

正祖의 策問에 나타난 愛民思想 研究

김 현 옥 *

<目次>

- | | |
|--------------|-------------------|
| I. 序論 | III. 愛民意識의 現實的 展開 |
| II. 正祖의 愛民意識 | 1. 制度의 改革 |
| 1. 如保赤子の 愛民觀 | 2. 經世的 具現 |
| 2. 與民同樂의 君主觀 | IV. 結論 |

<국문 초록>

策問은 漢武帝 때 지방수령들의 추천으로 뽑힌 인재를 임용하려고 대책을 물은 데서 유래했다. 그 후 정치나 학문, 사회 관습 등 전반에 걸친 현안문제를 과거에서 출제하여 세상에 첫발을 내딛는 젊은 인재들에게 해결책을 구하는 하나의 형식이 되었다. 그러므로 책문은 그 시대에 가장 중요한 일인 時務를 제시하는 핵심이 된다. 물론 출제의 주체는 임금이다. 따라서 책문 속에는 그 출제의 주제인 임금의 사상이 가장 잘 녹아 있다.

따라서 本稿는 조선 후기 격동의 시대에 어느 임금보다도 백성을 사랑하였던 正祖의 愛民思想을 그의 개인 문집인 『弘齋全書』에 수록되어 있는 「策問」을 통해 살펴보았다.

정조의 애민사상은 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 如保赤子の 愛民觀이고, 둘째는 與民同樂의 君主觀이다. 이러한 사상을 바탕으로 정조는 다양한 정책들을 시행하였는데 이를 制度의 改革과 經世的 具現으로 나누어 살펴보았다.

* 대전 관저 고등학교 교사 / hokongju77@hanmail.net

먼저, 制度의 改革에는 첫째 上言·擊錚의 改善을 들 수 있다. 정조는 백성의 삶을 살피고자 선대의 訴冤制度의 하나인 上言·擊錚 제도를 개선하여 백성들의 억울함이 왕에게 전달되는 통로를 열어 놓고자 하였다. 둘째 欽恤典則 頒布이다. 정조는 형벌의 남용과 악형에 따른 백성들의 고통을 덜어주기 위하여 『欽恤典則』을 반포하여 규정에 맞는 刑獄의 집행을 실시하였다.

다음으로, 經世의 측면에서는 첫째 賑恤 政策의 內實化이다. 정조는 진휼 정책을 국정 운영의 최우선 사업으로 다루었으며, 윤음의 말미에 諺解本을 첨부하여 윤음의 내용이 직접 백성들에게 전달될 수 있게 하였다. 둘째 官 主導의 鄉村統制이다. 정조는 향촌사회에 대한 국왕 통제강화의 수단으로 지방사족들의 세력약화와 수령권의 강화조치를 취하였다. 또한 수령의 재량권이 커짐에 따라 지방의 수령직이 치부 수단으로 악용되는 사례를 방지하기 위해 암행어사의 활동범위를 대폭 넓히고, 어사를 자주 파견하여 탐오한 수령과 부패한 아전의 횡포를 최소화하였다.

이상에서 정조의 愛民思想을 그의 策問을 통해 살펴보았다. 책문 속에는 이처럼 백성을 자식처럼 사랑하였던 정조의 사상이 고스란히 담겨 있으며, 그가 백성을 위해 현실적으로 추진하였던 많은 정책들이 얼마나 많은 고민과 생각 속에 시행되었는지를 여실히 보여준다. 이를 통해 책문은 정치의 주체인 임금의 사상을 살펴볼 수 있는 최상의 근거자료가 됨을 알 수 있다.

【주제어】 正祖, 策問, 愛民, 經世, 科擧

I. 序論

策問은 漢 武帝 때 지방수령들의 추천으로 뽑힌 인재를 임용하려고 대책을 물은 데서 유래했다. 그 후 정치나 학문, 사회관습 등 전반에 걸친 현안 문제를 과거에서 출제하여 세상에 첫발을 내딛는 젊은 인재들에게 해결책을 구하는 하나의 형식이 되었다. 그러나 책문들이 모두 과거시험을 위해 작성된 것은 아니었다. 특히 정조의 경우 관료들에게 휴

가를 주는 대신 모자라는 공부를 시켜서 실력을 재충전하게 하는 제도인 賜暇讀書의 과제물로 제시하기도 하고, 유생들에게 출제하기도 하고, 일반 문인들의 공부를 검사하기 위해 출제하기도 했으며, 초계문신의 월과시험을 위해서 출제하기도 하여서 매우 다양하였다.

책문은 기본적으로 국가정책에 관련된 문제를 내는데, 조선의 경우 건국 초에는 국가의 기강을 확립하는 방침을 제시하는 책문이 많았다. 반면에 士禍를 겪은 후에는 혼란한 사회를 수습하고 사림이 주도하는 이상적인 사회를 건설하자는 내용의 책문이 많았다. 또 전란을 겪은 후에는 무너진 국가 체제를 재정비하자는 내용이 주가 된 책문도 많았다.

이와 같이 책문은 그 시대의 가장 중요한 일인 時務를 제시하는 핵심이 된다. 물론 출제의 주체는 임금이다. 임금은 갖가지 정책의 문제를 해결하기 위해 구체적인 정책을 마련하고자 새로운 생각을 수렴한 것이다.¹⁾ 따라서 책문 속에는 그 출제의 주체인 임금의 사상이 가장 잘 녹아 있다.

따라서 論者は 조선 후기 격동의 시대에 어느 임금보다도 백성을 사랑하였던 正祖의 愛民思想을 그의 개인 문집인 『弘齋全書』에 수록되어 있는 「策問」을 통해 살펴보고자 한다.

II. 正祖의 愛民意識

유학의 학문 指標는 修己와 安人이다. 자기 수양을 바탕으로 하여 다른 사람, 즉 백성이 편안하도록 이끌어 주는 것이 유학의 궁극적 목적이다. 이를 달리 표현하면 內聖外王이라고 한다. 『論語』 「子路」에서 공자는 정치에 대해 묻는 季康子에게 “정치는 올바른 것이다. 그대가 올바름으로 이끌어 나간다면 어느 누가 감히 바르지 않겠는가?”²⁾라고 말하였

1) 김태완, 『책문-시대의 물음에 답하라』, 소나무, 2004, pp.13-17. 참조.

2) 『論語』, 「子路」 9장, “冉有曰 既庶矣 又何加焉 曰 富之 曰 既富矣 又何加焉

다. 또한 『孟子』 「梁惠王下」에 “봄에는 논갈이를 살펴보고 부족한 것을 도와주고, 가을에는 거두어들이는 것을 살펴보고 부족한 것을 도와준다.”³⁾라고 하였다. 이는 모두 군주로서의 역할에 대해 이야기 하는 것이다. 정조는 유학을 국학으로 하는 조선의 군주였으며, 무엇보다도 실천을 중시했던 군주였다.

1. 如保赤子⁴⁾의 愛民觀

『書經』의 「周書·康誥」⁵⁾에 “형벌에 질서가 있어야 이에 크게 밝혀 굴복시켜서 백성들이 서로 경계하여 화합에 힘쓸 것이다. 마치 몸에 병이 있는 것처럼 여기면 백성들이 모두 허물을 버릴 것이며, 마치 어린아이를 보호하듯이 하면 백성들이 편안히 다스려질 것이다.”⁶⁾라는 말이 있다. 이는 옛날의 군주들의 백성에 대한 자세에 대한 이야기로 애민정신의 기본이 되는 말이다. 부모가 어린아이를 돌볼 때에는 배가 고프면 먹게 하고 추위에 떨면 입힐 것을 생각하고 어려운 일은 부모가 하며 편하고 행복하게 보호해 주고자 한다. 이러한 마음으로 백성을 돌보는 것

曰 教之”

- 3) 『孟子』, 「梁惠王下」 4장, “春省耕而補不足 秋省斂而助不給”
- 4) 『書經』의 「周書·康誥」에는 ‘若保赤子’로 씌어 있으나, 대부분의 책에는 ‘如保赤子’로 되어 있으며, ‘如’와 ‘若’의 의미가 같이 쓰이기 때문에 여기에 서는 ‘如保赤子’로 사용 하였다.
- 5) 「康誥」는 『書經』의 「周書」의 小篇으로, 「周書」의 일부분이다. 그런데 그 내용은 康叔封이라는 사람에게 주나라의 2대 成王이 衛나라의 통치를 부탁하면서 준수하여야 할 정치적 제문제에 관하여 훈계하는 것으로 되어 있다. 그러나 『集傳』을 지은 蔡沈에 의하면 「강고」를 상고해 보건대 강숙은 성왕에게 숙부가 되니, 성왕이 그를 아우라고 칭할 수가 없으며, 주공이 성왕의 명으로 고하였다고 하는 것도, 寡兄이라는 겸사가 나오는 것으로 봐서 성왕이 아니고 무왕 때임을 말하고 있다. 따라서 성왕이 강숙봉에게 훈계하는 내용이 아니고 무왕이 강숙봉에게 훈계하는 내용이 옳다.
- 6) 『書經』 「周書·康誥」 9장, “王曰 嗚呼 封 有敍 時乃大明服 憸民 其勅懋和 若有疾 惟民 其畢棄咎 若保赤子 惟民 其康乂”

이 바로 애민의 근본임을 말하는 것이다. 정조는 역대 어느 국왕보다도 애민사상이 투철하였음을 아래의 책문에서 확인할 수 있다.

대저 봄의 기후는 만물을 소생시키는 것으로 이치를 삼고 발육시키는 것으로 공로를 삼는다. 三陽이 泰運을 열어 만물이 소생하니, 상천의 인애한 덕을 여기에 발견할 수 있다. 그러므로 군주란 천시를 받들고 천도를 본받아 이로써 은혜로 사해를 감싸고 이로써 만백성을 자식처럼 사랑하여 초목과 곤충에까지 미치니, 무릇 혈기가 있는 무리는 사랑으로 양육하지 않는 것이 없어서 마치 태양의 봄을 맞는 것 같다.⁷⁾

위의 책문은 1778년 文臣製述에 제시되었던 것으로 전체의 내용은, 한 해를 시작하는 봄을 맞이하여 풍속을 화평하게 하고 백성들이 그 춘풍화기 속에 감싸이게 하여 삼황의 시대와 같이 하려면 어찌해야 하는지 자대부들에게 의견을 묻는 것으로 구성되어 있다. 위의 ‘만백성을 자식처럼 사랑한다.’라는 말에서 보이는 정조의 애민사상은 세손시절에 英祖와 나눈 대화에도 나타난다.

王世孫의 講이 끝나자 국왕이 “나라가 民에 의존한다고 하는 까닭은 무엇인가?”라고 묻자, 왕세손이, “國王은 백성이 없으면 나라를 튼튼히 할 수 없기 때 문입니다.”라고 대답하였다.

국왕이 다시 “은혜가 골수에 미치고 사랑이 가슴 속까지 미치도록 하는 것은 어떻게 할 수 있는가?”라고 묻자, 왕세손은 “국왕이 능히 백성을 사랑하면 백성은 모두 이와 같이 될 것입니다.”라고 하였다.

국왕이 또 다시 “국왕은 높은 데 사는 데 어떻게 이와 같이 할 수 있는가?”라고 묻자, 왕세손은 “항상 생각하며 愛民을 잊지 않는다면 자연히 이와 같이 될 것입니다.”라고 대답하였다.⁸⁾

7) 正祖, 『弘齋全書』 卷48, 「策問」 1, 「春」, “大抵春之爲氣也 生生爲理 發育爲功 三陽開泰 萬物昭蘇上天仁愛之德 發見於是 故人君奉天時 體天道 由是而恩覆四海 由是而子惠萬姓 以至于草木昆蟲 凡有血氣之倫 莫不煦噓涵育 如被太陽之春”

8) 『英祖實錄』 卷125, 영조 51년 7월 庚午, “王世孫講訖 上曰 國依於民 何謂

위의 대화에서처럼 정조는 항상 백성을 생각하며 ‘애민’을 잊지 않으려 했다. 『正祖實錄』 7년 1월의 기록을 보면, 정조는 백성의 고통을 생각하면 “잠시도 마음이 놓이지 않아 밥상을 받아 놓고도 먹을 줄을 잇는가 하면 먹더라도 목구멍에 넘어가지 않는다. 참으로 우리 백성을 살릴 수단 있다면 아낄 것이 뭐가 있겠는가?”⁹⁾라고 말하고 있다. 부모가 세상에서 가장 행복할 때는 자식의 입에 먹을 것이 들어갈 때라고 한다. 자식에게 주는 것을 아까워하는 부모가 어디 있겠는가? 정조 또한 백성에 대한 사랑이 이와 같았음을 알 수 있다. 1783년 到記儒生の 春試에 제시되었던 책문을 보면 다음과 같은 내용이 있다.

나는 한 식구에 한 꾸러미가 넉넉지 못한 염려는 없는지, 三旬에 세 번 호케 하는 것을 계속하기 어렵다는 한탄은 없는지, 飢民을 초계할 때 관리의 농간은 없는지, 곡식을 나누어 줄 때 백성이 과연 혜택을 받는지, 염장은 제대로 먹을 만한지, 질병을 앓는 자도 모두 요양을 받는지를 알 수 없다. 오직 나는 한결같은 마음으로 조마조마하여 마치 자신이 당하는 것처럼 상심하고 있다.¹⁰⁾

이 책문의 전체 내용은 백성의 빈궁함을 진휼할 방도에 대해 묻는 것이다. 여기에서 정조는 賑賑은 국가의 大政이라 말하며 군주가 하늘을 본받고 땅을 법 삼아 하는 정치에 있어 주진의 방안을 소홀히 할 수 없음을 말하고 있다. 위에 인용된 부분의 내용을 보면 백성들이 굶주리지는 않는지, 질병을 앓는 자는 없는지 한결같은 마음으로 전전공공하는 모습이 드러난다. 박종채는 정조의 이러한 모습을 그의 아버지인 박지

王世孫曰 君無民則無以固邦故也 上曰 恩浹骨髓 愛結肺腑 孰使然也 王世孫曰 君能愛民 民皆若是 上曰 人君高居 何以致此 王世孫曰 念念不忘愛民 則自然如是”

9) 『正祖實錄』 卷15, 정조 7년 1월 庚戌, “予以是憂慮交中 一息靡懈 或至當食而忘食 雖食如不能下咽 苟有可以活吾民者 夫豈有惜”

10) 正祖, 『弘齋全書』 卷49, 「策問」 2, 「賑賑」, “予未知一口一包 能無不贍之患 三旬三饋 能無難繼之嘆歟 抄飢之際 吏不售姦 俵穀之時 民果受惠歟 鹽醬或不失味 疾病亦皆有養歟 惟予一心憧憧 恫若在己”

원의 전기에서 다음과 같이 전하고 있다.

임금님을 알현하니 밤이 이슬하여 人定鐘¹¹⁾을 친 지 이미 오래되었고, 궁궐에는 촛불이 휘황하였다. 곁에는 승지와 사관밖에 없었다. 임금님께서서는 안의현의 농사가 풍년인지 흉년인지, 지나온 길 주변의 농사 형편은 어떤지, 그리고 道內의 백성들 실정은 어떠한지 누차 물어보셨는데, 말씀하시는 뜻이 따뜻하고 정성스러웠다. 아버지는 그 대강의 사정과 함께 지나온 길에 목도한 농민들의 災害를 죽 말씀드렸다.¹²⁾

이는 박지원이 당시 안의 현감으로 있으면서 差員으로 상경했을 때 대궐에 들어와 임금님을 알현하라는 특명을 받고 정조를 알현했을 당시의 기록이다. 여기서도 정조는 이미 통행금지를 알리는 종이 올린 지 오래되었으나 궁궐에 촛불을 휘황히 밝히고 政事에 여념이 없다. 또한 안의 현감으로 있는 박지원에게 그 곳 실정을 물으며 백성들의 삶을 따듯이 살피고 있다. 『正祖實錄』 7년 1월의 기록을 보면, 정조는 항상 “몸은 구중궁궐 속에 있으나 마음이 閭閻에 있으면 멀리 떨어져 있어도 가까이 있는 것이나 마찬가지인 것이다.”¹³⁾라고 하였다. 이렇듯 정조는 만백성의 어버이로서 몸은 비록 구중궁궐에 있으나 여염집 하나 하나에까지 마음 쓰고 있음을 알 수 있다. 정조는 또한 스스로를 ‘萬川明月主人翁’이라 칭하였다. 이는 글자 그대로 백성들은 萬川, 정조 자신은 明月에 비유하여 명월이 모든 하천에 비취 하나씩 담기듯이 군주가 백성 한 사람 한 사람에게까지 미치는 정치를 실현하고자 하였다.¹⁴⁾

11) 통행금지를 알리는 종. 매일 밤 10시경에 28번 종을 쳤다.

12) 박종채 지음·박희병 옮김, 『나의 아버지 박지원』, 돌베개, 2006.

13) 『正祖實錄』 卷15, 정조 7년 1월 庚戌, “身居九重 心在鄙屋 則雖遠猶近也”

14) 이태진, 「18세기 韓國史에서의 民의 사회적·정치적 位相」, 『진단학보』 88, 진단학회, 1999.

2. 與民同樂의 君主觀

『孟子』 「梁惠王下」에 보면, 맹자가 齊나라 왕과 음악에 대해 이야기 하는 부분이 나온다. 여기서 맹자는 홀로 음악을 듣는 것보다는 많은 사람과 더불어 음악을 듣는 것이 더 좋다고 말하며 음악에 대해 다음과 같이 이야기를 한다.

지금 왕이 이곳에서 음악을 타시면 백성들이 왕의 종소리, 북소리와 피리소리, 췌대소리를 듣고는 모두 머리를 아파하고 이마를 찌푸리며 서로 말하기를 “우리 왕께서 음악을 타시기 좋아하심이어! 어찌 우리들로 하여금 이 곤궁함에 이르게 해서 부자간이 서로 만나보지 못하며, 兄弟妻子가 離散되게 하는가?”하며, 지금 왕이 이곳에서 사냥을 하시면 백성들은 왕의 수레소리, 말소리를 들으며 깃과 들소 꼬리로 만든 깃발의 아름다움을 보고는 모두 머리를 아파하고 이마를 찌푸리며 서로 말하기를 “우리 왕께서 사냥을 좋아하심이어! 어찌 우리들로 하여금 이 곤궁함에 이르게 해서 부자간이 서로 만나보지 못하며 형제처자가 서로 이산되게 하는가?”한다면, 이것은 다름이 아니라 임금께서 백성과 더불어 함께 즐기시지 않기 때문입니다.

지금 왕이 이곳에서 음악을 타시면 백성들이 왕의 종소리, 북소리와 피리소리, 췌대소리를 듣고는 모두 欣然히 기뻐하는 기색이 있으면서 서로 말하기를 “우리 왕께서 행여 질병이 없으신가? 어떻게 음악을 타시는가?”하며, 지금 이곳에서 사냥을 하시면 백성들이 왕의 수레소리, 말소리를 들으며 깃발의 아름다움을 보고는 모두 恂然히 기뻐하는 기색이 있으면서 서로 말하기를 “우리 왕이 행여 질병이 없으신가? 어떻게 사냥을 하시는가?”한다면 이것은 다름이 아니라 백성과 더불어 함께 즐거워하시기 때문입니다.

지금 왕께서 백성과 더불어 함께 즐거워 하신다면 왕노릇 하실 것입니다.¹⁵⁾

15) 『孟子』 「梁惠王下」 1장, “今王鼓樂於此 百姓聞王鐘鼓支聲 管籥之音 舉疾首蹙頰而相告曰 吾王之好鼓樂 夫何使我至於此極也 父子不相見 兄弟妻子離產 今王田獵於此 百姓聞王車馬之音 見羽旄之美 舉疾首蹙頰而相告曰 吾王之好田獵 夫何使我至於此極也 父子不相見 兄弟妻子離產 此無他 不與民同樂也 今王鼓樂於此 百姓聞王鐘鼓之聲 管籥之音 舉欣欣然 有喜色而相告曰 吾王庶幾無疾病與 何以能鼓樂也 今王田獵於此 百姓聞王車馬之音 見羽旄之美 舉欣欣然有喜色而相告曰 吾王庶幾 無疾病與 何以能田獵也 此無他 與民同樂也

맹자는 여기서 왕이 음악을 연주하거나 사냥할 때에 백성들이 모두 머리를 아파하고 이마를 찌푸리며 왕을 원망한다면 백성과 더불어 함께 즐기지 않은 것이요, 왕이 음악을 연주하거나 사냥할 때에 백성들이 모두 혼연히 기뻐하는 기색으로 왕의 건강을 걱정한다면 백성과 더불어 함께 즐거워 하신 것이라 말하고 있다. 이는 백성들의 생각과 태도로 왕이 백성을 위한 정치를 하였는지 그렇지 못하였는지를 판단할 수 있으며, 또한 백성을 위한 정치를 하여야만 왕 노릇 할 수 있다는 것이다. 여기에서 맹자는, 군주는 백성과 더불어 즐거움을 함께 해야 한다는 與民同樂에 대해 말하고 있다. 또한 맹자는 여민동락의 방법으로 백성에게는 일정한 생산이 있어야 한다고 하였다.

백성들이 살아가는 방법은 일정한 재산이 있는 자가 향상된 마음[양심]을 갖고, 일정한 재산이 없는 자는 향상된 마음[양심]이 없는 것이니, 만일 향상된 마음[양심]이 없으면 放肆함과 邪侈함을 하지 않음이 없을 것입니다. 급기야 죄에 빠진 연후에 그에 따라 형벌한다면, 이는 백성을 그물질하는 것입니다. 仁인이 지위에 있으면서 백성을 그물질하는 것이 할 수 있는 일이겠습니까?¹⁶⁾

이처럼 맹자는 진정한 여민동락의 정치를 위해서는 무엇보다 경제적 안정이 중요함을 강조하고 있다. 또한 맹자는 「盡心下」에서 “백성이 가장 귀중하고 社稷이 그 다음이고, 군주는 가벼운 것이다.”¹⁷⁾라고 말하여 군주는 백성을 위해 존재하는 사람이지만 백성의 위에 군림하는 사람이 아님을 말하고 있다. 그러면 정조는 어떠한 君主觀을 가진 왕이었을까?

만약 단비가 내려 온갖 화초가 자라나고 봄바람이 불어와 만물이 번창한다면 언제인들 삼월 삼일이 아니겠느냐? 그러나 시절 좋고 풍성한 후에야 백성들이

今王與百姓同樂則王矣”

16) 『孟子』 「滕文公上」 3장, “民之爲道也 有恒產者 有恒心 無恒產者 無恒心 苟無恒心 放肆邪侈 無不爲已 及陷乎罪然後 從而刑之 是罔民也 焉有仁人在位罔民而可爲也”

17) 『孟子』 「盡心下」 14장, “民爲貴 社稷次之 君爲輕”

좋은 날에 보답할 수 있고, 정치는 평화롭고 풍속이 밝은 뒤에야 사람들이 좋은 시절을 즐길 수 있다.¹⁸⁾

이 책문은 1781년 到記儒生の 春試에 제시한 것으로 전체 내용은 옛날부터 旣節로 여기던 삼월 삼일에 대해 이야기하는 것이다. 정조는 지금의 시절이 기근이 자주 들고 풍년이 적어 백성들이 즐거움을 즐기지 못하는데, 어떻게 하면 백성들을 화락하게 하여 佳節을 즐길 수 있는지 그 방법에 대해 여러 자대부들에게 묻고 있다. 특히 인용된 부분에서는 “만물이 번창만 한다면 언제인들 삼월 삼일이 아니겠느냐?”라고 반문하고 있는데, 여기에서 풍년이 들어 백성이 즐거워할 수 있다면 매일 매일이 旣節일 수 있다는 정조의 마음을 읽을 수 있다.

혹자의 말에 “호남의 열읍에서 개인의 선박을 임대하여 신기 때문에, 선박 도구가 완전치 못하고 사공과 그 결꾼들도 고르지 못하여 발운이 때가 없고 호송하는 것도 원만하기가 어렵다. 지체되고 파선되는 폐단이 이로 인하여 일어나는 것이니, 만약 조운선과 조운군을 설치하여 기강을 만들어 운송하면 이러한 폐단을 구할 수 있다.”고 하는데, 이것은 전혀 그렇지 않다. 국가에서 이미 영남에 이 법을 설치하여 다섯 강의 백성들이 운송으로 생업을 삼는다. 이들이 이미 손해를 보고 있는데, 만일에 호남의 이익마저 빼앗는다면 설령 해운에 있어서 약간의 이익이 있다 하더라도 강가 백성들은 어떻게 할 것이냐?

이 때문에 내가 차라리 국가에서 손해를 보더라도 漕船의 계책을 따를 수 없는 것이다. 그러나 조운의 일로 백성이나 나라에서 곤란을 겪고 있으니 이 어찌 작은 일이겠느냐?¹⁹⁾

18) 正祖, 『弘齋全書』 卷49, 「策問」 2, 「三日」 “若乃時雨降而萬卉滋 條風至而庶物昌 孰三三若哉 然時和歲豐而後 民得以酬令日 政平俗熙而後 人得以樂嘉辰”

19) 正祖, 『弘齋全書』 卷49, 「策問」 2, 「漕運」 “或者謂以湖南列邑 貨載私船 故槩楫未完 沙格不齊 發運無時 護送難周 逗敗之患 由茲而致 若設漕船漕卒 作綱而運 則可捄此弊 此有大不然者 朝家既於嶺南設此法 而五江之民 以貨載爲生者 已失利矣 若并湖南之利而奪之 則設令少益於海運 其於江民何”

이 책문은 1782년 到記儒生の 春試에 제시한 것으로 전체 내용은 漕運의 중요성과 현재의 여러 문제점에 대한 언급이다. 위에 인용된 부분에서는, 조운의 여러 문제점은 漕運船과 漕運軍을 설치하면 해결될 수 있다는 말이 있으나 그렇게 되면 여러 폐단을 고칠 수 있을지는 몰라도 운송으로 생업을 삼는 백성들이 손해 볼 수 있으므로 차라리 국가가 손해 보는 것이 낫다고 말하고 있다. 그러면서 公私가 모두 편리해지는 대책에 대해 묻고 있는데, 이는 백성과 즐거움을 함께하고자 하는 정조의 마음이 잘 드러난 부분이다. 정조는 또한 매우 검소한 왕으로도 유명하다.

아! 빈한한 사람들은 소금국에 나물죽을 먹고, 부유한 사람들은 쌀밥에 육미를 먹는 것이며, 빈한한 사람은 絲麻를 입고, 부유한 사람들은 羅縠을 입는 것이다. 온 천하의 나라 중에 우리나라처럼 빈한한 곳은 없으니, 우리나라에서는 비록 식사 때 두 가지의 고기가 있고 의복은 두어 벌만 되어도 오히려 사치한 것이고 검소하다고는 할 수 없다. 더구나 분수에 넘치는 지나친 습속은 단지 그 큰 것만 대충 든 것이 위와 같은 두어 조항이다. 아! 소박함을 숭상하고 화려함을 배척하는 것은 곧 우리 선대왕의 遺志이므로 나 소자는 밤낮으로 이것을 염두에 두고 있다. 평상시에 입는 의복은 항상 자주 세척하도록 하였고, 평소 거처하는 방은 몸을 용납할 정도로 하였으며, 주방에는 새벽과 밤의 음식을 줄였고, 女伶은 좌우의 부대를 제거하였다. 재물을 절약하고 용도를 검소하게 하는데 관계되는 모든 것은 조금도 소홀함이 없었다.²⁰⁾

이 책문은 1783년 抄啓文臣의 課講比較에 제시한 것으로 당시의 분수에 넘치는 사치의 폐단에 대해 언급한 것이다. 정조는 식사 때 두 가지의 고기가 있고, 의복은 두어 벌만 되어도 사치한 것이지 검소한 것이

20) 正祖, 『弘齋全書』卷49, 「策問」2, 「奢侈」“噫 貧人之醬藿 富人之梁肉也 貧人之絲麻 富人之羅縠也 舉天下之國 莫如我國之貧者 在我國 雖但食有兼肉衣具數事 猶奢耳非儉 況其僭越汰濫之習 只舉其大如右數條 噫 尚朴素斥華靡 卽我先大王遺志 而予小子所以夙夜念茲者也 褻御之服 常令屢澣 燕居之室 僅取容膝 官廚減蚤夜之膳 女伶祛左右之隊 凡係節財儉用 罔敢或忽”

아니라고 말하며, 음식이나 의복뿐 아니라 거처하는 방이나 주방은 물론 女伶 좌우의 부대에 이르기까지 재물을 절약하고 용도를 검소하게 하는 데 관계되는 모든 것에 소홀함이 없었다고 하였다. 그럼에도 불구하고 나라가 빈한한 까닭을 자신의 잘못으로 돌리고 사치를 제거하는 정치에 보탬이 되는 깨우침에 대해 묻고 있다. 정조는 또한 1798년 『御定大學類義』와 『朱子書節約』을 교정한 호남 유생들의 試取에 제시한 책문에서 “한 차례라도 비가 시기를 어겨 내리기라도 하면 먹는 음식의 가짓수를 줄이고 한 종류의 곡식이라도 제대로 여물지 않으면 자다가도 일어나 서성인다.”²¹⁾라고 하였다. 이는 백성과 더불어 즐거움뿐만 아니라 아픔마저도 함께 하고자 하였던 정조의 자세를 읽을 수 있다.

Ⅲ. 愛民意識의 現實的 展開

1. 制度의 改革

1) 上言·擊錚의 改善

조선 왕조의 정치이념은 유교정치이다. 유교정치는 앞서 살펴보았듯이 民生의 안정이 곧 나라의 근본이라는 民本理念이 근간을 이루고 있다. 정조도 또한 군주란 백성들의 고충을 덜어주는 일이 가장 큰 일이라 생각했던 군주이다. 1780년 到記儒生의 秋試에 제시된 책문에서 “대개 국가에 연로가 있는 것은 마치 사람에게 혈맥이 있는 것과 같아서 혈맥이 통하면 편안하고 통하지 않으면 위험한 것이다.”²²⁾라고 하였다. 이는 그의 연로에 대한 생각을 볼 수 있는 부분이다. 또한 1798년 『御定大學

21) 正祖, 『弘齋全書』 卷52, 「策問」 5, 「湖南」 “一雨愆期 食爲之減匙 一穀失稔 寢爲之繞榻”

22) 正祖, 『弘齋全書』 卷48, 「策問」 1, 「言路」 “大抵有國之有言路 猶人之有血脈 通則安 不通則危”

類義』와 『朱子書節約』을 교정한 호남 유생들의 試取에 제시된 책문에서는 “근세에 폐단이 되고 있는 단서에 대해서는 하인을 바꾸어 가면서 해야된다 하더라도 이루 다 셀 수 없는데, 그 근본 원인을 찾아보면 한마디로 말해서 ‘입을 다물고 말을 해 주지 않는 것’일 뿐이다.”²³⁾라고 하여 王政과 時務의 利害와 得失에 대한 견해를 듣고자 하였다. 여기에서 언급한 내용은 책문의 성격상 신하들에게 進言하기를 구하고 있는 것이나 정조의 근본적 사상은 愛民에 있으므로 이는 모두 백성의 삶을 살피고자 하는 데서 기인한 것이다.

이제 부덕한 내가 계통을 이어받았으니 선대 제왕의 현장을 따라 이 백성을 위로하고 보호하는 일에 밤낮으로 마음을 다하지 않을 수 없다. 그러나 아직도 구중궁궐이 깊어서 숨은 폐단을 진달하지 못하거나 않은지, 백성의 무리가 많아서 혜택이 두루 미치지 못하거나 않은지, 관리들이 잘못하고 있거나 않은지, 사물의 곡절이 불리하거나 않은지를 늘 두려워하고 있다.²⁴⁾

이 책문은 1794년 제주시 고을 유생들의 試取에 제시한 것이다. 여기에서도 정조는 구중궁궐이 너무 깊어 폐단이 전달되지 못하여 백성들이 고통을 받지는 않는지 노심초사하고 있다. 따라서 백성들의 억울함이 왕에게 전달될 수 있는 통로를 열어 놓고자 하여 선대의 訴冤制度를 개선하였는데 그것이 바로 上言·擊錘이다. 上言이란 ‘아랫사람이 국왕에게 올리는 글’이라는 서술적인 의미를 지니기도 하지만 격쟁과 마찬가지로 국왕에게 直訴하는 民意上達의 수단이기도 했다. 또한 擊錘은 궁궐에 亂入하거나 국왕의 動駕時를 포착하여 징이나 팽과리 또는 북을 쳐서 이목을 집중시킨 다음 冤抑을 국왕에게 直訴하는 것으로 鳴錘 또

23) 正祖, 『弘齋全書』卷52, 「策問」 5, 「湖南」 “近世受弊之端 不可以更僕數也 溯其本則蔽一言 曰啞默耳”

24) 正祖, 『弘齋全書』卷51, 「策問」 4, 「耽羅」 “肆予否德 敕承丕緒 不敢不於先后之憲章 斯民之勞來也 夙夜盡心焉 而尙懼其九重濛矣 隱莫之達歟 萬姓衆矣 惠莫之究歟 人官有不能歟 物曲有不利歟”

는 鳴金이라고도 한다. 民人들이 쟁과리 또는 북을 호소 수단으로 활용한 까닭은 이들 도구가 깃발과 함께 농악의 도구로 농촌에서 널리 쓰이고 있기 때문이었다. 이러한 상언과 격쟁 제도는 조선의 민의 수렴 장치인 訴冤制度의 하나로 정조 때 처음 생긴 것은 아니다. 15세기 『經國大典』에서 처음으로 소원제도가 법제화되고, 그 후 16세기에는 ‘四件事’²⁵⁾로 범위가 한정되었다가 영조대에는 신문고 제도를 부활하였다. 그러나 백성들이 자질구레한 일을 가지고 임금에게 호소하여 시끄럽게 굴고 임금이 담당자의 조사를 기다리지도 않고 혼자 결정한 탓으로 감사와 수령이 앞뒤로 죄를 입는다는 비판이 있어 다시 철폐하였다. 정조는 이러한 과정을 다 지켜보아 실정을 잘 알고 있었다. 하지만 선대에 겪었던 폐해보다는 긍정적 면에 더욱 주목하여 상언과 격쟁제도를 수정·보완한 것이다. 정조대의 상언·격쟁은 衛外擊鐃과 駕前上言을 허용하였는데, 衛外擊鐃이란 종전의 끝내 격쟁이 아닌 국왕 행차시 대궐 밖에서 하는 격쟁을 일컫는 것이고, 駕前上言이란 문자로 호소하는 상언을 국왕 행차시 御駕 앞에서 하는 것을 일컫는 말이다.²⁶⁾ 또한 정조는 非四件事인 민폐까지도 상언·격쟁할 수 있도록 허용하였다. 이는 상언·격쟁이 단순히 개인적 억울함을 호소하는 청원수단에 그치는 것이 아니라, 民人들이 부당하다고 느끼는 사회문제를 집단적 힘을 통해 해결하려는 저항수단으로서의 역할이 가능하게 된 것이다. 이처럼 국왕이 백성들과의 만남을 강화하고 그들의 의견을 수렴하여 국정에 반영하는 정치 운영 방식은 이전 시기에는 찾아볼 수 없는 것이었다.²⁷⁾ 물론 여전히 보수적

25) 백성들의 궁궐 난입이 잦아지자 신문고의 사용을 네 가지로 제한하였는데, 첫째 자기 자신에 관한 일, 둘째 부자간 또는 형제간의 分擘, 셋째 정실부인과 첩에 관한 일, 넷째 양민과 천민의 分擘 등이다. 또한 범위는 첫째 자손이 조상을 위해, 둘째 처가 남편을 위해, 셋째 동생이 형을 위해, 넷째 종이 주인을 위해 하는 네 가지였다.

26) 趙英遇, 「華城陵幸圖와 정조의 대민정책」, 숙명여대대학원 석사학위논문, 2006.

27) 한상권, 「정조대 사회문제와 민訴의 활성화」, 『18세기 연구』 제3호, 18세기

인 관료들은 임금의 권위를 손상시키고 소란이 그치지 않으며 중상 모략하는 일이 많다는 이유로 격쟁을 막으려 하였다. 하지만 정조는 民意의 上達을 내세워 번번이 그 반대를 틀어막았다.²⁸⁾ 그리고 정조는 재위 24년 동안 66차례 행차, 1년에 세 차례 나갔는데, 행차 중 상언과 격쟁을 3,355건 처리했다. 이는 한 차례 행차 중 평균 51건을 처리했다는 뜻이다.²⁹⁾

2) 欽恤典則 頒布

『書經』의 「周書·康誥」에 “(형벌이) 질서가 있어야 이에 크게 밝혀 굴복시켜서 백성들이 서로 경계하여 和를 힘쓸 것이다.”³⁰⁾라는 구절이 있다. 또한 『小學』 「嘉言」에 “삼척을 엄하게 하여 법을 세운 뜻을 상고하고 찾아 조종하면, 정치를 함이 남보다 뒤에 있지 않을 것이다.”³¹⁾라고 하였다. 이는 모두 법을 집행함에 사사로운 감정을 앞세워 올바른 뜻을 잃을까 경계하는 말이다. 조선은 초기부터 형벌에 관한 일정한 규정이 있었다. 『經國大典』에, “죽을 죄를 범하였을 때는 30일, 유배형에 해당하는 죄를 지었을 때는 20일, 장형·태형에 해당하는 죄를 지었을 때는 10일 안에 처결해야 한다. 신문할 때 일정한 규격의 곤장을 사용하여 무릎 아래만 때리되 관절은 때리지 못하고 한번에 30대 이상은 치지 못한다. 3일 안에는 다시 곤장을 칠 수 없다. 태형을 시행할 때에는 회초리만을 사용한다.”³²⁾라고 되어 있다. 그러나 이러한 형벌의 규정은 거의 지켜지지 않았다. 정조는 형벌의 남용과 惡刑에 따른 백성들의 고통을 안타까

학회, 2000. 참조.

28) 이이화, 『이이화의 한국사 이야기-문화군주 정조의 나라 만들기』, 한길사, 2001.

29) 이상각, 『이산 정조대왕-조선의 이노베이터』, 추수밭, 2007.

30) 『書經』, 「周書·康誥」 9장, “有敍 時乃大明服 惟民 其勅懋和”

31) 『小學』, 「嘉言」 13장, “謹三尺 考求立法之意而操縱之 斯可爲政 不在人後矣”

32) 이이화, 앞의 책.

위했다.

1784년 抄啓文臣의 親試 및 文臣의 製述에 제시된 책문에서 “정치를 두고 말한다면, 간특함을 적발하는 것은 밝으나 刑獄을 다스림에 있어서는 소홀히 하는 자도 있고, 백성을 진휼함은 자상하지만 군병의 양성에는 서툰 자도 있다. 모두 차례로 지적하여 분명하게 말할 수 있겠느냐?”³³⁾라는 구절이 있다. 여기에서 정조는 당시 지방군사권을 권 감사나 부사가 형옥을 다스림에 법을 제대로 지키지 않고 있음을 지적하고 있다. 또한 1795년 蔭官의 應製 및 抄啓文臣의 親試에서 제시된 책문에서는 환곡에 대한 폐단을 이야기하면서 관원들이 “곡물을 내게 하기 위해서 형벌을 시행할 수 있는 권한을 빌리고 감옥에 회부할 수 있는 위엄을 겹쳐서 연말을 기한으로 완납하기를 바란다.”³⁴⁾라고 말하며 사법권의 기롱에 대해 개탄하고 있다. 이에 앞서 정조는 『欽恤典則』을 반포하여 刑獄에 관한 자신의 의지를 표명한 바 있다. 그에 관해서는 『正祖實錄』에 아래와 같은 기록이 있다.

서울이나 외방에서나 獄事를 결단하는 마당에 거개 법제대로 遵守하지 않는 한탄이 많다고 했다. 자신들의 사정 때문에 또한 따라서 법을 낮추었다 높였다 하여, 官長들의 怒氣를 꾸미는 도구가 됨을 면하지 못하게 되었으니, 한심스러움을 견딜 수 있는 일이겠느냐? 아! 법은 천하에 공평한 것이다. 비록 임금이 權柄을 쥐고서 해 가더라도 오히려 또한 감히 그 사이에 조금도 치우친 사정을 끼울 수 없는 것인데, 하물며 命吏에 있어서이겠느냐? 서울과 외방에 다같이 知委하여, 죄수를 돌보고 옥사를 결단할 적에 나의 申勤한 분부를 깊이 유념하여 恪謹하게 준행하도록 해야 한다.³⁵⁾

33) 正祖, 『弘齋全書』卷49, 「策問」2, 「規模」“以其政而言 則明於發姦 而忽於濫獄者有之 詳於恤民 而疎於制戒者有之 皆可歷指而明言歟”

34) 正祖, 『弘齋全書』卷51, 「策問」4, 「還餉」“假之以施刑之權 申之以速獄之威”

35) 『正祖實錄』卷5, 2년 1월 癸酉, “京外決獄之地 率多不遵法制之歎 以己之私, 而法亦隨以低仰 不免爲官長開怒之具 可勝寒心 噫 法者 天下平也 雖以人主操其柄 而御其權 猶且不敢以一毫偏私 干於其間 況乎命吏哉 可竝知委京外恤囚斷獄之際 體余申勤之教 恪謹遵行”

이는 『欽恤典則』을 반포하기 전인 丁酉年³⁶⁾ 여름에 하교한 내용의 일부이다. 여기에서 정조는 옥사를 결단하는 데 있어서 법제대로 준수하지 않는 것에 대해 한탄하며 법의 공정성에 대해 이야기하고 있다. 또한 權柄을 쥐고 있는 임금도 조금이라도 치우친 사정을 끼워서는 안 되는데, 하물며 命吏는 말할 나위도 없음을 강조하여 반드시 법령을 준수해 따르기를 천명하고 있다. 또한 정조는 이 하교에서 “刑房承旨는 法府와 法曹에 달려가 法式과 같지 않은 笞·杖·枷·杻를 일체로 모두 거두어 모아다가 법식에 비추어 대어보고 조목조목 열거하여 啓聞하라.”하여 법제를 제대로 집행할 것을 경계하고 있다. 이러한 생각을 바탕으로, 『大明律』·『經國大典』·『續大典』 등 諸書를 참조하여 刑具의 品制를 作定하여 典則을 편찬한 것이 바로 『欽恤典則』이다. 『欽恤典則』은 형구 하나 하나의 규격과 사용처를 명시하고 있어 형벌의 남용을 막기 위한 것이었다. 이는 백성들이 억울하게 죽는 일이 없도록 하고자 하였던 정조의 애민정신의 발로인 것이다.

2. 經世的 具現

1) 賑恤 政策의 內實化

『書經』 「夏書·五子之歌」에 “백성은 나라의 근본이니, 근본이 견고하여야 나라가 튼튼하다.”³⁷⁾라는 말이 있다. 또한 『論語』 「顏淵」에는 자공이 공자에게 정치에 대해 물으니, 공자가 “백성의 배를 부르게 하고, 나라의 방비를 튼튼하게 할 것이며, 백성으로부터 믿음을 얻어야 한다.”라고 말하였다. 자공이 “반드시 부득이하게 버려야 한다면 무엇을 먼저 버려야 합니까?”라고 물었을 때에는 “군사가 제일 처음이요, 다음은 먹을 것이요, 그 다음이 백성의 믿음이다. 군사나 먹을 것도 모두 중요하지만

36) 정조 원년. 1777년.

37) 『書經』, 「夏書·五子之歌」 4장, “民惟邦本 本固邦寧”

백성의 믿음이 없다면 나라 자체가 설 수 없다.”라고 하는 부분이 있다.³⁸⁾ 이는 모두 한 나라가 존립함에 있어 가장 중요한 것이 바로 백성임을 말하고 있는 것이다.

정조 또한 “조정이 믿는 바는 民心인데 민심을 한번 잃으면 수습할 수가 없다. 지금 내가 밤낮없이 노심초사하며 내탕고를 열고 창고를 열어 내놓으면서도 조금도 아까워하지 않는 것은 단지 굶주려 부황 든 자들의 모습이 눈앞에 있는 것 같아서일 뿐만 아니라 이로써 나의 마음을 표시하여 백성의 마음을 건고하게 해서 억만년 무궁한 기틀을 물려주고자 하는 것이다.”³⁹⁾라고 하여 民心의 중요성에 대해 언급하고 있다. 또한 정조는 “국왕은 백성을 하늘로 삼으며 백성들은 먹는 것을 하늘로 여긴다.”⁴⁰⁾라 하여 爲民의 근본을 民隱을 해결해 주는 데 있다고 믿었다. 실제로 정조는 1783년(정조 7)에 湖西·湖南 및 畿甸·東北關에 기근이 들자 供膳을 모두 蠲減하여 民力을 퍼주도록 명하여 정치의 최우선 과제는 民安에 있다는 恤民理念을 실천하였다. 또한 경연에 참여한 신하들에게 “백성의 배고픔은 곧 나의 배고픔이며, 백성들의 배부름은 곧 나의 배부름이다.”라고 강론하면서 칙실의 東西壁에 被災諸道를 3등급으로 나누고 邑號 및 수령 성명, 蠲恤諸條를 列書한 다음 매년 한 가지 조치를 취할 때마다 친히 그 위에 기록하였다.⁴¹⁾ 이는 진휼을 실행하였는데도 탐오한 수령들에 의해 백성 하나라도 굶주려 죽는 일이 생길

38) 『論語』, 「顏淵」 7장, “子貢問政 子曰 足食 足兵 民信之矣 子貢曰 必不得已而去 於斯三者 何先 曰去兵 子貢曰 必不得已而去 於斯二者 何先 曰去食 自古皆有死 民無信不立”

39) 正祖, 『弘齋全書』 卷168, 「日得錄」 8, 「政事」 3, “朝廷之所恃者民心 而民心一失 則無可收拾 今予之憂勞日夕 發帑振廩而不少惜者 不但爲顛頽者景象如在目中 欲以此表予心而固民情 以貽億萬年無疆之基也” (檢校直閣 南公轍이 甲寅년에 기록하였다.)

40) 正祖, 『弘齋全書』 卷168, 「日得錄」 8, 「政事」 3, “君人者以百姓爲天 民非食罔以資生 故曰民以食爲天” (直閣 金祖珣이 癸酉년에 기록하였다.)

41) 趙英邁, 앞의 논문.

까 염려한 것이다. 그는 백성이 있어야 국가가 있고 국가가 있어야 나머지가 있다고 생각했기 때문에 진휼 정책을 국정 운영의 최우선 사업으로 다루었다.⁴²⁾ 이러한 그의 생각은 책문에도 고스란히 드러나고 있다.

지난해 경기 지방의 농사가 이미 참담한 흉년으로 판명되었으며, 湖西 지방의 연해 안에도 災荒을 모면하지 못하여 한 줌의 곡식도 비축된 것이 없고, 부녀들이 길쌈해 놓은 것도 이미 바닥이 나서 텅 빈 배에 부황 든 몰골과 남루한 의복으로 부르짖는 소리가 눈에 보이고 귀에 들리는 듯하다. 藪屋의 괴로움을 생각하면 좋은 집 좋은 자리에서 먹고 자고 하는 것이 어찌 편안할 수 있겠느냐? 오직 주진하는 하나의 일만이 군중의 목숨을 구제하여 살릴 수 있는 길이다.⁴³⁾

이는 1783년 到記儒生の 春試에서 제시되었던 책문이다. 인용이 생략된 부분에서 정조는 예전에는 주진의 정책을 가장 귀중히 여겨 멀리 아득한 제주도까지 조종조의 혜택을 받았는데 근래에는 좋은 정책이 없어 백성들의 어려움이 날로 심해짐을 개탄하고 있다. 또한 백성의 고충을 해결할 방법은 賑賑에 있음을 말하며 그에 따른 계책을 묻고 있다. 정조는 백성들이 고통을 겪고 있는 이 모든 일들은 자신의 탓이라 여기고 백성의 고통이 마치 자신의 고통인양 조마조마하며 상심하고 있다. 정조의 또 다른 책문인 1795년 蔭官의 應製 및 抄啓文臣의 親試에 제시된 책문에는 다음과 같은 내용이 담겨 있다.

우리나라의 환곡과 군향은 곡식이 천하여도 방출하고 귀하여도 거두어들이며 값이 올라도 거두어들이고 내려도 방출하여 해마다 그 영리를 취하고 기근과 풍년은 묻지 않으니, 大典의 본래의 취지와 마치 상반되는 것과 같은 것은 어째서냐?⁴⁴⁾

42) 정형지, 「정조대의 진휼정책」, 『정조사상연구』 제4호, 정조사상연구회, 2001.

43) 正祖, 『弘齋全書』 卷49, 「策問」 2, 「賑賑」 “去年畿農 已判慘歉 湖西沿海 不免災荒 甌石無儲 杼柚既空 蟬腹顛頷之狀 鶉衣呼號之聲 如觀如聞 回念藪屋之愁苦 何安厦氈之寢啖 惟有賑賑一事 可以濟活衆命”

이는 환향의 폐단에 대한 책문으로 위의 인용된 부분에서 정조는 당시 환곡과 균향제도가 大殿의 趣旨와 상반되게 흐르는 것과 같다고 언급하고 있다. 이 책문의 다른 부분을 요약해 보면, 정조는 “어려운 시기에 진휼을 시작하면 백성들은 마치 동면하던 벌레가 봄을 만나고 마른 나뭇가지가 우렛소리를 듣는 것과 같이 기뻐한다. 또한 관부에 들어가 죽이라도 얻어먹고 나올 때에 곡식까지 얻어서 나오면 보물이라도 얻은 것 같이 한다. 그런데 지금 환향의 폐단이 隣徵과 族徵의 침탈이 연달아 이르고 관원의 성화와 독촉에 백성들이 벌벌 떨고 있어서, 여러 차례 조서를 내려 조종조의 백성을 사랑하고 무휼하는 뜻을 본받아도 개선되지 않는다.”라고 개탄하고 있다. 따라서 정조는 진휼정책의 내실화를 위해 노력하였는데, 『정조실록』 7년 1월의 기록을 보면 정조는 진휼을 하였는데도 백성이 굶주려 죽는 일이 있을 경우에 수령에게 반드시 중한 벌을 시행하여 결코 너그럽게 용서하지 않을 것이니 백성의 일에 게을리 하지 말 것을 경고하고 있다. 또한 救恤綸音을 내릴 때에 이전에는 국왕이 언해본을 첨부하는 경우는 거의 없었다. 하지만 정조는 글을 읽지 못하여 구휼윤음을 내려도 이해하지 못하는 백성들을 위하여 말미에 諺解本을 첨부하였다.⁴⁵⁾ 이는 백성들에게 윤음의 내용이 직접 전달될 수 있도록 하기 위한 것이었다.

2) 官 主導의 鄉村統制

수령은 生民의 休戚을 좌우하는 자리였으며, 생민의 휴척은 국가의 안위와 직결되는 현안이었다. 민생 안정책으로 조정에서 ‘愼擇守令’을 이구동성으로 제창한 것은 이것 때문이었다. 그러나 당시에는 향촌사족

44) 正祖, 『弘齋全書』 卷51, 「策問」 4, 「還餉」 “我國還餉 則賤亦出 貴亦入 重亦斂 輕亦散 歲取其贏 不問饑熟 與大典法意 若相反然者 何歟”

45) 韓相權, 「朝鮮後期 社會問題와 訴冤制度의 發達-正祖代 上言·擊錚의 分析을 중심으로-」, 서울대대학원 박사학위논문, 1993.

들이 중앙 사대부들과 결탁해 수령을 길들이려 했고, 자칫 그들의 눈 밖에 나면 쫓겨나는 건 시간 문제였으므로 수령들은 그들의 눈치를 보지 않을 수 없었다. 따라서 향촌사족들에 의해 휘둘리는 수령들의 非理橫侵으로 官·民의 갈등이 날로 고조되었다. 이에 정조는 향촌사회에 대한 국왕 통제강화의 수단으로 지방사족들의 세력약화와 수령권의 강화 조치를 취하였다. 이것은 在地 사족세력을 약화시키되 수령과 신향세력의 권한을 강화하는 것이었는데, 국왕이 임명한 수령을 중심으로 향촌 질서를 재수립하려는 관 주도의 향촌 통제책인 것이다.

조정 관리로는 대신·중신·재신과 시종과 百執事의 분별이 있는데, 여기에는 문관·음관·무관의 명분이 있다. 館學으로는 東上·南上·儒學·業儒 등의 호칭이 있는데, 여기에는 嫡庶의 명분이 있다. 중인으로는 비장·장교·計士·의원·역관·일관·律官·唱才·賞岐·寫字官·畫員·錄事 등의 명칭이 있으며, 市井에는 掖屬·曹吏·塵民 등의 이름이 있는데 이것은 중인과 시정의 명분이다. 이 밖에 하등 천민과 같이 힘과 노동으로 복역하는 자들도 그 종류가 만여 가지에 달하고, 군례·노복·상인·공인·고용살이 등의 미천한 자들도 역시 피차간 우월함과 졸렬함의 차등이 있어서 명분이 절연하니, 돌아보면 명분이 중요하지 않느냐. 그러나 조정에서나 閭巷의 사이에 명분을 바로잡는 의미를 전혀 알지 못하여 명분을 침범한다는 기룡이 많고 명분이란 두 자를 여지 없이 쓸어버린 지 오래이다.⁴⁶⁾

이 책문은 1784년 抄啓文臣의 講義比較에서 제시된 책문인데, 정조는 여기에서 명분에 대한 이야기를 하고 있다. 예부터 국가를 유지하는 데에는 명분만한 것이 없다. 더구나 우리나라는 명분을 가장 숭상하였는

46) 正祖, 『弘齋全書』 卷49, 「策問」 2, 「名分」, “而朝官則有大臣重臣宰臣侍從百執事之別 此文蔭武之名分也 館學則有東上南上幼學業儒之號 此嫡庶之名分也 中人而有裨校 計士 醫員 譯官 日官 律官 唱才 賞岐 寫字官 畫員 錄事之稱 市井而有掖屬 曹吏 塵民之名 此中人市井之名分也 外此下賤之服事力役者 有萬其數 而軍隸奴僕工商傭雇之微 亦有彼優此劣之差 名分之截然 顧不重歟 然而朝廷之上 閭巷之間 全昧正名之義 率多犯分之譏 名分二字 掃地久矣”

데, 당시의 상황이 명분이 바로 잡히지 않아 침범하고 기롱하는 일이 많음을 개탄하고 있다. 공자가 齊나라 景公에게 “임금은 임금다워야 하고, 신하는 신하다워야 하며, 아버지는 아버지다워야 하고, 자식은 자식다워야 한다.”⁴⁷⁾고 한 말도 이 같은 명분론에서 바탕한 것이다. 공자의 名分論은 백성들과 상관없는 명분론이 아닌, 백성들을 정치의 객체로서 지극히 소중하게 생각하는 명분론이다. 그리고 민생이 도탄에 빠지게 된 원인을 사회질서의 문란에 있다고 진단한 명분론이다. 정조 또한 명분이 바로서야 백성들이 안심하고 살 수 있다고 생각하였다. 따라서 정조는 이러한 명분론에 바탕하여 명분을 어지럽히는 향촌 사족들로부터 수령들을 보호하기 위하여 영조의 수령 통제 정책⁴⁸⁾에 몇 가지 온건책을 곁들였다. 그 첫째는 아무리 바빠도 현지로 부임하는 수령을 접견하고 정사를 잘 돌볼 것을 명했다. 둘째는 최소한 15개월의 임기를 보장했다. 셋째는 부정과 탐학을 고발당한 수령에게 관대한 조치를 취했다. 넷째는 측근들을 적극적으로 지방관에 임명했다.⁴⁹⁾ 이러한 일련의 조치들로 인해 향촌사족들의 세력은 약화되고, 국왕의 지방 통제력은 강화되었다. 그러나 수령의 재량권이 커짐에 따라 지방의 수령직이 치부 수단으로 악용되는 사례가 생겨나게 되었다. 당시의 상황을 정조는 “탐욕을 부리는 풍조가 성행하는 것이 오늘날과 같은 적이 없었는데 阿大夫를 烹殺한 것과 같은 처벌을 행하지 않는 것 또한 오늘날과 같은 적이 없었다.”⁵⁰⁾라 하여 탐리를 懲治하는 것이 금일의 급선무임을 역설하였다.⁵¹⁾ 당시 상황에 대한 것을 정조는 그의 책문에서 다음과 같이 이야기하고 있다.

47) 『論語』 「顏淵」 “齊景公問政於孔子 孔子對曰 君君臣臣父父子子”

48) 첫째 부정한 수령에 대한 처벌 강화, 둘째 수령 추천권 강화, 셋째 청렴결백한 수령 우대, 넷째 近臣을 수령으로 임명하여 다른 수령 견제하는 정책.

49) 이상각, 앞의 책.

50) 正祖, 『弘齋全書』 卷168, 「日得錄」 8, 「政事」 3, “貪風之盛 莫如今 而烹阿之不行 亦莫如今” (檢校直閣 徐榮輔가 壬申年에 기록하였다.)

51) 韓相權, 앞의 논문.

옛날의 공경대부는 반드시 세상일을 경륜하고 명예와 절의를 긍지로 삼아 국가 근심하기를 자기 일처럼 하고 士論을 자기의 책임으로 삼았다. 그런데 지금은 일이 면전에 닥치면 오직 規避함을 일삼고 자신을 위한 계책이 아니면 마치 쓸모없는 물건처럼 여기고 이럭저럭 시일만 보내고 있다. 옛 臺閣은 직언이 날마다 들리고 탄핵이 계속되었는데, 지금은 위약하고 머뭇거리며 구차하고 엉터리다. 군왕에 관한 말이라면 위축되어 화를 두려워하고 일체 관리들끼리도 방만하여 가타부타를 앓는다. 이러한 까닭은 무엇이나? 옛 감사나 수령은 청렴결백함을 귀하게 여기고 탐욕스러움을 수치로 여겼는데, 지금은 위에서는 거만하고 아래서는 잔학하여 백성은 여위고 자기만 살진다.⁵²⁾

그러나 애석하게도 목민의 책임을 맡은 이들은 직책을 다하지 못하여 논밭과 시장에서 백성을 다루게 하고 가정과 관부에서 재물을 다루니, 黑貂와 白金은 매번 수탈의 대상이 되고 마필과 인삼은 모두 백성을 침해하는 물건이 된다. 해산물을 실은 수레는 노상에 연속되고 세포는 상하 간에 서로 징수하여 끝도 없다.⁵³⁾

정조는 예전의 감사나 수령은 청렴결백을 귀하게 여기고, 탐욕스러움을 수치로 여겼는데 지금의 수령들은 직책을 다하지 못하여 백성들이 고통에 처해 있음을 말하고 있다. 정조는 이러한 상황의 해결책으로 어사를 적극 활용하는데, 어사 파견은 지방지배의 강화와 ‘邑幣·民瘼의 파악’이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 것이었다.⁵⁴⁾ 즉 암행어사의 활동범역을 확대시켜 수령의 부정과 비리를 폭넓게 감찰할 수 있게 하되, 선정을 베푼 수령들을 적극 보고하게 하여 중용함으로써 국

52) 正祖, 『弘齋全書』 卷50, 「策問」 3, 「時」 “古之爲卿大夫者 必經綸世務 矜持名節 憂國家如己事 以士論爲己任 今則事到面前 惟事規避 除非身計 視若弁髦 悠悠泛泛 苟度時日 古之臺閣 謇諤日聞 彈評相續 今則委靡嬖佞 苟且蔑裂 語到乘輿 怵惕畏禍 一切官師 漫不可否 此其故 又何哉 古之監司守令 貴廉白恥貪汙 今則上慢下暴 民瘦而已肥”

53) 正祖, 『弘齋全書』 卷52, 「策問」 5, 「北關」 “而無奈受芻牧之任者 多未副渠職 責 野與市爭民 家與府爭貨 黑貂白金 每招掊克之謗 四牡三楹 率是窳窳之物 海錯則輦輸織路 布縷則交征無藝”

54) 한상권, 『조선 후기 사회와 소원제도』, 일조각, 1996.

왕의 지방통제력을 강화하려 한 것이다.⁵⁵⁾

정조는 암행어사의 감찰권한의 폭과 깊이를 훨씬 확대하여 이전에는 호남이나 호서, 평안도 등 일정지역만 맡게 하던 것을 암행어사가 지나가는 모든 고을로 확대했다. 그러나 어사의 책무 역시 강화하였는데, 암행어사의 업무에 자의적인 판단이 들어갈 여지를 없애서 감찰기준을 표준화함으로써 원칙에 입각한 감찰이 가능하게 했다. 또한 암행어사의 폐단을 막기 위해 한 지역에 다시 암행어사를 파견하기도 하였다. 정조는 지방 수령들을 다독거리면서, 한편으로는 암행어사를 수시로 파견하였는데, 이는 두 집단을 견제함으로써 해서 민생의 안정을 도모하고 왕권을 강화하려는 뜻이었다.⁵⁶⁾

IV. 結論

정조의 애민사상은 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 如保赤子の 愛民觀이고, 둘째는 與民同樂의 君主觀이다. 이러한 사상을 바탕으로 정조는 다양한 정책들을 시행하였는데 이를 制度의 改革과 經世的 具現으로 나누어 살펴보았다.

먼저, 制度의 改革에는 첫째 上言·擊鎗의 改善을 들 수 있다. 정조는 백성의 삶을 살피고자 선대의 訴冤制度의 하나인 上言·擊鎗 제도를 개선하여 백성들의 억울함이 왕에게 전달되는 통로를 열어 놓고자 하였다. 둘째 欽恤典則 頒布이다. 정조는 형벌의 남용과 악형에 따른 백성들의 고통을 덜어주기 위하여 『欽恤典則』을 반포하여 규정에 맞는 刑獄의 집행을 실시하였다.

다음으로, 經世的 측면에서는 첫째 賑恤 政策의 內實化이다. 정조는

55) 朴賢謀, 「正祖의 聖王論과 更張政策에 관한 연구」, 서울대대학원 박사학위 논문, 1999.

56) 이상각, 앞의 책.

진휼 정책을 국정 운영의 최우선 사업으로 다루었다. 이를 위해 정조는 진휼을 하였는데도 백성이 굶주려 죽는 일이 있을 경우에 수령에게 반드시 중한 벌을 시행할 것을 경고하였고, 또한 글을 읽지 못하여 구휼운음을 내려도 이해하지 못하는 백성들을 위하여 말미에 諺解本을 첨부하였다. 이는 백성들에게 운음의 내용이 직접 전달될 수 있도록 하기 위한 것이었다. 둘째 官 主導의 鄉村統制이다. 정조는 향촌사회에 대한 국왕 통제강화의 수단으로 지방사족들의 세력약화와 수령권의 강화조치를 취하였다. 당시 향촌 사족들이 중앙 사대부들과 결탁해 수령을 길들여, 지방정치가 좀처럼 개선되지 않았다. 따라서 수령들의 이러한 부패로 인해 백성들이 수탈당하는 것을 방지하기 위하여 영조의 수령 통제 정책에 몇 가지 온건책을 곁들여 수령의 권한을 강화하였다. 또한 수령의 재량권이 커짐에 따라 지방의 수령직이 치부 수단으로 악용되는 사례를 방지하기 위해 암행어사의 활동범위를 대폭 넓히고, 어사를 자주 파견하여 탐오한 수령과 부패한 아전의 횡포를 최소화하였다.

이상에서 정조의 愛民思想을 그의 策問을 통해 살펴보았다. 책문 속에는 이처럼 백성을 자식처럼 사랑하였던 정조의 사상이 고스란히 담겨 있으며, 그가 백성을 위해 현실적으로 추진하였던 많은 정책들이 얼마나 많은 고민과 생각 속에 시행되었는지를 여실히 보여준다. 이를 통해 策問은 정치의 주체인 임금의 사상을 살펴볼 수 있는 최상의 근거자료가 됨을 알 수 있다.

<參考 文獻>

正祖, 『弘齋全書』
 『朝鮮王朝實錄 - 正祖實錄』
 『朝鮮王朝實錄 - 英祖實錄』
 『書經』
 『孟子』

『論語』

『小學』

김태완, 『책문-시대의 물음에 답하라』, 소나무, 2004.

박종채 지음·박희병 옮김, 『나의 아버지 박지원』, 돌베개, 2006.

朴賢謀, 「正祖의 聖王論과 更張政策에 관한 연구」, 서울대대학원 박사학위논문, 1999.

이상각, 『이산정조대왕-조선의 이노베이터』, 추수밭, 2007

이이화, 『이이화의 한국사 이야기-문화군주 정조의 나라 만들기』, 한길사, 2001.

이태진, 「18세기 韓國史에서의 民의 사회적·정치적 位相」, 『진단학보』 88, 진단학회, 1999.

정형지, 「정조대의 진흥정책」, 『정조사상연구』 제4호, 정조사상연구회, 2001.

趙英遇, 「華城陵幸圖와 정조의 대민정책」, 숙명여대대학원 석사학위논문, 2006.

韓相權, 「朝鮮後期 社會問題와 訴冤制度의 發達-正祖代의 上言·擊錚의 分析을 중심으로-」, 서울대대학원 박사학위논문, 1993.

———, 『조선후기 사회와 소원제도』, 일조각, 1996.

———, 「정조대 사회문제와 민訴의 활성화」, 『18세기 연구』 제3호, 18세기학회, 2000.

Abstract

*A study on thought of affection for people observed in King Jeongjo's
Chaekmun / Kim Hyun Ok**

Chaekmun(策問, examination question) originated from the age of Han Wu-di(漢武帝) when people recommended by local governors were tested by asking solutions. From that time on, civil service examinations asked questions on current issues of politics, science, social customs, etc. and got solutions from young people who were about to go out into the world. Therefore, Chaekmun played the role of raising the most important questions in the corresponding period. Of course, the king was the main actor in making the questions. Accordingly, questions in Chaekmun reflected the king's thoughts.

Thus, the present study examined the affection for people of King Jeongjo, who loved his people more than any other kings during the turbulent age of the late Chosun Dynasty, through 「Chaekmun(策問)」 recorded in 『Hongjaejeonseo(弘齋全書)』, the king's personal anthology.

King Jeongjo's thought of affection for people can be divided largely into two aspects. One is Yeobojeokja(如保赤子, rule people carefully as if taking care of a newborn baby), the view of people, and the other is Yeomindongrak(與民同樂, enjoy together with people), the view of king. Based on these thoughts, King Jeongjo executed various policies, and this study divided them into institutional reforms and relief works.

First, institutional reforms include improvement in Sangeon(上言, appeal) and Gyeokjaeng(擊箚, petition). In order to inquire into people's life, King Jeongjo improved Sangeon and Gyeokjaeng, which had been handed down

* Taejeon Kwanjeo High School, Teacher / hokongju77@hanmail.net

from the previous age, and opened the channel for people to complain to the king about injustices. Second, Heumhyuljeonchik(欽恤典則, regulations on trying criminals) was promulgated. King Jeongjo punished criminals as stipulated based on Heumhyuljeonchik in order to relieve people from the pains of abusive and cruel punishments.

Next, in the aspect of relief works, first, relief policies were substantiated. In his administration, King Jeongjo gave the top priority to relief policies, and the king's mandates were attached with annotation in Hangeul so that the contents of the mandates were delivered directly to people. Second, rural communities were ruled by the government. King Jeongjo weakened local influential families' power and strengthened governors' authority as a means of reinforcing the king's control over rural communities. With local governors' discretionary power reinforced, the activities of secret royal inspectors were extended in order to prevent local governors from using their power for making money. Secret royal inspectors were dispatched frequently and they minimized the oppression of greedy governors and corrupt officials.

This study examined King Jeongjo's thought of affection for people through his 「Chaekmun(策問)」. Chaekmun shows the thoughts of the king who loved his people like his children, and how much he deliberated and thought in executing policies for his people. The results of this study suggest that Chaekmun is the best base material for examining the thoughts of the kings, the main actors of politics.

【Key words】 King Jeongjo(正祖), Chaekmun(策問), affection for people(愛民), relief(經世), civil service examination(科擧)

투고일 : 11월 3일, 심사일 : 11월 17일, 게재확정일 : 12월 5일