

다산의 관료제 기구 존폐론을 통한 조직관 분석*

정재동**

이 논문은 다산의 <경세유표>를 토대로 그가 주장한 당시의 공공관료제 기구의 문제점과 이에 따른 개편 주장을 살펴보는 것이다. 이러한 고전적 논의를 고찰하는 목적은 공직경험이 풍부했으며 유배생활을 통하여 객관적으로 공공관료제의 문제를 고찰할 수 있었던 다산의 논의를 살펴봄으로서 현대 정부조직 개편이 어떠한 방향으로 설정되어야 하는지에 대한 함의를 도출하기 위함이다. 분석결과 다산의 기구개편론이나 관직개혁론에서 중요한 것은 첫째, 관계론(官階論)이다. 이것은 18품계로 이루어진 당시의 관료제 조직을 9품으로 고칠 것을 제안함으로써 불필요한 공직의 남설을 방지하고 이를 통하여 국민의 혈세낭비를 방지할 것을 주장한 것이다. 둘째는 한관론(限官論)이다. 이것은 관료의 정원에 관한 제안이다. 당시에 문란한 관료의 수를 고쳐 6조의 총정원을 120인으로 하고 각조는 20인으로 할 것을 주장하는 것이다. 이는 관계론과 마찬가지로 관료의 정원이 왕의 자의에 따라서 증설되는 것을 방지함으로써 관료제의 효율성을 유지하기 위한 주장이다. 셋째는 관각(館閣)과 대간직(臺諫職)의 폐지이다. 관각(홍문관·예문관)과 대간직을 두어 소수의 사람에게 나라의 공식 문서업무와 언론을 맡김으로써 오히려 왕과 관료들간의 언론이 활발하지 못하므로 그것을 폐지하는 것이 좋다고 제안하였다. 이러한 조직개편안을 통해서 다산의 조직관이 효율성에 기반하고 있음을 알 수 있고 관료제 기구 내부에서 왕권과 관료권간의 합리적 권력배분에 초점이 있음과 동시에 기구개편을 통하여 백성들이 더 많은 국부의 혜택을 받을 수 있도록 하는데 있음을 알 수 있다.

본 논문은 체계적인 이론적 틀을 토대로 문헌을 고찰하고 이를 통하여 현실적 함의를 충분히 도출하지 못한 점이 한계로 남긴 하지만 오히려 비교연구에서 올 수 있는 여러 가지 문제점을 해소하기 위해 초기단계의 연구로서 문헌검토에만 주로 중점을 두었다. 향후 연구에서 좀 더 체계적으로 조직관을 분석하고 이의 현실적 함의를 도출하는데 초점을 두어야 할 것이다.

주제어: 다산관료제, 기구개편, 조직관

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

** 한국전산원 정보화평가팀 선임연구원(jjdkorea@nca.or.kr).

I. 서론

시대를 막론하고 해당 국가의 관료제 기구는 시대의 상황과 문제점을 동시에 반영하고 있다. 즉 관료제도와 운영방식은 한 사회의 지배이념에 상응하는 것이며 사회의 역사적 성격을 일정 부분 반영한다. 반면에 이에 대해 문제점을 제기하고 구조를 개편하고자 하는 관제개혁(官制改革)의 요청은 현재의 관료기구가 어떠한 병폐를 가지고 있는지를 보여주는 잣대가 된다. 이러한 측면에서 특정 시대에 논의된 개별적 인물의 개혁안은 진공상태에서 등장한다기 보다는 해당 시대의 현황과 문제점을 모두 담고 있음과 동시에 지향점 역시 살펴볼 수 있는 자료가 된다.

이 논문의 목적은 다산이 저술한 <경세유표>¹⁾를 중심으로 해서 당시 조선조의 관료제가 지니고 있었던 문제점과 이에 대한 다산의 비판을 고찰하고 그가 언급했던 기구개편론을 통하여 조직관을 이해하는데 있다.²⁾ 물론 다산이 장기간의 유배생활을 통해서 현실과 괴리된 측면이 일부 있기 때문에 제시된 개혁안의 현실적합성이 부족한 경우도 있는 것은 사실이다. 하지만 호조좌랑인 부친을 따라 상경하여 당시의 남인 학자들과 교류한 흔적이 있을 뿐만 아니라 진주목사를 역임하고 예문관 검열, 사간원 정언, 사헌부 지평, 홍문관 수찬 등 다양한 관직생활을 경험하였고 과학기술에 대한 지식을 토대로 정조 16년(1762년)에 수원성 축성에서 축성기기에 대한 기술문제를 담당했다는 점에서 추상적 측면과 실제적 측면의 지식을 모두 경험한 것을 감안한다면 개혁안의 비현실성만을 지적하기에는 무리가 있다.³⁾

이 논문이 <경세유표>라는 다산의 오랜 문헌을 통해서 조직관을 연구하고자 하는 이유는 다산의 기구개편론이 현재의 정부 조직관리 및 개혁의 흐름에 적지 않은

1) 경세유표의 원제는 <방례초본>이며 이른바 1표 2서로 대표되는 다산의 경제론 저작 가운데 첫 작품으로 1817년 강진에서 이루어진 것이다. 처음에는 48권으로 편집되었었는데 1934년 신조선사에서 <여유당전서>를 간행할 때에 15권으로 재편집되었다(강석화, 1989: 190). 그는 경세유표를 통해서 목민심서에서 언급하지 않은 사회의 기본적 구성원리와 국가체제의 근본적 개혁원칙을 논의하였다.

2) 이 논문은 체계적인 이론적 틀에 따라 다산을 해독하는데 초점을 두기 보다는 다산의 저술을 기초로 기구개편론의 패턴을 우선적으로 이해한 후 전반적인 조직관을 파악하는데 초점을 두고 있다.

3) 더욱이 경기압행어사를 통해서 외직에 보직된 경험까지 고려한다면 중앙행정에 대한 지식과 더불어 지방행정의 실제 경험적 지식도 다분히 갖추었다고 볼 수 있으므로 다산 개혁안의 한계만을 지적하는 것은 오랜 유배생활을 지나치게 강조하는데서 나오는 문제점으로 볼 수 있다.

시사점을 던져 줄 수 있기 때문이다.⁴⁾ 물론 조선조와 현재의 시대적 상황변수를 충분히 고려하지 않고 개혁가의 내용만을 분석하는 것이 오류의 가능성을 높일 수 있지만 그가 당시의 시대적 상황과 한계를 인식하고 있었음에도 불구하고 매우 근대적인 인식으로 조직관을 유지하고 있었다는 사실은 현재의 정부 개혁에도 적용될 수 있다는 가능성을 보여주는 것이다. 다산의 관료기구 존폐론을 이해하기 위하여 우선 조선조 관료제에 대해 풍부한 기술을 한 <경세유표>를 중심으로 고찰하고 이와 관련된 기존의 문헌을 살펴보았다. 특히 경세유표 중에서 관료의 급수조정과 왕권 중심의 기구에 대한 비판을 제시했던 부분에 대해서는 구체적인 분석을 시도하여 논의를 하였고 필요한 부분에 대해서는 <경세유표> 뿐만 아니라 <목민심서>, <원목> 등의 1차 자료와 이를 토대로 분석한 2차 자료들을 활용하였다.

II. 다산의 관료기구 존폐론

1. 기구 개편의 기본 원칙

조선조의 관료체제는 건국초기에는 관직의 기강이 유지되어 왔다고 할 수 있으나 이것이 점점 혼란스러워지기 시작하여 임진왜란을 겪는 후로는 급격한 부패의 타락상을 나타내게 되었다. 18세기말 19세기 초에 이르는 다산 시대에 오면서 삼정 문란, 당쟁의 격화, 과거제도의 부패 등으로 관직 기강의 해이는 극에 달했다. 다산은 이러한 혼란스러운 시기에 국정을 전반적으로 개혁할 의지로서 많은 개혁적 논의를 제시하였는데 그 중에 하나가 관료제 개혁 논의이다. 다산의 관료제 개혁이론의 주류를 이루는 저서는 <경세유표>인데 그는 이 저서의 서문에 해당하는 <방례초본 인

4) 혹자는 현대 행정학에서 다산을 고찰하는 특별한 의미가 무엇인지 의구심을 가질 수 있다. 하지만 이론적 및 현실적 가치가 무엇이든지 여러 학문분야에서 다산의 풍부한 저술을 통하여 현대적 의미를 도출하기 위한 연구들이 꾸준히 진행되고 있다. 1920년대부터 1999년까지 국내외 다산의 연구성과를 살펴보면 그간 국내에서 나온 다산 관련 박사학위 논문만도 43편에 이르며 그 접근시각은 정치, 문화, 교육, 건축 분야 등 다양하게 이루어지고 있다(안외순, 2001: 60). 이는 다산의 풍부한 자료와 이에 대한 용이한 자료접근성 때문이라기 보다는 그의 논의가 당시의 조선조 상황과는 달리 매우 근대적인 시각에 가까운 개혁론을 전개했음과 동시에 이러한 논의가 현재의 우리에게도 적지 않은 시사점을 던져주고 있기 때문이다.

(邦禮草本 引)>에서 먼저 개혁에 대한 반대세력에 관하여 깊은 우려를 표명하였다. 개혁에 관하여 반대 세력이 있는 것은 예나 지금이나 마찬가지인데 그는 효종도 공법(貢法)을 고쳐서 대동법으로 하였고 영조도 노비법과 군포법을 고쳤음을 예로 들면서 잘못된 법은 반드시 고쳐야 한다고 주장했다. 그는 개혁해야 할 당시의 상황에 대하여 자신의 입장을 아래와 같이 설명하고 있다.

무릇 국가를 창건한 초기에는 법을 능히 고치지 못하고 말속(末俗)을 그대로 따르는 것을 큰 도리로 삼으니 이것이 예나 지금이나 공통된 병통이다. 그래서 우리나라 법은 고려 법을 따른 것이 많았는데 세종 때에 와서 조금 줄이고 보탠 것이 있었다. 그 후 임진왜란 이래로 온갖 법도가 무너지고 모든 일이 어수선하였다. 군영을 여러 번 증설하여, 나라의 경비가 제대로 되지 않고 전제(田制)가 문란해져서 세금 거둬들이 편중하였다. 재물이 생산되는 근원은 힘껏 막고 재물이 소비되는 구멍은 마음대로 뚫었다. 이리하여 오직 관서를 혁파하고 인원 줄이는 것을 구급(救急)하는 방법으로 삼았다. 그러나 이익이 되는 것이 더디나 말만큼이라면 손해되는 것은 산더미 같았다. 관직이 정비되지 않아서 정사(正士)에게 녹(祿)이 없고 바람직하지 못한 풍속이 크게 일어나서 백성이 시달림을 받았다(경세유표 인, <전서 5>, p. 2).

개혁이 요구되는 상황에 대하여 다산은 그의 개혁안을 15가지로 정리하였고 이 원칙은 변경할 수 없다는 불가역론에 의하여 뒷받침되었다. 이 중에서 관료제 개혁과 관련된 내용만을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 관직을 120으로 한정하고 6조에서 각각 20관서를 거느리도록 하는 것.
2. 관계(官階)를 9품으로 정하고 정(正과) 종(從)이라는 구별은 없었는데 오직 1품과 2품에만 정과 종이 있도록 하는 것.
3. 고적(考績)하는 법을 엄하게 하고 고적하는 조목을 상세하게 하여 당우시대의 옛 법대로 회복하는 것.
4. 3관(館)과 삼천(三薦)⁵⁾하는 법을 혁파해서 신진과 귀천을 구별하지 말도록 하는 것.
5. 대과와 소과를 합쳐서 하나로 만들고 급제 36인을 뽑는데 3년 만에 대비하여 증광, 정시, 절제⁶⁾ 따위 법을 폐지해서 사람 뽑는데는 제한이 있도록 할 것.

5) 3관과 삼천하는 법: 3관은 홍문관, 교서관, 예문관인데 문과에 급제한 36인을 3관에 차례로 갈라 붙이는 것. 3천은 선전천(宣傳薦), 부장천(部將薦), 수문장천(守門將薦)인데 무과에 급제한 36인을 갈라 붙이는 것을 말한다.

6. 문과와 무과에 정원을 서로 같게 하고, 과거에 급제한 자들은 모두 관직에 보임되도록 할 것.
7. 전지 10결 머리에 1결을 취해서 공전(公田)으로 하고 농부에게 조력토록 하며 세를 별도로 거두지 않는 것(이상 경제유표 권, <전서>5, p. 2).

위의 논의에서 보듯이 다산의 15개의 개혁 내지 조직개편의 원칙은 불필요한 인원 및 기구확대의 반대와 효율성의 극대화를 추구하고 있다. 또한 위의 원칙이 일단 결정되고 추진되면 불가역론을 강력하게 주장함으로써 탄력적인 운영의 가능성을 허용하지 않았다. 물론 그가 주장한 거의 대부분의 논의의 기반이나 판단기준이 중국에서 비롯되었다는 점에서 일정부분 인식의 한계가 있으며 실증적이고 과학적인 접근이라고 보기는 힘들지만 당시의 시대적 상황을 감안한다면 위에서 언급된 개혁의 원칙이 얼마나 급박한 것이었는지를 쉽게 추론할 수 있다.

2. 관료 기구 정비론

1) 관료인원의 정비와 기구 확대론

(1) 관료인원의 정비

다산은 나라가 창건된 후 점차 정치권력과 관료제의 기강이 해이(解弛)해져서 모든 일이 부진하니 마땅히 법령을 개정하고 관직을 정리하여 나라를 빛나게 해야 한다고 하면서 행정기관 운영에 관한 기본 원칙으로서 관직을 120으로 한정하고 6조에 서 각각 20관서를 거느리게 하는 것은 불가역(不可易)이라 하여 국정을 처리하는 기관운영에 관한 기본원칙을 설명하고 있다. 이것은 본래 주례(周禮)의 육관제도에 근거한 것으로서 관직수가 총 360(각 조 60임)이다. 그런데 우리나라의 경우는 3분의 1로 그 규모를 축소한 것이다. 그에 의하면 다음과 같은 논의를 전개한다.

주례육관에 소속된 것은 각각 60이며, 漢나라 정현(鄭玄)의 註를 보면 ‘주례육관소속은 총360인으로서, 이는 천지, 사시, 일월성시의 도수를 본떠서 한 것으로 이야말로 천도

6) 증광, 정시, 절제: 증광은 나라에 경사가 있을 때에 기념으로 보이던 과거. 정시는 증광이나 별시 때에 대궐 뜰에서 시행하던 과거, 절제는 인일절(人日節), 칠석절, 중앙절(重陽節) 등 명절에 성균관 및 지방의 유생을 시취(試取)하던 일

(天道)가 구비된 것이다.' 주례는 천자(중국)의 예이고 우리나라는 중국보다는 규모가 적은 나라이니 그보다 수를 적게 해야 한다(경세유표, 천관이조, <전서> 5, p. 4).

그는 각 조에 귀속되는 기관의 수를 고정시킨 이유를 다음과 같이 밝혔다.

진실로 일에 일정한 수효가 없으면 어지럽게 되는 원인이 되기 때문이다. 세상의 변화는 일정함이 없고 임금의 욕심도 한정이 없는 것이다. 만약 입법 당초에 호리명텅하기만 하고 천작(天作)으로 된 쇠뭉텅이 같은 현상이 없다면 두어 대(代)를 넘지 않아서 보태고 줄이며, 없애고 일으키게 될 것이다. 따라서 기강이 문란하여 문제가 되니, 조금이라도 살피지 않으면 반드시 무너지게 될 것이다. 지금 6관에 소속된 기관을 120으로 한정했으나, 나라의 온갖 일을 이 숫자에서 반드시 가감할 수 없다는 것은 아니다. 그러나 이와 같이 한 다음이라야 법제가 가능한 것이다. 향제(鄉制)를 정하는 데도, "5족(族)이 주(州)가 되고 5주가 당(黨)이 되며…….(중략)…관직 제도만이 어지 그렇지 않겠는가? 법을 정한 다음이라도 만약 변통하지 않을 수 없는 것이 있으면 20이라는 숫자 안에서 혹은 양분하여 그 반분을 줄이거나 아니면 하나로 합치면서 한 가지는 그냥 두는 것이다(경세유표, 천관이조, <전서> 5, p. 4).

다산이 각 조(曹)의 기구정비를 거론한 가장 큰 이유는 관료인원수의 제한에 있었다고 볼 수 있으며 이는 당시의 관직의 남설이 상당히 심각했음을 반증하는 것이다. 경국대전에는 계층별 각 아문에 따라 관료의 인원수가 배치되어 있으나 당시에 있어서는 통치자(왕) 또는 통치집단(당시에 있어서는 집권세력으로서의 붕당)의 압력에 따라 임시로 인원수가 변경되었다고 보아지며 그것은 대개 감소보다는 증가하는 쪽이었다. 한 예로 그의 개혁안에 의하면 호조(戶曹)에 배치된 관원이 판서 1인, 참판 1인, 참의 1인, 정랑 2인, 좌랑 4인, 서리(胥吏) 20인 등으로 되어 있는데 당시의 서리가 60인으로 되어 있는 것을 20인으로 감축한 것을 다산은 다음과 같이 설명하고 있다.

호조의 사무가 비록 복잡하지만 서리의 정원이 이렇게 많을 필요는 없다고 생각한다. <주례>는 천자의 예이나, 대사도, 부사의 정수가 18인에 불과한데 하물며 작은 나라이겠는가? 이것은 대개 호조는 이룩이 풍족한 까닭으로 차차 증가되어 이에 이른 것이었다. 구전에는 38인인데 <속전>에 60인으로 되었으니 이것으로도 알 수 있다. 하물며 현재는 경전사·판적사 따위, 별도 아문을 차린 것이 많고, 그곳 서리는 모두 호조에서 갈라져 나간 것으로 이번에는 서리를 다만 20인만 배정하였다(경세유표, 지관호조, <전서 5>, p. 8).

그가 기구의 증설을 방지하고 관원의 수를 제한한 것은 예산의 절감을 통해서 국가재정에 건설을 기하고 백성의 부담을 적게 하며 행정기구의 효율적 운영을 높이기 위해서였다. 따라서 다산은 <경세유표>를 통해서 6조의 기구를 정비함과 동시에 각 조의 소속기관에서 진행해야 할 업무의 내용과 업무처리의 방향까지 제시하고 있다. 그는 6조에 소속된 120개 기관에 대한 필요한 사항을 구체적으로 기술하고 있다. 그 기술의 방법은 피상적인 것이 아니고 현실적 여건과 역사적 전통을 감안한 것이었다. 조선조의 관료체제는 관료의 상하 계급관계가 엄밀히 규정, 제한되고 있어 아주 엄격한 관료체제를 이룬 점에서 그 특징이 있다. 관료의 품급은 크게 9급으로 나뉘어진다. 각 품(品)에 정·종의 구별이 정1품에서 종9품에 이르는 18품급으로 되어 있다. 그 위에 각 품계에 있어서도 상하간의 구별을 두었다. 그래서 문무관료는 각기 36단계로 세분된 계서에 속하기 마련이다. 이와 같은 관료체제의 확립은 고려 말에서 내려오던 여러 가지 명목의 명예직이나 대우직을 정리하면서 이루어진 것이다. 이와 같은 현상은 국고의 낭비와 백성에 대한 착취가 횡행하는 원인이 되는 것이므로 다산은 종래의 복잡한 품계 분류방법을 대폭 수정하는데 중점을 두었다. 관계는 9품으로 한정하고 정·종의 구별은 없이 하되, 오직 1품과 2품에만 정·종이 있도록 함이 마땅하다고 보았다. 그러므로 3품 이상은 대부로 되며, 4품 이하는 정사로 한다. 즉 4품과 5품은 상사이고, 6품과 7품은 중사이며, 8품과 9품은 하사로 되는 것이다(경세유표, 천관이조, <전서> 5, p. 4). 다산의 직급분류는 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 다산의 관급 분류표

품계	정종	계서상의 명칭
1품	정	대부
	종	대부
2품	정	대부
	종	대부
3품		대부
4품		정사
5품		상사
6품		중사
7품		중사
8품		하사
9품		하사

자료: 경세유표, 천관이조, <전서> 5, p. 4.

다산은 위와 같은 직제와 정원을 제시하고 있고 조선초기에 520명의 문관이 있었다고 하지만, 조선조의 관인의 총수를 알기는 매우 어렵다고 본다. 더욱이 17~18세기 이후 당쟁의 격화와 노론의 일당전제는 조선양반관료체제를 붕괴시킨 결과가 되었고, 특히 세도정치의 결과로 문벌정치가 강요됨에 있어서의 관료제는 그 기강을 완전히 상실하게 되었다. 즉 왕실에 의한 정권장악은 필히 그 친족일문에 의하여 관료기구의 고관현직(高官顯職)이 독점되다시피 하여 정치의 기강은 문란해졌다. 이러한 문제점은 누구에게나 절감되었을 것임에도 불구하고 그 근본적인 시정책은 제대로 강구되지 않았다. 정약용은 이와 같이 파탄되어 가는 조선조의 관료체제를 재건하기 위하여 그 대책으로 정원론을 주장한 것이다(배병삼: 1996).

(2) 관료기구의 확대

다산의 관제개혁안은 관직이나 기구를 무조건 축소하는 것을 주장했다기 보다는 필요한 경우에는 기구의 수를 증가시키는 것이 필요함을 논의하였다. 당시의 관제 개혁은 주로 국가 경비의 절감을 위해 이루어졌으며 그 내용은 관서의 폐지 내지 축소, 인원의 감축 등을 위주로 하고 있었다.⁷⁾ 이러한 실정에 대해 다산은 관서를 혁파하고 관원을 줄이는 것은 이익은 적고 손해가 커 구급의 방법이 될 수 없으며 관제가 제대로 갖추어지지 않으면 결국은 백성에게 피해가 돌아가게 된다고 하여 반대하였다. 그는 필요한 관직은 적극적으로 설치해야 한다고 주장하였다. 국력이 빈약하므로 관직을 증설해서는 안 된다는 논리에 대해서는 오히려 국력이 빈약하기 때문에 부국강병에 관계된 관직을 설치할 필요가 있다는 논리로 반박하였다.⁸⁾ 결국 국민 편익이나 국부 증진과 관련된 기구는 증대시킬 필요가 있는 반면에 그러한 기능을 수행하지 못하고 세금을 낭비하는 형식적 기구는 과감하게 축소시킬 필요가 있음을 주장했다. 경세유표에서는 기존의 기구보다 39개의 아문(衙門)을 증설시키고 있다. 관료기구의 증가는 신설, 이미 혁파된 아문의 부활 또는 임시기구들을 정식 아문으로 승격시키는 등의 방식을 통해 이루어지고 있다. 한편 아문의 증가는 호조와 형조 및 공조에 집중되어 있다. 증설된 아문 39개는 형조에 13, 호조에 10, 공조에 9, 예조에 6, 병조에 2의 순으로 배당되어 있고 증설된 아문이 각 조에서 차지하는 비율은 형조

7) 정조 24년 4월에 시행된 기구개편 역시 경비부족이 가장 핵심적인 이유였다(강석화, 1989: 211).

8) 경세유표 권2, 동관공조 이용감(전서 5. p. 37).

65%, 호조 50%, 공조 45%, 예조 30%, 병조 10%이다(강석화, 1989: 212).

이 같은 관료기구의 증설과 배치에는 대체로 다음과 같은 세 가지 목적이 있다. 첫째, 다산은 관료 기구 자체를 사회개혁의 추진 수단으로 삼고자 하였다. 그는 궁극적인 사회개혁이 정전제 실시를 통해 완성된다고 보았다. 정전제가 이상에 접근하기 위하여 우선 양전사업을 통해 전국의 토지 면적을 구체적으로 확인할 것과 구일세법(九一稅法)의 실현을 위한 모전(模田)의 확보 및 공전(公田)의 설치를 제안하였다. 다산은 이 같은 사회개혁을 추진하기 위해 영조의 균역법 강행의 예를 들어 왕의 결단이 필요함을 역설하고 있지만 실제로는 직접 개혁을 추진하는 관료들의 역할을 더욱 중시하고 있다. 호조에 신설할 것을 주장한 경전사는 정전제 실시의 전제 조건이 되는 양전사업과 공전 설치를 담당하는 기관이다. 이 같은 중요한 기능을 수행하는 기관이지만 국왕직속 기구로서 관료행정체계와 별도로 설치되하기 보다는 호조에 귀속시킴으로써 관료제 내부의 운영논리에 따르도록 설계하였다. 이것은 결국 관료와 관료조직의 힘에 의해서 사회개혁이 가능하다는 다산의 조직관을 반영하는 것이다.

둘째, 다산은 관료기구가 통치질서의 확립을 위한 사회통제 기능을 가져야 한다고 보았다. 그 같은 기능을 행사하는 기구는 주로 형조에 설치된다. 장서원과 권계사는 그 대표적 기구라 할 수 있다. 장서원은 향리를 비롯한 이서층을 단속하는 기관인데 다산은 이서들을 행정체계의 말단에서 사익을 추구하는 집단으로 보았으며 통치질서의 확립을 위해 이서층을 통제하는 전담기구가 있어야 한다고 생각했다. 한편 권계사는 공실·전원·노비 등의 매매, 저당에 관계된 문권(文券)을 관장하는 기구이다. 다산은 종래 이러한 중요 재산의 거래가 사문서에 의해 이루어져 사기사건이 잦고 쟁송이 일어나는 일이 많다고 비판하면서 관에서 문서식을 규정하고 문권을 인쇄하여 비치한 후 거래가 있을 경우에 반드시 공용서식에 따른 규격화된 문서만을 이용하도록 해야 한다고 하였다. 이 같은 다산의 구상은 근대적인 관료제의 발상일 뿐만 아니라 관료기구의 행정력이 국민생활에 적극적으로 개입함과 동시에 공권력이 관여하는 영역을 넓혀 관료기구가 사회질서체계 확립을 위한 중심 기구의 기능을 할 수 있게 하려는 목적이 있었다.

셋째, 다산은 관료기구가 국부를 증진시킬 수 있는 기능을 갖추어야 한다고 보았다. 국부증진을 위해 다산은 먼저 과학기술을 개발하고 보급하는 기구들의 설치를

제안하였다. 그는 <경세유표> 서문에서 이용감을 개설하고 북학을 의논하고 부국강병을 꾀해야 한다고 주장하고 있으며 공조를 중심으로 수레와 선박, 도자기 등의 제작과 기술보급, 동전주조, 도로관리 등을 담당하는 기관에 비중을 둔 것으로 이를 뒷받침하였다. 특히 다산은 과학기술을 이용한 기기의 규격화를 강조하였는데 수레, 선박, 동전, 병기뿐만 아니라 건축 자재와 가옥까지 규격화시킬 것을 제안하였다. 과학기술의 개발보급과 아울러 다산은 국가의 수입원을 증가시킬 것을 주장하였다. 다산은 자원을 철저히 개발하여 세원을 증가시킬 필요성이 있음을 다음과 같이 강조하였다.

지금은 산림과 천택(川澤)을 버려두고 수입하지 않으면서 오직 농사하는 백성만 벗기고 축친다. 이리하여 공사간(公私間)의 쓰임이 모자라고 상하가 아울러 곤란을 받는데, 오직 탐관오리와 토호들이 이를 독차지하니, 나라의 무법함이 이에까지 이르렀는가? (경세유표, 권2, 동관공조, 전권 5, p. 36)

즉, 원칙적으로 공적인 영역에 속하는 천연자원을 국가의 수입원으로 이용하지 못하여 그 자원이 사익을 추구하는 탐관오리나 토호간민(土豪奸民)들에게 독점되었다는 것이다. 그 결과 농민에게만 부세가 편중되어 공용은 공용대로 부족하고 민생도 더욱 고통을 받게 되었으므로 이를 해소하기 위해서는 반드시 관에서 자원을 관리하고 개발을 담당해야 한다는 주장이다. 천연자원의 개발을 위해 다산은 호조의 속과였던 은색(銀色)을 사광서(司礦署)로 승격시켜 자원을 관에서 직접 관장하고 금, 은 등에 대한 차별을 엄금해야 한다고 하였다. 또 산림행정을 관장하는 기구와 임목 및 각 지방 특산 산림자원을 관리하는 기구를 신설하여 산림에서 나오는 생산물을 관리하고 여기에 세를 부과하여 국가수입을 증대시켜야 함을 역설했다. 세원을 증가시키기 위해 다산은 호민(豪民)들이 전국 대천의 어류를 사점하는 것을 금지하고 국가가 관장하며 이에 대해서 체계적인 징세를 해야 한다고 하였다. 결국 다산은 외척이나 토호 등 사적 집단이 국가의 정치권력이나 경제력을 장악하여 사회 모순이 심화되어 가고 있던 현실을 극복하기 위해 관료기구가 중심이 되어 공권력을 확보하고 사회의 현실에 적극적으로 개입하여 사회개혁을 추진하려 하였다(강석화, 1989: 216).

2) 기관의 신설론

다산이 신설을 주장한 이용감(利用監), 산학서(算學署) 등의 기관들을 보면 모두 과학의 발전, 국가재원의 확보, 이용후생의 장려, 관기(官紀)의 단속을 통한 백성의 안정된 생활의 보장 등이 그 목적이었고, 그가 폐지를 주장한 사헌부, 사간원, 예문관, 규장각 등의 기관들은 국가발전에는 아무런 이익이 없고 오히려 예산을 낭비하고 발전을 저해하는 역할을 하고 있는 기관들이었다. 앞서 언급했듯이 다산에 있어서 조직개혁의 기준은 부국강병과 이용후생이었다. 국력의 소모를 방지하고 국력을 신장시키기 위한 것이 그의 개혁관의 기초였으며 국가개혁에 관한 기본 저서인 경세유표의 서문에서도 부국강병을 강조하고 있다.

(1) 이용감(利用監)

다산은 15개조의 불가역론을 주장하였는데 그 마지막 조에서 이용감을 신설해서 부국강병책을 도모해야 한다고 주장했다.

기술이 있는 자를 대접하면 과학기술이 발달하게 되는 이치를 말하여 진실로 기예가 정밀한 자에게 그 봉록을 증가하면, 사방에서 인재가 모여 올 것이다. 농기가 편리하면 힘을 적게 들여도 곡식은 많고 직기가 편리하면 힘을 적게 들여도, 먼 지방 문화가 정제되지 않으며, 인중·기중(起重)하는 법이 편리하면 힘을 적게 들여도 견고해질 것이다. 이것이 소위 온갖 기술자들을 모이도록 하고 또한 재용(財用)은 넉넉하게 된다는 것이다(경세유표, 동관공조, <전서> 5, p. 36).

이러한 기술발달의 필요성을 강조한 그는 이용감을 신설하는 것이 바람직하다고 보았는데 그의 조직관은 중상정책적 색채가 짙다는 것을 알 수 있다. 이용감의 구성은 수리에 밝고 기술에 능한 자를 선발하는데 특히 연구원 4명을 두는데 그 중 2명은 중국말에 능한 자로 사택원(司譯院)에서 선발하고 2명은 수리에 정통한 자로서 관상감(觀象監)에서 선발한다는 것이다. 그래서 이들을 해마다 북경에 들여보내어 기술을 습득하게 하고, 혹은 돈으로 그 기구를 매입해 온다는 것이다(정윤재, 1999).

구입해 올 대상이 되는 과학기구 내지 기술은 벽돌 굽기, 수레만들기부터 시작하여 기중기, 톱, 방아, 각종 농기구, 직기, 병기, 화기 등 국가변영 내지 일반백성의 생활에서 필

요한 모든 기기(器機) 내지 기술을 총망라하고 있다. 이런 풍속을 수집해와서 이용감에 제출하면 감(監)에서는 숨겨 있는 공장을 모아 그 법을 시험 삼아 제조한다. 그리하여 성과가 있는 자는 제조와 공조 판서가 만든 것을 고찰하고 으뜸으로 된 자는 혹 감목관이나 찰방을 제수하고 혹은 현령이나 군수를 제수한다. 그리고 큰 공이 있는 자는 승격해서 남·북한 부사로 삼으며 혹은 그 자손을 녹용한다. 이와 같이 하면 10년을 넘지 않아서 반드시 성과가 있을 것이며, 나라가 부유해지고 군사도 강해져서 다시는 천하의 비웃을 당하지 않을 것이다(경세유표, 동관공조, <전서> 5, p. 36).

결국 다산은 과학기술의 후진은 국력의 후진을 말하는 것이고 국력의 후진은 외세에 의한침탈을 당할 수밖에 없다는 사실을 상기시키고 있다. 당시 북학과를 중심으로 해서 이용후생을 내세운 실학자들은 모두가 중국으로부터의 선진기술의 도입을 역설했고 그 점에서는 다산도 역시 마찬가지였다. 다산은 적어도 물리적인 면에서는 역사 속에서 진보와 발전의 과정을 볼 수 있는 것으로 생각하였다. 고대보다는 중세가, 중세보다는 근대가 더 물질적인 측면의 발전을 보여 주는 것이라고 생각했다. 이용감의 신설은 다산의 이용후생(利用厚生)의 기본적인 정신을 국가를 위하여 현실정치에 직결시키려는 것이다.

(2) 전도사(典堵司)·전궤사(典軌司)·전함사(典艦司)

전도사의 설치 목적은 왕실을 제외한 일반 주택건설에 있어서 가옥의 구조를 통제하기 위한 것이었다. 그의 경세유표 전도사의 기록을 보면 왕도를 구성하는데 있어서 가옥의 구조를 설명하고 있으나 전국적으로 시행할 것을 전제로 하고 있다고 봐야 한다. 그는 주택건축에 있어서 등급을 두어서 허가를 하되 갑·을·병 3등급의 집에는 대부(大夫)가 있고, 정·무·기 3등급의 집에는 적사(適士)가 살며, 경·신·la 3등급의 집에는 서민(庶民)이 있도록 한다. 주택건축을 할 때 9등급으로 구별하여 각 등급마다 가옥구조의 치수를 일정하게 해서 허가를 하게 되면, 나무를 자를 때부터 가옥등급에 따라 재단을 하게 되므로 목재의 낭비가 없고 매매 등의 거래를 하는데도 표준이 될 수 있고 또 과세를 하는데도 과세표준이 된다는 것이다. 그는 예를 들어 다음과 같이 말했다.

북경에서 집을 짓는 자는 무릇 창호를 낼 때에 먼저 문틀을 설치하고 저자에 가서 창을 사 오는데 곡 들어맞지 않는 것이 없으니, 이것이 왜 그런가? 그 가옥의 제도에 각자 치

수가 있어, 감히 어김이 없기 때문이다……(중략)……이것이 소위 도(道) 있는 나라라는 것인바, 전도(典堵)하는 관청을 설치하지 않을 수 없다고 했다(경세유표, 동관공조, <전서> 5, p. 39).

한편 전계사의 설치 목적은 운송수단의 원활을 기하기 위한 것이었는데, 수레의 제작과 사용에 관한 업무를 관장하는 기관이다. 다산은 수송수단에 관하여 대단한 비중을 두고 있는데 그는 나라가 가난해지는 이유가 수레가 없는 것이 그 이유 중의 하나라고 말한 정도로 수송수단을 중시했다.

일반생활 관계에서 수레를 사용하지 않음으로써 그 불편한 것은 말할 수가 없고 혹 군사를 일으키면 군량이 모자라기도 하는데 만약 임진난(1952년) 같은 때에는 굶주린 백성을 채찍질해서 군량을 나르고, 경중을 저다 나르면서 울부짖기도 하고 넘어지기도 해서 차마 볼 수가 없었으니, 수레를 쓰지 않을 수 없다고 했다(경세유표, 동관공조, <전서> 5, p. 39).

수레는 신분상의 등급에 따라 사용하는 수레를 제한하되 수레는 3등급 즉 세 종류로 제한을 해서 제작토록 하고 이것도 주택건축에서와 같이 사용자의 신분을 나타낼 뿐만 아니라 이용을 하는데 있어서 가령 바퀴가 고장이 났을 때 등급에 다른 바퀴를 구입하면 그대로 사용할 수 있게 한다는 것이다. 다산이 당시에 있어서 전 국민적으로 수레사용을 제안하고 있는데도 우리 민족은 개혁에 대하여 매우 느린 편이다. 도회지에 있어서도 지게로 짐을 운반해주고 돈을 버는 이른바 「지게꾼」이 없어진 것은 1970년대에 이르러서였고 대개 1960년대까지의 우리나라 농촌의 보편적인 수송수단으로 지게가 많은 비중을 차지하고 있었다.

한편 전함사는 함선을 관장하는 기관이다. 당시에 이와 유사한 조직이 있긴 했지만 이것을 전항사로 개칭을 하고 그 조직을 강화하는 주장을 하였다. 다산은 일반항선과 군함의 제작에 관하여 상세하게 기록을 하고 있는데 여기에서 특기할 것은 배의 제작을 9등급으로 나누어 각 등급별 배의 크기를 완전히 규격화하는데 이것에 위반하는 배는 몰수하고 파괴해 버리고 그 소유자는 형으로 다스려야 한다는 것이다. 이러한 엄격한 규격화의 원칙에 대해 다산은 다음과 같이 언급했다.

규격화의 이점으로 첫째 나무를 재단할 때부터 등급에 따라 재단을 하게 됨으로 목재

와 인력을 절약할 수 있고 둘째, 폐선도 그 부족을 등급에 따라 사용할 수 있고 셋째 상인들이 화물을 맡길 때에 알맞은 배를 선택하기 쉽고 넷째 과세의 표준으로 삼을 수 있다는 것이다(경세유표, 동관공조, <전서> 5, p. 40).

주택이나 수레, 배 등의 제작을 일정한 기준으로 한다는 논의를 한 것은 합리적·합법적 관료제의 전형적 특징으로도 매우 중요한 의미를 지닌다. 규격화, 표준화, 규모화 등의 특징을 통해서 조직의 효율적 운영 제도화하기 위한 주장이라고 할 수 있다.

(3) 임형사(林衡寺)·택우사(澤虞寺) 시

택우사는 나라 안의 큰 못을 관장하는 기구인데 못을 관장하는 권한은 삼공(三公)에게 예속되었던 것인데 이것을 독립기관으로 만든 것이다. 택우사에는 나라 안의 법적으로 결정된 큰 못에서의 수산물의 채취와 호리수역주민(豪利水域住民)들에게 세금을 과세해서 국고를 늘리자는 것이다. 임형사는 신설기구인데 당시에는 산형사(山衡寺)에서 소나무 벌채에만 허가제로 해서 세금을 징수했으나 임형사를 신설해서 여기서는 송림(松林)뿐만 아니라 기타 목재의 벌채에도 세금을 부과하고 수렵에도 통제를 하여 과세를 해서 국고에 보탬이 되도록 한다는 것이다(경세유표, 동관공조, <전서>5, p. 40). 다산이 이런 개혁안을 마련한 것은 백성에게 세금을 부과해서 세수를 늘리자는데 그 목적이 있는 것이 아니고 오리(汚吏)와 토호(土豪)들이 그 이익을 독차지해서 백성을 괴롭히는 것을 중단시키고 이익을 얻은 자의 대하여 세금을 골고루 하고 국고를 충실히 하자는데 그 근본 목적이 있었다(이상익, 1996).

(4) 장서원(掌胥院)

장서원이란 국가의 서리(胥吏)를 감시 감독하는 기관이다. 조선조의 역사는 왕권을 정점으로 하는 관료세력이 백성을 상대로 하는 수탈이라는 것이 일상화된 역사였다고 할 수 있는데 그것도 왕조의 후기에 이를수록 그 정도가 극심해졌다. 그리하여 다산은 그의 개혁안에 장서원을 설치하면서 자신이 향리론에서 폐단을 경고한 바가 있지만 서리들의 폐단을 시정하지 않으면 나라가 망할 형편에 이르렀으므로 특별히 이들을 감시 감독할 장서원을 설치해서 법규를 엄히 하고 감독을 철저히 한

다면 대강이라도 질서를 잡을 수 있을 것이라 했다.

다산은 목민심서 호조에서 아전이 농간을 부리는 작태를 번질, 입본, 가집, 암류, 반백, 분석, 집신, 탄정, 세전, 요합, 사혼, 채록⁹⁾ 등으로 나열하면서 이러한 것은 모두 서리들의 붓끝에서 놀아나고 주판을 굴리는 대로 돌아간다고 했다. 여기에서 열거한 관리들의 농간인 12가지 조목은 해마다 되풀이 되는 관례로서 한 톨의 곡식이라도 백성에게 나눠 준 것이 없다는 것이다. 다산은 자신이 유배지에서 거처하면서 10여년을 창고로 가는 길을 내려다보았는데 백성이 곡식섬을 받아지고 가는 것을 보지 못했다고 말하고 있다.

장서원을 운영하는 방식에 대해서 다산은 다음과 같이 언급하고 있다. 첫째, 전지(田地)와 인구의 수를 감안하여 정원을 책정하되 큰 읍이라도 30명을 초과하지 않을 것, 둘째, 향리는 세습을 피하고 다섯 세대에 이르면 다음에야 가능하게 할 것, 셋째, 향리는 친형제끼리는 함께 할 수 없고 8촌 이내에는 3인을 초과할 수 없게 할 것, 넷째, 돈과 곡식을 출납하는 권한이 있는 사무는 이웃 고을 아전이 전지근무하게 할 것, 다섯째, 이방의 임무는 매년 변경하여 12년이 지난 다음에 재임토록 할 것 등이다(경세유표, 추관형조, 전서5, p. 32). 다산은 지방행정의 쇄신을 위한 방안으로 지방의 목민관에게는 개인적인 덕성에 호소하여 경제적으로 절약과 청렴을 요구하고 서리단속에 있어서는 법에 의하여 엄하게 다뤄야 함을 주장하였다.

9) 번질이란 겨울철이 되어 환곡을 수납할 대에 아직 수납을 끝내지 못한 것을 아전이 포탈하는 것이다. 입본이란 아전이 장차 입본하려고 할 때에는 먼저 그 수령을 피되, 창문 앞에 엎드려 달콤한 말로 비밀스럽게 아뢰면 수령이 이에 귀를 기울여 묘책이라고 생각하여 드디어 이 아전을 충직한 것으로 믿게 되어 함께 부패에 동참하는 것이다. 가집이란 아전이 수령을 피어서 가집하게 한 것을 일컬어 관가라 하고 아전이 수령을 속여서 밑에서 가집한 것을 일컬어 이가라 한다. 즉 환곡을 제한 외로 더 내어 주는 것을 가리킨다. 암류란 나눠주어야 할 양곡을 나눠주지 않고 수령과 아전이 짜고 이것을 이용하는 것을 말한다. 반백이란 반섬의 곡식을 아전이 이유 없이 훔치고 반섬의 곡식을 백성이 이유 없이 바치는 것을 말한다. 분석이란 겨를 섞어 1석을 2석으로 만드는 것이다. 집신이란 환곡을 나눠줄 때 절반은 아전이 삼키고 절반은 곡식을 창고로 둔 채로 있다가 환상(還上)할 시기가 되면 백성이 이유 없이 아전이 삼킨 절반을 부담하는 것이다. 탄정이란 흉년에 환곡이 감면될 경우 아전이 사사로이 이를 취하는 것이다. 세전이란 환곡을 바꾸어 세미(稅米)로 삼거나 세미로 바꾸어 환곡으로 삼는 것이다. 요합이란 용역을 충당하기 위해 바치는 벼는 민고(民庫)에 속하는데 이것과 관곡을 한데 섞어주어 노략하는 것이다. 사혼이라는 아전이 백성에게 다니면서 곡식을 구걸하는 것인데 사실 구걸이 아니라 수탈의 형태를 말한다. 채록이란 아전과 짜고 관곡을 빌려서 장사를 하여 그 차액을 착복하는 것을 말한다(다산연구회 역, 1993: 20~32).

3) 기구폐지론

(1) 예문관·규장각

예문각은 임금의 말씀과 명령을 초안하는 기관이다. 다산은 예문관의 업무는 홍문관에서 할 수 있기 때문에 이를 혁파해야 한다고 주장한다. 이와 관련하여 다산은 다음과 같이 언급했다.

“관직을 설치하고 직장을 분담시키는 것은 국가를 이롭게 하기 위함인데 문장의 재주를 위주로 하는 청직(淸職)¹⁰⁾은 모두 세상 도리를 해치고 나라 정사를 병들게 하기에 족하며 이 관직을 갖은 자에게 그 성격을 영화롭게 하고 그 자손에게 덕을 입히는 데에 불과할 뿐이지 국가에는 해가 크다(경세유표, 춘관예조, <전서> 5, p. 15).”

규장각은 어제문자(禦製文字)를 소장하는 기관이다. 다산은 역대 임금이 편찬한 서적은 이미 명산에 감춰져 있으므로 실효성이 없다는 것이다. 이와 관련하여 다산은 다음과 같이 언급했다.

예문관과 규장각에는 명칭만 화려하고 그 자리에 인원만 증원되어 있었지 실제로는 아무 필요 없음은 물론 비생산적인데다 국가예산만 낭비하고 그런 관직들은 모두 혁파하고 실제 일을 요량해서 실속 있는 관직을 세워서 실속 있는 정사를 해야 한다(경세유표, 춘관예조, <전서> 5, p. 15.).

임금이 관각을 맡은 신하를 두었으므로 무릇 조정신하로서 이 벼슬이 아닌 자는 비록 문학과 문장이 무리에서 뛰어나다고 하더라도 감히 관각에 간여하지 못하여 하며, 관각 일에 감히 간여하지 못할 줄로 알아야 한다고 주장했다.

(2) 대간(臺諫)

다산은 국가에는 아무런 이익이 없고 오히려 크게 해독을 끼는 기관으로서 관각(館閣)¹¹⁾과 대간(臺諫)¹²⁾을 들었다. 그는 백성의 생활이 안정되는 것, 임금이 바르게

10) 청직은 주로 홍문관, 예문관을 포함해서 관각과 대간을 통칭하는 말이다.

11) 주로 홍문관과 예문관을 가리킨다.

12) 대간은 사헌부와 사간원을 가리키는데 사헌부는 정사를 논의하고 관리의 비행을 조사하며 그

처신하도록 하는 것, 관료의 기강을 바로 잡는 것 등 나라를 제대로 다스리려고 하면 관곽과 대간 따위의 벼슬을 없애야 한다고 주장하였다. 관곽의 혁파에 관해서 전술한 바이고 다산이 대간의 혁파를 주장한 것은 당시 사헌부에서 고유업무 외에 임금에게 간할 수 있는 권한을 관장하고 있었는데 사헌부의 이 부분 권한과, 임금에게 간하는 것을 전업으로 하던 사간원이 그 대상이었다.

다산이 대간이라는 직위 즉 임금에게 간청할 있는 권한을 전담하는 직제를 철폐하자는 이유는 다음과 같다. 첫째 조선조의 신하들이 갖춘 능력이나 심증을 발표할 수 있는 기회를 박탈한다는 것이다. 임금이 대간이라는 신하를 두었기 때문에 무릇 조정신하로 이 벼슬이 아닌 자는 비록 충심과 나라를 걱정하는 마음이 있다고 하더라도 한마디의 말도 하지 못했다. 논의하는 한 마디 말도 감히 내지 못하게 되는 것을 알고 있으므로 또한 관심을 두지 않는다고 했다. 둘째 언론의 자유가 제한되어서 올바른 의견이 제기될 수 없다는 것이다. 지금까지 몇 사람에게 언론하는 지위를 부여해서 거의 대부분의 관료들이 “이것은 대간의 일인데”하여 좋아하지 않았다. 이에 온 세상 사람이 입을 다물고 제 책임이 아닌 말은 하지 않으니 그 천하 사람의 입을 막는 것으로 이보다 더 심한 것이 없다고 하였다. 셋째, 필요 없는 직위를 존치시킴으로서 국가 예산을 낭비한다는 것이다. 이것은 앞의 관곽의 폐지 이유에도 해당하는 사항인데 관곽과 대간의 폐지 이유로서 재무가 병무 등의 국정을 처리하는데 아무런 능력이 없는 자도 이 직책을 맡을 수 있다는 것이다. 그리고 관기(官紀)를 문란케 하고 인재의 진출을 막는 것이 청직이 하는 소행이라는 것이다. 본래 청직(淸職)이란 홍문관과 예문관을 일컫는 것인데 다산의 관직론에서는 관곽과 대간을 한가지로 청직이라 표현하고 있다.

다산은 결과적으로 이 청직을 없앴으로서 제 직책을 다하지 않고 자리만 차지하여 녹을 먹는 것이 부끄러운 줄을 알고 청직을 없앴으로써 하늘이 임금을 세우고 수령을 낸 것은 본디 백성을 다스리도록 한 것임을 알게 될 것이며, 청직을 없앴으로써 문벌만 숭상하여 비천한 사람을 재질이 있어도 벼슬길이 막히는 풍습이 쇠퇴해질 것이며, 청직을 없앴으로서 자신과 뜻을 같이하는 사람은 당으로 하여 반대편의 사람은 공격하며, 반대편의 사람은 죄에 몰아붙이고 자기편의 사람은 아부하고 결합

책임을 규탄하고 풍기를 바르게 하고 백성의 누명을 풀어주는 일 등을 관장하는 기관이며 사간원은 임금에게 간(諫)하는 일을 전업으로 하는 기관이다.

하는 버릇이 없어질 것이라고 말했다.

홍문관이나 규장각 등을 폐지했을 경우 그 업무는 홍문관에서 관장토록 한다고 했는데 대간의 경우에는 그 전담기구가 없어졌기 때문에 승정원, 홍문관, 국자감, 사헌부 등도 모두 간쟁할 수 있도록 하고, 임금 앞에 출입하는 자는 간쟁하는 책임이 자신에게 있다는 것을 알게 하고 말세의 폐단을 한번에 바로잡는 것을 그만두어서는 안 된다고 했다. 다산은 주나라 때의 예를 들면서 당시에는 삼공육관(三公六官)이 모두 간관(諫官)이었다. 그런데 별도로 한 관청을 설치하여 전적으로 간쟁을 관장토록 한 것은 한나라 때부터인데 이것은 언론을 개방하기보다는 오히려 언론을 차단함으로써 더욱 좁게 한 것이라고 했다.

다산은 관료기구의 효율적 운영을 위해 언론을 넓히고, 실무기능이 없는 청직을 폐지할 것을 주장하였다. 청직이란 시대에 따라 의미가 약간씩 달라지는 것이지만 대체로 이조 전랑직(銓郎職)과 언론삼사, 예문관 등의 관직을 지칭하는 것으로 이 직은 청선(淸選)을 통해서만 선발되었다. 청선에는 청망(淸望)을 거친 사류(士類)만이 참여할 수 있었고 이를 거치면 관계(官階)를 초월하여 승진이 되고 고위관직에 이르는 길이 보장되어 있는 요직이었다. 이 가운데 전랑은 홍문관 부제학 이하 유신(儒臣) 가운데에서만 선발되었으며 당하관(堂下官)의 인사권을 장악하고 이 인사권을 바탕으로 삼사의 언론 및 공론을 좌우하는 관직이었다. 전랑에 대해서는 그 직위의 독립성을 보장하기 위하여 인사이동시 현직자가 후임자를 추천하여 지목하는 자대제(自代制)가 시행되었다.

예문관의 경우에는 청선을 보장하기 위하여 유림회천지규(儒林回薦之規)가 시행되고 있었다. 이는 신임 유림학사를 선출할 때 참석자 전원의 의견이 합일된 인물만을 선발하는 방식이었다. 이와 같이 자대제와 한천법으로 청선이 보장되고 있던 소위 청직이 크게 붕괴된 시기는 영조대였다. 영조는 공론 및 언론에 의한 정국운영을 거부하고 탕평정권을 안정시켜 자시의 탕평의 실적을 거두려고 청직의 혁파를 기도하였다. 영조는 이랑자천과 한천법을 혁파하여 청선을 통한 초진이 아닌 위계질서의 강화, 왕권의 정점으로 하는 기강의 확립을 통해 직업적 관료제에 접근하려 하였다. 그는 이러한 의도 아래 이랑자대제를 폐지하여 이랑의 권한을 제거하고 이판(吏判)이 인사권을 장악하도록 하였으며 홍문관에서 차례대로 모두 추천되도록 하여 경쟁이 필요 없는 관료기구의 일부로 만들었다.

그러나 영조대 청직혁과정책은 결과적으로 왕과 외척관계로 연결된 세칭 탕평당(蕩平黨)이라는 세력의 지나친 비대화를 초래하였다. 이에 대해 정조는 초야의 사림 인사들을 끌어들이기 위하여 문풍(文風)의 진작을 강조하면서 청요직 재건정책을 폈다. 그러나 정조의 청요직 재건 정책은 영조 이전의 상태로 돌아가는 것은 아니어서 이랑자대제는 회복된 후 정조즉위의 탕평이 실시되고 정권이 안정되자 다시 혁파되었으며 한천법의 복구 주장은 받아들여지지 않았다. 정조는 그 대신 사림세력을 대변하고 공론만을 주장하는 청직이 아니라 왕의 측근에서 왕권강화를 위한 이론적 기반을 마련해 줄 수 있는 고문기관 내지 학술기관의 설립을 피하여 규장각을 설치함으로써 새로운 성격의 청요직을 수립하였다. 규장각은 왕과 밀접하게 연결되었으며 그는 규장각과 초계문신제(抄啓文臣制)를 통하여 자신의 친위세력이 될 수 있는 인재를 계속 양성하여 하였다. 그러나 정조의 사후에 규장각은 열성어제(列聖御製)를 봉안하는 명목상의 기능만을 수행하게 되었고 정국은 외척에 의해 장악되었다(안외순, 2001).

다산은 국정에 관계된 실무의 올바른 이행을 관료기구의 기능 중 첫째로 생각하였다. 그는 ‘왕자가 관직을 설치해서 국정을 분담시킨 것은 하늘의 일을 대리하는 것이다. 3공 6경 이하 모든 관리는 군덕을 돕고 기강을 세우며 예악(禮樂)·형정(刑政)·갑병(甲兵)에 이르기까지 모든 마음을 다해야 한다고 하여 관리들은 국정에 관계된 모든 일에 힘을 써야 할 것을 규정하였다. 다산은 이른바 청직이 실무에 대해서는 아무 기능도 하지 못하면서 문사(文詞)에 재주나 부리면서 당론의 온상이 됨을 비판하고 그 폐지 주장하였다. 즉 재부(財賦), 군사(軍事), 옥송(獄訟) 등 실무관직에 대해 밝지 못하고 문학이 뛰어나지도 못하고 언관의 기능도 발휘하지 못하면서 백성과 국가에는 오히려 해가 되고 오로지 신하 개인의 영달에만 약간의 도움이 되는 청직은 관료기구운영의 정상화를 위해 반드시 폐지해야 한다는 주장이다. 청직폐지와 관련하여 다산은 규장각의 폐지와 초계문신제의 혁파를 주장하였다. 그는 열성어제를 봉안하고 일성록을 담당하는 규장각의 기능이 다른 관아의 기능과 중복되는 경우가 많고 소장된 서적도 홍문관과 특별히 다른 것이 아니므로 규장각을 별도로 세워 또 다른 청직을 마련할 필요가 없다고 하였다(유표 권1, 춘관예조 홍문관 <전서> 5. p. 15).

다산 자신도 초계 문신 출신이며 규장각에서 여러 차례 일했고 규장각 월과(月課)

에서 보인 문제를 통해 정조의 총애를 받았던 인물이다. 또 처음 유림회권(儒林會圈)에서 약간의 문제는 있었으나 예문관 검열, 사간원 정언, 사헌부 지평 등 청직과 언관직을 두루 지냈었다. 이러한 관직경로를 경험한 그가 규장각을 혁파하고 청직과 초계문신제를 폐지할 것을 주장한 것은 당시 정국의 변화 및 다사의 개인적 경험과 밀접한 관련이 있다. 즉 영조대 청요직을 폐지한 것이나 정조대 왕과 근밀한 청요직을 설치한 것은 각각 그 기반이 된 집단의 성격이나 왕권과의 연계 형태는 달랐지만 모두 관료 가운데 특정한 집단과 왕이 사적으로 연결되어 정치가 운영된 것이었다. 세도정치 역시 왕과 특정 세력집단 간의 사적인 연결관계가 극대화된 것이라 할 수 있다.

이같이 왕이 관료 가운데 특정 집단과 사적으로 연결되어 성립된 정권이나 그 정권에 의해 추진된 정책은 왕의 죽음과 함께 붕괴될 수밖에 없는 것이었다. 따라서 국가의 지속성 있는 정책은 기대할 수 없었다. 그러므로 다산은 척족에 의해 정치가 좌우되는 것을 반대함에 못지 않게 왕과 관료기구 사이에도 서로 일정한 거리가 유지되는 정치구조를 이상으로 생각했다. 즉 왕권이나 외척세력, 특정당파 등의 사적 영향력을 완전히 배제한 독자적인 관료체제의 확립이 국정을 올바르게 운영하기 위하여 필수적인 것이라고 인식하였다.

4) 체제 정비론

(1) 궁부일체론과 관료체제 정비

다산은 군주의 지위를 전국적인 질서체계의 정점에 서 있는 절대적인 것으로 상정하고 왕권강화의 입장을 표방하였다. 그러나 그의 입장은 단순히 절대왕권을 추구한 것이 아니며 영·정조대 탕평정책에서 추진되었던 왕권강화책과도 일정한 거리가 있는 것이었다. 여기에서는 <경세유표>에서 구상하고 있는 관료기구의 조직체계를 검토하여 군왕과 관료기구와의 관계, 왕권의 행사경로 등을 알아보고 다산이 상정하고 있었던 실질적인 권력의 주체는 어떠한가에 대해 확인하려 한다.

대전체제는 국왕을 정점으로 하고 의정부와 6조가 기본 골격을 이루고 있다. 그러나 일반행정기구 이외에 왕명출납기구인 승정원과 언론을 담당하는 대간 등 정치적 비중이 큰 기구들과 군영아문들은 병렬적으로 국왕에게 직속되어 있었다. 행정기구인 6조의 경우에도 체계상 의정부에 예속된 것은 아니었으며 직계권을 가지고 의정

부와 관계없이 국왕에게 직속되어 있었다. 이 같은 체제는 관료기구 사이의 상호견제에는 유리한 것이었지만 일원적이고 능률적인 행정체계의 운영에는 불리한 것이었다. 따라서 왕권과 신권의 상호관계가 변함에 따라 군권이 전제적으로 행사될 가능성도 있었고 반면 왕과 사적관계에 있는 인물이 군영을 장악하는 등 요직을 독점하고 정권을 단속할 수 여지도 있는 것이었다.

한편 <경세유표>에서 구상된 관료 기구의 구성은 기존 아문들이 모두 6조 체제 속에 재배치되어 있다. 이는 모든 관원은 6관에 예속되고 오직 3공만이 6관의 위에 있다(경세유표, 천관이조 종친부조, <전서> 5, p. 5)는 <주례>의 원칙에 따른 것으로 왕을 정점으로 하고 의정부를 통해 권력이 일원적으로 행사되도록 하여 행정의 본체인 6조를 중심으로 하는 관료체제를 강화시키려는 것이다. 절대왕정을 표방하는 정치체제에서 관료기구의 강화는 일반적으로 왕권의 강화와 직결된다. 특히 언론을 담당하는 대간까지 행정체계 속에 포함되어 특별한 지위를 상실한 것은 왕권의 강화를 위해 관료기구의 강화를 꾀한 것이라 해석될 수 있다. 그러나 다산이 구상한 관료체제는 왕권의 절대성을 무조건 보장하는 것과는 거리가 있다. 그러한 측면이 가장 두드러지게 나타나는 예로서 승정원과 군영아문, 왕실 관련 아문들의 재배치를 들 수 있다. 당시 승정원은 왕명의 출납을 관장하는 국가 최대의 기밀 기관이었다. 승지는 국정에 관한 일을 직접 상주할 수 있었고 관리의 고과에도 간여할 수 있었다. 또 비변사에도 참여하여 국정의 결정에 깊이 관계하였다.

이같이 정치적으로 중요한 역할을 하던 승정원을 다산은 이조에 예속시키고자 하였다. 이는 명령전달체계가 행정기구에 부속되어 의사결정통로가 일원화됨을 의미하는 것이다. 즉 행정체계 이외에 별도의 정치기구의 존재를 부인하여 왕명의 전달과 집행 모두가 관료기구를 통해서만 이루어지도록 한 것으로 절대왕권에 대해 제약적 성격을 갖는 것이라 하겠다. 군영아문의 경우, 다산은 이름만 남아있던 5위 3위로 재정비하고 금군청(禁軍廳) 장졸들을 여기에 분속시켜 왕궁의 경비를 담당케 하고자 하였으며 이 3위의 도총관(都總管)은 병조판서가 겸직케 하였다. 또 중앙군에 해당하는 5군영은 3군영으로 재편성하여 도성수비를 맡기고자 하였으며 이 3군영의 대장 역시 병관이 예겸토록 하였다. 즉 친위 군영과 도성 수비군 등 중앙군의 지휘권을 모두 병관이 장악하도록 한 것이다. 이는 권력의 실질적 행사를 보장해주는 물리력 또한 관료기구가 장악하게 하는 조치로서 왕권의 절대화 및 왕과 사적 관계에 있

는 인물에 의한 정권의 전단을 원천적으로 봉쇄하려는 의도가 내재된 것이다(조성을, 1993).

6조 소속 아문들이 재배치된 내역을 보면 대전체제에서 호조와 예조에 분속되어 있던 왕실 관련 업무 담당 아문들이 모두 이조에 집중되었다. 그 결과 이조는 인사담당 기구라는 고유 업무 이외에 왕실에 관계된 제반 업무를 총괄하게 되었다. 다산은 이에 대해 「주례 천관(이조)의 본디 직분은 왕실의 일을 관장하는 것」이라 하면서 궁부일체론(宮府一體論)을 근거로 내세웠다.

궁부일체론은 궁중(宮中)과 부중(府中), 즉 왕실과 행정기구가 하나로 통일되어 운영되어야 한다는 주장이다. 국왕이 국가의 경제력이나 물리력을 사적으로 소유함을 배제하고 왕고의 사적 관계에 있는 세력에 의해 정치운영이 영향 받는 것을 거부함을 요체로 하는 정치이념이다. 결국 왕을 공권력의 대표적 존재로 내세우되, 실권은 관료집단과 행정기구가 장악하여 정국을 운영하려는 입장이다. 정치 개혁기에 공권력을 확보하고 중앙집권적이며 일원적인 행정체계와 정치질서를 이루기 위해 표면상 군주의 절대성을 부각시키되 실질적으로는 권력이 자의적으로 행사됨을 막고 권력이 공적 기구를 통해 행사되도록 하려는 사상가들의 공통적인 주장이기도 하다. 조선의 경우 정도전의 가신중심제 정치체제론, 이익의 의정부기능 복구론 등은 그 입장이나 개혁 대상은 차이가 있으나 모두 왕권의 절대화나 왕과 사적으로 연결된 세력에 의한 정치의 전횡을 반대하고 있다. 다산이 주장한 6조 체제의 강화나 궁부일체론의 의미도 같은 맥락에서 파악할 수 있다. 즉 국왕과 사적으로 연결된 외척 세력이 권력을 장악하고 정치를 전횡하는 상황에서 공권력 회복을 위해 명목상 왕권의 절대성을 강조하지만 실제로는 관료기구를 통해서만 권력이 행사되도록 하여 관료기구가 국가권력의 실질적 주체가 되도록 하려는 것이었다.

(2) 의정부의 기능회복

의정부는 국가의 최고 정무기관이지만 이러한 규정은 의정부 재상이 행정의 중심임을 형식상 표방하는 것일 뿐 소관사무의 경중을 참작하여 직접 처리하거나 상급관청으로서 각조의 사무집행을 감독하는 등 실질적인 기능에 대해서 명확하게 규정되어 있는 것은 아니었다. 실제로 의정부가 권력관계에서 차지하는 비중은 크지 않았으며 상황에 따라 유명무실할 수도 있었다. 의정부는 비변사가 설립되어 군국기

무를 장악하자 위축되어 갔고 임진란을 거치면서 비변사의 권한이 강화되자 더욱 명목만 남게 되었다. 비변사는 중종대 설립되었으며 임진·병자란 후 그 편제와 기능이 계속 확대되어 국가의 모든 정령을 주관하게 되었다. 정조 19년(1795년)까지의 경과를 보면 공조를 제외한 5조의 판서, 5영대장, 4도유수(都留守), 대제학 등이 제조를 겸임하고 있었다. 그 결과 의정부와 6조는 모두 정무기구와 행정실무기구라는 각자의 고유한 기능을 잃게 되었으며 행정의 명령계통은 서지 않고 각조의 전문성과 독립성은 사라지게 되었다. 이러한 폐단에 대해서는 비판이 계속되어 폐지요구가 끊이지 않았으나 비변사는 계속 확대되기만 하였다.

다산은 의정부의 업무에 대해 구체적으로 설명하지는 않았지만 <경세유표>의 전체 내용을 보면 정 2품 이상 고위관직자에 대한 인사권 행사가 의정부 업무 가운데 가장 중요한 것으로 규정되어 있음을 알 수 있다. 즉 의정부가 중추부(中樞府)의 영사(領事)와 판사(判事)를 비롯하여 6조의 판서와 참판, 한성판윤과 각사의 제조 등에 대한 고적을 담당하도록 한 것이다. 이같이 의정부의 권한을 강화하는 한편 다산은 비변사를 혁파할 것과 중추부를 실직화할 것을 주장하였다. 중추부는 원래 일정한 직장이 없으며 소임이 없는 문무당상관을 우대하기 위한 정 1품아문이었다(강석화, 1989: 210). 그러므로 중추부에서 변무를 총괄하는 것이 올바른 것이라고 생각했지만 다산은 중추부가 변무담임을 구실로 다시 비변사처럼 권한이 커질 것을 방지하려 하였다. 인적구성상 중추부의 영사와 판사는 원임대신(原任大臣)만으로 충당하고 지사와 동화사는 6조판서 등 주요관직의 우두머리가 겸임할 수 없게 하였으며 군국기무에 관한 중요사항을 논의할 경우 의정부 3공이 그 회의를 주관하도록 함으로서 중추부의 독자적 운영을 차단하였다. 즉 행정운영부서와 변무담당부서를 구분하여 운영하되 인적구성이나 실제 운영상 행정부서가 군무부서보다 우위에 서도록 하려는 것이었다. 이와 같이 의정부의 편제를 개편하여 여타 기구의 우위에 위치하도록 하고, 고위관직에 대한 인사권을 장악하도록 하며 군국기무에 대해서도 최종결정권을 갖도록 하려는 다산의 구상은 비변사라는 다수합의제 기구에 의해 장악된 정무기능을 복구시켜 의정부를 국정의 최고기구로 강화시키며 의정부 이하의 행정체계를 일원화시키려 한 것이다.

Ⅲ. 기구개편의 지향점 분석

지금까지 살펴본 다산의 기구개편론에서 몇가지 지향점을 분석할 수 있다. 첫째, 다산의 관료제 기구개편의 목적이 무엇인가에 대한 점이다. 즉 다산의 관료제 기구개편의 방향이 과거보다 더욱 왕권을 강화시키기 위한 것인지 아니면 오히려 백성의 권력을 회복하기 위한 것인지에 대한 논의가 있을 수 있으나 이는 다산의 다음 논의를 살펴보면 알 수 있다.

통치자(物)가 백성(民)을위하여 존재하는가? 백성이 통치자를 위하여 존재하는가?... 통치자가 백성을 위하여 존재한다(여유당전서, 제1집, 권10, 原, 원목).

물론 다산의 백성 중심의 사고방식이 서구사회에서의 민주주의(民主主義)를 의미한다기 보다는 백성이 국가운영의 기반이며 효율적 통치의 수단이라고 보았기 때문에 민본주의(民本主義)의 성격에 가깝다고 볼 수 있지만 백성이 정치권력의 중요한 변수임을 인식하고 있었다.¹³⁾ 이러한 점에서 관료제 기구의 개편은 왕권 강화를 위한 것이 아니며 오히려 적절하게 왕권을 통제하고 자의적인 권력행사를 방지함으로써 백성의 삶을 편안하게 하는 것에 중점을 두었다(안외순, 2001: 73~74). 권력기반으로서의 백성에 대한 중요성은 다산의 주요 저서인 <탕론>에서도 드러난다. 다산은 <탕론>에서 “탕(湯)이 결(桀)을 쫓아낸 것이 옳은 일인가? 신하로서 임금을 쳤는데도 이것이 정당한가?”라는 문제를 제기하고 이에 대해 자신의 견해를 밝혔다. 그는 최고통치자가 역할을 제대로 수행하지 못했을 때 통치권을 박탈하는 것은 정당하다고 주장했다. 그의 이러한 시각은 최고통치자가 그 자체로서 의미 있는 것이 아니라 백성을 위해서 존재할 때만 의미있다는 점을 확실히 보여주고 있다(장승희, 2002: 85).

둘째, 기구개편론에서 다산이 근본적으로 생각한 조직의 원리는 계층제의 원리라고 볼 수 있다. 즉 경세유표 천관이조편에서 행정조직의 편성에 있어서는 위는 적고

13) 다산은 통치권력이 기원에 대하여 권력의 정당한 기원이 백성들간의 합의와 추대를 통해 탄생되는 것이고 백성들은 계약적 형태를 통해서 권력자를 탄생시킨다고 보았다(이상익, 1996: 15). 이러한 점에서 일부 학자들은 다산의 사상이 근대서양의 사회계약론과 유사한 것이라고 평가하기도 한다(정윤재, 1999: 100).

아래는 많은 인력을 배치해야 한다는 순리를 주장하고 있으며 높은 관직이 적고 낮은 관직이 많은 것이 천지의 법칙인데 조선의 관료제는 오히려 그 반대가 되어 천지의 법칙을 어기고 있다고 주장하고 있다. 따라서 다산의 행정계층제의 조직구조는 정상적인 피라미트형이어야 행정의 능률과 기강을 바로잡을 수 있다고 생각했다. 다산이 주장하는 계층제의 원리는 단순히 구조론적 시각에서 조직의 표면적 모습을 언급했다기 보다는 권력이 질적인 측면이 효율적으로 배분되어야 함을 언급한 것에 가깝다. 왕과 관료들간의 언로를 차단하는 중간조직의 권력이 비대화되어 있는 것은 계층제의 원리에 벗어나는 것이므로 이러한 구조가 관료제의 정상적 기능을 방해한다는 주장도 이를 뒷받침하는 것이다. 관급의 조정을 주장하는 부분에서도 계층제적 원리가 통용되는데 그는 경세유표 천관이조편에서 현재의 36개로 세분되어 있는 관직의 계급을 11개 단계로 대폭 축소할 것을 주장하고 있다. 즉 계급을 9품으로 한정하고 정·종의 구별은 없이 하되, 오직 1·2품에만 정·종의 구별이 있도록 하여 총 11계급으로 축소할 것을 주장하였다. 그 이유는 지나치게 많은 계층이 민을 위한 행정 및 관리에 역기능을 하고 있다는 인식을 바탕으로 한다(조윤선, 1997).

셋째, 기구 폐지를 주장하는 대상이 주로 왕의 언로를 차단하는 형식적 기구나 백성의 삶을 피폐하게 하는 기구에 두어졌다는 점에서 조직내부의 민주성에 중점을 두었음을 알 수 있다. 다산의 기구폐지론에서 특히 주목할 사실은 관각과 대간제도의 폐지에 관한 주장이다. 즉 홍문관, 예문관의 기능을 통합하여 일원화해야 한다는 주장과 사헌부의 기능 중 간쟁의 기능과 사간원의 폐지에 관한 주장이다. 관각의 일원화는 행정의 효율성이라는 이념에 일치되는 주장이라 하더라도, 사헌부와 사간원이 가지는 간쟁권한의 폐지를 주장한 점에서는 의외라고 할 수 있다. 그러나 다산은 사헌부의 경우는 그의 고유기능, 즉 관리의 비행을 보사하고 그 책임을 규탄하며 기강을 바르게 하는 일 외에 임금에게 간청할 수 있는 권한만을 대상으로 논하고 있다. 폐지주장의 논거는 언론의 개방을 위해 만들어 놓은 제도가 오히려 언론의 자유를 제한하고 있고, 간쟁의 기능을 일정기관만 한정함으로써 해서 실제의 업무담당부서의 의견개방을 막고 있으며, 재무 및 국방 등 국가의 전문업무의 처리에 능력이 없는 문외한들이 간쟁만을 하게 되므로 관기를 문란케 하고 인재의 진출을 막게 한다는 논거를 제시하고 있다. 이에 대한 정책대안으로 다산은 간쟁의 권한을 승정원, 홍문관, 국자감, 사헌부 등에도 부여하여 임금 앞에 출입하는 모든 사람이 간쟁의 책임이 있

다는 책임의식을 제도화하고자 하였다. 즉 다산은 통치자와 실제 업무담당부서 및 자문기관과의 언로를 개방함으로써 간쟁기관과 업무담당기관간의 제도적 구분을 폐지하고자 하였다. 일반적으로 제도 자체를 놓고 조선조의 정책결정과정을 분석해 보면 관각과 대간은 매우 훌륭한 제도로 평가받고 있는 것이 사실이다. 그러나 다산이 관직론에서 분석하고 있는 실제의 운영상황을 보면 국가통치 및 중요한 정책결정에 합리적인 정책대안을 제시하고 비판하는 기관으로서의 역할보다는 당쟁을 위한 간쟁기관을 전락해 왔다는 것을 엿볼 수 있다. 현실 분석을 바탕으로 개혁안을 주창하고 있음이 여기서도 증명된다(강대섭, 1994: 188).

다산의 조직개혁론에서 특이할 만한 것은 관료들의 민에 대한 수탈을 방지하기 위한 행정내부감사기관의 신설 주장이라 할 수 있다. 다산은 향리론, 목민심서 호조곡부 등에서 아전들이 백성에게 수탈을 행하는 작태를 상세히 열거하고, 이들의 수탈을 방지하지 못하면 나라가 망할 것을 경고하고 있다. 따라서 이들의 감시감독을 위한 기관으로서 장서원을 설치하여 지방행정의 통제를 철저히 할 것을 주장하였다. 물론 현대의 관료조직에서는 내부감사기능을 위한 직제의 마련은 보편적인 것이라 할 수 있으나 당시로서는 다산의 이러한 제안은 국정쇄신을 위한 획기적인 제안이라 할 수 있다.

넷째, 기구개편의 또다른 목적은 매우 실용적 측면이라 할 수 있는 국가발전, 부국강병, 이용후생에 있었다. 즉 과학기술이 발달하지 못하면 부강한 나라가 될 수 없으며, 경제적으로 잘 살 수 있는 나라가 되지 못하며, 국력의 후진으로 인한 외세의 치욕을 당할 수밖에 없다고 단정하고 있다. 따라서 선진과학기술을 도입하기 위한 직제, 즉 이용감의 신설을 주장하였으며, 가옥의 구조를 통제하기 위하여 전도사를, 또 운송수단의 원활화를 위한 행정전담기구로서 전계사의 신설을 주장하였다. 다산의 행정조직관리의 외형상의 목표는 행정의 간소화라고 할 수 있다. 행정의 간소화를 통해서 그가 실현하려고 한 것은 현대 행정용어로 말하면 능률성, 효과성 등의 현실적이고 실용적 목표이다(백철현, 2002).

앞서 살펴보았듯이 다산의 관료기구 개편논의는 국부를 증강시키고 여기에서 발생하는 편익이 백성에게 주어지는 뚜렷한 전략적 목표를 가져야 함을 주장하였다(오창택, 2002). 반면에 기존의 왕의 활동을 기록하고 보관하여 단순히 왕을 보좌하는 기구, 즉 단순히 왕의 권력을 유지하고 보좌하기 위한 기구들을 철저히 개혁해야

함을 역설하였다.¹⁴⁾ 또한 다산은 왕이 아닌 백성을 지향하는 조직의 전략 목표에 기반하여 기구의 신설 및 정비를 주장하고 기존 기득권을 보호하는 권력기구의 폐지를 요구함과 동시에 이러한 기구들이 모두 규격화에 기반한 효율성을 지향해야 한다고 논의하였다. 결국 다산의 조직기구개편의 기준은 “외적으로 백성을 지향하는 조직목표와 내적으로 합리적인 왕권통제에 기반한 운영방식”을 결합한 것이었다.

IV. 결론

지금까지 살펴본 다산의 기구개편론을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 그의 기구개편론의 중심은 왕권통제와 대민을 위한 조직개편에 있었다. 즉 다산은 군주의 지위를 전국적인 질서체제의 정점에서 있는 절대적이 것으로 상정하고 왕권강화의 입장을 표방하였다. 그러나 그의 입장은 단순히 절대왕권을 추구한 것은 아니며 영·정조대 탕평정책에서 추진되었던 왕권강화책과도 일정한 거리가 있는 것이다. 오히려 <경세유표>에서 구상하고 있는 관료 기구의 조직체계를 검토하면 관료기구의 강화를 통해서 오히려 왕권을 적절하게 통제하는데 목적이 있음을 알 수 있다.

둘째, 기존의 대전체제(大典體制)에서의 관료기구 체계와 다산의 경세유표에서의 관료기구 체계는 조직개편의 방향이 상이함을 알 수 있다. 대전체제는 국왕을 정점으로 의정부와 6조가 기본골격을 이루고 있다. 그러나 일반행정기구 이외에 왕명출납기구인 승정원과 군영아문(軍營衙門)들은 병렬적으로 국왕에게 직속되어 있었다. 행정기구인 6조의 경우에도 체계상 의정부에 예속된 것은 아니었으며 직계권(直啓權)을 갖고 의정부와 관계없이 국왕에게 직속되어 있었다. 이 같은 체제는 관료기구 사이의 상호견제에는 유리한 것이었지만 일원적인 행정체계의 운영에는 불리한 것이었다. 특히 왕과 사적관계에 있는 인물이 군영을 장악하는 등 요직을 독점할 수 있는 여지도 있다.

반면에 경세유표에서 구상된 관리 기구를 살펴보면 기존 아문들이 모두 6조 체제 속에 재배치되어 있다. 이는 의정부를 통해 권력이 일원적으로 행사되도록 하여 행

14) 물론 배병삼(1996: 343)의 경우에는 다산이 ‘개방지상주의적 독재자’인 요순의 역할모델에 중점을 두었음을 강조하면서 그가 왕권의 강화에 개혁의 초점을 두었다고 언급하지만 이는 일관되게 백성을 중심으로 한 다산의 지배적 사고를 반영하는 주장이라고 보기는 어렵다.

정의 본체인 6조를 중심으로 하는 관료체제를 강화시키려는 것이다. 단적인 예로 당시 최고 권력기관이면서 왕명출납을 관장하던 승정원도 이조에 예속시킬 것을 구상하였다. 이는 행정체계 이외에 별도의 정치기구의 존재를 부인하여 왕명의 전달과 집행 모두가 관료 기구를 통해서만 이루어지도록 한 것으로 절대왕권에 대해 제약적 성격을 갖는 것이다. 또한 사병처럼 간주되어 온 친위군영과 도성 수비군 등 중앙군의 지휘권을 모두 병관이 장악하도록 구상하였다. 이는 권력의 실질적 행사를 보장해주는 물리력 또한 관료기구가 장악케 하는 조치로 왕권의 절대화 및 왕과 사적 관계에 있는 인물에 의한 정권의 전단을 원천적으로 봉쇄하려는 의도가 내재되어 있다. 결국 다산의 조직관은 어떠한 방향의 기구개편이든지 그 조직의 목적은 왕이나 왕의 언로를 차단하는 사적 집단을 위한 것이 아니라 왕을 충실히 견제할 수 있는 행정체계와 이를 통한 백성들에게 있음을 알 수 있다.

셋째, 관료기구의 개편을 주장하였는데 이는 그의 조직관이 도구적 측면에 있음을 알 수 있다. 즉 관료기구의 모습이 어떠한지 관계없이 그 조직의 국가의 효율성과 국부를 증진시키고 왕권을 적절하게 통제하는데 있다. 당시 대부분의 관제 개편안들은 국가경비의 절감이라는 모토하에 관서의 폐지 내지 축소, 인원의 감축을 위주로 하고 있었다. 반면에 다산은 관서를 무조건 줄이는 것은 피해를 백성에게 돌리는 결과를 초래한다고 주장하며 오히려 관료기구의 확대와 축소의 이분법적 논의가 중요한 것이 아니라 존폐의 여부가 왕이 아닌 백성을 중심으로 판단되어야 함을 강조하였다. 특히 이 주에서 통치질서의 확립과 사회통제를 담당하는 형조의 확대, 백성을 위하고 국부를 증진시키기 위한 기구의 신설 및 확대(예: 이용감, 利用監) 등이 이에 해당된다. 물론 본 논문은 사적인 고찰이기 때문에 당시 다산이 가졌던 조직관을 이해하는데 정보를 제공하는 측면이 강했을 뿐 현재의 정부 모습을 구체적으로 어떻게 설계하는지를 논의하는데 충분한 대안적 함의를 제시하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 또한 최근에 풍부한 행정이론과 현상을 연구하는 것에 비해서 오랜 문헌을 통해 조직개편과 한 인물의 조직관을 연구하는 것의 실익이 구체적으로 무엇인가라는 의문에 대해서는 일정 부분 한계를 가질 수 있다.

하지만 여러 가지 한계점에도 불구하고 이 논문은 우리의 역사적 인물을 통해서 실제 당시의 관직생활의 경험과 이를 토대로 한 유배생활시의 왕성한 저술을 통해서 드러낸 행정관을 어느 정도 살펴보았다는 점으로도 나름의 의의가 있다. 더욱이

서구지향적인 학문적 풍토를 감안할 때 이러한 작업은 한국행정학의 토착화 측면에서도 나름의 중요한 역할을 할 수 있다. 서구 특히 미국을 주요 매체로 하여 도입된 한국의 행정학이 아직도 한국의 풍토에 접목하여 충분한 내실화를 거두지 못하고 있는 실정에서 피상적이거나 200여년 전에 우리의 행정현실을 고민하고 이에 대한 대안을 모색하고자 했던 한 관료의 궤적을 고찰해 보는 것은 토착화의 출발점을 달리한다는 점에서 의의가 있다. 다산 외에도 다양한 사적 고찰을 통하여 향후 좀 더 체계적이고 심층적인 내용고찰과 비교론적 연구가 활성화되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 강대섭. 1994. “다산의 관료제개혁론에 관한 연구”, 경상대 대학원 박사학위논문.
- 강석화. 1989. “정약용의 관계개혁안 연구”, 《한국사론》, 제21권. 175~236.
- 곽효문. 1995. “정약용의 복지이념에 관한 연구”, 《한국행정사학지》, 제4집, 105~127.
- _____. 1997. 정약용의 인간행정개혁론. 《한국행정사학지》, 제5호. 219~241.
- 배병삼. 1996. “조선 후기 개혁사상의 고찰: 정조와 정약용을 중심으로”. 《한국정치학회보》. 320~346.
- 백철현. 2002. “정약용의 민권의식과 민본주의론으로의 이행 가능성에 관한 연구”, 《한국행정사학지》 제12호: 1~25.
- 안외순. 2001. “다산 정약용의 정치권력론의 성격”, 《동방학》 제7집: 59~95.
- 오세철·박상언 역. 1994. 《조직사회학》, 현상과 인식.
- 오창택. 2002. “정약용의 민본행정 사상에 관한 연구”, 《한국행정사학지》 제11호: 141~168.
- 이상익. 1996. “정약용의 사회사상의 새로운 지평”, 《철학》. 5~32.
- 이을호. 1986. “정약용의 행정사상”, 《한국학보》. 242~245.
- 장승희. 2002. “다산 정약용의 공직윤리 연구”, 《동양철학연구》 제30집. 77~103.
- 정약용(이익성 역). 1997. 《경세유표 1권~3권》, 한길사.
- 정약용(다산연구회 역). 1993. 《역주 목민심서 1권~6권》, 창작과 비평사.
- 정윤재. 1999. “정약용의 자작적(自作的) 인간관과 왕정개혁론: 조선후기 정치권력의 공공성문제와 관련하여”, 《한국정치학회보》 33(4): 83~104.
- 조운선. 1997. “정약용의 사회개혁 방법론: 범치적 관점에서”. 《사총》 제46집: 87~111.
- 조성을. 1993. “정약용의 지방제도 개혁론”, 《동방학지》. 567~585.
- _____. 2002. “정약용의 행정관”, 《학림》. 1~20.
- 정윤재. 1999. “정약용의 자작적 인간관과 왕정개혁론: 조선 후기 정치권력의 공공성 문제와 관련하여”, 《한국정치학회보》 33(4). 83~104.
- 최창현 역. 1993. 《행정조직이론》. 대영문화사.