

# 정조의 의리탕평과 황극의 리더십

Jeong-jo's Euli Tang-pyoung and the leadership of Hwang-geuk(皇極)

최성환

연구진

연구책임자 최성환 (수원학연구센터 연구위원)

연구보조원 피수경 (수원학연구센터)

© 2016 수원시정연구원

---

발행인 이재은

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8060

<http://www.suwon.re.kr>

인 쇄 2016년 10월 31일

발 행 2016년 10월 31일

ISBN 979-11-87778-38-7 (93150)

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

최성환, 2016, 「정조의 의리당평과 황극의 리더십」, 수원시정연구원.

---

비매품

## 국문 요약

중국 고대 유학은 『서경』 「홍범」 편에서 체계적인 정치론을 제시하였는데, 그 핵심은 황극의 작용에 있었다. 주자는 황극=대중설에 기반한 전통적 해석을 황극=군극설로 재해석하여 성리학적 군주상을 제시하였을 뿐 아니라, 이전까지 좌악시되던 봉당의 정당성을 확신하며 군주에게 봉당의 정치론을 관철시키려 했던 인물이다. 황극론과 봉당론은 주자의 정치론을 이해하는 핵심 개념이다. 조선후기의 군신들은 주자학을 철저히 이해하고 실천하였기 때문에 황극론을 기준으로 군주의 리더십과 봉당 정치의 양상을 정리하면 정조의 리더십을 더욱 분명히 설명할 수 있다.

경종은 고질인 정신질환으로 인하여 황극의 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 이로 인하여 신축 임인년 옥사가 발생하여 노론 세력이 대거 제거되는 정치적 화란이 발생하였고, 소론 일당의 독주 양상이 두드러졌다. 이는 황극의 훼손이 초래한 일당 전제의 양상이라 할 수 있다.

영조는 즉위 후에 탕평정치를 표방하였는데, 영조가 추진한 탕평책은 주자가 비판하였던 대중설(大中說)에 가까웠다. 대중설은 군주에 대한 충역 의리를 분명히 판가름하지 않고 정치적 상황을 감안하여 양시양비론(兩是兩非論)에 입각하여 충역 의리를 절충하는 것이다. 이로 인하여 충역의 국시(國是)는 좀처럼 정해지거나 안정되지 않고 혼돈 상태에 있었다. 결국 영조 31년에 발생한 을해옥사를 계기로 비로소 충역 의리가 정해졌다.

영조대 후반기는 황극이 군극(君極)의 양상을 보였다. 사실, 황극을 군극으로 해석한 것은 주자의 입론이었다. 그러나 주자는 극을 천리=의리의 표준이라고 보았기 때문에, 엄밀히 말하면 군극은 계천입극(繼天立極)의 군극 곧 천극을 전제한 것이다. 그러나 영조의 군극은 천극=천리에 기반한 것이 아니었다. 임오화변과 갑신처분은 오직 영조의 독단(獨斷)에 근거한 결정이었기 때문에 천극을 구현했다고 하기 어렵다. 독단적 군극에 입각한 황극은 벌열·척신당의 전횡을 낳았고, 국정은 다시 표류하였다.

정조는 영조의 황극 수립을 계승하되, 군극이 혼돈 혹은 독단에 빠지지 않고 천극에 입각해야 한다는 점을 강조하였다. 그동안 정국에서 소외되었던 소론 준론은 물론 남인 세력까지 정조대에 새롭게 정치적 활력을 회복할 수 있었던 것은 정조가 새롭게 구축한 황극 덕택이었다. 이로 인하여 정조대의 정치는 기존 봉당들의 선명한 경쟁과 공존이 가능했다.

황극의 재정비를 기반으로 정조는 영조가 독단으로 확정했던 ‘영조의 임오의리’를 수정하고, 이에 수반되는 추왕(追王)과 종통의 변경까지도 시도할 수 있었다. 정조대에는 천극=군극=황극이 중심을 잡고 있었기 때문에 봉당간 의리론을 앞세운 경쟁과 군주에 의한 조정, 그리고 새로운 정치 세력까지 가세한 변통이 모두 가능하였다. 정조의 정치는 성리학에 입각한 군주의 리더십과 봉당 정치의 활력, 그리고 양자의 호응에 의한 국가사회 개혁의 가능성을 동시에 보여주었다. 정조대 이후의 군신(君臣)이 정조대의 황극 탕평을 모범으로 하였던 까닭은 여기에 있었다.

그러나 천극=군극=황극이 일치하는 경지는 군주가 천리=의리에 대한 분명한 판단과 각 봉당의 의리론을 조정할 수 있는 정치적 역량을 갖추고 있어야 가능한 것이다. 이는 쉽사리 구축될 수 있는 것은 아닌 만큼, 파탄나기도 쉬운 경지였다. 이는 군신공치를 특징으로 하는 조선 군주제의 장점인 동시에 약점이기도 하였다.

18-19세기, 군주제는 세계 보편의 정치 체제였다. 조선의 군주제에만 약점이 있었던 것도 아니었다. 어느 나라든지 전근대 군주제의 약점은 근대 국가로 전환하는 과정에서 보완되고 있었다. 입헌제나 삼권분립의 의회제도 등은 그러한 시도였다. 그러나 그 과정에서 각국의 전통과 여건에 따라 군주 주도 혹은 의회 주도의 입헌군주제가 시도되기도 하였다. 조선의 군주제 역시 그러한 전환을 시도하였다.

조선의 군주제는 20세기 대한제국의 멸망으로 귀결되었다. 그러나 결과적 실패만을 이유로 조선의 군주제 운영 경험에서 축적한 정치적 리더십의 전통까지 버릴 수는 없다. 조선의 군주제는 실패하였지만, 오늘날의 근대 정치에서도 권력 집단의 정치적 리더십은 여전히 정치의 기본 전제이기 때문이다.

권력 집단의 정치적 리더십을 배제한다면 정치는 단순히 정치인·자본가·언론인·이익집단·시민단체·대중·민중들의 세력 각축장이 되고 말 것이다. 그 공백을 경제력과 언론을 장악한 특정 집단이 장악하리라는 것은 분명하다. 현실 정치가 아무리 불신을 받더라도, 정치적 리더십을 바로 세움으로써 제대로 된 정치를 복원하려는 자세는 언제나 중요하다. 이러한 점에서 영·정조대의 정치적 경험은 재해석 여하에 따라 우리에게 매우 중요한 의미를 지닌다.

조선후기의 정치적 갈등과 당쟁의 양상은 조선만의 특수한 현상이 아니라 동서고금을 막론하고 불가피하게 발생하는 현상이었다. 다만, 정치적 갈등에 대처하는 조선후기 정치의 특징을 황극탕평과 봉당정치의 개념을 동원하여 재해석할 필요가 있다. 정조는 의리론의 대결이 치열하게 벌어지는 정국에서 한 차원 높은 공공의 의리를 제시하고 이에 기반하여 새로운 합의를 이끌어내며 정치를 주도하였다. 이러한 경험

은 오늘날의 정치 리더십에도 시사하는 바가 매우 크다.

주제어 : 황극(皇極), 군극(君極), 천극(天極), 붕당정치(朋黨政治), 조선 군주제, 리더십.



# | 차례 |

제1장 머리말 .....	11
제2장 조선에서 군주권과 붕당의 관계, 근대적 군주제의 가능성 .....	19
제3장 군신(君臣)의 국시(國是) 공정(共定)과 주자의 황극론 .....	35
제4장 영조대 대중(大中) 탕평과 영조의 황극 건립 .....	49
제5장 정조대 의리(義理) 탕평과 ‘정조의 임오의리’ .....	63
제6장 ‘정조의 임오의리’ 에 따른 추왕과 갑자년 상왕(上王) 구상 .....	73
제7장 맺음말 .....	81

## | 표 차례 |

〈표 2-1〉 유럽 주요 국가의 의회제 확립 및 선거권 확대 시기	..... 29
--------------------------------------	----------

## | 그림 차례 |

〈그림 3-1〉 송대 봉당 형성의 모델 .....	38
-----------------------------	----



## 제1장 머리말

본 연구는 조선후기 성리학에 입각한 군주정의 한 형태로서 탕평정치와 황극의 리더십을 주목하고자 한다. 탕평정치는 그 이전 시기 봉당정치의 폐해를 극복하기 위한 정치 형태로 인식되었기 때문에 양 정치 형태의 차별성에 대해서는 많은 성과가 제출되었다.<sup>1)</sup> 그러나 봉당정치와 탕평정치 시기의 군신 관계와 군주 리더십을 성리학적 정치 이념을 공통 분모로 하는 연속성의 차원에서 구명한 연구는 거의 없었다. 봉당정치의 결과 신권이 신장되어 당쟁의 폐단을 낳았고 이를 극복하기 위하여 군주가 탕평책을 시도하였다는 관점은 봉당정치와 탕평정치를 상반된 정치 형태로 규정하였다. 그 과정에서 당쟁은 국가에 해로우므로 배척되어야 할 부정적 정치 행태라는 인식이 강화되었다. 탕평정치의 결과 당쟁이 잦아들고 군주권은 강화되었다는 것도 대체로 합의된 사실이다.

그러나 이러한 연구 시각과 결론에는 몇 가지 의문점이 제기된다. 첫째, 봉당정치는 긍정하지만 그 필연적 산물인 당쟁은 부정하는 시각이 성립할 수 있을까? 둘째, 탕평정치 시기에 당쟁은 과연 잦아들었는가, 아니면 여전히 지속되었는가? 셋째, 봉당정치의 한계를 극복하고 더욱 강력한 왕권을 행사하게 되었다는 탕평군주는 봉당정치를 뒷받침한 군신공치의 원리까지 부정하고 새로운 군주상을 구축한 것인가? 이러한 의문이 제기되는 까닭은 그동안의 연구가 대체로 식민사관의 일종인 당쟁망국론을 극복하기 위한 봉당정치론의 연구 시각에 입각하여 봉당정치, 환국정치, 탕평정치의 형태적 차이를 설명하는 데 집중하였을 뿐, 동·서양을 막론한 전근대 시기 군주 정치와 파벌 정치 현상의 보편성에 대해서는 심각하게 고려하지 않고 진행되었기 때문이라고 생각한다.

대부분의 연구자들이 인정하듯 조선후기 성리학적 군주정은 비트포겔 류의 ‘동양적 전제주의론’에서 가정하는 전제정치(專制政治)가 아니다. 조선은 건국 이래 성리학적 이상에 입각하여 군신공치의 이념을 구현한 정치 체제를 운영하였다. 군주정은 전근대의 보편적 정치 형태로서 군주정에 수반되는 신료들간 파벌의 정치 역시 오랜 내력을 지녔다. 봉당정치는 새로운 정치 세력인 사림에서 분화한 파벌 정치의 한 양상으로서, 조선 선조대 이후의 정치를 그 이전의 훈척·사림간 파벌 정치와 구분하게 하는 주된 요소이다. 탕평정치는 조선후기 봉당 정치의 맥락에서 발생하였기 때문에 봉당정치와 차별성이 존재하지만 동시에 밀접한 관계를 지닐 수밖에 없었다. 봉당정치든 탕평정치든 모두 성

1) 이에 대한 연구사 차원의 검토도 많다. 근대사연구회편, 1987, 『한국중세사회 해체기의 제문제(上)-정치·사상편』, 한울; 이성무·정만조 외, 1992, 『조선후기 黨爭의 綜合的 檢討』, 한국정신문화연구원; 박광용, 1999, 「조선시대 政治史 연구의 성과와 과제」 『朝鮮時代 政治史』, 한국정신문화연구원. 등이다.

리학에 입각한 조선 군주제의 정치 형태이기 때문이다.

조선의 붕당 정치 역시 전근대 군주 정치에서 보편적으로 발생하는 파벌 정치의 한 형태이다. 다만, 송대 이후 동아시아 근세에 새로운 정치 세력으로 등장한 사대부의 정치 주도력이 이전 시기에 비해서 매우 상승하였기 때문에 동시기 동서양을 통틀어 매우 특징적이고 선진적인 양태를 띠는 점은 특징이라 하겠다. 붕당간의 정치 투쟁인 당쟁 역시 붕당정치에 수반되는 보편적 현상이지, 조선만의 특수하고 후진적인 정치 행태나 부정적 유산으로 취급되어서는 안 된다. 붕당정치는 긍정하고 당쟁은 부정하는 식의 이분법은 성립하기 어렵다는 말이다. 물론 공동체의 이익보다 파벌로서 붕당의 이익을 관철시키려는 당쟁의 폐단이 부정적인 것은 사실이다. 그러나 이는 당쟁을 금압하는 것이 아니라 당쟁을 적절히 제어하는 방식으로 관리되어야 한다. 적어도 조선은 그러한 접근법을 택하였다. 탕평정치는 당쟁을 적절히 제어하기 위하여 고안된 정치 형태이다. 파벌 정치의 격화된 양상인 당쟁과 그 조정책인 탕평을 조선만의 특수성이 아니라 전근대 정치의 보편적 차원에서 설명되어야 하는 이유는 여기에 있다.

기존의 연구는 당쟁과 탕평을 부정과 긍정의 대립적 구도로 이해하여서, 탕평책의 목적이 붕당 타파 곧 붕당의 존립 근거를 부정하는 데에 있었던 것으로 설명하는 경우가 많았다. 이는 탕평과 및 탕평군주의 정치적 표방을 액면 그대로 받아들인 결과이다. 영조나 정조 뿐 아니라 조선의 군주들은 대개 붕당이 타파된 상태 곧 탕평의 경지를 정치의 목표로 설정하기도 하였다. 그러나 이는 실현되지 않았을 뿐 아니라, 영조대에는 기존의 붕당 이외에 탕평당이 새롭게 형성되었으며, 탕평당에게 세손의 지위를 위협받았던 정조는 도리어 기존 붕당의 강경론자들인 준론(峻論) 혹은 청론(淸論) 세력을 육성하였다. 탕평정치 시기에 당쟁의 양상은 바뀌거나 활력을 유지하였다. 탕평정치 시기에도 당쟁은 끊이지 않았던 것이다. 그러나 이러한 국면에서 영조와 정조는 탕평을 표방하며 황극(皇極)=군극(君極)을 일신하고, 황극을 중심으로 당쟁을 적절히 관리하는 정치적 능력을 보여주었다.

그렇다면 이렇게 일신된 군주는 기존의 군주상과 어떻게 다른가? 기존 연구에 따르면 신료들이 주도하는 붕당을 억제하여 군주권을 강화하는 데 성공한 탕평군주를 서구의 절대군주(絶代君主)에 비견할 수 있다고 설명되기도 하였다.<sup>2)</sup> 그러나 탕평 시행의 결과 붕당이 재편되었을 뿐 타파 혹은 억제되지 않았던 데에서도 알 수 있듯, 군주권 역시 서양이나 중국과 같이 절대화되지 않았다. 군신공치의 원리는 그대로 유지되고 있었던 것이다. 다만 붕당 시기에는 중·하급 관료들과 재야 산림 세력의 주도권이 강하였다면, 탕

2) 이태진, 1993, 「정조—儒學的 啓蒙 絶對君主」『한국사시민강좌』13.

평 시기에는 고급 관료들의 주도권이 강화되고 산림의 영향력이 현저히 약화되었다는 차이가 있다. 그렇지만 고급 관료들이 산림까지 동원하여 상호 경쟁하는 당쟁의 양상이 지속되고 있었으며, 군주는 조정의 제 봉당을 경쟁시키며 정국을 주도하고 있었다. 군주와 신하의 공치라는 성리학적 정치 원리는 그 양상만 바뀌었을 뿐 여전히 훌륭한 이상으로 강조되고 있었던 것이다.

공치(共治)와 대비되는 것은 전제(專制)이다. 전제에는 군주 전제도 있으나, 과두 귀족들의 전제도 있다.<sup>3)</sup> 군주 전제든 과두 귀족 전제든 모두 전제라는 점에서 군신공치의 부정이다. 이러한 기준에서 군신공치의 원리를 현저하게 훼손한 것은 탕평정치 시기가 아니라 세도정치 시기였다. 세도정치가 정착되는 과정과 원인에 대해서는 대체로 탕평정치의 결과 고급 관료에게 권한이 집중되어 중·하급 관료의 견제권이나 공론 형성 기능이 무력해진 데서 원인을 찾는 경우가 많다.<sup>4)</sup> 그러나 탕평 시기에도 고급 관료들을 주축으로 한 봉당 간 경쟁 구도가 작동하였고 당파간 공론 대결과 형성이 활발하였다. 그렇기 때문에 탕평정치 시기에 상·하 관료들의 견제 체제가 약화된 것만 부각시킨다거나 공론 형성 기능이 무력화되었다고 단정하는 것에는 선뜻 동의하기 어렵다. 군주권을 무력화시킨 세도정치의 탄생 원인에 대해서는 더욱 충실한 연구가 필요하나, 세도정치는 군주권의 정당한 작동마저 멈추게 하였다는 점에서 군주제의 존립에는 탕평정치보다 더 심각한 위협을 가하는 정치 형태이다.

19세기는 세도정치에 의해서 군주제가 내부에서 심각하게 이완되고 있었지만 그 대안은 꿈도 꾸지 못하고 있던 때였다. 19세기 후반 조선은 외세의 침탈과 더불어 강력하게 부상한 서양 제국의 근대 정치 체제를 접하면서 비로소 새로운 체제를 구상할 수 있었다. 그러나 18·19세기의 서양 역시 미국이나 프랑스의 공화제 실험 정도를 제외하면 군주제에 입각한 근대 국가 체제였다. 신대륙에서 새로운 정부체제를 설계할 수 있었던 미국이나 대혁명을 성공시킨 프랑스를 제외하고는 봉건 군주제의 오랜 전통을 특별한 계기 없이 포기할 이유는 없었기 때문이다. 다만, 서양 제국들은 봉건 군주제를 근대적 입헌 군주제로 변화시키고 있었다. 그 핵심은 선거를 통한 대의(代議) 제도의 도입과 입법·행정·사법권의 분립이었다.

3) 몽테스키외는 정치체제를 군주정체·귀족정체·민주정체로 구분하는 기존의 구분법 대신, 모든 정치체제를 공화정체·군주정체·전제정체로 구분하였다(몽테스키외 지음, 이재형 옮김, 2015, 『법의 정신』, 문예출판사, 29쪽.) 이는 군주적 전제정과 귀족적 전제정과 국민적 전제정 등 다양한 형태의 전제정이 존재하고, 모든 전제정은 쇠퇴할 수밖에 없다고 보았기 때문이다. 이는 군주정과 전제정을 구분하는 관점으로서 본 논문 역시 조선의 군주정이 전제정과 다르다는 관점을 취하였다.

4) 한국역사연구회, 1990, 『조선정치사(상)』, 청년사, 25-28쪽 ; 박현모, 2011, 『정조 사후 63년』, 창비, 45-54쪽.

근대 정치의 성립 여부를 가름할 이러한 제도들은 모두 군주 혹은 귀족들의 전제로 국가 권력이 사적으로 발현되기 쉬운 봉건 정치의 한계를 극복하고 권력의 공적 집행과 공민(公民)=시민(市民)에 의한 통제가 가능한 체제를 구축하기 위한 것이었다. 이러한 근대 정치는 유럽에서도 17·18세기 계몽 사상가들의 사상적 고투는 물론이고, 내전·대외전쟁 등과 결합된 혁명·반혁명의 역사적 경험이라는 내적 계기를 거치면서 19세기 중반 이후에야 나라마다 다양한 형태로 정착될 수 있었다. 특히 19세기 중반 이후 전국적 선거에 의한 대의제도는 전근대적 파벌 정치를 근대적 정당 정치로 변모시키는 데 획기적인 배경이 되었다.<sup>5)</sup>

근대에서 뒤쳐졌던 동아시아, 특히 한국의 근현대 정치사는 서구 정치 체제를 이식한 역사로 설명된다. 이 시기에 대해서는 대체로 개화기에 있었던 개화파와 수구파의 갈등, 그리고 국왕의 대결 구도를 언급하면서 개화론·위정척사론·동도서기론 등 정치 세력의 동향과 주장을 설명하는 데 그친다. 구한말은 전근대 정치에서 근대 정치로 전환하는 시기이지만, 조선의 전근대 정치 구조가 어떤 원리에 따라서 근대 정치로 변모·전환하였는지 혹은 어떠한 양상으로 작동하고 있었는지에 대해서 심도 깊은 연구가 이루어지지 않았다.<sup>6)</sup> 아예 이 시기를 ‘민란의 시대’로 규정하며 군주제에 입각한 조선의 정치적 능력을 기대하지 않는 것이 당연한 전제인 것처럼 확산되어 있기도 하다.<sup>7)</sup> 성리학 국가 조선의 정치 전통은 근대 국가 수립을 저해하는 요인이므로 혁파의 대상일 뿐이라는 조선 망국론과 유교 망국론이 여전히 광범하게 수용되고 있기 때문이다.

그러나 구한말 조선의 정치는 조선후기의 정치 전통을 배제하고 설명할 수 없다. 조선후기의 정치사와 정치사상을 주제로 많은 연구가 진행되었던 것 역시 근본에서는 근대 정치로의 전환이라는 문제를 의식하면서 주제를 설정한 결과이다. 그러나 이러한 연구들 역시 대부분 근대 정치 체제의 형성과 어떤 관련도 맺지 못한 채 조선후기 정치사 서술에 국한되는 경우가 많다. 그마저 조선후기 정치의 대미를 장식한 탕평정치는 세도정치로 바뀌어, 이제 조선의 지배층에게 더 이상 국정 운영이나 근대 국가 건설의 능력을 기대할 수 없었다는 결론으로 귀결되었다.

간혹 사회과학계에서 전근대 봉당정치와 탕평정치, 그리고 공론정치로 대변되는 조선후기 정치사의 성과를 인용하여 조선의 정치 전통을 설명하는 경우도 있었다. 그러나 이 역시 조선후기의 사림이 주도하였던 선진적인 공론정치의 전통은 탕평 절대 군주의 권위

5) 데이비드 헬드 저, 이정식 역, 1989, 『민주주의의 모델』, 인간사랑, 74-75쪽 ; 버나드 마넵 저, 박준혁 역, 2004, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스, 283쪽.

6) 강상규, 2013, 『조선정치사의 발견』, 창비, 596-597쪽 ; 김학준, 2012, 『구한말의 서양 정치학 수용 연구』, 서울대학교출판문화원, 5쪽.

7) 송호근, 2013, 『시민의 탄생』, 민음사, 8-17쪽.

에 눌러 위축되었으며, 세도 가문들의 사육에 의해 그 뿌리마저 잘렸기 때문에, 근대 정치는 서구 정치 체제의 이식을 기다려야 했다는 구도로 설명되었다.

이렇게 되면 해방 이후 수많은 연구에 의해 새롭게 밝혀진 조선후기의 정치 전통은 한국 근대 정치 체제의 형성을 설명하는 데 특별한 기여를 할 수 없는 상태라고 판단된다. 근대 정치 체제는 서구 정치 체제의 이식에 불과하기 때문이다. 근대 한국의 정치사 서술에서 전근대와 근대 정치는 완전한 단절 상태라 해도 과언이 아니다. 이는 조선의 정치 전통을 최종적으로는 군주권의 강화 여부, 즉 탕평군주의 전제정치와 그 반대 상태인 세도별열의 군주권 무력화라는 고정된 틀로 설명하기 때문에 생기는 현상이다.

역사학계에서는 공론이 작동하던 봉당정치에서 공론이 억압받는 탕평정치를 대비시키면서 탕평군주를 서양의 절대군주로 비정한다. 반면, 사회과학계에서는 서구 혹은 개화파 인사들의 시각을 따라 조선의 정치 전통을 전제 군주정으로 규정한다. 조선의 군주를 절대군주로 볼 것인지 전제군주로 볼 것인지는 미세한 차이가 있지만, 조선의 군주권이 결국 신하들을 억제하는 쪽으로 발달하였다고 보는 데에는 일치된 의견인 셈이다.

주지하듯, 탕평정치는 봉당정치의 폐해를 극복하기 위해 등장하였으므로 군주권의 강화, 당쟁의 억제, 청론·공론의 저하 등이 그 특징으로 주목되었다. 이는 흔히 사람의 이상적 정치 형태인 봉당정치가 신하들의 당쟁으로 변질되어 폐해를 양산하자 이를 극복하고자 탕평정치를 시행한 결과 군주권이 절대화하고 공론은 소멸되는 구조가 형성되었고, 그 결과 탕평 군주의 죽음과 더불어 세도정치를 초래할 수밖에 없었다는 설명으로 귀결된다.<sup>8)</sup> 조선식의 군주 통치 체제는 군신관계의 대결 구도 속에서 군주권과 신권이 대립하다가 탕평정치에 의해 일부 조정되기도 하였으나, 결국 세도가들의 수중으로 권력이 사유화하는 한계를 드러냈다. 한 마디로 말하면 이는 ‘탕평정치의 한계가 구조화’한 것이자 조선의 ‘통치체제가 수명을 다하여 붕괴되어’<sup>9)</sup>가고 있었던 것이므로 근대 국가 건설을 위해서 이 체제는 결국 폐기될 수밖에 없다는 것이다.

그런데 이러한 시각에 따르면, 근대 국가 건설을 군주가 주도하던 신민(臣民)들이 주도하던 어느 경우이나 군주권과 신권은 대립하면서 한 쪽을 배제하는 정치 체제가 필연적으로 상정되어야 한다. 물론 이러한 체제도 불가능한 것은 아니다. 그러나 조선후기 이래의 정치 체제는 군권과 신권 어느 한쪽을 배제하며 운용되지 않았던 군신공치의 전통을 지속하였다. 그렇기 때문에 이러한 전통은 근대 국가 건설의 노정을 설명할 때에도

8) 김태희, 2012, 『정조의 통합정치에 관한 연구』, 한국학중앙연구원 박사학위논문, 258-276쪽에 정조의 탕평정치와 세도정치의 관계에 대한 기존 견해들을 잘 요약해 두었다.

9) 오수창, 2016, 「오늘날의 역사학, 정조 연간 탕평정치 및 19세기 세도정치의 삼각대화」 『역사비평』 116, 225쪽 ; 229쪽.

반드시 고려되어야 한다. 군주권의 절대화나 신하들에 의한 군주권 무력화는 조선의 정치 전통에서는 모두 낯설고 힘든 실험이었다. 조선은 군신이 서로를 배제하기 보다는 공치하는 정치 체제에 익숙하였기 때문이다. 근대 개혁기에도 조선은 군신공치의 군주제를 전제로 근대적 입헌 군주제에 입각한 국가 건설을 실험하고 있었다.

근대 국가로 전환하는 시기에 봉건적 정치 체제의 상징인 군주제가 한계에 도달한 것은 분명한 사실이다. 그러나 19세기에도 미국을 제외한 세계 어느 곳에서도 군주제의 오랜 전통으로 인하여 군주제를 폐기한 근대 정치 체제가 성립되지 못하였다. 18세기의 서구 세계에서 군주제는 도처에서 활기를 띠고 있었으며, 군주의 권력에 맞서는 제3세력의 성장 역시 상당 부분 군주제의 성과와 국가의 강성함에 기댄 결과였다.<sup>10)</sup> 물론 서구 역시 외형은 똑같은 군주제라 하더라도 군주와 신민(臣民)의 관계, 사회·경제적 발전의 수준과 계급 구성은 각각 달랐다. 이러한 조건 속에서 각국은 근대적 입헌제와 의회제를 다양한 형식으로 정착시켰다. 19세기에도 대부분의 서구 국가들에서 입헌 군주제는 대세였고, 그러한 가운데서 군주 중심이나 의회 중심이냐의 편차가 있었을 뿐이었다. 전 세계적으로 근대 국민국가를 건설하는 과정에서 군주제가 변동하고 있었지만, 대부분의 국가에서 군주제는 여전히 작동하고 있었던 것이다.

이러한 상황에서 동아시아를 비롯한 조선은 서구의 충격을 접하게 되었다. 조선의 군주제는 서구의 제국주의적 침탈과 압력에 맞서기 위하여 근대적 국가 개혁을 모색해야 하는 단계였다. 동아시아형 집권 국가인 조선은 근대 국가의 외형적 지표인 통합된 영토와 합법적 행정권과 군사권을 이미 갖추었다.<sup>11)</sup> 또한 동아시아형 선거제도의 일종일 과거제로 선발된 지배 계급의 협력을 얻어 전국을 통치하는 성리학 군주 국가로서 국정을 자주적으로 운영하고 있었다. 서구의 충격 그 자체는 동아시아의 군주제에 결정적 위기를 초래하지 않았기 때문에, 조선을 포함한 동아시아 국가들은 군주제를 기반으로 한 근대적 국가 개혁을 모색하였다.

서구와 달리 부르주아의 도전이 분명하지 않았던 동아시아 국가들의 국가 개혁을 이해하기 위해서는 군주와 사대부가 주도하였던 전통적 군신관계가 18·19세기에 어떠한 양상으로 변모하고 있었는지를 이해하는 작업이 선행되어야 한다. 특히 동아시아의 군주제에서 군주의 리더십이 작동하던 양상을 살펴보는 일은 매우 중요하다. 동아시아의 군주들은 서양의 군주들이 내전이나 대외 전쟁을 거치면서 체제상의 도전을 받았던 것과는 달리 국내 정치 세력으로부터 삼각한 도전을 받지 않았기 때문에 여전히 커다란 정치적

10) 이영림·주경철·최갑수, 2011, 『근대 유럽의 형성』, 까치, 459-460쪽.

11) 이영림·주경철·최갑수, 2011, 위의 책, 420쪽.

리더십을 유지하고 있었다. 이러한 조건은 개화기 조선의 근대 서구 정치 체제 수용에도 지대한 영향을 끼쳤다.

이러한 이유로 오늘날의 관점에서 군주제의 한계를 전제하기보다는 18세기 세계의 군주제의 운영 원리에 입각하여 조선적 작동 방식을 연구하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 18세기 조선 정치의 특징인 붕당정치와 탕평정치에서 전개된 군신관계의 양상을 동시에 서양 군주제의 변화 양상을 염두에 둔 보편적 시각에서 재검토할 필요가 있다. 이러한 작업을 통하여 조선 군주제의 근대적 형태가 군민공치의 입헌군주제를 지향한 까닭은 무엇인지, 그리고 이러한 시도는 어떠한 이유로 인하여 파탄난 것인지를 설명할 수 있을 것이다. 본 연구는 전환기인 구한말의 근대 정치사를 구조적으로 설명하기 위한 전제로서 조선후기 군신공치의 귀결이라 할 탕평정치 시기 군주의 리더십과 군신 관계의 특징을 세계사적 맥락에서 이해하는 데 기여하고자 한다.



## 제2장 조선에서 군주권과 봉당의 관계, 근대적 군주제의 가능성

정치문화는 장기적 역사 과정을 통해 형성된 다양한 집단들의 가치 체계 및 표상 체계로서, 그에 근거하여 집단 행동이나 권력의 조직화, 정당성 확보의 양식 등이 다르게 나타난다.<sup>12)</sup> 근대 민주주의 정치 체제를 먼저 달성하였던 서구 주요 국가의 정치 체제는 18세기 초반까지는 대부분 절대군주제였고, 간혹 입헌군주제나 선거군주제로 운영되었다.<sup>13)</sup> 근대 민주주의를 지행하는 이념은 다양하였다. 18세기 중반 이후 각국에는 보수주의·자유주의·공화주의·사회주의·카톨릭 정치 문화 등이 귀족·부르주아·인민 등 사회 각 세력의 이해관계를 반영하면서 존재하였다. 이들의 정치적 투쟁과 타협의 결과에 따라 각국은 의회형 입헌군주제, 군주형 입헌군주제, 공화제 등의 형태로 새로운 정치 체제가 구축되었다.

전근대 봉건 정치에서 근대 민주정치로 전환하는 시기는 대체로 18~19세기 한 세기 정도의 시간이 필요하였다. 그 기간은 오랜 기간 축적된 전근대 봉건정치의 역사적 체제가 각국의 근대 시민사회의 다양한 사회적 요구와 분출에 적응하며 근대 국가 체제로 전환하는 데 필요한 시간이기도 하였다.

이러한 전환기에 기존의 정치 체제가 새로운 사회적 요구에 대응하는 양상은 서구 각국 근대 정치 체제의 형태를 결정하는 데 커다란 영향을 끼쳤다. 대체로 귀족들의 의회가 군주와 대결하는 역사를 가졌던 영국에서는 의회형 입헌군주제가, 강력한 절대군주의 역사를 지닌 프랑스와 뒤늦게 프로이센 군주를 중심으로 연방 국가를 형성한 독일에서는 군주형 입헌군주제가 형성되었다.<sup>14)</sup> 입헌군주제는 군주와 신민(臣民)의 권력 분할 정도에 따라서 군주형과 의회형으로 나뉠 수는 있지만, 곧 군주와 신민의 공치(共治) 즉 권력의 분담을 원칙으로 한다는 점에서 중세의 봉건 혹은 절대 군주제와 분명히 달랐다. 혈통으로 승계하며 정치권력을 독점하던 중세의 군주와 귀족들은 부르주아, 지주, 노동계급의 사회적 성장을 반영하여 봉건 군주제를 조정할 수밖에 없었다. 근대 서구 각국의

12) 홍태영, 2010, 『프랑스 : 혁명과 공화국의 정치학』 『유럽 민주화의 이념과 역사』, 후마니타스, 133쪽.

13) 이영립·주경철·최갑수, 2011, 『근대 유럽의 형성』, 까치, 423-424쪽.

14) 공화정체는 엄밀히 말하면 세습 군주가 선출 대통령으로 대체된 것으로서 그 권력 구도는 입헌군주제의 전개 양상과 같으므로 별도로 언급하지 않는다. 다만, 프랑스 대혁명으로 달성한 공화제는 급격한 변동에 대한 반동으로 군주제 혹은 보나파르체제 등을 오가면서 상당 기간 혼란을 겪었기 때문에, 19세기 단계에서는 대안적 정치 체제로 상정되기 어려웠다.

정치 체제는 전근대의 정치 체제가 근대로 전환하는 과정에서 겪었던, 사회·정치 세력 간 치열한 대립과 타협의 산물이었던 것이다.

조선이 속한 동아시아 역시 근대 정치 체제 수립은 근대국가를 만드는 데 핵심적인 과제였다. 물론 근대 정치 체제의 모델은 서구의 자극에 의하여 비로소 가능했다. 그러나 중국과 조선은 유학에 기반한 집권 국가 운영의 경험이 매우 오래되었을 뿐만 아니라, 특히 과거제도와 성리학에 입각한 사대부 계층의 성장으로 인하여 귀족적 중세 국가에서 변모하고 있었다. 사대부는 가문이라는 배경 이외에 과거 시험이라는 지적 능력에 의하여 성취할 수 있는 계층이라는 점에서 세습은 아니었다. 성리학은 사대부의 사회·국가적 책임성을 공적(公的) 대의(大義)로 표방하며 군주의 사적(私的) 전횡을 제어하였기 때문에 국가·사회 질서는 공공성에 입각하여 재편되고 있었다. 동아시아 국가들은 근대국가의 특징인 영역적 통일성, 국가적 공공성을 성리학적 원리에 입각하여 어느 정도 달성하고 있었다.

이러한 이유로 중국·한국 등 동아시아 국가는 중세를 넘어 근세 국가 혹은 초기 근대의 단계에 도달하였다. 서구의 절대 군주제 국가와 계급 구성은 다르지만 초기 근대적 국가 운영의 원리는 유사한 것으로 평가되기도 한다.<sup>15)</sup> 한말의 근대 지식인들은 송대 이래 동아시아 국가의 정치 체제를 ‘군주 천제(擅制)’, ‘군주 독재’, ‘군주가 명령하는 정치 체제’ 등으로 규정하면서 군주가 자의로 통치하는 고대적 전제정치 혹은 봉건적 귀족정치와 구별하였다.<sup>16)</sup> 이는 고대적 전제군주의 단계를 넘어선 중국과 조선의 군주제가 서양의 절대 군주제와 마찬가지로 근대적 입헌군주제로 이행하는 토대가 될 것이라고 보았기 때문이다. 문명 개화의 방법은 이치와 근본을 깊이 연구하여 외국의 장점을 흡수하되 자신의 장점 역시 보전하는 데에 있었다.<sup>17)</sup> 그러므로 자국의 정치 전통 가운데 근대적 원리와 어울릴 수 있는 요소까지 업신여겨서는 안 된다는 인식이었다.

이러한 인식에 따르면 조선후기의 정치 전통 역시 근대 정치 체제를 수립하는 데 중요한 기반이 된다고 하겠다. 특히 주자 성리학의 나라였던 조선은 중국과 대결하는 가운데 일찍이 집권적 군주 국가를 형성하였을 뿐 아니라, 동아시아 국가들 가운데 성리학적 공공성(公共性)에 입각한 군주와 사대부의 공치(共治) 전통을 가장 잘 체화하고 있었다. 이러한 역사적 경험은 동아시아 국가들에서 서구식 근대 정치 체제를 수립하는 데에 결코 장애가 되는 것이 아니었다. 서구 역시 중세 봉건 정치 체제의 전통 위에서 우여곡절을

15) 궁도박사, 2004, 『프로젝트로서의 동아시아』 『국사의 신화를 넘어서』, 휴머니스트, 119-130쪽.

16) 유길준은 ‘군주천제’(『정치학』, 74-78쪽, 105쪽) 또는 ‘군주가 명령하는 정치 체제’(『서유견문』, 170-171쪽), 안확은 ‘군주독재’(『조선문명사』, 176-177쪽)의 개념을 사용하였다.

17) 유길준, 2004, 『서유견문』, 서해문집, 398-399쪽.

겪으면서 그 한계를 때론 과감하게 때론 점진적으로 돌파하며 근대 정치 체제를 새롭게 구축한 것이었기 때문이다.

조선을 포함한 동아시아의 정치 체제는 진·한대 이래 군주를 중심으로 귀족 신분과 연합한 집권 국가를 영위하였다. 특히 송대 이후로는 귀족 신분 대신 사대부 계층이 대두하여 군신이 공치하는 정치 체제를 구축하였다. 중국이 송대 이후인 명·청대에 전제 군주권을 강화시켰던 반면, 조선은 송대의 정치 체제를 모범으로 국정을 운영하였기 때문에 사대부의 사회·정치적 위상은 명·청대보다 더 높았다. 사대부 계층은 귀족 신분과는 달리 문학적 학문 능력을 평가하는 과거 합격을 기준으로 관직에 진출하였다. 누대에 걸쳐 과거에 합격하지 못하거나 다른 직업을 가질 경우에는 사대부로 인정받지 못하였기 때문에 사대부는 귀족 신분과는 달리 세습되는 신분이 아니다. 이 때문에 사대부 계층의 등장을 지표로 송대 이후는 근세(近世)로 시대 구분되기도 한다.

송대에 정착한 과거제도는 이전의 관리 등용 방식이었던 천거제를 대체하여 학문 능력을 기준으로 관료를 선발하는 제도이다. 과거 합격 여부는 단순히 관료 선발의 통로일 뿐 아니라 사대부 계층을 판별하는 기준이기도 하였다. 과거의 최종 합격자 수는 비어 있는 관직의 숫자에 따라 그 수가 매우 제한되었지만, 향시(鄕試) 차원의 예비 합격자 그룹은 이보다 더욱 많았다. 또한 과거를 준비하는 학생층 곧 유생(儒生) 혹은 유학(幼學)의 숫자는 이보다 훨씬 많았다. 조선 국가에서는 과거 합격자는 물론 예비 합격자와 학생층까지 사대부로 우대하였다.

사대부 계층은 중앙의 관료로 최종 진출하지 못하더라도 지방 차원에서는 여론을 이끌거나 대변하였다. 사대부는 ‘백성들에 앞서 천하를 근심한다.[先天下之憂而憂]’는 유명한 시대정신이 상징하듯 백성들의 의사를 대의(代議)하는 역할을 자임하였다. 물론 과거 제도는 근대 이후의 선거와 그 형식은 달랐지만, 인민의 대표로서 사대부를 선발한다는 선거제도의 정신은 구현하고 있었다고 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 이 때문에 중국과 조선의 각종 역사서와 국가 전례서 등에서는 과거제도를 천거와 더불어 ‘선거(選舉)’의 항목으로 분류하여 인식하였으니, 시험에 의하여 사대부를 선출(選出)하고 관직에 천거(薦舉)한다는 정신에 입각한 것이었다.<sup>19)</sup>

다만, 전근대 동아시아의 군주제는 행정부와 입법부의 기능을 통합하고 있었기 때문에 과거 출신자들 역시 행정과 입법의 과정에 고루 참여하였다. 이 점은 근대에 선거에 의해 선출된 의원이 입법부로, 고시에 의해 선출된 관료가 행정부로 분화된 것과는 다른

18) 전목 저, 김준권 역, 2005, 『강좌 중국정치 제도사』, 한국학술정보, 136-140쪽 ; 전목 저, 이윤화 역, 2006, 『사학명저강의』, 신서원, 318-325쪽, 482-488쪽.

19) 『자치통감강목』, 『문헌통고』, 『증보문헌비고』 등의 선거조(選舉條).

점이다. 그러나 일반 백성들 가운데 학식과 교양을 갖추어 과거로 선출된 제한된 사대부가 사민(士民)의 의사를 공적으로 대의(代議)하여 군주를 보좌하거나 제약한다는 본래의 정신은 다르지 않다.

입헌군주제의 특질은 국민의 대표자로 대의기관을 구성하여 군주 권력의 작용을 제한하는 데 있다. 이 제도를 채택한 모든 국가는 대의기관을 갖지 않는 경우가 없다. 그러나 근세의 대의사(代議士)는 각 급의 국민전체를 대표하는 동시에 선거인을 대표하는 자이나, 중세의 대의사는 각기 선거인 계급을 대표하되 국민전체를 대표하는 자는 아닌 것이다. 이것이 두 제도가 상이한 요점이다. 근세입헌제의 대의기관이 군주의 권력을 제한함은 하나같은 원칙이다. 그러나 제한의 정도는 나라마다 헌법상 반드시 하나같지는 않다. 제한할 수 있는 군주권력의 종류는 거의 모두 입법권에 그치며, 행정권은 대신의 보필을 받아 군주 자신이 재단케 하되 법률의 설정 및 개폐만은 군주와 대의기관의 협동, 일치를 요했다.<sup>20)</sup>

전근대 동아시아의 전통을 공유하였던 조선은 이러한 역사적 조건에서 서구의 근대적 대의제를 대면하였다. 유길준 등 개화 세력은 조선이 근대 문명으로 한 단계 도약하기 위해서는 서구의 입헌 제도 역시 조선의 전통을 한 차원 심화·확대시키면 얼마든지 수용할 수 있다고 보았다. 다만, 조종 성헌을 따르던 조선의 군주는 입헌의 제도를 시행하고, 공론을 자임하던 사대부는 대의 기관을 두어서 대의사(代議士)를 선발하는 제도를 시행해야 한다는 것이다.

유길준을 비롯한 구한말의 개혁가들은 서구 근대의 공적(公的) 정치 체제를 이해할 때에 조선 정치 전통의 특징인 군주 심법(心法)의 공정성, 공론(公論)·사론(士論)의 공정함, 인민을 천민(天民)으로 여기는 인식 등을 강조하곤 하였다. 조선의 군주는 본래 전제 군주가 아니라 군신공치를 추구하였으므로 군민(君民)이 공치하는 근대적 입헌 군주제를 수용할 수 있으며, 조선은 군주와 더불어 사대부가 백성들을 대신하여 정치를 담당하는 사의제(士議制) 국가였으므로 이를 확대하여 근대적 대의제(代議制)를 시행할 수 있다는 것이다. 이를 기반으로 조선 국가는 천민(天民)인 인민의 자유·생명을 보장하고 민생의 향상을 도모하고 부국강병책을 신속히 강구해야 한다는 주장이다.<sup>21)</sup> 이는 서구 근대의

20) 유길준, 『정치학』(한석태 역주, 1998, 경남대출판부), 78-79쪽.

21) 이러한 주장을 하였던 유길준·박은식 등은 대개 서구 문물 수용에 의한 부국강병책 추진을 강조하였다. 이들이 士議制와 代議制가 같다고 강변하거나 대의제의 의의를 축소하려는 것은 아니다. 이들은 우리에게 사의제의 전통이 있으니, 대의제를 수용하는 것도 어렵지 않다면 조속한 시행을 강조하기 위한 것이다.

정치제도가 조선의 정치가 추구하던 이상과 동떨어져 있지 않다는 점을 강조함으로써 더 나은 정치 문명을 신속히 시행할 수 있다는 역사적 근거를 확보하기 위한 것이었다.

19세기 후반까지도 세계적 보편은 군주제를 유지하면서 신민(臣民)을 적절히 참여시켜 조화를 이루는 체제였다. 물론 군주제는 군주 개인의 능력과 성격에 좌우된다는 체제상의 한계가 분명했으나, 대부분의 서구 국가들 역시 그 약점을 입헌제와 의회제로 보완할 뿐이지 군주제 자체를 폐기하지는 않았다. 이 시기까지도 역사의 제약을 받지 않았던 미국을 제외한 대부분의 국가에서 공화제는 정착되지 않았다. 심지어 선거에 의해 군주를 뽑던 폴란드는 외세와 결탁한 지배층의 분열로 인하여 국망(國亡)의 사태를 겪기까지 한 사실도 있었다.<sup>22)</sup> 구한말의 지식인들 역시 이러한 사실들을 잘 알고 있었다. 군주제 자체의 폐기를 논할 시점은 아니었고, 조선후기 군주제의 시스템에서 교육받고 성장한 고종 역시 군주제를 포기해야 할 만큼 심각한 실정(失政)을 범하거나 저항에 직면하지는 않았던 상황이었다.

개화기 조선에서 근대 국가 건설의 과제는 부국강병을 달성할 수 있는 정치 체제를 만드는 데 있었다. 이를 위해서는 그동안 세도 가문들에 의해 농락당하고 있었던 군주권을 회복하고 현능(賢能)한 인재들을 폭넓게 국정에 참여시켜 국가 개혁의 동력을 확보할 필요가 있었다. 이런 면에서 보면 탕평정책으로 폭넓은 인재를 등용하고 부국강병책으로 국가를 개혁하고자 하였던 정조의 국정 운영은 고종이 본받고자 한 전범이었다.<sup>23)</sup> 여기에 더하여 고종 역시 서구의 열강들이 입헌 제도와 대의제를 실시함으로써 새로운 계층의 협력까지 이끌어내며 부국강병을 이루었던 것 역시 크게 의식하고 있었다. 그렇기 때문에 고종은 조선의 구제도를 버리고 서구의 신제도(新制度)를 수용하는 데 비교적 적극적이었다.<sup>24)</sup>

고종이 비록 군주권을 제한하려는 독립협회의 시도를 탄압하고 군주권 강화를 관철시키기는 하였지만, 이는 입헌 군주제의 시행 시기와 시행 방식을 둘러싼 인식의 차이와 외세의 개입에 대한 대응의 문제도 개재한 것이므로 고종이 입헌 군주제 자체를 부정했다고 보기는 어렵다. 후술하듯, 동시기 서구의 입헌 군주제 역시 자국의 전통과 정치경제·외교적 상황 등이 작용하여 군주 주도형과 의회 주도형의 차이가 상존하던 때였다. 이러한 점 때문에 입헌군주제에 입각한 부국강병 추구는 조선의 개화기 지배층에게 공통의 대안으로 자리 잡고 있었지만,<sup>25)</sup> 그것이 곧 군신공치에 입각한 조선의 군주제 운영의 전

22) 이영립·주경철·최갑수, 2011, 『근대 유럽의 형성』, 445-453쪽. 폴란드 망국사 역시 한말의 지식인들에게 비교적 상세히 소개되어 있었다. 이에 대한 소개와 평가는 유길준의 『정치학』 참조.

23) 장영숙, 2010, 『고종 44년의 비원』, 너머박스, 73-77쪽.

24) 이태진, 2000, 『고종시대의 재조명』, 태학사, 79-87쪽 ; 서영희, 2003, 『대한제국 정치사 연구』, 서울대출판부, 109-123쪽 ; 장영숙, 2010, 위의 책, 239-259쪽.

통을 폐기하는 것을 의미하지는 않았다.

한말의 지식층이 서구의 입헌군주제를 군민공치(君民共治)의 원리로 인식한 것은 군주와 귀족에게 한정되었던 군신공치의 전통을 존중하되, 이를 평민에까지 확대하여 법제화하는 것을 의미하였기 때문이었다. 노론 정통 성리학을 학문적 배경으로 하였던 유길준의 다음과 같은 인식은 이를 반영한 것이다.

이들 입헌군주국의 목적은 국가 전체에 유기적 조직 및 능력을 부여함과 사회 각 부분에 적당한 권리를 나누어주는 데 있으니, 군주에게는 충분한 존귀와 영광을, 귀족에게는 위격(位格)과 권력을, 평민에게는 평화와 자유를 주는 것에 다름 아닌 것이다. 군주의 권력이 귀족보다 항상 위에 있었기 때문에 군주와 귀족간에 권력의 균형을 찾고 있는 것이 현금의 판도이다. 그러나 평민 일 계급을 만족케 하는 제도는 아직 발견할 수 없다. 따라서 장래 입헌군주제를 구현하기에 이르면 군주·귀족·평민간의 권력 균형을 비로소 보유하게 되어 유럽 대륙의 입헌군주국은 오래도록 안녕을 얻을 수 있으리라.<sup>26)</sup>

조선은 동아시아 근세의 합리성을 대표하는 성리학에 입각한 정치 체제를 구축하고 가장 충실하게 운영하였다. 이 체제에서 군주의 전제적 통치는 배격되었으며, 신하들에게는 광범하게 언론권이 허용되었다. 언론권 보장의 일환으로 군주는 이전까지는 금기시되던 신하들의 봉당(朋黨)까지도 용인하는 추세였다. 신하들의 언론권을 공론(公論)의 차원에서 정당화한 것은 주자학 정치론의 가장 큰 공헌이었다. 주자가 당시의 재상에게 보낸 편지 글에서 재상의 책임을 다하려면 군주를 우리의 당으로 끌어들이기도 마다하지 않아야 한다고 한 것<sup>27)</sup>은 이전 시기라면 상상할 수 없는 파격적 주장이었다. 주자의 단계에서는 군자의 봉(朋)과 소인의 당(黨)이라는 당나라 구양수(歐陽修) 식의 구별은 의미가 없어졌다.<sup>28)</sup> 봉당은 사대부의 분화를 상징하며 공론 대결을 펼치는 정치·사회적 결사체일 뿐이었다.

물론 봉당에 기반한 주장을 펼쳤던 주자는 동시대에 ‘위학(僞學)’의 당수(黨首)로 몰려 그 봉당이 정계에서 축출되는 화를 입었다. 그 후 명·청 시대에 걸쳐 중국은 사대부 관료의 봉당을 엄히 금지하였다. 봉당 결성 자체가 모역죄(謀逆罪)에 해당하는 금지 사항이었던 『대명률』의 규정이 이러한 상황을 대변한다. 조선 역시 명종대까지 연이었던 4

25) 김도형, 1994, 『대한제국기의 정치사상연구』, 지식산업사, 95-99쪽

26) 유길준, 『정치학』, 111쪽.

27) 『주희집』권28, 「與留丞相書」

28) 여영시 지음, 이원석 옮김, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 글항아리, 453-455쪽.

대 사화(士禍) 때까지는 붕당이 금기시되었다. 그러나 조선은 사림이 권력을 장악한 선조대 이후로 그 사정이 완전히 달라졌다. 선조는 스스로 이이(李珥)와 성혼(成渾)의 당에 들겠다고 선언하였을 정도였다.<sup>29)</sup> 이는 일회성의 언급이 아니었음은 물론, 그 이후에도 붕당의 불가피함을 주장하는 신하들 역시 성현(聖賢)인 주자의 주장과 선조의 이 선언을 전거로 내세우며 군주들에게 현실의 붕당을 금지하거나 인위적으로 없애려 해서는 안 된다고 하였다.<sup>30)</sup>

조선후기 선조대부터 정조대까지 지속되었던 붕당정치와 그 변형인 탕평정치는 조선후기 사대부의 분화와 정치 발전의 상징으로 해석되어야 한다. 붕당정치와 당쟁을 구별하는 것은 큰 의미는 없다. 당쟁의 폐단 극복을 표방했던 탕평정치 역시 붕당정치의 부정이 아니라, 붕당정치의 조정이자 새로운 발전 형태로 해석할 수 있다. 붕당정치는 그에 수반되기 마련인 당쟁의 폐단에도 불구하고, 정치 참여층의 교체와 충원의 확대를 가져온 발전적인 과정이었다.<sup>31)</sup> 탕평정치는 당쟁의 양상을 변화시켰을 뿐 아니라, 붕당의 대립으로 일시 축소되었던 정치 참여층의 다양성을 증진시키는 역할을 하였다. 탕평정치를 당쟁의 부정이라는 차원으로 해석하는 것은 파벌과 당쟁은 나쁘며 나라를 망친다는 당쟁 망국론(黨爭亡國論)의 사고 방식에 익숙한 결과이다.

동·서양을 막론하고 정치에서 파벌이 형성되는 것은 집권화된 권력자를 전제로 발생하는 보편적 현상이다. 정치사의 관건은 파벌·당파간 대립과 타협이 시대적 여건의 변동에 따라 어떠한 양상으로 변모하는지 설명하는 데에 있다. 통상 군주 혹은 집권 세력의 시각에서 보았을 때 파벌이나 당쟁은 사적인 결탁으로 정치적 안정을 흔드는 부정적 행위로 인식되기 마련이다. 선거제의 일종인 과거에 의해 진출한 사대부들의 붕당은 엄밀히 말하면 전근대의 사적 파벌이다. 당쟁 역시 붕당 곧 파벌 정치에 불가피하게 수반되는 현상이므로 붕당 정치와 당쟁을 구분하여 선·불선을 따지는 것도 의미가 없다. 서구의 정당 역시 초기에는 파벌의 한 양태에 불과했으므로, 정당 성립사에서 파벌과 정당을 구별할 수 있는 분명한 기준은 없다. 파벌이 어떠한 양상으로 형성되고 작동·관리되는지가 정치 체제의 특징을 좌우할 뿐이다.

파벌·정당에 대한 군주 혹은 최고 권력자의 인식 역시 보편적으로 부정적이었다. 그러나 서양에서 근대 정당은 파벌을 기초로 형성되었으며, 근대적 대의 정치는 정당 정치를 기반으로 작동할 수 있었다. 정당이 근대정치의 한 형태로 인정되는 것은 대체로 19

29) 『선조실록』 선조 16년 9월 3일

30) 4대 사화를 겪으며 성장한 조선후기 사림 세력은 이황·이이·성혼 등 사림을 우대하여 권력을 쥐게 함으로써 훈구의 시대를 종식시킨 선조 초년의 정치를 매우 높이 평가하였다. 안방준의 「偏黨論辨」(『목재일기』권2)은 이를 대표하는 저술이다.

31) 안화, 『조선문명사』, 187-191쪽.

세기 초·중반 이후에야 가능했으며, 그러기까지 정당(party)과 파벌(faction)은 엄밀히 구별되지 않았던 것이다. party란 말의 어원 자체가 부분과 파벌을 의미하는 것이기도 하였다. 봉건 군주는 물론이고 미국 초대 대통령 워싱턴에 이르기까지 대부분의 근대 정치 사상가들 역시 파벌·정당에 대해 매우 부정적이었다. 흠과 토크빌 정도가 ‘자유 정부의 필요악’으로서 정당의 불가피함을 인정한 정도였다.<sup>32)</sup> 이러한 인식을 넘어서 파벌 정치의 폐해를 극복하기 위해서는 또 다른 파벌이 있어야 한다며 정당을 결성하고 그 공적 역할을 강조함으로써 정당정치를 본격화시킨 인물은 19세기 전반에 활동한 미국의 매디슨이었다.<sup>33)</sup>

세계사적으로 볼 때 파벌이 정당으로 전환되는 것은 보통선거의 실시를 계기로 비로소 가능하였다. 또한 어느 나라든지 선거는 일정 수준의 재산을 기준으로 소수에게만 부여된 특권이었던가, 이것이 점차 확대되어 모든 국민의 보통 선거로 정착하였다. 제한 선거 역시 세계사적 보편이었다. 그러나 제한된 선거나마 실시되어 대의제가 정착되자 그 흐름은 거스를 수 없이 확대되었다. 제한선거의 형태로 대의제가 실시되는 과정에서 사적 파벌은 비로소 공적 정당으로 전환하였고,<sup>34)</sup> 제한선거가 보통선거로 확대되는 과정에서 군주와 정당 혹은 정당과 정단 간 경쟁의 힘이 작동하였다.

전근대 군주제에서 파벌은 어느 곳이나 존재하였다. 파벌은 군주제를 지탱하는 힘이기도 하였지만, 군주제를 균열시키는 힘이기도 하였다. 각 국의 역사에 따라 파벌들이 대결하는 양상은 달랐지만, 그 과정에서 다져진 사회·정치적 역량과 노선은 전근대 정치 체제가 근대 정치 체제로 전환할 때에 변화의 방향을 좌우하는 결정적 요인이 되었다. 그 형태는 대체로 왕당파, 보수파, 온건 개혁파, 급진 혁명파로 분류할 수 있다. 사회·경제적 발전의 정도와 형태에 따라 영국은 토리파와 휘그파의 대결, 프랑스는 왕당파와 자코뱅파의 대결, 독일은 왕당파와 자유주의와 사회주의의 대결 구도를 보였으나, 그 내부의 파벌은 더욱 다양하였고 시기에 따라 명칭도 변화하였다.<sup>35)</sup>

군주와 각 파벌은 국정 운영의 방향은 물론 정치 체제를 놓고 경쟁하였고, 국민들은 제한 선거 혹은 보통 선거 제도를 통해 그 의사를 표출하였다. 이에 따라 입헌군주제, 의회군주제, 공화제로 대별되는 근대 국민국가의 정치 체제가 결정되었으며, 전근대적 파벌은 어느덧 어엿한 근대 정당이 되어 있었다. 한국의 정치사에서 현대의 정당은 해방

32) 이상 정당과 파벌정치의 관계에 대해서는 사르토리 저, 어수영 역, 1986, 『현대정당론』, 동녘, 22-40쪽 ; 김윤철, 2009, 『정당』, 책세상, 100-110쪽 참조.

33) 갈상돈, 2009, 『제임스 매디슨의 파벌』, 고려대 박사학위논문, 70-73쪽.

34) 사르토리, 『현대정당론』, 41-46쪽.

35) 박지향, 2012, 『클래식 영국사』, 김영사, 444-453쪽 ; 이영립·주경철·최갑수, 앞의 책, 436-441쪽 ; 홍태영, 2008, 『국민국가의 정치학』, 후마니타스, 298-299쪽.

이후에 등장한 자유주의 혹은 사회주의 정당의 연원을 갖는다. 이는 일제의 강점에 따라 구한말의 군주와 정치 세력의 붕괴되었기 때문에 발생한 결과이다. 그러나 엄밀히 말하면 근대적 정당의 초기 형태는 구한말에 등장한 개화당과 독립협회 등으로 거슬러 올라가는 것이 분명하다. 이 전통이 일제 강점으로 단절되었을 뿐이다.

그렇다면 구한말 근대적 정당의 중세적 기원은 무엇일까? 파벌이 정당으로 전환한 서구의 잣대를 기준으로 본다면 그 기원은 무엇보다 조선후기의 파벌 정치의 주역들, 곧 봉당들이다. 조선의 군신공치 전통은 서구의 귀족적 대의제 전통에 비견될 수 있다. 서구 근대의 대의제 역시 성직자·귀족·평민으로 엄격히 구분된 신분제적 대의제에서 기원하기 때문이다. 서구의 파벌이 근대적 대의제를 매개로 근대 정당으로 발전한 것이라면, 조선후기 봉당 정치에 익숙했던 한말의 파벌 역시 대의제의 시행을 준비하면서 정당으로 전환될 것을 기대하는 것은 당연한 일이다.<sup>36)</sup>

조선의 경우 봉당은 사당(私黨)이기도 하였지만, 공론을 제기하고 주도하는 공적 역할까지 수행하고 있었다. 이러한 봉당정치의 전통에 익숙해 있던 한말의 사대부들에게 서구식의 정당정치는 낯설지 않았다. 유길준은 사람은 취향과 의론이 제각각이기 마련이어서 당파가 발생할 수밖에 없으며, 서양 역시 당파의 폐해가 매우 심하였으나 공평한 방법을 사용하여 정치를 논하는 제도를 마련함으로써 공적으로 싸울 수 있게 하였다고 설명하였다.<sup>37)</sup> 공평한 방법이란 말과 글로 무기를 삼아 시비를 다투게 되며 승부는 국민들의 공론에 의해 결정되는 것, 즉 대의제의 원리를 지칭하는 것이었다.<sup>38)</sup> 봉당·파벌 그 자체는 당연히 발생하는 것이고, 문제는 이들의 다툼을 공론에 의해 시비를 정하도록 하는 방식에 있다는 인식이었다.

개화파의 선구였던 박영효 역시 정치에 이치가 있으면 의론에 이동(異同)이 생겨 자연히 봉당이 발생하며, 봉당은 지금의 정당과 같다고 하며 조선후기 봉당 정치의 전통을 긍정하였다. 박영효는 지금의 정당으로는 자립당(自立黨)과 수구당(守舊黨)이 있다고 하며 자신이 자립당의 일원으로서 정론을 펼친다는 것을 분명히 밝혔으며, 군주는 정당 인사들을 포함한 어진 이들 가운데 재상을 택하여 정무를 전담하게 해야 한다고 주장하였다. 뿐만 아니라 서구와 같이 지방자치의 제도를 세우기 위해서는 조선후기 지방 여론의 주도층인 산림(山林)과 좌수(좌首)들의 의론까지도 끌어들이야 한다고 하였다.<sup>39)</sup> 이는 주

36) 사르트리에 따르면, 근대 정당정치가 성립하기 위해서는 대중적 선거와 참여가 매우 중요하지만, 그 이전에 파벌 형태의 귀족적 의회정치의 경험이 반드시 필요하다고 한다. 이에 대해서는 사르트리, 『현대정당론』, 41-45쪽. 이러한 의미에서 조선에서 파벌정치의 역사, 곧 봉당의 역사는 정당정치 성립의 전사로서 반드시 재서술되어야 한다.

37) 유길준, 『서유견문』, 297-299쪽.

38) 유길준, 『서유견문』, 301쪽.

39) 이상의 내용은 박영효, 「건백서」(김갑천 역, 1990, 「박영효의 건백서」 『한국정치연구』2에 수록.

자학의 정치론과 일맥상통하는 주장이니, 주자학의 정론이 근대적 입헌군주론과 자연스럽게 연결되는 양상을 보여준다.

박영효는 학맥상 정통 노론 북학파를 계승하였을 뿐 아니라, 부국강병의 근거로서 북벌론의 연장선에서 강병정책을 주문하였다. 그는 조선의 병력이 이토록 약해진 것은 조선이 임진왜란과 병자호란 당시의 치욕을 잊었기 때문이라고 하면서 군사력의 강화를 주장하였던 것이다.<sup>40)</sup> 이러한 점에서 개화당을 이끈 박영효의 동지이기도 한 유길준이 부국강병을 달성하기 위한 정치 체제로서 입헌군주론을 선호한 것은 매우 자연스러운 귀결이었다. 유길준이 조선의 역사적 전통을 염두에 두면서 서구 각국의 제도를 상세히 비교·소개한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 개화당의 후신인 독립협회 역시 ‘개화한 나라일수록 시비(是非)하는 공론(公論)이 많다. … 정치에도 반대당이 있어서 대소사를 살피고 시비하여야 점점 정치가 발전한다.’ 고 하였다.<sup>41)</sup> 이는 조선후기 사대부 주도의 공론 정치를 정당 주도의 공론정치로 전환시켜 종래의 파벌정치를 근대 정당정치로 전환시켜야 한다는 문제 의식의 소산이었다.

사실 18세기 서구 근대의 대의제도 역시 오늘날과는 달리 상당 수준의 재산이라는 기준으로 제한된 범주의 사람들만 참여하여 그들의 대표를 선발하는 제도였다. 본래 영국과 프랑스에서 대의제의 기원은 귀족의 대표를 선발하여 그들의 의견을 전달하거나 군주를 보좌하는 봉건 귀족제의 일환이었다.<sup>42)</sup> 그러나 17·18세기에 이르러 국가간 경쟁의 심화로 인하여 군주권이 강화되고 제3 신분인 부르주아가 성장함에 따라 전국 단위의 대표를 소집해야 할 필요가 생겨나면서 대의의 범위가 점차 확대되었다. 이는 중세의 대의제도가 철저히 신분제의 원리로 운영되었던 데에 비하면 진보였지만, 현대 민주주의의 대의제와 비교할 때 그 한계 또한 매우 분명하였다.

18세기 중엽까지도 선거권자와 피선거권자 모두 귀족과 부르주아가 대중을 이루는 자산 계급이었다. 이들은 재산을 바탕으로 학식까지 보유할 수 있었던 계급이다. 18세기 후반 이래로 서구에서 선거권은 급속히 확대되지만, 그것이 오늘날과 같은 보통선거로 정착하기까지는 상당한 시일이 소요되었다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다.

이하 등), 286-287쪽.

40) 박영효, 「건백서」, 275쪽.

41) 『독립신문』 1898년 11월 7일자 「반대의 공력」

42) 버나드 마넵 저, 곽준혁 역, 2004, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스, 105-134쪽.

〈표 1〉 유럽 주요 국가의 의회제 확립 및 선거권 확대 시기

구분	의회제 확립 시기	성인 10% 이상에게 선거권 부여한 시기	보통 선거 실시 시기
영국	1832~35	1869	1918
프랑스	1875	1848	1919
독일	1919	1871	1871
이탈리아	1861	1882	1913/1919
오스트리아	1919	1873	1907
벨기에	1831	1894	1894/1919
덴마크	1901	1849	1849
핀란드	1917	1907	1907
네덜란드	1868	1888	1918
스웨덴	1917	1875	1911
스위스	1848	1848	1848

(출처 : 김윤철, 2009, 『정당』, 책세상, 63쪽)

동아시아의 과거제 역시 학문 능력을 시험하는 제도였지만, 이를 갖추기 위해서 상당한 재산이 필요하였던 것은 주지의 사실이다. 결국 18세기를 기준으로 볼 때 동서양 모두 재산과 학식을 기준으로 인민을 대의할 수 있는 인재를 선발하는 제도를 운영한 셈이다.

구한말의 개혁론자들 역시 군신공치의 오랜 전통을 기반으로 새로운 정치 체제를 모색하면서 대의제에 의거한 입헌 군주제의 도입을 모색하였다. 입헌 군주제에서 헌법은 군주가 정할 수도 의회와 합의에 의하여 정할 수도 있지만, 일단 정해진 후에는 군주의 주요한 통치가 헌법 절차에 의해 의회의 승인을 받아야 한다는 것을 의미한다. 이러한 점 때문에 입헌 군주제에서 대의제의 시행과 의회 구성은 필수적인 요건이다. 대의제는 전 근대적 파벌 정치가 근대 정당 정치로 전환되는 결정적 계기였기 때문이다.

조선의 군주는 파벌정치의 일종인 노론·소론·남인·북인이 각축하는 봉당정치의 국면에서도 어떻게 군주권을 적절히 운용할 수 있는지 그 경험을 축적하고 있었다. 탕평정치 시기에는 군주권을 강화하면서도 기존의 봉당이 준론(峻論)과 완론(緩論) 혹은 시파와 벽파로 더욱 세분되며 경쟁하는 단계까지 나아갔다. 조선의 봉건적 봉당은 근대적 정당으로 탈바꿈할 수 있을 만큼 충분히 성숙되어 있었던 것이다. 실제로 일제강점기의 정치사가인 안확(安廓)은 조선후기 4색 당파의 발달을 군권의 감소와 정객들의 정치적 자유가 신장된 결과라고 높이 평가하면서, 당파별로 지켰던 주의(主義)에 따라 크게 자유당의 성향인 노론·북인과 보수당의 성향인 소론·남인으로 분류하였다.

근대정치는 당파로 인하여 발달을 이룩하고 오히려 당파가 진보하지 못하고 두절하므로 인해 정치가 쇠퇴하였다고 단언하기를 주저하지 않는다. … 당파로 인하여 정치가 발달한 것은 군권이 감해지고 정객의 권리가 진작하여 얼마간의 정치상 자유가 생긴 것이다. … 당파라는 것은 주의(主義)가 없으면 도당(徒黨)이며 정당이 아니다. … 이제 주의를 전제하여 4색을 논평하면 … 노론·북인파는 활발하고 시세의 기미를 선찰(善察)하며 개진(改進)을 도모하는 여러 가지 변통적 수단 하에서 세력적 역사를 만들었고, 소론·남인파는 자부심과 독선주의와 권위적·절의적 여러 가지 보수적 수단 하에서 세력적 역사를 만들었다. 정치는 이 4파가 대립하여 상쟁하는 조류 가운데서 진보하였다. … 물론 4색이 권세에 열광하고 질투에 드나드는 역사적 추태는 나도 인지하는 바이다. 그러나 정당은 어느 때를 막론하고 각기 주장을 논함으로 말미암아 반역과 요란에 빠지기 쉬움은 자연의 세이다. 이 까닭에 사색당은 사리(私利)를 제거하고 정도(正道)를 취하는, 곧 당파적 윤리가 진보하지 못함이 결점이니 선조가 일찌기 당파 그것을 걱정하지 않고 정당한 당파가 소수임이 오직 걱정이라고 한 것이 곧 이것이다. … 논하건대 자유국이라야 정당이 있고 정치가 발달되어야 당파가 생기는 것이다. … 동양제국 가운데 조선정치가 발달함은 이 당파가 있음이 한 조건이 된 듯하다고 하겠다.<sup>43)</sup>

이는 조선후기의 봉당이 근대적 정당들에 못지않게 정치적 노선에 따라 분기하며 경쟁하는 역할을 이미 수행하고 있었다는 인식을 보인 것이다. 다만, 명실상부한 근대 정당이라고 하기에는 정도를 추구하는 근대 정당으로서의 윤리가 부족하였던 것이 결점므로, 이러한 단계로 진보하기 위해서는 완전한 자유국이 되어야 한다는 것이 강조되었다. 안확은 조선의 정치 체제가 군주독재 체제이지만 서양의 입헌군주제에 비견되는 전통과 관습을 이미 형성하고 있었으므로, 삼권 분립에 의거한 입헌공화제(立憲共和制)로 얼마든지 진보할 수 있다고 보았다.<sup>44)</sup> 여기에서 그가 말한 자유국이란 3·1운동을 경험한 시점에서는 입헌공화제를 의미하지만, 군주제가 유지되고 있던 구한말의 시점에서 본다면 입헌군주제를 의미한다.

유길준은 입헌군주제의 성공은 필수 요건인 군주·귀족·평민간 권력 균형과 권리의 배분에 있다고 하면서, 입헌 군주제의 전형을 확립했던 영국은 세 계급이 서로 견제함으로써 권력상 균형을 이루었기 때문에 독일이나 프랑스 등에 비하여 국가가 안정될 뿐 아니라 장족의 발전을 이룩하였다면서 영국의 입헌군주제를 가장 훌륭하다고 평가하였

43) 안확, 1923, 『조선문명사』 (중앙일보사, 1983), 193-198쪽.

44) 안확, 위의 책, 229-230쪽.

다.<sup>45)</sup> 그가 독일과 프랑스의 군주형 입헌군주제 보다는 영국의 의회형 입헌군주제를 선호하였던 것은 분명하다.

그러나 독일과 프랑스에서 시행된 군주형 입헌군주제 역시 서구 근대의 주요 정치 체제로 소개한 데서 알 수 있듯, 유길준은 문명국이라면 그 역사적 조건에 따라서 어떠한 형태의 입헌군주제든 시행할 만하다고 보았다.<sup>46)</sup> 그는 대의제 시행의 목적이 어느 특정 계급의 이익을 대변하는 데에 있지 않고 국민 전체의 통일에 있다고 보았다. 그렇기 때문에 대의제를 실시하되 연방형 통일을 주도하며 군주권을 강화시켜 근대의 강국을 건설한 프로이센의 입헌군주제 역시 매우 높이 평가하기도 하였던 것이다.<sup>47)</sup>

중요한 것은 영국식의 의회 주도형이나 프로이센식의 군주 주도형이냐의 이분법이 아니라, 각국의 역사적 전통과 정치·사회적 상황을 감안하되 대의제와 삼권분립과 같은 입헌군주제라는 근대 국가 체제를 갖추는 일이었다. 군신공치의 전통이 강하였던 조선의 정치 풍토에서 어느 한쪽을 선택하기는 쉽지 않았기에 구한말의 군신들은 이를 두고 갈등하였다. 이는 군신공치의 전통이 근대 국가 건설의 방향을 어느 한 노선으로 정립하기 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 이러한 갈등 상황의 간극이 있었기에 독립협회와 같은 의회제 추진 세력에 제국주의 외세의 개입이 작동할 여지는 충분하였다. 특히 일본 제국주의는 이를 교묘하게 이용하였다.<sup>48)</sup> 외세의 개입이 없었다면 세계의 어느 근대 민족국가 건설 과정에서 통상 발생하였던 보편적 갈등은 주체적 역량을 바탕으로 해소될 수 있었을 것이라 판단된다.<sup>49)</sup>

개화당-독립협회 계열의 신하들이 대체로 의회형 입헌군주제를 선호하여 외세인 일본의 지원을 받아서라도 시행하려고 하였다. 그러나 이들 역시 의회제를 당장 시행할 수 있다고 보지는 않았기 때문에, 조선 전래의 자문기관인 중추원을 의회식으로 개편하되 관선(官選)·민선(民選)이 절반씩 분할하는 절충안을 시행하였다.<sup>50)</sup> 이 때에 제출된 「헌의(獻議) 6조」의 첫 조항이 관민이 합심하여 ‘전제황권’을 공고하게 한다는 것인 데서 볼 수 있듯, 이들 역시 의회는 군주권을 보완하는 제도라고 생각하였다. 개화당-독립협회 계열 내에도 군주형 입헌군주제를 선호하는 세력이 상당수 있었을 뿐 아니라,<sup>51)</sup> 다수

45) 유길준, 「정부의 종류」『서유견문』(허경진 옮김, 2004, 서해문집), 176-177쪽 ; 유길준, 『정치학』, 111쪽.

46) 유길준, 『정치학』, 50쪽 ; 95-111쪽.

47) 유길준, 『정치학』, 106-107쪽.

48) 이태진, 2000, 『고종시대의 재조명』, 태학사, 60-74쪽.

49) 송호근, 2013, 『시민의 탄생』, 민음사, 273-282쪽.

50) 유영익, 1993, 「개화기의 민주주의 정치운동」『한국사상의 정치형태』, 일조각, 268-273쪽.

51) 최덕수, 1985, 「독립협회의 정체론과 외교론 연구」『한국근대정치사연구』, 사계절, 314-317쪽.

의 신하들은 구한말의 현실에서 군주형 입헌군주제가 조선의 현실에 맞다고 생각하였다.

집권적 봉건 군주제의 전통이 유구하였던 조선 왕실의 계승자 고종이 군주형 입헌군주제를 선호한 것도 분명하였다. 당초에 고종은 입헌군주제를 추진하는 독립협회에 우호적이었다. 그러나 고종은 그들의 지향이 의회형 입헌군주제를 통해 군주권을 무력화시키는 결과를 초래할 것임을 인지한 후에는 독립협회를 혁파하고 만민공동회를 강압으로 진압하였다.<sup>52)</sup> 의회의 역할을 둘러싼 군신의 합의가 이루어지지 않았기 때문에 일어난 일이었다. 그러나 고종이 중추원을 의회로 점진적으로 변화시키고 있었던 데서 알 수 있듯,<sup>53)</sup> 그가 의회제를 끝내 거부한 것은 아니었다.

실상 이 시기 영국의 의회 중심형 입헌군주제에서도 군주의 역할이 결코 의회의 결정을 추인하기만 하는 ‘군립하되 통치하지 않는’ 허울뿐인 군주는 결코 아니었다. 전형적인 의회형 군주라 할지라도 재상을 선택하고 교체할 수 있는 권한을 행사하고 있었기 때문이다.<sup>54)</sup> 프로이센과 같은 군주형 입헌군주제의 경우 더욱 강력한 군주권을 행사하고 있었던 것은 말할 나위 없다. 그만큼 전근대 이래 지속되었던 군주의 정치적 권한이 쉽게 포기될 리는 만무하였다. 따라서 입헌군주제의 형태를 둘러싼 이러한 종류의 갈등은 동시기 유럽 국가들에서도 발생한 현상으로서 구한말의 지배층만 겪었던 것은 아니라고 하겠다. 다만, 유럽 국가들은 내전과 혁명과 반혁명을 거치면서 어느 한 세력의 우위가 확정된 상태였으나, 대한제국은 군주나 신민 중 어떤 세력도 우위를 확보하지 못하는 가운데 갈등과 타협을 반복하고 있었다.

이상과 같은 한말 대한제국기의 정치적 동향을 살펴보면 조선후기까지 축적된 군신공치의 정치 전통은 근대적 군민공치 즉 입헌정체 수립의 당위성을 쉽게 합의할 수 있도록 하는 긍정적 요인으로 작용하였다. 그러나 군주와 신민 가운데 어느 세력이 입헌정체를 주도할 것인지를 둘러싼 정치적 갈등을 해결하는 데에는 부정적으로 작용하였다고 하겠다.<sup>55)</sup> 이처럼 조선후기의 정치 전통은 근대 국가 정치 체제 형성에 커다란 영향을 미치고 있었던 것이다.

입헌 군주제에서 중요한 것은 군주와 귀족과 평민이 서로를 배제하지 않고 그 지위에

52) 유명익, 1993, 앞의 논문, 274-275쪽.

53) 장영숙, 2010, 『고종의 정치사상과 정치개혁론』, 선인, 278-280쪽.

54) 이영립·주경철·최갑수, 앞의 책, 446쪽; 박지향, 앞의 책, 465-471쪽

55) 정용화, 2004, 『문명의 정치사상: 유길준과 근대한국』, 문학과 지성사, 292-295쪽. 제임스 팔레는 군주와 신료의 권력 균형 체제가 조선치립 안정을 지속하는 데는 유용하지만, 국가의 발전과 방위를 위해 재원을 동원할 수 있게 중앙 권력을 확장해야 할 근대필요성에 직면했을 때는 장애로 작용하였다고 지적한 바 있다(제임스 팔레 저, 이훈상 역, 1993, 『전통한국의 정치와 정책』, 신원, 22-29쪽).

맞게 정치에 참여하는 것이었다. 조선을 포함한 전근대 시대에 평민의 참여가 배제되어 있었던 점을 제외한다면, 군주와 귀족 즉 군주와 사대부의 견제와 균형은 조선후기 군신 공치의 전통 속에서 충분히 성숙되어 있었다. 이러한 전통을 기반으로 한말의 군주와 신민들은 입헌군주제의 시행에는 대체로 합의한 상태였고, 그 핵심인 의회제도 역시 변형된 형태로나마 점진적으로 시행되고 있었다. 다만, 입헌군주제 시행을 전제로 의회 중심이냐 군주 중심이냐 하는 갈등은 쉽사리 판가름내지 못하던 상태였다. 이 역시 군신공치의 오랜 전통 속에서 군주권과 신권이 서로 견제하며 균형을 맞추었던 역사적 경험에서 설명될 수 있다.



## 제3장 군신(君臣)의 국시(國是) 공정(共定)과 주자의 황극론

동아시아 군주제, 특히 송대의 군주제는 당대(唐代)까지 지속된 귀족 신분을 대신하여 과거제를 통해 등용된 사대부 계층과 함께 국정을 운영하는 군신공치(君臣共治)의 군주제라 할 수 있다. 사대부가 정치를 주도하자, 파벌 곧 붕당의 양상도 변모하였다. 이제 붕당은 환관·척신을 매개로 하지 않고, 사대부 내부의 혈연·학연·지연의 다양성을 매개로 재차 형성되었다. 이들 사이에 국가·사회 경영을 둘러싼 노선 투쟁이 발생하는 것도 당연한 일이다. 각 붕당은 자신들의 노선이 군주의 승인을 얻어 국가·사회에 실현되도록 경쟁하였다. 군주 역시 귀족·환관·척신 보다는 과거제도에 의하여 선발된 사대부들 가운데 자신의 뜻을 잘 이해하는 재상을 주요한 파트너로 하여 국정을 운영하였다. 이제 사대부 내 붕당간 경쟁 역시 치열하게 전개되었다. 이는 송대 사대부 정치의 중요한 특징이었다.

송대의 정치 체제를 모범으로 하였던 조선은 송대의 이상을 동시기 동아시아 국가 가운데 가장 철저하게 실현하였다. 조선후기는 주자의 성리학을 체화한 도학(道學) 사대부들이 환관과 척신을 물리치고 정치를 주도하던 때였다. 이러한 양상은 주자로 대표되는 송대의 유학자들이 일찍이 꿈꾸던 이상적인 정치이기도 하였다. 동아시아에서 조선은 송대의 정치 모델을 본받았을 뿐 아니라 가장 철저하게 구현하였던 국가였다.

송대 정치의 이러한 특징은 군주와 재상이 국시를 공동으로 정하는 과정에서 가장 잘 드러난다. 북송대에 신종과 왕안석이 그 전범을 제시한 바 있었다. 그 후에는 이렇게 정해진 국시가 법제화하는 과정을 거치면서 군주와 사대부의 공치, 즉 군신공치의 전형이 확립되었다. 남송대의 주자는 왕안석의 신법당과 대립했던 구법당의 계승자였지만, 군주와 재상이 의기투합하여 국가와 사회를 함께 개혁하고자 했던 신종과 왕안석의 시도를 대단히 높이 평가하였다. 남송대 이학자(理學者)들의 이러한 평가는 이 시기를 ‘후(後)왕안석 시대’라고 해도 될 정도이다. 다만, 왕안석의 학문이 잘못되어 국시가 의리에 어긋나게 결정되어 반대당을 배제하는 도구로 활용되었던 점에 대해서는 매우 비판적이었다.<sup>56)</sup>

이러한 의미에서 주자는 의리에 기반하여 군신이 국시를 함께 정하고 이에 의거하여 국정을 개혁하는 정치를 이상으로 추구했다고 하겠다. 주자는 국시와 공론의 관계에 대

56) 이상은 여영시 지음, 이원석, 2015, 『주희의 역사세계(하)』, 글항아리, 680-681쪽 참조.

하여 아래와 같이 논하였다.

이른바 국시라는 것이 어찌 천리에 순응하고 인심에 합치하며 천하가 함께 옳게 여기는 것이 아니겠습니까? 최근의 일은 잘 모르겠지만, 화의(和議)와 같은 것이 과연 천리에 순응하는 것입니까? 인심에 합치하는 것입니까? ... 천하의 참된 시비라면 끝내 그에 대해 혈투는 사람이 없을 것입니다. ... 만약 그렇지 않은데도, 편견을 위주로 사심을 도모하면서 억지로 국시라는 이름을 만들어 내고 군주의 위세를 빌려 천하 사람들이 한 입으로 말하는 공론과 맞서 싸우려고 합니다. ... 한 마디라도 저들이 말하는 국시에 합하지 않으면 사악한 봉당이나 사악한 무리로 지목하고 ... 근래에 국시의 엄격함을 주장하면서 그것을 어겨서는 안 된다고 하는 것이 요즘처럼 심한 적이 없습니다.<sup>57)</sup>

이처럼 국시와 공론에 대해 천리와 인심 등의 개념을 동원하여 명확히 정의하고 본격적으로 사용하는 때는 주자 이후였다.<sup>58)</sup> 국시는 군주와 사대부가 함께 정할 뿐 아니라, 천리와 공론에 기반해야 사대부의 동의를 얻어 진정한 국시가 될 수 있다는 것이다. 어느 시대나 국가정책의 큰 방향을 제시하는 국시 문제는 국가 차원의 시비를 좌우하는 문제였지만, 특히 송대에는 봉당이 공론을 통해 국시 형성에 참여할 수 있었기 때문에 정치의 발달이라는 측면에서 매우 중대한 사안이었다.

주자가 활동할 당시 국시의 관건은 금나라와 강화(講和) 문제였다. 주자는 강화론자들이 군주를 기망하여 강화책을 독단하도록 권하고 이것이 공론과 어긋나는데도 국시라고 주장하는 것이 큰 걱정이라고 보았다. 그리고 국시가 천리와 인심에 부합하는 공론에 근거할 때에는 이론(異論)의 여지없이 국론이 모아질 것이지만, 사육에 빠진 일부 신하가 군주의 독단에 의거하여 억지로 만들어진 국시는 화란만 불러올 뿐이라고 하였다. 따라서 공론에 기반해 국시를 확정하는 것은 주자에게 있어 가장 중요한 정치의리였다고 하겠다.

북송대 신종과 왕안석의 투합 이후 군신이 국시를 함께 정하는 풍토가 정착되었으며, 남송대 주자가 국시의 정당성을 공론과 의리를 기준으로 따져보려는 정치적 시도가 있었음을 알 수 있다. 주자의 정치론에서 공론과 국시의 개념 핵심으로 등장한 것이다. 주자학을 학습·실천하는 데 철저했던 조선의 사대부들이 주자의 정치론에 투철했던 것은 주자의 사실이다. 조선에서는 성종대 이후 사림의 진출과 함께 삼사와 낭관의 언론권이 강화되면서 이들이 주도하는 공론이 정당화되었고, 공론의 소재체가 국시라고 인식되었

57) 『朱熹集』권24, 「與陳侍郎書」

58) 이상익, 2004, 『유교전통과 자유민주주의』, 심산, 364쪽.

다.<sup>59)</sup> 사람의 시대가 공식적으로 열렸던 선조대 이후 조선의 정치에서는 국왕과 성리학으로 단련된 사대부들이 국시를 함께 정하는 풍토가 완전히 정착되었다. 이는 국시에 기반하여 국정(政)의 중·장기 과제가 누구나 동의할 만큼 올바른 의리에 기반하여 결정되는 풍토가 형성되었음을 의미한다.

선조대 이후 공론과 국시의 개념을 체계화하여 사용한 이는 이이(李珥)였다. 그는 사람의 마음이 모두 그렇게 여기는 것을 공론이라 하였다. 그리고 일국의 사람들이 도모하지 않고서도 모두 옳다고 여기며, 이익으로 유혹하지도 않고 위력으로 겁주지 않았는데도 그 옳음을 아는 것이 바로 국시라고 하였다.<sup>60)</sup> 이이는 공론과 국시의 주체인 사람이 조정에 있어서 공론을 사업에 베풀면 국가가 다스려지고, 사람이 조정에 없어서 공론을 공언(空言)으로 만들어 버리면 국가가 혼란해 진다고 하였다.<sup>61)</sup> 군주에게는 공론의 대변자인 군자를 등용해서 조정에 있게 하여 국시가 바른 데로 귀일하도록 할 책무가 있으며, 군주가 이 역할을 못하고 소인을 신임하면 모략이 행해지고 공론은 여항(閭巷)으로 옮겨가 나라는 혼란스러워 진다는 것이다.<sup>62)</sup> 군주와 사대부에게는 의리에 기반하여 국시를 함께 정해야 하는 책무가 있었다.

물론 현실의 국시가 의리상의 논쟁과 변동을 피할 수는 없겠으나, 국시는 군주와 사대부가 함께 정하므로 법적인 구속력과 안정성을 갖는다. 국시를 정해야 할 사안은 대외관계에서 전쟁이나 화친이나를 결정한다거나, 대내적으로는 군주가 이끄는 정부의 정통성이나 국가 기강과 직결된 충·역, 공·과를 결정하는 경우에 해당한다. 이러한 문제에서 큰 틀이 결정되어야 그 범위 내에서 각종 관리 등용의 범위나 주요 정책의 세부 방향이 논의될 수 있기 때문이다.

선조대에는 을사사화의 공훈을 삭제하고 기묘명현이 승인됨으로써 훈척의 시대가 종식되고 사람의 시대가 공인되었던 것은 국시의 현실적 의미와 권위를 잘 보여준다. 이이는 사람의 공론을 바탕으로 하여 을사사화 당시 다섯 간흉(奸凶)의 위훈(僞勳) 삭제를 주장하여 관철시키는 등 국시의 확정을 주도하였기 때문에 사람의 중망(重望)을 얻을 수 있었고, 이를 바탕으로 당대 최고의 경세가로서 활동할 수 있었던 것이다.<sup>63)</sup> 능양군(綾陽

59) 최이돈, 1994 『조선중기 사립정치구조 연구』, 일조각, 214-218쪽 ; 김돈, 1997 『조선전기 군신권력관계 연구』, 서울대 출판부, 150-153쪽.

60) 『율곡전서』권7, 「辭大司諫兼陳洗滌東西疏」, 7쪽. ‘人心之所同然者, 謂之公論, 公論之所在, 謂之國是, 國是者一國之人不謀而同是者也, 非誘以利, 非怵以威, 而三尺童子亦知其是者, 此乃國是也’

61) 『율곡전서』권3, 「玉堂陳時弊疏」, 29쪽.

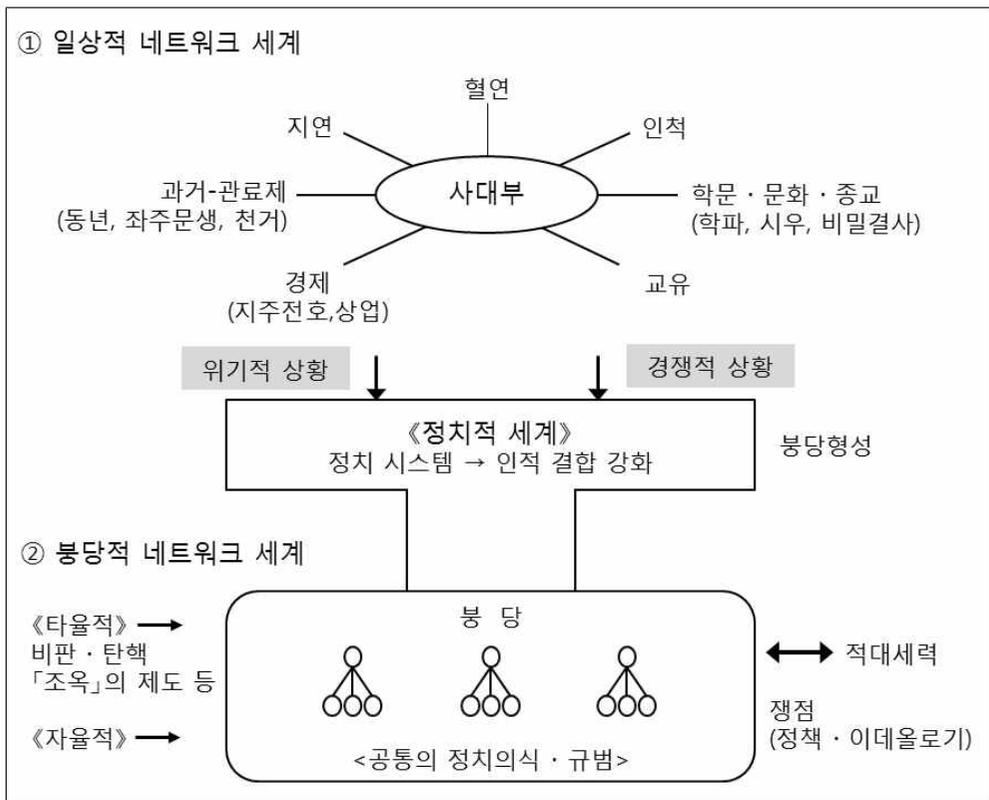
62) 『율곡전서』권3, 「玉堂陳時弊疏」, 30쪽. ‘必使君子常在朝廷, 以持公論, … 則上下相孚, 而德業日進, 國是歸正’ ; 『율곡전서』권7, 「代白參贊仁傑疏」, 14쪽. ‘公論在朝廷則其國治, 公論在閭巷則其國亂, 若上下苟無公論則其國亡’

63) 김항수, 2003 「율곡 이이의 구체적 혁신론」 『한국사인물열전』2, 돌베개, 64-67쪽 ; 76쪽. 이이는 을사년 위훈 삭제를 국시를 새로 정하는 일이라고 하였다. (『宣祖實錄』 선조 2년 9월 25

君)과 서인(西人)이 주도하여 광해군을 몰아낸 정변은 반정(反正)의 국시를 획득함으로써 비로소 정당화될 수 있었다. 조선후기에 서인 주도의 시대가 지속될 수 있었던 사회·정치적 계기는 여기에서 나왔다.

국시의 획득을 위한 사대부의 분열, 붕당의 대립은 그에 수반되는 당연한 현상이었다. 송대의 정치가 전형적으로 그러했고, 송대를 모범으로 한 조선후기의 정치도 그렇게 전개되었다. 송대의 정치는 동아시아 군주제에서 군주전제가 아닌 군주와 사대부 공치의 전형을 보여주는 것으로 동아시아 정치사의 새로운 진전이였다. 붕당의 대결, 곧 당쟁 역시 권력관계·지역관계·학술관계에서 그 기반이 다양했던 사대부의 순수한 상호 분열과 경쟁을 의미하는 것으로 송대 정치의 새로운 양상이었다.<sup>64)</sup> 이를 도식화하면 아래의 그림과 같다.

〈표2〉 송대 붕당 형성의 모델



(출처 : 平田茂樹, 2012, 『宋代政治構造研究』, 汲古書院, 2012, 179쪽)

일 ; 선조 3년 5월 18일)

64) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 535쪽.

이처럼 송대의 당쟁은 권력 기반=관직, 지역 기반, 학술 배경의 차이를 둘러싸고 벌어졌다. 이러한 세 가지 배경이 국시의 결정에 영향을 끼치는 경우에 당쟁의 양상이 더욱 치열해지는 것도 당연한 현상이었다. 그러나 송대의 당쟁은 송대 이전과 명·청대 이후 당쟁의 양상이 외척과 환관 등 사대부 이외 황제 및 그 일가의 개입에 의해서 좌우되고 사대부들이 일방적으로 희생되던 것과는 자못 다르게 전개되었다. 의리론의 대결을 매개로 하여 국시의 방향을 장악하기 위한 사대부 봉당들 간의 치열한 상호 경쟁 양상을 띤 것이다. 이렇게 되자 송대에는 관념상 봉당 자체는 죄악시되지 않았고, 봉당은 공론에 입각한 상호 경쟁에 의해 군주의 승인을 얻는 것, 즉 국시를 장악하는 것이 가장 중요한 목표가 되었다.<sup>65)</sup>

보내주신 편지를 읽어보니 사대부의 봉당을 깊이 걱정하고 있었습니다. … 봉당의 화는 사대부들에 그칠 뿐입니다. 그러나 옛날에 봉당을 싫어하여 그것을 없애려 했던 사람들은 나라를 망하게 하는 지경에 이르는 경우가 종종 있었습니다. 그 당이 현인의 당인지, 충성하는 사람들의 당인지 사악한 사람들의 당인지 여부를 살피지 않고 오직 당을 없애는 데에만 힘쓴다면, 모략을 꾸미는 데 교묘한 저 소인들이 장차 자신들의 행적을 감출 수 있을 것이고, 반대로 공적인 마음에 근거하여 에두르지 않고 직언하는 군자들은 오히려 배척당하여 봉당으로 지목되기 때문입니다. … 어째서 당이 없는 사람을 옳다고 여기고 당이 있는 사람을 그르다고 여기십니까? … 군자가 당을 만드는 것을 싫어하지 않을 뿐 아니라 몸소 그 당이 되는 것을 꺼리지 말아야 합니다. 몸소 그 당이 되는 것을 꺼리지 않을 뿐 아니라 군주를 끌어들여 그 당으로 만드는 것도 꺼리지 말아야 합니다. 이렇게 하면 천하의 일이 거의 이루어질 것입니다.<sup>66)</sup>

주자는 송대에 들어서 정치를 주도하게 된 사대부들이 학술과 정책에 따라 분화하는 현상을 목도하면서, ‘군자는 당을 짓지 않는다’는 전통적 관념을 벗어나 군자가 자신의 당을 부단히 확대함으로써 ‘공동으로 천하의 일을 도모’ 하는 정치적 목적에 도달해야 한다고 역설했던 것이다.<sup>67)</sup> 이 과정에서 우위를 얻기 위해서 경쟁하는 봉당은 군주의 마음을 얻는 것, 곧 군주를 끌어들이는 것이 무엇보다 중요했다. 군주를 끌어들이는데

65) 물론, 송대에도 특정 봉당이 권력을 장악한 후 반대당을 조정에서 쫓아내기 위하여 봉당 결성의 죄를 구실로 내세우는 것은 여전히 가능하였다. 그러나 이들을 역모나 반역 같은 중죄로 처벌하지는 않았고, 사대부로서 나름의 우대를 받았다. 그러나 조선후기의 경우에는 이러한 사례도 그다지 찾아 볼 수 없다. 그만큼 조선후기에 봉당은 그 자체가 죄가 될 수 없을 정도로 보편적 일상이었다.

66) 『주희집』권28, 「與留丞相書」

67) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 529쪽.

성공하면 국시를 장악할 수 있기 때문이다.

국시를 장악한 재상과 그 휘하의 관료들은 국시에 근거해서 이에 반대하는 봉당을 탄압하기도 하였다. 국시와 의리는 이 점에서 미묘하게 다르다. 앞서 주자의 주장에서 보았듯이, 의리는 천하 공공의 것인 반면 현실의 국시는 중·장기라는 시간의 제약을 받을 뿐 아니라, 국왕의 사심이나 특정 권신(權臣)과 봉당의 잘못된 의리에 의한 왜곡 가능성도 존재한다. 따라서 현재의 국시에 동의하지 않는 일단의 사대부는 공적 의리에 의거하여 군주를 끌어들이므로써 국시 변경을 도모할 수 있었다.

송대에 군주와 사대부가 공동으로 국시를 결정하게 된 이후로 당쟁의 양상도 변화하게 되었다. 신종(神宗) 이전에 전통적인 군주들은 정책을 결정할 때 이론까지 다 포괄한다는 명목으로 신하들의 시비를 초월하여 독자적으로 판단하고 또 수시로 변경할 수도 있었다. 그러나 신종과 왕안석처럼 군주가 재상과 더불어 국시를 정하게 되자, 군주와 사대부는 공통으로 준수해야 할 ‘계약’을 맺은 셈이 되었다. 이제 군주든 재상이든 한번 정해진 국시를 공공연히 위배하는 행동을 할 수 없게 된 것이다. 그러나 불가피하게 국시를 변경하기 위해서 군주는 재상과 그가 등용한 신료들의 진퇴를 동반하는 결단을 내려야 하였기 때문에, 당쟁은 기본적으로 국시를 둘러싸고 치열하게 전개되었다.<sup>68)</sup> 이로 인하여 신종대 이래로 당(黨)이라는 글자는 사대부 내부 분화의 필연적 추세를 반영하는 가치중립적 용어로 자리를 잡았다. 주자는 한 걸음 더 나아가 봉당의 정치적 기능을 적극 인정하여 재상에게 ‘인군위당(引君爲黨)’을 요청하기에 이르렀다는 것이다.<sup>69)</sup>

동아시아의 역사적 관점에서 볼 때, 군신의 국시 공정(共定)과 사대부 봉당의 분화 및 치열한 당쟁은 송대 사대부 사회의 발전과 정치 문화의 진전을 반영하는 주목할 만한 현상이었다. 그리고 이 현상은 명·청대보다는 조선에서 철저히 재현되었다. 조선의 선조대에 사림이 권력을 장악한 이후 동서(東西) 분당(分黨)이 발생하면서 봉당의 존재가 드러났고 당쟁의 양상도 시대를 지날수록 더욱 치열해진 것은 잘 알려진 사실이다. 봉당의 존재나 당쟁 그 자체로 인하여 사대부들이 처벌되지는 않았던 데서 알 수 있듯, 조선후기의 정치는 송대의 선진적 정치 문화를 철저히 실천하였던 것이다.

북송대 이래 사대부들은 권력, 지역, 학술·사상의 관계에 따라 봉당으로 분화하였고 봉당간 피할 수 없는 대결인 당쟁이 발생하였다. 때로는 패배한 봉당의 사대부들이 승리한 봉당의 대표인 재상에게 정치적 박해를 받는 일도 있었다. 이는 당쟁 격화의 어두운 일면으로 부각되기도 하였다. 그러나 군주는 패배한 사대부들 역시 도(道)를 기준으로

68) 이상 국시 결정의 과정과 그 의미에 대해서는 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 글항아리, 369쪽, 382-383쪽, 458-459쪽을 참조.

69) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 530-532쪽.

진퇴하는 공치(共治)의 동반자로 여겼기 때문에 이들을 최대한 예우하였다. 이에 대하여 여영시는 송대 군신공치의 정치 문화가 한·당대 보다 한 단계 성숙하였을 뿐 아니라, 송대와는 달리 전제주의가 최고조에 달했던 명·청대는 송대의 발끝조차 쫓아가지 못할 정도였다고 해석하였다.<sup>70)</sup>

이러한 군신공치의 정치 문화를 기준으로 할 때, 조선후기의 정치 체제와 당쟁의 양상은 동아시아 정치에서는 가장 높은 수준에 도달해 있었다고 할 만하다. 물론 조선후기의 이러한 정치 체제가 가장 효율적이라거나 집권력이 강하였다는 의미는 아니다. 조선보다 훨씬 큰 제국을 다스려야 했을 뿐 아니라 소수의 이민족이 다수의 한족을 지배해야 했던 명·청대의 중국은 군신공치의 정치 체제보다는 더욱 효율적이고 강력한 전제 군주권을 요청하여 그 방향으로 나아갔다. 그러나 조선은 개국 이래 군신공치의 원리를 존중하였을 뿐 아니라, 사림의 집권 이후로 그 체제를 더욱 심화시켰다. 조선후기의 군신들은 조선의 국가 규모가 명·청이 아니라 송대를 모범으로 하고 있다는 점을 분명히 의식하며 재차 강조하고 있었던 것이다.

송대와 같은 정치 체제에서 봉당의 존재는 당연시되었고 국정의 현안을 둘러싼 당쟁도 그 폐단은 인정하였지만 불가피한 것으로 인식하였다. 관건은 당쟁의 와중에서도 의리에 부합하는 결정을 내리는 군주의 판단력에 있었다. 특히 국정의 큰 틀을 정해야 하는 과제에서 올바른 시비, 즉 국시를 정하는 문제는 무엇보다 중요했다. 국시는 군주가 사대부의 대표인 재상과 함께 결정하지만, 최종적 결정권자는 군주이다. 집권 군주제 국가에서 국가의 모든 정책은 최종적으로는 군주의 가치와 사리 판단을 거쳐서 시행되어야 하는 법이다.<sup>71)</sup> 군주의 심법(心法)이 잘못되면 모든 정책은 어긋날 수밖에 없으므로 군주의 심성 수양은 개인의 문제가 아니라 국가의 문제였다. 유학적 심성론(心性論)에서 심은 윤리의 선악 뿐 아니라 천하 이치와 의리의 시비를 판단하는 기관으로 상정되었기에, 군주의 심법은 유가 정치사상의 기본으로 가장 중시되었다.

전근대 동아시아의 모든 개혁론과 마찬가지로 송대 신유학의 개혁론 역시 군주제의 체제적 한계라는 맥락 속에 위치하고 있었다. 동아시아 군주제에서 군주는 개인적으로 뛰어난 역량을 갖추기도 쉽지 않거니와, 설령 그렇다 해도 현상 유지와 개인의 영달을 일차 목표로 하는 관료 체계, 군주를 둘러싸고 있었던 친인척들과 외척 세력들, 그리고 조

70) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 536-537쪽.

71) 남송 효종의 다음과 같은 일화는 군주가 자신의 마음을 어떻게 인식하고 있었는지 잘 보여준다. '천하의 모든 일이 매일 집의 마음을 한번은 거쳐 가야 하므로, 경들을 이 곳에 머물게 하여 이를 함께 결정하려 하는 것이니 짐을 멀리 떠나서는 안 된다. 효종이 정치에 뜻을 두기를 이와 같이 하였다.' 『水心文集』권21, 「趙公墓誌銘」(여영시, 이원석 역, 2015, 앞의 책(상), 607쪽, 주 17에서 재인용)

종의 성헌(成憲) 등 다양한 견제 장치 속에서 자신의 정치를 해야 하는 존재였다. 동아시아의 군주제에서 ‘도를 행할 군주를 얻기도 어렵거니와, 군주를 둘러싼 제약도 경시하면 안 된다.’ 고 보는 것은 군주제의 가능성과 한계를 정확히 지적한 것이다.<sup>72)</sup> 이러한 조건하에서 군주 개인의 힘은 막강한 듯 보여도, 의지와 역량을 갖춘 신하들을 만나 의기투합해야 비로소 국정을 주도하고 더 나아가 국정을 개혁할 수 있었다.

유가적 군주 심법의 전수를 가장 체계적으로 논한 문헌은 『서경』 「홍범」 편이며, 「홍범」 편의 중심 범주가 황극(皇極)이다. 홍범의 아홉 가지 범주[洪範九疇]는 정치·경제·사회·문화의 제 영역을 상징하며, 그 중 가운데 다섯 번째 범주인 황극에 대한 해석은 유교 정치론의 핵심이다. 그런데 황극에 대한 해석은 황극의 이해와 운용에서 군주, 관료 집단, 이학 집단이 각각 필요로 하는 면만을 취하여 서로 견해가 달랐던 터여서,<sup>73)</sup> 정국 운용과 관련하여 편의적으로 해석되곤 하였다. 특히 현상 유지를 바라는 군주와 신하들은 황극에 대한 무난한 해석을 하는 경우가 많았다. 대표적으로 한대(漢代)의 공안국(孔安國)은 황극을 대중(大中)으로 풀이하면서 군주의 가장 큰 덕목은 적절한 중용을 택하여 안정을 꾀하는 것으로 이해하였다. 한대 이래 묵수되던 이러한 해석을 바꾼 이는 주자였다.

주자는 황극을 대중으로 해석하던 공안국의 기존 학설을 버리고, 황을 군(君)으로 극을 지극지의(至極之義)·표준지명(標準之名)으로 해석하여 군주가 인륜의 지극함을 다하면 천하의 사람들이 모두 군주를 본받는다는 뜻으로 해석한 바 있다.<sup>74)</sup> 그는 군주가 수신하여 지극한 표준을 세우는 것이 치국 평천하의 근본인데, 선유(先儒)들은 황극을 대중으로 해석하여 시비를 분별하지 않고 구차하게 얼버무리는 폐단을 열어 놓았기 때문에 황극에 대한 새로운 해석을 한다고 하였다.<sup>75)</sup> 이는 황극의 수립에 군주의 수신과 의리 분별이 기본 전제임을 강조한 것이다. 그러나 군주의 의리는 개인에 머물러서는 안 되고 국가 경영의 제반 범주에 관철되어야 했다.

주자는 홍범구주의 수(數)와 위(位)가 낙서(洛書)를 본받아 이루어졌는데, 여기에는 깊은 의미가 있다고 하였다. 즉 오행의 순서를 따라 나열한 것은 첫 번째 범주인 오행부터 아홉 번째 범주인 오복(五福)·육극(六極)에 이르기까지 상승(相乘)하면서 점차 광대해지

72) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(하)』, 1252쪽.

73) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(하)』, 1249쪽.

74) 『書傳大全』 권6, 蔡註, 58.ㄴ-59.ㄱ.

‘皇君, 建立也. 極猶北極之極, 地極之義, 標準之名, … 言人君當盡人倫之至, … 則極建矣.’

75) 『朱熹集』 권72, 「皇極辨」, 3747쪽.

‘但先儒未嘗深求其意, 而不察乎人君所以修身立道之本, 是以誤訓皇極爲大中. 又見其詞多爲含糊寬大之言, 因復誤認中爲含糊苟且, 不分善惡之意. … 其弊將使人君不知修身以立政.’

는 법을 나타내는 것이다. 그리고 각 범주를 서로 교착되게 배열한 것은 황극이 중앙에 위치하면서 여타의 범주를 통할하게 함으로써 황극으로 말미암아 여타의 범주가 갖추어짐을 밝힌 것이라고 해석하였다.<sup>76)</sup> 이는 천(天)의 오행부터 시작하여 일신(一身)과 일국(一國)의 법도를 거쳐 천하 만물의 변화를 설명하는 천리의 보편성을 강조할 뿐 아니라, 황극과 구주 전체를 연관 지음으로써 황극에 전체 범주를 주재(主宰)·총섭(總攝)하는 지위와 역할을 부여하였던 것이다. 비록 홍범의 각 범주는 상호 연관되어 있지만, 마치 옷깃을 잡으면 옷의 모든 실오라기가 따라오듯 반드시 황극을 위주로 하여 해석해야 한다고 설명하였다.<sup>77)</sup>

주자의 시각에서 보았을 때 한당이래 통용되던 공안국의 황극=대중론은 국정 운영에서 무사안일만 조장할 뿐 국정의 동력이나 혁신의 계기를 확보할 수 없었다. 주자는 황극이란 군주가 지극한 의리의 표준을 확립하여 심법으로 삼음으로써 천하·국가 경영의 표준을 제시하는 것이라고 풀이하였던 것이다. 주자가 재정립한 황극론은 개혁 의지를 갖춘 군주가 사대부의 공론과 역량을 대표하는 집정 대신과 더불어 국정의 대계에 관한 국시를 함께 정함으로써 개혁의 동력을 확보하기 위하여 제기되었다. 이는 비단 주자 뿐 아니라, 남송 시기 중원 회복을 꿈꾸고 도학·붕당으로 지칭되던 세력의 진취적인 황극 해석의 흐름을 대표한다.<sup>78)</sup> 남송 당시에는 사대부 계층이 붕당으로 분화되어 있던 상황이었기 때문에 군주와 집정 대신이 사대부의 공론에 기반하여 올바른 국시를 정하는 것이 국정의 성패를 좌우하는 요소였다. 주자가 「황극변」을 저술하여 군신이 함께 의리에 기반하여 국시를 정해야 한다고 강조한 이유는 여기에 있었다.

주자는 남송 효종의 중원 회복 의지, 그리고 이를 위한 국정 개혁의 역량에 큰 기대를 하였던 인물이다. 그가 효종 말년과 광종 초년에 걸쳐 적극 출사하여 국정을 쇄신하고자 했던 것은 이에 대한 기대가 높았고 여건도 어느 정도 갖추어졌다고 판단했기 때문이다. 『주자어류』에 등장하는 황극에 대한 재개념화, 이를 체계적으로 저술한 「황극론」은 모두 이 무렵에 저술된 저작이다.<sup>79)</sup> 앞서 보았듯, 이 시기는 주자가 재상에게 대중을 지키는

76) 『書傳大全』권6, 47㉑-48.㉒.

‘大抵九疇之序，順而言之，則五行爲始，故五行不言用，不言用者，乃衆用之所自出。錯而言之，則皇極爲統，故皇極不言數，不言數者，乃衆數之所有該。以五行爲始，則自一至九，逾推逾廣，大衍相乘之法也。以皇極爲統，則生數主常，成數主變，太極動靜之分也。九疇本於洛書者如此。’

77) 『朱熹集』권72, 「皇極辨」, 3744쪽.(四川教育出版社, 1996, 이하 同.)

‘是則所謂皇極者也。由是而權之以三德，審之以卜筮，驗其休咎於天，考其禍福於人，如挈裘領，豈有一毛之不順哉。此洛書之數所以雖始於一終於九，而必以五居其中，洪範之疇所以雖本於五行究於福極，而必以皇極爲之主也。’

78) 여영시, 이원석 역, 2015, 앞의 책(하), 1223-1226쪽.

79) 여영시, 이원석 역, 2015, 앞의 책(하), 1242쪽.

것이 능사가 아니라 군주를 자신들의 당으로 끌어들이도록 적극 요구하던 때였다. 송대의 재상은 특정 붕당의 지원을 받거나 대표하는 지위에 있는 자였기 때문에, 그 진퇴는 특정 붕당의 진퇴와도 밀접히 연동되어 있었다. 주자는 군주에게는 황극의 확립을 촉구하고, 재상에게는 군주의 황극 수립에 데 적극 호응하도록 요구한 것이다.

통상 주자의 군주론을 신권(臣權) 위주의 군주성학론(君主聖學論) 혹은 무위(無爲)의 군주론으로 설명하곤 한다. 군신공치론 역시 이러한 맥락에서 신권의 군주권 제약이라는 차원으로 설명되는 경우가 대부분이다. 특히 조선후기 주자학의 의리론과 경세론은 군주의 국정 주도 의지를 제약하는 붕당론으로 해석되었고, 반면 군주의 국정 주도를 강조하는 주장은 탈주자학이나 파붕당론(破朋黨論)이라고 단정되는 경우가 많았다. 이는 주자의 군신공치론이 산출된 역사적 배경을 무시하고, 주자학을 천리·의리에 의거한 군주 개인의 심성 제약(制弱)과 사욕(私欲) 억제라는 차원에서 해석해 왔던 일본 학계의 전반적인 학풍이 초래한 결과이다.<sup>80)</sup>

그러나 군신공치 체제에서도 군주의 국정 주도력은 얼마든지 확립·강화될 수 있다. 군신공치는 국정 운영 과정에 신하들을 적극 끌어들이지만 군주와 신하의 상하 위계적 관계를 대전제로 하므로, 쌍방의 평등한 관계를 의미하지는 않는다. 아무리 군주가 성학에 투철하거나 공치를 한다고 해도 군주제 하에서는 군주가 권력의 최후 원천이므로, 변법·개혁은 군주의 결심에 의해서 시작되어야 한다.<sup>81)</sup> 군신공치의 체제 하에서도 군주권의 본질은 명령을 발하는 유위(有爲)의 군주상에 있었다. 다만, 그 명령은 신하들의 검토와 봉박을 거쳐서 시행되어야 신하들의 직분도 상대적 자주성을 갖추게 되고 공론의 소재도 분명해져서 명령이 더욱 잘 시행된다는 것이다.

조정 의 기강은 … 특히 더 엄격해야 합니다. 위로는 군주로부터 아래로는 하급 관료에 이르기까지 각각 직분을 갖되 서로 침범해서는 안 됩니다. 군주가 비록 명령 제정을 직무로 갖고 있더라도 반드시 대신들에게 상의하고 급사(給事)들에게 참고해보도록 하며 그

80) 이는 동아시아 근세 유학사 해석에 막대한 영향을 끼친 환산진남(丸山眞男), 『일본정치사상사 연구』(김석근 옮김, 1998, 통나무)의 유산이기도 하다. 그는 주자학을 자연-천리-윤리-정치의 일체화한 연쇄로 설명함으로써 주자학적 정치론의 독자적 영역을 인정하지 않았다. 이러한 연쇄를 분리시킨 일본의 국학자(國學者) 오규 소라이에 이르러 근대적 ‘정치의 발견’이 있었다고 보았다. ‘주자학에 있어서는 치국과 평천하는 덕행에 의해, 덕행은 다시 궁리(窮理)로 환원되고 있었다. 이런 합리주의의 해체에 의해서 정치는 점차 개인 도덕으로부터 독자화했으며, 소라이학(學)에 이르게 된 유교는 완전히 정치화되었다. … 국학(國學)은 바로 그 뒤를 이어서 모든 유교적 작위를 부정하는 존재로 등장했다.’ (환산진남, 위의 책, 302쪽) 그러나 이러한 해석은 주자의 정치론을 ‘비정치’의 윤리학 정도로 제한하는 것이다. 이에 따르면 군주와 신하 모두가 주자학자였던 조선의 정치는 군주성학론과 수양론으로 가득한 윤리학의 영역으로 귀결될 수밖에 없다.

81) 여영시, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상)』, 334-337쪽.

들로 하여금 숙의하게 해야 합니다. 이렇게 함으로써 공론의 소재를 구하고, 그런 다음에야 조정에 선포하여 분명하게 명령으로 내리며 공적으로 행해야 합니다. 이렇게 하면 조정은 존엄해지고 명령은 상세하고 신중해집니다. 혹여 부당한 점이 있더라도 천하 사람들은 그 오류가 어떤 사람에게서 비롯됐는지 분명히 알기 때문에 군주 혼자 그 책임을 다하지 않습니다. … 이것이 고금의 영원한 이치이며 조종의 가법입니다.<sup>82)</sup>

주자의 군신공치론은 천하 권력의 원천이 군주에게 귀속되어 있다는 점을 전제로 하되, 신하들이 직책에 따라 상대적 자주성을 갖고 있으므로 이들의 의견과 역할을 존중하여 정당한 절차를 거침으로써 공론의 소재를 구해야 한다고 말하는 것이다. 이러한 맥락에서 주자의 「황극변」이 군주의 올바른 유위(有爲)를 강조하는 것은 당연하다. 군신공치의 체제에서도 국시의 최종 결정은 군주의 심법에서 나오는 고유 권한이었다. 이러한 위계가 무너지면 국가가 위기를 맞는다. 공자 이래 주자 역시 권신(權臣)이 권력을 전횡하기 시작하는 춘추 시대의 상황을 군신 관계의 위기 상황으로 인식한 것은 이 때문이었다.<sup>83)</sup>

송대 신유학의 정신이 그러하듯 주자학의 정치론에서는 군주의 황극에 호응하는 신하들의 역할이 적극 요청된다. 신유학의 이념은 본래 ‘군주를 기다려 도(道)를 시행한다.’는 시대정신을 구현하기 위하여 성립하였으므로, 도를 매개로 하는 군주의 역할은 이전보다 더욱 강화된 것이다. 사대부는 천하의 근심을 먼저 근심하는 계층이 되었고, 이를 위해서는 군주와 신하가 도의(道義)를 매개로 의기투합하는 것이 무엇보다 중요했다.<sup>84)</sup> 주자학은 송대에 문신이 우대받고 과거제도가 정착한 이래 사대부의 정치·사회·경제적 성장이라는 여건이 갖추어진 가운데 신유학 본연의 정신이기도 한 군신공치(君臣共治)의 정치를 바탕으로 천하를 바꾸고자 하는 개혁 의지가 강한 사상이었다.

이를 위하여 군주의 황극 수립은 무엇보다 중요했다. 황극은 제대로 수립되기도 어렵거니와 결코 지속되기 쉬운 것이 아니었다. 주자의 황극론은 황극이 공론과 의리를 분명히 하고 그에 입각하여 인재를 등용하는 문제가 핵심이었다. 철저한 주자학자였던 박세채의 황극 탕평론 역시 주자 황극론의 이러한 문제의식을 계승하고 있었다. 그렇다면 박세채의 황극 탕평론 역시 단순히 세력 균형론보다는 의리 탕평론에 가깝다고 보아야 할 것이다. 그러나 기존 연구에서는 인재의 고른 등용 혹은 세력 균형을 통한 당쟁의 폐단

82) 『주희집』권14, 「經筵留身面陳四事箚子」

83) 『論語』「季氏」1장의 朱子註 ‘是時, 季氏據國而魯國無民, 則不安矣, 君弱臣強, 互生嫌隙, 則不安矣.’

84) 『易傳』권1, ‘利見大德之君, 以行其道, 君亦利見大德之臣, 以共成其功.’; 『易傳』권3, ‘君臣不相遇, 則政治不興’

혁파를 탕평의 본질적 문제의식으로 설정하는 경우가 대부분이었다. 이는 극적인 환국(換局)으로 정국이 불안정하고 당쟁이 격화된 숙종대의 정치 현실을 반영한 것이기는 하지만, 봉당으로 나뉘어 대립하고 있는 현실에서 공론에 입각하여 어떻게 국시를 설정할 것인지를 과제로 하는 황극 탕평론의 문제의식에서는 벗어난 접근이라고 하겠다.

숙종대 후반 이후 조선 국가에서 가장 중요한 것은 저사(儲嗣), 즉 예비 군주와 관련된 문제였다. 경종은 세자 시절부터 생모인 희빈 장씨 일족의 부적절한 처신 때문에 그 지위가 매우 불안정하였다. 황극 탕평론의 원조인 박세채는 대(對) 남인 문제에서 희빈 장씨 일족과 연계된 기사년 남인 집권 세력을 분명히 배제한 후에 탕평을 해야 한다고 강조하였다. 반면 남구만·윤지완 등 소론 지도층은 세자의 지위를 고려하여 그 세력에 대한 포용을 강조하였다.<sup>85)</sup>

숙종대 후반 이래 세자 혹은 세제와 관련된 봉당간 대결 구도로 인하여 사대부들의 정치적 분열은 매우 심각한 상황이었다. 봉당의 이해 관계, 즉 세자와 연잉군(延昞君, 영조)에 대한 연계와 호오를 바탕으로 택군(擇君)하려 한다는 혐의까지 제기될 정도였다. 이는 왕실 내 분열로도 이어져, 결국 경종의 후사 문제를 둘러싸고 연잉군을 지지하는 삼종혈맥론(三宗血脈論)과 반대하는 양자론(養子論)이 대립하기도 하였다. 우여곡절 끝에 영조가 즉위한 후에도 민간에서는 영조의 경종 독살설이 제기되는 등 국왕의 정통성까지 의혹을 제기하며 반란이 일어나기도 하였다. 영조가 탕평을 본격 추진하였던 즉위 초반의 상황은 이처럼 혼란스러웠다. 그것은 단지 봉당간 일상적인 대립 구도를 넘어서서, 근본 원인은 영조의 즉위와 관련하여 국가 차원에서 정해야 할 의리가 아직 정리되지 않았던 데에 있었다. 이 문제는 국시 문제가 국정 운영에서 차지하는 비중을 전형적으로 보여준다.

정치에서 정통성의 근본을 훼손하는 일에 대해서는 반역·반란의 문제로 접근하는 것은 공통된 현상이다. 입법과 행정이 통일되어 있는 군주제에서 당쟁은 인재 등용의 폭과 인재 배치 문제를 둘러싸고 벌어지기 마련이었는데,<sup>86)</sup> 군주에 대한 충역의 문제는 인재 등용의 범위를 결정하는 문제이므로 국정 운영의 근본이기도 하였다. 영·정조대 충역 의리 문제는 군주 혹은 예비 군주의 정통성을 둘러싼 정쟁으로서 탕평책의 향방을 좌우 하였으므로, 이를 둘러싸고 어떠한 방식으로 정쟁이 전개되었는지를 살펴보면 해당 시기 정치의 지향과 특징을 잘 알 수 있다.

동아시아 국가들 가운데 사대부의 공론과 봉당정치가 가장 활발하였던 조선의 정치에

85) 정경희, 1993, 「肅宗代 蕩平論과 ‘蕩平’의 시도」『韓國史論』30 ; 정경희, 1995, 「숙종 후반기 탕평정국의 변화」『韓國學報』79.

86) 안화, 『조선문명사』, 190쪽.

서 군신이 국시를 함께 정하는[共定] 과정을 가장 분명하게 보여주는 사례가 영·정조대 충역의리 논쟁과 국시 확정의 경험이다. 이 과정에서 치열한 당쟁과 살상이 발생하는 것은 정치의 속성상 불가피한 현상이었다. 이를 폐단의 차원 혹은 망국의 원인으로만 폄하하여 설명하기 보다는 조선후기 군주제의 정치 원리, 특히 군주의 역할과 붕당 정치의 관계 속에서 이해해야 한다. 치열한 당쟁이 살상으로 치달았던 원인은 대체로 공정한 중재자로서 군주의 역할이 제대로 작동하지 않기 때문에 발생하는 현상이다. 조선후기 군주 정치의 위기 상황이라 할 만하다.

이를 극복하기 위하여 군주권이 치열한 당쟁으로 표출된 신하들의 분열을 조정하는 정치적 과정은 조선후기 정치 발전에서 매우 의미 있는 경험이다. 그 과정에서 주자가 재해석한 황극론이 탕평의 이름으로 소환되었다. 황극과 탕평은 영·정조대 정치사에서 군주와 신하의 관계를 설명하기 위한 핵심 개념이자, 군주권의 역할과 이상적 발현 양상을 상징하는 개념이기도 하다. 더 나아가 황극을 군주권에 한정하지 않고 최고 통치자로 확장한다면 근대 국가의 정치 체제를 설명할 때에도 유용한 개념이 될 수 있다.

한국의 근대 전환기 때에는 개혁 세력의 미성숙이나 군사력의 부재에 따른 외세 개입으로 인하여 황극은 무기력해지거나 존재 자체를 위협받기도 하였다. 황극을 중심으로 한 조선후기 군신공치의 전통은 자연스럽게 군민공치의 지향으로 이어졌으나, 내·외적 원인으로 인하여 황극이 제대로 작동하지 않자 군주와 신료와 인민은 공치보다는 상호 대립·배제의 길을 걸었다. 조정과 합의의 능력은 좀처럼 회복되지 않았다. 그 결과는 국정 혼란의 연속이었고, 끝내 국가의 멸망에 이르자 조선 500년간 축적되었던 정치 능력은 완전히 파괴되어 잊혀졌다.

조선후기 군주 정치 체제는 당쟁의 심화와 이를 극복하기 위한 탕평 군주의 전제권 강화로 인하여 세도 정치와 자기 파멸의 길로 빠질 수밖에 없었던 것처럼 이해되기도 한다. 이러한 인식은 내·외부의 복합적 요인이 작용한 조선 멸망의 원인을 정치 체제의 문제로 단순화시키고 전근대 조선의 국정 운영 경험을 근대 국가 건설의 과정과 단절시키는 것이다. 필자는 황극과 탕평 개념을 매개로 전근대 조선의 군주제 하에서 군신 관계와 군주 리더십의 실체를 확인하고, 이것이 근대 국가 수립기에 입헌군주제 논의로 전환되는 양상을 살펴볼 필요가 있다고 생각한다.



## 제4장 영조대 대중(大中) 탕평과 영조의 황극 건립

경종(景宗)은 숙종 후반 세자 시절부터 정신 질환이 있었던 데다가 후사(後嗣) 생산의 가능성도 없었다. 왕실은 삼종혈맥론(三宗血脈論)과 양자론(養子論)으로 분열되어 있었다. 경종비 선의왕후(宣懿王后)는 노론 가문 출신이었는데 종친 중에 양자를 들어서 경종을 잇게 하자는 양자론을 주장하였다. 그러나 다수의 노론이 반대하였으므로, 경종의 국구(國舅) 어유귀(魚有龜)는 소론 급진 세력인 김일경(金一鏡)을 매개로 반전의 계기를 모색하였다. 숙종비 인원왕후(仁元王后)는 소론 가문 출신이었는데 숙종의 유지를 따라 연잉군의 계승을 주장하였다. 숙종의 국구 김주신(金柱臣)은 소론이지만 노론인 김창협 형제와 교유가 깊은 탕평론자였기에 탕평론을 주장하던 연잉군의 궁료(宮僚) 및 노론과 긴밀하게 협력하였다.<sup>87)</sup>

노론은 숙종의 국상이 끝나지도 않은 시점에 경종에게 세제 책봉을 건의하여 성사시켰고 얼마 후에는 세제 대리청정까지 추진하였다. 그런데 소론은 이러한 노론 신하들의 요청이 너무 이를 뿐 아니라 정당한 절차를 거치지 않고 비밀리에 추진되었으며, 이는 그 전부터 경종에게 불충(不忠)하였던 노론의 심사를 반영한 것이라며 힘껏 반대하였다. 경종은 노론의 세제 책봉 요구를 들어 주고 대리청정 요구에 대해서도 처음에는 수용하였다가, 유봉휘(柳鳳輝)·조태구(趙泰耇) 등 소론의 강력한 반발로 인하여 결국 애초의 명을 환수하였다. 나아가 경종은 주요 대신(大臣)과 대간(臺諫)들을 모두 소론으로 바꾸는 환국(換局)을 단행하였고, 대간의 4대신 탄핵 상소를 받아들여 노론 대신들을 대거 유배 보냈다. 경종의 일관되지 못한 결정은 노·소론 봉당의 대결을 더욱 격렬하게 만들었다. 정치의 중심을 잡아 주어야 할 황극은 이미 그 기능을 상실하고 있었다.

이 시기에 실세로 부상한 급소(急少, 소론 과격파) 김일경은 노론의 내부 사정을 잘 알던 묵호룡(睦虎龍)을 회유하여 노론이 세 가지 수단(三手)을 동원하여 경종을 제거하려고 한다고 고변(告變)하게 한 임인옥사(壬寅獄事)를 일으켰다. 김일경은 준소(峻少) 이광좌(李光佐)·최석항(崔錫恒) 등과 함께 옥사를 주관하여 서덕수(徐德修)·김성행(金省行)·김용택(金龍澤)·이천기(李天紀)·이희지(李喜之)·정인중(鄭麟重)·심상길(沈尙吉) 등 연소한 노론들이 노론 4대신과 긴밀한 연계 하에 경종을 제거하고 연잉군을 추대

87) 『경종수정실록』 경종 2년 11월 4일 ; 이영춘, 1998, 『조선후기 왕위계승연구』, 집문당, 306-311쪽.

하는 역모를 꾸몄다는 혐의를 입증하려고 하였다. 이는 노론 4대신 뿐 아니라 궁극에는 연잉군을 역모에 연루시켜 제거하려고 하였던 계획이었다.<sup>88)</sup> 이로 인하여 연잉군의 궁인들 및 노론은 60여인이 죽었고 수백 명이 처벌되는 화를 입었다. 그러나 영조는 궁중의 가장 큰 어른인 인원왕후의 강력한 보호와 조현명(趙顯命)·송인명(宋寅明) 등 궁료들의 도움으로 즉위할 수 있었다.

영조는 즉위 후 일단 경종 말의 흐름대로 소론 정권을 구성하여 정국의 안정을 꾀한 후, 세제 시절부터 자신을 제거하려 했던 급소(急少)의 핵심인 김일경과 고변자인 목호룡을 처형하고 노적(拏籍)하였으며 이들에게 동조하였던 몇몇 급소 인사들을 삭직하여 쫓아냈다.<sup>89)</sup> 반면 신임옥사 이후 파직되었거나 유배 중에 있던 노론 세력을 대거 불러들였고, 이들을 정승 및 판서와 대간에 전면 배치하는 환국을 단행하였다.<sup>90)</sup>

영조는 노론 영수 민진원(閔鎭遠)의 요청에 따라 임인년의 옥사를 김일경·목호룡이 조작한 무옥(誣獄)으로 판정하고, 그에 따라 화를 당한 노론 인사들의 관작을 모두 회복하고 신원하는 을사처분(乙巳處分)을 단행하였다.<sup>91)</sup> 을사처분에 따라 노론 4대신의 충자(忠字) 시호의 결정과 사충사(四忠祠)의 건립 등이 이어졌다.<sup>92)</sup> 이는 영조를 위한 노론의 충성을 인정한 것이다. 이제 노론은 김일경에게 협력했던 소론의 주요 신료들에 대하여 전반적인 토역(討逆)을 집권 기간 내내 집요하게 요구하였다.

이러한 상황에 처하자 궁료 출신의 소론 탕평파 송인명은 노론의 정치 보복이 군주의 통제가 완전히 미칠 수 없는 조정에서 행해지고 있다면서 세제 시절에 봉당을 타파하기로 결심하였던 초심을 회복해야 한다고 하였다. 이에 호응하여 영조도 노론이 국왕을 ‘봉당만도 못하게 보고 농락하려는 생각’을 가지고 있기 때문에 이들을 제어할 수 없었다고 하였다.<sup>93)</sup> 결국 노론 정권에서는 국왕이 노론의 요구를 끊임없이 들어주어야 하므로, 탕평책을 추진하기 위해서는 소론 정권에 기반해서 다시 출발할 수밖에 없었다. 정미환국의 단행에는 영조와 소론 탕평파의 교감이 있었다고 판단된다.

다시 출사한 소론은 을사처분을 모두 뒤집는 처분을 요구하였고, 영조는 이광좌·조태억·오명항 등의 의견을 수용하여 정미처분(丁未處分)을 단행하였다. 이는 노론 4대신 가운데 그 자질(子姪)이 임인옥사에 연관된 이이명·김창집·이건명의 관작과 시호를 추탈하고 조태채의 시호를 회수하게 하였다. 반면, 노론 정권에서 삭탈 당했던 유봉휘·조

88) 신임옥사에 대해서는 『경종수정실록』 경종 1년 12월 22일 ; 2년 3월 29일 참조.

89) 『영조실록』 영조 즉위년 10월 3일 ; 즉위년 12월 8일 ; 1년 1월 2일

90) 『영조실록』 영조 1년 1월 12일

91) 『영조실록』 영조 1년 3월 2일

92) 『영조실록』 영조 1년 4월 4일 ; 1년 8월 16일

93) 『영조실록』 영조 3년 7월 1일 ; 영조 3년 7월 4일

태구·최석항의 관작을 회복시키고 역적 김일경에 동조하였다가 유배된 6인(필자 주: 朴弼夢·李眞儒·李明誼·尹聖時·鄭楷·徐宗廈)을 출륙(出陸)시킴으로써 이들을 김일경과 구분해 주는 처분이었다.<sup>94)</sup> 노론의 대리청정 요청과 삼급수(三急手)를 역모로 보는 임인년의 옥안(獄案)과 같이 영조 역시 노론이 경종에게 역심(逆心)을 품었음을 인정한 것이다. 반면 영조에 대한 소론의 반역은 김일경과 목호룡에 한정하였고, 김일경의 전횡 속에서 나름대로 세제를 보호한 조태구·최석항·유봉휘의 충정은 인정한다는 것이다. 을사처분의 의리를 정면으로 뒤집은 것이었다.

즉위 후 3년 만에 내려진 정반대의 처분과 환국의 결과 조정에는 노론이 다시 축출되고 소론이 대거 진출하였다. 성리학적 봉당 정치에서 정치 세력의 출사에는 의리가 수반되어야 했기 때문에 정반대의 의리에 기반한 처분이 있었던 것이다. 이는 외면상 경종대의 환국과 같은 양상의 반복이었다. 그러나 영조 초반의 환국은 강력한 탕평 의지에 따라 내린 조치였기 때문에 경종대와 같은 황극의 무력화가 아니라 즉위 직후의 혼란을 수습하며 황극을 수립해 가는 과정이라 할 수 있다.

정미처분의 효과는 무신란(戊申亂)의 성공적 진압으로 나타났다. 환국 이후 이광좌·조태억 등 준소계가 정국을 주도하는 상황에서, 소론과 남인의 급진세력은 영남과 호남·호서 지방을 주 무대로 하여 무신란(戊申亂)을 일으켰다. 주동 세력은 심유현(沈維賢)·이유익(李有翼)·박필현(朴弼顯) 등 영조 즉위의 정당성을 인정하지 않는 경종대 이래의 급소(急少)였고, 이들에게 이인좌(李麟佐)·정희량(鄭希良) 등 영남과 호남·호서 지역 남인·소론 명문가 후손들이 대거 가담하였다. 심유현은 경종비 단의왕후(端懿王后)의 아우로서 김일경과 결탁한 자인데, 영조가 즉위한 후에도 경종의 죽음에 영조가 개입하였다는 흉언(凶言)을 지어서 난을 선동하였다.<sup>95)</sup> 영조는 준소·완소의 손을 빌고 노론의 협력을 발판으로 삼아 반란을 비교적 손쉽게 진압할 수 있었다.

반란이 진압된 후에는 정치 세력의 변동이 뒤따를 수밖에 없다. 이때 명분을 쥔 것은 노론이고 세력을 얻은 것은 소론 완론(緩論, 온건파)이 주도한 탕평당이었다. 반면 준소는 반란 진압으로 세력은 보존했지만 그 일부가 반란에 가담하기도 하였으므로 도리어 수세에 몰렸다. 남인은 기사남인과 단절했다는 의리를 분명히 한 세력이 청남(淸南)의 명색으로 보존될 수 있었다.<sup>96)</sup> 영조는 반대 세력에 대한 일방적 배제가 반란을 초래한 면도 있다고 판단했기 때문에 무신란 진압 이후 소론 탕평파의 주장에 더욱 힘을 실어

94) 『영조실록』 영조 3년 10월 6일

95) 『영조실록』 영조 4년 3월 14일

96) 정만조, 2012, 「영조대의 정국추이와 탕평책」 『영조의 국가정책과 정치이념』, 한국학중앙연구원, 28-30쪽.

주었다.

영조는 세제 시절 이래 당인(黨人)들이 왕자·종친과 연계하여 추대를 의논하는 과정까지 겪었던 경험이 있으므로 붕당 자체에 부정적이었다. 무신란의 원인 역시 의리상의 시비 문제가 아니라 신하가 임금을 선택하려는 붕당 자체에 있으며, 이로 인해 원망하는 무리가 생겨서 발생한 것이라고 보았다. 일찍이 영조가 목도하기에 노론·소론·남인이 각각 추대하는 왕자·종친이 있었으므로 ‘세 당에서 모두 역적이 나왔고’ 신하가 ‘임금을 택하는 [擇君]’ 죄를 저질렀다.<sup>97)</sup> 따라서 영조는 탕평의 목표를 당론의 근원인 붕당 타파에 두었고, 이를 위해서는 주요 관직에 노론과 소론을 고루 등용하여 원망하는 무리가 생기지 않게 해야 한다고 판단하였다.

이러한 영조의 판단을 이론적으로 뒷받침한 것이 소론 온건파인 조문명·조현명 형제의 탕평론이었다. 이들은 일찍부터 조선후기 정치 문제의 근원을 붕당 질서 자체에 있다고 보아 파붕당(破朋黨)을 목표로 탕평론을 제시하였다. 이를 위하여 노·소론 충역 의리의 대중(大中)을 설정하여 절충하고, 이를 근거로 노·소론 인재를 함께 등용하는 쌍거호대(雙擧互對)라는 인위적 방식으로 정치적 균형을 맞추어야 한다고 주장하였다.<sup>98)</sup> 이들은 박세채의 탕평론을 계승하였다고 표방하였다. 박세채는 주자의 황극론을 재해석하여 숙종에게 황극탕평론을 제기하였는데, 이는 기사년의 역모에 가담했던 남인을 배제하고 노·소론과 남인을 고루 등용해야 한다는 주장이었다.<sup>99)</sup> 충역의 구분을 확실히 한 연후에 황극을 중심으로 한 인재 등용론이었다. 그러나 조문명·조현명이 제시한 노·소론 위주의 쌍거호대론은 충역 의리의 시비를 분명히 밝히기 어렵다는 것을 전제로 하였기 때문에 주자가 비판했던 조정론 즉 황극=대중론에 가까운 뿐 아니라, 기사년 남인 배제를 전제한 박세채의 탕평론과는 다소 거리가 있었다. 이러한 탕평론에 영조는 확고한 신뢰를 보냈기 때문에 조현명 형제는 영조대 전반기 탕평을 주도하였다.

조현명 형제의 탕평론은 영조 5년 기유처분(己酉處分)으로 구체화되었다. 기유처분은 준소(峻少, 소론 준론)가 주도했던 정미처분(丁未處分)을 바탕으로 하되 노론에게 출사의 명분을 제공하기 위하여 일부 수정을 가한 소론 완론 탕평파의 의리였다. 그 내용은 신축년의 건저·대리는 역(逆)이 아니지만 충이라 할 수도 없고, 임인년 삼급수 옥안은 역이라는 것이다. ‘노론과 소론에서 모두 역적이 나왔다’는 영조의 지론과 임인년의 삼급수 역모와 관련 여부에 따라 4대신을 구별하자고 한 송인명·조현명의 분등론(分等論)

97) 『영조실록』 영조 5년 8월 18일 ; 9년 1월 22일

98) 정만조, 1986, 「귀록 조현명 연구」 『한국학논총』 8, 98-109쪽.

99) 정경희, 1993, 「肅宗代 蕩平論과 ‘蕩平’의 시도」 『韓國史論』30 ; 정경희, 1995, 「숙종 후반기 탕평정국의 변화」 『韓國學報』79.

에 기반한 것이다. 이에 따라 영조는 노론 4대신의 건저·대리 요청 자체는 역이 아니므로 이건명·조태채의 관작은 회복해 주었지만, 이들 중 김창집·이이명은 본인과 패자(悖子: 李喜之) 역손(逆孫: 金省行)의 이름이 임인년 역적들의 공초에 누차 거론되었기 때문에 그대로 역적의 죄안에 두게 하였다.<sup>100)</sup> 이는 노론이 무옥(誣獄)이라 주장하는 삼급수 옥사를 경종에 대한 역모의 일환으로 본 것이기 때문에, 근본적으로는 정미처분의 수정이라 할 수 있다.<sup>101)</sup>

노·소론의 세력 균형을 추구한 조현명 형제의 탕평론은 노·소론의 충역 시비를 명확히 가름하기 보다는 양자를 절충하여 대중(大中)을 찾으려는 새로운 의리론이었다. 이는 노·소론 모두 서인에서 갈려나온 사대부로서 숙종 기사년(己巳年) 무렵 역절(逆節)을 범한 남인과는 다르며, 갑술환국으로 함께 국정을 운영하다가 경종과 영조를 섬기는 과정에서 노·소론 모두에서 충·역이 발생하였다는 인식이었다. 이들은 영조를 제거하려던 급소의 지도 그룹과, 삼급수를 동원해서라도 경종을 배제하고 무리하게 세제인 연잉군으로 하여금 왕위를 잇게 하려던 노론 5인을 역적으로 보는 충역 의리를 확립하려는 것이었다. 따라서 이들은 급소를 제외한 준소·완소와 노론 5인을 제외한 노론이 협력하여 정국을 운영해야 하며, 이를 위하여 노·소론의 쌍거호대라는 안배책을 일관되게 견지했다.

이렇듯 소론 의리를 바탕으로 한 절충에 대해 노론은 일부 탕평파를 제외하고는 대부분 수긍하지 않았다. 소론은 무신란에 관련된 혐의가 있었기 때문에 노론만큼 반발하지는 않았지만, 이광좌의 소극적 출처로 상징되듯 소론 내에서 준론과 탕평파의 관계도 좋지 않았다. 특히 임인년 옥사 당시 급소의 전횡을 제어하지 못하고 결과적으로 방조하였던 소론 5대신과 소하(疏下) 6인에 대한 토역(討逆) 여부는 노·소론간 첨예한 대결을 야기하는 논점이었다. 이처럼 다수의 노·소론 준론이 반발하는 형국에서 영조와 탕평파가 제시한 의리 절충은 근본적으로 한계가 있는 것이었다.

이로 인하여 영조대 전반기에는 충역 의리가 조금씩 변동하고 그에 따른 새로운 처분이 내려지는 등 국시가 안정되지 않아 정치적 혼란을 초래하였다. 영조대 전반기의 탕평은 의리의 절충 기준이 정치적 상황에 따라 수시로 바뀌었기 때문에 혼돈(混沌)의 탕평으로도 불리웠다.<sup>102)</sup> 의리의 혼돈은 탕평파가 각 붕당의 의리를 적절히 절충한 결과였다. 이는 당쟁이 의리의 시비(是非)를 각박하게 따지는 데서 나오므로 더 이상 시비를

100) 이상 기유처분의 내용과 논리에 대해서는 『영조실록』 영조 5년 8월 18일 ; 영조 5년 9월 4일 참조.

101) 정만조, 1985, 「英祖代 初半의 政局과 蕩平策의 推進」 『朝鮮時代 政治史의 再照明』, 법조사, .

102) 『영조실록』 영조 7년 5월 18일 ; 영조 10년 7월 13일 ; 영조 13년 8월 28일.

따지기 보다는 적절히 절충함으로써 봉당을 없앨 수 있다는 발상에서 나온 것이었다.

이러한 상황은 영조 17년인 신유년의 『대훈(大訓)』으로 일단 타협을 보며 국시의 큰 틀이 잡혔다. 그 내용은 ‘신축년의 건저·대리는 왕실에서 결정한 정당한 수수(授受)이다. 임인년 옥안은 세제(世弟)를 제거하기 위해 조작한 것이므로 소각하고 피죄인은 모두 신원한다. 다만 김용택(金龍澤) 등 노론 5인이 숙종이 지었다는 거짓 시(僞詩)를 내세워 연잉군을 추대하려 한 행위는 연잉군을 위협에 빠뜨렸기 때문에 역(逆)으로 단정한다.’는 것이다.<sup>103)</sup> 이를 기유처분과 비교해보면, 경종에 대한 연잉군 및 노론 인사들과 궁인들의 모역은 아무 근거가 없는 반면 노론의 포의(布衣) 5인은 죄역을 저지른 것이며, 연잉군에 대한 소론의 반역은 기존대로 김일경 일당에게만 한정되는 것이다. 초점은 경종에 대한 영조의 혐의·무함을 완전히 벗기는 데에 있었지 신축 임인년간 정국을 이끌던 노·소론 주요 인사들의 충역을 분명히 판정하는 데에 두어진 것은 아니었다.

『대훈』은 종묘에 고하고 신민에게 반포하였으며 곧 이어 편찬된 『속대전』에도 등재하여 이를 어길 경우 단죄한다는 내용으로 법제화까지 하였다는 데 큰 의미가 있다. 앞에서 언급한 바, 송대 군신(君臣)의 국시 합의와 법제화 양상이 영조와 사대부 봉당의 합의에 의해 전형적으로 재현된 것이다. 그러나 국시는 변동의 계기가 발생하면 변경될 수도 있었다. 국시는 비록 정면으로 부정할 수는 없었지만, 의리론의 차원에서 새로운 문제를 제기하는 방식으로 변경을 시도할 수 있었다. 이는 군주의 판단을 변경시킬 수 있는 정치적 계기와 각 당파의 정치적 역량에 달려 있는 것이었다.

이는 노론에 의해 지속적으로 시도되었다. 노론은 『대훈』에 대하여 국시가 ‘거칠게나마 정해졌다’고 할 정도로 진전된 것이라고 보기는 하였지만, 공론에 부합하지 않는다며 여전히 만족스러워 하지는 않았다.<sup>104)</sup> 그러나 이전과 달리 군신의 합의에 따라 이미 임인옥안 자체를 없앴으므로 경종에 대한 노론의 불충 문제는 더 이상 따질 만한 근거가 없어졌고, 세제 곧 영조에 대한 충·역 여부를 가릴 여지는 많이 남아 있었다. 소론의 의리는 더욱 위축되는 반면 노론의 의리는 더욱 강화될 여지가 충분한 조건이 조성된 것이다. 이를 계기로 그동안 소론 주도의 조정에 출사를 거부했던 노론 준론까지 활발하게 진출하게 되었고, 노론의 주장에는 더욱 힘이 실리게 되었다.

『대훈』의 반포 이후에도 이에 대한 수정은 시도되었다. 노론은 『대훈』의 국시를 침범하지 않으면서도 영조의 뜻에 부합하는 사안으로서 ‘변성무(辨聖誣, 경종의 질병을 천명해야 영조에 대한 무함을 풀 수 있다는 것)와 조태구·유봉휘·최석항·조태억·이광좌 등

103) 『영조실록』 영조 17년 9월 23일 ; 영조 17년 9월 24일. 『御製大訓』(奎2407)

104) 『영조실록』영조 17년 10월 23일.

소론 5대신에 대한 치죄(治罪)를 요구하였다. 영조는 경종의 질병을 『대훈』에 첨가해야 한다는 노론 산림 박필주(朴弼周)의 주장에 우호적으로 반응하였지만 선왕에 대한 부담 때문에 결국은 실행하지 못하였다.<sup>105)</sup> 그러나 소론 5대신 가운데 세제의 대리청정을 저지시켰던 조태구와 유봉휘에 대해서는 분명한 토죄(討罪) 의지를 보였다.<sup>106)</sup>

『대훈』이 미흡하다고 여기는 영조의 의사는 분명히 확인되었다. 이제 『대훈』에서 언급하지 못했던 ‘변성무’와 소론 5대신에 대한 분명한 토죄 문제는 영조대 중반 최대의 현안이 되었다. 영조는 결국 세자에게 대리청정을 맡겨 세자를 내세워 이 문제를 해결하려 했던 것으로 판단된다. 노론 역시 대리청정에 나선 세자에게 이 과제를 집중 제기하여 부왕의 무함을 푸는 데 앞장서는 것이 효를 다하는 길이라고 주장했다.<sup>107)</sup> 조선 왕조의 정치 체제에서 대리청정은 대개 세자의 정치력을 훈련시키는 과정인 동시에 차기 군주의 정치적 비전이나 능력을 검증하는 기회이기도 하였다. 세자는 부왕과 노론의 기대에 부응해야 했다. 그러나 세자를 보좌하는 인물들 가운데는 준소 인사들이 많았고, 세자는 이들과 우호 관계를 맺고 있었다. 이제 노론 준론자들이 소론 5대신의 계승자들인 소론 준론을 거세게 공격하는 대립 구도가 형성되었을 뿐 아니라, 세자 역시 대리청정을 계기로 이 국면에 휘말리게 되는 새로운 상황이 전개되었다.

이러한 상황에서 발생한 을해옥사는 『대훈』의 국시를 수정하는 계기를 제공하였다. 을해옥사는 영조 31년 나주(羅州) 객사에 조정을 비방한 괘서(掛書)를 내걸고 거병까지 모의하였던 사건이다. 주도자들은 세제 시절부터 영조를 제거하려 하였고, 즉위 후에도 무신란을 일으켰던 소론 급진파의 자손들이었다. 특히 이하징은 국문을 받던 중에 김일경이 신하의 절의가 있었다고 말하는 등 영조의 정통성을 부정하는 말들을 서슴치 않았다.<sup>108)</sup> 이로 인하여 경종대에 김일경의 당파와 협력하였을 뿐 아니라 영조 즉위 후에도 이들을 처단하지 못한 소론 5대신에 대한 토역 요구가 강력하게 제기되었다. 영조는 김일경·박필몽에게는 이미 역물을 시행했으니, 괘서사건 주동자 윤지의 근저인 윤취상·이사상과, 역적 김일경에 협력한 소하(疏下) 6인 및 이들에게 군주 무함의 잘못된 의리를 제공한 근원으로서 유봉휘·조태구에게는 역률(逆律)을 이광좌·최석항에게는 관작 삭탈을 조태억에게는 직첩 환수를 소급 시행하도록 했다.<sup>109)</sup> 이종성·박문수·이철보 등 이광좌를 따르던 준소들은 당숨에 빠져 시비를 판단하지 못했던 죄를 인정하고 무더기로 자송서(自

105) 『영조실록』 영조 22년 5월 24일 ; 영조 22년 5월 27일.

106) 『영조실록』 영조 22년 5월 25일 ; 영조 22년 9월 3일 ; 영조 22년 9월 4일.

107) 『영조실록』 영조 26년 12월 26일. 수찬 이유수·부교리 김치인 등 上書 ; 영조 27년 윤 5월 18일 정언 오찬의 상서 ; 영조 27년 윤 5월 29일 부제학 윤급 등 上達.

108) 『영조실록』 영조 31년 2월 23일

109) 이상은 모두 『영조실록』 영조 31년 3월 2일 참조.

訟書)를 바쳐야 했다.<sup>110)</sup> 급소와 관계를 분명히 정리하지 못했음을 인정한 준소의 반성문이었다.

사태는 여기에서 그치지 않았다. 과거사건 진압 후 토역을 축하하는 시험에서 무신란 잔당이 괴시권(怪試券)과 변서(變書)을 제출한 사건, 한양과 춘천에서 거병(擧兵)을 모의한 사건 등 모두 김일경 추종 세력이 주도한 사건이 연속으로 발생한 것이다. 이로 인해 진행된 친국(親鞫)에서 신치운은 급소와 준소의 영수들을 칭송하고 영좌가 경종에게 바쳐졌다는 계장에 관한 소문까지 언급하였다. 무신란 이후에도 지속되고 있었던 군주 무함의 실체를 영조가 목도한 것이다. 영조는 격분하여 이들을 대역률로 참형(斬刑)하였다.<sup>111)</sup> 이상 2월에서 5월까지 일어난 사건을 을해옥사라 총칭한다.

영조는 을해옥사를 진압하면서 기존의 『대훈』에 소론 5대신과 소하(疏下) 6인의 죄역을 논한 교서(敎書)를 추가한 『첨간대훈(添刊大訓)』과,<sup>112)</sup> 신임옥사의 과정을 근본적으로 재정리하는 의리서인 『친의소감(闡義昭鑑)』을 편찬하여 널리 배포하였다.<sup>113)</sup> 영조는 이 책들에 경종의 질병(疾病), 숙종의 유지인 삼중혈맥의 계승을 지시한 인원왕후의 공정함, 이에 따라 건저·대리를 요청한 노론의 충성을 명시하게 하였다. 반면 신축년 이래 대리 청정을 저지하거나 세제를 해치려고 했던 급소 및 준소 주요 신하들의 죄를 명시하게 하였다.

이를 계기로 영조를 둘러싼 무함이 분명히 해명되었을 뿐 아니라, 노론 대신(大臣)은 충이고 소론 대신은 역이었다는 점이 국시의 차원으로 명백히 확정되었다. 『대훈』에는 영조의 즉위가 왕실의 정당한 결정에 의한 것이라는 선언만 있었고 노·소론 모두에 충역이 있었다는 대중(大中)의 의리가 표명되었다. 그러나 이제는 계승의 사유와 정당성이 명시되고 노·소론 핵심 인사의 충역을 분명히 밝혔다는 점에서 황극의 의리가 비로소 확정되었다고 할 수 있다.

이는 기존 국시를 변경한 새로운 국시의 천명이었다. 이 때에 당파를 불문하고 이견은 전혀 없었으므로, 국시와 의리는 완전히 일치하였다. 기존 의리론의 잘못을 인정하는 준소 인사들의 반성문을 받으면서 탕평의 원칙은 흔들림이 없었다. 다만, 탕평의 이념으로서 기존의 대중 탕평론은 황극 탕평론으로 방향을 전환하였다. 이에 입각해 영조는 노론 4대신의 충절을 기리는 사충사(四忠祠)도 복설하게 하였다. 그리고 홍역이 비로소 토벌되고 편당이 없어졌다며 이는 천리=의리에 따라 황극을 건립한 공을 이룬 것이라는 의

110) 『영조실록』 영조 31년 3월 3일 ; 31년 3월 5일 ; 31년 3월 10일.

111) 『영조실록』 영조 31년 5월 20일 ; 31년 5월 21일 ; 31년 5월 22일

112) 『영조실록』 영조 31년 3월 5일 ; 『승정원일기』 영조 31년 3월 5일 ; 31년 3월 13일

113) 『영조실록』 영조 31년 10월 13일 ; 31년 11월 26일

미에서 ‘체천건극 성공신화(體天建極成功神化)’라는 존호까지 받았다.<sup>114)</sup>

을해옥사는 비록 준소의 희생이 컸지만, 충역의리를 말끔히 정리할 수 있는 좋은 기회이기도 하였다. 그러나 세자는 이 문제를 처리하는데 전혀 기여하지 못하고 도리어 부왕의 신뢰를 잃었다. 이를 계기로 노론은 영조에게 세자가 신임의리에 철저히 못하다는 의혹을 제기하며 부자 관계를 점점 멀어지게 하였다. 이후 정국의 쟁점은 부왕의 신뢰가 약해져 그 지위가 위태로워진 세자를 어떻게 대할 것인지의 문제로 전환되었다.

을해옥사를 전후로 한 시점에 노·소론내 주요 정파들은 탕평의 방향과 세자에 대한 태도를 기준으로 각각 보호론(保護論)과 위동론(危動論) 세력으로 분화·재편되었다. 세자를 옹호하는 보호론 세력은 노론 홍봉한의 북당과 이천보(李天輔)의 동당(東黨)이 소론 이종성(李宗城)의 준론과 연대하여 세자 보호를 위하여 노력하는 과정에서 성립되었다. 세자를 비판하는 위동론 세력은 노론 김상로(金尙魯)의 남당(南黨)을 중심으로<sup>115)</sup> 홍계희(洪啓禧)·홍인한 등 북당 일부, 그리고 소론 완론계 탕평당이 활동하였고 영조의 뒤늦은 혼사로 외척이 된 김귀주 세력이 가세하였다.

특히, 영조 35년에는 그동안 세자 이외에 대안이 없었던 후계 구도에 중대한 변화가 있었다. 정성왕후 서씨가 사망한 후 영조는 세자 비판 세력의 핵심인 김상로와 연결된 호론(湖論) 명가의 여식을 새 왕비로 들었다.<sup>116)</sup> 젊은 왕비의 등장은 그 자체로 후계 구도의 변동을 초래하면서 영조의 뜻과는 별개로 양자론(養子論)이 실제로 시도되는 모양이 되었다.<sup>117)</sup> 세손도 강학(講學)에서 뛰어난 재질을 보이며 영조의 기대를 충족하며 성장하였다. 후계 구도에 다양한 대안이 생겼으므로 세자의 위상은 더욱 위태로워졌다. 이제 세자 비판은 반 세자 책동의 일환으로 해석될 여지가 충분하였다.

세자의 지위가 위태롭게 되자 왕위 계승 문제라는 국가사가 다시 쟁점으로 떠올랐다. 기존 노·소론 내 파벌들이 보호론과 위동론을 쟁점으로 하여 새롭게 재편되었다. 세계 시절 영조가 겪었던 갈등이 이제 그 형태를 바꾸어 세자의 자질 문제를 중심으로 전개되었다. 이로 인한 반 세자 세력의 이간책과 극심한 스트레스는 세자 광병의 원인이 되었다. 왕실과 조정 내 복잡한 갈등 및 도전 속에 시달리던 세자는 결국 발병하였으며, 보호 세력의 부재로 긴장 국면이 증폭되자 질환은 더욱 악화되어 급기야 통제할 수 없는 율화증을 앓았다. 이 증세는 나인, 환관 등 의심스런 주변인들에게 제멋대로 표출되어 살인에 이르기도 하였다. 문제는 세자가 자신의 광병도 통제하지 못하는 처지였고, 각종

114) 『영조실록』 영조 31년 12월 14일 ; 영조 32년 1월 1일

115) 정조에 의하면 영조 33년 이후로 김상로는 영조에게 세자 폐위에 관한 건의를 하였다(『정조실록』 정조 즉위년 3월 30일).

116) 『영조실록』 영조 35년 12월 1일 ; 영조 36년 9월 7일

117) 『한중록』 549-553쪽.

사칭 사건들도 배후를 조사하여 주모자를 처단할 수도 없는 상황이라는 점에 있었다. 이제 영조는 세자에 대한 불신 차원을 넘어서 주도면밀하게 대안을 강구하였다. 영조는 영빈의 고변을 근거로 세자의 죄를 추궁하였고, 결국 세자를 뒤주에 가둔 채 세자 폐위 전교를 내린 후 세자를 죽게 방치한 기괴한 사건이 발생하였다.<sup>118)</sup>

임오화변의 원인은 부자간 성격 갈등이나 세자의 비행 등 여러 요소가 복합적으로 작용하였지만, 근본에서는 세자가 국시 변경의 과정에 제대로 대처하지 못하였다는 점이 가장 큰 원인이었다. 군주제 하에서 장래의 군주, 즉 저군의 지위가 보장되어 있는 것은 아니다. 특히 저군 후보자가 여럿일 경우에는 더 그러하다. 세자는 외아들로서 한동안 상당히 안정된 위상을 보장받았으나, 그 아들인 세손이 성장하면서 세자의 지위는 불안정해졌다. 이러한 처지에서 세자는 국시 변경의 국면을 맞닥뜨렸으나 이에 적절히 대처하지 못하였던 것이다.

세자의 부적절한 대처에는 무엇보다 세자의 궁료 그룹에 준소계 신하들이 다수 포진하고 있었던 점이 작용하였다고 판단된다. 국시 변경은 소론 완론 탕평파가 주도하였으나, 이는 영조와 노론의 의리론을 반영한 것이었다. 소론 준론은 급소와 연계되었던 경종대의 전력과 노론에 대한 대결 의식으로 인하여 국시 변경을 주도하지 못하였고, 세자는 이러한 소론 준론까지 포용하려 하였다. 을해옥사는 결국 신임의리 문제에서 준소계 신하들의 반성 표명으로 국시 변경으로 일단락되었으나, 세자의 신임의리관과 국정 운영 능력에 대한 영조와 반세자 세력의 의구심은 새삼 증폭되었다. 군신공치의 체제에서 국시 문제가 차지하는 정치적 위상은 그만큼 큰 것이었다.

영조가 세자를 뒤주에 가둔 것은 폐세자로 인한 후계 구도의 문제까지 고려하여 최대한 권도를 발휘한 결과였다. 영조는 세자가 질병으로 인해 온전한 도리를 잃었으며 이로 인해 이미 많은 과실을 저질렀고 변란의 기운까지 초래했기 때문에, 정에 이끌려 상황을 방치하다가는 세손도 보존하지 못할 것이므로 종사를 위해 사정(私情)을 끊고 미연에 조치를 취한 것이라고 유지했다. 이것이 ‘영조의 임오의리’ 이다. 영조는 세손이 아버지의 3년상을 마치기 전에 새롭게 종통(宗統)을 정하였다. 세손이 큰아버지인 효장세자(孝章世子)의 후사를 잇게 하는 갑신처분(甲申處分)을 내리고 이를 종묘에 고하였다.<sup>119)</sup> 갑신처분은 세손 승계의 정통성을 정비함과 아울러 세손이 즉위한 후에 부친을 추왕할 수 있는 근거를 미리 차단하기 위하여 세손의 종통을 변경한 것이다.

갑신처분으로 후계 구도를 새로이 설정한 영조는 탕평의 기반을 더욱 공고히 다지는

118) 『영조실록』 영조 38년 윤5월 13일

119) 『영조실록』 영조 40년 2월 20일

데 주력하였다. 영조는 갑신처분을 황극 의리의 확정 차원에서 생각했다. 영조는 자신에게 황극(皇極)의 탕평에 힘쓰도록 영향을 끼친 박세채를 기리기 위해 신료들의 요청도 없이 특지(特旨)로 문묘 종사를 강행하였다.<sup>120)</sup> 영조는 자신의 주도로 종통(宗統)을 바르게 하고 박세채 문묘 종사를 결정하는 국시가 정해졌다는 것을 밝히면서, 이에 대한 이의 제기는 황극을 배척하는 것으로 간주하겠다고 선언했다.<sup>121)</sup> 이는 박세채 문묘 종사를 단순히 사문(斯文)의 문제가 아니라 을해옥사-임오화변-종통확립-황극수립의 차원에서 본 것이다.

이에 대하여 특히 노론 청론과 산림(山林) 학자들이 공론 수렴이 되지 않았다는 절차상의 문제로 이의를 제기하자, 영조는 이들을 엄하게 처벌하였을 뿐 아니라 주요 신료들에게도 ‘사죄신(死罪臣)’이라 칭하며 용서를 구하는 반성문을 제출하게 하였다.<sup>122)</sup> 비록 노론계 학자와 청론을 표방하는 신료에 대한 조치이기는 하지만, 이는 조선후기의 군신공치 체제에서 기축을 담당하던 공론 담당층에게 유배형이나 삭탈관작 등의 엄한 죄를 준 것은 매우 드문 일이었다.

영조의 종통 변경과 박세채 문묘 종사는 공론(公論)에 의거하기 보다는 영조의 독단(獨斷)에 따라 결정·강행된 것이었다. 을해옥사 이후 신임의리가 공론에 기반한 국시 결정과는 달리, 황극 탕평의 국시는 공론과 충돌을 노정하면서 결정된 것이었다. 황극=군극의 논리에 입각한 영조의 독단을 잘 보여주는 것은 그가 『첨간대훈』과 『천의소감』에서 ‘역(逆)’으로 단정한 이광좌·조태억·최석항의 죄를 ‘대탕평’의 명목으로 용서한 일이다.<sup>123)</sup> 이는 그가 확정한 신임의리의 대체를 신하들의 공론 수렴 절차 없이 재차 변경한 것으로서, 국시 변경의 임의성을 잘 보여주는 대목이다.

영조의 이러한 황극 운영에 대하여 비판론이 제기되는 것은 당연했다. 영·정조대에 활동한 노론 학자 황경원의 황극론은 영조대 후반의 군주권 운영을 비판하는 황극론으로 해석된다. 일찍이 주자는 군주가 몸소 극을 세워 아래로 명령을 반포하면, 그 몇몇한 가르침은 모두 천리여서, 상제가 내려준 진심과 다르지 않다고 보았다.<sup>124)</sup> 주자의 황극 개념에는 본래 상제가 내려준 진심, 즉 천리를 내포하고 있었으니, 황극에는 군극과 천극의 두 의미를 모두 포괄했던 것이다.

120) 『영조실록』 영조 40년 5월 15일. 군주의 독단으로 문묘종사를 행한 것은 유례가 없는 것이다. (설석규, 1994, 『16-18세기의 儒疏와 公論政治』, 경북대 박사학위논문, 245-246쪽)

121) 『영조실록』 영조 40년 5월 17일. “頃者正宗統, 自我爲之, … 今日定從享, 此亦爲沖子保廷臣之苦心. … 國是大定, 處分既下, 而若或有甲乙, 已無臣分. … 而怪駭至此, 非斥先正, 卽斥建極也”

122) 『영조실록』 영조 40년 5월 26일 ; 40년 11월 28일 ; 40년 11월 30일

123) 『영조실록』 영조 48년 8월 17일 ; 48년 11월 19일,

124) 『朱熹集』 권72, 「皇極辨」, 3746쪽. “皇極之敷言, 是舜是訓, 于帝其訓”云者, 則以言夫人君以身立極而布命于下, 則其所以爲常爲教者, 皆天之理, 而不異乎上帝之降衷也.

그러나 황경원은 영조대의 탕평정국과 관련하여 황극을 군극으로 동일시하는 오해를 차단하기 위해 황극을 천극으로 명료화하였다. 그는 철저한 주자학자로서 주자가 『대학장구』와 『중용장구』에서 강조한 바, 성왕의 도통 전수 기준인 계천입극(繼天立極)<sup>125)</sup>의 논리를 황극 해석에 적극 도입한 것이다. 그가 주목한 것은 천의 주체자로서 상제(上帝)였다. 그는 주자 이래 황극의 황을 군(君)으로 극을 표준으로 해석한 기존 견해 가운데 황을 상제로 수정하여 해석함으로써,<sup>126)</sup> 황극을 군극이 아니라 상제가 부여한 극, 곧 천극(天極)으로 분명히 개념화하였다.

황경원의 해석은 당시 탕평정국에서 군주의 권능을 강화하는데 치중하는 영조의 행태에 대응하는 것으로서, 영조대 후반 노론 청론과 산림의 황극 이해를 대변한다고 할 수 있다.<sup>127)</sup> 이는 황극=군극론이 천리=의리를 경시하는 방식으로 표출될 수 있는 가능성을 차단하기 위한 것이다. 세손 시절 정조는 황경원을 스승으로 삼았으므로, 황경원의 황극론은 의리를 강조하는 정조의 탕평론에도 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 그러나 영조의 갑신처분 이후 선언된 황극은 점차 천극=공론을 반영하기 보다는 군극으로 고립되는 양상을 보였다. 이는 군신공치의 범위가 매우 좁아짐을 의미한다. 영조 40년 이후에 본격 진행된 조정 대신들의 척신·별열화<sup>128)</sup> 현상은 이러한 흐름을 반영한다.

그러나 영조의 강력한 황극 수립과 세손 보호 의지에도 불구하고 세손은 생부인 사도세자를 위태롭게 하였던 척신과 별열 세력들의 도전으로 한동안 그 지위가 흔들렸다. 뿐만 아니라 영조가 말년에 세손에게 왕위를 물려주기 위하여 대리청정 명을 내렸을 때 이를 저지하려는 세력까지 등장하였다. 영조대 후반 정치 세력은 임오화변 무렵의 정치 세력이 계승·재편된 것이었다. 이 시기는 흥봉한·흥인한 등 구 외척이 주도하는 북당(北黨)과 김한구·김귀주 등 신 외척이 주도하는 남당(南黨)의 갈등·대립으로 점철되었다.

이들 가운데 주도권을 쥐 쪽은 세손의 외가인 홍씨 세력이 주도하는 북당이였다. 이에 따라 사대부들은 홍씨에 대한 찬반을 기준으로 부홍파(扶洪派)와 공홍파(攻洪派)로 분열되었다. 부홍파 가운데 흥인한은 형인 흥봉한과 자신을 구별하며 독자 세력을 형성하는 등 북당의 분열도 주목할 만한 현상이다. 이들은 영조의 세손 보호 의지가 분명히 확인

125) 『대학장구』「대학장구서」; 『중용장구』「중용장구서」. 이에 대해서는 이상익, 2007, 『주자학의 길』, 심산, 161-170쪽 참조.

126) 『江漢集』권10, 洪範傳. 10쪽. ‘皇之爲言, 猶帝也. … 箕子之於洪範, 稱天, 則或謂之皇, 或謂之帝, 稱君, 則或謂之汝, 或謂之王, 未嘗以王謂之皇也.’

127) 황경원은 규장각 제학을 역임하는 등 정조대의 정국에 참여하였다. 그는 노론의 낙론(洛論)을 대표하는 문형으로서 노론 당론에 철저한 인물이었고, 『송사전(宋史筌)』에서는 경(敬)·공정(公正)·복수설치(復讐雪恥)·명분(名分) 등 조선성리학의 가치 규범에 따라 송대 제왕들의 행적을 평가하기도 하였다.(鄭玉子, 1991, 『江漢 黃景源의 宋史認識』『朝鮮後期 知性史』, 일지사, 182-184쪽; 199쪽.)

128) 이근호, 2001, 『英祖代 蕩平派의 國政運營論 研究』, 국민대 박사학위논문.

된 후에는 모두 세손 보호를 표방하였지만, 홍봉한을 공격하여 세손을 위협에 빠뜨리거나 아니면 세손 보호를 표방하며 세손에게 영향력을 행사하려는 정치적 목적을 이루고자 하였다.

세손이 겪은 위기 중 특기할 만한 것은 세손이 즉위한 후에 생부 추왕을 추진할 것이라는 대화를 외조부인 홍봉한과 나누었다는 의혹이었다. 공홍파 가운데 급진 세력인 살홍파(殺洪波)는 영조가 금한 추왕 문제를 논의했다는 것을 매개로 세손을 견제함과 동시에 홍봉한을 제거하여 세손 보호 세력을 약화시키기 위하여 이렇듯 민감한 의혹을 영조에게 제기한 것이다. 세손은 영조에게 이러한 대화를 나눈 적이 없었다고 거짓으로 해명함으로써 사태를 겨우 수습할 수 있었다. 그 밖에도 세손을 흔들려는 세력은 세손의 행실에 문제가 있다는 등의 유언비어를 퍼뜨리기도 하였다.

세손은 정치적 위기가 발생할 때마다 척신들과 타협하지 않고 영조와 정순왕후(貞純王后)에게 직접 호소하여 국면을 타개함으로써 정당한 계승권자의 역량을 보여 주었고, 홍국영(洪國榮)·정민시(鄭民始) 등 노·소론 공료들의 도움을 받아 사대부의 지지를 확보함으로써 난관을 헤쳐 나갔다. 영조대 최후반에는 영조의 정신마저 혼미하여 정상적인 판단이 어렵게 되자 정국은 한 치 앞도 내다볼 수 없었다. 영조가 독점하여 장악한 황극은 급속히 그 중심을 잃고 붕괴될 상황이 발생한 것이다. 이 때에 세손의 즉위를 결정적으로 방해한 세력은 홍봉한을 대신해 복당을 이끌던 홍인한과 소론 탕평파를 이끌던 정후겸 등 척신들이었다. 이들은 영조가 통치의 한계를 절감하며 내린 대리청정의 명령까지 반포하기를 거부하며 세손의 즉위를 저지하였다. 이렇듯 군주제 체제에서 황극의 위기 상황은 군주의 교체기에는 언제나 발생할 여지가 있었다. 그러나 세손은 정순왕후의 협찬과 홍국영·정민시 등 공료들의 활약을 배경으로 대리청정 저지 국면을 돌파하여 즉위할 수 있었다.



## 제5장 정조대 의리탕평과 ‘정조의 임오의리’

세손이 척신 세력의 방해와 결탁의 유혹을 극복하며 즉위했던 것은 효종대 이래 삼종혈맥(三宗血脈)의 계승자로서 정당한 저군(儲君) 의리를 관철시키는 과정이기도 했다. 즉위의 과정이 이러하였으므로 정조는 영조의 탕평을 계승하되 청론 사대부의 공론(公論)을 대단히 존중하며 정국을 운용하였다. 공론은 무엇보다 영조대의 군신들이 합의한 국시를 지켜야 한다는 의리론이 핵심이었다. 정조는 즉위 직후부터 기존의 신임의리, ‘영조의 임오의리’를 재확인하였고, 자신의 즉위와 관련된 의리론을 신하들과 합의하여 확정하였다.

정조는 생부(生父) 사도세자가 아니라 백부(伯父) 효장세자의 아들로서 영조를 계승하였다. 이는 정조가 ‘영조의 임오의리’를 전제로 즉위할 수 있었음을 의미한다. 정조가 즉위 직후에 ‘나는 사도세자의 아들이나, 선대왕이 효장세자를 잇도록 명하였기에 근본을 둘로 하지 않을 것(不貳本)이니, 추승을 논하는 자들을 형률로써 다스리겠다.’고 경고한 것은 영조가 확립한 임오의리를 철저히 준수하겠다는 선언이었다.<sup>129)</sup> 이에 따라 정조는 효장세자를 진종(眞宗)으로 추왕(追王)하였다.

이 선언의 의미는 즉위 직후 정조가 내린 정치적 조치들에서 드러났다. 사도세자 아들의 즉위에 기대를 걸었던 이덕사(李德師)·조재한(趙載翰)·박상로(朴相老) 등 준소계와 이도현(李道顯)·이응원(李應元) 등 남인계 일각은 사도세자 추승 문제를 은밀히 혹은 공개적으로 제기했다가 모두 사형 혹은 유배형을 받았다.<sup>130)</sup> 이는 정조 자신이 비록 사도세자의 아들이지만 즉위한 이후에도 ‘영조의 임오의리’를 굳건히 준수하겠다는 의지의 표현이었다. 사실 ‘영조의 임오의리’ 확정의 계기가 된 임오화변은 사도세자의 신임의리관을 둘러싼 논란으로까지 거슬러 올라간다.

정조는 영조가 확정한 신임의리를 국시 차원에서 재확인할 필요가 있었다. 정조는 영조가 신임의리를 확정한 이후에 정치적 상황 때문에 ‘대탕평’의 명목으로 복관시켰던 이광좌·조태억·최석항의 관작을 다시 추탈하였다.<sup>131)</sup> 이어서 소론 봉당을 대표하는 신하들을 별도로 소집하여 신임의리에 대한 준수의 맹세까지 일일이 받았다.<sup>132)</sup> 또한 영조대 초반 소론 탕평파의 의리론에 입각하여 편찬되었던 『경종실록』을 을해옥사 이후 확정된 신임의리에 따라 수정하여 『경종수정실록』을 편찬하게 하였다.<sup>133)</sup> 이는 정조가 영조

129) 『정조실록』 정조 즉위년 3월 10일

130) 『정조실록』 정조 즉위년 4월 1일 ; 정조 즉위년 8월 6일

131) 『정조실록』 정조 즉위년 4월 1일.

132) 『정조실록』 정조 즉위년 9월 22일.

보다 더 엄격하게 신임의리를 준수할 것임을 명시적으로 보여 주는 사례들이다.

이어서 정조는 자신의 즉위와 관련하여 신하들의 행위를 충역 의리의 차원에서 처단 혹은 표창하였는데 그 내용은 『명의록(明義錄)』에 잘 나타나 있다. 『명의록』은 세손과, 세손을 보호했던 정순왕후, 세손의 공료인 홍국영과 정민시, 공료와 연결된 소론 서명선 등이 주체가 되어 홍인한·홍상간(洪相簡)·민항렬(閔恒烈) 등 홍인한계 북당과 정후겸의 소론 탕평당이 연합하여 세손에 맞서고 대리청정까지 저지하려 했던 반역을 물리친 기록이다. 정조는 『명의록』에서 영조의 승계 구도를 존중하며 관찰시킨 정순왕후와 세손 등 왕실이 주도하고 노·소론의 청론 세력이 협력하여 즉위의 정당성을 설파한 새로운 국시(國是)를 확정한 것이다.

정조는 자신의 탕평이 영조대 전반처럼 의리를 분명히 천명하지 않고 조정하는 ‘혼돈의 탕평’이 아니라, 의리를 분명히 제시하고 군신이 함께 국시를 확정하는 방식으로 전개되는 ‘의리의 탕평’이 될 것이라고 선언한 바 있었다.<sup>134)</sup> 그 기준은 이상에서 정리한 바, 영조가 확정한 신임의리와 임오의리, 그리고 정조가 확정한 『명의록』 의리였다. 정조는 이렇게 확립된 국시를 기반으로 전반기 10여년간의 정국을 운영하였다.

정조대 전반 정국을 주도했던 정치 세력은 서명선계 소론과 노론 동당(東黨)의 연합체로서 통상 이들은 시파(時派)라고 지칭된다. 이에 대항하여 노론 남당, 소론 동당, 남인 체제공계는 서명선과 그 동조 세력을 시류에 편승하는 ‘시배(時輩)’라고 비판하며 ‘반’ 시파의 연합을 형성하고 있었다. 그러나 ‘반’ 시파는 그 내부에 노론·소론·남인에서 연원한 의리론의 차이가 명백한 비주류의 느슨한 연대에 불과하였다. 유의할 점은 이 시기 시파와 ‘반’ 시파의 대립 구도가 영조대 전반기 노·소론의 그것처럼 대등하거나 혼돈스러운 관계는 아니었다는 것이다. 정조대 전반기는 정당한 시의(時議)라면 따라야 한다는 정조의 뜻에 따라 시파가 신임의리와 ‘영조의 임오의리’ 및 『명의록』 의리 등 정조대 전반기의 국시를 책임진다고 자부하였다. 이러한 의미에서 정조대 전반기의 탕평정치는 황극이 대중(大中)에 의존하거나 군극에 한정되지 않고 천극(天極)을 매개로 신하들의 공론이 결집한 군신공치의 원리에 기반하여 운용되었다고 할 수 있다.

그러나 정조 10년에 연이어 발생한 왕실의 변고는 전반기 이래 정착된 시파 주도 정국에 큰 변동을 초래하였다. 10년 5월에는 문효세자(文孝世子)가 흥역으로 인해 사망했다. 9월에는 세자의 생모인 의빈 성씨가 사망했고, 12월에는 은언군의 아들 상계군이 음독자살한 사건과 연관되어 훈련대장인 구선복(具善復)과 그 조카 구명겸(具明謙)이 처형

133) 『정조실록』 정조 1년 10월 29일.

134) 『정조실록』 정조 즉위년 5월 16일.

된 사건이 있었다.<sup>135)</sup> 왕실과 관련된 연이은 흉변(凶變)은 정조에게 탕평의 규모를 재설정해야 하는 정치적 계기를 제공했다.

이들 사건 중 가장 주목할 것은 구선복 사건이다. 구선복은 문효세자의 죽음을 계기로 후사 문제가 발생하자 상계군을 추대하는 역모를 꾸몄다. 구선복은 영·정조대에 걸쳐 ‘무종(武宗)’이라 불릴 만큼 영향력 있는 무신으로서 노론의 남·북당 및 소론 척신 세력과 모두 밀접한 관계를 맺고 있던 인물이다. 그는 임오화변의 현장에서 영조에게 뒤주를 바치고 뒤주에 갇힌 선세자를 희롱까지 한 전력까지 있었다. 정조는 그의 비중이 워낙 컸고 ‘영조의 임오의리’ 때문에 그 죄를 덮어 두고 그를 중용하였지만, 결국 상계군 추대의 역모를 꾸민 것이다. 구선복은 임오화변 당시에 ‘용납받지 못할 죄를 지었다는 것을 알고 의구심과 원망을 품고 지난 10년간 끝없는 욕심을 길렀다’며 역모의 유래가 오래되었다고 자백하였다.<sup>136)</sup>

구선복의 모의에 직간접으로 연루된 조정 신하들도 매우 많았으니, 정조가 구선복의 문서를 차라리 보지 않는 것이 낫겠다며 태워버리라고 할 정도였다.<sup>137)</sup> 정조는 문효세자 사망 후에 저사 문제가 현안이 될 수밖에 없는 현실을 감안하여 상계군 추대 역모와 단순한 저사 논의를 구별하여, 핵심인 구선복·구명검을 처형하고 그와 연결된 정치 세력으로서 김상철·김우진을 쫓아내는 선에서 사태를 마무리하였다. 일련의 사건을 계기로 국정 주도의 본격적인 동력을 확보한 정조는 신임의리 및 ‘영조의 임오의리’에 대한 해석의 폭을 넓혀 자신의 조정에 참여하는 정치 세력의 범위를 넓혀 나갔다.

정조는 『명의록』 의리를 떠받치던 노·소론 시파 세력을 대신하여 『명의록』 의리에 더 많은 기여를 하였다고 자부하던 노론 준론의 핵심인 벽파와 그동안 궁정에서 소외된 채 침체되어 있었던 준소와 청남 등 각 당파의 준론자들을 등용함으로써 탕평의 폭을 넓히고, 이에 따른 의리론의 대결을 ‘이열치열(以熱治熱)’의 방식으로 조제하겠다는 의지를 표현하였다.<sup>138)</sup> 특히 준소와 청남의 등용은 기존의 국시 담당층과 의리론상 갈등을 일으킬 소지가 충분하였다. 이들을 적극 등용하기 위해서는 기존의 국시를 존중하되, 그 해석의 범위를 좀 더 유연하게 정비할 필요가 있었다. 신임의리와 ‘영조의 임오의리’에 대한 정조의 확고한 준수 의지는 노론들에게도 이미 입증된 터였다. 이를 기반으로 정조는 신임의리를 좀 더 유연하게 적용하고, ‘영조의 임오의리’를 수정하는 작업에

135) 『정조실록』 정조 10년 5월 11일 ; 10년 9월 14일 ; 10년 12월 5일.

136) 『정조실록』 정조 10년 12월 9일 ; 『일성록』 정조 10년 12월 9일

137) 『정조실록』 정조 10년 12월 11일

138) 『정조실록』 정조 11년 1월 5일. 정조는 주요한 고비 때마다 의리론의 대결을 조장해서 쟁점을 드러낸 후에 적절한 의리를 제시한 후 신하들의 합의를 이끌어내는 ‘以熱治熱’의 방식을 즐겨 사용했다.

착수하였다.

우선 정조는 무신년 60주년을 맞아 무신란 진압에 기여했던 충신들을 재평가하는 사업을 벌였다. 정조는 무신란 진압에 커다란 공훈을 세웠다는 이유로 청남 오광운(吳光運)과 홍경보(洪景輔)에게 충장(忠章)과 충헌(忠獻)의 시호를 추증하고, 선세자 보호에 앞장섰던 이종성(李宗城)에게는 기존의 효간(孝簡)을 문충(文忠) 시호로 개정하게 하였다.<sup>139)</sup> 무신란 진압에 기여했지만 영조대에는 제대로 평가받지 못했던 준소와 청남 인사의 의리를 공인한 것이었다.

그런데 이와 관련된 재평가 과정에서 영남 남인들이 작성하여 올린 『무신창의록(戊申倡義錄)』의 기록에 근거하여 조덕린(趙德隣)의 관작을 회복하라는 명이 내려지자 조정에서는 심각한 격론이 발생하였다. 조덕린은 영조 원년에 영조의 정통성에 의혹을 제기하는 듯한 상소를 올려 무신란에 영남인들이 참여하는 구실을 제공하였을 뿐 아니라, 영조 12년에는 숙종대 기사년의 죄인 이현일(李玄逸)을 신원해 달라는 상소의 근원으로 지목되어 유배되던 중 사망한 인물이다. 그러나 조덕린은 무신란 때에 격문을 작성하여 반란 진압에 기여한 공로도 있었다. 영조는 그가 사망한 후에 그 공과(功過)를 감안하여 몇 차례 신원을 명하기도 하였으나 노론의 반대로 번번이 보류되던 상태였다. 한마디로, 조덕린은 영조대의 국사인 신임의리의 적용 대상과 범위를 가름하는 기준이 되는 인물이었다.

사도세자 대리청정 시기에 이 문제는 다시 재연되었다. 영조 36년에 그의 손자 조진도(趙進道)가 과거에 합격했지만, 조부의 죄로 인해 삭과(削科)되는 일이 발생한 것이다. 당시에 사도세자는 조진도를 삭과하는데 소극적인 태도를 보였는데, 홍계희·김상로 등은 이를 세자의 신임의리관이 소홀하다고 아뢰어 세자를 무함하는 근거로 활용하였다. 이러한 조덕린에 대하여 정조가 신원·복관을 결정하자, 노론 벽파 김치인·김중수·윤시동 등은 조덕린이 신임의리의 죄인이기 때문에 영조가 조덕린을 죄적에 그대로 두었으며 그 손자 조진도까지 삭과하도록 한 것이라며 항의하였다.<sup>140)</sup>

정조는 이 사안이 임오화변을 초래한 선세자 무함의 실체를 보여 주는 관건이므로 충신들을 소집해서 조진도 삭과 사건의 전말을 설명하였다. 정조는 선세자가 조진도 삭과건과 같은 중대사에 대해 영조의 처분을 받아 처리하고자 했을 뿐, 이를 선세자의 신임의리관과 연계시키는 것 자체가 선세자를 무함하는 음모라고 설명하였다. 또한 조진도 삭과 처분은 영조의 본의가 아니라 김상로·홍계희의 흉한 음모가 성공한 것일 뿐이라고

139) 『정조실록』 정조 12년 3월 1일 ; 12년 3월 6일

140) 『정조실록』 정조 12년 11월 16일 ; 12년 11월 26일

덧붙였다. 정조의 설명을 들은 중신들은 대개 당파를 불문하고 지금까지 몰랐던 사실을 이제야 깨닫게 되었다면서 조덕린의 관작을 회복하고 조진도의 급제를 회복하는 조치를 수용하였다.<sup>141)</sup> 이 과정에서 정조의 하교에 저항하는 태도를 보인 윤시동·유언호 등 벽파 핵심에 대하여 정조는 사형(死刑)도 불사하겠다는 경고와 함께 엄한 처벌을 내리기도 하였다.<sup>142)</sup>

이 사안을 처리하는 과정에서 정조는 임오화변은 신임의리를 둘러싼 갈등에서 연원한 것이 아니라 역신들의 흉모로 인해 시작되었음을 공식화했다. 이렇듯 정조가 선세자의 신임의리관에 대한 세간의 오해를 바로 잡은 것은 ‘영조의 임오의리’ 수정 작업과 긴밀한 관련이 있다. 이후 정조는 선세자 보호세력의 왕실 측 대표적인 박명원(朴明源)에 의해 제기된 영우원(永祐園) 천장 건의를 계기로 천장지를 수원으로 전격 결정하고 3개월만에 공역을 완성하였다.<sup>143)</sup> 이는 영조가 지은 사도세자 「지문」을 폐기하고 정조가 「지문」을 새로 쓰는 작업을 동반하였다.

정조는 자신의 선세자 상(像) 곧 ‘정조의 임오의리’를 뼈대로 하여 현릉원 「지문」을 작성하였다. 그 핵심 가운데 하나는 사도세자의 신임의리관을 둘러싼 의혹이었는데, 이미 조덕린·조진도 사안을 처리하는 과정에서 여기에는 아무 문제가 없다는 것이 해명된 터였다. 이 사안 뿐 아니라, 「지문」에는 ‘영조의 임오의리’와 대비되는 ‘정조의 임오의리’가 잘 표현되어 있다.

정조가 「지문」에서 말하고자 한 내용은 다음과 같다. 첫째, 정조는 일관되게 추왕(追王)은 자신의 시대에는 이루어지지 않을 것이다. 둘째, 선세자는 효종의 북벌의지를 이은 군사 분야의 공(功)과 비판 세력까지 포용하는 납간(納諫)의 덕(德)을 보여주었을 정도로 군주의 자질을 충분히 갖추었다. 셋째, 정조는 선세자와 영조가 신임의리의 근본에 서는 아무 문제가 없었으나 역적들의 무함으로 인해 관계가 나빠졌으며, 여기에 질병이 더해져서 돌이킬 수 없었다고 설명했다. 넷째, 임오화변 이후 영조는 처분을 후회하는 마음을 여러 하교와 제문들에 남겼다.<sup>144)</sup> 다섯째, 정조는 선세자에 대한 역적 행위를 적시하되 그 범위를 최소화했고, 이를 위해 세간에서 역적으로 잘못 거론된 인사들에 대한 오해를 해명하였다. 여섯째, 정조는 선세자의 충신은 당색을 불문하고 적극 발굴하여 상세히 드러냈다.

141) 『정조실록』 정조 12년 12월 3일 ; 12년 12월 5일

142) 『정조실록』 정조 12년 12월 5일. 유언호는 辛壬·戊申·乙亥 전후의 역적을 차례로 신원한다면 『명의록』의 역적은 왜 신원하지 않느냐고 항언한 후에 조덕린·조진도사를 언급했다고 한다(『頤齋亂藁』8책, 209쪽).

143) 『정조실록』 정조 13년 7월 11일 ; 정조 13년 10월 7일.

144) 이 부분에서 정조 16년에 공개되는 <금등> 문서는 적시되지 않았으나, 영조가 후회한 취지는 <금등> 과 같다.

〈지문〉에서 제시된 ‘정조의 임오의리’ 가운데 선세자의 신임의리관은 군신 간에 이미 합의를 본 사항이라 하겠다. 그러나 영조가 선세자 처분을 후회했다거나, 선세자에게 추앙받을 만한 공덕(功德)이 있었다든가, 선세자의 역적이 누구이며 어떤 사유였는지 등은 아직 정조의 주장일 뿐이었다. 이 때문에 정조는 〈지문〉의 내용을 비밀로 붙여둔 채 일단 현릉원 천장을 마무리하였다. 이후에 정조는 중요한 정치적 계기를 활용하여 ‘정조의 임오의리’를 일부 공개하고 신하들의 합의를 도출하는 방식을 취하였다.

이를 위해 사론(士論)의 도움이 필요하였다. 정조 16년에 영남 남인 유생층이 상경하여 올린 만인소(萬人疏)에서 영남 남인은 선세자의 무함을 해명하는 과제를 제시한 후, 이를 위하여 선세자의 덕을 천명하는 운음을 반포하고 선세자의 역적을 뒤늦게라도 다스려야 한다고 주장하였다.<sup>145)</sup> 이 상소는 선세자 추송론자인 청남의 영수 체제공과 사전 협의에 의해 기획된 것으로 판단된다. 영남 만인소에 김희(金憲)·서유린(徐有隣) 등 노론 시파계 토역론자(討逆論者)들도 동조하면서, 이를 위해서는 구체적인 방도로서 정조의 즉위 의리인 『명의록』의 상편(上篇)을 별도로 편찬하여 선세자에 대한 무함의 실체를 적시하고 무함을 주도한 노론 남당계의 역적들을 처단해야 한다고 주장하였다.<sup>146)</sup> 이 주장은 노론 시파 토역론자와 연계되어 있던 준소 유생 박하원(朴夏源) 주도의 상소에서 절정을 이루었다.<sup>147)</sup> 선세자의 덕을 천명하고 선세자의 역적을 다스리는데 노론 시파, 준소, 청남 세력의 연대가 있었던 것이다. 이들의 토역론은 영조대 반 세자 세력을 연원으로 하는 노론 벽파계의 존립 근거에 직결된 사안이므로 정국에 격량을 몰고 왔다.

이 사태를 수습하기 위하여 정조는 선세자 역적 징토와 『명의록』 상편 편찬이나 선세자의 무함을 해명하고 덕을 천명하는 운음 반포는 거부하였지만, 공식성이 약한 구전 하교(口傳下敎)의 형식으로 자신의 견해를 밝혔다. 정조는 선세자 보호세력의 주장이 이미 실현되었다고 밝힘으로써 이들을 계승했던 토역론의 정당성을 인정하였다. 그러면서도 ‘영조의 임오의리’를 대체할 문서를 새로 편찬하거나, 이미 다른 명목으로 처단된 김상로·홍계희·구선복 등 반 세자 세력의 핵심 인사들 이외에 선세자 비판 언론에 동조하였다는 이유로 추가로 토역을 확대하는 일은 없을 것이라고 하였다.<sup>148)</sup> 정조가 선세자의 덕을 천명하는 방식은 조선 군주들의 군신공치 전통에 충실하였던 선세자가 그러하였듯 군주·저군을 비판하는 언론에 대하여 납간(納諫)의 덕을 실천하는 방식이 될 것임을 확인한 것이기도 하였다.

145) 『정조실록』 정조 16년 윤4월 27일 ; 16년 5월 7일.

146) 『정조실록』 정조 16년 5월 2일 ; 정조 16년 5월 5일 ; 정조 16년 5월 24일.

147) 『순조실록』 순조 1년 1월 16일. 이 연기는 훗날 벽파계의 주장이기는 하지만 이 무렵 노론 시파와 준소계 토역론자의 공통된 행보를 볼 때 타당하다고 판단된다.

148) 『정조실록』 정조 16년 5월 22일

더 나아가 정조는 영조가 임오화변 당시의 처분을 후회하는 내용의 「금등」 문서를 증거로 제시하여 ‘영조의 임오의리’ 를 수정하는 데에 신하들이 동의하도록 유도하였다. 영조의 후회 역시 〈지문〉에서 서술되었지만 아직 신하들에게 공개되지 않았던 사항이다. 〈금등〉의 존재는 정조 즉위 당시 채제공에 의해 정조에게 진작에 알려진 듯하지만 기밀로 관리하다가,<sup>149)</sup> 공개할 만한 적절한 시기를 선택하였던 것으로 판단된다.

정조는 〈금등〉의 내용이 영조의 지극한 자애와 선세자의 지극한 효심을 담고 있다고 보았다. 이는 영조가 무함을 깨닫고 선세자의 효성을 인정하여 자신의 처분을 뒤늦게 후회하는 자애로움을 표현한 것이라는 뜻이다. 이는 선세자의 덕을 영조도 자애롭게 인정했다는 양조덕미론(兩朝德美論)을 제기하여, 선세자의 공덕을 천명하는 ‘정조의 임오의리’가 영조의 본뜻에 근거하였음을 입증하려는 것이다.<sup>150)</sup> 이는 영조가 확정한 ‘영조의 임오의리’를 수정할 수 있는 근거였다. 다만, 이 수정에도 ‘영조의 임오의리’를 가장 확고히 고수하였던 반대 세력, 즉 노론 벽파계 신하들의 동의가 필요했다. 정조가 벽파의 영수 김종수를 설득해야 했던 이유였다. 〈금등〉 공개를 요구한 채제공의 상소가 ‘영조의 임오의리’를 배반하고 반대파를 제거하려는 것이라고 성토했던 김종수는 정조의 설명을 듣고 난 후에 채제공 상소의 본뜻이 반대파 제거에 있는 것이 아니라 영조와 선세자의 미덕(美德)을 천명하는 데 있었음을 인정하였다.<sup>151)</sup> 사태는 일단락되었고, 이제 선세자의 덕과 영조의 은혜를 동시에 천명하는 것도 가능해졌다.

이상의 과정을 거친 정조는 〈지문〉과 〈금등〉에 걸맞는 선세자 추송 의식을 시행하고 선세자에게 ‘장륜용범기명창휴(章倫隆範基命彰休)’라는 8자 존호를 올렸다.<sup>152)</sup> 존호의 의미는 정조가 〈지문〉에서 구체적으로 밝혔던 대로 선세자가 효성·정치·경제·군사·학문 등 여러 분야에서 드러낸 공덕을 8글자로 집약한 것이다. 이는 선세자를 높이는 의리가 사친(私親)에 대한 효심의 발로 차원이 아니라 천하공공(天下公共)의 의리에 입각한 것임을 분명히 한 것이다. 그러나 정조가 선세자와 혜경궁에게 올린 ‘옥책금인(玉冊金印)’은 조선의 예법상 국왕에게 올리는 옥책금보(玉冊金寶)는 아니었기 때문에 추왕(追王)에는 미치지 못하는 형식이었다. 정조는 ‘영조의 임오의리’를 수정하되, 추왕과 종통 변경의 과제는 남겨 둔 것이다. 이 사안은 선왕이 확립한 의리를 변경하는 것과는 차원을 달리하는 문제였기 때문이다.

149) 정조는 즉위년에 文女를 처벌할 때에 채제공이 금등의 일을 자신에게 고한 바 있다고 했다(『정조실록』 정조 17년 8월 8일).

150) 영조와 선세자를 평가하는 관점은 정파에 따라 각각 달랐다. 兩朝德美論과 달리 영조 혹은 선세자 어느 한편의 功過만 강조하든지, 兩朝 모두 失德했다고 보는 견해가 있었다. (『玄扈記』續編 下, 「時僻本末」).

151) 『정조실록』 정조 17년 8월 9일

152) 『정조실록』 정조 19년 1월 17일

이상에서 살펴본 바, ‘정조의 임오의리’는 정조에 의해서 사도세자의 역적으로 이미 처단된 핵심 분자 이외에 사도세자를 흔들었던 위동론(危動論)을 종사(宗社)를 위한 간언으로 포용하고 사도세자를 보호하였던 보호론을 저군에 대한 충신으로 포장(褒獎)하는 방식으로 모두 인정한다는 것이다. 이를 위해서는 사도세자가 군주의 자질을 갖춘 정당한 세자, 즉 저군(儲君)이었음을 전제할 필요가 있었다. ‘영조의 임오의리’는 세자의 광명에 따른 불가피한 처분이었음을 강조하였지만, 광명의 원인은 세자가 신임의리에 투철하지 못하다는 역적들의 이간책이 작동한 결과이기도 하였다. 그러나 영조는 이를 감안하지 못한 채 세자를 끊임없이 질책하다가 임오화변을 일으켰고, 이를 ‘영조의 임오의리’로 정당화하였다. 영조가 자신의 처분을 후회한 것은 이 때문이었다. 따라서 정조의 해석에 따르면 ‘영조의 임오의리’는 저군에 대한 보편적 충역의리의 차원에서 수정될 필요가 있었던 것이다.

왕실과 신료들 차원의 광범한 합의가 가능하기 위해서는 ‘정조의 임오의리’가 공의(公義)에 기반한 보편적 군신의리 실현 차원임을 강조할 필요가 있었다. 사실 신임의리와 ‘영조의 임오의리’와 『명의록』 의리는 각각 세제, 세자, 세손 등 대상은 달랐지만, 모두 장래의 예비 군주인 저군(儲君)에 대한 충역의리의 문제라는 점은 공통된다. 이 가운데 신임의리와 『명의록』 의리는 분명히 천명되었으나, ‘영조의 임오의리’는 ‘정조의 임오의리’로 수정된 상태였다.

저군에 대한 충역의리라는 기준으로 보면 세 가지 의리는 서로 충돌하지 않는다. 즉 신임의리와 『명의록』 의리에 투철하다면, ‘정조의 임오의리’에도 동의할 수 있다는 것이다. 정조는 세 가지 의리에 관통하는 저군에 대한 충역의리를 하나로 통합하는 대일통(大一統)의 군신의리를 확립하고자 하였다.<sup>153)</sup> 대일통의 군신의리는 세제·세자·세손 등 저군(儲君)에 대한 보편적 군신의리이므로 군주제가 유지되는 한 언제나 준수해야 할 군신의리로 작동하기를 기대한 것이다.

이를 위한 대전제는 군신의리가 봉당의 사사로운 당론으로 제한될 수 없는 천하공공의 의리를 토대로 재정리되는 것이다.<sup>154)</sup> 천하공공의 의리는 천리이며 천리는 계천입극의 천극(天極)이므로, 군주제 하에서 군주-신민-백성은 천극을 매개로 연결되어 있다. 이렇게 되면 신하들은 봉당으로 나뉘어 있더라도 군신공치는 얼마든지 가능하다. 정조의 황극탕평은 봉당의 존립을 부정할 이유가 없다. 『황극편(皇極編)』에서 정조는 옛날의 봉당은 군자당과 소인당으로 나뉘었으나 현재의 봉당은 의론이 나뉜 것일 뿐 모든 당에는 군

153) 『정조실록』 정조 21년 12월 20일

154) 최성환, 2009, 『正祖代 蕩平政局의 君臣義理 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 272쪽.

자와 소인이 있으므로, 황극을 건립하여 시비를 분별하고 이를 기준으로 군자들을 조제(調劑)하여 모이게 하는 것이 봉당 타파의 길이라고 하였다.<sup>155)</sup> 정조 역시 대부분의 군주들처럼 봉당은 편파적인 파벌에 불과하므로 타파해야 한다고 하였지만, 그 길은 현실의 봉당은 의론의 차이로서 인정하되 황극을 건립하여 시비를 가림으로써 봉당이 작동하지 못하게 하는 데에 있다고 본 것이다. 이러한 인식에 입각하여 정조는 조선후기 봉당의 역사를 정리하면서 황극론이 탄생한 사정을 정리하였다. 이는 조선후기의 황극론이 봉당에 따른 의리의 분화를 전제로 성립한다는 것을 의미한다.

군주제는 군신의리를 전제로 성립하므로, 군주는 천극을 구현하는 군극, 즉 황극의 주관자로서 봉당으로 나뉘어 있는 신하들과 더불어 군신의리를 주도할 수 있기 때문이다. 관건은 군주가 천하 공공의 의리를 기반으로 대일통의 군신의리를 확립하여 황극을 건립하는 데에 있었다. 이를 위해서는 군주가 확립하려는 의리가 봉당으로 분열된 신하들의 편파적 의리론을 한 단계 높은 차원의 의리론으로 승화·화합시킬 수 있는 천하 공공의 의리론을 제시해야 하였다. 이는 신하들의 당론을 부정하지 않으면서도 이들을 모두 포용할 수 있는 황극 탕평의 의리론이었으며, 정조가 말년에 강조한 대일통의 군신의리는 그 구체적 실현태였다.

155) 『皇極編』「皇極編序」‘此編卽朋黨分爭之說也. 奚以名皇極也. 惟皇極, 可以破此說故名也. … 古則君子與君子爲黨, 小人與小人爲黨, 欲破其黨, 則君子必受病, 而小人必得志, … 范純仁調停之說, 朱子非之, 此其所以不可破也. 今則其爲黨也, 非君子小人也, 特歧於議耳. 彼亦一是非, 此亦一是非, 彼亦有君子有小人, 此亦有君子有小人. 必破其黨, 然後君子可萃, 而小人可化. 故先正李珥以調劑士流爲己任, 而先大王五十年治功莫大於建極.’



## 제6장 ‘정조의 임오의리’에 따른 추왕과 갑자년 상왕(上王) 구상

‘정조의 임오의리’는 그 방향이 분명했으나, 완전히 실현되었다고 보기는 어렵다. 사도세자에 대한 추승의 의례는 철저하게 ‘국왕의 생부로서 대리칭정까지 했던 왕세자’의 지위를 벗어나지 않았다. 현릉원이 왕릉의 규모이나 세자의 석물 숫자를 유지했던 것, 사도세자에게 올린 존호 역시 국왕에게 올리는 시호(諡號)의 법식을 지키지 않았던 것은 그 단적인 사례이다. 이는 사도세자가 조선왕조의 종통에서 배제된 상태로서 국왕의 신분이 아니었기 때문이다. 그러나 ‘정조의 임오의리’에 의거한다면 사도세자가 종통의 계통에서 쫓겨날 이유가 없었다. 갑신처분이 ‘영조의 임오의리’에 의해 정당화되었듯이, ‘정조의 임오의리’를 완전히 실현한다는 것은 갑신처분의 폐기와 사도세자 추왕을 의미하는 것이다.

생부인 사도세자를 추왕하는 것은 종통의 변경까지 수반해야 하는 사안이다. 생부가 국왕의 지위를 회복한다면, 정조가 백부를 계승해야 할 이유도 없기 때문이다. 이미 확정된 종통을 변경하는 것은 성리학 국가 조선의 예제와 법제를 떠받치던 종법(宗法)의 근간을 흔드는 일이었다. 종법은 단지 선왕이 정한 국시 차원을 넘어서서 역대의 조종(祖宗)이 준수한 성헌(成憲)이자 언제나 변함없이 지켜야 할 상경(常經)의 예법이었다. 이를 변경하기 위해서는 왕실의 동의와 신하들의 합의는 물론이고, 정당한 의리에 근거한 특별한 변통 즉 변례(變禮)의 적용이 필요하였다. 이러한 과정을 무시하고 정조 개인의 독단으로 추왕을 단행하는 것은 성리학에 입각한 조선왕조의 국시는 물론이고 자신의 즉위 정통성을 부인할 뿐 아니라, 정조가 지향하던 천하공공의 군신의리를 스스로 부인하는 행위였기 때문이다.

군신의 합의에 의하여 ‘정조의 임오의리’ 확립까지 성공한 정조에게 남은 과제는 대일통의 군신의리에 입각하여 선세자를 국왕으로 추왕하는 것이었다. ‘정조의 임오의리’는 선세자 추왕으로 완성될 것이었다. 그러나 이것은 영조가 갑신처분에서 경계하였고 정조도 세손 시절부터 추왕은 하지 않겠다고 다짐한 바이기도 하거니와, 추왕이 이루어진다고 하더라도 승통(承統)을 둘로 만들어 둘 수는 없기 때문에 종통을 변경해야 하는 어려운 작업이었다. ‘영조의 임오의리’에 입각한 갑신처분과 그 결과인 정조의 즉위, 그리고 ‘정조의 임오의리’에 입각한 추왕 계획은 양립불가능한 과제였다. 그러나 여기에서도 천극=천리를 배제하지 않는 군극, 곧 황극의 원리는 관철되어야 했다.

우선, 정조는 자신의 즉위 의리인 『명의록』 의리와 선세자 추왕의 의리간 충돌 문제를 천극=군극=황극의 원리에 입각하여 해결해야 했다. 정조는 임오의리와 『명의록』 의리의 본질은 예비 군주 즉 세자 혹은 세손 등 저군(儲君)에 대한 군신의리이므로, 『명의록』 의리는 임오의리이기도 하다는 의론을 제기하였다.<sup>156)</sup> 그런데 정조는 세손 시절 「왕세손 상소문(王世孫上疏文)」을 올려 영조의 임오년 처분(處分)을 영조의 ‘달권(達權)’ 이라고 인정하였을 뿐 아니라, 후대에 사도세자 추승을 추진하는 자는 종사의 죄인이라고 하면서 추왕을 하지 않을 것이라고 다짐한 바 있었다.<sup>157)</sup> ‘영조의 임오의리’ 는 정조의 즉위 의리인 『명의록』 의리의 전제였던 것이다. 정조는 ‘영조의 임오의리’ 를 ‘정조의 임오의리’ 로 수정하였으므로, 이제 수정된 임오의리에 따라 『명의록』 의리도 조정될 것임은 충분히 예상되는 바였다.

『명의록』 의리 변경과 추왕 문제를 둘러싸고 기존의 정치 세력은 다시 한번 재편되는 양상이었다.<sup>158)</sup> 특히 그동안 『명의록』 의리를 자임하며 경쟁하던 노론의 시파와 벽파 가운데는 『명의록』 의리 고수를 표방하면서 ‘정조의 임오의리’ 에 입각한 추왕을 저지하고자 협력하는 세력이 생겨났다. 그러나 이들 가운데는 길으로는 『명의록』 의리 준수를 내세우지만, 실제로는 『명의록』 의리 변경과 추왕을 불가피한 것으로 받아들이는 세력도 있었다. 정조대 최후반에는 정파를 불문하고 선세자 추왕에 어떻게 대응할 것인지가 핵심 과제였다고 하겠다.

정조가 추왕을 추진하기 위해서는 군신의 신뢰관계를 확보하는 것이 무엇보다 필요했다. 당시에 이미 선세자의 추왕이 단행되면 정치세력의 격변을 수반할 것이라든가, 선세자의 원침을 수호하기 위한 화성 축성과 관련하여 정조를 진시황제라고 비난하는 유언비어가 유포된 것은 그러한 의구심의 표출이었다.<sup>159)</sup> 노론 벽파가 이러한 유언비어의 배후로 거론되기도 했고, 추승론자들 역시 추왕에 공을 세우려는 목적에서 이러한 의혹을 정치적으로 증폭시키기도 했다. 만약 이와 같은 불신의 상황을 방치한 채 추왕을 단행한다면, 그 성패 여부를 떠나 정국에 일대 화란과 살육이 일어날 수도 있었다.

추왕을 추진할 때에도 군주는 천극=황극을 벗어나지 않아야 군신간 의리를 지속할 수 있겠지만, 이는 영조-진종을 계승한 자신의 즉위 의리를 스스로 부인하고 새로운 종통을 설정해야 하는 과제와 서로 모순되었다. 딜레마였다. 이는 경도(經道)·경법(經法)로

156) 『정조실록』 정조 23년 3월 24일

157) 『영조실록』 영조 52년 2월 4일. ‘壬午處分, 卽我聖上爲宗社不獲已之舉也. 以大聖之心, 行達權之道, 環東土大小臣民, 孰敢有異議於其間. … 假使怪鬼不逞之徒, 敢生希覬之心, 肆發追崇之論, 而臣乃爲其愆愆, 妄欲移易義理, 則是實爲殿下之罪人, 非特爲殿下之罪人, 亦將爲宗主之罪人, 萬古之罪人.’

158) 『玄臯記』권4, 부록 〈時僻本末〉

159) 『정조실록』 정조 20년 7월 2일 ; 20년 7월 3일.

는 해소할 수 없는 것이었기에, 정조는 권도(權道)를 모색할 수밖에 없었다.

성리학자인 정조는 권도 활용의 불가피함과 정당성을 공개석상에서 누차 설명한 적이 있었다.<sup>160)</sup> 뿐만 아니라 본래 성리학에서 권도는 권모술수와는 달리 무조건 배척되어야 하는 것이 아니었다. 주자는 권도를 경법과 상반되는 것으로만 여겼던 한유(漢儒)들의 해석으로 인해 도리어 권모술수가 기승을 부리므로, 경법으로 미쳐 대처하지 못하는 곳에서는 경법의 본질을 반영한 권도가 반드시 필요하다고 보았다. 이는 경과 권을 엄격히 구분하되, 권(權)에도 경도를 철저히 관철시켜야 한다는 것이었다. 다만, 이를 위해서 권도를 행하는 자가 반드시 경법의 도리에 정밀·투철·순숙해야 한다.<sup>161)</sup>

정조는 의리론상 시의(時宜)에 맞는 권도를 사용해야 한다고 판단할 경우에는 이를 위한 시세(時勢)와 사세(事勢)를 치밀한 계획 하에 조성하면서, 경법과 권도의 관계에 대해 심환지에게 기회 있을 때마다 상론하며 호응할 것을 요구하는 경우가 있었다.<sup>162)</sup> 이러한 경우와 마찬가지로 정조는 자신이 처한 딜레마, 즉 즉위의 정통성과 추왕의 모순을 권도로 돌파하기 위하여 수시변역의 의리론을 제시하였다. 정조는 수시변역(隨時變易)의 의리론에 의거하여 갑자년 상왕(上王) 구상<sup>163)</sup>을 계획하고 왕실의 주요 인사와 근신(近臣)들에게 밝히기도 하였다. 그 내용은 이미 표방된 ‘정조의 임오의리’를 완전히 실현하기 위하여, 원자(元子: 순조)가 성년이 되는 갑자년(1804년)이 되면 자신은 상왕(上王)으로 물러나 화성에 머물고 새로운 왕이 새로운 시대의 의리에 입각해 근신의 뜻을 모아 선세자 추왕을 성취하기를 바란다는 것이었다.<sup>164)</sup>

정조는 자신의 시대에는 영조가 확립한 대의리(大義理)를 지켜야 한다는 원칙이 확고 하였으나, 동시에 자신의 생애에 선세자가 국왕으로 추송되는 것도 간절히 원했다. 정조는 자신이 재위하며 ‘시의(時義)’를 주재하고 있는 한 이러한 모순된 과제를 해결할 수는 없었다고 판단했다. 최선의 길은 상왕으로 물러나 있고 사왕(嗣王)이 새로운 ‘시의’를 주도해 상왕의 염원을 해결하는 것, 곧 수시변역의 의리에 입각한 추왕이었다. 수시변역은 일정하게 고착된 국면을 타개해야 할 필요가 있을 때 제기되는 변화의 이치이므로, 정조대 후반의 시점에서 이것은 조종 전래의 국시를 변통하는 일, 곧 추왕을 의미하였다.<sup>165)</sup>

160) 『정조실록』 정조 16년 윤4월 27일 ; 정조 16년 5월 22일.

161) 경과 권의 관계에 대해서는 『論語集註大全』「子罕」‘子曰可與共學條’의 大文註에 상세히 논의되어 있다. 이철승, 2010, 「논어에 나타난 權道의 논리 구조와 의미」『시대와 철학』21-3 참조.

162) 『정조임금편지』, 기미년(1799) 4월 21일, 238쪽 ; 기미년 5월 26일, 248쪽 등.

163) 유봉학, 2001, 『정조대왕의 꿈』, 신구문화사.

164) 『한중록』, 518-521쪽.

165) 史臣은 체제공이 ‘國是를 바꾸려는 책략을 하루도 잊어본 적이 없다’고 비난했는데(『정조실록』 정조 17년 5월 28일), 이는 정조의 국시변경 시도에 대한 순조대 벽파의 비판이 체제공에

정조는 추왕을 위해서는 ‘시의’의 주재자인 현재의 군주가 그 지위에서 벗어나야 한다고 생각하였다. 정조는 신하들에게 의리 변화를 일방적으로 강요하는 독단의 군주가 아니었다. 정조는 유학에서 변통을 거론할 때 제시되곤 했던 수시변역의 원리에 입각해서 ‘시의’의 주재자인 군주의 진퇴(進退)에 따라 신하들도 이러한 의리 변화에 순응해야 한다는 점을 강조하였다. 신하들은 자신들의 의리에 따라 정조가 상황이 되어 물러날 때 조정에서 함께 물러나든지, 아니면 정조가 화성에서 운영할 분조(分朝)에 함께 참여하든지 결정을 해야 할 것이다. 순조는 부왕의 뜻을 받들어 추왕의 의리로 내세울 것이므로, 순조의 조정에는 변경된 의리로 군주를 섬길 자들 위주로 출사하게 될 것이다.

갑자년 상왕 구상과 같은 상왕의 정치는 정조에게 단지 수시변역의 임시변통을 위한 것만은 아니었다고 판단된다. 상왕제는 세제·세자·세손 등의 저군에게 대리청정을 맡기는 방식을 제도적으로 보완할 수 있는 제도로서도 의미가 있었다. 정조가 확립하고자 한 대일통의 군신의리는 조선후기의 군주제 운용에서는 상왕제를 통한 새로운 실험과도 관련이 있다고 판단된다.

이는 정조가 계술하고자 하였던 조선 전기의 제도 가운데 상왕의 정치를 복구하는 것이기도 하였다. 조선전기에 상왕의 정치는 세종대까지 왕위 계승의 변칙적 상황에 대응하기 위하여 유용한 방식으로 활용된 바 있었다. 그 후에 이러한 방식은 시도되지 않았다. 그 대신 조선후기에는 세자 혹은 세손에게 대리청정을 시행하는 방식으로 이러한 상황에 대처하였다. 그러나 갑자년 상왕 구상은 조종 성헌의 국시를 변경하기 위하여 시도된 것이므로, 단지 왕위 계승의 문제를 해결하기 위하여 운용되었던 조선의 상왕 제도나 대리청정 제도와는 그 맥락이 다른 것이다.

군주가 물러나 새로운 군주에게 기존의 국시를 유지 혹은 변경하게 하는 상왕제와 유사한 방식은 남송대의 고종(高宗)·효종(孝宗)·광종(光宗) 시대에 연이어 시도된 일이 있었다. 남송대의 국시는 강화(講和), 전쟁, 전쟁을 대비한 수비(守備)의 세 가지 노선이 있었다. 효종은 상황(上皇)인 고종의 뜻을 존중하여 화의를 국시로 삼으면서도 자신의 뜻인 전쟁을 통한 중원 회복을 꿈꾸다가, 고종의 사후에 화의의 국시를 변경하기 위하여 스스로 상황이 되어 개혁을 뒷받침하고 광종을 앞세워 전쟁을 준비하려 하였지만 광종이 기대에 어긋나게 행동하여 뜻을 이루지는 못하였다.<sup>166)</sup> 비록 실패하기는 하였지만, 이는 군주가 상왕제를 통해서 국시의 변동에 따른 국정(國政)의 책무를 새 군주와 분담하려는 시도라 할 수 있다.

계 집중되어 표출된 것이라 하겠다.

166) 여영시, 이원석 역, 2015, 앞의 책(하), 1206-1223쪽.

『송사전(宋史箋)』까지 편찬하게 하였던 정조에게 남송대의 정치는 매우 익숙한 선례가 될 수 있었다. 조종 성현의 국시까지 변경하려고 시도하였던 정조에게 상왕제는 조선과 남송의 정치에서 선례를 두루 찾을 수 있는 유용한 제도였다. 게다가 상왕제는 신왕의 지위를 보장하면서 국시의 변화를 피할 수 있었으므로, 대리청정 정도의 권한을 맡기면서도 저군을 불안정한 지위에 놓이게 하는 방식보다는 훨씬 나았을 것이다.

정조는 저군의 지위를 제대로 보장해 주지 못하는 조선후기 군주제 운영의 약점을 상왕제도를 통해 보완하고자 하였던 것으로 판단된다. 이로써 황극은 상왕(上王)과 시왕(時王)으로 분화하여 그 범위가 넓어졌다. 상왕과 시왕은 각각 기존 국시와 새로운 국시를 분담하며 군주로서 정국 주도력을 강화하고, 봉당으로 분화된 신하들의 의리 선택 범위도 넓힐 수 있었다. 남송의 상황과 새 황제가 각각 화의·전쟁·수비의 국시를 분담하듯, 정조와 신왕(新王) 역시 기존의 의리와 변역의 의리를 분담할 수 있었다.

탕평 시기를 거치면서 봉당의 분화가 더욱 복잡해진 정조대의 정국에서 천극=군극=황극의 조화로운 분화는 군신공치 체제의 발전이라는 점에서 의미있는 시도였다. 정조가 『명의록』 제방 세력의 의리 고수까지 존중하면서 동시에 추왕의 의리도 예비하는 것이 가능했던 이유는 수시변역의 의리론과 상왕제와 같은 새로운 방식의 군주제 운용에 있었다고 하겠다. 이는 신하들의 의리 고수 또는 변역을 모두 정당한 것으로 인정하되, 궁극에는 군주의 거취가 신하들 의리의 기본이 된다는 원칙도 충족시키는 것이었다.

정조가 말년에 강조한 ‘만천명월주인(萬川明月主人)’의 군주상 역시 단순히 군주 전체권의 강화라는 퇴행적 군주상의 반복이 아니라, 황극=군극=천극과 신민(臣民)의 분화와 통합이 조화롭게 구현된 새로운 군주상을 그려보려는 것이라 판단된다. ‘만천명월주인’의 군주상은 주자학의 이일분수론(理一分殊論)에 입각하여 군주가 천리에 의거한 황극의 공공(公共)한 주재자로서 봉당 뿐 아니라 제 각각의 모습으로 분화된 신민들을 공정하고 조화롭게 다스리겠다는 의지의 표현이었기 때문이다.<sup>167)</sup>

정조의 이와 같은 황극 수립에 대하여 벽파는 정조와 대립한 것으로 알려져 있었고, 실제 정조가 ‘정조의 임오의리’를 천명하고 추왕을 추진한다고 알려졌을 때에 가장 강력하게 항의하는 세력으로 인정되기도 하였다. 그러나 이는 정조의 영조 대의리 수정 작업에서 견지해야 할 원칙론 차원의 반대일 뿐 끝까지 항거했다고 볼 수는 없다. 벽파 역시 ‘정조의 임오의리’ 천명에는 동의했을 뿐 아니라, 수시변역론과 추왕 담당의사 표명 등에서 볼 수 있듯 정조의 의리 주재와 대의리 변경에 호응하는 태도를 보였기 때문이다. 정조가 19년 이후 환국을 단행하여 벽파 성향인 유언호(俞彦鎬)를, 그리고 최후에

167) 최성환, 2009, 앞의 박사학위논문, 310쪽.

는 김종수를 이은 벽파의 영수 심환지(沈煥之)까지 등용했던 것은 군신간의 이러한 교감을 배경으로 하고 있었다.<sup>168)</sup> 벽파의 차세대 지도자 이서구(李書九)도 인정했듯, 정조 말년에는 의리탕평론에 기반한 ‘화평의 정치’가 구현되고 있었다. 벽파 역시 정조의 갑자년 상왕 구상에 호응했다고 하겠다. 정조의 황극은 가장 대척점에 있던 반대 세력까지 포용할 정도로 그 폭이 넓었던 것이다.

그러나 정조의 사망 이후 순조대의 벽파는 정조에게 일시 호응하던 태도를 급격히 변경하였다. 벽파는 ‘영조의 대의리’를 대변했던 정순왕후와 결탁해 권력을 장악하였고, 이를 기반으로 노론·소론·남인 전반에 걸쳐 있던 의리 변통 세력을 정적 제거의 차원에서 대거 배척하였을 뿐 아니라, 정조에 의해 이미 정해진 국혼(國婚)까지 저지하는 무리수를 시도했다. 이 과정에서 정조가 구축한 탕평정치의 인사원칙과 사회·정치적 기반은 부정되었으며, 이에 따라 어렵게 구축되었던 정치 세력 간의 신뢰 기반 역시 뿌리째 흔들렸다. 김귀주계 벽파가 노론 시파 뿐 아니라 노·소론 전반의 반발을 샀던 이유는 여기에 있었다.

정조 사망 직후 시작된 정순왕후의 수렴청정은 정조가 확립했던 황극의 훼손 과정이기도 하였다. 황극은 중심을 잃고 철저하게 벽파의 의리 곧 ‘영조의 임오의리’로 회귀하였으며, 이에 협력하지 않는 정치 세력은 대거 조정에서 쫓겨나가거나 사악한 무리로 지목되어 사형 선고를 받기도 하였다. 그러나 정순왕후(貞純王后)는 순조의 친정(親政)에 따라 철렴(撤簾)을 할 수밖에 없었던 임시의 권력자였을 뿐이다. 그 후 정순왕후는 자신의 뜻이 제대로 관철되지 않자 재차 수렴청정을 시도했다가 시파에게 저지당했고 얼마 후 서거하였다. 시파에 비해 사회적 기반이 약했던 김귀주계 벽파는 왕실의 후원까지 잃자 국구(國舅)인 김조순(金祖淳)을 필두로 한 시파의 반격을 받아 급속히 몰락했다. 김조순이 이끄는 시파의 집권이였다.

그러나 시파의 집권이 ‘정조의 임오의리’ 실현을 의미하는 것은 아니었다. 김조순이 특유의 포용력으로 노론 시파 뿐 아니라 김귀주계를 제외한 벽파 및 소론까지 아우르며 순조의 정국 운영을 보도(輔導)한 것은 사실이다. 그러나 ‘정조의 임오의리’는 영조 이래 확립된 의리론의 재정립과 그에 따른 정치세력의 변동을 의미하는 것이기 때문에, 국구인 그의 처지에서도 결코 원하는 바는 아니었다. 김조순 등은 『명의록』 의리를 제방처럼 지키고자 하는 노·소론 시파를 중심으로 끝내 ‘정조의 임오의리’를 부정하였다. ‘정조의 임오의리’의 핵심이었던 영조와 사도세자의 덕이 아름다웠다는 의리는[美德] 이들의 덕이 부족하였다는 겸덕론(謙德論)으로 대체되었다.<sup>169)</sup>

168) 최성환, 2009, 위의 박사학위논문, 296-298쪽.

‘정조의 임오의리’를 실현할 수 있는 주체는 국왕인 순조이어야 했다. 군주제 국가에서 황극은 군주에 의해서만 수립될 수 있었다. 순조가 친정 이후 국정의 주도권을 회복할 수 있다면 그 실현은 가능할 수도 있었을 것이다. 순조 역시 재위 초기에는 몇 차례 그러한 시도를 했었지만 시파 신료들의 저지로 번번이 무산되고 말았다. 여기에 재위 10년을 전후로 찾아온 잦은 병마로 인해 그러한 의욕마저 상실하고 말았다. 순조대 이후 안동 김씨의 세도(世道)가 안정되어 세도정치(勢道政治)로 귀결되는 과정은 군주가 주도하는 의리론의 좌절, 곧 황극의 훼손과 깊은 관련을 갖는다고 하겠다.



## 제7장 맺음말

동아시아 조선의 군신 관계는 서구의 그것과 동이(同異)가 있었다. 조선의 군신 관계를 서구의 그것에 비견해 볼 때, 대체로 조선후기의 군주권은 봉건군주와 입헌군주의 사이 어느 지점에 있었다. 조선후기의 군주는 제후들에게 각 지역의 통치를 맡기는 서구식 봉건군주는 아니었다. 조종의 성헌(成憲)에 근거하여 전국을 통치하는 관료제를 갖추었기 때문이다. 또한 명·청과 같은 동양적 전제군주도 아니었다. 군주와 신하가 국시를 협의하는 군신공치의 군주였기 때문이다.

이 때 서구는 계몽 절대군주의 시대였다. 그러나 서구의 절대군주가 부르주아의 성장이나 근대적 계몽사상의 대두와 함께 근대적 의회 제도와 입헌제도를 매개로 근대적 군주제를 실험하고 있었다면, 조선의 군주제는 성리학에 입각한 군신공치를 매개로 사대부 신료들과 권력을 분점하고는 있었지만 새로운 군주제로 전환하지는 못하는 상태였다. 결정적으로 서구는 전쟁으로 점철된 18세기를 거치면서 군주권과 신권의 대립이 극대화하면서 군주제는 혁명적 위기 상황을 거쳤으나, 조선의 군주제는 그러한 위기 상황을 맞지 않으면서 비교적 안정되어 있었다.

서구의 계몽 절대군주와 비견되는 시대는 조선후기 탕평군주의 시대이다. 외형상의 유사함 뿐 아니라, 전근대 시대 군주권의 최종 귀결점을 보여줄 수 있다는 점에서 의미있는 비교일 수는 있다. 그러나 이는 조선 군주제의 맥락 속에서 설명되어야 분명한 의미가 드러날 것이다. 탕평군주의 군주권은 조선후기에 더욱 강화된 군신공치의 전통에서 설명되어야 한다. 탕평정치는 봉당의 발전을 인정한 위에서 군주의 역할을 안정시키고 공정하게 발휘하고자 하는 것이다. 군주권은 황국 수립으로 상징된다.

황국=군국의 위상을 확보하고 공정한 작동을 강력히 요청했던 정국은 대개 군주의 편파적 판단으로 환국이 반복되거나 아니면 군주의 정상적 판단이 중단되어 권신(權臣)이 득세하였을 때이다. 왕위와 후사에 대한 불안감에서 기인한 불안정한 판단력으로 정국을 혼란스럽게 했던 숙종대 전반의 거듭된 환국, 정신 질환으로 인하여 군국의 작동을 일시 중단시키며 보복의 정치를 초래했던 경종대의 신임 환국, 즉위 정통성에 대한 의구심을 지나치게 의식하여 숙종과 같은 방식으로 국정 불안을 해소하고자 했던 영조대 전반의 거듭된 환국 등이 그 사례라 할 수 있다.

환국은 일당전제를 의미하기에 군주권은 위협을 느끼고 봉당정치 역시 그 토대가 붕괴되는 것을 의미한다. 일당전제는 군신공치의 부정이기도 하다. 이러한 국면을 근본적으로 해결하기 위하여 황국 탕평이 시도된 것이다. 황국 탕평으로 인하여 16-17세기 방식

의 봉당 정치질서는 다소 변동되었지만, 봉당 정치 그 자체는 다시 활발하게 전개되었다. 영조대 노·소론 완론과 준론의 분화, 노·소론 탕평당의 등장, 청남(淸南) 정치 세력의 부상과 새로운 분화 등은 봉당에 버금가는 새로운 분파·정파들이다.

이들 새로운 분파·정파들은 황극=군극을 향하여 자신들의 정치 의리의 정당성과 유능함을 주장하며 치열하게 경쟁하였다. 황극=군극은 이들 정치 세력을 적절히 조제하고 출척의 권한을 행사하며 국정을 운영하였다. 황극=군극이 제대로 작동하는 조건이라야 군신공치는 구현될 수 있었다. 황극 탕평은 군신공치의 일환이라는 점에서 봉당정치의 부정이 아니라 한 차원 높은 발전이다.

군신공치의 부정은 황극=군극이 제대로 작동할 수 없는 상황에서 초래된다. 그 단적인 예가 순조대 중반부터 본격화한 세도정치이다. 세도정치는 군주의 역할이 무력화되었다는 점에서 황극의 붕괴이고, 이는 곧 군신공치의 부정이다. 세도(勢道) 혹은 세도(勢途)라는 용어는 봉당정치 하 재상 혹은 산림의 세도(世道) 자임이 타락한 데서 나왔듯, 세도정치는 탕평정치의 부정일 뿐 아니라 일당전제 혹은 군자당의 연합을 지향하는 봉당정치의 타락·부정을 의미한다.

이러한 위기는 숙종대 이래 이미 여러 차례 발생한 환국의 상황에서 그 기미를 보인 적이 있었다. 다만 전시대에는 숙종·영조·정조 등 군극의 정상적 권능이 회복되었기 때문에 세도정치로 흐르지 않았던 것이다. 그러나 순조대에는 한번 훼손된 군극이 여러 사정으로 인하여 좀처럼 회복되지 못하였고, 심지어는 세도가들이 철종과 같은 무기력한 군주를 선택하여 군극의 회복을 방해하기도 하였다.

세도정치는 일당전제의 성향을 띠는 봉당간 대결 성향을 조제할 수 있는 유일한 존재인 황극, 곧 군주권의 붕괴에 수반되는 현상이다. 이러한 의미에서 탕평정치가 봉당질서를 부정하였고, 이것이 곧 세도정치의 원인인 것처럼 설명하는 근래의 연구 경향은 재고되어야 한다. 봉당정치를 부정한 것은 탕평정치가 아니라 일당전제 혹은 소수 별열의 독과점을 지향하는 세도정치에 있다. 세도정치가 지속됨으로 인하여 봉당정치의 질서도 함께 붕괴되었다. 이러한 세도정치를 불러온 궁극의 원인이 군주제 자체의 한계에 있는 것 인지는 더 따져 보아야 할 문제이지만, 봉당의 공존과 상호 경쟁의 원리를 부정한 것은 탕평정치가 아니라 세도정치에 있다.

영조는 당쟁의 폐단을 극복하기 위하여 박세채의 탕평론을 현실 정치에 구현하기 위하여 노력하였고, 수많은 시행착오를 겪으면서 탕평의 기반을 확고히 정착시켜 황극(皇極)을 확립하였다. 그러나 영조는 황극을 확립하는 과정에서 을해옥사와 임오화변 등 수 많은 난관을 극복해야 했고, 황극 확립 후에는 군극 혹은 군극을 빙자한 척신들의 전횡을

제어하지 못했다. 황극과 흥범을 둘러싼 이러한 논의는 조선 주자학의 경세론이 조선후기 사회와 정치의 급격한 변동에 대응하면서 활발하게 자기수정을 모색하는 양상이라고 할 수 있다.

이러한 상황에서 영조대 후반에는 박세채 혹은 영조의 황극을 겨냥한 비판론이 체계적으로 제기되었고, 이에 맞서서 황극의 정당성에 대한 옹호론도 제기되었다. 정조의 탕평정치는 영조가 확립한 황극을 계승하는 동시에 그 독단적 의리는 반성하는 데서 출발하였다. 정조는 영조의 황극 탕평을 국정운영의 전제로 삼되, 당대의 공론 즉 천리·의리에 입각한 황극 탕평을 강조하였던 것이다.

정조는 영조가 신하들과 더불어 확정한 신임의리는 철저히 준수하되, 영조 단독의 결단에 의해 성립한 ‘영조의 임오의리’와 그 귀결인 갑신처분은 수정하고자 하였다. 그러나 그 방식은 영조와 같이 독단적·강압적 방식은 아니었고, 철저히 천하공공의 의리론과 수시변역론에 입각한 것이었다.

정조대의 경우에 특히 사도세자를 국왕으로 추승하려는 과정의 일환으로 추진된 화성 건설의 과정에서 정조에 대한 비판이 극명하게 표출되기도 하였다. 정조는 이러한 비판 여론을 억누르지 않고 의리론에 입각하여 정면으로 대응하되, 군신공치에 의거한 조선의 군주제에 상왕제라는 새로운 운용 방식을 도입하여 통합과 화평의 새로운 정치를 구현하고자 하였다. 정조의 구상은 정조와 가장 대척점에서 있던 노론 벽파의 호응으로 판단하건대 성공하는 듯하였다. 그러나 예기치 못한 정조의 서거로 인하여 정국은 급변하였다. 수렴청정을 맡은 정순왕후는 ‘영조의 임오의리’를 기준으로 황극을 훼손시켰고, 이어서 집권한 시파 역시 현상 유지에만 관심이 있었다. 탕평정치는 세도정치로 전환되어 고착화하였다. 황극의 회복은 친정에 나선 순조의 몫이었으나 결국 그는 이 과업을 전혀 수행하지 못했다.

본문에서 정리한 바에 의거하여 조선후기 경종대 이래 군주 리더십의 양상을 황극 개념을 활용하여 정리해 볼 수 있다. 탕평은 황극이 제대로 발현되어 도달한 조화의 상태를 수사하는 표현에 불과하기 때문에, 봉당정치와 탕평정치를 특징으로 하는 조선후기의 정치는 황극론에 대한 분석이 선행되어야 한다.

고대 유학은 『서경』 「홍범」 편에서 체계적인 정치론을 제시한 바 있었는데, 그 핵심은 황극의 작용에 있었다. 주자는 황극=대중설에 기반한 한대 이래의 해석을 황극=군극설로 재해석하여 성리학적 군주상을 제시하였을 뿐 아니라, 이전까지 죄악시되던 봉당의 정당성을 확신하며 군주에게 봉당의 정치론을 관철시키려 했던 인물이다. 황극론과 봉당론은 주자의 정치론을 분석하는 핵심 개념이다. 조선후기의 군신들은 주자학을 철저하게

이해하고 실천하였기 때문에 황극론을 기준으로 군주의 리더십과 붕당정치의 양상을 정리하면 정조의 리더십을 더욱 분명히 설명할 수 있다.

경종대는 황극이 훼손된 양상이었다. 숙종대 후반기에는 노·소론의 대립과 세자의 자질 문제가 중첩되어 붕당이 예비 군주를 선택하려 한다는 지적을 받을 정도로 세자의 지위는 흔들렸다. 즉위 후에도 경종은 고질인 정신질환으로 인하여 황극의 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 그 공백은 준소 가운데 과격 세력인 급소 김일경 일당이 메꾸었다. 이로 인하여 신축 임인년 옥사가 발생하여 노론 세력이 대거 제거되는 정치적 화란이 발생하였고, 소론 일당의 독주 양상이 두드러졌다. 더 나아가 왕실에서 경종의 후계자로 결정한 세제(世弟)의 지위마저 위태로워졌다. 이는 황극의 훼손이 초래한 일당 전제의 양상이라 할 수 있다.

영조대 전반기는 황극이 대중(大中) 곧 중립임을 표방한 경우이다. 영조는 즉위 후에 탕평정치를 표방하였는데, 영조가 추진한 탕평책은 박세채의 황극 탕평설에 기초하였다. 그러나 박세채의 황극론이 주자의 황극론에 기반한 데 비하여 영조의 황극은 실제로는 주자가 비판하였던 대중설에 가까웠다. 대중설은 군주에 대한 충역 의리를 분명히 판가름하지 않고 정치적 상황을 감안하여 양시양비론(兩是兩非論)에 입각하여 절충하려 충역 의리를 정하려 하였다는 점이 특징이다. 이는 노론과 소론이 모두 인조대 이후 주도 세력인 서인(西人)을 모체로 한다는 조선적 현실을 감안한 것이다. 그러나 이로 인하여 기존의 노·소론 원칙론자인 준론(峻論)의 지지를 받지 못하였고, 영조의 탕평에 동의하는 온건한 정치세력 즉 노·소론 완론(緩論)이 기본 세력에서 분화하여 새롭게 형성되었다. 뿐만 아니라 영조의 견해나 정치적 계기에 따라 절충의 내용이 변동하기 일췌였기 때문에 충역의 국시(國是)는 좀처럼 정해지거나 안정되지 않았다. 정조가 지적한 대로 ‘혼돈(渾沌)’의 상태였다. 결국 영조 31년에 가서 을해옥사라는 정치적 사건을 계기로 비로소 충역 의리가 정해졌다. 예비 군주인 세자가 폐위된 채 죽게 된 임오화변은 이로 인한 혼란을 근본 원인으로 하여 발생한 것이다. 대중설에 입각한 황극은 기존 당파를 조화시키기 보다는 대중을 노선으로 하는 새로운 붕당을 낳았던 것이다.

영조대 후반기는 황극이 군극(君極)의 양상을 보였다. 영조는 임오화변의 수습책으로서 세손의 종통을 변경하는 갑신처분(甲申處分)을 내리고, 이를 황극의 수립이라는 차원에서 정당화하였다. 사실, 황극을 군극으로 해석한 것은 주자의 입론이었다. 그러나 주자는 극을 천리=의리의 표준이라고 보았기 때문에, 엄밀히 말하면 군극은 계천입극(繼天立極)의 군극 곧 천극을 전제한 것이다. 황극은 군극이지만, 동시에 천극=천리=의리이기도 하기 때문에 군신(君臣)이 결합할 수 있었다. 그러나 임오화변과 갑신처분은 오직 영

조의 독단(獨斷)에 근거한 결정이었기 때문에 천극을 구현했다고 하기 어렵다. 이 결정을 계기로 영조 후반기의 정치는 군주 독단의 양상을 띠었고, 이에 적극 부응했던 별열척신당이 국정을 주도하였다. 청론(淸論)을 표방하는 노소론 정치 세력은 배제되거나, 아니면 세손을 중심으로 새롭게 결집하여 별열척신당과 대결하는 등 표면상의 안정 속에 국정은 다시 표류하였다. 독단적 군극에 입각한 황극이 별열척신당의 전횡을 낳았기 때문이었다.

정조대는 황극이 천극의 구현에 기반한 군극을 실현한 경우이다. 정조는 영조의 황극 수립은 계승하되, 군극이 혼돈 혹은 독단에 빠지지 않고 천극에 입각해야 한다는 점을 강조하였다. 이 때문에 정조는 영조가 확립한 국시에 의거하되, 영조대에 자신의 즉위를 방해한 별열척신당 이외에 기존의 완론(緩論) 탕평파는 물론 각 붕당의 준론자들까지 중용하였다. 정조대에는 영조대 후반에 정국에서 소외되었던 소론 준론은 물론 숙종대 후반 이래 정국에서 거의 배제되었던 남인 세력까지 새롭게 조정에 진출할 수 있었던 데에는 정조가 새롭게 구축한 황극 덕택이었다. 이로 인하여 정조대의 정치는 기존 붕당의 선명한 경쟁과 공존이 가능했다. 황극의 군주권은 강화되었지만, 천극을 매개로 붕당의 경쟁 구도와 군신공치 체제 역시 다시 한번 정립되었다.

황극의 재정비를 기반으로 정조는 영조가 독단으로 확정했던 ‘영조의 임오의리’를 수정하고, 이에 수반되는 추왕(追王)과 종통 변경까지 시도할 수 있었다. 천극=군극=황극이 중심을 잡고 있었기 때문에 붕당간 선명한 의리론을 앞세운 경쟁과 군주에 의한 조정, 그리고 새로운 정치 세력까지 가세한 변통이 모두 가능했던 것이다. 물론 이는 붕당간 언론을 통한 격렬한 대결 구도를 동반하였지만, 동시에 이러한 대결 양상을 해소하기 위하여 황극이 더욱 적극 작동하였으며, 결국 황극은 기존의 국시를 넘어서는 새로운 의리론을 제시함으로써 변통까지 주도할 수 있었다. 정조대의 정치는 성리학에 입각한 군주의 리더십과 붕당 정치의 활력, 그리고 양자의 호응에 의한 국가사회 개혁의 가능성을 동시에 보여주는 것이었다. 천극=군극에 입각한 황극은 조선후기 군주정의 모범을 제시하였다. 정조대 이후의 군신(君臣)이 정조대의 황극 탕평을 모범으로 하였던 까닭은 여기에 있었다.

그러나 천극=군극=황극이 일치하는 경지는 군주가 천리=의리에 대한 분명한 판단과 각 붕당의 의리론을 조정할 수 있는 정치적 역량을 갖추고 있어야 가능한 것이다. 쉽사리 구축될 수 있는 것은 아닌 만큼, 파탄나기도 쉬운 경지였다. 이는 군신공치를 특징으로 하는 조선 군주제의 약점이기도 하였다. 군극의 확립 자체가 군주의 역량이 있어야 가능한데, 조선의 군주는 언제나 천리에 부합하도록 요구받았기 때문이다. 이러한 약점

은 통상 젊고 경험 없는 군주의 즉위 초 수년간 곤잘 노출되곤 하였다. 숙종·영조·정조와 같은 뛰어난 군주들도 국정에서 자신의 권한을 발휘하며 경험이 축적될수록 능숙하게 국정을 주도하기 전까지 4-5년 정도는 외척이나 공료들의 도움에 의존해야 했다. 이는 군주제 자체의 약점이었지만, 조선의 군주들은 이러한 조건에서 출발하여 점차 황극을 수립하였다.

더구나 군주제는 당시 세계 보편의 정치 체제로서 조선의 군주제에만 그러한 약점이 있었던 것은 아니었다. 어느 나라든지 전근대 군주제의 약점은 근대 국가로 전환하는 과정에서 보완되고 있었다. 입헌제나 삼권분립 의회제도 등은 그러한 시도였다. 그러나 그 과정에서 각국의 전통과 여건에 따라 군주주도 혹은 의회주도의 입헌군주제가 시도되기도 하였다. 조선의 군주제 역시 그러한 전환을 시도하였던 것은 잘 알려진 사실이다. 20세기 대한제국의 멸망이라는 결과에 의거하여 18-19세기 조선 군주제의 체제적 한계를 예단해서는 안 된다.

정조가 구축한 황극이 훼손되는 현상은 순조의 즉위와 더불어 발생하였다. 어린 나이의 순조를 대신하여 수렴청정에 나선 정순왕후는 정조가 어렵게 조성한 탕평정치의 성과를 계승하지 않고 각종 옥사를 일으켜서 일거에 무너뜨리고 노론 벽파 일당이 전제(專制)할 수 있는 정국을 조성하였다. 정조가 화평의 정국 가운데서도 구축하였던 개혁의 여러 성과들 역시 일거에 부정당하였다. 이는 명백한 정치적 퇴행·반동이었기 때문에 노소론의 유력 정치 세력은 강력히 반발하여, 결국 정순왕후의 퇴위는 물론 그와 결탁한 노론 벽파 세력의 완전한 배제를 이끌어냈다.

순조는 친정에 나선 후 정조의 황극을 회복하려고 노력하였고 일시적으로 성과를 보이기도 하였으나 심각한 건강상의 이유 때문에 결국 실패하였고 외척의 세도정치에 의존할 수밖에 없었다. 세도정치는 몇몇 외척·별열 가문의 과두 귀족 전제 양상을 보여준다. 탕평정치를 통해서 진전된 양상을 보였던 조선의 군주제는 근대 전환기라는 중대한 시기에 이르러 과두 귀족 전제에 의해 황극의 위상과 권능을 침해 당하고 있는 상태였다.

세도정치의 유산을 떠안고 즉위한 고종이 정조대의 정치를 계승하고자 하였던 것은 당연한 선택이었다. 정조대의 정치는 군주제에 기반한 조선정치의 발전적 전개를 보여주는 가장 훌륭한 전범이기 때문이다. 그러나 정조는 고종과 달리 경제적·군사적 기반이 충실하였고 외세의 침탈도 없는 상태였다. 고종은 외세의 경제·군사적 침탈은 물론, 이들과 결탁한 신료들에 의해서 황극은 훼손된 상태였다. 이를 차단하기 위해서 군극만 강화하려는 시도는 결국 황극의 고립을 초래하였다. 결국 조선의 군주제는 근대적 입헌군주제로 전환하는 데 실패하였다. 실패의 이유를 조선의 군주제에만 돌릴 수는 없다고 생각

한다. 제국주의적 힘의 횡포가 횡행하던 시대에 각국의 사정에 따라 전근대 군주제의 근대적 전환은 성공할 수도 실패할 수도 있기 때문이다.

그러나 결과적 실패만을 이유로 조선의 군주제 운영 경험에서 축적한 정치적 리더십의 전통까지 버릴 수는 없다. 조선의 군주제는 실패하였지만, 오늘날의 근대 정치에서도 권력 집단의 정리적 리더십은 여전히 정치의 기본 전제이기 때문이다. 권력 집단의 정치적 리더십을 배제한다면 정치는 단순히 정치인·자본가·언론인·이익집단·시민단체·대중·민중들의 세력 각축장이 되고 말 것이다. 그 공백을 경제력과 언론을 장악한 특정 집단이 장악하리라는 것은 명확한 사실이다. 현실 정치가 아무리 불신을 받더라도, 정치적 리더십을 바로 세움으로써 제대로 된 정치를 복원하려는 자세는 언제나 중요하다. 이러한 점에서 영·정조대의 정치적 경험은 재해석 여하에 따라 우리에게 매우 중요한 의미로 다가올 수 있다.

정조의 황극 탕평의 정치는 모든 국정 과제를 당론의 차원에서 재단하고 분쟁 국면만 조성하는 오늘날 정치·언론의 봉당적 행태 뿐 아니라, 정치·언론의 오랜 봉당적 관성을 한 차원 높은 이념적 비전으로 조정하려는 정치적 노력보다는 민생을 위한 결단이라는 단순한 구호만으로 정치적 갈등과 조정의 과정을 외면하려는 오만 혹은 안일에 대해서도 경각심을 준다. 정치적 과정을 무시하는 이러한 태도는 결국 군주 혹은 세도가 등에 비견될 수 있는 일부 특권 세력의 정치적 전횡을 제어하지 못하게 하는 결과를 초래하기 마련이다.

조선후기의 정치적 갈등과 정쟁의 양상은 주자학적 정치론에 기인한 특징도 있지만, 정치적 갈등과 정쟁 그 자체는 동서고금을 막론한 불가피한 조건이므로 조선후기적 특수성만 지나치게 부각시켜서는 안 된다. 이러한 조건에서 조선의 군신들이 의리론의 대결 국면을 회피하지 않고 군주가 한 차원 높은 공공의 의리를 제시하고 이에 기반하여 새로운 합의의 국면을 이끌어 냈던 경험은 오늘날의 정치적 리더십에도 시사하는 바가 크다고 하겠다.



## | 참고 문헌 |

### <한문 자료>

『朝鮮王朝實錄』  
 『울곡전서』  
 『정조임금편지』  
 『한중록』  
 『朱熹集』  
 『江漢集』  
 『頤齋亂藁』  
 『皇極編』  
 『玄阜記』  
 『자치통감강목』, 『문헌통고』, 『증보문헌비고』  
 『論語』 『論語集註大全』 『易傳』 『書傳大全』 『대학장구』 『중용장구』

### <국문 자료>

박영효, 「건백서」(김갑천 역, 1990, 「박영효의 건백서」 『한국정치연구』2에 수록)  
 안방준, 「偏黨論辨」(『목재일기』권2)  
 유길준, 『정치학』(한석태 역, 1998, 경남대출판부)  
 유길준, 『서유견문』(허경진 역, 2004, 서해문집)  
 안확, 1923, 『조선문명사』, (1983, 중앙일보사)  
 『독립신문』  
 몽테스키외의 지음, 이재형 옮김, 2015, 『법의 정신』, 문예출판사

### <단행본>

강상규, 2013, 『조선정치사의 발견』, 창비  
 근대사연구회편, 1987, 『한국중세사회 해체기의 제문제(上)-정치·사상편』, 한울  
 김도형, 1994, 『대한제국기의 정치사상연구』, 지식산업사  
 김돈, 1997 『조선전기 군신권력관계 연구』, 서울대 출판부  
 김윤철, 2009, 『정당』, 책세상  
 김학준, 2012, 『구한말의 서양 정치학 수용 연구』, 서울대학교출판문화원  
 박지향, 2012, 『클래식 영국사』, 김영사  
 박현모, 2011, 『정조 사후 63년』, 창비  
 서영희, 2003, 『대한제국 정치사 연구』, 서울대출판부  
 송호근, 2013, 『시민의 탄생』, 민음사  
 유봉학, 2001, 『정조대왕의 꿈』, 신구문화사  
 이상익, 2004, 『유교전통과 자유민주주의』, 심산

이상익, 2007, 『주자학의 길』  
이성무·정만조 외, 1992, 『조선후기 黨爭의 綜合的 檢討』, 한국정신문화연구원  
이영림·주경철·최갑수, 2011, 『근대 유럽의 형성』, 까치  
이영춘, 1998, 『조선후기 왕위계승연구』, 집문당  
이태진, 2000, 『고종시대의 재조명』, 태학사  
장영숙, 2010, 『고종 44년의 비원』, 너머북스  
정용화, 2004, 『문명의 정치사상: 유길준과 근대한국』, 문학과 지성사  
최이돈, 1994 『조선중기 사림정치구조 연구』, 일조각  
한국역사연구회, 1990, 『조선정치사(상)』, 청년사  
홍태영, 2008, 『국민국가의 정치학』, 후마니타스

갈상돈, 2009, 『제임스 매디슨의 파벌』, 고려대 박사학위논문  
김태희, 2012, 『정조의 통합정치에 관한 연구』, 한국학중앙연구원 박사학위논문  
설석규, 1994, 『16-18세기의 儒疏와 公論政治』, 경북대 박사학위논문  
이근호, 2001, 『英祖代 蕩平派의 國政運營論 研究』, 국민대 박사학위논문  
최성환, 2009, 『正祖代 蕩平政局의 君臣義理 研究』, 서울대학교 박사학위논문

데이비드 헬드 저, 이정식 역, 1989, 『민주주의의 모델』, 인간사랑  
버나드 마닝 저, 관준혁 역, 2004, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스  
사르토리, 어수영 역, 1986, 『현대정당론』, 동녘  
여영시 저, 이원석 역, 2015, 『주희의 역사세계(상), (하)』, 글항아리  
전목 저, 김준권 역, 2005, 『강좌 중국정치 제도사』, 한국학술정보  
전목 저, 이윤화 역, 2006, 『사학명저강의』, 신서원  
제임스 팔레 저, 이훈상 역, 1993, 『전통한국의 정치와 정책』, 신원  
丸山眞男 저, 김석근 역, 1998, 『일본정치사상사연구』, 통나무

### 〈연구 논문〉

궁도박사, 2004, 「프로젝트로서의 동아시아」 『국사의 신화를 넘어서』, 휴머니스트  
김향수, 2003 「울곡 이이의 구체제 혁신론」 『한국사인물열전』2, 돌베개  
박광용, 1999, 「조선시대 政治史 연구의 성과와 과제」 『朝鮮時代 政治史』, 한국정신문화연구원  
오수창, 2016, 「오늘날의 역사학, 정조 연간 탕평정치 및 19세기 세도정치의 삼각대화」 『역사비평』116  
유영익, 1993, 「개화기의 민주주의 정치운동」 『한국사상의 정치형태』, 일조각  
이철승, 2010, 「논어에 나타난 權道の 논리 구조와 의미」 『시대와 철학』21-3  
이태진, 1993, 「정조-儒學的 啓蒙 絕對君主」 『한국사시민강좌』13  
정경희, 1993, 「肅宗代 蕩平論과 ‘蕩平’의 시도」 『韓國史論』30  
정경희, 1995, 「숙종 후반기 탕평정국의 변화」 『韓國學報』79  
정만조, 1985, 「英祖代 初半의 政局과 蕩平策의 推進」 『朝鮮時代 政治史의 再照明』, 범조사  
정만조, 1986, 「귀록 조현명 연구」 『한국학논총』 8

- 정만조, 2012, 「영조대의 정국추이와 탕평책」『영조의 국가정책과 정치이념』, 한국학중앙연구원
- 정옥자, 1991, 「江漢 黃景源의 宋史認識」『朝鮮後期 知性史』, 일지사
- 최덕수, 1985, 「독립협회의 정채론과 외교론 연구」『한국근대정치사연구』, 사계절
- 홍태영, 2010, 「프랑스 : 혁명과 공화국의 정치학」『유럽 민주화의 이념과 역사』, 후마니타스



## Abstract

### Jeong-jo's Euli Tang-pyoung and the leadership of Hwang-geuk(皇極)

China's ancient Confucianism had presented a systematic political theory in the Book of sha ngshū(尚書), its core was in the action of Hwang-geuk(皇極). Zhu Shi(朱熹) not only presented the Neo-Confucian image of king modifying the traditional interpretation of Hwang-geuk(皇極)=great neutrality(大中) to Hwang-geuk(皇極)=kungeuk(君極), but also presented the political theory of faction, confident of the legitimacy of the faction parties that had been seen as guilty until now. He tried to keep the monarchy through the political theory of faction. The theory of Hwang-geuk(皇極) and faction parties are important concepts to understand Zhu Shi's political theory. The king and his officials in the late Joseon Dynasty understood and practiced the doctrines of Chu-tzu thoroughly, so if we organize the leadership of the king and the face of faction parties' politics based on the theory of Hwang-geuk(皇極), we can explain the leadership of Jeongjo(正祖) more clearly.

Although he reigns Yeongjo(英祖)'s establishment of Hwang-geuk(皇極), Jeongjo(正祖) emphasized that the Kun-geuk(君極) must stand on natural laws without getting chaotic or suffering. It was thanks to the newly constructed Hwang-geuk(皇極) that soron(少論) and namin(南人) was able to restore new political vitality. As a result, politics of Jeongjo(正祖) era were able to coexist with the vivid competition of existing faction parties. Based on Hwang-geuk(皇極) refurbishment, Jeongjo(正祖) can revise Yeongjo(英祖)'s Imo-Euli(壬午義理) which Yeongjo(英祖) decided by dogmatism, and can attempted to change orthodox of the heir to the throne accordingly. Because Jeongjo(正祖) had the center of Hwang-geuk(皇極), it was possible for all the parties involved in the faction to compete in the front of the law, adjustment by the monarch, and change involving up to the new political forces. The politics of Jeongjo(正祖) showed simultaneously

the leadership of the monarch who was based on the Neo-Confucian and the vitality of faction parties politics, and the possibility of national-social reform by the calls of the two.

However, the point where Hwang-geuk(皇極)=Kun-geuk(君極)=Cheon-geuk(天極) is consistent is possible because the king needs to have a clear judgment for natural principle and a political ability to be able to adjust each faction party's competition. This was a difficulty to collapse as it is not easy to construct. This was both a weakness as well as a strength of the Korean monarchy characterized by cooperative governance. The monarchy of Choseon(朝鮮) resulted in the destruction of the Korean Empire(大韓帝國) in the 20th century. However, as a result, it is impossible to abandon the political leadership tradition accumulated from the experience of the operation of the monarchy of Korea for reasons of only failure.

Although the monarchy of Korea failed, it is necessary to reconstruct the characteristics of politics in the late choseon(朝鮮) dynasty by mobilizing the idea of Hwang-geuk(皇極) and faction politics. Jeongjo(正祖) suggested one-dimensional high public duty at the political department where confrontation of Loyalty debate is intensely done. And based on this, he led the new agreement and led politics. These experiences are also very suggestive in today's political leadership.

Key Word : Hwang-geuk(皇極), Kun-geuk(君極), Cheon-geuk(天極), faction parties politics(朋黨政治), The monarchy of Choseon(朝鮮), Leadership.

| 저자 약력 |

최성환

서울대학교 문학박사

수원시정연구원 수원학연구센터 센터장(현)

E-mail : choevet@hanmail.net

주요 논문 및 보고서

「수원 화성 행차시 정조의 활동과 그 의미」, 『동아시아 군주의 능행 전통과 정조의 수원 화성 행차』 (2015, 수원시정연구원)

『정조대 국정에서 공공성(公共性)의 구현』 (2014, 수원시정연구원)

『正祖代 蕩平政局의 君臣義理 연구』 (2009, 서울대학교 박사학위논문)