

연구논문

조선초 관료제의 근대성에 관한 연구

막스 베버(Max Weber)의 관료제 이념형을 통한 해석

이 병 량

조선의 관료제에 대한 일반의 인식은 그것이 군왕(君王)으로 상징되는 지배권력과 그 신성함에 복종하는 '신민'(臣民)으로서의 '양반'계층이 구성하는 지배-복종의 관계라는 것이다. 이러한 지배-복종의 관계는 전통적인 지배의 한 유형으로서 조선의 관료제가 지니고 있는 전근대성을 상징하는 것으로 이해되기도 한다. 그러나 적어도 조선초의 관료제는 전통적 지배의 한 유형이기 보다 막스 베버의 이념형으로서의 관료제가 지니고 있는 합리적인 조직의 운영과 지배체계로서의 성격을 더 뚜렷하게 보이고 있다. 이는 관료제의 충원방식인 과거제와 그 밖의 인사제도가 보여주고 있는 합리적 성격들을 통해 확인될 수 있는 사실이다. 그러나 조선초의 관료제는 이러한 합리적인 내용에도 불구하고 한계를 지니고 있었다. 이는 관료제가 지니고 있는 '도구'(Apparatus)로서의 속성에 기인하고 있는 것이었다. 조선초의 관료제는 그 운영방식의 합리성에도 불구하고 전통의 수호와 현상의 유지를 최선의 목표로 삼은 지배권력의 도구라는 한계를 극복할 수 없었다. 이러한 연구의 결과는 관료제의 개혁에 대한 현재의 논의 역시 기능적 효율성의 달성 여부에만 치우쳐서는 안 된다는 교훈을 주고 있다.

주제어 : 관료제, 인사제도, 합리성

1. 서 론

이병량은 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 고려대학교 정부학연구소 책임연구원으로 재직중이다.

libertas@korea.ac.kr

조선사회는 '양반관료제사회'(兩班官僚制社會)였다고 이해되고 있다(김창현, 1999: 1). 그리고 이러한 이해에서 보다 더 강조점이 두어지는 부분은 바로 조선이 '양반사회'라고 하는 점이다. '양반'이란 일반적으로 출신배경이라는 귀속적인 특징을 기반으로 세습적으로 특권을 향유하였던 지배계층을 지칭하는 용어로 받아들여지고 있으며, 이는

곧 조선사회의 전근대성을 보여주는 하나의 상징으로 이해되기도 한다. 하지만 이런 상식적인 이해를 무비판적으로 수용할 수 있을까? 이 논문은 조선사회에 대한 상식적인 이해에서 상대적으로 가볍게 다루고 있는 부분인 '관료제'의 성격에 대한 이해를 통해 이런 질문에 대한 해답을 찾아보고자 하는 시도이다.

1) 문제제기

관료제의 이념형에서 근대의 합리적 지배의 유형을 발견한 막스 베버(Max Weber)는 이와 대비하여, 전통적 지배의 특징을 “지배의 정당성이 예로부터 전해오는 질서와 우두머리 권력(Herrengevalt)의 신성함을 근거로 지지되고 믿어지는 것”(Weber(박성환, 1997): 427)이라고 정리한다. 그리고 이런 우두머리들이 구성하는 지배단체는, 지배하는 자를 ‘상관’(Vorgesetzter)이 아니라 개인적인 우두머리로 두고, 관료가 아니라 우두머리에게 개인적으로 봉사하는 ‘봉사자’(Diener) 혹은 ‘신민’(Untertanen)들이 복종을 바치는 지배-복종의 관계로 형성되어 있다고 보았다. 이 경우 지배·복종의 관계를 규정짓는 것은 직위상의 의무가 아니라, 개인적 봉사자로서의 신의(Treue)이며, 그것은 다시 말하면 복종이 어떤 규칙에 따라 이루어지는 것이 아니라 전통을 통해 지배자의 위치에 오른 개인 혹은 그 개인의 자의(Willkür)에 의해서 정당화된다는 것을 의미한다(Weber(박성환, 1997): 427). 따라서 베버는 이런 전통적 지배의 유형에서 지배자의 권력에 봉사하는 행정관료에게 결여되어 있는 점이 다음과 같다고 정리한다.

- ① 즉물적 규칙에 따른 확고한 ‘권한’
- ② 확고한 합리적 위계
- ③ 자유로운 계약을 통해서 이루어지며 규칙에 의해 규제되는 고용과 규칙에 의해 규제되는 승진
- ④ (규범으로서의) 전문적인 교육

- ⑤ (흔히) 고정되어 있고 (더욱 흔히는) 화폐로 지불되는 봉급(Max Weber(박성환, 1997), 《경제와 사회 I》(*Wirtschaft und Gesellschaft*): 430).

여기서 그는 합리적 지배의 유형으로서 서구의 근대적 관료제와는 대비되는 전통적 관료제의 유형적 특징을 중국의 관료제에서 발견하고 있는 듯하다.¹⁾ 그렇다면 베버의 관심영역에 있지는 않지만 이 경우 중국제도의 영향권 안에 놓여 있었다고 할 수 있는 조선의 관료제도 마찬가지로 전통적 관료제의 한 유형으로 해석할 수 있게 된다. 사실 조선사회를 이해하는 일반적인 관점 역시 여기에서 크게 벗어나지 않는다. 이는 조선을 국왕을 정점으로 그 주위에 그의 지배력(우두머리 권력, *Herrenschaft*)의 신성함에 복종하는 관료가 아닌 ‘봉사자’ 혹은 ‘신민’으로서의 양반계층이 지배하는 사회로 바라보아 왔던 일반의 상식적인 해석에 근거하는 것이라 할 수 있다. 이 해석은 조선후기 대표적인 실학자의 한 사람이며, 그 자신 당대의 명문가의 자손이었던 박지원의 다음과 같은 날카로운 지적을 통해 증명되기도 한다.

하늘이 백성을 낳으실 때에 그 갈래를 넷으로 나누셨다. 이 네 갈래 백성들 가운데 가장 존귀한 이가 선비이고, 이 선비를 양반이라고 부른다. 이 세상에서 양반보다 더 큰 이문은 없다. 그들은 농사를 짓지도 않고, 장사하지도 않는다. 옛글이나 역사를 대략만 알면 과거를 치르는데, 크게 되면 문과(文科)요, 작게 이루더라도 진사(進士)다. 문과의 홍패(紅牌)는 두 자도 채 못되지만, 온갖 물건이 이것으로 갖추어지니 돈 자루나 다름없다. 진사는 나이 서른에 첫 벼슬을 하더라도 오히려 이름난 음관(蔭官)이 될 수 있다. 훌륭한 남인(南人)에게 잘 보인다면, 수령 노릇을 하느라고 껏바퀴는 일산(日傘) 바람에 해쓱해지고, 배는 동헌(東軒) 사령(使令)들의 ‘예이’하는 소리에 살찌게 되는 법이다. 방 안에서 귀고리로 기생들이나 놀리고, 뜰 앞에 곡식을 쌓아 학을 기른다. 궁한 선비로 시골에 살더라도, 마음대로 행동할 수 있다. 이웃집 소를 몰아다가 내 밭을 먼저 갈고, 동네 농민을 잡아내

어 내 발을 김 매게 하더라도, 어느 놈이 감히 나를 팔시하라. 네 놈의 코에 잣물을 따르고, 상투를 범벅이며 수염을 뽑더라도 원망조차 못하리라(朴趾源, 《燕岩集》중에서 “兩班傳,” 리가원·허경진 역).

양반에 대한 연암(燕岩)의 이 같은 정의는 양반에게 무소불위의 특권을 부여하고 있었던 당대 신분제도의 비합리성과 그에 기인한 양반들의 무능과 탐욕, 횡포에 대한 통렬한 풍자요, 비판이었다. 이 길지 않은 인용문은 당대의 사회상 보다 구체적으로 사회의 계층적 구조를 일목요연하게 정리하고 있다. 즉 조선(적어도 연암이 살고 있던 조선후기)은 네 신분으로 구성된 신분사회이며, 그 최상층을 관직에의 임용과 사회경제적 자원을 독점하는 양반들이 지배하고 있다는 것이다. 당연히 이러한 사회에 적용된 지배의 유형은 규약(혹은 규칙)과 사실에 근거해 공적인 기능이 수행되는 합리적 지배가 아니라 전통과 우두머리(지배자) 개인이나 혹은 그의 자의(Willkür) 대한 복종으로 특징짓는 전통적 지배의 전형이라고 볼 수밖에 없을 것이다.

그러나 역사를 통해 확인할 수 있는 사실들은 이와 같은 상식적인 해석을 무비판적으로 수용하기에는 너무나도 중대한 반증이 존재한다는 것을 보여주고 있다. 어쩌면 일반적으로 받아들이고 있는 조선사회에 대한 이해는 특정 시점의 왜곡된 사회상을 전체로 확대 해석한 결과일지도 모른다는 것이다. 그 중요한 한 가지의 반증을 바로 과거라는 시험제도를 통해 공적기능을 담당할 관료를 뽑았던 관료층원제도에서 발견할 수 있다. 또한 엄격한 위계에 의해 수립된 관료들의 상하관계 즉 정일품(正一品)에서 종구품(從九品)으로 세분화된 품계제도 그리고 이(吏)·호(戶)·예(禮)·병(兵)·형(刑)·공(工) 등으로 직무의 성격에 따라 중앙관직을 구분한 육조(六曹)제도 등은 전통과 자의에 의한 조직의 운영이나 지배로 규정하기 힘든 특징을 지니고 있는 것으로 쉽게 이해할 수 있는 부분들이다. 그렇다면 조선조의 관료제는 어떠한 의미로서 현재에 재해석될 수 있는 것일까?

이 논문은 바로 이와 같은 문제의식에서 출발한다. 기존의 조선 관

료제에 대한 접근은 양반사회의 한 보조물으로써만 관료제를 이해하는 경향이 있었기 때문에 그 내부적인 운영의 원리와 기능의 방식에 대해서는 크게 관심을 두지 않았던 것이 사실이다. 이러한 접근은 필연적으로 관료제에 대한 피상적인 이해로 이어져서 그것을 어쩔 수 없는 전통적인 지배의 한 형식으로만 간단히 취급하는 경향으로 이어지게 되었다. 하지만 이 논문에서는 조선의 관료제가 그리 간단히 폄하될 수 없는 합리적인 운영과 기능방식을 지니고 있지 않았는가 하는 의문을 제기한다. 왜냐하면 조선사회를 성립 이후 종말에 이르기까지 지배해왔던 정체성(停滯性)이란 한계에도 불구하고 사회가 지탱되어 간(그것이 긍정적인 의미를 지니든, 부정적인 의미를 지니고 있든) 한 이유가 조선의 관료제가 지니고 있었던 합리적인 작동의 방식에 있을 것이라 보기 때문이다. 하지만 이 논문은 조선 관료제의 합리성을 과대평가하고 포장하려는 목적을 지니고 있지는 않다. 그 한계는 분명히 짚고 넘어가야 한다. 이를 통해 관료제에 대한 현대적 재해석은 비로소 균형잡힌 형태를 갖출 수 있게 될 것이다.

2) 연구의 대상과 방법

이 논문의 연구대상은 한마디로 조선 관료제의 운영과 기능방식이다. 하지만 관료제의 운영과 기능방식을 짧은 논문에서 모두 그려낸다는 것은 무리한 일일뿐더러 오히려 논문이 제기하고 있는 문제의식을 흐리게 할 가능성이 있다. 따라서 이 논문은 연구대상을 조선 관료제의 특정 영역에 집중시킨다. 이 영역은 바로 관료의 충원과 평가, 승진 그리고 그에 대한 급료의 지급 등을 포함하는 일련의 과정인 인사제도이다. 연구영역의 이 같은 집중은 지배방식에 대한 중요한 하나의 기준을 제시하고 있는 막스 베버(Max Weber)의 연구에 있어서도 관료의 충원과 지위가 중요한 하나의 판단 근거가 되고 있다는 사실에 어느 정도 기인하고 있다. 하지만 보다 중요한 이유는 관료제를 구성하고 있는 핵심인자로서 사람을 쓰고 다루는 방식이 그 조직의 성격

을 가장 명확하게 드러내는 한 시금석이라는 점에 있는 것이다.

이 연구는 그 대상을 시간적으로도 제한한다. 그 이유는 조선이 지니는 500년이라는 역사에 있다. 이 짧지 않은 시간을 관통하는 관료제(보다 구체적으로는 인사제도)의 동일한 운영방식이나 특성을 발견한다는 것은 거의 불가능에 가까울 뿐더러 설혹 무엇인가 발견한다 하더라도 그것은 지나치게 일반적이어서 어떤 의미 있는 해석을 이끌어 낼 수 없는 공허한 논의로 이어지기가 쉬울 것이기 때문이다. 따라서 이 연구는 그 시간적인 대상을 조선초 특히 조선관료제의 운영원리가 법적으로 완전히 정리된 《경국대전》(經國大典)의 편찬시기까지로 제한한다. 여기서 《경국대전》은 단순히 연구의 시간적 범위를 제한해주는 지표로서만이 아니라 연구의 근거가 되는 일차자료로써 이용된다.

이 논문은 당연히 문헌연구를 기본으로 한다. 여기에 사용되는 일차자료는 《경국대전》과 《경제육전》(經濟六典)이다. 《경제육전》은 조선에서 최초로 편찬된 법전으로서 그 완전한 형태가 전해지지는 않지만 부분적으로 남아서 성종대에 《경국대전》이 편찬되기까지 조선사회의 기본적인 질서를 규정하고 있는 중요한 지침이 되었다.²⁾ 그 외에는 연구의 대상과 연관된 2차 자료를 이용할 것이다.

2. 이론적 전제: 막스 베버(Max Weber)의 근대적 관료제 모형³⁾

논문의 서두에서 알 수 있듯이 이 연구는 지배의 유형, 조직의 구성 그리고 운영체계를 통해 관료제의 성격을 구분하고 있는 막스 베버의 합리적 관료제의 이념형을 통해 조선의 관료제를 해석하고자 한다. 물론 이념형으로서 베버의 관료제 논의는 방법론상의 혼란으로 말미암아 실체를 파악하기 어려운 실체(*nebulous entities*)라는 비판(Friedrich, 1952)을 받고 있는 개념인 동시에 그 자체로서는 현실에 존재하지 않는 어떤 이론적 구성물을 가리키는 개념이기도 하다. 하

지만 그의 관료제 논의가 근대적인 합리적 조직체계의 구성과 운영방식의 핵심적인 특징들이 어떠한 것인가에 대한 기본적인 시각과 분석의 틀을 제공해주고 있다는 사실은 현재까지도 여전히 유용성을 지니고 있는 것으로 파악된다. 이 단락에서는 베버의 합리적 지배형태로서 근대적 관료제가 지니고 있는 특성들 중에서 관료의 충원과 지위와 관련된 논의들을 정리한다. 이는 조선초 관료제 특히 이 논문에서 분석하고자 하는 관료의 충원을 비롯한 인사제도에 대한 분석의 틀이 될 것이다.

1) 합리적 관료제에서의 행정관료의 지위: 소명으로서 공직

베버(Weber)는 합법적 지배의 가장 순수한 유형을 관료제적인 행정간부를 수단으로 사용하는 합법적 지배로 보았다. 그는 여기서 행정간부 전체는 그 가장 순수한 유형에 있어서 개별적 관료로 구성되어 있다고 보면서 이들의 관료로서의 지위를 서술한다. 그는 근대적 관료제에 있어서 관료가 되는 것, 즉 공직을 맡는 것은 '소명'(der Beruf)라는 점을 분명히 한다. 이는 공적 지위가 지니고 있는 의무로서의 속성에 대한 지적으로서 여기서 중요한 점은 그 의무가 개인을 향한 것이 아니라 직무의 성실한 이행을 지향하는 것이라는 점이다. 그리고 이는 물개인적이고 기능적인 목적에 헌신한다는 의미에서의 근대적 충성심을 지적하고 있는 것이기도 하다.

따라서 관료는 지배받는 대중과는 구분되는 사회적 위신을 지니고 있으며, 관료에 대한 근거 없는 비방과 도전은 곧 국가의 위신에 대한 도전으로 해석되기도 한다. 이들은 이처럼 사회적 위신을 지니고 있음과 동시에 확고한 직위의 위계와 그에 따르는 권한을 지니고 있기도 하다는 점에서 전통적인 지배의 형식과는 구별되는 지위를 가지는 것으로 해석할 수 있다.

2) 관료의 충원: 전문성과 개방성

근대적 관료제에서 관료의 충원은 전문자격에 의해 엄격히 이루어진다. 이는 곧 군주의 자의나 대중들에 의한 선거가 아니라 관료제적 메커니즘의 정확한 기능을 위해서 대중의 생각이나 의견에서 자유로운 훈련된 전문가 즉, 직무의 정확한 수행이 가능한 지적 능력을 갖추고 교육받은 사람을 뽑는 절차가 갖추어져야 한다는 의미가 된다. 이때 가장 합리적인 방법이 바로 시험을 통해 조사되고 면허장(Diplom)을 통해 인증된 전문자격의 평가과정이 될 것이다. 그리고 이러한 가장 전문적인 자격을 갖춘 사람을 충원하려는 이해 관심은 사회적으로 평준화의 경향, 즉 시험자격에 대한 개방성과 시험과정의 공정성과 규칙성이라는 원칙으로 이어지게 된다.

3) 관료의 급료: 고정된 봉급

관료는 고정된 봉급을 화폐로 받게 된다. 그리고 그들은 특별한 이유가 없는 한 노년의 연금까지 받을 권리를 지니게 된다. 이 봉급은 일차적으로 위계서열에 따라서 결정되며, 이외에도 지위의 책임성에 따라서 또는 '신분에의 적합성'의 원칙에 따라서 차등화된다. 고정된 관료의 봉급이 지니는 의미는 전통적 지배형태의 관료제에서의 관료들이 획득하는 전유된 행정 수수료 수입을 의미하는 녹봉과 비교할 경우 그 합리적 성격이 확연히 드러난다. 관료들이 국가가 수행하는 일정한 일의 권한을 전적으로 위임받아 거기서 영리와 지위를 획득하는 방식은 결코 근대 관료제의 개념에 조응할 수 없는 부분이 된다.

4) 관료의 평가와 승진: 재직연한과 업적에 따른 승진

관료들은 자신의 직위를 유일하거나 주된 직업으로 여긴다. 그들은 자신의 직업을 부업(*der Nebenberuf*)이나 명예직으로 여기는 것이 아니라 이를 통해 자신의 생활과 경력을 쌓아나가게 된다. 이때 이들이 승진하고 경력을 쌓아나가게 되는 근거는 바로 재직 연한이나 업적 또는 이 양자가 되며, 이는 전적으로 상관의 판단에 의해 좌우된다. 물론 지배자 개인에 대한 충성심이나 친소관계 또는 그의 자의에 의한 결정은 이 과정에서 철저히 배제되는 것이다.

위에서 베버의 근대적 관료제에 있어서의 관료의 지위와 관료의 충원을 비롯한 인사의 원칙에 대해 정리했다. 이는 조선초 관료제의 근대성을 가늠할 수 있는 분석의 틀을 제공하게 된다. 구체적인 분석의 과정에서 이 논문은 관료의 충원방식을 하나의 독립적인 장으로 다룰 것이다. 이는 관료제 자체가 아무리 합리적인 운영방식을 지니고 있다고 하더라도 충원이 특정 계층에게 폐쇄적으로만 열려 있다거나 일방적으로 유리하다면 그러한 관료제에서 합법적 지배의 형식을 발견하기 힘들다는 점에서 따로 논의할 만한 중요성을 지니고 있다고 판단했기 때문이다. 이를 바탕으로 조선초기 인사제도가 지니고 있는 관료제적 성격을 분석할 것이다.

3. 조선초 관료제의 충원방법: 과거제를 중심으로

어떤 의미에서 고려왕조가 무너지고 조선이 건국된 시기는 우리 역사에 있어서 가장 역동적으로 사회의 질서가 재편된 하나의 국면이었다고 이해할 수 있다. 조선의 건국은 전쟁과 같은 외적 압력이라든가, 혹은 민중들의 무력저항과 같은 아래로부터의 혁명 등을 통해 이루어지지 않았다. 이성계의 등극과 조선왕조의 성립은 이런 의미에서 권

력의 상층부에서 이루어진 권력투쟁의 산물이었으며, 그러면서도 대규모의 유혈충돌은 발생하지 않았던 평화적 왕조교체였다. 그러나 상층부의 권력투쟁을 통한 평화적인 왕조교체가 사회의 정체 속에서 이루어진 군왕의 단순한 교체를 의미하는 것은 아니었다. 조선왕조는 고려말의 피폐한 사회상의 문제점을 과감하게 개혁하는 과정에서, 민심을 수렴(收攬)하고 그 바탕 위에 역성혁명(易姓革命)을 이루어낸 역사적 산물이었다고 할 수 있다(한영우, 1983).

이러한 바탕 위에 수립된 조선은 건국의 초기에 개혁의 연속으로서, 또 새로운 국가의 질서를 수립하고 정당성을 확보하려는 노력으로서 사회 전반에 걸친 개혁 작업을 수행하지 않을 수 없었다. 특히 고려말기 이후 사회질서의 적극적인 재편을 주도했던 정도전(鄭道傳)⁴⁾을 비롯한 개혁파들은 새로운 국가의 건설과 운영에 대한 이념적, 현실적인 토대를 제공하고 있다. 물론 굴곡은 있었지만 이들의 주도하에 이루어진 개혁 작업은 이들과 이념적, 실천적으로 대립관계에 있었던 사림(士林)이 권력을 얻기까지 조선사회 전반기의 질서에 결정적인 궤적을 남기게 된다. 여기서는 그 한 부분으로서 조선 전기의 국가관료의 충원방식에 있어서 나타나는 특성과 사회적 의미를 발견하게 될 것이다.

1) 관료충원과정의 개방성

조선초 관료충원의 가장 주요한 제도적 장치는 과거였다. 과거제는 국가가 수행하는 다양한 공적 기능을 담당하는 전문가를 선발하는 과정으로서 의미를 지니고 있다. 그러나 과거의 시행자체가 바로 전문가 자격을 지닌 관료의 선발로 곧바로 치환될 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 제도자체가 왜곡되어 사용되는 경우 그것은 특권계층의 권력 독점을 정당화하는 하나의 통과의례에 지나지 않을 수도 있기 때문이다. 따라서 과거를 볼 수 있는 자격이 어떤 사회계층에 주어지는가는 중요한 사회적 의미를 가진다. 이를 통해 조선초 관료제의 근대적 성

격을 어느 정도 가늠할 수 있는 것이다.

일반적인 상식으로는 과거는 오직 특권계층인 양반에만 주어졌고, 이것이 신분사회 혹은 양반사회로서 조선의 폐쇄적 성격을 드러내주는 사실이라고 알려졌었다. 특히 최고위 관료로 오를 수 있는 유일한 수단이었던 문과에 있어서 시험자격의 제한은 더욱 엄격했던 것으로 받아들여지고 있다. 실제 과거제에 관한 많은 연구들 역시 이러한 입장에서 크게 벗어나지 않는다. 하지만 《경제육전》을 보자. 여기에 나타난 과거 혹은 관직의 자격제한과 관련된 규정을 보면

탐오죄를 범한 관리의 자손은 등용하지 않는다(吏典).

범죄자의 친척이라도 죄에 관련시킬만한 법조문이 없는 경우에는 과거시험에 응시시키고 등용도 한다(吏典).

이라고 되어 있을 뿐 과거나 관직의 자격에 대한 특별한 제한이 없는 것을 볼 수 있다. 또한 《경국대전》에서는

탐장죄를 지은 관리의 아들과 손자는 의정부, 6조, 한성부, 사헌부, 개성부, 승정원, 장예원, 사간원, 경연, 세자시강원, 춘추관, 知製敎, 종부시, 관찰사, 도사, 고을원 등의 관직에 임명하지 못하며 정조를 지키지 못한 여자와 재가한 여인의 아들은 동반과 서반의 관직에 임명하지 못한다. 증손대에 가서야 상기의 각 관청 이외의 관직에 등용하는 것을 허락한다(吏典).

2품 이상의 문무관리의 양인출신첩의 몸에서 난 자손은 정3품까지로 제한하고, 천인출신의 몸에서 난 자손은 정5품까지로 제한하며 ... 7품 이하로부터 벼슬이 없는 사람에 이르기까지는 양인출신의 첩의 몸에서 난 자손은 정5품까지로 제한하고 천인출신의 첩의 몸에서 난 자손과 천인으로서 양인이 된 사람을 정7품까지로 제한하며 양인출신의 첩의 몸에서 난 자식이 다시 천인출신의 첩에게서 본 자손을 정8품까지로 제한한다(吏典).

대체로 시골아전(鄉吏)들 가운데서 문과나 무과 또는 생원이나 진

사 시험에 합격한 사람 … 시골아전의 세 아들 가운데서 한 아들이 잡과에 합격했거나 … (吏典).

죄를 범한 탓으로 영영 등용되지 못하는 자, 탐관오리의 아들, 두 번 시집을 갔거나 행실이 방정치 못한 여인의 아들과 손자, 첩소생의 자손에게는 문과시험과 생원 및 진사 시험에 응시하는 것을 허락하지 않는다(禮典).

라는 규정을 두어 과거나 관료에 오를 수 있는 길을 제한하고 있다. 이러한 규정에 의하면 과거를 보거나 혹은 공직을 맡을 수 있는 권리를 제한하는 대상은 특정의 계층이 아니라 범죄를 저질렀거나 혹은 당시의 사회적 관념으로는 용인될 수 없는 실행을 범한 사람들이나 그 자손들이었다. 결국 이들 모두는 어디에서도 천인을 제외하고는 과거를 볼 수 있거나 관료에 등용될 수 있는 신분이나 계층의 한계를 정해두고 있지 않았던 것이다. 특히 승진에 제한을 두고 있기는 하지만 천인출신의 첩의 몸에서 난 자손들에게조차 관직에 오르는 길을 개방하고 있다는 점은 더욱 주목할 만한 것이다. 이는 모두 조선초의 관료제가 관료의 충원방식에 있어서 전문자격을 지닌 사람을 선발하기 위한 개방성을 원칙으로 하고 있었음을 보여주는 증거가 될 수 있는 것이다.

물론 과거의 자격이나 관료에의 등용의 길이 양반계층에게만 주어져 있었다고 주장하는 경우도 위의 《경제육전》이나 《경국대전》의 규정을 무시하지는 않는다. 그러나 많은 연구들은 이러한 응시자격 규정이 단지 규정상의 요건일 뿐 현실적으로는 양반을 제외한 다른 사회계층들은 과거를 볼 수 없었다고 주장하고 있다.⁵⁾

그러나 이러한 해석은 보다 엄밀히 검토될 필요가 있다. 그것은 우선 현재 무비판적으로 받아들여지고 있는 양반의 개념과의 연관 속에서 이해되어야 한다. 한 연구는 이에 대해 조선초기의 양반은 조선후기에 보이는 것처럼 중인이나 상한(常漢)과 대칭되는 사회계층을 의미하지 않는다고 지적한다. 당시 양반은 문무관료집단을 총칭하는 대

명사였고, 그 자체도 사회적 신분으로 고정된, 즉 세속되는 성격을 지니지 않았다는 것이다.⁶⁾ 대신 조선초기의 신분계층 구조에서 중요한 구분은 양인(良人)과 노비(奴婢)라는 혈통의 차이에 있었다는 것이다(유승원, 1987: 168~174; 한영우, 1997). 따라서 과거에의 응시자격은 현실적으로 양반에만 제한된 것이 아니라 양인이면 누구나 응시할 수 있는 개방성을 띠었다고 할 수 있다.

결국 이때 중요한 것은 과거를 준비할 수 있는 경제적 여력이 된다. 과거 응시자격의 현실적 제약성을 강조하는 주장은 대개 이점에 주목하고 있는데, 이들은 일부 계층을 제외한 조선전기의 대부분의 농민계층은 자식을 상당한 공부기간이 요구되는 과거에의 응시를 할 수 없었으리라고 주장한다. 그러나 실제 세조 당시에는 무전민(無田民)이 30%에 지나지 않았고, 나머지 70%는 자신의 토지를 소유한 최소한의 경제적 능력은 보유한 자영농이었다는 기록을 볼 때 이 주장은 재검토될 필요가 있는 것으로 보인다. 더군다나 조선전기에는 교생(校生)은 관비로 교육을 받았으며, 농번기는 방학인 관계로 농사를 지으면서 공부를 하는 것이 불가능하지 않았다는 것이다. 이 점은 성균관 학생 역시 농번기에는 방학을 하여 농사를 짓기도 하였다는 사실에서 더욱 명확히 드러나는 것이다(한영우, 1983; 1997).

이러한 주장에 대해서 신분사회로서 조선의 사회적 성격을 강조하는 입장에서는 양반이 아닌 사회적 신분으로 볼 수 있는 과거는 무과와 잡과이지, 최고위 국가관료에 오를 수 있는 유일한 길이었던 문과는 아니었다는 반론을 제기한다. 특히 양반은 기술직 혹은 행정 실무직이라 할 수 있는 잡과를 천시하는 경향이 있었다는 점을 강조하고 있다. 더구나 잡과를 합격한 기술관(정3품 당하관)을 비롯하여 양반에 속하지 않는 사회 신분들이 오를 수 있는 벼슬의 한계가 정해지는 한 품거관제(限品去官制)⁷⁾가 존재하고 있었기 때문에 조선조 관료의 충원방식에는 엄격한 제한과 폐쇄성이 존재했음을 주장한다(이성무, 1994; 1980).

그러나 이런 주장도 검토의 여지를 남기고 있다. 조선조 잡과 중의

한 분야였던 역과(譯科)에 대한 한 연구에 따르면 조선전기에는 문무 양과와 잡과에 대한 차별이 전혀 없었으며,⁸⁾ 정과에 합격한 것과 같이 흥패를 수여하는 등의 같은 대우를 했음을 지적하고 있다(정광, 1990). 오히려 이러한 한품제는 관료정치외의 전문성의 상징이었을 뿐이며, 기술관도 문과에 급제를 하는 경우 얼마든지 당상관이 될 수 있었고, 또한 조선전기에는 그런 실례도 적지 않았다는 것이다.⁹⁾ 물론 이러한 규칙은 기술관이 아닌 다른 모든 사회계층에서도 동일하게 적용되었다(한영우, 1997). 그렇다면 문무과와 잡과의 차별성이나 신분에 따른 응시자격의 제한에 관한 주장은 근거가 상당히 약해지게 된다.¹⁰⁾

이와 더불어 주목할 만한 또 하나의 사실은 과거가 아닌 다른 방법으로 관료가 되는 길이 상당히 제한되었다는 사실이다. 고려시대 특히 그 말기에 남용되어 지배계급의 재생산 수단이 되었던 門蔭제도도 상당히 축소되었던 것이다. 고려시대에는 5품 이상의 관리에게 주어 지던 蔭職이 조선시대에는 功臣·二品以上官의 子·孫·婿·弟·姪(原從功臣은 子·孫에 한함)과 實職 三品官의 子·孫 그리고 吏兵曹, 都摠府, 司憲府, 司諫院, 弘文館, 部將, 宣傳官 등의 淸要職을 지낸 사람의 아들로 엄격히 제한되었다¹¹⁾(이성무, 1981; 1994). 게다가 이와 같이 매우 제한된 범위의 음덕이 있는 집안의 젊은이(음자제)라도 “매년 정월 … 나이 20살 이상이면 시험을 쳐서 등용한다”(《경국대전》, 吏典)고 규정하면서 그 시험과목도 5경중에서 하나와 4서 중에서 하나를 선택하게 하여 특권의 남용을 막고 있는 것이다. 물론 문음제도의 존재 자체는 고급관리나 문벌에 대한 우대가 여전히 존재하고 있다는 사실을 보여주는 증거가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 그 적용대상이 제한되고, 채용과정이 엄격해졌다는 것은 문벌보다는 관료가 되기 위한 전문적 능력과 교육을 더욱 강조하고 있는 조선초 관료제도의 합리적 단면을 보여주고 있는 것이라 해석할 수 있을 것이다.¹²⁾

이와 함께 조선사회의 관료층원체계의 한 부분을 담당하고 있었던

천거제(薦舉制)에 대한 언급을 하지 않을 수 없다. 원래 천거제는 과거제의 한계를 보완하기 위해 만들어졌다. 도덕과 재능을 지닌 재야의 선비 중에서 과거에 나서지 않은 사람들을 발탁해 과거를 통해 찾아내지 못한 인재를 확보하고자 한 것이 천거제의 목적이었던 것이다(정구선, 1995). 그런데 이러한 천거제는 그 대상자의 객관적인 능력이나 자질 혹은 도덕성을 평가하는 데 있어 상당히 주관적 판단이 개입할 여지가 존재하며, 잘못하면 어떤 정치집단에 의한 관직의 장악 도구로 사용될 여지가 존재하는 것이 사실이다. 따라서 이 제도는 그 긍정적인 의도에도 불구하고 오용될 소지 또한 적지 않은 제도라 할 수 있다. 그런데 조선전기에는 이 제도의 긍정성에 대한 인식에도 불구하고, 실제로는 그 사용에 있어서는 상당한 주의가 기울여지고 있었음을 볼 수 있다. 예외적인 경우를 제외한다면 천거제가 실제로 사용된 예가 거의 없었던 것이다.¹³⁾

이렇게 보았을 때 조선전기의 엘리트 충원방식은 특권보다는 직무수행이 가능한 전문적인 지식과 능력 혹은 자질을 객관적인 시험제도를 통해 검증하려는 특징을 지니고 있다고 볼 수 있을 것이다. 어떤 하나의 사회신분에게 일방적으로 기회를 준다든가, 아니면 시험자격을 제한하여 원천적으로 경쟁을 줄인다는가 하는 일은 조선초의 관료제에서는 찾아보기 힘든 일이었다. 물론 과거를 중심으로 한 조선초 관료의 충원방식이 그렇다고 완전한 사회적 개방성을 지니고 있었던 것이라고는 주장할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 제한된 범위에서는 능력에 따른 자유로운 신분의 이동을 가능하게 하였고, 또 공개적인 경쟁을 통해 능력 있는 후보자를 택하는 것을 원칙으로 하는 배버적 의미의 근대적 관료제의 사회적 평준화의 경향을 조선전기의 인사제도를 통해 발견할 수도 있을 것이다.

2) 관료층원의 합리성과 공정성

위에서 살펴보았듯이 조선초에는 공직을 맡을 수 있는 기회, 즉 관료로 진출할 수 있는 기회가 원칙적으로 천인을 제외한 모든 사회계층에게 열려 있었으며, 많은 제한에도 불구하고 실질적으로도 다양한 사회계층에게 국가의 관료에 오를 수 있는 길을 제공하는 역할을 수행하였다. 그렇다면 실제로 시험은 어떻게 치러졌을까? 이 과정에서 부정이 개입되거나, 일방적으로 어떤 계층에 유리한 방법이 사용되었다면 그 개방성에도 불구하고 조선초 인사제도는 특권층을 위한 편파적 인사제도였다고 할 수밖에 없을 것이다.

조선전기의 과거제도는 여말(麗末)의 과거 시행상에 나타난 갖가지 부정과 제도적 미숙함¹⁴⁾을 교정하려는 문제의식 속에서 정비되었다. 우선 잡다한 과거과목을 정리하여 소과, 문과, 잡과로 나누고 여기에 무과를 신설하여 4개의 종목으로 하는 한편, 3년에 한 번씩 정기적으로 시행하는 식년시를 창설했다. 이와 함께 국가적으로 큰 경사나 누도(累度)가 있을 때 개설하는 증광시(增廣試), 작은 경사가 있을 때 실시하는 별시, 국왕이 문묘에 참배한 뒤 명륜당에서 시사(試士)한 알성시 등의 부정기 시험을 두었다. 이중 조선초의 관료 등용제도로써 중요한 의미를 지니고 있는 식년, 증광문과는 초시, 복시, 전시 등 세 차례 시험에 의해 33인을 선발하였다(조좌호, 1996; 이성무, 1994). 이는 뒤에 따로 이야기하겠지만 부정기적인 관리선발이 놓을 수 있는 제도의 오용과 정치적 이해의 개입 등을 억제하고자 하는 의도에서 비롯된 것이라 할 수 있을 것이다.

이 중 특히 중요한 의미를 지니고 있는 문과를 살펴보면, 그 가장 큰 특징으로 삼층제(三層制)를 들 수 있다. 이 제도는 단 한 번의 평가가 지닐 수 있는 제도적 약점, 즉 충분한 자격을 지니지 못한 자가 운이나 요행으로 관직에 오를 수 있는 길을 막고, 세 번의 과정을 통해 능력을 검증 받은 후보자를 선발하려 한 데서 그 취지를 발견할 수 있는 것이다.

또 다른 특징 중의 하나는 식년문과는 단지 필기만을 통해 사람을 선발하지 않고 명경(明經)과 제술(製述)¹⁵⁾을 통합하였다는 것이다. 일종의 구술시험이었던 명경은 사서오경을 배송강경(背誦講經)시켜 일정한 점수 이상에 드는 자를 선발한 시험이었고, 제술은 필기로 합격자를 선발하였는데, 복시 이후에는 제술과를 지원한 사람도 우선 배송강경을 실시하여 일정한 점수에 드는 경우에만 시험을 볼 수 있게 하였다¹⁶⁾. 또한 이와 같은 배송강경의 과정에서 발생할 수 있는 비행을 막기 위해 시관과 시험자는 서로 보이지 않는 장막의 뒤편에서 시험을 치르게 하여 부정의 소지를 원천적으로 봉쇄했다(조좌호, 1996). 이 역시 당시의 관료 충원방식이 적절한 후보자를 선택하고, 또 그 과정에서 부정이 이루어지는 것을 방지하여 공정성을 확보하기 위해 얼마나 주의 깊은 노력을 기울였던가를 예증하는 사실이라 할 수 있을 것이다.

이외에도 시험의 공정성을 확보하기 위한 제도적 장치들은 다양했다. 시험관이 그의 자식이나 친지와 같은 시험장에서 시험을 감독하는 것을 방지하기 위해 대소과의 시험장을 2~3개소(個所)로 나누었고, 답안지를 통해 응시자의 신원을 파악하는 것을 방지하기 위해 봉미역서법(封彌易書法)¹⁷⁾을 철저히 실시하였다. 거기다가 시험관에 대한 청탁을 막기 위해 시험 하루 전에 시관을 임명하는 등 치밀할 정도의 시험관리가 이루어지고 있었다(조좌호, 1996).

결론적으로 조선초의 과거제도는 국가가 수행하는 업무를 제대로 수행할 능력을 갖춘 전문적인 소양과 능력을 갖춘 후보자를 선택하기 위한 장치로서 또 그 와중에서 특권이나 인정을 바탕으로 한 불공정한 관행을 제거하기 위한 관료의 충원방식이었다는 사실을 확인할 수 있다. 이와 같이 요즘의 기준으로 보아도 객관적이고, 공정한 국가관료의 충원방식은 베버가 말했던 근대적 의미의 관료제에서 확인되는 전문가를 충원하기 위한 교육과 시험체계의 특성을 지니고 있는 것이라 해도 손색이 없을 정도였다고 할 수 있다. 이것이 바로 조선초 관료제가 지니고 있는 근대적 '합리성'(Rationalität)의 한 측면인 것이다.

3) 관료충원의 규칙성

관료충원 과정에서 나타나는 사회적 개방성이나 그 구체적인 시행의 과정에서 나타나고 있는 공정성이나 객관성 못지 않게 중요한 의미를 지니고 있는 것은 그 과정이 사회 구성원 혹은 적어도 국가관료를 위해서 준비를 하고 있는 대상자들에게 규칙적인 절차였는가 하는 점이다.¹⁸⁾ 만약에 그 충원과정에서 규칙적이고, 정규적인 절차가 아닌 다른 특별한 사례가 많다면 그 또한 어떤 특정한 사회집단의 지배계층으로의 충원을 위한 도구가 될 소지를 포함하고 있다고 해석해야 할 것이다.

그런데 앞서서도 잠깐 언급했듯이 문음을 제외한 중요한 특채방식이었던 천거제는 조선초에는 적어도 매우 제한적으로 사용되었고, 조심스럽게 적용되고 있었다는 점을 우선 지적할 수 있을 것이다. 사실 천거제는 공식적인 시험과정을 통해서는 선발할 수 없었던 우수한 인재들을 등용하여 국가의 운영에 적절히 사용할 수 있게 하는 보완제도로서의 나름대로의 의의를 지닐 수 있다. 그러나 이 역시 남발된다면 제도의 오용이 발생할 수 있는 여지가 생기게 된다. 조선전기의 피천을 통해 초입사(初入仕)한 사람들의 수는 지극히 미미하다. 실제로 성종에 이르기까지 거의 천거를 통해 초입사한 사람은 거의 없었다고 할 수 있을 정도이다(정구선, 1995). 이러한 사실은 자연스럽게 관료충원과정에서 응시자들에게는 예측가능성이 매우 높은 규칙성을 지닌 것이었다는 해석을 뒷받침해주고 있는 것이다.

정규적인 인재등용 방식이었던 과거에도 특채의 형식을 지니는 별시가 존재했다는 것은 앞서서도 지적한 바 있다. 식년시를 제외한 증광시와 각종의 별시 그리고 알성시가 바로 그러한 예라고 할 수 있을 것이다. 그런데 이중에서도 문제의 소지가 큰 것은 별시와 알성시라고 할 수 있다. 증광시는 실제로 국가의 큰 경사가 있어야 열릴 수 있었고, 게다가 초시, 복시, 전시의 3단계의 시험을 모두 보아야 했으며, 그 합격자 수도 33인으로 정해져 있는 관계로 정기적인 식년시

와 거의 같은 의미를 지니고 있는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 그 외의 각종 별시나 알성시는 합격자의 수도 미리 정해지지 않았고, 시험도 세 차례가 아니라 한두 차례만 보게 하였다. 더구나 식년, 증광시에는 4과를 모두 보는 데 반해, 별시와 알성시는 문무과만 보게 되어 있어, 사람들이 국가의 지배관료로 바로 올라갈 수 있는 길을 제공하는 역할을 할 수도 있는 것이었다. 특히 알성시는 단 한 차례의 시험만으로 합격자를 선발하는 관계로 운이나 요행수를 바라는 자격 없는 응시자들에게 좋은 기회가 되기도 했을 것이다(조좌호, 1996).

하지만 조선초에는 이와 같은 각종의 별과도 매우 제한적으로만 치러졌다. 적어도 연산군 이전까지는 증광시를 포함한 각종 별시는 정규시험인 식년시에 비해서 횟수로도 적은 경우가 대부분일 뿐 아니라, 합격자의 수에 있어서도 식년시에 미치지 못하는 모습을 보여주고 있다¹⁹⁾(이성무, 1994). 특별 시험의 남발을 엄격히 제한한 조선초 관료충원방식은 두 가지 의미를 지닌 것이라 해석할 수 있을 것이다. 그 하나는 이미 언급되었듯이 정기시험에 비하여 절차가 간단한 특별 시험에 자격 없는 자가 응시하여 요행이나 운으로 국가관료에 등용될 수 있는 기회를 될 수 있으면 줄이고자 했던 것이다. 다른 하나는 아무래도 비정규적으로 치러지는 시험에는(더구나 최종시험은 항상 한양에서 치러졌다) 한양에 거주하고 있는 특권계층의 자제나 아니면 항상 시험을 대비하고 있었던 사림계열의 인물들이 대거 합격할 수 있는 가능성이 높기 때문에 그러한 특정집단이 관직을 독점할 위험성을 줄여보자는 의도가 있었던 것이 아닌가 하는 추론을 할 수 있다. 결국 과거를 비롯한 국가관료 등용절차의 규칙성과 정규성을 보여주는 위의 사실들은 조선초의 인사제도가 지니고 있는 합리성의 또 다른 일면을 보여주고 있는 증거라 할 수 있을 것이다.

4. 조선초 관료제의 제도적 합리성

조선초 관료제의 합리적 성격은 충원과정에만 국한되어 있지 않았다. 충원과정을 제외한 관료제 내에서의 인사제도는 관료의 평가와 승급 그리고 그들의 기여에 대한 경제적인 보상으로서 봉급체계가 있다. 이 장에서는 조선초 관료제가 어떻게 관료를 평가하고 또 어떤 과정을 거쳐 그들이 경력을 쌓아나가게 했는지, 그들에게 주어진 경제적 보상은 어떤 성격의 것이었는지를 분석해 보고 이를 통해 조선초 관료제가 지니고 있었던 근대성의 한 측면들을 조망해 볼 것이다.

1) 업적에 따른 관료의 평가와 승급

근대적 관료제에 있어서 관료는 자신이 맡고 있는 공직을 평생직으로 여기고 직무를 수행해 나가는 과정에서 '경력'을 쌓아나가게 된다. 이는 필연적으로 해당 관료에 대한 상급자의 평가를 수반하게 된다. 이때 중요한 평가의 기준이 바로 근무의 연한과 업적이다. 자의의 개입은 이 과정에서 철저히 배제되어야 하는 것이다. 그렇다면 조선초 관료제에서 관료의 업적평정은 어떻게 이루어졌을까? 먼저 《경제육전》의 규정을 살펴보자.

관리의 업적평정 고을원의 임기는 3년으로 정하고 감사가 업적을 평정하여 승급 또는 강직시킨다... 고을원들은 해마다 두 번씩 업적을 평가하여 3~5번 상등을 맞으면 품계를 올려주고 3~5번 중등을 맞으면 원래의 품계대로 둔다. 중앙관리는 5회의 평정기간을 채우는 동안에 3~5번 상등을 맞으면 품계를 올려주고 3~5번 중등을 맞으면 품계는 원래대로 두면서 벼슬만 옮긴다. ...

관리의 근무실태조사 이조에서는 고공사의 직무를 겸하고 있는 관리가 정사날마다 매번 공좌부를 놓고 관청에 나오고 안나온 것을 검열하여

병으로 못 나온 지 100일이 찬 사람은 상서사로 공문을 보내어 연말의 승급과 강직의 근거로 삼게 한다. … 형조, 한성부 이하 각 관청의 공무를 사헌부와 이조의 고공사에서 검열한다. … 고을원에 대한 평정을 고을원들이 수행해야 할 일곱 가지 임무를 놓고 등급을 정한 다음 각각 이름 밑에다 상세히 적어 보고하는 동시에 직무에 적합하지 못한 사람은 그 즉시로 강직시키고 임금에게 직접 보고한다…(吏典).

관리의 근무태도와 업적을 평가하는 기준을 정한 후 이를 근거로 승진과 강직을 시키는 조선초 관료제의 운영방식은 사람을 쓰는 일이 국왕의 자의에 전적으로 의존한 것이 아니라 규칙과 공정한 판단에 근거하여 이루어졌음을 보여주고 있다. 물론 《경제육전》의 규정은 여전히 모호하고 관료의 근무나 업적평가 보다는 지방관들을 통제하는 목적으로 사용되었을 가능성이 농후한 것으로 보인다. 이는 당시의 통신이나 교통사정을 감안할 때 중앙관료제에서 벗어난 지방관료들에 대한 통제가 관료제의 원활한 기능에 매우 중요한 한 부분이었던 것으로 해석할 수 있을 것이다. 그런데 이 규정은 《경국대전》에서 보다 치밀하고 구체적으로 정리된다.

관리의 업적평정 중앙관리는 해당 관청의 당상관, 제주 및 소속된 조의 당상관이, 지방관리는 관찰사가 해마다 6월 15일과 12월 15일에 등급을 평정하여 임금에게 보고한다. … 열 차례 평정에서 열 차례 상으로 평정되면 표창하여 한 품계를 올려주며, 두 번 중의 평정을 받으면 녹봉 없는 관리로 채용하고 세 번 중의 평정을 받으면 파직시킨다. … 누구나 중만 한 번 있으면 현재보다 높은 자리에 임명하지 않으며 중이 두 번 있으면 파직시킨다. 당상관인 고을원은 한 번만 중을 받아도 파직시킨다.

관리의 근무실태조사

- 모든 관청의 관리들은 묘시(5~7시)에 출근했다가 유시(17~19시)에 퇴근한다. …

- 매철의 마지막달에 형조, 한성부, 개성부, 장예원의 당하관들이 처결한 송사건수를 임금에게 보고한다. 석 달 안에 한성부와 장예원은 작은 사건이면 30건, 큰 사건이면 20건, 형조는 작은 사건이면 50건, 큰 사건이거나 보통사건이면 30건을 처결해야하며 이 건수에 차지 못할 경우에는 한 품계를 낮춘다. ...
- 매해 연말에 본조에서는 각 관청의 관리들의 실제출근일수와 각종 사고를 관찰사는 고을원들이 실행할 일곱 가지의 일²⁰⁾의 집행정형을 종합하여 임금에게 보고한다. ...
- 한해에 병결이 30일이 찬자라든지 특별히 고려할 임금의 친척이나 공신으로 열 가지 극악한 죄인 외에 다섯 번 죄를 범한 자는 대사령이 내리기 이전의 일이라도 상관없이 모조리 임금에게 보고하여 파직시킨다. ...
- 종친이나 높고 낮은 관리로서 전체 모임에 병을 핑계로 참가하지 않는 경우에는 사헌부와 종부시에 검열 적발하여 임금에게 보고하고 죄를 따진다. ...
- 업적평정에서 하등의 평정을 받거나 사적인 범죄로 파직된 경우에는 2년을 경과해야 채용한다. 특별히 고려될 임금의 친척이나 공신으로서 하등의 평정을 받은 사람은 1년이 지나야 채용하되 당상관은 이 규례에 적용되지 않는다. ...
- 록사나 서리로서 사고가 있어 출근하지 못한 일수가 100일이 되거나 까닭없이 결근한 일수가 30일이 되는 사람은 파직시켜 내쫓으며 결근일수가 29일 이하인 사람은 속죄금을 받고 도로 근무하게 한다 ... (吏典).

이와 같은 《경국대전》의 관리의 근무와 업적평정에 대한 규정은 이전의 《경제육전》에서 보였던 모호함이 많이 사라지고, 업적평가의 구체적 근거라든지, 해당기관이나 평가자가 명확히 규정되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 여기에는 출퇴근과 같은 관리들의 근무태도까지 비교적 엄격하게 규제하는 기준이 마련되어 있었다. 따라서 관료들은 관료로서 자신의 경력을 쌓아나가기 위해서는 자신의 업적이 최상으로 평가받을 수 있도록 노력할 수밖에 없었을 것이며, 이는 또한

국왕이나 일부 고위관료들의 자의에 의한 관료의 평가와 승진을 막는 역할을 수행하기도 했을 것으로 평가할 수 있다.

근대적 관료제에 있어서 승급의 기준이 되는 또 하나의 기준은 바로 근무연한이다. 근무연한은 관료가 공직을 수행하면서 쌓아올린 경험과 지식을 평가하는 기준으로서 의미를 지닌다. 이러한 기준이 존재하지 않는다는 것은 언제든지 국왕과 같이 권력을 독점한 지배자에 의한 자의적인 용인(用人)을 허용하는 것이며 이것이 바로 전통적 지배의 고유한 한 속성이다. 그러나 조선초의 관료제는 관료의 승진을 위해서 일정한 근무연한을 채워야만 할 것을 엄격히 규정하고 있었다.

- 6품 이상의 관리는 출근일수가 900일, 7품 이하의 관리는 출근일수가 450일이 차면 관직을 옮겨주고 … 의정부·육조의 당하관은 근무일수가 차면 모두 높은 직위에 임명하고 … 賢能하고 근면한 자 및 7품 이하의 관원은 이 제한을 받지 아니한다. … 6품 이상은 5번 평가하여 세 번 상을 받은 자에게, 7품 이하는 3번 평가하여 2번 상을 받은 자에게 관직을 높여주는 것을 허락한다.
- 재임중에 상을 당한 자, 이유 없이 관직에서 물러난 자, 언관으로서 공적인 죄를 범하고 맡은 직무가 없는 자리로 돌리운 자는 복직하면 그전 출근일수까지 모두 계산해준다 … (吏典).

이와 같이 조선초의 관료제는 승진을 위해서 종9품에서 정7품까지는 450일의 근무일수를, 종6품에서 정3품까지는 900일의 근무일수를 반드시 채울 것을 규정함으로써 관료의 승급에 있어서 정규성을 확보하려는 노력을 기울이고 있었던 것이다.²¹⁾ 이렇게 볼 때 조선초 관료제는 근대적 관료제의 이념형에서 제시하고 있는 평가와 승진의 두 기준을 모두 도입하고 있었던 것으로 평가할 수 있다. 그렇다면 이 역시도 조선초 관료제가 지니고 있는 합리성의 한 측면으로서 충분히 해석할 수 있을 것이다.

2) 정규적인 봉급의 지급

근대적 관료제는 관료에게 정규적으로 봉급을 지불한다. 물론 이는 관료의 공직 수행에 대한 경제적 보상의 의미를 지니고 있다. 그러나 정규적인 봉급의 지급이 지니는 의미는 이보다 중요한 것이라 할 수 있는데, 이는 전통적 지배형태에서의 관료 혹은 행정간부들에 대한 보상의 지급과 비교했을 경우 명확히 드러난다. 전통적인 지배의 형태에 있어 지배자 혹은 우두머리의 행정간부들에 대한 경제적 보상은 관할권의 자의적인 위탁을 통해 발생하는 수수료 수입이 기본이었다. 이것이 바로 봉토의 개념이다. 따라서 이와 같은 지배형태에 있어서 관료 혹은 행정간부는 봉토와 거기에 부속된 여러 행정자원을 자신의 소유로 파악하고 이를 세습의 대상으로 인식하게 된다. 물론 이 또한 최초에는 지배자의 자의에 의해 파악되는 것이다. 그러나 근대적 관료제에서는 관료와 행정자원은 명백히 분리된 것이며 관료는 자신에게 주어진 공직을 수행하고 거기에 해당하는 경제적인 보상을 규정된 (자의에 의해 전유되지 않는) 봉급으로 받게 된다. 물론 이 봉급은 지위와 서열 그리고 연공에 따라 차등화되어 지급된다. 그러한 의미에서 규정된 봉급은 근대적 관료제가 지닌 합리성의 한 지표로서 이해될 수 있는 것이다.

그렇다면 조선초의 관료들에게 경제적인 보상은 어떤 방식으로 주어졌을까? 이 해답은 《경국대전》 호전(戶典)에서 찾을 수 있다. 호전은 관료들에게 주어지는 봉급을 모두 18과로 나누어 엄밀하게 규정하고 있다. 여기에는 정1품에서 종9품에 이르기까지 모든 관료들에게 연제, 무엇이, 얼마나 지급되는가가 명확히 정해져 있다. 이를 통해 모든 관리는 법에 규정된 정규적인 봉급을 자신의 지위와 서열에 따라 받았으며, 권한이나 관할권의 위임을 통해 획득한 세금이나 수수료 등은 조선의 관료들에게 주어진 기본적인 경제적 보상의 형태가 아니었음을 확인하게 된다. 호전의 규정을 보자.

표 1
제1과 정1품

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄	4섬	12섬	1섬	12섬		2필	4필	10장
여름	3섬	12섬			5섬	1필	4필	
가을	4섬	12섬	1섬		5섬	1필	4필	
겨울	3섬	12섬		11섬		2필	3필	

표 2
제2과 종1품

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄	3섬	11섬	1섬	11섬		2필	4필	10장
여름	3섬	11섬			4섬	1필	4필	
가을	3섬	10섬	1섬		5섬	1필	4필	
겨울	3섬	11섬		10섬		1필	3필	

표 3
제3과 정2품

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄	3섬	10섬	1섬	9섬		2필	4필	8장
여름	3섬	10섬			4섬	1필	3필	
가을	3섬	10섬	1섬		5섬	1필	4필	
겨울	3섬	10섬		9섬		1필	3필	

표 4
제4과 종2품
(이상은 초7일)²²⁾

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄	3섬	9섬	1섬	9섬		2필	4필	8장
여름	3섬	10섬			4섬	1필	3필	
가을	3섬	9섬	1섬		4섬	1필	4필	
겨울	3섬	9섬		8섬		1필	3필	

표 5
제5과 정3품(당상관)

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄	3섬	8섬	1섬	8섬		1필	4필	8장
여름	3섬	8섬			3섬	1필	3필	
가을	3섬	8섬	1섬		4섬	1필	3필	
겨울	2섬	8섬		7섬		1필	3필	

표 6
같은 5과 정3품(당하관)

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄	3섬	7섬	1섬	8섬		1필	4필	8장
여름	2섬	8섬			3섬	1필	3필	
가을	3섬	7섬	1섬		4섬	1필	3필	
겨울	3섬	8섬		7섬		1필	3필	

제6과에서 제17과까지는 생략함. 위와 거의 같은 경향으로 지급정도가 줄어듦.

표 7
제18과 종9품
(이상은 14일)

	중미	현미	좁쌀	콩	밀	명주	규격배	종이돈
봄		2섬	1섬	1섬			1필	1장
여름		2섬						
가을		2섬			1섬		1필	
겨울		2섬		1섬				

이상에서 볼 수 있듯이 관료들에게 지급되는 경제적 보상은 그의 지위와 서열에 따라 엄격하게 규정되어 있었다. 여기에는 정1품의 최고위직 관료에서 종9품의 말단관료에 이르기까지 한 명의 예외가 존재하지 않았다. 특히 놀라운 것은 같은 정3품이라도 당상관인가, 당하관인가에 따라 그 지급정도를 달리할 정도로 봉급체계가 엄격하고 세밀하게 짜여 있었다는 사실이다. 물론 이들에게 주어진 봉급의 형태는 벼가 가장 정상적인 봉급의 형태라고 본 화폐가 아니라 현물로 이루어져 있었다. 하지만 이는 당시 조선사회가 지니고 있었던 시장경제의 발전정도를 고려했을 때 납득이 가는 부분이라 하겠다. 중요한 것은 관료들에게 주어진 경제적 보상이 법으로 제정된 규칙에 의해 정규적으로 주어졌다는 사실이다.

관료들은 이외에도 토지를 공직수행의 경제적 대가로 받을 수 있었다. 사실 토지형태의 경제적 보상은 봉건적 다시 말하면 전통적 지배형태에서 지배자가 자신의 가신들에게 지급하는 가장 기본적인 것이라 할 수 있다. 가신은 지배자로부터 부여받은 토지에서 세금을 걷거나 혹은 그 지역의 노동력을 이용하여 얻은 수익 중의 일부를 군왕에

표 8
직전의 지급기준

왕자	대군 225결, 군 180결
1품	정품 110결, 종품 105결
2품	정품 95결, 종품 85결
3품	당상관 65결, 정품 60결, 종품 55결
4품	정품 50결, 종품 45결
5품	정품 40결, 종품 35결
6품	정품 30결, 종품 25결
7품	정품이나 종품이나 각각 20결
8품	정품이나 종품이나 각각 15결
9품	정품이나 종품이나 각각 10결

게 공납으로 바치는 대가로 일정부분의 수수료 수입을 획득하였다. 물론 이 권한은 상속되는 것이었다. 그렇다면 조선초 관료들에게 주어진 토지는 어떤 성격을 지니고 있었을까?

직전(職田) 10월 그믐날 이전에 벼슬을 받은 사람에게는 직전을 준다. ... 기한 전 50일 이내에 부모의 상을 당하였거나 본인이 사망하였거나 기한이 되도록 벼슬이 교체되지 않은 경우와 기한 후에 부모의 상사를 당하였거나 본인이 사망한 경우에는 직전을 그대로 준다(戶典).

이상의 《경국대전》의 규정에서 볼 수 있듯이 관료들에게 주어진 토지 역시도 지위와 서열에 따라 명확히 정해져 있었다. 그렇다면 여기서 문제가 되는 것은 관료들에게 주어진 이 직전의 성격이 어떤 것인가 하는 부분이 될 것이다. 그런데 조선초 관료들에게 주어진 토지는 전통적인 지배형태에서와 같이 토지에 대한 권한 전체를 지배자가 자신에게 위임하고 거기서 나오는 수익만을 챙기는 방식과는 다른 특징을 보여주고 있다. 우선 직전은 그야말로 직위를 지닌 사람들에게만 주어졌다. 게다가 관료가 직전에서 본인이 직접 조세를 징수하는 방식이 아니라 국가가 조세를 받아들였다가 다시 관료에게 해당량을 내주는 방식으로 토지형태의 경제적 보상이 이루어지고 있었다(윤국일,

1991). 이는 농업에 전적으로 의존하고 있었던 조선의 경제상황을 고려한다면 관료에 대한 경제적 보상에 있어 규칙성을 확보하기 위한 당시로서 가능한 최선의 방법이었던 것으로 평가할 수 있을 것이다.

5. 결론: 조선초 관료제의 한계

위에서 살펴본 바에 의하면 조선초의 관료제는 막스 베버(Max Weber)가 합리적 지배의 유형으로서 제시한 근대적 관료제의 성격을 지니고 있었던 것으로 이해할 수 있다. 특히 이 논문에서 집중적으로 분석한 인사제도 즉, 관료의 충원과 평가, 승급 그리고 그들에 대한 경제적 보상에 있어서 조선초의 관료제가 지니고 있었던 전문성의 강조, 충원에 있어서의 개방성, 연함과 업적에 의한 평가, 정규적인 보상의 지급 등의 특성은 주목할 만한 것이라 할 수 있다. 물론 이와 같은 결론이 조선초의 관료제를 막스 베버적 의미의 관료제의 이념형과 일치한다고 단정하는 것은 아니다. 이 논문에서 주목한 조선초의 관료충원제도나 평가와 보상지급 방식은 합리적 지배형식으로서 관료제가 지녀야 할 특성의 일부분일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 이 논문은 조심스럽게 적어도 조선초의 관료제가 합리적인 운영방식을 지니고 있었음을 주장한다. 왜냐하면 당시의 조선사회가 여전히 지니고 있던 경제적 발전의 정체라는 봉건적인 한계를 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 베버는 합리적인 지배의 형식으로서 근대적 관료제는 자본주의의 발달을 전제로 해야한다고 보았다. 그러나 조선의 관료제는 자본주의라는 경제적 전제가 존재하지 않는 상황에서 성립되었다는 점을 고려한다면, 그 한계에서 지닐 수 있는 가장 발전된 합리적 지배의 한 형식을 보여주고 있는 것으로 평가할 수도 있다.

그런데 왜 조선초의 관료제는 그 운영방식의 합리성에도 불구하고 사회의 정체성을 극복하지 못하였을까? 합리적이고 발전된 관료제가

가장 비합리적이고 정체된 사회구조와 어떻게 조화할 수 있었을까? 결국 이 대답은 관료제가 지니고 있는 도구적 성격에서 찾아야 할 것으로 보인다. 관료제의 경제적-사회적 결과는 바로 관료제라는 도구 (*Apparatus*)를 지배하고 사용하는 권력이 지향하는 바에 좌우될 수밖에 없는 것이다(Weber, 1952). 관료제가 아무리 합리적인 운영의 방식을 지니고 있다고 하더라도 그 사회를 움직이는 궁극적인 권력이 전통의 수호와 현상의 유지를 최선의 목표로 삼고 있다면, 그 합리적인 운영방식 자체는 현상유지에 복무하는 이상의 역할을 수행할 수 없는 것이다. 이 점이 바로 조선초의 관료제가 지니는 한계였던 것이다. 조선초의 관료제는 그 자체로서는 배버적 의미의 근대적 관료제의 합리성을 어느 정도 보유하고 있었던 것으로 평가할 수 있다. 그러나 전통적인 왕권의 수호와 이를 보조할 특권계층의 기득권 유지가 최고의 사회적 목표가 되어 있는 상황에서 관료제 자체의 합리성은 그다지 큰 의미를 지닐 수 없었던 것인지 모른다. 더구나 시간이 흐름에 따라 관료제 자체가 지니고 있었던 합리성조차도 사회전체의 비합리성과 정체성에 복종할 수밖에 없었던 것이다. 서두에 인용했던 연암의 비판은 바로 이와 같이 사회전체의 비합리성에 관료제가 무릎 꿇은 정체와 부패의 최악의 상황에 대한 것이었다고 할 수 있다.

이와 같은 한계는 현재에도 여전히 유의미한 교훈을 던져주고 있다. 히틀러(Hitler)의 나치(Nazi)당이 지니고 있었던 기능적 의미에서의 관료제적 합리성과 효율성의 예²³⁾에서 볼 수 있듯이 관료제는 그 자체로서는 어떠한 가치판단도 할 수 없는 수단 혹은 도구일 수밖에 없는 것이다. 근대적 관료제가 지니는 합리성은 결국 당시에 대동하고 있었던 자본주의 사회의 현실적인 운영방식에 조응하면서 최선의 결과를 얻을 수 있었다. 따라서 중요한 것은 관료제의 운영방식이 그 사회의 사회-경제적 발전의 정도와 어떻게 조응하며 또 그 사회를 움직여 가는 힘이 지향하는 방향과 어떻게 연결될 수 있을까하는 문제가 된다. 이는 관료제의 비효율적 운영방식에 대한 다양한 비판과 그를 교정하려는 최근의 노력 곧 정부혁신이나 행정개혁이라고

불려지는 일련의 시도에 하나의 시사점을 던져줄 수 있다. 그것은 바로 관료제의 개혁은 그 자체의 운영방식이나 기능을 고립적으로 분리해서 접근할 경우 성공하기가 힘들거나 혹은 어떤 의미 있는 변화가 이루어진다고 하더라도 결국에는 사회적으로 바람직하지 못한 결과에 이를 수 있다는 사실이다. 이는 궁극적으로 사회적 맥락과의 연결 속에서 사고해야 하는 문제인 것이다. 시대의 한계를 뛰어넘은 조선초 관료제의 합리성이 어떤 사회적 귀결로 연결되었는지가 보여주는 교훈은 바로 여기에 있다.

■ 주

- 1) 서구의 학자들에게 일반적으로 동양은 정체의 상징이었다. 베버(Weber) 역시 전통적 지배의 유형으로 중국을 별도로 다루고 있지 않지만, 근대적인 행정자원으로써 일을 할 수 없는 국가 혹은 우두머리와 그의 순전히 개인적인 행정 간부(즉 가신 혹은 신민)로 지배체제를 구성하는 가산제의 한 사례로 설명하고 있다(Max Weber(박성환, 1997) 《경제와 사회 I》(*Wirtschaft und Gesellschaft*), 문학과지성사: 352: 433~449).
- 2) 《經濟六典》과 《經國大典》의 원문에 대한 해석은 번역본에 따라 조금씩 차이가 난다. 이 논문에서는 보다 현대적인 언어로 번역이 되어 있는 윤국일의 번역(《경국대전 연구》, 여강출판사, 1991; 《역주 경국대전》, 여강출판사, 2000)을 기본으로 하고, 조금 불명확한 부분은 한국정신문화연구원의 번역(《역주 경국대전》, 한국정신문화연구원, 1986)으로 보충하였다. 참고로 윤국일의 번역본에는 《경국대전》뿐 아니라 《경제육전》의 내용도 번역이 되어 있다. 인용한 《경제육전》의 내용도 윤국일의 번역에 따른 것이다. 따라서 앞으로 나올 《경국대전》과 《경제육전》의 원문내용은 별다른 주를 달지 않고, 그것이 각 법전의 어느 부분에 나오는 내용인지(예를 들어 吏典, 禮典 식으로)만 간단히 부기한다.
- 3) 이 논문에서 논의되는 베버의 관료제 이념형에 대한 논의는 특별한 주를 달지 않는 한 모두 막스 베버의 《경제와 사회 I》(*Wirtschaft und Gesellschaft*) (박성환 역, 문학과지성사, 1997: pp.414~426)와 "Bureaucracy"(From Max Weber: *Essays in Sociology*, translated, edited and with Introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, Oxford University Press/ New York, 1946: 196~244), 그리고 *The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction* (Reader in Bureaucracy, Robert K. Merton, et al. eds. Free Press, New York, 1952: 18~27)의 내용을 정리한 것임을 밝혀둔다.

- 4) 정도전의 개혁사상과 전기조선의 국가체제 성립에 있어서 미친 그의 정치적, 실천적 영향력에 대해서는 한영우의 《조선전기 사회사상연구》(지식산업사, 1983)와 백완기의 “정도전의 권력관 연구,” 《사회과학논집》(고려대학교 정경대학, 1992)을 보라.
- 5) 대표적으로 이성무는 조선시대에는 문·무과에 있어서도 신분의 제한이 따르고 문벌이 작용했다고 주장한다. 그에 따르면 양인이 법제적으로 문·무과에 응시할 수 없었던 것은 아니지만, 과거시험을 준비하는데 많은 시간과 경비가 필요하기 때문에 경제적 여유가 없는 하층 양인농민들은 과거에 응시하기가 어려웠다고 한다. 이외에도 과거제도는 양반을 제외한 다른 사회계층에게 다양한 방식의 제한을 두었다고 그는 주장한다(이성무, 《조선양반사회연구》, 일조각, 1995). 김영모도 이와 유사한 주장을 하고 있다(김영모, 《조선지배계층연구》, 일조각, 1977).
- 6) 이런 점은 양반계층의 기원과 사회경제적 지위에 대한 본격적인 연구서인 미야지마 히로시(宮島博史)의 《양반》(도서출판 강, 1996)과 대중교양서로서 조선시대 양반문화와 관료문화를 그려주고 있는 박홍갑의 《양반나라 조선나라》(도서출판 가람기획, 2001)에서 동시에 지적하고 있는 부분이다.
- 7) 이에 따르면 기술관과 庶職은 정3품 당하관까지, 土官·향리는 정5품의 參上官까지 그리고 胥吏 기타는 정7품 참하관까지만 계급이 오를 수 있다고 한다(이성무, 《朝鮮初期兩班研究》, 일조각, 1980).
- 8) 조선전기에는 실제로 천문, 음양, 역학, 지리, 의학 등의 각종 기술 분야를 선비의 한 소업으로 보는 경향이 있었고, 이러한 주장은 실제로 정도전을 비롯한 당대의 영향력있는 많은 관료들과 세종, 세조 등의 왕에 의해 정책화하기도 했다. 특히 세조는 경사와 기술학의 진흥을 위해 연소한 문관들에게 천문, 풍수, 율리, 의학, 음양, 사학, 시학의 7부문을 나누어 예습하게 하였고, 김종직이 잡학은 유자의 소업이 아니라고 반대하자, 그를 경박한 사람이라고 비난하기까지 했다. 이런 경향은 성종대에 까지 이어진다(한영우, 《조선전기 사회사상연구》, 지식산업사, 1983).
- 9) 실제로 조선전기에는 적지 않은 사람들이 기술관에서 고관으로 승진하거나, 향리 혹은 녹사로서 문과에 급제하여 고위직을 차지하기도 했다. 반면에 고관의 자제로서 잡과에 합격하여 기술관이 된 예도 적지 않다. 예를 들면 權攢이라는 사람은 의관으로서 성종 때 공조판서(2품)에 올랐으며, 반면 형조판서의 아들이었던 李三吉은 중종 2년에 의과에 합격하기도 했다. 이외에도 畫員수으로서 성종 때 당상관이 된 崔涇을 비롯한 많은 사례들이 있다. 더욱 놀라운 것은 기생이나 노비의 소생이나 서얼로서 고관에 오른 경우도 조선전기에는 적지 않았다는 사실이다. 너무나 기생 소생으로 上護軍(정3품)에 오른 장영실을 비롯하여, 유명한 정도전, 하륜, 황희, 유자광, 양사언 등이 모두 서얼이나 노비의 피를 받은 사람들이었다(한영우, 《조선시대 신분사연구》, 집문당, 1997). 이러한 사실 조선전기의 엘리트 층원방식이 얼마나 개방적이었는가를 보여주는 사례라 할 수 있다.
- 10) 와그너(E. W. Wagner)와 같은 학자는 조선시대 문과합격자 전체 14,600명의 가계를 분석해 그 貫姓이 750여 개에 이르는 것을 지적하고, 거의 모든 관성이 무과로 진출하는 계파가 있음을 보이면서 이것을 조선시대의 인재동용의 개방성을 보이는 사례라고 지적하기도 한다. 그리고 그는 이것이 조선왕조의 체제안정과 장기지속을 가능하게한 요인이라고 주장한다(Edward W. Wagner, “The Ladder of Success in Yi Dynasty Korea,” *Occasional Papers on Korea: Number One*, edited by James B. Palais, 1974; “사회완충제로서의 과거: 조선 북방삼도의 경우”; “조선시대의 관직획득과 족보,” 《조선신분사연구: 신분과 그 이동》, 이화여자대학교 사학과 연구실 편역, 법문사,

- 1987). 이 주장은 엄격한 신분사회로서의 조선에 대한 이해를 실증적으로 반박하고 있다. 그러나 이 주장은 조선전체를 시기의 구분 없이 파악하고 있는데다가, 조선왕조의 장기지속을 지나치게 강조하여 그 결과 전체 조선사를 마치 합리성의 역사로 신비화시키는 듯한 느낌을 지울 수 없다.
- 11) 신분사회 혹은 양반사회로서 조선사회의 성격을 강조하고 있는 이성무조차도 조선전기의 문음의 엄격한 제한을 인정하고 있는 점은 주목할 만하다.
 - 12) 음자제에게도 반드시 시험을 보게 한 조선초의 음서제도의 제한적 적용은 조선초의 관료제 발달에 있어서의 중요한 의미를 지니고 있다. 이 역시 과거의 응시기회가 현실적으로 양반계층에게만 주어졌었다고 주장하는 대표적 논자인 이성무조차도 인정하고 있는 바이다(이성무, 《한국 과거제도사》, 민음사, 1997).
 - 13) 실제로 천거제를 통해 등용된 사람은 예종 때까지 없거나 1~2명 선에 그치고 있다. 그러나 중기로 갈수록 많아진 천거자의 수는 선조 때 103명에 이르기까지 한다. 이후 천거자의 수는 103명에 이르지 않지만 조선초기에 비하면 훨씬 늘어나 있다. 가령 인조 60명, 숙종 51명 등이다(정구선, 《朝鮮時代 薦擧制度研究》, 초록배, 1995).
 - 14) 고려시대는 먼저 封名法을 실시하였는데, 이 제도는 試官이 필적에 의해 누구의 담안인지 알 수 있게 하였으므로, 권신이나 친지의 자제들을 합격시킬 수 있는 소지가 농후했다. 게다가 시관인 知貢擧를 수개월 전에 임명했기에 청탁과 부정의 가능성은 더욱 농후했으며, 실제로 부정이 빈번하게 일어났다. 더군다나 科場 관리가 소홀했기 때문에 대리시험 등의 부정은 이루 말할 수 없을 정도였다(조좌호, 《한국과거제도사연구》, 범우사, 1996).
 - 15) 물론 강경과 제술의 강조점은 시간의 변화에 따라 조금씩 변화한다. 애초에 조선을 건국한 개혁세력들은 사서오경을 매우 중시하고, 이 시험 방식에도 강경을 도입할 것을 강하게 주장하여 강경과 합격자를 우선함에 따라 제술과 응시자는 강경과 합격자의 수에 따라 배당되기도 했다. 그러나 조선전기에는 지속적으로 이에 대한 문제제기가 있었고, 결국 조선전기 내내 이 시험들을 합리적으로 조합하는 방식에 대한 논의가 지속되었다. 이 역시 어느 한 부분에 치우치지 않는 인재를 등용하려는 당시의 노력을 보여주는 단면이다(조좌호의 위의 책과 차미희, “朝鮮時代 文科制度 변천에 관한 연구,” 고려대학교 박사학위 논문, 1998).
 - 16) 특히 조선전기에는 강경에 대한 평가도 매우 엄격하였는데, 실제로 성종 19년, 중종 14년, 19년에는 초장강경에서 기준을 넘지 못하는 사람들을 모두 탈락시켜 정해진 합격자의 수를 채우지 못한 경우도 있었다(조좌호, 앞의 책).
 - 17) 이 법은 응시자가 시험 전에 試紙를 구입하여 그 卷頭에 본인의 관직, 성명, 年甲, 거주, 본관, 아버지나 조부의 관직 등을 써서 풀로 종이를 붙여서 봉하고, 그 위 세 군데에 수절을 통해 봉인을 하게 하는 법이다. 이 봉인은 채점이 완전히 끝날 때까지 엄격히 관리되어 만약에 봉인이 이상이 있는 경우에는 이유를 불문하고 낙방시켰다. 이에 의하여 시험의 공정성이 보장될 수 있었고, 이에 成俔은 “국가의 公道는 오직 과거에 있다”고 까지 자랑했다 한다(조좌호, 위의 책).
 - 18) ‘규칙성’이 근대 관료제에 있어 중요한 규범이라는 사실은 대체로 자명하다. Weber는 관료제화를 실제로 이룰 수 있는 두 축을 ‘계산가능한 규칙’과 ‘개인에 대한 비고려’(Unpersönlichkeit, 혹은 sine ira ac studio-화내지도 흥분하지도 않는)에서 발견한다(Max Weber, *Bureaucracy, From Max Weber: Essays in Sociology*, translated, edited and with Introduction by H. H. Gerth and C.

Wright Mills, Oxford University Press/ New York, 1946).

- 19) 증광시를 포함한 별시는 태조, 정종 때는 전혀 시행되지 않다가 태종 때 3회, 세종 때 8회, 문종 때 1회, 단종 2회, 세조 13회, 예종 1회, 성종 17회, 연산군 8회 시행되었다. 한편 식년시는 태조 2회, 정종 1회, 태종 6회, 세종 10회, 문종 1회, 단종 1회, 세조 5회, 성종 8회, 연산군 4회 시행되었다. 합격 인원은 태종 때 198:33:35(식년:증광:별시), 세종 330:33:102, 문종 33:40, 단종 33:73, 세조 165:0:144, 예종 33:0:0, 성종 264:0:181, 연산군 132:33:86 등이었다(이성무, 《한국의 과거제도》, 집문당, 1994).
- 20) 일곱 가지 일이란 농사일과 누에치기가 잘 되는 것, 호구가 느는 것, 학교를 추켜세우는 것, 군사 관계의 정사를 잘 다스리는 것, 부역을 고르게 시키는 것, 송사를 간소하게 하는 것, 아전들의 농간질을 없애는 것이다.
- 21) 이렇게 본다면 한사람의 관료가 종9품에서 정3품의 당하관까지 오르기 위해서는 25년의 시간이 걸린다는 계산이 나온다. 그런데 조선의 과거합격자의 평균나이는 대개 35~40정도였다고 한다. 따라서 보통의 경우 당상관에 오르려면 65세는 되어야 했다는 것이다. 이성무는 여기서 문음제도가 양반자제들에게 고급관료로 올라갈 수 있는 빠른 길을 제공했다고 하면서 다시 조선사회의 양반사회로서의 성격을 강조하고 있다(이성무, 《한국 과거제도사 연구》, p. 183). 물론 그의 주장대로 조선사회는 양반계층에 유리한 양반사회로서의 성격을 지니고 있음이 분명하다. 따라서 양반계층에 일정한 특권이 부여되었음도 부인할 수 없다. 그러나 중요한 것은 그럼에도 불구하고 조선초의 관료제의 운영방식에 있어서의 합리적 특성은 간과할 수 없는 부분이다. 사회의 완전한 평준화는 현재에도 여전히 이루어지지 않는 과제이고 베버조차도 관료제의 사회적 영향으로서 민주화 경향에 대한 지나친 신뢰와 오해를 경계했다. 그러나 이 점이 지배의 형식으로서 관료제의 합리성을 훼손하는 것은 아니다.
- 22) 여기서 초7일이란 봉급이 지불되는 날짜를 가리킨다. 봉급은 음력 봄, 여름, 가을, 겨울이 시작되는 1, 4, 7, 10월에 지불되었다. 그러나 품계에 따라 그 지불일은 조금씩 다른데 제4과, 즉 종2품 이상은 초7일, 제6과(종3품) 이상은 초8일, 제8과(종4품) 이상은 초9일, 제10과(종5품) 이상은 초10일, 제12과(종6품) 이상은 11일, 제14과(종7품) 이상은 12일, 제16과(종8품) 이상은 13일, 제18과(종9품) 이상은 14일로 각각 정해져 있었다.
- 23) 이에 대해서는 Frederic S. Burin의 *Bureaucracy and National Socialism: A Reconsideration of Weberian Theory*(Robert K. Merton, et al. eds. Reader in Bureaucracy, Free Press/New York, 1952)를 참고하라.

■ 참고 문헌

- 宮島博史. 1996. 《양반》. 도서출판 강.
- 강만길. 1994. 《고쳐쓴 한국근대사》. 창작과비평사.
- 김영모. 1977. 《조선지배층연구》. 일조각.
- 김운태. 1981. 《조선왕조행정사》. 박영사.
- 김창현. 1999. 《조선초기 문과급제자연구》. 일조각.
- 박지원. 1994. “兩班傳,” 《연암 박지원 소설집》. 리가원·허경진 역, 한양출판.
- 박홍갑. 2001. 《양반나라 조선나라》. 도서출판 가람기획.
- 백완기. 1992. “정도전의 권력과 연구,” 《사회과학논집》, 고려대학교 정경대학.
- 四方博. 1962. 《이조 인구에 관한 신분계급별적관찰》. 이대출판부.
- 송준호. 1992. 《조선사회사연구》. 일조각.
- 유승원. 1987. 《조선초기신분제연구》. 을유문화사.
- 윤국일. 1991. 《경국대전 연구》. 여강출판사.
- _____. 2000. 《역주 경국대전》. 여강출판사.
- _____. 1981. “한국의 과거제와 그 특성,” 《과거》. 역사학회 편, 일조각.
- _____. 1994. 《한국의 과거제도》. 집문당.
- _____. 1995. 《조선양반사회연구》. 일조각.
- _____. 1997. 《한국과거제도사》. 민음사.
- 이영훈. 1988. 《조선후기사회경제사》. 한길사.
- 정구선. 1995. 《조선시대 천거제도연구》. 초록배.
- 정 광. 1990. 《조선조 역과 시권 연구》. 성균관대학교 출판부.
- 차미희. 1998. 《조선시대 문과제도 변천에 관한 연구》. 고려대학교 박사학위 논문.
- 조좌호. 1996. 《한국과거제도사연구》. 범우사.
- 한영우. 1983. 《조선전기사회사상사연구》. 지식산업사.
- _____. 1983. 《조선전기사회경제연구》. 을유문화사.
- _____. 1997. 《조선시대신분사연구》. 집문당.
- 한국정신문화연구원. 1986. 《역주 경국대전》. 한국정신문화연구원.
- Burin, Frederic S. 1952. *Bureaucracy and National Socialism: A Reconsideration of Weberian Theory*. Reader in Bureaucracy. Robert K. Merton, et al., eds., Free Press/New York, 1952.
- Friedrich, Carl J. 1952. *Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy*. Reader in Bureaucracy, Robert K. Merton, et al. eds. Free Press/New York.
- Wagner, Edward W. 1974. “The Ladder of Success in Yi Dynasty Korea,” *Occasional Papers on Korea: Number One*, edited by James B. Palais.
- _____. 1987. “사회완충체로서의 과거: 조선 북방삼도의 경우”.
- _____. 1987. “조선시대의 관직획득과 족보,” 《조선신분사연구: 신분과 그 이동》, 이화여자대학교 사

학과 연구실 편역. 법문사.

Weber, Max (박성환, 1997). 《경제와 사회 1》(Wirtschaft und Gesellschaft), 문학과지성사.

_____. 1946. *Bureaucracy, From Max Weber: Essays in Sociology*. translated, edited and with Introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills. Oxford University Press/New York.

_____. 1952. *The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction*. Reader in Bureaucracy, Robert K. Merton, et al. eds. Free Press/New York.

participation, sticking to their own position, the self-interest justification, the existence of passive coordinators, and the rule of the distrust. Finally, the effective application of those rules is contingent on time and situation.

8. A Study on Modernity of Bureaucracy in the Early Chosun Dynasty :

Interpretation based on Max Weber's 'Ideal-Type' of Bureaucracy

Lee, Byung-Ryang

It has been generally conceived that Chosun's bureaucracy was a dominance-subordination relationship between the king who symbolized the governing power and the noble class, Yang-Ban, who admitted the ultimate divinity of the king to obey him. This dominance-subordination relationship is considered to represent the pre-modernity of Chosun's bureaucracy as a kind of traditional governance. At least, however, the bureaucracy of the early Chosun can be characterized as a conceptualization of Weberian bureaucratism which has rational management and control of organization. It was just more than traditional governance. The recruiting of bureaucrats by Kwakwo system and another personnel institutions identify these 'rational aspects' of the bureaucracy. Notwithstanding these rationalities, the bureaucracy of the early Chosun apparently has certain limitation. The bureaucracy is generally inclined to function as an apparatus to cause this limitation. So, the bureaucracy of the early Chosun

remained as an apparatus of the dominant power that endorsed mostly the traditions and the conservation of system at that time though it had the operational rationality. Conclusion of this study suggests that we should not restrict our discussions within operational efficiency when it comes to the reformation of the present bureaucracy.

9. A Study of Internet Survey Method

Moon-Suk Ahn · Sung-Jin Park · Bo-Hak Mang

This study describes the method and features of internet survey. In the first, the authors discuss several methodological issues of internet survey, especially representation in the process of sampling and data collection. In the latter part, this article analyzes and summarizes the experiences which we've gotten from the internet survey process. By reviewing our experiences of internet survey, in the end, this study suggests several recommendations for application of internet survey in the field of public administration and policy study.