

17世紀 政治史의 理解方向

鄭 萬 祚*

I

조선시대에서 17세기는 임진왜란이 끝난 직후인 宣祖 33년에서 시작하여 肅宗 25년의 時點에서 끝난다. 선조 후반기에서 光海君·仁祖·孝宗·顯宗을 거쳐 숙종치세의 중반까지가 포함되는 셈이다.

이러한 17세기의 정치사에 대한 지금까지의 이해는 그것이 연구되어진 시기에 따라 대체로 세갈래 방향에서 이루어져왔다. 먼저는 일제시대 이래의 黨爭論的 觀點의 설명이고, 다음은 17세기 정치사의 전개를 새로운 정치형태인 朋黨政治의 성립 발전과정으로 보는, 1980년대 이후 제기된 朋黨정치론적 이해이며, 세번째는 이 朋黨정치론과 기본시각은 같이하면서도 개념과 내용을 달리하는 士林政治로서의 이해가 그것이었다.

우선 黨爭論的 觀點에서의 17세기 정치사에 대한 이해를 보면 어떤 구체적인 연구의 결과를 통해 나온 것은 아니었다고 할 수 있다. 그것은 日帝가 한국민족의 열등성을 강조하기 위해 주장한 黨派性이란 虛構의 논리를, 실제의 역사 속에서 찾아 증명하려고 함에서 만들어진 ‘黨爭’을 적용하는 과정에서 이루어졌을 뿐이었다. 따라서 예컨대 北人이 大北·小北으로 다시 骨北·肉北·中北·淸小北·濁小北으로 分岐하는 것과 같은 黨爭系譜圖가 작성되거나¹⁾ “尹拯은 宋時烈에 대하여 어떤 관계를 갖고 있었으며, 어떤 감정을 품고 있었는가²⁾” 하는 식의 감정적 면모를 강조하는 등에서 보듯이, 이 기간의 정치사에서 分派의 양상이나 대립의 측면이 크게 부각되었다. 그리고 17세기 정치사의 특징을 가장 잘 드러내는 정치사건이라고 해야 할 禮訟은, 그것이 지니는 정치사적 의미나 역사적 의의는 외면된채 한갓 형식 논리를 둘러싼 觀念의 遊戲로 치부되면서, 도리어 수십년간에 걸친 지배층 내부의 대립과 상쟁을 촉발시킨 사건으로 설명되었다.³⁾

요컨대 黨爭이라는 굴절된 시각을 통하여 비추어진 17세기의 정치사는 지배층의 분열과 派爭을 되풀이하면서 亡國의 途程을 밟고 있었던 것으로 이해되었던 것이다.

* 國民大學校 教授

1) 小田省吾, 朝鮮黨爭略史(朝鮮史講座 分類史, 1925).

2) 幣原坦, 韓國政爭志 1907 第3編 第1章.

3) 小田省吾, 李朝의 朋黨을 略述して天主教迫害に及ぶ(靑丘學叢1, 1930).

이러한 부정적 인식은 1970년대까지만 하여도 당시의 대표적인 개설서의 17세기 정치사 항목에 “絶頂에 오른 黨爭”⁴⁾이라고 표현될 정도로 큰 영향을 미치고 있었으며 오늘날에 있어서조차 완전히 拂拭된 것으로 보이지는 않는다.

그렇다고 하여 70년대 이전에 17세기 정치사에 대한 이와같은 부정적 이해만 있었던 것은 아니다. 黨爭論의 위세에 눌러 주목되지 못하였을 뿐이지 1920년대의 安廓과 40년대의 石井壽夫는 각기 조선시대 정치사에 대해 黨爭論과 다른 긍정적 시각에서 17세기 정치사를 살피고 있었다. 安廓은 그의 「朝鮮文明史」에서 黨爭을, 지방의 鄉會에서 수렴된 민중의 소리가 각 당파의 黨論으로서 정치의 현장에서 공개적으로 토론비판되는 일종의 政派政治라고 하면서 “近代政治는 黨派로 인하여 발달을 이루고 오히려 黨派가 진보치 못하고 杜絶함으로 말미암아 정치가 쇠퇴하였다.”고 하였다.⁵⁾ 이러한 시각에서 볼 때 17세기의 정치는 ‘黨爭의 격화로 인해 무한한 波瀾을 일으키기는 하나 弊를 구하고 害를 다스려 초월적 진보가 이루어지던 상태’에 있었으며 이 시기의 黨派는 私利를 추구하는 私黨이 아니라 老論·北人=自由黨=變通의 勢力, 少論·南人=保守黨=保守의 勢力으로서 이념과 政綱을 가진 政派로 규정되었다.

당시로 보아서는 탁월한 견해라 하겠으나 전근대사회의 朋黨을 근대적인 정당과 혼동하는 오해를 보이고 있으며, 또 개설적인 서술이었던 관계로 참신한 視覺을 뒷받침할 17세기 정치사에 대한 구체적인 파악은 없었다.

반면 石井의 연구⁶⁾는 바로 17세기 정치사를 중심으로 하고 있어서 1970년대 이전에 나온 본격적인 논문으로서는 유일하다시피하고 또 가장 수준 높은 것이었다. 16세기 이후 조선시대 정치의 전개과정을 理學至上主義의 盛衰와 관련하여 土禍(16세기)－朋黨(17세기)－蕩平(18세기)－勢道(19세기) 정치의 4단계로 구분해보는 그는, 17세기 정치를 理學至上主義의 실현으로 나타난 봉당정치라고 정의하였다. 이 봉당정치는 理學至上主義의 전성기이니만큼 義理나 禮學에 충실한 것이 功利的 욕구를 만족시키는 것이었기에, 理學을 둘러싼 봉당간의 경쟁, 즉 黨爭 자체가 오히려 사회에 활력을 불어넣고 개인의 능력을 발휘케 함으로써 16세기의 閹閥 귀족정치로 쇠퇴하던 조선왕조를 回春케 했다고 하였다. 그러나 봉당정치는 肅宗20년 이후 一黨專制 아래에서 나온 黨弊를 시정하려는 蕩平策이 도리어 그것의 생명인 義理를 폐쇄시킴으로써 종식되었다는 것이다.

石井의 이런 연구는 17세기 정치사 이해의 첫출발이었다. 그러나 黨爭論이 우세하던 당시는 물론이고 60년대말까지만 해도 이를 계승하는 연구는 없었다. 그것은 70년대 후반 李泰鎮이 봉당정치를 제창하면서 비로소 학계의 주목을 받게 되었던 것이다.

4) 震檀學會編, 韓國史 近世後期篇.

5) 安廓, 朝鮮文明史(滄東書館, 1923).

6) 石井壽夫, 後期李朝黨爭史についての一考察(社會經濟史學10-6・7, 1940).

II

17세기 조선정치사에 대한 연구가 본격화하고 이해가 심화되기는 70년대 후반에 들어와서였다. 그 계기는 조선 사회의 변동론과 관련하여 15세기 말 이래 역사에 새로이 등장하는 士林이란 사회세력의 성장과 정치적 활동을 추적하는데서 주어졌다.

70년대 초부터 이미 李秉休, 李樹健, 李泰鎭 등은 士林의 출신성분이나 학문성향, 향촌과 중앙정계에서의 활동등에 관한 연구를 진행시켜오고 있었다. 그 중 李秉休, 李樹健이 각기 畿湖地方과 嶺南地方 士林세력의 사회경제적 기반이나 학문성향, 출신성분등을 정밀히 분석하는데 치중하였다면⁷⁾ 李泰鎭은 士林의 정치, 경제, 사회적 활동에 보다 큰 관심을 두고 있었다.⁸⁾ 따라서 16세기 士林의 정치활동의 연장으로써 17세기의 정치사에 관심을 먼저 보인 것은 李泰鎭이었다.

그는 처음 石井의 견해를 祖述하여 士林의 사상적 배경이던 성리학이, 노쇠기에 접어든 16세기의 조선사회를 회춘케한 역사적 기능을 수행하였다고 보고, 이어 安廓의 조선정치사 인식방향의 계승을 촉구하면서 성리학적 질서에 의거한 士林의 정치활동과 그에 따라 전개된 정치형태의 발전·변화과정을 살펴 17세기의 붕당정치론을 정립시켰다. 몇차례의 단계를 거치면서 심화되고 논리를 갖추어간 그것은 대개 다음과 같이 요약될 수 있다.

즉 麗末이래 중소지주적 기반에서 성장한 士林세력은 留鄉所, 鄉約, 書院등을 통하여 鄉黨의 기반을 강화해가면서 정계로 진출, 16세기의 경제변동에 따르는 사회의 동요를 수습하면서 집권세력이던 勳戚과 대립하여 여러차례의 士禍로 피해를 입기는 하지만, 성리학적 公道論에 대한 공감대의 확산과 學緣에 의한 세력확장을 바탕으로 宣祖初에 이르러 정치적 입지를 확고히 하게 되며 이후 士林세력이 정치를 주도하게 된다고 하였다. 그러나 舊體制의 청산문제로 士林이 분열, 비로소 붕당의 출현을 보게되지만 초기에는 정치운영의 미숙으로 여러 갈래의 분열상을 드러내는 과도기적 양상을 보이다가 仁祖代에 이르러 비로소 학파에 근거를 둔 政派로서 西人·南人 두 세력이 상호비판공존하는 체제로 모습을 일신한다고 한다. 바로 이것이 붕당정치체제인데 그 핵심은 西人·南人이 서로 公道의 실현을 위해 노력하는 붕당이란 점을 인정한 “붕당공존”에 있다는 것이다. 이러한 붕당정치체제는 17세기 후반에 이르러 상공업 발달 등 경제변동으로 생긴 利害의 대립으로 붕당공존의식이 무너지고 一黨專制의 성향이 드러나면서 파탄을 맞아 18세기 왕정체제의 강화를 의미하는 탕평으로 전환되

7) 李秉休, 朝鮮前期 畿湖士林派 研究, 1984.

李樹健, 嶺南士林派의 形成, 1979.

8) 李泰鎭, 韓國社會史研究, 1986, 韓國儒敎社會史論, 1989.

———, 韓國儒校社會社論, 1989.

며, 결국 16세기 士林에 비견되는 새로운 사회주도 세력의 형성이 미흡한 채로 다시 19세기의 세도정치로 넘어가게 된다고 마무리지었다. 봉당정치⁹⁾란 요컨대 중소지주출신의 士林세력이 발전시킨 중세나름으로는 가장 세련된 정치형태라는 것이었다.

李泰鎮의 이러한 봉당정치론은 조선사회의 內在의 발전상을 정치사적 측면에서 밝힌 획기적 업적이었다. 이제 17세기의 정치사는 더 이상 黨爭論의 視覺에서 보는 바와 같이 唾棄의 대상이 될 수는 없다. 17세기 정치에서 현저하게 나타나는 지배층 내부의 잦은 분열과 대립 갈등은 성리학적인 公道의 실현을 도모하려 함에서 我와 상대되는 他에 의해, 我的 非道와 잘못을 비판·견제해주는 건설적인 정치행위로 해석되었다.

17세기의 정치사에 대한 이러한 봉당정치론적 새로운 이해체계가 수립되자 거기에 따라 各王代別로 政局의 추이를 파악하면서 政治事案이나 정치세력의 동향, 政局운영 구조, 정치제도 등이 새롭게 조명되거나 검토되었다. 우선 宣祖代 후반의 政局동향과 관련해서 備邊司의 기능강화와 三司·銓郎의 비중이 커지는 제도적 정비와 함께 北人이 집권한 가운데 西·南人의 複數朋黨이 존재하기는 하지만 아직까지는 봉당간의 상호비판과 견제보다는 政局주도세력에 의한 독점적 권력행사의 경향이 지배적으로서, 후일의 봉당정치로 가는 과도기적 단계였다는 견해¹⁰⁾가 나왔으며, 光海君시대 역시 大北의 독주속에서도 상대세력과의 공존이나 朝野의 공론을 중시하는 意識은 존속하였고 山林으로서의 鄭仁弘과 연결된 李爾瞻이 중앙정계를 주도하는 政局운영 형태를 취했다고 하여 봉당정치의 미숙성이 드러난다고 하였다.¹¹⁾

다음 仁祖代에 대해서는 봉당간의 공존에 의한 상호비판과 견제를 특징으로 하는 봉당정치가 정착되어 발전해 나가던 시기라는 봉당정치의 假說을 실제 政局의 분석을 통해 증명하려는 시도가 있었다¹²⁾ 여기서는 우선 봉당론에 있어서 君子黨, 小人黨으로만 대비하여 구분하는 歐陽修·朱子の 봉당론 대신에 君子

9) 石井壽夫와 李泰鎮 모두 봉당정치를 말하고 있지만 내용에 있어서는 차이가 있다. 石井의 그것은 義理와 학문을 특색으로 하는 理學至上主義에서 나온 정치형태라는데 주안점을 두고 있으나 李泰鎮의 봉당정치는 정치운영면에 초점을 두어 봉당간의 공존에 의한 상호비판과 견제가 그 특징이라 하였다. 그리고 봉당과 당쟁과의 관계에 대해 종래는 봉당정치가 곧 당쟁의 다른 표현이라고 잘못 이해하였으나 石井의 경우 당쟁은 봉당간의 생존권 유지를 위한 정치투쟁현상으로 17세기의 戚族政治에서도 보이지만 봉당정치란 글자 그대로 봉당에 의한 정치로서, 17세기 理學至上主義 시대의 정치형태를 말하기 때문에 엄연히 구별되고 있다. 李泰鎮은 당쟁이 日人에 의해 당파간의 싸움이라는 부정적 의미로 사용되기 때문에 봉당이라 불려야 한다고 하여 처음에는 당쟁과 봉당정치를 동일시하는 경향을 보였으나, 뒤에는 봉당정치의 개념을 봉당공존과 상호비판 견제에 두면서 17세기 전반인 仁祖代에 그 전형적인 구현을 보고 17세기 후반에 무너진다고 하여 17세기 사람이 추구한 정치형태로 한정하였다.(17세기를 봉당정치라 할 때 李泰鎮은 그 이전을 왕 체제하의 관료제, 그 이후는 당쟁과 세도정치로 보았다.)

10) 具德會, 宣祖代 후반(1594-1608) 政治體制的 再編과 政局의 동향(韓國史論20, 1988).

11) 韓明基, 光海君代의 大北勢力과 政局의 동향(韓國史論20, 1988).

12) 吳洙彰, 仁祖代 정치세력의 동향(韓國史論13, 1985).

의 立場을 자처하는 붕당이 複數로 존재할 수 있다는 새로운 견해가 제기되어서 공존체제를 논리적으로 뒷받침해 주고 있음을 말하고, 仁祖初(1-3년)의 정권 구성에 참여한 인물의 黨色別 분석을 통해 西人·南人의 비율이 6:4였음을 밝혀 공존체제의 실상을 확인하면서 붕당정치론의 이론과 실체가 부합한다고 하였다.

한편 숙종대에 이르러 붕당정치가 파탄을 보인다는 가설을 검증한 연구도 있었다.¹³⁾ 여기에 따르면 外戚의 정권관여는 붕당정치의 재생산구조 창출에 이상을 가져와 공존체제가 무너지며, 정치적 死活을 걸고 상대당을 철저히 제거하는 換局형태가 나타나면서, 붕당간의 견제·비판대신에 같은 붕당내의 主導朋과 牽制朋의 分立이 나타난다고 하였다.

이상이 李泰鎭의 붕당정치론의 틀을 各王代의 政局변화 속에서 구체적으로 적용시켜본 연구들이었다. 그리고 이런 연구들에 의하여 붕당정치론은 그 논리를 더욱 보강할 수 있었다. 그러나 이와같이 여러 연구자들에 의해 보강이 있었음에도 불구하고 붕당정치론이 17세기의 정치형태나 제반정치상황을 모두 흡족하게 설명할 수 있었던 것만은 아니었다. 붕당정치의 틀과 실제의 정치가 맞지 않는 점이 점차 드러나면서 그 개념이나 용어, 시기구분 등에 대한 비판이 제기되는 것이다.

III

붕당정치에서 우선 문제가 된 것은 公論을 앞세운 붕당사이의 상호비판과 견제, 그리고 그 토대가 된다는 붕당공존이란 개념이다.

같은 시기의 정치권력구조를 살폈던 宋贊植의 연구¹⁴⁾에 의하면 中宗代 趙光祖 일파의 정치활동이래 조정에는 公論과 淸議를 앞세운 士類의 非士林세력에 대한 攻勢가 성하였고, 이런 전통을 이어 붕당이 출현한 이후에도 이번에는 같은 士林내에서 既成士類에 대한 新進士類의 비판으로서 銓郎 三司과 같은 小官이 三公 六卿의 大官을 견제하는 정치운영방식이 계속되어 갔다고 한다. 그렇다면 公論을 앞세운 상호비판과 견제라는 방식은 붕당정치 이전부터 있었으며, 또 붕당정치 아래에서도 붕당사이에 앞서서 일차적으로 정부안의 宰相과 言官사이에 전개 되었다고 해야 하지 않을까. 붕당정치의 전형적 구현기라는 仁祖代의 정치에서 實權을 장악한 功臣세력에 대해, 三司를 중심으로한 新進士類들이 비판의 공세를 퍼서 마침내 淸西·功西의 名目까지 생겼던 사실이 이를 말해주고 있다.

13) 洪順敏, 肅宗初期 政治構造와 換局(韓國史論15, 1986).

14) 宋贊植, 朝鮮朝 士林政治의 權力構造(經濟史學2, 1978).

그렇다고 하여 봉당간에 상호비판과 견제가 없었다는 뜻은 물론 아니다. 西人과 南人사이에 격렬한 논쟁을 가져왔던 禮訟이 그 대표적인 예라고 할 것이다. 그러나 注意를 요하는 것은 상호비판과 견제가 반드시 봉당정치의 개념으로만 이해될 것은 아니고 같은 黨 안에서도 있어 왔다는 사실이다.

이러한 지적은 봉당공존에 대해서도 마찬가지이다. 17세기의 정치형태를 봉당정치라 할수 있다는 주장의 핵심은 바로 이 共存에 있었다. 그런데 여기서 말하는 共存은 정치세력으로서의 상대당을 인정한다는데 그치지 않고 정권구성속에서 까지 각 봉당이 함께 참여함을 뜻하였다. 仁祖初의 정권구성에 西人과 南·北人의 비율이 6:4 정도였다는 지적이 이를 말하고 있다. 이른바 西人우세속의 南人과의 공존이라는 것이다.

그러나 정권장악을 목표로 하는 정치집단이 그 집권이 실현되었을때, 비상시의 경우라면 모르지만 보통의 상황에서 경쟁상대이던 세력과 함께 정권을 구성하는 일이 가능할까? 위의 6:4 라는 비율은 反正 직후의 불안한 정치 상황속에서 지지세력의 확보를 도모한 집권세력인 공신들의 정책적 배려였다고 할 것이다.

물론 仁祖에서 부터 顯宗말까지의 시기에 南人계 인물이 부분적으로 등용되고 許積같은 南人領袖가 相位에 올랐던 분명한 사실을 외면하는 것은 아니다. 그러나 이것을 봉당정치의 공존논리에 유래했다고 하기 보다는 西人의 專擅을 우려한 왕과 그 측근세력의 견제책 내지 정권안정을 위한 집권西人세력의 고차원적인 일종의 羈縻策이 서로 복합되어 나타난 결과로 해석해야 하지 않을까 한다. 만약 정권구성에서의 봉당간 權力分占으로서 共存이라 한다면 老論·少論을 두고서, 예를 들어 吏曹判書를 老論을 시키면 參判은 少論을 시키는 이른바 雙舉互對를 취한 탕평책이 그것의 가장 전형적일 수가 있다. 봉당공존은 집권세력이 상대 세력의 정치적 반대 의견을 허용하는, 즉 비판세력으로서의 존재를 인정했다는 좁은 의미로 보는 것이 보다 온전한 견해라고 본다.

이와 함께 仁祖때 자리잡았다는, 君子의 立場을 自處하는 봉당이 複數로 존재하면서 公道실현의 공동목표아래 서로 공존할 수 있다고한 새로운 봉당론이란 것도, 실은 봉당에 대한 부정적 시각에서 봉당타파를 원칙으로 하되 현실적으로 집권세력이 각 당내의 人才를 選別收用하려는 調劑論이었다고 보아야 할 것이다.¹⁵⁾

다음으로 봉당정치론이 갖는 또 다른 문제는 봉당정치의 ‘틀’만으로서는 17세기에 일어난 모든 정치현상을 다 아우를 수 없다는 점이다. 당장 들수 있는 예로서 仁祖때의 元宗追崇을 둘러싼 찬반논쟁이나 孝宗初의 대동법 실시를 놓고 일어난 漢黨·山黨의 貢物개혁과 貢物裁減이란 相反된 주장과 갈등, 그리고 지방행정문제나 향촌대책 따위의 봉당과 관련이 없는 政治事案이나 민생대책을 둘러싼 논의와 정치활동은 봉당정치의 構圖로서는 설명될 수 없는 것이었다.¹⁶⁾

15) 鄭萬祚, 朝鮮時代 朋黨論의 展開와 그 性格(朝鮮後期 黨爭의 綜合的 檢討, 1992).

16) 李泰鎮은 이들 문제를 後述하듯이 사립정치의 構圖로서 설명하고있다.

붕당정치론에 대한 비판은 仁祖代에 정착, 구현되고 肅宗代의 換局으로 파탄을 맞게 된다는 그 시기구분에 대해서도 가해지고 있다. 여기서는 붕당정치의 형태를 인정하기는 하되 그것의 특징이 붕당공존에 있지 않다고 보는 시각에서, 仁祖初의 西·南연립정권은 反正이란 비상체제하에 이루어진 거국내각의 형태일 뿐이며 顯宗代의 禮訟과 뒤이은 肅宗代의 換局이야말로 學派=政派 사이의 상호비판과 견제를 특징으로 하는 붕당정치가 본격 가동한 시기로 보아야 한다고 주장하는 것이다.¹⁷⁾

아무튼 17세기 정치사를 붕당정치론의 構圖로서 이해하려는 경우 대개 위와 같은 사실들이 문제점으로서 지적될 수 있을 것이다.

IV

17세기 정치사를 붕당중심으로 이해하고자 할때 위와 같은 문제점이 있다면, 그런 붕당의 母集團이며 붕당에 의한 정치를 실질적으로 주도하던 보다 큰 사회세력으로서의 士林을 주체로 해서 정치를 파악한다면, 즉 士林政治로서 이해한다면 어떨까. 이런 시도는 이미 宋贊植·李泰鎮·李秉休 등이 행한 바 있다.

宋贊植은 士林政治의 운영과 관련하여 吏曹銓郎을 통하여 모여진 三司의 의견이 곧 公論이 되어 정치에 막중한 영향력을 행사하며 三公六卿에 맞서 그들을 비판, 견제하는 방식이 있음을 밝혔다.¹⁸⁾ 그러나 그 개념에 대해서는 士林이 정계를 주도하였기에 士林정치라고 한다는 선에 머물고 있었다.

한편 李泰鎮은 붕당정치를 주장하면서도 또 달리 그런 붕당정치를 창출케한 과정으로서 士林의 정치활동을 士林政治로 표현하기도 하였다. 사실 16세기 사람의 활동상을 향촌자치 및 지배체제의 구축, 川防 등 營農기술의 개발 및 농촌경제성장의 주도, 그리고 성리학 및 그 철학사상 체계의 이해와 보급 등 다양한 측면을 통해 살펴온 그의 학문적 軌跡으로 미루어 본다면, 16세기 사람의 그런 활동의 歸結로서 17세기는 사회체제 전반이 사람에 의해 지배되고 또 주도되는 일종의 ‘士林의 時代’라고 할만하며, 그렇기때문에 사람에 의해 운영되는 정치형태를 일러 그가 사람정치라고 이름한 것은 극히 당연하다고 하겠다. 그에 의하면 그것은 公道論을 앞세운 士林세력이 16세기말에 집권을 실현하는 단계에서 성립하지만, 곧 이은 士林의 분열로 인해 성과를 거두지 못하다가, 17세기 仁祖代에 들어와 붕당정치가 정착 발전하면서 山林制의 확립이나 士林輿論의 진원지로서의 書院의 발달, 향촌에 있어서 鄉約的 自治制의 확립, 貢納制 모순의 시정을 위한 대동법 실시, 융통성 있는 상업대책의 시행 등 앞선 시대에 제기되었던 문제

17) 鄭玉子, 17세기 思想界의 再編과 禮論(韓國文化10,1989).

18) 註14와 同.

들을 해결하는 성과를 올림으로써 그 궁극적인 구현을 보게 되지만, 17세기 후반의 換局으로 공존체제가 깨어지면서 무너지게 된다는 것이다.¹⁹⁾

붕당정치에 너무 큰 비중을 두고 있기는 하지만 보다 포괄적인 정치형태로서 士林정치를 설정하고 그 안에 붕당정치를 포함시키고 있어 17세기 정치사 설명으로서 앞서 그가 주장했던 붕당정치론보다 훨씬 설득력을 갖는다. 17세기 정치사 이해의 新局面을 마련했다는 면에서 그의 붕당정치론보다는 이 사립정치론이 더 중요하게 평가되어야 하리라고 본다.

士林정치는 16세기의 士林層 동향에 관해 연구를 진행시켜 온 李秉然에 의해서도 주장되었다. 그는 士林정치를 士林세력이 정계에 진출하면서부터 추구해 오던 정치형태라 하고는 中宗代 趙光祖 등의 사류에 의해 道學政治理念의 제창과 거기에 토대한 새로운 통치질서 수립운동을 통해 구체화하였고 선조초 士林의 집권으로 현실정치에 적용²⁰⁾된다고 하였으나 그 이후의 전개과정에 대해서는 언급치 않았다.

최근 붕당정치론의 문제점을 들어 그것이 17세기에 일어난 모든 정치현상을 수용할 수 있는 정치형태로서는 적절치 않다고 본 鄭萬祚는, 그 대신 17세기의 정치사를 이해하는데 있어서 Max Weber적인 Ideal Type의 한 형태로서 士林의 정치활동을 토대로 한 士林政治論의 구도를 제안 한 바 있다.²¹⁾ 이제 宋贊植·李泰鎮·李秉然 등 先行의 연구자들에 의해 이루어 진 연구성과에 기초하여 이를 정리, 士林政治論의 구도설정을 시도해 보면 다음과 같다.

우선 士林政治의 시기별 전개를 본다면 그것은 16세기이래 정계로 진출하여 온 士林에 의해 추구되던 정치방식으로서 中宗代 趙光祖 등의 주장을 통해 보다 구체화 되었으며, 宣祖初에 士林이 집권하게 됨으로서 비로소 성립하게 된다. 그러나 곧 士林의 분열로 인한 붕당의 출현이라는 變數와 두차례의 戰亂 및 反正에 따른 공신세력의 정권장악 등으로 원만한 적용을 보지 못하다가 士林의 대표라 할 수 있는 山林의 政局주도가 가능해 진 孝宗·顯宗代에 이르러 그 발전의 頂點에 이르게 되지만, 그런 과정에서 왕권과의 마찰을 가져온 여파로 인해 결국 肅宗代에 이르러 왕권에 의한 山林제거와 閥閥세력의 현저한 대두속에 쇠퇴한다고 정리 된다.

士林세력이 기본적으로 성리학을 신봉하며 그것의 실천에 힘쓰는 존재였던 만큼 그들이 추구하는 정치의 궁극적 목표는 성리학적 정치이념의 구현에 의해, 옛부터 理想的인 정치로 알려져 온 三代의 至治를 當代에 再現하는데 있었다. 그러므로 士林政治는 당연히 이러한 목표달성을 위한 여러가지 방안을 갖지 않을 수 없었다. 이런 경우 앞선 시대에 그들의 선배들이 勳戚과의 투쟁과정에서

19) 李泰鎮, 朝鮮時代의 정치적 갈등과 그 해결(朝鮮時代 政治史의 再照明, 1985).

20) 李秉然, 朝鮮前期 支配勢力의 葛藤과 士林政治의 成立(民族文化論叢11, 1990).

21) 鄭萬祚, 朝鮮時代의 士林政治(韓國史上의 政治形態, 1993).

얻었던 정치경험과 정치유산 등이 그 토대가 되었다. 물론 시대와 여건이 달라지고 특히 봉당의 출현으로 士林의 정치적 입지가 변하였기 때문에 前 時代의 방안을 그대로 따를수만은 없었을 것이다. 그리하여 진통을 겪으면서 17세기에 자리잡게 된 士林政治의 내용은 ① 君主聖學論 ② 激濁揚清과 調用論 ③ 公論중심의 政局 운영 ④ 견제 비판 구도의 권력구조 ⑤ 山林世道論 ⑥ 養民優先의 民生대책과 財政裁減論 등으로 말해질 수 있다.

①의 君主聖學論이란 君主에게 필요한 도덕적 修養, 즉 格致誠正의 修身공부를 말한다. 至治의 再現을 위해서는 정치를 주도하는 士林에게 뿐만아니라 정치의 최고주체인 君主에게 더욱 엄격한 修己가 요구되었다. 그러므로 앞서 趙光祖도 中宗에게 君德格正을 요구했으며 李滉이나 李珣가 각기 聖學十圖와 聖學輯要를 지어 바쳤던 것이다. 그런데 士林정치의 초기단계에서는 君主의 자발적인 修己를 유도하고 있었음(聖學十圖)에 비하여 뒤로 갈수록 賢臣이 나서서 聖學의 이름으로 君主를 가르쳐서 그 氣質을 변화시켜야 한다(聖學輯要)는 방향으로 나아갔다.²²⁾ 그리하여 聖學의 敎導를 위해 당대 최고학자가 山林으로 徵召되었고 이를위해 그 職責까지 따로 마련되었다. 君主聖學論은 권력행사의 核인 君主를 士林側으로 끌어들임으로써(回天) 士林주도 정국의 안전성을 보장받겠다는 현실적인 목적을 갖고 있었으나, 한편으로는 君主에게 高度의 道德性을 요구함으로써 君主權 行使를 규제하는 측면도 있어 君主側의 불만을 사기도 하였다.

② 士林정치의 효율적 운영을 기하러 함에는 반드시 有德한 인물, 즉 君子의 등용이 필요하였다. 그리하여 士林 진출기부터 君子小人論이 제기되었다. 그러나 君子小人的 辨別이 다분히 주관적이어서 是非의 논란이 없을 수 없고 급기야는 士林분열로 인한 봉당의 출현까지 왔던 것이다. 거기에다가 黨色이 子孫에게 서로 전해지던 17세기에 이르러서는 歐·朱類의 君子小人黨 구별은 사실상 무의미 해졌다. 이러한 時點에 이르게 되자 인사정책에 있어서 君子進用의 원칙은 결코 포기하지 않았으나 현실정치에의 적용에는 다소 융통성을 두게 되었다. 그리하여 自黨내의 不良, 不肖者를 색출제거하는 激濁揚清과 상대당 내의 덕있고 어진 자를 불러들이는 調用策이 인사정책의 기초를 이루게 된다.²³⁾

③의 公論 중심의 政局運營은 원래 士林세력이 16세기 이래 勳戚勢力과의 투쟁과정에서 수립하였던 정치운영방식이었는바, 士林政治가 본격화하는 17세기에 들어오게 되면 하나의 慣行으로서 제도화하게 된다. 三司의 언론은 郎薦權을 지닌 吏曹銓郎의 통제를 받고 다시 그 뒤에는 書院을 통하여 鄉村 輿論까지 좌우하는 主論者로서 山林이 위치함으로써 三司의 公論이 朝廷의 向背를 좌우

22) 金駿錫, 朝鮮後期 國家再造論의 擡頭와 그 展開(延世大 博士學位 請求論文, 1990).

23) 註15와 同.

하고 君主權의 恣意的 行使를 견제하는 막강한 정치력을 발휘하였으며,²⁴⁾ 主論者로써 山林의 권위가 막중하여 宋時烈의 예에서 보듯이 때로는 왕권에 逼迫하는데까지 이르게 된다.

④의 견제·비판구도의 권력구조란 李重煥의 擇里志에 서술된 바와같이 言官權 장악을 통하여 5品職인 諍郎이 정부를 대표하는 三公六卿에 능히 맞서는 정치력을 지녀 專擅을 비판견제하는 것이며, 이와 마찬가지로 향촌사회에서도 士林세력이 서원을 통하여 집약된 鄉論을 배경으로 지방관의 일방적인 權限行使를 견제함을 말한다.²⁵⁾

⑤ 世道란 세상을 이끌어가는 바른 도리로서 綱常倫理나 때로는 王道를 의미하는데 宋時烈등의 山林勢力이 孝宗이후 이를 정치에 도입하여 정국운영과 나아가 사회전체를 유지케하는 가치판단의 최우선 기준으로 삼은 것이었다. 따라서 이것은 이론상으로 君主의 권위조차 능가할 수 있으며 君主權의 부당한 행사를 비판 견제할 수도 있었다. 顯宗代의 禮訟이나 淸使接待을 둘러싼 公義私義 논쟁²⁶⁾에서 왕의 불만이 폭발하였음에도 불구하고 世道를 위해 期年服이 실시되고 私義가 보장되어야 한다고 주장한데서 17세기 士林政治構造의 한 측면을 찾아볼 수 있다.

⑥은 士林政治하의 민생대책에서 보이는 기본원칙이라 할 것으로 같은 北伐을 표방하면서도 強兵策을 펴는 孝宗에 대해 養民優先을 주장했던 것과, 大同法 시행에 반대하면서 그 代案으로 貢物裁減論을 주장했던데서 漸進的 改良主義의 성향²⁷⁾을 발견하는 것이다. 이외에도 被劾時의 引嫌辭職이라든가 完席·王權의 強弱與否등 士林政治의 구도와 관련될 수 있는 사항이 많으나 學界의 연구가 아직 미치지 못하고 있다.

24) 李佑成, 韓國儒敎의 名分主義 및 그 政治的 機能에 대한 一考察(東洋學 學術會議 論文集 1976).

禹仁秀, 朝鮮孝宗代 北伐정책과 山林(歷史敎育論集15, 1990).

25) 鄭萬祚, 朝鮮朝 書院의 政治社會的 役割(韓國史學10, 1989).

26) 鄭萬祚, 朝鮮 顯宗朝의 私義 公義 論爭(韓國學論叢14, 1991).

27) 註22와 同.