

中央史論

제31집

中央史學研究所

2010年 6月

www.kci.go.kr

이 학술지는 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 출판되었음.

This journal was supported by the Korea Research Foundation Grant funded by the Korean Government (MEST, Basic Research Promotion Fund)

www.kci.go.kr

中央史論

제31집

目次

<기획 논문 : 역사 속의 소통과 화해-동·서양의 사례비교>

전통시대 한국 정치사 속의 소통과 화해

-영조대 탕평정치의 지향과 방법- 정호훈 · 1

청말 疏通정치의 新舊변화 -전통적 문서제도에서

의회정치를 통한 소통구조로의 전환- 이춘복 · 43

국공양당의 갈등과 화해에 대한 미국의 태도변화 정형아 · 81

권력과 소통의 정치학

-영국 근대 사회계약 담론을 중심으로- 이화용 · 117

<일반 논문>

일제 하 ‘대만의식’의 형성 배경과 그 성격 손준식 · 155

고대 이집트인의 사후 세계와 영혼 이해 이동규 · 197

도시 공공개발을 위한 환경운동과 사회주의의 협력

-20세기 초 파리 성곽부지 활용을 중심으로- 민유기 · 229

<취 보>

中央史學研究所

2010年 6月

www.kci.go.kr

전통시대 한국 정치사 속의 소통과 화해

-영조대 蕩平政治의 지향과 방법-

정 호 훈*

목차

머리말

I. 18세기 전반 체제 위기의 격화와 모순 타개책

II. ‘法祖宗’의 治國 理念과 均賦均稅策

1. 영조의 治國 이념과 ‘法祖宗’論

2. 『續大典』의 편찬과 均賦均稅策

맺음말

머리말

17세기 이래 조선 사회는 대단히 복잡하게 변화하고 있었으며, 그런 만큼 그 내부의 구성원간에 충돌하고 갈등하는 일도 많이 생겨났다. 그러한 충돌이 격화된 지점에서는 또한 이를 통합하고 무마하려는 노력도 줄기차게 대두하였다. 17세기의 격렬한 黨爭과 18세기의 蕩平政治는 조선사회 내부에 형성되어 있던 사회·정치적 갈등과 충

* 서울대학교 규장각한국학연구원 HK교수

돌, 그리고 그 갈등을 풀기 위한 노력이었다고 할 수 있을 것이다.

이 시기 변화와 갈등의 양상은 여러 층위에서 살펴볼 수 있다. 우선 들 수 있는 것은 당쟁이다. 선조 초반, 동인과 서인의 당파가 출현하고 이들 동·서인 세력이 다시 남인, 북인, 소론, 노론 등의 다양한 당파로 분화하는 과정에서, 권력 장악을 위한 치열한 정쟁이 수반되었다. 그리고 그 정쟁은 몇 차례의 계기, 몇 가지 사건을 거치며 보다 격화되는 양상을 보였다. 선조대의 己丑獄事, 광해군대 大北 정권의 정책, 서인 주도의 ‘反正’과 대북 정권의 붕괴, 현종 대의 두 차례의 禮訟과 서·남인 갈등, 숙종 즉위 후 남인의 집권, 경신환국·기사환국·갑술환국으로 이어지는 換局과 서·남인 세력의 교체, 그리고 서인의 노·소론으로의 분기와 알력 등을 이때의 주요한 사건으로 꼽을 수 있다.

한편, 동서 분당 이후의 정쟁은 사상적인 측면에서 볼 때, 주자학의 학문적 영향력을 강화하고 이에 기반 하여 사회를 운영하려는 움직임과 주자학에 비판적이거나 주자학과는 성격을 달리하는 사상을 기반으로 조선을 다스리려는 노력과의 충돌 과정이기도 했다. 송시열을 비롯한 노론이 주자학 절대주의를 표방하며 尹鑰나 朴世堂과 같이 주자학에 비판적인 사고를 갖는 사람들을 斯文亂賊으로 배격하는 것은 그러한 모습이었다.

이와 같이 16세기 후반기 이래의 당파에 기반한 정쟁은 권력 장악을 둘러싼 경쟁, 체제 위기 극복과 대책 마련, 주자학에 대한 태도를 둘러싼 갈등 위에서 전개되었으며, 그 과정에서 정치세력 혹은 사회세력 상호간에 불만과 긴장이 축적되었다. 1728년(영조 4) 정치변란은 그 긴장의 정점에서의 대폭발이었다. ‘反英祖’를 기치로 내걸고 일어난 이 변란은 남인, 북인, 소론계의 주요 명문가 후손을 비롯, 농민과 노비등 다양한 계층이 참가하고, 반란 세력의 근거지 또한 전국적

이었다. 18세기 전반 조선에서는 前代未聞의 대위기가 형성되어 있었던 것이다.

탕평정치는 이러한 상황에서 영조와 탕평파에 의해 본격적으로 추진되었다. 긴 세월 전개되었던 양반 정치세력들 내부의 갈등을 잠재우고 체제 위기를 극복하자는 의도였다. 탕평에 관한 주요 논리는 이미 선조대 이이의 동·서인 調劑保合論에서 근원하여 박세채의 탕평론으로 제시되어 있었지만, 그것이 구체성을 지니고 현실화한 것은 이 사건 이후였다. 정조대의 정치 또한 이때의 탕평정치 위에서 계속된 것이었다.

갈등과 충돌, 그리고 이를 해소하기 위한 사회 정치적 노력은 疏通의 측면에서 살핀다면, 전자의 갈등과 충돌을 소통의 부재로, 그리고 후자를 소통을 위한 노력이라고 이야기할 수 있을 것이다. 격한 당쟁의 결과로 나타나는 여러 정치 세력 상호간의 정치적 적대감은 소통 부재의 적나라한 모습이며, 탕평정치는 이를 해소하기 위한 노력이라 할 것이다. 이런 점에서 본다면 당쟁과 탕평정치는 소통을 둘러싼 한국사의 경험을 반추하기에 좋은 소재라 할 것이다. 그러나, 이때의 소통의 문제는 그렇게 간단하게 정리할 수 있는 성질의 것은 아니었다. 이 시기 사회·정치세력 상호간 혹은 사상 내부에서 일어난 갈등의 양상이 워낙 복잡하기에 소통의 단면 또한 다양하게 이야기될 수 있기 때문이다. 본고에서는 여러 정치세력이 지니고 있던 정치사상적인 성격에 유의하며, 이 시기 갈등과 소통, 화해의 문제를 정리해보고자 한다. 이 글에서는 영·정조대 복잡하게 전개되는 정국 변동, 정국 주도 세력의 교체에 대해서는 충분히 제시하지 않다. 선행 연구에서 이점은 충분히 구명되었거니와, 주제를 탕평과 소통의 문제로 한정했기 때문이다.

I. 18세기 전반 체제 위기의 격화와 모순 타개책

1728년(영조 4)의 정치변란을 기점으로 조선의 정치사상계는 사회는 새로운 변화를 보였다. ‘反英祖’의 기치를 내걸고 양반의 世家大族으로부터 양민·노비에 이르기까지, 그리고 조선 전역이 영향권에 들었던 이 사태는 앞 시기에 형성되었던 조선사회의 내부 모순이 극점에 이르러 터진 대파국 이었다.¹⁾ 이 사건 이후, 영조와 정부 관료들은 물론이고 대부분의 양반 지식인들은 현재 조선 사회가 처한 상태를 심각히 성찰하고 새로운 조선을 여는 방법을 다각도로 모색하였다.

이 사건이 일어난 데에는 많은 요인이 작용했겠지만, 대체로 다음과 같은 점들을 주목할 수 있겠다. 첫째, 당쟁 과정에서 형성된 양반 사대부층 내부의 알력과 갈등, 반목이다. 동서 분당 이후, 남인과 북인, 소론과 노론으로 정파가 분화되고 이와 맞물리며 여러 정치적 사건이 일어나는 과정은 실은 특정 당파의 정치적 주도권과 권력 장악을 위한 움직임에 다름아니었는데, 이 과정에서 당파 상호간의 적대감이 깊이 쌓여 갔다. 특히 그 적대감은 특정 세력을 정치적으로 배제하고 역으로 특정 정치세력이 정치적 우위를 공고히 하고 정치권력을 독점해 가며 강화되었다.

당쟁기 특정 정치 세력의 배제의 역사는 다음과 같이 정리할 수 있다. 己丑獄事는 鄭汝立, 鄭介淸, 李潑, 崔永慶 등 전라도와 경상도 일부의 정치 세력이 심각하게 타격을 입는 계기였다. 이 사건에 연루

1) 정치변란에 대해서는, 李鍾範, 『1728년 戊申亂의 성격』, 『朝鮮時代 政治史의 再照明』, 범조사, 1985; 정석종, 『영조 무신란의 진행과 그 성격』, 『조선후기의 정치와 사상』, 한길사, 1994; 정호훈, 『18세기 政治變亂과 蕩平政治』, 『韓國 古代中世의 支配體制와 農民』, 지식산업사, 1997 참조.

된 인물들은 이후 신원되기도 하지만, 이후로도 서인계 세력들은 그들의 사상과 행동을 지속적으로 거론되며 비판하였다.²⁾ 한편, ‘인조반정’은 광해군대 대북 중심의 권력을 전복하는 대사건이었다. 이 사건 이후, 북인들은 일부 살아 남거나 ‘北人系 南人’과 같이, 남인으로 변신하며 살아야 했다.³⁾ 북인들이 가지고 있던 정치이념 또한 자연스럽게 약화되거나 다른 형태로 전화하였다. 庚申換局, 甲戌換局은 남인들이 정치적으로 배제되는 사건이었다. 두 사건을 거치며 핵심 남인들은 그 힘을 모두 잃어버렸다고 해도 좋을 정도였다. 숙종대 후반이 되면 노론과 소론이 정국의 주도권을 쥐고 권력을 행사했다.

권력투쟁·당쟁으로부터 패배한 양반 사대부층은 정치적으로 탄압받고 소외되었으며, 그 속에서 엄청난 정치적 불만을 키워 나갔다. 조선사회 운영의 공동 책임자로부터 적극적으로 배제되어야 할 처지로 몰락한 이들 세력들은 그들이 누리던 정치·사회적 지위와 특권을 점차 상실해 나갔다. 鄕村에서 일부 在地的 基盤을 유지하는 외에 중앙 정계와의 인연은 절연되었다. 그러한 과정에서 이들 가운데 일부는 反政府, 反中世의 의식과 이념을 활발히 모색하기도 하였다. 특히 숙종·경종대의 정국은 邪·正 忠·逆의 논리와 얽히며 진행됨으로써, 당쟁의 파괴력이 어느 때보다 더 강한 영향을 미치고 있었다. 國王 英祖도 이러한 당쟁의 와중에 얽혀 들어 정치적으로 자유롭지 못한 상태였다. ‘辛壬獄事’와 景宗의 죽음에 영조가 연루되었다는 혐의는 영조 본인으로서도 큰 부담이었고, 노·소 갈등을 심화시키는 불

2) 기축옥사에 대해서는 金東洙, 「16-17세기 湖南士林의 存在形態에 대한 一考察- 특히 鄭介淸의 門人集團과 紫山書院의 置廢事件을 중심으로 하여」, 『歷史學研究』 7, 1977 ; 禹仁秀, 「鄭汝立 謀逆事件의 真相과 己丑獄의 性格」, 『역사교육논집』 12, 1988 참조.

3) 北人系 南人의 형성과 활동상에 대해서는 정호훈, 『朝鮮後期 政治思想 研究』, 혜안, 2004 참조.

씨이기도 했다.⁴⁾

한편, 동서분당 이후 특정 세력에게로 권력이 집중되는 양상은 사상적인 측면에서 볼 때, 이들이 강조하는 주자학의 학문적 영향력이 강화되고 또 이들이 중심이 되어 주자학에 비판적이거나 주자학과는 성격을 달리하는 사상을 배제해나가는 과정이기도 했다. 己丑獄事, ‘인조반정’은 주자학과 거리가 있는 사유체계를 가진 당파를 집단적으로 도태시키는 의미가 있었다.⁵⁾ 17세기 후반, 尹鑰나 朴世堂과 같이 주자학에 비판적인 사고를 갖는 사람들을 송시열 등의 노론이 斯文亂賊으로 배격하는 것은 개인 차원에서의 배제 노력이었다.⁶⁾ 양명학 또한 적극적으로 배척되었다.

동서 분당 이래의 정쟁은 조선 국가를 운영함에 적절한 정책은 어떻게 마련해야 하는가 하는 문제를 둘러싼 의견의 충돌 과정이기도 했다. 특히 두 차례의 전란이 만들어낸 위기를 수습하고 그 대책을 세우는 과정에서 당파 혹은 개인의 정치적 지향과 연관하여 다양한 스펙트럼이 형성되었는데, 『礪溪隨錄』과 같이 지주제 개혁을 포함한 국가체제 전반의 개혁을 주장하기도 하고, 부세제도 개혁과 사회통제책 강화를 통한 체제 안정화 방안을 주장하기도 하였으며, 어떤 경우에는 기존 법제를 수구하는 것으로 일관하기도 하였다.⁷⁾ 이러한 분화는 뒷 시기에도 영향을 미쳤다.

한편, 당쟁으로 표출되어 나타나는 바 양란 이후의 국정운영은

4) 여기에 대해서는 李熙煥, 『朝鮮後期 黨爭研究』, 國學資料院, 1995 ; 李迎春, 『朝鮮後期 王位繼承 研究』, 集文堂, 1998 참조.

5) 정호훈, 앞의 책, 2004 참조.

6) 김용홍, 『朝鮮後期 老·少論 分黨의 思想 基盤 -朴世堂의 『思辨錄』 是非를 中心으로 -, 『學林』 17, 1996 ; 정호훈, 『朝鮮後期 ‘異端’論爭과 그 政治思想的 意味 -17世紀 尹·의 經書解釋과 宋時烈的 批判-, 『韓國史學報』 10, 2001 참조.

7) 金鏞錫, 『朝鮮後期 政治思想史 研究』, 지식산업사, 2003.

良·賤의 소농민들의 재생산을 사회적으로나 경제적으로 충분히 보장하지 못했다. 17세기 조선의 정치사상계는 다양한 사상, 정책을 논의하고 있었지만, 현실로 실현되는 정책은 지주·양반사대부의 사회적 경제적 이해가 관철되는 국가체제의 유지·보수로 집약되고 귀결되었으며, 여기에서 소농민, 무전농들은 생존 자체를 크게 위협받고 있었다. 良役과 같은 국가에 대한 부담과 관련하여, 또한 토지소유 혹은 그 경영과 관련하여 이들은 오히려 이전보다 더 열악한 처지에 놓이게 되었다. 특히, 良役 제도가 끼치는 폐해는 결정적이었다.⁸⁾ 신분제적 질곡 속에서 전적으로 균역을 부담해야 했던 良人 농민들은 양역체제가 가진 문제로 인하여 2중 3중의 役負擔을 강요당하는 실정이었다. 정부에서는 이미 17세기 중엽부터 戶布法 등 여러 방안을 논의했음에도 불구하고, 아무런 대책을 마련하지 못하였다.

이 같은 상황을 감당하지 못하는 농민들은 遊離·도망하며 상황을 소극적으로 피하거나, 혹은 보다 적극적으로 殿牌作變하기도 하고 마침내는 盜賊, 明火賊이 되기까지 하였다. 그 저항의 양상이 다양해지고 또 그 저항의 몸짓도 보다 빈번해졌다.⁹⁾ 조선이 국가로서의 역할을 제대로 해내지 못하는 모습이었는데,¹⁰⁾ 정부는 일단 엄격하고

8) 鄭萬祚, 『肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策』, 『國史館論叢』 17, 1990; 정연식, 『조선 후기 ‘役摠’의 운영과 良役 變通』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 1993.

9) 여기에 대해서는 한상권, 『18세기 前半 明火賊 활동과 정부의 대응책』, 『韓國文化』 13, 1992 참조.

10) 이 때 민들은 국가에 대한 강한 반감으로 ‘思亂之心’을 키우기도 했다. 다음 경우는 이를 보여주는 사례들이다. “漸至於國自國民自民 漠然不相干涉 民安得不失望而思亂乎”(『景宗實錄』卷3, 景宗 元年 4월 庚申); “朝令雖下 而民未得蒙惠者 實由於良丁鮮少 簽補未易 而上司則必令及時蒐卒 督徵番布 以此侵及隣族 猶夫前日 其何以解倒懸之急乎 臣意則以爲逃故代定之類 姑許限十年停止 待其生聚始令充補 則軍可以無虛簿 民亦蒙實惠矣 營將之設 初非祖宗朝古事 而至于今日 其弊滋甚 徵聚軍兵 鍊習不休 一身兩役之民 長待官門 春多廢耕 秋未暇穫 民卒

가차 없는 처벌규정을 마련하며 이들을 진압하고 억제하는 방식으로 대응하기 일췌였다.¹¹⁾

말하자면 18세기 초반의 조선사회에는 여러 층위에서 형성된 대립과 갈등, 불만과 욕구를 정치권에서 제대로 해소하지 못함으로써 정치적 사회적 위기가 고조되고 있었다. 1728년의 정치변란은 그 정점에서 터져 나온 대사건이었다.¹²⁾ ‘反英祖’를 기치로 내걸고 일어난 이 변란은 초기에는 청주성을 함락시킬 정도의 위세를 떨쳤는데, 여기에는 권력에서 탈락했던 남인, 북인, 소론계의 주요 명문가에서 대거 참여하였으며, 그 반란 세력들의 참가 지역 또한 전라도와 경상도, 충청도, 경기도, 강원도, 평안도에 걸칠 정도로 광범위했다. 변란에는 또한 일반 농민, 노비 등도 많이 가담하였다. 정부군의 적극적인 대응으로 한 달이 채 안되어 진압되었지만, 이 사건은 국왕 영조는 물론이거니와 조선의 양반, 식자층들에게 적지 않은 충격을 주었다.

사태를 수습하고 정치적 안정을 이루는 일은 한시도 늦출 수 없는 시급한 일이었다. 일차적인 목표는 정치권의 갈등을 해소하는 것으로 설정되었지만, 궁극적으로는 사회 여러 계층·계급간의 갈등을 완화시키고 체제를 흔들림 없이 공고히 구축하는 일이었다. 하지만 그 원인에 대한 진단, 수습책 제시는 학문 계통, 정치적 계보, 군주와 신료 등등 그 처한 조건과 입장에 따라 다양하게 나타났다.

이 시기 정치사상계의 움직임은 주도한 것은 국왕 영조와 탕평과였다. 정치 현실의 핵심에 이들이 있었기에 이들의 움직임은 구체적

嗷嗷 已有思亂之心 而列邑支持供費不貲 少不稱意 鞭撻狼藉 其蠹財害民 一皆如此 則當此民窮財盡之日 豈不思變置之道乎”(『約軒集』卷2, 持平萬言疏)

11) 이 점은, 『續大典』에서 가장 강조된 것이 刑典인데서 확인할 수 있다. 여기에 대해서는 沈載祐, 『18세기 獄訟의 성격과 刑政運營의 변화』, 『韓國史論』 34, 1995 참조.

12) 주 1의 여러 논문 참조.

인 정책으로 구현되기 마련이었고, 그런 만큼 강한 영향력을 지니고 있었다. 여기서 탕평파란 이념적으로 李珥 - 朴世采로 이어지는 調劑保畧의 탕평파에 많은 영향을 받고 있었던, 宋寅明 · 趙文命 · 趙顯命 등이 중심이 되는 소론 완론계였다. 이들은 1727년(영조 3)의 丁未換局 직후부터 발언권을 강화하던 가운데 변란 후 본격적으로 탕평책을 펼치고자 하였다.

이들은 辛任義理를 비롯한 노소간의 대립이 변란의 결정적 원인으로 이해하고, 調劑保畧 · 雙擧互對의 형태로 군주의 用捨權을 적절히 구사하며 그 대립을 해소하는 정책을 최우선으로 펼쳐나갔다.¹³⁾ 더불어 영조와 이들 탕평파들은 현실의 국왕권을 강화하는 가운데 특히 정파 간의 대립과 알력의 조정에 주력하였다.

老論系 인물들은 변란을 一黨專制를 구현할 최고의 기회로 여기고 모든 수단을 동원하여 당시 집권 중이던 소론을 공격하였으며, 소론의 탕평파가 내세우는 대책, 곧 調劑保畧의 탕평책에 대해서는 극력 반대했다.¹⁴⁾ 閔鎮遠, 李絳, 金鎮商, 韓元震, 李宜顯이 그 이론을 내세우고 여론을 주도하는 주된 인물이었다.¹⁵⁾ 이들은 무신란이 당론에

13) 이 시기 蕩平論의 性格과 構造에 대한 이해는 鄭萬祚, 『英祖代 初半의 蕩平策과 蕩平派의 活動-蕩平基盤의 成立에 이르기까지』, 『震檀學報』 56, 1983 ; 崔完基, 『英祖 蕩平策의 贊反論 檢討』, 『震檀學報』 56, 1983 ; 鄭萬祚, 『英祖代 中半의 政局과 蕩平策의 再定立-少論蕩平에서 老論蕩平으로의 전환』, 『歷史學報』 111, 1986 ; 朴光用, 『朝鮮後期 蕩平研究』, 서울대학교 박사학위논문에서 확인할 수 있다.

14) 변란은 少論에게는 치명타를 가했으며, 노론에게는 辛任義理의 약점을 회복할 수 있는 절호의 기회를 부여했다. 노론은 정치변란의 모든 책임이 峻少에게 있음을 의도하였다. (『英祖實錄』 卷16, 4년 3월 庚午, 史臣曰 참조) 한편, 노론은 영조의 ‘탕평책’에 대해 ‘新題目을 내세워 세상을 희롱하고 놀리며 자기네와 뜻이 다른 사람을 누르고 끌어들이 각 당파를 참합한 모양을 갖추려 한다.’ (『英祖實錄』 卷12, 3년 7월 辛酉)라거나, “賢邪相容하고 枉直同處하는 것이 破朋黨의 도리가 될 수 없다” (『英祖實錄』 卷12, 3년 8월 癸卯)고 비판하였다.

15) 金成潤, 『朝鮮後期 正祖의 蕩平政治研究』, 부산대학교 사학과 박사학위논문,

서 비롯된 것이며, 그러므로 문제 해결의 관건이 탕평임을 부정하지는 않았다. 그러나 그 내세우는 탕평이란 종래 견지해왔던 一黨獨尊論 - 一黨專制論 위에서의 것이었다. 이들은 봉당의 부정 내지는 봉당의 공존을 전제로 이루어지는 어떤 형태의 탕평에도 반대하였다.

이들의 입장을 체계적으로 제시한 인물은 韓元震이었다. 그는 사회 정치운영의 목표가 義理의 실현에 있다고 주장, '義理'를 중심한 탕평의 입장을 고수하였다. 의리, 명분의 통일을 통하여 갈등과 분열을 해소한다는 방식이었다. 이에 따라 '守師門說', '傳道承統'을 학문의 방법과 목표로 상정하고 名分·是非의 혼돈을 비판함으로써 주자학 이념과 綱常體制의 고수를 '노론의 사명'으로 제시하였다. 그것은 말하자면 17세기의 세도정치론을 보다 강화한 논리였으며, 一黨獨尊論이었다.¹⁶⁾ 그러한 가운데 이들은 良役에서의 戶布法 같은 均賦均稅策을 통하여 민인의 재생산을 보장할 것을 당론으로 견지하였다.

한편, 이들 노론과는 달리 체제의 대변혁 위에 새로운 정치질서를 구축하자는 생각 또한 성장하였다. 이러한 견해는 당쟁 나아가 여러 세력의 정치적 대립은 사회구조적인 문제이므로, 전 구조의 변혁을 통하여 이를 해결해야 한다는 입장에서 나온 것이었다. 급진적인 성향의, 체제 변법적인 정치론이라 지칭할 수 있을 것이다. 이같이 급진적인 생각을 지니고 있었던 정치세력 혹은 인물로는 서울·경기 지역에 근거지를 둔 京畿南人과 일부 소론계 학자들을 거론할 수 있다. 이들은 古典儒學 또는 양명학을 수용한 위에 새로운 정치이념을 모색했는데, 李灝과 鄭齊斗는 양 흐름을 대표하는 이론가·정론가였다.

이익의 수습책은 여러 차원에서 정리할 수 있다. 우선 군주권이

1996, 43쪽.

16) 金駿錫, 『朝鮮後期 黨爭과 王權論의 推移』, 『朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討』, 정신문화연구원, 1992, 410~415쪽.

강화되고 그러한 가운데 당쟁이 사라져야 할 것으로 보았다. 당쟁이란 “威福下移” “臣之有作福作威”의 파행적 정치이므로, ‘破朋黨’은 일차적으로 權網의 摠攬을 통하여 군주권을 강화하는 일이며, 여기서 정치적 개혁을 이를 힘을 획득한다는 것이었다.¹⁷⁾

다음으로 이익은 당쟁의 혁파를 주장했다. 이익은 당파가 만들어지고 그에 기초하여 정쟁이 격렬히 펼쳐지는 것은 얼마 안되는 관직과 많은 지원자의 모순관계 속에 나타난 필연적 현상이며, 양반사대부는 利竇인 관직을 둘러싸고 대립하며 갈등하므로,¹⁸⁾ ‘破朋黨’ 곧 봉당을 없애는 일은 그 같은 이해에 연원하여 나타나는 갈등을 해소하고 조정하는데서 가능하다고 보았다.¹⁹⁾ 이를 위해 이익은 科薦合一제의 시행과 같은 과거제의 개혁을 통하여 과거제도가 갖는 문제, 곧 예비관료군을 과잉배출함으로써 경쟁을 가속하고 대립을 격화시키며 지역적 차별을 조장함과 함께 신분·계층간의 욕구를 수렴하지 못하는 문제를 해소할 것을 주장하였다.

이익은 이와 함께, 농업·농민 문제를 해결하기 위해서는 限田제를 주장, 지주제의 확대를 법적으로 통제해야 한다고 보았다. 이와 동시에 신분제의 개혁 또한 강조하여 양반·노비제의 세습제도 폐지해야 한다고 생각했다.²⁰⁾

17) 『藥山先生文集』 卷7, 10~1, “伏願殿下超覽遠慮 摠攬權網 恩由己出 而無使群下樹恩威已立 而無使群下假威以鞏固國家泰山之勢焉”

18) 『藿憂錄』 朋黨論, “朋黨生於爭鬪 爭鬪生於利害 利害切其黨深 利害久其黨固 勢使然也”; 『星湖僿說』 上, 卷9, 朋黨, “古我作朋黨論一篇 以明向背之機 遂歸以利竇”

19) 『星湖僿說』 上, 卷11, 蕩平, “夫趨利避害 人物之同情 燕越共舟 殊性別氣 而其所以防患 則智力均齊者 利害同也 夫婦居室 異族各習 而其所以治產 則志慮無間者 亦利害同也 苟使公朝之上 大小臣隣 一心共貞 如燕越之共舟 夫婦之同室 其爲蕩平 於是至矣”

20) 이 같은 내용의 개혁안에 대해서는 한우근, 『星湖 李瀆研究』, 서울대출판부, 1980; 원재린, 『星湖 李瀆의 天人論과 人間觀』, 연세대학교 사학과 석사학위논문, 1995 참조.

이익의 정치적 사고는 이 시기 정치적 위기를 지배층 내부의 정치적 갈등으로서만 아니라 전 신분, 전 계층의 문제로 확대하여 구하는 것이었다. 이 같은 인식은 정치변란이 던진 체제 개혁의 요구를 보다 적극적으로 수렴한 것이었는데, 이익은 이럴 경우 추위와 굶주림에 내몰려 도적이 만들어지는 현실은 자연 소멸할 것이라고 전망했다.²¹⁾

여러 계층 신분 내부의 이해의 조정을 구조 변혁을 통해서 해결한다는 생각은 國家가 全民과 土地를 통제·관리하는 체제개혁론으로 정리할 수 있는데,²²⁾ 이는 기실 앞선 시기 북인계 남인 혹은 京畿南人 내부를 흐르는 주요한 사유의 하나였다. 17세기 윤희나 허목, 그리고 유형원 등은 그들의 政論, 經世論을 이해의 조절과 해소의 차원에서 마련하고 있었다.²³⁾

소론계 학자 정제두 또한 조선 사회가 안고 있는 문제를 해결하기 위해서는 전면적인 체제 변혁이 필요하다고 인정하고 있었다. 하지만 그 생각은 남인들과는 조금 달랐다. 정제두의 생각은 『經國大典』, 『五禮儀』와 같은 국법·국례의 준행론으로 제시되었다. 정제두는 國禮·國法이야 말로 堯舜을 법 받는 수단이며, 朝宗의 至治를 복원할 수 있는 근거라 주장했다.²⁴⁾ ‘法祖宗’을 통해 요순 정치의 실현이 가능하다는 논리였다.

21) 『星湖僊說』上, 卷12, 飢寒作盜, “愚民迫於飢寒 作盜而求生…既有形軀 求所以免死無怪也”

22) 원재린, 앞의 글, 1995.

23) 金駿錫, 앞의 책, 2003; 鄭豪薰, 『白湖 尹鑄의 現實認識과 君權強化論』, 『學林』 16, 1994; 정호훈, 『朝鮮後期 政治思想 研究』, 해안, 2004. 영조 정권에 참여하며 남인을 이끌던 吳光運도 이 같은 생각을 갖고 있었다. 그는 政爭이 관직의 접거, 경제적 불평으로부터 연원하는 것이므로, ‘蕩平’은 이러한 문제를 해결하는데서 추구되어야 한다고 보았다.

24) 『霞谷集』(10책본), 筵奏, 戊申 五月初二日 巳時, “祖宗已行之法 爲三百年至治之根…法制具於經世六典 禮文具於五禮儀 明白可行 後世儒者 當行謀事 當行謀禮 而國家惟當行祖宗之法 行祖宗之禮”

국법 국례와 같은 객관적 통치규범을 통한 治國은, 형태상 현상 유지적인 방안이었지만²⁵⁾ 실상 정제두에게서 이것은 새로운 체제의 전망과 연관되어 있었다. 정제두는 국례와 국법을 준행하게 되면 全民을 一元的 齊一的으로 파악하게 되고 그리하여 大一統의 국가를 만들 수 있을 것으로 보았다.²⁶⁾

여기서 정제두가 국례·국법의 준행을 통해 대일통의 정치, 대일통의 국가를 만든다는 것은 예와 법의 보편적 객관적 규범을 통치대상에게 예외 없이 일원적으로 적용하는 것, 달리는 전 민에게 동등한 의무를 부과하고 실천하게 하는 것으로 정리할 수 있는데, 정제두는 아마도 이와 관련하여 법 앞의 평등을 생각하고,²⁷⁾ 양반 신분에 의해 일방적으로 이루어지는 노비·토지의 사적 소유와 신분 계급의 불균등성 문제를 국가의 힘으로 풀어야 한다고 고민했던 것으로 보인다. 이를테면 다음과 같은 생각의 기저에서 이를 읽을 수 있다.

정제두는 양반들이 私賤을 전유하는 것에 대해 ‘국가와 더불어 인민을 아우르는 권한(與國竝人民之權)’을 이들이 가지고 있고 그리하여 “하나의 나라, 하나의 민(國一民一)”으로 분리되어 있다고 비판하였다.²⁸⁾ 국가의 영역을 민, 곧 양반들이 침해하고 국가와 맞서 있다는

25) 실상 국법·국례의 정비를 통한 치국의 모색은 소론계 일반의 공통된 관심사였다. 17세기 최석정이나 박세채와 같은 소론계 중심인물들이 역점을 두었던 것이 『經國大典』의 수명과 『續大典』 편찬이었으며, 정제두의 문인인 尹淳이나 沈鎭 같은 이도 법전의 정비와 그에 기초한 爲政의 필요성을 끊임없이 주장하였다. 정제두의 생각은 소론 일반의 사유의 연장선 위에 있었던 셈이다.

26) 『霞谷集』(10책본), 筵奏, 戊申 5월 2일, “(經世大全, 國朝五禮를 따른; 필자주)然後可免家異俗而人異禮 若一國之內 家家各異 則非大一統之義 今日必盡去枝葉 悉復祖宗之舊”

27) 법의 성격이 객관 규범으로서 누구에게나 동질적으로 적용된다는 측면이 있지만, 이와는 무관하게 중세 신분제 사회에서 법의 성격은 불평등과 차등성에 근본했다. 하지만 정제두는 법은 공평하게, 비차별적으로 행해져야 한다고 보았다. 정제두가 그리는 大一統의 世界의 특징이라 할 것이다.

인식이었다. 이는 노비를 민간에서는 소유할 수 없다는 생각이기도 했다. 정제두는 양반제를 해소하는 방안,²⁹⁾ 限田策을 바탕으로 한 토지제도 개혁도 구상하였는데, 이러한 구상 또한 신분계급 구조에 대한 국가의 적극적인 개입을 통하여 변화를 구하는 것이었다.³⁰⁾ 정제두는 이러한 개혁이 이루어지면 朋黨 또한 자연 소멸될 것으로 보기도 했다.

요컨대, 18세기 전반, 조선의 정치 사상계는 1728년의 정치변란과 같은 대과국이 발생하는 위기 상황 속에서, 조선이 안고 있는 현안을 풀어나갈 방도를 놓고 체제 개혁론에서부터 강상윤리강화론·부세제도 개혁론에 이르기까지 여러 계통으로 제기하고 있었다. 이들 입지를 달리하는 여러 생각은 영조대 정국이 진행되는 과정에서 상호 착종하며 영향력을 발휘했는데, 현실의 정국을 주도하는 가운데 정책으로 구체화되는 흐름은 왕권을 강화하고 이를 통하여 현안을 해결해가자는 영조와 탕평파들의 탕평정치였다.

28) 『霞谷集』 卷22, 筭錄, “兩班者 與國并人民之權 又君一而民一也”

29) 『霞谷集』 卷22, 筭錄, “消兩班. 狹官路 擇賢久任 使無世爵 ○取才有所屬 有所蔭 屬吏 餘皆歸民 無空遊之士 ○然則限田制之法 授紡績之利 給官田之并作 不可不行 改嫁之法亦不可已 消奴婢消空士 無閑遊浪議 無兼並坐食之人 三十年稀 五十年盡消朋黨”

30) 『霞谷集』 卷22, 筭錄, “限民田. 一戶限三結 原已過限者雖勿減 而未過者禁勿過 未滿者加買 而滿者不得加買 冒名買者贖之”

정제두의 사회경제 개혁안에 대해서는 朴京安, 『霞谷 鄭齊斗의 經世論』; 『霞谷集』 中 「筭錄」에 대한 一考察, 『學林』 10, 1988; 鄭在薰, 『霞谷 鄭齊斗의 陽明學受容과 經世思想』, 『韓國史論』 29, 1993; 정두영, 『18세기 '君民一體' 思想의 構造와 性格 -霞谷 鄭齊斗의 經學과 政治運營論을 중심으로-』, 『朝鮮時代史學報』 5, 1998.

Ⅱ. ‘法祖宗’의 治國 理念과 均賦均稅策

1. 영조의 治國 이념과 ‘法祖宗’論

국왕 영조의 존재를 부정한 1728년의 정치변란이 조선 사회에 던진 충격은 거대했다. 사회 내부에 형성되어 모순 관계가 폭발하는 상황은 기존에 형성되어 있던 질서를 뒤흔들기에 충분한 에너지를 가지고 있었고, 그 충격과로부터 벗어나는 것이 쉬운 일이 아니었다. 특히 변란 세력들이 공격의 화살을 겨누었던 영조가 받는 압박은 상상을 초월할 정도였다. 이 난국을 헤쳐 나가려면 정치적, 사회경제적 갈등과 불만을 완화, 해소함으로써 조선의 사회 질서를 안정화시키는 일이 급선무였다. 이를 위해서 무엇보다도 필요한 것은 그러한 제 갈등과 불만을 해소할 수 있는 政治力을 확보하는 일이었다.

국왕 영조가 가진 정치적 약점을 해소하고 정국 불안 요소를 없애는 일은 그 첫 번째 사안이었다. 이는 신축·임인년의 정치사건에서 영조가 연루되어 있는 문제, 그리고 老論 四大臣의 행위와 관련하여 노론에게 지워진 역적 규정을 없애는 문제와 연관되어 있었다. 이것을 실현할 수 있는 관건은 노-소론간 ‘辛壬義理’를 정비, 재조정하는 일이었다. 그리하여 雙舉互對, 兩治兩解의 방식을 활용, 노소론을 중심으로 당론의 갈등을 무마하고, 인사상의 勢 均衡을 이루려는 정책이 강조되었다. 또 하나의 당, 당평당을 형성한다는 비관을 받기도 하고 또 그 과정에서 노론의 정치적 명분론이 인정되기도 했지만, 이 일은 국왕의 강력한 의지 속에 이루어짐으로서 급박한 당쟁을 잠재우는 효과는 있었다.

그리고 그러한 노력은 1741년(영조 17)의 『(辛酉)大訓』의 작성과

頒布로 귀결되었다.³¹⁾ 영조는 『辛酉大訓』을 통하여 자신에게 지워졌던 정치적 부담을 일단은 해소하였다. 탕평은, 이제 17세기 조선사회가 안고 있었던 정치적 위기와 갈등, 사회 안정과 국가질서의 재건을 위한 목표를 어느 정도 성공적으로 수행하고 있었다.³²⁾ 탕평이 가지는 소기의 목적은 달성되는 셈이었다.³³⁾

정치적 약점을 제거하는 문제와 더불어 국왕 영조는 당대 조선을 지배했던 주자학의 정치론을 벗어나, 국왕의 주도로 조선을 운영함에 필요한 이념을 적극 개발하고자 하였다. 재위 기간 동안 발표된, 자신의 政治論을 담은 많은 속에는 그러한 의도가 내재되어 있었다. 영조는 『常訓』, 『續常訓』, 『訓書』, 『自省編』, 『警世問答』, 『警世編』, 『小學指南』, 『八旬裕崑錄』, 『孝悌勸諭文』 등 여러 글을 짓고 군주가 지켜야 할 규범, 군주가 갖추어야 할 덕목을 정리하고 또 세상에 알렸다.³⁴⁾ 이들 여러 책자들은 모두 『대훈』 이후 만들어진 것으로, 담고 있는 내용은 다양했지만, 앞 시기에 나왔던 이야기가 뒷 시기에 만들어진 글에서 다시 강조되기도 했고, 아니면 새로운 내용으로 보완되기도 했다.

31) 『英祖實錄』 卷54, 17년 9월 辛卯, “大訓義理 明白嚴正 其所以燒去誣案之意 足有辭於後世”; 『英祖實錄』 卷54, 英祖 17년 10월 壬辰, “以作大訓燒誣案 告于太廟 仍御崇政殿頒教告廟文 頒教文皆御製也”

32) 당쟁을 약화시키고 종식시키는 문제와 관련하여 영조와 탕평파가 정력적으로 추진한 사업은 당쟁을 추동하는 제도적인 기반을 없애고자 한 일이었다. 여기에는 吏曹銓郎 自代法(吏郎通淸權)을 폐지하는 문제와 翰林會薦法을 혁파하는 문제가 관건이 되었다. 이들 두 법은 영조가 당쟁을 혁파함에 역점을 두었던 법이라고 했던 대로, 당쟁의 폐단을 약화시킴에 관건이 되는 제도적 기반이었다. 영조는 17년 柳壽垣, 趙顯命 등의 건의를 받아들여 이를 금하는 조치를 내렸다.(『英祖實錄』 卷53, 17년 2월 癸卯). 이때 이루어진 두 관행의 혁파에 대해서는 박광용, 앞의 글, 1994, 130~140쪽에 자세히 정리되어 있어 참고할 수 있다.

33) 정호훈, 「18세기 전반기 蕩平政治의 추진과 『續大典』의 편찬」, 『韓國史研究』 127, 2004, 77~78쪽.

34) 영조의 글은 한국학중앙연구원에서 편찬한 『英祖·莊祖文集』(1997), 『英祖文集補遺』(2000) 등에서 확인할 수 있다.

이들 여러 글 가운데서 영조 정치론의 원형을 이루는 것은 『常訓』이었다. 1745년(영조 21) 6월에 작성, 반포한 이 글은 영조가 金尙迪의 도움을 받아 작성했는데,³⁵⁾ 東宮 혹은 嗣王이 지켜야 할 규범을 담고 있었다. 1741년의 『대훈』이 老論 四大臣의 정치적 신원문제를 거론한 정치성을 가졌다면, 이 자료는 국왕의 정치론으로서의 성격을 지니고 있었다. 그러니까 『상훈』은 국왕으로 조선 국가를 통치해나감에 유의해야 할 사항을 영조의 처지에서 정리한, 특별한 의미를 가진 자료라 할 것이다.

『상훈』은 모두 敬天·法祖·愛民·敦親·調劑·崇儉·勵精·勤學의 8조목으로 구성되어 있다.³⁶⁾ ‘敬天’에서 ‘勸學’까지의 수순은 아무렇게나 이루어진 것이 아니라, 내용을 고려하며 의도적으로 배열되었다.³⁷⁾ 경서와 역사적 사례를 활용하되 이를 평이한 문장으로 정리하여, 그다지 어렵지 않게 그 의미를 파악할 수 있는 내용이다.

‘敬天’에서는 국가 운영의 근본 원칙을 담고 있다. 人君이 누구에게 뒤지지 않을 정도로 貴와 富를 누리고 있지만 항상 蒼穹을 경외해야 하며, 국가의 治亂은 여기에 달려 있다고 강조했다.³⁸⁾

‘法祖’에서는 정치의 핵심은 祖宗을 법 받는 것임을 강조했다. 습

35) 『承政院日記』 영조 21년 9월 21일, “上曰 向於齋日 因心感慨 與金尙迪 半日夜親製常訓 而半日後 則精神不如初 或有遺忘者矣”

36) 『英祖實錄』 卷61, 21년 6월 乙卯, “上御 養正閣 命東宮侍坐 講論御製常訓 先是 上親製冊子 名曰常訓 其目有八 一曰敬天 二曰法祖 三曰愛民 四曰敦親 五曰調劑 六曰崇儉 七曰勵精 八曰勤學”

여기에 제시된 8조목은 아직 책이 간행되기 전의 목차이며, 책이 간행되면서 ‘調劑’ 조항이 ‘祛黨’으로 바뀌었다.

37) 이를테면 ‘돈친’의 경우, “齊居靜思 昔年惇親之聖德 顧今宗英之零替 中夜興嗟 愴懷一倍 特書於敬天法祖之下 略倣經義”라고 하여 ‘경친’과 ‘법조’의 뒤에 ‘돈친’을 둔 이유를 설명했다.

38) 『常訓』 敬天, “爲人君者 貴在億兆之上 富有八域之庶 而所敬畏者 惟高高蒼穹 歷代賢君知此矣 庸君不知此矣 國之治亂 惟由乎此”

속이 날로 투박해지고 인심이 날로 떨어지는 상황은 법이 아름답지 못해서가 아니라 기강이 날로 퇴폐해지기 때문이므로 필요한 것은 新法을 更張하는 것이 아니라 조종의 마음을 祖述하고 조종의 政敎를 행하는 것이라 하였다.³⁹⁾ 그리고 그 핵심 내용은 誠에 있다고 하였다. 이와 더불어 법조의 대체를 ‘尊周’와 ‘愛民’이라고 하였다.⁴⁰⁾

‘敦親’은 국왕의 친족을 돈독하게 대우하라는 내용이다. 친족은 나라의 지엽이며,⁴¹⁾ 친족이 나와 비록 먼 촌수라 할지라도 祖宗으로부터 본다면 그렇게 멀지 않다⁴²⁾는 점이 강조되었다.

‘愛民’에서는 민을 아끼는 정치에 대해 거론하였다. 민은 나라의 근본이니 근본이 단단해야 나라가 안녕하다고 주장하고, 이들을 아끼고 진휼할 때 능히 사직을 보존할 수 있으며 반대로 이들을 해치고 잔인하게 대하면 멸망한다고 하였다. 한 사람이 나라를 다스리나 천하를 가지고 한 사람을 받들지는 않음을 강조하고, 애민의 정치는 조선의 傳法이라고도 했다.⁴³⁾

‘祛黨’은 黨習을 없애야 한다는 내용이다. 朝宗의 나라에 살며 조종의 世臣을 임명하면서도 능히 調劑하지 못한다면 法祖의 뜻이 아니라 하고, 後王이 이를 깊이 체현하지 못한다면 나를 저버리는 것이 아니라 朝宗을 저버리는 것이라 했다.⁴⁴⁾ 한편, ‘祛黨’ 조항에서는 調劑의 방법으로서 ‘任賢’과 ‘使能’ 두 가지를 거론하였다. 현명한 자가 자

39) 『常訓』 法祖, “今習俗之日偷 人心之日下 豈法不美也 是綱日頽也 今何可更張新法 而救弊哉 其要實在於述朝宗之心法 行朝宗之政敎而已 其本在乎誠”

40) 『常訓』 法祖, “齊居靜思 昔年體先 尊周之誠 愛民之德 而法祖書敬天之下 嗚呼尊周愛民 只舉其大 而盛德美政 昭載寶鑑 奉玩自可瞭然”

41) 『常訓』 惇親, “親者國之枝葉也”

42) 『常訓』 惇親, “族雖遠 自我朝宗視之 豈遠乎哉”

43) 『常訓』 愛民, “愛民之政 卽我朝傳法”

44) 『常訓』 祛黨.

리에 있고 능력 있는 자가 직무를 수행하면 나라가 편안해질 수 있고 민이 안녕해질 수 있다함 이었다. 또, 賢能者가 그 능력을 제대로 펴기 위해서는 讒說을 변별하는 것이 급선무라고 하고, 참설을 변별하기 위해 居敬窮理가 필요하다고 하였다. 부록으로는 ‘崇儒重道’에 관한 내용을 첨가하였다.

‘崇儉’에서는 국왕이 절약하며 검소하게 살아야 하는 것을 거론하였다. 공자가 치국을 논한 것은 “節用愛人 使民以時” 8자에 불과하다고 하고, 위에서 절약하면 民力이 펴질 수 있다고 하였다. 또 삼대의 堯舜과 桀紂의 갈림이 여기에 있다고도 하였다.⁴⁵⁾ 토지에서 재물을 생산하는 것이 有限한데 유한의 재물을 무한히 쓴다면 나라의 재정이 고갈되고 민력이 궁핍해지는 것은 당연한 일이니, 在上者가 늘 술선 수범해서 검박하게 생활해야 했다.⁴⁶⁾ ‘승검’ 조항에서는 여기에 성현의 군주가 아니라면 이러한 일을 하는 것이 쉽지 않으므로 ‘用直納諫’의 덕을 쌓아야 한다고 하고 이를 부록으로 첨부했다.

‘勵精’에서는 힘써 정사를 돌볼 것을 강조하였다. 朝參과 常參, 三講 兩對를 열심히 수행하는 것이 그 구체적인 내용인데, 나라의 治亂이 군주의 勤怠에 달려 있다고 했다. 부록은 ‘敬大臣’ ‘體群臣’의 2조항을 붙여 군주와 신하의 소통이 필수임을 강조했다. “上下交則泰 不交則否”라 함이었다. 한편으로 이 내용은 祛黨과 표리를 이룬다고 하였다.⁴⁷⁾

‘勤學’에서는 배움에 힘써 氣質의 偏僻됨을 矯揉하라는 내용이다. 무엇보다 ‘好學’을 강조, 漢唐의 학문은 宋代의 성리학에 비할 바가 아

45) 『常訓』 崇儉, “三代堯舜桀紂之分 亦由於此”

46) 『常訓』 崇儉, “大抵土地生財有限 以有限之財 爲無限之用 國豈不竭 民豈不窮”

47) 『常訓』 勵精, “上下交則泰 不交則否 茲引九經所謂敬大臣體群臣 加勉于下 此與祛黨可謂相表裏”

나지만 光武帝는 한나라를 중흥하고 ‘偃武修文’하였으며 唐太宗은 나라를 창업하고 文學을 크게 일으켜 당시에 18學士가 있었음을 언급하였다.⁴⁸⁾ 한편, 『상훈』의 ‘勸學’의 말미에서는, 敬天·法祖·愛民·敦親·祛黨·崇儉·勵精 등의 모든 조항이 학문이 없으면 이루어질 수 없다고 하여 학문의 중요성을 강조하였다.⁴⁹⁾

짧고 단순한 내용이지만, 『상훈』은 8조목을 통하여 국왕의 정치적 근원, 국왕이 힘을 구할 친족, 그리고 국왕의 힘을 발휘할 신료들의 임용 방식, 정국 운영방식, 그리고 국왕의 정치적 학문적 능력을 배양함에 필요한 방법 등 국왕이 군주로서 활동하는데 요구되는 여러 일들을 집약적으로 표현하고 있다. 여기서 주목하게 되는 것은, 군주가 군주로서의 지위와 권능을 확보하고 유지하는 일에 관한 조항, 곧 敬天과 法祖이다.⁵⁰⁾

敬天은 하늘을 경외하는 일이었다. 군주는 그 귀함이 億兆의 위에 자리 잡고, 그 부유함은 八域의 모든 것을 다 가질 정도이지만, 天은 경외해야 한다는 것이었다.⁵¹⁾ 여기서 天은 달리 특별한 형이상학적인 개념으로 제시되지는 않았다. 天은 高高한, 절대적인 위력을 가진 존재였다. 이러한 天·敬天 이해는 주자학에서 天을 理로서 파악하고, 그 맥락 위에서 ‘敬天’을 강조하는 것과는 대비되었다. 그 같은 ‘敬天’은 흔히들, 신료의 상소를 통하여 군주가 준행 해야 할 사안의 하나로 제시되었는데, 理를 통한 天人合一이 그 주된 지향이었다.⁵²⁾ 그것은

48) 『常訓』 勸學, “漢黨之學 豈比於宋之濂洛 而光武中興 偃武修文 自謂我自樂此 不爲疲 唐宗創業 大興文學 其時有十八學士之稱”

49) 『常訓』 勸學, “敬天匪學莫能敬也 法祖匪學莫能法也 愛民匪學莫能愛也 敦親匪學莫能悖也 祛黨匪學莫能祛也 崇儉匪學莫能崇也 勵精匪學莫能勵也”

50) 이하의 내용은 정호훈, 앞의 글, 2004, 84~5쪽 참조.

51) 『常訓』 敬天, “噫爲人君者貴在億兆之上 富有八域之庶 而其所敬畏者 有高高蒼穹 歷代賢君知此義 庸君不知此義 國之治亂 惟由乎此”

군주가 심성에 내재한 천명을 확인하고 그를 통하여 천과 만나는 방법이였다. 그 귀결점은 주자학의 군주성학론에서 주장하는 바와 크게 다를 게 없었다. 그런 점에서, 『상훈』의 敬天과 주자학적인 敬天은 형태상 유사하지만, 그 내용, 방법에서는 성격이 크게 달랐다고 할 수 있겠다.

영조가 강조한 또 다른 사항은 ‘조종을 法받는 일’이였다. 영조는 현재 상황에서 新法을 경장하여 弊害를 구제하는 것이 아니라 祖宗의 心法을 祖述하고 祖宗의 政教를 행하는 것이 필요하다고 파악했다.⁵³⁾ 이때 조종의 심법, 조종의 정교는 큰 범위에서는 ‘尊周’·‘愛民’으로 파악되는데, 國朝의 여러 書冊에 세세하게 실린 ‘盛德 美政’은 그 구체적인 내용으로 이해되었다. 말하자면, ‘尊周’와 ‘愛民’의 정신이 ‘조종을 법 받는 일’의 핵심을 이루며, 이것이 구체화되어 여러 政法으로 시행된다는 의미였다. 그러니까, ‘법조’에서 근간이 되는 것은 ‘尊周’와 ‘愛民’, 두 가지 점이었다.

‘愛民’은 8항목 가운데 하나였으므로 더 말할 것은 없지만, 여기서 주목하게 되는 것이 ‘尊周’이다. 원래, 『상훈』에서는 法祖의 주요한 내용으로 ‘尊周’가 제시되었다가 이를 인쇄하는 과정에서 ‘尊王’으로 바뀌었다. 이 과정은 영조가 고심 끝에 간행 작업을 중단시킨 뒤,⁵⁴⁾ 승

52) 『仁祖實錄』卷25, 9년 10월 癸卯, “其一曰敬天 人君處崇高之位 居得肆之地 所畏者天而已 天者 理也 一念之萌 不合於理 則是違天也 一事之行 不循乎理 則是慢天也 古之帝王 小心翼翼 對越上帝者 良以此也”

53) 『常訓』法祖, “于今 習俗之日渝 人心之日下 豈法不美也 是綱日頹也 今何可更張新法而救弊哉 其要實在於述祖宗之心法 行祖宗之政教而已 而其本專在乎誠事 天以敬 法祖以誠 甚事不做 齊居靜思 昔年體先尊王之誠 愛民之德 以法祖書敬天之下 嗚呼 尊王愛民之舉其大 而盛德美政 昭載寶鑑 奉玩自家瞭然 欽體欽體”

54) 『承政院日記』영조 21년 6월 27일, “傳于徐命珩曰 左承旨左副承旨 持常訓大全 葉張草及諺解已校正之正本 留待 又傳于徐命珩曰 有商量下教事 以常訓事 入待承旨三員及校書館看印儒臣 姑爲停書 入來政院留待”

영조는 간행을 중단하면서 노론 대신 兪拓基에게 글자를 바꿀 의향을 내 비쳤

지 趙明履를 시켜 대신들의 의견을 수합하는 절차를 거쳤다.⁵⁵⁾ ‘존주’가 아니라 ‘존왕’이어야 한다는 것이 영조의 명확한 생각이었던 것이다. 그러나 책이 나온 이후 큰 과문을 거쳐 ‘존왕’은 다시 ‘존주’로 바뀌었다.⁵⁶⁾ ‘존왕’으로 표기된 책자가 반포되면서 四學 儒生들이 이를 반대하는 상소를 올렸고 급기야 老論山林인 贊善 朴弼周가 반대 상소를 올려 거세게 반발했던 것이다.⁵⁷⁾ ‘王’字를 ‘周’字로 바꾸어 ‘尊王’이라고 한 것은 애석하다는 상소였다.

‘존주’와 ‘존왕’을 둘러싼 대립은 영조와 노론 주자학자들과의 생각의 차이를 반영한 모습이었다. ‘존주’를 쓰지 않으려고 한 영조의 생각은 ‘존주’를 강조하는 노론 주자학자들의 생각을 적극적으로 받아들이지 않는 모습이기도 했다. ‘존주’는 곧, 실재하지 않은 나라이지만, 중화의 명나라를 事大하는 것이 조선이 지켜야 할 의리·명분이라는 내용을 지니고 있었던 尊周論과 맥락을 같이 하는 바, 이는 17세기 이래 주자학 진영, 특히 송시열의 노론계가 끊임없이 그 내용을 개발하고 확산시킨 논리였으며, 세도정치론의 주요 이론 바탕이기도 했

고 유척기는 이를 반대했다.(『承政院日記』 영조 21년 6월 27일, “上曰 予於夜中 無寐 故深思之 尊周字 亦不無遠慮者 卿意何如 拓基曰 先朝五十年盛德大業 此 尤光顯 不宜改以他字也”)

55) 글자를 고쳐야 한다는 의견을 낸 사람은 승지 조명리였다고 지목되었지만, 조명리는 아니었다.(『承政院日記』 영조 21년 8월 5일, “左承旨趙明履疏曰 伏以臣 昨伏聞學儒疏論頃日常訓中改字事 而其所爲言 有若臣請改者然 是何言也 是何故也 再次下詢後 僚員承命 往議於諸大臣 而兩大臣對話中 有無已則改之如此之語 故因以改之 而若臣前後所對 既無一句請改之意”)

56) 현재 『常訓』은 ‘尊王’으로 표기된 판본(연세대학교 중앙도서관), ‘尊周’로 표기된 판본(서울대학교 규장각, 규2430)이 있다.

57) 『英祖實錄』 卷62, 21년 8월 甲辰, “贊善 朴弼周 上疏 略曰 今茲『常訓』印本 與初 有異 以王易周 夫尊周尊王 意義異同固不多爭 而周字固好 改之可惜 顧今六合昏濛 凡百辭令 固當慎密 而此等一箇字 亦必切功然隨而減去之 則吾君 匪風下泉之 思 爲其所掩不得宣著 惟聖明遵用初本焉 批曰 一字意固是也 板本在於史庫 豈可 泯於日後乎”

다.58) ‘尊周’는 중국과 조선의 국제관계를 天理論의 차원에서 정리한 개념과 연관된 것이었다. 이런 측면에서 본다면 ‘존주’의 개념 속에는, 존주론에서와 마찬가지로, 조선 국왕의 현실적 존재가 상당히 약화되어 있었다.

영조가 ‘존주’를 쓰지 않으려고 한 것은 일단 이 측면에서 이해된다. 영조는 ‘존왕’의 ‘王’이 『春秋』의 ‘春王正月’의 ‘王’이며,59) 그런 까닭에 ‘존왕’이라고 하더라도 ‘존주’의 의미가 없어지는 것은 아니라고 하여 자신의 견해를 뒷받침했다.60) 영조가 『상훈』에서 ‘존주’ 개념을 대신하여 ‘존왕’ 개념을 쓰고자 했던 것은 곧 군주의 정치행위를 천리로 규제하고 이와 관련하여 신료의 견제·계도를 적극 긍정하는 존주론-노론 정치론의 논리를 벗어나고자 하는 의미를 지니고 있었다.61)

요컨대, 『상훈』을 통하여 영조는 군주 정치의 근원과 지향이 ‘경천’과 ‘법조’에 있음을 강조하고, 현실 정치는 ‘법조’와 연관하여 이루어져야 할 것을 천명했다. 이때의 ‘법조’ 개념은 新法을 更張하는 것이

58) 朝鮮後期 尊周論의 구조와 그 내용에 대해서는 정옥자, 『조선후기 조선중화사상 연구』, 일지사, 1998 참조.

59) 『承政院日記』 영조 21년 9월 29일, “尙迪曰 當初常訓親製時 臣終始入侍 詳知下教顛末 伊時筵話 勿令史官書之 故傳說翻訛 以致疏儒輩駭舉矣 聖上之初欲政一字者 以慮無不及之意 或恐有傷於先朝尊周之至德 而猶爲慎重 又有下詢於大臣諸臣 及夫臨改之際 又以尊周之義字 改以誠字 則雖改周字 尊周之意 尤爲彰明爲教矣 以此前後觀之 殿下於尊周事 豈有一毫未盡……上曰 今聞所達 始覺改義以誠字之教矣 予之本意 初不必入尊周字 而欲不泯於後 故入之 原任大臣 亦以爲拔此可惜 故予以王字改之 卽取春王正月之王字 其時承旨以王字有王伯之王字 不若周字爲達矣 向者元景夏製進尊王辨 予覽而笑之”

60) 원경하는 ‘존왕변’을 지어 영조를 옹호하고 영조가 가진 생각을 버리지 말라고 하였다. “景夏曰 臣見辱於儒生 而以爲此義理 不可不明 故製此尊王辨以進 出外則又必招誘 而如是眷眷者 非欲爲一時彌縫之計 聖上御世之道 只以所執之道行之 好矣”(『承政院日記』 영조 21년 9월 21일). ‘존왕변’은 『蒼霞集』 卷7에 실려 있다.

61) 세도정치론의 구조와 성격에 대해서는 김준석, 「17세기 正統朱子學派의 政治社會思想—宋時烈的 世道政治論과 賦稅制度 釐正策—」, 『東方學志』 67, 1990 참조.

아니라 조선의 역대 왕실에서 확립해 둔 전통을 따라 정치를 한다는 것을 의미했다. 그런 만큼 큰 변화를 도모하는 정치를 기대하는 난망한 일이었는데, 영조는 그 ‘법조’의 핵심으로 ‘존왕’과 ‘애민’을 거론하였다. ‘존왕’은 ‘존주’와 맞대응하는 의미를 지니고 있었기에 노론들의 강력할 반발 속에 결국 ‘존주’ 차원으로 환원되고 말았지만, ‘존왕’에 대한 영조의 생각은 변함이 없었던 것으로 보인다.

2. 『續大典』의 편찬과 均賦均稅策

(1) ‘法祖宗’의 정치와 『續大典』 편찬

『상훈』에서 표방된 바, 영조 정치 이념의 기본 지향은 ‘法祖宗’에 있었다. 영조는 18세기 전반 조선의 상황에서 필요한 것은 새로운 법을 만들어 경장하는 것이 아니라 조종조의 치국 이념과 방식을 복원하고 계승하는 것이라 여겼다. 그것은 국정 운영의 기초를 급격한 변화에서 구하는 것도, 그렇다고 방치하자는 것도 아니었다. 앞서 본바, 한원진이나 이익·정제두와 같은 인물들의 생각과는 대비되는 그러한 방침이었다.

영조의 치세는 이와 같이 ‘法祖宗’의 정치 원칙을 견인하고 또 이를 현실 속에 실현하는 것이었지만, 그 가운데서도 ‘법조종’의 사업으로 중핵을 이루는 것은 『속대전』 편찬이었다. 영조는 『경국대전』 이후 축적된 수교, 변화된 법 조항을 정비하여 법전으로 편찬, 경국대전과 함께 조선의 통치에 활용하고자 했다. 『속대전』 편찬이 구체화되는 때는 1743년(영조 19)부터였으며, 틀을 잡는 것은 1744년(영조 20), 그리고 수정과 보완을 거쳐 간행되는 것은 1745년(영조 22)이었다. 이로써 조선은 『경국대전』에서 『속대전』으로 이어지는 법전의 근거 위에서 나라를 운영할 수 있게 되었다.

『속대전』 편찬은 영조 20년을 전후한 시기에 만들어진 것이지만, 그 완성은 몇 단계의 과정을 거친 것이었다. 우선 살펴보게 되는 것이 숙종 대에 이루어진 법전 정비 사업이다. 이때의 법전 사업은 현종대 법전 정비 작업이 제대로 이루어지지 않던 상황에서⁶²⁾ 경술환국 후, 서인이 정권을 장악하면서 본격화되었다. 1682년(숙종 8) 11월 승지 徐文重이 外方に 법률서가 갖추어져 있지 않고 受教에 대해서는 더욱 어두워 수령들이 자의적으로 판결하고 있음을 지적하면서 『經國大典』과 『續錄』, 역대의 수교를 모아 인쇄하여 배포할 것을 건의하였고, 숙종은 이를 비국당상 李翊이 담당하도록 하였다.⁶³⁾ 1683년(숙종 9)에는 이 일을 이익 혼자서는 감당하기 벅차다 하여 尹趾完으로 하여금 함께 주관하도록 하였다.⁶⁴⁾

그러나 이때의 작업은 간행 직전 단계에까지 이르렀으나 己巳換局으로 서문중이 물러나면서 제대로 마무리되지 못했다.⁶⁵⁾ 그러다가 1697년에 이르러 檢討官 趙泰東의 요청을 받아 若干帙을 간행하기로 하였고, 이듬해에 李畬의 서문을 단 『受教輯錄』이 간행되었다. 『수교집록』은 六典體制의 형식을 따라, 『大典後續錄』 이후 시행된 제 수교와 명령을 정리하였다.

『수교집록』이 만들어진 이후, 조선 정부에서는 다시 『典錄通考』

62) 이를테면 현종 5년, 南人 우의정 許積, 西人 영의정 鄭太和 등이 受教를 정리할 필요성을 제기했고, 현종도 이에 동의하여, 그 작업을 명령했다(『顯宗改修實錄』 卷12, 5년 11월 庚寅). 그러나 실제 추진되지는 못했다.

63) 『肅宗實錄』 卷13, 8년 11월 己未, “承旨徐文重以外方郡邑 律書未備 至於受教 尤所昧昧 守令不能援據法例 多以臆決請收聚大典續錄列聖受教 鈔梓廣布 上命議廟堂 仍使備局堂上李翊 句管其事”

64) 『肅宗實錄』 卷14, 9년 5월 丙午, “領議政金壽恒白曰 受教稟集 曾使刑判李翊主管 而刑官務劇 勢難兼察 請使尹趾完 同爲主管”

65) 『肅宗實錄』 卷31, 23년 8월 癸丑, “先是 徐文重爲刑判時 彙集列聖受教 稟旨將刊行 值己巳廢退未果 至是 檢討官趙泰東請先刊若干帙 又請五禮儀變更者 令禮官稟集 作爲附錄刊行 皆許之”

를 편찬하였다. 이 일은 1701년(숙종 27)에 시작되어 1706년 8월에 완료되었다. 『典錄通考』는 『경국대전』과 그 뒤에 나온 법령집인 『大典續錄』·『大典後續錄』·『受教輯錄』의 조문을 분류, 통합한 통일법전의 형식을 취하였다.⁶⁶⁾

두 번째 시기는 영조 즉위 후부터 『속대전』이 편찬되기 전까지이다. 이 시기에는 많은 관료들이 『경국대전』을 修明, 법전의 정비를 서두를 것을 촉구하는 분위기가 형성되어 있었다.⁶⁷⁾ 그런데 이때의 『경국대전』을 수명하자는 논의에서 힘을 얻고 있던 것은 『경국대전』을 넘어서는 새로운 법전을 만들거나 『경국대전』에 실려 있으나 현재는 실행되지 않는 법 조항을 되살려 현실화하자는 논의, 또는 『속대전』을 만들자는 논의 등이었다. 그러나 영조는 『경국대전』에 실려 있는 조항 가운데 현재에 실행할 수 있는 것만 강조할 뿐, 별다른 작업을 진행하지 않았다. 『속대전』 편찬을 거론하는 경우, 영조는 의도적으로 이를 지연시켰다. 대신, 영조는 승지들과 오랜 동안, 『경국대전』을 검토하며 그 구체적인 내용을 익히고 현실화할 수 있는 방안을 모색하였다. 이 기간 동안에는 『增補典錄通考』 『增補受教輯錄』이 편집되

66) 이 책의 구성 방식은 『大典』의 내용을 맨 위의 첫 번째 행부터 쓰고, 三錄은 傳註로 삼아 한행 낮추어 썼다. 『經國大典』의 小註는 『진록통고』에서는 모두 大字로 바꾸었고, 『경국대전』의 원래 조항에 변동이 생긴 것은 按 補 減 등의 글자를 부기하여 구별하였다. 이러한 『진록통고』는 『受教輯錄』에 비하면, 그 형식상 한 단계 진전된 모습을 띄고 있었다. 경국대전 이후 공포, 시행된 제 법령을 모두 모아 정리하려는 형식을 취하여, 『경국대전』의 형식을 따르려 했던 것이다. 그러나 아직 여러 다양한 내용과 성격의 법 조항을 일률적이고 통일적으로 다듬어 정리하지 못한 점에서, 『경국대전』의 수준에는 미치지 못하고 있었다. 그러한 작업이 이루어지려면, 『속대전』의 편찬을 기다려야 했다.

67) 이틀테면 영조 4년, 尹淳이 『經國大典』을 수정하여 政書에 사용할 것을 청하는 것은 그 한 모습이다. 윤순은 『경국대전』은 곧 우리나라의 『周禮』로서, 충분히 본받을만한 책인데 근세에 펼쳐보는 자가 없어 쓸모 없는 서적이 되었으니, 수정하여 政書에 사용한다면 크게 유익할 것이라 하였다.(『英祖實錄』 卷15, 4년 1월 庚午)

기도 했지만, 간행하여 반포하지는 않았다.

『속대전』 편찬이 본격적으로 추진된 것은 1743년(영조 19)이었다.⁶⁸⁾ 이해 纂輯廳이 설치되고, 具宅奎, 鄭夏彦, 金尙星⁶⁹⁾ 등이 실무를 맡았다. 이후 완성까지 몇 년의 기간이 소요되었는데, 『속대전』 편찬 작업 도중 간간이 영조는 관계자들을 불러 자신의 의견이 법 조항에 반영되도록 하였다. 또 찬집청 관계자가 영조에게 자신의 의견을 적극 개진하는 등, 『속대전』의 정비를 두고 영조와 신료들은 많은 의견을 교환하였다.⁷⁰⁾

1744년(영조 20)에 이르러 『속대전』은 그 전체 모습을 드러내었다. 1744년 10월, 영조는 찬집하는 신하들을 인견하여 이들과 직접 『續大典』을 강론하였으며,⁷¹⁾ 그해 12월에는 『속대전』 찬집에 참가한 실무자들에게 상을 내려 그 노고를 기렸다.⁷²⁾ 1746년(영조 22), 조선 정부는 몇 가지 보완작업을 거쳐 『續大典』 편찬을 마무리하고 이를 印刊하였다. 『속대전』 편찬은 전반적인 체제정비, 체제의 안정화가 이루어졌음을 보이는 상징적인 사건이었다. 영조는 1744년(영조 20) 12월 『속대전』이 완성된 사실을 두고, 나의 할 일이 이미 다 끝났다고 선언하고 있었다.⁷³⁾

『續大典』은 『경국대전』에서 변화가 있는 항목만 뽑아서 정리하였

68) 정호훈, 앞의 글, 2004, 98쪽.

69) 『英祖實錄』 卷59, 20년 7월 己亥.

70) 그 하나가 全家徙邊律을 완화시키는 조처였다. 영조는 20년 7월에 형조판서 徐宗玉을 불러 全家徙邊에 관한 처벌조항을 대폭 줄이라고 하였다. 자신의 뜻은 ‘寬’에 있다함이었다.(『英祖實錄』 卷59, 20년 7월 辛巳)

71) 『英祖實錄』 卷60, 20년 10월 丙寅.

72) 『英祖實錄』 卷60, 20년 12월 壬子.

73) 『英祖實錄』 卷60, 20년 8월 丁卯. 영조는 『大訓』, 『續五禮儀』, 『續大典』의 편찬과 정비가 이루어지자, 이를 두고 나의 일이 다 끝났다고 하였다. 영조의 왕권 안정, 그리고 조선의 체제 정비가 동시에 이루어지고 있었음을 볼 수 있다.

다. 주로 戶典과 刑典의 변화가 많았다. 이와 함께 『經國大典』에서 변화가 없는 항목은 『속대전』에 수록하지 않았다. 그러므로 『경국대전』과 『속대전』을 두 책의 조항은 반드시 일치하지는 않았다. 그런 면에서 형식상, 『속대전』은 『경국대전』을 보완하는 형태였다. 이 때문에 법을 집행할 경우, 『경국대전』과 『속대전』을 동시에 보면서 이용해야 하는 불편이 생길 수 있었다. 이것은 정조대의 『大典通編』과 고종대의 『大典會通』이 모든 항목을 수록하고, 『경국대전』, 『속대전』, 『대전통편』, 『대전회통』으로의 변화를 구분하여 기록한 체재와 많이 비교된다.⁷⁴⁾

『속대전』 편찬은 『經國大典』의 규정 가운데 첨가하거나 폐지해야 할 것을 조목별로 정리하는 형태, 곧 시대적으로 그 의의를 상실한 조항이나 새로이 관행되는 법제를 追補하는 수준에서 이루어졌다. 현실적으로 그 존재 의의가 약해지고 따라서 그 준행이 방기되고 있던 조선의 국법의 대원칙을 재천명하고, 이의 실천이 국정운영의 핵심이 되어야 함을 세상에 드러낸 것이었다. 그런 점에서 이 법전은 更張의 新法은 아니었다. 그러나 『속대전』은 조선이 조종조의 전통을 이어 계속 유지되어 가는 국가, 그리고 그 중심에 국왕이 있음을 천명하는 의미를 강하게 가지고 있었다. 이 지점에서 『속대전』은 앞 시기 조선 사회가 안고 있던 과제를 매듭지우며 새로운 단계로 진입하게 하는 디딤돌이 되고 있었다.

(2) 농업 문제의 해결과 均賦均稅策

정치운영의 기초를 ‘法祖宗’에서 구하고 이를 『속대전』 편찬으로 구체화한 영조의 탕평정치는 이 시기 사회 경제적 과제를 均賦均稅의

74) 『經國大典』은 元, 『續大典』은 續, 『大典通編』은 增으로 표기하여, 법전 조항의 변화가 어떻게 이루어지는지를 일목요연하게 확인할 수 있다.

방향에서 해결하고자 했다. 영조는 토지개혁과 같은 체제 변혁을 불러오는 급진적인 조치에 대해서는 큰 관심을 기울이지 않고 있었다. 이를테면 영조가 『礪溪隨錄』에 대해 보인 반응은 그 좋은 예이다.⁷⁵⁾ 영조는 양득중이 올린 상소를 통하여 『반계수록』의 내용을 알고 그 의미를 익히 알고는 있었지만 이를 시행할 어떠한 움직임도 취하지 않았다. 양득중의 상소는 영조 17년, 영조가 경연에서 進講할 자료로 『朱子語類』를 택했다는 이야기를 듣고 올린 것으로, 양득중은 이 책을 강독하는 것은 급한 일이 아니며, 대신 『礪溪隨錄』을 읽은 뒤 그에 실린 내용을 차례대로 시행하도록 해야 한다고 진언했다.⁷⁶⁾ 양득중의 진언은 아마 이전에도 있었던 것으로 여겨지는데, 영조는 그의 의견에 대단히 우호적인 반응을 보였다.⁷⁷⁾ 그러나 그 정도에서 머무를 뿐이었다.⁷⁸⁾

반면 부세제도의 재정비, 곧 均賦均稅策을 실천함으로써 민의 재생산과 안정을 이룰 수 있다는 것이 이 시기 정책을 세우고 집행할 때 영조가 견지한 주 원칙이었다. 무신란 직후 “良役을 끝내 변통하지 못한다면 조선은 반드시 망할 것”⁷⁹⁾이란 인식으로 대응책을 세웠을 때의 방향이 바로 그러한 것이었다.

75) 정호훈, 앞의 글, 2004, 94~95쪽.

76) 『英祖實錄』 卷53, 17년 2월 戊午.

77) 『英祖實錄』 卷53, 17년 2월 戊午. 여기에서 『礪溪隨錄』의 變法的 國家構想이 18세기 전반에는 南人 少論 등 黨色을 불문하고 널리 회자되고 있었으며, 그 중 일부 인사들은 그 구상의 구체화, 현실화까지 생각하고 있었음을 확인할 수 있다.

78) 『礪溪隨錄』을 政務에 활용하자는 이 같은 주장은 뒷날 思悼世子の 대리청정기에도 나타났는데, 좌참찬 권적은 이 책이 三代 이후 최고의 經國策을 담고 있다고 하여 간행할 것을 주청했다.(『英祖實錄』 卷71, 26년 6월 庚寅). 이러한 노력의 결과로 결국 『礪溪隨錄』은 영조 45년에 국가에서 간행, 5史庫에 보관하기에 이르렀다.(『英祖實錄』 卷113, 45년 11월 己丑)

79) 『英祖實錄』 卷16, 9년 12월 丁卯.

군부군세책은 조세제도의 운영에서 신분·계급과 관련하여 형성된 특권을 가능한 한 배제하고 전 民人에게 국가적 의무를 수행하도록 강제한다면, 民人의 제반 役 부담을 줄일 수 있을 것이고 그리하여 그 생활도 안정될 것이라는 취지에서 제시된 것이었다. 그런데 조세제도 운영에서의 신분·계급적 특권의 배제는 중앙정부의 일원적 재정운영·관리와 연관된 것이었다. 이 시기 조선의 국가재정은 통일된 기준 하에 일원적으로 관리되지 않았으며 그러한 가운데서 여러 특권이 형성되고 있었다. 이를테면 양역의 운영은 대표적인 경우였다.⁸⁰⁾

양역은 양반 사족은 그 부담을 지지 않음으로서 신분간의 불균등성에 기초하고 있었거니와, 부자와 빈자간의 계층 간의 불균등도 전제하고 있었다.⁸¹⁾ 이에 더하여 양역과 관련한 재정운영에서도 중앙과 지방행정 상호간 독자적인 운영 방식으로 인하여 자의적으로 행사하는 경우가 많았고, 上下 組織的인 監督도 이루어지지 않고 있었다. “백성으로부터 聚斂하는 것에 일정한 規定·法規가 없어, 輕重과 多寡가 一國을 통해 보면 道마다 다르고 一道를 통틀어 보면 高을마다 다르게 되어 있는”⁸²⁾ 상황이나 수령들이 사사로이 국민을 사역하는 일,⁸³⁾ “守旣이 사사로이 거둬들인 布는 監·兵營이 알지 못하고 監·兵營이 사사로이 수령한 것은 朝廷이 알지 못함”⁸⁴⁾은 모두 이러한 사

80) 여기에 대해서는 정호훈, 『18세기 政治變亂과 蕩平政治』, 『韓國 古代·中世의 支配體制와 農民』, 지식산업사, 1997, 576~578쪽 참조.

81) 당시의 양역의 실제 운영은, 규정대로 2필을 중앙에 납부하는 양민과 감영·병영과 각 관청의 1필의 역에 응하는 사람으로 2원화되어 있었으며, 전자가 의지할 바 없는 잔약한 백성이라면, 후자는 모두 富實한 良戶였다.(『英祖實錄』卷36, 9년 12월 丁卯)

82) 『英祖實錄』卷37, 10년 1월 壬午.

83) 『英祖實錄』卷67, 24년 1월 丁酉.

84) 吳光運, 『藥山先生文集』卷7, 疏, 22ㄴ-ㄱ, “監司兵水使營長守令收布之私人 及校生院屬 實行收括 則此皆富實之民也 移充軍籍 豈曰少補 而此又有至難行者 守

정을 적절히 드러내는 경우였다. 隱餘結이 존재하는 것이나 軍官布의 지방관 私用도 사정은 마찬가지였다.

그런 점에서 군부군세로의 조세제도 개혁의 승패는 내용상 여러 계층의 利害調整 與否, 私的 權力的 중앙정부로의 一元化 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니었다. 1752년(영조 28)의, 양포 2필에서 1필로의 減下로 결론 나는 均役法은 그러한 지향이 반영된 법 제정이었다.⁸⁵⁾ 100여 년간 진행된 양역변통 논의의 최종 결론이자 영조 치세 30년간의 귀결이기도 했던 이 법은, 양인의 군포 납부를 2필에서 1필로 감필하는 정도여서 戶布法(戶錢法), 口錢法, 儒布法과 같은 대변통적인 개혁에 비하면 크게 후퇴한 것이지만, 그러나 영조대 탕평 정치의 이념·원리를 최소한이나마 반영하고 있었다.

균역법은 “法自君出”⁸⁶⁾의 원칙 위에 지방 또는 개별 軍門, 衙門의 독자적 재정 활동을 부정하고 중앙정부로 일원화하여 통괄하는 방향에서 제정되었다.⁸⁷⁾ 私門, 私家が 가진 사적인 권력의 중앙 朝廷, 朝家로의 수렴이었다. 이미 양역 변통을 논의하는 과정에서 이것은 핵심적인 사항으로 부각되고 있었지만,⁸⁸⁾ 균역법에서도 가장 비중 있는 부분이었다. 給代財源의 설정은 그 같은 경우였다. 균역법에서는 隱

令之私收者 監兵營不知也 監兵營之私收者 廟堂不知也”

85) 『均役事目』은 『英祖實錄』 卷77, 28년 6월 戊午日 기사에서 확인할 수 있다.

86) 『歸鹿集』 卷6, 請變通田結役疏, “凡法出自上下行 苟不可在下者之肆行 非天子不議禮不定法”

87) 趙顯命이 작성한 『良役變通節目』의 다음 대목은 이러한 모습을 잘 보여준다. “國初……一道財力 則不敢私自句管 故土地人民之所出盡歸國家 此國用之所以富實也 一自率眷之後 建立營門 凡事務欲張大賦稅 軍布外一併括入於營門 其一年所捧與一年用下之數 朝廷無所預知 一任道臣之任自區處 以此私門漸肥 公室漸瘠”(『歸鹿集』 卷18, 良役變通節目)

88) 『英祖實錄』 卷61, 21년 6월 乙卯, “良查一事…而有所大懼者焉 凡此京外見汰者 爲三萬餘名 此皆法外濫額 錐剝民髓 反歸於私門者也 內而衙門猾胥 外而蕃闈諸臣 帳快失圖 思所以還復舊額者 必將紛然四起”

餘結·漁鹽船稅·宣撫軍官布·結錢의 급대항목을 설정, 감필하면서 생긴 재정 부족분을 보전하고자 했다. 모든 항목이 그러했지만,⁸⁹⁾ 어염선세는 특별했다. “균역법의 여러 조항 가운데 어염 한 가지 일이 가장 말썽이 많다.”⁹⁰⁾는 지적대로 논란이 컸던 항목이었는데, 종래 각 衙門, 營鎮, 軍門, 宮家가 分屬하고 있던⁹¹⁾ 漁鹽船에 대한 수세권, 관리권을 국가가 독점하고, 그 財用을 廟堂에서 통괄하도록 하는 것이었다.⁹²⁾ 土豪, 富民이나 各 衙門, 宮家の 이해와 정면으로 배치되는 방법이였다.⁹³⁾

권력의 중앙 집중과 짝하여 이루어지는 양역의 변통은 국가의 대민 지배방식, 대지방 지배방식이 일원적 - 통일적으로 바뀌어 가는 과정이었다. 탕평정치의 특성이 드러나는 지점의 하나가 여기에 있었다고 할 수 있는데, 당시 많은 사람들은 이러한 방식의 국가 운영을 문제 삼아 크게 비판하기도 했다. 균역법을 마련하고 있던 탕평파 관료들에 대해, “어떤 사람은 桑弘羊·王安石에 비유하고, 어떤 사람은 兩稅를 변경하여 條例를 둔 것에 비기기도 하며, 또 어떤 사람은 亡秦의 商鞅으로서 비난”⁹⁴⁾하는 사태는 그 극명한 모습이었다. 국가의 권력을 증대하는 가운데, 경제활동에의 적극적인 국가 개입을 중시하고 또 법치를 중시하는 인물들의 사상에 빚낸 평가였다. 탕평책의 지향과 성격의 일단을 잘 드러냈다 할 것이다.⁹⁵⁾

89) 『英祖實錄』 卷75, 28년 1월 乙亥. 병조판서 홍계희의 다음 발언은 隱餘結의 의미가 漁鹽船稅와 동일함을 보여준다. “隱餘結者 各邑起耕之田畝 冒稱陳頤 而見漏於公賦之納 多歸於守令之私用者 故使之從實自首者也”

90) 『英祖實錄』 卷73, 27년 5월 乙卯.

91) 『英祖實錄』 卷71, 26년 5월 辛酉.

92) 『英祖實錄』 卷74, 27년 6월 丁酉.

93) 『肅宗實錄』 卷50, 37년 8월 甲戌.

94) 『英祖實錄』 卷74, 27년 6월 丁酉.

한편, 탕평정치기 국정 운영은 국가가 유통경제, 상품화폐경제에 적극 개입하고 간섭하는 방식을 취하며 이루어졌다. 우선, 鹽이나 철, 구리·은과 같은 물품에 대해 국가가 직접 생산·유통함으로써 상업적 이익을 획득하고 이로서 國富를 증대하고자 하였다. 상품화폐경제의 발전적 요소를 국가경영에 적극 활용함으로써 유통경제에서 형성되는 財富을 국가가 적극적으로 수용한다는 의미를 지녔다. 이러한 정책은 의리와 명분을 정치운영의 원칙으로 삼는 사고에서는 나올 수 없는 일로서 주자학자들은 이를 “백성과 더불어 이익을 다툼”으로써 국가의 체모를 잃는 행위, 仁政을 부정하는 것으로 비판하였다.

이상에서 살핀대로 영조대 탕평정치와 탕평책은 비록 이 시기 급진 개혁론자들의 의견을 전폭 수렴하지는 못하였지만, 그러나 그 방향은 공적인 영역을 확대하고 그에 기초하여 국가·사회를 경영하자는 것으로 설정되어 있었다. 여기서 이루어지는 구조 변화, 개혁 수행의 기본 동력은 군주, 국가의 적극적 개입이었다. 조선사회가 안고 있던 여러 현안의 과제를 풀며 새로운 변화를 이끌어 낼 수 있는 힘은 바로 여기에서 구할 수 있다는 것이 이 시기 국왕과 탕평파들의 생각이었다. 그리고 그러한 노력은 충분하지는 않았지만 어느 정도의 성과를 내기도 하였다. 왕권의 절대화가 갖는 의미도 일단은 여기에서 구해 볼 수 있을 것이다.

95) 균역법은 정조대에도 계승되었다. 왕위에 오른 뒤 공표한 『大誥』에서 정조는 이를 계속해 나간다는 것을 천명하였다.(『正祖實錄』卷5, 5년 6월 壬辰)

맺음말

영조대 탕평정치 탕평정책은 실제 그 성과가 미미했다고도 볼 수 있다. 유례없이 활발했던 영조의 노력은 탕평파 관료들과의 협조 속에서 위기에 빠진 국가를 광구하기에 도움이 되었지만, 전체적인 체제변혁을 이루기에는 미흡했다고 할 수 있을 것이다. 『속대전』의 편찬, 그리고 그를 뒷받침하는 ‘법조종’의 논리는 애초 큰 사회변화를 전망하는 것은 아니었다.

탕평정치는 그 같은 점에서 일단은 실패했다고 평가할 수 있겠다. 노론 벽파로 대표되는 보수 세력은 정조와 친왕세력의 강한 국가 체제의 구축을 저지하면서, 탕평기에 있었던 여러 변화, 성취를 자신의 성과물로 하며 세도정치를 열어 나갔던 것이다. 권력의 중앙집중-국가권력의 강화와 같은 측면은 말하자면 세도정치의 주요한 권력적 배경-토대였던 셈이다. 세도정치는 그 점에서 일면 탕평정치를 계승한다고도 하겠다.

탕평정치가 성공적으로 마무리되지 못한 것은 무엇 때문일까? 일단은 강한 국가체제의 인적 기반을 확보하지 못한 점이 지적되어야 할 것 같다. 탕평책은 공론정치의 배제와 관료제의 강화, 서얼허통과 같은 정책을 통하여 위정 주체들의 실무능력을 강화하고 정치운영에 참가하는 세력의 범위를 확대하기는 했지만, 성장하는 민인들을 적극 체제 내로 흡수하려는 정책은 펼치지 못했다. 이를테면 明農者나 力農者로 지칭되는 농촌사회의 새로운 성장계층을 흡수하는 적절한 대책을 탕평정부는 만들지 못하였다.

둘째, 강한 국가체제의 경제적 토대를 구축하지 못한 점이다. 이

같은 요소는 농업 경제의 측면에서는 지주제를 개혁하고 소농경제 체제를 확립하는 데서, 상공업 대책과 관련해서는 특권 상인 중심의 유통체제를 자유상인 중심체제로 만들어가는 데서 일단 마련될 수 있을 터였다. 이들 조치는 국왕 또는 국가가 소농민-소상인을 포섭하고 끌어들이 수 있는 최선의 방안이었던 셈인데, 영조는 자신이 거대 지주의 입장에서 이 문제에 대처하였다. 토지제도의 모순을 해소하지 못한 채 均賦均稅의 수준에서 문제를 풀려고 했던 것이다.

셋째, 영조의 탕평정치 탕평책이 노론 준론계와 대립하면서도 결국은 그들의 힘에 기대며 추진될 수밖에 없었던 측면을 들 수 있다. 영조의 경우, 태생적 한계로 인하여 생긴 지위의 불안정성을 노론의 힘을 빌려 해소하려는 모습을 보여주었다. 결국에는 소론을 활용하여 소론을 제거하는 모습까지 드러내었는데, 주자학의 한계를 지양하려고 했던 의향과는 모순되는 일이라 하겠다. 결국 탕평정치의 실패는 노론 벽파계로 대표되는 보수 세력의 정치력 경제력을 제압할 정도의 힘을 군주-국가가 마련하지 못한데서 온 것이라 할 것이다.

탕평정치는 그러나 조선후기 사회발전과 관련하여 몇 가지 유의미한 성과를 우리에게 제시한다. 우선 근대사회를 만드는 과정에서 국왕·국가가 행하는 중심적 역할이다. 탕평정치가 ‘法朝宗’의 정치론을 근거로 군권 강화론을 마련하고 왕론을 마련하고 권력의 집중책을 펼치며 공적 영역을 확대하려 했던 노력은 신분 계급간, 중앙과 지방간, 군권과 신권의 갈등과 같은 조선사회가 안고 있는 제반 문제를 종합하고 절충하며 해결할 수 있는 주된 힘으로 작용하였다. 이 점은 중세가 근대로 이행하는 과정에서 필연적으로 발전시킨 이행력의 하나로 평가해야 할 것이다. 세도정치기에 그 긍정적인 에너지를 잃어버렸지만, 그 힘은 대원군 시기, 대한제국기에 다시 확인되며 구체적인

정책으로 구현되었다.

탕평정치는 타협과 절충의 정치 또는 여러 계층 계급의 대립과 갈등을 조절하고 완충해 가는 특성을 보여준다. 여러 겹의 모순으로 인하여 심각한 갈등이 일어나는 사회격변기를 헤쳐 나가는 방법으로서, 18세기 조선의 군주와 탕평론자들은 여러 상이한 의견과 방략을 절충하고 점진적으로 해소하자는 노선을 택하였다. 결국은 실패로 귀결되었지만, 그러한 방법이 갖는 장점, 특질은 유의해야 할 것이다. 갈등과 대립, 화해와 소통의 측면에서 이것이 갖는 의미를 음미할 수 있겠다.

주제어 : 탕평정치, 『續大典』, 『經國大典』 체제의 개혁, 절충, 온건, 소통

(논문투고: 2010.5.15/ 논문심사완료: 2010.6.7/ 논문게재 확정일: 2010.6.11)

참고문헌

1. 사료

- 『歸鹿集』
- 『霞谷集』
- 『藿憂錄』
- 『星湖僿說』
- 『英祖文集補遺』
- 『承政院日記』
- 『朝鮮王朝實錄』
- 『常訓』
- 『蒼霞集』
- 『藥山集』

2. 단행본

- 金駿錫, 『朝鮮後期 政治思想史 研究』, 지식산업사, 2003.
- 李迎春, 『朝鮮後期 王位繼承 研究』, 集文堂, 1998.
- 李熙煥, 『朝鮮後期 黨爭研究』, 國學資料院, 1995.
- 정호훈, 『朝鮮後期 政治思想 研究』, 혜안, 2004.
- 한우근, 『星湖 李瀼研究』, 서울대출판부, 1980.

3. 논문

- 金成潤, 『朝鮮後期 正祖의 蕩平政治研究』, 부산대학교 사학과 박사학위논문, 1996.

- 金駿錫, 「朝鮮後期 黨爭과 王權論의 推移」, 『朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討』, 정신문화연구원, 1992.
- 金東洙, 「16-17세기 湖南士林의 存在形態에 대한 一考察-특히 鄭介淸의 門人集團과 紫山書院의 置廢事件을 중심으로 하여」, 『歷史學研究』 7, 1977.
- 김용흠, 「朝鮮後期 老·少論 分黨의 思想 基盤 -朴世堂의 『思辨錄』 是非를 中心으로 -」, 『學林』 17, 1996.
- 김준석, 「17세기 正統朱子學派의 政治社會思想-宋時烈의 世道政治論과 賦稅制度 釐正策-」, 『東方學志』 67, 1990.
- 朴京安, 「霞谷 鄭齊斗의 經世論 ; 『霞谷集』 中 「筍錄」 에 대한 一考察」, 『學林』 10, 1988.
- 禹仁秀, 「鄭汝立 謀逆事件의 眞相과 己丑獄의 性格」, 『역사교육논집』 12, 1988.
- 원재린, 「星湖 李瀾의 天人論과 人間觀」, 연세대학교 사학과 석사학위논문, 1995.
- 李鍾範, 「1728년 戊申亂의 성격」, 『朝鮮時代 政治史의 再照明』, 범조사, 1985.
- 정두영, 「18세기 '君民一體' 思想의 構造와 性格 -霞谷 鄭齊斗의 經學과 政治運營論을 중심으로-」, 『朝鮮時代史學報』 5, 1998.
- 鄭萬祚, 「肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策」, 『國史館論叢』 17, 1990.
- 鄭萬祚, 「英祖代 中半의 政局과 蕩平策의 再定立 -少論蕩平에서 老論蕩平으로의 전환」, 『歷史學報』 111, 1986.
- 鄭萬祚, 「英祖代 初半의 蕩平策과 蕩平派의 活動-蕩平基盤의 成立에 이르기까지」, 『震檀學報』 56, 1983.

- 정석중, 『영조 무신란의 진행과 그 성격』, 『조선후기의 정치와 사상』, 한길사, 1994.
- 정연식, 『조선후기 ‘役摠’의 운영과 良役 變通』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 1993.
- 鄭在薰, 「霞谷 鄭齊斗의 陽明學受容과 經世思想」, 『韓國史論』 29, 1993.
- 정호훈, 「18세기 전반 蕩平政治의 추진과 『續大典』의 편찬」, 『韓國史研究』 127, 2004.
- 정호훈, 「18세기 政治變亂과 蕩平政治」, 『韓國 古代 中世의 支配體制와 農民』, 지식산업사, 1997.
- 정호훈, 「白湖 尹鑄의 現實認識과 君權強化論」, 『學林』 16, 1994.
- 정호훈, 「朝鮮後期 ‘異端’論爭과 그 政治思想的 意味 -17世紀 尹·의 經書解釋과 宋時烈의 批判-」, 『韓國史學報』 10, 2001.
- 崔完基, 「英祖 蕩平策의 贊反論 檢討」, 『震檀學報』 56, 1983.
- 沈載祐, 「18세기 獄訟의 성격과 刑政運營의 변화」, 『韓國史論』 34, 1995.
- 한상권, 「18세기 前半 明火賊 활동과 정부의 대응책」, 『韓國文化』 13, 1992.

Communication and Reconciliation on the Korea political History in the Premodern Period

Jeong, Ho-hun

The Tangp'yŏng politics launched by King Yŏngjo were designed to give the monarch more power in order to allow him to intervene and to impose communication and reconciliation between the many factions which were then jostling for position. King Yŏngjo and the supporters of Tangp'yŏng politics were careful to assure that two aspects of this policy were properly implemented: First, they sought to introduce an independent monarchial system which could then serve as the impetus for the doing away with of the neo-Confucianism based Kunju Sŏnghakron the theory that even a king should learn to be a good king, which resulted in limiting the monarch's power while strengthening the power of meritorious subjects. Second, they sought to increase the role of the constitution and thus remove the existing political management style which was based on public opinion as interpreted by the meritorious subjects.

The 'Soktaejŏn' was the result of these efforts to search for a new political management system, to strengthen the authority of

the king and further the acceptance of constitutionalism. As such, the 『Soktaejŏn』, as a complement to the 『Kyŏngguk Taechŏn』, was meant to promote the usage of the Constitution as a more practical basis through which to rule the country. Once the authority of the 『Kyŏngguk Taechŏn』 was laid out in the Constitution, the authority of the king, as the upholder of the Constitution, would be naturally strengthened and the problems originated from Kongron –public discourse– politics would be lessened as a result of the fact that the principles and standards through which politics should be conducted would be emphasized in the Constitution. Thus, the 『Soktaejŏn』 was a code of laws which contained the ideas promoted by the advocates of Tangp'yŏng politics.

Key Words : Soktaejŏn, Tangp'yŏng politics, constitutionalism, Communication, Reconciliation, Korea political History in the Premodern Period

