

한국경제지리학회지 제8권 제1호 2005(171-188)

목민심서(牧民心書)의 경제지리

손용택*

요약: 다산 정약용은 18세기 후반의 조선왕조 후기를 대표하는 실학자이다. 정약용의 목민심서의 지리적 가치와 담고 있는 다산의 지리적 사고 내지 철학에 대한 종합적 조명을 통해, 속에 담긴 지리관을 알아보는 것에 연구의 목적을 두었다. 목민심서에서 실학자 정 다산의 지리적 관심은, 지리지식을 실학의 실용적 지식으로 보고 있고, 이러한 실용적이고 유용한 지리지식을 바탕으로 농촌사회를 경제적으로 부유하게 만들기 위해 끊임없이 노력하였다. 특히 권농정책에 대한 지대한 관심은 토지정책과 영농기술, 농구제작, 주요 과일의 분업적 전문생산, 농촌사회에서의 부업장려 등 농업 경제의 활성화 방안에 두루 이르렀다. 목민관으로서의 다산의 주요 관심과 사상의 흐름은 현실세계에 대한 개혁적 대안을 제시하여 부국과 민생의 안정을 도모하고자 하는데 있다. 따라서 지리지식 내지 지리적 사고에 대한 그의 생각은, 이러한 목적을 달성하기 위해 반드시 알아야 할 필수적인 것으로 보였다. 그의 지리적 식견과 이해는 오늘날의 그것과 비교해 보아도 손색이 없을 정도로 중심을 꿰뚫는 논리적 명쾌함과 정확한 지리적 사고에 바탕하고 있음을 알 수 있다. 다산의 지리적 사고와 지리관은 당대의 농촌주민들의 생활에 개혁적 변화를 유도한 것이며, 행정관으로서의 리더십을 빛나게 만드는 실사구시적 도구로 충분한 역할을 했다고 볼 수 있다.

목민심서를 통해 목민관은 민간산업의 자유로운 활동을 적극 보호하되 그것은 국가 재정체계와 직결된 합법적인 형태의 것이 되도록 해야 하는 한편, 노동의 분업과 기술개발을 위하여 많은 노력을 기울여야 한다고 역설하였다. 청사(廳舍)의 보수와 환경미화에도 관심을 기울였다는 사실은 간접적으로 거의 환경관을 알 수 있게 해주며, 상공업 활동에 필요한 도로(道路) 개발을 서두를 것을 권장한 것은 그가 이미 상대적 입지의 중요성을 충분히 알고 있었음을 알게 해준다.

주요어: 다산 정약용, 목민심서, 실학, 경제지리적 사고

1. 서론

1) 다산의 목민심서와 연구필요성

다산 정약용은 1762년(영조 38년, 임오) 음력 6월 16일 서울에서 일정거리 이상 떨어진한강 강변의 마재(馬峴)에서 출생했다. 젊은 시절(1794

년) 다산은 경기도 암행어사로 연천(連川)방면을 순찰하며 극도로 피폐된 농민들의 처절한 궁핍상과 지방 행정의 부패, 난택상을 직접 보고 확인하였다. 황해도 곡산 부사로 있는 동안 다산은 관료로서 가장 하기 어려운 수령의 직을 맡아서 수행하였다. 상납하는 포목의 자(scale)를 시정하였고, 관용금을 풀어 상납포를 무역하여 상납 때의 포

* 한국학중앙연구원 부교수

목 값의 급등을 막음으로써 백성들의 어려움을 덜었으며, 민가마다 송아지 한 마리씩을 갖게 하고, 창곡 이용에 만전을 기하기 위해 일일이 순방하면서 환곡을 틀림없이 나누어 주도록 하였으며, 분배 과정의 비용을 절감하게 하는 한편, 그 과정에서 협잡이 없게 했다.

조선시대 후기 실학파의 대표자인 다산 정약용은 학문적인 업적과 정치, 경제사상사에 있어서 절대적인 위치를 차지한다고 할 수 있다. 실학은 당시 조선시대 학계에 전개된 진보적인 새로운 학풍으로서, 조선시대 봉건사회의 붕괴과정의 와중에서 청대(淸代)학풍의 수용과 유적(流謫)의 생활로 점철된 불우한 생애를 살다 갔으나 세인으로 하여금, 다산의 연구는 곧 조선사의 연구이고 조선근세사상사의 연구이며, 전(全) 조선의 성쇠존망에 대한 연구로 평가되고 있다(鄭寅普,).

그의 필생의 역작이라 할 수 있는 주저들로는 목민심서, 경제유표, 흙흙신서 등을 꼽을 수 있을 것이며, 이들 저작은 사회 경제사상의 총괄편으로 그의 탁견 아닌 것이 없을 정도의 명저들이다. 특히 목민심서는 당시의 국가경제적인 면에서 국가재정의 확립과 농민경제의 안정책을 강구하는데 있어서 제도의 현실적인 비판, 이에서 추출되는 개혁안과 방편을 현실에 맞게 제기하고 있는 훌륭한 저서이다. 궁핍한 농민들의 생활을 경제적으로 구조하기 위한 자신의 뜻을 목민의 서(書)에 붙여 그의 혁신적 사상과 구체적 방법론을 제시하며 신법 실시의 이념을 전하고 있다. 국가 재정의 기본이 민생을 위한 농사정책에 있음을 강조하면서 목민에는 스스로 세심진성(洗心盡誠) 하여야 한다고 주장하였다.

다산은 1801년 강진으로 유배되어 1818년 방면될 때까지 18년 동안 귀향살이를 하면서 훌륭한 저서들을 많이 남겼다. 다산의 저작은 500여

권으로 방대하며, 이 가운데에는 유교 경전이나 정치, 경제에 관한 것뿐만 아니라 지리학에 관련된 저작도 많은 편이다. 이러한 저작 가운데, 특히 지리 관련내용들을 통해서 당시의 사회적 변화나 실학에 지리적 지식내지 사고가 어떻게 투영되어 영향을 미쳤는지 알 수 있을 것이다.¹⁾

다산의 많은 저작물 가운데 목민심서는 조선 순조 18년(서기 1818년) 전남 강진의 유배지에서 집필한 저서이다. 어린 소년시절부터 아버지의 목관(牧官)생활을 따라 여러 고을을 전전하면서 백성을 다스리는 법과 수령으로서의 몸가짐을 보고 배웠으며, 벼슬길에 오른 뒤로부터는 경기암행어사, 금정찰방(金井察訪), 곡산(谷山) 도호부사(都護府使) 등의 직책을 역임하면서 민정을 살피게 되고, 지방행정제도의 모순과 수령들의 무능과 아전들의 횡포를 체험하고 목도하게 됨으로써 크게 느낀 바 있어 백성을 다스리는데 유익한 목민심서를 만드는데 뜻을 두게 되었다.

오늘날 다산학을 연구하는 타 분야 학자들이 많은데 비해, 상대적으로 지리학쪽에서는 그에 대해 깊은 연구가 없는 것이 현실이다(한국문화역사지리학회, 1991). 우리나라 지리학의 역사가 수십 년에 이른 이즈음에 고전들을 활발히 분석하고 거기서 무엇인가를 찾아내어 정리하는 작업이 이루어져야 하며, 국학으로서의 지리학 위상을 다져나가야 할 것이다. 본 연구는 이러한 필요성에 바탕을 두고 있다.

2) 연구의 내용

목민심서의 내용은 12개의 장(章)으로 구성되어 있다. 목민심서는 목민관의 첫 출발, 마음의 자세, 일상적 집무, 주민들을 다스리는 손길, 엄정한 관기(官紀) 숙정(肅整)의 자세, 주민들에 대한 일상생활 예절 교육, 지역방위 체제, 법제와

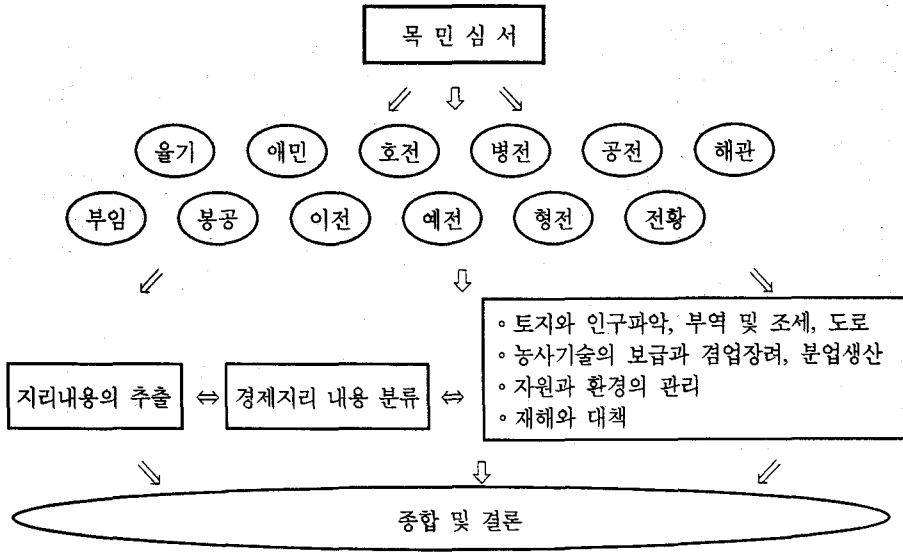


그림 1. 연구 설계

사회정의 구현, 구호정책, 목민관으로서 물러날때의 뒤처리 등 모범적 행정관으로서의 목민관이 가야할 길이 무엇인가를 밝혀주는 지침의 내용들을 담고 있다.

목민심서에서 현대 지리학의 성격 분류상 경제지리 관련 내용을 포함하고 있는 곳은 호전(戶典)편과 공전(工典)편이 다른 편들에 비해 비교적 많이 포함하고 있다. 그 밖에도 여러 편에 걸쳐서 지리관련 내용들을 조금씩 담고 있다.

연구의 내용으로는 첫째, 실학자 정 다산의 지리적 관심은 어느 정도인가. 둘째, 그리고 어디에 초점을 두고 있는가, 셋째, 다산의 지리적 지식과 관심은 당대의 시대상황에 어떻게 투영되고 있는가, 넷째, 다산의 지리지식과 지리관은 오늘날의 그것에 비추어 차이를 발견할 수 있는가, 다섯째, 다산의 지리적 사고 내지 철학에 대한 종합적 조명을 통해 그의 지리관을 어떻게 결론내릴 수 있을 것인가 등의 내용에 두었다.

3) 연구방법

연구방법은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 기본적으로 문헌연구이다. 둘째, 다산의 역작들 가운데 목민심서를 연구대상으로 하였다. 셋째, 목민심서 번역본을 대본으로 하였다. 넷째, 목민심서 대본내용을 통해 지리 관련의 내용을 추출했다. 다섯째, 현대지리학적 개념과 기준에 입각하여 경제지리 관련 내용으로 분류하고 설명하였다. 여섯째, 부분 내용별로 한문원본과의 대조작업을 통해 내용을 확인하였다. 일곱째, 인용문 가운데 핵심 내용에 대해서는 눈에 잘 띄도록 밑줄로 처리하였다. 여덟째, 목민심서의 경제지리 내용을 종합하여 목민심서의 지리관에 대한 결론을 내렸다.

2. 토지와 인구과약, 부역 및 조세, 도로

다산은 목민심서를 통해 농업정책이 매우 중요

표 1. 목민심서의 내용구성

목 차	주요 내용
① 赴任六條	목민의 첫 출발; 除拜, 治裝, 辭朝, 啓行, 上官, 莅事
② 律己六條	먼저 마음의 자세를 다스림; 飭躬, 清心, 齊家, 屏客, 節用, 樂施
③ 奉公六條	일상적인 집무; 宣化, 守法, 禮制, 文報, 貢納, 徭役
④ 愛民六條	사랑의 손길; 養老, 慈幼, 振窮, 哀, 寬疾, 救災
⑤ 吏典六條	官紀 肅正의 길; 東吏, 馭衆, 用人, 學賢, 察物, 考功
⑥ 戶典六條	농촌 진흥의 바탕; 田政, 稅法, 穀簿, 戶籍, 平賻, 勸農
⑦ 禮典六條	교육의 진로; 祭祀, 賓客, 教民, 興學, 辨等, 課藝
⑧ 兵典六條	지역방위 체제의 강화; 葺丁, 練卒, 修兵, 勸武, 應辯, 御寇
⑨ 刑典六條	법제와 사회정의의 구현; 聽訟, 斷獄, 慎刑, 恤囚, 禁暴, 除害
⑩ 工典六條	國富民利의 이정표; 山林, 川澤, 繕廩, 修城, 道路, 匠作
⑪ 賑荒六條	구호정책의 수립; 備資, 勸分, 規模, 設施, 補力, 竣事
⑫ 解官六條	목민에 대한 영광의 결실; 遞代, 歸裝, 願留, 乞宥, 隱卒, 遺愛

자료: 牧民心書(茶山 丁若鏞 著), 李乙浩 譯(1980), 玄岩社 간행 내용을 바탕으로 필자 재구성

함을 역설하고, 세세한 방법론까지 제시하였다. 특히 권농의 정열을 바탕으로 농촌 지역사회의 경제를 살리는 내용을 담은 곳이 호전(戶典)편이다. 호전(戶典)편에서는 토지의 소출을 기준으로 하는 전제(田制)를 비판하고, 전제의 개혁으로 세제를 확립하여 부세를 공정하게 하여야 한다고 주장하였다. 세세한 농사방법을 구체적으로 제시하면서 지방수령이나 현령들이 이를 공부하여 백성들을 깨우치고 술선수범을 보여 실천에 옮길 때, 나라 재정을 튼튼하게 할 수 있을 뿐만 아니

라 백성들이 잘 살수 있게 될 것임을 강조하고 있다.

1) 엄격한 토지정책의 실시

결세(結稅)는 고려 이후 조선왕조에서 시행하던 세제였다. 토지를 측량하고 결(結)을 기준으로 하여 여러 가지 세를 부과하였다. 이를 결부법(結負法)이라 하였는데, 수확량을 표준으로 하여 토지의 면적을 측정하고, 이를 기준으로 결을 산출하는 방식이었다. 조선 후기에 이르러서도 토지

표 2. 목민심서 호전(戶典)의 내용구성

장(章) 제목	내용의 방향
戶典(編) : 농촌진흥의 바탕에 대하여 논함	① 전정(田政): 기본적인 실태 파악으로서 농경지의 상태를 살핌
	② 세법(稅法): 세정의 함정이 없는지, 공정한 징세를 파악함
	③ 곡부(穀富): 탐관오리의 온상이 어디에 있는지를 살핌
	④ 호적(戶籍): 인구의 유동과 통계의 의미를 기본적인 국가 노동력 차원에서 살핌
	⑤ 평부(平賻): 時弊의 규명과 근절책으로서 애경사에 관한 예의 범절을 논함
	⑥ 권농(勸農): 농민들에 대한 다양한 계몽과 기술지도를 통해 활기를 불어넣음.

자료: 茶山 丁若鏞 著, 李乙浩 譯, 1980, 玄岩社 간행 내용을 바탕으로 필자 재구성

정책의 엄격한 실사가 매우 어려웠음을 목민심서의 내용에서 확인할 수 있다.

목자의 말은 책무 가운데 엄격한 토지 정책의 실사가 가장 어렵다. 우리나라 농지법은 본래 제대로 되어 있지 않기 때문이다. 토지 측량은 토지 정책의 중요 부분이다. 목은 밭을 조사하고 숨겨진 농토를 찾아냄으로써 안정을 기하도록 하되 그것만으로 되지 않거든 토지 측량을 실시하도록 하라. 그리 피해가 없는 것은 예전대로 두어 두지만 피해가 대단한 것은 원본을 고쳐야 한다. 토지 측량의 조례는 정부에서 반포하여야 하거니와 그 중의 중요한 대목은 국민들에게 자세히 밝혀 주도록 하라. 토지 측량법은 아래로는 백성들에게 피해를 끼치지 않아야 하고 위로는 국가에 손해를 끼치지 않아야 한다. (중략) 목은 밭이 아주 목이 버린 것은 등급을 낮추어 주어야 한다. 목은 밭의 세액 조정 때문에 장부의 변경이 생겼을 때 흔히 백성들의 송사가 많아지기 쉽다. 변경된 것은 모조리 증명서를 떼어 주도록 하라. (중략) 목은 밭을 조사하는 사무는 토지 정책의 중요 항목이다. 세금 때문에 원망이 많거든 목은 밭을 조사해야 한다. 목은 밭을 개간하는데 농민의 힘만을 믿어서는 안 된다. 목자는 지성껏 경작을 권고하고 또 이어서 보조해 주어 돕도록 해야 한다(이을호, 1975).

농지제도가 문란하면 세법도 따라서 문란해질 것이다. 등급에서 손실을 보고 현물에서 손실을 본다면 국가 수입은 거의 탈이 나고 만다. (중략) 큰 가뭄으로 이앙도 채 못한 해에 현지답사를 보낼 때는 사람을 잘 골라야 한다. 상급 관청에 보고할 때는 실수대로 보고하고 만일 반려되더라도 다시 그대로 보고하라. 조세감면은 어려운 것이다. (중략) 간혹한 이속들이 몰래 납세액을 따다가 공제 부분에 넣어두는 일이 있으니 엄밀히 밝혀내도록 하라. 경작면적 장부에 거짓 기록이 있으면 이러 저리 뒤져서 검사해 내도록 하라. 경작 면적 장부가 끝나면 세액의 비율을 작성하라. 세액의 비율은 엄밀, 정확을 기하도록 해야 한다. (중략) 곡식 수납기가 다소 어겨지더라도 함부로 재촉하지 말라. 못된 관리들은 이를 핑계 삼아 범이 양떼를 다루듯 함부로 날뺄 것이니, 할 것이 아닌 것이다. 양곡 수송에 따르는 법조문은 엄중히 지키도록 각별히 유의해야 한다. 특별 세액이 너무 과중한 사람은 잘 살피서 이를 너그럽게 해 주도록 해야 한다. 화전민에게는 실정에 따라 세액을 배정하고 천재지변의 경우는 감면되어야 한다(이을호, 1975).

토지 정책의 가장 중요한 문제는 농토의 정확한 파악이라고 할 수 있다. 토지의 측량에 의하여 정확한 면적이 산출되어야 함은 물론이고 토질의 등급에 의해 구분되어야 한다. 그런데 이러한 판단을 목민관이 행하여야 했으니, 그 책임의 막중함과 엄정함은 대단히 강조될 수밖에 없었을 것이다.

2) 농업 경제 노동력으로서의 인구파악

오늘날 농촌에서 도시로의 인구 이동은 호적 사무에 많은 혼란을 가져왔었다. 원적지, 본적지, 호적 그리고 현주소의 등록이 동일하지 않기 때문에 생기는 이중적인 기록은 미등록 상태의 부동인구 증가를 초래할 수 있는 폐단이 있어왔다. 뿐만 아니라, 대도시 지역에서의 아파트 분양과 좋은 학구로의 위장전입을 위한 주민등록상의 주소지 변경 등 여러 가지 편법이 행해지고 있음에도 이를 합법적으로 막지 못하고 있는 것이 현안이기도 하다. 예나 지금이나 인구동태와 그의 정확한 판단은 대단히 중시되었음을 알 수 있다.

호적이 바르게 된 후라야 부과가 고르게 될 것이다. (중략) 호적을 정리하려면 먼저 주민등록 대장을 살펴피도록 하고 허실을 알았거든 고쳐놓도록 하라. (중략) 호구조사를 할 기한이 당도하면 이 주민등록 대장에 의하여 고쳐 놓도록 하고, 여러 동리의 호구 실태에 거짓이 없도록 하라. (중략) 만일 이농호수가 늘어남으로써 채울 길이 없을 때는 상사에게 보고하고 큰 흉년이 들어 열에 아홉이 비게 됴으로써 채울 길이 없을 때에도 상사에게 보고하여 그만큼 총 호수를 줄이도록 하라. 호별세나 지방세 같은 것은 전대로 따르도록 하여 주민들이 하지는 대로 하되 그 밖의 징수는 엄금하여야 한다. 나이를 늘린 자, 나이를 줄인 자, 벼슬하지 않고 유생인 체하는 자, 벼슬 산 일 없이 감투를 쓰고 있는 자, 거짓 흠아비인 양하는 자, 속임수로 과거 본 체하는 자들은 모조리 조사하여 밝혀내도록 하라. 호적 사항 중에서 형 사건에 해당하는 것은 민간에 알리지 말도록 하라. 호적정리는 국가의 중요 정책이다. 지극히 엄밀하게 다루어야 한다. 그래야 모든 부과가 바로

게 될 것이니, 여기서 논하는 것은 민속을 순후하게 만들기 위해서이다. 다섯 집을 묶어 한 패를 만들되, 이는 옛 법에 기초를 두고, 게다가 거듭 새로운 약속을 하게 한다면 간혹한 죄인이 끼어들지 못할 것이다³⁾
(이을호, 1975)

과거에 인구 또는 호구의 동태를 엄밀히 파악하고, 통제하려 했던 것은 그들이 농경지의 경작 주체이기 때문이다. 이들은 마을 단위로 본 농촌 사회 기본 조직원인 동시에 노동력이며, 나아가 국가의 생산력파고 직결되는 노동력으로서 중시되었을 것이다. 동시에 이들은 국세의 부과 대상이기도 하였고, 군역(軍役)의 의무까지도 져야 할 기초 대상이기도 하였다. 오늘날에는 대개 본격만은 누구나 법적으로 신고 되어 있지만, 본격지를 이탈한 후 현주소에서 신고를 등한히 했을 경우에는 주거부정확으로 처리되어 부동인구가 되기도 한다. 우리 사회의 이처럼 불안정한 인구동태를 분명히 파악할 수 있는 현실적 조직은 통반제도(統班制度)라고 할 수 있다.⁴⁾

호적조사와 인구동태 파악은 오늘날에 계승, 더욱 발전되어 정치적, 군사적, 관계적(=사상적) 파악의 의미까지도 지니게 되었다. 즉, 오늘날의 인구파악에 있어서 호적은 당연히 기초조사의 바탕이 되고, 필요한 경우에는 학력, 종교, 정당, 사회 단체, 직업, 교우관계 까지도 파악하고자 할 때가 있다. 오늘날 각종 신분증에는 경우에 따라 필요한 기초 내용이 들어가 있다. 가장 대표적인 예는 모든 국민들이 지닌 신분증인 '주민등록증'이라 할 수 있다.

3) 부역과 조세

국민부담의 균등이라는 원칙이 서 있음에도 불구하고, 과거에 이에 따른 부정은 끊임없이 일어나 좀처럼 근절되지 않았던 것 같다. 부정의 방법이 지능화될수록 일반 서민들의 피로움이 가중되

는 것은 과거나 지금이나 다를 바가 없었을 것이다.

부역은 고르게 되어야 한다. 이는 수령의 중요한 임무인 것이다. 고르지 않게 세금을 부과하거나 징수해서는 안 된다. (중략) 궁전·둔전·교촌·원촌 등 면세 대상을 조사하여 사실과는 달리 은닉된 부분이 있거든 모조리 들추어다가 공적 부과를 고르게 하도록 하라. 역촌·참촌·참촌 등을 조사하여 사리에 어긋난 은닉 행위가 있거든 모조리 들추어다가 공적 부역을 고르게 하도록 하라. 곡물 징수는 공납제만 못하다. 본래 물납제라 하더라도 금납제로 고치는 것이 좋다. (중략) 중앙의 관리라고 해서 요역을 면제하라는 법은 없다. 도회지에 사는 관리는 면제해 주지 말고 아득한 벽지에 사는 관리는 권도로 면제해 주도록 해도 좋다. (중략) 군역법을 제정한 이후로는 어염선 등의 특별세에 일정한 비율이 있었는데 법이 오래되자 폐단이 생겨 이속들이 농간을 부린다. (중략) 어물세를 받는 대상은 모두 바다 속에 있으니 샅샅이 살필 길이 없다. 정기적으로 총액을 비교해 보면서 합부로 징수하는 일이 없도록 하라. 염전세는 본래 허술하다 (이을호, 1975).

면세 대상에 궁전과 둔전, 교촌, 원촌 등을 꼽았던 것은 조세 부과에 지역차를 인정한 것이라 할 수 있다. 그리고 역촌, 참촌, 참촌 등에서 탈세 비리가 많았음을 알 수 있다. 어물세와 염전세에 대하여는 융통성을 인정하여 지나치게 가혹하게 하지 않도록 한 것도 흥미있다.

4) 도로(道路)

상대적 입지의 결정적인 요인으로서의 교통 발달은 예나 지금이나 대단히 중요하다. 도로는 경제활동의 동맥 역할을 담당하는 기능에서 으뜸이라 할 만하다. 18세기 후반의 각종 도로와 교통로를 보는 정약용의 시각은 매우 예리하다.

도로를 확장 수리하여 김손들로 하여금 그 길로 다니고 싶게 하는 것도 훌륭한 목민관의 정책이 될 것이다. 교량은 물을 건너는 도구이다. 날씨가 추워지면 곧장 놓아 주어야 한다. 나루터에는 배가 반드시 있어야

하고 정자마다 이정표가 빠지는 일이 없으면, 길손들이 기뻐할 것이다. 여점(旅店)에서 전임(傳任)하는 일이 없고⁵⁾, 재에서 가마를 메게 하지 않으면 백성들은 어깨를 쉴 수 있을 것이다. 여점(旅店)에서 간악한 도둑을 숨기지 않고, 참원에서 음란한 짓을 하지 않으면 백성들의 마음이 밝혀질 것이다. 길에 황토를 깔지 않고 길가에 햇불을 세우지 않아야 ‘예를 안다’고 말할 수 있다.⁶⁾ (이을호, 1975).

수세기 전이라는 시차는 있지만, 만인이 이용 하는 건강하고 규범적인 ‘도로’ 환경 수척이 모두 열거되었다. 도로를 확장 수리하는 일은 대민 봉사의 지름길임은 예나 지금이나 같을 것이고, 필요한 요로에 불편함이 없도록 교량을 놓아 도로의 소통을 원활하게 하는 것도 고금을 통해 중요한 일들이었다. “나루터에는 배가 있어야 하고, 정자마다 이정표가 있어야 한다”는 말에는 수륙교통을 막론하고 백성들이 이용하는 공공 도로상 또는 수운 교통의 기착지에서는 반드시 필요한 정보와 장비가 늘 구비되어 있어서, 추호의 불편함이 없도록 해야 한다는 대민 봉사의 기본 철학이 들어있다.

다산이 목민관 생활을 할 무렵에도, 서민들에 대한 양반들의 횡포가 심했고, 노상의 길목에 도둑이나 강도가 출몰했으며, 긴 여정에서 잠시 쉬어가며 정보를 얻고, 말을 쉬게 했던 역참이나 원(院)에서 도덕상 위배되는 음란한 짓이 왕왕 있었음을 알 수 있다. 시대를 달리하여 그 악랄한 수법이나 교묘한 방법론만 달라졌을 뿐이다.

황토와 햇불에 대해, “임금이 다니는 통로에는 황토를 깔았는데, 언제부터 시작된 일인지는 알 수 없다. 어느 사람이 ‘태양의 황도(黃道)를 상징한 것이다’라고도 하지만, 알 수 없는 일이다”라고 하면서 높은 사람이 통과할 때의 번잡스러움은 소통의 원활함을 막아 민폐를 크게 끼치는 일로 보고 있다.

3. 농사기술의 보급과 겸업장려, 분업생산

다산이 제시하고 있는 구체적인 권농정책으로서 첫째, 농민의 조세부담을 경감해 주어야 한다는 것, 둘째, 농사만을 권할 것이 아니라 과수 및 원예, 그리고 목축, 잠업 등의 부업들도 장려해야 하며, 셋째, 농기(農器)와 직기(織機)를 만들어 사용하게 하고, 넷째, 농우(農牛)를 급여하거나 대여해서 기르도록 하였다. 다섯째, 소의 도살을 경계하고 목축을 권장하여야 함을 주장하였다. 이들 내용들은 시대를 달리하였지만, 오늘날 농촌의 농가소득을 위한 방법들과 대동소이하다. 특히 겸업을 장려하는 것은 대도시 주변 접지농업(또는 근교농업)의 농촌사회에서의 수익증대를 꾀하려는 방향과 일치한다.

농업은 농민의 이익이다. (중략) 목자들은 부지런히 농민들을 지도함으로써 그들의 명성과 공적으로 여겼으니 농사지도는 목자의 으뜸가는 임무인 것이다. 농사지도의 요체도 조세를 덜어주고 부역을 적게 해줌으로써 그의 근거를 복돋워 주는 데 있다. 그래야만 토지가 개간되고 넓어질 것이다. 권농정책은 가색뿐만 아니라, 수예·목축·양잠 같은 것도 권장하지 않으면 안된다. 농사는 식량의 근본이요, 뽕나무는 의복의 근본이다. 그러므로 농민들에게 뽕나무를 심게 하는 것은 수령의 중요한 임무인 것이다. 농기구와 방직기를 만들어서 농민들이 편리하게 사용하도록 해 줌으로써 그들의 생활에 보탬이 되게 하는 것도 목자로서 힘쓸 일이다. (중략) 진실로 농사를 지도하려거든 소의 도살을 못하게 하고 목축에 힘쓰도록 권장하여야 한다. 통틀어 권농정책은 무엇보다도 먼저 전담 직분을 결정해 주어야 한다. 전담직분을 정해주지 않고 이것저것 섞어 다루게 하는 것은 옛날 왕들의 법도가 아니다. 대체로 권농정책에는 여섯 가지 과목이 있다.⁷⁾ 각각 그들에게 전담 직분을 맡겨 놓고 그의 공적을 따져 특상을 줌으로써 농민들의 생기를 돋우어 주어야 한다(이을호, 1975).

1) 농사 기술

다산은 농사정책의 기술적인 면에도 비중을 두었다. 이는 그가 실학자로서 실학적 사고를 실천에 옮긴 목민관이었기 때문일 것이다. “지극히 어리석은 자는 아래 있는 백성들이요, 지극히 정밀한 것은 농사짓는 이치이므로 반드시 이치에 밝고 만물에 통달한 군자(君子)가 농사(農師)가 되어 가르치고 깨우쳐주되, 토지의 성질을 가려내 주고 농기구의 사용에 익숙하도록 해줌으로써 그들이 미치지 못한 것을 도와주면 비로소 백성들의 일은 궤도에 오르게 되고, 일하는데도 법도가 있게 될 것이라고 하여 농사의 기술적인 지도를 수령(守令)에게 지시하였다.

다산은 농사를 권장하는 방식에서 구체적으로 토질조사와 개선책이 무엇인지, 그리고 파종하는 방법의 잘못된 구습타파, 관개기술의 깨우침과 장려, 농기구 및 직기의 개발 등 농업에 필요한 실제적 상황에 부딪치는 제 분야에 온갖 정열과 관심을 촉구한 실학자요 솔선수범한 목민관이었다.

(1) 파종

우리나라 백성들은 자고로 군자의 가르침 없이 혼자서 농사를 지을 뿐이라면서 그 결과로 조선에 있어서의 농사기술이 발달하지 못한 것에 대해 개탄하여 이르기를, 백성들이 종자를 선택함에 있어 정밀하지 못하고 종자를 저장하는 데도 조심하지 않으며 종자를 뿌리는데 있어서도 법도가 없음을 지적하고 있다. 먼저 뿌린 후에 갈기도 하고 갈지 않고 종자를 심는 그릇된 방식들이 곳 곳마다 관례화되는 것에 대해 큰 걱정이 아닐 수 없음을 지적하면서, 수령(守令)된 자는 진실로 성실껏 가르쳐 그들의 그릇된 관습을 버리게 하고

농사의 바른 방법을 깨우쳐 줌으로써 한 마을이 모두 본을 받고, 나아가 여러 군이 함께 익히게 되면 적은 힘을 들이더라도 소출은 많을 것이고, 백성들의 재물이 불어나 국력이 넉넉해 질 것이니 어찌 보탬이 적다고 할 수 있겠는가 라고 하였다.

그는 마땅히 종자를 택하도록 권하고 균파(均播)하도록 권하여야 한다면서 우리나라 습속을 보면, 한말의 종자를 뿌려 싹을 틔운 것은 겨우 7升이니 싹을 틔운 것이 7승이라면 김을 땔 때 뽑아버린 것은 거의 3승이나 된다. 몽개버린 곡식은 많고 얻은 곡식은 적으니 사방 10리(里)의 밭 3만(萬) 7승경(升頃)을 균파(均播)하면 한 이랑에서 3승을 얻고 난파(亂播)하면 한 이랑에서 3승을 잃게 될 것이다. 이에 백리에서의 손익비율이 속(粟)으로 3백(百) 20만(萬) 섬(斛)이나 될 것이라면서 권농하는 관리는 이 점을 염려해야 된다고 하였다. 여기에서 다산은 종자선택과 파종을 권농정책의 중심으로 삼아 조선사회에 있어서의 그 미숙하고 부정확함을 비판하였다. 나아가 농사의 기술적인 진전을 기하여 농민의 재정적인 향상으로서 국가재정의 확보 방향을 제시하였다.

(2) 농기와 직기 제작 사용

한편, 다산은 농기구와 직기를 만들어 사용하게 함으로써 백성들의 생활을 넉넉하게 해 주는 것도 수령이 힘쓸 일이라고 하였다. 그 기술적 처리는 대체로 서광계(徐光啓)의 농정전서(農政全書)에 의거하여 농기구의 전반적인 개량을 시도하고, 이 방면에서 상대적으로 후진적이었던 조선사회의 방식을 중국의 것을 배워 개량해 보고자 하였다. 발달한 중국의 농기구 연구서인 서광계의 『農器織機圖報』에 의해 조선의 농기구를 중국의 것에 좇아 간편하고 사용하기에 편리한

중국식의 것을 모방하여, 실험적으로 개량해 보고자 하였다(홍이섭, 1959)

개발과 이용후생에 관한 다산의 생각에는 그의 실사구시적이고 이용후생하는 철학이 잘 깃들어 있음을 알 수 있다.

공작도구를 땀질나게 만들고 기교있는 일꾼들을 불러들이는 것은 한몫 보자는 속셈인 수가 있다. 비록 백공이 득실거리더라도 내것이라고는 만들지 않아야 청렴한 선비의 관청이 될 것이다. 설령 도구를 만드는 수가 있더라도 비루한 욕심이 그릇에까지 미치지 않도록 하라. 모든 기구를 만들 때는 당연히 통장 결재가 있어야 한다. 농기구를 만들어서 농민들의 경작을 권장하도록 하고, 배틀을 만들어서 부녀자의 김쌈을 권장하는 것은 목민관의 직책일 것이다. 손수레를 만들어서 농사일을 권장하고, 병선을 만들어서 전쟁에 대비하는 것도 목민관의 직분일 것이다. 벽돌 굽는 법을 가르치고, 따라서 기와도 굽게 하여 온 성안을 기와집이 되게 한다면 그것도 잘하는 정책일 것이다. 집집마다 쓰는 되나 저울이 각각 다른 것은 어찌할 길이 없지만, 창고나 저지에서 쓰는 것은 규격에 맞추도록 해야 한다(이을호, 1975).

농기구, 배틀, 손수레, 병선(兵船) 등을 만들어 농민생활에 이롭게 하거나 전쟁에 대비하도록 권장하는 일, 벽돌과 기와를 굽도록 하여 온 성안을 기와집이 되도록 권장하는 일, 그리고 집집마다 곡식의 양을 잴 때 사용하는 되나 말의 규격 통일이 되어 있지 않은 것은 대단히 바람직하지 않으며, 창고나 시장 거리에서 사용하는 말과 되를 비롯해 어디서나 통용될 수 있는 공공의 ‘잣대’가 있어서 생활의 편리함과 신뢰를 구축할 수 있는 일임을 권장하고 있다. 이와 비슷한 생각들은 조선 후기 실학자들인 박지원과 박제가 등 실학과 학자들의 글에서도 확인된다.⁸⁾

(3) 수리(水利)시설의 이용

다산은 수리(水利)의 기술적 처리에 대해서도 언급하였다. 당시의 사고(思考)로서, 수리를 일으

키고자 하면 수차(水車)로 하는 것보다 더 좋은 방법이 없다고 생각하였으며, 그중에서도 태서(泰西)의 방법보다 더 좋은 것은 없다고 하여 본받을 것을 권하였고 태서수법(泰西水法)을 원용하고자 하였다. 그 사용법이 간단하고 용이하니 실행하려면 재주 있는 자를 시켜서 연구해 가면서 실행토록 해야 하고, 만일 물길이 낮고 밭의 들판이 높으면 높을수록 수차(水車)를 수구(水口)에 놓고서, 민호(民戶)를 헤아려서 이를 운반하면 된다고 하였다.

2) 겸업

안정되지 않은 민생에 대해 끝없는 정열을 경주하여 다산은 민생을 위한 농촌경제 활성화 방법으로 겸업을 적극 장려하였다. 장려정책으로 가축만을 권할 것이 아니라 과수원에나 축목, 잠적(蠶績) 같은 일들도 권하여야 한다면서 보농(補農)의 필요성을 역설하여 농촌의 경제적 안정을 도모하고자 하였다.

다산은 농가부업이 원시적인 단계에서 담보를 거듭하고 있는 실정을 비판하면서 이러한 현실 타개를 위해 우선, 수령된 자가 우매하고 나태한 백성들을 깨우쳐 겸업(=부업)의 필요성을 깨닫게 하고, 계몽 선도해 줌으로써 농민들로 하여금 나설 수 있도록 도와주어야 한다고 강조하였다.⁹⁾

(1) 잠업(蠶業) 장려

우리나라의 수령들도 이웃나라 옛 수령의 치민(治民)하는 태도를 본받아 적극적인 선정(善政)의 실천을 재삼 강조하면서 농사는 식생활의 근본이요, 뽕나무는 옷의 근본인 까닭에 백성들에게 뽕나무를 심도록 장려하는 것은 수령의 중요한 임무임을 밝히고 있다. 나아가 다산은 뽕나무를 심어 가꾸는 법을 주자(朱子)에게서 취하여

자기가 직접 시험해 보아 실효를 거두었던 예를 들어 권면하기도 하였다.¹⁰⁾

(2) 목축 장려

다산은 보농(補農)의 한 방법으로 축목(畜牧)을 적극 장려하여 말하기를, "농사는 소로 짓는 것이니 관으로부터 소를 급여받기도 하고 백성들이 소를 빌어 기르도록 하기도 하는 것이 권농의 항무(恒務)인 것이라고 하여 목축의 조건으로 도살의 금지를 들었다. 다산은 축목하는 사정을 우리나라와 중국의 것을 비교하여 지적하기를, "동우(東牛)는 항상 목욕시켜 털을 깨끗이 손질해 주는데 비해 우리나라의 소는 평생토록 똥찌꺼리가 말라붙어 있어도 씻어주는 일이 없다"면서 농민들의 나태한 습관을 나무랐다.¹¹⁾

잠업이나 목축 등을 보농(補農)의 수단으로서 다산이 강조한 것은 오늘날 대도시 근교 또는 교외 농촌지역에서의 겸업 활동을 통한 농가수의 증대 방안을 꾀하는 것과 시대를 달리할 뿐, 그 내재적 철학과 원리는 그대로 일치한다고 할 수 있다.

3) 분업화를 통한 과일생산의 전문화

농사정책의 합리화와 농산물의 증산을 촉진하는 한 방안으로서 다산은 직분을 결정해 주는 것을 우선해야 한다고 하면서, 직분을 나누어 결정해 주고 그 직분에 따라 각기 제 작물을 생산하도록 권하였다. 다산은 농사정책에 있어서 그 분과적(分科的)인 기술(技術)과 지식을 쌓도록 하였다. 농사정책의 시행에 있어서, 육과(六科)로 나누어 각각 그의 직분을 주고 공적(功績)을 헤아리며 민업(民業)을 장려해야 한다는 원칙을 주장하였다. 또한 기술적으로 각 전문적인 부문을 확립시키고자 하였다. 다산은 육과(六科)로 나누

되,

田農爲一科(治九穀) 園塵爲一科(種百科) 圃畦爲一科(種百菜) 嬪功爲一科(出布綿) 오衡爲一科(種百材) 畜牧爲一科(養六畜)¹²⁾

로 명명 분류하고, 이들 육과(六科)에 대한 고과의 방법으로 각기 9가지씩을 들었다. 이를테면 전농구고(田農九考), 원진구고(園塵九考), 포규구고(圃畦九考), 부공구고(婦功九考) 등으로 9가지씩을 평가토록 하는 방식이다. 각각 9가지 일을 가지고 그의 공을 관찰하되 예를 들면, 조전(早田)에 대한 공은 부종(附種)으로써 이양(移秧)에 해당하도록 하였다.

또한 원진구고(園塵九考)로는 대추, 밤, 배, 감, 매실, 살구, 복숭아, 오얏, 호도 등을 꼽았는데, 이것을 구과(九果)로서 여겨 그의 공을 헤아리되, 이외의 과실들에 대하여는 각각 토산에 따라 융통(融通)이 있을 수 있고, 林禽類婆, 앵도, 석류, 귤, 치자, 모과 등에 대해서도 적절히 융통성 있게 하면 되도록 하는 방식을 취했다.

다산은 또한 아홉 서열(九等)의 차례를 결정하는데 있어서, 하나하나 밭의 백정(百井)마다 한 농가(一農)씩을 두어 그의 공능(功能)을 정확히 고려하여 현령에게 보고토록하고 현령은 그것을 받아가지고 고과하는 방법대로 아홉가지 등급(九等)의 차례를 정하도록 했다.

농사를 통하여 나라와 백성을 부유하게 하기 위한 방법에 대해서 다산은 이토록 세세한 부분까지 실제 구현할 수 있는 방법을 제시하고, 현령이나 수령들로 하여금 숭선하고, 감독하며 정확하게 고과하여 농촌경제의 활성화를 꾀하도록 하였다.

4. 자원과 환경의 관리

공전육조(工典六條)에서는 산업개발의 문제를 다루고 있다. 행정구역의 치산, 치수, 주택, 방어 시설, 도로개발, 광공업 육성 등의 제 문제를 어떻게 처리할 것인가에 관심을 두었다. 이들 내용과 관련하여 동양의 여러 고전들을 재해석함으로써 원리적 정당성과 중요성을 상고하고, 우리나라의 역사상 사례를 교훈적으로 지적한 후, 현실적인 처리방안이 되도록 하였다.

1) 산림(山林) 및 광물자원의 관리

산림조(山林條)를 통해 다산 정약용은 산림과 국가경제에 관한 생각을 전개하고 있다. 당시의 산림이 헐벗게 되는 이치를 날카로운 목민관의 시선을 통해 엄격히 질타하고 있으며, 산림을 관리하는데 있어서의 목민관의 융통성에 대해서도 언급함으로써 지방을 다스리는 지방자치단체 장(長)(=목민관)으로서의 자세를 보여주고 있다.

산림은 국가재정 염출의 자원이다. 치산정책은 예로부터 소중히 여겨왔던 것이다. 국유림은 양송을 위하여 벌채를 엄중히 단속해 오고 있으니 삼가 이를 준수하도록 하고, 이에 따른 폐단은 세밀히 살피도록 하라. 사유산(림)일지라도 마음대로 벌채를 못하게 하는 것은 국유림과 다름이 없다. 국유림은 차라리 썩어 버리더라도

도 가져다 써서는 안 된다. 활장목을 하산시킬 때 생기는 갖가지 폐단은 가려내도록 해야 한다. 장사아치들이 벌채 금지된 산림의 숲을 몰래 베어다가 파는 수가 있는데, 이를 법대로 단속하고 재물욕심은 버리도록 하는 것이 좋을 것이다. 나무는 심거나 가꾸도록 법으로 마련해 놓았지만, 자연생을 해치지만 앓는다면 다시 심어서 무엇할 것인가. (중략)

양송하는 깊은 산골짜기에서는 벌채가 엄금되어 있으니, 법을 잘 지키도록 해야 한다. 산허리에서 경작하는 것을 금지하는 법이 있는데 기준을 잘 측정해야 하고, 법을 어겨서는 안되지만 법을 너무 고지식하게 지켜도 안 될 것이다. 북서지방의 삼과 돈피에 부과한 특수 물품세는 너그럽게 해주어야 하고, 혹 탈세하는 수가 있더라도 관대하게 처리해 주는 것이 좋을 것이다. 남동지방에서 삼을 공납하게 하는 폐단은 날이 갈수록 심해가고 있으니, 실정을 속속들이 살피서 과중한 부담이 되지 않도록 조처하라.

전부터 있어온 금·은·동·철의 광산에 대하여는 불법 여부를 살피내어야 하고, 새로 채광하는 자는 불법채굴을 못하도록 하라. 지방 소산물을 함부로 채취하여 지방민을 괴롭히는 일이 없도록 하라. 채광하는 방법은 날로 새로워지고 있으니, 설령 국법이 말리더라도 새 법은 시험해 보는 것이 무방할 것이다(이을호, 1975).

위의 글을 통해, 당시의 산림정책이 오늘날의 그것과 큰 차이가 없었음을 알 수 있다. 흥미로운 것은 목민관으로서 다산의 실험정신과 융통성이 곳곳에 나타나고 있는 점이다. 기본 원칙을 준수 하되, 지방 백성들을 위해서 목민관의 정확한 판단 아래 “지역실정을 감안하여 무조건 고지식하게

표 3. 공전(工典)의 내용구성

장(章) 제목	내용의 방향
工典(編):國富民利의 이정표	① 산림(山林); 푸른 꿈의 자원
	② 천택(川澤); 흐르는 물의 경계
	③ 선혜(繕廩); 補修와 환경미화
	④ 수성(修城); 유사시의 안보대책
	⑤ 도로(道路); 善治의 民度
	⑥ 장작(匠作); 개발과 이용후생

자료: 茶山 丁若鏞 著, 李乙浩 譯, 1980, 玄岩社 간행 내용을 바탕으로 필자 재구성

원칙만을 고수하는 것은 능사가 아니라”고 하는 내용이라던가, 광산에 대한 불법채굴을 못하도록 엄히 다스리되, 국법이 팔리더라도 목민관은 “새로운 채광하는 방법을 시험해 보는 것도 무방한 일”이라고 하여 실사구시적 실험정신을 강조하고 있다.

산기슭의 화전을 일구어 사는 백성들의 편에서 경사각도의 기준을 잘 측정하여 산골의 농사짓는 백성들의 편의를 도모해 주라고 하는 것은, 원칙을 무조건 준용하지 말고 지역과 실정에 맞도록 해야 하는 목민관의 자세를 말해준다. 북서지방의 삶이 고단한 백성들을 위해서는 혹 탈세하는 일이 있더라도 관대하게 처리해 주는 것이 좋다고 하는 내용과, 남동지방의 실정을 속속들이 살펴 공납에 있어서 과중한 부담이 되지 않도록 조처하라는 내용은 목민관의 치밀성과 엄정함, 그리고 융통성을 통한 애민사상의 극치를 보여준다.

다산은 말하기를, 벌채를 금하는데 한사람의 벌채꾼이 잡히면 벌채꾼은 수령과 아전들에게 뇌물을 바치기 위해 더 많은 벌채를 하게 된다. 그래서 백성 한사람이 수금(囚擒)되면 나무는 백그루가 더 베어진다. 본래 나무 때문에 잡혀 들어왔으나 도리어 나무의 힘으로 풀려 나간다. 나무 때문에 죽게 되었다가 도리어 나무의 힘으로 살게 된 셈이다. 이런 사슬고리와 같은 관계 때문에 산은 험벗게 되고 기강은 문란하게 되며 법은 폐하게 되고 재용(財用)은 축나고 세민(細民)들은 혜택을 입게 되는 것이니, 목민관은 이를 알아서 국부(國富)와 민리(民利)에 어긋나는 일체의 중간 협잡을 배제하도록 해야 된다고 엄히 경고하고 있다.

2) 하천(川)과 호소(澤)의 관리

다산은 수자원의 이용 관리에도 남다른 관심을 보였으며 목민관의 치수(治水) 관리의 중요성을 강조하였다.

내와 못은 농사의 근본이 되는 것이니, 치수 정책은 예로부터 소중히 여겨왔다. 냇물이 흘러 제 고을을 지나거든 그 물을 끌어다가 제 눈에 물을 대기도 하고, 공용수로 사용하기도 하여 백성들의 생업에 보탬이 되게 한다면 선정이 될 것이다. 작으면 웅덩이라 하고 크면 호수라 하고 막은 것은 두덩 또는 제방이라 한다. 이는 물을 아껴 절약하지는 것이니, ‘연못 안에 있는 물’이란 절약하는 것이 된다는 이유가 여기에 있다. 우리나라에 이름 있는 호수란 겨우 7, 8개 밖에 없고, 나머지는 모두 협착하고 작은데다가 그나마도 잡초가 우거진 채 수리도 되어 있지 않다. 지방 권력자들이 수리를 제멋대로 하여 제논에만 물을 대는 자는 엄중 단속해야 한다. 갯가에 독을 쌓고 바닷물을 막음으로써 기름진 농토가 마련되는데 이를 일러 간척지라고 한다. 큰 강가의 독이 무너져 해마다 큰 재난을 당하고 있으니 제방을 쌓아 이재민들의 생활을 안정시켜 주도록 하라. 냇길을 소통시켜 줌으로써 잡사가 치가 모여들게 하여 주며, 물살이 넘쳐흐르는 곳에는 독을 쌓아주는 일도 잘하는 일이 될 것이다. 웅덩이에서 잡히는 물고기와 연못에서 자라는 갈대 같은 것을 엄중히 관리하여 백성들의 이익에 보탬이 되게 해 주고, 그것을 가져다가 내 것을 만들어서는 안 된다(이을호, 1975)

다산은 목민심서 공전(工典)편 천택(川澤)조에서 하천과 호소 및 호수의 치수 원리를 일목요연하게 지적하고 있다. 치수정책은 농사의 근본일 뿐만 아니라 동양 ‘수리사회’(水利社會)의 질서의 바탕이며, 국부를 일으키는 근본으로서 국가 경제 발전에 매우 중요한 것이다. 과거 동양사회(중국의 여러 왕조)에서의 훌륭한 치자(治者)는 치산치수를 잘하는 임금을 일컬었다. 특히 벼농사가 발달했던 한국과 중국, 일본 및 동남아에서 그 중요성은 매우 강조될 수밖에 없는 환경이었다.

다산이 치수의 대상을 다양한 범주에서 찾고 있는 것도 흥미롭다. 하천과 호수, 연못뿐만 아니라, 바다의 갯벌을 메워 간척지로 만드는 일인가

지 눈을 돌리고 있다. 뱃길을 소통시켜 장사치들이 모여들도록 해 주어야 한다는 것과 이에 대한 안전장치로서 물살이 넘치는 곳에는 독을 쌓아주어야 한다는 치수 사업, 즉 홍수와 물난리를 대비하여 제방을 튼튼히 해야 한다는 그의 지적은, 요컨대 경제치용의 실학자 정신의 소산인 것이며, 오늘날의 시각으로는 철저한 경제 지리적 사고를 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다. 당시에 상대적 입지의 변인으로 중요시 될 수밖에 없는 뱃길의 소통을 지적하고 있는 점, 나아가 물산의 거래가 이루어지도록 장려하는 방법으로 가항 하천의 수상(하천) 교통 여건을 안정적으로 확보해 주어야 한다는 생각은 경제지리적 지식을 몸으로 익혀, 이를 목민의 기본 지식으로 활용하였다고 할 수 있다.

간단하게 언급하고 있지만, 바닷물의 드나들이 폭넓은 곳에 갯벌이 발달하고 이를 독방으로 막고 메워서 토지이용의 확대를 도모하기 위한 간척지의 조성을 논한 점은 시대를 앞서가는 실사구시적인 탁견이다.

3) 청사의 보수(補修)와 환경관리

목민관으로서의 행정에 관한 철학을 언급하는 가운데 다산은 청사에 대한 절약정신을 바탕으로 하여 보수와 주변의 환경미화는 목민관으로서의 심미적, 정서적 자기관리와 관아를 찾는 길손이나 서민들에게도 바람직한 좋은 인상을 주는 일인 것을 지적하였다.

청사가 기울거나 무너져서 비가 세고 바람이 스며드는데 수리하지 않고 내버려 둔다면 목민관의 큰 잘못이다. 규정에는 함부로 손대는 것을 금하는 조약이 있고, 사사로이 건축하지 못하게 하였지만 전 사람들은 아무렇지도 않은 양 이런 일은 처리했던 것이다. 유원지의 누대나 정각의 윤치는 한 고을에 없을 수 없는 시설이다. 재료를 모으고 기술자를 모집하여 실정에 맞도

록 헤아려서 해야 하고, 뚫어진 구멍을 먼저 막아야 하며, 노임은 절약하도록 해야 할 것이다. 청사의 수리가 다 잘된 뒤에 꽃과 나무를 심는 것은 또한 맑은 선비의 발자취가 될 것이다(이을호, 1975).

성터를 수리하고 참호를 파서 국방을 견고하게 하고 백성의 생활을 안정시키는 것도 또한 국토방위 책임자의 직분인 것이다. (중략) 평상시에 성터를 수리하여 지나가는 길손이 관람할 수 있도록 옛터를 돌로 보수하면 좋을 것이다(이을호, 1975).

이첨(李詹)은 그의 강화이섭정기(江華利涉亭記)에서 이르기를, “고을에 놀이를 구경하는 장소를 만드는 것은 진실로 이야기할 일이 못된다. 그러나 기운이 번거롭고, 정신이 산란하며, 보고 듣는 것이 가려지고, 뜻이 막힐 때를 당하면, 군자는 반드시 높고 월만한 높고 상쾌한 곳이 있어서, 이리 저리 바라보고 거닐며 정신을 맑게 한 뒤에야, 번거로운 것이 간단하여지고, 산란한 것이 안정되고, 가려진 것이 소통되고, 막힌 것이 트이게 되는 법이다.”라고 적고 있다(민족문화추진회, 1978). 이것은 군자로서의 목민관이 정신세계를 맑게 하며, 재충전할 장소로서 마음의 휴식을 줄 아름다운 장소의 필요성을 일깨워주는 내용이다.

누대나 정자의 시설을 전망 좋은 알맞은 위치를 골라 마련하는 것은, 요즈음 전망 입지점(view point)을 가려 정신을 가다듬고 주변의 수려한 경관을 감상하도록 하는 것과 맥이 통한다고 할 수 있다. 다만, 현대의 관광이 좀더 동적(動的)이고 따라서 넓은 지역을 망라하는 물리적인 것이라면, 과거의 그것은 훨씬 정적(靜的)이고 관조하는 의미에서의 정신적인 것이라고 할 수 있다. 이것은 오늘날의 현대지리학의 위락지리(recreation geography) 개념과 관련된다. 위락지리의 개념에 자연환경의 설계 및 배치(=layout)를 중시하는 내용을 포함할 수 있는데, 이것은 곧

다산이 말하는 ‘말끔하게 수리가 끝난 청사에 꽃과 나무를 심어 맑은 선비의 발자취로 남기는’ 정신과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 다산이 얘기한 이러한 고전적 시설은 귀족풍이 풍기는 선비의 놀이터에 국한되었던 점이, 요즘의 그것과 다른 점이다.

5. 재해와 대책

1) 자연재해

농업에 피해를 입히는 재해에는 한해, 풍수해, 충해, 상해, 냉해 등 여러 가지가 있지만 그 중에서도 한해와 풍수해의 피해 정도와 범위가 가장 심하고 넓다. 목민심서에서도 한해에 따른 재해가 매우 심각함을 알고 그 대처 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

시절이 이미 한재로 관정이 나면, 눈을 받으로 만들도록 지도하고, 다른 곡식의 씨를 뿌리게 하며, 가을이 되면 보리같이를 권장하도록 하라. 봄날이 길어지면 공사를 일으키는 것이 좋다. 관사의 허무러진 곳을 손보고, 모든 기관의 보수도 이때에 하는 것이 좋으며, 이 영도 이도록 하라. 휴년에 먹을 수 있는 풀로서 백성들의 식량에 보탬이 될만한 것은 관에서 쓸만한 것을 고르고, 학교 선생들더러 몇 개를 추려서 뽑아내게 하여, 각각 소문이 퍼지게 하라. (중략) 배고픈 사람들이 불을 지르는 수가 있는데, 엄중히 단속해야 한다. (중략) 곡식을 소모하는 것 중에 술과 식초만한 것이 없으나 양조 금지는 어찌할 수 없는 것이다(이을호, 1975).

재해대책으로서 토목공사를 일으키는 것은 부유한 계층의 사람들의 부를 이재민들에게 합리적 절차를 만들어 분배해 주는 효과가 있다. 국가 정책적인 면에서 목민관을 통한 이러한 목적의 공사를 일으켜 이재지역의 민심을 수습하고, 어려운 국면에 지혜롭게 대처하는 것은 예나 지금이

나 같다.

2) 전염병의 대처

오늘날 악성 전염병의 유행은 옛날에 비하여 훨씬 다양해지고 그 독성도 강해졌으며, 그 치료법 역시 꾸준히 개발되어 왔고, 처방 역시 다양해지고 있다. 전염병 창궐 지역의 범위가 과거에는 좁은 지역단위이던 것이 근세에 이르러 더욱 넓어졌고, 오늘날에는 조류독감 등의 확산 범위에서 드러나듯이 대륙적이며, 세계적이다. 목민심서에 보이는 전염병에 대한 기록은 다음과 같다.

유행성 전염병이 나들 때 어리석은 풍속에 꺼리는 일이 많지만, 타일러 치료해 줌으로써 두려워하지 않도록 해야 한다. 악성 전염병이 크게 유행하여 많은 환자들이 죽게 되거나 천제가 많은 피해를 끼쳤을 때에는 관에서 구조해 주어야 한다. 유행병의 사망자가 많을 때 이들을 구호하고 매장해 준 사람에게는 국가의 상전이 있어야 할 것이다. 근자에 유행한 새 전염병의 치료에는 새로운 외국 처방이 있다(이을호, 1975).

다산은 새 전염병의 치료에 새로운 외국 처방이 있는데, 이를 시도해 보라는 메시지를 담고 있다.

6. 결론

목민심서의 경제지리 관련 내용을 보면, 다산의 지리적 관심의 폭과 해박함을 알 수 있다. 토지, 인구, 부역과 조세, 도로, 파종 방법과 농사도구의 제작 사용 및 수리시설에 대해, 나아가 목축과 잠업 등 겸업의 장려, 과일의 분업적 전문생산, 임산 광물 자원과 자연자원, 그리고 쾌적한 친환경 관리, 자연재해와 전염병에 대한 대처 등 오늘날 지리학 내지 경제지리학에서 관심을 기울

이는 주제들과 많은 부분이 일치한다.

당시의 경제적 비중은 아무래도 농업경제에 가장 많이 두어질 수 밖에 없었으므로 다산의 많은 관심은 농촌과 농업에 모아지고 있다. 농민들이 잘 살수 있도록 농업을 권장하고, 행정관이 솔선하여 농촌을 계몽하며, 농사방법론을 세세한 곳까지 구체적으로 들어 밝힘으로써 농민들이 실제로 적용할 수 있도록 한 것은 문자 그대로 실사구시적이다.

다산의 권농정책에 내재된 사상을 살펴보면, 당시 봉건사회가 안고 있는 여러 가지 모순점과 부패상황을 적나라하게 파헤치고 궁지에 몰려있는 백성들의 생활향상을 위한 강구책에 심혈을 기울인 흔적을 곳곳에서 느낄 수 있다. 다산의 권농 정책의 기저에는 몇 가지 원칙이 있다. 첫째, 엄정한 상벌주의에 입각한다는 점이다. 이를 통해 농민들 간 경쟁의식을 고취시켜 효율화를 극대화 할 수 있다. 둘째, 권농 정책의 구현을 위해서는 이상으로 그쳐서는 아무 소용이 없고, 현실적으로 농민들에게 직접 적용되고 소화되어 생산력으로 직결되어야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 목민관이 항시 농업 기술을 개발하고 솔선수범하여 모범을 보여야 한함을 강조하고 있다. 셋째, 농촌경제의 활성화와 풍요를 더하기 위한 점업 장려에 비중을 두었다는 점이다. 농가의 자급자족과 안정을 추구하는 정신은 시대를 뛰어넘어 오늘날의 우리 농촌경제를 부유하게 하는 실제적 진단이라 할 수 있다. 넷째, 나라와 민족을 부유하게 하는 것은 농사이며, 따라서 토지관리에 지혜와 힘을 모을 것을 강조하여 천하 농사지대본(農事之大本)에 토농일여(土·農一如)의 정신을 강조하였다.

다산의 경제지리적 관점은 어떠한 것인가? 다산의 지리관을 알기 위해서는 먼저 실학을 알아

야 하며, 이러한 실학을 이해하기 위해서는 당시의 시대적 상황, 사회변화와 연관 지어 이해할 필요가 있다. 전란 후 피폐해진 경제적 여건 속에서 주자학이 형식적으로 굳어져 갈 때, 기존의 지배사상에 대한 변화와 개혁사상이 싹트는 것은 어떻게 보면 당연할 것이다. 다산은 개혁사상의 흐름을 닦으나, 조선사회를 근본적으로 바꾸고자 한 혁명가가 아니라 기존체제의 개선을 시도한 개혁사상가요 실학자로 보아야 할 것이다.

한편, 산업개발의 행정문제를 따지면서 다산 정약용이 한결같이 강조하는 원칙이 있다. 목민관은 아래로 민산(民産)을 해치지 않고, 위로는 국고(國庫)를 축내지 말아야 한다는 내용이다. 이러한 평범한 개념을 체계화하여 당시의 아래로 민산을 해치고 위로 국가 재정을 축내는 중간 협잡배의 정체를 분명히 드러내었다, 이들은 농업면에서는 지주(地主)층을, 사회적으로는 양반 귀족층을, 정치적으로는 왕권(王權)과 민권(民權)을 억누르는 세도권귀(勢道權貴)층을 의미하였다. 그러한 지주층, 양반층, 권문세도가의 귀족층을 혁파해 버리고 왕권과 민권이 결부되는 형태가 바람직한 것으로 보고, 이를 이루기 위한 기본구상을 산업개발의 행정론으로 전개하였다. 중간 협잡배를 없이하고 당시 일반 상공업자들이 마음 편히 일에 최선을 다하도록 하는 것이 국부민리(國富民利)의 행정을 달성하는 길로 보았다.

요컨대, 다산 정약용은 18세기 후반, 즉 조선왕조 후기를 대표하는 실학자이다. 다산의 주요 관심과 사상의 흐름은 현실세계에 대한 개혁적 대안을 제시하여 부국과 민생의 안정을 도모하고자 하는데 두었다. 지리학에 대한 그의 생각은, 이러한 목적을 달성하기 위해 반드시 알아야 할 지식으로 보았다. 특히 농업정책 및 권농과 관련해서 목민심서에 매우 잘 드러나 있다. 농촌진흥의 방

안으로서 다양한 권농 정책을 제시하고 이에 대한 목민관들의 술선수범을 촉구하였다. 농촌경제에 도움이 되도록 원예, 잡업, 목축 등 겸업(부업) 활동에 힘을 기울이도록 하였다.

목민관은 민간산업의 자유로운 활동을 적극 보호하되 그것은 국가 재정체제와 직결된 합법적인 형태의 것이 되도록 해야 하는 한편, 노동의 분업과 기술개발을 위하여 많은 노력을 기울이고, 상공업 활동에 필요한 도로 개발도 서두를 것을 권장하였다. 한마디로, 다산은 지리학(경제지리학)을 경학 위주의 주자학에 저항하여 현실체제를 개선하고 개혁하는 실용적인 목적을 이루는 중요한 실학으로 보았다.

주

- 1) 다산의 여유당전서는 총 7집 145권 76책에 이르고 있다. 이 가운데 지리관련 내용은 1집과 6집에 집중 게재되어 있다. 그러나 본 연구에서는 그의 훌륭한 저작 가운데 하나인 목민심서 중 경제지리 내용과 밀접한 관련이 있는 호전(戶典)편과 공전(工典)편을 집중적으로 다루었다. 목민심서는 이을호 역(1975), 현암사에서 나온 국역본을 분석 대본으로 하였다. 본 국역본은 원본과 국역본이 함께 게재되어 있어 원본대조에 유리한 장점을 가지고 있다.
- 2) 牧民心書(다산 정약용 지), 이을호 역(1980), 현암사 간행본을 대본으로 하였다.
- 3) 본 내용의 원문은 다음과 같다. 戶籍者諸賦之源衆搖之本戶籍均而後賦役均 戶籍貿亂網有網紀非大力量無以均平 將整戶籍先察家坐周知虛實乃作增減家坐之簿不可忽也. 戶籍期至乃據此簿增減推移使諸里戶籍大均至之實無有虛偽(중략)若烟戶稅---凡戶籍事目之自巡營例闕者不可布告民間戶籍者國之大政至嚴至精乃正民賦今茲所論以順俗也. 五家作統十家作牌因其舊法申以新約則奸寇無所

容矣.

- 4) 이 제도는 본래 숙종(肅宗) 때 마련된 오가작통법(五家作統法)과 중국의 왕양명(王陽明)의 십가패식(十家牌式)의 방법을 본 뜬 것으로서 일제강점기 때의 유물이기도 하다. 우리나라에서는 헌종(憲宗) 때 천주교도를 색출하기 위하여 오가작통 조직이 이용되었다. (이을호 역, 1975. 목민심서, 현암사, 215쪽)
- 5) 여점(旅店)은 길손이 주식(酒食)을 사먹기도 하고 쉬기도 하는 객점(客店). 전임(傳任)은 관료들이 백성들에게 사사로이 집을 지워 보내는 일. (1980, 현암사 목민심서 李乙浩 譯, 341쪽, 譯者 註)
- 6) 원문을 보면 다음과 같다. “修治道路使行旅顯出其路亦良牧之政也 橋梁者濟人之具也天氣既寒宜即成之津不闕舟亭不缺候亦商旅之所樂也 店不傳任嶺不擡輻民可以息肩矣 店不匿奸院不恣淫民可以淑心矣 路不鋪黃畔不植炬斯可日知禮矣“(牧民心書 工典編 道路條)
- 7) 六科; ① 구곡(九穀)을 다스린다. ② 백과(百果)를 심는다, ③ 백채(百采)를 심는다. ④ 포면(布繡)을 생산한다. ⑤ 백재(百材)를 심는다. ⑥ 육축(六畜)을 기른다. (이을호 역, 1975, 목민심서, 현암사, 224쪽 원문 註)
- 8) 연암 박지원은 그의 ‘열하일기’에서 ‘차제론(車制論)’을 펼치며 마차, 수(水)차, 손수레 등 여러 종류의 차제(車制)를 현실생활에 적용할 것을 장황하게 설명하고 권장한다. 또한 그가 보고 확인한 청나라의 여러 문물 제도 가운데, 벽돌과 기와를 구워 다양하고 실용적으로 사용하는 것을 배워 그 좋은 점을 우리 것으로 해야 함을 주장하기도 하였다. 박제가 역시 그의 저서 ‘북학의’를 통해 이상에서 언급한 여러 문물과 제도를 받아들여 우리 것으로 해야 함을 역설하고 있다.
- 9) 이를 강조하기 위해 다산은 중국 옛 수령들의 治民之道의 예를 구체적으로 들어 인용하고 있다. 九覽이 蒲亭長이 되었을 때 생업을 장려하는 예로서 科畝를 만들어 실시한 예, 陳幼學이 確山縣의 長이 되어 농업장려책으로 훌륭한 농정을 베푼 예 등을

- 들었다.
- 10) 다산은 본인이 중국 明禮坊에 있을 적에 직접 뽕나무 20여 주를 가꾸었던 예를 세세히 들고 있다. (목민심서 십칠권 권농조)
- 11) 이밖에 중국에 비해 우리나라에서 도축이 심한 것을 지적하기도 하고, 울곡이 평생토록 소고기를 먹지 않는 이유 즉, 소의 힘을 이용하고 또 그 고기까지 먹어야 되겠는가라고 하였음에 가장 온당한 이치라고 다산은 공감함을 표시했다.
- 12) 목민심서 십칠권 권농편

참고문헌

김석형, 1990, “다산 정약용의 생애와 활동,” 다산학보 11, p.16

김영호, 1985, “여유당 전서의 텍스트검토,” 정다산연구의 현황, 서울: 민음사.

김인열, 1986, “조선후기 향촌사회구조의 변동,” 정다산과 그 시대, 서울: 민음사.

다산연구회 역주, 1985, 역주 목민심서 III, 창작과 비평사; 서울.

민족문화추진회, 1978, 국역 신증동국여지승람(II) 제 12권, 강화도호부 편.

민족문화추진회, 1982, 국역다산시문집 IV.

민족문화추진회, 1983, 국역다산시문집 V.

박석무·정해림 편역, 1996, 다산논설선집.

박영환, 1977, “청담 이증환의 지리사상에 관한 연구,”

낙산지리 4, 서울대학교 사회대학 지리학과.

안병식, 1985, “목민심서考異,” 정다산연구의 현황, 서울: 민음사.

양보경, 1983, “16-17세기 읍지의 편찬배경과 그 성격,” 지리학 27, 대한지리학회.

양보경, 1984, “조선시대 지리서 연구 서설,” 지리학의 과제와 접근방법, 석천 이찬박사회갑기념논집, 교학사.

윤사순, 1986, “다산의 생애와 사상,” 철학 25.

이민수 역, 1995, 아방강역고, 범우사.

이원순, 1991, “조선실학자석인의 한역서학지리서 이해,” 한국의 전통지리사상, 민음사.

이윤갑, 1991, “조선후기의 사회변동과 지배층의 동향,” 한국학 논집 18, 계명대.

이을호 역, 1975. 목민심서, 현암사.

임덕순, 1987, “다산 정약용의 지리론 연구,” 지리학논총 14.

임덕순, 1991, “다산 정약용의 지리사상,” 한국의 전통지리사상, 한국문화역사지리학회.

鄭寅普, 茶山先生の 生涯와 業績, 蒼園國學散橋, p.88.

최성철, 1984, “조선후기 실학의 개혁사상,” 한국학논집 6.

최영준, 1992, “조선후기 지리학 발달의 배경과 연구 전통,” 문화역사지리 4, 한국문화역사지리학회.

최창조, 1991, “한국 풍수사상의 이해를 위하여,” 한국의 전통지리사상, 민음사

홍이섭, 1959, 정약용의 정치경제사상연구, 한국연구도서관; 서울.

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol. 8, No. 1, 2005(171-188)

Jeong Da-san(丁茶山), His View of Economic Geography - Focused on Mokminsimseo(牧民心書) -

Yong-Taek Sohn*

**Associate Professor, The Academy of Korean Studies*
(sohn@aks.ac.kr)

Abstract : Da-san Jeong Yak-yong(丁若鏞) was one of the notable realist in the late 18th century, the second half of Chosun Dynasty. He accentuate the need of national riches and stabilization of the public welfare through his reformal proposal on actual condition. He regarded geography as the necessary knowledge to achieve the national riches and stabilization of the people's livelihood. We can read the contents on agricultural policy and encouragement of farming in Mokminsimseo(牧民心書). In Mokminsimseo(牧民心書), as coverage on economic geography, he present various policy of encouragement of agriculture as device of agricultural promotion and urges governor's initiative on this. On policy of encouragement of agriculture, he insisted that the farmers have side job like horticulture, sericulture and live-stock farming for their rural economy. In sum, Da-san Jeong Yak-yong regarded economic geography as a important subject under realism which aims at improving and reforming contemporary world against 주자학 oriented Confucian classics

Keywords : Da-san Jeong Yak-yong(丁若鏞), Mokminsimseo(牧民心書), Silhak, economic geography as a practical learning