

독립논단

# 다산(茶山)의 성과관리\*

## : 고적제(考績制) 개혁안을 중심으로

심 준 섭

주제어 : 다산, 정약용, 성과관리, 고적제, 개혁

### 초 록

200여 년 전 다산 정약용은 엄격한 성과관리의 중요성을 인식하고, 당시 중앙 및 지방 관리의 성과관리시스템인 고적제에 대한 개혁방안들을 제시하였다. 본 논문의 목적은 다산의 주요 저작인 “고적의(考績議),” “목민심서(牧民心書),” “경세유표(經世遺表)” 등을 중심으로 다산의 성과관리 사상과 시각을 연구하고, 이를 현대적 의미로 재해석하는 것이다. 이를 위해 조선 정치체제의 전반적 틀을 담고 있는 “경국대전(經國大典)”에 제시된 고적제도와 다산의 고적제 개혁안의 차이점을 비교·분석하였다. 다산이 제시한 고적 및 포폄제도의 개혁안은 기존 고적제도의 문제점들을 부각시키고, 이를 개선하는데 초점이 맞추어져 있다. 구체적으로, 1) 고적지표의 세분화, 2) 주적과 고적의 균형: 자기평가, 상급자평가 및 외부평가의 균형, 3) 고적 시행기간의 연장 및 고적대상의 확대, 4) 고적의 방법 및 절차의 정교화, (5) 고적과 출척의 연계: 평가와 성과의 연계 및 긍정적 보상과 부정적 보상의 균형, 6) 고적의 문서화와 고적보고서의 보관, 7) 공정한 고적을 위한 수령의 임기보장 등의 고적제 개선 방안들을 제시하고 있다. 이러한 다산의 고적제 개혁방안은 시대를 초월하여 적실성을 지니고 있으며, 이에 대한 체계적인 연구를 통해 한국적 맥락에 보다 적합한 성과관리 모형의 이론적, 역사적 기반을 마련할 수 있을 것이다.

沈俊燮 : 미국 State University of New York at Albany 에서 행정학 박사학위 (2002)를 취득하고, 현재 중앙대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 의사결정론, 협상론, 정책평가론 등이다. 주요 논문으로는 “정책 과정에 대한 판단분석(Judgment Analysis) 기법의 적용에 관한 연구(2006),” “협상 실험을 통한 다중이슈 (multi-issue) 협상의 학습 (2006),” “의사결정과 결정오차에 관한 정약용의 사상 연구: 형사사건의 판단을 중심으로(2006),” “휴리스틱스에 기반한 정책실무자의 의사결정과 정분석(2006)” 등이 있다. (jsshim@cau.ac.kr)

\* 이 논문은 2003년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것이다.

## I. 서론

인류 역사에서 국가가 형성된 후 정부 관료제의 성과를 제고하기 위한 끊임없는 노력들이 이루어져 왔다. 다양한 동기부여 방안과 보상 기제들이 제시되었으며, 관료제의 효율성과 책임성을 동시에 증진하기 위한 다양한 성과관리 시스템이 개발되고 또 진화해 왔다.

조선 후기의 위대한 사상가이자 실학의 집대성자인 다산 정약용(1762~1836)은 목민심서에서 “나라를 다스리는 일은 사람쓰기에 달려있다”하면서 인사의 중요성을 강조하였다. 나아가 다산은 “국가의 안위는 인심의 향배에 달려있고, 인심의 향배는 백성이 잘살고 못사는 데에 달려있으며, 백성이 잘살고 못사는 것은 수령의 현부(賢否)에 달려있다. 또한 수령의 현부는 감사의 포폄에 달려있으니, 감사가 고과하는 법은 바로 천명과 인심이 향배하는 기틀이며, 국가의 안위가 결정되는 근본이다”(고적의(考績議); 경세유표(經世遺表), 천관수제(千官修齊), 고적지법(考績之法))라고 하여 인사보다 중요한 것이 수령에 대한 성과관리라고 역설하였다.

이처럼 수령의 근무성적 여하에 따라 국가통치의 성패가 달려있다고 믿었던 다산은 관료의 업무와 업적을 제대로 평가하는 제도, 즉 고적제도의 합리적인 수립과 철저한 시행만이 요순시대를 재현할 수 있는 유일한 길이라고 강하게 주장하였다. 요순시대가 요순시대였던 이유는 관료에 대한 업적평가를 매우 치밀하고 철저하게 했던 결과라는 것이다. 이처럼 합리적인 성과평가제도는 예나 지금이나 성공하는 정부의 충분조건이다.

1592년부터 5년에 걸친 임진왜란과 연이은 정유재란은 행정의 문란, 군정 및 토지제도의 문란, 지방관과 향리의 부패와 약탈, 민심의 이반, 농민의 피폐와 농촌의 붕괴, 신분제도의 혼란, 세도정치 등 사회적 모순과 혼란을 심화시켰으며, 이로 인해 조선왕조 전반은 피폐해져 갔고, 왕권 중심의 통치체제는 붕괴 직전에 다다랐다.

이러한 상황에서 다산은 정치, 경제, 사회, 행정 전반에 걸친 개혁을 통해 사회적 위기를 극복하고자 하였다. 특히 백성의 참상을 지켜보며 고통의 원인을 찾으려고 했고, 이를 고위직 관리들에 대한 업적평가가 바로고 정확하게 이루어지지 못한데 따른 것으로 보았다. 다산은 다양한 행정 개혁 방안들을 제시하였으며, 이 가운데 중앙과 지방관의 인사와 엄정한 성과관리를 통해 흐트러진 공직기강을 바로잡고 나아가 사회구조 전반을 개

혁하기 위한 동력으로 삼고자 하였다. 특히 다산에게 있어 조정의 관리인 경관과 지방관인 외관의 업무실적을 냉정하게 고과하고 이를 인사의 자료로 활용하는 일은 그 무엇보다 중요한 개혁 과제였다.

본 논문은 다산의 주요 저작인 “고적의(考績議),” “목민심서(牧民心書),” “경세유표(經世遺表)” 등을 중심으로 다산의 공직자 성과관리 사상과 시각을 연구하고, 이를 현대적 의미로 재해석하는데 그 목적을 두고 있다. 이 과정에서 조선 정치체제의 전반적 틀을 담고 있는 “경국대전(經國大典)”에 제시된 고적제와 다산의 개혁적인 고적제의 차이점을 비교·분석함으로써 다산의 개혁관에 대한 이해를 돕고자 한다. 다산의 개혁사상들이 시대적 한계를 뛰어 넘어 현대 행정의 개혁에 던지는 시사점들을 고려할 때 다산의 성과관리관 역시 현대의 시각에서 재조명하는 작업은 커다란 의미를 지닌다.

## II. 조선조의 고적제도

### 1. 고적의 개념과 원칙

관리의 성과를 인사상의 기초자료로 활용하는 것을 고적(考績) 또는 고과(考課)라고 하며, 이러한 고적제도의 기원은 고려 초기로 거슬러 올라간다. 고려 초기 중앙의 관리들의 고과를 위한 제도들이 마련되었으며, 우왕(1374~1388) 때 고적지법(考績之法)이 만들어지고 지방 수령에 대한 고과가 시작되었다. 이러한 고적제도는 조선시대에 들어와서도 지속적으로 발전하였다.

조선시대 문헌을 통해 오늘날 쓰이는 성과(成果)관리라는 표현을 발견하기는 어려우며, 고과(考課), 고적(考績), 고공(考功), 등제(等第), 포핍(褒貶) 등이 당시에 통용되었던 성과관리의 표현들이다. 이러한 표현들에 대한 보다 정교한 개념 구분을 시도한다면 다음과 같이 정리될 수 있다.

우선 경국대전에 나타난 고과의 의미를 살펴보면, 고(考)는 교(校)의 뜻이고, 과(課)는 계(計)·정(程)·시(試)의 뜻으로, 관원(官員)의 근무성적(勤慢)이나 공과(功過) 등을 고찰(考察)·등제(等第)하여 포핍(褒貶)하는 인사 행정을 뜻하며, 매년 두 차례의 도목정사(都目政事)로 실시된다(경국대전(經國大典), 이전(史典), 포핍(褒貶)). 여기서 도목정사(都目政事) 또는 도정(都政)은 이러한 두 차례에 걸친 정기인사를 일컫는 말이다. 고공(考功) 역

시 관리의 실적을 평정하는 것을 의미하며, 등제(等第)는 실적을 등급화 하는 것을 의미한다.

한편 포폄(褒貶)은 등제 고적 결과를 기초로 인사상의 조치를 취하는 것을 의미하는데, 구체적으로 포(褒)는 추미(推美) 즉 포상(褒賞)을 뜻하고, 폄(貶)은 원적(遠謫)을 뜻하여 흔히 파직(罷職)·평서(平敍) 등의 인사조치를 의미한다.<sup>1)</sup> 인사상의 조치를 취하는 행위를 또한 출척(黜陟)이라고도 하였다. 또한 포폄을 전최(殿最)라고도 하여 최상등을 최(最) 최하등을 전(殿)이라 칭했다. 한편 고적 결과를 기록한 문서는 공장(功狀), 고공계(考功啓), 고적장계(考績狀啓) 등으로 불렸다.

나아가 다산은 주적(奏積)과 고적(考績)을 구분하고 있는데, 주적은 관리 스스로가 자신의 공적을 보고하는 것을 의미하였다. 반면에 고적은 감사에 의해 이루어지는 외부평가를 의미하였다. 또한 오늘날 통용되고 있는 일반적인 표현이기도 한 고찰(考察)이라는 표현도 자주 발견되는데 이 역시 평정의 의미로도 쓰였다.

## 2. 경국대전(經國大典)에 나타난 조선의 고적제도

조선의 고적제도는 관리의 성과 및 근무성적을 평정하는 제도로서, 고려의 고적지법(考績之法)에 토대를 두고 있으며, 태종(1404) 4년의 고과결사관법(考課決事官法)으로부터 시작되어(태종실록, 권7), 경국대전을 통해 완성된 틀을 지니게 된다. 실제로 경국대전에서 현대적인 성과관리시스템과 유사한 원리나 내용 들을 발견하기는 어렵지 않다.

조선시대의 고적제도는 1년에 6월과 12월 2차례에 걸쳐 진행되었으며, 중앙의 관리인 경관(京官)과 지방관인 외관(外官) 모두 상·중·하의 3등급제로 평정이 되었다. 또한 평정의 결과를 인사행정의 기초로 활용하도록 하였다.

중앙 관리인 경관에 대한 고적의 경우, 관료 자신이 속한 기관의 당상관(堂上官)·제조(提調) 및 소속 조(曹)의 당상관이 매년 6월 15일과 12월 15일에 상·중·하의 3등급을 매겨 조정에 보고하도록 하였다. 다만 사헌부(司憲府)·사간원(司諫院)·세자시강원(世子侍講院) 소속 관리에 대하여서는 등제포폄(等第褒貶)이 없었고, 상서원(尙瑞院)·사선서(司膳署) 관원에 대하여서는 지신사(知申事, 도승지)가 이조 당상관과 동의하에 시행하게 하였다(세종실록, 권52)<sup>2)</sup>. 중앙관리는 부임한 지 만 30일, 지방관리는 만 50일

1) 여기서 경관포폄(京官褒貶)에 대한 규정은 각기 관사의 속조당상관(屬曹堂上官)이 그 관사의 제조(提調)와 동의·계문(啓聞)하고, 제조가 없는 관사는 그 속조(屬曹) 당상관이 마감(磨勘)·계문하도록 되어 이 규정은 세종 6년(1424) 이후로 실시된 것이다(세종실록, 권24).

2) 중앙의 경우 육조 가운데 이조의 고공사(考功司)는 문관의 공과(功過)·근민(勤慢)·휴가, 여러 관사(官司)의 이전의 근무일수, 향리 자손들을 분별 처리하는 등의 인사 및 성과관리 관련 사무를 관장하였다.

이 된 후에야 등급을 평정받도록 하였다. 고적의 기준으로는 결송도수(決訟道數), 즉 재판의 건수와 같은 단순한 형태의 평가지표가 활용되었다.<sup>3)</sup>

지방 수령에 대한 고공은 각 도의 관찰사가 매년 6월 15일과 12월 15일 두 차례에 걸쳐 7가지 기준(守令七事)에 따라 절도사와 논의하여 등급을 정하여 포폄을 실시하되, 그 결과를 이조와 병조뿐만 아니라 왕에게 보고하고 인사의 기준자료로 삼았다.<sup>4)</sup> 이처럼 수령의 7가지 고적 항목을 칠사(七事)라 하였는데, 여기에는 당시 수령의 주된 업무인 농잠성(農桑盛), 호구증(戶口增), 학교흥(學校興), 군정수(軍政修), 부역균(賦役均), 사송간(詞訟簡), 간활식(奸猾息) 등이 포함되었다.<sup>5)</sup>

<표 1> 수령의 고적 기준 7개 항목

구분	의 미
농상(農桑)	농경과 양잠(養蠶)을 위한 뽕나무의 종식(種植)을 의무적으로 근면하는 일
학교(學校)	학업을 강습하는 교장으로 지방 향교 등 관립학교의 통칭.
사송(詞訟)	고소나 송사(訟事)에 관한 일
간활(奸猾)	아전 등의 간사함과 교활함을 다스리는 일
군정(軍政)	군포의 부과 및 군역을 관리하는 일
호구(戶口)	인구를 조사하여 호적을 관리하는 일
부역(賦役)	공공근로 등의 노역의 부과

<표 1>처럼 수령의 근무성적 평정에 있어 가장 중점을 둔 것은 7가지 주요 업무들에 대한 처리능력이었다. 그러나 <표 2>처럼 실제 고적보고서에는 7개 각 항목의 평정결과를 구체적으로 기술하는 것이 아니라, 단지 짤막한 총평을 첨부하여 상·중·하 3등급의 평정을 실시하도록 하였다.

<표 2> 수령 고적보고서의 제목 예시

제 목	해 석
監運損糧, 非力所及	운송의 임무를 맡고 있을 때 양곡이 축나는 것은 어쩔 수 없는 불가피한 일이다.
簡約爲治, 坐鎮有裕	간략으로 정치를 삼고 있어서 진중에 앉았어도 힘의 여유가 있다
山水之鄉, 消搖翰墨	산수가 좋은 지방에서 문필로 세월을 한가롭게 보낸다

3) “매 계절 끝 말에 형조·한성부·개성부·장예원의 당하관은 그들의 송사처결(訟事處決)의 건수(決訟道數)를 왕에게 보고하여야 한다. 매 계절 3개월 동안에 한성부·장예원에서는 소사(小事)는 30건을 기준으로 하고, 대사(大事)는 20건을 기준으로 하며, 형조에서는 소사(小事)는 50건을 기준으로 하고, 대·중사(大中事)는 30건을 기준으로 하되, 이 기준에 미치지 못한 자는 1 품계를 강등시킨다. 개성부의 경우에는 건수에 구애되지 아니한다.” (경국대전, 이진, 고과)

4) 고려사(高麗史)를 보면, 우왕 원년에 교서를 내려 수령의 고적을 다섯 가지 기준으로써 하니, 전야(田野)의 확장, 호구(戶口)의 증식, 부역(賦役)의 균평, 소송의 감소, 도적의 종식 등이었다. 이 보다 앞서 현종 9년에 주부(州·府) 등 지방관원의 봉행해야 한 6조를 정했는데 ① 백성의 疾苦를 살피는 일, ② 향리의 有能不能을 살피는 일, ③ 도적 奸猾의 무리를 살피는 일, ④土豪들이 禁令 犯함을 살피는 일, ⑤ 백성의 孝·悌·廉潔한 지를 살피는 일, ⑥ 향리의 錢穀 放失함을 살피는 일 등이었다. 정왕(貞王)이 즉위 하자 조준(趙浚)이 글을 올려 청하기를, 전야의 확장, 호구의 증식, 소송의 감소, 부역의 균평, 학교의 흥륭 등 다섯 가지 일로써 주군(州郡)을 순찰하여 지방관을 내치고 승급시키는 기본을 삼자고 하였다(목민심서, 부임유초, 사조(辭朝)).

5) 수령을 7사(七事)로써 분등(分等)하여 포폄의 기준으로 삼는다는 규정은 이미 『속음전(續六典)』에 언급되어 있다.

고적의 구체적인 절차와 방법을 살펴보면, 고적은 1년에 2 차례 3등급제로 실시되었으며, 열 번 고적에 열 번 다 상(上)을 받은 자는 상(賞)으로 1 계급을 승진시켰고, 다만 당하(堂下)에서 더 올라갈 품계가 없을 때에는 관직을 올려주되 목사(牧使) 이상의 경우에는 적용하지 않았다. 두 번 중(中)을 받는 경우 녹봉 없는 관리(無祿官)로 채용하고, 세 번 중(中)을 받게 되면 파직되었다.

또한 다섯 번 고과, 세 번 고과, 두 번 고과 할 것 없이 한 번이라도 중(中)을 받은 자는 현재의 직위보다 높은 직위에 임명되지 못하였다. 예문관(藝文館)·성균관(成均館)·승문원(承文院)·교서관(校書館)의 7품 이하의 관리로서 중(中)을 받은 자는 그 정기인사(都目)에서 벼슬을 주지 아니하며, 체아(遞兒) 벼슬을 가지고 있는 관아(官衙)의 전직 관원으로서 중(中)을 받으면 다음 차례의 포폄이 있기 전에는 등용하지 않았다. 또한 1년에 네 차례 정기인사에서 중(中)을 받으면 인사기간을 한번 거르게 되며, 하(下)를 받으면 두 번 걸러서 취재(取才) 시험을 다시 보게 하였다. 당상관인 수령에게는 더욱 엄격한 기준이 적용되었는데 한 번만 중(中)을 받아도 파직되었다.(경국대전, 토관직(土官職), 포폄(褒貶))<sup>6)</sup>

### Ⅲ. 다산의 고적제도 개혁안

#### 1. 고적제도 개혁의 배경

다산은 당시 고적제의 개혁을 통해 중앙 및 지방 관료의 새로운 성과관리모형을 제시하였다. 특히 다산은 주례(周禮)의 고적제도를 개혁모델로 삼았으며, 이는 매너리즘에 빠진 조선의 관리들에 대한 각성과 규율을 확보하고(배병삼, 2002), 당시의 문란한 행정운영에 대한 통제를 강화할 필요성에 따른 것이었다(장동희, 2003).

다산은 조선시대 고적제의 운영체계의 부실하며, 개인의 배경이나 교양, 인품을 논하는 등 백성을 다스리는 일과는 무관하게 행해지는 것을 비판하고 고적제를 엄격히 시행할 것을 주장하였다. 당시 죄를 지은 관료에 대한 처벌과 공은 세운 관료에 대한 포상이 규정에 따라 시행되지 못함으로써 백성들의 정부에 대한 신뢰가 매우 미흡한 상황이었다. 이러한 상황에서

6) 경관의 포폄(褒貶)에서 하등급의 성적을 받은 자 및 사적 범주를 범하여 파직된 자는 2년이 경과되어야 임용이 되도록 하였다. 임금의 친족이나 공신으로서 하등급의 성적을 받은 자는 1년이 경과되어서야 임용되며, 당상관은 이러한 제한을 받지 아니하였다. 고신(告身) 즉 임명장을 회수 당했다가 도로 받은 자도 역시 파직된 날로부터 근무일수로 계산한다. 또한 만 1년 동안에 병으로 만 30일 결근한 자와 왕의 친족이나 공신으로 삼약(三爵) 외의 사적 범주를 다섯 번 범한 자는 그 내용을 따지지 아니하고 왕에게 보고하여 파직시키도록 하였다(경국대전, 토관직, 고과(考課)).

다산은 백성들에게 영(令)을 미덥게 하는 것이 수령의 가장 중요한 임무인데, 이는 오직 고적의 엄격한 실시를 통해서만 가능하다고 보았다.

다산은 목민심서에서 “우리나라 고공의 조목 중에 가장 좋게 여기는 것이 ‘조용하고 무리없는 정사에 한 고을이 아무 일 없는 듯하다(恬雅之治 一境晏如)’이니 나라꼴이 어찌 제대로 되겠는가”라고 하여 당시 수령의 무사안일주의를 통렬히 비판하고 있다. 나아가 관료들의 무사안일이 엄격한 고적제의 미비에서 기인하고 있음을 지적하였다.

고적제 개혁에 대한 다산의 고심과 애착은 경세유표에서 잘 드러난다. 다산은 “내가 15년간 남쪽에 귀양살이하면서 밤낮으로 단지 고적법만을 연구하였다. 이 법을 실시하여 성과가 없으면 내가 그 책임을 지겠다”고(경세유표, 천관수제, 고적지법) 언급할 만큼 고적제 개혁에 대한 강력한 의지를 보였다.

이러한 확신은 다산으로 하여금 “요순정치=고적지법”이라는 항등식을 제시하게 만들었다(배병삼, 2002). 다산은 고적의(考績議)에서 ‘낮과 밤이 같은 세상이란 요순시대의 통치를 이르는 말인데, 그러한 정도에 이른 까닭을 살펴보면 오로지 고적제도 한 가지일 따름이다’라고 하고 있다. 이처럼 고적제도가 국가의 안위를 결정할 만큼 중요한 것임에도 불구하고 당시의 3등급의 고적제도가 지나치게 단순하고, 분명하지 못하며, 너무 빈번하게 시행됨으로써 실효를 거두기 어렵다고 판단한 다산은 고적제의 개혁모델을 제시하게 된다.

“감사가 고공하는 법은 말에 따라서 가히 의논할 수 있다. 그 소략한 것이 이미 그렇게 때문에 실효를 기대할 수 없다. 상주(上奏)해서 그 방식을 고치도록 하는 것이 또한 옳을 것이다.” (목민심서, 이전육조, 고공)

다산은 엄격한 고적을 시행하게 되면 온갖 법도가 다스려져서 안민부국(安民富國)과 이용후생(利用厚生)의 효과를 반드시 1년 내에 볼 수 있을 것이라고 자신하였다(고적의). 한편 고적제 개혁방안은 지방행정의 핵심인 수령과 조정의 직접적인 연계를 강화하여 중앙집권적 통치질서를 확립하는 한편 수령 중심의 행정체계 운영의 효율성과 책임성을 강화하려는 의도도 내포되었다(곽효문, 1997).

## 2. 고적제도 개혁안의 내용

다산이 제시한 고적 및 포폄제도의 개혁안은 경국대전에 나타난 기존 제도와는 커다란 차이를 보이며, 특히 기존 제도의 문제점들을 부각시키고, 이를 개선하는데 초점이 맞추어져 있다. 다산은 자신의 고적제 개혁안이 “날날이 고적하고 은밀히 규찰하여(詳考密察), 채찍질하듯 채근하여 잘되도록 권면하고 잘못된 것은 징계(策勸懲)”하는데 초점을 맞추고 있음을 분명히 밝히고 있다(고적의).

고적제 개혁안의 주요 특징으로는, 1) 고적항목의 세분화: 평가지표의 정교화, 2) 주적과 고적의 균형: 자기평가, 상급자평가 및 외부평가의 균형, 3) 고적기간의 연장 및 고적대상의 확대, 4) 고적방법과 절차의 정교화, (5) 고적과 출척의 연계: 평가와 성과의 연계 및 긍정적 보상과 부정적 보상의 균형, 6) 고적의 문서화와 고적보고서의 보관, 7) 공정한 고적을 위한 수령의 임기보장 등이 포함된다.

### 1) 고적 항목의 세분화: 평가지표의 정교화

다산은 당시의 고적제도가 지나치게 단순하여 고적이 제대로 이루어지기 어려우며, 또한 고적이 효과적으로 진행되지 못한다고 비판한다. 특히 평가항목이 지나치게 단순한 것이 큰 문제라고 지적한다. 외관인 수령의 경우 칠사(七事) 중심의 평가만으로 다양한 수령의 역할과 책임을 제대로 평가하기는 불가능하다는 것이다.

“수령의 직무가 어찌 다만 일곱 가지뿐이겠는가? 조정에서 일곱 가지 일만 기대하는 까닭에 수령의 할 일이 제한되어 버리는 셈이니 어찌 이 일곱 가지 범위를 넘어 그 밖의 것을 하려 하겠는가?” (목민심서 서문; 경세유표, 천관수제, 고적지법)

이러한 문제를 해결하기 위해 다산은 평가지표를 세분화하고, 구체화할 것을 역설한다. 경세유표, 천관수제, 고적지법 편을 살펴보면, 수령의 업적을 정확하게 평가하기 위해 9가지 대항목(綱)을 규정하고, 이 9장을 다시 6개의 목(目)으로 구분함으로써 총 54개 조목으로 평가지표를 세분화하였다. 7) (<표 3> 참조) 또한 목민심서 이전육조 고공 편에서는 9장 6목의 54개의 또 다른 고적항목들을 제시하고 있는데, 이 항목들은 경세유표에서 제시했던 지표들과는 부분적인 차이를 보이고 있다. 8) (<표 4> 참조)

7) 윤재룡(1982)에 따르면, 다산의 고적제 개혁안은 3단계에 걸쳐 개선되고 구체화되었다. 장동희(2003)는 고적의를 서론으로, 경세유표의 고적지법을 총론으로, 목민심서를 실천강령론으로 보고 있다.

8) 윤재룡(1982)은 목민심서의 원래 목차 그대로 12장 6목의 72 조목으로 고적항목을 분류하고 있으나, 다산은 목민심서 이전육조(吏典六條), 고공(考功)에서 9장 6목의 54조목이 고적항목을 분명하게 밝히고 있다.

<표 3> 경세유표에 제시된 수령의 평가지표

9강 \ 6목	1목	2목	3목	4목	5목	6목
율기(律己)	칙궁 (飭躬)	여행 (礪行)	상정 (觴政)	색계 (色戒)	감권 (減眷)	병용 (屏容)
봉공(奉公)	참하 (瞻賀)	선포 (宣布)	보문 (報聞)	공납 (貢納)	예제 (禮祭)	왕역 (往役)
애민(愛民)	양로 (養老)	자유 (慈幼)	진궁 (振窮)	애상 (哀喪)	관질 (寬疾)	구재 (救災)
이전(吏典)	거현 (擧賢)	공사 (貢士)	속리 (束吏)	용인 (用人)	문첩 (文牒)	상벌 (賞罰)
호전(戶典)	교민 (敎民)	진정 (田政)	부역 (賦役)	시조 (市糶)	농정 (農政)	진휼 (賑恤)
예전(禮典)	제사 (祭祀)	빈객 (賓客)	예법 (禮制)	예속 (禮俗)	흥학 (興學)	수문 (敷文)
병전(兵典)	양병 (養兵)	권무 (勸武)	수병 (修兵)	목마 (牧馬)	조정 (調丁)	비환 (備患)
형전(刑典)	청송 (聽訟)	단옥 (斷獄)	신형 (慎刑)	금제 (禁制)	양형 (量衡)	제해 (除害)
공전(工典)	산림 (山林)	천택 (川澤)	사우 (廨宇)	성랑 (城廊)	도로 (道路)	주차 (舟車)

<표 4> 목민심서에 제시된 수령의 평가지표

9강 \ 6목	1목	2목	3목	4목	5목	6목
율기(律己)	칙궁 (飭躬)	청심 (淸心)	제가 (齊家)	병객 (屏客)	절용 (節用)	낙시 (樂施)
봉공(奉公)	선화 (宣化)	수법 (守法)	예제 (禮祭)	문보 (文報)	공납 (貢納)	요역 (徭役)
애민(愛民)	양로 (養老)	자유 (慈幼)	진궁 (振窮)	애상 (哀喪)	관질 (寬疾)	구재 (救災)
이전(吏典)	속리 (束吏)	어중 (馭衆)	용인 (用人)	거현 (擧賢)	찰물 (察物)	고공 (考功)
호전(戶典)	진정 (田政)	세법 (稅法)	곡부 (穀簿)	호적 (戶籍)	평부 (平賦)	권농 (勸農)
예전(禮典)	제사 (祭祀)	빈객 (賓客)	교민 (敎民)	흥학 (興學)	변등 (辨等)	과예 (課藝)
병전(兵典)	첨정 (簽丁)	연졸 (練卒)	수병 (修兵)	권무 (勸武)	응변 (應變)	어구 (禦寇)
형전(刑典)	청송 (聽訟)	단옥 (斷獄)	신형 (慎刑)	홀수 (恤囚)	금포 (禁暴)	제해 (除害)
공전(工典)	산림 (山林)	천택 (川澤)	선해 (繕廩)	수성 (修城)	도로 (道路)	장작 (匠作)

## 2) 주적(奏績)과 고적(考績)의 균형: 자기평가, 상급자평가 및 외부평가의 균형

고적제의 개혁에 있어 다산이 고민했던 또 다른 과제는 자기평가, 상급자평가 및 외부평가를 균형 있게 실시하는 것이다. 특히, “이른바 업적보고(奏績)란 무엇인가? 스스로 아뢴 바가 있는 후라야만 고적(考績)이 있을 수 있는 것이다(경세유표, 천관수제, 고적지법)”라고 하여 업적 평정의 유일한 방법은 자기평가인 주적(奏績)과 상급자평가인 고적(考績)을 결합하는 것이라고 역설하였다.

경관의 경우 대표적인 공적을 스스로 선정하여 공적보고서를 통해 조정에 보고하도록 하였다. 다만 직위에 따라 삼정승과 6조 판서의 경우는 27가지 항목의 업적을 보고하도록 하였으며, 중·하대부는 9가지 조목만을 보고하도록 하여 차등을 두었다. 또한 실무를 맡은 기간이 짧은 경우에는 보고하는 업적의 수를 축소하도록 하는 융통성을 보였다(경세유표, 천관수제, 고적지법).

외관인 수령은 9장 6목의 54개의 평가항목들 가운데, 9장 각각에서 3가지 조목 즉, 총 27개 조목의 대표적인 공적을 스스로 골라서 감사(監司)에게 주적하도록 하였다. 감사는 27개 조목을 고적하고 그 가운데 9개 조목을 다시 선택하여 소상히 기술하고 각 조목마다 장부(臈: 우수, 꺾: 미흡)를 평가하고 9개 등급을 배정한 평가보고서인 고적장계(考績狀啓)를 조정에 올리도록 하였다(경세유표, 천관수제, 고적지법). 이때 수령이 스스로 기록한 주적장도 동시에 조정에 올리고 조정에서는 이를 인사 담당기구인 이조에 회부하도록 하였다.

또한 주목할 점은 3년마다의 대비(大比)에서 관료의 최고 인사권자인 왕이 직접 지방관인 수령들의 평가결과를 보고받도록 하였다는 점이다. 왕이 친견하여 수령의 3년간의 누적 평가보고서를 직접 검토하는 자리를 마련하도록 한 것이다. 수령은 임금 앞에서 3년 동안 주적한 서장과 3년 동안 고적한 계본을 설명하고, 임금은 이러한 고적을 하루 5~6명씩 하도록 하였다. 다산은 이를 반드시 지켜야 하는 엄숙하고 추상과 같은 법이라고 강조한다.

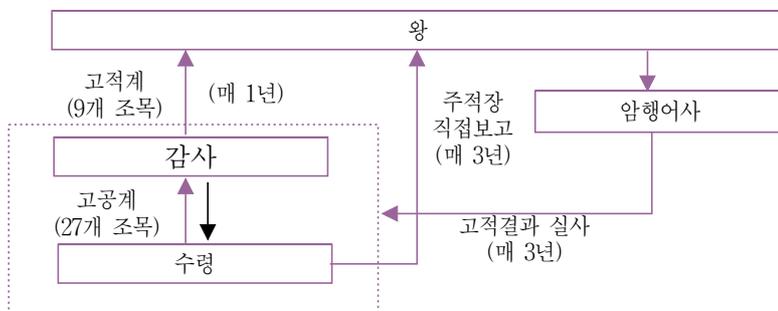
“자(子)·오(午)·묘(卯)·유(酉)에 해당하는 해에는 입춘 날부터 삼고 수령들을 불러보는 데 매일 5·6인을 만나 입하 10일 전에 마친다. 주적장을 받기를 마치면 복도의 수령은 모름지기 교체되어 돌아올 때 보도록 할 것이다 이에 입하날 어사를 보내서 입동 전에 복명(復命)하도록 한다.” (목민심서, 이전육조, 고공)

이처럼 수령이 평가항목들 가운데 대표적인 공적 중심으로 스스로의 성과를 평정하고, 그 결과를 감사에게 보고하면 감사가 이를 검토하고 다시 중요한 항목만을 선택하여 조정에 보고하는 자기평가 및 상급자평가 체계와 독립감찰기관인 암행어사에 의한 고적내용 실사의 외부평가 체계가 절충된 모형이 제시되었다. 나아가 다산은 감사의 고적장계와 수령의 자기치적을 보고하는 주적 문서를 동시에 조정에 올리도록 하였으며, 3년 단위로 왕에게 직접 업적을 보고하도록 함으로써 또 다른 평가기제를 통해 수령의 책임성 확보는 물론 수령에 대한 중앙통제를 강화하도록 하였다.

이와 함께, 자기평가 과정에 발생하는 평가의 객관성 및 공정성 문제를 보완하기 위해 외부평가기관인 암행어사를 두고 수령과 감사의 고적보고 내용을 실사하도록 함으로써 자기평가, 상급자평가 및 외부평가가 균형을 이루는 매우 정교한 시스템을 고안하였다.<sup>9)</sup> 법을 정해 매 3년마다 암행어사를 지방에 반드시 파견하도록 함으로써 암행어사가 파견되지 않아 수령과 향리들이 부정을 저지르고도 처벌을 면할 수 있다는 그릇된 인식을 개혁하는 계기로 삼고자 하였다(목민심서, 이전육조, 고공; 경세유표, 천관수제, 고적지법). 이렇게 하면 탐관과 간활한 아전들이 후환이 두려워 감히 방심하지 못할 것이라고 하였다. 또한 감사와 수령이 동시에 재직하는 경우 감사는 명령체계를 이용하여 수령을 괴롭히거나 또는 온정주의에 빠져 수령의 잘못을 눈감아줄 수 있는 위치에 있기 때문에 이러한 제약들로부터 자유로운 암행어사의 역할이 중요하다고 지적하였다.

이상의 내용을 정리하면, <그림 1>에서 제시된 것처럼 “수령 → 임금”의 자기평가 체계, “수령 ⇄ 감사 → 임금”의 상급자평가 체계 및 “암행어사 → 수령(감사 포함)”의 외부평가 체계가 정교하게 결합된 평가시스템을 제안하였던 것이다.

<그림 1> 3년 대비의 고적제도(수령의 경우)



9) “조정에서 반포한 바 54개 조항이 어사의 수중에 있고 수령이 보고한 바 27개 조항이 어사의 수중에 있으며, 감사가 고적한 바 9개 조항이 어사의 수중에 있으니 이것들을 가지고 고을로 가서 그 허실을 조사하면 누가 떨고 두려워하지 않을 자 있겠는가.” (목민심서, 이전육조, 고공)

### 3) 고적 기간의 연장 및 고적대상의 확대

다산은 올바른 고적을 위해서는 고적기간을 연장하여 충분한 시간을 주고, 누적된 고적 결과를 종합하여 인사조치를 실시할 것을 강조하였다. 다산은 경국대전에 제시된 조선조의 연 2회 고적을 비판하며, 주례(周禮)를 근거로 매 1년마다 축소하여 고적을 실시하여 등급을 정하며, 또한 매 3년마다 지난 3년간의 고적결과를 종합하여 인사조치인 출척(黜陟)을<sup>10)</sup> 실시할 것을 주장하였다(경세유표, 천관수제, 고적지법).

매년 2차례 평정을 실시하는 것은 공적을 나타내기에는 짧은 기간이며, 따라서 매년 1회로 단축하여 고적을 하도록 함으로써, 수령이 능력을 충분히 발휘할 시간을 부여하는 동시에 직무에 대한 책임성을 확보하며(곽효문, 1997), 평가자들에게는 고적에 필요한 충분한 자료 수집 시간을 제공하고자 하는 의도였다(송하중·김태영, 2006).

“현재 우리나라 법제에는 경관이나 지방관들이 다 업적을 아뢰는 절차가 없으면서 1년에 두 번 평정하는 것을 가지고 외람되게 업적 평정이라고 운운하니 대체 무엇을 평정한다는 것인지 알 수 없다. 명목과 실지가 서로 부합되지 않는 것이 이보다 더 심한 것은 없을 것이다.” (경세유표, 천관수제, 고적지법)

또한 일회성의 단기적 성과가 아닌 3년 동안의 연속적, 누적적 평가결과를 종합하여 승진여부를 결정해야만 공정한 인사가 될 수 있다고 보았다.

“1년에 두 번 고과하니 또 어찌 자주자주 하는 것인가. 요순시대의 사람들은 어질고 능하고 재주있고 지혜로운 것이 요즘 사람과 같지 않았지만 3년 이후에 그 공적을 따졌는데 요즘 사람들은 반년 이내에 고과를 하니 불과하지 않겠는가.” (목민심서, 이전육조, 고공)

다산은 새로 부임하는 수령에 대해 50일 만에 고적을 시행하는 것은 너무 짧은 기간이며, 따라서 신임 외관은 반년이 지난 다음에 고적을 하고, 신임 경관은 90일 이후에 고적을 하는 것이 바람직하다고 하였다.

이상에서도 강조한 것처럼 다산에게 있어서 엄격한 고적제도는 곧 요순 정치의 재현으로 간주될 만큼 중대한 개혁 과제였기에 왕을 제외한 모든 관리들이 고적의 대상이 됨은 너무도 당연하였다. 그런데 당시 대관은 고사하고 일체 경관(京官)으로서 3품 이상인 하대부(下大夫) 이상은 모두 다 업적 평정을 받지 않았으며, 지방관으로서 관찰사와 절도사 역시 평정절차가 규정되어 있지 않았다. 이러한 고적제도의 미비가 국가를 피폐하게 만드는 가장 중요한 원인이라고 보았던 다산은 백성을 구원하고 왕권 중심의

10) 출(黜)은 벼슬자리에서 쫓아내거나 파면되는 것이고, 척(陟)은 승진하는 것을 말한다.

통치체제의 회복을 위해 지위고하 구분 없이 국가의 녹봉을 받는 모든 사람을 평가해야 한다고 주장하였다. 따라서 다산은 삼공(三公)이라 하여 국가의 최고 공신인 삼정승마저도 평정의 대상이 됨을 분명히 밝혔다(경세유표, 천관수제, 고적지법). 삼정승을 포함한 조정의 관료와 지방의 수령 및 향임, 군교, 향승 및 군관, 아전, 관노 등 지위고하를 막론하여 모든 관속들이 평가의 대상이 되었다.

#### 4) 고적방법과 절차의 정교화

##### (1) 등급제의 세분화 및 객관적 기준을 통한 등급의 산정

다산이 제시한 고적제 개혁의 또 다른 핵심은 등급제 상대평가이다. 물론 조선시대에는 기본적으로 상중하 3등급의 평정제도가 실시되었으나, 다산은 평정대상의 품계에 따라 등급제를 세분화하여 비등급제, 3등급제, 5등급제, 또는 9등급제를 차등 적용하는 방안을 제시하였다. 9등급제는 상중하 3등급마다 다시 상중하로 나눔으로써 상상(上上)에서 하하(下下)에 이르는 9개 등급으로 세분화하는 방안이다.

경관의 경우 정경(正卿)이상의 고위직 관리에 대해서는 등급을 구분하여 평정을 실시하지 아니하고 고적보고서에 기록된 내용의 진위여부만을 판단하도록 하였다. 아경(亞卿) 이하의 품계에 대해서는 상·중·하의 3등급으로 차등 평가하도록 하였다.<sup>11)</sup> 반면 6조에 속한 세 등급의 사(士) 700여명에 대해서는 상상에서 하하까지 9등급의 평정제도를 적용하도록 제안하였다.

외관에 대해서도 3, 5 또는 9등급을 차등하여 적용하도록 하였다. 외관 가운데 순영(巡營)과 중군(中軍)의 내막(內幕)과 비장(裨將)에 대해서는 3등급제를, 순찰사와 절도사(즉, 監司)는 5등급제를 적용하도록 하였으며, 수령과 관속에 대해서는 9등급제의 적용을 받도록 하였다.<sup>12)</sup>

다산은 9 등급제 평정의 경우 특히 상의 3등급과 하의 3등급에 속하는 사람들에 대한 평가를 세분화할 것을 주장하였다. 그 근거로 중간 등급의 사람들은 자신이 해야 할 본분을 당연히 한 결과지만, 상과 하의 등급에 속하는 사람들은 상벌의 대상이 되므로 매우 엄격하게 할 필요가 있다는 것이다. 상의 3등급에 속하는 평정을 받는 관료는 승품과 승녹의 대상이 되며, 하의 3등급에 속하는 평정을 받는 관료는 강제 퇴출의 대상이 되도록 하였다. 특히 죄가 가벼운 경우에는 단순히 면직을 하지만, 죄가 중한 경우

11) 각 등급의 구체적인 명칭은 상고(上考), 중고(中考), 하고(下考)이다.

12) 순찰사와 절도사에 대해 5 등급제를 실시하는 이유는 원래 평가대상 인원이 적은 상황에서 강제로 상과 하에 3등급을 나누게 되는 경우 역시 평정을 할 수밖에 없다는 것이다(경세유표, 천관수제, 고적지법).

에는 태형, 장형, 노역형, 유배형 등의 형벌에 처하도록 하였다.

다산은 또한 등급을 위한 평정에 있어 객관적이고 공정한 기준을 적용할 것을 강조하였다.

“이상 아홉 가지 일을 모두 잘한(臧) 자는 최상등[上上]을 주며 아홉 가지 일을 다 잘못된(否) 자는 최하등[下下]을 주며 그 중 어쩌다가 한 가지 잘못이 있는 자는 상등을 삼으며 그 중 어쩌다가 잘된 것이 한 가지 있는 자는 하등을 삼는다. 이처럼 순서를 배정하되 다 잘잘못의 숫자로서 그들의 고하(高下)를 매긴다.” (경세유표, 천관수제, 고적지법)

수령의 경우 고적하는 9가지 강령 가운데 우수한 사례와 미흡한 사례의 수를 비교하여 등급을 산정하도록 함으로써 평정을 객관화하며, 그 결과 성과의 서열화와 등급화가 가능하다고 보았다.

## (2) 등급별 인원의 강제배분

등급제와 함께 각 등급별 인원의 분포도 고려대상이 되었다. 다산이 제시한 등급제는 중앙관리와 지방관 및 관속 등 모두에게 적용되며, 또한 다산은 등급별로 강제적으로 인원배분을 하도록 하는 강제배분법을 제안하였다. 등급제 평정을 실시하고 그 결과에 따라 인원을 강제배분 함에 있어 경관과 외관의 경우 상등(상위 3등급)과 하등(하위 3등급)의 인원 비율을 달리할 것을 주장했는데, 외관(지방관)은 경관에 비해 엄격한 적용을 할 것을 강조하였다. <표 5>와 <표 6>은 경세유표와 목민심서에 나타난 경관과 외관의 고공표를 재정리한 것이다.

<표 5> 경관의 평정표

고공표	상			중			하		
	상	중	하	상	중	하	상	중	하
이조원사	1	1	1	3	36	3	1	1	1
호조원사	1	2	3	6	75	6	3	2	1
예조학사	1	1	1	3	35	3	1	1	1
병조원사	1	1	2	4	50	4	2	1	1
능모관	1	2	3	6	68	5	2	2	1
3국(局)	1	2	3	6	70	6	3	2	1
형조원사	1	2	2	5	64	5	2	2	1
공조원사	1	2	3	6	70	6	3	2	1

\* 출처: 경세유표, 천관수제, 고적지법

<표 6> 외관의 평정표

고공표	등급	상			중			하		
		상	중	하	상	중	하	상	중	하
순찰사와 절도사(27인)	5등급	1			3	19	3	1		
수령 (경기도 37개 고을)	9등급	1	1	2	4	21	4	2	1	1
수령 (전라도 53개 고을)	9등급	1	2	2	5	33	5	2	2	1
아전 (30인의 경우)	9등급	1	2	2	3	14	3	2	2	1
향승과 군교	5등급	1인 이내						1인 이내		

\* 출처: 경세유표와 목민심서에서 재정리

구체적으로, 다산은 중간 등급에 해당하는 인원의 비율을 최대로 하고 최상과 최하등급으로 갈수록 인원 비율이 낮아지도록 일정한 규칙을 적용하였는데, 1/10은 상등급, 1/10을 하등급으로 분류하고, 가장 많은 8/10을 중등급으로 분류하도록 하였다. 또한 상상, 상중, 상하 세 등급 인원의 합이 중상과 일치하고 하상, 하중, 하하 세 등급의 합이 중하와 일치하도록 하였다. 이와 함께 규칙을 적용하여 남는 수는 상등을 주도록 함으로써 별보다 상이 많도록 하였다. 다산은 이러한 규칙을 반드시 지켜야만 고적이 제대로 실시될 수 있다고 강조하였다. 이러한 등급 분포는 오늘날의 “정규분포”와 흡사하며 백분위 상대평가 결과와도 매우 유사하다(신유근, 2006).

경관 가운데 대부(문관은 4품 이상, 무관은 2품 이상)의 경우 3등급의 등급별 강제배분을 적용하지 않지만, 사(士)의 9개 등급을 결정함에 있어서는 반드시 등급별 정원제를 적용하는 강제배분제를 실시할 것을 주장하였다. 평정에 있어 평가자의 관대화 경향을 인지하였던 다산은 인원을 강제배분 하도록 함으로써 인정에 의한 평가를 방지하고자 하였다(경세유표, 천관수제, 고적지법). 다만 신입 경관의 경우 최초 3년간은 고적을 하는 대신 기예(예컨대 문신은 글쓰기, 무신은 활쏘기)를 심사받도록 함으로써, 신입 후 고적으로 인한 지나친 성과집착의 문제를 극복하고자 하였다. 다만 기예에 대한 심사 역시 9등급으로 하도록 하였다.

외관인 수령과 아전에 대해서는 9등급의 강제배분을 실시하도록 하였으며, 또한 수령에 대해서는 도 단위의 지역별로도 등급별 인원을 강제 배분할 것을 제안하고 있다.

물론 다산은 강제배분에 의한 상대평가를 실시하는 과정에서 발생하는 문제들도 충분히 예견하였다. 경관의 경우 모두 다 성과가 우수한 경우와 반대로 모두 다 미흡한 경우 평가가 제대로 이루어지지 못하며(경세유표, 천관수제, 고적지법), 외관의 경우 어진 수령이 부족한 경우와 또 포악한 수령이 많은 경우에도 강제배분을 실시하면 잘못된 평정이 뒤따를 수밖에 없음을 인식하였다(목민심서, 이전육조, 고공).

그러나 다산은 이러한 문제점에도 불구하고 강제배분에 의한 상대평가의 장점이 훨씬 크다고 역설한다. 비록 관리들이 비슷한 성과를 거둔 경우에도 강제배분을 통한 등급의 구분은 가능하며, 더 중요한 점은 관리들이 좋은 평정결과를 얻기 위해 오히려 열심히 노력할 수밖에 없다는 것이다. 특히 수령이 자신의 치적을 왕에게 직접 보고하는 주적제도 하에서 공적을 세우려 노력하지 않을 관리가 없다는 것이다(목민심서, 이전육조, 고공).

### 5) 고적과 출척의 연계: 평가와 성과의 연계 및 긍정적 보상과 부정적 보상의 균형

다산이 관료의 성과관리에 있어 강조하였던 또 다른 이슈는 긍정적 보상과 부정적 보상의 균형 및 등급별 보상의 세분화였다. 특히 다산은 승진과 같은 긍정적인 인센티브가 배제되면 충분한 동기부여를 할 수 없으며, 반대로 처벌과 같은 부정적 인센티브가 배제되면 징계를 할 수 없기 때문에 근무태만이 초래될 수밖에 없음을 강조한다. 나아가 두 가지 상반되는 보상체계 가운데 특히 중요한 것이 긍정적 인센티브임을 강조한다.

“대저 사람을 부리는 법은 오로지 권·징(勸懲) 두 글자에 있는 것이다. 공이 있음에도 상이 없으면 백성을 권면할 수 없고 죄가 있음에도 벌이 없으면 백성을 징계할 수 없다. 권면하지도 않고 징계하지도 않으면 만민이 해이해지고 백사가 무너지게 되니 백관과 여러 이속들도 다름 바 없는 것이다. 지금에 죄에는 벌이 있지만 공에는 상이 없다. 이 때문에 이속들의 버릇이 날로 간악한 데로 나아가는 것이다.” (목민심서, 이전육조, 고공)

고적결과에 따른 등급별 보상의 세분화 측면에서 살펴보면, 경관과 외관에 차이는 있으나 평정결과가 우수한 상등급(1~3등급)은 긍정적 보상을 제공하며, 반대로 평정결과가 미흡한 하등급(7~9등급)은 부정적 보상을 제공하는 것이 주된 내용이다. 이는 징계나 처벌과 같은 부정적인 인센티브 기재만으로 관료의 성과를 관리하는 데는 한계가 있으며, 따라서 동기부여를 위한 긍정적 보상이 반드시 결합되어야 함을 보여준다. <표 7>은 다산이 제시한 고적결과에 따른 보상체계를 재정리한 것이다.

평가결과가 우수한 경우 경관은 품계를 올리는 승품과 가은(加恩), 녹을 증액하는 등의 보상을 제공하고, 평정결과가 나쁜 경우 면직뿐만 아니라 태형, 장형, 노역형, 유배형 등의 처벌을 하도록 하였다. 외관의 경우는 평정결과가 우수한 경우 요직의 위임, 활이나 화살 등의 포상과 같은 긍정적인 인센티브를 제공하고, 반대로 평가결과가 나쁜 경우 정직뿐만 아니라 강제퇴출제도인 면직과 강제 노역을 하도록 하였다.

<표 7> 고적결과에 따른 보상체계

고공표	등급	상			중			하		
		상	중	하	상	중	하	상	중	하
삼사(경관)*	9등급	승품/가은	녹 증액	포상	상별 없음	상별 없음	상별 없음	처벌***	녹 삭감	면직/형벌
아전**13)	9등급	최상 요직 임용	차상 요직 임용	차상 요직 임용	차상 요직 임용	박한 직위 전보	6개월 정직	1년 정직	1년 정직	1년 정직/강제 노역

\* 출처: 경세유표, 천과수제, 고적지법에서 재정리  
 \*\* 출처: 목민심서, 이진육조, 고공에서 재정리  
 \*\*\* 처벌은 태형 30대에 해당하는 속전(贖錢)을 바치는 것

이처럼 다산은 고적과 출척의 연계, 즉 근무성적 평가결과와 인사의 연계를 강조하였다. 다산은 매년 연말에 한차례 고적을 실시하고, 3년마다 그 누적된 결과를 반영하여 경관과 외관을 대상으로 출척(黜陟) 즉 인사조치를 실시하도록 함으로써 평가가 반드시 성과와 연계되도록 하였다.

경관인 삼사의 경우 3년 동안 점수를 합계하여 최고점인 관리는 승진시키고, 최하점인 관리는 면직시키도록 하였다. 3년 동안에 품계가 세 번이나 오른 경우 그 품계위에 또 한 급을 승급하도록 하였다. 외관은 경관에 비해 훨씬 더 엄격한 고적 규칙을 적용하도록 하였다. 삼고수령(三考守令)은 3차례에 걸쳐서 고적을 받은 수령으로 이들은 고적의 결과인 주적장(奏積狀)과 고적장계(考績狀啓)에 따라 승진이나 정직과 같은 인사조치가 이루어졌다.

“3년마다의 대비(大比)에서 삼고수령은 이미 교체되었는지 교체되지 않았는지 물론하고 모두 상경해서 임금이 불러보는 것을 기다려 직접 자기 주적장을 보고하도록 한다. 3년 동안의 주적장 및 3년 동안의 고공계(考功啓)를 수령이 모두 직접 안고 임금 앞에 나가 무릎을 꿇고 엎드려 혹 임금이 묻게 되면 즉시 그 자리에서 덧붙여 아뢰도록 한다.” (고적의)

한편 평가결과가 뛰어난 경우 특별 승진이 가능하도록 함으로써 성과우수자에 대한 배려도 하였다. 이는 당시의 행수법(行守法)에 따라 품계가 낮아도

13) 황승과 군고는 자리가 많지 않아서 옮겨줄 자리가 없으면 활이나 회살, 필묵 따위로 처벌을 두어 시상을 하고 모두 첩문(帖文)을 주었다(목민심서, 이진육조, 고공).

능력이 뛰어난 경우 상위 품계의 관직에 보임되는 인사 제도와의 부합한다.

“3년 만에 체임하는 것이 더딘 듯하나 3년 만에 고직하는 것은 요순이 정합 법이다. 3년이 못 되어서, 공적도 없는데 어찌해서 별안간에 전임하고 승진시키는 것인가? 그러나 특이한 공능(功能)이 있는 자은 대신이 특히 주청해서 승진시키기도 하고, 임금이 특히 발탁해서 임용하기도 하여 이 제한을 받지 않는다.” (경세유표, 천관수제, 삼반관제(三班官制))

### 6) 고적의 문서화와 고적보고서의 보관

다산은 관료의 근무성적평정 결과를 고적장계에 기술·보고함에 있어 그 내용이 지나치게 단순함을 비판하였다. 앞의 <표 2>에서 제시된 것처럼 당시 고적결과보고서의 제목이 보통 4절(節) 2구(句) 여덟 글자에 불과하여 그 내용이 지나치게 단순하며, 따라서 이러한 상황에서 엄격한 고적은 당연히 불가능하다는 것이다.

다산은 <표 2>에 예시된 따위의 제목은 모두 일을 보지 않고 녹봉을 축내고 자리를 병들게 하는 자의 제목인 것이라고 강하게 비판한다. 따라서 글자수에 구애받지 말고 수령의 잘잘못을 세세히 기록하는 것이 바람직한 것이다. <표 8>은 다산이 예시한 바람직한 형태의 고적장계를 표로 재구성한 것이다.

<표 8> 수령의 고적장계의 예시

평가항목	평가내용	평정
율기(律己)	가권(家眷)을 데리고 오지 않았고 자제와 친우들을 모두 내아(內衙)에 두고 정당(政堂)에 나오지 못하게 하였다	장
봉공(奉公)	문보(文報)가 기한을 넘기지 않았으며, 관아 이민(吏民)이 지시사항을 기한에 앞서 실천한 자에 대하여 관에서 시상을 하였다	장
애민(愛民)	양로연을 하는데 인구를 부르기를 너무 심하게 해서 백성들이 혹 말이 있었다.	부
이전(吏典)	공사(貢士) 7인을 하였는데 모두 공문에 맞았고 성시(省試)에 발해(發解)한 자가 다른 고을에 비해 유독 많았다	장
호전(戶典)	상평창(常平倉) 곡식의 곡가를 정하는데 억지로 5푼을 감해서 백성들이 혹 말이 있었다	부
예전(禮典)	향교(鄕校)에 출입하는 자들이 명륜당(明倫堂)에서 싸움질을 하였는데 사정에 끌려 다스리지 않음에 선비들의 습속이 무너졌다.	부
병전(兵典)	무사들이 교련을 받는데 한결같이 제식을 준수하여 그 무예가 정통하고 숙달되어졌다	장
형전(刑典)	송사(訟事)를 처리할 때 백성들로 하여금 원고와 피고를 대질시키고 판결이 난 다음에 송사에 패한 자를 다스리니 수십년 미결 상태의 송사가 많이 해결되었다	장
공전(工典)	황폐된 저수지 일곱 곳이 모두 메워져 있는데 파낼 생각을 하지 않았다.	부
평정결과	이상 <장(臧)>이 5개 조목이고 <부(否)>가 4개 조목이니 <중중>으로 매긴다.	

\* 장(臧): 우수, 부(否): 미흡

이와 함께 다산은 고적결과를 반드시 문서로 기록·보고할 것을 주장하였다.

“문건으로의 보고는 냉혹한 말로서의 보고보다는 못하다. 그러나 고금이 그 방법을 달리 해야 하는 만큼 경관은 위로 대신으로부터 밑으로 말단 직책에 이르기까지 다 문건으로의 보고를 허용하며 오직 지방관에게 있어서는 위로 감사로부터 밑으로 변장(邊將)에 이르기까지 다 연말에 그의 업적 보고서를 올리게 할 것이다.” (경세유표, 천관수제, 고적지법)

또한 평정대상의 성과관리기록부를 비치해 두고 모든 향임(鄉任)과 군교(軍校) 및 아전과 하예(下隸)들의 고적과 관련된 모든 공과를 세세히 기록하도록 하였다(목민심서, 이전육조, 고공). 이를 통해 감정이나 선입견에 의한 평정의 오류를 최소화하고 객관적 평정이 가능하도록 하였다. 또한 평정결과와 수용성을 제고하는데도 기여하였다. 이와 함께 수령의 고적보고서인 주적장을 감영에서 함부로 폐기하는 행위도 금하도록 하였다. 이는 특정인을 의도적으로 고적에서 제외하거나 고적이 자의적으로 이루어지는 폐단을 막기 위한 조치였으며, 정실인사를 예방하는데도 기여하였다.<sup>14)</sup>

“수령의 주적장을 감영에서 없애는 것은 불가하다. 비록 9등급의 고적이 보고된 고적장에 따르지 않았더라도 그 문서는 의당 조정에 올리도록 한다. 법을 원래 이같이 하면 감사는 필시 그 실적을 감히 은폐하고 사사로이 그 사람을 깎아내리지 못할 것이다.” (목민심서, 이전육조, 고공; 경세유표, 천관수제, 고적지법)

### 7) 공정한 고적을 위한 수령의 임기보장

다산은 당시 3년으로(세종실록, 52권 2장) 임기가 정해져 있음에도 불구하고 실제로는 1~2년에 불과하였던 수령의 임기를 6년으로 해야 한다고 주장한다. 수령이 먼저 오래 수령 직위에 있던 후에나 고적이 가능한 것이지, 임기가 짧은 경우 제대로 된 고적은 불가능하다는 것이다. 수령의 빈번한 교체로 인해 수령이 지방의 이속과 향리들을 적절히 통제하기는 매우 어려우며, 또한 고적 역시 제대로 이루어지기 어렵다고 보았다.

“20년 이래 수령들이 자주 교체되어 오래가봐야 2년이요 나머지는 혹 1년에 끝나기도 한다. 이 법이 고쳐지지 않으면 이민(吏民)들이 항구적인 계획이 없고 고공의 법도 웃음거리만 될 뿐이다.” (목민심서, 이전육조, 고공)

따라서 하등으로 면직되는 경우에도 1년 단위로 고적을 하게 되면 적어도 1년의 임기가 보장되며, 2번의 중등으로 면직되던 것을 3년 대비까지는

14) “요즈음 관례를 보면 아전과 노숙으로 신관(新官)을 모시고 오거나 내행(內行)을 모시고 온 자는 그 명년에 반드시 좋은 자리를 얻게 되는데 이는 사적인 일로 공적인 상을 수여하는 셈이다” (목민심서, 이전육조, 고공)

임기를 유지하도록 함으로써 업무수행의 지속성과 독립성을 보장해 주고자 하였다.

#### IV. 결론: 다산의 고적제도 개혁의 현대적 의의

200여 년 전 다산 정약용은 엄격한 성과관리의 중요성을 인식하고 당시 중앙 및 지방 관리의 성과관리 시스템인 고적제에 대한 개혁안들을 제시하였다. 비록 다산의 성과관리 개혁안들이 실제 정책에 반영되지 못한 한계는 있으나, 이러한 다산의 개혁 사상에 대한 체계적인 연구를 통해 오늘의 개혁 노력들이 전통으로부터 얻을 수 있는 유용한 시사점을 도출하고, 한국적 맥락에 보다 적합한 성과관리모형의 이론적, 역사적 기반을 마련할 수 있을 것이다. 다산의 고적제 개혁이 오늘의 성과관리에 던지는 중요한 함의들은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 공무원 성과평가 시스템의 정교화이다. 다산에게 있어서 고적제 개혁의 핵심 과제는 보다 객관적이고 구체적인 평가지표의 개발을 포함한 정교한 평가모형의 개발이었다. 마찬가지로 현재 행정에 있어서 가장 핵심적인 개혁 과제 중의 하나는 공무원의 성과를 제대로 측정하고 올바르게 평가하는 일이다. 이러한 상황에서 다산의 평가지표의 객관화 및 정교화, 평가등급제의 세분화 노력은 현재의 평가모형 개발 원칙과도 일치한다.

둘째, 내부평가와 외부평가의 균형의 필요성이다. 다산은 수령 스스로의 자기평정인 주적과 상급자인 감사에 의한 평정인 고적을 포함하는 내부평가는 물론 암행어사에 의한 외부평가의 정교한 결합을 강조하였다. 특히 관료 스스로 자신의 업적을 보고하는 주적이 외부기관에 의한 평가에 선행되어야 함을 강조한 점은 최근 강조되고 있는 자체평가 중심의 평가제체계 개선노력과도 부합된다.

셋째, 근무성적 평가결과와 인사의 연계이다. 다산은 우수 등급을 받는 관리는 반드시 승진시키고, 최하위 등급을 받는 관리는 반드시 해임시키도록 하였다. 무능한 공직자에 대한 퇴출제도가 엄격히 시행될 수 있어야만 요순정치가 재현될 수 있고, 그렇지 못하면 백성은 도탄에 빠지고 나라는 피폐하게 된다고 역설하였다. 이는 최근 공직사회 개혁을 위해 여러 자치단체들에서 앞 다투어 실시하고 있는 공무원 강제퇴출제와 정확히 일치하

고 있으며, 평가시스템 측면에서 오히려 지금의 공무원 퇴출제보다 더 정교한 평가시스템으로 여겨진다(박석무, 2007).

새로운 정부가 출범할 때마다 변화와 개혁은 공직사회의 가장 중요한 화두로 대두된다. 그러나 개혁의 모델과 이론들을 미국을 비롯한 서구 선진국들로부터 차용하는데 급급함으로써 우리 현실에 적합한 한국적 모델을 만드는 데는 상당한 한계를 드러내왔다. 다산의 고적제 개혁안은 한국적 맥락에서 관료제의 효율성과 생산성을 제고하기 위한 성과관리 모형을 개발하는 단초를 제공하며, 무비판적으로 서구의 모델에만 주목하기에 앞서 선현의 지혜를 다시 떠올리게 하기에 전혀 부족함이 없다.

K C I

●참고문헌●

- 정약용(다산연구회 역주). (1984). 「역주 목민심서(牧民心書)」. 서울: 창작과비평사.
- 정약용(민족문화추진회 편, 이익성 옮김). (2002). 「경세유표」. 서울: 한길사.
- 곽효문. (1997). 정약용의 인사행정개혁론. 「한국행정사학지」, 5(1): 219~241.
- 박석무. (2007). 공직자도 퇴출해야 한다. 「풀어쓰는 다산 이야기」, 다산연구소.
- 배병삼. (2002). 다산의 유학세계: 고적제의 정치학. 「동양정치사상사」, 1(1): 101~138.
- 송희중·김태영. (2006). 다산의 인사행정개혁에 대한 이해. 「정부학연구」, 12(1): 7~29.
- 신유근. (2006). 「전통과 사람관리」, 서울: 서울대학교출판부.
- 윤재풍. (1982). 다산의 행정사상. 정산 김운태 박사 회갑기념 논문집, 「한국정치행정의 체계」, 서울: 박영사.
- 장동희. (2003). 경세유표를 통해 본 다산의 인사행정 개혁론. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 1~15.