

磻溪 柳馨遠의 福祉觀*

金 彩 潤

(서울大學校 社會大 教授)

目次

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| I. 磻溪隨錄：實用的 内溶과 實踐
的 意圖 | III. 常平倉：二重穀價制의 實施 |
| II. 土地改革：農地均分과 國民
負擔의 減免 | IV. 備荒과 救荒 |
| | V. 奢侈風潮의 拂拭과 官僚의 非
理剷抉 |

I. 磻溪隨錄★——實用的 內容，實踐的 意圖

朝鮮後期實學의 선구자인 磻溪 柳馨遠(1622—1673)의 代表作 「磻溪隨錄」(17세기 후반에 쓰여지고 1968년에 刊行된)은 병든 사회를 치유하고 理想社會를 실현하는 原理와 方法을 소상하게 제시한다. 그것은 類似한 意圖에서 쓰여진 종래의 허다한 著述들과는 研究의 대상이나 방법에 있어서 判異한 獨步的인 著作이다. 거기 이런 대목이 있다. “어떤 사람이 나에게 물음이 있어 말하되 ‘선비는 平居에 있어서 講하고 밝히고 할 일은 道이요, 일의 實務에 이르러서는 다만 그 大體를 알 뿐이어늘 그대는 번거로움을 싫어하지 아니하고 자잘한 節目까지를 아울러 연구하는 것은 무슨 까닭인가?’ 하는데 ……예전에는 가르침이 밝고 德化가 行하여 大經大法으로부터 한일의 작음에 이르기까지 그 制度와 規式이 갖춰지지 아니함이 없고……天下의 理는 根本과 末端, 크기와 작음이 처음부터 서로 따로 떨어져 있지 아니하여 尺이 그 마땅함을 잃으면 尺이 尺될 수 없고 저울눈이 그 마땅함을 잃으면 저울이 저울될 수 없으며 그물눈이 그 눈답지 못하고서 벼리가 스스로 벼리되는

* 本論文은 峨山社會福祉事業財團의 研究費 補助에 의하여 作成된 것임.

★ 여기에서는 國譯注解磻溪隨錄(忠南大學校刊, 全4卷, 1962—1968)을 이용하였다.

자 있지 아니한 것이다. ……내가 이것을 두려워하여 참람함을 피하지 아니하고 옛뜻을 연구하고 지금의 일을 해아리고 아울러 그 節目까지를 자세히 하니 이는 장차 經傳의 應用을 밀어 行하여 이 道가 반드시 世上에 行할 수 있음을 밝힌 것이다.”(前揭書 제IV권 pp. 475~6)

이 한 대목만으로도 우리는 그의 學問의 關心의 分野와 學問하는 자세의 獨特함을 똑똑하게 알 수가 있는 것이다. 유형원은 그때까지의 대부분의 儒學者들이 다루던 道學, 禮論, 人性論 등이 아니라 國家의 운영과 국민의 現實生活에 직결되는 田制, 任官, 教學, 兵制 등, 보다 구체적이고 實用的인 制度의 연구에 관심을 쏟는다. 그는 추상적이고 架空의 空理空論을 멀리하고 올바른 政治와 行政, 튼튼한 國防, 안정되고 풍족한 經濟生活 등을 연구의 대상으로 삼는다. “……진실로 나라가 넉넉하면 정치가 평안하고 집이 넉넉하면 教育이 따라야 함을 알 것이니 이와 相反되는 일을 하고서 나라가 다스려지는 자가 있지 아니하다.”(I —p. 554)는 그의 披瀝에 잘 나타나 있는 바와 같이 그는 經濟의 중요성을 특별히 강조한다. 그리하여 나라를 넉넉하게 하고 국민으로 하여금 잘 살 수 있게 하는 정치, 農民生活의 수준을 높이고 國民의 生活機會를 고르게 하는 政治의 實現方法을 강구하는 데에 焦點을 맞춘다. 거기 그는 政策의 大綱만을 기술하는 데에 그치는 것이 아니라 그 구체적인 項目과 미세한 實現方法까지도 상세하게 제시한다.

유형원은 보로위의 沈潛이나 直觀을 통한 思辯보다도 歷史的 考證과 實際世界에서 얻는 경험을 重視한다. 그는 研究對象에 대한 關係文獻의 광범한 섭렵을 통한 歷史的 考證, 實際의 分析·批判을 통한 矛盾의 索出 등, 理論的·實證的 研究와 그가 몸소 겪은 20년간의 전라도의 愚磯洞 生活에서 얻은 農村의 經驗을 土臺로 하여 磯溪隨錄을 쓴다. 우리는 거기 곳곳에서 그의 學問의 實用的 內容과 짙은 實踐的 意圖를 역역하게 찾아 볼 수가 있는 것이다.

II. 土地改革*——農地均分과 國民負擔의 減免

유형원은 田制, 즉 土地制度를 모든 政策의 기본으로 삼는다. 국가의 經營, 국민의 義務는 말할 것도 없고 政治, 經濟, 教育, 國防등도 모두 土地

★ 이 부분에는 千寬宇, “磯溪柳馨遠研究”(近代朝鮮史研究, 一潮閣, 1979 所收)의一部를 要約 또는 거의 그대로 引用한 데가 들어 있음을 밝혀둔다.

制度의 確立을 전제로 하고 있다.

그는 理想的 土地制度의 궁극적인 목표는 土地의 境界를 바로 잡아 국민으로 하여금 안정된 生業을 지니게 하는 데에 있다고 말한다. 이를테면 그가 理想으로 삼는 中國古代의 井田法은 농민의 안정된 생활을 보장할 뿐만이 아니라 都市에서도 또한 일정한 區域을 책정하여 결국 士農工商 四民이 각각의 生活基盤을 지닐 수 있게 하는 완벽한 제도라고 평가한다. 그는 理想的 土地制度의 확립은 모든 농민에게 農土를 주고 나아가서는 身分의 貴賤과 地位의 上下를 가리지 않고 모든 국민이 職業을 지닐 수 있게하는 데에 필수적인 基本的 課題라고 생각하는 것이다(I—p. 38).

유형원은 이상적인 정치는 이상적인 土地制度를 통하여 이루어지는 것이며 그것은 모든 국민이 풍족한 생활을 할 수 있을 뿐만 아니라 貧富의 過大한 隔差를 줄이는 것이어야 한다고 단정한다. 모든 국민이 다같이 잘 살고 그들의 生活이 고르게 되기 위해서는 사람에 土地를 맞추는 것이 아니라 土地에 사람을 맞추는 土地制度가 시행되어야 한다고 주장한다(I—p. 210).

유형원은 농민의 풍족한 經濟生活은合理的인 土地制度와 농사짓는 사람의 부지런함에 의해서 이루어지는 것이라고 본다. 그는 각자의 耕作能力에 알맞는 분량의 土地分配를 이상적인 것으로 삼는다. 貧富는 所有土地의 面積에 의해서만 左右되는 것은 아니라는 것이다. 각자가 자기의 능력에 알맞는 土地를 지닐 때 사람은 부지런하게 되고 그리하여 풍족한 생활을 할 수 있게 된다는 것이다(I—p. 48).

유형원의 土地政策案은 中國古代의 井田法을 基本原理로 삼고 그것을 與件에 맞게끔 수정한 것이다. 거기 모든 土地는 國有化되고 20세 이상의 民, 15세 이상의 士를 土地給與 對象으로 삼는다. 士 또는 支配層에게는 土地給與에 있어 어느 정도의 特典을 부여하나 그밖의 20세 이상의 농민에게는 1인당 1頃의 土地를 均一的으로 分배하는 것이다. 말하자면 土地分配는 均田制를 원칙으로 하는 것이다.

유형원은 土地制度의 확립위에 地代를 公平하게 하고 나아가서는 賦稅를 輕減함으로써 농민의 負擔을 줄이려고 한다. 그는 課稅의 대상은 오직 土地뿐이며 稅率도 대폭 낮추어 20분의 1 單一制로 均等化해야 한다고 주장한다. 또한 公平하고 合理的인 課稅를 위하여 종래의 土地面積에 따르는 一律的 課稅를 지양하고 土地의 肥沃度등에 따라서 각각 다르게 課稅하는 이른바 同

積異稅 또는 凶豐에 따르는 稅率의 調整을 요구한다. 그는 特殊한 경우 年 3日을 넘지 않는 雜役만을例外로 인정할 뿐, 다른 雜役은 일체 없애는 한편 종전의 雜役에 소용되는 勞動力은 土地에서 생산되는 穀物로써 代納할 것을 주장한다. 또 國恤과 本地에 在任한 官員의 褒事 이외에는 일체의 別賦도 균절되어야 한다고 못박는다. 요컨대 地代와 保布이외의 賦稅는 모두 배제되어야 한다는 것이다.

유형원은 田制와 兵制를 結付시킨다. 이른바 四頃四夫를 共同責任의 單位로 하여 거기 4인의 農民중에서 1인을 뽑아 兵이 되게 하고 나머지 3인은 兵의 保가 되게 하는 것이다. 兵에게는 操練이 있을 뿐 어떠한 雜役도 과할 수 없게 하여 兵의 精銳化를 도모하려고 한다. 여기 軍役과 같은 共同負擔에 관한 限 그의 土地制度案은 井田制의 原理를 그대로 따르고 있는 것이다.

유형원은 農民의 安逸한 생활을 경계하고 보다 적극적이고 能動的인 生產活動을 장려하고 유인하는 방안도 강구한다. 이를테면 農地開墾을 장려하기 위하여 그는 “.....새로 개간한 자는, 뚝은 땅이면 첫해는 조세를 면제하고 나무가 숲을 이룬 곳이면 2년간, 海邊의 潮水를 막고 둑을 쌓아 만든 땅이면 3년간 각각 조세를 면제하여야 한다”(I —p. 141)는 것이 그 하나이다.

士 15세, 民 20세 이상의 男子에게 分배된 土地는 受田者의 死亡 또는 移動과 함께 국가가 還收하는 것이 원칙이다. 그러나 거기에는 몇 가지의例外가 있다. 즉 死者の身分에 따라서 還收의 時期와 分量에 差等이 있으며 또 獨孤者, 幼弱者, 未亡人등에게는 특별한 配慮와 恩典이 주어지며 특히 功臣, 清白吏, 節死者, 戰死者 등의 未亡人에게는 종전의 土地 全量을 계속 그대로 주는 것이다. 유형원은 有功者の 遺族에게 특별한 배려를 하는 것은 故人の 功績을 기릴 뿐만 아니라 그들로 하여금 살아 있는 사람들의 모범이 되게 하기 위한 것으로서 매우 당연한 것이라고 말한다.

유형원은 農民의 貧困防止와 福利增進을 土地制度의 改革을 통해서 실현하려고 하는 것이다. 그는 農民생활의 向上, 賦稅·賦役의 減免, 中間搾取의 根絕등을 실현할 수 있는 理想的 土地制度의 確立에 의해서 農民의 保護育成을 도모하려고 하는 것이다.

III. 還上의 廢止와 常平倉의 設置 : 二重穀價制의 實施

유형원은 종래의 還上制를 농민을 수탈하는 政府의 高利貸業이라고 규탄, 그 즉각적인 폐지와 새로운 常平倉制度의 設置를 주장한다. 먼저 還上制의 병폐와 그 非理를 지적한다. 그는 “……지금 民生이 괴롭고 근심하고 安定한 處所를 잃은 것은 거의 모두 還上法의 폐해가 그 原因”(I —p. 341)이라고 단정한다. 그것은 그 本質上 당초부터 백성이 원하든 원하지 않든간에 봄에 政府保有糧穀全量을 貸與하고 가을에는 高利를 붙여 강제로 받아들이게끔 계획된 불합리한 제도라는 것이다. 왜냐하면 불완전한 保管施設등으로 오래 두면 米穀의 變質을 막을 수가 없기 때문에 무조건 봄에는 舊穀을 放出하고 가을에는 新穀을 받아 들이지 않을 수가 없기 때문이다. 또 그 適期還收에는 엄하고 가혹한 獄 촉 또는 刑罰이 발동되고 많은 백성은 그래도 갚지 못하고 결국 逃避까지 하는 경우가 허다하다는 것이다.

이와 같은 還上의 폐해를 그는 보다 생생하게 표현하고 있다. “……혹 無償으로 주는 白給이 있으나 그 수는 몇되 몇홉에 지나지 아니하고 그 나머지는 모두 꾸어주고 利息을 취하니……그러므로 주린 백성들이 비록 한때의 救活을 얻었으나 가을에 이르러 도로 갚을 때에는 그 해의 수확을 모조리 없애고 비록 풍년을 만나더라도 봄에 미치면 먹을 것이 없어서 前日의 凶年은 때와 같고 가난하여 收入할 곳이 없는 자는 곧 流亡하게 되고 그 侵害, 獄 촉하는 害가 이웃과 친족에게 미치며 官에서는 치고 때리고 하는 시끄러움이 있고 백성은 원망하고 부르짖는 소리가 많다……이에 官穀은 또한 缺損됨을 면치 못하거나 하물며 주린 백성의 名錄에 참여함을 얻는 자는 으레히 아전들의 친한 자, 里正의 族屬, 세력있는 집의 종들 뿐이며 호소할 곳이 없는 백성에 이르러서는 도리어 그 名錄에서 빠져 버리는 것이다.”(I —pp. 610-1) 그는 還上는 軍資이기도 하다는 見解에 대하여 “……지금의 還上는 매년 가을에 받아 넣었다가 봄사이에 도로 주어 그 官의 창고에 現在에 머물러 있는 것은 두어 달 동안에 불과하니 이름은 비록 軍資라고 하나 그 實은 軍用으로 쓰기 어려운 것”(I —p. 348)이라고 하면서 그런 見解의 不當함을 지적한다.

유형원은 還上制度의 즉각적인 폐지를 주장한다. 그 대신에 常平倉制度의

시행을 요구하는 것이다. 그는 “……穀價가 높으면 사람이 상하고 사람이 상하면 離散하고 곡가가 낮아 농사가 상하면 나라가 가난하게 된다”는 魏文侯의 정승 李悝의 見解에 共感・同調하고 어떤 경우에나 사람을 상하지 않게 하고 동시에 농사에도 더욱 힘쓰게 하는 정책을 강구한다. 결국 그것을 常平倉에서 찾는 것이다. 그가 말하는 常平倉制度는 풍년이 들어 穀價가 떨어지려고 할 때에는 정부가 그 값을 올려서 收買하고 困年이 들어 곡가가 오르려고 할 때에는 그 값을 내려서 放賣하는 것을 骨子로 하는 것이다. 말하자면 일종의 二重穀價制를 중심으로 하는 糧穀政策인 셈이다. 그는 常平倉制度는 困豐에 관계없이 농민은 한결같이 안심하고 농사에 열중하고 동시에 士・工・商으로 하여금 안정된 생활을 할 수 있게 하는 制度라는 것이다. 그리하여 그것은 “……나라의 上下가 모두 이롭고 公私가 폐해가 없어서 法이 善하기로는 이에 더 지나는 것이 없다.”(I —p. 347)고 激讚한다. 그는 서울과 州縣에는 모두 그런 常平倉을 두고 依法運營할 것을 주장하는 것이다.

IV. 備荒과 救荒

災難을 당하거나 生活苦에 빠진 백성을 구제하고 또는 그런 사태에 미리 對備하는 이른바 荒政은 爲政者나 思想家가 看過할 수 없는 중요한 과제이다. 우리나라에서도 옛날부터 각종의 災難에 대처하기 위한 적극적, 소극적인 여러 方案이 多角度로 논의되고 또 다양한 대책이 시행되기도 하였다. 유형원 또한 荒政에 관하여 세심한 論議와 주장을 펴고 있는 것이다.

유형원은 救荒을 논의하기에 앞서서 평소에 있어서의 爲政者的 성실한 對備와 力行, 그리고 儉素를 먼저 강조한다. 거기 그는 이렇게 말한다. “…… 옛적에는 上位에 있는 사람이 政事を 닦고 教化를 밝혀서 백성들이 마음으로 기뻐하여 服從하고 탄식하거나 원망하거나 하는 마음이 없었으므로 風俗이 순박하고 氣가 和하여 스스로 水災, 旱災, 虫災, 霜災등의 天災가 없고 또 농사를 힘쓰고 費用을 절약하고 官公이나 私家이나 저축을 하여 본래 그 예비함이 있었으며 만일 不幸하여 困荒을 만나면 荒政에 마음을 오로지 하여 정성껏 구제함으로 백성이 흘어져 流離하거나 굶거나하는 걱정이 없는 것이다.”(I —pp. 356-7) 또 그는 “……3년을 경작하면 1년 먹을 것이 남고 9년

을 경작하면 3년 먹을 것이 남으니 30년을 통하여 10년 먹을 것이 있어 비록凶年이나 旱災, 水災가 있더라도 백성이 얼굴에 나물만 먹은 굶은 빚이 없으며 그렇게 한 연후에야 天子가 밥을 먹고 날마다 音樂을 듣는다”는 「王制」의 句節을 인용, 災難의 事前對備를 위한 성실한 營農과 爲政者の 올바른 자세를 거듭 강조한다.

유형원은 이상적인 救荒策으로서 胡氏春秋傳의 救荒策을 인용한다. “…… 만일 나라가 凶荒이 들면 혹은 倉에 쌓아 둔 곡식을 풀어서 絶糧한 사람을 구원하고 혹은 다른 地方의 곡식을 옮겨다가 通用하고 혹은 굶는 사람을 옮겨다가 먹을 곳에 가게 하고 혹은 죽을 써서 굶주린 사람을 건지고 혹은 土木工事を 일으켜서 직업을 잃은 사람을 모으며 형벌을 늦추고 禁令을 풀어 力役을 줄이고 稅를 적게 하고 鬼神을 찾아서 폐하였던 제사를 지내고 도적을 없애고 활쏘기를 늦추며 친치를 중지하고 宮廷通路를 그대로 두어 수리하지 아니하고 祭物을 줄여서 갖추지 아니하여야 한다”(I —p. 356)는 것이다. 또 그는 周禮의 大司徒의 荒政 12條를 본받아야 한다고 말한다. 이를테면 散利, 薄政, 緩刑, 弛力, 舍禁, 去幾, 倉禮, 殺哀, 蕃樂, 索鬼神, 除盜賊등이 그것이다.

유형원은 難民을 구제하는 데에는 크게 두가지의 범주가 있다고 말한다. 그 하나는 鰥, 寡, 孤, 獨, 고칠수 없는 癢疾에 걸린 자들에게는 凶荒에 있어서 常平倉의 양곡을 無料로 배급할 뿐만 아니라 그들에게는 土地의 分配와 還收에 있어서도 特惠를 주는 것이다. 다른 하나는 勞動能力을 지닌 難民을 就勞事業에 동원하여 구제하는 것이다. 그는 前者は 倫理的 當爲이고 後者は 合理的 救恤策이라고 풀이한다. 특히 後者에 대하여 이렇게 말한다. “……굶는 백성을 모아서 土木工事を 일으키는 것은 餓民을 견져 주는 것이다. 常平倉의 일, 또는 老弱者에게 無料配給하는 외에는 土木工事を 일으키는 法을 이용할 것이니 나라에서 財物을 한때에 흘고 工事의 効力を 영구히 거둘 뿐만 아니라 백성이 양곡을 얻는 자도 또한 한때의 품팔이로써 먹고 追後에 갚아 줄것을 걱정하지 아니 하니 公事와 私事が 함께 利를 봄이 이보다 더 좋은 일이 없다.”(I —p. 357) 그는 難民의 就勞事業은 직접적으로는 그들의 災難을 구제하는 것이고 간접적으로는 그들의 生利를 일으키게 하는 手段으로서 一舉兩得의 효과를 거두게 한다는 것이다. 그렇게 되면 사람들�이 굳이 要救護對象者の 名單에 끼이기를 꿰하는 자가 없을 것이고, 뒤에

갚을 걱정을 할 필요가 없고, 그리하여 官에 대한 원망도 있을 수 없다는 것이다. 뿐만 아니라 그들의 노동의 결과는 水利를 흥하게 하고 그것은 곧 凶年의 피해를 예방하는 長期的 効果를 가져 오는 것이라고 論評한다. (I — p. 610 참조) 여기에 덧붙여 그는 나라는 救濟할 수 있는 사람만을 구제할 뿐, 계으른 사람에 대해서는 그들을 구제하는 데에 限界가 있다는 것을 강조한다.

V. 奢侈風潮의 拂拭과 官僚의 非理剔抉

유형원은 婚姻, 喪禮등에 있어서의 儀式의 번거로움과 거기에 따르는 사치 및 소비의 風潮를 불식할 것을 강조한다. 먼저 그는 당시의 上流層의 早婚의 폐습을 지적한다. 王家를 본받은 그들 上流層의 早婚은 教化를 상하게 하게 할 뿐만 아니라 그들의 早死의 원인이 된다는 것을 경고한다. 그리하여 그는 早婚을 법으로써 엄격히 금하여야 한다고 주장하는 것이다.

유형원은 婚禮에 있어서의 幣帛, 從人, 衣服, 飲食등의 모든 節次는 그規式을 간소하게 정함으로써 婚事에 따르는 사치풍조를 근절하여야 한다고 말한다. 그에 의하면 婚姻에 따르는 사치풍조는 地位의 上下를 막론하고 모든 사람에게 만연되어 거기 가난한 사람은 재산이 없음을 괴롭게 여기고 다른 사람들과 같이 하지 못함을 부끄러워 하는 나머지 결국은 家產을 탕진하여 世俗을 따르게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 地位가 높고 세력을 지닌 사람들은 子女의 婚事를 계기로 다른 사람들에게 扶助를 청하고 뇌물까지도 받는 惡習을 드러내게 된다는 것이다. 여기 유형원은 먼저 爲政者를 비롯한 上流層이 출선하여 婚禮를 바로 잡지 않으면 그러한 弊害는 근절될 수가 없을 것이라고 걱정한다 (IV — p. 360).

유형원은 喪禮, 葬禮에도 制限을 두어 또한 法으로써 사치를 없앨 것을 요구한다. 그는 특히 上流權力層이 喪禮, 葯禮에 있어서 많은 賄儀를 받고 또는 백성을 징발하는 등, 부당한 作態를 드러내고 있음을 통탄한다. 그는 비록 宗親, 宰臣의 喪事에 있어서 조차도 賄儀의 受授, 吊喪, 祭祀등은 모두 뜻한 法을 쫓아야 마땅하다고 주장한다. 그러나 公務로 外方에서 死亡한 자와 戰死者에게는 官等과는 관계없이 부의와 제사로써 故人과 遺族을 위로하는 것이 마땅한 道理라고 말한다 (IV — p. 361).

유형원은 上流支配層의 儉素를 소리높이 외친다. 官員의 曲間食事는 서울의 경우 모두 本家에서 차려서 제공해야 하며 外食을 하거나 豐 을 받아서는 안된다고 말한다. 또 어떤 경우에 있어서나 無節制한 잔치는 배격되어야 한다고 주장한다. 더 나아가서 그는 잔치에 있어서의 반찬의 가지수와 그릇의 수까지도 規式에 따라야 한다고 말한다. 그는 심지어 公宴에서 사용하는 술잔의 容量과 行盃의 回數까지도 規式에 따를 것을 제의한다. 서울의 各官司는 물론 各道, 각 고을에까지 一律的으로 사용할 公宴用 술잔의 容量은 1合, 그리고 5行盃가 원칙이고 特命이 있을 때에 限하여 7行盃 또는 9行盃까지 (IV-p. 348). 거기 술의 종류는 明示되어 있지 않다. 그러나 당시의 술은 소주와 清酒類가 大宗이었을 것인즉 소주 7홉 또는 9홉이면 대단한 양이고 清酒 7홉도 상당한 酒量이다.

田制, 教選, 任官, 職官, 祿俸, 兵制등 磻溪隨錄의 主要項目에서도 알 수 있는 바와 같이 유형원은 土地制度와 함께 官僚制度에 대해서 비상한 관심을 쏟고 있다. 그는 政治와 行政의 담당자로서의 官僚의 選拔, 修練, 登用, 待遇등, 관료문제를 광범하고도 깊게 다루고 있는 것이다. 그 가운데에서도 그가 종래의 科舉制度의 각종 결함과 모순을 지적하고 그 代案으로 제시한 學制와 貢舉制는 특히 희기적인 改革案으로 평가되는 것이다.

유형원은 그의 改革案의 根幹을 이루는 土地制度의 改革에 있어서도 그 成功의 運營 여부는 옳은 人材, 즉 유능하고 정직한 관료의 존재 여부에 매인 것임을 강조한다. 그는 土地制度를 바로 잡아서 모든 국민을 행복하게 하려면 먼저 그런 일을 담당할 관료의 人選이 신중하게 이루어져야만 한다고 力說한다. 그렇게 해서 선발된 관료로 하여금 土地의 分配와 還收, 그리고 課稅, 救恤, 常平倉의 管理·運營 등, 말하자면 農政全般을 맡게 해야 한다는 것이다.

유형원은 종래의 還上를 관장한 地方官吏 또는 일선 土地行政을 맡은 監官 등, 말하자면 福祉官吏의 非理와 行悖를 살살이 지적한다. 이를테면 還上の回收에 따르는 가혹한 독촉과 刑罰, 官穀의 流用과 中間搾取, 情實과 職務 유기 등이 그것이다. 그는 그러한 官吏의 肅正과 紀綱確立을 소리높이 외치는 것이다.

그는 또 이른바 進上過程에 따르는 地方官吏들의 각종 非理를 중시, 進上制度 자체의 폐지 내지는 그것을 빙자한 官吏들의 中間搾取와 非理를 법으로

로써 막을 것을 제의한다. 그렇게 해야만 산골의 백성으로 하여금 產業을 일으켜 生利를 도모하고 유족한 생활을 하게 할 수 있다는 것이다(I—p. 217 참조).

유형원은 거기에서 官吏의 非理와 行悖를 지적하고 그것을 규탄하는 것으로 끝내지 않는다. 그는 非理의 原因과 그 是正策까지를 상세하게 분석·제시한다. 이를테면 종래의 監官은 언제나 問責의 對象은 될지언정 褒賞의 대상에서는 제외된 데에 그렇게 된 主因이 있다는 것이다. 監官은 “……조금만 잘못하면 刑罰과 배가 돌아 오고 잘한 일에는 아무런 賞給이 없으므로” 그들의 否定的 作態는 당연한 것이며 따라서 막중한 職務를 수행해야 하는 監官이라는 이름은 그대로 한낱 賤役으로 되어 버린 것이라고 탄식하는 것이다. 여기에서 그는 먼저 末端官吏에게도 그들이 안정된 생활을 하는 데에 모자람이 없게끔 일정한 固定給料를 지급할 것을 요구한다. 그는 高級官僚은 末端官吏들간에 참된 人材를 얻어 禮로써 대우하고 功勞를 보상하는 恩典을 베풀어야만 한다고 주장하는 것이다.