

〈일반논문〉

조선 전기 농업 정책과 사회 변화 - 국가의 川防 설치를 중심으로 -*

신 동 훈 **

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 하천수 활용 수리 시설 축조 양상
- III. 미개발지 축소에 따른 사회 문제의 변화
 - 1. 國初 미개발지의 開墾
 - 2. 海澤田 개발과 농지 訴訟 증가
- IV. 맺음말

[국문초록]

조선은 국초부터 농지 확대를 꾀했는데, 이에 따라 수리 시설 축조와 더불어 미개발지의 개발을 촉구했다. 15세기 미개발지의 개발 양상은 대규모 제언을 축조하고, 그 물을 활용해 양질의 전지를 만드는 방식이었다. 간혹 간척이 일어나기도 했지만, 주로 강 하구에 바닷물이 들이치는 것을 막는 것이었다. 그러다가 문종 즉위와 더불어 천방이 보급되고, 이를 통해 중소 규모의 하천 옆 평지가 개발되기 시작했다. 내륙에서 평지 개발이 활발히 일어나는 것과 더불어 바닷가에서는 간척이 활발히 진행되었다.

* 본 연구는 세계김치연구소 기관고유사업(KE2303-2)의 연구비 지원을 받아 수행되었으며, 이에 감사드립니다.

** 세계김치연구소 문화진흥연구단 박사후연구원

16세기에 접어들면 미개발지의 개발 양상은 간척으로 이동했다. 간척지는 서·남해를 중심으로 한 삼남 지방에서 황해·평안도로 올라갔다. 15세기의 간척은 관이 주도하여 둔전을 조성하거나, 유력자가 관의 협조를 받아 진행하거나, 백성들이 힘을 모아 진행하는 경우가 확인되는데, 16세기에는 유력자가 관의 협조를 받아 진행하는 경우가 주를 이뤘다. 그리고 이들은 주로 도성의 관료들이었다. 이러한 변화의 기저에는 토지의 부족, 다시 말해 개발이 높은 수준으로 진행되어 농지로 개발할 수 있는 미개발지가 부족했기 때문이었다. 그리고 이와 함께 관의 힘을 빌리거나 소송 등을 통해 타인의 농지를 뺏는 사회 문제가 대두했다.

□ 주제어

농지, 개간, 川防, 海澤, 간척

I. 머리말

조선의 기간 산업은 농업이었다. 주지하듯 건국 이전부터 田制 개혁 등을 추진한 조선의 위정자들은, 건국 이후에도 농업과 관련된 여러 사업들을 진행했다.¹⁾ 그 가운데 농업 생산량 확대를 위한 개간 및 기술 보급 정책을 꾸준히 펼쳤고, 그 결과로서 태종·세종 代 농지 확대 및 세수 증대가 주목받았다.²⁾

1) 조선 건국을 전후한 농업 및 농지와 관련해서는 다음의 책에 잘 정리되어 있다. 국사편찬위원회 편, 『농업과 농민, 천하대본의 길』, 두산동아, 2009. 본고의 농업 정책은 농업 전반에 걸친 정책을 의미하며, 그 가운데 미개발지의 개간을 통한 농지화 및 안정적인 생산을 위한 수리 시설 확충을 위한 諸 정책을 의미한다.

농업생산량 확대는 사회 발전 양상을 지표로 보여줄 수 있었기 때문에 일찍부터 주목받았다. 15세기 전반은 조선을 건국 세력이 대규모 제언 개발 및 대지주로서 농지 개발을 주도했고, 15세기 후반부터는 사림파의 등장과 함께 川防(=防川·泑)이 설립·확대되어 지방의 중소지주가 성장한다는 시각은,³⁾ 산간지대에서 저지대로 수전 농업이 확대되었다는 시각과 맞물려 통설적 지위에 올랐다. 그리고 이러한 시각에 기대어 양전, 부세 제도, 북방 개척 등에 따른 농지 확대 과정의 열개가 추가로 밝혀졌다.⁴⁾ 통설적 시각과 달리 당시까지는 한전 농업이 중심이며 수전 농업은 저지대와 고지대 양방으로 확대되었고, 농지 개간도 미개발지의 개간 중심으로 이뤄졌다는 반론이 제기되었다.⁵⁾ 다른 한편으로는 평야 구릉지대에서 산간지역으로의 개발을 ‘한국형 지역개발’로 명명하기도 했다.⁶⁾

한편, 최근에는 조선 전기 堤堰司의 활동을 추적하면서, 국가에 의해 수리 시설 설치·관리가 이뤄지고 있음을 밝힌 연구도 발표되었다.⁷⁾ 특히, 물을 가두는 형태의 제언 뿐 아니라 하천수를 활용하는 川防 또한 국가에 의해 설치·관리되고 있었음이 주목된다. 이에 따르면, 사림 세력 성장의 경제적 요인으로 지목받았던 천방은 관에 의해 주도적으로 보급·축조된 것이었고, 민간에서 만든 수리 시설 또한 국가의 관리하에 있었다고 할 수 있다. 즉, 15~16세기 농업은 국가의 기획 아래 있었던 것이다. 이

2) 이 시기에 이뤄진 농업 발달은 15세기 조선을 평가하는 주요 근거로 활용되었다. 강문식 외, 『15세기, 조선의 때 이른 절정』, 민음사, 2014.

3) 이태진, 『한국사회사연구』, 지식산업사, 1986; 『조선유교사회사론』, 지식산업사, 1989; 『의술과 인구 그리고 농업기술』, 태학사, 2002.

4) 이경식, 『朝鮮初期의 農地開墾과 大農經營』, 『韓國史研究』 75, 1991; 『朝鮮初期의 北方開拓과 農業開發』, 『歷史教育』 52, 1992.

5) 이호철, 『조선전기농업경제사』, 한길사, 1986.

6) 김성우, 『조선시대 경상도의 권력 중심 이동』, 태학사, 2012.

7) 신동훈, 「조선 초기 堤堰司와 水利 시설 확대 국가의 농업 진흥책과 식문화 변화에 대한 시론-」, 『사림』 83, 2023.

는 결국 농업의 발달에 따른 사회 변화라는 것은 (그 의도 여부를 떠나) 국가의 정책이 야기한 사회 변화라 할 수 있는 것이다.

조선의 수리 시설은 水源의 형태에 따라 구분되었다. 조선 전기의 경우 수리 시설의 총칭은 堤堰이었다. 그러나 세부적으로, 堤堰은 골짜기를 가로막아 물을 가두거나 땅을 파고 제방을 만들어 눈·비를 모아 저수하는 형태였고, 川防은 하천의 수위를 조절하여 물을 확보하고 水路를 만들어 관개하는 형태였다.⁸⁾ 여기에 바다를 간척하고 농지로 만들기 위한 경우엔 海堰(海澤田) 등으로 구분했다. 이렇게 보았을 때, 개발 대상지의 해발고도와 특정 수리 시설을 연계시켜 이해하기보다는, 해당 지형과 水源에 따라 더 용이한 방식의 수리 시설을 축조했다고 보아야 할 것이다. 그리고 기술 개발 및 현장 적용 활성화에 따른 변화 양상 또한 고려해야 한다고 생각한다. 즉, 농지 개간 및 수리 시설 축조의 편의성, 새로운 기술 보급·적용으로 인한 개간 가능 토지의 발굴 등을 우선 고려해야 한다는 것이다.

또, 수리 시설의 경우 크기 여부와 상관없이 호조의 관리 대장에 포함되어 국가의 관리를 받았다. 따라서 규모에 따른 설치 주체를 나눠서 파악하기보다는 수원의 활용 방식 변화, 미개발지의 개간 정도 등에 따른 변화로 보는 것이 합리적이라 판단된다. 이렇게 볼 수 있다면, 대규모 택지 개발로 인해 농지가 조성될 때는 그 규모에 맞는 수리 시설(주로 제언)이 들어섰을 것이며, 하천과 인접한 지역의 토지를 개간할 때는 그 하천수를 활용하기 위한 시설(주로 천방)이 축조되었을 것이다.⁹⁾ 개발가능한 토지가 점차 줄어들었음을 감안한다면, 16세기 천방 설치는 특정 주도 세력의 계

8) 염정섭, 「『영남농법』과 ‘한국형 지역개발’의 연구방법론 모색」, 『역사학보』 220, 2012, 353쪽.

9) 전자는 땅에 주안점을 두고 개발하는 것이라면, 후자는 하천을 염두에 두고 개발하는 것으로 볼 수 있을 것 같다.

획화에 세워진 것이 아니라, 소규모 하천들을 활용할 수 있는 수리 기술이 보급·적용되었기 때문으로 보아야 한다는 것이다.

이러한 문제의식에 따라, 본고는 조선 전기 水源 활용의 변화에 따른 하천수 활용 방안을 살펴보고, 농지 개간과 관련한 사회 변화 양상도 함께 살펴보고자 한다. 2장에서는 국가에서 시행한 천방 설치·관리를 살펴보기 위해 당시 천방 설치의 주체·장소·과정 등을 살펴볼 것이다. 그동안 천방은 주로 산간 지역에서 계곡류를 활용했다고 파악되었는데, 앞서 지적된 바와 같이 천방은 평지를 흐르는 하천에서도 설치될 수 있었다. 여기서는 당시 천방이 설치된 지역과 설치 주체 등을 집중적으로 살펴볼 것이다.

3장에서는 천방 설치를 전후하여 미개발지의 농지화 양상을 살펴보고, 새롭게 등장한 사회 문제를 중심으로 미개발지 축소에 따른 사회 변화 양상을 파악해볼 것이다. 먼저 천방 설치 이전의 개간 양상을 간략하게 살펴볼 것이다. 이 시기는 미개발 토지의 농지화가 활발히 일어나고 있었다는 측면에서 주목할 만하다고 판단된다. 다음으로 15세기 후반부터의 해택 개발 양상과 농지 관련 소송을 살펴볼 것이다. 이를 통해 미개발지의 부족으로 인한 사회 변화, 즉 새로운 토지 개발로 인한 새로운 재원의 창출이 아닌 이미 개발된 자원 확보가 중요해지고 있음을 알 수 있을 것이다.¹⁰⁾

10) 일반적으로 15세기 사회는 개방성을 주목한 데 비해 16세기 사회는 경직성에 주목하고, 그 경직성에 대한 책임을 훈구와 사림에게서 찾았다고 생각된다. 즉 사림의 개혁 성향에 방점을 둔다면 사회 경직의 책임을 훈구에게, 사림의 보수 성향에 방점을 둔다면 사회 경직의 가속화 원인으로서는 사림을 꼽은 것이다. 두 시각은 각각 훈구와 사림에게 책임을 묻고 있지만, 16세기 사회의 경직성은 공통으로 지적하고 있다. 주로 정치사의 영역에서 이뤄진 기존 연구와 달리, 본고는 사회사의 영역에서 16세기 사회 변화의 원인으로 15세기 동안 이어졌던 성장 동력의 쇠락(개발 가능 토지의 축소), 새로운 성장 동력 창출을 위한 사회 諸분야의 몸부림, 국내·외를 포괄하는 상업의 약진, 계층의 공고화에 따른 사회 이념의 보수화 등이 포괄적으로 맞물려 나타난 현상으로 보고 있다. 해택 개발과 농지 관련 소송의 증가는 개발 가능 토지 축소에 대한 대응으로 나타난 현상으로서, 15세기 사회가 16세기 사회가

본고는 이러한 과정을 통해 농지 개발에 따른 사회 변화 양상을 조망하고,¹¹⁾ 그 배경에 천방 설치 등 국가의 안정적인 소출 생산 및 생산량 확대를 위한 諳政책들이 자리하고 있었음을 밝혀보고자 한다. 본고를 통해 조선 전기 농지 개발에 따른 사회 변화상이 좀 더 풍부해질 것으로 생각한다. 조선 전기 사회사 연구에 보탬이 되길 기대한다.

II. 하천수 활용 수리 시설 축조 양상

세종 재위 초·중반까지의 수리 시설 축조는 제언이 주였다. 산과 산 사이를 막는 대규모 크기의 제언부터 습한 논에 축대를 쌓고 겨울에 비·눈을 모았다가 봄에 물을 사용하고 농작물을 심는 경우까지, 물을 일정 공간에 저장했다가 가물면 사용하고 가물지 않으면 사용하지 않는 구조였다.¹²⁾ 뚜렷한 단점에도 불구하고 전반적인 수리 시설은 제언이었다.¹³⁾

물론 星州 읍내 앞에 제방을 쌓고 그 물을 활용했다는 우희열의 발언에서,¹⁴⁾ 이른 시기부터 하천수를 활용한 수리 시설이 존재하고 있었다는 것을 유추할 수 있다.¹⁵⁾ 이외에도 하천수를 활용한 관개는 다음의 사례에

열리고 있음을 보여주는 단면의 하나로 볼 수 있을 것 같다.

- 11) 이는 곧 농지 개발 양상을 사회사적 시각으로 살펴보겠다는 것이지만, 한편으로는 생태환경사적 시각이기도 하다. 본고는 조선시대 생태환경사를 다룬 김동진의 연구에서 많은 시사점을 얻었다(김동진, 『조선의 생태환경사』, 푸른역사, 2017).
- 12) 신동훈, 앞의 논문, 2023.
- 13) 벽골제, 눌जे 등 대규모 제언 설립이 이를 보여주며, 선행연구에서도 당시의 주요 수리 시설은 제언이라고 보았다. 이태진, 『한국사회사연구』, 지식산업사, 1986; 이호철, 『조선전기농업경제사』, 한길사, 1986.
- 14) 『世宗實錄』 卷1, 世宗 卽位年 9月 27日 甲戌. 우희열이 말한 제방은 현 성주 성박숲을 끼고 흐르는 이천을 활용한 것으로 보인다.

서도 확인된다. 허만석은 세종 9년 연기 현감에 부임했다.¹⁶⁾ 그는 부임한 후 현 북쪽 청주와 근접한 곳에 천방을 축조하고 약 千頃의 논에 관개했다. 공사가 시작하자 청주 사람 1천여 명이 몰려와 공사를 방해했지만 허만석은 공사를 강행했고, 결과적으로 청주 사람들까지 물 사용의 이익을 얻게 되었다.¹⁷⁾ 천방이 설치된 하천은 현 미호천의 지천으로 보이며, 이곳의 천방 설치로 인하여 청주 쪽 하천의 수위·수량·유속 등에 영향을 끼쳤던 것으로 생각된다.¹⁸⁾ 따라서 공사 단계에서 청주 주민들의 반발이 있었던 것으로 생각된다. 하지만 시간이 지나면서 청주 사람들도 천방의 효과에 만족했음을 알 수 있다. 이러한 사례들은 지역에 따라 하천수를 활용한 관개 시설 축조가 이뤄졌음을 알 수 있다.

연기현 사례에서 특별히 주목되는 것은 천방으로 인한 예상하지 못한 변화가 발생할 수 있다는 점과 그 변화의 발생 범위가 생각보다 넓을 수 있다는 점이다. 또, 이러한 변화로 인해 지역 간 분쟁이 발생할 수 있었는데, 이는 당시 사람들에게 천방은 이익을 주는 행위보다는 기존 삶의 행태를 변화시키는 행위로 인식되었기 때문으로 생각된다.

천방에 대한 인식은 문종의 즉위와 함께 전환되었던 것으로 보인다.¹⁹⁾ 문종은 천방을 강조하면서 鄭本을 충청·전라·경상도체찰사로 임명하여 천방 설치를 지휘하도록 했고, 지방관 인견 시 천방을 누차 강조하며, 삼남을 넘어 양계까지 천방을 보급하고자 했다. 그리고 문종 대부

15) 여말선초 농지 개발을 다룬 연구를 보면, 안목의 파주, 강희맹의 금양·고양, 하륜의 고양포, 양성지의 대곡포, 원천석의 弁庵 등의 위치를 비정하고 있는데, 전체적으로는 골짜기 형태에 江의 支川이 흐르는 저지대였다(박경안, 『여말선초의 농장 형성과 농학 연구』, 혜안, 2012).

16) 『世宗實錄』卷37, 世宗 9年 7月 21日 丁未.

17) 『新增東國輿地勝覽』卷18, 忠淸道, 燕岐縣, 名宦.

18) 현재도 수위·수량·유속 등 하천의 변화는 농사에 영향을 끼친다.

19) 이태진, 『한국사회사연구』, 지식산업사, 1986.

터 천방 또한 호조의 제언 臺帳에 포함되어 국가의 관리 대상에 포함되었다.²⁰⁾ 이러한 천방 보급의 기초는 세조 대에도 이어졌다. 세조는 자신이 직접 도성 근교에 천방을 설치하고 수령들을 불러 천방 설치를 종용했고, 풍양궁에 천방 설치를 지시했다.

국왕의 적극적인 천방 설치 주문은 전국의 천방 설치로 이어졌다. 이에 대한 기록을 살펴보자. 세조 4년 5월, 전라감사는 태인의 생원 殷孟傅가 防川 灌漑하여 백성들이 혜택을 보았다는 이유로 포상을 요청했다.²¹⁾ 지방에서 생원의 권위를 생각한다면, 당시 은맹부는 지역의 엘리트 계층이었을 것으로 생각된다. 현 태인의 지형을 보면 성황산을 중심으로 남·북의 하천이 있는데, 이 하천 가운데 하나를 활용했을 것으로 보인다. 이 사료는 관 주도가 아닌 지방의 유력 계층 주도의 천방 설치 사례를 보여준다. 감사가 은맹부의 포상을 건의하는 것으로 보아, 이 천방은 은맹부가 주도하여 설립했지만 사적 용도가 아닌 마을 공동 용도로서 설치된 것으로 생각된다. 더욱이 감사의 눈에 들었던 사례라는 것을 감안했을 때, 공용 수리 시설의 민간 주도 설치 사례가 이례적이었다고 판단된다.

동년 9월, 세조는 경상 감사에게 ‘金山郡 金泉驛 앞 들[前平]과 高靈縣 客舍 앞 들, 尙州 所火灘 등은 내의 물을 막아[川水防] 관개하라’고 馳書했다.²²⁾ 김천·고령·상주는 모두 두 하천이 만나는 합수 지역이다. 김천은 현 직지천과 감천, 고령은 현 회천과 안림천, 상주는 현 북천과 병성천이 합쳐진다. 앞 들이라는 것으로 보아 하천 합수부 인근의 평지에 물을 대기 위해 천방 축조를 지시한 것으로 보인다. 상주는 앞 들이란 표현은 없지만, 앞의 두 곳과 지금의 지형으로 견뎌봤을 때 마찬가지로 합수부 근처의 평지를 가리키는 것으로 생각된다. 며칠 뒤 세조는 충청 감사에게 충

20) 문종~세조 대 국왕의 천방 보급은 신동훈, 앞의 논문, 2023.

21) 『世祖實錄』卷12, 世祖 4年 5月 3日 己丑.

22) 『世祖實錄』卷14, 世祖 4年 9月 12日 丙申.

주 객사 앞 들에 천방을 축조하라고 치서했다.²³⁾ 이 지역은 현 충주천과 교현천이 합쳐지는 합수 지역으로 생각된다. 이 경우도 앞서 천방 설치를 지시했던 김천·고령·상주처럼, 하천과 인접한 평지에 물을 대기 위한 천방 축조였다고 판단된다.

동년 11월, 전 부사직 최정안은 安山에 천방을 축조하고 관개할 수 있는 땅이 있다고 상서했고, 세조는 경기 감사에게 치서하여 工期를 파악하도록 했다.²⁴⁾ 이 사례는 앞의 사례와 다르게 전 부사직 최정안의 상서를 근거로 천방 축조가 기획되었다. 최정안 어떤 이유로 상서했는지 알 수 없다. 그가 세조의 마음을 알고 행한 요예일 수도 있고, 국가의 공권력을 동원하여 자신의 연구 지역을 개발하려 했을 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 한 지역의 특정 개발 제안이 출세에 얼마나 효과가 있었을지 의문이며, 국가 공권력 투입은 곧 국가의 관리·감독 또한 뒤따른다는 점을 생각한다면 다른 이유가 있었다고 판단된다. 그렇다면 국가의 공권력 투입으로 인한 관리·감독을 받는 것보다 천방 설치로 인한 안정적인 물 공급을 선택한 것으로 볼 수 있지 않을까? 조금 더 생각해보면 오히려 국가의 관리를 받는 것이 천방의 개·보수적인 측면에서 안정적인 뿐 아니라, 土豪 등의 천방 독과점을 방지할 수 있었을 것이다. 또, 안산을 포함한 앞서 살펴본 지역들 모두 감사가 직접 공사를 담당하는 것으로 보아 지역의 유력인사가 사적 인력을 동원하여 축조할 수 있는 규모가 아니었을 것으로 보인다. 즉 감사의 판단 아래 규모에 맞는 요역을 징발하여 축조가 이뤄졌을 것이다.²⁵⁾ 이러한 정황을 생각했을 때, 당시 사람들은 천방의 이익을 충분히 인식하고 있으며, 국가가 축조·관리해주시기를 원했다고 판단된다.²⁶⁾

23) 『世祖實錄』卷14, 世祖 4年 9月 17日 辛丑.

24) 『世祖實錄』卷14, 世祖 4年 11月 27日 辛亥.

25) 이는 일반적인 제언과 마찬가지로 천방 또한 국가가 직접 축조하고 있었음을 보여 준다.

세조 11년 6월 3일, 세조는 東郊에 천방을 설치하고 內宗親들을 불러 감독하도록 했다.²⁶⁾ 이는 종친들에게도 천방 축조를 독려하는 것이었다. 다음날인 4일 세조는 水田 수십 畝를 만들고, 천방을 통해 수전에 물을 흘려보냈다. 그리고 그 다음날인 5일에는 동소문 밖 多也院 앞 들까지 추가로 몇백 무의 水田을 추가로 만들도록 했다.²⁷⁾ 비록 장마로 인해 수전들이 모래에 휩쓸렸지만, 이는 천변 평지의 전지를 水田으로 만드는 데 세조의 관심이 계속되었음을 보여준다.

문종·세조 대의 천방 보급 기조는 예종과 성종 재위기에도 이어졌다. 예종 1년 4월 임원준의 건의에 따라 役軍 400~500명을 열흘간 동원해 英陵 洞口에 천방을 축조했다.²⁸⁾ 영릉 동쪽은 남한강이 흐르고 있는데, 남한강은 교통로로 이용되었기에 천방을 축조하긴 어려웠을 것이다. 따라서 임원준이 건의한 천방은 남한강으로 합류하는 현 소양천에 설치한 것으로 판단된다. 현 지형을 고려했을 때 이 천방 또한 평지를 활용하기 위한 천방 축조로 보이며, 동원된 역군의 수로 보았을 때 작은 규모는 아니었다고 판단된다.

성종 5년 10월, 柳洵은 전라도의 民弊를 묻는 성종에게 ‘전라도의 가뭄이 심했는데, 全州는 천방이 있었기에 풍년이었다’라고 답했다. 또, ‘경기 振威의 앞 들[前坪]도 천방 때문에 비요하다’고 하면서, ‘내[川]의 아래 쪽에도 물을 댈 만한 농지가 있지만 물을 끌어 흘려보내지 않아 이익을 얻지 못한다’고 말했다.²⁹⁾ 전주와 진위의 지형으로 보았을 때, 유순이 말한 천방 또한 평지로 물을 흘려보내기 위해 설치한 것이었다고 생각된다.

26) 『世祖實錄』 卷36, 世祖 11年 6月 3日 己卯.

27) 『世祖實錄』 卷36, 世祖 11年 6月 4日 庚辰; 6日 壬午.

28) 『睿宗實錄』 卷5, 睿宗 1年 4月 22日 乙亥.

29) 『成宗實錄』 卷48, 成宗 5年 10月 3日 乙酉. 한쪽만 관개를 한다는 대목에서 천방을 두고 마을 간 알력 다툼이 있었던 것은 아닌가 의심된다.

성종 19년 2월, 사은사 成健은 성종을 인견한 자리에서 금년 大阜島의 농사가 잘되었다고 하면서 그 옆에 천방을 수축해달라고 요청했다.³⁰⁾ 성건은 경기감사로 재직중이던 성종 18년, 南陽 대부도와 江華 甫音島의 지도를 가지고 직접 둔전 개간을 요청했었는데,³¹⁾ 이때의 발언은 그 연장선으로 보인다. 성건의 발언은 하천수를 활용한 천방의 장점이 드러나는 대목이라 할 수 있다. 육지뿐 아니라 섬에서도 활용할 수 있었기 때문이다.³²⁾ 즉 천방은 하천수가 있다면 규모와 지형을 가리지 않고 설치할 수 있었던 것이다.

성종 20년 3월, 경차관 李誼는 충청도를 다녀와 禮山 無限城 천방과 淸州 鶴院 천방이 회계에 기록되지 않아 모두 폐기해 놓고 수축하지 않는다면, 이 천방들을 臺帳에 기록하고 제언사로 하여금 점검하도록 할 것을 요청했다.³³⁾ 무한성 천방은 현 예산에서 합교천으로 흘러가는 무한천에 설치된 천방으로 보이며, 현 예산군 예산읍 산성리 일대로 추정된다. 청주 작원 천방은 현 작천보가 설치된 지역을 말하는 것으로 보이는데, 이 지역은 무심천과 미호천이 합류하는 구간이다. 두 지역 모두 평지를 흐르는 하천수를 활용하기 위한 천방이었다고 판단된다. 특히 대장에 등록되지 않아 관리가 제대로 이뤄지지 않는다는 대목은, 당시 국가의 수리 시설 관리 이유를 잘 보여준다.

성종 21년에는 충주 達川을 활용한 천방 축조까지 논의되었다. 구체적으로는 丹月驛 위쪽의 얇은 여울물에 돌로 제방을 쌓아 물을 막고, 이를 통해 수위가 올라가면 농지에 물을 댈 수 있을 것으로 기대했다.³⁴⁾ 충청

30) 『成宗實錄』 卷213, 成宗 19年 2月 12日 丙午.

31) 『成宗實錄』 卷199, 成宗 18年 1月 26日 丁卯.

32) 成宗 24년의 기록을 보면, 전라도와 경상도는 천방에 의지하고 있다라고 할 정도로 육지의 천방 설치는 일반적이었다(『成宗實錄』 卷277, 成宗 24年 5月 2日 乙丑).

33) 『成宗實錄』 卷226, 成宗 20年 3月 15日 癸酉.

34) 『成宗實錄』 卷243, 成宗 21年 8月 7日 丁亥.

감사 성건이 이 지역을 살펴보고 올린 보고에 따르면, 충주 달천의 수심은 3척이고 너비가 150척인데, 여기서 물을 가둬 흘러보내려면 10척 8촌 높이의 제방을 너비 400척을 쌓아야 한다고 했다. 그러면서 천방 지점에서 농지까지 암석이 험조하며, 달천은 수세가 험해 장마가 지면 제방과 관개 시설이 모두 쓸려내려 갈 수 있다면서 천방 축조를 반대했다.³⁶⁾ 성건은 앞서 살펴보았듯이, 섬에 둔전을 개발하고 천방 축조를 요청할 만큼 천방 축조에 대한 나름의 식견을 갖고 있었다. 따라서 달천 천방 축조는 성건의 의견대로 무산되었다.³⁷⁾

이 사례에서 주목되는 것은 천방의 크기다. 천방의 높이와 크기가 작은 댐 수준의 크기로 생각된다. 또, 그동안 연구사적으로 장마 등으로 쓸려 내려가더라도 쉽게 복구할 수 있다는 것이 천방의 장점으로 파악되었는데, 성건은 장마 등으로 쓸려 내려갈 가능성이 높은 천방은 효율성이 낮다라고 보았다. 현장을 둘러 본 감사의 공식 의견이며 성종과 대신들을 설득한 이유 중 하나였던 것으로 보면, 매년 재설치해야 하는 것은 장점보다는 단점으로 인식되었던 것으로 보이며, 이는 다시 말해 천방은 홍수로부터의 堅牢度를 충분히 고려해 설치되었다고 할 수 있다.

성종 대를 지나면 평지에 물을 공급하기 위한 천방 축조 사료는 간헐적으로 확인된다. 종종 6년 10월, 유순정이 양주 豐壤川에 천방을 축조하는 데 있어 광릉 수호군을 동원했다는 의심을 받았다.³⁸⁾ 유순정은 거

35) 양성지는 농사와 관련하여 堤堰·防川·海澤·塞浦를 언급했는데, 堤堰·防川은 수리 시설이었고, 海澤·塞浦는 간척 등으로 농지를 확대하는 것이었다(『世祖實錄』 卷36, 世祖 11年 6月 1日 丁丑). 이를 보면 세조 재위 즈음 천방은 제언과 쌍을 이루는 수리 시설로 인식되고 있었다고 생각한다.

36) 『成宗實錄』 卷244, 成宗 21年 9月 28日 丁丑.

37) 만약 이 천방이 축조되었다면 현 충주 용산동·지현동 쪽으로 물을 보냈을 것으로 보인다.

38) 『中宗實錄』 卷14, 中宗 6年 10月 14日 辛卯; 16日 癸巳.

듬 피험하면서, 수호군을 사용하여 천방을 축조한 것이 아니라 자신의 노비가 경작하는 밭으로 풍양천이 점차 침범해오자 이를 막기 위해 제방을 쌓은 것이며, 지금은 모두 무너져있고 다시 복구할 생각이 없다고 답했다.³⁹⁾ 이는 도성에 있는 고위 관료가 사적으로 공권력을 이용하여 천방을 축조한 사례다. 다만 그 위치가 풍양천이라는 것으로 보아 세조 대에 만들어진 천방이 연산군 대 금포 설치 등으로 관리가 소홀해졌고,⁴⁰⁾ 유순정은 이를 토대로 천방을 개·보수했다고 생각된다.

증중 38년 8월, 홍제천 천방도 확인된다. 이 사료는 천방으로 인해 장마철이 되면 홍제천이 범람해 피해를 일으키니 천방을 철폐하자는 것이었다. 이에 대해 증중은 천방을 유지하되 밭머리의 사람들로(田頭人)로 하여금 제방을 쌓아 피해를 막도록 하라고 했다.⁴¹⁾ 명종 3년 12월에는 공주의 천방 축조가 확인된다.⁴²⁾ 이러한 기조는 두 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 하나는 이미 국가 공권력 투입이 필요한 규모의 천방은 대부분 갖춰졌으며, 지역 유력자들의 사적 인력 동원으로 축조할 수 있는 작은 규모의 천방이 축조되고 있었기에 기록되지 않았을 가능성이 있다. 다른 하나는 증중 대의 사회적 안건으로 수리 시설 축조가 주목받지 못했을 가능성이 있다. 그러나 연산군 대의 사회·경제적 피로가 상당히 누적되어 있었고 당시 민심이 이러한 부분의 개선을 기대하고 있었다는 것을 생각했을 때,⁴³⁾ 후자의 가능성은 높지 않다고 생각된다. 따라서 이후의 기록이 소

39) 『中宗實錄』 卷14, 中宗 6年 12月 8日 甲申.

40) 연산군 대 경기 금포 설치는 신동훈, 「연산군대 금포 설치와 강무장 확대의 영향」 『인문학연구』 48, 2021a.

41) 『中宗實錄』 卷88, 中宗 33年 8月 26日 丙寅. 홍제천 천방은 명종 대에도 확인된다 (『明宗實錄』 卷6권, 明宗 2年 8月 9日 丁亥).

42) 『明宗實錄』 卷8, 明宗 3年 12月 19日 庚申.

43) 반정을 전후한 민심에 대해선 신동훈, 「연산군대 禁標의 설치와 도성 경관의 변화」 『동국사학』 71, 2021b; 앞의 논문, 2021a 참조.

락해지는 것은 전자의 가능성으로 보아야 한다고 판단된다.

한편, 관에 의한 천방 및 관개 시설 축조가 활발히 일어났던 삼남 지방과 달리, 당시 황해도·강원도·평안도는 땅에 비해 사람이 드물어 田野를 개간하지 못했기에 강제로 땅을 나눠주고 개간하도록 하거나, 품계를 올려주는 등의 혜택을 주면서 개간할 능력이 있는 자들을 모집하는 상황이었다.⁴⁴⁾ 혜택만 보고 거짓으로 개간하겠다고 하는 사람들도 있었지만, 그러한 부분은 개의치 않았던 것으로 보인다. 맨땅을 전지로 개간하거나 진황지를 다시 온전한 전지로 바꾸기 위해선 시간과 재력 모두 필요했다. 따라서 국가의 입장에서는 비록 해당 지역에 거주한다고 하더라도 빈한한 백성들을 모집하여 개간하도록 하는 것보다는, 사회적 지위와 재력이 있는 사람들을 확보하여 개간시키는 것이 안정적이었다.⁴⁵⁾

이와 유사한 사례는 예종 1년 7월, 충청도 서산 왕자제의 둔전을 익대 공신 가운데 전지를 받지 못한 사람들에게 나눠준 데서도 확인된다.⁴⁶⁾ 당시 왕자제는 간척된 곳으로 소금기가 미쳐 다 빠지지 못했고, 그래서 이곳의 땅을 개간하려는 사람들이 없었던 것으로 보인다. 둔전을 일궈야 했기에, 예종은 빈민에게 나눠주자는 호조의 제안 대신 공신들에게 나눠줬다

44) 『世祖實錄』 卷32, 世祖 10年 2月 3日 丙戌; 『世祖實錄』 卷33, 世祖 10年 7月 5日 丙辰.

45) 주지하듯 조선 전기 이뤄진 사민 정책은 해당 지역의 부족한 인구를 보충하기 위한 정책이었다. 흥미로운 것은 양계 지역인 평안도와 더불어 황해도·강원도 또한 언급되고 있다는 점이다. 사료의 제약으로 명확하게 알 수 없지만, 간헐적 기록에 따르면 '삼남에 비해 척박한 환경'이 주요인이었던 것으로 보인다. 이와 관련해서는 해당 지역의 '인구'와 관련해 어떤 사회 문제가 원인이었는지를 파악하는 것이 중요하다고 생각한다. 예를 들면, 황해도의 경우 개성의 위상 변화에 따른 주변 배후 지역의 인구 변화, 평안도의 경우 고려말부터 이어온 明으로의 인구 유출 문제 등을 예상할 수 있으며, 좀 더 과감하게 생각해보자면 삼남 지방의 개발에 따른 북방 거주민의 이주 등도 떠올릴 수 있을 것 같다. 조선 전기 사민 정책과 관련해서는 이상협, 『조선전기 북방사민 연구』, 경인문화사, 2001 참조.

46) 『睿宗實錄』 卷6, 睿宗 1年 7月 20日 辛丑.

고 판단된다. 국가의 입장에서 사회적 지위와 재력이 있는 사람들로 하여금 개간을 강제하는 것은 안정적으로 농지를 확대할 수 있는 방법이었다.

그런데 16세기에 접어들면 황해도·평안도 지역의 개간과 해택 개발이 본격화되고, 권력을 동원하여 기 개간된 농지를 빼앗는 사례가 늘어난다. 이는 삼남 내륙 지방의 농지 확대가 포화에 이르렀기 때문인 것으로 보이는데, 이러한 상황은 자연히 황해도·평안도의 토지를 불하받아 농지로 개간한 사람들의 부를 더욱 늘리는 배경이 되었다. 이러한 문제에 대해 선장을 바꿔 살펴보겠다.

III. 미개발지 축소에 따른 사회 문제의 변화

1. 國初 미개발지의 開墾

國初 농지 개간 양상의 단면은 盧思愼의 흑석동 田莊과 하륜의 통진 고양포 개발에서 확인된다. 노사신은 ‘자신이 강변에 전장을 갖고 있는데 근처에 祖父(盧開, 1376~1443)가 지은 정자 또한 물려받아 소유하고 있다’고 했다.⁴⁷⁾ 이 정자는 현 서울 흑석동의 효사정으로서, 그가 말한 전장은 흑석동 일대라 할 수 있다. 이곳은 서달산으로부터 한강까지 낮아지는 계곡 형태의 지형이라 할 수 있으며, 서달산에서 발원하여 현 중앙대학교 중문과 흑석초등학교 앞을 통과해 한강으로 합류하는 개천이 있었다. 이렇게 보았을 때, 노사신이 소유한 전장은 산에서 내려오는 물을 활용할 수

47) 『成宗實錄』 卷91, 成宗 9年 4月 7日 戊戌. 노사신의 조부는 노한으로 민제의 사위이며, 부는 노물재로 심온의 사위였다.

있는 계곡 지형에 형성된 전장이었을 것으로 보인다.

이에 비해 하륜이 개발한 고양포는 현 경기도 김포시 월곶면 고양리 일대로서, 갯벌과 염생습지였던 곳에 제방을 쌓아 바닷물을 막고 새롭게 조성한 땅이었다.⁴⁸⁾ 하륜은 경기 경력 金訓으로부터 땅을 소개받은 후, 摠制 이승간을 보내 개발 가능성을 타진하고, 친인척·門生 등에게 고장을 올리게 한 다음, 이를 근거로 감사 李殷으로 하여금 民丁 700명을 징발하여 제방을 쌓도록 했다.⁴⁹⁾

기왕의 연구에선 이 사건을 권력자가 요역을 전횡하여 개간하는 15세기 농지 확대의 전형으로 파악했다.⁵⁰⁾ 그런데 한편으로 생각해보면, 권력자가 농지를 확보하는 손쉬운 방법은 빌미를 만들어 타인의 농지를 강탈하는 것이었다. 이승간과 평천군 趙希閱은 당시 혁파했던 음죽의 국농소를 점유했다가 사헌부로부터 탄핵을 받았었다.⁵¹⁾ 이 사례는 음죽현 관할 하에 있던 公田을 점유했기에 탄핵을 받은 것이었지만, 조금 더 생각해보면 타인의 농지나 공전을 강탈·점유하는 것은 탄핵받을 여지가 있었음을 말해준다. 이에 비해 하륜의 고양포 간척은 그럴 여지가 없었다. 오히려 간척은 설사 시행된다고 하더라도 양질의 농지를 얻기까지 오랜 시간이 걸리는 방법이었다. 민들은 감사의 판단 아래 요역에 동원되어 역을 수행한 것이었고, 감사는 농지를 확대했기에 업무적 성과를 챙길 수 있었다. 또, 농지가 만들어졌기에 국가적으로도 이득이었다.⁵²⁾ 결과적으로 하륜이 예

48) 구체적인 개발 과정은 박영한·오상학, 『조선시대 간척지 개발 -국토 확장과정과 이용의 문제-』, 서울대학교 출판부, 2004 참조.

49) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 5月 18日 庚寅.

50) 이태진, 앞의 책, 1986.

51) 『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 25日 庚寅. 음죽현의 국농소는 태종 5年 3月 혁파되었다(『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 3月 28日 癸亥).

52) 당시 강화도의 간척을 통한 둔전 조성 같은 새로운 농지 개발이 이뤄지고 있었다(『太宗實錄』 28권, 太宗 14年 9月 16日 丙戌; 『太宗實錄』 卷31, 太宗 16年 3月 11

측한 바와 같이, 태종은 하륜 등에게 경작을 허락했다.⁵³⁾ 주인 없는 미개발지를 개발하는 것은 결과적으로 국가의 이익이었기 때문이다. 간척은 상대적으로 많은 재원과 노동력이 필요했기에 私人보다는 官의 사업으로 적합했다. 그리고 그러한 官을 움직일 수 있는 것은 당연히 고위관직자일 수록 유리했다. 요역을 동원할 수 있는 결재권자인 감사나 혹은 왕의 결재를 얻기 수월했기 때문이다. 즉 하륜의 사례는 권력자들의 안정적인 농지 확보와 국가의 농지 확대라는 양자의 이해 관계가 부합하여 나타난 사건이었던 것이다.

태종 6년 사헌부는 前衛 가운데 兩府 이상들이 지방에 있으면서 수령을 능욕하고 민들에게 해를 끼치니 도성으로 올라오게 하자고 했다.⁵⁴⁾ 하륜의 예로 비춰보았을 때, 이들은 지방에 있으면서 농지를 개발·경영하고 있었을 것으로 생각된다.⁵⁵⁾ 물론 그렇다고 해서 모든 땅이 개발되어 농지가 될 수 있었던 것은 아니었다. 태종 18년 우희열은 벽골제·눌제의 문제점과 그에 대한 대책을 올렸다. 그는 제언으로 인해 만들어진 토지는 많은데 그것을 개간할 사람이 없으니, 속공한 사사노비를 투입해 국농소를 만들자고 했다.⁵⁶⁾ 이는 이곳을 개간할 인구 자체가 부족했다는 것으로, 그만큼 벽골제·눌제로 인하여 만들어진 토지가 광활했다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로는 농지로 개간할 수 있는 토지가 있음에도 불구하고 그것을 개간할 노동력이 부족했음을 말해준다. 즉, 15세기 초반은 개

日 癸卯). 여말선초 강화도 간척에 대해선 최영준, 「강화지역의 해안저습지 간척과 경관의 변화」, 『국토와 민족생활사』, 한길사, 1997 참조.

53) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 5月 18日 庚寅; 『太宗實錄』 卷28, 太宗 14年 9月 16日 丙戌.

54) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 6月 9日 丁卯.

55) 여말선초 전함들의 농지 개발은 박경안, 『여말선초의 농장 형성과 농학 연구』, 혜안, 2012 참조.

56) 『太宗實錄』 卷35, 太宗 18年 1月 13日 甲子.

간할 수 있는 토지는 많고, 그것을 개간할 수 있는 사람은 적은 상태였다고 생각된다.⁵⁷⁾

미개발 토지가 농지로 전환되는 과정은 양전 기록을 통해 확인된다. 태조 7년 7월, 호조는 기사년(1389) 무렵의 量田은 측량 기술에 익숙하지 못했고, 빠르게 일을 처리해 실수·누락이 있었고, 연해 고을은 計量조차 못했다면서, 양전 실시를 요청했다.⁵⁸⁾ 기사년 무렵의 양전은 田制改革 당시를 지칭하는 것으로 생각된다. 왜구 때문에 개간되지 못하고 진항지로 남아있던 바닷가의 땅이 다수 개간되었으니, 수세를 위한 법적 근거 마련을 위해 양전을 시행하자는 것이었다.⁵⁹⁾ 여기서 주목되는 것은 기사년 당시 연해 고을은 양전을 하지 못할 만큼 연해 고을의 상황이 좋지 않았었는데, 이제는 양전을 실시할 만큼 상황이 호전되었다는 점이다.

호조가 요청한 양전은 태종 6년(1406)에서야 실시되었다. 이때 양전으로 인해 기사양전의 96만여 결에서 약 30여 만 결이 추가되었는데, 여기에는 바닷가 고을 뿐 아니라 내륙 고을의 늘어난 결수도 포함되었다. 청주는 13,980결에서 5,070결이 늘어났고, 충주는 16,170결에서 4,570결이 늘어났다. 답험이 공정하지 못하여 탈루되었던 것을 찾아낸 측면도 있었지만,⁶⁰⁾ 그보다는 미개발지의 개간으로 늘어난 결수가 더 많았을 것으로 생

57) 개간할 수 있는 사람이 부족하다는 것이 곧 인구의 적은 수를 의미하는 것은 아니다. 다만 농지로 개간할 땅이 있음에도 사람이 부족해 개간하지 못하는 상황을 생각했을 때, 개간 가능한 땅에 비해 사람이 부족했다고 판단된다.

58) 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 7月 26日 己亥. 이때 호조는 동·서 양계는 소(牛) 하 루갈이의 많고 적은 것으로써 고쳐 計量하자고 했다. 삼남과 양계의 양전 방법을 다르게 적용한 것이었다. 지역의 특성을 반영한 것이라 할 수 있다.

59) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰. 이때 양전과 더불어 호적 작성 또한 실시되었다(『太宗實錄』 卷112, 太宗 6年 10月 30日 丙辰).

60) 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 1月 5日 庚申. 태종 代에는 양전이 적극적으로 행해졌는데, 이는 새롭게 개발된 전지를 成籍하고 세금을 부과하기 위함이었다(『太宗實錄』 卷2, 太宗 1年 7月 27日 甲寅; 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 10月 27日 己酉).

각된다.⁶¹⁾ 늘어난 양안의 결수로 인하여 전세 수납 양 또한 늘어났다.⁶²⁾

토지의 농지화로 인한 미개발지 축소 양상은 ‘땅이 개척되고 민들이 조밀해져, 금수가 드물어졌으니 군대를 동원해도 잡기 어렵다. 供上을 제외한 말린 노루고기·사슴고기는 각 고을에서 기르는 돼지·염소로 대신하자’는 데서도 확인할 수 있다.⁶³⁾ 야생 동물 감소는 야생 동물이 활동할 수 있는 공간이 줄어들었다는 것으로, 이는 곧 사람의 영역이 확대되었음을 의미했다. 인구가 증가하고 耕作地가 확대되었음을 짐작할 수 있다.

시간이 흐를수록 경작지는 산으로 확장된 것으로 보인다.⁶⁴⁾ ‘하삼도의 인구가 계속 늘어나고, 민들이 조밀하게 거주하여, 산마루의 땅[山嶺之地]까지 개간했으므로, 금수가 번식할 수 없으니, 공안을 고쳐 달라.’는 호조의 요청이 수락되고 있기 때문이다.⁶⁵⁾ 특히 문종 대부터 본격적으로 하천수를 활용한 川防이 보급되기 시작하고, 이를 활용한 전변의 토지가 농지로 개간되면서, 토지의 농지화를 촉진했다고 판단된다. 즉 미개발지가

61) 을유양전은 국내외의 상황으로 인해 ‘전결 수 확대’라는 기초 아래 시행되었고, 그 방법으로서 한 변의 길이 조정, 정전·속전 통합 등의 새로운 양전 시행 세칙이 사용되었다(소순규, 『세종실록』 지리지 황해도 전결 수에 대한 분석 -양전 방식의 변화와 전결 수 변동을 중심으로-, 『한국문화』 92, 2020). 본고는 이러한 을유양전의 기초에 더하여 실제로 기사양전 이후 개간되어 늘어난 농지가 포함되었을 것으로 보고 있으며, 늘어나는 속도의 변화는 있었겠지만 이후로도 꾸준히 농지의 절대 면적은 늘었을 것으로 보고 있다. 실제로 경상도·전라도의 경우 양전 방식의 변화에도 불구하고 전결 수는 계속 증가하고 있었다(소순규, 앞의 논문, 2020).

62) 이에 따라 경상도 倉庫 증설 논의가 이뤄졌지만(『太宗實錄』 卷22, 太宗 11年 8月 2日 辛卯), 날씨가 추워져 죽는 사람이 있을 것이라는 이유로 태종 스스로 명을 철회했다(『太宗實錄』 卷22, 太宗 11年 9月 27日 乙酉).

63) 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 閏5月 9日 甲子.

64) 제주도의 경우에도 예종 대가 되면 개간 지역이 한라산 중턱으로 점차 높아지고 있었다(『睿宗實錄』 卷3, 睿宗 1年 2月 29日 甲寅).

65) 『世宗實錄』 卷48, 世宗 12年 6月 1日 庚午; 『文宗實錄』 卷5, 文宗 1年 1月 10日 庚戌.

활발히 개간되던 15세기 전반을 지나, 천방이 보급·설치되면서 농지는 더욱 확대된 것이다.

성종 19년 7월, 성종은 山谷까지 모두 개간되어 산림과 숲이 사라진다고 하면서 산곡 개간을 금지하는 법을 상고하도록 했고,⁶⁶⁾ 며칠 뒤 諸道 관찰사에게 하서하여 이미 개간된 山田을 제외하고 새로운 山田 개간을 금하도록 시켰다.⁶⁷⁾ 여기서 말하는 금지 대상은 “오랫동안 (숲이) 울창한 큰 산[久遠茂密大山]”으로서 그동안 사람의 손을 타지 않은 원시림을 의미하는 것으로 생각된다. 이는 새로 개간할 곳을 찾아 사람들이 깊은 산속으로 들어가고 있음을 말해준다. 火田으로 일궈졌다면 계속 새로운 땅을 찾아 이동해야 했고, 그러다가 깊은 산속의 원시림까지 이동했을 가능성도 있다. 그러나 앞의 사료들과 연결지어 보았을 때, 이는 당시 삼남의 농지 개간 양상이 상당히 진행되었다는 것과 이로 인한 새로운 사회 변화도 암시한다고 판단된다. 즉, 농지로 개간할 수 있는 미개발지가 축소되어가는 상황에서, 이를 타개하기 위한 자구책 내지 개간된 농지를 둘러싼 대결이 벌어졌을 것으로 생각된다.

그런데 15세기 후반에 접어들면서 새로운 양상이 나타나기 시작했다. 성종 재위 즈음하여 수리 시설의 무게중심은 축조에서 유지·관리로 옮겨갔다.⁶⁸⁾ 그리고 해안 간척 사료 비중이 늘어나기 시작했다.⁶⁹⁾ 이러한 변

66) 『成宗實錄』 卷218, 成宗 19年 7月 2日 癸亥.

67) 『成宗實錄』 卷218, 成宗 19年 7月 11日 壬申. 성종은 하서에서, 수령들이 어떤 곳인지를 가리지 않고 ‘숲과 나무가 있는 곳이면 일체 개간 금지’로 해석·시행할 수 있음을 지적하고, 관찰사로 하여금 자신의 뜻을 잘 이해시키라고 했다. 이는 위에서 정해진 규정이 실제 현장에선 보수적으로 적용되어 입안(자)의 뜻이 왜곡될 수 있음을 보여주는 것으로, 성종이 이미 이러한 점을 언급하고 있음이 흥미로운 지점이라 할 수 있다.

68) 堤堰司의 업무가 신규 설치보다는 유지·관리에 초점이 맞춰지기 때문이다(신동훈, 앞의 논문, 2023). 주지하듯 중종 대에 접어들면, 경상·전라·충청도의 제언은 각각 800, 900, 500곳에 이르렀다(『中宗實錄』 卷46, 中宗 18年 1月 8日 庚戌).

화는 농지로 개간할 수 있는 미개발 토지의 축소와 연관된 것으로 보인다. 즉, 새로 개간할 수 있는 토지가 줄어들자 새로운 땅을 만들기 위해 간척이 활발해졌고, 새로운 농지가 조성되지 않자 제언사의 역할도 수리 시설의 신규 조성에서 유지·관리로 옮겨간 것이었다. 다음 절에서는 해안 간척 사례를 포함하여 미개발 토지 축소로 인한 사회 변화 양상을 살펴보겠다.

2. 海澤田 개발과 농지 訴訟 증가

하천 연안을 중심으로 수리 시설 설치에 따른 미개발지의 농지화가 이뤄지던 시기, 해안가에서는 해안저습지를 중심으로 간척이 이뤄지고 있었다. 앞서 살펴본 하륜의 고양포 개발도 해안저습지를 개발한 것이었으며, 權近도 평택현의 바닷가를 간척해 田畝를 만들었다.⁷⁰⁾ 고위관직자의 해안가 간척과 더불어 국가적 차원에서도 해안가 간척이 이뤄졌다.⁷¹⁾ 단종 3년 의정부는 포구·營鎭 근처에 비옥한 토지를 골라 둔전을 조성하고, 감사로 하여금 해택을 개간하여 水田이 될 만한 땅을 살펴보도록 했다.⁷²⁾ 이는 비록 둔전 개발로 제시된 것이지만, 국가에서 천방 등 수리 시설 축조와 더불어 간척 사업 또한 꾸준히 염두에 두고 있었음을 보여준다.

흥미로운 것은 간척과 관련한 분쟁 기록이 세조 대를 지나 성종 재위 시점부터 늘어난다는 것이다.⁷³⁾ 성종 5년 10월, 부안의 해택을 둘러싼 분

호조의 관리 대상에 천방까지 포함되었음을 생각한다면, 이 숫자는 당시 삼남에 축조된 수리시설의 대부분을 담고 있다고 판단된다.

69) 이와 관련해서는 다음 절에서 살펴볼 것이다.

70) 『世宗實錄』 卷33, 世宗 8年 9月 3日 癸巳.

71) 고려말부터 이어진 강화도 간척은 전근대 간척 사업의 대표적인 산물이라 할 수 있다(최영준, 「강화지역의 해안저습지 간척과 경관의 변화」, 『국토와 민족생활사』, 한길사, 1997.).

72) 『端宗實錄』 卷13, 端宗 3年 2月 26日 壬寅.

쟁이 벌어졌다. 분쟁의 발단은 채의형이 입안을 근거로 해택의 경작권을 주장했기 때문이었다. 이 해택은 張龍勿金이 쌓기 시작한 것으로, 채의형이 1445년(세종 27)에 입안을 받았지만 제대로 쌓지 못했고, 1447년(세종 29) 절도사 홍홍조가 역군 300명을 동원해 완성시킨 것이었다. 호조는 경작권을 채의형에게 줘야 한다고 했지만, 사헌부는 호조의 의견에 반대하면서 백성들에게 경작권을 줘야 한다고 주장했다. 호조의 판단 근거는 당시 홍홍조에 대한 백성들의 여론이 좋지 않기 때문에, 채의형에게 주는 것이 낫다고 판단한 것이었다. 이러한 상황에서 성종은 채의형에게 줄 것을 주장했고, 홍윤성은 어차피 채의형도 백성이라고 하면서 성종의 의견에 찬성했다. 그러나 신료들의 증론은 채의형도 법적 근거의 효력이 다했으니 근처 빈민들에게 나눠 주자는 것이었다.⁷⁴⁾

이 사례에서 주목되는 것은 장용물금이다. 장용물금이 최초 입안 발급 자라는 것으로 보아, 이 해택의 개발을 기획·주도했던 것으로 보인다. 그런데 이후 채의형이 다시 입안을 받았고, 경작권 분쟁이 발생했음에도 장용물금 자신이나 후손들이 경작권을 주장하지 않는 것으로 보아, 분쟁이 일어났을 때는 이미 해택에 대한 권리를 잃어버린 것으로 판단된다. 이로써 보았을 때, 장용물금은 고위관직자 등과 연결되지 않은 해당 지역의 거주민으로서 개간을 주도했던 것으로 생각된다. 그리고 300명의 역군이 동원되었다는 것으로 보아, 장용물금 단독 추진보다는 일종의 조합 형태로써 장용물금이 대표로 일을 추진하고 조합원은 투자한 비용에 따라 땅을 나눴을 것으로 생각된다.

73) 선행 연구에서는 신규 농지 개간과 더불어 농지 탈점 또한 동시에 이뤄지고 있다고 보았다(이재룡, 『朝鮮前期의 農莊』, 『국사관논총』 6, 1989). 신규 농지 개간과 탈점은 시기를 가리지 않고 발생했을 것이다. 그러나 15~16세기 『조선왕조실록』을 검토한 결과, 15세기 전반에는 주로 미개발지의 농지화가 이뤄지다가, 15세기 후반부터 해택전 개발 및 농지 관련 분쟁 증가의 경향성을 발견할 수 있었다.

74) 『成宗實錄』 卷48, 成宗 5年 10月 18日 庚子; 19日 辛丑.

입안자가 바뀌면서 간척이 제대로 이뤄지지 않고, 경작권의 소유를 두고 분쟁이 발생한 것은 개발 추진 과정에서 이권이 복잡하게 얽혀있었기 때문으로 생각된다. 이권이 복잡하게 얽혀있는 유사 사례로서 황해도 남대지의 사적 점유 사건에서 드러난다.⁷⁵⁾ 남대지는 약 3,000결에 물을 공급할 수 있으며 수축에 인근 5고을의 人丁이 동원될 정도로 큰 규모였는데, 관리 소홀로 인하여 權擘 등 관료·土豪가 제언 내 약 200결에 달하는 농지를 경작하고 있었다.⁷⁶⁾ 표면적으로는 소수 권력자들이 제언의 기능을 마비시켜, 국가와 백성들에게 돌아갈 이익을 소수 몇몇에게 귀결시킨 사건이라 할 수 있다. 그러나 남대지는 권람 혼자만의 독점이 아니라 도성의 관료와 해당 지방의 토호 등 여러 주체가 얽혀있었고, 이러한 복잡한 이해관계는 堤堰使 홍윤성의 수축 제안에 사간원이 농사철을 근거로 반대를 표했고, 결국 도체찰사 김질의 현장 점검 후 수축 재개로 결정되는데 영향을 끼쳤다.⁷⁷⁾ 이러한 사례로 보았을 때, 부안의 해택 간척에도 여러 개발 주체들이 있었고, 그 사이에서 경작권을 둘러싼 분쟁이 발생했던 것으로 판단된다. 근처 빈민들에게 나눠주자는 신료들의 증론은 이러한 배경으로 인하여, 누군가의 편으로 기울 수밖에 없는 결론을 내리기보다는 차라리 백성들에게 혜택을 주는 쪽으로 움직인 것으로 보인다.

또, 하나 주목되는 것은 간척 개발권을 두고 분쟁이 벌어진 것이 아니라, 만들어진 땅에 대한 경작권을 두고 분쟁이 발생했다는 것이다. 이는

75) 『成宗實錄』 卷45, 成宗 5年 7月 13日 丙寅.

76) 『成宗實錄』 卷53, 成宗 6年 3月 20日 己巳; 21日 庚午. 堤堰使 홍윤성의 남대지 수축 제의에 대해 사간원은 농사철을 이유로 정지되었지만, 도체찰사 김질의 현장 시찰 판단을 근거로 재개되었다(『成宗實錄』 卷46, 成宗 5年 8月 4日 丙戌; 『成宗實錄』 卷58, 成宗 6年 8月 18日 甲午; 28日 甲辰).

77) 당시 대규모 제언에는 복잡한 이해관계가 얽혀있었는데, 大臣이 堤堰使로 파견되는 데는 복잡한 이해관계를 해결해야 했기 때문이었다. 이와 관련해서는 신동훈, 앞의 논문, 2023 참조.

많은 재원이 투입되는 간척 개발 단계, 간척 후 확보된 땅을 개간 가능한 농지로 만드는 단계 등을 지나 본격적으로 경작이 이뤄지는 단계에서 분쟁이 발생했음을 암시한다. 다시 말해 해택으로 개발된 토지들이 점차 양질의 농지로 변화하면서 이를 둘러싼 소송이 발생했다는 것이다. 부안 해택을 둘러싼 소송은 간척으로 인한 토지에 대한 인식 변화에서 기인한 것으로, 분쟁의 성격 변화를 예고한 것이었다.

성종 24년 2월, 韓健은 인천의 해택을 강탈했다.⁷⁸⁾ 한건은 자신의 노비를 해당 지역으로 이사간 것처럼 하고, 그 노비를 통해 해당 토지를 陳田이라고 狀告했다. 당시 인천부사였던 정미수는 주인있는 땅이라는 권농관의 보고를 무시하고, 書員을 위협하여 문서를 위조해 한건의 청탁을 들어줬다. 특히 정미수는 春分 후에는 田土 송사를 멈추고 현 경작자가 농사를 짓도록 한다는 규정까지 어겼다. 모두 時推 照律로 끝난 이 사건은 개간으로 만들어진 땅을 빼앗기 위한 불법이 합법의 이름으로 자행되고 있음을 보여준다. 특히 주인이 있다는 권농관의 보고, 전토 소송 금지 기간 등이 거론되는 것으로 보았을 때, 이 해택 또한 본격적으로 경작할 수 있는 시점에 벌어진 권력형 농지 강탈 사건이었다고 판단된다.

연산군 대에는 현숙공주에게 농지를 주기 위해 연산군이 직접 水淸 堤堰 편부를 알아보도록 했다. 경기·충청 감사는 이 일대를 조사하고, 제방 축조를 위해선 인가 70여 호를 포함해 많은 正田이 수몰되고 피해를 받는 다면서 축조에 반대했다.⁷⁹⁾ 그러자 연산군은 청수 제방 축조를 강행하면서 청수와 인접한 合德 제방의 일부분을 현숙공주에게 줬다.⁸⁰⁾ 이후 연

78) 『成宗實錄』 卷274, 成宗 24年 2月 14日 己酉. 한건은 韓確의 손자이며 韓致仁의 아들이며, 정미수는 문종의 딸인 경혜공주의 아들이다.

79) 『燕山君日記』 卷40, 燕山 7年 5月 24日 辛未; 25日 壬申. 水淸은 현 경기도 오산시 수청동으로 추정되는데, 당진의 수청일 가능성도 배제할 수 없다. 다만 어느 곳이라고 하더라도 현 아산만의 배후 지역이다.

80) 『燕山君日記』 卷40, 燕山 7年 6月 2日 戊寅; 3日 己卯; 7日 癸未; 8日 甲申; 18日

산군은 휘순공주의 혼수로 합덕 제언의 일부분을 내려줬고, 숙용 장씨에게도 이곳의 땅을 내려줬다.⁸¹⁾ 숙용 장씨에게 토지를 내려 준 것은 금표 설치로 인한 토지 강제 수용이 횡행하던 때였음을 생각했을 때,⁸²⁾ 현숙공주와 휘순공주에게 줄 농지를 택한 조건은 많은 소출을 안정적으로 생산할 수 있는 농지였다고 판단된다. 백성들의 농지를 왕명으로 수용하는 것이었기에 연산군 입장에서도 부담이었을 것이다. 그럼에도 불구하고 연산군이 삽교천 일대의 농지를 택한 것은 그만큼 이 지역의 농지가 양질의 농지였음을 보여주지만, 다른 한편으로는 도성과 인접한 지역의 개간 가능한 토지가 부족했기에 기 개간된 농지를 내려줄 수밖에 없었고, 그러다보니 도성과 거리가 있더라도 가장 좋은 농지를 택한 것으로 생각된다.

중종 11년에는 간척 개발 시 인접한 民田을 파서 물을 끌어 갈 수 있도록 한 규정을 철폐했다.⁸³⁾ 간척 개발시 간척지의 염분을 제거하기 위한 담수 관개가 필요했다. 간척 개발시 인접한 민전을 뚫고 관개할 수 있도록 한 것은, 간척 개발이 더 국가적으로 더 큰 이익이 된다는 판단 아래 간척 개발의 편익을 위해 마련된 조항이었다고 판단된다. 그런데 바닷물을 막은 제방이 터지면서 관개 수로를 타고 민의 正田까지 피해를 받는 곳이 발생했기에 규정 철폐에 이르렀던 것이었다. 이러한 규정 철폐는 당시 간척지 개발이 늘어나고 이에 따라 피해도 늘어나고 있는 상황을 유추할 수 있다.

중종 23년 10월, 사헌부는 해운포만호 나윤문이 水使 김철수의 청으

甲午.

81) 『燕山君日記』 卷44, 燕山 8年 5月 2日 癸酉; 『燕山君日記』 卷61, 燕山 12年 1月 21日 辛丑. 반정 이후 연산군 代에 시행된 일들은 대부분 철회되었는데, 숙용 장씨가 받은 농지도 환수되었다(『中宗實錄』 卷2, 中宗 2年 1月 8日 壬午).

82) 연산군의 토지 강제 수용과 관련해서는 신동훈, 앞의 논문, 2021a; 앞의 논문, 2021b, 참조.

83) 『中宗實錄』 卷25, 中宗 11年 7月 21日 庚子.

로 浦軍 30명을 의령의 鄭承旨(鄭士龍)에게 보내 海澤을 쌓도록 했다면서, 私堰을 쌓는데 방어군을 차출한 수사와 만호를 탄핵했다.⁸⁴⁾ 이 사례는 정사룡이 수사에게 청탁을 한 것이지만, 겉으로 드러난 형태는 군 병력의 대민지원 등으로 언급되었을 것으로 보인다. 여기서 주목되는 것은 私堰이라고 지칭하는 것과 30명이라는 인력이다. 정사룡이 쌓은 간척은 30명의 인력, 혹은 정사룡의 사적 인력을 추가로 더 동원했다고 하더라도 크지 않은 규모의 간척이었다고 판단된다. 또, 해운포의 병력을 움직였다는 측면에서 축조 지역은 오늘날 부산 근처의 남해안 바다가였을 것으로 생각된다. 이 사례는 간척이 남해와 동해가 만나는 남해 끝자락에서도 간척이 이뤄지고 있으며, 그만큼 간척이 활발히 진행되고 있었음을 보여준다.

중종 36년 8월 참찬관 권응창은 황해·충청도에서 간척 사업이 빈번하게 일어나고 있는데, 개인의 힘으로 하는 것이 아니라 관의 힘을 빌려 하기에 백성들이 피해를 받는다고 했다. 또, 주인없는 陳田이 아니라 貧民이 힘이 부족해 自耕하지 못하고 있을 뿐인데, 왕자·부마들이 시정배와 결탁해 간척을 한다면서 노비를 시켜 상언하거나 該司에 정장하여 백성들과 송사를 다룬다고 했다. 권응창의 말을 들은 중종은 왕자부터 엄금하여 사대부들로 하여금 본받게 하라고 답했다.⁸⁵⁾ 권응창의 말에 따르면 서해를 중심으로 간척이 활발히 행해지고 있었는데, 그 대부분은 관의 힘을 빌린 것이었다. 그리고 그 과정에서 빈민들의 농지를 빼앗고 있었다. 간척으로 확보한 땅에 빈민들의 농지를 無主陳田으로 엮어 넣어 사업성을 올렸던 것이다. 관의 힘을 빌려 간척을 시행하고, 때에 따라선 간척으로 얻을 수 있는 토지에 인접한 진전을 포함시키는 행태가 벌어지고 있었다.

이러한 경향은 중종 대 이후에도 이어졌다. 인종 1년 4월, 송인수는 내

84) 『中宗實錄』 卷63, 中宗 23年 10月 9日 丁未.

85) 『中宗實錄』 卷96, 中宗 36年 8月 29日 壬午.

수사의 전지를 백성에게 돌려줄 것을 요청했고, 인종은 자신은 몰랐다고 하면서 백성의 전지가 맞다면 돌려주라고 했다. 이 사건의 내용은 다음과 같다.⁸⁶⁾ 丁世純 등은 충청도 舒川 毛知堰를 여러해 동안 쌓아서 성종 23년 量田 때에 등재하고 경작해 왔는데,⁸⁷⁾ 강장손이 이를 빼앗기 위해 100결의 田地를 절수받은 후 두 획을 더하여 300결로 만들어 정세순의 전지를 가로챘다. 소송 끝에 강장손이 3번 모두 패하니 이 땅을 내수사 奴 철금에게 팔았고, 철금은 이 땅을 進上했다. 정세순은 소송에서 이겼음에도 내수사 진상으로 인해 땅을 찾지 못하자 사헌부에 정소했던 것이었다. 이 사례는 성종 대에 간척된 토지를 고위관직자가 아니라고 하더라도 농간을 부려 빼앗고 있음을 알 수 있으며, 내수사를 활용하여 타인의 농지를 빼앗는 방법이 민들 사이에서 벌어지고 있음을 보여준다. 즉 간척지를 둘러싼 암투가 계층을 가리지 않고 나타나고 있던 것이다.

명종 재위 중반에는 평안도까지 간척 사업이 활발히 진행되고 있었다. 사간원 정언 李瓘은 평안도 감군어사로 다녀온 평안도의 상황을 보고했다. 그에 따르면, 당시 평안도는 의주를 제외한 대부분의 해안가에서 간척이 진행되고 있었는데, 특히 龍川·鐵山·宣川·肅川·永柔에는 그 정도가 더욱 심했다. 함경도와 달리 평안도에서 해택 개간이 활발했던 이유는 도성까지 배가 왕래할 수 있기 때문이었다. 이로 인해 도성의 京官들이 평안도의 개간을 주도하고 있었는데, 이들이 평안도에 관심을 보인 것은 삼

86) 『仁宗實錄』 卷2, 仁宗 1年 4月; 11日 癸卯.

87) 『中宗實錄』에는 의주의 軍官으로서 중국 물품을 밀거래하던 丁世純의 기록이 있다(『中宗實錄』 卷96, 中宗 36년 11월 15일 丁酉.; 『中宗實錄』 卷97, 中宗 37년 2월 27일 戊寅). 한자가 같다고 해서 동일인물로 단정할 수 없지만 財利에 밝았던 행태를 보았을 때, 서천 간척 사업에 투자했을 가능성을 배제할 수 없다고 판단된다. 만약 두 사람이 동일인물이라면 정세순은 의주의 군관으로 근무하면서 밀수로 자본을 축적했고, 이를 바탕으로 간척 사업에도 투자한 상당한 재력가였다고 할 수 있다.

남에 남은 땅이 없어서였다. 이관은 京官들이 해당 고을의 수령에게 청탁하여 제방을 쌓기 때문에 평안도 백성들의 원망이 매우 심하다고 하면서, 이를 막기 위해선 배의 통행을 금지시켜야 한다고 했다. 이에 대해, 영경연사 尙震은 예전에는 배가 장산곶을 통행하지 못했는데, 지금은 기술이 좋아서 배의 통행이 편리해졌다고 하면서, 비록 폐단이 있다하더라도 漕運을 위해서라도 통행을 금지해선 안되며, 邊穀의 유출 금지 규정을 준수하도록 하자고 했다.⁸⁸⁾

이 사료는 16세기 중반 간척 사업이 삼남에선 대부분 마무리되고 황해도를 거쳐 평안도까지 이르고 있음을 말해준다. 당시 삼남의 간척 상황은 명종 12년 4월 나주·진도·영암·임피·해남·함평·무장 등에 비바람이 크게 불고 해일이 일어, 뚝방이 무너지고 잔물이 들어와 벼싹[禾苗]이 모두 죽었다는 전라 감사의 보고에서 확인된다.⁸⁹⁾ 언급되는 지역이 광범위하다는 것을 염두에 뒀을 때, 당시 전라남도 서·남해 지역에 간척이 활발히 진행되어 바다와 농지가 연결해 있었다는 것을 보여준다.

또, 평안도 간척을 주도하는 사람들은 도성의 京官들이며, 이들이 평안도에서 간척 사업을 벌이는 이유는 배가 통행할 수 있었기 때문이었다. 즉, 간척한 전지에서 생산한 소출의 도성 운송 여부가 주요 관건이었던 것이다. 이러한 점은 앞서 살펴본 제언·천방·간척 등이 하천변이나 바닷가에서 진행되었던 이유를 추측할 수 있다. 도성에 거주하는 사람들이 지방의 농지를 개발하는 데 있어, 도성으로의 소출 운송 가능 여부는 중요한 변수였던 것이다.

京官이 해변의 진흙땅[泥生地] 개간을 원했던 까닭은 배를 통해 그 소출을 운송할 수 있는 것도 중요한 이유였지만, 무엇보다 개간이 실패한다

88) 『明宗實錄』 卷16, 明宗 9年 5月 11日 庚戌.

89) 『明宗實錄』 卷22, 明宗 12年 4月 3日 丙戌.

고 하더라도 손해를 입지 않았기 때문이다. 이들은 개간을 한다는 명목으로 백성들이 경작하던 농지를 뺏고, 수령을 통해 그들을 동원하여 제방을 쌓았다. 따라서 간척이 이뤄지면 그 소출은 자신의 이익이 되었고, 그렇지 못하더라도 잃을 것이 없었다.⁹⁰⁾ 명종은 이러한 내용의 사간원 상소를 받아들이고, 삼공으로 하여금 재상과 사대부들의 기강을 바로잡으라고 전교했다.⁹¹⁾

명종의 이러한 전교에도 불구하고 관을 동원하여 사적 이익을 꾀하는 모습은 더욱 심해졌는데, 수령이 본고을의 장정을 징발해 개인 소유의 제언을 쌓거나, 해당 고을의 제언 자체를 자신의 소유로 만드는 일까지 나타났다. 연안부사 이숙남은 백성을 징발하여 연안부에 세겘으로 제언을 축조했고, 평산과 해주의 경계가 연이어 맞닿는 곳에서도 제언을 축조했다.⁹²⁾ 전주부윤 심전은 백성들이 공동으로 이용하던 제언이 황폐해졌다고 거짓으로 보고하고, 제언을 자신의 소유로 만들었다.⁹³⁾ 당시 사헌부는 사대부가 小民의 이름을 빌어 연해변의 땅을 절급받지 못하도록 사목을 세우자고 할 정도로, 관료들은 경쟁적으로 농지를 확보하려 했다.⁹⁴⁾

이러한 분위기는 선조 대에도 계속되었다. 선조는 사대부의 건의에 따라 1567년(명종 22) 이후 사대부들이 외람되게 차지한 해택과 관둔전을 모두 몰수했고,⁹⁵⁾ 사헌부로 하여금 사대부로서 下民의 이름을 가탁해 해택을 점유하고 있는 자를 적간하도록 했다.⁹⁶⁾

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 16세기에 접어들면 미개발지의

90) 『明宗實錄』 卷25, 明宗 14年 2月 9日 辛亥.

91) 『明宗實錄』 卷25, 明宗 14年 10月 24日 辛酉.

92) 『明宗實錄』 卷31, 明宗 20年 10月 12日 乙亥.

93) 『明宗實錄』 卷32, 明宗 21年 1月 29日 辛酉.

94) 『明宗實錄』 卷33, 明宗 21年 6月 8日 丁卯.

95) 『宣祖實錄』 卷8, 宣祖 7年 3月 8日 癸未.

96) 『宣祖實錄』 卷12, 宣祖 11年 7月 16日 乙丑.

개발 양상은 간척으로 이동했다. 15세기의 간척은 관이 주도하여 둔전을 조성하는 경우, 유력자가 관의 협조를 받아 진행하는 경우, 그리고 백성들이 힘을 모아 진행하는 경우가 확인된다. 그러나 16세기 이후에는 도성의 관료들이 지역의 유력자와 결탁하고 관의 협조를 받아 진행하는 경우가 주를 이뤘다. 이는 그만큼 간척지 확보 또한 어려워지고 있으며, 기존 간척지에 대한 분쟁 발생을 예고하는 것이었다. 또, 신규 간척 대상지는 경기 이하의 서·남해 중심에서 황해·평안도의 서해로 이동했다. 이러한 변화의 기저에는 개발 가능 토지의 부족, 다시 말해 개발이 높은 수준으로 진행되어 농지로 개발할 수 있는 미개발지가 부족했기 때문이었다. 이로 인해 16세기에는 관의 힘을 빌리거나 소송 등을 통해 타인의 농지를 뺏는 사회 문제가 대두했다.

IV. 맺음말

본고는 국가의 천방 설치를 중심으로 조선 전기 농업 정책과 사회 변화 양상을 살펴보았다. 본고의 내용을 정리하면 다음과 같다. 조선은 국초부터 농지 확대 정책의 일환으로 수리 시설을 축조하고 이와 더불어 미개발지의 개발을 촉구했다.

국초에는 개발 가능성과 편의성을 고려하여 미개발지의 대규모 개간이 이뤄졌다. 15세기 전반 미개발지의 개발 양상은 대규모 제언을 축조하고, 그 물을 활용해 양질의 전지를 만드는 방식이었다. 간혹 간척이 일어나기도 했지만, 주로 강 하구에 바닷물이 들이치는 것을 막는 것이었다.

문중은 천방이라는 새로운 저수·관개 기술에 주목했고 즉위와 함께 적극적으로 보급·장려했다. 이후 세조~성종 연간, 국가에 의해 천방이

축조되면서 그동안 주목받지 못했던 하천 배후 평지 지역의 개발이 이뤄졌다. 천방은 관개의 용이성 뿐 아니라, 항상성 또한 고려하여 설치되었다. 그리고 이렇게 만들어진 천방은 호조의 대장에 등재되어 국가의 관리를 받았다.

16세기에 들어서면 쉽게 개간할 수 있는 땅은 모두 개간된 것으로 보인다. 이에 따라 미개발지의 개발 양상은 간척으로 이동했다. 15세기의 간척은 관이 주도하여 둔전을 조성하는 경우, 유력자가 관의 협조를 받아 진행하는 경우, 그리고 백성들이 힘을 모아 진행하는 경우가 확인된다. 그러나 16세기 이후에는 도성의 관료들이 지역의 유력자와 결탁하고 관의 협조를 받아 진행하는 경우가 주를 이뤘다. 이는 그만큼 간척지 확보 또한 어려워지고 있으며, 기존 간척지에 대한 분쟁 발생을 예고하는 것이었다.

간척지는 서·남해를 중심으로 한 삼남 지방에서 황해·평안도로 올라갔다. 이러한 변화의 기저에는 토지의 부족, 다시 말해 개발이 높은 수준으로 진행되어 농지로 개발할 수 있는 미개발지가 부족했기 때문이었다. 이러한 변화로 인해 16세기에는 관의 힘을 빌리거나 소송 등을 통해 타인의 농지를 뺏는 사회 문제가 대두했다.

이상의 검토를 통해 보았을 때, 국초부터 시행한 국가의 수리 시설 축조 및 농지 확대 등의 농업 정책은 상당한 효과를 거뒀다고 판단된다. 특히 국가의 적극적인 천방 설치 보급 및 지속적인 관리(유지·보수 등)는 새로운 농지 개간 및 안정적인 소출 생산에 영향을 끼쳤다.

한편, 농지 확대에는 주식인 쌀 생산과 더불어 밭작물·과수 등의 재배 면적 증가도 포함되었을 것으로 생각되지만, 본고에서는 이러한 부분까지 상세하게 다루지 못했다. 또, 생산된 농산물의 근거리·원거리 유통 또한 이뤄졌을 것이며, 이 과정에서 도성·계수관·조창 등을 중심으로 상권 또한 형성되었을 것으로 생각된다. 민간의 자본으로 축조할 수 있는 소규모 천방을 중심으로 수리 시설 축조도 계속 이어졌을 것이며, 이는 다시 유

통·상업 발달로 이어졌을 것으로 예상된다. 즉 기간 산업의 발달로 인한 사회 諸분야의 다양한 사회 변화가 충분히 예상되는 것이다. 하지만 본고는 이러한 데까지 다루지 못했다. 추후 연구를 통해 보완해가겠다.

(2023.02.26. 투고 / 2023.04.04. 심사완료 / 2023.04.11. 게재확정)

[Abstract]

**Agricultural Policy and Social Change
in the Early Joseon Dynasty**

- Focused on the State's Installation of 'River Barrage[川防]' -

Shin, Dong-hoon

This study examined the trend of farmland development in the early Joseon Dynasty. In the early days, large-scale land reclamation was carried out in consideration of the convenience of development possibility, and it is judged that the development of the river hinterland, which had not received attention so far, was achieved due to the dissemination of a new water storage and irrigation technology called river barrage[川防]. And by the 16th century, all the land that could be easily cultivated seemed to have been cultivated. Therefore, the sea was reclaimed to make farmland or undeveloped land was developed in Hwanghae-do[黃海道] and Pyongan-do[平安道], and lawsuits over farmland tended to increase. Judging from the above review, it is judged that the policy of constructing irrigation facilities and expanding farmland, implemented from the early Joseon Dynasty, had a significant effect. The policy goal of expanding farmland and expecting stable production was achieved.

□ Keyword

agricultural land, land reclamation, river barrage[川防], coastal reclamation[海澤], reclamation

[참고문헌]

- 강문식 외, 『15세기, 조선의 때 이른 절정』, 민음사, 2014.
- 국사편찬위원회 편, 『농업과 농민, 천하대본의 길』, 두산동아, 2009.
- 김동진, 『조선의 생태환경사』, 푸른역사, 2017.
- 김성우, 『조선시대 경상도의 권력 중심 이동』, 태학사, 2012.
- 박경안, 『여말선초의 농장 형성과 농학 연구』, 해안, 2012.
- 박영한·오상학, 『조선시대 간척지 개발 -국토 확장과정과 이용의 문제-』, 서울대학교 출판부, 2004.
- 박평식, 『조선전기상업사연구』, 지식산업사, 1999.
- 이상협, 『조선전기 북방사민 연구』, 경인문화사, 2001.
- 이태진, 『한국사회사연구』, 지식산업사, 1986.
- _____, 『조선유교사회사론』, 지식산업사, 1989.
- _____, 『의술과 인구 그리고 농업기술』, 태학사, 2002.
- 이호철, 『조선전기농업경제사』, 한길사, 1986.
- 최영준, 『국토와 민족생활사』, 한길사, 1997.
- 소순규, 『『세종실록』 지리지 황해도 전결 수에 대한 분석 -양전 방식의 변화와 전결 수 변동을 중심으로-』, 『한국문화』 92, 2020.
- 신동훈, 「연산군대 금표 설치와 강무장 확대의 영향」 『인문학연구』 48, 2021a.
- _____, 「연산군代 禁標의 설치와 도성 경관의 변화」, 『동국사학』 71, 2021b.
- _____, 「조선 초기 堤堰司와 水利 시설 확대 국가의 농업 진흥책과 식문화 변화에 대한 시론-」, 『사림』 83, 2023.
- 염정섭, 「'영남농법'과 '한국형 지역개발'의 연구방법론 모색」, 『역사학보』 220, 2012.

- 이경식, 「朝鮮初期의 農地開墾과 大農經營」, 『韓國史研究』 75, 1991.
_____, 「朝鮮初期의 北方開拓과 農業開發」, 『歷史教育』 52, 1992.
이재룡, 「朝鮮前期의 農莊」, 『국사관논총』 6, 1989.