

朝鮮後期 實學者들의 臺諫論

鄭 杜 熙

I. 序 論

II. 實學者들이 본 臺諫制의 弊端

III. 朝鮮後期 景宗代 臺諫의 人事移動狀況

IV. 實學者들의 臺諫制改革論

V. 結 論

I. 序 論

지난 몇년간 필자는 成宗代를 중심으로한 朝鮮初期의 臺諫制度를 연구하여왔다. 유교사상에 바탕을 둔 조선왕조의 정치제도의 특징은 무엇이며 조선왕조의 정치적인 안정이 그처럼 장기간 지속될 수 있었던 원인은 무엇인가? 또한 조선시대의 黨爭의 특징은 무엇이며 당시의 정치적인 논쟁이 항상 도덕적이며 이념적인 색채를 강하게 띠었던 이유는 무엇인가? 이러한 의문에 접근하기 위하여는 대간제도에 관한 연구가 불가피하다고 필자는 생각하였으며, 이러한 생각이 잘못된 것은 아니라는 확신을 가지게 되었다.¹⁾

이러한 연구를 통하여 대간제도가 왕조의 정치적인 안정을 유지하는데 큰 기여를 하였으며, 동시에 이 시대의 당쟁을 격화시키는 데에도 그 영향은 컸다고 생각하게 되었다. 그러므로 당쟁이 매우 심하였던 조선후기의 대간제도의 운영상황을 꼭 한번 확인하고 싶었던 것이다. 필자는 이

1) 이러한 필자의 대간제도에 관한 견해는 다음과 같은 논문을 통하여 이미 발표한 바가 있다.

鄭杜熙, 「朝鮮成宗代 臺諫의 彈劾活動」 『歷史學報』, 109 (1986. 3)

——, 「朝鮮成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的 論爭」 『宋俊浩教授 停年紀念 論叢』 (1987)

러한 생각을 가지고 조선후기의 여러가지 정치적인 폐단을 비판하고, 이를 시정하기 위하여 노력하였던 實學者들이 이 대간제도를 어떻게 생각하고 있었을까 하는 점을 찾아보게 되었다.

本稿에서는 李瀾, 丁若鏞, 그리고 李重煥의 대간론을 집중적으로 검토하려고 한다. 사실 이들의 방대한 저술과 광범위한 관심에 비한다면 이들의 대간론에 관한 언급은 실로 조그마한 문제에 지나지 않을지도 모른다. 그러나 필자는 이들의 대간론을 깊이 분석해볼 필요가 있다고 생각하였다. 즉 이들은 한결같이 대간제도가 잘못 운영되고 있다는 비판을 하고 있었으며, 나아가 이 제도의 개혁에 대하여도 그들 나름대로의 의견을 개진하고 있었기 때문이다. 그리고 이 내용을 상세하게 분석하여 보고, 이를 당시의 현실과 대비하여 보는 과정에서 이들의 대간론이 당시의 정치적 상황을 정확하게 파악하는데 있어서나, 대간제도의 또 다른 특징을 이해하는데 있어서 매우 중요하다는 점을 깨닫게 되었다.

사실 實學者들의 政治改革思想에 관하여는 일일이 언급하기도 어려운 정도로 많은 연구성과가 쌓여 있다. 그러나 본 연구를 진행하여 가는 과정에서 실학자들의 개혁안을 보다 더 세밀하게 분석하여볼 필요가 있음을 발견하였으며, 그럴 경우 실학자들의 정치개혁안에 관한 종래의 견해를 무비판적으로 받아들일 것만은 아니라는 점도 알게 되었다. 과거의 실학연구에 관한 새로운 문제점을 제시할 수 있었으면 하는 것도 본 연구에 임하는 필자의 조그마한 소망이기도 하다.

II. 實學者들이 본 臺諫制의 弊端

실학자들은 그들의 저서 곳곳에서 당시의 정치를 신랄하게 비판하였었다. 그렇다면 이들은 대간제에 대하여 어떻게 생각하고 있었을까? 먼저 星湖 李瀾의 대간론을 살펴보기로 하자.

성호 이익은 ‘論諫官’이라는 논설을 통하여 당시의 대간제에 대한 그의

견해를 표명하였다. 여기에서 그는 당시 대간제의 폐단을 크게 세가지로 나누어 지적하였다. 즉 그는 무엇보다도 먼저 風聞彈劾의 폐해를 거론하면서 다음과 같이 말하였다.

풍문탄핵은 (唐의) 武僇으로부터 시작되었는데, (이후로는 남을) 참소하고 헐뜯는 일을 막을 수가 없게 되었다. 사람의 죄과는 그 행적을 조사하여 다스려야 하며, 규탄할 일이 있으면 반드시 그의 사실여부를 확인하여야 한다. (그렇지 않고) 만약에 거리의 뜬소문을 토대로 (남의 죄과를) 논한다면, 논하는 사람이야 쉽겠지만 규탄을 당하는 사람은 (억울한) 피해를 입을 것이다. (이렇게 해가지고서야) 어떻게 人心을 설복시킬 수가 있겠는가?²⁾

위의 사료에 의하면, 이익은 소위 풍문탄핵은 관리를 규찰함에 있어서 거리의 헛소문을 근거로 하기 때문에 폐지되어야 한다고 주장하고 있음을 알 수 있다. 사실 풍문탄핵이 본격적으로 확대되기 시작하였던 成宗代부터도 彈劾根據의 事實與否 문제는 심각한 논쟁거리가 되었었다.³⁾ 그럼에도 불구하고 계속 허용되었던 풍문탄핵을 이익은 폐지해야 한다고 주장하였던 것이다.

이에 이어서 그는 中宗代부터 비롯된 避嫌制를 폐지할 것을 주장하였다. 즉 대간이 사소한 잘못만 있다고 하여도 바로 辭職을 하는 풍조가 만연하여 대간이 너무 자주 교체가 되고, 그로 말미암아 대간 본연의 임무가 소홀해지고 있다는 것이다. 즉 그는,

우리나라 사람들이 일을 꺼리고 숨기고 피하기만 하는 것은 오래된 고질이다. (나는 우리 나라 사람들의) 官職과 祿俸을 사양하였다는 말을 들어본 적이 없다. (그러나 대간만은) 한번 事端에 봉착하면 죽기를 무릅쓰고 물러서기만 한다. 혐의가 있으니 물러나야만 한다고 핑계를 대고서는 아울러 (자기가) 병에 걸려있다는 점을 종이에 가득 써서 제출하는데, (이것이) 외람되고 번거로운 일임에도 전혀 꺼리는 바가 없다.⁴⁾

2) 『星湖先生文集』 卷 30, 「雜著」 論諫官 條.

3) 成宗代의 風聞彈劾에 관한 여러가지 문제는 필자의 다음의 논문을 참조할 것.
「朝鮮 成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的 論爭」

4) 『星湖先生文集』 卷 30, 「雜著」 論諫官 條.

라고까지 극언하였다. 그는 대간의 避嫌辭職이 번거롭고 형식적인 행위에 지나지 않는 것임을 지적하였다. 또한 그는 대간이 그 직을 사소한 이유를 들어 극구 사직하려는 것은 관직을 아주 떠나려는 것이 아님을 꿰뚫어 보았다. 그리하여 그는 대간이 피험사직하려는 것은,

대간은 清選이어서 그 名望은 매우 높으나 실속이 없으며, 게다가 대간을 사직 하여도 벼슬길이 아주 막히는 것도 아니기 때문에 감히 자신을 이롭게 할 목적으로 이처럼 죽기로 사직하려는 것이다.⁵⁾

라고 신랄하게 비판하였던 것이다. 이익의 눈에는 당시의 대간은 전혀 제구실을 하지 못하였으며, 또 하려고도 애쓰지 않는 것으로 보였던 것이다. 오히려 대간은 자신의 보신책이나 도모하기에 급급하였다는 것이 이익의 진단이었던 것이라고 단정할 수가 있다.

또한 그는 당시에 言路가 막혀있었다고 주장하였으며, 그 원인은 바로 承政院에 있다고 하였다. 즉 그는,

言路가 막힌 것은 전적으로 承政院 때문이다. 지금의 제도로도 草野의 선비가 (그의 생각을) 진언할 수는 있다. 그러나 (승정원에서) 이들의 말이 조금이라도 時宜에 어긋난다고 생각하면 문득 그 진언이 채택될 수 있는 길을 막아버린다. (그러므로) 비열하여 (관작이나) 바라는 무리들의 말은 (아예) 귀를 기우릴만한 것이 없고, 유식하고 양식이 있는 사람들은 벼슬을 바란다는 오해를 받을까 저어하여, (어느 일이 국가의) 이해에 큰 관련이 있을 때조차도 자기의 생각을 말하지 않는다.⁶⁾

고까지하며 당시의 대간제를 비판하였다. 물론 위의 사료는 반드시 대간제만을 비판한 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나 그 본 뜻은 당시에는 승정원에서 제출되는 상소를 바로 왕에게 보이지 않고 그들이 중간에서 이를 차단함으로써 뜻있는 이들이 국사를 논하기를 꺼린다는 것이다.

사실 승정원의 기능을 정확하게 알지 못하는 상황에서 이익의 이와같은

5) 同上

6) 同上

견해를 이해하기는 어렵다. 그러나 승정원은 王命을 出納하는 기관으로서 왕에게 제출되는 각종 문서를 접수하는 역할을 하였으며, 이러한 역할이 확대되어 그 서류들 가운데 왕에게 직접 올려야 할 것과 그렇지 아니할 것 과를 사전에 구분하는 역할도 이들이 하게 된 것이 아닌가 생각된다. 만약 이러한 승정원의 기능이 잘못 확대된다면 당시의 언론이 이로 인하여 차단될 가능성은 컸을 것이다. 그리고 이러한 승정원의 역할에 대하여 조선 후기에 상당한 논의가 있었던 것 같다. 宣祖代에 吏曹參議였던 成渾이 승정원에서 상소문을 사전에 미리 검토하여, 왕에게 올릴 것인가의 여부를 확인하는 제도는 君臣 사이를 막는 처사이니 이를 폐지하자고 건의하였다. 이러한 승정원에 대한 비판은 이익의 그것과 일치하는 것이라고 생각한다. 그러므로 조선후기에는 이 승정원의 기능에 관하여 조정내에서 상당한 논란이 있었던 것이라고 짐작된다.⁷⁾

이러한 이익의 비판은 대간이 아니라 승정원을 겨냥한 것이다. 그러나 이 글이 대간론의 일부라는 점을 생각한다면 그렇게만 생각할 수는 없을 것 같다. 특히 위의 사료를 자세하게 살펴보면, 언론이 막히게 된 근본이 유에 대하여 말하려 하는 것이 아님을 알 수 있다. 즉 이익은 그보다는 言官인 대간이 제구실을 하고 있지 못하다는 점에서 당시의 언론이 막혔던 가장 중요한 원인을 발견하였던 것이다. 그는 대간에 대간다운 인물이 등용되지 못하고 있다는 점에 그의 비판의 초점을 맞추었던 것이라고 생각한다.

이상에서 이익의 대간제에 관한 비판의 내용을 검토하였다. 요컨대 그의 대간제에 대한 비판은 대간제도 그 자체에 있다기 보다는 대간을 역임하는 사람들의 자질을 크게 문제삼았음을 알 수 있다. 당시의 대간은 시

7) 成渾의 承政院에 대한 견해는 李肯翊『燃藜室記述 別集』제 6권 '承政院條'에 나와 있다. 뿐만 아니라 여기에는 승정원에서 상소문을 먼저 개봉한 다음에 왕에게 올리는 제도가 林巨正 난 이후부터였다는 李睟光의 설명도 소개되어 있다. 이런 의미에서 승정원의 '정치적인 역할'에 대하여는 본격적인 연구가 절실히 요망된다.

의에 영합하지 않는 소신에 따라 활동을 하는 것이 아니라 자신의 영달이나 추구하고 있었다는 것이 그의 비판의 주된 내용이었다. 즉 여기에서 그가 명시하지는 않았지만, 당쟁이 심하던 당시에 대간이 권력자의 혹은 당파의 눈치나 살피는 존재였기에 이러한 폐단이 발생한 것이라고 그는 판단하였던 것이 아닐까 한다.

이제 다음으로 茶山 丁若鏞의 대간론을 살펴보기로 하자. 정약용의 대간론은 그의 대표적인 저서라 할 수 있는 『經世遺表』 권 1, 春官禮曹, 司諫院 條와 그의 저술을 모아놓은 『與猶堂全書』, 제 1 권, 제 1 집 ‘論’ 부의 ‘職官論一’과 ‘職官論二’에 잘 나타나있다.

그는 臺諫制의 문제를 생각하면서, 결국 대간제 그 자체가 언로를 막고 있다는 역설적인 결론에 도달하였다. 그는 中國古代의 理想時代에는 대간제가 따로 없어도 모든 신하가 다 자기 몸을 아끼지 않고 왕에게 諫諍하였기 때문에 언로가 완전히 개방되어 있었으며, 바로 이 점이 당시의 정치를 올바르게 이끄는 원동력이었다고 생각하였다. 물론 이러한 견해는 그만의 독특한 견해는 아니다. 사실 유교적인 이상정치를 구현하고자 하는 사람은 누구나 다 이와 흡사한 주장을 하였던 것이다. 이 문제는 本稿의 후반부에서 자세히 언급할 기회가 있을 것이다. 그러므로 여기서는 정약용은 누구보다도 대간에 관한 한 이러한 과거의 理想的인 제도로 복귀할 것을 주장하였다는 점을 지적하고자 한다. 그러므로 그의 대간론은 매우 부정적인 것이었던 것이다.

그는 ‘職官論一’에서 대간이라는 직책이 있으므로 조정의 신하로서 비록 忠君憂國하는 마음이 있다하더라도 자기의 견해를 감히 표명하지 못한다고 지적한 후 다음과 같이 말하였다.

지금은 (다만) 몇 사람에게만 言官의 지위를 갖게하므로, 위로는 公卿大夫에서부터 아래로는 가난한 선비에 이르기까지 할 말이 있어도 문득 머리를 저으며 이는 대간이 할 일이라고 한다. 이에 온 세상이 입을 다물고 다시는 諫諍을 하려고 하지 않는다. (그러니) 천하의 언로를 막는 것으로 이보다 더 심한 것이

있겠는가? 그런데 館閣과 臺諫의 직을 가진 사람들은 남을 탄핵하여 (헌직에서) 내쫓을 때를 만나면, 그 사람을 지나치리만큼 과격하게 비판하면서, ‘나는 법을 집행하는 관리이다. (그러므로) 법을 집행하는데 있어서는 준엄한 태도로 임해야지 (사사로운 정으로) 관대하게 해서는 않된다’고 말한다. (그리하여 어느 사람이) 한번 배격을 당하면, (그와) 평생을 알고 지낸 옛 친구라 하더라도 감히 그를 無罪라고 변론하지 못하고 다만 그를 결박하여 잡아 가두는 것이 (대간으로서) 마땅히 해야 할 일이라고 말할 뿐이다. (그러나) 그 자리를 물러나와서는 말하기를 ‘진실로 (그 당시에는) 어쩔 수가 없었다’고 한다. (그러니) 그 기강이 무너지고 풍속이 타락함이 이보다 더 심할 수가 없다. 그러므로 관작과 대간을 혁파하던 천하가 다스려질 것이다.

위의 사료에서 정약용은 먼저 言官이 별도로 임명되어 있다는 점이 바로 언로가 막히게 된 근본이유라는 점을 다시 한번 강조하면서, 당대의 臺諫에 뜻있는 사람이 없음을 신랄하게 비판하였다. 즉 당시의 대간은 남을 탄핵할 일이 생겼을 때는 법을 엄하게 적용해야 하는 것이라고 하면서 그를 지나치리만큼 몰아세우지만, 막상 나중에서 가서는 당시의 형편이 어쩔 수 없어서 그리되었다고 변명한다는 것이다. 말하자면 남을 탄핵할 때도 정당한 사유가 있어서가 아니라 당시의 時流에 아부하기 위하여 그와 같은 탄핵행위를 한다는 것이 그의 비판의 중심내용이었다. 이는 대간의 탄핵활동이 독자적인 행동규범에 따르는 것이 아니라 權勢家의 비위를 거슬리게 하지 않으려는 방향으로 이루어지고 있다는 것으로 해석할 수가 있다. 요컨대 대간은 어느 당파의 도구로 전락하고 말았다는 것이 정약용의 주장이었다고 필자는 생각한다. 때문에 그는 위의 사료의 끝에 그렇다면 차라리 관작과 대간을 없애야만 천하가 잘 다스려질 것이라고 極言하였던 것이다. 주지하다시피 대간은 士大夫 公論의 代辯者이며, 聖賢의 法의 守護者라는 자부심을 가지고 왕에게 간쟁하며 또한 조정의 고위관리들의 非行을 감찰하였던 것이다. 바로 이러한 대간의 기능이 제대로 발휘될 때에는 정치의 도덕적 타락을 방지하고, 나아가 고위관리들의 탐욕을 예방할 수가 있었을 것이다.⁸⁾

그러나 그가 살던 시대의 대간은 전혀 제구실을 하지 못하였다는 것이 그의 판단이었던 것이다. 때문에 그는 차라리 이 제도 자체를 없애는 것이 낫다고 주장하였던 것이다. 이러한 점에서 그의 대간제에 대한 비판은 李瀾의 그것보다도 더 신랄하고 과감한 것이었다. 그러나 그의 구상이 보다 구체적으로 표현되었다고 생각되는 『經世遺表』를 보면 문자 그대로 대간제를 철폐하자고 하지는 않았음을 알 수 있다.

『경세유표』 ‘司諫院’條를 보면 우선 그가 司憲府에 대하여 전혀 언급하고 있지 않음을 발견하게 된다. 그가 사간원의 문제점을 지적함과 아울러 그의 개혁안도 제시하고 있는데 반하여 사헌부에 대하여는 언급조차 하지 않았던 이유는 무엇일까? 그의 설명이 없어서 상세히 알 수는 없지만 아마도 그는 사헌부를 새삼스레 설치할 필요가 없다고 생각하지 않았을까 한다.

사실 臺諫이란 監察機構인 司憲府와 諫諍機構인 司諫院을 의미하는 말이었지만, 실제 대간이란 말은 하나의 보통명사처럼 사용되는 것이 일반적인 현상이었다. 이점은 앞서 살펴본 이익이나 정약용의 경우에도 마찬가지였다. 즉 조선초기부터 이 두 기구의 기능이 원칙적으로는 다른 것으로 되어있었지만, 실제로는 같은 역할을 담당하였다. 즉 관리의 任免에 관한 최종 결정권이 왕에게 주어진 상황에서 관리에 대한 탄핵행위는 그것이 곧 왕에 대한 간쟁행위였던 것이다. 더우기 朝鮮의 王權이 (中國의 그것처럼) 절대적이지 못하였기 때문에 엄밀한 의미에서의 감찰기구가 제대로 발전할 수가 없었다. 때문에 조선시대의 사헌부와 사간원은 두 기구 공히 諫諍機構化 하였다는데에 그 특징이 있었던 것이다.⁹⁾ 그러므로

8) 臺諫을 당시에는 風憲官이라고도 하였는데, 이는 곧 대간이 士大夫 公論의 代辯者이며 동시에 聖賢의 法을 守護하는 者란 의미로 한 말이다. 이와 같은 대간제의 원칙 및 그 정치적인 기능에 대하여는 필자의 논문 「朝鮮 成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的 論爭」의 제 4장과 5장을 참조할 것.

9) 필자가 成宗代를 중심으로 살펴본 바에 의하면 이 두 기구의 실제 활동내용은 엄격히 구분되지 않았으며, 오히려 둘 모두 諫諍機構化하였다. 그리하여

丁若鏞이 사간원만을 취급하고 사헌부를 언급조차 하지 않았던 것은 그의 구상자체가 이상적인 간쟁기구의 확립에 있었지 감찰기구의 발전에 있었던 것이 아니었음을 말하여 준다.¹⁰⁾

그러면 그는 司諫院에는 어떤 문제가 있다고 생각하였을까? 『경세유표』의 '사간원' 조에서 그는 중국에서 이 제도가 발전하여간 경위를 먼저 서술하고 이어서 사간원의 직제를 밝힌 다음, 이 제도가 왜 잘못 운영되었던가를 설명하고 있다. 다음의 사료는 그가 여기에서 지적한 사간원의 폐단의 내용이다.

近世에는 관리를 임명하는 제도가 날로 어지러워지자, 玉堂의 관원이 함부로 諫官을 천거한다. 이에 寒微하고 용렬하며 어리석고 둔한 사람들만을 뽑아 諫官에 임명하게 되었다. 그러니 간관으로 임명된 자가 앞뒤 눈치를 보기에 바빠 감히 입도 열지 못한다. (관리들을) 논박하는 것을 이렇게 어려워 하니 하물며 (왕에게) 간쟁하는 것은 어떠하겠는가? 더우기 (간관들) 아침에 임명했다가 저녁에 교체하는 것이 마치 '波瀾沙' 같아서 능히 3일간을 재직하는 사람도 드물다. 또한 언동 하나하나가 모두 承旨들의 감시를 받게된다. (그리하여 승지들이 사소한 잘못이라도 지적하기만 하면) 避嫌하여 그 직에서 물러나면서 (그렇게 하는 것이) 의로운 일이라고 변명하지만, 실은 王命을 거스르는 것이다. 그 사소한 체면치레가 마치 소털처럼 세밀하고, 자질구레하게 염치를 따지는 것이 마치 모기 속 눈섭처럼 세세하다. 때문에 큰 德을 갖춘 인물이라 할지라도 한번 간관이 되면 그 신명을 오래 보존할 수가 없으니, 천하의 회국이 아닐 수 없다. (그러니) 이보다 더 무익한 일이 없다. 그러므로 간쟁의 임무를 어느 한 관청에 일임해서는 안되는 것이다.

위의 사료를 보면 정약용은 두가지 면에서 諫官을 비판하고 있음을 알

필자는 이점이 朝鮮時代의 특징의 하나라고 판단하였다. 이점에 관하여는 필자의 논문, 「朝鮮 成宗代 臺諫의 彈劾活動」을 참조할 것. 특히 이 글의 결론부분에서 이러한 문제를 제기하였으며, 同時代의 中國(明)에서는 皇帝에 직속되는 監察機構가 발달하였던 반면 조선에서는 諫靜機構가 발전하였다는 문제를 제기한 바 있다. 이에 대하여는 자세히 검토할 기회를 가지려고 한다.

- 10) 이 문제에 대하여는 본고의 후반부에서 다시 한번 논의할 기회를 가지고자 한다.

수 있다. 즉 그는 첫째 간관에 임명되는 사람들의 자질을 문제삼고 있었다. 말하자면 간관에 寒微하고 무능한 사람들이 임명되므로 前後左右의 눈치를 살피느라 제대로 간쟁활동을 하지 못한다는 것이다. 둘째로 그가 문제삼은 것은 간관의 교체가 너무나 잦다는 것이었다. 게다가 承旨들이 간관의 언동을 감시하기 때문에 간관들은 사소한 잘못이라도 승지들에 의하여 지적당하게 되면 가지가지의 이유를 들어 사직함으로 간관의 교체는 더욱 잦게 되었다고 그는 주장하였다.¹¹⁾ 이점과 관련하여 그는 대간들이 避嫌의 이유로 대는 예의나 염치등이 다 핑계에 지나지 않고 다만 諫官職을 면하려는 수단에 지나지 않는데, 이러한 형식적인 체면치레가 너무나 세밀하다는 점을 통박하였다.

정약용은 당시의 대간들이 권력자들의 눈치나 보는 무능한 사람들이며, 재임기간이 2,3일에 지나지 않을 정도로 이들이 지나치게 자주 교체된다는 것을 가장 중요한 문제점으로 지적한 것이었다. 이러한 점에서 그의 臺諫制에 대한 비판은 李瀾의 그것과 매우 비슷하다고 생각한다. 그러나 그는 무엇보다도 대간제도 그 자체에 근본적인 결함이 내재되어 있다고 주장하였다. 물론 위의 사료에서 그가 지적한 여러 문제들은 당쟁이 심하였던 그 시절에 諫官들이 당파간의 눈치나 살피며 자신의 保身策이나 도모하려고 하기 때문에 발생하였으며, 그도 이점을 인정하였던 것이다. 그러나 그는 이러한 대간제의 문제점이 당쟁의 시기랄 수도 있는 당시에 특히 더 들어난 것이기는 하지만, 사실은 대간제도 그 자체에 이러한 문제점들이 내재되었다고 판단하였던 것이다. 그러므로 그는 이 제도의 효파를 주장

11) 丁若鏞도 대간의 활동이 위축된 이유의 하나로 승정원의 간섭을 들고 있다. 승정원은 王命의 出納機關이라고는 하나, 이들이 대간의 간쟁활동을 간섭하는 것을 두고 이 시대의 왕권이 강했다고 속단할 수는 없다. 집권당파에서 반대파의 활동을 견제하기 위하여 승정원을 이용했을 가능성이 크기 때문이다. 아 물론 조선시대의 승정원에 관한 보다 구체적인 연구가 절실히 요망되며, 그렇게 되면 李瀾이나 丁若鏞의 견해를 정확하게 이해할 수가 있을 것이다.

하였던 것이다. 이러한 점에서 대간제에 대한 그의 비판은 李瀾의 그것보다도 더욱 신랄하였으며, 이의 개혁안도 훨씬 과격한 것이 될 수밖에 없었다. 그러나 『경세유표』에서 ‘司諫院’條를 따로 두었다는 그 자체가 그도 대간제도를 완전히 폐지할 수 없는 현실을 인정하지 않을 수 없다는 점을 의미하는 것이었다.

이제 李重煥은 臺諫制를 어떻게 생각하였던가를 살펴보기로 하자. 사실 이중환은 대간제의 폐단을 지적한 적도 없었으며, 또한 이의 개혁을 주장한 적도 없었다. 이러한 점에서 우리가 지금까지 살펴본 이익이나 정약용과는 그 입장이 아주 달랐던 것이라고 생각할 수가 있다. 그러나 그의 저서인 『擇里志』 ‘人心’條에서 그는 조선왕조 黨爭의 起源과 발전과정 및 蕩平策이 강구될 수 밖에 없었던 이유와 그 이후의 사회적 기강의 타락에 관한 견해를 제시하고 있다. 여기에서 그는 자연히 당시의 정치권력구조의 문제점에 대하여 언급하게 되었다. 그러므로 그도 대간제도에 관한 그의 견해를 간접적으로나마 언급치 않을 수 없었으며, 이러한 그의 견해가 본질적인 臺諫論이라고 말할 수는 없어도, 이 문제를 생각하는데 있어서 매우 유익한 것임을 알게 되었다.

그는 『택리지』의 ‘인심’조 앞부분에서 당쟁의 발생원인을 밝히는 가운데 당시의 권력구조의 특징에 대하여 다음과 같이 말하였다.¹²⁾

우리나라의 官制는 (중국의) 上世와는 다르다. 그러므로 비록 三公六卿을 두어 여러 관청을 통솔하게는 하였지만, 대간을 중요하게 여겨 거기에 많은 권한을 주었다. 그러므로 대간에서 품문을 근거로 관리들을 탄핵하여도 탄핵 당한 관리는 그 품문이 비록 아무런 근거가 없는 것이라 하더라도 일단은 現職에서 물

12) 이 사료의 중요성을 인식하고 이를 적극 분석하려고 했던 이는 宋贊植씨였다. 씨는 일찌기 「朝鮮朝 士林政治의 權力構造—鎔郞과 三司를 中心으로—」 『經濟史學』 2 (1978)라는 논문을 통하여 吏曹鎔郞이 중심이 되는 士林政治의 특징을 설명하려고 시도하였는데, 그 때에 씨는 필자가 여기서 인용한 바로 이 사료를 번역하고 분석하였다. 그러나 그 관심이 필자의 그것과는 다른 곳에 있었으므로 그 분석의 방향도 자연히 다를 수밖에 없었다. 그러나 씨의 연구를 통하여 필자가 많은 시사를 받았음을 여기에 밝힌다.

러날 수 밖에 없었다. (그러므로) 전적으로 議論으로써 정치를 일삼게 하였던 것이다. 무릇 内外의 官員에 대한 인사권은三公에 있지않고, 오직 吏曹이 이를 관장하고 있었다. 그러나 이조의 권한이 지나치게 커지는 것을 우려하여, 三司(司憲府, 司諫院, 弘文館) 관원의 인사권만은 吏曹判書에게 주지않고 郎官에게 주었다. 그러므로 吏曹의 正郎과 佐郎은 대간의 권한을 장악할 수가 있게 되었다. 그러므로 삼공육경이 비록 지위는 높다고하나 (그들에게) 조그만 흠이라도 있으면 吏曹의 전랑이 三司의 관원으로 하여금 그들을 탄핵하게 하였다. 조정의 풍속이 염치를 숭상하고 名節을 중하게 여겼으므로 한번 탄핵을 당하면 (그 탄핵근거의 사실성 여부에 관계없이) 현직에서 물러나지 않을 수 없었다. 이에 바로 전랑의 권한이 삼공의 그것과 비견할 만한 것이 되었다.

위의 사료에서 李重煥은 조선왕조에서는 대간의 권한이 매우 컸었음을 지적하고 있다. 三公六卿이 있어서 이들이 예하의 관원을 통솔하게 되어 있었지만 실제로는 대간의 권한이 강했다는 것이다. 그러므로 대간에 의해서 탄핵을 당하기만 하면 그 被彈劾者는 사직하지 않을 수 없었다는 것이다.¹³⁾

13) 이러한 풍조는 이미 成宗代부터 나타나기 시작하였다. 그 당시부터 소위 풍문탄핵이라는 것이 성행하기 시작하였는데, 그 때에 被彈劾者가 그 風聞의 사실여부를 확인하자고 주장한다는 것 자체가 궤양시되기도 하였던 것이다. 그러므로 이것이 확대되면 피탄핵자는 사직하지 않을 수 없었을 것이라고 생각된다. 아마도 成宗代 이후가 되면 이러한 풍조가 더욱 확대되었을 것이며, 黨爭이 심하던 시대에는 이러한 풍조를 반대파를 제거하는 수단으로 사용하였으리라고 생각한다. 성종대의 풍문탄핵이 제기하는 이러한 문제에 대하여는 필자의 논문「朝鮮成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的 論爭」제 3장을 참조할 것. 그리고 당쟁이 심한 상황에서는 대간의 풍문탄핵이 반대파의 도구로 전락하였는데, 明나라 말기 당쟁이 심하던 때에도 그렇다 한다. 이에 대하여는 明나라의 監察制度를 깊이 연구한 바 있는 Charles O. Hucker가 다음과 같이 말하였는데 이는 매우 정곡을 찌른 것이라 생각한다.

“반대파의 정권을 타도하기 위해서는 그 근거가 사실에 의거한 것이든 아니든, 그저 탄핵사태를 야기하기만 하면 되었다. (To rid the government of an enemy one often needed only to arrange an impeachment, valid or not.) [Charles O. Hucker, *The Traditional Chinese State in Ming Times (1368~1644)* (Tucson, Arizona: The University of Arizona Press) 1961, p. 52. 참조] 이러한 Hucker의 주장은 이증환이 위의 사료에서 말한 내용과 너무나 흡사하다는 점에서 주목을 끈다. 그러므로 중국이나 우리나라에서나 대간제도 그 자체가 당쟁의 원인이 된 것은 아니지만 이 제도가

위의 사료에서 ‘議論’으로 정치를 하였다는 말은 그 의미를 정확하게 알 수는 없으나, 대간의 풍문탄핵이 의미하는 바와 같이 상급자나 상급기관이 하급자나 하급기관을 일방적으로 지배하는 정치가 아니라, 오히려 대간에서 士大夫의 公論과 聖賢의 法을 앞세워 국가의 주요 관리들을 도덕적으로 감시하는 정치를 뜻하는 것이라고 생각한다.¹⁴⁾

그런데 위의 사료에서 이중환은 국가의 인사권을 吏曹에 귀속시키면 이의 권한이 과도해질 것을 염려하여 三司官員에 관한 인사권은 吏曹의 전람에게 일임하였다고 주장하였다. 삼사의 권한이 삼공육경에 버금갈 정도로 강하였는데, 이들에 관한 인사권을 이조판서에 맡기지 않은 것은 이들의 활동이 大臣들에 의하여 간섭받지 않도록 하려는 것이었을 것이다. 그러나 문제는 대간에 의하여 탄핵당한 사람은 그 탄핵의 根據의 事實 여부에 관계없이, 또 그 탄핵사유의 輕重에 관계없이 현직에서 물러나야만 했다는 당시의 현실이었다.¹⁵⁾ 위의 사료에서는 당시의 풍속이 廉恥와 名節을 중요시했기 때문이라고 그 이유를 말하였지만 다른 말로 표현하자면 당시 三司, 특히 대간의 말은 곧 당시의 지배층이 지향하였던 유교적인 가치를 대변하는 것이기 때문에, 이들의 지탄을 받았다는 것은 곧 그의 인간됨에 문제가 있다는 것을 의미하기 때문이었다.¹⁶⁾

당쟁을 더욱 격화시키는 중요한 이유 중의 하나였었다는 점을 알 수가 있다. 여기에서 살핀 실학자들 모두가 이 제도가 당쟁의 도구화하였다는 점을 역설하였다는 점에서도 그러하다.

- 14) 이러한 점에서 朝鮮時代의 政治가 철저하게 儒敎의인 성격을 지녔던 것이라고 생각한다. 이에 대하여는 필자의 논문, 「朝鮮 成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的論爭」 제 4 장과 5 장을 참고할 것.
- 15) 이러한 풍조는 이미 成宗代부터 생기기 시작하였다. 억울하게 탄핵당한 사람이 이를 해명하거나, 혹은 탄핵자와의 직접대질을 요구하는 행위 그 자체가 죄악시되었던 것이다. 그러므로 이러한 당시의 분위기가 정치적으로 악용된다면 커다란 물의가 생길 것이라 함을 짐작할 수 있다. 그러므로 당쟁이 심하였던 조선후기에는 이러한 풍조를 내세워 반대파를 현직에서 축출하려고 하였음에 틀림이 없다. (註 13 참조)
- 16) 조선시대의 대간의 탄핵기준이 바로 官吏들의 人品을 논하는데 있었으며, 또한 이러한 대간의 탄핵권이 당파간의 도구로 변할 때는 그러한 당쟁은 더욱

이러한 三司의 인사권을 吏曹의 전량이 장악하였기 때문에 이들이 삼사의 언론을 지배할 수가 있게 되었다고 그는 주장하였다. 이조의 전량은 사소한 이유로나 근거없는 품문으로 탄핵을 당하더라도 피탄핵자는 사직을 해야하는 것이 당시의 풍조였다는 점을 이용하여, 조금이라도 그들의 마음에 들지 않는 高官이 있으면 삼사로 하여금 그들을 탄핵하도록 하였다는 것이다. 아마도 이것은 李重煥의 생존 당시의 현실이었을 것이다. 그러므로 그가 여기에서 말하고자 하는 것은 원래 대간에 큰 권한을 준 것은 고관들의 권력의 남용을 견제하기 위해서인데, 지금에 와서는 오히려 이조전량의 절대적인 간섭하에 놓이게 되므로써 그 言路가 막혔음은 물론 그 권한이 공정하게 행사되지도 못하였다는 점을 말하려고 한 것이라고 생각한다.

물론 이중환은 대간제나 혹은 삼사에 대하여 직접적인 비판을 하고 있지는 않았다. 그는 당시의 현실을 있는 그대로 서술하려고 노력하였던 것 같다. 그러나 대간이 이조전량의 간섭하에 놓이게 되었다는 지적은 당시 대간의 언론활동이 공정하지 못했음을 비판한 것이나 다름이 없었다. 이러한 점에서 당시의 대간이 당파의 도구로 전락해 버리고 말았다는 이익이나 정약용의 대간제에 대한 비판과 그 내용이 같다고 생각된다.

이상에서 실학자 3명의 대간제도 폐단론을 검토하였다. 이들의 비판내용은 당시의 대간이 당파의 도구로 전락하여 제구실을 하지 못했다는 점에서 공통점을 지니고 있었다. 물론 각자의 비판내용은 그 구체적인 내용이나 비판의 강도가 다 달랐던 것도 사실이다. 그러나 이러한 차이점에도 불구하고 이들의 견해에 일관되게 반영된 공통점은 무엇을 의미하는가? 대간제에 관한 이들의 비판은 과연 어느 정도 사실에 근거한 것이었을까?

적절하고 지속적이 될 수 밖에 없었을 것이라는 점을 필자는 예상한 적이 있었다. (필자의 「同上論文」 제 5 장 참조)

Ⅲ. 朝鮮後期 景宗代 臺諫의 人事移動狀況

앞장에서 實學者들이 말하는 당시 대간제에 대한 비판의 내용을 살펴 보았다. 그렇다면 그들이 생존하던 시대에 대간제는 실제로 어떻게 운영되었을까 하는 문제를 생각해 보아야 할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 당시의 대간제도 운영에 관한 실제적인 지식을 얻을 수 있을 것이며, 나아가 실학자들의 비판이 구체적으로 어떠한 현실을 반영한 것인가를 따져볼 수도 있을 것이다.

이러한 문제를 살피기 위하여 필자는 조선후기 경종대의 대간의 인사이동상황을 조사하여 보기로 하였다. 景宗은 肅宗의 뒤를 이은 왕이며, 경종의 다음에는 英祖가 즉위하였다. 영조대는 지나친 당쟁을 수습하고자 蕩平策을 실시하였던 때이기도 하다. 그러므로 경종대는 당쟁이 무척이나 격심하던 시대였다고 쉽게 짐작할 수가 있다. 사실 辛壬士禍라든가, 陸虎龍의 告變事件 등을 통하여 잘 알려진대로 당시에는 老論少論의 대립이 매우 격렬하였던 시대였다. 실학자들은 대간제도를 비판하면서 한결같이 대간이 당파의 도구로 전락하였기 때문에 제대로의 언론활동을 하지 못하였다고 하였는데, 이러한 사실을 확인하기 위하여도 경종대의 사실을 살펴본다는 것은 유익한 일이 될 것이다.

또한 경종은 그 재위 기간이 무척 짧았던 왕이었다. 그는 숙종이 승하한 1720년 6월에 즉위하여 1724년 8월까지 만 4년 정도를 왕위에 있었다. 그러므로 이 시대의 대간의 인사이동상황을 확인하기가 용이하다는 점을 먼저 고려하였다. 사실 본 논문에서 조선후기의 방대한 대간관계자료를 다 확인하기는 어려웠다. 그런 의미에서 그 기간이 짧은 것은 하지만 한 王代의 대간교체상황을 다 확인해 볼 수 있다는 점에서 경종대를 택한 것이다.

물론 대간의 활동 전체를 상세하게 조사해볼 필요가 있는 것이지만 이

는 무척 지난한 일이라고도 생각되었다. 이익이나 정약용이 지적한 바와 같이 당시에는 대간이 지나치게 자주 교체되었으며 바로 이점이 큰 문제였다. 그리고 대간이 이처럼 자주 교체된다는 사실 자체가 당파간의 대립이 심하였던 이 시대의 정치적 상황을 반영하는 것이라 할 때, 경종대의 인사이동상황만을 집중적으로 분석해보는 것도 유익한 시도라고 생각되었다.

이러한 생각을 가지고 당시의 인사이동상황을 조사하여 다음의 [표 1]로 정리하였다.

[표 1]

景宗代 臺諫의 月別 人事移動狀況

	즉위년	1년	2년	3년	4년
1월		12	7	5	11
2월		7	5	6	6
3월		14	9	10	10
4월		12	12	14	13
윤 4월					2
5월		7	1	4	14
6월	4	7	18	2	12
윤 6월		13			
7월	7	14	7	6	8
8월	10	8	2	10	4
9월	11	6	18	9	
10월	9	12	13	14	
11월	6	13	9	7	
12월	16	13	9	15	
합 계	63	138	110	102	80
총합계 : 493명					

위의 [표 1]에 의하면 경종의 재위기간인 만 4년동안에 전체 대간에 임명되었던 연인원수는 무려 493명에 달하고 있음을 알 수 있다. 즉위년 7개월 동안에 63명, 원년에 138명, 2년에 110명, 3년에 102명, 그리고 4년에 80명이 각각 교체되었던 것이다. 이는 물론 延人員이기 때문

에 실제로는 한 인물이 여러 차례나 대간에 임명된 것도 모두 하나하나씩 계산한 것이다. 그러므로 이를 정리하여 실제인원을 파악하면 총 204명이 된다.

대간의 정규인원은 司憲府에 6명, 司諫員에 5명, 도합 11명이다. 이 11개의 지위에 4년 동안에 무려 493명이 임명되었던 것이다. 年平均으로 계산하여도 연간 무려 100명이 넘는 대간의 교체가 있었으며, 이를 대간의 각 지위별로 계산한다면, 한 지위당 연 10명 정도가 교체되었음을 알 수 있다. 그러므로 경종대 대간의 평균 재위기간은 1개월 정도에 지나지 않았던 것이다.

이러한 경종대의 대간의 교체상황을 成宗대의 그것과 비교하여 보면 그 빈도가 대단히 심하였음이 자연히 드러난다. 필자가 성종대의 대간의 교체상황을 자세하게 조사한 바에 의하면 성종의 재위 25년 동안에 11개의 대간의 지위에 임명되었던 총인원은 연인원으로 쳐서 662명, 이를 실제인원으로 계산하면 374명이었다. 성종의 재위기간이 무려 25년에 달했으며, 이는 경종의 재위기간 보다 6배에 달하는 것이다. 그러므로 성종대의 연인원이 662명인데 비하여, 경종대의 그것이 493명에 달한다면 경종대의 대간의 교체의 빈도가 얼마나 심했었던가를 짐작할 수가 있다.¹⁷⁾

이러한 교체상황을 대간의 각 직위별로 정리하여 보면 다음의 [표 2]와 같다.

이 [표 2]를 보면, 사헌부의 경우는 총 230명이 교체되었으며, 이를 연평균으로 환산하면 57.8명에 해당된다. 또한 사간원의 경우는 총 263명이 교체되었으며, 연평균으로 계산하면 66명 정도가 된다. 특히 사간원의 사간은 연간 16명 이상이 교체되었음을 알 수가 있는데, 오늘날의 상식으로 비추어 볼 때 이렇게 자주 교체가 되고서도 그 임무가 제대로

17) 成宗代 臺諫의 人事移動狀況에 대하여는 필자의 논문 「朝鮮成宗代 臺諫의 人事移動狀況 및 그 名單」 『李丙燕博士 九旬紀念 韓國史學論叢』 (1987)을 참조할 것.

[표 2]

景宗代 臺諫의 職位別 人事移動狀況

직 위	총교체인원	연평균교체인원
大司憲	28	7
執義	44	11
掌令 1	41	10.25
掌令 2	36	9
持平 1	40	10
持平 2	41	10.25
소 계	230	57.5
大司諫	42	10.5
司諫	65	16.25
獻納	62	15.5
正言 1	51	12.75
正言 2	43	10.75
소 계	263	65.75

수행되었겠는가 하는 의문이 생기지 않을 수 없다.

이러한 사정을 보다 명확하게 파악하기 위하여 성종대의 대간의 직위별 교체상황을 다음의 [표 3]으로 만들어 보았다.

이 [표 3]에 의하면 성종대에는 25년여 동안에 사헌부에 422명이 교체임명되었으며, 이는 연평균 17명 정도가 된다. 그리고 사간원에는 총 240명이 교체임명되었으며, 이는 연평균 10명 정도가 된다. 이를 [표 2]의 경종대의 상황과 비교하여 보면 우선 경종대에는 사헌부보다 사간원의 교체가 더 잦았으나 성종대에는 사헌부의 교체가 훨씬 많았다는 특징을 발견할 수가 있다. 그러나 이것이 무엇을 의미하는지는 잘 모르겠다.

또한 경종대 4년간, 사헌부에 총 230명, 연평균 57.5명, 사간원에 총 263명, 연평균 66명이 교체임명되었다는 사실과 성종대의 그것과를 비교하여 보면 경종대의 대간의 교체상황이 훨씬 그 빈도가 심하였음을 한 눈에 살필 수가 있다. 이상의 간단한 분석을 통하여서 경종대에는 대간의 인사이동상황이 무척이나 빈번하였음을 대강은 알게 되었다. 이 때의

[표 3]

成宗代 臺諫의 職位別 人事移動狀況

직 위	총교체인원	연평균교체인원
大司憲	68	2.72
執義	80	3.2
掌令 1	59	2.36
掌令 2	75	3
持平 1	70	2.8
持平 2	70	2.8
소 계	422	16.88
大司諫	41	1.64
司諫	44	1.76
獻納	57	2.28
正言 1	47	1.88
正言 2	51	2.04
소 계	240	9.6

이러한 사정을 몇가지의 예를 가지고 살펴보기로 하자.

경종 즉위년 9월에 司諫院의 正言이었던 金樞는 그 다음달에 司憲府 持平, 그리고 2개월 후에는 사간원 正言, 1개월 후인 원년 1월에는 다시 사간원 正言에 임명되었다. 그리고 원년 4월에는 사헌부 掌令, 그 며칠 후에는 사간원 獻納, 원년 5월에 사헌부 執義, 원년 8월에 사간원 司諫, 원년 10월에 다시 司憲 執義에 임명되었다. 김고는 즉위년 9월에서부터 이듬해 10월까지 무려 9 차례나 대간의 여러 직위에 임명되었던 것이다.¹⁸⁾

한편 俞崇은 즉위년 12월에서 원년 10월 사이에 3 차례나 사간원의 대사간을 역임하였으며, 李廷濟는 3년 5월에서 4년 7월 사이에 대사간을

18) 金樞가 대간의 여러 직책을 역임한 사실은 『景宗實錄』의 다음 구절에 나타나 있다.

即位年 9월 戊辰條(正言), 即位年 10월 庚子條(持平), 即位年 12월 壬寅條(正言), 元年 正月 乙酉條(正言), 元年 4월 甲午條(掌令), 元年 4월 戊午條(獻納), 元年 5월 乙酉條(執義), 元年 8월 乙酉條(司諫), 元年 10월 己巳條(執義).

3번 역임하였다. 하나만 더 예를 들어 본다면, 柳述은 2년 1월에서 3년 3월 사이에 사간을 4번이나 역임하였던 것이다.¹⁹⁾

이러한 모든 사실들은 경종대에 있어서 대간의 교체가 무척 잦았다는 것을 단적으로 설명하여 주는 것이라 하겠다. 李漬이나 丁若鏞이 모두 대간의 교체가 너무 심하다고 지적하였는데 그러한 주장은 이러한 현실을 잘 반영한 것이었다. 사실 정약용은 대간이 2,3일을 그 직에 있기가 어렵다고 했는데 다소 과장이 있는 표현이지만, 그는 당시의 폐단을 정확하게 진단하고 있었던 것이었다. 그렇다면 왜 이처럼 대간의 교체가 심하였던가?

사실 경종대의 대간이 이처럼 자주 교체되었던 이유를 정확하게 파악하기는 어렵다. 『實錄』을 보아도 이들의 교체사유가 명백하게 밝혀져 있는 경우는 거의 없기 때문이다. 성종대의 대간의 교체도(경종대의 그것보다는 정도가 덜하다고는 하지만) 오늘날의 기준으로 보자면 그것도 정도가 매우 심한 것이라고 할 수 있다. 그러나 성종대에는 高位大臣들을 대간에서 집요하게 탄핵을 하고 이에 대하여 왕은 국가의 대신을 사소한 이유로 탄핵해서는 안된다고 주장하였다. 이렇게 하여 대간과 왕의 의견이 대립되는 경우가 대단히 많았으며, 왕으로서는 대간이 끝내 왕의 권고를 듣지 않는다고 생각할 때 이들을 사직시키곤하였던 것이다. 이러한 대간의 교체는 어느 정도 처벌의 의미도 지니고 있었다.²⁰⁾

물론 성종대 대간의 교체의 사유를 이것만으로 설명할 수는 없다. 그러나 당시에는 대간이 자신들의 주장을 관철하려고 하는 과정에서 왕과의 의견대립을 초래하고, 이것이 빌미가 되어 그 직에서 물러나야만 하는 경

19) 俞崇이 大司諫을 역임한 사실은 『景宗實錄』의 다음 기사에 잘 나타나있다. 即位年 12월 庚戌條, 元年 8월 辛巳條, 元年 10월 戊寅條. 李廷濟가 大司諫에 임명되었던 사실은, 3년 5월 己丑條, 3년 12월 乙卯條, 4년 7월 戊午條 참조. 또한 柳述이 司諫을 역임하였던 사실은 2년 정월 戊申條, 2년 10월 戊辰條, 3년 2월 庚申條, 3년 3월 己丑條 참조.

20) 이에 대하여는 필자의 논문 「朝鮮成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的 論爭」 제 4장과 「朝鮮 成宗代 臺諫의 人事移動狀況 및 그 名單」의 결론부분을 참조할 것.

우가 많았던 것이다.²¹⁾ 그러나 경종대에는 대간이 자신들의 주장을 끝까지 관철하려고 노력하다가 왕과 대립하게 되고 그 결과로 대간직에서 강제로 경질되는 경우는 드물었다. 이러한 대간의 분위기는 당시의 사료를 보기만 하면 곧 알 수 있을 정도이다.

그렇다면 대간이 자주 교체되는 근본 이유는 무엇일까? 이는 역시 실학자들이 주장하는 바와 같이 스스로 '避嫌'하여 물러나는 풍조가 심하였던 것이라고 생각한다. 예컨대 경종 2년 11월에 司諫院 正言 李廣道는 量田의 존폐 문제등 몇가지 사안에 대하여 상소를 올렸던 것 같다. 그러나 당시의 吏曹判書 李光佐가 이러한 문제는 국가의 大事인데 이를 廟堂에서 알지도 못하는 사이에 왕에게 제출한다는 것은 곤란한 일이라고 주장하였다. 그러자 정언 이광도는 즉시 이를 핑계삼아 避嫌辭職하였다.²²⁾

성종대의 기준으로 말한다면 이는 전혀 사직의 이유가 되지 못한다고 할 수 있다. 그러나 경종대에는 이처럼 대간의 견해와 사소한 이견이 제기되어도 이를 핑계로 사직하였던 것이다.²³⁾ 이러한 풍조는 이미 조선후기에 상당히 널리 퍼져있었던 것 같다. 심지어는 肅宗이 대간의 피험사직의 폐단에 대하여 다음과 같이 말할 정도였던 것이다.

臺諫은 임금의 耳目이므로 하루라도 '(그 언로가) 넓지않으면 안된다. 그러나 오늘날 대간은 사소한 혐의만 있어도 물러나며, (그러고서도) 열마있지않아 다시 (관직에) 임명된다. 또한 아침에 '임명하였다가 저녁에 이를 교체하니 이는 옛(성인의) 제도와는 크게 어긋난 처사이다. 이후로는 실제로 병이 들지않은 이상 결코 사직해서는 안된다. (그리고) 朝宗朝의 전통에 따라서 兩司(사헌부, 사간원)는 서로 推考토록하라. (『增補文獻備考』 권 219, 職官考 6, 司憲府條)

위의 사료는 숙종 5년의 사정을 말하여 주는 것으로 당시에 숙종은 대

21) 註 20)과 동일.

22) 『景宗實錄』 권 10, 2년 11월 甲申條.

23) 이러한 예는 『景宗實錄』의 곳곳에서 발견된다. 예를 들면 『景宗實錄』 권 8, 2년 6월 己未條, 혹은 2년 11월 己酉, 등에도 이러한 일이 기록되어 있다.

간이 사소한 이유로 사직하는 것은 좋은 풍조가 아님을 주장하였던 것이다. 즉 대간이 그들에 대하여 사소한 시비만 제기되어도 이를 구실로 사직하는데 차후로는 그렇게 하지 못하도록 대간의 推問은 兩司가 서로 말아하라고 지시하였다. 뿐만 아니라 사직서를 제출하더라도, 그들이 실제로 어떤 병에 걸린 것이 아니면 이를 수리하지 말라고 하였던 것이다. 이러한 사정으로 미루어 본다면 당시에 대간의 교체가 빈번하였으며, 그 가장 큰 이유는 사소한 비난을 받아도 대간이 이를 피험하여 사직하였다는 사실이었던 것이다. 경종대의 사정도 숙종대의 그것과 다름이 없었을 것이라고 생각한다. 그리고 바로 이점이 이익이나 정약용의 비판의 대상이었던 것이다.

이러한 대간의 잦은 교체는 결국 당시에는 대간의 활동이 크게 위축되어 있었다는 증거이기도 하였다. 특히 당쟁이 심하였던 그 시절에 대간의 활동은 더욱 제한될 수밖에 없었을 것이다. 즉 대간은 자신이 곤란한 지경에 빠지지 않기 위하여 사직할 구실을 찾으려 하였으며, 설사 뜻이 있는 대간이 있다하여도 이들을 사직케 하는 것은 당시로서는 매우 쉬운 일이었던 것이다. 그러므로 대간의 교체는 빈번할 수 밖에 없었다. 요컨대 모든 문제는 대간이 한낱 당파의 도구로 전락하지 않을 수 없었던 당시의 정치적인 상황에 기인하는 것이었다. 그러기에 경종 원년 12월, 당시 사헌부에서는,

전하께서 즉위하신 이후 간악한 무리들이 날로 득세하여 言路를 막으려합니다. (그리하여 이 간악한 무리들은) 자기들과 뜻이 다른 사람들이 한마디라도 입밖에 내면 폐거리로 일어나 그 사람을 쫓아내고야 맙니다. (『景宗實錄』 권 5, 元年 辛丑 12월 乙亥條)

라고까지 極言하였던 것이다. 물론 이는 반대파의 행위를 비난하기 위한 것이기는 하지만, 이 사료의 내용은 그대로 당시의 전체적인 분위기를 잘 전해주고 있다고 생각한다. 이처럼 대간이 당쟁으로 말미암아 제대로의 구실을 하지 못하고 있었기 때문에 경종 원년 5월 弘文館의 副校理 趙

文命은 당쟁이 초래하는 5가지의 폐단을 논하는 자리에서 言路가 열리지 못한다는 점을 그중의 하나로 지적하였던 것이다. 즉 그에 의하면 당시의 집권자들은 대간의 언로를 지배하기 위하여 자기파의 사람만을 임명한다고 비판하였다.²⁴⁾ 이런 상황하에서는 대간이 독자적인 활동을 할 수가 없었을 것이다. 그러므로 대간은 대간으로서 해야 할 일을 할 수도 없는 상황하에서 하루라도 빨리 그 직에서 물러날 기회만 노리게 될 것이며, 이것이 당시에 사소한 구실만 있어도 대간이 피험사직하는 풍조를 더욱 조장하였던 것이다. 설사 어느 뜻있는 인사가 대간의 직책을 제대로 수행하려고 마음을 먹었다 하더라도 그를 공격하여 내쫓기는 아주 간단한 일이었다. 그러므로 정약용은 대간직을 잘 수행할 수 있는 사람조차도 그 직에 오래 머물 수가 없었다고 비판하였던 것이다.

이상에서 불완전하게나마 경종대의 대간의 인사이동상황을 중심으로 당시 대간제의 실상을 살펴보았다.²⁵⁾ 그 결과 이미 살펴본 바와같이 실학자들의 대간에 대한 비판은 조금도 과장되었거나, 잘못된 것이 아니라 당시의 현실을 정확하게 반영한 것임을 알게 되었다. 그리고 그들의 신랄한 비판은 이러한 현실을 과감하게 개혁해 보고자 하는 욕구를 반영하고 있었던 것이다.

24) 趙文命은 당쟁의 폐해를 5조목으로 나누어 논하였다. 즉 그는 是非不眞, 用人不廣, 紀綱不立, 言路不開, 廉恥都喪 등 5가지를 지적하였던 것이다. 이 기사는 『景宗實錄』卷 2, 元年 5월 乙丑條에 실려있으며 『景宗修正實錄』에도 그대로 실려있다. 한가지 흥미있는 사실은 이 趙文命이 영조때에 蕩平策을 적극 주장하였다는 점이다. 이는 『擇里志』의 '人心'條의 후반부에 잘 설명되어 있다.

25) 이외에도 당시의 人事移動記錄에는 成宗代와 비교하여 다른 점이 무척 많았던 것 같다. 예를들면 人事名單을 기록할 때 成宗代를 위시한 조선초기의 기록에는 반드시 관직의 서열순으로 기재되어 있다. 그러나 景宗代에는 이러한 순서가 전혀 고려되지 않고 있다. 景宗 2년의 예를 하나 들어보자. 이때의 인사기록에는, 以鄭錫五爲副修撰, 李夏源爲應教 尹惠教爲吏曹佐郎 金弘錫爲持平 李鳳年·愼惟益爲掌令 尹就商爲兵曹參判(『景宗實錄』卷 6, 2年 3月 辛亥條)라고 되었는데, 이 경우 관리들의 서열이 고려되지 않았다는 점이 여실히 증명된다. 왜 이렇게 '하였을까? '이러한 점도 본격적인 검토가 필요한 것 중의 하나라고 생각한다.

IV. 實學者들의 臺諫制 改革論

실학자들의 대간제에 대한 비판이 당시의 현실을 정확하게 반영한 것이었다면 이들은 이러한 대간제를 어떻게 개혁하려고 하였을까?

李瀾은 風聞彈劾의 폐단을 시정하기 위하여 개선안을 다음과 같이 상세하게 강구하였다.

그러면 어떻게 할 것인가? 이미 諫官을 두었으니 마땅히 그 책임을 다하도록 해야만 한다. 먼저 간관을 역임하였던 사람들의 이름을 모두 적어 책으로 만든 다음, 연말에 大臣과 重臣들이 合座하여 (간관을 역임한 사람들을) 평가하도록 한다. (즉) 간관들이 근무한 기간과 (그들이 재임기간 중에) 논란한 사건을 해당되는 사람의 이름 밑에 하나도 빠뜨리지 않고 다 적는다. (이러한 책을 3부를 작성하여) 하나는 司憲府에, 하나는 議政府에, 하나는 宮中에 둔다. 그리고 해마다 (새로운 사실들을) 보충하여 기록하며 임금과 재상이 함께 자리하여 이를 살피게 한다. 그리하여 과연 간관들이 논한 바가 능히 임금을 잘 보좌하고 정치가 잘 되도록 하였으며, 그 피한 바가 좋은 성과를 거두었다면 이를 상주고, 만약(일을 당하여서도 제대로 할말을 하지 못하고) 우물쭈물하며 時俗에 아부하고 사사로운 이해관계에 빠져 일을 그르친 자는 처벌하여 관직에서 파면시킨다. 그 가운데 가장 뛰어난 사람을 가려내어 상을 주되, 그를 크게 승진시켜 그의 업적이 드러나게 한다. 그러나 그러한 성과가 없는 사람들의 경우 그 정도가 심한 자는 5년, 좀 가벼운 자는 3년간 관직에 동용치 않으면 간관에 임명되는 사람마다 최선을 다 할 것이다. 州와 府 이외의 시골 구석에라도 함부로 법을 어기는 자가 있다면 국가의 기강을 바로 잡아야하는 대간으로 어찌 이를 그대로 두고 規察하지 않을 수가 있겠는가? 또한 규찰하여 보아도 법을 어긴 사실이 없는 사람을 어찌 애매하게 처리하여 사실을 밝히지 않을 수가 있겠는가? 이미 (대간이) 논한 사실에 대하여는 그 사실의 진실여부를 (그를 논한 대간의) 이름 밑에 기록하되 앞서 말한 바와 같이 한다. 그러면 간관은 반드시 사실에 의거하여 탄핵하지 결코 풍문만 가지고 탄핵하지는 않을 것이다. (『星湖先生全集』 卷 45 論諫官條)

위의 사료를 보면 그는 먼저 간관으로 재직한 사람들의 명부를 만들어 대신들이 합석하여 간관들의 재임기간과 이들이 논한 사건들을 그 명부에

자세하게 기록하자고 주장하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이 명부를 세 벌을 작성하여 하나는 사헌부에, 하나는 의정부에, 그리고 나머지 하나는 궁중에 두고 각 기관의 활동을 세밀하게 관찰하여, 그 간쟁의 내용이 과연 국가에 도움이 되었던 기관에게는 상을 내리고 반대로 간쟁할 때에 제대로 하지도 못하고 우물쭈물하거나, 혹은 간쟁을 하더라도 시속에 아부하거나 당파의 이익을 대변하는 자들은 벌을 주자고 주장하였던 것이다. 특히 이들이 논한 사건의 허실을 조사 기록하여, 이들이 함부로 풍문으로 탄핵하지 못하도록 하자고 제안하였다.

위의 사료에서 이익이 생각한 내용은 대간들의 활동을 평가하는 제도를 수립하자는 것이었다. 사실 지금까지 대간의 활동이 총체적으로 평가를 받은 적은 없었다. 그러므로 이들이 자신들의 言行에 대하여 깊은 책임감을 느끼지 않았을 수도 있는 것이다. 이러한 점에서 이익은 대간의 활동에 대한 事後評價를 함으로써 이들이 무책임한 활동을 하지 못하도록 규제하자고 하였던 것이다. 이렇게 되면 자연히 근거없는 뜬소문으로 국가의 관리들을 탄핵할 수도 없을 것이며, 이들의 권한이 당쟁의 이용대상으로 전락하지도 않을 것이라고 그는 생각하였던 것이다.

또한 이익은 당시 대간들의 避嫌辭職하는 풍조를 바로 잡아야 한다고 다음과 같이 주장하였다.

우리나라 사람들이 해야 할 일을 하지 않고 회피하는 것은 본래의 병폐이다. (평소에 우리나라 대간들이) 벼슬과 녹봉을 사양했다는 말을 들어본 적이 없는 데도, (자신이 처리하기 곤란한) 일에 봉착하면 죽기를 무릅쓰고 (그 관직에서) 물러나려고 한다. (그리하여) 자신에게 조금이라도 허물이 있으면 물러나야만 하는 것이라고 핑계를 대고 아울러 자기 몸에 병이 있다는 것을 종이에 가득 써서 제출하여 (사직하기를 요구하니), 외람되고 번거로움을 꺼려하는 바가 없다. 이것은 다름이 아니라 대간은 명에만 높고 제물을 살찌게할 실속이 없는 까닭이다. 더우기 아침에 (대간을) 면하여도 저녁에는 (다른 관직에) 임명되어 그의 벼슬길이 막히는 법이 없었기 때문에 스스로 처리 곤란한 입장에서 벗어나기 위하여 이처럼 (대간을) 사직하려는 것이다. 이보다 더 심한 자들은 자기를 부르러 보낸 심부름꾼이 집앞에 당도하여도 (아프다 핑계하고) 누워서 꼼짝도 하지

않으며 또 이를 예사로 생각하니 어찌 국가의 기강이 무너지지 않겠는가? (그러므로) 사소한 일로 대간에서 물러나는 폐습은 마땅히 없어야 한다. 만약 이러한 잘못을 범하는 자(대간)가 있으면 議政府와 承政院에서 그 잘못을 드러내어 경고하기를 지금 推考하는 것처럼 하며, 그 죄에 계속 유입토록 한다. 다만 어쩔 수 없는 사정이 있을 경우에만 사직을 허락한다. 신병을 이유로 제출하는 사직서도 번거롭지 않도록 규제한다. 만약 (국가에서) 요구하여도 (병이 있다는 것을 이유로) 그 관직에 나아가기를 거절하는 자들로부터는 관급을 몰수하여 버린다. 실제로 병이 있는 자는 재상으로 하여금 사실대로 보고하게 한다. 그 나머지는 만 1년이 된 다음에야 복직을 허용한다. 그러면 감히 (없는 병을 핑계로 사직하려는 자가) 없을 것이다. (上同)

위의 사료에서 그는 대간이 사직하지 않을 수 없는 경우가 아니라면 그 사직을 받아들이지 말자고 주장하였다. 흔히 사직하려고 할 때는 그들의 신병을 이유로 내세우는 것이 당시의 풍조였으나, 이 경우에도 실제로 병이 있으면 재상이 이를 사실대로 아뢰도록 함으로써 함부로 거짓 핑계를 대지 못하도록 하며, 만약 함부로 사직서를 제출하고 출근하지도 않고, 이에 출근하라고 명을 내리도 응하지 않는 사람은 아예 향후 일년간은 어느 관직으로도 복직시키지 말자고 제안하였다. 이렇게 되면 일신의 영달을 도모하기 위하여 입장이 곤란한 대간직을 쉬이 면하고 만 실속있는 관직으로 나가려하는 풍조를 바로 잡을 수 있으리라는 것이다.

그러나 李瀾은 위에서 제기한 개혁안으로 당시의 대간제가 제대로 운영될 수 있을 것이라고 낙관하지는 않았던 것 같다. 즉 그는 이러한 그의 개선책이 현실적인 여건하에서 구상할 수 있는 최선의 것이라고 생각하였는지 모른다. 그러나 이로써 그가 생각하는 言路가 바람직하게 확대되리라 기대하지는 않았다는 점에서 이러한 개혁안은 어쩔 수 없는 최소한의 것이었다고 생각한다. 그러면 그가 생각하였던 이상적인 제도는 어떠한 것이었을까?

이익은 당시의 정치적인 상황이 대간 조차도 그 책임을 다하지 못할 정도로 폐쇄적인 것이라고 생각하였던 것 같다. 그러므로 그는 대간의 언론

만이 아니라 朝野의 모든 사대부들의 公論이 모아질 정도로 언론이 확대되어야만 난국이 타개될 수 있을 것이라고 생각하였던 것이다. 다음의 사료를 검토하기로 하자.

諫官制度는 漢代에 시작된 것인데, 이로 말미암아 言路가 좁아지게 되었다. 이미 간관의 직책이 생겼으므로 나머지 관리들은 간관의 영역을 침해할까 두려워하였기 때문이다. 무릇 모든 관리들은 각자 그 맡은 일이 있으며, (그에게 맡겨진 일을 하는 과정에서) 諫할 일이 있게 마련인데, 어찌 별도로 간관을 두어 諫하는 책임을 맡게할 필요가 있겠는가? (上同)

위의 사료에서 이익은 간관제도는 中國의 漢代에 시작된 것으로 바로 이 제도 때문에 언론이 막히게 되었다고 주장하였다. 즉 모든 관원은 각자가 맡은 일이 있으며 그 과정에서 고쳐야할 일이 있으면 누구나 간할 수가 있다는 것이다. 그런데 왜 언론을 별도로 설치하여 그들에게만 말할 기회를 주느냐는 것이다.

이 대목은 그의 ‘論諫官’條의 첫머리에 나오는 기록이다. 그는 자세한 이야기를 하지는 않았지만, 당시의 대간제도 그 자체도 이미 제구실을 못하고 있으며, 그 제도만 가지고는 사대부들의 여론이 모아질 수도 없다고 생각하였던 것이다. 그는 현실의 제도와 그 개선만 가지고는 당시의 폐단이 바로 잡힐 수 있다고 생각하지는 않았다. 그가 간관제도 그 자체가 百官의 言路를 막는 것이라고 주장한 것은 士大夫들의 의식속에 존재하였던 中國 古代의 理想政治時代에서 이 제도의 전형을 찾았기 때문이었다. 그러면서도 이 기록에 뒤이어 당시 조선의 대간제도의 폐단과 이의 개선을 논하였다는 것은 그러한 이상이 그대로 구현되기는 어렵다는 당시의 현실을 그가 너무나 잘 알고 있었다는 것을 의미하였다.²⁶⁾

26) 科擧制度의 개선안을 논할 때에도 李瀾은 가장 이상적인 제도로서 일종의 薦擧制인 鄉舉里選制을 들었지만, 당시의 朝鮮의 현실로 보아 이 제도가 실행될 수는 없다는 점을 지적하였던 것이다. 이러한 점은 그가 단순한 理想만

그러면 丁若鏞의 개혁안은 어떠한 것이었을까? 그는 먼저 그의 ‘職官論 一’의 첫머리에서,

天下를 어떻게 다스릴 것인가? 館閣과 臺諫을 없애면 천하가 다스려질 것이다. 백성을 어떻게 하면 편안하게 할 수 있겠는가? 관작과 대간을 없애면 백성이 편안해질 것이다. 임금의 德을 어떻게 바르게 할 것인가? 어떻게 해야 모든 관료가 자기 맡은 책임을 다할 수가 있을까? 기강을 어떻게 바로 잡으며, 풍속은 어떻게 해야 두터워질 것인가? 관작과 대간을 없애면 임금의 덕이 바로 서고, 모든 관료가 제 할 일을 다 하게 되고, 기강이 바로 잡히고 또 풍속이 두터워질 것이다. 사실 관작과 대간이라는 제도는 옛 성인들의 시대에는 없었던 것인데, 후세의 覇者들이 즐겨 만들었던 것이다. (『與猶堂全書』1, 論部 職官論 一)

라 하여 관작과 대간을 없애버려야만 천하가 다스려질 것이라고 단언하였다. 그리하여 그도 이익처럼 이 대간이 예전, 즉 중국의 聖賢들이 살던 이상시대에는 존재하지 않았다고 주장하였다. 그러므로 이를 없애버리고 주장하였던 것이다. 물론 이러한 주장은 이익의 그것과도 비슷한 것이며, 또한 실현가능한 것도 아니었다. 그러나 그의 개혁안은 그만의 독특한 면이 있었던 것이다.

사실 그는 대간제의 모순과 당시의 폐단을 極論하였지만, 그 문제 하나 하나의 개선방안을 제시하지는 않았다. 다음의 사료를 보기로 하자.

오늘날에는 쓸쓸하고 굶주린 몇 사람에게만 이 일(대간의 일)을 맡겼으므로, 이들이 다른 관리들의 非行을 가려 내려고 하여도 그렇게 될 수가 있겠는가? (그러므로) 지금 곧 諫院을 혁파하여 간원에 맡겼던 일을 公卿大夫들이 높이 받드는 인물들에게 맡겨 언론을 넓혀야 한다. 그러나 時俗에 물든 사람들의 식견이 좁아서 (간원을 두지 않았던) 先王의 깊은 뜻을 헤아리지 못하고 다만 간원을 혁파하자고만 주장하면서 남의 말을 깊이 헤아리지 못할까 두려워 (간원을 없애자는) 말을 하기가 두렵다. 고로 간원을 그냥 놔두는 것일 뿐이다.

정약용은 앞서도 언급한 바 있는 『경세유표』의 ‘사간원’조에서 당시 대

을 꿈꾸는 사람이 아니라 현실을 잘 파악하고 있는 사람이었음을 잘 보여주고 있다.

간제의 폐단을 논한 다음, 이어서 이러한 대간제도가 존재할 필요도 없었던 중국의 이상시대에 대하여 말하였다. 위의 사료는 그 다음에 나오는 내용이다.

위의 사료에 의하면, 정약용이 생존하던 시대에는 아주 극소수의 사람에게만 언로를 맡기니 어찌 언로가 넓을 수 있겠는가를 지적한 다음 마땅히 모든 관리들에게까지 언로를 넓혀야 한다고 주장하였다. 이것이 그가 지향했던 개혁안이었다. 그러나 당시 식견이 짧은 사람들이 성현들의 이상적인 제도를 알지는 못하고 다만 간원을 혁파하여 다른 사람들의 말을 들으려 하지 않을까 걱정되므로 이 제도를 그냥 유지할 수 밖에 없다고 그는 주장하였던 것이다. 그러므로 그의 臺諫에 관한 견해는 매우 부정적인 것이었다. 이 제도가 폐지될 수도 있는 정치적인 환경의 변화가 더 필요하다고 그는 인식하였던 것이라고 생각한다.

이상에서 이익과 정약용의 대간제도 개혁안을 간단하게 살펴보았다. 그 결과 이들은 모두 정도의 차이는 있지만, 대간제도 자체를 비판하고 있었으며, 궁극적으로는 聖賢들의 理想時代의 제도로 돌아가는 것이 가장 바람직하다고 판단하였던 것이다. 그러나 그들이 더욱 개탄하였던 것은 이러한 그들의 이상이 당시의 현실에서는 실현 불가능하다는 점이었다. 그들이 이 제도의 폐단을 구체적으로 지적해내고 이의 개선을 추구하였지만, 결국 그들의 대간론에 나타난 현실비판은 성현들의 이상정치가 실현될 수 없었다는 점이었다. 즉 이러한 성현들의 가르침으로 되돌아가야만 현실의 개혁이 이루어질 수 있다고 그들은 주장한 것이었다.

이러한 점으로 미루어 본다면 이익이나 정약용의 대간론은 어딘지 공허하게 보이기까지 한다. 현실의 폐단을 그렇게까지 극론하였던 그들이 결국은 중국 고대의 이상시대로 돌아가자고 주장한다는 것은 일견 무책임하고 또 현실을 도외시한 공상적인 태도가 아닐까 하는 의문이 생길 수가 있다. 그러나 그들의 함축적인 표현 속에서 과감한 現實改革意志 뿐 아니라 그 개혁의 방안까지도 다 내포되어 있는 것이라고 필자는 생각한다.

이러한 점을 구체적으로 파악하기 위하여 우리는 李重煥의 주장을 자세하게 살펴볼 필요가 있다.

이중환은 앞서도 말한 바와 같이 『택리지』의 ‘인심’ 조에서 이에 관련된 중요한 내용을 서술하고 있다. 물론 그가 위의 두 사람처럼 대간제도를 비판하고 그의 개선안을 모색하기 위하여 ‘인심’ 조를 서술한 것은 아니었다. 그러나 士大夫가 살만한 곳을 찾아 전국을 헤매었던 그가 발견한 것은 당쟁으로 인하여 인심이 극도로 타락해 있었다는 현실이었다. 그러므로 이 ‘인심’ 조에는 그의 現實觀 및 理想이 잘 표현되어 있다.

『택리지』의 ‘인심’ 조에서 앞서 인용하였던 사료와 그에 이어 서술된 내용을 합하여 다시 다음에 인용하여 보기로 하자.

대개 우리나라의 官制는 중국의 上世와는 다르다. 그러므로 비록 三公六卿을 두어 여러 관청을 통솔하게는 하였지만, 대간을 중요하게 여겨 거기에 많은 권한을 주었다. 그러므로 대간에서 풍문을 근거로 관리들을 탄핵하여도 탄핵 당한 관리는 그 풍문이 비록 아무런 근거가 없는 것이라 하더라도 일단은 現職에서 물러날 수밖에 없었다. (그러므로) 전적으로 ‘讞論’으로써 정치를 일삼게 하였던 것이다. 무릇 內外 官員에 관한 인사권은三公에 있지 않고 오직 吏曹가 이를 관장하고 있었다. 그러나 이조의 권한이 지나치게 커지는 것을 우려하여, 三司(사헌부, 사간원, 홍문관) 관원의 인사권만은 吏曹判書에 주지 않고 郎官에게 주었다. 그러므로 吏曹의 正郎과 佐郎은 대간의 권한을 장악할 수가 있게 되었다. 그러므로 삼공 육경이 비록 지위는 (정랑보다도) 높다고는 하나 (그들에게) 조금이라도 흠이 있으면 이조의 전랑이 삼사의 관원으로 하여금 그들을 탄핵하게 하였다. 조정의 풍속이 염치로 승상하고, 명예와 절개를 중하게 여겼으므로 한번 탄핵을 당하면 (그 탄핵의 사실여부나, 경중을 불문하고) 현직에서 물러나지 않을 수 없었다. 이에 바로 전랑의 권한이 삼공의 그것과 비견할만한 것이 되었다. 그러므로 (우리나라에서는) 大小가 서로 잘 유지되고, 上下가 서로 견제하여 지난 300여년 동안 臣下로서 정권을 농단하는 사람(權奸)이 나오지 않아서 꼬리가 너무 커서 흔들기 어려운 폐단이 없었다. 이는 朝宗朝에서 高麗末에 임금은 약하고 반면 신하의 지위는 지나치게 강하였던 폐단을 방지하기 위하여 은연중에 노력한 결과였던 것이다. 따라서 삼사의 관원 중 명망과 덕성이 높은 사람을 엄선하여 이조의 전랑에 임명하였으며, 또한 이조 전랑으로 하여금 자신의 後任을 스스로 천거하게 하므로써 그 인사권이 이조판서에 귀속되지 않도록 하였다. 이는 인사의

권한을 중요시하여 일체를 조정의 公論에 따라 결정하려는 것이었다.

위의 사료에서 그는 대간의 품문탄핵으로 정부의 권한이 대간에 집중되었음을 논한 다음, 인사행정이 소수의 高官들에게 집중되는 것을 막기 위하여 벼슬은 낮아도 중요한 권한이 있는 대간(삼사)의 인사권은 이조의 전랑에게 일임하였다는 사정을 서술하고 있다. 전랑의 권한이 삼공에 비견할 정도로 강하여졌다는 것이다. 그러므로 조선왕조의 정치는 ‘大小相維’ ‘上下相制’하여 300년 동안 權奸이 나타나지 못할 정도로 잘 유지되어 왔다는 것이 그의 주장이었다.

이중환이 가장 바람직하게 생각하였던 정치체제는 국가의 권력이 소수의 집권대신에게 집중되는 것도 아니요 그렇다고 삼사와 같은 언론기관에 집중되는 것도 아니었다. 즉 上下가 서로 견제하면서 균형을 취하는 것이 가장 바람직한 상태였다. 그러나 위의 사료에서 가장 중요시해야 할 것은, ‘조정의 풍속이 염치를 숭상하고 名節을 중요시하였으므로 한번 탄핵을 당하면, 그 직에서 물러날 수 밖에 없었다’는 대목이라고 생각한다.

즉 모든 정치행위는 염치를 숭상하고 명절을 존중하는 몸가짐에서부터 시작되어야 한다고 믿었던 것이다. 그리고 이러한 그의 信念은 그만의 것이 아니라 조선의 사대부 전체가 지향하는 이상이었다. 그러므로 조선의 정치가 위와 아래가 서로 견제하면서 유지될 수 있도록 대간에 고관대작의 비행을 마음놓고 탄핵할 수 있는 권한을 주었던 것이고, 국가의 고위 관리들도 그 탄핵이 설사 근거없다고 생각되어도 일단은 현직에서 물러나야만 했던 것이다.

요컨대 당시의 정치는 제도에 의해 지배된다고 보다는 人格적으로 완성된 賢者들의 敎化로 운영되는 것이었다. 말하자면 治者의 도덕성이 무엇보다도 먼저 요구되는 그러한 사회가 조선시대였던 것이다. 위의 사료에서 이중환이 조정 풍속이 명절과 염치를 숭상했다는 말은 바로 이런 것을 의미하는 것이었으며, 이것이 지켜질 때 조정의 정치는 上下相制하고 大小

相維하여 잘 유지될 수 있었다고 그는 생각하였던 것이다. 그리고 이러한 모든 제도가 제대로 제기능을 발휘할 수 있었던 요체는 곧 吏曹銓郎의 自薦制와 삼사관원에 대한 인사권의 행사에 있었다고 그는 판단하였다.²⁷⁾

그러나 이종환은 이러한 이상적인 정치가 시간이 갈수록 타락하기 시작하여 그의 當代에는 어쩔 수 없는 지경에까지 이르고 말았다고 개탄하였다. 이 모든 것이 극심한 당쟁으로 말미암아 초래되기 시작한 것이지만, 英祖代에 蕩平策을 강구하게 됨으로써 더욱 악화되었다는 것이 그의 주장이었다.

오늘날의 우리에게서 당쟁의 해소를 위하여 취해진 탕평책이 좋은 정책이었다고 생각되기 쉬우나 적어도 이종환의 생각은 그렇지 아니하였다. 그는 당쟁의 발생과정과 전개과정을 소상히 살핀 다음, 영조대의 탕평책에 대하여도 언급하였다. 그는 탕평책의 제안자들은 이조 전랑의 자천제와 삼사 관원에 대한 인사권을 둘러싸고 봉당이 발생하였으며, 이제 이를 폐지함으로써 그 폐해를 시정하자고 주장하였음을 지적하였다. 그는 이러한 삼사권한의 폐지를 탕평책이 초래한 매우 중요한 결과의 하나로 간주하였다.²⁸⁾

그가 조선의 정치의 요체로 파악하고 있었던 전랑의 권한이 혁파되었다는 것은 그에게는 하나의 破局을 의미하는 것이었다. 이러한 그의 생각은 다음의 대목에 잘 나타나 있다.

이에 이르러 이조전랑의 자천제를 폐지하자 新進士類들을 통어할 수가 없게 되었다. 그러므로 이들은 모두 마음에 꺼리는 바가 전혀 없이 오직 兪관운동할 생각만을 하게 되었으며, 또한 명예를 존중하는 마음이 사라지게 되었다. 이에 이들은 전적으로 이해관계만을 중요시하여 오직 地方官이 되려고만 하며 (실속

27) 吏曹銓郎의 自薦制와 三司에 대한 인사권이 당시의 정치에 있어서 매우 중요했다는 점은 宋贊植씨의 「前揭論文」에서도 잘 묘사되어 있으며, 또한 李泰鎮씨의 「黨爭을 어떻게 볼 것인가」 李泰鎮編 『朝鮮時代 政治史의 再照明』 (1985)에도 잘 설명되어 있다.

28) 이에 대하여는 '人心'條의 英祖 庚申年 부분을 읽어보면 된다. '人心'條는 앞의 서론 부분을 제외하면 모두가 연대순으로 기술되어 있다.

는) 중앙관직은 정시하게 되었다. 그러므로 모두 監司와 守令이 되기를 희망하니 (조선왕조에서 그토록 중요시하였던) 염치와 절개는 땅에 떨어져 다시는 돌아보거나 꺼리는 바가 없었다. 더우기 조정에서 탕평책을 시행한 지가 오래되어 四色黨派가 두루 벼슬길에 나아가니 비어있는 관직은 적은데 (그것을 희망하는) 사람은 더욱 많아지게 되었다. 이에 분경이 극심하여졌으며, 이러한 폐습은 吏曹銓郎의 自薦制가 폐지되므로써 더욱 조장되었다. 이에 조급하고 탐욕스러운 풍조가 크게 일어나 사대부들의 풍속이 다 무너져 다시는 회복할 수가 없게 되었으며, 조정의 大權이 또한 議政府에 다 귀속되고야 말았던 것이다.

위의 사료를 보면, 전랑의 고유한 권한이 혁파된 뒤로 발생한 여러가지 폐단에 대하여 그가 어떻게 설명하고 있는가를 잘 알 수가 있다. 그러나 그러한 여러가지 폐단중에서도 그가 가장 강조한 것은 이제 名節을 존중하는 기풍이 사라지고 말았다는 점이었다. 그러기에 관리들이 오직 사리사욕만을 추구하게 되었으며, 實利가 많은 外職을 구하려고 애쓰게 되었다고 그는 주장하였던 것이다. 염치를 존중하는 풍조는 아주 없어지고 말았다는 것이다. 이제 명절과 염치를 숭상하던 사대부들의 기풍은 모두 무너져내리고, 소수의 관리들에게 권력이 집중되고 말았다고 그는 탄식하였다.

여기에서 그가 강조한 것은 단순한 정치행정의 타락이 아니라 백성을 교화하여야 하는 治者들의 道德性이 무너져 버렸다는 점이었다. 그리고 이 모든 것이 탕평책의 실시로 더욱 악화되기에 이르렀다는 것이다. 차라리 봉당의 대립이 심하였을 때에는 그래도 눈치라도 살피려고 하였지만, 이제는 그런 마음조차도 없어졌다고 그는 주장하였다. 그러기에 그는,

그러므로 관리들이 모인 곳에는 큰 웃음소리만이 집에 가득하고, 국가의 일을 논의할 때에는 서로 사리사욕만을 도모하였으므로 나라의 일을 진심으로 걱정하는 사람들은 극히 드물었다. (이렇게 되니) 관작을 매우 경시하고, 관청을 주막처럼 여기게 되었다. 宰相은 중용을 지키는 것으로 현명한 치사라 하고, 三司는 말하지 않는 것을 고고한 태도라 하며, 外官은 청렴한 것을 수치로 여기니, 중국에는 (그 타락상이) 극도에 달하여 어찌해 볼 여지가 없게 되었다.

라 하여 당시의 관리들이 자신들의 私利만을 도모하기에만 바쁘고, 정작 나라일을 걱정하는 사람은 적다고 개탄하였다. 이제 관리들의 도덕적인 타락이 돌이킬 수 없는 지경에까지 이르고 말았다고 그는 극언하였던 것이다.

이상에서 이중환의 정치론을 살펴보았다. 이러한 그의 주장은 그것이 반드시 대간제만을 염두에 둔 것은 아니었다. 그러나 그의 주장 가운데서 우리의 주목을 끄는 것은 그가 이상적인 정치를 도덕정치로 파악하고 있었으며, 그의 생존 당시의 문제점을 바로 이 도덕성의 타락에서 찾고 있었다는 점이었다. 그의 道德政治觀은 사실 그만의 것이 아니라 실은 유교적인 정치사상의 가장 핵심적인 내용이었다. 그러므로 극도의 유교적인 정치체제를 구축하였던 조선의 사대부들 전체의 이상이 그러하였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 이러한 도덕정치의 구현에 대간이 앞장을 서야한다는 것이 조선시대의 상식이었던 것이다. 그러기에 당시의 대간이 스스로를 士大夫 公論의 代辯者요, 聖賢의 法の 守護者라고 자처하였으며, 이러한 대간의 입장을 당시의 사회가 용인하고 격려하였던 것이다.²⁹⁾

이러한 점에서 이중환의 정치사상은 철저하게 유교적이었으며, 그런 의미에서 그도 성현들의 이상적인 도덕정치시대를 그 모델로 간직하고 있었다. 그러한 정치의 회복만이 당시의 현실을 개혁할 수가 있었다고 그는 믿었다고 생각한다.³⁰⁾

사실 앞서 이익과 정약용이 당시의 대간제를 차라리 없애버려야 한다고 까지 주장하였음을 지적하고, 나아가 이들은 중국 고대의 이상정치시대의 제도로 돌아가자고 주장하였음도 밝혀내었다. 그러나 이들이 그들의 의식 속에 존재하던 이상향으로 돌아가자고 주장했다고 해서 이를 단순한 復古主義者로 단정할 수도 없으며, 현실을 도외시한 夢想家로 보아서도 안된

29) 이러한 朝鮮時代의 특징에 관하여는 필자의 논문, 「朝鮮 成宗代 臺諫의 風聞彈劾에 관한 政治的 論爭」 제 4 장과 5 장을 참조할 것.

30) 李重煥의 생애와 사상에 대하여는 筆者의 글, 「李重煥」『韓國史市民講座』3. (1988. 9)을 참조할 것.

다고 하였다. 사실 그들의 합축적인 표현 속에 담겨져 있는 내용은 바로 이종환이 구현하고자 했던 그러한 정치였다. 그러므로 도덕성의 회복이 없으면 현실의 개혁은 불가능하며, 이러한 도덕성의 회복은 곧 유교의 성현들이 구현하였던 이상을 다시 재현시키는 것이었다. 그런 의미에서 그들의 복고주의는 당시의 현실을 과감하게 비판하는 중요한 근거였다. 그렇기 때문에 이는 현실의 적극적인 개혁을 모색하는 하나의 지표였던 것이다. 그들이 대간에 대하여 논하였던 것은 이 제도가 도덕정치의 구현에 필요한 것이었기 때문이며, 이의 폐해를 극론하면서도 그 개선책을 강구함에 있어서는 차라리 이를 혁파해 버리고 말자고 주장했던 것도 도덕성의 회복을 강력하게 촉구하려는 의도였던 것이라고 생각한다.

이들 實學者들은 모두가 철저한 儒學者들이었다. 그러므로 이들이 유교의 성현들의 가르침을 재현하려 했다고 해서 특이할 것이 없다고까지 생각할 수도 있다. 그러나 이들처럼 당시의 유학자들이 그들의 가르침을 現實改革의 지침으로 해석했던 사람들은 없었다고 생각한다. 이러한 점에서 이들의 사상은 오늘날 재평가를 받아야 한다고 믿는다.

그러므로 그들이 구상하였던 대간제도는 이러한 이상을 회복하려는 것이었을 뿐이었다. 따라서 그들이 종래와는 전혀 다른 새로운 제도를 모색한 것은 아니었다. 사헌부 대신에 새로운 감찰제도를 구상했던 것도 아니었으며 사간원 대신에 전혀 새로운 言路의 창안을 시도했던 것도 아니었다. 이로 미루어 생각한다면 그들의 정치개혁안 전체의 모습도 그러했으리라고 짐작할 수가 있을 것이다. 이러한 점에서 이들 실학자들도 그들이 살던 시대의 영향에서 완전히 벗어날 수는 없었던 것이라고 생각한다.

V. 結 論

조선시대의 정치에 있어서 대간은 특별한 위치를 차지하고 있었다고 말할 수 있다. 조선의 지배자들은 대간이 직제상 비록 下位에 속하여 있으

며, 여기에 소속된 관원들이 年少한 사람들에라도 불구하고 이들을 매우 중요시하였다. 그것은 다름이 아니라 이들이 조선왕조 士大夫들의 公論의 대변자요 聖賢의 法の 수호자로서 王朝의 道德的인 파수꾼이라고 인정되었을 뿐 아니라 조선왕조의 정치가 유교적인 도덕정치의 구현을 그 이상으로 삼고있었기 때문이었다.

그러나 實學者들이 생존하였던 시대에는 대간이 그러한 기능을 제대로 수행하지 못하고 있었다. 이들이 당시 대간의 여러 문제점을 분석하고 이의 해결책을 강구하려고 애썼던 것은 정상적인 대간의 활동이 당면한 정치적인 난국을 극복하는데 반드시 필요하다고 생각하였기 때문이었다. 그들이 파악했던 대간의 문제점은 대간의 독립적인 지위가 보장되지 못하리 만치 당쟁이 심하였으며, 또한 대간 스스로도 처지가 곤란한 대간직에서 물러나 실속있는 다른 관직으로 진출되기를 희망하고 있었다는 점이었다. 때문에 當代에는 대간의 교체가 극심하였다고 그들은 주장하였다.

조선왕조의 도덕적 수호자로 자처해온 대간이 이처럼 타락한 것은 결국 당시의 정치가 도덕적으로 타락해 있다는 명백한 증거였다. 그리고 이들 실학자들은 정치에 임하는 사대부들의 도덕성의 회복없이는 당시의 상황을 극복할 수 없다고 판단하였다. 이러한 점에서 그들은 대간이 본연의 기능을 되찾게 되기를 희망하였던 것이다.

이들 실학자들은 사대부의 도덕성을 회복하기 위하여 儒敎 聖賢들의 가르침으로 돌아갈 것을 강력하게 촉구하였다. 그리하여 정치에 있어서도 성현들이 구현하였다는 中國 古代의 理想時代를 재현시킬 것을 주장하였던 것이다. 적어도 그들이 직면한 현실의 개혁은 이러한 이상을 모범으로 삼아야 한다는 것이었다. 그러므로 당시의 대간제를 철저하게 비판할 수가 있었던 것이다. 왜냐하면 당시의 대간은 그들의 이상으로부터 너무나 동떨어져 있었기 때문이었다.

이러한 의미에서 이들의 대간제개혁론을 단지 復古的인 것으로만 해석할 수는 없다고 생각한다. 과거를 모범으로 삼았다는 점에서 이들을 복고

적이라고 할 수는 있겠지만 이들은 과거의 이상을 명백하게 그 모범으로 제시함으로써 이와는 너무나 다른 현실을 과감하게 비판할 수 있는 근거를 확보할 수가 있었으며, 나아가 현실개혁의 구체적인 목표를 설정할 수가 있었던 것이다. 물론 유교적인 이상향은 그들만이 아니라 유교국가였던 조선의 모든 지식인들이 다 알고있는 사실이었다. 그러나 실학자들처럼 이러한 이상을 현실개혁의 목표로 설정하였던 사람들은 없었다. 바로 이러한 점에서 이들의 개혁사상은 오늘날 재평가를 받아야 된다고 생각한다.

그러나 유교적인 도덕정치를 그 이상으로 삼았다는 점에서 이들의 개혁사상이 당시의 상식을 완전히 넘어서는 것은 아니었다는 점을 인식해야만 한다고 생각한다. 그들은 자신들이 것처럼 비판해 마지않던 대간제도 대신에 전혀 성격이 다른 감찰기구 혹은 언관제도를 구상한 것은 아니었던 것이다. 그들이 유교적인 이상국가를 그 모델로 삼고 있는 한, 대간제도 그 자체를 전혀 성격이 다른 제도로 대체할 수는 없었다. 그들이 대간제의 폐지를 주장한 것도 이를 대체할 필요성 때문이 아니라 보다 더 적극적으로 그들의 이상국가의 모습을 선명하게 제시하기 위한 것이었다. 그러므로 이들 실학자들의 정치개혁안도 그들 생존당시의 사회적 및 사상적인 영향에서 완전히 벗어날 수는 없었던 것이다.

(이 논문은 1987년 12월 韓日文化交流基金 주최 제2차 韓日合同學術會議에서 같은 제목으로 발표되었던 것을 수정, 보완한 것이다.)