

<http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2023.9.5.669>

JCCT 2023-9-82

목민심서를 통해 한국적 복지정책에 대한 연구

A study on Korean welfare policy examined through Mokminsimseo

김봉화*

kim Bong wha*

요약 본 연구는 목민심서 애민육조와 진황육조의 분석으로 조선시대 사회복지정책의 구체적 내용을 살펴보고 이에 대한 오늘날 사회복지정책의 연계성을 파악하였다. 그 결과 애민육조에서는 양로(養老)에서 노인복지법과 노인 복지서비스의 기초내용을 담고 있었고, 자유(慈幼)에서는 유아 및 아동과 관련한 복지정책 서비스, 관질(寬疾)을 통해 장애인 복지의 가치체계와 정책 방향을 확인하였으며 구재(救災)에서는 사회적 위기와 재난대응에 대한 사회통합을 요구하고 있음을 알 수 있었다. 이는 또한 이는 사회복지정책지표를 통해서도 가족안전, 소득보장, 건강정책, 사회통합 등의 사회복지정책의 주요영역이 강조되어왔음을 확인하였다. 또한 진황육조의 분석을 통하여 비자(備資), 규모(規模), 보력(補力) 등에서 사회보장제도와 사회보험제도의 기초 이념과 가치뿐만 아니라 구체적 정책 시행 내용까지 담고 있음을 살펴보았다. 사회복지 시설을 구비하여 각 대상별 체계적 사회복지서비스를 시행하고 있는 오늘날 사회복지정책 및 사회복지서비스 정책 등은 진황육조를 통하여 그 근간을 확인할 수 있었다. 이는 현재 정책 시스템인 사회복지정책지표를 통해서도 사회통합과 소득보장 부분의 강조가 진황육조에서 두드러지게 나타남을 확인하였다.

주요어 : 애민육조, 진황육조, 사회복지정책지표, 한국적사회복지정책

Abstract This study examined the specific contents of social welfare policies of the Joseon Dynasty through the analysis of Mokminsimseo, Aemin Sixjo and Jinhwang Yukjo, and identified the connection between them and today's social welfare policies. As a result, In the Care of the People, it contained the basic contents of the Elderly Welfare Act and welfare services for the elderly, and in the Freedom, it included welfare policy services related to infants and children, and the value system of welfare for the disabled through government affairs. The policy direction was confirmed, and it was found that disaster relief calls for social integration in response to social crises and disasters. This also confirmed that major areas of social welfare policy such as family safety, income security, health policy, and social integration have been emphasized through social welfare policy indicators. In addition, through the analysis of Qinhwangyukjo, it was found that it contains not only the basic ideology and values of the social security system and social insurance system in terms of visa, scale, and power, but also the details of specific policy implementation. Today's social welfare policies and social service policies, which are equipped with social welfare facilities and are implementing systematic social welfare services for each target, were able to confirm their foundation through the Qinhwangyukjo. This confirms that the emphasis on social integration and income security is prominent in the Qinhwangyukjo through the social welfare policy indicators of the current policy system.

Key words : Amin Yukjo, Jinhwang Yukjo, social welfare policy indicators, Korean Social Welfare Policy

*정회원, 서울한영대학교 사회복지학과 부교수(제1저자)
접수일: 2023년 8월 15일, 수정완료일: 2023년 8월 31일
게재확정일: 2023년 9월 5일

Received: August 15, 2023 / Revised: August 31, 2023

Accepted: September 5, 2023

*Corresponding Author: kbw923@hanmail.net

Dept. of Social Welfare, Seoul Hanyoung Univ, Korea

I. 서론

한국 사회복지학은 자본주의의 발달로 인해 사회복지제도의 필요성이 생겨나기 전에 미국식 사회사업학으로서 소개되었으며, 선진국들에서 사회사업학이 하나의 학문분야로 인정되기까지 오랜 기간을 경과한 것과는 달리 한국은 사회사업학과를 일찍이 수용하는 독특한 과정을 가진다[1]

서구의 학문적 체계의 영향을 받은 사회복지행정의 이념을 논의하여 한국에 맞는 사회복지행정의 이념을 찾기 위해서는 한국만이 가지는 고유성과 특수성을 가지는 학문적 사상과 이념을 살펴볼 필요가 있다. 그래서 본 연구는 시계열적 관점에서 한국에 지속적으로 학문의 명맥이 이어져 내려와 단절되었던 조선의 실학사상에서 근거한 다산 정약용에 목민심서의 사회복지사상을 바탕으로, 현재 한국의 정서에 맞지 않는 서구의 사회복지행정 수용에 학문적으로 한국의 사회복지행정의 이념이 될 수 있는 요인들을 도출하여 제시해보고자 한다.

본 연구는 한국의 사회복지행정의 이념이 서구의 학문적 이론과 사상에 기초하여 발전되었다고 할 수 있기 때문에 한국의 사회복지행정 이념의 정체성을 고찰하고자 다산의 사회복지사상을 통해 한국의 정서와 문화에 적용되어질 수 있는 한국적 사회복지행정의 이념을 도출하여 이데 대한 구체적 정책 내용을 살펴보고자 한다 [2]. 연구방법은 다산이 서술한 목민심서(牧民心書)의 애민 6조와 진황 6조에 근거한 사회복지사상을 통해 사회복지행정의 기본적인 지침을 제시해줄 수 있는 복지정책의 구체적 내용을 도출하고자 한다.

다산의 복지이념과 사상은 그의 저서 목민심서에서 잘 반영되어있어 오늘날까지 다양한 학문 영역에서 연구되어지고 있다. 특히 사회복지 정책과 관련한 내용은 목민심서 전반에서 사상적 흐름을 보이고 있으나 특히 애민육조(愛民六條)와 진황육조(賑荒六條)에서 구체적인 목민관의 복지이념이 잘 나타나고 있음을 알 수 있다[3].

II. 목민심서의 내용과 사회복지정책

1) 애민육조(愛民六條)의 내용과 사회복지정책

목민심서는 12편의 각 편마다 6조로 분류되어 총 72조로 구성되어 있다.

애민(愛民)은 6조로 나누어 ‘노인을 우대하는 방법(養

老)’, ‘어린 아이를 돌보아 양육하는 방법(慈幼), 궁한 사람(홀아비, 과부, 고아, 늙고 자식 없는 사람)을 구제하는 방법(振窮), 상을 당한 사람을 보살피 주는 방법(哀喪), 질병이 있는 사람을 대하는 방법(寬疾), 재난을 구휼하는 방법(救災) 순으로 서술하고 있다.

(1) 제1조. 양로(養老)

효(孝)와 예(禮)로 노인을 공경함으로써 마을공동체의 도덕적 규범질서를 주문하고 있다. 국가는 노인 공경의 예(禮)는 갖추어 차리는 음식은 박(薄)하더라도 정(情)이 두터워지도록 대접하며, 일정한 기일을 정해 놓고 계절이 지나면 한번씩 초대하여 행할 것을 제안하고 있다.

현재 한국의 노인을 위한 정책에는 노인복지법에 의한 노인복지정책의 다양한 제도 마련과 노인의 소득, 건강, 여가 등을 위한 노인복지 서비스가 실시되고 있다.

(2) 제2조. 자유(慈幼)

다산은 어린이의 양육을 공동체의 책임으로 보고, 옛날 훌륭한 임금들의 큰 정사는 어린이를 잘 양육하는 것이었다면서 자유를 강조한다[4]. 자유(慈幼)는 고아(孤兒)가 된 아이들을 거두어 기르는 것뿐만 아니라 자식을 버리지 않고 책임지고 양육하는 것이 근본적 목적임을 나타내고 있다.

현재 한국의 사회복지에서는 아동복지를 중요시하고 아동복지법에 의한 아동의 보호와 육성을 위한 다양한 정책과 서비스를 제공하고 있으며, 아동수당 등을 통해 아동의 경제적 지원을 제공하고 있다.

(3) 제3조. 진궁(振窮)

4궁을 비롯하여 가난한 자를 구제하고, 혼인을 통하여 스스로 자립할 수 있도록 도울 것을 말하고 있다. 다산은 문왕(文王)의 예를 들어 가난하여 의탁할 곳이 없는 사궁(四窮: 홀아비, 과부, 고아, 늙어 자식 없는 자)은 반드시 도와주어야 한다고 말한다[5]. 스스로 살아갈 수 없고 의지할 친척도 없는 사람은 그 지방 관청에서 마땅히 거두어주어야 한다며 4궁의 구휼을 강조한다.

현재 한국의 사회복지정책에는 빈곤층을 대상으로 하는 다양한 복지정책을 실시하고 있다. 국민기초생활보장법을 제정하여 빈곤층의 생활을 보장하고, 의료급여, 교육급여 등을 통해 빈곤층의 경제적 지원을 위한 제도적 장치가 마련되어 있다. 특히 빈곤층을 대상으로 하는

다양한 사회복지정책을 마련하고 있다. 국민기초생활보장법에 의한 빈곤층의 생활을 보장하고, 구체적 사회 서비스로 푸드뱅크 등을 통해 빈곤층의 식생활을 지원하기도 한다.

(4) 제4조. 애상(哀喪)

상을 당한 자에게 다양한 방식으로 자립의 의지를 북돋아 줌으로써 공동체적 삶을 영위해 나갈 것을 주문하고 있다. 또한 부의(賻儀)를 통하여 이웃과의 공동체적 삶을 함께 영위하여 복지사회를 실현시키고자 하였다[6].

오늘날 한국의 사회복지정책에는 장례비용을 지원하는 등 상을 당한 소외계층 국민을 위한 복지 정책을 마련하여 시행하고 있다. 또한, 국민건강보험법에 의한 저소득층의 의료비를 지원하는 정책을 제도적으로 마련하고 있다

(5) 제5조. 관질(寬疾)

장애인에 대한 적극적인 배려와 물심양면의 지원을 통해서 자립할 수 있도록 도울 것을 주문한다. 다산은 장애인에 준거에 올려서도 안 되고, 잡역을 시켜서도 안 된다고 말하고 있다. 그리고 관(寬)이란 몸으로 치르는 모든 노역을 너그럽게 면제해준다는 의미로서 중환자와 불구자는 아무것도 할 수 없으니 국가에서 도와 줄 것을 권한다. 장애인의 스스로 자립하도록 노력함은 물론이고 이웃도 서로 자립할 수 있도록 격려하고 도울 것을 강조한다.

현재 한국의 사회복지정책에서는 다양한 의료복지를 실시하고 있다. 국민건강보험법을 제정하여 저소득층의 의료비를 지원하고, 의료급여 등을 통해 저소득층의 건강을 위한 다양한 서비스를 지원하고 있다. 뿐만아니라 장애인복지지원법을 통한 장애인에 대한 체계적인 지원 정책이 실시되고 있다.

(6) 제6조. 구재(救災)

위기가 발생하면 신속히 대응하고, 미리 예방적 대책을 마련해 둘 것을 주문한다. 다산은 재난의 위기가 발생하면 재빨리 그 위기에 대처하여 백성의 인적·물질 피해를 최소화 할 것을 주문하고 있다.[7] 다산은 애민에 그치지 않고 홀민(恤民)과 구민(救民)의 방법까지 구체적으로 제시하면서 이들의 자립을 돕는 것이 공동체의 가장 중요한 기능임을 보여주고 있다.

오늘날 한국의 재난에 대한 예방과 대응, 사후 대책에 대한 다양한 사회복지정책을 실시하고 있다. 특히 사회적 재난지원금 등을 통해 코로나19 등에 대한 국민의 긴급 경제적 지원을 제공하고, 재난 대비를 위한 다양한 복지서비스를 전개하고 있다.

2) 진황육조(賑荒六條)의 내용과 사회복지정책

진황육조(賑荒六條)는 천재지변이 발생했을 때 복지의 대응방안을 보여준다. 지역공동체 내의 구성원들이 자율적으로 서로를 보살피게 하는 것이 중요하다고 보았다. 즉, 국가가 전적으로 구휼의 책임을 지기보다는 지역사회가 하나의 공동체로서 자율적으로 서로를 도와 복지문제를 해결하는 것이 바람직한 구체 방법이라는 것이다. 다산의 구휼사상(救恤思想)의 특징은 지역사회에서 서로 돕는 것이 누군가의 강요나 압박에 의한 것이 아닌 자율적 의지에 의해 이루어져야 함을 강조한다는 점이다. 진황(賑荒)은 곡식, 돈 등을 미리 준비하고(備資), 흉년이 들었을 때 부자에게 권장하여 질량 농민을 구제하기 위해 곡식이나 재물을 내놓도록 하고(勸分), 진휼에 대한 세부 계획을 세우고(規模), 진제에 필요한 시설과 행정 기구 등을 설치하고(設施), 민생을 안정시키는 방법을 강구하고(補力), 상벌이나 결산 등 진황을 마무리하는 일(竣事) 등과 같은 내용을 6조에 나누어 담고 있다.

(1) 제1조. 비자(備資)

구휼에 대비하여 물자를 비축하고, 흉년에는 지역 작황에 따라 균형적으로 곡식을 분배하며, 공정한 상거래 질서를 확립 할 것을 주문하고 있다. 목민관의 가장 중요한 일인 구휼 준비의 중요성을 강조한다.

현재 사회복지지는 국민의 안정과 노후 소득보장을 위한 사회보장제도, 긴급 사고와 실업 대비를 위한 사회보험 제도 등을 마련하여 국민의 생활 안정과 삶의 질 향상을 위한 정책이 실시되고 있다. 국민연금, 건강보험 등을 통해 노후 생활의 경제생활에 대비하고 경제적 안정과 건강유지를 위한 정책적 제도적 보완을 마련하고 있다.

(2) 제2조. 권분(勸分)

권분(勸分)은 본래 흉년이 들었을 때 부유한 사람들에게 권장하여, 양식이 끊어진(絶糧) 농민을 구제할 곡식

이나 재물을 내놓거나 또는 직접 나눔으로써 상호 협조하도록 권하는 것이었다. 그러나 권분은 국가의 강제에 의한 것이 아니라 공동체 일원인 지역민들이 자율적으로 서로 도와 문제를 해결하도록 해야 한다고 보았다. 현재 사회복지정책의 기본 이념은 합리적인 조세 정책에 따라 저소득층과 소외계층의 사회적응과 삶의 질 향상을 도모하고 있다. 세금을 공정하게 부과하고, 이를 통해 경제적 안정을 유지할 수 있도록 하는 것으로 사회복지정책에서도 공정한 세금 부과를 위한 정책을 마련하고 있다.

(3) 제3조. 규모(規模)

자율적으로 지역실정에 알맞은 재난을 대비한 세부계획의 수립을 주문한다. 구체적인 세부 대책을 세운 후에는 시각을 다투어 기회를 포착하고, 유리한 방향으로 과감하게 추진해야 한다는 것이다. 구황(救荒)시 먼저 할 일과 다음 할일의 순서를 결정해서 체계적으로 서비스를 전달할 전략을 수립하라는 것이다. 유리결식하는 유랑민들은 큰 집을 지어 함께 수용시켜서 수공업의 기술을 가르쳐주되 하나하나 직접 타이르고 친절히 깨우쳐줌으로써 각자의 의식(衣食)문제를 스스로 해결하는 자립 기반의 제공을 제안하고 있다.

오늘날 사회복지정책에서 기초생활수급자 지원금, 긴급복지 지원금 등의 정책과 유사한 측면이 있다. 긴급재난 지원금 등의 지원금을 통해 재난에 대한 대응과 세분화된 복지정책을 실시하고 있다

(4) 제4조. 설시(設施)

재난 시 진흙을 시행하는 방법에 관하여 상세한 제안을 하고 있다. 다산은 진청(賑廳)을 설치하고 감리(監吏)를 두며, 가마솔과 갖가지 양념들을 갖출 것을 주문한다[8]. 진흙을 위해 준비할 물건, 장소, 배식방법 등에 관하여 상세한 기술을 하고 있다.

현재 사회복지정책은 지역복지를 중심으로 분야별 복지시설 설치 및 운영하여 다양한 지역사회의 욕구와 대상에 따른 사회복지서비스를 제공하고 있다. 개인의 사례관리를 통하여 사회복지서비스 지원이 필요한 경우를 위한 서비스 지원의 공급망을 갖추고 있다

(5) 제5조. 보력(補力)

흉년에 곡식이 모자랄 때는 정부가 더욱 적극적으로 민

생을 안정시키는 정책을 펴라고 주문한다[9]. 다산은 흉년에는 자연 채취식품(솔잎, 칩 등)을 개발 보급함으로써 백성 스스로 재난을 극복할 수 있도록 하고, 계획적인 절도법과 일시적 강도법은 구분하여 처벌할 것을 주문하는 등 민생안정의 총체적 방책을 제시한다[10].

현재의 사회복지정책에서는 공공 정책 위주의 국민기초생활보장과 건강보험에 대한 정책적 마련을 하고 있다. 또한 국민의 안정과 재난에 대한 사회보험 제도를 마련하여 구체적인 실업과 사고에 대한 정책적 실행을 하고 있다. .

(6) 제6조. 준사(竣事)

진흙을 마칠 때 유의할 점을 구체적으로 제시하고 있다. 다산은 진흙이 끝난 후 점검할 사항, 상벌 및 보고사항 등을 구체적으로 제시하고, 지친 백성을 배려함으로써 흐트러진 공동체가 다시 자생할 수 있도록 민생의 안정에 소홀함이 없기를 주문하고 있다[11].

현재 사회복지정책에서는 국민의 생활을 보호하고 지원하는 일을 지속적으로 추진하고, 문제가 발생할 경우 신속하게 대처하여 해결할 수 있는 사회복지서비스 제도를 마련하여 실시하고 있다.

III. 애민 육조와 진황 육조의 사회복지 정책 연계성 분석

1) 사회복지정책 지표에 따른 애민육조(愛民六條) 분석

한국사회복지정책은 행복이음을 통한 사회복지 전반의 분야를 분류하고 있다. 행복이음은 2020년에 개정된 한국사회복지정책지표를 근간으로 분류되어 있다. 한국사회복지정책지표는 인구, 가구·가족, 건강, 교육·훈련, 노동, 소득·소비·자산, 여가, 주거, 생활환경, 범죄·안전, 사회통합, 주관적웰빙의 12 영역으로 분류되어있다.

한국사회복지정책지표에 따라 애민6조를 분석한 결과 사회복지정책지표 12 영역 중 가구 및 가족 분야와 소득 및 경제분야가 가장 많은 연관성을 가지고 있었다. 이는 애민6조의 사회복지 관련 문장 35 문장 중 각각 7문장의 연관성을 보여 각 19.45%의 연계성을 보이고 있었다. 이 밖에 건강관련, 안전문제, 사회통합 부분이 11.1%로 다

음 순위를 차지하였다.

위의 분석 결과에 따라 조선시대 목민심서 애민 6조에서 보여준 가족정책과 소득정책은 여전히 오늘날에도 한국 사회복지정책의 주요정책으로 실시되고 있고, 사회보장인 건강보험과 국민의 안전과 사회갈등 해결을 위한 사회통합은 사회복지정책의 중요한 정책 분야로 마련되어있다.

2) 사회복지정책 지표에 따른 진황육조(賑荒六條) 분석

한국사회복지정책지표는 인구, 가구·가족, 건강, 교육·훈련, 노동, 소득·소비·자산, 여가, 주거, 생활환경, 범죄·안전, 사회통합, 주관적웰빙의 12 영역으로 분류되어있다. 한국사회복지정책지표에 따라 진황6조를 분석한 결과 사회복지정책지표 12 영역 중 사회통합 분야가 가장 많은 문단으로 연관성을 보이고 있었다. 진황6조의 사회복지 관련 문장 52 문장 중 사회통합 분야는 21문장, 40.4%의 연계성을 보이고 있었다. 또한 소득 분야는 13문단으로 25%로 다음 순위의 연계성을 보이고 있었다.

위의 분석 결과에 따라 조선시대 목민심서 진황 6조에서 보여준 사회통합 정책과 소득정책은 조선시대 목민심서에서부터 사회복지정책의 중요성을 강조해온 연계성을 확인하였다. 여전히 사회통합과 소득정책은 오늘날에도 한국 사회복지정책의 주요정책으로 구현하여 실시되고 있다.

III. 결론

목민심서 애민과 진황 편 의 내용 분석을 통하여 오늘날 사회복지정책의 연계성을 살펴보고았다.

그 결과 애민육조에서는 양로(養老)에서 노인복지법과 노인 복지서비스의 기초내용을 담고 있었고, 자유(慈幼)에서는 유아 및 아동과 관련한 복지정책 서비스, 관질(寬疾)을 통해 장애인 복지의 가치체계과 정책 방향을 확인하였으며 구제(救災)에서는 사회적 위기와 재난대응에 대한 사회통합을 요구하고 있음을 알 수 있었다. 이는 또한 이는 사회복지정책지표를 통해서도 가족안전, 소득보장, 건강정책, 사회통합 등의 사회복지정책의 주요영역이 강조되어왔음을 확인하였다.

또한 진황 6조의 분석을 통하여 비자(備資), 규모(規模), 보력(補力) 등에서 사회보장제도와 사회보험제도의

기초 이념과 가치뿐만 아니라 구체적 정책 시행 내용까지 담고 있음을 살펴보고았다. 사회복지 시설을 구비하여 각 대상별 체계적 사회복지서비스를 시행하고 있는 오늘날 사회복지정책 및 사회복지 정책 등은 진황6조를 통하여 그 근간을 확인할 수 있었다. 이는 현재 정책 시스템인 사회복지정책지표를 통해서도 사회통합과 소득보장 부분의 강조가 진황6조에서 두드러지게 나타남을 확인하였다.

본 연구는 목민심서 애민육조와 진황육조의 분석으로 조선시대 사회복지정책의 구체적 내용을 살펴보고있고 이에 대한 오늘날 사회복지정책의 연계성을 파악하였다. 목민심서 애민과 진황 편 만으로 조선시대 복지정책을 파악하기에는 한계가 있으나 오늘날 사회복지정책지표와의 연계성은 한국적 사회복지정책 구현의 이론적 근간을 마련하였다는 의의를 찾을 수 있다.

References

- [1] Hyekyung Lee (1996). Identity of Korean social welfare studies. Yonsei Social Welfare Research 3: 41-57.
- [2] Hyungbin Kim, Seungwon Lee (2019). Ideological discussion of social welfare administration through Dasan's social welfare ideas. Korean Society of Local Government Conference Proceedings, 81
- [3] Hyungbin Kim, Seungwon Lee (2019). Ideological discussion of social welfare administration through Dasan's social welfare ideas. Korean Society of Local Government Conference Proceedings, 91
- [4] Gwangmo Lee, Unseop Eom, and Hyeongjun Kim (2010). A study on Dasan's welfare community administrative thought. Korean Journal of Public Management, 24(3), 139-164
- [5] “慈幼者先王之政也歷代修之以爲令典.”
- [6] “鰥寡孤獨謂之四窮窮不自振待人以起振者學也.”
- [7] “鄉承吏校有喪有死, 宜致賻問以存恩意.”
- [8] “凡有災厄其救焚拯溺宜如自焚自溺不可緩也.”
- [9] Gwangmo Lee, Unseop Eom, and Hyeongjun Kim (2010). A study on Dasan's welfare community administrative thought. Korean Journal of Public Management, 24(3), 139-164
- [10] “乃設賑廳乃置監吏乃具鑄釜乃具鹽醬海帶乾蝦.”
- [11] “歲事旣判宜飭水田代爲旱田早播他穀及秋申勸種麥.”

- [12]“救荒之草可補民食者宜選佳品令學宮諸儒抄取數種使各傳聞.”, “凶年除盜之政在所致力不可忽也得情則哀不可殺也.”
- [13]“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查情實毋敢虛張.”, “善與不善其功其罪詳觀法令斯可以自知矣.”
- [14]Statistics Korea (2020), 2019 Korean social indicators.

※ 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임