

I . 탕평정책과 왕정체제의 강화

1. 탕평책 실시의 배경
2. 영조대 탕평정국과 왕정체제의 정비
3. 정조대 탕평정국과 왕정체제의 강화

I. 탕평정책과 왕정체제의 강화

1. 탕평책 실시의 배경

1) 붕당정치의 위기

16세기 후반에 시작된 양반 관인층의 정치·사상적 분열은 18세기 초반에 들어서자 그 절정을 이루게 되었다. 동·서인 分黨이 임진왜란의 와중에서 남·북인의 분열로 이어지고 인조반정의 결과 북인이 몰락하였다. 다시 두 차례의 ‘禮訟’을 거치면서 서·남인의 협력관계가 깨어진 다음에는 점차 남인이 쇠퇴하고 서인이 노·소론으로 갈라졌다. 경종과 영조의 왕위계승을 둘러싸고 전개된 노론과 소론의 대결을 통해서는 노론만의 一黨專制로 기울어 가는 듯하였다.

이러한 朋黨의 대립 분열과 몰락, 일당전체로의 지향에 대해서는 그 당시에도 심각한 비판과 우려가 따랐다. 이를테면, “붕당이란 국가 백년의 고질”¹⁾이라든가, “조정은 장차 당론으로 망하고 小民들은 군역 때문에 망하게 될 것”²⁾이라는 등의 지적이 그것이었다.

《朝鮮王朝實錄》과 같은 연대기나 문집류에서는 黨弊·黨禍·黨習·黨爭 등 붕당에 관련한 부정적인 표현을 통해서 그러한 사정을 절실하게 드러내고 있었다. 특히 당쟁으로 인한 폐해의 당사자이기도 했던 李瀼의 말을 빌리면, 붕당의 반목은 “서로 원수가 되어 죽이고 죽으며 한 조정에서 벼슬하고 같은 마에 살면서도 평생토록 왕래가 없는”³⁾ 지경에 이르고 있었다.

1) 《顯宗改修實錄》 권 24, 현종 12년 6월 무술.

2) 《英祖實錄》 권 23, 영조 5년 8월 갑자.

3) 李瀼, 《星湖先生文集》 권 30, 朋黨論, 19ㄴ(여강출판사 영인본).

그는 붕당이란 이해관계를 둘러싸고 벌이는 ‘큰 獄訟’으로 보고 선비로서 붕당

이제 유교적인 節制와 公論이 균형을 잃어가고 상대 당파에 대한 박해와 보복이 가열 반복되는 대신 혹 ‘붕당간의 견제와 비판’이라고 말할 수 있었던 소강적·조정적 국면은 찾아보기 어렵게 된 것이었다. 관작과 권세는 점차 몇몇의 문벌, 특정의 지역과 학파에 집중되고 여기에서 소외되고 세력을 잃은 양반사족들은 오히려 서로 반목과 불신의 벽을 높여 갔던 것이다. 이른바 ‘붕당정치’의 파탄이었다. 이렇게 되면 승패를 가릴 것 없이 양반 지배층 전체의 정치적 좌절이자 사회적 몰락을 의미할 뿐이었다. 나아가서는 과거관료제와 정치언론제도를 기반으로 하는 조선왕조 집권체제 자체가 동요하여 왕조의 존립이 위기에 몰리는 것이기도 하였다.

잘 알려져 있듯이 17세기 이후의 변동, 즉 농업 생산력의 발전과 상품화폐경제의 성장, 이에 연관된 농촌사회의 분해와 중세적 신분제도의 동요라는 측면에서만 보더라도 조선 후기 사회의 발전적 양상은 괄목할 만한 것이었다. 그러므로 이 시기의 정치이념과 정치운영은 이러한 발전의 기운에 부응하여 지도력을 발휘함으로써 구질서의 모순을 극복하고 민족사의 근대화를 주체적으로 달성해야만 되었다. 불행한 일이었지만 ‘당쟁’이라는 이름의 정치투쟁으로는 그러한 역사적 요청을 선도적으로 감당할 수 없었다. 당쟁은 처음부터 정치·사회적 여러 특권을 둘러싼 양반 지배층 내부의 이해관계에서 야기된 정치항쟁이었고 그런 만큼 기존 질서의 동요나 기득권의 변동은 결코 용납하지 않으려는 보수적 속성을 띤 것이었기 때문이다.

붕당의 성립이나 당쟁의 원인, 그 폐단에 대해서는 일찍이 많은 논자들이 여러 관점에서 질실하게 언급해 놓았다. 이를테면 세계관의 차이나 이해관계의 대립, 관직 경쟁과 인사 추천제도의 모순, 의리·명분과 문벌의 지나친 중시, 서원이나 정치언론의 발달, 士類의 중용, 전제군주제·양반관료제·유교정치철학의 결합 등을 당쟁의 직접 요인 혹은 관련 배경으로 꼽았다.⁴⁾ 그 모두가 정치 주체인 양반 사대부와 집권적인 정치제도, 그리고 그 이념으로

에 가담하지 않으려면 “벼슬을 버리고도 원망하지 않아야” 함을 말하였다(李 瀾, 《星湖僊說》 권 7, 黨論, 5ㄴ, 7ㄱ). 붕당이 이해관계에서 비롯되는 만큼 위정자는 法을 엄중히 운영하여 賞과 罰이 공평해야 한다는 것이었다(李瀾, 《星湖僊說》 권 9, 朋黨, 46ㄴ, 47ㄱ).

4) 姜周鎭, 《李朝黨爭史研究》(서울대 出版部, 1971), 3~23쪽 참조.

의 주자학 사상에 연관되는 것들임을 알 수 있다.

최근까지의 당쟁에 관한 연구나 이해 방식은 대개 이러한 요소들에 대한 일면적이거나 분절적인 설명을 통해서 이루어져 온 인상이 짙다. 그 가운데는 세계관이나 이해관계의 대립, 토지제도와 관료제도의 모순에 특히 주목하려는 시각도 없지 않았으나 아직 당쟁의 실체를 동태적 측면에서 역사적 발전 과정으로서 파악하려는 시도에 이르지 못하였다.⁵⁾ 일제의 식민사관 혹은 봉당망국론과 같이 편향된 인식논리가 풍미하는 가운데 정치와 사상을 사회의 내재적 발전의 현상으로 이해하려는 논리와 방법이 확립되지 못했기 때문이었다. 이제 당쟁, 봉당정치의 파탄 과정은 조선 후기 사회·경제사의 그것과 일치하는 발전적 정치사로서 재구성되어야 할 것이다. 그러자면 종래의 이방면 연구에서 쌓은 성과, 즉 제도·사상 등의 고유한 특성을 정밀히 파악하는 일이 긴요하다. 더욱 중요한 것은 그러한 정치 상황의 현실적 조건이었던 사회·경제적 측면과 관련해서 구조적 변동 과정으로서 파악하는 일이다.

봉당을 축으로 하여 운영되던 조선왕조 정치 질서의 파탄은 임진왜란을 계기로 시작되었다. 임진왜란, 즉 '7년전쟁'의 피해와 영향이 그토록 심각했던 것이다. 우선 전쟁터가 된 조선에서는 수많은 인명이 살상·실종되고 혹은 포로로 잡혀갔을 뿐만 아니라⁶⁾ 국토가 황폐화되고,⁷⁾ 각종 시설과 문화재가 파괴·망실되었으며,⁸⁾ 사회기강과 질서의 혼란 역시 이루 다 헤아릴 수 없었다. 전쟁은 승패없이 끝났다. 그러나 가해자인 일본에서는 대규모의 체제

5) 이같은 접근 방법의 중요성을 시론적으로 제시한 글이 있어 참고된다.

李泰鎮, 〈朝鮮時代の 政治的 갈등과 그 해결—士禍와 黨爭을 중심으로—〉(《朝鮮時代 政治史의 再照明》, 汎潮社, 1985).

6) 임란의 인명 피해는 전쟁 포로만으로도 짐작이 되는데 군인만이 아니고 陶工·紙匠 등 각종 기술자와 부녀자 등 수만 명으로 추산된다.

山口正之, 〈朝鮮役におけるの捕虜人の行方〉(《靑丘學叢》 8).

李崇寧, 〈壬辰倭亂과 民間人 被害에 對하여〉(《歷史學報》 17·18, 1962).

李元淳, 〈壬亂·丁酉倭亂時의 朝鮮俘虜奴隸問題—倭亂性格一貌—〉(《邊太燮博士華甲紀念史學論叢》, 三英社, 1985) 참조.

7) 임란 이전 8도의 田結 총수는 1,515,500여 결(《增補文獻備考》 권 141, 田賦考 1, 선조 10년조 15~)이었는데 柳馨遠은 왜란 후 수세 가능했던 田結數는 겨우 674, 300여 결에 불과했던 것으로 파악하였다(柳馨遠, 《磻溪隨錄》 권 6, 田制攷說 下, 國朝田制附, 21~26~).

8) 李弘植, 〈壬辰亂과 古典流失〉(《韓國古文化論攷》, 乙酉文化社, 1954) 참조.

개편으로 德川幕府가 성립하였고 중국에서는 조선 출병으로 쇠약해진 명나라를 대신하여 만주족의 淸나라가 등장하였다. 임진왜란은 실로 동아시아 세계에 커다란 변동과 영향을 불러일으킨 것이었다.

비록 왕조가 무너지지는 않았지만 대전란의 영향이 적은 것은 아니었다. 유형·무형의 직접 피해가 엄청난 것이었을 뿐더러 16세기 후반 이래의 사회변동이 전란의 수습 과정에서 한층 가속되었던 것이다. 여기에 양반 지배층은 왕조의 재건, 집권적 지배 체제의 재정비 운동에 적극 나서지 않을 수 없었다. 왕조 체제의 붕괴는 곧 양반층 자신의 존립 기반이 무너지는 일이기도 했기 때문이다. 그러나 그 중간에 다시 병자호란을 겪었다. 병자호란은 국방·외교의 관점에서 보면 임란으로 인한 전후 수습정책이 잘못되어 간결과라는 측면도 있었다. 또 임란 후의 긴 수습 과정에서는 정치운영의 주도권이나 정책 수행의 목표와 방법을 둘러싸고 지배층 내부에서는 학문·사상적 분기, 이해관계의 충돌이 일어났다. 붕당 사이의 정치항쟁이 임란 이후에 더욱 격렬했던 것도 이와 깊은 관련이 있었다. 이렇게 보면 임란이 불행한 일이었음은 두말할 나위도 없지만 이를 계기로 사회 각 방면에 걸쳐 전개된 변동과 새로운 모색에 대해서는 예의 주목할 필요가 있는 것이라 하겠다.

아무튼 정부와 지배층은 전후 수습, 지배 체제의 재정비를 위해서 적극적인 태세로 나서게 되었다. 나라가 망할 뻔한 위기 상황을 경험했던 만큼 그것은 당연한 일이었다. 전후복구책은 왕조의 중흥, ‘國家再造’의 차원에서 추진되었다.⁹⁾ 그것은 농업 기반의 원상 회복과 주자학 이념에 입각한 인륜 도덕의 재건이라는 두 개의 축을 중심으로 수행되었다. 시기적으로는 貢案改定의 논의나 훈린도감의 설치에서 보듯이 임란의 와중에서 이미 시작되기도

9) 임란에 관련한 사건·사실이나 개인의 체험을 日記·手記·詩文의 형식으로 남긴 경우가 적지 않았다. 그 가운데는 왜란 때의 良將·策士·貞臣·節婦의 행적을 선양한 《宣廟中興誌》(丹室居士, 6권 6책, 일명 《壬辰錄》)나 明의 군사 지원을 ‘恤小之恩’이라 하고 이에 대한 국왕 선조의 ‘事大之誠’을 칭송한 《再造藩邦志》(申晳, 4권 4책)에서 보이는 것처럼 당시의 식자들은 왜란을 건디어 낸 왕조의 잔명을 中興·再造의 전기로 생각하였다.

17세기 이후 조선왕조 집권 체제의 재편성 과정을 ‘國家再造’運動으로 파악하는 견해에 대해서는 金容燮, 《朝鮮後期 農學史研究》(一潮閣, 1988), 11~113쪽 및 增補版 《朝鮮後期 農業史研究》2 (一潮閣, 1990), 160·411쪽 참조.

하였고 추이하기에 따라서는 均役法の 경우처럼 18세기 중엽에 가서야 일단락되는 것도 있었다.

전자와 관련해서는 대규모 양전사업에 의한 隱結의 搜括, 陳廢田의 개간과 宮房田·官屯田의 설치, 또 農書의 편찬과 농업 기술의 보급, 이양법의 확대와 이에 따른 수리 시설의 정비를 꾀하였다.¹⁰⁾ 이는 농본주의에 입각한 농민경제의 안정을 도모하여 국가의 인적·물적 수취 기반을 보장하자는 것이었다. 물론 수취 체계의 확대 강화를 위해서는 부세제도 전반에 대한 釐正策이 논의되고 시행에 들어갔다. 이를테면 貢法の 개선으로 방납의 폐단을 제거하고 均賦增稅를 달성하기 위해 大同宣惠法을 점진 실시한 것,¹¹⁾ 농민층의 流離逃散에 따른 군포 부담의 편중·과중화 현상을 타개하는 방안으로서 양역변동론·호포론이 꾸준히 거론된 것이 그것이었다.¹²⁾

대동법은 대개 16세기 이래의 국제 무역과 국내 장시의 확대, 私商·상인 자본의 성장을 반영하는 鑄錢과 租稅金納의 배경 위에서 추진 가능한 것이었다.¹³⁾ 호포론에서 시작하여 균역법으로 귀결되는 군포·균역제 釐正의 문제는 훈련도감을 비롯한 여러 군영의 편제에서 보듯이 외적 방비나 국내의 치안 유지를 위해서,¹⁴⁾ 특히 병자호란을 겪은 뒤에 北伐(復讐雪恥)¹⁵⁾을 표방

10) 金容燮, 《朝鮮後期 農業史研究》1·2 (一潮閣, 1970·1971).

——, 위의 책(1988).

李景植, 〈17세기의 土地開墾과 地主制의 展開〉(《韓國史研究》9, 1973) 참조.

11) 전쟁 중인 선조 27년(1594) 정월 貢案을 상정하고 ‘貢物作米’를 본격적으로 거론하였으나 1608년에야 겨우 우선 경기도에 宣惠法, 즉 大同法이 실시되었다. 실로 李珥가 貢案改正 문제를 제기한 것으로부터(선조 14년 5월, 1581)는 28년만의 일이었고 전국적으로 시행되기까지는 100여 년의 기간이 걸렸다.

韓榮國, 〈大同法の 實施〉(《한국사》13, 국사편찬위원회, 1976).

金玉根, 《朝鮮王朝 財政史研究》3 (一潮閣, 1988) 참조.

12) 鄭萬祚, 〈朝鮮後期の 良役變通論議에 대한 檢討—均役法成立의 背景—〉(《大同論叢》7, 1977).

金容燮, 〈朝鮮後期の 賦稅制度 釐正策〉(增補版《韓國近代農業史研究》上, 一潮閣, 1984).

방기중, 〈조선후기 軍役稅에 있어서 金納租稅의 전개〉(《東方學志》50, 延世大, 1986).

13) 방기중, 위의 글 참조.

14) 李泰鎮, 《朝鮮後期の 政治와 軍營制 變遷》(한국연구원, 1985) 참조.

15) 李離和, 〈北伐論의 思想史的 檢討〉(《創作과 批評》38, 창작과비평사, 1975).

洪鍾侶, 〈三藩亂을 前後한 顯宗·肅宗年間の 北伐論〉(《史學研究》27, 1977).

하던 과정에서 제기된 증강 방안과도 관련해서 검토되었다.

후자의 綱常·人倫의 재건은 상하관계로 질서화되어 있던 종래 신분제의 유지에 필수 불가결하였다. 전란으로 비롯된 양반들의 사회적·경제적 실세 영락이나 상·천민의 신분상승 등은 농촌사회의 피해, 농민들의 토지 이탈 현상과 맞물려 사회불안·신분질서의 혼란으로 이어지고 있었다. 전쟁 과정에서 드러난 정부·지배층의 무능과 분열상은 스스로 자인하는 바로서 이것이 그들에게 정신적 좌절감, 특권층으로서의 자존 의식에 타격을 안겨 주었다. 피지배 대중으로부터의 불만감·저항의식을 불러일으키고 지배체제의 동요, 사회 기강의 이완 현상을 초래하는 큰 요인으로 작용한 것도 사실이었다.¹⁶⁾ 여기에 上下·嫡庶·班常의 차별 의식을 철저화하는 방법으로서 명분론·삼강오륜을 근간으로 하는 유교 주자학의 도덕의식·가치관념을 재확인할 필요가 있었다.

다시 말하면 명분론·강상론은 양반층 자신의 정신적 재무장을 위한 실천적 원리로서는 물론이고 피지배 농민층을 직접 통제하는 이론 근거로서의 기능도 큰 것이었다. 예컨대 전후에 즉시 논공행상¹⁷⁾과 함께 효자·충신·열녀에 대한 旌表를 대대적으로 시행한 것,¹⁸⁾ 전쟁 중에도 인정했던 서열의 허통과 私賤의 속오군 入屬을 종전 후에 금지한 것,¹⁹⁾ 양반사족들이 전란으로 약화된 재지의 사회·경제기반을 재건하기 위해 향약의 실시에 앞장선 것

16) 선조가 도성을 버리고 파천 길에 오르자 천민들이 掌隸院의 노비문서를 소각한 일(《宣祖修正實錄》권 26, 선조 25년 4월), 역시 전란 중인 1596년 충청도 鴻山에서 李夢鶴이 聚兵作亂한 사건(《宣祖實錄》권 77, 선조 29년 7월 갑술, 무인, 무자, 갑오·권 78, 선조 29년 8월 신축, 임인, 경신)은 그 대표적인 경우였다.

17) 1601년에는 戰後에 처음으로 百官에게 頒祿하였다(《宣祖實錄》권 131, 선조 33년 11월 무오·권 133, 선조 34년 정월 임인).

18) 조선왕조는 유교국가인 만큼 임란 이전에도 孝·忠·節의 행적이 현저한 자에 대해서는 신분의 차별을 두지 않고 賞物·賞職·復戶·旌門 등의 적극적인褒賞을 실시하였다. 綱常과 명분을 기반으로 하는 사회기강, 지배질서를 공고히 하기 위함이었다. 광해 9년(1617) 3월에는 전란 후의 대대적인 정교 결과를 《東國新續三綱行實》이라는 이름의 책으로 刊布하였다.

朴 珠, 《朝鮮時代의 旌表政策》(一潮閣, 1990), 특히 제2장 3절 〈壬辰倭亂과 관련된 旌表〉 참조.

19) 《宣祖實錄》권 142, 선조 34년 10월 병인·권 167, 선조 36년 10월 기축, 신묘.

등에서²⁰⁾ 그런 사실이 유추된다.

이 무렵의 호적 정리나 面里制 정비, 호패법·五家作統法の 시행도 그러한 규범체계의 강화와 함께 등장한 법제적 통제장치였다는 점에서는 주자학적인 사상·이념정책의 일환으로 볼 수 있다.²¹⁾

이러한 정책들은 반드시 전쟁 피해의 복구나 사회질서의 회복이라는 차원에 한정해서 수행된 것만은 아니었다. 조선왕조는 거의 200년간의 안정기를 지나 16세기 후반기에 접어들자 사회·경제·정치·국방 등 각 방면에서 폐단이 쌓여 체제적인 모순을 드러내기 시작했고 이를 위기 상황으로 인식하는 관인식자들은 ‘更張’ 혹은 ‘變通’이라는 이름의 개선, 개혁안을 건의하고 있었다.²²⁾ 말하자면 오랜 평화 기간의 지속과 이에 따른 사회체제의 해이, 무기력은 7년전쟁이 일어나게 된 내적 원인이었던 것이고 그런 의미에서 왜란 후 일련의 수습 정책은 그 이전에 제기되었던 여러 경장론·변통론을 수용하는 연장선상에서 추진될 수 있었던 셈이다.

그러나 왕조의 중흥, 國家再造의 길은 결코 순탄하지 않았다. 그것은 더구나 경제와 민생의 재건보다는 주자학 명분론의 확립에 더 치중하는 경향을 띠어 갔다. 선조대 말기의 10년과 광해군대 15년 동안의 정치는 일반 농민 대중은 별개로 치더라도 양반 지배층 내부에서도 합의와 지지를 이끌어 내지 못하고 있었다.

이른바 ‘인조반정’은 이를 잘 말해주는 사건이었다. 주지하듯이 반정세력이 광해군을 축출한 죄목은 불효와 불충의 두 가지였다. 광해군이 자신의 계모인 仁穆大妃(선조의 계비)를 폐하여 西宮에 유폐했으며, 後金(淸)과 통교함으

20) 이 시기 사족의 재지 기반 변동과 관련해서 향약을 다룬 논문은 다음과 같다.

韓相權, 〈16·17세기 鄉約의 機構와 性格〉(《震檀學報》 58, 1984).

金仁杰, 〈조선후기 鄉村社會 統制策의 위기-洞契의 性格變化를 중심으로-〉(《震檀學報》 58, 1984).

金武鎮, 〈조선중기 士族의 動向과 鄉約의 性格〉(《韓國史研究》 55, 1986).

李海濬 등, 《조선후기 향약 연구》(民音社, 1990) 참조.

21) 吳永教, 《朝鮮後期 鄉村支配政策의 轉換-17세기 國家再造와 관련하여-》(延世大 博士學位論文, 1992) 참조.

22) 이 시기의 개선·개혁논자로는 아무래도 李珥를 우선 꼽아야 할 것이다. 그 밖에 柳成龍·趙憲·李元翼·韓百謙 등도 관심 영역과 정도의 차이는 있지만 민생·국방·부세·전제와 관련한 경장론·변통론을 제기하였다.

로써 ‘再造藩邦之恩威’를 끼쳐 준 명나라를 배반했다고 함이 그것이였다.²³⁾ 自然理法으로 설명되는 주자학의 강상론·명분론에 따르면 불효·불충은 곧 강상죄에 해당했고 강상범은 신분이 비록 국왕일지라도 모면할 길이 없었다. 신하된 자가 군왕을 축출했다면 이는 주군에 대한 불충, 역적 행위로서 역시 부모를 시해한 죄와 함께 하늘 아래 용서받지 못할 강상죄인으로 규정되었다. 상하관계, 특히 주군과 신하의 分限이 철저히 명시되었던 조선의 정치 질서에서 신료집단의 불충은 오히려 ‘반정’이라는 이름으로 정당화되고 주군은 불효와 불충의 죄목으로 숙청당해야 했던 것이다. 이렇게 될 수 있었던 배경과 의의는 깊이 음미되어야 할 일이라 하겠다.

조선왕조 집권 체제의 권력 구조, 왕권과 신권의 관계는 별도로 치밀하게 검토되어야 할 문제이지만 우선 양반 사대부층과 결합한 주자학의 강상론·명분론의 이념적 특징이 여기에 있었음은 쉽게 확인되는 바이다. 그리고 인조 반정의 의의 역시 이 점과 관련해서 이해할 필요가 있을 것이다.²⁴⁾ 또 광해군 축출의 실질적인 이유도 다른 곳, 즉 진후 수습책의 지지부진과 그 수습책을 둘러싼 이해관계의 대립에서 찾아야 할 것이다. 광해군을 옹립한 대북세력은 소북과 대립하고 더구나 서인과 남인 등 절대 다수의 사림층을 정권에서 배제한 채 전제군주권을 배경으로 권력을 유지하고 있었다.²⁵⁾ 다수 사림의 이른바 ‘공론’에 의거하는 방식으로부터는 사뭇 벗어난 정치 운영이었다. 연산군이 폐위당한 사실에서 입증되는 바와 같이 사림의 지지를 획득하지 못하는 왕권의 존립이란 생각할 수 없는 일이었다. 다수의 사림이 국왕의 부덕, 즉 강상 문란을 죄목으로 내세웠을 때 여기에 신하의 불충을 거론할 여지는 이미 남아 있지 않았다. 조선왕조는 李氏 왕실의 국가이기에 앞서 신하인 사대부·사림이 그들의 영원성을 보장하기 위한 체제로서 운영되는 국가였기 때문이다.

23) 《仁祖實錄》권 1, 인조 원년 3월 갑진.

24) 吳洙彰, 〈仁祖代 政治勢力의 動向〉(《朝鮮時代 政治史의 再照明》, 汎潮社, 1985), 77~81쪽 참조.

25) 韓明基, 〈光海君代의 大北勢力과 政局의 動向〉(《韓國史論》20, 서울대, 1988).

李綺南, 〈光海朝 政治勢力의 構造와 變動〉(《北岳史論》2, 國民大, 1990).

薛錫圭, 〈光海朝 儒疏動向과 大北政權의 社會的 基盤〉(《朝鮮史研究》2, 伏賢朝鮮史研究會, 1993) 참조.

아무튼 ‘인조반정’은 전후 복구, 국가재조의 문제를 둘러싸고 전개된 지배층 내부의 이견과 갈등이 대규모의 숙청으로 이어진 정변으로서 ‘봉당정치’의 자기 모순을 드러낸 것이었다. 또 君(王)權과 그 지지세력에 대한 반격, 즉 ‘반정’의 논리가 강상윤리와 명분론에서 나왔던 만큼 반정세력의 승리는 곧 명분론, 그것도 신권 중심의 명분론이야말로 조선왕조의 國是이자 정치·사회운영의 원리임을 재확인한 셈이 되었다. 말하자면 서인과 남인 일부의 연합세력은 주자학 명분론을 내세워서 전란과 체제 위기의 책임을 모두 광해군과 대북세력에 전가하여 해소시켜 버림으로써 분열된 양반 지배층의 재결속을 다짐하고 자신들의 집권 명분을 도출해 낼 수 있었다. 또 실추되었던 양반 사대부의 자존의식과 신분적 권위를 만회하고 이완된 사회기강과 지배 질서가 원상 회복될 것을 기대할 수도 있었다.

그러나 이같은 윤리·명분론적 기대와 지향이야말로 그 후 국내외 정세 변동 속에서 허다한 마찰과 대립을 불러일으키는 요인으로 작용하게 되었다. 무엇보다도 병자호란을 초래하고 여기에서 척화론과 주화론이 치열하게 대립한 것이었다. 주지하듯이 명·청 왕조교체에 따른 대중국관계의 재정립문제는 인조정권 성립 직전부터 심각한 현안이 되었다. 인조정권 성립 초기 서인 집권세력은 후금의 집요한 요구와 위협에도 불구하고 ‘崇禎’ 연호를 계속 사용하는 등 종래의 명나라에 대한 사대관계를 거듭 다짐하였다. 이러한 對後金(淸)斥和, 崇明反淸策은 두말할 것도 없이 華夷之分과 君臣父子義理를 내용으로 하는 명분론을 천명한 것으로서 앞서 광해군 시기의 그것과는 상반되는 외교방략이었다. 우려한대로 후금은 두 번에 걸친 대대적인 군사 침입으로 응수해 왔다.

병자호란은 조선의 명·청교체에 대한 개입, 즉 명분·의리를 내세워 중화주의 세계 질서의 변동 개편을 거부함에서 야기된 것이었다. 어떠한 현실적 이해관계를 고려하는 가운데서 초래된 것은 결코 아니고 오직 집권세력의 반정과 집권의 논리, 그리고 대내외정책의 근거 원리가 된 명분론의 성격이 그러했던 것이다. 그들은 그토록 확고 부동한 이론적 무장에도 불구하고 南漢山의 籠城에서는 척화의 한 길을 끝내 지켜내지 못하였다. 오히려 수많은 인명의 살상과 볼모, 시설과 물자의 손실을 초래함은 물론 국토가 적군의 말발굽에 유린당하고 국왕이 오랑캐(夷狄)에게 머리를 조아려 항복하는 수모를

겪었다. 참담한 패배의 뒷수습은 주화론에 기대어야 했으면서도 주화론과 척화론이 화해의 실마리는 끝내 마련하지 못하였다.²⁶⁾

척화론과 주화론의 대립은 當爲(規範)와 存在(實際)의 모순이라는 측면이 있었다. 예컨대 후금의 군사적 압박은 조선과 명 사이에 있을지도 모를 정치·군사적 연대관계를 미리 차단하려는 의도에서 비롯된 것이었던 만큼 여기에는 실제의 상호관계를 파악하는 위에서 이해와 당위의 경중을 따져서 대응할 일이었다. 주화론에서는 명나라의 은혜를 잊지말아야 한다는 의리 명분을 당위로 하는 위에서 청나라의 군사적 침입이라는 현실을 동시에 인정하고 있었음에 비해서, 척화론은 명나라에 대한 의리와 눈앞에 닥친 오랑캐의 위협을 결코 하나의 문제로 대처할 수 없는 것으로 보는 점에 차이가 있었다. 이렇게 보면 전쟁의 일방적 패배는 관념(명분·강상)과 실제(현실)의 모순에서 기인하는 것이기는 하나 흔히 말하는 명분(도덕)과 실리(公利)의 갈등문제만은 아니었던 셈이다.

그리하여 대청정책에서 드러난 주화론과 척화론의 대립은 몇 가지 역사적 의의를 내포하고 있었다. 우선 전쟁의 참담한 패배는 집권 서인들의 명분론에 입각한 정치노선이 크게 저지당한 것을 의미하였다. 동시에 반정이라는 하나의 명분에서 출발했던 집권세력이 척화론=명분(당위)론과 주화론=실제론이라는 두 개의 서로 다른 논리와 방식으로 나뉘는 계기가 되었다. 명분이라는 절대 관념적 사유방식으로부터 현실의 경험적·상대적 사유세계로의 전환이 기약될 수 있었다. 즉 현실문제가 점차 심각해지고 또 그것이 체제적인 위기로 자각됨으로써 官人 儒者層 일각에서는 명분의 논리에 회의와 공허를 느끼면서 현실을 있는 그대로 느끼고 직시하며 실제적으로 해결해 가려는 인식 태도가 싹트고 있었던 것이다. 조선 후기의 사회변동, 구래 집권체제의 모순이야말로 이러한 사상적 전환을 선도하는 객관적·근원적 조건이었음은 물론이었다. 그리고 임란의 전후 수습과정에서 야기된 호란은 그러한 전환을 더욱 촉진시키는 계기가 되었던 것이다.

26) 崔韶子, 〈胡亂과 朝鮮의 對明清關係의 變遷—事大·交隣의 問題를 中心으로—〉(《梨大史苑》12, 梨花女大, 1975).

全海宗, 〈女眞族의 侵寇〉(《한국사》12, 국사편찬위원회, 1978) 참조.

명분론적인 지향으로부터 이같은 실제론의 分岐는 곧 주자학 일색의 학문 사상 경향에 대한 비판과 반성이기도 하였다. 17세기에 일어난 脫朱子學 혹은 反朱子學에 연결되는 학풍이 이것이었다. 이를테면 先秦儒學·漢唐儒學·陽明學은 물론이고 老莊學·禪學·西學 등에 대한 관심과 연구열이 일어난 것이었다. 이른바 ‘實學’이 흐름을 주도하고 있었다. 그들은 명분론의 관념적 교조성을 비판하고 인간 사물 관계의 실제적·경험적 개별성에 주목하게 되었다. 명분론 일변도의 사유방식을 탈피하려는 이러한 움직임은 아직 미약하였지만 이 시기의 사회변동과 이에 관련한 정계·학계의 추이를 따라 점차 확산되어 갔다. 이에 대응하는 정통 주자학의 반발과 반비판도 거세게 일어났다. 道統說을 내세워서 주자를 聖人視하며 명분론의 정당성을 재확인할 뿐만 아니라 이와 다른 여타의 사상이나 학풍을 이단으로 규정하고 그 논자들을 斯文亂賊으로 파문하기를 주저하지 않았던 것이다.²⁷⁾ 어떻든 兩亂 이후에 당쟁이 한층 치열해지는 것도 사실은 이렇게 서로 다른 사유방식의 대립 관계가 확대되는 때문이었다. 그리고 정쟁·붕당이 그러한 학문 사상적 대결 관계였던 까닭에 당시의 저명한 黨人은 거의 산림·도학자로 불리는 당대의 정치학자들이기 마련이었다.

脫(反)朱子學의 학풍과 정통주자학의 갈등은 이 시기 여러 가지 정책론을 통해서도 논점과 입장의 차이를 명확히 드러내었다. 이를테면 양란으로 인한 파괴로 농민·농업경제의 재건문제가 절실해지는 가운데 제기된 정책 논의에서는 대개 부세제도의 釐正을 통해서 대토지소유자를 견제하고 중소지주와 농민층을 보호하려는 견해와 부세제도는 물론이고 토지제도까지 개혁함으로써 대토지소유제·지주제를 해체하고 소농경제를 안정시키려는 견해로 크게 나뉘었다. 양자의 주장은 현상을 능동적으로 타개하려는 시도로서 이 시기 현상유지만을 생각하는 기득권층의 보수적 경향에 비해서는 진일보한 것이었다. 그럼에도 전자가 주자의 교시에 충실하여 지주적 입장에서 개량적

27) 三浦國雄, 〈17世紀 朝鮮における 正統と異端—宋時烈と尹鑰—〉(《朝鮮學報》 102, 1982).

金駿錫, 〈17세기 畿湖朱子學의 動向—宋時烈의 ‘道統’계승운동—〉(《孫寶基博士 停年紀念韓國史學論叢》, 1988) 참조.

인 방법으로 문제에 대처하려는 것임에 대해, 후자는 주자의 農政論을 뛰어넘어 농민적 입장에서 혁신적 방안으로 해결하려는 것이었다는 점에서 커다란 차이가 있었다.²⁸⁾

이렇게 토지론을 중심으로 한 정통주자학과 탈(반)주자학의 이념적 分岐는, 구체적으로 貢法釐正 방안의 귀결이었던 대동법의 시행, 軍役變通策으로서의 호포제론·균역법의 논의, 비변·치안 대책과 관련된 군제개혁·軍營增設의 문제, 또 사회 통제 수단이었던 향약·사창·호패법·오가작통법의 시행, 유통경제의 성장에 따른 국내 상업과 대청·대일교역의 조정문제, 병자호란의 무참한 패배를 설욕하기 위한 북벌(復讐雪恥) 문제 등의 현안을 통해서 심각한 의견 대립으로 나타났다.²⁹⁾ 이는 말하자면 주자학 내부에서 반주자학적 사회·경제론이 분화하는 현상이었다. 또 명분론 일변도에 반대하는 실세론이 척화론과 주화론의 갈등을 통해서 성립하던 것과도 같은 맥락이었다. 그리고 이러한 분화는 바로 주자학과 반주자학, 綱常論과 恒産論, 개량적 방법과 혁신적 방법의 대항관계를 형성하는 것으로써 결국 조선 후기 국가재조운동, 사회개혁의 방향이 크게 보수적·지주적 입장과 진보적·농민적 입장의 두 노선으로 가름해 가는 현상일 수밖에 없었다.

이리하여 당쟁의 양상은 새로운 국면으로 접어들게 되었다. 종래 명분론을 중심으로 제기되던 정치 현안이 점차 실제적인 사회·경제문제로 대치되어 가는 현상이 그 하나이고 당색의 차이를 넘어서서 정치 현안에 대한 견해와 입장이 갈리기도 하는 점이 다른 하나였다. 본시 당색은 문벌·학연·지연 혹은 姻緣과 결합하여 世傳하며 형성되었던 만큼 儒者 官人들의 政論과 정치적 처신 역시 여기에서 자유로울 수 없었고 때문에 당쟁은 집요하게 장기적인 양상을 띠지 않을 수 없었다. 그러나 사회·정치현실이 절박해지고 그 해결의 방안과 입장에서 편차가 점점 벌어지게 되자 당색과 당쟁의 테두리

28) 이 시기 토지문제를 중심으로 한 農政理念의 분화와 그 추이에 대해서는 다음의 글이 크게 참고된다.

金容燮, 〈朱子の 土地論과 朝鮮後期 儒者〉(增補版 《朝鮮後期 農業史研究》 2, 一潮閣, 1990).

——, 〈朝鮮後期 土地改革論의 推移〉(위의 책).

29) 주 12), 20), 21)의 논문 참조.

를 벗어나서 문제에 접근하는 시도가 나타나게 되었다. 예컨대 이 시기 토지론의 경우에서 그러한 사정이 분명히 드러났는데, 처음 남인계 일각에서 제시되던 반주자적 견해가 곧 소론으로 확대되고 다음에는 노론 가운데서도 동조자들이 나섬으로써 토지문제에 대해서는 마침내 당색을 초월해서 지주적 입장과 농민적 입장으로 갈리게 되었던 것이다.³⁰⁾ 그렇더라도 이렇게 서로 유사한 지향점을 보이는 사회·경제론이 더 구체화되고 실현 단계에 접근하기 위해서는 그토록 높고 두터운 봉당의 벽을 넘어서 공조할 수 있는 터전을 만들어야만 했다. 다음에서 볼 바와 같이 탕평론의 대두와 그 의의는 바로 이러한 점에서도 주목되는 것이라 하겠다.

2) 탕평론의 대두

兩亂期를 거치면서 심각하게 대두된 대중국관계의 재조정 문제나 사회·경제적인 현안이 착종하는 것과도 관련해서 명분론 중심으로 전개되던 봉당간의 정치 향쟁이 점차 봉당의식을 극복하고 현실문제를 실무로서 해결해 가려는 움직임이 일어나고 있었다. 요컨대 비생산적인 당쟁을 거부하고 國富와 민생을 우선하는 정치 운영을 지향하는, 즉 반봉당·당쟁극복의 논리와 세력이 성장하는 것이었다. 이러한 반봉당·당쟁극복의 논리와 주체가 추이하는 사정, 즉 탕평론과 탕평책의 등장 과정은 이른바 ‘봉당정치’의 자기 모순인 당쟁의 악화와 관련되었다.

17세기는 禮學·禮訟의 시대라고 할 수 있었다. 15세기 이래로 발달해 온 주자학의 중요한 영역으로서 조선적인 예학이 학문의 큰 흐름을 이루는 가운데 많은 예학자가 배출되고 이것이 학파적인 분화도 보이고 있었다.³¹⁾ 마치 그 무렵 주자학의 理氣·人性說이 활발하게 전개되던 것과도 같은 현상이었다. 예학은 유교의 典禮를 다루는 학문이었으므로 명분론과도 밀접한 관련이 있었다. 다시 말하면 인간사회의 규범과 儀式, 意識과 행동을 규정하고

30) 金容燮, 〈朱子の 土地論과 朝鮮後期 儒者〉(앞의 책, 1990), 421~423쪽.

31) 黃元九, 〈李朝 禮學의 形成過程〉(《東方學志》6, 延世大, 1963).

고영진, 《朝鮮中期 禮學思想史》(한길사, 1995) 참조.

그 當否를 치밀하게 따지는 점에서는 예와 명분이 분리된 별개의 것이 아니었던 것이다. 그리하여 명분론이 큰 쟁점으로 등장하는 것과 함께 전례문제를 둘러싸고 관인 유자들이 심각하게 대립하는 ‘예송’이 따라서 일어나기도 하였다.

인조반정 직후에 일어난 ‘元宗追崇是非’는 그 좋은 예라고 할 수 있었다. 그것은 요컨대 국왕 인조가 선조를 아버지로 불러야 옳다는 재야 예학자들의 주장과 生父인 定遠君(선조의 다섯째 아들)을 그대로 아버지로 불러야 한다는 반정공신들의 주장이 맞선 논쟁이었다.³²⁾ 인조가 ‘反正’이라는 비상한 방법으로 왕위에 오른 데서 비롯된 문제였는데 전자는 왕통 계승 자체만을 중시하려는 견해라면 후자는 혈통 계승의 기반 위에서 왕통을 세우려는 입장이었다. 결과는 전자의 法統 명분에 대하여 혈통 우선의 명분을 내세운 후자의 승리로 돌아갔다. 인조의 宗法的 지위를 확립하여 반정의 명분을 공고히 하려는 반정세력의 의도가 관철된 셈이었다. 이렇게 전례와 명분은 불가분의 관계에 있었던 만큼 명분론이 크게 일어났던 시기에는 公私間에 전례문제, 즉 예송도 빈번했던 것이다.

흔히 예송이라고 하면 17세기 중엽의 ‘己亥禮訟’(1659, 혹은 1660년의 庚子禮訟이라고도 함)과 ‘甲寅禮訟’(1674)의 경우를 들게 마련이다.³³⁾ 명분론이 주도하는 정치운영의 상황에서 예송이 일어남으로써 정쟁이 더욱 치열해지고 그 여파도 컸기 때문일 것이다. 효종의 장례문제를 둘러싸고 일어난 庚子年의 예송에서는 아직 살아 있는 大妃(인조의 繼妃 趙氏)의 服期를 朞年(1년)으로 하는 것이 옳다는

32) 李迎春, 〈潛治 朴知誠의 禮學과 元宗追崇論〉(《清溪史學》 7, 韓國精神文化研究院, 1990).

李成茂, 〈17世紀의 禮論과 黨爭〉(《朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討》, 韓國精神文化研究院, 1992) 참조.

33) 두 차례의 ‘禮訟’에 대해서는 다음의 논고가 참조된다.

姜周鎭, 〈禮訟과 南人政權의 成立과 分裂〉(《李朝黨爭史研究》, 서울大 出版部, 1971).

李迎春, 〈第一次禮訟과 尹善道の 禮論〉(《清溪史學》 6, 韓國精神文化研究院, 1989).

——, 〈服制禮訟과 政局變動—第二次禮訟을 中心으로—〉(《國史館論叢》 22, 國史編纂委員會, 1991).

李成茂, 위의 글 참조.

견해와 3년으로 하자는 주장이 대립하였다가 전자의 견해가 채택되었다. 그 15년 뒤 효종비(仁宣王后 張氏)의 장례 때에 일어난 갑인예송에서는 역시 대비 조씨의 상복을 놓고 앞서의 기년설에 근거한 大功(9개월)服과 三年說에 입각한 暮年服을 내세우는 주장이 맞았는데 이번에는 후자가 승리하였다. 대개 전자의 기년설은 효종을 인조의 次子(장자는 왕위에 오르지 못하고 죽은 昭顯世子)로 보아 衆子(庶子)에 준하는 상복을 입으면 된다는 일부 서인 산림의 견해였고, 후자의 삼년설은 효종이 비록 차자였을지라도 왕위의 대통을 이었으므로 長子에 준하는 상복을 입어야 옳다는 남인계 예론가들의 견해였다.

국왕을 위시한 왕실의 喪葬禮는 국가적으로 중대한 典禮였기 때문에 그에 대해서는 조정의 학식있는 관인들은 물론이고 전국의 명망있는 老師熟儒·禮學者들도 자문에 응하도록 되어 있었다. 論禮가 진행됨에 따라 미세한 이견이라도 첨예하게 확대되기 십상이고 여기에 재야 유생들의 집단적인 찬반론이 가세함으로써 전례를 위한 예설은 곧장 당론이 되게 마련이었다. 당색의 차이가 예설의 논점을 서로 다르게 하고 여기에 평소의 정치적 견해나 현실의 이해관계가 겹쳐 있었던 것이다. 예송이 권력투쟁, 집권 경쟁의 양상을 띠게 되는 까닭이 여기에 있었다.³⁴⁾

실제로 두 차례의 예송은 소수파인 남인이 다수파인 서인을 밀어내고 정권을 장악하는 직접 계기가 되었다. 남인의 삼년설이 서인의 기년설을 명분과 논리에서 압도했기 때문이었다. 물론 양론이 처음부터 정치적 의도가 분명했거나 이념상의 차이가 드러난 것은 아니었고, 또 그 논거 역시 《儀禮》·《經國大典》 등에서 이끌어 오는 점도 같았다. 대략 15년을 사이에 둔 논쟁 과정을 통해서 보면 기년설은 士大夫禮를 체계화한 《朱子家禮》에 의거하는 경향을 띠는 데 대해서, 삼년설은 《의례》의 王朝禮라는 측면에 주목하는 차이를 드

34) 禮訟이 권력투쟁의 양상을 띠어 가는 데 대한 비판론은 朴世堂의 경우에서 잘 나타난다. 그에 의하면 三年說이나 暮年說 모두 효종이 인조의 次長子라는 사실 위에서 喪服의 隆殺만을 달리 하는 논의라는 것, 그리고 상복의 융쇄만으로 이미 정해진 宗統 자체를 좌우할 수 없다는 것이었다. 그는 종통문제와 복제문제를 분리해 보는 입장에서 삼년복이니 기년복이니 하는 문제가 종통의 정당성 여부를 결정하는 조건이 될 수 없다고 주장한 것이다. 다시 말하면 예설의 변화한 논의에 반대하는 것이며 나아가서는 예설을 빙자한 권력투쟁을 비판한 것이었다(朴世堂, 《西溪集》 권 7, 禮訟辨 참조).

러내게 되었다. 따라서 삼년설은 王室과 私家の 차별을 분명히 함으로써 사대부층의 臣權에 대한 왕권의 존귀함을 강조하는 것으로 해석할 수 있음에 대해서 기년설은 왕실과 사가(사대부), 왕권과 신권과의 차별성보다는 치자층 일반의 보편성을 중시하는 것이라고 할 수 있었다. 미묘하게도 왕권중심론과 신권중심론의 대립점이 예송의 지렛목에 놓여 있었던 셈이다. 과연 국왕 현종과 숙종은 삼년설에 공감하고 서인을 내치는 대신 남인 등용의 결단을 내리게 되었던 것이다.

이 시기의 왕권론과 신권론은 단순히 세력균형·권력구조론의 차원을 넘어 현실문제의 체제적 대응을 가름하는 주요 지표였다. 즉 삼년설과 기년설로 맞섰던 복제 논쟁은 朱子禮說과 反朱子禮說의 갈등이라는 측면이 있었고 이것은 바로 주자학과 고전 유학의 대립으로 이어지고 있었다. 정통 주자학이 신권 중심의 정치 운영을 통해서 綱常說과 지주층 옹호의 입장을 관철해 가려는 보수적 입장을 대변하는 것이라면 반주자학은 군주권의 강화를 통하여 농민층의 恒産을 보증하려는 진보 개혁적 입장에 연결되는 것이었다. 이렇게 보면 예송의 기년설과 삼년설은 놀랍게도 각각 명분론과 지주제 옹호론, 실제론과 소농민 육성론을 내세우는 정치노선의 차이나 대립현상을 일정하게 반영했던 것이라 하겠다.³⁵⁾

인조반정 이래로 50여 년 동안 유지되어 온 서인과 남인 사이의 ‘견제와 비판’이라는 보합적·소강적 관계는 두 차례 예송의 결과 여지없이 깨어졌다. 주자학 명분론의 지향이 파탄에 이른 것이라고 해도 좋을 것이다. 돌이켜 보면 양반 지배층은 임진왜란의 위기 상황에서 명분론을 내세워 집권체제를 안정시키고 서인 장기집권의 기반을 확보할 수 있었으나 그 명분론적 지향은 곧 밖으로 외적의 침입을 부르는 커다란 요인이 되었고 안으로는 당파간의 정치 항쟁을 격화시키는 빌미를 만든 것이었다.

아무튼 남인은 오랜만의 정권교체에 성공하였다. 그러나 집권 남인은 정권교체의 의의를 별로 발휘하지 못한 채 오히려 淸南·濁南으로 당론이 갈

35) 예송과 권력, 정치 이념과의 관계를 이같이 상정하는 시각에 대해서는 金駿錫, 〈朝鮮後期の 黨爭과 王權論의 추이〉(《朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討》, 韓國精神文化研究院, 1992) 참조.

리어 대립하는 양상을 드러냈다. 주도권을 쥔 탁남계는 취약한 지지기반을 보강하기 위한 방편으로 척신세력과 제휴하여 도성 방위나 치안 유지를 위한 군문강화책에서 자신들의 영향력을 행사하는 데 주력하였다.³⁶⁾ 정책이나 이념에서 서인과의 차별성을 보여주지 못하고 정권 경쟁의 차원에 머물러 버린 것이었다. 결국 남인들의 권력 집중에 불안을 느낀 국왕 숙종이 척신세력을 불러들이고 마침 모역설이 떠도는 것과 관련되어 남인정권은 6년만에 무너졌다(庚申換局, 1680).

경신환국의 결과 남인 집정자와 종친 4명의 賜死를 포함하여 100여 명이 遠配・杖流・削職당하였고 推鞠에서 刑杖으로 죽은 자도 10여 명이 넘었다. 남인의 실각이 이처럼 살벌한 숙청으로 이어진 것은 종래 정쟁의 조건 위에 다시 黨人・훈척・종친과 그 수하인들이 관련되었다는 모반음모설이 작용했기 때문이기도 하였다.³⁷⁾ 음모설이 사실이나 가해자 쪽의 조작이냐의 진위문제는 차치하더라도 이로써 정치투쟁의 수단과 방법이 명분론의 수준을 넘어 서고 있음이 분명하였다. 그리고 환국이 거듭될수록 숙청과 보복이 더 가혹해짐으로써 이제 정쟁의 승패는 단순한 정권의 교체가 아니라 死生の 갈림길이 되었다.

다시 정권을 잡은 서인은 훈척의 병권 장악과 정탐・誣獄 등 정치 비리에 대하여 이를 비호하는 宋時烈 지지자들과 이를 비판 공격하는 소장층으로 나뉘어 대립함으로써 노・소론의 분립이 시작되었다. 여기에 이른바 ‘懷尼是非’와 《家禮源流》著者是非가 가세하였다. 즉 전자는 君師父一體說・背師說을 내세운 송시열측과 父師輕重說을 들어 尹宣舉・尹拯 부자를 두둔하는 측의 대립이었고, 후자의 문제 역시 송시열의 친우인 俞樾의 것이라고 주장하는 쪽과 윤선거의 작품이라고 믿는 쪽의 싸움이었다.³⁸⁾ 그러나 노・소론은 禧嬪 張氏 소생의 왕자를 元子로 책봉하려는 숙종의 계획에 반대하

36) 李泰鎮, 앞의 책 참조.

같은 남인인 淸南系 許穆의 비판은 더욱 철저하였다(金駿錫, 〈許穆의 反北伐論과 農民保護對策〉, 《島巖柳豐淵博士回甲紀念論文集》, 1991).

37) 姜周鎭, 〈宗親除去와 戚臣政治의 成立〉(앞의 책).

38) 金相五, 〈懷尼師生論의 是非와 丙申處分에 대하여〉(《論文集》1, 全北大, 1974).

李銀順, 《朝鮮後期 黨爭史研究》(一潮閣, 1988) 참조.

다가 남인들의 반격으로 함께 밀려난 己巳換局(1689)이나, 재차 남인을 거세하고 정권을 장악하는 甲戌換局(1694) 때까지는 아직도 완전한 분당 상태에 이르지 않았다.³⁹⁾

갑술환국은 정치세력으로서 남인의 몰락을 가져왔고 동시에 노·소론이 결정적으로 黨을 나누어 세우는 전환점이 되었다. 처음 환국의 수습 임무는 일단 소론에게 맡겨졌다. 척신의 득세와 그들의 병권 집중을 억제하는 대신 남인 잔여세력의 調用을 통하여 保合調劑의인 분위기를 유지하자는 것이 소론의 기본 입장이었음에 대하여, 노론이 여기에 극력 반대하고 남인 처벌을 주장함으로써 노·소론 사이에는 강·온 양론이 크게 엇갈리게 되었다. 이때부터 숙종대 말기까지는 대체로 실세에서 우세를 유지하던 소론의 보합론이 노론 강경론의 공세에 밀려 점차 비세로 몰리는 추세였다. 〈三田渡碑文〉 논쟁⁴⁰⁾을 비롯해서 박세당의 《思辨錄》⁴¹⁾과 崔錫鼎의 《禮記類編》이 주자의 敎說에 저촉된다는 이유로 각각 소각 처분되는가 하면,⁴²⁾ 마침내는 이미 죽은 尹宣擧의 문집을 毀板하고 그들 부자의 관작을 빼앗는 ‘丙申處分’(1716)이 내려진 것이었다.⁴³⁾

주자학을 둘러싼 비판론과 옹호론이 대립하는 斯文論爭에서 국왕 숙종은 거듭 소론 일방에게 불리한 결정을 내리게 되고 상대적으로 노론은 크게 고무되었다. 소론의 위축은 정국이 조만간 노론 일색으로 통일될 것을 예상케 하였다. 그러나 얼마 안되어 숙종이 돌아가고 경종이 즉위하자 상황은 일변

39) 이 시기 ‘換局’을 중심으로 한 정국 동향에 대해서는 洪順敏, 〈肅宗初期의 政治構造와 ‘換局’〉(《韓國史論》 15, 서울대, 1986) 참조.

40) 李銀順, 〈老少論의 時局認識論－李景奭의 政治의 生涯와 三田渡碑文 撰述是非－〉(앞의 책) 참조.

41) 《思辨錄》에 관련한 논쟁과 의의에 대해서는 다음의 연구가 참조된다.

李丙燾, 〈朴西溪와 反朱子學의 思想〉(《大東文化研究》 3, 成均館大, 1966).

李勝洙, 〈西溪의 《思辨錄》 저술태도와 시비논의－성리학적 세계관의 변모를 중심으로－〉(《韓國漢文學研究》 16, 韓國漢文學會, 1993).

김용흥, 〈朝鮮後期 老·少論 分黨의 思想基盤－朴世堂의 《思辨錄》 是非를 중심으로－〉(《學林》 17, 延世大, 1996).

42) 《肅宗實錄》 권 48, 숙종 36년 3월 무인, 경진.

43) 《肅宗實錄》 권 58, 숙종 42년 7월 기미, 신유, 계해·숙종 42년 8월 신해·숙종 42년 12월 을묘 및 권 59, 숙종 43년 5월 임오.

하였다. 왕위 계승자로서의 지위가 불안해 보였던 경종의 옹위자이자 그 지지 기반임을 자처하는 소론 강경파가 왕권을 배경으로 노론에 대한 일대 반격으로 나왔던 것이다. 뒷날 노론이 스스로 ‘辛壬土禍’(1721~1722)로 부르듯이 金昌集 등 4명의 노론 대신이 遠竄·賜死된 것을 비롯하여 많은 당인들이 박해를 받았다.⁴⁴⁾ 그러다가 경종이 겨우 재위 4년으로 죽자 이번에는 영조의 등극을 기다리던 노론의 세상이 되고 소론에 대한 보복이 다시 시작되었다.

이렇게 숙종대 후반부터 영조대 초기까지의 30여 년에 걸쳐 일진일퇴를 반복한 노·소론 항쟁에서는 몇 가지 전에 없던 새로운 양상이 드러나고 있었다. 즉 남인이라는 대항세력이 거의 없어진 상태에서 본시 서인끼리 벌이는 대결이었다는 점, 때문에 쟁론이 더욱 치밀해지고 보복과 박해도 그 만큼 가혹해졌다는 점, 아직 명분론·강상론이 쟁론의 핵심이었지만 이미 지적했듯이 이 무렵에는 온갖 정치적 조작과 음모·모반이 반복되고 여기에 물리적인 힘, 즉 금력과 무력이 현실적인 영향력으로서 가세하고 있었던 점, 그리고 치열한 黨禍가 결국 지배층 전체를 피해자로 몰아가리라는 위기감이 고조되면서 점차 소강적·타협적 정치 안정을 기대하는 탕평론이 대두되기 시작한 점 등을 꼽을 수 있었다. 사실 탕평론의 등장 배경은 조선 후기 양반 정치의 모순을 그 시기 사회·경제구조의 변동과 관련시켜 이해해야 할 문제이다. 그러나 그 직접적인 계기가 노·소론 분당에 있는 것이고 보면 탕평론의 의의는 노·소론이 분당에 이르기까지의 사상적·이념적인 분기현상을 통해서도 살필 수 있는 것이라 하겠다.

우선 禮訟期로 거슬러 올라가 보면 서인 모두가 기년설에 공감했다기 보다는 그것이 領袖 송시열의 강력한 주장으로서 남인의 삼년설에 맞서는 바람에 당론처럼 되었다고 보는 편이 더 자연스러울 것이다.⁴⁵⁾ 典禮를 실무·실용의 차원에서 접근하는 경우와 명분과 典故에 치중하는 경우는 발상과 태도에서 차이가 큰 것이었고 이것이 예송의 본래 분위기였을 것이기 때문이다.

44) 이른바 ‘辛壬土禍’에 대해서는 吳甲均, 〈景宗朝에 있어서의 老少對立〉(《清州敎大論文集》 8, 1972) 및 李銀順, 〈18세기 老論 一黨專制의 成立過程－辛壬土禍와 《闡義昭鑑》의 論理를 중심으로－〉(앞의 책) 참조.

45) 李成茂, 앞의 글(1992), 43쪽 및 52~53쪽 참조.

경신환국 뒤에 남인 처벌문제를 놓고 강·온 양론으로 맞섰다가, 척신을 두둔하거나 태조의 尊號論을 들고 나온 송시열에 대해서 朴世采 등 少壯들이 반발했다든가 하는 것도 마찬가지이다. 즉 典禮의 그것처럼 병자호란의 대응 자세에서 드러났던 당위론과 실재론의 대립이라는 맥락으로 보아 무리가 없는 것이다. 무엇보다도 박세당의 《사변록》을 둘러싼 논쟁은 소론(=박세당)의 주자학 비판론에 대한 노론(=송시열)이 자부하는 정통주자학의 반격이었다.⁴⁶⁾ 이는 주자학에 대한 반주자학의 성장, 즉 명분론 이데올로기의 동요를 반영하는 것이었고 나아가서는 노·소분당을 학문·이념적으로 집약하는 것이기도 하였다.

주자학비판론=반주자학과 정통주자학의 대립이 조선 후기 양반지배층의 현실 인식과 그 대응 방식의 차이에서 비롯되는 것이라는 점은 앞에서 거듭 말하였다. 이념과 정책 노선의 차이가 현상적으로는 노·소론의 분립이라는 형태로, 주자학과 반주자학의 갈등으로 나타난 것이었다. 그리고 그 학문·사상적 정치적 분립의 動因은 이미 李滉이, “붕당은 싸움에서 생기고 싸움은 이해관계에서 생기는데 이해관계가 긴밀하고 오래되면 붕당이 깊어지고 견고해지는 것은 事勢가 그러한 것”⁴⁷⁾이라고 지적한 바와 같이 사회·경제적 이해관계에 있음은 두말할 나위도 없는 일이었다.⁴⁸⁾

17세기 말엽부터 18세기 중엽에 걸쳐서는 ‘蕩平’이나 ‘均役’이라는 말에서 보이듯이 ‘平’·‘均’의 의미를 담은 표현이 자주 등장하고 있었다. 붕당끼리의 격렬해지는 정쟁을 완화하고 새롭게 성장하는 서민층의 사회의식, 정치적 요구를 수용하는 한편 지주전호제의 확대와 농민층 분해에 맞물려 전개되는 수취체계·재정구조의 모순을 개혁함으로써 농민의 부담을 경감시키고 균형화하여 정치와 사회의 안정을 실현해 나가려는 분위기의 반영으로 볼 수 있었다.

이러한 조선 후기 ‘實學’은 이러한 정치·경제적 지향을 학문의 차원에서

46) 김용훈, 앞의 글 참조.

47) 李滉, 《星湖先生文集》 권 30, 朋黨論 17ㄱ.

48) 현실의 사회·경제적 이해관계가 본질적·이념적인 차이로 드러나는 경우가 토지 문제였다(주 28)의 논문 참조). 특히 송시열과 박세당은 農書와 관련한 農學思想·農政理念에서도 地主의 입장과 小農的 입장의 차이를 구체적으로 드러내었다(金容燮, 앞의 책, 1988, 151~186쪽 및 195~213쪽 참조).

마련하고 있었던 것이다. 실학은 흔히 ‘실사구시’·‘경제치용’이라고 하듯이 학문의 대상과 목표를 모두 현실에 근거하고 현실의 정치를 통해서 구현하려는, 정치·경제·사회적 현안에 대한 개혁 방안을 체계적으로 제시하는 새로운 학문 활동이었다. 실학은 학문의 내용이나 방법, 특히 학문의 목표에서 정통주자학의 그것과는 일정한 차이가 있었던 점에서 분명히 반주자학의 흐름을 주도하는 것이기도 하였다. 특히 兩亂期를 통해서 제기되어 온 國家再造論의 한 맥락은 이러한 실학과 밀접히 관련된 것이었다. 이데면 柳馨遠이 국가재조의 전반적인 방략을 마련하는 가운데 정전제의 정진에 입각한 토지제도의 개혁을 통해서 지주제와 소농경제의 모순관계를 극복하고 이에 상응하는 새로운 정치세력의 육성과 정치 운영 방식의 획기적 전환 방안을 제시하고 있었던 것⁴⁹⁾은 그 대표적인 경우였다.

이렇게 보면 조선 후기 실학은 당쟁적인 정치 운영에 대항하는 정치운동의 한 형태로서 전개된 학문·사상운동이라고 할 수 있었다. 유형원이나 이익의 경우가 그렇듯이 그들 실학자들은 대부분 당쟁으로 소외되거나 당쟁적 정치운영에 실망하여 정계를 떠났다는 사실과도 무관하지 않았다. 실제로 실학의 이념은 일정하게 탕평론에 이어지고 있었다. 우선 均·平을 지향해서 농민적 입장과 기대를 수용하려는 태세가 그러하였다. 무엇보다도 실학은 학문의 방법과 이념에서, 탕평론은 그 정치원리·정치운영에서 정통주자학과 대립하고 있었으므로 실학과 탕평론은 통하는 것이었다. 예컨대 梁得中이나 吳光運은 정전제의 원리와 국왕 중심의 세도론을 근거로 영조의 탕평책을 적극 지지한 官人 儒者들이었는데 이들이 특히 《礪溪隨錄》을 최선의 經世書로 보고 이를 왕에게 권장하였던 것은 결코 심상한 일이 아니었다.⁵⁰⁾

49) 金容燮, 〈朝鮮後期 土地改革論의 推移〉(앞의 책, 1990), 429~433쪽.

金駿錫, 〈柳馨遠의 政治·國防體制 改革論〉(《東方學志》 77·78·79합집, 延世大, 1993).

50) 金成潤, 〈蕩平의 原理와 蕩平論〉(《釜大史學》 15·16합집, 1992), 442~453쪽 참조. 양득중은 尹拯의 제자로서, ‘實事求是’를 강조한 영조대 소론 山林의 한 사람으로 명망이 높았으며 《礪溪隨錄》도 윤증에게서 소개받은 것으로 알려져 있고 오광운은 淸南系를 이끈 許穆의 연원과 관련이 깊어 李瀾 등과도 교류하였으며 특히 유형원의 〈行狀〉을 작성하기도 하였다(朴光用, 〈蕩平論의 展開와 政局의 變化〉(《朝鮮時代 政治史의 再照明》, 汎潮社, 1985), 326~334쪽 참조).

한편 조선 후기 신분제의 동요와 관련한 새로운 정치 지향 계층의 성장은 탕평론이 제기될 수 있는 사회·정치적 배경이 되었다. 우선 농업생산력의 발전과 지주제의 확대로 농민층 분해가 촉진되어 無田無佃之民이 광범하게 방출되는 가운데 富民·饒戶 등으로 지칭되는 경영형부농·서민지주층의 성장이 괄목할 만 하였다. 이들은 상품 유통경제의 발달과 수공업·광업의 발달과정에서 등장하는 富商大賈·私匠·德大 등 상공인층과 더불어 이 시기 사회·경제변동을 선도하고 있었다. 이렇게 새로 성장하는 사회·경제세력은 그들의 역량에 상응하는 현실적 기대와 요구가 있게 마련이었다. 바로 사회의식의 변화 확대이며 신분적·정치적 지위 상승이었다.⁵¹⁾ 그럼에도 현실은 재정 수요의 증가분과 담세력을 상실한 영세농의 부세가 오히려 이들에게 전가되면서 중간수탈의 대상으로 떠오르게 되었을 뿐이었다. 그리하여 이들의 불만은 어떤 형태로든 정치적 지향성을 띠고 폭발할 것이 예상되었다.

이 시기의 정치적 불만은 반드시 그들 신흥의 경제세력에 한정되는 것이 아니었다. 18세기경에는 농촌사회 변동, 서민층의 신분 상승이 전개되는 한편에서는 종래의 농촌 양반층이 광범하게 몰락하고 閒遊者層⁵²⁾이 증가하는 현상이 두드러졌다. 그 가운데는 學丈·師丈, 또는 地師로서 賣文資生하며 농촌사회에 지식을 전달하고 사회의식을 자극하는 부류들도 있었다.⁵³⁾ 이들 몰락 지식인들은 일단 유교 주자학을 체득하고 있었지만 그것을 수단으로 해서 현실적인 불우와 불만 의식을 표현 전달하고 있었던 점에서는 보수적인 일반 유림과는 달랐다. 토지에서 밀려난 賃勞動層을 위시해서 승려·才人·백정·巫覡 등도 현실 정치에 대해 불만을 품고 새로운 변화를 기대하는 점에서는 일치하고 있었다. 그것은 종래부터 소외되어 온 기층부서민들의 입장과도 기본적으로 통하는 것이었다. 여기에 양반정치의 외곽을 형성하는 胥吏·武官·譯官 등도 일단 기성의 정치 질서에 불만을 가지고 당쟁적 정치 동향에 민감한 반응을 보이고 있었다.

51) 특히 경영형 부농의 성장과 이의 사회·경제적 의의에 대해서는 金容燮, 〈朝鮮後期の經營型 富農과 商業的 農業〉(앞의 책, 1990) 참조.

52) 金盛祐, 〈조선후기 '閒遊者'層의 형성과 그 의의〉(《史叢》40·41합집, 1992) 참조.

53) 鄭寅鍾, 〈資料에 대하여〉(《朝鮮後期 社會變動研究》, 一潮閣, 1984), 17~18쪽 참조.

그리하여 이러한 정치적 불만 계층이 세력화해서 정변에 가세하거나 변란을 일으킬 가능성은 점차 높아져 갔고 그러한 사태는 현실로 나타나게 되었다. 이를테면 도성 안에서 明火賊이 銀貨를 약탈한 사건, 노비들이 香徒契를 근간으로 劔契·殺主契를 조직한 사건, 승려·지사·무당 등이 대궐 침입을 꾀한 彌勒信仰事件 등이 일어났다.⁵⁴⁾ 저 유명한 광대 도적 張吉山 부대가 황해도를 중심으로 활동한 것도 바로 이 무렵이었다.⁵⁵⁾ 그런가 하면 소론과 노론이 저마다 상인들의 자금을 끌어 모으고 武人·宦官을 움직여 換局을 도모한다는 告變事件이 일어나기도 하였다.⁵⁶⁾

잘 알려져 있듯이 영조 4년(1728)의 ‘戊申亂’은 이러한 불만 계층과 그 동조세력이 중앙 정계의 변동과 긴밀히 연결되어 일으킨 대규모 변란의 대표적인 경우였다.⁵⁷⁾ 무신란 이후에도 남인의 서울 방화 계획이나 淸涼山 聚會逆謀 등 정변·민란과 관련한 크고 작은 변고가 거듭되었음은 물론이었다. 표면으로는 아직 주자학 보수주의가 완전하였지만 당쟁으로 인한 지배층의 분열과 정계의 불안정, 나아가서는 지배층 전체의 취약한 형세를 단적으로 반영하는 것이었다. 사회 저변층의 정치적 진출 시도는 거의 실패로 돌아가기 마련이었고 또 그들의 정치 관여는 특권 양반들의 하수인 혹은 방조자에 불과한 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고 이 시기 사회 저변층의 성장, 상공인층의 대두는 양반정치의 모순을 더욱 가속시키는 한편으로 새로운 정치 질서의 지향을 그 만큼 촉진시키는 사회 동력이 아닐 수 없었다.

사회·경제적 성장을 배경으로 시작된 서민·하층민들의 정치적 지향은 탕평론이 대두하는 중요한 계기가 되었다. 우선 서민층의 사회 정치의식의 확대는 양반 중심의 정치 질서를 근본적으로 위협하는 상황을 조성하는 것이었다. 이제 정치가 더 이상 양반들만의 전유물이 아님을 일깨우는 동시에

54) 鄭奭鍾, 〈肅宗朝의 社會動向과 彌勒信仰〉(위의 책).

홍순민, 〈17세기말 18세기초 농민저항의 양상〉(《1894년 농민전쟁연구2-18·19 세기의 농민항쟁-》, 역사비평사, 1992) 참조.

55) 鄭奭鍾, 〈肅宗年間 僧侶勢力的 舉事計劃과 張吉山-李悅·俞選基 등 告變을 중심으로-〉(위의 책) 참조.

56) 鄭奭鍾, 〈肅宗朝의 甲戌換局과 中人·商人·庶孽의 動向〉(위의 책), 94~121쪽 참조.

57) 吳甲均, 〈英祖朝 戊申亂에 관한 考察〉(《歷史教育》21, 歷史教育研究會, 1977).

李鍾範, 〈1728년 戊申亂의 性格〉(《朝鮮時代 政治史의 再照明》, 汎潮社, 1985) 참조.

양반층으로서는 이러한 변화에 능동적으로 대처하지 않을 수 없는 단계에 이른 것이기도 하였다. 정치 참여와 그 운영 방식 자체가 달라져야 하는 일이었다. 적어도 아래로부터의 정치적 요구를 일정하게 억제하면서 기존 양반층의 기득권을 방어하기 위해서도 그들 양반관인 전체가 공유하고 결속할 수 있는 정치 질서가 새롭게 모색되어야 했다. 이 시기 탕평론·탕평책이 제기되는 배후에는 이처럼 아래로부터의 상승 욕구와 위로부터의 위기의식이 맞물려 있었던 것이다.

그리고 종래 봉당을 중심으로 한 정치가 특권 양반층이 주자학을 기초로 운영하는 것이었던 점에서 볼 때 이에 대처할 새로운 정치원리·정치운영 방식, 즉 탕평론·탕평책에서는 명분론·군자소인론과 같은 주자학 정치 원리가 그 만큼 지양되지 않을 수 없는 일이었다. 바꾸어 말하면 탕평론의 消融保合說에는 주자학의 명분론·군자소인론을 극복하는 의미가 일정하게 내재되어야만 했던 것이다.

탕평론은 경신환국 후의 서인정국에서 처음 제기되었다.⁵⁸⁾ 다시 정권에 복귀한 서인들은 환국으로 세력을 잃은 남인 처벌문제와도 관련해서 온건론과 강경론이 맞섰던 것이고 탕평론의 제기는 이러한 대립 국면을 조정 완화시키려는 시도이기도 하였다. 서인과 남인의 입장이 다시 뒤바뀐 기사환국 때나 재차 남인이 실각한 갑술환국 뒤에도 거듭 탕평론이 등장하였다. 이 때까지가 대개 서인과 남인 사이의 탕평을 실현하자는 논의였다면 그 뒤 그러니까 갑술환국으로 남인이 거의 배제된 숙종대의 후반에는 노·소론 사이의 탕평 논의였다. 노·소 탕평은 병신처분으로 노론 일당이 주도할 때까지 소론의 주도 아래 그런대로 지속되었다고 볼 수 있다.

숙종대 전반기의 탕평론은 아무래도 박세채가 대표적인 주창자였다.⁵⁹⁾ 그는 윤증·남구만과 함께 서인 소장층의 지도적 인물로서 흔히 ‘懷忌是非’로 알려진 송시열과 윤증의 불화관계를 해소하려는 노력도 기울였다. 특히 그는

58) 숙종대의 정국동향을 특히 탕평론의 추이와 관련하여 파악한 것으로 鄭景姬, 〈肅宗代 蕩平論과 ‘蕩平’의 시도〉(《韓國史論》 30, 서울대, 1993)가 참고된다.

59) 박세채는 정국 동향에 따라 전후 3차에 걸쳐 탕평을 역설하였다.

《肅宗實錄》 권 14, 숙종 9년 2월 병자·권 15, 숙종 14년 6월 을미·권 27, 숙종 20년 6월 경자·정사.

탕평의 실행 방안으로서 훈척과 일부 서인들의 강경론에 맞서 남인 수용을 적극 주장하였다. 훈척세력의 정치 관여를 억제하고 당쟁으로 인한 분열과 반목을 해소함으로써 사림 중심, 士論 주도의 정치 질서를 회복하자는 것이었다. 이 무렵에는 李端夏·李尙眞·李畚·金構 등 주로 서인계 관인 유자들이 탕평의 필요성을 거론하고 己巳政局에서는 丁時翰이 남인 주도의 탕평을 주장하기도 하였다.⁶⁰⁾ 정시환을 제외하면 대개의 논자들이 당쟁의 폐해 자체만을 우려하는 데 머물거나 노·소 보합에 국한하는 탕평을 내세우는 것과는 달리 박세채는 노·소 보합의 기반 위에서 남인은 물론 과거 복인까지도 수합할 것을 생각하였다. 인조반정으로 복인이 일소되었던 것처럼 이번에 만약 남인이 몰락한다면 사림 전체가 위축되어 정국의 경색이 가속되리라고 보는 것이었다. 주지하듯이 이러한 박세채의 우려는 그 뒤 현실로 드러났다.

돌이켜 보면 이 시기 당쟁극복론·붕당타파론은 이미 16세기 초 사림의 본격적인 정계 진출을 계기로 그 유래가 시작되었다.⁶¹⁾ 즉 주자학의 정치사상에 기반을 둔 사림의 정치언론·정치활동은 기성세력으로부터 붕당이라는 지목을 받게 되었고, 이에 사림은 歐陽脩의 眞朋僞朋說이나 주자의 君子小人辨을 근거로 내세워 오히려 자신들의 당파적 성향을 합리화하고 나섰던 것이다. 이러한 붕당론은 그 후 동·서 분당기에 이르러 이론적·현실적으로 변용되었다. 이 때 李珣는 동·서인의 붕당은 사림 내부의 자체 분열로 여기에 君子小人之分을 적용할 수는 없으나 동·서인이라는 명목은 일단 타파되어야 한다고 보고 兩是兩非論·保合調劑論을 폈었다.⁶²⁾ 이이의 양시양비론은 그 당장에 是非明辨論者로부터 정면으로 비판당하게 되고 동·서의 대립 역시 더욱 치열해졌다. 결국 그 스스로도 ‘是非明辨後의 調劑收用論’으로 후퇴하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 17세기 이후 군자소인론·시비명변론을 근간으로 하는 破朋黨論—결과적으로는 붕당궁정론—이 드세어지는 가운데 調停과 保合, 消融과 調劑를 내세우는 붕당타파론, 즉 탕평론이 형성되는 실

60) 鄭景姬, 앞의 글, 134·138쪽 참조.

61) 붕당론·붕당타파론의 추이에 대해서는 鄭萬祚, 〈朝鮮時代 朋黨論의 展開와 그 性格〉(《朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討》, 韓國精神文化研究院, 1992) 참조.

62) 《宣祖修正實錄》권 15, 선조 14년 9월.

마리는 여기에서 찾아지는 것이라 하겠다.

박세채가 내세우는 탕평론의 이념과 방법은 멀리 이이의 그것을 계승하는 것이었다. 그는 처음에 송시열과 함께 이이의 문집을 정리하여 畿湖 서인의 이념체계를 정립해 간 핵심 인물이었지만, 그 정치 이념에서는 송시열의 주자적 봉당궁정론을 반대하고 이이의 봉당타파론을 충실히 수용하였던 것이다. 노·소론의 분립은 이렇게 서로 다른 정치이론의 추구에서도 벌써 시작되었던 셈이다. 그러나 방법으로서의 보합과 조제가 설득력을 지니고 실현되기 위해서는 그것을 뒷받침할 이론 근거가 설득력있게 제시되지 않으면 안되었다. 進賢退邪·惟才是用을 주장하는 점에서는 박세채 자신도 봉당궁정론자들과 마찬가지로 종래의 시비명변론, 군자소인론을 긍정하고 있었으므로 사정은 더욱 그러하였다.

이러한 상황에서 박세채는 皇極蕩平說에 주목하게 되었다. 황극탕평은 모두 《書經》〈周書〉의 洪範篇에 있는 말로서 황극이란 ‘皇建其有極’, 혹은 ‘惟皇作極’이라고 했듯이 임금이 백성을 위해 至極한 표준을 세워 함께 그 福을 누린다는 의미인데 여기서는 淫朋과 比黨, 즉 君民의 私邪로운 黨을 경계하고 있다. 탕평은 “無偏無黨 王道蕩蕩 無黨無偏 王道平平”에서 나온 말로서 역시 偏黨을 막아야 한다는 경고가 들어 있기는 마찬가지였다. 결국 황극탕평의 정신은 왕도에 있으며 이를 위해서 군신 상하의 大公至正과 無偏無黨이 요구되는 점에 특징이 있었다. 잘 알려져 있듯이 〈洪範〉에는 유교의 정치 원리, 經世理論이 집약되어 있다.⁶³⁾ 박세채가 양반 유교정치의 모순으로 드러난 당쟁의 위기를 타개하기 위한 원리로서 이를 이끌어 오려고 하는 것은 지극히 자연스러운 일이었다. 그는 이를 위해서 여러 經傳과 先儒들의 홍범 연구를 종합 정리한 저작을 냈는데 특히 여기에서 황극설의 미진함을 지적하기도 하였다.⁶⁴⁾

사실 16세기 후반에는 지주제의 모순을 학문적으로 접근하는 李珥·尹斗壽·韓百謙을 비롯한 일군의 학자들이 주자의 토지론을 재검토하는 가운데 箕子 箕田說·井田說 등에 주목하고 있었으므로⁶⁵⁾ 그들은 이 과정에서 기자의

63) 〈洪範〉에 입각한 탕평론의 원리에 대해서는 金成潤, 앞의 글 참조.

64) 《範學全編》6권 4책, (1684년) 목판본, 序文 참조.

65) 金容燮, 〈朱子の 土地論과 朝鮮後期 儒者〉(앞의 책, 1990), 408~413쪽 참조.

저작으로 알려진 홍범·황극설에도 자연히 관심을 갖게 되었을 것이다. 이런 점은 주자의 경제사상에 동의하여 지주제를 옹호하는 논자들이 대개 정치 운영에서도 주자학의 정치이론, 즉 시비명변론·군자소인론을 내세워 봉당의 조제 보합에 반대하게 마련이었던 사정과 좋은 대조가 되는 것이라 하겠다. 아무튼 황극탕평론은 왕도정치를 천명하되 봉당의 존재를 부정하는 데에 그 의의가 있는 것이고 이로써 반탕평론, 주자학 정치이론에 맞서는 새로운 정치이론으로서 성립될 수 있었다.

황극탕평론이 내포하는 왕도정치·반봉당의 논리는 국왕권의 중요성을 강조하고 국왕의 정치적 조정이나 결단을 보장하는 것이 되게 마련이었다. 이러한 국왕중심의 정치운영 방식은 현실적으로 16세기 이래의 오랜 전통이 되어 온 사림 주도의 이른바 ‘公論’정치에 일정한 변화를 일으키게 되었다. 치열한 당쟁의 한 원인이 사림의 공론정치에 있었던 점에 비추어 보더라도 그것은 당연한 일이었다. 국왕 숙종은 기회있을 때마다 당론의 폐해를 지적하며 노·소 鎭靜을 촉구해 온 터였으므로 이제 자연스럽게 박세채의 견해를 따라 탕평교서를 반포하고 반봉당적 경향의 인사들을 銓長·大臣에 기용하면서 진정·조제로 유도하게 되었다.⁶⁶⁾ 그리하여 숙종대 후반기의 정국은 노·소론이 일진일퇴를 거듭하는 가운데서도 南九萬을 위시하여 尹趾完·尹趾善 형제와 柳尙運·申翼相·徐文重 그리고 崔錫鼎·徐宗泰 등 주로 소론계 인사들이 탕평노선을 주도하게 되었다. 노론에서도 閔鎭長·申琬·李畬·李濡·金宇杭 등이 ‘鎭靜·保合優先’, 혹은 ‘是非明辨後の 調劑’라는 방법상의 차이는 있었지만 역시 탕평에 동조하고 있었다. 말하자면 황극탕평설이 일정하게 정국운영 원리로 받아들여지면서 신료군의 일부가 국왕의 조정과 처분권을 중심으로 정국의 보합에 나서게 된 것이었다.⁶⁷⁾

그러나 황극탕평론은 그 이론 체계의 철저함에서 정통주자학의 정치이론,

66) 숙종은 탕평의 차원에서 嶺南의 인재를 수용하도록 강조한 것을 비롯해서 蕩平敎書와 蕩平備忘記를 번갈아 내렸다.

《肅宗實錄》 권 18, 숙종 13년 12월·권 27, 숙종 20년 7월 병술·권 32, 숙종 24년 정월 을미·권 41, 숙종 31년 정월 경술·권 45, 숙종 33년 11월 경술·권 54, 숙종 39년 7월 갑자.

67) 鄭景姬, 앞의 글, 145~159쪽.

즉 반탕평론에 맞서기에는 아직 역부족이었다. 앞서 박세채의 지적이 암시하듯이 탕평설은 秦漢 이래로 유교정치원리로서 실제적·이론적 발전이 별로 없었다. 반면에 주자학의 그것은 漢唐으로부터 宋代에 걸쳐 발전·보강되어 온 것이었다. 뿐만 아니라 주자학은 이 시기 지배계층 전체가 거의 의심없이 지지하는 지배이념이었다. 예컨대 노·소론을 어느 정도 조정하던 국왕 숙종이 《禮記類編》시비나 《사변록》시비 등의 斯文論爭을 거치면서 마침내 노론 일방의 정당성에 동의하여 이른바 ‘丙申處分’을 내리게 된 것은 그 단적인 예였다. 국왕의 처분이 이렇게 내려지고 그 결과 소론이 크게 거세되기에 이른 것은 탕평론과 그 지지세력이 정통주자학을 앞세운 노론의 논리에 압도된 때문이었다. 주자학 정치론에 입각한 노론의 봉당론, 즉 君子小人辨別論·進賢退邪論은 그 만큼 요지부동의 자기 정당성의 논리이기도 했던 것이다. 그 리하여 숙종대의 좌절된 탕평론과 탕평운동은 영조 초기의 정치적 전환기를 맞아 새로운 정치운영 원리로 발전해가야 할 과제로 넘겨지게 되었다.

〈金駿錫〉

2. 영조대 탕평정국과 왕정체제의 정비

1) 탕평책 시행

(1) 탕평책의 제기

18세기 조선시대 정치를 특징짓는 ‘蕩平’論은 주자 성리학의 기본이 되는 四書보다도 원시유학의 기초가 되는 六經 중에서 《尙書》洪範篇에 근거를 두고 있다. 군주는 탕평·정직의 정치를 행함으로써, 사회 일반의 나쁜 무리와 아첨이 통하는 기풍을 없애고, 好惡·偏黨·反側같이 사회를 혼란시키는 제반 현상들을 없앨 수 있다는 것이다. 그 논리적 근거는 군주권이 하늘과 연결되는 신성성 곧 전제적 성격이 강했던 시기를 바탕으로 하고 있다. 이는 결국 사대부에 대한 군주권의 우위를 주장하면서 집권관료제를 재정비함으

로써 사회 안정을 도모하려는 정국운영 노력이었다. 탕평은 기층사회에 대한 시책에 적용될 때에는 ‘大同’으로 표현되기도 했다.

탕평을 표방한 정국운영 논의는 숙종 초(17세기 말)에 본격적으로 제기되었다. 당시는 봉당간의 대립이 격화되어 상호 공존 원칙이 무너져 갔던 시기였다. 그러나 이후 격렬한 당쟁을 겪고 나서, 50년 뒤인 영조대에 와서야 현실정치에 본격적으로 적용되었다.¹⁾ 곧 이 정책은 이전 단계의 정국운영이 가지는 문제점을 전면적으로 비판하는 바탕에서 실시된 것이었다. 그러므로 그 목표를 보다 분명하게 이해하기 위해서는 앞의 숙종대와 경종대 정국운영 추이와 그 특징을 개략적으로나마 살펴 볼 필요가 있다.

숙종 즉위(1674) 이후의 甲寅禮論 논쟁부터는 기본적으로 공존하는 봉당과 봉당간의 公論 조제를 기본 구도로 해서 정치적·사회적 이해 대립을 해결한다는 정국운영 방식이 파기되었다. 그 대신 군주가 공론을 是非의 차원에서 분별함으로써 강력하게 개입하는 정치 상황이 나타났다. 이러한 정국운영은 영조 4년(1728) 무신란 다음 해에 己酉大處分으로 탕평정치가 출발하기 전단계까지 계속되었다. 곧 이 기간 동안 사림의 공론에 의한 견제와 균형의 원리가 무너진 한편, 상대당을 소인당이라고 지목하면서 군주의 권위를 빌려서 一黨이 전권을 장악하는 ‘換局’이라 불리는 형태의 정치적 격변이 8번 가량 일어났다. 경신환국(1680)·기사환국(1689)·갑술환국(1694) 등으로 불리는 정치적 격변이 일어날 때마다 다른 당파에 대한 보복과 살육이 잇따르는 일당 전제적 정국운영이 당연하게 긍정되는 상황에 이르렀다.

이 정치적 격변의 출발점이 된 경신환국 직후, 尹拯 같은 서인계 산림은 학문성을 높여서 당론을 타파하고 공론을 세움으로써, 진정한 사림정치를 회복해야 한다고 주장하기도 했다. 또 윤증과 가까웠던 산림 朴世采도 서인

1) 탕평책에 대해서는 다음의 글들이 있다.

鄭萬祚, 〈英祖代 初半의 蕩平策과 蕩平派의 活動〉(《震檀學報》 56, 1983).

——, 〈英祖代 中半의 政局과 蕩平策의 再定立〉(《歷史學報》 111, 1986).

崔完基, 〈英祖朝 蕩平策의 贊反論 檢討〉(《震檀學報》 56, 1983).

朴光用, 〈蕩平論과 政局의 變化〉(《韓國史論》 10, 서울대, 1984).

——, 〈英·正祖代 南人勢力의 政治的 위치와 西學政策〉(《한국교회사논문집》 II, 한국교회사연구소, 1985).

과 남인을 다시 조제 보합하여 다분당정치 형태를 회복하는 길이 가장 시급히 해결해야 할 현안이라고 주장하면서, 이를 탕평의 논리로서 제시하였다. 이 주장들의 핵심은 당파간의 우열은 분명히 존재하지만, 이를 시비의 차원에서 논해서는 안된다는 것이었다. 시비의 차원은 권력을 휘두른 간신(權奸)과 그 심복하는 무리들에게만 적용해야 한다는 것이었다. 이는 율곡 李珥의 조제보합론에 근거한 분당정치론을 수용한 견해이기도 했다. 이들은 이후 소론계의 정신적 지주가 되었고, 소론계 관료집단의 지도자였던 崔錫鼎·남구만들은 이를 받아들여 남인계 인재를 등용하려고 노력하기도 하였다. 그리고 이러한 노력에 의해서 숙종 12년(1686)과 24년에는 탕평전교가 내려지기도 하였다.

그런데 이러한 노력의 밑바탕에는 양반 문벌 중 특권적 정치집단이 분당정치를 가탁해서 권력을 독점하려 한다는 지적이 깔려 있다는 점은 특히 주목된다. 이를 소론계 史臣은 다음과 같이 말하고 있었다.

사류와 훈척은 예로부터 서로 용납되지 않았는데, 어찌 (이제 와서) 배반하여 떨어져 나갈 까닭이 있을 수 있겠는가. 훈척이라는 자들은 공신가문을 지켜 주겠다는 맹세에 기대고 임금의 예우에 의지하여 총애를 믿고 공을 떠맡아서 때때로 지나치게 외람하니 경신한국 이후의 세 척리가 멋대로 방자하였는데 그 중에 金益勳이 가장 심하였다.

…서인과 남인 분당의 폐단은 실로 나라를 망하게 하는 근본이지만, 이는 한때 의견의 갈라섬으로 인한 싸움이 아니므로 …남인 당파라는 이유로 나라 절반에 이르는 인물들의 벼슬길을 막는 금고를 하는 것은 옳지 않다.

저 노론당이라는 자들은 대대로 나라의 정사를 장악해서 반대당을 참살하는 데 용감했으므로 정국이 환국될 때마다 가장 심하게 화를 당하였으므로, 개인적인 원한으로 마음이 쏠려버려서 공적인 마음은 다 없어져 버렸다. 그래서 陰陽과 黑白은 구별해야 한다는 논리를 내세웠으나 속으로는 모함하여 보복하는 계책으로 쓰여지게 했으므로, 죄가 없는 사람들도 함께 섞여 금고를 당하였다(《肅宗實錄補闕正誤》 권 14하, 숙종 9년 6월 무진).

곧 숙종·경종대의 실제 정국운영은 왕실·외척세력과 결탁한 1분당이, 공론의 ‘優劣’을 조제하는 대결이 아니라 의리의 ‘是非’를 가리는 대결, 곧 상대 당파를 소인당으로 취급하여 제거하는 환국이라 불리는 일당 전제적 정

국운영 방식을 기본으로 해서 장악하여 갔고, 이 결과 붕당 상호간의 보복과 살육도 義理라는 이름 아래 합리화되는 폐해가 야기되었다. 그리고 이는 외척집단들이 당파의 지도자 산림집단과 결탁함으로 해서 야기된 심각한 폐단이기도 했다. 이러한 정국 상황에 대하여, 기호지방 중심의 직업적 관료가문이 주도했다고 생각되는 소론당과, 영남과 기호지방의 중소지주적 사림세력을 기반으로 한 남인당이 이들 노론당을 사대부 체제를 파괴하는 소인당으로 공격하였으므로, 그 결과 치열한 당쟁이 야기되었던 것이다.

곧 몇 차례의 탕평 노력에도 불구하고, 숙종 연간의 정국운영은 국왕이 당파간에 첨예한 대립이 야기된 문제에 대해서 직접 시비 판결을 내리고 있었다. 후일 개인적인 차원의 일을 국가적 차원으로 확대했다고 비난되었던 노론과 소론의 현안문제에 대해서 내려진 국왕의 병신처분에서 잘 알 수 있듯이, 탕평의 정국운영론은 받아들여지지 않았다. 곧 한 붕당이 척신계와 결합해서 전권을 장악해가는 한편, 상대당을 소인당으로 지목하여 모든 인물들을 제거해 버리는 당쟁이 계속되었다. 거듭되는 환국과 그 때마다 시비의 차원에서 행해지는 보복과 숙청으로 해서, 노론·소론·남인 모두 다 반대당은 소인당이므로 사류로 인정할 수 없다고 하는 것을 철칙으로 하는 상태에 이르렀다. 이는 곧 군자당과 소인당 사이에는 의리의 조제나 인재의 보합이 있을 수 없으므로, 조제보합론을 내세우는 것 자체가 오류라는 견해였다. 다시 말하면, 이른바 李珥가 사림정치 추진 과정에서 나타날 수 있다고 생각한 최악의 형태인 군자당과 소인당의 대립 상황이 실제 현실이 되었다는 주장이다. 이이의 견해를 빌린다면, 진짜 붕당과 가짜 붕당의 대결양상이란 곧 사림정치가 파탄 시기에 이르렀음을 의미하는 것이다.²⁾

이러한 정국운영으로 인한 폐해로 해서, 경종 연간(1720~1724)에는 또다시 趙文命·金一鏡·沈檀들을 위시한 소론·남인계에서 탕평정책을 실시하자고 주장하였다. 이 때는 탕평의 표방을 빌린 붕당정치 복구론이라고 할 수 있는데, 그나마도 각 정파가 정국 주도권을 극대화하려는 정략 정도로 받아들여졌을 뿐이었다. 이것은 화해가 불가능했던 당시의 대립적 분위기 때문이었다.

2) 李珥, 《栗谷全書》 권 7, 辭大司諫兼陳洗滌東西疏 己卯.

그런데 숙종 초에 탕평론이 제시된 이후는, 노론계나 남인계 모두 이 논거 자체를 시대에 맞지 않는 것으로 공격하기에는 일진일퇴 정국에 뒤따르는 혼란이 너무나 컸다. 그래서인지 노론계나 남인계에서도 탕평을 내세운 소론계의 조제보합론과 같은 《尙書》洪範편에 근거하는 皇極 곧 ‘大中至正’의 논리를 역으로 내세워서, 자기 당파의 의리만이 황극에 이를 수 있는 길이라는 당론합리화 주장도 많았다. 그렇다고 해도 이는 고대적인 天命論에 근거하는 군주권의 정국 주도를 인정하는 논거였으므로, 결국 봉당의 공론에 의한 정국 주도를 약화시키는 논리로 기능한 셈이었다.

18세기 초반 당쟁이 격화된 것이 단순히 지배계급인 사대부 계층내의 정치투쟁 격화를 의미하지만은 않는다. 일부 새로운 중간계층들이 서울지역과 지방에서 성장해 가면서 정치참여 계층으로 자신들을 근접시켜 가는 현상이 나타나고 있었다. 당시 향촌사회에서는 농업생산력의 향상에 힘입어 향족이 성장하여 사족에 대신하여 중앙정부가 파견한 수령의 조세수취를 보조하면서 향촌 운영을 장악해 가고 있었다. 상업의 발달은 서얼·역관·상인층들을 급속하게 성장시켰고, 일부는 중앙 정계에서 군주권 또는 특권 정치세력과 결탁하여 자신의 이해관계를 당쟁에 투영시켰다. 대표적 기술직 중인인 역관 집안의 장희빈이 사대부 집안에 대신하여 왕비가 될 수 있었던 것은 당시 이러한 시대 분위기를 알 수 있게 하는 상징적인 사건이었다. 곧 중간계층의 성장 역시 당쟁을 더욱 격화시켰다.

이와 연결되는 정치·사회적 모순도 계속 증가해서, 양반 지주층의 토지점병 및 절수의 확대, 중간수탈의 증가, 일반 농민의 군역 부담 가중같은 사태가 야기되었다. 여기에다 계속되는 흉년과 질병의 만연으로 생산담당층으로 이루어진 기층사회에서는 遊離·도망·비밀결사조직 같은 다양하고 지속적인 반발이 계속되었다.³⁾

그리고 이러한 기층민과 중간계층의 저항을 조직화한 反正시도가 영조 4년(1728) 戊申亂으로 폭발하였다. 이 병란은 당시 남인과 소론계의 급진 失志士族세력이 연대하였다. 그 뿐만 아니라, 당시 전국적으로 발달하고 있었던

3) 鄭奭鍾, 《朝鮮後期 社會變動研究》(一潮閣, 1985).

장시망을 이용하여 掛書·유언비어 같은 방법으로 반란의 대의를 전국적으로 선전하기도 해서, 이전과는 전혀 새로운 양상의 사회적 파문을 불러 일으켰다.⁴⁾ 이에 충격을 받은 국왕과 집권세력들은 이제까지의 정치운영 방식을 시급히 바꾸어야 한다는 점을 절실히 느끼게 되었다. 변화해가는 정치·사회적 상황에 빨리 대처해야 할 필요성 때문에, 다음 해 기유대처분으로 탕평론이 실제 정치의 운영원칙으로 적용되었던 것이다. 따라서 18세기 초반에 다시 내세워진 탕평의 정국운영론은 1차적으로는 일진일퇴하는 환국이라는 정국운영을 타파하는 것이 목적이었지만, 궁극적으로는 정국운영을 황폐화시킨 근본이 되어버린 봉당 자체를 타파해야 한다는 표방을 전면에 내세우면서 이끌어 갔다.

(2) 완론탕평파의 대세 장악과 반탕평파·준론탕평파의 연대

앞에서 서술했듯이 蕩平이라는 정국운영론은 경신환국 직후인 17세기 말부터 본격적으로 표방되었으나, 영조 5년 기유대처분 이후에야 실제 정치운영 원칙으로 적용되었다. 그런데 영조 5년 이전 단계의 탕평론은 환국으로 불리는 일진일퇴의 정국운영을 부정하고는 있으나, 사림정치의 조선적 변형이라고 할 수 있는 봉당정치 형태 자체를 부정하지는 않았다. 특히 원칙적인 봉당정치로의 복귀를 주장하고 있었다는 점에서는 환국기 一黨全權을 주장했던 봉당의 표방과 다를 것이 없었다.

영조 5년 기유대처분 이후, 가장 먼저 해야 할 일은 봉당을 타파하는 것이라는 정국운영 원칙이 전면에 표방되었다. 이러한 주장을 편 정치집단은 모든 당파에 있었고, 당시에는 온건한 주장을 펴는 정파라는 뜻에서 ‘緩論’이라 호칭되었다. 곧 완론의 탕평론은 봉당을 타파해야 한다는 표방이 실제로 가장 중요한 정치 현안이라는 점을 긍정하는 입장이었다. 반면에 사림의 정치원칙인 각 봉당의 義理 자체가 봉당 타파보다 더 중요하다고 주장했던 정치집단도 존재했다. 이들은 완론에 대칭되는 준엄한 견해를 펴는 정파라고 하여 ‘峻論’이라고 호칭되었다. 완론은 봉당을 타파하는 탕평을 긍정하는 입장

4) 李鍾範, <1728년 戊申亂의 性格> (《朝鮮時代 政治史의 再照明》, 汎潮社, 1985).

이 뚜렷했다. 그러나 준론은 반탕평론과 준론의 입장을 존중하는 탕평론(곧 준론탕평론)으로 그 입장이 구분된다.

영조 4년(1728) 무신란 이후 정국의 주도권을 잡은 완론탕평파가 내세운 붕당의 타파는, 한 당파가 전권을 장악하는 환국에 의한 정치운영 형태 뿐만 아니라 이전 단계의 정치운영 원칙이었던 붕당정치 형태 역시 부정한 것이었다. 영조대는 대체로 이러한 완론계열 정치집단을 중심으로 의리를 조제하고 인재를 보합하는 탕평정책을 채택함으로써 정국을 안정시키고 군주권을 강화하려 하였다. 곧 영조대는 완론탕평론이 실제 정치상황에 적용된 완론탕평이 실시되었다.

붕당정치 형태는 16세기 전반 己卯士林 단계에서 至治主義・公論政治의 표방과 함께 사림계 ‘붕당’ 현상의 긍정론이 내세워진 데서 출발한다고 할 수 있다. 그리고 16세기 후반 율곡 이이가 조선적 붕당정치론을 제기한 이래 붕당정치 형태로서 정립되어 갔으며, 17세기 중반까지는 대체로 산림의 조제 보합권이나 당하관 청직 주도의 관료제 운영들을 바탕으로 해서, 붕당간의 공론의 대결을 통한 조정・보합으로 상호간 견제와 균형을 이룬다는 원칙론 곧 붕당정치론이 실제 정국운영 기준에 적용되었다.⁵⁾

그러나 17세기 말 숙종 즉위 이후 한 붕당이 외척집단과 결탁하여 전권을 장악하는 형태로 변환함으로써 일당 전제적 체제와 정탐정치, 그리고 산림계와 외척계의 연합으로 형성된 명문벌열 곧 특권적 권력집단이 정국을 주도하는 환국정치체제로 이행됨으로써, 사림정치적 운영론은 파탄되었다. 이 때문에 18세기 중엽부터는 붕당의 타파를 정치의 첫번째 원칙으로 표방하는 탕평책이 시행되었던 것이다.

영조 연간에는 붕당의 타파와 당론의 제거가 가장 필수적 원칙이라고 인정되었다. 이를 뒷받침한 완론탕평론을 주장했던 인물들은 붕당을 군자당과

5) 조선 후기 사회에서의 朋黨은 정책 결정권을 가진 관료들의 대립・조화관계로 나타나는 정파(권력집단)만을 지칭하는 개념은 아니었다. 이들의 모집단인 예비 관료 집단까지를 포괄하는 개념으로 사용되었으며, 이를 당시 사람들은 色目이라고 표현하기도 했다. 곧 보다 넓고 다양한 정치집단들을 포괄하고 있는 정치 세력으로서, 전국적 규모와 다양한 조직으로 연결되어 있는 사회 주도세력이었던 士林이 또한 그 기반세력이었다.

소인당으로 구분하는 방식을 부정했다. 뿐만 아니라 그들 중 일부는 사대부를 구분하는 기준이었던 군자소인론을 부정하는 단계에까지 이르렀다. 老論으로서 영조 16년부터 4色의 대탕평론을 주장했던 元景夏가

비록 군자라도 역시 한 가지의 잘못은 있고, 비록 소인이라도 역시 작은 장점은 있습니다. 진실로 그러다면 군자를 배척해도 되고, 진실로 옳다면 소인을 써도 됩니다. 좋아하고 싫어하는 도리는 결코 편벽되어서는 안됩니다(《英祖實錄》 권 63, 영조 22년 5월 정유)

라고 한 말은 이를 잘 말해주고 있다. 사림정치에서 君子란 사대부(士類)만을 지칭하는 뜻이므로, 이는 사대부만으로 정치가 운영될 수는 없다는 의미도 된다. 또한 趙顯命이나 宋寅明 같은 완론탕평파 대신들, 그리고 이들을 중용한 영조 자신까지도 송대에 출발한 사대부 우위론의 핵심인 ‘名論’을 싫어했고, 또 평소에 명론의 보루인 유학자를 싫어했다고 비판받기도 했다. 실제로 조현명은 남인 金聖鐸의 상소문 내용이 당시 군주인 영조가 숙종의 庶子라는 부분을 드러냈다고 해서 명론의 죄인이라고 공격받자, “조정에 名論이 지나치게 일어나서, 국가 판결에 대한 의견이 공평함을 잃었습니다”라고 강력하게 비판하였다. 곧 명론의 목적과 국가의 목적을 대립적으로 파악했던 것이었다. 영조 역시 “나는 명론을 좋아하는 군주가 아니다”라고 하면서, 대신들의 반대를 무릅쓰고 직접 청나라 사신을 숙소까지 찾아가서 만나기도 했다. 영조 초기 완론탕평파를 지도했던 조현명의 형인 趙文命은 반대로 ‘청명’을 존중하기는 했으나, 黨弊의 핵심은 특권적 정치집단으로서 淸名의 전통을 앞세워서 자신의 이해를 지켜가고 있었던 世家大族⁶⁾의 사적인 이익추구에 있었다는 점은 분명하게 지적하고 있었다.

이들 정치집단의 정치운영 모델이 통일적이었던 것 같지는 않다. 그러나 앞의 예들은 완론탕평론이 가졌던 입장이 남송대 주자성리학적 입장에서 상

6) 조선 후기 정치상황에서 산림파 외척의 결합으로 나타난 특권적 정치집단은 名門閥族·橋木世家·世家大族들로 불렸다. 이들은 양반문벌을 형성하여 대대로 서울을 중심으로 한 경기 지역에 거주하는 경향이 일반화 되었으므로, 이미 숙종 연간에 遐遠之人과 구분되어 京華子弟라고 불리기도 했다.

당히 벗어나 있었다는 점을 잘 말해주고 있다. 곧 영조 연간 탕평정국 하에 서의 관료제 운영이 대체로 명·청대의 위계질서를 강조하는 관료제를 본받고 있었다는 특징은 어느 정도 이러한 사상적 기반이 바탕에 깔려 있으므로 가능했던 것이다.

이런 완론탕평론은 처음에는 박세채의 입장을 이어받은 소론계 조문명과 조현명·송인명 계열에서 주장하였고, 영조 즉위 이후 국왕의 강력한 지원에 힘입어 노론계 洪致中·金在魯·원경하 계열에서 수용하면서 강력한 정파를 형성해 갔다.

영조 역시 각 당의 의리론을 ‘黨論’이라 하여, 사적인 이익을 추구하기 위해서 각 당파가 군주를 자기 당의 당수 정도로 생각한 결과, “세 당파가 각자 스스로 군주를 택하였다”⁷⁾는 지경에 이르렀다고 비판하고 있었다. 곧 당론이란 당파가 군주권을 무시하고 스스로 필요한 의리를 만드는 ‘自作義理’라고 지목하여 과기하였다. 또한 黨人은 시비를 말할 자격이 없다고 하면서, 붕당을 군자당과 소인당으로 구분하는 자체를 현실에 맞지 않는다고 지적하였다. 비록 한 아버지의 자식이라도 현명한 자식과 불초 자식이 있는데, 하물며 가족으로 전수되어 내려가기도 하는 당파의 그 많은 사람이 모두 군자이고 모두 소인일 리가 있겠느냐는 것이었다. 곧 구양수와 주자 이래의 붕당정치론을 부정했을 뿐 아니라, 율곡 이이의 붕당정치론 역시 부정한 것이었다. 따라서 못 별을 거느리는 북극성이나 못 자식을 거느리는 아버지의 권위와 같은 군주권을 중심축으로 하여 각각의 의리를 조제하고 각각의 인재를 보합함으로써 만이 하늘의 뜻을 실현하는 왕도를 공평무사하게 펼 수 있다는 것이었다.⁸⁾

영조는 붕당만을 싫어한 것이 아니라, 사대부 정치 곧 士論 내지 청의·명분론에 의해 움직여지는 정치 자체에 문제가 있는 것으로 파악하고 있었다. 그래서 의리를 주도한다는 산림집단이 도리어 임금을 무시한다고 비난하기도 했고, “나는 명분을 좋아하는 군주가 아니다”라고 선언하기도 해서, 사관들이 “평소에 유학자를 싫어하셨다”는 비판적 평가를 실록에 올리기도 했다.

7) 《英祖實錄》권 45, 영조 13년 9월 기축.

8) 朴光用, 앞의 글(1984).

영조는 만년에 탕평책 아래서 군주의 위치를 “집 짓는 데 비교한다면, 한쪽 가장자리에는 옛 재목을 쓰고 한쪽 가장자리에는 새 재목을 쓰는데, 그 위에다 대들보를 올리는 것”이라고 말하였다. 곧 각 당파의 인재들을 쓰되, 최종적인 의리는 국왕이 장악하는 것이라는 강력한 군주권 건설의 의지가 잘 나타나 있다. 그러나 영조는 실제로는 완론탕평파를 주로 중용하고, 이들을 자신의 외척으로 끌어들어서 정국의 안정을 도모하였으므로, 새 재목으로 표현되는 신진사대부 세력을 가려 쓰는 부분에서 정치적 한계성이 야기되었다. 영조 개인의 통치 스타일에서 연유된 파격적인 정국운영이 가끔씩 나타나기는 했지만, 이는 부차적이고 일시적인 현상에 지나지 않았다. 그 결과 말년의 정국은 이른바 완론탕평파의 상호 연혼관계로 형성된 새로운 특권 권력층이 정국을 좌지우지하는 상황으로 흘러갔고, 이 여파로 많은 정치적 혼란도 야기되었다.

그러나 이 시기 정국운영론은, 영조 초반부터 반탕평론이 강력한 세력을 가지고 있었고, 준론탕평론도 영조 초반부터 상당한 세력을 가지고 존재하였다. 또 이들의 정국운영 모델 역시 커다란 편차가 있었다.

영조 초반에는 忠逆과 義理를 혼란시키므로 탕평을 반대한다는 반탕평론이 우세하였다. 노론계 산림세력을 위시한 강경파와 소론계 강경파, 그리고 영조 연간 정권에서 가장 소외되었던 영남지방을 중심으로 한 대부분의 재야 남인세력은 대체로 탕평정치에 부정적이어서, 대체로 반탕평론의 입장에서 있었다. 기본적인 주장은 시비를 밝혀서 군자당이 자기 당임을 확실하게 한 이후에야 탕평이 있을 수 있다는 것이었다. 곧 당시 추진된 탕평은 봉당 타파에만 초점을 맞춘 나머지 충역과 시비를 혼란시켰다는 것이었다.

노론 반탕평론자들의 정국운영 모델은, 영조 7년(1731) 노론계 산림인 尹鳳九가 올린 다음의 상소문에서 잘 알 수 있다.

先正臣 송시열이 또 효종께 아뢰되 “朱子の 시대는 지금 시대와 아주 가깝고 時世의 만난 바도 지금과 꼭 같습니다. 그러므로 그의 말씀은 하나하나 다 쓸 수 있습니다”라고 하였습니다. 시대의 선후는 오백여 년이나 되고 나라의 크기로는 中華國家와 方外國家라는 구별이 있지만 주자의 말씀을 쓸 수 있음이 바로 이와 같습니다. …(노론)당이 변성할수록 국가도 더욱 안정됩니다(《英祖實錄》 권 30, 영조 7년 7월 무인).

현재 상황이 남송 때와 똑같다는 것이었다. 곧 ‘醇正朱子性理學’의 사회적 적용은 여진족과 대결 국면의 국가체제를 채택했던 남송 체제를 모델로 해야 한다는 점을 뚜렷하게 내세우고 있었다. 따라서 만동묘 건립으로 상징되는 尊周攘夷의 名論에 투철할 것이 요구되었고, 현실적으로는 명문 양반 문벌이 주도하는 정치체제 역시 긍정되었다. 하다못해 “임금도 군자의 당과로 이끌어야 한다”고 했던 주자의 말을 받아들여서, “나도 율곡의 당이 되겠다”고 했다는 선조 임금의 말이 후세 임금들이 본받아야 할 전형이라고 강조하기도 했다.

그러나 이후 준론을 표방하면서도 탕평정국에 참여한 노론계 인물들은 그 경향이 조금 달랐다. 예컨대 영조 중반이후 노론세력의 중요한 지도자였던 李天輔는 봉당의 타파와 氣節의 숭상을 병행하는 방향에서 조제보합의 폭을 넓히자고 주장하였다. 당시 노론계 산림으로서 중요한 역할을 한 朴弼周는 실질을 보다 강조하는 한편, 송시열이 세운 존주양이설에 비판적인 의문을 제기하기도 했다.⁹⁾ 곧 대체로는 송시열이 남긴 유연대로¹⁰⁾ 남송적 체제와 효종 연간의 정국운영 방식을 그대로 지켜 나간다는 정치모델의 의제적인 의미는 인정하지만, 실제 정국운영에서는 그 모델에 비판적인 분위기가 인정되고 있었다. ‘육경고문’을 학문의 출발로 하는 李縉와 金昌協의 학통에서, 중국 한나라의 훈고학에서 출발하여 송나라의 학문(宋學; 성리학)을 비판하는 실증적 학풍을 지닌 명말청초의 반성적인 經史學이나 이후의 考證學을 수용해야 한다는 학풍이 대두하면서 북학파로 이어진 것이 그 좋은 예이다. 이들은 노론의 핵심세력인 서울지역에 대대로 거주하는 京華閥閥을 그 구성원으로 하고 있었던 것이다.

소론계에서는 柳壽垣과 鄭齊斗의 경우에서 나타나듯이 명과 청의 정치운영에서 볼 수 있는 강력한 군주권과 그에 입각한 군현제적 관료제 내지 그 새로운 사회적 변화를 체계화한 것으로 평가할 수 있는 양명학적 분위기를 선호한 것 같다. 이후 江華學派와 연결되는 정파에서는 이를 지켜 나갔으나, 한편에서는 다시 주자성리학의 정통을 고수하는 입장으로 되돌아 갔다.

9) 朴弼周, 《黎湖集》 권 32, 三得錄.

10) 《肅宗實錄》 권 21, 숙종 15년 6월 무진.

남인계는 청류를 표방해서 淸南으로 불린 정치집단이 영조 연간부터 정계에 진출하였다. 영조 초반 청남의 지도자였던 吳光運은 ‘色目中名流’를 발탁하는 탕평을 실시하여 청의와 명절을 존중하자고 주장하였는데, 이는 곧 각 당파의 준론세력을 조제하는 탕평을 주장한 것이었다.¹¹⁾ 이들은 기호지방 출신을 중심으로 하고 있었는데, 육경고문을 바탕으로 서한(前漢)에서 나타나는 봉건제적 분위기와 군현제적 분위기를 결합시킨 군국제적 관료제에 바탕을 두었으므로, 보다 고전적이라 할 수 있는 강력한 군주권을 선호한 것으로 보여진다. 학문적 입장으로는 숙종 연간 許穆의 학문적 입지를 따라서 六經古文을 탐구하거나 한·당대 문화를 연구하는 방향으로 체계화되었다.

국내 先代에서 찾는 운영모델은 실제 정국을 반영하는 것으로 대단히 중요하다. 노론은 앞에서 지적한대로 서인계가 북벌론을 내세우면서 의리주인을 차지하여 국가운영의 대세를 장악하여 갔던 효종 연간의 정국을 가장 모범으로 보고 있었다. 그러나 노·소론 대립 이후의 국내 정국운영의 모델은 효종 연간이 아니고, 노론의 의리를 옳다고 판정한 숙종 연간 병신처분 단계의 방식을 긍정했다고 보아야 할 것이다.

소론은 대체로 인조 연간을 선호하는 경향이 강한데, 이는 서인과 남인에 의한 봉당정치 체제가 제 기능을 발휘하였던 시기를 말하는 것이다. 이는 윤증이 박세채에게 서인과 남인의 원한관계를 해소할 수 있어야 정국이 제대로 운영된다고 주장했던 데서도 잘 나타나 있다. 이는 이이가 체계화한 이상적인 봉당정치를 바탕으로 하지만 多朋黨政治의 운영형태도 안정된 관료체제를 만들 수 있었다는 판단에서 나온 것이라 하겠다.

남인은 대체로 중종 연간에서 인종 연간 사이에 사림정치 이념이 본격적으로 내세워진 첫 단계의 시기를 특히 좋게 보고 있었다. 이는 정국운영을 주도하지 못한 소수파였던 사림계이지만 정치원칙인 의리는 주도하였으므로, 결국 크게 볼 때 국가운영의 방향을 확립했던 보다 복고적이고 이상적인 시기를 존중한 것이라고 하겠다.¹²⁾

11) 재야에 머물렀으나 이들과 친밀했던 성호 이익에게서도 오광운과 같은 입장의 준론탕평론이 나타난다(李 瀾, 《星湖先生僿說》 권 11, 人事門, 蕩平).

12) 이상의 서술은 朴光用, 앞의 글(1985)을 주로 참조함.

그러나 영조 통치 후반기가 되면 소론계 반탕평론자들은 모두 제거되었고, 노론계 반탕평론자들의 핵심인 산림세력도 그 정치적 입지가 계속 약화되었다. 이 때부터 노론계에서도 준론탕평론이 보다 강력한 세력으로 결집되어 가게 되었다. 곧 탕평론은 이후 탕평이 진행되어감에 따라 대체로 70년간 정국의 대세를 이끌었다. 영조 연간은 ‘완론’을 표방한 정치집단을 중심으로 정국이 운영되었다. 영조대 후반 을해옥사 이후 정권은 대체로 노론당이 독점해 갔지만, 그럼에도 불구하고 노론당의 정치운영 모델이 전적으로 받아들여지지 않는 않았다. 이 때 정계에 진출했던 남인계 일각에서는 명말청초 顧炎武·黃宗羲 같은 지식인들의 반성적인 사회개혁 구상을 연구하고 있었고, 소론계 일각에서는 명·청대 관료제 사회와 황제권 문제가 연구되기도 했다. 그리고 이는 영조의 탕평책 실시에도 상당한 영향을 미쳤다. 이는 환국으로 점철된 정국운영기 전후부터 경기지역을 중심으로 형성되어 당쟁을 사적인 이익추구의 도구로 만든 특권적인 명문벌열을 견제하는 성격을 가지기도 했다. 곧 탕평정국의 목표는 붕당의 와해에만 있는 것이 아니었다. 당쟁의 폐해를 더욱 크게 한 것은 당쟁의 핵심에 특권적 권력집단이 존재했다는 데에도 있었다. 이는 영조에게 완론탕평론을 최초로 진언하여 깊은 신임을 받고, 후일 그의 딸이 효명세자의 세자빈으로 간택되기도 했던 완론탕평파의 지도자 조문명의 탕평소에도 잘 나타나 있다. 따라서 영조대 탕평 정국은 정국운영을 황폐화시킨 근본이 되어 버린 ‘붕당’ 자체를 타파야 한다는 표방이 전면에 내세워지면서 진행되어 갔으므로, 그 목적은 붕당을 기반으로 하는 정치구조를 변화시키려는 노력이었다. 붕당 자체를 정치세력의 위치에서 제거 내지 탈색시킴으로써 궁극적으로는 새로운 정치구조를 만들어 보겠다는 선택이었던 것이다.

이러한 탕평정책의 적용이라는 정치 현실은 당시 산업 발달로 나타난 사회변화 현실과도 연결해서 이해할 필요가 있다. 당시 농업에서는 이앙법의 전면적인 보급과 이에 따른 企業農的인 廣作의 확대, 그리고 상품작물의 재배 확대같은 생산력 향상이 일반화되고 있었다. 이는 18세기 중엽 전후 시기부터 전국적인 장시망의 활성화와 도시로의 富의 집중화 현상으로 이어지는 경제적 변동을 그 밑바탕으로 하고 있었다. 그리고 이에서 성장하는 도시와

지방의 서얼·향반·기술관료 같은 중간계층들이 관료세력과 연결되었고, 이들이 도시의 상권과 지방행정의 실권을 장악해 가고 있었던 사회계층의 변동 양상과도 무관하지 않다. 중소지주적 기반을 근본으로 하는 사대부 체제는 지주전호제의 확대에 의한 대지주와 서민지주의 대두 및 생산력 증대에 따른 상품화폐경제의 발달로 해서, 일반 백성의 과약 방식과 지방 지배방식의 변화, 국가 운영비의 합리적인 염출과 조절 같은 통치방식의 개혁을 요구받고 있었던 것이다. 이 때문에 호포제 실시 논의들이 계속되었고, 균역법을 추진하면서 ‘均’은 바로 ‘大同’정책이라고 표방하는 데까지 이르렀다.¹³⁾ 이러한 정책 변화가 탕평을 표방한 정치운영과 같은 궤도에서 나타나고 있었던 것을 주목해야 한다.

(3) 정국의 추이

제 1기는 즉위 후부터 영조 5년(1729) 기유대처분 전단계까지의 시기이다. 이 시기는 탕평을 표방하기는 했으나, 실제로는 이전과 같은 일당 전제적 환국정치의 형태를 취했던 시기였다.

소론정권하에서 즉위한 영조는 다음 해에 자신을 왕세제로 옹립해 주었기 때문에 참화를 당한 노론 1당을 중심으로 환국을 시켰다. 즉위 초에는 숙종대 처럼 환국의 정치형태를 취해서, 소론 및 남인세력은 일단 정계에서 물러나게 되었다. 그런데 이어서 영조 2년에는 신임의리 문제를 놓고 노론 任徵夏의 상소로 큰 파란이 일어났다. 이 상소문의 내용은 영조에게 씌워진 의혹을 없애려면 경종의 약점(고질병)을 중외에 공표해야 한다는 주장이었다. 이는 경종에 대한 ‘大不敬 大不道’로 인식되었고, 이 때 소론과 남인들은 임인년 옥사에 대한 경종의 처분을 그대로 지키는 것이 의리라고 이를 공격하였다. 이는 노론계에서 숙종대와 같은 명실상부한 일당 전제적 환국을 도모하려는 데 대한 반발이어서 정국이 대단히 어지러워졌다.

13) 朴光用, 앞의 글(1984), 253쪽.

이 「大同」론은 양반과 평민이 함께 모인 향회라는 논의구조와 함께 19세기에는 일반 백성의 사회의식으로 수용되었다(安秉旭, 〈19세기 민중의식의 성장〉 《1894년 농민전쟁연구》 3, 역사비평사, 1993).

영조 3년(1727) 7월에는 淸論을 표방했으나 소론세력 중 緩論의 지도자였던 趙文命들을 중심으로 해서 丁未換局이 되고, 이로써 노론이 모두 물러나고 소론 峻論의 지도자 李光佐가 국왕의 特旨로 영상에 다시 임명되었다. 그는 당시 정치상황을 안정시키는 한편, 탕평을 정치이념으로 표면화시키기도 했다. 이 환국은 탕평을 내세웠기 때문에 소론과 남인의 보합이 가능했지만, 실은 노론의 견제를 위하여 남인을 이용한 경우로서, 소론 일당의 환국이라고 판단할 수 있다. 영조 자신은 이 전후시기에 소론 조문명 계열과 노론 洪致中 계열 같이 자신의 입장을 지지할 수 있는 정치집단의 성장을 적극적으로 지원함으로써, 결국 2년 뒤 기유대처분 이후의 탕평정국을 성공시키기 위한 준비를 진행시켜 나갔다.

다음 해 3월에 일어난 영조 4년 무신란은 경종을 시해하려 했던 음모로 지목된 이른바 三手逆案 및 경종의 갑작스러운 사망에 영조가 깊게 관련되어 있었다는 의혹 때문에 일어날 수 있었다. 이 병란은 사대부층이 주도했던 대규모의 반정 시도에서 출발하였다. 이에 소론 및 남인의 명문 가문들이 대거 참여하였는데, 실제로 가장 강력하게 저항했던 반란군을 이끌었던 李麟佐와 鄭希良은 남인의 명문가문으로서 각각 尹鑄의 손녀 사위, 鄭蘊 봉사손의 맏아들이었다. 趙光祖의 봉사손이었던 趙文普까지도 이들의 의리에 동조하여 반정 시도에 가담했던 형편이었다. 또 許堅의 조카인 許澤, 張希載의 아들인 張輝도 참여하고 있었다. 소론 측에서는 경종비의 동생인 沈惟賢 및 평안병사 李思晟과 朴必顯 등 이광좌의 문인들이 중심세력이었다고 기록되어 있다. 무신란에 가담했던 소론계와 남인계 급진파는 이후 완전히 몰락하였다. 이 사건의 충격으로 다음 해 기유대처분이 발표됨으로써 비로소 탕평이 정국운영론에 적용되기 시작했다. 곧 붕당의 타파를 전면에 표방하는 탕평은 무신란의 충격이 있음으로 해서 가능했던 것이다.

제 2기는 영조 5년 기유대처분 이후 영조 16년 경신처분까지의 시기이다. 무신란을 계기로, 영조는 당파적 의리 주장을 앞세우기보다 군주권 앞에서 붕당은 타파되어야 한다는 입장을 우선적으로 존중하는 완론 중심의 노론과 소론계 탕평을 강력히 추진하였다. 이 때 소론 완론 대신인 조문명·송인명은 이 변란을 안치하면서 남인에게 의도적으로 죄를 덮어씌우는 등 노론과

소론계의 보합에 의한 탕평을 추진하였다. 이리하여 영조 5년 6월경부터는 당론을 벗어나지는 못했어도 名節을 지키는 실력있는 준론을 조제보합하는 탕평을 ‘진정한 탕평’이라고 내세웠던 소론과 남인계 정파 역시 당론에 물들어 있다고 공격당함으로써 정계에서 물러나고 말았다. 곧 노·소 완론세력의 의리를 조제하고 인재를 보합하려는 탕평이 실시된 시기였다.

제 3기는 영조 16년 경신처분 이후 영조 31년 을해옥사까지의 시기이다.

영조 16년은 정치적으로 중요한 전기가 된 해였다. 신임옥사에 직접 관계된 당사자들이 이 시기가 되면 거의 다 사망하였다. 이후 이 때까지 인물 중심의 보합에 치우치던 탕평이 제도적으로 보완되었다. 곧 이조낭관의 通淸權과 한림의 回薦法이 개혁되어, 自代制의 전통으로 유지되었던 관료체제에서의 淸要職으로의 지위가 제거되었다. 이후 관료의 위계질서가 강화되고 탕평과 재상에게 권한이 집중됨으로써 완론 중심의 탕평과 정권이 오랜 안정기를 맞게 되었다. 《續大典》도 이 시기에 편찬되었다. 또 金昌集·李頤命이 신원되어, 신임옥사로 죽임을 당한 老論 四大臣이 모두 복권되었다. 곧 이제까지 정국을 혼란시켰던 주요 쟁점이 일단 없어진 것이다. 이 시기에는 노론 김재로, 소론 송인명·조현명으로 구성된 정권이 대략 12년 정도 相府를 독점하면서 정국을 이끌어 갔다. 바로 이 시기가 영조 특유의 탕평이 실시되었던 시기였다.

이 때 완론탕평과 일각에서 제기된 ‘大蕩平論’은 노론계 정파에서는 처음으로 4색 당파의 조제보합을 주장한 것이었다. 곧 노론·소론·남인 연합의 정파가 탕평과 안에서 생성되고 있었던 것이었다. 이 정파는 신임옥사가 기사환국 전후의 당국자인 남인·소론에게 있다고 하는 대부분의 노론세력과, 기사환국 당시의 의리를 고수하고 있던 대다수의 재야 남인세력에게 모두 시세에 아부하는 행위라고 비판되었다. 그러나 이를 주장했던 노론 완론계 열 지도자 元景夏는 노론세력이 내세운 ‘辨君誣’라는 표방이 곧 당론이라고 비판하였다. 오히려 영조의 임금으로서의 위치를 약화시키는 주장이기 때문이라는 것이다. 따라서 차라리 그 근거가 되는 ‘睦虎龍 鞠案’을 소각하고, 대신 ‘大訓’을 편찬하여 의리를 분명히 해서 영조의 입장을 안정시키자고 주장하였다. 이 주장은 영조의 뜻에 부합되어 그대로 받아들여져 시행되었다.

이 때문에 후일 金省行·白堊 등이 영조에게 충성했다는 이유 하나만으로도 신원될 수 있었던 것이다.¹⁴⁾ 이 시기에 노론계 일각에서는 준론탕평론을 주장하는 세력이 성장해 가고 있었고, 청남 계열도 정치적 기반을 마련하는데 성공하였다.

이후 노·소 완론세력은 척신들이 주도하는 당으로 변해 갔다. 곧 영조 26년(1750) 균역법 실시를 전후로 해서는, 왕실 외척이 실제 정국운영을 주도하는 이른바 탕평당의 전권이라는 상태로 이어졌다. 그리고 이런 정국운영의 결과, 이후 시기 내내 왕위계승권자의 위치가 약화되고 위협받는 사태까지 초래되었다. 따라서 정조 연간에는 외척세력의 정치간여 배제를 포함해서 보다 정치원칙론에 충실한 준론계 정치집단을 중심으로 정국운영을 해야 한다는 준론탕평론이 수용되는 바탕이 마련되어 간 시기이기도 하다.

제 4기는 영조 31년 乙亥獄事에서 영조 38년 사도세자 폐출 시기까지이다.

영조 31년 2월부터 시작된 을해옥사는, 이제까지 군주권을 강화해 왔던 영조가 왕실과 가까웠던 李宗城·朴文秀 등 몇 명의 인물을 제외한 朴師緝·朴纘新 등 소론 준론의 명문 가문과 柳壽垣·沈鏜·申致運을 비롯한 우수한 학자들을 500여 인이나 사형에 처한 과감한 정변이었다. 이 옥사로 소론계는 집권 관료세력 안에서는 소수의 정파로서 존재할 수 있었으나, 준론·완론을 불문하고 자신의 色目を 더 이상 내세울 수 없을 만큼 심각한 타격을 받았다. 이후는 소론 준론의 마지막 남은 지도자였던 李宗城이 지도하는 세력과 蔡濟恭이 지도하는 청남세력이 긴밀한 동지관계를 유지하면서 활동하게 된다. 남인세력은 이후 노론세력 중 李天輔의 東黨 및 俞拓基의 中黨 계열과 일정한 유대관계를 가졌던 소론 이종성 계열과 함께 왕세자(사도세자) 보호에 진력하였다. 곧 청남세력은 이후 소론준론의 위치를 대신하여 독자적으로 준절한 의리를 지키는 준론 계열 정치집단으로서, 완론 계열 및 외척당에 대항하면서 자신의 위치를 굳혀 나가게 되었다.

14) 그러나 당시 일부 노론 계열, 예컨대 후일 청명당계로 이어지는 정파의 스승인 李紱 같은 반탕평파 인물이나 元景夏 같은 탕평파 인물들은 노론 내에서 특권적 권력을 유지하려고 공명을 탐하기도 했던 이들 세력과 자신의 세력기반을 변별해야 한다는 생각이 상당히 퍼져 있었음이 확인된다.

이 을해년 옥사 이후 노론계 3相政權이 장기간 계속되었는데, 이는 탕평이 표방된 영조 연간에서는 예외적인 기간이었다. 이 시기 정권은 대체로 여러 척신계가 연합하는 형태로 이끌려갔다. 이 척신정치 문제와 이 시기 전후 집권층에 불만이었던 사도세자의 처신문제로 해서, 노론계는 동당·남당·중당의 3파로 분열되었다. 당시 思悼世子 측근의 신하들 중에 소론과 남인계 인물들이 많았다는 점, 그리고 노론 재상 김재로가 세자의 정치적 경향성을 실험해보기 위해서 대리청정을 권했다는 지적들도 이 시기 전후 정치사 관계 기록에 남아 있다. 다시 말하면, 그러한 목적을 가진 왕세자 대리청정기에 이 패서사건을 시작으로 소론계를 탄압한 옥사가 터졌는데, 옥사 당시 사도세자의 처신문제가 후일 사도세자 죽음의 한 원인이 되었다는 설도 있다.

제 5기는 임오년 사건(壬午禍變; 1762) 이후 정조 대리청정 시기까지이다. 이 시기는 국왕과 혼인관계에 있는 인척세력의 전횡을 초래하여 이들의 합종과 연횡에 의해 정국이 운영되는 상태에 이르렀다. 이 때 洪鳳漢을 중심으로 한 북당과 金龜柱를 중심으로 한 남당의 대립이 있었다. 이 때 이들을 외척당이라고 비판하는 정파로 노론계 일각에서의 청명당이 있었는데 중립적인 유척기 계열, 준론탕평파인 이천보 계열, 완론탕평파에서 변신한 金致仁 계열, 반탕평파에서 합류한 尹汲 계열을 중심으로 한 세력들로 구성되었다. 학통은 대체로 이재와 金昌協 및 朴弼周를 잇는 洛論계였다. 이들은 당시 외척이 주도해 간 정국을 견제·비판하였다.

또 하나의 당시 정국의 견제세력은 의리·명절의 숭상과 붕당의 타파를 병행하는 방법을 찾아서 추진하자는 주장, 곧 의리에 준엄한 인물들을 조제보합에 이르게 하자는 준론탕평을 주장하는 沈檀·吳光運·채제공으로 이어지는 淸南계열과, 이종성·박문수에서 이어지는 소론 준론계 정파들이 있었다. 이 세 정파는 당시 느슨한 연대관계를 가지고 있었다고 판단된다. 이들 준론 계열 정파는 후일 정조의 깊은 신임을 받아서 정조 연간의 집권주류를 형성하게 된다. 반면에 사도세자 사건 이후 정권을 장악한 완론 및 외척으로 구성된 세칭 탕평당 계열은 정조대 중반경까지는 권력집단에서 거의 도태되어 버렸다.

2) 정치 구조의 변동

영조 연간의 정국운동을 살펴보면, 일관되게 군주권 강화와 중앙집권적 관료제의 강화가 추구되었음을 알 수 있다. 특히 영조는 聖君政治를 실현하여 국정을 주도하는 군주가 되겠다는 구도를 제시하면서, 경연을 활성화하여 나라를 다스리는 기본 서적이라는 《大學》을 탐구하였을 뿐 아니라,¹⁵⁾ 힘의 논리인 霸道라고 비판받는 당태종의 《貞觀政要》역시 읽음으로써 강력한 군주권으로 치세를 이루었다는 시기에 깊은 관심을 보였다. 이 시기가 급격한 사회계층의 변동기라는 점은 이미 많은 연구에서 밝혀지고 있는데, 영조가 추구한 정치 구조 변동은 기본적으로 이런 바탕에서 추진된 것이었다.

우선 사람정치의 상징으로서 국왕과 관료의 스승이라는 직책을 담당하였던 ‘山林’으로 호칭되는 유학자 집단의 정치 간여가 거의 전 시기에 걸쳐서 견제되었다. 또 이조낭관으로 대표되는 ‘청요직’의 통청권을 포함한 제반 권한도 영조 17년(1741) 이후 대폭적으로 혁파되었다. 이러한 관직 운영체계는 소론계 柳壽垣의 건의를 받아들인 것인데, 곧 차례차례 근무 연한대로 승진하는 명·청대 관료체제인 ‘序陞制’ 방식을 도입하여 재상 중심의 관료제 위계질서를 강화한 것이었다. 이렇게 당상관 이상 재상 중심으로 권력이 집중된 결과 문·무반 2품 이상 제조의 합의체 기구인 비변사의 기능이 더욱 강화되어 갔다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 비변사의 강화는 영조 연간 정치구조 변동의 특징이라고 할 수 있다. 영조 연간이 되면 비변사는 의정부를 제치고 최고 정책을 입안하고 결정하는 기구로 나타나고 있었다. 이는 탕평파 대신들과 군문대장의 권한을 강화하려는 영조의 의중과도 부합되어 더욱 촉진되었다. 예컨대 영조 23년과 영조 30년에는 총융사와 금위대장이 비변사 제조에 참여하게 되었고, 영조 30년의 松坡場 폐지문제에서 보이듯이 탕평파 대신들의 의견이 더욱 결정적으로 작용하고 있었다. 이는 비변사가 정책 수립의 중심에 위치하고 있음을

15) 李泰鎮, 〈朝鮮王朝의 儒敎政治와 王權〉(《韓國史論》 23, 서울대, 1990).

보여준 것인데, 특히 八道句管堂上制의 실시로 드러난다.

팔도구관당상제는 이제까지의 감사를 통한 지방 수령의 통제를 좀더 강화한 방식이었다. 수령들이 세력가와의 연결을 도모하여 감사의 통제를 벗어나려 하면서, 이권이 막대한 大邑과 비옥한 읍을 선호하고 있었기 때문이었다. 팔도구관당상제는 비변사가 중심이 되어 지방을 지배하는 제도적 장치이다. 이 제도는 숙종 39년(1713)부터 실시되었다. 각 도의 狀聞과 文報를 원활히 처리하기 위하여 팔도에 구관당상을 각각 한 사람씩 차정하고 다시 유사당상 네 사람으로 하여금 각각 2도를 관장하게 하는 체제였다.

이 제도는 영조 7년에 비로소 본격적으로 시행되었다. 비변사 당상 8인에게 각각 8도의 진홀을 담당하게 한 데서 출발하여 계속 군역 이정을 비변사에 담당시킴으로써 본격적으로 비변사가 8도를 구관하기 시작하였다. 이는 중앙정부의 지방지배력 강화를 의미하는 것이다. 각 지역 수령을 팔도구관당상의 통제하에 둠으로써 감사 중심의 지방 통치체제와 함께 지방에 대한 이중적인 통제장치를 마련한 것이었다. 이후 비변사는 지방 수령의 의천권을 계속 확대해 가기도 했다.¹⁶⁾ 원래는 중요한 지역과 변방의 감사·병사·수령을 의천하는 것에서부터 출발했으나, 영조 말년경이 되면 양남과 호서 지방의 감사 및 6진과 江邊邑의 수령 역시 비변사에서 의천함으로써 결국 이조와 병조의 인사 권한이 대폭 축소되었다. 이는 결국 탕평과 재상들이 관료 집단을 효율적으로 통제하기 위해서 비변사 권한을 강화했다는 사실을 의미하는 것이다.

둘째로, 淸要職의 혁파이다. 이는 탕평과 정권을 안정시켜서 탕평의 실효를 얻으려는 목적에서 실시되었다. 원래 청요직이란 사헌부 장령·홍문관원(홍문록과 도당록)·이조낭관·예문관 한림을 지칭하는데, 모두 사림의 공론을 정치현장에 반영하는 임무를 맡고 있었다. 이른바 ‘公論在下’ 원칙을 지키는 사림정치의 상징적 관직이었다. 이들은 재상도 함부로 관여할 수 없는 ‘통청권’이라고 해서, 관직 대상자의 추천·평가권과 외부 간섭없이 자체적으로 후임자 추천권(自代制) 등을 가지는 것을 그 특징으로 하고 있었다. 관리의

16) 韓相權, 《朝鮮後期 社會와 訴冤制度》(一潮閣, 1996).

자격 심사권이 있는 장령은 과거 합격자가 아니라도 임명될 수 있어서 ‘산림직’으로 인식되고 있기도 했다. 또 이조낭관은 삼사의 관원 중에서만 선출되는데, 이들은 당하관 이하의 관료추천권(通望權) 외에도, 삼사관원의 피험시에 는 그에 대한 처치권을 가지고 있기도 했다. 곧 사림정치 아래서는 의리와 공론 구현의 대변자와도 같은 의미를 가졌다.

그러므로 청요직이란, 의리주인인 산림의 우익인 淸類가 자신의 뜻을 펼 수 있게 하는, 사림정치의 상징적 제도였다. 그런데 산림세력은 영조 연간에 계속 정치간여가 견제되었고, 이조낭관의 통청권 및 한림의 회천법 혁파, 균역법 실시와 함께 영조 스스로 탕평을 달성하기 위해서 고수해야 할 자신의 4대 정책이라고까지 지칭되고 있었다.

영조 17년(1741) 4월 영조는 소론계 탕평파 대신 조현명의 건의를 받아들여 이조낭관 통청의 법과 한림의 回薦法을 혁파해 버렸다.

이조낭관은 당파간의 이해관계를 대변할 수 있는 자리였으므로 그 대립이 당하관 주도의 정치체제에서는 당연히 격화될 수밖에 없었다. 그래서 탕평정국에서도 계속 정국을 흔드는 변수가 되었다. 이에 이조낭관의 추천은 이조판서와 참판이 주재하며, 낭관 전임자를 우대하는 관례를 없애 버렸다. 또한 일단 弘文錄에 선발된 사람은 번갈아 가면서 모두 이조낭관 후보자로 추천되도록 해서, 경쟁의 필요가 없어지도록 만들어 버렸다. 곧 국왕과 국왕이 직접 뽑는 재상의 권한이 강화된 것을 의미한다. 이는 실제로 당시 새로이 출발한 탕평파 김재로·송인명·조현명의 3상 정권을 안정시키는 효과를 가져왔다. 이후 영조 26년에는 이조참판과 이조참의 역시 3명 추천원칙인 三望 아닌 그 이상의 추천 원칙인 長望을 채택하였다.

사관으로서 당시 정치의 득실을 기록하고 평가하는 권한을 가진 한림의 會圈法은 전·현직 한림이 모여서 참석자 전원의 의견이 일치된 인물만을 뽑은 후에 하늘에 분향하여 고하는 만장일치 추천에 의한 자대제였는데, 이러한 관행들도 동시에 혁파되었다. 역시 홍문록과 도당록의 예에 따라 권점을 찍어서 일정한 수 이상의 추천을 얻은 후보자를 뽑아서, 최종적으로 국왕 앞에서 시험을 보아서 선발하기로 하였다. 특히 《속대전》에는 전·현직 한림들이 권점을 그르치면, 예문관 당상관들이 권점하여 후보자를 뽑도록 규정하

고 있었다. 이는 기본적으로 넓은 범위에서 뽑는다는 廣選의 원칙과 재상 권한의 확대를 통한 위계질서 강화라는 방향으로 개편한 것이었다. 동시에 정치에 대한 기록과 평가를 담당하는 관료도 예전처럼 독립적인 위치에 두지 않고, 재상과 국왕이 선발권을 장악하겠다는 뜻이었다. 이후 역시 청요직으로 존중되던 校書館 兼校理를 혁파해 버렸고, 교서관 設書, 승문원 注書가 존중되자 이 역시 모두 ‘圈點召試法’으로 바꾸고 말았다.

이러한 청요직의 폐지는 곧 군주권과 재상권의 강화를 목표로 하고 있었다. 이는 물론 탕평과 권력집단의 강화를 목적으로 한 것이었다. 그러나 재상권을 견제할 수 있는 제도적 장치를 없앤 결과, 말년에는 이른바 국왕의 적족세력과 탕평파 대신이 결합된 ‘權貴’의 전권을 초래하기도 했다.

셋째로, 일반 백성들의 의견을 정치에 반영하는 방식의 하나였던 상언과 격쟁제도도 좀더 활성화되었다. 영조는 상언·격쟁을 고식적으로 처리하는 관원들의 자세를 질타하면서 백성들의 억울함을 펴게해야 한다고 하였다. 영조 20년 편찬된 《속대전》에서 가족이나 先祖의 신원문제, 수령의 형벌 남용 문제를 상언이나 격쟁으로 호소할 수 있게 하였다. 또한 영조 47년에는 申聞鼓를 복설하였다. 이는 상언·격쟁이 빈발하는 것을 통제하려는 시책이기도 했다. 그러나 실제로는 관원들의 비리를 탄핵하는 제도로 정착되어 갔다.¹⁷⁾

탕평정국에서 실시된 위와 같은 제도개혁으로 군주권이 강화되었고, 위계질서 강화와 재상 권한의 확대 및 지방 통제력의 강화같은 중앙집권적 관료제의 재정비가 이루어졌다. 도시와 농촌에서 성장해 왔던 향반이나 역관·서얼·상인세력 같은 중간계층과 일반 백성들의 의견을 중앙정치 구조 속에서 파악하려는 노력들도 기울여졌다.

그러나 이 과정에서 새로운 정치집단의 진출로 역할을 하던 당하관의 정치적 위치가 약화된 반면에, 국왕 측근세력은 강화되어 가는 등 지배집단 내에서의 권력기반 축소 현상이 일어났다. 그리고 이에 부수되는 권력의 정통성과 도덕성 문제가 임오년 사도세자의 죽음같이 오래 그 후유증이 이어지는 정치적 파란들을 야기시켰다.

17) 韓相權, 위의 책.

3) 기본 법전의 정비

조선왕조의 기본법전인 《經國大典》이 성종 5년(1474)에 반포된 이후 곧 성종 23년에는 《大典續錄》이 나왔고, 이후 중종 38년(1543)에는 《大典後續錄》, 명종 10년(1555)에는 《經國大典註解》, 숙종 24년(1698)에는 《受教輯錄》이 편찬되면서 계속 보완되어 갔다. 특히 《수교집록》은 동일 사항에 관하여 앞뒤의 수교가 서로 모순될 경우에는 뒤의 수교가 우선한다는 원칙을 분명하게 밝혀놓고 있었다. 그러나 그럼에도 불구하고 300여 년이 지나는 동안 시대가 바뀌고 법령이 계속 증가되면서, 시대에 맞지 않거나 상호 모순되거나 번잡해진 경우가 아주 많았다. 이에 “관리들은 법을 집행하는 데 혼란스럽고 소민들은 어찌할 바를 모르는”¹⁸⁾ 등 법적용에 상당한 혼란이 야기되었다. 이 때문에 숙종 14년에는 박세채가 《경국대전》에 대신할 법전으로 《續大典》을 편찬하여 법제도를 새롭게 하자고 건의하였으나 당시에는 받아들여지지 않았다. 그 대신 숙종 32년 여러 법령들을 찾아보기 편하게 앞의 책들을 분류하여 하나로 모은 《典錄通考》가 편찬되었을 뿐이다.

원래 법전이란 국가의 정책을 구현하는 수단은 법에 있다는 법치주의를 그 바탕으로 한다. 이는 통일적이고 확실적인 통치를 필요로 하는 중앙집권적 통치체제를 확립하기 위해서는 필연적인 요청이었다. 영조 즉위 후 새로운 법전을 편찬해야 할 이러한 필요성들이 다시 검토되었고, 결국 영조 16년(1740)에는 《속대전》 편찬이 시작되었다. 그 기준은 《경국대전》 이후의 수교 중에서 영구히 준수할 수교를 가려서 이에 준하는 법전을 편찬한다는 것이었다. 이는 새로운 법을 만드는 작업이 아니라 구법을 새롭게 밝힌다는 입장이기도 했다. 이는 또한 우리 사회에 고유한 판례법이나 관습법을 계속 成文法으로 만들어 가는 과정이기도 했다. 드디어 7년 뒤인 영조 22년 4월에 《속대전》은 간행되어 반포되었다.¹⁹⁾

이 법전은 《경국대전》의 총 213항목 가운데 이후 개정 또는 증보된 137항

18) 《續大典》小識.

19) 이상의 내용은 朴秉濤, 《韓國法制史攷》(法文社, 1974)를 주로 참고함.

목과 새로이 추가된 18항목으로 구성되어 있다. 《경국대전》과 맞먹는 방대한 분량이었다. 이로써 조선 후기에 신설된 衙門들과 중앙 및 지방제도 운영에 도입된 새로운 관행들이 법제화되었다. 또한 새로운 量田法 및 宮房田 규정, 토지세·대동법을 포함한 조세제도 관련 조항, 奴婢訟 및 山訟 같이 조선 후기에 격화되어 간 사회문제 처리 규정들도 법제화되었다.

특히 중요한 부분은 기본 법제화된 신설 아문들이다. 최고 정책 결정 기구로서의 비변사, 가장 큰 세입원인 대동미 출납을 담당하는 선혜청, 조선 후기의 새로운 군사제도로 정비되어 간 5군영, 곧 훈련도감과 禁衛營·御營廳·守禦廳·摠戎廳이 비로소 대전에 수록되었다. 탕평 추진을 위해 개혁한 중요직 혁파 규정들도 역시 대전에 수록되었다. 변화된 지방 군제, 도성의 일반 치안을 담당하는 포도청 역시 이 때 수록되었다.

이 밖에 중요한 규정으로는 집약농업 진흥을 위한 堤堰을 비롯한 水利를 관할하는 堤堰司, 科擧 및 取材시험 규칙, 奴婢從母法의 확정, 銀店과 蔘商, 토지·노비 매매 관계 조항, 오가작통법이나 호적법 관행, 강상죄를 중심으로 한 새로운 범죄 처벌 규정 등이 있다.

당시 영조는 정치적으로는 ‘大訓’, 사회적으로는 《續五禮儀》, 법적으로는 《속대전》을 3대 편찬사업이라고 하면서 자신의 사업을 다 이루었다고 자부하고 있었다.²⁰⁾ 곧 《속대전》은 영조가 구상했던 새로운 조선 후기 국가체제의 법적·제도적 완결을 의미한다.

이후 정조 5년(1781)에는 《경국대전》과 《속대전》을 통합하고, 이후의 수교와 시행되고 있는 새로운 法例들을 추가하여 일관되게 정비한 기본법전을 만들기로 결정하였고, 이는 정조 9년 《大典通編》의 편찬으로 귀결되었다. 이는 균역법 실시에 따른 변화된 조세제도, 규장각 설치와 이에 관계된 초계문신제도 등의 법령을 대전에 수록하여 기본법으로 만들 필요성이 있었기 때문이었다. 《속대전》과 마찬가지로 신설된 衙門들과 중앙 및 새로운 首領考課法을 포함한 지방제도 운영에 도입된 새로운 관행들도 많이 법제화되었다. 서얼허통 관계 법규(한품서용절목; 정조 1) 및 노비신공 감소 규정들도 백성의

20) 《英祖實錄》권 60, 영조 20년 12월 갑진.

과약방식에 대한 변화라는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 또한 刑典의 推斷 조목에서 대전에 수록되지는 않았으나 이제까지 금지되어 왔던 금지형벌 규정을 영조 연간부터 시행되어 온 형벌의 완화라는 기본입장에서 특별히 법제화하기도 했다. 이 밖에 새로 설치된 아문으로는 새로운 도성수비체제 확립 이후 도성 중시 정책의 하나로 영조가 설치한 도성의 하천 준설을 관장하는 濬川司가 있고, 군영 관계로는 宣傳官廳이 새로이 법제화되었다.

이 역시 《속대전》 편찬 이후 계속된 탕평책으로 변화된 중앙집권적 국가체제의 신속한 기본법 전화를 의미하는 것이다. 《대전통편》 편찬 이후에 변화된 중요한 사항으로는, 정조가 마지못해 허락했던 吏曹 郎官 통청법 복구조항이 다시 폐지된 것과, 5군영을 일원화하여 국왕의 군통수권을 강화하려 했던 장용영의 설치, 배다리 건설에서 시작하여 후일 水軍까지 관할하게 된 舟橋司의 설치, 국가가 공권력으로 도망 노비를 찾아주던 奴婢推刷法의 폐지 등이 있는데, 이 중 장용영은 결국 계속 제도화되지 못하고 순조 2년(1802)에 폐지되었다.

4) 군영 정비와 군주권 강화

병권은 정치권의 권력행사를 보장하는 제도적 장치의 하나이다. 조선왕조에서는 원래 군대의 지휘·명령권이 국왕에게 있었다. 군영은 곧 국왕의 권력행사를 보장하는 물리력이었다. 동시에 권력의 변화 과정에 따라 군대조직 역시 변화를 겪게 된다.

임진왜란을 겪으면서 국초부터의 군제인 오위제가 유명무실함이 드러나자, 선조 27년(1594) 훈련도감이 설치되었다. 인조반정 이후에는 반정공신들이 자신의 군사력을 유지하려는 문제와 맞물리면서 인조 2년(1624) 후금과의 대결 국면에서 어영청이, 같은 해 李适의 난 이후 경기도 지방군을 바탕으로 한 충용청이, 정묘호란 이후인 인조 12년에 남한산성 수비를 담당할 수어청이 설치되었다. 그리고 숙종 8년(1682) 군역변통 논의 과정에서 척신 계열의 권한이 강화되면서 금위영이 설치됨으로써 5군영제가 완성되었다. 곧 5군영제는 전체적인 계획 아래 한번에 설치된 것이 아니고, 정치적 역관계의 변화를

초래하는 격변 속에서 완성되어 갔던 것이다. 영조대에 있었던 군영의 재정비도 여타 체제의 정비와 마찬가지로 당시 정치권을 병력을 동원한 반정으로 뒤엎으려 했던 영조 4년(1728) 무신란이 결정적인 계기가 되었다.²¹⁾ 이 때부터 봉당의 타파라는 정치원칙을 긍정하는 탕평의 정치운영론이 현실 정치에 실제로 적용되었고, 이를 달성하기 위한 권력기반 강화의 토대로서 군영체제의 재정비가 시작되었다.

그런데 이 때 군영의 정비는 도성 수비체제의 확립을 중심으로 하는 중앙군영의 정비가 특징이었다. 이는 병조판서가 통솔하는 통일된 편제에 의한 훈련도감·금위영·어영청의 3군문 도성수비체제 완성으로 나타났다. 중앙군을 3군문 주축으로 구성하는 방안은 숙종 29년에 설치되었던 이정청에서 제기하였으나, 완전한 실시를 보지는 못했던 신편제이기도 했다. 이와 동시에 5군영 창설 이래 계속되어 왔던 양역(군역)변통 논의를, 군역법 실시로 확정함으로써 안정된 군사재정을 확보하였다. 그리고 각 군영의 軍權은 군주권 주도의 개혁정책을 지지하여 이를 적극적으로 추진했던 완론탕평파 세력이 장악하였는데, 그 과정에서 이들은 왕실과 연혼관계를 맺어 나갔고, 이에 따라 정치세력도 재편성되어 갔다.

영조 4년 무신란 때 淸州를 점령했던 李麟佐의 반란군은 漢城을 점령하기 위해 북진하다가, 安城과 竹山 전투에서 병조판서 吳命恒이 직접 지휘한 관군에게 패하여 그 목적이 좌절되었다. 그러나 토벌군의 편성과정에서 각 군문 사이의 일사불란한 통솔이 어려웠던 문제점이 드러났다. 또한 반란군이 도성 안 내용자의 힘을 빌리려 했다는 사실들이 드러났다. 이는 곧 도성수비의 허점이 드러난 것이기도 했다. 그래서 당시 正言 權赫이 성안에 있는 자는 朝士·儒生·坊民 모두를 行伍에 편성시키고, 대신의 영솔 아래 각기 맡은 바 城堞을 지키게 하자는 주장이 제기되었다. 이 때 도성수비체제를 강화할 필요성을 확실하게 깨달은 영조는, 이후 15년에 걸쳐서 삼군문을 중심으로 새로운 도성수비체제를 만들어 갔다.

영조 13년 11월에는 금군의 규모를 강화하는 절목의 개정이 있었다. 21년

21) 이하 군영 정비 관계는 李泰鎮, 〈三軍門 都城守備體制의 確立과 그 變遷〉(《韓國軍制史》近世朝鮮後期篇, 육군본부, 1977)을 주로 참조함.

에는 도성의 보수를 위한 훈련도감·금위영·어영청 담당구역의 획정이 있었으며, 22년 12월에 도성 보수공사가 끝났다. 이어 다음 해 2월에 〈守都節目〉이 마련되었으며, 26년 9월에 그 완성을 의미하는 〈守城綸音〉이 반포되었다. 이 수성윤음은 도내 방민에게 배포되었다. 윤음에 정리된 내용을 보면, 도성의 수비를 맡은 군영은 훈련도감·금위영·어영청의 3군문이었다. 각 군문은 도성 수비를 3구분하여 담당하였는데, 도성 내의 5부 방민은 군문 구역과 거리에 따라 각 군문에 분속되었다. 그리고 각 군문은 담당한 구역을 각각 전영·좌영·중영·우영·후영의 다섯부대로 나누었다. 곧 도성 내의 5부 방민은 모두 계로 묶여져서 각 군문의 5영에 분속되었다. 또한 효종 이후 강화되었던 守禦廳은 3군문체제 확립과 양역변통 과정에서 그 편제가 자주 바뀌었다. 곧 영조 26년 7월에 廣州 留守가 守禦使를 겸하였고, 守禦京廳이 폐지되면서 수어청을 남한산성으로 옮겼다. 영조 35년에는 관원 교체의 빈번함 등의 문제 때문에 다시 수어청을 경청으로 옮겼다. 그러나 정조 19년(1795)에는 광주부가 유수부로 승격되면서 수어경청이 다시 폐지되었고, 중앙의 3군영과 달리 상비군이 거의 없이 유사시 남한산성을 중심으로 수도 외곽을 방어하는 책임이 부여되었다. 이는 3군문체제가 강화되는 과정에서 수어청이 점차 그 의미를 잃어 갔고, 이 때 와서는 그 기능이 상실되었다는 사실을 말해 주는 것이다.

영조는 禁軍廳도 개혁하였다. 이 역시 영조 4년 무신란이 계기가 되어서 개혁에 착수하였는데, 영조 13년 병조판서 박문수에 의해서 〈禁軍節目〉이 마련되었다. 이를 참고하면 중간 관직인 당상군관의 수를 15員으로 늘리고(이전 은 10員) 교련관도 2窠를 늘리되(종전 10과), 이들 자리를 금군 출신에게 보장하도록 함으로써 금군의 처우를 개선한 점이 특징이다. 또한 취재에 합격한 사람만이 들어갈 수 있었던 금군을, 무반 가문의 경우는 추천에 의해서도 가능하게 하였다. 영조 30년에는 병조판서가 겸임하던 금위대장을 별도로 임명하였다. 곧 병조판서는 5군문 대장을 위에서 통령하게 된 것이다. 이 역시 제상권의 강화를 바탕으로 군주권을 강화해 간 탕평책하의 관료 위계질서 강화정책과 그대로 연결된다. 이후 禁軍廳은 용호영으로 개칭되었고, 정조는 용호영과 별도의 또다른 친위부대인 장용영을 창설하여, 이를 바탕으로 궁극적으로는 5군영의 일원화를 시도하기도 했다.

선조 27년(1594)을 전후하여 조직된 지방군제인 속오군도 17세기 중반 이후 사실상 유명무실해졌다. 중앙 5군영 강화에 군사정책이 집중된 데다가, 효종 연간부터는 속오군에 대체로 收米收布法이 적용되었기 때문이었다. 곧 실제 병력은 없는 收布軍이 된 것이다. 이러한 상황 역시 영조 4년 무신란을 계기로 그 문제점이 확연하게 드러났다. 이에 속오군도 영조 6년 9월에 20여 조의 〈東伍節目〉이 발표되면서 새롭게 정비되었다. 당시 전국적으로 대략 21만 명 이상의 규모였다고 추산된다. 기본적으로 隣里團結 魚鱗作隊를 원칙으로 하고, 營將의 거주지를 중심으로 속오군을 편성한다는 내용이었다. 기타 결원 보충, 도피자의 처리, 위법자의 처벌, 조련법, 수령과의 관계 등의 규칙이 규정되었다. 속오군 작대는 각 읍에서 명단을 중앙에 보내면, 중앙관청에서 병조의 군안 및 한성부 호적과 대조·확인해서 허위 보고 등 폐단 발생을 방지하였다. 또 東伍給保法을 적용하여 속오군에게 1保씩을 주고 烟戶·雜役을 면제하는 동시에 매달 점검을 실시하는 등 철저한 관리를 규정하고 있었다.²²⁾

〈朴光用〉

3. 정조대 탕평정국과 왕정체제의 강화

1) 준론탕평과 군신 의리

(1) 준론탕평론의 적용

정조대 정국운영에도 영조대처럼 탕평이라는 원칙이 받아들여졌다.¹⁾ 그러

22) 車文燮, 〈東伍軍 研究〉(《朝鮮時代軍制研究》, 檀國大 出版部, 1973).

그러나 속오급보법은 영조 25년(1749)경부터는 제대로 실시되지 않았을 뿐 아니라, 농민의 조세 부담을 가중시킨 것이기도 하였다. 또한 영조 12년에는 양민의 중북된 역부담을 금지시키는 조치를 취했으므로, 이후 속오군은 대체로 私賤民으로 보충되었다. 그리고 영조 34년 전후로는 다시 收布軍으로 돌아갔다고 한다.

1) 정조 연간 탕평정국에 대해서는 다음의 글들이 있다.

鄭玉子, 〈正祖의 抄啓文臣教育과 文體政策〉(《奎章閣》 6, 서울대, 1982).

나 동시에 정조대 탕평은 영조대의 탕평정국을 비판하면서 출발하였다. 비판의 기본 관점은 사람세력의 정치원칙인 의리문제를 중요하게 보지 않았다는 데 있었다. 그래서 권력자에 그저 추종하는 무리들을 중심으로 당색을 갖추어서 함께 추천하고 구색을 맞추어 쓰면 된다는 互舉雙對를 진정한 탕평으로 착각했고, 이 때문에 이른바 蕩平黨 만의 탕평으로 흘러갔다는 것이다. 결과는 당쟁의 폐단을 확대시키기도 했던 척신정치의 부활을 초래하였고, 척신들의 이해관계나 이합집산의 과정에서 왕위계승권자의 위치도 함께 흔들리는 등의 폐해가 다시 나타났는데, 이 점을 군주인 정조는 깊게 인식하고 있었다. 그리고 그러한 정국운영은, 사대부 뿐 아니라 일반 백성들이 세상을 살아가는 도리이기도 한 ‘世道’ 전체를 타락시켰다고 비판하였다. 이는 완론계정과 중심의 탕평을 비판한 것이었다.²⁾

그래서 정조대의 탕평은 정치원칙을 존중하는 淸議·峻論을 지켜나가는 정치세력을 중심으로 하는 탕평, 곧 진정한 의리에 바탕을 두는 탕평이 그 출발부터 전면적으로 표방되었다. 그리고 이로써 타락한 세태를 이상적인 시대의 수준으로까지 회복하게 한다는 挽回世道を 시대적인 표방으로 내세웠다. 이는 영조가 표방했던 聖君政治論을 보다 적극적으로 이어받은 것이었다. 또한 이미 영조 연간부터 존재해 왔지만 부차적 주장에 머물렀던 준론탕평론을 정조 연간에는 본격적으로 정국운영에 적용하겠다는 정치적 선택이었다. 동시에 영조대에 덜 존중되었던 주자성리학(宋學)적 실력을 보다 존중

——, 〈正祖朝 文化政策〉(《朝鮮後期文化運動史》, 一潮閣, 1988).

朴光用, 〈蕩平論과 政局의 變化〉(《韓國史論》 10, 서울대, 1984).

——, 〈英·正祖代 南人勢力的 政治的 위치와 西學政策〉(《한국교회사논문집》 II, 한국교회사연구소, 1985).

——, 〈正祖연간 時僻黨爭論에 대한 재검토〉(《韓國文化》 10, 서울대, 1990).

鄭奭鍾, 〈丁若鏞(1762~1836)과 正祖·純祖年間の 政局〉(高柄翊先生回甲紀念史學論叢《歷史와 人間의 對應》, 한울, 1985).

李泰鎮, 〈正祖의 「大學」 탐구와 새로운 君主論〉(《李晦齋의 思想과 그 世界》, 成均館大 大東文化研究院, 1992).

——, 〈正祖—儒學的 계몽 절대군주〉(《韓國史 市民講座》 13, 一潮閣, 1993).

襄祐晟, 〈正祖年間 武班軍營大將과 軍營政策〉(《韓國史論》 24, 서울대, 1991).

2) 이하 주를 붙이지 않은 내용은 朴光用, 위의 글(1984·1985·1990)에 주로 의거함.

하는 바탕을 유지해서, 군주권이 보다 넓은 기반을 가지도록 강화하겠다는 선택이기도 했다.

준론탕평론은 의리의 변별을 보다 중요시하지만, 봉당의 타파 역시 그만큼 중요하다는 점을 긍정하는 견해이다. 곧 이를 모두 이룰 수 있는 의리로써 조제하여 인재를 보합하자고 함으로써, 탕평의 근본 의미를 부정하지는 않았다. 영조 연간 노론 준론계의 핵심적 지도자였던 李天輔는 다음과 같이 사림 정치의 기본 원칙인 義理와 사대부로서의 명예와 지조인 名節을 모두 지켜 내면서, 동시에 봉당의 타파를 병행하는 방법을 찾아서 추진하자고 했다.

臣은 지금의 봉당을 없애기 전에 기개와 절개가 먼저 망해서 국가를 유지할 수 없을까 두렵습니다. …말이 黨論에 관계되어도 그 말이 옳으면 옳은 일을 하는데 해롭지 않고, 당론이 아니라도 그 일이 그르면 이를 그르다고 해야 해롭지 않습니다. …지극하고 공정하게 임하면 만물은 그대로 드러나게 됩니다 (李天輔, 《晉庵集》 권 4, 應旨疏).

정조대 노론계 집권 주류에 이어지는 선배 정치가였던 兪拓基도 소론계 李宗城과 연합해서 척신정치에 대항하면서, “그 사람이 가진 의리가 옳으니까 중요하므로, 그 사람이 가진 당파 색깔은 생각하지 않겠다”라고 하였다. 재야 학자로 머물렀던 성호 李瀼도 탕평의 핵심은 치우치지 않는 데 있다고 하면서, 이는 품성과 기질이 전혀 다른 북쪽 연나라 사람과 남쪽 월나라 사람이 같은 배를 타고 갈 수 있다거나, 친족과 풍습이 다른 부부가 함께 살아갈 수 있다는 사실과 마찬가지로, 뜻과 지력을 모아 공동의 이해를 만들어 나가야 한다고 하였다. 그는 탕평이 안되는 근본 원인은 ‘貴勢子弟’ 곧 양반 문벌 때문이라는 점도 지적하고 있었다.³⁾ 이러한 준론탕평론은 정조 연간 남인 계열의 유력한 정치지도자였던 丁範祖에게서도 나타난다. 그는 人心이 각각 다르지만 조화시키면 하나가 되듯이 黨心이 각각 대립되지만 조화시키면 나라를 잘 이끌게 된다고 표현하기도 했다. 요컨대 전근대 성리학적 사회의 정치원칙인 의리에 준엄한 인물들의 원칙을 조제하고 인재를 보합하는 데 이르게 하자는 주장이었다. 완론탕평론과는 한국 형태의 정국운영을 부정하는

3) 李 瀼, 《星湖先生僿說》 권 11, 人事門, 蕩平.

입장과, 군주권 강화와 관료제 강화를 긍정하는 입장에서는 일치하고 있다. 정조 연간에는 영조 47년(1771) 전후에 淸流⁴⁾를 표방하면서 출발했던 노론 淸名黨에서 이어진 金鍾秀·尹潄東 계열, 경종 2년(1722) 전후에 새로이 출발했던 淸南에서 이어진 蔡濟恭 계열, 峻少(少論 峻論)에서 이어진 徐命善·李福源 계열의 소론계 정파들이 정국을 주도하였다. 이들은 영조대에는 당색의 차이에 관계없이 모두 외척세력의 정치간여를 비판하는 정파였다는 점이 공통점이었다. 곧 외척 및 그들과 밀착된 특권적 정치집단의 정국 주도를 배척한다는 기본 입장을 표명하고 있었다.⁵⁾ 정조 연간에는 이들에게서 이어진 정치집단이 정국을 주도하면서, 이들의 의리 주장이 정치 원칙의 하나로 받아들여지면서 탕평책 아래에서 조제되었다.

특히 정조는 영조 말년 척신세력의 전횡으로 야기된 아버지 사도세자의 죽음을 지켜보았고, 그후 왕세손일 때도 대리청정 전후시기에 척신계의 방해로 곤경에 처했던 사태 등의 어려움을 겪었으므로, 즉위 후 외척세력의 배제를 정치의 첫째 원칙(의리)으로 제시하고 있었다. 이는 특히 사림정치의 기본 원칙과도 일치하고 있으므로, 사림계의 淸議를 존중하는 준론계 정파를 중심으로 정국을 이끌어 갔던 것이었다. 그래서 즉위 초에 영조 연간 정국을 주도했던 南黨(金龜柱 계열)·北黨(洪鳳漢 계열)으로 불렸던 외척당 세력을 모두 와해시켰다. 또한 자신의 즉위 공신인 洪國榮이 척신정치를 기도하자, 아무도 예기하지 못한 상황에서 정계를 은퇴하게 했다. 이후에도 즉위 공신인 鄭民始나 李命植들은 최고 정책 결정권을 가지는 相臣으로는 임명하지 않는다는 원칙을 지키고 있었다.

4) 원래 「淸流(淸類)」는 일반 사대부(縉紳)들의 입장을 대변하는 집단을 말한다. 조선에서 사림세력이 정국을 주도한 16세기 이후는, 각 붕당 안에서 사림의 전국적인 여론인 公論을 대변하여 이를 실현시키려고 노력하는 정치집단, 곧 사림 정치의 正道를 걷는 정파라는 의미로 사용되어 왔다.

5) 노론 청명당 계열은 유척기·이천보·尹汲·金致仁들이 영조 연간 초기 지도자였다. 이들 중에서 다수가 경주 김씨 외척세력과 결탁되어 있었다는 주장도 존재한다. 그러나 이는 정조 연간에는 일반적인 평가가 아니었다고 판단된다. 청남(남인 청류)세력은 영조대에는 沈檀·吳光運·洪景輔·權以鑣들이 이끌었다. 소론 준론세력은 을해옥사 이후에는 李宗城·朴文秀 계열을 중심으로 존립할 수 있었다.

정조의 탕평책은 앞에서 설명한 바와 같이, 단순히 정파간의 인재 보합만을 의미하지는 않았다. 정조는 《대학》을 새로이 탐구·해석하여, 군주권 강화를 목적으로 하는 제왕학을 세웠다. 그 결과 정국운영은 군주가 주도해야 하는 것일 뿐만 아니라, 군주는 사대부를 포함하는 모든 신민을 ‘민은 나의 동포’라는 입장에서 일원적으로 단일하게 파악해야 한다고 생각하였다. 이는 즉위한지 20여 년이 지난 정조 22년(1798) 자신을 ‘모든 하천에 비치는 밝은 달’이라는 ‘萬川明月翁主人’으로 표현한 데서도 잘 나타난다. 따라서 淫朋으로 평가한 당시의 봉당은 당연히 타파의 대상이었다.⁶⁾ 정국운영 방식도 是非를 가리는 分別論에 입각한 일진일퇴의 정국보다 保合太和論에 입각하되 優劣을 변별해서 함께 쓰는 탕평조제의 정국을 채택하고 있다고 밝혔다.⁷⁾

또한 유교적 통치에서는 군주가 큰 일을 도모하려는 뜻(有爲之志)이 있어야 한다는 점을 강조하였다. 이는 유학자들이 소인배로 비판했던 王安石을 긍정적으로 평가하고 있었던 데서 잘 드러나고 있었다. 개혁이 절대 필요했던 시기에 군주인 神宗의 개혁 의지를 강력하게 보좌했던 점과 개혁안의 실용성을 긍정했던 것이다. 반면에, 당시 司馬光 같은 정통 주자성리학자들이 도리어 수구적이었던 점을 지적하고 있었다. 또한 주자성리학을 배척했으면서도 군주권 강화에 큰 공을 세웠던 王陽明의 문집을 좋아하여 탐독하기도 했다.⁸⁾ 이런 입장에서는 신하들의 정국주도를 긍정하는 제도적 장치의 하나인 봉당은, 영조와 마찬가지로, 당연히 타파되어야 한다는 결론에 이르게 되는 것이다.

편파적인 상황을 타파하려는 탕평 원칙은 정국운영에서 뿐만 아니라 사회 구조 파악에도 적용되고 있었다. 정조는 서얼과 노비 역시 국왕의 신민으로서 다른 신민들과 함께 그 처지를 개선할 대책이 필요하다고 파악해서, 지위가 열악한 이들에 대한 처우 개선책을 계속 강구하였다. 특히 정조 말년에는 노비제를 완전히 혁파할 결심을 굳히기도 했다. 순조 원년(1801)에 정조의 뜻을 잇는다고 하면서 공노비가 혁파된 것은 그 부산물이었다.⁹⁾ 이 때 정조의

6) 李泰鎮, 앞의 글(1992).

7) 《弘齋全書》권 166, 日得錄, 政事.

8) 《弘齋全書》권 161, 日得錄, 文學.

9) 李泰鎮, 앞의 글(1993).

측신 尹行僖이 지어 바친 윤음의 내용은, 箕子와 같은 성인의 치세에는 노비가 있을 수 없다고 하면서 “군주가 백성에게 임할 때는 貴賤의 구별도 없고 内外의 구별도 없이 모두 같은 赤子이므로, 奴니 婢니 하여 구분하는 것은 하나의 동포로 보는 뜻이 아니다”¹⁰⁾라고 선포하였다. 이는 전 시기까지 사대부들이 우리 나라의 노비제도는 기자시대부터 시작되는 오랜 역사성을 가졌으므로 중국 사회와 달리 세습노비제도가 존속되는 역사 전통이 있다는, 오래 계속되어 온 사회적 통념을 근본적으로 부정한 획기적인 선언이었다.

또한 정조는 재상에 대한 국왕의 인사결정권을 아주 중요하게 파악하고 있었고 이를 정국의 변화에 적절하게 이용하였다. 그래서 의리에 투철하다고 인정되어 한번 신임한 준론 재상은 반드시 8년의 기간은 중용해서 쓰되, 중용하기 전에 일정 기간 정계에서 떠나게 함으로써 그 자신의 정치적 의리를 유지하는지와 그를 지지하는 집단에서 계속 그 신망이 유지되는지를 지켜보면서, 다음 시기 정치 변화를 주도하게 하기 위한 학문적·정치적 실력 축적을 도모하게 하였다고 술회하였다.

또한 정치운영의 원칙을 가진다는 측면에서 ‘의리’를 중요하게 생각하고 있었지만, 당파적 의리의 경우에는 영조와 같이 정국운영을 시비의 차원으로 이끌므로 탕평정국을 파기하는 가장 나쁜 요소라고 파악하고 있었다. 예컨대 서학 신봉자들을 국가변란을 도모했던 황건적이나 백련교도와 같은 부류로 파악해서 국사범으로 처벌해야 한다고 주장했던 洪樂安에 대해서, 정조는 당시 안정을 찾아가는 남인계 채제공과 노론계 김종수의 준론계 정파가 주도하는 탕평정국을 시비논쟁으로 이끌어서 결국 환국을 도모하려 시도했다고 하여 강력히 비판하고 있었다. 이는 정조가 말년에 밝힌대로 반드시 한 부류의 역적과 다른 부류의 역적을 대비시키고 한 부류의 충신과 다른 부류의 충신을 대비시키되, 충신과 역적으로 대비시키는 정치운영은 하지 않겠다는 ‘以熱治熱’의 독특한 통치술에서 나온 것이었다. 이러한 전술적 고려를 탕평정국 운용에 적용함으로써 그 효율을 극대화하려 했던 것이었다. 즉위 초년에 바로 이 방식을 이용하여 홍봉한 계열과 김구주 계열을 한꺼번에 제거하

10) 《純祖實錄》 권 2, 순조 원년 정월 을사.

였고, 이후 김종수 계열과 채제공 계열을 같이 등용하였던 것이다.

학술정책에서도 남인계 서학 신봉자를 正學에서 벗어났다고 비판하는 동시에, 노론계가 심취했던 稗官小品文學 역시 정학에서 벗어났다고 강력히 비판하면서 문체반정운동을 시행하고 있었다. 특히 집권 노론계 주류가 정통 주자성리학을 내세우고 있었던 데 반하여, 집권 남인계는 시대적 변화(時變)를 존중하면서 西漢을 ‘大封建’·‘務實’ 등으로 평가하면서 실제 정치의 모범으로 제시하기도 했다. 이는 의리와 개혁을 재야 지식인의 입장에서 추구했던 明末 清初 顧炎武나 黃宗羲처럼, 군현제와 봉건제를 절충하는 국가체제 개혁방안들을 심도있게 검토했다는 의미이기도 하다. 이로써 준론탕평이 지향했던 정치모형을 어느 정도 짐작할 수 있다.

정조 연간의 정치사는 봉당을 없애기 위한 탕평정책이 실시되었던 시기라고 평가되고 있음에도 불구하고, 실제로는 영조 연간 노론당이 승리한 후 사도세자 죽음을 놓고 새로 생긴 당파인 시파와 벽파의 당쟁으로 정치적 사건의 추이를 설명하는 것이 지금까지의 유력한 해석이었다. 이러한 통설은 탕평론보다도 당쟁론이 당시 정치사의 실체를 제대로 설명할 수 있다는 입장이다. 또 이 구분은 시세에 따라서 국왕인 정조의 뜻을 따르는 파를 시파라고 하고, 이를 반대하는 노론계 주류를 포함해서 멀리 떨어져 있는 파를 벽파라고 보는 구분법이다.

그러나 시벽당쟁이란 일차적으로는 노론내의 문제에서 출발하였다.¹¹⁾ 남인과 소론계는 당시 강력한 정치세력인 노론계에 대항하려면 정조의 입장을 수용할 수밖에 없었다. 곧 소론·남인을 시·벽으로 나누는 것은 무의미하다. 그런데 시파와 벽파를 구분하는 기준을 정조의 뜻을 따르느냐 안 따르느냐 하는 데 둔 것은 남인계와 소론계였다. 곧 남인과 소론계 당론서만이 노론계 주류를 벽파계로 파악하고 있었다. 노론계 당론서는 당시 노론 의리의 지도자인 산림세력을 포함해서 주류를 대체로 중도계로 파악하는 사례도 있다.

또한 정국의 추이를 살펴보면, 노론계가 시파·벽파의 명칭으로 분기되기 시작하는 출발점은 대체로 정조 8년(1784)경이며, 그 전에는 이런 당파의 명

11) 이하 시벽당쟁에 관한 내용은 朴光用, 앞의 글(1990) 참조.

칭이 존재하지 않았다는 점이 확인된다. 정조 12년(1788) 이후에는 시파·벽파의 대립 현상이 표면화되어 나타났다고 하겠다. 그러나 시벽당론에서 흔히 이야기되는 사도세자 문제에 대한 의리문제와 관련된 본격적인 대치국면은 嶺南萬人疏로 야기된 파란이 있었던 정조 16년과 17년 여름, 장용영 체제와 수원성이 완성 단계에 도달한 정조 19년 전후 시기부터였다. 이 때는 탕평정책에 커다란 영향을 줄 정도의 규모인 당쟁으로 확대되었다고 할 수 있다. 그러나 이 때도 綠林徒黨이라는 비판을 받을 정도였다. 게다가 시파와 벽파계는 반드시 당파적으로 뚜렷하게 구분이 되는 인적 구성을 가졌던 것도 아니었다. 곧 관료 縉紳간의 대립 상황에서 크게 벗어난 것이 아니었다. 이를 4색 당파가 탕평책으로 새롭게 개편되면서 나타난 봉당간의 대립 상황이라고 할 수는 없다.

시벽의 의리논쟁 문제도 그 논리가 통일되어 있지 않았다. 일반적으로는 정조의 외조부인 홍봉한에 대한 ‘扶洪派’와 ‘攻洪派’라는 기준이 그 출발점이라고 보고 있었다. 그러나 부홍파의 경우도 홍봉한의 죄상은 공격해야 한다고 보았고, 공홍파라고 해서 청의를 지키는 인물이 없었다고 하지도 않았다. 따라서 노론·소론·남인을 불문하고 대부분의 시파계는 자신을 홍봉한의 黨與도 아니고, 홍당을 공격한 金龜柱의 당여도 아닌 중도적 입장이라고 보고 있어서, 의리면에서 강경하면서도 중도적 입장을 취한 인물들은 벽파적 의리를 지녔다 해도 어느 정도 긍정적으로 보고 있기도 했다. 결국 노론계에서의 시파와 벽파를 가르는 기준은, ‘의리론’으로 본다면 신임의리와 임오의리를 구분할 수 있다고 보느냐, 구분할 수 없다고 보느냐 하는 차이로 판단하는 것이 가장 타당하다고 생각된다. 이는 곧 신임의리를 강경하게 지키느냐 온건하게 지키느냐의 차이라고 표현되기도 했다. 게다가 그 뭉쳐지는 집단들이 학통같은 뚜렷한 동질성을 공유했다기보다는, 왕실 외척과 연결을 도모함으로써 강화되는 성격을 가지기도 했다. 이는 결국 그 표방한 의리보다 왕실 외척을 권력집단에서 배제한 정조대 탕평정국 운영에 대한 반발이 주된 성격이었다는 점을 말해주고 있다.

곧 정조 연간의 ‘시벽당쟁론’은 부분적인 현상을 전면적인 현상으로 확대 해석했다고 생각된다.

(2) 정국의 추이

정조 연간의 정국을 탕평정치 형태의 진전에 따라 시기를 구분하면 대체로 4시기로 나눌 수 있다.

제 1기는 대리청정(1775)에서 정조 3년(1779) 말까지라 할 수 있다. 이미 왕세손으로 대리청정하던 시기부터 준론의 의리를 한 차원 높은 단계에서 조제하고 그 인재를 보함에 이르게 하겠다는 탕평의 원칙이 선포되었다. 그래서 ‘혼돈의 탕평이 아닌 의리의 탕평’이 표방되었다. 그러나 실제로는 홍국영을 중심으로 청류를 표방한 노론 청명당 계열이 정국을 주도한 시기였다. 이때 홍국영은 호서지방에서 송시열의 후손인 宋德相·宋煥億과 기호지방에서 閔遇洙의 문인인 金鍾厚 같은 山林의 명망을 지닌 인물들의 지원, 그리고 궁궐 안에서 누이인 元嬪의 지원을 바탕으로 해서 노론당의 의리를 주도적으로 실행함으로써 노론계 권력집단의 주체세력으로 부상하였다. 이 시기에 영조 말년에 복관되었던 尹宣舉·尹拯 부자와 소론 3대신이 다시 추탈관작되었고, <탕평윤음>에서 신임의리가 재천명되었으며, 송시열이 孝宗 묘정에 배향되었다. 또한 이조낭관 통청권을 복구해서, 영조 연간 탕평책하에서 강화되었던 재상의 권한을 당하관급에서 견제할 수 있는 제도적 장치를 복구하기도 하였다.

그리고 이러한 조치들을 바탕으로 해서 영조 연간 탕평정책의 결과로 야기되었던 폐단, 이른바 홍봉한과 김구주의 양 외척당을 와해시키고 양편의 의리를 극단적으로 표방하는 趙載翰·李德師나 沈翔雲·洪趾海 같은 세력을 모두 역적 대 역적으로 대비시켜 처단하였다. 이른바 以熱治熱의 통치술이었다. 동시에 외척 내지 부마세력과 연결하여 권력을 지켰던 洪啓禧 집안과 金尙魯·鄭厚謙·洪麟漢 등 이른바 노·소 탕평당 계열을 권력집단에서 제거하고, 이에 동조했던 홍계희와 가까운 인척인 洪啓能·洪趾海·洪量海 같은 호론계 산립 일부도 제거하였다. 전체적으로는 노론·소론·남인의 준론(청류)계가 모두 우대되었다. 또 右文政治를 표방하면서 왕실 외척과 사대부 세력의 연결관계를 차단하려는 목적을 가졌던 규장각제도도 이미 즉위년부터 계획되고 있었다. 이 시기는 홍국영 은퇴 후 徐命善 세력과 鄭民始가 홍국영

을 지원했던 세력에 대해서 독립을 선언하기 전 단계까지는 그에 대립적인 정파가 거의 없었다고 할 수 있어서, 척신 김구주와 연결되었다고 의심받는 남당계가 그들 스스로 정조의 뜻을 실천한다고 주장하던 상황이었다. 곧 이 시기는 시파나 벽파는 없었다고 할 수 있다.

제 2기는 정조 4년(1780)에서 정조 12년 정월까지의 시기이다. 이 때는 서명선을 중심으로 하는 소론 준론계 정파를 강화시켜서 노론 청류계 정파와 보합하려 했던 탕평기이다. 그래서 원자 탄생을 계기로 윤선거·윤증 부자를 다시 복관시켰고, 홍국영을 전혀 예기하지 못한 상황에서 은퇴시키고, 그를 지원하던 노론 산림세력을 제거하는 데 전력을 기울인 시기였다. 이 때 산림 宋德相과 宋能相·洪量海 그리고 그 여당으로 표현되는 호서지역 노론세력의 강력한 반발이 있었다. 그뿐 아니라 任聖周·宋煥億들도 이들과 연결되었다고 비판되면서 그 정치적 입지가 약화되었다. 이 때를 전후로 패서·유언비어·정갑록 문제라든지 송덕상과 연결된 居士輩의 모역동참사건, 남인 청론계의 학문성에 관계되는 서학실천운동이 발각된 을사추조적발사건, 정조 왕위 계승의 정통성을 부정했다는 金夏材 옥사, 그리고 金鍾秀와의 연관성이 의심되는 李璫 옥사, 常溪君 湛을 추대한 역모사건인 具善復 옥사 같은 돌발 사건들이 터지기도 했다. 이는 홍국영 이후의 정국운영 문제를 놓고 노론계가 분열·대립되는 조짐들로 해석된다. 또한 영남 남인 李象靖이 산림으로 초치되기도 하고 숙종때 남인계 산림인 李玄逸이 신원되기도 하여, 남인계 전체의 관직 진출로는 전보다 개방되고 있었다.

반면에 체제공 세력은 노론계와 소론계 전체가 연합하여 공격함으로써, 남인 정치집단 내에서도 洪秀輔·蔡弘履·睦萬中 계열이 갈라져 나가 체제공 공격에 가담하는 등 청남세력이 강력하게 견제되었다. 곧 남인계가 권력 상층에 참여할 기회는 제한되었던 시기였다. 소론 준론계는 그러나 지방 사대 부층의 지지라는 정치적 기반이 戊申亂과 乙亥獄事들로 해서 이미 붕괴되어 있었으므로, 이러한 권력집단만이 강화된 상태에서는 소론계 스스로 강력한 정치적 기반을 가진 노론계와 연대의 필요성을 노출시킬 수밖에 없었다. 예컨대 달성 서씨나 전주 이씨 가문 같은 경우, 영조 연간의 풍양 조씨 가문처럼 학통이나 혼인관계 또는 정치적 의리론의 측면에서 노론세력과 연결을

도모하기도 했으므로, 이후 노론계에 흡수될 수 있는 바탕이 이 시기를 전후로 하여 형성되기도 했다.

전체적으로 보면 이 시기는 정조 특유의 탕평체제를 구축하기 위한 준비기간이라고 할 수 있다. 곧 규장각의 제도 정비가 본격화되고, 《대전통편》이 완성되기도 했다. 정치금고자를 풀어주는 疏通 정책도 계속 시행되고 있었는데, 이는 사대부 내의 정치참여 자격을 넓힘으로써 국왕의 세력기반을 확대하려 한 것이었다.

제 3기는 정조 12년(1788) 2월에서 정조 18년까지의 시기이다. 이 때는 김중수로 대표되는 노론 청류계 정치집단과 체제공으로 대표되는 남인 청문(청남)계 정치집단을 포함하는 탕평이 어느 정도 성공한 시기였다. 곧 정조 특유의 정치운영 방식으로서의 준론탕평의 모습이 그대로 드러난 시기라고 할 수 있다. 이 시기에는 청남 계열과 소론의 李福源 계열이 연합하여 이러한 정조 탕평의 일각을 떠받치기도 하였다. 이 때는 재상 권한을 다시 강화하는 정치개혁을 선언하였다.¹²⁾ 따라서 이조낭관 통청권이 다시 혁파되어 청요직의 권한이 규제되고, 비변사의 권한도 중요 사항의 경우 정승이 다시 議를 붙여서 국왕에게 올리는 형태로 운영함으로써 견제되었다. 곧 국왕과 재상 중심의 위계질서를 강조하는 관료체제가 채택된 것을 의미한다.

奎章閣 기능이 활성화되고 문체반정을 표방하였으며 성균관 대사성 久任法을 실시하는 등 관료세력의 재교육을 강조해서 새로운 관학풍의 진작이 있었다. 동시에 珍山事件을 계기로 小科까지 국왕의 親試로 운영하려는 시도인 賓興科를 실시하기도 했다.¹³⁾

또 군제는 백년 이상 계속될 수 없다고 하여 5군영제를 개편하려 하였다. 이는 장용영을 창설·강화하고 수원성 축성을 시작하는 방식으로 나타났는데, 궁극적으로는 군영의 일원화를 추진한 것이었다. 또한 서얼허통이 확대되고, 노비제도에 대한 개혁이 추진되어 공권력으로 도망노비를 찾아주는 노비추쇄법이 폐지되었으며, 도시의 새로운 상품유통체제를 인정하는 辛亥通共 정책들이 이 시기에 실시되었다.

12) 《正祖實錄》 권 26, 정조 12년 7월 정해.

13) 李泰鎮, 앞의 글(1992).

그러나 진산사건이 터지면서 서학실천운동에 대한 대처문제가 제기되었다. 또 사도세자에 대한 모함을 없앴으로써 군주권을 천양해야 한다는 주장이 영남만인소와 소론계 朴夏源 등 760여 인이 연명한 집단상소에서 ‘壬午義理’로서 표면화됨으로 해서 큰 파란이 야기되었다. 노론계에서도 朴宗岳·徐有隣·李秉模 등 정조 측근세력이 이를 지지함으로써 노론계 안에서도 상호 공격하는 등 심각한 분열이 야기되었다. 이러한 사태에 대해 노론계 강경세력은 노론 벽파계를 淫朋으로 몰아 탕평정국에서 제거하려는 음모라고 파악하였다. 그래서 의리는 하나이므로, 신임의리와 임오의리를 나누어 해석할 수 없다는 표방으로 새롭게 뭉쳐져서 강력하게 반발하였다.¹⁴⁾ 곧 사도세자 신원문제를 놓고 시파·벽파의 논쟁이 표면화되었던 것이다. 그 수습과정에서 정조 연간에 유일했던 노론 3상정권이 나타나기도 하는 등 이후 정국을 혼란하게 만든 사단이 생기기도 했다.

제 4기는 정조 19년(1795)에서 정조 24년 6월 정조 사망까지의 시기이다. 이 때는 尹禧東으로 대표되는 노론 산림계의 폭넓은 지지를 받는 중도적 노론계와 체제공 지도하의 남인계를 다시 보합하려 하였고, 윤시동이 죽은 후에는 벽파의 지도자 沈煥之를 정승에 임명함으로써 시·벽의 대립상태를 역시 준론탕평의 형태로 조정하려 했던 시기였다. 동시에 이 시기는 규장각에서 성장한 국왕 측근세력이라고 할 수 있는 노론계 李秉模와 소론계 李時秀를 정승에 기용함으로써, 산림세력의 학통을 받았다고 자부하는 벽파계를 조정·견제하려 하였다.

이 시기의 초에 수원성이 준공되고 장용외영이 설치되었다. 이로써 장용영 체제가 완성되어 군권이 국왕 중심으로 일원화되어 갔다. 한편으로는 宋煥箕·李城輔 같은 벽파계에 가까운 산림세력을 다시 우대하는 정책을 펴서, 이정보의 건의를 받아 金麟厚 문묘 종사를 받아들이기도 하였다.

그러나 자신의 준론을 조제하는 통치규모를 자세히 밝힌 이른바 〈五晦筵教〉 직후 정조가 사망함으로써, 준론의 의리를 조제하고 인재를 보합하는 탕

14) 당시 벽파의 주장은 정조의 五晦筵教 직후 예조참판으로서 이를 비판한 이서구의 상소가 대표적이다.

李書九, 《惕齋集》 권 5, 筵教頒示後言時事疏 庚申.

평은 계속되지 못하였다. 이후 정순왕대비와 연결되면서 권력을 잡은 벽파세력은 탕평정국의 구도를 일거에 폐기하려 노력하였다. 그래서 숙종 연간의 환국처럼 반대당 핵심인물들을 역적으로 몰아 제거하였다. 정국이 노론 벽파 일당 전권의 형태로 전환된 것이다. 그러나 그 후유증을 수습하지 못하여 벽파 주도 정권은 6년만에 무너졌다. 이 때 야기된 정치적 단절과 혼란상태를 수습하는 과정에서, 결국 독자적인 권력집단의 형성은 노론계 왕실 외척세력만이 가능한 세도정국으로 진행되어 갔다.

(3) 정국운영의 특징

정조대의 정국운영 역시 영조대처럼 일관되게 군주권 강화와 중앙집권적 관료제의 강화가 추구되면서, 영조 치세에 탕평정책의 성공을 위해 실시했던 제반 제도의 개혁과 운영원칙의 변화들을 대체로 그대로 수용하고 있었다. 그리고 그 바탕에서 보다 합리적인 관료제 운영을 위한 방침의 변화와 법제화 작업이 있었다.

첫째로 재상의 정책결정권 강화이다. 정조는 淸議·峻論을 표방한 관료세력을 중심으로 의리를 조제하고 인재를 보합하려 했다. 산림세력을 영조대보다 존중하기는 했으나 이는 홍국영 당시의 일이었을 뿐이었고, 정조의 통치 방식은 아니었다. 곧 산림세력은 정치에 간여할 수 있었던 상황이 아니었다. 오히려 정치에 간여했던 산림 송덕상·송능상·김종후·홍양해와 이들을 지원했던 세력은 모두 의리문제에 저촉되었다고 비판을 받고 도태되었다. 반면에 이 시기에 낙론계 산림 金亮行과 호론계 산림 權震應 계열은 홍국영과 연결하여 노론정권을 만들려 했던 세력들을 비판하고 중립적 입장을 지켜서 정조의 호평을 받았는데, 이들의 후계자 중에서 후일 순조 연간 이후 정국을 주도하는 세력이 나오기도 했다. 사림의 공론을 반영하는 제도적 장치로 인정되는 당하관 청요직의 통청권 역시 영조 연간처럼 허용되지 않았다. 이조낭관의 통청권은 일시 복구되었으나 다시 폐지되었고, 한림의 자대제는 허용되지 않았다. 정조 특유의 탕평이 실시된 이후에는 영조가 탕평을 지키기 위한 4대사업이라고 표방했던 이조낭관·한림·산림·균역 시책 모두가 영조 연간에 결정된 그대로 지켜졌다고 판단할 수 있다. 반면에 영조 연간 재상권

과 군문의 강화 이래 계속 강화되었던 비변사의 위상은 재상권 아래 어느 정도 통제되는 조치가 취해졌다. 비변사의 결정사항을 의정대신이 다시 議를 붙여 국왕에게 보고하는 관행이 강화되기도 했던 것이다.

여기에는 영조 연간과는 달리 외척의 정치간여 배제와 학문 정치론 등 기본적 정치의리에 투철한 세력을 중용한다는 원칙이 지켜졌다는 점도 중요하다. 곧 정조 즉위 초에 남당과 북당으로 불려지는 외척이 주도하는 정파를 모두 와해시켰다. 그리고 자신의 즉위 공신인 홍국영이 누이를 元嬪으로 들여보내 왕실 외척으로서의 입지를 만들고 산림세력의 인정을 받아서 노론계의 주도세력으로 부상하는 등 권력 독점의 뜻을 보이자 갑자기 정계은퇴를 시켜버렸던 것이다.

둘째로 중앙정부에 의한 지방지배 강화이다. 이를 위한 제도적 장치였던 영조 연간에 강화된 비변사 팔도구관당상제가 계속 실시된 외에도, 정조 연간에는 특별하게 강화된 어사제도가 있었다. 정조는 재위 25년 동안 암행어사 57회, 일반어사 56회, 도합 연평균 4.6회의 어사를 파견하였다. 이는 어느 국왕보다 많은 횟수이다. 특히 암행어사는 규장각에서 양성한 신진세력인 30대 전후의 초계문신들을 주로 파견하였다. 또한 정조 7년 이후는 대부분의 어사에게 친히 봉서를 내려 직무범위와 권한을 부여하면서 각별한 기대와 염탐 사항과 유념할 조건 등 특별한 관심 사항의 파악을 지시하고 있었다. 백성의 동향과 邑弊·民瘼의 실상을 보다 정확하게 파악하려 하였다. 또한 어사가 담당하는 旌邑 중심 뿐만 아니라 파견되는 沿路에 있는 諸邑까지 감찰하게 하였다.¹⁵⁾ 곧 경기도를 중심한 지방담당관 전체와 지방행정 전반을 감찰할 수 있게 한 것이다. 이는 지방수령의 보호와 견제라는 양면성이 있다. 특히 정조 연간에는 사회적 폐단과 백성의 고통을 파악하는 암행어사의 특별보고서인 별단이 중요하게 취급되었는데, 이는 民隱에 대한 파악과 해결 방안 모색이 암행어사 임무의 하나였다는 것을 의미한다. 또한 應旨民隱疏를 수집하여 지방의 행정실무를 담당한 수령·방백에게 사회모순을 진언하게 한 것도 다양한 의견을 종합해보려는 노력의 일환이었다. 곧 이를 바탕으로

15) 韓相權, 《朝鮮後期 社會와 訴冤制度》(一潮閣, 1996).

지방사회를 효과적으로 통치하려 하였던 것이다. 이는 성장하는 사회세력과 발전의 성과물에 대한 지배층의 동태적인 파악을 가능하게 하려는 의도였을 것이다.

셋째로 기층세력의 저항을 포함하는 사회변화를, 국왕이 직접 파악할 수 있도록 제도를 정비한 것이다. 가장 중요한 것은 승정원에서 담당하는 상언 제도와 형조에서 담당하는 격쟁제도를 활성화하여, 일반 백성의 고통인 民隱을 직접 국왕에게 제소할 수 있게 한 것이었다. 정조 원년(1777)에는 국왕이 궁궐 밖으로 행차하는 動駕 때에 연도에서 백성들이 직접 쟁을 두드리서 억울함을 호소하는 방식인 衛外 격쟁이 허용되었다. 이후 국왕의 행차가 쉬는 곳에서 기다리고 있다가 올리는 상언과 쟁을 두드리 호소하는 격쟁이 양적으로 크게 확대되었다. 또한 정조 9년부터는 일반적인 민폐 사항도 상언과 격쟁을 할 수 있도록 하는 조치가 취해졌다. 이전까지는 죄의 억울함을 호소하는 신원 및 顯揚·立後·山訟 같은 유교적 윤리에 관계되는 문제가 위주였다. 일반 민폐의 구체적 모습은 《日省錄》에 일부 수록되어 전해진다. 중심되는 내용은 三政과 잡역 같은 부세 수탈문제, 토지 소유권과 지대 같은 토지문제, 禁亂塵權과 공민권·商圈대립 같은 상공업문제, 壓良爲賤·徵債濫徵·濫刑貪臟 같은 사회문제들이 중심이었는데, 국왕이 이 문제들에 대해서 직접 파악하여 판결을 내리고 있었던 것이다. 또한 즉위 24년간 궁궐 밖으로 행차하는 기회를 이용하여 34회의 대민 접촉을 하고 있기도 했다.¹⁶⁾

정조 22년에 있었던 應旨農書의 수집 역시 농촌지식인의 체험과 실력을 활용하여 小農경제의 활성화를 모색한 것이다. 이는 세종때 《農事直說》 편찬과 같이 우리 실정에 맞는 자체적인 농업기술을 종합화하려는 의도에서 였다.

또한 국가 공사에 주로 ‘募軍’을 활용함으로써, 토지에서 배제되어 떠돌아다니는 몰락 농민계층인 유이민 집단의 활용과 정착을 도모하였다. 이는 특히 수원성 축성 당시에 관료들이 건의했던 백성의 부역 동원을 거부하고 모군만을 활용하기를 고집한 것과, 수원성에 장용외영을 설치하면서 동시에 향군의 편성을 강화한 점에 그 연관관계가 잘 나타나고 있다. 考功法을

16) 韓相權, 위의 책. 《日省錄》에서 3,217건, 《正祖實錄》에서 2,671건의 상언과 격쟁이 접수·처리된 것으로 나타났다.

제정한 것, 그리고 정조의 죽음으로 실시되지는 못했지만 노비제도 혁파를 추진한 것도 크게 볼 때는 몰락한 생산담당자층에 대한 시책이라고 할 수 있다.

넷째로는 성장하는 중간계층을 국왕과 직접 연결되는 세력으로 재편성하는 데 관심을 보였다는 점이다. 여기에는 서학 실천운동 세력에 대한 온건 탄압책으로, 이에 연관된 남인계 인물과 역관 및 서민층을 보호한 점이라든지, 규장각을 강화한 결과 증인계층인 규장각 검서관과 평민에 가까운 서리 계층에서 북학과나 위항문학을 대표하는 실력자가 배출된 데서도 잘 드러나고 있다. 또 중앙의 지방 지배 강화로 수령의 권한이 강화되는 한편 士族 중심의 향촌지배체제가 동요하고, 새로이 대두한 新鄕族과 吏族들이 수령과 연결되면서 향권을 담당하는 실력자로 대두하고 있었다는 점도 지적할 수 있다.¹⁷⁾ 상업정책으로 실시한 辛亥通共 정책도 이 점에서 중요한 의미를 가진다. 이는 이제까지 지주적 생산물을 취급하면서 국가제정과 밀착되어 있었던 시전상인들의 독점판매권인 금난전권을 혁파한 정책이었다. 정치적 측면에서 보면, 당시 난전 경영으로 가장 사회문제가 되었던 계층은 소상인·군소 수공업자들 및 관청의 노비·평민 출신 군사들이었으므로, 이 시책은 이들을 보호하는 의미를 가지기도 한다. 그러나 궁극적으로는 보다 활발해진 농민적 생산물을 취급하는 소상인을 포함한 성장해 가는 私商들에게 도성에서 자유로운 상업활동을 하도록 허용한 조치였다.

곧 전체적으로 볼 때, 정조대 탕평정책도 중앙집권적 관료제의 강화로 효과적인 개혁을 추진하려는 의도에서 실시되었다. 이는 일차적으로는 붕당을 와해시키고, 왕실 외척세력을 포함하는 특권적 양반 벌열가문을 설립하려는 정책이었다. 다음에는 국왕 중심으로 성장계층을 재조직하려 했던 사회체제 개편 시도가 뒤따랐다. 정조대 탕평정국에서는 새로운 청요직인 규장각 건설과 국왕 친위군영의 강화로 군주권 및 집권적 관료제의 강화가 이루어진 점, 도시와 농촌에서 성장해 왔던 향반이나 역관·서얼·상인세력 같은 중간계층의 성장을 정치구조 속에서 수용하려는 노력들이 기울여진 점, 유이민과

17) 金仁杰, 〈조선후기 향촌사회 권력구조 변동에 대한 시론〉(《韓國史論》 23, 서울대, 1988).

노비계층의 안정과 지위 향상 노력이 탕평적 정국운영론 속에서 수용되었던 점들이 특히 주목된다.¹⁸⁾

그러나 이 과정에서 규장각을 통하여 성장한 국왕 측근세력이 강화되어 가는 반면, 재야 산림세력의 지지를 받는다고 자부하는 벽파세력이 이를 강력하게 견제하는 등 권력기반의 축소와 권력투쟁 현상이 일어났다. 그런데 탕평책은 봉당 자체를 타파한다는 표방으로, 봉당이 권력집단에 대한 견제 기능을 수행할 수 없도록 하는 정국운영 원칙이기도 했다. 따라서 봉당의 지도자인 산림세력을 권력집단에서 배제하였고, 그들의 의리주인으로서의 입지에 타격을 주었다. 또 외척의 정치간여를 금지하여 관료세력과 연결성을 차단하는 정책을 써서, 봉당을 고수하는 세력의 정치적 입지를 계속 약화시켰다. 관학 진흥책과 학연의 분열도 봉당 내의 결속을 와해시켜 갔다. 이렇게 봉당의 기능이 크게 약화된 상황에서 발생한 정조의 급작스러운 죽음은, 벽파세력이 탕평정국을 파기시키는 ‘환국’ 형태의 정변으로 이어졌다. 그리고 이는 권력 기반 자체가 극도로 축소되어 버리는 결과를 초래하였다. 이후 국왕의 ‘세도’ 위탁이라는 명목으로 정국운영권 자체가 왕실 외척가문 주도 아래 몇몇 경화별열로 구성된 특권적 권력집단에만 집중되는 상황이 초래되었는데, 이것이 이른바 勢道政治였다.

2) 규장각과 왕정

정조는 자신이 훌륭한 학자이기도 했다. 즉위 초에 이미 실력 중심의 右文政治를 표방하면서, 각계 각층의 실력자를 적극적으로 활용하려는 탕평정책을 표방하였다. 특히 사대부의 문풍을 진작시킴으로써만이, 의리를 존중하는 탕평이 그 실효를 거둘 수 있다고 생각하였다. 이 정책으로 나타난 것이

18) 李泰鎮, 앞의 글(1993)에서는 정조 연간이 집약농업 및 상업자본의 발전으로 정치 중심지가 상공업도시의 면모를 갖추고 있었던 점, 정조 연간 노비신분 해방 추진, 서얼·역관·향반같은 성장해가는 중간 계층과 직접 연결을 도모한 탕평정책 추진에 주목하여, 시민계급이 형성되지 못한 상황에서 군주권이 일반 민인들과 직접 연결을 도모했던 계몽절대주의의 성격을 가졌다는 적극적인 평가를 내리고 있다.

청요직으로서의 규장각 설치였다.¹⁹⁾ 이는 영조가 실시한 청요직 혁파정책의 전면적인 폐기를 의미하는 것은 아니었다. 정조는 즉위 초 홍국영과 노론 청류세력의 건의를 받아들여, 자신의 뜻이 아니라고 밝히면서도 이조낭관의 통청권을 복구시켰다. 그러나 정조 13년(1789) 정조 특유의 탕평이 실시되자 다시 혁파해버리고 말았다. 또한 유생 교육을 담당하는 성균관의 책임자인 대사성에 윤행임·김조순·이가환 같은 자신의 측근세력을 임명하고, 장기간 근무시키는 久任法을 실시하였다. 관학풍을 진작시키려 한 것이다.

그러나 당시 우문정치의 가장 중심이 되었던 기구는 역시 규장각이었다. 규장각이란 원래 임금의 글씨를 모아두는 기구라는 뜻이다. 이미 세조 연간에 梁誠之가 그 설치를 건의하였으나 시행되지 못하였다가, 숙종 때 宗正寺에 규장각이라는 小閣을 건립하고 御製·御眞을 봉안하였으나, 제도화되지는 않았다. 정조는 즉위한 다음 날에 규장각제도의 창설을 명하였고, 6개월의 준비기간을 거쳐 9월에 어제 편찬 및 보관을 목적으로 하는 왕실 도서관으로 출발하였다. 12월에는 서적 인쇄를 담당하는 校書館이 규장각에 소속되면서, 규장각을 內閣이라 하고 교서관을 外閣이라 칭하게 되었다. 이후 정조 5년 정조의 측신인 徐命膺·채제공 등에 의하여 그 직제가 완성되면서 학술연구기관으로 되었고, 최종적인 제도 완비는 《奎章閣志》가 완성된 정조 8년 경이었는데, 이 시기 전후로는 정책 연구 기능까지 발휘하게 되었다.

규장각은 提學 2명, 直提學 2명, 直閣 1명, 待敎 1명으로 구성되어 있었다. 이 중 제학은 종1품으로서 재상급에서 임명되었다. 이 밖에 檢書官 4인과 檢律을 포함해서 雜職이 30여 명이 있었다.

공식적인 기능은 첫째 御製와 御眞의 봉안, 둘째는 서적 편찬·출판과 장서 구입, 셋째는 초계문신 양성이었다. 곧 도서관 기능과 학문연구소 기능을 담당하였다. 결국 문신을 양성하고, 새로운 정책과 제도를 세울 때 국왕에게 이론적 뒷받침을 제공하는 것이 기본적 기능이었던 것이다.

19) 규장각에 관해서는 다음의 글이 참조된다.

鄭玉子, 〈奎章閣 抄啓文臣 研究〉(《奎章閣》 5, 서울대, 1981).

———, 〈正祖의 抄啓文臣敎育과 文體政策〉(《奎章閣》 6, 서울대, 1982).

李泰鎮, 《奎章閣小史》(서울대, 1990).

규장각 설치의 그 정치적 목적이 두 가지였다. 첫째는 새로운 청요직의 재건이었다. 사대부 자신을 지켜내는 名節과 기본 실력인 文學을 진작함으로써 정조가 표방한 학문정치에 맞는 인재를 양성하려는 것이었다. 둘째는 이로써 기대하는 효과이기도 한데, 외척세력과의 단절을 정치원칙으로 받아들이는 국왕 측근의 인재를 양성하는 것이었다. 이를 종합하면, 이미 변질·격화된 승정원과 홍문관에 대신하여 국왕의 통치를 직접 보좌하여 효과적인 정책을 수립할 수 있는 기구로서 설치한 것이었다. 이는 성균관 교육의 강화와 함께 새로운 관학풍의 진작을 통한 국가 경영을 목적으로 한 것이었다. 이는 곧 세가대족의 보합에 치중했던 영조대의 탕평정책이 외척세력이 주도하는 특권적 문벌정치로 흘러간 것을 반성하고, 사대부 일반의 보합을 우위에 두는 방향으로 전환하기 위한 제도적 장치의 하나이기도 했다는 것을 말해 준다. 이는 정조가 끊임없이 표방했던 ‘挽回世道’의 원칙에 비추어 볼 때, 의리를 존중하는 인재의 탕평을 통하여 재야 사대부 세력의 보합까지 달성함으로써 결국 이들을 바탕으로 한 국가체제의 更張을 목표로 하고 있다고 결론내릴 수 있다.

규장각제도 중에서 중요한 것으로는 첫째 抄啓文臣제도를 들 수 있다. 이 제도는 정조 5년(1781) 2월에 확립되어 《續大典通編》에도 수록되었는데, 그 유래는 이미 조선 초기의 賜暇讀書制度나 讀書堂의 예에서 찾을 수 있다. 초계문신은 과거를 거친 문신으로서 가장 우수하다고 인정되어 承文院에 추천되었던 당하관 이하 문신으로서 37세 이하의 사람 중에서 선발하였고, 40세가 되면 해제되었다. 초계문신으로 뽑히면, 국왕의 도서관에서 재교육을 받음으로써 국왕 측근에서 문화정책을 충실하게 보좌할 수 있도록 새로운 실력을 쌓아가는 인재로 양성되었다. 초계문신의 선발은 의정대신이 주관하였다. 그 목적은 사대부의 名節을 높이고, 이를 위하여 경학과 문학을 연마하게 하려는 것이었다. 강의는 현실에 실제 쓸 수 있도록 句讀 위주에서 탈피하여 문장의 뜻을 깊게 천착시키는 데 두었다. 초계문신에게는 신분보장과 잡무가 면제되는 특전이 주어졌다. 또한 국왕이 매달 친히 초계문신을 지도 편달하였다. 실제 초계문신은 10회에 138명이 선발되었으며,²⁰⁾ 이들 중에서

20) 정조 이후는 현종대에 2차 56명이 선발되었을 뿐이다.

반 이상이 고위관직에 진출했고, 각신으로도 18명이나 진출하였다. 또한 노론·소론·남인·북인계의 우수한 인재들을 함께 선발해서, 그들 사이의 학문적 교류와 동류의식을 강화시켰다. 특히 남인계가 수용했던 서학과 노론계가 수용했던 패관문학을 모두 명청문화의 폐단으로 비판하면서 벌였던 文體反正運動은, 그 대상자가 명문벌열 출신 초계문신으로서 노론계 金祖淳·南公轍·沈象奎와 소론계 李相璜 등이었다는 점은 중요한 의미를 가진다. 이는 이 시책이 특권적 권력집단인 京華閥閥을 견제하고 변질시키는 효과도 노린 탕평책 추진을 위한 장치였다는 점을 잘 말해 준다.

둘째로 檢書官제도를 들 수 있다. 검서관은 5품으로서, 門地와 재주·文藝에 따라 전임 검서가 2명씩을 추천하면, 각신들이 시험을 보아 3인을 추천하고, 최종적으로 국왕의 낙점을 받아 임명되었다. 검서관은 정조 3년 홍국영의 건의로 설치했다고 하는데, 당시는 특별한 정치적 의미를 지니지 못했다. 그러나 홍국영이 실각한 후인 정조 5년 2월 전면적인 직제 정비가 있었고, 이 때 내각으로 그 직제가 이동되었다. 또한 서얼층을 위한 대책으로 전환되면서, 서얼층 가운데 실력자를 국왕의 측근 신하인 검서관에 임명하게 되었다. 그런데 규장각 검서는 정조처럼 규장각에서 많은 시간을 보내는 군주에게는, 승정원 승지와 같은 국왕의 비서관으로서의 역할도 하게 된다. 곧 보다 적극적으로 본다면, 서얼층 실력자들이 정책 결정 과정에 참여하는 것이 가능해졌다는 의미이기도 했다.

그 결과 서얼 출신으로서 李德懋·朴齊家·柳得恭 등이 배출되었을 뿐 아니라, 검서관을 거친 경화벌열인 李書九 역시 이들 서얼들과 친밀한 관계를 유지하는 양상이 나타나기도 했다. 이들 중에서 박제가는 해외통상론과 북학론을 주장하였고, 정조에게 ‘山林’의 기풍이 있다고 칭찬받은 이덕무는 명말청초 반성적 경세가로 평가되는 고염무의 經史에 밝은 해박한 학풍에 심취해 있었고, 유득공은 북방계 역사계승의식을 재평가하는 《渤海考》를 써서 남북국시대론을 표방했으며, 보다 정통성리학을 존중했다는 成大中和 成海應父子는 정조의 명을 받아 이서구와 함께 조선중화주의를 표방한 《尊周彙編》을 편찬하였다는 사실들은 중요한 의미를 지닌다. 곧 검서관제도는 서얼 출신들의 학문을 양성하고 수용하는 통로이기도 했던 것이다. 한편 규장각 서리는

천역기술직으로서 평민 중에서도 선발될 수 있는데, 이들 중에서 金洛瑞·張混·朴允默들이 군주인 정조와 당시 재상들의 知遇를 받아, 선비를 자처하면서 玉溪詩社라는 활발한 委巷文學 활동을 하기도 했다. 이 역시 규장각 설치로 나타난 새로운 문풍 진작이 아래 계층으로 보다 넓게 퍼져가기도 하는 大同의 시대 분위기를 말해주는 경우라 하겠다.²¹⁾

다음으로 규장각에서는 많은 서적을 편찬함으로써 당시 문화 능력을 크게 높였는데, 모든 분야에 걸쳐서 고루 출판되었다. 이 편찬 사업은 당시 청나라의 四庫全書 간행에 못지 않은 기획 아래 진행되었음을, 정조의 명으로 편찬된 147종의 도서해제집인 《群書標記》들을 통해서 짐작할 수 있다. 동양의 전통 분류법인 4부법을 따라 분류하였으며, 특색있는 내용을 중심으로 소개하면 다음과 같다.²²⁾

유교 경전을 말하는 經部는 10여 종이 편찬되었다. 대체로 초계문신 교육 중에 만들어진 4서와 5경의 강의록이 중심이다. 곧 경전의 내용을 다시 점검하여 표준이 되는 해석을 얻으려는 노력이라고 할 수 있다.

역사 기록을 말하는 史部는 30여 종이 편찬되었다. 이 중에서 정조임금부터 쓰기 시작한 국왕의 개인 일기인 《日省錄》, 통치를 위한 귀감을 모은 《列朝羹牆錄》, 李宜顯의 저서를 증보해서 국가 중요 인물의 행적을 편찬한 《人物考》, 당쟁을 비판하고 탕평책 실시 과정을 수록한 《皇極編》, 정조 당대의 刑獄 판례(結案)를 모은 《審理錄》, 刑具 격식을 바로잡은 내용을 수록한 《欽恤典則》이 있다. 이 밖에 규장각의 중국본 서적목록인 《奎章總目》과 지방에서 간행한 서적을 해제한 《鏤板考》가 있다. 기타 관청의 제도와 연혁을 정리한 《奎章閣志》·《弘文館志》·《秋官志》·《度支志》들과, 법전류로 《대전통편》이 있다. 이제까지의 사적을 넓게 살피서 통치규모를 파악함으로써 새로운 개혁 방향에 적응하기 위한 자료를 정리하는 노력이라고 할 수 있다.

경전 이외의 학문 서적을 말하는 子部는 10여 종이 편찬되었다. 朱子·程子·丘濬 같은 정통성리학자들의 중요한 글모음이 많은데, 이 밖에 당시 시대 분

21) 鄭玉子, 〈委巷詩社의 成立과 詩社運動〉(앞의 책).

22) 姜順愛, 〈正祖朝 奎章閣의 圖書編纂 및 刊行〉(《奎章閣》 9, 서울대, 1985)를 주로 참조함.

위기를 알 수 있게 해주는 책으로서 정조의 어록인 《일득록》, 우리나라의 무예 서적을 집대성한 《武藝圖譜通志》, 소리와 문자를 연구하여 일원화를 도모한 정확한 음운서인 《奎章全韻》, 정조가 직접 편찬한 음악서적인 《詩樂和聲》, 조선중화주의 입장에서 대명의리론을 정리한 《尊周彙編》들이 있다. 다방면의 학술을 제대로 파악하려는 노력이라 하겠다.

개인 문집을 말하는 集部는 20여 종이 편찬되었다. 국초 이래의 중요한 館閣文字를 모은 《文苑黼黻》, 문체반정 정책 내용과 초계문신의 試券을 붙인 《正始文程》, 삼강행실도와 이륜행실도를 수정하여 합본한 《五倫行實圖》, 규장각 건립을 최초로 건의한 梁誠之의 《訥齋集》, 李舜臣의 《李忠武公全書》 및 임진왜란 유공자의 實記 등이 있다. 정조의 방대한 문집인 《弘齋全書》도 정조 사후에 규장각에서 간행되었다.

규장각을 중심으로 실시된 위와 같은 정조대 문화정책은, 바로 조선 국가체제의 정비 방향과 연결될 수밖에 없다. 정조는 학문의 근본을 원시유학을 의미하는 6경이라고 보았다.²³⁾ 곧 올바른 학문인 正學 역시 육경학을 의미하고 있었다. 다시 말하면 정조는 6경 존중과 道文一致論을 근본으로 하여, 학문의 근원인 經과 실제에 적용하는 史가 일치하는 경지인 삼대 이전의 古學을 존중하고 있었다. 그리고 거기에 도달하는 기본적인 길이 주자성리학이라고 평가하였다. 동시에 정조는 조선이 명의 정통을 계승하였으므로 지금은 조선만이 중화라는 조선중화주의를 높게 평가하고 있었다. 이는 송시열 이래 세워진 大明義理論에서 배태된 것이기도 했다. 그래서 정조는 우리 자신을 먼저 지키자는 內修外攘論을 표방하면서 正學의 수호를 내세웠다.²⁴⁾ 이 입장에서 남인계 서학과에서 나타났던 서양인과의 접촉 노력 및 서양학 우선 경향과 노론계 북학과에서 나타났던 해외통상론 및 고증학 우선 경향을 모두 明·淸문화의 지엽적인 부분을 지나치게 받아들이는 결과라고 평가하고 있었던 것이다. 그래서 “이미 우리 동국에서 태어났으니, 마땅히 우리 동국의 本色을 지켜야 한다”고 하면서, 학문 뿐 아니라 그릇같은 생활용품까지 중국산

23) 이하 정조의 학문 부분 중 주를 달지 않은 부분은 주로 鄭玉子, 앞의 책에서 참조함.

24) 《承政院日記》1777 冊, 정조 21년 6월 24일.

을 받아쓰려 한 당시 사대부들을 사치풍조에 물들었다고 비난하였다.²⁵⁾ 이를 적극적으로 평가한다면, 조선중화주의를 넘어서는 민족주의적 단계에 도달했다고 할 수도 있다. 특히 고증학의 경우 문체반정운동의 과정에서는 패관소품으로 몰아 붙이면서 새로운 견해만 추구하고 성취에만 바빠서 속임수가 많고 현란하기만 하다고 평가하였지만, 비판만 했던 것은 아니었다. 명말청초의 중요한 학자들을 비교적 넓게 검토하기도 했고, 그 중에서 顧炎武를 위시한 古學 추구자는 구분해서 평가하기도 했다.²⁶⁾ 하지만 정확을 해치는 邪學으로 규정된 서학문제를 수습하는 과정에서 정치적 결정으로 내려진 서적 수입 금지조치는, 19세기 우리 사회의 문화 수용능력을 대폭 좁혀놓는 결과를 초래하기도 했다.

규장각은 정조 연간에는 그 지위가 계속 강화되었다. 그와 함께 각신들은 조석으로 국왕을 문안하고, 승정원 승지와 같은 지위에서 모든 중요 회의에 참석하였으며, 登對할 때도 승정원을 경유하지 않아도 되는 특권을 가지게 되었다. 또 국왕 측근의 시종직이었으므로 언제든지 疏筭와 진언이 가능하였고, 경연관의 직책을 가졌으며, 史官 직책을 겸임하였다. 그리고 국왕의 공식 일기인 《일성록》, 각신들과 대담하는 과정에서 나온 정조의 어록인 《일득록》, 규장각의 공식 일기인 《內閣日曆》을 작성하였다. 따라서 체제 정비 이후 규장각의 기능은 이전 관료기구 중에서 승정원·홍문관·예문관·사간원·종부시들이 맡고 있었던 기능을 종합적으로 장악하는 성격을 가지게 되었음을 알 수 있다.

정조 연간에 폭넓은 기능을 발휘했던 규장각도, 군주권이 극도로 위축되어 가는 순조 연간 이후가 되면 각신에게 부여되었던 실제 권한은 모두 없어졌다. 제도 자체는 《대전통편》에 수록되어서 존속하였으나, 御製의 간행과 《일성록》의 기록 정도를 담당하였을 뿐이었다.²⁷⁾

25) 《弘齋全書》 권 175, 日得錄, 訓語.

26) 《弘齋全書》 권 173, 日得錄, 人物(徐榮輔 壬子錄).

곧 정조는 소론 준론계 徐志修의 손자인 서영보와 함께 고염무의 《日知錄》, 이광지의 《周易通論》, 매문정의 《梅氏叢書》 등을 검토했다고 판단된다.

27) 1864년 고종 즉위 이후 御製의 보관이 종친부로 이관됨으로써, 규장각은 순수한 왕실도서관만으로 그 기능이 축소되었다. 대한제국 시기인 1907년 11월에는 홍문관이 폐지되면서 그 기능이 규장각으로 단일화되고, 대제학의 직임이 설치됨으로써 지위가 크게 격상되었으나, 1910년 나라가 망함으로써 큰 의미를 지니지는 못한다.

3) 장용영과 군주권 강화

정조 역시 영조와 마찬가지로 탕평책을 통한 군주권 강화를 도모하였다. 이에는 물리력의 뒷받침이 절대로 필요했기 때문에 거기에 상응하는 군사제도의 개혁이 필요했다. 정조 2년(1778) 6월에 발표된 ‘大誥’에는 정치 개혁의 기본 원칙이 비교적 잘 표현되고 있는데, 이 때 이미 군영의 개혁을 언급하고 있었다. 곧 군영이 5개로 나뉜 것은 개인의 군대가 되는 家兵의 폐단과 통솔이 어려운 多門의 근심으로 나타나서 정치적 혼란을 가져올 수 있다고 하면서, 5군영이 체계적으로 통할되지 못하고 있는 현실을 개혁하여 일원적인 군영체제로 개편해야 함을 시사하고 있었다. 이는 軍權은 군주권 아래에서 일원적으로 통제되어야 한다는 의지였는데, 7년 후인 정조 9년에 壯勇營의 설치로 나타났다.²⁸⁾ 그러나 정조가 정치의 첫째 원칙으로 내세운 척신계의 정치간여 금지는, 군영대장의 경우 예외적인 경우가 나타나기도 한다.

장용영은 처음부터 군사권의 일원화를 표방하지는 않았다. 첫 출발은 장용위란 소규모 금위부대였고, 이를 점차로 확대하여 결국 도성과 화성(수원)에 각각 내영과 외영을 두면서 기존 5군영보다 훨씬 큰 규모를 가진 군영으로 확대하였다. 그런데 이는 또한 5군영 규모의 점차적인 축소와 병행되고 있기도 했다. 드러나지 않도록 점진적으로 군사권의 일원화를 도모했던 것이다. 또한 장용영은 국왕의 아버지를 기리는 뜻을 지녔던 정조 8년의 慶科 실시 및 수원성의 축조와 밀접한 연관을 가지면서 정비되어 갔다. 정조 8년 경과는 무과 합격자가 2,900여 명에 이르렀다. 그리고 정조 9년 장용위를 시작으로 이들을 바탕으로 국왕을 호위하는 禁衛부대인 장용영의 창설이 시작되었던 것이다. 곧 군주권 권위의 재확립 의도와 밀접하게 연결되는 친위부대의 성격을 가지고 있기도 했다. 결국 경과의 성격은 규장각 설치를 통해서 봉당이나 척신의 이해관계와 연결되지 않는 친위 관료세력을 양성하려는 목

28) 장용영에 관해서는 다음의 글들이 참조된다.

李泰鎮, 〈三軍門 都城守備體制의 確立과 그 變遷〉(《韓國軍制史》近世朝鮮後期篇, 陸軍本部, 1977).

裴祐晟, 〈正祖年間 武班軍營大將과 軍營政策〉(《韓國史論》24, 서울대, 1991).

적과 똑같이, 중건 무반들 역시 봉당이나 척신계와 연결되지 않는 새로운 인재로 키우려는 시도였다.

정조 연간에 군사적으로 설치된 새로운 기구로는 처음에는 宿衛所가 있었다. 김구주와 홍인한, 정후겸으로 대표되는 척족세력의 방해를 뚫고 대리청정으로 왕위에 오르게 된 정조는, 당시의 공신이었던 홍국영을 도승지로 삼아 모든 정책 결정을 관할하게 하였다. 처음에는 그를 수어사·총융사에 임명하였다가, 곧 이어 궁궐 숙위를 담당하는 금위영 대장으로 임명하였다. 그리고 호위군관과 결탁하여 왕의 숙소를 침범했던 洪相範사건을 계기로 숙위소를 설치하였다. 곧 이는 척신계 등의 위협에서 스스로를 보호하기 위한 숙위체제의 강화였다. 그런데 숙위대장은 금위영 대장이 겸임했으며, 단순한 궁궐 숙위만이 아니라 도성 전체의 경비를 총령하였고, 더 나아가서 5군영까지 총괄하는 위치에 이르기기도 했다. 또한 숙위소는 병조나 오위도총부의 관할에서 벗어나 있었다. 곧 숙위대장이 독자적으로 대장패와 전령패를 가지고 궁성 내외의 숙위군병 절제를 장악하고 있었다.²⁹⁾ 동시에 그와 유사한 기구였던 호위청의 규모를 3청에서 1청으로 대폭 축소시켰다. 그러나 홍국영 역시 자기 누이를 元嬪으로 궁궐에 들여서 척신으로서 자신의 위치를 강화하는 한편, 숙위소를 자신의 권력강화를 위한 기구로 이용하였다. 이에 정조는 원빈이 사망한 후인 정조 3년 9월에 홍국영을 정계에서 은퇴시켰다. 이 때 동시에 숙위소도 혁파되고 말았다.³⁰⁾

이후 정조는 훈척계열의 중용을 피하기 위한 새로운 군영의 설치를 계획했는데, 이것이 壯勇衛였다. 그 기본 정신은 영조와 마찬가지로 중앙군을 조선 초기처럼 5위체제로 바꾸려는 것이었다.

정조 9년 국왕의 호위만을 전담하는 장용위라는 새로운 부대가 설치되었다. 그런데 이는 숙위소 혁파 이후 새로운 숙위체제를 모색했던 정조가 정조 6년에 무예출신 및 무예별감 중에서 장교를 역임했던 자를 대상으로 30명을 선발하여 번갈아 임금의 숙위를 담당시켰던 체제를 공식화한 것이었다. 장용위는 정조 11년경에 50명으로 보강되었고 여타의 各色標下軍과 作隊軍

29) 《正宗記事》 권 5, 원년 11월.

30) 《正宗記事》 권 7, 3년 9월.

을 갖추면서 壯勇廳 체제로 정리되었다. 이는 다음 장용영 체제의 과도기적 단계였다.

장용위는 숙위전담 장교 집단과 諸色軍에서만 京·鄉의 馬步軍을 확보하기 시작하였고, 정조 12년(1788)이 되면 장용영으로 호칭되면서 계속 확대되다가, 17년 내영·외영제가 선포되면서 제도적으로 대폭 정비되었다.

이 때 장용내영은 수도인 한성부에 설치되었는데, 제색군·마보군과 牙兵을 합쳐서 5,000명으로 계획되었다. 이 중에서 馬軍은 善騎隊 3哨 345명이었고, 步軍의 경우 京軍은 1司 5초 615명으로 편성하고 鄉軍은 4사 20초 2540명으로 편성하도록 계획되어 있었다. 이 계획은 제대로 실시되지는 못해서, 순조 2년(1802) 혁파될 때까지 대체로 마군은 1대 2초, 보군은 좌·중·우 3사 19초의 체제를 유지하였다고 판단된다. 특히 보군 향군의 경우 정조 19년까지는 좌·우 2사 10초만이 차출되었다. 그러나 이후 다양한 계기를 통해 계속 확대되어 정조 21년 전후 시기에는 좌·우 2사 16초가 되었다고 한다.

장용외영은 정조 17년 수원에 華城이 축조되고 유수부로 승격하면서 수원부를 중심으로 설치되었다. 수원유수가 장용외사를 겸임하게 하였고, 도성의 본영을 장용외영으로 부르게 되었다. 곧 사도세자의 무덤인 顯隆園과 국왕 행차시에 머무는 행궁지역에 설치된 외영은 실제로는 내영보다 중요시되었다. 외영은 화성 행궁과 성을 지키는 正軍과 守城軍, 그 수성을 돕는 4방 각 읍의 協守軍으로 구성된다. 그런데 기존의 馬步軍을 정비한 다음, 수원부 인근 지역의 入防軍과 협수군 체제를 정비하였고, 마지막으로 인근 5읍의 군총을 이속시키면서 5위-속5위로 편성하였다. 장용외영은 정조 13년 10월 그 편제를 국초의 五衛法으로 해서 완성된 것이 특징이다. 화성의 5위는 長樂衛라고도 불렀는데, 前衛(八達衛)·左衛(蒼龍衛)·中衛(新豐衛)·右衛(華西衛)·後衛(長安衛)로 구성되었다. 이는 임진왜란 이후 이제까지 군 편제에 사용되었던 戚繼光法을 버리고, 병농일치를 특징으로 하는 5위법을 이용하여 더 많은 군사를 확보하려는 목적이었다. 또한 京司에 소속되어 있던 남포군을 장용외영에 소속시킴으로써 실제 군사로서 활동할 수 있게 조치하기도 했다. 그리하여 3,000여 명 규모의 상근부대와 유사시 동원되는 수성군으로 구분되어 편제되었다. 이는 국초의 강력한 권위의 회복을 의미하는 편제였다. 이러한

과정을 거쳐서, 화성 주변의 군대 정원상의 虛額을 없애고, 京司 소속을 분리함으로써 중간 수탈을 축소하였으며, 전체적인 군비 강화를 도모하였다.

숙위체제를 비롯한 궁성 호위군의 체제를 새롭게 모색한 것은 금군 자체가 질적으로 저하되고 있는 한계 때문이기도 했다. 그래서 무과출신자로 임용함으로써 그 한계를 극복하려 했다. 이는 사도세자를 기리는 慶科에서 선발된 무사를 모두 군대에 편입시키기 위한 목적과 결합되면서 장용위를 창설하기에 이르렀던 것이다.

장용영은 그 운영비가 기본적으로 왕실 경비에서 지출되었지만, 처음 규모를 확대해 나갈 때는 주로 훈련도감·금위영·어영청·총융청·수어청·軍器寺 같은 타 군영의 재정과 군사를 이동시킴으로써 최소한의 경비로 설치하였다. 이는 여타 5군영의 규모가 실제적으로 축소되는 것을 의미한다. 이 중에서 가장 정예부대였던 훈련도감에서 이동된 군사는 2,200여 명에 이르는 대규모였다. 또한 수어청은 군영의 의미를 상실할 정도의 타격을 받았다. 어영청과 금위영도 400~500명에 달하는 軍額 감소가 있었다. 곧 장용영은 그 규모 면에서 내영 하나만으로도 다른 5군영의 규모와 동일할 정도가 되었다. 이 때 호위청 역시 장용영에 합쳐졌다. 경기도 안의 군사를 하나로 묶어서 대군영을 만들려 했던 정조의 목표가 드러난 것이었다.

장용영 상충부에서 지휘를 담당했던 무반 군영대장은, 전통적 무반가문 대부분이 탈락 내지 교체되고 신흥 무반세력이 담당하는 현상을 보였다. 특히 영조대 탕평당 계열의 將臣은 정조 10년(1786) 具善復의 옥사를 계기로 완전히 제거되었다. 게다가 장용대장은 처음에는 국왕의 특지로 차출되도록 규정되어 있었다. 그리고 5군영이 中軍과 千總을 통하는 것과는 달리 장용영은 대장의 군령이 직접 別將과 善騎將에게 전달되는 체제로 되어 있었다. 중간 층위를 배제한 대장의 직접적인 군대 통할을 의미하는 것이었다. 장용대장은 정조 19년 이후에는 비변사의 천거를 받도록 되었으나, 3명 이상 추천제인 長望이었고 특지에 의한 임명이 불가능하지 않았으므로 결국 국왕인 정조의 주도하에 있었다고 보아야 할 것이다. 실제로 대장은 대체로 정조 즉위에 공이 있는 친위 관료세력나 측근 외척의 경우는 국왕의 특지로, 신흥 무반의 경우는 장망으로 발탁되었다. 장용영의 亞將層은 각 군영의 당상 당하관이

거처가게 하였던 점도 주목된다. 이는 5군영의 대장으로 천거되는 자격자는 반드시 장용영 별장직을 거치도록 한 조치라고 판단된다. 이 역시 5군영이 척신계에 장악되어 왔던 경향을 장용영을 통해서 불식시키려는 의도였다고 하겠다. 곧 국왕의 친위군문으로의 성격을 강화한 것이었다.

慶科에 합격한 군관 출신 중에는 서얼·평민이 많다는 점도 주목해야 할 것이다. 이는 이들 계층 중에서 성장하는 세력을 국왕 직속으로 재편성한다는 의미를 가지기 때문이다. 화성 축성에 부역민을 동원하지 않고 유이민 계층이 중심을 이룬 것으로 생각되는 모군을 동원하여 축조하였다는 사실도 중요한 의미를 지닌다. 이들을 화성을 중심으로 경기지역 일원에 안정시킴으로써 결국 이들 중 상당수를 군사로서 편제할 수 있었을 것이기 때문이다. 이는 국왕 아래 유이민을 재편제했다는 의미가 되기도 한다. 동시에 화성의 도시화를 위해서 새로운 상권이 형성되도록 정부가 상인 계층을 지원했던 점도 중요한 의미가 있다.

이러한 군주권 강화를 위한 친위군영인 장용영은 1800년 정조의 사망과 동시에 혁파되는 운명을 맞았다. 다음 해인 순조 원년(1801) 정월 공노비가 혁파될 때, 여기서 생기는 재정 결손분을 장용영에서 급대한다는 조치가 함께 취해졌다. 군영으로서의 기능을 대폭 위축시킨 조치였다. 그리고 그 다음 해 정월에는 정조의 탕평정책에 적대적이었던 벽파세력의 영수 沈煥之의 발의로 장용영은 혁파되었다. 정조의 능이 역시 화성으로 결정되었음에도, 그 능묘를 호위하기 위한 장용영은 일시적인 기구이며 후세까지 이어지는 법제가 아니라는 것이 그 논거였다. 당시 관원과 군사는, 신설된 부분은 폐지하고 다른 5군영에서 옮겨온 부분은 그대로 되돌려 보냄으로써 정리하였다. 극히 일부만이 장용외영을 대신한 總理營에 소속되었을 뿐이었다. 장용영에 투입된 왕실의 재산을 포함한 모든 재정은 선혜청과 훈련도감을 비롯한 각급 관청에 나누어 옮겨졌다. 군영대장 역시 다시 척신계의 진출이 현저해지게 되었다. 이는 군주권의 위상이 급격하게 하락했음을 의미하는 것이었다.

〈朴光用〉