



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사 학위논문

조선의 인사임용제도와
영향요인에 관한 연구
- 유교적 실적주의를 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
차 세 영

조선의 인사임용제도와
영향요인에 관한 연구
- 유교적 실적주의를 중심으로 -

지도교수 임 도 빈

이 논문을 행정학박사 학위논문으로 제출함
2018년 4월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
차 세 영

차세영의 박사학위논문을 인준함
2018년 6월

위 원 장 _____ 금 현 섭 _____ (인)

부위원장 _____ 엄 석 진 _____ (인)

위 원 _____ 박 병 련 _____ (인)

위 원 _____ 박 성 민 _____ (인)

위 원 _____ 임 도 빈 _____ (인)

국 문 초 록

근대관료제의 특징들 가운데 특히 강조되는 것은 실적주의(meritocracy) 요소이다. 실적주의는 가산관료제와 근대관료제를 구분하는 중요한 임용조건이라고 할 수 있다. 조선의 과거제가 주목받아온 이유도 실적주의의 핵심인 채용 과정에서의 측정된 능력 반영이 이루어지는 제도이기 때문이다. 과거제도 뿐만 아니라 인사 관리 상의 여러 규정들도 현대 사회의 관료제를 연상시키는 제도들이 존재했던 것으로 보인다. 본 연구는 조선의 관료제가 제도적으로 운영되는 과정 속에서 실적주의가 실제로 작동했었는지 확인하는 것을 목적으로 한다.

1장 서론을 거쳐 2장에서는 관료제와 실적주의에 대한 논의를 전개하였다. 먼저 전근대에 등장했던 관료제 형태에 대한 이론들과 조선을 비롯한 유교권 국가들의 실적주의 전통에 대해 서술하였다. 그리고 실적주의에 대한 여러 학문분야의 이해와 행정학에서의 실적주의의 의미를 살피고, 유교적 실적주의라는 개념을 제시하였다. 3장에서는 조선의 인사행정을 구성하고 있는 제도, 규정, 원리 등을 관리의 채용과 임용, 인사관리를 중심으로 서술하고 이것이 실제 인사에 나타난 현상에 대해 연구한 선행연구들을 소개하였다. 4장에서 본 연구의 분석틀과 연구가설을 제시한 뒤 연구대상 및 연구방법에 대해 제시하고, 특히 본 연구를 위해 구성한 data set에 대해 소개하였다. 5장에서는 데이터를 활용한 통계적 분석 결과를 제시하고, 6장에서는 시기별로 세분화하여 분석한 결론을 제시하였다.

기본적인 연구의 분석틀은 ‘실적(merit)’이 ‘임용 과정’에 영향을 미치는 관계를 구성한 것이다. ‘실적’은 개인의 능력과 공적이다. 개인의 능력은 과거 합격 당시의 석차와 문과 응시 전 생원·진사시에 합격하였는지 여부, 그리고 합격 이후의 연차로 측정된 것으로 보고 석차와 학위, 연차를 변수로 활용하도록 한다. 개인의 공적은 추천 당시 피추

천자가 보유하고 있는 산계(품계, 자급), 즉 보유 계급이다. ‘임용 과정’은 추천-낙점-임명의 단계를 나누어 각 단계의 인사 결과를 대상 관직 직급, 승진 여부, 직급 이동 간격, 낙점 여부 등을 종속변수로 한 각각의 분석 모형을 설정하였다. 통제변수로 과거 합격 시 출신 시험의 종류를 비롯하여 개인이 후천적으로 바꿀 수 없는 생래적 요건인 나이, 본관, 출신 지역을 포함하였다. 분석 자료는 영조 재임 시기 인사 담당 기관인 이조가 작성한 인사 추천 및 임명 기록인 《정사책》과 인재 선발 도구였던 문과 시행 담당 기관이었던 예조가 작성한 《문과방목》으로, 두 자료를 결합하여 하나의 data set을 만들어 분석하였다.

이렇게 구성한 분석 자료와 분석틀을 이용하여 답을 구하고자 하는 궁극적인 연구문제는 ‘영조 재임 시기의 인사 행정에 실적이 영향을 미쳤는가?’이다. 분석 모델은 인사 추천 결과인지, 임명 결과인지에 따라 구분되며, 종속변수가 추천 대상 관직의 품계, 후보자들 중 임명 여부, 직급 이동 간격, 승진 여부인 경우 각각 POLS, Conditional logit, POLS, logit의 네 가지 모델을 각각 구성하였다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 유교 관료제 국가였던 조선의 인사행정에 나타난 유교적 실적주의란 ‘덕(德)과 재(才)를 갖춘 현능한 인재를 임용하고 관리하기 위해 적용한 실적주의 원리’라 할 수 있다. 그리고 실제 적용에서는 현대 인사행정의 실적주의 요소와 비슷한 원칙들이 계급제 구조에 반영된 ‘실적주의적 계급제’가 존재했다. 이렇게 유교적 실적주의가 계급제 구조에 반영된 결과를 인사 임용 단계별로 구분하여 살펴봤을 때, 본 연구의 연구 문제인 영조 시기 실적주의적 영향요인의 존재와 그 작동 여부에 대한 답으로 실적주의적 영향요인이 존재했으며 실제로 임용 과정에 영향을 미쳤다는 결론을 내릴 수 있다. 특히 개인의 능력을 측정한 대표 변수인 석차 등급은, 한 개인이 문과를 통해 관직에 진입한 이후에도 관직에 추천되는 과정에서 더 높은 관직에 추천되거나 이전 직급 대비 더 높은 직급의 관직

에 추천되는 상황에서 유의미한 효과를 가졌으며, 이는 선발 당시 과거 석차로 측정된 개인의 능력이 이후 경력을 갖게 된 인사의 추천 및 임명의 과정에서도 지속적으로 고려되었다는 것을 의미한다. 대상 관직의 직급별로 나타난 석차등급의 조절효과는 참하관 등급에서만 나타났다. 또한 문과 응시 전 소과에 합격하여 생원·진사라는 학위를 소지한 경우, 연차가 높은 경우가 인사 추천 및 임명 결과에 유리했다. 재직 중 근무평정 결과가 반영된 공적으로 주어지는 개인 보유 계급인 산계 또한 지속적이고 일관된 영향력을 갖는 것으로 나타나는데, 오늘날 성과주의의 관점에서 해석되는 요인임과 동시에 계급제적 요소로서도 해석해야 하는 중첩적 요인임을 주의해야 한다.

반면 세습적 요인이 강하게 반영되는 본관과 출신 지역과 같은 출신 관련 변수의 영향력, 특히 본관의 영향력은 추천 단계에서는 나타나지 않았고, 임명 단계에서만 나타났다는 점에서 실제로 본관의 영향력이 임용 과정에 크게 나타나지 않았다고 볼 수 있다. 낙점 단계에서 강하게 나타난 본관의 영향력은 본 연구에 사용된 본관 변수가 출신 가문의 영향력을 포착하는 역할을 하고 있다는 것을 보여주고 있으나, 한편으로는 낙점 외의 단계에서 출신가문의 영향력을 확인하기 위해서는 본관보다 더 세분화된 단위가 필요하다는 가능성을 시사해주고 있다.

임용 단계별로 비교해볼 때, 실적주의적 영향요인은 임용권자가 인사 담당 기관인 추천 단계에서 가장 강하게 적용되었으나 국왕이 직접 선택하는 낙점 단계에서는 출신과 관련한 인적 배경의 영향력이 강하게 작용하여 임명 결과에서는 실적의 효과가 다소 약화되었다. 낙점 단계에서 실적의 영향력이 사라지는 경향은 행정 기능을 수행하는 의정부, 육조, 한성부 소속 관직을 대상으로 할 경우에 강하게 나타났다. 즉, 비관이나 문예 기능과 같은 유교정치 구조에서 정치적 명분을 강하게 갖는 기관에 비해 실질적인 정책 결정을 수행하는 행정기능 기관 소속 관직들의 관리 임용에서 석차 등급의 영향력으로부터 비교적 자

유로웠으며 출신 가문의 영향력이 상대적으로 강해졌다.

시기별로는 이조전랑의 권한을 축소시킨 영조 17년의 개혁 이후 실적주의적 영향요인인 석차등급의 영향력이 점차 약해지고 공적의 영향력만이 일관되게 나타났다. 또한 후반기로 갈수록 별시 출신이 선호되는 현상이 나타났는데, 이는 한성 출신이 선호되는 경향분기 현상과 더불어 발생한 것으로 보인다. 가장 주목할 만한 결과는 낙점 단계의 분석 결과로, 후반기에는 오히려 석차등급이 낮은 후보자가 선택되었다는 결과가 나타났다. 이러한 현상은 탕평파 출신 후보자들이 포함된 후보자명단 분석에서 더 강하게 나타났다. 이 같은 후반기 낙점 단계의 석차등급에 대한 역차별 현상, 유력 가문 출신의 후보자 선호, 탕평파 우대 현상은 기존의 실적주의적 영향요인이 작동하던 인사 관리 체제의 약화를 가져온 결정적인 원인인 것으로 보인다.

종합하면, 임명 단계보다 관직 후보자 추천 단계에서 직급 변동과 관련한 석차등급의 영향력이 더 강했던 것으로 나타났다. 이는 인사 관리 시스템을 갖춘 인사 담당 기관 이조의 추천 과정에서는 석차등급의 영향력이 강했으나, 실제 관리를 선택하여 임명하는 단계에서 국왕에 의한 낙점을 거치면 석차등급의 영향력이 상대적으로 덜 반영되었던 것이다. 이는 이조를 거치는 조선의 관리 임용 시스템이 실적주의적이었으며, 군주제 왕정 국가의 최종 인사권자에 의한 임의적 인사 선발을 사전에 예방하는 구조를 갖추고 있었음을 의미한다. 그러나 실제 발생한 인사는 임명 결과이므로, 실제 발생한 인사 이동의 결과에는 상대적으로 실적이 덜 반영되었으며, 이러한 현상은 이조의 권한이 약화된 개혁 이후인 영조 재임 후반기에 더욱 강해졌다.

주요어 : 조선 인사행정, 낙점, 임용, 정사책, 문과방목, 조건부 로짓
(conditional logit), 유교적 실적주의(Confucian meritocracy)

학 번 : 2011 - 30717

목 차

| | |
|------------------------------|----|
| 제 1 장 서 론 | 1 |
| 제1절 연구배경과 목적 | 1 |
| 제2절 연구의 대상과 방법 | 2 |
| 제3절 논문의 구성 | 4 |
| 제 2 장 관료제와 실적주의에 대한 이해 | 5 |
| 제1절 근대 이전 관료제에 대한 이해 | 5 |
| 1. 근대 이전 관료제에 대한 이론 | 5 |
| 2. 유교권 국가들의 실적주의 전통 | 10 |
| 3. 조선 관료제의 실적주의적 성격 | 15 |
| 제2절 실적주의에 대한 이해 | 18 |
| 1. Meritocracy에 대한 이해 | 18 |
| 2. 행정학의 실적주의 | 21 |
| 3. 유교적 실적주의 | 28 |
| 제 3 장 조선의 인사행정 | 40 |
| 제1절 조선 관료제의 인사행정 | 40 |
| 1. 신규채용과 임용 | 40 |
| 2. 문과의 제도적 특성 | 42 |
| 1) 제도적 특성 | 42 |
| 2) 과거시험의 종류와 절차 | 44 |
| 3) 합격자 관리 | 49 |
| 3. 인사 관리 | 51 |
| 1) 인사행정 요소 | 51 |
| 2) 인사 이동 | 56 |

| | |
|---|-----|
| 3) 임용 절차 | 60 |
| 4) 인사고과제도 | 66 |
| 제2절 선행연구 검토 및 연구모형 설정 | 69 |
| 1. 경력 단계에 관한 연구들 | 69 |
| 2. 문과급제자 연구의 의의 | 74 |
| 3. 선행연구의 재검토와 통계적 분석 가능성 검토 | 77 |
| | |
| 제 4 장 연구 설계 | 84 |
| 제1절 분석틀과 연구가설 | 84 |
| 1. 분석틀의 개요 | 84 |
| 2. 연구가설 | 87 |
| 1) 임용 단계별 실적의 영향력과 조절효과 | 87 |
| 2) 시기별 실적의 영향력 | 92 |
| 제2절 자료 수집 및 분석 방법 | 93 |
| 1. 분석자료 | 93 |
| 1) 정사책(政事冊) | 93 |
| 2) 문과방목(文科榜目) | 94 |
| 2. 데이터 구성 | 97 |
| 1) 입력방법 | 97 |
| 2) 입력 시 주의사항 | 101 |
| 3. 변수의 구성 | 108 |
| 1) 독립변수 | 109 |
| 2) 통제변수 | 114 |
| 3) 조절변수 | 116 |
| 4) 종속변수 | 118 |
| 4. 분석 방법 | 120 |
| 1) 클러스터 분산 추정 통합최소제곱법 (Cluster covariance | |

| | |
|--|------------|
| estimate Poold OLS) | 122 |
| 2) 이항 로짓 분석(Binary Logistic Analysis) 및 조건부 로짓 분석(Conditional Logistic Analysis) | 123 |
| 제 5 장 영조 대 인사 추천, 임명 및 승진의 영향요인 분석 | 128 |
| 제1절 기술통계 | 128 |
| 1. 기관 및 관직별 통계 | 128 |
| 1) 각 기관 정원 및 인사 통계 | 128 |
| 2) 기관별 임용 방식 통계 | 135 |
| 3) 직급별 인사 통계 | 140 |
| 2. 추천 결과 기술통계 | 142 |
| 1) 독립변수 | 142 |
| 2) 통제변수 | 144 |
| 3) 종속변수 | 146 |
| 3. 낙점 결과 기술통계 | 147 |
| 4. 임명 결과 기술통계 | 148 |
| 1) 독립변수 | 148 |
| 2) 통제변수 | 149 |
| 3) 종속변수 | 150 |
| 제2절 분석 결과 | 151 |
| 1. 관직 임용의 단계별 결과 | 151 |
| 1) 추천 결과에 나타난 영향 요인 | 151 |
| 2) 낙점 결과에 나타난 영향 요인 | 163 |
| 3) 임명 결과에 나타난 영향 요인 | 170 |
| 2. 소결 | 178 |
| 제3절 인사 결과에 반영된 실적주의적 영향요인 | 180 |

| | |
|------------------------------|-----|
| 제 6 장 영조 대 시기별 영향요인 분석 | 183 |
| 제1절 영조 대 인사정책 및 정치 상황 | 183 |
| 제2절 시기별 분석 결과 | 186 |
| 1. 재임 초반기 단계별 영향요인 | 188 |
| 2. 재임 중반기 단계별 영향요인 | 192 |
| 3. 재임 후반기 단계별 영향요인 | 194 |
| 4. 소결 | 198 |
| | |
| 제 7 장 결론 | 201 |
| 제1절 연구결과의 요약 | 201 |
| 제2절 현상으로서의 유교적 실적주의 | 203 |
| 제3절 연구의 의의 | 204 |
| 1. 연구의 함의 | 204 |
| 2. 18세기의 실적주의가 갖는 의미 | 206 |
| 3. 현대적 시사점 | 208 |
| 제4절 연구의 한계 및 향후 연구 과제 | 214 |

〈 표 목차 〉

| | |
|-----------------------------------|----|
| 〈표 1〉 과거시험의 종류 | 45 |
| 〈표 2〉 문과 초·중·종장 채점표 | 48 |
| 〈표 3〉 조선 시대 소과와 대과의 시험과목 | 49 |
| 〈표 4〉 품계(品階)와 산계(散階) | 53 |
| 〈표 5〉 과거 응시 자격 제한 | 61 |
| 〈표 6〉 분석자료 정사책 및 문과방목의 데이터화 | 98 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 7〉 데이터 입력 관직 | 100 |
| 〈표 8〉 변수의 측정 | 108 |
| 〈표 9〉 입직 당시 학위·신분 또는 입직 경로의 구분 | 111 |
| 〈표 10〉 전직 품계 입력 | 113 |
| 〈표 11〉 합격 시험 종류의 더미변수 구성 | 115 |
| 〈표 12〉 본관 변수의 범주 구성 | 116 |
| 〈표 13〉 출신지역의 범주 구성 | 116 |
| 〈표 14〉 대상 관직 직급 입력 | 119 |
| 〈표 15〉 데이터 개관 | 128 |
| 〈표 16〉 기관 별 정원 및 피추천 수 | 129 |
| 〈표 17〉 의정부 관직별 피추천 및 낙점 | 130 |
| 〈표 18〉 6조 관직별 피추천 및 낙점 | 131 |
| 〈표 19〉 한성부 및 승정원 관직별 피추천 및 낙점 | 132 |
| 〈표 20〉 사헌부·사간원·홍문관 관직별 피추천 및 낙점 | 133 |
| 〈표 21〉 성균관·예문관·교서관·승문원 관직별 피추천 및 낙점 | 134 |
| 〈표 22〉 인사 임용 방식 통계 | 135 |
| 〈표 23〉 연도별 의정부 임용 방식 | 136 |
| 〈표 24〉 연도별 6조 임용 방식 | 137 |
| 〈표 25〉 연도별 한성부·승정원 임용 방식 | 138 |
| 〈표 26〉 연도별 사헌부·사간원·홍문관 임용 방식 | 139 |
| 〈표 27〉 연도별 성균관·예문관·교서관·승문원 임용 방식 | 140 |
| 〈표 28〉 직급별 통계 1 | 141 |
| 〈표 29〉 직급별 통계 2 | 141 |
| 〈표 30〉 독립변수 기술통계 (추천 단계) | 142 |
| 〈표 31〉 석차등급 분포 | 143 |
| 〈표 32〉 학위 여부 분포 (합격 시 신분) | 144 |
| 〈표 33〉 통제변수 기술통계 (추천 단계) | 144 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 34〉 합격 시험 종류 | 145 |
| 〈표 35〉 문과 급제자 배출 기준 본관 범주별 분포 | 145 |
| 〈표 36〉 출신 지역 | 146 |
| 〈표 37〉 종속변수 - 추천 단계 | 146 |
| 〈표 38〉 종속변수 - 승진 여부 | 147 |
| 〈표 39〉 종속변수 - 낙점 여부 분포 | 147 |
| 〈표 40〉 독립변수 기술통계 (임명 단계) | 148 |
| 〈표 41〉 통제변수 기술통계 (임명 단계) | 150 |
| 〈표 42〉 종속변수 기술통계 (임명 단계) | 150 |
| 〈표 43〉 종속변수 - 승진 여부 | 150 |
| 〈표 44〉 추천 단계 영향 요인 | 152 |
| 〈표 45〉 추천 단계 영향요인 조절효과 1 (종속: 대상관직 직급, 석차 등급×직급등급) | 155 |
| 〈표 46〉 추천 단계 영향요인 조절효과 2 (종속: 직급이동 간격, 석차 등급×직급등급) | 158 |
| 〈표 47〉 추천 단계 영향요인 조절효과 3 (석차등급 × 본관) | 161 |
| 〈표 48〉 낙점 영향요인 | 164 |
| 〈표 49〉 소속기관 기능별 낙점 영향요인 | 167 |
| 〈표 50〉 임명 단계 영향 요인 | 171 |
| 〈표 51〉 임명 단계 영향요인 조절효과 1 (석차등급×직급등급) | 174 |
| 〈표 52〉 임명 단계 영향요인 조절효과 2 (석차등급×본관) | 175 |
| 〈표 53〉 시기별 통계 | 187 |
| 〈표 54〉 재임 초반기 단계별 영향요인 | 188 |
| 〈표 55〉 초반기 탕평파 출신의 본관 영향력 확인 모델 | 191 |
| 〈표 56〉 재임 중반기 단계별 영향요인 | 192 |
| 〈표 57〉 재임 후반기 단계별 영향요인 | 194 |
| 〈표 58〉 후반기 탕평파 출신의 본관 영향력 확인 모델 | 197 |

〈 그림 목차 〉

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 〈그림 1〉 행정학의 실적주의 개념의 확장 | 25 |
| 〈그림 2〉 임명 과정 | 64 |
| 〈그림 3〉 조선 인사행정에 관한 선행연구 위치 분류 | 80 |
| 〈그림 4〉 분석틀의 개요 | 86 |
| 〈그림 5〉 분석틀 | 91 |
| 〈그림 6〉 석차등급 × 직급등급 상호작용항 | 117 |
| 〈그림 7〉 석차등급 × 본관 범주 상호작용항 | 117 |
| 〈그림 8〉 정사책의 작성 구조 | 121 |
| 〈그림 9〉 임용단계 별 종속변수에 따른 분석방법 | 127 |
| 〈그림 10〉 석차 - 추천된 관직 직급 Box plot | 143 |
| 〈그림 11〉 직급별 석차등급의 조절효과 | 157 |

제 1 장 서 론

제1절 연구배경과 목적

관료제는 막스 베버가 이념형을 제시한 이래 근대국가의 발전 과정에서 필수적인 구성 조건인 것으로 인식되기 시작했다. 막스 베버가 제시한 관료제는 합리적-법적 권위 관계에 기초하여 기술적으로 특화되고 전문성을 갖춘 구성원들을 충원하며 모든 권한 행사가 비사인적으로(impersonal) 이루어지는 조직형태 혹은 분업 체계를 말한다(Weber, 1946). 이러한 근대관료제의 특징들¹⁾ 가운데 특히 강조되는 것은 실적주의(meritocracy) 요소이다. 요컨대 실적주의는 가산관료제와 근대관료제를 구분하는 중요한 조건인 임용 과정의 특징이라고 할 수 있다(Bendix, 1977; Fukuyama, 2011; 박종민·윤견수, 2014).

조선의 과거제가 주목받아온 이유도 실적주의의 핵심인 채용 과정에서의 측정된 능력 반영이 이루어지는 제도이기 때문이다. 과거제도 뿐만 아니라 계층제나 다른 인사 관리 상의 여러 규정들도 현대 사회의 관료제를 연상시키는 제도들이 존재했던 것으로 보인다. 그리고 이러한 제도들이 조명된 이후, 조선의 관료제 역시 중국 제도의 아류인 것으로 여겨지거나(Weber, 1978) 전통시대의 관료제라는 점에서 구체적인 논의 없이 가산관료제로 이해되어온 것에 대한 이견이 제시되어 왔

1) 베버가 강조한 근대 관료제의 특징을 Bendix(1977)는 다음과 같이 요약하였다. 첫째, 관료의 권한과 의무가 공식적으로 명시되어 있다. 둘째, 권위가 부여된 직위 관계는 체계적으로 구성·배열되어 있다. 셋째, 인사 임용과 승진은 계약에 기초한다. 넷째, 기술적 훈련이나 경험에 따라 임용한다. 다섯째, 관료에게는 직위에 따른 일정한 급여가 보상으로 지급된다. 여섯째, 직위와 재직자는 엄격히 구분되며, 따라서 재직자가 행정업무에 동원하는 수단을 개인이 소유할 수 없다. 일곱째, 관직은 경력직이다.

다(손문호, 1990; 박병련, 1991; 2017). 특히 최근에는 명료한 규칙에 근거하고 시험을 통해 관리를 선발하는 근대관료제의 요소가 산업화되기 오래 전부터 중국, 한국, 베트남에 이미 존재했었다고 지적하면서 이를 근거로 관료제화가 자본주의나 산업화와는 별개의 현상으로 진행될 수 있다는 견해가 힘을 얻고 있다(Woodside, 2006; 민병희, 2016). 또한 이들 국가에서 고민하고 탐색해왔던 관료제를 둘러싼 논란들은 오늘날의 서구 공공행정 이론들에서 되풀이되고 있는 만큼, 이들 비서구 국가의 관료제들은 현재 시점에서 마땅히 연구되어야 할 대상이라고 주장하였다.

그렇다면 새롭게 인식되어야 할 대상으로써 조선의 관료제는 어떤 인사행정의 원칙들이 적용되었던 것일까? 조선 관료제의 운영, 즉 조선의 인사행정은 이미 현대의 실적주의를 연상시키는 능력 기반의 선발제도인 과거제를 시행했음은 주지의 사실이다. 그렇다면 실제로 인사행정 제도가 실현되는 과정과 결과 속에서 실적주의 원칙이 작동하였는가? 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 진행하도록 할 것이다.

제2절 연구의 대상과 방법

본 연구는 한국의 전근대 관료제가 제도적으로 운영되는 과정 속에서 실적주의가 실제로 작동했었는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 즉, 연구의 대상이 과거에 있고, 그렇기 때문에 필연적으로 역사적 관점을 취할 수밖에 없다.

Gladden(1972)는 포괄적 행정에 관한 역사적 관점의 접근 방법을 여섯 가지 - ① 지휘 및 최고관리층, ② 기능 및 조직, ③ 인사, ④ 기법, ⑤ 행정가의 전기, ⑥ 이론 - 로 분류한 바 있다. 이 중 본 연구는 과거의 '인사'에 집중함으로써 한국 행정의 역사에 접근하는 연구라 할 수 있다. 예컨대 역사적으로 '행정'이 발생하게 되면 최고 통치자는 행

정적 기능과 책임의 대부분을 위임하게 되는데 그 대리인은 통치자의 가계(household)에서 충원될 수도 있고 사회에서 일정 지위를 차지하는 직업집단(occupational group)이 맡을 수도 있다. 후자가 구성되면 이에 상응한 새로운 인사행정의 기술도 발전한다. 본 연구는 한국의 과거인 조선의 행정을 역사적 관점으로 바라보기 위해 인사 행정에 주목하여 조선 사회를 이끄는 집단으로 기능했던 조선 관료제의 구성원들의 구성 원칙과 방법을 살피는 연구이다.

그 중 특히 조선의 인사행정에 실적주의가 존재했는지 확인하는 것이 본 연구의 목적이다. 그렇다면 실적주의란 무엇인가? 현대 행정에서 실적주의란 “인적자원을 확보하고 활용하는데 있어 실적이 근간이 되는 원리”를 의미하는 것으로, 여기서 실적(merit)이란 매우 다의적으로 해석되기 때문에 실제 인사행정에 적용되는 용어는 ‘실적’보다도 ‘실적주의(merit principles)’, ‘실적주의제(merit system)’가 더 적절한 것으로 여겨지고 있다(유민봉·임도빈, 2016). 한 사람의 능력, 자격, 기술, 지식, 업적, 성과 등을 포함하는 개념인 실적은 이를 측정하는 지표로서 직무수행능력, 생산성, 경력 및 훈련, 근무경력, 교육수준, 전공분야 등이 제시되고 있다(유민봉·박성민, 2014).

본 연구에서는 조선의 인사 행정 원리로 적용된 실적주의 원칙을 ‘능력과 공적’이라고 보고, 이 공적과 능력이 임용 과정의 단계마다 어떻게 평가되고 인사에 실제 반영되었는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 조선의 인사 행정을 담당했던 관청인 이조(吏曹)의 인사행정 기록과 과거 합격자 기록을 활용하여 데이터를 구성, 실제 인사행정의 대상이 되었던 개인들의 정보와 관직에의 추천과 임명과 관련한 정보를 이용한 실증 분석을 시도해보고자 한다. 따라서 본 연구의 연구대상은 ‘조선 시대의 인사행정 제도’이며 분석대상은 ‘조선 후기의 인사 대상자들’이다.

제3절 논문의 구성

본 논문에서는 조선의 인사행정에 나타나는 실적주의적 성격을 살펴보기 위해 우선 다음 장에서 전근대에 등장했던 관료제 형태에 대한 이론들이 전근대 관료제에 대해 어떻게 이해해왔는지 살피고, 유교권 국가들과 조선 관료제의 실적주의 전통에 대해 서술한다. 3장에서는 실적주의에 대한 여러 학문분야의 이해와 행정학에서의 실적주의의 의미를 살피고, 4장과 5장에서는 조선의 인사행정을 구성하고 있는 제도, 규정, 원리 등을 관리의 채용과 임용, 인사관리를 중심으로 서술하고 이것이 실제 인사에 나타난 현상에 대해 연구한 선행연구들을 소개할 것이다. 6장에서 본 연구의 분석틀과 연구가설을 제시한 뒤 연구대상 및 연구방법에 대해 제시하고, 특히 본 연구를 위해 구성한 data set에 대해 소개한다. 7장에서는 데이터를 활용한 통계적 분석 결과를 제시하고, 8장에서 결론을 제시하도록 할 것이다.

제 2 장 관료제와 실적주의에 대한 이해

제1절 근대 이전 관료제에 대한 이해

1. 근대 이전 관료제에 대한 이론

본 연구의 연구대상인 조선의 인사행정의 성격에 대한 논의를 살피기 위해 근대 이전 관료제에 관한 이론들을 살펴보고자 한다. 관료제는 인사 행정이 이루어지는 장(場)이기 때문에, 과거의 인사행정에 대한 견해들은 대부분 관료제라는 개념을 중심으로 제시되었기 때문이다.

베버는 이념형 관료제와의 비교를 위해 전통적 지배 유형을 제시했다. 전통적 지배는 세습적 지위나 개인적 충성심과 같은 그간 존속해 온 권위의 정당성에 대한 믿음을 기반으로 한다. 지배자는 관습과 일치하는 명령으로 정당성을 더하나 사실 이들은 개인적 결정권을 갖는 이들이다. 이렇게 지배자의 결정이 자의적이기는 하나 가급적 관습에 따르는 명령이라는 점이 전통적 지배의 특징이다(Bendix, 1962). 그리고 이들 지배자에 대한 개인적 충성심이나 유서깊은 신분에 대한 존경심으로 따르는 이들이 추종자나 신하로 보필하게 된다. 베버는 이러한 전통적 지배의 두 가지 유형으로, 가부장제(patriarchalism)가 사회적으로 확대된 것을 의미하는 가산제(patrimonialism)와 봉건제(feudalism)를 제시했다(Bendix, 1962: 360).

가산제는 지배자의 가구 행정(household administration)에의 필요성이 관직의 단초가 된 것을 의미한다. 즉, 관리들은 애초에 지배자의 하인이나 노예 등 지배자가 신뢰할 수 있는 이들 중 선택된 사적 대리인이었다. 가산제 관리들은 지배자 가문의 일원이라는 신분을 갖게 되면서 사회적 위신, 경제적 이익을 얻게 되었다. 지배자의 개인 자산

과 관할 지역이 늘어날수록 대리인에 의한 관리 범위가 확대되고 이제 더 이상 가구 행정의 규모에 그치지 않게 된다. 가산적 지배 범위의 확장과 여기에 수반되는 분권화는 지배자 개인에게 종속된 대리인들의 실질적 독립을 확대시킨다. 지배자의 직접적 지배로부터 점차 벗어나게 되는 것이다. 베버는 이러한 형태의 가산적 지배의 확대로 가산관료제가 나타나게 된 것으로 보았다.²⁾

베버는 특히 중국을 대상으로 한 동양 사회를 분석하면서 전통적 지배 유형을 설명했는데, 이는 동양 사회의 정체성을 설명하기 위한 질문, 즉 “왜 그곳에서는 과학의 발전이나 예술, 국가, 경제의 발전이 서양에서처럼 전형적인 합리화의 길로 들어서지 않았는가”라는 질문에서 시작된 것이었다(김호기, 1992: 339). 베버는 중국을 대상으로 한 사회 구조에 관한 분석을 통해, 중국은 서양과 비교해 볼 때 상당한 수준의 자본주의 발전에 필요한 사회제도적 조건들을 갖추고 있었으나 이러한 제도적 발전이 전반적인 사회 영역의 합리화로 나아가지는 못했다고 평가했다(김호기, 1992: 340-341). 이 때 설명한 경제적 영역의 비합리성과 더불어 나타난 정치·법률 영역의 비합리성이 바로 위에서 설명한 전통적 지배 유형이다.

중국 사회에 대한 분석으로 형성된 베버의 동양 사회에 대한 의견은 한국에도 적용되었다. 베버는 “한국의 사회 질서는 중국 사회 질

2) 그 특징을 요약하면 첫째, 최고위 관리가 출현하게 된다. 가산적 지배자의 지배권이 확대되고 대리인이 증가하면 지배자의 측근에서 경호와 감독 등을 맡는 궁정의 최고위 관리가 정치적 최고위 관리가 된다. 둘째, 공적 부분과 사적부분이 분리되지 않은 상태이다. 가산제에서는 모든 정치적 운영 문제가 지배자의 사적 문제와 동일시되며, 정치 권력 또한 사적 재산의 일부분일 뿐이다. 셋째, 관리들의 업무는 지배자를 위한 사적 봉사이며, 관리들의 권한은 지배자에 의해 부여되는 특권이다. 넷째, 관리들은 지배자와 마찬가지로 관습에 위배되지 않고 주군의 이익에 위배되지 않는 한 자의적으로 권력을 행사할 수 있었다. 다섯째, 가산적 지배의 확대는 지배자의 인격적 권위의 분권화를 요구하기 때문에, 집권화를 추구하는 지배자와 분권화를 추구하는 관리들 간의 권력투쟁이 나타난다. 여섯째, 분권화로 인한 중앙의 권위 약화로 인해 지배자는 자신의 권위 회복과 강화를 위해 여러 수단을 강구하고, 이로 인해 가산제의 행정은 불안정하다.(유광호·박기관, 2007: 191-193)

서의 퇴색된 복사품이었다”³⁾라는 표현으로 전통적인 한국사회의 구조적 질서는 중국의 사회 질서를 답습한 것으로 보았다(김호기, 1992: 360). 베버가 한국과 중국을 유사한 가산적 지배가 나타난 전통적 지배 유형 국가로 본 것처럼, 중국과 한국의 전통 사회를 가산관료제(家産官僚制, patrimonial bureaucracy)형으로 이해한 견해(한우근, 1987; 박충석, 1982)도 상당수였다. 뿐만 아니라 베버가 동양 사회의 경제적·정치적·법률적 영역에서의 비합리성과 함께 언급한 종교적 비합리성, 즉 유교의 비합리성으로 인해 유교 논리와 근대화라는 이율배반적 현상이 나타나는 것은 어려운 일이었으며, 이러한 인식으로부터 Wright(1957)이나 Fairbank et al.(1973)과 같은 학자들은 유교논리가 지배적인 지역에서의 성공적인 근대화를 기대하기 어렵다는 견해를 피력하기도 하였다.

그러나 이 같은 의견들에 대한 반론도 제기된 바 있다. 먼저 조선의 관료체제를 가산관료제형으로 이해하는데 대한 반론이 시도된 바 있다(손문호, 1990; 박병련, 1991; 2017; 이옥선, 1990). 손문호(1990)는 고려말-조선초 시기에 형성된 신흥사대부라는 계층이 합리적이고 강력한 국가 건설을 목표로 한 이들이었으며, 이들의 유교적 국가주의에 의해 성립된 조선이라는 유교국가가 기존의 동양적 전제정론이나 가산제 국가론으로 설명될 수 없는 성격이 있다는 것을 보여주고 있다. 그는 “베버는 유교국가에서 관료제가 중요한 의미를 지닌다는 것을 알았지만, 외관상 막강한 군주의 권력에 초점을 둬으로써 관료제를 군주에게 예속된 것으로 규정하고 말았다...베버는 군주의 가산적 국가를 관리하는 부속물로 보았다. 그러나 유교국가의 실제에서 관료제는 국가권력의 합리적 효율적 행사를 위한 제도였다. 군주권력을 강화하기 위한

3) Weber (1978) Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie (《종교사회학 논문집》)의 제2권 Hinduismus und Buddhismus (《힌두교와 불교》) 294~295 쪽에서 베버는 한국에 대해 한 쪽 정도로 간략하게 언급하고 있다(김호기, 1992: 359-360).

제도가 아니라, 국가권력과 군주권력을 분리시키기 위한 제도였던 것이다.”고 설명하며 가산관료제론에 대해 분명한 반대 의견을 피력했다. 박병련(1991; 2017)은 조선의 관료제를 유교관료제(儒敎官僚制)로 보고 유교가 조선조 관료제의 구조, 정책 결정과정에 구체적으로 어떻게 관련되고 있는지 확인하면서, 베버의 가산관료제론으로는 설명할 수 없다는 점을 분명히 밝히고 있다. 유교라는 이데올로기적 속성이 정치사회적 변동의 독립요인으로서의 역할을 했으며, 가산관료제론은 이 점을 고려하지 않았기 때문에 더더욱 조선의 관료제를 설명하기 부적절하다는 것이다. 또한 아이젠슈타트(Eisenstadt, 1969: 11-24)는 역사적 중앙집중관료체제(historical centralized bureaucratic system)를 동양적 관료체제의 중요한 특징으로 보고, 전통시대 동북아, 특히 한국과 중국의 관료체제는 정치적 활동과 조직의 분화라는 측면에서 가산관료제나 봉건체제와 구별된다고 주장했다(박병련, 1993: 1247-1248).

아이젠슈타트의 역사적 관료제국(historical bureaucratic empires)란 산업화 이전의 광범위한 비개인적 행정 체제를 통해 작용하는 고도의 중앙집권적 정치 권력이 특징인 정체를 말한다(유광호·박기관, 2007: 201). 아이젠슈타트에 의하면 역사적 관료제국의 출현 과정에서 나타나는 공통점들이 있다. 기존 정치 체제의 해체기에 나타나며 종전보다 좀 더 집권화되고 통합된 정치 체제의 확립을 목표로 한다. 이러한 지배자에 대한 구체제 집단의 저항에도 불구하고 지배자는 자신의 목표를 성취하기 위해 기존 귀족 계급과 이해를 달리하는 계층으로부터 지지자들을 확보하며, 이를 위해 필요한 자원을 동원하고 각종 서비스를 제공한다. 지배자는 이를 기존 정치·행정 장치에 의존하나, 관리들이 귀족 세력과 연계되어 있다면 이들을 교체해야만 한다. 또한 관리들의 충성심과 헌신을 요구하고 이들에게 권력과 위신을 부여하여 이들에게 다소의 자율성과 독립을 허용하는 것을 감수한다. 이러한 역사적 관료제국은 정치적 투쟁 과정에 참여한 이들의 자율적인 정치적 목표

를 전개할 수 있다는 점에서 비교적 높은 수준의 정치적 활동 조직의 자율성이 나타난다고 볼 수 있다(Eisenstadt, 1969).⁴⁾

위와 같은 논의들에서 알 수 있는 것은 전근대 관료제를 평가하고 유형화하는데 가장 중요한 기준은 관리의 충원 방식에 있다는 것이다. 혈연으로 획득한 지위나 유력 가계의 가신(家臣), 사적 대리인으로서 부여받은 지위를 통해 권한을 행사하는 관리들로 구성된 관료제라면 가산관료제라는 평가에 이르게 된다. 요컨대, 근대 이전의 가산관료제는 관리의 충원이 혈연선택과 상호이타성의 원리에 기반하고 있었다(Bendix, 1962). 그러나 박병련(1991; 2017)이 지적했듯이 조선의 관료제는 유교적 원칙에 입각한 구조를 갖추고 있었고, 특히 관리의 충원 방식은 현대의 실적주의 원칙에 비견될 만한 능력 기반의 공개 경쟁 시험 방식이었다. 즉, 조선의 관료제가 가산관료제라는 베버의 피상적 평가는 사실상 폐기되어야 마땅하다. 더 나아가 ‘역사적 중앙집권관료체제’의 형태를 띤 ‘유교관료제’를 움직인 조선의 인사 행정이 어떤 운영 원리를 가지고 어떤 구성원들을 충원하고 관리하였는지에 대한 평가가 필요할 것이다.

또한 과거제라는 충원 방식만으로도 조선 관료제의 인사행정에 대한 재평가가 필요하다는 점은 주지의 사실이나, 충원 이후의 인사행정의 단계 속에서도 족벌주의나 정실주의(nepotism)와 같은 사적 관계에 의한 임용이 아닌, 예측 가능하고 공정한 원칙에 따른 인사 이동이 나타났는지 살펴보는 것은 큰 의미가 있을 것이다. 그러한 사실들이 발견된다면 조선의 인사행정의 여러 측면에서 재평가될 가능성을 발굴하

4) 그러나 그럼에도 불구하고 몇 가지 한계점이 있는데, 첫째, 근본적으로 지배자의 전통적 정당성에 근거하며, 둘째, 피치자의 기본적 정치적 역할이 다른 사회적 역할과 충분히 구분되지 않고, 셋째, 전통적 귀속적 단위가 상당한 정치적 역할을 수행한다는 것이다. 따라서 현대 사회의 관료제에 비해 정치적 활동과 참여의 범위는 협소하다. 요컨대, 역사적 관료제국은 봉건제적, 가산제적 관료제와도 구분되고 현대의 관료제와도 구분되는 사회인 것이다(Eisenstadt, 1969).

는 것이기 때문이다.

2. 유교권 국가들의 실적주의 전통

조선은 유교관료제(Confucian-bureaucracy) 국가였다(박병련, 1991; 2017). 즉, 유교의 이념에 의한 구조와 원칙을 따르는 관료제 운영원리를 갖고 있었으며 과거제와 같은 실적주의적 요소는 그러한 것들 중 하나였다. 그렇다면 다른 전근대 유교권 국가들로부터 조선과 같은 실적주의 원칙이나 제도를 찾아볼 수 있는가? 주지하듯이 과거제를 처음 실시한 중국이 있다.⁵⁾

중국의 과거제는 수(隋) 왕조 시대였던 622년 제도화되었다(So, 2015).⁶⁾ 이후 과거 출신 관료들이 당(唐)대의 귀족 계급과의 경쟁을 거쳐 사회적 특권을 누리던 이들의 독점을 점차 파괴시키는 데 큰 역할을 하였다(Ho, 1962). 1905년 폐지될 때까지 사실상 영구적으로 제도화된 과거제는, 지배계층은 개인의 능력으로 구성되어야 한다는 유교적 원리를 부분적으로 적용한 것이었다(何柄棣, 1987). 이러한 원리는 유교 경전, 역사, 시부 및 책문(策問) 등을 시험 과목으로 하는 과거제가 이러한 특정한 분야에서의 성취에 대해서만 보상해줌으로써 이미 단일적인 유교의 가치체계를 강조하여 여타 다양한 공업, 상업, 과학, 재정 등의 분야는 이차적인 것으로 간주하게 하는 부정적인 측면을 안고 있음에도 불구하고, 13세기에 걸친 그 긴 역사를 통해 과거제가 사회 계층 간 이동을 가능하게 하고 정치적 사회적 안정 요인으로 작용함으로써 그 유용성을 입증해왔다고 평가된다(Ho, 1962). 즉, 재능있는 인재를 선발하는 가장 객관적인 방법으로 인정된 과거제는 왕조가 수

5) 이집트, 메소포타미아, 아시리아, 페르시아, 그리스, 로마의 시스템과 비교한 결과 중국이 세계에서 가장 처음 임용 시험 체제를 도입한 국가라는 것이 확인된다고 한다(Teng, 1943).

6) 그 기원을 거슬러 올라가면 약 2000여년 전인 한(漢) 왕조시기부터라고 보는 견해도 있다(Creel, 1964).

차례 교체되는 중국의 긴 역사 속에서도 개인의 능력을 시험을 통해 측정하고 이를 보상에 반영하는 실적주의적인 방식으로 존속해오면서 국가적 요구에 부응하는 제도였다.

이러한 중국의 과거제를 가장 먼저 도입하여 지속해온 조선 또한 과거제라는 인재 선발 방식이 갖는 장단점을 유사하게 경험해왔다고 할 수 있다. 당(唐)이 귀족을 견제하는데 과거 출신 관료 집단의 성장이 주효했듯이 조선 이전의 고려의 왕권 강화에도 과거제 시행이 동반되었다(조좌호, 1996: 37; 이남희, 2013b: 62). 왕조를 교체하고 중앙 집권을 강화하는 과정에서 이들을 위협하는 귀족 계층을 견제하면서 국정 운영의 정치 파트너로 과거 출신 관료들이 필요했던 셈이다. 이때 인재의 출신 가문, 지역, 재산 여부와 관계없는 능력이 그 기준으로 선발되는 과거는 명분상으로나 실제 능력있는 인재들의 조력이라는 이유에서나 현실적인 실효성을 발휘하는 제도였다. 기존의 강력한 귀족 세력을 견제할 새로운 관료층을 형성하기 위해서는 실제로 유능한 인재들이 필요했고 이들을 최대한 넓은 범위에서 확보하는 방안이 필요했기 때문이다. 이렇게 국정 운영에 참여할 수 있는 기회의 범위를 획기적으로 넓힌 과거제도의 기능은 조선 왕조에 이르러 더욱 강화되어 지속되었다.

인재 선발 방식뿐만 아니라 이미 관료사회에 진입하여 재직 중인 관리에 대한 평가 역시 실적주의적 방식을 발견할 수 있다. 명(明) 왕조는 관리들이 행정법전인 《회전(會典)》과 황제의 이름으로 공포된 법령에 따른 인사고과의 과정을 거쳐 관료제 피라미드의 상층부로 올라갈 것인지 탈락할 것인지 평가받도록 하였다(차혜원, 2010). 차혜원(2010)에 따르면 과거를 통과한 관료들은 대부분 지방 수령으로 공무원으로서의 경력을 시작했는데,⁷⁾ 이들 하급 지방관들에 대한 인사이동과 승진, 도태의 과정에 인사고과의 결과가 중요하게 작용했다. 조선의

7) 조선의 경우 과거 합격자들은 관직에 정식 임용되기 전까지 일종의 시보인 권지로 대기하게 된다. 자세한 사항은 3장 1절을 참고.

경우 순자법(循資法)을 통해 인사고과가 이루어졌다.

이러한 중국의 실적주의적 인사 관리의 유산은 오늘날까지 이어지고 있다. 실적주의 체제 작동에 있어 비슷한 특성을 보이는 아시아 국가들이 이러한 중국으로부터 영향 받은 유교적 배경을 공유하고 있다는 이유로 유사하게 다루어지기도 하나(Poocharoen and Brillantes, 2013), 실제 제도의 시행이 유사했던 경우는 중국과 조선이었던 것으로 여겨진다. 한편 민주주의 정치 체제를 갖추고 실적주의를 공무원의 선발에만 적용하고 있는 한국과는 달리 현재 정치 지도자들을 실적주의적 방식으로 선발하고 있는 중국의 방식을 ‘정치적 실적주의(political meritocracy)’로 이해하고 있는 경우에도 중국의 과거제 전통을 역사적 배경으로 들고 있다(Bell, 2015).⁸⁾ 다만 이 경우에는 meritocracy를 정치 지도자 선발, 즉 정치의 영역으로 한정하여 선거라는 간접적인 방식의 문제점을 지적하면서 그에 대응하는 체제로 인식하고 있기 때문에, 유교적 배경을 가진 국가들의 ‘행정부’ 인사 원리를 이해하고자 하는 다른 견해들과는 차이가 있다.

중국에서 시작된 ‘시험을 통과한 인재들을 공무원으로 선발하는 방식’, 즉 과거제가 갖는 특징은 So(2015)가 인사 행정의 측면에서 잘 설명하고 있다. So(2015: 314-316)는 공산화된 중국보다 대만의 행정부가 중국 전통의 실적주의 기반 인사 선발 체제의 성격을 더 많이 계승하고 있다고 보면서, 과거제를 통해 인재를 선발한 조직의 인사 관리상의 특성을 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 과거제를 통한 인재 선발은 ‘공급 중심 시스템(supply-driven system)’이다. 제정 시대에 과거제는 전국에 흩어져있는 뛰어난 인재들을 찾아 국가의 일을 하도록 유도하는 역할을 했다.

8) ‘중국식 모델(China model)’로 주목받고 있는 Bell(2015)의 정치적 실적주의 - 현능주의로 번역되기도 한다 - 는 중국이 유교 사상을 따르는 선발 방식의 전통을 현대 중국의 정치 지도자를 선발하는 과정에 반영한 결과이며, 이러한 차이나 모델이 선거 민주주의(electoral democracy)보다 우월한 방식이라고 주장하는 맥락에서 사용되는 개념이다.

따라서 오늘날 직위분류제처럼 특정 기관이나 부처에서 요구되는 능력을 갖춘 인재를 필요한 인원만큼 선발하는 것이 아니라, 담당업무나 부처에 관계없이 정기적인 시험 시행을 통해 정해진 인원을 꾸준히 선발하여 인재를 확보하였다. 시행 초기에는 인재 확보가 훨씬 시급한 문제였기 때문에 이러한 방식이 우수한 인사 선발에 더 적합했으나, 시간이 흐를수록 합격자들이 적체되는 상황이 발생했다.

둘째, 과거제를 통한 인사 채용 방식은 ‘시험-임명 이중 시스템(examination-appointment dual system)’의 특징을 갖는다. 당시 문과 시행 담당 부처는 예조(禮曹), 인사 추천과 임명의 업무는 이조(吏曹)에 속했다는 사실은 이 같은 구조를 잘 보여주고 있다. 즉, 인사 채용 과정은 문과를 통한 인재 선발(examination)은 임명(appointment)이라는 각각의 과정으로 구분되어 구성되어 있었다. 이는 문과에서의 합격이 곧 관직 임명을 의미하는 것은 아니었으며, 서구의 인사 관리에서 ‘모집 및 선발(recruitment and selection)’이 하나의 단계만을 의미하는 것과는 다른 개념이다.⁹⁾

셋째, ‘중앙집중형 선발 관리(examination centralism)’이다. 대만의 경우 공직 진입 시험(Civil Service Entrance Examination: CSEE)이 실시된 이후 이 시험을 관장하는 고시원(考試院, Examination Yuan)이 독립적이고 독점적인 권한의 기관으로서 그 산하의 고선부(考選部, Ministry of Examination)을 두고 공직 진입 시험과 인재 선발 및 관리를 담당해왔다.¹⁰⁾ 이처럼 시험을 중심으로 한 인재 선발을 국

9) 대만의 경우 공급 중심 시스템(supply-driven system)과 시험-임명 이중 시스템(examination-appointment dual system)의 특징이 결합하면서 대만 특유의 인사 행정 이슈가 등장했는데, 정기 시험으로 인한 합격자 누적과 인사 적체의 문제가 두 가지 특징이 결합하면서 발생하는 문제였기 때문이다. 소위 ‘시험-임명 페어링(examination-appointment pairing)’ 이슈로 알려진 이 논의는, 시험을 공무원이 될 자격만 부여하는 자격시험으로 개선하자는 의견과, 시험에서의 합격이 곧 관직 임명을 보장하는 제도로 개선하자는 의견으로 나뉘었다(So, 2015: 316).

10) 고시원(考試院, Examination Yuan) 참고 (<http://www.exam.gov.tw>)

고선부(考選部, Ministry of Examination) 참고 (<http://www.moex.gov.tw>)

가 수준의 중앙 기관에서 독점적으로 담당하면서 대만의 실적주의가 더 발전해왔다고 평가하고 있는데, 이처럼 공직 진입을 좌우하는 시험과 인사 관리에 대한 권한을 중앙에 집중하고 독립적으로 운영하면서 정치적 상황에 영향을 받지 않고 강한 실적주의가 반영되는 제도적 특징을 ‘중앙집중형 선발 관리’라고 명명하였다. 이러한 특징은 문과 시험을 독립적이고 유일한 중앙 부처로서 관리했던 예조(禮曹)의 기능을 연상시킨다.

위와 같은 특징을 보이는 과거제를 왕조가 유지되는 기간 동안 한 차례의 부침 없이 꾸준히 시행해 온 조선은, 민주주의와 더불어 실적주의가 강조되면서 시험 중심주의가 강화된 현대 대만과는 달리 정치적으로 왕정 국가였음에도 불구하고 과거제를 유지해왔다. 긴 기간 동안 시행되면서 발생하는 여러 문제점에 대한 지적이 있었으나, 대부분 과거제의 실행 및 집행 과정에서 발생하는 문제에 대한 언급에 그쳤을 뿐 그 원칙이나 논리는 비판의 대상이 되지 않았다. 즉, 인재 선발에 있어 ‘시험을 통한 능력의 측정 - 공개경쟁 - 성적(성과)에 따른 선발’의 원칙은 적어도 조선 시대에는 선택이나 재고의 대상이 되지 않았다. 문과가 거의 유일한 공직 진입의 통로가 되는 것에 대한 문제의 지적은 있었다. 조선후기 실학자들로 알려져 있는 유형원(柳馨遠), 이익(李瀾), 정약용(丁若鏞) 등은 과거제의 폐단을 지적하면서 천거제의 전격 도입이나 과거제와 천거제의 병행을 주장하기도 하였다(민현구, 2010). 이처럼 이 문제를 해결하기 위한 방법으로 제시되는 안은 천거를 통한 인재 진입의 통로를 더 확보하는 것이었는데, 실제로 조선 관료사회에서 천거를 통해 관직에 진출하는 경우는 소수에 불과했다. 추천 방식이 인재 등용 방식으로 본격적으로 거론되었던 경우는 중종 재임 시기인 1519년 조광조(趙光祖)가 이끌었던 현량과(賢良科)의 도입이었으나, 이 방식 또한 추천된 인물들을 모아 한 차례 공개시험을 보게 하는 방식이었으며 이마저도 사화(士禍)와 같은 정치적인 상황과

맞물려 오래 시행되지 못하고 폐지되었음은 잘 알려진 사실이다. 또한 유형원, 이익, 정약용같은 조선 후기의 명망 있는 학자들이 과거제 폐지나 천거제와의 병행을 주장한 것 또한 그들의 저서인 《반계수록(磻溪隧錄)》, 《성호사설(星湖僿說)》, 《경세유표(經世遺表)》를 통한 것이었을 뿐 이것이 중앙정치에서 다뤄진 것은 아니었다. 이처럼 조선에는 인사 선발 방법에 있어 과거제와 같은 수준으로 그 원칙이나 중요성이 논의된 경쟁 이론 자체가 존재하지 않았으며, 공개 경쟁 시험 방식, 즉 현대의 실적주의를 연상시키는 능력 기반의 선발 방식은 조선 왕조가 유지된 전 기간에 걸쳐 강력한 당위성을 가진 거의 유일한 인사 선발 원칙이었다.

3. 조선 관료제의 실적주의적 성격

베버는 전통적 카리스마적 지배에 기초를 둔 가산관료제가 근대적 관료제로 점차 발전된다고 보았다. 근대적 관료제의 출현은 결국 근대 자본주의가 성립·발전한 근대 국가의 현상으로서 베버가 제시한 선행 조건¹¹⁾이 성숙한 시기에 이루어진다(유광호·박기관, 2007: 65). 즉 선행 조건을 갖춘 후에 등장한 서구의 근대 관료제를 관료제 발전의 최종 목표 지점으로 노정하고 가산관료제를 관료제의 단선적 발전 과정에서 나타났던 전근대적 형태로 인식한 것이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 조선과 같은 국가는 베버의 관료제 성립 선행 조건이 성숙하지 않은 사회에서도 가산관료제가 아닌 다

11) 관료제화(bureaucratization)를 가져오는 조건으로 화폐경제(money economy)의 발달, 행정 업무의 양적 증가(the quantitative development of administrative task), 행정 업무의 질적 변화(qualitative changes of administrative tasks), 관료제적 조직의 기술적 이점(technical advantages of bureaucratic organization), 행정 수단의 집중(the concentration of the means of administration) 등이 제시되었다. Max Weber (1958). From Max Weber: Essay in Sociology, trans, by H. H. Gerth & C. A. Mills (London: Routledge and Kergan Paul, pp. 204-228)

른 형태의, 심지어 근대 관료제와 유사한 원칙을 가진 관료제가 등장할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 라팔롬바라(LaPalombara, 1963)는 근대화(modernization)이라는 용어가 갖는 함정으로 ‘근대적 정치 체제는 단순히 고도로 산업화된 사회에 존재하는 것’이라는 오해와 ‘근대화라는 용어가 정치적 진화에 관한 결정론적 단선이론(單線理論)을 시사한다’는 점을 지적한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 우드사이드(Woodside, 2006) 역시 단선적 발전과정, 단수의 근대성을 전제로 한 논점들의 문제점을 지적하면서 근대성들(modernities)이라는 용어를 사용하여 ‘관료제 자체의, 혹은 본질적으로 관료제가 갖는 특징’이 자본주의가 출현하지 않은 전근대 비서구 국가들에서 나타났다고 주장하였다. 그는 중국, 한국, 베트남을 예로 들며 이 세 국가에서는 서구로부터 이식받은 것이 아닌 자생적으로 나타난 ‘맹아적 관료제(embryonic bureaucracy)’가 출현했으며, 특히 능력으로 선별된 엘리트들을 충원하는 실적주의적 원칙이 나타났다고 평가했다.

그리고 최근 가장 눈길을 끄는 연구 결과가 제시되었다. Hejtmanek(2013)의 연구가 그것으로, 문과방목을 활용하여, 통계적으로 분석할 수 있는 데이터를 구성하여 분석한 결과이다. 분석 대상 시기는 1545-1719 기간(명종, 선조, 광해군, 인조, 효종, 현종, 숙종 등 7대의 통치 기간으로, 175년간)이다. 분석 결과 승진에 영향을 미치는 요소로 과거 합격 시 석차와 나이가 중요한 요인이었음을 실증적으로 밝혔다. 즉, 과거 합격 당시 나이가 어리고 합격 석차가 높을수록 당상관으로 승진할 확률이 높아진다는 사실을 통계적 분석 방법을 통해 실증한 것이다. 이 연구 또한 이는 조선의 과거제도가 단순히 기존의 사회적 신분을 재확인하는 수단이 아니라 유능한 인재를 등용시키고 승진시키는 기제였다는 그간의 이해와 일치하는 결과이다. 또한 이 분석은 조선 관리 임용 시스템이 전국의 재능있는 인력들을 확보할 수 있었고 그들의 경력을 발전시키고 시험에서 증명된 그들의 능력을 제도

적인 방법으로 사용할 수 있도록 하는 실질적으로 합리적인 제도였다는 해석을 가능하게 한다. 특히 대표적인 능력 측정 결과로 볼 수 있는 과거 석차가 고위직으로의 승진 기회와 명확하고도 선형적으로 관련이 있었다는 것은 주목할 만한 사실이다. 이 같은 분석 결과를 근거로 Hejtmanek(2013)은 조선의 관료 체계는 그 합리성과 고위직 공무원들의 선발과 승진을 위한 “현대적” 기법을 재평가 받아야 한다고 주장했다. 이는 앞서 소개한 Woodside(2006)의 견해와 일치하는 것이다.

지금까지 살핀 바와 같이 조선을 비롯한 유교 관료제 국가들은 현대 국가들의 행정에 적용되는 실적주의 원칙을 연상시키는 제도들을 갖추고 있었다. 특히 중앙집권을 추구한 왕조가 국가 운영 시스템을 확보하는 과정에서 강력한 왕권 확립의 조력자로 형성된 유능한 관료 계층은 그 능력 기반의 선발이라는 명분상의 우위를 확보함으로써 공고한 관료제를 구성하게 된 것이다. 권력자와의 혈연이나 지연, 가산, 개인적 친밀도 등은 적어도 과거제를 통과하여 증명한 개인의 능력보다 강력한 선발의 명분이 될 수 없었다. 이처럼 유교 관료제는 신분제적 질서와 국왕에 대한 의(義)와 충(忠)을 강조하는 유교의 강력한 정치 이론으로서의 역할과 더불어 중앙 집권적 국가를 지탱하는 축으로 기능하였다. 특히 조선은 선발뿐만 아니라 이후에도 선발 시 이루어진 능력 측정 결과인 과거 석차가 지속적인 영향력을 발휘했다는 점이 데이터를 활용한 실증 연구에서도 드러나고 있다. 이는 관료제를 움직이는 인사 행정의 측면에서도 조선의 유교 관료제는 능력 기반의 평가와 그 결과의 활용이 이루어지는 시스템이었음을 시사해주는 연구 결과라 할 수 있다. 본 연구는 이러한 연구 흐름 가운데 조선의 인사 행정 속에서 현대의 실적주의와 비견되는 원칙이나 경향성이 있었는지 보다 실증적인 방식으로 밝히고자 하는 연구이다. 이를 위해서는 실적주의의 개념에 대한 정의와 조선의 인사 행정 제도에 대한 이해, 그리고 현대적 실적주의와 조선의 인사 행정에서 드러나는 원칙이나 경향성과의 유사성

과 차이점을 밝히는 과정이 필요할 것이다. 다음 절에서는 실적주의의 개념에 대해 살피면서 유교 관료제를 이해하는 데 있어 동원되어야 할 개념적 범위를 확인하고, 시론적으로나마 ‘유교적 실적주의’를 개념화해 보도록 할 것이다.

제2절 실적주의에 대한 이해

1. Meritocracy에 대한 이해

‘Meritocracy’란 용어는 1958년 영국의 사회학자인 Michael Young에 의해 ‘지적능력’과 ‘노력’의 결합(intelligence plus effort)으로 처음 정의되었다(Young, 1958). “사람들을 지위에 배열시키거나 보상을 배분할 때 실적이나 재능이 그 기본이 되는 것(merit or talent is the basis for sorting people into positions and distributing rewards)”으로 정의되기도 한다(Scully, 1997: 413). 이러한 ‘Meritocracy’의 부상은 ‘태생에 따른 귀족적 지위(aristocracy of birth)’와 ‘부에 따른 금권정치(金權政治, plutocracy of wealth)’의 타도를 시사하는 것으로 여겨진다(So, 2015). 즉, Meritocracy란 사회적 지위나 직업에 요구되는 자격을 혈연이나 경제적 부로부터 부여받는 것이 아니라, 개인의 지적 학습 능력과 숙련도, 그리고 이러한 것들을 개발하고 증명하기 위한 노력을 기울였을 때 이를 공정한 방식을 통해 인정받음으로써 획득하게 되는 사회적 관행이 형성된 것을 의미한다.

Meritocracy라는 용어는 국내에서 여러 가지로 번역되어 혼용되고 있다. ‘능력주의(能力主義)’(또는 실력주의)는 경영학, 교육학 분야에서 많이 사용하는 용어이다. 경영학에서는 회사의 인재 선발 및 인적자원 관리와 관련하여 meritocracy를 언급한다는 점에 있어서 행정학과 가장 유사하다.¹²⁾ 또한 교육학에서의 meritocracy 역시 학생 평가의 방

식과 원칙을 다룰 때 중요한 주제로,¹³⁾ 인재 양성 방식 및 이들의 사회적 지위 획득의 과정을 논의하는 경영학 및 사회학과도 연결되는 지점에서 ‘능력주의’라는 용어로 사용된다. 한편 정치학에서는 능력주의라는 용어를 주로 사용하지만, 최근 중국 정치 체제의 우월성을 강조하는 학자인 Daniel Bell이 meritocracy를 언급하는 특별한 맥락을 고려하여 ‘현능주의(賢能主義)’라는 용어로 번역하기도 한다.¹⁴⁾

행정학에서 사용하는 meritocracy의 번역어는 ‘실적주의(實績主義)’이다. 실적주의라는 용어는 인사 행정에서 사용되는 일반 명사로 자리 잡아, ‘실제의 업적이나 공적을 기초로 하여 인사 행정을 하는 주의. 시험 성적이나 근무 성적 따위에 중점을 둔다.’는 사전적 의미를 획득한 용어이다.¹⁵⁾ 여기서 시험 성적이나 근무 성적 등이 ‘실적(merit)’에 해당할 것이다. 그러나 ‘실적’은 변화하는 개념(So, 2015)이므로, Young이 제안한 ‘능력’과 ‘노력’은 시대에 따라 다른 기준과 방식으로 측정될 수 있다. 또한 Kernaghan(2011)이 언급했듯이 meritocracy를

12) 현대경제사회연구원 편 (1995). 능력주의 시대의 전략적 인적 자원 관리. 현대경제사회연구원; 안희탁 (1994). 능력주의 시대의 인사고과. 한국경영자총협회; 야도미겐시 저, 양병준·이상원 공역 (1998). 능력주의 적정임금. 서울: 크라운출판사; 정연양 (2000). 능력주의 인사제도 정착을 위한 평가제도 개선방안. 한국노동연구원 등

13) 김경근·심재휘(2016); 박주병(2016); 스티븐 J. 맥나미 & 로버트 K. 밀러 주니어 저, 김현중 역 (2015) 등. 특히 스티븐 맥나미 & 로버트 밀러 주니어의 책 ‘The Meritocracy Myth’는 사회학자들의 저서를 경영 전문 번역가가 ‘능력주의’로 번역하였다.

14) Bell, Daniel A. (2015). The China Model: Political Meritocracy and the Limits if Democracy. Princeton University Press.를 번역한 도서인 ‘대니얼 A. 벨 저, 김기협 역 (2017). 차이나 모델 - 중국의 정치 지도자들은 왜 유능한가. 서해문집.’에서 meritocracy를 현능주의로 번역하면서 그 이유를 다음과 같이 소개하고 있다. “‘merit’는 능력과 덕성 양쪽을 포괄하는 뜻인데, 통상 번역어로 쓰여온 ‘능력주의’에는 덕성의 뜻이 빠져있다. 부의 분배 기준으로서 ‘능력주의’란 표현에도 문제가 없지만, 정치 이념이나 제도로서는 덕성 측면을 소홀히 할 수 있다. (p.14)” 그러나 한편 Bell의 ‘political meritocracy’를 소개하는 다른 국내 저널에서는 역시 ‘능력주의’라는 용어를 사용하기도 한다. 백우열 (2014). 능력주의 정치와 좋은 리더의 선발. 성균차이나브리프 2(3): 10-17

15) 국립국어원 ‘실적주의’ 참고.

고려할 때 ‘실적주의 원칙(merit principle)’과 ‘실적주의 체제(merit system)’을 구분해야 한다. 원칙이란 따라야할 가치인 반면 체제는 그러한 원칙을 만족시키기 위한 행정적 절차와 관행, 규칙, 그리고 과정을 의미하는 것이기 때문이다.

사회학에서 meritocracy에 접근하는 관점은 meritocracy를 ‘정의 원칙(justice principle)’으로 보는 관점과 ‘계급 정당화 이데올로기(hierarchy-legitimizing ideology)’로 여기는 관점 두 가지로 나뉘는데 (Son Hing et al, 2011: 433-434), 이 중 전자가 행정학이 실적주의를 이해하는 방식을 포괄하는 관점이다. 이 meritocracy를 ‘정의 원칙(justice principle)’으로 보는 관점에서는 세 가지 분배의 원칙 - 공정(equity), 평등(equality), 수요(need) - 이 결과물의 공평한 분배를 가능하게 하는 것으로 본다. 먼저 공정(equity) 원칙은 결과물에 대한 개개인의 투입(예: 보너스, 인센티브)의 비율에 따라 다른 이들과의 비율과 비교하여 그에 비례하게 분배하는 것을 의미한다(Adams, 1965; Deutsch, 1975, Lerner, 1977). 반면 평등(equality) 원칙은 모두에게 똑같이 분배하는 것을 의미(예: 사무실 공간)하며, 수요(need) 원칙이란 개개인이 요구하는 바(예: 육아휴직)에 따른 분배를 의미한다 (Leventhal, 1976). 주지하듯이, 이렇게 정의 원칙으로서의 meritocracy를 이해하는 관점은 위와 같이 경제적 보상이나 지위를 어떻게 나누는가에 대한 원칙을 주요한 관심 대상으로 삼으며, 행정학이나 경영학에서 meritocracy에 접근하는 관점이 여기에 해당한다고 할 수 있다. 즉, meritocracy를 실적주의로 이해하는 행정학적 관점에서는 개개인의 투입 - 지적 능력(intelligence), 노력(effort) - 에 대한 공정하고 평등하며 수요에 걸맞는 원칙에 따른 경제적 보상 및 지위의 분배가 이루어지는 체제를 실적주의 체제(merit system)으로 본다. 반면 meritocracy를 ‘계급 정당화 이데올로기(hierarchy-legitimizing ideology)’로 보는 관점은 비교적 최근 관점으로(McCoy & Major, 2007), meritocracy에

대한 믿음은 계급을 정당화하는 이념들과 연관되어 있는 것으로 여긴다. 최근 부상하고 있는 ‘능력주의’에 대한 비판(MacNamee & Miller, 2004; 장은주, 2011)과 같은 맥락에서 meritocracy를 부정적으로 평가하는 관점이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

2. 행정학의 실적주의

행정학의 실적주의 접근 관점에서 두드러지는 특징은 비정치화(depoliticization), 즉 정치적 중립성에 대한 강조에 있다. 공무원 관리 및 인사 행정에서 실적주의가 중요하게 인식되기 시작한 것은 19세기 중엽 서구권 국가들에서 ‘후원의 관행(practice of patronage)’이 팽배하는 현실에 대응하면서부터였기 때문이다(So, 2015). 특히 미국의 경우, 선거에서 승리한 이후 정당이나 선출된 정치인에게 공헌한 자나 인사권자와의 사적 관계를 바탕으로 공무원을 임용하는 엽관주의(spoils system)¹⁷⁾에 대한 문제 제기에서 실적주의 원칙을 확립하고자 하게 되

16) Son Hing et al.(2011: 434)은 이 ‘계급 정당화 이데올로기’로 meritocracy를 이해하는 개념을 ‘체제 정당화 신념(system justification belief)’, ‘편견(prejudice)’, ‘사회적 우위 지향(social dominance orientation)’의 세 가지로 정리했다. ‘체제 정당화 신념’으로서의 meritocracy(Jost and Hunyady, 2005)는 meritocracy가 사람들로 하여금 현 세계가 불확실성의 위협을 줄여주고 공정하며 예측가능하다고 여기게 만든다. 즉, 현 체제를 지지하고 받아들여지게 만든다(Jost et al., 2003; Jost, Banaji and Nosek, 2004)는 것이다. ‘편견’과 관련한 meritocracy의 이해는, meritocracy가 인종, 성별에 대한 편견을 정당화시키는 데 기여할 가능성이 있다고 보는 관점들이다(McConahay, 1986; Sidanius, Devereux and Pratto, 1992; Swim et al., 1995; Federico and Sidanius, 2002; Henry and Sears, 2002; McCoy & Major, 2007; Castilla & Bernard, 2010). 차별주의자들로 하여금 인종이나 성별 등에 대한 차별이 문제가 되지 않는다는 믿음을 줄 수 있다는 것이다. 마지막으로 ‘사회적 우위 지향’ 이론(Sidanius and Pratto, 1999)은 meritocracy가 계급 강화 이데올로기이며 사회적 집단 간의 불평등을 유지하는데 기여한다고 보는 관점이다(Haley and Sidanius, 2006; Pratto et al., 1994). 누군가의 지위나 부, 권력은 마땅한 보상이며 이를 갖지 못한 자들은 그들의 노력 부족에 따른 운명을 감수해야한다고 여기는 현 체제에 대한 믿음이 바로 meritocracy라는 것이다.

17) 19세기 중반 미국 상원의원 William L. Marcy가 1828년 Andrew Jackson이

었고, 그 결과가 잘 알려진 펜들턴 법(Pendleton Civil Service Reform Act, 1883)이다. 그리고 이러한 실적주의 체제 하에서 실적, 즉 측정된 능력과 노력 외에 다른 특성들 - 예를 들어 인종, 성별, 출신지역 등 - 을 인사에 반영하지 않고자 하는 인식이 확대되면서, 실적주의에 대한 관심은 점차 실적주의 ‘원칙(principle)’을 반영한 ‘체제(system)’의 구축 노력, 그리고 개인의 ‘실적’을 측정하고 이를 보상에 반영하는 방식과 기술에 대한 논의로 이어졌다. 더욱이 신자유주의의 이념적 파고가 높아질수록 실적주의에 대한 요구도 높아지는 가운데¹⁸⁾ 정부의 공무원이라는 지위를 누리는 직업집단에 대한 실적주의 원칙의 적용은 두말할 나위 없이 강조되고 있다.

이처럼 행정학에서 실적주의 원칙의 적용이 강조될수록 중요해지는 것은 어떻게 ‘실적’, 즉 개인의 능력과 노력의 결과를 측정하느냐의 문제일 것이다. 이에 대한 해결책으로 대부분의 경우 시험(examination)을 실적 측정의 도구로 도입하게 된다(So, 2015). 영국의 경우 1854년 노스코트-트레빌리언 보고서(The Northcote-Trevelyan Report)의 적용으로 실적주의를 도입하면서 1870년 공개경쟁시험에 의한 채용을 공식화하였다.¹⁹⁾ 미국 또한 펜들턴 법의 시행으로 공개경쟁시험을 도입하게 된다. 실적주의의 시행의 주요한 특성으로서 개인의 능력을 측정하는 공개경쟁시험 여부가 거론되기 시작한 것은 바로 이러한 배경에 의해서이다.

행정학에서 실적주의의 역사와 의의를 다룰 때 앞서 살펴본 바와

선거에서 이긴 상황을 언급하며 “To the victor belongs the spoils(전리품은 승리자의 것)”이라고 발언한 것에서 유래된 용어이다. 한경 경제용어사전 ‘엽관제도’ 참고. (<http://dic.hankyung.com/apps/economy.view?seq=7717>)

18) Arrow, K. J., Bowles, S. and Durlauf, S. ed. (2000)의 introduction은 미국에서 meritocracy가 신자유주의의 공세에 어떻게 이용되고 있는지 잘 보여준다(장은주, 2011: 79).

19) Northcote-Trevelyan Report는 1854년에 보고되었지만 1차 추밀원령(1855)의 공포를 거쳐 1870년 2차 추밀원령의 공포로 공개경쟁시험에 의한 채용이 공식화되었다.

같이 엽관제(spoils system)에 대한 대응으로 실적주의가 도입되었으며 이에 따라 현대 행정에서는 정치적 성향이나 인종, 성별, 출신 등과 같은 요소가 아닌 공개경쟁시험과 같은 개인의 능력을 측정하는 도구를 통해 균등한 기회 속에서 공무원이라는 지위를 획득하게 되는 체제(merit system)가 도입되어 작동하고 있는 것으로 설명하는 것이 일반적이다. 따라서 서론에서 언급한 바와 같이 근대관료제를 평가하는 주요한 기준이 이 임용과정의 공개채용시험이며, 적어도 공개채용시험을 갖추고 실적주의를 도입한 관료제야말로 합리성을 갖춘 근대적 관료제로서의 외피를 갖춘 것으로 평가한다.

그러나 조선이나 중국과 같은 시대적으로 전근대 국가로 분류되는 왕정국가가 실적주의 원칙을 도입했다는 역사적 사실은 이와 같은 일련의 이해에 반영되어 있지 않다.²⁰⁾ 이들 유교권 국가들이 공개경쟁시험을 통한 임용을 수백년간 유지해왔고 실제 정부를 구성하고 있는 관료들 대부분이 이 시험을 거쳐 입직한 이들이라는 점은 잘 알려져 있음에도 불구하고 여전히 행정학의 실적주의에 대한 이해에는 이 지점에 대한 고려가 부족하다.²¹⁾ 심지어 한국의 행정학에서도 ‘옛날에 과거제가 있었다’는 소개 외에 실적주의 원칙으로서의 조선의 과거제와 인사행정 체제에 대한 고민이 진지하게 이어진 적이 있었는지 의문스

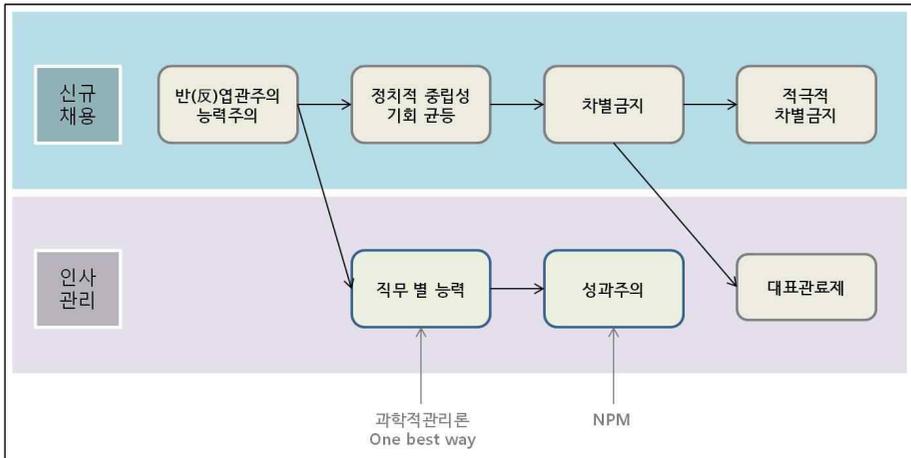
20) 심지어 과거제와 같은 이러한 선발시험의 아이디어가 영국에 의해 인도에 도입되면서 유럽 대륙에도 알려지게 되었고(Hobson, 2004), 영국에 실적주의를 도입하게 된 것으로 유명한 Northcote-Trevelyan Report의 Trevelyan은 인도에서 그의 경력 초반기를 보내면서 선발 시험을 경험했다고 알려져 있다(Pyper, 1995). 이처럼 오히려 공개경쟁선발시험을 비롯해 유교 사상이 갖는 많은 요소들이 유럽으로 전해지면서 많은 충격을 가져왔다고 보는 의견들(조해인, 2012)이 제기되고 있으나, 행정학에서는 아직 그러한 부분에 대한 고려가 전무하다는 것이다. 물론 그럼에도 이러한 실적 기반의 선발 시스템이 유럽과 미국에 구축된 이후 이것을 다시 중국을 비롯한 아시아 국가들이 습득하고 있다(Poocharoen and Brillantes, 2013)는 의견은 이견의 여지없이 타당하다.

21) 오석홍(2016: 31) 인사행정론 제8판에서도 “실적체제(merit system)는 산업화 사회의 요청에 부응하는 것이다. 그리고 자유주의, 개인주의, 정치·행정 이원론을 배경으로 한다. 이러한 이념들은 실적주의의 수단적 처방에 반영된다.”고 설명하고 있다. 산업화 이전의 조선이나 명·청의 인사관리에 나타나는 실적주의적 규정이나 제도에 대한 고려가 제외되어 있기 때문인 것으로 보인다.

럽다. 따라서 본 연구에서는 실적주의 원칙과 제도를 갖추고 있던 전근대 국가 조선의 인사행정을 살펴보면서 이것이 규정상으로만 존재했던 것인지, 아니면 실제로 실적주의가 작동했던 것인지 살펴보고 이를 통해 행정학의 실적주의에 대한 이해를 조금이나마 넓혀보고자 한다.

이 때 주의해야하는 점은 실적주의 개념의 다의성이다. Meritocracy라는 용어가 처음 등장한 이래 디스토피아적 의미로 meritocracy를 제시한 Young의 의도와는 달리 긍정적인 해석을 내포하는 다양한 의미로 사용되어 온 것과 같이, 행정학의 ‘실적주의’ 또한 사회가 요구하는 공정한 인사 선발 기준을 다루는 다양한 사회적·역사적 맥락 속에서 그 개념의 범위가 확장되기도, 다른 차원에서 사용되기도 하였다. 앞서 언급한 바와 같이 영미의 경험으로부터 비롯된 실적주의 또는 실적제의 도입 배경을 ‘정통적’ 실적체제 모형이라고 한다면, 정통적인 실적주의는 “엽관인사에 반대하는 ‘반엽관주의’, 부당한 압력으로부터 공무원들을 보호하려는 ‘보호주의’, 인사행정에 대한 당파적 영향력을 배제하려는 ‘중립주의’이다”(오석홍, 2016: 31). 그리고 그 실천원리는 대체로 공개 경쟁, 개인적 자질과 능력에 근거한 선발, 공무담임의 기회 균등, 자의적 제재로부터의 공무원 보호, 정치적 중립 원리이다(김중양, 2008; 박천오 외, 2014).

〈그림 1〉 행정학의 실적주의 개념의 확장



각각의 실천원리들이 사회적·문화적 맥락 속에서 각각 강조되는 가치에 따라 그 적용 범위가 확대되는데, 최근에는 공직 기회의 균등이라는 원리의 실현에 대한 광범위한 해석이 실적주의의 개념 확장에 일조하고 있다. 특히 신규채용과 입직 후 공무원들에 대한 인사 관리 각각의 단계에서 적용된 실적주의 원리는 점차 변용되어 이해되고 있다. 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 처음 반(反) 엽관주의의 일환으로 능력 위주의 공정한 채용 원칙을 갖고 정치적 중립성을 확보한 관료 집단을 형성하는 원리로 도입되기 시작한 실적주의는 점차 기회 균등이 강조됨에 따라 그 개념이 확대되었다.

신규 채용 단계에서 강조된 기회의 균등은 초반엔 다른 사회 계층이나 인적 집단에 비해 공직 임용의 기회로부터 상대적으로 소외된 이들에 대한 차별을 금지하고 편견 없이 공직 임용의 기회가 주어져야 한다는 취지에서 차별 금지의 차원으로 발전하였다. 성별이나 인종, 지역에 따른 차별적 인사 관행으로부터 이들을 보호하기 위한 소극적 차별 금지라고 볼 수 있다. 최근에는 이러한 소극적 금지에 머무르지 않고, 과거에 소외되었던 장애인, 여성, 지방인재 등 소수집단(minority

group)이 공직에 임용될 수 있도록 배려하는 적극적 관리 차원으로 나아가는 ‘균형인사정책’까지도 실적주의의 차원에서 접근하기도 한다(유민봉·박성민, 2014). 그러나 이 같은 균형인사정책은 대체로 인사제도의 유형을 구분할 때 실적제(merit system)와 구분되는 차별철폐체제(affirmative action system),²²⁾ 또는 실적 개념(merit concept)이 아닌 우대 개념(preference concept)에 입각한 인사 유형 체제²³⁾에 속하는 것으로 보인다.

한편 인사 관리의 단계에서는 가장 좁은 의미의 실적주의인 능력주의가 개별 직위의 직무를 수행하는 능력에 대한 평가가 이루어져야 한다는 인식으로 발전하였다. 직무 별 ‘one best way’를 찾는 관리주의의 관점과 일치한 지점이다. 이후 신공공관리론(NPM)이 강조한 성과주의의 관점에 따라 직무 별 성과를 측정하고 이에 따라 인사를 평가하는 방식 또한 개인의 능력을 강조하는 실적주의와 그 맥을 같이 한다. 이러한 인식은 직위분류제에서 작동하기 쉬운 직무분석과 역량평가의 발전으로 이어지면서 계급제의 문제점을 지적하는데 있어 늘 강조되게 되었다. 특히 한국 관료제의 문제점을 진단하고 해결책을 찾는 많은 논의들에서 직위분류제의 도입과 계급제적 요소의 완화를 위해 강력한 실적주의의 적용을 강조하면서 직무분석과 성과측정, 역량평가와 같은 측정을 위한 구체적 실천들이 거론되는 이유이다. 한편 신규 채용에서 강조되던 차별금지인 승진과 보수와 같은 인사관리 차원의 영역

22) Morse(1979)는 엽관체제(spoils system), 실적체제(merit system), 복지체제(welfare system), 차별금지체제(affirmative action system)의 네 가지로, Henry(2013)는 정치적 임용체제(political executive system), 실적인사체제(civil service system), 전문직업인 체제(professional career system), 노사협상체제(collective system), 차별금지체제(affirmative action system)으로 인사제도의 유형을 구분하였다(오석홍, 2016).

23) Nigro & Nigro (1986)은 실적개념(merit concept)에 입각한 제도, 정치적 보상 개념(political reward concept)에 입각한 제도, 필요 개념(need concept)에 입각한 제도, 그리고 우대 개념(preference concept)에 입각한 제도와 같이 인사 행정의 역할에 관한 관점에 따른 구분 가능성을 제시한 바 있다(오석홍, 2016).

으로 범위가 확대되면서 국민이나 지역주민 전체의 인적구성(인종·성·지역 등)과 비례하도록 공무원들이 구성되어야 한다는 대표관료제(representative bureaucracy)까지도 제기되었다(유민봉·임도빈, 2016: 57). 이처럼 오늘날 실적주의의 개념은 신규채용에 있어서는 소극적 차별금지 내지는 적극적 차별금지의 범위까지 포함하거나, 인사 관리에 있어서는 성과주의, 성과 및 역량의 측정의 범위, 또는 대표관료제의 논의로까지 확장되었다.

위와 같은 실적주의 개념의 확장은 실적주의 적용의 역사에 따른 것이다. 특히 신규채용에 있어서 실적주의 개념의 확장은 영·미 경험에 따른 것이다. 그러나 한국은 조선의 경험에서 이미 공공인재 선발 과정에 능력주의(제일 좁은 의미의 실적주의인 능력주의)가 적용되어 왔다. 또한 미국 펜들턴 법을 통한 개혁에서 가장 중요했던 정치적 중립성은 조선의 경우 인사 선발에서 새삼스레 강조할만한 개념이 아니었다. 모두가 군주의 신하이므로 관료제 구성원들이 정치의 장(場) 속에서 군주에 대한 충성이라는 유교적 가치 외에 선택할 정치적 포지션은 원칙적으로 존재하지 않았기 때문이다. 따라서 관리로서 주어진 역할을 수행할 ‘능력’이 가장 중요하고 핵심적인 단일 기준이었고, 세습으로 주어지는 개인 특징이나 정치적 입장은 근본적으로 배제된 강력한 중앙집권 군주제의 인사 선발 기준으로서의 능력의 범위는 유교 경전과 전례에 대한 이해, 외교 문서·사료와 같은 공문서 작문 등이었다. 또한 인사 관리의 단계에서는 오늘날과 같이 사회가 분화되지 않은 전근대 시기였으므로 직위 분류나 직무 분석이 가능할 만큼 행정의 영역이 분화되지 않았기 때문에 모든 관료는 오늘날의 기준으로 보면 일반행정가(generalist)였다. 따라서 직무 분석에 따른 성과 평가는 이루어지지 않았다.²⁴⁾ 그러나 일반행정가로서의 이들 관리들이 가져야 할 능력이나

24) 무과나 잡과 출신의 관료들은 해당 과거 시험의 측정 방식이 문과보다 ‘직무 분석에 의한 측정’ 방식에 가까운 것이었기 때문에 이들을 일반행정가라고 볼 수는 없다. 본 연구의 연구 대상은 중앙 정부를 구성하던 문과 출신의 관리들

재직 과정에 대한 평가 결과를 인사 관리에 반영했다는 점에서는 성과 평가 범위의 실적주의 개념까지 발견할 수 있다.

본 연구에서는 조선의 관료제에서 발견되는 실적주의 원리들을 현대의 실적주의 개념과의 비교만으로는 포괄할 수 없다고 보고 있다. 이어서 조선 관료제의 실적주의를 유교 사상을 기반으로 이해하고, 후속 장에서는 데이터 분석을 통해 실제 그 작동 여부를 확인하여 현상으로서 실재했던 조선 관료제의 실적주의 제도를 제시하도록 할 것이다.

3. 유교적 실적주의

앞서 실적주의 개념에 대해 살피면서 지금까지 가장 주목받은 조선 관료제의 실적주의는 현대 행정학에서 사용하는 ‘실적주의’를 고려할 때 인재 선발 제도의 원칙은 ‘능력주의’ 범위의 실적주의이며 인사 관리 차원에서는 ‘성과주의’ 범위의 실적주의임을 밝혔다. 이는 영·미권 행정학의 실적주의 개념을 바탕으로 조선의 인재 선발 제도를 파악한 결과이다. 그러나 유교라는 사상을 국가 운영의 기본으로 삼았던 유교 관료제(Confucian-bureaucracy)의 인사행정 속에서 나타나는 원칙들은 현대 행정학의 원리나 개념들로 충분히 설명할 수 없다. 그렇다면 조선의 유교관료제를 움직인 원칙과 기준들, 특히 본 연구가 주목하는 현대 행정학의 실적주의라는 렌즈에 포착되는 원리들이 기반했던 사상적 토대와 개념들을 살펴보지 않을 수 없다.

조선 관료제의 원형이 유교 사상의 영향만을 받아 구성된 것은 아니다. 조선뿐만 아니라 중국사에 나타난 관료제의 원형은 관료제를 도입한 통일왕조가 등장하기 전의 경서인 《주례(周禮)》의 6관 체제로부터 비롯된 이·호·예·병·형·공의 조직 구분과 법가(法家)의 사상가들이

이기 때문에, 이들에 대한 성과 평가는 오늘날의 직무 분석과 같은 단계는 거치지 않았음을 의미한다.

제시한 능력에 따른 인재 등용 원칙이 결합되면서 형성된 것이기 때문이다. 특히 혈연이나 출신이 아닌 능력에 따라 관리를 등용해야 한다는 사상적 기반은 상앙(商鞅), 신불해(申不害), 신도(慎到), 한비(韓非)와 같은 법가의 사상가들에 의해 이론화되어 형성되었다(한승연, 2017a; 2017b; 2017c; 2017d). 이후 공자에 의해 유가의 사상이 정비되고 묵가, 법가 등 전국시대 등장했던 수많은 사상들과의 상호 영향이 유교 사상에도 반영되면서 유가의 덕치(德治)를 국가 운영의 기반으로 삼은 나라의 관료제에도 법가의 사상적 영향력이 남아 유교관료제의 한 특성을 형성하게 되었다.

그렇다면 유교 국가인 조선의 관료제에서 어떤 능력이 관리 등용의 준거가 되었을까? 어떠한 인재 상(像)이 제시되고 실제로 관리 임용에 반영되었는가? 그 사상적 기반은 유교 경전인 《예기(禮記)》 〈예운(禮運)〉 편의 “현명하고 재능있는 자를 선택한다(選賢與能)”로부터 찾아볼 수 있다. 《맹자(孟子)》 〈공손추(公孫丑)〉 편의 “현명한 사람이 마땅한 자리(지위)에 있고(賢者在位) 재능이 있는 사람이 직책에 있어야(能者在職) 나라가 태평하다(國家閒暇)”는 구절 또한 동양의 관료제를 관통하는 용인(用人)의 원리이다.²⁵⁾ 즉, 유교 국가의 관료제에서는 ‘현명(賢)’과 ‘재능(能)’이 인재 등용의 기준이었다. 조선 또한 건국 초기부터 현능한 사람을 기용할 것을 강조²⁶⁾하면서 인재 선발과 임용의

25) “貴德而尊士，賢者在位，能者在職，國家閒暇，及是時明其政刑，雖大國必畏之矣.” (동양고전연구회 역주(2016: 114) 참고)

26) “司諫院上疏。疏曰：一，人才，政治之源，用人之道，不可不慎也。政府，內統百官，外均四方，故居是府者，論道德而佐一人，執陶甄而宰萬物，其任重而其人難矣，固不可以不稱其職者，雜處於其間也。前朝之季，不考其德，而皆許入相，官位濫多，以至陵夷。今我國家，汰省其數，以宅賢能，誠盛朝之令典也。伏望殿下，每當論相之日，尤加銓選，以處具瞻之地，其劣於才德者，雖有功勞，勿使間之，益尊廟堂” (사간원에서 상소하였다. 소(疏)는 이리하였다. "1. 인재(人才)는 정치의 근원이니, 사람을 쓰는 도리는 삼가지 않을 수 없습니다. 정부는 안으로 백관(百官)을 통솔하고 밖으로 사방(四方)을 고루게 하므로 이 정부에 거(居)하는 자는 도덕을 논하여 임금 한 사람을 돕고 훈도(薰陶)를 맡아서 만물을 다스리니, 그 임무가 무거워 그 책임자는 얻기가 어렵습니다. 진실로 그 직임에 맞지 않고 모두 재상이 되는 것을 허락하였으므로, 관위(官位)가 참람

기준으로 삼았다.

특히 3장에서 후술할 조선 인사행정의 특징인 ‘계급과 직위의 분류’는 ‘현명한 사람(賢)에게는 지위(位)를, 재능이 있는 사람(能)에게는 직무(職)를 준다’에서 알 수 있듯이 유가에서 지위와 직무를 따로 인식하는 관념으로부터 온 것을 알 수 있다. 즉, 현명한 것이 곧 재능이 있는 것이 아니며 재능 있는 자가 현명한 자는 아니라는 양자의 차이에 대한 인식으로부터 나온 구분이라 할 수 있다. 현명한, 즉 지혜와 식견을 갖춘 사람이 ‘지위’를 가지고 정치적 논의에 참여하고 계획 수립이나 정책 결정 과정에서 건의하거나 논평하는 등의 역할을 하되, 이들이 반드시 ‘직책(직무)’을 가지고 있는 것은 아니다. 반면 재능 있는, 즉 재간·재주가 있는 사람이 실제 ‘직책’을 가지고 실무를 담당하여 집행하게 한다. 이것이 조선 관료제의 기본이 된 고대 중국 관료제의 원형에서 나타나는 중요한 특징이다.

그렇다면 현능한 사람을 어떻게 판단하고 관리로 등용할 것인가? 공자는 인물에 대한 평가는 인물의 ‘덕행(德行)’을 직접 관찰해야 하는 것으로 제시했다(김철운, 2008). 해당 인물에 대한 세간의 평가에 의존하지 말고 직접 빈틈없이 관찰하여 깊이 있게 논의해야 한다는 것이다.²⁷⁾ 또한 말과 행동, 일의 동기·과정·만족 등 다방면에서 인물을 관찰하는 방법을 통해 인물에 대해 평가²⁸⁾하고 분류하기도 하였다.²⁹⁾ 맹자

하게 많아져서 능이(陵夷)한 데까지 이르렀습니다. 이제 우리 나라에서 그 수를 줄이고 현능(賢能)한 사람을 앉히니, 진실로 성조(盛朝)의 아름다운 법전입니다. 엮드려 바라건대, 전하는 매양 재상(宰相)을 논하고 날을 당하면 더욱 전선(銓選)을 더하여 여러 사람이 쳐다보는 자리에 앉히고, 그 재덕(才德)이 부족한 자는 비록 공로가 있다 하더라도 틈을 얻지 말도록 하여 더욱 묘당(廟堂)을 높이소서.) 《태종실록》 26권, 태종 13년 7월 12일 기축 3번째기사

27) 《논어》〈衛靈公〉子曰“衆惡之必察焉，衆好之必察焉”(공자께서 말씀하시길 “여러 사람들이 그를 미워하더라도 반드시 살펴보며, 여러 사람들이 그를 좋아하더라도 반드시 살펴보아야 한다.”) (성백효 역주(2008 :455) 참고)

28) 《논어》〈爲政〉子曰“視其所以，觀其所由，察其所安，人焉廋哉，人焉廋哉.”(공자께서 말씀하시길 “그 하는 것을 보며, 그 이유를 살펴며, 그 편안히 여김을 살펴본다면 사람들이 어떻게 (자신을) 숨길 수 있겠는게. 사람들이 어떻게 숨길 수 있겠는가.”) (성백효 역주(2008: 63) 참고)

역시 인물을 등용하려면 직접 현명함을 보고 등용할 것을 제시했다.³⁰⁾ 이처럼 유가의 경전이 제시하는 인물에 대한 판단은 직접 관찰과 심도 있는 논의 및 여론 수렴 과정을 거쳐 덕을 갖춘 현명한 인물인가를 평가하는 방식으로 이루어진다.

그러나 실제로 수많은 관료들을 등용해야 하는 현실에서 모든 인재들을 직접 오랜 기간 관찰할 수는 없다. 초기 고대 중국의 중앙 관료제는 군주가 직접 관찰하는 것이 아닌 지방 인재에 대한 천거(薦舉)의 방식으로 현명하고 재능있는 인재를 평가한 뒤 등용시키고자 하였다. 이는 향거리선(鄉舉理選), 또는 ‘찰거(察舉)’라고 알려져 있는데, 중국 역사상 최초로 전국적 인재 등용 방식을 규정한 한 고조(漢 高祖) 유방의 조령(B.C. 197)에 의한 것으로, 지방의 제후, 군수들에게 반드시 중앙 조정에 인재를 추천할 것을 규정한 것이었다(진정, 2003: 49-50). 《예기(禮記)》의 〈사의(射義)〉편에 따르면 “제후들은 해마다 재물을 바치는데, 사인(士人)을 추천하고, 왕은 사궁(射宮)을 시험”³¹⁾하

《논어》〈公治長〉子曰 “始吾於人也，聽其言而信其行，今吾於人也，聽其言而觀其行，於予與，改是” (공자께서 말씀하시길, “내가 처음에 남에 대하여 그의 말을 듣고 그의 행실을 믿었는데, 지금 나는 남에 대하여 그의 말을 듣고 다시 그의 행실을 살펴보니, 나는 宰子에게서 이것을 고치게 되었노라.”) (성백효 역주(2008: 136) 참고)

29) 공자는 제자들을 덕행(德行), 언어(言語), 정사(政事), 문학(文學) 등 네 부류로 나누었다. 《논어》〈先進〉 “德行顏淵閔子騫冉伯牛仲弓，言語宰我子貢，政事冉有季路，文學子游子貢。” (덕행에는 안연, 민자건, 염백우, 중궁이었고, 언어는 재아, 자공이었고, 정사에는 염유, 이로였고, 문학에는 자유, 자공이었다.) (성백효 역주(2008: 297) 참고)

30) 《맹자》〈梁惠王 下〉王曰 “吾何以識其不才而舍之?” 曰: “國君進賢，如不得已，將使卑踰尊，疏踰戚，可不慎與? 左右皆曰賢，未可也 諸大夫皆曰賢，未可也; 國人皆曰賢，然後察之 見賢焉，然後用之。” (왕이 말하기를 “내가 어떻게 그 재주없음을 알고 그를 버리겠습니까?” (맹자께서) 말씀하시기를 “군주가 현자를 등용하는데, 만일 부득이 비천한 자를 존귀한 자보다 높이고 소원한 자를 친한 자보다 높인다면 신중하지 않을 수 있겠습니까? 좌우에서 모두 현명하다고 해도 아직 안되고, 여러 대부가 모두 현명하다고 해도 아직 안되며, 나라 사람이 모두 현명하다고 한 뒤에 (직접) 살펴보고 현명함을 보고 나서 등용해야 합니다.” (동양고전연구회 역주(2016: 71) 참고)

31) 《예기(禮記)》〈射義〉 “是故古者天子之制，諸侯歲獻貢士於天子，天子試之於射宮。” 이러한 기록을 통해 활쏘기가 시험의 방식이었음을 알 수 있다. 문명

였다고 전하고 있는데, 이는 향거리선이라는 인재 추천의 방식이 중국 문명사회의 초창기에 해당하는 주(周) 대의 기록으로부터 발견되고 있으며, 또한 추천된 인재들을 시험으로 검증하는 과정을 이 시기부터 보조적으로 포함하고 있었음을 보여주는 것이다. 이것이 한(漢) 대에 실제 인재 등용 방식으로 공식화되었고, 점차 이 천거된 인재들에 대한 추가적인 검증으로 ‘책문’의 방식으로 이루어지는 시험이 실시되면서 이로부터 후대 과거시험의 주요 형식이 형성되기 시작하였다. 한 문제(漢 文帝) 2년(B.C. 178)과 15년(B.C. 165)의 조령에 따라 죽간(‘책(冊)’에 써진 문제에 대해 응시자가 서면으로 답하는(‘대책(對策)’의 방식, 즉 시험의 형식이 구체화되기 시작하였고, ‘사책(射策)’이라는 다수의 시험 문제 중 응시자가 추첨으로 하나를 뽑아 답변하는 방식도 사용되었다. 이후 한 무제(漢 武帝)가 여타 제자백가의 사상을 배제하고 유가를 독존(獨尊)시킴으로써 유가를 국가의 운영원리로 삼은 관료제의 신규채용 방식은 한대(漢代)의 찰거 및 태학 교육에서 채택한 ‘지식 수준과 사람됨을 측정하는, 즉 필답과 구두 답변을 포함한 시험이라는 방식’으로 확고하게 정착되었다(진정, 2003: 56).³²⁾ 이러한 시험은 당·송 대에 이르러 천거보다 주요한 인재 등용의 방식으로 활용되어 ‘과거제’라는 제도의 확립으로 이어졌다.

이처럼 혈연이나 출신이 아닌 개인의 현능함을 기준으로 관리를 등용시키고자 한 유교 사상 기반의 관료제는 다수의 인원을 효과적으로 평가하고 판단할 수 있는 방식을 고안하여 시험이라는 제도를 개발

발달의 초기 단계에서의 활쏘기와 같은 기술이 중요했음은 물론이거니와, “射者仁之道也”(활 쏘는 것은 인의 도와 같다)라는 구절로부터 활쏘기라는 행위를 스스로 마음을 바르게 하는 일종의 수양으로 인식하였음을 알 수 있다. (김정저, 강길중 역 (1994: 21-22) 참고)

32) “‘대책’이라는 필기시험, ‘사책’이라는 추첨식 구두 및 필기시험, 통일된 시험 문제, 성적에 따른 석차 결정 등은 모두 세계에서 처음으로 생긴 과학적 시험 방식이었다. 서구에는 그리스·로마 시대로부터 중세까지 시험에 관한 명확한 기록이 없으며, 특히 필기시험은 18세기 이후에야 비로소 대학에서 생겨나게 된다.” (진정 저, 김효민 역 (2003: 56) 참고)

했다. 중앙집권을 강화하고 귀족 세력을 견제할 새로운 관료층을 최대한 넓은 범위에서 확보함은 물론 관료제의 운영 및 관리에 적합한 현실적인 평가 방법인 시험 제도를 도입한 것이다. 앞서 소개한 《맹자》에서 ‘비천한 자도 존귀한 자보다 높이려면(將使卑踰尊) 나라 사람 모두가 현명하다고 해야(國人皆曰賢)’ 등용할 수 있다고 한 것과 같이, 다수가 그 현능함을 인정할 수 있는 방식이어야만 출신 계층에 관계없이 개인의 능력을 기준으로 등용시킬 수 있었다. 따라서 시험과 같은 객관적이고 일관된 평가가 가능한 선발 방식이 필요했던 것이다. 한대(漢代) 초기의 찰거제는 천거를 통해 한 차례 인재들을 거르고 이들을 대상으로 시험을 치른다는 점에서 전체에게 공평한 기회가 주어지는 공개경쟁시험이 도입된 제도는 아니었지만, 이러한 시험 방식이 인재를 측정하고 평가하는 방식으로서의 장점 때문에 점차 귀족 세력을 견제하고 하층민이라도 중앙 집권에 도움이 되는 현능한 인재라면 등용시킬 수 있는 제도로 점차 그 위상이 높아졌다.

그렇다면 현명하고 재능 있는 현능한 인재, 즉 ‘덕’과 ‘재질’을 가진 인재를 시험 방식을 통해 평가할 때 그 덕과 재질을 어떻게 측정할 것인가의 문제로 이어진다. 앞서 소개한 한대(漢代)의 찰거제도는 덕행이 있는 자를 천거로, 재질이 있는 자를 시험으로 각각 평가하여 등용하는 것을 원칙으로 한 것이었다. 이 중 시험 방식만을 원형으로 한 당·송 이후의 과거제는, 덕을 지닌 자의 현(賢)을 유교 경전을 얼마나 잘 이해하고 있는 것인가를 확인하기 위해 경전을 암송하는 방식으로, 재질을 지닌 자의 능(能)을 대책(對策) 등을 논술하고 작문하는 방식으로 측정하였으니 이것이 곧 명경(明經)과 제술(製述)이다. 시험만으로도 현능함을 모두 측정할 수 있도록 출제 과목을 조정한 것이다. 조선 또한 이러한 방식과 관련하여 시험의 종류와 시험 과목, 시험 방식을 제도화하였다. 즉, ‘현’은 경전을 암송하는 강경(講經)으로, ‘능’은 주어진 의제를 해석하고 출제자와 주어진 원문의 의도를 바탕으로 대책을

서술하는 필기 시험인 제술(製述)로 측정하고자 한 것이라고 볼 수 있다. 이것이 반영되어 문과의 근간인 식년시(3년에 한번 실시하는 정기 시험)에서 복시(회시)의 초장은 강경, 중장과 종장은 사장(詞章)을 시험하여 세 차례의 장(場)의 성적을 합산하는 채점 방식을 택했다. 즉, 강경과 제술 두 가지 시험 방식을 모두 적용하여 ‘경학과 제술을 겸비한 인재를 선발한다는 이상’을 실현하고자 하였다(박현순, 2012). 조선의 과거시험 제도는 문과의 시험 종류와 과목, 방식이 고착화되고 시행 상에서 나타난 다양한 문제점들을 직면하게 되면서 조선 후기로 갈수록 과폐(科弊) 문제의 심각성이 논의되기는 하였으나(박현순, 2012; 2013), 그 해결책으로 강경과 제술을 모두 반영해야 한다는 의견 외에 완전히 다른 방식의 측정 방법을 고안해야 한다는 논의는 없었다. 특정 방식의 시험을 통한 입직 경로와 출신 지역 등에 대한 상관성, 그리고 그로 인한 문제점 등에 대한 논의들³³⁾은 있었으나 지엽적인 해결책을 찾는 노력 외에는 과거시험의 능력 측정 방식 자체에 대한 경쟁이론은 존재하지 않았던 것이다. 현대와 같은 직위분류나 직무분석이 불가능한 전근대 사회의 일반행정가(generalist)를 선발하기 위해 ‘덕’과 ‘재질’과 같은 내용을 측정하기 위해서는 강경과 제술과 같은 토털패키지 방식의 측정 방식이 쓰일 수밖에 없었을 것이다.

그렇다면 인재 선발 시에 ‘능력’ 외에는 고려된 것이 없었는가? 조선 시대어나 현재어나 측정의 대상이 되는 그러한 능력이 배양되는 조건의 차이가 능력의 차이로 이어질 수 있다는 문제의식은 있었다. 현재도 균형인사정책이 실적주의의 차별금지라는 확장된 범위의 제도 실현으로 여겨지기도 할 만큼 능력의 차이를 가져오는 사회·경제적 조건에 대한 고려는 능력주의 제도 집행에 응당 뒤따르는 현상으로 보인다.

33) 특히 17세기 이후 식년시와 경과(慶科), 즉 별시의 이원화 현상, 그 결과로 나타난 급제자의 서울·경기 지역 편중 현상, 응시자 증가로 인한 경쟁의 심화와 과장 관리 부실 등이 지적되었다. 자세한 내용은 차미희(1999a), 박현순(2012a; 2012b; 2013) 참고.

조선 또한 차별금지를 위한 정책적 배려로 지역 안배 정책이 있었다. 《경국대전》 권3, 예전 제과조에 합격자 지역 할당이 명시되어 있다. 대과의 초시 합격자 240명 중 성균관 유생 대상의 관시(館試)에서 50명, 한성시(漢城試)에서 40명, 한성 외 지역에서 실시되는 향시(鄕試)에서 150명을 선발했는데, 이 150명의 지역별 할당은 경상도 30명, 충청·전라도 각 25명, 경기도 20명, 강원·평안도 각 15명, 황해·함경도 각 10명이었다. 도별 인구에 비례하여 할당 비율이 정해진 것으로 보인다(이남희, 2008). 따라서 법적으로 규정된 제도에 한해서 조선의 인재 선발시의 실적주의는 능력주의보다 확장된 개념인 소극적 차별금지의 범위를 포함한다. 다만 이 같은 지역 할당 정책은 대과의 1단계인 초시에 한하는 것이었고, 최종 합격을 결정하는 2단계 복시와 석차가 결정되는 3단계 전시에는 해당되지 않았다. 즉, 합격의 보장이나 측정된 능력의 순위를 결정하는 데까지는 지역 안배 정책이 반영되지 않았다. 또한 조선 후기로 올수록 서북지역(평안도, 함경도, 황해도)에 대한 차별 논란³⁴⁾이 지속된 것으로 보아 법규정이 현실 속에서 철저히 지켜졌는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 오히려 영·정조 재임 시기 서북 지역의 별시 시행을 늘려주는 식으로 지역 안배 노력이 더 기울여진 것을 볼 때 오히려 그간 서북지역에 대한 차별이 더욱 커졌음을 짐작

34) “하늘이 한 시대의 인재를 내는 것은 한 세상의 쓰임에 넉넉하게 하기 위한 것인데, 어찌 인재의 출생이 어찌 남방과 북방의 다름이 있겠으며, 참마음을 지닌 하늘이 어찌 지역을 가리겠는가. 우리나라에서 인재를 등용하는 길은 그 범위가 넓지 않아서 서북 지방의 인재를 절대로 수용하지 않고 있다. 간혹 종사하는 자가 있어도 모두 긴요한 직임이 아니니 이것이 어찌 어진 이를 기용함에 있어 신분을 따지지 않는다는 뜻이겠는가. 더구나 북방은 제왕의 고향이고 서쪽 지방은 중흥의 근기인데, 서북 지방에 어찌 쓸만한 인재가 없겠는가. 서울의 자제들은 별다른 재주나 행실이 없는데도 아침에 제수했으면 저녁에는 승진시켜 1백리 되는 지역의 수령으로 내보내는 데 반하여 먼 지방의 준결들은 지식이 있어도 재능을 지닌 채 헛되이 늙어 가면서 문지기나 야경꾼 같은 직임을 면치 못하니, 나는 이를 통탄스럽게 여기고 있다. 해조로 하여금 남방과 북방에 구애되지 말고 고르게 인재를 등용하여 공정한 국가의 도리를 보여서 어진 사람이 버려지는 일이 없게 해야 어려움을 구제할 수 있을 것이다.” - 《인조실록》 3년 10월 18일 인조의 하교를 기록한 기사에서 위와 같은 서북지방 출신 인재에 대한 차별을 언급하고 있다.

할 수 있다. 그러나 서북지역 합격자 수가 1700년대 이후 더 이상 삼남지방에 비해 적지 않았으므로³⁵⁾ 지역 차별을 배제하려는 정책적 노력이 그 결과에도 반영된 것으로 보인다. 따라서 법규정의 ‘시행’ 차원에서 인재 선발의 실적주의는 시기에 따른 차이는 있을 수 있으나 제도의 원칙이나 시행 과정에서 추구한 방향을 고려할 때 지역 안배를 고려한 소극적 차별금지 범위의 실적주의가 적용된 인재 선발 제도로 무방한 것으로 보인다.

과거제의 속성은 공개경쟁시험이라는데 방점이 있으며, 실제로도 그 시행 과정의 여러 문제점과 한계에 대한 지적에도 불구하고 공개경쟁시험이라는 방식을 통해 능력을 측정하는 과정을 배제한 적은 없었다. 즉, 능력 평가 및 결과 반영이 조선의 인사 선발 단계에 고려된 가장 중요한 기준이었으며, 이는 현대적 의미의 실적주의로 접근한다면 능력주의의 개념에 한하는 것이다. 그러나 명문화된 지역 안배 규정과 지역 차별을 완화하려는 실제적 노력이 있었음을 고려할 때, 조선의 인사 선발 단계의 과거제는 소극적 차별금지의 범위를 포함하는 실적주의로 볼 수 있다.

한편 인사 관리 단계에서 인재의 현능함은 어떻게 평가하였을까? 현재까지 연구된 조선 관료제의 인사행정은 모든 형태의 인사이동에서 해당 공무원이 보유한 지위인 산계(散階, rank-in-person)와 재직 이력, 근무 평정 결과 등을 반영하는 제도를 갖추고 있었던 것으로 보인다.³⁶⁾ 즉 개인이 보유한 산계와 출결 및 상·중·하로 구분되는 근무 평

35) 에드워드 와그너(1975). 사회 완충제로서의 과거 : 서북지역의 사례 연구. 참고. 이 연구에 따르면 조선 초기와 16세기 서북지역 거주자의 문과 합격 비율은 전체 합격자의 5%가 되지 않지만 17세기에는 7.5%, 18세기에는 14%, 19세기에는 15.4%에 이른다. 이는 서북지역의 인구가 차지하는 비중을 고려할 때 조선 말기로 갈수록 서북지역 거주민의 급제율이 계속 증가한다는 것을 의미한다. 위 논문을 비롯하여 수십 편의 연구 논문의 중복된 내용 등을 편집, 번역하여 출간한 에드워드 와그너 저, 이훈상·손숙경 역(2007) *조선왕조 사회의 성취와 귀속*. 일조각.을 참고하였다.

36) 제3장 제1절 인사관리에서 자세하게 다루도록 한다.

정 결과 등을 통해 개인의 덕행과 재질이 종합 평가되어 인사 임용에 반영하는 제도였다고 볼 수 있다. 그런데 이 때 고려할 것은 조선의 관료제가 앞서 언급한 ‘지위’와 ‘직무’가 분리된 체제라는 것이다. 현명한, 즉 덕을 갖춘 인물에게 지위가 주어져야 한다는 관념적 구분이 존재하였으며 실제로도 직무가 없이 지위만 보유하는 것이 가능한 체제였고, 법적으로는 이 개인의 산계가 품계가 정해진 특정 직위로의 이동에 필요한 자격이었다는 점을 고려한다면 ‘현명함의 계급’이 인사이동에 중요한 조건이었음을 알 수 있다. 또한 재임 기간에 대한 근무 평가 결과 또한 실제 직위의 계급제 상·하향 이동뿐만 아니라 산계를 올려주는 인사 조치에도 반영되었다. 관념적으로 덕은 지위를, 재질은 직무를 결정하는 기준으로 구분되어 있었으나 실제로 지위와 직무가 결합된 직위에 임용될 때에는 개인의 지위 자체도 직무의 조건으로 반영된 것이다.³⁷⁾

흥미로운 것은, 실제로 객관적으로 드러나고 문서화할 수 있는 덕행과 재질의 측정 결과는 개인이 보유한 산계, 근무 이력과 근무 평가 결과뿐이기 때문에 사실상 가장 중요하게 여겨지는 경우가 많았다는 것이다. 인사를 하는데 있어서 실제 해당 인사의 ‘현능(賢能)’함을 판단하지 않고 요건, 즉 근무일수를 채웠는지의 여부(仕日)나 보유한 산계가 해당 직무의 품계에 맞는지의 여부(官秩)만을 기준으로 하는 것을 자고(資考)라 하여 비판적으로 논평³⁸⁾하거나, ‘현능’과 ‘공로(功勞)

37) 현대 한국 관료제가 직위와 직급이 일치하는 제도임에도 그 계급제 특성과 매우 유사한 지점이라고 볼 수 있다.

38) 御夕講。侍讀官權機，因金世宗量才而用之之語，啓曰：…(중간 생략)…循資格，自崔亮作停年格之後，人無怨之者，故至今不變而用之。但人主之用人，不可如是。吾東方於前朝，不用循資格久矣。若人之賢能者，何拘於日月之久近，資考之高下，而不擢用乎？金主此言，於用人之道，可謂得體。”(“석강에 나아갔다. 시독관(侍讀官) 권별(權機)이, 금(金)나라 세종(世宗)의 ‘재질을 헤아려 사람을 쓴다.’는 말에 따라 아뢰기를, …(중간 생략)…자격(資格)에 따르는 것은, 최량(崔亮)이 정년 자격(停年資格)을 만든 뒤로부터 원망하는 사람이 없었기 때문에, 이때까지 고치지 않고 쓴 것이지만, 임금이 용인을 이렇게 해서는 안 됩니다. 우리 동방(東方)은 전조(前朝)046) 에서도 자격 따르는 법을 쓰지 않은

또는 근로(勤勞)', 즉 개인의 '타고난 현능함'과 '전직 재임 경력이나 공적'이 모두 고려되어야 하는데 그렇게 하지 못하는 행태에 대한 비판들이 실록 기사에서 다수 발견된다. 이러한 지적은 오늘날 성과주의를 도입한 한국의 관료제에서 성과(performance)가 실제로 그 사람의 공적이나 능력을 제대로 반영하는 것인가에 대한 문제 지적과 정확히 일치한다. 이는 Woodside(2006)가 지적하였듯이 현대 관료제가 직면하는 문제들, 특히 관료제의 문서주의에 의해 문서에 담긴 내용이 현실을 다 측정하고 반영한 것이 아니더라도 문서 내용만을 중시하는 현상은 과거에도 동일하게 지적되었던 관료제의 고질적인 문제라는 점을 확인할 수 있는 사례이다.

또한 덕과 재질의 구분, 지위와 직무의 구분을 실적주의적인 요소들로 측정하여 계급제적 구조 속에 결합시킨 조선의 관료제가, 앞서 언급한 문서주의에 의해 조건을 만족시키는 인재들, 즉 평준화된 '보통 사람'을 선발하게 되는 것에 대해 고민했다는 점에 주목할 필요가 있다.³⁹⁾ 비교에 용이한 방식인 문서화된 조건들에 따라 인사가 이루어짐으로써 인사 결과에 대한 불만 제기의 가능성을 줄이는 데에는 효과적이나 정말 뛰어난 인재를 등용하기에는 적절하지 않은 방식이라는 데에 대한 문제의식이 있었다. 이처럼 현대적 의미의 실적주의가 아닌 유교적 실적주의가 나타난 관료제에서도 오늘날과 유사한 문제의식과 비평들이 나타났다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 그러나 수 세기 동안 중앙집권 국가를 유지했던 조선의 관료제를 운영하는데 쓰였던 실적주의의 존재 자체와 실제 나타났던 현상, 그에 따른 결과와 문제

지 오래입니다. 만약 어질고 유능한 사람이라면 어찌 연한의 장단과 자고의 고하에 구애되어 발탁하여 쓰지 않겠습니까! 금(金)나라 임금의 이 말은 용인하는 도(道)를 체득한 것이라 하겠습니까.) 《중종실록》 17권, 중종 8년 2월 8일 정미 3번째 기사

39) 又因金主日月資考, 待庸常人之語, 啓之曰:...이하 생략 (또 금(金)나라 임금의 '연한(年限)과 자고(資考)를 따지는 것은 보통 사람을 대우하는 것이다.'라는 말에 따라 아뢰기를,...이하 생략) 《중종실록》 17권, 중종 8년 2월 8일 정미 3번째 기사

점, 그에 대한 과거 관료 및 지식인들의 고민과 비평에 기울인 관심은 거의 전무했다. 본 연구는 이러한 점에서 유교적 실적주의를 시론적으로나마 제시하는 데 의의가 있을 것으로 기대한다.

정리하면, 조선의 인사행정에는 현대 인사행정의 성과주의와 유사한 실적주의 요소가 계급제 구조에 반영되면서 ‘실적주의적 계급제 (meritocratic rank-in-person system)’가 존재했다고 볼 수 있다. 또한 인재 선발 단계에서 혈연이나 출신이 아닌 개인의 능력, 즉 유교 사상에서 강조하는 개인의 ‘현능함’을 측정하고 평가하는 과거제를 강력하게 시행했으며 인사 관리에서도 개인을 지속적으로 평가하고 인사이동에 반영하는 제도를 갖추었다는 점에서 조선은 ‘유교적 실적주의를 반영한 유교 관료제 국가’였다고 볼 수 있다. 여기서 유교적 실적주의 (Confucian meritocracy)란, ‘유교관료제가 유교 사상을 바탕으로 덕(德)과 재(才)를 갖춘 현능한 인재를 임용하고 관리하기 위해 적용한 실적주의 원리’라고 정의할 수 있다.

제 3 장 조선의 인사행정

제1절 조선 관료제의 인사행정

1. 신규채용과 임용

조선의 관리등용 제도, 즉 인사선발 방법에는 과거(科擧), 음서(蔭敍), 천거(薦擧) 제도가 있었다. 조선의 관리등용제도의 성격과 기능에 대한 연구는 사실상 과거제를 중심으로 진행되었을(임용한, 2008: 15)⁴⁰⁾ 만큼 과거제의 능력 본위의 선발 방식과 비교적 객관적이고 공정한 형식에 대한 관심은 높다고 할 수 있다.

한국의 과거제는 고려·조선시대의 정치·사회·문화 등 전반에 깊은 영향을 미친 전통적인 관리등용 방식이었다. 과거제는 당·송의 제도를 모방하여 시행되었으나 고려 나름의 특징을 갖추기 시작했으며 조선 시대에는 독자적인 과거제를 시행하게 되었다. 과거제는 기본적으로 능력을 검증하는 시험 결과에 따라 관리 등용이 이루어지는 방식이었기 때문에 가장 큰 관심의 대상이 되는 제도로, 여러 관리 등용 제도 가운데 현재의 고시제도에 해당한다. 과거제의 자세한 운용 원리에 대해서는 후술하도록 한다.

반면 음서제는 전근대 시대에 지배적이었던 신분제가 결정적으로 작용한 관리 등용 방식이었다. 음서제는 기본적으로 고위 관직의 자손들 또한 관직에 오를 수 있도록 한 제도였으므로 고위 관직에 오르는 것이 가능한 지배층 신분에게만 그 기회가 주어졌다. 고려왕조 초기에

40) 임용한(2008: 15-18)은 관리등용제도에 대한 연구의 편향성과 이들 제도 간의 관계에 대한 그간의 이해를 지적하고 있다. 과거제로 편중된 연구 경향으로 인해 음서와 천거를 통한 인사의 선발에 대한 이해가 부족해졌고, 과거의 공정성과 개방성에 천착하여 음서와 천거제를 과거제와 서로 대립적인 제도로 이해해왔다는 것이다.

는 5품까지, 후기에 이르면서 4품까지, 말기에는 3품까지, 조선 전기 경국대전(經國大典)에 의하면 2품까지의 관리의 자손에게 관리로 임용될 수 있는 자격이 주어지는 대상이 줄어들었다. 이를 통해 신분제가 제한하는 음서제도의 적용 범위는 점차 좁아지고 과거제와 같은 고시 제도를 통한 인재 선발 범위가 넓어졌음을 확인할 수 있다.

한편 천거제는 삼국시대부터 천거를 통해 인재를 등용한 기록은 간혹 남아있으나 정규적인 제도로 기능하기 시작한 것은 고려왕조 때 부터였다. 천거제는 초야에 묻혀있거나 한미한 가문 출신의 문사(文士)를 추천하는 ‘유일(遺逸)천거제’에 그 본래 의의가 드러난다. 그러나 관료체제가 더욱 정비되고 과거제를 통한 관리 선발이 확고히 정착된 조선시대에는 천거제를 통한 관리 선발은 다소 미비했다.

베버는 중국의 과거시험을 교양시험으로 보아 중국 과거제도가 갖고 있는 사회적 의미나 중국 관료체제의 성격을 이로부터 설명했다. 그러나 당시의 동북아의 중국적 세계질서 속에서 유학적 지식과 외교 문서의 작성기술, 경국대전의 이해 등은 교양 수준에서 습득될 수 있는 것이 아니었으며, 당시의 세계질서 속에서 볼 때 정치적 차원의 전문성으로 보는 것이 타당할 것이다(박병련, 1991: 169-170). 따라서 교양 수준이 아닌 관료로서의 자질과 능력을 시험하여 선발했던 과거제에 대한 이해가 필요할 것이다.

과거(科擧)는 10세기(고려 광종光宗 9년, 958년)부터 실시된 것으로 알려져 있다. 골품제도에 의한 신분 제약에 따른 한계가 있긴 하나 신라의 독서삼품과(讀書三品科)의 설치(신라 원성왕元聖王 4년, 788년)부터 그 기원을 찾는다면 시험 방식을 통해 관리를 충원하는 방식의 전통은 더욱 거슬러 올라간다. 신라의 독서삼품과와 고려의 과거제는 중국의 과거제도로부터 영향을 받았다. 신라의 경우 삼국 통일 직후 당(唐)으로부터, 고려는 송대(宋代)에 발달한 과거제도로부터 영향을 받아 도입되었다고 할 수 있다. 과거제는 고려를 거쳐 조선시대에

이르기까지 정치·사회·문화 등 전반에 깊은 영향을 미쳤으며, 당·송의 제도를 모방하여 시행되었으나 고려 나름의 특징을 갖추기 시작하여 조선 시대에는 독자적인 과거제를 시행하게 되었다.

과거제는 기본적으로 능력을 검증하는 시험 결과에 따라 관리 등용이 이루어지는 방식이었다. 동아시아 국가들에게서 전근대 시대에는 보기 드물게 나타난 능력 위주로 관리를 등용하는 채용 방식이었다. 중국과 베트남, 한국에서는 나타난 반면 같은 동아시아라도 일본에서는 등장하지 않았던, 독특한 제도였다.

2. 문과의 제도적 특성

1) 제도적 특성

조선의 과거제도는 고려의 과거제도를 계승한 것이었지만 조선이라는 새로운 국가의 탄생과 더불어 여러 제도의 정비와 함께 그 시대가 이루어지면서 독자적인 특징을 갖게 되었다. 조선왕조의 성립으로 새로이 문·무산계(文·武散階)라는 산계가 수립되고 문과(文科)와 더불어 무과(武科)도 실시되는 명실상부한 조선 특유의 양반관료체제(兩班官僚體制)를 갖추게 된 것이다(이성무, 2004: 101). 태조 이성계의 즉위교서에서 과거제도의 정비 및 실시에 관한 내용⁴¹⁾을 확인할 수 있다.

41) 1. 문무(文武) 두 과거(科擧)는 한 가지만 취하고 한 가지는 버릴 수 없으니 중앙에는 국학(國學)과 지방에는 향교(鄕校)에 생도(生徒)를 더 두고 강학(講學)을 힘쓰게 하여 인재를 양육하게 할 것이다. 그 과거(科擧)의 법은 본디 나라를 위하여 인재를 뽑았던 것인데, 그들이 좌주(座主)니 문생(門生)이니 일컬으면서 공적인 천거로써 사적인 은혜로 삼으니, 매우 법을 제정한 뜻이 아니다. 지금부터는 중앙에는 성균 정록소(成均正錄所)와 지방에는 각도의 안렴사(按廉使)가 그 학교에서 경의(經義)에 밝고 덕행을 닦은 사람을 뽑아, 연령·본관(本貫), 삼대(三代)와 통(通)한 바 경서(經書)를 갖추어 기록하여 성균관 장(成均館長)에게 올려, 둘째 시험장에서 통한 바 경서를 시강(試講)하되 《사서(四書)》로부터 《오경(五經)》과 《통감(通鑑)》 이상을 통달한 사람을, 그 통달한 경서의 많고 적은 것과 알아낸 사리(事理)의 정밀하고 소략한 것으로써 그

위와 같이 시작된 과거제는 세종 조에 상당부분 정비되어 제도화 되었으며 그 구체적인 내용은 《경국대전(經國大典)》에 기록되어 있다. 1392년(태조 원년)부터 중단 없이 - 심지어 임진왜란과 같은 전란 중에도 - 실시되었으며, 문과에 국한시키면 1894년 갑오개혁으로 폐지되기까지 503년간 시행되었다(송준호, 2002). 송준호(2002)에 따르면 그동안 실시된 문과의 횟수는 중시(重試),⁴²⁾ 또는 중시에 준하는 몇 가지 시험을 제외하면 748회에 이르며, 배출된 문과 급제자의 수는 14,600명에 이른다. 이는 조선 왕조와 거의 같은 시기 중국을 통치했던 명·청(1368~1911)대의 경우 양조 통치 시기를 합한 기간이 조선과 비슷한 530년간인데, 조선의 문과에 해당하는 진사과의 시행 횟수가 202회⁴³⁾였던 사실과 비교할 때 엄청난 차이라고 할 수 있다(송준호, 2002).

신분 사회 속에서 과거 합격의 효과가 어느 정도였느냐에 대한 논의는 꾸준히 이어져왔다. 이에 관한 논의는 신분제를 둘러싼 각론을 넘어 고려와 조선 사회의 중세사회론·근세사회론 등 시대사적 구분으로 까지 이어지는 문제이므로 본고에서는 언급하지 않는다. 그러나 고려에 비해 조선의 관료제는 대체로 과거제도를 통해서 선발된 관리들을 통

높고 낮은 등급을 정하여 제일장(第一場)으로 하고, 입격(入格)한 사람은 예조(禮曹)로 보내면, 예조에서 표문(表文)·장주(章奏)·고부(古賦)를 시험하여 중장(中場)으로 하고, 책문(策問)을 시험하여 종장(終場)으로 할 것이며, 삼장(三場)을 통하여 입격(入格)한 사람 33명을 상고하여 이조(吏曹)로 보내면, 이조에서 재주를 헤아려 탁용(擢用)하게 하고, 감시(監試)는 폐지할 것이다. 그 강무(講武)하는 법은 주장(主掌)한 훈련관(訓練觀)에서 때때로 《무경칠서(武經七書)》와 사어(射御)의 기술을 강습시켜, 그 통달한 경서의 많고 적은 것과 기술의 정하고 거친 것으로써 그 높고 낮은 등급을 정하여, 입격(入格)한 사람 33명을 출신패(出身牌)를 주고, 명단을 병조(兵曹)로 보내어 탁용(擢用)에 대비하게 할 것이다. (태조실록 권1, 태조 元年 7월 정미(丁未) (7월 28일))

위 내용을 요약하면 첫째, 문·무과 양과를 균형적으로 운영할 것, 둘째, 고려 과거제의 유풍인 좌주문생제와 국가감시를 없앨 것, 셋째, 관학을 육성하여 과거제와 유기적으로 연결시킬 것의 내용이다(이성무, 2004: 101).

42) 일반인 대상이 아닌 당하관 이하의 현직 문무관들이 응시하던 과거시험으로, 석차에 따라 품계를 올려주는, 일종의 승진 특전이 있는 시험이었다.

43) 명·청대 진사 인원은 51,600명이라고 한다(송준호, 2002)

해 지배층의 저변을 확대시켰다는 평가를 받고 있다(한영우, 1983; 정두희, 1992; 김창현, 1999). 특히 과거제를 ‘출세의 사다리’라고 지칭하면서 조선 사회는 전근대 시기임에도 과거제를 통해 계층간 이동이 어느 정도 개방되었던 사회라고 평가하기도 한다(한영우, 2013; 2014). 이 같은 경향에 대해 비판적인 의견도 존재하나, 과거 합격이라는 사실이 조선 사회에서 일정한 사회적·경제적 수준의 보장을 의미했다는 평가에는 이견이 없다.

2) 과거시험의 종류와 절차

과거시험에는 문과(文科)·무과(武科)·잡과(雜科)와 생원(生員)·진사(進士)시가 있었다. 이 생원·진사시를 소과(小科)라 하고 문과의 본과거시험을 대과(大科)라 하였다. 소과는 유교 경전에 관한 시험인 생원시와 부(賦)와 시(詩)로 작문 능력을 평가하는 진사시를 통과한 사람에게 생원 또는 진사라는 일종의 학위를 수여하는 시험이었고 대과는 관리 선발을 위해 실시하는 시험으로 그 목적이 달랐다.⁴⁴⁾ 대과는 초시·복시·전시를 보는 과거삼층법으로 이루어져 있었고 소과는 초시와 복시만을 보았다. 무과 역시 과거삼층법으로 시행되었다. 과거는 예조와 병조에서 주관하였는데, 문과와 생원·진사시는 예조에서, 무과는 병조에서, 잡과는 예조와 해당관청에서 주관하였다. 문과와 무과는 각각 성균관과 훈련원이 교육기관으로 설치되어 시행되었다(이성무, 2004).

과거가 시행된 시기에 따라 분류하여 살펴보면 조선의 과거제는 3년 단위로 보는 시험인(식년시) 정기시와, 경사가 여러 해 겹쳤을 때 시험을 보는 증광시(增廣試), 작은 경사가 있을 때 열리는 별시 등의

44) 《경국대전》에서 문과 응시자격으로 생원·진사 합격자로서 성균관에서 일정 기간 수학한 자만이 응시할 수 있다는 규정을 명시하면서 생원·진사시가 문과의 예비시험인 것으로 혼동되고 있으나 소과와 대과는 설립 목적이 다른 시험이었다. (한국민족문화대백과 ‘생원·진사시’ 참고)

부정기시가 있었다. 그러나 이후 별시의 시행이 잦아지면서 하나의 정기시로 정해진 경우도 있었다.

이 외에도 왕이 직접 주관하여 치르는 시험인 친임시로서 성균관 명륜당에서 실시한 특별 시험인 알성시를 비롯하여 정시, 춘당대시와 같은 과거시험이 있었다. 지방에서는 외방별시(外方別試)가 시행되는 경우도 있었는데, 외방별시는 국왕이 피난이나 요양 등의 이유로 지방에 머물러 행재소(行在所 - 국왕이 머무는 곳)가 마련되는 곳에서 실시되는 특별 과거시험이었다.

〈표 1〉 과거시험의 종류

| 종류 | 내용 | 비고 |
|------|--|------------|
| 식년시 | 3년에 한 번씩 정기적으로 개설하는 시험 | 초시, 복시, 전시 |
| 증광시 | 크고 작은 경사가 여러 개 겹쳤을 때 개설하는 시험 | |
| 별시 | 작은 경사가 있을 때 개설하는 시험 | 초시, 전시 |
| 알성시 | 친임시로 국왕이 문조에 참배한 뒤 개설하는 시험 | 한 번의 시험 |
| 정시 | 친임시로 대소의 경사가 있거나 중대사가 있을 때 별정에서 거행한 시험 | 한 번의 시험 |
| 춘당대시 | 친임시로 친무재(親武才)의 대거(對擧)로서 춘당대(春塘臺)에서 거행한 시험 | 한 번의 시험 |
| 외방별시 | 평안도, 함경도, 강화도, 제주도에 시재(試材)라고 하여 승지 또는 어사를 보내 그곳의 유생들을 대상으로 보는 시험 | 한 번의 시험 |

조좌호(1996: 355-378; 김판석·윤주희, 2000)

조선의 과거 응시는 고려 중기 이후 현실적으로는 어려웠으나 법제적으로 양인 이상의 신분이라면 과거 응시가 가능했던 것과 마찬가지로 역시 천인이 아니면 결격사유가 없는 한 누구나 과거에 응시할 수 있었다. 과거 응시자격에 대하여 《경국대전》에 기록된 내용을 살펴보면 무과나 잡과 응시자격에 대한 내용은 거의 찾아보기 어려운 반면 문과 응시자격에 대한 규정은 비교적 자세하게 나타나있다.

《경국대전》 규정에 따라 문과, 생원·진사시에 응시할 수 없는 사람들은 범죄를 저질러 관직에 영영 임명될 수 없다는 판정을 받은 자(罪犯永不敍用者), 장리(贓吏 - 국가 재정을 횡령한 관리)의 아들, 재가했거나 행실이 좋지 못한 부녀자의 아들과 손자, 서얼 등이었다. 이 중 영불서용자는 현직 관료로서 죄인에 대판 재판을 일부러 지연시키는 경우, 지나친 고문으로 피의자가 죽은 경우, 공물(貢物)을 대납(代納)하는 경우, 유생이 산사(山寺)에서 소란을 피우는 경우 등에 해당하는 이들이었다. 이는 주로 양반들의 행위에 대한 처벌 규정이었으므로 양반관료 내지는 그 후보자를 대상으로 한 규정이었다고 볼 수 있다. 한편 현직 관리들의 과거 응시도 허용하였으며, 이들은 생원·진사시부터 거치지 않고 과거를 볼 수 있었다.

과거 응시생들은 오늘날 원서 접수와 같은 과정인 녹명(錄名)을 통해 응시생으로 등록을 했다. 이 원서에는 이름, 본관, 거주지, 사조단자(四祖單子)⁴⁵⁾가 기록되어 있어야 했고, 또한 신원을 보증하는 6품 이상 관원의 도장이 찍힌 보단자(保單子)도 함께 제출해야 했다(이남희, 2013a: 71). 접수를 담당하는 녹명소(錄名所)에서는 이 서류들을 거주 지역별로 분류하여 각 지역 담당 관서(한성부 및 각 지방 감영)로 보내 응시생들이 결격 사유가 없는지 확인하도록 하였다. 담당 관리(녹명관)가 결격 사유가 없음을 확인하고 수험생 명단(녹명책)을 작성한 뒤, 지역별로 응시자가 몰리지 않도록 시험 장소를 배정하였다. 만약 고르게 배분하지 못해 사고가 발생하는 등 문제가 생기면 녹명관이 처벌을 받기도 하였다.⁴⁶⁾

한편 과거시험에는 단계가 있었는데, 우리가 보통 ‘과거에 급제

45) 부, 조부, 증조부, 외조부(본관 포함)의 성명과 관직을 적은 문서. 결혼한 경우 아내의 부친까지 기록한다.

46) 영조실록 권39, 10년 9월 4일 기사에 따르면 생원진사시 시험장 중 제2시험소(2소)의 응시자가 제1시험소(1소)보다 2000명 가량 더 많아 부상 사고가 발생했다는 점을 들어 녹명관에 대한 처벌을 상소하는 사례가 있었다(이남희, 2013a).

했다'고 할 때 지칭하는 과거는 문과(文科), 즉 대과(大科)이다. 그리고 보통 문과(대과)를 치르기 전 성균관 응시 자격을 갖추기 위해 치르는 자격시험이 흔히 생원·진사시로 불리던 소과(小科)였다. 문과 중 3년마다 치러지던 식년시의 경우 초시, 복시, 전시의 세 단계를 거쳤는데, 초시는 한 해 앞선 9월 초에 한성은 성균관시 및 한성시로, 지방은 향시로 치렀다. 초시 합격자들이 식년 봄에 한성에서 실시된 복시에 응시하였고 복시 합격자들은 궁궐에서 치러지는 전시에 응시할 수 있었다. 이 전시에서 1등을 할 경우를 '장원급제'라고 칭했다. 생원·진사시의 경우 대과와 마찬가지로 식년 전 해 가을에 한성시와 지방 향시로 치르는 초시 합격자들이 식년 봄 서울에서 실시되는 복시에 응시하였고, 복시 합격자들이 생원 또는 진사가 되는 두 단계의 시험 과정을 갖추고 있었다.⁴⁷⁾

시험과목은 조선 초 경국대전에 명문화되어 큰 변동 없이 지속되었다. 생원시는 대학(大學), 논어(論語), 맹자(孟子), 중용(中庸) 등의 4서와 예기(禮記), 춘추(春秋), 시(詩), 역(易) 등의 5경의를 시험과목으로 하였다.⁴⁸⁾ 진사시는 세종대와 문종대에 약간의 변경이 있었으나 경국대전에 규정된 시험과목은 부(賦) 1편, 고시(古詩), 명(銘), 잠(箴) 중 1편이었다. 그러나 실제로 명이나 잠을 출제하는 일은 거의 없었고 시와 부를 한 문제씩 출제하였기 때문에 《속대전》에는 이것이 반영되어 명과 잠을 빼고 시와 부만을 한 문제씩 내는 것이 명문화 되었다(이성무, 2004: 262).

식년문과는 삼장연권법(三場連券法, 또는 東堂三場)에 의해 초장·중장·종장으로 나누어 초장에 합격해야 중장을 보고 중장에 합격해야 종장을 볼 수 있도록 하였다. 이러한 삼장연권법은 대과의 과거삼층제의 세 번의 시험 가운데 초시와 복시에만 시행되었는데, 초장에 통과하지 못하면 중·종장에 응시조차 할 수 없었기 때문에 초장의 시험 방식

47) 원창애 외 (2014: 273-275) 참고.

48) 《대전회통(大典會通)》에는 춘추를 제외한 4경의만 과목으로 남아있다.

이 제술(製述)이나 강경(講經)이나의 문제는 수험생들에게 초미의 관심사였다(이성무, 2004: 264). 시관과 수험생이 대면하는 강경의 방식과 문장력이 중요한 제술의 방식은 장단이 있었기 때문에 조선 초기부터 강경파와 제술파 간 논쟁이 지속되었는데,⁴⁹⁾ 세종 24년 초장에는 배송 강경(背誦講經)⁵⁰⁾하는 것으로 정해졌고, 초시 초장에 강경을 시행하는데 시간이 너무 걸린다는 점 때문에 세조 연간 복시의 초장만 강경으로 하고 초시의 초장은 제술로 하는 것으로 정해졌다(조좌호, 1996: 365). 이후 초시 초장에서는 4서의, 5경의 등을 제술로, 복시 초장에서는 사서삼경 등을 강경으로 하게 되었다. 전시에는 주로 대책(對策)을 가지고 시험을 보았다.

배점은 분수(分數)라고 하였는데, 초시·복시 모두 초·중·종장의 분수(점수)를 합산하여 합격 여부를 결정했다. 복시에는 과락이 있어서 초장의 4서3경의 강경 모두에서 조(粗) 이상의 성적(3.5분)을 받지 못하면 중장에 응시할 수 없었다(조좌호, 1996: 367). <표 2>의 분수표에서 볼 수 있듯이 초장의 만점은 18분, 중장은 27분, 종장은 18분이었다.

<표 2> 문과 초·중·종장 채점표

| | 상상 | 상중 | 상하 | 2상 | 2중 | 2하 | 3상 | 3중 | 3하 |
|----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 초장 | 18분 | 16 | 14 | 12 | 10 | 8 | 6 | 4 | 2 |
| 중장 | 27분 | 24 | 21 | 18 | 15 | 12 | 9 | 6 | 3 |
| 종장 | 18분 | 16 | 14 | 12 | 10 | 8 | 6 | 4 | 2 |

출처 : 이성무 (2004: 266)

49) 강경은 대면 방식이기 때문에 불공정한 출제와 채점이 이루어질 가능성이 있고 사신 파견 시에 시문(詩文)에 응대할 작문 능력을 키우기가 어렵다는 점 등이, 제술은 유생들로 하여금 경학의 기초 없이 모범답안인 초집(抄集)만 공부하게 만든다는 점 등이 각각 단점으로 지적되었다(조좌호, 1996; 이성무, 2004).

50) 사서삼경 중 대문(大文)의 첫 문장만을 적어놓은 얇은 대나무들이 담긴 통에서 이 대나무를 하나씩 뽑아 해당하는 대문을 외우고 질문에 답하는 것을 배송 강경(背誦講經), 또는 배강(背講)이라고 하였다.

크고 작은 경사가 겹칠 때 열리는 증광문과(증광시)의 초·전시는 식년문과와 시험과목이 같았다. 다만 복시는 초장에 부 1편, 표·전 중에 1편, 종장에는 대책을 시험과목으로 하였고 4서3경의 강경은 없었다. 작은 경사가 있을 때 열렸던 별시문과는 초시와 전시만 있었는데 초시에는 강경시험이 없었고 초시 입격자에게 4서3경 중 각각 1경을 선택하여 배강을 시켜 합격자를 골라 전시에 응시하도록 하였다. 알성문과와 정시문과는 친임시였으므로 당일에 합격자를 발표해야 했다. 따라서 시간이 많이 걸리는 책(策)과 같은 과목은 피하고 표(表), 전(箋), 잠(箴), 송(頌), 명(銘), 조(詔), 제(制), 론(論) 중에 출제하였다.

〈표 3〉 조선 시대 소과와 대과의 시험과목 - 경국대전 권3 禮典 諸科

| 종류 | | 시험과목 | |
|----|-----|---|--|
| 소과 | 생원시 | 4서의(四書疑) 1편, 5경의(五經義) 1편 | |
| | 진사시 | 부(賦) 1편, 고시(古詩), 명(銘), 잠(箴) 중 1편 | |
| 대과 | 초시 | 초장 | 4서의(四書疑) 5경의(五經義) 또는 논(論) 중 2편 |
| | | 중장 | 부(賦), 송(頌), 명(銘), 잠(箴), 기(記) 중 1편, 표(表), 전(箋) 중 1편 |
| | | 종장 | 대책(對策) 1편 |
| | 복시 | 초장 | 4서3경(四書三經) 또는 2경(二經)과 자(子), 사(史) |
| | | 중장 | 부(賦), 송(頌), 명(銘), 잠(箴), 기(記) 중 1편, 표(表), 전(箋) 중 1편 |
| | | 종장 | 대책(對策) 1편 |
| | 전시 | 대책(對策), 표(表), 전(箋), 잠(箴), 송(頌), 제(制), 조(詔) 중 1편 | |

3) 합격자 관리

과거 합격자에게는 석차에 따라서 관품이나 관직을 올려주었다. 관직에 진출한 경험이 없는 유학·생원·진사 출신의 급제자들은 장원급제자의 경우 종6품, 갑과 2, 3등은 정7품, 을과는 정8품, 병과는 정9품

에 제수하도록 규정⁵¹⁾되어 있었고, 원래 관품을 가지고 있던 합격자가 장원을 할 경우 4품계, 갑과는 3품계, 을과는 2품계, 병과는 1품계를 더해주었다.

장원을 제외하고 7품에서 9품까지의 관품을 받은 급제자들은 권지(權知)로 분관(分館)되었다. 오늘날의 시보 임용(probationary period or working test period or period of trial)에 빗대어 이해할 수 있는 과정으로, ‘권지로 차정(差定)되는 것’을 ‘분관’이라고 하였다. 시보제도가 신규채용후보자를 바로 정규공무원으로 임명하지 않고 임용 예정직 업무를 상당 기간 수행할 기회를 주면서 초임자를 훈련시키는 과정인 것과 같이, 급제자들은 권지로서 3관(승문원·성균관·교서관)과 예문관에 나누어 보내져(분관) 일정 기간 견습 과정을 거쳤다(이창걸, 2009). 합격자 발표가 나면(방방, 放榜) 승문원에서 먼저 권지를 선발하여 이조에 통보하였고 이조는 승문원 분관자들을 제외한 나머지 급제자들을 성균관과 교서관에 분관하였다(원창애, 2011). 이처럼 3관으로 보내진 급제자들은 권지로 시보 기간을 거치는 것에 비해 예문관은 분관 시기, 분관 대상, 분관 방법이 달랐다(원창애, 2011). 3관은 문과가 실시될 때마다 시보 임용을 했지만 예문관은 7품 이하 참하관 관직에 결원이 생길 때에만 예문관 관직 후보자를 받았으며 이 후보 선발에는 신급제자들 뿐만 아니라 이미 3관의 권지로 있는 자들이나 8품 이하 현직 관리도 대상으로 삼았다. 예문관은 이 후보자 선정 자체를 분관이라고 하였고, 이들은 일정한 시험 과정을 거쳐(취재, 取才) 선발되어 권지가 아닌 예문관 정9품 검열(檢閱) 실직에 제수되었다. 즉 과거 합격 후 예문관으로 분관된 이들은 시보 기간을 거치지 않고 바로 한림(翰林)이라 불리며 전임사관으로서의 경력을 갖게 되었다.

51) 식년시 기준으로 문과급제자 33인 중 갑과 1~3등의 3인, 을과 4~10등의 7인, 병과 11등~33등의 23인으로 등급을 나눈 것을 말한다. 《경국대전》 권1, 吏典 諸科條.

3. 인사 관리

1) 인사행정 요소

조선의 인사 행정에는 현대의 계급제(rank-in-person system)의 원리와 유사한 품계(品階)가 있다. 계급제는 사람을 기준으로 계급을 분류하는 것으로, 개인의 특성, 즉 학력이나 경력 등을 일을 수행할 수 있는 능력으로 보고 계급을 부여하여 이를 그 사람의 자격으로 삼는 것을 의미한다. 이를테면 군대에서의 소장의 계급은 전방의 사단장이나 육군본부의 참모부장이 될 자격이 된다. 계급은 사람이 어떠한 직무를 수행하느냐에 따라 변하는 것이 아니라 그 계급이 어떤 일을 할 수 있는가를 결정해주는 것이다(유민봉·박성민, 2014: 108).

조선의 품계 역시 계급으로서의 품계와 각 계급에 해당하는 관직(官職)이 있었다. 다만 문신과 무신, 종친(왕실)과 의빈(왕실의 사위인 부마)에게 각각 부여하는 계급의 이름이 달랐으며 이를 산계(散階)라고 하였다. 문신들에게 부여되는 산계인 문산계(文散階), 무신들에게 부여되는 산계인 무산계(武散階)와 종친부와 의빈부에게 각각 부여하는 산계까지 총 4가지 종류의 산계가 있었다. 오늘날 행정공무원의 계급 체계와 군대의 계급 체계, 경찰공무원의 계급 체계가 각각 따로 있는 것과 유사하게 이해할 수 있을 것이다. 종친부와 의빈부⁵²⁾를 제외한 문산계와 무산계는 각각 부여받은 산계의 계급 서열에 해당하는 관품에 속한 관직을 얻을 수 있는 자격을 갖춘 것이었다. 예를 들어 정2품 자헌대부 이상의 산계를 보유해야 정2품 관직인 육조(六曹)의 판서(判書)나 한성부·개성부의 판윤(判尹)에 임명될 수 있었다.

오늘날 통념상 품계라는 이름으로 잘 알려져 있는 산계는 조선 초기에 관직(position)과 분리되어 관원의 등급을 매기고 편제하는 기준

52) 종친부와 의빈부는 실질적인 역할을 하지 않고 예우부서로 존재했다.

이 되었다(남지대, 1992b). 현대의 계급제에서 계급(rank, level)과 직위(position)가 구분되어 운영되는 것과 유사한 원리이다. 다만 조선의 계급은 현대보다 더 직위와 완전히 분리되었기 때문에 직위 없이 산계만 보유하고 있는 상태로도 관료제 내부 사회에서 관직후보군으로 존재하면서 해당 계급의 사회적 위치를 그대로 누릴 수 있었다는 점에서 차이가 있다.

조선의 계급제는 현대의 계급제의 특징이라고 꼽는 성격들을 대부분 가지고 있었던 것으로 보인다. 우선 계급군 간의 폐쇄성과 차등성을 들 수 있다. 계급제에서 서열화된 계급들을 다시 유사한 능력 및 자격 수준으로 묶어 하나의 계급군(class, group)으로 이해한다면 이들 계급군 간 경계가 엄격히 구분된다는 것을 파악할 수 있다. 타 계급군으로의 이동이 어렵고 차등이 심하다는 특징은 계급제 전통이 강한 국가들에게서 찾아볼 수 있는데, 전통적으로 행정, 집행, 서기 등으로 계급군을 나누고 있는 영국은 과거 서기군이나 집행군에 속한 공무원이 정책결정의 역할을 하는 행정군까지 올라갈 기회를 얻는 경우는 극히 드문 일이었다(Nigro & Nigro, 1986). 우리나라의 일반공무원 역시 6급 이하(서기 및 사무계급), 4~5급(관리계급), 그리고 고위공무원단(정책결정계급)의 계급군으로 구분할 수 있는데, 9급이자 7급으로 공직을 시작한 공무원이 5급 승진이나 고위공무원단으로 진입할 기회가 상대적으로 제한되어 있는 것에서도 어느 정도의 폐쇄성을 읽을 수 있다(유민봉·박성민, 2014).

조선의 계급제에서 산계와 관직에 각각 계급 서열로 부여된 품계는 정(正)·종(從) 각 9품으로 나누어 총 18품이 있었다. 이 중 종6품 이상에는 각 품에 상·하계(階)를 두어 종6품 이상으로는 12품 안에 24계가 있는 셈으로 총 18품 30계로 요약할 수 있다. 그리고 이러한 전체 품계 안에는 층계(層階)가 있어 달리 지칭했는데 당상(堂上)·당하(堂下) 및 참상(參上)·참하(參下)가 그것이다. 당상관(堂上官)은 정3품

상계(上階) 이상(문신은 통정대부(通政大夫), 무신은 절충장군(折衝將軍) 이상)을, 당하관(堂下官)은 정3품 하계(下階) 이하(통훈대부(通訓大夫) 또는 어모장군(禦侮將軍) 이하)를, 당하관을 다시 참상관과 참하관으로 나누어 참상관(參上官)은 종6품 이상(선무랑(宣務郎)·병절교위(秉節校尉) 이상)을, 참하관(參下官)은 정7품(正七品) 이하(무공랑(務功郎)·적순부위(迪順副尉) 이하)의 문무잡관직(文武雜官職)을 말했다. 산계명과 품계, 품계 내 층계의 구분은 아래의 <표 4>를 참고한다.

<표 4> 품계(品階)와 산계(散階)

| | 품계 | 문산계 | 종친 | 의빈 | 무산계 | |
|-----|-------|----------|------|------|------|------|
| 당상관 | 정1품 상 | 대광보국승록대부 | 현록대부 | 수록대부 | | |
| | 정1품 하 | 보국승록대부 | 홍록대부 | 성록대부 | | |
| | 종1품 상 | 승록대부 | 소덕대부 | 광덕대부 | | |
| | 종1품 하 | 승정대부 | 가덕대부 | 승덕대부 | | |
| | 정2품 상 | 정헌대부 | 승헌대부 | 봉헌대부 | | |
| | 정2품 하 | 자헌대부 | 승헌대부 | 통헌대부 | | |
| | 종2품 상 | 가정대부 | 중의대부 | 자의대부 | | |
| | 종2품 하 | 가선대부 | 정의대부 | 순의대부 | | |
| 당하관 | 정3품 상 | 통정대부 | 명선대부 | 봉순대부 | 절충장군 | |
| | 정3품 하 | 통훈대부 | 창선대부 | 정순대부 | 어모장군 | |
| | 종3품 상 | 중직대부 | 보신대부 | 명신대부 | 건공장군 | |
| | 종3품 하 | 중훈대부 | 자신대부 | 돈신대부 | 보공장군 | |
| | 정4품 상 | 봉정대부 | 선회대부 | | 진위장군 | |
| | 정4품 하 | 봉열대부 | 광휘대부 | | 소위장군 | |
| | 종4품 상 | 조산대부 | 봉성대부 | | 정략장군 | |
| | 종4품 하 | 조봉대부 | 광성대부 | | 선략장군 | |
| | 참상관 | 정5품 상 | 통덕랑 | 통직랑 | | 과의교위 |
| | | 정5품 하 | 통선랑 | 병직랑 | | 충의교위 |
| | | 종5품 상 | 봉직랑 | 근절랑 | | 현신교위 |
| | | 종5품 하 | 봉훈랑 | 신절랑 | | 창신교위 |
| | | 정6품 상 | 승의랑 | 집순랑 | | 돈용교위 |
| | | 정6품 하 | 승훈랑 | 종순랑 | | 진용교위 |
| | | 종6품 상 | 선교랑 | | | 여절교위 |
| | | 종6품 하 | 선무랑 | | | 병절교위 |
| | 참하관 | 정7품 | 무공랑 | | | 적순부위 |
| | | 종7품 | 계공랑 | | | 분순부위 |
| 정8품 | | 통사랑 | | | 승의부위 | |
| 종8품 | | 승사랑 | | | 수의부위 | |

| | | | | | |
|--|-----|-----|--|--|------|
| | 정9품 | 종사랑 | | | 효력부위 |
| | 종9품 | 장사랑 | | | 전력부위 |

이 당상, 당하 및 참상, 참하관의 구분이 오늘날 계급제의 계급간 구분과 대응하여 이해할 만한하다. 우선 당상관은 문반 중심이고 약간의 겸직을 제외하면 거의 정직(正職)이었던 반면 참상관은 문·무관 관직들이 다양하게 구성되어 있었고, 관직도 문무 정직 외에도 체아직(遞兒職)⁵³⁾으로 운영되는 경우가 많았다(남지대, 1992a). 당상관은 순자법(循資法)⁵⁴⁾에 구애받지 않고 인사에도 상피제(相避制)를 적용하지 않았으나 당하관은 근무일수에 근거하여 임기가 차면 인사 고과를 거쳐 인사 이동을 했다. 이 때 참상관이 정기적인 인사고과를 정상적으로 통과하여 당상관에 오르려면 종6품 선무랑에서 시작하더라도 약 40년 정도가 소요되는 구조이기 때문에, 참상관에서 당상관으로 승진하는 것이 구조적으로 어려웠다.⁵⁵⁾ 또한 <표 3>에서 알 수 있듯이 무산계의 최고 품계는 정3품인 절충장군에 불과해 문산계와 비교하여 당상관이 되는 것이 더욱 어려웠음을 알 수 있다.

두 번째 계급제의 특징으로는 일반행정가(generalist)의 원리를 들 수 있다. 한 분야에 전문성을 갖춘 행정가 유형은 전문행정가(specialist)로, 특별한 전문 분야 없이 다양한 분야에 대한 폭넓은 지식을 갖춘 유형을 일반행정가로 구분하는데, 계급제의 전통이 강한 영국 또한 행정계급군 공무원들은 역사나 고전 등 인문과학을 수학한 일반

53) 교대로 근무하며 녹봉을 받는 관직으로 1년의 몇 차례 근무평정에 따라 교체되며 복무기간 동안의 녹봉을 받는다.

54) 근무일수에 따라 진급하는 법으로, 후술하도록 한다.

55) 6개월이 1考. 참상관은 5考 3上~5上은 加資, 6품~3품은 각기 正從 雙階로 합 16계여서 계속 사용되어 연달아 상을 받아 가자되더라도 참상관을 통과하는데 약 40년 정도가 소요. $6(月) * 5(考) * 16(階) * / 12(月) = 40(年)$. 1443년 6월에 이조판서 박안신 등이 ‘경외관리가 만 30월에 고하여 3상인 자를 가자하면 9품 장사랑에서 40여년에 최거상제자가 3, 4품에 오를 수 있다’고 하였다.(세종실록 권 100, 세종 25년 6월 을사) (남지대, 1992b; 김운태, 1995).

행정가들로 구성되는 경향이 있으며, 2~3년마다 보직 이동을 하여 폭넓은 업무수행능력을 키우게 한다(Nigro & Nigro, 1986). 우리나라 또한 부처별 소관 임무에 대한 전문성을 기르기보다 다양한 보직을 경험하게 하여 일반행정가 위주로 행정직을 구성하고 있는 것과 유사하다. 조선시대 역시 정치와 윤리에 관한 유교적 소양을 갖춘 관리들이 보직 이동을 하면서 업무 분야가 한정되지 않았다는 점에서 일반행정가 원리가 나타났던 제도라고 볼 수 있다.

세 번째 계급제 특징으로는 폐쇄형 충원을 들 수 있다. 공직에 결원이 생겼을 때 내부의 인사이동으로 채우는 것을 의미하며, 외부인원에게도 지원 자격을 부여하는 개방형 충원과 대비된다. 계급제에서는 대부분 일반행정가들로 구성되어 있기 때문에 공직이 비었을 때 같은 계급 내의 다른 직위의 인사를 이동시키거나 하위 계급의 절절한 인사를 승진시켜도 해당 직위의 임무를 수행하는데 별 무리가 없다. 조선의 계급제에서는 앞서 언급한 천거제를 통한 산림(山林) 등의 외부 인사 임용이 간혹 있었으나 극소수에 불과했으며 거의 이미 관료제 내부에 진입하여 산계를 보유한 인물들만이 임용 자격을 갖추고 후보가 될 수 있었다. 결원이 생기면 왕이 관직 후보 명단(56)을 올리라고 명하고 인사 담당 기관(이조 또는 병조)에서 후보를 추려 명단을 올리면 왕이 이 중에서 임명하는 방식이 가장 일반적이었던 만큼, 외부 인사가 임용되는 경우는 극히 드물었다.

계급제의 네 번째 특징으로 신분보장을 들 수 있다. 계급제에서는 조직개편에 의해 자리가 없어지더라도 조직에서 퇴출되는 일은 극히 드문데, 공무원의 신분이 특정 자리에 의해서가 아니라 공직 전체 속에서 부여받은 것이기 때문이다(유민봉·박성민, 2014). 조선의 계급제에서는 산계만 보유하고도 해당 계급의 사회적 지위를 유지할 수 있었으며 다른 직업을 생계 수단으로 삼지도 않았기 때문에 오늘날의 신분보장

56) 망단자(望單子) : 관직 후보 명단으로 대체로 3명이 후보에 오른다. 자세한 사항은 후술한다.

과 유사한 효과를 발휘했다고 볼 수 있다.

2) 인사 이동

현대 인사행정에서 인사이동은 현 직위에서 다른 직위로 옮겨 가는 모든 유형의 직위변동을 의미하는 것으로, 승진, 강임, 승급, 전직, 전보, 겸임, 파견 등이 포함된다(유민봉·임도빈, 2016: 280). 이러한 다양한 유형의 인사이동은 조직관리와 인사행정의 수단으로 활용되어 왔다.⁵⁷⁾ 이 중 특히 승진은 인사관리에 있어 공무원 조직과 개별 공무원에게 미치는 영향은 매우 크다(김홍로·안문석, 2004: 305). 승진은 직급 상의 직위 상승으로, 직급의 상승과 더불어 책임과 의무가 증가함은 물론 그에 비례하여 여러 유형적·무형적 보상이 수반되기 때문에 단순히 계서제 상의 상승이 아니라 “공무원들의 신분상승 혹은 욕망의 만족”이기도 하다(유민봉·임도빈, 2016: 281-282).

조선의 경우는 현대의 인사이동이나 경력개발, 또는 인적자원관리의 관점과는 다르게 관료들의 인사이동이 이루어졌다. 현대의 경력개발이 경력단계별로 나타나는 경력쟁점(career issue)과 관련된 개인욕구(individual need)와 효율적 인적자원 개발을 지향하는 조직욕구(organizational need)를 연계시키는 과정(Schein, 1978; 최무현·이종수·송혜경, 2004: 130 재인용)이라면, 조선 시대의 조직욕구는 효율적으로 인적자원을 개발하고 관리하는 것이라기보다는 다양한 계층의 관직에 대한 욕구를 일정한 단계에서 해소시키기 위해 관계(官階)·관직 체계 관리를 통해 구조적으로 관리하는 것이었던 것으로 보인다(김운태,

57) 최근에는 통제의 수단으로써의 인사이동으로서의 개념 대신 경력개발계획(career development plan)으로(유민봉·임도빈, 2012: 280), 또는 제도적이고 법적인 의미가 강한 인사행정(personnel administration)이라는 용어 대신에 공무원의 능력과 실적을 강조하는 인적자원관리(human resources management)의 개념으로 접근(Nigro & Nigro, 1994; 김순양, 1998; 김판석·권경득, 1999) 하고자 하는 경향이 강화되었다(최무현·이종수·송혜경, 2004: 126).

1995).

기본적으로 조선의 인사이동은 거관(去官)을 의미했다. 거관, 또는 도목거관(都目去官)이란 한 관직에서 임기를 채운 관리가 그 관직을 떠나는 것을 말한다. 천전(遷轉)이라는 용어도 인사이동을 뜻하는데, 근무 평가 결과에 따라 이동하는 것을 의미한다. 체직(遞職)이라는 용어도 관원의 관직이 교체되는 것을 의미한다. 거관은 하급 기술직이나 녹사와 서리, 아전과 군사 등 상한이 정해져있었던 관직의 경우 그 상한의 관직의 임기가 만료되어 이동하는 경우를 이르고, 천전은 그 소속 관서 내부에서 관직을 옮기는 것으로 알려져 있으나(김운태, 1995: 318), 《조선왕조실록》이나 《승정원일기》의 용례⁵⁸⁾를 보면 거관이 반드시 하급 관리 계급군의 상한 관직에서의 거관을 의미하는 것도, 천전이 반드시 소속 부서 내부에서의 이동을 의미하는 것도 아닌 것으로 보인다. 다만 거관은 임기가 만료되었을 때의 이동을, 천전은 근무 평가 결과에 따른 인사이동을 의미하는 것으로 이해하는 것이 옳다고 여겨진다.

인사이동에는 근무일수와 근무 성적 평가 결과가 반영되었다. 이는 순자법(循資法)에 의해 이루어졌는데, 관리가 일정 기간 근무한 것을 평가하여 그 결과에 따라 인사이동을 시키는 것이 순자법이였다. 순자법에 따르면 참서관에 해당하는 관리들은 3년을 기준으로 6개월마다

58) “...우리 건국 초기로부터 의정부(議政府)·육조(六曹)의 낭청(郎廳)과 대간(臺諫)의 거관(去官)하는 법이 시행된 지가 50여 년이나 오래 되었으니, 지금에 와서는 내직(內職)으로는 의정부(議政府)·여러 조(曹)의 당상관(堂上官)과 외직(外職)으로는 감사(監司)와 사무를 맡은 신하들이 대개 모두가 의정부(議政府)·육조(六曹)의 낭청(郎廳)과 대성(臺省)을 거쳐 지나서 진용(進用)된 사람이며, 또한 다 소장(少壯)의 나이로써 승품(陞品)되어 거관(去官)하게 된 예(例)에 들어갈 수 있던 사람입니다...” (自我國初, 政府六曹郎廳, 臺諫去官之法, 行之五十餘年之久。 厥今內而政府, 諸曹堂上, 外而監司, 任事之臣, 率皆經歷政府六曹, 郎廳臺省而進者也, 亦皆小壯之年, 得入陞品去官之例者也。) 문종실록 권 3, 즉위년 9월 26일 기사로, 우의정 남지가 올린 의견 중 ‘거관의 법’이 의정부, 육조, 낭청과 대간에 있었다고 언급하는 부분이다. 거관이 하급 관리들에게만 적용되었던 용어가 아니었음을 알 수 있다.

평가받고 30개월 뒤 5번의 평가 결과 3번 이상 ‘상(上)’의 성적을 받으면 품계(산계)를 올릴 수 있었다. 이렇게 일정 기간의 근무를 통해서 얻은 것을 ‘자(資)’ 혹은 ‘자격(資格)’이라고 하고 이에 근거하여 인사하는 방법이 순자법이였다.⁵⁹⁾ 순자법은 조선 건국 직후부터 논의되어 1430년 윤12월 세종에 의해 엄격한 시행이 강조되었다. 이는 이조나 병조의 인사 담당자들의 자의가 아닌 제도에 근거하여 계급에 따라 승진이 이루어져야 한다는 강력한 의지에서 비롯된 것이었으며, 순자법에 시행에 의해 승진이 늦어져 결원이 발생한다는 문제점을 보완하기 위해 행수법(行守法)⁶⁰⁾을 강화하는 등 순자법에 의한 인사 절차를 정착 시키고자 하였다.

중국 명(明)조의 지방관 인사고과제도의 두 가지 방법인 고만(考滿)과 고찰(考察)의 경쟁적 관계와 비교해보면 순자법은 두 가지 방법이 결합된 방식의 인사이동 원칙이었다. 고만과 고찰은 명조 건국 초기 명조 체제의 기반이 형성된 홍무(洪武: 1368~1398)에 거의 동시기에 만들어진 상이한 성격의 고과제도였다(차혜원, 2010: 29). 고만은 원래 명조 건국 이전부터 ‘임기만료 보고’와 그에 따른 인사고과를 뜻하는 용어로, 명조는 이러한 전통적인 제도를 계승하여 3년에 한 번씩 3번 평가하여 인사이동을 결정하는 9년 임기를 설정, 관료 개개인이 장기간 속(久任)하게 하는 연공서열형 인사고과 제도였다(차혜원, 2010:

59) 조선왕조실록사전, “순자(循資)”(작성자 : 최이돈)

(http://encysillok.aks.ac.kr/Contents/index?Contents_id=00003986)

60) 산계(품계)가 관직보다 높은 경우 관직명 앞에 ‘행(行)’을, 산계가 관직보다 낮은 경우 관직명 앞에 ‘수(守)’를 부기하여 구분하되 산계과 관직이 반드시 일치하지 않더라도 적절한 인물을 제수하여 인사 적체를 해소하기 위해 시행되었던 인사제도이다. 세종 24년에 강화되어 시행되었는데, 지방관리(외관, 外官)는 순자법에 따라 만 30개월을 기다려야 산계가 한 단계 오르는 반면 중앙관리(경관, 京官)는 근무 일수를 채우지 않고 자급이 오르거나 품계를 뛰어넘어 승진되는 경우가 많은 관례를 바로잡고 중앙관원의 빠른 승진을 지방관원과 맞추기 위해 시행하는 것으로 언급했다. (“...本國除授之法, 中外各異, 外官則待滿三十箇月, 只加一資, 京官則不待箇月, 招資越品者頗多。 予惟中外一體, 欲倣古先行守之制, 或以卑品而守高品職事, 或以高品而行卑品職事, 卿等其議便否以聞。...”세종실록 권 97, 24년 7월 7일)

36-40). 반면 황제가 파견한 감찰어사인 ‘순안어사(巡按御史)’와 한 성(省)의 행정 총책임자이자 장관인 ‘순무(巡撫)’에 의해 지방관들의 정치를 감찰하고 시정하는 제도가 발달하여 이들에 의한 일상적인 지방관에 대한 정보 수집 및 감찰에 의한 인사평가 모두를 포함하는 ‘고찰’ 제도 또한 성립하게 되었다(차혜원, 2010: 47-58)⁶¹⁾. 명조대의 인사 개혁을 둘러싼 논의에서 지방관의 인사고과 문제는 늘 고만과 고찰의 각 원리를 강조하는 입장들이 대립하였다. 반면 조선은 고만과 고찰의 원리가 결합된 순자법이 건국 초기부터 강조되었기 때문에 연대가 비슷한 명조와는 인사고과에 관한 논의가 유사하면서도 다른 측면이 있다.

조선 시대에는 순자법에 의한 인사이동 외에도 체직(遞職)이나 전교에 의한 관직 제수로 인한 인사이동이 있었다. 체직은 말 그대로 관직이 바뀌는 것으로, 임기 만료나 공로, 과실, 상피제(相避制) 등 여러 이유에 의해 관직이 바뀌는 것이다. 《경국대전》에서는 지방관인 관찰사나 도사(都事)는 360일, 수령은 1800일, 당상관 수령 및 가족을 데리고 가지 않은 수령과 훈도는 900일을 임기 만기로 하여 임기가 다 차면 체직하도록 규정하였다. 관리가 재직 중 공을 세우거나 과실을 저질렀을 때의 상벌로서도 체직이 이루어졌다.

거관, 천전, 체직 등 여러 용어로 설명되고 있는 인사이동은 오늘날 쓰이고 있는 인사이동 용어들과 일치하지 않는다. 이는 위 세 용어

61) 이상적인 고만론은 한(漢)대부터 지방사회와 긴 임기동안 조화를 이루며 백성을 휴양케 하는 목민관을 지향하는 전통적 유교 이념에서 비롯하였다. 물론 이는 고만의 이상론이며, 3년 임기 보장과 9년간 복수의 재평가 기회 부여라는 이례적 규정은 건국 초기 미비한 관료 조직과 불안정한 지방 통치 상황에서 불가피하게 비롯된 측면이 있었고, 현실에서 실현되기에는 여러 가지로 무리가 따랐다. 9년간의 장기근속에 대해 후대의 평가들은 지나치게 목가적인 풍경으로 간주하였다. 반면 고찰은 황제의 눈과 귀를 대신할 순안어사가 지방 민심을 수렴하고 부정부패를 막는다는 명분이 있었으나, 현실적으로는 지방관들을 중앙에서 감독하는 수단이자 혐의가 있는 지방관들을 임기 전에 처벌하여 명조대의 고질적인 인사 적체 문제를 해결하는 수단으로 인식되었다(차혜원, 2010: 40-90).

에는 모두 승진과 강임, 전보와 전직의 의미가 모두 포함되어 있기 때문이다. 즉, 조선 시대에는 ‘승진’이라는 용어가 따로 쓰이지 않았다. 다만 당시 쓰였던 가자(加資), 승품(陞品) 등의 용어에서 알 수 있듯이 ‘자격을 더해주거나(加資)’, ‘품계를 올려주는(陞品)’ 과정 속에서 산계를 올려주는 것이 오늘날 승진과 비슷한 효과를 가져오는 인사 운영이었음을 짐작할 수 있다.⁶²⁾

관리가 본래 관직을 떠나 다른 관직으로 이동할 때에는 오늘날과 달리 부처 간 승진을 제한하지는 않았던 것으로 보이며⁶³⁾, 오늘날의 직렬경계가 폐쇄적인 것이 원칙이듯이 문산계와 무산계는 구분되어 인사이동이 이루어졌으나 예외적인 경우가 없었던 것은 아닌 것으로 보인다.

3) 임용 절차

오늘날 임용이란 공무원관계를 발생·변경·소멸시키는 행위를 의미한다. 즉 공무원관계를 발생시키는 신규채용, 공무원관계를 변경시키는 승진·전직·전보·강임·휴직·직위해제·정직·복직·겸임 및 파견, 그리고 공무원관계를 소멸시키는 면직·해임·파면을 총칭하여 임용이라 한다(공무원임용령 제2조 제1호). 현대 공무원임용의 기준은 시험성적·근무성적 및 기타 능력의 실증에 두고 있는 실적주의를 기본 원칙으로 삼고 있다. 이는 국가공무원법 제26조, 32조, 40조, 50조, 51조의 규정⁶⁴⁾에서 공

62) 현대적 의미의 승진이 더 큰 책임과 권한의 증대와 이에 따른 보수와 사회적 지위의 상승을 의미한다는 점에서 책임과 권한의 증대로 이어지지는 않았던 조선시대의 가자나 승품과 차이가 있다. 산계가 오름으로서 누릴 수 있었던 것은 녹봉과 예우로, 관직의 직사(職事)에 동반된 책임과 권한은 주어지지 않았기 때문이다.

63) 김범(2004)에 따르면 정책의 포괄적 심의를 담당한 의정부와 실제적 집행을 담당할 육조, 비교적 하위에서 이상적·급진적·원칙론적 자세의 삼사는 그 부처 직무의 특성이 달랐던 조직들이나 이들의 주요 관직 간 인사이동 상황이 나타난다.

64) 제26조 : 공무원의 임용은 시험성적·근무성적·기타 능력의 실증에 의하여 행한

무원의 신규 채용에서부터 이후의 모든 인사관리는 개인의 능력, 자격 및 성적에 따라야 한다는 원칙을 천명하고 있는 것에서도 확인할 수 있다(유민봉·임도빈, 2016: 62).

조선 시대의 임용은 정사(政事)라고 볼 수 있다. 정사(政事)는 사전적 의미로는 ① 정치상(政治上)의 일, 행정(行政)에 관(關)한 사무(事務), ② 벼슬아치의 임면(任免)·출척(黜陟)에 관(關)한 일⁶⁵⁾로, 인사 행정에서 나타나는 정사는 두 번째 뜻을 의미하는 것이었다. 이를테면 이조의 인사 행정을 기록한 책의 제목은 《정사책(政事冊)》이다.

〈표 5〉 과거 응시 자격 제한 (《경국대전》 권3, 예전 제과조)

- 문과는 정3품 통훈대부(通訓大夫) 이하, 무과는 정3품 어모장군(禦侮將軍) 이하, 생원진사시는 정5품 통덕랑(通德郎) 이하만 응시를 허용한다. 지방의 수령은 생원진사시에 응시하지 못한다.
- 죄를 범하여 영구히 임용하지 못하게 된 자⁶⁶⁾, 장리(贓吏)⁶⁷⁾의 아들, 재가하거나 실행(失行)한 부녀자의 아들 및 손자, 서얼 자손은 문과, 생원진사시에 응시하지 못한다.
- 해당 도에 살고 있지 않은 자나 조사(朝仕)로서 현직에 있는 자는 향시에 응시하지 못한다. 만약 왕명으로 휴가를 받은 자면 이 제한을 받지 아니한다. 이것은 문·무과에 같이 적용한다.

조선 시대의 관리 임용 조건은 우선 《경국대전》에서 밝히고 있

다.

제32조의 5 : ② 소속공무원을 보직함에 있어서는 당해 공무원의 전공분야·훈련·근무경력·전문성 및 적성 등을 고려하여 그 적격한 직위에 임명하여야 한다.

제40조 : ① 승진임용은 근무성적평정·경력평정, 그 밖에 능력의 실증에 의한다.

제50조 : ④ 훈련성적은 인사관리 면에 반영시켜야 한다.

제51조 : ① 각 기관의 장은 정기 또는 수시로 소속 공무원의 근무성적을 객관적이고 엄정하게 평정하여 이를 인사관리면에 반영하여야 한다.

65) 출처 : 국립국어원

66) 현직 관료로서 죄인에 대한 재판을 일부러 지연시키는 경우, 지나친 고문으로 피의자가 죽은 경우, 공물(貢物)을 대납(代納)하는 경우, 유생이 산사(山寺)에서 소란을 피우는 경우 등

67) 나라의 전곡을 횡령하거나 뇌물을 받은 자

는 과거 응시 자격 제한 규정에서 찾아볼 수 있다. 전체 임용이 아닌 신규채용 방법 중 하나인 과거 응시 제한이지만, 과거에 응시할 수 없었던 사람들은 천거나 음서로도 관료 사회에 진입할 수 없었다는 점에서 임용조건으로 볼 만 하다. 앞서 신규채용절차를 서술하면서 간단히 언급한 바 있으나 다시 자세히 살펴보면 <표 5>와 같다.

위 규정은 과거 응시에 필요한 적극적 요건이라기보다 응시 자격 제한 조건이므로 소극적 요건이라고 할 수 있다. 오늘날 공무원 임용의 소극적 요건인 국가공무원법 제33조 및 제69조⁶⁸⁾의 임용결격사유에 해당하는 내용이다. 문·무과 모두 정3품 당하관 이하, 생원·진사시는 정5품 이하만 응시하도록 한 규정을 보아 정3품 이하의 산계를 보유하고 있는 경우 현직 관리라도 과거에 응시할 수 있었던 것을 알 수 있다.⁶⁹⁾ 한편 지방 수령의 경우 지방 향시에 응시하지 못하도록 한 규정의 예외 조항으로 왕명으로 휴가를 받은 자면 이 제한을 받지 않는다고 하였으나 《속대전》 이후로는 이 경우도 허가하지 않았고, 재가한 부녀자의 자손이나 서얼 자손은 응시할 수 없었던 규정도 1553년(명종 8)에는 어머니가 첩이더라도 양인이면 그 손자 대부터, 1625년(인조 3)부터는 어머니가 천인 출신 첩이더라도 그 증손자 때부터 응시가 가능한 것으로 바뀌었다(이남희, 2013: 69). 실제 시행에서 얼마나 이들의 응시 가능성이 높아졌는지는 알 수 없으나, 적어도 제도적 허용 범위는

68) ① 금치산자 또는 한정치산자, ② 파산자로서 복권되지 아니한 자, ③ 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자, ④ 금고 이상의 형을 선고받고 집행유예의 기간이 완료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 자, ⑤ 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자, ⑥ 징계에 의하여 파면의 처분을 받은 때로부터 5년을 경과하지 아니한 자, ⑦ 징계에 의하여 해임의 처분을 받은 때로부터 3년을 경과하지 아니한 자

69) 이남희(2013a)는 이를 관리들의 무리한 시험 공무와 응시로 인한 행정 공백을 우려한 조치고 여겨진다고 평가하고 있으나, 경국대전 규정에 관직(‘職’)에 재직하고 있는 현직 관리라는 표현이 아닌 산계 명을 명시하고 있는 것으로 보아 기준은 산계였던 것으로 보인다. 즉, 현직 관리가 아니더라도 당상관의 산계를 가지고 있으면 응시할 수 없었던 것으로 해석 가능하다. 다만 산계를 보유하고 있는 경우 대부분 전·현직 관리일 가능성이 높았을 것이다.

점차 넓어진 것을 알 수 있다.

조선의 관리임용은 초기에는 상서사에서 담당하였으나 이후 문관의 경우 이조(吏曹)에서 담당하고 무관은 병조(兵曹)에서 담당하였다. 특히 문관을 담당하는 이조를 전조(銓曹)라고도 하였는데, 특히 이조는 ‘문선(文選)·훈봉(勳封)·고과(考課) 등에 관한 일을 관장하던 관서’로, 오늘날 중앙인사위원회나 행정자치부의 예전 총무처 기능을 담당했던 조직이다. 이 가운데 이조전랑(吏曹銓郎)의 의견이 가장 중요했기 때문에 이를 일명 전랑이라고도 하였다. 이조전랑은 문관의 인선을 담당하는 이조의 장관인 이조판서(判書) 권한이 너무 커질 것을 우려하여 이조의 정5품 정랑(正郎)과 정6품 좌랑(佐郎)⁷⁰에게 인선 권한을 부여하고 이들을 이조전랑이라고 통칭하였던 것을 말한다. 본래 행정 실무를 담당하는 이들 전랑들은 소속 관서의 당상관을 보좌하는 행정적 기능을 수행하는 역할에 불과했고 정책 결정에 가부를 논할 수 있는 자격은 없었으나, 사림이 성장한 성종 말 중종 초에 걸쳐 점차 이들의 지위도 높아져 해당 부서의 일을 당상관과 같이 논의하여 결정할 수 있게 되었다(최이돈, 1994). 이에 따라 당상관 후보는 이조의 최고 책임자인 이조판서가 참의(參議)와 함께 결정하고⁷¹ 당하관 후보는 이조전랑과 함께 결정하는 인사 관행이 강화되었다.

이조에서는 문관을, 병조에서는 무관을 담당하여 적합한 인물을 임금에게 추천하는 절차를 망단자(望單子)⁷²라고 하였다. 이 망단자에

70) 육조의 정랑과 좌랑들을 통칭하여 낭관(郎官)이라고도 칭했는데, 이들 낭관은 이조의 실무 행정을 담당하는 이들이자 이조 소속의 속아문(屬衙門)인 충익부(忠翊府)·내시부(內侍府)·상서원(尙瑞院)·종부시(宗簿寺)·사옹원(司饗院)·내수사(內需司)·액정서(掖庭署) 등을 관리하였다. 뒤에 충익부는 폐지되었고 종부시는 종친부(宗親府)로 통합되었다.

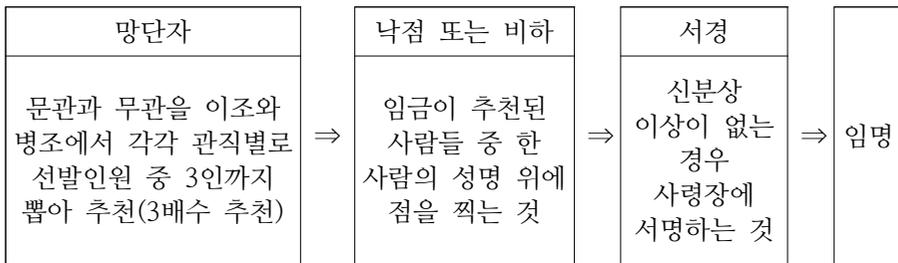
71) 당상관 인사를 논할 때에도 낭관이 개입했던 사례들 다수 발견된다(최이돈, 1994).

72) 단자(單子)는 인명이나 물명을 열거하여 기록한 문서를 말한다. 인명을 기록한 단자는 당사자의 직명과 성명을, 물명을 기록한 단자는 물품의 이름과 수량 등을 열거한다. 단자는 임금에게 올리는 문서일 뿐만 아니라 기관 간, 개인 간에도 사용되었다. 그만큼 단자의 종류는 다양했는데, 단자를 올리는 목적에 따라

보통 3명을 추천하는 3배수 추천으로 후보자 명단을 작성하였다. 1명을 추천하는 단수추천을 단망(單望), 2명은 2망, 3명 이상 추천하는 3배수 이상 추천을 장망(長望)이라고 하였으며, 추천할 사람이 적을 경우에는 단수추천 하였다. 다음으로 망단자로 올라온 추천받은 인물들의 명단을 임금이 받으면 그 중 한 명의 이름 위에 점을 찍어 임명 대상자를 표시하여 다시 이조와 병조로 돌려보냈는데 이를 낙점(落點) 또는 비하(批下)라고 하였다.

이후 이조와 병조는 낙점을 받은 합격자의 성명과 내외사조(內外四祖) 및 처의 사조의 명단을 적어 사간원(司諫院)과 사헌부(司憲府)에 보내 임명 여부에 대한 의견을 물었다. 이는 사조의 내력을 확인하여 특별한 문제 사항이 없는지 확인하는 일종의 신분 보증 과정이었다. 이상이 없을 경우 사령장(辭令狀)에 서명을 해서 다시 이조와 병조로 보내어 지면 비로소 보직을 받을 수 있었다. 이 때 사령장에 서명을 하는 것을 서경(署經)이라고 하였다.

〈그림 2〉 임명 과정



한편 이러한 임명 과정 중에 특정 관직 후보자군을 미리 선별하여 명단을 만들어둔 경우도 있었다. 홍문록(弘文錄)이 바로 그것인데,

그 명칭이 달랐다. 후보자를 의망(擬望 : 추천)하는 단자를 망단자(望單子), 시호를 내릴 때 후보가 되는 글자를 추천하는 시호단자(諡號單子), 삼정승(영의정·좌의정·우의정)의 후보 명단인 복상단자(卜相單子) 등 목적에 따라 달리 칭했다.

사헌부, 사간원과 함께 삼사(三司)로 불리며 언론 기능을 한 홍문관(弘文館)의 관원을 선발하기 위해 작성한 명단이였다. 홍문관은 관직에 결원이 발생하면 홍문록에 기록된 인원 중 선별하여 망단자에 올렸다. 홍문록에는 문과에 합격한 인물들 중 재능있는 인물들을 미리 선발해 올려 우수한 인원을 먼저 확보하기 위해 관행적으로 작성하기 시작한 것이였다. 이 선발은 홍문관의 관원들, 특히 홍문관의 참서관들이 주도했는데, 이는 선발 후보자들과 직접적인 선후배 관계에 있는 하위 품계의 참서관들이 후보자들의 인품을 더 잘 알았기 때문이다(최이돈, 1994). 홍문록은 홍문관이 점차 언론으로서의 기능을 수행하면서 왕이나 재상들의 부당한 인사 관여에 대한 인사보호장치 역할을 하게 되었고, 이로써 언론 역할의 관서(양사)들이 갖는 근본적인 한계였던 인사보호장치의 부재를 극복하여 보다 강력한 언론 기능을 갖게 되었다고 평가된다(최이돈, 1994).

홍문록의 작성은 홍문관 참서관들의 선발로 끝나는 것이 아니었다. 홍문록의 1차 명단을 이들이 작성하면 이를 이조에서 받아서 가감한다. 이 때 이조전랑의 개입이 있었던 것으로 보인다. 이렇게 이조에서 수정된 명단을 이조록이라고 하고, 이를 도당(都堂: 의정부)에서 의정부, 이조판서, 대제학 등이 참여하여 권점(圈點)⁷³이라는 방식을 거쳐 도당록(都堂錄)이라는 최종 명단을 확정하는데 이렇게 3차에 걸쳐 확정된 명단을 홍문록이라고 하였다. 처음에는 홍문관원들의 추천을 위해 작성된 명단이었으나, 점차 사헌부, 사간원, 육조전랑 등 청요직으로 여겨진 관직의 추천에 활용되었다(최승희, 1978; 송찬식, 1978; 남지대, 1992a; 최이돈, 1994).

73) 권점(圈點) : 추천권자들이 한자리에 모여 추천대상자들의 명단 위에 각기 권점(○표)을 하고, 그 수를 집계하여 소정의 점수에 이른 사람을 이조에 추천하여 임명하게 하던 예비선거제도. (출처: 한국민족문화대백과)

4) 인사고과제도

조선시대 관리의 인사고과제도는 근무기간과 성적, 즉 근무자의 근무 개월(또는 일수)⁷⁴⁾과 포폄(褒貶)을 통계하여 가산하는 방식으로 이루어졌다. 포폄이란 관리들의 근무 성적을 평가한 것으로 관리의 포상과 처벌에 반영하던 것이다. 중앙 관리는 해당 관청의 당상관이, 지방관은 관찰사가 근무 성적을 평가하여 매년 6월 15일과 12월 15일에 임금에게 문서를 올려 보고했다. 이를 포폄계본(褒貶啟本) 또는 전최계본(殿最啟本)이라고 하는데, 평가 등급이 낮은 것을 폄(貶) 또는 전(殿), 높은 것은 포(褒) 또는 최(最)라고 하였기 때문이다. 이 문서에 평가 대상이 되는 관리를 네 자나 여덟 자로 평가하고 이를 상·중·하의 등급으로 평가하여 그 아래 기재하였다. 이조와 병조에서는 보고된 계본을 각기 검토하여 등급 판정에 문제가 있을 경우 평가 등급을 재조정하겠다고 임금에게 보고한 후 다시 최종 평가를 하였다.⁷⁵⁾

이렇듯 근무기간과 포폄의 계산 및 평가가 필요했던 이유는 앞서 언급한 조선의 인사관리의 기준인 순자법(循資法)의 시행에 반영하기 위함이었다. 고려 공양왕대에 마지막으로 정비된 순자법은 조선의 개국과 함께 계승되었으며, 한 차례의 개정을 거쳐 1423년(세종 5년), 개월법에 따라 당시까지 15개월마다 고과(考課)하여 1계(階)씩 가자(加資, 또는 가계)하던 문·무반을 대상으로 한 순자법에 송·원제를 가미, 문반인 경관·지방 수령은 2년 6개월을 기간으로 매 6개월에 한 번씩 상·중·하의 등급으로 고과하여 상이 3회 이상이면 1계를 가자하는 것으로 정

74) 근무기간을 계산하는 방식에는 1년 단위로 근무 성적을 평정하는 차년법(差年法)과 차년법에 근무일수를 추가하여 계산하는 도숙법(到宿法), 근무월수에 따라 승진시키는 개월법 등이 있었다. 고려에서는 늦어도 1009년(현종 즉위년) 이전에 차년법을 실시했고, 1368년(공민왕 17년)에는 차년법에 도숙법을 가미하였으며 공양왕대(1389~1392)에 또 다시 개월법을 가미하여 차년, 도숙, 개월법을 망라한 순자법으로 정비하였다(한국민족문화대백과).

75) 이상 포폄 관련 출처 한국고전번역원 편(2013: 128-132).

비되었다(한국민족문화대백과). 즉 6개월을 1고(考)로 하여 1년에 두 번 업적을 평가하였는데, 5고 즉 다섯 번의 평가를 거쳐 이 중 세 번 이상 ‘상(上)’으로 평정되면 품계를 올려주고 세 번 이상 ‘중(中)’이 나오면 그 품계에 그대로 두며, 한 번이라도 ‘하(下)’로 평정되면 즉시 파면시키도록 한 규정이었다.⁷⁶⁾ 또한 《경국대전》의 편찬과 함께 문·무반에게 적용된 개월법을 중심으로 한 순자법이 명문화되었으며 이것이 큰 변동 없이 조선 말기까지 계승되었다.

특기할 만한 것은 이러한 인사고과의 결과가 계급제 내에 위치한 개개인이 보유한 산계(散階)에 반영된다는 사실이다. 앞서 현대 행정의 계급제적 특징과 유사한 산계에 관해 소개했듯이, 직위 없이 산계만 보유한 상태로도 관직후보자로 간주될 수 있었다는 점을 상기한다면 인사고과의 결과가 현대의 ‘승진’과 같이 더 높은 직급의 ‘직위’에 오르는데 바로 반영되는 것이 아니라 더 높은 단계의 ‘산계(품계)’를 부여받느냐의 여부에 반영되었다는 것을 이해할 수 있다. 즉, 우수한 인사고과 결과 더 높은 산계를 부여받음으로써 해당 산계에 해당하는 관직에 오를 수 있는 자격을 갖추게 되는 것이었으므로, 실제 더 높은 직급의 ‘자리’에 오르는 데에는 현대의 승진보다 ‘자격’을 갖추는 단계를 하나 더 거쳐야 했다. 즉, 인사고과와 같은 일견 현대 실적주의와 흡사한 원칙이 직위와 직급이 완전히 분리된 철저한 계급제 속에서 소화될 때 어떠한 형태로 계급제 내부의 직급 이동에 반영될 수 있는지 보여주는 사례라 할 수 있다.

한편 이러한 순자법의 실시를 위한 포ष 및 고과의 기준으로 마련한 것이 고공법(考功)⁷⁷⁾이었다. 고공은 주로 관리들의 출근실태를 관리하기 위한 제도였는데, 고공제는 중국에서 시작되어 육조시대(六朝時

76) 세종실록 권 이십, 세종 5년 6월 갑인(甲寅) “이조계...(중략)...外方守令 每年兩考 待滿 五考 三上至五上 加資...”

77) ‘고공과지법(考功課之法)’에서 유래한 용어로, 원칙적으로 고공은 고과(考課)와 같은 뜻이다(임용한, 2008: 323).

代), 수대(隨代)를 거쳐 당제(唐制)에서 완비된 인사제도로 우리나라에 도입된 시기는 정확히 알 수 없으나⁷⁸⁾ 고려 성종 8년 관원에 대한 고과법을 시행했고, 고공사(고공을 업무로 하는 독립된 아문(衙門))라는 용어도 이 시기부터 정착되기 시작했다(임용한, 2008: 324). 근무기간을 잘 채웠는지 평가하기 위해 출결사항의 확인도 필요했기 때문에 이를 전담하는, 즉 고공을 전담하는 관리를 설치한 것이다. 이렇게 도입된 고공법은 태조의 즉위교서에서 밝힌 직제에 따라 정5품 고공정랑 1명과 정6품 고공좌랑 1명⁷⁹⁾이 설치된 이후 조선 시대에 이르러 더욱 강화되었으며 더 높은 인사 상의 비중을 차지하게 되었다(임용한, 2008: 329-331). 《경국대전》⁸⁰⁾에서 정비되어 이조(吏曹) 소속 기관이 된 고공사의 임무⁸¹⁾는 문관의 공과(功過), 근만(勤慢), 휴가(休暇), 여러 관사의 아전의 근무일수, 향리자손을 분별처리하는 일을 맡는 것으로 확정되었다(임용한, 2008: 346). 이조정랑과 좌랑이 고공사의 일을 담당하였으며 관리의 출근기록부인 공좌부(公座簿)의 기록에 따라

78) 삼국시대에 도입되었을 가능성도 있다고 한다.

79) 태종실록 권4, 태종2년 7월 갑신 기사에 따르면 이들은 이조정랑과 이조좌랑이 의례적으로 겸하였다(임용한, 2008: 331).

80) 경국대전의 규정은 아래와 같다.

① 1주년 동안에 30일을 병으로 결근한 자와 의친(議親)·공신(功臣)으로 10악 이외의 죄를 다섯 번 범한 자는 모두 사전(赦前)을 가리지 않고 계문하여 파직한다(경국대전 이전 고과, “周年病滿三十日者 議親功臣 十惡外五犯者 並勿赦前 啓聞罷職”).

② 녹사나 서리(書吏)로 유고로 근무하지 못한 날이 100일이 차거나 무고하게 출근하지 않는 날수가 30일이 찬 자는 근무일수를 삭제 파출하며, 29일 이하인 자는 수속하고 임용한다. 파출된 자가 뒤에 도로 그 자리에 취직하기를 원하는 자는 들어준다(경국대전 이전 고과, “錄事書吏 有故不仕 滿百日 無故滿三十日者 削仕罷黜 二十九日 以下者 收贖還仕 罷黜後 願還仕者 聽”).

이중 ①번 규정은 일반 조관(朝官)들에게 모두 해당되는 규정이나 ②번 규정은 녹사(錄事)나 서리(書吏)에게 해당되는 규정으로, 일반 문관들과 녹사·서리를 구분하여 규정을 적용하였다는 것을 알 수 있다. 녹사는 하급 행정실무를 맡던 8~9품의 상급 서리이며, 서리는 중앙과 지방의 각 관아에서 근무하던 하급관리층을 지칭하는 것으로 이서(吏胥)·아전(衙前) 등으로 불리기도 하던 이들이다.

81) 《경국대전》 이전, 경관직, 정이품아문 육조.

근무태도를 평가하여 보고하였다.

한편 직접적으로 인사고과에 반영된 것은 아니지만 녹첩을 내리는 과정에서 이전 관직 재직 당시 회계 관리를 제대로 했는지 확인하는 과정인 해유(解由) 제도가 있었다. 해유란 ‘관리가 교체될 때 후임자에게 인계하는 사무와 소관 기물을 자세히 기록하여 일정한 절차를 거쳐 심사한 후 그 책임을 면하는 행정절차’를 말한다(임민혁, 2005). 인수인계 과정에서 비리나 부패, 재정 결손이 드러날 경우 당사자에게 추징하는 등의 법적 책임을 물어, 국가 재정의 손실을 막고 관리들로 하여금 책임 행정을 할 수 있도록 유도하는 것이기도 했다. 따라서 이후의 인사이동 시에 조사(朝謝)나 직첩(職牒) 등의 임명장을 지급받을 때나 가자(加資)로 품계의 승급을 앞둔 경우에 이전의 재직 시 과실로 해유문서를 받지 못했다면 제척 사유가 되었고, 그러므로 해유는 재직 중의 모든 직무수행 결과를 심사하여 책임을 묻는 인사고과의 성격이 띤 제도였다(임민혁, 2005). 《경국대전》의 이전(吏典)과 호전(戶典)에 각각 실려 있는 해유 조에 따르면 해유장은 관찰사, 호조, 이조를 거쳐 최종적으로 당사자에게 발급되었고 이후 해당 관리의 치적 심사와 임용에 주요 자료로 활용되었기 때문에 승진자료로도 쓰인 것으로 보인다(정구복, 2012).

제2절 선행연구 검토 및 연구모형 설정

1. 경력 단계에 관한 연구들

앞서 제3장 1절 조선의 인사행정에서 서술했듯이 조선의 인사관리 방식에는 다양한 규정들이 적용되었다. 이러한 법제도 속에서 능력이 측정되고 재임 기간의 성과에 대해 평가받은 이들은 이에 따라 산계를 부여받아 계급제 속에서 해당 위치의 직위에 갈 수 있는 자격을

갖추고 관직후보군에 포함되었다. 또한 최종적으로 하나의 관직에 후보자들이 추천되고 이 중 적절한 인사가 임명되는 과정에 대한 규정과 관행도 알려져 있다. 그렇다면 인사관리에 관한 규정들이 실제로 어떻게 적용되어 추천 후보자들을 결정하는 것이었을까? 이에 대해서는 블랙박스라 남아있다고 볼 수 있다. 비교적 자세하게 명문화된 규정들이 남아있긴 하나 어떤 조항이 어떤 대상자들에게 어느 단계에 적용되었는지에 대한 연구는 절대적으로 부족하기 때문이다.⁸²⁾

다만 망단자(望單子)라는 인사추천명단에 포함된 정보들을 통해 후보자의 어떤 특성이 고려되어 망단자에 올랐고 이 중 어떤 특성을 가진 사람이 임명되는지 추측할 수 있을 것이다. 이 인사 추천 명단에는 전직(前職)과 성명만 적혀있다. 즉, 다양한 인사 관리 규정들에 의해 산출된 정보인 근무 일수나 고과 성적 등은 망단자에는 적혀있지 않다. 따라서 이 추천명단을 작성하는 과정에서 정치적인 배경이나 인사 대상자 개인의 문벌 등과 같은 조건 뿐 아니라 실무 담당자에 의해 보유 산계, 고과 성적, 재임 기간 등이 고려되어 후보자 명단이 결정되었을 것으로 보인다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 실제로 관직에 후보자를 올리는 과정, 그리고 그 중 낙점자를 임명하는 과정에서의 기준 또한 실적에 의한 것인지는 실증적으로 밝혀진 바는 없다. 그러나 역사학계를 중심으로 이루어진 연구 결과들로부터 과거 기록들에서 나타난 과거에 벌어졌던 인사이동의 현상, 즉 인사이동의 결과들이 드러나고 있다.

먼저 문과 급제자들을 중심으로 한 연구들이 상당수 이루어졌다. 주로 문과방목을 활용한 연구들로, 법제적 검토와 함께 문과 급제자들의 관직 진출 양상이나 경향성을 밝히는 연구들이다. 1960년대 김영모(1966; 1967)로부터 시작되었으며, 문과방목과 사마방목을 분석하여 과거급제자의 사회적 배경, 엘리트 형성과정, 최고경력, 진출경향 등이

82) 《경국대전》, 《속대전》 등의 최고 법전류에 비교적 자세한 규정들이 남아 있어 오히려 연구가 덜 되었을 가능성이 있다.

연구되었다. 1990년대 들어 관심 있는 연구자들에 의해 문과방목의 연구 영역이 다양하게 확대되어 왔으며, 문과급제자의 성관, 전력, 거주지 등을 분석한 성과물들이 나왔고 주로 빈도 분석 방법이 활용되었다(차장섭, 1994; 박홍갑, 1995; 김창현, 1996; 1997; 1999; 원창애, 1997; 2003; 차미희, 1998; 이원명, 2003; 2004a; 2004b; 2006). 박홍갑(1995), 김창현(1996; 1997; 1999)의 연구는 《경국대전》의 관련 규정을 분석하여 문과 급제자들에게 첫 관직에 제수되는 단계부터 이후 경력 단계에서 승진 기회가 더 많이 열려있었으며 따라서 이들에게 주어질 자격 자체가 ‘고위·핵심 관직’에 오를 수 있도록 부여된 자격이었다는 점을 규명하였다. 이원명(2003; 2004a; 2004b; 2006)은 문과급제자의 성관(출신 가문)과 출신 지역을 중심으로 문과 급제자들의 성분을 분석하였는데, 조선조 문과 급제자의 성관은 664개로 고려 후기 253개에 비하면 관직에 진출하는 지배층 세력의 저변이 확대되었다는 해석과 더불어, 조선 후기로 갈수록 급제자를 배출하는 성관 분포가 초기에 비해 제한적이고 서울 거주자 출신의 비율이 높아지고 있다는 결과를 제시하고 있다.

또한 문과 급제자의 시보 임용 단계(분관)와 이 경력이 이후 경력에 미치는 영향, 참상관(6품)으로 오르기까지의 경력이나 이들의 배경, 당상관(정3품)까지 오르기까지의 경력이나 이들의 배경 등에 대한 연구가 활발하게 이루어졌다(남지대, 1992a; 박홍갑, 1995; 김창현, 1998; 원창애, 2007; 2011; 차미희, 1999b; 2002; 2012; 정구선, 1991; 이창걸, 2009). 김창현(1998)은 중시(重試)라는 재직자들이 관직에 진입한 이후 응시하는 독특한 시험에 주목하였다. 중시에 응시하여 합격한 이들에게는 그 석차에 따른 인센티브를 부여하여 승진 또는 가자(加資)에 반영하였다. 이미 관직에 재직하고 있는 현직자들만을 대상으로 한 공개시험의 존재와 그 시험의 결과가 승진 또는 그에 준하는 보상에 인센티브로 반영되었다는 사실을 발굴한 연구라는 점에서 의의

가 깊다. 차미희(1999b; 2002; 2012)와 원창애(2007; 2011)는 특히 문과 급제자들이 합격 직후 분관(分館)되어 권지(權知)로 임용되는, 오늘날과 비교하면 시보 임용과 유사한 과정을 거쳐 실직(實職)에 임용되는 과정을 상세히 밝혔다. 예문관(藝文館), 승문원(承文院), 성균관(成均館), 교서관(校書館)에 나뉘어 권지로 임용된 이후의 경력 추적을 통해 한림(翰林)으로 분류되어 다른 세 개 관으로 권지 임용된 이들과 달리 특수한 지위를 부여받고 이후 승진과 경력 관리에 있어서도 유리했던 예문관 분관자들에 대한 연구(원창애, 2007; 2011)와 나머지 삼관(三館) 중 승문원 권지 출신들이 비교적 승진에 유리했다는 결과를 제시한 연구(차미희, 1999b)의 연구를 통해, 급제자들의 첫 관직 진입 단계부터 이후 경력과 연관성이 있다는 가능성을 확인할 수 있다. 또한 16세기, 17~18세기 문과 급제자들의 참상관, 즉 6품 관직으로의 승진에 나타난 6품 승진 기준과 그 변화 양상, 당대 드러난 문제점 등을 살핀 연구(차미희, 2002; 2012)를 통해 분관 양상에서 드러난 문제적 현상과 연계된 문제였음을 밝혀 역시 분관과 이후 경력과의 상관관계의 가능성을 제시하였다. 조선 정부의 인사 관리에 있어서 분관을 통한 임용 전 신분의 권지(시보) 관리가 중요한 문제였음을 밝힌 연구들이라는 점에서 주목할 만하다.

한편 전체 관직 체계 내에서 보다 미시적인 관점으로 접근하여 이조전랑이나 예문관 한림, 홍문관 관원 등 특정 관직 출신들, 즉 청요직 출신들의 승진 양상과 인적 배경 등을 연구하여 승진에 유리한 경력이나 청요직을 중심으로 하는 인사이동 경로의 존재 여부 등을 밝힌 연구들도 다수 발표되었다(최승희, 1978; 김우기, 1986; 한충희, 1990; 남지대, 1992c; 최이돈, 1994; 이근호, 2009; 원창애, 2007; 2011; 송웅섭, 2017). 위 연구들을 통해 관직에 진입한 이후 예문관 한림, 홍문관원을 거친 급제자들이 청요직으로 분류되는 주요 관직에 진출하는데 유리하였음이 밝혀졌으며(최승희, 1978; 한충희, 1990; 원창애, 2007;

2011; 송웅섭, 2017), 특히 조선 중·후반으로 갈수록 그 중요성이 강조되었던 정랑·좌랑(통칭 전랑)직에 재직한 이들의 전직과 이후 진출 관직 등을 분석하고 홍문관이나 대간(臺諫)과 같은 언론 기능 기관의 관직으로의 이동을 통한 높은 인적 연관성을 통해 전랑직의 정치적 지위 상승의 원인을 밝히는 연구에 많은 관심이 기울여졌다(김우기, 1986; 최이돈, 1994; 이근호, 2009).

이 외에도 특정 관직의 재직자들의 성분을 분석하여 그 성격을 규명하거나 인사 실태를 밝힌 연구들도 상당수 축적되었다(한충희, 1996; 2001a; 2001b; 2004; 2007; 2010; 강성득, 2009; 정만조, 2009; 최동원, 2009). 이 연구들은 의정부, 육조와 같이 특정 기관을 중심으로 한 소속 관직들의 재직자 성분을 분석하거나(한충희, 1996; 2001a; 2001b; 2007; 2010) 특정 관직이나 직급에 주목하여 재직자 성분 및 관직 이동 상황을 살핀 연구들이다(한충희, 2004; 2007; 2010; 강성득, 2009; 정만조, 2009; 최동원, 2009).

앞서 소개한 Hejtmanek(2013)의 연구 또한 경력 단계에 대한 연구에 해당한다. Hejtmanek(2013)은 문과 합격자들을 대상으로 하여 과거 석차가 당상관까지 오르는지 여부에 영향을 미치는지 로짓(logit) 모델을 활용하여 분석했는데, 높은 석차로 합격한 경우는 낮은 석차로 합격한 경우보다 경력 기회가 높았다는 결과를 제시했다. 또한 석차 등급이 갑과인 경우의 합격자들과 그 외 합격자들 사이의 통계적 대조도 제시했다. 평균적으로 3등 이상의 합격(갑과)은 당상관이 되는 기회를 결정적으로 높였다는 사실을 통계적으로 실증한 것이다. 이러한 결과는 가문 배경, 출신, 나이 등을 모두 통제한 분석 모델에서 도출된 결과이기 때문에, 높은 지위에 오를 기회를 얻기 위해서는 개인의 혈연적 배경만으로는 충분하지 않았을 뿐만 아니라 상대적으로 어린 나이에 관직 진입 단계에서 높은 점수를 얻어 자신의 능력을 증명하는 것이 관료제 내에서의 미래의 성공에 중요하게 기여했다는 해석이 가능한 결

과라 할 수 있다.

2. 문과급제자 연구의 의의

Hejtmanek을 비롯한 문과급제자들에 대한 연구는 Wagner & 송준호(2002)의 문과방목 데이터베이스로 관련 정보가 집대성된 덕분에 이루어진 것이다. 특히 Wagner의 조선 지배계층에 대한 관심과 견해는 본 연구에도 시사하는 바가 크다. 본 연구와 관련한 Wagner의 견해는 다음과 같다.⁸³⁾ 첫째, 기존의 훈구와 사림의 대결로 사회가 발생했다는 통설에 대해 반박하며 제시한 지배계층의 동질성이다. 사림파는 경상 지방 출신의 중소지주라는 경제적 배경을 가진 이들로 반면 훈구파는 주로 한양 부근에 거주하는 대지주로 상호 이질적인 집단이라는 한국 학계의 통설을 비판하면서,⁸⁴⁾ 족보와 문과방목의 비교를 통해 조선전기 지배계층은 훨씬 동질적이라는 점을 강조하였다. 지배계층의 동질성이라는 특징은 조선 전기에 대한 연구 결과로부터 비롯된 것이기 때문에 본 연구의 조선 후기에 직접 적용하기는 어려우나, 정치세력 간 갈등을 설명할 때 이질적인 두 세력 사이의 갈등관계를 통해 조선의 지배엘리트 계층을 평가하는 연구 시각에 대한 문제의식을 갖게 한다. 즉, 지배계층 내부의 지역적·경제적·혈연적 출신과 관련한 배경을 근거로 상호 이질적이고 고정된 집단을 상정하는 익숙한 시각에 대한 비판적인 관점에서 접근하는 것이 다음 단계로 나아갈 수 있는 연구 성과를 가져올 것이다. 연구 대상 시기에 대해 후술하겠으나, 본 연구는 이러한 관

83) 본 절에서 언급되는 Wagner의 연구는 역자들이 흘려진 와그너의 연구 결과들을 집대성하고 중복된 내용을 편집하여 번역한 Wagner, Edward 저, 이훈상·손숙경 역(2007). *조선왕조 사회의 성취와 귀속*. 일조각.을 참고하였다.

84) Wagner(1980)에 따르면 기묘사림의 핵심적 인물들과 현량과 급제자들이 대부분 서울 출신의 명문가 출신이었다. 또한 김범(2011)에 따르면 ‘훈구(勳舊)’라는 개념도 당시에는 ‘뛰어난 공훈을 세운 나이 많은 신하(元勳舊臣)’이라는 객관적 의미였을 뿐 사림과 대비되는 개념이 아니었다.

점에서 조선 후기로 이어진 봉당정치 체제 하의 관료제 운영에 있어 노·소론의 구분이 모든 구성원들에게 일정하고 고정적으로 부여된 것은 아니었을 것이라는 입장을 취한다. 정치적 입장이 누대에 걸친 영구적인 성격도 아니며 당대의 모든 관료 개개인이 자신의 정치적 입장을 표명한 것도 아니었던 만큼 본 연구에 포함시켜 분석이 가능할 만한 변수로 추출하는 것이 불가능하기도 하거니와, 유동적인 정치적 상황에서 표출되는 입장차가 개개인의 인구통계학적 배경과 관련하여 고정되었으리라고 여기지 않기 때문이다. 즉, 지배계층의 동질성을 고려할 때, 봉당정치 상황에서의 정치세력의 구분이 지배계층 전체에 대한 구분에도 적용될 수 있는가에 관한 질문에 대해 본 연구는 그렇지 않다고 보고 있다.

본 연구와 관련한 Wagner의 두 번째 견해는 유력 가문과 출신 지역에 관한 것이다. Wagner는 15세기와 16세기에 각각 작성된 족보인 《안동권씨성화보》와 《문화유씨가정보》에 의거해 두 족보에 문과급제자의 약 80%가 등장한다고 지적하면서 조선 지배계층의 배출 범위가 좁았다고 보고 있다. 물론 이 때 각 족보에 등장하는 급제자가 모두 안동권씨나 문화유씨라는 의미는 아니며, 혼인관계에 있는 친인척 네트워크를 망라한 명단이기 때문에 다른 성(본관)을 가진 이들을 아우르는 것이므로 안동권씨나 문화유씨가 80%를 차지했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 혼인을 통한 친인척 관계의 긴밀한 네트워크의 대다수가 특정 가문의 족보에 등장한다는 사실만으로도 조선의 지배계층이 알려진 것보다 훨씬 동질적일 수 있다는 것을 의미한다고 주장하였다. 그러나 한편으로 조선 말기로 갈수록 그간 차별받은 것으로 알려진 서북지역의 급제자가 인구와 비례하였고 남부 지역과 비교할 때 특별히 차별받지 않았다는 연구 결과도 제시하였다. 이는 일견 상반된 결과로 보일 수 있다. 족보 연구는 과거제의 폐쇄성을, 서북지역 급제자 연구는 과거제의 개방성을 시사하는 것으로 보일 수 있기 때문이다. 그

러나 위 연구 결과만으로 과거제의 폐쇄성 내지는 개방성과 같은 결론을 내리는 것은 성급한 일이다. 다만 유력한 출신 가문이나 본관의 영향력이 문과 급제나 이후 지배계층에의 편입에 영향을 미쳤을 가능성을, 또는 지역 차별의 존재 여부 가능성을 보여주는 결과로 여길 수 있다.

즉, 본 연구는 Wagner의 문과급제자 데이터베이스를 연구에 체계적으로 활용하는 한 문과급제자 연구로서 Wagner의 견해로부터 다음과 같은 문제의식을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 첫째, 정치적 갈등 상황으로부터 비롯된 정치적 포지션은 개인의 출신과 관련한 특성을 나타내는 고정적인 정보로 여기지 않는다. 예컨대 인사 선발과 관련하여 높은 빈도로 나타나는 본관(성관, 출신 가문)이 있다면 해당 본관의 과거 합격률이 높을 만한 사회·경제적 이유가 있거나 개개인의 정치적 입장, 능력 등과 같은 원인이 있을 것으로 여기나, 해당 본관이 노론이기 때문이라는 식으로 개인의 출신 자체를 정치적 입장과 동일시하지 않는다. 물론 특정 시기의 특정 가문이나 본관이 어떤 정치적 입장을 대표할 뿐만 아니라 관료제 운영에 강력한 영향을 미쳤을 가능성도 있으나, 이를 전체 관료제의 인사 운영 원리로 보기는 어려울 것이다. 그러한 경우가 있다면 이는 사례연구로 구체적 맥락을 확인하고 그 특수성을 강조해야 할 것이다. 둘째, 정치적 포지션과 직접적 관련이 없더라도 개인의 능력과 노력이 반영된 ‘실적’의 영향력을 압도하는 ‘출신’의 영향력이 존재했을 수 있다. 즉, 문과와 인사제도를 거쳐 개인이 후천적으로 획득할 수 있는 실적이, 세습으로 획득하여 변하지 않는 특성인 출신 가문, 종족(宗族, lineage) 또는 출신 지역과 같은 요인을 통제했을 경우에도 나타나는가라는 질문이 가능할 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 반영하여 조선이 유교적 실적주의가 실제로 인사관리 및 임용에 작동한 것이었는지 살피고자 한다.

3. 선행연구의 재검토와 통계적 분석 가능성 검토

지금까지 검토한 조선의 인사행정 제도와 선행연구들을 통해 다음과 같은 사실들을 파악할 수 있었다. 우선 조선의 문과는 대부분의 관리들을 선발하는 핵심적인 선발도구로, 그 원칙은 오늘날의 실적주의 원칙과 유사했다. 즉 유가에서 인재의 평가 기준으로 여기는 ‘현능함’을 평가하기 위해, 유교 사상에 대한 이해를 바탕으로 법과 정책, 외교 등에 대한 전례(前例)를 포함한 지식과 견해를 암송하고 논술하게 하는 방식으로 개인의 지적 능력과 습득 노력을 평가하고 측정하여 그 결과를 관리 선발에 반영하는 실적주의 원칙의 제도였다. 문과는 조선 전 시대에 걸쳐 시행되었으며, 시기에 따라 시대적 흐름이나 유행이 등장하기도 하고 시행 과정상에 시험장에서의 부정행위나 측정 방식의 적절성에 대한 논란, 지역 편중과 같은 문제점이나 부작용 등이 나타나기도 하였으나 관리 선발의 기본 원칙이라는 점은 변함이 없었다. 또한 단지 규정상으로만 존재하는 선발방식이 아니라 실제 조선 전 시기에 걸쳐 가장 주요하게 관리를 선발하는 도구로 쓰였다. 즉, 조선의 관리 임용 중 관리 선발에는 실적주의 원칙(meritocratic principle)이 있다고 볼 수 있다.

또한 조선 관료제의 구성원들은 대다수가 문과 출신들이며, 이 중 높은 석차로 합격한 경우 당상관 승진에 유리하다는 사실 등을 통해 문과 출신자들의 조선 관료제 내에서의 위상이 확인되었다. 이러한 사실이 실증적으로 확인된 시기는 16~18세기 초(명종~숙종 재임 시기)이다. 이처럼 인사이동에 있어서 확인된 과거 석차의 실질적 영향력 뿐만 아니라 조선의 법전에 명시된 규정 및 기록들을 통해 관리의 재직 기간에 대한 평가와 이를 다음 인사에 반영하는 인사고과제도(순자법)이 존재했음도 살펴보았다. 즉, 관리의 선발뿐만 아니라 관료제 진입 이후 인사이동에도 선발 당시의 석차는 물론 재직 시의 고과 결과

도 반영되는 실적주의 인사 제도를 갖추고 있었음을 알 수 있다.

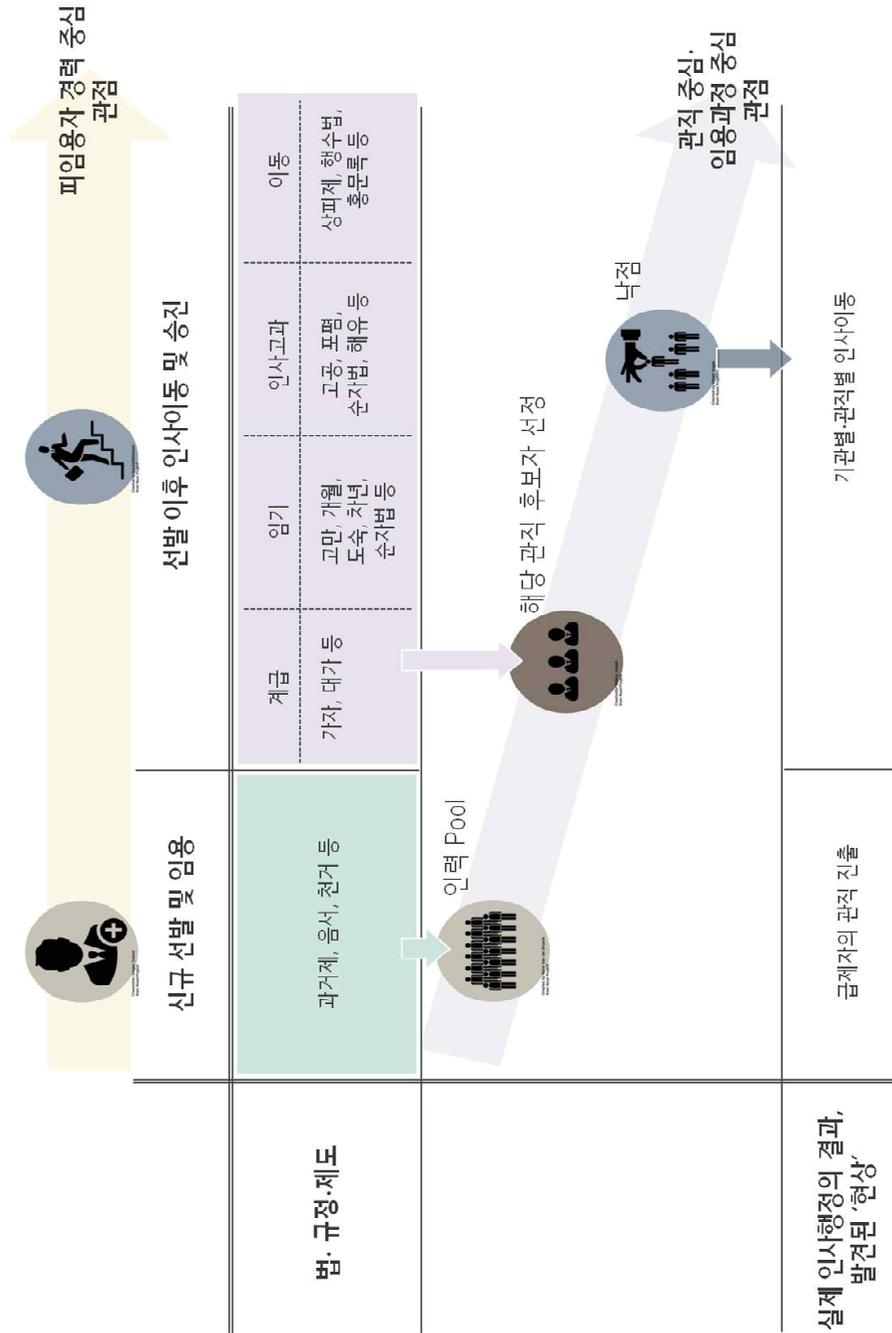
이러한 조선의 인사행정과 관련한 연구들은 먼저 다음의 두 가지 기준으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 관료제에 진입하는 ‘사람’의 경로를 따르는 연구들로 분류할 수 있다. 한 사람이 관료 사회에 진입하기 위해 문과라는 관리 선발 도구의 평가를 거치고 그 단계에서 과거 석차 및 소과 합격 여부와 같은 정보들을 획득한 뒤 관리로 임용이 되고, 이 과정에서의 인사고과의 결과가 활용되어 다음 인사이동에 반영되는 일련의 과정은 관리 한 사람의 경로와 단계를 따르는 관점에서 나타나는 것이다. 문과 합격자들의 관직 진출 경로나 양상, 승진에 유리한 영향요인 등을 살핀 기존 연구들은 여기에 해당한다고 할 수 있다. 둘째, ‘관직’을 기준으로 하여 해당 관직의 특성을 드러내는 연구들이 있다. 특정 관직의 역임자들의 성분을 분석하거나 전임 관직 또는 후임 관직의 경로를 발견하여 정치적 의미를 확인하거나 관료제 상에서의 위상을 확인하는 연구들이 이에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 ‘관직’을 기준으로 할 때 관직의 임용 과정, 즉 후보자 선정과 선발의 과정(망단자 작성 및 낙점 과정)에 대한 고려가 이루어진 연구는 아직 이루어지지 않았다.⁸⁵⁾

한편 조선의 인사행정과 관련한 연구들은 다음의 두 가지 기준으로도 분류할 수 있다. 첫째, 명문화된 규정을 밝히거나 그러한 규정이 명문화되기까지의 과정을 살피는 등 ‘법, 규정, 제도’ 등을 대상으로 한

85) 현대 한국 행정의 공직문화 및 자리 개념에 대해 제시한 윤건수(2011; 2015)의 견해를 고려해볼 때 관직을 중심으로 임용 단계가 전개되는 조선의 관직 별 후보자 추천 과정에 주목할 필요성이 있다. 관료제 분업의 결과로 생기는 직위가 권한과 책임을 수반하는 자리임을 의미하는 중립적이고 객관적인 용어인 반면(조석준, 2004: 90) 한국 행정의 ‘인사’는 횡적으로는 직위의 종류를, 종적으로는 계급을 의미하는 ‘자리’에 ‘사람’이 결합된 것(조석준, 1980)이다. 즉, ‘자리’라는 상징은 ‘공적 자원과 공권력을 동원할 수 있는 직책’인 ‘공직’을 가시적으로 표현한 것이며, 이 개념이 한국의 행정문화를 해석하는 실마리가 될 수 있다(윤건수, 2015). 이러한 점을 상기해보면 조선의 관리 임용 과정이 ‘관직’을 중심으로 이루어지는 현상이 현대 한국 행정의 ‘자리’ 문화가 형성된 원인과 관련이 있을 가능성을 생각해볼 수 있을 것이다.

연구들이다. 앞서 살펴본 과거제나 순자법, 임용 과정, 해유제도 등에 대한 연구들은 기본적으로 이러한 법적 규정의 존재 여부와 변천 과정 등을 서술하고 있다. 둘째, 실제 나타난 임용 및 인사이동의 결과들, 즉 실제 나타난 ‘현상’을 밝히는 것을 목적으로 하는 연구들이다. 조선왕조 실록이나 승정원일기, 문과방목과 같은 인사행정의 결과들이 기록되어 있는 사료들을 바탕으로 실제 과거 합격자들의 입직 후 승진 경로나 관직별 역임자들의 특징을 밝히는 연구들이 이에 해당한다고 할 수 있다. 두 가지 기준에 따라 각각 분류한 선행연구들의 위치를 정리하면 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 조선 인사행정에 관한 선행연구 위치 분류



위와 같이 선행연구를 정리한 결과 다음과 같은 연구 질문들이 도출되었다. 첫째, 신규채용 단계 외에 채용 이후의 인사 관리 방식에서도 실적주의 원칙이 실제로 작동했던 것인지에 대한 질문이 가능하다. 선발의 원칙은 능력주의를 기반으로 한 소극적 차별금지 범위를 포함하는 실적주의라 할 만하다는 점을 앞서 언급하였다. 또한 관직별 임용 단계에서는 계급제의 특징이 반영된 개인이 보유한 산계가 일종의 실적으로서 해당 관직 임용의 조건으로서 반영되는 것이 원칙인 시스템으로 보인다. 인사고과의 결과 및 대가제 등 부계혈통의 공적 등이 반영되는 것이 산계이기 때문이다. 따라서 이를 실적주의적 계급제라 명명한 바 있다. 그러나 대가제(代加制)나 음서제도의 존재, 그리고 특정 족보와 문과급제자들이 상당수 겹치는 사례를 고려할 때 종족(宗族)이나 가문의 영향력은 여전히 강했던 것이 아닌가 하는 의문이 들 수 있다. 부분적으로 대가제 등 부계혈통의 공적이 산계에 포함되기 때문에, 인사고과와 같은 실적의 영향력과 합산되어 산계에 일부 포함되긴 한다. 그렇다면 실적이 실제로 작동하는 실적주의 구조 내에서 혈통의 영향력을 흡수하는 것인가? 아니라면, 독단적으로 또는 실적주의적 구조의 제어를 벗어나면서 영향을 미치는 것인가? 이와 같은 의문에 답을 줄, 즉 관리 임용 및 승진에 있어서 관직 후보자로 추천되는 과정에서 고려되는 영향요인이 무엇인지, 그리고 이들 후보자 중 누가 선택되어 임명되는 것인지에 영향을 미치는 요인은 무엇인가에 관해서는 아직 밝혀진 바가 없다.

둘째, 관직별 임용 단계를 보면 추천 및 낙점을 거쳐 임명이 이루어진다. 이 때 추천은 이조전랑을 위시한 이조가, 낙점은 이조판서나 국왕이 담당한다. 그렇다면 추천-낙점-임명을 거치는 관직 임용의 단계별로 양상이 다를 것인가. 즉, 임용 단계의 주체별(이조/국왕)로 다른 양상이 나타날 것인가라는 질문이 가능하다.

셋째, Hejtmanek(2013)의 연구로 실적주의가 존재했던 것으로

실증적으로 밝혀진 16~18세기 이후 시기에도 인사이동에 실적주의 원칙이 적용되었는지에 대한 질문이 가능할 것이다.

위와 같은 의문에 답하기 위해 본 연구에서는 관직 임용에 관한 당대 현황을 기록한 인사 담당 기관 이조의 사료인 《정사책》과 《문과방목》에 주목하였다. 《정사책》은 이조에서 날짜별로 발생한 인사를 기록한 것으로, 관직별로 피추천인 리스트와 이들의 전직 등이 기록되어 있고 피추천인 중 누가 해당 관직에 낙점되었는지 결과까지 담당 기관인 이조가 작성한 기록물이다. 《문과방목》은 문과 시험 별로 합격자들을 석차 순으로 기록한 것으로, 이들의 본관이나 출신, 합격 등급 등의 정보가 포함되어 있다. 관직에 추천 및 임용된 이들에 관한 인구통계학적 정보를 문과방목으로부터 추출하여 관직 임용에 미치는 영향요인을 분석한다면 조선 관료제의 인사행정 법·규정 등에 나타난 유교적 실적주의 요인들이 실제로 그 영향력을 가졌는지 확인할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 중앙 정부의 관직에 임용된 이들의 대다수가 문과 출신이라는 점에 착안하여, 정사책에 나타난 피추천인들의 이름과 문과방목에 나타난 합격자들의 이름을 기준으로 비교 및 확인(identification)하여 각 사료에 나타난 정보를 결합하고 이를 통계적 분석이 가능한 형태로 데이터화하였다. 분석 자료와 구성 방법에 대해서는 제4장 2절에서 자세히 후술할 것이다. 《정사책》이 영조 재임 시기 이후부터의 사료만 현전하기 때문에 영조 이후 시기에 대해서만 증명할 수 있다. 본 연구에서는 영조 재임 시기에 해당하는 7년치의 사료를 데이터화하였다.

위와 같이 조선의 인사행정 제도와 문과급제자 관련 선행연구들을 검토하여 본 연구가 도출한 연구 질문을 정리하면 다음과 같다. ① 문과를 거쳐 선발된 이후 관료제에 진입한 이들이 관직에 임용되는 과정에서 실적주의 원칙이 혈통, 종족(宗族)과 같은 세습적 요인의 영향력을 통제했을 때에도 나타나는가, ② 관직별 임용 단계인 추천-낙점-

임명의 각 단계에서도 계급제적 실적주의가 반영되었는가, 단계별로 각 영향력의 차이가 있는가. 즉 단계별 임용 주체가 누구냐에 따라 왕의 재량권이 더 강했는가, 인사 담당 기관인 이조의 시스템으로서의 영향력이 더 강했는가. 본 연구에서는 우선 이러한 두 가지 연구 질문에 답하기 위해 실증분석 결과를 제시할 수 있도록 연구 문제와 가설을 구성할 것이다.

제 4 장 연구 설계

제1절 분석틀과 연구가설

1. 분석틀의 개요

기본적인 연구의 분석틀은 ‘실적(merit)’이 ‘관리 임용’에 영향을 미치는 관계를 구성한 것이다. 이 때 실적은 앞서 설명한 바와 같이 ‘유교적 실적’이며, 조작적 정의는 개인의 ‘현능함’이라는 ‘능력’과 ‘공적’이다. 먼저 현능함을 당대에 직접 측정한 결과가 문과 합격 당시 개인이 획득한 ‘과거 석차 및 합격 등급’이다. 영조 20년 3월 22일자 기사에 사간원 정언 김광국(金光國)의 상소와 그에 대한 영조의 답이 다음과 같이 기록되어 있다.

정언 김광국(金光國)이 상소하였는데, 대략 이르기를,
"문신(文臣)에게 상을 내릴 즈음 구애되는 단서가 없지 않았습니다. 문시(文試)와 유과(儒科)는 구별이 있는 것이어서 작질에 순서가 있고 체모도 분다 정해져 있는 것입니다. 만일 과차(科次)로 선후를 정한다면 저 박경행(朴敬行)은 여항(閻巷)의 한 소아(小兒)일 뿐이므로 버젓이 이름 있는 사대부들의 위에 두는 것은 부당한 것이고, 자급(資級)으로 차례를 매긴다면 오늘의 상은 이에 과거를 광영스럽게 하기 위한 것이어서 고등(高等)을 하등(下等) 아래에 둘 수 없습니다. 이와 같은 즈음에는 빈소(嗔笑)가 광영이 되지 않는 것이어서 사체가 곤란하니, 마땅히 성명(成命)을 중지하고 전대로 거행하게 하소서." 하니, 임금의 비답을 내려 준절히 꾸짖기를, "우리나라에서는 사람을 기용하는 방법이 그 재능을 돌아보지 않고 단지 문지(門地)만 취하므로 마음속으로 항상 개연스럽게 여겨 왔었다. 중국의 제도에서는 서길사(庶吉士)와 한림(翰林)이 어느 것이 먼저였는가? 아! 사대부도 또한 여염에 있었는데 어떻게 여염을 비루하게 여길 수 있단 말인가? 소아로 지목한 것은 소아가 소아라고 기롱한 것이라고 이를 만하다. 이런 이야기는 전일의 대유(大諭)에서 이른바 용렬하고 녹록한 자라고 한 그것이다."하였다. 곧이어 또 대각(臺閣)에

나아가 스스로 논열(論列)하지 않아서 대풍(臺風)을 실추시켰다는 이유로 삭직시켰다.⁸⁶⁾

정언 김광국이 과차(科次), 즉 석차를 기준으로 ‘버젓이 이름 있는 사대부’들보다 자급이 낮은 박경행에게 상을 내린 처사에 대해 부당하다는 의견의 상소를 올리자 이에 대해 영조가 그 ‘재능’을 돌아보지 않고 ‘문지’, 즉 가문이나 출신으로 사람을 취하는 관행을 꾸짖는 내용이다. 즉, 석차를 기준으로 하는 것을 사람의 ‘재능’을 평가한 결과라는 인식이 담겨있는 기록이다. 따라서 본 연구에서는 ‘문과방목’에 기록되어 있는 과거 합격자들의 과거 석차를 개개인의 능력, 즉 현능함을 측정된 ‘실적’으로 보고 독립변수로 활용하였다. 또한 현능함을 직접 측정한 것은 아니지만 개인의 지적 능력과 그 능력을 동원한 노력의 결과로 볼 수 있는 문과 응시 당시의 신분, 즉 ‘학위’ 소지 여부로 개인의 현능함을 대리 측정할 수 있다(생원·진사시 합격 여부). 또한 문과 합격 후 해당 관직에 추천되기까지의 연차를 누적된 경험에 따른 개인의 능력으로 보고 능력 변수로 포함시킨다. 공적은 ‘정기적인 인사 고과 결과’와 ‘근무 이력’이다. 당시의 정기적인 인사 고과 결과를 데이터로 확보할 수 있다면 더욱 훌륭한 분석 자료를 만들 수 있을 것이나, 현재로서는 포폄계본(褒貶啟本) 또는 전최계본(殿最啟本) 등이 고문서로 남아있긴 하나 분석용 데이터를 구성할 정도로 남아있지 않다. 근무 이력

86) 영조실록 59권, 영조 20년 3월 22일 경자 2번째기사 (【국편영인본】 43책 132면)

○正言金光國上疏, 略曰:

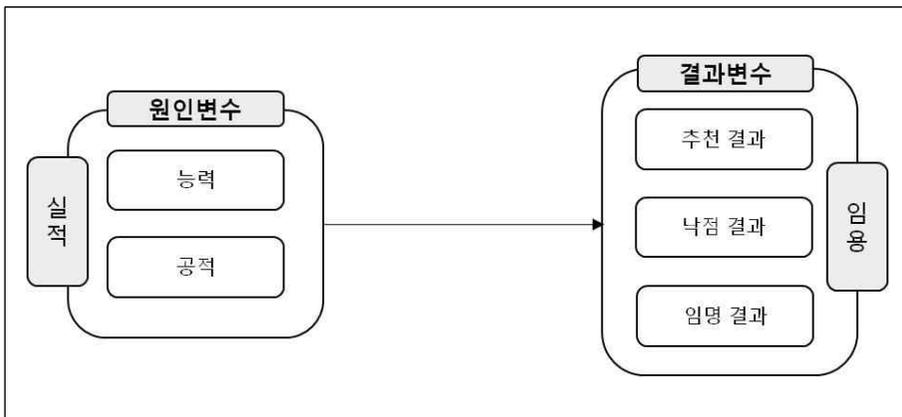
文臣頒賞之際, 不無掣礙之端。 蓋文試與儒科別焉, 爵秩有序, 體貌素定。 若以科次爲先後, 則彼朴敬行特閭巷一小兒耳, 不宜褒然於名士大夫之上, 以資級爲次第, 則今日之賞, 乃榮其科也, 亦不可屈高等於下第。 似此之際, 嘖笑非榮, 事體難便, 宜寢成命, 依前舉行。

上下批切責曰: "我國用人之道, 不顧其才, 只取門地, 心常慨然者。 若中朝之制, 庶吉士、翰林, 其誰先乎? 噫! 士大夫亦在於閭閻, 豈可鄙之乎? 小兒之目, 可謂以小兒譏小兒也。 此等之說, 向日大諭所謂庸庸碌碌者也。" 尋又以不爲詣臺自列, 有墜臺風, 削其職。

또한 임용 과정의 ‘서경’ 단계에서 ‘이력단자(履歷單子)’가 제출되었을 것으로 여겨지지만 데이터화할 사료가 남아있지 않다. 그러나 인사 고과의 결과나 근무 이력에 대한 평가와 부계혈통의 공적이 합산된 결과로 개인이 획득한 것이 산계이고, 불완전하지만 공적을 측정할 변수로 설정할 수 있을 것이다. 이와 같은 ‘현능함’과 ‘공적’을 실적(merit)으로 보고, 현 시점에서 데이터화할 수 있는 사료를 통계 분석이 가능한 형태의 데이터로 입력, 코딩하여 확인 가능한 ‘실적’의 영향력의 존재를 증명하는 것을 목표로 하였다.

즉, 주요 원인변수로서의 실적주의 원칙인 능력과 공적은 결과변수인 후보자 추천, 낙점, 임명의 결과에 영향을 미친다. 이를 간단하게 도식화하면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 분석틀의 개요



본 연구에서 가장 중점적으로 살피는 요인인 실적 외에 통제해야 하는 주요 변수들로 생래적(生來的) 요인들, 즉 나이, 본관(本貫)⁸⁷⁾, 출신 지역과 같이 개인이 후천적 노력으로 바꿀 수 없는 요인들을 포함한다. 나이는 관직 임용 당시의 나이를 의미한다. 현대 인사행정에서

87) 향관(鄉貫)·본적(本籍)·관적(貫籍)·성관(姓貫)·본(本)

연공서열(seniority)의 기준으로 여겨지는 연차와 함께 연장자 우대의 기준으로 여겨지는 나이는, 실적 기준에 반하는 요인으로 거론되곤 한다. 본 연구에서는 연차와 나이 변수를 각각 모형에 포함시켜 나이 변수를 통제한 상태에서도 연차의 효과가 나타나는지를 확인할 수 있으리라 보고 있다. 본관은 출신 가문, 종족(宗族), 즉 혈연에 따른 영향력을 보여주는 변수가 된다. 출신 지역은 서울을 포함한 10개 도(제주 포함)의 서울 대비 영향력이 어떻게 나타나는지 통제하고 확인할 수 있는 통제변수가 된다. 특히 본관과 출신 지역 변수는 개인의 능력과 자격을 측정할 실적 변수에 대비하여 세습적 요인에 의한 영향력은 한편으로 얼마나 작용하는지 볼 수 있는 변수가 될 것이다. 생래적 요인들 외에 포함한 변수는 합격자가 합격한 문과 시험의 종류이다. 시험 종류는 크게 정기시와 별시로 나뉘는 그 종류에 따라 시험의 단계와 방식, 선발 인원 등이 달랐다.

2. 연구가설

1) 임용 단계별 실적의 영향력과 조절효과

연구문제는 “영조 재임 시기의 인사 행정에 실적(merit)이 영향을 미쳤는가?” 이다. 이를 알아보기 위해 분석틀의 개요에서 살핀 것과 같이 주요 독립변수인 실적 요인들과 생래적 요인 등의 통제변수가 인사 임용 각각의 단계에서 인사 결과에 미치는 영향력을 확인하고자 한다.

먼저 관직 임용의 단계를 구분하여 가설 (1)은 인사 추천의 단계에서, 가설 (2)는 관직별 낙점의 단계에서, 가설 (3)은 임명의 단계에서 각각 나타난 인사 결과에 실적이 영향을 미쳤는지 확인한다. 가설 (1)의 첫 번째 단계인 인사 추천의 결과를 측정한 종속변수는 ① 추천 대상 관직 직급, ② 승진 여부, ③ 추천 결과 발생한 직급 이동의 간격으

로, 각각의 변수 특성에 따라 분석 방법에 차이를 두고 가설 (1-1), (1-2), (1-3)을 구성하였다. 이 중 가설 (1-1)의 추천 결과를 측정하는 변수인 추천 대상 관직 직급에 추천 대상이 되는 관직의 등급에 따라 석차등급의 영향력이 조절되어 반영될 가능성을 염두에 두고 가설 (1-1-1)을 구성하였다. 즉, 당상관에 추천될 경우 참하관에 추천될 경우보다 석차 등급의 영향력이 더 커질 수도 있으리라는 추론을 반영한 것이다. 또한 가설 (1-3)의 추천 결과를 측정하는 변수인 피추천자의 직급 이동 간격에 대해 과거 석차 등급이 미치는 영향력이 추천 대상 관직의 직급 등급과 출신 본관이 어디냐에 따라 달라질 수 있다는 추론이 가능하다. 이를 반영하여 조절효과 분석을 포함한 가설 (1-3-1), (1-3-2)를 각각 구성하였다.

| | |
|--|--|
| 가설 (1). 영조 재임 시기 인사 추천 결과에 실적의 영향력이 나타날 것이다. | |
| (1-1) | 인사 추천 결과, 대상 관직의 직급에 실적의 영향력이 나타날 것이다. |
| | (1-1-1) 추천 대상 관직의 직급에 미치는 과거 석차의 영향력을 직급의 등급이 조절할 것이다. |
| (1-2) | 인사 추천 결과, 피추천자의 승진 여부에 실적의 영향력이 나타날 것이다. |
| (1-3) | 인사 추천 결과, 피추천자의 직급 이동의 간격에 실적의 영향력이 나타날 것이다. |
| | (1-3-1) 피추천자의 직급 이동 간격에 미치는 과거 석차의 영향력을 직급의 등급이 조절할 것이다. |
| | (1-3-2) 피추천자의 직급 이동 간격에 미치는 과거 석차의 영향력을 출신 본관이 조절할 것이다. |

가설 (2)는 인사 임용의 두 번째 단계인 낙점의 단계에서 나타난 실적의 영향력을 확인하고자 구성하였다. 관직별로 추천된 후보자들 가운데 어떤 특성을 가진 인물들이 다른 후보자들보다 낙점될 가능성이 높았는지 확인할 수 있을 것이다. 낙점 결과는 후보자 중 선택되어 낙점을 받았는지의 여부를 측정한다.

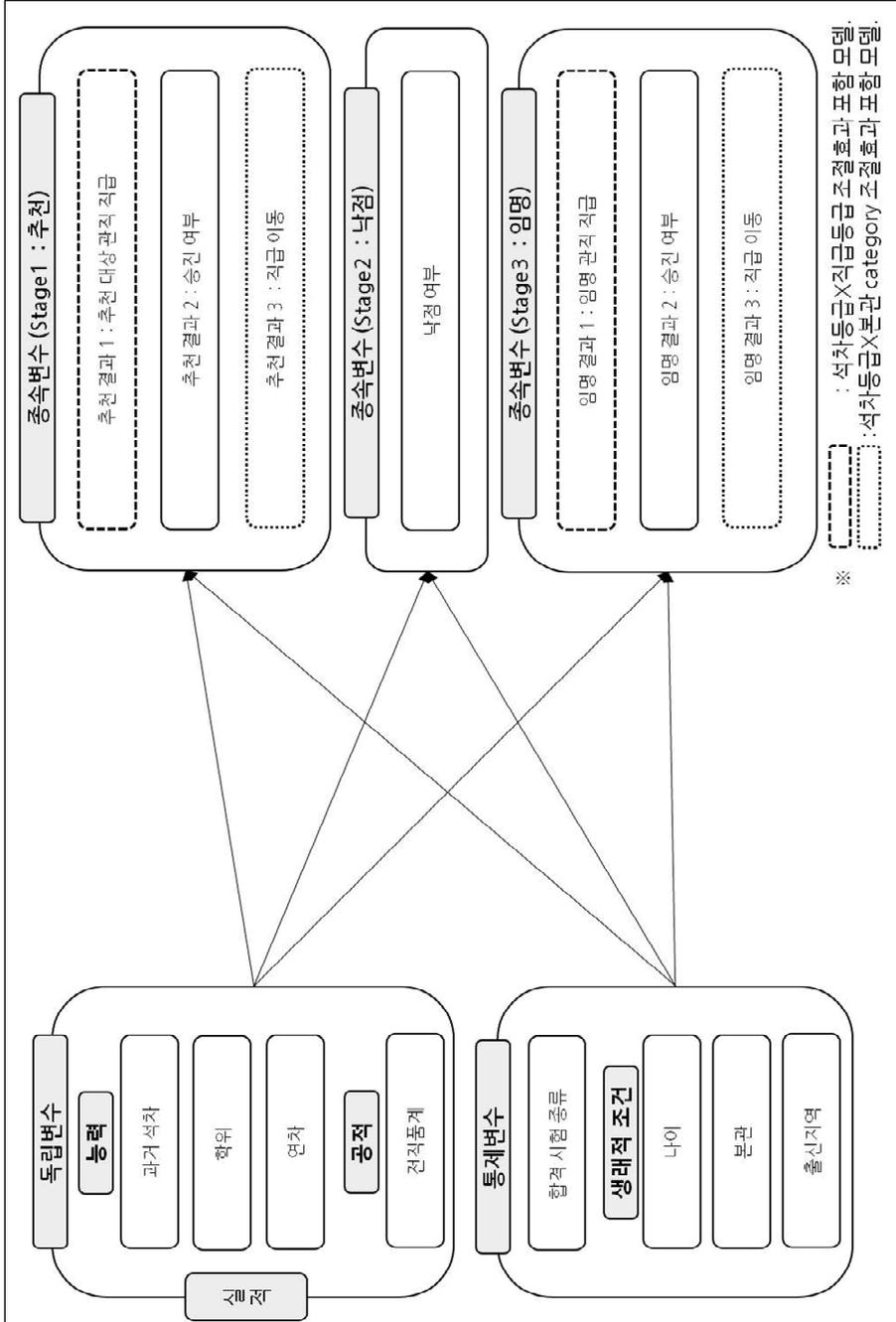
가설 (2). 영조 재임 시기 인사 낙점 결과에 실적의 영향력이 나타날 것이다.

가설 (3)은 인사 임용의 세 번째 단계인 임명의 단계에서 나타난 실적의 영향력을 확인하고자 구성하였다. 임명 결과를 나타내는 종속변수는 추천 결과의 종속변수 구성과 동일하다. ① 임명 대상 관직 직급, ② 승진 여부, ③ 임명 결과 발생한 직급 이동의 간격이다. 역시 각 종속변수의 특성에 따라 분석모델과 분석방법을 달리 하여 가설 (3-1), (3-2), (3-3)을 구성하였다. 이 중 가설 (3-1)의 임명 결과를 측정한 변수인 임명 관직 직급에는 임명된 관직의 등급에 따라 석차등급의 영향력이 조절되어 반영될 가능성을 염두에 두고 가설 (3-1-1)을 구성하였다. 가설 (1-1-1)과 마찬가지로, 당상관에 임명될 경우 참하관에 임명될 경우보다 석차 등급의 영향력이 더 커질 수도 있으리라는 추론을 반영한 것이다. 또한 가설 (3-3)의 추천 결과를 측정한 변수인 직급 이동 간격에 대해 과거 석차 등급이 미치는 영향력이, 임명 관직 직급의 등급, 또는 출신 본관이 어디냐에 따라 달라질 수 있다는 추론을 반영하여, 조절효과 분석을 포함한 가설 (1-3-1)을 구성하였다.

| | |
|--|--|
| 가설 3. 영조 재임 시기 인사 임명 결과에 실적의 영향력이 나타날 것이다. | |
| (3-1) | 인사 임명 결과, 대상 관직의 직급에 실적의 영향력이 나타날 것이다. |
| | (3-1-1) 임명 대상 관직의 직급에 미치는 과거 석차의 영향력을 직급의 등급이 조절할 것이다. |
| (3-2) | 인사 임명 결과, 승진 여부에 실적의 영향력이 나타날 것이다. |
| (3-3) | 인사 임명 결과, 직급 이동의 간격에 실적의 영향력이 나타날 것이다. |
| | (3-3-1) 직급 이동 간격에 미치는 과거 석차의 영향력을 직급의 등급이 조절할 것이다. |
| | (3-3-2) 직급 이동 간격에 미치는 과거 석차의 영향력을 출신 본관이 조절할 것이다. |

<그림 5>는 변수들의 관계와 분석모형을 포함한 분석틀이다.

〈그림 5〉 분석틀



2) 시기별 실적의 영향력

가설 (4)는 가설 (1), (2), (3)에서 확인하고자 한 변수 간 관계를 영조 재임 시기별로 나누어 살펴보고자 구성하였다. 본 연구에서 분석할 자료인 《정사책》에 남아있는 영조 재임 시기가 1735년부터 1775년까지 40년의 범위를 포함하고 있기 때문에 시기별로 나누어 분석했을 때 분석 시기의 특성이 나타날 수 있을 것으로 보았다. 특히 영조 17년(1741) 인사 실무권자인 이조전랑의 권한을 축소시키는 개혁 조치(제6장 1절 참고) 이후 관직 임용에 대한 영향요인들의 영향력에 변화가 있었는지 확인할 수 있을 것으로 기대한다. 가설 (4)는 다음과 같으며, 실질적인 분석 모형은 각 시기별로 가설 (1), (2), (3)에서 제시한 단계별 변수 구성 및 분석틀과 동일하다.

가설 (4). 영조 재임 초반, 중반, 후반기마다 관직 임용에 영향을 미치는 요인과 그 영향력이 다를 것이다.

제2절 자료 수집 및 분석 방법

1. 분석자료

1) 정사책(政事冊)⁸⁸⁾

정사책(政事冊)은 이조에서 인사에 관련해 올린 제반 보고사항을 기록한 책으로, 1735년(영조 11)부터 1894년(고종 31) 7월까지 일지식으로 남긴 기록이다. 정사책에 실려 있는 내용은 인사 추천 원칙에 대한 이조의 보고 내용이나 임금이 가자(加資)⁸⁹⁾ 또는 제수(除授)를 명령하거나 인사원칙을 제시한 전지(傳旨) 등의 내용, 그리고 특정 관직에 추천된 후보자 명단(망단자)과 임명 결과(낙점) 등이 수록되어 있다. 이 중 대부분의 분량은 망단자 및 낙점과 전교에 의한 관직 임명 결과에 할애되어 있다.

망단자를 기록한 방식을 보면, 행마다 관직명 아래에 후보자들의 이름을 차례로 적고 임명된 후보자 이름 위에(간혹 아래에) ‘ㅇ’으로 표시했다. 대다수의 경우 한 관직 당 3인 추천하는 3망(三望)이지만, 승지의 경우 160명이 넘는 예도 나타난다.

조선시대의 인사 관계 기록으로는 조선왕조실록과 《승정원일기》·《일성록》 등 연대기 형식의 국가 공식 기록과, 《청선고(淸選考)》·《별열고》 등 인물이나 가문 위주로 작성한 자료, 그리고 각 관청에서 작성한 선생안(先生案) 등이 있다. 이러한 자료들은 인사 결과에 대한 정보만을 제공하기 때문에 1차 사료로서의 한계가 있다고 할 수 있으나, 정사책은 18세기 전반부터 19세기말까지의 인사에 관한 문건이 그대로 수록된 1차 사료이다. 따라서 인사 과정에 대한 정보 및 인

88) 1989년 발행된 《정사책》 영인본(경인문화사)의 ‘정사책 해제(解題)’ 참고. (작성자: 남지대)

89) 자급(資級), 즉 산계를 올려주는 것.

사 담당자, 후보자, 결정된 자 등을 동시에 구체적으로 알려주어 이 시기 인사권과 그 운영의 실체에 접근할 수 있는 자료로 평가되고 있다.

정사책은 그 사료로서의 가치가 인정되고 있으나 아직 본격적으로 연구된 바는 없다. 원창애(2007)의 문과방목을 활용한 연구의 보조 자료로서 문과 급제자의 관직 진출을 구성하는데 쓰인 바 있다. 본 연구에서는 이 정사책을 분석 대상으로 하여 통계적 분석이 가능한 데이터 형태로 정사책의 정보들을 추출, 구성하였다. 경인문화사에서 1989년에 영인한 영인본을 활용하였다. 데이터의 분석 시기는 18세기 영조 재임 시기, 특히 정사책에 남아있는 1735(영조11), 1755(영조31), 1764, 1765, 1768, 1774, 1775년(영조51)의 7년간이다. 분석 대상 시기가 제한적이라는 연구의 한계가 존재하나 사료의 가치가 더 크다고 여겨진다. 해당 시기의 분석을 통해 기존의 연구에서 밝혀지지 않았던 18세기 영조 재임 시기의 인사 행정의 단면을 일부나마 확인할 수 있을 것이다.

2) 문과방목(文科榜目)

방목(榜目)이란 과거 급제자들을 연대순에 따라 시험별로 수록한 기록물이다. 방목은 특정 시기의 과거급제자를 매 시험별로 당대에 책으로 펴낸 단회방목(單回榜目)과 후대에 전체 급제자를 집성하여 펴낸 종합방목(綜合榜目)이 있다. 현재까지 전해지고 있는 방목은 무과 합격자를 기록한 무과방목과 사마시 합격자들을 기록한 사마방목, 문과 급제자들을 기록한 문과방목, 잡과 합격자들을 기록한 잡과방목이 있으며, 무과방목과 사마방목은 단회방목으로, 문과방목과 잡과방목은 단회방목과 종합방목으로 남아있다(김창현, 1999: 5). 문과방목이 가장 많은 수와 형태로 전해지고 있는데, 이 중 연구에 가장 많이 활용되는 종합방목은 후대에 집성된 것이기 때문에 판본에 따라 기록에 차이가 있

을 수 있다. 오늘날 전하는 《국조문과방목》, 《국조방목》 또는 《등과록》 등의 명칭으로 된 방목들이 국내외 합쳐서 20여부가 전해지고 있는데(송준호, 2002), 일부 기록상의 오류로 차이를 보이기도 하고 모두 조선시대 문과급제자 전원을 수록하고 있는 것도 아니기 때문이다.

참고하는 자료에 따라 다른 내용을 접할 수 있다는 문제점은 E. W. Wagner와 송준호가 공동으로 편찬한 《보주 조선문과방목 CD-ROM》(2002)⁹⁰⁾에 의해 상당부분 보완되었다고 볼 수 있다. 《보주 조선문과방목 CD-ROM》(이하 조선문과방목)은 전해지는 여러 판본의 방목들을 종합⁹¹⁾하여 집대성한 종합방목으로, 조선조(1392 ~ 1910)에 배출된 문과급제자 전원을 연대순에 따라 시험별 및 성적순으로 수록하였다. 각 급제자의 성명 아래 그들의 인적사항과 급제 후 관력, 일정 범위 내의 가족배경까지 밝힐 수 있는 데까지 밝히는 노력을 기울였으며, 조선 후기부터 출현하기 시작한 기존의 종합방목, 즉 일반적으로 국조방목이라고 통칭하는 그 종합방목의 전통양식을 따른 것이라고 할 수 있다.

조선문과방목을 통해 얻을 수 있는 급제자들에 대한 정보는 성명, 자(字), 호, 생년(生年), 본관(本貫), 출신지 및 거주지, 응시 당시의 자격 또는 지위, 가족 배경(급제자의 부, 조부, 증조부, 처부 등), 합격한 초시(初試)의 종류, 급제한 과거시험의 종류, 급제 당시의 석차, 급제 연도 등이다.

문과 급제자들에 대한 일정 정도의 인구통계학적(demographic)

90) Edward W. Wagner 하버드 한국학 교수와 송준호 전북대 교수가 함께 60년대 말부터 약 40여년 간 조선문과방목 수집 작업을 <조선조 지배 엘리트에 관한 연구>를 위한 <문과 프로젝트>로 진행하여 데이터베이스화한 결과물이다. 문과 프로젝트의 연구가 완료되지 않은 채 Wagner, 송준호 교수 모두 타계하였으나 현재 송준호 교수의 아들인 송만오 교수(전주대 인문과학연구소)의 주도로 《조선시대 문과백서(상) - 태조~인조》(2008)이 간행되어 총 3권으로 기획된 연구의 결과의 1권을 간행한 바 있다.

91) 《국조문과방목》(서울대학교 규장각 寫 8冊本), 《문과방목》(서울대학교 규장각 寫 12冊本, 영인본(1971), 국회도서관), 《문과방목》(국립중앙도서관 寫 13冊本), 《등과록》(일본 동양문고 寫 13冊本)

정보들을 포함하고 있다는 문과방목의 이점으로 인해 그간 통계적 분석을 시도한 연구들⁹²⁾이 있었다. 정낙찬(1992)은 조선전기 성균관 대사성 연구를 통해 대사성의 위치·자격 및 자질·임명·임기·직무 등과 더불어 대사성의 사회적·정치적·학문적 배경을 종합적으로 검토하였다. 심승구(1996)는 문과에 비해 기록이 부족한 무과방목을 활용하여 임진왜란 중 무과급제자의 신분과 특성을 연구하였다. 김창현(1996; 1997; 1998; 1999)의 연속적인 연구를 통해 조선초기 문과급제자의 출신배경과 진출 등을 종합적이고 깊이 있게 밝히고 있다. 특히 그간 주목받지 못했던 중시의 시행 규정과 형태를 밝히고 있어, 조선의 독특한 제도로서의 중시를 주목하고 있다는 점에서 더욱 의의가 있는 연구라 할 수 있다. 이 밖에도 원창애(1997)의 연구가 있으며, 문·무과가 아닌 역과의 입격자(합격자)들의 방목을 바탕으로 연구한 이남희(1998)의 연구도 같은 경향의 방목활용 연구라 할 수 있다. 가장 최근에 나온 한영우(2013)의 연구는 문과방목 뿐만 아니라 방목에 등장하는 성관의 족보들을 수집하여 이를 자료로 삼아 연구하였는데, 한미한 가문 출신의 급제자의 비율이 높다는 점을 통해 적어도 조선 전기(태조~선조)에는 양인이라면 누구나 문과에 응시할 수 있었고 신분상의 제약은 크지 않았다는 결론을 내리고 있다.

이들 연구들은 문과를 비롯하여 무과, 생원진사시, 잡과 등 과거제 전반으로 연구 대상을 확대하여 하나의 연구 경향을 이루었으며, 이러한 연구들을 통해 제도적으로 깊이 있게 다루지 못했던 과거제의 구체적인 운영 상황을 알 수 있게 되었다(김창현, 1999: 3).

그러나 이들 연구들이 통계적으로 접근했다고는 하나 그 분석 방법은 대부분 빈도분석(analysis of frequency)에 그치고 있다. 물론 빈도분석 결과만으로도 많은 사실들을 알 수 있다. 그러나 빈도분석 만으로는 어떠한 결과를 낳는데 영향을 미친 여러 요인들의 동시적 영향효

92) 최진욱(1996)은 그 이전 연구들을 정리한 바 있다.

과가 통제되지 않은 채 빈도 측정의 대상이 된 요인의 효과로 오인할 가능성이 높다.

이러한 한계를 극복하고자 최근 통계학적 분석을 시도한 연구들이 있다. 정덕희(2007)는 조선 시대에 대사성을 역임한 인물들의 출신 배경을 확인하기 위해 조선문과방목을 활용하였다. 대사성 역임자들의 전력(前歷) 구성비는 역시 빈도분석에 의해 확인되었으나, 문과 급제에서 대사성 임명까지의 소요기간을 전력(관료, 생원, 진사, 유학) 별로 차이가 있는지 χ^2 검증 방법으로 확인하였다는 점에서 빈도 분석에서 좀 더 나아간 방법을 활용했다는 의의가 있다. 한편 앞서 언급한 Milan Hejtmánek(2013)의 연구는 문과방목을 활용한 연구 중 가장 통계적 방법론을 적극 활용하여 로지스틱 회귀분석과 생존분석(Survival Analysis)을 사용하였다.

이처럼 문과방목은 점차 통계학적 분석방법을 활용하여 분석되고 있다. 소개한 조선문과방목 데이터베이스는 현재 한국학중앙연구원이 제공하는 한국역대인물종합정보시스템(people.aks.ac.kr/index.aks)을 통해서도 인명 검색을 통해 쉽게 그 정보를 접할 수 있게 되었다. 본 연구에서는 동방미디어에서 제작한 《보주 조선문과방목 CD-ROM》을 활용하되 한국역대인물종합정보시스템과의 교차 확인을 거쳐 데이터를 입력하였다.

2. 데이터 구성

1) 입력방법

다음 <표 6>은 분석자료로 활용한 《정사책》과 《조선문과방목》을 통계적 분석이 가능한 형태로 입력한 내용이다. 이 중 《정사책》을 입력한 내용은 자료의 분석 과정에서 참고하기 위해 입력하되 분석 모

텔에는 포함하지 않은 변수도 포함되어 있다. (예: 수점 여부, 피추천인 수, 인사조치 구분)

〈표 6〉 분석자료 정사책 및 문과방목의 데이터화

| 변수명 | 설명 | | 자료 출처 |
|----------|--|--|---|
| ID | 개별 관찰값 식별 ID(Individual Observation ID) | | |
| 망단자ID | 망단자 식별(List identification) ID (특지나 전교 등으로 망단자 없이 한 관직에 1인 임명한 경우 각각에 LIST_ID 1건씩 부여) | | 정사책 |
| 연도(년) | 정사(政事) 날짜 | | 정사책 |
| 날짜(월) | 정사(政事) 날짜 | | 정사책 |
| 날짜(일) | 정사(政事) 날짜 | | 정사책 |
| 추천 관직 | 망단자 작성 관직 | | 정사책 |
| 해당 관청 | 위 관직 소속 관청 | | 정사책 |
| 관직 품계 | 관직의 품계 | | 정사책 |
| 이름 | 추천된 자의 이름. 인물별 identification | | 정사책 |
| 낙점 여부 | 낙점 여부 (Dummy) | 낙점=1 | 정사책 |
| | | 非낙점=0 | |
| 수점 여부 | 수점 여부 (Dummy) | 낙점이면서 수점=1 | 정사책 - 낙점자가 제일 위에 기재된 경우 (수점인 경우) 1로, 낙점자가 제일 위에 기재되지 않은 경우(두 번째 나 세 번째 기재된 자가 낙점인 경우) 0으로, 비낙점자는 마침표(.)로 입력. - 특지나 전교 등으로 망단자 없이 한 관직에 1인 임명한 경우 수점된 것으로 보고 1로 입력 |
| | | 낙점이면서 非수점=0 | |
| | | 非낙점=. | |
| 피추천인 (명) | 해당 망단자의 총 피추천인 수 (보통 3명, 장망이면 그 이상) (categorical) | - 특지나 전교 등으로 망단자 없이 한 관직에 1인 임명한 경우 1명만 추천된 것으로 보고 1로 입력 | 정사책 |

| | | | | |
|-----------------------|--|-----------------|---|-----|
| 인사 임용 방식 구분 | 망단자 외 인사조치 들의 구분 (Dummy or categorical) | 망단자=1 | - 전교는 아니나 동일 관품 내 서 열 간 이동(병조의 참의/참지, 한성 부의 좌윤/우윤 등)을 5로 입력 - 승지의 서열간 이동은 앞선 전교 에 따른 것이라면 4로, 전교 없이 승지 간 이동이 나타났다면 5로 입 력 기타의 경우 비교란에 메모 | 정사책 |
| | | 단망=2 | | |
| | | 전교=3 | | |
| | | 전교 후속 인사이동=4 | | |
| | | 전교 외 인 사이동=5 | | |
| | | 복상=6 | | |
| | | 기타=7 | | |
| 이전 관직 | 추천 당시 재직하고 있던 관직이거나 혹은 그 이전 관직 | | 정사책 | |
| 이전 품계 | 이전 관직의 품계 | | 정사책 | |
| 이전 소속 관청 | 이전 관직의 소속 관청 | | 정사책 | |
| 과거 석차 | 문과 급제 시 석차 | | 문과방목 | |
| 과거 시험 종류 | 합격한 문과의 종류 | | 문과방목 | |
| 석차 등급 | 석차에 따른 갑, 을, 병의 합격자 등급 | | 문과방목 | |
| 학위 여부 (급제 시 신분) | 과거 합격 당시 신분·자격 또는 입직 경로의 구분 | | 한국역대인 물종합정보 시스템 | |
| 합격년 | 문과 합격 년도 | | 문과방목 | |
| 생년 | 출생 년도 | | 문과방목 | |
| 나이 | 정사 연도 - 생년 | | 문과방목 | |
| 합격 당시 나이 | 합격년도 - 생년 | | 문과방목 | |
| 본관 | 가문 | | 문과방목 | |
| 출신지 | 출신지 or 거주지 | | 문과방목 | |

다음 <표 7>은 《정사책》에 나타난 임용 대상 관직들 중 데이터로 입력한 관직들의 소속기관 및 직급의 위치를 나타낸 표이다.

〈표 7〉 데이터 입력 관직

| | 이정부 | 이조 | 예조 | 병조 | 행정 | | | 공조 | 한성부 | 승정원 | 언론 및 감찰 | | | 문예 | | | | | | |
|---|-----|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------|
| | | | | | 형조 | 호조 | 공조 | | | | 사헌부 | 사간원 | 홍문관 | 시금관 | 예문관 | 교서관 | 승정원 | | | |
| 1 | 정 | 영의정(1) (領議政) | 좌의정(1) (左議政) | 우의정(1) (右議政) | | | | | | | | | 영사(1) (領事) | | 영사(1) (領事) | | | | | |
| | 중 | 좌참찬(1) (左參贊) | 우참찬(1) (右參贊) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | 정 | 좌참찬(1) (左參贊) | 우참찬(1) (右參贊) | 판서(1) (判書) | 판서(1) (判書) | 판서(1) (判書) | 판서(1) (判書) | 판서(1) (判書) | 판윤(1) (判尹) | | | | 대제학(1) (大提學) | 지사(1) (知事) | 대제학(1) (大提學) | | | | | |
| | 중 | | | 참판(1) (參判) | 참판(1) (參判) | 참판(1) (參判) | 참판(1) (參判) | 참판(1) (參判) | 좌윤(1) (左尹) | 우윤(1) (右尹) | | 대사헌(1) (大司憲) | 제학(1) (提學) | 동자(1) (同知時) | 제학(1) (提學) | | | | | |
| 3 | 정 | | 참의(1) (參議) | 참의(1) (參議) | 참의(1) (參議) | 참의(1) (參議) | 참의(1) (參議) | 참의(1) (參議) | 도승지(1) (都承旨) | 좌승지(1) (左承旨) | 우승지(1) (右承旨) | 좌부승지(1) (左副承旨) | 우부승지(1) (右副承旨) | 동부승지(1) (同副承旨) | 대사간(1) (大司諫) | 부제학(1) (副提學) | 대사헌(1) (大司憲) | 각자(1) (各字) | 판교(1) (判校) | 판교(1) (判校) |
| | 중 | | | | | | | | | | | | | | 집의(1) (執義) | 사간(1) (司諫) | 권환(1) (典翰) | 사성(1) (司成) | | 참교(1) (參校) |
| 4 | 정 | 사인(2) (舍人) | | | | | | | | | | | | 장령(2) (掌令) | 응교(1) (應敎) | 사예(2) (司藝) | 응교(1) (應敎) | | | |
| | 중 | | | | | | | 서윤(1) (庶尹) | | | | | | | 부응교(1) (副應敎) | | | | | 교감(1) (校監) |
| 5 | 정 | 검상(1) (檢詳) | 정랑(3) (正郎) | 정랑(3) (正郎) | 정랑(4) (正郎) | 정랑(4) (正郎) | 정랑(3) (正郎) | 정랑(3) (正郎) | | | | | | 지평(2) (持平) | 헌납(1) (獻納) | 교리(2) (校理) | 직강(4) (直講) | | | |
| | 중 | | | | | | | 판관(1) (判官) | | | | | | | | 부교리(2) (副校理) | | | 교감(1) (校監) | 교리(1) (校理) |
| 6 | 정 | | 좌랑(3) (佐郎) | 좌랑(3) (佐郎) | 좌랑(4) (佐郎) | 좌랑(4) (佐郎) | 좌랑(3) (佐郎) | 좌랑(3) (佐郎) | | | | | | 감찰(13) (監察) | 정언(2) (正言) | 주찬(2) (修撰) | 전적(13) (典籍) | | | 교검(1) (校檢) |
| | 중 | | | | 음양(1) (陰陽) | 산수(1) (算數) | 별제(1) (別提) | 별제(1) (別提) | 주부(1) (注書) | 주서(2) (主書) | | | | | | 부수찬(2) (副修撰) | | | 방제(1) (防制) | |
| 7 | 정 | | | | | | | | 참군(1) (參軍) | | | | | | 박사(1) (博士) | 박사(3) (博士) | 봉교(2) (奉敎) | | 박사(2) (博士) | 박사(2) (博士) |
| | 중 | | | | 명률(1) (明律) | 산사(1) (算士) | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | 정 | 사목(2) (司錄) | | | | | | | | | | | | | 저작(1) (著作) | 학정(3) (學正) | 대교(2) (待敎) | | 저작(2) (著作) | 저작(2) (著作) |
| | 중 | | | | | 심률(1) (審律) | 계사(1) (計士) | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | 정 | | | | 음양(1) (陰陽) | 산수(1) (算數) | 별제(1) (別提) | 주부(1) (注書) | 주서(2) (主書) | | | | | | | 정자(2) (正字) | 학록(3) (學錄) | 검열(4) (檢閱) | | 정자(2) (正字) |
| | 중 | | | | | 검률(1) (檢律) | 회사(1) (會士) | | | | | | | | | | 학음(3) (學音) | | 부정자(1) (副正字) | 부정자(2) (副正字) |

2) 입력 시 주의사항

다음은 데이터 입력 과정에서 고려한 사항들이다.

(1) 품계 산출을 위한 자료 식별 및 입력

① 품계(JOB LEVEL) 입력

관품은 총 9품계로 정(正)·종(從)을 두어 18등급으로 나누고 다시 6품 이상은 상·하위가 있어 30단계의 서열이 존재하므로 즉, 18품 30계로 볼 수 있다. 그런데 보유 산계는 《정사책》에 기록되어 있지 않다. 즉, 당 시기에 해당 인물의 보유 산계가 무엇인지 전수 파악이 불가능하다. 《정사책》에는 관품이 아닌 전 관직만 기록되어 있기 때문에 해당인물의 산계가 아닌 관직의 품계를 기준으로 계급을 확인할 수 밖에 없다. 녹봉이나 관직 제수의 기준은 개인이 보유한 산계이므로 이를 활용하는 것이 더 정확한 분석을 할 수 있는 방법이겠으나, 데이터의 한계 상 전(前) 관직의 품계로 대체하는 수밖에 없다. 관직은 해당 인물의 산계에 준하여 제수하므로 아주 정확하지는 않으나 대체로 해당 인물의 관료제 계급 상에서의 위치를 파악하는 정보가 될 수 있다.

② 전직 관품(P_JOB LEVEL) 입력을 위한 관직명의 식별

앞서 언급한 바와 같이 《정사책》에는 해당 인물의 전직만 기록되어 있다. 그런데 이 때 이전에 재직한 관직명 전체를 명시한 것이 아니라 일종의 약자와 같이 일부 글자만 기록해두거나, 외관직의 경우 지역명만 기록된 경우가 많다. 당시에는 일반적으로 해당 관직을 지칭할 때 사용한 약자나 통용된 용어일 것으로 추측되나, 데이터 입력 과정에

93) 제조, 도제조가 데이터 상에는 나타남.

94) 경국대전 상에서 정4품 사예의 정원은 3명이고 속대전에서는 정4품에 사예와 사업 두 관직이 나타나고 정원은 각각 2명과 1명으로 아마 사예의 정원을 두 관직에 나눈 것으로 보이나 데이터 상 사업은 나타나지 않음. 기존대로 사예의 정원 3명으로 보는 것이 타당할 것으로 여겨짐.

서 오는 혼란이 있다. 이로 인한 오류를 최소화하기 위해 다음과 같은 방식으로 제한된 전직명 정보로부터 실제 재직했던 관직이 무엇인지 추출하고 이를 관품 체계와 비교하여 해당 인물의 전직 품계 데이터를 생산했다. 또한 소속 관청이 다르더라도 유사한 직무를 담당하는 직위의 관직명이 동일한 경우가 많아, 정사책의 제한된 전직명만으로는 어느 관청의 어떤 관직에 재직한 것인지 확정하기 어려운 경우가 많다. 또한 관직명은 같더라도 소속한 관청에 따라 품계가 다른 경우가 많다. 즉, 전직 품계를 확정하기 위해서는 전 관직명 및 소속 관청이 식별되어야 한다. 이를 위해 승정원일기(<http://sjw.history.go.kr/>)에서 해당 인물의 이름과 관직명으로 검색하여 해당 일자에 재직한 관청을 일일이 확인하여 입력하였다. 실제 재직한 전직의 관직명과 관청을 식별하는데 거친 과정은 다음과 같다.

- 전현(前縣) : 전현(前縣)으로만 기록된 경우는 전직 현령(縣令)이거나 현감(縣監)을 의미한다. 그러나 현령과 현감은 재직한 지역의 지방행정체계상의 위계에 따라 그 품계가 결정된다. 현령은 종5, 현감은 종6품이었다. 따라서 해당 인물의 성명과 縣을 승정원일기 데이터베이스에서 검색하여 실제 부임한 지역을 확인 후 현령인지 현감인지 입력하고 이로부터 전직 품계까지 입력하는 과정을 거쳤다.
- 전부(前府) : 대도호부사(정3), 도호부사(종3). 전직에 전부(前府)라고 기록된 경우 전직 부사(府使)임을 의미하므로 ‘전현’의 경우와 마찬가지로 승정원일기에서 해당 관원의 이름을 검색하여 해당 시기에 외관직 수령인 부사로 재직한 기록을 확인하고 해당 지역이 대도호부인지 도호부인지 확인하여 관품 입력하였다.
- 외관직(관찰사 이하 수령) : 감사(=관찰사, 종2), 부윤(종2), 대도호부사(정3), 목사(정3), 도호부사(종3), 군수(종4), 현령(종5), 현감(종6)은 품계에 고하는 있었으나 행정상으로는 상하의 차별 없이 모두 관찰사

의 지휘감독을 직접 받았으며 이들을 수령이라고 통칭하였다(한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원). 정사책에 전현(前縣)이나 전부(前府), 전군(前郡)로만 기록되어 있는 경우는 이러한 외관직의 명칭을 확인 과정을 거쳤다.

- 지역명만 기록된 경우 : 해당 지역의 지방행정체제 상 지위를 확인하고 승정원일기에서 해당 관원의 해당 일자 이전의 인사기록을 확인하여 해당 지역의 관원을 역임한 사실을 확인하였다. 예를 들어 1764년 1월 21일 사간원 정언(正言) 망단자에 오른 유의양(柳義養)의 전직에 ‘송화(松禾)’라고 기록된 경우 1) 승정원일기에서 柳義養爲로 검색하여 나온 기사들 중 柳義養爲 이하에 나오는 관직명이 나오는 기사들을 살핀다. 이 경우 유의양의 임명 기록들이 대부분 검색되어 확인할 수 있다. 2) 이 경우에는 송화(松禾)라는 지역명을 알고 있으므로 ‘柳義養爲 + 松禾’로 검색하면 검색 결과의 범위를 훨씬 좁힐 수 있다. 이렇게 검색한 결과 영조 37년(1761년) 2월 19일 기사에서 柳義養爲松禾縣監라는 기록을 찾을 수 있었다. 즉 유의양의 이 당시 전직은 송화현감(松禾縣監)이라는 것을 확인할 수 있고, 송화현은 현령이 아닌 현감이 부임하는 지역임을 확인할 수 있다. 따라서 유의양의 전직 관품은 종6품이다. 전직에 이천(伊川)이라는 지역명만 기록된 경우 승정원일기에서 확인할 수 있는 외관직은 이천부사(伊川府使)이다. 부사는 대도호부사일 수도 있고 도호부사일 수도 있기 때문에 이천부(伊川府)의 지방행정 편제 상 위치를 확인해야 한다. 이천현은 현으로 강등되기도 하였으나 1686년(숙종 12)에 이천도호부로 승격되었으므로[《숙종실록》 12년 12월 21일] 이천부사는 종3품의 도호부사이다.
- 이(吏), 호(戶), 예(禮), 병(兵), 형(刑), 공(工) + 參 : 이참, 호참, 병참 등 육조를 구분하는 이·호·예·병·형·공 뒤에 참(參)을 붙인 전직명이 명시된 경우 육조의 참판, 참의, 참지 중 어느 관직인지 확정할

수 없다.

- 전판(前判) : 판서(判書), 판윤(判尹), 판관(判官) 중 하나를 지칭하는 것이므로, 전직명을 확정할 수 없다.
- 전좌(前佐) : 좌랑(佐郎)은 모든 육조에 설치되어 있는 관직이므로, 육조 중 어느 관청의 좌랑인지 확정할 수 없다.
- 전도(前都) : 도사는 여러 관청에 여러 관품의 직으로 소속되어 있다. 한성부 오부(종9품, 5인), 충훈부, 의빈부, 중추부(종5품, 각 1인), 충익부(종5품, 2인), 의금부(종6품 5인, 종8품 5인으로 총 10인), 오위도총부(종5품, 6인)으로, 전직이 전도로만 기록되어 있으면 어느 관청의 도사인지를 확정할 수 없다. (정원은 속대전 기준)
- 전정(前正) : 정(正)이 소속된 관청은 종친부(무정수), 상서원, 봉사시, 종부시, 사옹원, 내의원, 상의원, 사복시, 사점시, 군사감, 장악원, 관상감, 사역원, 훈련원(이상 각 1인), 전의감(2인)으로 소속 관청을 확정할 수 없다. 또한 전정이라는 기록은 정 외에도 사간원의 정언(正言)과 육조의 정랑(正郎)도 전정(前正)으로 기록된 경우도 나타나, 관직명도 확정할 수 없다.
- 전령(前令) : 영(令)이 소속된 관청은 종친부(무정수), 종묘서, 사직서(각 2인), 평시서(1), 선원전(2), 영희전, 장녕전(각 1인)이다. 이 밖에 각 릉⁹⁵⁾에 속한 영은 속대전에는 기록되어 있지 않으나 정사책에는 전직으로 종종 기록되어 있다. 따라서 역시 전령(前令)이라는 기록만으로는 소속 관청을 확정할 수 없다.
- 전직에 봉군(封君)⁹⁶⁾된 공신들의 호칭 - 출신지명 - 만 기록된 경

95) 제릉, 정릉, 후릉, 영릉, 현릉, 장릉, 사릉, 광릉, 경릉, 창릉, 공릉, 온릉, 효릉, 강릉, 장릉, 장릉, 휘릉, 녕릉, 승릉, 명릉, 익릉, 의릉, 혜릉, 홍릉, 영릉, 건릉, 인릉, 수릉, 현릉원, 휘경원

96) 《경국대전》에서는 왕의 적자는 대군(품계는 없음), 서자는 군(품계는 없음)이라 하였다. 종1품군(從一品君)은 대군승습적장자(大君承襲嫡長子), 정2품군은 세자중자(世子衆子)·대군승습적장손(大君承襲嫡長孫)·왕자군승습적장자(王子君承襲嫡長子), 종2품군은 세자중손(世子衆孫)·대군중자승습적장증손(大君衆子承襲嫡長曾孫)·왕자군승습적장손(王子君承襲嫡長孫)을 초

우는 공신으로 봉해진 경우인지 확인하고 분석 데이터 상에는 봉군으로 일치시켰다.

③ 정사책과 승정원일기 기록 간의 불일치

《정사책》 입력 과정에서 발견한 특징은, 후보자의 전직을 명시한 경우 대다수는 직전 재직 관직이 기록되어 있으나 해당 인사가 발생한 일시 직전에 재직한 관직이 아닌 다른 관직명, 즉 그 이전에 재직한 이력이 있는 관직명이 전직으로 기록되어 있는 경우도 드물지 않다는 것이다. 이 경우 《정사책》에 입력된 전직에 비교적 최근 재직했기 있다면 《정사책》 상의 전직으로 기록하였다. 《정사책》의 기록이 실제 인사행정 과정에 사용된 망단자의 내용이기 때문이다. 《정사책》에 기록되어 있는 전직이 승정원일기 상에서는 재직 기록으로 발견되지 않으면 오류로 인한 데이터의 부정확성이 높아질 가능성을 최소화하기 위해 승정원일기와의 불일치로 기록하여 실제 분석 데이터 상에서는 결측치로 처리하였다.

전직이 정랑이나 좌랑일 경우를 입력하면서 발견한 특기할 만한 사항으로는 우선 1년 이내의 인사기록임에도 불구하고 일주일 간격으로 발생한 인사에 포함된 동일 인물의 전직이 좌랑 또는 정랑으로 기록되어 승정원일기와 불일치하는 경우 다수 발견된다는 점이다. 전직이 좌랑이나 정랑이 아니더라도 전랑직을 기재하는 사례가 확인되는 것이라고 할 수 있다. 또한 해당 일시의 인사 직전에 재직한 기록이 승정원일기에서 다수 발견되나, 《정사책》의 해당 일시에 기록된 전직(좌랑, 정랑)이 아닌 다른 관직에 재직한 것으로 나오는 경우도 다수 발견되었다. 이 경우 승정원일기와의 교차 확인 결과 기사관(記事官), 겸춘추

수하여 봉작으로 정하는 한편, 경·윤은 혁파하였다. 공신의 경우 1품공신을 부원군, 2품공신을 군으로 봉하였다. 이들 봉군자에게는 읍호(邑號)라 하여 군 앞에 출신관계의 지명을 붙여 호칭하였다. 봉군제는 1897년 대한제국 성립때까지 계속되었다. [네이버 지식백과] 봉군 [封君] (두산백과)

(兼春秋), 가주서(假注書)에 재직한 경우가 많았는데, 이는 즉, 망단자에 기사관, 겸춘추, 가주서 등의 재직 경력은 올리지 않았다는 것을 의미한다.

한편 정사책의 기록을 데이터로 활용하되(망단자 기준 인사 조치 예상하여) 승정원일기와 교차확인을 해 본 결과 승정원일기 상에서 나타나는 전직으로 정사책에는 기록되어 있지 않은 경우가 다수 나타났다. 예를 들어 1775년에 망단자에 올랐던 심유진(沈有鎭)이라는 인물의 경우 수차례 망단자에 올라 낙점된 경우가 나타나도 다음 망단자에 직전 임명 기록을 전직에 적지 않고 기존 망단자에 적었던 전직을 그대로 적은 경우가 나타난다. 정랑이나 좌랑의 경우 이런 경우가 다수 나타나는 것으로 생각되는데, 직전에 다른 관직에 임명된 기록이 있음에도 다음 망단자에는 또다시 전직을 정랑, 좌랑 재직 이력을 적는 것으로 보인다. 이처럼 망단자에 올리는 전직이 반드시 직전 관직이 아닐 수 있다는 사실이 단순한 기록 관리상의 오류로 발생한 것인지 아니면 망단자 작성 과정에서 특별하게 고려된 사항이 있는 것인지 아직은 확인할 길이 없다. 다만 특정 관직의 재직 경력은 전직으로 기록하지 않은 것이 확실하게 드러난 사례(기사관, 겸춘추, 가주서)처럼 망단자의 전직 작성에 일정한 규칙이 있었다는 것이 전반적으로 확인된다면, 망단자에 올리는 전직 기록이 망단자를 작성하는 이들의 재량이었을 수 있다.

(2) 개인 변수 식별 및 데이터 입력

① 후보자의 식별

후보자가 개명하여 방목과 정사책에 기재된 이름이 다른 경우가 다수 나타났다. 이런 경우 정사책 이름으로 기재하였다. (예: 정사책에는 정기안(鄭基安)으로 기재된 인물이 방목에는 초명인 정사안(鄭思安)으

로 기재되어 있음.)

② 개인 변수의 식별

합격 석차와 관련한 입력 상의 문제는 다음과 같이 나타났다. 정사 책의 1735년 인사에 나타난 후보자들은 동방미디어에서 제작한 조선문과방목과 한국역대인물종합정보시스템의 과거 인물 기록이 일치했으나 1764년은 과거 석차에 있어서 일부 일치하지 않는 경우가 발견되었다. 이 경우에는 동방미디어에서 제작한 문과방목에서 해당 과거 합격자들의 리스트들을 확인할 수 있기에 리스트 상 석차를 확인하는 것이 가능하며, 해당 인물의 석차만 제공하는 역대인물시스템보다 정확한 정보라고 여겨진다. 따라서 석차 상 기록 차이가 발견될 경우에는 조선문과방목 데이터베이스를 따랐다.

학위 여부 및 합격 시 신분 입력의 문제는 학위 소지 여부와 신분의 구분이 각각의 변수로 구성될 만큼 다른 차원으로 측정되지 않는다는 데 있다. 본 연구에서는 생원·진사의 일종의 학위로서의 소과 합격 여부의 효과성을 확인하고자 하므로, 한국역대인물종합정보시스템에서 생원·진사시의 합격 기록이 있으면 생원, 진사 전력을 우선으로 입력하였다. 예를 들어 생원, 진사 합격 경력이 있고 전력이 통덕량으로 기록되어 있으면 통덕량이라는 자급을 가지고 있는 상태에서 생원, 진사 시험에 합격한 것으로 보고 생원, 진사를 우선적으로 입력했다. 생원, 진사 합격 기록이 없고 통덕량으로만 전력이 기재되어 있을 경우에만 통덕량으로 입력하였다. 자급과 관직이 있는 상태에서 문과에 합격한 경우에도 생원, 진사 시험을 우선으로 입력하였다. 생원, 진사시에 모두 합격한 경우 '생원+진사'로 입력하였다. 자급이나 관직 없이 생원, 진사 시험을 거치지 않고 문과에 합격한 경우 유학으로 기록되어 있으므로 그대로 입력하였고, 천거로 입직한 경우 천거로, 무과로 입직한 경우 무과로 입력하였다.

외관직 등 관직에 재직 중 문과에 급제한 경우도 나타난다. 이런 경우 정사책에 후보자로 등장한 해보다 과거 합격 해가 더 늦을 수 있다. 이런 경우 급제 이전의 정사에 등장할 때에는 문과 관련 변수들은 결측치로 입력하였고, 급제 이후의 정사에 등장한 경우에만 문과 관련 변수들을 입력하였다.

③ 기타

본관 또는 거주지 등 옛 지명이 등장하는 경우 모두 현재 지명과 비교하여 도(道)로 분류할 때 활용하였다. 예를 들어 반남(潘南)은 지금의 전라남도 나주를 가리킨다.

구현과방(求賢科), 충량과(忠良科), 함경도별시(咸鏡道別試), 평안도별시(平安道別試), 온양별시(溫陽別試), 강화별시(江華別試)는 별시(別試)로, 식희정시과(飾喜庭試科), 도과정시(道科庭試)는 정시(庭試)로 분류하여 입력하였다.

3. 변수의 구성

다음의 <표 8>은 주요 변수의 측정방법과 자료의 출처를 정리한 것이다.

<표 8> 변수의 측정

| 조작적 정의 | 변수명 | 측정방법 | 자료 |
|--------|-----|---|-----------|
| 독립변수 | | | |
| 실 적 | 능력 | 석차 등급 문과 합격 당시 갑, 을, 병의 석차 등급 (Categorical) | 문과 방 목 |
| | 학위 | 생원시·진사시 합격 여부 생원·진사 소지 / 유학 / 무직문산계 (categorical) | 문과 방 목 |

| | | | | |
|----------|---------------|--|--|-------------|
| | | 합격 후 연차 | 과거 합격 후로부터 연차 (continuous) | 정사책 & 문과 방목 |
| | 공직 | 전직 품계 | 추천 당시 보유한 산계가 공적이 될 것이나 획득할 수 없는 정보이므로 전직 품계를 통해 보유한 산계를 측정 (continuous) | 정사책 |
| 통계변수 | | | | |
| 합격 시험 종류 | | 정기시 or 별시 (dummy) | | 문과 방목 |
| 생애적 요건 | 임명 (추천) 당시 나이 | 나이서열 (continuous) | | 정사책 & 문과 방목 |
| | 본관 | 출신 가문의 영향력 (categorical) | | 문과 방목 |
| | 출신지역 | 출신 지역의 영향력 (categorical) | | 문과 방목 |
| 종속변수 | | | | |
| 관직 임용 | 추천 결과 | 직급 | 추천 대상 관직의 품계 (continuous) | 정사책 |
| | | 승진 | 피추천자의 승진 여부 (Dummy) | 정사책 |
| | | 직급 이동 간격 | 추천된 관직의 직급과 이전 관직 직급과의 차이 (continuous) | 정사책 |
| | 낙점 결과 | 낙점 여부 | 개별 관직 후보자들 중 낙점되어 임명되었는가의 여부 (Dummy) | 정사책 |
| | 임명 결과 | 직급 | 임명된 관직의 품계 (continuous) | 정사책 |
| | | 승진 | 승진 여부 (Dummy) | 정사책 |
| 직급 이동 간격 | | 임명된 관직의 직급과 이전 관직 직급과의 차이. 승진 또는 좌천의 간격 (continuous) | 정사책 | |

1) 독립변수

주요 변수인 실적 중 능력을 측정하는 첫 번째 변수는 석차 등급으로 범주형 변수(categorical variable)이다. 문과방목에는 석차와 석차 등급이 모두 기록되어 있는데, 석차는 수치로 기록되어 있기 때문에 연속변수로, 석차 등급은 범주형 변수로 코딩하여 데이터로 확보하였다. 그러나 시험마다 합격자 수가 크게 다르기 때문에 석차 수치의 절대값으로 석차의 영향력을 추정할 경우 별시 출신들의 석차 영향력이 과대 추정될 가능성이 있기 때문에 석차의 등급을 변수로 활용하였다. 과거 석차의 등급은 갑, 을, 병의 세 가지 등급으로 나뉘며, 합격인원에 비례하여 합격자들을 각 등급으로 구분한 것이다. 정기시험인 식년시의 합격인원은 33인으로, 1~3등까지의 3인은 갑과, 4~10등까지의 7인은 을과, 11등 이하 23인은 병과로 구분하였다. 별시나 알성시, 춘당대시 등은 합격인원이 5인~7인일 때도 있는데, 이런 경우 합격인원이 5명이라면 갑과는 1등 1인, 을과는 2등 1인, 병과는 3~5등 3인으로 구분하였다. 문과방목에는 석차 수치뿐만 아니라 이 등급까지 기록되어 있어, 당시에 합격자가 어느 등급으로 분류되었는지 알 수 있다. 갑과(최상의 석차 등급) 합격 등급에는 장원급제자(대과 1등 합격자)가 포함되며, 어떤 시험에나 갑, 을, 병의 등급 구분이 존재했다. 당대 한 개인의 이력을 설명할 때 갑과 출신인지 을·병과 출신인지 명시되었던 것으로 보아 개인의 능력을 나타내는 중요한 요소였던 것으로 보인다.

두 번째 실적 변수인 학위는 범주형 변수(categorical variable)로, 문과 응시 전 성균관 입학의 자격 - 일종의 학위 - 을 부여하는 시험인 생원·진사시의 합격 여부이다. 소과(小科)인 생원·진사시에 합격하여 성균관에 입학한 뒤 대과(大科), 즉 문과에 응시하는 것이 《경국대전》에서 규정한 교육과정 및 입직 경로였지만, 실제로는 소과 합격 없이 유학(幼學)⁹⁷⁾의 신분으로 문과에 합격하는 경우가 많았다. 따라서

97) 본래 관직에 아직 오르지 않았거나 과거를 준비하며 학교(성균관이나 사학(四學), 지방 향교의 유생(儒生)을 유학으로 칭했다. 그러나 점차 유학을 직역으로 사용하게 되면서 소과 합격 여부가 필수 요건은 아니었던 것으로 보인다. 소과

문과 합격자 중에는 생원·진사시 합격자들뿐만 아니라 생원·진사의 지위가 없는 유학, 또는 음서나 대가(代加) 등에 의해 산계만 부여받고 관직에 임용된 적은 없는 무직문산계, 심지어 현재 관직에 재직 중인 현직자들도 있었다.

〈표 9〉 입직 당시 학위·신분 또는 입직 경로의 구분

| 구분 | 설명 |
|--------|---|
| 생원 | 생원시 출신 |
| 진사 | 진사시 출신 |
| 유학 | 생원·진사시 거치지 않고 문과 응시 |
| 생원+진사 | 생원·진사시에 모두 합격한 경우 |
| 무직문산계 | 산계(자급)만 보유하고 관직은 받지 않은 경우 |
| 경관(동반) | 과거 합격 당시 경관 동반직에 재직 중이었거나 경력이 있는 경우 |
| 경관(서반) | 과거 합격 당시 경관 서반직에 재직 중이었거나 경력이 있는 경우 |
| 외관(동반) | 과거 합격 당시 외관 동반직에 재직 중이었거나 경력이 있는 경우 |
| 무과 | 무과 출신 |
| 잡과 | 잡과 출신 |
| 음서 | 음서 출신. 무직문산계처럼 조상의 공으로 산계를 보유하고 관직에 진출한 경우로 정사책에는 이름이 등장하나 무직문산계와 달리 과거 합격 기록이 없어 문과방목에 기록이 없는 경우 개별 인물을 ‘한국역대인물 종합정보’에서 검색하여 음서의 경로로 관직에 진출하였음을 확인한 경우 |
| 천거 | 정사책에는 이름이 등장하나 문과방목에 기록이 없어 개별 인물을 ‘한국역대인물 종합정보’에서 검색하여 천거의 경로로 관직에 진출하였음을 확인한 경우 |

위의 〈표 9〉의 생원, 진사, 또는 생원·진사시에 모두 합격한 경우에만 소과를 통한 학위를 획득한 것으로 보고, 이들이 문과 응시 당시의 신분이 다른 응시자들과 비교할 때 관직 임용 결과가 다르게 나타

에 합격하여 생원·진사 신분을 획득한 이들은 성균관에 진학하여 수학하는 것이 정상적인 경로였으나 점차 생원·진사는 거의 유학 출신이었던 것으로 보아, 유학의 범위는 생원·진사를 포괄한다고 할 수 있다. (한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과 “유학” 참고

http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0041948)

나는지 확인하기 위해 문과방목으로부터 획득한 정보를 바탕으로 생원·진사시 합격자 출신과 비합격자 출신인 유학 출신, 무직문산계 출신으로 구분한 범주형 변수로 구성하였다.⁹⁸⁾

세 번째 실적 변수인 연차는 연속변수(continuous variable)로, 문과방목에서 얻을 수 있는 정보인 과거 합격 연도와 정사책에서 얻을 수 있는 정보인 추천 당시의 연도를 이용하여 생성, 분석에 활용하였다(임용 연도 - 과거 합격 연도 = 임용 당시의 연차). 연차는 일반적으로 인사행정 문헌에서 실적주의를 약화시키는 연공서열(seniority) 요인으로 다뤄진다. 그러나 부처별 전문성이 요구되지 않는 조선 정부의 일반행정가(generalist)들에게는 입직한 후 연차에 따라 누적된 경험(experience)이 개인의 업무 숙련도 등을 향상시켜주는 요인이므로 개인의 능력으로 여겨졌을 수 있다. 현대의 연구에서도 연차는 경험으로써 나이와 달리 개인의 성과를 높이는 요인으로 다루어진다(Avolio et al., 1990). 따라서 연차를 실적 중 능력을 측정하는 변수로 포함하였다.

네 번째 실적을 구성하는 ‘공적’은 ‘전직품계’로 측정하였고, 연속변수(continuous variable)이다. 데이터 상에 코딩된 숫자가 낮을수록 높은 것임을 의미하기 때문에 분석 결과를 해석하는 데 있어 혼란이 예상되어 역코딩(reverse)한 변수를 사용하였다. 본래 해당 관직에의 임용 자격은 추천 당시 피추천자가 보유하고 있는 산계(품계, 자급)이다. 제4장 2절에서 살펴본 바와 같이 보유 계급인 산계의 서열에 해당하는 품계의 관직에 임용될 때 자격 요건이자 녹봉 등의 지급 기준으로도 쓰였다. 또한 순자법에 따른 근무일수와 근무평정 결과의 반영도, 특별한 공로에 대한 보상도 주로 관직이 아닌 산계를 올려주는 방식으로 이루

98) 소수의 경관(동반·서반) 및 외관직 출신은 문과 합격 당시 이미 입직한 이들이므로 과거 합격 후의 연차 변수를 생성할 수 없는 이들이기 때문에 실제 분석에는 제외하였다. 무과·잡과·음서·천거의 경로로 입직한 이들은 정사책에는 후보자로 나타나나 문과방목에서는 나타나지 않는 인물들이므로 이들의 합격 석차 및 등급 등의 정보는 missing 처리하였다.

어졌다. 따라서 개개인의 보유 산계를 관리 임용 시 실적으로 고려된 일종의 성과, 즉 ‘공적’으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 산계가 정사책에 직접 기록되어 있는 것은 아니기 때문에 분석 데이터에는 전직 직급을 대리변수로 사용할 것이다.

〈표 10〉 전직 품계 입력

| 전직품계 | 코딩값 | 전직품계 | 코딩값 |
|------|-----|--------|-----|
| 정1 | 1 | 정6 | 11 |
| 종1 | 2 | 종6 | 12 |
| 정2 | 3 | 정7 | 13 |
| 종2 | 4 | 종7 | 14 |
| 정3 | 5 | 정8 | 15 |
| 종3 | 6 | 종8 | 16 |
| 정4 | 7 | 정9 | 17 |
| 종4 | 8 | 종9 | 18 |
| 정5 | 9 | 권지(權知) | 19 |
| 종5 | 10 | 신급(新及) | 20 |

유의해야 할 점은 산계에는 전최, 포폄과 같은 인사고과의 결과가 반영되어 있으면서 동시에 음서나 대가(代加) 등의 방식으로 개인의 ‘실적’이 아닌 조상의 능력이나 공적에 대한 보상으로 주어진 자급(품계)도 포함되어 있는 경우가 많다는 것이다. 즉, 개인의 능력이나 공적이 아닌 부계 혈통에 의해 주어진 성분이 작용하는 통로로도 볼 수 있는 것이 이 산계이다. 그럼에도 전직 품계로 개인이 보유한 산계를 분석틀에 포함하는 이유는, 관료제적 위계질서 속에서 개인의 능력이나 조상의 공적에 대한 보상이 포함된 산계가 계급제 내부의 인사이동에서 얼마나 구성원들에게 예측가능한 성분이었는지, 그리고 혈통과 같은 선천적 영향요인이 계급제적 실적주의가 반영된 인사 운영 체제 안에 흡수되어 작용했는지 밝히기 위함이다. 신분 사회 속에서 등장한 이러

한 규칙이 구성원들에게 일정하고 지속적으로 적용되어 예측가능한 질서로 작동했다면 구성원들은 이를 자신에게 반영될 나의 혈통의 ‘능력’이나 ‘공적’을 대표하는 일종의 지표로 인식하고 이를 향상시키기 위해 노력했을 것이다. 즉, 개인의 공적과 부계혈통의 공적이 일부 포함되어 합산된 것이 이 산계로 작동했으리라는 것이다. 또한 이러한 체제라면 실적주의적 제도를 압도하는 생래적 요건으로서의 혈통만의 영향력이 나타나기 어려웠을 것이다. 따라서 자신의 자손이나 자기 자신의 지위 상승에 산계가 실질적인 영향력을 갖는 ‘공적’으로의 기능을 기대했을 것으로 보고 분석틀에 포함시켰다.

또한 유의해야 할 것은 이 산계의 영향력이 일종의 실적으로 나타났다가보다 계급제적 속성에 의해 나타난 것으로 보아야 할 가능성이 제기될 수 있다는 것이다. 그러나 앞서 제 2, 3장의 논의에서 살펴보았듯이 이 산계가 실적에 대한 평가를 통해 형성된 ‘개인의 계급’이라는 점을 상기할 필요가 있다. 즉, 이론적 논의를 통해 조선 관료제의 ‘실적주의적 계급제’의 성격을 확인하였고, 본 연구에서는 이 산계를 바로 그 실적 평가를 통해 주어진 실적주의적 계급으로 보고 있다. 또한 당시 개인의 보유 산계와 임용 대상이 되는 관직의 품계가 일치해야 하는 계급제적 체제였음은 확실하나, 행수법에 의해 개인의 보유 산계와 임용하고자 하는 관직의 품계가 일치하지 않는 예외적 상황들을 탄력적으로 관리하는 것이 가능하였다. 따라서 본 연구에서는 산계를 실적 변수로 포함하였다.

2) 통제변수

첫 번째 통제변수는 **합격 시험의 종류**이다. 데이터 상에는 6가지 범주로 구분하여 입력해두었으나 분석에서는 <표 11>과 같이 정기시와 별시 두 가지로 나누어 더미변수(dummy variable)로 활용하였다.

〈표 11〉 합격 시험 종류의 더미변수 구성

| Label | Value | | Dummy | Label |
|------------|-------|---|-------|----------|
| 별시(別試) | 1 | → | 0 | 별시(別試) |
| 식년시(式年試) | 2 | → | 1 | 정기시(定期試) |
| 알성시(謁聖試) | 3 | → | 0 | 별시(別試) |
| 정시(庭試) | 4 | → | 0 | 별시(別試) |
| 증광시(增廣試) | 5 | → | 1 | 정기시(定期試) |
| 춘당대시(春塘臺試) | 6 | → | 0 | 별시(別試) |

나머지 통제변수들은 개인이 후천적 노력으로 바꿀 수 없는 선천적인 요인들, 즉 생래적 요건들이다. 첫 번째 생래적 요인은 **임명 당시 나이**이다. 연속변수(continuous variable)로, 정사책에서 얻을 수 있는 정보인 임용 당시의 연도와 문과방목에서 획득한 정보인 출생연도를 이용하여 임명 당시 나이를 생성, 분석에 활용하였다(임용 연도 - 출생연도 = 임용 당시의 나이).

두 번째 생래적 요인은 **본관**으로, 범주형 변수(categorical variable)이다. 본 연구의 데이터에는 251개 본관이 포함되어 있으나 각각의 영향력을 확인하기란 어려운 일이다. 본 연구에서 본관을 출신 가문, 종족(宗族)의 영향력을 나타내는 변수로 사용하고자 하는 만큼, 당대에 문과급제자를 많이 배출한 본관을 지배계층으로의 진입에 유리했던 본관으로 보고 이들의 영향력을 확인하고자 한다. 본 연구에서는 조선시대 문과급제자를 배출한 순위를 시기별로 매긴 차장섭(1994)의 구분을 따랐다.

차장섭(1994)은 영·정조 시기 본관 별로 문과급제자를 배출한 수에 따라 40위까지 순위를 매겼다. 또한 조선 전기부터 후기에 이르기까지 전 시기에 지속적으로 문과급제자를 다수 배출한 본관과, 조선 후기의 특정 시기 이후부터 문과급제자 배출이 증가한 본관을 구분하였다. 본 연구에서는 영·정조 시기 40위권 본관 중 조선 전 시기에 지속적으로

많이 배출한 가문을 1로, 후기 특정 시기 이후 급제자 배출이 증가한 본관을 2로, 1, 2에는 해당하지 않지만 영·정조 시기 40위권에 포함되는 경우를 3으로, 40위권 밖의 본관을 기타인 4로 구분하여 범주형 변수로 구성하였다.

〈표 12〉 본관 변수의 범주 구성

| | |
|---|---|
| 1 | 경주이, 광산김, 광주이, 남양홍, 동래정, 안동권, 여흥민, 연안이, 영일정, 의령남, 전주이, 청주한, 파평윤, 평산신, 한산이 |
| 2 | 경주김, 달성서, 반남박, 안동김, 용인이, 청송심, 청풍김, 풍산홍, 풍양조, 해주오, 해평윤 |
| 3 | 강릉김, 김해김, 밀양박, 순흥안, 여산송, 여주이, 연안김, 전의이, 전주유, 진주강, 진주유, 풍천임, 함평이 |
| 4 | 기타 |

세 번째 생래적 요인은 출신지역으로, 범주형 변수(categorical variable)이다. 문과방목에는 출신지역이 군·현 단위로 기록되어 있으나 데이터 분석에서는 도 단위로 재분류하는 과정을 거쳐 다음과 같이 입력하여 활용하였다.

〈표 13〉 출신지역의 범주 구성

| Label | value | Label | value |
|-------|-------|-------|-------|
| 강원 | 1 | 충청 | 6 |
| 경기 | 2 | 평안 | 7 |
| 경상 | 3 | 한성 | 8 |
| 전라 | 4 | 함경 | 9 |
| 제주 | 5 | 황해 | 10 |

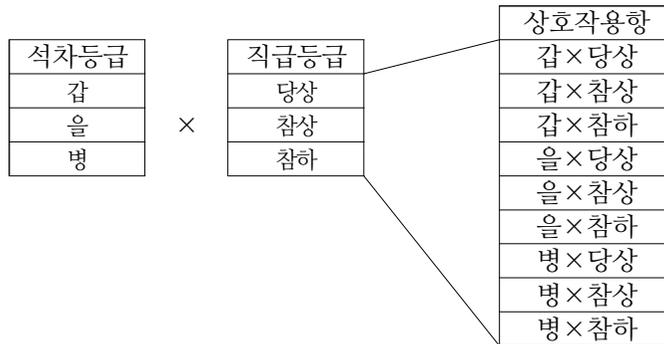
3) 조절변수

첫 번째 조절변수는 가설 (1-1-1)과 (3-1-1)에서 구성한 대로 추천(또는 임명)된 직급의 등급에 따라 석차등급의 영향력이 달라지는지

확인하기 위한 것으로, 석차등급과 추천(또는 임명)된 직급 등급의 범주형 변수를 곱한 상호작용항으로 구성하였다.

<그림 6>과 같이 석차등급의 갑·을·병 3개 범주와 직급등급의 당상·참상·참하 3개 범주가 결합한 9개 상호작용항이 생성된다. 다만 갑과와 당상관은 비교 기준(reference)이 되기 때문에 갑과나 당상관과 결합한 상호작용항을 제외한 을×참상, 을×참하, 병×참상, 병×참하 4개 상호작용항만이 결과에 포함될 것이다.

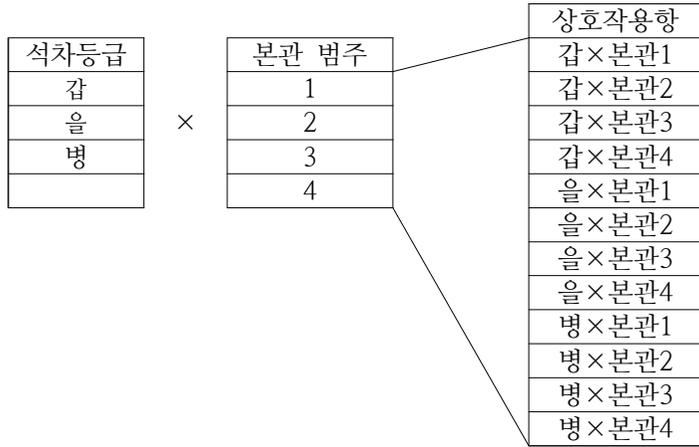
<그림 6> 석차등급 × 직급등급 상호작용항



두 번째 조절변수는 가설 (1-3-1)과 (3-3-1)에서 구성한 대로 문과 합격자를 많이 배출한 이른바 ‘명문가’에 해당하는 본관을 가진 경우 석차등급의 영향력이 달라지는지 확인하기 위한 것으로, 석차등급과 본관을 범주화한 변수를 곱해 상호작용항으로 구성하였다.

<그림 7>과 같이 석차등급 3개 범주와 본관의 4개 범주가 결합한 12개 상호작용항이 생성된다. 갑과와 본관1은 값을 0으로 하여 비교 기준(reference)이 되기 때문에, 을×본관2, 을×본관3, 을×본관4, 병×본관2, 병×본관3, 병×본관4의 6개 상호작용항만이 포함될 것이다.

〈그림 7〉 석차등급 × 본관 범주 상호작용항



4) 종속변수

임용 과정의 조작적 정의는 단계별 결과, 즉 ‘후보자 추천의 결과’와, ‘낙점 결과’, 마지막 ‘임명의 결과’이다. 이 중 추천 결과와 임명 결과의 측정은 ① 대상 관직의 직급, ② 승진 여부, ③ 직급 이동의 간격으로 이루어진다. 관리 임용은 승진이나 전직, 전보, 강임의 형태를 모두 포함한다. 따라서 추천 및 임명 대상 관직의 직급이 결정되는 데에도 단순히 계급제적 위계질서에 따르기보다 원인변수 및 영향요인들에 의해 결정되었을 것으로 예상하고 추천 및 임명의 결과를 측정할 변수로 대상 관직의 직급을 포함한다. 마찬가지로 해당 추천 및 임명이 직급의 상승을 의미하는 승진 (추천)인지 아닌지의 여부 또한 추천 및 임명의 결과이며, 강임·좌천과 같이 낮은 직급으로의 이동도 포함된 결과이므로 전 직급과 추천(임명)된 직급의 간격 또한 여러 영향요인에 의해 결정되는 종속변수의 측정으로 본다. 즉, 추천 및 임명의 각 단계에서 추천과 임명의 결과로 나타난 대상 관직의 직급, 승진 여부, 직급 이동의 간격 세 가지 변수를 각각 임용 과정의 추천과 임명을 측정할 변수로 사용한다. 이러한 측정 변수를 임용 과정의 단계별로 설명하면

다음과 같다.

임용 과정의 첫 번째 단계인 추천 결과를 나타내는 종속변수는 ① 추천 대상 관직 직급, ② 승진 여부, ③ 추천 결과 발생한 직급 이동의 간격이다. 첫 번째 추천 결과 측정 변수는 추천 대상 관직의 직급(가설 1-1의 종속변수)으로, 연속변수(continuous variable)이다. 추천되는 관직의 직급을 변수로 하여 어느 직급에 어떤 영향요인들을 가진 인물들이 추천되는지 볼 수 있도록 구성하였다. 정사책에 나타난 임용 관직의 품계를 <표 14>와 같이 연속변수로 바꾼 후, 실제 분석에서는 해석을 용이하게 하기 위해 이를 역코딩한 변수를 사용하였다.

<표 14> 대상 관직 직급 입력

| 품계 | 코딩값 | 품계 | 코딩값 |
|-------|-----|----|-----|
| 정1 | 1 | 정5 | 8 |
| 정2 | 2 | 종5 | 9 |
| 종2~종1 | 2 | 정6 | 10 |
| 종2 | 3 | 종6 | 11 |
| 정3 | 4 | 정7 | 12 |
| 종3 | 5 | 정8 | 13 |
| 정4 | 6 | 정9 | 14 |
| 종4 | 7 | 종9 | 15 |

두 번째는 대상 관직에의 추천이 승진 추천인지의 여부(가설 1-2)를 종속변수로 활용하였다. 피추천자가 해당 관직에 추천된 것이 승진인지 아닌지의 여부이다. (이전 관직의 품계) - (추천 관직의 품계) > 0 이면 승진으로 보고 1로, ≤ 0 이면 좌천이나 동일 직급 관직에 추천된 것으로 보고 0으로 코딩하여 더미변수(dummy)로 사용하였다.

세 번째는 대상 관직에의 추천으로 인한 직급 이동 간격(가설 1-3)을 종속변수로 사용하였다. 전 직급과 추천된 관직 간의 차이, 즉 (이전 관직의 품계) - (추천 관직의 품계) = (직급 이동 간격)으로 측정하였고, 연속변수(continuous)이다. 좌천이나 강임의 형태부터 직급

변화 없이 직위만 변화하는 경우, 승진의 경우가 모두 포함되어 있기 때문에, 직급 이동의 간격이 클수록 승진이 되었거나 파격적인 승진이 이루어졌다는 의미가 된다. 정사책으로부터 획득한 전직과 추천된 관직의 정보를 바탕으로 전 직급과 추천 관직의 직급을 각각 취합하여 본 변수를 구성하였다.

임용 과정의 두 번째 단계인 낙점 결과(가설 2)는 한 관직에 추천된 후보자들 중 선택되어 임명되었는지의 여부로, 더미변수(dummy)이다. 한 관직에 추천된 후보자 중 한 사람이 선택될 때 어떤 영향요인이 작용하는지 분석하기 위한 변수로, 임명이 되었으면(선택되었으면) 1, 임명이 되지 않았으면 0으로 코딩하여 구성하였다.

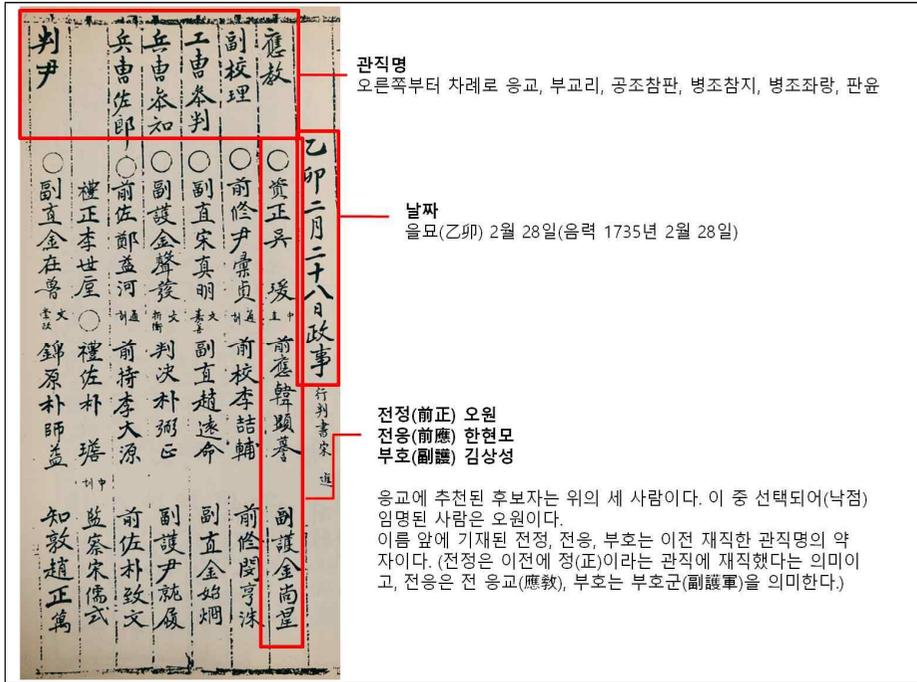
임용 과정의 세 번째 단계인 임명 결과를 나타내는 종속변수는 추천 단계의 종속변수와 동일하나, 추천은 되었으며 임명되지 못한 관찰값들을 제외하고 실제로 임명이 된 관찰값들만 포함된 sub-set 데이터의 변수들이므로 변수명은 ① 임명 대상 관직 직급(3-1), ② 승진 여부(3-2), ③ 임명 결과 발생한 직급 이동의 간격(3-3)이다. 측정 방식은 추천단계의 추천결과 변수들의 측정 방법과 동일하다.

4. 분석 방법

분석을 위한 데이터 작성은 정사책(政事冊)의 순서와 구조를 기준으로 하였다. 인사가 있었던 날짜별로 그 날 있었던 관직에 추천된 추천인 명단(망단자)의 내용과 임명 결과인 낙점 표시가 관직 명 아래 세로로 작성되어 있는 것이 정사책의 기본 작성 구조이다. 보통 하나의 관직명 밑에 추천된 후보자들의 이름과 전직이 한 명씩 세로로 기재되어 있다. (<그림 8> 참고) 따라서 데이터 작성 시에도 하나의 관직에 추천된 각각의 후보자들을 각각의 관측치(observation)로 여기고 하나의 행에 ‘추천 대상 관직명’, ‘후보자 1의 성명’, ‘후보자 1의 전직’을

각 열에 입력하였다. 따라서 전체 데이터의 형태는 long-form 으로 구성되었다.

〈그림 8〉 정사책의 작성 구조



이렇게 구성된 데이터는 시간 간격이 있긴 하나 영조 재위 7년간의 데이터이고 각각의 후보자들도 식별이 가능하며 반복적으로 관측(여러 관직에 추천)되기 때문에 패널 데이터의 구조로 보이기 쉽다. 그러나 관측 시기(인사가 있었던 날짜)가 매우 불규칙한 간격으로 있고 포함되는 후보자들도 천차만별이며(extremely unbalanced panel), 한 후보자(id)가 같은 관측 시기(t)에 다른 관직의 후보자로 여러 번 관측되기도 하기 때문에 일반적인 패널 데이터라고 볼 수 없다.⁹⁹⁾ 그러나 본 데이터가 포함하고 있는 정보의 양과 종류가 방대하기 때문에 패널 분

99) 따라서 패널 분석을 하기 위해서는 시기(t)를 재구성하여 하나의 id가 중복되지 않도록 하는 과정이 필요할 것이나, 본 연구에서 가능 여부를 판단하지는 않는다.

석이 아닌 다른 분석 방법을 활용하여 여러 의미있는 결과를 도출할 수 있다. 본 연구에서는 분석 단위(analysis unit)에 따라 각각 클러스터 분산추정(cluster covariance estimate) 통합최소제곱법(Pooled OLS), 조건부 로짓(Conditional Logistic Analysis)을 활용하여 분석 결과를 제시하도록 할 것이다.

1) 클러스터 분산 추정 통합최소제곱법(Cluster covariance estimate Pooled OLS)

본 연구의 데이터가 불균형(unbalanced)하더라도 한 개인(i)이 한 시점(t)에 한번만 관측되는 패널 데이터였다면 오차항(u_{it})은 i에 걸쳐 독립이라 가정하고 분석하는 것이 가능할 것이다. 그러나 본 연구에서의 i는 individual이 아니라 observation을 의미한다. 각각의 관측치가 동일한 인물이라 하더라도 각 관측 당시의 피추천 관직이나 직전 관직 및 품계의 정보는 다르기 때문에 각각의 관측치들을 i로 여겨야 하기 때문이다. 또한 그렇기 때문에 각각의 관측치(o)는 여러 시점(t)에 걸쳐 여러 번 반복되어 관측되지 않으며, 데이터 상에서 한 번만 출현하는 것이므로 t는 1이다. 실제 데이터가 포괄하는 시기는 7년간이지만 데이터의 구조 상 여러 시점들의 데이터를 통합(pool)하여 계산하는 셈이 된다. 이를 OLS(보통최소제곱) 방법으로 추정하는 방식을 사용하였으므로 통합최소제곱(Pooled OLS) 이라 할 수 있다. 즉, 다음 모형(1.1)과 같이 첨자 i나 t가 붙지 않는 β 를 추정하는 모형이라 할 수 있다.

$$y_{it} = X_{it}\beta + u_{it} \quad (1.1)$$

횡단면 데이터의 경우와 마찬가지로 모든 i와 t에서 $E(u_{it}|X)=0$ 이면 POLS는 비편향(unbiased)일 것이다. 그런데 오차항(u_{it})은 i, 즉

관측치(o)들 간에 독립이 아닐 가능성이 높다. 다른 시점에서 다른 정보를 획득하긴 했지만 같은 사람의 정보인 경우가 많기 때문이다. 따라서 같은 사람이기 때문에 야기되는 상관 요인들을 포함하기 위해 클러스터(clustered) 분산 추정량을 사용하였다. ‘상관된 오차항을 가진 관측치들의 집합’이 한 클러스터(cluster)가 되는데(한치록, 2017a), 여기서는 여러 관측치로 출현하지만 한 사람의 피추천 건인 개체들(동일한 이름을 갖는 관측치들, 본 연구에서는 이름을 개별 인물의 식별에 활용하였다)이 하나의 클러스터를 형성한다. 클러스터를 사용할 때 중요한 것은 클러스터의 개수가 많아야 한다는 것인데(≥ 50)(한치록, 2017a; 2017b), 본 연구의 데이터에 포함된 인물들의 수, 즉 클러스터의 수는 2,246으로 실제 분석에 활용한 sub-dataset에서도 클러스터의 수는 충분히 많은 것으로 판단하였다.

본 연구에서 클러스터 분산추정 통합최소제곱법 모형은 종속변수가 추천 및 임명 결과의 대상 관직 직급과 직급 이동 간격일 경우 적용되었다.

2) 이항 로짓 분석(Binary Logistic Analysis) 및 조건부 로짓 분석(Conditional Logistic Analysis)

본 연구의 데이터에서 나타나는 가장 큰 특징은 한 관직에 세 명(이상)의 후보자가 오르고 이 중 한 사람이 선택된다는 것이다. 즉, 후보자들과 낙점자 간의 어떤 인적 특성이 이러한 결과로 이어지는지 분석할 수 있다. 보통 이렇게 다수의 선택 대안이 있는 상황에서 하나를 선택하는 경우 로지스틱 함수(logistic function)를 가정한 여러 로짓 모형 중 다항로지트모형(multinomial logit model)이 활용된다. 선택 여부, 즉 종속변수가 0과 1로만 구성되는 이항변수(binary variable)이라면 이항 선택 모델(binary choice model)을, 선택 대안이 3개 이상일 경우

다항 선택 모형(multinomial choice model)을 구성하여 활용하게 된다.

다항 선택 모형은 다항의 종속변수가 순서(order)나 위계(hierarchy)가 없는 결과변수와 원인변수와의 관계를 확률식으로 보여 준다. 이 때 원인변수는 두 가지 유형으로 나뉜다. 첫째, 결과변수, 즉 선택을 나타내는 응답변수가 변화함에 관계없이 오직 개개의 관찰치에 따라서만 변화하는 변수이다(이성우 외, 2005: 333). 개별 관찰치(observation)의 성별, 나이, 인종 등과 같이 응답(response=choice)의 변화와는 관계없이 변하지 않는 변수를 의미한다. 둘째, 응답의 내용이 다르면 동일한 개인일지라도 값이 달라지는 변수이다. 예를 들어 교통수단을 선택할 때 버스, 지하철, 자동차 중 하나를 선택하는 경우 동일한 개인일 지라도 다른 선택을 할 때마다 달라지는 변수 - 교통수단별 소요시간, 소요비용 등 - 를 의미한다. 분석 모형에 포함된 원인변수가 선택과 관계없이 변화하지 않는 전자의 유형으로만 구성되어 있는 경우를 다항 선택 모형(multinomial choice model)으로, 선택에 따라 변화하는 후자의 유형이 포함된 경우를 조건부 로짓 모형(conditional logit model)로 구분해야 한다. 조건부 로짓 모형에 포함되는 두 가지 유형의 원인변수의 구성은 효용모형(Utility model)로 구성해보면 이해가 쉽다. Mcfadden의 선택 모형은 다음과 같다¹⁰⁰).

위계화되지 않은 선택 대안들이 1, 2, ..., J 와 같이 주어지고, $y_{ij}(j=1, \dots, J)$ 를 i 번째 개인(case)의 선택 대안들의 지시변수(indicator variable)이라고 한다면, i 번째 개인이 대안 j 를 선택한 경우를 $y_{ij}=1$ 로, 다른 경우는 $y_{ij}=0$ 이라 한다. 선택 j 에 대하여 주어진 확률효용은 아래의 식 (1)과 같다.

$$(1) U_i(j) = V_i(j) + \varepsilon_i(j)$$

100) 이하 조건부 로짓 모형에 대한 설명은 stata.com의 aclogit, clogit 설명을 참고함.

$V_i(j)$ 는 선택의 특정한 특성 중 연구자에게 관측되는 부분이다. $\varepsilon_i(j)$ ¹⁰¹⁾는 연구자에게 관측되지 않으나 선택에는 영향을 주는 부분이다. 이 때 $V_i(j)$ 에 대한 정의에 따라 모형이 구분되는데, 앞서 언급한 설명변수의 두 가지 유형, 즉 선택 j 의 특성 x_j 과 개인 i 의 특성 z_i 을 고려할 때 $V_i(j)$ 을 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$(2) \quad V_i(j) = x_j\beta + z_i\alpha_j$$

즉, $V_i(j)$ 는 선택 대안이 특정되어(alternative specific) 주어진 변수와 선택 자체가 특정되어(case specific, individual i), 즉 선택의 주체인 개인의 특성에 의해 주어진 변수로 구성된다. 또한 선택 j 에 대한 p 개의 특정된 대안 변수(alternative-specific variables)가 있다고 가정하면 $J \times p$ 의 행렬 X_i 가 구성된다. 또한 q 개의 특정된 선택 변수(case-specific variable)가 있다고 가정하면 선택 i 에 대한 $1 \times q$ 의 벡터 z_i 가 구성된다. 이 때의 랜덤-효용 모형은 다음과 같다.

$$(3) \quad u_i = X_i\beta + (z_iA)' + \varepsilon_i$$

이 때 β 는 대안 특정 회귀계수의 $p \times 1$ 벡터이고, $A = (\alpha_1, \dots, \alpha_j)$ 는 선택 특정(개인 특성) 회귀계수의 $q \times J$ 행렬이다.

주의해야 할 것은 대부분의 조건부 로지스틱 분석에 관한 설명이 위와 같은 대안 특정 변수를 포함하는 모형을 기본으로 하고 있다는 것이다. 동일한 조건부 로짓(conditional logit)이라는 방법론이지만 앞서 설명한 McFadden의 선택 모형이 대안 특정 조건부 로짓

101) ε_n 의 분포가 와 같이 주어졌을 때 IID-type I extreme value 분포를 따르면 다항 로짓, 다변수 정규분포(multivariate normal)를 따르면 다항 프로빗(multinomial probit model)이 된다(우석진, 2016: 155).

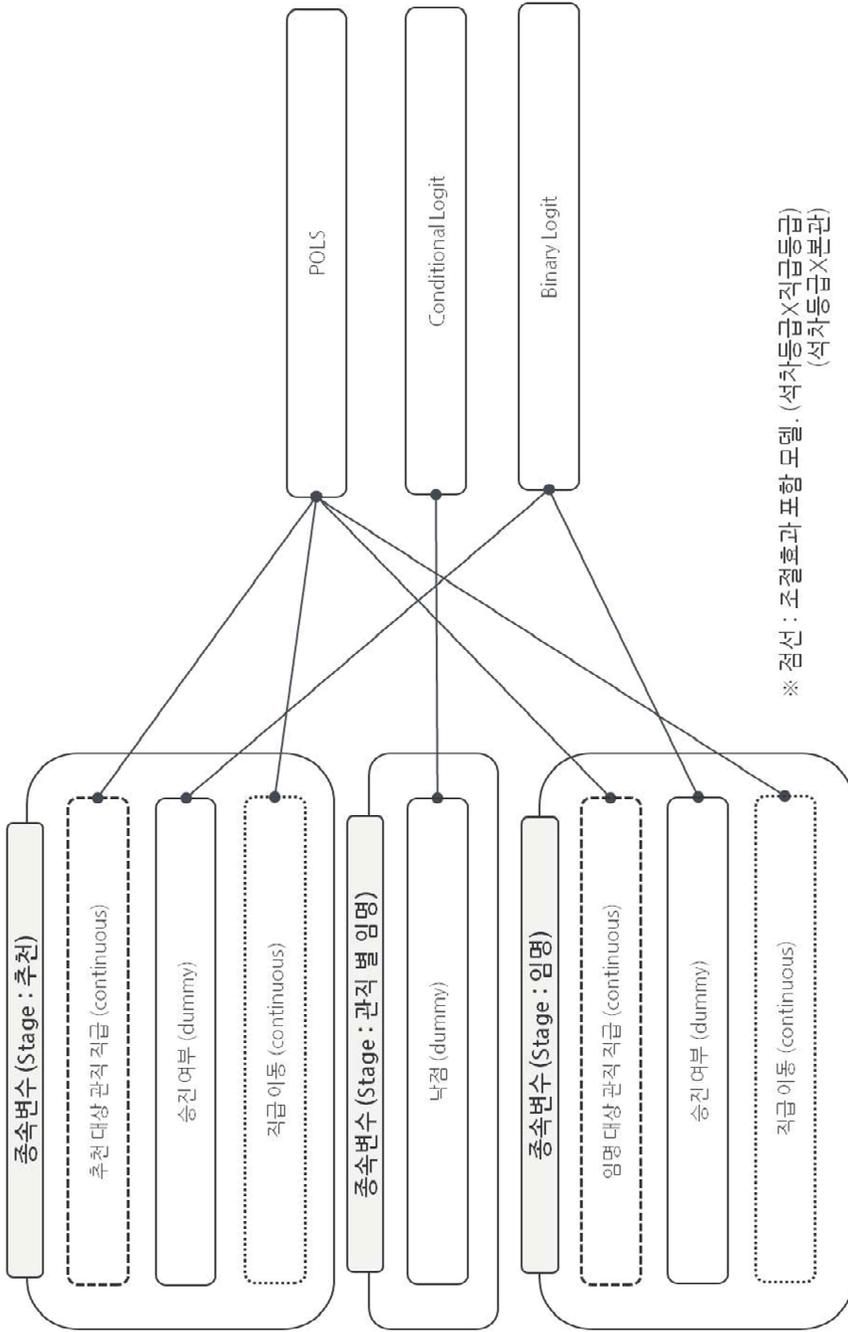
(alternative-specific conditional logit)이라는 점을 유의해야 한다. 이보다 조건부 로짓 모형을 응용할 수 있는 모형은 ‘대안이 특정되지 않은’ 조건부 로짓이다¹⁰²⁾. 이 모형은 각기 다른 관찰값들이 한 그룹으로 묶이는 형태의 데이터에 적용할 수 있는데, 다만 모든 각 그룹에 속한 관찰값들은 동일한 특성 변수를 갖고 있어야 한다. 본 연구는 후자의 ‘대안이 특정되지 않은 조건부 로짓’을 적용하였다. 한 관직에 후보자로 오르는 ‘대안 후보자’들이 항상 동일한 세 사람으로 고정된 것이 아니고, 관료제 내 관직후보군의 수많은 전·현직 관리들이 언제나 후보자로 추천될 수 있었기 때문이다. 다만 이들의 특성은 동일하게 데이터로 확보하였으므로 조건부 로짓 분석이 가능하다. 종속변수가 후보자들 중 선택되어 낙점되었는지의 여부인 낙점 결과 모델에 조건부 로짓 분석 모형을 적용하였다.

한편 선택 모형(choice model)은 아니나 종속변수가 어떤 변수의 분포나 응답자의 응답 등을 두 개로 구분하여 범주화한 이항변수(binary variable)일 경우에도 동일하게 로지스틱 함수를 가정한 이항 로짓 분석을 활용한다. 본 연구의 데이터에서는 추천 및 임명의 결과 전 직급 대비 상향 직급 관직으로의 추천이나 임명이 이루어진 경우를 승진 여부로 범주화하여 구성한 이항변수를 종속변수로 한 모델에 이항 로짓 분석 모형을 적용하였다.

임용 단계 별 종속변수의 특성에 따라 적용한 분석 방법은 아래의 <그림 9>와 같다. 통계 분석에는 통계 패키지 소프트웨어인 STATA 14.2를 활용하였다.

102) stata에서도 이 모형에 대한 command를 달리 쓰고 있다. 전자는 aslogit으로, 후자를 clogit으로 구분한다. aslogit에서 하나의 선택에 포함되는 관찰값들을 묶는 옵션 커맨드는 case이나 clogit에서는 group을 사용한다.

〈그림 9〉 임용단계 별 종속변수에 따른 분석방법



※ 점선 : 조절효과 포함 모델. (석차등급×직급등급)
(석차등급×포관)

제 5 장 영조 대 인사 추천, 임명 및 승진의 영향요인 분석

제1절 기술통계

1. 기관 및 관직별 통계

1) 각 기관 정원 및 인사 통계

다음은 본 연구를 위해 구성한 데이터 개관이다. 영조 재임 시기 중 현전하는 《정사책》의 기록인 1735, 1755, 1764, 1765, 1768, 1774, 1775년의 총 7개년 데이터가 포함되어 있다. <표 15>와 같이 전체 관찰값은 18,976건이고 관직별 후보자명단은 6,811건이 포함되었다. 이 관직별 후보자 명단에 오른 인물들은 총 2,245명이다.

〈표 15〉 데이터 개관

| 구분 | 계 |
|----------|--------|
| 전체 관찰값 | 18,976 |
| 후보자명단의 수 | 6,811 |
| 전체 후보자 수 | 2,245 |

분석대상으로 포함한 중앙 정부 기관 16개에 포함된 《경국대전》상의 임용 대상 관직의 수는 128개이고 규정 정원은 217명이다.¹⁰³⁾ 그러나 실제로 《정사책》에 임용 대상으로는 몇몇 특정 관직들이 나타

103) 《속대전》에서는 교서관과 승문원의 관직 일부(교서관의 검교리, 별좌, 별제, 승문원의 참교, 교감, 교리)가 폐지되었으나, 속대전의 간행 시기가 1746년(영조22년)으로 본 분석 대상 시기 중에 간행되었으므로 <표 16>의 규정 관직 수 및 규정 정원은 《경국대전》을 기준으로 하였다.

나지 않는다. 이들 관직들은 실직으로 유지되지 않았거나 정사책을 통한 인사 과정의 대상이 되지 않는 관직이었을 가능성이 있다. (나타나지 않은 관직은 <표 16>의 실제 관직 수의 각 각주 참고) 실제로 데이터 상에 나타난 관직의 수는 101개, 이들의 정원은 190명이었다. 개별 관직 중 정원이 가장 많은 관직은 사헌부의 감찰(정6)과 성균관 전적(정6)으로, 정원이 각각 13명이었다.

<표 16> 기관 별 정원 및 피추천 수

| | 규정 관직 수 | 규정 정원 | 실제 관직 수 | 실제 정원 | 피추천 수(7년) |
|-----|---------|-------|--------------------|-------|-----------|
| 의정부 | 10 | 12 | 8 ¹⁰⁴⁾ | 10 | 230 |
| 이조 | 5 | 9 | 5 | 9 | 1,631 |
| 예조 | 5 | 9 | 5 | 9 | 773 |
| 병조 | 6 | 12 | 6 | 12 | 1,461 |
| 형조 | 11 | 17 | 6 ¹⁰⁵⁾ | 12 | 691 |
| 호조 | 11 | 15 | 5 ¹⁰⁶⁾ | 9 | 371 |
| 공조 | 5 | 9 | 5 | 9 | 431 |
| 한성부 | 7 | 7 | 7 | 7 | 524 |
| 승정원 | 8 | 9 | 7 ¹⁰⁷⁾ | 8 | 3,759 |
| 사헌부 | 5 | 19 | 5 | 19 | 2,752 |
| 사간원 | 4 | 5 | 4 | 5 | 2,469 |
| 홍문관 | 15 | 20 | 9 ¹⁰⁸⁾ | 13 | 2,300 |
| 성균관 | 13 | 38 | 11 ¹⁰⁹⁾ | 37 | 1,134 |
| 예문관 | 8 | 13 | 6 ¹¹⁰⁾ | 11 | 215 |
| 교서관 | 9 | 13 | 6 ¹¹¹⁾ | 10 | 87 |
| 승문원 | 9 | 10 | 6 ¹¹²⁾ | 10 | 148 |
| 총계 | 128 | 217 | 101 | 190 | 18,976 |

104) 좌찬성(종1), 우찬성(종1)이 나타나지 않음

105) 별제(종6), 명률(종7), 심률(종8), 율학훈도(정9), 검률(종9)이 나타나지 않음.

106) 산학교수(종6), 별제(종6), 산사(종7), 계사(종8), 산학훈도(정9), 회사(종9)가 나타나지 않음.

107) 사변가주서(종6)이 나타나지 않음

〈표 16〉에서 볼 수 있듯이 승정원에 속한 관직에 추천된 후보자들의 관찰값이 3,759건으로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 사헌부, 사간원, 홍문관의 순으로 언론·감찰 기능을 담당하는 삼사(三司)에 속한 관직들에 피추천된 관찰값이 많은 것으로 나타났다. 피추천된 후보자의 수가 가장 적은 기관은 교서관, 승문원, 예문관으로 나타났다. 표에 나타난 수치에서 알 수 있듯이 정원과 피추천 건수가 비례하는 것도 아니었다. 즉, 어떤 관직이나 기관의 인사 자체가 더 자주 발생하는 경우도 있었고, 또는 전교나 교지에 의해 3배수 후보자 추천이 이루어지지 않은 관직이 있었기 때문이기도 했다.

〈표 17〉 의정부 관직별 피추천 및 낙점

| | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 |
|----------|-------|------|-------|
| 검상(檢詳) | 12 | 4 | 33.33 |
| 사록(司錄) | 21 | 7 | 33.33 |
| 사인(舍人) | 3 | 3 | 100 |
| 삼공(三公) | 31 | 7 | 22.58 |
| 영의정(領議政) | 11 | 11 | 100 |
| 우의정(右議政) | 11 | 11 | 100 |
| 우참찬(右參贊) | 85 | 35 | 41.18 |
| 좌의정(左議政) | 13 | 13 | 100 |
| 좌참찬(左參贊) | 43 | 19 | 44.19 |

〈표 17〉은 의정부 소속 각 관직들에 후보자로 오른 개별 피추천 건수와 실제 낙점되어 임용된 건수를 보여주는 표이다. 삼공(三公)은 영의정, 우의정, 좌의정을 모두 이르는 용어로, 이 세 관직의 후보자는 한꺼번에 올려 3인을 각각 낙점한 경우이다. 삼공에 추천된 경우를 제

108) 영사(정1), 직제학(정3), 전한(종3), 박사(정7), 저작(정8), 정자(정9)가 나타나지 않음.

109) 좌주(정3), 사업(정4)가 나타나지 않음.

110) 영사(정1), 직제학(정3)이 나타나지 않음.

111) 검교리(종5), 별좌(종5), 별제(6)이 나타나지 않음.

112) 참교(종3), 교감(종4), 교리(종5)가 나타나지 않음.

외하면 영의정, 좌의정, 우의정의 피추천 수와 낙점 수가 같은 결과에서 나타나듯이 이들 관직은 3배수 추천 후 낙점하는 3명보다 전교나 교지, 단망 등으로 한 사람이 지목되어 임명되었음을 알 수 있다.

〈표 18〉 6조 관직별 피추천 및 낙점

| | 관직명 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 | | 관직명 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 |
|----|--------|-------|------|-------|--------|------------|-------|-------|-------|
| 이조 | 정랑(正郞) | 237 | 78 | 32.91 | 형조 | 율학교수(律學敎授) | 9 | 3 | 33.33 |
| | 좌랑(佐郞) | 360 | 117 | 32.5 | | 정랑(正郞) | 106 | 36 | 33.96 |
| | 참의(參議) | 421 | 53 | 12.59 | | 좌랑(佐郞) | 121 | 41 | 33.88 |
| | 참판(參判) | 205 | 44 | 21.46 | | 참의(參議) | 157 | 53 | 33.76 |
| | 판서(判書) | 408 | 53 | 12.99 | | 참판(參判) | 124 | 43 | 34.68 |
| 예조 | 정랑(正郞) | 186 | 61 | 32.8 | 호조 | 판서(判書) | 174 | 70 | 40.23 |
| | 좌랑(佐郞) | 259 | 86 | 33.20 | | 정랑(正郞) | 67 | 23 | 34.33 |
| | 참의(參議) | 145 | 51 | 35.17 | | 좌랑(佐郞) | 93 | 31 | 33.33 |
| | 참판(參判) | 85 | 31 | 36.47 | | 참의(參議) | 70 | 25 | 35.71 |
| 병조 | 판서(判書) | 98 | 45 | 45.92 | 공조 | 참판(參判) | 68 | 25 | 36.76 |
| | 정랑(正郞) | 289 | 99 | 34.26 | | 판서(判書) | 73 | 10 | 13.7 |
| | 좌랑(佐郞) | 393 | 131 | 33.33 | | 정랑(正郞) | 108 | 36 | 33.33 |
| | 참의(參議) | 235 | 110 | 46.81 | | 좌랑(佐郞) | 121 | 40 | 33.06 |
| | 참지(參知) | 263 | 123 | 46.77 | | 참의(參議) | 50 | 20 | 40 |
| | 참판(參判) | 110 | 46 | 41.82 | 참판(參判) | 92 | 33 | 35.87 | |
| | 판서(判書) | 171 | 21 | 12.28 | 판서(判書) | 60 | 21 | 35 | |

〈표 18〉은 6조의 관직별 피추천 및 낙점 건수를 나타내고 있다. 의정부의 영의정, 좌의정, 우의정과 같이 다수의 후보자 없이 이루어지는 임용과 달리 6조의 관직들은 대체로 다수의 후보자 추천 후 낙점으로 임용이 이루어졌음을 짐작할 수 있다. 위 표의 비교를 통해 파악할 수 있는 것은 이조·예조·병조가 형조·호조·공조에 비해 인사 임용이 잦았다는 것이다. 일례로 정원이 같은 이조의 좌랑은 7년 치의 전체 데이터 상에서 117번의 임명이 이루어진 것에 비해 호조의 좌랑은 31번, 공조의 좌랑은 40번의 임명만이 이루어진 것을 알 수 있다. 문산계의 인사를 담당하는 이조와 무산계의 인사를 담당하는 병조, 홍문관·성균관·예문관·교서관·승문원을 속아문으로 둔 예조의 인사 임용이 형조·호

조·공조에 비해 자주 있었다는 점은 이들 기관 관직의 재직자가 훨씬 수시로 바뀌었다는 것을 의미한다. 그 원인을 현 단계에서 밝히기는 어려우나, 인사를 담당하거나 주요 기관을 구조 상 소속 기관으로 둔 경우 정치적인 변동에 따른 인사 이동이 잦았을 것으로 짐작된다.

〈표 19〉 한성부 및 승정원 관직별 피추천 및 낙점

| 한성부 | 피추천수 | 낙점수 | 비율 | 승정원 | 피추천수 | 낙점수 | 비율 |
|--------|------|-----|-------|------------|-------|-----|-------|
| 도사(都事) | 3 | 1 | 33.33 | 도승지(都承旨) | 147 | 147 | 100 |
| 서윤(庶尹) | 31 | 11 | 35.48 | 동부승지(同副承旨) | 294 | 264 | 89.8 |
| 우윤(右尹) | 161 | 70 | 43.48 | 승지(承旨) | 1,967 | 82 | 4.168 |
| 좌윤(左尹) | 116 | 57 | 49.14 | 우부승지(右副承旨) | 374 | 319 | 85.29 |
| 주부(主簿) | 72 | 26 | 36.11 | 우승지(右承旨) | 298 | 297 | 99.66 |
| 참군(參軍) | 7 | 3 | 42.86 | 좌부승지(左副承旨) | 362 | 331 | 91.44 |
| 판관(判官) | 39 | 13 | 33.33 | 좌승지(左承旨) | 189 | 189 | 100 |
| 판윤(判尹) | 95 | 39 | 41.05 | 주서(注書) | 128 | 57 | 44.53 |

〈표 19〉는 한성부와 승정원의 피추천 수와 낙점 수를 나타낸 표이다. 주목할 만한 것은 승정원의 ‘승지’는 도승지, 좌승지, 우승지, 좌부승지, 우부승지, 동부승지를 통칭하여 이르는 용어이나, 《정사책》에 후보자를 올릴 때 ‘승지’를 대상으로 올린 경우가 다수라는 점이다. ‘승지’의 낙점 수가 82건인데, 이 82건의 승지가 6개의 관직 중 어느 관직에 해당하는 임용 결과인지 알 수 없다는 한계가 있다. 6개 승지의 품계가 정3품으로 동일하기 때문에 직급별 구분 등을 살필 때 확인되지 않는 ‘승지’의 피추천 관찰값들을 포함하는데 무리는 없다. 그러나 이러한 이유 외에도 승정원의 후보자 추천 및 낙점의 과정이 다른 기관과는 다른 점이 있기 때문에 실제 분석에서는 승정원을 제외하였다. 승정원은 3배수로 추천된 후보자들 중 선발하지 않고 대부분 전교나 단망(1인 추천)으로 나타나는 사례가 많기 때문이다. 이는 환방(換房)의 관행 때문인 것으로 보인다. 왕명의 출납을 담당하는 승정원은 오늘날 대통령 비서실이 각 분야를 담당하는 수석을 두고 각 행정부처와의

업무 조정을 담당하는 것과 같이 육조의 각 기능을 담당하는 승지를 구분하고 있었다¹¹³⁾. 이렇게 육조의 순서와 승지들 간의 순서에 따라 배정하는 것을 순방(順房)이라고 하였고, 이 순서를 바꾸는 경우를 환방이라고 하였다. 환방의 이유는 여러 가지가 있었겠지만 담당 기능의 육조 관원이 친인적인 경우를 비롯한 승지의 개인적인 상황이 반영되는 경우가 많았던 것으로 보인다(이근호, 2016b). 이러한 환방의 경우도 정사책에 기록되어 있는 것으로 보이는데, 환(煥)을 명시한 경우도 있으나 사례가 환방인지 전교에 의한 제수인지 구분이 어려운 경우가 많아 본 데이터 상에 반영되지는 않았다. 또한 승지(承旨) 후보자를 올리되 3배수가 아닌 극단적으로 많은 수의 후보자를 올린 사례도 발견되는데¹¹⁴⁾, 그 이유는 아직 확인되지 않는다.

〈표 20〉 사헌부·사간원·홍문관 관직별 피추천 및 낙점

| | 관직명 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 | | 관직명 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 |
|-------------|----------|-------|------|-------|-------------|----------|-------|------|-------|
| 사 헌 부 | 감찰(監察) | 369 | 123 | 33.33 | 홍 문 관 | 교리(校理) | 445 | 177 | 39.78 |
| | 대사헌(大司憲) | 323 | 113 | 34.98 | | 대제학(大提學) | 12 | 4 | 33.33 |
| | 장령(掌令) | 771 | 261 | 33.85 | | 부교리(副校理) | 451 | 167 | 37.03 |
| | 지평(持平) | 854 | 293 | 34.31 | | 부수찬(副修撰) | 469 | 177 | 37.74 |
| | 집의(執義) | 435 | 148 | 34.02 | | 부응교(副應敎) | 161 | 58 | 36.02 |
| 사 간 원 | 대사간(大司諫) | 544 | 197 | 36.21 | | 부제학(副提學) | 104 | 41 | 39.42 |
| | 사간(司諫) | 413 | 140 | 33.9 | | 수찬(修撰) | 454 | 173 | 38.11 |
| | 정언(正言) | 993 | 338 | 34.04 | | 응교(應敎) | 151 | 57 | 37.75 |
| | 헌납(獻納) | 519 | 177 | 34.10 | | 제학(提學) | 53 | 19 | 35.85 |

〈표 20〉은 삼사(三司), 사헌부·사간원·홍문관의 관직별 피추천 및 낙점 통계이다. 삼사의 모든 관직이 피추천 건수가 낙점 건수의 약 3배 정도 되는 것을 확인할 수 있다. 즉, 삼사의 모든 관직은 대체로 망단자를 통한 3배수 추천과 낙점 과정을 거쳐 임용이 이루어졌음을 알 수

113) 도승지는 이전(吏典), 좌승지는 호전(戶典), 우승지는 예전(禮典), 좌부승지는 병전(兵典), 우부승지는 형전(刑典), 동부승지는 공전(公典)을 담당했다.

114) 1775년 11월 25일 승지 후보자로 109명을 올리고 1명을 선발한 사례가 발견된다.

있다. 언론 및 감찰 기능을 담당하는 삼사의 임용은 특히 더욱 이조의 망단자 작성과 제출, 낙점과 서경의 과정을 거쳐야 했다는 이러한 사실은, <표 21>의 성균관·예문관·교서관·승문원과 같은 문예 기능을 담당하는 기관들의 관직 통계와 비교할 때 삼사 기관의 임용 과정이 더욱 이러한 과정이 엄격하게 지켜졌음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

<표 21> 성균관·예문관·교서관·승문원 관직별 피추천 및 낙점

| 성균관 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 | 승문원 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 |
|----------|-------|------|-------|----------|-------|------|-------|
| 대사성(大司成) | 93 | 39 | 41.94 | 교검(校檢) | 16 | 6 | 37.5 |
| 동지사(同知事) | 48 | 16 | 33.33 | 도제조(都提調) | 6 | 6 | 100 |
| 박사(博士) | 23 | 23 | 100 | 박사(博士) | 10 | 10 | 100 |
| 사성(司成) | 75 | 24 | 32 | 부정자(副正字) | 10 | 10 | 100 |
| 사예(司藝) | 57 | 19 | 33.33 | 저작(著作) | 9 | 9 | 100 |
| 전적(典籍) | 601 | 226 | 37.60 | 정자(正字) | 15 | 15 | 100 |
| 지사(知事) | 4 | 4 | 100 | 제조(提調) | 70 | 15 | 21.43 |
| 직강(直講) | 127 | 39 | 30.71 | 판교(判校) | 12 | 4 | 33.33 |
| 학록(學錄) | 30 | 30 | 100 | | | | |
| 학유(學諭) | 43 | 43 | 100 | | | | |
| 학정(學正) | 33 | 33 | 100 | | | | |
| 예문관 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 | 교서관 | 피추천 수 | 낙점 수 | 비율 |
| 검열(檢閱) | 69 | 69 | 100 | 교리(校理) | 27 | 9 | 33.33 |
| 대교(待敎) | 43 | 43 | 100 | 박사(博士) | 13 | 13 | 100 |
| 대제학(大提學) | 2 | 2 | 100 | 부정자(副正字) | 14 | 14 | 100 |
| 봉교(奉敎) | 26 | 24 | 92.31 | 저작(著作) | 13 | 13 | 100 |
| 응교(應敎) | 9 | 3 | 33.33 | 정자(正字) | 14 | 14 | 100 |
| 제학(提學) | 66 | 22 | 33.33 | 판교(判校) | 6 | 2 | 33.33 |

위 <표 21>은 성균관·예문관·교서관·승문원의 관직별 피추천 및 낙점 건수를 정리한 표이다. 성균관의 박사, 학록, 학정, 예문관의 대제학, 검열, 대교, 승문원의 박사, 정자, 부정자, 저작, 도제조, 교서관의 박사, 정자, 부정자, 저작 등의 관직은 다수 후보자 추천 후 낙점보다 단망이나 전교 등에 의해 한 사람만 지목되어 임용되는 관직이었음을 알 수 있다. 앞서 <표 20>의 삼사 관직별 통계와 비교할 때 다수 후보자 중 낙점이 이루어지는 가장 일반적인 조선의 인사 임용 과정이 문

에 기능을 담당하는 이들 기관의 특정 관직들에는 특별히 요구되지 않았다는 점을 의미한다.

2) 기관별 임용 방식 통계

인사 임용 방식은 대체로 3배수 추천인 망단자 제출 후 낙점하는 방식이었다. 다음의 <표 22>는 전체 관찰건수들이 어떤 임용 방식에 의해 추천 및 임용되어 나타난 것인지 정리한 표이다.

<표 22> 인사 임용 방식 통계

| | 임용 방식 구분 | 빈도수 | 비율 | 누적비율 |
|---|------------|--------|-------|-------|
| 1 | 망단자 | 16,273 | 85.76 | 85.76 |
| 2 | 단망 | 485 | 2.56 | 88.31 |
| 3 | 전교 | 1,242 | 6.55 | 94.86 |
| 4 | 전교 후속 인사이동 | 780 | 4.11 | 98.97 |
| 5 | 전교 외 인사이동 | 140 | 0.74 | 99.7 |
| 6 | 복상 | 46 | 0.24 | 99.95 |
| 7 | 기타 | 10 | 0.05 | 100 |
| | Total | 18,976 | 100 | |

16개 기관의 인사 임용 중 피추천 건수의 85.6%에 해당하는 경우가 망단자에 의해 3배수(내지는 그 이상) 추천에 올라 후보자로 오른 경우인 것으로 나타났다. 그 다음으로 많이 나타난 방식은 6.55%로 나타난 전교에 의한 것으로, 임용 대상자를 왕이 결정하여 한 사람만 지목되어 임용된 경우이다. 단망은 이조에서 해당 관직에 한 사람만 추천하여 낙점된 경우로, 전체 피추천 건수의 2.56%에 해당하는 것으로 나타났다.

전교 후속 인사이동과 전교 외 인사이동은 대체로 승정원과 병조, 한성부에서 나타나는 방식으로, 전체 데이터의 4.85%로 나타났다. 앞서 승정원의 환방을 언급하였는데, 이러한 환방이 전교 후속 인사이동

또는 전교 외 인사이동에 해당하는 것이다. 먼저 전교 후속 인사이동은 해당 관직의 책임자 한 사람을 이조가 추천하거나 왕이 추천 및 결정하는 경우가 아니라, 다른 관직의 전교로 인한 인사 임용에 의해 연쇄적으로 인사조치가 이루어져 사람이 바뀌는 경우들이다. 병조의 참지와 참의, 승정원의 6승지가 이렇게 전교가 내려진 후 후속조치에 따라 인사이동이 이루어지는 관직들이다. 예를 들어 도승지 한 사람이 바뀌면 이하 좌승지, 우승지, 좌부승지, 우부승지, 동부승지의 재직자들이 ‘한 자리씩 이동하는’ 방식이다. 병조의 참지·참의, 승정원의 6승지는 한 관직에 대한 전교 후 발생하는 인사이동 외에도 전교 없이 해당 관직들 간의 환방만 이루어지는 경우도 있었는데, 이러한 방식은 한성부의 좌윤과 우윤 간에도 발생했다. 이러한 전교 후 후속 조치에 따른 인사이동이나 특정 관직을 대상으로 한 임용이 아닌 특정 관직 간의 상환 방식의 인사 이동은 현대 인사행정에서는 찾아보기 어려운 방식이다. 승정원의 환방 외에 병조나 한성부의 이러한 방식의 인사이동의 이유나 매커니즘에 대해서는 아직까지 밝혀진 바가 없다.

복상(卜相)은 영의정, 좌의정, 우의정의 후보자를 올리는 경우를 칭하는 용어이다. 복상은 삼공, 즉 영의정·좌의정·우의정 세 관직에 대한 공통의 후보자들을 올리는 경우나, 각각의 관직에 대한 후보자를 올리는 경우 모두를 포함하는 것이다. 즉, 삼공에 대한 후보자 추천 자체를 복상으로 이해할 수 있다.

〈표 23〉 연도별 의정부 임용 방식

| | 총계 | 1735년 | 1755년 | 1764년 | 1765년 | 1768년 | 1774년 |
|------------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 망단자 | 146 | 27 | 21 | 30 | 12 | 27 | 23 |
| 단망 | 7 | 5 | 1 | 1 | | | |
| 전교 | 14 | 1 | 10 | 3 | | | |
| 전교 후속 인사이동 | 1 | 1 | | | | | |
| 전교 외 인사이동 | 15 | 3 | 8 | 4 | | | |
| 복상 | 46 | 16 | 10 | 7 | 7 | 6 | |
| 기타 | 1 | 1 | | | | | |

〈표 23〉는 의정부의 임용 방식의 연도별 분포를 나타낸 것이다. 전 시기에 걸쳐 망단자 추천 방식 중심으로 인사 임용이 이루어지며, 재임 후반기로 갈수록 후보자 배수 추천 외의 방식은 잘 나타나지 않는다는 것을 알 수 있다.

〈표 24〉 연도별 6조 임용 방식

| | 구분 | 총계 | 1735년 | 1755년 | 1764년 | 1765년 | 1768년 | 1774년 |
|----|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 이조 | 망단자 | 1,577 | 102 | 182 | 260 | 180 | 280 | 282 |
| | 단망 | 1 | 1 | | | | | |
| | 전교 | 53 | 8 | 8 | 10 | 7 | 20 | |
| 예조 | 망단자 | 741 | 105 | 42 | 84 | 108 | 123 | 156 |
| | 전교 | 31 | 4 | 14 | 4 | 5 | 2 | 2 |
| | 기타 | 1 | 1 | | | | | |
| 병조 | 망단자 | 1,329 | 219 | 156 | 129 | 144 | 208 | 262 |
| | 단망 | 7 | 6 | 1 | | | | |
| | 전교 | 62 | 1 | 7 | 18 | 15 | 13 | 8 |
| | 전교 후속 인사이동 | 4 | 1 | 1 | 2 | | | |
| | 전교 외 인사이동 | 58 | 14 | 8 | 2 | 8 | 14 | 12 |
| | 기타 | 1 | 1 | | | | | |
| 형조 | 망단자 | 660 | 102 | 48 | 87 | 132 | 105 | 105 |
| | 전교 | 31 | 1 | 1 | 11 | 5 | 8 | 4 |
| 호조 | 망단자 | 356 | 54 | 30 | 72 | 88 | 64 | 18 |
| | 전교 | 15 | 2 | 1 | 9 | 2 | 1 | |
| 공조 | 망단자 | 417 | 90 | 60 | 69 | 33 | 75 | 48 |
| | 전교 | 14 | 1 | 3 | 3 | 5 | 1 | 1 |

〈표 24〉는 6조의 연도별 임용 방식 통계를 나타낸 것이다. 6조 모든 기관의 대부분의 임용은 망단자 제출을 통한 배수 후보자 추천을 통한 낙점으로 이루어지는 것을 알 수 있다. 형조, 호조, 공조는 망단자와 전교 외의 다른 방식으로는 임용이 이루어지지 않았다. 이조와 예조 역시 1735년 단망 1건, 기타 1건을 제외하고는 모두 망단자 또는 전교의 방식이었다. 병조의 경우만이 복상을 제외한 모든 임용방식이 나타났고, 특히 앞서 살핀 전교 후속 인사이동 및 전교 외 인사이동이 6조 중 유일하게 나타났다. 병조의 정3품 참의(參議)와 참지(參知) 간의 상

환(相換)이 있었기 때문이다. 6조 가운데 정3품에 참의 외에 참지라는 관직을 하나 더 둔 기관은 병조가 유일하다는 점에서 참지의 기능 및 역할, 또는 참의와의 관계나 상환의 기능에 대해 더 밝혀져야 할 것으로 보인다.

〈표 25〉 연도별 한성부·승정원 임용 방식

| | 구분 | 총계 | 1735년 | 1755년 | 1764년 | 1765년 | 1768년 | 1774년 |
|-----|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 한성부 | 망단자 | 456 | 111 | 39 | 75 | 72 | 54 | 57 |
| | 단망 | 8 | 2 | 3 | 3 | | | |
| | 전교 | 22 | 2 | 13 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| | 전교 외 인사이동 | 38 | 8 | 10 | 10 | 4 | 4 | 2 |
| 승정원 | 망단자 | 2,205 | 1,058 | 338 | 53 | 48 | 8 | 481 |
| | 단망 | 18 | 1 | 1 | 5 | 6 | 4 | 1 |
| | 전교 | 729 | 5 | 38 | 132 | 96 | 187 | 131 |
| | 전교 후속 인사이동 | 775 | 38 | 66 | 132 | 102 | 148 | 129 |
| | 전교 외 인사이동 | 29 | 8 | 3 | 1 | 13 | 4 | |
| | 기타 | 3 | 2 | 1 | | | | |

위 〈표 25〉는 한성부와 승정원의 연도별 임용 방식이다. 한성부 또한 전교 외 인사이동, 즉 상환(相換) 방식의 인사 임용이 나타난다. 한성부는 종2품 좌윤(左尹)과 우윤(右尹) 간에 상환이 있었다. 승정원은 전교 후 정3품 6승지 간 환방이 있었다. 그리고 이러한 전교 후 후속 인사이동은 영조 재임 후반기에 해당하는 1764년 이후 시기에 증가한 것으로 보인다.

다음 〈표 26〉은 삼사의 기관별 임용 방식을 연도별로 정리한 것이다. 한성부나 승정원에서 나타났던 전교 후 인사이동(4)이나 전교 외 인사이동(5)에 해당하는 임용 방식은 나타나지 않는다. 또한 대부분이 망단자를 거치는 임용 방식이고, 그 외에는 일부 전교에 의한 임용 방식이 나타난다. 앞서 피추천 및 낙점 건수의 기관별 비교에서 나타났듯이 언론 및 감찰 기능의 삼사 소속 관직들은 추천과 낙점의 임용 과정을 더욱 엄격하게 거쳤다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 26〉 연도별 사헌부·사간원·홍문관 임용 방식

| | 구분 | 총계 | 1735년 | 1755년 | 1764년 | 1765년 | 1768년 | 1774년 |
|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 사헌부 | 망단자 | 2,710 | 282 | 234 | 474 | 431 | 363 | 405 |
| | 단망 | 5 | 4 | 1 | | | | |
| | 전교 | 36 | 4 | 10 | 6 | 6 | 10 | |
| | 기타 | 1 | 1 | | | | | |
| 사간원 | 망단자 | 2,416 | 303 | 177 | 418 | 411 | 303 | 306 |
| | 전교 | 53 | 5 | 19 | 10 | 14 | 5 | |
| 홍문관 | 망단자 | 2,129 | 420 | 120 | 252 | 261 | 369 | 325 |
| | 단망 | 2 | 1 | 1 | | | | |
| | 전교 | 168 | 9 | 48 | 24 | 71 | 8 | 8 |
| | 기타 | 1 | 1 | | | | | |

다음 〈표 27〉은 연도별 성균관·예문관·교서관·승문원 임용 방식을 정리한 것이다. 앞서 피추천 및 낙점 건수의 정리에서도 확인하였듯이 삼사에 비해 단망이나 전교에 의해 이루어지는 임용, 즉 배수 추천과 후보자 중 낙점자를 선별하는 과정으로부터 비교적 자유로웠음을 기관 별 임용 방식 통계를 통해서도 알 수 있다. 특히 예문관과 교서관은 오히려 망단자를 거친 임용보다 단망(單望)을 통한 임용 건수가 더 많은 것으로 나타났다. 한림(翰林), 즉 예문관 검열의 경우 자천(自薦) 제도의 전통이 강했기 때문에 단망 추천의 방식으로 임용이 이루어졌음을 짐작할 수 있다. 실제로 예문관 검열은 69건의 임용 모두 단망으로 이루어져, 자천제가 실제 인사 임용 과정에 반영될 때 이조가 올리는 후보자 추천 자체가 단망으로 진행되었음이 확인되었다. 또한 예문관은 검열 외에도 대교 43건, 봉교 23건의 임용이 거의 단망으로 이루어졌는데, 이는 검열(정9), 대교(정8), 봉교(정7)와 같은 예문관의 하위직이 단망 방식으로 인사 임용을 진행했음이 확인된 것이다. 사적 발행을 담당했던 기관인 교서관 역시 박사(정7), 저작(정8), 정자(정9), 부정자(종9)의 관직이 모두 단망으로 임용된 것으로 나타났다. 즉, 교서관의 하위 직급 관직들 또한 자천제 방식으로 후임 한 사람을 지목하여 추천하여 임용이 이루어지고 있었음이 확인된 것이다. 자천제라는 제도 자

체가 문과 합격이나 교육기관의 동기 및 가까운 연차의 개별 인물들에 대한 정보를 잘 알고 있는 하위 직급 재직자가 후임자를 추천하는 방식이므로, 이러한 단망 임용이 하위직에서만 나타나는 것은 그간 알려진 자천제의 취지나 목적이 실제로 반영되었음을 확인해주는 결과라 할 수 있다. 한편 이러한 결과는 단망 추천이 본 연구에서 주목하고 있는 실적주의적 요소가 아닌 인적 네트워크 등에 의한 요소에 더 영향을 받았을 가능성을 보여주는 것이다.

〈표 27〉 연도별 성균관·예문관·교서관·승문원 임용 방식

| | 구분 | 총계 | 1735년 | 1755년 | 1764년 | 1765년 | 1768년 | 1774년 |
|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 성균관 | 망단자 | 938 | 144 | 72 | 119 | 135 | 135 | 204 |
| | 단망 | 181 | 25 | 26 | 22 | 17 | 22 | 36 |
| | 전교 | 14 | 2 | 3 | 4 | 4 | 1 | |
| | 기타 | 1 | 1 | | | | | |
| 예문관 | 망단자 | 78 | 12 | 6 | 21 | 15 | 12 | 9 |
| | 단망 | 136 | 4 | 14 | 30 | 33 | 22 | 16 |
| | 기타 | 1 | 1 | | | | | |
| 교서관 | 망단자 | 33 | 9 | 3 | 9 | 9 | 3 | |
| | 단망 | 54 | 14 | 3 | 7 | 2 | 13 | 9 |
| 승문원 | 망단자 | 82 | 3 | 3 | 3 | 70 | 3 | |
| | 단망 | 66 | 7 | 3 | 5 | 29 | 6 | 9 |

3) 직급별 인사 통계

다음 〈표 28〉은 전체 관찰값들을 임용 대상 관직의 직급 등급에 따라 나누어 살펴본 것이다. 당상관에 속하는 관직의 수가 가장 많고 후보자 명단의 수, 즉 발생한 인사 건수 자체도 당상관 등급에서 가장 많은 것으로 나타나지만 포함된 후보자의 수는 참서관 등급에 가장 많은 것으로 나타났다. 각 등급의 후보자로 나타난 식별된 개개인 후보자들의 수도 참서관이 1,663명으로 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 식별된 개개인의 수 대비 전체 피추천 관찰값의 수¹¹⁵⁾를 비교해보면 당

상관에 추천되는 인물들의 범위가 참상·참하관에 추천되는 인물들의 범위보다 훨씬 제한적이었다는 것을 알 수 있다.

〈표 28〉 직급별 통계 1

| | 당상관 | 참상관 | 참하관 | 총계 |
|----------|------|------|-----|-------|
| 전체 관찰값 | 8550 | 9903 | 523 | 18976 |
| 후보자 명단 수 | 3250 | 3139 | 422 | 6811 |
| 관직 수 | 31 | 26 | 14 | 71 |
| 전체 후보자 수 | 374 | 1663 | 208 | 2245 |

〈표 29〉를 통해 직급 등급 별로 과거 석차를 비교해보면 당상관에 추천된 인물들의 합격 당시의 석차 평균은 12.75로 참상관 14.77, 참하관 20.96에 비해 높다는 것을 알 수 있다. 합격 당시 나이의 평균은 35세 전후로 직급 등급 별 차이가 크지 않으나 당상관에 추천된 이들의 과거 합격 당시 나이가 가장 어렸다는 것을 알 수 있다(34.14세). 또한 당상관에 추천된 인물들은 문과 합격 후 평균 17.93년 연차의 평균 연령 52.04세로 나타났다. 9.61년·45.38세의 참상관, 3.55년·38.2세의 참하관과 비교할 때 경력이 누적되는 계급제적 직위 이동이 일어났음을 확인할 수 있다. 분석에서는 이러한 직위 이동에 기반이 되는 계급제에 실적주의 원칙이 반영되고 작동했는지 확인할 것이다.

〈표 29〉 직급별 통계 2

| | 당상관 | 참상관 | 참하관 | 총계 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|
| 과거석차 평균 | 10.08 | 14.77 | 20.96 | 12.75 |
| 합격 당시 나이 평균 | 34.14 | 35.76 | 34.42 | 34.96 |
| 평균 연차 | 17.93 | 9.61 | 3.55 | 13.33 |
| 피추천 당시 나이 평균 | 52.04 | 45.38 | 38.20 | 48.24 |

115) 당상관 등급은 1명이 전체 관직의 인사가 발생했을 때 피추천되는 횟수가 평균 22.86건(8550/674=22.86)이지만 참상관은 5.95건, 참하관은 2.51건으로, 당상관 관직에 추천되는 이들의 범위가 훨씬 좁다는 것을 의미한다.

2. 추천 결과 기술통계

1) 독립변수

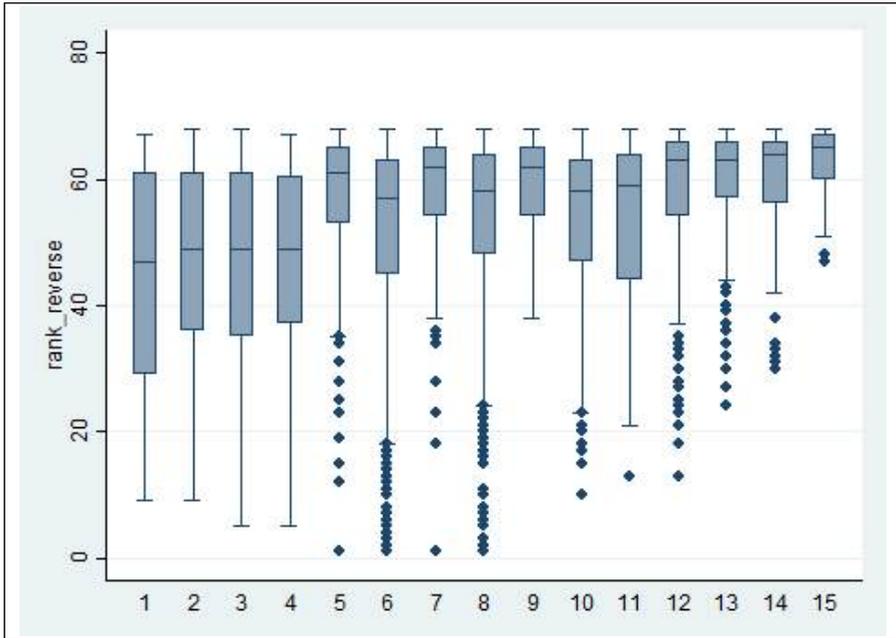
다음 <표 30>은 승정원 소속 관직 대상의 관찰값 3,762건과, 경관·외관직 재직 중 문과에 합격하여 생성된 연차 변수를 신뢰할 수 없는 관찰값 466건을 제외한 전체 데이터를 대상으로 한 추천 단계의 독립변수 기술통계이다.

<표 30> 독립변수 기술통계 (추천 단계)

| 변수 | | 관측치 수 | 평균 (표준편차) | 최소 | 최대 |
|-------|---------|--------|------------------|----|----|
| 석차 변수 | 석차(절댓값) | 13,091 | 13.35834 (12.37) | 1 | 74 |
| | 석차 등급 | 13,093 | - | 1 | 3 |
| 연차 | | 13,112 | 13.03768 (9.59) | 0 | 53 |
| 전직 품계 | | 13,491 | 9.338077 | 1 | 20 |

과거 석차는 최대값이 74로, 이는 74명 이상을 선발한 문과에서 합격한 후보자가 획득한 74등의 석차가 본 데이터에 포함된 석차 순위 중 가장 낮은 순위임을 의미한다. 규정상 식년시의 합격자 정원은 33명으로 알려져 있으나, 실제로는 70명을 상회하는 합격자가 발생한 시험도 있었음을 알 수 있다. 대개 3인씩 선발하는 별시를 포함하여 각 시험에서 획득한 과거 석차의 절댓값의 평균은 13.36등으로 나타났다. <그림 10>의 우측 하단부에 분포된 관찰값들이 거의 없는 것에서 알 수 있듯이 석차가 낮으면 고위 직급에 추천되는 빈도가 매우 적었다. 즉, 과거 석차와 추천 대상이 되는 직급에 관계가 있었음을 시사한다.

〈그림 10〉 석차 - 추천된 관직 직급 Box plot



그러나 데이터 구성에서 밝힌 바와 같이 문과의 시험 종류마다 선발인원이 달라 합격 석차의 절댓값을 분석에 그대로 사용할 경우 선발인원이 적었던 별시 출신 합격자들의 석차의 영향력이 과대 추정될 가능성이 있다. 따라서 실제 분석에서는 당시에 갑·을·병으로 구분한 석차의 등급을 활용하였다. 전체 데이터의 문과 출신 후보자들의 석차 등급의 분포는 〈표 31〉과 같다. 최상위 등급인 갑에 해당하는 경우가 가장 적고, 두 번째 등급인 을에 해당하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다.

〈표 31〉 석차등급 분포

| 석차 등급 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|-------|--------|-------|-------|
| 갑 | 1,224 | 9.35 | 9.35 |
| 을 | 9,253 | 70.67 | 80.02 |
| 병 | 2,616 | 19.98 | 100 |
| 계 | 13,093 | 100 | |

학위 여부를 포함한 합격 시 신분은 생원, 진사, 생원+진사, 유학, 무직문산계, 기타의 5가지 범주가 데이터에 포함되어 있으나 실제 분석에서는 생원·진사·생원+진사를 합하여 소과의 학위가 있는 것으로 범주화하였고, 기타는 문과를 거치지 않은 경우이므로 결측 처리되었다. 그 분포는 <표 32>와 같다.

<표 32> 학위 여부 분포 (합격 시 신분)

| 학위 여부 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|--------------------|--------|-------|-------|
| 생원+진사+생진 | 7,315 | 52.95 | 52.95 |
| 유학 | 4,099 | 29.67 | 82.62 |
| 무직문산계 | 2,289 | 16.57 | 99.19 |
| 기타(무과, 음서, 잡과, 천거) | 112 | 0.81 | 100 |
| 계 | 13,815 | 100 | |

2) 통제변수

다음 <표 33>은 통제변수 기술통계량이다. 합격 시험의 종류, 나이, 본관, 출신지역 순이다. 이 중 본관은 데이터 상에 나타난 13,819건의 관찰건들로부터 식별된 본관, 즉 데이터에 포함된 전체 피추천 건수에 포함된 본관의 수가 251개이다. 실제 분석에서는 역대 문과 급제자 배출을 기준으로 4개 범주로 분류한 변수를 사용하였다.

<표 33> 통제변수 기술통계 (추천 단계)

| 변수 | 관측치 수 | 평균 (표준편차) | 최소 | 최대 | |
|----|--------|-----------------|----|----|-----|
| 나이 | 13,832 | 47.82504(10.58) | 19 | 88 | |
| 본관 | 본관의 수 | 13,819 | - | 1 | 251 |
| | 본관 범주 | 13,819 | - | 1 | 4 |

합격 시험의 종류는 별시와 정기시의 두 종류로 나누어 더미변수화

하였다. 그 결과 <표 34>에서 볼 수 있듯이 전체 관측치 13,115건 중 별시 출신이 차지하는 비중이 55.18%, 정기시 출신 비중이 44.82%로 나타났다.

<표 34> 합격 시험 종류

| 합격시험 종류 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|---------|--------|-------|-------|
| 별시(0) | 7,237 | 55.18 | 55.18 |
| 정기시(1) | 5,878 | 44.82 | 100 |
| 계 | 13,115 | 100 | |

다음 <표 35>는 문과 급제자 배출 건수를 기준으로 차장섭(1994)이 제시한 순위를 바탕으로 범주화한 본관 변수의 분포이다. 조선 전 시기에 걸쳐 급제자를 꾸준히 가장 많이 배출한 본관 출신(본관 1)의 후보자들의 관찰건이 35.91%로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 조선 후기에 급제자 배출이 증가한 본관 출신(2)이 22.4%, 1, 2에는 해당하지 않지만 영·정조 시기 40위권에 포함되는 본관 출신(3)이 12.65%인 것에 반해, 40위권 밖의 본관 출신(4)이 29%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 35> 문과 급제자 배출 기준 본관 범주별 분포

| | 본관 범주 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|---|-------------------------|--------|-------|-------|
| 1 | 조선 전기~후기 급제자 배출 본관 | 4,963 | 35.91 | 35.91 |
| 2 | 조선 후기 급제자 배출 증가 본관 | 3,101 | 22.44 | 58.35 |
| 3 | 1, 2 외의 영·정조 시기 40위권 본관 | 1,748 | 12.65 | 71 |
| 4 | 40위권 밖 본관 (기타) | 4,007 | 29 | 100 |
| | 계 | 13,819 | 100 | |

다음 <표 36>은 관찰된 건수들의 출신 지역 분포를 나타낸 것이다. 한성(서울) 출신이 69.3%로 압도적으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그 뒤를 충청(10.76), 경기(8.47), 전라(3.76), 경상

(3.72). 강원(1.43), 평안(1.36), 황해(0.7), 함경(0.47), 제주(0.03)의 순으로 잇는 것으로 나타났다.

〈표 36〉 출신 지역

| 출신 지역 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|-------|--------|-------|-------|
| 강원 | 196 | 1.43 | 1.43 |
| 경기 | 1,161 | 8.47 | 9.9 |
| 경상 | 510 | 3.72 | 13.61 |
| 전라 | 515 | 3.76 | 17.37 |
| 제주 | 4 | 0.03 | 17.4 |
| 충청 | 1,476 | 10.76 | 28.16 |
| 평안 | 187 | 1.36 | 29.53 |
| 한성(京) | 9,503 | 69.3 | 98.83 |
| 함경 | 65 | 0.47 | 99.3 |
| 황해 | 96 | 0.7 | 100 |
| 계 | 13,713 | 100 | |

3) 종속변수

다음 〈표 37〉은 추천 단계의 종속변수 기술통계량이다.

〈표 37〉 종속변수 - 추천 단계

| 변수 | 관측치 수 | 평균 (표준편차) | 최소 | 최대 |
|--------------|--------|----------------|----|----|
| 추천 대상 관직의 직급 | 14,748 | 9.086317 | 1 | 15 |
| 승진 여부 | 14,748 | 0.561229 | 0 | 1 |
| 직급 이동 간격 | 13,491 | 1.274628(2.62) | -7 | 11 |

추천 대상 관직의 직급은 역코딩된 변수로, 최대값인 15가 가장 높은 순위의 직급을 의미한다.

다음 〈표 38〉은 해당 추천이 후보자에게 승진인지 아닌지의 여부를 측정한 더미 변수의 분포이다. 본인의 전직보다 상위 직급으로 추천된 경우는 56.12%, 동일 직급이거나 하위 직급으로 추천된 경우가

43.88%로 나타나, 모든 추천이 반드시 상위 직급으로의 추천이 아닐 뿐만 아니라 동일 직급이나 하위 직급으로의 추천이 43% 이상을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 38〉 종속변수 - 승진 여부

| 승진 여부 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|-------|--------|-------|-------|
| 0 | 6,471 | 43.88 | 43.88 |
| 1 | 8,277 | 56.12 | 100 |
| Total | 14,748 | 100 | |

추천된 관직의 직급이 전직 직급과 얼마나 차이가 나는지 측정한 직급 이동 간격 변수는 하위 직급으로의 추천도 포함되기 때문에 〈표 37〉에서 나타나는 것처럼 최소값은 -7이며 최대값은 11인 것으로 나타났다.

3. 낙점 결과 기술통계

낙점 단계에서 사용하는 데이터셋은 추천단계의 데이터셋과 동일하다. 따라서 독립·통제변수는 추천단계와 동일하기 때문에, 낙점 단계의 종속변수인 낙점 여부 기술통계량만 제시하도록 한다.

〈표 39〉 종속변수 - 낙점 여부 분포

| 낙점 여부 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|-------|--------|-------|-------|
| 0 | 9,463 | 64.17 | 64.17 |
| 1 | 5,283 | 35.83 | 100 |
| Total | 14,746 | 100 | |

〈표 39〉에서 볼 수 있듯이, 전체 관찰 건수 중 실제 임명이 된 경우는 35.83%이다. 대개 관직 당 3인이 추천되고 이 중 1명이 낙점되어 임명되는 것임을 고려할 때 타당한 분포이다.

4. 임명 결과 기술통계

임명 단계의 결과는 추천 단계의 데이터셋에서 낙점되어 실제로 임명된 경우만 추출하여 구성한 데이터셋으로 분석하였다. 즉 <표 39>의 낙점되지 않은 0의 빈도수만큼의 관찰값을 제외한 데이터셋이다. 따라서 전체 관찰값의 수는 추천 단계에 비해 줄어들게 된다. 임명 단계는 실제로 임명되어 해당 관직의 직무를 수행하고 실제 해당 관청에 소속되어 관료제 구성원이 된 이들의 특성이 드러날 것이기 때문에, 추천 단계와 변수는 동일하지만 변수 간 관계와 특성은 다르게 나타날 수 있다.

1) 독립변수

다음의 <표 40>은 추천 단계의 데이터셋에서 낙점을 받지 못한 관찰값 9,463건을 제외한 임명 단계의 독립변수 기술통계이다. 최소·최대 값은 추천 단계와 차이가 없고, 평균 및 표준오차에서 약간의 차이가 나타난다.

<표 40> 독립변수 기술통계 (임명 단계)

| 변수 | | 관측치 수 | 평균 (표준편차) | 최소 | 최대 |
|--------------|---------|-------|-----------------|----|----|
| 석차 | 석차(절댓값) | 4,709 | 13.71799(12.91) | 1 | 74 |
| | 석차 등급 | 4,710 | - | 1 | 3 |
| 학위 (합격 시 신분) | | 4,972 | - | 1 | 5 |
| 연차 | | 4,720 | 11.32013(8.92) | 0 | 53 |
| 전직 품계 | | 4,882 | 9.510651(3.22) | 1 | 20 |

과거 석차는 추천 단계에서의 평균은 13.36이었던 것에 비해 임명 단계의 평균은 13.71으로 다소 떨어진 것으로 나타났다. 석차 등급의 분포 또한 을 등급의 비중(70.83%)이 다소 오르고 갑 등급의 비중

(9.19%)이 다소 떨어진 것을 제외하고는 추천 단계와 유사한 것으로 나타났다.¹¹⁶⁾ 학위 변수는 ‘생원·진사·생원+진사’의 범주에 속하는, 즉 소과 학위가 있는 경우가 추천 단계에 비해 많은 비중을 차지한 것으로 나타났다(54.49%). 반면 유학 출신의 비중(28.16%)이 떨어졌다.¹¹⁷⁾ 연차의 평균은 추천 단계에서 13.04년이었던 것에 비해 임명 단계에서는 11.32년으로 나타났다. 전직 품계 평균은 9.51로 9.34였던 추천단계보다 다소 낮아졌다.

2) 통제변수

〈표 41〉은 임명 단계의 통제변수 기술통계량이다. 합격 시험의 종류, 나이, 본관, 출신지역 순이며, 추천 단계와 구성 비중이 크게 달라진 변수는 없었다. 합격시험 종류는 전체 관측치 4,721건 중 별시 비중이 56.17%로 55.18%였던 추천 단계보다 다소 높아지고 정기시 출신 비중이 떨어졌다. 임용 당시 나이는 추천 단계의 평균이 47.82세 였던 것에 비해 46.15세로 낮아졌고, 최대값 역시 81세로 낮아졌다. 본관의 경우 전체 4,735건 중 ‘본관 1’의 비중이 추천 단계보다 높아진 반면 (35.91%→36.96%), 순위권 밖의 ‘본관 4’ 출신자들의 비중은 낮아졌다 (29%→27.98%). 출신지역의 경우 한성 출신의 비중이 더 높아져 (69.3%→70.7%) 해당 관청의 구성원들은 10명 중 7명이 한성 출신인 것으로 나타났다. 한성을 제외하고는 충청(10.07), 경기(8.37), 경상(3.44), 전라(3.08), 평안(1.70), 강원(1.38), 황해(0.63), 함경(0.55), 제주(0.08) 순으로 나타나 추천단계에 달리 전라 출신이 경상 출신보다 적고, 평안 출신이 강원 출신보다 많은 것으로 나타났다.

116) 추천 단계는 갑 9.35%, 을 70.67%, 병 19.98%

117) 추천 단계는 생원·진사·생원+진사 52.95%, 유학 29.67%

〈표 41〉 통제변수 기술통계 (임명 단계)

| 변수 | 관측치 수 | 평균 (표준편차) | 최소 | 최대 | |
|----|-------|-----------------|----|----|-----|
| 나이 | 4,985 | 46.15527(10.28) | 19 | 81 | |
| 본관 | 본관의 수 | 4,965 | - | 1 | 251 |
| | 본관 범주 | 4,965 | - | 1 | 4 |

3) 종속변수

다음 〈표 42〉는 임명 단계의 종속변수 기술통계량이다. 임명 관직의 직급 평균은 8.71로 나타났다.

〈표 42〉 종속변수 기술통계 (임명 단계)

| 변수 | 관측치 수 | 평균 (표준편차) | 최소 | 최대 |
|-----------|-------|---------------|----|----|
| 임명 관직의 직급 | 5,285 | 8.715799 | 1 | 15 |
| 승진 여부 | 5,285 | 0.55913 | 0 | 1 |
| 직급 이동 간격 | 4,882 | 1.263007(2.6) | -7 | 11 |

다음 〈표 43〉는 임명의 결과가 승진인지 아닌지의 여부를 측정하는 더미 변수의 분포이다. 승진한 경우는 55.91%, 동일 직급이나 하위 직급에 임명된 경우가 44.09%로 나타났다. 실제 임명된 결과에서도 인사 이동의 결과가 반드시 승진이 아니라 동일 직급이나 하위 직급으로 이동하는 경우가 44% 이상이라는 것을 알 수 있다.

〈표 43〉 종속변수 - 승진 여부

| 승진 여부 | 관측치 수 | 비율 | 누적비율 |
|-------|-------|-------|-------|
| 0 | 2,330 | 44.09 | 44.09 |
| 1 | 2,955 | 55.91 | 100 |
| 계 | 5,285 | 100 | |

제2절 분석 결과

1. 관직 임용의 단계별 결과

1) 추천 결과에 나타난 영향 요인

후보자들의 특성 가운데 추천 결과에 영향을 미친 요인을 분석한 결과는 다음의 <표 44>와 같다. 추천 대상 관직의 소속 기관 기능에 따른 영향요인과 시기별 특성을 통제하기 위해 분석 모델에는 소속기관과 연도 더미를 포함하였으나 가독성을 위해 결과표에는 제외하였다.

모델 (1)은 추천 대상관직 직급을 종속변수로 하는 POLS 모형 분석 결과이다. 분석 결과, 실적을 구성하는 능력의 첫 번째 측정 변수인 석차 등급의 경우 갑과 출신 대비 을과의 회귀계수가 -0.468 의 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 즉 다른 요인들을 통제했을 경우 을과 출신이 갑과 출신보다 낮은 직급에 추천되었다는 것을 의미하는 것으로, 문과 합격 당시 최상위권 석차를 획득한 이들이 이후 관직 임용 과정의 추천 단계에 더 높은 직급의 관직에 추천되었음을 나타내는 것이다. 합격 시 신분은 생원·진사 출신에 비해 유학, 무직문산계 출신이 높은 직급에 추천되는데 불리했다(회귀계수 각각 -0.721 , -0.296). 경력과 숙련도의 측면에서 능력을 측정하는 변수인 연차는 0.126 의 회귀계수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타나, 연차가 높을수록 높은 품계의 관직에 추천되었을 확률이 높았다는 것을 보여주고 있다. 공적을 측정한 변수인 전직품계 또한 0.333 의 회귀계수가 유의미한 결과로 나타나 전직 품계와 추천 대상 관직 품계가 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 어떤 관직의 후보자를 올리는 망단자 작성 과정에서 전직 품계에 대한 고려 역시 규칙성 있게 이루어졌다는 것을 의미한다. 이처럼 분석 모형에 '실적'으로 포함한 '능력과 공적', 즉 석차 등급과

학위, 연차, 전직 품계 모두 가설에서 예상한 바와 같이 추천 관직의 품계에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 44〉 추천 단계 영향 요인

| 변수 | (1) 1-1_POLS 대상관직 직급 | (2) 1-2_logit 승진 여부 | (3) 1-3_POLS 직급이동 간격 |
|--------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.468*** (0.172) | -0.262*** (0.0831) | -0.488*** (0.173) |
| 석차등급(병과) | -0.322 (0.197) | -0.207** (0.0944) | -0.334* (0.197) |
| 학위 여부(유학) | -0.721*** (0.110) | -0.570*** (0.0592) | -0.727*** (0.111) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.296** (0.117) | -0.221*** (0.0669) | -0.303*** (0.117) |
| 연차 | 0.126*** (0.00621) | 0.108*** (0.00404) | 0.126*** (0.00625) |
| 전직품계 | 0.333*** (0.0124) | -0.770*** (0.0153) | -0.641*** (0.0134) |
| 합격 시험 종류 | 0.402*** (0.0928) | 0.266*** (0.0493) | 0.421*** (0.0931) |
| 나이 | 0.0268*** (0.00515) | 0.0223*** (0.00303) | 0.0279*** (0.00516) |
| 본관1 | 0.119 (0.115) | 0.0649 (0.0612) | 0.119 (0.115) |
| 본관2 | 0.151 (0.131) | -0.0261 (0.0704) | 0.154 (0.132) |
| 본관3 | -0.0752 (0.137) | -0.112 (0.0771) | -0.0667 (0.138) |
| 출신지역_1.강원 | -1.664*** (0.214) | -1.376*** (0.183) | -1.651*** (0.217) |
| 출신지역_2.경기 | -0.707*** (0.149) | -0.491*** (0.0882) | -0.717*** (0.151) |
| 출신지역_3.경상 | -1.466*** (0.206) | -1.272*** (0.127) | -1.478*** (0.211) |
| 출신지역_4.전라 | -1.419*** (0.208) | -1.012*** (0.127) | -1.442*** (0.211) |
| 출신지역_5.제주 | -0.849 (1.910) | - | -0.592 (1.998) |
| 출신지역_6.충청 | -0.893*** (0.133) | -0.551*** (0.0772) | -0.897*** (0.133) |
| 출신지역_7.평안 | -1.556*** (0.201) | -1.538*** (0.215) | -1.657*** (0.231) |
| 출신지역_9.함경 | -1.815*** | -1.478*** | -1.901*** |

| | | | |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| | (0.271) | (0.366) | (0.307) |
| 출신지역_10.황해 | -1.390*** | -1.078*** | -1.393*** |
| | (0.429) | (0.278) | (0.428) |
| Constant | 2.232*** | 6.739*** | 5.879*** |
| | (0.312) | (0.217) | (0.318) |
| Observations | 11,933 | 11,931 | 11,933 |
| R-squared | 0.632 | | 0.516 |

또한 합격한 시험의 종류는 정기시 출신에 비해 별시 출신이 다른 요인이 통제되었을 때 0.402의 계수값 만큼 높은 직급의 관직에 추천될 확률이 높았던 것으로 나타났다.

모델 (1)의 개인이 타고난 변수인 나이, 본관, 출신지역의 분석결과는 다음과 같다. 나이는 추천 직급과 양의 관계(0.268)인 것으로 나타났다. 나이가 많을수록 높은 직급에 추천될 확률이 높았다는 의미이다. 본관의 영향력은 문과급제자 배출 순위가 영·정조 시기 40위권에 들지 못한 기타에 속하는 본관 범주 대비 40위권에 들었던 전 시기 순위권, 후기 이후 순위권, 그 외 40위권 범주에 속하는 본관 출신들이 높은 직급의 관직에 추천되는데 유리했다는 어떤 통계적 결과도 나타나지 않았다. 같은 본관 출신이 다수 합격하여 관료제 내부에 많이 진입한 명문 본관이라 할지라도 임용 과정에서 추천 관직의 직급이 타 본관대비 높아지는 혜택은 찾아보기 어렵다는 의미이다. 반면 출신 지역은 한성 출신 대비 강원 경기, 경상, 전라, 충청, 평안, 함경, 황해 출신이 더 높은 직급 관직에 추천받는 데 불리했던 것으로 나타났다. 이는 제주를 제외한 전 지역이다. 즉, 추천 단계에서 한성 출신들이 지방 출신 대비 유리했던 것으로 볼 수 있다.

모델 (2)는 추천 결과 추천 대상 관직의 직급이 이전 직급 대비 상향된 승진 추천인가의 여부를 종속변수로 한 이항 로짓 분석 결과이다. 실적 변수의 결과는 석차 등급의 경우 갑과 대비 을과와 병과 모두 통계적으로 유의미한 (-)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. (각 -0.262, -0.207) 연차는 계수값 0.108로 (+)의 효과를, 전직품계는 -0.770으로

(-) 효과를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 갑과 출신에 비해 을과, 병과 출신은 전보다 높은 직급의 관직에 추천될 확률이 낮았으며, 연차가 높을수록, 생원·진사 출신일수록, 전직품계가 낮을수록 높은 직급의 관직에 추천될 확률이 높았다는 것을 의미한다. 모델 (1)의 연차의 효과가 (+)인 것에 비해 모델 (2)의 연차 효과가 (-)인 것은 전직품계가 낮을수록 이후 품계 상에서 오를 여지가 많기 때문에 당연한 결과일 것이나, 실제 인사 추천의 결과에서도 드러나는 것으로 나타났다. 공적을 측정하는 변수임과 동시에 조선 관료제의 계급제적 성격의 실효성을 보여주는 결과라 할 수 있다. 또한 전직 품계가 통제되어 있음에도 연차는 높을수록 승진 가능성이 높았다는 점이 확인되었다.

모델 (2)의 통제변수의 결과는 다음과 같다. 합격한 시험의 종류는 정기시 출신에 비해 별시 출신이 0.266의 계수값으로 나타나 (+) 효과를 얻었던 것으로 나타났다. 생래적 조건인 나이 변수는 0.022의 계수값으로 나타나, 나이가 많을수록 추천 결과가 승진일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 출신과 관련해서는 출신 본관 변수는 기타 본관 대비 세 가지 범주의 본관 그룹 모두 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 출신 지역은 모델 (1)과 마찬가지로 제주를 제외한 전 지역이 한성에 비해 승진 추천을 받는데 확률적으로 불리했던 것으로 나타났다. 즉, 본관과 같은 종족 가문의 영향력은 추천 단계에서 통계적으로 유의미한 수준으로는 나타나지 않았으며, 출신지역 간의 승진 추천 여부에의 영향력 차이, 특히 한성 출신 여부인가의 영향력이 컸던 것을 알 수 있다.

위와 같은 모델 (2)의 결과는 승진 여부의 이항 종속변수를 직급이동의 간격이라는 연속변수로 바꾸고 POLS 분석을 한 모델 (3)의 결과와 거의 유사하게 나타난 것이다. 모델 (3)의 결과, 실적 변수인 석차등급은 모델 (2)의 결과와 마찬가지로 갑과 출신 대비 을과, 병과 출신들이 (-) 효과를 갖는 것으로 나타났다. (각 -0.488 , -0.334) 즉, 갑과

출신에 비해 을과와 병과 출신에게 가능했던 직급 이동의 간격은 좁거나 (-)라는 것을 의미하는 것으로, 최상위권으로 합격했던 이들은 다른 석차 등급의 이들에 비해 승진의 가능성만 높았던 것이 아니라 해당 추천으로 인해 오르는 직급의 폭도 더 컸을 수 있다는 것이다. 학위를 소지한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 추천된 직급 이동 간격의 폭이 컸으며, 연차 변수와 전직품계 변수도 모델 (2)의 결과와 마찬가지로의 방향성을 나타냈다. 개인 변수인 나이도 동일하게 (+)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 본관 변수가 통계적인 효과를 나타내지 않은 것과 달리 출신 지역은 역시 제주 지역을 제외한 전 지역이 한성 출신 대비 불리했던 것으로 나타났다.

다음 <표 45>는 상호작용항(interaction term)을 포함한 모델의 분석 결과이다. 분석 모델에는 소속기관과 연도를 포함하였으나 가독성을 위해 결과표에는 제외하였다. 모델 (4)은 종속변수를 대상 관직의 직급으로 한 POLS 모형에 석차등급×직급등급의 상호작용항을 추가하여 분석한 결과이다. 모델 (4)의 직급 등급 변수는 상호작용항을 포함하면서 모델을 구성하기 위해 포함된 변수이다. 모델 (4)의 상호작용항의 결과는 ‘갑과 출신이면서 당상관 직급의 관직’에 추천된 경우에 비해 ‘을·병과 출신이 참상·참하관 직급의 관직’에 추천된 경우 회귀선의 높낮이가 변하는 것인지 확인하기 위한 결과이다.¹¹⁸⁾

<표 45> 추천 단계 영향요인 조절효과 1 (종속: 대상관직 직급, 석차등급×직급등급)

| 변수 | (1) 1-1_POLS 대상관직 직급 | (4) 1-1-1 POLS 대상관직 직급 |
|----------|-------------------------|---------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.468*** | -0.247** |

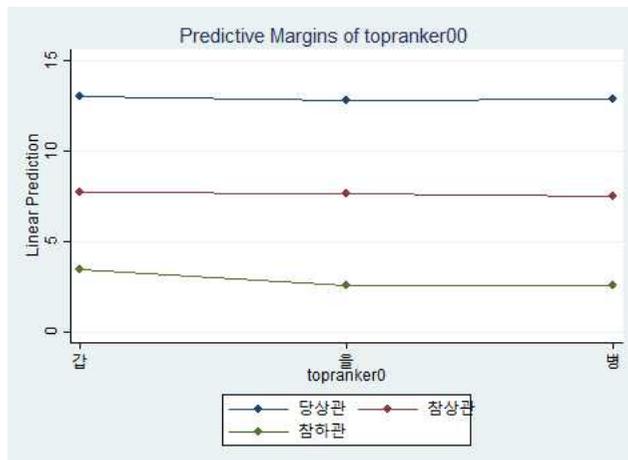
118) 즉, 갑×당상, 갑×참상, 갑×참하, 을×당상, 을×참상, 을×참하, 병×당상, 병×참상, 병×참하의 9개 상호작용항이 생성되는 것이다. 다만 갑과와 당상관은 비교 기준(reference)이 되기 때문에 갑과나 당상관과 결합한 상호작용항은 그 값이 0이므로 분석표에서는 제외하여 을×참상, 을×참하, 병×참상, 병×참하 4개 상호작용항만 포함하였다.

| | | |
|--------------|-----------|-----------|
| | (0.172) | (0.100) |
| 석차등급(병과) | -0.322 | -0.152 |
| | (0.197) | (0.114) |
| 직급등급(참상관) | | -4.149*** |
| | | (0.141) |
| 직급등급(참하관) | | -6.168*** |
| | | (0.374) |
| 을과×참상 | | 0.141 |
| | | (0.142) |
| 을과×참하 | | -0.694* |
| | | (0.369) |
| 병과×참상 | | -0.0864 |
| | | (0.164) |
| 병과×참하 | | -0.789* |
| | | (0.408) |
| 학위 여부(유학) | -0.721*** | -0.122** |
| | (0.110) | (0.0588) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.296** | 0.000708 |
| | (0.117) | (0.0677) |
| 연차 | 0.126*** | 0.0568*** |
| | (0.00621) | (0.00330) |
| 전직품계 | 0.333*** | 0.207*** |
| | (0.0124) | (0.00932) |
| 합격 시험 종류 | 0.402*** | 0.0802 |
| | (0.0928) | (0.0488) |
| 나이 | 0.0268*** | 0.0160*** |
| | (0.00515) | (0.00287) |
| 본관1 | 0.119 | -0.0137 |
| | (0.115) | (0.0589) |
| 본관2 | 0.151 | -0.182*** |
| | (0.131) | (0.0644) |
| 본관3 | -0.0752 | -0.0706 |
| | (0.137) | (0.0767) |
| 출신지역_1.강원 | -1.664*** | -0.439*** |
| | (0.214) | (0.168) |
| 출신지역_2.경기 | -0.707*** | -0.0124 |
| | (0.149) | (0.0848) |
| 출신지역_3.경상 | -1.466*** | -0.424*** |
| | (0.206) | (0.0985) |
| 출신지역_4.전라 | -1.419*** | -0.273** |
| | (0.208) | (0.110) |
| 출신지역_5.제주 | -0.849 | -0.0369 |

| | | |
|--------------|-----------|-----------|
| | (1.910) | (0.576) |
| 출신지역_6.충청 | -0.893*** | -0.131* |
| | (0.133) | (0.0723) |
| 출신지역_7.평안 | -1.556*** | -0.403*** |
| | (0.201) | (0.128) |
| 출신지역_9.함경 | -1.815*** | -0.192 |
| | (0.271) | (0.168) |
| 출신지역_10.황해 | -1.390*** | 0.120 |
| | (0.429) | (0.210) |
| Constant | 2.232*** | 8.336*** |
| | (0.312) | (0.216) |
| Observations | 11,933 | 11,933 |
| R-squared | 0.632 | 0.818 |

모델 (4)의 분석 결과 석차등급 중 갑과 대비 을과의 (-) 효과는 상호작용항을 포함시키지 않았던 모델(1)의 결과와 동일하게 나타났다. 또한 상호작용항 중 을과×참하, 병과×참하 항이 각각 -0.694, -0.789의 계수값으로 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 즉, 을과와 병과 모두 참하관에 해당하는 관직에 추천될 경우 갑과에 비해 더 낮은 관직에 추천되었던 것을 의미한다. 가장 낮은 직급 등급에 추천될 경우 석차 등급의 효과가 더욱 크게 나타났음을 보여주는 결과이다.

〈그림 11〉 직급별 석차등급의 조절효과



〈그림 11〉은 직급별로 나타난 석차등급의 효과를 나타낸 것이다. 〈표 45〉에서 참하관에 추천될 경우에만 갑과 대비 을과와 병과의 (-) 효과가 유의미하게 나타난 것을 확인한 바와 같이, 〈그림 11〉의 최하단 그래프를 통해서도 참하관의 직급 등급 범위 안에서도 갑과 출신이 참하관 중 높은 직급에 추천되는 것을 확인할 수 있다.

그런데 이러한 결과는 실제로 하위직은 문과 합격 후 등급에 따라 주어지는 산계 등급 자체가 차등적이었기 때문에, 참하관의 분석 결과에 석차등급에 의한 결과가 증폭되어 나타나는 것일 수 있다. 즉, 참하관에 나타난 석차등급에 의한 영향력의 증폭은 해당 인사가 벌어질 때 나타난 것이 아니라 개개인이 처음 받은 석차등급에 의해 관직 생활을 시작한 출발점이 달랐기 때문에 벌어졌을 가능성도 있다는 것이다. 해당 인사가 벌어질 당시에 반영되었을 석차 등급의 증폭 효과와 처음부터 출발점이 다르기 때문에 나타나는 석차 등급의 효과가 분리되어 나타나지 않기 때문에 〈표 45〉에 나타난 조절효과를 온전히 석차등급과 직급등급의 상호작용에서 온 것으로 해석하기 어렵다. 따라서 종속변수를 대상관직의 직급이 아닌 직급이동의 간격으로 했을 때의 조절효과도 함께 확인해볼 필요가 있다. 〈표 46〉은 그 결과이다.

〈표 46〉 추천 단계 영향요인 조절효과 2 (종속: 직급이동 간격, 석차등급×직급등급)

| 변수 | (3) 1-3_POLS 직급이동 간격 | (5) 1-3-1_POLS 직급이동 간격 |
|-----------|-------------------------|---------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.488*** (0.173) | -0.260** (0.104) |
| 석차등급(병과) | -0.334* (0.197) | -0.154 (0.119) |
| 직급등급(참상관) | | -4.153*** (0.143) |
| 직급등급(참하관) | | -6.833*** (0.633) |
| 을과×참상 | | 0.152 (0.145) |

| | | |
|--------------|------------------------|------------------------|
| 을과×참하 | | -1.292** (0.637) |
| 병과×참상 | | -0.0835 (0.167) |
| 병과×참하 | | -1.336* (0.698) |
| 학위 여부(유학) | -0.727*** (0.111) | -0.122** (0.0591) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.303*** (0.117) | 0.00381 (0.0676) |
| 연차 | 0.126*** (0.00625) | 0.0572*** (0.00332) |
| 전직품계 | -0.641*** (0.0134) | -0.787*** (0.00943) |
| 합격 시험 종류 | 0.421*** (0.0931) | 0.0921* (0.0490) |
| 나이 | 0.0279*** (0.00516) | 0.0158*** (0.00288) |
| 본관1 | 0.119 (0.115) | -0.00995 (0.0591) |
| 본관2 | 0.154 (0.132) | -0.175*** (0.0650) |
| 본관3 | -0.0667 (0.138) | -0.0680 (0.0768) |
| 출신지역_1.강원 | -1.651*** (0.217) | -0.440*** (0.168) |
| 출신지역_2.경기 | -0.717*** (0.151) | -0.00992 (0.0854) |
| 출신지역_3.경상 | -1.478*** (0.211) | -0.431*** (0.100) |
| 출신지역_4.전라 | -1.442*** (0.211) | -0.281** (0.112) |
| 출신지역_5.제주 | -0.592 (1.998) | -0.0502 (0.614) |
| 출신지역_6.충청 | -0.897*** (0.133) | -0.134* (0.0725) |
| 출신지역_7.평안 | -1.657*** (0.231) | -0.425*** (0.135) |
| 출신지역_9.함경 | -1.901*** (0.307) | -0.225 (0.182) |
| 출신지역_10.황해 | -1.393*** (0.428) | 0.124 (0.209) |

| | | |
|--------------|---------------------|---------------------|
| Constant | 5.879*** (0.318) | 12.26*** (0.218) |
| Observations | 11,933 | 11,933 |
| R-squared | 0.516 | 0.764 |

모델 (5)의 분석 결과, 추천 대상 직급의 직급 등급과 석차등급의 상호작용은 직급이동의 간격에 대한 영향력 또한 갖는 것으로 나타났다. 즉, 추천 대상 직급이 결정되는 데에만 참하관의 석차등급이 더 영향력을 가질 뿐만 아니라, 직급이동의 간격에도 참하관의 석차등급이 당상관의 석차등급보다 중요한 것이다. 이는 직급 등급에 따른 석차등급의 비중이 단지 관직 생활을 시작하는 출발점의 차이로부터 오는 것이 아니라는 것을 보여주는 결과이다. 실제 인사이동을 할 때에도 참하관 등급에 해당하는 직위로 이동을 할 때, 당상관 등급에 해당하는 직위로 이동하는 경우보다 석차등급이 더 큰 역할을 하는 것이다. 이는 인사이동 시 직급별로 고려되는 요인의 비중이 달랐음을 시사하는 결과라 할 수 있다.

〈표 47〉의 모델 (6)은 종속변수를 직급이동 간격으로 한 POLS 모형에 석차등급×본관범주의 상호작용항을 추가하여 구성한 모형이다. 모델 (6)의 상호작용항의 결과로 ‘갑과 출신이면서 본관 범주 1’에 속한 이들에 비해 ‘을과, 병과 출신이면서 본관 범주 2, 3, 4’에 속한 이들의 추천된 직급 이동의 간격이 좁았는지, 즉 갑과 출신이면서 조선 전시기에 걸쳐 꾸준히 문과급제자를 다수 배출한 명문가 출신이면 을과나 병과 출신이면서 다른 본관 출신인 경우보다 더 파격 승진 될 가능성이 높았는지 확인할 수 있다.¹¹⁹⁾

119) 이 경우는 갑×본관1, 갑×본관2, 갑×본관3, 갑×본관4, 을×본관1, 을×본관2, 을×본관3, 을×본관4, 병×본관1, 병×본관2, 병×본관3, 병×본관4의 12개 상호작용항이 생성되는 것이나 갑과와 본관1은 값을 0으로 하여 비교 기준(reference)이 되기 때문에 갑과나 본관1과 결합한 상호작용항의 값은 모두 0이 된다. 따라서 결과를 보고하는 분석표에는 제외하여 을×본관2, 을×본관3, 을×본관4, 병×본관2, 병×본관3, 병×본관4의 6개 상호작용항만 포함하였다.

〈표 47〉 추천 단계 영향요인 조절효과 3 (석차등급 × 본관)

| 변수 | (3) 1-3_POLS 직급이동 간격 | (6) 1-3-2 POLS 직급이동 간격 |
|--------------|-------------------------|---------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.488*** (0.173) | -0.331 (0.258) |
| 석차등급(병과) | -0.334* (0.197) | -0.0429 (0.292) |
| 학위 여부(유학) | -0.727*** (0.111) | -0.727*** (0.111) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.303*** (0.117) | -0.289** (0.116) |
| 연차 | 0.126*** (0.00625) | 0.127*** (0.00623) |
| 진직품계 | -0.641*** (0.0134) | -0.642*** (0.0134) |
| 합격 시험 종류 | 0.421*** (0.0931) | 0.424*** (0.0916) |
| 나이 | 0.0279*** (0.00516) | 0.0278*** (0.00520) |
| 본관1 | 0.119 (0.115) | |
| 본관2 | 0.154 (0.132) | 0.553 (0.348) |
| 본관3 | -0.0667 (0.138) | -0.416 (0.480) |
| 본관4 | | 0.306 (0.509) |
| 을과×본관2 | | -0.493 (0.377) |
| 을과×본관3 | | 0.308 (0.503) |
| 을과×본관4 | | -0.444 (0.523) |
| 병과×본관2 | | -0.801* (0.427) |
| 병과×본관3 | | 0.0342 (0.602) |
| 병과×본관4 | | -0.527 (0.586) |
| 출신지역_1.강원 | -1.651*** | -1.683*** |

| | | |
|--------------|-----------|-----------|
| | (0.217) | (0.221) |
| 출신지역_2.경기 | -0.717*** | -0.705*** |
| | (0.151) | (0.150) |
| 출신지역_3.경상 | -1.478*** | -1.459*** |
| | (0.211) | (0.204) |
| 출신지역_4.전라 | -1.442*** | -1.426*** |
| | (0.211) | (0.217) |
| 출신지역_5.제주 | -0.592 | -0.569 |
| | (1.998) | (2.012) |
| 출신지역_6.충청 | -0.897*** | -0.904*** |
| | (0.133) | (0.132) |
| 출신지역_7.평안 | -1.657*** | -1.656*** |
| | (0.231) | (0.232) |
| 출신지역_9.함경 | -1.901*** | -1.967*** |
| | (0.307) | (0.314) |
| 출신지역_10.황해 | -1.393*** | -1.328*** |
| | (0.428) | (0.395) |
| Constant | 5.879*** | 5.833*** |
| | (0.318) | (0.344) |
| Observations | 11,933 | 11,933 |
| R-squared | 0.516 | 0.517 |

인사 추천 결과 나타난 직급 이동의 간격 분석 모형인 모델 (5)의 상호작용항 결과는 병과×본관2의 경우만 (-)로 나타났다. 상호작용항을 포함하지 않았던 모델 (3)에서 본관의 영향력이 나타나지 않았던 것과 비교해본다면 갑과×본관1에 비해 (-)가 나타난 병과×본관2의 효과는 석차등급의 영향력에 의한 것으로 보인다. 즉, 조선 전 시기에 걸쳐 급제자를 다수 배출한 본관 출신에 비해 조선 후기 급제자 배출이 급증한 본관 출신의 승진 폭이 좁다면 그것은 전자의 석차등급이 갑과이고 후자의 석차등급이 병과일 가능성이 높은 것이다.

모델 (1)~(6)까지 인사 임용 과정의 추천 단계에서 나타난 각 변수들의 영향력을 살핀 결과 실적 변수 중 능력을 측정한 변수인 석차등급과 연차 변수는 대부분 통계적으로 유의미한 영향력을 가진 것으로 나타났다. 즉, 인사 추천의 결과로 나타난 추천 대상의 직급, 승진 가능성 여부, 추천된 직급 이동의 간격에 모두 개인의 능력을 나타내는 변

수인 석차 등급과 학위 여부, 연차 변수가 긍정적인 효과를 보였다는 것이다. 공적 변수인 전직 품계 역시 일관되게 통계적으로 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 즉, 조선의 관료제는 인사 추천 단계에 개인의 능력과 공적이라는 규칙적이고 예측 가능한 영향을 갖는 인사 운영 원리를 갖고 있었음을 의미한다.

통제변수 중 합격 시험의 종류 또한 일관되게 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 합격한 시험의 종류는 정기시 출신보다 별시 출신이 유리했다는 결과가 나타났는데, 이는 조선 후기의 경향분기(京鄕分岐) 현상과 일맥상통하는 것이다. 이에 관해서는 소결에서 후술하도록 할 것이다. 나이 변수 또한 모든 모델에서 (+)의 방향성을 갖는 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 본관의 영향력은 나타나지 않았고, 출신지역은 대부분의 타 지역 대비 한성 출신이 높은 직급에 추천되는데 유리했다는 결과가 나타났다. 기초통계 결과에서 보았듯이 한성 출신들이 차지하는 비중 자체가 워낙 크기 때문에 이러한 한성 출신 대비 타 지역의 (-) 효과는 이하에서 제시할 대부분의 분석 모델들에서도 일관되기 나타난다.

2) 낙점 결과에 나타난 영향 요인

다음 <표 48>은 낙점 단계에서 낙점에 어떤 요인들이 영향을 미쳤는지 확인하기 위한 조건부 로짓 모형을 분석한 결과이다. 이 모형은 하나의 선택 상황에 주어진 선택대안들 가운데 어떤 요인을 가진 대안을 선택하느냐는 데에 대한 분석이기 때문에 결과 해석에 주의를 요한다. 즉, 한 관직에 후보자로 오른 3인 중 한 사람이 선택되는 상황이기 때문에, 추천 단계에서 실적의 영향력이 나타났다면 낙점 단계에 오른 후보자들 간의 실적에는 사실상 통계적으로 유의미한 차이가 나지 않아야 할 것이다. 석차를 낙점 대상자를 선택하는데 고려하지 않은 것이

아니라 고려할 필요가 없었을 것이기 때문이다. 동일한 관직, 동일한 직급에 오른 후보자들이므로 실적을 고려하는 일정한 규칙성을 갖고 추천된 이들이라면 이들의 실적에는 편차(variation)가 거의 없을 것으로 보아야 할 것이다. 실제로, 전체 데이터에서 사헌부 감찰(監察)에 추천된 관측치는 총 89건으로, 이 중 석차 등급이 을과인 경우가 93.26%(78건)이었다. 마찬가지로 이유로 전직품계의 영향력 또한 나타나지 않아야 할 것이다.

〈표 48〉 낙점 영향요인

| 변수 | (1) 2_clogit 낙점 여부 |
|---------------|-------------------------|
| 석차등급(을과) | 0.141* (0.0759) |
| 석차등급(병과) | 0.162* (0.0857) |
| 학위 여부 (유학) | -0.303*** (0.0573) |
| 학위 여부 (무직문산계) | -0.0807 (0.0603) |
| 연차 | -0.0263*** (0.00406) |
| 전직품계 | -0.0121 (0.0123) |
| 합격 시험 종류 | 0.0822* (0.0456) |
| 나이 | -0.0158*** (0.00294) |
| 본관1 | 0.173*** (0.0572) |
| 본관2 | 0.188*** (0.0662) |
| 본관3 | 0.158** (0.0717) |

| | |
|--------------|-----------|
| 출신지역_1.강원 | -0.358* |
| | (0.184) |
| 출신지역_2.경기 | -0.333*** |
| | (0.0861) |
| 출신지역_3.경상 | -0.360*** |
| | (0.128) |
| 출신지역_4.전라 | -0.570*** |
| | (0.131) |
| 출신지역_5.제주 | 12.52 |
| | (498.1) |
| 출신지역_6.충청 | -0.279*** |
| | (0.0765) |
| 출신지역_7.평안 | -0.377* |
| | (0.217) |
| 출신지역_9.함경 | -0.461 |
| | (0.341) |
| 출신지역_10.황해 | -0.562** |
| | (0.262) |
| Observations | 10,422 |

먼저 실적 변수를 살펴보면 다음과 같다. 석차 등급 변수는 통계적 유의성이 나타나지 않을 것으로 기대하였으나 통계적 유의성이 나타났으며, 심지어 방향성이 추천단계와 반대로 나타났다. 즉, 갑과 출신에 비해 을과, 병과 출신이 낙점되는데 유리했던 것으로 나타났다. 연차 변수 또한 (-)의 영향력이 나타났다. 세 사람의 후보자 중 연차가 적은 사람이 낙점되었던 것이다. 전직 품계는 통계적 유의성이 발견되지 않았다. 이는 실적 변수 중 전직 품계, 즉 공적에 따른 계급의 규칙성은 낙점 단계에서도 동일하게 나타났으나, 능력 변수는 추천 단계와 완전히 반대 양상으로 나타난 것을 의미한다. 자격은 갖췄으며, 후보자 3인 중 가장 능력이 부족할 것으로 여겨지는 인물을 선택했다는 것을 의미하는 결과이기 때문이다. 이는 나이 변수의 영향력과도 관련이 있는 것으로 보인다. 연차가 낮은 사람이 선호됨과 동시에 나이가 적은 인물이

낙점된 것으로 나타났기 때문이다.

실적, 특히 능력의 영향력이 추천 단계와 반대로 나타나는 낙점 단계의 특징은 출신 본관 변수의 결과와 더불어 해석해야 할 것이다. 우선 추천 단계에서는 유의미하게 나오지 않았던 본관 변수의 영향력이 낙점 단계에서는 강하게 나타났다. 영·정조 시기 40위권 내에 들지 않는 기타(본관4)에 속하는 본관 출신 대비 본관1(전 시기 순위권), 본관2(후기 순위권), 본관3(그 외 40위권) 출신 후보자가 낙점 단계에서 모두 유리했던 것으로 나타났기 때문이다. 즉, 낙점 단계에서는 개인 능력보다도 후보자의 출신 본관이 상당한 영향을 미쳤던 것으로 나타났다. 이는 학위 변수 결과와도 관련이 있는 것으로 보이는데, 추천 단계에서는 생원·진사 출신에 비해 불리했던 무직문산계 출신이 낙점 단계에서는 (-)의 통계적 유의성이 사라졌기 때문이다. 재임한 직위없이 산계만 보유한 상태였다는 것은 음서나 대가제를 통해, 즉 출신 가문의 공적을 통해 후손이 받게 된 산계를 신분으로 삼고 있었음을 의미한다. 또한 이들은 이미 산계를 보유하고 있었기 때문에 생원·진사시에 응시할 유인도 없었을 것이다. 이러한 이들에 대한 신분적 우대가 관리 추천 단계에서는 오히려 (-)로 작용했던 것에 비해 낙점 단계에서는 그러한 상쇄 효과가 사라진 것이다. 한성 출신이 강세였다던 별시 출신이 낙점 단계에서도 유리한 것으로 나타난 결과는 이러한 양상과 동일하다. 출신지역 변수 또한 제주, 함경 지역을 제외한 모든 지역보다 한성 출신이 유리했다는 결과도 이러한 결과를 뒷받침해주고 있다.

이처럼 낙점 단계에서는 한 관직에 추천된 복수의 후보자들 중 개인 능력이 우수한 이들을 뽑기 보다는 최소한의 자격은 갖춘 명문, 또는 유력 가문 출신의 후보자들을 뽑았으며, 연차와 나이도 적은 인물을 선호했다는 것을 알 수 있다. 즉, 낙점 단계에서 능력 위주의 실적이 반영되는 질서가 약화되고 개인의 혈연이나 지역과 같은 출신 관련 요인의 영향력이 강화되는 것을 확인할 수 있다.

그럼에도 위와 같은 낙점 단계의 분석 결과를 볼 때 가장 의문스러운 결과는 석차등급 변수의 결과이다. 통계적 유의성이 사라지거나, 혹은 variation이 적은 가운데에서도 갑과 대비 을·병과의 효과성이 (-)의 방향을 보일 것이라고 예상했던 것과 달리 <표 48>과 같이 (+) 효과가 나타났다는 것은, 낙점 상황에서 영조나 이조판서가 최상위권의 갑과 출신들을 선호하지 않았다는 것을 보여주는 결과이다. 일견 상식적으로 이해가 되지 않는 결과이다. 최상위권 석차 및 1등 합격자에 대한 특별한 등급과 후속 우대조치가 있었던 체제였다는 점을 고려한다면 이 낙점 단계에서 나타난 선택 결과를 더욱 설명하기 어렵다. 따라서 이와 관련한 추가적인 분석을 진행하였다. 소속 기관의 기능별로 데이터를 구분하여 각각 낙점 단계의 조건부 로짓 모형 분석을 실시하였다. 기능의 구분은 최이돈(1990)의 정치기구 및 관료조직의 구분에 따랐다. 국정 총괄 및 행정업무를 담당하는 의정부(議政府)와 육조(六曹)라 일컫는 이조(吏曹), 호조(戶曹), 예조(禮曹), 병조(兵曹), 형조(刑曹), 공조(工曹), 구분상 외관(外官)이지만 수도인 한성의 행정을 담당하여 중앙정부와 밀접했던 한성부(漢城府)까지 8개 기관을 행정 기능 기관으로, 기본통치기구의 국정운영을 비판하고 견제하는 비판기구의 역할을 한 사헌부(司憲府), 사간원(司諫院), 홍문관(弘文館)의 3개 기관(삼사)을 언론 및 감찰 기능 기관으로, 그리고 유교 정치의 기본이 되는 각종 학문적·문예적 바탕을 지탱한 사관(四館), 즉 성균관(成均館), 교서관(校書館), 승문원(承文院), 예문관(藝文館)의 4개 기관을 하는 문예 기능 기관으로 구분하였다. 분석은 세 개 기능별 모형으로 이루어진다. 그 결과는 <표 49>와 같다.

<표 49> 소속기관 기능별 낙점 영향요인

| 변수 | 언론 및 감찰 | 행정 | 문예 |
|----------|-------------------|--------------------|------------------|
| 석차등급(을과) | 0.0143 (0.100) | 0.276** (0.126) | 0.364 (0.350) |

| | | | |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 석차등급(병과) | -0.00730 (0.114) | 0.344** (0.143) | 0.572 (0.395) |
| 학위 여부(유학) | -0.236*** (0.0735) | -0.366*** (0.107) | -0.491** (0.201) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.0189 (0.0753) | -0.0970 (0.112) | -0.249 (0.268) |
| 연차 | -0.0290*** (0.00576) | -0.0280*** (0.00676) | -0.0233* (0.0124) |
| 전직품계 | 0.00137 (0.0166) | -0.0230 (0.0206) | -0.0802* (0.0461) |
| 합격 시험 종류 | 0.0670 (0.0588) | 0.150* (0.0832) | -0.0282 (0.172) |
| 나이 | -0.00962** (0.00394) | -0.0234*** (0.00531) | -0.0174* (0.00919) |
| 본관1 | 0.0580 (0.0751) | 0.431*** (0.103) | 0.0163 (0.197) |
| 본관2 | -0.0426 (0.0864) | 0.560*** (0.119) | 0.373 (0.256) |
| 본관3 | 0.123 (0.0960) | 0.0738 (0.128) | 0.465** (0.235) |
| 출신지역_1.강원 | 0.0288 (0.266) | -0.866*** (0.316) | -0.552 (0.505) |
| 출신지역_2.경기 | -0.220* (0.113) | -0.571*** (0.162) | -0.566** (0.275) |
| 출신지역_3.경상 | -0.201 (0.189) | -0.651*** (0.217) | -0.588* (0.347) |
| 출신지역_4.전라 | -0.452** (0.182) | -0.630*** (0.236) | -1.105*** (0.369) |
| 출신지역_5.제주 | | | 11.95 (406.9) |
| 출신지역_6.충청 | -0.181* (0.102) | -0.416*** (0.133) | -0.767*** (0.280) |
| 출신지역_7.평안 | 0.711 (0.527) | -0.916*** (0.353) | -0.711* (0.407) |
| 출신지역_9.함경 | -1.030 (0.684) | -0.200 (0.530) | -0.744 (0.686) |
| 출신지역_10.황해 | -0.882** (0.437) | -0.673 (0.448) | -0.148 (0.574) |
| Constant | | | |
| Observations | 5,953 | 3,592 | 877 |

소속 기관의 기능별 분석 결과 낙점 단계에서의 갑과 출신 불리 현상을 이해하는데 도움이 되는 결과를 확인하였다. 두 번째 행정 모델의 분석 결과인 행정기관의 관직별 낙점 결과에서만 그러한 결과가 나타났기 때문이다. 즉, 행정기관의 인사 선발에는 오히려 갑과 출신을 선호하지 않았다는 것을 의미한다. 의정부 및 육조는 정책 결정을 주도하는 기관으로 전체 조선 중앙 정부에서 위상이 가장 높은 기관들이었고, 소속 관원들은 당하관이라 하더라도 특히 육조의 정랑과 좌랑들은 당하관 중심의 정치 구조를 주도하는 관직들이었다. 즉, 영조가 시도한 인사개혁의 중점 대상이 되는 관직들이 상당수 포함되어 있었다. 이는 시기별 분석 모델에서 후반기 모델에서만 을과가 갑과 대비 (+) 효과를 갖는 것이 나타난 것도 더불어 해석할 수 있을 것이다. 영조가 이조 전랑을 위시한 봉당정치의 중심에 있는 관직들에 대한 인사권 개혁을 단행한 이후, 그 중심이 되는 행정기관을 중심으로 인사 선발에 있어 과거 석차와 같은 개인 능력이 반영되는 요인을 오히려 배제했을 수 있기 때문이다. 영조는 자신의 개혁의지를 관철하고 군주권을 강화하여 피라미드 구조의 관료제 위계질서를 강화하고자 했기 때문에, 우수한 성적으로 입직하여 높은 직급에 추천되는 데도 유리했던 인물들, 즉 우수한 성적으로 기존의 봉당 정치 질서에 진입한 이들을 적어도 행정기관에서는 배제하고자 하는 의도가 있었을 가능성이 있다. 이는 연차와 나이가 통계적으로 유의미한 (-) 효과를 가진 것과도 관련이 있는데, 같은 관직에 오른 후보자들이 다른 조건들이 같다면 연차도 적고 나이도 어린, 아직 젊고 정치적 입지가 고정되지 않은 인물들을 선호했을 것이라는 해석이 가능하기 때문이다. 영조가 평생에 걸쳐 추진하고자 했던 탕평책은 당대에 상당한 반발에 부딪혔던 인사운영 원칙이었다. 따라서 개혁 조치를 추진하기 위해 기존의 봉당 정치 구조로부터 비교적 자유로운 젊은 후보자들로 관리를 임용하고자 했을 것이고, 특히 행정기관은 석차 등급에 역차별까지 두면서 낙점자를 선발했던 것이다.

3) 임명 결과에 나타난 영향 요인

다음은 임명 단계에 나타난 영향요인에 대한 분석 결과이다. 임명 단계의 영향요인 및 영향력의 크기를 확인하는데 있어 관직 소속 기관 별 특징과 시기별 특징을 통제하기 위해 역시 소속기관 기능과 연도 더미를 포함하여 분석하였으나, 가독성을 위해 결과표에는 제외하였다.

〈표 50〉의 모델 (1)은 임명 대상 관직 직급에 대한 영향 요인을 알아보기 위해 POLS 분석을 한 모형의 결과이다. 실적 변수인 석차등급 변수의 경우 추천단계와 마찬가지로 갑과 대비 을과 출신이 더 낮은 직급의 관직에 임명될 확률이 높았다는 것을 알 수 있다. 학위 변수 역시 생원·진사 출신일수록 높은 직급의 관직에 임명될 확률이 높았다. 연차 변수 결과도 계수값 0.135로 (+)의 영향력을 갖는 것으로 나타났으며, 전직 품계 또한 0.350으로 (+) 효과를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 갑과 출신일수록, 소과의 학위가 있고 연차가 높으며 전직 품계가 높을수록 더 높은 직급의 관직에 임명될 가능성이 높았다는 것을 알 수 있다.

통제변수 결과는 다음과 같다. 먼저 합격 시험 종류 변수의 결과도 추천단계와 동일한 통계적 유의성과 방향성이 나타났다. 생래적 조건 변수인 나이 또한 추천 단계와 마찬가지로 나이가 많을수록 임명 관직의 직급이 높았음을 알 수 있다. 출신과 관련한 본관 변수는 추천 단계와 차이점이 나타났다. 본관 변수는 추천 단계에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았는데, 임명 단계에서는 본관 2가 본관 4에 비해 유리했다는 결과가 통계적으로 유의하게 나타났기 때문이다. 즉, 조선 후기에 급제자 수가 급증한 본관 출신이 기타 본관 출신에 비해 실제로 높은 직급의 관직에 임명되었다는 것을 알 수 있다. 출신 지역 변수의 경우 추천 단계와 마찬가지로 제주 지역을 제외한 전 지역이 한성 출신에 비해 낮은 직급의 관직에 임명되었다는 결과가 나타났다.

〈표 50〉 임명 단계 영향 요인

| 변수 | (1) 3-1_POLS 대상관직 직급 | (2) 3-2_logit 승진 여부 | (3) 3-3_POLS 직급이동 간격 |
|--------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.353** (0.167) | -0.164 (0.139) | -0.392** (0.167) |
| 석차등급(병과) | -0.104 (0.189) | -0.0129 (0.158) | -0.137 (0.190) |
| 학위 여부(유학) | -0.610*** (0.118) | -0.466*** (0.102) | -0.623*** (0.120) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.304** (0.126) | -0.294*** (0.111) | -0.315** (0.126) |
| 연차 | 0.135*** (0.00695) | 0.110*** (0.00712) | 0.133*** (0.00698) |
| 전직품계 | 0.350*** (0.0152) | -0.763*** (0.0252) | -0.609*** (0.0170) |
| 합격 시험 종류 | 0.469*** (0.0961) | 0.325*** (0.0845) | 0.499*** (0.0971) |
| 나이 | 0.0303*** (0.00561) | 0.0224*** (0.00521) | 0.0318*** (0.00570) |
| 본관1 | 0.116 (0.125) | 0.164 (0.104) | 0.114 (0.126) |
| 본관2 | 0.264* (0.141) | 0.250** (0.119) | 0.266* (0.143) |
| 본관3 | -0.0306 (0.153) | 0.152 (0.132) | -0.00802 (0.156) |
| 출신지역_1.강원 | -1.356*** (0.280) | -1.063*** (0.325) | -1.315*** (0.297) |
| 출신지역_2.경기 | -0.530*** (0.171) | -0.367** (0.154) | -0.540*** (0.177) |
| 출신지역_3.경상 | -1.253*** (0.282) | -0.923*** (0.229) | -1.275*** (0.295) |
| 출신지역_4.전라 | -1.013*** (0.211) | -0.419 (0.257) | -1.063*** (0.228) |
| 출신지역_5.제주 | -0.525 (2.027) | - | 0.0259 (2.133) |
| 출신지역_6.충청 | -0.831*** (0.151) | -0.454*** (0.136) | -0.838*** (0.151) |
| 출신지역_7.평안 | -1.375*** (0.222) | -1.249*** (0.376) | -1.534*** (0.276) |
| 출신지역_9.함경 | -1.494*** | -0.757 | -1.571*** |

| | | | |
|--------------|-----------|----------|-----------|
| | (0.300) | (0.615) | (0.380) |
| 출신지역_10.황해 | -1.310*** | -0.179 | -1.229*** |
| | (0.355) | (0.502) | (0.360) |
| Constant | 1.670*** | 6.359*** | 5.147*** |
| | (0.327) | (0.355) | (0.336) |
| Observations | 4,326 | 4,324 | 4,326 |
| R-squared | 0.680 | | 0.501 |

다음은 종속변수를 승진 여부로 한 이항 로짓 모형의 분석 결과인 모델 (2)의 결과이다. 추천 단계와의 가장 눈에 띄는 차이는 석차 등급 변수와 본관 변수이다. 먼저 석차 등급의 경우, 추천 단계에서는 갑과 대비 을과, 병과 모두 승진 대상 관직으로 추천되는데 확률적으로 불리했다는 결과가 나타난 것에 비해 임명 단계에서는 통계적 유의성이 모두 사라졌다. 즉, 추천의 결과에서는 나타났던 석차 등급의 영향력이 낙점을 거친 임명의 결과 실제 승진 여부에 대해서는 사라진 것이다. 또한 추천 단계에서는 나타나지 않았던 본관의 영향력이 임명 단계에서는 본관4 대비 본관2의 (+) 영향력이 나타났다. 그 외 학위 여부, 연차 및 전직품계의 영향력, 합격 시험의 종류와 같은 변수의 영향력은 통계적 유의성이나 방향성의 측면에서 차이가 나지 않았다. 즉, 석차등급을 제외한 학위 여부와 연차와 같은 능력 변수는 임명 단계의 실제 승진 여부에도 (+)의 효과를 보인 것으로 나타났다. 공적이 반영된 계급제적 특성을 반영하는 전직 품계 또한 (-) 효과를 보여, 전직 품계가 낮을수록 승진할 가능성이 높다는 일정한 규칙성이 일관되게 나타났다. 출신 지역은 추천 단계에서 제주 제외 전 지역이 한성 대비 불리했던 것에 비해 임명 단계에서는 전라, 제주, 함경, 황해를 제외한 강원, 경기, 경상, 충청, 평안 지역이 한성 대비 승진에 불리했던 것으로 나타났다.

다음은 임명 결과 이루어진 직급 이동의 간격을 종속변수로 한 POLS 모형인 모델 (3)의 결과이다. 먼저 실적 변수의 경우 추천 단계

와 거의 유사하게 나타났다. 다만 석차 등급 변수의 경우 추천 단계에서는 을과와 병과 모두 갑과 대비 큰 폭의 승진에는 불리했으나, 임명 단계에서는 병과의 통계적 유의성이 사라지고 을과만 통계적으로 유의미하게 불리했던 것으로 나타났다. 학위 여부, 연차, 전직품계의 결과는 추천단계와 동일하게 나타나 생원·진사 출신일수록, 연차가 높을수록, 전직 품계가 낮을수록 더 큰 폭의 승진에 유리했음이 확인되었다.

통제변수 결과는 다음과 같다. 합격 시험 종류 변수의 결과 또한 추천 단계와 동일하게 나타나 별시 출신 인사 이동을 할 경우 직급 이동의 폭이 더 컸음이 확인되었다. 나이도 많은 인물이 유리했다. 한편 모델 (3)에서도 추천 단계에서는 보이지 않았던 본관 변수의 영향력이 나타났는데, 모델 (1), (2)와 동일한 본관2의 본관4 대비 (+) 영향력이 그것이다. 출신지역 변수는 제주 제외 전 지역 대비 한성이 유리했다는 결과는 추천 단계와 동일하게 나타났다.

다음 <표 51>은 상호작용항을 포함한 조절효과 모델의 분석 결과이다. 소속 기관 기능과 연도 더미는 분석모델에 포함하여 통제하였으나 역시 가독성을 위해 본 표에서는 제외하였다. 먼저 석차등급×직급 등급 상호작용항을 포함한 모델 (4)의 분석 결과, 추천 단계와 마찬가지로 을×참하, 병×참하 상호작용항이 (-) 효과인 것으로 나타났다. 임명 단계에서도 을과와 병과 모두 참하관 등급의 관직에 임명될 경우 갑과에 비해 더 낮은 관직에 임명된 것을 의미한다. 추천 단계에서의 결과와 더불어, 가장 낮은 직급 등급에 임용되는 경우에 석차 등급의 효과가 더욱 크게 나타났음을 보여주는 결과이다. 석차등급에 따른 산계의 출발이 다르다는 점을 감안하여 직급이동 간격을 종속변수로 조절효과 모델 (5)를 분석한 결과에서도 역시 참하관에 임용되는 경우 갑과 출신이 을과 및 병과 출신에 비해 이전 직급보다 더 큰 폭의 상위 직급으로 이동하는 것으로 나타나 석차등급과 직급등급 간 상호작용의 영향력을 확인할 수 있었다.

〈표 51〉 임명 단계 영향요인 조절효과 1 (석차등급×직급등급)

| 변수 | (1) 3-1_POLS 대상관직 직급 | (4) 3-1-1_POLS 대상관직 직급 | (5) 3-3-1_POLS 직급이동 간격 |
|--------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.353** (0.167) | -0.250* (0.131) | -0.263* (0.142) |
| 석차등급(병과) | -0.104 (0.189) | -0.0813 (0.149) | -0.0743 (0.160) |
| 직급등급(참상관) | | -4.039*** (0.160) | -4.014*** (0.167) |
| 직급등급(참하관) | | -6.230*** (0.378) | -6.827*** (0.628) |
| 을과×참상 | | 0.151 (0.163) | 0.162 (0.170) |
| 을과×참하 | | -0.724* (0.374) | -1.346** (0.630) |
| 병과×참상 | | -0.161 (0.190) | -0.167 (0.198) |
| 병과×참하 | | -0.883** (0.424) | -1.478** (0.701) |
| 학위 여부(유학) | -0.610*** (0.118) | -0.0242 (0.0696) | -0.0198 (0.0703) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.304** (0.126) | -0.00553 (0.0824) | -0.00277 (0.0826) |
| 연차 | 0.135*** (0.00695) | 0.0593*** (0.00423) | 0.0596*** (0.00423) |
| 전직품계 | 0.350*** (0.0152) | 0.193*** (0.0102) | -0.795*** (0.0106) |
| 합격 시험 종류 | 0.469*** (0.0961) | 0.0774 (0.0578) | 0.0934 (0.0585) |
| 나이 | 0.0303*** (0.00561) | 0.0196*** (0.00336) | 0.0193*** (0.00339) |
| 본관1 | 0.116 (0.125) | 0.0263 (0.0700) | 0.0310 (0.0710) |
| 본관2 | 0.264* (0.141) | -0.0762 (0.0810) | -0.0671 (0.0823) |
| 본관3 | -0.0306 (0.153) | -0.0234 (0.100) | -0.0222 (0.101) |
| 출신지역_1.강원 | -1.356*** (0.280) | -0.389** (0.188) | -0.374** (0.191) |
| 출신지역_2.경기 | -0.530*** | -0.0562 | -0.0390 |

| | | | |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | (0.171) | (0.0928) | (0.0964) |
| 출신지역_3.경상 | -1.253*** (0.282) | -0.426** (0.183) | -0.444** (0.188) |
| 출신지역_4.전라 | -1.013*** (0.211) | -0.127 (0.119) | -0.130 (0.125) |
| 출신지역_5.제주 | -0.525 (2.027) | -0.346 (0.531) | -0.298 (0.572) |
| 출신지역_6.충청 | -0.831*** (0.151) | -0.180** (0.0811) | -0.183** (0.0817) |
| 출신지역_7.평안 | -1.375*** (0.222) | -0.355** (0.140) | -0.361** (0.163) |
| 출신지역_9.함경 | -1.494*** (0.300) | -0.349* (0.180) | -0.401* (0.237) |
| 출신지역_10.황해 | -1.310*** (0.355) | 0.0186 (0.207) | 0.0387 (0.213) |
| Constant | 1.670*** (0.327) | 8.202*** (0.262) | 12.05*** (0.269) |
| Observations | 4,326 | 4,326 | 4,326 |
| R-squared | 0.680 | 0.841 | 0.758 |

반면 <표 52>의 모델 (6)에서는 석차등급×본관의 상호작용항 모두 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 추천 단계에서 갑과×본관1에 비해 병과×본관2의 효과가 (-)로 나타난 결과가 석차등급의 영향력에 의한 것으로 보인 것과 비교하면 임명 단계에서는 석차등급이 더 이상 본관의 영향력을 조절하지 못하는 것으로 볼 수 있다. 특히 임명 단계에서 조절효과를 포함하지 않았던 모델 (3)의 분석 결과에서는 본관2의 영향력이 나타난 것을 고려할 때, 추천 단계에서는 원래 없던 본관 자체의 영향력을 병과일 경우 (-)로 더욱 끌어내리는 역할을 했던 것에 비해 임명 단계에서는 본관의 영향력은 강해진 반면 석차 등급의 조절효과도 더 이상 존재하지 않는 것으로 나타난 것이다.

<표 52> 임명 단계 영향요인 조절효과 2 (석차등급×본관)

| 변수 | (3) 3-3_POLS 직급이동 간격 | (6) 3-3-1_POLS 직급이동 간격 |
|----|-------------------------|---------------------------|
|----|-------------------------|---------------------------|

| | | |
|--------------|------------------------|------------------------|
| 석차등급(을과) | -0.392** (0.167) | -0.302 (0.248) |
| 석차등급(병과) | -0.137 (0.190) | -0.0365 (0.281) |
| 학위 여부(유학) | -0.623*** (0.120) | -0.624*** (0.120) |
| 학위 여부(무직문산계) | -0.315** (0.126) | -0.313** (0.126) |
| 연차 | 0.133*** (0.00698) | 0.133*** (0.00703) |
| 전직품계 | -0.609*** (0.0170) | -0.609*** (0.0170) |
| 합격 시험 종류 | 0.499*** (0.0971) | 0.497*** (0.0966) |
| 나이 | 0.0318*** (0.00570) | 0.0317*** (0.00573) |
| 본관1 | 0.114 (0.126) | |
| 본관2 | 0.266* (0.143) | 0.375 (0.326) |
| 본관3 | -0.00802 (0.156) | -0.294 (0.425) |
| 본관4 | | 0.112 (0.549) |
| 을과×본관2 | | -0.215 (0.360) |
| 을과×본관3 | | 0.211 (0.458) |
| 을과×본관4 | | -0.274 (0.564) |
| 병과×본관2 | | -0.339 (0.408) |
| 병과×본관3 | | 0.0613 (0.587) |
| 병과×본관4 | | -0.106 (0.620) |
| 출신지역_1.강원 | -1.315*** (0.297) | -1.331*** (0.293) |
| 출신지역_2.경기 | -0.540*** (0.177) | -0.535*** (0.176) |
| 출신지역_3.경상 | -1.275*** (0.295) | -1.274*** (0.293) |

| | | |
|--------------|----------------------|----------------------|
| 출신지역_4.전라 | -1.063*** (0.228) | -1.047*** (0.234) |
| 출신지역_5.제주 | 0.0259 (2.133) | 0.0606 (2.142) |
| 출신지역_6.충청 | -0.838*** (0.151) | -0.841*** (0.152) |
| 출신지역_7.평안 | -1.534*** (0.276) | -1.536*** (0.278) |
| 출신지역_9.함경 | -1.571*** (0.380) | -1.588*** (0.379) |
| 출신지역_10.황해 | -1.229*** (0.360) | -1.194*** (0.340) |
| Constant | 5.147*** (0.336) | 5.177*** (0.353) |
| Observations | 4,326 | 4,326 |
| R-squared | 0.501 | 0.502 |

임용 과정의 마지막 단계인 임명의 결과를 세 가지 종속변수로 나누어 살펴본 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 동일한 분석 모형을 구성하되 전체 관찰값 중 실제 임명이 된 관찰값들만 추려 sub-set data를 구성하여 분석한 임명 단계의 결과는 전체를 대상으로 한 추천 단계의 결과와 차이가 있었다. 특히 개인의 능력을 측정한 실적 변수인 석차 등급의 영향력이 일부 사라졌으며, 추천 단계에서는 나타나지 않았던 본관의 영향력이 나타났다. 그 외 연차나 전직 품계와 같은 실적 변수의 결과나 제도 관련 변수의 영향력은 추천 단계와 차이가 없었으므로, 대표적으로 개인의 능력을 측정한 석차 변수와 출신 가문이라는 세습적 요인 변수 결과에서의 차이가 더욱 두드러진다고 할 수 있다. 임용 과정에 반영될 수 있는 여타의 제도 관련 개인 특성들은 그 영향력이 꾸준하고 일관되기 때문에 당대 임용 과정에서 항상 고려되었던 개인 특성들이 어떤 것들인지 알려주는 결과이다. 반면 임용 단계에 따라 개인 능력과 세습적 요인의 영향력과 방향성이 달라지는 것은 이 같은 요인이 단계별 특징, 즉 임용권자가 누구인가의 문제와 관련이 있

음을 시사하는 결과라 할 수 있다. 추천 단계의 추천권은 이조, 특히 이조전랑들에게 있는 반면 낙점 및 임명의 권한은 국왕 또는 이조판서에 있다는 것을 앞서 소개한 바 있다. 즉, 인사 담당 기관인 이조에 의한 추천 단계에서는 개인의 능력을 포함한 계급제적 실적이 고려되었던 반면, 낙점 단계에서 국왕이나 이조판서에 의해 개인 능력보다도 출신 가문에 대한 고려를 적극적으로 한 결과 임명 단계에서는 추천 단계의 결과보다 개인 능력의 영향력은 떨어지고 출신 가문의 영향력이 강해지는 경향이 있었던 것이다.

2. 소결

3장에서 제기했던 연구 질문을 복기하면 다음과 같다. ① 문과를 거쳐 선발된 이후 관직에 임용되는 과정에서 실적주의 원칙이 출신 가문이나 지역과 같은 세습적 요인의 영향력을 통제했을 때에도 나타나는가, ② 관직별 임용 단계인 추천-낙점-임명의 각 단계에서도 실적주의가 반영되었는가, 단계별로 각 영향력의 차이가 있는가.

종합하여 정리하면, 추천 단계에서는 추천 결과를 측정한 종속변수인 추천 대상의 직급, 승진 여부, 직급 이동의 간격에 미치는 영향요인들을 분석한 모든 모델에서 통계적으로 유의미한 실적의 영향력이 나타났다. 능력을 측정한 석차등급, 학위 여부, 연차와 공적을 측정한 전직품계 모두 가설에서 제시한 영향력이 있는 것으로 나타났다. 반면 생략적 조건의 영향요인은 나이와 출신지역은 그 영향력이 있는 것으로 나타났으나, 본관의 영향력은 나타나지 않았다. 즉, 추천 단계에서는 본관과 같은 출신 가문의 배경보다는 실적주의적 요인에 의한 관직 후보자 선정이 이루어졌다는 의미이다. 또한 추천 대상 관직이 참하관의 등급일 경우 석차 등급의 영향력은 더 강화되었다. 하위직의 후보자를 선정할 때 과거 석차가 더 크게 반영되었다는 것이다. 반면 본관의 영향

력 자체가 나타나지 않았기 때문에 본관 범주에 따른 석차등급의 영향력 조절효과도 나타나지 않았다.

그러나 한편 본관의 영향력이 통계적으로 나타나지 않았다고 하여 영향력이 없었다는 결론을 내리기는 어렵다. 본관 자체가 집단으로서의 정체성이 강하지 않았을 가능성도 있기 때문이다. 본관은 해당 성관의 시조를 중심으로 한 종족을 의미하므로 직접적이고 구체적인 친분관계가 형성되지 않은 범위까지도 포함되었을 수 있다. ○○공파와 같이 같은 본관 내에서도 파의 시조를 중심으로 한 서브 집단이 형성되었던 것을 상기한다면 더욱 이해가 쉬울 것이다. 다만 본 연구의 결과로 추론할 수 있는 결론은 통념상 쉽게 인식하는 ○○모(某)씨 출신이 임용 과정에 강한 영향력을 가졌다는 식의 해석은 적어도 임용 과정의 추천 단계에서는 해당되지 않는다는 것이다.

그러나 낙점 단계에서 후보자 중 누구를 낙점할 것인가를 결정하는데 영향을 미친 요인과 영향력은 추천 단계와 달랐다. 석차등급은 오히려 갑과 출신보다 을과·병과 출신이 낙점되는데 유리했다는 결과를 보였다. 생원·진사 출신은 낙점 단계에서도 유리했던 것으로 나타났으나, 연차는 오히려 낮은 후보자가 낙점될 확률이 높았다. 전직 품계는 통계적 유의성이 나타나지 않아, 실적 변수 중 계급제적 성격이 반영된 전직 품계가 후보자 중 가장 편차가 적어 유의하지 않게 나왔다는 점에서 오히려 가장 일관되게 적용된 규칙성 있는 조건이었음을 알 수 있다. 결론적으로 추천단계에 비해 낙점 단계에서는 실적주의적 요소의 영향력이 상당히 약화되었다. 여기서 후보자 선정의 주체가 이조라는 중앙 인사 관리 기관이었던 것에 비해 낙점의 주체는 왕이었다는 것을 상기할 필요가 있다. 임용 단계에 따라 추천 단계에서는 인사 담당 기관이라는 이조의 시스템으로서의 역할에 의해 실적주의적 요인들이 실제 추천의 결과에 영향을 미친 것에 반해, 낙점 단계에서는 왕의 재량권이 더 강했음이 확인된 것이다. 그리고 이러한 양상은 임용이 발생한

기관의 기능별로 다르게 나타났다는 점도 확인하였다. 석차등급에 대한 역차별 현상과 본관의 영향력은 행정 기능을 담당하는 기관에서만 두드러졌는데, 그 이유를 본 연구에서 명확히 밝히기는 어렵겠으나 적어도 탕평책이라는 개혁 정책을 추진하던 영조가 행정 기능 기관의 인사 낙점에 있어서만큼은 실적주의적 요인을 오히려 배제했을 가능성을 제시할 수 있을 것이다. 이처럼 영조 재임 시기에 나타나는 인사 개혁 정책과 그에 따른 변화 양상은 후속 장인 6장에서 시기별 분석 결과를 제시하면서 추가적으로 논의하도록 하겠다.

또한 실제 임명된 이들만을 대상으로 임명 단계를 분석하여 임명의 결과에 최종적으로 미친 영향요인들의 영향력의 크기를 확인한 결과, 이러한 낙점 단계의 결과가 최종 인사 임명에 반영되어 실적주의적 요인들의 영향력이 추천 단계에 비해 사라지거나 약화되었다. 특히, 다른 실적 변수인 학위나 연차, 전직 품계의 효과는 사라지지 않은 것에 비해 석차 등급의 영향력이 추천 단계에 비해 약화되었다. 또한 추천 단계에서는 나타나지 않았던 본관의 영향력이 임명 단계에서는 나타났으며, 특히 조선 후기에 급제자 배출이 급증한 가문 출신들이 영·정조대 급제자 배출 본관 순위 40위권에 들지 못한 기타 본관 출신들에 비해 임명되는데 확률적으로 더 유리했던 것으로 나타났다. 즉, 낙점 단계에서 석차 등급에 역차별을 두거나 본관을 고려하여 후보자 중 한 사람을 낙점한 결과가 임명의 결과에도 반영되어, 추천 단계 시 형성된 실적주의적 요인들의 영향력은 약화시키고 출신가문과 같은 조건의 영향력은 강화되었을 가능성이 나타났다.

제3절 인사 결과에 반영된 실적주의적 영향요인

이처럼 분석 결과를 통해 임용 과정 별 인사 결과에 실적주의적 요인들이 실제로 영향력을 가지고 있었음을 확인하였다. 여기서 주의할

것은 본 연구의 분석으로 ‘당시 인사를 추천·낙점·임명할 때 임용권자들이 실적을 반영하였다’라는 결론을 내릴 수 있는 것이 아니라 ‘인사의 추천·낙점·임명이 이루어진 결과를 보니, 오늘날 실적주의로 보이는 여러 가지 개인이 보유한 특성들이 그 결과에 영향을 미쳤다’라는 해석을 해야 한다는 것이다. 당시에 실적주의라는 개념이 있었던 것도 아니고 인사 행정 시스템을 고안할 때 그러한 요인들을 모두 반영하는 것으로 제도화된 것도 아니었기 때문이다. 그러나 현대의 인사행정에서 시행하고 있는 개인의 역량 평가나 성과평가, 그리고 그 결과가 계급과 보수와 연동되는 체제는 조선의 그것과 매우 유사하다. 즉, 당대에 인사 담당자가 후보자를 선정할 때 어떤 것들을 실제로 고려하였는지는 알 수 없는 블랙박스로 남아있지만, 적어도 본 연구의 결과를 통해 현대의 인사행정의 기본인 개인의 역량과 성과에 대한 평가를 인사 이동과 보수에 반영하는 것과 유사하게 당대에도 개인의 능력과 공적에 대한 평가가 고려되었다는 것을 알 수 있다는 것이다.

물론 현전하는 이력단자(履歷單子)¹²⁰⁾를 통해 이력단자에 산계와 나이, 전직의 이력이 포함되었음은 확인되고 있다. 그러나 이러한 이력단자는 낙점이 이루어진 후 사헌부의 서경을 받는 과정에서 제출되었던 것으로 알려져 있고, 망단자의 작성과정에서도 반영되었던 것인지는 확인되지 않는다. 현재로서는 망단자 작성 단계 자체를 확인하는 것이 어렵기 때문에 후보자들의 어떤 특성을 반영하여 망단자에 올린 것인지 파악할 수는 없다. 그러나 본 연구에서 사용한 실적주의적 영향요인 변수들이 실제 인사의 결과에 영향을 미친 것으로 나타났으므로 적어도 그러한 개인의 특성들을 공식적으로든 비공식적으로든 고려하는 시

120) 1810년 작성된 권상희(權尙熈)의 이력단자가 전해진다. 이를 확인한 결과 ‘通訓大夫 前行敦寧府判官 權尙熈 年七十六 本安東’이라는 기록에서 보유 산계, 전직, 나이, 본관을 알 수 있으며, 이어 전직 재임 기간 및 관직명이 열거되어 있어 재직 경력을 밝히고 있는 단자로 파악된다. (자료 출처 : 한국학중앙연구원 (2007). 《고문서집성(古文書集成) 85 - 대전 안동권씨 유희당종택편》 p.556)

스텝이었고, 특히 중앙 인사 담당 기관인 이조에서 후보자들을 선정하는 추천의 과정에서는 더욱 규칙성 있고 일관되게 그 영향력이 존재했다고 해석할 수 있다. 또한 이러한 실적주의적 영향요인은 왕의 낙점 단계에서 크게 약화되어, 실제 관직에 임명된 이들을 통해 임명의 결과에 미친 영향을 살펴보면 후보자를 추리는 추천 단계보다 실적주의적 요인의 영향력이 축소되었다고 평가할 수 있다.

제 6 장 영조 대 시기별 영향요인 분석

제1절 영조 대 인사정책 및 정치 상황

조선의 인사행정을 보는 관점에서 본 연구의 분석 데이터가 작성된 영조 재임 시기가 중요한 이유는 영조 17년인 1741년 인사권과 관련된 개혁이 단행되었기 때문이다. 청요직(淸要職) 개혁, 통청권(通淸權) 혁파, 이조전랑(吏曹銓郎) 권한 축소, 한림회천(翰林回薦)권 개혁 등으로 알려진 영조 17년의 인사권 개혁은 조선 중기부터 형성된 봉당 정치의 부작용, 특히 극단적인 사화(士禍)와 같은 봉당 간 갈등을 타개하고 탕평정치를 구현하고자 한 영조의 의지에서 비롯된 것이었다. 사림의 영향력이 커진 봉당 정치 구조 속에서 육조의 전랑(銓郎) 등 계급제 상에서는 중간계층의 참서관에 해당하는 관직들이 비판기구인 삼사와의 인적 구성에 연결성을 가지면서 당상관 계층에서 이루어지는 정치적·정책적 결정을 견제하던 기능의 비대화되어 봉당정치의 순기능보다 역기능이 강해졌다는 인식 속에서, 그 핵심에 있던 이조전랑직을 비롯한 이른바 청요직에 대한 개혁이 필요하다고 여겼던 것이다. 특히 이조전랑, 또는 이조낭관(吏曹郎官)이라고 불리던 이조의 정랑(正郎)과 좌랑(佐郎)은 인사를 담당하는 이조에서 관직 대상자의 추천, 즉 망단자에 후보자를 평가하여 올리는 통청권(通淸權)을 갖고 있었기 때문에 당파간의 이해 관계를 대변할 수 있는 자리로 알려져 있었다. 봉당 타파를 목적으로 탕평책을 추진했던 영조는 이러한 이조전랑의 권한을 축소하고 정원도 3명에서 2명으로 축소시켰다. 또한 이조전랑은 자체적으로 후임을 추천할 수 있는 특권인 자대제(自代制)가 관습적으로 적용되고 있었는데 이 또한 철폐시키고, 이조낭관의 추천은 이조판서와 참판이 주재하며 전임자를 우대하는 관례도 없었다(박광용, 2011). 이로써 이조전랑은 홍문록에 오른 인물들이 번갈아가며 후보자로 추천되어

이조전랑직에 대한 격한 경쟁이 이루어지지 않도록 만들었다. 또한 사관인 한림(翰林), 즉 예문관 검열(檢閱) 또한 전·현직 한림들이 참여하여 만장일치로 찬성한 인물을 선발하는 자대제 방식의 회권법(會圈法)을 적용하던 특권 또한 철폐하였다.

이 같은 일련의 개혁 조치는 당하관 중심의 정치 구조 속에서 격화되던 붕당 간의 갈등을 종식시키고 영조 중심의 계급제적 위계질서를 강화하는 방향으로 나아가는 것이었다. 영조가 추구하던 탕평책은 군주권과 재상권을 강화하여 붕당을 타파하고 탕평파 집단의 권력 강화를 하는 것이 목적이었지만 결과적으로는 관료제 내 하위 계층의 상위 계층에 대한 구조적 견제를 불가능하게 만들었다(박광용, 2011)고 평가되고 있다.

이러한 시기적 특성을 고려하면 다음과 같은 가정이 가능하다. 1741년의 개혁 이전에는 이조의 실무 담당자인 전랑이 망단자(관직 후보자 리스트) 작성을 주도했으나 개혁 이후, 특히 후반기로 갈수록 이조전랑의 영향력은 약화되었을 것이다. 원래 추천은 이조의 실무자인 전랑이, 낙점을 통한 임명은 국왕 및 이조 판서가 담당했음을 상기한다면 추천보다 임명의 단계에서 국왕의 임의 선택이 가능했을 것임은 자명하나, 개혁 이후에는 추천 단계에서의 전랑의 독립적 통청권의 발휘가 어려워졌을 것이기 때문이다. 따라서 개혁 이후 영조 재임 후반기로 갈수록 추천 단계의 관직 임용 영향 요인의 효과가 어떻게 변화하는 것인지 살펴볼 필요가 있다. 왕권과 이조판서의 권한이 강화된 후반기에 임명 단계의 영향 요인도 변화했는지 살필 수 있을 것이다. 이처럼 영조 재임 시기의 인사권 개혁과 관련한 시기적 특성의 반영은 시기별로 모델을 구성하여 살피는 분석모형의 분석에서 드러날 것으로 기대한다. 이러한 시기의 구분은 정만조(2012)의 초반기(즉위~16년), 중반기(17~39년), 후반기(40~52년) 구분에 따르기로 한다¹²¹⁾.

121) 초반기는 즉위 초반 영조 즉위를 둘러싼 지속적인 갈등이 봉합되지 않는 불안한 정국을 안정시켜가는 과정이었다고 할 수 있다. 환국(換局)을 중단하고

따라서 연구 대상 시기를 고려한 세 번째 연구 질문을 구성하면 다음과 같다. ③ 영조 재임 시기 탕평책과 관련한 인사 개혁을 고려할 때, 개혁 전후를 포함하여 시기별로 실적의 영향력이 달라졌는가. 6장에서는 이러한 시기별 임용 단계에 미치는 영향요인을 분석하고 그 의의를 제시하도록 할 것이다. 분석에서 구분한 초반기, 중반기, 후반기 중 초반기가 개혁 이전 시기이고, 중·후반기가 개혁 이후 시기에 해당한다는 점을 고려하여 분석을 진행하도록 할 것이다.

한편 앞선 분석 결과에서 본관의 영향력이 거의 나타나지 않았다는 점을 확인하였다. 그러나 영조 재임 시기 탕평책을 비롯한 영조의 강력한 개혁 의지를 지지했던 세력이 이른바 ‘탕평파’로 분류되어 후반기로 갈수록 별열화(閼闕化)된 것으로 알려져 있다(이근호, 2016a). 이근호(2016a)에 따르면 당대에 ‘탕당(蕩黨)’이라고 지칭되던 이들 세력에 대해서는 ‘조송건곤(趙宋乾坤)’이라는 표현으로 그 위세가 높았음을 짐작할 수 있다. 공석에서도 공공연하게 거론될 정도였다고 하는데¹²²⁾,

탕평책을 추진하고자 했던 영조의 시도가 추진되기도, 좌절되기도 하는 정국이 펼쳐진 시기였다. 영조의 즉위를 도와 정치적 명분에 앞섰던 노론과 이에 반발하던 기존의 소론, 그리고 영조의 취지에 따르던 탕평파가 형성되어 구분되는 시기이기도 하다. 따라서 이 시기는 아직 영조의 강력한 인사 개혁 의지가 반영되지 않은 ‘소론탕평’의 시기로, 쌍거호대(雙擧互對) 방식으로 노·소론 연정을 구성하여 정치적 갈등을 일시적으로 피하던 시기라 할 수 있다. 중반기는 경신 처분(영조 16), 신유대훈(辛酉大訓, 영조 17)을 계기로 소위 대탕평, 노론탕평이 표방되기 시작하여 탕평책이 재정립된 시기이다. 특히 영조 17년 중요한 인사 개혁이 단행되었는데, 이조전랑(吏曹銓郎)의 통청권(通淸權)과 한림회천법(翰林回薦法)을 폐지하는 내용을 골자로 하는 인사권 개혁이 그것이었다. 이 개혁으로 붕당 간 분쟁이 야기시키는 요인으로 지적되던 이조전랑의 인사 권한이 약화되고 한림이 갖던 후임 선발 특권인 한림회천법이 폐지됨으로써 이른바 사림 정치를 지양하고 당론 격화의 유인을 줄여 결과적으로 왕권을 강화하는 방향으로 나아가게 되었다. 후반기는 임오화변(壬午禍變)으로 사도세자가 사망한 후 세손을 그 백부인 효장세자의 양자로 입계시키면서 영조가 다시 한 번 탕평을 표방한 시기부터이다. 세손의 보호를 맡긴 흥봉한을 중심으로 후반기 정국 운영이 이루어지는 한편, 고령에 이른 영조의 정치 장악력 약화로 탕평은 외척 간 정권 경쟁으로 변질되어, 이 시기 탕평을 ‘노론척신탕평’으로 이른다(정만조, 2012). 즉, 앞 시기 탕평을 통해 정국의 안정과 여러 정책이 의욕적으로 추진되었던 것과 달리 이 시기는 탕평의 의미가 퇴색되어 가고 척신들의 별열화가 진행된 것으로 평가되고 있다.

여기서 조(趙)는 조문명·조현명의 풍양조씨 일가를, 송(宋)은 송인명의 여산송씨 일가를 일컫는 것으로 당시 탕평파가 자신들의 정치적 기반 구축에 친인척을 동원했음을 짐작할 수 있다. 탕당에 대한 지적이 있었던 1731년, 조송건곤의 지적이 있었던 1733년 이후에도 1736년 “조송건곤금장식(趙宋乾坤金裝飾)”이라는 표현이 등장할 정도였고, 이 때의 금장식은 청풍 김씨 김재로를 지칭하는 것이었다고 한다.¹²³⁾ 이 시기는 본 연구에서 영조 재임 초반기에 해당하는 시기로, 탕평파의 형성이 이루어진 시기라고 평가되고 있다. 탕평파의 별열화가 심화된 것으로 평가되는 후반기에는 외척이기도 한 세자빈의 아버지인 풍산홍씨 홍봉한 일가, 영조의 사위 집안이었던 영일 정씨 정휘량 일가 등이 거론된다. 본 연구에서는 당대 탕평파의 친인척 관계를 모두 확인하기는 어려우나, 재임 초반기의 풍양조씨, 여산송씨, 청풍김씨 일가 출신이, 후반기에는 이에 풍산홍씨까지 포함하여 이들 일가 출신이 후보자로 오른 경우 다른 후보자들에 비해 낙점에 유리했던 것인지를 확인해보고자 한다. 문과 급제자를 다수 배출한 명문가 출신이라는 요인은 임용 결과에 눈에 띄는 영향력을 보이지 않은 것에 비해, 이들 탕평파 출신이라는 요인은 실제로 어떻게 작용했는지 확인해볼 수 있을 것이다.

제2절 시기별 분석 결과

먼저 시기별로 나타나는 데이터의 개관을 살펴보면 다음 <표 53>과 같다. 보통 한 관직에 추천되는 후보자의 수는 3명이지만, 표에서 나타나는 것처럼 한 관직에 최대 109명이 추천된 경우도 나타난다. 앞서 데이터 구성에서 소개한 것처럼 전체 관찰값이 한 사람을 의미하는 것이 아니기 때문에 동일 인물이 여러 관직에 여러 번 추천되는 경우들

122) 《영조실록》 영조 9년 11월 기사. 1733년.

123) 김재로는 노론이었으나 탕평에 동의하여 쌍거호대 방식의 탕평 정국을 구성하는데 역할을 함으로써 ‘탕평파’로 알려졌다.

이 모두 관찰된 것이므로 인물별로 해당 기간 동안 몇 차례나 추천되었는지 확인할 수 있는데, 1768년 39차례 추천된 경우가 1년간 최대 피추천된 인물인 것을 알 수 있다. 영조 재임 초반기에 해당하는 1735년에는 536명이 포함되었던 것에 비해 1775년에는 162명만이 포함되어 동일 관직군에 피추천된 인물들의 총 인원이 확연히 줄어든 것을 확인할 수 있다. 이는 1735년의 후보자 명단 수가 788건이었으나 1775년에는 1,123건으로, 작성된 후보자 명단의 수, 즉 인사의 발생 자체가 훨씬 늘어난 것과 함께 주의할 필요가 있다. 인사의 발생 건수는 확연히 증가하였으나 이에 포함되는 총 인원이 줄어들었다는 사실은 해당 관직의 후보자 및 임용자로 포함되는 인물들의 범위가 축소되었다는 것을 의미한다. 향후 시기별 분석 결과와 더불어 고려하여 본격적인 해석이 이루어져야 할 부분으로 보인다.

〈표 53〉 시기별 통계

| | 1735년 | 1755년 | 1764년 | 1765년 | 1768년 | 1774년 | 1775년 | 계 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 전체 관측치 수 | 3189 | 1707 | 2647 | 2481 | 2734 | 3172 | 3046 | 18,976 |
| 인사 발생 횟수(list) | 788 | 534 | 1158 | 982 | 1185 | 1041 | 1123 | 6,811 |
| 관직별 최대 후보자 수 | 62 | 46 | 37 | 34 | 16 | 99 | 109 | 109 |
| 인물별 최대 피추천 수 | 44 | 20 | 32 | 26 | 42 | 23 | 22 | 44 |
| 인물별 최대 임명 수 | 12 | 12 | 30 | 17 | 39 | 19 | 15 | 39 |
| 인물 수 | 536 | 371 | 415 | 172 | 222 | 367 | 162 | 2,245 |
| 과거석차 평균 | 14.58 | 13.19 | 13.12 | 15.02 | 16.75 | 18.48 | 19.56 | 15.69 |
| 합격 당시 나이 평균 | 35.75 | 34.05 | 35.54 | 35.68 | 36.09 | 38.57 | 35.94 | 35.93 |
| 평균 연차 | 14.49 | 11.66 | 9.79 | 8.81 | 7.74 | 6.32 | 4.73 | 10.2 |
| 피추천 당시 나이 평균 | 50.34 | 45.79 | 46.16 | 44.9 | 43.62 | 44.82 | 41.12 | 46.31 |

또한 시기별로 주목할 만한 차이가 보이는 것은 과거 석차 평균과 평균 연차, 피추천 당시 나이 평균이다. 과거 석차 평균이 1735년에는 14.58이었던 것에 비해 1775년에는 19.56으로 나타나 점차 낮아지고 있는데, 이는 실제로 본 연구의 데이터가 포괄하고 있는 관직에 추천된

후보자들의 과거 석차가 낮아졌거나, 또는 후반기로 갈수록 문과의 시험 별 합격자 수 자체가 늘어나 석차의 범위가 넓어졌기 때문일 수 있다. 합격 당시 나이 평균은 35세 전후로 큰 차이가 없으나, 1735년과 1775년을 비교하면 평균 연차와 피추천 당시 나이 평균이 각각 9.76년, 9.22세만큼 낮아진 것을 알 수 있다. 재임 후반으로 갈수록 관료제에 진입한 기간이 짧고 나이가 젊은 관직 후보자들이 나타난 것으로 볼 수 있다.

1. 재임 초반기 단계별 영향요인

먼저 재임 초반기 임용 결과에 나타난 영향요인 분석 결과이다. 앞서 추천 및 임명 결과를 대상 관직의 직급과 승진 여부, 직급이동 간격의 세 가지 종속변수에 따라 각각 모형을 구성하여 분석하였으나, 시기별 분석에서는 승진 여부를 종속변수로 하는 이항 로짓 모형은 제외하고 대상 관직의 직급과 직급이동 간격을 각각 종속변수로 하는 POLS 모형의 결과만 제시하도록 하겠다. 본 분석에서도 소속 기관 기능 특성에 의한 영향력을 통제하기 위해 더미 변수를 포함하였으나 결과표에는 제외하였다. 다음 <표 54>는 재임 초반기 추천-낙점-임명의 임용 단계별 영향요인 분석 결과를 정리한 것이다.

<표 54> 재임 초반기 단계별 영향요인

| 변수 | 추천 (stage1) | | 낙점 (stage2) | 임명 (stage3) | |
|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 직급 | 직급이동간격 | 낙점 여부 | 직급 | 직급이동간격 |
| 석차등급(을과) | -0.638** (0.284) | -0.634** (0.280) | 0.00828 (0.210) | -0.566** (0.269) | -0.585** (0.266) |
| 석차등급(병과) | -0.675** (0.310) | -0.679** (0.305) | 0.195 (0.235) | -0.450 (0.295) | -0.467 (0.291) |
| 학위 여부(유학) | -0.979*** (0.202) | -0.991*** (0.203) | -0.706*** (0.185) | -0.811*** (0.228) | -0.803*** (0.248) |
| 학위여부(무직문산계) | -0.545** (0.255) | -0.548** (0.251) | -0.00992 (0.159) | -0.469 (0.291) | -0.477 (0.294) |
| 연차 | 0.142*** | 0.144*** | -0.0251** | 0.164*** | 0.167*** |

| | | | | | |
|--------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|
| | (0.0139) | (0.0138) | (0.0125) | (0.0185) | (0.0184) |
| 전직품계 | 0.376*** (0.0259) | -0.602*** (0.0272) | 0.00828 (0.0292) | 0.362*** (0.0340) | -0.605*** (0.0367) |
| 합격시험 종류 | 0.0941 (0.203) | 0.130 (0.200) | -0.238* (0.122) | 0.296 (0.236) | 0.330 (0.232) |
| 나이 | -0.00172 (0.0112) | 0.000934 (0.0110) | -0.0433*** (0.00927) | 0.0160 (0.0128) | 0.0188 (0.0129) |
| 본관1 | 0.165 (0.244) | 0.189 (0.242) | 0.0358 (0.158) | 0.410 (0.279) | 0.445 (0.284) |
| 본관2 | 0.157 (0.238) | 0.158 (0.236) | 0.0674 (0.171) | 0.331 (0.255) | 0.354 (0.261) |
| 본관3 | -0.0330 (0.276) | 0.00281 (0.276) | 0.254 (0.191) | 0.0237 (0.293) | 0.0886 (0.300) |
| 출신지역_1.강원 | -1.610*** (0.553) | -1.454** (0.569) | -0.0399 (0.816) | -0.959 (0.620) | -0.663 (0.705) |
| 출신지역_2.경기 | 0.566 (0.422) | 0.624 (0.417) | -0.303 (0.281) | 1.042** (0.408) | 1.012** (0.425) |
| 출신지역_3.경상 | -1.743*** (0.398) | -1.660*** (0.404) | -0.238 (0.338) | -1.202** (0.509) | -1.080** (0.531) |
| 출신지역_4.전라 | -1.870*** (0.454) | -2.139*** (0.487) | 0.458 (0.505) | -1.408*** (0.462) | -1.866*** (0.513) |
| 출신지역_5.제주 | | | 0.0793 (0.210) | | |
| 출신지역_6.충청 | -0.185 (0.249) | -0.179 (0.250) | -0.372 (0.712) | -0.200 (0.340) | -0.230 (0.353) |
| 출신지역_7.평안 | -2.034*** (0.414) | -2.334*** (0.408) | 0.242 (0.950) | -0.983*** (0.331) | -1.383*** (0.447) |
| 출신지역_9.함경 | -1.740*** (0.498) | -1.742*** (0.580) | 0.122 (0.785) | -1.234*** (0.471) | -1.287* (0.728) |
| 출신지역_10.황해 | -0.154 (0.594) | -0.0897 (0.591) | | -0.0117 (0.885) | 0.217 (0.899) |
| Constant | 2.986*** (0.607) | 6.555*** (0.612) | | 1.757** (0.720) | 5.192*** (0.731) |
| Observations | 1,756 | 1,756 | 1,629 | 621 | 621 |
| R-squared | 0.709 | 0.541 | | 0.764 | 0.545 |

먼저 추천 단계의 대상 관직의 직급과 직급 이동 간격을 각각 종속변수로 한 모델을 시기별로 구성하여 분석한 결과이다. 먼저 석차등급 변수는 두 모델에서 갑과 대비 을과·병과 모두 (-)의 효과가 나타났으며 통계적으로 유의미했다. 학위 여부, 연차, 전직 품계 역시 모두 통계적 유의미성과 긍정적인 영향력이 나타났다. 즉, 모든 실적 변수의

영향력이 추천 결과에 유의미했던 것으로 볼 수 있다. 반면 합격 시험의 종류, 나이, 본관의 효과는 나타나지 않았으며, 한성 출신의 유리함은 지역에 따라 제한적으로 나타났다. 이 같은 결과는 임명 결과에서도 거의 유사하게 나타났다. 추천 단계에서 나타났던 생원·진사 학위 소지자의 무직문산계 출신 대비 유리했던 결과만 임명 결과에서는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았을 뿐이다.

낙점 단계에서는 석차 등급의 영향력이 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 학위 소지 여부는 유학 출신에 비해서만 낙점에 유리했던 것으로 나타났다. 낙점 단계에서 두드러지는 것은 연차와 나이 변수의 결과인데, 추천 및 임명 단계에서는 연차가 높을수록 유리했던 것과 달리 낙점 단계에서는 연차가 낮고 나이가 어릴수록 낙점에 유리했던 것으로 나타났다. 또한 다른 단계에서는 나타나지 않던 합격시험의 종류 변수가, 별시 출신이 정기시 출신에 비해 유리했던 것으로 나타났다는 점이 주목할 만하다. 앞선 5장의 전 시기를 포괄한 데이터 분석에서는 반대로 정기시 출신이 유리했다는 결과가 비교적 강력하게 나타났기 때문이다. 낙점 단계뿐 아니라 추천 및 임명 단계에서도 네 가지 모형에서도 합격시험 종류 변수의 통계적 유의성은 나타나지 않았다 즉, 별시 출신에 대한 선호가 초반기에는 나타나지 않았다는 것을 의미한다.

그렇다면 탕평파가 형성되던 초반기, 대표적인 탕평파로 거론되었던 조문명·조현명 일가인 풍양조씨, 송인명 일가의 여산송씨, 김재로 일가의 청풍김씨 출신이 한 관직의 후보자로 올라왔을 경우 이들 가문 출신이 실제로 더 낙점을 받았는지 분석을 실시하였다. 이 분석을 위해 해당 본관 출신의 후보자가 포함된 후보자 명단과, 이 명단에 오른 다른 후보자들만을 포함하는 데이터셋을 새로이 구성하여 분석 대상으로 삼았다. 1735년에 본관이 풍양조씨, 여산송씨, 청풍김씨인 후보자들이 포함된 후보자명단에 포함된 다른 후보자들까지 포함하여 구성한 데이

터셋의 전체 관측치는 1,629건이었다. 분석 결과는 <표 55>와 같다.

<표 55> 초반기 탕평파 출신의 본관 영향력 확인 모델

| 변수 | (1) |
|--------------|-------------------------|
| | early1yr_stg2_clogit |
| 석차등급(을과) | -0.117 (0.210) |
| 석차등급(병과) | 0.00203 (0.241) |
| 학위 여부(유학) | -0.658*** (0.185) |
| 학위여부(무직문산계) | 0.0514 (0.158) |
| 연차 | -0.0233* (0.0124) |
| 전직품계 | -0.00346 (0.0293) |
| 합격시험 종류 | -0.207* (0.123) |
| 나이 | -0.0450*** (0.00922) |
| 탕평파 본관 출신 여부 | -0.561*** (0.198) |
| 출신지역_1.강원 | -0.131 (0.808) |
| 출신지역_2.경기 | -0.347 (0.279) |
| 출신지역_3.경상 | -0.225 (0.336) |
| 출신지역_4.전라 | 0.441 (0.509) |
| 출신지역_6.충청 | 0.0959 (0.210) |
| 출신지역_7.평안 | -0.381 (0.710) |

| | |
|--------------|-------------------|
| 출신지역_9.함경 | 0.112 (0.942) |
| 출신지역_10.황해 | 0.0737 (0.780) |
| Observations | 1,629 |

분석 결과, <표 55>의 탕평파 본관 출신 여부 변수의 계수값은 -0.561(p<0.01)로 나타났다. 탕평파인 경우를 기준값(base value)으로 두고 분석했기 때문에 결과표의 (-) 계수값은 탕평파 출신에 비해 탕평파 출신이 아닌 경우가 낙점에 불리했다는 의미이다. 즉, 대표적 탕평파로 거론된 인물들의 본관 출신들이 다른 후보자들보다 해당 관직에 실제로 더 선택되어 임명되었다는 것을 의미한다. 앞선 5장 분석에서 문과 급제자 배출 수를 기준으로 나눈 본관의 범주 별 비교 분석에서는 본관 영향력이 일부 나타났고, 나타난 경우 조선 후기에 배출자가 증가한 가문들 출신들이만이 40위권에 들지 못한 기타 가문 출신들에 비해 유리했다는 제한적인 결과가 나온 것과 비교할 수 있을 것이다.

2. 재임 중반기 단계별 영향요인

다음 <표 56>은 재임 중반기의 단계별 영향요인을 분석한 결과표이다.

<표 56> 재임 중반기 단계별 영향요인

| 변수 | 추천 (stage1) | | 낙점 (stage2) | 임명 (stage3) | |
|-----------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| | 직급 | 직급이동간격 | 낙점 여부 | 직급 | 직급이동간격 |
| 석차등급(을과) | -1.087*** (0.376) | -1.112*** (0.376) | 0.174 (0.273) | -0.738* (0.419) | -0.748* (0.421) |
| 석차등급(병과) | -1.145*** (0.414) | -1.174*** (0.413) | -0.0554 (0.297) | -0.534 (0.510) | -0.529 (0.516) |
| 학위 여부(유학) | -1.246*** (0.245) | -1.250*** (0.249) | -0.180 (0.224) | 0.124*** (0.0228) | -0.478 (0.323) |

| | | | | | |
|--------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| 학위여부(무직문산계) | -1.100*** (0.297) | -1.066*** (0.300) | 0.0734 (0.242) | 0.450*** (0.0474) | -0.684* (0.364) |
| 연차 | 0.105*** (0.0169) | 0.105*** (0.0170) | -0.0443** (0.0148) | -0.490 (0.311) | 0.124*** (0.0231) |
| 전직품계 | 0.376*** (0.0314) | -0.590*** (0.0346) | -0.0449 (0.0469) | -0.749** (0.358) | -0.504*** (0.0547) |
| 합격시험 종류 | 0.255 (0.206) | 0.280 (0.210) | 0.206 (0.204) | 0.0730 (0.262) | 0.108 (0.269) |
| 나이 | 0.0304** (0.0151) | 0.0306** (0.0151) | -0.0130 (0.0120) | 0.00813 (0.0202) | 0.00509 (0.0210) |
| 본관1 | -0.0832 (0.234) | -0.0478 (0.239) | -0.0552 (0.227) | 0.0457 (0.306) | 0.0912 (0.317) |
| 본관2 | -0.126 (0.309) | -0.0823 (0.312) | -0.0130 (0.264) | 0.417 (0.427) | 0.485 (0.435) |
| 본관3 | 0.0286 (0.334) | 0.0707 (0.338) | -0.0795 (0.290) | 0.324 (0.470) | 0.367 (0.490) |
| 출신지역_1.강원 | -1.123 (0.696) | -1.312* (0.723) | -1.214 (1.143) | -1.948*** (0.662) | -2.470*** (0.538) |
| 출신지역_2.경기 | -0.809* (0.427) | -0.891** (0.436) | 0.476 (0.368) | -1.278*** (0.395) | -1.351*** (0.444) |
| 출신지역_3.경상 | -1.343*** (0.456) | -1.284*** (0.458) | 0.840** (0.428) | -1.323*** (0.505) | -1.197** (0.526) |
| 출신지역_4.전라 | -0.620 (0.429) | -0.771 (0.513) | -1.426** (0.588) | -1.580*** (0.594) | -1.946** (0.823) |
| 출신지역_5.제주 | | | -0.493* (0.283) | | |
| 출신지역_6.충청 | -0.755** (0.298) | -0.735** (0.300) | -14.31 (1,139) | -0.866** (0.404) | -0.832** (0.420) |
| 출신지역_7.평안 | 0.535 (0.813) | 0.808 (0.839) | -15.02 (1,039) | -2.015*** (0.596) | -1.420** (0.682) |
| 출신지역_9.함경 | -1.986*** (0.552) | -2.041*** (0.644) | -0.987 (0.935) | | |
| 출신지역_10.황해 | -0.489 (0.747) | -0.402 (0.752) | | -2.189*** (0.676) | -1.963** (0.797) |
| Constant | 3.047*** (0.848) | 6.614*** (0.863) | | 2.419** (1.017) | 5.918*** (1.052) |
| Observations | 879 | 879 | 769 | 308 | 308 |
| R-squared | 0.643 | 0.540 | | 0.703 | 0.471 |

추천 단계의 경우 중반기 모델은 초반기 모델과 유사한 결과가 나타났다. 우선 석차등급, 연차, 전직품계의 실적 변수들이 모두 중반기에도 추천 대상 관직의 직급에 긍정적인 영향력을 가진 것으로 나타났다.

생원·진사 출신이 유학, 무직문산계 출신 대비 유리했다는 결과도 동일하다. 별시 출신에 대한 선호가 나타나지 않은 초반기 모델의 결과 또한 중반기 모델에서도 동일하게 나타났다. 그러나 나이 변수는 초반기 모델과 달리 나이가 많을수록 추천 단계에서 유리했던 것으로 나타났다. 본관 변수도 영향력이 나타나지 않았으며, 출신지역 변수의 경우 초반기 모델보다 적은 경기, 경상, 충청, 함경 4개 지역의 (-) 영향력이 나타났다. (직급이동 간격 모델은 강원까지 나타남) 임명 단계 또한 연차 변수의 통계적 유의미성이 일부 사라진 것을 제외하면 초반기의 임명 단계 모델 결과와 거의 유사하다.

낙점 단계 역시 초반기와 거의 비슷한 결과를 나타냈는데, 특기할 만한 것은 초반기에 정기시 출신이 유리했던 것으로 나타났던 합격 시험의 종류 변수 결과가 중반기에서는 별시 출신에게 (+)이되 통계적 유의미성이 없는 결과가 나타났다는 것이다. 이는 적어도 한 관직에 오른 후보자 중 정기시 출신이 낙점 받을 확률이 높았던 초반기와는 달리 중반기에는 그러한 정기시 출신의 선호도가 사라졌음을 의미한다고 볼 수 있다.

3. 재임 후반기 단계별 영향요인

다음 <표 57>은 재임 후반기의 단계별 영향요인 분석 결과이다.

<표 57> 재임 후반기 단계별 영향요인

| 변수 | 추천 (stage1) | | 낙점 (stage2) | 임명 (stage3) | |
|-----------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| | 직급 | 직급이동간격 | 3-1_clogit | 직급 | 직급이동간격 |
| 석차등급(을과) | -0.380* (0.198) | -0.400** (0.199) | 0.157* (0.0867) | -0.290 (0.187) | -0.334* (0.187) |
| 석차등급(병과) | -0.179 (0.233) | -0.191 (0.234) | 0.197** (0.0984) | -0.00559 (0.220) | -0.0425 (0.221) |
| 학위 여부(유학) | -0.628*** | -0.633*** | -0.287*** | -0.584*** | -0.594*** |

| | | | | | |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | (0.128) | (0.129) | (0.0638) | (0.134) | (0.136) |
| 학위여부(무직문산계) | -0.203 | -0.212 | -0.130* | -0.232 | -0.251* |
| | (0.134) | (0.134) | (0.0687) | (0.145) | (0.145) |
| 연차 | 0.125*** | 0.124*** | -0.0248** | 0.132*** | 0.130*** |
| | (0.00705) | (0.00712) | (0.00457) | (0.00779) | (0.00781) |
| 전직품계 | 0.313*** | -0.661*** | -0.0166 | 0.326*** | -0.634*** |
| | (0.0145) | (0.0159) | (0.0144) | (0.0178) | (0.0201) |
| 합격시험 종류 | 0.473*** | 0.491*** | 0.142*** | 0.549*** | 0.581*** |
| | (0.107) | (0.108) | (0.0522) | (0.109) | (0.110) |
| 나이 | 0.0330*** | 0.0340*** | -0.0124** | 0.0357*** | 0.0373*** |
| | (0.00574) | (0.00577) | (0.00327) | (0.00620) | (0.00630) |
| 본관1 | 0.109 | 0.101 | 0.208*** | 0.0512 | 0.0425 |
| | (0.135) | (0.135) | (0.0647) | (0.145) | (0.146) |
| 본관2 | 0.160 | 0.164 | 0.238*** | 0.216 | 0.216 |
| | (0.157) | (0.158) | (0.0757) | (0.165) | (0.166) |
| 본관3 | -0.117 | -0.113 | 0.155* | -0.0945 | -0.0749 |
| | (0.157) | (0.158) | (0.0814) | (0.177) | (0.181) |
| 출신지역_1.강원 | -1.709*** | -1.691*** | -0.369* | -1.417*** | -1.366*** |
| | (0.248) | (0.251) | (0.193) | (0.321) | (0.336) |
| 출신지역_2.경기 | -0.860*** | -0.872*** | -0.410*** | -0.641*** | -0.645*** |
| | (0.160) | (0.163) | (0.0947) | (0.179) | (0.187) |
| 출신지역_3.경상 | -1.460*** | -1.496*** | -0.530*** | -1.252*** | -1.339*** |
| | (0.248) | (0.256) | (0.151) | (0.384) | (0.408) |
| 출신지역_4.전라 | -1.486*** | -1.472*** | -0.593*** | -0.948*** | -0.903*** |
| | (0.230) | (0.232) | (0.141) | (0.247) | (0.260) |
| 출신지역_5.제주 | -1.096 | -0.857 | 12.02 | -0.670 | -0.131 |
| | (1.838) | (1.921) | (407.3) | (1.938) | (2.038) |
| 출신지역_6.충청 | -1.037*** | -1.045*** | -0.306*** | -0.943*** | -0.953*** |
| | (0.156) | (0.157) | (0.0868) | (0.180) | (0.179) |
| 출신지역_7.평안 | -1.606*** | -1.691*** | -0.342 | -1.515*** | -1.653*** |
| | (0.230) | (0.263) | (0.232) | (0.279) | (0.344) |
| 출신지역_9.함경 | -1.906*** | -2.006*** | -0.434 | -1.666*** | -1.773*** |
| | (0.333) | (0.361) | (0.377) | (0.331) | (0.399) |
| 출신지역_10.황해 | -1.628*** | -1.642*** | -0.653** | -1.434*** | -1.379*** |
| | (0.458) | (0.455) | (0.296) | (0.394) | (0.396) |
| Constant | 2.307*** | 5.949*** | | 1.703*** | 5.147*** |
| | (0.346) | (0.356) | | (0.361) | (0.377) |
| Observations | 9,298 | 9,298 | 8,024 | 3,397 | 3,397 |
| R-squared | 0.625 | 0.519 | | 0.669 | 0.509 |

후반기 추천 단계에는 직급 및 직급이동간격 모델 각각에서 모두 갑과 대비 병과의 (-) 영향력의 통계적 유의미성이 사라졌다. 학위 여

부의 영향력 역시 초·중반기에는 유학 출신과 무직문산계 출신보다 생원·진사 출신이 유리했던 것에 비해 후반기에는 무직문산계 출신 대비 (+) 효과가 사라졌다. 연차와 전직품계의 영향력은 거의 차이가 없었다. 한편 임명 단계에서는 석차 등급의 효과가 더 약화되었다. 임명 대상 직급에 대한 석차 등급의 영향력은 모두 사라졌고, 직급이동간격에 미치는 을과 대비 갑과의 영향력만이 살아남았다. 그 외 학위 여부, 연차, 전직품계의 영향력은 후반기의 임명단계에서도 통계적으로 유의미한 효과를 갖는 것으로 나타났다.

한편 합격시험의 종류의 영향력은 눈에 띄는 차이를 보이는데, 초반기에는 전혀 그 효과가 나타나지 않거나 낙점 단계에서만 정기시 출신이 유리한 것으로 나타났던 것과는 달리, 후반기에는 추천, 낙점, 임명의 모든 모델에서 별시 출신이 유리한 것으로 나타났기 때문이다. 또한 출신 지역 변수의 결과는 한성 대비 불리한 출신지역의 개수 또한 늘어나, 4, 5개였던 초·중반기와는 달리 제주 제외 전 지역에서 (-) 효과가 나타난다.

낙점 단계의 영향요인 또한 주목할 만하다. 5장의 전체 데이터 대상으로 한 분석에서 나타났던 갑과 대비 을·병과의 (+) 효과가 이 후반기의 낙점 단계에서만 나타나기 때문이다. 앞선 5장의 분석에서 기능별 분석을 추가하였을 때 행정기관에만 나타났던 석차 등급의 역차별 결과가 시기별 분석에서는 후반기에서만 나타난 것이다. 즉 이러한 석차 등급에 대한 역차별 현상은 전체 기관이나 전 시점에서 나타났던 것이 아니라, 행정기관의 낙점 시, 그리고 후반기의 낙점 시에 두드러진 결과로 보아야 할 것이다.

또한 본관의 영향력 또한 후반기의 낙점 단계에서만 나타났다. 심지어 기타 본관들에 비해 본관 1, 2, 3의 모든 범주가 더 낙점에 유리했던 것으로 나타났다. 이는 아래의 <표 58>에서 볼 수 있듯이 풍산홍씨를 추가한 탕평파 출신 후보자에 대한 낙점 단계의 선호 현상과 더

불어 이해할 수 있다. 그러나 추천 단계의 탕평파 출신 후보자에 대한 선호는 탕평파의 형성을 주도하고 조력했던 국왕 개인의 의지가 반영된 시기이고, 초반기에는 유력 가문 본관의 영향력은 나타나지 않았다. 반면 후반기에서는 낙점 단계에서 석차 등급에 대한 역차별 현상, 유력 가문 출신의 후보자를 선호, 탕평파 우대 현상이 모두 나타난 것이다.

〈표 58〉 후반기 탕평파 출신의 본관 영향력 확인 모델

| 변수 | (1) |
|--------------|---------------------------|
| | Later5years_stage2_clogit |
| 석차등급(을과) | 0.150* (0.0865) |
| 석차등급(병과) | 0.190* (0.0982) |
| 학위 여부(유학) | -0.261*** (0.0634) |
| 학위여부(무직문산계) | -0.0846 (0.0680) |
| 연차 | -0.0261*** (0.00454) |
| 전직품계 | -0.0170 (0.0143) |
| 합격시험 종류 | 0.145*** (0.0520) |
| 나이 | -0.0115*** (0.00326) |
| 탕평파 본관 출신 여부 | -0.281*** (0.0975) |
| 출신지역_1.강원 | -0.404** (0.193) |
| 출신지역_2.경기 | -0.443*** (0.0945) |
| 출신지역_3.경상 | -0.587*** (0.150) |

| | |
|--------------|-----------------------|
| 출신지역_4.전라 | -0.655*** (0.140) |
| 출신지역_5.제주 | 12.85 (629.2) |
| 출신지역_6.충청 | -0.317*** (0.0866) |
| 출신지역_7.평안 | -0.410* (0.231) |
| 출신지역_9.함경 | -0.455 (0.376) |
| 출신지역_10.황해 | -0.654** (0.296) |
| Observations | 8,068 |

4. 소결

시기별 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 초반기에는 추천·임명 단계의 결과가 큰 차이를 보이지 않았다 대체로 석차등급, 학위 여부, 연차, 전직품계의 모든 실적 변수의 영향력이 나타났다. 낙점 단계에서는 후보자 간 편차가 없으므로 석차 등급과 전직품계의 영향력이 나타나지 않았다. 반면 나이, 본관, 출신지역의 영향력은 없거나 제한적으로 나타나, 초반기의 추천 및 임명 단계에서는 대상 직급이나 직급 이동 간격과 같은 임용 결과에 생래적 요건의 효과가 미비한 것으로 나타났다. 그러나 탕평파 출신을 포함한 낙점 상황에서는 탕평파 출신이 선택되는 결과가 나타나, 나이와 연차가 낮은 인물을 선호한 결과와 더불어 탕평책을 강하게 추진하고자 한 국왕의 정치적 의도가 반영된 것으로 보인다.

반면 재임 후반기의 분석 결과는 초반기와는 매우 다른 양상으로 나타났다. 우선 석차 등급의 영향력이 약화되었다. 추천 단계에서도 갑

과 대비 병과의 (-)효과가 사라졌으며, 임명 단계의 직급 모델에서는 이마저도 사라진다. 즉, 임명단계에서 약화된 석차 등급의 영향력은 영조 재임 후반기에는 더욱 미미해지는 것이다. 학위여부의 효과도 무직 문산계의 생원·진사 대비 (-) 효과가 사라져 약화된 것으로 나타났다. 반면 연차와 전직품계의 영향력은 추천 및 임명단계 모든 모델에서 나타나, 능력 자체보다도 공적, 즉 해당 직위에 임용할 자격이 강조되었다는 것을 알 수 있다. 이 때 연차는 능력보다도 연공서열의 의미가 더 두드러졌을 가능성이 있다.

합격 시험 종류 변수로, 임명 단계에서도 초반기와 중반기에는 별시 출신에 대한 선호가 나타나지 않으나 후반기에 나타나기 시작했다는 점을 알 수 있다. 나이 변수에 대한 결과도 후반기에만 통계적으로 유의미하게 나타나 임명 단계에서 나이가 고려되는 현상 또한 후반기에 집중되어 나타난 것이었음이 확인되었다. 반면 출신지역의 영향력은 초반기에는 경기, 경상, 전라, 평안, 함경의 5개 지역, 중반기에는 제주와 함경 지역을 제외한 7개 지역이 한성 대비 불리하게 나온 것에 비해 후반기에는 제주 제외 전 지역이 불리한 것으로 나타나, 임명 단계의 출신지역의 영향력도 후반기에 더 강해진 것으로 보인다. 이처럼 생래적 조건의 효과가 후반기로 갈수록 커진 것을 알 수 있다.

시기별 분석에서 주목할 만한 것은 낙점 단계의 분석 결과이다. 초반기에는 후보자간 편차가 적기 때문에 석차등급의 효과가 나타나지 않는 결과가 나타났으나, 후반기에는 오히려 석차 등급이 낮은 경우가 선택되었다는 결과로 나타났기 때문이다. 또한 연차와 나이가 적고 유력 가문 출신이 유리했으며, 이러한 현상은 탕평파 출신이 포함되었을 경우에도 확실하게 나타났다. 석차 등급에 대한 역차별 현상, 유력 가문 출신의 후보자 선호, 탕평파 우대 현상이 모두 나타난 영조 재임 후반기의 낙점 단계가 기존의 실적주의적 영향요인이 작동하던 인사 관리 체제의 약화를 가져온 결정적인 시기이자 단계라고 볼 수 있다.

위와 같은 결과를 요약하면, 개혁 조치 이전의 초·중반기에는 강하게 작용하던 실적주의적 영향요인들의 효과가 후반기로 갈수록 모든 단계에서 다소 약화되었다. 즉, 실적주의가 가장 강했던 시기와 단계는 초반기의 추천단계이고, 가장 약해진 시기는 후반기의 낙점 및 임명 단계이며, 이러한 변화가 결정적으로 나타나는 것은 후반기의 낙점 단계이다.

제 7 장 결론

제1절 연구결과의 요약

마지막으로 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 조선의 인사행정에 나타난 실적주의는 ‘실적주의적 계급제’에 반영된 ‘유교적 실적주의’라고 볼 수 있다. 또한 이러한 실적은 인사 임용 과정을 단계별로 구분하여 그 영향력을 살펴봤을 때 임용권자가 인사 담당 기관인 추천 단계에서 가장 강하게 적용되었으나, 국왕이 직접 선택하는 낙점 단계에서는 출신과 관련한 인적 배경의 영향력이 강하게 작용하여 임명 결과에서는 계급제적 실적의 효과가 다소 약화되는 결과를 낳았다.

따라서 본 연구의 연구 문제인 영조 시기 실적주의적 영향요인의 존재와 그 작동 여부에 대한 답으로, 실적주의적 영향요인이 존재했으며 실제로 임용 과정에 영향을 미쳤다는 결론을 내릴 수 있다. 특히 실적 변수 중 개인의 능력을 측정한 대표 변수인 석차 등급은, 한 개인이 문과를 통해 관직에 진입한 이후에도 관직에 추천되는 과정에서 더 높은 관직에 추천되거나 이전 직급 대비 더 높은 직급의 관직에 추천되는 상황에서 유의미한 효과를 가졌으며, 이는 선발 당시 과거 석차로 측정된 개인의 능력이 이후 경력을 갖게 된 인사의 추천 및 임명의 과정에서도 지속적으로 고려되었다는 것을 의미한다. 또한 입직 전 생원·진사라는 일종의 학위를 가졌는지의 여부, 합격 후 연차와 같은 개인의 능력을 나타내는 변수의 영향력도 대체로 일관되게 나타나, 이러한 개인의 지적 능력과 업무 숙련도를 나타내는 요인들이 임용 과정에서 일정하게 고려되었음을 알 수 있다. 개인 및 조상의 공로를 포함한 공적인 개인의 산계, 즉 전직 품계 또한 계급제 구조 속에서 일정하고 강력하게 영향력을 갖고 있었다. 특히 조선의 실적주의적 요소들을 해석할

때 이러한 계급제적 성격을 얼마나 적극적으로 반영하여 해석해야하는가에 대한 답을 준다. 반면 이러한 실적주의적 요인들이 일관된 영향력을 보인 것에 비해 세습적 요인이 강하게 반영되는 출신 관련 변수의 영향력, 특히 본관의 영향력은 추천 단계에서는 나타나지 않았고, 임명 단계에서만 나타났다는 점에서, 실제로 본관의 영향력이 임용 과정에 크게 나타나지 않았다고 볼 수 있을 것이나, 한편으로는 본관보다 더 세분화된 출신 배경에 대한 특성에 출신가문의 영향력이 반영되었을 가능성을 시사해주고 있다. 적어도 낙점 단계에서 강하게 나타난 본관의 영향력은 본 연구에 사용된 본관 변수가 출신 가문의 영향력을 포착하는 역할을 하고 있다는 것을 보여주고 있다. 그리고 탕평파 본관 출신자들의 영향력에 대한 추가적인 분석에서, 정치 상황에 따른 특정 가문 출신의 영향력이 존재했음을 확인하였다.

시기별로는 실적주의가 반영된 과거석차의 영향력과 개인 능력에 대한 고려, 공적에 대한 평가로 부여한 계급제적 위계질서가 재위 초반기에는 예측가능했지만 후반기로 갈수록 점차 흐트러지는 양상이 드러났다. 특히 이러한 경향은 행정 기능을 수행하는 의정부, 육조, 한성부 소속 관직을 대상으로 할 경우에 강하게 나타났다. 즉, 시기별로는 재위 후반으로 갈수록, 기능별로는 비판이나 문예 기능과 같은 유교정치 구조에서 정치적 명분을 강하게 갖는 기관에 비해 실질적인 정책 결정을 집행하는 행정기능 기관 소속 관직들의 관리 임용에서 석차 등급의 영향력으로부터 비교적 자유로웠으며 출신 가문의 영향력이 상대적으로 강해졌다. 또한 후반기로 갈수록 별시 출신이 선호되는 현상은 한성 출신이 선호되는 경향분기 현상과 더불어 발생한 것으로 보인다. 즉, 경향분기 현상은 실제 관리 임용 과정에서 관료제 구성원들이 체감했던 실존하는 차별이었다.

임용의 단계를 고려하여 종합하면, 임명 단계보다 관직 후보자 추천 단계에서 직급 변동과 관련한 석차 등급의 영향력이 더 강했던 것

으로 나타났다. 인사 관리 시스템을 갖춘 인사 담당 기관 이조의 인사 추천 과정에서는 석차 등급의 영향력이 강했으나 실제 관리를 선택하여 임명하는 단계에서 영조나 이조판서에 의한 낙점을 거치면 석차 등급의 영향력이 상대적으로 덜 반영되었던 것이다. 이는 이조를 거치는 조선의 관리 임용 시스템이 실적주의적 요소를 갖추고 있었으며, 군주제 왕정 국가의 최종 인사권자에 의한 임의적 인사 임용을 사전에 예방하는 구조를 갖추고 있었음을 의미한다. 그러나 실제 발생한 인사는 임명 결과이므로, 실제 발생한 인사 이동의 결과에는 상대적으로 실적이 덜 반영되었으며, 이러한 현상은 이조의 권한이 약화된 개혁 이후인 영조 재임 후반기에 더욱 강해졌다. 또한 극단적인 대결을 일삼는 봉당을 타파하고자 정치적으로 강조한 영조의 탕평책을 추진하는 정치적 상황 속에서 이를 강력하게 추진할 세력으로 성장시킨 탕평파는 초반기에도 낙점 단계에서 선택되었으며, 후반기에는 비단 탕평파 뿐만 아니라 모든 유력 가문 출신들이 유리해짐으로써 전반적으로 실적주의적 영향요인들의 효과가 약화되는 결과를 낳았다.

제2절 현상으로서의 유교적 실적주의

본 연구의 데이터 분석에서 드러난 것은 현대의 인사행정 개념에서 찾을 수 있는 실적주의적 요인들의 실제 영향력이다. 실제 당시 인사행정에서는 능력주의의 관념과 제도, 근무 성과에 대한 평가와 이를 반영해야 한다는 인사 관리 상의 원칙, 이를 문서주의에 의해 기록으로 남기고 개인의 계급에 반영하는 실적주의적 계급 구성의 원칙이 있었다. 그리고 본 연구는 실제 인사 임용 결과를 관찰한 결과 그러한 원칙과 제도들이 실제로 작동했음을 확인함으로써, 적어도 그러한 개념과 원칙들이 문서 속에만 존재했던 것은 아니었다는 점을 파악할 수 있었다.

즉, 본 연구는 경험적으로 실제 나타난 인사의 결과에서 인사 제도

상의 실적주의적 요인들의 영향력이 존재하고 작동했던 것인지 확인한 귀납적 연구라고 할 수 있다. 그리고 그러한 실적주의적 요인들은 유교적 국정 운영의 기본 사상을 기본으로 측정된 개인의 능력과 공적을 반영하고 있는 요인들이므로, 실제 인사의 결과에 그러한 개인의 특성들을 반영한 인사 관리 원칙들을 유교적 실적주의라고 할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서 제시한 유교적 실적주의는 당시에 관념으로 당대인들에게 존재했다는 것이 아니라, 오늘날의 관점에서 당대를 보았을 때 현상으로서 드러난 유교적 실적주의라 할 것이다.

제3절 연구의 의의

1. 연구의 함의

본 연구는 조선의 인사행정에서 나타나는 임용 과정과 실제 발생한 현상에서 석차등급을 비롯한 실적의 영향력을 밝힌 연구이다. 그리하여 영조 재임 시기에 인사의 추천과 임명의 단계에서 석차 등급의 영향력이 상당했다는 것을 발견하였고, 전직품계의 강한 영향력도 존재했음이 밝혀져 계급제적 구조 속에서 적용된 실적주의적 영향요인들의 존재를 확인하였다.

이와 같은 결과는 문과를 통한 인재 선발은 관료군으로 진입할 때 뿐만 아니라 이후 개인의 커리어에도 영향을 미치는 요인이었음을 보여주는 것이다. 문과는 관료 사회에 처음 진입하는 인재들의 선발도구일 뿐만 아니라 인사행정 시 관리임용에도 그 결과를 활용하는 개인능력 측정의 강력한 도구였다.

이 외에 연차, 입직 전 학위 소지 여부, 공적으로서의 개인이 보유한 계급이 작동하는 실적주의적 계급제는 직급 변동과 관련하여 구성원들이 파악할 수 있는 규칙성이 있었다. 즉, 구성원들은 자신들의 지

위 상승에 어떤 요인이 유리한 것인지 파악할 수 있었다. 이 규칙성이 당위성과 타당성을 갖춘 것이었느냐는 지금까지 제시한 분석 결과로 판단할 수 있는 문제는 아니다. 그러나 적어도 과거석차가 관리 임용 과정에서도 활용되었다는 것은 문과제도가 구성원들이 납득할만한 명분으로서의 실적을 제공해주는 강력한 제도였음을 확인해주고 있다.

단계별로 볼 때 추천의 단계보다 임명의 단계에서 석차 등급의 영향력이 약화되는 점이 확인되는 것은 추천의 주체와 임명의 주체가 다르기 때문인 것으로 보인다. 시기별로 볼 때 후반기로 갈수록 석차 등급의 효과가 약화되는 점과 더불어 고려할 때, 이조전랑의 권한 축소와도 관련이 있다는 점을 그 원인으로 들 수 있다.

한편 실적주의, 또는 실적주의와 유사한 성격의 제도가 실재했다는 사실이 조선의 인사 행정 제도를 근대적인 제도였다고 평가할 수 있는 근거가 되지는 않는다. 오히려 실적주의는 전통적인 계급제 사회에서도 적합한 원리였다는 사실을 증명하는 것이다. 그러나 왕정국가 조선은 동시대 다른 왕정국가와 비교할 때 정실인사나 족벌주의에 의해 공무원들이 채용되는 것이 아니라 피임용자들이나 국가의 구성원들에게 훨씬 예측 가능한 인사 채용의 원칙을 가진 국가였으며, 그 원칙은 현대 사회에서 실적주의라고 명명하고 있는 원칙과 거의 유사했다는 사실이 증명된 것이라고 보아야 할 것이다.

이러한 연구 결과는 기존의 법, 규정 중심으로 조선의 인사행정 제도를 밝히는 연구와, 인사행정의 결과를 통해 실제 어떻게 이루어졌는지 현상을 연구하는 연구 중 후자에 가깝다고 할 수 있을 것이다. 또한 관료제 진입 관문인 과거제 연구와 진입 이후의 관직 및 기관 중심의 인사 이동과 관련하여 경력 단계에 대해 연구한 선행연구들과도 궤를 같이 한다. 그러나 본 연구는 그간 규명되지 않았던 조선의 관리 임용 과정의 독특한 3배수 추천과 임명 과정에서 어떤 요인들이 실제로 고려되었는지 밝힌 연구이다. 이는 인사 담당 기관인 이조가 직접 남긴 1

차 사료인 정사책이 처음 통계적 분석의 대상이 되었기 때문이다.

2. 18세기의 실적주의가 갖는 의미

한편 이 시기에 대한 연구에 요구되는 특별한 입장 표명이 있다. 그렇다면 조선 후기의 르네상스로 일컬어지는 영·정조 시기에서 발견한 유교적 실적주의의 역할이 한국 근대로의 이행에 기여했느냐 하는 것이다. 영·정조 시기에 이루어진 여러 개혁적 조치들과 두 국왕의 뛰어난 역량, 시대적 변화 등은 조선이 근대 국가로 나아갈 수 있는 가능성이 있었느냐에 대한 기대감으로 이어지곤 한다. 그러나 한편으로는 곧바로 이어진 세도정치기를 고려하여 조선은 근대로 이행할 가능성조차 없었다는 의견이 제시되기도 한다. 본 연구는 특히 실적주의와 같은 근대적 성격을 띠는 원리의 존재 여부에 대한 연구이므로, 실적주의가 있었다는 주장이라면 그래서 근대로의 이행이 가능했다는 주장으로 이어지는지에 대한 질문이 이어진다.

우선 조선의 유교관료제에 작동했던 유교적 실적주의는 당대의 국정 운영 지배 계층에 진입하고자 하는 인재들의 범위를 (원칙적으로) 넓혔고, 이를 구성원들이 납득할 수 있고 예측 가능한 방법으로 조직하고 운영하였으며, 이에 대한 근본적인 반론은 없었다는 점에서 적어도 17세기까지 시대적 역할을 충분히 했던 원칙이었다고 판단한다. 그러나 실적주의적 영향요인의 효과가 작동하던 관료제와 더불어 작동하던 봉당정치가 그 한계를 드러냈고, 그 근본적 한계가 해결되지 않은 상황(오수창, 2013)에서 군주의 개혁 조치로 기존 질서였던 관료제 운영원리인 실적주의적 계급제가 점차 부정되는 상황이었다는 것으로 보인다. 근대로의 이행을 이끄는 추동력을 사대부가 아닌 새로운 정치 계층의 성장으로부터 찾아야 한다는 의견(오수창, 2013; 2017)이 타당하다고 본다면, 탕평책을 이끈 영·정조는 이들의 성장과 진입을 돕는 역할을

했어야 했다. 그래야 근본적으로 이론적 한계를 노정했던 봉당정치의 정치이론으로서의 수명을 완전히 끝내고 정치 계층의 확대라는 다음 시대로의 이행이 가능했을 것이다. 그러나 영정조의 군주권 강화는 기존 구질서의 군주권 강화로 역행한 셈이며, 뿐만 아니라 의도와 관계없이 기존에 작동하던 실적주의적 계급제를 비롯한 삼사의 언론기능까지 무너지는 계기가 되었다. 영·정조가 추구했던 절대군주권의 강화는 사실상 자신들과 같은 탁월한 정치력의 군주가 아니고는 불가능한, 지속 가능성이 거의 없는 제도의 추구였던 것이다.

그렇다면 실적주의적 계급제가 살아남았다면 어떤 역할을 했을 것인가. 연구자는 근대로의 이행 과정에서도 긍정적으로 기능했을 것으로 보고 있다. 실적주의라는 원칙의 속성 상 어떤 정치적 세력이 등장하든 이들을 조직화하는 원칙으로 탁월하기 때문이다. 실적주의는 그 적용 대상이 사대부 출신이든 일반 민이든, 이들이 어떤 원리를 학습하든 그 계 유교 경전이든 아니든, 사회를 이끄는 원리가 합의된다면 어느 사회나 국가나 필요로 하는 관료제를 이끄는 데 탁월한 고도화된 원리이다. 더욱이 신분이나 자격의 구분에 익숙한 사회라면 더욱 실적주의적인 계급의 부여가 타당성을 획득하기 쉬우며, 이미 실적주의적 계급제를 운영해온 조선의 후발 국가라면 더욱 그러했을 것이다.

그러나 그렇기 때문에 조선의 관료제 자체가 근대로의 이행을 이끄는 추동력이 있었을까 라는 질문에 대해서는, 지금까지의 연구 결과로는 확인할 수 없다고 보고 있다. 그러나 적어도 조선의 관료제가 갖추고 있었던 실적주의적 계급제와 같은 운영 원리가 관료제의 안정적 지속에 기여할 수 있으며, 이것이 무너진 이후 (인과관계는 아직 정확히 알 수 없으나) 시기적으로 세도정치가 도래하는, 즉 혈연이 관료 등용에 결정적인 기준으로 등장한 것은 알 수 있다. 실적주의적 영향요인의 효과가 왕의 재량권보다 강력할 때는 혈연에 의한 유력가문의 시스템 압도는 어려웠으나, 왕의 재량권이 강해지고 실적주의적 요소가 약화된

영·정조 시대에 특정 유력가문이 등장하기 시작했다. 이 시기까지는 혈연 그 자체가 시스템을 압도했다기보다 국왕이 정치적 이유로 힘을 실어주는 일종의 ‘풍선불기’에 의한 결과였다. 그러나 결과적으로 실적주의적 영향요인의 효과성도 약화되고 영·정조 이후 왕의 재량권도 약해지자 유력가문이 시스템을 압도하게 되었고 이것이 세도정치 상황으로 이어진 것으로 보인다. 즉, 실적주의적 계급제 자체는 조선을 근대로 이끄는 추동력을 가진 원리였다기보다, 다른 정치 계층의 성장으로 가능했을 근대로의 이행이 실제로 이루어졌다면 근대적 관료제의 운영원리를 흡수하는데 도움이 되는 한국의 유전적 형질이 되었을 가능성이 있었을 것이며 그러한 관료제 운영의 확립에 기여하는 원리로 작동했을 것이다.

3. 현대적 시사점

현대의 인사행정의 렌즈로 과거의 인사제도 및 과정을 살피면서 발견한 현대적 시사점들이 있다. 첫째, 먼저 인적자원의 수요 예측 측면을 들 수 있다. 과거제라는 정기적인 공개경쟁시험을 통한 역량 있는 인재를 확충하는 방법은 당시로서 매우 획기적인 인재 선발 방법이었다고 과거제를 시행한 국가들의 지배층 성격을 규정하는 매우 중요한 제도였다. 그러나 앞서 2장에서 소개한 바와 같이 인력 공급 중심 시스템이었기 때문에 인력이 지속적으로 유입될 수밖에 없었다. 현대와 비교할 때 산업 분화가 이루어지지 않은 단순한 사회 구조였으므로 이에 대응할 정부의 구조 변화나 그에 따른 수요 예측이 필요하지 않았을 것으로 보인다. 그러나 적어도 정기적인 시험 제도가 시행되고 있었다면 공급 예측이 가능했고 이를 통해 이에 대응하는 전략이 필요했을 것이나 그러한 노력이 있었는지 의문이다. 현대 인사행정의 인적자원 전략기획은 수요 예측에 따른 조직 내·외부의 인력을 개발하여 수요 인

력을 충당하는 과정(Bryson, 2010)이기 때문에, 이러한 현대의 전략적 인적자원 관리와 수요 예측의 필요성 및 가능성 자체가 없었던 전근대 사회의 인사행정 체제를 직접 비교하는 것은 물론 어려운 일이다. 그러나 구조 상 공급 예측이 가능했음에도 불구하고 실제로 발생하고 있는 인력 공급 규모에 대한 파악이나 이로부터 파생하는 문제점에 대한 대응 전략에 대한 논의가 이루어지지 않았다. 당대에도 지적되었다시피 실제로 과거 합격자들이 적체되어 시보 임용 단계인 권지로 수년을 보내는 경우도 다수 발생하였다.

이러한 지속적인 인력의 유입과 이로 인한 인사 적체 및 승진 압력의 문제는 조선 시대에도 심각하게 인식했던 것으로 보인다. 이를 해소하기 위한 방편들이 체아직(遞兒職)이나 허직(虛職) 등이었던 것으로 여겨진다. 또 한 가지 구조적인 승진 압력의 완화 방법이 바로 직위와 직급의 분리 구조였다. 원칙적으로는 한 직위에는 위계적으로 부여된 품계가 있었고, 그 직위에 가기 위한 조건은 그 품계에 대응하는 산계를 개인이 보유하고 있어야 하는 것이었다. 그러나 관리들은 실제 직위에 가지 않더라도 산계만 보유할 수 있었기 때문에 실제 해당 직위로 가서 직무를 수행하지 않더라도 보유 산계에 상응하는 대우를 받을 수 있었다. 따라서 실제 상위 직급에 임명하지 않더라도 산계만을 올려주는 방식으로 공적 평가에 따른 보상이 이루어졌다. 또한 실제 해당 직위에 임명할 때에도 반드시 그 직위의 품계에 상응하는 산계 보유자만이 임명되었던 것도 아니었다. 즉, 유연한 직위-직급 대응 구조를 갖추어 승진 수요 압박을 완화시키고 실제 임명하지 않더라도 산계에 따른 대우로 관료제 내부 진입 인원들을 관리할 수 있었다. 산계 부여 인원은 정원이 없었으므로 실제 관직의 정원 제한과 무관하였다.

그러나 문제는 이러한 인원들이 관료제 밖으로 나갈 수 있는 방법이 없었다는 데 있다. 공급 중심의 인재 선발 방식으로 인해 지속적으로 유입되는 인력들의 상향 욕구를 관리하는 구조를 가지고 있었다고 해

도, 기본적으로 ‘퇴직’이라는 개념이 없었다. 재직 중이던 관직에서 물러나는 것은 ‘체임(遞任)’·‘체직(遞職)’이라는 개념이 있었으나, 이 또한 관직 중심으로 해당 관직의 재직자가 교체되는 것이라는 것일 뿐 그 체직자가 산계를 잃고 관료제 체제 외부로 나가는 것을 의미하는 것은 아니었다. 산계를 잃는 경우는 징계퇴직에 해당하는 삭탈관작(削奪官爵)으로, 인사 관리의 운영 과정에 포함되는 것이 아닌 특수 상황이었다. 인력 규모를 유지하기 위해 발생한 재정적 부담 또한 쉽게 예상할 수 있다.

따라서 현재 고위직으로의 승진 압박과 과도한 경쟁 상황을 완화하기 위한 방안을 모색할 때, 직위와 직급의 분리를 논할 수 있다. 직위와 직급의 완전한 분리 사례를 우리는 조선의 관료제로부터 확인할 수 있었으며, 실효성 있는 방안이라는 것을 알 수 있다. 현대 인사에서도 이와 유사한 방식으로 직급과 직위의 결합을 연성화시키는 경우가 있다. 복수직급제(plural class system)가 대표적인 제도이다. 그러나 기본적으로 ‘○○직, ○급으로 보(補)한다’는 규정에 의해 직급과 직위가 일대일로 대응하여 경직되어 있기 때문에(유민봉·임도빈, 2016: 116), 상위 직급으로 올라갈수록 한정된 직위에 대한 경쟁과 승진 압박의 문제는 늘 지적되고 있다. 복수직급제는 일부 중앙 정부 부처에만 제한적으로 도입되어 있고, 정작 승진 적체 현상이 심각하게 나타나고 있는 경찰 공무원 조직이나 지방 자치단체 등은 복수직급제의 조속한 확대 시행을 주장하고 있다. 그러나 복수직급제와 같은 지위와 직급의 분리 방안은 승진 적체와 이에 따른 압력을 해소하기 위한 방안이 되긴 하나 ‘계급 인플레이’를 가져올 수 있다(오석홍, 2016). 조선의 사례에서 확인할 수 있듯이 과도한 인력 유입 자체가 근본적인 원인이라는 점을 고려할 때, 결국 이들이 나갈 수 있는 출구(exit)를 마련하는 것이 앞으로 모색해야 할 해결 방향이 될 것이다.

둘째, 위와 같은 직위와 직급의 분리를 논의하게 되면 결국 계급제

(rank-in-person system)와 직위분류제(rank-in-position system, rank-in-job system)의 혼합을 언급하지 않을 수 없게 된다. 사람에게 부여되는 계급이 직위와 보수까지 모두 결정하게 되는 계급제 상에서 ‘계급’의 힘을 약화시키는 직위와 직급의 분리가 어려운 것은 당연한 일이다. 또한 한국과 같이 전근대 시대부터 관료제를 계급제로 구조화하여 ‘관직’과 ‘그 자리에 앉은 사람’을 일치시켜온 국가의 관료제가, 전혀 다른 배경을 바탕으로 발달해온 직위분류제적 요소를 쉽게 도입할 리도 만무하다. 그렇기 때문에 한국의 인사 개혁을 말할 때 기존의 강한 계급제 구조에 직위분류제적 요소를 더하여 계급제적 요소는 약화시키고 직위분류제적 요소를 강화시키는 개선안이 제시되는 것이 사실상 현실적인 방안임과 동시에 바람직한 방향이 된다. 이미 90년대부터 복수직급제가 도입되어온 만큼, 직위와 직급의 분리가 급진적인 개편을 요구하는 것은 아니다. 또한 계급제 관료제에 적용된 직위와 직급 분리 사례는 한국의 과거인 조선의 사례뿐만 아니라 현대 국가 중 프랑스의 공무원단 제도에서도 찾아볼 수 있다(김영우, 2002). 실제로 프랑스뿐만 아니라 계급제적 성격이 강한 영국, 독일과 같은 국가들도 직위분류제적 요소를 확대해가는 추세이다. 이처럼 한국 인사행정의 개선 또한 직위분류제적 요소를 강화해나가는 방향일 것이되, 다만 한국 관료제의 계급제적 성격을 충분히 이해한 후에 그로부터 발생하는 현실적인 인적자원관리 차원의 문제에 대응해나가는 할 것이다.

셋째, 앞서 언급한 것처럼 직무를 담당하는 기관별 관직별 정원은 규정되어 있었으나 산계, 즉 직급(rank-in-person) 부여 인원에는 정원이 없었다는 점은 직급(산계)별 인원이 결정되는 과정이 경직되지 않았고 소속기관 또는 인사 담당 기관인 이조에게 자율성이 부여되었다는 것을 의미하거나, 또는 유급 인원의 정원 관리가 안되고 있었다는 것을 의미한다. 이는 인건비 규모의 산정이나 관리가 어떻게 이루어졌었는지에 대한 연구가 없어 파악하기 어렵다. 다만 산계를 부여받은 인원들을

기관별로 구분하지는 않았기 때문에 현대의 표준정원제와 같이 기관별로 표준 정원을 책정하는 방식은 없었을 것이며, 만약 산계의 계급별로 총액인건비제와 유사한 방식의 인건비 산정과 운영이 있었다면 비교가 가능할 것이라는 추측은 가능하다. 만약 산계의 계급별로, 또는 적어도 문산계와 무산계를 분리하여 각각의 산계 내에서의 인건비 총액을 결정한 규정이나 사례 등이 발견된다면, 현대의 총액인건비제도와 같은 인사 운용 방식을 찾아볼 수 있다고 할 수 있을 것이다. 그러나 현대 인사행정에서 기관 자율성을 확대하기 위해 총액인건비제를 도입하는 취지를 넘어서 총액 예산이 부여된 단위가 지나치게 크거나 아예 이러한 운용 방식조차 나타나지 않았다면, 조선 정부의 인건비 운용은 실질적으로는 조직단위별 관리가 이루어지지 않거나 지나치게 방만하게 운용되어 재정 부담을 가중시켰던 것으로 평가할 수 있을 것이다.

넷째, 승진의 종류에 따라 어떤 기준이 적용되었는가에 대한 시사점이다. 먼저 본 연구의 분석 결과 석차 등급의 조절효과는 참하관에서만 나타났는데, 이는 하위직의 경우 석차 등급과 같은 능력 평가 결과가 임용 결과에 더 큰 비중으로 적용되었다는 것을 의미한다. 하위직의 경우 문과에 합격한 시기가 얼마 지나지 않았기 때문에 문과 시험으로 측정된 능력 결과의 시의성이 더욱 적절했기 때문이었을 것이다. 오늘날 역량(competency)과 성과(performance)를 연공(seniority)과 더불어 승진 기준으로 삼으면서 그 비중을 달리 하는 것과 비교할 때, 조선 관료제 또한 직급의 고저(高低)에 따른 능력과 공적의 적용 비중이 달랐다는 점에서 승진과 같은 상향식 인사이동의 기준으로 실적과 연공을 절충하여 차별적으로 적용하는 방안은 실적주의를 적용한 관료제라면 고금을 막론하고 필요하다는 것을 알 수 있다. 즉, 승진 기준의 적용이 직급별로 차별화되어야 한다는 것이다. 또한 본 연구의 분석에서는 다루지 못했지만 현 재직자들을 대상으로 치러졌던 중시(重試)는 우수한 인력에게 더 빠른 승진 기회를 제공하는 방안이었다는 점에서 현대 인

사행정의 특별승진과 유사하며, 타 3관의 권지들과는 달리 바로 실직(實直)에 임명되어 한림(翰林)으로 우대받았고 후속 승진도 빨랐던 것으로 알려진 예문관 검열의 경력은 현대 인사행정의 속진임용제도를 연상케 한다. 즉, 연공서열에 따른 평가의 폐단을 지적하면서 거론되는 현대 인사정책들과 유사한 목적의 제도나 관례들이 조선의 인사 행정에서도 발견된다는 것을 알 수 있다. 특히 발전가능성이 높은 우수한 인재를 선발하여 다른 공무원들과 차별화된 교육 기회 등을 제공하는 속진임용제와 예문관 검열의 선발이 유사하다는 점은, 예문관과 같이 기능이 특별한 기관에서 훈련받은 우수 인력에 대한 관리로 역량 있는 인재들을 정부의 구성원으로 삼고자 했던 조선의 관료제처럼 오늘날에도 우수한 인재들이 단지 연공서열이나 정원 문제로 능력을 발휘할 수 있는 기회를 박탈당하고 승진 적체 대상으로 남는 일이 없도록 속진임용제도의 취지를 잘 살려야 할 것이라는 시사점을 제공해준다.

다섯째, 관료제의 문서주의는 인사 임용에 있어 정실주의를 막는 최소한의 조건이다. 낙점 단계에서 발생한 국왕의 정치적 선택에서 드러나듯이, 인사 임용 과정에서는 어느 단계이든 임용권자의 자의적 선택이 발생할 수 있다. 이를 막는 최소한의 조건이 문서에 의한 기준 마련과 증빙 생산이다. 문서주의는 번문옥레(red tape)의 부작용을 양산한다는 점에서 현대 관료제의 문제점으로 늘 지적되는 것이나, 적어도 인사 행정에서는 공정한 과정을 통한 유능한 인재를 선발하고 임용권자의 자의적인 권한 남발을 막는 최소한의 장치, 즉 Green-tape으로 기능하기도 한다. 문서에 포함되어야 하는 실적 정보는 위조를 거치지 않는 한 누구나 공정하게 처리되는 정보이자 증거이기 때문이다.

문제는 이러한 문서에 명시되는 실적 정보, 즉 ‘과거’의 성취기록이 ‘현재’의 능력을 담보하느냐, 그리고 그 실적 정보가 연고주의에 악용되어 오히려 정실주의적 판단을 하게 만드는 것은 아니냐에 대한 의구심이 제기될 수 있다는 것이다. 현재 블라인드 채용 방식이 각광받고 있

는 것은 이러한 이유에서이다. 문서주의에 기반한 채용 방식에서 오히려 차별적 요소를 배제하지 못하고 그 폐단이 커진 탓이다. 따라서 최근 도입된 블라인드 채용 방식을 성공적으로 도입하려면 채용 대상이 되는 해당 직무와 관련한 능력과 실력을 평가하는 시험 및 측정 방식이 과거의 성취 기록이 필요 없을 만큼 확실한 선별 능력을 가져야 할 것이다. 즉, 차별적 요인을 제공하는 과거에 대한 정보 없이도 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있는 평가 결과를 도출하는 것이 블라인드 채용의 성패를 가름하는 중요한 기준이 될 것이다. 이러한 선별이 가능하다면 정실주의를 막는 최소한의 불가피한 장치인 green-tape조치 필요하지 않을 것이다. 그러나 대규모의 지원자 집단을 다루는 과정에서 ‘차별은 하지 않았지만 적임자를 선별하지는 못한’ 결과를 가져오게 된다면 블라인드 채용은 오히려 적절한 선별 도구의 기능을 못하게 될 수도 있다. 또한 지금까지 고려되어온 과거의 성취에 대한 기록을 배제하였음에도 다른 차별적 요인이 채용 과정에 개입하게 된다면 연고주의에 따른 정실주의적 채용을 막고자 도입한 블라인드 채용이 오히려 정실주의적 인사 선별 가능성을 야기할 수도 있다. 따라서 블라인드 채용 방식을 반영하되, 기존의 많은 임용시험 방법들과의 조합으로 선별 도구의 오류 가능성과 임용권자의 자의적 판단 개입을 최소화시킬 수 있는 방안을 모색해나가야 할 것이다. 문서주의의 최소한의 기능을 본 연구는 조선의 추천·낙점 과정에서 확인하였다.

제4절 연구의 한계 및 향후 연구 과제

먼저 데이터의 한계를 들 수 있다. 이는 본 분석에 쓰인 데이터가 정사책 전체를 데이터화한 것이 아니고 16개 기관만 데이터화했기 때문이다. 육조속아문을 포함하여 전체를 포괄하는 데이터가 구성되었다면 상부 독립기관에 해당하는 위 기관들과 행정 사무 및 실무 위주의

하위 소속기관들과의 인사행정의 차이점이 드러났을 수 있으나 현 데이터로는 이러한 분석이 불가능하였다. 또한 마찬가지로 정사책에 포함된 전체 관직을 포괄하지 못했기 때문에, 16개 기관 외의 관청 관직에 추천되거나 낙점된 적이 있는 개인의 완전한 관력 추적이 불가능하다. 이 같은 개인의 관력은 본 연구의 연구 범위 밖이기 때문에, 활용 자료를 더 확충하면 더 의미 있는 연구 결과를 도출할 수 있을 것으로 여겨진다.

한편 주의해야할 것은, 조선의 1392년부터 1910년까지 조선의 긴 치세 동안 위와 같은 규정들이 모두 일관되게 시행된 것은 아니며, 그럴 수도 없다는 것이다. ‘만세의 법전’인 경국대전에 실린 규정들은 경국대전이 완성되기까지(1476년 완성, 1485년 반포) 조선 전기에 있었던 각종 법령 및 판례법, 관습법 등이 수집되어 정리된 내용이므로 당대에 실제로 시행되었던 규정들이었을 것으로 기대할 수 있으나, 중기와 후기를 거치면서 사문화되거나 적용 대상이 확대되거나 규정 자체가 수정되는 등의 변화를 겪는 것은 당연한 일일 것이다. 현재까지 국사학계에서 축적한 연구들은 이러한 시기별 규정의 변화와 시행 상의 변화 등을 추적하여 고정된 스냅샷(snapshot)이 아닌 조선의 인사행정의 다층적인 면면을 밝히는데 큰 기여를 하고 있다. 따라서 앞서 정리한 조선의 인사 행정의 제도들은 조선 관료제의 하나의 횡단면을 포착하여 밝혀진 것들이 아니며, 조선 전기·중기·후기에 각각 나타난 제도들이거나 시기를 거쳐 변화한 제도들을 인사행정의 관점에서 관리선발과 인사관리의 단계를 따라 소개한 것들이다. 수백년 전의 조선의 인사 행정을 이해하는데 현대적 관점을 투사하여 각각의 단계에 해당하는 제도나 규정을 임의로 취사선택한 것이 아니냐는 비판이 가능할 것으로 예상되나, 가능한 조선의 인사행정을 다른 기존 연구들을 망라하여 행정학도가 이해할 수 있는 방식으로 소개하는 것 또한 현재 시점에서의 행정학 연구로서 가치 있는 일일 것으로 생각한다.

참고문헌

〈 국내 문헌 〉

- 강성득. (2009). 17~18세기 승정원 주서직의 인사실태. 「한국학논총」. 31: 273-305.
- 김경근·심재휘. (2016). 중·고등학생의 능력주의 태도 영향요인에 대한 구조방정식 모형 분석. 「교육사회학연구」. 26(2): 1-29.
- 김범. (2004). 조선 성종~중종대 의정부·육조·삼사 주요관직의 인사이동 상황과 그 의미. 동방학지 126: 63-154.
- _____. (2011). 조선시대 사림세력 형성의 역사적 배경. 「국학연구」 19: 9-34.
- 김영모. (1966). 이조왕조시대의 지배층의 형성과 이동에 관한 연구
(1). 「중앙대 논문집」. 제11집.
- _____. (1967). 이조왕조시대의 지배층의 형성과 이동에 관한 연구
(2). 「중앙대 논문집」. 제12집.
- 김영우. (2002). 프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성 - 주변국과의 비교연구. 「한국행정학보」. 36(1): 99-116.
- 김운태. (1995). 「조선왕조정치·행정사 (근세편)」. 박영사.
- 김쟁 저, 강길중 역. (1994). 「중국문화와 과거제도」. 중문출판사.
- 김중양. (2008). 한국인사행정론 제6판. 법문사.
- 김창현. (1996). 「조선초기 문과급제자의 출신배경과 진출에 관한 연구」. 한양대 박사학위논문.
- _____. (1997). 조선초기 문과급제자의 출신 배경. 「역사학보」. 155:

- 25-60.
- _____ (1998). 조선초기 증시에 관한 연구. 「국사관논총」. 80.
- _____ (1999). 「조선초기 문과급제자 연구」. 일조각.
- 김철운. (2008). 인물론 - 그 철학과 역사. 「오늘의 동양사상」. 18: 65-83.
- 김판석·윤주희. (2000). 고려와 조선왕조의 관리등용제도 - 과거제도의 재해석. 「한국사회와 행정연구」. 11(2): 139-163.
- 김호기. (1992). 동아시아 자본주의 발전과 유교의 역할. 유석춘 편 (1992). 「막스베버와 동양사회」. 서울: 나남.
- 김홍로·안문석(2004) 고위직 공무원의 승진요인에 관한 연구. 「한국행정학보」. 38(6): 305-326.
- 남지대. (1987). 조선후기 정치제도사 연구현황, 근대사연구회 편. 「한국중세사회 해체기의 제문제 (상)」. 서울: 한울.
- _____ (1992a). 중앙정치세력의 형성 구조. 한국역사연구회 19세기정치사연구반. 「조선정치사 (1800~1863) 상」. 청년사.
- _____ (1992b). 조선초기 산계[관품]의 구조와 기능. 「한국문화」. 13: 283-358.
- _____ (1992c). 조선 후기의 당쟁과 청요직, 이성무 외. 「조선후기 당쟁의 종합적 검토」. 한국정신문화연구원. pp. 447-466.
- 대니얼 A. 벨 저, 김기협 역 (2017). 「차이나모델 - 중국의 정치 지도자들은 왜 유능한가」. 파주: 서해문집. Bell, Daniel A. (2015). *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton University Press.
- 동양고전연구회 역주. (2016). 「맹자」. 민음사.
- 민병희. (2016). 역사의 유용성, 그리고 동아시아발 정치 이론의 가능성

- 『잃어버린 근대성들: 중국, 베트남, 한국 그리고 세계사의 위협성』 다시 읽기. 「개념과 소통」. 17: 191-210.
- 민현구. (2010). 과거제는 한국사에 어떤 유산을 남겼나. 「한국사 시민강좌」. 46: 169-188.
- 박광용. (2011). 영조대 탕평정국과 왕정체제 정비. 이태진·김백철 편. 「조선후기 탕평정치의 재조명 하」. 태학사.
- 박병련. (1991). 「조선조 유교관료제의 성격에 관한 연구」. 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- _____ (1993). 동양적 관료체제에 관한 비교연구 - 조선조와 명조를 중심으로. 「한국행정학보」. 27(4): 1247-1262.
- _____ (2017). 「한국정치·행정의 역사와 유교 - 유교관료제의 형성과 유자관료」. 태학사.
- 박종민·윤건수. (2014). 한국 국가관료제의 세 가지 전통. 「한국행정학보」. 48(1): 1-24.
- 박주병. (2016). 능력주의와 과거제의 전통에 대한 교육학적 고찰. 「중등교육연구」. 65(2): 409-433.
- 박천오·강제상·권경득·조경호·조성한·배귀희·박홍엽. (2014). 「현대인사행정론 제3판」. 법문사.
- 박충석. (1982). 「한국정치사상사연구」. 서울: 삼영사.
- 박현순. (2012a). 조선후기 문과에 나타난 경향 간의 불균형 문제 검토. 「한국문화」. 58: 3-37.
- _____ (2012b). 영조대의 文科 개혁 논의와 새로운 제도의 도입. 「규장각」. 41, 1-35.
- _____ (2013). 정조대 과거제 운영의 정비. 「한국문화」. 62: 37-74.
- 박홍갑. (1995). 조선초기 문과급제자의 분과와 진출. 「사학연구」.

50.

- 백우열. (2014). 능력주의 정치와 좋은 리더의 선발. 「성균차이나브리프」. 2(3): 10-17.
- 성백효 역주. (2008). (개정증보판) 「懸吐完譯 論語集註」. 전통문화연구원.
- 손문호. (1990). 「고려말 신흥사대부들의 정치사상 연구」. 서울대학교 정치학박사 학위논문.
- 송용섭. (2017). 조선 전기 청요직(淸要職)의 위상과 인사이동 양상. 「한국사상사학」. 55: 1-47.
- 송찬식. (1978). 조선조 사림정치의 권력구조 - 전랑과 삼사를 중심으로. 「경제사학」. 2: 120-140.
- 스티븐 J. 맥나마 & 로버트 K. 밀러 주니어 저, 김현중 역 (2015). 「능력주의는 허구다 - 21세기에 능력주의는 어떻게 오작동되고 있는가」. 서울: 사이. McNamee, Stephen J. & Miller, Robert K. (2004) *The Meritocracy Myth*. Rowman & Littlefield Publishers.
- 알렉산더 우드사이드 저, 민병희 역. (2012). 「잃어버린 근대성들」. 서울: 너머북스. Woodside, Alexander (2006). *Lost Modernities: China, Vietnam, Korea, and the Hazards of World History*. Harvard University Press.
- 오석홍. (2016). 「인사행정론 제8판」. 박영사.
- 오수창. (2013). 18세기 조선 정치사상과 그 전후 맥락. 김경현 외. 「정조와 18세기」. 푸른역사.
- _____ (2017). 오늘날의 역사학, 정조 연간 탕평정치, 그리고 19세기 세도정치의 삼각 대화. 이경구 외. 「정조와 정조 이후」. 역사비

평사.

- 원창애. (1997). 「조선시대 문과급제자 연구」. 한국정신문화연구원 한국학대학원 박사학위논문.
- _____ (2003). 문과 급제자의 전력 분석. 성고이성무교수정년기념논문총간행위원회 편 (2003). 「조선시대의 과거와 벼슬」. 집문당.
- _____ (2007). 조선시대 문과 급제자의 관직 진출 양상, 「조선시대사학보」. 43: 5-50.
- _____ (2011). 조선시대 예문관 분관 실태와 한림의 관직 승진 양상. 「조선시대사학보」. 57: 207-241.
- 원창애·박현순·송만오·심승구·이남희·정해은. (2014). 「조선 시대 과거제도 사전」. 한국학중앙연구원 출판부.
- 우석진. (2016). 「경제분석을 위한 STATA 2nd Edition」. 지필미디어.
- 유광호·박기관. (2007). 「관료제론」. 서울: 대영문화사.
- 유민봉·박성민. (2014). 「한국인사행정론 제5판」. 박영사.
- 유민봉·임도빈. (2016). 「인사행정론 : 정부경쟁력의 관점에서」. 박영사.
- 윤건수. (2011). 행정학의 영역 찾기: ‘공직’과 ‘공직자’ 개념의 재발견. 「한국행정학보」. 45(1): 1-22.
- _____ (2015). 한국 공직문화의 원형: 자리문화. 「한국행정학보」. 49(4): 1-28.
- 이근호. (2009). 조선시대 이조전랑의 인사 실태. 「한국학논총」. 31: 179-207.
- _____ (2016a). 「조선후기 탕평파와 국정운영」. 민속원.
- _____ (2016b). 조선은 왜 6명의 승지(承旨)를 두었나?. 한국행정연구원 공개강의 자료 (2016. 7. 15.)

- 이남희. (1998). 「조선시대 역과입격자 연구」. 한국정신문화연구원 박사학위논문.
- _____ (2008). 과거제도, 그 빛과 그늘. 「오늘의 동양사상」. 18: 117-136.
- _____ (2013a). 「영조의 과거, 널리 인재를 구하다」. 한국학중앙연구원.
- _____ (2013b). 고려시대의 과거제와 공공성(公共性). 「동양정치사상사」. 12(2): 57-76 .
- 이병휴. (1969). 선초 문과급제자의 진출에 관한 연구. 「계명논총」. 제5집
- 이성무. (2004). 「한국의 과거제도」. 한국학술정보.
- 이성우·민성희·박지영·윤성도. (2005). 「로짓·프라빗모형 응용」. 박영사.
- 이옥선. (1990). 「조선조 사화기의 권력구조에 관한 연구」. 이화여자대학교 정치학박사 학위논문.
- 이월명. (2003). ‘소수성관’ 문과급제자의 거주지 실태 연구. 「인문논총」. 10: 111-135.
- _____ (2004a). 「조선시대 문과급제자 연구」. 국학자료원
- _____ (2004b). 조선조 ‘주요성관’ 문과급제자 성관 분석. 「사학연구」. 73: 93-131.
- _____ (2006). 조선후기 근기지역 경화사족 고찰. 「향토서울」. 67.
- 이창걸. (2009). 조선시대 문과급제자의 분관실태에 관한 연구 - 1623년~1720년 시기를 중심으로. 「한국학논총」. 31: 307-348.
- 임민혁. (2005). 조선초기 해유제(解由制)의 성립과 그 성격. 「조선시대사학보」. 33: 5-37.

- 임용한. (2008). 「조선전기 관리등용제도 연구」. 서울: 해안.
- 장은주. (2011). 한국 사회에서 ‘메리트크라시의 발흥’과 교육 문제 - ‘민주주의적 정의’를 모색하며. 「사회와 철학」. 21: 71-106.
- 정구복. (2012). 고문서 용어풀이 - ‘해유문서’. 「고문서연구」. 40: 213-233.
- 정낙찬. (1992). 「조선전기 성균관대사성 연구」. 영남대학교 대학원 박사학위논문.
- 정덕희. (2007). 조선시대 성균관 대사성의 전력 분석. 「한국교육사학」. 29(2): 143-162.
- 정두희. (1992). 조선전기 지배세력의 형성과 변천 - 그 연구사적인 성과와 과제. 후보돈 등 저. (1992). 「한국사회발전사론」. 일조각.
- 정만조. (2009). 조선시대 삼공의 관력분석. 「한국학논총」. 31: 123-155.
- _____ (2012). 영조대 정국추이와 탕평책. 정만조 외. 「영조의 국가정책과 정치이념」. 한국학중앙연구원출판부.
- 조석준. (1980). 한국 행정에서의 사람에 관한 의사결정(인사결정)의 동태. 「행정논총」. 18(1): 1248-1270.
- _____ (2004). 「한국행정과 조직문화」. 서울: 대영문화사.
- 조좌호. (1996). 「한국 과거제도사 연구」. 범우사.
- 조혜인. (2012). 「동에서 서로 퍼진 근대 공민사회 - 유교 예치(禮治) 및 자유 관념의 발전과 서구예의 전파」. 집문당.
- 진정 저, 김효민 역. (2003). 「중국 과거 문화사 - 중국 인문주의 형성의 역사」. 동아시아.
- 차미희. (1998). 16세기 문과급제자의 초직 규정 변화 - 문음 출신의

- 참상관직을 중심으로. 「한국학연구」. 103.
- _____ (1999a). 「조선시대 문과제도 연구」. 국학자료원.
- _____ (1999b). 조선 후기 문과 급제자의 분관. 「한국사학보」. 6: 75-103.
- _____ (2002). 16세기 전반기 문과 급제자의 6품직 승진. 「조선시대 사학보」. 20.
- _____ (2012). 17~18세기 전반기 문과 급제자의 6품 관직 승진. 「한국사학보」. 47: 75-108.
- 차장섭. (1994). 조선후기 문과급제자의 성분. 「대구사학」. 47: 101-165.
- 차혜원. (2010). 「저울 위의 목민관 - 명대 지방관의 인사고과와 중국사회」. 서울: 서강대학교 출판부.
- 최동원. (2009). 조선중기(선조~현종) 삼공·육경직의 인사운영. 「한국학논총」. 31: 243-272.
- 최무현·이종수·송혜경. (2004). 한국 공무원의 보직 및 경력관리 체계 개선방안 연구. 「한국행정연구」. 13(2): 125-153.
- 최승희. (1978). 흥문록고. 「대구사학」. 15, 16.
- 최이돈. (1990). 문반 정치구조. 한국역사연구회 19세기정치사연구반. 「조선정치사 1800~1863 (하)」. 청년사.
- _____ (1994). 중종조 사림의 낭관 정치력 강화과정, 「조선중기 사림 정치구조연구」. 일조각.
- 何柄棣 著, 조영록 외 공역. (1987). 「중국과거제도의 사회사적 연구」. 서울: 동국대학교 출판부. Ho, Ping-ti (1962). *The ladder of success in Imperial China: aspects of social mobility, 1368-1911*. New York : Columbia University Press.

- 한국고전번역원 편. (2013). 「후설」. 한국고전번역원.
- 한승연. (2017a). 신도(愼到)·신불해(申不害)의 법사상과 책임정치. 「정부학연구」. 23(1): 31-65.
- _____ (2017b). 「尙書」의 道와 德 개념: 책임정치 구현의 기제. 「한국행정학보」. 51(2): 461-486.
- _____ (2017c). 상양(商鞅)의 법사상과 책임정치: 동양 관료제 성립 시론. 「한국행정학보」. 51(4): 465-494.
- _____ (2017d). 한비자의 법술사상과 책임정치: 관료제론을 중심으로. 2017 한국행정학회 동계학술대회 자료집.
- 한영우. (1983). 「조선전기사회경제연구」. 을유문화사.
- _____ (2013). 「과거, 출세의 사다리 1~3」. 지식산업사.
- _____ (2014). 「과거, 출세의 사다리 4」. 지식산업사.
- 한우근. (1987). 「한국통사」. 서울: 을유문화사.
- 한충희. (1990). 朝鮮初期 六曹正郎·佐郎의 官人的 地位: 그 歷官과 機能의 分析을 중심으로. 「한국학논집」. 17: 141-178.
- _____ (1996). 조선초기 육조참의연구. 「한국학논집」. 23: 61-103.
- _____ (2001a). 조선초기(朝鮮初期) 육조속아문연구(六曹屬衙門研究) 1 -관원(官員)의 성분(性分),관력(官歷)과 관직(官職)의 지위(地位)를 중심으로-. 「조선사연구」. 10: 1-38.
- _____ (2001b). 조선초기(朝鮮初期) 육조속아문연구(六曹屬衙門研究) 2 - 관직의 정비를 중심으로. 「계명사학」. 12: 43-81.
- _____ (2004). 조선초기 정3~정6품 청요직연구. 「조선사연구」. 13: 49-77.
- _____ (2007). 조선초기 의정부당상관 연구. 「대구사학」. 87: 1-31.
- _____ (2010). 朝鮮中期 議政府堂上官 研究. 「한국학논집」. 41:

179-214.

- 한치록. (2017a). 「패널데이터강의」. 서울: 박영사.
- _____ (2017b). 「계량경제학 강의 (제2판)」. 서울: 박영사.
- 홍원식. (2008). 총론: 현과 능, 누구를 어떻게 뽑을 것인가. 「오늘의 동양사상」. 18: 59-64.
- Hejtmanek, Milan. (2013). Rationalism and 'Modernity' in the State Examination System of Choson Korea: an Analysis of Munkwa Examination Roasters, 1545-1720. 「정부학연구」. 19(3): 41-67
- Wagner, Edward W. (1980). 이조 사림문제에 관한 재검토. 「전북사학」. 4: 163-173.
- Wagner, Edward W. & 송준호. (2002). 보주 조선문과방목 CD-ROM. 동방미디어.
- Wagner, Edward W. 저, 이훈상·손숙경 역. (2007). 「조선왕조 사회의 성취와 귀속」. 일조각.

< 해외 문헌 >

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (ed.), *Advances in experimental social psychology Vol.2*. New York, NY: Academic Press.
- Arrow, K. J., Bowles, S. and Durlauf, S. (ed.) (2000) *Meritocracy and Economic Inequality*. Princeton University Press.
- Avolio, B.J., Waldman, D.V., and McDaniel, M.A. (1990). Age and work

- performance in nonmanagerial jobs: The effects of experience and occupational type. *Academy of Management Journal*. 33(2): 407–422.
- Bell, Daniel A. (2015). *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton University Press.
- Bendix, Reinhard (1962). *Max Weber: An Intellectual Portrait*. London: Methuen & Co.
- Bryson, John M. (2010). The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States. *Public Administration Review*. 70(s1): 255–267.
- Castilla, E. J. and Benard, S. (2010). The paradox of meritocracy in organizations. *Administrative Science Quarterly*. 55: 543–576.
- Creel, H. G. (1964). The Beginning of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien. *Journal of Asian Studies*. 23(2): 155–183.
- Deutsch, M. (1975). Equity, equality and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice? *Journal of Social Issues*. 31: 137–149.
- Eisenstadt, S. N. (1969). *The Political Systems of Empires*. New York: The Free Press.
- Fairbank, J. K., E. Reischauer and A. Craig (1973). *East Asia: Tradition and Transformation*, New York: Houghton Mifflin.
- Federico, C. M., and Sidanius, J. (2002). Racism, ideology, and affirmative action, revisited: The antecedents and consequences

- of “principled objections” to affirmative action. *Journal of Personality and Social Psychology*. 82: 488–502.
- Fukuyama, Francis (2011). *The Origins of Political Order*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gladden, E.N. (1972). *A History of Public Administration*, Vol.I (London: Frank Cass)
- Haley, H., and Sidanius, J. (2006). The positive and negative framing of affirmative action: A group dominance perspective. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32: 656 – 668.
- Henry, Nicholas (2013). *Public Administration and Public Affairs* 12th ed. Pearson.
- Henry, P. J. and Sears, D. O. (2002). The Symbolic Racism 2000 Scale. *Political Psychology*. 23: 253–283.
- Ho, Ping-ti (1962). *The ladder of success in Imperial China: aspects of social mobility, 1368–1911*. New York : Columbia University Press.
- Hobson, J. (2004). *The Eastern origins of Western civilization*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jost, J. T., Banaji, M. R. and Nosek, B. A. (2004). A decade of system justification theory: Accumulated evidence of conscious and unconscious bolstering of the status quo. *Political Psychology*. 25: 881–919.
- Jost, J. T., and Hunyady, O. (2005). Antecedents and consequences of system-justifying ideologies. *Current Directions in Psychological Science*. 14: 260–265.

- Jost, J. T., Pelham, B. W., Sheldon, O., and Sullican, B. (2003). Social inequality and the reduction of ideological dissonance on behalf of the system: Evidence of enhanced system justification among the disadvantaged. *European Journal of Social Psychology*. 33: 13–36.
- Kernaghan, K. (2011). Getting Engaged: Public service Merit and Motivation Revisited. *Canadian Public Administration* 54(1): 1–21.
- LaPalombara, J. (1963). Bureaucracy & Political Development: Notes, Queries, and Dilemmas, in J. Lapalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development*. Princeton University Press.
- Lerner, M. J. (1977). The Justice Motive: Some Hypotheses as to its origins and its forms. *Journal of Personality*. 45: 1–52.
- Leventhal, G. S. (1976). The Distribution of Rewards and Resources in Groups and Organizations. *Advances in Experimental Social Psychology*. 9: 91–131.
- McConahay, J. B. (1986). Modern racism, ambivalence, and the Modern Racism Scale. In J. F. Dovidio & S. L. Gaertner (Eds.), *Prejudice, discrimination, and racism* (pp. 91–125). Orlando, FL: Academic Press.
- McCoy, S. K. and Major, B. (2007). Priming Meritocracy and the psychological justification of inequality. *Journal of Experimental Social Psychology*, 43: 341–351.
- McNamee, Stephen J. and Miller, Robert K. (2004) *The*

- Meritocracy Myth*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Morse, Muriel (1979). Paper Presentation for Center for Public Service, Texas Tech University, April 18.
- Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (1986). *The New Public Personnel Administration*, 3rd ed., Itasca, IL: F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Pratto, F., Sidanius, J., Stallworth, L. M., and Malle, B. F. (1994). Social dominance orientation: A personality variable predicting social and political attitudes. *Journal of Personality and Social Psychology*, 67: 741–763.
- Poocharoen, O. and Brillantes, Alex (2013). Meritocracy in Asia Pacific: Status, Issues, and Challenges. *Review of Public Personnel Administration*. 33(2): 140–163.
- Pyper, R. (1995). *The British civil service*. Hertfordshire, UK: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Scully, M. A. (1997) “Meritocracy.” In P. H. Werhane and R. E. Freeman (eds.), *Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*: 413–414.
- Schein, E. (1978). *Career Dynamics: Matching Individual and Organizational Needs*. Readings. MA: Addison–Wesley.
- Sidanius, J., Devereux, E., and Pratto, F. (1992). A comparison of symbolic racism theory and social dominance theory as explanations for racial policy attitudes. *Journal of Social Psychology*, 132: 377–395.
- Sidanius, J., and Pratto, F. (1999). *Social dominance: An intergroup*

- theory of social hierarchy and oppression*. New York, NY: Cambridge University Press.
- So, Bennis Wai Yip (2015). Exam-centered Meritocracy in Taiwan: Hiring by Merit or Examination? *Australian Journal of Public Administration* 74(3): 312–323.
- Son Hing, Leanne S., D.Ramona Bobocel, Mark P. Zanna, Donna M. Garcia, Stephanie S. Gee, and Katie Oraziotti (2011). The Merit of Meritocracy. *Journal of Personality and Social Psychology* 101(3): 433–450.
- Swim, J., Aikin, K., Hall, W., and Hunter, B. (1995). Sexism and racism: Old-fashioned and modern prejudices. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68, 199–214.
- Teng, S.-Y. (1943). Chinese influence on the Western examination system: Introduction. *Harvard Journal of Asiatic Studies*. 7: 267–312.
- Weber, Max (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Weber, Max (1958). *From Max Weber: Essay in Sociology*, trans, by H. H. Gerth & C. A. Mills. London: Routledge and Kegan Paul.
- Weber, Max (1968). *The Religion of China*, New York: Free Press.
- Woodside, Alexander (2006). *Lost Modernities: China, Vietnam, Korea, and the Hazards of World History*. Harvard University Press.
- Wright, W. C. (1957). *The Last Stand of Chinese Conservatism:*

The Tu'ng-Chih Restoration, 1962~1874. Stanford University Press.

Young, M. (1958). *The Rise of the Meritocracy.* London, England: Thames & Hudson.

〈 부 록 〉

〈 후보자 본관 별 관측치 수 〉

| 구분 | 본관 | 관측치 수 | 구분 | 본관 | 관측치 수 |
|----|-----|-------|----|-----|-------|
| 1 | 간성이 | 9 | 40 | 금천강 | 1 |
| 2 | 감천문 | 1 | 41 | 기계유 | 253 |
| 3 | 강릉김 | 326 | 42 | 김해김 | 44 |
| 4 | 강릉박 | 2 | 43 | 김해허 | 3 |
| 5 | 강릉유 | 1 | 44 | 나주김 | 1 |
| 6 | 강릉이 | 2 | 45 | 나주나 | 12 |
| 7 | 강릉최 | 16 | 46 | 나주박 | 2 |
| 8 | 강릉함 | 3 | 47 | 나주오 | 21 |
| 9 | 강화이 | 1 | 48 | 나주임 | 43 |
| 10 | 강화최 | 28 | 49 | 나주정 | 31 |
| 11 | 개령문 | 4 | 50 | 남양방 | 1 |
| 12 | 개성고 | 7 | 51 | 남양서 | 1 |
| 13 | 거창신 | 52 | 52 | 남양윤 | 3 |
| 14 | 거창이 | 4 | 53 | 남양홍 | 674 |
| 15 | 결성장 | 1 | 54 | 남원양 | 22 |
| 16 | 경주김 | 234 | 55 | 남원윤 | 27 |
| 17 | 경주이 | 149 | 56 | 남평문 | 12 |
| 18 | 경주정 | 5 | 57 | 남포김 | 1 |
| 19 | 경주최 | 2 | 58 | 남해정 | 1 |
| 20 | 고령박 | 34 | 59 | 능성구 | 136 |
| 21 | 고령신 | 91 | 60 | 단양우 | 24 |
| 22 | 고부최 | 1 | 61 | 달성서 | 536 |
| 23 | 고성박 | 1 | 62 | 대구배 | 4 |
| 24 | 고성이 | 26 | 63 | 대홍백 | 1 |
| 25 | 고양김 | 4 | 64 | 덕수이 | 329 |
| 26 | 고흥유 | 3 | 65 | 덕수장 | 7 |
| 27 | 곡산강 | 2 | 66 | 도강김 | 16 |
| 28 | 곡산한 | 18 | 67 | 동래김 | 1 |
| 29 | 곡성임 | 2 | 68 | 동래정 | 385 |
| 30 | 공주이 | 6 | 69 | 동복오 | 28 |
| 31 | 광산김 | 253 | 70 | 면천복 | 2 |
| 32 | 광산이 | 10 | 71 | 목천마 | 2 |
| 33 | 광주노 | 37 | 72 | 무안박 | 9 |
| 34 | 광주안 | 30 | 73 | 문경최 | 9 |
| 35 | 광주이 | 75 | 74 | 문의박 | 1 |
| 36 | 광주장 | 1 | 75 | 문화유 | 52 |
| 37 | 광주정 | 26 | 76 | 밀양문 | 6 |
| 38 | 교하노 | 12 | 77 | 밀양박 | 157 |
| 39 | 금산이 | 4 | 78 | 밀양손 | 5 |

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 79 | 반남박 | 608 | 123 | 양주조 | 212 |
| 80 | 배천조 | 31 | 124 | 양천허 | 50 |
| 81 | 벽진이 | 56 | 125 | 연양김 | 14 |
| 82 | 보성오 | 27 | 126 | 여산송 | 267 |
| 83 | 봉화정 | 19 | 127 | 여양진 | 2 |
| 84 | 부령김 | 15 | 128 | 여주이 | 169 |
| 85 | 부평이 | 35 | 129 | 여흥민 | 209 |
| 86 | 사천목 | 16 | 130 | 연산서 | 12 |
| 87 | 삭녕최 | 54 | 131 | 연안김 | 203 |
| 88 | 상산김 | 19 | 132 | 연안이 | 607 |
| 89 | 서산유 | 27 | 133 | 연안차 | 9 |
| 90 | 서천이 | 3 | 134 | 염주홍 | 1 |
| 91 | 선산김 | 42 | 135 | 영광김 | 3 |
| 92 | 선산백 | 1 | 136 | 영산신 | 6 |
| 93 | 설성김 | 2 | 137 | 영암박 | 1 |
| 94 | 성산여 | 1 | 138 | 영암최 | 18 |
| 95 | 성주이 | 74 | 139 | 영양남 | 2 |
| 96 | 성주현 | 3 | 140 | 영월신 | 23 |
| 97 | 송화장 | 1 | 141 | 영월엄 | 67 |
| 98 | 수성최 | 3 | 142 | 영일정 | 312 |
| 99 | 수안계 | 6 | 143 | 예산김 | 8 |
| 100 | 수안이 | 8 | 144 | 예산이 | 2 |
| 101 | 수원김 | 4 | 145 | 온양방 | 2 |
| 102 | 수원백 | 36 | 146 | 온양정 | 163 |
| 103 | 수원최 | 3 | 147 | 용인이 | 339 |
| 104 | 순창조 | 21 | 148 | 우봉이 | 18 |
| 105 | 순천김 | 18 | 149 | 울산박 | 5 |
| 106 | 순천이 | 2 | 150 | 울진임 | 1 |
| 107 | 순천현 | 15 | 151 | 원주김 | 7 |
| 108 | 순흥안 | 135 | 152 | 원주변 | 6 |
| 109 | 신안주 | 9 | 153 | 원주석 | 4 |
| 110 | 신천강 | 9 | 154 | 원주원 | 91 |
| 111 | 신평송 | 1 | 155 | 원주이 | 23 |
| 112 | 안동권 | 242 | 156 | 은진송 | 91 |
| 113 | 안동김 | 409 | 157 | 음성박 | 6 |
| 114 | 안동손 | 1 | 158 | 의령남 | 367 |
| 115 | 안동이 | 4 | 159 | 의령여 | 1 |
| 116 | 안동정 | 2 | 160 | 의성김 | 33 |
| 117 | 안산김 | 19 | 161 | 인동장 | 9 |
| 118 | 안성이 | 5 | 162 | 인천문 | 1 |
| 119 | 안악이 | 1 | 163 | 인천이 | 2 |
| 120 | 안정나 | 16 | 164 | 임천조 | 183 |
| 121 | 야로송 | 11 | 165 | 장수이 | 1 |
| 122 | 양성이 | 2 | 166 | 장수황 | 78 |
| 167 | 장택고 | 10 | 211 | 충주박 | 5 |

| | | | | | |
|-----|-----|-------|-----|-----|--------|
| 168 | 장흥읍 | 32 | 212 | 충주지 | 3 |
| 169 | 재령이 | 6 | 213 | 칠원읍 | 39 |
| 170 | 전익이 | 193 | 214 | 파평읍 | 503 |
| 171 | 진주김 | 6 | 215 | 평강전 | 2 |
| 172 | 진주유 | 81 | 216 | 평강채 | 96 |
| 173 | 진주이 | 1,692 | 217 | 평산신 | 281 |
| 174 | 진주주 | 16 | 218 | 평양조 | 7 |
| 175 | 진주최 | 60 | 219 | 평창이 | 89 |
| 176 | 정주김 | 7 | 220 | 평택이 | 11 |
| 177 | 제주고 | 2 | 221 | 풍산김 | 64 |
| 178 | 제주양 | 14 | 222 | 풍산홍 | 487 |
| 179 | 죽산박 | 32 | 223 | 풍양조 | 411 |
| 180 | 죽산안 | 45 | 224 | 풍천노 | 15 |
| 181 | 직산조 | 1 | 225 | 풍천임 | 274 |
| 182 | 진성이 | 41 | 226 | 하동정 | 41 |
| 183 | 진양정 | 16 | 227 | 하양허 | 1 |
| 184 | 진잠한 | 1 | 228 | 하음이 | 2 |
| 185 | 진주강 | 120 | 229 | 한산이 | 270 |
| 186 | 진주김 | 13 | 230 | 한양조 | 114 |
| 187 | 진주소 | 2 | 231 | 함안윤 | 19 |
| 188 | 진주유 | 134 | 232 | 함안조 | 54 |
| 189 | 진주이 | 1 | 233 | 함양박 | 39 |
| 190 | 진주장 | 2 | 234 | 함양여 | 39 |
| 191 | 진주정 | 7 | 235 | 함중어 | 54 |
| 192 | 진주하 | 3 | 236 | 함평이 | 151 |
| 193 | 진천송 | 61 | 237 | 해주노 | 2 |
| 194 | 창녕성 | 92 | 238 | 해주오 | 131 |
| 195 | 창녕조 | 43 | 239 | 해주정 | 64 |
| 196 | 창원박 | 3 | 240 | 해주최 | 1 |
| 197 | 창원유 | 3 | 241 | 해평길 | 1 |
| 198 | 창원황 | 130 | 242 | 해평윤 | 382 |
| 199 | 청도김 | 7 | 243 | 해풍김 | 10 |
| 200 | 청송십 | 412 | 244 | 행주기 | 26 |
| 201 | 청주경 | 16 | 245 | 홍주백 | 5 |
| 202 | 청주곽 | 28 | 246 | 홍주송 | 9 |
| 203 | 청주이 | 2 | 247 | 홍주이 | 1 |
| 204 | 청주정 | 3 | 248 | 회순최 | 3 |
| 205 | 청주한 | 405 | 249 | 황주변 | 26 |
| 206 | 청풍김 | 362 | 250 | 황주황 | 3 |
| 207 | 청해이 | 39 | 251 | 홍덕장 | 6 |
| 208 | 초계변 | 1 | | 총계 | 17,909 |
| 209 | 초계정 | 32 | | | |
| 210 | 충주김 | 2 | | | |

〈 직급별 합격 시험 종류 분포 〉

| | 별시 | 정기시 | 계 |
|-----|-------|-------|--------|
| 당상관 | 4,863 | 2,677 | 7,540 |
| 참상관 | 4,257 | 4,108 | 8,365 |
| 참하관 | 180 | 302 | 482 |
| 계 | 9,300 | 7,087 | 16,387 |

〈 직급별 합격 시 신분 분포 〉

| | 생원+진사 | 유학 | 무직문산계 | 기타(무과 등) | 계 |
|-----|-------|-------|-------|----------|--------|
| 당상관 | 5,071 | 1,156 | 1,481 | 83 | 7,791 |
| 참상관 | 4,202 | 3,289 | 1,380 | 91 | 8,962 |
| 참하관 | 143 | 286 | 62 | 0 | 491 |
| 계 | 9,416 | 4,731 | 2,923 | 174 | 17,244 |

〈 색 인 〉

(ㄱ)

| | |
|---|--------|
| 가산관료제(家産官僚制, patrimonial bureaucracy) | 7 |
| 가산제(patrimonialism) | 5 |
| 가자(加資) | 60, 69 |
| 강경(講經) | 33, 48 |
| 거관(去官) | 57 |
| 고공법(考功) | 67 |
| 고과(考課) | 66 |
| 고만(考滿) | 58 |
| 고찰(考察) | 58 |
| 과차(科次) | 85 |
| 권지(權知) | 50, 72 |

(ㄴ)

| | |
|--------------|----|
| 낙점(落點) | 64 |
|--------------|----|

(ㄷ)

| | |
|------------------|----|
| 단망(單望) | 64 |
| 대가제(代加制) | 81 |
| 대책(對策) | 32 |
| 도목거관(都目去官) | 57 |

(ㄹ)

| | |
|----------------|--------|
| 망단자(望單子) | 63, 70 |
| 명경(明經) | 33 |

문과방목(文科榜目) 70, 94

(ㄷ)

방목(榜目) 94

복상(卜相) 136

분관(分館) 50, 72

분수(分數) 48

비하(批下) 64

(스)

사책(射策) 32

삭탈관작(削奪官爵) 210

산계 211

 문·무산계(文·武散階) 42

 산계(散階) 51

 산계(散階, rank-in-person) 36

삼공(三公) 130

삼사(三司) 133

상환(相換) 138

서경(署經) 64

순방(順房) 133

순자법(循資法) 54, 57, 66

승품(陞品) 60

실적주의 3

 Meritocracy 18

 능력주의 18

 실적(merit) 3

| | |
|---|----|
| 실적주의(merit principles) | 3 |
| 실적주의제(merit system) | 3 |
| 현능주의 | 19 |
| 실적주의적 계급제(meritocratic rank-in-person system) | 39 |

(ㅇ)

| | |
|---|---------|
| 유교관료제(儒敎官僚制, Confucian-bureaucracy) | 8, 10 |
| 유교적 실적주의(Confucian meritocracy) | 28, 39 |
| 이조(吏曹) | 63 |
| 이조전랑(吏曹銓郎) | 63, 183 |

(ㅈ)

| | |
|----------------|--------|
| 자대제(自代制) | 183 |
| 자천(自薦) | 139 |
| 장망(長望) | 64 |
| 전조(銓曹) | 63 |
| 정사(政事) | 61 |
| 정사책(政事冊) | 61, 93 |
| 제술(製述) | 33, 48 |

(ㅊ)

| | |
|--------------|---------|
| 찰거(察舉) | 31 |
| 천전(遷轉) | 57 |
| 체임(遞任) | 210 |
| 체직(遞職) | 57, 210 |

(ㅋ)

통청권(通淸權) 183

(ㄱ)

포핍(褒貶) 66

품계(品階) 51

(ㅎ)

한림(翰林) 50, 213

해유(解由) 69

행수법(行守法) 58

향거리선(鄉舉理選) 31

환방(換房) 132

Abstract

The Confucian meritocracy and personnel appointment during the Chosŏn Dynasty

Seyeong Cha

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Meritocracy is recognized as an important condition to distinguish between patrimonial bureaucracy and modern bureaucracy. The Kwageo, the open, competitive civil service examination of Chosun dynasty, has attracted attention from scholars over the years because it measured the ability of potential officials in the recruitment process, which is the core of meritocracy, even in premodern society. The institution's recruitment process and relevant (personnel management) laws are also reminiscent of what can be found in modern bureaucracy. Despite these similarities, however, Korean scholars in public administration have not attempted to discover those meritocratic elements present

in our past administrative institutions; rather, they have followed personnel management practices and institutions implemented among developed countries that possess drastically different historical backgrounds. This dissertation aims to investigate whether meritocracy as we know today actually existed and worked in the premodern Korean bureaucracy and offers an alternative, crucial concept called the ‘Confucian meritocracy.’

The basic analytical framework for the dissertation is centered on examining potential impact of ‘merit’ on ‘appointment process.’ ‘Merit’ consists of individual ability and accomplishments. The former is measured by entrance exam ranking, whether a given individual passed *Saengwon* or *Jinsa* (before he applied for *Mungwa*, the higher-level exam), and years of service after passing *Mungwa*. The latter is measured by the official rank of the recommendee. The appointment process consists of three stages: candidate recommendation, selection, and appointment. The results of each stage are divided into positional level, the interval of positional shift, and whether the given individual was selected for the position. Each of these serves as whether or not each employee had been promoted, the interval of level shift, and the selection among the candidates for the position. The model also accounts for control variables. These include age, lineage, and hometown as well as the type of exam when passing the *Gwageo*.

The data for the models come from two sources: Book of Personnel Administration (政事冊) and ‘Roster of the Civil Service

Examination Passers (文科榜目).’ The former is the daily record of personnel administration between 1735 and 1894 prepared by the Ministry of Interior (吏曹); it recorded the list of those recommended and appointed. The latter is a list prepared by the Ministry of Culture and Education (禮曹); it lists information on residence, lineage, birth year, examination background, and ranking. The analytical models are divided into two: the results of recommendation and appointment. Pooled OLS, conditional logit, and logit model were used for the dependent variables: positional level, the interval of positional shift, whether or not each employee had been promoted, and whether the given individual was selected for the position.

The results of this study are summarized as follows. First of all, the ‘Confucian meritocracy’ in the context of personnel administration of the Chosun Dynasty built on Confucian bureaucracy embodied the concept of meritocracy when appointing and managing public employees imbued with ‘virtue’ (德) and ‘talent’ (才). In actual application, there existed a ‘meritocratic rank-in-person system,’ including the principles similar to the elements of the modern personnel administration, reflected in the hierarchical structure.

The results of data analysis are as follows. First, there were the meritocratic influence factors in each stage of appointment process during the reign of King Yŏngjo. In particular, the examination ranking, which is the most important variable measuring the

individual's ability, had a significant effect when a person was recommended to a higher position than before; this means that the examination ranking was consistently considered in the process of appointment, not only as a starting point to hold the first position but also a factor of career development. The moderating effects of the rank appeared in the bottom group of job hierarchy. In addition, if the applicant had passed a pre-examination before the entrance and held a degree, the higher the annual number was, the more favorable it was to be recommended to higher position and appointed. The former position level, the proxy variable to measure the rank-in-person system which was the result of job performance evaluation, has consistent effects on appointment process.

On the other hand, the lineage was not found to be significant at the result recommendation stage and to be substantially significant only at the appointment stage. This means the lineage effect was not strong in the process. In terms of the appointment process, the meritocratic factors had strong influences in the first recommendation stage (led by the Ministry of Interior (吏曹)), but the effects of personal background factors such as lineage and hometown were rather strong in the second selection stage (led by the King). The tendency of meritocratic factors disappearing in the selection stage was particularly strong in Meritocratic factors tended to disappear with respect to positions of *Uijeongbu*, *Yukjo*, and *Hanseongbu*.

By the end of the personnel administrative reform during the 17th year of King Yǒngjo's reign, which had reduced the powers of the middle manager in the Ministry of Interior(吏曹), the influence of the examination rank gradually weakened and only the influence of the accomplishments appeared consistently. In addition, as the third period of King Yǒngjo's reign, the preference for those who had passed the special examination began to appear, which coincided with the tendency to prefer Seoul residents to others. The most notable thing is the result of the second stage analysis. In the third period of the reign, it was found that candidates with a lower rank began to be selected by the King. This trend is stronger in the analysis employing the candidate list including nominees who came from the lineages supporting the 'Tangpyeong' policy insisted by Yǒngjo. This reverse discrimination against the top ranker, the preference of candidates from influential families, and the preference of 'Tangpyeong' supporters in the third period were the decisive factors that weakened the existing personnel management system.

In sum, the influence of the examination rank related to a positional level change was stronger in the recommendation stage than the appointment stage. This was due to the fact that the influence of the examination rank was relatively weaker during King's selection stage, although it was strong in the recommendation stage led by the Ministry of Interior (吏曹). This means that the personnel administrative system of the Chosun Dynasty possessed a system to prevent potentially arbitrary selection

of personnel by the King. However, the results of the actual positional transfers (or shifts) reflected meritocracy less and this phenomenon became more visible during the third period of King Yǒngjo's reign.

Keywords : Confucian meritocracy, personnel management, recommendation, selection, appointment, Yǒngjo, conditional logit

Student Number : 2011 - 30717