

I. 양반관료국가의 성립

1. 개국초 왕권의 강화와 국정운영체제
2. 유교정치의 진전
3. 왕권의 재확립과 제도의 완성
4. 4군 6진의 개척
5. 《경국대전》의 편찬과 계승

I. 양반관료국가의 성립

1. 개국초 왕권의 강화와 국정운영체제

1) 조선 개국의 배경

1392년 7월 17일 永興 출신의 무인 李成桂는 개경 壽昌宮에서 새 왕조의 왕으로 즉위하였다. 그러면 어떻게 고려의 변방인 영흥 출신의 무인이 새 왕조의 왕으로 즉위할 수 있게 되었는가. 이 해답을 얻으려면 먼저 고려말의 국제관계와 국내의 여러 사정을 살펴보아야 할 것이다. 즉 고려와 원·명과의 관계, 요동공격을 위한 起兵과 威化島回軍, 田制改革運動, 斥佛運動 등 고려 말의 국내외 정세변동과 고려내의 신구 정치세력의 대립·투쟁과정에서 개혁파가 우세해지고 그 가운데 이성계가 부각되어 새 왕조의 왕으로 추대되는 과정을 살펴보아야 할 것이다.

먼저 고려말 고려의 원·명과의 관계와 이성계가 부상하는 과정을 살펴보자. 고종 18년(1231)에 고려는 몽고의 침입을 받았고, 강화로 피란한 고려정부는 약 40년간 항쟁하다가 원종 11년(1270)에 개경으로 환도한 후 원의 간섭을 받게 되었다. 특히 慈悲嶺 이북에 東寧府(西京)가 설치되어 원종 11년부터 충렬왕 16년(1290)까지 원의 직접적인 지배를 받았고, 鐵嶺 이북에도 雙城總管府(永興)가 설치되어 고종 45년 이후 14세기 중반까지 원의 직접적인 지배를 받았다. 충렬왕 7년 고려에는 일본정벌을 하려는 원에 의해 征東行中書省이 두어졌고, 일본정벌이 실패한 후에도 정동행성은 존속되어 고려는 내정을 감시당하였다.

14세기 중엽, 원의 세력이 점차 쇠퇴하여 그 지배하에 있던 중국 각지에서 군웅이 봉기하자 공민왕 3년(1354)에 원은 고려에 원병을 요청할 정도가 되었다. 즉위 초부터 원의 지배로부터 벗어나려는 의지를 강하게 갖고 있던 공민왕

은 이러한 정세를 이용하여 排元政治를 펴서 부원세력인 奇轍・權謙 등 친원과 귀족을 제거하였고, 征東行省理問所를 혁파하였다. 또 원의 연호사용을 중지하였으며, 원의 지배하에서 격하되었던 정치기구를 그 이전의 三省・六部체제로 복귀하였고, 동북면・서북면 방면의 옛영토 회복운동을 벌였다. 이와 같은 공민왕의 개혁정치는 원의 지배에서 벗어나 고려의 자주성을 회복하고 집권체제의 정비를 위한 것이었다.

소위 北疆回收運動 때 두각을 나타낸 사람이 李子春이니 바로 조선을 개국한 이성계의 父이다. 공민왕 5년(1356)에 이자춘은 원의 총독부가 있던 쌍성의 千戶로서, 고려에서 密直副使 柳仁雨를 東北面兵馬使로 삼아 쌍성총관부를 공격하게 하였을 때 이에 내응하여 이 지역을 회수하는 데에 공을 세웠다. 그 공으로 이자춘은 大中大司僕卿이 되었고, 공민왕 10년에 朔方道萬戶兼兵馬使가 되었으나 이 해에 병사하였다.

이성계는 공민왕 5년에 22세의 나이로 부친과 함께 고려에 仕宦하여, 유인가 쌍성총관부를 공격하였을 때 내응하여 고려가 이 지역을 회수하는 데 공을 세웠으며, 父職을 이어 金吾衛上將軍東北面上萬戶가 되었다. 또 그는 공민왕 10년 원이 쌍성을 다시 차지하려고 침입하였을 때 동북면병마사로서 이를 격퇴하였고, 공민왕 12년 원에 아부하고 있던 崔濡가 원과 결탁하여 공민왕을 폐하고 德興君(충숙왕의 동생)을 세울 목적으로 원의 군사 1만을 거느리고 압록강을 건너왔을 때에는 都巡慰使 崔瑩을 도와 이를 격퇴하였으며, 이 때 동북면에 침입한 여진족을 철령에서 격퇴하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 이성계는 무장으로서의 지위를 굳혀 갔다.

한편 공민왕 17년 金陵(南京)에서 일어난 朱元璋의 군사가 元京(北京)을 함락시키니 元順帝는 上都(開平府)로 피해갔고, 주원장은 명나라를 개국하고 帝位에 올라 明太祖가 되었다. 이후 원・명간의 공방이 계속되었으나 공양왕 3년(1391)에 북원은 멸망하였다. 이 시기를 소위 원・명교체기라고 한다. 이 시기 고려 조정은 원・명에 대한 외교방향을 둘러싸고 대립과 갈등이 계속되었다.

명이 개국하자 공민왕은 친명적 노선을 취하였다. 명이 개국한 다음해인 공민왕 18년 4월에 사절을 고려에 보내 명의 건국을 알려오자 고려는 그 해 7월부터 원의 연호였던 「至元」의 사용을 중지하고 명의 연호 「洪武」를 썼

고, 명에서도 고려에 호의를 보였다. 그러나 공민왕 23년에 왕이 시해된 이후 양국 관계는 악화되어 갔다. 특히 공민왕의 뒤를 이어 우왕이 즉위한 직후 명의 사신 蔡斌이 고려사람 金義에게 살해된 사건이 발생한 후로 더욱 어렵게 되었다. 이 사건 이후 고려에서는 명과 친선관계를 유지하려고 노력하였으나 명의 고려에 대한 자세는 매우 강경해져, 관계개선이 쉽게 이루어질 수 없었다.

이와 같은 상황에서 고려조정내에는 종래와 같이 원과의 관계를 계속해야 한다고 주장하는 事元·親元派와, 그래도 명과의 관계를 개선해야 한다는 向明·親明派의 대립이 계속되었다. 친원파의 대표적인 사람은 李仁任을 들 수 있고 친명파로는 鄭夢周·鄭道傳 등이 있었다. 당시 명의 국력은 날로 융성해지고 고려의 해안에는 왜구의 위협이 계속되었으므로 명과의 국교정상화는 필요한 것이었으나 잘 풀리지 않았다. 우왕 4년(1378)에는 잠시 관계개선이 이루어질 듯하였으나, 우왕 5년에 명은 고려조정의 명에 대한 태도를 시험해볼 겸 공민왕대에 명에 약속한 공물인 매년 금 100근, 은 1만 냥, 良馬 1백 필, 細布 1만 필을 공납할 것과 요동유민 수만 명을 돌려보낼 것을 요구하였다. 이와 같은 요구는 고려의 재정형편으로는 매우 과중한 부담이었는데, 명은 이에 더하여 5년간 미납한 공물을 추가하여 요구해 왔다. 고려에서는 나라 재정의 어려움을 무릅쓰고 명과의 관계를 개선하기 위하여 우왕 10년 공물의 일부를 보내고 또 정몽주를 사절로 파견하여 고려의 명에 대한 정책을 이해시켰다. 이후 명은 고려에 대하여 상당한 양보를 하기도 하였다. 즉 우왕 11년에는 공민왕의 시호를 보내왔고 우왕의 왕위계승을 인정하였으며, 우왕 12년에는 이후 공물을 3년에 한 번 보내되 공물의 수량도 양마 50 필로 정함으로써 歲貢문제를 둘러싼 명과의 문제는 상당한 해결을 보는 듯했다. 그러나 명은 또다시 고려에서 세공으로 보낸 말이 모두 불량한 것이라고 문책하고 또 확실한 근거도 없이 지난 공민왕 8년에 고려에 들어간 瀋陽지방의 군민 4만 호를 다시 돌려보내라는 등 고려에 강압적인 태도를 보였고, 우왕 13년·14년에는 고려사절의 입경을 거절하였다.

이와 같은 명의 강압적 태도는 고려의 강한 반발을 유발시켜 당시 무장이며 실력자였던 최영은 요동정벌을 계획하기에 이르렀다. 최영은 요동공격에

앞서 이성계와 함께 조정내부에서 부패와 횡포를 일삼던 林堅味·廉興邦·이인임 일파를 제거하였다. 이성계는 앞서 왜구와 여진족 토벌의 공과 이인임 일파를 숙청한 공으로 守門下侍中이 되어 문하시중인 최영과 함께 정권의 중심에 자리 잡게 되었다. 그런데 명에서는 우왕 14년(1388) 2월 貢馬의 불량을 이유로 통교를 거절하고, 원의 간섭하에 있었을 때 일시 원이 직접 지배하던 철령 이북을 명에 환속하도록 한다는 소위 鐵嶺衛문제를 제기하였다. 이로써 최영 등의 명과의 결전의지는 더욱 높아졌다. 그러나 朝臣들의 상당수는 명과의 화의를 바라므로 명과의 현안을 해결하기 위하여 趙琳을 파견했으나 요동에서 입경을 거절당하였다. 최영은 최후의 결단을 위하여 백관들과 철령이북의 할양 여부를 논의한 바, 불가하다는 의견이 지배적이었으므로 최영은 우왕과 의논하여 요동정벌을 확정하였다. 요동정벌의 확정은 이처럼 백관들의 의견을 수렴하고 왕의 허락을 받은 것으로 되어 있으나 그 결정과정에서는 당시 실력자였던 최영의 의지가 강하게 작용했을 것이라는 사실은 쉽게 짐작된다.

우왕 14년 3월 명은 고려에 철령위설치를 통고해왔고, 이 해 4월 우왕은 최영과 이성계에게 출사명령을 내렸다. 그러나 이성계는 요동공격의 불가함을 네 가지 이유를 들어 반대하였다.¹⁾ 첫째 작은 나라로서 큰 나라에 거역하는 것, 둘째 여름철에 전쟁을 일으키는 것, 셋째 온 나라가 원정을 떠나면 왜구가 그 허를 타게 되는 것, 넷째 시기가 마침 덥고 비가 올 때이므로 弓弩의 아교가 풀리고 군사들이 질병에 걸리게 되는 것 등이었다. 첫번째 이유의 사대적 태도는 반대의 명분으로 내세운 것이었다. 그것으로써 이성계를 사대주의자로 매도하기 어려운 것은 즉위 후 요동정벌계획을 추진한 일이 있기 때문이다. 또 여름철에 전쟁을 일으키는 것이 불가하다고 함은 군량조달과 농사에 큰 지장을 줄 수 있을 뿐 아니라 당시 중요한 무기였던 궁노의 아교가 풀려 쓸 수 없게 되고 군사들에게 질병이 퍼질 가능성이 많은 것이었으므로 매우 타당성 있는 반대였다. 또한 당시 왜구의 위협이 계속되었던 때였으므로 나라의 군사력이 모두 요동으로 빠지면 왜구의 침입에 대처할 수 없게 될 것도 분명한 것이었다. 이성계의 반대이유는 매우 타당성이 있었고, 우왕도 인정하였으나 최영의 요동공격결의는 확고한 것이어서 우왕도 이를

1) 《高麗史》 권 137, 列傳 50, 신우 14년.

따르지 않을 수 없었고, 이성계도 뜻에 없는 出師를 하지 않을 수 없었다.

고려군의 지휘부와 병력규모를 보면, 八道都統使에 최영, 左軍都統使에 曹敏修, 右軍都統使에 이성계가 임명되었으며, 병력은 좌우군을 합하여 38,830여 명, 僦 11,000여 명, 馬 21,682필로써 10만 대군이라 호칭했으나 실제 전투병력은 4만 명이 되지 못하였다. 우왕 14년 4월 우왕과 최영은 평양까지 출진하였고, 같은 해 5월 좌우군은 위화도에 도착하였다. 그러나 이성계는 마침 압록강물이 불어 건너기도 어려울 뿐 아니라 사기가 떨어진 장졸을 거느리고 요동을 공격하는 일은 무모한 것임을 깨닫고 회군을 단행하였다. 회군의 명분은 ‘상국을 침범하면 나라와 백성에게 화를 초래하게 된다’ ‘임금 곁에 있는 악한 신하들을 제거하여 백성을 편히 살 수 있도록 해주겠다’²⁾는 것이었다.

이성계로서는 요동공격보다는 국내의 산적한 문제를 해결하는 것이 선결과제라고 판단했을 것이다. 정치·경제·사회·종교 등의 말세적인 폐단의 개혁과 도탄에 빠진 민생문제의 해결이 당시의 절실한 과제였고, 명에 대한 사대의 표방은 국내정치의 개혁과 안정을 위하여 필요한 것이었다. 고려에 대한 명의 불신과 위협이 계속되는 상태에서 고려의 정치개혁이나 안정은 획득하기 어려운 것이었다.

이성계의 회군에 당황한 우왕과 최영은 개경으로 돌아와 회군에 저항했으나 이성계의 군세를 당할 수 없었고, 최영은 高峰縣에 유배되었다가 곧 攻遼罪로 개경에 압송되어 참형되었다. 우왕은 폐위되어 강화에 안치되었고, 우왕의 아들 창이 그 뒤를 이었으나 재위 1년 6개월에 그쳤으며, 이성계의 실권은 확고하게 되었다. 이즈음 명도 고집하여 오던 철령위문제를 포기하였고, 이성계일파는 친명정책을 펴게 되었다.

다음 고려말 국가재정과 민생문제에 직결되었던 전제개혁문제를 살펴보자. 원의 간섭을 받던 시기의 權門世族과 사원은 토지를 널리 점거하여 농장을 설치하였다. 따라서 국가에서 수조할 수 있는 공전은 계속 감소되고 국가재정은 고갈되어 갔다. 국가에서는 새로 진출한 관료들에게 줄 토지도 녹봉도 부족하였고 軍資도 모자랐다. 국가재정의 개선을 위해서는 전제개혁이 불가

2) 위와 같음.

피한 과제였다. 그러나 전제개혁문제는 토지를 광점한 권문세족 및 사원과 이해관계가 상충되는 것이었으므로 쉽게 제기될 수 없었다.

전제개혁운동은 이성계일파가 점차 실권을 잡아가던 창왕 즉위년(1388) 7월에 大司憲 趙浚이 올린 私田改革에 관한 상소를 시작으로 李行·趙仁沃 등의 상소가 이어져 활발히 추진되었다. 이성계일파의 전제개혁은 舊臣世族들의 강력한 반대와 저항에 굴하지 않고 추진되었는데, 이는 그들의 이해와 직결된 문제였기 때문이었다. 이성계일파는 그들의 전제개혁을 당시 권문세족에게 가혹한 수탈을 당하던 농민을 구제하기 위한 것이라고 하면서 仁政을 표방하였으나 그들의 관심과 목적은 신진관료의 녹봉과 국가재정의 개선, 군량을 비롯한 군사비의 확보에 있었다. 그것은 바로 그들의 이해관계와 직결된 절박한 문제였다. 그런데 국가재정 및 군자의 결핍을 타개하는 일과 농민을 구제하는 일은 서로 결부되는 문제였다. 즉 권문세족의 사전을 몰수하여 농민에게 급여하고 농민으로부터 규정된 전세를 수취하면 국가재정과 군자도 해결되고 농민도 구제된다고 보았다. 따라서 사전개혁은 이성계일파의 지상과제가 되었다.

사전개혁에 반대한 대표적인 사람은 이성계의 정적이라 할 수 있는 조민수였으며, 이성계일파의 뜻과 다르게 우왕의 아들 창왕을 세우게 된 것도 조민수의 주장과 李穡의 후원때문이었다. 창왕 원년 7월 조민수는 조준의 탄핵을 받아 유배되었고, 8월에는 이색이 門下侍中이 되었다. 이성계는 次相職인 守門下侍中이 되고 중외의 군사권을 장악하게 됨으로써 정치·군사적으로 최고의 권력을 장악하게 되었다. 한편 사전개혁을 반대하는 구신들을 강력하게 탄핵하였고, 11월에는 구신들에 동조하는 창왕을 폐위시키고 공양왕을 영입하였으며 邊安烈·이색·禹玄寶·王安德 등 반대세력을 귀향보내고 계속 전제개혁을 추진하였다. 그러나 공양왕이 즉위하고 이색·변안열 등이 다시 고위직으로 재임명된 것을 보면 조정에는 아직 구신세력이 무시할 수 없을 정도로 존재했음을 알 수 있다. 이성계일파는 이색 등 반대파 구신들을 여러 가지 죄목을 붙여 파직·유배를 보냈다. 특히 공양왕 2년(1390) 5월에는 尹彛·李初의 獄을 계기로 이색·李琳·禹仁烈·李崇仁·權近·李鍾學·우현보·權仲和 등 구세력의 거물 대부분을 하옥시켰고, 같은 해 9월에는 公·私田籍을 시가에서 소각시키기에 이르렀으니, 이성계일파의 사전개혁은 상당한

진전을 보게 된 것이다.

공양왕 3년 정월 군제가 「五軍」에서 「三軍都總制府」로 바뀌면서 이성계는 都總制使, 조준은 左軍總制使, 정도전은 右軍總制使가 되어 정권과 병권이 모두 이성계일파에 돌아갔다. 이 해 5월 마침내 科田法의 실시를 보게 되었다.

과전법의 실시는 조선왕조가 개창되기 1년 2개월 전에 이루어져 새 왕조의 토지제도·조세제도의 기간이 되었다. 이성계일파는 과전법의 실시로 그들의 경제적 기반을 확립하기는 했으나, 처음에 그들이 이상으로 했던 전체 개혁은 되지 못하였다. 결국 구귀족의 토지를 빼앗아 이성계일파와 신진관료들에게 재분배한 것이었고, 농민은 토지분배에서 제외되었다.

다음 척불운동에 관하여 살펴보자. 고려시대의 불교는 왕실과 귀족의 보호와 장려를 받아 융성하였다. 그러나 후기로 내려오면서 불교와 관련하여 여러 가지 폐단이 노정되고 있었다. 그 내용을 보면, 첫째 寺社田과 寺社奴婢가 지나치게 확대·증가되어 국가 조세수입을 크게 감축시켰다. 즉 사원은 국가의 賜與, 귀족의 寄進, 사원노동력을 이용한 개간, 피역을 위한 농민들의 投託 등으로 사사전을 무한히 확대시켜 갔다. 그것은 국가의 조세수입의 감소, 재정의 악화를 초래하는 하나의 요인이 되었다. 또한 사원인구에 대한 면역의 특혜는 有役者의 사원으로의 도피를 가증시켰고, 그것은 농업생산력과 군사력의 악화를 초래하였다.

국가의 불교에 대한 비호와 장려로 사찰이 남설되고 불교행사가 계속되어 국가재정과 국력의 낭비를 가져왔다. 후기로 오면서 불교와 승려의 타락으로 종래 불교가 유지하였던 정치와 사회에 대한 정신적 지도력이 약화되었다. 불교는 무격신앙·음양도참설과 결부되어 저급한 미신적인 경향마저 띠게 되었다. 승려들은 세속화되고 정치권력과 결탁하여 불법을 자행하여 윤리적으로도 타락하였다. 辛叟의 경우도 권귀와 결탁한 俗僧의 예가 될 것이다.

고려 후기에 부패하고 타락한 불교와 승려에 대한 비판과 배격의 기운이 일어나게 된 데에는 朱子學을 수용한 신진세력의 대두와 관계가 있다. 즉 불교사원과 밀착되어 있고 정치적·사회경제적 이권을 독점하고 있던 권문세족, 구귀족에 대한 신진세력의 비판과 공격이 불교배척운동으로 발전하였다

고 해석 할 수 있을 것이다.

주자학, 程朱學 또는 性理學이라고도 불리는 신유학의 유입은 충렬왕 때의 安珦과 그 제자 白頤正에서 비롯하였고, 또 백이정의 제자 李齊賢의 문인으로 그 학통이 이어지고 있다. 그러나 이색에 이르기까지는 불교자체에 대한 배척이 아니라 사찰의 남설, 승려의 파다와 세속화 등 불교를 둘러싼 말폐를 비판하는 수준이었다. 이색은 불교배척보다는 유학의 진흥에 힘썼으니, 공민왕 16년(1367)에 성균관이 중건되면서 大司成이 되었다. 金九容·정몽주·朴尙夷·朴宜中·이승인 등도 그 學官을 겸하여 주자학의 교육에 힘썼으니, 이때부터 성균관에서 주자학교육이 이루어지고 유학자가 양산되었으며 척불운동이 성균관을 중심으로 전개되었다. 원·명관계의 진전에 따라 친명노선을 따른 정몽주·박상충·정도전·김구용·이승인·권근 등은 당시 斥佛揚儒의 선봉자들이었다.

위화도회군 이후 정치적 실권을 잡은 이성계일파의 신진관료들에 의하여 정치개혁이 강력히 제기되고 추진되면서 척불운동도 점차 본격화하였다. 즉 공양왕 3년(1391) 5월 과전법 실시 전에는 대부분의 유자들의 척불운동이 소극적이었으나 이후 이성계일파인 정도전·대사성 金子粹·성균박사 金貂·이조판서 鄭摠 등에 의하여 적극적인 불교배척이 이루어졌다. 특히 정도전은 가장 강력한 척불운동가였으니 그는 불교의 사회·경제적 폐단뿐 아니라 불교교리에 대한 비판을 가한 이론적 척불운동의 대표적 인물이었다. 정도전은 척불과 동시에 우현보·이색 등 반대파 구신들의 숙청을 목표로 삼았다. 당시 불교배척운동이 일방적인 우세를 유지할 수 있었던 것은 아니었으며 이에 대한 반격도 만만치 않았으나 결국 척불운동 노선이 조선왕조 개창의 주체가 되었으므로 새 왕조의 이데올로기는 崇儒斥佛로 결정되었던 것이다.

공양왕 3년이 되면 이성계일파는 정권·병권도 장악하였고 경제적 기반도 세웠다. 그러나 아직도 반이성계파의 구신들을 제거하는 과제가 남아 있었다. 마지막으로 반이성계파 구신을 처리하는 문제를 둘러싸고 온건론의 정몽주일파는 강경론의 이성계일파와의 대립을 초래하게 되었다. 정몽주는 이성계일파에 동조하는 부분도 있었으나 신·구 어느 세력에도 편향하지 않고 중립적인 입장을 취하였다. 친명정책, 조민수배척, 공양왕옹립 등에는 이성계일파

에 동조하였으나, 윤이·이초의 옥사와 관련 여부가 불명한 자들에 대한 이성계일파의 강경처리에 반대하였고 전제개혁에는 중립적인 입장을 취하였다. 마침내 정몽주일파는 이성계일파의 구신처단에 대한 강경론에 반발하여 이성계일파와 적대적 관계로 대립하게 되었다.

공양왕 4년 3월, 이성계는 명에 갔다가 귀국하는 세자 裒의 출영을 마치고 돌아오는 길에 海州에서 사냥하던 중 낙마하여 중상을 당하였다. 정몽주일파는 이 때를 이성계일파를 제거할 기회로 생각하고 左散騎常侍 金震陽 등으로 하여금 이성계일파의 조준·정도전·南閔·尹紹宗·南在 등을 탄핵하여 4월 초에 이들을 유배하도록 계획하였다. 이성계일파로서는 위기에 봉착하게 된 것이다. 정몽주는 이성계 주변의 동정을 살피기 위하여 문병을 칭탁하고 이성계의 집을 방문하였다. 李芳遠은 이 때를 정몽주를 제거할 절호의 기회로 생각하고, 문병을 마치고 돌아가는 정몽주를 趙英珪 등과 함께 善竹橋 부근에서 살해하였다. 정몽주가 암살된 후 정몽주일파는 제거되고 이성계일파가 정권을 완전히 장악하게 되었다. 이성계는 수상인 문하시중, 裴克廉은 수문하시중이 되었고 그 일파가 내외의 중직을 모두 차지하였다. 이제 남은 것은 이성계를 왕으로 추대하는 절차뿐이었다.

이성계를 왕으로 추대하려는 기운은 위화도회군 때에 있었다. 당시 남은은 趙仁沃 등과 함께 추대를 密議한 바 있었으며, 회군한 후 이방원에게 말하였으나 방원은 신중을 기하여 추진하지 않았다.³⁾ 그러나 이 때에 이르러 여론이 이성계추대로 기울었고, 사람이 모인 곳에서도 내어놓고 ‘天命과 인심이 이미(이성계에게) 돌아갔는데 어찌 빨리 추대하지 않는가’⁴⁾라고 말할 정도로 대세가 무르익었다. 방원은 남은과 이성계추대를 걱정하였고, 남은은 조준·정도전·조인옥·趙璞 등과도 협의하였다. 그러나 이성계가 진노할까 두려워 감히 고하지 못하므로, 방원은 康氏(康妃)에게 부탁하여 이성계에게 아뢰도록 해보았으나 강씨도 감히 아뢰지 못하였다. 결국 방원이 결단을 내려 남은 등과 추대하도록 결정한 것으로 되어 있다. 당시의 정세는 이성계추대로 기울었고 선봉에서 이 일을 추진한 것은 방원과 남은이었던 것이다.

3) 《太祖實錄》 권 1, 總書, 공양왕 4년 6월.

4) 위와 같음.

이즈음 공양왕은 이성계의 위세에 눌려 있었고, 왕위의 위협을 느껴 이성계와 相保를 내용으로 하는 동맹을 맺기를 원하였다. 그리하여 공양왕은 방원과 司藝 趙庸에게 盟書를 기초하게 하였고 7월 12일 이성계와 동맹하기 위하여 이성계의 저택으로 떠날 차비를 하였다. 한편 배극렴 등은 王大妃(공민왕비 安氏)에게 공양왕을 폐하기를 주달하여 공양왕을 폐한다는 내용의 敎書를 받아냈다. 남은은 門下評理 鄭熙啓와 함께 폐위교서를 가지고 공양왕이 있는 궁궐로 가서 폐위를 선포하였고 공양왕은 원주로 쫓겨갔다. 왕대비로부터 받아낸 공양왕 폐위교서는 이성계일파의 공양왕 폐출의 명분을 확보하기 위한 절차였을 뿐이다. 공양왕을 폐한 후 국새는 일단 왕대비에게 두고 서정을 왕대비에게 취품하여 결제를 받는 형식을 취하였으나 이 역시 이성계정권의 명분을 위한 것이었다. 7월 13일 왕대비는 이성계를 「監錄國事」로 선포하였다.

7월 16일, 배극렴·조준·정도전·金士衡 등 50여 명의 대소신료와 閑良·耆老 등이 國寶를 받들고 이성계추대를 위하여 이성계의 저택으로 몰려갔다. 이 때 이성계는 대문을 잠그고 그들을 들이지 않으므로 늦도록 기다리던 배극렴 등은 부득이 문을 밀치고 들어가 왕이 될 것을 간곡히 권하였다. 그러나 이성계가 굳이 거절하므로 대소신료와 한량·기로 등도 물러서지 않고 더욱 간절히 권하였다. 7월 17일 이성계는 하는 수 없이 壽昌宮에 나아가 즉위하였다.⁵⁾ 이처럼 이성계가 군신들의 추대를 거절하다가 마지못하여 즉위한 것으로 기록되어 있는 것은 이성계의 즉위가 찬탈이 아니라 天命에 의한 것임을 드러내기 위한 것이며, 새 왕조의 명분을 세우기 위한 것임을 알 수 있다. 하여간 이성계는 군신들에 의하여 새 왕조의 왕으로 추대되어 즉위하였고, 새 왕조가 개국하게 된 것이다.

2) 개국과 그 기초작업

1392년 7월 17일 이성계는 개경 수창궁에서 새 왕조의 국왕으로 즉위하였다. 이 새 왕조는 이성계를 중심으로 한 개혁파유신과 이에 동조한 세력의 승리로 이루어진 것이었다. 따라서 새 왕조의 정치이념은 억불숭유가 될 수밖에 없었으며 과전법체제와 대명 사대관계는 이미 정해진 방향이었다. 또한 고려

5) 《太祖實錄》권 1, 태조 원년 7월 병신.

말 권문세족과 국가로부터 가혹한 착취와 억압을 받았던 백성들의 고통을 덜어주는 일도 새 왕조의 과제였고 또 백성들은 그것을 기대하였다.

그러면 개혁의지와 희망을 가지고 출발한 새 왕조는 그 기초를 마련하기 위하여 어떤 일들을 펼쳐갔는가.

개국 직후 가장 긴급한 일은 반대세력으로부터 왕위와 정권을 지킬 군사권의 장악이었다. 이성계는 그 일과의 추대를 받아 새 왕조의 왕이 되었으나 정적들로부터의 반격 위협은 언제나 있었던 것이다. 태조가 즉위한 다음날 義興親軍衛를 설치하고 종친과 대신들에게 각 도의 군사를 영솔하게 한 것은 반대세력으로부터 정권을 보위하기 위한 조치였다.⁶⁾

태조 원년 7월 28일 태조는 온 국민에게 교서를 반포하였다. 이 교서에서 태조는 그가 왕위에 오르게 된 경위를 밝히고 우선 급격한 변혁으로 초래될 정치적·사회적 불안을 줄이기 위하여 “국호는 그대로 고려라 하고 儀章과 법제는 전조의 것을 모두 그대로 따른다”라고 선언하고, 구체적으로 정치·사회의 현안문제 해결과 백성들의 고통을 덜어줄 것을 선언하고 있다. 그 내용을 보면, ① 종묘·사직제도를 정하는 일, ② 왕족·왕씨에 대한 처리문제, ③ 문무과의 실시, ④ 관혼상제를 정하는 일, ⑤ 수령의 엄선, ⑥ 忠·孝·義·烈의 旌閭, ⑦ 鰥·寡·孤·獨에 대한 賑恤·除役, ⑧ 外吏의 上京從役 폐지, ⑨ 궁중 창고의 회계 출납에 대한 감찰, ⑩ 驛館의 사사로운 이용 금지, ⑪ 騎船軍의 부담감축, ⑫ 호포 폐지, ⑬ 國屯田 폐지, ⑭ 형률은 大明律을 적용, ⑮ 토지제도는 과전법에 의함, ⑯ 경상도 載船貢物의 폐지, ⑰ 우현보·이색 등 반이성계세력에 대한 징계, ⑱ 범죄자에 대한 사면령 등으로 되어 있다. 이 내용을 다시 정리하면, 국가와 왕실의 위상정립(①), 민심의 안정(②), 인사제도의 화림(③·⑤), 유교윤리의 수립(④·⑥), 피지배층에게 고통과 부담을 주었던 각종 제도의 폐지(⑧·⑩·⑫·⑬·⑯), 형률의 일원화(⑭), 토지·재정제도의 정립(⑨·⑮), 반이성계파의 제거(⑰) 등으로서 새 왕조의 정치방향을 보여주고 있다. 이 즉위교서를 지은 사람은 정도전으로서 개혁과유신들의 개혁정치의 방향을 엿볼 수 있다.

교서를 선포한 7월 28일에 문무백관의 제도가 정해졌다. 관직제도는 대체로

6) 《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 7월 정유.

고려의 제도를 따랐으나 명칭이나 내용은 필요에 따라 조정되었음을 볼 수 있다. 그 내용을 보면 먼저 東班(文班)에는 정1품에서 중9품에 이르는 18품계의 散階와 그 명칭이 정해졌는데, 산계의 명칭은 고려시대의 그것과 크게 다르다. 문반의 핵심이 되는 정치기구로는 都評議使司·門下府·三司·中樞院이 있다. 도평의사사는 합좌기관으로 문하부·삼사·중추원의 2품 이상으로 구성되었으며 관직의 명칭·직품·인원수 등은 재조정되었다. 이 밖에 예문춘추관·경연관·세자관속·사헌부·개성부·6조·상서원·성균관 등을 비롯하여 40여 개의 부서가 있으나 대개 고려말의 관제를 따른 것이다. 西班(武班)에는 정3품 折衝將軍으로부터 중8품 修義副尉에 이르는 12품계의 산계가 정해졌는데 武散階의 명칭도 고려의 것을 따르지 않고 새롭게 정하였다. 무반직으로는 義興親軍 左右衛를 비롯한 10위를 두고, 이에 속한 무반직을 정하고 있다. 이 밖에 문무반직과 구별하여 內侍府·掖庭署·典樂署·雅樂署 등을 별도로 두고 있다.

태조 원년(1392) 7월의 관제는 방원(태종)이 세자로 있었을 때 그리고 그가 왕으로 즉위한 후에 이루어진 수차의 관제개혁을 통하여 議政府·六曹 중심의 관직체계·정치체제로 바뀌어 가지만 이 때에 정해진 산직체계와 관직은 상당 부분 그대로 존속되었다.

다음 태조와 그를 추대한 관료들이 해야 할 일은 그들의 개국 사실을 명으로부터 인정받는 것이었다. 대명관계는 계속 난제였던 바 새 왕조를 개창한 이성계와 그 신료들로서는 명이 새 왕조와 이성계의 즉위를 인정하느냐 여부가 매우 중요하고 조심스러운 일이었다. 그리하여 이성계가 즉위한 다음날인 7월 18일 도평의사사와 대소신료·한량·기로 등의 요청을 받아들여 知密直司事 越胖을 명에 보내 역성혁명의 불가피성과 이성계 추대사실을 알리게 하였다.⁷⁾ 이어 8월 29일에 다시 전 密直使 趙琳을 명에 보내 이성계의 즉위를 인정해 줄 것을 요청하였다.⁸⁾ 조반은 10월 22일에, 조립은 11월 27일에 새 왕조의 개창과 이성계의 추대 사실을 명으로부터 인정받고 돌아왔다.⁹⁾ 일단 이웃 강대국인 명으로부터 역성혁명 사실과 이성계추대 사실을 인정받은 것은 새 왕조의 정치적 안정에 큰 도움이 되었을 것이다. 그것이 바로 조반·조립

7) 위와 같음.

8) 《太祖實錄》권 1, 태조 원년 8월 무인.

9) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 10월 경오·11월 갑진.

을 명에 파견한 목적이었다. 명에서는 새 왕조를 독립적인 나라로 인정하였다.¹⁰⁾

다음 국호문제를 살펴보자. 태조의 즉위교서에 보이듯이 국호를 그대로 「고려」로 쓴다고 했고, 태조 원년 8월 조림을 사절로 명에 파견했을 때에도 외교 문서에 이성계의 직함을 權知高麗國事라고 썼다. 고려라고 국호를 그대로 쓴 것은 급격한 변혁에서 초래될 수 있는 정치·사회적 불안정을 피하기 위한 뜻이 있었을 것이다. 그런데 조림이 귀국하면서 가져온 명 예부의 咨文안에 “국호는 어떻게 고쳤는지 급히 보고하라”라는 내용이 있어 국호제정을 서두르게 되었다. 조림이 귀국한 날 기로와 백관을 都堂에 모아 국호를 의논하여 「朝鮮」·「和寧」 두 개의 후보를 정하였고, 그 이틀 후에 藝文館學士 韓尙質을 명에 파견하여 이 가운데 하나를 택해 줄 것을 청하였다.¹¹⁾ 「조선」은 우리나라의 오래된 국호였던 단군조선·기자조선에서 취한 것이고, 「화령」은 태조 이성계의 고향인 영흥의 옛 이름이었다. 태조 2년 2월 15일 奏聞使 한상질이 귀국하면서 가져온 예부의 자문에는 “동이의 국호는 오직 조선이라 칭한 것이 아름답고 또한 그 유래가 오래니 그 이름을 따르는 것이 좋겠다”라는 명 태조의 뜻이 전달되었다. 태조는 즉각 교서를 내려 국호를 「조선」으로 선포하였다.¹²⁾ 이처럼 새 왕조의 국호는 태조 2년 2월 15일에 조선으로 결정된 것이다.

조선이라는 국호가 명 태조의 선택으로 정해졌다는 사실은 개국초 조선의 자주성을 의심케 하는 문제이다. 그러나 조선이 명에 대하여 이와 같은 자세를 취한 것은 조선의 외교정책의 일면으로 해석할 수 있다. 새 왕조를 개창한 이성계일파는 아직 나라의 기틀과 정치기반을 확립하지 못하였으므로 명의 인정을 받는 일은 나라와 정치의 안정을 위하여 필요한 일이었다. 그들이 정신적으로도 명에 대하여 사대주의에 빠진 것이 아니었음은 조선이 개국한 직후부터 태조와 정도전 등에 의하여 요동정벌계획이 계속 추진된 사실로써도 확인할 수 있다.¹³⁾

10) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 11월 갑진.

11) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 11월 병오.

12) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 2월 경인.

13) 崔承熙, 〈朝鮮太祖의 王權과 政治運營〉(《震檀學報》64, 1987), 153~159쪽.

다음 國都의 新定문제이다. 개성은 왕씨와 권문세족의 뿌리가 깊이 박혀있는 곳이어서 새 왕조를 개창한 이성계일파로서는 구도를 벗어나서 새 국가의 면목과 인심을 일신할 새 도읍을 건설할 필요가 있었을 뿐 아니라, 고려 전 시대를 풍미하던 음양도참설에도 구도가 불길하다 하였으므로 태조로서는 개성을 벗어나는 일이 급선무였을 것이다. 이에 태조는 즉위한 지 26일 밖에 되지 않은 8월 13일에 도평의사사에 漢陽으로 도읍을 옮길 것을 명령하였다.¹⁴⁾ 그러나 한양천도에 대한 이의가 있었음인지 그대로 추진되지 못하고 일단 중단된 것 같다. 태조의 중신들은 이미 모두 개성에 자리를 잡고 있었으므로 천도의 의지가 약하였던 것으로 보인다. 따라서 태조가 친히 새 도읍 자리를 찾아 나섰다. 태조 2년(1393) 정월 태조는 공주 계룡산 아래를 신도 자리로 예정하고 친히 계룡산의 형세를 보기 위하여 출발하였다.¹⁵⁾ 도중에 태조는 중신들이 천도의 의지가 약한 것을 느끼고 이르기를 “천도는 경들 역시 하고자 하지 않는다. 예로부터 역성으로 천명을 받은 왕은 반드시 도읍을 옮겼다. 지금 내가 급히 계룡을 보는 것은 친히 신도를 정하고자 함이다”라고 하고, “세자가 비록 뜻을 이어 천도하려 해도 대신이 저지하면 어찌 할 수 있겠는가”¹⁶⁾라고 하였다. 대신들 중에는 천도를 바라지 않는 사람이 상당히 있었으나 태조는 천도를 자신이 이루어야 할 과제로 생각하였던 것 같다.

태조 2년 2월 계룡산에 이르러 신도의 산수를 살피고 漕運과 교통의 편부와 종묘·사직·궁전·朝市가 들어설 자리를 측량하게 하였고, 金湊와 同知中樞 朴永忠, 前密直 崔七夕 등에게 신도의 건설을 감독하게 하였다.¹⁷⁾ 이렇게 공주 계룡산 신도의 역사는 시작되었다. 그러나 태조 2년 12월 京畿左右道都觀察使 河崙의 상언에 따라 신도의 역사가 혁파되었다. 상언의 요점은, “도읍은 마땅히 나라 가운데 있어야 하는데 계룡산은 남쪽에 치우쳐 있고 동북면과도 막혀 있으며, 풍수지리상으로도 좋지 못하여 천도하기에 마땅치 않다”는 것이었다. 태조는 이 상언을 정도전·남재 등으로 하여금 검토하게 한 후에

14) 《太祖實錄》권 1, 태조 원년 8월 임술.

15) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 정월 을축.

16) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 2월 병자.

17) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 2월 계미·갑신·을유·무자.

신도의 역사를 중지하라는 명령을 내린 것이다.¹⁸⁾

다음 천도 예정지로 삼은 것은 母岳(현재 서대문구 신촌동·연희동 일대)이었다. 태조 3년 8월 태조는 무악을 친히 보기 위하여 도평의사사와 臺省·刑曹 각 1명을 거느리고 갔다.¹⁹⁾ 무악에 이르러 정도할 땅을 살피는데 書雲觀의 관원 尹莘達, 劉旱雨 등이 아뢰기를 ‘풍수지리의 법으로 보건대 이 땅을 도읍으로 삼는 것은 좋지 않습니다’라고 하여 결정을 짓지 못하였다.²⁰⁾ 태조는 다시 여러 재상들에게 천도할 만한 곳을 의논하여 올리라고 명령하였다. 이에 정도전·成石璘·정충·하륜·李稷 등이 의견을 개진하였으나 의견이 분분하고 오히려 천도를 바라지 않는 경향이 많아 태조의 심기는 매우 불편한 가운데 南京(漢陽)에 이르렀다.²¹⁾ 태조는 남경의 지세를 살피고 그가 尊信하던 王師 自超(無學)에게 자문을 구하니, 자초가 대답하기를 “이 땅은 사면이 높고 수려하며 중앙은 편편하고 넓어 성읍으로 마땅합니다. 그러나 중의를 따라 정하십시오”라고 하였다. 태조가 여러 재상으로 하여금 의논하게 하니 모두 “반드시 천도하고자 하시면 이 곳이 좋겠습니다”라고 하였다. 하륜이 홀로 반대하였으나 태조는 일단 중의에 따라 한양으로 도읍을 결정한 셈이 되었다.²²⁾ 대부분의 중신들은 천도를 원치 않았으나 태조는 자초의 자문을 받아 한양으로 도읍을 결정하면서 재상들의 동의를 받았다. 천도는 국가의 중대사이고, 국가의 재정적 부담은 물론이고 그 역사에 동원될 백성들의 고통이 따르게 되는 것이므로 중신들의 동의를 받을 필요가 있었기 때문이다.

태조는 3년 9월 1일 新都宮闕造成都監을 두었고 곧 이어 權仲和·정도전·沈德符·김주·남은·이직 등 중신을 한양에 보내 廟社·궁궐·朝市·도로의 터를 정하게 하고 그 지도를 만들어 올리게 하였으며, 심덕부·김주는 한양에 머물면서 도읍의 건설을 관리하게 했다.²³⁾ 그리고 아직 신도의 기초공사도 이루어지기 전인 10월에 한양으로 천도하였다.²⁴⁾ 궁궐이 이루어지기 전이

18) 《太祖實錄》권 4, 태조 2년 12월 임오.

19) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 8월 을해.

20) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 8월 무인.

21) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 8월 기묘.

22) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 8월 경진.

23) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 9월 무술·병오·경신.

24) 《太祖實錄》권 6, 태조 3년 10월 신묘.

었으므로 옛 한양부의 객사를 이궁으로 삼았다.²⁵⁾ 11월에 태조는 도평의사사와 서운관의 관원들을 거느리고 종묘·사직을 건설할 땅을 살폈고, 다음날 工作局을 설치하였다.²⁶⁾ 12월부터 공사가 본격적으로 시작되어 태조 4년 9월에 일단 종묘·사직·궁전이 준공되었고,²⁷⁾ 5년 정월부터 9월까지 도성과 4대문 4소문이 준공되었다. 태조 4년 6월 한양부를 한성부로 개칭하였고²⁸⁾ 5년 4월에는 5部 52坊으로 구획하고 방의 명칭을 정하였다.²⁹⁾ 이처럼 신도 한성의 규모가 대략 갖추어졌다. 그러나 태조 7년(1398) 8월에 「제1차 왕자의 난」을 겪은 후 정종은 그 원년(1399) 3월에 구도 개성으로 환도하였다. 태종 5년(1405) 10월에 한성으로 재천도한 후 한성의 시설은 더욱 정비되었고, 이후 한성은 조선왕조 500년간 도읍으로서 정치·문화의 중심지가 되었다.

다음, 개국공신을 책봉하였다. 조선이 개국되고 이성계가 왕으로 즉위할 수 있었던 것은 수많은 사람들의 협력과 지지가 있었기 때문이었다. 그들이 바로 조선개국의 원동력이었다. 따라서 태조가 그들에게 일정한 정치·사회·경제적 특전을 내리는 것은 군신간의 단결과 화합을 위해서도 필요한 것이었으며 개국초 정치기반의 안정을 위해서도 필요한 일이었다.

태조는 개국공신의 책봉에 앞서 개국주도세력에 대해 封爵하였다. 문무백관의 관제가 정해진 원년 7월 28일에 裴克廉은 翊戴補祚功臣門下左侍中星山伯으로, 조준은 佐命開國功臣門下右侍中平壤伯으로, 李和는 佐命開國功臣商議門下府事義興親軍衛都節制使義安伯으로, 金士衡은 佐命功臣門下侍郎贊成事判八衛事上洛君으로, 정도전은 佐命功臣門下侍郎贊成事義興親軍衛節制使奉化君으로 봉작되었고, 이 밖에 鄭熙啓·李之蘭·남은·金仁贊·張思吉·정충·越琦·조인옥·黃希碩·남재 등이 佐命 또는 補祚功臣으로서 封君되었다.³⁰⁾ 이들 중 조기·황희석(2등)을 제외하면 두달 후 개국공신 책봉 때에 모두 1등공신으로 錄勳된 터이지만, 이에 앞서 그를 추대한 중신들에 대한 봉작은 그들을 안

25) 《太祖實錄》 권 6, 태조 3년 8월 갑오.

26) 《太祖實錄》 권 6, 태조 3년 11월 무술·기해.

27) 《太祖實錄》 권 8, 태조 4년 9월.

28) 《太祖實錄》 권 7, 태조 4년 6월 무진.

29) 《太祖實錄》 권 9, 태조 5년 4월 병오.

30) 《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 7월 정미.

심시키고 대우함으로써 정치적 안정을 찾으려는 태조의 배려에 의한 것으로 보인다. 태조는 그 22일 후인 8월 20일에 그를 추대한 공로를 3등급으로 나누어 개국공신 44명을 결정하여 도평의사사에 내렸다.³¹⁾ 9월 16일 공신도감에서는 태조의 명에 따라 3등급의 공신호와 그에 따른 특전의 규모를 정하여 왕에게 올려 윤허를 받았고 태조는 공신들에게 토지와 노비를 차등있게 내렸다.³²⁾ 25일 후에 태조는 개국공신들에게 잔치를 베풀고 공신교서와 錄券을 각각 내려 주었다.³³⁾ 이 때 책봉된 개국공신에는 1등공신에 문하좌시중 배극렴·문하우시중 조준·문하시랑찬성사 김사형·정도전 등 16명, 2등공신에 判三司事 尹虎 등 11명, 3등공신에 都承旨 安景恭 등 16명이었고, 공신책봉 전에 죽은 김인찬은 특별히 1등공신에 넣어 44명이 개국공신으로 결정되었다. 그런데 그 11일 후인 9월 27일에 태조는 上將軍 趙玃(2등), 韓尙敬·任彦忠·黃居正·張思靖·韓忠·閔汝翼(이상 3등) 등 7명을 개국공신으로 추록하였고,³⁴⁾ 11월에 황희석을 개국공신 2등으로 추록하였다.³⁵⁾ 이리하여 개국공신은 52명이 되었다. 태조 원년 9월 28일 개국공신들이 모여 국왕에게 충성하고 공신간에 화합·협력·단결할 것을 천지신명에 맹세하였다.³⁶⁾ 공신을 책봉하는 목적은 바로 여기에 있는 것이다. 태조로서는 그를 추대한 자들에 대하여 경제적 또는 경제외적 특전을 주어 충성스러운 신하로 묶어놓고, 공신들 간에는 서로 화합·단결하게 함으로써 왕권의 확립과 정치의 안정을 꾀할 수 있었던 것이다.

그러나 태조가 즉위하기까지 그에게 협력한 사람은 개국공신 52명으로 그친 것이 아니었고 수없이 많았다. 그들에 대한 보답을 위하여 태조 원년 10월부터 6년 10월까지 10여 차례에 걸쳐 原從功臣으로 책봉된 사람이 1,400여명에 이르고 있다.³⁷⁾ 이들에 대한 특전은 개국공신의 그것과 비교하면 적은 것이기는 했지만 이들도 정치적으로 불안한 개국초에 정치적 안정세력으로

31) 《太祖實錄》권 1, 태조 원년 8월 기사 및 李和開國功臣錄券 참조.

32) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 갑오 및 위의 錄券 참조.

33) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 을해.

34) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 을사.

35) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 11월 병신.

36) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 병오.

37) 崔承熙, 앞의 글, 139~143쪽.

확보할 수 있었던 것이다. 그리고 개국공신과 원종공신이 태조에 의해서 선정된 것이었으므로 태조와 공신간에 굳은 군신관계가 성립될 수 있었고 그것은 개국초의 정치안정에 크게 기여한 것으로 보인다.

고려왕족 왕씨의 존재는 조선을 개국한 이성계일파로서는 큰 부담이었으며 왕씨의 제거는 정치적 안정을 위하여 불가피한 것으로 보았다. 앞서 살핀 즉위교서에서 태조는 “王瑀(7男 芳蕃의 장인)에게 麻田郡을 주고 歸義君으로 봉하여 왕씨 선대의 제사를 받들게 하고, 그 나머지 자손들은 외방에서 편한 대로 살게 하며, 그 처자와 僮僕들은 옛날처럼 모여 살게 한다”고 선언하고 그들에 대한 보호를 약속했다. 이 조처는 왕씨세력의 반항과 민심의 동요를 완화하기 위한 것이었다.

왕씨세력 제거의 기회는 태조 3년(1394) 정월에 포착되었다. 東萊縣令 金可行·鹽場官 朴仲質 등이 새 왕조의 안위와 왕씨의 운명을 密陽에 사는 맹인 李興茂에게 점친 사실이 드러나고 여기에 參贊門下府事 朴葦가 관련된 사건이 일어났다.³⁸⁾ 이 일은 당시 정치적으로나 사회적으로 불안한 상태였음을 전해 주고 있다. 박위를 제외한 김가행·박중질·이흥무 세 사람은 모두 邊郡에 杖流되었으며, 이를 구실로 대간은 즉각 왕씨제거를 청하였다.³⁹⁾ 그러나 즉위교서에서 왕씨의 보호를 약속한 태조는 대간의 요청을 받아들이지 않았고, 대간과 형조의 왕씨제거를 위한 상소는 계속되었다. 그러한 상황에서 태조 3년 2월 王和·王踞·僧 釋能 등의 모역혐의를 잡고 더욱 강력하게 왕씨제거를 강청하였다. 태조 3년 4월까지 대간·형조는 10여 차례의 상소를 통하여 왕씨제거를 위한 여론을 고조시켰고, 태조는 중신의 의견을 수합하는 절차를 거쳐 중의에 따라 마지못하여 왕씨를 제거하는 방식을 취하였다. 왕우 3부자는 이씨와 혼인관계를 맺고 있었으므로 왕씨 선세의 제사를 위하여 살려두었으나 공양왕과 그 두 아들은 교살하였고 그 밖의 왕씨들은 모두 색출하여 죽이도록 하였다.⁴⁰⁾ 이처럼 새 왕조의 정치적 안정에 장애요소로 생각했던 왕씨의 제거를 언론·여론·중의에 따른 것처럼 처리했다. 이성계일파의 고도한 정치술수

38) 《太祖實錄》권 5, 태조 3년 정월 병진.

39) 崔承熙, 《朝鮮初期言官·言論研究》(서울대 出版部, 1976), 106~109쪽.

40) 崔承熙, 위의 책, 107~109쪽.

로 이루어진 잔인한 왕씨제거작전이었다.

즉위교서에서 ‘儀章法制 一依前朝故事’라고 하였으나 새 왕조는 새 왕조로서의 정치구조·법제의 정리가 불가피하였다. 태조 3년에 정도전이 찬진한 《조선경국전》은 새 왕조의 이상적인 정치체제·법제를 제시한 것이며, 태조 6년 조준 등에 의해서 《經濟六典》이 편찬되어 새 왕조의 법제의 틀이 대강 갖추어졌다. 반이성계파 인사들에 대한 숙청은 즉위교서 끝에 기재된 56명으로써 대개 마무리되었으나, 반이성계파의 숙청은 계속되었다. 태조 2년 정월 李行의 숙청은 그가 고려말에 藝文春秋館學士로 있을 때에 기록한 史草에 이성계에게 불리한 기사를 썼다는 사실때문이었다.⁴¹⁾ 새 왕조에 대한 유언비어도 철저히 단속되었다. 태조 원년 9월 李扶와 許咳 등이 이성계에게 불리한 요언을 퍼트려 衆心을 현혹했다는 죄로써 대간의 탄핵을 받아 유배된 사실은 그 한 예이다.⁴²⁾

태조 원년 8월 태조가 즉위한지 한 달만에 康氏소생 芳碩을 서둘러 세자로 책봉한 것은 태조나 중신들로서는 장차 일어날 수 있는 왕자들 간의 왕위계승 분쟁을 예방하여 나라의 기틀을 안정시키려는 의도에서였다. 그러나 방원 등 강력한 실력의 韓氏소생 왕자들을 소외시키려는 정치적 의도가 깔려 있었기 때문에 그것은 태조 7년의 「제1차 왕자의 난」의 씨앗을 뿌려놓은 것이 되었고, 태조시대의 종말을 속히 오게 한 실마리의 하나가 되었던 것이다.

3) 태조·태종대의 왕권강화

왕정시대에 국왕으로서의 권위와 권력의 강약 여부는 그 시대에 따라 또는 국왕의 인물 여하와 즉위과정 여하에 따라 혹은 군신관계에 따라 차이가 있을 수 있다. 그러나 동·서양을 막론하고 국왕의 존엄성이 강조되고 있으며, 천명사상·왕권신수설 등은 이를 뒷받침하고 있다.

왕권의 내용은 매우 다양할 수 있다. 진제적·무단적·절대적·패도적인 왕권도 있고, 왕권과 신권이 조화를 이룬 왕도적 왕권도 있고, 신권에 눌러 허약

41) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 정월 무오.

42) 《太祖實錄》권 2, 태조 원년 9월 갑오.

한 왕권도 있다. 왕권과 신권이 조화를 이룬 정치가 이상적이지만 그러한 시대는 흔하지 않다. 그러나 왕조시대에는 그 시대를 다스리기 위하여 일정한 왕권의 유지가 필요하다. 특히 새 왕조를 개창한 군주에게는 나라의 기틀을 바로잡기 위하여 강력한 왕권이 필요한 것으로 이해된다.

종래에는 개국초 정치권력이 개국공신과 도평의사사에 집중되어 있었다고 하여 태조 이성계의 왕권은 허약했다고 인식하는 것이 통설화되어 있었다.⁴³⁾ 그러나 고려말 난국에 무장으로 위명을 떨쳤고 위화도회군 이후에는 군·정의 실권자로서 정국을 주도했으며 마침내 도평의사사와 대소신료들의 추대를 받아 즉위한 이성계의 왕권은 허약할 수 없다. 태조는 강력한 왕권을 가지고 다사다난한 초창기의 정치를 적극적으로 펼쳐갔다. 태조의 왕권이 강력한 것이었음을 개국공신 및 원종공신의 선정과정과 도평의사사의 정치기능을 살펴봄으로써 확인해 보겠다.

공신에게는 정치적인 지위뿐 아니라 사회·경제적으로도 막대한 특전이 주어졌으므로, 공신들은 그 시대 정치적 지배층이 될 수 있었고 중요한 정치 세력집단이 될 가능성이 있었다. 그러나 공신이라 하여 모두 강력한 정치권력을 장악할 수 있었던 것은 아니다. 중요한 것은 공신선정을 장악한 주체의 소재에 따라 왕권·공신권의 강약이 좌우되었다. 즉 ① 국왕이 단독으로 공신을 선정했을 경우 강력한 왕권을 예측할 수 있으며, ② 국왕과 공신·중신의 합의로 선정되었을 경우 왕권과 공신권력의 균형적인 상태를 상정할 수 있으며, ③ 일부 공신의 주도하에 공신이 선정되었을 경우 공신세력이 왕권을 압도하는 상태에 이르게 되었을 것이다. 靖國功臣(中宗反正功臣) 朴元宗·成希顔·柳順汀 등이 ③의 경우가 될 것이다. 개국공신과 원종공신의 선정은 어느 경우에 해당할 것인가 살펴보자.

우선 개국공신의 선정은 어떻게 정하여졌는가. 태조 원년 8월 2일에 개국공신책봉과 관련된 제반 행정적인 업무를 담당할 공신도감이 설치되었다. 8월 20일 태조는 개국공신의 位次를 정하고, 공신에 대한 「褒賞之典」을 유사에서 거행하라는 왕명을 우승지 한상경을 통해 도평의사사에 내렸다. 도평의사사에서는 그 왕명을 받고 ‘왕명을 받들어 시행하라’는 出納(태종초부터는 關

43) 崔承熙, 앞의 글(1987), 133~134쪽.

으로 바뀔)을 공신도감에 내려보냈다. 이 때에 내린 왕명에는 배극렴·조준 등 17명은 「決疑定策 推戴寡躬」한 공으로, 윤호·李敏道 등 11명은 「參謀與議推戴寡躬」한 공으로, 안경공·金縉 등 16명은 「亂政之時 注意寡躬」한 공으로 공신의 칭호를 내리니 그 포상하는 법과 절차는 유사에서 정하여 거행하라는 것이었다. 공신의 위차를 구분하는 기준은 태조 자신에 대한 공로의 정도에 따른 것이다. 공신의 선정과 등급은 태조의 판단·기준에 의해서 이루어진 것이었다. 이 왕명을 轉載한 도평의사사의 출납을 받은 공신도감에서는 태조의 뜻에 따라 1·2·3등 공신으로 칭할 것과 이에 따른 제반 특전을 정하여 보고하였고, 9월 16일 태조는 공신도감의 보고를 그대로 받아들이고 공신에게 내려줄 토지 결수와 노비 구수를 공신의 등급에 따라 차등있게 정하여 내려 주었다. 이처럼 개국공신의 선정은 태조의 뜻과 기준에 의하여 이루어졌다.⁴⁴⁾

만약 개국공신의 선정을 태조가 공신·도평의사사와 의논하여 결정하였다면, 왕자들 가운데 적어도 방원만은 공신에 들었을 것이다. 주지하는 바와 같이 방원은 반이성계파인 정몽주를 제거한 元勳이었고 이성계추대를 위하여 남은과 함께 가장 적극적으로 활약하였으며, 당시 정치적으로도 상당한 실력을 갖고 있었다. 개국공신이 되기에 충분한 공로가 있었다. 그러나 개국공신의 선정을 태조 단독의 뜻으로 결정하였기 때문에 방원 등의 공은 인정되나 친자이기 때문에 공신선정에서 제외시킨 것이었다.⁴⁵⁾ 방원은 개국공신으로 선정해 주지 않은 태조에 대한 불만이 컸을 것이다. 결국 방원이 주도하여 「왕자의 난」이 일어났고, 정종의 즉위 후 방원의 정치권력이 막강하게 되면서 비로소 방원이 개국 1등 공신으로 추록되었다는 사실은, 당초 방원은 공신이 되기를 원했으나 되지 못하였고 그 이유는 태조가 그 선정을 단독으로 결정했기 때문이라는 것을 전해준다. 태조 원년 9월 27일에 조건 등 7명을 개국공신으로 추록한 것, 11월에 황희석을 개국공신으로 추가한 것도 태조의 뜻에 의하여 결정되었던 것이다.

개국공신의 선정이 배극렴·조준·정도전 등과 같은 공신·중신 등과 합

44) 崔承熙, 위의 글, 135~138쪽.

45) 《太祖實錄》권 15, 태조 7년 12월 정사.

의하여 이루어진 것이 아니고 태조의 의지와 기준에 의해서 정해졌다는 사실은 개국공신의 출신지역·신분·직업의 다양함에서도 확인할 수 있다.⁴⁶⁾ 즉 개국 공신의 출신지역은 전국에 골고루 분포되어 있으며, 문인·무인·평민·잡직인·승려 등 잡다하다. 이성계의 친인척과 고려 권귀출신이 있는가 하면 향리·평민·서자 등 그 출신성분도 다양하며, 女眞人·漢人·元人의 귀화인도 있다. 만약 사대부 출신 또는 중신들의 합의로 공신이 선정되었다면 공신들의 출신지역과 신분·직업이 한정될 수밖에 없었을 것이다. 그러나 30여 년을 무인·무장·재상을 겪었고 추대되기까지 출신지역과 신분·직업이 다양한 사람들이 이성계를 따르고 협력하고 동조했기 때문에, 이성계가 선정한 개국공신의 성분이 다양할 수밖에 없었다고 이해된다. 또한 개국공신의 성분이 다양했다는 사실은 이들이 하나의 정치세력으로 집단화할 응집력이 결여될 수밖에 없음을 의미한다. 즉 개국공신들이 하나의 정치세력으로 결집하여 왕권을 견제 또는 압도할 수 있는 상태는 상정하기 어려운 것이다.

원종공신은 태조 원년 10월부터 태조 6년 12월까지 10여 차례에 걸쳐 약 1,400여 명이 선정되었다.⁴⁷⁾ 이들에 대한 정치적, 사회경제적 특권은 개국공신에 비길 바가 못되나 개국의 동조세력으로서, 지배신분으로서의 신분적 보장을 해준 것이다. 원종공신록권과 《태조실록》에 의하면 원종공신 선정의 주체는 태조였으며, 선정의 기준은 이성계가 즉위하기까지 자신에 대한 공로의 유무에 두고 있으며, 원종공신 선정을 위하여 도평의사사나 공신·중신들과 논의했다는 기록은 찾아볼 수 없다.⁴⁸⁾ 이들 원종공신의 신분·직업·출신을 보면, 군관직·왕실의 인척·동북면 출신의 태조회하·동북면 여진인·내료 잡직·공신가족·고려관인·동서반 전현직 등 다양하다.⁴⁹⁾ 이들은 이성계가 무인·무장·재상을 거쳐 즉위하기까지 30여 년간, 그를 따르고 협력하고 동

46) 韓永愚, 〈朝鮮開國功臣의 出身에 對한 研究〉(《朝鮮前期社會經濟研究》, 乙酉文化社, 1983), 117~180쪽.

47) 崔承熙, 앞의 글(1987), 139~143쪽.

朴天植, 《朝鮮建國功臣의 研究》(全南大 博士學位論文, 1985).

48) 예외로 태조 6년 12월 權近과 僕長壽가 상서하여 원종공신에 넣어줄 것을 간청하므로 도평의사사에 내려 의논하여 보고하게 한 후 원종공신의 끝에 넣어준 일이 있다(崔承熙, 위의 글, 142쪽 참조).

49) 朴天植, 앞의 책, 157~198쪽.

조해준 사람들이었고, 태조는 자신의 기준으로 선정하고 등급을 매겼던 것이다. 이처럼 개국공신과 원종공신을 태조가 직접 그의 기준에 의하여 선정했다는 사실은 그의 왕권이 결코 개국공신에 눌릴 수밖에 없는 허약한 것이 될 수 없음을 분명히 보여주고 있는 것이다.

다음 都評議使司의 정치권력은 왕권을 압도할 정도로 강력한 것이 아니었다. 태조 원년 7월의 문무백관 제도를 보면, 도평의사사는 문하부·삼사·중추원의 2품 이상(28명)으로 구성되는 합좌기관으로서 국가최고기관으로 되어 있다. 그러나 도평의사사가 강력한 정치권력을 가진 기구였는가를 살펴려면, 실제 정치상의 활동을 살펴보는 것이 필요하다. 도평의사사의 정치활동의 중심이 된 것은 ‘국정의 상달’과 ‘왕명의 봉행’으로 구분할 수 있다. 국정을 상달하는 형식은 ① 上講하는 경우 ② 啓聞 또는 上言하는 경우, ③ 각 관부와 지방관의 보고에 의거하여 계문하는 경우 등으로 구분할 수 있다. 상달의 내용은 국정 전반에 걸친 것으로서, 태조는 그의 판단에 따라 상달한 것을 재결하였고 그 가운데 쉽게 결정하기 곤란한 중요한 문제는 다시 도평의사사에 내려 심의하여 보고하도록 명하고 있다. 각 관부와 지방관의 보고가 도평의사사를 경유하여 상달된 것은 당시 정치의 한 관행이었으며, 상달된 것이 대부분 그대로 재가되었다고 하여 그것을 왕권과 결부시킬 성질의 것은 아니다.⁵⁰⁾

都堂의 ‘왕명의 봉행’을 보면, 태조는 당시 정치상의 문제점을 잘 알고 있었으므로 도당의 상달에 대한 재가만으로 그치지 않고 수시로 도당에 왕명을 내려 국정을 이끌어 갔다. 태조는 도당에서 상달한 것보다 더 많은 일을 도당에 명령을 내리고 있으며, 그 내용은 공신선정, 赴役·축성문제, 군사문제, 천도문제, 형벌문제 등을 비롯하여 개국초에 해결해야 될 중요한 문제들이었으며, 그 왕명은 강력한 왕권이 뒷받침된 것이었다. 도당은 그러한 왕명을 받들어 시행한 것이다. 즉 태조는 강력한 왕권을 가지고 당시의 당면과제를 찾아 이의 시행을 도당에 하명하는 적극적인 정치를 하였던 것이다.⁵¹⁾

다음, 태종의 왕권강화에 대하여 살펴보자. 태종은 군주로서 명분·정통성에 취약성이 있었으므로 왕위·왕권을 유지하는데 부담이 있었으며, 이를 극

50) 崔承熙, 앞의 글(1987), 144~145쪽.

51) 崔承熙, 위의 글, 145~147쪽.

복하기 위하여 왕위의 정당성 확보와 왕권강화를 위한 노력을 계속하였다.

태종 왕권의 취약성은 그의 왕위의 비정통성과 도덕성의 결여와 관계있다.⁵²⁾ 우선 방원이 태종으로 즉위하기까지의 과정을 살펴보자. 그는 공민왕 16년(1367) 이성계의 다섯째 아들로 태어나 우왕 9년(1383) 17세에 문과에 급제하였고, 우왕 14년 위화도회군 이후 이성계일파가 실권을 장악하면서 그 배경으로 공양왕 2년(1390)에 密直司代言이 되었고, 1392년 26세로 정몽주를 제거하는 데 앞장섰다. 또 이성계를 새 왕조의 국왕으로 추대하는 일을 선두에서 추진한 것도 그였다. 그 시대의 거물이었던 정몽주를 살해할 수 있었고 이성계를 추대하는 데 앞장설 수 있었던 잔인성·비도덕성·과단성은 그 이후에도 목적을 달성하기 위하여는 수단과 방법을 가리지 않은 그의 행동 성향을 예측할 수 있게 하는 것이다. 그와 같은 방원의 기질과 성향은 태조와 康妃, 개국공신 모두에게 두려워하고 기피하는 생각을 갖게 하였을 것이다. 가장 어린 芳碩을 세자로 책봉하는 데 태조와 중신들의 합의가 이루어진 것도 방원의 왕위에 대한 야욕을 미리 포기시키기 위한 의도가 있었을 것이다.

방원은 방석이 세자로 책봉된 이후 계속 소외되었다. 특히 태조는 조준·정도전·남은 등 몇몇 재신중심의 정치를 했기 때문에 대부분의 개국공신과 종친들은 정치권력에서 소외되지 않을 수 없었으며, 태조와 정도전 등에 대한 방원의 불만은 증폭되어 갔다. 결국 태조 7년(1398) 8월 방원이 앞장서서 「제1차 왕자의 난」을 일으켰다. 거사 당일 현장에 있던 사람은 芳果·芳毅·芳幹·李和·李伯卿·李良祐·李天祐·沈棕·李居易·李叔蕃·閔無咎·閔無疾·李茂·趙英茂·馬天牧·趙璞·辛克禮·徐益·文彬·沈龜齡 등이었다. 그 구성을 보면, 한씨소생 왕자와 종친, 방원의 처남과 인척, 방원계 무인 등이었다. 그러나 거사를 주도한 것은 방원이었고 방과·방의·방간 세 형들은 소극적 내지 방관적이었다. 이 난으로 정도전·남은·李濟·沈孝生·張至和·李勲 등 개국공신과 방석·방번 등 강씨소생 왕자들이 살해되었다. 방원의 위세는 대신들을 압도하였고, 당시의 고관들은 방원을 세자로 삼을 것을 태조

52) 태종왕권의 취약성에 관한 것은 崔承熙, 〈太宗朝의 王權과 政治運營體制〉(《國史館論叢》 30, 國史編纂委員會, 1991), 2~10쪽 참조.

에게 청했으나 사양하였고, 방과가 세자로 정해졌다. 태조 7년 9월 태조는 세자에게 전위하였다. 이렇게 즉위한 정종의 왕권은 무력하였고 실권은 방원에게 있었다. 따라서 제1차 왕자의 난과 관련된 定社功臣의 선정은 실제 방원의 의사에 의하여 결정되었던 것으로 보인다.

방원은 그의 위세가 정종의 왕권을 압도하고 있다는 사실을 알면서도 일단 장차의 그의 위상을 확고히 하기 위하여 그의 개국의 공을 공식화할 필요를 느꼈던 것으로 보인다. 정종이 즉위한 지 3개월 후인 12월에 방원은 방의·방간 두 형과 함께 개국 1등공신으로 추록되는데, 이는 그를 개국공신으로 책봉하지 않은 태조에 대한 불만의 표시이며, 공식적으로 개국공신으로서의 위치를 확보한 것이었다.

정종 2년(1400) 정월 「제2차 왕자의 난」으로 방간을 兎山으로 쫓아낸 후로 방원의 진로를 방해할 아무것도 없었다. 2월 방원은 세자로 책봉되었고 동시에 軍國重事を 맡아 다스리게 되었으니 방원에게 정치실권이 넘어간 것이다.⁵³⁾

세자가 된 이후 방원은 머지않아 올 그의 시대를 위한 개혁에 착수했다. 그 하나가 사병의 혁파였다. 개국초 종친과 공신에게 허락된 사병은 당시 불안한 정치·사회적 상황에서 예측할 수 없는 사태에 대비하기 위한 것이었으나 그것이 「왕자의 난」과 같은 정변에 이용되었고, 왕권을 강화하는 데 장애요소가 되었다. 방원으로서의 장차 그의 왕권을 강화하기 위하여 사병의 혁파가 필수적이었다. 사병혁파의 건의는 대간에 의하여 제기되었으나, 그것은 방원이 뜻한 바였다. “정종자 세자과 의논하여 곧 시행하게 하였다”⁵⁴⁾라고 하였으나 실제로는 방원의 의지에 의한 것이 분명하다.

사병혁파와 동시에 이루어진 정치기구의 개혁도 방원의 의지에 의한 것이었다. 도평의사사를 개혁하여 의정부를 설치하고, 중추원을 고쳐 三軍府로 하고, 삼군부의 직을 가진 자는 오직 삼군부에만 근무하게 하고 의정부에는 함좌하지 못하게 하였다.⁵⁵⁾ 이는 정부와 군부의 분리를 의미하며, 의정부의

53) 《定宗實錄》 권 3, 정종 2년 2월 기해.

54) 《定宗實錄》 권 4, 정종 2년 4월 신축.

55) 위와 같음.

기능이 도평의사사보다 축소·약화되었음을 뜻한다. 방원은 장차의 왕권을 강화하기 위한 중요한 과제를 그가 즉위하기 전에 마쳤던 것이다.

정종은 더 이상 실권없는 자리를 유지하고 있을 필요가 없었다. 정종 2년 11월, 방원이 세자로 책봉된 지 10개월 만에 정종은 방원에게 선위하였고, 이를 후에 방원은 수창궁에서 즉위하였다. 그런데 방원에 대한 세자책봉과 정종의 선위는 상왕(태조)과 의논없이 이루어졌다. 국가의 가장 중대한 왕위 계승 문제가 태조를 소외시킨 가운데 이루어진 것은 정종의 뜻이라기 보다는 방원과 친방원계의 의지에 의한 것으로 보아야 할 것이다.

이처럼 태종의 왕위는 두 차례의 정변을 일으켜 골육상잔의 비극을 연출하고 비상한 방법으로 획득한 것이므로 명분·정통성·도덕성에 하자가 있는 것이다. 그러므로 즉위 후에는 왕위의 정당성과 왕권의 취약성을 극복하기 위한 노력이 계속되었다. 태종의 왕위와 왕권의 취약성으로 인한 사건들을 살펴보는 것도 그 사정을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

태조는 정종 2년 7월에 그의 공신(開國·原從) 가운데 방원의 거사(왕자의 난)에 협력하여 정사공신이 된 趙溫·趙英茂·李茂를 배은·불충한 죄로 처벌할 것을 방원에게 요구하여 일단 그들을 유배보내게 했다.⁵⁶⁾ 태조는 그가 개국공신에 책봉하고 卿相의 지위까지 내려준 조온·조영무가 「제1차 왕자의 난」 당시 禁兵을 장악하고 있으면서 난을 일으킨 방원에게 내놓은 것을 배은망덕한 행위로 질책했다. 또 이무는 원종공신을 내려주었고, 정도전·남은 등과 한파였다가 난이 일어났을 때 「中立觀變」하다가 방원파가 승리하자 방원에 붙은 불충한 자로 질책하고 있다. 태조의 조온·조영무 등에 대한 질책은 두 차례의 정변을 통해 세자의 자리에 오른 방원에 대한 질책이 포함된 것이며, 방원의 세자위에 대하여 태조의 심기가 불편했음을 전해주고 있는 것이다.

정종 2년 11월, 정종의 방원에 대한 선위를 정종의 신하 가운데 상당수는 부당한 것으로 보았다. 태종 원년(1401) 2월 그들은 선위반대운동을 벌이다가 31명이 사헌부의 탄핵을 받았고 그 중 26명은 외방에 自願安置되었다.⁵⁷⁾ 탄

56) 《定宗實錄》 권 5, 정종 2년 7월 을축.

57) 《太宗實錄》 권 1, 태종 원년 2월 신묘.

핵된 사람들의 일부를 들어보면, 判恭安府事 鄭南晋・檢校參贊門下府事 金仁貴・前密直提學 盧龜山・戶曹典書 裴仲倫・禮曹典書 盧弼・前典書 李臣彦・判司僕寺事 鄭漸・前大將軍 盧元湜・前將軍 張仁悅・崔石 등 전현직 문무고관들이었다. 이처럼 다수의 사람들이 태종의 즉위를 반대하는 움직임을 보여 처벌을 받았다는 사실은 이들 외에도 많은 관료들이 정종의 선위, 태종의 즉위를 부당하게 생각했을 것으로 추측케 한다. 이 사건도 태종 왕위의 명분・정통・도덕성의 결여와 관계있는 것으로 보인다.

태종 2년 2월에 내린 申聞鼓 설치에 관한 교서의 서두에는 민원을 해결하기 위한 것으로 표명했으나, 그보다 근본적인 목적은 반왕세력을 색출・제거하는 데 있었던 것으로 보인다. 따라서 모역자를 고한 자에게 내리는 상으로 전 200결・노비 20구를 주고, 유직자에게는 3등을 올려 錄用하고 무직자에게는 곧바로 6품을 주며, 公私賤口에게는 ‘許通爲良’하여 곧바로 7품을 주며, 범인의 가옥・재산・노비・우마를 모두 주겠다고 하였다.⁵⁸⁾ 이와 같은 상은 佐命 1등공신을 능가하는 것으로, 이는 태종의 반왕세력에 대한 불안의 정도를 보여주는 것이며 왕위의 취약성과 관계있는 것으로 보인다.

태종 2년의 趙思義亂은 친태조세력의 반태종난이라 할 수 있다. 이 난을 평정한 후 安邊大都護府는 監務로, 永興府는 知官으로 격하되었고 조사의・康顯・趙洪 등 많은 사람이 복주되었다.⁵⁹⁾ 이 난은 태종의 왕위・왕권이 불안한 것임을 나타내는 것이며, 태종 왕위의 명분・정통성의 결여와 관계있는 것으로 이해된다.

태종 4년 10월 李居易와 그 아들 佇가 鎭州로 유배되고 廢庶人된 사건이 있었다.⁶⁰⁾ 이거이와 저는 정사・좌명 1등공신이었으며, 저는 태조의 만사위였고 거이의 둘째 아들 伯剛은 태종의 만사위였으므로 이거이는 왕실과 연혼을 한 태종의 가장 가까운 공신이라 할 수 있다. 그러한 이거이가 태종 원년에 태종과 그의 왕자들을 제거하고 정종을 다시 세우려는 모역을 했다는 사실을 태종이 들춰내어 문제를 삼은 것이다.⁶¹⁾ 태종의 사돈이요 공신인 이거이가 태종

58) 《太宗實錄》권 3, 태종 2년 2월 기유.

59) 《太宗實錄》권 4, 태종 2년 12월 을축・정묘.

60) 《太宗實錄》권 8, 태종 4년 10월 병술.

을 제거할 역모를 꾀하였다면 그것은 결국 태종 왕위의 명분·정통성의 결여와 태종의 도덕성에 대한 불신에 기인한 것으로 생각된다.

태종 6년과 9년에 있었던 전위 표명도 그의 왕권·왕위의 취약성, 명분·정통성의 결여와 관계있는 것으로 보인다.⁶²⁾ 태종 6년 8월 태종은 자못 완강하게 선위를 관철하려는 모습을 보였으나, 이것은 군신의 禪位挽留進言을 계산에 넣은 것이었고, 이를 통하여 그의 왕위의 정당성을 확보하는 한편 그의 선위를 바라는 반왕세력을 노출시켜 제거하려는 목적이 있었던 것으로 보인다. 선위표명 동기가 ‘災異屢見’인데 이는 선위의 충분한 이유가 될 수 없다. 또한 당시 태종은 40세의 장년이었고, 太上王(태조)과 上王(정종)이 모두 살아 있었으며, 세자는 나이 13세로서 행동거지가 불민하였으므로, 선위에 필요한 조건이 갖추어지지 않았을 뿐 아니라 가능성도 없다는 것을 태종은 이미 헤아리고 있었을 것이다. 태종은 선위의 뜻을 閔霽(태종의 장인)·하륜·조영무·이숙변 등 측근에 알리고 그들로 하여금 선위반대 여론을 일으키도록 유도하였고, 한편으로는 국새를 세자궁에 가져다 놓는 등 자못 확고한 의지를 보이다가 문득 모후 한 씨가 꿈에 나타난 것을 구실로 9일 만에 선위의 뜻을 철회하였다. 태종의 선위표명은 선위를 반대하는 여론을 유도할 수 있었고 이로써 그의 왕위를 계속 유지하는 데 대한 정당성을 확보하는 데는 성공한 셈이다. 선위파동의 부산물로서 태종의 처남 민무구·무질(모두 정사 2등, 좌명 1등공신)과 신극례(정사 2등, 좌명 1등공신)가 반왕세력으로 노출되어 탄핵을 받고 제거되었다.⁶³⁾

태종 6년 9월 前護軍 李云界의 옥사, 태종 10년 7월 鄭仁壽·韓龍의 옥사도 태종 왕위의 명분·정통성의 결여와 관계있는 것으로 보인다.⁶⁴⁾ 태종은 이후에도 전위에 대한 정신적 강박을 받으면서까지 그가 왕위를 계속 유지하는 데 대한 정당성을 세자의 失行과 품위손상에서 구하고 있으며, 반왕세력의 위협으로부터 사직을 지킨다는 구실로 왕위보존의 정당성을 찾고 있다.

태종대에 보이는 이러한 일련의 일들은 태종의 왕위·왕권의 취약성과 관련

61) 崔承熙, 〈太宗末 世子廢立事件의 政治史的 意義〉(《李載樂博士還曆紀念韓國史學論叢》, 1991), 307~308쪽.

62) 崔承熙, 위의 글, 303~304쪽.

63) 崔承熙, 위의 글, 305쪽.

64) 崔承熙, 앞의 글(1991a), 9쪽.

있는 것으로 보이며, 이를 극복하기 위하여 왕권강화를 위한 노력이 계속되었다.

태종이 왕권을 강화·유지하기 위하여 한 첫번째 일은 그의 왕권을 위협하는 정치세력을 억제·제거하는 일이었다. 당시 정치세력으로서의 공신세력, 척족 閔氏系세력, 관료세력, 친세자세력 등을 상정할 수 있다.

첫째, 공신세력에 대하여도 억제하였다. 開國·定社·佐命功臣 등 조선개국의 공신은 정치세력으로 발전할 가능성이 있는 집단이었다. 그러나 태종은 공신집단이 왕권을 위협할 수 있는 정치세력으로 성장하는 것을 원하지 않았으므로 그들을 견제·억압·제거하는 방법으로 나아갔던 것으로 보인다.

태조대 개국공신 가운데 정계에서 중요한 역할을 담당한 자는 조준·정도전·남은 등 일부에 지나지 않았으며 그 중 정도전·남은 등은 「제1차 왕자의 난」으로 살해당하였다. 그러나 개국공신으로서 방원에 협력하여 그 난 이후에 정사공신이 된 자가 13명이나 되었고, 다시 「제2차 왕자의 난」을 거치고 방원이 즉위한 후에 좌명공신이 된 자가 6명이었다. 즉 태조의 공신으로서 두 차례의 왕자의 난을 거쳐 태종의 공신(정사·좌명)이 된 자는 趙英茂(정사 1등, 좌명 1등), 李和(정사 1등, 좌명 2등), 黃居正(좌명 3등), 李之蘭(정사 2등, 좌명 3등), 趙璞(정사 1등, 좌명 4등), 趙溫(정사 2등, 좌명 4등) 등 6명이다. 그들의 성분을 보면 이화(충진)·조박(문신)을 제외하면 대개 무인계로서 태종대에 이들이 하나의 정치세력으로 발전할 가능성은 없었으며 이 밖에 개국공신들의 상당수는 살해되었거나 권력체계에서 밀려났다.

태종의 공신들도 하나의 정치세력으로 성장할 수 없었다. 그것은 공신의 정치세력화를 꺼려 미리 억제·제거한 때문으로 생각된다. 앞에서 언급한 이거이·이저 사건은 공신의 정치세력화를 억제하려는 태종의 의도가 있었던 것으로 해석할 수 있을 것이다.⁶⁵⁾ 이 사건은 태종에 의하여 제기된 것이었고, 이거이의 진술은 묵살되었으며 조영무의 증언만 사실로 인정되었다. 그러나 이거이는 끝까지 그의 역모사실을 부정하였으므로, 그 사건이 태종과 조영무에 의한 조작일 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 결국 이거이와 같이 왕실과 연혼 관계를 맺은 공신을 거세함으로써 다른 유력한 공신들에 대하여도 경계·근신

65) 崔承熙, 위의 글, 11~12쪽.

의 효과를 가져올 수 있었을 것이다.

둘째, 척족 민씨계의 제거이다. 閔無咎·無疾 형제는 태종비인 靜妃의 동기요 정사·좌명공신이었으므로 다른 공신들보다 유력한 정치세력으로 부상하였다. 민무구 형제의 정치세력은 태종 즉위 직후부터 드러나고 있다. 태종 원년(1401) 정월 초하루 태종이 朝賀를 받고 康安殿에서 연회를 베풀 때 상장군 李膺(좌명 4등공신)이 반열의 차례를 어겼다고 사헌부의 탄핵을 받았는데, 태종이 이를 듣고 말하기를 “이는 필시 민무구가 憲司를 사주하여 한 것이다”⁶⁶⁾라고 하였다. 즉 민무구 등은 사헌부를 사주하여 그들이 꺼리는 자를 탄핵할 수 있을 정도로 정치적으로 상당한 세력을 갖고 있었음을 알 수 있다. 그런데 태종초부터 있어 온 태종과 정비 간의 불화관계는 민씨형제들의 태종에 대한 불만·혐오의 마음을 품게 하였을 것이며,⁶⁷⁾ 태종으로서는 민씨세력을 반왕세력으로 의심하고 두려워하기에 이른 것으로 보인다.

태종 6년 8월에 태종이 內禪을 표명했다가 철회한지 1년이 지난 태종 7년 7월 민무구·무질 형제와 辛克禮 등이 반왕세력으로 탄핵을 받았다.⁶⁸⁾ 그 당시 領議政府事 이화 등이 민무구·무질 등에게 죄를 주도록 청한 상소는 다음과 같다.

지난해 전하께서 내선하고자 할 때 온나라 臣民이痛心해 마지 않았으나 무구 등은 다행으로 생각하여 기뻐하는 안색을 보였고, 전하께서 여망을 좇아 복위한 후에 온나라 신민이 忻慶하지 않음이 없었으나 무구 등은 도리어 걱정하였습니다. 대개 어린 세자를 끼고 威福을 부리고자 한 것이니 불충한 자취가 분명히 나타나고 있습니다(《太宗實錄》 권 14, 태종 7년 6월 신유).

그리고 계속하여 무구 등이 일찍이 세자를 제외한 왕자들을 제거할 것을 기도하였고, 또 태종이 끝내 그들을 살려두지 않을 것이라고 생각하고 두 마음을 품고 있었다고 탄핵했다.

중앙은 물론 지방에도 민무구 형제와 연결된 세력이 있었던 것으로 나타

66) 《太宗實錄》 권 1, 태종 원년 정월 신유.

67) 金成俊, 〈太宗의 外戚除去에 대하여〉(《歷史學報》 17·18, 1962), 573쪽.

68) 金成俊, 위의 글, 581~594쪽.

崔承熙, 앞의 글(1991b), 305쪽.

나 있다. 태종 8년 9월 대간은 交章하여 무질 등에 朋比한 자들의 죄를 청하고 있는데 그 서두에 ‘자고로 逆亂之臣은 반드시 먼저 그 당을 심은 후에 반역을 했다’⁶⁹⁾라 하고 前鷄林府尹 李殷·星州牧使 尹臨·知善州事 尹愷·知淸道 郡事 康海珍과 8명의 영남지방 수령들이 무질에게 봉비·아부했다고 탄핵되었다. 당시 민무질은 대구에 유배되어 있었는데, 영남지방의 수령들까지도 무질에게 봉비·아부한다고 생각할 정도로 민씨계 세력을 위협한 세력으로 인식하고 있었던 것이다. 결국 민무구 형제와 관련된 정치파동은 태종 10년 3월 민무구 형제가 賜死될 때까지 거의 3년을 끌었고, 趙璠·趙希閔·李茂·李之誠·尹穆·李彬·柳沂 등 많은 희생자를 냈다.⁷⁰⁾ 척신·공신의 강력한 정치세력을 억제·제거하여 왕권을 강화하기 위한 노력의 일환이었다.

태종 9년 9월에 외척에게 봉군하지 못하게 명령한 것⁷¹⁾도 그 정책의 일환이었다. 외척이 권력을 부리는 데서 오는 폐단을 방지하는 길은 외척세력의 싹을 제거하는 것이라고 태종은 믿고 있었다.⁷²⁾ 민무구 형제와 이에 黨附한 세력에 대한 제거는 그의 의지의 실천으로 이해된다.

민무구 형제와 그에 연계된 세력에 대한 숙청이 있는 지 5년 후인 태종 15년 4월에 그들의 아우인 閔無恤·無悔의 옥사가 일어났고, 다음해 정월에 무흠형제는 각각 貶所에서 自盡하였다.⁷³⁾ 이 옥사의 발단은 태종 15년 4월 무회가 廉致庸의 노비소송사건에 개입한 데서 시작되었고, 그 해 6월 세자가 무흠형제에게 치명적인 일을 태종에게 고함으로써 무흠형제를 사지로 몰고 갔다. 세자가 태종에게 고한 것은, 2년 전에 무회가 세자에게 ‘무구·무질 두 형은 모반하여 죽은 것이 아니라 죄없이 죽었다’⁷⁴⁾라고 했다는 것이다. 이후 무흠형제가 자진할 때까지 대간은 물론이고 3공신(개국·정사·좌평)·의정부·6조에서 그들의 불충한 죄를 계속 탄핵·청죄하였다. 태종은 무흠형제를 불러 그들이 그러한 발언을 한 사실이 있는지를 물었으나 두 사람은 부정하

69) 《太宗實錄》권 16, 태종 8년 9월 경오.

70) 金成俊, 앞의 글, 581~594쪽.

71) 《太宗實錄》권 18, 태종 9년 9월 무인.

72) 《太宗實錄》권 22, 태종 11년 12월 무오.

73) 金成俊, 앞의 글, 594~602쪽.

74) 《太宗實錄》권 29, 태종 15년 6월 신미.

었다. 당시 태종은 세자를 불신하고 있었는데,⁷⁵⁾ 무휼형제에 대한 세자의 말은 인정하고, 이를 부정하는 무휼형제의 증언은 무시되었다. 세자의 보고가 없었더라도 태종은 이들 형제를 머지않아 제거할 뜻을 갖고 있었던 것으로 짐작된다. 결국 태종은 척족 민씨 형제와 그 동조세력을 제거함으로써 왕권을 강화하는 효과를 얻었다.

셋째, 관료군의 정치세력화를 억제하였다. 태종조의 관료들은 개국공신계 · 고려구신계 · 태종공신계 · 종친계 · 척족계 등 다양한 계파로 구성되어 있었다. 태종은 이들이 강력한 정치세력 집단으로 성장하는 것을 억제하는 방책으로 이들 계파 가운데 유력한 자들을 균형있게 탁용하여 상호 견제하게 함으로써 강력한 정치세력이 되는 것도 억제하고 왕권도 강화하였다. 태종은 같은 그의 공신이라도 그 출신 · 계파가 다른 사람들을 함께 정승에 임명하여 서로 견제하게 함으로써 국정이 지체되는 폐단이 있었으나, 정치세력화를 방지하고 왕권을 유지하는 데는 효과가 있었던 것으로 보인다.

태종 7년 5월말에 태종은 형조 · 사헌부 · 사간원 등 3성에 국정의 문제점을 숨기지 말고 진언하라는 명령을 내렸고, 이에 따라 사헌부에서는 좌정승 하륜과 우정승 조영무가 매사에 대립하는 데서 오는 폐단을 해결할 방법을 다음과 같이 상소하고 있다.

좌정승 하륜 · 우정승 조영무는 매년 議事하는 때를 당하면 양자의 의견이 같지 않아 드디어 전하께서 재상을 임명한 뜻을 저버리고 있고…바라건대 전하께서 ‘同寅協恭’의 뜻을 생각하고 ‘四時代序之道’를 본받아 교대로 재상에 임명하여 함께 재직하지 못하게 하면, 정사를 의논함에 모순이 없어질 뿐 아니라 각기 익힌 바를 다 하게 되어 정사가 이루어질 것이며 체통이 바르게 되고 조정이 높아질 것입니다(《太宗實錄》 권 13, 태종 7년 6월 계미).

하륜과 조영무는 모든 정치논의에 의견이 대립되어 일이 이루어지지 않으므로 양 정승을 동시에 쓰지 말고 교대로 쓰도록 하자는 것이다. 하륜은 고려구신계요 태종공신이며, 조영무는 개국공신이요 태종공신이다. 전자는 문신인데 후자는 무인출신이다. 계파 · 출신이 다른 사람들을 함께 재상으로 임명하여 그들 간의 대립을 적절히 조정함으로써 왕권을 유지할 수 있었던 것으로 생각된다.

75) 崔承熙, 앞의 글(1991b), 313~315쪽.

李叔蕃(정사 2등, 좌명 1등)은 태종공신이지만 민무구 형제와는 평소 꺼리는 사이였고⁷⁶⁾ 고려 구신계인 이무·하륜과도 대립하였다.⁷⁷⁾ 그런데 이숙번의 고려 구신계 또는 민씨 형제에 대한 공격은 태종의 뜻에 따라 움직였다고 보는 것이 옳을 것이다. 태종이 선위한 직후 이숙번에 대한 술회 중에 “叔蕃承我意攻無咎等甚力”⁷⁸⁾이라 한 것은 이숙번이 태종의 뜻에 따라 민무구 등을 제거하는 데 앞장 섰다는 사실을 전해주는 것이다. 그러나 태종은 이숙번이 정치세력으로 성장하는 것은 막았다.⁷⁹⁾ 이숙번의 정치적 역할은 태종의 뜻에 따라서 하륜 등 고려 구신계를 견제하고 민무구 형제 등을 제거한 것으로 끝났다. 결국 태종 16년 6월 이숙번은 불충·무례의 죄를 쓰고 농장으로 출거하게 되었고, 공신·대신·대간 등의 탄핵을 받아 공신록권과 직첩까지 수취당하였다.⁸⁰⁾ 이숙번이 거세된 것은 태종 16년 6월, 가뭄으로 왕과 대신들이 매일 ‘弭災之議’를 올리고 있었으나 이숙번은 병을 청탁하고 여러 달 동안 대궐에 나오지 않은 것을 단서로 하고 있다. 태종은 이를 구실로 이숙번의 불경·무례한 여섯가지 일을 들어 책망하였고 이에 따라 탄핵이 빗발치듯했고 마침내 거세되었다.

태종 16년에 이르러 이숙번이 거세될 수밖에 없었던 것은 이숙번이 태종에게 더 이상 이용될 가치가 없어졌고 오히려 부담이 되었기 때문으로 생각된다. 당시 태종이 꺼리던 민무구 등 민씨척족과 그 동조세력은 제거되었다. 그리고 이숙번이 태종에게 큰 부담이 된 것은 태종 9년 8월 태종이 두번째로 內禪을 표명했을 때 이를 만류한 이숙번은 선위 시기를 묻는 태종에게 50세(태종 16년)에 선위해도 늦지 않겠다고 답변한 바 있다.⁸¹⁾ 결국 이숙번은 태종의 재위기간을 태종 16년까지로 한정시켜준 셈이 되었다. 태종 16년에 세자의

76) 《太宗實錄》 권 18, 태종 9년 9월 임신.

77) 金成俊, 앞의 글, 604~607쪽.

78) 《世宗實錄》 권 2, 세종 즉위년 10월 갑진.

79) 《太宗實錄》 권 18, 태종 9년 9월 임신조에 보면, 태종은 尹樞가 이숙번을 가까이하는 것을 알고 그를 불러 이르기를 “경은 어찌 이숙번에 당부하는가”라고 경계하고 있는데 이는 이숙번이 봉당을 조직한 것이 아니라 朋比의 조직을 미리 막기 위한 것으로 이해된다.

80) 《太宗實錄》 권 31, 태종 16년 6월 갑자·기사·경오·신사.

81) 《太宗實錄》 권 18, 태종 9년 8월 임자.

나이 23세가 되었으니 태종으로서는 계속 왕위에 있을 명분이 약해졌고, 이숙번이 부담스러워졌던 것이다. 태종은 그의 왕위를 계속 유지할 명분을 세자의 失行에서 찾았고,⁸²⁾ 「50세 선위」라는 이숙번증후군에서 벗어나기 위하여 이숙번을 거세해 버렸던 것으로 이해된다.

하륜은 정치세력화하지 않았기 때문에 천수를 다 할 수 있었다. 하륜은 고려말 반이성계파의 거물인 이색의 제자이나 閔霽(태종의 장인)와의 친분으로 방원에게 인도되었고, 또 태종공신이 되어 태종대 정치와 제도정비에 기여하였다. 그는 민무구 형제 탄핵이 계속되는 동안 민씨의 당여로 탄핵되기도 했으나 정승직을 계속하였다. 그가 천수를 누릴 수 있었던 것은 태종의 신망을 받았고 또 민씨세력에 대하여 동정은 하면서도 당여는 되지 않았으며, 뚜렷한 당여도 거느리지 않았기 때문으로 보인다. 하륜은 어떤 정치세력에도 가담하지 않았고 정치세력을 거느리지도 않았다. 태종 2년에 민제는 하륜이 자주 제도개혁에 관여하는 것을 꺼려하여 아들 무구·무질과 말하는 가운데 “나라사람들이 하륜을 정도전에 비교한다. 사람들이 하륜을 꺼림이 이와 같으니 오래지 않아 환을 당할 것이다”⁸³⁾라고 하였다. 그러나 하륜은 천수를 다했고 민제의 네 아들과 고려 구신계의 많은 사람들은 희생당하였던 것이다.

넷째, 친세자세력도 반왕세력으로 억제·제거하였다. 세자가 장성하자 세자 주변에 사람들이 모여들었다. 머지않아 왕위에 오를 것이 약속되어 있는 세자에 대한 관심은 당연한 것이지만, 태종으로서는 세자에게 접근하는 사람들을 그의 퇴위를 바라는 반왕세력으로 인식한 것 같다.

태종 13년 정월 우정승 조영무·完原府院君 李良祐·完山君 李天祐·都摠制 李和英·趙涓·閔無恤·花山君 張思靖·同知摠制 柳殷之 등 대신·공신·종친 등 유력자들이 세자에게 몰래 매를 바친 것을 태종은 알고 있었다.⁸⁴⁾ 태종은 유력자들이 자신 몰래 세자에게 환심작전을 쓰는 데 대하여 배신감과 왕위에 대한 위협을 느꼈을 것이다. 점차 태종은 친세자세력을 반왕세력으로 경계하게 된 것 같다.

82) 崔承熙, 앞의 글(1991b), 310~321쪽.

83) 《太宗實錄》권 3, 태종 2년 정월 경자.

84) 《太宗實錄》권 25, 태종 13년 정월 정유.

태종 15년이 되면 세자에게 출입하는 사람들에 대한 태종의 경계가 더욱 심해지고 있다. 태종 15년 정월에는 세자전에 출입하는 사람들을 규찰하지 못했다는 죄로 敬承府의 小尹과 丞을 파직·좌천시켰다.⁸⁵⁾ 곧 이어 태종은 세자 賓客 李來와 卞季良을 경연청에 불러 세자가 근래 愼小와 가까이하고 있으나 이를 막지 못한 것을 힐책하면서 “서연의 小儒들은 (세자가) 장차 그들의 임금에 될 것이므로 畏縮되어 간하지 못하고 대간 역시 그러하다”⁸⁶⁾라고 하였다. 이와 같은 분위기를 태종은 그의 왕위·왕권에 대한 위협으로 인식하였을 것이며, 세자 주변에 모여드는 사람들도 그의 왕위를 위협하는 존재로 인식하였을 것이다.

태종은 동왕 16년 9월, 具宗秀를 杖 100을 치고 鏡城郡으로 유배하였고 李五方을 장 100을 치고 공주관노에 속하게 했는데, 세자궁을 넘어 들어간 죄였다.⁸⁷⁾ 구종수가 유배된 이후에도 대간의 청죄는 계속되었고 세자의 실행도 계속 들춰졌다. 태종 17년 2월 실행을 계속하던 세자가 개과천선하겠다는 뜻을 보이기 위하여 사실대로 고함에 따라서 태종은 구종수 등의 세자와의 交結 관계를 자세히 알게 되었고, 구종수의 두 형인 宗之·宗猷 등도 의금부에 하옥시켜 죄를 다스리게 하였다.

한편 구종수 등이 이숙번과 安置處에서 사통하였다는 사실이 드러나 이숙번을 延安府에서 압령하게 하였고, 며칠 후 이숙번과 구종수를 의금부 옥에 가두고 그들이 사통한 죄를 심문하였다. 그 결과 이숙번은 외방에 자원 안치하게 하였고, 구종수·종지·종유 세 형제와 이오방은 참하고 가산을 적몰하였다. 세자와 교결한 이들의 목적은 즉위한 후 덕을 보기 위한 것이었으나 태종의 입장에서 보면 그들의 죄는 모반·대역에 해당하는 것이었다.

태종은 세자의 실행을 들춰내고 친세자세력을 억제·제거함으로써 그의 왕위를 정당화시키고 왕권을 강화하는 효과를 함께 얻었다고 하겠다.

85) 《太宗實錄》권 29, 태종 15년 정월 을축.

86) 《太宗實錄》권 29, 태종 15년 정월 정묘.

87) 具宗秀 등의 옥사에 대하여는 崔承熙, 앞의 글(1991b), 315~319쪽 참조.

4) 태조·태종대의 국정운영체제

왕정시대의 정치운영은 왕권·신권·정치체제·정치세력·시내성 등이 상호연관을 갖고 이루어졌다. 그렇다면 태조대의 국정운영은 어떻게 이루어졌는가.

앞서 도평의사사의 정치활동이 태조대 국정운영에 중요한 것이었으나 모든 정치가 도평의사사 중심으로 이루어진 것은 아니었음을 살핀 바 있다. 이 시대의 중요한 정치방법의 하나는 국왕이 직접 왕명으로 정치를 펴는 것이었다. 또한 이 시대의 정치는 도평의사사나 개국공신 등 많은 관료가 직접 국정에 참여한 것이 아니라 국왕과 소수의 재신을 중심으로 이루어졌다. 그 밖에 각 관아에서 직접 국왕에게 주달하고 국왕의 재결을 받아 시행하는 방법이 있었고, 대간의 언론활동도 국정운영의 중요한 일부였다.

먼저 왕명에 의한 정치를 살펴보자. 태조는 국가의 대소사를 왕명으로 처리했다. 왕명이란 왕의 권위를 상징하는 것이며, 왕명의 빈도와 내용에 따라서 왕권의 강약을 가늠할 수 있다. 도평의사사에 내린 왕명에 대하여는 앞서 살핀 바 있고, 관원의 임명·정직·좌천·면직 등 인사관계의 왕명은 생략한다.⁸⁸⁾ 《太祖實錄》에서 왕명을 뽑아 내용별로 분류한 결과 교서(2회), 제사(2), 相地·축성·영선(12), 양천·노비쟁송(1), 사면령(1), 군사(8), 진휼(1), 사초입납(2), 천거(5), 인사규정(1), 금령(3), 농정(1), 海稅(1), 講書·製撰·校正(11), 불사(3), 기타(12) 등으로 나타났다. 모든 것이 중요한 국정에 대한 태조의 直命이었으나 특히 도읍의 택정(相地)과 축성문제, 군사관계(병권의 부여, 병선의 점고·군적의 개수, 군사훈련 등)와 불사관계(왕씨를 위한 水陸齋 설행, 興天寺에 舍利殿 설치 등) 등의 왕명은 강력한 왕권의 뒷받침에서 나올 수 있는 것이었고, 신하들의 반대를 받지 않고 시행될 수 있었다. 이처럼 태조는 개국 초의 중요한 국정은 물론 사적인 관심사까지도 왕명으로 풀어간 것을 볼 수 있다.

태조는 능력있고 신뢰할 수 있는 소수의 재신을 중심으로 정치를 폈다. 조

88) 태조의 국정운영체제에 관해서는 崔承熙, 앞의 글(1987), 148~164쪽 참조.

준·정도전·남은 등이 중용된 재신들이었다.

앞에서 언급한 바와 같이 개국공신은 52명, 원종공신은 1,400여 명에 이르며, 이들의 출신과 능력도 각양각색이었다. 학문적·정치적 능력에 있어서도 큰 차이가 있었다. 태조 원년(1392) 7월 도평의사사의 위원 29명 가운데 개국공신이 17명, 원종공신이 9명으로 확인되고 있고, 도평의사사의 위원수는 42명으로 증가되었고 태조 7년에는 56명에 이르고 있다.⁸⁹⁾ 이처럼 많은 공신들이 모두 정치에 직접 참여할 수는 없는 일이며, 개국초에 폭주하는 국정을 도당의 위원이 모두 모여 모든 국사를 의논할 겨를도 없었을 것이다. 그러므로 태조조의 국정운영체제는 도당의 합좌에 의하기 보다 국왕으로부터 신뢰받는 유능한 몇몇 재신을 중심으로 한 것으로 보인다. 도당에서 상달할 경우에도 도당 합의에 의하기보다는 몇몇 위원이 중심이 되었고 왕명을 받아 擬議·시행할 때에도 소수의 재신위원이 중심이 되었다. 즉 태조대 정치에서 주도적인 역할을 한 것은 도당위원 가운데서도 극히 소수에 지나지 않는 것이었다. 조준·정도전·남은 등은 개국공신이며 도당의 위원으로서 또한 태조의 신임받는 재신으로서 정치를 주도했던 것이다.

그러나 조준과 정도전·남은 간에는 요동정벌계획 추진을 둘러싸고 틈이 벌어졌다. 정도전·남은은 그 계획 추진에 적극적이었으나 조준은 반대하는 입장이었다. 태조대의 요동정벌계획에 대하여는 여러 가지 견해가 있다. 태조 5년 表箋문제로 난처해진 정도전이 명에 대한 반감에서 태조 6년에 갑자기 세운 것으로 보기도 하였고, 정도전 등이 사병혁파의 명분을 세우기 위한 제스처로 보는 견해도 있다. 반면 그 계획은 실제 추진되었으나 조준의 반대로 좌절되었다고 보기도 하였고, 태조초부터 정도전 등에 의하여 추진되었던 것이 조준의 반대로 중단되었다가 표전문제 이후 대명관계의 악화와 더불어 태조 7년부터 정도전 등 강경파에 의하여 적극적으로 추진된 것으로 보는 견해도 있다.⁹⁰⁾ 그러나 태조의 의사에 반하는 요동정벌계획을 정도전 등이 독단으로 정할 수는 없는 일이다.

요동정벌계획은 태조초부터 태조의 의지에 따라 정도전을 앞세워 추진한 것

89) 崔承熙, 위의 글, 150쪽.

90) 崔承熙, 위의 글, 153~154쪽.

으로 보는 것이 자연스러운 일이다. 그러나 《태조실록》 편찬자들은 정도전과는 정치적으로 대립되는 세력이었으므로 요동정벌계획과 관계되는 모든 책임을 정도전에게 전가시킨 국필의 결과로 이 문제에 대한 이해에 혼란을 초래케 한 것으로 보인다. 태조는 즉위한 다음해부터 군사훈련과 군비증강에 적극적인 관심을 보였고, 陣圖에 의한 군사훈련에 직접 간여하였다. 태조 3년(1394) 3월 정도전에게 五軍陣圖를 강의하게 하고 節制使들을 소집하여 “전에 이미 각기 陣圖를 익힐 것을 명령하였다. 明日에 만약 익히지 못한 자와 명령을 어긴 자가 있으면 내가 벌하겠노라”⁹¹⁾라고 하였다. 그 후에도 군사훈련은 태조가 직접 관심을 갖고 강력히 추진하였고, 태조 7년 8월에는 군사훈련에 힘쓰지 않은 자에게는 파직 또는 杖刑을 가하기에 이르고 있다. 공신과 종친들은 곤장은 면했으나 요동정벌을 목표로 한 군사훈련과 관련된 충격은 대단히 큰 것이었다.⁹²⁾

이와 같은 소수의 재신을 중심으로 한 태조 때의 정치는 몇몇 재신들에게 정치·군사상의 권력을 집중하게 하는 결과를 초래하였고, 정도전·남은을 앞세운 요동정벌계획의 추진과 이를 위한 대대적인 군사훈련, 절제사의 관군화 논의 등은 당시 대부분의 개국공신과 종친들에게 불안·불평을 증폭시켰을 것이다. 결국 태조와 정도전 등에게 불만을 품어오던 방원이 앞장 선 「제1차 왕자의 난」으로 요동정벌계획을 추진하던 정도전 등은 제거되었고 그 총수였던 태조도 물러날 수밖에 없게 된 것이다.

태조대 또 하나의 정치하는 방법은各司로부터의 주달을 국왕이 재가하여 시행하는 것이다. 6조와 각 관부에서는 그 직무상의 중요한 일들을 국왕에게 직접 올렸고 국왕의 재결을 받아 시행하였다. 즉 태조는 도당을 통하지 않고 각 사로부터 직접 주달한 것을 재가하여 시행하게 하였던 것이다.

태조대의 또 하나의 정치운영방법은 대간의 언론을 이용하는 것이다. 태조대의 대간의 정치활동 즉 언론활동은 도평의사사 다음으로 활발한 것이었다. 《태조실록》에서 언관의 언론은 123회로 집계되는데 그 중 사헌부 46회, 문하부 낭사 54회, 대간舍辭 4회, 3省(대간·형조) 19회로 나타난다.⁹³⁾ 당시 정치적으

91) 《太祖實錄》 권 5, 태조 3년 3월 경술.

92) 崔承熙, 앞의 글(1987), 154~159쪽.

93) 崔承熙, 앞의 책 (1983), 246쪽. 대간의 언론과 관련된 것은 이 책 105~113쪽

로 중요한 일에 대간의 언론이 미치지 않은 것이 없었다. 그 내용은 ① 국왕의 언행을 바로잡기 위한 간쟁언론, ② 관료의 정치기강을 바로잡기 위한 탄핵언론, ③ 時政의 득실을 논박하는 시정언론, ④ 관리의 인사를 바로잡기 위한 인사언론 등으로 구분할 수 있다. 특히 새 왕조의 정치적·사회적 안정을 위하여 왕씨의 제거, 반이성계파의 제거를 위한 언론, 정치기강의 확립을 위한 불법·부정한 관료의 탄핵 등은 이 시기 언론의 중요한 몫이었다. 그리고 그러한 언론은 태조의 왕권확립과 정치적·사회적 안정에 기여하는 것이었다. 그러나 태조의 왕권에 저촉되는 언론은 용납되지 않았고 강력한 언론 탄압이 따랐다.

태조 재위기간 왕권에 저촉되는 언론으로 파직·유배된 경우는 빈번하였다. 태조 2년 6월에 內監 李萬을 사형에 처하고 세자빈 柳氏를 사제로 쫓아낸 사건⁹⁴⁾이 있었는데, 그 내막을 규명할 것을 요청한 3성의 관원이 모두 유배되었다.⁹⁵⁾ 태조는 왕실의 私事를 3성에서 망론한 것이라고 진노하고 강경한 대응을 하였는데, 이는 왕권의 저촉으로 인식한 때문으로 생각된다. 또 하나의 예로서 태조 5년 7월 도성의 축성역을 정지할 것을 청한 간관들을 모두 정직시켰다. 그 10일 후에 태조는 도평의사사로 하여금 각 도의 군인을 징발하여 축성을 마칠 것을 명령하는 한편 그 가부를 물었을 때 모두 흉년을 이유로 반대하였으나, 태조는 이에 구애받지 않고 강행하여 같은 해 9월에 축성을 마쳤다. 그 동안 대간들은 待命상태에 있다가 12월에야 복직을 명령받았다. 그간 언론의 언론은 정지상태였고 그 후에도 언론의 언론은 크게 위축되었다. 태조 7년 5월에 知中樞院事 李至의 상서에 “지금 간신은 소외되어 전하의 득실과 民情의 휴적을 상달할 수 없습니다”⁹⁶⁾라고 한 것은 그간의 사정을 전해준다.

태조대의 언론의 언론은 국정운영의 한 방법이었으며, 왕권의 강화와 정치적 안정에 기여하였으나 반면 태조에게 거스리는 언론, 또는 왕권에 손상을

과 168~172쪽 참조.

94) 《太祖實錄》권 3, 태조 2년 6월 기사.

95) 崔承熙, 앞의 책, 162~163쪽.

11명이 유배되고 6명은 공신으로서 유배는 면하고 파직되었다.

96) 《太祖實錄》권 14, 태조 7년 윤 5월 병술.

주는 언론은 용납되지 않았다. 그러한 언론에 대하여는 정직·파직·유배 등 강경한 조치를 취하였던 것이다. 태조대의 이와 같은 국정운영체제는 왕권강화와 관계있는 것이며 또한 태조의 강력한 왕권을 반증하는 것이기도 하다.

정종의 재위 2년간은 태조에서 태종으로 넘어가는 과도적 시기로서, 이 시기에 실세가 된 방원에 의하여 국정운영체제의 중요한 개혁이 이루어지고 있었다. 정종 2년(1400) 4월 사병의 혁파와 함께 도평의사사를 개혁하여 의정부로 고쳤고 중추원을 삼군부로 고치면서 삼군부의 관원은 삼군부에만 근무하고 의정부에는 합좌하지 못하게 하였다.⁹⁷⁾ 즉 도평의사사체제에서 의정부체제로의 개혁이 이루어진 것이다. 이 개혁은 방원이 장차 자신의 왕권을 강화하기 위한 조치였다.

태종대의 국정운영체제는 태종의 왕권안정·강화를 위한 방향으로 나아갔다. 종래에는 태종대의 정치체제를 의정부 중심체제에서 6조직계체제로의 전환으로 보았고 또 그것을 태종의 왕권강화와 연관하여 이해했으나, 태종대의 정치 운영체제가 이처럼 단선적인 것은 아니었다.

태종 원년(1401) 7월의 관계개혁으로 의정부제의 체제를 갖추게 되었다. 즉 門下府를 폐지하고 그 재신을 의정부에 귀속시켰고 三司를 司平府로 개칭하고 합좌에서 제외시킴으로써 의정부는 합좌기관이 아니라 서정을 총괄하는 관부가 되었다. 의정부는 도평의사사보다 그 관원수가 크게 축소되었고 宰樞합좌의 기능도 제거되었으나 정치권력은 강대하였다. 따라서 태종대에는 의정부의 정치권력을 약화시키는 노력이 계속되었고 그것은 왕권강화와 관련있는 것이었다.

정치체제의 변혁은 제도개혁만으로 즉각 이루어지는 것은 아니다. 태종 원년 7월의 관계개혁으로 의정부제가 성립되었으나 실제 정치에 있어서는 도평의사사적인 합좌의 관행이 상당기간 계속되고 있었다. 그 예를 보면, 태종 2년 4월 태종은 內書舍人 李之直, 左正言 田可植이 올린 상소를 三府에 내려 擬議하게 하였다.⁹⁸⁾ 3부는 의정부·사평부·承樞府를 지칭하는 것이며 ‘下其疏于三府 擬議’라 한 것은 도평의사사체제하의 문하부·삼사·중추원의 합좌

97) 《定宗實錄》권 4, 정종 2년 4월 신축.

98) 《太宗實錄》권 3, 태종 2년 4월 계축.

태종대의 정치운영체제에 관하여는 崔承熙, 앞의 글(1991a), 32~34쪽 참조.

와 같은 형태이다. 3부합좌는 태종 4년까지 계속되고 있다. 태종 4년 4월 3부대신이 모여 號牌制 실시의 가부를 논의하였고 동년 7월에는 도읍에 관한 일을 3부와 기로에게 논의할 것을 명하였다.

태종 5년 정월의 관제개혁에서 사평부는 호조에, 승추부는 병조에 귀속시키고, 정부의 서무를 6조에 분속시킴으로써 제도상으로는 3부의 합좌가 사라졌고, 3부라는 용어도 없어졌다. 그러나 합좌의 관행이 완전히 사라진 것은 아니었다. 태종 5년 4월에 호조판서 李至 등이 올린 상서를 의정부에 내려 6조·諸君·三軍摠制와 합의하여 보고하게 하였고, 태종 6년 윤 7월에 時弊 제거 등 현안문제를 의정부와 前銜耆老·재추가 합좌하여 논의·보고하게 하였다.⁹⁹⁾ 이와 같이 합좌제적 운영을 계속한 것은 강력한 의정부의 정치권력을 견제·약화시키려는 태종의 의도가 있었을 것으로 보인다.

왕조시대에 있어서 국정운영의 중요한 방법의 하나가 왕명에 의한 정치였음은 당연한 것이므로 태종대의 정치운영에서 왕명에 의한 것은 생략한다.

태조대의 소수 재신중심의 정치관행은 태종대에도 계속되었다. 그 예를 보면, 태종 2년 4월에 西北面都巡問使 李彬의 飛報가 도착되자 태종은 그 대책을 義安大君 이화·判承樞府事 趙英茂·朴錫命 등과 의논하였다.¹⁰⁰⁾ 같은 해 9월에 태종은 좌정승 김사형·우정승 이무·판승추부사 조영무와 더불어 동·서북면의 量田문제를 의논하였다.¹⁰¹⁾ 그 이후에도 그러한 형태는 계속되고 있다. 시기에 따라 충신하는 중신·근신은 약간 변화를 보이는데 하륜·조영무·이숙번·남재·성석인·황희 등이 그러한 인물이다.

태종도 그 시대의 정치가 자신과 소수의 재신 중심으로 운영되었음을 말하고 있다. 태종 13년 8월 좌정승 하륜·우정승 조영무·이조판서 이천우·병조판서 이숙번을 인견하였을 때, 하륜 등이 각 사로 하여금 도성수축문제의 가부를 논의하게 하는 것이 좋겠다고 말하자, 태종은 “나라를 다스리는 것은 나와 두세 명의 대신이다. 어찌 각 사에 묻는 것이 옳겠는가”¹⁰²⁾라고

99) 《太宗實錄》권 9, 태종 5년 4월 갑술 및 권 12, 태종 6년 윤 7월 무오.
崔承熙, 위의 글, 24쪽.

100) 《太宗實錄》권 3, 태종 2년 4월 을묘.

101) 《太宗實錄》권 4, 태종 2년 9월 신묘.

102) 《太宗實錄》권 26, 태종 13년 8월 정미.

하였다. 나라의 정치를 일일이 각 관부에 물어서 처리한 것이 아니라 왕과 몇몇 재신을 중심으로 국정을 운영하였음을 전하고 있는 것이다.

다음은 의정부·6조·대간 및 기타 관부에서 계·상소에 의하여 상달하고, 국왕이 이를 재가하여 시행하는 방법이다. 그런데 태종대의 정치운영체제의 핵심은 태종 14년(1414) 4월까지의 議政府署事制였고, 그 이후는 六曹直啓制였으며 이에 따라 의정부·6조·대간 및 각 관부의 계·상소의 빈도가 다르게 나타났다고 이해되고 있다. 그러나 태종 14년을 전후로 의정부서사제와 6조직계제를 설정한 설명에는 문제가 있다.

우선 태종조 의정부의 계·상소를 통한 정치활동을 보자. 의정부는 태종 14년 4월 6조직계제가 확실히 실시되기 이전에는 서정을 총괄하는 정치권력의 핵심기관이었다. 의정부 대신들은 공식적으로나 비공식적으로 국왕을 대하여 크고 작은 국정을 직계할 수 있었으므로 상소를 올리는 경우가 극히 드물었다. 그러므로 태종 14년 4월 이전까지의 의정부의 계는 국정을 망라한 것으로서 그 내용은 크게 ① 입법·定制를 위한 계와 ② 시무·시정을 위한 계로 구분할 수 있다. 그러한 계는 대부분 국왕의 재가를 받아 시행되었다. 또한 의정부에서는 각 관부로부터 보고를 받고 이를 啓聞하기도 하였다.¹⁰³⁾ 태종 14년 4월 이후, 의정부의 계는 그 빈도가 크게 감소되고 있으나, 의정부의 최고관부로서의 법적 위치는 계속 유지되었다. 따라서 의정부는 국가에 중대한 일이 있을 때에는 백관을 거느리고 그 대책을 진언하였으며, 그 정승들은 국왕의 측근에서 계속 국정에 참여할 수 있었으므로 태종 14년 4월 6조직계제 이후에도 의정부의 위상은 계속 높은 것이었다.

다음 6조의 계를 통한 정치활동을 보자. 태조 원년 7월의 관제에서 6조의 관직과 職掌이 정해졌으나 태조대에는 6조의 정치기관으로서의 위상은 뚜렷하지 못하였고 활동도 미약하였다. 그러한 상태는 정종 2년(1400)에 도평의 사사를 개혁하여 의정부를 설치한 후에도 큰 변동이 없었다. 태종 5년 정월 의 관제개혁에서 6조를 정3품아문에서 정2품아문으로 승격시켰고, 의정부의 서무를 나누어 6조에 귀속시켰다.¹⁰⁴⁾ 그 해 3월에는 6조의 직무분장

103) 韓忠熙, 〈朝鮮初期 議政府研究〉上(《韓國史研究》31, 1980), 113쪽 〈표 8〉에 의하면, 태종 14년까지 의정부의 啓는 434회로 나타나고 있다.

104) 《太宗實錄》권 9, 태종 5년 정월 임자.

과 속아문이 정해졌다. 이와 같은 관제개혁은 태종의 왕권강화를 위한 의도와 관계있는 것이지만, 이로써 의정부의 정치권력이 하루 아침에 약화되고 6조의 정치적 지위가 급격히 상승될 수 있는 것은 아니었다. 태종 8년 정월에 좌정승 成石璘 등의 상언을 좇아 ‘始以議政府庶務 歸之六曹’¹⁰⁵⁾라고 한 것은 그간 의정부서무가 6조에 귀속되지 못하였음을 전해주는 것이다. 그러나 태종 8년 이후에도 의정부의 서무가 6조에 완전히 귀속되지 못하였음은 태종 14년 4월에 이르러 다시 ‘分政府庶務 歸之六曹’¹⁰⁶⁾라고 한 사실로써 알 수 있다. 태종 5년 정월에 6조 중심체제의 개혁을 기도한 지 10년이 지나서야 온전히 실현을 보게 된 것이다.

그러면 이러한 정치체제의 개혁과 6조의 정치활동은 어떤 관계가 있는가. 태종 5년 정월 이전의 6조의 정치활동은 미미하였다.¹⁰⁷⁾ 각 조의 장관인 典書(정3품)는 朝啓·啓事에 참여하여도 국왕에게 직계할 기회를 얻기 어려웠다. 따라서 태종 5년 정월 이전에는 각 조에서는 그 조에 관계되는 일을 상소로 올렸고 그것도 드물게 볼 수 있다.

태종 5년 정월 이후에도 6조의 활동은 이전보다 약간 증가되기는 했으나 아직 활발하지 못하였다. 그러나 그 이전과 구별되는 것은 그 조의 일을 의정부를 거치지 않고 바로 국왕에게 계할 수 있게 된 것이다. 태종 5년 4월에 태종은 병조에 대하여 기밀한 일, 친품할 일이 있으면 의정부에 보고하지 말고 직계할 것을 명하였다.¹⁰⁸⁾ 이는 6조직계가 태종 5년 4월부터 이루어지고 있음을 전해주고 있는 것이다. 태종 8년 이후는 그 이전에 비하여 6조의 활동이 증가하고 있으며, 6조에서는 대부분 의정부를 통하지 않고 직계하고 있다. 6조직계는 태종 14년 4월부터 시작된 것이 아니라 태종 5년 4월부터 시작되었고 8년 이후에는 더욱 진전되었음을 알 수 있다.

그러나 태종 14년 4월까지의 의정부에서 6조에 대한 감독권을 장악하고 있었고¹⁰⁹⁾ 대간 및 각 사에서 올린 상소·계도 대개 의정부에 내려 심의하

105) 《太宗實錄》권 15, 태종 8년 정월 임자.

106) 《太宗實錄》권 27, 태종 14년 4월 경신.

107) 韓忠熙, 앞의 글, 119쪽 <표 11> 참조.

108) 《太宗實錄》권 9, 태종 5년 4월 계미.

109) 《太宗實錄》권 15, 태종 8년 정월 임자.

게 하였으므로 의정부는 정치권력의 핵심기관이었다. 태종 14년(1414) 4월 이후 의정부는 그 사무를 실제로 6조에 분속시켰으므로 그 정치권력도 상대적으로 약화될 수밖에 없었으며, 반면 6조는 그 직사가 확대되었고 완전한 6조 직계제가 이뤄져 정치력도 강화되었다. 이로써 6조는 국정 전반에 걸쳐 활발한 정치활동을 할 수 있게 되었다.

6조직계제하에서 6조의 계는 중요한 정치활동의 하나였다. 6조는 각각 관장사무를 국왕에게 계하고 재결을 받아 시행하였다. 태종 14년 이후 의정부의 계는 현저하게 감소하였고 6조의 계는 급격하게 증가하였다. 계의 내용은 국정 전반에 걸친 것이었음은 물론이다.

대간의 상소는 태종대 국정운영의 중요한 일부였으며 정치체제의 변동과 관계없이 계속되었다. 이 시기 대간의 언론은 사헌부와 사간원이 따로 하기도 하였고 臺諫合辭 또는 대간·형조(3성)합사로 하기도 하였다.

태종대에는 언론에 대한 탄압, 언론에 대한 봉쇄가 잦았다. 그러나 모든 언론이 탄압된 것은 물론 아니었고, 왕권에 저촉되는 언론에 해당되는 것이었다. 국정을 위한 건설적인 언론, 왕권강화에 도움이 되는 언론이 충분히 수용되었음은 물론이다. 태종은 반왕세력을 제거하는 데 대간을 이용하였으므로 대간의 상소는 왕권을 강화하는 데 기여하기도 하였던 것이다.

태종대 대간의 언론활동은 총 875회에 달하며 그 내용은 크게 간쟁(98회)·탄핵(581회)·시정(184회)·인사(8회)·척불(4회) 등으로 구분할 수 있다.¹¹⁰⁾ 간쟁은 사간원이 중심이 되었으나 사헌부에서도 하였고 양사가 함께 하기도 하였다. 그 내용은 왕권에 저촉되는 경우가 많았고 따라서 대간은 많은 탄압을 받기도 하였다. 탄핵은 사헌부에서 주도하였으나 때로 사간원에서도 가담하였고, 대간 합사도 적지 않았다. 탄핵은 관원의 부정·불법을 제거하기 위한 것이었으며, 탄핵의 내용은 반역·모반·불충·불경·부정·불법·과실·월직·폐상·간통·범장·수뢰·분경·위조 등 다양하였다. 탄핵언론은 이 시기 관료체제의 기강을 바로잡고 왕권을 강화하는 데 기여하였다.

시정에 관한 언론은 중앙정치·지방정치·인사제도·관직제도·재정경제·

110) 태종대 臺諫의 上疏에 관하여는 崔承熙, 앞의 책, 115~127·174~184·252~254쪽 참조.

군사·사법·과거·교육·의례·토목영선·사회민생 등 국정 전반에 걸쳤다. 인사에 관한 언론은 부당한 인사에 대한 시정을 요구하는 것으로서 그 언론은 많지 않았으나 관료제도를 확립하는 데 필요한 것이었다. 척불언론은 당시 억불정책을 시행하고 있었으므로 그 언론은 많지 않았다.

태종대 대간의 상소는 그 시대의 정치의 내용과 성격을 가늠하게 하는 것이다. 의정부서사제하에서도 대간의 상소는 의정부의 논의의 중요한 대상이 되었고, 태종 14년 이후에 6曹擬議의 중요한 문제가 되었던 것은 국정운영에 있어서 대간언론의 중요성을 전해주고 있는 것이다.

그 밖에 중외의 각 사와 使星의 啓聞도 태종대 국정운영에 있어서 중요한 일부였다. 尙瑞司·巡禁司·辨正都監 등에서 그 관부와 관계되는 일을 직접 계하여 재가를 받아 시행하였고, 한성부·각 도의 관찰사도 그 관장하는 일이나 개혁해야 할 일 등을 계문하여 재가를 받아 시행했다. 지방에 파견된 巡問使·敬差官 등도 그들에게 부과된 사명에 따라 그 문제점과 해결방안을 계문하고 있다.

태종대 국정운영의 중요한 방법의 하나는 각 사에서 올린 상소·상언을 의정부에 내려 심의하게 한 후 이를 왕이 재결하여 시행하게 하는 것이다. 의정부서사제가 그것이며, 이 제도는 태종 14년 4월 6조직계제 실시 이전까지 계속되면서 의정부에 정치권력이 집중되게 하였고 반면 왕권 강화에는 불리한 제도였던 것으로 이해되고 있다. 태종 14년 이후 의정부 단독의 擬議는 없어졌으나 그 대신 ① 6조의의 ② 의정부·6조의의 ③ 의정부·6조·대간 동의를 이루어지고 있다.

그러면 우선 의정부의의를 보자. 태종은 의정부·6조·대간 등의 계·상소 가운데 상당부분을 직접 재결하였으나 중요한 문제는 일단 의정부에 내려 의의하게 한 후 시행 여부를 결정하였다. 의정부의 의의는 태종 원년 4월부터 보인다. 태종은 즉위년 12월 하순에 ‘中外大小臣僚閑良耆老’에게 求言敎書를 내린 바 있는데, 이에 따라 올린 진언을 의정부에 내려 의의하여 보고하도록 명하였다.¹¹¹⁾ 그 채택여부를 의정부의 의의를 참작하여 결정하기 위한 것이었다. 그 후 대간이나 그 밖에 관부에서 올린 시정·시무관계의 상소 가

111) 《太宗實錄》권 1, 태종 원년 4월 무오.

운데 중요한 문제는 의정부에 내려 논의·심의하게 하고 그것을 참작하여 실시여부를 결정하였던 것이다. 번다한 국정을 국왕이 모두 파악할 수 없는 일이므로 신하들의 자문을 받아 결정하는 것은 당연한 일이었다. 태종 14년 4월 이전에는 그 자문을 의정부에서 전달하는 체제였고, 태종 14년 4월 이후에는 의정부 단독의 의의가 아니라 6조 또는 6조·대간과 함께 논의하는 방식으로 존속되었으니 의정부의 정치권력은 그만큼 저하되었다고 하겠다.

의정부의 단독 의의 대신 새로 시작된 것이 6조의의이다. 6조의의는 태종 14년 4월 이후에 시작되었으며, 각 관부의 상소 가운데 중요한 문제를 6조에 내려 논의·심의하게 한 후 참작하여 그 문제의 채택·실시여부를 결정하였던 것이다. 6조의의는 6조판서(또는 6조당상)의 합좌에 의한 의의로 이해된다. 의정부의 대신 6조의의가 이루어졌다는 사실은 일단 6조의 정치권력은 강화되고 의정부의 그것은 상대적으로 약화된 것으로 이해된다.

의정부의 단독 의의는 태종 14년 이후 사라졌으나 의정부는 계속 최고관부로서 존속하였으므로 그 대신들이 국정논의에 전혀 참여하지 않을 수는 없는 일이다. 의정부는 6조와 함께 국정에 대한 의의에 참여하였다. 즉 당시의 정치현안을 의정부·6조에 내려 심의하게 하고 채택여부에 참고하였던 것이다. 태종 14년 이후 의정부 단독 의의에서 6조와의 동의를 이루어진 것은 의정부의 위상이 상대적으로 약화되었음을 의미한다.

나아가 의정부·6조·대간의 동의도 이루어지고 있다. 이와 같이 정치의 핵심기관들이 합의하는 체제는 태종 14년 이후 의정부의 정치적 권한과 위상이 약화된 상태에서 나타났다. 태종 7년 2월에 의정부·6조·대간에 ‘屯田煙戶米’의 편부를 논의하게 한 일이 있다. 이 경우는 모든 관원이 시행이 불가하다고 하였는데 오직 정승 하륜만이 시행을 고집하였기 때문에 다시 논의시킨 것이었다.¹¹²⁾ 의정부·6조·대간에게 국정문제를 함께 논의하게 한 것은 대개 태종 14년 이후의 일이었다. 그뿐 아니라 여기에 공신, 摠制, 承政院까지도 동의하게 하는 경우가 나타났다. 이는 그 이전보다 국정논의에 참여하는 관부와 관원의 수가 확대된 것을 의미한다. 태종 14년 이후 의정부를 비롯하여 6조·대간·승정원·공신·총재 등 정치의 중심이 되었던 여러 관부와

112) 《太宗實錄》권 13, 태종 7년 2월 임진.

그 관원들이 국정논의에 함께 참여할 수 있게 되었다는 것은 매우 중요한 사실로 보아야 할 것이다. 이와 같은 국정운영체제의 변화는 이전에 정치권력이 의정부에 집중되었던 체제에서 여러 관부로의 권력분산을 의미한다. 태종은 의정부 또는 6조 등에 의하여 정치권력이 천단되는 것을 원하지 않았으므로 의정부·6조·대간·승정원·공신·총재 등에 정치권력을 분산시키는 정책을 통하여 왕권을 강화 유지할 수 있었던 것으로 해석된다.¹¹³⁾ 이와 같은 국정운영방식은 왕정에 있어서 발전적인 방향이라고 할 수 있을 것이다. 종래 태종이 왕권을 강화하기 위하여 태종 14년 6조직계제를 시행하여 의정부의 정치권력을 약화시켰고 반면 6조의 정치권력이 강화되었다고 이해한 것은 문제가 있는 것으로 생각된다.

〈崔承熙〉

2. 유교정치의 진전

1) 유교정치의 표방

유교는 삼국시대 이래 정치지배층의 기본적인 교양이 되어왔고 정치적으로나 문화적으로 중요한 역할을 담당해왔다는 사실은 주지하는 바이다. 그러나 유교가 국가정치의 지도이념으로 정착된 것은 조선시대부터였다.

13세기말 元으로부터 신유학인 朱子學(宋學·程朱學·性理學으로도 부름)이 전래되기 이전의 우리 나라의 유학은 소위 漢唐儒學으로서 당시 유학의 목표는 첫째 유교경전과 역사를 밝게 익히고, 정치·법률의 제도를 잘 배워서 그것을 정치에 적용할 만한 훌륭한 관리가 되는 일과 詞賦와 문장을 능하게 하는 데 있었다.¹⁾ 그러나 13세기말 安珦(1243~1306)이 당시 원에서 성행하던 주자학을 들여와 연구한 이후 白頤正·李齊賢을 거쳐서 李崇仁·李穡·鄭夢周·吉再·鄭道傳·權近 등 쟁쟁한 주자학자들이 배출되었다. 따라서 여말 선초의 유학의

113) 崔承熙, 앞의 글(1991a), 31~34쪽.

1) 玄相允, 《朝鮮儒學史》(民衆書館, 1949), 14쪽.

경향은 漢·唐流의 학풍과 주자학을 연구대상으로 하는 宋學流의 학풍을 아울러 갖고 있었다고 하겠다. 공민왕대에 成均館과 과거제도가 부흥되면서 주자학은 하나의 관학으로서의 지위를 차지하게 되었고 새로운 정치철학으로 각광을 받게 되었으며, 공민왕 이후 과거를 통하여 주자학을 학습한 신진관료들이 관계에 진출하게 되었다.

주자학이 고려에 처음 수용될 때에는 유학자들은 불교에 대하여 전면적인 배척을 하지 않았을 뿐 아니라 오히려 교리상 서로 통하는 점을 들어 유·불 양립의 가능성을 내세우기도 하였으나 유학자들은 점차 불교사원의 폐단과 승려들의 비행을 공격하기 시작하였다. 공민왕 원년(1352)에 이색(1328~1396)은 사찰의 남설과 승려의 과다 등을 들어 상소로 논란한 바 있으나 이는 사원과 승려의 폐단을 지적했던 것이며 불교 자체에 대한 배척은 아니었다. 이색의 공적은 척불운동에서보다 揚儒운동에 있었다. 이색은 공민왕 16년에 성균관 大司成이 되자 金九容·정몽주·朴宣中·이승인 등 쟁쟁한 인물들로 하여금 學官을 겸하게 하여 성균관을 중심으로 주자학이 크게 일어나게 한 계기를 마련하였다. 그리하여 고려말 척불운동은 항상 성균관을 중심으로 전개되었던 것이다.

元·明 교체기에 있어서 진명의 노선을 따른 정몽주·朴尙衷·정도전·김구용·이승인·권근 등은 사상적으로는 斥佛揚儒의 선봉이었다. 정몽주(1337~1392)는 당시 儒者들의 존경을 받던 큰 유학자로서 향교를 새로 세우고 처음으로 《朱子家禮》에 따라 士庶로 하여금 家廟를 세울 것을 권하는 등 유교 진흥에 공이 큰 인물이지만 척불운동에는 적극적으로 나서지 않았다. 강력한 척불운동은 공양왕 3년(1391) 4월 공양왕이 求言敎書를 내린 것을 계기로 시작되었다.²⁾ 구원에 따라 5월부터 大司成 金子粹·成均館博士 金紹·政堂文學 정도전 등 이성계일파는 상소를 올려 불교가 민폐의 최대 원인이라 주장하고 군량과 국가재정의 궁핍이 심각하였던 당시에 불교사원의 경제적 비대와 전횡, 승려의 과다와 비생산성이 문제라고 불교를 공격하였다. 이 때 가장 활발히 척불을 주장한 사람은 정도전(1342~1398)으로서 그는 척불의 실제적 근거를 정치·경제적인 면에서 굳게 파악한 척불운동의 제일인자라고 할 수 있다.

2) 《高麗史節要》 권 35, 공양왕 3년 4월·5월.

유학자·신진사대부들이 새로운 관료세력으로 등장하게 되었고 그들은 고려사회의 사상적 배경이었던 불교를 비판·부정하게 되었다. 그러나 신진관료들 사이에도 분열이 일어났으니 그것은 그들이 차지한 처지의 차이에서 연유되기도 했고 다른 한면에서는 주자학이 지닌 모순에서 기인한 것이기도 하였다. 주자학에서는 인륜, 특히 명분을 절대시하였으며 한편으로 정치현실을 바로잡아야 한다는 정치인으로서의 실천을 중요시하였다. 그리하여 고려말의 유학자·관료 중에는 고려왕조에 충성을 고수하려는 자들과 고려왕조의 정치·사회질서를 부정하고 새로운 왕국의 건설에 적극 참여하려는 자들 사이에 대립을 보게 되었다. 정몽주·길재 등은 전자의 대표적인 인물이었으며 정도전·趙浚 등은 후자의 대표적인 인물들이었다. 그와 같은 대립은 있었으나, 고려말의 신진관료들은 주자학으로 교양되었고 불교를 배척하였으며 權門勢族이나 구세력과는 이하관계가 상반되었으므로 구사회·구질서를 부정하는 새로운 정치세력이 되었다. 이들에 의하여 李成桂가 왕으로 추대를 받아 조선왕조가 개국되었으므로 조선왕조는 유교를 정치지도이념으로 삼는 유교국가로서의 앞날이 전망되었던 것이다.

1392년 7월 17일 이성계는 새 왕조의 왕으로 즉위하였고 그 12일 후에 즉위교서를 내렸다.³⁾ 즉위교서의 서두에서 이성계는 그가 왕으로 즉위할 수밖에 없었던 사정을 설명하고 국호를 그대로 고려라 하고 儀章과 법제는 모두 전조(고려)의 故事를 그대로 따른다고 밝히고 있다. 이는 급격한 변혁으로 인한 정치적·사회적 동요를 방지하기 위한 목적에서 나온 것이라 할 수 있다. 즉위교서는 17조목으로 되어 있는데 그 내용에는 새 왕조의 기본적 정치방향과 백성의 편익을 위한 약속이 있고, 禹玄寶·李穡 등 56인의 반이성계파 인물에 대한 처벌과 死罪를 제외한 범죄자들에 대한 특사령이 있다. 그 중 네번째 조목은 “冠婚喪祭는 국가의 큰 법이니 예조에 명하여 경전을 詳究하고 고금을 참작하여 법(著令)으로 정하고 이로써 인륜을 후하게 하고 풍속을 바로 잡도록 하겠다”라는 것이었다. 여섯번째 조목은 “忠臣·孝子·義夫·節婦는 풍속에 관계되니 권장하는 바가 있다. 그 곳의 官司에서 詢訪하여 申聞하면 우대하여 뽑아쓰고 門閭에 旌表하겠다”라는 것이었다. 전자는 《주자가례》와

3) 《太祖實錄》 권 1, 태조 원년 7월 정미.

관련있는 조목으로 보인다. 당시 士庶의 가례는 재래의 방식과 불교식이 함께 내려왔을 것인데 갑자기 《주자가례》에 의한다고 선언하면 이에 대한 거부·저항·마찰·충돌이 예상되었으므로 이를 피하여 완곡하게 경전과 고금을 참작하여 관혼상제의 의례·제도를 정하겠다고 했으나 결국 《주자가례》, 유교적 의례에 의할 것임을 표명한 것이다. 후자는 유교의 도덕에 있어서 기본이 되는 三綱을 권장하기 위한 것이었다. 즉 사서의 일상 의식을 《주자가례》에 의하고 사회의 도덕규범을 삼강으로 삼는 유교사회, 유교정치를 지향할 것을 즉위교서에서 표명한 것이다. 그런데 즉위교서는 정도전이 製進한 것을 태조가 검토한 후 반포한 것이므로 유교사회의 건설은 태조의 의지이기도 하지만 정도전 등 유신들의 열망이 담겨 있는 것이라고 할 수 있다.

조선개국과 태조대 정치에서 중요한 역할을 담당했던 정도전은 새 왕조의 이상적인 정치·사회를 이룩하기 위한 목적에서 태조 3년(1394)에 《朝鮮經國典》을 私撰하여 태조에게 올렸다. 《조선경국전》에서 정도전은 그가 이상으로 생각하는 정치체제와 제도를 구체적으로 제시하고 있는데 그 방향은 유교정치·유교사회의 건설을 위한 것이었다.⁴⁾ 유교정치는 德治·仁治·王道政治의 실현을 이상으로 한다. 정도전은 《조선경국전》에서 정치의 근본을 「仁」이라 강조하고 있으며, 仁政은 人君의 마음을 바로잡은 후에야 실현할 수 있다고 생각하였다.⁵⁾ 그가 이상으로 생각하는 정치체제는 周代의 冢宰 즉 재상 중심의 제도였다. 이 제도에서는 총재에게 정치의 실권이 부여된다. 총재의 직책은 위로는 인군을 받들어 올바른 인군으로 인도하고 아래로는 백관을 총괄하고 만민을 다스리는 무거운 책임이 있는 것이었다. 그러므로 정치의 성쇠 여부는 총재의 賢否에 달려 있고 賢君 여부는 총재를 잘 선택하였는가에 달려있다고 보았다. 그리하여 정도전은 ‘人主之職 在擇一相’⁶⁾이라고 논하고 있다. 이는 군주의 霸道·獨裁政治를 방지하고 자신과 같은 재상들에 의하여 주도되는 정치를 유교정치의 이상적인 체제로 생각했기 때문이었다. 태조 4년에 정도전이 《經濟文鑑》을 찬진한 것도 그가 이상으로 생각하는 정치체제

4) 鄭道傳, 《三峰集》 권 7, 朝鮮經國典.

5) 鄭道傳, 《三峰集》 권 7, 朝鮮經國典, 定國本.

6) 鄭道傳, 《三峰集》 권 7, 朝鮮經國典, 宰相年表.

를 실현하기 위한 목적이 있었던 것이며, 《경제문감》 상을 「재상」만으로 구성한 것을 미루어 보더라도⁷⁾ 그의 재상중심정치에 대한 집착이 얼마나 강하였는가를 짐작할 수 있다.

정도전을 비롯하여 이성계를 추대한 유학자적 관료들의 학문·사상의 경향과 그들의 유교정치 실현을 위한 계속적인 노력으로 조선왕조는 국초부터 유교를 정치의 지도이념으로 삼게 되었던 것이다.

2) 집현전의 설치와 유학자군의 성립

유교정치는 德治·仁治·禮治를 근본으로 하는 王道政治를 이상으로 한다. 유교정치를 실현하기 위하여는 왕과 신하가 유교에 깊은 교양을 갖는 것이 우선조건이고 유교정치를 할 수 있는 정치체제의 마련이 필수조건이 된다. 다음으로 국가의 모든 의례와 제도는 유교적으로 정비되고 왕으로부터 서민에 이르기까지 유교에 대한 교양·유교윤리(삼강오륜)가 일반화·생활화되는 것이 유교정치의 이상이고 목표이다. 다시 말하면 유교의 교양을 갖춘 국왕과 儒臣들이 유교정치를 할 수 있는 정치체제하에서 유교적 민본사상에 근거한 덕치·인정을 베풀고, 나라의 모든 의례는 예치에 입각하여 5례(吉禮·嘉禮·賓禮·軍禮·凶禮)에 의하는 것이다. 士庶의 가례는 4례(冠禮·婚禮·喪禮·祭禮)에 따라 행하며 유교윤리가 사서 모두에게 생활화되는 상태에 이르는 것이 이상적인 유교정치·사회라고 할 수 있을 것이다. 따라서 이상적인 유교정치·사회의 실현은 어려운 일이었다.

조선왕조는 유교를 정치이념으로 내세웠으나 유교정치의 실현은 표방만으로 실현될 수 없는 것이다. 조선 개국초 《조선경국전》과 《經濟六典》(태조 6년 ; 1398)으로 국가의 법제적인 틀은 대강 갖추게 되었으나 유교국가의 필수인 유교적인 의례를 갖추는 겨를이 없었다. 개국초에는 정치적·사회적 안정이 급선무였다. 정치체제는 고려말의 상태를 벗어나지 못하였고, 태조대의 정치는 강력한 왕권을 갖추지 못하였던 태조와 그의 신임을 받은 조준·정도전 등 소수 재신을 중심으로 이루어졌으나 유교정치의 기틀은 아직 잡히지 못

7) 鄭道傳, 《三峰集》 권 5, 經濟文鑑 上, 宰相.

하였다. 태종대에도 정치적 안정과 왕권강화에 급급하였으므로 유교정치 실현은 기대할 수 없었다.

유교정치를 실현하기 위하여는 먼저 국가의 문물제도를 유교적인 것으로 재정비하는 작업이 따라야 하고 유교정치를 담당할 많은 유신을 필요로 하는 것이다. 대외관계에서도 학자적 관료가 필요했다. 조선왕조는 국초부터 명나라에 대하여 사대관계를 맺어 왔는데, 사대관계에서는 반드시 事大文書(表·箋·咨文)와 사행 그리고 明使의 접대가 따르기 마련이다. 까다로운 사대문서의 작성을 위해 상당한 수준의 유자적 관료(儒臣)가 필요했음은 태조 5·6년의 表箋문제로써 알 수 있다. 명에서 조선에서 보낸 표전문 가운데 「輕薄戲侮」한 문구가 있다 하여 표전문을 작성한 사람을 압송하라고 강압하고 트집을 부린 일이 있었다. 사행에도 사신의 학문이 비천하면 그 사신이 받는 모멸은 차치하고 그 영향이 나라에까지 미치게 되었던 것이다. 명사가 왔을 때에도 그들을 접대하는 우리 유신들의 학문과 문장이 그들을 압도할 만한 높은 수준에 있어야만 그들을 쉽게 다룰 수 있었던 것이다. 그렇지 못하면 그들의 태도는 오만불손해지고 조선을 경시하게 되는 것이었다.⁸⁾ 그러므로 인재의 양성과 학문의 진흥은 조선왕조가 명과 외교관계를 유지하면서 유교국가로 발전하기 위하여 절대 불가결한 조건이었던 것이다.

조선 건국초에는 이성계를 추종하던 많은 유신들이 있었기 때문에 인재문제는 그리 심각하지 않았다. 즉 정도전·조준·韓尙質·권근·趙璞 등 많은 인물이 있었다. 그러나 정도전은 태조 7년에 「제1차 왕자의 난」으로 죽임을 당하였고 한상질은 정종 2년(1400)에, 조준은 태종 5년(1405)에, 조박은 태종 8년에, 권근은 태종 9년에 차례로 세상을 떠나게 되자 사정이 심각해졌다. 고려에서 조선으로 넘어온 큰 유신들이 태종 10년 이전에 거의 모두 사라지게 되자 정치적으로나 학문적으로 큰 위기에 봉착하게 되었던 것이다. 그리하여 태종은 인재가 전과 같지 못함을 한탄하게 되었으며 유학을 진흥시키기 위한 시책의 하나로 성균관 유생에 대한 강의를 더욱 충실히 할 것을 성균관 學官들에게 명령 하였다.⁹⁾

8) 《成宗實錄》권 67, 성종 7년 5월 정사.

9) 《太宗實錄》권 18, 태종 9년 12월 갑진.

태종 10년 이후 인재의 양성과 유학의 진흥은 국가적으로 중대한 과제가 되었다. 그러나 성균관의 교육만으로는 이 과제를 해결할 수 없었다. 유능한 유신들은 성균관에서 교육을 담당하기보다는 정계에서 활동하는 것을 희망하였고, 또한 성균관의 집단교육으로써는 국가의 기둥이 될 큰 학자·정치가를 기를 수 없었다. 그것은 성균관의 체제와 목적이 학자를 양성하기 위한 것이 아니라 주로 과거에 응시할 수 있는 관리후보생을 일정기간 교육하는데 있었기 때문이다. 그러므로 인재를 양성하고 학문을 진흥시키기 위하여는 학문적 기초가 잡힌 학자들이 한 자리에 모여 행정실무가 아닌 학문에 전념할 수 있는 학술적인 기관이 필요하였다.

개국초에 文翰과 관련있는 명칭을 가진 기관으로서 고려의 제도를 이어받아 修文殿·集賢殿·寶文閣을 두고 大提學·提學을 2품 이상으로 삼고 直提學·直殿·直閣을 3·4품으로 삼았으나 관서와 직임이 없이 문신에게 관직 명만 더해준 것이었으므로¹⁰⁾ 아무 효과가 없었다. 정종 원년 3월에 藏書와 경서의 강론을 그 직무로 하는 집현전을 설치했으나 유명무실했다. 인재의 양성과 학문의 진흥이 시급한 과제로 제기되기 시작한 태종 10년 11월 司諫院에서는 집현전을 개설하고 儒士를 선발하여 이들로 하여금 經史를 강론하게 할 것을 상소로 청하였으나¹¹⁾ 시행되지 못하였다. 태종 17년 정월에도 사간원에서 올린 治道의 여러 조목에서 인재양성의 필요성을 강조하면서 집현전을 설치하고 유능한 문신을 뽑아 그 곳에서 경사를 강론하고 시·문을 짓게 하여 文風을 진작시킬 것을 청하였으나 그 설치를 보지 못하였다. 태종대에 있었던 집현전 설치 요청이 이루어지지 못한 데에는 당시의 정치적 분위기와 이에 대한 태종의 기피에 원인이 있지 않았을까 한다. 태종대에는 계속 왕권강화에 힘을 기울여 신권이 많이 위축되어 있었으며, 또한 그 왕위는 명분과 정통성에 하자가 있었기 때문에¹²⁾ 유신과 경사를 강론하는 자리인 經筵을 기피하여 태

10) 《世宗實錄》권 7, 세종 2년 3월 갑신.

11) 《太宗實錄》권 20, 태종 10년 11월 계미.

이후 집현전과 관계되는 서술은 崔承熙, 〈集賢殿研究(上·下)〉(《歷史學報》 32·33, 1966·1967)에 의한 것임.

12) 崔承熙, 〈太宗朝의 王權과 政治運營體制〉(《國史館論叢》 30, 國史編纂委員會, 1991), 2~10쪽 참조.

종대에는 거의 경연을 폐지하다시피 하였다. 그러므로 태종에게는 경사를 강론하는 것을 중요한 직무로 삼는 집현전제도가 절실하지 않았을 것이다.

유교정치를 위하여 불가결한 유학자의 양성과 유학의 진흥을 위한 시책은 세종이 즉위한 후에야 이루어졌다. 세종 원년(1419) 2월에 좌의정 박충이 집현전에 문신을 뽑아 문풍을 진작시킬 것을 啓請하니 세종은 이를 기꺼이 받아들였다. 그러나 그 후 이에 관한 구체적인 논의나 계청이 없었으므로 세종은 그 해 12월에 “일찍이 집현전을 설치하자는 논의가 있더니 어찌 다시 계하지 않는가. 儒士 10여 명을 뽑아 매일 모여 강론하는 것이 좋겠다”¹³⁾라고 친히 제의하였다. 그 후 세종 2년 3월에 이조에서 집현전에 祿官을 두자고 계청하여 허락을 받았고 곧이어 집현전이 새로이 설치되고 직제와 직장이 마련되고 관원이 임명되었다.¹⁴⁾ 이 때의 집현전이 세종대의 정치와 문화가 있게 한 원동력이 되었음은 재언할 필요가 없다. 이 때 마련된 집현전의 직제는 다음과 같다.

領殿事(정1품) · 大提學(정2품) · 提學(종2품) · 副提學(정3품) · 直提學(종3품) · 直殿(정4품) · 應敎(종4품) · 校理(정5품) · 副校理(종5품) · 修撰(정6품) · 副修撰(종6품) · 博士(정7품) · 著作(정8품) · 正字(정9품)

위의 관직에서 제학 이상은 대신들의 兼官이고 부제학 이하는 녹관(전임직)이다. 녹관으로서 申櫓 · 金緒는 직제학으로, 魚變甲 · 金尙直은 응교로, 楔循 · 兪尙智는 교리로, 兪孝通 · 安止는 수찬으로, 金墩 · 崔萬理는 박사로 임명되었다. 녹관의 모든 관직을 채우지는 않았으나 녹관으로 임명된 위의 10명은 모두 경연관을 겸하였다. 세종은 재주와 덕행이 있고 연소한 문신을 택하여 집현전의 녹관으로 임명하고 오로지 經史를 강론하는 일에 종사하도록 했으니 유능한 젊은 학자들을 장차 유교정치에 요긴하게 쓸 인물로 크게 키우기 위한 원대한 계획이 있었기 때문이다. 따라서 세종의 집현전관에 대한 관심과 대우는 특별한 것이었다. 집현전에 결원이 생기면 집현전당상 · 이조당상과의정부 대신이 의논하여 천거하였고, 집현전관은 각 품의 班頭(首席)에 두었고, 사헌부의 규찰을 받지 않게 하였으며 서적을 인쇄하면 먼저 집현전학자들에

13) 《世宗實錄》권 6, 세종 원년 12월 임오.

14) 《世宗實錄》권 7, 세종 2년 3월 갑신.

게 내려주었다. 이처럼 집현전관은 여러 가지 특전과 신분의 보장을 받는 가운데 학문에 전념할 수 있는 분위기가 조성되었다. 뿐만 아니라 賜暇讀書를 내려주었다. 세종 8년에 세종이 權探·辛石堅·南秀文 등 젊은 집현전 학자들을 불러 사가독서를 내리면서 이르기를 “내가 너희를 집현전관으로 임명한 것은 젊고 장래성이 있어 그 독서(학문)가 좋은 성과가 있을 것이라고 기대했기 때문이다. 그러나 각기 직사에 얽매어 독서에 전념할 겨를이 없었다. 이제부터는 本殿에 출근하지 말고 집에서 전심으로 독서하여 좋은 성과를 내서 나의 뜻에 부응하도록 하라”¹⁵⁾고 하였다. 이 후에도 종종 젊은 집현전 학자들에게 사가독서를 내렸으며 그것은 후에 讀書堂 제도가 되었다.¹⁶⁾ 여기서 세종의 인재양성의 원대한 계획의 일단을 볼 수 있으며, 그가 집현전 학자에 대하여 얼마나 큰 관심과 기대를 갖고 있었는가를 알 수 있다.

집현전은 학자양성·학문연구를 위한 기관이었기 때문에 일단 집현전관으로 임명되면 장기근속이 상례로 되어 있었다. 즉 집현전관은 박사·저작·정자 등 하위직으로 임명되면 다른 관서로 전직되는 일이 거의 없이 직제학·부제학에 이르렀던 것이다. 세종 10년대 후반부터 집현전 학자 가운데 政曹·臺諫으로 나아가기를 희망하는 경향이 생기자 세종은 ‘專業學術 期以終身’¹⁷⁾이라고 강경하게 말하고 있다. 그리하여 10년~20년 집현전에만 근속하는 학자가 많았다. 최만리도 20년 이상 집현전에 근속한 학자 가운데 한 사람이었다. 그들은 집현전의 최고의 독관인 부제학 또는 직제학에서 수년이 경과된 후에야 6조·의정부·승정원·대간 등으로 나아갔던 것이다. 이처럼 집현전관을 오랫동안 근속시킴으로써 집현전은 학자양성·학문연구기관으로서의 사명을 다할 수 있었으며 그 동안에 그들은 당대 최고수준의 학자로 성장하였던 것이다.

집현전은 학자양성·학문연구기관으로서의 사명을 다할 수 있도록 많은 인원을 확보하고 있었다. 세종 2년 처음 집현전을 설치했을 때에 10명이었던 것이 4년에 15명으로, 8년에 16명으로, 17년초에 22명으로, 17년 7월에 32명으로 계속 증원되었다가 너무 많다는 여론이 있어 18년 윤 6월부터는 20명

15) 《世宗實錄》권 34, 세종 8년 12월 경오.

16) 金庠基, 〈讀書堂考〉(《震檀學報》17, 1955).

17) 《世宗實錄》권 63, 세종 16년 3월 정유.

으로 고정되었다. 당시 의정부의 관원이 영의정을 비롯하여 12명이었고 각 조의 관원은 직사가 많은 호·병·형조를 제외하면 9명에 지나지 않았으며, 사헌부도 監察을 빼면 6명, 사간원은 5명에 불과했던 것을 감안하면 집현전관의 정원은 당시의 정치체제로서는 특례적인 것임을 알 수 있다.

집현전을 학자양성·학문연구기관이라고 했는데 그러면 집현전의 직무는 어떠한 것이었는가. 집현전의 학술적인 기능은 설치 초기부터 정해졌고 집현전이 혁파될 때까지 계속되었다. 그 중 가장 중요한 것이 經筵과 書筵의 담당이었다. 경연은 왕과 유신이 경서와 사서를 강론하는 자리로서, 국왕으로 하여금 유교적 교양을 쌓고 사서를 통하여 역대 治·亂의 역사를 익혀 올바른 정치를 할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 서연은 장차 왕이 될 세자의 교육을 위한 것이다. 군주의 유교적 교양과 역사에 대한 지식은 유교정치를 펴는 데 불가결한 것으로 경연과 서연의 중요성은 재언할 필요도 없는 것이다. 세종 2년 집현전이 처음 설치되었을 때에는 집현전관 10명 전원이 경연관을 겸하였고 정원이 32명이었던 때에는 22명이 경연관을, 10명은 서연관을 겸했으며, 정원이 20명으로 고정된 후에는 경연과 서연에 각각 10명씩 배정되었다. 경연에서는 주로 유교경서와 사서가 강의되었으나 때로 중요한 정치문제 의견이 교환되었으므로 경연은 일종의 학술과 정치 세미나의 성격을 띤 것이었다. 따라서 경연관은 학문과 정치에 대하여 상당한 수준의 식견을 갖고 있지 않으면 안되었다. 세종의 입장에서 보면 경연은 자신의 학문과 정치에 도움이 되었을 뿐 아니라 경연을 전담하다시피한 집현전관들의 학문적 능력을 파악할 수 있고 그들의 학문을 격려하고 자극을 주는 자리가 되기도 했다.

집현전관은 명과의 외교관계에 불가결한 외교문서(表·箋·咨文)의 작성과 명사의 접대도 담당하였고, 과거에 시험관으로도 참여하였다. 또한 春秋館職을 겸하였을 뿐 아니라 나라와 궁중에서 일어나는 모든 일을 기록하는 史官도 겸하였고 왕명을 작성하는 知製敎도 겸하였다. 위에서 든 일들은 모두 문신·학자로서 할 수 있는 일이었다. 또한 세종 10년대부터는 古制연구와 편찬사업 등 학술적인 사업을 주도하였다. 이처럼 집현전관들의 직무가 학술과 관계있는 것이었음에도 세종은 집현전관이 직무에 얽매어 학문에 전념할 수 없다고 염려하여 사가독서를 내리기도 하였던 것이다. 이와 같은 과정을 거쳐 집현전

출신들은 큰 학자로 성장했고 이들에 의하여 유교정치의 기틀이 마련되었으며 세종대 문화의 수준을 그 전보다 한 단계 높은 수준으로 끌어 올릴 수 있게 되었다.

세종 20년대부터 집현전은 학술적인 기관이면서 정치적으로도 중요한 위치를 차지하게 된다. 세종은 일찍부터 신병으로 고통을 받아오다가 세종 19년(1437)에는 건강을 이유로 세자로 하여금 서무를 재결하게 하려 하였다. 이 때의 의도는 신하들의 강력한 반대에 부딪혀 이루지 못하였으나 동 24년에는 많은 신하들의 반대에도 불구하고 詹事院을 설치하였다. 첨사원은 세자로 하여금 서무를 처결하게 하기 위하여 설치한 왕자의 관부이다. 그런데 첨사원의 관원인 詹事·同詹事の 후보로는 서연관이 가장 유리하였는데 당시 서연관 10명은 모두 집현전관이 겸하고 있었으므로 자연히 집현전관이 대개 청사를 겸하게 되었다. 따라서 집현전관은 직접 정치에 참여할 기회를 갖게 된 것이다.

세종 25년 이후 세자의 섭정이 이루어졌다. 즉 세자로 하여금 모든 신하들이 한 달에 네 번 正殿에서 임금께 문안드리고 정사를 아뢰는 朝參을 받게 하였다. 또 세자가 南面해서 조회받게 하고 1품 이하 모든 신하로 하여금 稱臣하게 하였으며 서연에서 진강할 때에 4품 이상의 문무관을 매일 돌려가며 참여케 하였다.

세종 27년 정월 세종이 內禪의 뜻을 표한 후에 세자의 본격적인 섭정이 시작되었다. 세자는 繼照堂에서 조참을 받았고 서무를 재결하였으며 정사를 돌보게 되었다. 3품 이하의 제수에는 세자의 圈點을 받아야 했다. 이와 같이 세자의 섭정이 이루어지면서 세자와 가장 긴밀한 관계를 가졌던 첨사·서연관 즉 집현전관은 자연히 정치적으로 중요한 위치를 차지하게 되었다. 이에 따라 집현전의 언론·정치상의 활동이 활발하게 되었다. 세종 25년 이후 집현전은 언론을 통해서만이 아니라, 의정부·6조·사헌부·사간원과 함께 국정논의에 직접 참여할 수 있게 되었다. 학술적인 기관이었던 집현전은 정치적으로도 중요한 기관으로 변모하였다. 그러나 세종의 재위기간 동안에는 집현전관의 정조·대간으로의 진출은 억제되었다. 세종이 세상을 떠나고 문종이 즉위하면서 사태는 일변하여 집현전관의 대간 또는 다른 정치기관으로의 진출이 크게 늘어났고 집현전도 정치기관화되어갔다.

집현전의 역사적 공훈의 중요한 하나는 많은 학자적 관료(유신)를 배출하여 세종대는 물론 그 이후의 정치와 문화를 이끌어 갈 수 있는 동력을 마련해준 데 있다. 세종 2년부터 집현전이 혁파된 세조 2년(1456)까지 37년 동안 집현전에 재직한 경력을 가진 학자는 90여 명에 달한다.¹⁸⁾ 그 중 저명한 인물들의 생몰 연대와 대표되는 경력을 간단히 적어보면 다음과 같다.

姜希孟(1424~1483, 좌찬성) · 權攄(1416~1465, 권근의 손자, 靖難功臣, 좌의정) · 權樞(1399~1438, 좌승지) · 金墩(1385~1440, 예조판서) · 金禮蒙(1406~1469, 이조판서) · 金壽寧(1437~1473, 이조참판) · 南秀文(1408~1443, 집현전직제학) · 盧思愼(1427~1498, 영의정) · 盧叔全(1403~1464, 청백리, 지사간원사) · 朴仲林(?~1456, 박팽년의 부, 이조판서) · 朴彭年(1417~1456, 사육신, 형조참판) · 徐岡(?~1461, 대사성, 세조의 숭불을 논란하다가 사형됨) · 徐居正(1420~1488, 대제학, 좌찬성) · 成三問(1418~1456, 사육신, 좌부승지) · 辛石祖(1407~1459, 대사헌) · 申叔舟(1417~1475, 靖難 · 佐翼功臣, 대제학 · 영의정) · 申櫓(1376~1433, 신숙주의 부, 대제학) · 安止(1377~1464, 대제학 · 영종추원사) · 梁誠之(1415~1482, 대제학 · 지중추부사) · 魚孝瞻(1405~1475, 이조판서 · 관중추부사) · 柳誠源(?~1456, 사육신, 사예) · 柳義孫(1398~1450, 예조참판) · 尹子雲(1416~1478, 윤희의 자, 우의정) · 尹淮(1380~1436, 대제학) · 李塏(1417~1456, 사육신, 직제학) · 李季衡(1404~1459, 이색의 손자, 대제학 · 영종추부사) · 李克堪(1427~1405, 형조판서) · 李思哲(1405~1456, 정난 · 좌익공신, 좌의정) · 李石亨(1415~1477, 지중추부사) · 鄭麟趾(1396~1478, 정난 · 좌익공신, 대제학 · 영의정 · 원상) · 鄭昌孫(1402~1487, 좌익공신 · 영의정 · 원상) · 曹錫文(1413~1477, 영의정) · 崔萬理(1390~1445, 청백리, 부제학) · 崔恒(1409~1474, 정난 · 좌익공신, 대제학 · 영의정) · 河緯地(1387~1456, 사육신, 예조참판) · 韓繼禧(1423~1482, 좌찬성) · 洪應(1428~1492, 좌의정)

위의 인물 가운데 정승(相臣)이 된 사람은 정인지 · 이사철 · 정창손 · 신숙주 · 권람 · 조석문 · 최항 · 윤자운 · 홍응 · 노사신 등 10명에 달하고 文衡(대제학)으로 기록된 사람도 윤희 · 정인지 · 안지 · 신장 · 신숙주 · 최항 · 양성지 · 이계진 · 서거정 등 9명에 이르고 있다. 당대의 대학자 · 정치가는 모두 집현전출신 학자였다고 하여도 과언이 아니다. 이들이 세조 이후 官學派 · 勳舊派의 중심을 이루게 되며, 당대의 정치와 문화가 이들에 의하여 주도되었음을 알 수 있다.

18) 崔承熙, 앞의 글(1967), 附表 2.

鄭杜熙, 《朝鮮初期政治支配勢力研究》(一潮閣, 1983), 128쪽, 〈表 3-1〉.

3) 유교적 의례·제도의 정비

유교정치에서 형식적이면서 중요한 내용이 되는 것이 禮·樂이다. 유교정치에서는 의례를 대단히 중요시하는데 국가의 의례(5례)에는 반드시 음악이 따르게 되어 있다. 그러나 음악관계는 별도로 서술되었으므로 여기서는 유교적인 의례·제도의 정비과정만을 살펴기로 한다.

유교정치를 표방한 조선왕조에 있어서 가장 시급한 문제는 유교적인 의례·제도의 정비작업이었다. 고려시대에도 정치에서 5禮가 행하여졌음은 《高麗史》 志 권 13부터 23까지 11권이 禮志로 되어 있는 사실로써 분명하다.¹⁹⁾ 즉 고려시대에도 그 나름대로 유교적 의례인 5례가 행해졌다. 그러나 유교정치를 표방한 조선왕조에서 고려시대에 행하던 5례를 그대로 사용할 수는 없는 일이었다. 고려시대의 문헌으로 《古今詳定禮》·《周官六翼》 등이 참고되었고 중국의 문헌으로는 《禮記》·《周禮》·《儀禮》·《洪武禮制》 등이 예학의 기본 자료로 이용되었으며, 《唐書》·《宋史》·《元史》·《通典》·《文獻通考》·《冊府元龜》·《事林廣記》 등 사서와 類書類가 참고되었다.²⁰⁾ 그러므로 조선 초기 의례·제도를 마련·정리할 때에 「稽古制」라 할 때의 고제는 고려시대의 예서와 중국의 예서·사서·유서류 등이 포함되는 것이다.

조선 초기 유신(유학자적 관료)들은 3대(夏·殷·周)의 제도를 이상적인 것으로 생각하였다. 정도전이 《경제문감》에서 周官을 중요하게 다룬 것은 이를 나타낸다. 또한 한·당·송의 제도에 큰 비중을 두고 있는 것은 당·송의 제도가 거의 완비된 상태에 도달해 있었기 때문이다. 따라서 조선 초기 관직제도의 정비과정에서는 중국 역대의 제도가 모두 참고자료가 되었던 것이다.

그러면 조선개국 후 유교적인 의례·제도의 정비를 위한 작업인 고제연구는 언제부터 어떤 관서에 의하여 이루어졌으며 그 내용은 어떠한 것이었는가 살펴보자.

정도전의 《조선경국전》이나 《경제문감》은 고려와 중국의 고제에 대한 연

19) 《高麗史》 권 59~69, 志 13~23.

李範稷, 《韓國中世禮思想研究》(一潮閣, 1991), 46~170쪽.

20) 李範稷, 위의 책, 195~203쪽.

구성과라 할 수 있다. 그러나 태조·정종대에는 개국초여서 겨를이 없어 고제연구에 힘을 기울일 수 없었다. 태종초부터는 의례·제도에 대한 고제의 연구가 나타나고 있다. 고제연구의 중심이 된 기관은 예조였지만 때로는 의정부·이조·병조 등에서도 행하였다. 또한 어느 관서를 막론하고 의례·제도에 관한啓와 상소에 고제에 관해서 언급이 없는 경우는 거의 없었다. 특히 예조의 의례·제도에 관한 계는 거의 모두가 고제연구의 결과라고 할 수 있으나 대개 태종 8년(1408) 이후 볼 수 있는 것이며, 그 내용은 5례에 관한 것과 정치·제도에 관한 것이었다. 태종 10년 8월에는 유교적 의례·제도를 마련하기 위하여 儀禮詳定所가 설치되었다. 그러나 태종대에는 의례·제도의 정리를 위한 예조의 고제연구나 의례상정소의 활동도 활발하지 못하였다.

세종이 즉위하면서 의례·제도의 정비를 위한 고제연구가 본격적으로 전개되었다. 그 중심은 예조·의례상정소와 집현전이었다. 이 세 기관의 고제연구의 대체적인 동향을 보면 다음 <표 1>과 같다

<표 1> 예조·의례상정소·집현전의 고제연구 동향

기관 내용	예 조		의례상정소		예조·상정소		집 현 전	
	횟 수	%	횟 수	%	횟 수	%	횟 수	%
五 禮	61	73	14	29	11	61	27	40
四 禮	11	13	9	18	2	11	8	12
制 度	11	13	15	31	5	28	12	18
施 政	0	0	11	22	0	0	17	25
기 타	1	1	0	0	0	0	3	5
계	84	100	49	100	18	100	67	100

* 崔承熙, <集賢殿研究(上·下)> (《歷史學報》32·33, 1996·67) 참조.

위의 표에서 5례는 국가의 의례인 吉禮·嘉禮·賓禮·軍禮·凶禮를 뜻하며, 4례는 士庶의 冠·婚·喪·祭禮를, 제도는 관제를 비롯한 국가의 제도를, 시정은 실제 정치에 관한 또는 이에 참고하기 위한 것을 의미한다. 위의 표는 완전한 것이라 할 수는 없으나 대개 당시 유교적 의례·제도를 마련하기

위한 세 기관의 고제연구의 동향은 살필 수 있을 것으로 생각된다.

먼저 예조를 보면 5례가 61회로 가장 많고 4례·제도가 모두 11회로 함께 84회나 되어 세 기관 중 가장 많으며, 예조·의례상정소 공동분을 감안하면 100회 이상이 되는 것을 볼 수 있다. 그 내용으로 볼 때에도 유교적인 의례·제도를 정비하기 위한 근본적인 문제가 다루어진 것을 알 수 있다.

의례상정소는 태종 10년 8월에 설치되어 세종 17년(1435)에 폐지되었다. 그 提調는 의례에 밝은 정승·판서급에서 겸하였으며, 특히 許稠는 태종대부터 상정소가 폐지될 때까지 단골로 제조를 겸한 의례에 정통한 학자적 관료였다.²¹⁾ 그 해 상정소가 폐지된 이유는 더 이상 존치할 필요가 없기 때문이었다. 상정소가 없어도 예조와 집현전에서 의례·제도의 정리를 위한 임무를 무난히 수행할 수 있었던 것이다. 의례상정소의 활동을 보면 총 49회 가운데 5례에 관한 것이 14회, 4례 9회, 제도 15회, 시정 15회로 되어 있다. 상정소에서는 유교적 의례뿐 아니라 제도에 관한 것과 실제 정치와 관련 있는 문제를 많이 다룬 것을 볼 수 있다.

예조와 의례상정소가 공동으로 행한 것은 총 18회에 지나지 않으나 그 가운데 5례에 관한 것이 11회로 가장 많고 제도·4례의 순으로 되어 있다. 그리고 내용으로 볼 때 예조와 의례상정소에서는 유교적 의례·제도의 큰 줄기가 되는 문제를 많이 다루고 있었음을 알 수 있다.

집현전의 고제연구는 세종 10년부터 시작되었다. 이 때부터 집현전의 학술적인 활동이 활발해지고 있다. 그것은 이 때에 집현전 학자들이 학술적인 활동을 할 만한 능력과 준비가 갖추어졌음을 의미하며 세종의 인재양성을 위한 노력이 상당히 성공적이었음을 뜻한다. 집현전의 고제연구는 총 67회인데 그 중 5례가 27회로 가장 많고 시정(17회)·제도(12회)·4례(8회) 순으로 되어 있으며 예조의 활동과 확연히 구별되는 것은 시정관계의 고제연구가 예조에는 없는 반면에 집현전에 집중되어 있다는 사실이다.

예조·의례상정소·집현전은 모두 유교적 의례·제도의 정비를 위한 활동을 했다는 점은 공통되지만 집현전의 고제연구는 위의 두 기관과는 구별되는 점이 있다. 예조와 상정소에서는 유교적인 의례·제도의 큰 테두리, 큰

21) 李範稷, 위의 책, 206~229쪽.

줄기를 세우기 위한 것이었고 집현전의 활동은 의례·제도를 시행할 때 나타나는 세부적이고 기술적인 문제를 밝히고 해결하기 위한 것이었다. 큰 테두리와 줄기를 마련하는 일도 중요하지만 어떤 의미에서는 의례·제도의 세부적이고 기술적인 문제를 밝히는 일이 더욱 학문적·기술적 작업이라 하겠고, 의례·제도의 정비와 시행에 있어서 절대로 필요한 일이라 할 것이다.

집현전의 고제연구의 또 하나의 특징은 수시로 당면하는 정치·제도상의 문제를 해결하기 위한 것이었다는 데 있다. 세종은 해결하기 어려운 일이 있으면 일단 집현전으로 하여금 그 문제에 관한 고제를 연구하게 하고 이를 참고하여 문제를 해결했다. 물론 세종은 고제연구의 결과가 우리 나라의 현실과 그의 의지에 맞지 않으면 채택하지 않았다.

이처럼 세종은 예조·의례상정소·집현전 등으로 하여금 고제를 연구하게 하여 유교적인 의례·제도를 정비해 갔다. 실제로 조선왕조의 유교적 의례·제도의 틀은 세종시대에 마련되었다고 보겠다. 세종 26년(1444)에 집현전학자를 중심으로 편찬된 《五禮儀注》와 세조 2년(1456)에 편찬된 《世宗朝詳定儀注》와 《세종실록》 5례가 바로 이 사실을 전해 준다. 그 후 미비한 것을 보충하여 성종 5년(1474)에 《國朝五禮儀》가 완성됨으로써 일단 국가의 의례는 정비된 셈이다. 이와 같은 유교적인 의례·제도의 정비는 조선왕조 유교정치의 중요한 기반이 되었던 것이다.

4) 편찬사업의 성행

한 시대의 문화수준은 그 시대에 이루어진 편찬물(도서)의 질과 양으로써 가늠할 수 있을 것이다. 세종시대의 찬란했던 문화는 그 시대에 활발했던 편찬사업에 근거를 두고 있다 하여도 좋을 것이다. 편찬사업을 통하여 문화적·사상적인 정리가 이루어졌으며 정치·제도의 기틀이 잡혔던 것이다. 당시 편찬사업의 주체는 세종이 육성한 집현전과 그 관원들이었다. 집현전을 중심으로 한 편찬사업은 집현전이 학술적 기관으로 정착되고 그 학자들의 학문적 수준이 제고된 세종 10년경부터 본격적으로 이루어지고 있다. 그러면 당시 편찬사업의 내용이 어떠한 것이며 그 의의는 무엇인가. 이를 살피기 위

하여 먼저 중요한 편찬물을 연대순으로 열거하면 다음과 같다.

- ① 《孝行錄》 (세종 10년 : 1428, <집현전>)
- ② 《農事直說》 (세종 11년 : 1429, <鄭招 등>)
- ③ 《太宗實錄》 (세종 13년 : 1431, <17 : 2>)
- ④ 《三綱行實》 (세종 14년 : 1432, <집현전>)
- ⑤ 《八道地理志》 (세종 14년 ; 1432, <尹淮 등>)
- ⑥ 《無冤錄註解》 (세종 15년 : 1433, <崔致雲 등>)
- ⑦ 《鄉藥集成》 (세종 15년 : 1433, <3 : 1>)
- ⑧ 《資治通鑑訓義》 (세종 16년 : 1434, <53 : 22>)
- ⑨ 《將鑑博義所載諸將事實》 (세종 19년 : 1437, <집현전>)
- ⑩ 《韓柳文註釋》 (세종 20년 : 1438, <4 : 3>)
- ⑪ 《國語補正》 (세종 22년 : 1440, <집현전>)
- ⑫ 《明皇誠鑑》 (세종 23년 : 1441, <3 : 2>)
- ⑬ 《絲綸全集》 (세종 24년 : 1442, <집현전>)
- ⑭ 《杜詩諸家註釋》 (세종 25년 : 1443, <집현전>)
- ⑮ 《韻會諺譯》 (세종 26년 : 1444, <9 : 5>)
- ⑯ 《五禮儀注》 (세종 26년 : 1444, <7 : 2>)
- ⑰ 《七政算內外篇》 (세종 26년 : 1444, <2? : 1>)
- ⑱ 《治平要覽》 (세종 27년 : 1445, <집현전>)
- ⑲ 《龍飛御天歌》 (세종 27년 : 1445, <鄭麟趾 등>)
- ⑳ 《龍飛御天歌註解》 (세종 27년 : 1445, <8 : 6>)
- ㉑ 《醫方類聚》 (세종 27년 : 1445, <10 : 5>)
- ㉒ 《訓民正音》 (세종 28년 ; 1446, <8 : 6>)
- ㉓ 《東國正韻》 (세종 29년 ; 1447, <9 : 5>)
- ㉔ 《四書諺解》 (세종 30년 : 1448, <집현전>)
- ㉕ 《高麗史》 (세종 31년 : 1449, 문종 원년완성 <28 : 12>)
- ㉖ 《大學衍義註釋》 (문종 원년 : 1451, <집현전>)
- ㉗ 《高麗史節要》 (문종 2년 : 1452, <18 : 8>)
- ㉘ 《歷代兵要》 (단종 원년 : 1453, <집현전>)
- ㉙ 《朝鮮全圖》 <道·州郡圖> (단종 원년 : 1453, <1 : 1>)
- ㉚ 《世宗實錄》 (단종 2년 : 1454, <57 : 11>)
- ㉛ 《世宗實錄地理志》 (단종 2년 : 1454, <위와 같음>)
- ㉜ 《貞觀政要註》 (세조 원년 : 1456, <2 : 2>)
- ㉝ 《文宗實錄》 (세조 원년 : 1456, <48 : 9>)
- ㉞ 《世宗朝鮮定儀注》 (세조 2년 : 1457, <1 : 1>)
- ㉟ 《曆象集》 (세종 연간 : <李純之>)

* <집현전>은 집현전에서 편찬한 것을, < >안의 성명은 편찬자를, < >안에 대비한 숫자는 편찬에 참여한 전체인원수 대 집현전 관원수를 표시한 것임.

위의 도서들은 편찬·주해하여 간행한 것으로서 그 내용이 매우 다양하였음을 쉽게 알 수 있다. 그 내용은 ㉮ 역사서, ㉮ 유교경서, ㉮ 유교윤리·의례, ㉮ 중국법률, ㉮ 중국문학, ㉮ 중국정치귀감서, ㉮ 병서관계, ㉮ 훈민정음·음운·언역관계, ㉮ 지리관계, ㉮ 천문·曆數관계, ㉮ 의약관계, ㉮ 농업기술관계 등으로 분류할 수 있다.

㉮ 역사서는 중국역사에 관한 것과 우리 나라 역사에 관한 것으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 우리 역사에 관한 것으로는 《고려사》·《고려사절요》·《태종실록》·《세종실록》·《문종실록》의 편찬을 들 수 있다. 역대실록은 왕이 죽은 후에 편찬하는 것이 상례였으므로 따로 언급할 필요가 없으나 《고려사》의 편찬은 매우 중요한 뜻이 있다. 《고려사》는 조선 개국초에 정도전·조준 등에 명하여 편찬하게 하였으나 곡필이 많아 改修가 불가피하였다. 태종대에 개수를 시도했으나 이루지 못하고 세종 6년에 《讎校高麗史》가 柳觀·尹淮에 의하여 이루어졌으나 그 내용이 소략하고 탈루가 많아 또 개수를 명하여 세종 24년에 《高麗史全文》이 權踰·安止 등에 의하여 완성되었다. 그러나 또 왜곡한 사실이 드러나 세종 31년에 金宗瑞·鄭隣趾 등에게 개찬을 명하여 문종 원년(1451)에 완성을 본 것이 《고려사》이다. 세종이 《고려사》편찬에 얼마나 신중을 기하였는가를 짐작할 수 있으며, 특히 《고려사》편찬이 대부분 집현전관과 그 출신들에 의하여 이루어졌기 때문에 그 문장이나 내용이 훌륭해질 수 있었다. 《고려사》의 편찬은 다만 전 왕조의 역사·정치·제도·문화의 정리에 그치는 것이 아니라 조선왕조의 그것을 정리하기 위해서도 필요한 중요한 과제이기도 하였다. 《고려사》를 편찬한 직후 왕의 열람의 편의를 위한다는 명분으로 새로 편년체로 편찬한 것이 《고려사절요》인데, 두 사서는 정치귀감서로서의 성격을 지니며 오늘날에는 고려사연구의 기본사료로서 쌍벽을 이루고 있다.

중국역사에 관한 것으로는 《자치통감훈의》와 《국어보정》이 있다. 세종은 사서를 대단히 중하게 여겼으나 방대한 중국의 사서를 모두 읽을 시간도 없으려니와 그럴 필요도 없다고 생각하였으므로 중국의 통사인 《자치통감》의 열람으로 만족할 수밖에 없었다. 중국사서의 필요는 중국 역대의 ‘治亂之迹’을

박람하여 정치의 귀감으로 삼고 후세에도 귀감이 되도록 하기 위한 것이었는데 《자치통감》이 가장 적당한 것으로 생각한 듯하다. 《자치통감훈의》의 편찬을 위하여 집현전학자들은 모두 동원되었고 또 이를 위하여 집현전에 6명을 증원하였으며 다른 관아의 학자(관원)들까지 동원하였다(총 53명). 3년이나 걸쳐 완성한 이 사업을 위하여 세종은 밤이 깊도록 친히 교정을 보았으며 경연까지도 중지하였다. 훌륭한 유교정치를 펴기 위하여는 훌륭한 귀감서가 필요하였던 것이다.

㉔ 유교경서에 관한 것으로는 《사서언해》와 《대학연의주석》이 있다. 세종이 경연에서 강독한 책에는 4서(論語·孟子·大學·中庸)와 5경(詩經·書經·周易·禮記·春秋)이 모두 포함되어 있다. 특히 《대학연의》와 《성리대전》 등도 완독한 서목에 들어 있는 것을 보면²²⁾ 신·구의 유학을 모두 중요시한 것을 볼 수 있다. 4서와 5경은 유자의 필독서이지만, 언해와 주석을 편찬한 것을 보면 세종은 4서와 《대학연의》를 더욱 중요하게 생각한 듯 보인다.

㉕ 유교윤리·의례에 관한 것으로는 《효행록》·《삼강행실》·《오례의주》·《세종조상정의주》 등의 편찬이 있었다. 이러한 편찬사업은 유교사회·유교정치를 지향하는 조선 초기에 있어서 당연한 사업이었다. 《효행록》과 《삼강행실》은 백성들에게 유교윤리를 깨우쳐주기 위한 것이었고 그 밖의 것들은 국가의 유교적 의례의 정리사업이었다. 이와 같은 유교윤리서의 편찬·보급과 의례의 정리는 유교정치의 기초작업이 되는 것이었다.

㉖ 중국법률에 관한 것으로는 《무원록주해》와 《사률전집》의 편찬이 있다. 《무원록》은 1341년 원나라 王與의 저작으로, 崔致雲이 주해하여 간행한 것이며, 그 목적은 백성들이 원통한 일이 없도록 형률·법률을 선용하게 하기 위한 것이었다. 《사률전집》은 진·한으로부터 명에 이르는 동안의 制誥·詔勅을 集錄한 것이다. 이러한 중국 법률서의 편찬·간행은 정치의 참고자료로서 또는 억울한 사람이 없는 형정을 위하여 필요한 것이었다.

㉗ 중국문학관계로는 《한유문주석》과 《두시제가주석》이 있다. 세종은 韓愈·柳宗元의 文과 杜甫의 詩와 같은 시·문이 중국문학을 이해하는 데 필요하며 유신들의 교양에 유익한 것으로 생각한 것으로 보인다.

22) 南智大, 〈朝鮮初期의 經筵制度〉(《韓國史論》 6, 서울大 國史學科, 1980), 170쪽.

㉞ 중국정치귀감서로서는 《명황계감》·《치평요람》·《정관정요주》 등의 편찬이 있다. 《명황계감》은 당 玄宗의 治亂之迹을 엮은 것이었고, 《치평요람》은 주에서 원에 이르는 중국역사와 기자조선에서 고려에 이르는 우리 나라 역사 가운데 국가의 흥망과 군신의 邪正과 정교·풍속·윤리 등 각 방면에서 권장하고 징계할 만한 것을 발췌하여 엮어놓은 것이다. 《정관정요》는 당 태종이 신하들과 정치를 의논한 것을 40편으로 분류하여 엮은 것으로서 정치의 교과서라 할 만한 정치귀감서이다. 모두 정치의 참고서·귀감서로서 바른 정치를 하기 위한 노력의 일단이라 할 수 있다. 특히 《치평요람》은 학자 수십 명을 뽑아 집현전에 모여 5년이나 걸려 완성한 큰 사업이었다.

㉟ 병서관계로는 《장감박의소제 제장사실》과 《역대병요》를 편찬하였다. 軍談·武勇·兵略에 관한 지식은 국방·군사상 중요한 것이었다.

㊱ 훈민정음·음운·언역관계로 《운회언역》·《사서언해》·《용비어천가》 및 그 주해·훈민정음 창제·《동국정운》 등이 있다. 이러한 편찬·주해·언역사업은 모두 훈민정음 창제와 관련된 사업으로 거의 집현전 학자들에 의하여 이루어진 것이었다. 주목되는 일은 이 일련의 사업에 동원된 집현전 학자들은 교리 崔恒·부교리 朴彭年·부수찬 申叔舟·成三問·李善老·李塏 등 소장학자들이었고 부제학 崔萬理·직제학 辛碩祖·직전 金汶·응교 鄭昌孫 등 상위 직위의 중진학자들은 세종 26년(1444) 2월에 훈민정음의 제정을 반대하는 상소를 올렸다는 사실이다. 훈민정음 창제와 관련 있는 여러 사업은 소장 집현전 학자들을 동원하여 이루어진 것이라 할 수 있다. 훈민정음의 창제는 우리 민족문화 발전에 초석이 되었고 우리 문화유산 가운데 가장 자랑할 만한 것임은 재언할 필요도 없다. 《운회언역》과 《동국정운》은 훈민정음의 창제와 관련하여 세종의 음운에 대한 깊은 연구와 관심의 소산이었다. 《용비어천가》와 그 주해의 편찬은 훈민정음의 반포에 앞서 그 실용화의 가능성을 시험하는 동시에 왕실 조상들의 업적을 칭송하여 개국의 정당성과 왕실의 전통과 권위를 세우기 위한 목적도 포함되어 있었다.

㊲ 지리관계로는 《팔도지리지》·〈朝鮮全圖〉·〈各道別圖〉·〈州郡別圖〉와 《세종실록지리지》의 편찬이 있다. 지리지와 지도의 편찬·제작은 나라를 다스리는 데 중요한 참고자료가 된다. 각 지방의 지세·특성·물산·인적 자원 등

을 정확하게 파악하는 것은 정치의 기본이다. 국력을 정확하게 파악하고 수취체제를 확립하여 국가의 정치적·재정적 기반을 확고히 하기 위하여 지도와 지리지의 편찬은 필요한 사업이었다.

㉔ 천문·역수관계로는 《칠정산내외편》과 《역상집》이 있다. 세종이 농업과 밀접한 관계가 있는 천문기계의 제작에도 힘을 써 大簡儀·小簡儀·渾儀·日晷 등과 측우기를 제작하게 한 사실은 주지하는 바이다. 천문·역수에 관하여 관심이 컸던 것은 그것이 농업과 밀접한 관계가 있었을 뿐 아니라 천문의 변화가 왕정과 직접 관계가 있는 것으로 생각했기 때문이다. 당시 위정자들은 천재지변을 왕정의 잘못을 견책하는 징후로 생각했기 때문에 선정을 펴고자 하는 군주로서는 천문의 변화에 대하여 관심을 갖지 않을 수 없었다. 위의 편찬은 천문·역수의 연구와 정리를 위한 것이었으며, 조선시대 천문학의 수준을 높이 올려 놓은 성과였던 것이다.

㉕ 의약관계로는 《향약집성》과 《의방유취》가 있다. 당시 질병이 성행하여 정치적으로나 사회적으로 대단히 큰 문제였다. 백성들이 당하는 질병의 고통을 덜어주는 일은 선정을 베풀고자 하는 군주로서 관심을 갖지 않을 수 없는 중요한 문제였다. 《향약집성》은 85권 30책, 《의방유취》는 265권 264책이나 되는 방대한 편찬물로서, 광범위하게 자료를 수집하여 투약·치료기술을 집대성한 것이며 조선의 의·약수준을 한 단계 끌어올린 획기적인 편찬사업으로 평가할 수 있다.

㉖ 농업기술관계로는 《농사직설》이 있다. 이 책은 세종이 각 도 관찰사로 하여금 경험이 많은 독농가들로부터 농업기술을 수집하게 하여 그 자료를 편찬한 것이며 우리 나라에 현존하는 가장 오래된 농서이다. 국가의 경제가 완전히 농업에 의존하던 당시에 농업기술의 발전은 국가의 부강 여부가 달려있는 중요한 문제였다. 이 책은 세종의 농업진흥을 위한 노력의 산물이라 할 수 있다.

위에서 주로 세종시대에 이루어진 편찬물을 내용별로 분류하여 간략하게 살펴보았다. 그 내용은 정치·법률·역사·유교·문학·어학·천문·지리·의약·농업 등 각 분야에 걸친 것이었다. 이 방대하고 수준높은 편찬사업을 통하여 정치·문화·사상이 총정리되었으며 그 과정을 통하여 그 시대의 문화가

한 단계 높은 수준으로 올라갔다. 국가의 정치적 기반이 이 사업을 통하여 더욱 다져졌고 문화의 황금시대를 초래했다. 특히 국가의 유교적 의례의 정리와 경서의 언해, 《삼강행실》·《효행록》의 반행은 유교사상·유교윤리를 더욱 널리 보급하여 유교사회를 이룩하는 데 크게 기여하였다.

위와 같은 중대한 과업을 담당한 주체는 집현전과 그 학자들이었다. 위에서 열거한 35개의 편찬물 가운데 집현전 현직학자가 참여하지 않은 것은 《농사직설》·《무원록주해》·《역상집》 등에 불과하고 나머지는 집현전에 의하여 또는 집현전 학자가 중심이 되어 이룩한 것이었다. 세종이 집현전을 설치하여 인재양성과 학문진흥을 위하여 쏟은 노력이 결실을 본 것이다. 그 후 성종대에 이루어진 《경국대전》·《국조오례의》·《동국통감》·《동문선》 등도 그 편찬을 주관한 인물들이 모두 집현전출신의 학자관료였다는 사실은 우연한 일이 아니다.

5) 유교적 국정운영체제의 성립

유교정치는 표방만으로 이루어질 수 없다. 유교정치를 위하여는 먼저 유교 정치에 적합한 정치체제나 제도가 마련되어야 하고, 유교적 교양을 가진 군주와 관료가 있어야 하며, 정치적 안정과 왕권의 강화도 불가결하다. 왕권이 지나치게 강대해질 수 있는 정치체제하에서 왕도정치·유교정치의 실현은 어려우며 반면 신권이 과대하여 왕권을 압도하는 상태도 이상적인 것이 될 수 없다. 왕권과 신권이 조화를 이룬 가운데 신하는 왕의 권위를 존중하고 왕은 신하의 의견을 존중할 수 있어야 소위 유가에서 이상으로 하는 왕도정치의 실현을 기대할 수 있다. 이상적인 유교정치가 실현되기 위하여는 이에 적합한 정치·제도 위에 유교의 교양을 갖춘 올바른 군주와 신하가 서로 만남으로써 이루어질 수 있을 것이다.

조선 개국 당시 이성계를 새 왕조의 왕으로 추대·지지해준 것은 都評議使司와 그 임원들이었다. 도평의사사는 고려 충렬왕 5년(1279)에 기존의 都兵馬使를 개칭한 것으로서, 문무고관들의 합좌기관이었다. 조선 태조 원년(1392) 7월 문무백관의 제도를 정할 때 도평의사사는 門下府·三司의 정2품 이상, 中樞院

의 종2품 이상 고관(29명)들이 겸하는 국가의 최고기관으로 정해졌다. 비록 고려시대의 제도를 이어받은 것이라고 하나 문무고위관원들이 합좌하여 국정을 논의하도록 되어 있는 도평의사사 제도는 그 운영 여하에 따라서 유교정치에 적합한 정치체제가 될 수도 있는 것이었다.

태조 이성계 왕권은 개국의 군주답게 확고한 것이었으나²³⁾ 당시의 형편으로는 유교정치를 펼 준비도 겨를도 없었다. 우선 시급한 것은 왕조 교체에 따른 정치적·사회적 안정의 확보였다. 개국 초창기여서 발생하는 크고 작은 일들이 산적해 있었다. 당시 도평의사사는 최고의 정치기관으로서 국정을 상담하기도 하고 왕명을 받아 시행하는 등 정치적으로 중요한 역할을 수행하였음은 인정되지만, 태조로서는 대소 국정을 모두 29명이나 되는 도평의사사의 임원들이 모여 의논하여 처리하는 것은 비효율적이라고 인식하였던 것으로 생각된다. 따라서 태조는 국정을 도평의사사를 중심으로 끌어나간 것이 아니라 조준·정도전·남은 등 소수 재신 중심의 정치를 행하였던 것이다.²⁴⁾ 정도전은 주나라의 冢宰(제상) 중심의 정치를 이상적인 것으로 강조하였는데, 그는 자신과 같은 재신이 정치권력을 장악하는 정치체제를 총재의 제도에 가까운 것으로 생각했는지 모른다. 그러나 당시 도평의사사의 임원 29명 가운데 17명이 개국공신, 8명이 원종공신으로 구성되어 있고, 52명의 개국공신과 1,400여 명의 원종공신이 있는 가운데 소수의 재신중심의 정치는 다수의 문무관료·종친·도평의사사 임원 및 공신들이 불평과 불만을 갖게 할 수밖에 없었으며, 유교정치를 펼 수 있는 이상적인 정치체제가 될 수 없었다.

「제1·2차 왕자의 난」을 주도한 芳遠이 실세가 되고 그의 의지에 따라 정종 2년(1400) 4월 도평의사사가 議政府로 개편되고 또 그가 즉위(太宗)하여 그 원년(1401) 7월에 의정부관제를 개편한 이후 태종 14년까지 의정부가 최고의 정치기관으로서 정치권력의 중심이 되었다. 그것을 소위 議政府署事制라고 한다. 의정부대신들이 국정을 논의하고 왕의 재가를 받아 정치가 이루어지는 의정부서사제는 주나라 총재의 제도에 가까운 정치체제로서 유교정치에 바람직한 것일 수 있었다. 그러나 의정부는 그 직장과 직제로 보아 강력한 정치권력

23) 崔承熙, 〈朝鮮太祖의 王權과 政治運營〉(《震檀學報》 64, 1987).

24) 崔承熙, 앞의 글(1991), 28쪽.

을 가진 최고의 관부였으므로 태종으로서는 의정부의 정치권력을 축소시키는 것이 왕권강화를 위한 중요한 방향이었다. 태종 5년 정월의 관제개혁에서 6조를 승격시키고 의정부의 서무를 나누어 6조에 돌리려 한 조치는 의정부에 집중된 정치권력을 분산시키기 위한 것이었다. 그러나 그 시도는 실효를 거두지 못하여 태종 8년(1408) 정월에 ‘始以議政府庶務 歸之六曹’라고 하였고 태종 14년 4월에도 ‘分政府庶事 歸之六曹’라고 한 것을 보면, 태종은 개혁을 기도한 지 10년이 지나서야 비로소 六曹直啓制의 실현을 보게 되었음을 알 수 있다. 그리하여 6조는 정치권력이 강화되기는 했으나 과거 의정부서사제 하에서의 의정부와 같이 정치권력의 핵심기관은 되지 못하였다.

태종 14년 4월까지의 국정의 대부분이 의정부의 擬議를 거쳐 시행되었으므로 의정부의의는 의정부에 정치권력이 집중되는 데 기여하였다. 그러나 태종 14년 4월 이후는 의정부 단독의 의의는 거의 사라지고 6조의의가 의정부의의를 대신하여 나타났다. 또한 의정부·6조의의, 의정부·6조·대간 동의가 이루어졌으며 때로는 여기에 承政院·공신까지도 함께 정사를 논의하는 체제로 변화하였다. 이처럼 국정을 의정부·6조뿐 아니라 대간·승정원·공신 등 중요한 정치기관과 그 관원들이 함께 논의하게 된 정치운영체제의 변화는 과거 정치권력이 의정부 또는 몇몇 재신들에게 집중되던 체제에서 여러 관부로의 권력분산을 의미한다. 태종은 권력분산적 국정운영을 통하여 그의 왕권을 강화·유지할 수 있었던 것으로 보인다.

의정부·6조와 대간·승정원 등 중요한 정치기관이 국정을 함께 의논하는 국정운영체제라면 유교정치를 펴는 데 적합할 수 있다. 그러나 그와 같은 운영체제는 유교적 민본정치, 덕치·인정·예치를 내세우는 이상적인 유교정치를 위한 것이 아니라 태종의 왕권을 강화·유지하기 위한 것이었다. 왕권강화와 정치적 안정에 급급한 태종대에 유교정치의 실현은 기대하기 어려운 것이었다.

태종은 왕권을 강화하기 위하여 그의 치세 동안 계속 왕권을 위협하는 세력을 제거하는 데 힘을 기울였으며²⁵⁾ 그의 뜻을 거스르는 언론은 용납하지 않았다. 때때로 대간의 언론은 그의 무단 앞에 완전히 봉쇄되었고 대간이 유

25) 崔承熙, 위의 글, 10~22쪽.

배되는 일이 흔하였다.²⁶⁾ 태종 12년 3월 대간이 누차 朴蔓 등의 죄를 청하였으나 윤택하지 않으므로 모두 사표를 제출하였고 태종은 이를 서슴지 않고 수리해버렸다. 이에 의정부에서 대간의 복직을 청하자 태종의 답변은 ‘此間에 不必臺諫’²⁷⁾이라 하였다. 의정부에서 계속 대간의 복직을 청하였으나 태종은 “무릇 조종하는 권한은 나에게 있는데 어찌 의정부가 간여하는가. 이제부터 대간의 직을 혁거하겠다. 내가 전일 대간의 자리를 모두 채우지 아니한 것은 이와 같이 번거롭고 시끄러운 것을 싫어했기 때문이다.”²⁸⁾라고 하였다. 이와 같이 관료들에게 무단적인 왕권을 행사한 태종대에 이상적인 유교정치를 기대할 수 없는 일이다. 유교정치의 실현은 정치체제의 적합 여부보다는 유교정치를 할 수 있는 기반의 조성과 君臣의 유교적 교양의 실천의지 여하에 달린 것이다.

정치지도자의 자질과 교양이 그 시대 정치에 큰 영향을 미치는 것은 고금에 같으나 전근대사회에서 군주의 영향은 절대적이었다. 태종 18년 6월 태종이 세자 禪(讓寧大君)을 폐하고 새 세자를 결정할 때 忠寧大君(세종)이 형 孝寧大君을 제치고 세자로 책봉될 수 있었던 것은 충녕이 효령보다 군주로서의 자질·학문·독서량에서 우월했기 때문이었다.²⁹⁾ 세종은 즉위 전에 학문을 좋아하여 폭넓은 독서를 하였고 군주가 갖추어야 할 유교적 교양을 쌓았으며, 세종 2년(1420)에는 집현전을 설치하여 학자의 양성과 학문의 진흥에 힘썼다. 뿐만 아니라 자신도 경연에 힘써 학문과 교양을 넓혀 당시의 학자들도 미치기 힘들 정도로 높은 수준의 학자적 군주가 되었다. 세종재위 32년간 이루어 놓은 유교적 의례·제도의 정비, 유교정치에 기초가 되는 각종 편찬사업과 문화정리사업, 민본적 유교정치의 실현 등은 결코 우연히 이루어진 것이 아니었다.

국정운영방법은 체제가 완전히 바뀌지 않는 한 갑자기 변할 수 없다. 고려에서 조선으로 왕조가 교체되었을 때에도 고려의 정치체제가 거의 그대로

26) 崔承熙, 《朝鮮初期 言官·言論研究》(서울대 出版部, 1976), 116~127쪽.

27) 《太宗實錄》권 23, 태종 12년 3월 무술.

28) 《太宗實錄》권 23, 태종 12년 3월 경자.

29) 《太宗實錄》권 35, 태종 18년 6월 임오.

崔承熙, 〈太宗末 世子廢立事件의 政治史的 意義〉(《李載堧博士還曆紀念韓國史學論叢》, 1990), 329쪽.

이어졌고, 태조가 물러나고 태종이 즉위한 후에도 얼마 동안 태조대의 정치 운영체제가 남아 있었던 것과 같이³⁰⁾ 정치운영체제에는 관성이 있는 것이다. 세종이 즉위했으나 태종이 上王으로서 엄존하였고, 특히 군사관계는 상왕이 직접 장악하고 있었으므로 세종 4년 5월 상왕이 사망하기까지는 태종말의 국정운영방식이 거의 그대로 행해졌다. 태종은 세종에게 진위한 후에도 병권을 장악함으로써 상왕으로서의 권위와 신변의 안전을 확보·유지하려 하였다. 태종이 세종 즉위년(1418) 11월에 朴習·姜尙仁 등과 세종의 장인 沈溫 등을 그의 병권 장악에 반대하는 세력으로 몰아 제거한 사건은 상왕으로서의 권위를 확보하기 위한 것이었다. 따라서 세종은 상왕이 생존한 동안 상왕의 정치적 영향을 벗어나기 어려웠다. 왕명(敎旨·傳旨)과 별도로 상왕명(宣旨)이 나왔고³¹⁾ 군사문제는 상왕이 의정부·6조에 동의하여 보고하라는 명령을 내리기도 하였다.³²⁾ 또한 태종 14년(1414) 4월 이른바 6조직계제 실시 이후부터 나타나는 의정부·6조동의를 국정운영 관행이 상왕의 생존기간 계속되고 있고³³⁾ 의정부·6조가 함께 계하기도 하였다.³⁴⁾ 그러나 태종 14년 이후 의정부·6조에 대간·승정원까지 동의하게 하던 국정운영방식은 세종 즉위 이후에는 나타나지 않는다. 세종 4년 5월 상왕이 薨去하기까지는 태종의 국정운영방식에서 세종 독자적인 것으로 넘어가는 과도기였다고 보겠다.

그러나 세종 4년 5월 태종이 홍거한 이후에도 의정부·6조의 동의는 변함없이 계속된다. 세종 4년에도 ‘政府六曹同議’³⁵⁾ ‘召三議政六曹參判以上議’³⁶⁾ 라고 하여 국사를 의정부·6조에 논의하게 하였고, 세종 5년 이후에도 각 조에서 계한 것을 의정부·6조에 내려서 심의하게 하고 이를 숙의하여 계하도록 하였다.³⁷⁾ 세종 11년 3월에는 병조에 명하여 군사관계를 의정부·諸曹와

30) 崔承熙, 앞의 글(1991), 23~25쪽.

31) 《世宗實錄》권 1, 세종 즉위년 9월 갑술 및 권 4, 세종 원년 5월 기미.

32) 《世宗實錄》권 1, 세종 즉위년 9월 무진.

33) 《世宗實錄》권 1 세종 즉위년 9월 임신·권 7, 세종 2년 정월 무술·권 9, 세종 2년 9월 병인·권 10, 세종 2년 11월 기사 및 권 15, 세종 4년 2월 경인 등 참조.

34) 《世宗實錄》권 8, 세종 2년 7월 정축 및 권 13, 세종 3년 8월 임신.

35) 《世宗實錄》권 16, 세종 4년 6월 계묘.

36) 《世宗實錄》권 18, 세종 4년 10월 임신.

37) 《世宗實錄》세종 5년 2월 임신·권 27, 세종 7년 3월 기묘·권 41, 세종 10년

더불어 논의하게 하였다.³⁸⁾ 이와 같이 중요한 국정을 該曹과 의정부·諸曹가 동의하여 계하게 하는 국정운영방법은 세종 18년 4월 이른바 議政府署事制가 실시된 이후에도 계속되었다.³⁹⁾ 즉 중요한 국사를 의정부와 6조에 동의하게 한 것은 태종 14년 6조직계제 실시 이후부터 시작되어 세종 18년 의정부 서사제 실시 이후에도 국정운영의 중요한 방식으로 계속된 것을 볼 수 있다. 즉 세종대에도 국정운영의 중요한 방법의 하나는 현안문제를 의정부·6조에서 논의하게 하여 이를 보고받아 국왕이 결정하는 것이었다.

다음은 국왕이 영의정, 좌·우의정 등 대신들을 불러 국정의 중요한 문제를 의논하여 결정하는 방법이다. 세종 6년 5월에 영돈령 柳廷顯·영의정부사 李稷·좌의정 李原·우의정 柳觀과 호조의 3당상을 불러 ‘錢幣興用策’을 의논하게 하였다.⁴⁰⁾ 세종 11년 7월에는 좌의정 黃喜·우의정 孟思誠·판부사 卞季良·許稠·예조판서 申商 등을 興德寺에 모이게 하고 知申事 鄭欽之를 보내 명에 보내는 金銀貢을 면제할 것을 청하는 일을 의논하게 하였다.⁴¹⁾ 세종 14·15년 경부터는 승정원의 知申事·代言(세종 15년 이후 승지)들을 잘 이용하였는데 특히 지신사 安崇善을 신뢰하여 자주 의정부에 보내 의정부 대신들과 국정을 의논하여 오게 하였다.⁴²⁾ 이처럼 세종은 정승과 6조의 당상들을 불러 국정을 논의하게 하고 이를 참작하여 결정하는 것을 또 하나의 중요한 국정운영방식으로 이용하였다.

또한 세종의 중요한 국정방법은 많은 관료를 자주 만나 의견을 듣고 논의하여 결정하는 것이었다. 《세종실록》에서 자주 보이는 ‘受常參·視事·輪對·經筵’⁴³⁾이라는 기사는 세종이 얼마나 열심히 정치를 하였는가를 보여준다. 상참·시사·윤대·경연 등에서 만나게 되는 대신, 대소관료·侍臣들과 대화하고 의논하여 크고 작은 국정을 풀어갔던 것이다. 세종 26년에 貢法을 반포하기까지 15~16년 동안 중외의 관료와 많은 농민의 여론을 수렴하고

7월 신해.

38) 《世宗實錄》권 43, 세종 11년 3월 무진.

39) 《世宗實錄》권 72, 세종 18년 5월 신묘.

40) 《世宗實錄》권 28, 세종 6년 5월 무인.

41) 《世宗實錄》권 45, 세종 11년 7월 임술.

42) 《世宗實錄》권 58, 세종 14년 2월 정유 및 권 62, 세종 15년 10월 기사.

43) 《世宗實錄》권 51, 세종 13년 2월 경신 및 권 55, 세종 14년 정월 갑신.

수차의 시험을 거친 사실을 보면 세종이 얼마나 대소관료와 백성들의 의견을 들으려 노력하고 또 이를 정치에 반영하는 데 힘썼는가를 짐작하게 한다. 세종 13년 이후 활발해진 승정원관원의 정치활동은 세종의 적극적인 정치에 기반을 둔 것이다. 즉 비서기관인 승정원의 적극적인 이용, 지신사(都承旨)·대언(승지)과의 국정의논, 빈번한 하명(傳旨) 등으로 승정원과 그 관원의 정치적인 위상과 영향력이 높아질 수 있었다.

세종 18년(1436) 4월 소위 의정부서사제로 바뀐 것으로 되어 있다.⁴⁴⁾ 이때에 내린 왕명(敎)의 내용이 실제 국정운영과 맞지 않게 표현되어 태종 14년(1414) 소위 6조직계제 실시 이후의 정치사 해석에 큰 혼선을 가져오게 되었다. 의정부서사제 실시를 선언한 이 왕명에서는 태종 14년 6조직계제 실시 당시 군국의 중대사는 의정부에서 회의하여 보고하게 한다고 하였으나 국정의 경중·대소 없이 모두 6조에 귀속되고 의정부에서는 국정에 전혀 관계하지 못했던 것으로 기록되어 있으나 이는 앞에서 밝힌 바와 같이 당시의 실제 국정운영상황과 크게 어긋난 것이다. 이와 같이 어긋나게 된 것은 소위 6조직계제에서 의정부서사제로 전환시키기 위하여 6조직계제의 폐단을 과장한 데서 생긴 것으로 보인다. 태종 14년 이후 의정부와 그 대신들이 국정에서 완전히 소외된 일이 없었다는 것은 앞에서 언급한 바와 같으나 왕권을 강화하기 위한 태종의 정치적 의도에 의하여 의정부·6조·대간·승정원 등 중요 정치기관의 권력을 분산시킨 상태였던 것이다.

위와 같은 국정운영체제는 유교정치를 불가능하게 하지는 않았지만 유신들이 이상으로 생각하는 주대의 총제제와 다르다는 것은 인정할 수 있다. 세종 18년 경이면 유교정치를 담당할 유신들도 충분히 배양되었고 유교적인 의례·제도도 상당 수준 정비된 상태였으므로 국정운영체제도 유신들이 이상으로 하는 총제제로 돌아갈 만한 단계에 이르렀다고 할 수 있다. 또한 당시 세종은 건강이 좋지 않았으므로 크고 작은 국정이 모두 국왕에게 폭주되는 6조직계제를 계속하는 것은 고통스러운 일이 아닐 수 없었을 것이다. 신병을 이유로 庶事を 세자에게 맡기려 한 것도 바로 이즈음이라는 사실은 우

44) 《世宗實錄》권 72, 세종 18년 4월 무신.

末松保和, 〈朝鮮議政府考〉(《朝鮮學報》9, 1956).

연한 일이 아니다.

세종은 세종 18년 4월의 의정부서사제를 주대의 총재제에 부합하는 것으로 생각하였다. 이 때 왕명에서 보이는 국정운영체제는 다음과 같다. “6조는 각기 그 직사를 모두 먼저 의정부에 보고하고, 의정부에서는 가부를 헤아려 의논한 후 啓聞하여 재가를 받아 다시 6조에 내려 시행한다. 다만 이·병조의 제수, 병조의 用軍, 형조의 死囚 외의 刑決은 그대로 본조에서 직계하여 시행하되 곧 의정부에 보고한다. 만약 마땅치 않은 것이 있으면 의정부에서 살펴 논박하여 다시 계하여 시행한다”는 것이다. 이와 같은 국정운영은 의정부로 하여금 국정을 總領하게 하여 폭주하는 6조의 직계에서 벗어날 수 있고 인사·군사·형사 등 중요한 일들은 직접 보고받음으로써 왕권의 유지·확보에도 유의할 수 있는 것이다. 재상에게 국정을 위임하면서 왕권을 유지할 수 있는 이와 같은 의정부서사제를 세종은 ‘庶合古者專任宰相之意’⁴⁵⁾라고 하여 마치 주대의 총재제를 실현한 듯 得意한 모습을 보였다. 세종대와 같이 정치적으로 안정되고 왕권이 확립된 시기의 의정부서사제는 왕권과 신권이 조화를 유지하면서 유교정치를 펼 수 있는 체제였고, 고제인 총재제에도 부합되며 건강이 좋지 않은 세종에게도 부담을 덜어주는 효과도 있었다. 또한 의정부를 국정최고기관으로 하는 의정부·6조체제는 주나라 관제의 三公 六卿(3정승·6판서)과 일치하여 유교정치에 이상적인 정치체제로 이해되기도 하였다. 이와 같은 체제하에서 유자적 소양을 가진 세종과 유자적 관료들이 만남으로써 유교정치가 꽃피울 수 있었다. 이러한 정치적·문화적 분위기는 문종대에도 계속되었다.

그러나 의정부서사제는 정치가 불안해지고 왕권과 신권의 균형이 깨지면 계속 유지할 수 없었다. 단종이 12세의 어린 나이로 즉위하면서 皇甫仁·金宗瑞 등 의정부 대신들의 정치권력은 왕권을 압도하는 감을 갖게 하였으며 왕권의 회복을 명분으로 한 首陽大君의 쿠데타(癸酉靖難)와 왕위의 찬탈로 의정부서사제는 그 설 곳을 잃어버렸다. 수양대군(세조)은 즉위하자마자 왕권강화를 위하여 의정부서사제를 폐지하고 6조직계제로 개혁하였다. 이 때 대부분의 6조 당상들이 반대하였고 특히 예조참판 河緯地는 주나라의 총재제(의정부서사제)를 따를 것을 강력하게 요구하였다. 이에 세조는 하위지의 冠을 벗기고 “冢宰의

45) 《世宗實錄》권 72, 세종 18년 4월 무신.

制는 君이 죽은 제도이다. 너는 나를 죽은 것으로 생각하는가”⁴⁶⁾라고 호령하고 杖을 치게 하고 사형에 처하려 하였다. 여러 신하들의 만류로 사형집행은 하지 않았으나 6조직계제는 그대로 강행하였다. 왕권의 일방적인 강화를 목적으로 한 세조의 6조직계제 강행은 이상적인 유교정치의 구현과 역행하는 것으로 평가할 수 있다.

세종 18년 4월 의정부서사제 이전의 국정운영체제가 유교정치를 펴는 데 전혀 합당치 않은 것이라고는 할 수 없으나 유교정치의 실현은 체제보다도 군·신의 유교정치를 위한 준비와 노력 여하에 있다고 할 수 있다. 그러나 모든 것이 준비되어 있다면 유신들이 이상으로 하는 주대의 관제, 총제의 제도 또는 그에 대신할 수 있는 제도를 채택하는 것은 바람직한 일일 것이다. 세종 18년의 의정부서사제로의 개혁은 유교정치를 위한 모든 준비가 이루어졌고 또한 세종의 개인적 필요(건강문제)가 더해 실현되었다. 따라서 이 체제로의 전환에는 어떠한 반대도 없이 시행할 수 있었다. 그러나 유교정치를 펴기에 적합하고 옛 제도에도 맞는 체제라도 정치적 불안정과 국왕의 자질·성향에 따라서는 존립할 수 없음을 볼 수 있다.

6) 유교적 민본정치의 전개

유교정치에서는 민본(民惟邦本)을 기본으로 하고 德治·仁政·禮治·愛民을 강조한다. 「민본」의 민은 주로 피치자층을 의미하며 민본사상은 치자의 피치자에 대한 지배·통치를 위한 안전판적인 것이다. 그러므로 유교적 민본사상은 근대의 민본주의와는 구별되는 것이다. 그러면 조선 초기 유교정치가 실현되었다고 보이는 세종대에 민본사상이 어떻게 나타나고 있는가를 세종과 관료층의 대민의식을 통해 살펴보고 다음에 그러한 의식을 가진 정치지배층에 의한 민(백성)에 대한 정치는 어떻게 나타나고 있는가를 살펴보자.

유교의 교양을 쌓은 세종의 백성에 대한 의식은 민본을 기본으로 하여 「爲民」·「愛民」·「恤民」의 정신이 나타나고 있다. ‘백성이 나라의 근본이다’라

46) 《世祖實錄》권 2, 세조 원년 8월 신해.

는 말은 尙書의 ‘民惟邦本 本固邦寧’⁴⁷⁾에서 비롯하며 유교정치사상의 기본으로 되어 있다. 백성이 없으면 나라도 군주도 있을 수 없으므로 당연한 말이다. 따라서 유교정치를 표방한 국가의 위정자들이 흔히 내세우는 말이기도 하다. 그러나 세종의 민본·위민의식은 표방으로 그친 것이 아니라 그것을 정치에서 실현하려 노력했다는 사실이 중요하다. 그러면 세종의 민본·위민·애민·홀민의식이 어떠했는가를 보여주는 몇몇 사례를 들어본다.

세종 원년(1419) 2월에 내린 王旨는, 흉년이 계속되어 굶주리는 백성이 있는 것을 애석하게 생각하여 호조에 명하여 창고를 열어 賑濟하게 했으나 수령 가운데 백성들의 고통을 덜어주지 못하는 자가 있음을 유감스럽게 생각하면서 감사와 수령들에게 그 경내에 굶주리는 백성이 없도록 하라고 엄명을 내리는 것이다. 그 안에서 세종은 “만약 한 사람의 백성이라도 굶어죽는 자가 있으면 감사와 수령은 모두 ‘教旨不從’의 형률로써 논죄하겠다”⁴⁸⁾라고 하였다. 굶주림의 고통에서 백성을 구제하는 것은 정치에서 가장 먼저해야 할 일이며, 세종의 이 왕지는 민본·위민의식에 입각한 것이었다.

세종은 신병치료를 위하여 자주 온천에 갔다. 그런데 왕의 온천행에는 막심한 민폐가 따랐다. 乘輿가 지나가기 위하여는 길을 닦아야 했고, 승여를 메는 인부만도 500여 명이 필요했으며 육실과 거처를 지어야 했다. 수백 명에 이르는 수행인원의 숙식을 해결해 주어야 했고 그들이 저지르는 민간에 대한 작폐도 적지 않아 그 민폐는 심각한 것이었다. 세종 24년 3월 강원도 平康방면으로 온천행을 했을 때 세종은 황보인·김종서 등에게 이른 말 가운데 “내가 오는 때에 도로가 극히 평탄하여 여기에 이르렀다. 궁전 역시 장대하다. 이와 같이 큰 폐를 끼치고 여기에 편안히 앉아 있으니 마음이 편치 않다”⁴⁹⁾라고 하였다. 도로가 평탄한 까닭은 백성들이 길을 닦았기 때문이고 승여를 메는 인부들의 수고로 편안히 도착할 수 있었으며 수많은 사람들의 수고로 궁전까지 장대하게 지어 놓았으니 민본·위민의식이 강하였던 세종의 마음이 편할 리 없었다. 또한 지나는 길에 보이는 백성들의 굶주리고 고통스러워

47) 《尙書》夏書, 五子之歌.

48) 《世宗實錄》권 3, 세종 원년 2월 정해.

49) 《世宗實錄》권 95, 세종 24년 3월 경진.

하는 모습에 세종의 마음은 편치 못하여 조섭할 일정을 앞당겨 돌아왔다.

세종은 민폐때문에 온천행을 중단하려고 했다. 그러나 다리병이 심해지자 세종 25년 2월 대신들의 간청에 못이겨 온천행을 허락하면서 승지들에게 폐단이 없도록 하라고 일렀다.⁵⁰⁾ 결국 세종은 3월에 충청도 온양온천에 행차하였고 온천욕을 마친 후에는 근방의 농민 남녀 923명에게 음식을 배풀게 하였고 인마가 밟아 손상을 입힌 온천 근방의 보리밭에 대한 손해배상도 해주도록 했다.⁵¹⁾ 이후의 온천행에서도 세종이 경비절감과 민폐를 줄이기 위해 고심하였던 것은 그가 지닌 민본·위민의식에서 우러나온 것으로 생각된다.

세종의 민본·위민의식을 가장 절실하게 보여주는 것은 貢法의 논의와 그 결정과정으로 생각된다. 조세제도는 백성의 생활과 직결되는 것으로, 세종은 국초 이래 시행되어 온 踏驗損實法의 폐단을 절감하고 즉위초부터 새로운 세제인 공법을 모색했던 것으로 보인다.⁵²⁾ 세제라는 것은 일차적으로 국가의 재정을 확보하는 데 그 목적이 있는 것이지만 세종의 공법 구상은 국가재정의 확립과 동시에 백성을 위한다는 데 의도가 있었다. 공법에 관한 논의가 본격적으로 시작된 세종 12년(1430)부터 공법이 확정된 세종 26년까지 끊임없는 논의와 연구, 중의 판료와 농민에 이르는 여론조사, 시험적 실시 등을 거친 것을 보면 세종의 민본·위민의식의 깊이를 짐작할 수 있다. 세종 19년 8월에 세종은 일단 공법의 시행을 결정하고 다음과 같이 의정부에 명령하였다.

지금 공법을 행함은 본래 백성에게 편하게 하고자 함이다. 생각해보면 금년 각 도의 풍흉이 고르지 않으니 신법을 시행하는 처음부터 만약 일률적으로 행하면 愁歎이 생길까 두렵다. 그러므로 금년의 전세는 경상·전라 양도는 공법에 의하여 시행하고 그 나머지 충청도는 4분의 1을 감하고 경기·강원·황해·평안 등 4도는 3분의 1을 감하고 함길도는 반을 감해준다(《世宗實錄》 권 78, 세종 19년 8월 갑자).

공법의 시행은 백성을 위한 것임을 단언하고 있다. 그런데 시행하는 처음부터 각 도의 풍흉의 정도가 각각 달랐으므로 작황에 따라 적당히 전세를 감하도록

50) 《世宗實錄》 권 99, 세종 25년 2월 갑인.

51) 《世宗實錄》 권 99, 세종 25년 3월 을유 및 권 100, 세종 25년 4월 병술.

52) 金泰永, 《朝鮮前期土地制度史研究》(知識産業社, 1983), 265~267쪽.

李載稟, 《朝鮮初期社會構造研究》(一潮閣, 1984), 246~260쪽.

하였다. 세종의 민본·위민정신은 여기서도 분명히 드러나고 있는 것이다.

세종의 민본·위민정신이 돋보이는 사례로 訓民正音 창제를 빼놓을 수 없다. 잘 알려진 바이지만 훈민정음 서문을 보면 漢字를 알지 못하여 자신의 뜻을 펴지 못하는 어리석은 백성을 불쌍히 생각하여 그들이 쉽게 익히고 사용하는 데 편리하게 하기 위하여 훈민정음을 창제했음을 알 수 있다. 훈민정음 창제의 중요한 동기가 백성을 위한 것이라고 한 것은 빈말이 아니라 진심으로 생각된다. 세종 26년 2월 집현전 부제학 최만리 등이 올린 훈민정음 창제 반대상소를 본 세종이 최만리 등에게 상소의 내용을 들어 따져 묻는 첫번째 대목에서 노기어린 질책을 가하고 있다.

또 (설총이) 吏讀을 제작한 본뜻은 백성을 편하게 하기 위한 것이 아닌가. 만약 (이두가) 便民을 위한 것이라 한다면 지금의 諺文도 편민을 위한 것이 아닌가. 너희들이 설총은 옳다고 하고 너희 임금인 내가 하는 일은 그르다고 하는 것은 어찌 된 일이나(《世宗實錄》 권 103, 세종 26년 2월 경자).

세종은 훈민정음 창제가 백성을 편하게 하기 위한 것임을 분명히 밝히고 있으며, 그것은 세종의 민본·위민의식에서 출발한 것으로 이해해도 좋을 것이다.

군주의 애민·휼민의식은 민이 천제지변이나 곤경에 처하게 될 때 발로되는 것이다. 그러면 세종의 애민·휼민의식은 어떻게 나타나는가 몇몇 사례를 통하여 살펴보자.

세종 19년 정월 세종은 흉년을 이유로 하3도의 進膳을 면제해 주었다. 또 경기도에 굶어죽는 자들이 많다는 소식을 듣고 경기도의 진선도 면제해 주면서 승정원에 이르기까지 “인군의 직은 오로지 애민하는 것이다. 지금 백성들이 굶어죽는 것이 이와 같은데 차마 제도의 進膳을 받겠는가”⁵³⁾라고 하였다. 세종은 분명히 임금의 직은 애민하는 것이라고 하였고, 백성들이 굶어 죽는 가운데 올려보내는 반찬을 차마 먹을 수 없어 대부분의 진선을 감면해 주었다.

굶주림의 고통에서 백성을 구제하는 것은 정치에서 가장 먼저 해야 할 일이다. 조선 초기 義倉·還上·常平倉·社倉 등의 제도와 賑濟·賑恤事業은

53) 《世宗實錄》 권 76, 세종 19년 정월 임자.

모두 굶주림에서 백성을 구제하기 위한 것이었다. 그러나 구제책과 그 성과는 군주의 애민·홀민의식이 어떠하였는가에 따라서 다르게 나타날 것이다. 세종의 애민·홀민의식이 높이 평가되는 것은 그것이 실제 정치에서 실현되었다는 데 있다. 세종 12년(1430) 12월 세종은, 한 남자가 추위와 굶주림으로 빈사상태에 있으나 아무도 구제해주는 사람이 없다는 소문을 듣고 活人院으로 하여금 救療하게 하였고 이 일을 계기로 중앙은 한성부에서, 지방은 감사와 수령이 힘을 다하여 진제하여 혹시라도 굶주려 죽는 일이 없도록 하라고 호조에 지시하였다.⁵⁴⁾ 애민·홀민의식의 실천이라 하겠다.

또한 백성을 질병의 고통에서 구제하는 일은 정치의 중요한 과제가 된다. 군주의 애민·홀민의식의 정도는 이 과제를 대하는 군주의 조치 여하로 알 수 있다. 세종은 즉위초부터 질병에 시달리는 백성에 대한 구료에 적극적인 관심을 보여 그 해 5월에는 다음과 같은 명령을 내렸다.

지금 들으니 각 도에 질병이 성행하나 수령들이 힘써 구료하지 아니하여 夭死하게 한다 하니 내가 심히 불쌍하게 생각한다. 香蘇散十神湯・升麻葛根湯・小柴胡湯 등의 약을 제도 감사에게 내리니 처방에 의하여 구료하라(《世宗實錄》권 4, 세종 원년 5월 을사).

질병으로 고통을 당하고 일찍 죽는 백성들을 딱하게 생각하여 친히 약방문을 지어 감사들에게 내려 구료하도록 한 것이다. 세종은 그 1년 전에 아우 誠寧이 瘡疹으로 위태할 때 밤낮으로 성녕 곁에서 方書(의약서)를 연구해 가면서 친히 약을 먹여 구료한 경험이 있었으므로 의약에 관해서도 상당한 조예가 있었던 터였다.

세종의 애민·홀민의식은 죄수에게도 미치고 있다. 일단 옥에 갇히면 관리들의 가혹한 고문을 받게 되고 옥리들의 불찰로 죄의 유무가 가려지기 전에 옥에서 병들고 죽는 경우가 자주 있었다. 세종은 그러한 사정을 딱하게 생각하여 죄수들의 옥중 복역조건을 개선해주는 데까지 마음을 썼다. 다음은 세종 7년 5월에 왕이 형조에 내렸던 傳旨다.

옥을 두는 까닭은 죄를 징계하기 위함이지 사람을 죽이기 위한 것이 아니다.

54) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 12월 병오.

司獄官이 마음 써 살피지 아니하여 囚人이 혹독한 추위와 무더위에 혹은 질병에 걸리고 혹은 얼고 굶어 비명에 죽는 일이 없지 않으니 참으로 불쌍하다. 중외의 관리들은 나의 지극한 마음을 따라 수시로 친히 살피고 감옥을 닦고 소제하여 항상 정결하게 하고 질병에 걸린 죄수는 약을 주어 구료하고, 옥바라지를 할 사람이 없는 자는 관에서 衣糧을 주어 구호하라. 그 중 마음 써 봉행하지 않는 자는 서울은 사헌부에서, 외방은 감사가 엄히 규찰하여 다스리라(《世宗實錄》 권 28, 세종 7년 5월 경오).

죄수에 대한 애민·흠휼 정신은 세종대에 일관되고 있어 형정에 欽恤政策이 펼쳐졌다.⁵⁵⁾

세종은 자신이 더위를 넘긴 경험을 죄수에게 베풀기도 하였다. 세종 30년 7월 왕은 더운 때에 동이에 물을 가득히 담아 옥중에 두고 자주 그 물을 갈아주어 죄수들이 손을 담글 수 있게 해줌으로써 더위를 먹지 않도록 하는 그러한 사례가 있는지 집현전으로 하여금 조사하게 하였다.⁵⁶⁾ 세종은 자신이 더위를 푸는 데 사용한 방법을 죄수들에게까지 똑같이 베풀려 했으니 세종의 민본·애민의식의 실체가 어떠한 것이었는지 알 수 있다. 결국 세종의 이와 같은 뜻은 다음 달에 죄수들이 감옥에서 병들어 죽는 일을 방지하기 위한 일종의 위생관리법을 각 도의 감사에게 유사하는 것으로 나타났다. 그 첫째 내용은 앞에서 본 더위먹는 것을 방지하기 위한 것으로 ‘매년 4월부터 8월까지 새로 길은 냉수를 자주 갈아 옥중에 둔다’는 것이었다. 세종의 뜻은 곧바로 실천되고 있으니 세계 형정사상 이와 같은 조처는 찾아볼 수 없을 것이다. 그 밖에도 이 유시에서는 죄수들의 위생을 위하여 머리감고 몸을 씻도록 하는 일과 겨울에는 냉기를 막기 위하여 벗짚을 두껍게 깔아주는 일 등을 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 義禁府三覆法(원년, 2년)·笞背禁止(12년)·노비私刑禁止(12년)·빈민에 대한 收贖金감면(21년), 濫刑禁止(21년) 등 세종대 흠휼정책은 세종의 애민·휼민의식에서 나온 것으로 생각된다.

노비는 당시 가장 낮은 신분으로서 인권이 거의 무시된 존재였다. 그러나 세종의 애민의식은 노비에게도 미치고 있다. 다음은 세종 12년 10월 왕이 代

55) 朴秉濤, 〈法制度面에서 본 世宗朝文化의 再認識〉(《世宗朝文化의 再諸識》, 한국정신문화연구원, 1982), 120~122쪽.

56) 《世宗實錄》 권 121, 세종 30년 7월 병술.

57) 《世宗實錄》 권 121, 세종 30년 8월 무인.

말들에게 유시한 말이다.

옛날 公處奴婢는 반드시 아이 낳고 7일 후에 立役하였는데 아이를 두고 입역하여 어린아이를 상하게 하는 것이 불쌍하여 100일을 더 주도록 명하였다. 그러나 產日이 임박할 때까지 입역하여 몸이 피로하면 그 집에 도착하기 전에 낳는 자가 혹 있다. 산월에 임박해서 역을 한 달 면제해주는 것이 어떠하겠는가. 저들이 비록 속인들 어찌 한 달이 넘겠는가. 詳定所 하여금 이 법을 입안하도록 하라(《世宗實錄》 권 50, 세종 12년 10월 병술).

세종은 관비의 분만휴가가 산후 7일이던 것을 100일을 가급해 주었던 데서 나아가 분만전 휴가를 1개월 더 줄 의사를 밝히면서, 분만전 휴가가 2개월이 되는 것까지 용인할 수 있다는 뜻을 전하고 있다. 즉 분만휴가로 137일(7일+100일+30일)을 제시했고 167일까지도 줄 수 있다는 것이 세종의 뜻이었다. 관비에게 이와 같은 분만휴가를 줄 생각을 한 군주는 인류역사상 그 예를 찾아볼 수 없는 일이며, 세종의 민본·애민정신의 실체가 어떠한 것인지를 웅변으로 전해 주는 것이다. 세종의 분만휴가에 대한 지시가 있는 6일 후에 상정소에서는 분만할 달과 산후 100일을 관비의 분만휴가로 할 것을 啓請하였고 그대로 결정되었다.⁵⁸⁾

관비의 분만휴가가 결정된 4년 후에 그 婢夫에 대한 동반휴가가 결정되었다. 즉 세종 16년(1434) 4월에 왕은 형조에 다음과 같이 교서를 내려 비부에게도 휴가를 주도록 하였다.

경외의 婢子는 산월과 산후 100일을 휴가로 주는 것을 이미 일찍이 입법하였으나 그 남편(婢夫)에게는 전혀 휴가를 주지 아니하고 사역하여 구호할 수 없게 하니 다만 부부가 서로 도와주는 뜻에 어긋날 뿐 아니라, 이로 인하여 혹 죽기까지 하니 진실로 불쌍하다. 이제부터 유역인의 처가 아이를 낳으면 그 남편은 30일 후에 일을 시키도록 하라(《世宗實錄》 권 64, 세종 16년 4월 계유).

관비가 분만하면 그 남편에게 30일간의 동반휴가를 주도록 하였으니 그 처의 산후 뒷바라지를 위한 것이었다. 관비에게 130일의 분만휴가를 준 사실도 놀라운 일인데 그 비부에 대한 동반휴가 조치는 세종이 아니면 생각조차 하기 어려운 일이었다.

58) 《世宗實錄》 권 50, 세종 12년 10월 임진.

그러면 세종대 관료층의 대민의식은 어떠했는가. 세종의 민본·위민·애민·홍민의식에 제고되었음인지 당시 관료층의 의식에도 민본·위민·홍민의 정신이 나타나고 있다. 그러한 사례를 들어보도록 하자.

세종 즉위년 10월 사간원에서 상소하여, 백성이 나라의 근본이요 식량문제 해결이 백성에게 가장 중요한 정치과제임을 전제하고, 재생산을 위한 종자의 확보와 실농한 주·군에 대한 조세의 면제를 청하였다.⁵⁹⁾ 사간원의 상소는 민본·위민의식에 입각한 것이었다.

講武는 춘추로 거행되는 군사훈련을 겸한 수렵행사였는데 왕의 거동으로서는 가장 많은 인원이 동원되고 민폐가 심한 것이었다. 그러나 당시 강무는 폐할 수 없는 국가행사였으므로 행하되 민폐를 줄이는 것이 군신간의 관심사였다. 세종 13년 정월 持平 許翊이 실농으로 고통받는 강원도민이 강무로 인하여 더욱 고통을 받지 않도록 啓請하였다.⁶⁰⁾ 이 대관의 연론은 민본·위민의식에 입각한 것으로 볼 수 있다. 흉년·실농을 이유로 강무를 정지할 것을 청하는 관료들의 계청은 계속되었고⁶¹⁾ 그것은 백성의 고통을 덜어주기 위한 것이었다.

수령은 군주를 대신하여 직접 백성을 다스리는 관원이므로 민본·위민정치의 성취 여부는 수령에 대한 인선에 크게 좌우된다. 세종 원년 정월 경연에서 卞季良은 백성을 위한 정치에 있어서 가장 중요한 것은 수령에 대한 인선에 있다고 하였고 鄭招도 계하여 다음과 같이 아뢰었다.

원컨대 지금부터 수령으로 새로 제수되는 자는 전하께서 반드시 친히 인견하시어 현부를 살피신 연후에 부임하게 하면 수령은 올바른 사람을 얻게 되고 백성은 실제의 혜택을 받게 될 것입니다(《世宗實錄》 권 3, 세종 원년 정월 을해).

변계량·정초 등 대신들도 민본·위민정치의 성취 여부는 수령에 대한 인선의 적부 여부에 달린 것으로 생각하였다.

세종 7년 2월 좌사간 柳季閑 등이 상소하여 “치민의 근본은 수령보다 중

59) 《世宗實錄》 권 1, 세종 즉위년 10월 기묘.

60) 《世宗實錄》 권 51, 세종 13년 정월 계묘.

61) 《世宗實錄》 권 63, 세종 16년 정월 무술·권 111, 세종 28년 정월 갑신 및 권 123, 세종 31년 정월 신축.

요한 것이 없습니다. 수령을 적임자를 얻으면 백성이 복을 받으나 적임자가 아니면 백성이 화를 입게 되니 廉吏를 택하지 아니하고 쓰는 것이 옳겠습니까”⁶²⁾라고 하였다. 민본·위민정치를 위하여는 수령에 대한 신중한 선택이 중요함을 강조하고 탐오한 수령을 징계하여 민생을 보호할 것을 청한 것이다. 세종 22년(1440) 5월 의정부에서는 직무에 태만하여 백성에게 고통을 주는 수령에 대한 징계를 계하고 있다.⁶³⁾ 이처럼 민생의 휴척과 직결된 수령의 인선을 신중히 하고 탐오하고 태만한 수령들에 대한 징계를 요청하는 관료들은 민본·위민의식에 입각하였던 것으로 생각된다.

조세·역·공물은 백성들의 가장 큰 부담이며 고통의 근원이었으므로 국왕이나 관료들에게도 관심의 초점이 되는 것이었다. 세종대의 관료들은 이 문제를 둘러싸고 생기는 백성들의 고통을 덜어주는 데 힘을 모았으며, 빈민에 대한 구제에도 관심을 쏟았다. 형정에 있어서도 관료들은 형벌을 신중히 하고 濫刑·혹형을 금지하는 데 관심을 모았다. 이러한 것들은 이 시대 관료들의 위민·휼민의식에 근거하는 것으로 생각된다.

위에서 살핀 바와 같이 세종과 그 시대 관료들이 유교정치를 성취할 수 있는 호기를 맞아 유교적 민본·위민정신과 애민·휼민의식을 지니고 유교적 민본정치를 실현할 수 있게 된 것으로 이해된다. 유교적 민본정치라는 것은 유교정치사상의 민본·덕치·인정·애민을 바탕으로 하여 백성을 위한 정치, 백성의 고통을 덜어주는 정치를 의미한다.

세종은 즉위년 11월에 중외신료들에게 유시를 내렸다.⁶⁴⁾ 이 때의 유시 내용을 요약하면, ① 흉년중인데 營繕을 일으켜 농민을 私役하는 수령이 없도록 감사가 단속할 것, ② 교육진흥책을 강구하여 보고할 것, ③ 30년 이래 수령의 치민성적을 사실대로 보고할 것, ④ 鰥·寡·孤·獨과 疲癯·殘疾者を 구호할 것, ⑤ 수령들은 굶주리는 자가 없도록 진체에 힘쓸 것, ⑥ 가난하여 혼기를 넘겼거나 葬期를 넘긴 자는 비용을 보조할 것, ⑦ 탐관오리가 위법으로 거둬들여 민생을 괴롭히는 일이 없도록 감사는 고과에 철저

62) 《世宗實錄》권 27, 세종 7년 2월 임인.

63) 《世宗實錄》권 89, 세종 22년 5월 무오.

64) 《世宗實錄》권 2, 세종 즉위년 11월 기유.

를 기할 것, ⑧ 감사는 수령이 비법으로 무고한 백성을 枉刑・濫刑하는 일이 없도록 주지시킬 것, ⑨ 鄉愿品官과 元惡鄉吏에 의한 백성들의 피해가 없도록 단속할 것, ⑩ 義夫・節婦・孝子・順孫을 널리 조사하여 포상할 것, ⑪ 水陸戰亡士卒의 자손은 復戶・敍用할 것, ⑫ 초야의 인재를 발굴・보고할 것 등이다. 위에서 ②, ⑫를 제외하면 모두 백성을 위한 것임을 알 수 있다. 세종은 즉위초부터 백성의 고통이 어디에 있는지를 정확히 알고 있었으므로 백성을 위한 정치를 할 수 있었던 것으로 이해된다.

求言은 천재지변이나 나라의 어려운 일이 있을 때 이를 해결하기 위하여 내리는 것이며 군주의 미덕으로 여겼다. 세종 원년 6월 한재가 심하여 이를 극복하기 위하여 대소신료와 한량・기रो에게 구언교서를 내린⁶⁵⁾ 이래 자주 구언하였고 구언에 대한 陳言을 일일이 열람하고 타당한 것은 채택하여 시행하게 하였다. 세종 7년 6월의 구언에 따른 진언 가운데는 예조판서 申商 등 2인이 올린 것으로, 각관 수령이 공부・요역 등의 일을 친히 처리하지 않고 下吏들에게 위임함으로써 부역이 불균등해지고 민원을 사는 폐단을 없애기 위하여 수령의 직임을 다하지 않는 자는 감사가 고찰하여 논죄하자는 것이 있다. 병조판서 趙末生 등 9인의 진언 중에는 경기의 백성들이 각종 요역에 시달려 실업할 형편에 있음을 들어 그 부담을 줄여줄 것을 청한 것이 있다.⁶⁶⁾ 물론 이 진언은 채택되었다. 세종의 구언은 가뭄이나 재변이 있을 때 修省한다는 의미로 형식적으로 내린 것이 아니라 진정 나라일에 어떤 문제가 있는가를 알아보고 이를 바로잡으려는 의지에서 나온 것이다. 세종의 백성을 위한 정치는 여기서부터 시작되었던 것이다.

그러나 중외신료에 대한 유시나 구언으로써 민본・위민정치가 펼쳐지는 것은 아니다. 국왕을 대신하여 방면(도)과 고을을 맡을 관찰사와 수령이 그 사명을 다할 때 유교적 민본정치가 백성에게 미칠 수 있게 되는 것이다. 따라서 감사・수령에 대한 인선에 신중을 기하였음은 물론이고 그들이 그 사명을 충실히 수행해 줄 것을 격려・당부하였다.

감사를 임명할 때에는 그 도의 중요성과 문제점을 일러주고 감사로서의

65) 《世宗實錄》권 4, 세종 원년 6월 을해.

66) 《世宗實錄》권 28, 세종 7년 6월 신유.

사명을 충실히 수행할 것을 훈유하는 교서를 내려주었다. 세종 12년(1430) 윤 12월에 예문제학 윤희가 감사에게 내리는 교서를 지어 올렸는데 그 서두는 다음과 같다.

왕이 이렇게 말씀하겠다. 백성은 나라의 근본이요 정치는 백성을 기르고 민생을 후하게 하여 나라의 근본을 굳게 하는 것이니 나라에서 제일 먼저 할 일이다(《世宗實錄》권 50, 세종 12년 윤 12월 을사).

새로 임명한 감사에게 백성이 나라의 근본임을 강조하고 백성을 위한 정치를 하도록 일러주는 것이었다. 그리고 왕이 직접 그 도에 와서 다스리는 것처럼 다스리라고 당부하였다. 이처럼 간곡한 부탁을 받은 감사로서는 백성을 위한 정치에 소홀할 수 없었을 것이다. 또한 현지의 관찰사들에게 때때로 유시를 내렸는데 그 내용 중의 하나가 굶주리는 백성이 없도록 진휼에 힘쓰라는 것이었고 그 밖에 백성들의 고통을 덜어주기 위한 것들이 있기 마련이었다.

수령이 새로 임명되어 임지에 떠나기 앞서 辭陞할 때 왕이 친히 인견하게 된 것은 세종 7년경부터였다.⁶⁷⁾ 백성에 대한 정치의 성패는 수령에게 달렸고 백성의 휴척이 수령의 현량 여부에 달려 있는 것이니 왕을 대신하여 그 고을 백성을 다스리는 수령을 왕이 친히 인견하여 선정을 당부하는 것은 당연한 일이었다. 세종 7년 12월 세종은 京畿都事 裴權·文化縣令 洪汝恭·青陽縣監 尹常·鎭川縣監 金永倫 등을 편전에서 인견하고 그 임지의 어려운 일들을 일러주고 민생을 위하여 모든 노력을 경주할 것을 당부하고 있다.⁶⁸⁾ 이후 세종의 수령에 대한 인견은 계속되었고 세종이 당부한 내용은 시기와 지역에 따라 다르게 나타났지만 대개 흉년·실농으로 굶주리는 백성에 대한 진휼·진제와 還上歛散문제, 권농, 愼刑政(남형·혹형의 금지), 애민, 輕徭·薄賦 등의 내용이 주를 이루고 있다.

위에서 살폈듯이 세종이 관찰사와 수령이 임지로 떠나기 전에 인견하고 훈유·당부한 것은 그의 민본·위민·애민·휼민의식에 근거를 둔 것이며

67) 《世宗實錄》권 30, 세종 7년 12월 을해.

68) 《世宗實錄》권 30, 세종 7년 12월 갑술.

세종의 민본정치에 대한 확고한 의지와 이의 실천으로 백성을 위한 정치, 백성의 고통을 덜어주려 힘쓰는 정치가 실현되었다. 그 내용은 ① 조세부담의 蠲減, ② 요역의 견감, ③ 공물의 견감, ④ 진상의 減省, ⑤ 還上[환자]·진제의 시행, ⑥ 「欽恤之典」의 勵行 등으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다.

① 조세부담의 견감 ; 조세제도와 그 운영은 백성의 생활과 직결된 중대한 문제이며 또한 국가재정이 여기에 크게 의존하고 있었다. 조선은 국초 이래 租率은 수확량의 10분의 1로 하였고 조액의 산정은 踏驗損實法에 의하였다. 그런데 손실을 담험하는 관리가 공정·신중하게 정하지 못하고 또한 향리들의 작간으로 「실」이 「손」이 되기도 하고 「손」이 「실」이 되기도 하여 결국 농민들에게 지나친 부담과 고통을 줄 뿐 아니라 국고수입의 감축을 초래하였다. 세종이 즉위초부터 새로운 조세제도로써 공법에 관심을 갖게 된 것도 담험손실법에 의한 농민의 고통을 덜어주고 동시에 국고를 충실히 하기 위한 목적이 있었던 것이다.

세종은 즉위 직후부터 담험손실이 공정하게 이루어지지 않음으로써 받는 백성들의 고통을 염려하였다. 세종은 즉위년 8월에 호조에 명하여 수령과 그 委官이 행한 불공정한 손실평가를 바로잡기 위한 담험경차관이 수확 전에 도착할 수 있도록 하여 손실의 평가가 잘못 내려짐으로써 당하는 백성의 고통이 없도록 하였다. 또 私田主들의 손실평가가 작황 이상으로 매겨짐으로써 당하는 사전 佃民들의 고통도 함께 덜어주고자 하였다.⁶⁹⁾

세종대에도 해마다 흉년이 많았고, 흉년이 들면 농민들은 조세를 부담할 능력이 없을 뿐 아니라 굶주리고 굶어 죽는 일까지 생겼다. 그러한 상황에서 농민들로부터 정해진 조세를 거둬들이기 어려웠다. 하지만 위정자들의 입장에서는 조세징수를 강요하지 않을 수 없었고 조세징수의 책임을 맡은 수령과 향리들에 의한 능징과 횡포가 자행되어 농민들은 큰 고통을 당하기 마련이었다. 그러나 세종대에는 조세 감면조치가 자주 있었다. 세종 원년 정월에 江原道行臺監察 김종서가 원주·영월·홍천을 비롯한 12개 지역에 기민이 729명이 있다고 보고하면서 조세를 감면해 줄 것을 청하니 세종은 이를 허락하였다. 더구나 이러한 조치에 대하여 卞季良이 극구 반대하였으나 세종은

69) 《世宗實錄》권 1, 세종 즉위년 8월 무술.

다음과 같은 이유를 들며 자신의 소신을 관철시켰다.

인군이 된 자가 백성이 굶어 죽는다는 소식을 듣고도 조세를 징수하는 것은 진실로 차마 할 수 없다. 하물며 지금 舊穀이 이미 떨어져 창고를 열어 진제를 해도 오히려 미치지 못할까 두려운데 도리어 기민에게 조세를 징수하겠는가. 또한 감찰을 보내 백성이 굶주리는 것을 보고도 조세를 덜어주지 않으면 다시 어떤 일이 백성을 위하여 혜택이 있겠는가(《世宗實錄》 권 3, 세종 원년 정월 신해).

세종 즉위초부터 보이는 이와 같은 조처는 세종의 민본·위민의식에서 나온 것이며 세종대 정치의 성격과 방향을 결정지은 것으로 생각된다. 세종 4년 11월에는 실농한 각 도 영세농민들에게 환자의 환수를 독촉하지 못하게 하였고 강원도 영서지방의 영세농민들에게는 조세를 면제해 주었다.⁷⁰⁾ 세종 14년 7월에는 호조에 전지하여 함길도 전세의 3분의 1을 감면해 주었다.

세종은 즉위초부터 답험손실법의 폐단을 알고 있었고, 새로운 조세제도로써 구상한 공법은 결코 더 많은 조세를 부담시켜 농민을 고통스럽게 하기 위한 것이 아니었다. 세종 26년(1439) 11월 공법을 확정할 때까지 중신·근신들과 수없는 토론을 거쳤고, 세종 12년 8월에는 전·현직관료로부터 농민에 이르는 98,657명의 여론을 수렴하기도 하였고, 집현전으로 하여금 연구도 시켰으며 시험적 시행과정을 거치는 등 하나의 제도를 확정하기까지 기울인 세종의 관심과 노력은 대단하였다. 그리고 그 관심과 노력은 농민을 위한 것이었고 농민의 조세부담을 줄이기 위한 것이었다. 세종 26년에 확정된 공법의 내용은 전분 6등, 연분 9등으로 하고 조세율은 수확량의 20분의 1로 하였다. 이것은 그 실질적인 내용이 과거 10분의 1에서 그 반으로 감축된 것은 아니라 해도 농민의 조세부담을 덜어준 것은 분명하다. 공법이 확정되어 실시된 이후에도 공법의 문제점이 없지 않았으나 제도적으로는 농민의 조세부담을 경감해 주는 방향에서 공법이 추진되고 확정되었다는 점은 인정할 수 있을 것이다.

② 요역의 견감 ; 요역은 국가를 유지하기 위하여 불가피한 것으로서 백성들의 고통스러운 부담 중의 하나였다. 특히 요역에 동원되는 백성들은 식량

70) 《世宗實錄》 권 18, 세종 4년 11월 계미.

과 연장까지 지참해야 했고 규정된 요역일수를 초과하는 것이 보통이었으며 성곽의 수축에는 안전사고의 위험이 컸다. 그러므로 유교적 민본정치를 표방하고 민본·위민·애민을 자주 거론하던 당시의 위정자들은 요역으로 인한 백성의 고통을 덜어주는 데 관심을 갖지 않을 수 없었다.

요역의 경중은 요역동원의 기준과 日限에 관계된다. 개국초에는 대개 인구수와 토지면적을 기준으로 요역에 차출할 사람의 수효를 산정했으나 요역에 동원하는 계절과 일한은 규정하지 못하였다. 세종 10년경부터 토지를 기준으로 5결에 1명을 넘지 않게 하였고, 일한과 동원하는 계절도 정하였다. 그 계기는 세종 12년 11월 세종이 좌의정 黃喜·우의정 孟思誠을 불러 “본국은 지금까지 役民에 定限이 없어 혹 旬月에 이르니 백성들이 심히 고통스럽다. 고제를 살펴 일수를 한정하여 순월에 이르지 않게 하는 것이 어떻겠는가”⁷¹⁾라고 한 것이었다. 결국 세종 12년 12월에, 고제에 의하여 10월에 始役하여 20일을 일한으로 하되 풍년에는 10일을 더하고 흉년에는 10일을 감하며 춘절(농사철)에는 민을 요역에 동원할 수 없도록 결정하였다.⁷²⁾

《경국대전》에는 요역의 기준과 일한을 전 1결에 ‘出一夫’하고 1년에 ‘役六日’을 넘지 않는다고 규정되어 있으나,⁷³⁾ 이 규정과 실체는 크게 차이가 나고 있는 것을 알 수 있다. 《경국대전》 이후 요역의 부담이 백성들에게 무겁고 고통스러운 역으로서 이를 피하여 代立·流移하는 경우가 허다하였음은 주지하는 바이다. 그러므로 세종대의 요역부담이 《경국대전》 반포 이후의 그것보다 무거웠다고 보기는 어렵다.

세종대에는 흉년이 들면 백성들의 고통을 덜어주기 위하여 풍년을 기다려 요역을 잠정 보류할 것을 청원하였고 대개 허락되었다. 세종 27년 9월 사간원에서 흉년을 이유로 藍浦와 전라·경상도의 축성역을 풍년을 기다려 할 것을 계청하였을 때 세종은 “축성하는 까닭은 백성을 위한 것인데 흉년이 들었으니 이 역을 정지하는 것이 좋다”⁷⁴⁾라고 쾌히 승락하였다. 「役民」은 신중히 해야 하고 백성들의 고통은 덜어 주어야 한다는 의식이 세종이나 관료

71) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 11월 임자.

72) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 12월 신미.

73) 《經國大典》권 2, 戶典, 徭賦.

74) 《世宗實錄》권 109, 세종 27년 9월 계유.

층에 모두 있었던 것이다. 그런데 요역을 강행하지 않을 수 없는 경우도 있었다. 세종 24년 6월 사헌지평 權技가 흥년을 이유로 會寧城의 축조를 잠정 정지하고 풍년을 기다려 행할 것을 계청하였을 때 세종은 흥년에 축성역에 동원되는 백성의 고통을 모르는 바는 아니나 국방을 위하여 축성역은 미룰 수 없는 일임을 토로하고 있다.⁷⁵⁾

세종대는 세종과 관료들이 모두 요역의 고통을 덜어주려는 의식과 의지가 있었으므로 굶주리는 백성을 요역으로 몰아내는 일을 하지 않으려 하였으며, 흥년에는 축성역과 같은 고역을 잠정적으로 정지시키는 일을 군신이 합의하여 처리하였다.

③ 공물의 견감; 공물은 조세 다음으로 국가재정에서 큰 비중을 차지하는 것으로서 백성에게 큰 부담과 고통을 주는 것이었다. 공물은 耕田의 다소에 따라 민호에 부과되는 土產物貢으로서 풍흉에 관계없이 정부의 경비를 감안하여 그 액수를 정해 놓았고 정해진 공물의 수량은 변경할 수 없었다. 따라서 흥년으로 인하여 流移戶가 발생하면 남아있는 민호가 유리호의 부담까지 져야했으므로 큰 고통이 아닐 수 없었다. 거기에 奸吏의 착간이 있게 되면 이로 인한 민폐는 심각했다. 그리고 공물의 감면조치는 백성에 대한 특별한 은혜로서 국왕만이 내릴 수 있는 것이었으므로 그 시대의 군주와 관료층의 의식에 공물로 인한 백성들의 고통의 경중이 달려 있었다.

세종은 흥년으로 백성이 고통을 당할 때, 그들의 고통을 덜어주기 위하여 공물의 견감조치를 자주 내렸는데 다음은 세종 4년(1422) 9월 호조에 내렸던 명령이다.

지금 흥년을 당하여 각 사에 들이는 공물을 이미 견감토록 했으나 거둬들일 때 혹 백성을 고통스럽게 할까 두렵다. 수령들로 하여금 絲毫라도 더 걷지 못하게 하라(《世宗實錄》권 17, 세종 4년 9월 을해).

왕이 공물의 견감조치를 취했어도 관리들이 그 뜻을 따르지 않고 백성을 괴롭히는 일이 있기 때문에 내린 명령이었다. 이 해 12월에도 기근이 심한 강원·황해·평안·함길 4도의 각 사 공물을 모두 견면해 주었다.⁷⁶⁾ 세종 8

75) 《世宗實錄》권 100, 세종 25년 6월 갑진.

76) 《世宗實錄》권 18, 세종 4년 12월 임진.

년 4월에는 가뭄이 심하자 세종은 호조에 “국용의 부족을 말하지 말고 건감할 수 있는 공물을 마감하여 보고하라”⁷⁷⁾고 명하였다. 세종 9년 4월 강원도 감사의 계에 따라서 세종은 염세는 반감해 주고 공물은 5년 동안 건감해 주었다.⁷⁸⁾ 이후에도 흉년이 들면 그 지역의 공물을 건감해 주는 일이 계속되었다.

공물이 백성들을 더욱 고통스럽게 한 것은 그 징수과정에서의 관리들의 倍徵행위였다. 세종 12년 12월에 사헌부에 전지하기를 “수령들이 人吏·관노로 하여금 그 관의 공물을 倍數徵價하여 備納케 하니 관에서 침어함이 막심하다. 이제부터 엄히 살피라”⁷⁹⁾고 하였다. 공물을 정량보다 배나 징수하는 폐단을 단속하기 위하여 내린 왕명이었다. 세종 22년 8월에는 공물의 대납과 배수 수가의 폐단이 거론되었다.⁸⁰⁾ 이처럼 공물의 징수를 둘러싼 문제들이 거론된 것은 결국 세종과 관료들이 백성들의 부담을 경감시켜 주고자 하는 의식에서 나온 것임을 알 수 있다.

④ 진상의 감생 ; 진상은 각 도의 관찰사와 兵使·水使가 그 지방의 특산물을 왕에게 올리는 것이지만 실제 부담은 백성에게 돌아가는 것이었다. 진상물품은 시기와 지방에 따라 다르며 그 가운데 중요한 것으로서 육류·어류·조류·채소 및 과일류 등 식품과 약재와 일용잡품 등이 들어 있다. 잡다한 진상 물품을 때맞춰 진상하는 일은 관찰사·병사·수사에게도 부담이 되었으나 진상품을 거두는 수령과 향리들의 횡령과 작간으로 인해 백성들의 고통이 컸다. 그러나 국왕이 자신과 왕실을 봉양하기 위한 物膳의 진상을 減省하도록 조치한다면 그 혜택은 백성에게 돌아갈 것이다.

세종은 즉위한 다음달 흉년을 이유로 遠道에서 諸殿에 올리는 진상을 한 달에 두 차례 올리던 것을 한 차례로 줄이도록 명령하였다.⁸¹⁾ 세종 3년(1421)에는 수재로 인하여 제도의 진선을 못하게 하였고, 세종 7년 6월 가뭄이 심하여 진상을 줄여 주었다. 세종 22년 5월 예조참의 任從善은 당시 가뭄으로 제도의 진

77) 《世宗實錄》권 32, 세종 8년 4월 임신.

78) 《世宗實錄》권 36, 세종 9년 4월 임오.

79) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 12월 기축.

80) 《世宗實錄》권 90, 세종 22년 8월 을유.

81) 《世宗實錄》권 1, 세종 즉위년 9월 무오.

상을 모두 정지시킨 조치에 대하여, 경상·전라도는 가뭄이 심하지 않으므로 예전대로 진상하게 할 것을 제청하였는데 이에 왕은 다음과 같이 일렀다.

진상하는 물선은 모두 백성에게서 나오는 것이나 지금 농사철인데 폐가 백성에게 미치는 것을 내가 차마 할 수 없으니 오는 가을을 기다려 예전대로 진상하도록 하라(《世宗實錄》권 89, 세종 22년 5월 경신).

가뭄으로 고통을 당하는 백성들에게 물선진상의 부담을 덜어주려는 세종의 배려였다. 세종 25년 9월에도 함길도에 흉년이 들자 文昭殿(太祖妃 韓氏 奉安殿)의 素膳과 薦新 외에는 진상하지 말 것을 함길도 관찰사에게 명하였다.⁸²⁾ 의정부·6조의 대신들이 물선진상 감생명령을 거두기를 제청하였을 때에도 세종은 가뭄으로 고통받는 농민에게 진상의 부담을 덜어주려는 배려에서 거절하였다.⁸³⁾

그러나 진상감생은 명령만으로 백성의 부담이 덜어지는 것이 아니라 그 명을 받아 시행하는 관리들의 의식과 자세에 크게 관계된다. 진상물을 거둬들이는 수령과 향리의 정직성·공정성 여부와 자세에 따라서 백성들의 고통의 정도가 정해지는 것이다. 세종도 그러한 문제점을 알고 있었으므로 세종 25년 7월에 각도 관찰사에게 전지하기를 “소문에 듣건대 각 관의 수령들이 진상을 청탁하고 민간에 취렴하여 원망이 생긴다 하니 경은 이를 엄히 금하되 만약 범하는 자가 있으면 법으로 엄중히 다스려라”⁸⁴⁾고 하였다. 이 전지는 진상을 빙자한 관리들의 횡포로부터 백성들을 보호하기 위한 것이었다. 진상으로 인한 백성들의 고통을 덜어주려는 세종의 배려와 노력은 세종대에 계속되었던 것을 볼 수 있다.

⑤ 환자·진제의 시행 ; 굶주리는 백성을 구제하는 제도로는 고구려에도 賑貸法이 있었고 고려시대에도 義倉을 설치한 바 있으며 조선초에도 그 제도가 계속되었다는 사실은 주지하는 바이다. 그러나 기민·궁핍자를 충분히 진제할 의창곡의 확보는 항상 어려운 일이었다. 백성이 굶주림의 고통을 당

82) 《世宗實錄》권 101, 세종 25년 9월 임신.

83) 《世宗實錄》권 108, 세종 27년 5월 경진.

84) 《世宗實錄》권 101, 세종 25년 7월 갑자.

할 때 이를 구제하는 일은 국가의 책임이요 임무이다. 그러나 기민에 대한 충분한 진제·진휼이 베풀어지기 위하여는 충분한 비축과 지배층의 의지가 필요했다.

세종대에도 계속되는 흉년으로 의창곡만으로는 진제하기 어려워 군자곡이 이에 보충되었으며 의창곡에 의한 진제방법은 환자가 중심이 되었다.⁸⁵⁾

세종은 즉위 직후부터 기민에 대한 진제에 강한 의지를 보였다. 그는 원년 2월에 王旨를 내려, 감사·수령들이 기민에 대한 진제에 철저를 기할 것을 명하고 만약 한 사람의 백성이라도 굶어 죽는 자가 생기면 해당 감사·수령은 ‘敎旨不從’의 죄로 엄단하겠다고 하였다.⁸⁶⁾ 이 왕지가 있는 4일 후에 호조에서는 감사·수령이 효과적으로 빈궁한 백성을 진휼할 수 있도록 그 지역의 유력한 인물을 택하여 수령과 함께 힘써 진휼하게 하고 그 잘하고 잘못하는 것을 감사와 首領官(經歷·都事)이 순회·조사하여 보고하도록 하되 진휼을 잘못하는 수령은 처벌하고 잘하는 수령은 포상하도록 할 것을 계청하여 윤희받았다.⁸⁷⁾ 세종 즉위초부터 기민·궁핍자에 대한 진휼의 의지는 세종과 관료간에 확고하였음을 알 수 있다.

세종 4년 7월에는 전국에 기근이 들어 8도에 경차관을 파견하여 의창을 열어 진제토록 하였고, 수령이 힘써 살피지 아니하여 백성이 굶주린 자가 생기면 3품 이상 수령은 왕에게 보고하여 논죄하게 하고 4품 이하 수령은 직접 처벌하도록 하였다.⁸⁸⁾ 이와 같은 조처는 당시 수령 중에는 진제에 힘쓰지 않는 자가 있음을 전해주며 그러한 수령을 제재할 수 있는 권한을 경차관에게 부여하면서까지 철저한 진제가 이루어질 수 있도록 노력하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 진제경차관의 파견만으로 만족할 만한 진제가 이루어질 수 있었던 것은 아니었다. 경차관의 순찰도 형식적인 수준에 머물어 별 효과를 얻지 못하였으므로 세종은 이 해 10월 기근이 매우 심한 강원·평안 양도에 새로 경차관을 파견하였고⁸⁹⁾ 12월에는 각 도 관찰사에게 도내 기민의 수효

85) 金勳植, 《朝鮮初期 義倉制度研究》(서울大 博士學位論文, 1993), 50~133쪽.

86) 《世宗實錄》권 3, 세종 원년 2월 정해.

87) 《世宗實錄》권 3, 세종 원년 2월 신묘.

88) 《世宗實錄》권 16, 세종 4년 7월 갑자.

89) 《世宗實錄》권 18, 세종 4년 10월 정해.

를 갖추어 보고할 것을 명하였다.⁹⁰⁾ 군신간의 초미의 관심은 「救荒之政」에 있었던 것이다.⁹¹⁾

기민에 대한 환자·진제는 해당도 감사의 기민수에 대한 계문과 호조의 계를 통해 왕의 허락을 받고 시행되었다. 그리고 기민에게 지급되는 곡식을 추수 후 본곡을 환수하는 환자로 할 것인가 아니면 무상으로 지급되는 賑濟로 할 것인가는 국왕의 결정에 의하였다. 세종 5년 2월 황해도 경차관이 실농한 遂安·谷山·瑞興 등지의 기민에게 지급한 미·두 408섬을 환자로 시행하여 추수 후 환수할 것을 계청하였을 때 세종은 진제로 시행하라고 명하였다.⁹²⁾

환자가 지급되는 한 환자곡의 환수문제도 계속될 수밖에 없었다. 그러나 실농한 백성으로부터 여러 해 밀린 환자곡을 일시에 모두 징수하려 하면 그 백성들은 유리할 수밖에 없게 되므로 세종은 그 백성의 형편을 보아 징수하라고 전지하였다.⁹³⁾ 환자곡을 환납하기 어려운 백성들의 고통을 생각하면 ‘蠲減之命’을 내리고 싶었으나 그렇게 하면 백성들이 요행을 바라 환납하지 않는 자가 많아질 것이므로 그리할 수도 없었다.⁹⁴⁾ 당시 환자곡의 체납이 얼마나 심하였는가는 세종 17년(1435) 11월에 호조에 내린 전지를 보면 짐작할 수 있다.

갑진년(세종 8년) 이전의 환자를 다 거둔 후에 그 이후의 환자를 거두도록 이미 임명하였으나 積年 환자가 자못 많아 만약 本色(米穀)으로 거두면 비록 풍년이라도 필납하기 어려우니 갑진년 이전의 환자는 자원에 따라 포화로 거두고 을사년(세종 9년) 이후의 환자는 오래된 것부터 거두는 것을 항식으로 한다. 위반하는 자는 解由를 주지 않는다(《世宗實錄》 권 70, 세종 17년 11월 을해).

10년 묵은 환자가 쌓여 있었으나 환자를 먹은 백성들에 대한 세종의 배려가 어떠하였는가를 알 수 있다. 환자곡의 지급과 환수는 민생과 직결된 중요한 문제였으므로 이를 둘러싸고 군신간의 의론이 많았다. 세종도 환자의 환수는 불가피한 것으로 인정했으나 환자곡을 먹은 백성의 형편을 고려하지

90) 《世宗實錄》 권 18, 세종 4년 12월 병술.

91) 《世宗實錄》 권 18, 세종 4년 12월 정해.

92) 《世宗實錄》 권 19, 세종 5년 2월 기묘.

93) 《世宗實錄》 권 50, 세종 12년 11월 임인.

94) 《世宗實錄》 권 70, 세종 17년 11월 임신.

않고 일률적으로 독징하여 원망을 사는 일이 없도록 빈궁한 백성에 대하여 배려할 것을 의정부에 전지하고 있다.⁹⁵⁾ 그러나 환자의 독징은 없을 수 없었고 환자를 먹은 백성들의 고통도 계속될 수밖에 없었다. 세종 31년 6월 가뭄을 이유로 세종 26년 이전 환자의 5분의 1을 감해준 조처는 빈민들에게 5년 이상 묵은 환자의 부담을 덜어주기 위한 것이었다.⁹⁶⁾

기민에 대한 무상 구제인 진제는 해당 도의 감사의 보고가 있는 후에 시행하는 것이 원칙이나 감사의 구체적인 보고가 있을 때까지 진제를 늦추면 기민이 굶어 죽을 가능성이 있었다. 세종 9년 8월 세종은 평안·황해도에 실농한 기민에 대한 진제를 국고로써 하되 감사의 보고 이전에 조금씩 분급하여 굶지 않도록 하고 진제를 시작한 날짜와 기민의 수효를 추후에 갖추어 보고하라고 전지하였다.⁹⁷⁾ 이미 세운 규정에 구애받지 않고 우선 기민의 진제를 명할 수 있었던 것은 세종의 민본·애민의식의 소이로 이해된다. 그러나 모든 기민에 대한 진제는 의창과 국고의 사정상 불가능하여 진제의 대상은 선별하지 않을 수 없었으므로 세종 18년 9월에는 의지할 토지나 친척이 있는 사람은 다만 환자를 지급하고 의지할 바가 없는 자에게만 진제를 주도록 하였다.⁹⁸⁾

진제·진휼을 시행함에 있어 수령과 감사가 관할지역의 기민을 두루 살펴 고르게 진휼하리란 불가능하였다. 따라서 세종 26년 윤7월에는 그 관내의 기민에 대한 진휼을 수령 혼자서 살피기 어려우므로 4품 이하 6품 이상 적격자를 매 90호에 1명을 택정하고, 관내에 그러한 사람이 없으면 下番한 甲士와 別侍衛 등을 차출하여 진휼하는 일을 돕도록 하였다.⁹⁹⁾ 또 도내의 기민을 감사와 수령관이 나누어 순시한다 해도 궁벽한 촌락까지 제때 살펴 진휼할 수 없으므로 朝官을 경차관으로 파견하여 진휼하는 일을 돕도록 하였다.¹⁰⁰⁾ 기민을 기아의 고통에서 구제하려 한 위정자들의 노력은 적어도 세종대에 있어서는 현저하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

⑥ 「欽恤之典」의 勵行; 행정의 공정성 여부는 그 시대 정치의 수준을 가

95) 《世宗實錄》권 79, 세종 19년 12월 갑자.

96) 《世宗實錄》권 124, 세종 31년 6월 경술.

97) 《世宗實錄》권 37, 세종 9년 3월 정묘.

98) 《世宗實錄》권 74, 세종 18년 9월 정유.

99) 《世宗實錄》권 105, 세종 26년 윤 7월 무술.

100) 《世宗實錄》권 115, 세종 29년 12월 기유.

넘할 수 있게 하는 잣대가 되며 민생의 휴척과 관계되는 것이다. 형정이 공정·신중하지 못하면 무고한 백성이 죄수가 되고 혹독한 고문으로 억울하게 사망하는 일이 생길 수 있다. 유교사상으로 교양을 쌓은 당시의 위정자들은 형벌이 맞지 않아 억울한 사람이 생기면 천지의 화기를 상하게 하여 천재지변이 나타나게 되는 것으로 믿었다. 따라서 형정을 공정·신중하게 펴는 것이 그 시대정치의 중요한 일부였던 것이다.

형정에서 가장 중요한 일은 백성이 죄를 짓지 않도록 하는 것이다. 백성 중에는 몰라서 죄를 짓는 경우도 있는 것이다. 세종 14년(1432) 11월에 세종이 중신들에게 이르기를 “비록 백성에게 律文을 모두 알게 할 수는 없으나 대죄의 條科를 따로 뽑아 吏文으로 번역하고 민간에 頒示하여 愚夫愚婦로 하여금 알아서 피하게 하는 것이 어떠하겠는가”라고 하니 이조판서 許稠는 율문을 알고 弄法하는 폐단이 있을 것을 걱정하였다. 이에 세종이 이르기를 “그러면 백성으로 하여금 알지 못하고 범하게 하는 것이 옳은가. 백성이 법을 알지 못하는데 그가 범한 것을 죄주는 것은 朝四暮三의 術과 가깝지 않은가. 조종계서 讀律之法을 세운 것은 모두 이를 알게 하고자 함이다. 경들은 고전에서 살피 의논하여 보고하라”¹⁰¹⁾고 하였다. 백성으로 하여금 법을 알게 하고 죄를 짓지 않도록 해야 한다는 세종의 범정신은 세종대의 법운영의 수준을 짐작하게 하는 것이다.

세종대에도 10악에 해당하는 중죄인과 절도범에 대하여는 엄중히 다스렸으나 일반 범죄에 대하여는 寬典을 베풀었다. 세종 4년에 흉년이 들어 금주령을 내린 바 있는데 이에 따라 금주령을 범한 자는 ‘制書有違’의 형률이 적용되었다. 그런데 豪強한 자들은 금주령을 피하고 무식하고 힘없는 백성들만 걸려들었으므로 범금자에 대하여 ‘制書有違’의 중형에서 ‘違令’의 경형으로 관전을 베풀게 하였다.¹⁰²⁾

죄수 중에는 진범도 있고 혐의자도 있으며 억울하게 갇힌 사람도 있을 수 있다. 어떤 경우이든 감옥의 시설부실과 관리소홀로 죄수의 건강을 해치거나 사망하는 일이 있어서는 안될 것이지만 당시에는 흔히 있는 일이었다. 세종 7년 5월에 형조에 내린 전지에서는 죄수들의 고통이 되는 추위·더위·음식·

101) 《世宗實錄》권 58, 세종 14년 11월 임술.

102) 《世宗實錄》권 18, 세종 4년 12월 무술.

위생문제까지 배려하고 이를 개선하도록 명령하고 있다.¹⁰³⁾ 세종 21년 2월에 여름에는 시원하고 겨울에는 따뜻한 감옥의 설계도를 각 도에 보내 관찰사들이 그 설계도를 참작하여 감옥을 짓도록 한 것과¹⁰⁴⁾ 세종 30년 8월에 죄수들이 더위를 피하고 위생적으로 복역할 수 있도록 한 것이¹⁰⁵⁾ 옥수들을 위한 구체적인 조치였다.

형정에서 가장 중요한 문제는 판결의 공정성 여부이다. 무고한 사람이 죄인이 되고 경범죄자가 중벌을 받게 되는 경우는 고금을 막론하고 얼마든지 있다. 위정자의 선정 여부는 형정의 공정성 여부로 가늠할 수 있는 일이며 형정의 운영 여하가 백성에게 미치는 영향은 큰 것이다. 세종은 동왕 12년 12월에 상정소에 내린 교서에서 다음과 같이 중죄인에 대한 공정한 판결을 위한 절차를 제시하였다.

형옥의 일은 애매하고 분명하지 않아 한두 사람이 辨析할 수 있는 것이 아니다. 외방의 死刑은 따로 差使員을 정하여 본관수령과 함께 추핵하고 감사가 친문한 후에 형조에 이관하는 것이 이미 성헌되어 있다. 그러나 관리가 추핵할 때에 혹 소견이 같지 않고 혹 시행하는데 어려워 生을 死로 하고 사를 생으로 하는 자가 간혹 있다. 이제부터 차사원은 본관수령과 함께 추고하여 감사에게 보고하면 감사는 타관에 移囚하여 다시 다른 차사원 2인을 정하여 고택케 한 후에 감사가 친문하고 형조에 이관하는 것을 항식으로 삼는다(《世宗實錄》 권 50, 세종 12년 12월 경오).

생사가 달린 死罪에 대한 재판은 지방에서도 3심을 한 후에 형조에 이관하도록 하여 억울하게 사형을 당하는 일을 예방하려 한 것이다. 세종 13년 5월 세종은 知申事 安崇善에게 중외관리의 오판이 많아 생·사가 바뀌는 일이 있음을 이르고 집현전으로 하여금 역대 오판사례를 초록하게 하고 안승선에게도 江湖紀聞 안에서 오판사례를 초하여 보고하라고 하였다.¹⁰⁶⁾ 그 4일 후에 세종은 역대 오판사례를 중국과 우리 나라의 예를 들어 재판을 공정·신중히 처리할 것을 하교하였다.¹⁰⁷⁾

103) 《世宗實錄》 권 28, 세종 7년 5월 경오.

104) 《世宗實錄》 권 84, 세종 21년 2월 신해.

105) 《世宗實錄》 권 121, 세종 30년 8월 무인.

朴秉濠, 앞의 글, 121쪽.

106) 《世宗實錄》 권 52, 세종 13년 5월 경인.

107) 《世宗實錄》 권 52, 세종 13년 5월 갑오.

공정한 재판을 하기 위하여 필요한 것은 범죄사실을 밝히기 위한 신문이다. 그런데 당시의 신문은 바로 고문을 의미하며 형틀과笞杖부터 준비되었다. 그리하여 신문과정에서 죄의 유무와 관계없이 병신이 되거나 사망하는 경우가 생겼으므로 남형금지의 왕명이 자주 내려졌다. 세종 12년 10월에 형조에 내린 교지는 그 한 예이다.¹⁰⁸⁾ 세종 12년 11월에 죄인에게 등을 때리는 형벌을 官門이든 私門이든 금지할 것을 전지하였다.¹⁰⁹⁾ 이는 등을 상하게 하여 사망하는 자가 자주 생겼기 때문이다. 세종 13년 12월에는 죄의 경중과 관계없이 태장을 함부로 치지 못하도록 형조에 전지하였다.¹¹⁰⁾ 백성들이 억울하게 당하는 형장의 고통을 덜어주기 위한 것이었다. 세종의 합리적인 법 운영 정신을 엿보게 하는 것이다. 세종 21년 2월 의정부에서도 남형·혹형을 일체 금지시킬 것을 계청하여 윤허되었다.¹¹¹⁾ 이처럼 군신간에 남형·혹형을 금지시키려는 노력이 계속되었음에도 불구하고 일체 근절시킬 수는 없었다. 세종 27년 11월 형조에 내린 전지에 “비록 사형수라도 삼가 함부로 형장을 가하지 말며 拷訊할 때마다 힘써 공휼을 다하여 나의 뜻에 부응하라”¹¹²⁾고 한 것은 세종대 형정이 欽恤에 힘쓴 것을 한마디로 전해주고 있는 것이다.

조선은 개국초부터 유교정치를 표방했으나 유교정치는 표방만으로 실현될 수 있는 것은 아니었다. 태조대에는 개국초창기였으므로 우선 정치적·사회적 안정이 필요했고 국가의 기틀을 갖추기에도 겨를이 없었다. 태종대에는 정치적 안정과 왕권의 강화에 급급하였으므로 유교정치의 실현은 세종대를 기대할 수밖에 없었다.

세종은 재위 32년 동안 유교정치의 기틀을 확립했고 또 꽃피웠다. 집현전을 설치하여 많은 유학자적 관료들을 양성했고 그들을 동원하여 유교적 의례·제도를 정비하였으며, 유교정치의 기반을 다지는 각종 편찬사업과 문화정리사업을 펼쳤다. 실로 유교정치의 기반이 확고해졌고 민족문화를 한 단계 높은 수준으로 끌어 올렸다. 특히 세종대의 민본정치는 이 시대 유교정치의

108) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 10월 을미.

109) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 11월 무오.

110) 《世宗實錄》권 54, 세종 13년 12월 신해.

111) 《世宗實錄》권 84, 세종 21년 2월 신해.

112) 《世宗實錄》권 110, 세종 27년 11월 정해.

참모습이 어떤 것이었는가를 보여주는 것이었다. 군신이 민본·위민·애민·홀민의를 지니고 백성을 위한, 백성의 고통을 덜어 주기 위한 노력은 돋보이는 것이었다. 세종과 세종시대의 역사를 높이 평가할 수 있는 근거가 또 여기에 있는 것이 아닌가 한다.

〈崔承熙〉

3. 왕권의 재확립과 제도의 완성¹⁾

1) 수양대군의 왕위찬탈과 그에 대한 반발

(1) 수양대군의 왕위찬탈

세종은 태종이 薨逝한 동왕 4년(1422)부터 친정을 행하면서 강한 의지력, 호학과 근면한 정사를 통하여 왕권을 안정·강화하였으며, 정치·경제·사회·문화 등 문물을 크게 정비하고 발전시켰다. 그렇지만 세종 18년에는 강력한 국왕 중심의 국정운영에서 의정부의 국정참여를 확대하는 방향으로의 전환이 있게 되었다. 즉 세종은 건강의 악화로 정사가 국왕에게 폭주하는 六曹直啓制를 감당하기가 어렵게 되었는데, 이 때 의정부에는 黃喜·孟思誠·許稠 등의 경륜과 재덕을 구비한 인물이 재직하고 있었다. 세종은 議政府署名制를 부활시켜 의정부대신으로 하여금 6조의 정사를 통괄하게 하였고, 이로써 자신의 정사에 대한 부담은 크게 줄어들었다.

의정부서사제하의 의정부는 처음에는 국왕과 6조의 중간에서 원만하게 국정을 통괄하였고, 세종의 정사 부담도 경감시키는 효과를 거두었다. 그러나 세종 25년경을 전후하여 왕은 신병이 악화되어 정사를 직접 재결하기가 어렵게 되었고, 왕세자로 하여금 정무를 대행시키기에 이르렀다. 세종 24년에 왕세자로 하여금 서무를 재결시키기 위하여 詹事院을 설치하고, 27년부터는 왕세자로 하여금 서무를 재결하게 하였다. 그런데 왕세자 또한 질병으로 정

1) 이 논제를 다룬 선행연구로 韓永愚, 〈王權의 確立과 制度의 完成(世祖—成宗)〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973)이 참고된다.

사를 제 때에 처결하지 못하는 경우가 많았고, 특히 세종 28년(1446) 5월과 세종 31년 11월부터 32년 윤 정월까지의 세종이 다시 서무를 재결하여야 하였다. 이러한 상황에서 의정부는 세종의 신임이 두둑고 능력이 출중한 皇甫仁·金宗瑞 등의 재직에 힘입어 정치력을 크게 강화시켰다.

문종은 37세로 등극하여 왕세자 때에 쌓은 정치력과 학문을 바탕으로 언론을 확대하고 문·무신을 병용하며 병제개편을 도모하는 등 신망받는 정치를 베풀었다. 그러나 건강상 의정부를 중심으로 정치를 행할 수밖에 없었고, 이에 따라 의정부는 기능이 더욱 강화되었다.

단종은 12세의 나이로 즉위하였기 때문에 문종의 고명을 받은 황보인·김종서 등 의정부대신의 국정전단을 불가피하게 하였다. 그리하여 단종초에는 의정부가 이·병조를 지휘하면서 인사를 전횡하는 「黃標政事」가 자행되었다. 史官 李承召는 의정부의 국정전단에 대해 다음과 같이 기술하였다.

人主는 손하나 움직일 수 없는 괴뢰적인 존재로 전락되고, 백관은 왕명을 거들떠보지도 않았으며, 의정부가 있는 것은 알겠으나 군주가 있는 것은 알지 못한 지가 오래되었다(《世祖實錄》권 2, 세조 원년 8월 임자).

단종초의 이와 같은 왕권실추와 의정부 기능의 극대화는 왕위에 욕심을 가진 首陽大君을 격분시키고, 그가 정변을 일으키게 하는 계기를 제공하였다.

단종 즉위초의 의정부는 유약한 국왕의 보호를 표방하면서 왕의 숙부인 수양대군과 安平大君의 정치개입을 금지하고, 集賢殿과 臺諫의 언론활동을 억압하였다. 또 왕 측근에 포치된 內禁衛의 개편을 추진하고, 內侍府의 정사 참여를 금지하였다.

단종초 왕실의 사정을 보면, 모후 顯德王后 權氏는 세종 23년에 사거하였고, 문종은 정비를 들이지 않고 세종의 후궁인 惠嬪楊氏로 하여금 궁중의 일을 관장하게 하였다. 또한 단종의 누이인 敬惠公主도 20여 세에 불과하였으므로 단종을 후원할 세력이 없는 상황이었다. 이에 반하여 종친들 중에는 장년으로 유능하며 야심이 큰 수양·안평대군 등이 있었다. 수양대군은 세종대에 內佛堂의 설치, 불서의 번역, 향악의 악보편찬 등의 일을 감독하였고, 문종대에도 병서와 전법의 편찬을 지휘하였다. 또 문종 원년에 범법승려를 임

의로 解枷하여 사자로 데리고 가는가 하면, 단종초에는 權擘·申叔舟 등의 문신을 포섭하고 韓明澮·洪達孫·楊汀 등 무신과 내금위 무사를 규합하는 등 기회를 엿보고 있었다. 안평대군도 김종서·집현전학사와 교유하는 등 세력을 강화하였다. 의정부대신은 수양대군·안평대군 등에 대하여 정치의 참여를 금지하고, 奔競금지 대상에 포함시켰다. 분경금지는 두 대군의 강력한 반대로 곧 철회하였지만, 정치참여는 계속 억제되었다. 그리하여 두 대군은 의정부에 반발하면서 정치참여를 도모하고, 그 추종자의 규합을 확대하여 나갔다.

집현전(출신)관과 대간은 문종의 그들에 대한 중용책에 힘입어 많은 중견 인물이 대간으로 진출하면서 영향력을 강화하여 나갔다.²⁾ 이러한 경향은 단종초로 이어져 집현전(출신)관인 趙崐(直提學에서 執義)·金禮蒙(직제학, 집의)·李塏(직제학, 집의)·河緯地(直殿, 집의)·신숙주(직제학, 집의)·李克堪(檢詳,持平)·柳誠源(副校理, 지평)·成三問(직제학, 右司諫)·尹起畎(부교리, 지평) 등이 대간으로 진출하였다. 또 대간인 조어(집의, 부제학)·하위지(집의, 직제학)·유성원(지평, 교리)은 대간을 거쳐 집현전에 복귀하였다. 이들 대간과 집현전관은 언론활동을 통해 의정부대신의 정치권력을 축소하고 그 전횡을 견제하고자 하였다. 犯賊者인 郭保民의 告身還給, 문종 홍서와 관련하여 피죄된 典醫監廳直(前典醫監正) 全循義의 放役 등을 시행한 의정부를 강력히 탄핵하였다. 그러나 대간의 언론활동은 단종이 일방적으로 의정부를 옹호하고, 의정부에서 대간의 국왕면대를 차단하고 의정부에 비판적인 대간을 체직하는 등 탄압을 받아 좌절되었다.³⁾ 그리하여 집현전과 대간은 하위지가 “늙은 여우(김종서)가 죽으면 내가 다시 관직에 돌아올 것이다”⁴⁾라고 하였듯이 공공연히 집정자를 배척하였고, 성삼문과 유성원도 황보인·김종서의 인사전횡을 비판하는 등 의정부를 비판하고 배척하였다. 이에 癸酉靖難이 일어나자 상당수의 집현전관과 대간은 이에 직접 참여하거나, 중립적인 태도를 취하게 되었다.

2) 대간으로 진출한 인물에는 崔恒(직제학에서 좌사간)·하위지(?, 장령)·宋處儉(?, 우헌납)·朴彭年(직제학, 집의)·金湊(지승문원사, 장령)·魚孝瞻(직전, 집의)·신숙주(응교, 장령)·尹子雲(수찬, 좌헌납)이 있었다. 대간을 거쳐 집현전으로 돌아간 인물은 김담(장령, 직제학)·하위지(장령, 진전)·신숙주(장령, 직제학)·윤자운(좌헌납, 응교)이 있었다.

3) 《端宗實錄》권 7, 단종 원년 7월 경오.

4) 《端宗實錄》권 7, 단종 원년 7월 기묘.

내금위는 국왕이 직접 장악하여 왕권을 뒷받침하게 하는 군사적 기반이 되었는데, 단종초에는 의정부대신인 김종서 등이 내금위의 지휘에 간여함은 물론, 공공연히 그 인원의 감축 등 개편을 도모하였다. 이러한 상황에서 내금위(출신) 무사는 의정부에 반발하여 정변 당일에 楊汀·柳洙·洪順孫이 수양대군을 수종하여 김종서를 격살하는 행동대원으로 참여하는⁵⁾ 등 계유정난 당시에 군사력을 제공하였다.

내시부는 왕권이 강력한 시기에는 상당한 영향력을 발휘할 수 있었지만, 단종초에는 왕권이 미약하고 의정부의 전횡으로 그 기능이 위축되고 억압되었다. 이에 내시부관인 嚴自治·田畠 등은 제신의 국왕면대는 반드시 승정원을 경유하도록 한 의정부의 지시를 어기고 수양대군의 단종 상견을 주선하고, 단종이 수양대군에게 호감을 갖도록 작용하는 등 의정부에 반발하였다.

집현전과 대간·내금위·내시부의 의정부에 대한 반발은 이들과 수양대군의 결합을 촉진하는 계기가 되었고, 수양대군에 의한 계유정난이 성공하는 토대가 되었다.

수양대군은 의정부의 종친정치 배제에 대한 반감과 의정부의 전횡에 대한 내외의 비판여론을 기회로 먼저 권람·한명회 등을 심복으로 삼고, 내시부·내금위관을 포섭하여 단종의 호감을 얻고 군사력을 구축하였다. 단종 원년(1453) 10월에는 정변을 일으켜 안평대군을 추대하려는 역모를 꾀한다는 죄목으로 집정대신인 김종서·황보인을 살해하였으며, 이들을 보좌한 李穡·趙克寬 등을 궤내로 불러들여 살해하고 정권을 잡았다. 이 직후에 안평대군을 유배하였다가 사사함으로써 정권의 기반을 굳혔다.

수양대군이 정변을 일으킨 단종 원년 이후는 황보인·김종서 등에 의한 전횡은 종결되었지만, 새로이 수양대군 일파에 의해 전횡이 행하여졌다. 수양대군은 정변과 함께 領議政府事로서 判吏·兵曹事를 겸하고 이·병조의 인사 등 국정 전반을 총괄하였고, 李澄玉이 난을 일으키자 內外兵馬都統使가 되어 군사까지도 총령하였다.

이에 이르러 단종의 왕권은 더욱 약화·고립되고, 유교적 군신관에 입각하여 왕위를 유지하기에 급급하였다. 수양대군 일파는 유교적 명분의 저축을

5) 李肯翊, 《燃藜室記述》 권 4, 端宗朝故事本末 世祖靖難.

극복하기 위해 단종의 선위를 강요하였고, 급기야 단종 3년 윤 6월에 단종의 양위를 받아 수양대군이 즉위하였다.

(2) 수양대군의 왕위찬탈에 대한 반발

수양대군의 집권에 대한 최초의 반발은 계유정난 직후 咸吉道兵馬都節制使인 이징옥에 의해 일어났다. 이징옥은 세종 4년(1422)에 慶源鎮僉節制使가 된 이후 세종 25년까지 그 대부분의 시기에 걸쳐 평안·함길도의 병마도절제사 이하 각급 관직을 역임하면서, 김종서와 쌍벽이 되어 6진을 개척하고 야인을 방어하였다.⁶⁾ 이어 문종 즉위년(1450) 8월에는 다시 함길도병마도절제사가 되었고, 계유정난 때에는 崇政大夫判中樞府事兼咸吉道兵馬都節制使로서 동북지방을 진무하고 있었다.

수양대군과 그 일파는 이징옥이 김종서의 당이라 하여 그의 제거를 도모하였다. 그리하여 정변 당일 비밀리에 이징옥을 파면하고 朴好文을 함길도병마도절제사에 임명한 후 그로 하여금 이징옥을 경사로 압송하여 처단하려 하였다. 이징옥은 자신의 제거계획을 눈치채고 박호문을 참살한 후 두만강을 건너가 야인을 규합하여 독립할 것을 도모하였다. 북으로 진군하여 종성에 머무르면서 도읍을 五國城에 정하고 大金皇帝를 자칭하였으며, 여진족에 격문을 보내 후원을 요청하였다. 그러던 중 그를 수종한 護軍 李行儉과 鍾城判官 鄭種의 야습을 받고 피살되었다.

성삼문·박팽년·하위지 등은 계유정난 이후 세조 2년(1456)에 걸쳐 세조의 집현전관 융화책에 따라 공신에 책록되고 승지와 6조의 참판 등에까지 오르는 우대를 받았다. 그러나 비판의식이 예리하고 유교적 명분론이 몸에 배인 이들로서는 계유정난은 방관하였지만, 단종의 양위와 세조의 즉위는 수긍할 수 없는 일이었다.

성삼문·박팽년·하위지·이개·유성원 등의 집현전 출신 관인과 군권을 관장한 成勝·俞應孚·金文起 및 단종의 외숙인 權自愼 등은 단종의 양위 직후부터 세조를 제거하고 단종을 복위할 것을 모의하고, 단종의 내락을 받았다. 이어 세조 2년 6월에 상왕·왕·세자가 창덕궁에 임석하여 세조의 誥

6) 金成俊, 〈李澄玉과 六鎮〉(《史叢》 12·13, 高麗大, 1968), 473~493쪽.

命을 가지고 온 명사 尹鳳 등을 위한 환영연 자리에서 왕과 세자를 죽이고 단종을 복위시키기로 하였다. 그런데 거사 당일에 직접 세조를 참살하기로 된 別雲劍이 폐지되고 세자가 불참함에 따라, 거사의 완전한 성공을 위하여 일단 후일로 연기하였다. 그러나 이 직후 金礦이 거사의 성공에 회의를 품고 그 내용을 장인인 議政府左贊成 鄭昌孫에게 고하였고, 정창손이 이를 세조에게 고함으로써 성삼문 등이 伏誅되고 이 거사는 좌절되었다. 이 사건을 「死六臣事件」이라 하며 이 여파로 상왕은 魯山君으로 강봉되었고, 곧 ‘폐서인’되어 영월에 유배되었다.

세조 3년에 다시 錦城大君 등의 단종복위기도가 있었다. 금성대군은 세조의 6남으로 수양대군과 대립하면서 단종의 왕권을 보호하기 위하여 노력하였다. 이로 인해 그는 계유정난 직후 수양대군의 배척을 받고 경기도 朔寧에 유배되었고 성삼문 등의 단종복위사건으로 경상도 順興에 이배되었는데, 이곳에서 순흥부사 李甫欽과 품관 安順孫 등 영남유생과 단종복위를 모의하였다. 즉 고을군사와 향리를 모으고 도내의 사족들에게 격문을 돌려 의병을 일으켜 세조를 몰아내고 단종을 복위시키고자 하였다. 그러나 거사 준비 중에 순흥관노의 고발로 말미암아 사건이 드러났고, 금성대군 등은 사사되었다. 아울러 이에 연루되어 단종과 단종국구였던 宋瑒壽도 사사되었다.

세조는 2차에 걸친 단종복위사건을 계기로 왕권을 크게 위협하였던 단종 및 자신에게 비판적이었던 유신과 단종 측근들을 제거하였고, 이러한 기반 위에서 국왕 중심의 강력한 정치를 행할 수 있었다.

2) 세조의 왕권강화와 정치

(1) 세조의 왕권강화

세조는 단종초 극단적인 의정부 중심의 정치로 인한 왕권의 쇠퇴와 실추를 시정하기 위하여 계유정난을 일으킨 후 단종을 강제로 퇴위시키고 즉위하였다. 이에 세조가 당면한 시급한 정치과제는 왕권을 안정·강화하고 국왕 중심의 정치를 실행하는 것이었다.

세조는 이미 단종 원년(1453) 계유정난 직후에 한명회·권람·鄭麟趾 등

43명을 靖難功臣에 책록하였고, 명망 있는 다수의 관료들을 포용하여 세력기반을 공고히 하였다.⁷⁾ 즉위 초에는 다시 자신의 등위에 공헌한 인물과 명망이 있는 관인·군사 등을 佐翼功臣과 原從功臣에 책록하여 관인층을 포섭·융화하면서 왕권을 안정시켰다. 즉 세조 원년(1455) 9월에 한명회·권람·신숙주·정인지 등 46명을 좌익공신에 책록하였다.⁸⁾ 또 동왕 원년과 3년 및 6년에는 전·현직 정1품으로부터 종9품에 이르는 관인과 녹사·노비 등 2,000여 명을 원종공신에 책록하였다.⁹⁾

다음으로 국정운영체제를 국왕중심체제로 개편하였고, 자신의 뜻을 받들어 정치를 담당할 측근 관료집단과 왕권을 보호할 군사집단을 구축하였다. 또 자신에게 순종하는 자는 우대하고 거역하는 자는 가차없이 처단하며, 유교를 억압하고 대간의 활동을 탄압함으로써 왕권을 강화하였다.

세조는 국왕 중심의 국정운영을 위하여 동왕 원년 8월에 의정부서사제의 폐지와 6조직계제의 실시를 천명하고, 이에 반대하는 6조당상에 대하여 다음

7) 정난공신에 책록된 인물은 다음과 같다(《端宗實錄》). 공신의 성분과 그 상호관계에 대하여는 鄭杜熙, 〈世祖—成宗代 功臣集團의 政治的 性格〉(《朝鮮初期政治支配勢力研究》, 一潮閣, 1983), 197~209쪽 참조.

1등(12명); 수양대군, 정인지, 韓確, 朴從愚, 金孝誠, 李思哲, 李季甸, 朴仲孫, 최항, 홍달손, 권람, 한명회.

2등(11명); 權躡, 신숙주, 尹士畇, 양정, 유수, 유하, 奉石柱, 洪允成, 郭連城, 엄자치, 진균.

3등(20명); 李興商, 李禮長, 성삼문, 金處義, 權驅, 薛繼祖, 柳泗, 康袞, 李自蕃, 柳子煥, 權擎, 宋益孫, 洪順孫, 崔潤, 柳淑, 안경손, 韓明潛, 韓瑞龜, 李蒙哥, 洪順老.

8) 좌익공신에 책록된 인물은 다음과 같다(《世祖實錄》). *은 정난공신이기도 함. 공신의 성분과 그 상호관계에 대하여는 鄭杜熙, 위의 책, 209~222쪽 참조.

1등(7명); 桂陽君 璿, 翊峴君 璉, 한확*, 尹師路, 권람*, 신숙주*, 한명회*.

2등(12명); 정인지*, 이사철*, 尹巖, 李季隣, 李季甸, 姜孟卿*, 尹炯(단종 원년 졸), 최항*, 진균*, 홍달손*, 양정*, 權攀.

3등(27명); 權恭, 李澄石, 정창손(세조 2년 추록), 黃守身, 朴噩, 권자신, 朴元亨, 具致寬, 윤사균*, 성삼문*, 曹錫文, 이예장*, 元孝然, 韓終孫, 李徽, 黃孝源, 尹子雲, 李克培, 李克堪, 權愷, 崔濡, 曹孝文, 韓繼美, 鄭守忠, 趙得琳, 김길(세조 2년 추록), 홍윤성*.

9) 《世祖實錄》권 2, 세조 원년 12월 무진·권 8, 세조 3년 8월 계묘 및 권 20, 세조 6년 5월 경자. 여러 병종의 군직자가 800여 명이고, 의정부·돈녕부·중추원·6조·대간 등이 200여 명이고, 시·감·창·고·서가 500여 명이며, 외관이 210여 명이었다. 그 외에 내시부가 50여 명이고, 산관이 80여 명이며, 아전과 노비 등이 200여 명이었다.

과 같이 언명하고 6조직계제를 강행하였다.

의정부서사제는 임금이 죽은 제도이다. 너희들은 내가 죽었다고 생각하느냐. 아니면 어려서 정치를 재결하지 못한다고 생각하느냐(《世祖實錄》권 2, 세조 원년 8월 임자).

이것은 그가 단종 원년 이래로 정치·군사·인사 등 모든 국가권력을 장악한 것과 같이 즉위한 후에도 6조를 직접 장악하면서 국정을 운영하려는 조치였고, 세조의 왕권에 대한 의지가 단적으로 나타난 것이었다.

세조는 왕권강화와 그 실행을 위하여 직접 銓注에 참여하고 측근세력을 부식하였으며, 친위병을 강화하고 군권 관장에 유념하였다. 즉위와 함께 이·병조의 당상과 함께 전주(親臨銓注)를 행하였는데, 相避制를 무시하고 신임하는 인사를 중용하였다. 세조 11년(1465)에는 拔英試·登俊試를 시행하여 깊이 신임하는 인사를 발탁하였고, 세조 12년에는 세종 8년(1426) 이래로 계승된 5~9품 관인에 대한 대간의 署經을 폐지하였다.

또 세조는 종친·공신과 승정원승지를 중용하고 파격적으로 발탁하여 측근세력화하였다. 종친의 정치참여는 원래 금지되었지만, 세조는 법과 절차를 무시하고 이들을 파격적으로 중용하였다. 세조 13년과 14년에는 龜城君 浚(臨瀛大君의 아들)을 都摠管에 임명하였다가 李施愛亂이 일어나자 토벌군 최고사령관인 威吉江原平安黃海四道都摠使에 발탁하고, 이어 28세인 그를 영의정에 발탁하는 등 20여 명의 종친을 6조와 군직에 기용하였다.¹⁰⁾ 종친인 임영대군 瑬·永順君 溥·구성군 준·銀山副正 徹과 태종의 부마인 河城尉 鄭顯祖 등 10여 명을 內宗親 또는 兒宗이라고 칭하여 측근에 두면서 傳命을 맡기고, 중요 정사에 참여시켰다.¹¹⁾

그리고 세조는 공신을 발탁하여 의정부·6조·승정원과 고위 군직에 포진시켰다. 세조 초기와 중기에는 단종 원년 계유정난 때에 각각 右副承旨, 校理, 敬德宮直이었던 신숙주, 권람, 한명회를 수년 사이에 승지·판서를 거쳐 의정부까지 승진시키는 등 정난·좌익공신을 정치의 토대로 삼았다. 세조 13

10) 세조대에 기용된 종친의 가계와 역관은 金成俊, 〈宗親府考〉(《史學研究》 18, 1964), 32~33쪽 표 참조.

11) 韓忠熙, 〈朝鮮初期 承政院研究〉(《韓國史研究》 59, 1987), 91~93쪽.

년 9월 이후는 구성군 준·康純·尹弼商·金國光·南怡 등 敵愾功臣을 의정부·6조·都摠府 등에 제수하여¹²⁾ 한명회·신숙주 등을 견제시킴으로써 강력한 왕권을 행사하고자 하였다.

세조 원년부터 13년까지 이·병조를 分房한 승지는 이·병조의 판서·참판과 함께 문·무관의 인사에 참여하였다. 왕과 주요국정을 의논하고 처리하였으며, 6조·의정부에 진출하면서 왕권의 토대가 되었다.¹³⁾

세조는 내금위·別侍衛·甲士 등을 크게 증액하고, 최상층 군직에는 깊이 신임하는 인사를 제수하여 왕권의 토대를 삼았다. 세조 4년에 별시위가 3,000명에서 5,000명으로 증액되었다. 동왕 6년에는 내금위가 100명에서 200명으로 증액되고, 그 입직인원도 34명에서 68명으로 증가하였다.¹⁴⁾ 중앙군인 五司·五衛와 이들을 지휘하는 三軍鎮撫所·五軍鎮撫所·五衛都摠府, 兼司僕·내금위 등을 지휘하는 도총관(정2품)·副摠官(종2품), 兼司僕將·내금위장(종2품)에 종친과 공신 등을 제수하였다.

세조는 왕권에 저항하는 자는 가차없이 처단하고, 자기에게 순종하는 자는 잘못을 범하여도 용서하는가 하면, 上命下達의 정치를 구사하여 왕권을 전제화하였다. 단종의 복위를 도모한 성삼문 등과 동생인 금성대군 등을 가차없이 처단하였다. 또 세조는 동왕 4년에 잠저에 있을 때의 사부로서 당시 가장 위망과 학식이 높고 영의정부사에 재직하고 있던 정인지를 功臣仲朔宴 중 취중에 崇佛을 비판한 일로 파직하였다. 세조 12년에 楊山君 양정은 정난·좌익 2등공신이었고 세조 원년으로부터 12년까지 함길도도절제사와 평안도도절제사로서 북변진수에 공이 있었지만, 그의 귀환을 위로하는 연회석상에

12) 구성군은 세조 14년 7월에 도총관에서 영의정이 되었다. 강순은 세조 13년 9월에 지중추부사에서 우의정이 되고, 익년에 山陽君兼都摠管이 되었다. 윤필상은 세조 13년 8월에 도승지에서 우참찬겸도총관이 되었다. 김국광은 13년 8월에 우참찬에서 우참찬겸관병조사가 되고, 다음달에 도총관을 더하였다. 남이는 13년 11월에 동지중추에서 공판겸도총관이 되고, 이듬해 8월에는 병조판서가 되었다.

13) 金昌鉉, 〈朝鮮初期 承政院에 관한 研究－承旨의 鈐注機能과 任用實態를 중심으로－〉(《韓國學論集》 10, 漢陽大, 1986), 13~25쪽.

韓忠熙, 앞의 글, 85~86쪽 및 40~41쪽 <표 6> 참조.

14) 李成茂, 《朝鮮初期 兩班研究》(一潮閣, 1980), 234~235쪽 <표 37> 및 239쪽 <표 38>.

서 그가 “퇴위하여 편안하게 지내라”¹⁵⁾고 한 말을 빌미로 사사되었다. 이와는 반대로 仁山君 홍윤성은 세조 12년과 13년에 강압적으로 양가의 여자를 축첩하고, 자신이 收租하면서 正兵 羅季文을 살해까지 하였지만 주의를 받는데 그쳤다. 또 세조 2년에 집현전을 혁파하고 경연을 정지하였으며, 대간의 인원을 축소하고 왕권을 침해하는 대간활동을 탄압하였다.¹⁶⁾

세조는 이러한 여러 정책과 함께 《經國大典》의 편찬을 통하여 강력한 왕권과 국왕 중심의 정치체제를 고착시키려고 하였다. 그러나 이러한 의도는 《경국대전》이 성종 15년(1484)에 완성되어 다음 해에 반행되고, 그 작업이 세조의 지나친 국왕 중심의 정치를 비판하던 훈구대신에 의해 주도되면서 왕권과 신권이 조화와 균형을 이루며 국정을 운영하는 방향으로 개수됨에 따라 좌절되었다.

이처럼 세조 11년(1465)경까지는 세조의 국왕 중심의 국정운영체제가 실효를 거두어 왕권이 강화되고 국왕중심의 정치가 운영되었다. 그러나 세조 11년 이후에는 신병이 악화되어 세자와 院相으로 하여금 서무를 재결하게 하고, 한명회 등 원로대신들 사이에서 세조의 지나친 왕권전제화에 대한 비판의 분위기가 조성되고, 이시애란이 일어나는 등 변화의 조짐이 나타났다. 또 강압적인 무단정치로 왕권은 크게 강화되었으나, 정국운영상 경색을 초래하였고 사회도처에서 비리가 만연되면서 관료의 기강이 이완되었다.

(2) 세조대의 정치

세조는 국왕 중심의 정치운영을 위하여 즉위와 함께 의정부서사제를 혁파하고 6조직계제를 실시한 바 있지만, 재위기간을 통해 6조 중심의 국정체제를 강화하고 중앙과 지방의 정치·군사제도를 대대적으로 개편하여 통치체제를 크게 정비하였다.

먼저 세종대 이래의 중앙과 지방의 정치기구를 계승하여 서울의 당상아문(관원)과 지방관아는 부분적으로 보완하는 데 그쳤지만, 서울의 정3품 이하 아문은 관직명파 관원의 수를 크게 고치면서 정비하였다. 중앙정치기구는 세

15) 《世祖實錄》 권 39, 세조 12년 6월 경미·신해.

16) 崔承熙, 《朝鮮初期 言官·言論研究》(서울大 出版部, 1976), 141~147쪽.

조 6년에 直啓衙門인 종친부·병조·한성부·사헌부·사간원·仁壽府와 6조 속아문인 繕工監·軍器監·承文院 등 40여 아문의 관원 90여 명을 감원하였고, 慶昌府를 혁파하였으며, 漕官署 등을 司膳署 등에 합속하고 典農寺 등을 사선서 등으로 개칭하였다. 또 奉常寺·內資寺·內膳寺·군기감·濟用監의 모든 관원과 인수부 등 25관아의 少尹 등 100여 관원을 久任官으로 조정하였다.¹⁷⁾ 동왕 12년에는 駙馬府·中樞院·五衛鎮撫所·尙瑞司 등을 儀賓府·중추부·오위도총부·尙瑞院 등으로 개칭하였다. 의정부의 영의정부사를 영의정으로 개칭하고, 여러 寺·監·倉·庫·署 등의 정3품 당하관 이하의 명칭을 正·副正·僉正·判官·主簿·奉事·副奉事·參奉으로 일원화하였다. 병조·掌隸院·승문원 등 30여 관아의 60여 명을 증치하고, 한성부·辨定院·成均館 등 30여 관아의 60여 명을 혁거하였다. 호·형조에 算士·明律 등 本業人(전문직업인)을 두고 구임관을 확대하였으며, 여러 아전을 錄事와 書吏로 통일하였다.¹⁸⁾

지방정치기구는 세조 12년에 開城府를 경관(留守府)에서 지방관(府尹府)으로 격하하고, 양주도호부와 영변도호부 및 대구·구성지군사를 목·대도호부 및 도호부로 승격하였으며, 인산군을 혁거하고 웅천현을 설치하였다. 都觀察黜陟使와 知郡事を 都觀察使와 郡守로 개칭하고, 병마도절제사 이하 육·수군의 군직을 개정하였다.¹⁹⁾ 또 함흥·평양부에는 소윤을 혁거하고 판관 각 1명을 두었고, 성주·광주·수원·남원도호부에 판관 각 1명을 두었으며, 양계의 병마도절제사 經歷所都事を 혁거하고 評事 각 1명을 두었다.²⁰⁾ 그 외에 전국 驛路를 조정하고, 察訪과 丞을 두어 道驛과 驛을 관장하게 하였다.

두번째로 중앙과 지방의 군사기구와 지휘체계를 개편하였다. 중앙군사기구는 세조 3년에 문종 원년(1451) 이래로 운영된 義興·忠佐·忠武·龍驤·虎賁司의 司를 衛로 개칭하였고, 5사의 25領에 소속된 여러 병종을 모두 5위에

17) 《世祖實錄》권 20, 세조 6년 5월 정유·기해 및 권 21, 세조 6년 8월 기미.

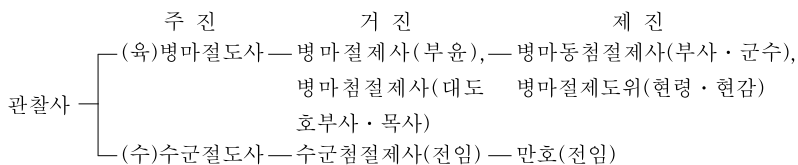
18) 《世祖實錄》권 38, 세조 12년 정월 무오.

19) 병마도절제사를 병마절도사로, 수군도안무처치사를 수군절도사, 병마도절제사도진무를 병마우후, 수군도안무처치사도진무를 수군우후, 도만호를 수군첨절제사, 병마단련사를 某鎮도병마절제사, 병마단련부사를 모진도병마동첨절제사, 병마단련판관을 모진도병마절제도위로 각각 개칭하였다.

20) 《世祖實錄》권 38, 세조 12년 정월 무오.

소속시켜 의흥위에 甲士·近仗, 용양위에 別侍衛·攝六十, 호분위에 忠順衛·防牌, 충좌위에 忠義衛·受田牌·銃筒衛, 충무위에 忠贊衛·京侍衛牌·別軍을 각각 분속시켰다. 이로써 문종대의 3군진무소—5사(25령) 체제가 5위진무소—5위(25부) 체제로 개편되고, 부대편성과 진법체제가 일치되었다. 이어 세조 12년에 5위진무소를 5위도총부로 개칭하고 5위도총부에 5위에 대한 군령권을 부여함으로써 5위도총부—5위체제를 확립하였다.²¹⁾

지방군사기구인 세조 원년(1455)에 남방의 왜구에 대한 대비를 위하여 세종대에 평안·함길도에 운영된 某道—中翼·左翼·右翼과 獨鎭의 軍翼道體制를 전국적으로 실시하였다. 또 이와 함께 중·좌·우익은 각 읍의 수령으로 하여금 모두 병마절제사나 병마첨절제사(중익)·병마단련사(좌·우익)를 겸직시키고, 번상군사, 현지 營·鎭·浦의 入番군사, 下番 習陣군사, 雜色軍을 각 익에 소속시켰다. 이리하여 종래까지 별도로 조직·운영되던 남·북방의 군사와 각종 군사가 군익도체제로 통일되고 일원화되었다. 세조 3년에는 군익도체제를, 주요한 지역을 巨鎭으로 하고 주변의 여러 진을 그에 속하도록 하는 巨鎭—諸鎭의 鎭管體制로 개편하여 상하의 지휘체계를 보다 강화하였다. 이어 세조 4년에 중앙과 지방의 모든 군사를 진에 소속시키고, 세조 12년에 도절제사 이하 진관책임자의 명칭을 개정하였다. 이리하여 지방의 군사지휘체계는 다음과 같이 도관찰사를 정점으로 병마절도사의 지휘를 받는 육군과 수군절도사의 지휘를 받는 수군으로 정립되었다.



그 외에 군지휘관의 명칭은 태종초 이래의 攝護軍·攝司直·攝副司直·攝司正·攝副司正을 부호군(종4품)·부사직(종5품)·副司果(종6품)·부사정(종7품)·副司猛(종8품)으로 각각 개칭하고, 세종 18년(1436) 이래의 攝司勇을 副司勇(종9품)으로 개칭하여 정3품 상호군으로부터 종9품 부사용에 이르는 명칭을

21) 閔賢九, 《朝鮮初期의 軍事制度와 政治》(韓國研究院, 1983), 144~165쪽.

확립하였다. 병종은 근장·섭육십·방패·수전패·경시위패·별군·총통위를 혁거하고, 忠贊衛·破敵衛·壯勇衛를 새로이 설치하고 시위패를 正兵으로 개칭하여 갑사·별시위·친군위·충의위·충찬위·충순위·정병·과적위·장용대로 정리하였다. 관계는 文散階는 그대로 계승되었지만, 武散階는 정3품 당하계의 折衝將軍을 당상계로 승격하고, 정3품 果毅將軍 이하를 크게 개칭하였으며, 서반잡직계의 展力都尉와 效力徒尉를 勵力徒尉와 彈力徒尉로 개칭하였다.²²⁾

이러한 정치체제, 관제개편을 통하여 조선왕조 통치의 근간이 되는 행정·군사체계가 정립되었고, 이것이 세조말까지 행해진 《경국대전》 편찬에 반영되었다가 성종대에 반영된 《경국대전》에 정착되었다.

세조는 조선 개국 이래의 잡다한 條例·條令 등을 집성할 법전을 편찬하여 통치체제를 확립하고, 아울러 강력한 왕권과 국왕중심의 정치체제를 고착시키고자 《경국대전》의 편찬을 시작하였다. 《경국대전》 편찬은 세조 원년(1455) 집현전에 명하여 국초 이래의 《經濟六典》·《續六典》·《元六典》·《六典謄錄》 등의 법전과 조령·조례를 종합·체계화한 永世不變의 법전을 수찬한다는 취지 아래 시작되었다. 세조 2년 6월에 집현전이 폐지됨에 따라 六典詳定所를 설치하고 여기에 6전상정관을 소속시켜 이 사업을 계승시켰다. 《경국대전》의 편찬은 상정관이 상정하여 올린 내용을 세조가 친히 검토·수정하는 가운데 진행되었다. 또 상정관은 문안을 작성함에 있어서 세조의 뜻을 받들어 행하는 경향이 현저하였다. 이리하여 《경국대전》에는 세조의 뜻이 전적으로 반영되었다.

《경국대전》의 수찬은 순조로이 진행되어 세조 6년과 7년에 호전과 형전이 반영되었다. 이어 이·예·병·공전도 작업을 서둘러 세조 11년까지는 초안이 작성되고, 다음해부터 수정에 들어가 마무리를 서둘렀다. 그러나 《경국대전》은 세조 12년 이후에 세조의 신병악화, 이시애란, 세조의 신중한 편찬방침에 따라 세조 때에 마무리되지 못하였으며, 예종·성종대로 이어져 완성되었다.²³⁾

22) 《世祖實錄》 권 38, 세조 12년 정월 무오.

23) 朴秉濤, 〈經國大典의 編纂과 頒行〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973), 250~258쪽.

세조대에는 保法을 실시하여 군역을 확대하였고, 서북방의 야인을 정복하여 북변을 안정시켰으며 진관체제를 실시하여 전국적인 방어체제를 구축하였다.

먼저 해이해진 군역제도를 전면적으로 정비하면서 군역을 확보하고, 이를 토대로 군사력을 강화하였다. 군역은 법적으로는 16세 이상 60세 이하의 양인 중 현직관인·2품 이상 퇴직관인, 각급학교 학생 등을 제외한 모두가 의무적으로 지는 국역이었다. 그런데 세종말 이래로 집권체제가 해이해짐에 따라 군역을 저야 할 퇴직관리·冒稱학생·고관자제 등이 군역을 회피·면제 받고, 힘없는 농민이 전담하는 경향이 촉진되었다. 이에 따라 군역이 크게 감소되고, 군역에 토대한 국방체제도 약화되어 갔다. 이를 시정하기 위하여 세조 5년(1459)과 9년·13년에 걸쳐 전국적으로 호적을 개수하고, 號牌制度를 실시하여 호적에 탈루되고 군적에 누락된 자들을 색출하였다. 여기에서 색출한 인구를 호적에 등재시키고, 이 호적에 따라 3품 이하의 퇴직관리와 산관(影職·檢校 등)으로서 군역을 회피한 자, 校生으로서 40세 이상의 열등자와 시험에 불합격한 자, 음직의 혜택을 받을 수 있는 공신·관인자제, 그리고 일반양인으로서 군적에 누락된 자 등을 군적에 편속하였다.²⁴⁾ 세조 10년에는 동왕 5년·9년에 행해진 人丁搜括과 호패법 실시의 토대 위에 ‘2정을 1보로 하고, 전 5결은 1정에 준하도록 하며, 奴도 奉足수로 계상하는’ 보법을 실시하였다. 이에 따라 군역부와 단위가 자연호를 중심으로 한 「3丁 1호」에서 인위적인 「2丁 1保」로 개편되어 농민의 군역부담이 증가되었으나 토지·노동 봉족화되어 유력자도 군역을 부담하는 등 군역의 평준화가 이루어지면서 군역이 크게 증대되었다.

다음으로 세종대의 대외·야인책을 계승하여 실시하고, 전국적인 군사방어체제를 구축하였다. 왜인에게는 물자·관직을 주어 회유·무마하였다. 그러나 야인에게는 물자와 관직을 주어 회유하는 정책과 함께 군사를 보내 토벌하는 강경책을 병행하였다. 세조 5년에는 교통의 불편, 여진과의 빈번한 충돌, 수비의 곤란 및 건주좌위도독 童倉의 조선접근에 대한 明의 강압 등과 관계되어 단종 3년(1455) 4월의 虞芮郡·閭延郡·茂昌郡 폐지에 이어 慈城郡

24) 李光麟, 〈號牌考—그 實施 變遷을 中心으로—〉(《庸齋白樂濬博士還甲紀念國學論叢》, 1956), 570~586쪽.

을 폐지하였다. 이로써 압록강변의 조선국경은 4군 이남으로 축소되었다. 세조 6년에는 연초부터 시작된 야인의 침구를 징계할 자체의 사정과 명의 협공요청에 따라 신숙주 지휘하의 建州衛 정벌군을 출동시키고, 두만강을 건너 毛憐衛 추장 李滿住와 그 아들을 잡아죽이는 등 야인을 소탕하였다. 세조 13년에는 강순·남이·魚有沼 등의 지휘하에 서정군을 다시 출동시켜 건주야인을 소탕하여 북연을 안정시켰다.²⁵⁾

국방에 있어서는 세조 원년·3년에, 세종대에 합길·평안도에 실시된 군역도 체제를 전국적으로 실시한 토대 위에 진관체제를 실시하였다. 연해와 내륙의 요새지마다 거진을 설치하고 그 주변 고을을 몇 개의 진(諸鎭)으로 편성하여 이를 거진이 관할하였다. 그 지역의 수령으로 하여금 군사지휘를 담당케 하는 거진 중심의 전국적인 방위체제가 편성된 것이었다. 동시에 북방의 정군과 남방의 시위패를 정병에 합칭시켜 군사를 赴防정병(북방)과 番上정병·요새부방 영진군(남방)으로 조정하고(세조 5년), 남방의 정병·영진군을 합속하여 일반 양인은 선군으로 충차하는 외에는 모두 정병에 소속시켜 번상과 부병을 교대로 담당하게 하였다(세조 10년). 이리하여 진관별로 시위군을 뽑아 중앙에 번상하도록 하고 영진군을 뽑아 각 도 병영이나 여러 진에 부방하도록 하는 체제에서 각 관의 정병이 거주지 방위를 담당하거나 番次에 따라 상경 숙위하게 되었다. 또 진법과 병서를 보급하여 전술이론을 발전시켰고, 이를 토대로 무예와 전술훈련을 향상시켰으며, 화차·화포 등을 개량하였다.

이리하여 세조대에는 군역이 확대되고 전국적으로 조밀한 방어체제가 구축되었으며, 병종과 군역체계가 체계화되었다. 전술과 무기가 개량되었고, 북변이 안정되면서 군사·국방이 크게 강화되었다.

세조는 국용을 줄여 국민의 부담을 경감하고, 토지사유의 진행과 과전지급 대상자의 증가로 인한 과전부족난을 타개하기 위하여 획기적인 재정절감책과 과전개혁책을 실시하였다.

세조 10년에는 재정제도를 개혁하여 수입을 고려하여 지출을 책정하는 「計入量出制」를, 지출을 고려하여 수입을 책정하는 「計出量入制」로 전환하였다. 즉 먼저 經費式例(橫看)를 제정하여 국가경상비를 사정하면서 지출계획표를

25) 李鉉淙, 〈女眞關係〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973), 428~433쪽.

작성하고, 이에 의거하여 공부세입장부인 貢案을 작성케 하여 공부를 징수하였다. 이로써 세입과 세출이 균형을 이루었고, 종래까지 지출을 고려하지 않고 과도하게 수입을 책정함으로써 야기된 백성의 부담이 크게 경감되었다.²⁶⁾

과전은 개국초에 그 지급의 불균형이 논란되기는 하였으나 운용에 큰 어려움은 없었다. 그러나 왕조의 이행과 함께 관료의 수가 계속 증대하고 각종 공신전과 別賜田의 지급이 크게 확대되어 과전의 부족현상이 심화되었다. 과전부족을 타개하기 위하여 태종대에는 閑良官의 과전지급액을 10결 또는 5결로 제한하였으며, 守信田과 恤養田의 지급액수를 감소하였다.²⁷⁾ 세종대에는 대군 등의 과전지급을 수십 결씩 줄이고, 과전의 혁파를 논의하기도 하였다.²⁸⁾ 그러나 세종말에는 과전을 받지 못하는 사대부의 수가 상당히 많은 형편에 이르렀다.²⁹⁾ 세조가 즉위하면서는 정난·좌익공신의 책록에 따라 80~500결씩 총 10,600여 결의 공신전과 상당한 별사전이 지급되는³⁰⁾ 등 과전의 부족이 더욱 심화되었다.

과전의 부족문제를 타개하기 위하여 먼저 세조 7년으로부터 11년까지 수진전·홀양전을 조사하고, 전국적인 양전사업을 실시하여 과전세습지를 조사하였다.³¹⁾ 이어서 세조 12년(1460)에 조선 개국 이래로 실시되어온 과전법을 폐하고 현직자에게만 과전을 지급하는 職田法을 실시하였다. 지급액도 세종 22년(1440) 이래의 대군 250결, 군 200결, 정1품 150결에서 정·종9품 15결까지와 品外 權務 10결, 令同正·학생 5결을 대군 225결, 군 180결, 정1품 110

26) 田川孝三, 《李朝貢納制の研究》(東洋文庫, 1964), 21~22쪽.

27) 韓永愚, 〈太宗·世宗朝의 對私田施策〉(《韓國史研究》 3, 1969), 57~58쪽.

28) 《成宗實錄》 권 32, 성종 4년 7월 을미.

29) 《世宗實錄》 권 112, 세종 28년 5월 신묘.

30) 정난공신에게는 1등 12명에게 500결(수양대군)과 200결(11명)을, 2등 11명에게 150결을, 3등 20명에게 100결을 각각 지급했고, 좌익공신에게는 1등 7명에게 150결을, 2등 12명에게 100결을, 3등 25명에게 80결을 각각 지급했다. 또한 명회·신숙주·정인지가 170결·90결·50여 결의 별사전을 각각 받았다(韓永愚, 〈王權의 確立과 制度의 完成(世祖—成宗)〉, 《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973, 219쪽).

31) 《世祖實錄》 권 28, 세조 8년 6월 신유·권 24, 세조 7년 4월 을유·권 33, 세조 10년 4월 정유 및 권 37, 세조 11년 12월 기축.

결에서 정·종9품 각 10결까지로 감액하였고 품위는 폐지하였다.³²⁾ 이 직전법은 직접적으로는 과전의 지급대상과 지급액을 축소한 과전개혁책이었지만, 간접적으로는 그 지급대상이 현직자에게 국한되어 왕권을 강화하는 효과를 거두었다. 한편 직전법은 세습이 인정되던 수신전·훈양전은 물론 퇴직자에게 주어지던 전지의 지급이 폐지되어 모든 관인의 경제난을 야기시킬 것이 예상되었다. 그러나 당시의 정치를 주도한 한명회 등 의정부·6조의 2품관 이상자는 대개 공신으로서 200~500여 결의 공신전 등 막대한 토지를 소유하고 있었고,³³⁾ 현직관인도 일단 과전을 받았으며, 당시의 분위기상 그 실시를 강력히 반대하기 어려웠으므로 직전법이 시행될 수 있었다. 또 이 점에서 직전법은 예종·성종초에 세조의 전제왕권과 지나친 집권화정책에 대한 반발에서 세조대에 실시된 국왕 중심의 정치구조, 보법 등 많은 정책이 변개되었던 것과는 달리 그대로 계승되었다.

또 지방재정과 군자의 부족을 보충하기 위하여 각종 둔전을 증설 또는 신설하였다. 세조 3년에 역둔전을 평안도에 새로 설치하여 廩田의 부족을 보충하게 하였다. 세조 4년에 전국 관둔전의 면적을 종전의 두 배로 증액하여 牧官 이상 20결, 知官 이상 16결, 縣官 12결로 각각 정하였다. 세조 6년에 전국 각급 포·진에 둔전을 설치하여 절제사·處置使營 20결, 첨절제사·都萬戶營 15결, 만호영 10결을 각각 지급하였다. 세조 7년부터 11년까지 세종 8년에 혁거된 국둔전제를 부활하여 평안도의 郭山·安州·三和 등의 荒閑地·屬公田·絶戶田에 총 15처를 설치하였다. 여러 둔전은 모두 소재지 군인이 경작하였다.³⁴⁾

그 외에도 농업생산의 증대 등 민생안정을 위한 시책을 실시하였다. 세조 4년 이래로 황해·강원·평안도의 개척을 위해 대대적인 徙民을 실시하고, 이 중 농우가 없는 자에게는 농우를 지급하고 한전도 우선적으로 분급하였다. 대군과 의정 이하 종친과 조관에게 토지개간량을 할당하고 그 성과에 따라 陞職

32) 李景植, 〈朝鮮初期 職田制의 運營과 그 變動〉(《韓國史研究》 28, 1980), 73쪽.

33) 이 시기 의정부·6조 역임자에 대해서는 鄭杜熙, 앞의 책, 220~221쪽 〈표 4-10〉 참조.

34) 李載堉, 〈朝鮮初期 屯田考〉(《歷史學報》 29, 1965), 104~109쪽.

을 약속하는 등 토지개간도 장려하였다.³⁵⁾ 또 상평창제도를 부활하여 춘궁기의 농민을 구제하였고, 민정에 유의하여 공물대납의 금지를 천명하였으며, 蠶書를 번역하여 보급하였고 농우보급책을 계몽하였다. 군사용 화살촉을 겸한 八方通寶를 유통시켰다.

세조대에는 세조의 자주적인 국가·문화의식과 함께 제천의례와 단군숭앙이 고양되고 불교가 숭신되었으며, 이에 따라 유교정신이 쇠미되기는 하였으나 여러 분야의 많은 서적이 편찬되었다.

제천의례로서 고려시대에 행해진 圓丘祭는 제후국의 명분에 맞지 않다는 성리학적 의례관으로 인해 조선 개국과 함께 폐지되었다. 그러나 태종·세종대에는 성리학적 명분상으로는 원구제를 지낼 수 없었지만 전통적으로 제천을 행하였고, 현실적으로도 기우·祈晴 등을 위한 제천이 요청되어 수시로 원구제를 행하였다. 세조 3년(1457)에 원구단을 세워 태조를 배향하고 원구제를 행하였으며, 이후 祀典에 재록되지는 않았으나 치세를 통하여 계속되었다. 민족시조인 단군에 대한 숭앙은 태조 원년(1392) 8월에 처음으로 단군의 제사를 지내면서 시작되었다. 단군에 대한 제사는 태종 12년(1412) 평양의 기자묘에 合祀(主祀는 기자, 從祀는 단군)하면서 제도화되었고, 세종 11년(1429) 평양에 단군 사당을 별립하고 단군을 주사로 받들며 신위명도 종래의 「朝鮮侯壇君之位」를 「조선단군지위」로 고치면서 정비하였다. 세조 2년에 다시 「조선단군지위」를 「조선시조단군지위」로 고치고, 동시에 「후조선시조지위」와 「고구려시조지위」를 「후조선시조기자지위」와 「고구려시조동명왕지위」로 각각 고쳤다.³⁶⁾ 또 세조 4년에 단군조선으로부터 고려까지를 통관하는 최초의 통사인 《東國通監》의 편찬이 시작되어 단군이 민족시조임을 역사적으로 천명하였다. 이리하여 세조대에는 조선은 중국의 제후국이 아니고 중국과 대등한 천자국이며, 중국과 같은 유구한 역사를 가진 민족·국가라는 민족·국가의식이 고양되었다.

세조대에는 세조가 왕권의 보호를 위하여 유교와 유신을 억압하고, 불교를 숭신하였기 때문에 유교정신이 쇠퇴하였고 유교정치와 발전이 둔화되었다.

35) 李景植, 〈朝鮮初期의 農地開墾과 大農經營〉(《韓國史研究》 75, 1991).

——, 〈朝鮮初期 北方開拓과 農業開發〉(《歷史教育》 52, 1992) 참조.

36) 金泰永, 〈朝鮮初期 祀典의 成立에 對하여—國家意識의 變遷을 中心으로—〉(《歷史學報》 58, 1973), 109~134쪽.

그러나 왕권이 안정되고 치국을 위한 유학자 양성이 요청됨에 따라 유학이 진흥되고 역사편찬이 행해졌으며, 각 분야의 편찬사업이 활발히 추진되었다. 세조 2년에 집현전을 혁거하고 경연을 정지함에 따라 유교정신이 크게 쇠미해졌으나 이 시기에도 집현전에 장치된 서적을 예문관으로 옮겨 관장하게 하였다. 세조 3년부터는 유생을 친강하였으며, 세조 5년에는 李永垠·鄭孝常·金宗直 등 문신 10여 명을 閑官으로 삼아 독서에 전념하게 하였다. 세조 중기 이후에는 치국을 위한 유신 양성의 필요성이 높아지면서 유학이 진흥하였다. 세조 10년에 兼藝文館職制를 실시하여 李淑城·李陸 등 18명의 문신을 겸예문관직에 제수하여 유학에 전념시켰다. 한편 세종 이래의 집현전출신 관인은 일부가 단종복위사건으로 복주되거나 은거하였을 뿐, 대다수는 세조의 우대를 받아 고위관직에 오르면서 정치력을 상당히 발휘하였다.³⁷⁾ 이리하여 세조대에는 정치·윤리·역사·역학·윤리 등 여러 분야의 많은 서적이 편찬될 수 있었다. 그러나 이러한 유학진흥과 많은 유학자의 양성에도 불구하고 세조의 유학과 유신에 대한 인식은, 동왕 12년에 유생들의 경서를 강경할 때 공자와 맹자의 인물됨을 논하는 중에 丘從直이 “맹자는 현인이 아니다”라고 하고 金宗蓮이 “주자의 말에도 틀린 점이 있다”고 하였듯이³⁸⁾ 세조초와 큰 차이가 없었다.

세조는 세종 29년에 모후인 昭憲王后의 명복을 빌기 위해 《釋譜詳節》을 지은 바 있고, 즉위와 함께 승려의 권익을 옹호하고 사찰을 중수·신축하였으며, 각종 불경을 간행하는 등 불교를 숭상하였다. 승려를 심문할 때는 반드시 왕의 사전 허가를 받도록 하고, 관속의 사찰침입을 엄금하였다. 度僧을 選試하는 법을 정하여 《경국대전》에 명기하였다. 세조 5년에는 세종 30년에 혁파된 淨業院을 중창하고, 세조 10년에서 13년에 걸쳐 孝寧大君과 영의정 신숙주 이하 10여 중신에게 명하여 도성내의 興福寺(태조 때 창건) 옛터에 민가 200여 호를 철거하고 圓覺寺를 중창하는 등 10여 개의 사찰을 중창·조성·

37) 집현전출신으로서 세조대까지 생존하며 사관한 인물은 정인지 등 40여 명이었는데, 이 중 정인지 등 33명이 재상에까지 올랐고, 정인지 등 10명이 공신에 책록되었다. 그 인물과 세조대에 역임한 최고관직에 대해서는 崔承熙, 〈兩班儒敎政治의 進展〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973), 131~132쪽과 鄭杜熙, 앞의 책, 129~132쪽 〈표 3-1〉 참조.

38) 《世祖實錄》 권 38, 세조 12년 4월 을묘 및 권 39, 세조 12년 8월 무진.

수리하였다. 이와 병행하여 세조 4년에는 해인사에 소장된 《大藏經》 50권을 간행하여 명산대찰에 분장하였다. 세조 7년에 刊經都監을 설치하고 信眉·守眉·弘濬·學祖·學悅 등 고승과 尹師路·黃守身·金守溫·韓繼禧 등 유신들에게 명하여 《楞嚴經》(8년)·《法華經》(9년)·《金剛經》(10년)·《圓覺經》(11년) 등을 국역하였다. 또 세조 13년 원각사 중창 후의 경찬회에서 外護僧 2만 명에게 飯僧을 행하고, 왕과 왕세자의 祝壽齋와 기병을 위한 孔雀齋, 왕세자나 전몰자의 명복을 비는 水陸齋, 기우제 등 큰 불사를 빈번히 개최하였다.³⁹⁾ 이리하여 지금까지 억불정책에 밀려 쇠퇴하였던 불교가 크게 융성하였다.

세조대에 편찬된 서적은 역사서로는 《文宗實錄》(원년, 정인지 등 찬), 《國朝寶鑑》(3년, 신숙주·권람 등 찬), 《동국통감》(4년~, 미완)이 있었다. 유교경서로는 《易學啓蒙要解》(11년, 세조)가 있고, 유교윤리의례서로는 《世宗朝詳定儀註》(2년), 《五倫錄》(11년, 양성지)이 있다. 정치서로는 《貞觀政要註》(원년, 세조), 《국조보감》, 《訓辭(十章)》(4년, 세조), 《功臣誠鑑》(원년, 정인지)이 있고, 병서관계서로는 《五衛陣法》(문종 2년, 세조), 《武經七書註解》(단종 즉위년, 세조), 《兵將圖說》(원년, 세조 찬), 《歷代兵要》(2년, 이석형 등 편), 《兵將說》(2년, 세조찬, 신숙주 주해), 《兵政》(5년, 신숙주 등 찬), 《兵鏡》(7년, 세조), 《兵書大旨》(11년, 세조)가 있다. 또 《易學啓蒙圖解》·《周易口訣》·《大明律直解》, 예문관의 장서와 태조·태종·세종·문종의 어제시문을 편집하여 발간하였다.

세조의 왕권강화책은 세조 12년(1466)까지는 순조롭게 이루어졌다. 이에 보법과 직전제가 실시되고, 중앙과 지방의 정치·군사제도도 정비되었다. 그러나 이러한 왕권강화와 부국강병책을 실행하기 위하여 실시한 직전법과 보법의 여파로 중앙관료는 경제력이 취약해졌고, 일반 양인과 같이 군역을 지게 되었다. 지방세력가들은 군역의 부담이 크게 늘어났고, 일반농민도 가족질서가 파괴되고 지세 등의 부담이 증가되었다. 이에 따라 중앙관인·지방세력가는 물론 농민도 정부에 대해 불만을 갖게 되었다.

관료와 지방세력가는 세조의 왕권이 강력할 때에는 불만을 표면화하지 못하였다. 그러나 세조 12년 이후에 세조의 신병으로 왕세자가 代理聽政하고, 한

39) 韓沽昞, 《儒教政治와 佛教》(一潮閣, 1993), 208~226쪽.

명회 등이 원상으로서 정치를 주도하게 됨에 따른 왕권의 동요와 함께 이들의 불만이 서서히 표면화되기 시작하였다. 중앙의 관인들도 불만을 가졌지만, 특히 지방세력가의 반발이 강력하였다. 세조 10년경부터 지방세력가는 반자치적인 성격을 가진 留鄕所를 중심으로 저항하였는데, 토착세력이 강한 충주·청주지방과 함길도지방이 심하였다. 이러한 가운데 세조 13년 5월에 李施愛亂이 일어나게 되었다.

이시에는 祖 原京과 父 仁和가 僉節制使·檢校門下府事와 判永興大都護府使·첨절제사를 역임한 길주지방의 토호로서, 세조 4년 慶興鎭兵馬節制使가 되고 이후 行知中樞府事와 判會寧府事를 역임하면서 함길도의 대표적인 세력가가 되었다. 함길도는 조선의 발흥지이고 북방 야인지역과 접한 관계로 지방관은 그 곳 호족 중에서 임명하여 대대로 다스리게 하였고, 남방민을 이주시켜 방어를 도모하였다. 그런데 세조대에는 중앙집권을 강화하여 북도 출신의 수령을 점차 줄이고 서울에서 관리를 파견하였는데, 특히 난이 일어나기 직전에 함길도병마절도사인 康孝文과 그 당여가 불법·탐학을 자행하여 민중의 원성이 높았다. 또 전국적으로 실시된 호패법과 보법으로 군정이搜括되고, 군역의 부담이 증대되었으므로 함길도의 세력가와 민중 모두 중앙정부에 불만을 갖게 되었다.

이러한 상황에서 세조 13년 4월 이시에는 동생 施合·매부 李明孝 등과 함께 “하3도 군병들이 수륙으로 함길도로 진격하고 있다…조정에서 평안도와 황해도 병사를 보내어 雪寒嶺으로부터 북도에 들어와 장차 본도 사람을 모두 죽이려 한다”⁴⁰⁾는 말로 민중을 선동하면서 반란을 일으켰다. 길주에 와 있던 절도사 강효문과 길주목사 薛丁新, 부령부사 金益壽 등 중앙에서 파견된 지방관을 모두 살해하고, 조정에 대해서는 “강효문이 한명회·신숙주 등의 충신과 결탁하여 모반하려 하였기 때문에 그들을 먼저 죽였다”⁴¹⁾고 하면서 거병의 정당함을 주장하였다. 이후 이시에는 도내 각지의 유향소 토호들과 농민들의 호응을 받으면서 端川·北靑·洪原으로 진격하여 중앙에서 파견된 수령을 모두 죽였다. 또 스스로 왕명을 받은 절도사라 칭하면서 함흥을 점령하고, 함길도

40) 《世祖實錄》권 42, 세조 13년 5월 경진.

41) 위와 같음.

관찰사 申澍을 죽이고 體察使 尹子雲을 사로잡는 등 삼시간에 함흥 이북지역을 석권하였다.

조정에서는 구성군 준을 함길·강원·평안·황해도 도총사, 호판 曹錫文을 부총사, 허종을 함길도절도사, 강순·어유소·남이 등을 대장으로 삼아 3만의 군사를 동원하여 반군을 진압케 하였다. 처음에는 반란이 기세를 떨치고, 조정내부에서도 반란군이 한명회·신숙주 등 중신들이 자신들과 내용하고 있다고 한 이간책에 말려들어 이들을 하옥시키는 등 차질을 초래하였다. 그러나 관군은 먼저 반군의 고립을 도모하고 반란지역 주민들을 회유하여 반군의 세력을 약화시켰다. 이어 동년 8월에 홍원·북청·利原 등지의 싸움에서 반군을 대파하고 이시에 형제를 체포·참수함으로써 난을 진압하였다.⁴²⁾

이 난이 진압된 후 조정은 반군토벌에 공을 세운 구성군 준·조석문 등 45인을 敵愾功臣에 책봉하였다.⁴³⁾ 지방반란의 재발을 방지하기 위하여 전국적 유향소를 폐지하고, 함길도를 남북으로 양분하여 통제를 강화하였다. 한편 정치운영에 있어서도 적개공신을 중용하여 세조집권 이래로 정치력이 컸던 한명회 등 정난·좌익공신세력을 견제함으로써 왕권의 안정을 되찾았다.

3) 예종·성종대 대전체제의 수정과 정치

(1) 예종·성종조 대전체제의 수정

세조가 도모하고 시행한 왕권강화, 국왕 중심의 국정운영체제는 《경국대전》의 편찬이 거의 완료된 세조 12년경부터 동요하기 시작하였다. 세조는 신병으로 인해 세자에게 서무를 재결하게 하였고, 한명회·신숙주·具致寬 등의 원로대신을 원상으로 삼아 승정원에 출근하여 국정을 협찬하게 하였다.⁴⁴⁾ 그리하여 그 이전에 강력한 왕권을 중심으로 이루어졌던 왕—6조체제가 왕—원상—6조체제로 변질되었다. 또 이러한 분위기는 세조가 주도하여 실시한 직전

42) 이상 이시에란에 대해서는 金相五, 〈李施愛亂에 對하여(上·下)〉(《全北史學》 2·3, 1978·1979) 참조.

43) 적개공신에 대해서는 鄭杜熙, 앞의 책, 222~231쪽 참조.

44) 金甲周, 〈院相制의 成立과 機能〉(《東國史學》 12, 1973).

법, 군액확장, 종친중용책과 숭불시책 등에 대한 비판을 야기하였다. 그러나 세조치세에는 비록 원상의 기능이 의정부서사제 때의 의정과 유사하기는 하여도 세조가 표방한 국왕 중심의 국정운영체제 등은 고쳐지지 않았다. 그러나 예종이 재위 1년만에 홍서하고, 13세의 성종이 계위하면서 왕권의 안정을 위해 원로대신이 중용되고, 원상을 중심으로 한 국정운영이 계속되었다. 그리하여 속개된 《경국대전》의 편찬을 원상 등 원로대신이 주도하게 되었고, 세조대의 대전체제 중 원상 이하 관료들의 이익과 상치된 조항들이 고쳐지게 되었다.

예종은 즉위와 함께 《경국대전》 편찬을 속행하여 예종 원년(1469) 9월에 마무리짓고, 다음해 정월에 반행코자 하였다. 그러나 그 직후에 급서하였기 때문에 반행을 하지 못하였다. 이 《경국대전》에 세조대의 대전체제가 어떻게 변질되면서 수용되었는지는 알 수 없지만, 성종대의 경향과 비슷하였으리라 추측된다.⁴⁵⁾

《경국대전》은 성종 원년(1470) 2월에 편찬을 속개하여 동왕 15년까지 수차례에 걸쳐 수정·보완하면서 완료되었고, 다음해에 반행되었다(을사년대전). 《경국대전》의 편찬이 진행된 기간의 정치는 성종 6년까지는 세조비 貞肅王后가 섭정을 하고 한명회·신숙주 등 원상이 주도하였다. 성종 7년 이후는 성종이 친정을 행하고 원상제가 폐지되기는 하였으나, 한명회 등이 여전히 강력한 정치력을 발휘하였다. 이리하여 성종 16년에 반행된 《경국대전》에는 6조가 국왕에게 직접 보고하고 지시를 받으면서 서무를 분장하게 하면서도, 의정부에 백관과 국정통령권을 부여하여 왕의 6조지배가 약화되어 있다. 또 보법이 개정되면서 군액이 크게 축소되었고, 내금위 등의 인원이 크게 축소되었으며 종친의 정사참여가 금지되었다. 그러면서도 을사년대전에는 원로대신이 승정원에 출근하여 승지와 6조를 지휘하면서 국정을 협찬하는 원상제와 판사로써 해당 조를 지휘하였던 6조의 판사제⁴⁶⁾ 등이 수록되지 않았다.

45) 예종은 국왕 중심의 국정운영을 도모하였으나 세조말 이래로 한명회·신숙주 등을 견제하면서 왕권을 옹호하였던 구성군 준·강순·남이 등이 제거되고, 익대공신이 책록되어 한·신 등 원로대신의 세력이 더욱 강화되면서 좌절되었다. 이 점에서 예종대에 완료된 《경국대전》은 세조가 의도한 지나친 국왕 중심의 국정운영과 군액확장·시위군 강화·종친중용 등이 변경되었을 것이라고 생각된다.

46) 韓忠熙, 〈朝鮮初期 判吏·兵曹事研究〉(《韓國學論集》 11, 啓明大, 1985).

따라서 예종·성종대의 《경국대전》은 세조대의 그것과는 달리 관료권을 제약하는 지나친 왕권강화와 국왕 중심의 국정운영이 수정되고, 동시에 지나친 재상중심의 국정운영체제도 피하는 방향으로 개찬되었다. 즉 극단적인 왕권과 신권을 배제하고, 국왕과 재상이 조화와 균형을 이루면서 국정을 운영하도록 규정되었다.

(2) 예종대의 정치

예종이 19세로 계위하였을 때 모후인 정희왕후가 섭정을 하고, 한명회·신숙주 등의 원상이 중심이 된 정치가 행해졌다. 그러나 예종은 세조 12년(1466) 이래의 대리청정한 경험을 토대로 왕권을 강화하고 자신을 중심으로 하여 국정운영을 모색하였다.

예종은 원로대신을 견제하고, 대간을 억압하면서 왕권강화를 도모하였다. 즉위와 함께 판병조사를 폐지하면서 친정체제를 강화하고,⁴⁷⁾ 재상가를 감시하여 신숙주·김질·구성군 준·朴仲善·成任에게 奔競하는 자를 적발하게 하였다. 또 왕권에 저촉되는 대간활동을 억압하고,⁴⁸⁾ 과전수급자가 전조를 규정 이상으로 걷을 경우 佃夫로 하여금 고소하게 하고 전조원액과 濫收額을 몰수하는 등 전조납수를 금지하여 수조권자를 제약하였다.

그러나 예종의 왕권강화책은 정희왕후와 원상 등을 중심으로 한 국정운영 및 남이옥사로 인한 원로대신의 세력 강화로 인해 어려움을 겪다가 재위 1년 만에 홍서하면서 좌절되었다. 분경을 적발하였어도 이에 대한 원로대신들의 반발로 분경자를 처벌하지 못하였고, 오히려 이를 알고도 고발하지 않았다 하여 대간을 힐책하였다. 남이의 옥사가 일어나면서 왕권강화보다는 오히려 왕권의 안정을 위해 원로대신을 우용해야 했다. 남이는 태종의 외증손으로서 세조 6년과 12년에 무과와 발영시에 급제하였고, 세조 13년에 이시애란 토벌에 공헌을 세우고 세조의 총애를 받으면서 적개 1등공신에 책록되고 곧이어 동지중추와 工曹判書兼五衛都總管에 제수되더니, 이듬해에는 24세의 나

47) 《睿宗實錄》권 1, 예종 즉위년 10월 을사.

《成宗實錄》권 1, 성종 즉위년 12월 기유.

48) 《睿宗實錄》권 4, 예종 원년 윤 2월 갑자·을축·병인 및 3월 을미.

이로 일약 병조판서에 발탁되는 등 위명을 떨쳤다. 남이는 이미 세조에게 구성군 준을 중용하지 말 것을 청한 바도 있지만, 예종이 즉위한 후에는 예종의 왕권강화 방침에 호응하여 훈신들을 비판하였다.⁴⁹⁾ 이러한 남이에 대하여 한명회 등 세조초 이래의 훈신들이 크게 분노하였고, 반면에 예종은 왕권의 안정을 도모하기에 급급하였던 만큼 남이를 옹호할 입장이 되지 못하였다. 예종 원년 8월 남이가 역모를 꾀한다는 柳子光의 고변을 계기로 남이옥사가 야기되고,⁵⁰⁾ 그 결과 당사자인 남이는 물론 영의정 강순·鄭崇魯 등 적개공신인 무인이 대거 제거당하였다. 남이옥사를 주도한 한명회 등 원로대신은 거의 翊戴功臣에 책록되어⁵¹⁾ 그 지위와 영향력이 증대되었다. 따라서 예종이 사초를 개서한 閔粹를 문초하면서 “대신은 두렵고 왕은 두렵지 않느냐”⁵²⁾고 묻고 있듯이 예종이 의도한 왕권강화는 실현될 수 없었다.

예종대에는 《경국대전》의 개수와 함께 정치·군사제도가 부분적으로 개정되었다. 예종 원년(1469)에 한성부의 판사를 判尹, 윤을 좌·우윤, 소윤을 庶尹으로 각각 개칭하고 參軍을 3인으로 증치하였으며, 개성(부윤)부를 유수부로 승격하고 경관으로 편입하였다. 예종 원년 5월과 9월의 2차에 걸쳐 군제를 개편하면서 의흥위에 감사·보충대, 용양위에 별시위·대졸, 호분위에 즉친위·친군위·팽배, 충좌위에 충의위·충찬위·파적위, 충무위에 충순위·정병·장용위를 각각 분속하였다.⁵³⁾ 이로써 세조 3년에 성립된 5위제도의 25부에 소속된 군대의 수가 병종별로 소속되어 고르지 못하였고, 세조 5년에 시위패가 개칭된 정병이 5위에 소속되지 못한 것 등이 시정되면서 5위체제가 정립되었다. 이것이 당시의 《경국대전》에 반영되었다가 법제화되었다.

49) 鄭杜熙, 앞의 책, 237쪽.

50) 崔永浩, <「南怡(1441~1468)의 獄」再考>(《高柄翊先生回甲紀念 史學論叢 韓國史篇—歷史와 人間의 對應—, 한울, 1985), 132~136쪽.

51) 익대공신은 다음과 같다(1은 정난, 2는 좌익, 3은 적개공신 《睿宗實錄》).

1등(5명); 유자광 3, 신숙주 1·2, 한명회 1·2, 申雲, 韓繼純.

2등(10명); 밀성군 침, 德源君 曙, 영순군 부 3, 구성군 준 3, 沈滄, 박원형 2, 하성군 정현조, 居平君 復,李克增, 박지번 2.

3등(24명); 정인지 1·2, 정창손 2, 조석문 2·3, 韓伯倫, 盧思愼, 박중선 3, 洪應, 강곤 1, 조득림 2, 愼承善, 權域, 魚世謙, 尹繼謙, 鄭孝常, 權攢, 趙益貞, 安仲敬, 徐敬生, 金孝江, 李存命, 柳漢, 韓繼禧, 姜希孟, 李存.

52) 《睿宗實錄》 권 5, 예종 원년 4월 정축.

53) 千寬宇, 《近世朝鮮史研究》(一潮閣, 1979), 76쪽 <표 D>.

또 즉위와 함께 세조대에 정지된 경연을 개설하였으며, 3포에서의 왜와의 사무역을 금지하고, 각 도·각 읍에 있는 둔전을 일반 농민이 경작하는 것을 허락하여 민생을 도왔다. 《天下圖》와 《武定寶鑑》(신숙주 등)을 편찬하였고, 세조대의 숭불정책을 계승하여 낙산사를 중건하고 봉선사를 조성하였으며, 세조의 명복을 위한 金泥寫經과 기재·공불반승 등 각종 불사를 설행하였다.⁵⁴⁾

(3) 성종대의 정치

성종은 13세의 나이로 세조의 유명과 세조비 정희왕후, 한명회 등 원로대신의 추대를 받아 숙부인 예종의 뒤를 이어 왕위를 계승하였다. 따라서 성종 초 정책의 급선무는 왕권을 안정시키는 문제였다. 그리하여 즉위와 함께 정희왕후가 수렴청정을 하고, 한명회·신숙주 등 원상이 국정을 협찬하였다. 성종원년(1470)에 정희왕후와 원상들의 주도로 세조 등위의 교훈을 참작하여 구성군 준을 유배시키고, 성종 2년에는 개수한 《경국대전》에 「宗親不任以事」를 규정하여 종친이 왕권에 위협이 되는 것을 근절하였다. 성종 2년에는 한명회 등 75명과 烏山君 澍 등 1,059명을 佐理功臣과 원종공신에 책록하여⁵⁵⁾ 왕권의 토대로 삼았고, 생부인 孝敬世子를 懿敬王에 추봉하고 신주를 종묘에 봉안하여 왕권을 안정시켰다.

성종 6년까지는 세조비 정희왕후가 수렴청정하고 한명회 등 원상이 정국

54) 韓祐勅, 앞의 책, 280~308쪽.

55) 《成宗實錄》 권 11, 성종 2년 9월 을해 및 권 11, 성종 2년 8월 을축.

좌리공신은 다음과 같다(1은 정난, 2는 좌익, 3은 적개, 4는 익대공신).

1등(9명); 신숙주 1·2·4, 한명회 1·2·4, 최항 1·2, 홍윤성 1·2, 정현조 4, 윤자운 2, 김국광 3, 권감 4.

2등(12명); 月山大君 嬙, 밀성군 침 4, 정인지 1·2·4, 정창손 2·4, 심희 4, 김질 2, 한백륜 4, 尹士昕, 한계미 2·3, 한계희 4, 宋文琳, 구치관 2(추서).

3등(18명); 成奉祖, 노사신 4, 강희맹 4, 任元潛, 박중선 3·4, 이극배 2, 홍응 4, 徐居正, 梁誠之, 김겸광 3, 강곤 1·4, 신승선 4, 이극중 4, 한계순 4, 정효상 4, 윤계검 4, 韓致亨, 李崇元.

4등(36명); 金守溫, 李石亨, 윤필상 3, 허종 3, 황효원 2, 유수 1, 어유소 3, 咸禹治, 李垕, 金吉通, 선형 3, 우공 3, 김교 3, 吳伯昌, 朴居謙, 李鐵堅, 韓致仁, 具文信, 이숙기 3, 鄭蘭宗, 鄭崇祖, 李承召, 韓致義, 韓堡, 金守寧, 韓致禮, 韓巖, 李克墩, 李壽男, 李鉉, 申澍, 김순명 3, 柳輕, 沈澍, 申浚, 李永垕.

을 주도함에 따라 왕권이 미약하였다. 성종 7년부터 15년경까지는 왕권강화를 위한 弘文館의 설치, 대간의 중용 등이 시행되었고, 비록 훈구재상인 정난·좌익·적개·익대·좌리공신들이 의정부 6조당상을 차지하면서 정치를 주도하기는 하나⁵⁶⁾ 왕권이 크게 신장되었다. 훈구재상들 중에서 성종초까지 원상으로서 정치를 주도하였던 원로대신들은 성종 7년에 영의정 한명회가 의례적인 대비환정 반대로 대간의 집요한 탄핵을 받고 해직되고, 이 시기를 전후하여 최항·신숙주·홍윤성·조석문·정인지 등도 대개 사망함으로써 퇴조하고, 새로이 의정부·6조의 당상직에 진출한 尹弼商·李克培·盧思愼·許琮·尹壕·愼承善·鄭佶·魚世謙·韓致亨·李克鄴·鄭文炯 등이 등장하였다.

성종 15년(1484)경 이후는 김종직의 제자를 대거 홍문관과 대간에 등용하고 언론활동을 장려함으로써 훈구재상을 견제하였다. 성종 17년부터는 特進官制를 운영하여 경연관이 아닌 문무재상을 차례로 경연에 참여시키고, 경연이 끝난 후에는 특진관·경연관(사림출신의 홍문관관이 중심)과 함께 당시의 현안사와 정치일반에 관한 것을 광범히 논의함으로써 의정부·6조의 기능을 견제하였다.⁵⁷⁾ 이와 같이 성종은 의정부·6조를 주도한 훈구재상(勳舊派)과 삼사를 주도한 사림출신 관료(士林派)가 균형을 이루는 가운데 왕권을 안정시키고 강화하였다.

성종대에는 《경국대전》의 개수와 관련하여 정치·군사제도가 부분적으로 보완되었다. 성종 원년에 공신의 府院君號를 복구하였고, 사간원에 正言 1명을 증설하고 예문관에 부제학 이하 참서관 15명을 증치하였으며, 敦寧府를 다시 두어 당상 5명과 당하관 14명을 두었다. 성종 2년에 提調 수를 대폭 감소시켰고, 성종 5년 1월 이전에 도성내 도적의 토벌·치욕과 궁성수비·궁궐호위를 위하여 捕盜廳을 두고 捕盜將 이하의 관원을 두었다.⁵⁸⁾ 성종 15년에 典校署를 校書館으로 개칭하고 兼判校 1인과 교리 1인을 증치하고, 의빈부관 중 의빈이 제수되는 관직을 尉(정1-종2)·副尉(정3당상)·僉尉(정·종3)로 개칭하였다.

56) 鄭杜熙, 앞의 책, 242~244쪽〈표 4-17〉 및 249~250쪽〈표 4-24〉 참조.

57) 權延雄, 〈朝鮮成宗朝의 經筵〉(《世宗朝文化研究》1, 博英社, 1982), 62~66쪽·79~87쪽.

58) 李相憲, 〈捕盜廳의 設置에 대한 考察〉(《歷史學研究》7, 1977), 26~30쪽.

세조의 직전제 실시·시위군증대·군액확장에 대한 비판이 제기되면서 제군사가 크게 감소되고, 보법이 완화되면서 군액이 크게 감소되었다. 성종 원년에 내급위 이하 정병에 이르는 正軍(수군제외)을 116,500명에서 18,860명을 줄인 97,640명으로 조정하였고, 성종 3년에도 하3도의 정병 9,690명을 감액하였다.⁵⁹⁾ 그러나 감사는 오히려 성종 6년에 14,800명으로 증가되었다. 성종 23년(1492)에 서얼신분층으로 구성되는 羽林衛를 설치하였다. 보법은 성종 15년 《경국대전》이 편찬되기 이전에 「2정 1보」의 원칙은 계승하나, 자연호를 고려하여 정군으로 나가는 호내에 지정된 보수를 넘는 정인이 있더라도 2정까지는 餘丁으로 인정하였으며, 土地準丁의 규정을 폐지하고 奴도 준정한 수의 반만을 보로 계산하도록 하였다. 이러한 보법의 완화에 따라 성종 8년의 군액은 정군 146,399명과 奉足 362,105명 등 508,504명으로 감소되었다.⁶⁰⁾ 그런데 직전법에 있어서는 성종 일대를 통하여 지속적으로 수조권의 세습요구가 개진되고 성종 8년·11년에는 찬반이 반반이 되기도 하였다.⁶¹⁾ 그러나 새로이 사환하는 관료의 직전지급을 위한 직전의 감축, 재정난을 극복하기 위한 직전·공신전 등의 전조 지급 중지 등은 훈구재상들의 반대로 변동되지 못하고 준행되었다.⁶²⁾

세조·예종대의 《경국대전》 편찬사업을 계승하여 수차의 개정 끝에 성종 15년에 완성하고 이듬해에 반포하였고(을사대전), 이어 성종 23년에는 《大典續錄》을 완성하여 통치의 전거가 되는 법전을 완비하였다.

성종은 즉위와 함께 경연을 개설하고, 이후 재위기간을 통하여 하루에 3번 경연에 참석하였고 때로는 夜對도 했다. 경연에서는 四書五經·《資治通鑑》·《通鑑綱目》·《性理大全》·《高麗史》 등을 두루 섭렵하였으므로 그 학문 수준이 높았다. 성종 17년 이후는 당시의 제반 정치문제도 논의하는 등 경연이 활성화되었고 정치가 논의되는 장소가 되었다.⁶³⁾ 또 성종 9년에 예문관에서 집현전 후신으로서의 홍문관을 분립시켜 경연을 전담하게 하였다. 여

59) 《成宗實錄》 권 3, 성종 원년 2월 기묘 및 권 15, 성종 3년 2월 무진.

60) 閔賢九, 앞의 책, 86쪽(강원·영안도는 성종 원년 2월의 군액).

61) 《成宗實錄》 권 75, 성종 8년 정월 임자 및 권 117, 성종 11년 5월 무술.

62) 《成宗實錄》 권 32, 성종 4년 7월 기미·권 75, 성종 8년 정월 임자 및 권 117, 성종 11년 5월 무술.

63) 權延雄, 앞의 글, 61~87쪽.

기에 나이가 어리나 기예가 출중하고 학문이 탁월한 인물을 소속시키고 그들을 총애하는 등 홍문관을 학문의 중심기관으로 육성하였다.⁶⁴⁾ 그 외에 성종 2년부터 讀書堂制를 운영하여 젊은 문신들의 학문연구를 고취하고,⁶⁵⁾ 성균관에 尊經閣을 짓고 경적을 소장시켜 이용에 편리를 도모하고 養賢庫를 충실히 하였으며(6년), 성균관과 향교에 토지와 서적을 반급하였다(15년·20년). 재위 25년에 29회의 문과시험을 실시하였다. 이와 동시에 세조대로부터 만연된 불교풍을 억제하고 淫祀를 금하였으며, 효자와 열녀를 표창하고 유교적 喪禮를 권장하였다. 이리하여 성종대에는 유학이 흥성하고, 유학자가 대거 배출되면서 문물이 성하게 되었다. 그러나 경연의 활성화와 홍문관의 우대는 유교정치의 토대가 되기도 하였지만, 대간 중용과 함께 사림세력을 중심으로 한 사림파와 공신·제상을 중심으로 한 훈구파의 대립을 초래하였다.

한편 불교는 정책적인 억불정책에 따라 성종 원년에 세종말 이래로 궁중에 설치된 불당(내불당)을 권외(장의동 화악고 옛터)에 이전하였다. 이어 세조대 이래의 간경도감을 혁파하였고(2년), 사족부녀가 尼僧이 되는 것을 엄금하였고(4년), 성내의 尼舍를 성외로 철거하였으며(6년), 度僧法을 폐지하는(23년) 등 승려를 엄격히 통제하였다. 그러면서도 성종의 조모 정희왕후와 생모인 소혜왕후의 숭불과 관련되어 대간의 논박이 계속됨에도 불구하고 성종 3년의 신록사 중창을 시작으로 20여 사찰이 중수·중창되었고, 각종 추복·기병 불사 등이 성행하였다.⁶⁶⁾

유학의 진흥과 함께 여러 분야의 많은 서적이 편찬되었다. 역사서로는 《端宗實錄》(원년, 정인지 등), 《世祖實錄》(2년, 신숙주·한명회 등), 《睿宗實錄》(3년, 신숙주·한명회 등), 《三國史節要》(7년, 노사신 등), 《東國通鑑》(16년, 서거정 등)이 있다. 유교윤리의례서로는 《國朝五禮儀》(5년, 신숙주·정척 등), 《樂學軌範》(24년, 성현·유자광 등), 《內訓》(6년, 소혜왕후)이 있다. 법률서로는 《경국대전》(16년, 최항 등), 《대전속록》(22년, 이극중 등)이 있다. 문학서로는 《東文選》(9년, 서거정·노사신 등)이 있다. 지리관계서로는 《東國輿地勝覽》(12년, 노사신

64) 崔承熙, 〈弘文館의 成立經緯〉(《韓國史研究》 5, 1970), 106~110쪽.

65) 金庠基, 〈讀書堂(湖堂)考〉(《震檀學報》 17, 1955), 4~22쪽.

66) 韓沽昞, 앞의 책, 281~310쪽.

등)이 있다. 이 중에서도 《국조오례》·《악학궤범》·《경국대전》·《동국통감》은 당시까지의 예·악·법률·역사를 집대성한 것으로서, 조선왕조의 유교정치 발전에 크게 이바지하였다.

성종 원년(1470)에 직전제 실시에 따른 토지의 검병 및 관리들의 수탈을 방지하기 위하여 국가에서 경작자로부터 직접 조를 받아들여 관리들에게 현물을 지급하는 관수관급제를 실시하였다. 이리하여 수조권자의 토지에 대한 직접적인 권리행사를 차단하고 국가의 과전지배를 강화하였다. 그러나 이마저도 직전의 부족현상이 심화되면서 성종 6년 이후에는 새로이 관직에 진출하는 자에게 직전을 지급하기가 어렵게 되었다. 그리하여 6품 이상 관료들이 소유하고 있는 직전을 감축하고 여기서 얻은 전결로써 지급했으며 軍資米까지 절급하였다.⁶⁷⁾ 또 심화된 국용부족을 해결하기 위하여 성종 15년부터 19년까지에는 직전의 전액과 공신전·별사전 반액의 전조지급을 중단하기까지 하였다.⁶⁸⁾ 성종 22년에는 寺社田도 관수관급제로 변경하였다. 이로써 모든 사전의 수조권이 부정되면서 국가의 강력하고도 획일적인 사전지배가 실현되었다.

국방에 있어서는 성종 10년에 좌의정 윤필상을 도원수로 삼아 압록강 북방에 있는 건주위 야인의 본거지를 소탕하였다. 성종 22년에는 다시 함길도 관찰사 許琮을 도원수로 삼아 두만강 이북의 兀狄哈[우디개] 야인을 정복하여 북변을 안정시켰다.⁶⁹⁾

그 외에 민생에 유의하여 수령과 변장의 파전에 앞서 이들을 불러들여 만나보고 선정을 당부하였고, 백성들의 원성과 고통을 고려하여 형벌을 가볍게 하였으며, 직전·공신전·별사전의 草價도 경작농민이 京倉에 스스로 납부하게 하였다. 국초 이래로 엄격히 시행된 贓吏자손의 등용금지를 완화하였다. 또 성종 16년에는 풍속을 교화하기 위하여 재가녀자손의 관리등용을 제한하는 법을 공포하였고, 형제·숙질간에 다투는 자는 변방으로 내쫓았다. 성종 18년에 鄭夢周와 吉再의 후손을 임용하여 충효를 권장하였다.

사람은 고려말에 「不事二君」을 표방하며 초야에 은거하여 후진 양성에 주

67) 《成宗實錄》 권 84, 성종 8년 9월 정해 및 권 96, 성종 9년 9월 정사.

68) 《成宗實錄》 권 160, 성종 15년 5월 무자 및 권 215, 성종 19년 4월 신묘.

69) 李鉉淙, 앞의 글, 432~433쪽.

력한 성리학자와 그 제자들이었다. 이들은 국초에는 사환하지 않았지만, 세조 5년(1459)에 金宗直이 정계에 진출한 것을 시작으로 점차로 사환하기 시작하였다. 성종 14년까지는 사림의 진출이 미미하였다. 그러나 성종 15년 이후는 그 이전의 홍문관 설치·경연에서의 정사논의, 성종이 왕권을 안정·강화하기 위한 사림증용에 따라 김종직의 제자가 대거 정계에 등장함으로써 사림파가 성립되었다.⁷⁰⁾

사림파를 중심으로 한 신세력은 인원수나 재직관직상 세조 이래의 공신·재상이 중심이 된 구세력(훈구파)과 비교가 되지 못하였지만, 주로 경연·언론을 전담한 홍문관과 대간에 재직한 까닭에 훈구세력과 경쟁할 수 있는 정치력을 구축하여 나갔다. 신세력의 정치활동은 처음에는 성종의 의도대로 훈구재상을 견제하면서 왕권의 안정과 강화에 기여하였다. 그러나 성종 20년경 이후에는 빈번히 훈구재상과 의정부·6조 등을 탄핵하고 비판함에 따라 신구세력의 대립이 본격화되었다.

신구세력의 대립은 사림파가 성립되기 이전부터 이미 시작되었다. 성종 9년에 朱溪副正 李深源이 시정과 세조공신에 대하여 광범하게 비판하고, 유학 南孝溫이 이에 추가하여 昭陵(현덕왕후)의 복위를 주장하자, 훈구파인 任士洪·李瓊全·鄭昌孫·沈澹·洪應 등이 양인을 漢末의 黨錮와 宋代의 朋黨에 비유하면서 강렬히 비판하는⁷¹⁾ 등 대립하였다.⁷²⁾ 사림파가 성립된 성종 15년 정부터 점차 신구세력의 대립이 증대되고 격화되었다. 사림파는 성종 15년에 유향소를 다시 세우는 안을 제시하고 이후 19년까지 훈구파와의 논쟁을 거쳐 이를 실현하였다. 그러나 사림파는 성종 21년부터 부설된 각지 유향소의 대부분이 훈구파에 의해 장악되었기 때문에 오히려 훈구파를 공박하면서 그 혁파를 주장하였다.⁷³⁾ 성종 19년과 21년에 3사가 주축이 된 사림파가 국왕·

70) 성종대에 의정부 6조·사헌부·사간원·홍문관·승정원에 재직한 사림과 관인에 대해서는 李秉休, 《朝鮮前期 畿湖士林派研究》(一潮閣, 1984), 35~36쪽 〈표 2-3〉 참조.

71) 《成宗實錄》 권 91, 성종 9년 4월 기해·병오·신해.

72) 그 외에 대간을 중심으로 한 신세력과 공신·재상을 중심으로 한 구세력이 대립한 대표적인 정사에는 다음과 같은 사항이 있었다(《成宗實錄》).

성종 2년; 좌리공신 책록사, 3·5년; 원상제운영, 7년; 영의정 한명회의 대비 수렴청정 철회반대상소사, 8·11년; 직전법개정사, 12년; 한명회논죄사.

73) 李泰鎮, 〈士林派의 留鄉所 復立運動〉 下(《震檀學報》 35, 1973), 11~16쪽·25~

의정부·6조제상과 대립하면서 외척인 임사홍(자 光載와 崇載가 예종과 성종의부마)·林元濬(임사홍의 부)·尹殷老(매 성종계비 貞顯王后)·尹湯老(윤은로 제)를 탄핵하여 유배시키고 파직시켰다. 성종 23년에는 禁僧法의 철폐를 지지하는 윤필상·노사신 등을 탄핵하였다. 성종 24년에 외척 윤은로 및 윤탕로의 복직과 加資제수를 논핵하고, 서북야인 정벌을 지지하는 윤필상·이극배·허종·이극돈 등을 탄핵하였다.⁷⁴⁾ 그리하여 성종말에는 대간의 언론공세로 의정부·6조(제상)가 대간을 꺼리어 정사를 논의할 때에 분명한 의견의 진술을 기피할 정도가 되었다.⁷⁵⁾ 또 대간 등은 인사문제를 두고 빈번히 이조를 탄핵하였고, 이관李克均은 인사로 인한 대간의 탄핵을 피하기 위해 사헌부집의에 홍문관 직제학을 강수할 정도였다.⁷⁶⁾

이와 같이 사림을 중심으로 한 신세력과 공신·외척·제상 등 구세력간의 대립이 심각해지면서, 의정부·6조의 정상적인 정치기능이 제약되었다. 그리하여 성종 20년경 이후는 과격한 언론을 행하는 대간을 외관으로 체직하거나⁷⁷⁾ 책망하였고, 대간과 의정부·6조가 대립될 때에는 대개 후자를 옹호하고,⁷⁸⁾ 원로대신을 중용하면서 대소 정사를 이들과 논의하여 결정하는⁷⁹⁾ 등 양파와 대립을 조정하였다. 동시에 연관이 인사로 인해 훈구제상들의 비판을 받았을 때에는 사림파를 옹호하여 이들의 처벌을 막았다.

이와 같이 성종대에는 조선 초기의 문물제도가 정비되었고, 유교정치 문화가 발전하였다. 그러면서도 훈구파를 견제하면서 왕권을 안정·강화하려는 성종의 의도에 따라 정계에 진출한 사림파가, 훈구제상에 대한 탄핵과 과도한 언론으로 의정부·6조의 정상적인 국정운영을 제약함에 따라 사림파를 중심으로 한 신세력과 훈구제상·의정부·6조 등 구세력과의 대립이 격화되었다. 이

29쪽.

74) 鄭杜熙, 〈朝鮮 成宗代 臺諫의 彈劾活動〉(《歷史學報》 109, 1986), 6~17쪽.

申奭鎬, 〈朝鮮 成宗時代의 新舊對立〉(《近代朝鮮史研究》 1, 1944), 319~380쪽.

75) 《成宗實錄》 권 290, 성종 25년 5월 을사.

76) 《成宗實錄》 권 290, 성종 25년 5월 을사 및 권 254, 성종 22년 6월 임술.

77) 《成宗實錄》 권 280, 성종 24년 7월 신유.

78) 《成宗實錄》 권 278, 성종 24년 윤 5월 기해·권 290, 성종 25년 4월 을사 및 권 294, 성종 25년 9월 무자.

79) 《中宗實錄》 권 19, 중종 9년 정월 경인.

러한 훈구파와 사림파의 대립은 연산군대 사화의 단서가 되었다.

〈韓忠熙〉

4. 4군 6진의 개척

1) 개척 이전의 개황

조선 초기 대륙과 접해 있는 북방경역은 미확정상태였다. 그러나 태조·태종을 거쳐 점차 정치·외교·사회가 안정되는 세종 말년에는 접경 상대국과의¹⁾ 협정없이 국경이 두만강과 압록강이라는 자연경계선으로 확정되었다. 이에 대한 논리적 근거는 역사적 연고권과 ‘朝宗舊地 不可縮’이라는 祖宗舊地意識에 두고 있었다.

먼저 서북지방으로 압록강 중하류지역까지는 이미 고려 성종대에 접경 상대국인 거란과 상호 협정하에 국경확정이 이루어졌다.²⁾ 그리하여 고려말까지는 昌城·碧潼·江界지역까지 고려의 영역이었고, 그 이상의 압록강 상류유역은 미확정 상태였다. 공민왕대에 들어와서 江界萬戶府가 설치되고 공양왕 3년(1396) 甲州(현 甲山)에 만호부를 둔 이래로 조선시대에 들어와 이 방면의 개척이 크게 진척되었으나 강계만호부 이동, 갑산만호부 이서의 압록강 상류 이남지역은 여진족의 활동무대가 되고 있었다. 따라서 이 방면에서도 조선은 압록강의 자연경계선을 따라 일방적으로 국경선을 획정한 것이다.

조선의 동북지방 영토개척의 내력을 살펴보면, 고려말 雙城總管府 지역의 수복(공민왕 5년 ; 1356)으로부터 거론하는 것이 타당하다. 즉 쌍성총관부 관할 지역의 수복 이후 조선 초기까지, 쌍성총관부지역 이북으로부터 길주 이남, 여기에서 다시 길주 이북에서 두만강 이남까지 단계적으로 영토를 개척해감에 따라, 이 지역들은 일단 군사지역으로 설정된 다음 행정지역으로 전환되

1) 아직은 조선과의 접경 상대국을 명이라고 할 수는 없을 것이다. 아울러 만주 지역에 흠어져 살고 있던 女眞族 역시 상대국으로 취급할 수 없을 것 같다.

2) 方東仁, 〈高麗前期 北進政策의 推移〉(《領土問題研究》2, 高麗大 民族文化研究所, 1985).

었다. 그리하여 그때마다 군사지역의 핵심은 永興→吉州→慶源府로 바뀌었다.

이처럼 조선의 영토개척사업은 두만강 유역까지 확장되어 군사지역의 핵심인 경원부가 설치되었다. 이것은 두만강의 天險의 지리적 조건이 외적방어에 유리하다 하여 자연경계를 국경선으로 고정시키는 결과를 가져왔다. 그리하여 두만강 유역으로 진출해 오는 여진족과 조선 사이에 길주 이북 두만강 이남지역을 두고 공방전이 일어나 경원부가 여러 차례 옮겨졌다. 僑置州로서 경원부의 이와 같은 이동은 군사적 핵심지의 이동을 뜻하며 곧 영토개척의 전진기지를 이동한 것이었다.

요컨대 조선정부는 국경이 확정되지 않았던 두만강 유역이나 압록강 상류 지역의 野人들에 대하여 회유와 정벌을 병행하면서 두만강과 압록강을 자연경계로 하여 국경획정의 의지를 굳혀 나간 것으로 파악되고 있다. 즉 태조대부터 세종 말년에 이르는 약 60여 년 동안, 두만강과 압록강 상류유역에는 6 鎭과 4郡이 설치되었는데, 이들은 모두 변경 군사기지로서의 기능을 담당하였다. 이에 따라 남방 民戶를 이주시켰고, 두만강과 압록강 연변에 장성을 축조하여 국경을 획정하였다. 조선정부가 국경을 정할 수 있었던 것은 명이 아직 만주방면을 확실히 파악하지 못한 상태였기 때문이다.

2) 압록강 중상류방면 영토개척

(1) 압록강 상류유역의 개척과 4군의 설치

압록강 상류유역은 공민왕대에 강계만호부가 설치되고, 공양왕 3년 甲州에 만호부를 둔 이래 조선왕조에 들어와서 이 방면의 개척이 크게 진척되었다. 그러나 강계만호부 이동 갑산만호부 이서의 압록강 상류 이남지역은 여진족의 활동무대가 되어 있었다. 서북방면 영토개척의 전초기지를 이루었던 강계와 갑산에 대해 살펴보면, 江界都護府는 공민왕 10년(1361)에 禿魯江萬戶라 칭하고 동왕 18년에 강계만호부를 두었다. 또 鎭邊·鎭成·鎭安·鎭寧의 4군을 설치하고 上副千戶를 보내어 그곳을 관장하게 하였다. 태조 3년(1394)에 만호를 바꾸어 都兵馬使를 설치했다. 태종 원년(1401)에 立石과 古哈怪 등지의 땅을 합쳐서 1개 주를 만들어 石州라 하였다가 동왕 3년에 江界府로 승

격시켰으며, 동왕 13년에는 통례대로 都護府로 고쳤다.³⁾ 고려말에 강계도호부에 군사중심지를 두고 진변·진성·진안·진녕의 군사체계에 의해 관할하였는데 이들은 점차 행정적 지역단위로 이행되었던 것이다. 그런데 태종 원년에 설치되었다고 하는 석주는 《太宗實錄》에서는 昌城郡·理州 등과 함께 태종 2년에 처음으로 설치되었다고 되어 있다.

처음으로 창성군·석주·이주를 설치했다. 의정부가 受判하기를, 泥城道右翼에 속하는 泥城伊彥·昌州·碧團·陰童·大小波兒·弓農庫 등 각처 伊彥을 합쳐 1개 주를 만들어 昌城郡이라 호칭하고, 右翼團練使가 이를 겸하게 했다. 江界道中翼에 속하는 立石·古哈外怪 등 각처 이언을 합쳐 1개 주를 만들어 石州라 호칭하고 中翼團練使가 이를 겸하게 했다. (강계도) 우익에 속하는 豆木里·山羊會·都乙漢·烽火臺 등처 이언을 합쳐 1개 주로 만들어 理州라 호칭하고 우익단련사가 이를 겸하게 하였다(《太宗實錄》 권 2, 태종 2년 4월 정축).

석주는 강계만호부 인근지역의 입석·고함·외괴(혹은 崙怪) 등의 伊彥을 합친 것이었다. 이언이라는 것은 하나의 작은 지역단위일 것으로 생각된다. 이리하여 석주는 태종 3년에 강계부로 승격되었으며, 그 사이에 치소도 滿浦鎭 부근으로부터 지금의 강계로 옮겨진 것으로 짐작된다.⁴⁾

창성군은 니성·창주·벽단·음동·대소파아·오농고 등의 이언을 합친 것이었고, 이주도 두목리·산양회·도을한·봉화대 등의 이언을 합친 것이었다. 이로써 보면 이들 지역은 압록강 중류 연안에 위치하는 지역들인데, 이언이라는 지역단위를 묶어 보다 체계적인 행정단위로 파악하려고 하였음을 알 수 있다. 따라서 행정단위로서 창성군·석주·이주를 설치하고, 군사명령체계로서 창성군은 泥城道左翼團練使가, 석주는 江界道中翼團練使가, 이주는 江界道右翼團練使가 겸하게 하였다. 이러한 기반 위에서 태종 3년 6월에는 창성군의 벽단과 음동을 합하여 碧潼郡을 설치하였다. 이는 행정체계의 정비로 해석된다.

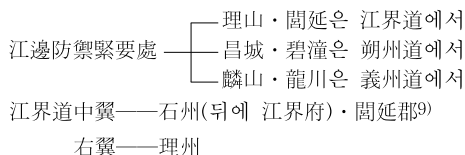
갑주는 본래 虛川府인데, 오랫동안 胡人들이 차지하고 있으면서 여러 차례 병화를 일으켜 거주자가 없었다. 그러다가 공양왕 3년(1391)에 처음으로 甲州

3) 《世宗實錄地理志》·《新增東國輿地勝覽》·《輿地圖書》 등의 강계도호부조를 종합함.

4) 李仁榮, 〈廢四郡地理考〉(《韓國滿洲關係史의 研究》, 乙酉文化社, 1954).

萬戶府를 설치하였고,⁵⁾ 태조 2년(1393)에 동북면안무사 李之蘭이 축성하였으며, 그 뒤 태조 6년 도선무순찰사 鄭道傳이 동북면의 州府郡縣의 경계를 정할 때 갑주의 행정구역도 정비하였다. 다시 태종 13년(1413)에 갑주만호부를 갑산군으로 개칭하고, 같은 시기에 강계부도 강계도호부로 승격시켰다.

이렇게 보면, 서북방면 영토개척의 상한선은 마치 강계와 갑산을 잇는 선인 것처럼 파악하기 쉽다. 그러나 갑산부 이서 압록강 상류 이남지역은 행정 단위로서는 함길도 갑산군 閔延村이었는데, 갑산군과는 거리가 너무 멀기 때문에 태종 16년에 小薰頭 이서지역을 Ep어서 閔延으로 하고⁶⁾ 태종 17년 함길도에서 평안도로 옮겨 강계도호부에 소속시켰다.⁷⁾ 그렇다면 이미 태종대 이전에 압록강 상류 이남에까지 진출하였음을 알 수 있다. 태종대에 압록강 연변과⁸⁾ 그 상류 이남의 군사적 관할은 다음과 같이 강계부를 중심으로 중의 및 우익단련사에 연결되어 있었음을 알 수 있다.



그러나 지금의 중강진 부근에 설치된 여연군(현 慈城郡 閔延面 下長洞)은 압록강 건너편에 살던 여진족이 조선을 침입하여 살상하는 일이 잦아짐에 따라, 이에 대한 대책이 시급한 실정이었다. 이리하여 세종 13년(1431)에는 여진의 침입을 자주 받는 여연에 석성을 쌓는 등 방비를 한층 튼튼히 하였지만, 방비체제상 강계와 여연(여연-자작리, 여연-우예구자, 여연-상무로보 등)은 서로 멀리 떨어져 있어서 효과적으로 대응하지 못하였다.

5) 《世宗實錄地理志》권 155, 咸吉道 甲山郡.

6) 《太宗實錄》권 32, 태종 16년 7월 갑인.

7) 《世宗實錄地理志》권 154, 平安道 閔延郡.

《太宗實錄》권 33, 태종 17년 5월 무술.

8) 《太宗實錄》권 35, 태종 18년 3월 무오.

9) 당시의 閔延郡의 관할 범위는 虞芮口子(뒤에 虞芮郡으로 분리되어 승격)・上無路堡(뒤에 茂昌郡으로 분리되어 승격)・慈作里(뒤에 慈城郡으로 분리되어 승격) 등이었다.

더욱이 이 무렵 압록강의 큰 지류인 婆猪江(修佳江; 渾江) 방면으로 남하 이주하여 온 兀良哈[오랑캐]族이 李滿住를 추장으로 하여 建州本衛를 세우고 요동지방을 자주 노략질하였다. 그 軍民으로서 조선으로 도피하는 자가 세종 5년 이후 560여 명에 달하여 이들을 모두 명으로 쇄환했더니, 여진은 이에 대한 원한을 품고 조선에 침입하였다. 세종 14년 12월에도 이만주가 400여 기를 거느리고 여연의 서남부로 침입하여 많은 군민을 살해하고, 남녀 인민과 우마·재산 등을 노략질해 갔다.

이만주의 내침은 조선이 건주위를 정벌하는 직접적인 동기가 되었거니와 慈城郡 설치의 중요한 계기가 되기도 하였다. 세종 15년 3월에 조선정부는 崔閔(潤)德을 평안도도체찰사로, 金孝誠을 도진무로 삼아 황해·평안 양도의 병력 15,500여 명으로 이를 정벌케 하였다. 최윤덕의 군대는 압록강을 건너 여진 땅으로 깊숙히 들어가 200여 명을 사로잡고, 170여 명을 척살하는 승리를 거두었다.¹⁰⁾

그러나 이 지역은 여연·강계와 너무 멀리 떨어져 있기 때문에 위급할 때에 대비하기가 어려웠다. 그래서 세종 15년 6월 여연과 강계 사이의 요충지인 慈作里(현 慈城)에 성을 쌓고 따로 군읍을 설치하여 자성이라 이름하고, 여연의 남촌과 강계부 북촌의 민호를 떼어 붙이고 강계부 증익에 소속시켰다.¹¹⁾ 나아가 북방개척 영토의 내실 있는 경영을 위해서 여연군을 府로 승격시키고 진을 설치하였다. 이것은 여연군이 요해지에 해당하지만, 거주자가 적으므로 장차 민호를 이곳으로 이주시키고자 한 때문이다.¹²⁾

그 뒤에도 이 방면에는 여진족의 내습이 빈번하였다. 그 중에서도 趙明干口子(현 자성군 長上面 長城洞)를 끼고 흐르는 압록강은 물굽이의 굴곡이 심하여 斗入地를 형성하였기 때문에 적의 기습을 받기 쉬웠고, 虞芮堡(현 土城洞)나 下無路堡(현 胡芮)와도 멀리 떨어져 있어서 방수가 매우 곤란하였다. 때문에 평안도관찰사·절제사 등은 조명간구자의 戍兵을 파하여 우예·하무로보의 선으로 철퇴할 것을 청하였고, 조정에서도 이에 동조하는 신하들이 적지

10) 宋炳基, 〈東北·西北界의 收復〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973), 164쪽.

11) 《世宗實錄地理志》권 154, 平安道 慈城郡.

《世宗實錄》권 60, 세종 15년 6월 임오.

12) 《世宗實錄》권 69, 세종 17년 8월 경자.

않았다. 이처럼 변경관리 정책이 확정되지 못하자, 세종은 “조종의 강역은 마땅히 삼가 지킬 것이지, 가볍게 퇴축할 수 없다. 이제 趙明干을 퇴축한다고 하면, 沿邊口子도 반드시 이를 원용하여 퇴축코자 할 것이니 그 폐단은 금하기 어려운 것”¹³⁾이라 하여 퇴축론을 일축하고, 조명간을 유지하기 위한 여러 가지 정책을 강구하였다.

적극적인 대응방안으로, 우선 평안도 도절제사 李藏으로 하여금 병력 8,000명으로 채차 여진족을 정벌케 하였다. 세종 19년 9월에 이천이 이끄는 군사는 3로로 나뉘어 이산·강계 등지로부터 압록강을 건너 兀刺山城(懷仁縣; 현 五女山)·五彌府(현 懷仁縣) 등의 여진 소굴을 공략하였다. 소극적으로는 이 외에도 城堡를 石堡로 개축하는 한편, 만호를 뽑아 파견한다든지 군마 150필을 추가하고, 민호 50호를 성보에 들이고 방비를 건설하게 하였다. 조명간에서 가장 가까운 성보는 우예보인데, 閔延府治로부터 너무 멀리 떨어져 있었으므로 이곳에 읍을 설치하여야 한다는 의견이 제기되었다.

우예군의 설치 배경을 좀더 부연한다면, 본래는 여연군 虞芮口子로서 처음에는 만호를 설치하여 방수했다. 그러나 여연군과 너무 멀리 떨어져 있었기 때문에 세종 25년(1443)에 여연군의 楡坡·조명간·소우예 및 자성군의 泰日 등지의 민호를 떼어 우예군을 설치하고, 강계부의 소속으로 삼았다.¹⁴⁾ 이리하여 여연과 강계 사이에는 자성과 우예의 2군이 설치되어 북방개척을 위한 효율적인 영토 관할체계가 갖추어지고 있었다.

한편 여연과 갑산을 잇는 압록강 상류 연변은 관할하기에 거리가 너무 멀어 비록 적변이 있다 하더라도 구원이 미치지 못한다는 문제가 있었다. 그뿐 아니라 三水로부터 無路의 땅까지는 지대가 높고 험하고 척박해서 농사를 지을 수가 없기 때문에 민호가 살 만한 곳이 못되었다. 그러므로 읍을 설치하느니보다 삼수 이하를 여연군에 떼어 붙이고 그대로 구자를 설치하고 목책을 배설해서 강에 얼음이 얼 때 나가 지키는 것이 어떠냐는 논의도 있었다.¹⁵⁾

13) 《世宗實錄》권 76, 세종 19년 2월 임술.

14) 《世宗實錄地理志》권 154, 平安道 虞芮郡.

《世宗實錄》권 101, 세종 25년 8월 무신.

15) 《世宗實錄》권 66, 세종 16년 12월 무오.

세종 16, 17년 경부터 여연과 갑산의 중간 지점에 읍을 설치하여야 한다는 의논도 제기되었다. 후보지는 여연군 동쪽 압록강 연안의 上無路堡(현 厚昌郡 東新面 河山堡)였다. 상무로보는 본래 여연군 소관이었으나 여연과의 거리가 너무 멀기 때문에 성원이 미치지 못하였다. 세종 21년에는 石堡를 쌓고, 다음해에 여연의 孫梁·厚州 등지의 민호를 떼어 현을 설치하여 茂昌이라 하였다.¹⁶⁾ 이어 세종 24년에 군으로 승격되었고 강계부중익에 소속되었다.

이와 같이 압록강 상류연안의 영토개척과 그 관할 체계는 태종 16년 여연군 설치로 비롯되어 세종 15년에 자성군, 세종 24년에 무창군, 세종 25년 우예군을 설치함으로써 완성을 보게 되어 무릇 27년이 소요되었다.

(2) 4군 철폐와 군사지역화

가. 철폐론과 조종구지의식

4군 설치의 의미는 여진 내습에 대한 적극 대응책에서 찾아진다. 그리고 국초 이래 세종대까지는 압록강 상류지역의 국토 경영도 일단락되었다고 할 수 있다. 그러나 4군 설치지역은 본래 벽지여서 교통이 불편하였고 방위하기에도 매우 어려웠으며, 토지가 척박한 데다가 여진과의 충돌이 그칠 사이가 없는 접경지역이었다.

4군의 연변구자 중에서도 유지하기 가장 어려운 곳은 조명간구자라고 할 수 있지만, 4군 전체가 지형적으로 북계 중 가장 깊숙히 적지에 들어가 있었다. 그래서 여진의 침입 요해처가 되는 곳이 무려 24개소나¹⁷⁾ 되었다. 이 점으로 보아 4군지역은 여진에서는 침입하기가 쉬웠던 데 비해 방어하기에는

16) 《世宗實錄地理志》권 154, 平安道 茂昌郡.

17) 《輿地圖書》平安道江界府에서는, 彼邊賊路로 다음 24개처를 명기하고 있다.

大食鹽洞・門巖洞	兩路渡江入豆之洞把守境
城洞・三洞・直洞・北水洞	四路渡江入竹田把守境
大北水洞・小食鹽洞	兩路渡江入中江把守境
會養洞・伐草嶺・大巖洞・小巖洞・板乃洞	五路渡江入麻轉嶺境
田尙祿接戰洞・羅仕立接戰洞・河加乙應接戰洞・李順接戰洞	四路渡江入梨嶺境
拒柴項洞	渡江入滿浦境
介也之洞	渡江入伐登境
仇郎哈洞・古道水洞・細洞	三路渡江入高山里境
野土里・長洞	兩路渡江入甘湯嶺

매우 곤란한 위치라고 할 수 있다.

한편 당시 4군 연변의 수비는 강계부진관 소관의 神光·平南·馬馬海·楸坡·從浦·上土·訖怪·滿浦·伐登·高山里鎭 중에서 신광·평남진을 제외한 진에서 담당하였다. 각 진의 군사들은 주로 남도지방으로부터 파견되었다. 이들은 赴防 길에 이미 지쳐 버리기 일췌여서 적의 예봉과 맞닥뜨리기도 전에 기세가 꺾이게 마련이었고, 지형상 군량미를 운반하는 우마를 중도에서 잃는 경우가 많았다. 그러므로 한때 군량미 운반의 어려움을 덜고자 대사헌 李叔□가 압록강을 이용한 수운을 건의한 바도 있지만,¹⁸⁾ 여진의 약탈이 염려되어 실현되지 못하였다.

또한 연변지방 거주 인민들도 고역에 시달렸다. 축성과 입보, 그 밖의 노역부과는 물론이지만, 가장 큰 고통은 여진인들에게 인민·우마·양식을 약탈당하는 것이었다. 그리하여 마침내는 땅을 버리고 유리하는 자들이 생겨 평안도 전역으로 확산되었고, 세종 말년에는 평안도의 연속되는 기근과 함께 인민들의 고통이 극심하였다.

이와 같이 현실적으로 어려운 상황과 세종의 적극적인 북방개척 의지 사이에는 괴리가 있었다. 사실 세종의 당초 계획은 “변두리로 떨어져 있는 땅을 버리고 방어가 편리한 곳으로 入守코자 한 바 있다”고 하였듯이 방수가 편리한 곳이었으나 “조종의 강역은 가벼이 버릴 수 없는 곳이므로, 募兵賞職 함으로써 연변 방비를 충실히 하도록 시도할 것”¹⁹⁾이라고 하여 연변 수비를 지지하여 개척의 성과를 온전히 하려는 의지를 나타내 보이기도 하였다.

분명한 것은 전시대의 영토의식이란, 영토를 왕실 재산의 한 형태와 같이 파악하였다는 사실이다. 그리하여 이러한 의식은 ‘祖宗舊地는 不可縮’이라는 데로 연결되고 있음을 살필 수 있다. 한편 연변지방에 거주하는 둔전병적인 거주민으로서도 실효를 보장할 수 없었으므로, 이제 募兵賞職의 변통론이 제기되고 있음을 주목할 필요가 있다. 어쨌든 이런 의지 때문에 세종 재위기간 중에는 4군 철폐 주장이 없었으며, 다만 防守가 곤란한 점을 들어 연변 한 두개의 口子를 철폐하는 데 불과한 제안만이 있었다.

18) 《世宗實錄》권 67, 세종 17년 3월 갑술.

19) 《世宗實錄》권 117, 세종 29년 7월 정사.

4군 철폐문제가 크게 대두되기 시작한 것은 문종이 즉위하면서부터이다. 문종 즉위년(1450) 8월, 평안도 연변구자 민호와 군병의 혁파를 의논하는 자리에서 우예 이복의 3군을 폐지하자는 주장이 나왔다. 그 논리적 근거는 다음과 같다.²⁰⁾

첫째, 지리적으로 적지에 깊숙히 자리잡고 있을 뿐만 아니라, 토지가 척박하여 백성들이 살기 어렵다.

둘째, 군사적으로 남도 군사의 부방에 따른 폐단이 많다.

셋째, 3군을 폐지한다 해도 압록강을 끼고 있기 때문에 여진족이 입거하지 못할 것이므로 우리 국토임에는 변함이 없다.

이러한 근거는 현실적 상황에 두고 있었다. 그러나 이 상황논리는 당시의 확고한 ‘舊地’의식의 벽에 부딪혔다. 즉 도체찰사 皇甫仁의 종사관으로서 북방 개척에 종사한 바 있는 좌승지 鄭而漢은 “北境의 邊備는 오로지 세종의 聖謨에서 나온 것이다. 비록 국토를 넓히지는 못할지언정 어찌 조종의 봉강을 줄일 수 있겠는가. 비록 촌토라고 줄일 수 없다”는 주장을 폈다. 당시의 국토는 왕실의 소유지로서 파악되어 조종구지의식이 강하였던 것이다. 문종도 “일찍이 세종이 布置한 일인데, 그 고수책을 의논하지 않고 도리어 폐지책을 주장하는가”라고 하여, 3군 폐지론은 철회되었다.²¹⁾

3군 철폐론이 제기되었던 배경을 살펴보기로 하자. 먼저 3군 철폐문제에 대해 북방영토 개척에 공적이 큰 金宗瑞가 가담한 사실이 주목된다. 이는 대륙정세의 변동과 관계 있는 것으로 지적되고 있다.²²⁾ 이 무렵 몽고족의 瓦剌[오이라트]部가 북방에서 맹위를 떨쳐 그 세력이 여진족에 미치게 되고, 또 그 여파가 조선에도 미치게 될 위험이 있었다. 즉 오이라트의 여진족 공략의 영향으로 建州衛 추장 이만주·童昌·童凡察 등이 대거 조선으로 몰려 올 위험이 있었다.

압록강 연변 경영에 있어서 군읍과 小堡의 설치는 행정과 군사적 체계를 최소한으로 조직화한 것이라고 할 수 있다. 그러나 오이라트의 활동이 알려

20) 《文宗實錄》권 3, 문종 즉위년 8월 정유.

21) 위와 같음.

22) 李仁榮, 〈廢四郡問題의 管見〉(《韓國滿洲關係史의 研究》, 乙酉文化社, 1954).

지자 압록강 연변의 방어책은 크게 바뀔 수밖에 없었다. 즉 세종 29년(1447)에 연변의 군읍을 江界道와 朔川道로 나누어 2품 이상의 절제사를 두고, 도절제사지휘체제로써 연변군자를 통합 방수하는 명령체계를 채용하게 되었다.²³⁾

이러한 군사 명령체계는 소규모의 방어체제인 만호-구자체제를 그보다 상위단위인 이른바 중익·좌익·우익의 3익체제로 개편한 것으로서 적의 대거침공에 대해 공동 대처하는 방어체제이다. 세종 30년 자성군의 西鮮口子の 만호, 문종 즉위년 태일·滿浦口子の 만호 폐지는 바로 이러한 방어체제의 전환을 의미하며, 동시에 4군을 철폐하는 시원이 되었다고 할 수 있다.

문종 즉위년 7월, 명으로부터 이만주·동범찰 등 15,000여 명이 요동으로 침입하였는데, 이들이 곧 조선으로 쳐들어올 가능성이 있음을 통보해 왔고, 대내적으로도 평안도는 축성·방수·기근 등으로 극도로 피폐된 상태였다. 이같은 대내외적 상황을 감안할 때, 평안도 방면의 방비계획은 급박한 현안 문제로 대두되었다.

이같은 당시의 대내외적 상황을 반영하여 3군의 철폐론이 강하게 제기되었던 것이다. 문종 즉위년 8월, 河演 등은 우에 이북 3군의 철폐를 주장하였고, 김종서도 이 철폐 주장에 가담하였다. 동년 9월에는 판중추부사 韓確이 여연·무창의 철폐를 주장하였으나 薰豆堡의 만호를 철폐하는 데 그쳤고, 이듬해에는 예조참판 朴以昌이 철폐할 것을 상소하였지만 優納하는 데 그쳤다. 당시 상황에 대처하는 3군의 철폐론은 ‘寸土라도 줄일 수 없다’고 하는 강한 영토 계승의식에 부딪혀 결행되지 못한 것이다.

나. 4군의 철폐

세조대에 압록강 상류유역에 설치했던 4군을 철폐하여 주민을 강계부와 구성군으로 이주하였다. 이를 두고 이 지역 명칭을 gms히 ‘廢四郡지역’이라 하거니와 4군 철폐와 동시에 비어두었다고 해서 영토의 포기라든가, 군사상 국경방어선의 임시적인 후퇴였다는가, 법제상 4군의 폐군에 지나지 않는다는 등의 논의가 있어 왔다.

23) 이를 도표화하면 다음과 같다.

都節制使營(寧邊)	┌	江界道(節制使)－渭原·慈城·虞芮·閭延·茂昌
		朔川道(節制使)－理山·碧團·昌城·定寧·義州·麟山

4군 철폐의 직접적 요인은 대내적으로 평안도가 축성·방수·기근 등으로 극도로 피폐되어 있었다는 점과 대외적으로는 이만주·동범찰 등이 쳐들어 오리라는 점 등이었다. 그리하여 문종대에 이미 적극적인 논의가 있었지만, 조종구지의식 때문에 결말을 얻지 못했다.

단종 원년(1452)에 檢討官 梁誠之가 재차 여연·무창·우에 등 3군의 철폐를 주장하자, 雲城府院君 朴從愚로 하여금 마땅한가를 직접 가서 살피게 하였다. 그 결과 압록강 상류유역의 3군은 단종 3년 4월에 철폐되었다. 이에 따라 자성군이 북방 방위를 위한 최북방이 되었는데, 세조 5년(1459)에 그것마저 철폐하고 주민을 강계로 이주시킴으로써 4군은 완전히 철폐되었다.

조선초에 4군 설치과정의 매우 적극적이었던 데 비하면, 4군의 철폐는 매우 소극적으로 이루어졌다. 그리고 4군 철폐에 대해 영토권이라는 차원이 아니라 조종구지의 보존이라는 의식에 의해 봉강의 축소가 아니라는 점이 강조되고 있다. 가령 문종 즉위년(1450) 8월 하연이 “우에 이상을 혁파한다 하더라도 압록강으로 경계가 생겨 여진족이 입거할 수 없으므로 땅을 줄이는 예와는 다르다”고 한 말이나, 단종 원년 11월에 양성지가 “3읍을 버린다고 하더라도 큰 강으로 경계를 삼으므로 우리의 봉강이 옛과 같다”고 한 말 등은 조종구지의식의 한 표현이라고 할 수 있다. 태종 16년에 여연군의 설치를 필두로 4군이 설치된 이래, 세조 5년 자성군이 철폐되기까지는 40여 년이 경과되었던 것이다.

다. 폐4군의 관할형태

태조~세종대에는 여진족의 침입에 적극적으로 대응했으나, 점차 이러한 영토의식도 미약해져 갔다. 그리하여 ‘폐4군지역’이 마치 경역에서 제외된 듯한 표현을 흔히 보게 된다. 또 한편으로는 4군을 철폐한 조처는 영토의 포기라 아니라, “첫째 군사상 국경 방어선의 후퇴이며, 둘째로 법제상 4군 관제의 폐지이다”²⁴⁾라고 지적되기도 한다. 전자의 구체적인 실례로 《新增東國輿地勝覽》(이하에서 《輿覽》으로 약칭)을 들 수 있다. 《여람》에 실려 있는 평안도 지도를 살펴보면, 강계 동북단으로는 薛竿嶺, 북단으로는 黃靑洞山, 서남단으

24) 李仁榮, 앞의 글, 84~85쪽.

로 獨山을 표기하고 있을 뿐이다.

물론 《여람》에 실려 있는 지도들은 약도에 불과하여, 관읍 이름과 그 관읍의 鎭山을 주로 표기하고 있다. 그렇더라도 이 지도에서는 ‘폐4군지역’에 대한 관심이 나타나는 표현을 찾아보기 어렵다. 《여람》 지도상에서 제외됨으로써 영역을 내버린 것처럼 인식되는 면도 없지 않다고 생각된다. 조선시대에 제작된 《여람》 계통의 여러 지도에서도 한결같이 강계 북단으로는 황청동산이 위치하고 있고, 동으로 설한령(薛列罕嶺·雪寒嶺)이 위치하고 있다.

그런데 《여람》 강계부 산천조의 기록에는 ‘폐4군지역’의 지명을 다음과 같이 나열하고 있다.

茂昌一何眼洞·呼丹·立巖洞·羅漢德·時介·元時德·都乙恨洞·家舍洞·大薰豆
闊延一小薰豆·墨洞·那里川·甘音洞·漏屯洞·奉天臺·夫乙毛洞·朱沙洞
虞芮一所弄怪洞·趙明干洞·於用怪洞·申松洞·時時乃洞·南坡洞
慈城一小浦里·古道洞·波場洞

이와 같은 내용들은 《여람》의 도별 지도가 매우 간략한 약도임을 말해 주는 것이며, 志의 기록이 상세할 수밖에 없는 地理便覽書로서의 성격을 알게 한다. 그렇기 때문에 《여람》의 지도를 가지고 ‘폐4군지역’ 및 조선 초기 서북 지방영역을 논할 수는 없다.

《여람》 지도의 표현은 다분히 오해를 불러 일으키기에 충분하다. 그러나 이후에 제작된 지도들은²⁵⁾ ‘폐4군지역’이 자연경계선인 압록강으로 둘러싸여 있음을 명확하게 드러내고 있으며, 주요 강과 재 이름 몇 개만을 표기하고 있을 뿐이다.

그러나 이 지역에 대한 행정구역의 복설과 의식의 변전은 지도상에도 명료하게 나타나, 압록강을 경역의 한계선으로 표시하고 있다. 가령 金正浩의 《靑邱圖》·《大東輿地圖》 등은 압록강을 국경으로 하고 있고 魏源의 《海國圖志》 가운데 朝鮮圖(북부지방 부분)의 국경선 구분은 압록강, 두만강의 彼邊을 점선으로 하고 있다. 이 지도의 표현대로라면, 압록강·두만강 건너까지 우리 영역이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 표현은 국경 개념에 대한 확실

25) 鄭尙驥의 《東國地圖》 형식을 갖춘 《海東地圖》·《我東輿地圖》·《東域圖》 등의 지도를 말한다.

한 근대적 인식이 없었던 데 연유한 것으로, 다만 압록강과 두만강을 구분한 것으로 보아야 할 것이다.

어쨌든 4군이 폐지되면서 여연과 무창군의 주민은 龜城府로, 우예와 자성군의 주민은 강계부로 이주되었다. 이에 따라 이 지역은 空地化되어 ‘폐4군’이라 하는데, 논자 중에는 4군이 폐기된 후 여진인이 이곳을 장악하였으므로, 이곳은 조선의 강역 밖이라는 논리를 펴기도 했다.²⁶⁾ 그러나 이 지역은 다소 허술하긴 하지만, 군사지역으로 관할되고 있다. 그 근거를 하나하나 살펴보기로 한다.

첫째 《신증동국여지승람》江界都護府 建置沿革條에 “세조조에 우예·자성의 2군을 혁파하고, 그 주민을 강계부로 옮기고, 후에 진을 두었다”고 하였다.

둘째 《輿地圖書》江界都護府 烽燧條 중 把守處에, 이른바 압록강연변 파수처로 약 126개소가 밝혀져 있다(괄호 안 里數는 다음 파수처까지의 거리임).

- | | |
|-------------------|------------------------|
| ① 厚州江邊 五統洞把守(10리) | ② 冬乙應洞把守(15리) |
| ③ 板幕把守(15리) | ④ 駕馬都郎把守(15리) |
| ⑤ 煮之嶺把守(15리) | ⑥ 水碓洞把守(15리) |
| ⑦ 厚州上把守(10리) | ⑧ 鴨綠江邊厚州下把守(5리) |
| ⑨ 厚州獐項把守(7리) | ⑩ 朴鐵上仇非把守(15리) |
| ⑪ 朴鐵下仇非把守(10리) | ⑫ 大羅信洞把守(5리) |
| ⑬ 羅信上仇非把守(5리) | ⑭ 羅信下仇非把守(10리) |
| ⑮ 小羅信洞把守 (10리) | ⑯ 竹岩上仇非把守(7리) |
| ⑰ 竹岩中仇非把守 (10리) | ⑱ 竹岩下仇非把守(10리) |
| ⑲ 三兄弟洞把守(5리) | ⑳ 小三洞把守(15리) |
| ㉑ 大茂昌把守(15리) | ㉒ 小茂昌把守(15리) |
| ㉓ 茂昌仇非把守(10리) | ㉔ 葡萄洞把守(10리) |
| ㉕ 葡萄上仇非把守(5리) | ㉖ 葡萄中仇非把守(5리) |
| ㉗ 葡萄下仇非把守(10리) | ㉘ 莫從洞把守(10리) |
| ㉙ 河山堡把守(10리) | ㉚ 豆之洞把守(10리; 馬馬海權管留防處) |
| ㉛ 豆之上仇非把守(5리) | ㉜ 豆之中仇非把守(8리) |
| ㉝ 豆之下仇非把守(8리) | ㉞ 吾郎哈洞把守(7리) |
| ㉟ 吾郎哈仇非把守(10리) | ㊱ 竹田把守(80리; 楸墩萬戶留防處) |
| ㊲ 金倉仇非把守(7리) | ㊳ 金倉洞把守(15리) |

26) 瀨野馬熊, 〈遺稿〉(《東洋學報》12·13, 朝鮮總督府, 1918).

- 39 東芑上仇非把守(10리)
- 41 東沙仇非把守(10리)
- 43 淵洞把守(13리)
- 45 葛田上仇非把守(8리)
- 47 葛田下仇非把守(10리)
- 49 楸上仇非把守(10리)
- 51 上獐項把守(10리)
- 53 下獐項把守(10리)
- 55 上立岩把守(10리)
- 57 上長氷崖把守(10리)
- 59 下長氷崖把守(7리)
- 61 下德仇非把守(10리)
- 63 中江仇非把守(10리)
- 65 乾浦獐項把守(10리)
- 67 胡芮下仇非把守(7리)
- 69 胡芮下邊把守(10리)
- 71 早粟上口非把守(10리)
- 73 早粟下口非把守(10리)
- 75 早粟田把守(15리)
- 77 蘆洞把守(15리)
- 79 慈城上口非把守(15리)
- 81 慈城洞口把守(10리 ; 瓮怪萬戶留防處)
- 83 西海坪口非把守(10리)
- 85 西海坪把守(10리)
- 87 照牙坪把守(10리)
- 89 知弄怪把守(10리)
- 91 三江上口非把守(15리)
- 93 三江下口非把守(10리)
- 95 林土把守(10리)
- 97 乾浦把守(10리)
- 99 狄洞把守(10리)
- 101 宰臣洞把守(10리)
- 103 清海亭把守(5리)
- 105 未他洞把守(15리)
- 107 分土把守(5리)
- 109 馬實里把守(10리)
- 111 傳牌栢子洞把守(15리)
- 40 東沙洞把守(10리)
- 42 東芑下仇非把守(10리)
- 44 三洞把守(10리)
- 46 葛田中仇非把守(10리)
- 48 金同洞把守(10리)
- 50 楸下仇非把守(10리)
- 52 中獐項把守(10리)
- 54 梨坡把守(10리)
- 56 下立岩把守(10리)
- 58 中長氷崖把守(10리)
- 60 上德仇非把守(10리)
- 62 中江把守(10리 ; 從浦萬戶留防處)
- 64 乾浦把守(10리)
- 66 胡芮仇非把守(10리)
- 68 胡芮洞口把守(10리)
- 70 于屹洞把守(10리)
- 72 早粟中口非把守(10리)
- 74 所儀德把守(15리)
- 76 伐洞把守(15리)
- 78 乾浦把守(15리)
- 80 慈城下口非把守(15리)
- 82 李仁洞把守(15리)
- 84 獐項把守(10리)
- 86 加木德把守(10리)
- 88 瓮巖把守(10리)
- 90 所乙三洞把守(10리)
- 92 三江中口非把守(10리)
- 94 玉洞把守(20리)
- 96 崔用洞把守(10리)
- 98 加羅地把守(10리)
- 100 餘屯把守(10리)
- 102 別外坪把守(10리)
- 104 東臺把守(5리)
- 106 分土烟臺底把守(5리)
- 108 許隣浦把守(5리)
- 110 兩江把守(10리)
- 112 牛項嶺底把守(15리)

- | | |
|-----------------|-----------------|
| ⑪③ 洞牙致把守(15리) | ⑪④ 掛印峰嶺底把守(10리) |
| ⑪⑤ 鷹岐里把守(10리) | ⑪⑥ 眞木坡把守(15리) |
| ⑪⑦ 五家山洞口把守(10리) | ⑪⑧ 玄鳥洞把守(15리) |
| ⑪⑨ 正木坡把守(15리) | ⑪⑩ 竹田嶺底把守(15리) |
| ⑪⑪ 泉川把守(15리) | ⑪⑫ 阿山洞口把守(15리) |
| ⑪⑬ 雲洞把守(15리) | ⑪⑭ 小雲洞把守(15리) |
| ⑪⑮ 蘆灘把守(15리) | ⑪⑯ 檜洞把守(15리) |

이들 가운데 ⑪⑩번의 죽전파수는 도로의 분기점을 이루고 있다. 즉 죽전은 강가에 있는데, 이 곳에서 두 길로 갈라지게 된다. 하나는 위쪽으로 후주강변 오통동파수(⑪)로 통하게 되고, 다른 하나는 아래쪽으로 압록강변의 옥동파수(⑪④)로 통한다. 그리고 옥동에서 兩江(⑪⑨)에 이르는 16개 파수는 단지邊報만 전한다고 하였고, 두지동파수(⑪⑩)는 馬馬海權管留防處, 죽전파수(⑪③)는 楸坡萬戶留防處, 중강파수(⑪②)는 從浦萬戶留防處, 자성동구파수(⑪⑧)는 唃怪萬戶留防處 등 1개의 權管留防處와 3개의 萬戶留防處를 두고 있었다.

주목할 만한 일은 이 지역 入防에 대한 것이다. 후주 오통동파수(⑪)로부터 옥동파수(⑪④)까지의 93개 파수처는 여름철인 5월부터 가을철인 8월까지만 입방하고 양강파수(⑪⑨)에서 옥동파수까지의 16개 파수는 4계절 12월 내내 守直한다고 하였다. 그런 면에서 본다면, 강계진관 소속의 10개 진보(神光鎭·平南鎭·馬馬海堡·楸坡鎭·從浦鎭·上土鎭·唃怪鎭·滿浦鎭·伐登鎭·高山理鎭) 가운데 4개 진보(馬馬海堡·楸坡鎭·從浦鎭·唃怪鎭)는 폐4군 지역에 유방처가 설치되어 있어서 체류하면서 방수하는 곳이다. 방수기간은 앞에서 제시한 바와 같다.

어쨌든 주민을 구성과 강계로 철수시켜 700리나 되는 이 지역의 기름진 땅이 한낱 무심히 버려진 땅이 되었지만, 지금은 採蔘場이 되었다고 했다.²⁷⁾ 그리고 3군의 폐기에 대해 영토의 축소가 아니라는 논의가 전개되었다. 하연은 “우에 이상을 지금 비록 혁파하여 압록대강으로 경계를 한정한다 하더라도 여진인들이 이곳에 들어와 살 수는 없습니다. 진실로 영토를 줄이는 예가 아닙니다”²⁸⁾라고 하였다. 또 “만약에 大黨賊變이 생기더라도 임기응변으로 자성

27) 《文宗實錄》권 3, 문종 즉위년 8월 정유.

28) 《文宗實錄》권 5, 문종 원년 정월 무신.

이상의 각 관을 철수시켜 강계읍성으로 몰려 들어가게 하고, 힘을 합쳐 고수한다면 누가 이곳에서 소요할 수 있겠습니까”²⁹⁾라고 하는 주장도 나왔다. 또 “비록 3읍을 폐기하고 大江으로 경계를 한정하더라도 우리의 봉강은 옛날과 같습니다”³⁰⁾라고 하는 주장도 나왔다. 경계선을 압록강으로 설정하여 3읍은 폐기하고 적변이 있을 때는 힘을 합쳐 고수한다면 영토의 축소는 없다는 것이다.

논리는 더욱 발전하여 평안도 도체찰사 朴從愚는 3읍의 주민을 법도 밖으로 놓아 둘 수 없으므로 자성군에 探候兵을 파견하고, 강계절도사가 1년에 두 차례씩 순찰케 해야 한다고 주장하였다. 이러한 주장은 폐4군 지역을 군사지역으로 파악함을 의미한다고 하겠다.

셋째, 《元永胄日記》를 들 수 있다. 이것은 그가 高山里僉使로 있었던 정조 18년(1794)에 폐4군지역을 순찰했을 때의 일기이다. 다음은 일기 첫머리이다.

正宗 계축(정조 17 ; 1793)에 강계 체진에 문무의 지체와 명망에 따라 모두 택함을 받게 되었는데, 翰林 洪樂游를 叡怪萬戶로, 前正言 鄭履綏를 馬馬海權管으로, 前府使 梁梲을 上土僉使로, 前府使 元永胄를 高出里僉使에, 前府使 李謙會를 楸坡萬戶로, 前校理 鄭尙愚는 전에 이미 神光僉使로 補했다. 갑인 봄, 모두 4군의 지형을 자세히 살피고 돌아왔다. 이 일기는 그 때에 적은 것이다.

일지 형식의 이 일기에 의하면, 1794년 4월 7일 원영주는 윗괴만호 홍낙유 등과 함께 瓜花鎭(윗괴)에서 하룻밤을 지내고, 다음날 아침에 출발, 정오에 上土鎭에 도착했는데, 여러 鎭將들도 일제히 도착하였다. 4월 9일 상토진을 출발하여 麻田嶺을 넘어 三川→紫作嶺→慈城舊基→皮木嶺→乾浦→叡怪留防所→伐谷→早栗坪→卞屹洞→虞芮舊基→中江從浦留防所→項岩→上中長水崖→梨坡→獐項→金同洞→三洞→葛田下上仇非→淵洞→(閭延)舊堡→金倉洞을 거쳐 동월 17일에 竹田(楸坡)萬戶留防所에 도착하였다.

이와 같은 폐4군 지역의 현지답사는 여진인의 시세 변화에 따른 대응의 필요에서 이루어진 것이다. 즉 청이 건국됨에 따라 조선 북쪽 변경에 살던 많은 여진인들이 중원으로 이동하였다는 점과, 폐4군 지역에 대한 개척의 기운이 활발하게 일고 있었던 데 연유하는 것이다.

29) 《端宗實錄》권 9, 단종 원년 11월 갑인.

30) 위와 같음.

그러므로 지체와 명망이 높은 인물들을 새로이 邊將으로 임명하고 곧바로 변계답사를 실행케 한 것은 강계 인민을 위한 일이었을 뿐 아니라, 여진족과의 교린관계, 국방수어책에 유의하여 4군의 복구가 가능한가, 민폐를 회생시킬 수 있는가 등 변경 요새의 사정을 살피기 위한 것이었다.³¹⁾ 군사지역화되어 있는 폐4군 지역을 행정구역으로 복구하기 위한 사전답사였던 것이다.

넷째, 〈李汝節手本〉의 검토이다. 이어절에³²⁾ 대해서는 앞에서 인용한 《원영주일기》 말미에 “을묘(정조 19) 겨울에 渭原郡 정배죄인 李汝節이 江界馬馬海土兵으로 充定되어 폐4군을 살피라는 명을 받았다”고 하여, 이어절의 신분과 조사연대, 원영주 등의 답사시기와 거의 때를 같이하고 있음이 확인된다. 또 그가 토병으로 충정된 사실이 매우 비중 있는 일로 취급되고 있다.

이어절의 답사지역은 앞에서 인용한 바 있는 《여지도서》의 압록강변 파수처와 동일하다.³³⁾ 즉 그는 정조 19년 12월 13일에 강계부를 출발하여 압록강 연변을 답사하고, 이듬해 정월에 복명서를 조정에 제출하였다.³⁴⁾ 그의 답사일정은 옛 자성·우예·여연·무창군 등의 4지역이었고 주된 답사 내용은 지형·道里의 원근·민호·賊路·城邑基址·留防所 등이었다.

거주민의 철거로 空地化정책을 쓴 것은 사실이지만, 폐4군 지역의 압록강 연변에 93개소(또는 94개소)의 파수처를 두어 방수케 한 것은 이 지역을 군사지역으로 파악하였음이 분명하다. 그리하여 조선의 서북방면 국경선은 압록강의 자연경계선으로 자연스럽게 확정되었고, 압록강 연변 파수시설이 국경

31) 《承政院日記》 정조 18년 3월 8일.

32) 이어절의 출신에 관하여는 자세히 알 수 없으나 정조 16년(1792)에 함경도 富寧府使를 지냈고, 뒤에 경상도 昌原府使에 전임되었으나 정조 19년 6월에는 嶺南暗行御史 柳畔의 탄핵을 받아 刑具違制, 用刑濫酷의 연고로 9월 평안도 渭原郡에 유배되었다. 뒤에 사면을 받아 함경도 長津府使가 되고, 순조 원년(1801) 黃某를 拷問에 붙여 친주교도 黃嗣永으로서 誣証시킨 죄에 의하여 함경도 穩城府에 유배되고, 다시 전라도 南海縣의 軍卒로 충당되었으나 뒤에 다시 석방, 전라도 全州府使에 부임되었다.

33) * 舊慈城郡地域에서는 玉洞에서 乾浦까지의 노정(94~78)

* 舊虞芮郡地域에서는 蘆洞에서 中江仇非까지의 노정(77~63)

* 舊閔延郡地域에서는 中江(從浦萬戶留防處)에서 金倉仇非까지의 노정(62~37)

* 舊茂昌郡地域에서는 竹田(楸坡萬戶留防處)에서 厚州江邊五統洞까지의 노정(36~1)

34) 《備邊司謄錄》 183책, 정조 20년 정월 11일.

지대의 경계선을 분명하게 하였다.

3) 두만강 하류방면 영토개척

(1) 고려말 동북방면의 경역

고려말 동북방면의 영토개척 요인은 14세기말 대륙에서 원의 세력이 쇠퇴하고 한족인 명이 새로이 발흥하여 원·명의 교체가 진행되고 있었던 사실과, 한반도에서는 고려에 대신하여 조선이 건국되는 시세에 말미암는 것이었다.

그리하여 여말 선조 동북지방으로의 영토개척은 공민왕 5년(1356) 동북면 병마사 柳仁雨에 의한 쌍성총관부 관할지역의 수복으로부터 비롯되었다.³⁵⁾ 원의 羈縻지역으로서의 쌍성총관부 지역에서는 반고려분자들인 趙暉·卓靑의 후예들에게 摠管과 千戶의 직이 세습되었으나 이들 후예들 중에는 고려에 벼슬하기도 하고 관직을 수여받은 자도 있었다. 쌍성총관부를 공파하고 이 지역을 수복할 수 있었던 것은 趙暉·趙都赤과 같은 친고려적 세력이 있었기 때문이다.

이러한 지역에 李氏 족단이 두만강 하류유역의 韓東지방으로부터 수많은 사람들을 이끌고 남하하여 咸州(함흥)일대에 정주하였고 그들은 쌍성총관부의 기존 세력과 대립하였다. 따라서 유인우는 이성계의 父 李子春의 내용을 얻어 쌍성총관부를 함락시킴으로써 함주 이북까지도 회복할 수 있었다. 이후 공민왕 9년 이자춘은 朔方道萬戶兼兵馬使에 임명되어 동북지방을 진무하였다.

이 지역으로의 진출은 영토의 확대뿐 아니라 동북면 남부일대의 중심세력의 교체를 가져왔다. 동북면에서 구축당한 조씨세력은 드디어 원의 遺將 納哈出[나하추]을 끌어들여 동북면 일대에 큰 혼란을 가져왔다.

나하추의 침입은 공민왕 11년부터 여러 차례 계속되었으나 이성계에 의해 모두 격퇴되었다. 그 밖에 공민왕 11년의 홍건적 격파, 공민왕 13년 여진족

35) 《高麗史節要》 권 26, 공민왕 5년 7월. 수복한 땅은 和州(永興), 登州(安邊), 定州(定平), 長州(定平), 豫州(豫原), 高州(高原), 文州(文川), 宜州(德源) 등 8주와 宣德鎮, 元興鎮(이상은 豫原땅), 寧仁鎮, 耀德鎮, 靜邊鎮(이상은 永興땅) 등 5진이다. 원에 정복당한 지 99년만에 수복한 것이다.

方東仁, 〈雙城總管府考(上)〉(《關東史學》 1, 關東大, 1982) 참조.

인 三善·三介의 대파, 공민왕 19년의 汚羅山城 공파 등은 이성계의 대표적인 전공이다. 이성계의 여진족 삼선·삼개의 대파로 고려의 동북지방 영토는 伊板嶺(현 磨天嶺)을 넘어 海陽(현 길주지방) 지방에까지 미치게 되었고 여진의 주장으로 투항하거나 복속해 오는 자들이 앞뒤를 이었다.

그 후 우왕 8~9년(1382~1383)에 이성계가 吉州平에서 胡拔都를 대파한 사건은 동북지방 영토개척사에서 특히 큰 의미를 갖는다. 당시 호발도와 高鐵頭 등은 동북면에 침입하여 이 일대에서 큰 세력기반을 가진 이씨를 몰아내고 제패하려 했으나 이성계에 의해 격퇴되었다. 이성계가 동북면 일대의 땅을 회복한 후 올린 獻議를 보면, 당시 해양에는 고려의 인구가 무수히 이입하여 점차 고려의 영토로 편입될 소지가 마련되어 있었는데 호발도의 침입으로 많은 인민이 잡혀갔다.³⁶⁾

드디어 공양왕 2년(1390) 길주만호부가 西之委(현 臨溟驛)에 설치되었다. 길주만호부의 성격은 변경에서의 전초기지 역할을 담당하는 군사중심지라 할 것이다. 공양왕 3년 이성계는 동여진의 여러 부락을 招諭하여 두만강 연안의 2대 여진부족이라 할 오랑캐와 吾都里[오도리]가 來朝하는 성과를 거두었다. 이 여진족들은 이성계가 즉위한 후에도 자주 내조하였다.

이와 같이 고려말 동북지방 영토의 경계선은 군사핵심지로서의 길주만호부가 설치되어 있었고, 길주 이북으로는 미한정 경계지역으로서의 군사지역이 확대되어 가고 있었다.

(2) 6진의 설치와 국경선의 획정

태조는 원년(1392)에 아들 芳遠(뒤에 태종)을 孔州(현 慶興 남쪽 古邑)로 보내 德陵(穆祖陵)과 安陵(穆祖妃 李氏陵)을 조성하고, 이듬해 8월에는 동북면안무사 이치란을³⁷⁾ 보내 갑주와 공주에 성을 쌓아 진무토록 하였다. 이러한 조치는 군사지역

36) 胡拔都가 노략질해 간 인민은 대략 17,141명 정도로 추산되고 있다. 그리고 이때 剽掠을 면한 여진족들은 그 본거지를 버리고, 동북면의 남부 해안지대로 이주했는데, 대략 1,020여 호로 추정되고 있다(金九鎮, 〈尹璠九城의 範圍와 朝鮮六鎮의 開拓〉, 《史叢》 21·22, 高麗大, 1977).

37) 李之蘭은 胡拔都의 동북면 침입과 거의 같은 시기의 女眞酋長 중의 하나인데, 그가 거느린 가호가 500여 호나 되어 전체의 반수를 차지할 만큼 세력이 막

인 동북면에 있는 민호의 안정을 위한 군사시설의 충실을 기하는 것이라 하겠다.

이지란이 갑주와 공주에 축성한 지 5년 뒤인 태조 7년에는 동북면의 군사적 행정적 체계와 관할구역이 확정되었다. 즉 주·부·군·현의 지역경계를 정하기 1년 전에 東北面都宣撫巡察使 鄭道傳을 동북면에 보내어 소위 便民條劃을 살펴 보고토록 하였다. 주요 보고내용은 城堡를 개축하여 주민을 안정케 한다든지, 站戶를 적절히 설치하여 왕래에 편하게 한다든지, 주군의 경계를 구획하여 분쟁을 없앤다든지, 군민의 호칭을 정연하게 하여 등급을 정해 준다는 것 등이었다.³⁸⁾ 이 보고에 근거하여 태조 6년 2월에 주부군현의 이름을 분정하였다. 안변 이북, 청주(북청) 이남은 永興道라 칭하고, 端州(端川) 이북, 공주 이남은 吉州道라 칭하며, 동북면도순문찰리사가 이를 통괄하였다. 또 단주 이북의 주부군현 및 站路의 명칭을 정하고 관리를 배정하였다.³⁹⁾

그리하여 공주의 옛 토성을 석성으로 개축하고 경원도호부로 승격시켰으며 같은 해에 처음으로 鏡城郡을 설치하고 만호를 두었다. 이러한 사실을 두고 흔히 두만강 하류의 6진 개척사상 최초의 관방이라고 부르고 있다. 즉 단주이북, 두만강 이남의 군사지역에 대하여 명령 체계화를 시도한 조치로 생각되며,⁴⁰⁾ 경성 이북, 경원 이남 지역을 하나의 군사지역 단위로 형성한 것으로 해석된다. 이처럼 조선 초기 동북지방의 영토 개척은 명실공히 두만강안에까지 미쳤다.

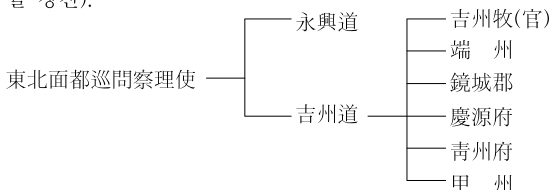
구체적으로 轄城 이북의 땅을 경원부에 예속시켜 삭방도 관하에 두게 한

강하였다. 당시 이성계 역시 家別抄를 500가나 소유하고 있었다. 세력 분포상 이성계와 이지란의 결합은 동북면 일대를 제패하기에 충분하였다. 따라서 이성계의 동북면일대에서의 세력기반 구축은 이지란과의 결합과 불가분의 관계였다고 하겠다.

38) 《太祖實錄》권 12, 태조 6년 12월 경자.

39) 《太祖實錄》권 12, 태조 6년 12월 경자 및 권 13, 태조 7년 2월 경진.

40) 동북면의 통괄 명령체계를 보면 다음과 같다(《太祖實錄》권 13, 태조 7년 2월 경진).



일이라든지, 단주 이북의 군량 1,000석을 경원으로 이송하고, 두만강에 병선 10여 척을 정박케 한다든지 하는 일련의 조치는 두만강 연안에 최초로 관방 시설을 갖춘 것으로, 동북지방의 변방 경계에 존재하는 군사지역의 설정이라 할 것이다. 당시의 직관을 보더라도 慶源等處兵馬使 겸 경원부사는 변계의 군사책임자임을 알 수 있다.⁴¹⁾

따라서 두만강안까지 개척한 사실은 조선·명·여진의 상호관계 속에서 살펴야 한다. 하지만 이들 관계가 안정세를 이룰 때까지는 명과 조선이 여진에 절대적인 영향을 끼쳤고, 이에 남만주지역에 산거하던 여진족들의 이동과 변화가 무상하였다.

가령 조선에 귀순·복속하였던 동북지방의 여진족은 태종대에 들어와서 점차 반기를 들기 시작하였다. 즉 태종 9년(1409)에 貝州(현 寧古塔지방) 지방으로부터 남하한 嫌眞兀狄哈[협진우디캐]족이 경원 동쪽의 蘇多老(所多老)에 침입하였고, 이듬해 2월에 우디캐와 그 동류인 葛多介 등이 오도리족·오랑캐족과 합세하여 경원부를 재침함으로써 병마사 韓興寶를 비롯하여 15명이 전사한 일이 발생하였다

이에 東北面察理使 趙涓은 태종의 명에 따라 길주를 출발, 우디캐를 추격하여 豆門(土門; 현 慶源의 북쪽 江外의 땅)에 이르렀으나 그들이 이미 멀리 퇴각한 상황이었으므로 우디캐와 함께 내침하였던 오랑캐의 추장급 4명과 관하군병 160여 명을 잡아죽이고 개선하였다.

조연의 토문 정벌은 동북지방 여진족에게 커다란 충격을 주었고 그들은 그 뒤에도 각 부 연합으로 경원을 자주 내습해 왔다. 태종 10년 4월에 오랑캐의 遺種이 오도리와 협력하여 步騎 150여로 경원부 雍丘站에 침입하였고, 같은 달에 협진우디캐·오도리·오랑캐 족이 연합하여 경원부 아오지(현 古阿吾知堡)로 침입하였다. 이 때 경원병마사 郭承祐는 대패하여 전사하였다.

곽승우의 패전을 계기로 조정은 攻守가 곤란하다는 점을 들어 공주의 덕릉과 안릉을 함주로 옮기고, 민호를 이사시켰으며 경원부를 경성에 합속시켜 경성으로 僑置하였다.⁴²⁾ 이로써 경원부 땅은 비게 되었고, 이후 얼마 동안

41) 《太宗實錄》 권 16, 태종 8년 7월 을묘.

42) 태종 10년 8월에 경원부를 所多老營基로부터 경성으로 僑置하고, 덕릉과 안릉을

경성이 야인 방어의 전초기지 역할을 담당하게 되어 龍城(현 輸城; 古鏡城을 말함)에 목책을 설치하여 경성의 전위로 삼아 왔다. 그리하여 태종 14년에는 영길도도순문사에게 교지를 내려 길주 이남 병마가 경성 赴鎭 때문에 길도 막히고 곤욕도 당하므로 길주 北村 朱禾嶺을 경계로 경성에 옮기도록 하였다.⁴³⁾ 이는 명실공히 경성의 전초기지로서의 중요성을 말해 주는 것이다. 그 후 태종 17년에는 용성 목책을 석성으로 개축하여 방비를 굳건히 하고, 경성 豆籠耳岬 이북을 떼어 富家站(현 富居)에 경원도호부를 다시 설치하였다. 따라서 富寧(본래는 경성군 石幕上平을 말함) 石幕 이북은 여진인에게 내맡겨지는 셈이 되었고, 경성 이북, 부령 이남은 군사지역의 최전방이 되었다.

이 해에 명은 여진족을 회유할 목적으로 건주위에 僧綱司를 설치하여 여진승려를 都綱으로 삼는 한편, 內官 張信을 백두산에 보내어 사원을 창건케 하였다. 장신을 비롯한 많은 군병들은 이 해 3월말에 요동으로부터 羅延에 이르러 목책을 설치하고 창고를 만들어 양식을 저장하였으며, 농사를 준비하였을 뿐만 아니라 南羅耳에 사원을 창건하기 시작하였다.⁴⁴⁾

이러한 보고에 접한 조정에서는 명이 孔州에 衛를 설치하여 그 지방을 약취하려고 한다고 판단하고, 이 해 8월에 함길도안무사 李之實에게 명하여 경원부를 다시 옛 땅(공주)에 설치케 하고, 부가참에 목책을 설치해서 중계지로 삼게 하였다. 이리하여 옛 경원의 성터를 修葺하고 이민을 추진하기도 하였지만 끝내 그 실현을 보지는 못하였다.⁴⁵⁾ 세종 3, 4년경에는 府治를 부거로 물러서 배치하였다. 이는 명에서 파견한 장신 일행의 거동이 옛 경원의 약취에 있지 않다는 확신에서 취해진 조치로 생각된다.

경원부를 부거로 이동한 지 얼마 안되어 다시금 여진족의 침입이 잦아졌다. 세종 4년 9월에 협진우디케 100여 명이 경원부 阿山과 高郎岐에 침입하였고, 같은 해 10월에 오랑캐 200여 명이 경원부 釜回還에, 다시 세종 6년 5월에는 협진우디케 100여 명이 아산에, 같은 해 9월에는 300여 명이 고랑기

함주로 遷葬한 후에도 경원병마사는 존재했다. 그 이듬해 3월에 이르러 이를 招喚하고 罷鎭했으므로, 이 때 경원부가 공식적으로 폐지되었다고 할 수 있다.

43) 《太宗實錄》 권 28, 태종 14년 8월 계축.

44) 池內宏, 〈朝鮮の東北境と女眞との關係(二)〉(《滿鮮地理歷史報告》 4, 1918).

45) 宋炳基, 앞의 글, 155쪽.

에 침입하였다.

이처럼 경원부 주변지역에 야인의 침입이 끊이지 않게 되자, 세종 8년 이래 조정 신하들 사이에는 경원부를 용성으로 옮기자는 논의가 강력하게 대두되었다. 그러나 영토 경영에 대단히 진취적 의지를 보이고 있던 세종은 조종의 옛 강토를 寸土라고 줄일 수 없다면서 慶源退排論에 찬성하지 않았을 뿐만 아니라, 도리어 방어지를 전진시키고자 하였다. 여러 해 동안 심의한 결과 세종 14년(1432) 6월에 이르러 경원부의 서쪽 석막(현 부령)에 寧北鎭을 설치하고, 경성을 도호부로 승격시켜 북방 경략에 적극적인 태도를 보였다. 즉 경원부는 그대로 두고 경성군을 석막으로 옮겨 도호부로 승격시키고 용성으로부터 雲加衛(委) 大川大路 이동까지는 경원에, 이서는 경성에 속하게 한 것이다. 이러한 배치는 阿木河(斡木河; 吾音會, 현 會寧) 東良 北狄인들이 오가는 요해로를 차단하는 의미를 갖기도 한다.⁴⁶⁾

그리하여 영북진을 설치한 다음해에 이 지역 여진족들 사이에 커다란 분쟁이 발생하였다. 이를 기화로 세종은 그의 평생의 포부라 할 수 있는 북방 영토개척을 과감하게 추진해 갔다. 세종 15년에 吾音會(음회) 지역에서 우디캐족과 오도리족간에 충돌이 일어나게 된 배경을 살펴보면 다음과 같다. 즉 요동의 開陽(현 開原) 지방에 살고 있던 여진족 추장 楊木塔兀은 그 지방관현이 저지르는 횡포에 반감을 품고 반란을 일으켜 개양의 많은 중국인 남녀를 노략하여 음회로 이동하였다가 뒤에 다시 우디캐들이 살고 있던 貝州(혹은 古州, 현 寧古塔 부근)로 이주하였다. 세종 4, 5년경 명은 사신을 자주 보내어 도망한 양목탑울을 불러 타이르고 被擄人들을 추쇄하였다.

한편 訓春 오도리에 있는 오도리족 추장 童猛哥帖木兒[통명거티무르]나 그 동생 凡察 등은 조선에 귀순하여 藩僉으로서 자처하였을 뿐 아니라, 명으로부터 建州左衛都督 혹은 都指揮 등의 직함을 받고 있으면서 명사의 피로인 추쇄에 협력해 왔다. 이 때문에 양목탑울로부터 원한을 사게 되었다. 세종 15년 10월에 양목탑울은 우디캐족과 연합하여 약 800명의 병력을 이끌고 음회로 침입하여, 통명거티무르와 그 아들 權頭(管禿 혹은 管領)를 죽이고 部民

46) 《世宗實錄》권 56, 세종 14년 6월 기사.

을 약탈 도주하였다.⁴⁷⁾ 이로써 번속관계를 지켜온 오도리의 세력이 무너지고 움회는 다시 공허한 지대가 되었다.

세종은 이와 같은 여진족 내분을 옛 영토를 회복하는 기회로 포착하여 두만강의 천험으로써 강계를 삼고자 하였다. 두 차례에 걸친 중신회의에서 세종은 석막에 설치한 영북진을 伯顔愁所(현 行營)로 옮기고, 경원부는 두만강 유역으로 옮길 것을 결정하고, 병조에 교지를 내려 合行條件을 실시하도록 지시하였다.

이에 따라 병조에서는 새로 옮기는 경원과 영북진에 우선 성벽을 쌓고 토관을 설치하되 본도 민을 추쇄하여 영북진과 경원부에 옮기도록 하였으며, 부거참의 석성(옮기기 전의 경원부)과 석막의 목책(옮기기 전의 영북진)에 군인을 배정하고, 토관과 천호를 시켜 지키게 할 것을⁴⁸⁾ 보고하여 세종의 승인을 받았다.

세종이 경원부와 영북진의 군사 핵심지를 북방으로 옮긴 것은 여진족의 분쟁을 기회로 공주지방을 수복함은 물론, 두만강의 천험으로써 강계로 삼고자 한 것이다. 이는 공주지방은 祖宗舊地로서 촌토도 축소시킬 수 없다는 구지수복의식이 내재되어 있는 것이다. 즉 세종은 군신회의에서 “공주지방은 초목만이 무성하여 胡騎들이 짓밟고 사냥하는 곳이 되어 버렸다. 이를 생각하면 늘 마음이 통절해진다. 움회는 두만강 남쪽 우리 경계 안에 있어서 耕牧에 적당하고 요충에 알맞은 자리이므로 巨鎮을 함설하여 북문(북쪽의 관문)을 壯하게 하여야 할 것”이라고 하고, 경원부와 영북진을 이설함으로써 “조종의 천험의 봉강을 삼가 지켜야 할 것”이라고 하였다.⁴⁹⁾

두만강 하류 유역의 옛 영토에 대한 수복이 결정되자, 세종 15년(1433) 12월에 좌승지 김종서를 함길도도관찰사에 임명하여 이 지방 경영을 맡겼다. 김종서는 세종 22년 12월 형조판서에 임명될 때까지 7년 동안 함길도관찰사로서 혹은 함길도도절제사로서 북방개척에 주력하였다.

세종 16년 2월, 김종서는 임지에 부임하자 도체찰사 河敬復·부사 沈道源·

47) 《世宗實錄地理志》권 155, 咸吉道 慶源都護府.

48) 《世宗實錄》권 62, 세종 15년 11월 무술·경자.

49) 위와 같음.

兵馬節制使 成遠生·경원절제사 宋虎美·영북진절제사 李澄玉 등과 더불어 경원·영북진의 城基布置條件을 장계하였다.⁵⁰⁾ 당초 세종은 영북진을 옴회로, 경원을 蘇多老로 옮기기로 하고 이를 추진해 왔다. 그러나 막상 성터를 돌아본 김종서의 장계에 접하게 되자, 계획을 변경하여 석막의 영북진을 백안수소에 옮겼다. 그리고 이 해 여름에 따로 회령진을 옴회에 설치하고 영북 본진에서 첨절제사를 뽑아 방어케 했다. 그 해 겨울에 영북부 회령진을 회령도호부로 하였다. 그리고 이듬해 7월에 회령부로부터 400호를 떼어 영북진을 鍾城郡으로 독립시키고, 경원으로부터 300호를 떼어 孔城縣을 설치하였다.

한편 세종 16년 부거에 있던 경원부를 會叱家(현 경원)로 옮기고, 공주 古地에는 성을 수축하여 海道萬戶 겸 孔州等處管軍僉節制使를 두고, 200명의 정군을 배치하여 수륙의 방비를 담당케 하였다. 공성현은 세종 19년에 慶興郡으로 승격되었고, 세종 25년에 다시 慶興府가 되었다.

그 뒤 경원과 종성의 읍치가 강변에서 거리가 너무 멀다 하여 세종 22년 종성군치를 백안수소로부터 愁州(현 종성)로 옮기고, 古城 자리에 도절제사 행영을 두는 한편, 같은 해에 多溫平(현 온성)에 군을 신설하여 穩城郡으로 하고, 경원 및 길주 이남 안변 이북의 각 관 민호로 이를 채웠다.

종성과 온성에 대한 일련의 조처는 세종 22년 7월 평안, 함길도도체찰사병 조판서 皇甫仁의 두만강변 방비에 관한 헌의에 따른 것인데, 이미 설치한 4읍(경원·회령·종성·경흥)과 기타 군사 요충이 되는 곳에 만호를 설치하여 이들과 연결함으로써 두만강변의 방비를 완성시키고자 한 것이었다. 이어 세종 23년 정월 도체찰사 황보인을 함길도로 보내어 종성·회령·온성·경원·경흥 등지에 많은 小堡를 설치하여 방어를 더욱 충실하게 하였다.⁵¹⁾ 이리하여 세종 23년 5월에 종성군과 온성군은 종성도호부와 온성도호부로 각각 승격되었다. 특히 종성에는 남도민을 이주시켜 이를 채웠다. 7월에는 의정부의 계에 따라 경원도호부가 “祖宗興王의 땅임에도 지금 도리어 종성에 소속시키는 것은 실

50) 《世宗實錄》권 63, 세종 16년 2월 임술.

51) 이 때 설치된 堡들은 鍾城－童關·東豐·西豐·鷹谷·防垣, 會寧－高嶺·和豐·雍熙, 穩城－豐川·周原·樂土, 慶源之地－訓戎鎮·北安定·撫夷堡 등이 다(《世宗實錄》권 92, 세종 23년 정월).

로 불가하다”고 하여 경성을 吉州道에 소속시키고, 경원을 북계의 首官으로 하여 회령·경흥·중성·온성·부거 등의 관을 이에 소속시켰다.⁵²⁾

이와 같이 두만강의 천험으로써 국경확정의 의지를 실현시키고자 한 영토의식의 바탕에는 역사적 연고에 근거하는 구지의식이 깔려 있고 “조종구지는 촌토라도 축소할 수 없다”고 하는 영토의식이 배어 있었다. 세종 21년(1439) 세종이 함길도도절제사 김종서에게 명하여 “동북경은 公嶮鎭으로 경계를 삼았다는 전언이 오래 전부터 있었으므로 尹瓘이 공험진에 세운 비석을 조사케 하고”, “두만강 밖에도 많은 고성이라고 들리는데, 그 고성에도 비석이 있지 않겠는가. 만약 비문이 있다고 하면 이를 조사하라”고 한 것은 두만강 안쪽은 물론, 강외지방까지도 상당한 관심을 내보인 것이고 옛 영토에 대한 수복의식의 한 표현이었다. 그 후 경흥도 선왕의 ‘肇基之地’라 하여 다른 4읍과 마찬가지로 세종 25년 8월에 도호부로 승격되었다.

이상의 5진 이외에도 세종 31년에는 석막의 옛땅에 부령부를 설치함으로써 6진의 완성을 보았다 이에 따라 東良北(동량위; 茂山)을 제외한 두만강 이외의 지역을 수복하게 되었다.

〈方東仁〉

4) 함길·평안도예의 사민입거

(1) 사민입거의 역사적 배경

北境개척으로 영토가 넓어짐과 함께 徙民入居策이 적극적으로 추진되었다. 북방개척은 처음에는 군사력을 동원하여 守禦의 범위를 넓히고, 다음에는 鎭을 설치하여 보다 남쪽의 군병을 교대로 징집하여 방어근무하게 하였다. 넓은 땅에 비하여 거주인구가 적었으므로 개간의 여지는 많았다. 그러나 적의 침략에 쉽게 노출되었고, 오랜 생활 터전을 버리고 새로운 개척을 하기란 쉬운 일이 아니었다. 국가적으로는 이 지역을 영구히 영토화하기 위하여 농지를 확보하고 民戶를 충실히 하지 않으면 안되었다. 또한 조선왕조의 방어정

52) 《世宗實錄》권 93, 세종 23년 7월 임술.

책은 지역방어는 그 지역에 토착한 민호가 담당토록 하는 것이 기본이었다.¹⁾ 이런 이유로 국가는 사민입거를 장려·강제하였는데, 특히 북방으로 영토를 크게 넓힌 세종대에 적극 추진되었다.

사민은 이미 통일신라가 북으로 영토를 넓히던 8세기 때부터 있었던 것으로 기록에 보이거니와,²⁾ 10세기초인 고려 태조 때에도 북방경략의 제일보로 西京(평양)을 중요시하여 남방(지금의 황해도지방)의 많은 민호를 이곳에 이주시킨 바 있었다.³⁾ 고려왕조 때도 북방개척과 함께 끊임없이 兩界에 남방 민호를 입거시키고 있었다. 고려왕조 때의 북방개척과 사민입거는 조선왕조 때 그것의 역사적 배경이 되었다. 즉 尹瓘이 9성을 축조한 뒤에 많은 민호를 입거시킨 것은⁴⁾ 함길도예의 사민입거에 대한 배경이 되었고,⁵⁾ 덕종 때 靜州(지금의 의주군)에 성을 쌓고 1,000호를 입거시키고 있는 것,⁶⁾ 11세기초인 예종 때 의주를 확보하고 압록강을 경계로 삼고 사민한 것,⁷⁾ 공민왕 때 泥城萬戶 金進 등으로 하여금 지금의 평안북도 벽동지방의 여진을 몰아내고 남계의 민호를 뽑아 입거시키고 있는 것⁸⁾ 등이 평안도예의 사민입거에 대한 역사적 배경이라 할 수 있다.⁹⁾

고려말에는 국가에 의한 계획적인 사민입거는 물론 자발적 이주도 매우 활발하였다. 공민왕대에 “雙城은 땅이 매우 기름져 恒産이 없는 東南民이 많이 들어가 살았다”든지,¹⁰⁾ 理山郡은 “본래 狄人이 살던 豆木里인데 공민왕 때부터 인물이 점차 충실하여 졌다”¹¹⁾라고 한 것은 그것을 잘 입증하여 주고 있다. 정세 변화에 따라 두만강유역으로의 이주도 있었음은 조선왕조의

1) 북방의 국경지대 군대편성은 翼軍體制였다.

陸軍本部, 《韓國軍制史》—近世朝鮮前期篇—(陸士韓國軍事研究室, 1968).

車文燮, 〈朝鮮前期의 國防體制〉(《東洋學》 14, 1984) 참고.

2) 《三國史記》 권 9, 新羅本紀 9, 경덕왕 7년·21년 5월 및 선덕왕 3년 2월.

3) 《高麗史》 권 1, 世家 1, 태조 원년 9월·5년·15년 5월.

4) 《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 城堡.

5) 《世宗實錄地理志》 권 155, 咸吉道.

6) 《高麗史》 권 58, 志 12, 地理 3, 安北大都護府 靜州.

7) 《高麗史》 권 6, 世家 6, 정종 원년 9월 및 권 82, 志 36, 兵 2, 城堡.

8) 《高麗史》 권 58, 志 12, 地理 2, 安北大都護府.

9) 《世宗實錄地理志》 권 154, 平安道.

10) 《高麗史》 권 38, 世家 38, 공민왕 4년.

11) 《世宗實錄地理志》 권 154, 平安道 理山郡.

왕실 선대가 남방지역에서 해로로 이주하여 두만강가에 살다가 함흥지역으로 남하했던 사정을 보아서도 알 수 있다.

이러한 사민정책은 조선왕조에 들어와서 북경개혁이 활발하게 전개되면서 더욱 적극적으로 추진되었다. 조선왕조의 사민입거는 본격적으로 시행된 세종대에 함길도지방과 평안도지방에 대한 사민의 실정과 규모, 시기가 서로 다르므로 구분하여 설명하기로 하겠다.

(2) 함길도예의 사민입거

함길도예의 사민입거는 태조대부터 시작되었다. 새로이 영토로 편입된 지역의 重鎮인 孔州에 慶源府를 설치하면서 도내의 富民을 입거시킨 태조 7년(1398)의 조처가 그 시작이었다.¹²⁾ 이 첫번째 사민의 규모는 분명한 기록이 없어 알 수 없지만 꽤 많은 민호가 입거하였던 것으로 보인다.¹³⁾ 태종대에는 여진족의 침입으로 일시 경원부를 鏡城으로 옮겼다가 다시 경원부를 富居站으로 옮김에 따라, 태조 때 옮겼다가 흩어진 유이민과 安邊 이북의 자원입거자를 합하여 1,100호를 입거시키는 조처가 있었다.¹⁴⁾ 이 계획은 조선왕조가 두만강이남을 확실한 영토로 굳히려는 의지에서 마련한 두번째의 사민입거책이었고, 태종 17년 7월부터 시작하여 세종대 초기까지 계속되었다.¹⁵⁾

함길도예의 사민입거는 이처럼 초기에 경원과 경성 지역을 중심으로 하였고, 이어 세종대에 두만강 유역에 진의 설치가 완성되는 단계에서도 그 중심은 역시 신설된 진에 대한 사민입거였다. 또 초기에 이어 사민을 위한 推刷의 주된 대상은 입거 대상지에서 보다 남방에 위치한 함길도내의 민호였다.

세종대의 사민입거는 《世宗實錄地理志》에 의하면 세종 16년(1434)에 경원, 22년에 穩城, 23년에 鍾城에의 입거가 기록되어 있다.¹⁶⁾ 이는 이들 지역에 각각의 사민입거가 시기를 달리하여 별도로 있었던 것으로 이해될 수도 있으나, 실제의 상황은 그런 것이 아니었다.

12) 《世宗實錄》권 1, 세종 즉위년 8월 기해.

13) 《世宗實錄》권 37, 세종 9년 8월 을축.

14) 《太宗實錄》권 34, 태종 17년 10월 계사.

15) 《世宗實錄》권 1, 세종 즉위년 8월 기해 및 권 19, 세종 5년 2월.

16) 《世宗實錄地理志》권 155, 咸吉道.

함길도예의 사민입거는 새로 설치되는 진예의 사민이 초기에 보다 남쪽의 함길도지방에서 입거되었으므로, 초기와 후기의 양상이 달라지게 되었다. 즉 초기에는 함길도의 보다 후방지역의 민호를 신설 진으로 입거시키는 것이었고, 후기에는 그와 병행하여 허소해진 함길도 후방지역에 대해 보다 남쪽의 타도민을 입거시키는 것으로 변화하였다.¹⁷⁾ 조선왕조가 함길도지방에 제3차로 결행한 사민입거는 세종 15년(1433)에 경원부의 이동과 寧北鎭의 설치에 따른 것으로서, 세종대의 것으로는 첫번째의 대규모 사민입거였다.¹⁸⁾ 이는 北靑이북의 端川·吉州·경성 등지에서 2,200호를 뽑아 경원과 영북진에 각기 1,100호씩 입거시키는 것이었다. 이 계획은 세종 15년 11월에 마련되었는데, 만약 함길도 후방지역의 민호가 2,200호에 못미칠 경우에는 강원도와 하3도의 자원자를 모집하여 채우고, 자원자는 양민에게는 土官을, 향리나 역리는 역의 면제, 賤口는 양민으로 삼는 우대책을 제시하였다.¹⁹⁾ 이에 따라 작성된 事目에는 고을별로 추채될 호수를 지정하고 있는 바, 농사가 풍년이 들고 가까운 지역은 많이 배정하고, 흉년이 들고 거리가 먼 곳은 적게 배정하고 있다.²⁰⁾ 2,200호는 男丁 4口 이상을 1호로 하였으므로 인구로 보면 12,000~14,000명이나 되었다.

경원부의 옮김과 영북진의 설치에 따른 이민은 세종대에 있어 동북방면예의 제1차 사민입거라 할 수 있다. 이 때의 입거는 그 규모가 가장 컸으며, 태종 때 후퇴하여 북방의 경략거점이던 경성 이남의 민호가 보다 북쪽으로 입거된 것이었다. 그런데 세종 16년 5월경에 길주로부터 200호, 경성으로부터 300호를 뽑아, 경원부 孔城(경원 고읍 즉 태조·태종대의 경원)에 200호, 영북진의 종성에 300호를 추가로 입거시켰다.²¹⁾ 이를 계기로 회령에서 200호를 나누고, 길주에서 새로 입거한 200호를 합쳐 종성군이 설치되고, 경원부의

17) 深谷敏鐵, 〈朝鮮世宗朝における東北邊疆への第一次の徙民入居について〉(《朝鮮學報》 9, 1956). 이하 제4차 사민입거까지는(《朝鮮學報》 14, 19, 21·22, 1959, 1961)참조.

18) 宋炳基, 〈咸吉·平安道 沿邊 및 南道에의 移民〉(《한국사》 9, 국사편찬위원회, 1973).

19) 《世宗實錄》 권 62, 세종 15년 11월 경자.

20) 《世宗實錄》 권 62, 세종 16년 정월 갑신.

21) 《世宗實錄》 권 64, 세종 16년 5월 갑신 및 권 75, 세종 18년 11월 임진.

공성에는 경성에서 300호를 입거시켜 현을 설치하였다.²²⁾

경원과 영북의 양읍(뒤에 분화되어 경원·회령·공성·중성 등 4읍)의 잇따른 설치로 동북지역 두만강 남안의 방어·경영의 布置는 일단 완성되었으나, 용성을 포함한 경성·길주 등지의 민호를 중점적으로 뽑아내어 변경지역의 4읍으로 이주시킨 결과 자연히 양읍 지역은 허소해지기 마련이었다. 이리하여 경성·길주 두 후방 중진의 충실을 도모하기 위한 보다 많은 남방민호의 입거가 계획된 것은 세종 17년 6월이었다.²³⁾ 도내의 高原·永興·文川·宜川·안변 등 길주·경성의 배후지역으로부터 500호를 뽑아내어 200호는 경성에, 300호는 길주로 이주시킬 것을 계획하고, 곧 입거인의 선발이 실시되었다. 그러나 입거를 기피하는 현지 주민들이 대거 도산하여 이 해 9월경에 일단 입거를 중단하지 않을 수 없었다.²⁴⁾ 그러다가 세종 18년 10월경에 이르러 입거계획이 다시 논의되어,²⁵⁾ 19년 봄에 이르러서야 비로소 실현을 보게 되었다. 이와 아울러 세종 18년부터는 하3도 및 강원도민의 자원입거도 계획되어 약 400호, 6,000여 명의 입거가 이루어졌다.²⁶⁾ 용성지방에 하3도 및 강원도민을 입거시킨 것은 첫째, 앞서 길주·경성으로의 이민에 즈음하여 대상지역인 고원·영흥·문천·의천·안변 등지의 주민이 대거 도망함으로써 크게 어려움을 겪은 데 대한 대처 방안이었다. 둘째로는 함길도의 후방지역 민호를 계속하여 북쪽으로 입거시킬 경우 함길도 자체의 허소를 면할 길이 없었기 때문이다. 이것은 나아가 변경지역에 대한 전반적인 사민계획의 방향이 토지에 비해 인구가 조밀한 충청·경상·전라도 지역의 민호를 입거시켜야 됨을 시사하는 것이어서 주목된다.

세종 16년(1434)에서 21년에 걸쳐 5년간 진행된 사민입거는 축성과 부방의 어려움이 원인이 되어, 주민들 가운데는 다른 곳으로 도망하는 숫자가 늘어났고, 이 사실이 세종 22년 3월에 중앙으로 보고되었다.²⁷⁾ 이에 따라 도망한 숫자를 채울 목적으로 23년 6월경에 경상도에서 600호, 전라도에서 550호,

22) 《世宗實錄》권 68, 세종 17년 6월 을사·7월 무자.

23) 《世宗實錄》권 68, 세종 17년 6월 갑진.

24) 《世宗實錄》권 75, 세종 18년 11월 임진.

25) 《世宗實錄》권 75, 세종 18년 10월 무인.

26) 《世宗實錄》권 76, 세종 19년 3월 기유. 자원입거자는 대부분 鄉豪였다.

27) 《世宗實錄》권 88, 세종 22년 3월 정사.

충청도에서 450호, 함께 1,600호의 양민을 뽑아 입거시킬 것을 결정하고,²⁸⁾ 23년 가을에 가서 하3도에 敬差官을 파견하여 입거인을 결정하였다. 그러나 하3도민 사이에는 입거를 기피하거나 반대하는 자가 많아 소요가 대단히 심하였다. 정부에서는 입거자에 대해 관직수여 등의 賞典을 걸기도 하였다. 그 래도 사태가 개선되지 않았으나, 4진의 충실을 기하는 것은 시급한 일이었으므로 정군 1,600호를 길주 이남에서 뽑아 4진에 입거시켰다. 그 입거시기는 아마도 세종 24년 봄부터 여름 사이였던 것으로 짐작된다.

길주 이남의 각 고을로부터 1,600호를 뽑아 4군에 입거시킴으로써 4진 도망주민의 보충이라고 하는 입거의 목적은 일단 실현되었다고 하겠으나, 이와 같은 미봉책의 결과 새로이 길주 이남의 정군 1,600호를 보충하지 않으면 안 되는 문제가 파생되었다. 그 보충방법으로 당초에는 하3도의 양민을 추쇄하여 입거시킬 방침이었던 듯한데, 현지 주민들의 소동으로 말미암아 1,600호 중 850호는 현지 함길도내의 多丁人戶 중에서 뽑아 충당하기로 하고, 나머지 750호만을 하3도로부터 선발하되, 세종 25년부터 입거시킨다는 방침이 정하여졌다.²⁹⁾ 그러나 이 750호의 입거도 이 해에 함길도의 흉년으로 실현을 보지 못한 채 다시 계획을 수정하여, 기왕에 함길도로부터 하3도로 옮겨간 인물들을 추쇄하여 입거시키기로 결정하고,³⁰⁾ 세종 26년부터 31년경까지 약 7,000명이 용성·경성 이남의 각 읍을 중심으로 하여 추쇄·입거되었다.³¹⁾

(8) 평안도예의 사민입거

평안도의 압록강 灣曲지역을 향하여 영토를 넓혀가던 고려 말기부터, 이 지역에 사민입거가 시작되었다. 조선왕조의 태조대부터 세종 초기까지는 함길도에 여진의 침입이 계속되어, 국가적인 사민입거가 동북지방에 집중되었다. 여진의 침입은 세종대에 이르러서 차츰 함길도보다 평안도에 많아졌고, 이에 따라 그동안 여진족의 침입이 잦아 방어에 더욱 힘을 기울였던 함길도

28) 《世宗實錄》권 93, 세종 23년 6월 경진.

29) 《世宗實錄》권 100, 세종 25년 5월 병인.

30) 《世宗實錄》권 109, 세종 27년 8월 병진.

31) 《世宗實錄》권 112, 세종 28년 6월 계축.

不正稅吏 등의 범죄 입거자 및 유이민의 還本者가 7,630여 인으로 파악되었다.

에 뒤이어 평안도에 대한 방어조치가 보다 구체화되어 갔다.

평안도에 민호를 입거시키기 위한 제도적 장치는 이미 세종 11년(1429) 8월에 입법화되었다.³²⁾ 이때 세종은 평안도가 명과 접경지역인데도 민호가 희소하므로 충청·경상·전라 지역의 민호를 이주시킴으로써 후환에 대비하고자 하였다. 이러한 입법조치에도 불구하고 평안도의 신개척지에 대한 사민은 곧바로 실행에 옮겨지지 않았고, 여러 차례의 논의를 거친 후에야 실행에 옮겨졌다. 그 직접적인 동기는 역시 여진의 대규모 침략이었다. 즉 세종 17년 정월에 오랑캐 2,700騎가 閔延에 침입하여 노략질을 하였다.³³⁾ 이를 계기로 비로소 평안도예의 사민입거가 본격적으로 논의·준비되었으니 그 일차적인 목표이자 궁극적인 목표는 “强壯을 뽑아 모아 邊疆을 채워 土兵을 삼고 그들을 鄉弓手라 부르며, 침구가 있으면 대적해 싸우고 물러가면 경작에 종사케 하는 옛 법을 모방하여, 사민입거함으로써 鄉兵을 만든다”³⁴⁾는 것이었다. 이미 같은 해 7월에 皇甫仁을 파견하여 사민입거지를 물색케 하고, 여연군을 부로 승격시켜 진을 두었다.³⁵⁾

이듬해 9월에 이르러서야 결정된 사민입거의 규모는 210호로서, 대상은 평안남도의 민호이고, 사민입거 대상지는 여연·江界·理山·碧潼·昌城 등의 압록강 중류 만곡처 변경지대였다.³⁶⁾ 실제로 사민입거가 실행에 옮겨지기 시작한 것은 세종 19년 정월에 濟用副正 朴根을 보내어 입거민호의 추쇄에 종사케 한 데서 비롯되었다. 민호입거에 이어서 평안남도의 향리들도 변경지역의 고을마다 추쇄되어 여연과 자성 등에 입거케 되었는데,³⁷⁾ 이를 민호와 합산하면 1차 사민의 규모는 최대 261호에 달하였다.

평안도예의 1차 사민이 있는 이후, 세종 19년 12월에 또다시 야인 3,000기가 벽동에 침입하는 큰 사건이 있었다. 이에 자극되어 세종 20년 5월에는 대규모의 사민입거가 있게 되었다. 이것은 세종대의 평안도예의 제2차 사민입

32) 《世宗實錄》권 45, 세종 11년 8월 을미.

33) 《世宗實錄》권 67, 세종 17년 정월 경인·3월 경자·신축.

34) 《世宗實錄》권 67, 세종 17년 3월 신축.

35) 《世宗實錄》권 69, 세종 17년 7월 병신·8월 신축.

36) 《世宗實錄》권 74, 세종 18년 9월 기해.

37) 《世宗實錄》권 75, 세종 18년 10월 무인·권 76, 세종 19년 정월 정유·2월 을해 및 권 78, 세종 19년 8월 병진.

거로서 추쇄는 연변 6읍(여연·자성·강계·이산·벽동·창성)에 입거키 위해 34읍에서 땅개는 200호, 작개는 4호에 이르기까지 뿔뿔히 뿔었다. 이 때의 1호는 장정 3~4명 이상의 有實戶를 말하는 것으로, 여기에 부녀자와 노약자를 계산하면 호당 인구는 15인에 달한다. 총 1,000호 약 15,000명의 인구가 8차례로 나뉘어 이주하게 된 것이다.³⁸⁾

이러한 대규모의 사민입거는 세종 20년에 계획되어³⁹⁾ 세종 22년까지 이루어졌다. 세종 21년 10월에 700호가 입거되었고, 세종 22년 3월에 이르러 도체찰사 황보인의 사목에 새로 입거한 인물에 대한 언급이 있으며, 세종 20년에 입거계획을 주관하였던 박근이 이 때까지도 여전히 경차관으로 입거사무를 맡고 있었던 것이 확인된다.⁴⁰⁾ 박근은 이 때 입거인에게 元居인의 熟田을 나누어 주되 원거인의 경작지가 10결 이상이면 3결, 7~8결 이상은 2결, 5~6결 이상은 1결, 3~4결은 제외하며, 원거인은 자원하는 陳地의 개간을 허가하는 등의 조치를 내렸다. 그런데 세종 19년~세종 20년에 걸친 두 해 동안에 입거한 호에서 도망·유리한 호의 수는 645호(口)나 되어 입거호의 10%에 달하였다. 이는 세종 19년의 211호 및 향리 50호, 20년 5월의 1,000호 등 1,261호에서 연이은 흉년과 축성, 부방 및 대명 외교관계에 따른 고역으로 말미암아 얼마나 많은 인구가 도망쳤는가를 보여준다.

이어서 세종 21년 10월에 평안도의 변경지대보다 남쪽에 사는 민호도 逃匿하여 감에 따라, 더 이상의 추쇄가 불가능한 상황에 이르렀다. 그리하여 보다 남쪽의 타도민을 安州 이북의 閑曠地에 옮겨야 한다는 주장이 나오게 되었고,⁴¹⁾ 이후 세종도 하3도지역이 인구밀도가 높으므로 富戶를 추쇄하여 북방으로 옮길 뜻을 나타내게 되었다.⁴²⁾

이러한 계획은 세종 25년에 이르러 의정부의 건의를 계기로 적극적으로 논의되었다. 즉 황해도와 하3도의 민호 3,000호를 추쇄하여 안주 이북의 고을마다 입거시킬 것이 결정되었다. 구체적으로는 황해도 550호, 충청도 630

38) 《世宗實錄》권 81, 세종 20년 5월 임진.

39) 《世宗實錄》권 80, 세종 20년 정월 갑오.

40) 《世宗實錄》권 87, 세종 21년 10월 정유 및 권 88, 세종 22년 3월 을사.

41) 《世宗實錄》권 87, 세종 21년 10월 정유.

42) 《世宗實錄》권 94, 세종 23년 12월 기유.

호, 전라도 830호, 경상도 1,000호 등 모두 3,000호를 세 차례로 나누어, 거리의 멀고 가까움을 헤아려 차례로 입거시키기로 결정하였다. 특히 이 계획은 막연히 富實戶가 아니라 ‘鄉曲豪右 流品子弟’를 이주시키되 호주로서 본래 직이 있는 사람은 超資시키고 무직자에게는 처음 8품직을 주어서 下番 甲士 職에 充差시키고, 4품 이상에 제수된 사람은 啓問하여 시행케 하며, 재간을 살펴 쓸 만한 자는 토관에, 특이한 재간이 있으면 계문하여 토관에 충차하고 경중 종사를 원하는 사람은 다른 예에 의해 시행케 하는 등 커다란 장려책을 아울러 제시하고 있다.⁴³⁾ 이러한 계획에 의하여 세종 24년 7월에는 경자관을 파견할 것을 결정하였다.⁴⁴⁾

그러나 이 3,000호의 이주계획은 현지주민들의 소요와 반대로 말미암아 다시 변경되어 세종 25년에 우선 경기도·개성부·충청도·전라도·경상도·황해도에서 추쇄한 유이민으로 입거시키되, 그래도 그 수가 모자랄 경우에 양민을 추쇄·입거시키는 안으로 결정되었다. 그러나 다시 가뭄이 극심하자 미루어져, 세종 26년부터 유이민의 추쇄·입거가 시행되어 31년까지 계속되었다. 입거된 숫자가 얼마나 되는지는 정확히 알 수 없다.⁴⁵⁾

세종대에는 이와 같이 양민을 입거시키거나 유이민을 추쇄하여 연변에 입거시키는 외에도, 제주도의 牛馬賊이라 불리우던 범죄인과 일반 범죄인 혹은 부정한 세리를 변경지역으로 입거시키기도 하였다. 우마적은 세종 17년부터, 일반 범죄인의 경우에는 세종 18년 이래, 부정한 세리의 경우에는 27년 이래 양계지방으로 입거시켰으나, 그 어느 것도 정확한 숫자를 파악하기는 어렵다.⁴⁶⁾

(4) 세조·성종대의 사민입거와 입거책의 변화

세종대까지 이루어진 평안·함길도예의 사민입거는 새로이 넓혀진 영토를 군계 지키기 위한 군사력의 확보에 그 목적이 있었고, 이를 위하여 토지의 분급과 신분상의 우대조치가 있었다. 군정과 역정의 확보는 인구의 증가와 농업

43) 《世宗實錄》권 96, 세종 24년 5월 임신.

44) 《世宗實錄》권 97, 세종 24년 7월 병술.

45) 《世宗實錄》권 100, 세종 25년 6월 무자·권 103, 세종 26년 3월 갑인 및 권 105, 세종 26년 7월 계해.

46) 宋炳基, 앞의 글, 40~47쪽.

생산의 확대가 기반이 되어야 했기 때문이다. 국경의 방어에 대한 시설로 邑城과 鎭城, 戍堡가 축조되고 行城까지 축조되었으며, 민호의 입거로 변경지역 鎭堡에의 入保나 교대방수가 이루어짐에 따라 완전한 영토가 되었고, 이제는 생산력을 증대시키기 위한 농지의 개척과 적정 수준의 토착농민이 요구되었다.⁴⁷⁾

평안·함길도예의 사민은 도내에서보다 변방으로의 사민이 우선되었고 하3도의 유이민을 추쇄하여 입거시켰으며, 자원에 의하거나 범죄인의 강제이주 등의 조치도 계속되었다. 세조대에는 평안도보다도 후방지대인 황해도에 사민입거가 불가피했으니, 이는 서북방의 장기간에 걸친 흉년으로 말미암은 기근사태와 명과의 외교교섭의 통로로서 지나는 특수한 고역을 기피하는 현상에서 비롯되었다. 세조대에는 함길도가 이미 수어에 곤란이 없이 충실하다 하여 새로이 그 후방지역인 강원도가 포함되었다. 평안·황해·강원도에 세조 6년(1461)에서 11년까지 세 차례에 걸쳐서 하3도에서 1,700여 호가 사입되었고,⁴⁸⁾ 성종대에도 성종 19년(1488)에서 25년 사이에 평안·함길·황해도의 북방 3도에 남방 3도민 1,500호와 범죄인 1,000호가 입거되었다.⁴⁹⁾ 세조·성종대로 이어진 북방예의 남방민 사업은 인구 조밀지역의 민호를 인구가 희박하고 개간의 여지가 많은 곳으로의 이동조치였다. 즉 초기의 북방 영토개척에 따른 군병 확보의 차원을 넘어서서 이제는 정착인을 확충하여 개간시킴으로써 농업생산력을 증대시키고자 하는 경제적 목적이 있었다.

입거자에 대한 정부측의 고려는 일찍부터 있었다. 태종대에는 이주 첫 해에 종자와 식량을 국고에서 지급하고 조세를 감면하는 방법이 마련되었다.⁵⁰⁾ 이어 자원한 입거자는 3년간의 역의 면제, 토지에 대하여는 六典의 「初墾收租之法」이 적용되어 첫해는 모두 면제하고 다음해엔 1/2, 3년째는 1/3, 4년째는 1/4을 감하다가 5년째에 이르러 全收하며, 된장은 한꺼번에 담그어 나누어주었다.⁵¹⁾ 세종은 평안도예의 입거에 앞서서 10년간의 復戶 및 免租를 하

47) 李景植, 《朝鮮初期의 北方開拓과 農業開發》(《歷史教育》 52, 1992).

48) 李仁榮, 〈李氏朝鮮世祖때의 北方移民政策〉(《震檀學報》 15, 1947).

金錫禧, 〈世祖朝의 徙民에 대한 考察 I〉(《釜大史學》 2, 1971).

——, 〈世祖朝의 徙民에 대한 考察 II〉(《釜大史學》 4, 1980).

49) 李樹健, 〈朝鮮成宗朝의 北方移民政策(上·下)〉(《亞細亞學報》 7·8, 1970).

50) 《太宗實錄》 권 34, 태종 17년 9월 정묘.

51) 《太宗實錄》 권 34, 태종 17년 9월 정축.

면 어떻게 하는 의견을 제시한 바도 있었다.⁵²⁾ 강제적인 사민이 민원을 일으킬 것에 대하여 신중한 대비책을 강구하고 있었으나, 크게 보아서는 자원입거자의 신분적 우대, 강제입거자의 경우 복호와 면조 및 감세의 혜택이 대부분을 차지하였다.⁵³⁾

평안도는 인구의 과반수가 유망하였다고 할 정도로 심각하였다. 유망은 평안도의 변경 4군과 그 이남뿐만 아니라 황해도로 이어졌다.⁵⁴⁾ 지리적으로 본다면 평안도의 4군 지역은 내륙으로서 가장 추운 지역인데다 산악지대였다.

평안도에의 사민정책은 세조 5년(1459) 12월에 이르러 황해·강원도와 함께 새롭게 수립되었다.⁵⁵⁾ 이 때는 자원응모자의 경우 「良職賤良」이라 하여 양민에게는 受職케 하고 천민은 양민으로 신분상의 특전을 주고, 경제적으로도 10년간의 복호와 토지의 우대분급 등 다른 때보다도 우월한 조건을 내세우기에 이르렀다.

세조 6년 4월까지의 강원도에 273호, 황해도에 1,000호, 평안도에 1,000호 등 모두 2,273호를 하3도에서 모집하여 사민키로 되었으나, 이미 농기가 시작되고 가을에는 申叔舟의 북방정벌이 있어서 실현되지 못하였다. 이 해 겨울에 이르러서는 1호 3정 이상의 부실호로서 경상도 2,500호, 전라도 1,500호, 충청도 500호 등 도합 4,500호를 목표로 하고, 「入居條件」을 보다 세분하여 조정한 뒤에 사민이 실행되었다. 그러나 실제로는 이러한 숫자의 사민에 대한 충분한 준비나 官穀의 여유가 없었으므로, 세조 7년 5월까지 이주가 완료된 것은 주로 황해도에 옮겨진 360호였다. 세조 8년에서부터는 5개년 계획으로 추진을 독려하였으나 실제로 세조 12년에 이르기까지 사민된 호수는 1,400여 호 정도에 불과하였다.

(5) 사민입거의 성과

세종대까지의 사민은 새로이 개척한 영토를 지키기 위한 군정의 확보를 위하여 시행되었던 것이다. 그러나 평안도지역으로 사민된 입거인들은 물론 元

52) 《世宗實錄》권 45, 세종 11년 8월 을미.

53) 《世宗實錄》권 78, 세종 19년 8월 병진.

54) 《世祖實錄》권 2, 세조 원년 9월 병술 및 권 5, 세조 2년 11월 임오.

55) 《世祖實錄》권 18, 세조 5년 12월 병인.

居人까지도 대량으로 유리·도망하는 일이 계속되어 赴防과 迎送의 유지에 어려움을 겪었고, 이러한 현상은 특히 세종 25년 이래 집중되었다. 본래 사민이라고 하는 것은 국가의 입장에서 볼 때는 변방의 방어를 위하여 불가피한 일이었지만, 입거인의 입장에서는 자원자로서 신분의 향상을 꾀한 경우라면 모르나 양민으로서 거의 강제적으로 사입되는 일이었기 때문에 참을 수 없는 고역이었다.⁵⁶⁾

또 사민은 그 본질에 있어서 범죄인을 변방으로 유형보내는 것과 큰 차이를 발견할 수 없는 일종의 형벌이었다. 가령 세종이 각 도 감사에게 내리는 유지가운데 銅의 산지를 알리거나 吹鍊法을 아는 자에게는 변경지역 입거를 면제시켜 주게 한 것이라든지, 강원도감사에 내리는 유지에서 동해의 蓼島를 발견하는 자는 입거자일 경우 향리로 放還시킬 것을 지시하고 있는 것은 입거와 유형이 큰 차이가 없는 것임을 증명하여 준다.⁵⁷⁾ 그러므로 국가에서 베푸는 신분상 특전 조항이나 경제적 우대조치가 있음에도 불구하고 입거인의 원망스런 소요는 그치지 않았고, 이 때문에 3,000호의 평안도 입거계획과 1,600호의 함길도 입거계획이 세종 25년에 이르러 돌연 유이민의 쇄환으로 대체되었던 것이다.

소장관원들은 입거인의 입장을 대변하듯 사민을 반대하는 상소를 하기도 하고 사민을 추진하는 대신들을 자주 비난하기도 하였다. 이와 같은 관원들의 사민반대론이나 연기론에 대하여 세종은 “만약 국체를 유지하고자 하는 것으로 만세의 계책을 삼을진대, 어찌 백성들의 원망을 두려워하여 가만히 있겠는가. 사민 또한 중대한 일이니만큼 시행하지 않을 수 없다”⁵⁸⁾고 하여 굳은 의지를 밝히기도 하였다.

입거의 대상자가 되고, 또 옮겨져서 적응하기 어려움이 있었던데다가 赴防·入保·築城과 飢饉·使節迎送支供에 시달리고, 越江耕田도 금지되는 점 또한 도망의 원인이 되었다. 이 가운데서 부방·입보·축성 등은 함경도 및 평안도민의 일반적인 도망 원인이 되었으며, 사절영송지공과 기근, 압록강을

56) 《世宗實錄》권 112, 세종 28년 5월 경오.

57) 《世宗實錄》권 109, 세종 27년 7월 갑술.

58) 《世宗實錄》권 94, 세종 23년 윤 11월 기사·권 111, 세종 28년 정월 계유 및 권 112, 세종 28년 5월 경오.

건너 기름진 농토가 있음에도 국경을 넘지 못하는 월강경전의 금지 등은 특히 평안도민의 도망 원인이 되었다. 이러한 여러 가지 원인들이 복합·상승 작용을 하면서 입거인과 원거인의 도망을 촉진시켰으며, 그것은 함길도보다 평안도에서 더욱 문제가 되었다.

세종 4년부터 30년까지 평안도에서 유리·도망간 인구 가운데 추쇄하지 못한 숫자가 11,258인에 이른다는 보고가 있다. 이들은 세종 31년 4월에야 추쇄되었지만, 이 때까지도 세종 20년부터 30년까지의 유망민 가운데 추쇄하지 못한 자가 2,185명이었다. 이로 본다면 세종대에 유망한 수는 모두 13,400여 명에 달해 평안도의 유망상황의 심각성을 알 수 있다.⁵⁹⁾

이처럼 평안도 입거인이나 원거인이 도망한 곳은 주로 황해도나 하3도 지방이지만, 혹은 도내의 深遠處에 숨거나 나라를 등지고 요동지방으로 도망하기도 하였다. 특히 우리의 주목을 끄는 것은 함길도에 신설된 5진으로 도망하고 있었던 사실이다.⁶⁰⁾ 평안도민이 함길도 변경으로 도망하고 있는 것은 함길도에서 사민이 성공하였음을 의미하는 것이기도 하다. 유이민의 속출로 인한 평안도의 虛疎와 凋弊는 자성 이북 4군을 철폐시키는 요인이 되기도 하였다.

5) 행성·읍성·진성의 축조

(1) 평안도·함길도·황해도의 행성축조

세종대에는 압록강과 두만강을 경계로 하여 새로 넓힌 영토를 지키기 위하여 읍성과 진보에 設柵하거나 축성하는⁶¹⁾ 이외에도, 여진족의 빈번한 침입을 막고 이에 따른 부방이나 입보의 폐단을 덜기 위하여 압록강과 두만강 연변에 行城을 축조하였다.⁶²⁾ 행성이란 적침의 주요한 교통로가 될 만한 평지나 고개를 포함하여 산등성이까지를 연결하여 가로로 지형을 따라 구불거리는 성벽을 쌓아 막은 것이다. 흔히 평지에는 석성을 쌓고 낮고 습한 데는 해자를 파거나

59) 《世宗實錄》 권 123, 세종 31년 정월 경술·권 124, 세종 31년 3월 갑신·4월 신유 및 권 125, 세종 31년 8월 갑술.

60) 《世宗實錄》 권 123, 세종 31년 3월 병신.

61) 《太祖實錄》 권 4, 태조 2년 8월 을유.

62) 宋炳基, 〈世宗朝의 兩界行城築造에 對하여〉(《史學研究》 18, 1980).

목책을 세우고, 높고 험한 곳은 흙을 깎아 내리고 城堡나 煙臺 등을 요소마다 세워 유사시에 대비하였다. 이와 같이 하여 만든 압록강·두만강 연변의 여러 관방을 행성 혹은 長城이라고 불렀고, 보다 후방지역의 경우 防牆으로도 표현되었다.⁶³⁾ 이민족의 침입에 대비한 행성의 축조는 이미 삼국시대부터 있었으니, 백제가 고구려의 침입에 대비하여 축조한 靑木嶺－八坤城－西海까지의 관방을 위시하여, 고구려가 쌓은 천리장성, 통일신라가 북방 국경에 쌓았던 溟江長城을 거쳐 고려시대의 천리장성 등이 그 역사적 배경이었다.⁶⁴⁾

조선왕조에서는 일찍부터 명의 遼東長牆이나 만리장성을 알고 있었으며, 여진족에 대비하여 이들 중국식의 관방시설과 비슷한 시설을 만든 사정은 단순하지 않다.⁶⁵⁾ 행성을 쌓게 된 직접적인 원인은 여진족의 잦은 국경침입에 있었다. 여진의 침입에 대하여는 역대의 전통적인 방어수단으로서의 淸野入保라는 소극적인 방어가 이루어지고 있었다. 국경지역에서는 평소의 농사를 위하여 읍성이나 진보에서 멀리 떨어진 농경지까지 왕래하였으므로 갑작스런 약탈을 당하기가 일쑤였고, 그만큼 불안함을 항상 느끼고 있었다. 또한 농사철 이외에는 보다 안전한 후방의 읍성이나 진성에 입보하였다가 다시 농사철이 되면 자기의 토지 부근에 있는 진보로 이동하여야 하였으므로, 이로 말미암아 엄청난 노동력과 시간을 낭비하는 폐단이 있었다. 이러한 폐단은 유망을 초래하였으므로 보다 안심할 수 있는 방어시설로서 아예 여진족이 침입할 수 있는 모든 통로를 차단하는 장성을 쌓아 그들과 영구히 차단하자고 하면서 엄청난 토목역사를 주장하는 인물이 나타나게 되었다.

이리하여 입보와 부방에 따른 폐단을 덜어 변방지역 주민들의 도망을 막고, 나아가 보다 방어의 충실을 기하기 위한 조치가 계획·실행되었으니 곧 압록강과 두만강의 南岸에 대한 행성축조였다.

행성의 축조는 세종 22년(1440) 2월에 당시의 우의정 申槩에 의하여 건의되었다.⁶⁶⁾ 그는 입보에 따른 폐단을 지적하면서 고려의 북계장성 등이 외적방어

63) 《新增東國輿地勝覽》권 47, 江原道 伊川縣.

64) 車勇杰, 〈朝鮮前期 關防施設の 整備過程〉(《韓國史論》 7, 國史編纂委員會, 1980), 89~90쪽.

65) 車勇杰, 위의 글, 131~134쪽.

66) 《世宗實錄》권 88, 세종 22년 5월 신묘.

에 효과가 있었음을 예로 들면서, 서쪽은 압록강 하류의 의주로부터 동으로는 두만강 하류의 경원에 이르기까지 장성을 쌓는다면 만세의 이득이 될 것이라고 하였다. 또 적침 요해처만을 가리어 지형에 따라 혹은 해자를 파고 혹은 목책을 세우고 혹은 돌을 쌓고, 원근을 헤아려 연대를 세워 방비한다면 야인이 침입하지 못할 것이므로, 업보의 제단이 없어져 변방의 주민들이 도망하지 않을 것이고 부방의 폐해도 차츰 없어질 것이라고 주장하였다.

신개의 건의는 즉각 받아들여져서 병조판서 황보인이 평안·함길도도체찰사로 임명되어 변방으로 파견되어서 행성축조의 후보지를 물색하였다. 신개의 건의가 있자마자 이와 같이 급진전을 보게 된 것은 그의 정치적 비중때문도 있었겠지만, 그보다도 여진의 침입과 입보·부방의 폐단에 따른 변방지역 주민의 도망이 당시에 얼마나 중대한 문제였는지를 잘 말하여 준다.

이 해 3월에 황보인은 서울을 나서서 7월에 「沿邊備禦策 13條」를 건의하였다. 그는 제13조에서 의주·창성·벽동·이산·강계·자성·여연·갑산·길주·경성·회령·종성·경원·경흥 등 여러 읍의 防塞요해처, 즉 행성축조 후보지로 124개 처를 들었다.⁶⁷⁾ 황보인의 건의는 의정부에서도 긍정적인 반응을 보이고, 세종이 승인함으로써 세종 22년(1440) 가을부터 평안도 趙明干口子行城을 필두로 행성축조의 대역사가 시작되었다.⁶⁸⁾ 이로부터 황보인의 주도로 봄에는 평안도의 행성을, 가을에는 함길도의 행성을 축조하여 세종 32년 2월 세종이 서거할 때까지 11년간에 걸쳐 행성축조사업이 계속되었다. 이렇게 해서 축조된 행성으로는 평안도 국경지대의 의주행성·定寧行城·벽동행성·碧團口子行城·昌州口子行城·이산행성·渭原行城·滿浦口子行城·虞芮口子行城·조명간구자행성이 있고, 함경도 국경지대의 온성·종성·회령·갑산·삼수행성 등이 있다.

세종대에 행성축조는 완성되지 못하였는데 그 규모는 다음과 같다.⁶⁹⁾

* 평안도

의주행성：義州邑城北～九龍淵

6,720 척

《世宗實錄地理志》권 154, 平安道.

67) 《世宗實錄》권 90, 세종 22년 7월 기사.

68) 《世宗實錄》권 90, 세종 22년 9월 갑인.

69) 《世宗實錄地理志》권 154, 平安道 및 권 155, 咸吉道.

정녕행성 : 玉岡洞口 ~ 獐項奉	석축 3,153척	15리 50보 2척
	削土 1,500척	
벽동행성 : 小波兒松林峴 ~ 非所里坪	석축 14,471척	
	삭토 8,178척	
벽단구자행성	23리	
창성 창주구자행성	14리 150보	
이산행성 : 央土里	10리 270보	
위원행성 : 都乙漢 ~ 朱毛老洞	4리 190보	
강계 만포구자행성	14리	
高山里口子行城	7리 3보	
慈城 池寧怪行城 : 西解峴 ~ 時反江	1리 108보	
泰日 ~ 北邊洞口岩石	11리 56보	
우예구자행성	6리 295보	
여연 조명간구자행성	31리 195보	
* 합길도		
· 穩城東 立巖에서 두만강을 소급하여 종성을 지나		
회령부성 前坪에서 그친 것	200여 리	
· 갑산군 池巷浦洞口東峯에서 古軍營基까지	1리 249보	
· 삼수군 魚面江東口 ~ 桑土坪	29리 239보	

구체적인 행성축조상황은 《세종실록》에 다음과 같이 나타나고 있다.

〈표 1〉 평안도·함경도 행성축조 상황

연 대	명 칭	규 모	동원 인부	축 조 기 간
세종 23년 3월	조명간구자행성	(石) 50,947척 (木) 5,807척	평안 8,390	2. 15. ~
23년 3월	벽단구자행성	(石) 30,795척 6촌 5,218척 4촌	평안 8,263	2. 15. ~
23년 9월	온성행성	(石) 85,205척 46,717척	함길 15,000 강원 8,000	8. 15. ~
24년 3월	조명간구자행성	24,110척	평안 10,000	2. 10. ~ 3. 10.
24년 3월	우예구자행성	10,590척	평안 4,200	2. 10. ~ 3. 10.
24년 3월	지령괴구자행성	3,090척	평안 300	2. 10. ~ 3. 10.
24년 3월	만포구자행성	15,675척	평안 9,000	2. 10. ~ 3. 10.
24년 3월	고산리구자행성	12,619척	평안 300 황해 2,000	2. 10. ~ 3. 10.
24년 3월	온성행성	16,970척	함길 5,300	2. 10. ~ 3. 10.

24년 3월	종성행성	(土) 2,630척 2,370척	5,300	2. 10. ~ 3. 10
25년 3월	창주구자행성	(土) 2,630척 (石) 18,804척 (木) 2,769척	평안 3,000 황해 6,000 함길 8,000	8. 20. ~
25년 9월	온성행성	(石) 380척		
25년 9월	종성행성	(石) 19,917척 (木) 175척 (土) 2,219척		
26년 4월	위원행성	3,598척	평안 6,000	
27년 정월	자성행성	5,308척	평안 5,390	2. 10. ~ 3. 10.
27년 7월	종성행성	(土) 900척 (石) 24,540척 (土) 20,500척 (木) 3,680척	함길 14,900 황해 2,500	8. 15. ~ 9. 15.
28년 정월	종성행성	(石) 370척 (土) 2,537척	함길 1,070	1. 11. ~ 2. 10.
28년 2월	벽동행성	(石) 37,379척 (土) 8,070척	평안 15,470 황해 2,000	2. 10. ~ 3. 10.
28년 2월	정녕행성	(石) 2,999척	정녕 300	
28년 7월	종성행성	(石) 11,834척	함길 10,000	8. 20. ~ 9. 18.
28년 7월	회령행성	(土) 55,133척	10,000	8. 20. ~ 9. 18.
29년 정월	벽동행성	(石) 14,471척 (土) 8,178척	평안 5,740	2. 15. ~ 3. 15.
29년 정월	정녕행성	(石) 3,153척 (土) 1,500척	정녕 400	2. 15. ~ 3. 15.
29년 7월	회령행성	(石) 8,749척 (土) 41,789척	함길 8,526	8. 15. ~ 9. 14.
29년 7월	삼수행성	(石) 3,050척	갑산 · 삼수 1,000	8. 5. ~ 9. 5.
30년 7월	회령행성	(石) 12,662척 (土) 17,812척 (木) 800척	함길 11,750	8. 15. ~ 9. 15.
30년 7월	지향포행성	(石) 3,046척	갑산 · 삼수 1,000	8. 5 ~ 8. 26.
31년 정월	이산행성	(土) 250척 (石) 7,478척 (土) 11,660척 (木) 400척	평안 12,987	2. 10. ~ 3. 6.
32년 윤정월	의주행성	6,720척	평안 6,570	30일간
합 계		672,134척 373리 122보 2척	193,356명	

행성의 총 연장은 평안도가 144리 27보, 함길도가 231리 188보 2척으로서 함길도의 두만강 행성이 압록강 행성보다 훨씬 길었다. 이들의 전장은 376리에 가까워 지금의 길이로는 약 140km에 이른다. 행성은 평지는 석축하였으며, 산지의 높은 곳은 삭토하였고, 지대가 낮거나 습지대는 참호를 파거나 나무말뚝을 박은 木柵 혹은 가지달린 나무의 가지를 날카롭게 만들어 비스듬히 박아 세운 鹿角城으로 만들어졌다.

북쪽 국경지대의 행성축조는 세종이 서거하자 일단 중단되었다가 이후에 보완적인 축조가 계속되었다. 성종대와 중종대에도 행성축조가 논의되고 또한 일부지역은 보완적인 축조가 이루어졌으나, 끝내 강의 남쪽을 따라 전구간이 이어진 완성된 행성은 실현되지 못하였다.⁷⁰⁾ 그러나 행성이 완성된 것은 아니더라도 그 성과는 적지 않았다. 우선 여진족의 변방침입이 현저하게 줄어들었다. 축성이 시작된 세종 22년 9월을 중심으로 세종대의 여진족 침입 상황을 살펴보면, 평안도에서는 그 이전에 17회나 침입하였던 것이 그 이후에는 3회로, 함길도에서는 그 이전에 8회나 침입하였던 것이 1회로 줄어들었음을 기록을 통해 알 수 있다.⁷¹⁾ 물론 여진족의 세력이 줄어들고 있었던 것도 있어서 전혀 행성축조만이 그 이유가 된 것은 아니었다. 가령 여진족에 대한 회유책이라든지 국방상의 여러 가지 다른 조치 등도 침입이 줄어든 이유이지만 행성축조에 크게 힘입은 바가 있었다고 할 수 있다.

이와 같이 행성이 축조되면서 여진족의 침입이 줄어들게 되자 赴防軍士의 감축도 가능하게 되었다. 그러나 여진의 변경침입 감소나 부방군의 감축이 가능하여졌음에도 불구하고 入保가 여전히 문제로 남아 있었기 때문에 행성축조의 효과가 그렇게 큰 것만은 아니었다. 행성의 축조에도 불구하고 입보문제가 해결되지 못한 것만이 아니라 축성으로부터 받은 두 변경지역 주민들이 겪은 고통은 여간 심각한 것이 아니어서, 축성에 동원되었던 평안·함길·황해·강원 등 북방 제도민 특히 변방지역 주민들이 노인과 어린아이를 끌고 유리 전전하는 경우가 많았다. 이와 같이 축성 그 자체가 원인이 되어 유리 도망을

70) 《新增東國輿地勝覽》권 48부터 권 55까지에 걸쳐 行城의 양상이 나타나 있음을 참조.

71) 宋炳基, 앞의 글(1980), 192~193·202~206쪽.

유발하였다고 하는 것은, 변민을 안거케 한다는 축성 본래의 목적과는 크게 어긋나는 것이었다.

(2) 연해읍성의 축조

세종대에는 己亥東征(1419년의 대마도 정벌)을 계기로 왜구의 침입에 대비하기 위한 연해읍성의 축조가 시급히 요청되었다. 제한된 무역이기는 하였으나 세종 8년까지 3포가 개항되어 倭商이 경상도의 내이포·부산포·염포에 왕래하였다. 또 입거자의 제한에도 불구하고 恒居倭戶가 점차 증가되어 농사짓기까지에 이르자 이들에게도 수세하였다. 남해의 해도에서 釣魚를 허가하여 전라도의 고초도에 이르러 연안해역에서 어로활동을 하되 知世浦에서 수세하였다. 이처럼 왜인들에 대한 회유책이 정착되면서 이전보다 왜구가 현저히 감소하였고, 연해지역은 모처럼 평안한 나날이 계속되었다. 그러나 소규모의 왜구는 아직도 간헐적으로 있었으며, 중국과의 무역을 계속하였던 왜인들이 연해해로를 왕래하고 있었으므로 아직 왜구가 완전히 없어지거나 왜구의 위협이 완전히 사라진 것은 아니었다.⁷²⁾

이러한 시기에 중앙정부는 만약의 사태에 대비하기 위하여 해안의 포구에 병선과 騎船軍을 배치하여 수상에서 1차적인 방어를 하도록 하였다. 수상방어를 맡은 수군의 진영들은 일정한 留泊處와 分泊處가 규정되어 해안방어와 체제가 갖추어졌으나, 전국의 해안선이 매우 긴 데다가 연해지역에는 유박처나 그 외의 해안으로 상륙할 왜의 대규모 침입에 대비하여 고려대부터 있어 온 소규모의 불완전한 읍성들이 있을 뿐이었다. 반면에 내륙에는 이전부터 많은 산성들이 있어서 입보할 태세가 되어 있었다.⁷³⁾ 그러나 세종대에 이르러서는 연해지역과 섬지방의 공지화에서 벗어나 연해지역의 개척이 활발히 이루어졌고, 그에 따라 연해지역과 해도에 거주하는 인구가 증가되었다. 이러한 연해지역의 경제적인 유용성이 커짐에 따라 인구가 증가되었고, 이러한 현상은 중앙정부로 하여금 종래의 방비책인 내륙의 山城入保體制만을 강요

72) 車勇杰, 〈世宗朝 下三道沿海邑城築造에 대하여〉(《史學研究》 27, 韓國史學會, 1979).

73) 車勇杰, 《高麗末・朝鮮前期 對倭關防史研究》(忠南大 博士學位論文, 1988).
車勇杰・沈正輔, 《壬辰倭亂前後關防史研究》(文化財研究所, 1989).

할 수 없도록 만들었다. 즉 연해지역의 주민이 많아지고 농경지가 착실히 개척되었으므로 새로이 정착한 사람들을 왜구의 위협에서 보호해야 할 정책적인 전환을 보게 되었다. 이러한 추세로 내륙보다도 연해군현들에 대하여 1차적인 안전보장을 위한 관방시설을 만들지 않으면 안되었다. 이러한 점에서 세종대 전반기에는 막연한 연해읍성의 축조를 위한 入保處의 변화가 이루어졌다. 그리하여 내지의 산성과 읍성, 연해의 산성과 읍성이 입보처로서 공존하게 되었다.

그러나 세종 11년(1429) 이후로는 연해지역의 읍성들에 대해 일정한 기준에 의한 축성을 강요하였다. 또 축성의 기본방향도 연해긴요읍을 1차적 대상으로 하고, 다음에 점차 내륙의 읍으로 축성을 진행시키도록 계획하였다. 이러한 정책은 전국의 대외 관방시설의 상태를 점검·확인하고 매년 축조될 읍성의 기지와 규모를 심의·결정하며, 여기에 투입될 축성을 위한 인력동원까지를 결정하는 책임자로서 충청·전라·경상도 전체를 통괄하는 도순문사 혹은 도순무사나 도체찰사를 두고 그의 보조자로서 종사관을 둬으로써 착수되었다. 이들은 연해지역을 차례로 돌아보면서 감사·도절제사 등과 상의하여 지형적 조건과 성의 규모, 성내의 水源, 입보의 편의 등을 고려하여 축성지점을 전과 같이 할 것인지, 신축할 것인지 혹은 넓히거나 좁혀 쌓을 것인지를 결정하여 시한하도록 건의하였다. 이들의 건의는 대개 전적으로 받아들여졌다. 이러한 정책은 세종 11년 병조판서 崔閔德이 도순무사로 임명된 이후 본격화되기 시작했다. 최윤덕은 연해의 「各官城子造築條件」을 정하여 종사관 朴坤과 함께 연해읍성 축조의 사명을 수행해 나갔는데,⁷⁴⁾ 이 때는 도마다 몇 개 읍의 축성에 징발된 인부가 집중적으로 동원되었다.

세종 16년에는 5년 동안 연해읍성의 수축을 완료하려던 당초의 계획이 이루어지지 못하자,⁷⁵⁾ 형조판서 鄭欽之와 한성판윤 朴坤이 대임을 맡아 각기 하3도와 강원도의 성터를 점검하고 인부사역의 방법도 주민이 자신들의 읍성을 축조토록 바꾸어 10년을 기약하고 완공을 서두르게 되었다. 다시 세종 20년에는 판중추부사 趙末生이 하3도의 도순문사가 되어 최윤덕과 정흠지의

74) 《世宗實錄》권 43, 세종 11년 정월 임신.

75) 《世宗實錄》권 65, 세종 16년 7월 임인.

뒤를 이었는데,⁷⁶⁾ 이 때는 〈築城新圖〉를 각 읍에 나누어 주어 성벽과 敵臺·웅성·해자까지 완성하려고 하였다.⁷⁷⁾

이 3차에 걸친 축성은 세종 26년(1444)에 이르러 대략적인 완성국면을 보일 정도로 대단한 성과가 있었다.⁷⁸⁾ 세종 27년에는 읍성뿐만 아니라 읍성에서 멀리 떨어진 요해처의 柵堡까지 축조하고자 하여 병조판서 安崇善을 파견하여 성터를 점검하였다.⁷⁹⁾

세종대의 읍성축조는 이처럼 세종 11·16·20·27년의 4단계를 거쳐 진행되었으나 완성된 것은 아니었다. 세종의 뒤를 이은 문종·단종대에는 다시 정비할 필요로 하여 문종 즉위년에는 우찬성 鄭革을 도체찰사로 임명하고, 金淳과 辛永孫을 종사관으로 하여 마지막 완성을 목표로 하3도의 읍성을 점검하였다.⁸⁰⁾ 그리하여 정분은 문종 원년(1451) 8월과 9월에 하3도의 읍성을 구분하여 당초의 계획대로 완성시킬 것으로 27개 읍성을, 성내가 좁거나 지세가 불충분한 경우 성벽을 연장해서 쌓아야 될 것으로 7개 읍성을, 「改築」할 것으로 8개 읍성을 지정하는 한편 경상도의 6개 성과 충청도의 3개 성은 「隨後可築」으로 지정하였다.⁸¹⁾ 이 때의 축성은 하3도에 머물지 않았다. 단종 즉위년(1452)에 강원도 연해의 7개 읍성의 축조가 시작되어 전국에서 왜구의 위험이 있는 중부이남 연해 군현들이 거의 읍성을 가지거나 유사시 입보할 가까운 곳의 산성을 가지게 되었다. 그러나 세조의 단종 폐위에 뒤이은 정세의 변동으로 사업이 일단 정지되었다가 정세가 안정된 세조·성종대에 지속되게 되었다. 이와 같이 진행된 세종대 이래의 축성은 우선적으로 연해거민이 쉽사리 입보할 수 있는 읍성의 마련에 있었으며, 성내로 입보하기 위해 적당한 성내공간과 충분한 식수원, 관사와 군자창고의 설치, 방어능력의 제고를 위한 적대·女牆·웅성·해자 등이 필수요건이 되었다.⁸²⁾

세종 11년 2월에 마련한 「각관성자조축조건」에 의해 수축되거나 개축된

76) 《世宗實錄》권 82, 세종 20년 8월 정사.

77) 《世宗實錄》권 102, 세종 25년 11월 갑인.

78) 《世宗實錄》권 105, 세종 26년 7월 병진.

79) 《世宗實錄》권 107, 세종 37년 2월 갑인.

80) 《文宗實錄》권 3, 문종 즉위년 9월 경신·갑자.

81) 《文宗實錄》권 9, 문종 원년 8월 병술·기축·경자.

82) 車勇杰·沈正輔, 앞의 책, 108~135쪽.

연해읍성들은 방어에 가장 긴요한 지역들이었다. 이들 읍성들의 축조목적은 침입자가 있으면 성문을 굳게 닫고 지키며, 평상시에는 모두 들판에 나가 농사를 짓기 위한 것이었으므로 사방과의 거리가 평순하고 광활한 평지에 쌓는 것이 기본이었고, 그보다는 좀더 방어의 편의와 거민입보가 가장 이상적으로 조화된 야산이나 구릉지를 끼고 있거나 해수나 천류가 휘둘러진 곳으로 자연적인 지형조건이 방어능력을 제고시킬 수 있는 곳들이 택정되었다. 따라서 넓은 평야일 경우 읍성은 네모꼴로 쌓여질 수 있었으나, 대부분 지형조건을 이용함으로써 네모꼴보다는 不定形을 이루는 경우가 많았다.

지형적 조건이 아무리 훌륭한 방어력을 가졌다 하더라도 성내가 넓고 평평하여 관사와 군자고가 설치되고, 수원이 충분하여 많은 주민이 입보하여 오래도록 견딜 수 있는 조건이 구비된 곳이어야 하였다. 기존의 성터가 가지고 있던 조건들이 다시 조사되었으며, 경제력의 증가와 그에 따른 인구의 증가로 말미암아 종래의 읍성이 ‘주민의 입보에 알맞는가’의 여부도 역시 築城役과 함께 성의 형태를 변형시킬 수밖에 없었다. 따라서 옛 읍성의 입지조건이 새로운 계획에 맞지 않는 경우에는 아예 새로운 읍성터를 선택하여 새로 쌓거나 아니면 입지조건상의 미비점을 보완하였고, 민호가 증가하면서는 종래의 성터를 보다 넓게 평지까지 확장시켜 나가는 추세였다.

세종대에 이르러 본격화된 연해지역 고을들의 읍성축조는 종래의 산성입보체제를 근본적으로 변화시킬 수 있는 것이었고, 또 그렇게 추진되고 있었다.⁸³⁾

15세기 전반기에는 연해지역의 읍성축조가 계획되어 5년 혹은 10년의 기간을 두고 완성을 서둘렀으나, 흉년이나 규식이 맞지 않는 등의 이유로 진척이 늦어졌다. 그리하여 연해읍성은 15세기 전반기에 이르러서도 미완성의 상태에서 완축을 도모하고 있었다. 세조는 축성에 많은 관심을 보여 2년(1456)에는 문과의 殿試科題로도 축성을 다루게 하기도 했으며⁸⁴⁾ 그 해 7월에 방어체계의 정비를 위해 도순찰사를 파견할 사목을 정함에도 「沿海諸鎮 賊路最緊處築城」의 항목이 있었다.⁸⁵⁾ 그리하여 하3도 도순찰사로 朴疆과 具致寬

83) 車勇杰, 앞의 책, 77~91쪽.

84) 《世祖實錄》권 3, 세조 2년 2월 갑자.

85) 《世祖實錄》권 4, 세조 2년 7월 임오.

을 보내면서諭旨를 내려, 경상도의 군사거점인 창원과 울산이 성벽으로 둘러싸인 곳인데도 불구하고 읍성을 따로 쌓는 것이 좋을지, 또 기타의 연변 군현에 성보를 설치할 것을 검토하도록 하였다. 또 이미 축조된 읍성들 가운데 방어가 가장 긴요한 읍성에는 더욱 많은 기마병을 배치하여 지키도록 했다. 이 때 가장 긴요한 연해읍은 경상도의 김해·고성·곤양·하동과 전라도의 낙안·보성·장흥·해남·함평·영광, 그리고 충청도의 서천 등 11개 지역이었다.⁸⁶⁾

세조·성종대에 읍성의 축조지역도 확대되었다. 내륙의 주요도시인 개성의 내성이 수축되고 청주읍성과 남원읍성이 수축되는 정도로 내륙까지 축성이 확대되어 갔다. 한편 연해읍성의 완성을 위한 노력은 계속되어 멀리 제주도의 읍성까지 보완되었다. 특히 강원도의 동해안에 있는 연해고을들은 축성계획에 의해 점차 축성될 단계에 이르렀으나 완성을 보지는 못하였다. 15세기 후반기에 읍성축조에서 두드러진 현상은 三浦倭人の 상경로 연변에 있는 주요 읍에 대한 축성계획이었다. 3포왜인의 상경로는 일정하게 지정되어 있었는데 낙동강을 이용하는 노선은 일차적으로 왜구침입의 염려가 있는데다가, 왜인이 오가면서 내륙의 읍에 읍성이 없음을 알면 침입할 마음이 생길지 모른다는 염려에서 비롯된 것이었다.⁸⁷⁾ 계획에는 크게 미흡했으나 양산·밀양·진주·경주 등 큰 고을의 읍성이 축조되고, 漆原 등 3포에 이웃한 연해읍성들이 크게 보완되었다. 왜구가 직접 침입하는 지역은 아니나 큰 하천인 금강의 경우에도 강을 따라 올라오는 연강지역인 한산·임천에 읍성을 쌓으려 하였다. 그러나 이들은 읍성의 입지조건이 맞지 않고, 또한 왜구침입의 우려가 가라앉으면서 중지되었다.

15세기 후반기의 읍성축조는 성종 8년(1477)과 17년부터 23년까지의 두 차례에 걸쳐 크게 추진되었다. 성종 8년은 신숙주의 사후, 왜의 사정에 정통한 사람이 없고 왜가 내란으로 소란스러운 분위기여서 통신사의 파견이 필요하던 때였다. 뿐만 아니라 이 때에 왜구가 빈번히 침략을 자행하였기 때문에 조선왕조로서는 연해지역의 방어태세를 강화하지 않을 수 없었다. 그 후 왜가 5, 6척 규모로 상륙하거나 교전하면서 읍성의 축조는 급속히 진전을 보았

86) 《世祖實錄》권 5, 세조 2년 12월 경신.

87) 《世宗實錄》권 80, 세종 20년 2월 기사·3월 을유.

다. 이러한 사정은 이 시기에 연안지역의 수군이 지키는 포구에도 집중적인 축성이 진행된 것과 상관된다고 보여지며,⁸⁸⁾ 15세기 전반기에 평상시에 유사시를 대비하여 계획적인 축성을 하였던 것과 달리, 응급적인 대응조치의 성격을 나타낸다고 할 수 있다. 이 때는 호구수에 따른 행정등급이 대체로 이루어졌던 시기였으므로, 호구수에 따라 읍성의 크기가 결정되었다는 것은 하나도 이상할 것이 없다. 왜냐하면 읍성은 주변의 거주민이 입보하기 위한 것이었고, 따라서 인구가 많으면 그만큼 넓은 읍성이 필요하였기 때문이다. 인구가 적은데도 큰 읍성을 가지면 오히려 방어밀도가 낮아지는 폐단이 있었던 것이다. 15세기 후반기의 읍성 가운데 둘레가 3,000척 이상인 것은 대구모에 속하였는데, 하3도의 연해읍성 65개처의 약 1/3이 이에 해당된다. 다음으로는 2,000~3,000척 크기가 13개 읍성, 1,000~2,000척 규모가 15개 읍성, 1,000척 이하의 경우는 매우 소규모라 할 수 있으며 진해읍성·광양읍성·장흥읍성의 3개가 있었다. 고을에 사는 주민수에 비례하여 읍성의 크기가 정해졌던 것은 아니며, 읍성이 평지에 있었던 것보다는 아직도 험한 성격의 것을 넓힌 경우에 있어서 상대적으로 척수가 크게 나타났다고 보여진다.

이렇게 조선 전기에 추진된 읍성의 축조는 연해지역이 중심이 되었는데, 행정구역 330개 가운데 읍성은 160개, 그리고 성곽으로서의 기능을 발휘하고 있었던 것은 190개로 파악된다.⁸⁹⁾ 경상도·전라도의 모든 연해읍과 충청도의 대부분의 연해읍에 읍성이 축조되어, 하3도에만 61개의 연해를 가운데 58개로

〈표 2〉

구분 도별	읍 수	읍성이 있는 읍수	축성률(%)	연 해 읍	읍성이 있는 읍수	축성률(%)
경 기	39	4	10.3	9	2	22.2
충 청	54	24	40.7	14	11	78.6
경 상	66	41	62.1	23	23	100.0
전 라	57	33	57.9	24	24	100.0
강 원	26	10	38.5	8	8	100.0
황 해	24	8	33.3	14	6	42.9
계	266	120	45.1	92	74	80.43

88) 車勇杰, 〈朝鮮 成宗代 海防築造論議와 그 樣相〉(《白山學報》 23, 1977).

89) 申榮勳, 〈建策〉(《한국사》 11, 국사편찬위원회, 1974), 378쪽.

95%의 축조율을 보였다. 이를 알기 쉽게 나타내면 앞의 <표 2>와 같다.

(3) 연해책보와 진성의 축조

세종 24년(1442)에 이르러서는 雜色軍과 沿海柵堡에 대한 규정이 마련되었다.⁹⁰⁾ 이 때에 마련된 내용을 요약하면 다음과 같다.

- ① 각도의 연해에 흩어져 사는 주민들을 마을마다 모여 살도록 하여 10인을 1統으로 하고, 10家を 1隊로 삼으며, 弓矢와 槍劍은 각각 재질대로 마련하도록 한다.
- ② 연해지역의 주거자를 되도록 읍성 가까이 모여 살게 하고, 통과 대를 정해 놓고 두목을 뽑아 농사일로 출입할 때 각기 병기를 소지하며 부득이한 사정일 때는 빨리 읍성에 입보도록 한다.
- ③ 바다에 연한 곳으로 읍에서 멀리 떨어진 지역은 토지가 기름지고 풍년이 계속되므로, 읍성근처에 이주시킬 수 없다. 왜구가 침입할 때 근처에 숲이 우거진 곳이 있어 숨을 수 있으면 그 곳에 숨게 하고, 적변이 염려되나 숨을 곳이 마땅치 않은 곳에는 목책 혹은 석보·토축의 보를 쌓아 밤에는 모두 입보하고 낮에는 두목과 색장의 영솔하에 농사짓게 한다.

이것이 알려주는 바는 연해책보가 설치되어야 할 조건은 읍치에서 멀리 떨어진 해변으로 토지가 비옥하고 인구가 모여 살면서도 인근에 피난할 곳이 없는 곳이었다. 《世宗實錄地理志》에 보이는 연해지역의 책보는 다음과 같이 나타나 있다.

- ① 경주 하서지목책(경주 동쪽 60리) : 둘레 730척, 小池 1, 우물 2
- ② 함평 해제목책도니성 : 둘레 143보 2척
- ③ 장흥 두원목책도니성 : 둘레 80보
- ④ 순천 여수목책도니성 : 둘레 143보
- ⑤ 보성 남양양강역목책도니성 : 둘레 83보
- ⑥ 웅진 회산목책(서쪽 25리) : 둘레 136보, 우물 1
- ⑦ 장연 웅심리목책(서쪽 30리) : 둘레 122보, 우물 2

세종 26년경에 연해읍성의 1차적인 축성이 끝나고, 이어서 이듬해 2월에는 병조판서 안승선을 경상도와 전라도에 보내어 연해지역의 책보를 돌아보게

90) 《世宗實錄》권 97, 세종 24년 8월 신묘.

하였다.⁹¹⁾ 그 결과 경상도와 전라도에 각각 한 군데씩 석보를 쌓자고 하였는데, 구체적으로 어디인지 불명확하나 후일의 축보사실로 보아서는 울산 柳浦石堡와 순천의 麗水石堡를 말하는 듯하다. 연해지역의 小堡설치는 중국 요동지역의 예가 참고된 듯하니 요동에 소보를 많이 설치하여 오랑캐의 침략을 막는 이점을 《遼陽誌》를 통해 알고 있었으며, 당시 사정으로는 大城과 小堡의 동시 축성이 매우 힘든 것이었다.⁹²⁾ 그 후 세종 29년에는 우찬성 김종서를 충청도에 보내어 태안반도 지역의 책보를 자세히 조사하여 정하도록 하였고, 다음달에 태안 長命淵의 책보, 柿洞 소보의 축조를 중단하고, 그 대신 태안의 영지산·대소상 및 남면 잠문이에 연대를 쌓아 信砲를 설치하도록 조치하였다.⁹³⁾ 이리하여 세종대에 연해의 책보시설은 계획만 있었을 뿐 하나도 완성을 보지 못하였다.

세종대의 석보축조계획은 문종대로 이어졌다. 문종은 즉위하면서 우찬성 정분을 충청·전라·경상도도체찰사로 삼고 김순·신영손을 종사관으로 임명하여 연해성보를 돌아보게 하였다. 그 주된 목적은 연해읍성을 조사하여 정하는 데 있었으나 수어의 요충에 책보를 만드는 것도 포함되어 있었다.⁹⁴⁾ 석보는 분명히 읍성이나 진과는 동일한 목적과 의도에서 만들어진 것이 아니며 읍성의 역할에 가깝되, 지키는 군사는 진에서 파견되었다.

15세기 후반의 석보는 앞에서 언급했듯이 이전의 목책과 같은 임시적·응급적 시설물이 석축으로 바뀐 것이었다. 그리고 이들 석보는 영진의 보조적 방어시설이어서 본진의 군사가 파견되었다. 규모에 있어서는 읍성과 다를 바 없이 2,000척이 넘는 규모가 있었으나, 1,000척 미만의 작은 규모도 있었다. 물론 다른 陸鎮의 정보다는 규모가 작았다.

육군에 의한 방어시설로서 읍성과 책보가 설치된 뒤에는 수군에 의한 방어시설이 갖추어지는 단계로 이어졌다. 수군은 대부분 원칙적으로는 병선에 승선하여 해상에서 왜적을 막아야 하였다. 이러한 수군의 ‘長在船上守禦’의 원칙은 왜구가 점차 소멸되면서 잘 지켜지지 않게 되었는데, 해변에 만호·

91) 《世宗實錄》권 107, 11종 27년 2월 갑인.

92) 《世宗實錄》권 112, 세종 28년 4월 정묘.

93) 《世宗實錄》권 115, 세종 29년 3월 을축 및 권 116, 세종 29년 4월 병신.

94) 《文宗實錄》권 4, 문종 즉위년 10월 무술 및 권 5, 문종 즉위년 12월 임진.

천호들이營舍를 두는 폐단이 이미 15세기 전반에도 나타나고 있었다. 수군의 진영에는 군량을 감추어 두거나 어염을 보관하는 작은 규모의 막사 이외엔 두지 못하게 하였고, 다만 군기와 화약 등을 보관하기 위한 성보·목책·土壘 등은 허락되었다. 그렇다고 하여도 사적으로 영사를 마련하는 폐단이 적지 않게 나타나더니,⁹⁵⁾ 왜구가 점차 소규모화되고 평화로운 나날이 계속되자 船軍은 해상에 있으면서 작전하는 그 자체가 고역이 되어 갔다.

선군의 ‘船上守禦’가 무너지고 대부분의 만호들이 초막을 가지게 된 성종 대에 이르러서는 아예 현실을 인정하자는 주장이 공공연하게 등장하였다. 이러한 논의는 성종 5년(1474) 10월 대사헌 李愬長의 주장을 국왕이 받아들인 것에서 당시의 실정을 알 수 있다.⁹⁶⁾ 성종 13년 12월에 이르러 선군의 기지에 성이 없어서 적변이 있으면 만호가 먼저 사로잡히게 될 것이므로, 축성함이 좋을 것이라는 견해가 나왔으나 대부분의 조정대신들은 반대하였다.

이처럼 성종초에 관료 일각에서 만호·천호들의 현실적인 처지를 인정하여 초막을 허락하거나 축성케 하자고 하였으나, 대부분의 여론은 현실을 무시하고 전통적인 ‘선상수어’ 원칙을 고수하려고 하였다.⁹⁷⁾ 성종 15년 10월에 사헌부 執義 曹叔沂가 만호 소재의 영처에 성보를 마련하자고 주장하자 洪應이 찬성하고 국왕 또한 대신을 보내 가장 긴요한 곳의 設堡 후보지를 살피게 하였다.⁹⁸⁾ 이 때의 水鎮設堡는 그 대상지역이 경상우도와 전라좌도로 한정되어 주로 남해안에 성보를 쌓을 것이었다. 이듬해 3월 홍응의 복명에 의하면 전라도의 6개소와 경상도의 3포 등 9개소에서 이미 축성이 시작되고 있었다.⁹⁹⁾ 성종 16년에 1차적으로 이들 19처와 왜인이 왕래하는 부산포·제포·염포를 합하여 22개소의 수군영진에 축보를 위한 계획이 수립되었다.¹⁰⁰⁾ 이 때에 설보처로 계획된 것을 보면 전라우도와 경상좌도의 수군절도사영을 비롯하여 3포와 가장 긴요하다고 생각되는 남해안의 만호영이 망라되어 있었다. 수군영진

95) 《世宗實錄》권 50, 세종 12년 12월 기축.

96) 《成宗實錄》권 48, 성종 5년 10월 경술.

97) 《成宗實錄》권 149, 성종 13년 12월 을축.

98) 《成宗實錄》권 171, 성종 15년 10월 임오.

99) 《成宗實錄》권 174, 성종 16년 정월 임진 및 권 176, 성종 16년 3월 무술.

100) 《成宗實錄》권 176, 성종 16년 3월 병오.

에의 축성은 각 포의 수군병력이 담당하기로 되어 있었으나, 역역의 규모가 커서인지 소재관의 수령들에게도 축성에 병력을 동원하도록 지시되었다.¹⁰¹⁾ 설보가 축진된 주요한 계기는 이즈음에 일어난 彌助項에서의 왜변과 성종 19년 5월에 있었던 고성 두도와 加背梁에의 왜구 침입이었다. 이 사건을 계기로 하여 가배량의 방어시설 확충, 미조항과 성고개의 성보축설과 수군병력의 증원이 논의되어 築堡處가 더욱 증가되었다.

이와 같이 수군영진에의 축성 대상지는 성종 16년에 모두 22포소로 계획 하였으나 성종 19년에 추가되어 모두 24개처로 늘어났다. 성종 17년(1486)에

〈표 3〉 성종 17~22년간 水鎮축성 상황표

연 대	성 이 름	당초예정둘레	둘 레	높 이
성종 17년 10월	薺 浦 城		4,316척 3촌	13척
19년 6월	巨 濟 水 營 鎭 城	4,002척	2,620척	13척
19년 12월	泗 川 三 千 鎭 城	996척	1,440척	15척
20년 2월	南 海 城 古 介 鎭 城		760척	13척
21년 4월	會 寧 浦 城		1,990척	13척
21년 5월	鹽 浦 城		1,039척	15척
21년 6월	助 羅 浦 城	2,240척	1,890척	13척
21년 6월	突 山 浦 城	3,600척	1,313척	13척
21년 8월	富 山 浦 城		2,026척	13척
21년 8월	玉 浦 城	1,440척	1,074척	13척
21년 8월	唐 浦 城	1,440척	1,445척	13척
21년 8월	加 背 梁 城		883척	13척
21년 9월	平 山 浦 城	1,720척	1,558척	9척
21년 윤 9월	赤 梁 城	1,500척	1,182척	13척
21년 윤 9월	知 世 浦 城	1,840척	1,605척	13척
21년 윤 9월	固 城 蛇 梁 城	1,850척	1,252척	13척
21년 윤 9월	安 骨 浦 城	1,866척	1,714척	13척
21년 윤 9월	鉢 浦 城		1,360척	13척
21년 10월	全 羅 左 道 營 城		3,634척	13척
21년 10월	鹿 島 城		2,020척	13척
21년 11월	多 大 浦 城	1,298척	1,806척	13척
22년 3월	呂 島 城	1,680척	1,320척	15척
22년 10월	蛇 渡 城		1,440척	15척

101) 《成宗實錄》 권 178, 성종 16년 윤 4월 신묘.

齊浦城이 축조된 이래 성종 22년까지 6년 사이에 모두 23개처의 水鎮築城이 이루어졌는데, 이 때의 축성처와 규모를 정리한 것이 앞의 <표 3>이다.

이 때의 축성은 경상우도 수군진영과 전라좌도 수군진영내의 모든 만호영에서 이루어졌으며, 전라우도는 한 군데서도 축성이 없었다. 경상좌도의 경우는 왜인의 기항지인 부산포·염포와 다대포 등 동해의 최남부에 한정되었다. 따라서 이 때의 수진축보는 남해안에 국한된 1차적인 것이었다고 여겨진다.

성종 22년 10월에 1차로 계획된 남해안지역의 성보축조가 완성된 후 이듬해에 서해안과 동해안까지 축조지역을 확대시키려는 움직임이 보이고 있으나,¹⁰²⁾ 이 계획은 성종대에 실현되지 못하고 연산군대를 지나 중종대에 이루어지게 되었으며 그 결과는 《新增東國輿地勝覽》에 나타나 있다.

〈車勇杰〉

5. 《경국대전》의 편찬과 계승

1) 《경국대전》 이전의 법전편찬

(1) 태조대의 《경제육전》¹⁾

고려는 건국초부터 제반 문물제도를 정비하고 국가의 면목을 일신하고자 唐의 제도를 모방하고 한편으로는 국내 실정에 적응할 실제적 법규와 관례를 제정하였으나, 이들을 종합하여 통치의 기본이 되는 법전을 제정하지는 않았다.

《高麗史》刑法志에 의하면 당시에 시행된 律文 69개조와 습 2개조 도합 71

102) 《成宗實錄》 권 225, 성종 20년 2월 임진.

1) 《經濟六典》의 편찬경과·편별·체제·내용에 관해서는 다음 글이 참조된다.

花村美樹, 〈經濟六典について〉(《法學論纂》1-5, 京城帝大 法學會, 1932).

麻生武龜, 〈李朝の法典 1・2・3〉(《朝鮮》145・146・147, 1927).

———, 《李朝法典考》(朝鮮總督府中樞院, 1936).

田鳳德, 《經濟六典拾遺》(亞細亞文化社, 1989).

국학연구원 편, 《經濟六典輯錄》(연세대 국학연구원, 1993).

윤국일, 〈경제육전의 편찬과 그 원형〉(《경국대전연구》, 과학·백과사전출판사, 1986).

개조가 수록되어 있어, 이른바 高麗律이라 불리우고 있다. 그 내용은 대체로 唐律을 모방한 것인데, 성종초에 고려율이라는 하나의 성문법전으로 제정된 것으로 추정되고 있다. 그러나 형법을 비롯한 제반 법령이 율령적 통치이념에 밀받침이 되고 있었음은 부인할 수 없겠으나 고려율이 성문법전으로서 존재했었는지는 확인할 수 없다.

어떻든 고려는 수시의 법령·관례법·관습법으로 일관해 왔으며 그런대로 특유한 사정에 적응한 규범체계가 있었다. 고려말에 이르러 말기적 현상으로 서정이 퇴폐하고 법령이 문란하게 되자 공양왕 4년(1392) 9월에 鄭夢周가 《大明律》과 元의 至正條格을 참작하여 新律을 만들어 왕에게 바쳤다. 왕은 9일 동안 신률의 강의를 듣고 그 훌륭함에 감탄하여 더욱 깊이 연구 검토하면 법률로서 시행하여도 좋다고 했다. 그러나 고려의 멸망으로 정몽주의 신률은 끝내 법전으로서의 효력을 발휘하지 못하고 私撰法書로 그치고 말았다. 이것은 역사상 명백한 최초의 사찬법서이다

태조는 즉위교서에서 儀章法制는 고려의 것을 따르며, 법률을 정립하여 모두 律文에 따라 처결함으로써 고려의 전폐를 밟지 않을 것을 선포하였다. 통치의 기본방침으로서 혁명적인 급격한 개혁을 하지 않으며 통일적 법률을 정립하여 법치주의를 기본으로 할 것을 밝힌 것이다. 또한 같은 날 문무백관의 관제를 공포하였는데, 都評議使司(후의 議政府) 밑에 부속기관으로서 오늘날의 法制局에 해당하는 檢詳條例司를 설치하고 檢詳 2인, 錄事 3인을 두어 법령의 제정·정리에 관한 사무를 담당하게 했다.

한편 태조 3년(1394) 5월에는 判三司事 鄭道傳이 《朝鮮經國典》을 저술하여 태조에게 바쳤다. 이 《조선경국전》은 《三峯集》에 수록되어 있는데, 序篇으로 正寶位·國號·定國本·世系·敎書의 5항이 있고, 다음에 本篇으로 제1 治典, 제2 賦典, 제3 禮典, 제4 政典, 제5 憲典, 제6 工典의 6전이 있고, 治典 7항, 賦典 18항, 禮典 26항, 政典 14항, 憲典 20항, 工典 10항으로 되어 있다. 이것은 원의 《經世大典》에 의거하였으며, 다만 헌전만은 《대명률》을 그대로 채용하고 있는 것이 특색이다. 종래에는 《삼봉집》에 수록된 《조선경국전》을 全文으로 보아 왔으나,²⁾ 이에 대하여 전문이 아니라 그 大序·小序만을 채록한

2) 花村美樹, 위의 글, 8쪽.

데 그친 것이며 그 본문은 전해 오지 않는다는 설이 주장되고 있다.³⁾ 이 설에 의하면 《조선경국전》과 《經濟六典》의 관계에 대해서도 《조선경국전》은 총합적인 법규집인데 대하여 《경제육전》은 수시의 필요에 따라 나온 국부적인 신법규집, 즉 《周官六翼》이나 《조선경국전》과 같은 고려말 이래의 총합적인 법규 중 개정된 조항만의 집성이라고 본다. 따라서 《조선경국전》의 撰進 후 겨우 2년 6개월만에 《경제육전》의 편찬이 있었고, 계속해서 네 번이나 續修되었다고 한다. 《조선경국전》의 가치를 높이 평가하는 주목할 만한 설이다.

정도전의 《조선경국전》 저술과 보조를 맞추어 건국 초창기에 통치의 기본이 되는 새로운 법령들이 점차 개정되자, 법전 제작작업도 진척되었다. 도평의사사는 검상조례사에 대하여 고려말 우왕 14년(1388) 이후 당시까지의 10년간에 걸쳐 공포되어 법령으로 현행되고 있거나, 앞으로 준행해야 할 법령을 수집·분류하여 하나의 법전으로 만들게 하였다 여기에 領議政 趙浚이 적극 주재하였고 완성된 법전을 《經濟六典》이라고 이름지어 태조 6년(1397) 12월 중외에 공포 시행하였다. 《경제육전》은 우리 역사상 최초의 성문통일법전이다. 또 《경제육전》은 조문이 순한문이 아니라 이두와 방언(俚語)을 섞어 소박하고 쉽게 되어 있기 때문에 《方言六典》 또는 《吏讀元六典》이라고도 불리었다.

(2) 태종대의 원·속육전

《경제육전》은 법전으로 시행되기는 했으나 방언과 이두가 섞였고 《대명률》처럼 법전으로서의 체제를 갖추지 못하였을 뿐 아니라 그 중에는 누락되거나 새로 공포된 법령이 있었다. 때문에 정종 원년(1399) 11월에는 사헌부의 상소에 따라 임시로 條例詳定都監을 설치하여 법전의 개수에 착수하였다. 도감은 3房으로 나누어 1방은 水戰·陸守·人物差役 등 사항을, 2방은 요역·錢幣· 재정·수록운수 등 사항을, 3방은 제도·禁令·綱紀 등 사항을 관장하고 判事와 屬官을 두었다. 이상 3방의 권한 밖의 사항은 3방이 합의하여 관할을 정한 후 판사에게 상신하고 판사는 그 타당성 여부를 참작하여 가부를

3) 末松保和, 〈朝鮮經國典再考〉(《和田博士還曆紀念東洋史論叢》, 大日本雄辯會・講談社, 1951), 313~328쪽.

결정하도록 하였다. 靖安公(뒤의 태종), 좌의정 조준, 우의정 金士衡, 參贊門下府使 李茂·李居易, 大司憲 全伯英, 中樞院府使 柳觀(寬)을 판사로, 右散騎 尹思修 등 9인을 속관으로 임명하고 백관의 封事도 조례상정도감에서 검토한 후 왕의 윤허를 얻어 시행하도록 하였다. 그러나 정종의 재위기간이 2년 밖에 되지 않았으므로 법전개수의 성과는 보지 못하였다.

태종 4년(1404) 9월에 前漢城府尹 尹穆·前鷄林府尹 韓理·戶曹典書 尹思修 등이 태종 즉위 후에 공포된 條令 判旨로서 《경제육전》에 아직 실리지 않은 것 가운데 만세의 법으로 할 것을 수집하여 續六典으로서 頒行할 것을 상언하였다. 태종 7년 8월에 續六典修撰所가 설치되고 晉山府院君 河崙이 편찬책임자로 임명되었다. 星山君 李稷 등도 편찬에 참여하여 함께 고증하고 검토하였다. 태종 12년 4월에 일단 완성하여 《經濟六典元集詳節》 3권과 《續集詳節》 3권을 찬진하였다. 태종은 이 법전시행에 따른 폐단의 유무를 검토한 끝에 법전에 실린 조례가 번잡하여 시행하기 어려울 것이라는 兵曹判書 黃喜의 의견에 따라, 다시 하륜을 시켜 고증·검토하여 착오를 없애도록 하여 중복되거나 번잡한 것을 제거하고 방언을 문어로 바꾸며 재의할 사항이 있으면 교지에 따라 다시 정하는 등 원집·속집을 수찬하였다. 그리하여 태종 13년 2월에 다시 반행되었다. 이 법전도 《경제육전》이라 칭하며 元六典과 續六典의 2부로 되어 있다. 원육전은 조준 등이 편찬한 《경제육전》의 내용을 거의 바꾸지 않고 다만 방언을 문어로 바꾼 데 불과한 것이다. 속육전은 《경제육전》 반행 후인 태조 7년부터 태종 7년까지(1398~1407)의 법령으로서 준행해야 할 것을 편집한 것이다. 그것은 관리들의 편견이나 사사로운 견해에 기인한 때문이고 창업초의 입법이라 조급한 제정, 임기응변적인 법령이거나 혹은 새로운 법령에 익숙하지 못하였기 때문이었다. 영구히 시행하여도 폐단이 없다고 판단될 때에 비로소 입법하여야 하는데도 불구하고 각사 관리들은 각자의 소견에 사로잡혀 즐겨 신법을 제정하였기 때문에 해당관리들이 준행하기 어려웠던 것이다. 더구나 원육전에 실린 법령은 그 후의 실정에 맞지 않아서 법운용에 불편을 가져왔고 원육전과 속육전 사이, 혹은 이들과 신법이 어긋나는 사태조차 생기게 되었다. 그리하여 태종 15년 8월에는 법전편찬의 기본방침을 세워 원육전과 속육전 간의 모순을 해결하기에 이르렀다.

즉 모든 조문은 한결같이 원전을 본위로 하고 원전의 규정과 모순되는 것, 즉 원전의 조문을 개정하는 내용의 속전규정은 모두 삭제하고 부득이 원전을 변경해야 할 경우에는 원전에 실린 조문은 그대로 두고 그 밑에 취지를 각주로 표시하기로 하였다. 이리하여 원전, 즉 《경제육전》(이하 《육전》으로 줄임)은 祖宗의 成憲이기 때문에 존중하여야 하며 속전으로서 변경할 수 없도록 하는 조종성헌 존중주의가 전시대에 걸쳐 법전편찬의 기본 방침이 되었다.⁴⁾

위와 같은 방침이 수립되자 원전과 모순되는 속육전 규정의 삭제 및 부득이 개정할 경우의 각주작업, 태종 8년 이후에 공포된 많은 법령의 개수작업이 필요하게 되었다.

(3) 세종대의 속전

세종은 즉위하면서부터 법의 기틀을 바로잡고 법에 따른 바른 정치를 하기 위하여 신료들에게 필요한 입법사항을 건의하게 했다. 이에 따라 의정부와 6조에서 논의하여 법으로서 시행할 만한 안건을 건의하였다. 그리하여 동왕 2년(1420) 윤 정월에 16개 조목에 달하는 입법의건이 그대로 시행되었다. 이 중 형조판서 金漸 등은 법령의 개수를 건의하였다. 그것은 국초부터 당시까지 20여 년간의 受教條例가 복잡하기 때문에 중외의 관직을 두루 역임하여 법령에 매우 밝은 관리들조차 전후 수교의 적용에 미혹하여 혼란을 가져왔기 때문이다. 의정부·6조는 元典에 있는 법과 널리 현행되고 있는 법령을 제외하고, 이들과 모순되는 법령은 모두 참작·삭제하기로 결정하고 예조와 상정소에 대하여 함께 논의하여 분류하도록 하였다.

예조는 각 관청에 산재해 있는 수교를 찾아 모으고, 각 도 수령과 閑散人 등이 사무집행에 편리하다고 여겨 상소한 사항 중 의정부·6조에서 채택한

4) 이 방침은 《經國大典》이 제정된 뒤에도 철저히 준수되었다. 정조대의 《大典通編》, 고종대의 《大典會通》 등은 실사 《경국대전》의 규정이 후의 수교에 의하여 변경되었더라도 《경국대전》의 조문은 「原」자로 표시하여 수록하고, 다음에 《續大典》의 규정을 「續」자로 표시 수록하고, 《속대전》 이후의 수교는 「增」자로 표시수록하고, 《대전통편》 이후의 수교는 《대전회통》에서는 「補」자로 표시 수록하였다. 따라서 《대전회통》에 의하면 하나의 제도 조문이 《경국대전》 이후 어떻게 변천되어 왔는지를 명백히 알 수 있게 되어 있다. 그런 점에서 成憲尊重主義는 형식적으로는 준수된 것이다.

18개조와 기존법령으로서 《육전》에 실리지 않은 것 및 《육전》에 실려 있으나 시행되지 않은 조문 30개조를 초록하여 이들을 시행할 것을 건의하였다. 그것은 이들 법령들이 모두 현재 행해지고 있거나 장래 행해지지 않으면 안 될 수교조례들이며, 元·續六典에 다수가 누락되어 있음이 밝혀졌기 때문이다. 그리하여 세종 4년(1422) 8월에 완벽한 법전을 편찬할 필요에서 六典修撰色을 설치하고 성산부원군 李稷·좌의정 李原이 都提調로, 찬성사 孟思誠·참찬 許稠가 提調로 임명되어 법전개수에 착수하였다. 수찬색의 육전수찬방법은 수교 중 삭제·개정·증보할 사항이 있는 경우에는 典마다 따로 계문하여 일일이 재결을 받아서 행하며, 고려조의 법이라 할지라도 지켜야 할 것은 원전과 함께 신도록 하였다. 그 작업과정을 살펴보면, 태종 15년(1415) 8월에 정해진 편찬 준칙에 따라 원전을 개정하는 속전의 조문을 먼저 삭제하고 다음에 태종 8년, 즉 속전편찬 이후에 공포된 조례를 중외에 이첩·수집하여 공포연월을 불문하고 동류의 것을 모아 속전에 수록하였다. 그리고 매해의 수교 중 합하여도 그 뜻이 명료한 것은 1개조로 만들고, 그 밑에 수교연월을 기입하고 세종 6년 이후의 수교조례도 원·속전의 해당하는 조문 밑에 각주하여 원·속전을 증보하고, 다시 수교연월과 관청명을 기입했다. 또 일시의 편의를 위해 시행되고 있는 법령은 따로 모아 기록하여 이를 元典謄錄이라 이름지었다.

여기에서 태종 15년에 정한 법전편찬 준칙과 함께 새로운 준칙이 또 하나 정해졌다. 즉 영구히 시행하지 않으면 안 될 법규인 ‘永世之典’과 일시의 편의에 따라 임시 시행하는 법규인 ‘非永世之典’을 구별하여 전자는 「典」이라 칭하고 후자는 「錄」이라 칭함으로써 법전과 법령집을 구분하기로 한 것이다. 이것은 마치 律令格式에 있어서 법전으로서의 율령에 대하여 수시로 공포된 법령을 집성한 것을 격이라 하는 것과 같다. 그리하여 전에 수록한 조문은 영세불변의 조종성헌이 되는 것이다. 후세에까지 법전편찬 준칙으로서 준수되었던 「전」과 「녹」의 구별은 입법과정의 전진이라고 할 수 있다.⁵⁾

이와 같이 해서 세종 8년 2월에 이직·황희·허주 등이 수찬한 續六典을

5) 田鳳德, 〈韓國固有法典의 성질과 입법〉(《韓國法制史研究》, 서울大 出版部, 1968), 240쪽.

세종에게 바쳤으며, 12월에 修撰色은 《속육전》 6책과 謄錄 1책을 완성하였다. 세종은 이를 예조에 보내고 예조는 속육전과 원육전 각 800부를 주자소에서 인쇄하여 경·외 각 관청에 반행한 후 舊元·續六典을 회수하고 등록은 영세의 법이 아니고 일시의 편법을 집록한 것이기 때문에 100부를 인쇄하도록 하였다. 그러나 이 《속육전》에 대해서도 이견이 많았다. 右代言 許誠은 착오가 매우 많다고 지적하고 예조참의 高若海道 《속육전》은 국가만세에 통용할 법이기 때문에 한두 사람이 편집하면 편견이 개입할 폐단이 없지 않으니 여러 대신들의 자문을 들어 중의에 따라 시행할 것을 건의하였다. 세종은 신병을 제정할 경우에는 중의에 따라 결정해야 하나 속전에 수록된 법령은 모두 ‘祖宗之法’이기 때문에 개정할 수 없다고 하였다. 즉 다시 논의하게 되면 각자가 자기 소견을 고집하여 의견을 집약할 수 없기 때문에 재론하지 못하게 하고, 법전의 편찬과 신법의 제정과는 전혀 그 방법이 다르다는 것을 명시한 것이다. 이직 등은 다시 검토하여 세종 10년 11월에 육전 5권과 등록 1권을 찬진하였다. 세종은 그래도 아직 만족스럽지 않은 점이 있어 河演 등에게 개찬하게 하고 세종 11년 3월에 이들 원·속육전을 인쇄하여 중·외관에 반포토록 하였다. 세종은 12년 3월부터 경연에서 육전을 강론하게 하고, 여러 신하들과 새로 편찬한 육전의 의문점을 논의하였으며 경연관과 함께 강론한 후에 간행하기로 결정하였다. 한편 장래의 개정에 참고하기 위하여 집현전유생들에게도 개정해야 할 사항을 지적하는 六典進講書를 제출하게 하였다.

그런데 세종 12년 4월에 이르러 《원육전》의 시행가부에 대한 논의가 대두되었다. 《경제육전》은 방언으로 되어 있기 때문에 알기 쉽고 관리들이 보고 익혀서 준행하기가 편하였으나 하륜이 수찬한 《원육전》은 방언을 문어로 바꾸었기 때문에 간혹 용어가 생소하고 난삽하여 이해하기 어려웠다. 황희는 《方言六典》 시행에 찬성하였고 하륜은 이에 반대하여 《속육전》이 이미 문어로 편찬하였으니 《원육전》도 마땅히 문어를 사용하여야 하며, 난삽하여 해독하기 어려운 대목은 개정할 것을 주장하였다. 세종 자신도 《원육전》과 《속육전》이 각기 다르니 방언과 문어가 병용되더라도 지장은 없을 것이라는 의견을 제시하였다. 그리하여 세종 13년 5월에 六典詳定所의 계에 의하여 강원도에 있는 方言六典板子의 결손된 곳을 보수하고 이를 인쇄하여 중외에 반포 시행하며, 詳定元六典

은 모두 회수하기로 결정하였다. 이와 같이 방언육전을 시행하더라도 그것과 상정육전의 내용에 현저한 차이가 없으므로 실제로는 큰 불편이 없었던 것이다.

이직이 찬진한 속육전은 인쇄하여 반포하라는 명령이 있었으나 실행되지는 못했다. 세종 자신도 경연관을 비롯하여 널리 개정 의견을 들은 뒤 반행하기로 하였으며 미진한 점 등을 황희 등에게 검토하도록 하였다. 황희 등은 하륜 등이 찬진한 속육전 및 이직 등이 찬진한 속육전과 이들 2전에 수록되지 않은 각종 법령을 상세히 검토하여 중복을 없애고 번잡 소략한 것을 바로잡고 법령의 취사에 관하여 일일이 왕의 재가를 얻어 편찬하였다. 그리하여 세종 15년 정월에 황희 등이 正典 6권과 일시 시행되는 법령을 따로 수록한 등록 6권으로 된 《新撰經濟續六典》을 찬진하였고 이를 주자소에서 인쇄하도록 하였다. 다시 3월에 세종은 조속히 인쇄·반포하여 관민들에게 주지시킬 것을 명하고, 자신도 이것을 강론하기로 하였다. 이 《속육전》은 그전의 속육전의 미비점과 결함을 보충하고 바로잡은 것이며, 건국 이래의 많은 편찬 경험의 소산임에 틀림없다.

그러나 시행 직후부터 결함이 지적되었다. 세종 15년 6월에 경연에서 새로 편찬한 육전의 부당한 점이 발견되었고, 安崇善·李壘 등도 예로부터의 관례에 얽매어 준용되지 않는 조문이 많으며 시행된 지 얼마되지 않았는데 점차 쓸모없는 조문이 될 지경에 이른 것을 경고하였다. 또 17년 정월에는 법전에 수록되어야 할 30여개조가 누락된 것이 발견되어 그 처리문제가 논의되었다. 이는 주자소에서 인쇄하여 속전의 말미에 첨가하는 방식으로 해결하였다. 상당한 준비와 포부를 가지고 전심전력해서 편찬한 법전이 이와 같이 시행 직후부터 결함이 드러나고 논란을 일으키는 이유는 법전편찬에서의 성현존중주의와 현실에서의 실제적 필요와의 상극에 있었다.

당시 실제상의 불편을 참고 성현을 따를 것인가, 그렇지 않으면 실제상의 편익을 위해서 성현이라도 희생하여야 할 것인지의 문제는 위정자간에 커다란 논란을 불러일으켰다. 육전에 규정된 법이라 할지라도 실제로 편익하지 못하면 개정해야 한다는 주장도 있었으나 다수의 의견은 육전에 규정된 것을 경솔히 개정하면 민중의 신의를 잃는다는 것이었다. 혹자는 경·외관리들이 다투어 신법을 만들기 때문에 법을 집행하는 관리들이 적용할 바를 모르니 신법

을 만들어서는 안된다고 하여 성헌의 존중을 강조하였다. 세종도 법을 만드는 어렵지 않으나 법을 행하기는 어려우며, 이미 제정된 법은 부득이한 사유가 있더라도 폐지해서는 안된다고 하여 기존의 법을 존중할 것을 주장하였다. 그러나 현실적으로는 성헌 존중주의에 교착할 수만도 없었다. 건국 초창기에 새로운 정책의 수립과 제도의 개혁을 위하여 때로 원전은 물론 속전의 규정과 당착되는 법령이 나오는 것은 불가피한 일이었다. 이러한 사태에 대처하여 종전의 편찬방법, 즉 원전 이후 여러 해 누적된 법령을 종류별로 증보하는 일은 부적합하게 되었다.

(4) 《경제육전》의 체제와 내용

《經濟六典》을 비롯한 각 속전은 오늘날 전해 오지 않는다. 따라서 그 체제와 내용에 관해서는 정확히 알 수 없으며, 다만 《朝鮮王朝實錄》에 이들 법전의 조문을 직접·간접으로 인용하는 기사가 적지 않으므로 대체적인 윤곽을 알 수 있다. 《경제육전》은 그 명칭이 표시하는 바와 같이 「六典」으로서 법령을 편집하여 여섯 부문으로 나눈 것임을 알 수 있고 이 6분법은 《周禮》를 본받은 것이다.

《주례》에는 六卿의 직으로 六典이 있고, 각 전의 명목을 治典·敎典·禮典·政典·刑典·事典으로 하고 있다. 정도전의 《조선경국전》은 周官六典의 차례를 따라 治典·賦典·禮典·政典·憲典·工典으로 편별하고 있다. 고려의 관제도 원·명의 흥망에 영향을 받아 변천하였으나 공양왕 원년(1389) 이후에는 6부의 명칭을 吏曹·兵曹·戶曹·刑曹·禮曹·工曹라고 하고 있다. 또 《삼봉집》중 〈조선경국전〉의 말미에 있는 鄭摠의 後序에도 먼저 각 전의 의의를 표시하는 《周禮》 권 2의 글을 인용하여 다음과 같이 기술하고 治·敎·政·事의 의의를 ‘治則吏也 敎則戶也 政則兵也 事則工也’라고 풀이하고 있다.

一曰	治典	以經邦國	以治官府	以紀萬民
二曰	敎典	以安邦國	以敎官府	以擾萬民
三曰	禮典	以和邦國	以統百官	以諧萬民
四曰	政典	以平邦國	以正百官	以均萬民
五曰	刑典	以詰邦國	以刑百官	以糾萬民
六曰	事典	以富邦國	以任官百	以生萬民

그런데 《조선왕조실록》에 인용된 《경제육전》의 각 부문의 명칭은 吏典·禮典·兵典·刑典이며, 《주례》의 치·교·정·사, 《조선경국전》의 부·헌 등의 명목은 나타나 있지 않다. 태조 원년(1392) 7월에 공포된 관제에도 이조·병조·호조·형조·예조·공조로 되어 있고, 또 《대명률》도 吏律·戶律·禮律·兵律·刑律·工律로 되어 있는 것으로 보아 《經國大典》의 편별과 같이 吏典·戶典·禮典·兵典·刑典·工典의 6전임이 명백하다. 그 순서는 건국초의 관제와 고려관제의 순서처럼 이·병·호·형·예·공인지, 혹은 《경전대전》의 그것과 같은지는 명백하지 않다.

《경제육전》과 《속전》은 각 전이 각 항목으로 세분되어 있었음은 확실하나 각 전이 몇 항목으로 구성되어 있었는지, 또 《조선경국전》 및 《경국대전》의 항목과의 차이도 명백하지 않다. 《조선왕조실록》에 인용된 것을 《경국대전》의 항목규정에 비추어 재생하면, 이전 82개조는 外命婦·京官職·外官職·京衙前·取才·薦舉·諸科·除授·限品敍用·告身·解由·褒貶·考課·追贈·給暇·相避·鄉吏로, 호전 57개조는 戶籍·祿科·諸田·務農·倉庫·解由·收稅·國幣·備蓄·徵債·徭賦·雜令으로, 예전 107개조는 諸科·儀章·五服·朝儀·奉祀·婚嫁·喪葬·獎勸·惠恤·度僧·寺社·京外官迎送·相見·會坐·用文字式으로, 병전 42개조는 京官職·外官職·驛馬·草料·試取·番次都目·武科·行巡·符信·復戶·免役·救恤·城堡·軍器·兵船·廐牧·用刑으로, 형전 160개조는 用律·決獄日限·囚禁·推斷·濫刑·偽造·恤囚·逃亡·才白丁團聚·捕盜·賊盜·元惡鄉吏·告尊長·禁制·訴冤·停訟·賤妻妾子女·公賤·私賤·跟隨·外奴婢·聽理·奴婢決訟定限으로, 공전 3개조는 營繕·度量衡·栽植으로 나타나 있다.⁶⁾

또 《경제육전》은 과거의 受敎 判旨로서 영구히 준행할 것을 찬집하였고 단시일내에 완성하였기 때문에 법조문이 추상화·일반화되어 있지 않고 수교 그 자체를 원문 그대로 수록하였다 따라서 수교의 시행연월일을 나열한 소박한 것이었다.

어떻든 《경제육전》은 우리 역사상 명백히 최초로 종합화된 성문법전이며 祖宗

6) 花村美樹, 앞의 글, 33쪽 이하 참조.

成憲으로서 명실상부한 종합법전인 《경국대전》에 이르는 과도기적 산물이었다.

(5) 법의 존재형태와 입법

制定法の 기본을 이루는 것은 국왕의 명령이었다. 국왕의 명령은 황제의 명령인 制詔·聖旨·勅旨에 대하여 敎라고 하고, 형식화된 것을 王旨 또는 敎旨라고 하고 각 관청에 하달된 교지를 시행하는 뜻에서 受敎라고 하였다. 또 국왕의 명령은 그 내용의 경중에 따라 敎旨와 傳旨로 구별하였는데, 세부적 사항에 관한 명령을 전지라고 하였다. 그리하여 頒敎를 비롯하여 의정부에 명령하여 중외에 주지시킬 사항은 반드시 교지를 사용하였다. 그러므로 수교는 국왕의 자발적 명령을 뜻한다. 그러나 입법의 대부분은 당해 관청의 상신에 대해서 국왕이 재결함으로써 성립하였다. 태종 4년(1404) 10월에 결정된 입법절차에 의하여 신법을 제정하고자 할 경우에는 반드시 의정부에 보고하고 다시 왕에게 상신하여 그 재결을 받도록 하고 있다. 왕에게 상신하여 재결을 얻어 시행하는 것을 奉王旨施行·啓聞取旨施行·受判施行 또는 啓下行移 등이라 하고, 결재를 얻은 왕지를 判旨라 하고, 당해 관청에서는 이를 受判이라고 하였다. 수판시행은 奉王旨施行과 동일한 것이다. 그러므로 왕명을 대별하여 受敎와 受判으로 구별할 수 있으며, 이를 합하여 모두 수교라고 범칭하고 수교가 법조문화된 것을 條例·條令·條畫·條件 등이라 불렀다.

《경국대전》 예전 依牒條에는 입법에 관하여 신법의 제정, 구법의 개정, 부모 상중인 사람이 출사할 경우에 의정부가 심의한 다음 왕에게 계문하고 예조사간원의 署經을 거쳐 예전의 立法出依牒式에 의거하여 의첩을 내도록 규정하고 있다.

법의 발달에는 啓下行移之事·奉王旨施行之事·啓聞取旨之事가 중요한 역할을 했다. 예전 의첩조의 규정도 행해지지 않은 것은 아니었다. 대간이 신입법의 가부를 논하며 서경을 거부한 사례나 해당 관사가 계문한 조건(법)에 대하여 그것이 신법이라는 이유로 왕이 중신회의에 회부한 사례도 있었다. 그러나 일반적으로는 해당 관사가 사무처리에 필요한 사목이나 조건을 계하고 왕이 승인하면 그것은 해당 관청에 대해서만 유효한 법으로서 성립했다. 6조가 모두 이와 같이 해서 입법을 하기 때문에 입법된 수가 놀라울 정도로 증가·범람하

고, 따라서 동일한 사항에 관하여 전후 규정이 다르거나 각 관청 상호간에 법을 달리하는 경우가 생겼다. 이렇게 되면 관리들은 혼란스러워 적용할 법을 알 수 없게 된다. 법전편찬은 이와 같은 사태를 해결하여 안정과 확일·간명을 가져오기 위해 필연적으로 요청되는 일이다. 각 조를 비롯한 각 관청에서는 모든 受敎·受判事項을 謄錄하여 두고 이들을 수집하여 그 중 영구히 준행할 것을 선택·수정·편성하여 법전을 만들었다. 때문에 행정체계가 6조로 구성되어 있는 이상 6조의 명칭에 따른 육전이 편찬됨은 당연한 것이었다. 《경제육전》은 말하자면 이와 같은 작업의 첫 단계로서 이루어진 것이었다.

법은 원칙적으로 민중을 대상으로 하지 않고 해당 관청을 주된 대상으로 하기 때문에 수교나 법전의 규정은 대부분 행정기구와 그 운용에 관한 행정법이며 여러 관청·관리에 대한 직무상 준칙이었다. 물론 민사에 관한 법령이나 규정이 적지 않으나 그것은 오늘날과 같이 私人 상호간의 법적 관계를 조정하는 순수한 私法이 아니라 민중에 대해서 作爲·不作爲를 명령하는 강제법규인 점에서 관리가 준행해야 할 행정법규로서의 민사법에 지나지 않는다. 결국 법전을 제정·공포하더라도 법전 그 자체는 그것을 필요로 하는 각 관청·관리에게만 배포했으며, 수교도 해당 관리에게만 하달되었다. 따라서 민중이 법을 알지 못한 것은 당연하였다.

2) 《경국대전》의 편찬

(1) 편찬동기와 경과⁷⁾

황희 육전의 불완전함과 결함은 세종대에 수정되지 못하고 문종대로 넘어갔다. 문종 원년(1451) 2월에 벌써 사헌부는 續典시행의 실태와 재편찬을 건의하였다. 세종 15년(1433)의 속전제정 이후 동 32년까지 18년간의 傳旨·受敎·嘉謨善政 중에는 영구히 지킬 사항이 많은데, 이들이 일시 준행하는 법규 속에 들어 있기 때문에 그 취지가 널리 알려지지 못하였다. 따라서 관리들은 考閱을 잘못하여 시행하기 곤란하며, 관례로 되어 있는 사항도 속전에

7) 《經國大典》의 편찬과정에 관해서는 內藤吉之助, 〈經國大典の難産〉(《朝鮮社會法制史研究》, 京城帝大法學會論集 9, 1937) 참조.

수록되어 있지 않았다는 이유로 준행하지 않게 됨으로써 良法美意가 잊혀지고 폐기될 지경에 이른 것이다. 그리하여 8월에 속전의 재편찬을 위하여 提調別監을 설치하고 이전의 18년간의 법령을 續臚錄으로 편찬하였으며, 9월에는 집현전에 명하여 감수시켰으나 그 완성을 보지 못하였다.

그러나 이와 같이 成憲 존중주의에 입각하여 元典을 고정시켜 놓고 원전 이후의 수교가 누적된 뒤에는 전후 모순이나 미비점·결함 등이 발견될 때마다 속전 또는 등록으로 증보하는 고식적인 편찬방법은 계속할 수 없었다. 그것이 계속되는 한 혼란은 항상 뒤따르기 마련이며, 성헌으로서의 안정성을 기할 수 없기 때문이었다. 그래서 고식적인 편찬방법을 지양하여 원전·속전을 비롯한 모든 법령을 전체적으로 조화시켜 새로 조직적·통일적인 법전을 편찬하지 않으면 안되게 되었으며 이 요청하에 《경국대전》이 탄생하게 되었다.

세조가 즉위하자 그 해(1455) 7월에 集賢殿直提學 梁誠之가 여러 가지 법칙의 기본적 조사 및 확립의 필요성을 건의하였고, 이어 3년 3월에도 속전이 이후의 법령을 수집하여 새 법전을 편찬하고 원전·속전·등록·신전 등 4서를 참고하여 元典大成을 만들 것을 건의하였다. 한편 문종대에 완성하지 못하였던 續六典臚錄의 편찬업무도 세조 즉위 당시 이미 집현전에 위임되어 있어 육전수찬작업이 계속되고 있었다.

세조는 이러한 건의를 배경으로 원·속육전 등록을 비롯한 역대 수교가 방대하고 혼잡하여 모순되므로 이를 참작하고 증감하여 조직적·통일적인 會通을 제정·확립함으로써 萬世成法을 이룩하기로 하고 六典詳定所를 설치하고 六典詳定官을 임명하여 편찬작업에 착수하였다. 세조 4년 윤 2월에 육전상정관들이 그 동안 각자 마련한 典을 세조에게 진상했다. 세조는 친히 이것을 검토한 끝에 가필과 첨삭을 하였으며, 그 5년에는 상중에 있는 前兵曹參議 韓繼禧, 前工曹判書 崔恒을 출사시켜 육전수찬에 참여하게 하는 등 수찬사업의 완수에 박차를 가했다. 그리하여 드디어 세조 6년 7월에 戶典을 완성하여 이를 「經國大典戶典」이라고 명명하여 반행하였다. 원·속육전 등록과 기타 법령을 조직적·전체적으로 새로 편성한 것이기 때문에 《경제육전》이라는 이름을 버리고 새로 《경국대전》이라고 명명한 것이다. 여기서 세조의 과감하고 영민하며 비범한 성격을 엿볼 수 있다. 이것이 이른바 「庚辰年戶典」이다. 또한 이 호

전의 시행세칙을 수록한 등록이 호전보다 후에 반행되었다. 다시 7년 7월에는 刑典을 완성하여 반행하였다. 형전의 시행에는 시행기일을 정하였는데, 각 도의 거리의 원근과 형전 도착일시를 계산하여 경증은 7월 15일, 충청·황해·강원도는 7월 28일, 전라·경상·평안·함길도는 8월 13일로 하고, 7월 15일에 각 관에 발송했다.

大典 중 호전과 형전이 먼저 완성된 것은 이 두 전이 일반국민에게 직접 관련이 있는 사항을 포함하기 때문이었다. 또 한편으로는 세조 자신이 병사에 관해서는 잘 알고 있었으나 군왕으로서 알지 않으면 안될 호전·형전에 관한 사항에 대해서는 자기의 지식경험이 충분하지 못하였기 때문에 먼저 착수하게 한 것이다. 호조는 국가에 필요한 力役이나 재물을 제공하는 인민, 농작물을 산출하는 토지, 통화·頒祿 등 국가재정에 관한 사항을 관장하였다. 관제나 군제는 확고한 제정제도를 기초로 해서만이 실효를 거둘 수 있었다. 형조는 당시 공사생활의 노역으로써 기초를 제공하고 소송의 태반을 차지했던 노비와 소송·상속에 관한 사항을 관장하였다. 두 기관 업무의 중요성을 미루어 볼 때 6전 중 먼저 호전이, 그리고 다음에 형전이 완성된 것은 당연한 귀결이었다.⁸⁾

대전편찬사업은 나머지 4전에 대하여 계속됨과 동시에 이미 반행된 호전·형전에 대한 검토도 계속되었다. 세조는 10년 2월에 永膺大君 琰·鄭昌孫·朴從愚·申叔舟·黃守身 등을 불러 6전을 의정하고 11년 5월에는 의정된 6전을 다시 고열하게 했다. 姜希孟·金紐는 이전, 李永垠·李克基는 호전, 李承召·李枰은 예전, 金碩·朴叔秦은 병전, 양성지·魚世恭은 형전, 尹成任·鄭忻은 공전을 각각 담당하게 하고, 최항·金國光·한계희·盧思愼·柳洵 등 법전편찬 전문가들로 都廳을 구성하여 고열작업을 서둘렀다. 그리하여 세조 12년에는 이전을 비롯한 육전편찬이 일단 완료되었던 것 같다. 그러니까 먼저 완성하여 시행했던 호전·형전도 만세통행의 법전으로 확정된 것이 아니라 그것에 이르는 한 단계였기 때문에 계속 수정이 가해졌던 것이다. 어쨌든 호전·형전은 그대로 시행하면서 한편으로 다른 4전과 함께 다시 새로운 대전으로 만들어진 것이다. 그러나 이 新制大典은 편찬만 완료되었을 뿐 법률로서 시행되지는 않았다. 세조 왕릉의 誌石文에는 “병술에 왕이 累朝의 立法科條가 번잡

8) 內藤吉之助, 위의 글, 167~169쪽.

하므로 商確損益하여 《경국대전》을 定爲하였다”고 하였으나, 이는 대전의 편찬이 세조 12년에 완료하였음을 뜻하는 것이며, 반행되었음을 뜻하는 것은 아니다.⁹⁾

세조는 이 「丙戌年新制大典」도 아직 반행할 단계가 아니고 더욱 검토할 필요가 있다고 느껴 13년 정월부터 藝文館 유생들에게 육전의 신구조문을 강론하고, 2월에는 申叔舟·韓明澮·具致寬·朴元亨 등을 詳定所에 불러 신제대전을 검토하였다. 7월에 상정소 당상이 초안을 올리자 왕이 직접 축조심의하여 여러 신하와 함께 활발하게 토의·논박을 하기까지 했다. 이러한 작업은 9월에도 계속되어 銀川君 積·玉山君 躋·牟陽都正 植·副城副守 穎·鄭麟趾·정창손·구치관·최항·洪允成·尹子雲·李石亨·양성지·丘從直·洪應 등의 중신들에게 명하여 문신 이극기·孫昭·金順命·俞鎭·崔灝元·俞希益·柳允謙·李孟賢·李陸·柳暎·金瓊全·金紐·金瓘·安孝禮·裴敬興과 함께 新制刑典을 고열하게 하였다. 12월에는李克墩·김순명·崔延命·李義亨·김유·曹幹·梁震孫·李吉甫 등에게 新刑典·戶典의 오류를 검토하여 보고하게 하였으며 그 달에 상정소의 계에 따라 신찬대전 중 호전·형전을 먼저 간행하여 중외에 반포하고 14년 정월부터 시행할 것을 결정하였다. 그러나 세조는 완전무결하고 자손만대의 성헌을 제정하려는 일념에서 다시 검토를 거듭할 생각으로 간행·반포하지 않았고, 결국 세조 14년 9월 홍거할 때까지 실행하지 못하고 말았다.

그러나 이 「丙戌年大典」은 전혀 효력이 없는 것은 아니었다. 특히 중앙관리의 집무상 의거할 일반규준으로서 잠정적·모색적으로 시행되었으며, 조문이 인용될 정도의 권위를 가지고 있었다. 따라서 한편으로는 검토되면서 동시에 한편으로는 법적 효력이 있었다.¹⁰⁾

예종이 즉위하면서도 한명회가 대전의 조속한 詳定을 건의하였으므로 「병술년대전」의 검토를 계속하였다. 그 결과 예종 원년(1469) 9월에 상정소 제조인 최항·김국광 등이 《경국대전》을 찬진하였으므로 이를 세조의 영전에 고하고 11월에 예조에 명령하여 다음해 정월 초하루부터 시행하기로 했다. 이

9) 內藤吉之助, 위의 글, 222쪽.

10) 內藤吉之助, 위의 글, 237~238쪽.

것이 소위 「己丑年大典」이다. 여기에 비로소 《경국대전》은 육전이 완비되어, 형식상 법의 효력을 가진 통일법전으로 성립한 것이다. 그러나 예종은 이 《경국대전》의 시행을 보지 못하고 11월에 홍거하였다. 성종 원년(1470) 2월에 다시 교정의 필요성이 거론되어 2월에 정창손·신숙주·한명회·구치관·沈澹·曹錫文·윤자운·徐居正·양성지 등에게 호전과 공전의 교정을 명하고, 정창손·신숙주·한명회·구치관·심회·최항·홍윤성·윤자운·김질·한계미·서거정 등에게 호전과 형전의 교정을 명하고, 정창손·한명회·구치관·심회·김질·윤자운·한계미 등에게 다시 이전의 교정을 명하였다. 4월에는 이들이 교정한 新定吏典을 院相과 각 승지들에게 교정하게 하였다. 이렇게 하여 교정된 대전도 또 다시 착오가 있을 것을 우려하여 이극돈·최호원·김유 등에게 교정을 명하여 11월에 완료됨에 따라 《新定經國大典》이 탄생하게 되었다. 이를 성종 2년 정월 초하루부터 시행하기로 결정하니 이것이 소위 「辛卯年大典」이다.

(2) 《경국대전》의 개수와 확정

성종 2년 정월부터 시행된 《신정경국대전》도 누락된 조문이 있거나 불완전하므로 증수 개정할 필요가 생겼다. 예조에 명하여 종래부터 행해졌고 또 현재 행해지고 있는 受教條例로서 대전에 누락된 것을 조사한 결과 2년 5월 校正廳은 130개조가 탈락되어 있음을 보고하였다. 또 각 관청에서도 앞으로 시행해야 할 조항을 계하였으므로 이들을 검토하여 대전을 증보·개정하게 되었다. 그런데 이 때에도 태종 15년에 확립된 편찬준칙인 祖宗成憲 존중주의와 같은 주장이 나왔다. 성종 3년 5월에 동지사 이승소는 《경국대전》의 개정은 시의에 적합하나 종전대로 해서 폐단이 없다면 경솔하게 개정해서는 안 되며 세종대에 입법할 경우에 원·속육전은 그대로 두고 새로 등록을 만들었던 것과 같이 세조가 제정한 대전은 개정하지 말고 대전과는 따로 등록과 같은 것을 편찬하고, 또 원·속육전도 민간에 산재해 있으면 후에 없어져 버리기 때문에 모두 수합하여 春秋館에 보관할 것을 건의하였다. 또한 성종 4년 10월에 대사헌 鄭恬 등의 상소에서도 불가피한 사태에 대응하여 새로 입법을 하지 않을 수 없으므로 입법이 점점 번잡스러워지는데, 이들 신입법은 元續二

典에 의거한 것이 아니므로 앞으로 대전을 상용함으로써 세조의 貽謀之善을 준수할 것이며, 대전에 없는 사항은 새로 입법하지 말고 원·속전을 통용함으로써 선왕의 제도를 보존하고 법의 번잡함을 제거할 것을 주장하고 있다. 이들의 주장은 모두 조종성헌 존중주의에 입각한 것이다. 심지어 원·속육전을 그대로 통용하면서도 조종성헌을 존중하자는 주장은 지나친 것이며, 이런 의견이 받아들여질 때에 법의 정체는 불가피한 것이다.

대전 수찬작업은 일단 성종 4년 11월에 완료하여 성종 5년(1474) 2월 1일부터 시행하기로 하였다. 특히 이승소의 의견이 받아들여져 누락되거나 새로운 법령 중 일부는 대전 속에 수록하고 대전에 수록되지 않은 조문 72개조는 「續錄」이라고 이름지어 《경국대전》과 《大典續錄》을 5년 정월 중외에 반포하였다.¹¹⁾ 이것을 「甲午大典」이라고 부르기도 한다.

대전이 개수되고 새로 《대전속록》이 편찬 시행됨으로써 법전편찬은 일단락되었다. 새로 공포된 법령이나 필요한 법령은 왕의 재결을 얻어 속록에 첨록하였고 속록에 수록된 법령수는 점점 증가하게 되었다. 새로운 법령이 증가하면 할수록 대전이나 먼저 법령에 저촉되지 않을 수 없게 될 뿐더러 관리들이 시행하는데 혼란이 따르기 마련이었다. 따라서 조종성헌을 아무리 고수하려 하여도 법전개수는 불가피하였다. 드디어 성종 12년에 다시 대전개수론이 제기되었다. 성종 12년 9월 경연에서 侍讀官 金訥가 대전이 난해한 곳이 많아 관리들이 적용할 바를 모르니 주해를 달아 알기 쉽도록 할 것을 계하자 知事 서거정은 관리가 법의 시행에 현혹하는 원인은 법령이 통일·조화되지 못한 때문이라 하여 법전의 불완전함을 암시하였다. 성종도 수교가 번잡하게 늘어 대전과 저촉되는 것도 있으니 불가불 조사·고증하여 다시 개정하자고 하여 《경국대전》과 《대전속록》의 개수에 착수하게 되었다.¹²⁾ 그리하여 勘校廳을 설치하고 감교를 맡은 자가 계문할 사항이 있는 경우에 종전대로 승지

11) 《成宗實錄》권 38, 성종 5년 정월 무자. 이 「甲午大典」과 함께 반포된 續錄에 대해서 지금까지 언급된 적이 없다. 수교로서 속록에 누락된 것의 첨가에 관해서는 《成宗實錄》권 48, 성종 5년 10월 신축 및 권 53, 성종 6년 3월 경술로 알 수 있으며, 속록이 법으로서 효력이 있었음은 《成宗實錄》권 61, 성종 6년 11월 병오 등에 의하여 알 수 있다. 이 속록이 「甲午大典」의 개수시에 함께 처리되었음은 《成宗實錄》권 150, 성종 14년 정월 무신으로 알 수 있다.

12) 《成宗實錄》권 150, 성종 12년 9월 무자.

를 통해서 하면 혹 잊게 되는 것이 있을지도 모르니 본인이 왕에게 直啓하도록 하였다.¹³⁾ 13년 11월에 홍응·노사신·許琮이 대전 중에서 개수할 곳을 왕에게 진언하였으므로 이것을 수시로 군신과 의논하였으며, 감교청이 대전교정을 끝마친 후에 의정부·6조의 재상들이 모여 그 타당성 여부를 논의하도록 하였다. 그러나 15년 6월에 성종은 대전에 새로 침록한 법령은 모두 속전에 유래한 ‘先王已行之法’인데 이를 여러 신하에게 깊이 연구하게 하면 각자 다른 의견 때문에 논의가 분분하여 대전개수가 지연될 것을 우려하여 논의하지 못하게 하였다. 이때 이미 대전의 감교는 거의 완료되었으며,¹⁴⁾ 성종 자신도 감교작업을 속히 끝내고 대전을 확정지를 생각뿐이었기 때문에 구체적인 사안에 대한 여러 신하의 의견을 거의 묵살하였다. 15년 6월에도 승지들이 의문스럽거나 잘못된 조문이 많으므로 각 전을 해당 조로 하여금 재검토하게 하고 6조 소관의 것은 적당한 자를 골라 따로 하나의 局을 설치하여 재심할 것을 건의하였다.¹⁵⁾ 그러나 성종은 대전감교는 신법을 제정하는 것이 아니라 祖宗朝 이래의 수교와 속록에 있는 조문을 대전에 침록하는 것뿐이며 실혹 개정된 곳이 있기는 하나 많지 않으니 재심할 필요가 없다고 하고 속히 확정지를 것을 명령하였다. 그리하여 12월에 감교를 완전히 끝마치고 16년 정월 초하루부터 시행하게 되었다.¹⁶⁾ 이것이 이른바 「乙巳大典」이며 이로써 건국 이래 부단히 수찬을 거듭한 조종성헌인 만세대전이 확정된 것이다. 오늘날 전해오는 《경국대전》은 「율사대전」이며, 그 이전의 《경국대전》과 《대전속록》은 전해 오지 않는다

(3) 《경국대전》의 편별과 내용

《경국대전》은 《경제육전》과 같은 6분주의에 의거하여 이전·호전·예전·병전·형전·공전으로 되어 있고, 각 전마다 필요한 항목으로 분류하여 규정하고 조문도 《경제육전》과는 달리 추상화·일반화되어 있어 건국 후 90여 년에 걸쳐 연마한 결정답게 명실상부한 훌륭한 법전으로서의 면목을 갖추었다.

이전에는 통치의 기본이 되는 중앙과 지방의 관제·관리의 종별·관리의

13) 《成宗實錄》권 147, 성종 13년 10월 계유.

14) 《成宗實錄》권 168, 성종 15년 6월 병술.

15) 《成宗實錄》권 168, 성종 15년 6월 정해.

16) 《成宗實錄》권 173, 성종 15년 12월 정사.

임면·敍任의 제한·辭身 등에 관한 규정이 수록되어 있다. 호전은 재정경제와 이에 관계되는 사항으로서 호적제도·토지제도·조세제도·봉급·통화·부채·상업과 잡업·창고와 환곡·조운·어장과 염장에 관한 규정이 수록되어 있다. 특히 토지·가옥·노비·우마의 매매계약의 취소기한과 토지·가옥·노비를 매매한 경우 오늘날의 등기 내지 증명에 해당하는 立案에 관한 것, 그리고 채무변제에 관한 것 등 민사적 규정이 포함되어 있다. 예전에는 문과와 잡과의 시험, 조신의 儀章·외교·제례·喪葬과 묘지·官印·각종 공문서 서식에 관한 규정을 비롯하여 喪服制度(친족의 범위)·奉祀(제사상속)·立後(양자제도)·혼인 등 친족법규범이 수록되어 있다. 병전에는 군제와 군사에 관한 규정, 그리고 형전에는 대명률에 대한 특별형법으로서 형벌·재판·공사노비에 관한 규정이 수록되어 있다. 특히 재판에 관한 규정과 사노비에 관한 규정 중에는 재산상속규범이 포함되어 있는데, 이것이 형전에 들어 있는 이유는 당시 재산의 중요한 부분을 차지하는 노비에 관한 분쟁이 상속분쟁이며 그것이 판결을 통해 판례법이 형성되었기 때문이다. 공전에는 도로·교량 등 교통·도량형·식산에 관한 규정이 수록되어 있다. 각 전의 항목은 다음과 같다.

吏典…內命婦 外命婦 京官職 奉朝賀 內侍府 雜職 外官職 土官職 京衙前取才 薦舉諸科 除授 限品敍用 告身 政案 解由 褒貶 考課 祿牌 差定 遞兒 老人職 追贈 贈諡給暇 改名 相避 鄉吏

戶典…經費 戶籍 量田 藉田 祿科 諸田 田宅 給造家地 務農 蠶桑 軍資倉 常平倉會計 支供 解由 兵船載糧 魚鹽 外官供給 收稅 漕轉 稅貢 雜稅 國幣 獎勵 備荒 買賣限 徵債 進獻 徭賦 雜令

禮典…諸科 儀章 生徒 五服 儀註 宴享 朝儀 事大 待使客 祭禮 奉審 致祭 陳弊奉祀 給假 立後 婚嫁 喪葬 取才 用印 依牒 藏文書 獎勵 頒水 惠恤 雅俗樂 選上 度僧寺社 參謁 京外官迎送 京外官相見 京外官會坐 請臺 雜令 用文字式 文武官四品以上告身式 文武官五品以下告身式 堂上官妻告身式 三品以下妻告身式 紅牌式 白牌式 雜科白牌式 祿牌式 追贈式 鄉吏免役賜牌式 奴婢土田賜牌式 啓本式 啓目式 平關式 牒呈式 帖式 立法出依牒式 起復出依牒式 解由移關式 解由牒呈式 度牒式 立案式 勘合式 戶口式 准戶口式

兵典…京官職 雜職 外官職 土官職 京衙前 伴倚 外衙前 軍官 驛馬 草料 試取番次都目 軍士給仕 諸道兵船 武科 告身 褒貶 入直 擲奸 行巡 啓省記 門開閉 侍衛 疊鼓疊鍾 符信 教閱 屬衛 名簿 番上 留防 給保 成籍 軍士還屬 復戶 免役 給假 救恤 城堡 軍器 兵船 烽燧 廐牧 積芻 護船 迎送 路引 改火 禁火 雜類 用刑

刑典…用律 決獄日限 囚禁 推斷 禁刑日 濫刑 僞造 恤囚 逃亡 才白丁團聚 捕盜 賊盜 元惡鄉吏 銀錢代用 罪犯准計 告尊長 禁制 訴冤 停訟 賤妾 賤妻妾子女 公賤 私賤賤娶婢產 關內各差備 跟隨 諸司差備奴跟隨定額 外奴婢

工典…橋路 營繕 度量衡 院宇 舟車 栽植 鐵場 柴場 寶物 京役吏 雜令 工匠 京工匠 外工匠.

3) 《대명률》의 수용과 형전

태조는 즉위교서에서 儀章法制에 관해서는 급격한 개혁을 피하여 고려조의 것을 그대로 답습한다고 밝히고 便民條件으로 열기한 17항목 중의 하나로서 모든 刑決官은 공사범죄를 처결하는 데 있어서 반드시 《大明律》을 적용할 것을 선언하였다. 이리하여 《대명률》은 법전편찬에 앞서 형법으로서 일반적으로 계수 적용되었다.

《대명률》은 이미 고려말부터 적용의 필요성이 강조되었다. 《高麗史》刑法志序에는 고려말에 기강이 문란하므로 원의 《議刑易覽》과 《대명률》을 함께 시행할 것을 건의한 자가 있었다고 하였다. 또 우왕 14년(1388) 9월의 典法司의 상소에서도 《대명률》의 수용을 건의하였던 사실 등으로 미루어 보아 고려말에 일부에서는 《대명률》이 연구되고 있었음을 알 수 있다. 태조가 즉위교서에서 위와 같이 밝힌 것도 태조 자신이 고려말에 《대명률》의 필요성을 절감하였기 때문이다. 정도전의 《조선경국전》 헌전은 《대명률》을 그대로 채용하고 있으며, 헌전의 總序와 後書에서도 형사사건의 처결에는 《대명률》을 적용할 것임을 밝히고, 또 《대명률》을 방언으로 번역하여 일반이 알기 쉽도록 할 것을 확인하고 있다.

그리하여 태조 4년(1395)에는 당시 매우 난해한 《대명률》을 일반관리들이 이해하기 쉽도록 이두를 섞어 直解한 《大明律直解》가 출간되었다. 이것을 오늘날 다른 類書와 구별하기 위하여 《大明律直解》라고 칭하지만 본래의 서명은 아니다. 《대명률직해》의 발문에 의하면 정승 조준이 檢校中樞院 高士燾과 金祗에게 명하여 《대명률》을 이두로 직해하게 하고 이들이 작성한 초고를 정도전과 공조전서 唐誠이 윤색하여 태조 4년에 출간한 것으로 되어 있다. 직해작업은 이미 공양왕 2년(1390) 이전에 행해진 것으로 추정된다

《대명률직해》는 《대명률》을 문자 그대로 직역한 것이 아니고, 우리 나라의 실정에 맞도록 하였기 때문에 우리의 고유한 용어와 표현이 적지 않다. 예컨대 명률에 있는 관제·관서명·직명·친족호칭을 우리 나라의 명칭·호칭으로 바꾸었고, 贖刑의 동전을 五升布로 환산하여 대납할 수 있게 하고 徒流遷徙地方에 관한 규정을 우리 나라의 실정에 맞도록 고쳤다. 따라서 직해진 《대명률》 그 자체가 법전으로서 시행된 것이었다.

그러나 이와 같이 직해진 법률 조문도 매우 난해하였던 모양으로 태종 4년(1404) 10월의 議政府啓에도 관리들이 법률 조문에 밝지 못하여 형벌이 공정치 못한 사례가 있어 우려스러움을 지적하고 난해한 법률 조문은 방언으로 평이하게 번역할 것을 건의하였다. 이와 같이 《대명률》 적용에 노력을 기울였으나 관리들이 난해한 《대명률》보다는 종래로부터의 관습형법을 적용하거나 원의 형률을 적용하는 사례가 있었다.

한편 《대명률직해》는 조선의 실정에 맞도록 직해진 조문이 적지 않으나 명률은 본래 중국의 사정을 기초로 해서 제정된 것이기 때문에 사정을 달리하는 조선에 법조문 전부를 그대로 적용하게 되면 무리가 생기고 또 명률에도 미비점이 있었으므로 명률 외에 조선의 사정에 적합한 법제를 만들었다. 태조 7년(1398) 3월에는 贖刑이 부자에게는 면죄하고 빈자에게는 가혹하므로 따로 徒·流·贖刑法을 정하여 정상을 참작하여 형을 집행하고, 刑官은 식자들이 맡기 싫어하여 律學을 모르는 무학자가 많아 법률 적용이 공정하지 못하므로 율학을 배운 자에게 맡게 하고 법률에 해당 조문이 없는 범죄에 대해서는 유사한 조문을 비교 적용하고 그 판례를 모아 판결례를 만들도록 하였다. 그리하여 태종 2년 9월에 명률에 준해 형벌을 집행하기 위해서 따로 조선의 사정에 적합한 도·류·속형법을 정하기로 하고 名例律 소정의 贖罪換算率을 2/3로 감하고 세종 7년(1425) 3월에는 가혹하다는 이유로 다시 1/3로 감했다. 그것은 부녀나 공사노비 등 빈곤한 자에게 가혹하였기 때문이었다. 또 세종 12년에는 명률에서 정한 流刑의 3천 리, 2천 5백 리, 2천 리 등은 조선의 실정에 맞지 않으므로 각 도를 기준으로 한 유형지를 정했다. 또 태종 4년에는 각관 수령들이 명률에 규정된 笞·杖·訊杖·枷鐵·索鑊 등을 사용하지 않고 함부로 사용하기 때문에 笞杖으로 인한 치사자가 많으므로 관찰사의 수행

원은 법률 조문에 밝은 자를 임명하고 각 관의 품관생도 중에서 율문을 배운 자를 선발하여 律學教授·訓導로 임용하여 1대 1장이라도 율문에 따라 집행하도록 하는 등 명률과 조선의 실정과의 조화에 노력하였다.

조선에 적용된 《대명률》은 네 번의 개정을 거쳐 편찬된 것이다. 먼저 明太祖 朱元璋이 아직 吳王이라 칭하였던 오왕 원년(1367; 공민왕 16) 12월에 반포한 율이 최초의 명률이며, 唐律을 본따 吏律 18조, 戶律 63조, 禮律 14조, 兵律 34조, 刑律 150조, 工律 10조, 계 289조로 되어 있고 편별은 당률과 달리 6분주의에 따르고 있다

다음은 오왕이 명황제로 즉위하여 연호를 洪武라고 칭한 홍무 원년(1368) 윤 11월에 율의 개정에 착수하여 吳元年律의 6분주의를 버리고 당률에 따라 名例·衛禁·職制·戶婚·廐庫·擅興·盜賊·鬪訟·詐僞·雜犯·捕亡·斷獄으로 하고 홍무 7년 2월에 606조의 율을 완성하고 이를 《대명률》이라고 칭하였다.

세번째로는 홍무 9년 10월에 부분적 개정이 있었고, 홍무 22년 8월에 당률의 편목을 바꾸어 다시 名例·吏·戶·禮·兵·刑·工의 7분주의를 채용하여 460조로 개정된 《대명률》을 반포했다.

네번째로는 홍무 30년에 개정 반포된 것이다. 이는 22년률에 수정을 가한 것이며 오늘날 전해 오는 것은 이 홍무 30년률이며, 오원년률·홍무 7년률·홍무 22년률은 전해 오지 않는다.

여말선초에 걸쳐 우리 나라에 있던 명률은 우왕 14년이 홍무 22년에 해당하므로 당시 典法司가 말한 명률은 홍무 7년률이며, 공양왕 4년에 정몽주가 新律편찬을 위해 참조하였던 명률과 직해에 이용된 명률은 공양왕 4년이 홍무 25년에 해당하므로 홍무 22년률일 것으로 추측된다.

명 태조는 당율령을 이상으로 여겼기 때문에 명률 중에는 당률의 계통에 속하는 규정이 포함되어 있으며, 동시에 元代의 풍부한 법률경험의 기초 위에 편찬되어 원대의 법률생활을 통해서 성취한 것이다. 삼국시대 이래로 중국율령의 영향 아래 있었고, 특히 고려말에 이르기까지 당률과 원률이 연구 적용되었던 사실을 비추어 보면 조선왕조가 《대명률》을 수용한 것은 문화사적 관점에서 보아 당연하다.

《대명률》의 수용에 관해서는 《경국대전》형전 첫 머리의 用律條에 ‘用大明

律’이라고 규정하였고, 그 후 《속대전》 형전에도 이 취지를 부연하여 《경국대전》에 의하여 《대명률》을 적용하며, 《경국대전》과 《속대전》에 《대명률》에 해당하는 규정이 있는 경우에는 양전의 규정에 따를 것임을 밝히고 있다. 따라서 《대명률》은 조선왕조 건국초부터 光武 9년(1905) 《刑法大全》이 공포 시행될 때까지 5백여 년 동안 형벌법의 보통법으로서 전반적으로 사용되었다. 형전에 규정이 있는 경우에는 《대명률》의 규정에 우선하여 적용되는 것이지만, 형전의 규정은 조목도 적기 때문에 대부분의 경우 《대명률》이 적용되었다.

4) 《경국대전》 편찬의 사적 의의

《경국대전》은 정치의 요체는 법에 있으며 여말에 문란한 기강을 바로잡는 것은 법률의 정립에 있다고 서약 선명한 태조가 이상으로 하는 중국적 결정이었다. 이것은 태조의 강렬한 의지가 계승발전된 명실상부한 조종성현이며, 우리 법사상 최대의 업적이며 영광이 아닐 수 없다.

법치주의를 표방한 태조는 창업군주다웠고 그를 계승하여 법전편찬에 전심 전력한 여러 왕도 또한 정치의 요체를 체득한 명군들이었다. 왕에 의한 중앙집권적 전제정치는 법치주의에 의해서만 수행될 수 있으며, 그 정치를 실현하는 최대의 도구, 즉 국가의 정책을 구현하는 수단이 법인 것이다. 따라서 통일적·획일적 법전편찬은 통치의 필연적 요청이다. 《경국대전》의 편찬은 이러한 의미에서 조선왕조 통치의 법적 기초, 즉 통치규범체계가 확립되었다는 데에 커다란 의의가 있다. 《경국대전》의 편찬은 예로부터의 법령·판례법·관습법 등 우리 고유의 법을 성문화 즉 祖宗成憲化함으로써 외국법, 즉 중국법의 무제한적 침투에 대해 방파제의 역할을 한 점에 있어서도 커다란 의의가 있다. 태조의 즉위교서에서 ‘儀章法制는 高麗故事에 따른다’고 한 것은 급격한 개혁을 피함으로써 민심의 안정을 꾀하는 목적이 있었다. 생소하고 혁명적인 법을 제정하거나 국법을 강제함으로써 법의 실효성이 상실되는 것보다는 전통적이고 현실적인 치자와 민중의 법의식을 존중함으로써 법의 타당성과 실효성을 실현하고자 한 것이다. 그렇기 때문에 우왕 14년(1388) 이후 태조 6년(1397) 12월까지의 현행법령을 편집하여 《경제육전》을 편찬케 한 것이다. 태조의 진취적 기

상과 현실타협적 복고적 정책의 사이에는 모순이 있는 듯하지만 이러한 과도조치의 추이에 따라 법정책에도 큰 전환이 있을 것으로 보였다. 그러나 태종대부터 《경제육전》에 대해서는 그것이 매우 불완전한 법전이었음에도 불구하고 창업군주의 이념과 의지의 체현인 祖宗之法으로서의 성격과 함부로 변경할 수 없다는 성격이 부여되었다. 이 사실은 우리의 고유법 유지의 결정적 계기가 되었다고 보지 않을 수 없다.

당시의 일반적 법의식은 예로부터의 전통적인 법이 良法美意이며 새로운 법을 제정해서 전통을 깨뜨리는 것은 허용할 수 없다고 생각했다. 따라서 《경제육전》을 비롯한 속전, 그리고 《경국대전》의 편찬 등 법전의 편찬은 법의 제정, 즉 신법의 정립이 아니라 현존하는 법의 기록이었다. 따라서 영구히 준행할 수 있는 법을 제정하는 것은 기존의 법의 발견이지 엄격한 의미에서 법의 창조가 아니었다. 설사 중국적 요소나 새로운 요소가 포함되어 있더라도 그것에 근사한 예로부터의 법령이나 관습에 가탁함으로써 그러한 명목하에 채택 수록되었다. 《경국대전》이 담고 있는 조문은 모두가 당시로서는 소화된 것이며, 民事의 규정들은 우리의 고유한 관습법·판례법 성문화의 대표적인 예이다. 이러한 것들이 모두 조종성현으로서 유지되었다. 끊임없는 속전의 편찬은 이전의 양법을 발견하는 작업이며 《경국대전》완성까지의 편찬 작업은 한 마디로 법의 발견작업이었다. 이렇게 해서 우리 고유한 제도·관습·양법미의가 체계화되고 유지될 수 있었던 것이다.

그러나 祖宗之法·國家萬世通行之法·垂世之規=永遠不變之法도 실은 극히 불완전하며 가변적이었다. 사실 《경국대전》은 변개할 수 없다고 한 조종성현인 《경제육전》중 변개한 것이 적지 않았다. 그러면서도 《경국대전》이 조종성현이라고 존중되는 까닭은 그것을 조종성현의 대성이라고 보았기 때문이다.

한편 법전편찬에서의 성현존중은 법률의 지도적 사명을 빼앗아 버리며 법률의 변개가 의식적으로 저지되면 법률의 진보를 기대할 수 없다. 그런데 조선왕조의 법률 내지 법률학이 《경국대전》의 편찬 이래 4백 년을 통하여 침체상태에서 벗어나지 못했으며 그 원인은 성현존중에 유래하는 점이 적지 않고, 구습의 묵수에 급급하는 현상은 비단 법률학계에 그치지 않고 사회전

반에 걸쳐 나타났다고 하는 주장이 있다.¹⁷⁾ 이는 식민사관 내지 정체성이론에 입각한 편견이다.¹⁸⁾ 조종성헌 존중주의는 역사적 경험에 기초하기도 하나 중요한 것은 법률을 경솔하게 개정하면 일반민중이 법에 대한 신뢰감을 잃어 안정된 사회를 기할 수 없으며, 또한 입법은 용이하나 법답게 시행하기는 어려우므로 법의 안정성을 기하자는 데 의의가 있었다.¹⁹⁾ 성헌 존중주의는 《경국대전》이후에 형식상으로는 준수되었으나 실질적으로는 무수한 변경이 가해졌던 것이다. 따라서 그것은 법의 타당성과 실효성을 기하기 위한 방편이었다고 보아야 한다.

태조 이래의 제왕을 비롯한 양반관료들은 정치적 권력의 확립을 위해서 중국적 국가체제 내지 사회체제의 수립을 이상으로 하여 중국법을 이어받은 制定法에 의존하였으나, 아울러 고유의 사정에 적용한 조치를 취하였다. 조선왕조는 《경국대전》의 완성을 정점으로 말기에 이르기까지 끊임없이 법전편찬에 전력하였으므로 법전편찬의 왕조라고 특색지을 수 있다. 《경국대전》의 완성은 바로 조선왕조 존속의 뼈대이며 고유법계승의 주춧돌인 것이다.

5) 초기의 법사상과 법생활

(1) 법사상²⁰⁾

조선왕조를 법적으로 본 특징은 明律의 繼受보다도 오히려 독자적 법전편찬, 즉 그 편찬방법과 입법방법에 있었다고 보아야 한다. 태조는 건국과 동시에 즉위교서에서 국가통치의 기본방침으로서 통일법전을 제정하여 법치주의정치를 실현할 것을 표방하고 법제는 급격한 개혁을 하지 아니하고 고려

17) 花村美樹, 앞의 글, 116쪽.

18) 그러한 편견이 아니더라도 근대적 법이론으로써 규정지으려는 오류를 범한 것으로도 볼 수 있다.

19) 成憲尊重論을 밑받침하는 주장으로서 태종 4년 9월 정사 前漢城府尹 尹穆·前鷄林府尹 韓理·戶曹典書 尹思修 등의 陳言, 세종 5년 5월 정미 李稷의 陳言, 문종 즉위년 11월 신유 同知經筵事 安完慶의 啓 등을 들 수 있다. 직접 법의 안정성을 거론한 주장으로서는 세종 22년 7월 임자 영의정 黃喜의 말, 세종 22년 8월 경진 세종의 말을 들 수 있다.

20) 법사상의 구체적인 것은 朴秉濠, 〈朝鮮初 立法者の 法律觀〉(《韓國思想大系》Ⅲ, 政治法制思想篇, 成大 大東文化研究院, 1979) 참조.

말 이래의 법을 그대로 계승할 것을 선언하였다. 그리하여 제정된 《경제육전》과 태종대와 세종대의 《속육전》과 《육전등록》 그리고 세조대부터 세종대에 걸쳐 완성·시행된 《경국대전》 등은 조선왕조의 법치주의 통치의 초석이 되었다. 건국 초기의 이와 같은 법전편찬과 그 뒤를 이은 법전의 끊임없는 개수·보완은 바로 조선왕조를 법치왕조라고 해도 과언이 아닌 역사적 이유이다.

조선초 입법자들의 법사상 내지 법률관은 《경제육전》과 《속육전》 그리고 《경국대전》의 서문과 箋文에서 집약적으로 표현되어 있다. 《경제육전》과 《속육전》의 전문에서는 조종성헌의 존중, 법의 영원성, 경솔하게 개정할 수 없음을 주장하고 있다. 《경국대전》의 서문과 전문에서는 법은, 첫째 天地四時의 자연질서와 같이 어그러짐이 없어야 하고, 둘째 천지사사와 같은 법은 周의 古法에서 찾을 수 있으며, 셋째 조종성헌은 영구히 준수해야 하며, 넷째 법은 민심에 합치된 것이라야 한다는 사상적 바탕에서 제정되었으며 그것을 자랑하고 있다. 즉 법이 자연질서와 일치된다고 함은 古制와 민심에 합치됨을 뜻하며, 따라서 그러한 법은 영구성을 지니고 있으므로 경솔히 개정해서는 안된다는 것이다. 그리고 이러한 법률관은 서문의 미사여구에만 그치지 않고 개별적인 법령의 제정과 개폐과정에서 그 타당성과 실효성이 논의될 때에 예외없이 판단기준이 되었다. 당시의 법률관을 살펴보기로 하자.

첫째, 법은 古法이어야 한다.

성인이 만든 법은 마치 넓고 큰 천지가 만물을 덮고 실으며 춘하추동의 네 계절은 어김없이 되풀이 운행됨으로써 만물을 생육시키는 질서정연한 자연질서와 같이 만인만물이 즐겨 따르며 우러러 보는 것으로 보고 이 천지사사와 같은 성인의 법을 중국의 三代 특히 周代에서 구하였다. 주를 모범으로 한 것은 우선 周官六典이 천지와 춘하추동에 따라 治典·敎典·禮典·政典·刑典·事典의 6분법으로 분류한 것을 본받아서 조선의 법전도 이전·호전·예전·병전·형전·공전으로 분류하여 조문을 수록하였으며 주대의 정치가 천지사사와 같이 이상적이었음을 동경하였기 때문이다. 그리하여 三代聖王의 제도를 「古制」, 「古訓」이라고 하여 정치의 기준으로 삼았으며 개별적인 立法定制는 일단 이고제·고훈에 비추어 보고 동시에 時宜에 적중하는지 여부를 참작하였다. 그렇게 함으로써만이 모든 신민의 왕에 대한 소망을 위로하는 것이 되고

만세에 전할 「子孫之法」을 세우는 것이 된다고 보았기 때문이다.

그러나 고법이라고 해서 절대적 가치가 부여되지는 않았다. 고법을 준수한 뜻은 역사적 경험을 무시하고 고제에 없는 신법을 제정함으로써 자칫 타당성과 실효성을 상실할 것을 우려하는 한편 고법을 본받음으로써 법의 영구성을 보전할 수 있다는 역사적 교훈을 살리기 위해서였다. 따라서 고법임과 동시에 현재에 적합한 것을 이상으로 여겼던 것이다. 현재에 적합하다는 것은 민심을 따르고 참작하는 것인데 ‘법이 비록 오래된 것이라 할지라도 백성이 좋아하지 않으면 弊法이다’라고 하여 고법의 타당성의 근거를 민의에 두었다. 물론 중국법사상에서와 같이 자연질서와 사회질서와의 동일성을 두고 고법의 기준으로 삼는 사상이 근본에 깔려 있는 것은 부정할 수 없으나 그것은 운명적 질서, 자연법적 질서라고 하는 의미의 전통적 질서 사상과는 달랐다. 법전편찬에 즈음하여 현재에 알맞고 고제에 어그러지지 않으며 민에게 이로울 뿐 아니라 관에게도 편익한 사항이 법이 되어야 한다는 표현과 같이 지배권력의 신성성만을 강조한 것도 아니며, 민에게 불리하면 고법의 자연법성은 부정될 수 있는 것이었다. 즉 고법은 현재에도 적합하고 민에게 유리할 때 비로소 양법미의라고 규정 되었다.

한편 삼대 성왕의 고법의 모범성과 신성성에 대한 신앙적 사상은 조선의 선왕의 법에도 그대로 적용되었다. 선왕의 법은 「祖宗之法」 또는 「祖宗成憲」이라고도 했는데 태조 이후의 왕들이 태조의 법 즉 《경제육전》을 지칭할 때 사용되었다. 그래서 후대의 왕이 새로이 법전을 편찬할 때에는 모든 조문이 한결같이 元典을 본위로 하고 원전의 규정과 모순되는 것, 원전의 규정을 개정한 내용의 속전규정은 모두 삭제하고 부득이 원전을 변경해야 할 경우에는 원전조문을 그대로 두고 그 밑에 개정조문을 각주로 표시하도록 하는 원칙이 태종대에 세워지고 이 원칙은 후대에도 예외 없이 지켜졌다.

이와 같이 후대 왕에게 조종성현이라 함은 《경제육전》을 비롯하여 전왕의 법을 모두 가리키는 셈이며 조종성현의 영구성·불가변성은 그 형식적인 신성존대성을 유지할 수 있었다. 말하자면 삼대 고법이 양법미의인 것과 마찬가지로 조종성현도 양법미의로 믿었다. 이리하여 고법은 양법미의로서 자연법적 성격을 띠고 실사 개정되더라도 이념으로서, 이 상법으로서의 권위를

지니고 있었다.

둘째, 법은 良法美意이어야 한다.

각 법전에 수록된 법뿐만 아니라 제정된 법령들은 양법미의일 것을 이상으로 하고 또 양법미의라고 자처했다. 즉 조종지법이나 신법은 양법미의이어야 했다. 양법은 선법, 즉 좋은 법이며 미의는 아름다운 뜻이며 마음을 즐겁게 해주는 법을 뜻한다. 조종성헌을 집대성한 《경국대전》에 대해서 서거정은 그 서문에서 《경국대전》을 성인의 제작에 비유했다. 성인의 제작은 만물이 즐겨보지 아니함이 없으니 천지사사와 같이 조화를 이루고 있는 양법미의이며 周의 關雎 麟趾와 같이 文과 質이 잘 조화되어 있는 양법미의라고 자찬하고 있다. 최항 등도 전문에서 《경국대전》은 선왕의 뜻을 따른 것으로서 時俗에 알맞고 실용에 적합하게 함으로써 깊이 민심에 합치시킨 아름다운 법이라고 찬양하였다.

양법미의의 기준은 「無弊」, 즉 시행하여도 폐가 생기지 않아야 하며, 특히 민정에 합치되는 것, 즉 민폐가 없이 「上下相安」하여야 하는 것으로 보았다. ‘공사가 瞻足하고 상하가 相安하는 만세에 전할 양법미의’·‘裕國裕民하는 양법’과 같이 표현하고 민폐없는 양법미의는 적극적으로 민정을 살필 수 있는 제도화도 상통하는 것이었다. 또한 유교이념에 입각한 가족제도와 신분제도에 있어서의 준비상하질서도 양법미의이기 때문에 卑下가 尊上을 능욕하거나 部民胥徒가 관리를 고소하는 것을 금지하는 것은 당연한 일이었다.

그리하여 신법의 제정이나 법의 개폐의 정당성을 주장할 경우에는 고법인 양법미의를 모범으로서 제시하거나 고법인 조종성헌에로의 복귀를 주장했는데 그것은 고법이나 조종성헌은 영구히 폐가 없는 양법미의라고 의식했기 때문이다.

셋째, 법은 民信·民志에 따라야 한다.

조선왕조의 정치사상의 근본은 孔孟思想의 실현이었다. 《論語》의 顏淵章에서 孔子는 正名主義·덕치주의·예치주의에 입각한 이상정치의 최고목표는 民信이며, 그것은 足食(경제)·足兵(군사)을 달성하되 도덕에 의한 교화가 없으면 민의 신뢰를 기할 수 없게 되어 사회가 무질서해지기 때문에 兵과 食은 버릴지언정 민의 신뢰를 버릴 수 없다고 하였다. 경제·군사보다도 민의 위정자

에 대한 믿음이 없으면 국가가 위태롭다고 본 것이기 때문에 정치의 지상목표는 「信」이었던 것이다. 맹자의 정치사상의 최대의 특색은 민본주의이다. 맹자는 《孟子》盡心章句下에서 민이 가장 귀하고 다음이 사직이며 그 다음이 군주라고 하여 본래의 유가정치사상이 「尊君」중심인데 대하여 「民貴君輕」설을 주장하였다. 공자의 「民信」에서도 위민사상을 엿볼 수 있지만 맹자는 보다 적극적으로 군주가 민의를 자기 의지로 삼지 못하고 保民을 하지 못하면 군주의 자격을 상실한다고 하는 혁명사상으로까지 발전시켰다. 이것은 《書經》의 ‘民惟邦本 本固邦寧’의 정치실천적 전개라고 할 수 있다.

이와 같이 공맹사상은 조선 초부터 정치실천적 이념으로서 강력히 주장되었다. 民信에 관해서는 태조가 즉위한 날로부터 3일 후인 원년(1392) 7월 20일 사헌부가 창업주로서의 정치 준칙을 건의한 상소에 잘 나타나 있다. 즉 군주는 정사의 대소를 막론하고 언제나 자연 사시의 운행과 같이 모순 없는 조화를 이룩해야 하고 그것은 민의 신뢰를 저버리지 아니하는 것이 된다고 하였다. ‘信者人君之大寶 國保於民 民保於信’은 정치의 최고목표로서 언제나 거론되고 강조되었다. 민에게 신뢰를 잃고 능히 국가를 통치한 예가 없으며 군주가 민에게 믿음을 보이는 것이 더욱 뚜렷해야 민이 군주를 우러러 믿는 것이 더욱 깊어지기 때문에 군주는 한마디 말이라도 소홀히 해서는 안된다고 했다.

법은 목적이나 운용에 있어서 四時와 같이 믿음이 있어야 하므로 법의 제정과 개폐는 언제나 민신을 기본으로 하여야 했다. 민이 만족하고 있음에도 불구하고 법을 경솔히 개폐하는 것은 민에게 믿음을 보이는 것이 되지 못하며 양법미의인 법이 있음에도 불구하고 그대로 운용하지 않는 것은 신뢰를 잃는 것이며 군주뿐만 아니라 관리들이 양법미의를 준수하는 것도 믿음으로써 하지 않으면 안된다고 했다. 특히 형벌은 국가대사 중 가장 큰 일이며 관리들이 형을 자의대로 집행하는 것은 법령이 엄격하지 않고 미덥지 못한 때문으로 보았고 법령이 엄하지 못하면 두려워하지 않게 되며 법령이 믿음이 없으면 행해지지 않는다고 했다.

법의 시행에 믿음이 있어야 함은 군주를 비롯한 모든 관료와 민이 법에 대하여 일정성(恒常性)의 의식을 갖고 있음을 뜻하며 그 중에서도 민이 법의 일정성을 믿고 있어야 하며 그것은 법이 민의를 반영하고 있음을 뜻하는 것

이다. 따라서 민신은 민의와 같은 뜻이었다. 민의는 당시에 民志・民情・民生・民欲・人心・人情 등으로 표현되었으며 왕이나 관료들도 爲民・泰民・安民・仁民을 강조했다.

위정자는 항상 民志의 소재를 정확히 파악해야 하며 민의 뜻에 따른 법이 양법미의였다. 옛부터 입법창제는 民情을 근본으로 하지 않은 것이 없다고 보고 裕國裕民하는 법이 양법이라고 보았다.

민지에 따르는 것이 민의 이목을 하나로 고정하는 것이며 민지는 변화를 싫어하고 古常(古法)을 편안하게 여기므로 법을 변개할 때에도 민지에 따라 결정해야 한다고 보기 때문에 고법에 타당성과 영구성이 부여될 수 있었다. 고법을 지키는 것만이 민생을 편안히 하는 길이며 비록 양법이라고 해서 제정하였더라도 民怨이 크면 법이 아니라고 보았다. 또한 군주는 保民과 養民을 항상 마음에 간직해야 하고 부국을 우선으로 생각해서는 안되며 만약 부국위주로 하면 반드시 해가 민에게 미치고 고제를 따른 법이라 할지라도 민이 좋아하지 않으면 弊法이라고 단정했다.

그러나 민지의 소재를 정확히 알기는 어려우며 그만큼 법의 타당성과 실효성을 기하기 어려웠다. 모든 것이 믿음에 귀착되는 것과 같이 모든 것이 민지에 조명되지 않으면 안되며 信賞必罰을 옳게 하는 것, 貴賤之分을 고정하는 것, 세자를 세우는 것 등도 하나같이 민지를 안정시키는 것이라고 했다. 모든 事象을 법의 실현이라고 볼 때에 한결같이 법을 준수하는 것이 민지를 안정시키고 믿음을 실현하는 것이라고 본 것은 民信이 민지와 일치함을 뜻하는 것이었다.

주의해야 할 것은 민신・민지라 하더라도 민이 적극적으로 자기 주장을 할 수 있는 제도적 보장장치가 없었다는 점이다. 민은 어디까지나 수동적이고 소극적인 위치에 있었다. 민신・민지는 어디까지나 치자계급, 즉 위로는 군주를 위시한 중앙의 관료층과 지방의 관찰사를 비롯한 수령 등 목민관과 下意上達의 기회가 원칙적으로 보장되어 있는 양반유생들의 문견과 시찰을 통해서만 반영될 수 있었던 것이다. 이와 함께 삼대 성왕의 고법이 민신・민지를 실현한 양법미의라고 보았기 때문에 민지의 현실적・구체적 파악 대신 고법에의 복귀 또는 재현으로써 민신・민지에 대신하기도 하였던 것이다.

이와 같이 볼 때에 민신·민지는 공자의 덕치·예치사상과 맹자의 민본사상의 범주내에서 이해해야 하며 결국 仁政으로서 파악될 수 있을 것이다. 수많은 교서와 상소 등에서 찾아볼 수 있듯이 인정을 위한 군주의 반성과 관료의 보필이 제반정책에 적중할 때에 민신·민지는 존중되는 것이다.

넷째, 법은 경솔하게 개폐할 수 없다.

고법을 양법미의라고 믿는 것은 고법이 영구불변하다고 믿는 것과 결부되며 그것이 조종성현이라고 할 때 더욱 명백해진다. 《경제육전》은 조종성현이기 때문에 ‘永世之典’이며 그 후에 제정된 법령은 일단 「錄」이라는 법령집에 수록되고 속전을 편찬할 때에는 「녹」 중에서 영구히 시행할 ‘永世之典’을 골라서 「典」에 수록하고 일시의 사정에 따라 임시로 시행하는 법인 ‘非永世之典’은 「녹」에 그대로 두거나 폐지하도록 되어 있었다. 《경국대전》은 《경제육전》과 《속육전》 또는 등록 중에서 ‘영세지전’을 골라서 수록한 것이며 《속대전》은 《경국대전》 이후의 법령집인 《大典註解》·《大典續錄》·《大典後續錄》·《受教輯錄》·《新補受教輯錄》·기타 수교 중에서 ‘영세지전’을 골라서 편집한 「전」이다. 따라서 법의 영세불변성은 「전」에 수록된 조문에 부여되었던 것이며 설혹 개정되거나 실질적으로 폐지되었더라도 「전」에서 삭제할 수 없었다.

그런데 고법의 영구불변성에 대한 신앙은 필연적으로 새로운 사정에 대응할 법 개정의 필요와 충돌하지 않을 수 없었다. 법의 영구불변성을 고집하면 법의 안정성을 기할 수는 있으나 새로운 사정에 대해서는 타당성과 실효성을 기할 수 없게 된다. 무수히 증가하는 신법의 홍수 속에서 개폐를 둘러싼 찬반의 의논이 일어나면 각자 그 이유를 찾아 상호견제하게 되었다. 그것은 어떤 법이든지 절대로 개폐할 수 없다는 것이 아니라 경솔하게 개폐해서는 안된다고 하는 법의 「不可輕改性」이 법률관의 밑바닥에 자리잡게 된 것이다. 따라서 법의 영구불변성은 실질적으로는 「不可輕改性」이라고 하는 제한된 법적 안정성으로 바뀐 것이며 이것이 왕조정치의 진전에 대한 功過의 요인이 되었다.

법의 「不可輕變性」은 조종성현이라는 이유와 인심 및 國基의 안정이라는 이유로 주장되었다. 먼저 건국초의 군주들은 국기를 튼튼히 하기 위해서는 조종성현 고수의 길밖에 없다고 생각했다. 태종은 법개정 주장에 대해서 王安石의 故事를 예로 들고 아울러 고려도 하나의 법이나 관제를 세울 때마다 반드시 臺省

으로 하여금 충분히 연구 검토하게 하여 진실로 義에 합당한 후에 시행했음을 상기시켰다. 이 때문에 신법을 만들기를 좋아하는 무리들이 구법을 바꾸고자 계책을 썼지만 그 뜻을 이루지 못하여 5백 년의 왕조를 유지할 수 있었다고 역사적 경험을 강조하면서 제도나 법을 바꾸고자 할 경우에는 구법을 유지하는 것보다도 개정한 경우의 利가 10배나 되지 않으면 안되며 그렇지 못하면 개정해서는 안된다고 했다. 세종도 즉위 이래 항상 조종성헌을 개정하지 않겠다고 결심했는데 부득이한 사정이 있을 경우에는 자주 개정해왔음을 반성했으며, 법을 개정할 경우에는 현행법이 열 가지의 폐가 있다면 새로 만들 법은 하나의 폐도 없다는 것이 확실한 후에 개정해야 하며 입법은 어렵지 않으나 법의 개정은 어려우니 일단 입법하였으면 부득이 한 사정이 있더라도 폐지해서는 안된다고 했다.

이러한 사정은 관료들도 마찬가지였다. 조종성헌은 그 이유만으로써 당연히 자손만대에 준수함을 이상으로 삼았으며, 구법을 돌보지 않고 꾀를 부려 법을 개정하려는 자는 不守法으로 논죄해야 한다고 하고 일단 법이 제정된 후에는 우려할 만큼 큰 폐가 없으면 반드시 법의 목적이 성취되도록 노력해야 한다고 했다. 따라서 법을 쉽사리 바꾼 경우에는 조정대법을 한낱 서생의 말만 듣고 바꾸는 것은 불가하다고 비난하기도 했다.

또한 법을 경솔히 바꾸면 인심이 쉽게 변하며 국세가 고정되지 못한다고 보았다. 즉 조종지법을 준수하여 자주 바꾸지 않는 것이 인심을 진정시켜 따르게 하고 국맥을 안정시키는 것이었다. 인정은 변화보다는 고법에 안존한다고 보았으며, 고려의 법이 3일이 못가 바뀌어 민심을 얻지 못했음을 교훈으로 내세우기도 하였다.

또한 법의 개정을 억제하고 그 영구성을 유지하기 위해서는 처음에 신법을 제정할 때 신중히 검토할 것이 요구되었다. 날로 증가하는 새 법령은 당해 관사의 사무집행이나 정책구현을 위한 세칙을 정하기 위한 경우가 많았는데 신법이 필요하다고 생각되면 판사가 직접 왕에게 상신하여 결재를 받아 시행하였다. 이들 법령 중에는 기존 법령이나 타부서의 사무와의 연관성을 고려하지 않고 각자의 소견대로 졸속으로 입법하여 그 사이에 모순 충돌이 생기기 때문에 관리들이 준수하기 어려운 것도 있었다. 그래서 태종대에 신법 제정은 반

드시 의정부의 심의를 거치도록 했으나 실효성이 없었으며, 세종대에는 모든 관리들이 다투어 신법을 제정하려고 하였기 때문에 법전과 등록 외에 신법을 제정하지 못하게 하자는 건의도 있었다.

그리하여 ‘不可輕改性’과 신법 역제는 《경국대전》 이후에 형식적으로는 지켜진 셈이었으나 실제로 법은 무수히 바뀌었고 신법도 제정되었다. 그러면서도 항상 ‘法立而弊生’ 또는 ‘一法立一弊生’이라는 격언이 법의 안정성과 영구성을 기하기 위한 썰기로서 기능했다.

다섯째, 왕과 법의 관계가 규정되었다.

왕은 어떠한 인간에게도 종속되지 않으며 오직 천명에 따라 天意를 대신하는 것이며 천의는 民志이기도 했다. 민심의 소재를 정확히 파악하여 천지 사시와 같은 조화있는 정치를 하는 것이 왕의 임무이며 그것이 천의에 부응하는 것이다. 입법·사법·행정과 같은 통치권이나 風敎의 중국적 權原은 왕에게 귀속되는 것이다. 위에서 왕이 법을 만들고 아래에서 人臣이 법을 지킴으로써 비로소 기강이 서고 상하가 평안한 것이라고 보았다. 그리고 왕은 스스로 만든 법이라 할지라도 백성과 함께 준수해야 하며 그것이 조종성현일 경우에는 왕도 인신과 함께 마땅히 준수해야 할 의무가 있다고 보았다. 그러한 의미에서 왕은 「紀法之宗」이라고 표현하였다. 즉 왕은 한 나라의 법을 체현하는 근본이 되는 宗主人 것이다.

또한 법은 왕이 천하 국가를 다스리는 「公器」, 천하의 모든 사람이 함께 소유하며 관여하는 것, 혹은 영구히 전해서 준수해야 할 공공의 器이기 때문에 비록 왕이라 할지라도 임의로 폐지하거나 굽히는 등 사물처럼 할 수 없다고 보았다. 王土·王民思想과 같이 법도 「王法」이라고 표현했는데 왕토·왕민이라고 해서 왕의 사유물이 아닌 것과 같이 왕법이라고 해서 왕의 사적인 법이 될 수 없는 것이었다. 이렇게 본다면 왕도 법 아래 있다고 볼 수 있으며 왕이 법을 만들면 신하가 지켜야 하는 것과 같이 왕도 법을 받들고 스스로도 지켜야 하는 자기구속하에 있다고 하겠다. 그러나 사정은 오히려 반대로 왕은 법에 의한 자기구속에서 해방되어 자의가 감행되기도 했다.

(2) 예주법종사상의 실체²¹⁾

우리 나라를 포함한 전통적·유교적 중국문화권의 전근대법 내지 법사상의 특성은 한마디로 「禮主法從」이라고 한다. 법은 禮治를 위한 보조수단이며 예는 도덕규범으로, 법은 실정법으로 이해하고 있는 것이 일반적인 상식으로 되어 있다. 그러나 예주법종은 어디까지나 이상이고 실제로는 법주예종으로 발전해왔다. 행정조직법이나 행정작용법, 그리고 형사법은 실정법으로서 규정되었고 예는 다만 이들 법의 바탕에 유교적 가치체계의 일반적 지침으로서 깔려 있었다. 이 일반적 지침이 성문법 속에 구체적·기술적인 규정으로 담겨져 법률을 통해서 작동되는 한, 예주법종사상은 표면화되지 않았고 그렇지 못할 때 항상 이상으로서 주장되었다. 특히 「法」의 주되고 기본적인 뜻은 「刑」이었기 때문에 「예주법종」의 「법」은 「형」의 뜻으로 새겨야 옳고 형 외에 일반적·보편적인 법이라는 뜻이 없는 것은 아니지만 그것은 법을 거론하는 구체적 사안에 따라 판단하여야 함을 주의해야 한다.

예컨대 형법분야에서는 성문법과 선례가 완결적 충족성을 기하고 있었기 때문에 예가 法源으로서 직접 작동되는 경우는 매우 드물었고 私法的 관계에 관해서도 성문법은 거의 공공적 질서에 관련되는 한도 내에서 규정되었기 때문에 매우 드물었다. 따라서 사법관계는 예나 經義나 理에 의하여 규율되었다. 예와 경의는 주로 가족관계에 적용되었으며 성현들의 말씀이나 경서나 예서는 법적 실정성을 지니고 성문 제정법과 동일한 효력이 있었으며 기타의 재산관계나 거래관계는 거의 전적으로 理에 의하여 규율되었다. 理는 천리·도리·인심·정리·경위라고 표현되었는데, 그것은 사물에 내재하는 도리이며 각자의 마음 속에 공통적인 법적 확신으로서 내재하는 보편타당한 일반원칙이었다. 그러므로 이 분야에서는 이가 법이었던 것이며 성문 제정법과 같은 효력이 있는 제1차적 법원이었다. 이와 같이 규율되는 분야에 따라서 법·예·이는 각기 제1차 법원으로서 혹은 제2차 법원으로서 적용되었던 것이다. 史書에는 형법 또는 刑法志가 있는데, 그 뜻은 오늘날과 같은 형벌법을 뜻하는 것이 아니라 형벌과 법이라는 뜻을 주의해야 한다

21) 朴秉濠, 〈韓國에 있어서의 法과 倫理道德〉(《法史學研究》12, 韓國法史學會, 1991) 참조.

형이란 법을 위반하는 행위가 발생했을 때 징벌하는 것이고 법이란 위법행위를 저지르지 못하도록 사전에 방지하는 기능을 하는 것이라고 이해되었다. 그러므로 법규정은 거의 예외없이 위반의 경우에 처벌하는 형벌 내용을 구체적으로 담고 있었으며 설사 순수한 행정법적 규정이라 할지라도 간접적으로는 형벌과 관련을 갖도록 되어 있었다. 그리하여 행위가 저질러진 뒤에는 처벌하는 것을 능사로 함으로써 사람들로 하여금 두려움을 느끼게 하는 것 보다는 위법행위가 저질러지지 않도록 사전에 방지하여 사람들로 하여금 미리 피할 줄 알게 하는 것을 목적으로 해야 한다고 확신했던 것이다. 그리하여 형벌이 아니면 법을 행할 수 없다고 생각하게 되니, 법은 일반적으로 형이라고 생각하지 않을 수 없게 되어 있었다. 그리고 형은 반드시 전형적인 형벌에 국한되는 것이 아니라 모든 제재를 뜻하는 개념이었다. 더욱이 학자나 관료들은 법을 논할 경우에 형과 법을 결합시켜 이해하기보다는 법과 예·이를 결합시켜서 이해하고자 하였고, 이를 이상으로 삼았다. 예라는 것은 천리와 인정에 합당한 법이라고 보고 법이란 사람을 위협해서 두렵게 하고 비통하게 만들므로써 백성으로 하여금 감히 범하지 못하도록 하는 것이라고 생각하여 항상 법의 윤리적 기초, 즉 인간의 자연적 본성에 근거한 예를 문제삼았던 것이다.

즉 법이 예이어야 하고 예가 법이어야 한다고 보고 자연법적인 천리·인정과 의 조화를 무시하고 인위적인 법·형에 의해 통치하는 것을 배격하였다. 그것은 政刑을 부정하고 德禮만으로 통치하는 것을 주장한 것이 아니라 법의 바탕에는 천리·인정이 깔려있어야 하며 그럼으로써 법이 타당성과 실효성을 지닐 수 있다고 믿었던 것이다. 이와 같이 예주법종사상을 이해할 경우에 예에 바탕을 두지 않는 인위적인 형벌로써 백성을 협박하여 공포에 떨게 하는 참혹한 법치정치를 배격하는 것으로 이해해야 한다. 결코 예치주의를 현실적으로 관철한 것이 아니며 법과 형이 예에 바탕을 두고 있는 법치주의를 이상으로 여긴 것이다. 더욱이 예는 윤리·도덕 특히 유교적 윤리·도덕만을 뜻한 것이 아니라 습속적 예, 즉 역사적 문화적 습속도 포괄하는 뜻도 있는 것이므로 그런 점에서 禮法은 理法으로서의 실천적 행동규범이었다.

(3) 법생활²²⁾

良法美意로 자처하고 공포 시행된 각 법전 그리고 民信·民志에 입각하여 裕國裕民하는 법으로서 시행된 무수한 단일 법령은 그 내용이 대부분 통치 조직과 운용에 관한 헌법·행정법·군사법·형사법이며 직접적으로는 각 관사나 관리에게 하달되는 법이었다. 그것이 정책을 시행하는 과정에서 민에게 시달릴 때에 민은 비로소 법령의 존재를 알 수 있었다. 따라서 민은 법의 주체가 아니라 객체였다고 할 수 있다.

일반민은 법전을 읽을 기회가 없고 법전은 관사에만 비치되어 있었다. 다만 《경국대전》 예전 잡령조에 단행법령이나 금령이 제정되어 하달되는 경우에는 서울은 한성부가, 외방은 각 고을에서 榜을 붙여 널리 보게 하도록 규정하고 있으므로 방이 붙은 법령은 민이 볼 수 있었다.

그런데 법전에는 처벌규정이 수반되지 않은 이른바 민사적 법규가 없었던 것은 아니다. 호전에는 토지·가옥·노비·우마의 매매·임대차·訴權·이자 제한에 관한 규정이 있고, 예전에는 혼인·친족의 범위·제사상속·입양에 관하여 규정하고 있고, 형전에는 재산상속에 관해서 규정하고 있다. 따라서 민이 私法的인 것으로서 국가법과 관계하는 것은 위의 범위에 국한되었다고 할 수 있고 나머지는 관습법·판례법에 일임되어 있었으므로 사적 생활의 대부분은 국가법의 직접적인 규율 대상이 아니었던 것이다.

그러므로 민의 국가법에 대한 인식은 특수한 양상을 띠게 되었다. 즉 민에게 국가법은 거의 모든 경우에 위압이나 형벌을 수반하는 명령으로 받아들여지고 두려움을 갖지 않을 수 없었다. 따라서 법은 형과 같은 뜻으로 민에게 인식되었다.

이 점은 국가법의 내용과 성격에서만 유래하지 않는다. 형사재판에서는 유죄판결이 있는 후에 죄인으로 다루어지는 것이 아니라 피의자로 지목된 때부터 죄인으로 취급되었다. 실제로 위압적인 官司에서는 처음부터 자백을 강요하기 위해 각종 잔인한 고문이 자행되었다. 민사재판은 「詞訟」이라고 하여 형사재판과 절차면에서 구별되었지만 오늘날과 같이 완전히 구별된 것이 아

22) 朴秉濠, 〈傳統的 法意識과 現代法の 課題〉(《歷史的 脈絡에서 본 現代韓國文化의 方向》, 韓國精神文化研究院, 1980) 참조.

나라 사안과 관계되는 한도에서 형사재판적 성격이 가미되었다. 즉 비록 순수한 민사사안이라 할지라도 사건의 발단, 당사자간의 사적 해결과정, 그리고 재판과정에서 사기·문서위조·협박·구타·상해·명예훼손 등 비도의적, 반사회적 언동이 수반되는 것이 상례이므로 그러한 사정이 있는 경우에는 소송 진행 중에 또는 변론을 종결할 때에 부수적 병행적으로 형사처벌을 하였으며 당사자도 訴狀에서 분쟁해결 청구와 동시에 형사처벌도 요구하는 것이 상례였다. 따라서 민사재판이라 하지만 형사재판의 분위기였다고 해도 과언이 아니며 국가법의 경우와 같이 관사나 재판도 두려움의 인상을 주었다.

또한 국가법이 아닌 사법적 영역에서는 통일적·추상적인 법규가 없으므로 관습법과 條理에 따라 규율되었다. 이 영역에서의 행위의 규준은 理·道理·事理·經緯·法理라고 하였다. 이것은 국가에서도 당연한 것으로 규정되고 민사재판을 심리하는 것을 「聽理」라고 하고 이유가 없어 패소하는 것을 「理屈」이라고 하며 당사자는 소장에서 판결을 청구하는 용어를 「論理題給」·「論理處決」이라고 표현하였다. 모든 사물에는 이치 또는 도리가 있어서 소작인에게는 작인도리, 班常에게는 양반도리, 상인도리가 있었다. 도리나 경위는 조리 또는 형평과 같은 말이며 일반적으로 사람들이 가지고 있는 법의 이념적 기초관념이며 보편적 상식이라고 할 수 있다. 사물에 내재하는 보편적 이치인 사리는 모든 사람이 수궁할 수 있는 근거를 가지고 있으므로 도리에 어긋나는 것을 無據道理라고 하고 그것은 억지이어서 非理生臆이라고 했다.

결국 도리에 맞는 것은 옳음을 알고 인의에 따른 것이므로 그에 반한 경우에는 事極無廉·無廉無法·不可仁義爭者라고 하였다. 사람들은 사리와 도리에 좇아 생각하고 거래하는데 理는 실정법처럼 통일적이고 명확하지 않으나 양심 속에 깔려있는 것이었다. 일상적인 거래나 행위에서 말미암은 분쟁이 당사자의 理에 따른 사적 해결에 실패한 경우에 분쟁은 관사에 제소되는데, 관사도 이에 따라 재판하므로 聽理에 의하여 쌓인 판례는 객관적인 관사의 理의 집적이었다. 관사의 理의 반복연속에 의해서 법리가 형성되며 그것은 권위 있는 이로써 받아들여지고 사람들은 그 법리를 기준으로 삼았다. 또한 민신·민지에 따른 양법미의인 국가법에 대하여도 민중은 이로써 평가하여 받아들이거나 거부했을 것이다.

민중의 理法은 형사적이거나 위압적이 아니다. 그러나 사리의 다툼이 관사의 공권적 해결에 의존하지 않을 수 없는 이상 결국 이법의 실현은 관사의 분위기와 결부되지 않을 수 없었다.

6) 법전편찬의 계승과 법사상의 변화

(1) 속록 등 법령집의 편찬²³⁾

가. 《대전속록》

최종적으로 확정하여 성종 16년(1485) 정월 초하루부터 시행된 《경국대전》도 실은 누락·착오된 조문이 있었다. 그러나 따로 속록을 편찬하여 시행하지 못하고 그 위에 새로운 많은 수교가 시행됨으로써 법의 시행에 차질을 빚게 되어 속록의 편찬이 요청되었다. 그리하여 성종 22년 10월초에 《경국대전》시행 후의 수교를 모아 간행하도록 하였다. 그러나 모든 수교를 남김없이 印出한다면 신법이 많아져 반드시 후폐가 따르니 영구히 시행할 만한 수교만을 골라 인출하여야 한다는 특진관 李陸의 건의에 따라 수교의 인출이 일단 보류되었다.²⁴⁾ 이에 시행해야 할 수교 중에는 동일한 사항에 관하여 諸曹의 수교가 상이한 것이 있으므로 재상과 6조의 당상관 각 1명으로 구성하는 회의체에서 가부를 참작하고 이를 稟旨한 다음 인출하자는 특진관 李克墩의 건의가 받아들여져서,²⁵⁾ 성종 22년 10월 17일 우찬성 魚世謙·廣川君 李克增·호조참판 權健·이조참의 李諤·예조참의 安琛·병조참지 李枰·형조참의 尹坦·공조참의 金弼로 하여금 受敎勘校廳을 구성하게 하여 편찬하게 하였다.²⁶⁾ 이들의 임무는 대전 후의 수교 중 시행해야 할 것을 선별하는 일이었는데 대전의 勘校에까지도 손대었다. 그 중에는 대전의 조문을 개정한 것도 있었다. 23년 7월에는 《大典續錄》의 초안이 완성되어 대신과 성종의 심의를 거쳐²⁷⁾ 10월에

23) 朴秉濠, 〈朝鮮後期 變法思想과 法令整備事業〉(《素軒南都泳博士古稀紀念 歷史學論叢》, 民族文化社, 1993).

24) 《成宗實錄》권 258, 성종 22년 10월 계축.

25) 《成宗實錄》권 258, 성종 22년 10월 경신.

26) 위와 같음.

27) 《成宗實錄》권 267, 성종 23년 7월 병신.

인출하였으며,²⁸⁾ 감교과정에서 새로 만든 법령은 24년(1493) 5월 7일부터 시행하도록 하였다.²⁹⁾ 어쨌든 조종성헌 존중을 앞세우고 있었으나 대전 조문을 개폐하자는 주장이 정면으로 표명되어 일부 받아들여졌으며 새로운 조목이 신설된 점에서 주목할 만하다.

나. 《대전후속록》

《大典後續錄》은 《대전속록》의 시행 후 중종 37년(1542)까지의 약 50년간의 현행 법령을 수집 편찬한 법령집이다. 《대전후속록》 편찬에 관하여는 종래 본격적인 연구가 없으며, 현존하는 《대전후속록》은 중종 38년에 비로소 편찬 시행된 것으로 되어 있다.³⁰⁾ 그러나 《조선왕조실록》에 의하면 중종 8년말에 《대전후속록》이 편찬 완료되고 9년에 간행되었다.³¹⁾ 《대전속록》의 편찬 후 연산군의 폭정을 거치는 동안 법령이 너무나 많이 번거롭게 쏟아져 나오고 이것들이 대부분 權姦들에 의한 악법이었기 때문에 법령정비의 필요에서 중종 반정 직후부터 후속록의 편찬이 거론되고 실행에 옮겨졌던 것으로 짐작된다. 그리하여 중종 9년 정월부터 이 《대전후속록》의 완성된 초안이 공개된 것으로 보이는데, 후속록 중에는 시행할 수 없는 사항들이 있다는 이견이 있어 정월 24일 그러한 조항들을 대신들로 하여금 의논해서 확정하게 하였다.³²⁾ 대사헌 孫仲暉도 후속록은 금과옥조가 아니며 《대전속록》이 매우 자상하고 세밀한 법전이기 때문에 증보하는 「후속록」으로서 시행할 것이 아니라 단지 「受敎集」으로서 사용할 것을 건의하였으나 역시 받아들여지지 않았다.³³⁾ 그 후 중종은 6조로 하여금 검토한 것을 참작하여 署經을 거쳐 간행하도록 명령하였다. 사간원이 다시 9년 9월 29일에 간행할 후속록은 시행할 수 없는 조문이 많아서 治道에 무익하므로 결코 간행해서는 안된다고 건의했으나 이미

28) 《大典續錄》序 참조.

29) 《成宗實錄》권 277, 성종 24년 5월 신미.

30) 일제시대 조선총독부 中樞院이 1935년 7월에 校訂翻刻한 《大典續錄》권두의 「例言」 중에서 당시의 경성제대 교수인 內藤吉之助가 언급한 것이 고작이며, 《中宗實錄》권 101, 중종 38년 7월부터 12월까지의 기사를 근거로 해서 설명하고 있을 뿐이다.

31) 《中宗實錄》권 21, 중종 9년 10월 기유.

32) 《中宗實錄》권 19, 중종 9년 정월 무자.

33) 《中宗實錄》권 20, 중종 9년 2월 병진.

대신들의 논의를 거쳤기 때문에 더 이상 고칠 수 없다고 하여 10월 20일 이전에 간행되었다.³⁴⁾ 이렇게 해서 시행하게 된 《대전후속록》에 대해 무익하다는 비판이 이어졌고,³⁵⁾ 후속록의 全家徙邊律 중 21개조는 삭제되는 등³⁶⁾ 시행 후 거의 1년 동안에 전조문의 절반 가량이 삭제되어 쓸모없는 법전이 되었다. 더욱이 각 관사는 각자의 수교를 법으로서 사용하니 후속록과 현실적으로 적용되는 수교가 서로 저촉하여 법의 안정성을 기하지 못하게 되었다.³⁷⁾ 그리하여 10년 6월부터는 효력 있는 조문으로서 남아 있는 것이 적다고 하여 후속록에 법전으로서의 효력을 부여하지 않고 수교로서의 효력만을 인정하게 되었다.³⁸⁾

이와 같이 중종 9년에 간행하여 시행된 《대전후속록》은 시행 후 10개월 사이에 대부분의 조문이 개정되거나 삭제되어 《대전후속록》으로서의 성격을 상실하고, 그나마 효력이 있었던 나머지 후속록의 조문도 단지 수교로서의 지위밖에 주어지지 않음으로써 법전으로서의 생명력을 상실하고 말았다. 그러한 까닭인지 중종 9년의 《甲戌大典後續錄》은 현전하지 않으며 따라서 그 내용은 알 길이 없다.

《갑술대전후속록》이 쓸모없이 된 후 《대전속록》 후의 법은 오로지 수교의 형태로 존재하게 되고 따라서 수교가 너무나 번거로워 통치의 효과를 기대하기 어렵게 되자 이들 수교 중 필요한 것을 뽑아 영구적 법제로 삼고자 하여 다시 《대전후속록》을 편찬하게 되었다. 그리하여 斤正廳을 설치하고 다시 편찬에 착수하여 중종 38년(1543) 7월초에 그 초안이 만들어졌으며, 동년 11월 14일부터 《대전후속록》으로서 시행되었다.³⁹⁾

다. 《수교집록》

《경국대전》이 시행된 후 성종 24년에 《대전속록》을, 중종 38년에 《대전후

34) 《中宗實錄》 권 20, 중종 9년 9월 무자.

35) 《中宗實錄》 권 21, 중종 9년 9월 계유.

36) 《中宗實錄》 권 21, 중종 9년 12월 정유.

37) 《中宗實錄》 권 22, 중종 10년 윤 4월 신사.

38) 《中宗實錄》 권 22, 중종 10년 6월 임신.

39) 內藤吉之助의 《大典續錄》 권두 「例言」 참조. 이 《後續錄》에 대하여도 명종 즉위 직후에 불완전함이 지적되기도 하였다(《明宗實錄》 권 4, 명종 원년 12월 경술).

속록》을 간행하였고, 명종 9년(1554)에는 《經國大典註解》가 이루어짐에 따라 명확한 통치의 기본법제가 완비되었으며, 법조문의 해석·적용상의 疑義도 밝히게 되어 법의 충족성을 기할 수 있게 되었다. 한편 李珥를 비롯하여 인조대의 崔鳴吉, 숙종초의 朴世采 등이 變法更張論을 강력히 주장하였으나 받아들여지지 않았다. 그러나 이러한 주장들은 법의 개혁과 재정비를 위한 동기 유발과 깊은 관심을 불러 일으키는 계기가 되었음을 부인할 수 없다. 더구나 《대전후속록》의 시행 후 새로운 법이 제정되면서 구법을 변통하는 법조치가 이루어져 많은 법이 계속 쌓이고 상호 저촉하여 관리들이 법을 해석하고 적용함에 혼란을 가져와 법령집 편찬의 필요성을 절감하게 되었다. 《대전후속록》의 간행 후 150여 년이 지나는 동안 법령의 정비가 없었으니 그간의 사정을 능히 짐작할 수 있으며, 왜란과 호란은 법의 혼란을 더욱 가중시켰다.

이와 같은 사정에서 숙종 8년(1682) 11월 16일 우부승지 徐文重이 비로소 수교집 간행의 필요성을 다음과 같이 건의하였다.

수령은 모두 儒生으로서 牧民之任을 맡고 있는데 이들은 법률을 밝게 배울 수 없으며 《大典續錄》이나 《大明律》을 갖고 있는 郡邑이 심히 적은데다가 속록 후의 수교를 갖추어 놓지 않은 營門도 많다. 따라서 공사를 결단함에 있어서 법률을 인용할 수 없으며 대부분 자기 생각대로 결단하기 때문에 외방의 獄訟은 더욱 어지럽다. 이제 宰臣이 주관하여 수교 중에서 번잡하고 문란하여 방해가 되는 것은 이를 바로잡아 간행·반포함으로써 수령들이 법을 올바르게 집행하도록 하여야 한다(《備邊司謄錄》 36책, 숙종 8년 11월 16일).

이 건의에 대하여 그 필요성을 인정하여 廟堂으로 하여금 품처하게 했다. 이렇게 해서 형조판서 李翊으로 하여금 수교집 편찬을 주관하게 하다가 후에 예조판서 尹趾完도 함께 주관하게 하였다.⁴⁰⁾ 그 밖에 병조판서 趙師錫·서문중·崔錫鼎도 편찬사업에 참여했으며, 재상인 金壽恒·南九萬이 總裁로서 관여하여 숙종 24년 3월에 완성하여 《受教輯錄》이라고 명명하고 간행했다. 《수교집록》의 당위성과 편찬경과, 편찬의 의의는 우참찬 李畬의 서문에 간결하게 서술되어 있으며 구체적인 편찬지침은 범례에 나타나 있다.

당시 모든 수교가 한 곳에 수록되어 있지 않았으므로 《수교집록》에는 중

40) 《肅宗實錄》 권 14, 숙종 9년 5월 병오.

양관청과 각 도에 있는 수교를 모아서 수록하였다. 때문에 당시의 모든 현행 법령이라고 할 수는 없으나 동일한 사항에 관하여 전후 수교가 서로 어긋나는 것도 모두 수록하였고 법으로 된 것이 아니라 일시 처분한 사항도 후일을 참고하기 위해 수록하였다. 이러한 편집방법으로 보아 《수교집록》은 후일의 법전편찬에 대비하기 위한 기초작업이었음을 알 수 있다.

라. 《전록통고》

《경국대전》이 시행된 후 300년 동안 내려오면서 새 법령이 끊임없이 제정되어 그때마다 《대전속록》·《대전후속록》이라는 법령집을 편찬하였고 다시 숙종 24년에 《수교집록》을 편찬하였으므로 법전은 《경국대전》 외에 세 가지가 붙어난 셈이다. 이들 법령은 《경국대전》의 규정을 개정한 것, 전의 법령이 후의 법령에 의하여 개정된 것이 있으므로 관리들이 법률을 적용함에 있어 무엇이 현행법인지 혹은 어떠한 내용으로 개정되었는지 참조하기 어렵게 되었다. 즉 네 가지의 법전을 일일이 참조해야 하는 번거로움이 있었던 것이다. 그러므로 《수교집록》을 편찬 시행한 후 숙종은 여러 법전과 병서를 분류·통합하여 하나의 법전을 만들 필요에서 숙종 27년(1701) 가을에 의정부에 그 일을 수행할 것을 명령하였다.⁴¹⁾ 이에 영의정 최석정·좌의정 李世白·우의정 申琬이 협의하여 備局郎廳 李彦經 등에게 편찬 실무를 맡게 하였다. 그리하여 숙종 32년 8월에 완성하여 이듬해 9월에 출간하였다. 《典錄通考》의 특색은 어디까지나 조종성현인 《경국대전》을 위주로 하고 그 후의 법령은 《경국대전》의 조문 다음에 한 글자를 낮추어 수록함으로써 《경국대전》의 조종성현으로서의 존엄성과 중요성을 재확인하게 하였으며 마치 《경국대전》을 경서의 지위에, 그 후의 법령을 傳註의 지위에 비견하였다. 또한 조문을 일목요연하게 볼 수 있도록 하기 위하여, 橫看으로 되어 있는 《경국대전》 중의 조문을 모두 풀어서 直書하고 《경국대전》의 조문 가운데 그 뜻을 명확히 할 필요가 있는 것은 어구를 첨가 보충하고 按·補·減자를 사용하여 표시했으며, 《수교집록》의 조문 중 전후 수교가 다른 것은 후의 수교가 유효한 것으로 처리하였다. 이 법전은 校書廳에 명하여 활자로 인쇄하여 반포했으며 양법미의로서 영

41) 《典錄通考》의 편찬과정과 내용은 그 序와 凡例를 통해 알 수 있을 뿐이다.

구히 시행하도록 하였으니 《경국대전》 이래 최초로 수정·증보된 종합법전이다. 더욱이 《전록통고》는 후에 《續大典》을 편찬할 때에 저본으로서 이용되어 편찬을 용이하게 하였다.

마. 《신보수교집록》

《新補受教輯錄》은 《수교집록》 편찬 후 계속 수교가 쌓이므로 숙종 20년(1694)부터 영조 13년(1737)까지의 수교·定奪·節目·事目을 《수교집록》의 편찬 방식에 따라 분류 수록한 것이다. 영조 15년경에 趙顯命이 주관하여 편집한 것으로 추정되며 간행되지는 않았다. 《수교집록》에 누락된 그 전의 수교를 보충하였으며 《수교집록》 후에 나온 수교들이 많고 이들이 하나의 법적 제도를 이루는 것이 적지 않으므로 각 전의 조목을 세분하거나 신설하였다. 법령집으로서 간행되지는 않았으나 현행 법령을 수집한 것이었으므로 그 전에 나온 각종 법령집과 함께 《속대전》 편찬을 위한 기초 자료로 된 것이다.

바. 《증보전록통고》

《전록통고》를 간행한 후 새로 공포된 수교가 증가하여 영조 15년에 《수교집록》 후의 수교를 모아 《신보수교집록》이라는 추가 법령집을 편찬하였다. 《增補典錄通考》는 이 새로운 수교들을 《전록통고》에 추가하여 수록함으로써 새로운 법전을 만들 준비작업으로서 이루어진 것이며 확정된 법전 초안으로 추정된다. 이것이 만들어진 시기는 刊記가 없어 확실치 않으나 영조 15년부터 《속대전》이 이루어진 영조 22년 사이의 5년간으로 추정된다. 《전록통고》 중의 《수교집록》 조문 다음에 「新補受教」라고 표시하여 수교를 수록했다.

(2) 변법사상⁴²⁾

건국초의 법사상은 《경국대전》 시행 후부터 古法墨守에 의한 안정성의 사상보다도 법의 개정에 의한 구체적 타당성예의 지향이 강하게 나타나게 되었다. 그것은 법의 지속지향성과 변동지향성의 상충과정에서 후자가 우세하

42) 朴秉濠, 앞의 글, 1993.

——, 〈韓國法思想의 흐름〉(《公法理論의 現代的 課題》, 房山丘秉溯博士停年紀念, 1991).

게 된 결과라고 하겠다. 그에 따라 법은 변동하나 안정성을 위한 제동장치의 역할을 담당했던 건국초의 지배적인 법사상은 공전의 위협에 직면하지 않을 수 없게 되었다. 이른바 조종성헌 존중주의는 형식적인 명맥을 유지함에 불과하고 실질적으로는 법의 자의적 개정도 가능하게 되었다. 즉 만세불변의 大經大法인 《경국대전》 이후 영조대의 《속대전》 편찬에 이르기까지 「典」의 편찬은 없었다. 그러나 법의 창설과 개폐는 《경국대전》 당시까지와는 비교도 안될 만큼 양적팽창을 가져오게 되었다. 물론 건국초의 법사상은 기본적으로 계승되는 가운데서도 법의 변동은 도저히 피할 수 없는 사정이었던 것이다. 그리하여 성종 23년(1492) 10월의 《대전속록》, 중종 38년(1543) 8월의 《대전후속록》, 명종 10년(1555)의 《경국대전주해》, 숙종 24년(1698)의 《수교집록》, 숙종 말년의 《신보수교집록》 등 끊임없이 「錄」의 편찬이 계속되었으며, 이들 「녹」은 당시의 모든 법령을 망라한 것이 아니라 그 중에서 항구적인 법이 될 만한 것을 취사선택한 것이다. 《대전속록》과 《후속록》은 각각 그 서문에서 “시대가 다르고 사정이 다르므로 신법과 구법이 서로 저촉하여 관리들이 시행하는데 현혹되며”, “법령이 너무 많고 복잡하여 시행의 효과를 기대하기 어려우므로 이를 조화시켜 영구적 법을 모은 것”이라고 그 편찬 동기를 밝히고 있다. 즉 이들 속록은 조종성헌화할 목적으로 편찬된 것이며 그러한 점에서 기본적으로 건국초의 법사상을 견지하고 있음을 부인할 수는 없다.

본격적인 變法論은 선조대에 들어오면서 등장하는 것으로 보인다. 건국 후 200여 년이 지난 이 때는 이미 국가의 기강이 상당히 해이해지고 민생도 피해를 겪으며 법과 현실의 거리감도 더욱 커졌다. 이러한 상황에서 保國安民을 위해 更張之道로서 율곡의 변법론이 제시되었다. 법이 오래되면 폐단이 생기기 마련이며 폐단이 생기면 마땅히 이를 고쳐야 한다고 하는 그의 변법론은, 궁하면 변하고 변하면 통한다고 하는 周易의 변통론에 입각하고 있다. 이는 理의 절대적 우위성과 氣의 종속성을 강조한 퇴계와는 달리, 이가 발전하는 형태는 개인적이고 구체적인 기에 의해 규정받는다고 하는 율곡의 철학사상과 밀접하게 연관되고 있다. 즉 王道·仁政·三綱·五常 등은 언제나 추구해야 할 불변의 가치이지만, 그것을 실현하는 수단인 법제는 시대상황에 따라 변화할 수밖에 없다는 것이다. 이를 바탕으로 율곡은 구체적이고 현실적인

각종 제도개혁안을 제시하고 있다. 물론 율곡의 변법론도 근본적으로는 시의에 합당하고 사정에 적합하도록 하는 방편적인 權義이며 기본적인 원리인 常經, 즉 선왕의 유지에서 벗어나서는 안된다는 것이었다. 그럼에도 불구하고 구체적이고 현실적인 법제개혁 자체에 중점이 주어진 본격적인 변법논의가 등장하였다는 사실은 획기적임에 틀림없다.

임진왜란과 병자호란을 거친 조선사회가 건잡을 수 없는 혼란 속으로 치닫게 되면서 이러한 변법사상은 더욱 진작된다. 당시에 정치적으로는 당쟁이 격화되고 사회경제적으로도 갖은 모순과 갈등이 심화되어 민생은 도탄에 빠지지 않을 수 없었다. 이러한 현실적 상황을 배경으로 하여 중국의 앞선 학문과 문물을 접촉하면서 이른바 實學이라고 하는 공리주의적·실용주의적 학문조류가 발흥하였다. 이 학문적 조류에 참여한 실학자들이 사회의 누적된 모순에 관심을 갖고 각종 사회제도의 개혁을 주장함으로써 지금까지의 변법사상이 더욱 진작된 것이며, 사회제도 개혁사상 특히 經世致用을 중시한 학자들을 중심으로 상당히 발전되어갔다. 물론 이들의 법제 개혁사상도 기본적으로는 앞선 변법론과 그 이론적 근거를 같이하고 있다. 즉 이들도 부국안민을 중시하여 아무리 훌륭한 법이라 할지라도 오래되어 폐단이 생기면 마땅히 고쳐야 한다는 근거에 입각하고 있다. 그러나 이들에게 있어 두드러진 특징은 통치의 수단으로서의 각종 사회제도 그 자체에 비중을 크게 두었다는 점이다. 그리하여 이들은 세부적인 법령의 개정에 그치지 않고 근본적인 사회제도 자체의 개혁까지 요구하였다. 즉 국가경제의 근간인 토지제도를 전면적으로 혁신하여 均田法·限田法·闔田法 또는 井田法 등을 실시하자고 주장하고 있다. 또한 문벌이나 파벌에 의해 문란해진 과거제도를 개혁하여 능력과 덕행에 의해 관리를 공정하게 선발하고, 심지어는 지역 및 서열의 차별 금지, 점진적이긴 하지만 노비제의 타파 및 양반계급의 부정 등 불평등한 신분제까지 변혁할 것을 주장하고 있다.

《경국대전》 이후 「녹」으로만 수록되어 오던 각종 법령을 영조대에 《續大典》으로 편찬하고, 이어 《大典通編》·《大典會通》 등을 계속 편찬한 사실은 시대적 변화에 따른 이러한 변법론의 요청을 국가가 자체적으로 흡수한 것을 의미한다. 조선 후기의 주류적인 변법사상에 덧붙여 특기할 만한 법사상으로는 欽

恤思想을 들 수 있다. 형정에 대한 신중성을 요구하는 흠휼사상은 유교의 정치사상에 본래 내재하는 것으로 조선 후기에만 특유한 것이 아니지만 영조·정조대를 중심으로 특히 강조되었다. 《속대전》 편찬시에 각종 악형이 제거된 사실은 이러한 흠휼사상의 구체적인 표현을 의미한다. 또한 《審理錄》·《秋官志》 등의 관찬 法書와 《欽欽新書》를 포함한 일련의 사찬 법서의 출현은 흠휼사상을 더욱 현실화하고 널리 보급시키고자 한 의지의 결실로 볼 수 있다.

〈朴秉濠〉