구체적 개혁안

제거해야할 적폐(積弊)[1]에 대해서는 지금 일일이 거론하기 힘듭니다. 그러나 제가 매번 경연(經筵)[2]에서 아뢴 것은 공안(貢案)[3]을 개정하고 이원(吏員)[4]을 줄이고 감사(監司)[5]의 임기를 늘이는 세 가지뿐이었습니다.

공안을 개정하라

이른바 '공안을 개정해야 한다.'는 것은 이런 뜻입니다. 여러 고을의 토지와 인민의 많고 적은 것이 동일하지 않아 때로는 고을마

1 적폐(積弊): 오랫동안 쌓인 폐단
2 경연(經筵): 임금 앞에서 유교의 경서(經書)나 사서(史書)를 강론하던 일
3 공안(貢案): 지방의 여러 관부에 부과, 수납할 연간 공부(貢賦: 공물과 세금)의 품목과 수량을 기록한 책. 곧 세금제도를 말함.
4 이원(吏員): 관청의 아전. 여기서는 지방의 수령까지 포함하고 있다.
5 감사(監司): 각 도를 다스리는 관찰사

다 현격한 차이가 있습니다. 그런데도 공역(貢役)[6]의 배정에 그런 차등이 없기 때문에 힘들고 편한 것이 균등하지 못합니다. 게다가 대부분 토산품이 아닌 온갖 물건을 모두 준비하여 각각의 관청에 나누어 바칩니다. 따라서 농간을 부리는 폐해가 백성들에게 돌아가 서리(胥吏)[7]들만 이익을 취하고, 나라의 공적인 비용에는 조금도 보탬이 없습니다.

제 생각에는 공안의 개정을 유능하고 안배를 잘 하는 사람에게 맡겨야 한다고 봅니다. 단지 토산품으로만 균등하게 배정하고, 한 고을에서 바치는 것이 두세 관청을 넘지 않게 한다면, 원래의 수효는 별로 감소되는 것이 없으면서 백성의 부담을 10분의 9쯤 줄일 듯 싶습니다. 그렇다면 공안을 개정하려는 것은 단지 백성을 위할 뿐만 아니라 실제로는 경비를 위한 것이기도 합니다.

이원을 감축하라

이른바 '이원(吏員)을 줄여야 한다.'는 것은 이런 뜻입니다. 고을을 설치하여 수령을 두는 것은 단지 백성을 기르기 위한 것입니다. 그러나 현재 고을의 수는 많지만 백성의 수는 적어서 대부분 빈 그릇만 차지하고 있습니다.

지금 만약 두서너 이웃한 쇠잔한 고을을 통폐합하여 하나로 만

6 공역(貢役): 군현에 할당된 지방의 특산물을 바치는 공물의 역
7 서리(胥吏): 각 관아에서 말단의 실무에 종사하는 아전

든다면, 이것은 세상을 놀라게 하는 일이 아닙니다. 백성의 부역도 3분의 1쯤 줄일 수 있으며, 수령을 선발하기도 전보다 쉬울 것입니다.

감사의 임기를 늘여라

이른바 '감사를 연임시켜야 한다.'는 것은 이런 뜻입니다. 감사는 한 도(道)의 주인이므로 그 자리에 오래 있으면서 백성들과 서로 신뢰한 다음에 왕의 교화를 펼치고 호령(號令)[8]을 시행합니다. 그래서 평상시에는 정사(政事)를 이룰 수 있고, 위급한 때에는 변란에 대응할 수 있습니다.

지금은 그렇지 못합니다. 감사의 임기는 겨우 1년이고 가족들이 따라가지 못합니다. 그 때문에 사람들이 모두 싫어하여, 명을 받는 날부터 벌써 병을 핑계로 사임할 꾀를 부리고, 여러 달 동안 구차하게 머뭇거리면서 임무를 보살필 생각을 갖지 않다가, 끝내는 병으로 면직하게 됩니다.

이 때문에 해당 도에는 늘 주인이 없는 것과 같아서 정사를 담당하는 사람이 없으므로 백성들이 교화의 혜택을 받지 못하게 됩니다. 그 가운데 국가를 위할 마음을 가진 자가 정사를 잘 펼치고 교화를 잘 베풀고 싶어도 임기가 얼마 안 가서 만료되어 성과를 이룰 수 없습니다. 그래서 감사가 있든 없든 백성들은 상관조차 하지 않으니, 감사를 두는 것이 어찌 참으로 이렇게 되라고 한 것이겠습니까?

---

8 호령(號令): 여기서는 왕의 명령으로 쓰였음

이 글은 위망한 나라를 되살리기 위한 세 가지 구체적인 개혁안 제시한 내용이다. 지방의 특산물을 바치던 제도를 개선하고, 유명무실한 군현을 통폐합하여 관리 수를 줄이고, 감사의 임기를 늘이라는 주장이다.

특히 특산물에 관련된 공안(貢案)의 개혁에 대해서는 다른 상소나 글에서도 수차례 언급한 바가 있고, 아전들의 횡포나 농간에 대해서도 지적한 바 있다. 『동호문답』에 보편 당시까지 쌓인 폐단을 언급하고 있는 데 그 가운데 공물방납(貢物防納)의 폐단, 역사불균(役事不均)의 폐단, 이서주구(吏胥誅求)의 폐단이 바로 이것과 관계가 있다. 공물방납의 폐단은 백성이 나라에 바치는 특산물을 중간에서 대가를 받고 대신 바치는 제도에서 생긴 폐단, 역사불균의 폐단은 나라에 바치는 노동력 제공(부역)이 고르지 않은 것을 말하고, 이서주구의 폐단은 아전들이 가혹하게 백성들로부터 거두어들이는 것을 말한다.

여기서 '토산품만 균등하게 바치게 해 달라'는 말은 해당 지역에서 실제로 생산되는 특산물만 바치게 해 달라는 주장이다. 이것을 보면 각 군현의 크기와 지역의 사정을 고려하지 않고 전례에 따라 기계적으로 특산품과 그 수량을 배당하였음을 알 수 있다. 바로 그것이 쌓인 폐단 가운데 하나였던 것이다.

예나지금이나 세금 정책 같은 것은 아무 민감한 문제이다. 지금

의 우리나라도 세금에 대한 저항감이 꽤 있다. 상속세와 증여세의 세율은 선진국에 비해 턱없이 낮고, 고소득자나 일부 전문직 자영업자의 소득에 대해서는 제대로 파악하지 못한 채, 이른바 유리지갑이라 불리는 근로 소득자에게만 불공평하다고 볼멘소리를 한다. 일부 기업들은 국세청에서 세무조사라도 벌인다고 하면 벌벌 떤다. 세금을 제대로 냈다면 뭐가 그리 두려울 일인가? 게다가 직접세보다 간접세 비율을 높임으로써 상대적으로 소득이 낮은 하층서민에게 세금 부담을 안긴다는 지적도 있다. 조선중기 당시는 오늘날보다 투명하지 못해 관리들이나 아전들의 농간과 착취도 심했을 터 한층 더 살기 힘들었을 것이다.

유명무실한 군현을 통합하는 문제는 장차 우리도 예외는 아닐 것 같다. 농촌인구가 감소되어 고령자 중심의 인구가 사라지면 그럴 가능성이 충분히 있다. 그에 따른 공무원의 수와 지자체의 재정적 부담에 대한 해법을 내 놓아야 할 것 같다.

선생은 지금의 도지사에 해당하는 관찰사의 임기가 짧아서 실질적인 역할을 못했다고 걱정을 하였는데, 오늘날 우리는 어떤가? 4년 임기를 보장하고 연임할 수 있으니 그런 문제는 해소되었다고 봐도 무방하다. 다만 대통령의 임기가 5년이고 단임제라는 것이 좀 아쉽다. 현행 헌법이 만들어진지 오래 되었지만, 정치세력 간의 당리당략 때문에 개헌은 물 건너 간지 오래다. 그래서 어쩌면 대통령은 항상 초보자가 될 수밖에 없고, 나라의 정책에 대한 연속성은 대통령이 바뀌면 손바닥보다 쉽게 뒤집혀진다. 지금까지 대통령 직을

성공적으로 수행한 사람이 적었던 것도 아마도 이것과 관련이 있을 것이다.

한문 원전 음미하기

監司爲一道之主, 久於其職, 與民相信, 然後王化宣彦,
감 사 위 일 도 지 주 구 어 기 직 여 민 상 신 연 후 왕 화 선 언

號令行彦, 平日可以成政, 緩急可以應變.
호 령 행 언 평 일 가 이 성 정 완 급 가 이 응 변

» 어휘 풀이

監司: 감사. 관찰사/爲: ~이다/一: 하나/道: 도/之: 어조사/主: 주인/久: 오래다/於: ~에/其: 그/職: 벼슬, 직분/與: ~와 함께/民: 백성/相: 서로/信: 믿다/然後: 그러한 뒤/王化: 임금의 德化, 교화/宣: 베풀다, 펴다/焉: 어조사/號令: 명령, 호령/行: 행하다/平日: 평상시/可以: ~할 수 있다/成: 이루다, 완성하다/政: 정사/緩急: 위급하다/應: 응하다/變: 변란, 변고

» 문장 구조

1. 하나의 주어로 이루어진 긴 문장이나 주어가 생략된 형태로 문장을 나눌 수는 있다.
2. '監司爲一道之主'는 주어+동사+보어의 형태로 주어는 監司, 동사는 爲, 一道之主가 명사구로서 보어의 역할은 한다.
3. '久於其職'은 監司가 공통주어로서 이어지면서 久가 동사이며 於其職은 부사구이다.
4. '與民相信'도 監司가 주어인데 信이 동사이며 與民과 相은 부사로 쓰였다.

5. '然後王化宣焉, 號令行焉'은 두 개의 동일한 구조를 이룬 병렬된 문장이다. 然後는 앞 문장을 일종의 조건절로 만들고 뒤 문장이 결과를 나타내게 만든다. '王化宣焉'에서 얼핏 보면 王化가 주어이고 宣이 동사로 보이나, 전체 주어가 監司이므로 王化는 목적어로서 도치시켰다. 따라서 宣과 行이 타동사이며 號令도 목적어이다. 焉은 문장 뒤에 오는 종결사인데 '여기에'라는 의미를 포함하고 있다.
6. '平日可以成政'에서 監司가 주어라는 근거는 可以라는 글자 때문인데 그 앞에는 반드시 주어가 와야 한다. 그런데 平日은 주어가 될 수 없으므로 監司가 주어이다. 문장구조는 주어+동사+목적어로 成이 동사이며 政이 목적어, 可以가 조동사 역할을 하였고, 平日은 부사어로서 앞에 於가 생략되었다고 보면 된다. '緩急可以應變'도 똑같은 구조로 되어 있는데, 여기서 緩急은 '느림과 빠름'이란 뜻이 아니라 於가 생략된 '위급한 때'란 뜻이다. 또 應은 동사이고 變이 목적어이지만, 應變이라는 관용어로도 자주 쓰인다.

» 해석

감사는 한 도(道)의 주인이므로 그 자리에 오래 있으면서 백성들과 서로 신뢰한 다음에 왕의 교화를 펼치고 호령(號令)을 시행해서, 평상시에는 정사(政事)를 이룰 수 있고, 위급한 때에는 변란에 대응할 수 있습니다.