

研究論文

정조의 탕평정치 연구2: ‘醫國論’의 관점에서 본 정조의 리더십*

박 현 모**

I. 序論	IV. 處方으로서 ‘탕평책’
II. ‘醫國論’과 정치리더십	V. 結: 탕평정치의 현대적 의의
III. 정조의 시대진단과 정치적 비전	

I. 序論

이 논문은 정조시대(1776.3~1800.6)의 정치와 국왕 正祖의 리더십을 醫國論의 관점에서 재조명하는 데 목적이 있다. 의국론의 관점에서 이 시대의 정치를 접근하는 이유는 국왕 정조를 비롯한 많은 사대부들이 사람의 병 고치는 것[治病]의 관점에서 나라 다스리는 일[治國]을 이해하고 있으며, 실제로 ‘醫國’이란 말을 자주 사용하고 있기 때문이다. 즉 뒤에서 살펴보는 바와 같이 權近·李滉·李珣·李瀾·李恒老·독립신문 등 조선초기에서 개항기에 이르기까지의 많은 문헌들에서 ‘의국’이란 용어와 ‘의국론’적 견해가 자주 발견된다. 의국론의 관점에서 정조시대의 정치를 살피게 된 가장 직접적인 계기는 정조 스스로가 “사람 고치는 것이나 나라 병 고치는 것이나 그 원리는 진실로 같다[醫人醫國 其理 固一也]”¹⁾라고 말하

* 이 논문은 2000년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음. (KRF-2000-037-CA0016).

** 한국정신문화연구원 연구교수, 한국정치사상

1) 『홍제전서』 권8, 壽民妙詮序.

고 있다는 점에서 비롯되었다. 그는 이와 같은 관점에서 “기백(岐伯: 黃帝의 신하로 의학의 鼻祖-인용자)이나 편작(扁鵲 진맥을 잘하기로 유명한 鄭나라의 名醫 인용자) 이후에 있었던 옛날 명의들의 처방, 즉 사람의 병을 고치고 죽을 사람을 살려낸 丸劑와 湯飲들은 그것을 국가에 비유하자면 삼대와 漢唐·宋·明 시절의 좋은 법이나 아름다운 제도와 같은 것들”이라고 말한다.

정조는 자신의 시대를 “마치 큰 병이 든 사람이 眞元이 허약하여 혈맥이 막혀 버리고 흑이 불거지게 된 것과 같은 꼴”이자 “증세에 대처할 藥劑를 알지 못하여 손달 방법을 모르고”(2/6/4 壬辰)²⁾ 있는 상황으로 인식하고, 이 같은 ‘진단’에 의거해 조선이라는 환자가 달성 가능하다고 본 정치적 비전을 제시하는 한편, 그에 필요한 처방을 내렸다. 즉 그는 종래의 사대부 중심의 정치운영 대신 국왕을 중심으로 한 ‘대동의 정치’를 시대의 비전으로 제시하면서(정치적 이상으로서 ‘탕평론’), 정쟁과 대립의 정치를 종식하고 유능한 인재의 두루 등용하기 위한 ‘탕평책’을 추진했다(처방으로서 ‘탕평책’).

이하에서는 이 같은 관점에서 먼저 의국론의 의미와 내용을 살펴보고, 정조의 탕평정치를 분석하고자 한다. 그리고 결론에서는 이러한 논의가 현대 한국정치에서 볼 때 어떤 의의가 있는지를 간략히 고찰하고자 한다.

II. 『醫國論』과 정치리더십

1. 의국론의 정치적 의미

‘의국론’이란 상기한 바와 같이, 정조를 비롯한 조선의 많은 지식인들이 종종 사용한 말로서, 정치를 “나라의 병 다스리는 일”로 보는 관점을 말한다. 즉 의사가 환자를 치유하는 것처럼, 정치가도 ① 나라의 병통을 진단하고 ② 치유 가능한 수준의 목표를 설정하며, ③ 그 목표를 달성하기 위해 실제로 처방을 내리고 조치를 취하는 바, 이 과정에 비추어 특정 정치가의 지도력 내지 리더십을 평가한다는 것이다.³⁾

2) 『정조실록』 2년 6월 4일 壬辰條 이하에서는 (2/6/4 壬辰 元6월은 6#) 식으로 표기한다

의국론의 관점에서 특정 정치가의 리더십을 고찰하는 것은 다음과 같은 점에서 그 의미를 찾아볼 수가 있다.

첫째, 권력 중심적 접근의 한계를 극복하여 보다 다양한 관점에서 정치를 이해할 수 있다는 점이다. 현대의 많은 정치학자들은 정치를 “누가, 언제, 어떻게 권력을 획득했는가”라는 관점에서 바라보고, 권력자를 둘러싼 정치세력관계를 정치학의 주된 연구 대상으로 설정하고 있다.⁴⁾ 그러나 이와 같은 권력 중심적 관점은 정치적 사건의 전후 사정을 명쾌하고 논리적으로 ‘설명’할 수 있을지는 몰라도 다양한 계기와 의도에서 비롯되고 추진되는 실제적인 정치의 모습을 제대로 ‘이해’하는데는 한계를 갖는다.

많은 경우 권력은 그 자체로 목적이 되는 경우도 있지만, 좋은 공동체를 만들고자 하는 정치적 이상을 위한 수단적 가치로 역할하기도 했다. 특히 조선시대의 사대부들은 권력 지향적이기 보다는 상대적으로 이념 지향적인 경향을 보였으며, 자신의 신념과 의리를 위해서는 아무리 높은 관직이라 할지라도 과감히 버리고 나가는 경우가 많았다. 또한 국왕의 입장에서 볼 때 ‘좋은 정치’를 하고자 하는 의도와 신념, 그리고 선비들의 기풍(士風) 진작 등은 권력 못지 않게 중요한 고려 사항이었다. 말하자면 환자를 치료하여 돈을 벌거나 의사의 권위를 세우는 것 못지 않게 의사에게 중요한 것은 환자의 병을 잘 치료해야 한다는 의무감과 책임의식인 것처럼, 정치지도자 역시 권력을 얻기 위해서 노력할 뿐만 아니라 공동체의 “상황을 진단하고 그 진단에 부합되는 조치 경로를 고안하는” 존재인 것이다.⁵⁾

3) 이 같은 시도는 정윤재 교수의 선행연구와 조연에 크게 힘입은 것이다. 정윤재 교수는 정치지도자와 국민은 마치 건강상태라는 공통의 목적을 달성하기 위해 상호작용하는 의사와 환자와 같은 위치에 있다고 본다. 의학적 접근(*medical approach*)을 통해 안재홍의 정치리더십을 분석한 정교수에 따르면, 정치지도자는 ① 당시의 해결해야할 문제를 진단하고 ② 건강한 정치체의 의미를 정의한다. ③ 그는 또한 사적인 이익과 함께 공적인 이익을 추구하고 ④ 문제해결을 원하는 환자(국민)의 자발적인 참여와 협조에 의지하는 데, ⑤ 이 과정에서 그는 치료를 위한(*curative*) 처방뿐만 아니라 예방을 위한(*preventive*) 처방도 시도한다. Chung Yoon Jae, *A Medical Approach to Political Leadership: An Chae-Hong and A Healthy Korea*, Manoa: Doctoral Dissertation of Univ. of Hawaii, 1988, pp.29~41.

4) 예컨대 H. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How?*, Cleveland & New York: The World Publishing Co., 1958; J. Meisel, *The Myth of Ruling Class*, Michigan: The University of Michigan Press, 1962; Max Weber, ‘Politik als Beruf’ *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1971 등

둘째, ‘醫國’이란 말은 『조선왕조실록』을 비롯한 주요 문헌의 독해를 위해 알아야 할 핵심적인 정치언어이며, 의국론은 조선조 지식인들의 정치관을 이해하기 위한 중요한 패러다임에 해당한다. 의료기관이 대중화되지 않았던 조선조 지식인들에게 있어서 의학지식은 교양과 같은 것이었으며, 사회생활에서 의학용어는 - 오늘날까지 남아 있는 것처럼 - 상식적으로 통용되었던 것으로 보인다. 특히 사람의 몸을 소우주로 간주하고 원리상 국가와 인체가 서로 다르지 않다는 有機體의인 관점을 가졌던 유학자들에게 의학용어는 스스로의 몸을 성찰하고 자신의 정치적 견해를 표현하는 수단이었다. 그들은 종종 “나라 다스리는 자는 의술을 하는 자의 心目을 빌려서 급선무를” 먼저 ‘진단’한 다음, 좋은 법과 아름다운 제도로 “亂을 治로 바꾸는”⁶⁾ 처방을 내려야 한다고 주장하곤 했다. 말하자면 의국론은 조선조 정치를 파악하기 위한 중요한 단초이자 정조의 정치관을 이해하기 위한 핵심어인 것이다.

2. 의국론적 정치관의 사례

앞에서 언급한 것처럼 ‘의국론’의 관점에서 정치를 비유하는 것은 비단 정조뿐만 아니라, 조선시대의 많은 유학자들에게서 발견된다. 예컨대 조선초의 권근(權近, 1352-1409)은 “의약은 요사(夭死)를 구제하니 仁政의 일단이다 …國脈을 장수하게 하는 것은 仁民의 정치요, 나라를 부유하게 하는 道로서 …邦本을 배양함이 이와 같으니 醫國의 이름이 크도다”⁷⁾라고 하여 좋은 의약을 찾는 것에서 좋은 정치의 단초를 구하고 있다. 세조 역시 “天地가 항상 일정하지 아니하여 寒暑가 차례로 바뀐다”면서 “마치 사람의 病을 다스릴 때 정해진 치료법이 없는 것처럼, 나라의 治績을 내는 데에도 하나의 방식만을 고집할 수는 없다”⁸⁾라고 하여 정치에

5) 터커(R. Tucker)에 따르면, 대다수 정치가들은 공동체의 리더로서 행동한다 즉 “역사와 과거의 실수로부터 배우고, 현재적 상황에 부합되는 정확한 조치를 취하며 공공선의 감각에서 비롯된 행동을 한다.” 즉 정치지도자란 권력을 얻기 위해 노력할 뿐만 아니라 공동체의 “상황을 진단하고 그 진단에 부합되는 조치경로를 고안하는”(diagnose the situation and devise the course of action that are needed to meet it) 존재인 것이다. R. Tucker, *Politics as Leadership*, Columbia & London: Univ. of Missouri Press, 1981, pp.157, 18.

6) 『홍재전서』 권8, 壽民妙詮序.

7) 권근, 『陽村集』 권17, 鄉藥濟生集成方序. 이태진, 『의술과 인구 그리고 농업기술』, 태학사(2002), 142쪽에서 재인용.

서의 權道의 의미를 설명하고 있다. 이이(李珥, 1536-1584)의 경우 “좋은 의사[善醫]는 사람이 수척하거나 비대한 것을 보지 않고도 그 맥을 짚어 보고 병이 있는가를 살피며, 천하를 잘 경영하는 이는 천하의 安危를 보지 않고도 그 기강의 治亂을 살핀다”⁹⁾면서, 국왕은 모름지기 천하의 衿 目 을 가지고 나의 눈을 삼을 것이요, 천하의 귀 [耳] 를 가지고 나의 귀를 삼을 것이요, 천하의 마음[心]을 가지고 나의 마음을 삼으라고 충고한다. 그러면 “보이지 않는 것이 없고, 들리지 않는 것이 없으며, 생각하지 못할 지혜가 없으리랴 는 것이다¹⁰⁾

이 같은 ‘의국론’은 그 원리에 있어서 국가나 인체가 같다고 보는 시각에서 비롯되는 것으로 보인다. 예컨대 이황(李滉, 1501-1570)은 “한 나라의 國體는 한 사람의 몸과 같다”면서 몸의 작용에 비유하여 국가의 기능을 설명하고 있다. 즉 “사람의 몸에 있어서 머리[元首]가 위에 있어서 통솔·군림하고, 배와 가슴[腹心]은 가운데서 ‘머리의 지시’를 이어받아 운영하고, 귀와 눈은 두루 통달하여 호위하고 깨우쳐주나니, 그런 뒤에야 일신이 편안할 수 있을 것”이다. 이와 마찬가지로 “임금은 한 나라의 머리요, 대신은 그 배와 가슴이며, 대간은 그 눈과 귀라, 세 가지가 서로 합하여 이루는 것은 실로 나라의 바꿀 수 없는 불변의 事勢”이다. 그런데 “옛날의 임금들 중에는 대신을 신임하지 않고 대간의 ‘말’ 들어 쓰지 않는 자가 있으니, 비유컨대 (이는) 사람이 스스로 그 배와 가슴을 갈라버리며, 스스로 그 귀와 눈을 막는 것과 같으니, 그러면 진실로 머리만이 홀로 사람을 이룰 수 없다”는 것이다.¹¹⁾

이처럼 국가를 사람의 몸에 비유하여 당시의 정치를 비판하거나 대안을 제시하는 것은 조선조의 많은 사대부들에게서 발견된다. 예컨대 연산군대의 승지 金應箕 등은 당시의 정치를 다음과 같이 비유하고 있다. “대신은 임금의 팔다리이고 紀綱은 국가의 혈맥인데, 지금 마땅하지 못한 사람을 정승으로 앉히어 대신이 아첨하니, 이는 팔다리가 병들어서 원수(元首)가 위태롭게 된 것입니다. 또한 내시가 방종하고 횡포하되 능히 다스리지 못하고 선비들이 綱常을 무너뜨리되 능히 죄주지

8) 『세조실록』 10/03/11(甲子).

9) 이이, 『성학집요』 권7, 爲政 立紀綱.

10) 이이, 『성학집요』 권7, 爲政 取善.

11) 이황, 『퇴계집』 戊辰六條疏

못하니, 이는 혈액이 병들어서 기강이 무너진 것입니다” “신들이 아뢰는 침과 약이 정히 그 병에 맞는 것과 같은데 전하께서 굳이 거절하시고 받아들이지 않으시니, 이는 병을 숨기고 의원을 꺼리는 것과 같아서, 신들은 병이 膏肓에 들어가 비록 扁鵲·倉公일지라도 능히 구원하지 못할까 걱정입니다. 근일에 聖體가 편치 못하시매 太醫가 약을 올려 점점 康寧에 이르시니, 醫藥의 효험은 진실로 이미 시험하셨을 터인데, 어찌 유독 팔다리와 혈액의 병은 다스리시지 않습니까?”¹²⁾ 말하자면 국왕 자신의 몸은 의약으로 다스려 효험을 보았으면서도, 국가의 병은 왜 치료하지 않는다는 것이다.

英祖 역시 의학용어로 나라의 일을 자주 비유하곤 했는데, 예컨대 재위 31년에는 “모든 일을 통쾌하게 하면 폐단이 생긴다. 이를 病에다 비유하면 지나치게 보충하는 것도 불가하고 지나치게 쏟도록 하는 것 또한 불가하다. 따라서 지금은 大承氣湯을 써서 그 補益해야 할 약재를 생각한 연후라야 그 元氣를 調和시킬 수 있는데, 또 한 鍼(針)을 쓴다면 그 지나침과 적당함이 어떠하겠는가?”¹³⁾라고 하여 탕평책의 취지를 설명했다. 『정조실록』에도 정치와 의술을 비유한 예는 많다. 즉위년 10월에 교리 沈有鎭은 “나라를 다스리는 것은 병을 치료하는 것과 같아서 증세에 따라 藥을 투여하는 것이 진실로 병을 치료하는 방법”(00/10/23 辛酉)이라고 말하고 있으며, 재위 11년에 지평 曹霖은 “대저 나라의 병을 다스리는[醫國] 자는 먼저 그 병에 걸린 근원을 알고 증세에 대응하는 약을” 써야 한다면서, “요즈음 병에 걸린 근원”은 “실로 인욕이 방자하게 행해져서 천리가 어두워지고 막힌 데에” 있다(11/11/05 戊辰)고 지적하고 있다.

말하자면 ‘인욕을 억제하는 것’은 나라를 다스리는 데 있어서나 몸을 다스리는 데 있어서 공통된 출발점이라고 보는 이 같은 시각은 19세기의 이항로(李恒老, 1792-1868)에게서도 발견된다. 즉 이항로는 “나라의 병을 고치는 것이나 사람의 병을 고치는 것은 그 도가 하나[醫國醫人 其道一也]”라면서, “사람의 생명을 보호하기 위해서는” 양기(陽氣)를 건강하게 하고, 혈기를 윤택하게 하며, 마음의 화를 내려앉게[降火] 해야 하는 것처럼, 나라를 보호하는 것 역시 근본적으로 “마음을 다스리는” 것으로부터 출발한다면서 다음과 같이 주장한다. “나라를 보호[保國] 하

12) 『연산군일기』 02/03/04(壬午).

13) 『영조실록』 31/03/13(丙戌).

는 데는 백성을 안정시키[安民] 것 만한 것이 없고 백성을 안정시키는 데는 재정을 유족하게[裕財] 하는 것 만한 것이 없으며, 재정을 유족하게 하는 데는 욕심을 없애는 [無欲] 것과 같은 것이 없다”¹⁴⁾

정치를 나라의 질병 고치는 것으로 보는 의국론의 대표적인 예는 조선후기의 성호 이익(李瀾, 1681~1763)에게서 찾아볼 수 있다. 그는 『醫國』이라는 제목의 글에서 의사를 세 종류로 분류하고, 훌륭한 정치가의 조건을 다음과 같이 말한다.

모든 의원의 도는, 증세를 묻는 것이形色을 보는 것만 못하고, 형색을 보는 것이 맥을 살피는 것만 못하니, 증세는 비록 긴급하고 위중하지만 내버려두어도 저절로 낫는 사람도 있으며, 모습은 비록 파리하고 여위었지만 병을 간직한 채 죽지 않는 사람도 있다. 형색은 병들지 않았는데도 맥이 병든 것을 ‘걸어 다니는 송장’이라 하고, 이것을 살피 실수하지 않는 것을 훌륭한 의원이라 한다.

나라를 다스리는 도도 이와 마찬가지로이다. 8가지의 결점과 9 가지의 弊廢를 어떻게 다스려야 하는 가를 생각하는 자는 증세를 살피는 의원이요, 하늘이 災異로서 경계함을 두려워하고 여러 백성의 시름과 괴로움을 슬퍼하며, 여러 공장이 깨어지고 폐함을 민망히 여기는 자는 형색을 살피는 의원이며, 비록 눈앞에 있는 당장의 걱정은 없지만 미리 화의 기미가 숨은 것을 깨닫는 자는 맥을 진찰하는 의원이다.

‘증세’나 ‘형색’과 같이 병이 어느 정도 진전된 상태에서 치료를 시작하는 의사 보다는 ‘맥을 진찰하여 초기에 치료하는 의원’이 가장 ‘훌륭한 의원’인 것처럼 뛰어난 정치가는 “눈앞에 있는 당장의 걱정은 없지만 미리 화의 기미”를 찾아내 적시에 답답하고 막힌[鬱結] 기운을 소통시키[決鬱] 조치를 취하는 존재라는 것이다. 이익은 “지금 세상의 울결한 일”로서 “문벌만을 숭상”하고 “당론이 행해져” ‘인재를 천대’하고, ‘서열·중인을 차별 하는 것, 서복삼도(西服三都) 황해·평안·함경의 사람을 써주지 않는 것, 그리고 “노비법을 두어 그 자손을 인간으로 취급하지 않는 것”이라고 열거하면서, “지금 城中의 울결한 기운이 10분의 9를 차지하고 있다”고

14) 이항로, 『華西集』 제27권, 嚮背(280).

지적했다.¹⁵⁾

말하자면 당시의 형국은 일종의 “걸어다니는 송장”과 같다는 말인데, 이익에 따르면 “지금의 시기는 백성이 한창 고난에 빠져서 어린아이가 우물에 들어가려는 것보다 더 위태로운 형편”이었다. 그런데도 “정치를 한다는 사람들은 방법이 없다고 핑계하고 모르는 체”하고 있으며, 개혁이랍시고 시도하는 것은 “根柱는 다루지 않고 枝葉만 다루고” 있었다. 이는 “쇠붙이를 주조하는 알”에 비유해 볼 때 “시원찮은 불꽃으로 걸만 스치는 꼴”이었다. “생판 生銅을 어떻게 둥그렇게 또는 평평하게 두드려 만들 수 있겠는가? 모름지기 이는 큰 불 속에 집어넣어 빨갱게 달구어야만 쇠가 녹아 내리게 될 것”¹⁶⁾이다. 요컨대 이미 나라의 일이 重病에 걸린 환자와 같은 상태이니 국가는 때를 놓치지 말고 과감하게(“큰 불”) 개혁해야 한다는 것이 그의 주장이다.

그런데 이처럼 정치가의 역할을 의사의 일에 비유하고 정치에서의 시기(timing)의 중요성을 강조하는 것은 개항기의 『독립신문』은¹⁷⁾ 물론, 서양의 사상가들에게서도 발견되는 데, 플라톤¹⁸⁾과 마키아벨리¹⁹⁾가 그 대표적인 예이다. 말하자면 의국론적 접근은 동서고금을 막론하고 정치에 대한 사람들의 보편적인 생각이며, 자

15) 이익, 『성호사설』 제6권 人事文

16) 이익, 『성호사설』 제7권 人事文 拯救

17) 한 예로, 『독립신문』 논설(제232호, 1899년 10월 10일)은 “사람의 병을 보는 네 가지 방법”으로 ① 망(望, 관찰) ② 문(聞, 청취) ③ 문(問, 묻기) ④ 절(切, 진맥)을 들면서 다음과 같이 “청국의 병을 말하고 있다. “병이 경한 자는 보기가 어렵고, 병이 중한 자는 보기가 쉬운데 청국의 병은 비록 침중하나 심복(心腹, 인용자) 안에 있고 형해(形骸, 인용자) 밖에 나타나지 아니하였더니 근일에 구라과 여러 강국이 토대를 점령하매 안에 있던 병이 지금은 모두 밖으로 보이게 된지라.”

18) 플라톤 역시 정치가(statesman)의 역할을 ‘몸을 건강하게 하고 질병을 치료하는’ 의사의 일(doctor’s treatment)에 비유하였다. “[T]hey act for the good of our bodies to make them better instead of worse, and treat men’s ailments in every case as healers acting to preserve life.” Plato, *Statesman*, in *Collected Dialogues of Plato*, eds. E. Hamilton & H. Cairns, Princeton Univ. Press, 1961, pp. 1021, 1062, 1066.

19) 마키아벨리는 정치적 시기를 질병 치료의 시기에 비유하여 다음과 같이 말하고 있다. “병은 초기에 고치기는 쉽지만 그것을 발견하는 일이 어렵다. 그런데 초기에 진단하고 치료하지 않으면 시일이 지남에 따라 병을 발견하기는 쉽다. 그러나 그 치료는 어려워진다. 정치도 마찬가지이다. 국가의 재앙과 혼란도 (소수의 노련한 정치가에 의해) 일찍 치료될 수 있다. 그러나 이것들이 자라고 커서 그 악폐가 누구에게나 명백할 정도로 되면 그 구제수단을 찾기 힘들다.” N. Machiavelli, *The Prince*, Penguin Books, 1961, ch. 3, pp. 39-40.

연스런 발상이라고 할 수 있을 것이다.

이하에서는 이 같은 관점에서 정조와 당시 신하들의 상황진단과 치유수준, 그리고 정책처방을 차례대로 살펴본다.

III. 정조의 시대진단과 정치적 비전

1. 상황에 대한 진단

『정조실록』을 통해서 볼 때 정조와 일부 신하들은 당시의 정치상황을 커다란 위기상황으로 보았던 것으로 보인다. 먼저 정조는 앞에서 지적한 것처럼 당시의 국가사세를 중환자에 비유하고 그 원인이 ‘진원(眞元=氣力)의 허약’에 있는 것으로 진단하였다. 즉 “지금의 상황은 큰 집이 기울어져 木材 하나로 지탱할 수 없는 지경이고, 온갖 내가 터져 쪽베로는 막기가 어려운 처지”(2/6/4 壬辰)라는 것이다. 이 같은 위기의식은 남인의 정약용에게서도 발견된다. 즉 당시는 “대개 털끝 하나 만큼이라도 병통 아닌 것이 없는 바, 지금이라도 고치지 않으면 반드시 나라가 망한 다음이라야 그칠 것”이며 따라서 “법을 고치고 관직을 정리하는 일”을²⁰⁾ 결코 그만둘 수 없다는 말이 그것이다.

이에 비해 노론을 중심으로 한 일부의 신하들은 당시를 “태평한 시대”²¹⁾ 내지 “현상유지[仍舊]가 필요한 시대”로 보았다. 예컨대 재위 2년 5월 노론 벽파의 대표적 신하인 右參贊 김종수는 “쓸모 없는 군사를 도태하고 불필요한 食費를 제거하기”(2/6#24 壬午) 위하여 수어청과 총융청을 합치자는 논의가 제기되었을 때 “지금은 경장이 아닌 잉구(仍舊=因循=姑息)가 필요한 시기”라고 하여 반대했다. 김종수에 따르면 “잉구하다가 생긴 병폐는 하루아침에 경장하기만 하면 그 병폐가 바로 없어지지만, 경장하다가 생긴 병폐는 그렇지 아니”하다. 따라서 “國政을 해

20) 정약용, 『經世遺表』, 邦禮草本弓(79).

21) 『정조실록』에서 修辭學的 발언을 제외하고 상황인식을 반영하는 것으로서 ‘태평’이라는 말은 주로 노론신하들의 발언에서 자주 발견된다. 그 대표적인 예로 00/07/15(甲申); 00/12/15(壬子); 01/03/29(乙未); 02/01/10(辛未, 정존겸); 03/03/08(壬辰); 20/3/22(戊辰, 윤숙)등을 들 수 있다.

가는 體例는” “반드시 차츰 차츰 시행하여 조금씩 개선해 나가야”하며 “뒤집어지게” 해서는 안된다(2/6#/24 壬午).

이처럼 당시 노론을 중심으로 한 대다수 신하들은 “경장(更張)한다는 명칭을 꺼리고”(柳憲, 3/3/8 壬辰) “경장한다는 혐약(김상철 4/5/3 辛巳)를 뒤집어쓰는 것을 두려워하였다. 이들은 “堯舜을 본받으려면 마땅히 朝宗을 본 받으라”고 말하면서 “이 제도는 이미 조종조에서 처음 만든 것으로서 별다른 폐단도 없는데 이처럼 태평 무사한 때를 당해서 갑자기 변혁”(20/3/22 戊辰) 해서는 안된다고 주장했다. 이에 대해 정조의 측근 신하였던 정약용은 “한 번이라도 경장하려는 논의가 아래에서 일어나면 문득 ‘조종이 마련한 법을 가볍게 고칠 수 없다 하고, ‘새 법을 내지 말고 옛 법을 버리지 말라’는 속담을 명언이요 지론”²²⁾으로 보는 것은 오활한 생각이라고 하여 비판했다.

정약용에 따르면 “법을 능히 고치지 못하는 것과 제도를 능히 변경하지 못하는 것은 한결같이 그 사람이 어딘가 어리석은가에서 비롯되는 것이지, 천지의 이치가 원래부터 고치거나 변경하지 못하게 만들어진 것이 아니다.”²³⁾ 경장의 성공여부는 정치가의 능력 여하에 달려 있다는 것이다. 특히 정약용은 “조종이 마련한 법제를 가볍게 고칠 수 없다”는 주장에 대해, “효종대왕은 貢法을 고쳐서 대동법으로 하였고, 또 우리 영조대왕도 노비법과 군포법을 고치고 한림천법을 고쳤다”²⁴⁾고 하여 경장 역시 ‘조종의 법’임을 역설했다.

요컨대 국왕 정조와 정치적 소외세력이었던 남인의 신하들은 노론을 중심으로 한 기득권 세력과 달리 당시의 상황은 중대한 위기상황으로 보고, “참으로 유익함만 있다면 옛날에 없던 일이라도 단연코 시행해야 한다”(17/10/11 辛未)면서 개혁을 적극 추진해야 한다고 주장하였다. 그렇다면 이들 개혁 추진론자들은 개혁을 통해서 어떤 상태를 만들려고 했는가? 즉 중병에 걸린 환자를 치유한다면 어느 정도의 상태로까지 회복시킬 수 있다고 보았는가? 이는 정조와 당시 신하들의 정치적 지향목표를 검토하는 과정에서 드러날 것이다.

22) 丁若鏞, 『經世遺表』 제7권 地官修制 田制

23) 같은 책, 邦禮草本引

24) 같은 책, 邦禮草本引

2. 지향목표 : 정치적 비전으로서 ‘탕평론’

정조는 조선이라는 환자가 현재는 ‘중병에 걸린 환자’이지만 치료하기에 따라서 요·순 시대와 같은 ‘삼대의 치세’를 이룰 수도 있다고 보았다. 그는 자신의 정치적 비전과 그 구체적인 달성방법을 ‘탕평’이라는 말로 표현하곤 했는데 그의 정치적 비전인 대·통합 내지 大同의 상태는 ‘탕평론’이라는 말로, 그리고 그 달성방법인 정치운용 및 인사정책은 ‘탕평책’이라는 말로 나누어 볼 수 있다.²⁵⁾

정조가 지향하는 정치의 이념으로서 탕평은 즉위년 9월의 이른바 ‘탕평운음’에 잘 나타나 있다.

아! 탕평이란 곧 편당(偏黨)을 버리고 상대와 나를 잇는 이름인데[蕩平卽祛偏黨 無物我之名], [...] 위에서 본다면 균등한 한 집안의 사람들[一室之人]이고 다같은 同胞이다. 착한 사람은 상을 주고 죄가 있으면 벌을 주는 것에 어찌 좋아하고 미워하는 구별이 있겠는가. [...] ② 지금 이후로 무릇 나를 섬기는 조정 신하는 노론이나 소론할 것 없이 모두 대도(大道)에 나오도록 하라 [...] 오직 그 사람을 보아 어진 이를 등용하고 불초한 사람을 버릴 것이다(0/9/22 庚寅, 일련번호는 필자).

자신의 “치도의 요체”[治道之要]라면서 밝힌 이 운음에서 정조는 탕평이란 ‘편당’을 제거하는 것이며, 남과 나를 구분 짓지 않는 것 無物我이라고 정의하고 있다. 이는 좋은 정치의 핵심을 치우치지 않는 공정함에서 찾는 것으로서,²⁶⁾ 갈등이나 분쟁이 발생했을 때 어느 쪽도 편들지 않고 모든 신민을 한 가족과 같은 동포로 보아서 그 잘잘못[是非]을 가리고 중재하는 역할을 국왕이 적극 담당하겠다는

25) ‘탕평론’과 ‘탕평책’에 대한 보다 자세한 논의는 박현모, 『정치가 정조』, 푸른역사 (2001), 96 쪽 참조

26) 이는 기자(箕子)의 다음 말에서 유래한 것으로 보인다. “편벽되거나 기울어짐이 없이 왕의 義를 따르며, 뜻에 사사로이 좋아함을 일으키지 않아 왕의 도(道)를 따르고, 뜻에 사사로이 미워함을 일으키지 않아 왕의 길(跡)을 따르라. 편벽됨이 없고 편당함이 없으면 왕의 도가 蕩蕩하며 편당함이 없고 편벽됨이 없으면 왕의 道가 평평하고, 常道에 위배됨이 없고 기울어짐이 없으면 왕의 道가 정직할 것이니, 그 極에 모여 그 極으로 돌아올 것이다[無偏無陂 遵王之義 無有作好 遵王之道 無有作惡 遵王之路, 無偏無黨 王道蕩蕩 無黨無偏 王道平平 無反無側 王道正直 會其有極 歸其有極]. 『書經集傳』 下, 卷六, 周書洪範.

입장의 표명인 것이다(①).

정조는 또한 이 율음에서 “오직 그 사람을 보아 어진 이를 등용하고 불초한 사람을 버릴 것”[用賢而捨不肖]이라고 하여 앞으로 자신의 인사기준이 탕평의 원칙에 의거하여 이루어질 것임을 분명히 하였다(②). 이는 국왕이 인사 문제에 적극 개입하여 문벌이나 당파가 아닌 능력에 따라 인재를 중용하겠다는 의지의 표현으로서, 지금까지의 노론·소론으로 분열된 정치를 지양하고 국왕을 중심으로 대동단결된 정치[大道]를 이룩하려는 정책방향을 가리키는 말이기도 했다. 정조에 따르면 “을해옥사(영조31년, 1755) 이후” 색목들은 서로 갈라져 “의논의 일치됨”을 보지 못하고, “심지어 하나의 통망에 있어서도 이쪽과 저쪽을 조정하는 것일” 일삼는 등 분열과 대립의 상태가 심각하여, 이대로 내버려둔다면 “별판을 온통 불태울 지경”[燎原之境]이 우려되는 상황이었다. 따라서 분열과 대결의 정치를 종식하고 임금을 중심으로 “궁중과 부중이 일체가 되어” 서로 “협력하고 효과를 거두는” 정치를 이루는 것이야말로 당면한 최대의 과제이자, “국가흥망의 기회가 이 한가지 일에 달린” 중차대한 일이라는 것이 정조의 생각이었다.

정조가 이처럼 국왕을 중심으로 한 탕평정치를 내세우고 국정운영의 능동적 주체로서 국왕의 역할을 강조하게 된 배경에는 숙종조 이후 심각한 지경에 이르렀던 당쟁에 대한 부정적 인식이 깔려 있다. 정조는 당쟁을 “풍파”(10/3/20 甲子), “잡배들이 주먹을 휘두르는 난장판”(12/11/29 丁亥), 또는 “야료 부리는 알”(13/10/30 壬午)로 보고, 정쟁이란 “(선비들의) 元氣가 부실하여 (소인의) 客氣가 침범” 할 때 발생한다(22/1/15 庚辰)고 보았다. 이와 같은 정조의 당쟁관은 붕당들이 각종 정변에서 권력투쟁의 전위조직으로 전락했다는 인식에 따른 것이다. ‘당쟁가’로 불리는 宣祖 이후의 정치과정에서 각 붕당은 ‘공론을 형성하여 국왕으로 하여금 천하를 잘 다스리도록 돕는다’는 본래의 기능을 상실하고 각 당의 이해관계를 대변하는 조직으로 역할하는 경우가 많았던 것이다.²⁷⁾

그렇다면 ‘병의 원인’에 해당하는 붕당에 대해서 정조가 그것의 전면 금지와 같은 급격한 조치를 취하지 않고, ‘국왕을 중심으로 한 대통합의 정치’와 같은 온건하고 장기적인 처방을 내린 것은 무엇 때문인가? 그 이유는 재위 4년의 正言 沈樂

27) 강광식, 「政派政治와 관련한 조선조의 유교정치문화: 土禍와 黨爭의 정치문화 비교분석」, 『한국의 정치와 경제』 제3집, 한국정신문화연구원(1993), 185 쪽

洙의 상소에 대한 비답에서 찾을 수 있다. 즉 심낙수에 따르면 “지금의 세상은 治世라고도 할 수 없고 亂世라고도 할 수 없”다. 왜냐하면 “위에는 다스릴 만한 바탕이 있지만 세상에는 반드시 어지러운 기틀이 놓여 있기 때문”이다. 따라서 “마치 의사[醫者]가 병을 고칠 때에 병이 熱에서 原因하여 온 몸에 丹毒이 퍼졌으면 먼저 정수리에 침을 놓아 毒熱을 빼야 하는 바” 당과적 이익만을 내세우는 자들에게 “오늘날 世道の 정수리로 생각하여 침 한 대를 놓기를 바랍니다” 라고 상소하였다(4/3/19 戊戌).

이에 대해 정조는 다음과 같은 비답을 내렸다.

너는 병을 고치는 것으로 비유하였는데, 나는 정수리에 침을 놓는 것은 卅年의 병에 시험해야 하고 늙은 사람의 氣力에다 써서는 안된다고 생각한다. 약이 증세에 맞지 않으면 앓는 사람을 죽음으로 재촉하는 꼬투리가 되기에 알맞다. 나라를 고치는 것도 어찌 이것과 다르겠는가(4/3/19 戊戌).

말하자면 조선과 같이 노쇠한 환자에게는 정수리에 침을 놓는 것과 같은 위험한 처방보다는 먼저 환자를 안정[鎮安]시키고 원기를 보충하는 처방을 내려야 한다는 것이다. 왜냐하면 “늙은 사람은 원기가 날로 사라져 가므로 침이나 뜸 따위를 쉽사리 놓을 수 없는 바, 원기가 지탱하지 못하면 죽음이 당장 이르거니와 국맥도 이것과 다르지 않”기 때문이다(4/03/20 己亥). 이러한 관점에서 정조는 환자의 원기를 보완하면서 질병을 치료할 수 있는 방책으로 ‘이열치열의 처방’과 ‘군신좌사의 처방’을 시행했는 바, 절을 바꾸어 살펴본다

IV. 處方으로서 ‘탕평책’

1. 이열치열의 처방으로서 ‘對局의 정치’

정조의 인사정책으로서 탕평책은 붕당간의 ‘의리’와 ‘인재’를 혼합 調劑하는 것으로 나타났는데, 그는 특히 정치에서 정당성의 의미를 중시하여 이른바 ‘의리의

탕평책'을 전개했다 즉 그는 각 붕당의 명분과 개인의 명예를 회복하고 존중해 줄 때 비로소 사대부들의 국정 참여가 가능하다고 보고, 당쟁과 환국정치의 와중에서 난역의 죄목을 뒤집어쓰고 閉塞되어 있는 주요 색목의 領袖들 및 그 후손들을 국정에 참여시키려 했다.

정조의 인사탕평 정책은 구체적으로 한의학의 용어인 '以熱治熱'과 '君臣佐使' 등으로 지칭되었는데, 전자가 숙종조의 '환국방식'의 탕평책과 대비되는 것이라면 후자는 영조의 '원론 중심의 탕평책'에 대조되는 것이었다. 이하에서 먼저 '對局的 정치'에 해당하는 이열치열의 처방을 살펴본다.

정조는 자신의 탕평책을 숙종의 換局 방식과 비교하여 설명하면서, 이열치열의 통치방식으로 불렀다. 이열 치열식의 통치방식이란 한 당파에서 반역자가 나오면 그를 반대 당파의 반역자와 대비시켜 다스리고, 한 당파에서 충신이 나오면 반드시 반대 당파의 충신과 대비시켜 표창하는 일종의 對局的 통치방식을 뜻한다. 이에 반대되는 것이 '이수치열'의 방식인데 이것은 한 당파의 반역을 다른 당파의 충성과 대비시켜 반역자가 나온 당파 전원을 제거하는 물갈이식 통치방식으로²⁸⁾ 숙종이 자주 사용한 '換局的 정치'가 그 대표적인 예이다. 이에 대해 정조는 다음과 같이 말하고 있다.

일찍이 肅廟朝 있어서 당파의 습성이 점점 고질화되어 수습할 수 없었기 때문에 성상의 뜻에 따라 혹은 이쪽이 저쪽보다 낫다고 생각되면 오로지 이쪽만을 등용하였고, 혹은 저쪽이 이쪽보다 낫다고 생각되면 다시 저쪽만을 등용하였다. (이 때문에) 우리 선왕(영조시대-인용자) 초기에는 싸움만을 서로 일삼고, 영켜 붙은 감정을 풀기 어려웠다. 선대왕(영조-인용자)이 보존하고 감화시키는 교화로서 탕평책의 정사를 행하여서 후손들을 위한 좋은 계책을 나에게 남겨 주었다(8/12/8 己丑).

다시 말해서 “당파의 습성”을 깨뜨리기 위해 숙종이 “오로지 이쪽만을 등용하거나 다시 저쪽만을 등용”하는 환국의 정치를 실시하였으나 이것이 오히려 붕당간의 격렬한 싸움을 촉발하고 대립하는 가문끼리의 감정을 영켜 붙게 하여 사태를

28) 박광용, 『영조와 정조의 나라』, 푸른역사(1998), 317-318쪽.

더욱 악화시켰다는 것이다.

왕위에 오른 정조는 자신의 독특한 이열 치열식의 對局的 정치를 추진하였다. 즉위한 직후에 정순왕후의 동생 金龜柱가 이끄는 ‘南黨’(공홍파)과 혜경궁의 숙부 洪麟漢이 이끄는 ‘北黨’(부흥파), 즉 대립하고 있던 두 외척 세력을 대역부도죄와 관련하여 한꺼번에 제거한 것이나, 집권 중반기에 노론이 천주교 邪學과 관련된 남인계를 공격하자 이른바 ‘문체반정’을 통해 노론계 신하들의 학문풍조를 俗學이라 하여 동시에 견제했던 것이 그 예이다. 뿐만 아니라 정조는 문체반정에서 노론의 정통 주자성리학과 남인의 원시유학의 장점을 동시에 수용하여 바른 학문[正學]의 내용으로 삼았는데, 이 조치 역시 이열 치열식 탕평책의 일환이었다.²⁹⁾

정조의 이 같은 이열치열의 탕평책은 ‘옳고 그름 是非’의 관점에서 정치를 보는 것에서 벗어나 ‘우열론’의 관점에서 정치를 이해하는 것이라 할 수 있다. 이 같은 관점의 전환은 당쟁의 격화와 그에 따른 후유증이 심각하던 숙종 말기 박세채 등의 논의에서 비롯되었다. 박세채에 따르면 정치·정책의 판단에서 중요한 것은 ‘누가 옳고 누가 그른가’라는 是非論이 아니라 ‘누구 의견이 보다 우수한가 하는 優劣論이다. 즉 “당세의 인재를 통해서 당대의 문제를 해결할 수밖에 없는 것”이 역사적 조건이라면, 국왕이 할 수 있는 최선의 것이라 보다 우수한 인재를 선발하여 그들의 의견을 채택하는 것밖에 없지 않느냐는 것이다. 박세채의 이같은 우열론은 주희의 기본원칙, 즉 “붕당별로 의리와 인재를 분별한다”는 分別論과 대조를 이루는 것으로, “붕당간의 인재를 調劑한다”는 李珥의 절충론을 계승한 것이다.³⁰⁾ 말하자면 이열치열의 탕평책은 이이의 이같은 절충론과 박세채의 우열론의 정신을 계승한 것으로서, 이념적 대립 구도로 경직되어 있던 당시의 정국에서 벗어나 실제적 우열의 차원에서 유능한 인재를 초당파적으로 골라 쓰도록 하는 조치로 나타났다.

그러나 정조시대의 노론의 신하들은 대부분 국왕의 탕평책을 반대하거나 외면하는 태도를 보였다(11/4/11 戊申). 이들은 국왕의 탕평책이 정치원칙의 옳고 그름[是非]의 문제를 흐리게 할 뿐만 아니라, 관직을 붕당별로 비례하여 배분함에 따라 무능한 자들이 자리를 차지하고 있다고 비판하였다(14/3/28 戊申). 예컨대 金鍾秀

29) 박광용, 「탕평론과 정국의 변화」, 『한국사론』10, 서울대(1984) 235, 318쪽.

30) 李珥, 『栗谷全書』卷7, 疏筭[5] 代白參贊仁傑疏.

는 나아가 “군자이면서도 결함이 있는 자가 많고, 소인이면서도 재주가 있는 사람도 많습니다. 결함이 있다는 이유로 군자를 버리고 재주가 있다는 이유로 소인을 등용하면, 이것은 賢邪가 倒置되고 국가가 亂亡하게 되는 원인이 되는 것”이라고 하여 실용적인 측면에서 다소 문제가 있더라도 군자만을 등용해야 한다고 주장했다(13/11/17 己亥).

2. ‘군신좌사’의 처방으로서 ‘仲裁의 리더십’

정조는 다른 한편 이열치열의 탕평책과 함께 ‘君臣佐使’의 탕평책을 적극적으로 계승·발전시켰다. 군신좌사의 탕평책이란 보다 정교한 인사정책으로서 국왕의 개혁정책을 지지하는 세력[君]과 반대하는 세력[臣]을 맞서게 하되 두 정치세력을 매개하고 조화시킬 수 있는 제3의 세력[使]을 함께 등장시켜 서로 조화를 이루고 각기 장점을 발휘할 수 있게 하는 방식을 가리킨다.³¹⁾ 여기서 중요한 것은 대립하는 두 세력을 중재하는[應臣] 제3 세력의 역할이다. 예컨대 국왕의 탕평책을 거절하는[拒藥] 세력과 지지하는 세력 사이를 오가며 한자리에 모이게 하되, 서로의 장점을 중간에서 이해시키고 타협하게 하는 역할이 그것이다.

정조는 오랜 당쟁으로 인재의 소통이 이루어지지 않아 사대부의 원기[士氣]가 크게 침체된 것을 당시의 심각한 병통으로 간주하고 군신좌사의 탕평책으로 이를 치료하려고 했다. 즉 그 동안 소외되어 왔던 남인의 체제공과 같은 인물들을 요직에 앉혀서 새로운 인재들을 등용케 하되, 이에 반대하는 노론의 신하들에 대해서는 소론의 온건한 인물로 하여금 중재하도록 한 것이다. 이를 정조는 大承氣湯의 처방이라고 부르기도 했다. 즉

31) 君臣佐使는 약제를 조제할 때 적용되는 한약처방의 기본원리를 말한다. 한의학에서 어떤 처방을 낼 때 ① 그 병을 주로 다스리는 약제를 君(君)이라 부르고[主病之謂君], ② 그 약제를 곁에서 도와주는 성분의 약제를 臣(臣)이라 한다[佐君之謂臣]. 군·신의 약제 외에도 좌·사의 약제를 함께 써서 치료효과를 증강시키는 데, ③ 주병(主病) 외에 겸병(兼病)이 있을 경우 佐藥(佐藥)을 써서 치료하도록 하는 데, “君藥이 有毒하거나 약성이 峻烈한 것일 경우 이것을 制約하기 위해 佐藥을 군약과 상반되는 성분을 쓰기도 한다[反佐作用]. 따라서 ④ 이들 여러 약제들이 서로 조화와 균형을 이루도록 使藥(使藥)을 함께 쓴다[應臣之謂使]. 『黃帝內經素問』至真要大論 제74(5), (홍원식 譯, 전통문화연구회), 499~504쪽 ; 이상인 외 編譯, 『方劑學』, 영림사(1990), 25~26쪽.

대체로 고질병에는 다소의 부작용이 있더라도 (독한 약을 복용하지 않으면) 효험을 기대하기 어렵다. 더구나 지금의 풍속을 통해서 지금의 폐단을 구원하려면 어찌 대승기탕³²⁾에 좌사(佐使)의 두 맛을 가미하지 않을 수 있겠는가 (17/4/22 甲申).³³⁾

여기서 ‘고질병’은 오랜 당쟁과 대립으로 막혀있는 정국을 뜻하며, ‘독한 약’은 노론과 소론의 강한 반발을 무릅쓰고라도(“다소의 부작용”) 국왕의 탕평책을 적극 지지하는 남인을 등용하겠다는 의지를, 그리고 ‘좌사’는 이들 사이를 중재·매개할 수 있는 제3의 세력을 가리키는 것으로 보인다

집권 초반기(1/5/28)에 노론의 강력한 반대에도 불구하고 정조는 소론 시파의 徐命善(命善)과 노론의 정존겸(正尊謙)을 맞서게 하는 한편 탕평당 계열의 金尙喆(尙喆)과 남인 채제공을 중재세력(使)으로 이용하였다. 집권 중반기(13/9/27)에도 남인의 채제공(在公)과 노론의 김종수(宗守)를 맞서게 하는 한편 李性源·李在協 등 소론 세력(使)을 이용하여 중재케 하였는데, 이 같은 인사배치는 군신좌사 탕평책의 관점에서 이해할 수 있다. 특히 정조는 재위 12년에 소론의 이성원을 특별히 ‘가복(加卍)’하여 좌의정에 임명하고(2월 8일) 다시 3일 후만에 남인의 채제공을 우의정으로 “친필로 임명”하는(2월 11일)하여 노론의 김치인(영의정)을 보좌, 견제(佐)하도록 했다. 채제공에 대한 노론과 소론의 신하들의 집요한 반발을 물리친 정조는 스스로 이 군신좌사의 구도에 만족해(得意)하기도 했다. 즉 “당목(黨目)이 있는 이래로 삼상(三相)이 오늘과 같은 적은 아마도 처음 있는 일일 듯하다”면서(12/2/29 壬戌), “선조(先朝)에서도 일찍이 없었던”(12/02/19 壬子) “보합(保畀)의 정치”를 이룬 것에 대해 “스스로 자부”했던 것이다

실제로 정조는 이 같은 “백 년만에 처음 있었던” 정국구도를 이용해 소론과 남인의 명예를 회복시키는 등 “의리의 탕평책”을 펴기도 했다. ‘이인좌의 난(戊申亂) 진압 60주년’을 맞이하여 소론의 崔奎瑞·趙文命 등을 追錄·致祭하고 그 후손을 임용케 한 것이라든지(12/03/01 癸亥, 남인의 趙德隣·黃翼再의 罪名을 씻어준 것

32) 대승기탕은 氣 순환이 순조롭지 못하여 열이 나고 대소변이 막혔을 때 사용되는 한약의 처방을 말한다. 채인식, 『傷寒論譯註』, 고문사(1984), 360-365 쪽; 이상인 외 編譯 『方劑學』, 영림사(1990), 70-71 쪽

33) 大抵痼疾非瞑眩 難以責效 況由今之俗 救今之弊 安得不用 大承氣湯 加入佐使二味乎. 17/4/22 甲申

(12/11/10 戊辰) 등이 그것이다. ‘낭청권 혁파(13/12/8 己未)나 ‘금난전권 혁파’(15/1/25 庚子)와 같은 각종 경장정책 역시 이 같은 군신좌사의 세력구도 안에서 이루어진 것이다. 즉 남인 체제공이 發議하면 노론의 신하들이 비판 견제하고 소론의 신하들이 중립적 입장에서 중재하려고 노력하는 가운데, 국왕이 힘의 팽팽한 균형 속에서 개혁 지지세력의 손을 들어주는 방식을 취했던 것이다. 그러나 군신좌사의 탕평책이 모두 성공한 것은 아니었다.

군신좌사의 탕평책을 추진하였다가 실패한 예로는 무엇보다도 재위 13년에 국왕 지지세력[時派]인 남인의 체제공을 좌의정으로, 반대세력 辟派 인 노론의 김중수를 우의정으로 맞서게 하는 한편, 소론의 이재협을 영의정으로 임명하여 체제공과 김중수를 중재·조화시키려 했던 것을 들 수 있다. 당시 정조는 체제공을 통해 ‘임오의리’(사도세자가 모함을 받아 죽었다는 입장)를 세우고 각종 경장정책을 추진하는 한편, 김중수의 비판적 참여를 통해서 노론의 지지를 이끌어 낼 것을 의도하였다. 그러나 소론의 이재협이 양자를 중재하기는커녕 吳翼煥을 使嗾하여 국왕의 ‘탕평책’ 및 ‘壯勇營의 설치’를 신랄하게 비판함으로써 정조의 의도는 좌절되고 말았다. 당시 일상적인 대간의 상소에 불과했던 오익환의 소(疏)에 대해 “말의 뜻이 참독하다”면서 이례적으로 민감한 반응을 보인 점, 즉 이것은 “결코 그가 한 것이 아니라 어떤 사람의 使嗾을 받은 것”이라고 하여 오익환을 전격적으로 삭직시킨 것(12/1/29 壬辰)이나, 이재협에 대해 “나의 기대를 저버렸다”(12/2/6 己亥)는 이유로³⁴⁾ 파직시킨 것은 이 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

그런데 군신좌사의 방식은 이열치열 방식과 마찬가지로 국왕의 탁월한 통합력과 신뢰성, 즉 성왕의 정치를 전제로 하는데 왕권이 강화된 중반에는 비교적 성공적으로 작동한 것으로 볼 수 있다. 그러나 집권 후기에 들어서 장용영 설치와 수원 화성 건설 등으로 국왕에 대한 노론 벽파의 의구심이 커지고(신뢰성 상실), 종친문제(은언군)로 인해 노론 벽파와 국왕이 직접적 대결하는 등 정국이 경색되면서(통합력 위축) 군신좌사의 탕평책은 그 효력을 제대로 발휘하지

34) 정조가 이재협을 영의정에서 파직한 이유는 다음과 같다. “내가 전에 영상을 등용한 것은[·] 세도(世道)를 조금이나마 구제할 수 있다고 여겨서였는데[·] 경이 근일에 일을 처리함에 있어 추진력이 부족하여 거의 배치(背馳)되는 듯하니 과연 경에게 정승의 임무를 맡긴 나의 기대를 저버리지 않았다고 할 수 있겠는가”(12/2/6 己亥).

못한 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 정조는 탕평정치라는 정치적 이상을 위해서 붕당의 존재를 전면 부정하거나 또는 국왕 자신이 전면에서 나서서 극단적인 방식을 채택하지 않았다. 대신 그는 붕당의 잘잘못을 가려내고(이열치열), 각 붕당 안에서 유능한 인재를 발탁하여 그들끼리 견제 및 중재하도록 하여(군신좌사) 정국을 균형 있게 이끌어 나갔다. 즉 정수리에 침을 놓는 대신 환자를 안정(鎮安)시키고 원기를 보충하는 처방을 내렸는데, 집권 중반기의 비교적 성공적인 개혁추진은 대체로 이 같은 처방에 힘입은 것이라 생각된다.

V. 結: 탕평정치의 현대적 의의

이상에서 살펴본 것처럼, 정조는 당시를 중병에 걸린 위험한 환자로 진단하고, 활성화의 인사정책이라는 처방을 내렸다. 그런데 그는 ‘위기’를 어떻게 넘기는가에 따라서 ‘三代의 이상정치’까지도 달성할 수 있다는 목표를 설정했다. 정조의 정치 리더십의 요소로 살펴본 것 중에서 목표와 처방이 오늘날 한국정치에 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국정치의 지향이념으로서 탕평론의 발전적 수용이다. 현재의 한국정치는 대내적으로 볼 때 여·야간의 극한 대립과 소모적인 정쟁의 반복, 개인적·집단적 이기주의의 창궐, 주민들간의 심각한 불신의 골, 그리고 ‘학교의 붕괴’로 표현되는 사제간의 신뢰감 붕괴 등 그야말로 총체적인 위기상태요 “증세에 대처할 약재를 알지 못하여 손댈 방법을 모르고” 있는 상황에 처해 있다. 남북한 관계를 보더라도 남북한은 그동안 군사적 대치상태에서 서로 다른 체제와 이념 속에서 살아왔다. 그 결과 남북한 주민의 평균적인 사고방식에는 상당한 이질성이 자리잡았으며, 상대방에 대한 불신의 골이 깊은 상태이다. 특히 김대중 정부의 대북포용정책(‘햇볕정책’)에 대한 한국 내의 이견과 갈등, 북한 핵무기 처리 문제 그리고 ‘국민의 정부’ 이후의 대북관계에 대한 국민적 합의의 도출 등 해결해야 할 과제가 산적해 있다.

따라서 나라의 중심축을 바로 세워서 정쟁과 대립의 정치를 종식하고 유능한

인재를 두루 등용하여 온 나라가 하나가 되는 ‘대동의 정치’를 한국정치의 지향이념으로 설정하는 것은 의미 있는 일이라 하겠다. 정조는 재위 후반기에 자신이 생각하는 大同의 이상정치를 다음과 같이 표현했다.

백성들의 마음이 통일되고 세상의 교화가 안정된다면, 나는 너희 백성들과 함께 끝없는 복을 누리면서 천지의 덕택에 보답하고 조종의 功業을 계승하게 되리라. 이러한 정성을 다한다면 영원한 장래가 보장되리라. 조정과 민간이 어우러져 새롭게 된다면, 풍성한 복을 받고 업적의 보람을 누리는 일도 바로 여기에 있으리라(21/1/1 壬寅).

여기서 말하는 대동의 정치, 즉 “백성들의 마음이 통일되고 세상의 교화가 안정”되고, “조정과 민간이 어우러져 새롭게 되어” “끝없는 복을 함께 누리면서 천지의 덕택에 보답하고 조종의 功業을 계승”하는 것은 소박하지만 우리가 지향해온 좋은 정치의 原型(arche type)이라고 할 수 있다. 사회구성원들의 대화합, 자연친화적 환경, 전통의 계승으로 바꾸어 말할 수 있는 이 같은 대동의 상태는 나라의 중심이 바로 설 때 가능하다. “위로 국왕[后王]과 卿士에서 아래로 서민 부녀자까지, 그리고 物神이나 草靈까지도 다 따르고 거역함이 없으며, 해와 달이 비치는 곳과 서리와 이슬이 내리는 곳이면 모두가 極에 모여 극으로 돌아가게” 된다는 정조의 지적처럼 나라의 중심[極]에 해당하는 정치가 바로 설 때 대동의 이상정치도 가능한 것이다. 대동법의 설립 취지이기도 이 같은 대동의 ‘큰 평화[泰平]’의 이념은³⁵⁾ 우리민족이 오랫동안 지향해온 좋은 정치의 原型이자 앞으로 우리가 추구해야 할 지향모델이라고 할 수 있다.

둘째, 이열치열의 對局的 탕평책의 계승이다. 이열 치열식 탕평책이란 앞에서 살펴본 것처럼 어떤 집단도 정치적 정당성을 독점할 수 없다고 보고 각 집단의 장점과 단점을 서로 연계시키는 인사정책을 말한다. 즉 한 당파에서 반역자가 나오면 그를 반대 당파의 반역자와 대비시켜 다스리고, 한 당파에서 충신이 나오면 반

35) 정조는 대동법을 언급하면서 “대동이란 이름은 오직 우리나라만이 가지고 있는 것으로서 모두를 極에 모여 극으로 돌아가게” 하려는 “큰 평화[泰平]”의 이념이라고 보았다. 『홍제전서』 제8권 序引(大同引).

드시 반대 당파의 충신과 대비시켜 표창하는 일종의 對局의 통치방식이 그것이다. ‘적 아니면 아군’이라는 이분법적인 사고에서 벗어나 상대 진영에서도 훌륭한 인재가 있음을 인정하고 중용하는 교차적인 인사정책과 남북한 체제의 상호인정과 같은 조치가 필요하다. 이렇게 될 때 ‘영남당’ ‘호남당’과 같은 지역주의 정당의 한계를 극복하고 복수의 ‘대한민국의 대표당’들이 등장할 수 있을 것이며, 남북관계 역시 국민적 합의를 바탕으로 진전될 수 있을 것이다.

셋째, ‘仲裁의 리더십’의 발전적 계승이다. 중재의 리더십은 공평한 제3의 세력이 대립하는 두 집단 사이를 오가며 한 자리에 모이게 하되, 서로의 장점을 중간에서 납득시키고 타협하게 하는 역할을 뜻한다. 예컨대 대북포용정책과 같이 중요한 국가적 사업을 반대하는 집단과 지지하는 집단 사이를 오가며 중재하는 인물 내지 집단의 적극적인 역할이 그것이다. 우리 사회 집단들의 대립과 갈등을 중재하려 했던 시민단체의 역할이나 남북한을 오가며 ‘통일의 다리’를 놓았던 몇몇 경제인들의 역할을 그 가까운 예로 들 수 있다. 이 때 중재적 리더에게 중요한 것은 ‘공평한 태도’를 견지하는 것이며 두 정치세력의 대립이 고착상태에 빠지지 않도록 지속적으로 새로운 정책대안을 제시함으로써 ‘생산적 대화’를 이끌어 내는 능력이다.

넷째, 소외된 지역 및 계층에 대한 인재 안배정책이다. 정조는 앞의 ‘이열 치열 식 처방’의 일환으로 한미한 가문이나 몰락한 봉당, 또는 소외된 지역의 인재들을 적극적으로 배려하는 인사정책을 폈다. 그동안 소외되어왔던 서북지역의 인재들을 적극 등용하고, 신분의 차이에도 불구하고 서얼출신의 학자들(박제가·유득공 등 이른바 4검서)을 중용하는가 하면, 노비제 폐지를 추진하는 한편, 폐색되어 있던 남인계열의 사대부들을 적극 임용하여 이른바 ‘실학의 전성기’를 이룩했던 것이 그것이다. 특히 그는 정치범들을 온건하게 처벌하되, 일정기간이 지난 후 대사면령을 내려 이들의 명예를 회복시키고 다시 중용하곤 하였다. 이처럼 그가 “인재를 疏通시키는 일”³⁶⁾을 중시한 것은 기본적으로 정치보복의 악순환의 고리를 끊고

36) 재위 17년 정과에 구분없이 죄명을 벗겨주고 벼슬길을 터주면서 정조는 “근일의 소통시키는 일은 잘 이루어졌다. 병신년(정조 즉위년, 1776년)에 역적을 다스리면서 이열치열(以熱治熱)의 방법을 썼기 때문에 그래도 남아난 자들이 있는 것이다. 그렇지 않고 이수치열(以水治熱)의 방법을 썼더라면 아마 남아난 사람이 없었을 것이다”(17/5/7 戊戌). 그는 국왕의 임무가 “도끼를 가진 자들이” “침범”하여 “큰 나무(喬木)를 베어가지 못하도록 막는 것(15/2/18)에 있다고 하면서 “설

침체되어있는 인재를 적극 등용하려는 의지에 따른 것으로, 당시 정약용 등 남인·소론과 같은 정치적 소수파는 물론이고, 박제가 등 서얼출신의 인재들이 왕성하게 활동할 수 있는 조건을 형성하였다. 따라서 정조의 탕평책을 적극 계승하여 인재를 체계적으로 양성하는 한편 소외된 인재를 발굴해 등용하여 정치의 활성화를 도모해야 한다. 또한 남북한에 있는 정치범과 양심수들을 석방 내지 교환하는 한편, 이들을 정치적으로 복권시켜 국정에 당당하게 참여, 협력할 수 있게 하여야 할 것이다. 남보다 더 뛰어난 일을 하여 인정받고자 하는 인간의 욕망과 명예를 획득하려는 사람들의 경쟁 및 노력을 통해서 정치는 발전하기 때문이다.

마지막으로, 규장각이라는 정책집단의 역할이다. 우리 역사에서 이른바 ‘중흥기’라 불리는 시기에는 대체로 훌륭한 정책집단(think-tank)이 있었고, 국왕은 그들의 아이디어를 채택하여 정책으로 구현했다. 고려말에 重營(1362년)된 성균관에서 조선건국의 기틀이 마련되었고, 세종시대의 집현전(1420년)과 정조 때의 규장각(1776년)은 시대적 과제를 해결할 수 있는 정책처방들을 마련했을 뿐만 아니라 국가의 비전을 제시하는 기능을 수행했다. 우리는 지금 경제적인 측면에서 볼 때 단군 이래 최고로 풍요로운 시대를 살고있다고 할 수 있다. 남북관계 역시 과거 냉전적 대결의 국면을 벗어나 새로운 단계로 진입하고 있다. 그 외에 OECD가입 및 유엔 외교, 그리고 스포츠 외교 등 국제관계 측면에서 볼 때도 우리는 사상 유례 없는 도약의 지점에 서 있다. 따라서 현대판 규장각 내지 ‘21세기형 집현전’을 세워 유능한 인재를 양육·발굴하며 다양한 아이디어를 집약하고, 그것을 정책으로 반영하는 것은 우리 역사의 또 다른 중흥을 위해서 필요한 일이라 생각한다.

참고문헌

『禮記』, 『書經集註』, 『世祖實錄』, 『燕山君日記』, 『英祖實錄』, 『正祖實錄』, 『陽村集』(권근), 『聖學十圖』(이황), 『聖學輯要』(이이), 『星湖僿說』(이익), 『弘齋全書』(정조), 『經世遺表』(정약용), 『華西集』(이항로) 『黃帝內經素問』

사 흠잡을 만한 문제가 있더라도 5대가 지나 영향력이 없어진 뒤에는 본디 이것을 이유로 영구히 막아서는 안될 것”(14/2/26 丁丑)이라고 하여 “소통시키는” 정치의 중요성을 강조하였다.

- 강광식, 「政派政治와 관련한 조선조의 유교정치문화 士禍와 黨爭의 정치문화 비교분석」, 『한국의 정치와 경제』 제3집, 한국정신문화연구원, 1993, 185 쪽
- 김성윤, 『조선후기 탕평정치 연구』, 지식산업사, 1998.
- 박광용, 「탕평론과 정국의 변화」, 『한국사론』10, 서울대, 1984, 235, 318 쪽
- 박광용, 『영조와 정조의 나라』, 푸른역사, 1998.
- 박현모, 『정치가 정조』, 푸른역사, 2001.
- 유봉학, 『정조대왕의 꿈: 개혁과 갈등의 시대』, 신구문화사, 2001.
- 이상인 외 編譯, 『方劑學』, 영림사, 1990.
- 이태진, 『의술과 인구 그리고 농업기술』, 태학사, 2002.
- 정석중, 『조선후기의 정치와 사상』, 한길사, 1994.
- 정옥자, 『조선후기 지성사』, 일지사, 1991.
- 채인식, 『傷寒論譯註』, 고문사, 1984.
- 최홍규, 『정조의 화성건설』, 일지사, 2001.
- 한영우, 『다시 찾는 우리 역사』, 경세원, 1997.
- Chung Yoon Jae, *A Medical Approach to Political Leadership: An Chae-Hong and A Healthy Korea*, Manoa: Doctoral Dissertation of Univ. of Hawaii, 1988.
- Machiavelli N., *The Prince* (trans., by G. Bull), New York: Penguin Books, 1995.
- Plato, *Statesman*, in *Collected Dialogues of Plato*, eds. E. Hamilton & H. Cairns, Princeton: Princeton Univ. Press, 1961.
- R. Tucker, *Politics as Leadership*, Colombia & London: Univ. of Missouri Press, 1981.

주제어

의국(醫國), 정조(正祖), 대국(對局)의 정치, 중재의 리더십