

## 다산(茶山)의 인사행정개혁에 대한 이해\*

송하중\*\*·김태영\*\*\*

본 연구는 조선 후기 다산 정약용이 당시 사회가 안고 있는 행정문제를 어떻게 인지하고 있고, 어떠한 처방을 제시하고 있는지를 소개하는 것을 일차적 목적으로 한다. 연구의 제약 상 인사 행정 분야와 관련된 다산의 입장을 살펴봄으로써 현대행정에 던져주는 시사점을 도출해 보고자 한다. 다산은 첫째, 행정조직의 문제와 관련하여 계급제의 간소화를 주장하고, 동시에 기구의 축소, 개편을 주장하였다. 중앙부처 기준으로 36계급을 11계급으로, 방만한 부처를 6조별 20기관으로 한정할 것으로 제안하였다. 둘째, 공직자 충원문제와 관련하여 과거제도의 개선을 강조하고, 성과관리 차원에서 고적제도의 도입을 제안하였다. 셋째, 과학적 기록관리와 근무성적 평정제도를 통하여 인사행정의 합리성을 제고하고, 넷째, 장서원의 설치 등을 통한 아전 통제를 강조하였다.

주제어: 과거제도, 고적제도, 주례, 조직개편, 행정개혁

### I. 서론

다산(茶山) 정약용(丁若鏞)은 18-19세기에 걸친 조선조의 사회변동과 사회적 갈등 시대에 불우한 생애를 보냈으면서도, 500여권의 방대한 저서를 집필한 당대의 석학이었다. 그의 저서 중 약 3분의 1은 행정에 관련되는 것들이며 내용 중 대부분은 당시 사회에 대한 개혁론(改革論)과 관련이 있다. 이러한 그의 저술은 임란(壬亂) 이후에 나타나게 되는 행정의 문란, 국가재정의 궁핍, 전세제도 및 방납의 폐단 등으로 인하

\* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS0134).

\*\* 경희대학교 사회과학부 행정학과 교수(hahzoong@khu.ac.kr).

\*\*\* 경희대학교 사회과학부 조교수(tykim@khu.ac.kr).

여 조선사회가 붕괴할 수밖에 없다는 것을 예견하고 있다. 당시의 상황에 관해 오늘날 우리가 조선후기사회를 ‘봉건사회의 해체기’로 평가하든지 아니면 ‘근대사회로의 이행기’로 평가하든지 정약용은 분명히 이 시기를 전반적인 위기의 국면으로 이해하고 이것에 대해서 그가 생각할 수 있는 최선의 해결책을 제시하고자 했음에 틀림없다.

다산의 개혁론은 조선후기와 오늘날의 현실 간에 존재하는 차이로 인해 직접적인 교훈을 얻기에는 미흡하지만 개혁론을 뒷받침하고 있는 비판정신과 전인적(全人的) 인간관(人間觀)은 오늘날의 행정을 이해하고 발전시켜 나가야 할 지표를 설정해 줄 수 있는 중요한 단서가 될 수 있다. 예컨대, 다산이 주장한 인사행정 분야에 있어서의 개혁 역시 현대행정이 고민하는 문제에 대한 나름대로의 시사점을 제시할 수 있다고 본다. 다산은 당대의 사회적 위기에 대한 해결책을 제시함에 있어서 인사제도의 문제를 당시의 사회가 안고 있던 사회 구조의 모순으로 파악하고, 인사개혁을 통해 다른 사회문제를 해결하고자 하였다. 다시 말해, 다산의 인사개혁론은 인사제도라는 토대의 개혁을 통해서 사회제도라는 상부구조의 개혁까지도 시도했던 것이라는 점에서 그 토대와 상부구조 사이의 변증법적 종합에 대한 인식을 기반으로 하는 것이었다. 다산의 저서 중 경세유표(經世遺表)는 국가 전반적인 제도개혁에 대한 것을 다루고 있으며, 인사행정과 관련된 대부분의 내용도 이곳에 기술되어 있다. 목민심서(牧民心書)의 경우 지방정부 수준의 인사행정 및 일선 실무자에 대한 것이 기록되어 있으며, 일선 공무원의 몸가짐, 청렴과 부패방지, 대민관계 등에 대한 내용들은 목민심서에 잘 정리되어 있다.

본 연구는 경세유표(經世遺表)와 목민심서(牧民心書)에 나타난 다산의 인사행정 개혁방안들을 살펴보고, 현대 우리나라 인사행정의 주요 과제에 대하여 어떠한 시사점을 제시할 수 있는지를 논의할 것이다.

## Ⅱ. 조선후기의 인사행정체계의 실태 및 문제점

조선후기는 근대사회로 나아가는 과도기적 시대상황으로써, 세도정치와 정치체계의 문란으로 민생의 고통은 형언할 수 없을 정도였다. 또한 중앙과 지방의 관원들

은 부정부패에 휩싸여 있었다. 조선후기 중앙정부의 인사조직과 관련하여, 관직의 수는 한정되어 있었을 뿐만 아니라 그 중에서도 통정대부 이상인 당상관의 정원은 극히 적었으며, 특히 정2품 이상의 정원은 10여 자리 밖에 되지 않았다. 이에 비해 관료로의 진출은 과거시험 외에도 음직(蔭職)<sup>1)</sup> 또는 남행(南行)이라 하여 과거를 통하지 않고 관직에 入任하는 길이 있었는데, 이들의 숫자가 점점 많아져서 문과(文科)를 통과하는 수를 능가하게 되었다. 따라서 조선왕조의 모든 권력의 원천인 관직의 수를 제한할 필요가 있었고, 또한 신분상·지역상 등의 이유로 관직진출의 기회를 제한하고 있었다.(김춘식, 2000: 191)

조선시대에는 신분계층에 따라 관계(官階)·관직(官職)으로 나가는 길이 달랐으며, 고관의 자제에게는 관계(官階)·관직(官職)을 획득하고 승진하는데 특전을 인정하였다는 점에서 가문(家門)의 우열에 따른 제약이 있었다. 한편, 조선시대의 관료는 양반이외에도 종친(宗親), 중인(中人), 양인(良人)도 될 수 있었다. 그러나 신분과 적서차별(嫡庶差別)이 있어서 당상관은 종친과 양반이외에는 되기가 어려웠다. 조선후기에 접어들수록 차츰 관계(官階)와 관직(官職)은 분리되어갔다. 또한 관원(官員), 관직(官職), 관계(官階) 사이의 괴리를 완화하기 위해 행수법(行守法)이 시행되었다. 각 관직에는 소정의 품계가 정해져 있는 것이 원칙이었으나 예외로 行이라 하여 품계가 높은 사람을 낮은 관직에 임용하거나, 또는 守라 하여 품계가 낮은 사람을 높은 관직에 임용하는 경우도 있었다. 이러한 행수법(行守法)은 관계와 관원의 괴리를 낳는 행태를 보이기도 하여 지배층의 불만을 야기 시켰다.

조선후기 관직등용의 부정부패는 18세기 이후 당쟁의 격화로 인한 정치, 사회적 혼란과 함께 증폭되었고, 세도정치기의 관기 문란과 매관매직(賣官賣職)의 풍조에 편승하여 19세기 이후 그 문란상이 더욱 극심하였다. 일반적으로 과거급제자의 적체가 큰 사회문제로 되고 있던 조선 후기에서 수령직의 상당부분이 음관(蔭官)에 의하여 점유되었다. 19세기에는 외방거주자보다 서울에 거주하는 자가 크게 증가하여 서울에 거주하는 자들이 수령직을 독점하여 갔다. 이밖에도 조선조의 인사제도 자체의 구조적 문제와 관료들을 통제하기 위한 통제기제의 미비는 당시 인사를 공정하게 행할 수 없는 원인이 되었다. 이러한 당시의 시대적 상황을 보고 다산은 자신의

1) 고려·조선 시대 부(父)나 조부(祖父)가 관직생활을 했거나 국가에 공훈을 세웠을 경우에 그 자손을 과거에 의하지 않고 특별히 서용하는 제도.

저서인 경세유표(經世遺表)를 통해 인사행정과 관련된 당시 사회의 문제점과 해결 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

1. 관직의 남설(設)제한: 6조에 각기 20개씩, 도합 120개의 관직만 두도록 한다.
2. 관직품계의 지나친 세분화 제한(간소화): 관원의 품계는 구품(九品)으로 정하고 正宗의 구별은 없애도록 하되, 오직 1품과 2품에만 정종의 구분을 두도록 한다.
3. 실적주의 원칙(근무성적평정): 고적법을 엄하게 하고, 고적의 조목을 상세하게 하여 당우(唐虞)시대 옛 법도를 복원토록 한다.
4. 관직 평등주의(귀속주의 배제의 원칙): 삼관삼천법(三館三薦法)을 혁신하여 신 진으로 하여금 귀천(貴賤)을 구분하지 않도록 한다.<sup>2)</sup>
5. 공무원 선발의 엄격성: 대과(大科)와 소과(小科)를 합하여 하나로 만들어 3년마다 40명의 급제자를 뽑을 뿐, 증광시·별시 등의 부정기적인 임의적인 시험을 없애야 한다.
6. 공무원 적정인원의 선발: 문과(文科)와 무과(武科)의 인원을 동일하게 하고, 등과(登科)한 자는 전원 관직에 임명되도록 한다.
7. 일선공무원 정원제: 향리(鄉吏)의 정원을 제한하고, 세습하지 못하게 함으로써 그들의 악행을 막아야 한다.

이러한 다산의 주장은 당시로서는 개혁적인 사상일 뿐만 아니라, 현대행정에 적용할 수 있는 요소들이 있다. 따라서 다산이 주장한 내용을 살펴보고, 현대행정에 미친 영향 등을 분석할 필요가 있다.

---

2) 삼관(三館)은 교서관(校書館), 홍문관(弘文館), 예문관(禮文館)을 말하는데, 문과에 급제한 33인을 그 출신에 따라 구분하여 앞의 삼관에 차례로 갈라 배치하는 것을 말한다. 삼천(三薦)은 선전천(宣傳薦), 부장천(部將薦), 수문장천(守門將薦)으로, 무과에 급제한 33명을 갈라 붙이는 것이다.

### Ⅲ. 다산의 인사행정 개혁론

#### 1. 행정조직의 개혁

##### 1) 계급제의 개혁

조선조의 관직분류체계를 살펴보면, 고려시대 이래 조선왕조 말까지 계급제도를 적용하여 9품(品)으로 나누고, 각 품을 正從 2품으로 나누어 모두 18官階를 이루었다. 그리고 여기에 추구해서 각 품계마다 上·下位의 구별을 두어 文·武 관료는 36단계로 세분된 階序에 속하게 되었다. 이와 같은 관료체제의 확립은 麗末에서 내려오던 여러 가지 명목상의 名譽職이나 待遇職을 정리하면서 이루어진 것이었다.(장동희, 2003: 5)

생각건대, 관계(官階)는 9품(品)으로 한정하고 정(正)·종(宗)의 구별은 없이 하되, 오직 1품과 2품에만 정·종이 있도록 함이 마땅하다. 이렇므로 3품 이상은 대부가 되며, 4품 이하의 정사(正士)로 한다. 즉 4품·5품은 상사이고, 6품·7품은 중사이며, 8품·9품은 하사가 되는 것이다. 그런즉 정량은 본래 5품이었으나 지금은 4품 상사로 만들고, 좌량은 본래 6품이니 중사이다.(經世遺表 I, 天官吏曹, p. 88)

다산은 이러한 조선조의 관직분류 체제에 대해 종래의 品級은 정·종의 구별이 지나치게 번잡하므로, 간소화 할 필요가 있다고 하였다. 종래의 官階를 개혁하여 9급으로 하되 정·종의 구별은 1·2급에만 두고, 3급 이하에는 두지 않아야 한다고 주장하였다. 또한 높은 관직의 수는 적고 낮은 관직의 인원이 많은 것은 천지간의 떳떳한 법이라고 주장하며, 관계의 숫자는 줄이되, 높은 관직의 인원이 하위관직의 정원보다 많아서는 안 된다고 주장하고 있다. 그리고 이는 고칠 수 없는 불가역(不可易)이라고 말하며, 이 원칙은 결코 허물어져서는 안 된다고 주장하였다.

그에 의하면 周禮에서 왕명을 받는 것은 9命(周代官階秩序의 等級) 뿐이었는데 우리의 제도는 그렇지 못하니 잘못이라고 지적하며, “옛것을 거슬러 지금에 통할 수 있는 것이 좋다”라고 주장하였다. 이러한 주장은 단순히 옛것을 쫓아야만 한다는 것이라기보다는 현재의 관계가 너무 복잡하고 문제가 많기 때문이라는 생각을 반영한

것 일뿐만 아니라, 조선후기에 나타난 위인설관(爲人設官)의 문제를 지적한 것이기도 하다. 조선후기의 시대적 상황을 살펴보면, 양반수의 증가로 인하여 관직의 수가 급격히 증가하였을 뿐만 아니라, 돈을 주고 관직을 사는 이른바 매관매직(賣官賣職)도 유행하였다. 따라서 공직임용에 있어서도 뇌물제공 등과 같은 관료사회의 부패가 성행하였으며, 이러한 당대의 상황을 개혁하기 위한 하나의 수단으로 관직개편을 주장하였던 것이다.

## 2) 조직축소를 통한 관제개편

다산은 조선조가 설립된 이후 400년간 통치과정에서 관직의 기강이 해이해지고, 모든 업무를 처리함에 있어 비효율과 부패가 만연하고 있다고 지적하고 있다. 따라서 당시 조정의 중추인 6조의 소속기관을 120기관으로 한정하고, 각 조는 20개의 소속기관을 거느리되, 이것은 고칠 수 없는 원칙론이라고 단정하였다.

1. 천관(天官) 이조(吏曹)로 소속기관은 20, 나라의 다스림을 관장한다. 2. 지관(地官) 호조(戶曹)로 소속기관은 20, 나라의 교육을 관장한다. 3. 춘관(春官) 예조(禮曹)로 소속기관은 20, 나라의 예(禮)를 관장한다. 4. 하관(夏官) 병조(兵曹)로 소속기관은 20, 나라의 군정(軍政)을 관장한다. 5. 추관(秋官) 형조(刑曹)로 소속기관은 20, 나라의 형벌을 관장한다. 6. 동관(冬官) 공조(工曹)로 소속기관은 20, 나라의 공사(工事)를 관장한다. 무릇 6조(曹)에 소속된 관장은 큰일은 그 조에서 아뢰어 처리하고 작은 일은 전결한다.(經世遺表, 天官吏曹, p.85-86)

이러한 조선조의 정원은 본래 주례(周禮)의 육관(六官)제도에 근거한 것으로 주례(周禮)에서는 각 조(曹)가 60으로 구성되고 총 조직의 수는 360으로 구성되었다. 그런데 우리나라의 경우 「周禮六官에 소속된 것은 각각 60이며, 漢나라 정현(鄭玄)의 註를 보면 “周禮六官所屬은 총 360으로서, 이는 天地 四時 明星辰의 度數를 본따서 한 것으로 이야말로 天道가 구비된 것이다.” 주례는 천자(중국)의 禮이고, 우리나라는 제후의 나라이니 그보다 수를 적게 하여야 한다고 주장하였고, 또한 옛 법전을 상고한 결과 경관(京官)<sup>3)</sup>의 직사(職司)의 수는 110이었다.(윤재풍, 1997) 다산은 6관의 소

3) 경관(京官)은 서울 안에 있는 각 관직과 개성·강화·수원·광주의 유수(留守).

속된 기관을 120으로 한정했으나, 나라의 온갖 일을 이 숫자에서 반드시 가감할 수 없다는 것은 아니었다. 주례(周禮)의 경우 6관에 소속된 기관을 반드시 60으로 정해진 것이 아니라 관청의 역할에 따라서 여러 개의 관청을 합쳐서 하나로 만들거나, 하나를 여러 개로 나눌 수 있다고 하였다. 하지만 이러한 관제의 수를 법제화 하지 않을 경우 관직의 수가 증가하게 되고 위인설관(爲人設官)이 만연할 수 있다고 지적하였다.

17-18세기 이후 黨爭의 격화와 老論의 一黨專制는 조선 양반 관료 체제를 붕괴시킨 결과가 되었고, 특히 세도정치(勢道政治)의 결과로 문벌정치(門閥政治)가 강요됨에 있어서의 관료제는 그 기강을 완전히 상실하게 되었다. 다시 말해, 왕실의 외척에 의한 고관직의 독차지는 정치의 기강을 문란하게 만들었다. 이러한 폐해는 누구에게나 절감되었음에도 불구하고, 그 근본적인 시정책은 제대로 강구되지 않았다. 다산은 이와 같이 파탄되어 가는 조선조의 관료 체제를 재건하기 위하여 그 대책으로 기관수의 법제화를 주장하게 되었던 것이다.

이러한 내용은 현재의 우리나라의 상황에 적절한 개혁방안을 제시하고 있는 것처럼 보인다. 관료조직의 쇄신문제는 외환위기 이후 정부규모의 축소문제와 큰 연관성이 있는 것처럼 보인다. 그동안 과도한 정부규모의 팽창으로 인해 정말 필요한 업무에 적절한 인력이 배치되지 못하고 불필요한 업무에 과도한 인력이 배치되어 행정업무의 능률을 저해해 왔다. 이러한 폐단을 극복하고자, 현재 중앙인사위원회를 중심으로 정부 인력계획 및 조직진단을 통한 조직의 효율화 방안을 모색하고 있으며, 다산의 이러한 주장은 현재 시행되고 있는 이러한 정책들과 유사한 점이 있다고 볼 수 있다.

## 2. 인사행정의 개혁

### 1) 공무원 총원제도의 개혁-과거(科擧)제도

조선후기의 과거제도는 신분제의 붕괴와 더불어 매관매직(賣官賣職)과 위인설관(爲人設官)이 난무하고 있었다. 이러한 당시에 상황에 대해 선각자들은 우리나라의 과거제도의 문제점을 지적하면서, 개혁을 방향을 제시하기도 하였다. 율곡 이이(李珣)의 경우 ‘인사(人事)가 만사(萬事)’라는 생각을 가지고 있었다. 율곡이 이상적으로

생각한 인사제도는 사람의 능력과 자리가 걸맞도록 사람을 등용하는 것이었다. 능력 있는 자는 순서를 기다리지 말고 임용하고, 적임자는 오랫동안 같은 자리에 머물도록 하면서 연공(年功)보다는 능력에 따라 승진도 시키고 좌천도 시켜야 한다고 주장하였다.(이동인,2004:14) 다산 또한 과거제에 관하여 다른 경세사상가들(유형원, 이익, 홍대용 등)과 마찬가지로 비상한 관심을 가지고 개혁론을 전개하였다. 그는 실학의 집대성자로서의 면모를 과거제 개혁론에서 보여주고 있으며, 방대하고 독창적인 수많은 대안을 제시하고 있는 것이 특색이다. 그는 당시의 과거제의 폐단을 예리하게 지적할 뿐만 아니라 그에 대처하는 처방은 과감히 내리고 있다. 다산에 의하면, 조선은 고려 광종조에 후주인 쌍기(雙冀)의 건의를 받아들여 과거제를 도입했으나, 잘 활용하지 못하였다고 경세유표(經世遺表)에서 주장하고 있다.

우리나라는 옛날에 과거제도가 없었는데, 고려 광종(光宗)때 시주사람 쌍기(雙冀)<sup>4)</sup>가 사신을 따라왔다가 병이 나서 돌아가지 못하고 머물러, 과거법을 가르쳐 주었다. 그러나 배웠으나 자세하게 하지 못했고, 본 받았으나 정밀하게 하지 못하여 다만 선비를 모아 글을 시험해서 진사를 삼는다는 것을 뿐이고, 그 규모와 절차는 옮겨오지 못했다. 지금 우리나라 과거법이 중국과 같지 않은 것이 열 가지 인데, 첫째는 천거하지 않아도 응시해서, 선비가 응시하는데 정원이 없는 것이고, 둘째는 학사 행정에 관원이 없고 교수가 간여하지 않는 것이고, 셋째는 대·소과에 등이 달라서 공부하는 데에 전일하지 못한 것이고, 넷째는 한 가지 기예로 뽑으므로 요행으로 차지하는 것을 금하기 어려운 것이고, 다섯째는 시각이 너무 길므로 차술<sup>5)</sup>(借述)의 여가가 있음이고, 여섯째는 고사, 선발이 정밀하지 못하여 사의(私意)가 멋대로 흐를 수 있고, 일곱째는 시권(試券)<sup>6)</sup>을 반포하지 않으니 잘함과 못함을 징험하기 어렵고, 여덟째는 잡시(雜詩)가 너무 잦아서 수업할 날짜가 없음이고, 아홉째는 경과(慶科)가 연달아서 요행을 넘보는 문이 열려 있는 것이고, 열째는 명경(明經)을 주로 했으나, 선발해서 등용함에는 길이 다른 것이다.(經世遺表Ⅲ, 春官修齊, p.1307)

4) 후주(後周)사람. 대리평사(大理評事)로 고려 광종(光宗) 7년에 봉책사(封冊使)를 따라 왔다가 병이 생겨 돌아가지 못하고, 광종의 눈에 들어 한림학사(翰林學士)에 제수되었고, 다시 1년도 못 되어 문병(文柄)을 잡았음. 광종9년에 중국제도에 의한 과거를 건의하여 그 해 5월에 처음으로 과거를 실시했는데 그가 지공거(知貢擧)가 되었다.

5) 남의 답안을 베끼거나 대리 시험을 보는 것.

6) 과거시험을 본 답안지.

이러한 과거제도에 대해 다산은 조선시대의 과거제도는 중국에서 실시하는 과거 제도처럼 절차상·내용상의 정밀함이 부족하다고 판단하였고, 또한 당시의 과거시험이 우수한 관료를 선발할 수 제도적 장치가 될 수 있는가에 대해 의문을 가졌다. 또한 정약용은 시험절차상의 폐단에 앞서 당시의 과거시험이 문벌과 지역에 의한 차별이 심하여 진정한 능력분위의 인재가 선발되지 않아 국운이 시들고 있다고 지적하였다. 이러한 이유로 인해 그는 과거시험의 기강이 문란해지고 바른 인재가 선발되지 않아 국운이 시들어 가므로, 무엇보다도 먼저 과거제를 개혁해야 한다고 주장하였다. 다산의 과거제 개혁론에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 기회균등과 능력분위의 선발·임용

조선시대에는 과거 시험을 응시하기 위해서는 엄격한 신분적 제한이 있었을 뿐만 아니라, 출신 등에 따라 승진에도 한계를 가지고 있었다. 따라서 다산은 당시의 이러한 상황에 대한 문제점을 인식하고 있었을 뿐만 아니라, 인재의 선발에 있어서 출신, 문벌, 지역에 의한 차별이 심각하다는 것을 비판하였다.

小民이라 하여 등용하지 아니하고, 中人이라 하여 등용하지 아니하고, 關西·關北 사람이라 하여 등용하지 아니하고, 海西, 開成, 江華島 사람이라 하여 등용하지 아니하고, 關東과 湖南사람의 반을 등용하지 아니하고, 庶孽이라 하여 등용하지 아니하고, 北人과 남인은 등용하지 않는 것이 아니면서도 등용하지 않음과 같습니다. 등용 될 수 있는 것은 오직 수십 가구의 문벌 좋은 사람들뿐인데, 그 가운데에는 사건에 연루 되어 등용될 수 없는 사람들이 도한 많습니다.

이 주장을 통하여 다산은 관직의 선발에 있어서 기회균등의 보장과 능력에 의한 임용을 주장하는 것이다. 그리고 능력이 있는 자는 중앙의 고위관직에 임용되어야 한다고 하였다. 이러한 다산의 주장은 현재의 공직임용의 원칙과 일치하고 있다. 과거시험을 엄격하게 실시한 조선 전·중기까지만 해도, 능력 있는 인재를 발굴하기 위해 많은 노력을 하였으나, 조선후기의 문벌정치 및 당파싸움으로 인해 이러한 취지는 점점 퇴색되어 가고 있었다. 따라서 그는 과거시험이 진정으로 능력 있는 인재를 발굴하는 통로로 작용하길 바라고 있었다.

## (2) 천거제(薦舉制)의 실시

천거제(薦舉制)는 본래 ‘尊賢能使’(論語 子路篇)라는 유교적 정치행정이념을 토대로 발전된 것으로 여기서 말하는 것은 ‘과거응시자를 지방에서 추천하다는 것’을 의미하는 것이다. 중국에서는 천거제가 활성화 되어 공식임용에 있어서 중요한 임용 제도였으나, 우리나라에서는 이러한 천거제가 제대로 시행되지 않았다. 과거 중종 10년(1515)에 조광조가 등용되면서 현량과(賢良科)<sup>7)</sup>라는 추천제도를 도입하여 많은 인재를 천거로 뽑았으나, 조광조의 몰락과 더불어 이러한 개혁적 천거제도는 거의 활용되지 않았다.

현인(賢人)을 천거하는 것은 수령의 직책이다. 비록 고금의 제도가 다르다 하더라도 현인을 천거하는 일을 잊어서는 않된다. 학행(學行)과 이재(吏才)의 천거는 나라에 일정한 법전이 있으니, 한 고을의 착한 이를 덮어 두어서는 않된다. 과거라는 것은 과목 별로 천거한다는 뜻이다. 지금은 그 법에 비록 빠진 데가 있더라도 폐단이 극도에 이르르면 변경해야 한다. 거인(舉人)을 천거하는 것은 목민관으로서 마땅히 힘써야 한다. 중국의 과거법은 지극히 상세하고 치밀하여 그것을 본받아 행한다면 천거하는 것은 목민관의 직무인 것이다. 과거의 향공(鄉貢)<sup>8)</sup>은 비록 국법은 아니라 하더라도 문학하는 선비로서 추천장에 기록해야 할 것이니 법에 구애될 것이 없다. 부내(部內)에 학행을 독실(篤實)하게 닦는 선비가 있으면 마땅히 몸소 나아가 그를 찾고 계절 따라 방문함으로써 예를 닦아야 한다.(牧民心書Ⅱ, 吏典六條, p.126)

다산은 이러한 우리의 현실이 “천하의 웃음거리가 되는 것이며, 그 잘못이 과거의 온갖 병폐를 이룬다.”고 지적하고 우리도 천거제를 발전시킬 것을 주장하였다. 다산의 천거제(薦舉制)주장은 당시의 공식임용방법이 과거시험밖에 존재하지 않는 것에

7) 조선 중종 때 조광조(趙光祖)의 건의에 따라 실시된 관리등용제도로서, 현량방정과(賢良方正科)를 줄인 말로, 천거과(薦舉科)라고도 한다. 조광조는 과거제도가 문장의 수려함과 문벌에 치중되어 왔다고 지적하고, 한(漢)나라의 현량방정과를 본떠서 대책(對策)으로써 시험을 보아 채용하도록 건의하였다. 이에 따라 1519년(중종 14) 4관(四館:成均館·藝文館·校書館·承文院) 및 중추부(中樞府)·육조(六曹)·한성부(漢城府)·홍문관(弘文館)과 지방에서 천거한 자 120명을 왕의 친림하에 근정전(勤政殿)에서 시험하여 28명을 뽑았다.

8) 고려시대에 지방의 계수관(界首官)이 주재한 시험에 합격한 사람으로서, 과거 1차시험에서 중앙(개경)에서 선발한 자를 상공(上貢), 지방에서 선발한 자를 향공(鄉貢), 외국인 중에서 선발한 자를 빈공(賓貢)이라고 하였다.

대한 개혁의 필요성을 실감하고 주장하고 있다. 다시 말해 공직진출경로의 다양화를 통해 우수한 인재를 등용하고, 초야에 묻혀 있는 실력 있는 사림(士林)들을 등용하기 위한 것이었다. 이러한 거의 주장은 현재의 인사제도 중 개방형 임용제도나, 6급 인턴 채용제 등과도 맥락을 같이하는 것이다. 개방형 임용제도의 경우도 공채를 통한 공무원 충원의 한계점을 보완하고, 우수한 인재를 공직에 임용해 능력을 발휘할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 다산의 천거제 주장은 이러한 점에서 시사점을 주고 있다고 말할 수 있을 것이다.

### (3) 선발절차와 정원의 개정

다산은 과거에 있어서 선발 절차를 개정하고 절차에 따라 정원을 주도면밀하게 배정하는 안을 제시하였다. 다산이 제안한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 천거제를 도입하여 州·郡·縣·邑에서 과거 응시자를 추천한다. 여기에서 선발된 자를 選士라 한다.

둘째, 選士중에서 3분의 2를 응시자로 뽑는다.

셋째, 응시자를 (道를 말함)내의 몇 개의 州에 모아 시험하여 2분의 1을 뽑는다.

넷째, 州試에서 선발된 자를 省에 모아 시험하여 2분의 1을 뽑는다.

다섯째, 성시에서 합격한 자를 서울에 모아 시험(會試)하여 반수 240명을 뽑는다.

여섯째, 會試<sup>9)</sup> 합격자 240명을 都試한 다음 6분의 1(40명)을 선발하여 급제시킨다. 이때, 40명의 숫자는 武科의 경우도 동일하게 적용한다.(經世遺表Ⅲ, 春官修齊, p.1322)

이러한 다산의 주장은 기존의 과거 선발절차를 좀 더 투명하게 하여 우수한 인재를 뽑기 위함이었다. 이러한 그의 주장을 표로 정리하면 다음과 같다.

9) 회시(會試)란 서울에 모아서 시험하는 것이고, 성시(省試)란 12성에 나누어서 시험하는 것이고, 주시(州試)란 1성안에 혹은 4주(泗川省)가 있고 혹은 3주(完南省·武南省)가 있는데 여러 고을 사람을 합동으로 영술하는 주에서 시험하는 것이다. 읍거란 주,군,현 각읍에서 천거한 거인이며, 읍선이란 거인을 처음 선발하는 것이다.

&lt;표 1&gt; 증외 거인(擧人)의 정원

(단위: 명)

문과(文科)	선사(選士)	거자(擧子)	주시(州試)	성시(省試)	회시(會試)
경성6부	960	640	320	160	80
봉천성	240	160	80	40	20
사천성	336	224	112	56	28
열동성	168	112	56	28	14
송해성	168	112	56	28	14
완남성	168	112	56	28	14
무남성	168	112	56	28	14
영남성	192	128	64	32	16
황남성	192	128	64	32	16
패서성	96	64	32	16	8
청서성	72	48	24	12	6
현도성	72	48	24	12	6
만하성	48	32	16	8	4
총수(總數)	2,880	1,920	960	480	240

출처: 經世遺表Ⅲ, 春官修齊, p.1323

이와 같은 다산의 제안이 조선조 초기 이래의 제도와 다른 점은 중국제도에 따라 천거제 도입을 주장한 것이다. 또한 과거시험의 절차를 대폭 엄격하게 적용하고, 단계별로 정원의 숫자를 줄여 감으로써 인재등용에 있어 신중을 기하고 있음을 알 수 있다. 또한 최종 과거합격자수의 경우 이전의 33명의 합격생보다 많은 40명을 선발함으로써, 거인의 숫자를 줄인 것에 대한 양반들의 반발을 어느 정도 무마할 수 있도록 하였다. 앞의 표에서 보여주고 있듯이 다산은 우리나라의 지방행정구역 또한 개편하고 명칭을 고치고자 하였고<sup>10)</sup>, 지방별 및 최종의 합격자수를 의도적으로 배분함

10) 다산은 기존 8도(道) 가운데 전라·경상·평안·함경 4도를 남북 혹은 동서로 나누어 전국을 12성(省)으로 재편하였다. 평안도는 청천강과 적유령을 경계로 남북으로 나누어서 남쪽은 패서성(溍西省), 북쪽은 청서성(淸西省)이라 칭하였다. 그밖에도 함경도는 마천령을 경계로 남북으로 나누어서 북동쪽은 두만강의 이름을 따서 만하성(滿河省)이라고 하고 남서쪽은 옛 현도지역이므로 현도성이라고 하였다. 전라도는 노령을 경계로 남북으로 나누어 남쪽은 광주의 옛 명칭인 무주(武州)를 따서 무남성(武南省)이라고 하고, 북쪽은 전주의 옛 명칭인 완산주(完山州)를 따서 완남성(完南省)이라 하였다. 경상도는 낙동강을 경계로 동서로 구분하여 동쪽은 영남성(嶺南省), 서쪽은 황남성(黃南省)이라고 하였다.

으로써, 현재 인사행정의 중요한 이슈가 되고 있는 지역인재할당제를 도입하고자 하였다. 결국 다산은 이러한 주장을 통하여, 과거시험의 선발인원을 줄이고, 출신지역에 따른 응시자의 불이익을 최대한 줄임으로써, 인재등용에 있어서 신중함을 기하고자 하였다.

#### (4) 大科와 小科의 통합론

과거는 문관·무관·기술관을 뽑는 시험으로 구분되었다. 이 가운데 문관 채용시험은 生進科(소과)와 文科(대과)로 나뉘었는데, 생진과에는 다시 4서·5경을 시험하는 生員科(明經科)와 시·부 등을 시험하는 進士科(製述科)가 있었다. 이 생진과는 우선 각 도에서 鄉試(초시)를 치루어 과별로 700명씩 선발하고, 다시 이들을 대상으로 서울에서 覆試(복시)를 치러 과별로 100명씩을 뽑아 이들에게는 생원·진사의 칭호를 주었다. 생원·진사에게는 초급 문관에 임명될 자격과 함께 고급 문관시험인 大科에 응시할 수 있는 자격이 주어졌으며, 아울러 성균관에 들어가 교육을 받을 수 있는 자격을 주었다. 大科는 小科를 거친 생원·진사 또는 성균관의 학생들이 응시할 수 있었다. 대과도 소과와 마찬가지로 초시와 복시가 있어 중앙에서 보는 복시에는 33명을 선발하였다.(변태섭, 1996) 이러한 과거제의 2단계 시험제도에 대해 다산은 대과와 소과를 합쳐야 한다고 주장하였다. 그는 당송의 과거제도에서는 대과·소과가 다르지 않으며 명의 제도에서도 대과와 소과가 없고 다만 等第를 부여하는데 차등이 있을 뿐이라고 밝히고 조선에서의 이러한 구별은 마땅하지 않으며, 그것은 의당 하나로 합쳐야 한다고 주장하였다. 이러한 그의 주장은 관직에는 진출하지 못하였지만, 향촌사회를 이끌고 있는 향반(鄉班)<sup>11)</sup>의 수를 줄이고자 한 것이다. 조선후기에는 중앙 및 지방관직의 수가 늘어났을 뿐만 아니라, 생원·진사등과 같은 향반의 숫자도 급격하게 늘어나고 있었다. 이러한 양반숫자의 증가는 조세의 문란(당시 양반들은 일정부분 세금의 감면혜택을 많이 받고 있었다)을 야기 시켰고, 신분질서의 붕괴를 초래하였다. 따라서 다산의 이러한 주장은 당시의 폐단을 고치기 위한 양반사회구조의 개혁이라고도 할 수 있다.

11) 향반(鄉班)은 토반(土班)이라고도 불리며, 관직에서 은퇴한 양반이나, 진사·생원 등 지역사회에 경제적 기반을 가지며, 향촌사회를 지배하던 계층이다. 조선후기 이러한 향반들의 급증으로 인하여, 많은 폐단들이 생겨났다.

(5) 3년 대비제의 고수와 경과(慶科)<sup>12)</sup>·알성과(謁聖科)<sup>13)</sup>·별시(別試)<sup>14)</sup> 등 부정기 시험의 금지

본래 과거는 式年을 정하여 3년마다 정기적으로 실시하는 것이 원칙이다. 이와 같은 3년 대비제는 송나라에서 비롯하였고, 우리나라는 子·午·卯·酉년을 식년으로 정해서 3년마다 실시하여 왔으며, 한편 부정기적으로 경과·알성과·별시 등의 시험을 실시하여 왔다. 그러나 조선왕조 중기 이후 정기 시험보다 부정기 시험이 너무 많아 합격자를 남발하였고, 그에 따라 인사행정의 문란과 파당 간에 관직쟁취를 위한 정쟁(政爭)의 심화를 가져왔다. 이러한 폐단을 시정하기 위해서는 3년 대비제를 엄격히 실시하는 것이 합당하며, 부정기적인 시험은 금지해야 한다고 다산은 주장하였다. 당시 관료들에게 지급해야 할 녹봉이 모자랄 정도로 국가재정이 궁핍한 상황이었다. 다산의 이러한 주장은 많은 부분이 공직 임용 숫자의 제한에 역점을 두고 있으며, 근본적으로 해결해야 할 우선 과제로 생각하고 있었던 것이다.

## (6) 시험과목의 개편

관리를 선발하는데 필요한 소양을 어떻게 측정하는지는 어디에서나 중요한 문제 중 하나이다. 일반적으로 관리 임용을 하기 위해서는 시험을 보는데 시험과목을 어떻게 정하느냐에 따라 좋은 인재를 선발할 수 있는 척도가 되는 것이다. 다시 말해 이는 관리의 직무담당능력과 소양을 알아보는 척도이며 나아가 한 나라의 교육제도와도 밀접한 관련이 있기 때문이다. 조선조의 과거 과목은 시대에 따라 변화가 있었지만, 『經國大典』의 규정을 보면, 생원과의 경우 오경의(五經義)와 사서의(四書疑) 2편, 진사과의 경우 부(賦) 1편, 고시(古詩)·명(銘)·잡(箴) 중 1편, 문과 전시(殿試)의 경우 대책(對策)·표(表)·전(箋)·잡(箴)·송(訟)·제(制)·소(訴) 중 1편으로 되어 있었다. 다산은 주례(周禮)를 시험과목에 넣어야 한다고 제의하였다. 주례는 주공(周公)이 그것을 기초로 하여 태평(太平)을 이루한 책인데, 이것이 과장(科場)에서 쓰이지 않으므

12) 국가의 경사가 있을 때 실시하는 시험.

13) 국왕이 봄, 가을 두 차례에 걸쳐 행하여지는 성균관의 문묘석 존례에 참석한 뒤 실시하는 특별시험으로 단 한번의 시험으로 합격이 결정되는 경우가 많았다.

14) 국왕 즉위 이외의 국가경사가 있을 때 실시하는 시험으로 실제로 양반들이 독점하다시피 하는 시험이었다. 시험이 가까워져야 발표되는 시험기일을 일반인들이 쉽게 알 수도 없거니와 안다고 해도 여러 가지 제약 때문에 합격을 하는데 불리한 점이 많았다.

로 버린 책이 되었다고 하였다. 주례를 읽지 않으면 선왕이 이룩한 치적의 규모와 절목을 증험할 수 없게 된다고 하였다. (장동희, 2003)

그리고 다산은 조선의 국사(國史)를 시험 과목에 넣어야 한다고 주장하였다. 이것은 선례가 없는 것으로 그의 독창적인 아이디어라고 할 수 있다. 여기서 말하는 국사란 김부식의 ‘삼국사기(三國史記)’, 정인지의 ‘고려사(高麗史)’, 그리고 ‘동국통감(東國通鑑)<sup>15)</sup>, ‘국조보감(國朝寶鑑)<sup>16)</sup>이라고 스스로 지칭하였다. 이러한 제안으로 미루어 보면, 다산은 행정제도 개혁에 있어서 주례(周禮)를 이상적인 모형으로 생각하였지만, 조선의 역사와 문화적 기반위에서 주체적으로 발전방향을 모색하였던 것이라는 것을 분명하게 알 수 있다.

#### (7) 연령에 의한 임용 및 정년 제한

다산은 관리를 임용하는 과거시험에 있어서도 현재와 같은 시험응시의 연령을 제한하였을 뿐만 아니라 정년규정을 신설할 것을 주장하였다. 조선시대의 경우 일정한 연령에 의한 퇴직 규정이 없었기 때문에, 국사를 원활하게 이루기 위해서는 어느 정도의 나이제한은 필수라고 생각한 것이다. 그의 주장은 다음의 내용에서 알 수 있다.

50세가 되어서 그만둔 자는 치선(治選)으로 돌린다. 생각건대, 재주가 특이해서 조속한 자는 15-16세면 선발에 충수될 만하다. 그러나 소년등과를 옛사람은 불행이라 하였으니, 20세가 된 뒤에 과거를 볼 수 있게 함은 고쳐서는 안된다. 그러나 실의(失意)한 늙은 몸으로 옷깃을 끌며, 시정(試庭)에 들어와서 같은 젊은 사람들과 기능을 경쟁한다는 것은 수치심이 있는 자가 어찌 차마 할 바이겠는가? 그 마음가짐이 비루하기가 이와 같다면 국가에서 이 사람을 뽑아서 어디에 쓸 것인가? 50세에 그만두게 하는 것은 단연코 그만둘 수 없는데, 하물며 치선법이 이런 사람을 처우하기에 족함이라.(經世遺表Ⅲ, 春官修齊, p.1331)

당시 이러한 주장은 관료사회에 엄청난 이슈가 될 수 있었다. 그는 관직의 세습과

15) 조선 성종 때 서거정(徐居正) 등이 단군조선에서 고려 때까지의 역사사실을 모아 편찬한 책.

16) 조선시대 역대 왕의 업적 가운데 선정(善政)만을 모아 후세의 왕들에게 교훈이 되도록 편찬한 편년체 역사책.

세도정치가의 부패에 의한 관직 남발을 막기 위해 일정연령에 의한 퇴직이 어느 정도 관료사회의 개혁을 이룰 수 있다고 생각한 것이다.

## 2) 근무성적평정제도의 개혁

### (1) 고적제도(考績制度)

17-18세기는 당쟁의 격화와 노론이 일당전제를 실시한 결과 조선양반 관료체제를 붕괴시키는 결과를 가져왔고, 특히 19세기 이후에는 세도정치에 결과로 문벌정치가 강요되어 관료제는 그 의미를 상실하게 되었다. 따라서 과거제는 재물과 부정에 의존하게 되었고, 중앙정치의 문란에 따라 지방 수령의 부정은 극도에 달하게 되어 관료제는 결국 파멸의 길을 걷게 되었다. 관료제의 파멸로 인한 수취체제의 붕괴는 농민의 피폐와 농촌의 파멸을 초래하였다. 따라서 농민은 그들의 생활 기반을 유지할 수 없게 되어서 유민, 화전민이 되었거나 반란의 길을 선택하지 않을 수 없게 되었다. (변태섭, 1996)

다산은 요순의 다스림이 훌륭한 것은 고적제(考績制)를 잘 운영했기 때문이라고 하면서 당시의 문란한 제반행정운영에 대한 행정감찰을 강화할 필요에서 고적제의 개혁을 주장하였다. 원래 고적제는 周禮에서 연유한 것으로 조선왕조의 경우에는 태종원년(1401)부터 실시한 제도이다. 각 중앙관서의 경우는 당상관(堂上官) 또는 제조(提調)<sup>17)</sup>가, 지방은 관찰사가 매년 6월과 12월에 정기적으로 관하 관원들의 근무성적을 평가하고 이조와 병조에 보고하여 인사에 반영한 것이다. 평가에 있어서는 담당업무의 처리 능력에 중점을 두었으며, 그 목적은 관료들의 통제에 두고 있었다. 특히 이것은 그 충성심과 성격을 알기 어려운 지방관료의 경우에 더 강조되었다. 그는 고적제가 국가의 안전과 직결된다고 하면서, 고적제의 중요성과 그 개혁의 필요성을 강조하고 있는 것이다. 즉 국가의 안전은 인심의 향방에 달렸고, 인심의 향방은 백성의 기쁨과 슬픔에 달려 있으며, 이는 수령이 현명한가 현명하지 않은가에 달려 있다고 했다. 또한 수령이 현명한가 현명하지 않는가는 監司의 고적에 달렸으니, 감사가 고과하는 법은 바로 천명과 인심이 지향하는 기틀이며, 국가의 안부가 결판되는 바탕이라고 서술하였다.(經世遺表 I, 天官修齊,p.364-365)

---

17) 조선시대에 잡무와 기술계통 기관에 겸직으로 임명되었던 고위 관직.

다산은 고적에 대한 논의를 3단계로 발전하면서 완성하였다. 그는 최초로 고적론에서 6綱 4目を 제시하였다. 그 후에 그것을 발전시켜 ‘經世遺表-考績之法’에서 9강 6목으로 체계화 하였다. 마지막으로 더욱 발전시켜, 牧民心書에서 12강 6목으로 발전시켰다. 여기서 ‘考績議’는 서론에 해당하며, ‘經世遺表-考績之法’은 총론에 해당하고, ‘牧民心書’는 세부적인 실천강령론이라 할 수 있을 것이다. (장동희: 2003)

조선조에서는 1년에 두 번씩 관리들이 고적하였다. 다산은 이는 주례에 어긋난 것이므로 연말에 한차례 고적하는 것이 타당하다고 주장하였다. 이와 같이 1년에 한번 고적해야 하는 것은 관리들에게는 임무를 수행할 수 있는 충분한 기간이 주어져야 하고, 상사들도 고적에 필요한 충분한 자료를 수집할 수 있는 시간을 가질 수 있어야 하기 때문이다. 그리고 그는 수령은 꼭 책자하나를 준비하여 향리와 군교를 비롯하여 하인에 이르기까지 잘한 것과 잘못된 것을 하나하나 기록해 두었다가, 년 말에 평가를 하여야 한다고 하였다. 다산은 평가에 있어서는 그 성적을 등급으로 나누어 위로 3등까지는 신년도 사무 분담을 할 때 요직을 맡기고, 4등으로부터 6등급까지는 賞을 주는데 차이를 두며, 7등부터 9등까지는 1년 동안 停職을 시키는 방법이 제일로 좋다고 하였다. 이와 같이 한다면 관리들의 나태함과 부정을 막는데 큰 힘이 되고 관리들의 사기를 진작시킬 수 있다.

다산은 고적의 등급을 9개로 분류하고 등급별 인원의 배분 數에 대해서도 도표로 작성하여 예시하였으며, 그 내용도 대단히 복잡하다. 다산의 考功表는 오늘날 행정학과 비교해보면, 일종의 도표식 평정법에 강제 배분법을 적용한 것과 같은 내용이라고 할 수 있을 것이다. 이는 오늘날의 평정방법과 비교해서도 전혀 손색이 없는 치밀한 것이다.

<경관 고공표>

京官考功表	上			中			下		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
吏曹元士	1	1	1	3	36	3	1	1	1

출처: 經世遺表 1, 天官修齊, p.365

## (2) 문서관리의 중요성 강조

현대 행정에 있어 문서의 작성 및 관리는 가장 기본적이고도 중요한 사항이다. 이러한 문서관리는 근대 이후 수작업을 통한 관리를 하였으나, 현재 모든 행정은 컴퓨터를 이용해서 작성·관리되고 있다. 따라서 조선시대에서도 인사 및 행정에 관한 기록은 아주 중요한 요소로써 다산은 문서관리의 중요성을 다음과 같이 말하고 있다.

공적으로 보내는 문첩(文牒)<sup>18)</sup>은 꼼꼼히 생각해서 자신이 써야 할 것이요, 이속의 손에 맡겨 두는 것은 불가하다. 인명의 관한 문서는 지우고 고치는 것을 조심해야 하며, 도적의 옥사(獄事)에 관한 문서는 봉함(封緘)을 엄중히 해야 할 것이다. 무릇 위로 올리고 밑으로 내려 보내는 문첩들을 기로해서 책자를 만들어 뒤에 참고하도록 하며, 기한이 정해진 것은 따로 작은 책자를 만들어야 할 것이다.(牧民心書 1, 奉公六條, p.259-271)

이는 공무원이 업무를 수행할 때 문서관리를 신중하고, 정확하게 해야 할 뿐만 아니라, 개인의 자유를 구속하는 문서는 엄중하게 다루어야 한다고 말하고 있다. 현재 우리나라의 경우 과거 수작업으로 행해지던 문서작업이 전산화 되었으며, 전자인사관리시스템(PPSS, Personnel Policy Support System)의 도입으로 공무원 인사를 함에 있어 통합전산시스템을 이용하여 보다 효율적이고, 적재적소에 인재를 배치할 수 있는 기반을 마련해 두고 있다.

## (3) 근무기강확립 및 일선관료의 통제

### ① 근무기강확립

조선시대의 경우 관(官)이 민(民)위에 존재한다는 의식이 팽배해 있었다. 현대와 같이 국민주권 사상이 자리 잡지 못한 상황에서 정부의 관료는 상당한 권한과 존경의 대상이었다. 하지만 이러한 관(官) 우위사상은 백성들을 수탈의 대상으로 인식하게 했고, 따라서 이러한 폭정을 견디지 못한 백성들은 민란을 일으켜 관료들의 수탈에 대항하고자 하였다. 다산은 이러한 현실을 바라보며, 공직자의 근무기강이 확립되지 않을 경우 백성들의 피해함을 직접목격하고 공직자의 근무기강확립에 많은 노

---

18) 관청의 서류

력을 기울였다. 이러한 내용은 목민심서(牧民心書)에 잘 나타나 있다.

수신(修身)한 후에 제가하고 제가한 후에 치국하는 것은 천하에 공통된 원칙이다. 고을을 다스리려는 자는 먼저 자기 집을 잘 다스려야 할 것이다.

말을 많이 하지 말며, 갑자기 성내지도 말 것이다. 백성의 위 사람된 자는 그 한번 움직이고 한번 정지하며 한마디 말하고 한번 침묵하는 것을 아랫사람이 모두 살피어 의심 짙게 탐색하는 법이니, 방에서 문으로, 문에서 고을로, 고을로부터 사방으로 새어나가서 한 道에 다 퍼지게 된다.(牧民心書 I, 律己六條, p.144)

도적이 생겨나는 것은 그 이유로 세 가지가 있으니, 위에서 위의를 바르게 가지지 아니하고, 중간에서 명령을 받들지 아니하고, 아래에서 법을 두려워하지 않아서 아무리 도적을 없애려고 해도 되지 않는다. 위의를 바르게 가지지 않는다는 것은 사신이나 수령들이 탐욕과 불법을 자행한다는 말이다.(목민심서 V, 形典六條, p.121)

다산은 공직자는 먼저 자신의 마음과 몸가짐을 제대로 한 다음, 가정을 잘 다스려야 한다는 의미로 공무원들의 청렴결백을 강조하였다. 또한 공직자는 말 한마디가 백성들에게 엄청난 영향을 줄 수 있으며, 항상 백성들이 일거수일투족을 지켜보고 있으며, 모든 말과 행동은 만 천하에 공개된다는 것을 명심해야 한다는 것이다. 오늘날의害에는 자연재해보다는 人災가 더 큰 문제가 되고 있다. 고위 공직자들의 부정과 비리는 국가 전체에 해가 되고 하위직 공무원들도 국민에게 직접적인 해를 끼치는 바가 많으면, 국민들도 바르게 살고자 하는 사람이 적게 될 것이다. 따라서 공무원들은 지위 고하를 막론하고 국민들에게 해가 되지 않는 행위규범을 실천하는 자질과 소양을 가져야 할 것이며, 정부는 국민들에게 해를 끼치려는 의도자체가 예방되도록 하는 장치를 마련해야 할 것이다.(백철현, 1999: 93)

## ② 일선관료 통제방안- 장서원(掌胥院)의 설치

현대 행정에 있어서 고객인 국민에게 가장 직접적인 영향을 미치는 것은 지방 공무원 내지 직접 고객과 접하고 있는 일선 공무원이라고 할 수 있다. 조선시대에 있어서 이러한 역할을 담당하는 것은 서리(胥吏)였다. 서리는 아전(衙前)이라고도 불렀는데, 이에는 경아전(錄事, 胥吏)<sup>19)</sup>과 외아전(鄉吏)<sup>20)</sup>이 있었다. 그런데 경아전은 품계를

19) 조선시대 중앙 각사(各司)에 소속된 하급관리로서, 일반적으로 2,600일을 근무해야 승진할 수 있

받았으나, 외아전인 향리들은 녹봉(祿俸)이 법제적으로 규정되어 있지 않아 지방 자체의 경비 중에서 지급하도록 하는 관행에 맡겨져 있었다. 향리에 대한 이와 같은 대우는 그들로 하여금 법을 어겨서 사리사욕(私利私慾)을 도모케 하는 결과가 되어 여러 가지 폐단을 자아내는 원인이 되었다.(한우근,1977) 서리들의 폐단에 대해서는 울곡(栗谷)도 심각하게 지적하였으며, 조식(曹植)도 일찍이 우리나라는 서리 때문에 망할 것이라고 했다.

조종조(祖宗朝)에서 민생을 위해 깊이 염려한 것이 이와 같건만 지금은 이를 제쳐두고 시행하지 않으니 또한 어찌하겠는가? 내가 오래도록 민간에 있으면서 향리들의 하는 일을 익히 보았다. 그 나라를 병들게 하고 백성을 해롭게 하는 것이 이루 형언할 수 없다. 그리하여 향리론(鄉吏論) 열편을 지어서 그 폐단을 갖추어 말했거니와 진실로 이때라도 교정하지 않으면 앞으로 닥쳐올 화난(禍難)은 반드시 말하기도 어렵게 될 것이다. 나라가 다 망하고 백성이 다 죽은 다음이라야 그만둘 것이니, 내가 감히 실정에 지나친 말을 하는 것이 아니다. 그러므로 별도로 한 관청을 세워서 전적으로 열두성(省) 향리를 관장하도록 함이 마땅하다는 것이다. 그 정원을 정하고, 조례를 반포하며, 그 한계를 엄하게 해서, 한 가지라도 위반하는 것이 있으면 곧 본원(本院)에서 거론하여 따지게 한다. 이렇게 한다면 거의 그 처음 말하는 불꽃을 없애고, 그 흘러가는 물살을 돌이킬 방법이 있을 것이다.(經世遺表 I, 秋官形曹, p.200-201)

이러한 다산의 주장을 통해 당시의 지방행정이 문란하게 된 근본원인이 서리의 부패에 있다고 진단하고, 이에 대한 대책으로 장서원(掌書院)의 신설을 주장하였다. 그가 이러한 문제의식을 더 강하게 가질 수 있었던 것은 18년간의 유배생활 속에서 몸소 보고들은 경험이 밑바탕이 이루고 있다고 할 수 있을 것이다.(박승용,1997: 201) 경국대전(經國大典)에서는 원악향리에 대해 지위를 이용하여 악행을 저지르는 향리들의 유형과 그에 대한 사헌부(司憲府)의 처벌까지 규정되어 있다. 조선초기에는 민생에 대한 염려가 깊어 이와 같이 법을 제정해 놓았으나, 다산이 생활하던 조선후기에는 사회 전반적인 부패 등으로 인해 이 법이 잘 시행되지 않았다. 따라서 악덕한 향리들이 나라를 병들게 하고, 백성을 해롭게 하는 것이 이루 형언할 수 없어서, 나라

있고, 승진되는 자리도 종7품이나 종8품등과 같은 하위직에 한정되어 있었다.

20) 조선시대 지방관사와 군영에서 서기·사역·잡무 등에 종사하던 하급관리.

가 다 망하고 백성이 다 죽은 다음에야 그치게 될 것이라고 하였다. 이러한 현황에 대한 대책으로서 향리들을 통제 감독할 수 있는 장서원의 설치를 주장하였다. 또한 경저리(京邸吏)<sup>21)</sup>·영저리(營邸吏)<sup>22)</sup> 등의 폐단이 향리에 못지않으므로, 장서원 주관 하에 법제를 마련하여 통제, 감독하도록 할 것을 주장하였다. 이러한 논의는 한편으로는 아무리 훌륭한 정책이라도 정책의 실질적인 집행자인 하급공무원들을 제대로 감독 통제하지 못한다면 그 실효성을 거둘 수 없을 뿐만 아니라, 백성을 최고의 고객으로 생각하고, 서민들의 고충을 해결해 주기 위한 다산의 애정과 관심의 표현이라고도 할 수 있을 것이다.

#### IV 결론: 茶山 인사행정개혁론의 현대적 의의

지금까지 다산의 인사행정개혁론에 관해 경세유표(經世遺表)와 목민심서(牧民心書)를 중심으로 살펴보았다. 그가 경세유표와 목민심서를 저술한 당시는 격동기적 시대로서 다산은 당시의 사회적 병폐와 백성들의 고충을 해결하고, 나아가 자신이 생각한 이상 국가를 만들기 위해 많은 개혁사상을 전개하였다. 이러한 개혁사상은 당시 다산이 지니고 있던 신분적 한계, 다시 말해 경기남인으로서 노론세력이 장악하고 있던 지배층에 대한 반발과 백성들이 보다 살기 좋은 나라를 만들기 위한 이상이 한데 어우러져 나타난 것이라고도 할 수 있다. 이러한 다산의 개혁론은 현대인사행정에 있어서도 많은 시사점을 던져주고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 다산의 인사행정 개혁론은 현대행정이 나아가야 할 방향에 대한 기반을 제공하고 있는 것이다.

우선, 조직의 축소 및 정원관리를 통해 조직구조의 혁신을 도모하고자 하였다. 그는 당시 매관매직(賣官賣職)과 늘어나는 관원(官員)들의 수를 줄이기 위해 6조의 소속기관들을 대폭 축소할 것을 주장하였다. 또한 여러 계층으로 나누어져 있는 계급을 대폭 축소하여, 행정의 비효율성을 최소화함으로써, 국가재정을 확보하고, 나아가 부정부패를 척결하고자 한 것이다. 이러한 그의 개혁은 현재 한국 정부의 모습과

21) 조선시대 중앙과 지방관청의 연락사무를 담당하기 위해 지방 수령이 서울에 파견한 아전 또는 향리.

22) 조선시대 감영(監營)에서 각 군현의 연락업무를 맡았던 향리.

비슷하다고 할 수 있다. 국민의 정부 이후 정부기구의 축소를 통한 행정의 효율성 향상은 다산의 이러한 사상과 일맥상통한다고 할 수 있다.

둘째, 과거제도의 개혁을 통한 유능한 인재의 등용은 공무원 임용시험의 다양화와 연계될 수 있다. 현재 정부에서는 고시제도의 개편과 더불어 6급 인턴제도의 시행, 지역인재할당제, 개방형 임용제도, 고위공무원단의 도입등과 같이 유능한 인재 도입을 위해 새로운 제도들을 도입하고 있다. 다산이 주장한 과거제의 개혁이 모두 현재의 개혁방안과 일맥상통하는 것은 아니지만 다산이 추구하고자한 개혁의 방향은 현대 개혁의 방향을 설정해 주는 역할을 하고 있다.

셋째, 고적(考績)제도의 개혁을 통한 관원의 근무성적평정의 개혁은 매우 과학적이고도, 엄정한 평가를 할 수 있는 평정기법이다. 현재 우리나라 공무원 인사에 있어 가장 큰 걸림돌이자, 해결해야 할 과제가 바로 ‘공무원들의 성과를 어떻게 측정하고 평가할 것인가’이다. 많은 학자들과 부처의 공무원들이 보다 공정하고, 정확한 성과평가를 하기위해 많은 노력을 하고, 성과평가지표의 개발 및 여러 법적·제도적 장치를 마련하기 위해 노력하고 있다.

넷째, 다산은 목민심서(牧民心書)를 저술하면서 목민관으로서의 역할과 향리들의 관리와 감독을 중요한 덕목으로 생각하였다. 이러한 그의 주장은 이 시대 공무원들의 청렴사상의 강조에 많은 영향을 주고 있다. 다산이 살던 조선후기는 향리들과 같은 일선관료들의 부정부패가 만연한 상황에서 일선관료를 통제하기위한 특별 기구를 설치하도록 주장한 것은 오늘날 감찰기능의 중요성 및 강화와 연관성을 가지고 있다.

경세유표와 목민심서의 일부를 통하여 다산의 개혁사상을 완전히 이해하기는 쉽지 않다. 더군다나 다산이 활동하던 조선 후기와 21세기의 사회문화적 양상은 매우 다르다. 결국 다산의 개혁론을 통하여 오늘의 문제를 해결하는 단서를 찾는 것이 본질적으로 쉽지 않은 작업이다. 그러나 보편적 행정문제는 시대를 초월하여 공유될 수 있다는 점에서 추가적 연구가 뒤따를 것이다.

■ 참고문헌

- 곽효문. 1997. “정약용의 인사개혁론 소고.” 《한국행정사학지》 5: 219-241
- 김기승. 2005. “다산 정약용의 부국강병형 국가개혁 사상: 경세유표를 중심으로.” 《한국사학보》 19: 61-93
- 김춘식. 2000. “조선시대와 현대의 인사적체 해소방안 비교.” 《한국행정사학지》 9: 185-202
- 문정식. 2001. “조선시대 인사행정제도에 관한 연구.” 《한국행정사학지》 10: 141-163.
- 박승용. 1997. “다산의 행정개혁론 연구.” 《사회과학연구》 1: 193-212
- 백철현. 1999. “목민심서에 나타난 다산의 행정개혁론.” 《한국행정사학지》 7: 91-120
- 변태섭. 1996. 《한국사 통론》 서울: 삼영사.
- 오문환. 2002. “다산 정약용의 근대성 비판: 인간관 분석을 중심으로.” 《한국정치사상학회》 7: 7-31
- 윤재풍. 1997. “다산의 경제학적 행정론의 특색과 현대행정학적 의미.” 《서울시립대학교 논문집》 31(1): 145-191
- 이동인. 2004. “이이와 정약용의 사회개혁사상.” 《동양사회사상》 10: 5-31.
- 이상엽. 2002. “조선후기 지방행정에 있어서 수령의 역할과 부패 유발구조.” 《한국지방자치학회보》 14(3): 151-172
- 장동희. 2003. “경세유표를 통해 본 다산의 인사행정 개혁론.” 《한국사회와 행정연구》 13(4): 1-15
- 장승희. 2002. “다산 정약용의 공직윤리 연구.” 《동양철학연구》 30: 77-103
- 정약용(다산연구회 역주). 1993. 《목민심서 I - VI》 서울: 창작과 비평
- 정약용(민족문화추진회 편, 이익성 옮김). 2002. 《경세유표 I - III》 서울: 한길사
- 팽 립. 1994. “경세유표에 나타난 정약용의 실학사상.” 《영남어문학》 26: 307-326
- 한영우. 1998. 《다시 찾은 우리역사》 서울: 경세원.