

18세기 서울 편중 人事와 正祖의 地域 인재 선발 —正祖代 人事 관련 傳敎文을 중심으로

박 경 남*

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| I. 서론 | IV. 西北 지역 문인에 대한 通淸의 실현 |
| II. 18세기 서울 편중 人事와 지역 차별 | V. 결론 |
| III. 別試와 賓興科를 활용한 지역 인재 선발 | |

• 국문초록

18세기에는 조선 사회의 각 부문에서 서울과 지방간 격차가 심화되고 있었다. 경제적으로 발달된 서울을 중심으로 새로운 사고와 문화가 발생하기도 했지만, 다른 한편 지방민을 소외시키는 사회구조가 갈수록 공고해져 가기도 하였다. 본고는 이러한 역사적 배경 하에 소외된 지역 문인들을 적극적으로 등용하여 인사상의 지역차별 구조를 혁파하고자 했던 정조의 일련의 정책을 살펴보았다. 일부 京華世族 가문에 집중되어가는 人事의 서울 편중을 극복하고자하는 노력은 이미 숙종대부터 있어 왔지만, 그러한 노력이 실제적인 결실을 맺은 것은 정조대에 이르러서였다.

정조는 서울 지역 문인들의 주요한 관직 진출 통로로 이용되어왔던 庭試의 비중을 축소하는 한편, 外方 別試 및 賓興科를 적극 활용하여 소외된 지역 문인들의 문과 급제 비율을 높였다. 또한 賢者를 등용하는 관리 등용의 원칙을 지키면서, 先代에 通淸의 자격을 얻었던 지역 인사의 후손을 淸要職에 임명함으로써 門閥이 낮음을 내세워 지방선비들의 청요직 등용을 반대하는 논리를 효과적으로 물리칠 수 있었다. 정조의 이러한 노력으로 인해 인재 등용의 지역 간 격차는 정조대에 와서 눈

* 성균관대 동아시아학술원 박사 후 연구원.

에 떨 정도로 완화될 수 있었다. ‘도시’와 ‘지방’간 격차가 날로 심화되어 가는 지금, 古典을 창조적으로 變用했던 正祖의 지혜와 반대자를 설득하는 소통의 정치력이 그 어느 때보다 절실히 요청된다고 하겠다.

• 주제어

正祖, 地域, 人才, 지역 간 격차, 外方 別試, 賓興科, 18세기

I. 서 론

18세기 조선의 정치·경제·문화·사회의 여러 방면에서 서울과 지방의 격차가 심화되는 현상을 이제까지 학계에서는 ‘京鄕分岐’라는 말로 표현해 왔다. 이 용어는 상대적인 지방의 停滯와 대비되어 서울 중심으로 급격하게 진행되어 온 상업의 발달 및 이전과는 다른 개방적 사상의 출현과 문학과 미술상의 여러 변화를 설명하는데 유효한 분석틀로 활용되어 온 것이 사실이다. 하지만 이는 역사속에서 변화와 발전의 동력을 발견하려는 후대인의 입장에서 바라본 것이고, 그러한 문제를 직접 맞닥뜨리고 있었던 當代人의 입장에서 보면, ‘京鄕分岐’란 곧 정치·경제·교육·문화 등 사회 각 부문에서 ‘서울’과 ‘지방’ 간의 격차가 날로 심해지는 현상을 말하는 것일 터이다. 격차가 심해지고 차별이 구조화될수록 當代 지방민들이 느꼈던 소외감은 그에 따라 증폭될 수밖에 없을 것이므로, 사회적 통합을 지향해야 하는 당대 통치자의 입장에서 보면, 이러한 차별의 심화, 곧 도시와 농촌간의 불평등의 심화는 갈등이 고조되어 한 순간 폭발할 수도 있는 위험한 문제이기에, 또한 시급히 해결되어야 할 중대한 사안이기도 하였다.

18세기 조선의 여러 계급·계층상의 갈등을 조정하고자 했던 正祖(1752~1800)는 이른바 蕩平의 정치를 통해 권력이 어느 하나의 政派에 집중되는 것을 방지하고자 했듯, 갈수록 심화되어 가는 서울 중심의 편향된 人事와 권력과 경제·교육·문화의 집중을 해소하고 지역 간의 균형 발전을 위해 누구보다 심혈을 기울인 군주이기도 하였다. 본고는 주로 과거 및 인사정책과 관련된 정조의 傳敎文 등을 살펴봄으로써, 각 지역의 인재를 고루 등용하여 서울 중심의 편향된 인사 구조를 혁파하고자 했던 정조의 노력을 환기하고자 한다. 본고를 통해 18세기 당대의 문제이자 또한 오늘을 살아가는 우리의 당면한 문제이기도 한 ‘서울’과 ‘지방’ 간의 현격한 격차와 기회의 불균등을 해소할 法古倉新의 지혜와 방법들이 모색될 수 있기를 기대한다.

II. 18세기 서울 편중 人事와 지역 차별

선행연구에 따르면, 서울과 지방 간의 격차는 임진왜란과 병자호란의 상처가 회복되고 조선이 國家再造의 새로운 기틀을 마련하기 시작한 17세기부터 그 문제점이 점차 증폭되고, 후대로 갈수록 그러한 현상이 더욱 심화·확대되고 있었다.¹⁾ 실제로 다음의 언급들은 17세기 이후 인재 등용이 몇몇 지역에 편중되기 시작하고, 18세기에 이르면 그 범위가 더욱 좁혀져 서울을 제외한 지역의 문인·유생들이 국가 요직에서 배제되고 있음을 간단명료하게 보여주고 있다.

후세에 인재를 등용하는 병폐로 문벌을 소중히 여기고 화려한 문장을 우선하는 것보다 더 큰 것이 없습니다. 이 때문에 지금 조정에 있는 신하들은 오직 京城과 三南 지방의 사람들 뿐이요, 兩西와 東北 지방은 한 사람도 높은 지위에 올랐다는 말을 듣지 못하였으니, 인재가 제대로 등용되지 못함을 이루 다 헤아릴 수 있겠습니까? …(중략)… 대체로 인물을 등용하고 물리침은 진실로 銓曹인 이조와 병조에 책임을 맡겨야 할 것이나, 人君 또한 마땅히 직접 인재를 살피고 선별하여 장려하고 어루만짐으로써 세상 사람들을 연마시켜야 할 것입니다.²⁾

1) 17세기 이후 조선학계의 분화에 대해서는 유봉학, 『조선학계와 지식인』, 신구문화사, 1998의 제4장, 「경·향 학계의 분기와 경화사족」(95~137면) 참조. 또한 학파의 분화와 연관되면서도 독립적 측면을 가지는 조선 사회의 지역 간 차별 구조의 심화에 대해서는 이경구, 『17세기 조선지식인 지도』, 푸른역사, 2009, 206~210면에서 간략히 지적된 바 있고, 박현순, 「정조대 서울·지방의 분화와 지방사족의 등용」, 『정조와 정조시대』, 서울대출판문화원, 2011에서 개괄적인 검토가 이루어졌다. 본고는 두 논의를 토대로 人事 관련 傳敎文과 통계자료를 활용하여 17·8세기 지역 차별 구조의 심화와 그 극복과정을 구체화해 본 것이다.

2) 南九萬, 『藥泉集』, 「因星變陳所懷疏」, 한국문집총간 131, 471면. “後世用人之弊, 莫大於重門地而先文華. 是以方今在朝之臣, 唯京城及三南諸人而已. 兩西, 東北, 則未聞有一人稍致高位, 人才之淹屈, 可勝量哉? …(중략)… 大凡進退人物, 固可責之於銓曹, 而人君亦

아! 嶺南은 세속에서 선비의 고장[鄒魯之鄉]으로 일컬어지고 호남은 옛날에 재상이 많았는데도, 지금은 제일 낮은 관직조차 반드시 일깨워 주어야 제수하고, 兩司의 通望에도 배제됨을 면치 못한다. 또한 湖西 지역은 곧 사대부의 근본이 되는 곳이니 도와주고 일으켜 세워 유지하는 것이 조정에서 기대하는 바이니 살살이 찾아내어 두루 포괄하는 것이 어찌 銓家의 책임이 아니겠는가? …(중략)… 關西지역에서 인재를 收拾되어야 한다고 가장 많이 말하지만, 健兒들이 대부분 누락되었다는 한탄이 있고 함경도[豐沛]의 인물을 여러 차례 불러들인 바 있으나 寢郎이 되어 六品에 오르는 단계에서 멈출뿐이다. 개성 사람[松人]은 무슨 혐의할 것이 있어 擬望하지 아니하며 江華 사람[沁人]은 재능이 있는데도 시험해 보지 않는다.³⁾

첫 번째 글은 南九萬(1629~1711)이 1661년 당시 吏曹 正郎으로 있을 때 현종에게 당대의 여러 문제점을 건의하는 가운데, 그 중 인사의 지역 편중을 시정해야 한다는 취지의 말을 올리고 있는 것이다. 두 번째 글은 正祖(1752~1800)가 1783년 인사행정 담당자들인 吏曹 判書 徐浩修(1736~1799)와 參議 黃昇源(1732~1807) 및 兵曹 判書 李命植(1720~1800)등에게 각 지역의 인물들을 고루 추천해야한다는 취지의 말을 下敎하는 내용이다.

당시 吏曹 正郎으로 文臣의 인사 실무를 담당하는 자리에 있었던 남구만은 첫 번째 인용문에 보이듯 ‘문벌’에 의해 인사가 좌지우지되는 것을 심각한 병폐로 여기면서, 현재 조정에 있는 신하들이 ‘서울’[京城]과 ‘충청·전라·경상도’[三南]에서 배출된 사람들뿐이고, ‘海西와 關西’[兩西] 지역인 ‘황해도’와 ‘평안도’ 및 關東·關北 지역인 ‘강원도’·‘함경도’ 출신들은 관직에서 배제되어 고위직에 오르지 못하는 현실을 지적하고 있다. 南九萬은 朴世采(1631~

宜親自鑑別, 獎勵拔拭, 以礪世磨鈍也.”

- 3) 正祖, 『弘齋全書』 卷32, 『舉沉滯敎』, 한국문집총간 262, 532면. “噫! 嶺南俗稱鄒魯, 湖南古多卿相, 而一命之銜, 必須提擢, 兩司之通, 未免闕却. 又若湖右一區, 卽士夫根本之地也, 扶植維持, 爲朝廷之所期望, 則搜羅剔括, 豈非銓家之責乎? …(중략)… 關河最云收拾, 而健兒多漏萬之歎: 豐沛屢勤延訪, 而寢郎止陞六之階, 松人何嫌而不擬, 沁人有才而莫試.” 이 내용은 『조선왕조실록』 1783년(정조7) 6월 24일자 기록에도 실려 있어 그 시기와 당시 배석한 인물들을 확인할 수 있다.

1695)와 함께 여러 정과를 고루 등용하는 蕩平의 정치관을 가지고 있었던 것으로 확인되는 바,⁴⁾ 인사의 책임을 銓曹인 이조와 병조에 맡기더라도 군주 스스로 여러 지역의 인물을 고루 등용시키기 위해 신하들을 감독하고 백성들을 장려해야 함을 주문하고 있는 것이다.

하지만, 그로부터 백여 년이 지난 후 통치자인 정조가 말하고 있는 내용을 보면, 남구만이 우려한 현실은 개선되기 보다는 오히려 더욱 악화되어갔던 것으로 보인다. 남구만이 살았던 17세기 당시에는 그래도 서울과 함께 三南의 인사들이 조정에 등용되고 있었지만, 18세기 후반의 시점을 지날 즈음에는 위에 인용된 정조의 말에 따르면, 평안도[關西]와 함경도[豐沛]는 물론이고 영남과 호남 및 호서 지역의 인사들까지도 요직에서 배제되고 있기 때문이다. 또한 이러한 현상이 통치자의 의지에 反하는 것임에도 불구하고 신하들의 소극적 태도로 인해 잘 고쳐지지 않고, 조정에서도 여러 차례의 시정 논의가 있었지만 기득권을 가진 관료 집단에 의해 제도의 틀 내에서 교묘한 방법으로 더욱 심화되고 있어, 점점 더 해결하기 어려운 구조적인 문제가 되고 있음을 알 수 있다.

두 번째 인용문의 첫 구절에 보이듯 통치자 정조는 鄒魯之鄉으로 불리우는 영남과 훌륭한 재상들이 예전에 다수 배출되었던 호남에서까지도 지금은 인재가 발탁되지 않아서 인사 담당자[銓家]들에게 “일깨워 주어” 겨우 “관직을 제수”하게 하고는 있지만, 그 역시 낮은 관직에 그칠 뿐 司憲府와 司諫院 등 요직의 후보자들은 결국 서울 출신의 인물들만이 추천되고 지역 인사들은 재능이 있음에도 별다른 합당한 이유 없이 배제되고 있음을 개탄하고 있다. 특히 관직에서 오래전부터 소외된 평안도와 함경도 지역에 대해서는 그 지역의 “인재가 수습되어야 한다.”는 논의가 번번이 있어 왔지만, 실제 과거 시험이나 人事에 있어서는 “대부분 누락”될 뿐만 아니라, 자신의 의지로 여러 차례 벼슬을 제수해도 자신의 뜻에 호응하지 않는 銓家의 무책임한 태도로 인해, 서북 출신 인물들이 기껏 陵寢을 지키는 종9품의 參奉[寢郎] 벼슬을 전전하다 조정의 회의에 참가할 수 있는 정6품 이상의 參上官에까지는 오르지

4) 강신엽, 『조선 후기 소론 연구』, 불명, 2001, 20~26면; 이경구, 앞의 2009 책, 224~230면 참조.

못하고 있는 현실을 구체적으로 지적하고 있기도 하다.⁵⁾

소위 淸要職인 三司와 예문관 등에 오르기 위해서는 사실상 임금의 발탁 만으로는 부족하고, 銓衡을 담당하고 있는 吏曹·兵曹 관원들의 동의와 이미 관직을 차지하고 있는 관료들의 公論을 만족시켜야 했다. 하지만, 조선 후기로 올수록 당대의 관료사회는 혈연·지연·학연을 통해 몇몇 가문이나 학파의 인사들끼리 암묵적인 ‘권력 동맹’을 맺고 있었으므로⁶⁾ 왕의 개혁적 인사 조치로 인해 다른 세력들이 권력 요직에 진입하는 것을 자신들이 가지고 있는 ‘관직 배치’(分館) 권한과 ‘추천 제도’(擬望)를 통해 차단 혹은 제한해 버리거나, 혹 왕의 의지로 문벌과 지위가 낮은 인사가 청요직에 임명되더라도 ‘공론 조성’ 등의 여론 물이를 통해 이를 저지할 수 있었다. 실제로 숙종대에 평안도 출신인 楊顯望(1633~?)·洪禹績 등이 사헌부 장령과 병조 정랑 등의 요직에 임명되자 기존 관료들의 격렬한 반발에 부딪쳐서 더 이상의 관직 진출이 제한되어 버린 것처럼⁷⁾ 정치적으로 소외된 지역의 인사들은 이미 공고화된 관료집단의 ‘정치 블록’으로 인해 합법적이고도 구조화된 차별을 받으며 요직에 진출하는 데 커다란 장애를 겪고 있었던 것이다. 인용문의 끝에서 정조는 먼 지역뿐 아니라 서울과 가까운 개성은 물론 강화 지역의 사람들도 점차 권력에서 소외되고 있는 현실을 지적하고, 이를 서얼들에 대한 부당한 차별과 연계시키면서 자신이 반복해서 申飭하고 가르쳐 주어도 인사를 담당하는 관리들이 책임을 방기하고 형식적으로만 응대하며 실천하지 않는 점을 한탄하고 있다.⁸⁾

실제로 조선 시대 문과 급제자의 지역별 출신을 조사한 최근의 연구에 따르면, 거주지가 서울인 문과급제자의 비율이 16세기~18세기 前半期까지

5) 서북 지역 출신의 통청 문제에 관해서는 본고의 제4장에서 후술한다.

6) 이에 대해서는 차장섭, 『조선후기별열연구』, 일조각, 1997; 이창걸, 『朝鮮時代 文科及第者の分館實態에 관한 研究』, 『한국학논총』 31, 국민대 한국학연구소, 2009, 327~332면 참조.

7) 오수창, 「조선시대 평안도 출신 文臣에 대한 차별과 通淸」, 『한국문화연구』 15, 이화여대 한국문화연구원, 2008, 48~49·56~60면 참조.

8) 正祖, 『弘齋全書』卷32, 『舉沉滯教』, 한국문집총간 262, 532면. “雖以庶類甄用一事言之, 前後申論, 反復丁寧, 而爲銓長者, 臨政塞責, 徒見應文之歸, 又況縉紳之無故枳望者, 指不勝擣?”

50%를 전후하고 있는 것을 보면, 요직에 진출하기 위한 첫관문이라고 할 수 있는 문과 시험부터 서울 편중과 지방의 소외가 상당했음을 알 수 있다(〈표 1〉 참조). 또한, 조선시대 각 지역별 문과 급제자 비율의 평균치를 正祖代에 발간된 『戶口總數』(서울대 奎章閣 영인본, 1996)의 각 도별 인구 비율과 관련시켜 보면, (〈표 2〉 참조) 전국 인구의 2.55%에 불과한 한성부 거주자가 전체 문과 급제자의 43.01%를 차지하고 있는데 반해, 나머지 8도의 총인구는 전국 인구의 97.45%를 차지함에도 문과 급제자 비율이 56.99%에 불과해서⁹⁾ 인재 등용이 서울에 편중되었다는 정조의 인식이 당대 조선의 현실을 반영하고 있는 것임을 알 수 있다. 더욱이 〈표 3〉에 보이듯 正祖의 바로 앞시기인 英祖代 문과 급제자만을 대상으로 해도 서울 지역 문과 급제자의 비율이 49%에 달하고 있어 英祖 역시 탕평책과의 연관 속에서 각 지역 인사의 고른 등용을 위해 노력하긴 했지만, 지역 차별적 인사 구조를 개혁하는 데에는 그다지 실효를 보지는 못했던 것으로 보인다.

〈표 1〉 서울 및 도별 문과급제자 세기별 급제 추이¹⁰⁾

세기 도별	15C전	16C전	16C후	17C전	17C후	18C전	18C후	19C전	19C후	계 (비율)
서울	360	444	546	648	692	923	523	610	756	5502
	37.89	48.79	58.21	49.58	47.4	50.38	31.26	39.3	34.84	43.01
경기	71	61	63	39	127	131	257	142	259	1130
	7.47	6.7	6.72	2.98	8.7	7.15	15.36	9.15	11.94	8.83
충청	73	69	58	148	147	228	224	159	222	1328
	7.68	7.58	6.18	11.32	10.07	12.45	13.39	10.24	10.23	10.38
경상	224	160	113	236	189	198	168	219	243	1750
	23.58	17.58	12.05	18.06	12.95	10.81	10.04	14.11	11.2	13.68
전라	120	121	103	113	124	131	133	91	145	1081
	12.63	13.3	10.98	8.65	8.49	7.15	7.95	5.86	6.68	8.45

(다음 면에 계속)

9) 이원명, 『조선시대 문과 급제자 연구』, 국학자료원, 2004, 97~98면·257~258면·310면 참조.

10) 〈표 1〉은 이원명, 위의 2004 책, 310면에서 재인용. 〈표 2〉는 〈표 1〉의 지역별 급제인원 총수 및 급제 비율과 『호구총수』의 지역별 인구수와 비율을 결합하여 제시한 것이다.

18세기 서울 편중 人事와 正祖의 地域 인재 선발

세기 도별	15C전	16C전	16C후	17C전	17C후	18C전	18C후	19C전	19C후	계 (비율)
황해	21	12	11	15	19	21	16	11	53	179
	2.21	1.32	1.17	1.45	1.3	1.15	0.96	0.71	2.44	1.4
강원	52	20	10	47	46	36	45	38	35	309
	5.47	2.2	1.07	3.6	3.15	1.97	2.75	2.45	1.61	2.42
함경	9	15	14	23	25	31	52	36	63	246
	0.95	1.65	1.49	1.76	1.71	1.69	3.11	2.32	2.9	1.92
평안	14	8	13	26	70	11	215	212	336	1006
	1.47	0.88	1.39	1.99	4.79	0.6	12.85	13.66	15.48	7.86
계	950	910	938	1307	1460	1832	1673	1552	2170	12792
	7.43	7.11	7.33	10.22	11.41	14.32	13.08	12.13	16.96	100

〈표 2〉 지역별 인구비율과 조선시대 문과급제자 비율 (*인구비율은 1789년 기준)

도별 구분	서울	경기	충청	경상	전라	황해	강원	함경	평안	계
인구비율	2.55	8.67	11.73	21.49	16.49	7.87	4.49	9.40	17.51	100
인구수	189,153	642,069	868,219	1,590,973	1,220,804	567,813	332,256	696,275	1,296,044	7,403,606
급제비율	43.01	8.83	10.38	13.68	8.45	1.4	2.42	1.92	7.86	100
급제인원	5,502	1,130	1,328	1,750	1,081	179	309	246	1,006	12,792

〈표 3〉 영조대 거주지별 문과급제자 비율¹¹⁾

거주지별 시험		서울	경기	충청	경상	전라	황해	강원	함경	평안
式年試	인원	176	81	87	114	93	12	26	20	145
	비율	23	11	12	15	12	2	3	3	19
別試	인원	882	134	157	69	64	17	21	24	48
	비율	62	9	11	5	4	1	1	2	3
합계		1058	215	244	183	157	29	47	44	193
비율(%)		49	10	11	8	7	1	2	2	9

11) 이유나, 『영조대 과거제 운영의 폐단과 그 대책론』, 국민대 석사학위논문, 2005, 18면 참조.

위 도표들에서 간단히 확인되듯 관직 진출의 첫단계인 문과 시험에서부터 서울 집중 현상은 두드러진다. 하지만, 정조가 앞서 언급하고 있듯 더욱 고질화된 병폐는 지방 출신 인사들이 다행히 관직에 진출하는 경우가 있다고 하더라도 閑職에 머물 뿐 국가 요직에는 진출하지 못하는 제도 안의 보이지 않는 거대한 장벽이 존재하고 있다는 사실이다. 그러한 합법적 장벽중의 하나는 分館이란 것으로 문과에 급제한 사람이 처음 어느 부서에 배치받아 견습 생활을 하느냐는 것이다. 문과 급제자들은 甲科로 합격한 이가 아니면 대부분 實職에 곧바로 배치되지 못하고 承文院·成均館·校書館 등 三館에 權知라고 하는 임시직 혹은 견습직으로 배치되는데, 이러한 절차는 『경국대전』에 명시되어 있듯 조선초기부터 시행되어 온 것이다. 하지만 조선 후기로 갈수록 三館중에서도 承文院에 배치된 이들이 弘文館·藝文館·承政院·世子侍講院 등의 參下清要職으로 진출하고, 이어 參上·堂上官의 清要職에 순차적으로 오르는 것이 관례화되면서¹²⁾ 문과 급제후의 分館 자체가 곧 신진 관료의 미래를 결정하는 것으로 귀착되었다. 아래 <표 4>에서 그 전반적인 실태를 확인할 수 있듯 승문원 분관자의 지역별 분포는 지극히 기형적으로 서울에 편중되어 있었고, 이는 지역 간 격차를 더욱 심화시키고 있었다.

<표 4> 인조~숙종대 승문원 분관자 거주지 분포¹³⁾

거주지	서울	경기	충청	경상	전라	황해	강원	함경	평안	합계
분관자 수	73	4	7	9	2	1	0	0	0	96

<표 4>를 보면 굳이 백분율로 환산할 필요도 없이 승문원에 배치된 총 96명의 인원 중 서울에 거주지를 두고 있는 사람이 73명이니 거의 대부분을 차

12) 承文院 分館의 특권화에 대해서는 차미희, 『조선시대 문과제도연구』, 국학자료원, 1999, 194~196면; 원창애, 『조선시대 문과급제자의 관직 진출 양상』, 『조선시대사학보』 43, 조선시대사학보, 2007, 30~33면; 이창걸, 『朝鮮時代 文科及第者의 分館實態에 관한 研究』, 『한국학논총』 31, 국민대 한국학연구소, 2009, 319~322면 참조.

13) 이창걸, 위의 글, 322면의 도표를 참조해 거주지 분포만을 간략히 제시함.

지함을 알 수 있고, 게다가 정조가 관직에서 배제되고 있다고 말하고 있는 강원도·함경도·평안도 지역은 아예 한 명도 승문원에 분관되지 않았음이 간단히 확인된다. 그리고 이는 앞서 잠깐 언급했듯 관직 생활의 초입단계부터 요직에 오르는 길이 차단되고 있음을 가리킨다. 각 지역 인재들이 등용되지 못하는 잘못된 현실에 대한 정조의 탄식은 물론 정조 當代의 문제점에서 비롯된 것이었겠지만, 위 도표를 통해 확인되듯 이미 17세기 인조대부터 人事上의 ‘지역적 차별’ 구조가 공고화되고 있음을 알 수 있다. 그러니까 앞서 인용했던 “침체된 이들을 등용시키라.”는 ‘정조의 전교’[擧沉滯敎]는 서얼 차별과 함께 이러한 지역적 차별이 각 지방의 훌륭한 인재들을 死藏시키고 있다는 역사적·현실적 판단아래 이에 대한 개혁의 필요성을 인사 담당 관료들에게 주지시키는 내용이었던 것이다.

Ⅲ. 別試와 賓興科를 활용한 지역 인재 선발

앞 장의 분석과정에서 확인할 수 있었듯 결국 관직 진출에서 서울 이외의 다른 지역 인재들이 배제되는 구조는 ‘문과 시험’ 단계에서부터 이미 서울 편중의 급제자 선발이 이루어지고 있었기 때문이었고, 또한 문과 시험을 통과한 후에도 기성의 관료 집단이 分館과 官職 임명과정에서 圈點 추천 등의 합법적 권리를 이용해 지방 인사들의 요직 진출을 사전에 방지하는 시스템에서 비롯된 것이었다. 따라서 서울 중심의 人事 구조를 혁파하고 지역 인사들을 고르게 선발하기 위해서는 ‘과거 급제’ 단계와 ‘관직 임명’ 단계에서 ‘지역차별’을 해소할 적절한 조치가 필요하였다. 치밀한 성격으로 문제의 핵심에 파고들었던 정조는 이러한 사실을 잘 알고 있었고, 때로는 현재의 제도를 역으로 이용하면서, 때로는 옛 제도를 현실에 맞게 적절히 고쳐 사용하면서 ‘지역차별적 인사 구조’를 점진적으로 개혁해 나가고 있었다.

우선 앞서 제시한 <표 1>의 “문과 급제자 세기별 급제 추이”를 유심히 살펴보면, 서울의 급제자 추이가 18세기 前半期까지 50%를 전후하다가 정조의

치세시기인 18세기 후반에 이르러 그 이전과 비교해 50.38%에서 31.26%로 거의 20%나 떨어지고 있음을 확인할 수 있다. 수치상으로 보아도 급제자의 서울 집중도가 정조에 이르러 눈에 띄게 완화되고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 정조는 어떤 방법으로 서울 지역에 편중된 문과 급제자의 수를 감소시킬 수 있었을까? 필자가 파악하기에 그 방법의 하나는 그동안 서울 지역 자체들의 문과 급제 통로로 활용되어 왔던 別試의 횟수와 선발 방법을 조정하여 지방 출신 인사들이 더욱 적극적으로 과거에 참여하도록 독려하는 것이었고, 또한 이와 밀접히 관련되어 周代의 지역 인사 추천 제도인 賓興의 古法을 변용해 국왕 자신의 주관 하에 지방 인재들을 적극적으로 발굴·등용시키는 賓興科라는 새로운 시험제도를 창조적으로 도입·시행하는 것이었다.

잘 알려져 있다시피 문과 시험 중 3년마다 정기적으로 시행되는 式年試는 선발자들의 서울 편중도가 그리 심각한 수준이 아니었다. 급제자들의 서울 편중도를 비정상적으로 확대·증가시킨 것은 부정기적으로 시행되는 別試(慶科)였는데, 이는 시험 시기를 정확히 예측하기 어려운 데다가 庭試 같은 경우에는 애초에 개설될 때만해도 성균관 유생이나 현직 관리들을 대상으로 한 시험이었기 때문에 지방 거주자들의 참가 자체가 불가능하거나 미미한 수준이었다.¹⁴⁾ 이는 앞서 제시한 “영조대 거주지별 문과 급제자 비율”(표 3)을 통해서도 확인되는데, 식년시의 경우 한성부(서울)의 급제자가 23%이고 그 밖의 지역인 경기·충청·경상·전라·평안도 등도 10%대 이상을 유지하고 있어 서울 편중이 그리 심각하다고 할 수 없다. 하지만 별시 급제자를 보면 한성부 급제자가 62%를 차지하고 있고 경기도와 충청도를 제외하면 모두 5% 이하의 낮은 수치를 보이고 있어 서울 지역 편중도가 식년시와 비교해 3배 이상 높음을 알 수 있다. 결국 문과 시험에서 서울 편중을 가중시킨 것은 그 수치에서 직관적으로 확인할 수 있듯 부정기적인 시험인 別試에서 비롯된 것이었다.

따라서 정조는 영조대의 실패를 거울삼아, 우선 서울 응시자들에게 유리하

14) 부정기적인 시험인 別試(慶科)가 인사의 서울 편중을 낳았음은 박현순, 앞의 책, 177~180면에서도 개괄적으로 지적된 바 있으므로, 본고에서는 범위를 좁혀 英祖와 正祖代 상황만을 대비적으로 고찰하기로 한다.

게 작용하는 別試(慶科)에 해당하는 시험들인 別試·庭試·謁聖試 등에서 선발되는 인원을 정기 시험인 式年試에서 선발되는 인원보다 많지 않도록 통제했던 것으로 보인다. 아래 <표 5>에서 확인할 수 있듯 영조대에는 별시에서 선발되는 인원이 총 976명(別試: 101, 庭試: 754, 謁聖試: 121)으로 식년시에서 선발된 인원인 760명보다 상회할 뿐만 아니라, 그 중에서도 특히 試官과 응시자 사이에 相避制가 적용되지 않아 서울 문벌 출신들의 관직 진출 통로로 이용되기도 했던 庭試가 정규시험에 비해 과도하게 많이 시행되어 급제자의 서울 편중도를 높였던 것으로 보인다.¹⁵⁾ 반면에 正祖代에는 도표에서 확인되듯 식년시 선발 인원이 363명이고 별시 선발 인원이 도합 294명(別試: 82, 庭試: 178, 謁聖試: 34)으로, 서울 거주자들에게 유리하게 작용하는 별시 선발 인원을 전대에 비해 줄이고 정기 시험 선발 비중을 높였음을 알 수 있다. 바로 이러한 과거 시험의 正常化를 통해 예측 가능한 일정속에 지방 유생들도 충분히 시험을 준비하여 응시할 수 있도록 함으로써 관직 진출에 있어서 기회 균등을 보장하고자 했던 과거제도의 기본 원칙을 지키려 했음을 알 수 있다.

<표 5> 영조-정조대 주요 시험별 시행 횟수 및 선발 인원¹⁶⁾ (※春塘臺試는 謁聖試에 포함시킴)

왕대별	시험	式年試	增廣試	別試	庭試	謁聖試	重試	기타	합계
영조대	차수	17	8	14	57	20	6	4	126
	인원	760	377	101	754	121	41	26	2,180
정조대	차수	8	3	8	12	7	3	0	41
	인원	363	119	82	178	34	21	0	797

15) 이유나, 앞의 2005 글, 19면의 “<표 9> 영조대 시험별 급제자와 한성부 거주자 분포”를 참조하여 庭試 급제자중 한성부 급제자 비율을 계산하면 평균 67%에 이르고, 영조 10년과 영조 43년에 시행된 庭試에서는 급제자 모두가 서울 거주자인 경우도 있어 別試 중에서도 특히 庭試가 한성부 거주자들의 진출에 유리하게 작용했던 것으로 보인다.

16) 이 도표의 수치는 규장각본 『國朝榜目』(奎貴 11655)·『國朝文科榜目』(奎 106) 등을 전산화한 ‘한국역대인물종합정보시스템’(http://people.aks.ac.kr/index.aks)의 ‘문과’ 자료를 토대로 필자가 영·정조대 과거시험만을 시험별로 분류 정리한 것이다.

또한 別試의 시행 과정을 좀 더 구체적으로 살펴보면 정조가 서울 중심의 편중된 인사 구조를 혁파하고 지방민들의 관직 등용을 위해 여러 측면에서 배려하고 있음을 감지할 수 있다. 우선 정조는 재임기간동안 총 8번의 別試를 베풀었는데, 그 중 5번이 자신이 지방에 行幸할 때 行在所에서 베풀었던 外方 別試¹⁷⁾로 이는 그 지역 인사들을 대상으로 시험을 보는 것이므로 당연히 서울 거주자들은 응시할 수 없었다. 이 밖에 나머지 세 번의 별시는 春塘臺에서 열려 보통의 경우처럼 서울 편중의 급제자 선발을 피할 수 없었지만, 그 중 1796년(정조20) 2월의 別試는 春塘臺에서 열렸긴 하지만, 특이하게도 5명의 합격자 중 1명만이 서울 거주자였던 적도 있어 지역 인재 선발이 정책적으로 고려되지 않았던가 싶다.

外方別試의 적극적 활용과 함께 지방 출신 인사의 등용을 위해 정조가 도입한 새로운 방식의 시험제도는 賓興科라고 하는 것이었다. 賓興은 원래 周나라 때 지방의 鄉大夫가 고을의 小學에서 어질고 유능한 인재를 천거하여 國學에 입학할 수 있도록 한 제도인데, 정조는 지방관이나 향촌 사대부들의 추천을 기다리기 보다는 국왕이 직접 관리·감독하는 시험을 통해 각 지방의 우수한 인재들을 적극적으로 발굴하는 제도로 이를 탈바꿈시켰다. 이 제도의 시행에 대한 정조의 관심과 노력은 각별한 것이어서 시험 출제 및 채점까지를 정조 스스로 할 정도였다. 다음은 賓興科의 시행 취지와 선발 과정을 엿볼 수 있는 정조의 언급들이다.

關東에서 경전을 공부하는 儒生[經工生]들에게 경서의 뜻을 조목별로 묻고, 科文을 공부하는 儒生[功令生]에게 科體를 시험하여 견주어 본 것은 한 지방의 인재를 찾아내기 위한 里選과 鄉擧의 옛 제도를 본딴 것이었다. 功令生 몇 사람에게는 이미 급제를 내렸는데, 經工生들이 대답한 講義가 이번에 올라왔을 때에도 마음을 두어 찬찬히 살펴느라 누차 촛불이 다 타는 것도 알아차리지 못하였다. 또 그들의 대답에는 간혹 제시하여 깨우쳐 주는 곳도 있었으니, ‘열 집의 작은 고을에도 반드시 충직하고 신실한 사람이 있다.’는 말이 사실이었다. 경서의 뜻에 밝지 않고서야 어찌 이와 같이 분석할 수가

17) 정조대에 시행되었던 외방 별시는 1779년(정조 3) 남한산성 별시, 1782년(正祖 6) 평안도·함경도 별시, 1790년(정조 14)·1795년(정조 19) 수원별시로 총 5번이다.

있겠는가? 근래에 이른바 서울 선비로서 경서에 밝다는 이유로 천거받은 사람일지라도 또한 그 실상을 확인해 본다면 어찌 이만하겠는가?¹⁸⁾

關西는 무에만 숭상하는 곳이라고 할 것이 아니니, 황하의 북쪽[河朔] 지방도 齊·魯로 대우하면 또한 齊·魯가 되는 것이다. 재주와 지혜가 地域과 門閥에 구애되는 것이 아닌데 인재를 쓰고 버리는 문제를 어찌 거리의 원근으로 한정하겠는가? 泚水 밖에서는 오직 鮮于泚 한 사람이 조정에 등용되었을 뿐 그 이전이나 이후에는 적막하여 등용된 이를 들어 보지 못했으니, 齊·魯로 대우하지 않아서 그런 것이었다. 대개 천지 만물은 본래 나와 一體이다. 천지가 자리 잡은 후에 만물이 길러지니 이는 곧 성인이 잘 할 수 있는 것이고 ‘도를 닦는 가르침’(修道之教) 또한 그 가운데 있는 것이다.¹⁹⁾

윗 글 중 첫 번째 인용문은 1794년(정조 18) 3월 7일 『關東賓興錄』을 판각해서 배포하라는 명령을 내리면서 관동 지역 인재 선발의 취지를 밝힌 傳敎文이고, 두 번째 글은 1800년(정조 24) 3월 28일에 『關西賓興錄』의 발간을 명령하며 내린 정조의 傳敎이다.²⁰⁾ 賓興科의 시행은 奎章閣 抄啓 文臣과 成

18) 장서각본 『關東賓興錄』, “關東經工生, 條問經義, 功令生, 試較科體者, 爲搜羅一方人才, 遵倣里選鄉舉之遺制也. 功令生數人, 已賜及第, 而經工生所對講義, 際此上來, 潛心諦看, 不覺筵燭之屢跋. 目其諸對, 往往有提撕警發處. 信乎! ‘十室之邑, 必有忠信.’ 若非明於經義, 何能剖析如是乎? 近所謂京儒經行薦似之人, 亦何曾叩其實, 乃如是耶?” 이 글은 『조선왕조실록』에는 1793년(정조 17) 4월 9일에 연이어 나오고 있지만, 『關東賓興錄』(장서각본)에 세주로 밝힌 일자에 따르면 1794년(정조 18) 3월 7일(甲寅三月初七日)에 傳敎한 것임을 알 수 있다.

19) 正祖, 『弘齋全書』卷3, 『命刊關西賓興錄敎』, 한국문집총간 263, 36면. “關西, 莫曰尙武, 河朔待以齊魯, 則是亦齊魯已矣. 才智不拘地閥, 用捨何界遠邇? 泚水以外, 惟鮮于儒臣一人, 登於王朝, 由前由後, 闕然無聞者, 不以齊魯待也. 蓋天地萬物, 本吾一體, 天地位然後萬物育, 即聖人之能事, 而修道之教, 亦在其中.” 이 글은 『關西賓興錄』(규장각본)에도 수록되어 있는데 그 속에 세주로 밝혀진 일자에 따르면 1800년(庚申) 3월 28일에 하교한 것임을 알 수 있다.

20) 賓興錄은 정조가 각 지방의 儒生들에게 과거를 보이고 그 과정에서 내린 자신의 傳敎文 및 及第者의 榜目과 科文을 모아 엮은 책을 말하는데, 규장각 및 장서각에는 현재 『嶠南賓興錄』(1792刊)·『關東賓興錄』(1794)·『耽羅賓興錄』(1794)·『豐沛賓興錄』(1797)·『關北賓興錄』(1797)·『關西賓興錄』(1800) 등이 소장되어 있다. 김문식은 이 중 『嶠南賓興

均館 및 四學 儒生 등 중앙 정부와 서울을 중심으로 진행되었던 정조의 인재 선발 정책이 집권 후반기에 이르러 지방 유생에까지 확대되는 의미를 지닌다는 선행 연구의 지적도 있었지만²¹⁾ 필자는 이에 더하여 賓興科라는 제도가 집권 초반부터 정조가 개선하고자 노력했던 관리 등용상의 지역적 차별 구조를 혁파하기 위한 하나의 대안적 실천으로 모색된 것임을 더욱 강조하고자 한다.

정조는 집권 초반부터 서열 차별과 지역 차별이 고른 인재 등용에 있어 커다란 장애라고 인식하고 있었던바, 1779년(정조 3) 규장각 檢書官에 서열을 임명하여 서열 차별의 현실을 개혁하고자 한 것처럼, 1782년(정조 6)에는 관리 등용에 있어서 지역적 차별이 심했던 평안도·함경도 지역 인사를 등용하기 위해 특별히 道試를 실시함으로써 서북 지역의 소외와 차별을 완화하고자 하였다. 인재 등용에 관한 정조의 글을 살펴보면 관리 등용상의 '서열 차별'과 '지역 차별'의 문제점을 동시에 지적하고 있는 경우가 많은데, 앞서 2장에서 제시했던 1783년(정조 7)의 『舉沉滯教』에서도 정조는 필자가 지역차별의 문제를 거론한 예로 인용했던 부분에 이어 서열 차별의 문제점을 함께 지적하고 있기도 하다.²²⁾ 또한 이듬해인 1784(정조 8)년 성균관 유생 및 초계문신에게 내린, “현자를 등용함에는 종류를 가리지 않는다.”(立賢無方)는 주제의 策問에서도, ‘서열’과 ‘지역’을 차별하는 고질적 병폐로 인해, 인재가 적을까봐 걱정해야 할 좁은 나라에서 절반 이상의 아까운 인재들을 잃고 있다고 한탄하고 있다.²³⁾ 또 『嶠南賓興錄』이 발간된 1792년(정조 16)에도 정조는 예의

錄』을 분석하여 그 발간의 시대적 배경을 고찰하면서 『賓興錄』이 정조의 인재양성 범위가 지방유생에까지 확대되는 과정을 보여주는 자료임을 밝힌 바 있다. 이에 대해서는 김문식, 『《嶠南賓興錄》을 통해 본 正祖의 對嶺南 정책』, 『퇴계학보』 110, 퇴계학연구원, 2001 참조.

21) 김문식, 위의 글, 2001, 450~452면 참조.

22) 正祖, 『弘齋全書』 卷32, 『舉沉滯教』, 한국문집총간 262, 532면. “…… 關河最云收拾, 而健兒多漏萬之歎; 豐沛屢勤延訪, 而寢郎止陞六之階, 松人何嫌而不擬, 沁人有才而莫試, 以至庶類之甄用, 不念前此申諭, 爲銓官者臨政, 徒歸於應文之科, 又況搢紳之無故枳望者, 指不勝僂?”

23) 正祖, 『弘齋全書』 卷49, 『立賢無方』, 한국문집총간 263, 257면. “天之生才, 不係世類, 所

“立賢無方”의 道를 강조하며 서울 출신으로만 관리가 추천·임용되고, 지방의 인재들은 갈수록 배제되는 잘못된 현실을 개탄하며 자신의 뜻에 부응하지 못하는 銓衡 담당 관리들의 무자각적인 태도에 강한 불만을 표출하고 있다.²⁴⁾

이런 배경적 지식을 가지고 위에 인용한 關東·關西 賓興錄 발간에 즈음한 正祖의 傳敎文를 읽어보면, 국왕 정조가 왜 자신이 직접 시험 출제 및 채점까지를 관장하며 지방 유생들을 선발하고자 했는지를 어느 정도 짐작할 수 있다. 첫 번째 인용문에서 정조는 자신이 關東의 유생들에게 “경서의 뜻을 조목별로 묻고” “科體를 시험하여 견주어 본 것”이 “里選과 鄉舉의 옛 제도를 본 딴 것”이라고 말하고 있는 바, 이는 곧 자신의 지방 유생 선발이 周代에 鄉里에서 어진 선비를 選拔하여 薦舉했던 賓興의 예법을 따른 것임을 말한 것이다. 周代의 賓興은 원래 지방의 大夫들이 자기 마을의 小學에서 인재를 발굴해서 중앙의 國學에 들어갈 수 있도록 추천하는 제도이지만, 正祖는 ‘지방 인재 발굴’이라는 그 취지를 계승하되 이를 과거제가 일반화된 현실에 맞게 자신이 직접 주관하는 시험제도로 탈바꿈시켜 시행하게 된 것이다. 그러면서 자신이 직접 조목을 뽑아 시험 문제를 출제하고, “촛불이 다 타는 것도 알아차리지 못”할 정도로 열중해서 유생들의 답안을 검토한 후 “급제를 내린” 것은 국왕이 시험을 직접 관장하여 처음 시행하는 이 제도의 공신력과 권위를 높이려 했던 것으로 보인다. 첫 번째 인용문의 말미에는 관동 유생들이 제

以立賢之道，莫善於無方，…(중략)… 夫何挽近以來，俗習漸癩，凡民俊秀，姑且無論，名以庶孽，則雖有奇技異能，不得廁於名顯之列；居在鄉曲，則雖以嶺湖之素稱人才府庫，亦多枳於持正之通。夫以我國之編小，雖舉國而擇賢，猶患不多，況於編小之中，又除庶類，則已失一國之半矣；於其半邊之中，又除鄉曲，則所餘者不啻半之半矣。”

- 24) 正祖, 『弘齋全書』 卷168, 『日得錄』, 한국문집총간 267, 295면. “人才何間於京鄉，而近來銓注，皆出京華，至於遐方，則百不舉一，此豈立賢無方之道哉？十室之邑，亦有忠信，鄉曲遐外之士，亦豈無抱才虛老之歎乎？況嶺南，尤其是人才之冀北也，近來加意收用，竝與湖南而甄拔，或陞擢之，或獎誨之，庶有咸造之美，而但在銓衡者，莫體此意，一番注擬之後，更無繼用之實，與京洛之人有異，此豈朝家一視之道哉？” 세주에 따르면 이 글은 徐榮輔가 壬子年(1792)에 기록한 것인데, 근래에 영남의 선비들을 선발했다는 내용이 본문에 있는 것으로 보아 경상도 지역의 유생을 선발하고 『嶺南賓興錄』을 간행했던 전후의 시점에 쓰여진 것으로 보인다.

출한 경서에 대한 해석을 높이 평가하면서 그들의 학식이, “경서에 밝다는” 이유로 천거되었던 “서울 선비”들보다 오히려 낫다는 내용의 말을 첨부하고 있는바, 이는 실력 있는 지방 유생의 발굴을 등한히 하고, 실상 학식보다는 문벌에 의해 서울 지역의 자제들을 등용시키는 관료들의 잘못된 습속을 우회적으로 비판한 것으로 보인다.

지방의 인재들을 버려두고 있는 현실에 대한 비판은 關西 지역 인재 선발과 관련된 두 번째 인용문에도 드러나고 있는 바, 정조는 “재주와 지혜”는 “地域과 門閥에 구애”되는 것이 아닌데도 관서 지역을 “무에만 숭상하는 곳”이라고 선입견을 가지고 낮추어 보는 까닭에 효종대의 鮮于澣(1588~1653)을 전후로 평안도 출신 문인들이 조정에 등용되지 못하고 있음을 개탄하고 있다. 정조가 생각하기에 황하 북쪽에 치우쳐 있는 濟나라와 魯나라가 무력만을 일삼는 야만국으로 버려져 있지 않고, 예법을 알고 문화를 꽃피운 지역이 될 수 있었던 것은 오직 “만물을 기르고자 하는” 성인의 마음에서 비롯된 것이니 평안도 지역도 성인의 도로써 가르치고자 하는 의지만 있다면 충분히 개화할 수 있다는 의견을 표명하고 있기도 하다.²⁵⁾ 실제로 앞서 제시한 <표 1>에서

25) 서북 지역의 文治의 教化 및 관리 등용상의 지역적 차별을 개선하고자 했던 정조의 노력은 이 밖에도 「飭諭鎭曹收用西北人, 仍令八道選上武士教」·「西北武臣官方變通教」(1781, 정조 5)·「西北文武收用教 附註飭兩鎭教」(1782, 정조 6)(이상 『弘齋全書』 卷31) 등에서 확인된다. 년도를 통해 확인되듯 서북 지역 차별의 극복은 즉위 초반부터 지속되어 온 정조의 주요 관심사중의 하나였음을 알 수 있다. 한편 본문에서 인용한 「命刊關西賓興錄教」(1800)의 내용과는 달리, 「西北武臣官方變通教」에는 서북 지역의 “文勝”을 우려하는 내용이 있어, 정조가 ‘서북지역의 文治를 억제’하는 정책을 폈던 것으로 이해하는 해석도 있다(오수창, 『朝鮮後期 平安道 사회발전연구』, 일조각, 2002, 85면). 하지만, 이는 「西北武臣官方變通教」의 冒頭에서 정조 스스로 밝히고 있듯, 文武가 서로 균형을 이루어야 하는데(“文武相須, 不可偏重”) 武人들에 대한 편견과 차별이 갈수록 심화되어, 국경을 담당해야 하는 서북 지역에서조차 武臣으로 立身하려는 사람들이 줄어들고 있는 점을 우려한 것이지, 특별히 서북지역의 ‘文治’ 자체를 억제하거나 배제하고자 했던 것은 아닌 것으로 보인다. 자료를 전체적으로 洞觀하여 보면, 정조는 ‘서북 지역의 문치를 억제’하려 했다고기보다는, ‘武人’에 대한 부당한 차별을 개선함으로써 전통적으로 중시되어 왔던 서북지역의 崇武의 특성을 계속 유지하려 하는 한편, 「西北文武收用教」나 「命刊關西賓興錄教」에서 보이듯 그 지역 儒生과 선비들의 관직 진출을 적극 장려하여 서북 지역 文士에 대한 지역 차별 역시 함께 해소하려 했음을 알 수 있다.

확인할 수 있듯 평안도 지역의 문과 급제자는 18세기 이전까지는 전국을 통틀어서도 미미한 수치를 기록하다가 정조 치세기인 18세기 후반에 와서야 급제자수가 11명에서 215명으로 20배 가까이 급격히 증가하여 서울을 제외한 지역 중에서도 수위권을 차지하게 되는바, 이는 즉위 초부터 숙종-영조의 뜻을 계승하여 평안도 지역에 대한 각별한 관심을 가지고 지역의 인재를 발굴하고자 했던 정조의 노력이 어느 정도 결실을 맺게 된 것이라고 하겠다.

한편, 1792년 경상도에서 치러졌던 賓興科에서 三上으로 1등을 차지한 姜世白·金熙洛(1761~1803)과 1793년 강원도 賓興科에서 賦와 策으로 수위를 차지했던 申在和·鄭元善·洪寅祚·沈普永 등이 곧바로 殿試에 응시할 수 있는 자격(直赴殿試)을 얻어 그 이듬해인 1794년의 庭試에서 모두 급제자로 이름을 올린 것을 보면,²⁶⁾ 국왕의 관리하에 진행되었던 이 시험이 지방 유생들의 문과 급제와 관직 진출에 실제적인 도움을 준 것은 분명해 보인다.²⁷⁾ 앞서 확인한 것처럼 18세기 후반에 이르러 서울 급제자의 문과 급제 비율이 50.38%에서 31.26%로 비교적 높은 감소치를 보일 수 있었던 이유는 이제까지 본 장에서 살펴보았듯 관리 선발에서 비정상적인 서울 집중을 해소하고 고질적인 지역 차별을 개선하고자 했던 정조가 外方別試와 賓興科의 시행 등 적극적인 지방 인재 발굴 정책을 펴으로써 가능했던 것임을 알 수 있다.

26) 『조선왕조실록』 1792년(정조 16) 4월 4일자 기사 및 1793(정조 17) 4월 9일자 기사, ‘한국역대인물종합정보시스템’(http://people.aks.ac.kr/index.aks)의 ‘문과’ 자료 참조.

27) 賓興科를 통해 直赴殿試의 자격을 얻은 실제 인원은 “함경도 9명, 제주도 7명, 강원도 4명, 함흥·영흥 2명, 경상도 2명, 전라도 2명”(박현순, 앞의 책, 195면)으로 도합 26명에 불과하지만, 이는 숫자 이상의 상징적인 파급 효과를 불러일으킨 것으로 보인다. 서북 지역의 경우 道科를 통해 문과 급제 기회를 넓히기 시작한 후, 영조대부터 이미 이 지역 문인들의 문과 합격자수가 눈에 띄게 증가하고(장유승, 앞의 책, 137~143면), 그 중 특히 평안도민의 문과 급제자 수는 정조 연간에 더욱 크게 상승하기 때문이다(오수창, 앞의 책, 190~191면). 물론 여러 가지 다른 요인이 있겠지만, 道科나 賓興科 시행을 통한 국왕의 적극적인 지방인사 대응 정책이 소외된 지역민들의 교육열 및 과거 시험 참여를 고조시켰고, 이것이 문과 급제자 수를 급증하게 하는 하나의 요인이 되었음은 의심의 여지가 없는 듯하다.

IV. 西北 지역 문인에 대한 通淸의 실현

한편, 적극적인 지방 인재 등용 정책의 실현에 있어 또 하나의 크나큰 걸림돌이었던 通淸의 문제를, 정조가 어떤 식으로 해결하고 있는지 역시 궁금한 사항이다. 문과 급제자의 서울 출신 비중을 감소시키면서 정조가 수행했던 정책 실현의 과정을 살펴보면, 그는 大義에 입각한 原則을 지키면서도 현실을 고려한 變通에 능했음을 알 수 있다. 즉, 聖君인 湯임금의 이상적인 정치 형태를 표현하는 말인 “立賢無方”²⁸⁾이라는 대원칙에 입각하여 인재등용에 있어서의 ‘지역차별’이라는 잘못된 현실을 비판하면서, 기존 제도인 別試를 활용하거나 賓興이라는 옛 제도를 현실에 맞게 고쳐 사용함으로써 현존하는 차별을 해소할 구체적 방안을 만들어 나가고 있기 때문이다.

앞서 <표 4>에서 확인했듯 함경도와 평안도 출신의 서북 지역 사람들은 기존 관료 집단의 집단적 배제 하에 承文院 分館에 들지 못했고, 또한 청요직에 오를 수도 없었다. 특히 이 중 서북 지역 인사들에 대한 차별은 17세기 이후 평안도 지역의 역동적인 발전에 힘입어 더욱 문제가 되었다. 따라서 본 장에서는 시간과 지면의 제약 상 각 지역의 차별의 실상과 극복과정을 모두 다룰 수는 없으므로, 다른 어떤 지역보다 더욱 확연한 지역 차별에 시달려야 했던 서북인들의 通淸 문제를 하나의 실례로 삼아, 정조가 어떤 식으로 인사의 부당한 지역 차별 구조를 해소하고 있는지 살펴보고자 한다.

(가) 신이 듣건대 경전에 “立賢無方”이라고 함은 오직 어진 사람이면 그 자리에 세울 뿐이고, 그 출신을 묻지 않음을 말하는 것입니다. 지금 다만 중

28) 立賢無方은 ‘인재를 등용함’[立賢]에 있어서 ‘정해진 틀이 없다’[無方] 뜻으로 혈연·신분·지역[親疎·貴賤·遠近]에 구애받지 않고 다만 그 사람의 덕성과 능력에 따라 인재를 선발함을 가리킨다. 일찍이 맹자는 이를 湯임금의 정치 형태로 요약한바 있다. “孟子曰：禹惡旨酒而好善言，湯執中，立賢無方。文王視民如傷，望道而未之見，武王不泄邇，不忘遠。”(『孟子』, 『離婁』下) 『孟子集註』에는 “立賢無方”에 대해 “方，猶類也。立賢無方，惟賢則立之於位，不問其類也。”라고 주석하고 있다.

양의 사람들만을 등용하고 西北의 선비들은 등용시키지 않는다면, 이는 참으로 立賢無方의 도가 아닐 터입니다. 하지만 만약 그 사람됨을 묻지 않고 오로지 서북지역에만 뜻을 둔다면 이 또한 聖人이 말한 본의에 어긋남이 있습니다. 하물며 常規를 무너뜨리고 여론[公議]을 억지로 뿌리친다면 한쪽으로 치우쳐 바르지 못한 일이 되지 않겠습니까?²⁹⁾

(나) 正祖: 掌令 通淸은 근래 막히는 일이 없는가?

命善: 癸未年 許通 이후에는 더욱 막히는 일이 없습니다.

正祖: 疏通의 정치는 아주 좋지만 어지럽고 혼잡해져서는 안된다. 이 뜻으로 銓郎을 경계시키면 될 것이다. 지난 번에 通淸한 것은 어떻다고 하던가?

命善: 이번의 通淸은 여론[公議]이 모두 잘했다고 여깁니다. 李迪喆은 關西人중에 자못 낫다고 하고, 金宗鐸은 문장을 잘지어 높일만합니다.

正祖: 宗鐸이 급제에 오른 策文은 아주 훌륭하다.³⁰⁾

위의 글에 인용한 (가)와 (나)는 모두 『승정원일기』에서 추린 것이다. (가)는 1685년 司諫院 正言으로 있는 徐文裕(1651~1707)가 서북인 楊顯望을 사헌부 장령에 임명한 숙종의 처사에 반대하며 그것이 부당함을 말하는 대목이고, (나)는 1782년 당시 영의정이었던 徐命善(1728~1791)이 이 날 사헌부 장령에 임명된 李迪喆과 金宗鐸을 거론하며 서북인들의 通淸이 잘되었음을 흡족해하며 정조와 대화하는 내용이다.

서북인들이 司憲府 · 司諫院 · 弘文館 등 이른바 淸職으로 나가는 길이 막히며 사회적 차별이 구체화된 것은 16세기 사림파의 정국 주도과 함께 시작된 것으로 파악되고,³¹⁾ 이러한 차별적 구조를 적극적으로 타파하려는 노력은

29) 『承政院日記』 1685년, 숙종 11년 7월 3일자 기사. “臣聞, 傳曰: ‘立賢無方.’ 此言惟賢, 則立之於位而已, 不問其方也. 今徒用中土之人, 而不用西北之士, 則固非立賢無方之道. 若不問其人, 而專意於西北, 則亦恐有乖於聖人立言之本意也. 況其擺落常規, 強拂公議, 則又不幾於一偏之歸乎?”

30) 『承政院日記』 1782년, 정조 6년 6월 14일자 기사. “上曰: 掌通, 近無防塞之事耶? 命善曰: 癸未許通以後, 則無更塞之事矣. 上曰: 疏通之政, 儘好, 而不可至於淆雜, 以此意申飭銓郎, 可也. 上曰: 昨政通淸, 何如云耶? 命善曰: 今番通淸, 公議皆以爲善爲矣. 李迪喆, 關西人中頗勝云, 金宗鐸, 能文可尙矣. 上曰: 宗鐸, 登第之策文, 甚佳矣.”

17세기 후반 肅宗代부터 본격화된 것으로 보인다. 물론 위 (가)의 서문유의 말대로 仁祖~孝宗代의 인물인 黃胤後(1587~1648)·廉友赫(1594~?)·李之璽(1603~1671) 등이 臺諫이 되어 임금을 시종하기도 하고,³²⁾ 孝宗代에 와서는 북벌 등 군사와 국방상의 문제로 서북 지역에 대한 관심이 더욱 높아지긴 했지만³³⁾ 숙종은 특히 문벌 타파의 일환으로 이 문제를 더욱 적극적으로 제기하고 있음이 감지된다. 실상 서문유가 문제로 삼고 있는 楊顯望도 門閥에 치우친 서울 중심의 인사를 혁파하고자 했던 숙종이, 전형을 담당하고 있는 呂聖齊(1625~1691)와 任相元(1638~1697)등 관료들의 반대에도 불구하고 지속적으로 通淸을 주장하여 마지못해 추천되고 있음이 확인된다.³⁴⁾ 하지만, 숙종의 이러한 의도는 오히려 다수 관료들의 반발을 불러왔을 뿐, (가)에서 확인되듯 관료들을 온전히 설득하지는 못했다. 徐文裕가 주장하고 있듯 “중양의 사람들만을 등용하고 西北의 선비들은 등용시키지 않는” 지역 차별이 존재한다면, 그것은 분명 성인의 “立賢無方”의 원칙에 위배되기 때문에 시정되어야 할 현실임이 분명하다. 하지만 그렇다고 해서 만약 “그 사람됨을 묻

31) 오수창, 『朝鮮後期 平安道 사회발전연구』, 일조각, 2002, 16~22면 참조.

32) 위 (가)에 인용된 부분 바로 다음에 徐文裕는 다음과 같이 말하고 있다. “向來西北人如 黃胤後·李之璽·廉友赫諸人, 皆出入臺侍, 或至亞卿, 惟在其人之如何, 何必煩朝家教令, 如今日之爲哉?”(『承政院日記』 1685년, 숙종 11년 7월 3일) 실제로 徐文裕가 거론하고 있는 서북출신 인사중 廉友赫은 1633년(인조 11)에 사헌부 지평에 오르고, 黃胤後는 1634년(인조 12), 李之璽은 1653년(효종 4)에 각각 사헌부 장령에 임명되었다. 서북 출신 문인들의 인적사항에 대해서는 장유승, 『조선후기 서북지역 문인 연구』, 서울대 박사학위 논문, 2010, 95면과 251~258 참조.

33) 『承政院日記』 1726년, 영조 2년 10월 4일, 義州 幼學 金德老의 상소문. “我孝宗大王, 有大有爲之志, 卽祚之初, 特下成命, 使西北武士, 來在京師者, 錄之於別付料廳, 以待其收用. 而又於西北兩界, 爲之間間設科, 如宋朝河北五路別科之制.”

34) 『朝鮮王朝實錄』 1685년, 숙종 11년 6월 25일자 기사. “以掌令望單子傳曰: ‘以西北文臣被抄人, 備擬以入.’ 判書呂聖齊·參判任相元等覆啓曰: ‘西北人可合臺閣者, 實未易得. 公議所不許, 有難輕易擬望, 下教雖如此, 姑未備擬以入矣.’ 上教曰: ‘我國專尙門閥, 此實前古未有之弊. 而該曹一向防塞, 若待公議之洽然歸一, 則未知閱幾歲而後, 方可通淸否也. 近來出入臺省者, 直節風稜, 超出西北人者, 尙無一二. 何獨於西北人, 責望太重耶? 斯速擬入.’ …(중략)… 上, 下嚴教, 責問擔當防塞者何人, 聖齊等惶恐, 以楊顯望敍用, 備擬受點. 顯望, 平壤人也.”

지 않고” 오직 “서북지역” 출신만을 등용시키려고 한다면, 이 또한 “한쪽으로 치우친” 잘못된 생각일 것이다. 인사의 가장 중요한 원칙은 현명한 사람을 뽑는 것인데, 지역 차별을 해소하기 위해 公論과 常規를 무시하고 그 자격이 의심되는 사람을 단지 서북지역 출신이라는 이유만으로 억지로 뽑는다면 그 것이야말로 더욱 잘못된 결과를 빚어낼 것이라는 게 徐文裕로 대표되는 관료들의 생각이었다.

물론 임용 대상인 양현망이 通淸의 상징적 의미를 지니고 있었던 사헌부장령이라는 직책에 합당한 인물인지에 대해서는 숙종과 신하들의 견해가 다르고, 또한 南九萬(1629~1711) 등 소수의 관료들은 숙종의 뜻에 동조한 것이 확인된다.³⁵⁾ 하지만, 문벌의 관직 독점과 서북 지역민에 대한 차별을 해소하고자 했던 숙종이 여론의 반대를 무시하고 楊顯望을 등용한 것은 “立賢無方”이라는 인사의 대원칙을 온전히 만족시키는 경우가 아니었기에 결국 다수의 신하들의 호응을 얻지 못하고 좌절되고 만다.³⁶⁾ 하지만 楊顯望 파동을 겪으며 서북 지역 인사들을 통칭하고자 했던 국왕의 의지는 중앙의 관료들은 물론 서북 지역 인사들에게까지 널리 회자되었던 것으로 보인다.³⁷⁾ 또한 인사상의 불평등을 해소하기 위한 노력도 계속되어서 양현망 이후에도 숙종~

35) 『朝鮮王朝實錄』 1685년, 숙종 11년 7월 3일자 기사. “臣竊惜聖明舉措之失當, 而待臺諫太薄也. 伏願殿下, 無主偏係先削臣職, 以勉諸臣之直節. 仍復遞改楊顯望之職, 以正官方. 答曰: ‘西北人通淸, 予未見傷損政體. 而臺臣相繼, 斥之以偏係, 有若大段過舉者然, 誠未曉其意.’”; 『朝鮮王朝實錄』 1685년, 숙종 11년 7월 3일, “右議政鄭載嵩言: ‘先朝李之樞, 以北方人得通淸望者, 以物議允許也. 今楊顯望, 則不愜人望, 而強拂公議, 特令備擬, 處分實未得當.’ …(중략)… 左議政南九萬曰: ‘廉友赫, 李之樞, 除拜臺官, 其時物議未愜, 至於越署經, 而終乃行公. 楊顯望, 豈獨不如兩人乎?’”

36) 『朝鮮王朝實錄』 1703년(숙종 29) 9월 25일자에는 楊顯望이 淸要職에 擬望되긴 했으나 곧 막혀 버렸다는 숙종의 말이 나온다.

37) 이는 평안도 지식인 金德老의 상소문에 서북 지역 차별을 해소하고자 했던 숙종의 업적이 요약되어 있는데서 간접적으로 확인된다. 『승정원일기』 1726년, 영조 2년 10월 4일, 義州 幼學 金德老의 상소문. “在肅廟朝, 特下備忘, 申飭西北宣薦者, 非止一再, 而畢竟掌銓之臣, 措語稟啓, 只通都摠府各一人, 而止而至於宣薦, 則終不舉論. …(중략)… 肅廟朝, 申飭之教, 而在前在後, 每每防塞, 以此推之, 所謂西北之人槐院, 宣薦, 自今以往, 雖閱百千萬歲, 固不可得矣.”

영조대에 걸쳐 李慶昌(1645~?) · 洪禹績 · 呂渭良 · 安晟 · 李日瑞 · 安正仁 · 趙昌來 · 李仁采 · 李養 · 金聖猷 · 趙夢麟 등이 때로는 논란을 일으키며 때로는 별다른 반대 없이 사헌부 장령 · 병조 정랑 등의 淸要職에 임명되기도 하였다.³⁸⁾

한편, 徐文裕의 말을 통해서도 알 수 있듯 서북 인사 通淸에 반대하는 기존 관료 집단의 가장 효과적인 반대 논리는 “청요직이라는 직책에 그의 인물됨이 합당한가?”라는 것이었다. 반대자들이 말하는 청요직에 합당한 인물됨의 조건은 물론 그 사람의 사회적 지위와 덕망과 학식, 문화적 교양등을 다 포함한 것이다. 특히 通淸의 주요한 조건중의 하나인 門閥 · 門地라는 표현은 권력 독점을 비판하는 맥락에서 사용될 때는 부정적 뉘앙스를 띠기도 한다. 하지만, “오래도록 유지되어온 門閥의 지위”는 또한 그 세월동안 축적되어 온 한 가문의 학문적 교양과 정치적 실권, 도덕적 · 문화적 수양등과도 무관한 것이 아니기에, 훌륭한 인재를 선발할 최종적 책임이 있는 국왕의 입장에서라도 함부로 부정할 수는 없는 것이었다.

물론 오랜 시간 지역적 차별과 소외를 받아 왔던 서북 지역 인사들에게 서울과 같은 정도의 門閥을 요구함은 곧 通淸의 길을 막는 것과 같다. 또한 누적된 지역 간 격차와 그로 인해 갈수록 심화되어 가는 차별을 무시한 채, 서북인들의 자격만을 문제 삼는 관료들을 설득하기란 애초에 기대하기 어려운 일이기도 하다. 따라서 이럴 경우 차별의 문제를 해결하기 위해 통치자의 ‘과격’적인 ‘결단’이 필요하다는 숙종의 생각 역시 틀렸다고 보기는 어렵다.³⁹⁾ 그런 까닭에 인재 등용상의 ‘지역 차별’ 구조를 타파하고자 했던 숙종의 문제의식은 영조를 거쳐 정조에게까지 면면히 계승될 수 있었고, 그 기간 동안 서북 지역에 축적된 변화와 정조의 소통적 통치력에 힘입어 18세기 후반에 와서는 비로소 눈에 띄는 성과를 올리게 된 것으로 보인다. 앞서 <표 1>을 통해 서북

38) 오수창, 『조선시대 평안도 출신 文臣에 대한 차별과 通淸』, 『한국문화연구』 15, 이화여대 한국문화연구원, 2008, 57~66면 참조.

39) 『朝鮮王朝實錄』 1685년, 숙종 11년 7월 3일, “上曰: ‘西北人, 若觀門閥, 終無通淸之路, 故今有格外之舉矣.’”; 『朝鮮王朝實錄』 1703년, 숙종 29년 9월 25일, “上曰: ‘欲待衆議歸一, 則實無其期, 宜斷然行之.’”

지역 문과급제자의 수가 18세기 후반 정조대에 와서 현격히 증가되고 있음을 이미 확인했거니와 위의 글의 (나)를 보면 정조대의 서북지역 인사들에 대한 許通이 신하들의 호응속에 순조롭게 진행되고 있음을 확인할 수 있기 때문이다.

정조는 (나)에서 “疏通의 정치는 아주 좋지만” “어지럽고 혼잡해져서는 안 된다.”고 말하고 있는바, 이 말은 실상 앞서 숙종을 설득하고자 했던 徐文裕의 논리와 별반 다를 바가 없다. 즉 요직에 진출하는데 현실적 차별을 받고 있는 서북 지역 인사들에게 그 제약을 푸는 疏通의 정치를 펴는 것은 좋지만, 그렇다고 해서 자격이 없는 사람에게까지 청요직인 사헌부 장령에 임명해서 人事를 어지럽히거나 “立賢”이라는 인사의 대원칙을 혼란에 빠뜨려서는 안 됨을 말하고 있기 때문이다. 이처럼 정조는 지역 차별을 해소하는 疏通을 긍정하면서도, 숙종과 달리 국왕 스스로 “賢者를 등용하는” 人事의 가장 중요한 원칙을 강조하며 이를 실천하고자 했기에 신하들의 반발을 원천적으로 방지할 수 있었던 것으로 보인다. 또한 그러하기에 吏曹와 兵曹의 전형 담당 관리들이 모두 참가한 이날의 어전 회의에서⁴⁰⁾ 신하들의 의견을 대표해서 영의정 서명선이 서북인들인 李廸喆⁴¹⁾과 金宗鐸⁴²⁾을 사헌부 장령에 임명한

40) 『承政院日記』에 따르면 이 날 회의에 배석한 인원은 다음과 같다. “壬寅六月十四日辰時, 上御誠正閣. 大臣·備局堂上引見入侍時, 領議政徐命善, 左議政洪樂性, 右議政李福源, 行知中樞府事具善復, 行戶曹判書金華鎮, 行吏曹判書李命植, 右參贊鄭尙淳, 兵曹判書鄭好仁, 知中樞府事李性源, 行副司直金魯鎮, 刑曹判書鄭民始, 禮曹判書徐有隣, 判尹鄭昌聖, 咸春君李昌運, 行訓練都正李柱國, 行副司直李敬懋, 兵曹參判徐有寧, 吏曹參判鄭一祥, 行副司直蔡弘履, 副校理尹尙東, 持平尹履相, 左承旨李亨元, 假注書鄭萬始, 事變假注書馬思仁, 記注官金健修·金鳳顯, 以次進伏訖.”

41) 『승정원일기』 등 여타의 자료들을 종합하면, 李廸喆은 평안도 价川 사람으로 자는 牖聖이고 本貫은 廣州이다. 부친은 李斗瑞이고 祖父는 李道瞻이고, 曾祖父는 李慶昌이다. 1762년(영조 38) 幼學으로 殿講에 참여했으며 1771년(영조 47) 평안도 道試에 급제하였다. 1773년(영조 49) 성균관 學諭(중9품)·學錄(정9품)·學正(정8품)·博士(정7품) 및 성균관 典籍(정6품) 兼養賢庫 主簿(중6품)를 거쳐 1777년(정조 1) 禮曹佐郎(정6품)과 公忠都事(중5품)가 된 후 1782년(정조 6)에 사헌부 장령(정4품)에 임명된 것이다. 또한 동년 10월에 지평(정5품), 11월에 정언(정6품)에 임명되었다. 1783년(정조 7) 3월에는 다시 장령이 된 후 11월에는 護軍(정4품)에 오르고 있으며, 이후에도 장령에 거듭 임명되었다.

“이번 통청”을 “모두 잘했다.”고 하며 “여론[公議]이 좋다.”는 취지의 말을 올리고 있는 것이다.

한편, 金宗鐸이 문장을 잘 짓는다는 서명선의 말에, 정조는 그가 과거 급제시 쓴 책문이 아주 훌륭하다고 답하고 있는 것으로 보아, 허통되는 인사들에 대해서는 과거 시험 답안까지 정조가 스스로 꼼꼼히 체크할 정도로, 通淸 人事에 만전을 기하려고 했음을 알 수 있다. 또한 李廸喆의 증조가 숙종대에 급제해서 사헌부 장령에 오른 李慶昌⁴³⁾인 것임을 보면, 이미 先代에 通淸의 자격을 얻었던 인물의 후손들을 중심으로 또 다시 허통을 시킴으로써, 반대자들의 주된 논리 중 하나였던 ‘門閥이나 門地’에 대한 논란 역시 사전에 차단할 수 있었던 것으로 보인다.⁴⁴⁾

정조대에 이르면 서북인들 중에 通淸이 되고 사헌부 장령직에 오른 인물들 일일이 거론할 수 없을 정도로 일상화되는바,⁴⁵⁾ 신료들의 반대를 무릅쓰고 서북인에 대한 차별을 해소하고자 했던 숙종의 염원이 백여 년이 지난 정조대에 와서 하나의 결실을 맺게 된 것이다. 이러한 결실은 물론 숙종대 이후 왕실의 적극적인 관심과 지원 아래 지속되었던 과거를 통한 서북인의 관직 진출에 기반한 것일 터이다.⁴⁶⁾ 하지만, 그러한 역사적 기반 위에 정조대에 이

42) 金宗鐸은 본관은 靑松, 부친은 金堦, 祖父는 金夏三, 曾祖父는 金重萬이다. 1776년(正祖 즉위년) 幼學으로 庭試에 급제했다. 당시 거주지는 함경도 定平이다. 1777년(정조1) 승정원 假注書(정7품), 1778년(정조 2) 南學訓導, 1779년(정조 3) 홍문관 副司果, 1780년(정조4) 瀋源殿令(瀋源殿은 함경도에 있는 전각임), 1782년(정조 6) 사헌부 장령(정4품)에 임명되었다. 동년 10월에 持平(정5품)에 오르고, 1783년(정조 7)에는 다시 장령이 되었다.

43) 오수창, 앞의 2008 논문, 57면에 따르면, 李慶昌은 평안도 价川 출신으로 1684년(숙종 10)에 식년시에 급제했으며 성균관 관직들과 양재찰방, 감찰, 예조정랑을 거쳐 1711년(숙종 37) 5월에 장령에 임명되었다.

44) 또한 최근 발굴·출간된 『정조어찰첩』(성균관대 출판부, 2009)의 내용에 비추어 볼 때, 人事 과정에서 핵심 관료와 정치적인 조정이 있었을 가능성 역시 배제하기 어렵다. 하지만, 심환지의 경우와 달리 정조의 뜻에 反하여 ‘소론’과 ‘남인’을 의망하지 않은 이조 참의 金祖淳의 예에서 볼 수 있듯, 정조의 의사가 人事에 전적으로 반영되는 것은 아니었으므로, 당시 상황을 선불리 판단하기는 어렵다.

45) 오수창, 앞의 2008 논문, 67~69면.

46) 숙종대~영조대에는 式年試 이외에도 서북 지역만을 대상으로 한 道科가 시행되어 서북

르러 비로소 지역 차별의 현실을 넘어 고른 인재 등용이라는 열매를 맺을 수 있었던 것은 또한, 先代 왕들의 실패를 거울삼고 관료들의 반대 의견까지를 수렴해서 국왕 스스로가 ‘立賢無方’이라는 모두가 동의할 수 있는 원칙을 굳건히 지키면서, ‘科擧’와 ‘人事’상의 지역 차별 구조를 해결할 구체적인 방법들을 섬세하게 고안한 정조의 노력이 있었기 때문일 것이다.

V. 결 론

본고는 지금까지 소외된 지역 문인들을 적극적으로 등용하여 인사상의 지역차별 구조를 혁파하고자 했던 정조의 일련의 정책을 살펴보았다. 일부 京華世族 가문에 집중되어가는 人事의 서울 편중을 극복하고자하는 노력은 이미 숙종대부터 있어왔지만, 그러한 노력이 실제적인 결실을 맺은 것은 정조대에 이르러서였다. 정조는 서울 지역 문인들의 주요한 관직 진출 통로로 이용되어왔던 庭試의 비중을 축소하는 한편, 外方 別試 및 賓興科를 적극 활용하여 소외된 지역 문인들의 문과 급제 비율을 높일 수 있었다. 또한 賢者를 등용하는 관리 등용의 원칙을 지키면서, 先代에 通淸의 자격을 얻었던 지역 인사의 후손을 淸要職에 임명함으로써 門閥이 낮음을 내세워 지방선비들의 청요직 등용을 반대하는 논리를 효과적으로 물리칠 수 있었다.

본고를 통해 얼마간 확인되었듯, 인사 상의 지역 차별을 개선하고자 하는 정책은 서열 차별을 극복하기 위한 노력과 함께 정조대 초반부터 지속되어온 것이었다. 신분적 차별 및 지역 간 격차가 심화될수록 사회구성원간의 갈등이 증폭될 수밖에 없는 것이라면, 계급·계층 간 통합과 지역 간 화합을 지향해

민들의 관직 진출을 도왔다. 『燃藁室記述』, 『登科總目』에 따르면, 숙종대에는 평안도 道科 2번, 함경도 道科 3번으로 도합 5번이 시행되었고, 영조대에는 평안도 道科 3번, 함경도 道科 4번으로 도합 7번이 시행되었다. 국왕의 정책적 배려와 서북민들의 관료 진출에의 노력이 결합되어 서북지역의 문과급제자수는 조선 후기에 들어 다른 道에 비해 급격히 증가하게 된다.

야 할 통치자의 입장에서는 ‘서울’과 ‘지역’의 분화, 곧 ‘도시’와 ‘지방’ 간의 불균등한 발전은 조선시대 내내 누적되어 온 서열 차별의 문제만큼이나 시급히 해결해야 할 중요한 사회 문제였던 것이다.

정조는 인사상의 ‘지역 차별’을 해소하려했던 숙종과 영조의 뜻을 계승하면서 서도 그들의 실패를 거울삼아 ‘立賢’의 원칙을 지키고, ‘庭試’의 비중을 줄이면서 신하들의 동의와 지지 속에서 자신의 치세기간동안 지역 인사들의 과거 급제와 관직 등용의 비율을 높일 수 있었다. 또한 기존 제도인 ‘外方 別試’를 적극 활용하고, 지역 인사 추천 제도인 賓興의 古法을 변용해 賓興科라는 새로운 시험제도를 도입·시행함으로써 관직 등용에서 소외되어 왔던 지역 인재들이 과거 급제 및 관직 진출에의 희망을 품고, 보다 진취적으로 공부할 수 있도록 하는 계기를 마련해줄 수 있었다.

정치·경제·문화·교육 등 사회 각 부문의 과도한 서울 집중과 그에 따른 ‘도시’와 ‘지방’ 간 격차가 날로 심화되어 가는 지금, 고전을 변용하는 정조의 창조적 지혜와 반대자를 설득하는 소통의 정치력이 어느 때보다 절실히 요청되는 때라고 하겠다.

투고일: 2011.10.9

심사일: 2011.11.14

게재확정일: 2011.11.22

• 참고문헌

- 『朝鮮王朝實錄』
- 『承政院日記』
- 『嶠南賓興錄』(1792), 규장각본
- 『關東賓興錄』(1794), 장서각본
- 『耽羅賓興錄』(1794), 규장각본
- 『豐沛賓興錄』(1797), 규장각본
- 『關北賓興錄』(1797), 규장각본
- 『關西賓興錄』(1800), 규장각본
- 『國朝榜目』, 규장각본
- 『國朝文科榜目』, 규장각본
- 한국역대인물종합정보시스템(<http://people.aks.ac.kr/index.aks>)
- 南九萬(1629~1711), 『藥泉集』, 한국문집총간 131
- 李肯翊(1736~1806), 『燃藜室記述』, 민족문화추진회본
- 正 祖(1752~1800), 『弘齋全書』, 한국문집총간본
- 강신엽, 『조선후기 소론 연구』, 봉명, 2001
- 백승호·장유승 역, 『정조어찰첩』, 성균관대 출판부, 2009
- 오수창, 『朝鮮後期 平安道 사회발전연구』, 일조각, 2002
- 유봉학, 『조선학계와 지식인』, 신구문화사, 1998
- 이경구, 『17세기 조선지식인 지도』, 푸른역사, 2009
- 이원명, 『조선시대 문과급제자 연구』, 국학자료원, 2004
- 차미희, 『조선시대 문과제도연구』, 국학자료원, 1999
- 차장섭, 『조선후기별열연구』, 일조각, 1997
- 金洪周, 『朝鮮後期 文科及第者の 社會的 背景分析』, 『호남대 학술논문집』, 7-2, 호남대, 1986
- 김문식, 『《嶠南賓興錄》을 통해 본 正祖의 對嶺南정책』, 『퇴계학보』 110, 퇴계학연구원, 2001, 427~461면
- 박현순, 『정조대 서울·지방의 분화와 지방사족의 대응』, 『정조와 정조시대』, 퇴계학연

구원, 서울대출판문화원, 2011

- 오수창, 『朝鮮後期 平安道民에 대한 人事政策과 道民의 政治的 動向』, 서울대 박사학위논문, 1996.
- _____, 「19세기 초 평안도 사회문제에 대한 지방민과 중앙관리의 인식과 정책」, 『한국문화』 36, 한국문화연구원, 2005, 125~156면
- _____, 「조선시대 평안도 출신 文臣에 대한 차별과 通淸」, 『한국문화연구』 15, 이화여대 한국문화연구원, 2008
- 원창애, 「조선시대 문과급제자의 관직 진출 양상」, 『조선시대사학보』 43, 조선시대사학회, 2007, 5~50면
- 이유나, 「영조대 과거제 운영의 폐단과 그 대책론」, 국민대 석사학위논문, 2005
- 이창걸, 「朝鮮時代 文科及第者의 分館實態에 관한 研究」, 『한국학논총』 31, 국민대 한국학연구소, 2009
- 장유승, 「조선후기 서북지역 문인 연구」, 서울대 박사학위논문, 2010

The personnel weighted towards Seoul in the 18th century and Jungjo (正祖)'s several policies for selecting the local talents.

Park, Kyeong-nam

This essay is to analyze *Jungjo* 正祖's several policies for selecting the local talented people. Since the late *Chosun* 朝鮮 dynasty, more and more the government official had been come from the seoul, the capital of *Chosun*. Thus the socio-economic and cultural gap between seoul and other regions in *Chosun* had seriously increased.

Jungjo 正祖 refined several policy to solve this problem. First, He reduced the importance of the *Jungsi* 庭試, that is an irregular test holding in palace in Seoul, when have a happy event in the state. So the local people have little acquaintance with it and did not engage it. Instead of that, He carried out a special examination for local student of *Oibang Byeolsi* 外方 別試 more than ever before. Second, He created a new exam of *Binhenggua* 賓興科, that is a system recommending a good and smart student lived in the country, but he changed it appositely to the case and selected them for himself not through recommendation but by examination. Third, after a series of tests, he chose local talented people of good family first in order to prevent a knot of established bureaucrat from disconfirming new face come from local and country.

By implement a series of this new measures, *Jungjo* 正祖 reduced regional disparity and could seek balanced development between regions without any particular conflict. I hope to learn it from *Jungjo* 正祖 how to transform and

use a classical scholarship, and to be able to solve our own regional disparity problems

Key words: *Jungjo* 正祖, region, a talented people, regional disparity, *Oibang Byeolsi* 外方 別試, *Binhenggua* 賓興科, the 18th century