

다산의 관료교육훈련방안에 관한 연구

진종순*

다산 정약용은 다양한 분야에 관해 약 5백편의 방대한 저서를 남겼다. 이 논문은 다산의 저서 가운데 행정학과 관련된 『경세유표(經世遺表)』와 『목민심서(牧民心書)』를 바탕으로, 그의 행정사상이 현대의 인사행정, 특히 공무원교육훈련에 주는 시사점을 얻고자한다. 그의 관료교육훈련에 관한 주장은 한마디로 “윤리적이며 실무능력을 갖춘 관료의 양성”이라고 요약할 수 있을 것이다. 이를 위해 다산은 천거제의 적극적인 도입과 과거제와의 결합을 주장하는데, 이러한 주장은 현대의 개방형직위제와 인재풀의 활용과 일맥상통한다. 한 걸음 더 나아가 그는 관료선발제도와 교육훈련제도의 유기적인 연계를 강조한다. 천거제의 대대적인 도입과 과거제와의 결합을 전제로 할 때만이 실무중심의 교육훈련, 인성교육, 그리고 참여적인 학습이 실제로 가능함을 인지한 것이다. 이 글은 다산의 사상을 해석하기 위해 우선 그가 살았던 조선후기의 사회상황을 살펴본 후, 관료의 교육과 관련된 다산의 서술, 특히 천거제와 과거제를 고찰한다. 다음으로, 현재 공무원 교육훈련제도에서 강조되는 실무중심의 교육훈련 강조, 인성교육의 강조, 그리고 참여적인 학습에 관하여 다산이 어떤 사상을 견지하였는지 살펴본다. 다산의 행정사상을 살펴봄으로서 현대의 공무원교육훈련을 바라보는 새로운 시각을 얻을 수 있을 것이다.

주제어: 공무원교육훈련, 관료선발제도, 다산, 과거제도, 천거제, 조선후기

I. 서론

다산 정약용(1762-1836)은 정치, 경제, 문학, 철학, 지리, 의학, 교육학, 군사학, 자연과학 등 여러 분야에 관한 약 5백편의 방대한 저술을 하였다. 그의 이러한 다양

* American University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 인천대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 관심분야는 인사행정, 조직이론, 정치부패 등이다(jongsoonj@incheon.ac.kr).

한 저술 중 대표적인 것이 이른바 1표2서로 일컬어지는 「경세유표(經世遺表)」, 「목민심서(牧民心書)」, 그리고 「흙흙신서(欽欽新書)」이다. 이중 행정학과 관련된 저서가 바로 「경세유표」와 「목민심서」인데, 「경세유표」는 조선의 행정제도를 개혁하려는 의도 하에 쓰여진 글이며, 「목민심서」는 지방관리가 가져야 할 바람직한 태도를 사례를 중심으로 기술한 일종의 행정지침서이다.¹⁾ 따라서 다산의 행정사상이 현대의 인사행정, 특히 공무원교육훈련에 주는 시사점을 얻고자하는 이 글은 주로 이 두 저서를 바탕으로 논의를 전개한다.

다산의 관료교육과 관련된 저술은 한마디로 “윤리적이고 실무능력을 갖춘 관료의 양성”을 목표로 한다고 요약될 수 있을 것이다. 다산의 관료교육훈련방안은 그의 국가개혁 또는 행정개혁이라는 큰 틀의 변화를 위한 일부분으로 이해되어야 한다. 즉 그의 관료교육훈련방안은 왕권강화를 통한 사회개혁의 주역이 될 전문성을 지니고 윤리적인 고급인력의 확보라는 목표를 지향한다(임재운, 1999: 31). 다산의 관료교육훈련방안은 다음과 같이 요약될 수 있다(임재운, 1999). 우선 엘리트를 양성하는 대학의 위상을 강화한다. 그리고 엄격한 절차에 의해 선발된 선사(選士)로 하여금 예비선사인 학도를 교육시키도록 함으로써 하급자를 관리하는 기회를 부여한다. 또한 선사의 교육영역을 5대 영역으로 세분하여 전문성을 높이도록 하고, 향삼물(鄕三物: 德行道藝)의 교육을 통하여 윤리적인 관료를 양성한다. 하지만 일종의 예비관료인 양반에 대한 엘리트교육과는 달리, 일반 백성은 단순한 교화의 대상으로 인지된다.

다산의 저서에 현대의 공무원 교육훈련제도와 유사한 내용은 많이 나타나지 않는다. 즉 관료로 임용된 후의 공식적인 교육훈련과정은 거의 언급되지 않는다. 관료의 역량을 제고하기 위해 교육훈련과정을 개설하기보다는 단순히 업무실적에 따라 상벌을 주는 것에 그치고 있으며, 자발적이고 개인적인 학습이 주를 이룬다.²⁾ 이러한 인식은 다음과 같은 그의 글에서도 잘 드러난다.

1) 다산은 「경세유표」에서 우선 천관이조(天官吏曹)를 비롯한 육조의 관제개혁을 개략적으로 제시한 후, 천관수제(天官修制), 지관수제(地官修制), 춘관수제(春官修制), 하관수제(夏官修制) 부분에서 정치·경제·국방 등 전반적인 사회개혁을 주장하고 있다. 광범위한 행정개혁을 서술한 반계(磻溪) 유형원(柳馨遠)의 「반계수록(磻溪錄)」(1769년, 영조 45년)과 같이 「경세유표」도 주례(周禮)를 그 논의의 바탕으로 하고 있다.

2) 현직관료의 실력연마와 정진을 격려하기 위한 일종의 승진시험인 중시(重試)가 있었으나, 10년에 한번 정도로 실제로 이 제도의 효과가 있었다고 믿기는 힘들 듯하다(문정식, 2001).

생각건대, 3년만에 고예하면 신진들 포부의 허실이 나타난다... 만약 문신으로서 전혀 글을 짓지 못하거나 무신으로서 전혀 활줄을 당기지 못하면, 그 차술(借述)·대사(代射)임을 밝혀서 아뢰어 과방(科榜)을 삭제한다. 그렇지 않은 자는 비록 하지하(下之下)에 놓였더라도 면직시키지는 않고, 다만 녹을 감하고 벌번(罰番)을 세우며 홍문록을 할 때에 참여시키지 않을 뿐이다(經世遺表 天官修制 考績之法).

그렇다면 다산의 사상이 현대의 공무원 교육훈련제도에 주는 시사점을 어떻게 이끌어낼 것인가? 이는 일종의 엘리트교육인 양반교육이 공무원교육훈련과 유사한 의미를 가졌다고 볼 때 가능할 것이다.³⁾ 물론 조선후기에 들어서는 인사의 적체로 인하여 그 의미가 많이 퇴색되었으나, 조선조의 양반은 현대의 공무원임용을 위한 인재풀과 같이 언제든지 관료임용이 가능한 하나의 상비군으로서 기능을 했던 것으로 보인다.⁴⁾ 이런 의미에서 과거(科擧) 합격은 이미 속한 인재풀에서 관료로 임용될 가능성이 커졌다는 의미이지, 전국민을 대상으로 하는 현대의 공무원임용고시 합격과는 다소 차이가 있다고 이해해야 할 듯하다. 조선시대에는 과거 이외에도 현대의 추천제, 개방형직위제와 유사한 천거제(薦擧制), 남행(南行), 음직(蔭職) 등의 등용문이 있었는데 이를 보아도, 양반에 대한 엘리트교육은 현대의 공무원교육훈련과 어느 정도 일맥상통한다고 볼 수 있을 듯하다.⁵⁾

다산의 행정개혁사상을 어떻게 현대의 공무원 교육훈련제도에 적용할 것인가? 앞서 언급한 문제 이외에도 170여년 전의 개혁사상을 현대의 제도에 대입시킨다는 것은 다소 무리가 있다. 하지만 다산의 행정사상과 가치가 현대의 공무원 교육훈련제도에 주는 시사점은 충분히 이끌어낼 수 있을 것이다. 이 글은 다산의 행정사상을 해석하기 위해 우선 그가 살았던 조선후기의 사회상황을 살펴본 후, 관료의 교육과 관련된 다산의 서술, 특히 천거제와 과거제를 고찰한다. 조선조의 천거제는 현대의 개방형직위제와 인재풀과 유사한 역할을 하였으며, 다산의 관료교육

3) 다산이 살았던 1783년 정조 7년에는 양반 37.5%, 상민 57.5%, 천민 5% 정도였다고 한다.

4) 조선조에는 양반자제 이외에 과거시험의 응시자격이 주어지지 않았다.

5) 남행은 문음자제(門蔭子弟)나 은일지사(隱逸志士)를 관직에 임명하던 제도로써 많은 문음자제들이 남행직으로 지정된 각 관아의 하급관직에 진출하여 행정실무를 습득하였다. 조선후기에는 남행으로 관료가 된 자가 문·무과 출신보다 더 많았다(곽효문, 1997).

사상을 설명하는데 중심이 된다.⁶⁾ 다음으로, 현재 공무원 교육훈련제도에서 강조되는 실무중심의 교육훈련의 강조, 인성교육의 강조, 그리고 참여적인 학습의 의미를 간단히 설명한 다음, 다산이 이러한 주제에 관하여 어떤 방안을 제시하였는지 분석해보기로 한다. 마지막으로, 이러한 분석을 토대로 현대의 공무원교육훈련에 주는 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 조선후기 사회와 다산의 문제인식

다산이 본 조선후기 경학(經學)연구의 가장 큰 문제점은 과거의 시대상을 감안하지 않고 조선후기 현재의 관점에서 고전의 단어를 해석한다는 것이었다. 이로 인해 단어 원래의 뜻이 왜곡되고, 결국 전체 문장의 의미도 곡해된다는 것이다(배병삼, 1996). 이러한 다산의 시각은 오늘날 그의 저서를 해석하는데 시사점을 준다. 즉 다산 스스로 과거의 학문을 연구하기 위해 그랬듯이, 현대의 연구자도 다산의 사상을 올바르게 해석하기 위하여 그가 살았던 시대인 조선후기의 사회를 살펴봐야 한다는 것이다. 이러한 논지에서 이 글은 다산의 관료교육훈련방안을 살펴보기 전에 조선후기의 사회상과 제도를 살펴보기로 한다.

18세기말에서 19세기초까지 조선은 상업의 발달에 따라 빈부격차가 심화되고 향촌사회가 급격히 해체되었다. 이러한 변화 속에서 경제력을 갖춘 상업세력과 중인·서얼 등은 자신의 사회적 지위를 상승시키려 노력하고 있었다. 기존 봉건제의 사회질서가 해체되고 있는 상황이었던 것이다(곽효문, 1997). 하지만 동시에 백성의 수탈체제는 고려시대 이래로 조선시대까지 제도화되어 지속되었고, 임진왜란과 병자호란의 양대 전란을 겪은 이후 이는 더욱 악화되고 있었다(이익성, 41). 다산은 당시의 사회를 “털끝 하나 병들지 않는 곳이 없는 나라, 지금이라도 고치지 않으면 반드시 나라가 망한 다음이라야 고칠 수밖에 없는”(經世遺表 邦禮艸本序) 상황이라고 묘사한다. 따라서 이러한 심각한 사회문제는 절대로 “충신과 지사

6) “개방형직위제도는 공직사회의 경쟁력 제고를 위하여 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직내외를 불문하고 공개모집에 의한 선발 시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적적자를 선발하여 임용하는 제도이다”(중앙인사위원회 홈페이지, http://www.csc.go.kr/policy/Pol0201.asp?bbs_id=81&siid=236).

가 팔짱을 낀 채 방관하고 있을 수 있는 일”(經世遺表 邦禮艸本序)이 아니라는 것이다. 실로 조선후기 사회는 왕권의 약화와 당쟁의 격화, 그리고 그로 인한 극심한 부패사회의 전형을 보여준다.⁷⁾

다산은 조선후기 사회문제의 원인을 여러 가지로 진단하고 있는데, 특히 인사행정과 관련된 경우에는 관료임용제도의 폐단이 그 원인이라고 분석하고 있다.⁸⁾ 부정한 경로를 통해 관료가 된 경우, 자신이 투자한 비용(뇌물)을 회수하기 위하여 농민을 수탈하게 되어 결국 전 사회적인 문제인 이른바 삼정(三政: 田政, 軍政, 還穀)의 문란으로 비화됨을 지적한 것이다.⁹⁾ 다산은 고려 광종조에 후주인 쌍기의 건의를 받아들여 도입되었던 과거제를 조선이 제대로 시행하지 못하였다고 지적한다. 인재를 선발하기 위해 선비들을 모집하여 그들의 글을 시험하였으나 제도의 시행에 필요한 세밀한 구조와 절차를 도입하지는 못했다는 것이다(經世遺表 天官修制 考績之法; 장동희, 2003: 9). 특히, 조선후기에 이르러 과거시험은 과도하게 규격화되고 형식화되었다고 언급한다.

한(漢)·위(魏)·당(唐)·송(宋)에서 아래로 명(明)·청(淸)에 미치도록... 대략 선발한 다음에 천거가 있고 천거가 있는 다음에 시험이 있었던 것은 그렇지 않았던 때가 없었는데, 오직 우리나라의 법만은 천거하지 않고 시험보여 오늘에 와서는 천 가지 병통과 백 가지 폐단이 모두 여기에 연유해서 일어나고 있으니, 이 법을 고치지 않고서는 비록 장양(張良)·진평(陳平) 같은 지혜가 있다 하더라도 그 폐단을 구해내지 못할 것이다(經世遺表 春官修制 科擧之規).

조선조의 천거제는 다음과 같이 운영되었다. 매년 의정부와 육조의 당상관이 관찰사가 될 만한 후보를, 양사(兩司)의 관원이 절도사가 될 만한 후보를 추천하였

7) 조선조 관료제도의 약화는 왕권의 약화로 직결되었다(강석화, 1989: 199, 201).
 8) 고위층 자제에게 혜택을 주는 별과(別科)의 증가는 고위층의 자제가 구태여 성균관에서 교육 받을 필요성을 줄였으며, 따라서 보다 하위계급의 사람이 성균관에 입학할 하게 되어(조성을, 1995) 결과적으로 기존의 사회질서가 파괴되는 현상을 초래하였다.
 9) 조선후기의 어떤 경우에는 약 500개의 관직에 임용되기 위해 2,330명의 후보자가 대기하고 있었다고 한다. 관료의 평균재직기간이 20여년이라고 할 때, 얼마나 많은 대기자들이 얼마나 오래 기다리고 있었는지 짐작할 수 있다. 그 당연한 귀결로, 관직을 얻기 위한 치열한 경쟁이 당쟁의 형식으로 벌어지게 되었다(곽효문, 1997: 227). 조선에서는 관료의 퇴직 후에도 신분과 생활을 보장하여 주었는데, 그 인원이 정식관료 정원의 4-5배에 이르렀다고 한다(문정식, 2001).

고, 증훈사에서는 공신의 자손으로서 관원의 능력을 갖춘 후보를 추천하였으며, 문반 3품 이상의 관원은 수령이 될 만한 후보를, 무산 2품 이상의 관원은 만호가 될 만한 후보 3인을 각각 추천하였다(문정식, 2001: 145). 추천된 후보는 과거제와는 별도로 관료로 임용이 되었다. 즉 천거제가 과거제와 연계되어 운영되지 않았으며, 별개의 관료임용제도로 활용되고 있었음을 알 수 있다. 다산은 이러한 천거제의 문제점을 다음과 같이 언급하면서, 과거제는 반드시 천거제와 함께 활용되어야 함을 주장한다.

중국에서 시행하는 과거 규정은 당나라 초기부터 벌써 향거(鄉擧)하도록 했고, 천거가 있는 다음이러야 과거에 응시했으므로 응거(應擧)라고 이른 것인데, 지금 우리나라 사람은 천거도 없이 응시하면서도 외람되게 응거라고 하니 명실이 서로 맞지 않음이 모두 이와 같다(經世遺表 春官修制 選科擧之規).

천거제의 강조는 양반의 교육이 현대의 공무원교육훈련과 유사한 의미를 갖는다고 할 때, 공무원시험에 의해서 등급을 매겨 선발·임용하는 것이 아닌, 후보자의 학습정도를 내·외부 평가자가 평가하여 추천하는 방법을 주장하는 것이었다고 해석할 수 있다. 현재 중앙공무원교육원의 고위정책과정과 고위공무원단후보자과정 등에서는 교육훈련에 참여한 스폰서(sponsor), 퍼실리테이터(facilitator), 멘토(mentor) 등이 교육참가자를 평가하고 있는데, 이와 일맥상통한다. 다산은 다음과 같은 예를 들며 과거제의 미흡함과 천거제의 의의를 강조한다.

치선하는 법은 과거라는 명목만으로는 나라 인재를 다 뽑기에 부족하기 때문이다... 전일에 한 선비를 보았는데 육경을 널리 꿰뚫고, 여러 사서에도 거침없이 통했으며 역상(曆象)에 정통하고 수리(數理)에도 밝아서... 그러나 다만 문학의 재주가 지극히 졸렬하고 거칠어서 종일도록 창자를 쥐어짜도 두어 편의 문장도 이루지 못하니... 내가 이런 사람을 직접 보았으므로, 과거로 어진 사람을 다 뽑아내기에는 부족하다는 것을 알았다(經世遺表 春官修制 選科擧之規).

다산이 과거제도의 폐단을 지적한 것은 앞서와 같이 제도 자체의 문제도 있으나, 이와 함께 제도를 운영함에 있어서 나타났던 문제점도 있었다. 조선후기의 과거제도는 이미 개인의 부패수준을 넘어 제도적인 부정과 부패가 만연되고 있는

상황이었다. 매관매직이 공공연히 성행하여, 널리 인재를 등용한다는 제도의 본래 취지를 무색하게 하고 있었다. 일례로, 일정당파에서 정권을 잡으면 당세를 확장하기 위해 과거시험을 자주 열어 자기 당파의 자제들을 부정하게 합격시키는 경우도 있었다(이상엽, 2002: 166). 관료가 승진하기 위해서는 다양한 경험이 요구되었는데, 이는 충분한 직위를 섭렵하는 것을 의미한다. 승진을 위한 다양한 경험의 요구는 인사적체의 문제와 함께 어우러져 수령의 빈번한 교체라는 결과를 가져오게 되었다. 이 결과, 수령들은 직무보다는 단시일 내에 수령이 되기 위해 투자의 비용(벼물)을 회수하는데 더욱 열을 올리게 되었고 부정부패는 극심해져갔다. 즉 조선조의 심각한 부패는 개인적인 이유보다는 제도운영에 있어서의 폐단에 의한 것이라고 이해해야 한다.

Ⅲ. 다산의 관료교육훈련사상

다산의 사상이 특별한 이유는 무엇인가? 그리고 그의 사상이 현대의 인사행정, 특히 공무원 교육훈련제도에 주는 시사점은 무엇인가? 다산사상의 특징은 유교에 바탕을 두면서 실학의 실용주의 원칙을 활용하여 유교경전을 재해석함으로써, 기존의 유교이론과 다른 독특한 사상을 펼친데 있다(박충석, 1983). 성리학에 의하면 만물은 이(理)와 기(氣)로 구성되어 있는데, 이(理)는 만물의 생성원리이자 불변의 원리이며, 기(氣)는 음양오행(陰陽五行)의 작용으로 만물의 형질을 이루는 것이다. 성리학에서 주장하는 인간의 윤리는 만물의 생성원리인 이(理)에 바탕을 둔 것으로서 자연법칙과 인간윤리는 근본적으로 동일하다. 이렇게 볼 때, 성리학에서 해석하는 인간은 자연법칙에 지배되는 종속적인 존재이다. 이에 비해, 다산은 이(理)를 천명(天命)이나 윤리의 근원으로 보는 주자의 견해를 부인한다(강석화, 1989: 187). 다산이 해석하는 인간은 능동적이고 독립적인 존재이며, 또한 인간의 본성은 고쳐질 수 있는 것이다. 즉 다산의 사상이 당시의 학자와 다른 점은 이러한 인간에 대한 독창적인 해석에 있다. 그는 인간을 스스로 선택할 수 있는 능력을 가진 하나의 독립적이고 능동적인 주체로 해석하는 것이다(임재운, 1999: 43). 따라서 하나의 인격체로서 능력과 권한, 욕구를 가진 인간을 다스리기 위해서는 억압적

인 방법이 아니라, 인간의 요구(need)와 감정, 재화, 이익 등의 욕구(want)를 충족시키는 인센티브를 활용해야 한다는 결론에 이르게 된다. 다산의 관료교육에 관한 사상은 이러한 자율적·독립적인 인간이라는 해석에 바탕을 둔다. 본 장에서는 다산의 관료교육훈련사상을 교육대상에 따른 교육방안의 차별화, 그리고 천거제와 과거제의 결합이라는 두 가지의 측면에서 살펴본다.

1. 교육대상에 따른 교육방안의 차별화

다산의 교육훈련방안은 관료에 관한 것과 일반백성에 관한 두 가지로 구분할 수 있다. 이 연구는 이러한 두 가지의 교육체제 가운데 관료에 대한 교육훈련을 분석의 대상으로 한다. 관료에 대한 교육훈련은 현대의 엘리트교육과도 일맥상통하는데, 다산이 엘리트교육과 일반백성에 대한 교육에 확연한 차이를 둔 이유는 양반제의 옹호 때문이다. 즉 신분에 따른 교육의 차별이 필요하다는 주장인데, 다음의 글은 다산의 양반제 옹호주장을 잘 보여준다.

생각건대, 「주례(周禮)」에 백성을 가르치는 법은 육향에 그쳤고, 육향 외에 백성을 가르친다는 말은 없었다. 대개 선왕의 법은 사·농·공·상을 네 부류로 분간해서, 사는 사와 더불어 살고, 농은 농과 더불어 살며, 온갖 공장(工匠)은 가계에 있고, 장사들은 저자에 앉아서 서로 섞이지 않았다(經世遺表 地官修制 教民之法).

다산은 관료에 대한 교육과 일반백성에 대한 교육을 담당하는 부서를 명확히 구분하고 있다. 예조(禮曹)가 관장하는 태학(太學)은 국자(國子)와 공족(公族)의 자제를 교육하는 엘리트교육기관이다. 태학에서 수학하는 이들과는 별도로 만민(萬民), 즉 일반백성은 대사도(大司徒) 또는 사도(司徒)에게 가르침을 받는데, 사도는 주례의 지관(地官)을 지칭한다(經世遺表: 143).¹⁰⁾ 그러므로 교육과 과거를 담당하는 부처인 예조가 아닌, 호구(戶口), 공부(貢賦) 및 경제를 담당하는 부처인 호조

10) 만민(萬民)이란 귀근한 공족 이외의 국자로부터 농민을 제외한 계층까지를 포함하며, 직업적으로는 선비(士)와 상공계층을 뜻한다(임재윤, 1999: 152; 조성을, 1995: 42). 하지만 「경세유표」의 개혁안에서는 만민에 농민이 포함된다(조성을, 1995).

(戶曹)의 책임자, 즉 호조판서가 만민의 교육을 책임지게 된다는 것이다(임재윤, 1999: 151). 일반백성에 대한 교육을 호조가 담당하게 한 것은 교육이 제대로 이루어지기 위해서는 정전(井田)이 마련되어야 한다는 그의 언급과 같이, 경제와 교육 간의 밀접한 연관성을 염두에 둔 것이었다(조성을, 1995: 39). 다시 말해서, 교육보다는 경제활동이 우선시되어야 한다는 주장이다.

각각의 교육기관에서의 교육내용에도 차이가 있었는데, 태학에서는 예악과 육덕이, 향학에서는 오교와 향삼물(鄉三物: 德行道藝)이 주된 교육 과목이었다. 다산이 주장한 양반을 대상으로 하는 엘리트교육의 내용을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 예전 여섯 조목 가운데 하나는, “학교를 진흥(振興)시키는 일이다. 고을의 귀족은 학궁에서 가르친다. 오륜(五倫)·사술(四術)·육예(六藝)를 가르쳐 인재를 만든다”(經世遺表 天官修制 考績之法)고 하였다. 일반백성에 관하여 다산은 호전 여섯 조목 가운데 하나는, “백성을 교육하는 것인데... 향약(鄉約)을 만들고 백성에게 오륜(五倫)을 가르쳐서 우매한 자는 깨우쳐 가르치고, 강포(強暴)한 자는 징계해 가르친다”(經世遺表 天官修制 考績之法)고 하였다.

교육대상에 따라 차별화된 다산의 교육방안은 사민구직(四民九職)이라는 계급제도의 틀을 유지함으로서 사회 내 구성원의 역할과 기능의 분화를 통한 생산성 극대화를 목표로 한다. 하지만 이를 보고 다산이 전근대적인 사고에서 벗어나지 못하였다고 비판하는 것은 무리가 있는 듯하다. 조선후기 사회는 당쟁(黨爭)의 격화, 노론(老論)의 일당전제(一黨專制), 왕실외척의 득세와 함께 정치의 기강이 문란해지고 사회의 질서가 흐트러지고 있었다. 다산은 이러한 정치·사회질서의 문란이 사회폐단의 원인이라고 이해하였으며, 질서를 유지하기 위해서는 계급제도의 유지가 필요하다고 주장한 것이다. 사회폐단을 줄여 백성을 편안하게 하기 위한 하나의 방책으로 왕권의 강화와 사회계급질서의 유지를 다산이 주장하였다고 이해해야 한다.¹¹⁾

11) 이러한 주장은 Huntington(1968)의 민주주의와 사회안정 간에 어떤 것이 선행되어야 하는가의 논의와도 일맥상통한다고 볼 수 있겠다.

2. 천거제와 과거제의 결합

양반에 대한 엘리트교육이 공무원의 교육훈련과 유사한 의미를 갖는다고 할 때, 과거제도는 그 중심에 있었다. 하지만 관료임용의 주된 통로로서 과거제도는 많은 문제점을 드러내고 있었으며, 다산은 과거제가 대폭 수정되어 제한적인 역할만을 담당해야 한다고 주장한다. 다산은 과거제의 문제점을 시정하고 보완하기 위한 방안으로서 천거제를 주장하는데, 그의 이러한 주장은 현대의 개방형직위제와 일맥상통한다. 그는 교수를 등용함에 있어서 다음과 같이 널리 인재를 구해야 한다고 말한다.

동쪽 마을 사람이 혹 서쪽 마을 선비를 추천하며, 남쪽 마을 사람이 혹 북쪽 마을 선비를 추천해서, 반드시 그 마을만 각각 주장할 것이 없다(經世遺表 地官修制 教民之法).

존현능사(尊賢能使)라는 유교적 행정이념을 토대로 하는 천거제는 과거응시자를 지방에서 추천하는 제도이다. 조선시대의 수령천거권은 태종 1년에 삼부와 대간, 이·병조로 축소되었으며, 이후에 재조정되어 동반(東班) 삼품, 서반(西班) 이품 이상의 관원들로 하여금 매년 1월에 수령직에 합당한 인물을 천거하도록 하되 천거받은 자가 죄를 짓게 되면 천거자도 처벌된다고 규정하고 있었다(이상엽, 2002: 159). 중국에서는 천거제의 절차와 과정이 비교적 충실히 지켜졌는데 반해, 조선에서는 비록 조선후기까지 천거제가 유지되었으나 절차와 과정이 지켜지지 않았다고 하는데, 다산은 천거제의 문제점을 다음과 같이 지적한다(장동희, 2003: 9).

살피건대, 삼대의 제도는 모두 이(里)에서 선발하고, 향에서 천거하였고, 한(漢)·위(魏) 시대에도 오히려 이 법을 시행했는데, 당나라 이래로 과거법이 나오면서 이(里)에서 선발하던 법이 없어져버렸다(經世遺表 地官修制 教民之法).

조선조의 과거시험은 글을 암기하고 일정한 형식의 글을 짓는 제술(製述)이 주를 이루었다(이원균, 2001; 이상엽, 2002: 166). 따라서 과거시험의 준비도 글의 의미

를 깊이 있게 학습하는 것이 아니라, 표면적으로 암기하면서 출제될만한 문자를 찾아내는 식의 학습이었다. 성호(星湖) 이익(李瀾)은 이러한 과거제도의 비실용성에 대해 다음과 같이 비판하였다.

과거공부는 글을 외우고 짓는 따위의 말단적인 일에 불과하다. 세상에 태어나서 머리털이 채 마르기도 전에 과거에 대한 공부만 하므로 요행히 과거에 급제하여도 그 배운 것은 여전히 서투르고 거칠어서 여태까지 배운 것이 소용이 없고, 실제로 쓰이는 것은 배운 것이 아니다(星湖僮說 人事門).

이러한 과거제도의 문제점을 개선하기 위해 다산이 주장한 개혁안의 기본 방향은 각 지방에서 인재를 추천한 후, 이들을 모아 다시 중앙에서 시험을 보는 방식이다. 다산은 다음과 같이 천거제와 과거제도를 모두 활용한 관료의 선발절차를 상세히 서술하고 있다. 첫째, 주(州), 군(郡), 현(縣), 읍(邑)에서 과거응시자를 천거한다. 여기에서 선발된 자를 선사(選士)라고 칭한다. 둘째, 전국적으로 2,880명의 선사 중에서 2/3(약 1,920명)를 과거응시자(거자)로 선발한다. 셋째, 과거응시자를 성내 몇 개의 주(州)에 모아 시험(州試)하여 1/2을 선발한다. 넷째, 주시에서 선발된 자를 성(省)에 모아 시험(省試)하여 1/2을 선발한다. 다섯째, 성시에서 합격한 자를 서울에 모아 시험(會試)하여 1/2인 240명의 진사(進士)를 선발한다. 마지막으로, 회시의 합격자를 시험(都試)한 후 1/6인 40명을 선발한다(經世遺表 天官修制 考績之法; 장동희, 2003: 10).

다산의 관료교육훈련방안에서 주목할 점은 개혁안이 관료선발의 문제에 그치지 않았다는 것이다. 다산은 엘리트교육을 받은 임용합격자에게 곧바로 업무를 맡길 수 없음을 잘 인지하고 있었다. 그러므로 타인에 대한 지도와 업무경험을 쌓을 수 있는 일종의 관료교육훈련방안을 마련해야 함을 강조한다. 선사가 학도를 두 사람씩 담당하여 지도·교육하는 것이 여기에 해당된다. 선사는 학도에게 육덕(六德: 智·仁·聖·義·忠·和), 육행(六行: 孝·友·睦·婣·任·恤), 육경(六經: 詩·書·禮·樂·易·春花), 육예(六藝: 禮·樂·射·御·書·數)를 지도·교육하여야 하는데, 이러한 지도과정에서 명령을 내리고, 관리자로서 리더십을 발달시키는 기회를 갖게 되는 것이다. 이와 더불어, 다산은 관료임용합격자에게 3년간 직무수행경험을 쌓을 기회를 부여할 필요성을 다음과 같이 주장한다.

삼관(三館)에 새로 진출한 자는 반드시 세 번을 기다린 다음에 그 승진이나 전직하는 것을 허가함은 왜 그런가? 과거 공부를 업(業)으로 하여 문필에만 애쓰던 자를 일조(一朝)에 여러 관직에 두루 시험하면 능히 낭패하지 않을 자가 거의 없을 것이다. 그러므로 3년 동안 홍문관에서 한가하게 지내면서 관방(官方)을 배우고 직위를 맡아 관청에 처신할 것을 알고 난 다음에, 여러 관직에 두루 시험하는 것이다(經世遺表 天官修制 三班官制).

IV. 다산의 관료교육훈련방안

다산은 관료로 임용된 후에도 항상 책을 손에서 놓지 않아야 한다고 강조한다. 관료의 능력을 향상시키기 위한 자발적·자율적인 학습이 반드시 요구된다는 것이다. “이의전은 매양 고을을 다스리면서... 옛일에 해박하게 되면 논의가 많아 남들을 깨우치게 될 것이다 하였다”(牧民心書 律己六條 飭躬). 즉 “수령도 공무에 틈이 나거든 마땅히 「상서(尙書)」, 「노론(魯論)」, 「중용(中庸)」, 「대학(大學)」 및 「송명신록(宋明臣錄)」, 「자경편(自警編)」 등의 책을 항상 읽고 외우도록 할 것이다”(牧民心書 律己六條 飭躬)라고 하여 관료 스스로 자기개발을 계속해야 함을 강조한다. 현직관료의 자기학습을 강조하였다는 점에서 다산은 공무원 교육훈련의 중요성을 충분히 인지하고 있었다고 볼 수 있다.

현재 우리나라의 공무원교육훈련에서 각광을 받고 있는 교육훈련기법은 액션러닝(Action Learning), 현장학습, 사례교육(case study), 참여자 주도적인(self-directed) 학습 등이다. 이러한 새로운 교육훈련기법과 함께 강조되고 있는 것이 교육훈련의 목표를 요약·정리한 공무원 핵심역량(core competence)이다. 현재 우리나라의 고위공무원 핵심역량은 의사소통, 고객지향, 비전제시, 조정·통합, 결과지향, 전문가의식, 혁신주도, 문제인식·이해, 전략적 사고의 아홉 가지가 제시되는데(중앙인사위원회, 2005), 공무원의 핵심역량 향상을 위해 현재 다음과 같은 공무원 교육훈련이 강조되고 있다.¹²⁾ 첫째, 행정서비스의 대상으로서 국민(고객)

12) 핵심역량은 거시적 관점과 미시적 관점에 의해 정의될 수 있는데, 거시적 관점은 행정의 역량이 정부조직의 문제해결능력에 있고 그것은 궁극적으로 정부조직을 구성하는 공무원의 전문지식과 가치관에 기반을 두고 있다는 주장이다(김영평, 1997). 또한 다양한 차원을 포용

의 요구에 적절히 대응하는 능력을 키우기 위한 현장학습 등 실무중심의 교육훈련, 둘째, 기본적인 인성(예를 들어, 가정의 화목, 사회융화, 개인적 가치의 정당한 실현 등)을 갖춰 행정의 고객과 공존하기 위한 인성교육의 강조,¹³⁾ 마지막으로, 교육생의 자발적·능동적인 참여를 이끌어내어 교육의 효과를 극대화하기 위한 액션러닝과 사례교육 등의 형태로 나타나는 참여적인 학습이다.

이 글에서 제시하는 세 가지의 교육훈련방안은 공무원교육훈련의 효과를 높이기 위한 여러 가지 방안 가운데 일부에 불과하다. 하지만 세 가지 방안이 공무원교육훈련의 효과를 높이는데, 혹은 공무원의 핵심역량을 강화시키는데 매우 유용할 것임에는 의심의 여지가 없을 것이다.¹⁴⁾ 이 장에서는 현대 공무원의 핵심역량을 제고하기 위해 교육훈련제도에서 강조되고 있으며, 또한 강조되어야 할 세 가지 방안인 실무중심 교육훈련의 강조, 인성교육의 강조, 그리고 참여적인 학습에 관해 다산이 어떤 견해를 가지고 있었는지 살펴보고 시사점을 도출한다.

1. 실무중심 교육훈련의 강조

실사구시(實事求是)와 이용후생(利用厚生)으로 집약되는 실학을 집대성한 학자인 다산의 사상은 한 마디로 실용주의라고 할 수 있다. 다음의 글에서도 그의 실용주의 사상을 엿볼 수 있다.

선아(善我)하는 것을 의(義)라 하고 애인(愛人)하는 것을 인(仁)이라 한다. 인의

하여 국정수행능력, 문제해결능력, 정책수립능력, 조직관리능력, 국가경쟁력을 정부의 역량에 포함시키면서 국가능력, 자원동원능력, 행정능력, 관리지식체계로 정부능력을 구분하여 그 구성차원을 제시하고(박우순, 1996; 2002), 국제사회에 대한 폭넓은 이해와 국제협상역량, 효율적 정책개발 및 관리역량, 민간부문의 이해관계 조정과 설득역량, 효율적 행정정보처리 및 관리역량, 유연한 변화대응역량, 혁신마인드와 실험정신, 기업가적 마인드 등을 정부와 공무원이 갖추어야 할 역량으로 보는 등(김석준 외, 2001) 미시적 의미의 공무원 역량도 정의되고 있다(황인수·배응환, 2004).

- 13) 고위정책과정의 경우에 ‘국정목표 및 국정기조의 이해’(12시간), ‘글로벌시대의 국가정책과제’(14시간), ‘사회정책의 과제와 분야별 발전방안’(14시간) 등 고위공무원의 행정가로서 목적의식을 강조하는 교육이 제공되고 있다(중앙공무원교육원, 2005; 진종순, 2005).
- 14) 이들 세 가지의 교육훈련방안은 특히 다산의 저술에서 강조된 점으로서 시사점을 이끌어내기 위해 선정되었다.

는 상용하여야 하며... 둘 중 하나만을 고집하여 변통할 줄 모르면 잘못이다(孟子要義 盡心章).

학문의 목표에는 자기수양과 현실참여의 두 가지가 있는데, 이 둘 중 하나만을 강조하는 것은 잘못된 태도라는 것이다(강석화, 1989: 184). 이는 그 당시 전통적인 유교의 학풍을 비판한 것으로, 실용주의가 실제로 활용하여 효과를 가져 올 수 있는 학문에 정진해야 한다는 의미를 갖는다고 할 때, 다산의 실무중심 교육훈련의 강조는 어쩌면 당연한 귀결이라고 볼 수 있다.

실무중심 교육훈련의 한 예로, 다산은 선사(選士)에 대한 교육에서 덕행도예(德行道藝)의 삼물(三物)을 기본과목으로 하지만, 예는 같지 않다하여 일종의 전공과목처럼 오선별 교육과목의 차별화를 시도한다(임재운, 1999: 179, 191).¹⁵⁾ 예비관료인 선사를 교육할 때, 각각의 업무특성과 상황에 맞도록 맞춤형 교육을 해야 함을 강조한 것이다. 다음의 글은 실무중심 교육훈련을 강조한 그의 주장을 잘 보여준다.

사대부가 율서(律書)를 읽지 않아서 사부(詞賦)에만 능하고 형명(刑名)에는 어두우니 이 역시 오늘날의 폐속이다... 오늘날 청나라에서는 법을 세워 교관학정(敎官學政)의 과(科)와 경의책문(經義策問)의 과외에 형률(刑律) 한 과를 따로 두어서 다같이 시험을 보이는데, 우리나라는 이 영향을 받지 못하여 인명을 지푸라기처럼 보고 국법을 울타리 밑에 버리면서 스스로 명사(名士)의 청풍(淸風)이라 생각한다. 아! 그릇된 일이다... 오늘날의 관장(官長)은 법례(法例)에 통달하지 못하여 고문을 아무렇게나 가하니 크게 잘못된 것이다(牧民心書 刑典六條 斷獄).

15) 다산은 관료에 대한 실무교육이 부족할 경우 나타나는 문제점을 다음의 예를 들며 설명한다. 「상산록(象山錄)」에 말하였다. “서도(西道)에 부임하는 경우는 마땅히 중국의 공문 서식을 보고 그 문구들을 알아두어야 한다. 건륭(乾隆) 말년에 봉황성(鳳凰城) 장군이 의주부윤(義州府尹)에게 공문을 보내서 칙사(勅使)가 늦어진 까닭을 알려왔다. 그 문서가 황주(黃州)에 도착하도록 관찰사(觀察使) 이하 모두 그것을 이해하는 사람이 없어서 즉시 중앙에 보고하지를 못하여 거의 사고가 날 뻔하였다. 만약 평소에 대략 사역원(司譯院)의 문자를 섭렵하고 예부자문(禮部咨文)을 익혀서 그 문구들을 이해할 수 있었다면 어찌 급함에 다다라서 당황할 까닭이 있었겠는가... 우리나라 사대부들의 실용문자를 익히지 않아서 폐단이 이와 같았다“(牧民心書 奉公六條 文報).

다산이 실무중심의 교육훈련을 강조한 것은 그 당시 지방관리가 처한 실상과 무관하지 않다. 다산은 “공문서식의 격식과 문구가 경사(經史)와는 다르기 때문에 서생(書生)이 처음 부임하면 당황하는 일이 많다”(牧民心書 奉公六條 文報)고 지적하고 있다. 조선조에 새로 부임한 수령들은 법령인 경국대전(經國大典)에 대한 지식만으로 관할 지역을 통치할 수 없었다. 이는 조선조에 지방통치를 함에 있어서 모든 지방에서 동일하게 통용되는 법체제가 수립되지 못했기 때문이다. 따라서 지역의 특성을 모르는 중앙에서 파견된 신입관리는 지방향토관리의 도움을 받아 지방의 관례화된 읍례(邑例)에 대한 학습을 해야 했다(이상업, 2002: 167). 특히 조선조의 수령들은 각종 서식에 밝지 못하고, 지방향토관리들이 사용하는 이문(吏文)에도 익숙하지 못했다고 한다(김필동, 1999: 258-9). 다산은 지방관리가 겪게 되는 문제를 다음과 같이 구체적으로 언급한다.

우리나라 사람들이 문신은 젊어서 시부(詩賦)를 익히고 무신은 젊어서 활쏘기를 익히니... 그 중에서도 나은 자는 구궁팔문(九宮八門)의 이치와 하도낙서(河圖洛書)의 명수(命數)를 공부하지만, 이 몇 가지로는 인간의 만 가지 일에 아무 것에도 소용됨이 없다. 오직 활쏘기는 실제적인 일이나 하지만 이 또한 행정실무와는 상관이 없다. 하루아침에 천리나 집을 떠나가서 울연(兀然)히 못 아전과 만백성 위에 홀로 앉아 평생 꿈에도 못 본 일을 맡게 되니, 일마다 몽매함이 당연한 이치다(牧民心書 吏典六條 東吏).

그러므로 특히 지방관리로 임용된 후에는 해당지역의 업무상황을 파악하기 위해 관료의 재교육이 반드시 필요함을 강조한 것이다. 하지만 다산은 실무를 파악하기 위한 교육훈련은 기본적으로 개인 수준에서 이루어져야 한다고, 혹은 개인의 역량에 달려있다고 말한다.

무릇 한 가지 명령, 한 가지 폐지(牌旨)를 내릴 때에도 마땅히 수리(首吏)와 해당 아전에 대해서 그 일의 근본을 캐어보고 지엽을 밝혀내어 밑바닥까지 궁구하여 스스로 마음이 환해진 뒤에야 이에 결재를 한다면 수십 일이 지나지 아니하여 사무에 밝아져서 통하지 않는 것이 없을 것이다... 새로 온 수령이 까다롭고 일의 근본을 캐어 묻는 경우에는 노회한 아전들이 의논하기를 「그 정조가 고달플 것 같다」 하지만, 응대하기를 물 흐르듯 쉽사리 하는 경우에는 서로 더

불어 웃으면서 「그 징조를 알 만하다」고 하니... (牧民心書 吏典六條 東吏).

다산은 관료가 실무에 대한 학습을 소홀히 할 경우에는 그 폐해가 고스란히 백성에게 돌아감을 사례를 들어 보여준다. 여기에서 다산이 말하는 재학습은 실무 학습으로써, 다음과 같이 실무와 관련이 없는 학습을 하며 직무를 소홀히 한다면 오히려 더 큰 폐단을 가져올 수 있음을 강조한다.¹⁶⁾

시(時)나 읍조리고 바둑이나 두면서 정사(政事)를 아래 아전들에게 맡겨두는 것은 큰 잘못이다... 남창(남창) 김현성(金玄成)이... 성품이 심히 소방(疎放)하여 실무에는 익숙하지 못하였고 매질하는 것을 일삼지 않았으며, 담담하게 영재(鈴齋)에 앉아 종일 시를 읍조리고 있었다... 「남창이 백성 사랑하기를 자식처럼 하지마는 온 고을이 원망하여 탄식하고, 티끌만한 것도 사사로이 범하지 않되 관청 창고는 바닥이 났다」고 하여, 이 말이 한때의 웃음거리가 되었다(牧民心書 律己六條 飭躬).

다산은 실무중심의 교육훈련을 강조하면서, 실무교육이 필요한 몇 가지의 분야를 지적하고 있다. 우선, 책력(冊曆)을 작성하는데 다음과 같이 장기적인 실무교육이 필요하다고 언급한다.

나이 젊은 문신(文臣)에게 책력을 만드는 데에 필요한 여러 가지 글을 습독(習讀)하도록 하여, 칠정(七政)이 교식(交食)하고 침범하는 수(數)를 계산할 수 있는 자는 관상감 도정을 삼도록 허용하며, 한 번 이 직에 재수된 자는 모든 청요(淸要)한 벼슬길에 막힘이 없도록 한다면, 10년이 지나지 않아서 진신대부(縉紳大夫) 중에도 책력을 만들 수 있는 자가 있을 것이라고 생각한다(經世遺表 天官吏曹 治官之屬).

다산은 책력과 더불어 치민(治民)·치병(治兵)·수리(水利)·산수(算數) 등의 업무 분야에서도 실무교육이 요구된다고 주장한다.

16) “글만 읽고 일을 보살피지 아니하는 자는 진실로 폄하되어야 할 것이다. 내가 말하는 바는 때때로 성현의 글 한두 장씩을 읽어서 가슴 깊이 젖어들게 함으로써, 착한 마음이 느껴 일어나게 하고자 하는 것일 뿐이다”(牧民心書 律己六條 飭躬).

호원(胡瑗)이 호주(湖州)의 교수로 있을 때 경의재(經義齋)와 치사재(治事齋)를 짓고, 경의재에서는 속이 트이고 재능과 도량이 있는 자를 택하여 공부하게 하고, 치사재에서는 사람마다 한 가지를 공부하게 하고 또 다른 한 가지를 겸하여 공부하게 하였는데, 예컨대 치민·치병·수리·산수와 같은 것들이었다(牧民心書 禮典六條 興學).

마지막으로, 다산은 “관상감(觀象監) 두 사람, 사역원(司譯院) 두 사람을 만약 이 용감(利用監) 학관(學官)으로 삼아서 북쪽으로 연경에 유학시켰다가 그들이 실적이 있으면 바로 정조에 보고한 다음, 재에 시험을 기다리지 않고 바로 열두 사람 정원 중에 넣는다”(經世遺表 天官修制 三班官制)고 하여 전문분야의 교육을 위하여 외국유학이 필요하며, 유학 후에는 그 배운 바를 충분히 활용하도록 일종의 임용·승진특혜까지도 필요함을 주장한다.

현대의 공무원교육훈련에서는 각종 실무교육이 강조되고 있으며, 실제로 자격증의 유무가 보직여부나 승진, 임금에 영향을 주고 있다. 근래에 특히 강조되고 있는 것은 현장학습인데, 이는 중앙정부 공무원의 현장에 대한 이해가 없이 적절한 정책기획과 집행이 불가능하다는 인식에서 점차 중요성이 강조되고 있다. 다산을 포함한 조선의 관료교육훈련은 철저히 개인의 자질이나 노력의 문제로 한정되어 있다. 따라서 현대와 같이 관료의 재교육을 위한 기관이나 절차는 마련되어 있지 못하였다. 하지만 다산의 관료교육훈련 사상은 철저한 실무중심 교육훈련을 강조하였다는 점에서 현대의 공무원교육훈련과 일맥상통한다고 볼 수 있다.

2. 인성교육의 강조

동양에서 예(禮)는 사회의 모든 영역에서 강조된다. 예는 무력으로 상대방을 제압하는 것이 아니라, 문명의 교화를 통하여 사회질서와 건전한 생활방식을 형성함을 의미한다(김현수, 2002: 146). 예의 교화기능에는 세 가지 측면이 있는데, 첫째는 ‘친친(親親)’, ‘애인(愛人)’을 알게 하는 것이다. 즉, 부자간 효 등의 예를 환기시켜 이것이 전사회로 확산되는 것이다. 둘째, ‘각자의 본분을 정확히 알도록 하는 것(名分)’인데 이는 사람들이 스스로 본분을 알도록 하여 안정된 사회를 이루는 것이다. 마지막은 인간의 탐욕을 막는 것이다(김현수, 2002: 158). 다산에게 있어서도

예는 천지의 질서이자 백성을 다스리는 원리였다. 그는 예에 관해 많은 연구를 하였는데 이는 궁극적으로 새로운 사회질서의 수립을 위한 이론적 기반을 마련하려는 것이었다(강석화, 1989: 186).

현대의 관점에서 보면 공무원의 능력을 말할 때 우선 능률성, 효율성을 언급할 것이다. 하지만 다산은 무엇보다도 청렴을 관료의 가장 큰 덕목으로 들고 있다. 다산은 관료의 선발에서도 실무능력보다 인품을 더 중요한 기준으로 삼았다.¹⁷⁾ 다음의 글에서도 선사가 되는 가장 중요한 기준이 덕행이며, 거자부터는 문예(文藝)를 기준으로 해야 한다고 제안하여 예(禮) 혹은 인성이 가장 중시되어야 함을 강조한다.

거자의 선발은 반드시 선사 중에서 한다. 선사하는 처음에 이미 덕행과 경술로써 세 가지 보는 것을 갖추었으니 거자를 선발하는 데에는 오직 문예만을 주로 하여 관에서 시험하고 관에서 선발할 것이고, 다시 여러 사람에게 물을 필요는 없다(經世遺表 春官修制 科擧之規).

선사에 대한 교육의 내용을 살펴보아도, 덕을 가장 으뜸으로 놓고 있으며 인성 교육을 매우 강조하고 있다.

선사(選士)를 가르침은 첫째 덕(德), 둘째 행(行), 셋째 도(道), 넷째 예(藝)이다. 예는 각각 같지 않으나 덕·행·도는 오선이 모두 같다. 육덕의 조목은 지(知)·인(仁)·성(聖)·의(義)·충(忠)·화(和)이다... 이 육덕이라는 것은 학자가 스스로 닦음이 마땅하니, 위에 있는 자는 살펴서 취할 것이요(經世遺表 地官修制 教民之法).

육경(六經)의 조목은, 시(詩)·서(書)·예(禮)·악(樂)·역(易)·춘추(春秋)이다. 옛적에는 사람을 도(道)로 가르쳤지만 지금은 도가 육경 안에 있으니, 도를 밝히고

17) 다음의 글은 다산의 이러한 인식을 보여준다. “향승은 수령의 보좌인이다. 반드시 한 고을에서 가장 착한 사람을 택하여 그 직책을 맡도록 할 것이다”(牧民心書 吏典六條 用人). “천하의 만사는 모두 사람을 얻는 데 있으니, 적임자를 얻지 못하면 그 일을 능히 잘 해나갈 수 없는 것이다. 도감 1인, 감관(監官) 2인, 색리(色吏) 2인은 반드시 청렴 신중하고 일을 잘 아는 이를 골라서 그 자리에 두어야 한다”(牧民心書 吏典六條 束吏).

자 한다면 이 경서를 강론함이 마땅하다... 옛적에는 오직 육경뿐이었으나, 지금은 사서(四書)를 보태어서 총 십경이 되어 있다. 문선과 치선에 응하려는 선비는 전부 학습함이 마땅하며, 무선 및 예선(藝選)·서선(胥選)은 일경과 사서로 일정한 학업을 삼도록 함이 마땅하다(經世遺表 地官修制 教民之法).

다산은 상급관료뿐만 아니라 하급(실무)관료의 교육훈련에서도 경전 과목을 넣어 높은 인문적 소양을 요구하였다(조성을, 1995: 50). 즉 “비록 서선(胥選)이 가장 낮다 하더라도, 이 또한 백성을 다스리는 사람이니 도를 몰라서는 안된다”(經世遺表 地官修制 教民之法)고 언급한다. 지위고하와 문무에 관계없이 관료라면, 무엇보다도 인성교육이 선행되어야 한다는 주장이다.

무선 이하는 그 수를 여섯으로 등분해서 한 경서씩 공부하도록 함이 마땅하다. 무선이 960명인즉 160명은 「시경」을 익히고, 160명은 「서경」을 익히는데 다른 것도 이와 같다(經世遺表 地官修制 教民之法).

과연 인성교육이 효과를 볼 수 있을 것인가? 어떻게 인성교육의 효과를 높일 수 있을까? 다산은 “장기적인” 인성교육으로 윤리의식이 “습관화”될 때, 교육효과가 자연스럽게 나타난다고 주장한다.

처음에는 비록 거짓 꾸밈에 불과할 것이나 오래도록 그렇게 하게 되면 습관이 본성처럼 되고 풍속은 교화로 흥기하여 큰 교화가 도균(陶勻)하여 끝내는 자연스러운 선(善)이 될 것이다. 그 은미(隱微)한 권한을 교묘히 쓰는 것은 다 말할 수도 없으니 어찌 아름답지 않은가? (經世遺表 春官修制 科擧之規)

예를 강조하는 다산의 주장은 일반백성을 ‘다스린다’라고 이해하는 측면에서는 한계를 갖는다. 즉, 현대의 공무원교육훈련에서 강조되는 민주적, 참여적인 리더십의 발전이라는 측면보다는 ‘통치’의 측면이 강조되는 것이다. 하지만 이러한 점은 왕권정치가 갖는 한계이며, 다산사상 만의 문제라고 해석하기는 어렵다. 또한 다산의 주장은 이러한 한계에도 불구하고 현대의 공무원교육훈련에 큰 시사점을 준다. 우리나라에서는 공무원으로서 갖추어야 할 행정윤리가 강조되는 경향이 있다.¹⁸⁾ 하지만 이러한 공직자로서의 행정윤리는 기본적인 인성과 밀접한 관련이

있다. 기본적인 인성(예를 들어, 가정의 화목, 사회융화, 개인적 가치의 정당한 실현 등)이 갖추어지지 않고서 공직자의 윤리를 강조하는 것은 실효를 거두기 힘들 것이다(진중순, 2006). 즉 인성에 관한 고려 없이 행정윤리를 강조하는 것은 기초를 다지지 않고 건축물을 세우려는 것과 다를 바 없는 것이다. 1980년대 이후 정부가 주도하는 국가발전전략이 수정됨으로서 공무원의 국가발전에 대한 책무성과 몰입도가 매우 약화되었으나, 이를 보완할 가치관이나 개인행태의 변화를 유도하는 교육훈련프로그램이 제공되고 있지 못하다는 평가를 받고 있다(하미승 외, 2004). 현재의 공무원교육훈련에서 인성에 관한 교육은 대부분 단기간에 이루어져 내실 있는 교육이 이루어지지 못하고 있다고 판단된다. 실제로 중앙공무원교육원의 고위정책과정 교육생을 대상으로 한 교과목의 필요성에 관한 설문조사(2005)에서 인성교육과 가장 연관성이 높다고 판단되는 ‘국정목표 및 국정기조의 이해’ 과목의 경우, 다른 교과목에 비하여 상대적으로 관심과 호응도가 높지 못하다(진중순, 2006).

3. 참여적인 학습

다산은 다양하고 광범위한 지식을 익히고, 깊이 사색한 후 토론하며, 뜻을 밝혀 명료하게 변론하고, 이를 행동으로 옮김에 열심을 다하는 것을 학문의 핵심으로 들고 있다(임재운, 1999: 187). 이러한 다산의 주장은 지식을 수동적으로 받아들이는 것에서 그치는 것이 아니라 능동적이고 토론을 통한 학습을 강조한다는 점에서, 현대의 공무원교육훈련에서 강조하는 참여적인 학습인 사례교육(case study), 액션러닝(Action Learning)과도 일맥상통한다. 다산은 다음과 같이 참여적인 학습의 방법과 과정을 구체적으로 제시하고 있다.

무릇 법을 읽은 다음, 가르치는 자가 의미를 부여해서 배우는 자를 깨우치고 배우는 자는 차례로 질문해서 해설을 듣는다(經世遺表 地官修制 教民之法).

향삼물(鄉三物)의 마지막 분야인 육예(六藝)의 예악(禮樂)은 직접 예와 악을 연

18) 이러한 경향은 1980년 12월 29일 대통령훈령 제44호로 선포된 “공무원윤리헌장” 등으로 나타난다.

습하고 실천함을 뜻한다. 예경(禮經)과 악경(樂經)의 수동적인 학습방법과는 달리, 예악에서는 학습자가 스스로 보고, 듣고, 행하여 기술을 습득하는 참여적이고 실천적인 학습방법이 강조된다(임재운, 1999: 188).

다산은 육학(六學)에서의 교육방법에서도 현대의 맞춤형 교육과 유사한 주장을 하고 있다. 즉 향교에서의 다수의 학생을 대상으로 한 교육이 아니라, 선사가 자택에서 2인의 학도를 개인지도해야 함을 주장한 것이다. 개인지도는 선사와 학도가 매일 향교로 출석할 때 발생할 수 있는 생업에의 지장이라는 경제적인 요인 때문이라고 하지만(조성을, 1995: 48), 결과적으로 맞춤형 교육이 이루어지게 된 것이다. 마지막으로, 다산은 조고(朝考)가 매우 바람직하다고 주장한다. 조고는 최종 과거시험 후에 삼관학사(三館學士)가 조당(朝堂)에서 새로 과거에 급제한 40명과 경사(經史)를 토론하며 학업정도를 알아보는 것을 말하는데(장동희, 2003: 10), 이는 현대의 멘토 등을 활용한 학습효과의 증대, 토론을 통한 자기주도적 학습(self-directed learning)과도 일맥상통한다고 할 것이다. 하지만 다산의 관료교육훈련방안에서는 현대의 사례교육과 액션러닝에서 강조되며, 또한 교육효과를 높이기 위한 필수요인인 교육대상자들 간의 상호학습, 네트워크형성의 문제는 고려하지 못하고 있다. 지금까지 다산의 관료교육훈련방안은 다음의 <표 1>과 같이 현대의 공무원교육훈련방안과 비교·정리될 수 있다.

<표 1> 다산과 현대의 관료교육훈련방안 비교

주제	다산의 방안	현재의 방안
실무중심의 교육훈련의 강조	5선별 교육과목의 차별화, 지방관리의 읍례에 대한 학습, 책력을 작성하기 위한 장기실무교육, 치민·치병·수리·산수 등 업무분야에서의 실무교육	현장학습, 사례교육, 액션러닝(Action Learning)
인성교육의 강조	선사에 대한 교육에서 덕의 강조, 하급관리의 교육에 경전과목의 추가, 장기적인 인성교육	공직자의 윤리교육
참여적인 학습	실천을 통한 예악의 습득, 선사가 2인의 학도를 개인지도, 조고의 강조	액션러닝(Action Learning), 사례교육

V. 결론: 다산의 관료교육훈련방안이 주는 시사점

다산의 관료교육훈련방안은 그의 이상주의적인 사회개혁사상의 일부이다. 경기도 암행어사 시절의 부패관리 척결, 곡산부사(谷山府使) 시절의 치적과 형조참의 재직 시의 장기 미결수 사건 해결 등은 그가 얼마나 이상주의자 혹은 원칙주의자인지를 보여주는 사례들이다(임재윤, 1999: 15). 동시에, 시문집을 포함한 저술은 그의 사회비판적인 경향을 보여주는데, 아마도 유배생활(1801-1818)은 그에게 일반백성의 처참한 삶을 몸으로 느끼고, 깊이 고민하는 기회를 준 듯하다. 이를 볼 때, 다산은 이상과 현실의 조화에 관한 많은 고민을 한 듯하다. 또한 이러한 고민은 그의 인간에 대한 휴머니즘과 애민사상에 바탕을 두고 있는데, 결국 다산의 관료교육사상은 인사행정의 문제를 바로잡아서 일반백성에게 보다 나은 삶을 누릴 기회를 부여하는데 목표를 두고 있다고 볼 수 있다.

관료교육훈련에 대한 개혁으로서, 다산은 과거제 운영상의 문제점을 비판하며 천거제의 적극적인 도입과 과거제와의 결합을 주장한다. 천거제의 대대적인 도입과 과거제와의 결합을 전제로 할 때만이 관료의 교육훈련에서 실무중심의 교육훈련, 인성교육, 그리고 참여적인 학습이 실제로 가능함을 인지한 것이다. 다산은 관료의 무능을 사회제도 모순의 가장 큰 원인의 하나로 지적한다. 따라서 관료의 전문성을 높이기 위한 실무중심의 교육훈련이 필요시 된다는 것이다. 하지만 전문성만으로 사회문제를 해결하는 데는 한계가 있으며, 따라서 관료의 윤리성 제고도 함께 강조되는 것이다. 즉 관료의 윤리성을 높이기 위한 인성교육을 주장하고 있다. 이와 함께 암기식의 수동적인 학습이 아닌 토론을 통한 참여적인 학습을 주장하는데, 이러한 다산의 관료교육훈련방안은 현대의 공무원 교육훈련에서 강조되고 있는 점과 일맥상통한다.

다산의 관료교육훈련방안에서 다음의 시사점을 이끌어낼 수 있다. 우선, 그의 실무중심 교육훈련의 강조는 현재 공무원교육훈련에서 강조되는 현장중심의 학습이 왜 중요한지를 잘 설명한다. 중앙(혹은, 사무실, 지원부서)에서 아무리 문서를 통해서 지식을 습득하였다고 하더라도 결국 지방(혹은, 현장, 사업부서)의 상황에 대한 경험과 학습이 없다면, 현실과 괴리된 정책을 입안·집행하게 되어 문제를 야기함을 잘 설명하고 있다. 둘째, 인성교육의 강조에서는 현재 업무능력만을 중

시하는 풍토와 교육훈련으로 인해 상대적으로 경시되고 있는 공무원 인성교육의 필요성을 잘 설명한다. 아무리 전문성이 높은 관료라고 할지라도 윤리의식이 부족하다면, 결국 국민의 이익에 앞서서 자신의 이익을 얻고자할 가능성이 높아질 것이다. 이렇게 된다면, 행정의 효율성과 생산성을 추구하는 아무런 의미가 없을 것이다. 다산은 기본적인 인성에 변화를 주기 위해서는 장기간의 교육이 필요함을 강조하는데, 교육을 시작할 당시에는 피상적일지라도 장기간의 교육을 통해서 윤리적인 가치가 내재화될 수 있음을 강조한다. 다산의 주장은 현재 액션러닝과 같이 직무와 교육훈련을 결합한 형태의 교육, 그리고 장기간보다는 단기간의 교육이 강조되는 상황에서 어떠한 교육방법을 도입해서 공무원의 윤리의식을 제고할지 질문을 던져준다. 마지막으로, 참여적인 학습에서는 개인교습과 토론을 주장하고 있는데, 개인교습을 활용할 때, 진정한 맞춤형 교육이 가능하다는 측면에서 이는 많은 시사점을 준다. 현재 참여적인 학습인 액션러닝기법, 사례교육에서도 4-5명의 소규모 그룹을 만들어 멘토, 피실리테이터, 교육자, 다른 교육생 등과 유기적인 협력관계를 유지해야 함을 강조하는데, 다산의 주장은 이러한 현대의 공무원 교육훈련방법과도 일치한다고 볼 수 있다. 특히 과거시험 이후에 기존의 관료들이 급제자들과 토론하며 학업의 정도를 알아보는 조고(朝考)는 액션러닝과정의 말미에 과제수행보고서를 제출하고 액션러닝컨퍼런스를 개최하여 종합적인 토론과 정리의 기회를 갖는 현대의 공무원 교육훈련방법과 매우 유사한 의미와 역할을 한다고 생각된다.

▣ 참고문헌

- 강석화. 1989. “정약용의 관제개혁안 연구.” 《한국사론》, 21: 175-236.
- 곽효문. 1997. “정약용의 인사행정 개혁론.” 《한국행정사학지》, 5: 219-241.
- 김석준 외. 2001. 《뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구》. 서울: 대영문화사.
- 김영평. 1997. “공무원교육훈련의 새로운 패러다임.” 《행정과 정책》, 3: 33-69.
- 김필동. 1999. 《차별과 연대》. 서울: 문학과지성사.
- 김현수. 2002. “다산 정약용의 국가례 고찰: 경세유표를 중심으로.” 《한국철학논집》, 12: 143-173.

- 문정식. 2001. “조선시대 인사행정제도에 관한 연구.” 《한국행정사학지》, 10: 141-164.
- 박우순. 1996. 《인사관리》. 서울: 박영사.
- _____. 2002. 《행정학의 새로운 패러다임》. 서울: 법문사.
- 박충석. 1983. “근세 실학사상.” 《한국의 전통사상》. 서울: 형설출판사.
- 배병삼. 1996. “조선 후기 개혁사상의 고찰: 정조와 정약용을 중심으로.” 《한국정치학회》, 320-346.
- 이상엽. 2002. “조선후기 지방행정에 있어서 수령의 역할과 부패유발구조.” 《한국지방자치학회보》, 14(3): 151-172.
- 이원균. 2001. 《조선시대사 연구》. 서울: 국악자료원.
- 이익(민족문화추진회 역주). 1984. 《성호사설》. 서울: 민족문화문고간행회.
- 임재윤. 1999. 《정약용의 교육개혁사상》. 전남대학교 출판부.
- 장동희. 2003. “경세지표를 통해 본 다산의 인사행정 개혁론.” 《한국사회와 행정연구》, 13(4): 1-15.
- 정약용. (민족문화추진회 편, 이익성 옮김). 1997. 《경세유표》. 서울: 한길사.
- _____. (다산연구회 역주). 1993. 《역주 목민심서》. 서울: 창작과 비평사.
- _____. (이지형 역주). 1994. 《다산 맹자요의》. 서울: 현대실학사.
- 조성을. 1995. “정약용의 교육제도 개혁론.” 《역사교육》, 57: 27-53.
- 중앙공무원교육원. 2005. 《2005년 고위정책과정 교육운영안내》.
- 중앙인사위원회. 2005. 《고위공무원단제도(Senior Civil Service)》.
- 진종순. 2005. 《고위공무원단 후보자양성 교육훈련에 관한 연구》. 서울: 한국행정연구원.
- _____. 2006. “미국과 우리나라의 고위공무원 교육훈련프로그램.” 《한국사회와 행정연구》, 17(1): 81-108.
- 하미승 외. 2004. 《공무원 교육훈련시스템 재설계》. 서울: 한국행정연구원.
- 황인수·배응환. 2004. 《고위공무원단 핵심역량 강화를 위한 교육훈련프로그램 개발》. 서울: 한국행정연구원.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.