『經世遺表』의 등장과 개혁안의 성격

- 19세기 전통과 근대의 만남 -

김 백 철 *

1. 서론
2. 『經世遺表』의 등장배경
3. 제도개혁의 청사진: 西周에서 北學까지
4. 결론

초록: 조선학운동이 茶山 逝去 100주년을 기념하여 『與猶堂全書』 간행을 통해 추진되었기 때문에 실학운동과 정약용연구는 不可分의 관계에 있다. 정약용은 조정 출사시 관료생활과 유배시 향촌생활을 두루 경험하였으므로 중앙과 지방의 사정에 비교적 밝은 편이었다. 『경세유표』는 18~19세기 조선 사회상을 분석하는 동시에 화려한 중국 古事에 대한 지식을 원용함으로써 새로운 국가체제로 개편을 모색하고자 했다. 첫째, 西周 理想을 현실사회에 구현한다는 대원칙하에서 통일성을 추구하였다. 둘째, 비용의 절감과 새로운 세원 개발을 모색하였다. 셋째, 관료제 운영을 전반적으로 개혁하였다. 넷째, 대외문물을 적극적으로 받아들이고자 노력했다. 이러한 『경세유표』의 정신이야말로 고종대 舊本新參의 가치관이 가장 잘 드러나 있다고 볼 수 있다. 그랬기에 강제병합 이후 미완의 개혁에 대한 미련이 『경세유표』를 끊임없이 현실세계로 소환해왔던 것이다.

핵심어 : 실학, 『周禮』, 정약용, 『經世遺表』, 개혁안

* 계명대학교 인문국제학대학 사학과 조교수.

1. 서론

茶山 丁若鏞(1762~1836) 연구는 다양한 방면에서 추진되어왔다. 특히 조선학운동 당시부터 『與猶堂全書』(1934~1938) 간행으로 많은 관심을 촉발시켰으며,[1] 심지어 현재에는 '茶山學'으로 정립되기에 이르렀다.[2] 그동안 기초적인 번역이나 저작에 대한 연구들은 지속적으로 이루어져왔다.[3] 그중 『經世遺表』(1817)에 대해서도 다양한 논의가 행해졌는데 초창기에는 토지제도에 주목했으나,[4] 최근에는 전

1) 전윤선, 1998「1930년대 '조선학' 진흥운동 연구: 방법론의 모색과 민족문제 인식을 중심으로」, 연세대 사학과 석사논문, 5-13면; 채관식, 2006「1930년대 '조선학'의 심화와 전통의 재발견」, 연세대 사학과 석사논문, 4-10면; 배연숙, 2010「위당 정인보의 조선학 성립배경에 관한 연구」,『철학논총』59, 새한철학회, 406-414면; 신주백, 2011「'조선학운동'에 관한 연구동향과 새로운 시론적 탐색」,『한국민족운동사연구』67, 한국민족운동사학회, 188-190면; 김선희, 2017「근대 전환기 다산 저술의 출판과 승인: 『경세유표』를 중심으로」,『동방학지』180, 연세대 국학연구원, 67-97면.

2) 다산학술문화재단 편, 2019『다산학사전』, 사암.

3)【영인】丁若鏞, 1914『經世遺表』, 朝鮮光文會; 丁若鏞, 1934~1938『與猶堂全書』, 新朝鮮社; 다산학회, 1974~1975『여유당전서 보유』1-5, 경인문화사; 丁若鏞, 1981『與猶堂全書』1-6, 경인문화사; 다산학술문화재단 편, 2012『定本 與猶堂全書』1-37, 다산학술문화재단;【번역】민족문화추진회 편, 1986『경세유표』1-4, 민족문고간행회[민족문화추진회 편, 1997『경세유표』1-3, 한길사].

4) 신용하, 1983「茶山 丁若鏞의 閭田制 土地改革思想」,『규장각』7, 서울대 규장각[신용하, 2000『조선후기 실학파의 사회사상연구』, 지식산업사]; 홍덕기, 1990「茶山 丁若鏞의 土地改革思想 硏究: 閭田論을 중심으로」,『범한철학』5, 범한철학회[홍덕기, 2018『(다산 정약용의) 토지개혁사상』, 전남대출판문화원]; 이을호, 1991「경제사상」,『다산의 생애와 사상』, 을유문화사; 서근식, 2002「茶山 丁若鏞의 國家改革論: 田制改革論을 중심으로」,『동양고전연구』17, 동양고전학회; 전호수, 2008『茶山 丁若鏞의 政治經濟認識과 井田制 土地改革論 硏究』, 忠北大 사학과 박사논문; 이정철, 2012「정약용의 전제개혁론의 역사적 맥락」,『한국사학보』47, 고려사학회; 엄기석, 2016「丁若鏞의 井田制論과 兵農一致的 軍制改革案」,『조선시대사학보』79, 조선시대사학회; 정호훈, 2017「조선후기 새로운 국가구상의 전통과『경세유표』」,『동방학지』180, 연세대 국학연구원; 윤석호, 2018『丁若鏞 經世學의 國家改革論과 農者得田』, 연세대 사학과 박사논문; 최윤오, 2019A「다산 정약용의 土地公槪念과 閭田制」,『동방학지』187, 연세대 국학연구원; 최윤오, 2019B「다산 정약용의 역사인식과 토지론」,『다산과 현대』12, 연세대 강진다산실학연구원; 최윤오, 2020A「다산 정약용의

체 국가경장안에 대한 다양한 분석도 병행되고 있다.[5)]

하지만 시각의 문제는 여전히 검토가 필요한 사안이다. 하나는 18세기 후반-19세기 전반 정약용이 살았던 시대배경에 대한 이해이다. 곧 탕평정치에서 세도정치로 넘어가는 과도기의 문제 인식이다. 다른 하나는 이 책이 재평가되기 시작한 19세기 후반-20세기 전반 사회상이다. 이는 대한제국에서 강제병합으로 넘어가는 시기 근대성의 추구과정에서 전통문화를 어떻게 인식하고 활용할 것인지와 깊은 관련이 있다. 『경세유표』가 주목받은 데는 19세기 전반 정약용의 사회인식과 19세기 후반 대한제국기 시대상황에 일정한 공통점이 있었기에 가능했을 것이다. 그러므로 본고에서는 우선 두 시대의 시각을 검토해 보고, 다음으로 실제로 『경세유표』

토지개혁론과 현실인식」, 『동방학지』 190, 연세대 국학연구원; 최윤오, 2020B 「『목민심서』에서 『경세유표』로의 전환: 양전제와 방전법을 중심으로」, 『학림』 45, 연세사학연구회; 최윤오, 2020C 「반계 유형원과 다산 정약용의 토지개혁론 비교: 여리경과 여전론을 중심으로」, 『한국사연구』 188, 한국사연구회; 안병직, 2021 『경세유표에 관한 연구』, 동서문화사.

5) 강석화, 1989 「丁若鏞의 官制改革案 硏究」, 『한국사론』 21, 서울대 국사학과; 이유진, 2000 「정약용의 『경세유표』의 연구」, 『한국사상사학』 14, 한국사상사학회; 김익수, 2005 『茶山 實學에 있어서 經學과 經世學의 關聯性 硏究』, 경상대 국민윤리학과 박사논문; 전광수, 2009 『茶山 法思想의 倫理的 性格에 관한 硏究』, 부산대 국민윤리학과 박사논문; 송낙선, 2009 「다산의 인재등용을 위한 과거제 개혁에 관한 연구」, 『한국행정사학지』 25, 한국행정사학회; 전성건, 2010 『茶山의 禮治思想 硏究』, 고려대 철학과 박사논문; 김태영, 2011 「경세유표에 드러난 다산 경세론의 역사적 성격」, 『퇴계학보』 129, 퇴계학연구원; 박종목, 2012 『茶山 實學의 社會改革論과 民本主義 法思想』, 고려대 법학과 박사논문; 김성준, 2012 「茶山 정약용의 유통물류 · 상업관 연구: 『經世遺表』를 중심으로」, 『해운물류연구』 28-4, 한국해운물류학회; 강석화, 2013 「다산의 중앙정부 조직안과 관료제의 공적 운영」, 『다산과 현대』 65, 연세대 강진다산실학연구원; 이진형, 2014 「다산 정약용의 외관제 개혁론: 『경세유표』를 中心으로」, 『한국사상사학』 48, 한국사상사학회; 김용흠, 2017 「『경세유표』를 통해서 본 복지국가의 전통」, 『동방학지』 180, 연세대 국학연구원; 김태희, 2017 「다산 정약용의 군주론과 『경세유표』」, 『동방학지』 181, 연세대 국학연구원; 이진형, 2017 『茶山 丁若鏞의 鄕村社會認識과 改革 構想』, 연세대 사학과 박사논문; 정성희, 2017 「磻溪 經世學의 계승과 과거제 개혁론」, 『한국실학연구』 34, 한국실학학회; 김문식, 2017 「다산 정약용의 인재선발론」, 『다산학』 31, 다산학술문화재단; 백민정, 2017 「『경세유표』와 정약용의 통치론: 신분질서와 예치문제를 중심으로」, 『다산학』 31, 다산학술문화재단; 윤석호, 2019 「丁若鏞 鄕遂論의 추이와 그 함의」, 『민족문화연구』 84, 고려대 민족문화연구원; 최광만, 2020 「『경세유표』의 교육개혁안 분석」, 『교육사학연구』 30, 교육사학회.

가 지닌 국가제도 개혁안의 성격에 대해 살펴보고자 한다. 일련의 검토과정을 통해서 이 책이 시대를 초월하여 향유되고 있는 이유에 대해서 접근해 보려고 한다.

2. 『經世遺表』의 등장배경

1) 丁若鏞의 편찬의도

『경세유표』 편찬의도를 살펴보는 방법은 두 가지이다. 하나는 정약용의 출사이력을 통해서 간접적으로 시대상황을 검토하는 것이며, 다른 하나는 그가 남긴 「邦禮草本引」을 토대로 직접적으로 살펴보는 것이다.

우선, 정약용의 官路가 처음부터 순탄했던 것은 아니다. 그는 성균관에 들어가서 4회나 初試를 보고도 최종 급제에 이르지 못하였다. 정조는 눈여겨봐온 정약용이 登科하지 못하자 특별한 은택을 내려 출사시켰다. 『경세유표』에서 상세히 다루고 있는 교육, 출사, 승진 등 관료제 운영전반에 대한 문제 인식이 바로 이 시기부터 싹텄을 것이다.

정약용은 관직생활이 시작되자 국왕의 특별한 관심 속에서 淸職을 두루 거쳤다.[6] 그는 국왕의 侍從臣으로서 화려한 관직생활을 영위하였을 뿐 아니라, 『園幸乙卯整理儀軌』, 『華城整理通考』, 『史記英選』, 『奎韻玉篇』, 『春秋左氏傳』, 『麻科會通』, 『史記纂註』, 『五禮儀度尺』 등 각종 典籍편찬에도 수차례 참여하였다. 그동안 실학자를 하나로 묶어서 재야지식인으로만 취급해온 인식과 사뭇 다르다. 그는 조정에서 실제 관료(정3품 당상관) 생활을 겪으면서 국가제도의 정비과정을 경험하였다.

---

6) 1789년(정조13) 禧陵直長, 抄啓文臣, 1790년(정조14) 藝文館檢閱, 龍驤衛副司果, 司諫院正言, 司憲府持平, 1789년(정조15) 司諫院正言, 1792년(정조16) 弘文館修撰, 1794년(정조18) 京畿 御史, 1795년(정조19) 金井察訪, 司諫院司諫, 承政院同副承旨, 兵曹參議, 承政院右副承旨, 1796년(정조20) 兵曹參知, 承政院右副承旨・左副承旨, 副護軍, 1799년(정조23) 承政院同副承旨, 副護軍, 刑曹參議 등을 역임하였다. 민족문화추진회 편, 1997 「다산 정약용 연보」, 『경세유표』 Ⅰ, 한길사, 55-65면.

이는 향후 그가 정교한 제도개혁안을 마련하는 데 밑거름이 되었다.

그러나 정조가 薨逝하고 순조가 즉위하자 西學공격이 재개되어 유배생활을 전전했다. 이미 정조연간부터 정국파동에 휩싸여 수차례 탄핵이나 유배를 경험한 터였다.[7] 이 때문에 그는 탁월한 군주가 없더라도 지탱할 수 있는 국가제도의 정비에 더욱 관심을 기울인 듯하다. 특히 순조후반 정약용을 석방하고 두 차례나 세자·국왕의 侍藥에 참여시키는 분위기가 감지된다.[8] 그는 다시 출사를 준비한 듯하다. 1817년(순조17) 56세에 『邦禮草本』의 초고를 작성하였고 1836년(헌종2) 75세로 작고할 때까지 수정을 거듭하여[9] 『경세유표』로 다시 命名하였다.[10] 더욱이 『大典通編』은 정조전반기에 편찬되어 정조후반기 사회변화상까지 담을 수 없었다.

---

7) 1790년(정조14) 해미현 유배, 1791년(정조15) 전 정언 李基慶 이승훈 탄핵상소에 언급, 1795년(정조19) 장악원 정 趙鎭井의 탄핵상소, 1797년(정조21) 우의정 李秉模 파직 요청, 1801년(순조1) 사헌부 탄핵 및 강진현 유배 등이다. 『正祖實錄』 卷33, 正祖 15年 11月 甲申(13日); 『正祖實錄』 卷43, 正祖 19年 10月 癸未(6日); 『正祖實錄』 卷46, 正祖 21年 6月 癸巳(24日); 『純祖實錄』 卷2, 純祖 元年 2月 乙卯(9日).

8) 1810년(순조10) 정약용의 아들 정후상이 격쟁하여 유배에서 향리로 추방하였고, 1830년(순종30) 왕세자의 병환을 치료하게 하였고, 1834년(순조34)에는 국왕의 병환을 치료하는데 참여하게 하였다. 『純祖實錄』 卷13, 純祖 10年 9月 癸酉(21日); 『純祖實錄』 卷31, 純祖 30年 5月 辛酉(5日); 『純祖實錄』 卷34, 純祖 34年 11月 甲戌(13日).

9) 예컨대 「春官修制」 '科擧之規'에서는 문과 40명 중 장원 1명, 갑과 3명, 을과 9명, 병과 27명으로 하였으며, 과거급제자를 40명으로 정하는 것은 무과에도 그대로 적용되었다. 「夏官修制」 '武科'에서도 무과 장원 1명은 宣旨官에, 갑과 3인은 宣傳官에, 을과·병과 36인은 宣令官(당시 武兼에 해당)에 제수한다고 하였다. 반면에 「天官修制」 '三班官制'에서 문무과는 처음 입사하는 자리를 36명으로 규정하고 무과는 선전관을 모두 선령관으로 고친다고 서술하였다. 이는 「춘관수제」와 「하관수제」에서 확대한 40명 정원이나 「하관수제」에서 세분화한 선지관·선전관·선령관 등과 불일치한다. 「천관수제」에서는 선전관을 선령관으로 바꾸어야 한다고 했으며, 급제자 중 뛰어난 자는 선전록에 기록한다고 하여서 명칭 혼돈이 심하다. 아직 「하관수제」와 같이 선지관, 선전관, 선령관, 선전록 등에 대한 명확한 구분이 이루어지지 않았고, 부분적으로 세부항목이 수정되면서 책의 전체 항목과 연동해서 보완되지 못했다. 김백철, 2019 「하관수제」, 『다산학사전』, 사암, 1777면.

10) 1822년(순조 22) 이전에 '經世遺表'라 고쳤고 「自撰墓誌銘」에 『經世遺表』는 본래 48권으로 전한다고 한다. 우경섭, 「경세유표〈古5120-171〉해제」(서울대 규장각한국학연구원 http://kyudb.snu.ac.kr/book/view.do, 검색일 2021.04.22.)

이에 정약용은 선왕대에 미처 완성하지 못한 국가개혁론을 구체화하였을 뿐만 아니라, 현실의 이해관계에 얽매여 타협적으로 衙門을 조정할 수밖에 없었던 제약[11]에서 벗어나 재야의 자유로운 입장에서 총체적인 청사진을 제시하여 국가제도를 일원화할 것을 염원하였다.[12]

정약용이 작성한 「邦禮艸本引」에는 편찬 의도를 직접 밝혀두었다. 그는 예와 법을 비교한 뒤 예로서 국가를 다스릴 것을 천명하면서 우리나라의 禮를 정립한다는 취지에서 '邦禮'라고 칭하였다. 이는 서주 이상사회를 담고 있다고 여겼던 『周禮』 체제를 직접 계승한 이유이기도 했다.[13] 또한 개혁에 대한 당위성을 강조하면서 효종의 大同法과 영조의 均役法 등을 전거로 내세워 국가제도의 개편이 필요하다

11) 예컨대 문문과에 선발인원수를 제한해야 하며 과거급제후에는 관직을 부여해야만 한다고 하였다. 「하관수제」에서 萬科나 慶科 등 특별한 과거가 자주 행해지던 현실을 비판하였다. 숙종-정조대에 萬科가 이루어졌으나 간단한 기예만으로 과거에 합격하여 관직이 주어지지 않아 과거의 이름이 천해졌다고 지적하였다. 정조때 사도세자를 기념하기 위해 만과가 행해졌고 상당기간 벼슬길이 열리지 않았다. 이후 壯勇營의 설치로 다소 해소되었으나 순조대 다시 혁파되어 만과의 효용은 크지 않았다. 또한 잦은 왕실의 행사기념을 위한 慶科의 濫設로 합격자만 있을 뿐 관직은 주어지지 않았다. 『經世遺表』「夏官兵曹」; 『正祖實錄』 卷12, 正祖 5年 11月 庚子(2日); 이태진, 1985 『朝鮮後期의 政治와 軍營制 變遷』, 韓國硏究院, 273-297면; 김백철, 2016B 『탕평시대 법치주의 유산』, 경인문화사, 283면.

12) 〈표 1〉 『경세유표』와 『대전통편』의 衙門 변화

구분	천관	지관	춘관	하관	추관	동관
개칭	3	10	7	15	3	5
독립(복구)·신설	0	5	4	3	13	9

※ 전거 : 다산학술문화재단 편, 2019 앞의 책, 447면, 1596면, 1653면, 1689면, 1697면, 1774-1775면.

13) 『경세유표』의 전반부(六官六曹)는 『周禮』의 六官(천관·지관·춘관·하관·추관·동관)과 조선의 六曹(이조·호조·예조·병조·형조·공조)에 따라서 새로운 국가제도의 청사진이 서술되어있으며, 후반부(四官修制)는 천관·지관·춘관·하관의 세부주제 중에서 구체적인 항목을 설정하고 자신의 주장을 마치 연구논문처럼 작성하여 밝혔다. 『주례』 비교는 다음 참조. 문철영, 1986 「다산 정약용의 『주례』 수용과 그 성격」, 『사학지』 19, 단국대 사학회; 이유진, 1996 『丁若鏞 周禮論의 硏究』, 동국대 철학과 박사논문; 김인규, 2016 「조선후기 『주례』의 수용과 국가례: 다산 정약용의 『주례』 이해와 국가례」, 『퇴계학논총』 27, 퇴계학부산연구원.

고 역설하였다.[14] 함부로 바꿀 수 없다는 사람들에게는 국초에 상황이 여의치 못해서 임시방편으로 정한 제도가 많고 사익이 끼어든 경우도 있다고 비판하였고, 柳馨遠이 『磻溪隧錄』을 지었으나 죄를 입지 않았다고 전례를 들었다. 동시에 자신의 글 역시 미완이므로 훗날 다른 사람들의 수정이 가능하도록 '艸本'이라고 칭한다고 하였다.

다만, 자신이 이 책을 쓴 취에 핵심인 15개 사안은 절대 바꾸어서는 안 된다고 명기했다. 그 대상은 대체로 관제 및 관료제 운영 일반에 관한 것이 8개로 가장 많았고,[15] 다음으로 부세제도 및 경제정책에 관한 것이 6개이다.[16] 이밖에 北學 계승을 전면에 내세우며 신문물 수용과 부국강병론이 1개이다.[17] 이상은 그가 어

14) 정약용은 개혁의 모범으로 영조(균역법 · 노비법 · 한림천법)를 제시한 반면에(『經世遺表』 卷首, 邦禮艸本引 등), 우회적으로 정조(규장각 · 초계문신)를 비판한 방식도 흥미롭다(『經世遺表』「春官禮曹」, 弘文館 등). 또 조선의 현실제도를 비교할 때 『대전통편』보다 『속대전』을 언급하고 있어서 특이하다. 이는 경험해보지 못한 군주(영조)에 대한 과도한 추앙과 직접 경험한 근면한 군주(정조)에 대한 애증이 혼재된 듯하다.

15) ①관직을 120으로 한정하고 6曹에서 각 20官署를 거느리는 것, ②官階를 9품으로 하고 正 · 從 구별은 오직 1품 · 2품에만 적용하는 것, ③戶曹를 敎官으로 하고 六部를 六卿으로 삼아 鄕三物을 두어 만민을 가르치는 것, ④考績하는 법을 엄하게 하고 그 조목을 상세하게 하여 唐虞의 옛법대로 회복하는 것, ⑤三館 · 三薦하는 법을 혁파해서 신진은 귀천을 구분하지 않는 것, ⑥陵을 수호하는 관직을 처음 벼슬하는 자에게 맡기지 않는 것, ⑦대과 · 소과를 합쳐서 하나로 만들고 급제 서른 여섯 사람을 뽑는데 식년시만 두고 특별과거를 없애는 것, ⑧문무과에 정원을 같게 하고 과거에 급제자는 모두 관직에 보임되도록 하는 것 등이다. 丁若鏞, 『經世遺表』, 「邦禮草本引」.

16) ⑨전지 10結 머리에 1결을 취해서 公田으로 하고 농부에게 조력하도록 하며, 세를 별도로 거두지 않는 것, ⑩군포의 법을 없애고 9賦의 제도를 정리하여 民役을 크게 고르도록 하는 것, ⑪屯田하는 법을 마련하고 경성 수십 리 안은 모두 三軍의 전지로 삼아 왕도를 호위하고 경비를 줄이며, 읍성 몇 리 안쪽은 모두 牙兵의 전지로 하여 군현을 호위하도록 하는 것, ⑫社倉의 한도를 정하고 常平의 법을 세워서 간사함과 제멋대로 하는 일을 막는 것, ⑬中錢 · 大錢 · 銀錢 · 金錢을 주조하여 九府圜法의 등급을 분변하여 중국으로 빠져나가는 길을 막는 것, ⑭鄕吏의 정원을 제한하고 세습을 금지하는 것 등이다. 丁若鏞, 『經世遺表』, 「邦禮草本引」.

17) ⑮利用監을 개설하고 北學의 방법을 의논하여 富國强兵을 도모하는 것이다. 丁若鏞, 『經世遺表』, 「邦禮草本引」.

디에 초점을 두었는지 알 수 있다. 특히 개화기 適者生存의 사회진화론[18]이 도입되던 시기에 "부국강병을 도모한다"[19]는 직접적인 서술은 큰 반향을 일으켰을 것으로 추정된다.

2) 실학담론하 재조명

『경세유표』는 과연 어떻게 후대에 다시 소환되었을까? 그동안 통설은 1930년대 다산서거 100주년을 기념하여 『여유당전서』를 간행한 이후 활발히 전개된 조선학 운동을 전환점으로 이해해왔다.

그런데 2000년대를 전후하여 실학담론의 재검토 논의가 다양한 각도에서 활발하게 벌어졌다.[20] 그중 하나는 일제강점기 도입된 朱子學 對 反주자학(또는 『周禮』) 담론의 이분법 분류에 대한 문제 제기였다.[21] 유교망국론의 관점에서 근대성을 찾

---

18) 허버트 스펜서(이정훈 옮김), 2014『진보의 법칙과 원인』, 지만지, 17-36면, 67-93면, 103-105면.

19) "以圖其富國强兵." 丁若鏞, 『經世遺表』, 「邦禮草本引」.

20) 이태훈, 2004『실학담론에 대한 지식사회학적 고찰: 근대성 개념을 중심으로』, 전남대 사회학과 박사논문, 20-35면, 75-92면, 122-134면, 231-236면; 신항수, 2005「비판적 시각으로 살펴본 실학 연구」, 『내일을여는역사』 21, 내일을여는역사, 200-211면; 조성산, 2011「실학 개념 논쟁과 그 귀결」, 『한국사시민강좌』 48, 일조각, 20-36면; 김치완, 2013「茶山學으로 본 實學과 近代개념에 대한 비판적 접근」, 『역사와 실학』 52, 역사실학회, 225-230면; 노관범, 2016「전환기 실학 개념의 역사적 이해」, 『기억의 역전: 조선사상사의 새로운 이해』, 소명출판, 276-319면; 노관범, 2018「근대 초기 실학의 존재론: 실학인식의 방향 전환을 위하여」, 『역사비평』 122, 역사비평사, 447-473면.

21) ①조선후기 실학자들이 朱子인식에 긍정적인 점, ②송대 朱熹가 古文운동을 벌이고 『주례』를 존숭한 점, ③청초기 학자들도 주자를 존중한 점, ④대만의 錢木 등이 훈고학과 이학을 집대성한 인물로 朱熹를 평가하고 있는 점 ⑤조선에서도 黨色을 불문하고 『주례』를 모범으로 내세우고 있는 점 등이 대표적 반박사례이다. 【주례찬양】『朱子語類』 11卷 98條 ;『朱子語類』 33卷 84條; 『朱子語類』 66卷 9條; 『朱子語類』 86卷 5條; 【고문강조】『朱子語類』 11卷 115條; 『朱子語類』 11卷 132條; 『朱子語類』 114卷 14條; 康有爲, 『新學僞經考』 卷6, 「漢書劉歆王莽傳藝辨僞 第六」(1891); 康有爲, 『新學僞經考』 卷3上, 「漢書藝文志辨僞 第三上」(1891)[이상 蔣貴麟 主編, 1976『康南海先生遺著彙刊』 1, 宏業書局, 131-137면, 64-66면]; 錢穆(이종재 · 백도근 옮김), 1989『주자학의 세계』, 이문문화사, 39-48

는데 주자학 극복을 과제로 전제했기 때문이다.[22] 이러한 도식적인 설명방식은 더 이상 통용되지 못하고 있다.

최근 또다른 문제가 제기되고 있다. 갑신정변 이전부터 일본 유학생을 중심으로 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)의 문명론이 개화파에게 이식되었고,[23] '실학' 담론 자체도 일본에서 수입된 산물이라는 점이다.[24] 더욱이 1907년 친일단체인 大東學會

면; 趙吉惠 외(김동휘 옮김), 1997『중국유학사』3, 신서원, 317-350면, 434-438면; 王茂(김동휘 옮김),『청대철학』1, 신서원, 1995, 25-131면; 김백철, 2005「조선후기 영조대 탕평정치의 이념과『주례』」,『한국사론』51, 서울대 국사학과, 311-312면.

22) 다카하시 도루 역시 이러한 전제하에서 주리론-주기론 대립적 관념으로 설정하고 조선유학을 黨爭사관하에서 비판하였다. 다카하시 도루(조남호 옮김), 1999『조선의 유학』, 소나무, 99-278면; 한자경, 2013「다카하시 도루의 조선유학 이해의 공과 과: 주리·주기 분류를 중심으로」,『철학사상』49, 서울대 철학사상연구소, 5-11면, 17-18면; 이동희, 2007「장지연의『조선유교연원』의 특징에 대하여: 다카하시의「조선유학대관」과 비교」,『한국학논집』35, 계명대 한국학연구원, 190-193면; 이동희, 2015「다카하시 도루(高橋亨)의 조선조 주자학 연구의 허와 실: 오늘날 철학적 관점에서의 비판적 고찰」,『한국학논집』60, 계명대 한국학연구원, 210-214면, 241-244면.

23) 쓰키아시 다쓰히코, 2012「조선개화파와 후쿠자와 유키치」,『한국학연구』26, 인하대 한국학연구소, 326-328면; 이태훈, 2015「대한제국기 일본 유학생들의 유학생활과 유학의식 : 1900년대 일본유학생들의 '일본론'을 중심으로」,『역사와 실학』57, 역사실학회, 159-187면; 이태훈, 2020「1900년대전반 '대한제국비판세력'의 동향과 정치적 결집과정」,『역사와 실학』73, 역사실학회, 269-296면. ※그의 문명론은 독립론과 함께 연결되고 있고 원론적인 '문명-독립'의 개념만 개화파에게 이식되었고 이후 문명개화론에 세례를 받은 이들은 친일관료로 변신하였다. 그러나 여기에 제국주의 사회진화론이 내재되어 있고 일본의 독립을 위해 정한론이 정당화된다는 사실은 간과되었다. 후쿠자와 유키치(성희엽 옮김), 2020『문명론개략』, 소명출판, 485-540면; 다카시로 코이치, 2013『후쿠자와 유키치의 조선정략론 연구: 『時事新報』조선관련 평론(1892-1990)을 중심으로』, 선인, 24-26면, 45-66면, 95-98면, 129-130면.

24) 후쿠자와 유키치의 '실학'은 후학들에 의해서 '학문(science)' 총체로 이해되지만 본인이 설정한 기본 개념은 '실질적이고' '일용에 맞는 것'을 의미했다(1871~1876『學問의 勸諭』; 1908「福翁白話」). 논자에 따라 이를 조선과 일본의 공통점 혹은 차이점으로 보는 관점이 공존한다. 배관문, 2015「근대 전환기 일본의 실학: 야마가타 반토와 후쿠자와 유키치」,『일본사상』29, 한국일본사상사학회, 80면, 90-91면; 사사키 슌스케·가카오카 류(조성환 옮김), 2018「일본과 한국에서의 '실학'의 근대화」,『한국종교』43, 원광대 종교문제연구소, 159면; 강지은, 2019「조선시대 실학 개념에 대한 고찰」,『한국사학보』75, 고려사학

주도로 일제의 近代至上主義를 찬양하는 데 일조한 운동이었으며,[25] 1929년 이나바 이와키치(稻葉岩吉)가 조선유학사에 처음 적용한 용어라는 지적이다.[26] 따라서 실학의 개념 설정상 모순과 취지의 불순함으로 인해서 개념 자체에 반대하는 여론마저 생겨났다.[27]

하지만 여기에는 몇 가지 간과된 문제가 있다. 첫째, 기원론 검토이다. 곧 고종대 전통학문의 발굴과 정책화 노력에 관한 것이다.[28] 실학자들의 저작에 대한 주목이 과연 일제의 실학 개념 도입 이후에 이루어졌는가 하는 데는 근원적인 의문이 있다.[29] 근대적 학문개념으로서 '실학'용어가 일제로부터 수입되었다고 하더라도,[30] 고종은 이전부터 朴珪壽를 적극 등용하고[31] 그 선조인 북학의 대표주자인

회, 137면; 노관범, 2016 앞의 책, 306-308면.

25) 단, 노관범은 근대 실학의 여러 갈래 중 하나로 소개하고 있다. 노관범, 2016 앞의 책, 312-313면.

26) 강지은, 2019 앞의 논문, 140면.

27) 배영대, 2018.03.17.「①프롤로그: 실학과 근대」; 배영대, 2018.03.24. .「②18세기 토지공개념 '정전론' 겉은 개혁, 속은 복고」; 배영대, 2018.04.07.「③시대 역행한 신분해방 반대론」; 배영대, 2018.04.21.「④상업 발전 막은 '억말론'」; 배영대, 2018.05.05.「⑤북한의 반민족성」; 배영대, 2018.05.19.「⑥'민국' 외면했는데 근대적인가」; 배영대, 2018.06.02.「⑦'왕정 vs 공화정' 이분법의 오류」; 배영대, 2018.06.16.「⑧실학-동학 계승 관계 맞나」; 배영대, 2018.07.14. .「⑨식민사관 극복하려다 대변」; 배영대, 2018.07.21.「⑩에필로그」(이상 모두『중앙SUNDAY』수록〈실학별곡-신화의 종언〉기획기사).

28) 노관범, 2016 앞의 책, 281-292면.

29) 전통시대에는 실학이 실천학문으로 쓰이다가 근대이후 실용학문으로 의미가 변화되었는데, 국내에서는 근대개념이 도입된 사례로 박은식의 '實用있는 各學問'(1915『韓國痛史』), 장지연의 '經濟之學'(1917「朝鮮儒教淵源」), 이능화의 '經世의 學'(1918『朝鮮佛教史』), 최남선의 '實學'(1930「朝鮮歷史講話」) 등이 거론되고 있다. 노관범, 2018 앞의 논문, 448면, 452-453면; 사사키 슌스케 · 가카오카 류, 2018 앞의 논문, 166면; 강지은, 2019 앞의 논문, 144면.

30) 강지은, 2019 앞의 논문, 137-144면.

31) 박규수가 세운 공로로 북학도 재인식된 듯하다. 고종 원년~2년, 고종 10년 朴珪壽의 3대조를 추증할 때 박지원을 이조참의, 이조참판, 좌찬성으로 올렸고, 순종 4년에는 시호를 내리기에 이른다.『承政院日記』, 同治 3年(고종1) 正月 10日(壬子), 同治 4年(고종2) 3月 3日(戊戌), 同治 12年(고종10) 12月 25日(己亥);『承政院日記』, 隆熙 4年(순종4) 8月 19

朴趾源의 『熱河日記』에 주목하였다.[32] 또한 黃玹의 『梅泉野錄』(1910)에서도 고종이 富國强兵에 뜻을 두고 『輿猶堂集』을 참고했다고 한다.[33] 특히 대한제국기 1899년 『皇城新聞』에서는 정약용을 '經濟學 大先生' 등으로 칭하면서 『牧民心書』와 『방례초본』을 소개하였고,[34] 1901~1902년 廣文社에서 『欽欽新書』와 『목민심서』를 연활자본으로 간행하였으며,[35] 1908년 李健芳은 「邦禮草本序」를 쓰면서 이 책을 널리 배포하고 강론하여 훗날 富强하기를 꿈꾸었다.[36]

그렇다면 일제의 근대학문 개념 이전에 '실학'으로 칭하지 않았더라도 실학의 학풍(經世之學)을 계승하고 있었다고 보아야 하지 않을까?[37] 특히 외세간섭하 갑오개혁이나 자주적인 광무개혁에서도 정권은 교체되었을지라도 제도상 근대적인 국가개혁은 연속적으로 추진되고 있었다. 이는 당시 부국강병을 꿈꾸던 개화관료 전반의 공통된 인식이었기 때문이다.[38] 따라서 내적으로 우리 지식인들의 전통계

日, 20日[陰曆 7月 15日(丙辰), 16日(丁巳)].

32) 이태진, 2011 「'海外'를 바라보는 北學: 『열하일기』를 중심으로」, 『한국사시민강좌』 48, 일조각, 91-92면.

33) 김태영, 2011 「실학연구의 어제와 오늘」, 『한국사시민강좌』 48, 일조각, 4면. ※현재 서울대 규장각한국학연구원 소장본 중에는 『경세유표』 〈奎6915〉, 〈奎7090〉, 〈古5120-171〉(이상 필사본), 〈奎고37〉, 〈海士한20〉(이상 1914년 조선광문회본) 등이 전한다.

34) 노관범, 2018 앞의 논문, 450면.

35) 정약용, 1901 『흠흠신서』, 광문사(국립중앙도서관 〈古6025-4-217〉); 정약용, 1902 『목민심서』, 광문사〈古6025-3-233〉; 김선희, 2017 앞의 논문, 70면. ※단, 『경세유표』는 강제병합이후인 1914년 조선광문회(최남선 編)에서 처음 일부가 간행되었고, 1934~1938년 新朝鮮社(정인보 · 안재홍 校)에서 『여유당전서』의 일환으로 간행되었다. 안병직, 2021 앞의 책, 487-488면.

36) 김태영, 2011 앞의 논문, 6면. ※특히 이건방은 서구중심의 개화논리에 반대하고 당시 實心實行의 일환으로서 전통 속에서 『경세유표』의 발굴을 통해서 몽테스키외나 루소에 비견하면서 현실개혁을 대안을 모색하였다고 한다. 최근 이같은 근대적 시선은 비판받고 있으나 대한제국기 자주적인 근대화 모색의 취지와는 가장 부합하는 듯하다. 한정길, 2018 「蘭谷 李建芳의 양명학 해와 현실대응논리」, 『양명학』 51, 한국양명학회, 282-290면; 김경수, 2019 「다산 정약용의 민권론에 대한 비판적 연구」, 『철학사상』 74, 서울대 철학사상연구소, 14-18면.

37) 노관범, 2016 앞의 책; 노관범, 2018 앞의 논문.

38) 김충열, 2021 「1880년대 개화파의 세계관 탐구: 실학과의 연속성의 관점에서」, 『한국동양

승과 외적으로 일제의 근대학문이라는 복합적인 영향하에서 실학 담론이 부각되었다고 볼 수 있다.[39]

둘째, 주체의 문제이다. 설령 '실학'이 초기 외세침탈기에 굴절된 개념이라고 할지라도 향후 연구를 주도한 이들은 대개 우리 지식인들이었고 그들의 자각이 강하게 반영되었는데,[40] 이 성과를 모두 무위로 돌릴 수 있는가 하는 점이다. 특히 1930년대 鄭寅普는 일제에 맞서서 조선학운동을 전개했는데, 정약용을 자신과 民國을 구분하지 않고 민국에 도움되기만을 꾀한 인물로 전제하고 그를 통해서 '참조선'의 전통시대상을 찾고자 하였다.[41] 우리가 경계해야 할 것은 후쿠자와 유키치와 같은 근대지상주의하 文明 對 停滯의 관점에서 조선침략의 정당성을 역설하는 행태에 국한될 뿐이다.[42] 오히려 시대적 한계에도 불구하고 전통을 보존하고자 노력했던 운동 자체를 간과해서는 안 될 것이다.

셋째, 연구대상의 문제이다. 후대의 극단적인 인식으로 인해서 17~19세기 실학자들의 업적 자체를 평가절하 할 수 있는가 하는 점이다. 단지 후대의 지나친 근대주의 시각이 문제였을 뿐[43] 그 연구대상 자체가 문제를 일으킨 것은 아니었다.

정치사상사연구』 20-1, 한국동양정치사상사학회, 63면, 85-88면.

39) 얄궂게도 정약용은 강제병합이 일어나는 1910년에 비로소 正憲大夫 奎章閣 提學(정2품)에 추증되었고, 박지원을 비롯하여 30명과 더불어 諡號를 받았다. 정약용과 박지원은 둘 다 같은 시기에 文度라는 시호를 받아서 특이하다(『純宗實錄』 卷4, 純宗 3年 8月 19日(양력): 『承政院日記』, 隆熙 4年(순종4) 8月 20日[陰曆 7月 16日(丁巳)]). 이미 1908년 고종 강제퇴위 이후 반발을 무마하기 위해서 과거에 정치범으로 신원되지 못한 대부분의 인사가 모두 복권되어 40명의 죄명을 벗겨주고 78명의 관작을 회복시켰다(『純宗實錄』 卷2, 純宗 元年 3月 21日(양력), 4月 30日(양력)). 이러한 분위기에 더하여 대한제국기 부각된 실학자의 재조명 속에서 정약용이 2품 재신으로 추증되었다.

40) 정호훈, 2019 「조선후기 실학 연구의 추이와 성과: 해방 후 한국에서의 실학 연구, 방법과 문제의식」, 『한국사연구』 184, 한국사연구회, 75-112면.

41) 한정길, 2015 「위당 정인보의 양명학 연구와 다산 이해」, 『다산과 현대』 8, 연세대 강진다산실학연구원, 100-104면.

42) 송석원, 2011 「문명의 외연화와 지배의 정당성: 후쿠자와 유키치를 중심으로」, 『한국동북아논총』 60, 한국동북아학회, 72-82면; 다카시로 코이치, 2013 앞의 책, 24-26면, 45-66면, 95-98면, 129-130면; 박균섭, 2016 「후쿠자와 유키치 독법: 근대, 문명, 교육」, 『교육사상연구』 30-3, 한국교육사상연구회, 105-111면.

이는 대상과 시각을 지나치게 동일시해서 벌어진 문제였다. 그러므로 실학자의 저술 자체를 재평가하는 것은 여전히 필요하다.

3. 제도개혁의 청사진: 西周에서 北學까지

1) 중앙·지방 관제의 개편

정약용은 「邦禮草本引」에서 조선의 국가제도가 국초부터 급박하게 만들어서 미완에 그쳤으므로 이후 제도가 더욱 문란해졌다고 진단하면서 반드시 개혁해야 한다고 역설했다. 그 방법으로 다음과 같이 중앙과 지방 아문의 대대적 개편안을 제시했다.

(1) 중앙아문 재조정

그는 『주례』의 이념을 전제로 하되 오랫동안 독자적인 제도를 보존해온 현실을 감안하여 『경국대전』, 『속대전』, 『대전통편』 등 조선의 법제를 기반으로 보완하고자 하였다. 六官 중 五官의 개략적인 변화상을 살펴보면 다음과 같다.[44]

「天官吏曹」에서는 ①조선의 현실을 감안하여 상황에 맞는 대안을 모색했다. 주나라의 제도가 『書經』 「周官」과 『周禮』로 서로 달리 전하는데 양자를 종합해서

---

43) 초기연구에서 「湯論」의 "천자는 여러 사람이 추대해서 이루어진다"거나 「原牧」의 "백성을 위해 통치자가 있다"는 표현이 근대정신의 원형으로 평가받았으나 그 연원은 『書經』의 "하늘이 백성을 도와 임금을 세우고 스승을 세운다"의 표현이었고 『呂氏春秋』의 "한 사람으로서 천하를 다스리는 것이지 천하가 한사람을 받드는 것이 아니다"와 『맹자』의 혁명사상이 결부되어 이후 송·명대에 다양한 응용이 이루어졌으며 영조의 백성관으로 綸音을 통해 광범위하게 공유되었다. 정약용은 고전을 잘 계승하여 발전시켰으나 완전히 새로운 논리는 아니었다. 전호수, 2008 앞의 논문, 25면; 김백철, 2014 『두 얼굴의 영조: 18세기 탕평군주상의 재검토』, 태학사, 223-227면; 김태환, 2019 「민주공화적 요소를 기준으로 한 茶山 丁若鏞의 정치사상에 대한 평가」, 『양명학』 54, 한국양명학회, 237-242면.

44) 단, 「冬官工曹」는 본고 '3) 재정개혁과 신물물 수용' 참조.

의정부와 육조가 설치되었으므로, 여기서 비롯되는 혼돈을 조정하기 위해 고민했다.[45] 정약용은 이를 『주례』의 육관과 조선의 육조를 결합함으로써 국법 종류를 분류하되 실무아문을 명시하는 방식을 선택하였다. ②『경국대전』을 본받아 육조보다 품계가 높은 議政府·宗親府·忠勳府·儀賓府·敦寧府·中樞府 등 1품 아문을 五上司라 칭하여 예외로 처리하였으며, 나머지 아문은 모두 육조에 분속시켰다. ③『주례』 육관의 360개 아문을 『경세유표』는 120개로 축소하였으며,[46] 또한 소속아문을 조정하거나[47] 재정을 보충하였다.[48]

「地官戶曹」에서는 ①『주례』의 체계를 적극 계승하였다. 한성부의 五部를 六部로 한다거나 四學을 『주례』에 맞추어 六學으로 하는 등 6이란 숫자를 成數로 보아서 육관에 맞추어서 제도를 개편하였다.[49] ②『주례』에는 없으나 조선에는 존재하는 관서들을 일정한 체계 속에서 재편하고자 하였다.[50] ③그 외 소속아문도 일부 변

45) 『주례』는 천관총재가 왕명을 받아 신료를 통솔하지만 『서경』에는 삼공(太師·太傅·太保)이 별도로 있었기 때문이다. 이 때문에 총재를 조선전기에는 삼정승으로 여기다가 조선후기에 이르러 이조판서로 상정하는 형태로 변화했다. 『경국대전』은 국법을 '六典'으로 나누되 동반직(문반)과 서반직(무반)이 「이전」과 「병전」에 분속되고, 심지어 六曹는 「이전」에 들어있으며, 육전의 서두에는 屬衙門이 표기되어 있는데 육조의 속아문을 지칭한다. 이는 육전과 육조는 불일치하지만 六典의 有司로 六曹를 전제한 서술이다. 정약용은 이같은 혼돈을 줄이고자 六官六曹를 병기한 것이다. 김백철, 2010 「조선의 유교적 이상국가 만들기: 서주와 요순의 재인식과정」, 『국학연구』 17, 한국국학진흥원, 263-269면; 김백철, 2016A 『법치국가 조선의 탄생』, 이학사, 136-142면.

46) 『經世遺表』 「天官吏曹」; 김백철, 2019 「천관이조」, 앞의 책, 1651-1654면.

47) 『주례』의 '천관'이 왕실 사무를 모두 관할하고 있는 점을 들어 호전의 司宰監을 司膳監으로 개칭하여 이조로 移屬시켰다(『經世遺表』 「天官吏曹」, 司膳監). 반면에 예조의 觀象監은 『주례』에도 춘관으로 분류가 되어있음에도 불구하고 본래 천관이 되어야 마땅하다면서 예조에서 이조로 이관하였다(『經世遺表』 「天官吏曹」, 觀象監).

48) 전체적으로는 재정감축을 목표로 하고 있으나 재원이 부족하다고 판단되는 典醫監에는 오히려 세수를 확보하여 재정을 뒷받침하도록 하였다. 『經世遺表』 「天官吏曹」, 典醫監.

49) 『經世遺表』 「地官戶曹」, 六部·六學.

50) 예컨대 廣興倉은 司祿倉으로, 軍資監은 司饔倉으로, 龍山別營은 司餉倉으로 바꾸었으며, 常平倉과 賑恤廳을 常平司로 통합하여 재명명하고, 均役廳을 平賦司, 活人署는 六保署로 개명하였다. 『經世遺表』 「地官戶曹」, 司祿倉·司饔倉·司餉倉·常平司·平賦司·六保署.

경하였다.[51]

「春官禮曹」에서는 예조의 영역을 능동적으로 해석하여 범위를 확대하였다. ①『주례』에서 춘관은 三禮를 맡는 것이 주요한 직책인데, 『경국대전』에는 科擧와 生徒가 처음으로 서술되어 있고 祭禮는 열 번째에 기록되어 있으니 잘못이라고 비판하였다.[52] 이에 의례기관을 전반적으로 조정하였다.[53] ②정약용은 언관을 예조의 범위로 재해석하였다. 三代에는 諫官이 따로 없이 三公·三孤, 육관의 卿大夫, 좌우에 侍御하는 신하도 모두 간관이었는데, 漢 이래 별도로 두면서 언로가 막혔다고 비판하였다. 다만 역효과를 우려하여 우선 그대로 두되 문제점을 고쳐야 한다고 주장했다. 이에 언론기관을 크게 정비하였다.[54] ③文翰기구 역시 예조의 범주로 확대하였다. 문한기구의 재정비를 통해서 국가제도의 일원화를 꾀하고 과도하게

---

51) 漢城府는 『주례』에는 없고 『경국대전』에는 「吏典」에 수록되어 있으나 이를 『주례』의 관점을 원용하여 호조로 이관하였다. 『經世遺表』「地官戶曹」, 漢城府.

52) 『經世遺表』「春官禮曹」; 김백철, 2019 「춘관예조」, 앞의 책, 1695-1698면.

53) 예컨대 太常寺를 첫머리에 두고 위상을 높여서 玉堂으로 擬望하였고(『經世遺表』「春官禮曹」, 太常寺), 通禮院을 중시하여 재정을 보충해야 한다고 보았다(『經世遺表』「春官禮曹」, 通禮院). 社稷署는 典壝司로 개칭하였고, 각 殿·宮·廟·陵·園 등은 典廟司·守陵司를 세워서 일원적으로 관리하도록 하였다(『經世遺表』「春官禮曹」, 典壝司·典廟司·守陵司). 이는 『대전통편』에서 殿·陵園을 묶어서 재정비하는 흐름을 계승한 것이다(김백철, 2008 「조선후기 정조대 법제정비와 『대전통편』 체제의 구현」, 『대동문화연구』 64, 성균관대 대동문화연구원, 355면; 김백철, 2016B 앞의 책, 268-271면). 또한 齊禮監을 신설하여 민간의 관혼상제를 감독하고 士庶가 신분에 맞는 禮制를 사용하는지를 규찰할 것을 제안했는데(『經世遺表』「春官禮曹」, 齊禮監), 마치 「추관형조」에서 禁制司를 설치하여 민간의 사치를 막고자 한 점과 같은 맥락이다(『經世遺表』「秋官刑曹」, 禁制司). 이는 「천관이조」에서 관료제 전반을 새롭게 재설계하여 국가체제를 갖춘 것처럼 사회에서도 신분제에 맞는 의례가 갖추어지기를 주장한 것이다(『經世遺表』「天官吏曹」; 백민정, 2017 앞의 논문, 128-135면).

54) 三司 중 司諫院을 예조에 소속시켰는데, 『주례』에서는 「地官」에 두고 『경국대전』에서는 「吏典」에 배치한 것과 다르다. 당시 폐단으로 諫官이 아침저녁으로 교체되는 것을 비판하였으며, 동시에 왕이 불러도 오지 않는자도 엄히 다스려야 한다고 주장하였다. 또 사간원·사헌부의 관원은 중국처럼 모두 玉堂(홍문관)에서 선발하여 淸職을 유지해야 한다고 했는데(『經世遺表』「春官禮曹」, 司諫院), 이는 품계상 대간을 거쳐 옥당에 나아가는 절차를 정반대로 바꾼 것이다.

격하된 칭호를 회복하여 격식을 높이고자 하였다.[55] ④이외에 여러 유관 기구도 함께 정비하였다.[56]

「夏官兵曹」에서는 ①상당수 아문의 위상을 조정하고 명칭도 개편했다.[57] 이는 정조연간 군영제 개편논의가 완결되지 못하여 그 대안으로 제시한 것이다.[58] ②조

---

55) 예컨대 弘文館은 예조에 배속시켰다. 홍문관의 옥당은 經筵官뿐 아니라 知制敎도 겸하였는데, 그중 지제교는 명칭을 知制誥로 격상시키자고 주장했다. 이는 고려시대 명칭으로 되돌리는 조치였다(【知制誥】『高麗史』 卷5, 世家5, 顯宗 16年 12月 戊午(10日);『世宗實錄』 卷9, 世宗 2年 9月 戊子(23日); 【知製敎】『世宗實錄』 卷44, 世宗 11年 4月 壬寅(27日)). 동시에 홍문관의 간관 기능도 인정하였다(『經世遺表』「春官禮曹」, 弘文館). 또한 春秋館을 독립시켜 太史院으로 격상시키고자 하였다. 藝文館을 翰林이라고 하면서 이들이 국사를 관장하고 있는데, 춘추관·예문관이 모두 관서가 없어서 빈 명칭으로 사관을 일컫는 점은 문제라고 보았다. 이에 궐내 史局을 건립해서 독립시키고자 하였다(『經世遺表』「春官禮曹」, 太史院). 아울러 校書館은 校書監으로 격상시켰는데, 『十三經注疏』의 중요도가 낮아진 사례를 들면서 과거에는 청직이었으나 대우가 현저히 떨어진 것이 문제라고 보고 淸華職으로 만들고자 하였다(『經世遺表』「春官禮曹」, 校書監).

56) 예컨대 成均館은 國子監으로 고치고 太學 안에 종친들도 함께 교육시켜야 한다고 주장하였다. 國子인 종친을 宗學에서 따로 배우게 하는 것은 오히려 역차별이라고 하였다(『經世遺表』「春官禮曹」, 國子監; 김문식, 2017 앞의 논문, 67-69면; 최광만, 2020 앞의 논문, 104-105면). 承文院은 承文監으로 개칭했다(『經世遺表』「春官禮曹」, 承文監). 또 耆老所는 養老司로 개칭하고, 없어진 歸厚署를 복구하여 哀榮署라 하여 朝臣의 장례에 문상과 장례를 돕도록 하였다(『經世遺表』「春官禮曹」, 養老司·哀榮署).

57) 예컨대 中樞府의 이름과 비변사의 기능을 통합하여 명실상부하게 만들고자 하였다. 정약용은 국가의 중책을 결정하던 中樞府가 이름만 남고 기능이 없어진 점을 문제로 인식하였다(『經世遺表』「夏官兵曹」, 中樞府). 또한 총융청에 귀속되었던 經理廳을 管城衛로 개편하였다. 이는 수어청은 폐지 후 남한산성에 귀속시키는 조치를 확장한 정책으로, 유명무실한 총융청을 폐지하고 북한산성에 붙여서 오히려 경리청을 관성위로 개칭하여 회복한 것이다(『經世遺表』「夏官兵曹」, 管城衛).

58) 조선전기 五衛가 전란을 겪으면서 五營(五軍營)으로 개편되는 동안 임시변통으로 제도가 수정되어 일정한 체계를 갖추지 못하였다. 숙종·영조·정조대에 도성수비체제가 형성되면서 중앙군영의 재편이 집중적으로 이루어졌다. 영조대 오군영을 국왕을 대리하는 병조판서의 일원적 지휘체계하에 편제하는 제도가 마련되었으며, 정조대 摠戎廳과 守禦廳 開廢논의로 진전되었다(이태진, 1985 앞의 책, 262-283면). 그러나 純祖가 즉위하면서 壯勇營을 중심으로 추진해온 오군영 재정비도 무위로 돌아갔다(『純祖實錄』 卷4, 純祖 2年 正月 壬辰(20日)). 이에 조선 전체의 군영에 대한 일원적 체계를 마련하고자 하는 염원이 정약용의 개혁안에 담긴 것이다(『經世遺表』「夏官兵曹」; 김백철, 2019「하관병조」, 앞의

선의 군제 전반을 개편하여 三司, 三局, 三衛, 三營으로 체계화하였다.[59] ③아문의 명칭도 개편하거나 신설하였다.[60]

「秋官刑曹」에서는 ①형조는 소속 관청들을 분리하여 전문화하고 자체의 정원은 축소한다고 적시하였다.[61] ②주요 아문의 개편을 단행하였고,[62] ③일부 아문은 명칭을 바꾸었다.[63] ④신설아문일지라도 기존에 유사한 업무를 관장하던 기관을 조정하기도 했다.[64]

책, 1774-1775면).

59) ①삼사는 都摠府를 左掖司로, 內兵曹를 右掖司로, 扈衛廳과 別軍職을 합쳐서 中衛司로 개칭하여 만들었다(『經世遺表』「夏官兵曹」, 左掖司 · 右掖司 · 中衛司). ②삼국은 宣傳廳과 武兼을 합쳐서 宣敎局으로, 部將廳과 忠義衛를 합쳐서 儀仗局으로, 守門廳과 성문과 대궐을 수호하는 장수를 합쳐서 守禦局으로 하였다(『經世遺表』「夏官兵曹」, 宣敎局 · 儀仗局 · 守禦局). ③삼위는 禁軍과 內禁衛, 羽林將과 忠壯, 忠翊 등을 합쳐서 龍驤衛, 虎賁衛, 羽林衛로 재편성하였다(『經世遺表』「夏官兵曹」, 龍驤衛 · 虎賁衛 · 羽林衛). ④삼영은 訓練都監을 都統營으로, 御營廳을 左禦營으로, 禁衛營을 右衛營으로 개칭하여 만들었다(『經世遺表』「夏官兵曹」, 都統營 · 左禦營 · 右衛營).

60) 訓練院은 武擧院으로, 司僕寺는 太馭寺로, 內司僕은 乘輿司로 고쳤다. 새로이 牧圉司를 신설하여 馬政을 총괄하도록 하였다. 『經世遺表』「夏官兵曹」, 武擧院 · 太馭寺 · 乘輿司 · 牧圉司.

61) 『經世遺表』「秋官刑曹」; 김백철, 2019「추관형조」, 앞의 책, 1687-1689면.

62) 소속 아문으로 義禁府를 먼저 배치하였으며, 다음으로 司憲府가 설정되었다. 하지만 의금부의 순찰기능을 비판하여 제외하였으며, 사헌부에는 암행어사를 소속시키고 오히려 감찰기능은 분리시켜서 監察院을 별도로 신설한 점이 특징이다. 『經世遺表』「秋官刑曹」, 義禁府 · 司憲府 · 監察院.

63) 典獄署는 掌理署로, 捕盜廳은 討捕營으로, 巡將廳은 巡警司로 바꾸었다(『經世遺表』「秋官刑曹」, 掌理署 · 討捕營 · 巡警司). 또 형조에 통합된 掌隷院을 復設하여 노비를 통할하는 전담관서를 설치하고자 하였다(『經世遺表』「秋官刑曹」, 掌隷院). 특히 申聞鼓는 路鼓院으로 개편하여 전담하도록 하였다. 다만 정약용은 신문고가 궐내에 설치되어 이용이 어려웠다고 지적하고 있으나 정조는 정반대로 설명하고 있으며 심지어 궐내에 설치해도 접근이 가능하다고 주장하였다(『經世遺表』「秋官刑曹」路鼓院; 김백철, 2016A 앞의 책, 334-335면).

64) 禮賓寺를 설치하여 전왕조 시조의 제사를 일괄적으로 맡도록 하였다. 본래 예조에서 시조제사를 관할했는데 『주례』를 준용하여 형조로 이관하였다(『經世遺表』「秋官刑曹」, 禮賓寺). 이는 『대전통편』 체제에서 각 왕조의 시조에게 제례를 행하도록 규정해둔 내용을 보완한 것이다(김백철, 2016B 앞의 책, 270-271면).

(2) 지방제도 개편

「天官修制」 '郡縣分等'에서는 군현의 등급을 나누는 기준을 제시하고 있다. 정약용은 民戶와 田結의 다과를 합산하여 읍의 규모를 구분하는 새로운 방식을 만들어 냈다.[65] 이는 18세기에 광범위하게 편찬된 읍지편찬의 전통을 상당부분 원용한 것으로 보인다.[66]

'郡縣分隸'에서도 전국의 지방제도를 완전히 새롭게 재편하였다.[67] 정약용은 중국과 같이 큰 나라도 13省인데 우리나라를 8道로 가른 것은 지나치다고 하였다. 하지만 정작 監司가 수천 리를 통제하는 것은 어렵다고 하면서 도를 분할하여 12성으로 만들었다.[68] 또한 경상도를 예로 들면서 이는 자신이 처음이 아니라 임진왜란 때 방어차원에서 논의가 되었다고 근거를 밝히고 있으므로 마치 "述而不作"을 내세워 개혁의 정당성을 부여한 듯하다.

---

65) 정약용은 합계가 2만 5천 이상이면 大州로 구분하고, 2만 이상이면 大郡, 1만 5천 이상이면 中郡, 1만 이상이면 小郡, 8천 이상은 大縣, 6천 이상은 중현, 4천 이상은 소현 등 7등급으로 나누었다. 4천 미만은 합병이 필요하다고 보았다(『經世遺表』「天官修制」, 郡縣分等). 현재 서울대 규장각한국학연구원의 邑誌 해제에서도 이를 수정하여 사용하고 있다. 김백철, 2017「조선시대 咸鏡道 지역사 試論」,『규장각』 51, 서울대 규장각한국학연구원, 40면; 〈지리지종합정보〉(서울대 규장각한국학연구원 http://kyujanggak.snu.ac.kr/geo/main/main.jsp, 검색일 2021.04.22.).

66) 영조대 『輿地圖書』의 편찬이 이루어져 지방통치의 기초정보가 수합되었으며, 정조연간 사회변동으로 파생된 새로운 부세정보 등을 대폭 보완하여 읍지가 편찬되었다. 정약용은 이때 수집된 지역의 호구 및 전결 정보를 바탕으로 새로운 구분방식을 제안한 것이다. 이후 읍지편찬은 고종대에도 수차례 이루어졌고 지방제도 개편시 참고자료로 활용되었다. 양보경, 1987『朝鮮時代 邑誌의 性格과 地理的 認識에 관한 硏究』, 서울대 지리학과 박사논문, 114-117면; 김백철, 2016「고종대 邑誌의 연대분류 試論: 규장각 자료의 書誌 비교를 중심으로」,『규장각』 49, 서울대 규장각한국학연구원, 286-302면.

67)『經世遺表』「天官修制」, 郡縣分隸; 강석화, 2013 앞의 논문, 150면; 이진형, 2014 앞의 논문, 252-253면.

68) 경기는 奉天省, 충청도는 泗川省, 강원도는 洌東省, 황해도는 松海省 등으로 개칭하였다. 특히 북방과 남방의 4개 道는 각기 半分하여 8개의 성으로 만들었다. 전라도는 完南省(현재 전북)과 武南省(현재 전남)으로 구분하였으며, 경상도는 嶺南省(경상좌도)과 潢西省(경상우도)으로 나누고, 평안도는 浿西省(평안남도)과 淸西省(평안북도), 함경도는 玄菟省(함경남도) 및 滿河省(함경북도) 등이 되었다.『經世遺表』「天官修制」, 郡縣分隸.

다만, 조선의 道를 버리고 청의 省을 취한 점이나 이름을 개칭한 것은 다소 의아하다.[69] 그럼에도 군현재편이 아무런 의의가 없었던 것은 아니다. 고종대 전국 지역의 군현 재편조치가 수차례 내려지는데, 오늘날 남북도체제의 원형이 되는 13道체제가 이때 확립되었다.[70] 실제 광무연간 개편된 5도 중 충청도 외에 4도가 정약용이 제안한 내용이다. 이는 대한제국기 근대적 개혁에서 다산의 정책이 참고되었음을 알 수 있다.

2) 관료제 운영의 변화

앞서 서술했듯이 정약용은 좋은 성적에도 불구하고 登科과정에 어려움을 겪다가 국왕의 총애를 입어서 청요직을 두루 역임했으나 정조가 훙서하자 유배신세를 면치 못했다. 이에 정치적 상황에 따른 浮沈을 최소화하기 위해서 안정적인 관료제 운영방식에 주목할 수밖에 없었다.

---

69) 省은 元代 行省(行中書省)에서 비롯되었으나 중서성 자체는 중국 전통이다. 다만, 명대 省을 道로 바꾸고, 청대 다시 省으로 바꾼 사례에서 이념적 인식은 전혀 달랐다. 錢木은 한족중심 시각에서 현대에도 성을 지방제도로 쓰는 것을 비판하였다[錢穆(신승하 옮김), 1975『中國歷代政治의 得失』, 박영사, 179-183면]. 아마도 정약용은 中華의 모범적 규범으로 인식한 듯하다. 오히려 조선시대 道名은 신라하대-고려시대 전통을 계승하여 주요 도시의 이름을 연칭하여 지어졌는데(김백철, 2019「조선시대 상주의 통치구조와 중층적 위상」,『한국학논집』74, 계명대 한국학연구원, 113-115면), 이를 버리고 지리환경이나 역사배경을 활용하는 방식을 제안하였다(장필영, 2014「정약용의 지리적 관심에 대한 고찰:『목민심서』,『경세유표』를 중심으로」,『지리교육논집』58, 서울대 지리교육과, 19-31면). 이는 역사지리학에 관심이 많았기 때문으로 보이지만 현실성은 다소 취약했다. 영남은 조정에서 사용하는 이칭이었지만, 나머지 지명은 당대에도 생소한 중국 지명이거나 새로운 작명이었다. 특히, 현도성이나 패서성 등은 18세기 역사지리학의 입장이 반영되어 있으나 이는 현재 고대사 연구와 상당한 간극을 보인다(최슬기 · 박대재, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(1): 朝鮮考」,『한국사학보』78, 고려사학회, 361-380면; 박대재 · 박찬우, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(2): 四郡總考 · 樂浪考」,『한국사학보』79, 고려사학회, 339-368면; 이종록 · 박대재, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(3): 玄菟考」,『한국사학보』80, 고려사학회, 217-258면; 김철민 · 박대재, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(4): 臨屯考 · 眞番考」,『한국사학보』81, 고려사학회, 241-266면).

70)『高宗實錄』卷34, 高宗 33年 8月 4日(양력);『官報』第397號, 勅令 第36號 地方制度官制改正件; 김백철, 2016 앞의 논문, 298-299면.

(1) 삼반관제의 회복

'三班官制'에서는 文官·武官·蔭官 등 전통적인 구분법을 재천명했다. 그동안 東班과 西班 중심으로 운영되어 南班에 관한 규정은 미미하였다.[71] 이에 관료를 동일한 차원에서 선발하고 승진시킴으로써 국가체제를 정상화할 것을 희망했다.[72]

구체적 방안으로 ①문신은 문과 급제자 36인은 종래의 제도를 준용하여서 교서감, 국자감, 승문감 등에 分館하였다가 우수한 사람 12명은 弘文錄에 기입하도록 하였다. 여기에 못 드는 사람은 추가로 遺賢錄을 만들어 보완하는 체제를 갖추었다. 이는 정약용의 표현대로 "구슬과 같은 인재를 빠뜨리지 않아서" 인사 積滯를 막을 수 있다고 보았다.[73] 그 역시 弘文錄·都堂錄에 들어가는 1-2차 선발과정을 통과하였는데,[74] 당시 경험을 살린 듯하다.

②무신 역시 급제자 36명은 宣令官(종래의 宣傳官)으로 삼았으며, 문벌이 좋은 12명은 오히려 변경지역에 赴防하여 西北道權官에 차임하여 경력을 쌓도록 하였다. 더욱이 문신의 홍문록에 견줄 수 있도록 우수한 사람 12명을 가려서 宣傳錄에 기입하고, 다시 여기에 들지 못한 사람은 遺才錄에 들도록 하였다. 곧 문신과 무신이 유사한 두 단계의 보완체제를 갖추어서 적체해소와 문·무과 균형을 도모한 것이다.[75]

③남행 역시 36인을 뽑도록 하였다. 문무과가 아닌데도 정규 인원을 할당한 점이 흥미롭다. 특히, 정약용은 남행을 山林을 등용하는 제도로 활용하고자 했다. 그는 과거를 통해 사람을 뽑는 것은 聖王의 법이 아니라고 하면서 과거 때문에 사람

---

71) 문관·무관은 각종 국가의례시 동쪽·서쪽의 위차가 비교적 명확했으나(김백철, 2016A 앞의 책, 390면, 註17.) 음관은 고려에서 남쪽이었으나 조선에서는 음서가 축소되면서 명확하지 않았다. 그럼에도 조선에서는 비과거출신을 모두 음관으로 분류하여 여전히 등용하였다(임민혁, 2002『조선시대 음관 연구』, 한성대출판부, 206-285면).

72)『經世遺表』「天官修制」, 三班官制 ;『經世遺表』「春官修制」, 科擧之規·選科擧之規;『經世遺表』「夏官修制」, 武科; 송낙선, 2009 앞의 논문, 58-64면; 정성희, 2017 앞의 논문, 400-406면; 김문식, 2017 앞의 논문, 79-107면.

73)『經世遺表』「天官修制」, 三班官制.

74)『正祖實錄』卷34, 正祖 16年 3月 辛卯(22日)·丁酉(28日).

75)『經世遺表』「天官修制」, 三班官制.

을 도리어 버리고 만다고 한탄하였다. 마치 홍문록과 선전록의 보완체제를 갖추어 인재가 폐기되는 것을 막은 것처럼, 문과와 무과에 들지 못한 인재를 구제하고자 노력하였다. 남행 중에는 문신 36자리 외에도 庶流 12자리와 무신도 36자리를 두었다. 정약용은 문무과가 제대로 시행된다면 서류를 남행에 둘 필요가 없으나 공정하지 못할 경우를 대비해서 마련해 둔다고 하였다.[76]

④또한 文功·武功을 통해서 벼슬에 나아갈 수 있도록 하였다. 문공은 『十三經注疏』와 같은 經書를 간행하거나 자비로 방대한 서적을 수집한 공적을 말한다. 무공은 종래의 전란의 공훈이 아니라, 읍성이나 요충지에 城을 쌓아서 關防을 만든 자를 이른다. 모두 국가적인 차원에서 진행해야 할 사업에 대해서 개인이 재물을 내어서 성사시킨 경우이다. 이는 정약용이 고민했던 국가재원의 확충문제와 맞닿아 있다.[77]

(2) 품계의 조정과 간소화

관료의 위계질서를 확보하는 방안으로 『주례』를 준용하여 상층에서 하층으로 내려갈수록 숫자가 점차 늘어나는 피라미드 구조를 만들어 관료제가 안정적으로 운영되도록 하였다.

①1품 대신그룹의 위상을 재조정했다. 이러한 원칙하에서 상위관직이 더 많거나 아래와 동수인 자리를 모두 조정하였다. 『書經』의 三公·三孤를 준수하여 의정부의 품계도 조정하였다. 삼정승(정1품)은 삼공에 두는 대신에, 左·右贊成(종1품)과 左·右參贊(정2품) 중에서 좌·우찬성은 1명을 증원하여 3명으로 하고, 좌·우참찬의 혁파를 주장하였다. 이는 의정부가 정1품 3명, 종1품 2명, 정2품 2명으로 운

76) 『經世遺表』「天官修制」, 三班官制.

77) 숙종대는 대기근을 당하여서 지역에서 자비로 구휼한 사람들에게 품계를 내렸으며 간헐적으로 벼슬까지 주었다가, 영조대부터 空名帖으로 더이상 실직을 주지 않고 품계만으로 제한하였다. 이러한 사례들을 참고하여 범위를 확장시킨 듯하다. 서한교, 1995『조선후기 납속제도의 운영과 납속인의 실태』, 경북대 사학과 박사논문, 74-86면; 김백철, 2009「朝鮮後期 英祖初盤 法制整備의 성격과 그 지향: 『新補受敎輯錄』 體裁를 중심으로」, 『정신문화연구』 32-2, 한국학중앙연구원, 236-237면; 김백철, 2016B 앞의 책, 184-187면.

영되는 것을 삼공 · 삼고에 맞추어 정1품 3명, 종1품 3명으로 만들어 의정부 대신을 모두 정2품인 육조의 판서보다 높이 두는 방식이다. 사실상 『경국대전』 내 의정부-육조 피라미드형 구조를 회복하기 위한 노력이었다.[78]

②1-2품 외에는 正 · 從의 구분을 생략하고자 했다. 內命婦도 등급을 대폭 줄이고자 했다.[79] 「天官修制」에서도 官階 개정의 방향에 대해서 부연하였다. 조선은 본래 1-9품으로 구성되었고, 각 품계는 正 · 從뿐 아니라 상계 · 하계 구분까지 있었다.[80] 조선의 품계에는 동반 · 서반 · 종친훈척 · 외명부 등이 명칭이 달랐다. 심지어 같은 품계 내에서조차 여러 명칭이 존재하였다. 세월이 흐르면서 자주 바뀌었기 때문에 그 위계가 지켜지지 않았다. 이러한 문제점을 개선하여 명칭을 바로잡자는 것이 정약용의 주장이다. 그는 품계의 명칭을 문신 · 무신 · 종친훈척 등으로 나누어 본래 의미에 맞도록 고쳤으며 전체 등급도 재조정하였다.[81] 정약용의 방안은 종래의 방식을 원용하되 『주례』 용어를 빌려 개정한 것이다.[82] 고종연간에

78) 『經世遺表』 「天官吏曹」; 강석화, 2013 앞의 논문, 137-138면.

79) 『經世遺表』 「天官吏曹」, 命婦司.

80) 『경국대전』에서 관계는 正職(정1품 이하 동반 30계, 서반 30계), 雜織(정6품 이하 동반 10계, 서반 10계), 土官職(정5품 이하 동반 10계, 서반 10계), 宗親(정6품 이상 22계), 儀賓(종3품 이상 12계) 등으로 통상적인 등급은 30개이지만, 資品의 종류는 총 134階나 되었다. 김백철, 2016A 앞의 책, 387-395면.

81) 『주례』와 『서경』 「주관」을 참고하여, 1품 · 2품만 종전대로 正 · 從으로 나누자고 하였다. 그 이하의 품계는 단품으로 하여 단순화할 것을 주장했다. 또한 『서경』의 三公 · 三孤와 『주례』의 卿(상대부) · 中大夫 · 下大夫 · 上士 · 中士 · 下士 등을 회복하고자 하였다. 정1품은 3公, 종1품은 3少, 정2품은 상대부, 종2품은 중대부, 3품은 하대부가 되며, 4-5품은 상사, 6-7품은 중사, 8-9품은 하사로 하였다. 이를 실제 품계명에도 적용하여 3품 이상만을 大夫로 칭하고 4품 이하는 郞으로 칭하였다. 본래 조선에서는 6품 · 7품을 기준으로 참내관 · 참외관이 구분하였고, 정3품 중에서도 당상관 · 당하관이 나뉘었으며, 1품 · 2품을 기준으로 大臣 · 正卿(宰相)을 나누었다. 『經世遺表』 「天官修制」, 東班官階 · 西班官階 · 宗親勳戚.

82) 다만, 정약용은 국초의 기본 방침에 따라서 무신은 1품 관계를 두지 않았다고 하였는데(『經世遺表』 「天官修制」, 西班官階). 이는 실제 조선의 운영방식과 다소 차이가 있다. 조선의 中樞府는 정1품 아문이며 서반관계로 정1품 領事를 두었다(『經國大典』 「兵典」, 京官職, 正1品衙門, 中樞府). 영의정 등이 체직되면 보내는 예우관직이었을 뿐 아니라 문신이 많이 들어갔기에 간과한 듯하다. 그러나 제도상 서반관계는 정1품 관서와 관직이 모두 존

이르러 3품 이하에서 정·종이 실제로 혁파되었는데,[83] 이는 갑오개혁 조치였으나 광무개혁 이후로도 유지되었기에 전통학문을 고려한 개혁정책으로 이해된다.

(3) 인사고과의 개혁

'考績之法'에서는 관료의 승진심사에 대해서 상세한 기준을 제시하였다.[84] 지방의 수령에 대해서는 律己·奉公·愛民·吏典·戶典·禮典·兵典·刑典·工典 등 아홉 가지 상세지침을 제안하였으며 각기 여섯 조목으로 이루어졌다. 본래『주례』에는 六敘·六屬·六職·六聯·八成,[85] 八灋·八則·八柄·八統·九職·九賦·九式·九貢·九兩[86] 등 세부법규가 등장하는데 이러한 서술방식을 원용한 듯하다. 율기의 내용은 목민관으로서 스스로를 檢束하는 문제를 다루고 있으며, 봉공은 외방에 나와있는 신하의 도리를 강조하고 있고, 애민은 백성을 살피는 문제를 다루고 있다. 이밖에 六典은 목민관의 구체적인 업무와 관련하여 세밀하게 항목이 작성되었다.[87] 여기서 언급된 내용들은 그가 평생 수정하였던『목민심서』의 내용과 연관되는 부분이 많다.[88] 그 연원을 추적해 보면 守令七事를 확장하여 목민관의 임무를 아홉 가지 덕목으로 개편한 것이다. 정약용은 실무강화뿐 아니라 윤리적인 측면도 회복시킨 것이다.[89]

재했다. 오히려 고려시대 1품이 한동안 비워져 있다가 조선이 개국하면서 체제가 재정비되었다(『高麗史』卷77, 志31, 百官2, 文散階; 김백철, 2016A 앞의 책, 387-415면).

83)『高宗實錄』卷32, 高宗 31年 7月 丙子(2日).

84) 강석화, 2013 앞의 논문, 148-150면; 이진형, 2014 앞의 논문, 265-273면.

85)『周禮』卷1, 天官冢宰, 小宰.

86)『周禮』卷1, 天官冢宰, 大宰.

87) ①吏典에서는 어진 이를 등용하는 문제가 주로 부각되었고, ②戶典에서는 백성의 교육, 田地의 관리, 부세 등 주로 백성과 맞닿아 있는 문제를 다루었다. ③禮典에서는 제사, 예제, 학교 진흥 등이 적시되었으며, ④兵典에서는 군사의 양성, 병마의 관리, 軍政 등을 다루었다. ⑤刑典에서는 신속한 송사의 판결, 도량형 관리, 치안유지 등이 언급되어 있다. ⑥工典에서는 산림천택, 성곽, 선박 등을 관리하는 문제를 다루었다.『經世遺表』「天官修制」, 考績之法.

88)『牧民心書』, 律己六條·奉公六條·愛民六條·吏典六條·禮典六條·兵典六條·刑典六條·工典六條.

(4) 과거시험의 전면 개혁

정약용은 여러 항목에 걸쳐서 과거시험 개편에 총력을 기울였다.[90] 「천관수제」, 「춘관예조」, 「춘관수제」, 「하관병조」, 「하관수제」등에서 산견되는데 종합하면 다음과 같다.[91] ①문과와 무과를 동일한 기준으로 맞추고자 했다. 문무과는 우선 邑選→邑擧→州試→省試로 지방시를 치르고, 다음으로 會試→都試→都會로 중앙시를 진행하며, 마지막으로 殿庭親試→朝考를 거쳤다. ②남행 역시 문무과와 비슷하게 시험절차를 진행하고 선발인원은 三班 모두 40명으로 맞추었다. ③비상설 시험인 慶科·萬科를 폐지하고 정기시험인 式年試만 남겨두었다. ④대·소과를 폐지하고 통합했다. ⑤선발인원을 사전에 정하여 지역별로 할당하였다. ⑥최종 급제자에게는 바로 관직을 제수하여 대기하지 않도록 바꾸었다. ⑦문과는 39세, 무과는 49세를 상한으로 두어 과거인원을 제한하였다. ⑧문무과는 貢擧院과 武擧院을 두어 전담하게 했다.

---

89) 조선초에는 수령칠사가 윤리적인 면이 강조되었으나『경국대전』단계에서는 점차 실무요소만 남게 되었다. 곧 국초를 비롯하여 성종 4년까지 **廉平公直, 忠淸慷慨**, 田野闢, 戶口增, 詞訟簡, 賦役均, 興學勸農 등이 거론되어왔는데 성종 14년 이후 비로소 農桑盛, 學校興, 詞訟簡, 奸猾息, 軍政修, 戶口增, 賦役均가 등장한다.『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 12月 乙巳(20日);『成宗實錄』卷158, 成宗 14年 9月 乙未(5日);『經國大典』, 吏典, 考課.

90) 김문식, 2017 앞의 논문, 85-107면.

91) 〈표 2〉『경세유표』문과·무과·남행 선발절차

구분	邑	邑	本州	省	京			朝廷		主管
文科	邑選(選士 2880명)	邑擧 (擧子/擧人 1920명)	州試 (960명)	省試 (480명)	會試 (進士 240명)	都試 (240명)	都會 (급제 40명)	親試	朝考 (관직 제수)	貢擧院
武科	邑選(選士 2880명)	邑擧 (擧子 1920명)	州試 (960명)	省試 (480명)	會試 (進武 240명)	都試 (240명)	都會 (급제 40명)	親試	朝考 (관직 제수)	武擧院
南行	邑薦 (960명)		州薦 (480명)	省薦 (240명)	曹薦 (120명)	會薦 (60명)	相府 (40명)	國王 (관직제수)		

* 典據:『經世遺表』「春官禮曹」, 貢擧院;『經世遺表』「夏官兵曹」, 武擧院;『經世遺表』「天官修制」, 三班官制:『經世遺表』「春官修制」, 科擧之規·選科擧之規:『經世遺表』「夏官修制」, 武科.

그는 文風·武風의 우열을 가리자면, 삼남지방이 문풍이 우세하고 서북도가 무풍이 나은데, 현재 무과조차도 삼남의 인사가 많다고 한탄하였다. 이에 근원적으로는 문과는 남부지방 사람을 많이 뽑고 무과는 북부지방 사람을 더 선발해야 하지만 단기간에 고치기 어려우므로 우선 선발인원만이라도 동일하게 해야 한다고 주장했다.[92] 또한 문과는 지방출신이 서울사람보다 불리할 것에 대비한 배려조치가 있으며, 문과출신에 비해서 글공부보다는 실제 훈련정도가 어떠한지에 초점을 맞추어 시험하도록 규정한 대목도 눈에 띈다. 곧 경문의 큰글자[大文]만을 시험보게 하고 뒤로 돌아서 암기하는 背誦도 금지하였다.[93]

3) 재정개혁과 신물물 수용

(1) 재정절감과 새로운 재원발굴

정약용은 재정절감을 주요한 기치로 내세웠으나 필요한 경우 증설도 마다하지 않았고 그 대안으로 신규세원의 적극적인 발굴을 다음과 같이 주장했다.

첫째, 호조의 書吏를 감축했다. 아무리 사무가 비록 번다하다고 할지라도 書吏의 정원이 본래 38명에 불과하던 것이 60여 명으로 늘어난 것은 지나치게 많다고 보아서 20명으로 감축하였다. 이는 冗官革罷論의 연장선상의 조치이다.[94]

둘째, 각 분야를 전문화시켜 전담기관을 두었다. 예컨대 『주례』의 경문이나 당

92) 다만, 이 경우도 당시 通念인 듯하나 실제 통계와는 다르다. 18~19세기 文集 등에서 보이는 서북인 등용 문제는 文武科榜目과 대조해 보면 상반된 결론에 도달한다. 이것은 현실과 인식의 괴리로 보인다. 에드워드 와그너(이훈상 옮김), 2007 「사회완충제로서의 과거: 서북지역 사례 연구」, 『조선왕조 사회의 성취와 귀속』, 일조각, 54-72면; 김선주, 2015 「조선후기 평양의 '사족'」, 『국학연구』 27, 한국국학진흥원, 136-137면; 정해은, 2020 『조선의 무관과 양반사회』, 역사산책, 212면; 김백철, 2021 「18세기 영남 '叛逆鄕'담론의 실상과 허상」, 『영남학』 76, 경북대 영남문화연구원, 169-172면.

93) 『經世遺表』 「夏官修制」; 김백철, 2019 「하관수제」, 앞의 책, 1776-1777면.

94) 관제 개혁을 논하는 부연설명 중에는 정약용 자신의 경험편차에 따라서 서술의 상세도에 차이가 있는데, 吏書輩 농간에 대한 강한 분노가 묘사되어 있기도 하다. 이는 『목민심서』의 정서와 동일하다. 『經世遺表』 「地官戶曹」; 김백철, 2019 「지관호조」, 앞의 책, 1594-1596면.

대 현실을 감안하여 典棌署 · 司畜署 · 版籍司 · 經田司 · 漕運司 · 司礦署 · 算學署 등이 그것이다.[95] 版籍司를 호조 내부의 屬司에서 외부의 屬衙門으로 독립시켜 호구 관리를 엄정히 하고, 경전사를 세워서 田政을 관장해야 하며, 漕運司를 설치하여 세곡운송의 안전을 강화해야 하고, 司礦署를 세워서 광물 채굴권을 국가가 적극 행사해야 한다고 주장했다.[96]

셋째, 稅制개혁을 주장했다.[97] 복잡한 세수체계를 간편하게 바꾸어 통일하는 전면적 변화로 상정되었다. 그중 ①田制의 개혁을 가장 중시하였다.[98] 대개 중국 고대의 井田論(순조17, 1817)이 핵심골자이다.[99] 이는 閭를 중심으로 전제를 개편하는 閭田論(정조23, 1799)보다 훨씬 더 西周의 제도에 가깝다.[100] 특히 이러한 개혁의 전제로서 量田방법을 소개하면서 경작자를 '時作'으로 표기하는 방안을 제시했는데,[101] 이는 광무양안에서 그대로 반영되었다.[102] 다음으로 ②貢法은 대동법

95) 『經世遺表』「地官戶曹」, 典棌署 · 司畜署 · 版籍司 · 經田司 · 漕運司 · 司礦署 · 算學署.

96) 『經世遺表』「地官戶曹」, 版籍司 · 漕運司 · 司礦署.

97) 「지관수제」는 '田制'(1-12), '田制別考'(1-3), '賦貢制'(1-7), '倉廩之儲'(1-3), '常平倉條例', '戶籍法', '敎民之法', '均役事目推移'(1-2), '摠論', '戰船使用儀' 등으로 구성되어있고 세부 사안별로 자신의 주장을 밝히고 있다.

98) 신용하, 1983 앞의 논문, 63-67면, 69-72면, 74-79면; 홍덕기, 1990 앞의 논문, 295-313면; 서근식, 2002 앞의 논문, 99-103면; 이정철, 2012 앞의 논문, 116-122면; 최윤오, 2019A 앞의 논문, 273-279면; 최윤오, 2020A 앞의 논문, 275-287면.

99) 『經世遺表』「地官修制」, 田制1-5, 井田論; 『經世遺表』「地官修制」, 田制9-12, 井田議.

100) 여전론은 관직생활 중이어서 현실에 연루되는 부분이 많았던 반면에, 정전론은 해배이후 낙향하였던 때이므로(윤석호, 2018 앞의 논문, 81-90면, 282-300면) 보다 자유롭게 천착한 듯하다. 다만 그동안은 오히려 여전제가 정전제보다 훨씬 강도 높은 개혁안으로 평가해왔다(김용섭, 1989「조선후기 토지개혁론의 추이」, 『동방학지』 41, 연세대 국학연구원, 66-67면). 최근에는 정전제가 종래 유자들의 정전론과는 다소 다르다는 지적이 제기되고 있으며, 정약용의 정전론은 자신의 여전제와 고대 정전론을 융합한 형태로 재평가하고(최윤오, 2019A 앞의 논문, 276면), 오히려 방점을 토지제도의 전면개혁뿐 아니라 전제가 되는 量田에 주목한 연구도 등장하였다(전호수, 2008 앞의 논문, 54-87면). 양자 중 어느 쪽이 더 이상적인지는 판별하기 어려우나 西周의 이미지를 井田이라는 표현을 통해 가져오려고 한 것만은 분명하다.

101) 『經世遺表』「地官修制」, 田制考6, 邦田議.

102) 한국역사연구회 토지대장연구반, 1995『대한제국의 토지조사사업』, 민음사, 198-256면;

의 設行과정을 잘 정리하고 개편보다는 보완하는 방법을 다루었다.[103] ③良役은 균역법을 적극 찬양하고 보완책을 제시한 점이 특징인데,[104] 이는 당대 비판적인 식자들의 분위기와는 사뭇 다르다.[105] 결국 그는 租庸調 중에서 田稅 개편을 중심으로 논의하였고 대동·균역은 오히려 선왕들의 개혁을 긍정하면서 보완하였다.[106]

넷째, 새로운 세원 발굴에 초점을 맞추었다. 조선에서는 田稅만이 주목되어 부세를 간과하고 있다고 주장하고 다양한 세원 발굴을 역설하였다. ①司畜署를 세워서 양을 기르고, ②平賦司를 상설기관으로 두어서 松田·竹田·漆林·楮林·果園·六畜 등에 과세여부를 고려해야 한다고 주장했다.[107] 더욱이 산림천택의 이익을 확보하고자 ③山虞寺를 세워서 산림행정을 관할하며, ④林衡寺를 세워서 林木을 특화하여 담당할 것을 제안하였다.[108] 그중 임목에는 茶재배를 주요 사례로 제시하였다. 또한 ⑤川衡寺를 세워서 나라의 큰 하천을 관리하며 魚梁의 이익을 관장하도록 하였으며, ⑥澤虞寺를 세워서 천택을 맡도록 하였다.[109]

한국역사연구회 토지대장연구반, 2010『대한제국의 토지제도와 근대』, 혜안, 75-106면, 339-354면; 왕현종, 2017『대한제국의 토지조사와 토지법제』, 혜안, 245-303면.

103)『經世遺表』「地官修制」, 賦貢制1-7.

104)『經世遺表』「地官修制」, 均役事目追議1·2; 김백철, 2015「17~18세기 대동·균역의 위상: 조선시대 재정개혁 모델의 모색」,『국학연구』28, 한국국학진흥원, 73면.

105) 정연식, 2015『영조대의 양역정책과 균역법』, 한국학중앙연구원출판부, 104-107면, 129면, 146면, 178-179면.

106) 정약용의 雜稅비판은 그동안『목민심서』와 함께 전제개혁의 근거로 활용되었다(『經世遺表』「地官修制」, 田制7;『牧民心書』, 戶典六條, 稅法下). 동시에 세제의 복잡성도 비판의 대상이 되어왔다. 그러나 총액이 실제로 많은지와 복잡한 세목이나 다양한 세원은 구분해야 한다. ①정약용 본인이 조선의 전세를 1/100세, 전세 및 대동을 1/40세(북방)-1/30세(남방)로 평가하였고(『經世遺表』「地官修制」, 賦貢制7) 실제 租庸調 총액은 생산량의 약 5~10% 내외정도에 불과했다(김백철, 2021『왕정의 조건』, 이학사, 350면). ②복잡성 비판은 현대사회의 세제에 대입해도 비슷한 결론에 이른다. 이는 사회가 발전함에 따라 제도가 복잡하게 변화하기 때문이다. 그 역시 세수의 다양화라는 관점에 동의하고 있다(『經世遺表』「地官修制」, 均役事目追議1·2). 그러므로 잡세문제는 吏胥의 농간에 대한 강도높은 비판과 田制개혁을 통한 단일세 지향에서 유래한 것으로 보인다.

107)『經世遺表』「地官戶曹」, 平賦司.

108) 정경민, 2020「정약용의 재원확보구상과 관료 및 민의 역할」,『역사와실학』72, 역사실학회, 267-274면.

(2) 북학의 추구

정약용은 전술한 바와 같이 북학의 추구를 부국강병의 전면에 내세움으로써 근대국가 만들기를 지상과제로 삼았던 고종연간 지식인들에게 큰 반향을 일으켰다. 구체적인 안은 다음과 같다.

첫째, 각종 제도 편찬시 중국제도를 적극적으로 참조했다.[110] 전술했듯이 정약용은 중국과 같이 큰 나라도 13省인데 우리나라를 8道로 가른 것은 지나치다고 하면서 12성으로 만들었다. 또한 이름도 奉天省(경기)·泗川省(충청도)·洌東省(강원도) 등 중국식 작명도 적극 도입했다. 그리고 삼위와 삼영의 군사는 淸의 『大淸會典』에서 八旗軍의 제도를 참고하여 색깔로 구분하도록 한 점도 흥미롭다.[111]

둘째, 새로운 분야별 전담아문을 신설하였다. 行人司를 신설하여 중국과 일본으로 가는 사신의 일을 맡도록 하였는데, 이는 『주례』의 대행인의 직책이 추관에 있으므로 형조에 두었다.[112] 광무연간 여권발급을 하기 위해 만든 綏民院의 역할이 가장 근접한다.[113] 또한 綏遠司를 설치하여 海島백성을 다스리는 기관을 두었는데, 고종대 지역별로 島嶼(완도·돌산·지도)만을 묶어서 전담으로 관할하는 郡이 별도로 설치한 정책과 연동된다.[114] 해도지역은 魚鹽의 이익이 많은 곳이어서 궁방의 백성 침탈도 잦았기 때문에 특별히 전담 아문을 두고자 한 것이다.[115] 이는 균역법 입안과정에서 중앙의 세원으로 재편된 어염선세에 대한 추가조치로 이해된다. 그리고 掌胥院을 설치하여 吏書輩의 농간을 막고자 한 점도 특이하다. 이는 書吏의 행패를 정약용 자신이 몸소 겪으면서 가장 큰 폐단으로 여겼기 때문이다.[116]

---

109) 『經世遺表』「冬官工曹」, 山虞寺·林衡寺·川衡寺·澤虞寺.

110) 『經世遺表』「天官修制」, 郡縣分隸; 강석화, 2013 앞의 논문, 150면; 이진형, 2014 앞의 논문, 252-253면.

111) 『經世遺表』「夏官兵曹」, 右衛營.

112) 『經世遺表』「秋官刑曹」, 行人司.

113) 『高宗實錄』 卷42, 高宗 39年 11月 16日(양력).

114) 『高宗實錄』 卷34, 高宗 33年 2月 3日(양력).

115) 『經世遺表』「秋官刑曹」, 綏遠司.

116) 『經世遺表』「秋官刑曹」, 掌胥院.

셋째, 신기술을 육성하고자 했다.[117] ①신문물 도입을 총괄하는 기구를 설치하고자 했다. 곧 利用監을 설치하여 중국의 선진기술을 적극적으로 수용하고자 하였다.[118] 실제로 고종대 統理機務衙門이 만들어졌을 뿐 아니라,[119] 외국과 차례로 통교하고 사신 및 유학생을 파견하였으며,[120] 博文院 역시 해외문물의 수집하는 역할을 맡았다.[121]

②신기술 수용에 대응하고자 업무별 아문을 두었다. 典堵司를 두어 도성 내의 가옥의 규모를 정연하게 관리하도록 하였다. 이는 중국 북경의 사례를 준용하고자 한 것이다.[122] 또한 瓦署는 甄瓦署로 개칭하고 이용감을 통해 중국에서 기와와 벽돌 굽는 방법을 배워 와서 이곳에 담당하게 하자고 주장하였다.[123] 이는『熱河日記』에 소개된 중국의 신식 건축법인 벽돌사용을 염두에 둔 기술로 보인다.[124] 또한 司饔院의 분원을 독립시켜서 燔瓷監으로 하고 이용감에서 유리 만드는 기술을 배워와 이를 담당하게 하자고 하였다.[125] 심지어 그는 나라가 가난한 것이 수레를 사용하지 않아서라고 비판하면서 典軌司를 설치하고자 하였는데,[126] 광무연간 수

117)『經世遺表』「冬官工曹」; 김성준, 2012 앞의 논문, 691-697면; 김백철, 2019「동관공조」, 앞의 책, 446-448면.

118) 丁若鏞,『經世遺表』,「邦禮草本引」;『經世遺表』「冬官工曹」, 利用監. ※단, '利用監' 명칭은 元代에도 확인된다(李穀,『稼亭集』卷4, 記, 韓國公鄭公祠堂記).

119)『高宗實錄』卷17, 高宗 17年 12月 甲寅(21日).

120)【사신-유학】1876년 일본 修信使(『高宗實錄』卷13, 高宗 13年 2月 甲申(22日)), 1881년 일본 朝士視察團[東萊府暗行御史](『日槎集略』 人, 同行錄;『高宗實錄』卷18, 高宗 18年 12月 壬申(14日)), 중국 領選使(『高宗實錄』卷18, 高宗 18年 2月 戊午(26日)), 1883년 미국 報聘使(『高宗實錄』 卷20, 高宗 20年 6月 甲寅(6日)).【해외통교】1875년 일본, 1883년 미국, 1884년 영국-독일, 1885년 러시아, 1886년 이탈리아, 1887년 프랑스, 1892년 오스트리아[황현(허경진 옮김), 2006『매천야록』, 서해문집, 2006, 117면].

121)『高宗實錄』卷43, 高宗 40年 正月 23日(양력).

122)『經世遺表』「冬官工曹」, 典堵司.

123)『經世遺表』「冬官工曹」, 甄瓦署.

124) 李健芳,『 經世遺表』「邦禮草本序」; 박지원(김혈조 옮김), 2017『열하일기』1, 돌베게, 68면.

125)『經世遺表』「冬官工曹」, 燔瓷監.

126)『經世遺表』「冬官工曹」, 典軌司; 김성준, 2012 앞의 논문, 694-695면.

레가 철도로 바뀌었으나 鐵道院이 가장 근접한 정책이다.[127] 이에 구체적인 대상은 다르지만 고종대 郵政局-郵遞司, 電報局-通信司, 鑛學局, 水輪院 등을 설치한 것[128]도 같은 맥락으로 보인다.

③신기술을 적극 수용하는 동시에 그에 걸맞은 아문의 명칭도 개칭하였다. 軍器寺는 司兵寺로 고치고, 修城禁火司는 修城司로 개칭하고, 鑄錢所는 典圜署로, 濟用監은 織染局으로 개칭하고 長興庫는 司筵署로 고쳤다. 그리고 典設司는 병조에서 공조로 이관해왔다.[129] 그중 전환서는 고종대 典圜局으로 실현되었다.[130]

넷째, 경제사범과 관련된 문제를 해소할 아문을 신설하였다. 量衡司를 설치하여 전국의 도량형을 통일하고자 하였는데, 같은 지역 안에서도 시장과 관아의 측량값이 서로 달라서 문제가 된다고 보았다. 이는 부세의 기준이 될 뿐만 아니라, 당시 성장해가던 화폐경제의 토대가 된다는 점에서 중요한 정책이었다.[131] 이 역시 고종대 平式院으로 실현되었다.[132] 아울러 券契司를 설치하여 각종 매매문서를 국가에서 공증하는 것을 재정비하였는데, 이 역시 고종대 地契衙門과 연관된다.[133] 또 津關司를 설치하여 주요 교통요지에서 세금을 징수해야 한다고 보았다.[134] 이는 『孟子』에서 "關에서는 기찰만 하고 부세는 징수하지 않는다"[135]는 전통적인 유가의 사고방식과 배치되는 것이기도 해서 부세체계를 바라보는 정약용의 적극적인

127) 『高宗實錄』 卷40, 高宗 37年 4月 6日(양력).

128) 【우정국】 『高宗實錄』 卷21, 高宗 21年 9月 辛未(30日); 【우체사】 『高宗實錄』 卷33, 高宗 32年 閏5月 丙寅(26日); 【전보국】 『高宗實錄』 卷24, 高宗 24年 3月 辛丑(13日); 【통신사】 『高宗實錄』 卷39, 高宗 36年 6月 24日(양력); 【광학국】 『高宗實錄』 卷42, 高宗 39年 2月 16日(양력); 【수륜원】 『高宗實錄』 卷42, 高宗 39年 4月 11日(양력).

129) 『經世遺表』 「冬官工曹」, 司兵寺 · 修城司 · 典圜署 · 織染局 · 司筵署 · 典設司.

130) 『經世遺表』 「冬官工曹」, 典圜署; 김성준, 2012 앞의 논문, 692-693면; 『高宗實錄』 卷20, 高宗 20年 10月 乙丑(18日).

131) 『經世遺表』 「秋官刑曹」, 量衡司.

132) 『高宗實錄』 卷42, 高宗 39年 7月 19日(양력).

133) 『經世遺表』 「秋官刑曹」, 券契司 ; 『高宗實錄』 卷41, 高宗 38年 10月 20日(양력).

134) 『經世遺表』 「秋官刑曹」, 津關司.

135) "關譏而不征." 『孟子』, 梁惠王章句下.

시각을 살펴볼 수 있다. 職金署를 설치하여 속전을 징수하는 일을 맡겨서 재정이 부족한 각 아문에 고루 분배되도록 조치하였고,[136] 掌域署를 만들어 나라 안의 묘지를 관장하도록 하였다.[137]

4. 결론

정약용은 조정 출사시 관료생활과 유배시 향촌생활을 두루 경험하였으므로 중앙과 지방의 사정에 비교적 밝은 편이었다.[138] 이는 실학이 재야의 실효성 없는 구호에 그쳤다는 종래의 비판과는 현저히 다르다. 다만 정약용의 저작이 훌륭하다고 하더라도 흠결이 없을 정도로 완벽하지는 않다.[139] 하지만 약간의 한계에도 불구하고 개혁안에 대한 탐구는 여전히 유효하다. 『경세유표』에서 드러나는 공통의 서술기준을 추출해보면 다음과 같다.

첫째, 가장 근본적인 원칙으로 古典정신에 입각한 통일성 추구이다. 西周 이상

136) 『經世遺表』「秋官刑曹」, 職金署.

137) 『經世遺表』「秋官刑曹」, 掌域署.

138) 그는 화성행차시 舟橋를 놓거나 화성걸설시 擧重機를 만들어 상당한 공헌을 하였다. 김평원, 2017「정약용이 설계한 擧重機와 轆轤의 용도」,『다산학』30, 다산학술문화재단, 235-272면.

139) 정약용은 ①상대적으로 조선의 전통보다는 중국의 제도를 더 좋아하는 편이었고(『經世遺表』「天官修制」, 郡縣分隷), ②일원성이나 통일성을 지나치게 강조하거나(『經世遺表』「地官戶曹」, 六部·六學) 다소 현실을 초월한 이상적인 개혁안을 만들기를 좋아했으며(신용하, 1983 앞의 논문, 61-80면; 이을호, 1991 앞의 책, 97-143면; 서근식, 2002 앞의 논문, 91-111면; 엄기석, 2016 앞의 논문, 251-290면), ③능력본위를 주장하면서도 여전히 향촌사족으로서 신분구별을 중시했다(백민정, 2017 앞의 논문, 149-160면). ④현실비판이 과도하여 의도치 않게 시대상황을 왜곡한 경우도 보인다. 物價 기록은 古文書와 차이를 보이며(최승희, 1993「『한국고문서연구』」,『한국사시민강좌』13, 일조각, 155-156면), 조선전기 신문고 접근이 어렵다고 비판했으나(『經世遺表』「秋官刑曹」路鼓院), 태종대만 1,359건에 달한다(『經世遺表』「秋官刑曹」路鼓院; 김백철, 2016A 앞의 책, 334-335면). ⑤다른 글에서 지역사회의 浪說을 수록하여 음모론의 소재로 악용되기도 했다(김호, 2017『조선왕실의 의료문화』, 민속원, 296-324면).

사회를 조선의 현실에 맞게 적용해 보려고 노력했다는 점이다. ①중앙관서의 명칭을 통일하였다. 『경국대전』六典을 『주례』六官으로 개편했으며, 군제를 개혁하여 三司·三局·三衛·三營으로 체계화하였고, 교육기관을 개편하여 六部·六學으로 만들었다. ②아문이나 관직의 명칭을 바꾸었다.[140] ③소속 기관을 변경하였다.[141] ④새로운 아문을 신설했다.[142] ⑤아문간 통합작업도 진행했다. 비변사의 개편을 통해서 의정부의 위상을 되찾고, 비변사와 중추부를 통합하여 중추부로 재편했다. 常平倉·賑恤廳을 常平司로 통합했다. ⑥지방의 군현을 재편했다. 8도를 12성으로 개편했는데 남북도 개념은 고종대 13도제 개정시 반영되었다.

둘째, 국가체계상으로 관료제 운영의 전면 개편이다. ①관품의 재편이다. 1품 대신을 우대하였고, 품계를 간소화하여 3품 이하 정·종 구분을 폐지하였다. ②삼반관제의 회복이다. 문반, 무반, 남행의 등용시험 개혁하여 비슷한 과정을 거쳐 동일한 인원을 선발했다. 특히 文功·武功으로 관직 진출이 가능하도록 하였다. ③중앙과 지방의 인사고과 개편이다. 중앙은 文翰기관를 조정하여 복수의 문한기구를 단일화하고 엘리트 관료의 선발을 보다 엄격히 관리하여 淸職의 승진체계를 재편했다. 외방은 목민관의 고과규정을 강화했는데, 그중 '工典'에서 새로운 산업의 관리를 명시하거나 '愛民'을 별도로 강조하였다. 이는 19세기 세도정치가 財源과 民心을 얻지 못하면서 국가를 피폐하게 만들었던 상황을 예견한 것이나 다름 없다.

---

140) 均役廳을 平賦司, 活人署는 六保署로, 廣興倉은 司祿倉으로, 軍資監은 司饔倉으로, 龍山別營은 司餉倉으로, 社稷署는 典壝司로, 知製敎는 知制誥로, 春秋館은 太史院으로, 校書館은 校書監으로, 歸厚署는 哀榮署로, 耆老所는 養老司로, 成均館은 國子監으로, 承文院은 承文監으로, 典獄署는 掌理署로, 捕盜廳은 討捕營으로, 巡將廳은 巡警司로, 申聞鼓는 路鼓院으로, 訓練院은 武擧院으로, 司僕寺는 太馭寺로, 內司僕은 乘輿司로 고쳤다.

141) 호전의 司宰監을 司膳監으로 개칭하여 이조로 移屬시켰다. 병전의 典設司는 공조로 이관했다. 이전의 한성부는 호조로 옮겼다. 심지어 예전의 觀象監은 『주례』에도 춘관으로 분류가 되어있음에도 불구하고 천관의 당위성을 이조로 이관하였다. 이전의 司諫院는 『주례』에 지관이지만 예조에 배속시켰다.

142) 典牲署, 司畜署, 經田司, 算學署, 司礦署, 漕運司, 版籍司, 平賦司, 禁制司, 齊禮監, 典廟司, 守陵司, 貢擧院, 牧圉司, 禮賓寺, 監察院, 掌胥院, 掌隷院을 설치함으로써, 粢盛, 가축, 田政, 算學, 광업, 세곡운송, 호구, 松田·竹田·漆林·楮林·果園·六畜, 사치금지, 冠婚喪祭, 殿·宮·廟, 陵·園, 과거, 馬政, 전왕조 시조, 감찰, 이서, 노비 등을 관리하였다.

셋째, 경제적인 관점에서 비용절감 및 세원확보이다. ①용관을 혁파해서 아문의 숫자를 360개에서 120개로 축소했다. ②호조 서리를 감원했다. ③山虞寺·林衡寺·川衡寺·澤虞寺 등을 세워서 산림천택의 이익을 확보하려고 했다. ④量衡司·券契司·職金署·掌域署 등을 설치하여 경제사범을 단속하고 세금부과 기준 및 세금재원을 동시에 마련했다. ⑤行人司·綏遠司를 신설하여 해외무역과 해안의 경제활동에서 세원을 발굴하였다.

넷째, 北學정신의 계승이다. 중국전통 속에서 淸문화도 포함되었다. 이는 정조연간에는 처음으로 조정에서 청황제를 존숭하는 발언을 남기기 시작했는데,[143] 정약용도 이러한 분위기에 자극받은 듯하다. ①지방제도의 省이나 八旗軍 깃발 도입, 利用監·典堵司·典軌司의 설치, 소과-대과 통합정책 등이 대표적이다. ②신기술 도입과 관련해서 司兵寺·修城司·典圜署·織染局·司筵署 등으로 개편을 주장했다. 조선후기 경제체제의 변화과정에 새로운 경제적 이익에 주목하고 있는 사실이 여러 차례 논의되고 있다. 이는 정약용의 제도개혁 청사진을 탄생시키는 배경이 되었다.

결국, 『경세유표』는 18~19세기 조선 사회상을 분석하는 동시에 화려한 중국 古事에 대한 지식을 원용함으로써 새로운 국가체제로 개편을 모색하고자 했다. 따라서 정약용의 청사진은 고종대 표방한 舊本新參의 가치관이 가장 잘 드러나 있다. 이는 실제 고종대 근대화정책과 맞물려 생각해볼 여지가 많다.[144] 그랬기에 대한제국기뿐만 아니라 강제병합이후에도 미완의 개혁에 대한 미련이 『경세유표』를 끊임없이 현실세계로 소환해왔던 것이다.

논문투고일(2021. 4. 30), 심사일(2021. 5. 24), 게재확정일(2021. 6. 11)

143) 숙종대는 청황제를 虜主(강희제)로 불렀으나 정조대 英主(건륭제)라는 표현이 등장했다. 『肅宗實錄』卷3, 肅宗 元年 5月 壬午(24日); 『正祖實錄』卷6, 正祖 2年 7月 丙申(9日).

144) ①전환서는 전환국으로, ②권계사는 지계아문으로, ③전궤사는 철도원으로, ④양형사는 평식원으로, ⑤행인사는 수민원으로, ⑥이용감은 통리기무아문과 박문원으로, ⑦수원사는 완도군·돌산군·지도군으로, ⑧12성은 13도로 각기 반영되었다. 또한 ⑨1품·2품만정·종으로 나누는 정책이나 ⑩양전시 '시작'(소작인)을 표기하는 정책도 채택되었다.

참고문헌

1. 단행본 및 박사논문

김백철, 2014『두 얼굴의 영조: 18세기 탕평군주상의 재검토』, 태학사.
_____, 2016A『법치국가 조선의 탄생: 조선전기 국법체계 형성사』, 이학사 .
_____, 2016B『탕평시대 법치주의 유산: 조선후기 국법체계 재구축사』, 경인문화사.
_____, 2021『왕정의 조건: 담론으로 읽는 조선시대사』, 이학사.
김성윤, 1997『조선후기 탕평정치 연구』, 지식산업사.
김익수, 2005『茶山實學에 있어서 經學과 經世學의 關聯性 硏究』, 경상대 국민윤리학과 박사논문.
김 호, 2017『조선왕실의 의료문화』, 민속원.
노관범, 2016『기억의 역전: 조선사상사의 새로운 이해』, 소명출판.
다산학술문화재단 편, 2019『다산학사전』, 사암.
다카시로 코이치, 2013『후쿠자와 유키치의 조선정략론 연구: 『時事新報』 조선관련 평론(1892-1990)을 중심으로』, 선인.
다카하시 도루(조남호 옮김), 1999『조선의 유학』, 소나무.
민족문화추진회, 1997『경세유표』 1-3, 한길사.
박종목, 2012『實學의 社會改革論과 民本主義 法思想』, 고려대 법학과 박사논문.
박지원(김혈조 옮김), 2017『일기』 1-3, 돌베게.
서한교, 1995『후기 납속제도의 운영과 납속인의 실태』, 경북대 사학과 박사논문.
안병직, 2021『경세유표에 관한 연구』, 동서문화사.
양보경, 1987『朝鮮時代 邑誌의 性格과 地理的 認識에 관한 硏究』, 서울대 지리학과 박사논문.
에드워드 와그너(이훈상 옮김), 2007『조선왕조 사회의 성취와 귀속』, 일조각.
王茂(김동휘 옮김), 1995『청대철학』 1-3, 신서원.
왕현종, 2017『대한제국의 토지조사와 토지법제』, 혜안.
윤석호, 2018『丁若鏞 經世學의 國家改革論과 農者得田』, 연세대 사학과 박사논문.
이유진, 1996『丁若鏞 周禮論의 硏究』, 동국대 철학과 박사논문.
이을호, 1991『다산의 생애와 사상』, 을유문화사.
이진형, 2017『茶山 丁若鏞의 鄕村社會認識과 改革 構想』, 연세대 사학과 박사논문.
이태진, 1985『朝鮮後期의 政治와 軍營制 變遷』, 韓國硏究院.

이태훈, 2004『실학담론에 대한 지식사회학적 고찰: 근대성 개념을 중심으로』, 전남대 사회학과 박사논문.
임민혁, 2002『조선시대 음관 연구』, 한성대출판부.
蔣貴麟 主編, 1976『康南海先生遺著彙刊』1, 宏業書局.
전광수, 2009『茶山 法思想의 倫理的 性格에 관한 硏究』, 부산대 국민윤리학과 박사논문.
錢　穆(신승하 옮김), 1975『中國歷代政治의 得失』, 박영사.
_____(이종재 · 백도근 옮김), 1989『주자학의 세계』, 이문문화사.
전성건, 2010『茶山의 禮治思想 硏究』, 고려대 철학과 박사논문.
전호수, 2008『茶山 丁若鏞의 政治經濟認識과 井田制 土地改革論 硏究』, 충북대 사학과 박사논문.
정연식, 2015『영조대의 양역정책과 균역법』, 한국학중앙연구원출판부.
정해은, 2020『조선의 무관과 양반사회』, 역사산책.
趙吉惠 외(김동휘 옮김), 1997『중국유학사』3, 신서원.
한국역사연구회 토지대장연구반, 1995『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
_____, 2010『대한제국의 토지제도와 근대』, 혜안.
허버트 스펜서(이정훈 옮김), 2014『진보의 법칙과 원인』, 지만지.
후쿠자와 유키치(성희엽 옮김), 2020『문명론 개략』, 소명출판.

2. 연구논문

강석화, 1989「丁若鏞의 官制改革案 硏究」,『한국사론』21, 서울대 국사학과.
_____, 2013「다산의 중앙정부 조직안과 관료제의 공적 운영」,『다산과 현대』65, 연세대 강진다산실학연구원.
강지은, 2019「조선시대 실학 개념에 대한 고찰」,『한국사학보』75, 고려사학회.
김경수, 2019「다산 정약용의 민권론에 대한 비판적 연구」,『철학사상』74, 서울대 철학사상연구소.
김문식, 2017「다산 정약용의 인재선발론」,『다산학』31, 다산학술문화재단.
김백철, 2005「조선후기 영조대 탕평정치의 이념과『주례』」,『한국사론』51, 서울대 국사학과.
_____, 2009「朝鮮後期 英祖初盤 法制整備의 성격과 그 지향:『新補受敎輯錄』體裁를 중심으로」,『정신문화연구』32-2, 한국학중앙연구원.
_____, 2010「조선의 유교적 이상국가 만들기: 서주와 요순의 재인식과정」,『국학연구』17, 한국국학진흥원.

_____, 2015「17~18세기 대동·균역의 위상: 조선시대 재정개혁 모델의 모색」,『국학연구』28, 한국국학진흥원.
_____, 2016「고종대 묜誌의 연대분류 試論: 규장각 자료의 書誌비교를 중심으로」,『규장각』49, 서울대 규장각한국학연구원.
_____, 2017「조선시대 咸鏡道 지역사 試論」,『규장각』51, 서울대 규장각한국학연구원.
_____, 2019「조선시대 상주의 통치구조와 중층적 위상」,『한국학논집』74, 계명대 한국학연구원.
_____, 2021「18세기 영남 '叛逆鄕' 담론의 실상과 허상」,『영남학』76, 경북대 영남문화연구원.
김선주, 2015「조선후기 평양의 '사족'」,『국학연구』27, 한국국학진흥원.
김선희, 2017「근대 전환기 다산 저술의 출판과 승인:『경세유표』를 중심으로」,『동방학지』180, 연세대 국학연구원.
김성준, 2012「茶山 정약용의 유통물류·상업관 연구:『經世遺表』를 중심으로」,『해운물류연구』28-4, 한국해운물류학회.
김용섭, 1989「조선후기 토지개혁론의 추이」,『동방학지』41, 연세대 국학연구원.
김용흠, 2017「『경세유표』를 통해서 본 복지국가의 전통」,『동방학지』180, 연세대 국학연구원.
김인규, 2016「조선후기『주례』의 수용과 국가례: 다산 정약용의『주례』이해와 국가례」,『퇴계학논총』27, 퇴계학부산연구원.
김철민·박대재, 2020「『我邦疆域考』역주·비평(4): 臨屯考·眞番考」,『한국사학보』81, 고려사학회.
김충열, 2021「1880년대 개화파의 세계관 탐구: 실학과의 연속성의 관점에서」,『한국동양정치사상사연구』20-1, 한국동양정치사상사학회.
김치완, 2013「茶山學으로 본 實學과 近代개념에 대한 비판적 접근」,『역사와 실학』52, 역사실학회.
김태영, 2011「경세유표에 드러난 다산 경세론의 역사적 성격」,『퇴계학보』129, 퇴계학연구원.
_____, 2011「실학연구의 어제와 오늘」,『한국사시민강좌』48, 일조각.
김태환, 2019「민주공화적 요소를 기준으로 한 茶山 丁若鏞의 정치사상에 대한 평가」,『양명학』54, 한국양명학회.
김태희, 2017「다산 정약용의 군주론과『경세유표』」,『동방학지』181, 연세대 국학연구원.

김평원, 2017「정약용이 설계한 擧重機와 轆轤의 용도」,『다산학』30, 다산학술문화재단.
노관범, 2018「근대 초기 실학의 존재론: 실학인식의 방향 전환을 위하여」,『역사비평』122, 역사비평사.
문철영, 1986「다산 정약용의『주례』수용과 그 성격」,『사학지』19, 단국대 사학회.
박균섭, 2016「후쿠자와 유키치 독법: 근대, 문명, 교육」,『교육사상연구』30-3, 한국교육사상연구회.
박대재 · 박찬우, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(2): 四郡總考 · 樂浪考」,『한국사학보』79, 고려사학회.
배관문, 2015「근대 전환기 일본의 실학: 야마가타 반토와 후쿠자와 유키치」,『일본사상』29, 한국일본사상사학회.
배연숙, 2010「위당 정인보의 조선학 성립배경에 관한 연구」,『철학논총』59, 새한철학회.
백민정, 2017「『경세유표』와 정약용의 통치론: 신분질서와 예치문제를 중심으로」,『다산학』31, 다산학술문화재단.
사사키 슌스케 · 가카오카 류(조성환 옮김), 2018「일본과 한국에서의 '실학'의 근대화」,『한국종교』43, 원광대 종교문제연구소.
서근식, 2002「茶山 丁若鏞의 國家改革論: 田制改革論을 중심으로」,『동양고전연구』17, 동양고전학회.
송낙선, 2009「다산의 인재등용을 위한 과거제 개혁에 관한 연구」,『한국행정사학지』25, 한국행정사학회.
송석원, 2011「문명의 외연화와 지배의 정당성: 후쿠자와 유키치를 중심으로」,『한국동북아논총』60, 한국동북아학회.
신용하, 1983「茶山 丁若鏞의 閭田制 土地改革思想」,『규장각』7, 서울대 규장각.
신주백, 2011「'조선학운동'에 관한 연구동향과 새로운 시론적 탐색」『한국민족운동사연구』67, 한국민족운동사학회.
신항수, 2005「비판적 시각으로 살펴본 실학 연구」,『내일을여는역사』21, 내일을여는역사.
쓰키아시 다쓰히코, 2012「조선개화파와 후쿠자와 유키치」,『한국학연구』26, 인하대 한국학연구소.
엄기석, 2016「丁若鏞의 井田制論과 兵農一致的 軍制改革案」,『조선시대사학보』79, 조선시대사학회.
윤석호, 2019「丁若鏞 鄕遂論의 추이와 그 함의」,『민족문화연구』84, 고려대 민족문화연구원.

이동희, 2007「장지연의『조선유교연원』의 특징에 대하여: 다카하시의「조선유학대관」과 비교」,『한국학논집』35, 계명대 한국학연구원.
_____, 2015「다카하시 도루(高橋亨)의 조선조 주자학 연구의 허와 실: 오늘날 철학적 관점에서의 비판적 고찰」,『한국학논집』60, 계명대 한국학연구원.
이유진, 2000「정약용의『경세유표』의 연구」,『한국사상사학』14, 한국사상사학회.
이정철, 2012「정약용의 전제개혁론의 역사적 맥락」,『한국사학보』47, 고려사학회.
이종록 · 박대재, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(3): 玄菟考」,『한국사학보』80, 고려사학회.
이진형, 2014「다산 정약용의 외관제 개혁론:『경세유표』를 中心으로」,『한국사상사학』48, 한국사상사학회.
이태진, 2011「'海外'를 바라보는 北學:『열하일기』를 중심으로」,『한국사시민강좌』48, 일조각.
이태훈, 2015「대한제국기 일본 유학생들의 유학생활과 유학의식: 1900년대 일본유학생들의 '일본론'을 중심으로」,『역사와 실학』57, 역사실학회.
_____, 2020「1900년대전반 '대한제국비판세력'의 동향과 정치적 결집과정」,『역사와실학』73, 역사실학회.
장필영, 2014「정약용의 지리적 관심에 대한 고찰:『목민심서』,『경세유표』를 중심으로」,『지리교육논집』58, 서울대 지리교육과.
전윤선, 1998「1930년대 '조선학' 진흥운동 연구: 방법론의 모색과 민족문제 인식을 중심으로」, 연세대 사학과 석사논문.
정경민, 2020「정약용의 재원확보구상과 관료 및 민의 역할」,『역사와실학』72, 역사실학회.
정성희, 2017「磻溪 經世學의 계승과 과거제 개혁론」,『한국실학연구』34, 한국실학학회.
정호훈, 2017「조선후기 새로운 국가구상의 전통과『경세유표』」,『동방학지』180, 연세대 국학연구원.
_____, 2019「조선후기 실학 연구의 추이와 성과: 해방 후 한국에서의 실학 연구, 방법과 문제의식」,『한국사연구』184, 한국사연구회.
조성산, 2011「실학 개념 논쟁과 그 귀결」,『한국사시민강좌』48, 일조각.
채관식, 2006「1930년대 '조선학'의 심화와 전통의 재발견」, 연세대 사학과 석사논문.
최광만, 2020「『경세유표』의 교육개혁안 분석」,『교육사학연구』30, 교육사학회.
최슬기 · 박대재, 2020「『我邦疆域考』 역주 · 비평(1): 朝鮮考」,『한국사학보』78, 고려사학회.
최승희, 1993「『한국고문서연구』」,『한국사시민강좌』13, 일조각.

최윤오, 2019A「다산 정약용의 土地公槪念과 閭田制」,『동방학지』187, 연세대 국학연구원.
_____, 2019B「다산 정약용의 역사인식과 토지론」,『다산과 현대』12, 연세대 강진다산실학연구원.
_____, 2020A「다산 정약용의 토지개혁론과 현실인식」,『동방학지』190, 연세대 국학연구원.
_____, 2020B「『목민심서』에서 『경세유표』로의 전환: 양전제와 방전법을 중심으로」,『학림』45, 연세사학연구회.
_____, 2020C「반계 유형원과 다산 정약용의 토지개혁론 비교: 여리경과 여전론을 중심으로」,『한국사연구』188, 한국사연구회.
한자경, 2013「다카하시 도루의 조선유학 이해의 공과 과: 주리·주기 분류를 중심으로」,『철학사상』49, 서울대 철학사상연구소.
홍덕기, 1990「茶山 丁若鏞의 土地改革思想 硏究: 閭田論을 중심으로」,『범한철학』5, 범한철학회.

Abstract

The emergence of *Gyeongse Yupyo* and the nature of the reform proposal:
The encounter between traditions and modernity in 19th century

Kim, Paek-chol *

Since the Joseon Studies Movement was promoted through the publication of *Yeoyudang Jeonseo* in commemoration of the 100th anniversary of Jeong Yak-yong's death, the Silhak Movement and his research are inseparably related. As he experienced both the bureaucratic life of the royal court and the country life during exile, he was relatively bright in the circumstances of the central and local area.

Gyeongse Yupyo sought to reorganize into a new state system by analyzing the Korean society in the 18th and 19th centuries and utilizing the knowledge of the splendid ancient events of China. First, it pursued unity under the grand principle of embodying the theory of Xiao Zhou in real society. Second, it sought to reduce costs and develop new tax sources. Third, the management of the bureaucracy was generally reformed. Fourth, he tried to actively accept foreign culture. This spirit of *Gyeongsae Yupyo* can be seen as the best way to reveal the values of King Gojong's Gubon Sincham, which means take the old as the basis and refer to the new one. That's why the lingering regret over unfinished reforms since forced annexation has constantly summoned the *Gyeongsae Yupyo* to the real world.

Key words : Silhak, *Rites of Zhou*, Jeong Yak-yong, *Gyeongse Yupyo*, a reform plan

---

* Assistant Professor, Department of History, College of Humanities and International Studies, Keimyung University,