1강. 정조의 제왕학과 개혁정치

김 문 식(단국대 사학과 교수)

1. 조선의 국왕 교육

조선의 국왕 교육은 보양청 교육, 강학청 교육, 서연 교육, 경연 교육으로 구분할 수 있다. 보양청 교육은 궁중에 원자(원손)가 태어난 직후 양육을 받는 것이고, 강학청 교육은 3, 4세가 되었을 때 받는 조기교육이다. 서연 교육은 원자(원손)가 세자(세손)로 책봉된 이후의 교육을 말한다. 세자의 교육은 시강원, 세손의 교육은 강서원에서 담당하였다. 세자(세손) 책봉은 바로 차기 국왕이 결정된 것을 의미하므로, 실질적인 국왕 교육은 서연 교육부터 시작되었다. 경연 교육은 세자(세손)가 국왕이 된 이후에 받는 교육을 말하며 국왕이 사망할 때가지 계속되었다. 따라서 조선의 국왕들은 태어나서 사망할 때까지 평생 동안 학문과 덕망이 뛰어난 신하를 스승을 하여 교육을 받았다.

조선의 국왕 교육에는 몇 가지 특징이 나타난다.

첫째, 환경을 중시하는 교육이었다. 국왕 교육은 아이가 태어나기 전 태교에서 시작되었고, 왕실의 여인은 임신을 하면 태아를 위해 몸가짐을 삼가야 하였다. 산모는 매일 성현의 말씀을 듣거나 외웠고, 색깔이 고운 옥과 수정을 바라보았으며, 산모의 거처에는 악사를 배치하여 음악을 들려주었다. 왕자가 태어나면 유모나 내관, 스승, 동료들을 접촉하게 되며, 이들을 선발할 때에는 후덕하고 건실한 성품을 가진 사람인지 확인하였다. 특히 내관은 왕자의 음식 습관, 생활 태도에 직접 영향을 미치는 사람이기에 신중하게 선발하였다.

둘째, 덕성을 중시하는 교육이었다. 환경을 중시하는 교육은 자연스럽게 덕성을 함양하는 것으로 이어졌다. 왕자의 주변에는 좋은 성품을 가진 사람들만 배치되므로 왕자는 이들의 행동을 따라 배우면서 덕성을 길렀다. 또한 초학자 때에는『소학』교육을 통해 오륜을 습득하였다. 『소학』을 보면 스승 앞에서 옷을 갖추고 자세를 바로 한다든지, 아침에 일어나 왕실 어른께 문안하고 저녁에 잠자리를 보살펴 드리는 것과 같은 기본예절로 채워져 있었다. 왕세자로 책봉된 이후에도 덕성 교육은 여전히 강조되었다. 장차 국가를 경영하는 책임자로서 다른 사람의 견해를 경청하고, 신하들을 공경하며, 백성들의 고통을 보살필 줄 아는 덕성을 갖추도록 요구받았기 때문이다.

셋째, 예제를 중시하는 교육을 실시하였다. 왕세자로 책봉될 무렵에는 왕세자로 책봉되는 책봉례, 성균관에 가서 교육을 받는 입학례, 세자빈을 맞아들이는 가례를 올렸다. 또한 조선의 국왕은 오례(五禮)로 구성되는 국가 전례를 주관하므로, 의례의 종류가 많고 절차도 까다로운 것이 특징이었다. 왕세자로 책봉되면 국왕이 주도하는 행사에 반드시 수행하여 국가 전례를

익혔고, 중국의 사신이 오면 왕세자가 국가를 대표하여 접대하기도 하였다. 국가 전례의 절차를 잘 파악하고 주관하는 능력은 국왕에게 요구되는 기본 소양이었다.

넷째, 지식을 중시하는 교육이었다. 국왕교육은 덕성 교육을 통해 심신을 단련한 후 지식 교육에 집중하는 학습 방식을 택하였다. 왕세자 교육은 유교 경전과 역사를 강의하여 유교 도덕을 가르치는 데 초점을 두었다. 경전 공부가 덕성의 함양에 치중하는 것이라면, 역사 교육은 역사적 지식과 안목을 갖추는 것이 목적이었다. 국왕은 신하가 올리는 문서를 읽고 처리할 능력을 갖추어야 하였고, 유교 경전을 인용하며 자신의 정치 이념을 밝히거나 중국과 조선의 역사적 사례를 거론하며 자신의 정책을 밀고 나갈 수 있는 능력을 가져야 하였다. 국왕은 많은 지식을 갖추어야 하였고, 그 기초는 왕세자 때부터 철저하게 준비되었다.

다섯째, 체육과 예술 교육을 아울렀다. 국왕과 왕세자에게는 여가를 위한 교육이 있었다. 체육 교육을 보면 어린 시절에는 건강을 위한 체조를 하였고, 성장함에 따라 활쏘기와 말 타기를 익혔다. 신하들과 활을 쏘고 말을 타는 것은 국왕으로서 기본적으로 갖추어야 할 기능이었다. 예술 교육도 소홀히 하지 않았다. 왕세자는 시 짓는 법을 배워야 하였다. 국가에 경사가 있으면 국왕과 신하들이 어울려 시를 짓는 것이 관례였기 때문이다. 국왕은 서예, 그림, 음악에도 일정한 소양을 갖추어야 하였고, 음악에 조예를 보이거나 서예나 그림에서 뛰어난 작품을 남긴 국왕도 나타났다.

2. 정조의 교육 과정

정조는 이러한 교육 과정을 충실히 수행한 국왕이었다. 정조는 1752년에 원손으로 태어나 8세(1759)에 세손, 11세(1762)에 왕세손으로 책봉되었고, 24세(1775)에 영조를 대신하여 대리청정을 하다가 1776년 3월에 국왕이 되었다. 규장각에는 정조가 원손, 세손, 왕세손으로 있으면서 받은 교육 내용을 상세하게 기록한 일기가 남아있다. 이를 보면 정조는 강학청, 강서원 단계의 교육을 충실히 이수하고, 대리청정을 통해 국왕의 실습까지 거친 후에 왕위에 올랐다. 정조는 국왕 교육의 과정을 충실히 이수하면서 학문적 토대를 마련하였다.

정조의 학문에서 또 하나 고려할 것은 할아버지 영조이다. 영조는 국왕이 신하에게 교육을 받는 수준을 벗어나 모든 신민(臣民)의 교육을 이끌어 가야 한다고 생각하였고, 영조가 가장 역점을 둔 교육 대상이 바로 정조였다. 영조는 보양청 교육 단계에서부터 정조의 교육에 깊은 관심을 두어 손자의 학습 진도를 챙기고 손자를 가르칠 스승을 선발하였다. 1762년 외아들 사도세자가 당쟁에 휘말려 사망하자, 영조는 국가와 왕실의 안위가 세손 정조에게 달려있다고 생각하고 그의 교육에 더욱 주의를 기울였다.

정조의 학문이 일정한 수준에 이르게 되자 영조는 직접 손자를 가르쳤다. 국왕이 갖춰야 할 덕목이나 학문은 신하들이 가르칠 수 있지만, 국왕이 실제 정사를 처리하는 것은 국왕인 자신

이 가르쳐야 된다고 생각하였다. 영조는 손자의 교육을 위해 『어제조훈(御製祖訓)』이란 교재를 만들었고, 자신의 저술인 『어제자성편(御製自省編)』과 『경세문답(經世問答)』을 손자에게 학습시킴으로써 자신의 정국 구상과 사업을 이해하도록 하였다.

정조가 학문 연구에 몰두한 데에는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째, 정조 자신이 뛰어난 자질을 가지고 학문에 깊은 흥미를 보였다. 정조는 어려서부터 독서를 좋아하여 늘 책을 옆에 두었고, 짧은 시간에 많은 것을 학습할 수 있었다.

둘째, 정조는 사도세자의 죽음 이후 자기 생명을 노리는 세력들에 둘러싸여 불안한 나날을 보냈다. 정후겸, 홍인한을 비롯한 반대 세력들은 세손 주변에 자기 수하를 배치하여 세손의 행동을 일일이 감시하고, 영조가 대리청정을 맡길 때에도 온갖 수단을 동원하여 방해하였다. 정조가 밤낮으로 학문에 몰두한 것은 자신의 생명을 지키는 보위 수단이기도 하였다.

셋째, 18세기의 시대적 분위기가 유리한 배경이 되었다. 정조가 활동한 시기는 동아시아 3국 사이에 평화가 지속되고 각국이 커다란 발전을 이룬 시기였다. 특히 청나라는 중국 지배에 자신감을 가지고 강희~건륭 시대의 전성기를 구가하며 『고금도서집성(古今圖書集成)』, 『사고전서(四庫全書)』로 대표되는 학술 정리 사업을 전개하였고, 그 성과의 상당 부분이 조선으로 유입되었다. 정조는 일찍부터 청에서 출판되는 서적에 관심을 가지고 구입하면서 새로운 학문 정보를 습득하였다.

정조가 25세의 나이로 국왕이 되었을 때, 그는 당대의 학자들을 만나 학문적 논란을 벌일 정도의 학문을 갖추었다. 1781년(정조 5) 3월에 정조는 규장각 각신과 홍문관 경연관을 합석시킨 자리에서 경연을 개최하였다. 국왕이 학계를 주도해 갈 것임을 상징적으로 보여주는 행사였다. 실제로 이 행사가 있은 후 경연은 더 이상 활성화되지 않았다. 국왕의 학문이 신하들의 학문을 압도하고, 정조는 각계의 인재를 양성하고 선발하는 데 집중하였기 때문이다. 정조는 규장각을 자신의 학문정책을 지원하는 기관으로 육성하였다.

3. 정조의 제왕학

정조가 가진 학자로서의 면모는 그의 방대한 저술을 통해 입증된다. 정조의 문집인 『홍재전서』는 총 184권이며, 대상 분야도 경사자집(經史子集)을 망라하여 당대 최고의 수준에 이른다. 정조의 저술은 여기서 끝나지 않는다. 『홍재전서』에 수록된 『군서표기』를 보면 정조 대에는 153종 4천 권에 이르는 방대한 문헌들이 편찬되었다. 여기에는 정조가 직접 편찬을 주관한 어정서(御定書)와 정조가 제시한 지침을 따라 신료들이 분담 편찬한 명찬서(命撰書)가 있었다. 어린 시절 책읽기를 너무 좋아하여 모친에게 걱정을 끼쳤던 정조는 국왕이 되어서도 저술 작업에 몰두하느라 잠을 미루는 경우가 많았다.

조선 국왕의 개인문집이 편찬되기 시작한 것은 영조 대이다. 영조는 수시로 자신의 어제집

(御製集)을 편집하여 필사본이나 활자본으로 편찬하였다. 정조는 영조의 방식을 계승하며 어제집의 편찬을 정례화 하였다. 정조는 규장각을 통해 역대 국왕들의 어제를 정리하게 하였다. 그는 영조의 어제를 정리하고, 역대 국왕의 보감을 정리하여 태조에서 영조에 이르는 『국조보감(國朝寶鑑)』을 완성하였다. 그 후 정조는 자신의 어제를 정리하게 하였다. 국왕의 어제가 나오면 그 때마다 규장각에서 필사하여 분류해 두었다가 정기적으로 국왕에게 보고하여 확인을 받는 방식이었다. 『홍재전서』는 이런 과정을 거쳐 완성되었다.

『대학유의』는 정조가 제왕학 교재로 편찬한 책이다. 정조는 『대학』이 제왕을 위한 책이며 그 핵심은 치국과 평천하에 있다고 규정하고, 제왕이 치국과 평천하를 이룩할 구체적 방안을 경연 교재인 『대학연의』와 『대학연의보』에서 찾았다. 정조는 『대학』의 원문과 주자의 『대학장구』를 위주로 하고, 『대학연의』와 『대학연의보』의 방대한 조목 가운데 핵심적인 것을 선별하여 『대학』의 해당 부분 아래에 편집한 『대학유의』를 편찬하였다. 이 책에는 경학과 경세학을 연결시켜 삼대의 옛 모습을 회복시키겠다는 그의 의도가 잘 나타난다.

정조가 편찬한 경학 문헌과 주자서 선본들은 그의 학문적 구상이 잘 나타나는 책이다. 정조는 경전의 원문을 강조한 정본(正本)을 편찬하거나 경서, 주자서, 문장서의 원문을 간추린 선본(選本)을 많이 편찬하였다. 이는 청나라에서 고증학이 발달함에 따라 경서의 주석이 크게 늘어나고 책의 분량이 늘어나는 추세와 대조를 보였다. 정조는 경전의 원문을 강조함으로써 학자들이 주석의 구애됨이 없이 유학의 본지를 발견하기를 기대하였다. 또한 정조는 경서나 주자서, 문장서의 핵심을 간추린 선본을 보급하여 경학이나 주자학의 핵심 사상을 짧은 시간에 습득하며, '사학(邪學)'인 패관소품과 서학이 유행하는 상황에서 '정학(正學)'인 경학과 주자학이 확산되기를 기대하였다.

정조는 주자까지 이어진 유학의 정통을 계승하고, 삼대 이후 끊어진 군사(君師)의 모습을 재현하려고 하였다. 정조는 엄밀한 교감을 거친 경전의 정본을 편찬하거나 중국과 조선에서 편찬된 경서, 주자서, 문장서를 요약 혹은 집대성하였다. 특히 정조는 주자의 모든 저술을 망라하고, 여기에 조선 학자들의 연구서를 덧붙인 『주자전서』를 편찬하려고 하였다. 고증학이 우세한 청의 학술문화에 대항하여 주자학에 밝았던 조선 문화의 장점을 부각시키려는 조치였다.

4. 정조의 개혁정치

정조의 교육정책은 그의 학문이 구체적으로 적용된 대표적 경우였다. 정조는 인재 양성의 대상을 규장각의 초계문신, 성균관과 사학(四學)의 유생, 지방 유생의 순서로 점차 넓혀갔으며, 인재를 양성하고 관리로 선발하는 모든 과정을 직접 관리하였다. 이러한 교육정책은 중앙으로의 진출로가 막혀있던 정치 세력, 특히 지방 유생들의 사기를 진작시키는 효과가 있었다.

정조는 능행을 통해 경기도 일대의 백성을 직접 대면하고, 이들을 위한 정책들을 시행하였

다. 능행은 국왕이 선왕의 왕릉을 방문하는 행사이므로 행차 지역은 왕릉이 위치한 수도권에 국한되었다. 정조는 방문지에 연고가 있는 공신과 문신들의 공적을 현창하고, 그 후손을 등용하며, 현지 유생과 무사들을 대상으로 한 시험을 치러 인재를 발탁하였다. 또한 그는 연로에서 백성들의 민원을 청취하고 그 처리 방안을 해당 관서에 지시함으로써 갈등과 분쟁을 조정하였다. 이는 유교정치의 이상인 민본정치, 여론정치를 실현하는 것으로 백성들의 환영을 받았다.

정조의 1779년 능행은 광주, 이천을 거쳐 여주의 영릉(寧陵)을 다녀오는 7박 8일의 장거리 여행이었다. 이때 정조는 수도권의 동남쪽 거점인 남한산성에서 대부분의 시간을 보내며, 산성의 시설물을 점검하고, 수어청 군사들의 조련을 참관하며, 문무과 시험을 치르고, 백성들의 민원을 듣고 해결해 주었다. 정조는 방문 지역이 북벌론과 밀접한 인연이 있는 장소임을 반영하여, 대명의리론의 상징적 인물인 송시열을 현창하고 그 후예인 노론계 산림을 등용하였다. 이는 집권 초기에 가장 강력한 정치세력이던 노론을 위무하려는 목적이 있었다.

정조는 수도권의 남쪽 거점인 화성을 육성하는 조치들을 시행하였다. 화성은 사도세자의 묘소인 현륭원을 수호하고 화성 행궁을 보호하는 거점이었다. 정조는 규장각에서 편찬한 문헌들을 화성에 배포하여 화성을 문화도시로 육성하고자 하였다. 정조는 장차 왕위를 순조에게 물려주고 자신은 화성행궁에 거처하면서 사도세자를 완전히 복권시킨다는 구상을 가졌다. 비록 그의 갑작스런 죽음으로 이 구상은 실현되지 못하였지만, 정조와 관련된 문헌은 화성에 계속 배포되었다.

1792년에 편찬된 『교남빈흥록』은 정조의 학문정책과 정치적 목적이 반영된 책이었다. 정조는 이해 3월에 규장각 각신인 이만수를 경상도에 파견하여 이언적과 이황에게 제사를 올리고, 도산서원에서 경상도 유생들에게 문과 시험을 실시하여 인재를 선발하였다. 이는 일회성 행사이기는 하였지만 침체해있던 영남남인들의 사기를 크게 북돋웠고, 향후 다른 지방에서도 동일한 방식의 시험이 치러지는 계기가 되었다. 당시 정조는 화성에 현륭원을 조성하고 개혁정치가 본격화하고 있었는데, 천주교와 관련된 진산사건이 발생하여 정조와 남인계는 정치적 타격을 받았다. 정조는 자신의 정치를 뒷받침할 정치세력의 결집이 필요하였다. 그는 『교남빈흥록』의 편찬을 통해 영남 남인의 지지를 모으려고 하였다.

이에 대한 반응은 즉각적으로 나타났다. 1792년 윤4월에 영남 남인들은 만인소를 올려 사도세자의 의리를 부각시킴으로써 정조의 입장을 지지한 것이다. 영남 남인에 대한 정조의 조치는 이후에도 계속되었다. 정조는 이황과 이언적을 중심으로 하는 영남 인물들의 학문을 현창하고, 영남 인물들의 행적을 정리한 『영남인물고』를 편찬하게 하였다. 그러나 영남 남인의 중앙 진출은 남인 세력을 대표하던 채제공과 이를 지원하던 정조의 사망으로 좌절되었다.

5. 정조의 개혁정치와 그 한계

정조의 정책과 조치들은 정치적 목적이 있었지만 학문에 바탕에 두고 전개된 것이 특징이다. 정조는 인재를 양성하고 선발하는 과정에서 직접 문제를 출제하고 채점을 하였고, 화성을 문화도시로 육성할 때에는 문헌의 출판과 배포를 주도하였다. 집권 초기 노론을 격려할 때에는 송시열의 학문을 현창하고, 후반기에 영남 남인들을 북돋을 때에는 이황과 이언적의 학문을 현창하였다. 이는 각 정치 세력의 학문과 의리를 내세우며 자신의 정치적 의도를 관철시킨 것이다. 정조가 당대의 학계와 정계를 주도한 것은 그가 꾸준히 축적한 학문적 기반이 있었기 때문이다.

정조의 학문이 현실 정치에 적용되는 과정에서는 한계도 나타났다. 인치(人治)를 위주로 하고 제도적 장치를 충분히 갖추지 못한 것이 그것이다. 정조가 인재를 선발하거나 민원을 해결하는 과정에서는 그런 한계가 잘 나타났다. 정조는 수천 장에 이르는 시험 답안지를 직접 채점하고, 수천 건에 이르는 민원 사항도 자신이 직접 처리하였다. 이러한 방식은 고도의 학문적 능력을 갖춘 국왕이 많은 시간과 정력을 기울일 때만 가능하였고, 학문적 능력이나 정력이 그에 미치지 못하는 국왕이라면 불가능한 방법이었다. 순조 이후의 국왕들이 정조의 업적을 평가하면서도 그 정책과 조치들을 제대로 계승하지 못한 데에는 국왕에게 너무 과도한 부담을 지우는 방법적 한계도 있었다.

정조의 국왕 중심적 사고와 과도한 열정이 공론(公論)의 형성을 위축시키는 측면도 있었다. 정조는 국왕의 역할을 적극적으로 해석하면서 자신이 의도한 정책을 추진하는데 과감하였고, 자신에 반대하는 견해는 정상적으로 표출되는 공론이라도 차단하는 경우가 많았다. 이에 따라 정조의 주변에는 국왕을 지지하는 친위 세력이 포진하였지만, 그 바깥에서 침묵하는 가운데 반대하는 세력도 점차 늘어났다. 말년에는 정조도 이를 느끼고 초초해 하였지만 유연한 조치들이 나오기는 어려웠다. 정조가 사망하자 그의 정책을 부인하고 소수의 세도가가 권력을 독점하는 세도정치가 나타났다. 세도정치가 등장한 데에는 자신을 견제하는 세력을 용납하지 않을 정도로 군주권을 과도하게 사용한 정조의 책임도 있었다.

2강. 정약용과 정조의 만남

김 문 식(단국대 사학과 교수)

1. 정조와 정약용

정조는 일생동안 방대한 저술을 남긴 학자군주였다. 그의 문집인 『홍재전서』 180권만 하더라도 학자로서의 면모가 잘 나타나지만, 정조가 직접 편찬을 주관한 어정서(御定書) 89종 2,490권과 측근 신료들이 편찬 실무를 담당한 명찬서(命撰書) 64종 1,501권을 보태면 그의 저작량은 급격하게 늘어난다. 정조의 저작은 질에서도 평가를 받는다. 정조의 측근 신하였던 서형수는 '정조의 저작이 경학 분야에서 주자학 이후의 과제를 해결하고, 역사학 분야에서 사마천·반고의 필법을 계승하는 등 도덕을 기본으로 하면서도 실무적 능력과 광범위한 지식을 고루 갖추어 삼대 성왕(聖王)의 모습을 회복한 것'으로 평가하였다.

정조는 삼대 이후 최초로 군사(君師)를 실천한 성왕이 되고자 하였으며, 교육정책은 이러한 면모가 가장 잘 나타나는 분야이다. 정조는 세손 시절부터 고도의 학문적 능력을 갖추기 위해 부단히 노력하였고, 국왕이 된 이후 중앙 정계의 고위 문신에서 일반 백성에 이르기까지 각계의 인재를 양성하고 선발하는데 진력하였다. 특히 정조는 시험 문제의 출제, 성적의 평가, 관리로의 선발로 이어지는 인재 선발의 모든 과정을 자신이 직접 관리함으로써 당대의 신민(臣民) 교육을 이끌어 가는 군사로서의 모습을 발휘하였다.

정약용은 정조의 교육정책에 의해 길러진 인재이다. 정약용은 성균관 유생이 되면서 정조를 만났고, 이후 규장각의 초계문신, 중앙관과 지방관으로 활동하면서 정조가 의도하였던 개혁정책을 실천하려는 노력을 보였다. 19세기에 들어와 정약용은 현실 정치에서 자신의 방안을 실천할 기회는 없었지만, 정조에 의해 촉발된 경학 연구와 경세학 연구에 몰입하여 대학자로 성장할 수 있었다.

2. 정조의 인재양성책

정조의 인재양성책은 시기에 따라 대상에 변화가 있었다. 정조는 집권 초 5년 동안 규장각의 초계문신과 성균관 유생을 집중적으로 육성하였고, 그 이후로는 지방 유생들을 육성하였다.

정조가 고위 문신을 상대로 한 교육은 1781년 3월 18일 규장각과 홍문관에서 개최된 경연에서 나타났다. 이 날 정조는 규장각 이문원에서 규장각 각신들과 『근사록』의 도체(道體)편을 토론하고, 홍문관으로 자리를 옮겨 경연관들과 『심경』을 토론하였다. 이 날의 강의는 『관각강

의』 3권으로 정리되었다. 이날 정조는 신하를 스승으로 하여 배우는 존재가 아니라 국왕이 군사(君師)로서 경연을 이끌어 가는 모습을 보였다. 이후 경연은 활성화되지 못하였다. 국왕이 학문적으로 당대 학자들을 압도하는 상황에서 경연이 활성화되기 어려웠고, 정조의 교육정책은 그 중심이 규장각으로 옮겨졌다.

규장각의 초계문신 제도는 37세 이하의 초급 문관 가운데 젊고 재능이 있는 사람을 선발하여 교육시키다가 40세가 되면 해제하는 일종의 재교육 프로그램이었다. 초계문신은 1781년에 최초로 20명이 선발된 이후 총 11차례에 걸쳐 142명이 선발되었다. 이들은 이후 규장각 각신을 비롯하여 중앙 고위직의 태반을 차지할 정도로 세력이 성장하였다. 정조는 친림시를 통해 초계문신을 대상으로 한 문제 출제에서 답안지 채점까지 일체의 과정을 직접 관리하였다. 정조는 특히 혹심한 더위나 추위가 있는 시기에는 자신이 작성한 조문(문제)을 내어주고 초계문신이 집에서 답안지를 작성해 올리도록 하였다. 『홍재전서』에 수록된 경사강의는 정조의 조문과 초계문신의 답안 중 우수한 것을 골라서 편집한 것이다. 정조의 조문은 당대의 학문 정보를 총동원하여 작성되었으므로 경학과 경세학에 관한 그의 견해가 많이 반영되었다. 그리고 이에 대한 답안지를 작성해야 하는 초계문신은 학문 연구에 몰두할 수밖에 없었다. 초계문신은 정조가 가장 집중적으로 육성한 인재였다.

정조는 성균관과 사학(四學)의 유생을 교육시키고 선발하는 모든 과정을 직접 관리하였다. 시험에 응시하는 유생들의 숫자가 수십 명에서 천 명을 넘는 상황에서 국왕이 모든 시험지를 채점하여 우수자를 선발한다는 것은 대단한 격무였다. 정조는 초계문신의 친림시를 성균관과 사학의 유생에게도 실시하였다.

정조는 1792년부터 전국의 유생으로 선발하였다. 이는 영남 유생을 대상으로 한 시험에서 시작하였으며, 지방 유생을 선발하는 과정과 우수 답안지를 수록한 빈흥록을 간행하였다. 정조대에 간행된 빈흥록에는 『교남빈흥록』(1792), 『관동빈흥록』(1793), 『탐라빈흥록』(1794), 『풍패빈흥록』(1795), 『관북빈흥록』(1797), 『관서빈흥록』(1798)이 있다. 정조는 지방 유생의 선발에서도 일체의 과정을 직접 관리하였다. 시험 과목은 제술과 강경으로 구분되었으며, 강경은 강원 함경 전라 평안 유생에게만 시행되었고, 대부분은 제술을 통해 선발되었다.

3. 정약용, 성균관에서 정조를 만나다

정약용은 1782년에 서울 창동(남대문 안)에 집을 사서 이사하였다. 21살의 나이에 본격적인 서울 생활이 시작된 것이다. 1783년(정조 7)에 정조는 세자(순조)의 책봉을 축하하는 증광감시(增廣監試)를 실시하였다. 정약용은 이 시험에 응시하여 생원이 되었고, 성균관에 입학할 자격을 얻었다. 감시 합격자가 발표되자 정약용은 다른 합격자와 함께 창덕궁 선정전에 들어가 정조에게 사은 인사를 올렸다. 이 때 정조는 특별히 정약용의 얼굴을 들게 하고 나이를 물었

다. 정조와 정약용의 첫 만남이었다.

성균관에 입학한 이후 정조와 정약용의 만남은 잦아졌다. 정조가 성균관 유생을 양성하려는 학문정책을 적극적으로 실시하였기 때문이다. 1784년에 정조는 『중용』의 의문점 80여 조를 작성하여 성균관 유생들에게 답변하게 하였다. 성균관 유생 중에서 학문이 뛰어난 인재를 선발하기 위해서였다. 이에 정약용은 「중용강의」를 작성하여 정조의 눈에 들게 되었다. 정조는 세손 시절에 사단과 칠정에 대한 논쟁을 종합적으로 정리한 『사칠속편』을 편집하면서 이이와 노론계 학자들의 설을 지지하였다. 정조는 성균관 유생들에게 사단·칠정과 이발(理發)·기발(氣發)에 대한 이황과 이이의 학설을 비교하게 하였고, 정약용이 남인계이면서도 이이의 설을 지지하는 것을 눈여겨보았다. 당시 이벽도 성균관 유생으로 있었으며, 그는 이황의 설을 지지하였다.

정약용은 성균관 유생을 대상으로 한 시험에서 꾸준히 우수한 성적을 보였고, 그 때마다 정조는 서적과 종이, 붓을 하사하면서 격려하였다. 정약용이 하사받은 서적에는 『팔자백선(八子百選)』, 『국조보감(國朝寶鑑)』, 『병학통(兵學通)』 등이 있었다.

4. 정약용, 초계문신으로 학문을 연마하다

정약용은 1789년(정조 13) 봄에 성균관 반시에서 수석을 하였고, 바로 전시에 응시하여 문과에 급제하였다. 28살의 나이로 문과에 합격한 그는 첫 벼슬로 7품의 희릉직장에 임명되었다. 이후 정약용의 관리 생활은 1800년 정조가 사망할 때까지 계속되었다.

정약용의 관리 생활은 몇 차례 고비가 있었다. 문과에 급제한 이듬해에 그는 우의정 채제공의 추천으로 예문관 검열에 임명되었지만, 격식에 어긋나는 추천을 받았다는 이유로 해미에 유배되었다. 얼마 후 예문관 검열이 되었고, 용양위 부사과, 사간원 정언, 사헌부 지평으로 승진하였다.

1791년에 발생한 진산사건은 그에게 큰 위기로 작용하였다. 진산사건은 호남의 유생인 권상연과 윤지충이 윤지충의 모친상에 신주를 불태우고 천주교식 장례를 지냈기 때문에 일어난 옥사 사건이었다. 이 때문에 권상연과 윤지충은 처형되었다. 윤지충은 정약용의 외종형이고, 권상연은 윤지충의 외종형이었다. 윤지충의 인척이었던 정약용은 창덕궁 북쪽의 북영으로 밀려났고, 그와 가까운 인물들도 피해를 입었다.

정약용은 1792년에 부친상을 맞아 삼년상 기간 동안 벼슬을 중단하였고, 삼년상을 마친 후에는 성균관 직강, 홍문관 교리, 수찬을 역임하였다. 1795년은 국왕의 부모인 장헌세자(사도세자)와 혜경궁 홍씨의 회갑이 되는 해였다. 이 때 정약용은 사간원 사간, 동부승지를 거쳐 병조참의에 제수되었고, 정조가 화성에 행차하여 혜경궁 홍씨의 회갑잔치를 개최할 때 잔치에 참석하였다. 화성에서 돌아오자마자 정조는 하루 밤에 칠언배율 100구를 지어 올리게 하였고,

정약용의 시를 읽은 정조는 크게 칭찬을 하였다. 이때가 정약용이 가장 잘 나가던 시기였다.

얼마 후 중국인 주문모 신부가 조선에 밀입국한 사실이 발각되었고, 정약용은 다시 위기를 맞았다. 남인계의 성장을 경계해 오던 노론계 벽파에서는 이 사건을 계기로 서교와 연루된 남인계 인사들을 집중 공격하였고, 이로 인해 정약용은 금정찰방으로 좌천되었다. 금정으로 내려간 정약용은 예산에 거주하는 이익의 후손들과 모여 이익의 저술을 교정하고, 이황의 『퇴계집』을 읽으면서 「도산사숙록(陶山私淑錄)」을 지었다. 이때 정약용은 서교와 일정한 거리를 두면서 남인계 학자로서의 위상을 다졌다다.

1797년에 정약용은 다시 동부승지가 되어 정조를 측근에서 보좌하게 되었다. 그러나 반대파들의 공격이 거세게 일어났으며, 정약용은 외직인 곡산부사에 임명되어 목민관 생활을 경험하였다. 얼마 후 그는 조정에 복귀하여 병조참지, 형조참의를 역임하였지만, 반대파의 공격은 계속되었다. 1800년 정약용은 마침내 벼슬길을 그만두고 고향인 마재로 돌아왔다. 든든한 후원자였던 채제공과 정조가 잇달아 사망하자, 그는 더 이상 벼슬길에 나서지 못하였다.

정약용은 관리로 있는 동안 학문을 연마하였다. 정조가 실시한 초계문신 때문이었다. 정약용은 문과에 합격한 직후 초계문신에 선발되었고, 정조의 주도하에 규장각에서 학문 연구를 계속하였다.

1789년 봄, 정조는 희정당에서 초계문신들과 함께 『대학』에 대한 강학회를 열었다. 이 날 정약용은 초계문신의 자격으로 토론에 적극 참여하였으며, 그날 토의한 내용을 『대학강의』로 정리하였다. 『대한강의』의 원 제목은 『희정당대학강의』이다. 정약용은 또한 정조의 질문에 답하는 「십삼경책(十三經策)」에서 송나라와 원나라의 주석을 집성한 『사서오경대전』을 비판하고 한나라와 당나라의 주석을 집성한 『십삼경주소』를 주목하였다. 이는 앞으로 그가 유교 경전을 새롭게 해석하는 연구를 할 것임을 예고하는 글이었다. 1791년, 정약용은 정조가 내린 『시경』에 관한 의문점 800여 조에 대해 『시경강의』를 작성하여 올렸다. 이를 본 정조는 “널리 백가를 인용하여 전거가 무궁하다. 참으로 평소에 온축한 것이 해박하지 않다면 어찌 이렇게 훌륭하겠는가?”라고 칭찬하였다.

정약용은 규장각에서 이뤄진 국가적 편찬사업에도 참여하였다. 정조는 조선의 문물을 전반적으로 정비하기 위해 방대한 편찬사업을 벌였고, 정약용은 그 실무를 담당하는 학자로 발탁되었다. 정약용은 이만수, 박제가와 함께 『사기영선』을 교정하였고, 이서구와는 『춘추좌씨전』을 교정하였다. 그리고 정조가 두보와 육지(陸贄)의 시를 선별한 선집을 만들 때에는 교정 작업을 하였다. 정조 대에 규장각에서 편찬한 서적들은 18세기의 조선 문화를 대표하는 상징물이 되었다. 이때 정약용은 규장각에 소장된 귀중본을 열람하고 국가적 편찬 사업에 참여하면서 학문 연구에 몰두할 수 있었다.

5. 정약용, 경세의 실무를 중시하다

초계문신 시절, 정약용은 정조의 책문에 답하면서 시대적 과제를 해결하기 위한 방안들을 제시하였다. 그는 「지리책」에서 땅은 네모난 것이 아니라 둥글다는 지원설을 지지하였고, 수로를 중심으로 하는 새로운 지리지를 편찬할 것을 건의하였다. 또한 「문체책」에서는 조선의 문장가들이 명말청초에 나온 패관문학의 영향을 받아 경박한 문체로 글을 짓는 풍조를 비판하였고, 「인재책」에서는 인재를 등용할 때에는 자질과 전문적 능력을 중시해야 하며 집안 내력이나 출신 지역에 따라 차별하던 관행을 철폐하자고 주장하였다.

정약용은 국가적인 사업에 직접 참여할 기회를 가졌다. 1789년 겨울에 정약용은 정조의 명을 받아 한강에 설치할 주교(舟橋, 배다리)를 설계하여 국왕이 능행할 때에 이용하게 하였다. 1792년 정약용은 부친상을 당해 벼슬을 중단하고 집에 머물고 있었다. 이 때 화성의 축성에 관심을 가졌던 정조는 정약용에게 성곽의 제도를 정리해 올리라고 명령하였다. 정약용은 명나라 사람인 윤경의 『보약(堡約)』과 유성룡의 『성설(城說)』에서 좋은 제도를 택하여 화성에 설치할 초루(譙樓), 적대(敵臺), 현안(懸眼), 오성지(五星池) 등의 건축 방법을 정리하였다. 정조는 청나라에서 구입한 『기기도설(奇器圖說)』을 정약용에게 보내주어 무거운 물건을 옮기는 법을 연구하게 하였다. 이에 정약용은 기중가(起重架) 제작법을 작성해 올렸다. 정조는 이를 이용하여 화성을 건설함으로써 4만 냥이란 거금을 절약할 수 있었다.

1794년 정약용은 경기도에 암행어사로 파견되었다가 일반 백성들의 절망적이고 처절한 삶을 목격하였다. 정약용은 참혹한 실상을 국왕에게 알려, 도탄에 빠진 백성들을 구해야 한다고 생각하였다.

큰 아이는 다섯 살에 기병에 등재되고	大兒五歲騎兵簽
작은 아이는 세 살에 군적에 올랐네.	小兒三歲軍官括
두 아이 일 년 세금이 오백전이니	兩兒歲貢錢五百
빨리 죽기를 바라는데 의복에 신경 쓰랴.	願渠速死況衣褐

이후 정약용은 곡산부사로 있으면서 목민관으로서의 임무를 성공적으로 수행하였다. 그는 지방관에게 가서 부당하게 돈을 징수하는 것에 항의하다가 죄수의 몸이 된 이계심을 무죄 방면하였고, 관내의 주민 상황을 상세히 기록한 침기부(砧基簿)를 작성하여 참고함으로써 아전들의 농간을 막았다. 또한 백성들의 공포(貢布)를 거둘 때 눈금이 정확한 자를 사용하게 하였고, 백성에게 부과하는 청나라 사신의 접대비를 줄였으며, 『마과회통』을 저술하여 천연두에 걸려 사망하는 사람을 구제하였다.

정약용은 정조 대의 관리로 활동하면서 경세의 실무를 중시하고 구체적인 실천 방안을 만들기 위해 노력하였다. 그는 내외의 관직을 두루 역임하면서 다양한 실무 경험을 쌓았다. 이는

그가 훗날 『경세유표』『목민심서』『흠흠심서』와 같은 경세학 저술을 만들 때 소중한 자산이 되었다.

1822년에 회갑을 맞은 정약용은 자신이 작성한 묘지명(광중본)에서 정조와의 각별한 인연을 밝혔다. 학자군주였던 정조는 정약용에게 있어 최고의 스승이었다.

> 내가 포의(布衣)로 임금께서 알아주심을 얻었으니 정조 대왕께서 총애하고 칭찬해 주심이 동열(同列)을 넘어섰다. 전후로 상을 주고, 서적, 말, 문채가 나는 짐승 가죽, 진귀한 물건을 내려주신 것을 모두 기록할 수가 없다. 임금의 측근에서 논의하는 것을 듣도록 허락하셨고, 생각한 것이 있어 글을 올리면 모두 즉석에서 윤허해 주셨다. 일찍이 규영부(규장각) 교서로 있을 때에는 맡은 일을 가지고 과실을 책망하지 않았고, 매일 밤 진수성찬을 내려서 배불리 먹게 하셨다. 내부(內府)에 비장(秘藏)된 서적을 관리를 통해 요청해 보도록 허락하셨다ㅏ. 이는 모두 특별한 은혜였다.

3강. 정약용의 제도개혁안

김 문 식(단국대 사학과 교수)

1. 사(士)는 사(仕)

정약용은 '사(士)는 사(仕)'라고 규정하고 유학을 공부하는 사는 관리가 되어 자신의 경륜을 적극적으로 펼쳐야 한다고 주장했다. 정약용은 사의 모범을 보인 인물로 주희를 지목했고, 그가1) 학자로 경서를 연구하여 유학의 의미를 드러낸 것, 2) 중앙관으로 군주와 권력자의 잘못을 바로잡고 국가를 경륜한 것, 3) 지방관으로 일반 백성을 다스린 것으로 보았다.

필자는 정약용의 『경세유표』에는 사로서의 역할에 충실하려 했던 苦心이 담겨있다고 생각한다. 정약용은 이 책에서 당대의 제도를 전면적으로 개혁하려는 방안을 제시했고 책의 편찬을 마무리하지도 못했다. 따라서 이를 실천할 가능성은 매우 낮았다. 그러나 필자는 정약용이 당대의 현실 문제를 해결하려고 제시한 핵심적 방안들이 이 책에 담겨있다고 생각한다. 『경세유표』에는 정약용이 경학 연구를 통해 발견한 고대 성왕(聖王)의 제도를 현실화시킨 방안들이 등장하며, 그의 경학 연구도 여기에서 결실을 맺는 것으로 파악되기 때문이다.

2. 경학과 경세학의 관계

정약용은 경학과 경세학을 긴밀히 연결시켜 이해하였고, 이는 정조의 영향을 많이 받았다. 정조는 삼대 이전에는 경서와 사서가 하나이고 경학과 경세학도 하나였다고 보았다. 정조는 경서에 나타나는 경세학에 관심이 높았고 특히 『상서』와 『대학』을 주목하였다. 정조는 『상서』「고요모」편에 나오는 지인(知人)과 안민(安民), 『대학』에 나오는 용인(用人)과 이재(理財)를 강조하고 이를 가지고 경세학을 이론화하려 하였다.

정조의 생각은 정약용에게 큰 영향을 주었다. 정약용은 천하의 이치는 예전이나 지금이 같아서 선왕의 제도를 후대에 시행할 수 있다고 했다. 따라서 그는 경서에 나타나는 옛 성인의 제도를 정확히 알고 이를 시대 상황에 맞게 조절하는 것이 중요했다.

정약용은 사람을 군자(君子)와 소인(小人)으로 구분하고, 정치는 이들이 가진 귀욕(貴欲)과 부욕(富欲)을 충족시키는 방향으로 시행하면 된다고 보았다. 귀욕을 가진 군자에게 관리의 선발을 공정히 하고, 부욕을 가진 소인에게는 세금을 적게 거두는 방안이었다. 앞서 정조가 정치는 군주가 백성들의 호오를 따라 용인·이재하는 것으로 보았다면, 정약용은 군자와 소인의 욕구를 구분하고 각자의 욕구를 충족시키는 것으로 해석한 점이 달랐다.

정약용은 경학 연구에서 옛 성인의 제도를 이해하고, 경세학에서는 경학 연구를 바탕으로 하

면서 지인과 안민을 실천할 제도개혁안을 제시했다. 『경세유표』에는 이러한 개혁 방안이 잘 나타난다.

3. 지인을 위한 제도개혁안

1) 교육 제도

정약용은 공족의 자제는 태학에 바로 입학시키고 나머지는 사도의 교육을 받게 했다. 정약용은 『대학』 연구에서 태학의 생도는 원래 주자(胄子)로 한정되지만 백성 중에 준수한 자는 향학의 천거로 태학에 보낼 수 있다고 하였다. 다만 하천(下賤) 출신이라도 회시에서 진사로 선발되면 태학에 입학할 수 있었다.

중앙 교육을 담당하는 관리는 향대부 6人, 수대부 6인, 방노 120인, 족사 1,100인이었다. 중앙에서 교육을 받는 사람은 학도 7,200인과 선사 3,600인이었다. 학도의 나이는 10~30세, 선사의 나이는 20~40세로 제한되었다. 중앙의 교육 제도는 학도 → 선사 → 족사 → 방노 → 향대부(수대부) → 대사도로 이어졌고, 최종적으로 대사도가 선사에서 거자를 선발하였다.

지방의 선사와 거자를 선발하는 것은 향대부에 해당하는 군수와 현령의 몫이었다. 이들은 식년의 하지 날 향교에 모여 공의에 따라 선사를 선발하고 그 중에서 다시 거자를 선발했다.

정약용은 교육 제도에서 중앙과 지방에 현격한 차이를 두었다. 중앙의 1방(坊)에는 교장=선사 30인을 두었지만 지방의 1방에는 교장 3인을 두어 중앙의 1/10에 불과했다. 또 지방에서는 교장이라고 반드시 선사가 되는 것도 아니었다. 게다가 중앙에서는 교장 1인에 학도가 2인이지만 지방에서는 학도가 4인이라 학도에서 선사로 올라가기가 2배나 힘들었다. 중앙 내에서도 직급에 따른 차이가 있었다. 부친의 관직이 높아 주택의 규모가 크면 자제가 교육받을 기회가 많고 과거에 응시하는 거자로 선발될 가능성이 높았다. 그리고 최하층민은 정해진 교육 과정은 없지만 재능에 따라 선사로 선발되거나 하급 관리로 근무할 수 있었다.

2) 과거 제도

정약용은 당시 과거 제도의 폐단을 지적하면서 몇 가지 원칙을 제시했다. 명경과 제술을 합하고, 소과와 대과를 합하며, 3년에 있는 식년시만 두고 비정기적인 경과나 절제를 폐지하자는 것이었다. 문과에서 거자로 선발되는 나이는 20~49세로 제한되었고 50세를 넘기면 치선으로 돌렸다. 이는 50세 이상이 되면 문과에 응시할 자격을 박탈하는 방안이었다.

과거 시험은 중앙과 지방을 분리하여 진행하다가 회시와 도시 단계에서 합쳤다. 시험 순서는 다음과 같다. 정약용은 각 단계에서 선발되는 인원을 지역 별로 미리 배정해 두었다.

중앙 : (選士) → (擧子) → 部試(6部) → 庠試 → 會試(進士) → 都試
지방 : 邑選(選士) → 邑擧(擧子) → 州試 → 省試(12省) → 會試(進士) → 都試

회시 합격자를 기준으로 하면 사방 60리에 불과한 서울과 근교 지역이 전국의 1/3을 차지하여 중앙과 지방 사이에 현격한 차이가 나타났다. 지방에서도 지역적 차이가 있었다. 12성을 중부, 남부, 북부로 구분할 때 회시 합격자의 비율이 76:60:24로 나타나 중부가 가장 유리하고 북부가 가장 불리했다. 특히 북부는 남부의 절반도 되지 않아 합격자의 지역적 편중이 심각했다.

무과는 문과와 선발 과정이 같았지만 성에 배정된 인원에 차이가 있었다. 정약용은 문과는 문풍을 따져야 하므로 삼남이 서북보다 많을 수 있지만, 무력과 궁마는 서북이 배나 강한데도 삼남보다 선발 인원이 적은 것은 이상하다고 했다. 그는 선발 인원에서 중앙이 전체의 1/3을 차지하고 봉천성에 배정된 인원은 문과와 같았다. 그러나 남부와 북부의 선발 인원은 완전히 같아졌다. 중부와 남부에서 줄인 인원을 모두 북부에 붙여주었기 때문이다. 정약용이 서북 지역을 배려한 것은 북방 지역의 방어를 강화하려는 목적이 있었기 때문이다.

3) 고적 제도

정약용은 관리들의 근무 성적을 평가하는 고적에서 몇 가지 원칙을 제시했다. 경관이든 외관이든 모두 먼저 주적을 한 다음에 고적하며, 고적은 3년에 한 번씩 실시하도록 했다. 정약용이 제시한 원칙은『상서』연구에서 나온 것이다.

정약용은 최고위 관리인 의정부의 관리는 중추부에서 고적하고, 중추부의 관리는 의정부에서 고적하도록 했다. 의정부와 중추부의 고위 관리가 상대방을 평가하는 것은 상호 견제의 효과를 거두기 위해서였다. 6조의 고위 관리는 의정부와 중추부에서 고적을 담당했다. 6조에 소속된 4~9품의 관리는 고적을 9등급으로 평가하되 등급별 인원을 한정하였다. 9등급의 평가가 끝나면 상상은 품계를 올리고 하하는 면직시키며, 상중은 녹을 늘려주고 하중은 녹을 깎았다. 상하는 상을 주고 하상은 벌을 주며, 중등은 그대로 두었다가 3년 대비 때에 공적을 따졌다.

외관의 고적은 경관보다 훨씬 엄격했다. 12성의 순찰사와 절도사의 고적은 의정부와 중추부가 합석하여 결정했다. 전국의 순찰사와 절도사 27원은 상등 1, 중상 3, 중중 19, 중하 3, 하등 1로 인원을 정해두었다.

외관의 고적에서 가장 중요한 것은 수령의 고적이었다. 정약용은 수령의 고적을 9등급으로 구분하고, 상등:중등:하등을 1:8:1의 비율로 배분하였으며, 읍의 등급별 숫자도 제한되었다. 그는 각 수령은 국가에서 지정한 주적 54개 조목 가운데 자기 실적이 있다고 판단하는 27개 조목을 골라 각 성의 포정사에 보고하고, 포정사에서는 수령을 고적한 결과를 9개 조목으로 정리하여 조정에 보고하게 했다.

감영에서 수령의 고적이 끝나면 수령이 주적한 서장과 관찰사가 고적한 계본을 이조로 올려 보관했다. 그리고 3년이 지나면 세 차례 고적을 받은 수령이 서울로 올라가 국왕 앞에서 자신의 공적을 직접 설명하는 소접이 있었다. 국왕의 소접이 끝나면 중앙에서 암행어사 12인을 12

성으로 파견하여 수령이 보고한 내용을 감찰하게 했다. 이때 파견된 암행어사는 조정에서 반포한 54개 조목, 수령이 주적한 27개 조목, 감사가 고적한 9개 조목을 가지고 있었고, 관찰사와는 사전에 서로 통하기 어려운 존재였다. 정약용은 이러한 고적 제도라면 수령의 잘잘못이 남김없이 드러난다고 장담했다.

4. 안민을 위한 제도개혁안

1) 토지 제도

정약용은 토지 제도의 경법인 정전제는 모든 토지를 정전 모양으로 구획한 것은 아니라고 보았다. 그는 정전제란 평평하고 기름진 땅에 정전을 만들어 이를 기준으로 삼고, 고대에 시행한 1/9세를 시행하는 것이 정전제의 이상을 실현하는 방안이라 주장했다.

정약용은 토지 제도의 개혁을 주관하는 경전사를 설립하고 각 도에 경전어사를 파견하여 평평하고 기름진 땅에 3리 혹은 5리에 1정씩 정전을 구획하게 했다. 경전어사가 만든 정전은 그 지역의 표준이 되는 것으로 그 비용은 국가가 부담하고 관리는 경전어사가 담당했다. 이외의 토지는 최대한 정전으로 구획하되 지역의 형편을 따르게 했다.

대부분의 토지는 사전이라 강제로 정전으로 구획할 수는 없었다. 정약용은 재물이 많고 재간 있는 백성이 스스로 정전을 구획하면 경전사의 9품 관리로 임명하여 자신이 만든 정전에서 3~6년간 감농을 맡게 했다. 이들이 실적이 있으면 중사로 승진시키고, 정전의 규모가 크면 군수, 목사, 관찰사, 절도사에 임명될 수 있게 했다.

토지 측량이 끝나면 사방 1리의 토지가 한 폭에 들어가는 어린도를 작성했다. 가로와 세로를 각 30칸으로 하여 하나의 칸이 1무, 한 폭 전체가 1정(900무)이 되었다. 토지 경계가 정해지면 이를 바탕으로 촌리를 구성하고, 부정, 방노, 이윤, 촌감을 두었다. 이들은 현지 농민을 지도하여 공전과 사전에서 농사를 짓게 하고 공전에서 나온 수확물을 공창에 납부했다.

농사를 지은 지 3년이 되면 경전어사는 3년 동안의 장부를 가지고 공전을 돌아다니며 토지의 등급을 9등급으로 정했다. 경전어사가 공전의 등급을 정할 때 이윤과 촌감이 참여하고, 재해가 발생하면 중앙에서 경전어사를 파견하여 현장을 확인했다.

정약용은 토지의 경계를 정하고 등급을 조정하며, 기근을 구휼하는 모든 과정에서 중앙에서 파견한 경전어사를 활용했다. 이는 수령의 고적을 확인하는 암행어사와 같은 존재로, 토지 개혁을 수령과 아전의 손에 맡겨놓으면 중간의 농간을 막기 어렵다고 생각했기 때문이다.

2) 조세 제도

조세에서 가장 기본이 되는 것은 전세였다. 정약용은 정전으로 구획된 토지에 일률적으로 1/9세를 실시했다. 전국의 토지는 비옥도에 따라 9등급으로 구분되고, 1/9세는 결부법에 의한

전세보다 부담이 컸다. 그러나 정약용은 전세를 제외한 모든 잡세가 없어지므로 결국은 농민에게 이롭다고 판단했다.

전세가 1/9보다 낮은 지역도 있었다. 먼저 6수 지역의 토지는 모두 군전에 편입되어 1/10세가 적용되었다. 시전(寺田)과 화전은 1/10세였고, 서북의 국경 지역에는 1/20세 혹은 1/30세를 적용했다. 이곳은 백성을 편안하게 하여 변경을 충실히 방어하는 것이 급선무였기 때문이다.

정약용은 전세와 함께 부세를 확보하여 국가 재정을 충실히 하려고 했다. 정약용은 9직(職)을 가진 백성에게는 전세와 부세가 함께 있는데, 농민에게만 모든 부담을 집중시키는 현실을 비판했다.

정약용은 국가 재정을 충실하게 하려면 세금을 거둘 수 있는 산업을 일으키자고 했다. 그는 광산의 개발을 적극적으로 개진했는데, 전국에서 금 은 동 철이 나는 지역에 관야(官冶) 수백 곳을 설치하고 금속을 제련한 다음 이를 화폐로 통용시켜 금 은이 중국으로 빠져나가는 것을 막고 정전을 만드는 재원으로 활용하자고 했다. 정약용은 농업에서 나오는 전세 이외에 국가에서 소홀히 다뤘거나 새롭게 나타나는 산업에서 부세를 확보하려고 했다. 이는 국가 재정을 충실히 하는 동시에 면세 혜택을 누리며 이권을 독점하던 권세가의 전횡을 견제하는 효과가 있었다.

3) 군사 제도

정약용은 병농일치제를 주장하며 토지의 경계가 정해지면 군대도 조직할 수 있는 것으로 보았다. 그는 모든 토지는 왕전(王田)이자 군전(軍田)이므로 왕전에서 농사짓는 농민은 국가의 부름에 기꺼이 응하며, 9직에 종사하는 백성 중 가장 힘을 쓰는 자가 농부이므로 이들로 군대를 편성하였다.

중앙군은 왕궁을 호위하며 주로 6수의 농민으로 편성하였다. 중앙군은 3영 즉 도통영(훈련도감), 좌어영(어영청), 우위영에 소속되며, 기병 1,674인과 보졸 8,326인으로 구성되었다. 그런데 기사와 기병은 18반 무예를 모두 익혀야 하므로 직접 농사를 짓기는 어려웠다. 따라서 이들은 다른 사람에게 농사를 짓게 하고 그 소출의 1/2을 받았다.

지방군은 정전을 경작하는 농민으로 구성되었다. 정약용은 토지 경계가 끝나면 1정에 있는 8부로 대오를 편성하며, 1초=4촌=16정=128인으로 구성되는 것으로 보았다. 지방군의 훈련에 대해, 대부분의 토지가 사전이라 강제 훈련이 가능하지 않고 자율적 훈련을 기대했다. 정약용은 이들을 군적에 편입하여 대오를 알게 하고, 음력 11월에 각 리에서 하루씩 훈련하여 대법을 알게 하자고 했다.

5. 제도개혁안의 특징

정약용은 정치 참여층과 생산 참여층의 지위를 분명히 구분하였다. 그가 군자와 소인의 욕망을 구분한 것은 이들의 지위를 구분한 것이고, 교육, 과거, 고적 제도에는 정치 참여층, 토지, 조세, 군사 제도에는 생산 참여층에게 유리한 부분이 있었다. 생산 참여층인 백성에게도 관리로 진출할 수 있는 길이 있었다. 하층민에게 교육의 기회는 없었지만 효제를 잘 실천한 사람은 선사로 선발되고, 기교가 있는 사람은 공조, 용기가 있는 사람은 군문의 하급 관리로 나갈 수 있었다. 또한 자기 재력을 바탕으로 井田을 만들고 운영을 잘한 백성은 하위직을 거쳐 중사로 승진할 수 있었다. 그러나 하층민이 관리로 진출하는 길은 매우 좁았다.

정약용은 중앙과 지방을 분명하게 구분하였다. 그는 왕성을 중심에 두고 사방 60리에 해당하는 중앙 지역을 모든 개혁안의 중심지로 보았다. 중앙 지역의 주민들은 교육을 받고 과거에 응시할 때 전국 인원의 1/3을 차지할 정도를 우대를 받았다. 이런 우대는 진사나 진무를 결정할 때까지만 적용되고 최종 급제자는 거주지에 상관없이 공개경쟁으로 결정되었다. 그러나 관리로 진출하는 초기 단계에서 중앙 지역에 대한 배려는 큰 혜택이었다. 중앙 지역 내에서도 상하 직급에 따른 차이가 있었다. 부친의 관직이 높을수록 주택의 규모가 커졌으므로 그 자제는 교육과 과거에서 유리한 위치에 있었다. 중앙을 우대하는 개혁안은 서울을 중심으로 하는 수도권에 인구가 집중되고 상공업이 발달하던 당시 상황을 반영한 것으로 이해된다.

지방은 교육과 과거에서 중앙보다 불리했다. 교육과 과거에서 선발되는 인원의 숫자가 사방 60리인 중앙의 2배에 불과했기 때문이다. 지방에서도 지역에 따른 차이가 있었다. 문과에서는 중부가 가장 유리하고, 남부, 북부의 순으로 차이가 있었다. 무과에서는 사정이 달라졌다. 정약용은 무과 거자의 정원을 남부와 북부에 똑같이 배분했기 때문이다. 북부 출신의 사라면 문과보다 무과에 합격할 가능성이 높았고, 이는 서북 지역의 방어를 강화하려는 그의 의도와 관련이 있었다.

정약용은 관리의 선발 과정을 단순화하고 실적을 엄격하게 평가하여 실질적 공적이 없는 관리는 과감하게 탈락시켰다. 그동안 문과는 3년마다 치르는 식년시 외에도 각종 명목의 별시가 많았고, 무과에서는 한꺼번에 많은 인원을 선발하고 제대로 대우하지 못하던 폐단을 바로잡기 위해서였다. 관리로 임명되면 엄격한 고적 제도가 기다리고 있었다. 모든 관리는 고적의 대상이었고 특히 지방의 수령은 엄격한 평가를 받았다. 수령은 매년 자기 공적을 27개 조목으로 구분하여 감사에게 보고하고, 감사는 이를 9등급으로 평가하였으며, 3년이 지나면 암행어사를 현지로 파견하여 수령의 실적을 감찰했다. 수령의 고적에는 9등급의 정원을 정해 두어 과도한 평가를 방지했다. 정약용이 수령의 고적을 엄하게 평가한 것은 이들이 백성들과 직접 접촉하면서 삶의 질을 결정짓는 존재였기 때문이다.

토지와 조세 제도에서는 농민을 배려하였다. 지방의 토지에는 면적의 1/9에 해당하는 공전이 지정되어 있고, 농민들은 공전에서 나오는 소출을 전세로 납부했다. 농민이 내는 1/9세는 기존 전세보다 부담이 높았지만 그 외의 잡세가 없었기 때문에 실제 혜택은 큰 것으로 보았다. 토지

의 경계를 정하고 세액을 결정할 때 반드시 경전어사를 현장에 파견하여 확인하게 하였다. 수령과 아전이 결탁하여 농민에게 과도한 부담을 안겼던 기존 제도의 문제점을 해결하기 위해서였다. 관리의 고적에 암행어사가 파견되었다면 토지와 조세에는 경전어사가 파견되었다. 정약용은 전세와 함께 부세를 확보할 것을 강조했다. 그는 국가의 재정 부담이 농민에게 집중되는 현실을 비판하고 생산이 있으면 부세가 있어야 한다고 주장했다. 정약용이 국가에서 소홀히 다루던 분야나 새롭게 성장하는 산업에 부세를 부과한 것은 이익을 독점하던 권세가의 전횡을 견제하고 농민의 부담을 경감하려는 의도가 있었다.

정약용의 개혁안을 살펴보면 당시 의 지배질서를 전면적으로 전복시킬 수준은 아니었다. 중앙으로 갈수록, 고위 관직으로 갈수록 유리한 제도를 마련했기 때문이다. 그러나 정약용은 각종 제도가 운영되는 과정에서 나타나는 문제점을 주목하고 이를 해결할 방안을 제시했다. 그는 국가의 주산업이 농업이고 농민의 생활상이 국가의 안위로 직결되는 상황에서, 수령과 아전의 농간을 제거하고 농민을 안정시키는 데에 개혁안의 초점을 두었다. 벼슬길에서 밀려난 정약용은 이렇게 하는 것이 士로서의 책무를 다하는 길이라 생각했다.