

연구 노트

朝鮮朝의 勸農機關

經國大典을 中心으로

金榮鎭*

1. 머리말(문제의 소재)
2. 중앙기구의 농정분장(農政分掌)과 농정관료
3. 지방농정기구와 농정관료
4. 맺음말

1. 머리말(문제의 소재)

상공업이 발전되지 않았던 조선조의 산업정책은 농업정책이 대부분을 이루고 있었다. 오늘날 대통령의 새해 시정 방침이 신년 초에 밝히는 연두교서(年頭敎書)로 천명되듯이 조선조에서도 역대 임금의 매년 초 그 해의 정책을 밝히는 세수교문(歲首敎文)이 만천하에 천명되었다.

그런데 그 교문이 타 분야에 대한 언급없이 오직 농업의 증산만을 강조하는 이른바 세수권농교문(歲首勸農敎文)으로 일관하고 있다. 비록 그 내용이 천편일률적으로 훈시적, 선언적이었으며 천시(天時 적기영농), 지리(地利 적지적자), 인사(人事 근면) 등 조선조 농정의 3대 골격을 계속 반복 강조한

것이라 하더라도 그러하다. 또 매년 봄철에는 농경의식으로 사직(社稷), 선농(先農), 선잠(先蠶), 선목(先牧)을 제사하며 왕의 친경(親耕)과 왕비의 친잠(親蠶)을 통해 몸소 농사를 권장하였다.

이와 같이 권농교문이나 친경의식이 의도하는 바는 말할 것도 없이 식량의 증산이었다. 그러나 재배 기술이나 지력증진술이 발전되지 않았던 당시로서는 이와 같은 군왕의 관심이나 교문으로 낮은 생산력을 끌어올릴 수만은 없었다. 따라서 조선은 단기 대책으로 賑恤制度를 계속하는 한편 그래도 감당할 수 없는 식량 부족을 초근목피(草根木皮)로 대하도록 국가가 여러 권의 구황서(救荒書)를 편찬 간행하여 국민의 굶주림에 대처해 왔다. 그러면서도 장기 대책으로 증산을 꾸준히 꾀해 왔으니 그 중 한 가지 수단이 농업 지식의 확산 보급을 위한 농서(農書)의 간행이었다. 지식의 매개체 없이 다양한 농업 기술의 확산은 불가능하기 때문이다. 세종때의 농사직설(農事直說)이나 효종 때의 농가집성(農家集成)이 대표적인 예이며 정조는 전국의 실학 유학생들에게 구농서운음

* 한국유가공협회 회장

(求農書繪音)을 발포하여 새로운 농서를 편찬 간행함으로써 식량 증산에 박차를 가하고자 하였다. 일종의 시국 타개책 같은 농서공모(農書公募)였다.

이와 같이 엮어진 농서의 간행은 농업정책의 시대적 반영인 듯 시대에 따라 농서에 포함하고 있는 내용에 변화와 발전을 엿볼 수 있다. 초기의 농서들은 모름지기 식량 작물 중에서도 주곡 작물 위주로 편찬되었다. 농사직설이나 금양잡록에 기록된 내용들을 보면 오직 주곡 위주로만 기록되었음을 볼 수 있기 때문이다. 그러나 조선조 중기에 이르면서 주곡 부문을 더욱 보강하면서 새로이 잡곡이나 채소, 과일, 그리고 축산 등 모든 먹거리 작물들의 생산 기술이 망라되어 있고 중기 이후의 농서들은 가축위생이나 농산가공 등 더욱 광범위한 내용이 수록되고 있다. 또 조선조 말기의 농서들은 작물보호분야인 농업 곤충이나 작물병리 등이 추가되고 세계 열강과의 외교통상이 트이면서 서구 농학이 들어와 토양비료학 등에 최초로 서구식 화학 기호가 기술풀이에 인용되고 있다. 이와 같이 농서들의 증산기술은 꾸준히 생산 현장에 전달되었기에 조선조의 인구 증가가 가능하였을 것이다.

여기서 의문은 관찬(官撰)이나 사찬(私撰)을 막론하고 증산의 수단으로 편찬된 이들의 수많은 조선조의 농서, 곧 그 속에 함축된 농업 지식을 누가 어떻게 농민에게 전달하여 농업증산으로 연결시켰느냐 하는 점이다. 오늘날의 농업지식 보급은 중앙의 농촌진흥청, 각 도의 농촌진흥원, 각 군의 농촌지도소 등 계통 지도 기관과 그 기관에 재직하는 분야별 기술직 공무원들에 의해 전달

되고 있다.

조선조는 농업 교육기관이나 전문 지도기관이 없었고 농업 기술직을 뽑는 과거 제도나 취재(取才)과정마저 없었는데 누구를 통해 어떻게 농업기술 보급이 가능하였느냐 하는 점이다. 따라서 막연하나마 조선조에서도 현재와 같은 행정 기구를 통하여 농업기술 보급이 이루어졌을 것으로 추정하면서도 농학도들에겐 어떤 기관의 어떤 직책의 관원들이 이를 담당하였느냐 하는 점에 대하여 한 가닥 의문이 남아있다. 이에 필자는 이점에 착안하여 조선조를 경영하는데 불가결의 대법이었던 경국대전(經國大典)을 중심으로 당시의 관료 제도를 살펴봄으로써 농업 기술 보급 체계를 밝혀 보고자 한다.

경국대전이 완성되는데는 많은 시일이 걸렸다. 태조는 개국 3년째인 1394년에 경제육전(經濟六典)을 만들어 나라의 모든 제도를 이에 기준하도록 하였으나 부족한 점이 많아 이를 계속 보완한 것이 태종때 정비한 속육전(續六典)이었다. 세조때에 이르러서는 대전의 대폭적인 정비에 착수하여 최항(崔恒), 노사신(盧思愼), 서거정(徐巨正) 등 9인의 산하에게 명하여 정비를 추진하였으나 완성을 본 것은 성종 16년인 1485년이었으며 이것이 경국대전(經國大典)이었다.

경국대전은 조선조 500년간의 불변의 대전(大典)이었으나 후대에 이르면서 제도의 대기화와 행정의 발전에 따라 조금씩 계속된 증보가 이루어졌다. 성종 23년(1492)의 대전속록(大典續錄), 영조 22년(1746)의 속대전(續大典), 정조 9년(1785)의 대전통편(大典通編), 고종 2년(1865)의 대전회통(大典會通) 등이 그것이다. 그러나 부분적인

보완이 계속되었다고 하더라도 그 골격은 역시 경국대전이었으며 농정제도나 농정관료에 관한 한 큰 변동이 없었다.

이에 필자는 1469년에 서거정이 서문을 쓰고 최항이 전(箋)을 쓴 경국대전 영인본(1981 景文社)을 텍스트로 하여 기관의 존폐나 정원의 소장에 관계없이 경국대전 그대로를 통해 조선조의 농업기술을 담당할 농정기관을 살펴보고자 한다.

2. 중앙기구의 농정분장(農政分掌)과 농정관료

오늘날 정부 조직법 및 정원표에 해당하는 경국대전의 이진(吏典)조를 보면 농정업무는 육조(六曹) 중 호조, 예조, 병조, 공조 및 그 산하기관으로 분산되어 있었다. 각 조의 업무는 공통적으로 장관격인 정2품(正二品)의 판서(判書) 1명, 차관격인 종2품(從二品)의 참판(參判) 1명, 차관보격인 정3품(正三品)의 참의(參議) 1명(병조에 한하여 동급의 참지(參知) 1명 추가) 등 정3품 이상의 당상관(堂上官) 3인(병조 4인)이 총괄하고 있다. 각 조에는 공통적으로 삼사(三司)가 있어 각조의 업무를 세 개로 나누어 보고 있는데 예컨대 호조의 경우 판적사(版籍司), 경비사(經費司), 회계사(會計司) 같은 것이다. 각 조 정원표를 보면 4품 이하 6품 이상의 참상관(參上官)으로 정5품(正五品)의 정랑(正郎) 3명(병조, 형조는 각 1명 추가)과 정6품(正六品)의 좌랑(佐郎) 3명(병조, 형조 각 1명 추가) 등이 있는 것으로 보아 이들이 삼사에 1명씩인 오늘날의 국장

이나 과장급에 해당한다고 볼 수 있다. 7품 이하 9품까지의 참하관(參下官)은 호조와 형조를 제외하고 단 1명도 없고 전문적인 잡직(雜職)도 공조에만 3명이 있을 뿐이다. 그 밖에 최하급의 아전(衙前)들은 각 조 업무의 경중에 따라 최소 27명(이조)에서 최다 55명(형조)으로 정원되어 있으나 아전은 일명 이서(吏書)라고도 불리는 녹사(綠事), 서리(書吏), 조예(早隸), 나장(羅將), 반상(伴僞), 서원(書員), 일수(日守), 차비군(差備軍) 등을 총칭하는 것으로 그 어원은 수령들이 근무하는 정청(관아 官衙) 앞에 그들이 근무하는 청사가 위치한데서 유래한다.

아전은 중앙에 근무하는 경아전(京衙前)과 지방에 근무하는 외아전(外衙前)으로 구분되나 그 중 녹사는 종6품까지, 서리는 종8품까지 승진할 수 있어 중인 출신이지만 현감(縣監)품계인 종 6품의 참상관(參上官)까지 오를 기회가 주어진 것을 볼 때 이들은 학식이 있는 최하급 관료들이었다.

여기서 지적하고 싶은 것은 이들 아전을 제외한 중앙관서의 정직(正職)들이 각조마다 불과 수명으로 극히 제한되었다는 것이며 이 점으로 볼 때 중앙관서인 각조(各曹)는 단순한 기획과 총괄업무에만 종사하였음을 엿볼 수 있다.

이제 각조 산하관서에 분장된 농정업무와 이를 수행한 정원 및 관원을 살펴보면 다음과 같다.

2.1. 호조(戶曹)와 사포서(司圃署)

호조의 농정업무는 삼사(版籍司, 經費司, 會計司) 중 대부분 판적사(版籍司)에서 담당하여 오늘날의 농림수산부의 업무와 유사

하다. 판적사는 인구 통계(농업인구)에 해당하는 호구(戶口), 오늘날의 농지등급과 농지대장을 뜻하는 토전(土田), 오늘날 농업조세에 해당하는 조세(租稅), 공공출역과 관수품(官需品) 납부에 해당하는 부역(賦役), 지방특산물의 진상에 해당하는 공헌(貢獻), 각종 농업기술 보급이나 증산에 해당하는 권과농상(勸課農桑), 농작물의 품종통계에 해당하는 고험풍흉(考險豐凶), 오늘날의 양정(糧政)에 해당하는 진대감산(賑貸歛散) 등이 그것이다. 당시는 관원의 봉급도 식량이나 종이(楮貨) 등으로 주었기 때문에 이를 담당하는 회계사나 경비사도 농산물의 출납을 다루었다는 면에서 오늘날의 양정(糧政)업무와 유사하나 화폐로 급료나 경비를 다루는 오늘날의 입장에서 보면 그것은 재정경제원의 업무에 더욱 가깝기 때문에 이 점 여기서는 논외로 한다.

이를 담당할 판적사의 정원은 몇 명이나 될까? 호조의 정원이 각사별로 배정되어 있지 않기 때문에 호조 전체정원을 보면 참의 이상의 당상관을 제외하고 정5품(正五品)의 정랑(正郎) 3명과 정6품(正六品)의 좌랑(左郎) 3명 등이 있으니 삼사의 하나인 판적사에도 정랑, 좌랑 각 1명씩이 배정되었을 것이다.

이들 이외에 4품 이하 6품 이상에 해당하는 참상관(參上官)으로 종6품의 산학(算學) 교수 1명과 동급의 별제(別提) 2명이 있으니 이들 6품직에서 최소한 1명이 판적사에 배정되었을 것이며 그밖에 7품 이하의 참하관(參下官)으로 종7품의 산사(算士) 1명과 종8품의 계사(計士) 2명, 정9품의 산학훈도(算學訓導) 1명, 종9품의 회사(會士) 2명

등 6명이 책정되어 있으니 이를 삼사에 고루 배정하였다고 볼 때 그 중 2명은 판적사에서 농정업무를 담당할 것으로 보아진다.

호조의 최하급 관료인 아전은 오늘날의 비서격으로 판서, 참판, 참의에게 배저된 인원을 제외하고 녹사 6명과 서리 38명, 조예 24명이 있어 그 중 3분의 1이 판적사에 할당되었다고 볼 때 판적사의 정원은 참상관 3명, 참하관 2명, 아전 22~3명 등 모두 27명 또는 28명이 담당할 것으로 보아진다.

여기서 의문인 것은 그들의 농정에 대한 전문성이다. 참하관이나 아전 등 하급 관료를 제외하고 6품 이상으로 기획기능을 담당할 참상관들 만이라도 농정업무에 대한 전문성을 어느정도까지 갖추었나 하는 점이다. 이 점에 대하여 인사 총칙과 같은 이전(吏典), 경관(京官)조를 보면 승문원(承文院), 홍문관(弘文館), 각도의 교관과 체아직(遞兒職) 특별한 경우 녹봉을 주기 위해 만든 관직)을 제외한 모든 정직은 지방관인 수령을 거치지 않으면 4품 이상의 품계 곧 대부(大夫)가 될 수 없다고 규정되어 있으며 이는 무관인 병조의 경우도 같다고(將軍) 되어 있다. (非經守令者 不得陞四品以上階 兵曹同)

병조의 경우 수령으로 간주되는 직책은 종6품의 병마절제 도위(都尉) 등으로 각 지방의 진(鎭)이나 포(浦)의 책임자를 뜻하는 것으로 풀이된다.

또한 이전(吏典)조 수령들의 복무규정격인 수령7사(守令七事) 중 가장 으뜸가는 업무가 농상성(農桑盛) 곧 고을의 농잠업을 권하여 진흥시키는 것이므로 수령들은 재임중 싫던 좋던 직책상의 필요때문에 상당한 농업지식을 갖추었을 것으로 믿어진다. 따라서

이 규정이 조선조 인사에 그대로 반영되었다면 호조의 당산관들은 물론이고 판적사의 정랑이나 좌랑 등 낭관들도 대부분 최하 수령인 종6품의 현감(縣監)을 거친 것으로 믿어져 농정에 식견이 전혀 없는 관원이 농정업무를 보았다고 볼 수는 없다.

호조 소속의 농정관서로 궁중 수요를 위한 원포(園圃)와 채소(菜蔬)를 담당한 정6품 아문인 사포서(司圃署)가 있다. 정6품 아문이란 기관의 책임자가 정6품의 품계란 뜻이다. 사포서는 책임자인 사포(司圃 정6품) 1명 이외에 정6품과 종6품의 별제(別提), 정8품과 종8품의 별검(別檢) 등의 직명이 있으나 책임자 이외에는 필요에 따라 정원을 조정토록 한 탓인지 직명과 품계만 있고 정확한 인원수는 기재하지 않고 있다. 아전은 서리(書吏) 12명으로 되어 있으나 만일 별제와 별검을 소정 품계마다 최소 1명씩이라고 가정하면 정직 5명과 아전을 합하여 모두 17명으로 기획관서인 호조판적사의 인원에 못미치나 관서로서는 적은 편이 아니며 더욱이 중견관리인 참상관은 판적사와 같은 인원이 된다.

이는 계절에 따라 다종다양한 양질의 푸성귀를 풍흉에 관계없이 생산하여 차질없이 궁중에 납품하는 임무이기 때문에 상대적으로 많은 참상관이 책정된 것이 아닌가 믿어진다. 이들은 현업관서이기 때문에 전문성이 없이는 생산을 감당할 수 없었을 것이다.

2.2. 예조(禮曹)와 전생서(典牲署) 및 사축서(司畜署)

예조에는 계제사(稽制司), 전향사(典享司) 전객사(典客司) 등 삼사(三司) 중 전향

사에서 국가의 연회인 연향(宴享), 국가의 각종 큰 제사(祭祀)와 이를 위한 재료(牲豆)와 음식(飲膳) 등을 담당하였는데 예조에도 호조와 같이 판서, 참판, 참의 등의 당상관이외에 참상관으로 정5품의 정랑 3명과 정6품의 좌랑 3명이 있어 이들 중 정랑 및 좌랑 각 1명이 전향사에서 전향(典享)에 대한 기획업무를 보았고 아전으로 녹사 7명과 서리 28명중 3분의 1인 11~12명이 그들의 업무를 보좌하였을 것이다. 국가재정과 경제를 담당한 호조에 비해 하급관료의 수가 반도 채 되지 않는다.

예조 소속의 실무관서로 종6품 아문인 전생서(典牲署)와 사축서(司畜署)가 있다. 전생서는 주로 국가의 큰 제사에 필요한 제수용 가축을 기르는 양희생(養犧牲) 전문기관이며 사축서(司畜署)는 잔치용 등 잡축을 기르는 사잡축(飼雜畜) 기관으로 가축을 기른다는 면에서는 양서가 같은 성격이나 그 가축이 제사용이나 잔치용이나에 따라 기관을 달리한 것이다.

전생서(典牲署)는 종6품의 주부(主簿), 정7품의 직장(直長), 종8품의 봉사(奉事), 종9품의 참봉(參奉) 2명 등 모두 5명의 정규직과 아전으로 서리(書吏) 8명 등 총원 13명으로 되어 있다.

사축서(司畜署)는 종6품의 주부(主簿), 1명과 동급의 별제(別提) 2명 등 3인의 정규직과 아전으로 서리 4명 등 모두 7명으로 전생서 보다 정원면에서 낮게 취급되고 있다. 이는 사양기술이나 축종 그리고 그 수의 다과에 따른 차이보다는 제수용을 특별히 중히 여기는 조선조의 모럴에 연유할 것이다. 두 기관 모두 가축의 사료 조달을 인근의 농

민에게 부과시켜 그 폐단이 컸을 것이다. 당시 가축의 질병에 대해 무방비 상태인데다 전문적인 수의 업무 담당도 배속되지 않았음을 볼 때 이들의 관원은 가축사양이나 위생 및 방역 등에 대해서 상당한 지식을 갖추지 않았을까 추측된다.

2.3. 병조(兵曹)와 사복시(司僕寺)

병조(兵曹)에는 무선사(武選司), 승여사(乘輿司), 무비사(武備司) 등의 삼사중 승여사에서 황실용 승용물인 여연(輿輦)과 이에 필요한 말(馬) 사육을 담당한 구목(廐牧) 그리고 무비사에서 군마의 사항관리 및 통계업무인 마적(馬籍)들을 다루어 오늘날 축산업의 일부에 해당된다.

물론 황실용 말이나 군마가 농업용은 아니지만 이를 생산 또는 번식시키는 업무는 역시 농업이며 말이 태마(馱馬) 등 농업 용도로도 쓰일 뿐 아니라 군마라도 이를 사양관리 하는 업무는 농업직 관료가 담당하였을 것이므로 여기는 농정업무에 포함시키고자 한다. 따라서 내시부(內侍府)에서 수렵용 매를 담당한 응방(鷹坊)과는 다르다.

병조에도 판서 참판 각 1명과 참의 1명, 참지(參知) 1명 등 4명의 당상관 이외에 4명의 정랑 4명의 좌랑이 있어 그 중 정랑 1명과 좌랑 1명씩이 승여사와 무비사에서 마정(馬政)에 관한 기획업무를 담당하였을 것이다. 병조에는 호조에서와 같은 참하관은 없다. 아전은 녹사 7명, 서리 35명, 라장 20명 등 62명이 3사에 나뉘어 그 중 일부가 마정을 도왔을 것이다.

병조 소속의 현업관서로 정3품 아문인 사복시(司僕寺)가 있다. 군왕의 수레와 승용마

사육과 호휘를 담당한 탓인지 타 관서에 비해 책임자의 직급이 높다. 사복시는 여마구목(與馬廐牧)을 담당하는 실무관서로 책임자는 정3품의 정(正) 1명과 부책임자인 부정(副正 종3품) 1명, 첨정(僉正 종4품) 1명, 판관(判官 종5품) 1명, 주부(主簿) 2명 등 총 6명의 정직과 잡직(雜職)으로 안기(安驥 종6품), 조기(調驥 종7품), 이기(理驥 종8품), 보기(保驥 종9품) 등이 각 1명씩인 외에 마의(馬醫) 10명이 정원으로 책정되어 있다. 아전은 제원(諸員) 6백명으로 되어 있으나 이들은 말의 사양관리보다는 왕실호위를 위한 인원으로 여겨진다. 잡직은 오늘날의 입장에서 보면 전문 기술관으로 조선조의 농림직으로는 사복시와 장원서(掌苑署) 밖에는 없었다. 잡직은 문무관의 정직과는 차별되는 천직으로 만일 잡직에서 정직으로 바뀔 때는 품계를 한 계급 강등하도록 되어 있다.

2.4. 공조(工曹)와 장원서(掌苑署)

공조에는 영조사(營造司), 공야사(公冶司), 산택사(山澤司)의 삼사중 산택사에서 공업원료인 옷나무, 닥나무(종이원료), 완초(莞草), 화살을 만드는 대나무, 뽕나무, 과목 등의 경제수종의 재배와 통계 등을 담당하였다. 과목이나 뽕나무도 나무라는 관점에서 공조에 관장시킨 것은 오늘날의 시각에서 낯선 감이 있다. 또 산택사는 산직(山直)이나 간수(看守)를 두어 도성 내외의 산림보호와 금벌(禁伐)을 담당하였는데 공조에도 판서, 참판, 참의 등 3명의 당상관 외에 정랑 및 좌랑이 3명씩 있어 그 3분의 1이 산택사의 기획업무를 보았고 녹사 5명, 서리 15명

등 20명의 아전 중 3분의 1이 이를 보조하였다.

공조의 산하 현업관서로 장원서(掌苑署)가 있다. 전생서나 사축서 보다는 격이 높은 정6품 아문으로 궁중내의 화원관리와 조경 그리고 궁중이나 종묘 등에 천신용 과일 생산을 담당하였다. 정6품의 장원(掌苑) 1명과 정6품의 별제 1명, 종6품의 별제 1명 등 3명의 정직과 잡직으로 신화(愼花 종6품), 신과(愼果 종7품), 신금(愼禽 정8품), 부신금(副愼禽 종9품) 각 1명, 신수(愼獸 정9품) 3명, 종9품의 부신수(副愼獸) 3명, 아전으로 서리(書吏) 4명이 있었다. 따라서 정직 3명, 잡직 10명, 아전 4명 등 총 17명이었다. 잡직은 일반 문무관의 상식으로 처리할 수 없는 전문지식을 요하는 곳에 배치한 것으로 비록 천직(賤職)이나 이들이야말로 오늘날의 과학기술자에 해당하는 사람들이었다.

3. 지방농정기구와 농정관료

3.1. 지방행정기구

경국대전의 지방행정구역은 8도(道)제로 도에는 관찰사(觀察使)를, 그 밑에는 329개 행정구역인 부(府), 대도호부(大都護府), 목(牧), 도호부(都護府), 군(郡), 현(縣)을 두었으며 수령은 부윤(尹) 대도호부사(府使), 목사(牧使), 도호부사, 군수(郡守), 현령(縣令) 또는 현감(縣監)을 두었다. 현(縣) 단위는 대소에 따라 좀 큰 고을은 현령, 작은 고을은 현감을 두었다.

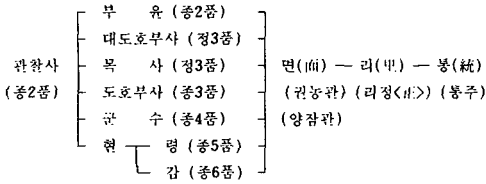
이들 수령들은 品階(품계)에 따라 계급상의 서열은 있었으나 행정조직상으로는 모두 병렬적(並列的)으로 관찰사의 관할하에 있고 다만 수령들이 겸임하는 군사직으로 말미암아 상하간의 지휘감독 관계가 이루어졌다. 그리고 각 고을의 이러한 차등은 마을 수의 대소, 인구의 다과, 농지의 넓이 등에 따라 차등지워진 것이다. 그러나 그 고을에서 공신, 효자, 왕비 등이 배출되었을 때에는 군을 승격시켜 도호부로 한다든가 반대로 역적이 났을 때는 군을 강등시켜 현으로 하는 등의 특례가 있어 반드시 그런 것은 아니었다.

중앙에서 임명을 받는 각 도의 관찰사와 각 고을의 수령들은 일반 국민을 직접 다스리는 목민관(牧民官)이다. 관찰사는 중앙의 지휘감독을, 수령들은 관찰사의 지휘감독을 받으며 실제 각 고을의 행정, 사법, 군사의 실무를 담당하였다.

면(面)과 리(里)는 취락 중심의 자치조직으로 5호(戶)를 1통으로 하고 5통마다 리정(里正)을 두며 면(面)마다 근면하고 조심성 있는 자를 골라 권농관(勸農官)을 두되 구역이 넓고 인구가 많은 곳에는 권농관 수를 늘리도록 되어 있다. 또 각도의 뽕나무가 잘 자라는 곳에 도회잠실(都會蠶室)을 두고 수령이 근면하고 성실한 자를 골라 양잠관(養蠶官)을 두도록 되어 있다. 권농관이나 양잠관은 녹봉(祿俸)이 없다는 면에서 명예직이나 임명에 수령이 직접 관여하였다거나 수령의 지휘감독을 받는다는 면에서 행정의 말단 관서와 같은 위치이다.

병조(兵曹) 소속의 지방관으로 감목관(監牧官)이 있다. 주로 군마(軍馬) 생산을 위한 목장이 있는 곳에 현감과 동급인 종6품직의

감목관을 두되 수령이 겸직토록 되어 있으나 경우에 따라서는 겸직이 아닐 수도 있다. 이 상을 계산화하면 다음과 같다.



3.2. 지방의 농정관료

각 도의 관찰사는 직제상 군사실무도 담당 하였으므로 각 도의 병마절도사와 수군절도사를 겸하면서 중앙 각 조(曹)의 지휘를 받아 행정 사법을 고루 담당하였다. 따라서 관찰사가 권농업무에 시간을 할애하기는 극히 제한되었을 것이다. 더욱이 관찰사의 보좌역도 정직(正職)으로는 그 수가 제한되어 있다. 예컨대 관찰사를 보좌하는 종5품의 도사(都事)가 있었으나 이는 수령들을 감찰하는 직책이며 종5품의 판관(判官)이 있으나 이는 관찰사가 부윤(府尹)이나 목사(牧使)를 겸할 때 사실상 그 고을을 담당하였고 종9품의 심약(審藥)이나 검율(檢律)은 직책이 따로 있다. 더욱이 같은 관아에 있지도 않고 직책이 따로 있는 종6품직의 교수(教授)나 찰방(察訪) 등은 더욱 거리가 멀다. 따라서 기구나 정원면에서 관찰사를 보좌하여 농정을 전담하는 정규직은 고사하고 수령들에게도 배정된 아전 한 사람도 관찰사에게는 배정되지 않고 있다. 이 경우 관찰사가 위치한 부(府)의 아전을 나누어 쓸 수는 있지만 이와 같이 도(道)에 농정전담의 관료가 전무하다는 것은 조선조 농정의 가장 큰 취약점이라고 볼 수 있다. 이는 관찰사의 직책이 본

시 순력(巡歷)이라 하여 관하 각 지를 순찰하며 수령들의 행정과 민정을 이름 그대로 관찰(觀察)함에 유래한 까닭으로 풀이된다. 그럼에도 불구하고 관찰사가 수령들을 지휘 또는 고과(考課)하면서 중앙의 육조(六曹)에서 하달되는 업무를 감당할 수 있었던 것은 정시채(丁時采)의 지적대로 정식 관제에는 없으나 비장(裨將) 등 자기 막료를 스스로 선택하여 둘 수 있었기 때문이다.

그렇기 때문에 중종때의 경상감사 김안국(金安國)이나 명종대의 충청감사 안위(安瑋) 등은 재직중 권농뿐 아니라 몸소 농서(農書)나 구황서(救荒書)까지도 편찬 간행할 수 있지 않았나 믿어진다. 관찰사는 생산 현장은 아니더라도 최소한 수령들의 권농을 지휘 감독하였다는 면에서 중앙의 농정관료 보다는 좀더 농민에 가까이 있다는 면에서 그 만큼 증산에 기여하였다고 볼 수 있다.

농업기술 보급이나 조선조 식량증산에 가장 기여도가 높은 농정관료는 수령들이었다. 수령도 관찰사와 같이 고을에 하달되는 육조(六曹)의 업무를 모두 감당한다는 면에서 농정업무에 많은 시간을 할애하기 어려울 것이나 수령들에게는 관찰사와 달리 보조기관이 많았다.

예컨대 경국대전의 정원을 보면 부(府)의 아전으로 서원(書員) 34명, 일수(日守) 44명, 대도호부와 목(牧)에 서원 30명, 일수 40명, 도호부에 서원 26명, 일수 36명, 군에 서원 22명, 일수 32명, 현에 서원 18명과 일수 28명 등 최대 78명 최소 46명의 육방(六房) 관속들이 있기 때문이다. 이 인원 이외에 수령의 관아가 주진(主鎭)일 경우 라장(羅將) 30명과 차비군(差備軍) 20명,

거진(巨鎭)일 경우 20명과 14명, 진(鎭)일 경우 10명과 4명 등의 군관 및 아전을 쓸 수 있다. 그 위에 사무에 종사하는 자들은 그 지방사정에 해박하고 지식있는 지방인을 향이(鄕吏)로 임용할 수도 있는 데다 자치조직으로 수령의 자문기관인 향청(鄕廳)의 협조도 얻을 수 있고 면마다 있는 권농관의 협조도 받을 수 있다.

이 점에 대하여 순조 년간의 2종의 홍산현지(鴻山縣誌)를 검토한 바 종6품직이 현감인 작은 고을임에도 좌수(座首) 1명, 감관(監官) 1명, 별감(別監) 1명, 군관(軍官) 30명, 아전(衙前) 30명, 통인(通引) 20명, 사령(使令) 20명, 관노(官奴) 15명, 관비(官婢) 13명 등 모두 132명이나 되었다. 따라서 노비를 제외하더라도 수령 임의로 경국대전의 정원을 초과하는 인원을 쓰고 있음을 알 수 있다.

수령의 직무는 수령칠사(守令七事)에 명시된 바와 같이 농업의 장려(農桑盛), 인구의 확보(戶口增), 교육진흥(學校興), 군정의 정비(軍政修), 부역의 균등(賦役均), 소송의 간결(詞訟簡), 향이(鄕吏)의 부정방지(姦滑息) 등으로 수령을 보좌하는 아전들의 사무분장은 좌수가 이(吏)방과 병(兵)방, 감관이 호(戶)방과 예(禮)방, 별감이 형(刑)방과 공(工)방을 분장하였다.

수령의 직무중 농상, 호구 부역 등은 육조(六曹)의 호조 소관업무로 수령 7사의 4할을 넘는 직무다. 이를 경국대전 호전조에서 자세히 찾아보면, 매 3년마다 호적정리, 매 3년마다 농지등급의 조정, 개간간척의 장려, 주인없는 농지의 타인경작, 춘추로 제언수축, 제언인근의 별목금지, 적기영농, 근면한

제초권장, 매년 9월의 작황(作況) 조사, 수세(收稅) 확정과 공세(貢稅), 수산시설과 소금 통계, 도회잡실(都會蠶室) 설치, 곡식의 진대(賑貸), 매년 선진농가 선발보고와 그 농법의 권장, 공정한 부역 등으로 오늘날의 농정관료의 직무와 매우 유사하다. 인원이 있고 업무가 있으며 매년 말 업무성과를 고과(考課)하는 관찰사가 감독하고 있으니 식량증산에 가장 기여도가 큰 것은 수령과 그 보조기관들이다.

3.3. 감목관(監牧官) 및 군두(群頭), 권농관(勸農官), 양잠관(養蠶官)

기술관으로 선임과정이 유사하면서 수령을 도와 축산, 권농, 양잠을 담당한 향이(鄕吏)가 있다.

그중 감목관은 병조 소속의 군마(軍馬)와 소의 번식을 위해 설치한 목장의 책임자로 해당 고을의 종6품직 수령이 겸직하거나 전임 감목을 두도록 되어 있다. 목장에는 암말 100필과 수말 15필을 한 단위로 1군(群)이라 하며 군(群)마다 목자(牧子) 중 능력있는 양인(良人)을 가리어 실무책임자로 군두(群頭) 1명과 이를 보좌하는 군부(群副) 2명을 임명하고 이에 목자 4명이 한 조를 이루어 1군의 사양관리를 담당토록 되어 있다. 그러나 실체는 이와같은 대전(大典)의 규정이 잘 지켜지지 않은 것 같다.

1663년 허목(許穆)이 작성한 목장지도의 마소통계를 보면 전국 138개의 목장에 말 20,213필, 소 895두 등 21,108필(頭)을 담당할 목자 수가 무려 5,178명으로 규정인원보다 무려 4배나 많기 때문이다. 물론 한 목장에 1군(群)은 넘고 2군으로는 모자라는

자투리 두수를 감안하더라도 그러하다.

이들은 1군당 연간 85필 이상의 자마(仔馬)를 생산하였을 경우 상을 받지만 사양관리 불량으로 마소가 병들거나 죽거나 말이 유실되거나 범 등에게 물려 죽거나 거세한 수말이 21일 이내에 죽거나 하였을 경우 정도에 따라 무거운 벌과 추징을 받으며 상부 기관인 병마절도사까지도 인책토록 되어있다.

따라서 이들이 마소사양 및 번식 그리고 수의술에 전문지식이 없이는 업무를 감당할 수 없었을 것이며 그 지식은 수의서와 축산서에 의존할 수밖에 없었을 것이다.

권농관(勸農官)은 호전(戶前)조에 면마다 근면하고 덕망있는 자를 골라 수령이 임명토록 되어 있다. 선입과정은 국영목장의 군두(群頭)나 군부(群副)와 유사하다. 권농관은 항상 농상을 권장하고 선진농가의 농법을 일반 농가에 권장하여야 한다.

특히 농지가 휴한지가 되지 않도록 해야 하며 수령을 도와 작황(作況)의 예비조사 등을 담당하였다. 신개간지, 재해를 입은 농지, 병으로 갈지 못한 농지 등은 권농관이 8월 15일 전에 조사하여 수령에게 보고하여 조세부과의 기초자료를 만들었다. 이때 허위가 있을 때에는 농지주인, 권농관, 협조한 서원(書員) 등은 300평(日負)당 태형 10대를 맞되 밀고자에게 그 농지의 경작권을 주고 그 농지는 국유가된다. 잘했을 경우 포상 규정은 없으나 과실이 있을 때 그 벌은 크다. 그러나 오늘날 면장격인 권농관은 향촌 사회에서 덕망있는 지도자로 권농상 그 영향은 컸을 것이며 증산이나 농업기술 보급상 수령 못지않게 그 기여도가 컸을 것이다.

호전(戶典), 잠실(蠶室)조에 양잠관(養蠶官)이 있다. 권농관과 같이 면마다 두는 것이 아니라 뽕나무가 잘 자라고 집단 상전이 있는 곳에 도회잠실(都會蠶室)을 두고 직(職)이 있는자 중 근면하고 능력있는 자를 수령이 살펴 책임자로 임명한다. 이 경우 직이 있다는 뜻은 아마도 아전같이 녹봉이 있는 직을 뜻한다고 풀이된다. 양잠 및 제사과정에 드는 인력은 관찰사가 인근 고을의 공천(公賤)을 동원하되 생산품은 중앙에 상납토록 되어 있다. 공전(工典)조를 보면 도회잠실이 있는 근방의 대농은 300주, 중농은 200주, 소농은 100주씩 뽕나무를 재식하고 야상(野桑)의 벌채를 금하되 위반자는 관찰사가 논죄토록 되어 있다. 양잠관도 양잠기술 보급상 그 효과가 대단히 컸을 것이다.

4. 맺음말

조선조의 농산물 증산을 위해 농정을 담당한 기구는 무엇이 있었으며, 그 기구에서 일하는 관료들은 어떤 직급에 얼마나 있었고 그 역할은 무엇이었던가를 살펴보고자 조선조 경영의 대전이었던 경국대전을 중심으로 대략 살펴보았다.

그 결과 첫째로 중앙의 농정기구는 호조, 예조, 병조, 공조 등으로 분산되어 있으나 예조와 그 산하기관인 전생서 및 사축서는 국가의 각종 제례나 연회때 적기적량의 축산물을 조달하기 위해 일종의 관수품(官需品) 기지로 설치된 기관이라 진정한 권농을 위한 농정기구라 보기는 어렵다. 그런 관점에서 본다면 호조 산하의 사포서와 공조 산하의

장원서도 같은 성격으로 볼 수 있다.

따라서 조선조의 중앙농정기구인 식량 중심의 호조, 공업원료와 목본작물 중심의 공조, 전마 중심의 병조등 삼조(三曹)에 분장되고 있으며 이 삼조의 업무는 관찰사와 수령 등 계통행정기관을 거쳐 수령 산하의 말단인 권농관, 양잠관, 감목관 및 군두(群頭) 등을 통해 생산현장까지 전달되는 체계화가 이루어지고 있다. 현재의 시각에서 보면 공조업무가 불필요하게 호조에서 분리된 감이 없지 않으나 그것과 관계없이 농정의 기능면에서만 본다면 농정기구의 골격은 필요한 기능이 갖추어진 감이 있다. 아쉬운 것은 권농조직의 전문적, 체계적 미비를 들 수 있으나 그 시절에 이런 기관을 기대하기는 어렵다.

둘째 이 각급 계통기관의 정원(定員)은 중앙도 부족하지만 도(道)가 더욱 부실하여 중앙과 군현을 연결하는데 병목현상을 일으켜 도가 대전(大典)에 규정된 농정업무를 모두 수행할 수 있었는지 의심스러운 정도이다. 이는 비단 농정뿐 아니라 타업무도 마찬가지이다. 가장 정원이 많이 책정된 기관은 군현(郡縣)이었다. 군현은 필요에 따라 정원을 초과 운영할 수도 있었는데 이는 세수(稅收)를 겸하고 있어 관원의 녹봉을 해결할 수 있었는데도 원인하지만 그보다는 조선조가 수령을 보는 시각에도 연유한다고 볼 수 있다. 그 예로 세종 26년(1444)의 권농교문을 보면 『농무는 마땅히 백성과 가까운 거리에 있는 관리의 책임(農務當責近民之官)』이라고 하였는데 이는 충분한 인원을 주고 그 책임을 묻고져 한 것으로 풀이된다.

셋째로 농정관료의 직급은 타부처 관료와 마찬가지로 정직(正職)인 문관(文官)이 말

거나 겸하고 있기 때문에 그 차이를 발견할 수 없다.

다만 기술직 관료의 경우 직급이 낮고 그 종류와 정원 수가 매우 한정되어 있다. 그 직급은 종6품직 이하로 한정되어 있고 기술직은 정직(正職)과 구별되는 잡직(雜職)으로 분류되어 잡직이 정직으로 바뀔 때는 한 품계(계급)를 낮추도록 되어 있다. 그나마 그 직종은 수의사격인 마의(馬醫), 화훼직인 신화(愼花 종6품), 과수직인 신과(愼果 종7품), 가금직인 신금(愼禽 정8품), 동물직인 신수(愼獸 정9품) 등으로 마의를 제외하고 중앙의 장원서에만 있는 직종이다. 여기에서 말하는 잡직은 과거제도의 잡과(雜科 = 譯, 醫, 雲, 律, 算)에도 해당되지 않는 천직(賤職)이며 신분이 낮은 중인(中人) 이하의 출신들이 종사하는 직종이다.

지방직으로 감목관(監牧官) 이외에 권농관(勸農官), 양잠관(養蠶官), 축산직인 군두(群頭) 및 군부(群副) 등은 오늘날 공무원법과 같은 이전(吏典)조의 품계있는 정규관리도 아니며 업무추진상의 필요로 호전(戶典), 공전(工典), 병전(兵典)조에 나오는 임명직이다. 그 중 증산에 핵심이 되는 권농관은 품계는 고사하고 녹봉조차 없는 명예직이다.

『나라는 백성으로서 근본을 삼고 백성은 식량으로서 하늘을 삼는다.』는 중농정책을 펴오면서 기술천시, 전문직인 기술직의 천대는 이율배반격이며 농업뿐 아니라 조선조 과학 전반을 발전시키지 못한 한 원인이 된다.

넷째로 권농 방법에 있어 매사가 처벌 위주의 강제성을 띠고 있다. 이들 잡직인 전문 기술직과 생산현장의 농민들의 처우는 포상은 거의 없는데 반하여 책임이나 처벌이 무

겹다는 점이다. 선진농가의 경우도 그들에게 혜택은 없으며 그들의 농법을 장려하는 표본으로 삼을 뿐이다.

이는 세종의 권농교문에도 있듯이 『범인(凡人)의 심정은 통솔하면 힘써 일하나 제멋대로 놓아두면 게을러질 따름』이라고 보는 농민관에 연유한다고 보아진다.

다섯째로 본고 작성의 착안점이었던 농서(農書)의 농업지식을 문자를 모르는 농민에게 누가 어떤 경로로 전달하였는가? 하는 점이다. 그것은 권농관, 양잠관 등을 포함한 농정관료들이며 관료들 중에서도 농민에게 가까울수록 그 기여도는 높았을 것이다. 호조보다는 관찰사, 관찰사보다는 수령, 수령보다는 권농관 하는 뜻이다. 그것은 이들의 농업지식이 깊고 넓어서라기보다 농촌 현장에서 현실문제로 일어나는 여러 가지 문제에 자주 부딪치기 때문이다.

직종별로는 일반직보다는 전문성있는 천대받던 잡직 관료들이다. 잡직은 오늘날의 기술직에 해당하고 품계로 보면 고위직 보다는 품계가 낮은 참하관들이나 아전 그리고 명예직인 권농관 또는 양잠관 등이다.

물론 이들 관료 이외에 농업지식의 보급은 향촌사회의 실학유생이나 경험 많은 노농(老農) 그리고 선진농가(力業特異者如農桑種植畜牧之類)들의 기여도 클 것이다. 다만 그 기여도를 측량하기 어려울 뿐이다.

參 考 文 獻

- 徐巨正. 1981. 經國大典 영인본. 景文社.
- 金榮鎭. 1982. 「農林水産古文獻備要」, 연구총서 9호, 한국농촌경제연구원.
- 丁時采. 1978. 「韓國官療制度史」, 和信出版社
- 許 穆. 1663. 「牧場地圖」.
- 金榮鎭. 1989. 「朝鮮朝의 統計制度和 韓末의 統計」, 「농촌경제」12(4), 한국농촌경제연구원.
- 鴻山縣. 1871. 「鴻山縣誌」.
- 崔永鎭. 1972. 「朝鮮時代 京畿地方 牧場考」, 기전문화연구1.
- 南都泳. 1965. 「朝鮮牧子考」, 東國史學8輯.
- 李元鎬. 1975. 「韓國技術教育史」, 瑞文堂.
- 李春寧. 1964. 「李朝農業技術史」, 韓國研究院.
- 申瑾徹(譯). 1976. 「古典韓國馬醫方書」, 韓國馬事會
- 朴東緒. 1961. 「韓國官僚制度의 歷史的 展開」, 韓國研究院.
- 西鄉正夫. 1921. 「朝鮮農政史考」.
- 이용환. 1994. 「韓國農業教育史」, 農業教育史編纂委.