

農課規則解說(2)

金 榮 鎮

招請研究員, Ph. D.(作物學)

6. 農課規則制定의 動機와 背景

지난 번 農課規則에 대한 解題와 더불어 統戶, 農務, 蠶桑에 대한 各條를 번역한 바 있다. 도대체 前代에 일찌기 없었던 이런 규칙은 무엇 때문에 만들었을까? 여기에는 크게 나누어 두 가지 原因이 있으니, 하나는 外國의 勸告요, 둘째는 당시의 經濟社會的 與件이 이와 같은 政策(規則)을 요구하게 된 것이라고 볼 수 있다.

먼저 外國의 勸告를 받게 된 경위를 설명하기 위하여 1880년을 전후한 우리 나라의 外交事情을 개략적으로 요약하겠다.

당시의 문호개방은 다분히 外國의 강요에 의한 것이고, 그 強要를 뿐만 아니라 簽訂할 수도 없을 정도로 國力이 피폐한 때라고 짐작은 되나, 1876년의 江華條約을 필두로 조약의 결과가 무엇을 가져다 줄지 미리 살필 겨를도 없이 무더기 문호개방을 단행한 것이다. 같은 해에 韓美, 韓英, 韓獨修好條約을 맺었고 1884년에 韓露修好條約, 1886년에 韓佛, 韓伊修好條約을 맺은 것 등이 그것이다. 國論統一도 없이 國益에 무슨 결과를 가져다 줄지 모를 門戶開放은 결국 國內的으로

斥洋斥倭 등 내부적 소란만 가중시켰고, 결과적으로 문열어 놓고 나라까지 빼앗아간 도적을 끌어들인 결과가 되고 말았다. 農課規則序文을 보면 당시의 사정을 「港務肇開 貿易漸旺 民心日淆 物價日昂」이라 하여 開港으로 인해 무역은 점점 늘어가나 民心은 날로 요란해지고 物價는 날로 올랐다는 말이 있다. 결국 開港이 득이 없었다는 뜻이고 뒤늦게 防穀令 등 饑餓輸出을 막다가 日本에 배상까지 해주는 등 어이없는 결과를 가져오고 말았다.

이 어이없는 門戶開放과 外交過程에서 1880년 6월 金弘集이 修信使가 되어 隨行員 57명을 대동하여 日本에 가게 되었다. 渡日의 목적은 元山開港 이후 仁川開港을 강요하는 日本의 眞意打診과 釜山의 關稅賠償 및 米穀禁輸令 解除의 折衝 등이었다. 그 결과는 차치하고 이때 金弘集은 駐日清國公使 何如璋과 參贊官 黃遵憲을 접촉하게 되고, 이들로부터 文明自強에 대한 忠告와 帝政露西亞의 南下政策에 대해 「親中國 結日本 聯美國 以圖自強」에 대한 공동 대비책을 권유받게 되었다. 특히 주목할 것은 黃遵憲의 「朝鮮策略」인바 이는 鎮國攘夷論者들의 반대를 무릅쓰고同年 8월 高宗에게 報告, 採擇이 되었

다. 國王 이하 要路들도 이를 계기로 舊態依然한 政府體制와 富國自強에 대한 스스로의 反省과 檢討를 가하게 된 계기가 되었다. 더구나 門戶開放으로 清日 양국을 비롯한 여러 나라와의 교섭사무는 물론 통상에 따르는 國內政事가 날로 번잡다기해진 것이 사실이라 이러한 면에 시급히 대비하기 위해서도 정부조직에 일대개혁을 단행할 수밖에 없다고 느끼게 되었다. 이에 동년 12월 非常大權機構로서 「統理機務衙門」이라는 새 기구를 설치하고 國政 및 制度 전반에 대하여 大改革을 단행하게 되었는데, 이 기구가 바로 清國政府의 統理衙門機構를 그대로 모방한 기구였다.

이와 동시에 先進文物을 導入코자 다음 해인 1881년 清日兩國의 文物을 調查察視하기 위한 소위 「紳士遊覽團」을 파견하게 되었으니, 이들이 유람 중 農商製絲 蠶業 등에 이르기까지 골고루 視察하게 되었고 그 일부는 清國을 거쳐 돌아오게 되었다.

農課規則序文의一句를 보아도 이들이 視察 중 蠶業에 대한 것을 주의 깊게 살펴본 것을 엿볼 수 있으며 이것은 農課規則(蠶桑規則)을 제정하는데 反映되었음을 알 수 있다.

蠶桑之政 爲生財不竭之源 現今中州各省宇內 各國遍地 種桑一年屢蠶 港口販賣半是蠶絲而 我民則全昧於此故 并有幾款規則。

즉 蠶桑은 生財不竭의 근원이 되는 것인바, 이제 中國의 각 省의 각 國을 두루 돌아다녀 볼 때(항차 우리 政府의 法令集 序文에 中州各省各國이라 하여 나라[國]가 省도 아닌 그 下位 行政單位로 취급되고 있으니 大韓帝國의 國과 그것을 比肩할 때 繢華思想에 대한 많은 의문이 있음.) 뽕나무를 심어 한 해에 여러 번 누에를 길러(春蠶 夏蠶 秋蠶을 뜻하는 것 같음) 항구에

판매하는바, 무역량의 절반이 비단실(蠶絲)이라 우리 백성은 이 방면에 전혀 어두운 고로 몇 개 조항의 규칙을 만든다는 뜻이 있으니, 이것으로 보아 紳士遊覽團의 견학 결과 만들어진 制度改革의 일단임을 엿볼 수 있다.

뒤늦으나마 비록 위로부터의 革改일망정, 그리고 외국의 권고에 의한 것일망정 문호개방은 열 개를 잃는 가운데 한 개라도 견지려고 노력하였던 결과로 볼 수 있는 것이다.

農課規則 制定의 對內的事情, 다시 말하면 당시의 社會經濟的 與件이 이러한 規則을 要請하게 된 내용을 要約해 보기로 하자.

첫째로, 당시는 선량한 國家管理의 실질적 임자가 없었다. 戚臣들의 私族福利를 위한 勢道執權, 그리고 세도를 잡기 위한 派黨과 朋黨싸움은 支配階級의 分裂을 가져왔으며, 권력구조의 난맥을 가져와 임자없는 物件을 서로 찢어 갖듯이 官僚吏胥의 橫暴는 田政(田稅), 軍政(軍役), 還政(還穀)으로 불리우는 소위 三政의 素亂을 가져왔다. 결과적으로 國庫는 비어 五營軍卒에게 紙料도 몇 개월씩 못주는 결과를 가져왔고 도탄에 빠진 농민은 1871년 晉州民亂을 필두로 도처에서 地方官廳과 官吏를 위협하는 農民暴動을 일으키게 되었다.

둘째로, 思想的인 혼란을 들 수 있다. 高麗朝의 우리 精神世界를 지배하였던 佛教는 麗末의 作弊로 山間佛教化되고 李朝의 國教인 儒教는 末期에 접어들면서 지나치게 孔孟이나 程朱學에 偏倚되어 非生產的인 兩班이나 士林을 量產化시켰고, 이들의 전유물이 된 儒教는 이들의 민중 수탈이나 억압의 權威를 장식하는 方便化한 감마저 없지 않았다.

따라서 종래의 信仰에 회의를 느끼는 민중에게 西學과 東學이 과고든, 말하자면 宗教의 混

滿期였다. 따라서 도덕과 規範이 없어진 우왕좌왕의 非生產的 시기였으니 農課規則序文에 이를 엿볼 수 있는 구절이 있다.

“遊手日廣而莫之禁 窃發恣行莫之戢” 즉 일하지 않고 노는 자가 날로 늘어나되 금할 길이 없고, 도적이 자행하되 그치게 할 길이 없다는 말이니 이 時期가 思想的, 社會的, 道德的 混亂期였다는 것은 논리의 비약일지 모르나 사실이라고 받아들이지 않을 수 없다.

이제, 이상 말한 것을 요약하면 農課規則 制定의 동기는 첫째, 개항에 따른 外國文物을 배움과 동시 외국의 권고에 의한 制度改革의 한 부분이었고, 둘째, 국내적으로 당시의 社會經濟의 사정이 최소한 이러한 제도개혁의 일단을 요청한 것이라고 볼 수 있다. “農桑之業 有國大本 何時不然而”이라든가 “若不務本重農 倍加蓄積則 民國之憂甯有極哉”라는 同序文一句를 보아 때늦으나마 國家管理의 책임자들이 大悟覺醒하여 국가에 대한 근심이 극단에(망함에) 이르기 전에 經濟再建과 社會淨化를 기하려는 최후의 가륵한 몸부림이었다고 할 수 있다.

7. 農課規則의 目標와 內容

이제 農課規則 制定의 동기와 배경을 약술하였으나 각 규칙마다 그 규칙의 내용과 목표가 무엇인가 살펴보기로 하자.

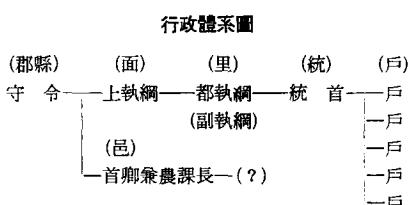
가. 統戶規則

立法趣旨를 밝히는 農課規則序文에 “苟究妨農之源 實由於戶法不明 民無統率”란 구절이 있다. 즉 진실로 생각된다 농상을 방해하는(經濟再建을 방해하는) 근원은 戶法이 불명하여 백성을 통솔할 수 없는 데 있다고 믿는다는 뜻이다.

이 法이 목표하는 바는 經濟再建에 앞서 戶法을 밝히고 국민을 조직화하여 통솔할 수 있도록 하는 基盤整備에 目標를 두고 있다.

우리가 5·16이나 維新 때나, 그리고 최근의 상황에서 체험한 바와 같이 改革이나 새 政權이 들어설 때마다 經濟施策에 앞서 社會淨化와 국민의 조직화를 우선시책으로 하는 것과 유사하다고 풀이할 수 있다.

本法 1條에서 밝혔듯이 戶法을 밝히고 조직화하는 방법은 每 5戶마다 1統으로 하는 소위 五家作統法이다. 五家作統은 1485년 韓明渾가 隣保相助를 目標로 실시한 것이 起源인바 1675년에도 許積 등이 組織化와 救恤을 목적으로 실시한 바 있으나 떼베로 役이나 常을 부담한 자의 동태파악에 쓰여지기도 한 制度였다. 李朝憲宗 때에도 五家作統은 天主教人을 적발하는 방법으로 이용되어 일종의 連帶責任을 강화하는데 사용된 바 있다. 本法에서의 五家作統도 의도하는 바는 다를지언정 社會淨化와 조직화를 목적으로 하는 방법에서는 다를 바가 없다. 그런데 이 統은 조직상 戶 다음의 최소단위로 그 위에는 里, 面으로 되어 있다. 조직책임자는 統에 統首, 마을에 都執綱, 面에 上執綱으로 하되 上執綱은 都執綱 중에서 군수(守令)가 추천토록 되어 있다. 邑에 있어서는 달리하고 있는바, 이제 이를 系圖化하면 다음과 같다.



執綱이나 統首 등 계통책임자의 選定基準은 청렴하고 誠實한 자로 되어 있는바, 执綱이라는

말 자체가 紀綱을 바로잡는다는 뜻이므로 의당 그래야 될 것이다.

執綱이라는 말은 이때 官이 民의 기강을 바로잡기 위하여 사용한 行政機關의 명칭이었으나 그 후 12년 후인 1894년(고종 31) 全琫準이 東學革命 때 全羅道 35개 郡에 弊政改革을 달성코자 일종의 民政機關(革命政權)을 설치하였는바, 이때의 기관명칭이 执綱所였다. 이는 民이 官을 다스리는 执綱이었으므로 前後者間に 아이러니 칠한 감이 있으나 어쨌든 기강화립으로 쓰인 바는 다를 바 없다.

邑에 있어서는 책임직명이 首卿兼農課長으로 되어 있으며 선별기준이 公平하고 誠實하며 衆望이 있는 자로 되어 있어 里面의 执綱선별기준과 약간의 차가 있다. 面에서는 孝誠스러운 것이 선별기준의 하나가 되어 있는데 邑에서는 이것이 빠진 대신 衆望을 중시하고 있다.

여기서 주의할 것은 执綱이나 農課長의 名稱인 바, 農桑이 많은 里面에서는 紀綱을 강조하는 执綱이란 名稱을 쓰고 人口가 密集되고 農事가 비교적 적은 邑에서는 農桑을 강조하는 農課長을 쓴 것은 상호모순이 아닌가 생각된다. 그러나 그들의 任務에 있어서 执綱은 첫째, 勸農耕種이요, 둘째는 雜技 주정꾼 도적질을 금하는 것이고, 세째는 악한 자나 노는 자, 의지없이 폐단을 짓는 자를 검색하여 다스리는 것 등이다.

그런데 邑에 있어서의 農課長은 그 任務가 紀綱에 대해서는 言及이 없고 다만 農과 商과 桑茶로만 되어 있어 前者は 社會氣風, 後자는 農商이 主任務이기 때문에 그런 職名을 쓴 것이 아닌가 考察된다. 邑에 있어서 紀綱이 더 문제될 것으로 常識的 判斷이 가나 邑에 있어서는 대개 縣廳所在地이고 六房官屬 등 기강을 맡는 기관이 별도로 있기 때문에 특별히 기강을 農課

長에게 맡기지 않아도 되는 데서 그렇게 한 것 이 아닌가 고찰된다.

勸農을 담당하는 職名은 高麗朝의 農務別監, 勸農使가 있고 李朝 때의 勸農官이 있다. 高麗朝의 勸農職은 주로 中央官吏였으나 李朝 때의 勸農職은 祿도 沒有의 名譽職의 성격이 짙다. 經國大典에 의하면 面마다 한 사람의 勸農官을 두었는바(每一面有勸農官) 각 고을의 閑良 중에서 才操있는 자를 골라 勸農官으로 삼고 있다. 이 勸農官과 農課長은 유사한 점이 많으나 어쨌든 級料도 없이 義務만 있는 農課長과 【執綱 등이 어느 정도 효과있는 임무수행이 되었는지에 대해서는 의문이 많다. 要約한대 統戶規則의 목적은 전술한바, 社會安定과 組織化에 두고 그 방법은 鄉里의 中堅人事를 골라 體系化하고 이들이 제고장을 다스리도록 한 것으로 農課規則의 第1章格인 規則이라고 할 수 있다.

나. 農務規則

農務規則의 목적은 제1조의 기록으로 보아 食糧增產을 기하고자 하는 데 있다. 農課規則序文의一句에 “民食不敷 固苦顛連 有不忍聞況”이란 기록으로 보아도 食糧增產이 예나 이찌나 긴급한 農政의 基本課題였음을 알 수 있다. 그런데 그增產의 가장 큰 制限要素가 耕地의 부족이며 이를 解消코자 하는 수단으로 開墾과 干拓을 들고 있다. 그러나 여기에는 네 가지의 原因이 있어 耕地擴張을 막고 있는바, 첫째는 人力不足, 둘째는 課稅, 세째는 開墾後에 地主가 나타나는 것이며, 네째는 用水不足을 들고 있다. 이 規則에서는 아의 對策으로서 人力不足은 每戶出役시켜 協同作業 즉 並力を 지시하고 있다. 앞서 말한 統戶規則에서 노는 자를 단속하는 것과 여기서 말하는 並力과는 一脈이 통하는 조치

라고 볼 수 있다. 이는 마치 5·16 직후 匪類作弊輩를 모아 제주도에 5·16道路를 開設한 것과 같은 뜻으로 보면 될 것이다.

耕地擴張의 둘째 制限要素인 公稅賦課에 대해서 檢討해 보겠다. 도대체 개간하는 자가 公稅(田稅)가 두려워 개간을 할 수 없을 정도라면 당시의 課稅가 얼마나 무겁고 두려운 존재인가 짐작할 수 있다. 개간한 農地는 최근의 시험결과 보통 5년 정도 계속 耕作이 되어야 정상적인 平均生產을 올리고 있다. 그런데 여기서는 개간 후 3년이 지나면 4년차부터 課稅토록 되어 있으므로 이는 어느 정도合理性을 띤 것으로 짐작할 수 있다. 이 法이 제정된 100년 전만 하여도 開墾地는 地力이나 水利面에서 현재보다는 條件이 유리하였을 것이므로 개간 후 3년간 免稅하였음은 큰 무리가 없을 것이다. 다만 문제는 課稅標準에 달려 있다. 李朝 때의 公稅는 制度上 結稅라 하여 매년 9월 15일 이전에 守令들이 實地調查한 것을 觀察使를 통하여 보고해 오면 議政府와 六曹의 官吏들이 모여 稅金의 비율을 정하는, 말하자면 일종의 課稅標準을 정하는 모임이 있은 후 結稅라는 稅率이 결정되는 것이다.

稅制는 新羅 때부터 실시된 制度이나 李朝末의 稅制를 理解하기 위하여 課標의 基準이 되는 面積(結)의 單位를 알아 보겠다. 世宗 25년(1443)에 田制詳定所를 設置하여 논밭의 등급에 따라 면적의 넓이를 달리하는 소위 隨等異尺의 量田尺을 정리한 것을 보면 다음과 같다.

1等田尺=周尺 4자 7치 7푼 5리 = 2,753.1坪
2 " = " 5자 1치 7푼 9리 = 3,246.7 "
3 " = " 5자 7치 3리 = 3,931.9 "
4 " = " 6자 7치 3푼 4리 = 4,723.5 "
5 " = " 7자 5치 5푼 = 9,897.3 "
6 " = " 9자 5치 5푼 = 11,035.5 "

이 制度는 農地의 등급에 따라 面積을 위와 같이 달리하는 외에 다시 그 해의 豊凶에 따라 9等級으로 나누어 結當 최고 20斗에서 최하 4斗까지遞減해 오던 制度였다. 그 후 孝宗 4년(1653)에 와서 隨等異尺制度를 廢止하고 等差額이 每結마다 同一面積을 適用하고 稅額은 1結當 4斗로 고정시켰다. 이 同一面積을 적용한 1結의 面積이 정확하게 몇坪이었는지 소상히 밝힐 資料는 없으나, 1結은 최소한 오늘날 1町步 내외의 面積이었을 것이다. 이에 대해서 年間公稅 4斗(大斗 2斗)는 결코 높은 稅額이라고 볼 수 없다. 당시의 生產力を 現在의 5분의 1로 보더라도 收量의 4%밖에 않되는 稅額(量)이기 때문이다. 더우기 당시의 公稅는 凶作에 따른 감안이 있었으므로, 公稅制는 더욱 높은 稅率이라 할 수 없다.

그렇다면 어째서 公稅를 新規開墾의 制限要素로 보았으며 이를 調整減免함으로써 開墾의 촉진제가 될 것이라고 믿었을까? 開墾이 안되는 이유는 여기서 말하는 公稅가 아니고 菲경 일종의 각종 附加稅가 바로 있거나 農務規則 1條에 있는 官侵豪奪에 그 原因이 바로 있을 것이다. 이에 대한 설명이 同條에 “如有官屬橫侵者”라고 되어 있어 公稅外에 옆으로 빼돌려 私利를 추구하는 官屬이 있었다는 뜻이니 新規開墾은 바로 이 官屬의 橫侵이 制限要素가 되었다고 볼 수밖에 없다. 나라의 紀綱이 혼들릴 때이므로 公稅 3年을 면제한 것이 개간의 촉진제가 될 수 없었을 것이고, 이 官侵豪奪 또는 官屬橫侵에 대한 豫防策이 없이는 신규개간은 어려웠을 것이다. 따라서 丁茶山이 지적한 “隱結餘結歲增月衍宮結屯結歲增月衍”은 이 官屬의 橫侵을 뜻하는 것이다, 결과적으로 李朝末의 總耕地는 758,134結로 高麗末의 798,127結에 비하여 증가는 고사하고 公

簿上の 면적은 줄어든 결과를 가져온 것이다. 이 橫侵에 대한 根絕策이 가장 중요함에도 이를 이 法에서는 간단히 “照法嚴繩”이라 하여 法條文을 대조하여 엄하게 적용시키겠다는 정도이니 이 정도로는 橫侵根絕은 어려웠을 것으로 추정된다.

다음으로 新規開墾의 세째 制限要素인 개간 후에 土地의 主인이 나타나 駁奪冒占하는 사례를 들고 있다. 이러할 경우 “嚴刑遠配”, 즉 엄하게 벌을 주고 멀리 귀양보내겠다는 것으로豫防策을 쓰고 있다. 이 뜻은 國有地나 私有地를 막론하고 개간한 자에게 최소한 管理權만은 확실히 주겠다는 뜻이다. 언뜻보기에 이것은 매우效果의인 制度라고 볼 수 있다. 그러나 문제는 管理權만 인정한다면 土地主人에 대한 對抗은 小作權밖에 없다. 그럴 경우 印貞植이 李朝의 小作料에서 지적하듯 50~90%의 世界史의 小作料가 적용되던 사실에 비추어 당시에 이런 高率小作料를 무는 制度가 결코 개간의 촉진제가 될 수 없었을 것이다. 당시의 小作料는 地主나 그를 대리하는 숨음(마름)에 의해서 일방적으로決定되기 쉬운 시대였으니, 低位生產地(개간지)의 高率小作料는 高位生產地(既成畠)의 高率小作料보다도 한층 혹독한 高率小作料가 되기 쉬웠기 때문이다. 開墾地의 所有權問題는 李朝後期 특히 正祖 때 張志翰, 盧再煌 등에 의해 여러번 王에게 進言되고 있었으나 正祖 때까지는 耕作權만을 認定해 오고 있었다.

本規則에서도 “雖有主終於廣棄則 任其廣斥草菅蕪穢與 無主同無論 公私所屬之土 陳荒不耕者 許民耕墾之意 自營邑本衙門 立旨成給可也”라 하여 비록 주인이 있는 土地라도 오랜 동안 버리고 있거나 公私間에 陳荒不耕한 곳은 營邑을 통하여 本衙門에 개간할 뜻을 전하면 成給可也라

하여 그 땅을 줄이 가할 것이라 하였다. 成給也 가 아닌 成給可也是 法條文으로서 단호하지 못한 感이 있으며 다분히 訓示的 氛圍가 풍기고 있다. 그러나 同法 5條에 소유권을 再強調한 條文을 들면 “無論有主無凡荒地 起墾之後 營邑本衙門 以永勿侵奪之意 成案許給”이라 하고 있다. 즉 主인이 있거나 없거나 논할 것 없이 모든 荒地는 개간 후에 영원히 侵奪하지 못한다는 뜻을 成案하여 주겠다고 하였는바, 侵奪의 뜻이 所有權까지를 뜻한다면 이는 일종의 土地革命이요, 어떤 施策보다도 가장 효율적인 開墾政策이었을 것이다. 만일 侵奪의 뜻이 所有權을 포함하지 않는 것이라면 이 施策은 별스런 成果를 기대할 수 없었을 것이다. 가령 所有權을 포함하였다 하더라도 당시의 社會的 雾靄氣나 紀綱으로 보아 法대로 실천되었으리라고 믿기는 매우 힘드는 일이므로 이 法施行으로 耕地擴張이 되었다고 믿기는 어려운 일이다.

네째로 水利權과 用水不足 때문에 新規開畠이 안되는 것으로 되어있다. 水利問題는 日省錄이나 北學議에도 新規開墾보다도 增產面에서 더重重히 여기고 있다. 여기서는 平分水利에 重點을 두어 水利獨占을 금하는데 焦點을 두고 있다.

이상 네 가지의 制約要因만 해소시키고 또 政府가 國民에게 이 네 가지에 대해서 信賴를 보인다면 “荒地自可盡闢”이라 하여 未墾地는 스스로 개간이 될 것이라고 하였다. 그러나 각項에서 언급한 바와 같이 本法은 근본적인 문제에 소홀하였고 社會的 分圍氣나 당시의 紀綱이 이러한 施策의 侵透를 받아들일 만큼 정돈되어 있지 않아 사실상 큰 成果를 거두기는 어려웠을 것으로 추정된다.

2條에는 堤堰의 修築과 일종의 工事設計書格인 修築方略에 대한 것이며 3條는 小小溝淤도

잘 修築하여 旱災에 대비하라는 다분히 訓示的規程들이다.

다. 蠶桑規則

蠶桑規則은 勸蠶條項으로 규칙제정의 底意는 일반적 勸農을 떠난 農民所得의 증가와 輸出增大에 목표를 두고 있다. 本規則 5조의 “遵此規則兩三年 可期收效非獨紬織之盛 成絲賣遷其利甚夥”의 “成絲賣遷其利甚夥”란 구절이라든가, 序文에 “中國(中略) 港口販賣半是蠶絲而”라는 구절로써 이를 짐작할 수 있다. 또한 蠶業을 “生財不竭의 源泉”이라는 序文에 비추어 농민의所得도 늘이고 수출증대도 기하자는 것이 本法 制定의 목적이라고 考察된다. 따라서 의욕적인 大量植桑이 蠶業振興에 기초가 되는바, 植桑은 전국에 걸쳐 大農은 50株, 中農은 30株, 小農은 20株씩 심도록 의무화한 것과 萬株 이상이라도 권장하되 고을의 守令은 桑田台帳을 만들어 每年末에 점검보고하라는 사실 등으로 미루어 지나치게 의무화한 감이 있다. 또 누에치는 回數도 일년 중 한번 (春蠶)에 그치지 말고 夏蠶, 秋蠶 등 多回 飼育하라는 훈시규정을 곁들여 급진적인 蠶業振興을 폐하려면 의도를 엿볼 수 있다.

다음으로 이렇게 하기 위해서는 새 技術의 도입과 보급을 폐하고 있다. 우선 中國에서 뽕나무 종자를 대량 주문도입한 것이라든지 (亦待新購中國桑種來到) 年多回蠶飼育 권장이 그러하다. 특히 植桑에서 製絲까지에 이르는 각종 기술은 蠶桑輯要라는 蠶書를 한글로 번역하여 각 고을에 보내겠다는 것으로 보아 임업진흥은 新技術普及이 전제되어야 되는 것으로 생각한 것 같다. 교본으로 삼고 있는 蠶桑輯要是 中國江蘇地方의 知事 沈秉成이 1871년에 지은 것으로 1880년 이 법이 제정되기 직전에 중국에 시찰갔던 분들이

桑種子購入과 동시에 이 책을 持參한 것으로 추정된다. 실제로 한글번역본은 原著者가 저출한지 14년만인 1885년에 李熙奎에 의해서 만들어진 것이 있다. 한글본은 또 李祐珪著로 되어 있는 것이 있어 한글 발음으로 보아 유사하여 異名同人이 아닌가 생각된다.

한글 번역은, 기술을 익혀야 할 사람들이 농부나 부녀자들임에 매우 현실적인 일이며, 국가적 노력으로 新技術導入과 보급에 노력한 것은 우리 農業技術史에 기록할 만한 의미를 지니고 있다.

다음으로 蠶業振興에 施賞制를 도입한 것이다. 施賞制는 비단 임업뿐 아니고 食糧增產에도 도입하고 있으나 임업에서 시상의 정도가 보다 크기 때문에 이를 검토해 보겠다. 뽕나무 심만 그루 이상을 심은 자에게는 벼슬과 賞을 주겠다는 것인바, 爵賞의 내용이 밝혀져 있지 않아 구체적으로 알 수 없으나 爵位는 兩班이나 士林의 전유물인 시대에 爵位를 걸어 勸蠶한 것은 임업진흥에 대한 정부의 의욕이 얼마나 커던가를 짐작할 수 있다. 그러나 爵位施賞의 기준이 植桑十萬株 이상으로 되어 있어 現實的으로 실천 가능성은 회박했다고 볼 수 있다. 최근의 밀식기준으로 계산할 때 1ha當 7,000株 기준, 10萬株를 채우려면 최소한 13ha가 소요되기 때문이다. 더욱이 당시는 疏植인데다 심는 땅마저 山野 논밭두렁 등으로 그 면적의 방대함이란 보통 농가로서는 매우 어려운 것이다. 만일 이 뽕나무로 누에를 기른다고 할 때 採桑노력과 거리, 切桑, 양잠 등 수많은 노력이 드는바, 이 경우 기업양적 日雇가 필요하게 될 것이다.

어쨌든 政府가 爵位를 걸고 임업진흥을 추진하려 하였던 의도는 이웃 日本이 明治維新을 成功으로 이끈 원동력을 生絲輸出에서 찾았다는

사실을 배웠을 뿐 아니라 中國의 生絲輸出實相을 보고 우리도 당시의 革命的 制度改革에 필요 한 財政需要를 이 繢業에서 구하려 하였던 것이 아닌가 추정된다.

8. 賞罰規程으로 본 政策意志

農課規則은 대부분의 條項마다 施賞規程이나 罰則規程이 예시되어 있다. 이 상별규정은 法實踐의 유도수단으로 궁극적으로는 법시행의 목표를 달성코자 하는 것이다. 따라서 상별의 輕重을 비교 검토함은 시책실현의 의지의 정도를 해 아린다는 면에서 의미가 있을 것이므로 이를 정리해 보고자 한다. 먼저 施賞規程들을 각規則條文 순서에 따라 열거하여 보면 다음과 같다.

- (1) 農課長이 그 임무를 완수하였을 때의 施賞
- (2) 開墾地에서 2백 석 이상의 곡물을 생산하거나 산간지에서 고구마, 평야부에서 감자 5백 석을 생산하거나 식량이나 씨앗 農機具 農牛를 많이 빌려준자, 사회기강을 바로 잡은 자에 대한 施賞
- (3) 뽕나무 10萬株 이상 심은 자에 대한 벼슬과 施賞

다음으로 罰則規程으로서는

- (1) 上執綱을 잘못 친거한 郡守는 規制
- (2) 기강을 흐린 자를 다스리지 못하거나 이를 비호한 執綱은 법에 따라 規制
- (3) 農課長이 그 임무를 태만히 하였을 때 처벌
- (4) 3년 경과 이전의 開墾地에 과세한 관속은 법에 따라 조치
- (5) 개간한 땅을 가로챈 자는 형벌과 流配
- (6) 아랫보(洑) 사람이 윗보를 방해하거나 開番한 자가 기회를 보아 물을 다 빼갔을 때

무거운 벌

- (7) 뽕나무植栽 의무량을 이행하지 않은 자와 里執綱은 벌
- (8) 뽕나무 심는 것을 방해한 자 벌
- (9) 뽕나무를 심지 않거나 심어도 株數만 채우고 관리를 소홀히 한 자는 輕重을 감안한 벌
- (10) 뽕나무를 빼거나 뽑은 자는 무거운 벌 이상 賞罰規程을 열거하였으나 사상이나 벌의 정도가 예시된 것은 드물고 대부분 간단히 賞 또는 罰로 되어 있어 그 정도를 헤아리기는 매우 어렵게 되어 있다. 그러나 대체로 뽕나무 栽植과 管理에 대해서 사상의 정도가 높고 동시에 벌칙의 사례도 많고 구체적인 것으로 보아 農課規則 전체를 통해서 植桑과 繢業振興에 가장 力點을 둔 것이 아닌가 생각된다. 다음으로 社會紀綱과도 관련되는 것이지만 개간한 땅을 가로챈 자에게 형벌과 流配를併課하는 것으로 보아 가장 무거운 벌로 다스린 것이며 따라서 食糧增產의 기본이 되는 耕地擴張에 施策의 重點을 둔 것으로 믿어진다. 그밖에 사회기강이나 隣保相助 등에 대한 것은 훈시적 규정으로 이해할 수밖에 없다. 다만 시상에 있어서 뽕나무 10萬 그루를 심거나 개간지에서 二百石의 穀物生產, 그리고 고구마와 감자 五百石을 생산한 자에게 시상하겠다는 점에 대해서는 앞에서도 언급한 바와 같이 사실상 농민으로서는 기대하기 어려운 施賞制度이며 현실성이 희박한 제도라고 볼 수밖에 없다.

9. 法制定의 效果와 結語

앞에서 農課規則制定의 動機와 歷史的 背景을 풀어보고 本規則이 노린 目標와 내용을 살펴보

았다. 다시 賞罰規程을 검토해 봄으로써 政策意志를 해아려본 결과 다음과 같이 간추려 要約할 수 있다.

- (1) 農課規則은 기술한바, 對外의 勸告와 이에 따른 指導層의 覺醒, 그리고 對內의 社會經濟的 與件의 요구에 의해서 이루어진 制度改革의 일환으로 經濟建設을 위한 農桑振興策으로 制定되었다.
- (2) 그러하기 위해서는 國民이 일체감을 갖도록 하는 統率이 필요하고 이를 위해서는 國民의 組織化가先行되어야 하는바, 이를 위해서 五家作統法을 再導入하여 統率의 수단으로 삼으려 하였다.
- (3) 經濟建設은 農桑振興에 두고 그 手段으로서 食糧과 蠶桑增產을 시도하였으며 施策의 초점은 耕地擴張(개간 및 간척)과 植桑 등 生產基盤의 造成에 두고 있다. 한 걸음 나아가 蠶業振興은 農家の 所得增大와 輸出增進을 통해서 農家の 소득을 높이고 국가적으로는 制度改革에 따른 財政需要를 기대한 것 같다.
- (4) 門戶開放과 制度改革을 통해서 새로운 外國의 文物을 배움과 동시에 先進農業技術의 도입과 보급을 政府次元에서 政策화한 것은 農業技術史의으로 그意義가 크다.
- (5) 農課規則은 내용이 統戶 農務 蠶桑의 三規則으로 되어 있으나 이것은 한 法律의 章을 달리한 同一法令이며 農村社會 및 農桑關係의 近代化된, 그리고 法體制를 갖춘 최초의 우리 나라 農桑法律이란 점에서 農政史에 記錄될 意義 깊은 法律이라 할 수 있다.

그러나 이러한 意圖와 施策은 清·露·日의 內政干渉과 政治的混亂으로 정작 法施行을 다룬 國家의 骨格構造와 上層부가 下部構造보다도 더 정신을 차릴 여유가 없어 빛을 보지 못했으며, 더욱이 日本의 故意의이고도 악랄한 意圖와 野慾으로 인해 經濟建設의 꿈은 雾散되고 말았다.

우리보다도 한 발 앞선 日本은 門戶開放과 더불어 明治維新을 단행하였으나 維新으로 祿을 않게된 2萬여 土族(大名, 藩主)과 維新遂行을 위한 財政需要增大, 즉, 增稅에 시달리는 農民과의 野合에 의한 民衆蜂起의 위기가 증대되어 감에 따라 이 對內的不安을 對外의 侵略으로 돌리려는 現實的必要가 절실하게 되었다.

바로 이 불행한 시기의 時代的狀況에서 그들과 가장 가까운 거리에 있던 우리 韓國은 약한 처지에 있었으므로, 1876년의 江華條約은 그들이 미리 國論을 統一한 이른바 「征韓論」의 신호였던 것이다. 뒤늦은 覺醒과 制度改革의 當정 그 自體에는意義가 있었지만 時期的으로 또 國際史의으로 도저히 성공을 거둘 수 없는 制度였다. 따라서 農課規則制定은 또한 이미 기울기 시작한 나라의 최후의 한낱 가루한 품부립의 기록에 그치고 말았다.

參考文獻

- 震檀學會, 「韓國史」, 最近世篇, 1973, pp. 435—831.
 李丙燾, 「國史大觀」, 1954, p. 440.
 每日新聞社(日), 「日本殖民地史」(朝鮮), 1978, pp. 1—26.
 印貞植, 「朝鮮の農業機構分析」, 1937, p. 11.
 朝鮮農會, 「朝鮮農業發達史」(政策篇), 1944, p. 342.
 金容燮, 「朝鮮後期農業史研究」, 1970, pp. 30—37.
 李翼成(역), 北學議, 1971, p. 269.
 李春寧, 「李朝農業技術史」, 1964, p. 103.
 大韓蠶絲會, 「蠶絲會20年史」, 1971, p. 67.
 朴萬鼎, 海西暗行日記, 1696, p. 148.
 國會圖書館, 「韓國古書綜合目錄」, 1968, p. 1241.
 朝鮮總督府, 「朝鮮圖書解題」, 1932, p. 327.
 서울 大東文研, 「奎章閣國本總錄」, 1980, p. 537.