

# 재난과 국가, 시장, 勸分

-『救荒活民書』와 『牧民心書』를 중심으로-

이석현 (조선대)

## 1. 들어가는 말

한국과 중국은 이웃 나라이면서 과거부터 다양한 재난을 겪으며 극복해왔던 공통의 역사적 경험을 지니고 있다. 중국의 경우 이미 先秦시기의 각종 기록에서 이런 사실이 확인되며, 한국에도 삼국시기를 비롯한 각종 역사서에 다수의 재난 관련 기록이 남아있다. 본고는 현재의 코로나19라는 未曾有의 지구촌 차원의 재난에 즈음하여, 과거 한중 양국의 경험을 검토 공유하여 재난에 대처했던 선조들의 교훈과 지혜에 주목해보고자 하였다.

이렇듯 한중양국의 과거 재난 극복의 경험을 검토해보기 위해 본고에서는 한국과 중국에서 기록되었던 두편의 재난 극복 관련 저작에 주목하였다. 바로 南宋 시기 董燾(?~1217)가 편찬한 『救荒活民書』와 조선 후기 茶山 丁若鏞(1762~1836)이 편찬한 『牧民心書』 중의 재난 대책 관련 내용이다. 『救荒活民書』는 제목 그대로 災荒재난으로 인한 기근을 극복하고 백성을 살리기 위한 목적에서 편찬한 일종의 재난 극복 전문서이다.<sup>1)</sup> 이 책은 중국 救荒史에서 널리 알려진 책이며, 나아가 동아시아 역사상 최초의 구황전문서로서의 위상을 갖고 있다. 또한 송대 이후 명, 청대에까지 계속 편찬되었던 역대 救荒書의 鼻祖로 평가된다. 이 책은 조선에도 유입되어 기근과 재난 극복에 활용되었으며, 조선의 실정에 맞게 보유 증간되기도 하였다. 아쉬운 점은 아직 한국에서는 『救荒活民書』와 관련된 專論이 부재하니, 이번 기회를 통해 한국의 독자들에게 중국 재난 극복의 경험에 대해 소개하는 계기로 삼고자 한다.

『救荒活民書』와 함께 검토한 것은 조선 후기의 저명한 사상가이자 정치가였던 茶山 丁若鏞(1762~1836)의 저술인 『牧民心書』 중의 재난 구제 관련 내용이다. 『牧民心書』는 제목 그대로 지방관을 비롯한 관리의 올바른 마음가짐 및 몸가짐에 대해 기록한 일종의 행정지침서로이다. 특히 재난이 발생했을 때 백성을 구해야 하는 지방관의 행정적 도덕적 책임감이 위중하고 막중하게 때문에, 다산은 이런 내용을 집필하였다. 이처럼 『牧民心書』는 『救荒活民書』처럼 재난관련 전문서는 아니지만, 자세하고 구체적으로 재난 시의 지방관이 수행해야 할 행정지침이 담겨있으며, 재난 구제에 관한 전문 기록으로 평가된다.

이상과 같이 본고는 구황황민서와 목민심서라는 두 책의 내용을 중심으로 과거 한중 양국의 재난 극복의 경험과 지혜에 대해 비교 고찰해보고자 한다. 다만 두 책이 나온 공간성과 시간성이 다르고, 또한 재난 구제 관련 전문서 여부의 차이가 있어, 내용의 균질성 측면에서의 비교가 쉽지 않다. 또한 과거의 재난은 주로 자연재해나 감염병 등 여러 원인으로 발생했지만, 대부분은 饑饉의 극복에 초점이 맞추어져 있다. 이는 실업구제, 사상자의 구조, 경기회복 등 다양한 양태로 전개되는 현대의 재난 관련

1) 중국에서 비롯된 救荒의 전통은 이미 西周시대의 기록에서 보이는데, 周禮 地官 大司徒의 황정 12조가 그것이다. 그 내용을 간단하게 소개하면, 1.散利 2.薄征 3.緩刑 4.弛力 5.舍禁 6.去幾 7.耨禮 8.殺哀 9.蕃樂 10.多昏 11.索鬼神 12.除盜賊 이다. 주례 황정 12조를 보면 하늘에 기도하는 등의 내용이 있기는 하지만 국가 정책으로 시행할 수 있는 구제 정책이 거의 망라되어 있다. 예컨대, 세금의 면제, 불필요한 허례의식의 생략 등 후대의 기본적인 재난 구제 정책이 바로 여기에서 비롯되었음을 알 수 있다.

대책과 성격상 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 재난 대책의 초점이 주로 사회의 약자에게 맞추어져 있고, 시장원리의 활용하는 등 현대 사회의 기제와 상통하는 부분도 보인다. 이렇듯 텍스트 내용의 불균형과 과거와 현재라는 시대적 차이가 있긴 하지만, 코로나19라는 재난의 시대와 한중인문학 교류라는 의미에서 두 책의 내용을 함께 비교 고찰해보고, 재난을 극복에 관한 선조들의 지혜와 구체적 정책에 대해 검토하는 것이 일정한 의미가 있지 않을까 생각한다.

## 2. 『救荒活民書』의 구황정책

### 가. 동위와 『救荒活民書』

먼저 중국의 구황서인 『救荒活民書』에 대해 검토해보자. 이 책은 南宋代 지방관을 역임했던 董煟가 편찬했으며, 역대 구황의 실제 사례와 제도와 송대 구황제도 및 주요 정치가들의 구제 사상 및 그 실천 사례 등이 서술되어 있다. 董煟는 光宗 紹熙 4年(1193) 진사 출신이며, 실제 温州府 瑞安의 知縣으로 있을 때 賑濟, 賑糶, 賑貸 등의 救災의 경험을 통해 정책적인 대처의 필요성을 절감하여 『救荒活民書』를 편찬하였다. 책이 편찬된 뒤 寧宗은 董煟가 “忠惟報國 誠在愛民”했다고 하였고, 淸 乾隆帝도 『救荒活民書』가 “實有經濟 與同時空談性學者殊”라고 하며 다시 간행하도록 하였다.<sup>2)</sup> 鄧雲特의 『中國救荒史』에서는 董煟와 그의 책인 『救荒活民書』가 中國救荒史上 중요한 지위와 공헌을 하였다고 높이 평가하였다.

『救荒活民書』는 총 3卷으로 이루어져 있다. 첫째 上卷은 ‘考古以證今’으로, 上古시대 舜에서 南송 淳熙 9년간까지의 역대 황정과 구황의 모범 사례를 소개하고 자신의 의견을 덧붙혔다. 둘째 中卷은 “條陳今日救荒之策”로서 송대의 구체적인 구황 정책을 제시하였다. 下卷은 “備述本朝名臣賢士之所議論 施行可爲法戒者”으로 주로 文彥博, 韓琦, 曾鞏, 蘇軾, 范仲淹 등 송대 주요 인사들의 구제 사례와 황정에 대한 각 인물들의 주요한 언행 등을 모아놓았다. 응당 전체적인 내용을 검토해야겠지만, 지면 관계상 이하에서는 본고에서는 中卷의 내용을 중심으로 동위의 구황정책의 특징을 살펴보겠다.

### 나. 『救荒活民書』의 구황정책

董煟는 구황정책과 관련하여 크게 다섯 가지의 구황법을 제시했다. 그것은

救荒法은 하나가 아니며, 크게 다섯가지이다. 常平에서 賑糶하며, 義倉에서 賑濟하며, 부족하면 有力之家에서 勸分하도록 한다. 또 遏糶을 금하고, 抑價를 금하니, 다섯 가지를 능히 행할 수 있을 때 거의 되었다고 할 수 있을 것이다<sup>3)</sup>

는 언급처럼 바로 常平, 義倉, 勸分, 禁遏糶<sup>4)</sup>, 不抑價의 다섯 가지이다. 이 중에서 상평과 의창은

2) 조선왕조실록 세종조에 『救荒活民書』가 언급되고 있는 것으로 보아 이미 조선 초 이전에 그의 서적이 유입되었던 것을 알 수 있다. 世宗은 “송나라 선비 동위가 올린 ‘활민사’에 흉년을 구제하는 방법으로 보리와 밀 심기를 권장하였다”고 언급되고 있으며, 이에 따라 국고에 보관된 보리와 밀 종자를 전국에 보급했다고 한다. 이후 세종은 이 책 등을 참조하여 조선의 실정에 맞추어 『救荒辟穀方』을 편찬했고, 1554년에는 이 책을 바탕으로 『救荒撮要』가 편찬되었다. 『救荒活民書』는 중국에서 거듭 重刊되어 明代 朱熊이 338조목으로 『救荒活民書補遺』를 편찬했으며, 현재 한국 국립중앙도서관에도 『救荒活民書補遺』가 소장되어 있다.

3) 『救荒活民書』 卷2, “救荒之法不一, 而大致有五, 常平以賑糶, 義倉以賑濟, 不足則勸分於有力之家, 又遏糶有禁, 抑價有禁, 能行五者, 則亦庶乎其可矣.”

4) ‘遏糶’이란 미곡을 위시한 식량의 타지역 반출을 방해하는 행위이다. 미곡부족 현상에 대해 상반된 이해관계를 지니고 있는 지역사회의 각계층, 각지역 米價의 편차를 이용하여 원거리 무역을 행하는 상인 등이 모두

기근과 같은 재난이 일어날 것에 대비해서 미리 곡식을 준비하는 것이다. 우선 ‘常平’에 대해 董煟는

常平의 法은 오롯이 凶荒시기에 賑糶를 하기 위한 것이다. 곡식 가격이 지나치게 싸면 값을 올려서 사들이니 農民을 해치지 않는다. 곡식 가격이 비싸면 가격을 낮추어 판매하니 백성들을 병들게 하지 않는다. 常平이라 하는 것은 바로 이것이다<sup>5)</sup>

라 하여 常平倉은 원래 물가조절의 기능으로 설치한 것이나, 흉년때 기근의 진제에도 사용되었음을 설명하였다. 특히 송대에는 국가적 차원에서 전국에 설치 비축하였으며 실제 기근의 진제마다 상당한 역할을 담당하였다.

한편 상평창의 곡식은 때로는 기민의 賑濟만이 아니라 백성들을 고용하여 수리사업을 일으키는 자본으로 사용되기도 하였다. 예컨대, 范仲淹이 知蘇州일 때 시행한 수리시설 공사인데, 범중엄은 기근시에 백성들을 모아 工役을 하게 하는 이른바 “召民爲役” 즉, 백성들을 모아 ‘以工代賑’의 방식으로 수리시설을 일으켰다. 여기에 쓴 공임은 常平穀萬石으로 충당했으니, 수리사업과 기민구제라는 두가지 목적을 이루었다.<sup>6)</sup>

‘義倉’은 “民間에서 儲蓄하여 수재 한재에 대비코자 하는 것이다. 일단 재난과 흉년을 당하면 바로 백성들에게 지급하여 돌려주는 것이니 어찌 인색하게 안내는 것인가. 내어 주는 것을 재빠르게 한다면 德色이 있는 것이다<sup>7)</sup>”라고 하여, 기본적으로는 민간에서 저장이며, 수재나 한재 시에 시급히 지급하여 향촌과 산골의 백성들에게 혜택이 돌아가야 함을 언급하고 있다.

‘勸分’은 본래 부자들에게 빈민을 돕도록 곡식을 내어주는 것이지만, 당시의 勸分은 부자들에게 곡식을 내다 팔도록 하는 것이었다. 즉, 부자들이 저장하였던 곡식을 시장 가격으로 팔도록 해서 곡식의 공급을 원활하게 하고, 그것을 통해 빈민들에게 곡식의 공급을 충당토록 하자는 것이다.

‘禁遏糶’은 다른 지역으로의 곡식 반출을 방해하는 것을 엄금하는 것으로, 배타적 지역 보호주의가 가져올 부정적 결과에 대한 금지 행위이다. 실제 남송시기 일부 지역에서 곡창지대를 중심으로 간헐적인 곡식의 반출을 방해하는 시도가 있었으며, 금알적인 재난 시기 타지역으로의 곡식 반출을 방해하는 정책, 시도를 금지하는 것이다.

‘抑價有禁’은 정부에서 곡식의 가격을 낮게 억눌러서 매매하도록 하는 것을 금하는 것이다. 이것은 정부가 강제로 재난지역의 곡식가격을 억누르지 말고, 시장원리를 이용해서 자발적으로 곡식의 가격을 조절하고자 한 것이다.<sup>8)</sup>

위의 대책에서 동위의 구제 정책은 크게 기근을 미리 대비하는 제도로써 상평창, 의창이 있고, 재난을 당했을때는 勸分, 禁遏糶, 抑價有禁을 제시하였다. 특히 勸分, 禁遏糶, 抑價有禁의 세 정책은 관주도가 아닌 시장원리를 따르거나 활용하여 곡식 가격 조절과 공급을 유도한 것이다. 즉, 동위는 기근과 같은 재난에 대비해 관이 주도하지만 勸分과 시장원리를 강조하고 있는 셈이다. 이하에서는 이런 시장

---

알적과 긴밀한 연관을 맺고 있었다. 이근명, 「12世紀 南中國 地域社會의 動態와 알적」, 『歷史文化研究』22, 2005.

5) 『救荒活民書』 卷2, “煟曰常平之法, 專爲凶荒賑糶 穀賤則增價而糶, 使不害農, 穀貴則減價而糶, 使不病民, 謂之常平者此也.”

6) 『救荒活民書』 卷1 “熙寧七年正月河陽災傷常平倉賑濟斛斗不足乞更發省倉詔賜常平穀萬石興修水利以賑濟饑民”

7) 『救荒活民書』 卷2, “煟曰, 義倉民間儲蓄, 以備水旱者也. 一遇凶歉, 直當給以還民, 豈可吝而不發. 發而遽有德色哉”

8) 이외에도 동위는 20종의 구황 조치를 제시했다. 그 중에서도 檢旱, 減租, 貸種, 遺使, 弛禁, 鬻爵, 度僧, 優農, 治盜, 捕蝗, 和糶, 存恤, 流民, 勸種二麥, 通融有無, 借貸內庫 등 15가지는 구체적 상황에 따라 지역과 시간에 의거해 채용되었다.

원리에 따른 동위의 정책에 대해 자세히 살펴보자.

#### 다. 시장원리와 재난구제

동위가 제시한 여러 救荒策에서 가장 두드러지는 대목은 시장원리를 이용한 재난 구제 정책이다. 동위는 기본적으로 官의 정책이 시장원리를 거슬리면 오히려 역효과를 초래할 뿐이며, 시장원리를 이용해서 재난을 극복해야 함을 강조하였다. 그 대표적인 것이 바로 ‘不抑價’이다.

‘不抑價’는 재난 시에 곡식의 가격이 올랐을 때 官府에서 쌀가격을 억지로 제한하여 낮추는 것을 반대하는 것이다. 동위는 만약 관에서 곡식 가격을 낮게 억눌러서 외부의 상인이 오지 않는다면 상인들도 팔지 않을 것이고, 굶주린 백성들은 쌀을 못사게 될 것이라고 여겼다.

오직 (곡식) 가격을 억제하지 않아야 배와 수레가 폭주하여 올 것이니, 그러면 上戶들도 뒤쳐질 것을 염려하여 앞다투어 창고를 열 것이니, 쌀가격도 저절로 내려가게 될 것이다<sup>9)</sup>

官에서 가격을 억지로 누르지 않으면, 이익이 나는 곳을 자연스럽게 따르기 마련이다. (그러면) 부유한 곳에서 (쌀 파는 것이) 늦으질 까 염려하여 창고를 열 것이다<sup>10)</sup>

환언하면, 동위는 관에서 곡식의 가격을 누르지 않아야 오히려 외부의 상인이 와서 쌀의 공급이 충족되어 기근을 극복할 수 있다고 주장하였다. 사실 이런 생각은 동위만의 생각은 아니며, 송대 詔書에도 반영되었다. 즉,

常平令文에 무릇 쌀을 사고 파는 것(糶糴)은 규제해서는 안된다. 그러면 쌀 가격은 수시로 내렸다 올랐다 할 것이니, 官司에서는 규제해서는 안된다<sup>11)</sup>

고 한 것처럼 상평전물의 판매에 쌀가격을 관에서 억지로 규제하지 말고 시장가격에 맡겨야 한다고 규정되어 있다.

한편 지역간 물자 유통의 방해를 금지하는 ‘遏糶’도 송대 법령에 반영되었다. 董謂는 “우리 왕조의 列聖들도 백성 구호의 깊은 마음을 갖고 계셔서 여러 차례 詔旨를 내려 諸路에서 遏糶하는 것을 허락하지 않고, (어기는 경우는) 違制로 논죄하도록 하였다<sup>12)</sup>”라고 언급하였다. 또한 “政和 7年 9월에 손수 州縣에 조를 내려 私境 내에서 遏糶하는 것은 惠養의 본래 뜻을 끊어버리는 것으로, 지금부터 범하는 자가 있으면, 반드시 사면하지 않을 것이다<sup>13)</sup>”고 하였듯이 遏糶 행위에 대해 여러 차례 조를 내려 금지하는 결연한 태도를 표명했다.

시장원리에 따른 구제 정책의 활용은 ‘勸分’의 경우에도 마찬가지이다. 동위는 “民戶에게 쌀이 있어 적당한 값으로 쌀을 팔 수 있다면 官의 (쌀을 팔리는) 권유를 기다리겠는가? 관에서 戶等の 高下에 따라 하나의 법식으로 科配하고, 또한 장소에 도착하면 점검하는 것을 예측하지 못하니, 人戶들이 염려

9) 『救荒活民書』 卷中, “比年爲政者不明立法之意, 謂民間無錢, 須當籍定其價. 不知官抑其價則客米不來. 若他處騰湧而此間之價獨低, 則誰肯興販? 興販不至則境內乏食. 上戶之民有蓄積者愈不敢出矣. 饑民手持其錢, 終日皇皇無告糶之所……若客販不來, 上戶閉糶, 有饑死而已耳, 有劫掠而已耳. 可不思所以救之哉? 惟不抑價非惟舟車輻湊, 而上戶亦恐後時, 爭先發廩, 而米價亦自低矣.”

10) 『救荒活民書』 卷下, “官不抑價, 利之所在, 自然樂趨, 富室亦恐後時, 發廩矣, 何必勸分擾擾!”

11) 『救荒活民書』 卷中, 「禁遏糶」, “常平令文, 諸糶不得抑勒, 謂之不得抑勒, 則米價隨時低昂, 官司不得禁抑可知也.”

12) 『救荒活民書』 卷上, “本朝列聖視民如傷, 屢降詔旨, 不許諸路遏糶, 坐以違制.”

13) 『救荒活民書』 卷上, “政和七年九月, 手詔州縣遏糶以私境內, 殊失惠養元元之意, 自今有犯, 必觀無赦.”

하고 두려워하여 명분을 둘러대고는 쌀파는 것을 중지하고 깊게 감추어버린다<sup>14)</sup>라고 하였다. 즉, 시장원리에 따라 유리하다면 민호들은 스스로 쌀을 팔 것이라고 한다. 이처럼 동위는 “惟以不勸勸之”라 하여 강제적인 勸分을 止揚하고 자율적인 시장원리에 따른 권분을 주장하였다. 그래서 “쌀을 팔라고 권하면 더욱 팔지 않으려 할 것이며, 권하지 않는 것으로 권한다면 쌀을 스스로 내어 파는 것이 人之常情인 것이다<sup>15)</sup>”고 하였다. 요컨대 동위는 災荒이 발생할 때 만약 관부에서 富戶에게 권하여 쌀을 판매하라고 하여도, 그것이 시장가격에 맞지 않으면, 富戶들은 식량을 판매하지 않을 것이며, 그렇게 되면 오히려 식량 상황의 긴장이 더욱 가중될 것이며, 적당한 이윤을 보장해야 오히려 쌀이 유통되어 구제에 도움이 될 것이라 하면서 시장원리의 적용을 강조하였다.

### 3. 다산 정약용의 재난 대비와 구제 방법론

이번에는 조선 후기의 정치가이자 사상가였던 茶山 丁若鏞(1762~1836)의 대표작인 『牧民心書』와 그 속에 수록된 재난 구제 관련 기록들을 살펴보자. 다산은 『牧民心書』 愛民編 賑荒 6조에서 救災政策을 중심으로 심도 있는 논의와 다양한 정책을 제시하였으며, 같은책 愛民編 救災條에도 재난 구제에 대해 큰 줄기를 제시하였다. 이하에서는 이 두 내용을 중심으로 다산이 어떻게 기근과 같은 재난에 대처하고자 했는가를 검토해보겠다.

이에 앞서 다산의 구황 사상에 대해 검토해보면 기본적으로 『周禮』의 황정에 닿아있음을 알수 있다. 다산은 “先王之禮로서 周禮 大司徒의 荒政 12條를 행하는 것이야말로 ‘先王之道를 따르는 것’이라고 하였다. 周禮 荒政 12條를 당시의 현실에 대입하여 새롭게 설명하고자 하였다.<sup>16)</sup> 즉, 정약용은 周禮의 황정론을 이념적 지향으로 삼고 그 취지를 현실에 적용하여 새로운 해결책을 찾고자 하였다. 그리고 주례의 황정론을 기본으로 하여 조선의 현실에 맞게 적용한 것이 바로 아래의 救災, 賑荒편의 내용이다.

먼저 『牧民心書』 愛民編에 救災條를 검토해보자.

1. 수재나 화재의 재해에 대해서는 국가에서 구휼하는 법이 있으니 삼가 행해야 할 것이며, 정해진 법 외의 것이라도 목민관이 마땅히 스스로 구휼해야 한다.
2. 무릇 災厄이 있으면 물, 불에서 구하고 건져내는 것을 마치 내가 불에 타고 물에 빠진 것 같이 서둘러야 하며, 미루거나 늦추면 안된다.
3. 患亂이 있을 것을 생각하고 미리 예방하는 것이 재앙을 당하여 은혜를 베푸는 것보다 낫다.
4. 제방을 쌓아서 방죽을 만들어 수재를 막고 수리를 일으키는 것은 두 가지로 이익이 된다.
5. 재해가 지난 후에 백성을 어루만져 주고 편안히 살게해주어야 하니, 이것 또한 목민관의 어진 정사이다.
6. 飛蝗이 하늘을 뒤덮으면 물러가도록 하늘에 빌고 捕獲하여 백성들의 재해를 덜어주어야 어진 牧民官이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

14) 『救荒活民書』 卷中, “民戶有米, 得價糶錢, 何待官司之勸. 只緣官司以戶等高下, 一例科配, 且不測到場檢點, 故人戶憂恐, 藉以為名, 閉糶架藏.”

15) 『救荒活民書』 卷中, 人之常情, 勸之出米, 則愈不出, 惟以不勸勸之, 則米自出

16) 宮結에서 넉넉히 거두어 民結에 고루 혜택이 가게하는 것은 散利에, 民庫雜糶를 줄이는 것은 薄政에, 부황이 들고 피골이 상접한 자에게 매질을 가하지 않는 것은 緩刑, 官奴·官隸 선발시 그 노력과 비용을 걱정해주는 것은 弛力, 私家の 제사에 牲을 쓰지 않고 巡歷때 음식접대를 줄여 아첨하지 않는 것은 耨禮에 해당하는다는 식이었다. 송양섭, 「다산 정약용의 수령 진휼론에 나타난 朱子賑法의 적용과 그 당대적 변용」, 『민족문화연구』 68, 2005, 182쪽.

17) 『牧民心書』 愛民6조, 「救災」, “水火之災, 國有恤典, 行之惟謹, 宜於恒典之外, 牧自恤之. 凡有災厄, 其救焚拯溺

첫 번째는 牧民官의 책임을 강조한 것으로 재난 구제 시에 국가의 정해진 救恤法을 충실히 이행함은 물론이며, 지방관이 스스로 이재민을 적극적으로 구휼에 나서야 한다고 하였다. 두 번째는 지방관의 마음가짐에 관한 것으로, 자신이 재난에 당한 것처럼 시급히 이재민을 구호해야 한다고 강조하고 있다. 세 번째는 재난 대비에 관한 내용으로 미리 재난을 대비하는 것이 최선이라고 하였으며, 네 번째는 이와 관련하여 堤防 등을 미리 축조하면 水災도 대비하고 水利에도 보탬이 된다고 하였다. 다섯 번째는 재난 이후의 덕목인데, 마땅히 백성들이 살아갈수 있도록 잘 보살펴주어야 한다는 것이다. 여섯 번째는 메뚜기 피해에 관련한 대목인데, 하늘에 빌고 포획해야 함을 언급하였다. 사실 하늘을 뒤덮은 메뚜기와 관련하여 지방관이 할 수 있는 뾰족한 방법이란 없었을 것이다. 이에 하늘에 대한 기도와 포획해야 함을 함을 서술하였다. 이처럼 救災條에는 재난에 대처하는 지방관의 덕목, 책임감, 시급성, 사전대비, 애민사상, 메뚜기 피해에 대한 대처와 기도 등이 제시되어 있다. 재난에 대처해야 하는 지방관의 대략적인 행정지침과 같은 내용이다.

재난을 당했을때의 구체적인 恤民 정책은 『牧民心書』 賑荒篇에 나오는데, 다산은 목민관이 救荒 즉, 荒政을 펴기 위해 시행해야 할 대책으로 備資, 勸分, 規模, 設施, 補力, 竣事의 6개 항목을 제시하였다. 6개 항목의 관련 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

‘備資는 賑荒에 필요한 곡식을 미리 마련하는 것이다. 다산은 “흉년이 든 해에 기근 구제를 대비하는 행정업무가 최우선이다. 미리 대비하지 않으면 모두 구차해질 뿐이다”<sup>18)</sup>라고 하였다.<sup>19)</sup> 다산은 備資의 방식으로 풍년에 염가로 양식을 사서 곡가가 높은 시기나 지역에 판매하는 방식을 주장하였다. 그것을 당시 ‘料瓣이라 하였다. 두 번째는 인근 郡縣의 비축 곡식을 사들이거나 포구에 米商을 유치하여 米穀을 매입하는 방식이다. 이런 방식은 실제 ‘米穀興販의 방식이며, 1810년 호남지역에서 병행되었다. 이와 함께 다른 지역으로부터 곡물을 지원받는 ‘移粟의 경우도 조선 후기 일부 지역에서 실시되고 있었지만, 이것은 지방관이 아닌 중앙정부 차원에서 시행해야 하는 것이었다.

다산이 중시했던 것은 ‘勸分이다. 권분은 본래 여유가 있는 집(饒戶)에서 남아도는 양식을 자발적으로 내어놓아 賑資에 보태는 것이다. 다산은 “勸分은 스스로 나누어 주는 것을 권하는 것이다. 스스로 나누어주는 것을 권한다면 官의 부담이 크게 줄어줄 것이다”<sup>20)</sup>고 하였다.<sup>21)</sup> 권분은 지방관의 재량으로 할수 있는 賑資의 방법 중 하나이다. 다만 다산은 “권분하는 법은 멀리 周나라 때부터 시작되었다”<sup>22)</sup>고 하면서 “중국의 법은 富民에게 勸分한다는 것이 糶米와 賒米에 불과하다”라고 하여 “중국의 경우 쌀을 싸게 판매하고, 이자를 받고 빌려주는 것”이라고 하면서 “우리나라의 법은 백성들에게 白納

宜如自焚自溺 不可緩也. 思患而豫防. 又愈於既災而施恩, 若夫築堤設堰 以捍水災 以興水利 兩利之術也. 其害既去, 撫綏安集, 是又民牧之仁政也. 飛蝗蔽天 禳之捕之 以省民災 亦可謂仁聞矣.”

18) 『牧民心書』 賑荒6조, 「備資」, “救荒之政 莫如預備 其不預備者 皆苟焉而已 穀簿之中 別有賑穀 本縣所儲 有無虛實 亟爲查檢.”

19) 원재영, 「조선후기 진휼정책과 賑資의 운영 ; 1809~10년 전라도의 사례를 중심으로」, 『朝鮮時代史學報』 64, 2013, 233쪽.

20) 『牧民心書』 賑荒6조, 「勸分」, “勸分也者 勸其自分也 勸其自分 而官之省力多矣.”

21) 조선후기에는 각종 전란과 군영의 설치, 임시 아문의 증가, 재해의 빈발 등으로 만성적인 재정 부족 현상을 시달렸다. 이를 타개하기 위해 새로운 還穀을 창설하기도 하였으며, 민간에서 곡물을 징수하는 방안을 강구하게 되었다. 선조대에서 효종대까지는 전후 복구사업과 외교 비용을 충당하기 위해 일정량 이상의 곡식을 국가에 납부하면 實職을 제수하였고, 현종에서 경종대까지는 흉년에 진휼곡을 마련하기 위해서 空名帖을 판매하였으며, 영조-정조대에도 진휼곡을 확보하기 위하여 부유한 백성들에게 자발적인 곡식 납부를 독려했다. 이러한 곡식 납부제도는 영조대 이후에 법제화되었다.

22) 『牧民心書』 賑荒6조, 「勸分」, “勸分之法 遠自周代 世降政衰 名實不同 今之勸分 非古之勸分也.”

케 하고, 이를 따르지 않는 백성이 있으면 엄중한 형벌과 사나운 곤장을 내리니 마치 도적을 다스림과 같다"라고 하여 당시 조선사회에서의 권분이 중국과 달리 강제로 납부하게 하며, 때로는 察訪과 같은 관직으로 매매되는 것처럼 이루어지고 있음을 비판하였다.<sup>23)</sup>

‘規模는 진황에 필요한 곡식의 수량과 구제해야 할 사람의 수를 미리 대비하는 것이다. 다산은 “흉년에 대해 조치할 때는 시기와 범위의 두 관점에서 처리하여야 한다. 火災나 水災 같은 위급상황에서 처리를 지연할 수 없으며, 인적, 물적 지원이 필요하니 범위나 대상을 정하지 않을 수 없다”<sup>24)</sup>고 하였다.

‘設施는 굶주린 백성에게 餼米를 제공하는 절차를 규정한 것으로, “떠돌아 다니며 걸식하는 자는 천하의 窮民으로 말할 데가 없는 자이니 어진 목민관이라면 마음을 다해야 하며 소홀히 해서는 안 된다”<sup>25)</sup>고 하면서 백성들에 대한 애정을 드러냈다. 이와 함께 다산은

흉년이 든 해에는 전염병이 퍼지게 마련이다. 구제, 치료 방법과 병사자 매장 등에 각별하게 대처해야 할 것이다. 버려진 갓난아기는 입양하고 떠돌아다니는 아이는 길러서 노비로 삼도록 법에 규정되어 있는바 부유한 가정에서 적극 수용하도록 한다<sup>26)</sup>

라고 하면서 기근 시에 발생하기 쉬운 전염병에 대한 각별한 대책과 주의를 강조하였다. 또한 버려지거나 떠도는 기민과 유민의 아이들을 적극 입양하거나 노비로 삼아서 거두어야 함을 강조하고 있다.

‘補力은 밭 곡식 등 代用 작물을 심고, 山野의 구황식물을 선별하여 부족한 곡식을 보태는 것이다. 다산은 다음과 같이 지방관들에게 당부하였는데

세금을 줄이고 公債를 탕감해 주는 것은 先王의 법이다. 겨울에 곡식을 거두어들이고 봄에 세금을 거두는 일과 民庫의 잡다한 賦役 邸吏의 私債는 다같이 늦추어 주어야 하며 심하게 독촉해서는 안 된다.<sup>27)</sup>

라 하면서 기근 등과 같은 재난 시에 세금을 줄이고, 공채를 탕감하며, 잡다한 賦役, 민간의 私債 상황 등을 마땅히 늦추어야 함을 강조하였다.

마지막은 ‘竣事인데, 이것은 재난 이후 일종의 구제에 대한 평가이며, 진흥의 功過에 대해 상을 주는 등 마무리를 짓는 단계이다. 정약용은 “구제활동이 마무리되면 전 과정을 점검하고 잘못을 심사하고 분석한다. 자책 비축 곡식을 상부에 보고 시에는 정확한 실사를 통해 허위나 과장이 없도록 해야 할 것이다. 잘하거나 잘못된 공로와 과실은 법령을 자세하게 살피면 바로 알 수 있을 것이다”<sup>28)</sup>고 하였다. 특히 이 부분에서 정약용은

23) 조선 후기 국가재정의 악화로 권분의 조건이었던 論賞 규정이 제대로 이행되지 않았서 신뢰가 떨어져서 강제적 성격의 권분이 되었다. 중앙 정부는 지방관의 自備穀 비축을 강조하면서 고과자료로 활용하니, 권분으로 인한 사회적 문제가 조선 후기 사회에 두드러진다.

24) 『牧民心書』 賑荒6조, 「規模」, “賑有二觀 一曰及期 一曰有模 救焚拯溺 其可以玩機乎 馭衆平物 其可以無模乎.”

25) 『牧民心書』 賑荒6조, 「設施」, “流乞者 天下之窮民而無告者也 仁牧之所盡心 不可忽也.”

26) 『牧民心書』 賑荒6조, 「設施」, “饑饉之年 必有癘疫 其救療之方 收瘞之政 益宜盡心 嬰孩遺棄者 養之爲子女 童穉流離者 養之爲奴婢 並宜申明國法 曉諭上戶.”

27) 『牧民心書』 賑荒6조, 「補力」, “薄征己責 先王之法也 冬而收糧 春而收稅 乃民庫雜徭 邸吏私債 悉從寬緩 不可催督.”

28) 『牧民心書』 賑荒6조, “賑事將畢 點檢始終 所犯罪過 一一省察 自備之穀 將報上司 自査情實 毋敢虛張 善與不善 其功其罪 詳觀法令 斯可以自知矣.”

큰 흉년을 겪은 백성은 큰 병을 앓고 난 것처럼 원기가 衰盡한 상태이니 잘 보살피어 안정시키는 것을 소홀히 해서는 안 된다<sup>29)</sup>

라고 하면서 재난으로 인해 힘들어진 백성들에 대한 애민사상을 드러내었다. 이렇듯 그의 논의는 재난의 예방과 대비, 그리고 대응과 복구 등 재난관리의 전반적인 과정에 대해 언급하고 구제사업이 일단 마무리되면 그동안의 경과에 대한 엄정한 평가와 논공행상이 이루어져야 함을 강조하고 있다.

또한 ‘竣事’ 조항에서 五盜·五匿·五得·五失 등을 언급하면서 진황 제도가 마련되어 있더라도 담당 관리가 흑심을 품고 제대로 시행하지 않으면, 구황제도가 작동하지 않는다고 경계하였다. 이처럼 진황 6조 곳곳에서 관리(특히 아전)들의 부정·부패문제를 지적하였다. 이상 다산의 진황 6조는 기본적으로 지방관이 기근에 대비하고 진흥하고 점검하는 종합적 행정 정책과 방침으로서의 면모를 지닌다.

#### 4. 마무리를 대신하여

이상 『救荒活民書』와 『牧民心書』를 통해 과거 선조들이 기근과 같은 재난을 어떻게 극복했는지에 대해 검토해보았다. 즉, 남송과 조선이라는 시공간의 차이가 있기는 하지만, 당시 봉건사회에서의 주요한 구제 정책을 알 수 있었다. 또한 남송과 조선에서 ‘常平’, ‘義倉’, ‘勸分’, ‘禁鬻糶’, ‘不抑價’와 ‘備資’, ‘勸分’, ‘規模’, ‘設施’, ‘補力’, ‘竣事’ 등의 구제정책이 강조되고 시행되었음을 살펴보았다. 이하에서는 소략하지만 ‘국가와 시장’, ‘권분’이라는 키워드로 나누어 그런 정책들의 함의를 부여해보고자 한다.

우선 국가의 역할과 관련하여, ‘常平’, ‘備資’ 등의 정책은 국가권력과 그 말단 집행자인 지방관 차원에서 수행되었던 주요한 구황 대책이다. 이와 함께 다른 구황책들도 기본적으로는 국가권력의 행정 절차와 수행 방침의 성격을 지닌다. 현재도 마찬가지지만 거대한 재난에서는 국가권력이 중심이 되어 대처해야 한다는 상식적 명제를 확인할 수 있는 대목이다. 아울러 국가권력을 대변했던 당시 지방관을 비롯한 지식인들의 재난 대처에서의 도덕적 책임성을 엿볼 수 있는 대목이다.

두 번째로는 시장원리의 활용에 관한 것이다. 동위는 ‘禁鬻糶’, ‘不抑價’ 등의 정책에서 시장주의자의 모습을 보이며, ‘勸分’ 시에도 당위론적으로 이윤을 보장하여야 한다고 하였다. 그는 곡식의 유통과 판매 등과 관련된 재난 구제 정책에서 가능한 간여를 하지 않고 시장에 맡겨두어야 함을 주장하였다. 한편 茶山도 시장의 원리를 홀시하지 않았다. ‘備資’와 같은 곡식비축의 과정에서 보이듯, 인근 郡縣의 비축 곡식을 사들이고, ‘米穀興販’ 등의 방식을 주장했던 것은 시장의 원리와 역할을 적극 활용하려 했던 대목이다. 이렇듯 과거에도 민간의 시장원리를 적극적으로 이용하여 재난 구제를 시도했던 것은 현재의 재난 극복에서도 목직할 시사점을 던져주는 대목이다.

세 번째로 勸分인데, 본래 부호들이 기근 시에 가난한 자들을 구제하도록 하는 것이다. 송대에는 부호들이 저장 곡식에 적당한 이윤을 붙여서 판매하는 형태로 곡식의 분배가 이루어졌으며, 조선에서는 권분이라는 명목으로 쌀을 거두어서 기민들을 賑濟하는 방식으로 이루어졌다. 권분은 동위와 다산 모두 중시했던 구제 방식이며, 민간 역량을 동원하여 기민을 구한다는, 일종의 도덕적 덕목과도 일정 정도 연계되어 있는 구제방식이다.

이상과 같이 국가와 시장, 권분이라는 세가지 키워드로 재난을 극복하려 했던 동위와 다산의 정책에 대해 간단하게 정리해보았다. 이런 점은 현재의 재난 극복을 위한 시사점과 가능성을 탐색하는데 일정의 의의가 있지 않을까 한다. 물론 전근대 봉건시대를 배경으로 제시되었던 재난 구제 정책을 현재 상황에 비교 적용하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 다만 董燧와 茶山の 정책 제언으로부터 재난

29) 『牧民心書』 賑荒6조, “大饑之餘 民之綿綴 如大病之餘 元氣未復 撫綏安集 不可忽也”



이라는 위기상황에서 중요하게 다루어야 할 가치와 경계에 대해 생각해보는 계기가 되었으면 하는 바람을 가져본다.