

# 왕의 역할변화와 공적구제(고대를 중심으로)

홍금자\*

- I 서론
- II 고대 농민의 빈궁화
- III 고대 공적구제의 특성
- IV 고대 왕의 역할변화와 공적구제
- V 결론

## I. 서론

본 연구는 사회복지의 전사(前史)인 고대 공적구제사(公的救濟史)를 체계화하기 위한 기초연구로서 행해졌다. 한국의 사회복지사에 대한 연구는 어느 시대를 불문하고 활발히 이루어지지 않고 있는 실정이지만 특히 고대사에 관한 연구는 더욱 낙후된 영역이라 아니 할수 없다.

역사적 사건이란 비록 그것이 어느 시기의 것이라 하더라도 과거.현재.미래가 확연히 구분되어 별개의 것으로 존재하는 것이 아니고, 과거.현재.미래가 각기 비연속의 기저에 연속성을 갖는 까닭에 현재라는 시점에서 과거를 평가할 수 있을 뿐 아니라, 미래를 예측할 수도 있는 것이다. 따라서 고대 구제사에 관한 연구는 前史로서는 물론이지만 근대및 현대의 사회복지사와의 비교의 준거로서도 유의하게 활용될 것이라 생각한다.

고대 우리나라에서 행해진 구제의 특징은 국가에 의한 공적구제가 주류를 이루었다는 점이다. 그러면서도 왕정이었던 만큼 왕의 자의(恣意)에 의존하는 바가 지극히 컸다. 때문에 고대 왕의 역할변화는 우리 민족의 구제제도, 특히 공적구제와 긴밀한 상관관계를 가질 수 밖에 없었으리라 생각된다.

따라서 본 연구는 고대의 공적 구제를 역사적 사회적 존재<sup>1)</sup>로 인식하면서 그 특성을

\* 선문대학교 사회복지학과 교수

1) 吉田久一, 社會事業理論の歴史, 一粒社, p10, "사회복지는 역사적 사회에 흡수되면서 동시에 역사를 창조해 가는 역사적 사회적 존재이다."

알아보고 고대 왕의 기능 및 역할의 변화가 구제제도 및 정책에 어떻게 반영되어 왔는가를 탐색하는데 목적을 둔다. 이를 기반으로 사회복지가 갖는 역사적 연속성과 비연속성, 보편성과 특수성도 탐색해보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 주로 고대 구제사 연구의 제1차적 사료인 "삼국사기"<sup>2)</sup>와 "삼국유사"<sup>3)</sup>에 의존하여 행하였다. 고대사의 전반적 연구에 관한 한 兩書 이외의 사료가 거의 남아있지 않기 때문에 많은 어려움이 따른다. 그러나 "삼국사기"에는 구제의 원인, 시기, 구제방법, 구제대상자 따지를 발췌해 낼 수 있을 정도의 기사가 실려있고 "삼국유사"에는 "삼국사기"에서 찾기 어려운 우리민족의 생활 자체에 관한 얘기가 실려 있어 兩書를 상호보완적으로 활용<sup>4)</sup>하면서 연구를 전개<sup>5)</sup>했다. 또한 필자의 학위논문<sup>6)</sup>에서 도출해 낸 고대 공적구제의 실태 및 특성 등에 관한 자료를 근거로 연구를 진행했고 고대 왕의 기능에 관해서는 先學이신 井上秀雄氏의 연구<sup>7)</sup>를 참조했다.

일반적으로 사회복지의 개념은 복지에 대한 국가적 책임과 이에 대한 국민의 권리를 강조하는 현대적 개념으로 받아들여지고 있다. 그러나 본 연구에서는 '복지와 관련된 모든 사회정책'이라는 개념으로 最廣意로 해석·적용하였다.

고대는 편의 상 멀리 신화시대에서 부터 부족국가, 삼국시대(고대전기)를 거쳐 통일신라시대(고대후기)까지를 망라<sup>8)</sup>하는 시대적 개념으로 사용하고자 한다.

- 2) Helen Perlman은 사회복지의 본질적 요소로 문제, 대상자, 과정(처우) 기관의 4가지를 제시한 바 있는데, "삼국사기"에 실린 구제 기록에서 충분하다고는 할 수 없지만 4요소를 발췌해 낼 수 있었다.
- 3) "삼국사기"에 부족한 생활사적 요소를 "삼국유사"는 충분히 전달하고 있어 사회복지사 연구에도 많은 도움을 주는 귀중한 사료라 생각된다.
- 4) 삼국사기 삼국유사 이외에 진흥왕 순수관경 창녕비명(561년)과 남산신성비명(591년2월 남산신성 축조시 서약을 위해 세운 석비로 5개가 발견되어있음)을 先學들의 해석에 의존하여 활용하였고 중국 正史중 동아시아와 관련된 사항을 중심으로 편집해 놓은 "동아시아 민족사" 1,2권(井上秀雄 其他의 주, 平凡社, 1974, 1974)을 참고로 하였다.
- 5) 삼국사기, "삼국유사"에서 자선구제 및 재해관련 기사를 모두 발췌하여 이를 구제원인, 자구책, 구제방법, 구제대상자 별로 분류하여 통계 처리함.
- 6) 洪金子, "韓半島に於ける古代韓國の社會福祉史考", (日本女子大學院 博士學位請求論文), 1992; 洪金子, 韓國の社會福祉發達史I.(古代編), 螢雪出版社, 1994.
- 7) 井上秀雄, 古代朝鮮史序說-王者と宗教, 寧樂社, 1978.
- 8) 본 연구에서는 편의상 신화시대에서 부족국가 시대를 前古代로, 삼국시대를 고대전기 로 하고, 통일신라시대를 고대후기로 구분하여 연구를 전개하였다.

## II. 고대 농민의 빈궁화

### 1. 빈궁화의 원인

고대의 토지는 원칙적으로 국유였던 관계로 농민들은 토지의 소유자로서가 아니라 점유자로서 생산에 참여<sup>9)</sup>했다. 고대 국가가 농민들의 토지 점유를 인정해 준 댓가로 농민에게 부과한 의무는 租·調·力役<sup>10)</sup>이었고 이것이 율령이 공포·시행된 이후부터는 더욱 강력하게 조직화되어 농민의 부담을 가중<sup>11)</sup>시켰다.

고대 농민의 빈궁화는 크게 자연재해와 사회적 요인에 의한 빈궁화의 2가지 요인에 의해 진행되었다고 할 수 있다. 자연재해는 전 생활을 농업에 의존해 살아 온 고대인들에게는 피할 수 없는 난제였던 것이다. 더욱이 산악농업이 많은 데다, 과학적 수리시설도 거의 갖추어지지 않았던 시대였던 만큼 재해를 입었다 하면 그 피해의 규모가 매우 컸다.

재해를 만나 빈곤해진 농민들은 채무자가 되거나, 귀족 및 부호의 노예가 되든가, 타국으로 流亡을 갈 수 밖에 달리 방법이 없었다. 재해에 의해 빈궁화 한 농민이 토지를 버리고 멀리 流亡해 가면 그 땅은 점차 권력자의 손에 들어가 버려, 지배 권력층의 대토지 소유화가 진행되어 갔다. 왕족이나 귀족이 남의 토지나 노예를 강탈하여 대토지 소유자가 된 사례로 고국천왕 12년(190), 시자어비류(市者於卑留)와 평자좌가로(評者左可虜)는 왕후의 친척이었는데, 권력을 잡게되자 남의 자식이나 딸들을 양탈해 가고 남의 경지나 택지를 빼앗아 갔다는 사례<sup>12)</sup>를 들 수 있다.

또한 우리민족의 고대사의 전반은 통일을 둘러싸고 삼국이 속명적인 전쟁을 반복하지 않으면 안되었던 시기이기도 하다. 삼국이 다투어 영토확장 및 통일을 성취하기 위해 전쟁을 거듭<sup>13)</sup>하는 동안, 농민들은 무거운 租·調·力役(전쟁노역을 포함함)의 부담으로 인해 점점 더 힘겹게 생활할 수 밖에 없었다.<sup>14)</sup>

고대 농민에게 지워졌던 이 같은 부담은 律令의 도입 이후 부터 체계화 되기 시작했고

9) 임권상, 삼국의 경제 구성에 관한 몇가지 문제, 삼국시대의 사회경제 구성에 관한 토론집, 一松亭, 1989, p113.

10) 한국의 고대 율령체제에 대해 庸의 실시를 놓고 이를 부인하는 학자(石上英一)와 存在說을 주장하는 학자(李丙燾, 田鳳德)로 나뉘어 논란의 여지가 많은 바 여기서는 租·庸·調라는 표현을 피한것임.

11) 龍川政次郎, "律令時代の農民生活", 邊江書院, 1969, pp228-230.

12) "삼국사기" 권18, 고구려본기 6, 고국천왕 12년조.

13) 吉田久一, 日本社會事業の歴史, 勁草書房, 1966, pp20~21

14) 김철준, 한국 고대국가 발달사, 학생사, 1981, p94

이로 인해 농민의 생활은 더욱 더 비참한 상태로 빠져들어 갔다.<sup>15)</sup> 이는 당시의 농민들이 아사할 정도의 빈곤상태에서 자구책으로 사용한 자손매매, 流亡, 도적 봉기 등이 律令制가 실시된 이후에 더욱 늘어나는 것을 보아도 알 수 있다(표2 참조). 이 같은 사회구조로 부터 생성된 대표적 구제 대상자로는 遊食者<sup>16)</sup>와 庸力, 庸作者<sup>17)</sup>를 들 수 있는데, 그들은 부족 공동체의 분화과정에서 생산활동으로 부터 떨어져 나온 사람들로 공동체 안에서는 선량한 농민들이었던 것이다.

## 2. 고대농민의 의무

고대 농민들의 빈곤을 더욱 가속화시켰던 것이 律令體制下의 稅 부담이었던 만큼, 그 내용을 살펴 보는 것은 매우 의의있는 일이라 생각되기 때문에 고대 농민들의 생활과 직접 관련된 내용을 간단히 살펴보기로 한다.

律令體制下에서의 고대 농민들의 稅 부담은 租, 調, 力役의 세가지 형태였다.

租는 토지의 생산능력에 따라 부과된 稅였다. '隨書'에 의하면 고구려의 租는 1호당 上戶가 一石, 次戶가 5斗<sup>18)</sup>였는데 비해 丁男에 부과되었던 人稅는 1인당 布 5匹, 곡물 五石<sup>19)</sup>이었고 遊人<sup>20)</sup>은 3년마다 1회의 稅制로 10인을 합쳐 稅布로서 一匹을 납부했다고 되어 있다. 즉 人稅가 上戶의 租 부담액보다 훨씬 높은 고부담액 이었음을 알 수 있는데, 이를 통해 고구려의 收稅가 田畝보다는 사람 중심으로 실시 되었음을 알 수 있다. 이는 당시의 田制가 소유가 아닌 점유만을 인정하는 형태였지만 많은 토지를 점유한 사람에게는 유리한 稅制였던 반면, 아주 적은 농토를 점유하거나 용작을 하면서 가까스로 연명을 하던 농민들에게는 매우 불리한 租稅방식이었다는 것을 짐작케한다. 遊人이란 빈민 또는 용작민으로 일찍부터 고구려에서는 빈민을 일반농민과 구별하여 조세부담을 경감시켜 주었던 흔적을 찾아볼 수 있다.<sup>21)</sup>

이 외에 고대 농민들에게 큰 부담이 되었던 稅目으로는 調와 力役을 들 수 있는데, 삼국

15) 김철준, 상계서, p126

16) 삼국사기 권26 백제본기4 무녕왕 10년조, 驅內外遊食者歸農, 삼국사기 권3, 신라본기 3 소지왕 11년조, 春正月, 驅遊食百姓歸農등의 기록에서 등장하고 있다.

17) 不能得升斗之食, 是以哭耳. 臣貧窮常以傭力養母. 今歲不登, 無所傭作

18) 井上秀應 & 他譯註, 東アジア民族史1, 隨書, 高句麗傳

19) 井上秀雄 & 他譯註, 上揭書

20) 遊人の 실태는 명확하지 않지만 고려시대의 閑人과 닮은 존재였던 것으로 생각된다. 閑人은 하급 관인신분 소유자 내지는 계승자였지만 관위는 갖지 않았고 예비역으로서 軍역이 부과되었다.

21) 白南雲, 朝鮮社會經濟史, 汎友社, 1933, p191

중 유일하게 신라의 기록만이 남아있다.

신라는 진평왕 6년(584년) 調府를 설치하여 稅로서 調를 수납하는 일을 관장케 했다. 신라에는 村마다 麻田, 甍 밭, 栢子木과 秋子木이 있었는데 麻田이나 甍밭에서 나온 산물을 이용해 만든 絹이나 麻가 正調에 해당 되었고, 秋子木에 대한 부과가 雜調에 해당<sup>22)</sup>되었다.

力役이란 국가에 의한 노동력의 징발을 말하는 것으로 力役에는 일반적으로 軍役외에 중앙力役과 지방力役, 그리고 잡색역이 있었던 것으로 추측되지만, 우리나라 고대사에 잡색역에 관한 실시기록은 남아있지 않다.<sup>23)</sup>

기록이 남아있는 軍役に 대해 살펴 보면 軍役은 성년 남자에게만 부과되었던 것으로 기간은 3년으로 1회에 한정되었다. 부과기간이 3년이라고는 하나 그 때 그 때의 국가 사정에 따라 변동이 심했던 듯하며 軍役의 징발의무가 얼마나 철저히 요구되었고 군역에 동원된 국민들이 얼마나 비참한 생활을 했던가는 '薛氏女의 사해'<sup>24)</sup>를 통해 충분히 미루어 짐작할 수 있다.

力役은 律令體制 下의 농민부담 중 가장 농민을 괴롭혔던 것으로 力役에의 징발횟수가 많으면 많을수록 농민의 유망횟수가 많아지고 있음이 이를 입증하고 있다. 力役의 내용에는 제방, 성(城)<sup>25)</sup>, 성벽<sup>26)</sup>, 궁실축조 및 수리, 변경수비, 왕묘지키기<sup>27)</sup> 등이 있었다. 연령적으로는 丁에 해당되는 人民이 징발되었는데, 丁의 개시연령은 삼국 모두 15세로 이는 중국의 16세보다 1세 더 어린나이에 해당된다.<sup>28)</sup>

### III. 고대 공적구제의 특성

#### 1. 공적구제의 원인

고대 자선구제의 원인은 크게 재해원인과 재해이외의 원인의 두 가지로 분류할 수 있다.

##### 1) 재해원인(표1-1)

22) 石上英一, "古代に於ける日本の稅制と新羅の稅制", pp244~246

23) 龍川政次郎, 上掲書, pp225~231

24) 삼국사기, 권 48, 열전8, 薛氏女편

25) 石上英一, 上掲論文, pp230~231

26) 노중국, "고구려 울령에 관한 시론" 연세대 국학연구원, 동북학지 제21집, 1979, p.162.

27) 노중국, 상계논문, p163

28) 旗田魏, "新羅の村落" I. 歴史學研究 226호, 1958, pp.6~9.

고대 한국의 주된 자연재해로는 한해를 비롯하여 기근, 서리, 메뚜기, 홍수, 폭풍우, 우박, 화재, 흉작, 역병, 지진, 천재이변, 大雪 등에 의한 피해를 들 수 있다.

그 중에서 발생빈도가 높을 뿐 아니라 피해를 많이 주었던 재해원인으로는 한해, 기근, 폭풍우, 서리, 메뚜기, 우박, 홍수에 의한 피해의 순으로 나타났다.

삼국을 비교해 볼 때 고구려의 경우 북쪽 추운 지대에 위치한 관계로 서리나 우박의 피해가 타 2국에 비해 많이 보였다. 백제는 한해와 기근의 발생율이 높게 나타났는데 농업 의존도가 고구려 보다 높은 백제로서는 자연재해에 의한 타격이 다른 나라보다도 더 큰 생활에 위협을 가져왔을 것으로 사료된다.

신라의 경우는 홍수와 폭풍우에 의한 피해가 자주 나타나 재해의 발생이 각국의 지리적 위치와 깊은 상관관계를 가지고 있음이 드러났다.

재해원인 중에서 고대 국가들이 구제에 가장 힘을 기울였던 것은 기근, 한해, 홍수, 황해(蝗害)의 순이었다. 특히 기근 때에는 전·후기를 불문하고 각국이 가장 적극적으로 구제를 행하였으며 기근시 구제방법으로는 발창구제, 진곡, 진흙, 의식하사와 같은 물질적 구제를 행한 것으로 나타났다.

이 사실에서 고대의 자선구제는 응급적 원인에 대해 즉시적이고도 일시적 구제를 실시했다는 것을 알 수 있다.<sup>29)</sup>

재해 구제책으로 가장 많이 사용되었던 방법은 발창구제, 대사, 위무, 제사, 진흙, 진곡, 조세감면이었다.

또한 고대 전기에는 지진과 천재이변에 대해 고대전기에는 전혀 구제를 실시하지 않았던 반면, 후기에 접어들어서는 새로운 구제원인으로 등장하고 있어 후기의 天人상관설 및 경천애인사상의 발전<sup>30)</sup>을 엿볼 수 있다.

## 2) 재해이외의 원인(표 1-2)

재해이외의 원인으로는 왕의 즉위, 태자책봉(立太子), 行幸, 사자로 부터의 헌상, 당과의 관계, 풍작 등과 같은 경사요인을 들 수 있다.

후기에는 전쟁 후의 논공행상이나 신년축하, 유언, 책기, 1회다산 등의 원인이 새롭게 나타나고 있다. 이는 전쟁을 수행하는 과정에서 농민의 지위가 향상되었다는 점<sup>31)</sup>과 왕의

29) 洪金子, 上揭書, 1994, pp167~174

30) 田石誠彦, 友郡上代思想史研究, 藤井書店, 1943, pp207~208

31) 삼국통일과 관련하여 행해진 논공행상을 보면 관직승진 및 곡물, 면포 등의 수여가 하급 군인과 하급관리를 중심으로 행해지고 있음을 알 수 있다.

권력이 점점 강해짐으로써 가부장제적 성격이 전기보다 약화되었다는 사실을 반영하고 있다.

경사 때의 구제방법으로는 대사가 주로 사용되고 있는데, 즉위나 태자책봉 때의 대사는 고대의 관습 또는 의식으로 규정되어 졌던 것이라 생각되어진다.

경사 때의 구제는 行幸 때를 제외하고는 거의가 비물질적 구제를 중심으로 구제가 행해졌다. 서로 먼저 통일을 수행하기 위해 격렬하게 삼국이 투쟁했던 고대전기에는 왕의 行幸 횡수가 잦았을 뿐 아니라 行幸시 물질적 구제 또한 많이 실시되었다. 그러나 통일 이후에는 사회적 불안 등을 구실로 行幸의 횡수가 줄어들기 시작했고 이로 인해 자연히 물질적 시여 횡수도 줄어갔다.

## 2. 공적구제의 방법(표2)

### 1) 구제방법

고대에 공적구제를 위해 사용한 방법으로는 비물질적 구제방법으로 사면, 여수(慮囚), 위무, 공사중지, 제사, 농잠장려, 농경정책, 제방수리.신축, 입양, 논보수, 술제조금지령(禁釀造令), 귀농정책, 논밭(田野) 개척, 관작하사, 관리에 천거, 감상선(減常膳), 책기, 동물우리 설치, 정형논의, 시장이동, 가족동반 부임허용, 불력(佛力)의존, 법령공포, 의학설치, 부채나 죄과 탕감, 해골매장 등의 26종류를 들 수 있다. 반면 물질적구제방법으로는 발창구제, 의식하사, 진곡, 진홀, 조세감면, 시식, 진대법, 종자대여, 정전지급 등의 9종류가 실시되었다.

구제방법의 사용 내역을 삼국별로 비교해 보면 단독 항목으로 가장 많이 사용된 방법이 백제의 제사로 전체 구제방법 중 30%의 높은 비율을 차지했다. 그리고 삼국 모두가 공통적으로 많이 시행한 방법으로는 사면, 제사, 위무, 발창구제, 의식하사, 진곡, 진홀, 농경정책의 순으로 나타났다.

#### (1) 고구려

고구려의 경우 백제와 신라에서 자주 사용된 농업관련 방법(전답의 개척 및 보수, 제방의 개.신축 등)이 보이지 않는다. 이는 고구려의 경우 다른 2국 보다 농업 의존도가 높지 않았기 때문인 것으로 추측된다.<sup>32)</sup> 실제 타2국이 논농사 중심이었음에 반해 고구려는 밭농사 중심의 국가로 농업 수확량이 타 2국보다 적었다.<sup>33)</sup> 그리하여 부족한 식량의 부족분을

32) 井上秀雄, 古代韓國史, 1981, pp261~263

목축으로 보충하였기 때문에 생활이 타 2국과 다를 수 밖에 없었던 것이다.<sup>34)</sup> 이 처럼 구제 방법은 당시의 생활이나 자연환경과 긴밀한 관계를 가지면서 각 국의 풍토 속에서 성장, 발전해 갔다고 말할 수 있다.

타 2국과 비교해 볼 때 곡물이 충분하지 못했던 고구려에서 비상식량 비축을 위한 조직적인 진대법이 3국 중 가장 먼저 실시된 것도 이러한 맥락에서 이해되어진다.

## (2) 백제

백제는 구제방법으로 제사를 가장 많이 사용하였으며, 비물질적 구제방법의 사용률도 가장 높게 나타났다.

이는 백제가 유교의 영향을 많이 받은 국가였다는 사실과 관련지워 이해할 수 있으리라 생각된다.

한편 백제는 발창구제나 진곡과 같은 물질적 구제의 경우 구제횟수에 있어서는 타 2국보다 떨어지지만 1회구제시 구제물의 양이 훨씬 많을뿐 아니라<sup>35)</sup>, 타 2국에서는 볼 수 없는 팔려간 아동에 대한 구제사례<sup>36)</sup>도 발견된다. 이를 통해 백제는 타 2국에 비해 구제대가나 생산성을 염두에 두지 않는 순수한 구제를 시행한 국가였던 것으로 생각된다.

## (3) 신라

3국 중에서 가장 다양하게 여러 구제방법을 사용하면서도 적극적으로 구제를 시행한 나라가 신라였다. 또한 신라는 구제를 실시함에 있어서도 상당한 수준의 운영의 묘를 살려가면서 구제정책을 실시한 국가로 평가된다. 긴급할 때에는 물질적 방법을 즉시적으로 사용하여 위기를 피하는가 하면 평상시에는 비물질적 방법을 사용함으로써 재정적 지출을 가능한 한 줄이고자 노력한 흔적이 보이기 때문이다. 신라가 사용한 비물질적 구제방법에는 농업관련 정책에 힘을 기울여 토지 생산력을 높일 수 있는 우차나<sup>37)</sup> 우경을 도입<sup>38)</sup>하는

33) "요동은 동방 천리 지점에 위치하며 지역은 2천리에 이르고 사방에 큰 산과 깊은 계곡이 많다. 경지면적이 넓지않아 열심히 경작해도 생활하기가 어려울 정도로 식량이 부족하다"는 내용이 후한서 고구려전을 비롯하여 삼국지위지 고려전과, 양서(梁書) 고구려전등에 기록되어 있다.

34) 식량이 부족하여 고구려 사람들의 풍속에는 음식물을 절약하는 풍속이 있었다.(삼국지위지 고구려전)

35) 다루왕 11년(38)의 사례에 1인당 2石의 곡물을 비류왕 9년의 사례에는 1인당 3石의 곡물을 하사하고 있어 고구려나 신라의 一斛 또는 二斛보다 2,3배에 이르고 있음을 알 수 있다.

36) 근수구왕 8년(382)의 사례인데, 한해로 백성들이 굶주린 나머지 자식을 파는 사람까지 나타났다. 이에 왕은 국고를 열어 팔려간 아이들을(대금을 변제해주고) 속량해주었다.

등의 선진적인 방법도 발견된다.

#### (4) 통일신라

고대 후기에는 전기 신라가 실시한 구제방책과 거의 대동소이한 방향으로 구제가 실시되었다. 그러나 후기로 갈수록 전기 때 보다 대사와 같은 비물질적 구제방법에 치중해가는 성향을 보였다. 이로 인해 물질적 구제방법은 급속히 줄어들어 반면 전쟁과 관련된 군사원호 구제<sup>39)</sup>는 상당한 수준에서 실시되었다.

또한 전기에는 볼 수 없었던 상대등(上大等)의 상소에 의한 정형논의도 등장하고 있는데, 이는 재해에 대한 책임이 왕 뿐 아니라 상대등이나 시중(侍中)의 책임으로까지 확대되었다는 점과 고대 후기의 왕권 강화가 재해구제에도 그대로 반영되고 있다는 사실을 짐작케 한다.

#### 2) 자구책(표 3)

농민이 자연재해를 만나 아사 직전의 위기에 처해있는 데도 국가로부터 아무런 구제혜택을 받지 못하면 농민들은 그들 나름대로의 최종적 해결책을 강구할 수 밖에 없었다.

고대 농민들이 사용한 자구책에는 나무껍질을 벗겨먹는 구황책<sup>40)</sup>의 이용으로부터 유망(流亡), 자식매매, 도적, 相食 등의 반사회적인 내용등이 포함된다.

나무껍질을 벗겨 먹었던 자구책은 후에 조선조에 이르러 구황식물 개발로 계승되어졌다.

고대의 流亡은 기근과 상관성을 가지고 나타난다는 것이 하나의 특징이라 할 수 있다.

유망은 구제율이 가장 낮았던 백제에서 가장 많이 발견되는 반면(백제의 유망건수 6건) 유입(流入)은 이와 반대로 신라에서 많이 발견(신라에의 유입건수 5건)되고 있어 유망과 유입이 자구책의 빈도및 내용을 좌우하는 중요한 원인이었음을 알 수 있다.

자식매매는 울령의 도입 실시 이후에 더욱 더 심하게 나타나고 있어 당나라에 노비로 자녀를 파는 사례도 나오고 있다.

기근에 의한 고대 농민의 도적봉기는 한국 역사에 있어 농민반란의 초기 형태라 생각되

37) 삼국사기, 권3, 신라본기3, 눌지마립간 22년조

38) 삼국사기, 권4, 신라본기3, 지증마립간 3년조

39) 신형식, 삼국사기연구, 일조각, 1981, p50

40) 후에 조선조에 이르러 "구황벽곡방" "구황절요" "구황촬요"등 구황식물의 종류를 백성에게 널리 알려 기근시백성들이 먹지 못할 초목을 잘 못 알아 이를 먹고 사망하는 일이 없도록 책으로 편찬하여 배포하게 되었다.

어 진다. 특히 신라 후기의 경우 생활고를 견디지 못한 농민들이 도적이 되어 강력하게 저항했던 것이 지방 자립기에의 서곡을 여는 계기가 되는 사례도 발견된다.

고대 농민의 자구책은 초기 단계에서는 자학적, 소극적, 수동적이었던 것이 중·후기에 접어들 수록 점점 더 공격적이고 저항적이며 적극적으로 변화해 갔다.

또한 삼국 중 구제빈도가 비교적 낮게 나타난 백제의 경우 농민들이 사용한 자구책의 종류는 매우 다양할 뿐 아니라 빈도 또한 높게 나타나고 있어 구제를 많이 할 수록 자구책의 빈도가 낮고 구제를 게을리 할 수록 자구책의 빈도가 높아졌음을 알 수 있다.

#### IV. 고대 왕의 역할변화와 공적구제

다음은 공적 구제를 실시함에 있어 왕권이 어떻게 변화되어 왔는가를 살펴보고자 한다. 고대에 실시되었던 우리나라의 복지 형태는 크게 국가에 의해 실시되었던 공적구제와 민간구제로 나누어 볼 수 있다. 민간구제의 주체는 가족을 비롯하여 승려, 화랑, 지방의 부호 등이었는데, 이 중 가족부양에 가장 큰 비중을 두고 실시되었던 것으로 보여진다. 따라서 가족부양이 제대로 이루어지지 못했을 때 가족부양을 보완하는 차원에서 공적구제 및 여타의 민간구제가 행해졌다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 고대사에 관한 한 타국과 비교해 볼 때 민간구제 보다는 공적구제가 더욱 활발히 진행되었던 것으로 보여지는데, 이는 家父長的 전통이 다른 나라보다도 더욱 강하게 그리고 오랫동안 우리 민족을 지배해 왔기 때문<sup>41)</sup>인 것으로 풀이된다.

국가에 의한 공적구제가 지배적이었던 만큼 왕권의 변화는 고대의 구제정책에 큰 영향을 미치게 되었다.

다음은 공적 구제를 실시함에 있어 나타난 왕권의 변화 추이를 살펴보기로 한다.

##### 1. 신화, 부족국가기 — 샤-만으로서의 역할

모든 생산이 공동 노동에 의해 행해지고, 그 생산물 또한 씨족의 공동 소유였던 씨족사회에서도 대표는 존재했다. 그러나 씨족을 대표하는 씨족장이 존재했다고는 하지만 그들

---

41) 대표적 예로서 경덕왕 15년(756) 상대등인 김사인(金思仁)이 재해.이변이 빈발하는것에 대해 상소하여 정치의 득실을 신랄하게 논하는가 하면 혜공왕 13년(777) 3,4월에 계속 지진이 발생하자 역시 상대등인 김양상(金良相)이 상소하여 정치를 비판했다는 사례를 들 수 있다.

은 씨족원에 의해 선출된 사람에 지나지 않았기 때문에 뭔가 과오가 있으면 언제든지 쫓겨 나게 되어 있었다.<sup>42)</sup> 이를 입증할 수 있는 역사적 사실을 '부여에서는 흉년이 들면 그 책임을 왕에게 물었고, 급기야는 왕을 추방한다든지 살해했다'<sup>43)</sup>는 기록에서 찾을 수 있다.

부여 왕은 농민들이 농경작업에 들어가기 전의 준비단계에서 천신에게 천후(天候)의 추이를 점을 쳐 알아낸 다음, 그 결과를 해석하여 농민들에게 전달해야 할 임무를 지고 있었던 것이다. 만일 신의 계시나 점에 대한 해석을 잘 못 전달하여 그로 인해 오곡이 제대로 영글지 못하거나 다른 재해에 의해 흉작이 들었을 때에는 왕에게 그 책임을 엄중히 물어 추궁했다. 나아가 농경의 피해 정도가 어느 정도 심하냐에 따라 퇴위되거나 죽임을 당하기까지도 했던 것이다.

부여 왕과 같은 왕의 샤만적 기능은 초기 고구려에서도 보여진다. 왕은 '植物을 절약해서라도 궁전을 짓는 것을 좋아했는데, 궁전의 양측에 커다란 건물을 지어 그곳에 귀신을 모셨다.' 이 기록<sup>44)</sup>에서, 고구려 왕이 농민을 위한 선정(善政)의 한 방법으로 神殿을 조영하여 보답하고 있음을 알 수 있다. 또한 고구려에는 10월에 하늘을 제사<sup>45)</sup>지내는 동맹제와 수신(水神)을 모셔 제사 지내는 수혈제(隨穴祭)가 있었는데, 이 같은 제사 때에 왕은 이 행사를 주도했을 뿐 아니라 이러한 샤만의 기능을 통해 공동체의 생산을 위해 봉사했던 것이다.

초기 국가에서는 왕권의 형태가 귀족들에 의해 응립되는 형편이었기 때문에 왕은 국제적으로나 국내적으로나 귀족들에게 이용만 당할 뿐, 어차피 실권을 장악할 수가 없었다. 귀족들은 다만 직접 정치적·군사적 중앙 집권 체제를 취하기가 곤란했기 때문에 상징적 통일 이념으로서의 왕을 필요로 했을 뿐이었던 것이다.<sup>46)</sup> 이처럼 왕의 존재가 귀족에게는 사회계약적 요소가 강한 존재로서 기능했지만, 왕과 생산 농민 사이에는 샤머니즘을 매개로 하여 왕의 권위를 인정하고자 하는 풍조가 있었다. 농민들은 샤만으로서의 왕의 기능이 순조로울 때면 적극적으로 그 권위를 칭송해 받들었고, 그렇지 않을 때에는 냉엄하게 왕에게 대응하는 태도를 취했던 것이다.<sup>47)</sup>

## 2. 고대 전기

42) 이 기백, "한국사회발달사론" 金北史學會, "한국사의 이해", 선일문화사, p218

43) 井上秀雄 & 他譯註, 東アジア民族史1, 三國志魏書夫余傳, 東洋文庫, 1990

44) 三國志魏書 東夷傳, 高句麗篇

45) 井上秀雄, 上掲書, 1978, pp22~23

46) 井上秀雄, 上掲書, 1978, p23

47) 井上秀雄, 上掲書, 1978, p24

샤-만으로서의 왕의 역할 및 기능은 초기 단계에서는 농민들의 전폭적인 지지를 얻었는지 모르지만, 생산이 점차 향상되고 사람들의 협력에 의해 천후에 의한 피해가 조금씩 극복되기 시작함에 따라 서서히 변화해 갔다. 특히 이질문화인 유교 및 율령제(律令制)의 도입과 거듭되는 삼국간의 전쟁을 경험하면서 이에 적극적으로 대응할 수 있는 왕의 기능이 요청되기 시작했다. 이로 인해 왕권 또한 종교적 권위에 부가하여 정치적인 권력이 부여되게 되었다.

### 1) 왕권의 형태

각 부족사회에도 국가가 성립되고 난 이후 부터는 정치적, 경제적, 사회적 특권을 세습적으로 향유하는 신분계층이 형성되기 시작했다.<sup>48)</sup> 이로 인해 왕위도 차츰 선거방식에서 세습의 형태를 취하게 되었다. 고대 국가가 왕위의 세습을 유지하기 위해 취한 원칙은 부계(父系)에 의한 계승이었다는說이 유력하다. 고구려의 경우는 미천왕(300~331 재위) 이후부터 왕위의 부자상속제가 하나의 원칙으로 지켜지게 되었고, 신라 또한 적어도 하대(下代)<sup>49)</sup> 이전까지는父子間의 계승을 원칙으로<sup>50)</sup> 하고 있었다는 것을 알 수 있다.<sup>51)</sup>

왕위의 부자상속제는 '왕권은 하늘로부터 주어지는 것이다'라는 유교적 사상과도 합치되는 면이 있어, 당시 중국으로부터 도입된 유교가 왕권 강화의 윤리로서 작용했음을 알 수 있다.

맹자는 '하늘은 말하지 않는 까닭에 왕권은 결국 민의(民意)에 의해 주어지는 것'이라는 사실을 명확히 하면서, '때문에 왕은 국민을 德으로써 인도하고 禮로써 질서를 바로잡아야 한다'고 말했다. 공자가 군주의 "仁政"을 강조하는 이치 또한 맹자의 民本과 다를 바가 없는 것이다.<sup>52)</sup>

이 같은 공.맹자의 民本.위민.仁政사상은 고대 한국의 역대 왕의 통치이념으로서 강한 영향을 미쳤으리라 생각된다. 즉 어떤 군주라 하더라도 패도자(霸道者)는 국민으로부터 충성

48) 三上次男 "大邱地域軍と古代"

49) 신라왕조를 구분하는 한 방법으로 上代는 시조 박혁거세(BC57~AD4재위)부터 진덕여왕까지(647~654재위)를, 中代는 태종 무열왕 때(654~661재위)부터 혜공왕까지(742~765재위)를, 下代는 선덕왕 이후 부터(780~785재위)를 말한다. 중대는 율령체제의 발전기에 해당되며 하대는 율령체제의 쇠퇴기라 할 수 있다.

50) 이종욱, "신라시대의 혈족집단과 상속", 역사학회, 역사학보, 제121집, 1989, p.50.

51) 부자상속의 원칙이 지켜지지 못할 상황에서는 왕의 딸, 사위, 친손자, 외손자, 형제 및 다른 씨족원에게 계승시킨 사례가 있고, 정권 쟁탈이나 능력있는 자를 왕으로 세우려는 시도로 인해 부자가 아닌 자에게 왕위를 계승한 사례도 있다.

52) 윤사순, 동양사상과 한국사상, 울유문화사, 1984

을 보장받을 필요가 없는 존재요, 하잘것 없는 一夫에 지나지 않은 존재일 뿐 아니라 오히려 방벌(放伐)의 대상이 되어야 한다<sup>53)</sup>는 맹자의 사상과도 일치된다. 이렇듯 유교사상은 전래 초기부터 한국의 고대 사상이나 샤-마니즘과 순조롭게 융합·조화되었고<sup>54)</sup> 삼국통일 이후 부터는 사회질서를 수립하기 위해 시대정신을 구현하는데도 왕에게 강력한 영향력을 행사하게 된다. 구체적으로는 설총이 "諷王書"를 왕에게 바쳐 덕치·예치를 강조했던 일이나 최치원이 진성여왕에게 시무책(施務策)을 바쳐 골품제 질서에 반발했던 역사적 사실을 예로 들 수 있을 것이다.<sup>55)</sup>

## 2) 가부장으로서의 역할

우리나라의 고대 국가 형성은 초기, 공동체였던 부족연맹으로 부터 출발한 것으로 가부장적 요소를 강하게 포함하고 있었다. 따라서 국가는 "家"의 확대개념으로 이해되었고 군주는 여러 가부장들의 우두머리였다.

고대 초기의 군주가 자신을 '백성들의 부모'라 칭하고 있는 사례<sup>56)</sup>가 종종 발견되는데 이를 보더라도 고대 왕이 지닌 가부장적 특질을 인정하지 않을 수 없다. 이는 통치자 측의 생각에만 머무르지 않고 피치자인 농민들의 사고방식에서도 찾아 볼 수 있다.

따라서 하늘로 부터 왕권을 부여받은 天下의 부모된 군주는 백성들을 부양할 의무를 지게 되고, 이를 가로막는 天災나 질병을 퇴치하여 생산력을 증대시키는데 전력을 기울여야만 했다. 농민에 대한 구제도 이 같은 맥락에서 의무지워졌으리라 생각되는 것이다.

때문에 생산성의 향상 및 민심의 안정은 물론 농민의 부양 및 구제 또한 이 시기의 군주에게 지워진 중요한 책임이었다. 그 해 농사가 제대로 잘 안되고 흉작이 되면 왕은 자신의 仁德이나 재능의 부족을 탓했다.<sup>57)</sup> 그리하여 왕의 재위 기간 중 다수확이나 좋은 천후 그리고 무재해를 기원하는 제사 또한 이러한 왕의 역할을 수행하는 데 있어 커다란 비중을 차지했다.

왕이 가부장으로서의 기능을 제대로 수행하지 못할 때에는 신하들이 이를 용서하지 않았으며 농민을 대표해서 그 책임을 엄중히 물었다. 봉상왕의 예<sup>58)</sup>가 이를 잘 말해주고 있

53) 윤사순, 상계서, pp20~21

54) 윤사순, 한국의 사상, 열음사, 1984, p29

55) 윤사순, 상계서, 열음사, pp29~31

56) 고구려 고국천왕 16년조(194년):王曰 嗟乎孤爲父母. 使民至於此極. 孤之罪

57) 신라 유리왕 5년(28년)조:予以渺身居上. 不能養民. 使老至於此極. 是予之罪也.

58) 봉상왕은 서리와 눈 때문에 곡물이 메말라 국민이 기아상태에 허덕이고 있는 데도 구제는 커녕 궁전신축을 위한 징발을 감행했다. 이에 국상인 창조리가 간언해도 듣지않

는데, 아직 공동체적 성격이 농후하게 잔존하고 있던 고대 사회에서 군주는 확대된 '家'의 家父長으로서의 역할을 수행했던 것이다.

가부장제적 전제정치는 고대 중국을 비롯, 한국, 일본의 공통된 정치제도였다. 그러나 같은 가부장제적 제도가 존재했다 하더라도 각각 상이점이 발견<sup>59)</sup>되는데, 이는 각국마다 가족제도나 혼인제도가 달랐기 때문에 같은 제도라 하더라도 그 발전 양상이 전혀 다르게 전개되었다는 것을 짐작할 수 있게 한다. 세 나라 중 중국은 가족의 독립성이 가장 강했기 때문에 공동체적 성격에서 가장 빨리 벗어나 절대적 전제정치로 전환할 수가 있었다. 그러나 가족의 독립성이 아직 미약했던 한국과 일본에서는 상당기간 동안 가부장적 제도가 존속되었다.

### 3. 고대 후기-仁德者로서의 역할

고대 전기와 같은 가부장적 특징도 유교의 발전 및 율령의 실시 이후 부터는 조금씩 변화되기 시작하여 전제군주적 성격을 띄게 된다.<sup>60)</sup> 유교의 발전 및 율령의 실시로 인해 이론적으로나 법적으로나 仁德정치, 즉 德治와 전제정치와의 일체화가 합리성을 갖게 되었고 왕의 순수한 가부장적 성격이 점차 약화되기 시작한 것이다.

이 시기에 실시된 공적구제 사례에서 나타난 특징은 역대 왕의 정치적 업적과 구제실적이 일치하기 시작한다는 사실이다.<sup>61)</sup> 이는 고대 전기에 왕의 정치적 평판과 구제업적이 상반되는 예<sup>62)</sup>가 많았던 것과 좋은 대조를 이룬다. 이를 통해 고대후기 부터는 왕의 구제행위가 仁政의 一端이면서 또한 왕권강화의 수단으로서 정책적으로 행해지기 시작했다는 것을 추측할 수 있다.

재해와 관련한 책임 추궁의 대상도 이전까지는 주로 왕을 대상으로 하여 이루어지던 것이 바뀌었다는 점 또한 빼놓을 수 없는 중요한 특징이다. 부족국가 시대에는 농민이 왕에게 책임을 물었던데 반해, 고대 전기에는 주로 농민을 대신하여 신하가 왕에게, 그리고

---

왔기 때문에 결국 왕을 폐위시키기에 이르렀다.

59) 魂頭清明, 律令國家と農民, 嵩書房 1979, p24

60) 井上秀雄, 古代韓國史, 1981, p209

61) 예로써, 문무왕은 생전에 삼국통일을 완성하여 그 정치적 평가가 매우 높은 왕인데 그의 戰後의 논공행상이나 德政令의 실시, 유언에 나타난 애민사상 등에서 복지에 대한 관심 또한 매우 컸던 왕임을 알 수 있다.

62) 고구려의 소수림왕과 백제의 동성왕을 들 수 있는데, 예를 들면 소수림왕은 율령의 반포를 비롯하여 태학의 설립 및 불교도입 등의 많은 정치적 업적을 남겼지만 역병이 유행하고 한해로 인해 기민이 발생함에도 이를 방치한 탓에 백성들은 서로 상식하는 극악의 상태에 까지 이르렀다는 사례를 들 수 있다.

왕 스스로가 자신의 책임임을 통감하면서 왕 자신을 꾸짖었었다. 그러나 고대 후기에는 왕이 자신의 책임을 피하고 타인(신하)의 탓으로 책임을 전가하는 방식으로 바뀐 것이다. 대상이 된 희생양은 당시 仲待(侍中)를 맡았던 사람들로, 흉작 및 그 원인이 되는 천재지변에 대해 책임을 물어 이들을 면직시킨 사례가 증가하고 있음을 알 수 있다.<sup>63)</sup> 전후를 살펴 뚜렷이 그 因果관계(재해--中侍임면)를 추측케 하는 사례만 해도 7C에서 9C에 걸쳐 무려 20件이 발견된다.

왕권이 강화됨에 따라 고대 왕들은 이제 자기자신을 재해의 희생자로 삼았던 일을 그만두고 신하에게 그 책임을 전가시키면서 왕 자신은 仁德者로서의 위치를 지키려 했던 것이다.

이 같은 현상은 고대후기 통일신라 시대의 전성기를 기점으로 약화되어 갔고 하대에는 귀족정치적 성격이 강해지면서 구제회수 또한 감소하게 되었다.

#### 4. 각 왕별 구제업적(표4)

이상 고대 왕권의 기능과 구제와의 상관관계를 세 시기로 나누어 살펴보았다. 고대 왕들은 사·만 — 가부장 — 仁德者로서의 기능을 수행하면서 농민들을 부양하기 위한 방책으로서 구제정책을 실시했음을 알 수 있었다.

그러나 구제가 고대 왕에게 지워진 의무였음에도 불구하고 역대외 모든 군주가 구제를 적극적으로 실시했다고는 말하기 어렵다. 이는 구제가 고대 왕의 기능을 완수하기 위한 중요한 방책이었음에도 그 의무를 이행하는 양태는 각 왕에 따라 커다란 차이를 보이기 때문이다. 필자는 그 주된 원인으로 군주의 개인적 성격(또는 국민에 의한 평판)과 당시 국가의 재정상황을 들고자 한다.

고구려 왕 중에서 구제건수가 가장 많은 왕은 太祖大王(59~146년 재위)과 평원왕(531~546년 재위)순으로 나타났고 백제는 시조인 온조왕(BC18~28년 재위)이 가장 많았다. 전기 신라에서 가장 구제건수가 많은 왕은 소지왕(479~500년 재위이고), 후기 신라의 경우는 성덕왕(702~737년 재위)으로 특히 성덕왕은 고대 전체를 통털어 구제에 대해 가장 적극적인 군주로 드러났다.

이 처럼 많은 구제업적을 남겼고 구제에 대해 적극적이었던 왕의 성품 및 인물평을 도표화한 것이 [표4]이다.<sup>64)</sup> 이는 적어도 3건이상의 구제실적을 남긴 왕에 대한 성격 및 인물묘

63) 井上秀雄, 상계서, p159

64) 이는 각국 군주 중 재임기간 동안 4건 이상의 구제업적을 남긴 왕들 중에서 삼국사기에 기록된 각 왕의 성품과 관련된 기사를 뽑아 작성한 것으로 관련기사가 없는

사를 뽑아 작성한 표인데, 그 안에 관용, 중용, 관대, 은후, 위신, 인망, 인애, 자비, 검소, 애무, 겸허등 仁德과 관련되는 어구가 상당히 많이 묘사되어 있음(관련어구는 음영을 표시함)을 볼 수 있다. 여기서 군주의 성격과 구제가 전혀 무관한 것이 아니었음을 알 수 있다. 이를 통해 고대인들이 군주의 자격으로 구제에 적극적인 왕을 강력히 요구하며 기대했을 것으로 추측해 볼 수 있다.

## V. 결론

이상 고대 구제정책의 특징 및 왕권의 변화에 관해 살펴보았다.

특기할 것은 고대 삼국이 각각 실시한 공적구제 사례에서 사회복지가 갖는 보편성과 특수성이 발견되었다는 점이다. 율령제를 도입한 것 하며 유.불.선 3교를 사상적 배경으로 하여 구제를 행했던 것은 삼국 모두가 공통적인 사항이었다. 그럼에도 불구하고 각국 별로 실시한 구제제도에서는 특수성을 발견할 수 있었다.

고대 국가 중에서 유일하게 물질적 구제에 치중하여 구제정책을 행한 국가로는 고구려를 들 수 있다. 이는 고구려가 대륙국가들과 접하고 있어, 일찍부터 중국 등의 대륙국으로부터 영향을 받았기 때문일 것으로 생각된다. 또 진대법이 일찍이 실시되었던 것도 타 2국보다 식량이 부족한 환경적 요인 때문임을 알 수 있었다.

신라에서는 화랑도가 고대구제의 주체적 역할을 담당했는데, 이를 보더라도 똑 같은 제도나 똑같은 종교의 영향을 받았다 하더라도 일단 이것이 다른 문화 속에 유입이 되면 그 나라의 문화나 풍토에 어울리게 변화해 가지 않을 수 없고 이와 같은 맥락에서 각국은 일면 보편성을 유지하면서 일면 나름대로 독특한 구제정책 및 제도를 시행하였다는 것을<sup>65)</sup> 알 수 있다.

고대 구제와 관련하여 왕에게 기대되었던 역할 및 기능은 샤-만으로 부터 확대된 '家'의 家父長을 거쳐 仁德者의 기능으로 까지 변화되어 왔음을 보았다. 그리고 왕의 기능 및 역할이 변화함에 따라 구제제도. 정책의 추이도 변화되었음을 고찰해 보았다. 이를 간단히 정리해 본 것이 <표 5>이다.

샤-만의 기능은 신화시대에서 부족국가 시대에 걸쳐 기대되었던 기능으로 이 시기는 일본과 많은 유사점이 발견된다. 샤-만은 하늘, 해, 물에 관해 예언하고 농민들에게 그 예언

것은공란으로 처리했음.

65) 一番ヶ瀬康子, 講座 社會福祉2, 社會福祉の歴史, 有斐閣, 1981, p2

을 전달하는 것이 주된 기능으로, 예언이 잘 못 전달되어 흉작이 되거나 재해가 일어나면 왕은 추방되거나 살해되었다. 이 시기의 구제활동은 왕의 사-만으로서의 기능수행의 일환으로 행해졌던 것이다.

이후 중국으로부터의 영향을 받아 율령이 공포되고 유교가 도입되자 왕권은 점점 강해져 갔다. 그러나 왕권이 강해졌다 해도 고대 한국의 왕권은 중국과는 달리 가부장적 특질이 오랫동안 존속되었다. 이 때문에 가부장으로서의 역할을 다하기 위한 농민부양책으로서 구제가 행해지게 되었던 것이다. 그것이 삼국통일과 동시에 율령 및 유교가 발전하게 되면서 왕권 강화에 이론적·법적 합리성을 제공하게 되자 구제 또한 왕권강화의 한 수단으로 활용되기 시작했다. 즉 왕의 기능 및 역할이 변동함에 따라 구제정책 또한 변화해 왔음을 알 수 있었다.

바꾸어 말해, 고대 한국의 구제정책 및 제도의 실시는 왕권의 추이에 의해 많은 영향을 받았으며 이 점에서 왕의 역할 및 기능과 함께 왕의 개인적 성격 특성 및 평판 또한 고대 사회의 자연환경 및 사회적 상황과 더불어 고대 공적구제에 지대한 영향을 미치는 중요한 요인일 수 밖에 없었다는 것이다.

이 같은 사실이 現金의 한국의 사회복지 제도 및 정책에도 어느 정도 지속성과 연계성을 가지고 영향을 미치고 있는지에 대한 연구는 앞으로의 연구과제로 삼고 계속 이에 대한 개연성 여부를 추구하기 위해 노력하고자 한다.

〈표 1-1〉 고대의 구제원인 대비표.(재해)

救濟原因	國名	頻度	救濟件數	救濟原因	國名	頻度	救濟件數	救濟原因	國名	頻度	救濟件數
旱害	高句麗	15	5	霜雪 大雪	高句麗	9	2	饑饉	高句麗	13	10
	百濟	27	10		百濟	4	·		百濟	16	4
	新羅	39	21		新羅	14	1		新羅	14	12
	統一新羅	33	12		統一新羅	13	·		統一新羅	22	16
	計	114	48		計	40	3		計	65	42
蝗害	高句麗	8	3	홍수	高句麗	6	2	복성우	高句麗	3	1
	百濟	5	1		百濟	3	1		百濟	4	1
	新羅	15	5		新羅	15	7		新羅	22	2
	統一新羅	9	3		統一新羅	8	3		統一新羅	12	2
	計	37	12		計	32	13		計	41	12
우박	高句麗	9	2	화재	高句麗	·	·	홍작	高句麗	2	·
	百濟	5	1		百濟	1	·		百濟	5	4
	新羅	13	2		新羅	3	2		新羅	8	2
	統一新羅	9	2		統一新羅	2	1		統一新羅	7	5
	計	36	7		計	6	3		計	22	11
전염병	高句麗	3	·	지진	高句麗	1	·	기타	高句麗	·	·
	百濟	7	·		百濟	2	·		百濟	2	2
	新羅	8	·		新羅	4	·		新羅	2	2
	統一新羅	·	3		統一新羅	11	7		統一新羅	9	8
	計	25	3		計	18	7		計	13	12
합계	高句麗	69	25	합계	百濟	81	24	합계	新羅	157	56
합계	統一新羅	112	62	총제례횟수	419		총구제횟수	167			

〈표 1-2〉 고대의 구제원인 대비표 II. (재해이외의 원인)

救濟原因	國名	年度	救濟件數	救濟原因	國名	年度	救濟件數
즉위	高句麗	6	6	태사책봉	高句麗	3	3
	百濟	5	6		百濟	3	3
	新羅	11	16		新羅	·	·
	統一新羅	17	19		統一新羅	3	3
	計	39	47		計	9	9
행幸	高句麗	6	10	왕의명령	高句麗	1	2
	百濟	6	10		百濟	3	5
	新羅	15	21		新羅	14	17
	統一新羅	6	8		統一新羅	6	6
	計	33	49		計	24	30
왕의自意	高句麗	·	·	藥兒	高句麗	1	1
	百濟	6	6		百濟	·	·
	新羅	8	9		新羅	4	4
	統一新羅	1	2		統一新羅	·	·
	計	15	17		計	5	5
기타	高句麗	1	1	합	高句麗	18	23
	百濟	1	1		百濟	24	31
	新羅	3	3		新羅	55	70
	統一新羅	5 戰勝	9		統一新羅	50	62
		2 新年축하	3	계	총계	147	186
		3 唐과 관계	4				
		2 一回多産	2				
	5 기타	6	計	22	29		

(표 2) 고대의 구제방법 비교표

救濟방법	國名	頻度	救濟방법	國名	頻度	救濟방법	國名	頻度	救濟방법	國名	頻度
赦免	高句麗	10	恩賜	高句麗	·	제사	高句麗	1	慰撫	高句麗	6
	百濟	7		百濟	2		百濟	14		百濟	6
	新羅	20		新羅	10		新羅	11		新羅	11
	統一新羅	46		統一新羅	2		統一新羅	·		統一新羅	10
	計	83		計	14		計	33		計	33
發創救濟	高句麗	5	衣食下賜	高句麗	5	賑恤賑災	高句麗	3	농경장려	高句麗	1
	百濟	3		百濟	3		百濟	·		百濟	3
	新羅	9		新羅	5		新羅	7		新羅	·
	統一新羅	8		統一新羅	3		統一新羅	·		統一新羅	·
	計	25		計	16		計	17		計	11
發還상리	高句麗	1	조세감면	高句麗	·	제방신축 · 개보수	高句麗	·	入費	高句麗	·
	百濟	3		百濟	1		百濟	2		百濟	·
	新羅	4		新羅	4		新羅	3		新羅	4
	統一新羅	2		統一新羅	·		統一新羅	3		統一新羅	·
	計	10		計	5		計	8		計	5
공사중지	高句麗	1	常膳減	高句麗	1	관리전거	高句麗	1	歸農	高句麗	·
	百濟	1		百濟	·		百濟	·		百濟	1
	新羅	1		新羅	2		新羅	1		新羅	1
	統一新羅	·		統一新羅	1		統一新羅	1		統一新羅	·
	計	3		計	4		計	3		計	2
기타	賑貸法(高 1), 田補修(百 1), 倉庫조급지령(百 1), 田野개척(新 2), 동분우리설치(新 1), 관직하사(新 1), 政經논의(新 1), 시장이동(新 1), 賃田(新 1, 統新 3), 佛力依存(新 1, 統新 5), 가족동반부일허용(新 1), 政刑논의(統新 3), 法令공포(統新 2), 醫學설치(統新 2), 債務탕감(統新 1), 종자대여(統新 1), 해물배양(統新 1), 丁田지급(統新 1), 飢食(新 2, 統新 3)										

〈표 3〉 고대의 自救策

自救策	國名	頻度	自救策	國名	頻度
나무깎질 벗겨먹기	高句麗	1	人身賣買	高句麗	1
	百濟	·		百濟	1*
	新羅	1		新羅	3*
	統一新羅	·		統一新羅	1*
流亡	高句麗	1	飢	高句麗	6
	百濟	6		百濟	13
	新羅	1		新羅	8
	統一新羅	2		統一新羅	10
相食	高句麗	3	流入	高句麗	3
	百濟	4		百濟	·
	新羅	·		新羅	5
	統一新羅	·		統一新羅	·
도적	高句麗	·	*은 자식매매 件數임.		
	百濟	2			
	新羅	3			
	統一新羅	7			

〈표 4〉 각국의 왕별 구제건수 및 왕에 대한 평판

국	왕 명	재위기간	구제 건수	성지 및 백성들의 평판
고구려	내조대왕	53~116	9	'왕은 태어날 때 부터 사문을 분별하여 삼군 알았다. 백성들은 기대가 컸다.
	고국천왕	179~197	4	'정치나 재판을 할 때 관용과 결단이 있었고 중용을 취하였다.
	영위왕	559~590	7	'왕은 담력이 있었으며 기마술과 사술에 능했다.
백제	온조왕	BC18~28	6	
	다루왕	28~27	5	'관대하며 위신과 인방이 있었다.
	고이왕	234~286	5	
	비류왕	304~344	4	'성격은 관대하며 자애 깊고 백성을 사랑했다. 오랫동안 민간인들 사이에 왕에 대한 열정이 지자했으며 평판이 매우 좋았다.
	부루왕	501~523	3	'인재, 지리로 일관된 사려깊은 성격이었으므로 민심은 왕을 따랐다.
신라	유리 이사금	24~57	4	'처음에 왕위론 양보했지만 충신들이 응립하여 왕위에 세웠다.
	파사 이사금	80~112	9	'결소하며 사치하지 않고 백성을 애우렸으므로 백성들이 그를 높이 칭찬했다.
	일성 이사금	134~154	4	
	아달라 이사금	154~184	4	'귀가 개혁이나되고 큰 보에 빼어난 미남이었다. 용모나 태도가 뛰어났으며 건장했다.
	내해 이사금	196~230	6	'비가 오지 않다가 왕이 즉위하던날 큰 비가 내려 백성들이 모두 기뻐하였다.
	미추 이사금	262~284	8	
	길해 이사금	310~356	5	'용모가 빼어났으며 두눈은 명민했고 입을 처리하에 있어 보통 사람과 달랐다.
	내물 이사금	356~402	6	
	눌지 마립간	417~458	7	
	소지 마립간	479~500	14	'어려서부터 효행하며 태도가 겸허했으므로 사람들이 모두 감복했다.
	지증 마립간	500~514	4	'신체가 매우 크고 달력이 남보다 원동하게 컸다.
	진흥왕	540~576	5	
	진성왕	579~632	7	'왕은 태생이 기이한 얼굴을 하고 있었으나 몸집이 크고 의지가 심중하고 감복했으며 명철한 식견의 소유자였다.
선덕왕	632~647	4	'선견지명이 있었다.	

〈표 5〉 왕의 역할변화와 구제책임의 변화

시 기	신화·부족국가	고대전기 유교·律令의 도입기	고대전기 유교·律令의 도입기
왕의 기능	사·판	家 父 長	
		확대된 家의 우두머리	仁德者
책임소재	농민이나 신라가 왕에게 책임을 불유.	· 신라가 왕을 추대함. · 왕의 자기자신을 제책함.	왕 자신의 책임을 피하고 신하의 탓으로 돌림.
사 레	부 여 왕	· 신라의 유리왕(재위 24-57) · 고구려의 고국천왕(재위 179-197) · 고구려의 봉상왕(재위 292-300)	· 7-9세기 중반 까지 20件的 中侍 任免