

공자의 분권적 제한군주정과 영국 내각제의 기원 (1)

윌리엄 템플의 중국 내각제 분석과
찰스 2세의 헌정개혁

황태연

동국대학교 정치외교학과 교수, 동서 정치철학 전공

HWANG3244@unitel.co.kr

I. 서

II. 공자의 공감적 '무위지치'와 분권적 군신공치론

III. 중국의 역대 내각제

IV. 결론

I. 서

1679년 4월 21일 영국의 찰스 2세는 당시 유럽을 경천동지시키는 ‘새 추밀원 창설에 관한 선언(*A Declaration relating to the Establishment of the New Privy Council*)’을¹⁾ 발표했다. 내용인즉슨, 오늘부로 비서·자문기능의 기존 추밀원을 폐지하고, 내일부로 “이 나라 안에서 알아주는 능력, 중요성, 존경을 갖춘 5명의 하원의원들”도 참여시킨 ‘새 추밀원(*New Privy Council*)’을 창설하고, 국왕은 앞으로 “이 추밀원의 항상적 조언에 의해 그의 왕국을 다스리겠다”는 것이었다. 국왕이 스스로 ‘통치권을 새 추밀원 위원들과 분담하겠다’고 선언한 것이다. 따라서 이날은 영국에서 최초로 ‘내각제적 제한군주정’이 탄생하는 순간이었다.

당시 찰스 2세는 왕정복고(1660) 이래 최악의 정치적 궁지에 몰려 있었다. 그는 영국을 뒤흔든 신·구 종교세력 간의 권력투쟁에서 자신과 마찬가지로 가톨릭교도인 동생 요크 공작(훗날 제임스 2세)의 왕위계승권을 지키기 위해 암암리에 가톨릭 왕위계승권을 두둔하다가 의회의 국교회(성공회) 세력으로부터 대타격을 당한 상태였기 때문이다. 찰스 2세는 불리한 정국을 돌파할 최선의 방도로 이 새 추밀원 창설을 선택한 것이다.

찰스 2세를 위해 배후에서 이 헌정개혁을 기안해준 사람은 그가 해외로부터 구원투수로 불러들인 영국의 대(大)외교관이자 ‘철학적’ 문필가인 윌리엄 템플 경(*Sir William Temple, 1628-1699*)이었다. 템플은 이미 17세기 말에 그리스철학을 ‘따분한 것’으로 물리치고 과감하게 ‘공자숭배’와 ‘중국예찬’을 두 편의 에세이로²⁾ 공개 천명함으로써, 18세기 중반에야 공자열풍에 휩싸이는 유럽 계몽주의를 선취한 선각적 ‘자유사상가(*free-thinker*)’였다. 그는 1679년 헌정개혁을 기획하기 훨씬 전에 니우호프(*John Nieuhoff*)의 『네덜란드연합주의 동인도회사로부터 만주 칸, 즉 중국황제에게 파견된 사절단』(1669)³⁾, 웹(*John Webb*)의 『중국의 유구성』

1) “A Declaration relating to the Establishment of the New Privy Council,” Appendix, In: *Sir William Temple, Memoirs*, Part III(London: Printed for Benjamin Tooke, at the Middle-Temple Gate in Fleet-street, 1709), p. 3.

2) *Sir William Temple, “Of Heroic Virtue,” and “An Essay upon the Ancient and Modern Learning,”* In: *The Works of William Temple*, Vol. III(London: Printed by S. Hamilton, Weybridge, 1814).

3) *John Nieuhoff, An Embassy from the East-Indian Company of the United Provinces to the Grand Tatar Cham, Emperour of China*(Hague: 1669; 영역본 - London: Printed

(1669)⁴⁾, 나바레테(Domingo F. Navarrete)의 『중국제국의 보고』(1676)⁵⁾ 등 당시 영국 안팎에서 쏟아져 나오던 수많은 중국 및 공자 관련 서적들을 열독했었다. 공자를 템플은 인류의 철학 방향을 “자연에 대한 쓸모없는 사색으로부터 도덕에 대한 사색으로 교정하는 설계를 개시했던 위대한” 철학혁신자로 발견하고, 공자보다 80여 년 내지 120여 년 뒤에 태어난 소크라테스와 플라톤의 유사한 철학혁신과 도덕철학도 공자의 이런 영향을 받았을 것으로 추정하는 한편, 중국제국을 크세노폰·플라톤·모어·베이컨·캄파넬라·헤링턴 등 모든 유럽철학자들의 상상적 유토피아를 초극하는 ‘실존하는 유토피아’로 찬탄해마지않았다. 그가 찰스 2세의 헌정개혁에 중국의 내각제를 도입한 것은 이런 뜨거운 공자숭배와 열광적 중국찬양의 당연한 귀결이었다.

명초(제3대 성조 영락제, 1402-1424)부터 청조 말기까지 약 500년간 중국은 오랜 전통적 승상제를 버리고 내각제를 창설하여 이에 입각한 국가운영으로 유례없는 번영을 누렸다. 왕의 직접통치, 즉 ‘친정(親政)’을 위협한 것으로 부인하고 내각대학사(각로)들의 ‘표의권(票擬權)’(정책발의·의정권)과 황제의 ‘비홍권(批紅權)’(비준권)을 분립시킨 중국의 내각제와 제한군주론은 처음에 황제가 처리해야 할 국무의 과중 때문에 자연스럽게 발전되어 관례로 굳어졌다. 이 관례는 다시 천자의 영유권과 현신의 치국권을 나누는 공자의 ‘무위지치(無爲之治)’의 이상적(理想的) 권력분립·제한군주론에 의한 정치철학적 정당화를 통해 마침내 정상적 관습헌법으로 확립되었다. 공자의 ‘무위지치’ 사상은 그가 『논어』에서 ‘임금은 영유하나 간여하지 않는다’는 ‘유이불여(有而不與)’로 풀이한 순우(舜禹)의 통치철학에 입각하여 천자의 영유권과 현신의 치국권을 나누는 권력분립을 정치적 이상으로 삼는다. 이런 한에서 공자의 ‘무위지치’와 ‘유이불여’ 사상은 자연발생적 내각제를 위해 ‘준비된’ 사상인 반면, 역으로 이 자연발생적 내각제는 ‘무위지치’ 이념의 ‘예정된’ 제도였다.

by John Moccock, for the Author, 1669).

- 4) John Webb, *An [sic!] Historical Essay, Endeavoring a Probability that the Language of the Empire of China is the Primitive Language*(London, 1669). 개정판: *Antiquity of China, or An [sic!] Historical Essay, Endeavoring a Probability that the Language of the Empire of China is the Primitive Language*(London: Printed for Obadiah Blagrave, 1678).
- 5) Dominic Fernandez Navarrete, *An Account of the Empire of China; Historical, Political, Moral and Religious*(Madrid: 1676)(London: H. Lintot, J. Osborn, 1681).

역사를 되돌아보면, 중국의 이 내각제는 선교사들과 윌리엄 템플을 통해 영국으로 건너가 영국의 헌정체제를 근대화시켰고, 이후 영국에서 정교한 발전을 거듭하여 다시 유럽과 세계로 확산되는 과정에서 다시 동아시아로 되돌아온 것이다. 이렇게 보면 '나간 것'은 까맣게 잊고 '들어 온' 것만 생각하며 그동안 마냥 서구지상주의로 내달려온 동아시아 지성들의 그 만연된 문명적 열등의식과 '양물숭배' 풍조는 그리 큰 '역사적 이유'가 있는 것이 아닌 반면, 오늘날 동아시아의 눈부신 '부상'이 오히려 150년 만에 다시 일어서는 '재기' 또는 '부활'로서 정당한 '역사적 이유'가 있음을 새롭게 깨닫게 된다.

이 글에서 필자는 먼저 공자의 무위지치 사상을 그의 공감(愍)이론과 관련시켜 정밀하게 분석하고, 이로써 그 이상적 권력분립과 제한군주정의 제도적 진수를 도출해낼 것이다. 그런 다음, 중국의 역사적 내각제를 분석하고 공자의 무위지치 이념이 이 제도의 철학적 정당화에 실제로 동원되어 오랜 세월 이 내각제를 사상적으로 뒷받침해주었음을 입증해 보일 것이다. 중국의 이 내각제에 대한 논의는 다각도로 심층적 재론이 불가피하여 좀 길어질 수밖에 없을 듯하다. 비(非)동양사학계 학자들에게 중국의 내각제는 대개 처음 듣는 사실(史實)인 데다, 필자가 아는 한에서 한국의 동양사학계에서조차 이를 '정면으로' 다룬 단 한 편의 논문도 발표하지 않았으며, 또 중국과 대만의 내각제 연구서들도 모두 황종희(黃宗羲, 1610-1695)의 내각제 비방에 오염되었고, 연구자들 자신의 문명적 열등의식에 의해 너무 왜곡된 탓에 예외 없이 중국 내각제의 장점을 꿰뚫어볼 안목을 결하고 있기 때문이다.

중국 내각제 논의에 이어 필자는 윌리엄 템플의 공자 논의와 중국제도 분석을 상세히 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 그의 헌정개혁 디자인 및 찰스 2세의 선언 내용과 '원형 내각제'의 운용과정을 정밀 분석할 것이다. 그리고 아울러 찰스 2세의 근대적 원형 내각제가 그를 뒤이은 제임스 2세에 의해 파괴된 뒤 어떻게 명예혁명을 거쳐 다시 복원되는지를 추적할 것이다. 이에 덧붙여 그 이후 영국 특유의 정치과정을 통해 자연발생적으로 내각의 통치권만이 아니라 내각각료의 임명에 관한 권한마저도 왕의 손을 떠나 중국 대신회의의 '내각대학사 회추(會推)처럼 의회의 '추천'으로 전환되고, 중국의 '수보(首輔)나 '수상(首相)처럼 자연발생적으로 영국의 '수상(prime minister)'이 출현함으로써 중국 내각제와

유사한 최고발전 단계에 도달한 다음, 동아시아 유교문명권에 걸여된 영국 특유의 '의회제도'의 바탕 위에서 의회에 대한 내각의 연대책임과 수상의 장관지명권을 근간으로 하는 오늘의 민주적 '의원내각제'로 발전하여 중국의 내각제를 넘어섰는지를 간단히 스케치할 예정 이다.

그러나 이에 관한 논의는 내용이 너무 많고 복잡해서 한 편의 논문으로 는 다룰 수 없을 것이다. 따라서 논의를 서너 편으로 나누어 전개하고자 한다. 이 글에서는 불가피하게 공자의 정치철학과 명·청대 중국 내각제 와 양자의 관계에 관한 분석에 한정할 수밖에 없다. 이후 논의는 지면이 허락하는 대로 이어 실을 것이다.

II. 공자의 공감적 '무위지치'와 분권적 군신공치론

1. 공자의 도: '공감' 개념으로 일관지하는 방법

주지하다시피, 공자는 '자신의 도'를 '일관지'한다고 말하고 증삼은 '공자의 도'를 '충서(忠恕)로 해석했다.⁶⁾ 이 '충서'는, 수천 년 동안 다양하게 해석되어왔지만 오늘날 새로운 해석에 따르면, '서(恕) 개념에 충실한 것(忠於恕)'이다. '공자의 도'로서의 '충서', 즉 '서 개념에 충실(忠實)한 것은 '서 개념 하나로 모든 것을 관통하는 것'을 뜻한다. 즉, '서' 개념에 대한 '충실성'은 '서' 개념 하나로 처음부터 끝까지 모든 것을 관통하여 설명해내는 '일관성'을 가리킨다.⁷⁾ 또한 '서(恕)'는 자기를 미루어 남에게 이르는 추리적 '사유(思惟)' 작용이나 소위 역지사지(易地思之)의 이성적 사유작용을 뜻하는 것도 아니고, 또 기(既)완성된 덕성인 '인(仁)'을 뜻하는 것도 아니다. 그간의 그릇된 해석들을 다 물리치고 정밀하게 풀이하면, '서'는 감성작용으로서의 '공감', '교감', '감응'을 뜻한다.⁸⁾ 따라서 공자의 도는 공감 개념 하나로 천하의 모든 사회현상을 관통하여 체계화하는

6) 『論語』「里仁」(4-15). “子曰 參乎! 吾道一以貫之. 曾子曰 唯. 子出 門人問曰 何謂也? 曾子曰 夫子之道 忠恕而已矣.”

7) 황태연, 「공자의 공감적 무위·현세주의와 서구 관용사상의 동아시아적 기원(上)」, 『정신문화연구』 제36권 제2호(2013), 18-19쪽 참조.

8) 황태연, 「공자의 공감적 무위·현세주의와 서구 관용사상의 동아시아적 기원(上)」, 21-24쪽 참조.

방법이다.

그렇다면 이것은 하늘과 땅의 관계, 하늘과 인간의 관계, 땅(자연)과 인간의 관계, 남녀관계, 부자관계, 형제관계, 봉우관계, 치자와 피치자의 정치관계 등 인간관계 일반이 다 ‘이성’이나 유위(有爲)의 ‘언어행위’로서가 아니라, 무위(無爲)의 감성적 ‘공감’ 개념으로 먼저 설명되어야 한다는 말이다. 모든 자연적·사회적·정치적 관계는 ‘공감’ 하나에 의존하여 완벽하게 작동하고, 공감이 실패할 때만 예외적으로 부자연스런 유위의 언어행위와 ‘정형(政刑)’이 필요할 뿐이다. 공감은 맹자가 말하는 사단지심의 ‘공감감정’을 뒷받침해준다. 이 도덕적 공감감정 중 ‘시비지심’은 도덕의식이나 실천‘이성’ 이전에 인간의 마음과 행동의 잘잘못을 즉각적으로 판별하고 인간행동을 조율하는 천성적 ‘도덕감각’과 이에 수반되는 ‘도덕감정들’(가부감정·결백감·죄책감)을 뜻한다.

따라서 공자는 지인(知人)·인사·덕치의 리더십도 다 공감 및 공감감정으로 설명한다. 공감은 사람과 사람의 관계에서 서로에 대해 호감과 애착을 낳고, 상대방에게 자기보다 나은 것이 있다면 이것을 ‘선망’하게 만들고, 한 걸음 나아가 ‘본받고 모방’하게 만든다. 특히 공감적 선망의 대상이 가치나 덕성이라면 호감에 시비지심의 공감적 동조감이 더해지면서 본받는 모방의 성향은 더욱 강렬하다. 이것을 공자는 인사정책과 술선수범의 리더십에 적용한다. 공자는 지식을 ‘지인(知人)’으로 규정하면서 “곧은 사람을 등용하여 이 사람을 굽은 사람들과 섞어놓으면 굽은 자들을 곧게 만들 수 있다”라고 하여 인간의 공감적 모방 경향을 지목한다. 이것을 자히는 “순임금은 천하를 영유하고 무리에서 가려 뽑아 고요를 등용하니 불인자들이 사라지게 되었다. 탕임금이 천하를 영유하고 무리에서 가려 뽑아 이윤을 등용하니 불인자가 사라졌다”라고 해석한다.⁹⁾ ‘지인’의 지식이란, 사람이 선한 사람을 본받는 공감적 모방의 천성이 있고 이 능력을 바탕으로 선한 것을 모방한다는 것을 아는 것이요, 또 이것을 활용하여 곧은 자들을 발탁하여 굽은 자들과 섞어 쓰면, 굽은 자들이 곧은 자들의 덕성에 공감하여 곧은 자들을 모방하다가 스스로도 곧아져서 다 곧은 사람이 되기 때문에 불인자들을 없앨 수 있다는 것을 아는 것이다. 이 모방은 호감에 근거한 공감적 선망과

9) 『論語』「顔淵」(12-22). “子曰 舉直錯諸枉 能使枉者直 [...] 子夏曰 富哉言乎! 舜有天下 選於衆 舉皐陶 不仁者遠矣. 湯有天下 選於衆 舉伊尹 不仁者遠矣.”

동조감에서 나온다. 따라서 주로 '감정'과 공감에 기초한 이 실천지식만 말하는 맹자의 '지(智)'는 주로 '감각'과 사유에 기초한 대상적 앎까지 포괄하는 공자의 '지(知)'와 다르다. 그러므로 실천적 '지(智)'는 도덕론의 대상이고, 격물치지의 '대상적 앎'은 인식론의 대상일 뿐이다.

공자는 주지하다시피 이와 같은 논법을 정치적 리더십 문제에도 응용한다. 공감적 감화력과 모방심을 활용한 술선수법의 리더십에 관해서는 여러 어록이 있다. 애공이 “어떻게 하면 백성이 복종합니까?”라고 묻자, 공자는 “곧은 사람을 등용하여 이 사람을 굽은 사람들과 섞어놓으면 백성이 복종하고, 굽은 자를 등용하여 곧은 자들과 섞어놓으면 백성들이 불복합니다”라고 대답한다.¹⁰⁾ 또 애공이 ‘정치(爲政)’에 대해 묻자, 공자는 “정사는 바른 것입니다. 임금이 바르게 하면 백성은 정사를 따릅니다. 임금이 하는 것을 백성은 따릅니다. 임금이 하지 않는데 백성이 무엇을 따르겠습니까?”라고 답한다.¹¹⁾

인간들 간의 이 공감적 감화력으로부터 공자는 단계를 높여 바로 ‘무위지치(無爲之治)’로 통하는 ‘덕성의 리더십’, 즉 ‘덕치’의 핵심 개념을 도출한다. 공자는 계강자에게 “당신이 선해지려고 하면, 백성도 선해지게 됩니다. 군자의 덕은 바람이고, 소인의 덕은 풀입니다. 풀은 그 위로 바람이 불면 반드시 드러 눕습니다”라고 말한다.¹²⁾ 공자가 여기서 거듭 ‘풀을 눕히는 바람’으로 강조하는 이 군자적 덕성(즉, ‘대덕’)의 공감적 리더십은 선한 자를 좋아하고 본받으려는 인간들의 공감적 선망·모방 성향에 근거한다. 치자의 술선수법과 덕성의 공감적 리더십에 입각한 정치, 즉 덕치는 ‘무위지치’의 핵심 전제가 된다. 왜냐하면 “한 인간으로 하여금 다른 인간에 무관심할 수 없게” 만드는 인간의 공감능력은 “타인들에게로 뻗쳐지는” 진정한 의미의 “보이지 않는 손”으로서 인간들의 모든 “상호 교류”의 “밑바탕에 놓여 있는 힘”이기 때문이다.¹³⁾

10) 『論語』 「爲政」(2-19). “哀公問曰 何爲則民服? 孔子對曰 舉直錯諸枉 則民服 舉枉錯諸直 則民不服.”

11) 『禮記』 「哀公問 第二十七」. “政者 正也. 君爲正 則百姓從政矣. 君之所爲 百姓之所從也. 君所不爲 百姓何從?” ‘정사’에 대한 계강자의 질문에 대해서도 공자는 유사한 답변을 해준다. “정사란 바름입니다. 당신이 바름으로 이끌면, 누가 감히 바르지 않겠습니까?”라고 대답한다(季康子問政於孔子. 孔子對曰 政者 正也. 子帥以正 孰敢不正?). 『論語』 「顏淵」(12-17).

12) 『論語』 「顏淵」(12-19). “子欲善而民善矣 君子之德風 小人之德草 草上之風 必偃.”

13) Frans de Waal, *The Age of Empathy. Nature's Lessons for a Kinder Society*(New York: Three Rivers Press, 2009), p. 222.

사회적 존재로서의 인간의 두 가지 기본 욕망은 개체보존을 위한 '생존본능의 이기적 욕망'과, 생식·양육·사랑·우애·안전·유희와 인간적 향유(행복)를 위한 '사회적 본능의 욕망'이다. 인간의 공감능력은 바로 이 사회적 본능의 일단이다. 완벽화를 위해서 수신과 교육훈련이 필요 없는 인간의 공감능력은, 완벽화를 위해 반드시 수신과 교육훈련이 필요한 '반(半)본능'으로서의¹⁴⁾ 선성(善性)과 언어능력보다 더 근본적인 본능이다. '반본능'으로서의 선성과 언어능력은 이 '완전본능'으로서의 공감능력의 지원 없이 완벽화될 수 없다.

그런데 공감능력은 '성상근(性相近)'인 한에서 인간 간에 대동소이하지 만 누군가는 덜하고 누군가는 더 특출할 수 있다. 이것은 인간의 팔다리 능력이 태생적 앓은뱅이와 곰배팔이에서 올림픽 육상 챔피언과 권투 챔피언까지 차이가 있는 것과 유사하다. 그러므로 사람들 중에는 특출 나게 공감적이어서 능히 살신성인의 선까지 거룩한 대덕을 갖춘 사람이 있을 수 있다. 사람들은 이런 대덕자를 좋아하고 이른바 '성인군자'로 우러르고 본받으려고 한다.

따라서 살신성인으로 가장 낮은 데까지 박시제증하는 '인자(仁者)'는 자연히 백성이 높이 우러러 저절로 높아진다. 『예기』에서 공자는 말한다. "인이라는 것은 의의 근본이고 순응의 본체이니, 인을 이룬 자는 존귀하다."¹⁵⁾ 따라서 특별한 인자는 적이 없고 백성이 우러르니 대중의 민심을 얻어 왕이 될 수 있다. 맹자는 "이런 까닭에 인자(仁者)만 마땅히 높은 지위에 있어야 하는 것이니, 인애(仁愛)하지 않으면서 높은 지위에 있으면 이것은 많은 사람들에게 그 악을 퍼트리는데 있다"라고 갈파한다.¹⁶⁾ 공감적 인덕이 결여된 지자(智者)(철인)에게 치자의 지위를 인정할 고대그리스 철학자들과 반대로, 공맹은 공감능력이 뛰어난 인덕자에게만 '치자의 권위'의 '정통성'을 인정한다.

그러므로 '인덕자'는 권력의 '정(政)과 형벌의 형(刑)'을 쓰지 않고 백성과 교감하는 예양(禮讓)의 공감적 규범력만으로 천하를 더 잘 다스릴

14) '반본능'은 다윈의 개념을 쓴 것이다. Charles Darwin, *The Descent of Man, and Selection in Relation to Sex*, In: Charles Darwin, *Evolutionary Writings*, edited, with an Introduction and Notes by James A. Secord(Oxford/New York: Oxford University Press, 2010), pp. 254-255, pp. 323-325.

15) 『禮記』 「禮運」. "仁者 義之本也 順之體也 得之者尊."

16) 『孟子』 「離婁上」(7-1). "是以惟仁者宜在高位. 不仁而在高位 是播其惡於衆也."

수 있다. 공자는 “예양으로 능히 나를 다스릴 수 있을까? 무슨 문제가 있겠느냐? 예양으로 나라를 다스릴 수 없다면, 예를 해서 뭐하랴?”라고 천명한다.¹⁷⁾ 이것은 정형의 권력과 폭력 없이도 예양 또는 읍양(揖讓)의— 타고난 시비지심에서 생겨나는— 공감적 규범성만으로 천하를 다스릴 수 있다는 말이다. 그래서 “읍양으로 천하를 다스리는 것을 예악이라고 한다”는 것이다.¹⁸⁾ 더구나 이 예치(禮治)는 장기적으로 인위적 정형의 치(治)보다 더 효과적일 뿐더러, 공감적 감화력으로 백성을 격조 높게 만든다. “정으로 이끌고 형으로 다스리면 백성은 모면하려고만 하여 수치심이 없어지고, 덕으로 이끌고 예로 다스리면 수치심도, 격조도 둘 다 갖추게 된다.”¹⁹⁾

예(禮)는 덕을 구현하는 수단이다. 그런데 공자는 “대례는 반드시 간소하다”고 말한다.²⁰⁾ “예가 번거로우면 일을 어지럽힌다.”²¹⁾ 쉽고 간소한 대례가 임금이 하늘의 소명을 다하는 ‘위인(爲仁)’ 수단, 즉 ‘인덕의 실천’ 수단이라면, 천하의 변경에 사는 백성도 대례를 매개로 임금의 인심(仁心)을 공감할 수 있다.²²⁾ 이 때문에 임금이 천명대로 불철주야 인심을 다하는 은은하고 그윽한 소리인 ‘대악(大樂)’이 평이하다 못해 소리 없는 ‘무성지악(無聲之樂)’이듯이, 임금이 어진 마음을 전달하는 ‘대례(大禮)’는 간소하다 못해 형체도 없는 ‘무체지례(無體之禮)’이고, 성군의 ‘대상(大喪)’은 상복을 입지 않고도 못 백성의 상에 충심으로 슬픔을 다하는 ‘무복지상(無服之喪)’이다. 이 삼무(三無)의 대악·대례·대상으로 대덕을 밝히는 대덕자만이 참으로 ‘백성의 부모’로서의 임금이 될 수 있는 것이다.²³⁾ 삼무의 큰 예약이야말로 “안으로 공감하고 참으로 슬퍼하는(內恕孔悲)” 인심(仁心)의 표현양식이기 때문이다.²⁴⁾

17) 『論語』 「里仁」(4-13). “子曰 能以禮讓爲國乎? 何有? 不能以禮讓爲國 如禮何?”

18) 『禮記』 「樂記」. “揖讓而治天下者 禮樂之謂也.”

19) 『論語』 「爲政」(2-3). “子曰 道之以政 齊之以刑 民免而無恥 道之以德 齊之以禮 有恥且格.”

20) 『禮記』 「樂記」. “大樂必易 大禮必簡.”

21) 『書經』 「說命中」. “禮讓則亂.”

22) 임금의 禮樂은 仁을 전제한다. 『論語』 「八佾」(3-3). “子曰 人而不仁 如禮何? 人而不仁 如樂何?” 참조.

23) 『禮記』 「孔子閒居」. ‘夙夜基命宥密’은 『詩經』 「周頌」 「清廟之什」 「昊天有成命」에서, ‘威儀棣棣 不可選’은 「邶」 「柏舟」에서, ‘凡民有喪 匍匐救之’은 「邶」 「谷風」에서 따온 것이다.

24) 『禮記』 「孔子閒居」. “無聲之樂, 氣志不違. 無體之禮, 威儀遲遲. 無服之喪, 內恕孔悲.”

2. 공감적 무위지치의 이상적 권력분립과 제한군주정

임금과 백성이 '무성지약'과 '무체지례'로 공감하는 천하는 아무도 서로 오가지 않고 서로 소통하지 않는 '노자'식의 두절된 적막강산이 아니라, 무성·무형(無聲無形)의 마음들이 빛과 소리보다 빠른 속도로 감정을 주고받는 '보이지 않는' 거대한 공감대다. 따라서 천명에 따라 불철주야 박시제중의 큰 인심을 베풀기 위해 애쓰는 임금은 이 거대한 공감대의 중심적 '존위'를 맡았고 또 이로써 천하에 군림하기에 충분하므로 직접 백성을 통치하는 관직이나 기능적 업무를 수행할 필요가 없다. 임금은 '위(位)'를 가질 뿐이고 '관(官)'을 갖지 않는다. 말하자면 "대덕은 불관(不官)하고 대도는 불기(不器)한다."²⁵⁾ 즉, 대덕을 갖춘 성군은 벼슬을 맡지 않고, 대도를 갖춘 성군은 기능적 구실을 맡지 않는다. 대덕을 갖춘 성군(聖君)은 '친정(親政)'하지 않는다. 모든 관직과 직무는 현신들에게 맡기고 스스로는 백성을 직접 부리지도 않고 이 현신들의 직무에 간여하지도 않는다. 중심의 '위'에 있는 임금은 신민들로 하여금 무엇을 하도록 하지도 않고 무엇을 못 하게 막지도 않는 이른바 '무위(無爲)' 상황에서 대도로써 대덕을 베푼다. 모든 벼슬(官)과 구실(器)을 책임지는 현신들도 일반백성들에 대해 가급적 이런 '무위의 치'를 최대화하고 유위(有爲)의 통치를 최소화한다. '가장 적게' 다스리는 것이 '가장 잘' 다스리는 것이다.

그러므로 공자는 치국의 '벼슬'(관직)과 '구실'(기능적 실무)을 둘 다 맡지 않고 공감의 '인덕(仁德)과 '읍양'만으로 만천하에 군림하고 이로써 천하를 화동하게 한 순임금과 우임금의 '무위지치'를 극찬한다.

무위이치자는 순임금이러라! 무엇을 했는가? 자기를 공손히 하고 바르게 남면했을 뿐이다(子曰 無爲而治者其舜也與! 夫何爲哉 恭己正南面而已矣).²⁶⁾

여기서 '무위'는 성군이 친정을 하지 않고 통치권을 현명한 신하들에게 맡기고 '대덕불관 대도불기'의 이념에 따라 벼슬과 구실을 내려놓고 진정으로 천하의 영유자로서 만천하에 제대로 군림하는 지존의 지위로 올라선다는 뜻이다. 또 '자기를 공손히 하고 바르게 남면했다'는 것은

25) 『禮記』 「學記」, “大德不官 大道不器.”

26) 『論語』 「衛靈公」(15-5).

신하들에게 벼슬을 주고 이들의 활동상을—남쪽은 밝은 곳이기—
 밝게 알고 읍양하며 신하들의 조례를 받거나, 천하순행을 통해 제후들의
 조례를 받으며 균림한다는 뜻이다. 북극에서는 어느 쪽을 봐도 남쪽을
 향하듯이 북쪽을 정의해주는 북극성도 어디에 있든 ‘남면한다. 마찬가지로
 북극성처럼 백성의 향도가 되는 성인군주도 어디를 보아도 밝은
 남쪽을 향해 ‘남면’하는 것이다.

또 공자는 이런 이념의 연장선에서 순임금과 우임금의 ‘무위지치’를
 ‘천하를 영유하되 이에 간여하지 않는’ 이른바 ‘유이불여’의 이상정치로
 극찬한다.

높고 높도다, 순임금과 우임금은 천하를 영유하고도 이에 간여하지 않았도다!(子曰
 巍巍乎 舜禹之有天下也而不與焉)²⁷⁾

‘임금은 영유하나 이에 간여하지 않는다’는 ‘유이불여’는 임금의 영유권
 (‘왕권’)과—벼슬(官)과 구실(器)을 맡은—현신의 통치권[‘신권(臣權)’]이
 분리되어 임금은 신하의 통치행위에 간여하지 않았다는 것을 말하고
 있다. 즉, ‘친정(親政)’을 하지 않고 의상을 드리우고 지켜봤고 이렇게
 해도 잘 다스려진다는 말이다.²⁸⁾ 이것은 하늘과 땅이—부모가 자식을
 길러주고 조용히 지켜보듯이—인간과 산천초목을 조용히 길러주고 보살
 피우면서도 그 삶과 움직임에 간여하지 않음으로써 이들을 편안하게
 살찌우는 이치와 같다. 순임금과 우임금의 ‘무위지치’는 하늘과 땅에서
 그 이치를 구한 것이다. 그러므로 「계사하전」은 “황제와 요순은 (옷을
 걸어붙이고 일에 달라붙지 않고 반대로) 옷을 드리우고 가만히 있어도
 천하가 다스려졌는데, 이는 무릇 건과 곤(하늘과 땅)에서 그것을 취한
 것이다”라고 말한다.²⁹⁾ 이것은 무왕이 공경대부에게 영토를 분봉(分封)하
 고 친정을 그치고 옷을 드리우고 팔짱을 끼고 천하를 다스렸다는 무왕의
 ‘수공지치(垂拱之治)’와도 상통한다.³⁰⁾ 자기가 믿고 공감하는 신하들로

27) 『論語』 「衛靈公」(15-5); 「泰伯」(8-18).

28) 何晏·邢昺·丁若鏞의 해석에 대한 비판적 논의는 황태연, 「공자의 공감적 무위·현세
 주의와 서구 관용사상의 동아시아적 기원(上)」, 24쪽 각주 참조.

29) 『易經』 「繫辭下傳」(2). “黃帝堯舜垂衣裳而天下治 蓋取諸乾坤.”

30) 『書經』 「周書·武成」. “작위는 다섯으로 벌리고, 땅은 셋으로 나누고, 관직에는 현인을
 세우고, 일에는 능력자를 임하게 했다. [...] 그러니 의상을 드리우고 팔짱을 끼고 있어
 도 천하가 다스려졌다(列爵惟五 分土惟三 建官惟賢 位事惟能. [...] 垂拱而天下治).”

하여금 천하의 통치를 대신 관장하게 하여 이제 천하에 진정으로 군림하며 무위의 '읍양'만으로 다스릴 수 있기 때문이다.

천자와 군주의 '천하국가 영유권'은 순우의 저 '유이불여' 외에도 경전의 여러 곳에서 언급된다.³¹⁾ 순임금과 우임금의 이 '영유권'의 본질은 과연 무엇일까? 천하의 영유권은 '소유권'일까, 소유의 파생권리인 '점유권'일까? 임금은—시쳇말로—천하의 '오너'일까, '최고경영자(CEO)'일까? 『서경』은 “하늘은 총명하기 그지없고, 성군은 이것을 본받으니, 신하는 공경하여 따르고, 백성은 순종하고 평안하다”고 말한다.³²⁾ 또 공자는 『중용』에서 “『서경』에 군자는 [...] 하늘에서 천록을 받아 백성을 보우하고 백성에게 명하여 하늘로부터 이 명을 펴도다라고 하고 있으므로, 대덕자는 반드시 천명을 받는다”라고 말했다.³³⁾ 이 '왕위천수론(王位天授論)'을 보면 임금이 '오너' 같다. 그러나 동시에 『서경』은 '민유방본(民惟邦本)'을 말하고³⁴⁾, 익히 알다시피 “하늘은 우리 백성이 보는 것을 통해 보고, 우리 백성이 듣는 것을 통해 듣는다”³⁵⁾라고 말한다. 또 “하늘은 백성을 긍휼히 여겨, 백성이 원하는 것을 반드시 따른다(天矜于民 民之所欲天必從之)”고도 말한다.³⁶⁾ 그러므로 민심이 천심이다. 고로 대덕자가 받는 '천명'이란 실은 '민심', 즉 '백성의 명령'인 것이다. 나아가 공자는 『대학』에서 “국가를 영유하는 자”는 “편벽되면 천하에 죽임을 당한다”고 전제하고 “덕을 갖추는 것은 못사람들을 얻는 것이고, 못사람들을 얻는 것은 땅을 얻는 것이고, 땅을 얻는 것은 재부를 얻는 것이고, 재부를 얻는 것은 효용을 얻는 것이다”라고 하여³⁷⁾ 이를 더욱 분명하게 말한다. 군주는 덕을 갖추고 이 덕으로 백성을 얻어야만 나라를 영유할 수 있다는 말이다. 맹자도 “제 백성을 얻으면 천하를 얻고 [...] 제 백성의 마음을 얻으면 백성을 얻는다”³⁸⁾, “하늘이 천하를 주고 못사람들이 천하를 주는 것이고,

31) 『論語』「顔淵」(12-22)의 '舜有天下'와 '湯有天下', 『論語』「季氏」(16-1)의 '有國有家者' 등 참조.

32) 『書經』「說命中」. “天聰明 惟聖時憲 惟臣欽若 惟民從乂.”

33) 『中庸』(17章). “詩曰 [...] 受祿于天 保佑命之 自天申之 [...] 故大德者 必受命.” 詩는 『詩經』「大雅·假樂」이다.

34) 『書經』「第二篇 夏書」「夏·五子之歌」.

35) 『書經』「周書·秦誓中」. “天視自我民視 天聽自我民聽.”

36) 『書經』「周書·秦誓上」.

37) 『大學』(傳10章). “有國者 [...] 辟則爲天下僂矣.” “有德此有人 有人此有土 有土此有財 有財此有用.”

38) 『孟子』「離婁上」(7-9). “得其民 斯得天下矣 [...] 得其心 斯得民矣.”

천자가 천하를 남에게 줄 수 있는 것이 아니다”라고³⁹⁾ 논변한다. 또 이를 바탕으로 맹자는 주지하다시피 민귀군경론(民貴君輕論)·폭군방벌론·역성혁명론을 피력한다.⁴⁰⁾ 공자와 맹자의 이 논변들을 다 종합할 때, 저 ‘왕위천수론’이라는 권위적 수사(修辭)의 실체는 ‘왕위민수론(王位民授論)’이다. 천자는 ‘천민(天民)’, 즉 ‘하늘 같은 백성’으로부터 ‘왕위’를 수여받는다. 따라서 천자는 천하의 ‘오너가 아니라 백성이 고용한 ‘CEO’일 뿐이다. 천하의 주권자는 이 ‘왕위민수론’에 따라 ‘천자가 아니라 ‘천민’이기 때문이다.

이렇게 보면 ‘오너’로서의 백성의 ‘주권’, 최고경영자로서의 군주의 ‘영유권’, 현신의 ‘통치권’의 분리라는 3단계 권력분립이 부각되어 나온다. 이 3단계 권력분립 속의 천자의 지위는 천하의 ‘최고경영자’일 뿐이고, 소유권자, 즉 전제적 주권자가 아닌 것이다. 천자의 영유권은 구체적으로 무엇인가? 천자의 영유권은 군림권(천하지존의 위광을 떨치고 상복(賞福)의 영예를 내릴 ‘위복(威福)의 권위, 감독권, 현신등용권(대신들의 발탁·인사권), 정책과 법령에 대한 최종비준권 등을 생각해볼 수 있다. 그런데 이 감독권·인사권(현신등용권)·비준권 등 왕의 잔여 친정권(親政權)은 실질적일 수도 있으나, 시간이 가면서 순전히 형식적인 의례로 축소·퇴화될 수도 있다. 왕이 덕스러우면 덕스러울수록 왕은 지존(至尊)하고, 왕이 지존하면 지존할수록 ‘벼슬’의 일에 속하는 모든 친정권을 털어버리고 순수하게 ‘불관(不官)’하기 때문이다. 실제의 역사에서 ‘현신등용권’ 같은 ‘잔여 친정권’도 현신들의 ‘회추(會推, 회의를 통한 추천)나 ‘권점(圈點, 투표)의 형태로 신하들에게 넘어갔다. 그리하여 영유권은 순전히 ‘군림권’으로 단순화되어 ‘군림권’과 등치된다. 그러면 ‘임금은 천하를 영유하나 간여하지 않는다’는 뜻의 ‘유이불여’는 ‘임금은 군림하나 친정하지 않는다’는 것을 뜻한다. 이 명제는 바로 ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다(The king reigns, but does not govern)’는 영국 입헌군주제의 불문율과 통한다.⁴¹⁾

그렇다면 치국권, 즉 통치권을 위임받는 치자로서의 ‘현신’은 누구이고,

39) 『孟子』 「萬章上」(9-5). “天與之 人與之 [...] 天子不能以天下與人.”

40) 『孟子』 「盡心下」(14-14).

41) 에임스는 ‘有而不與’를 “The king reigns, but does not govern”으로 번역한다. Roger T. Ames, *The Art of Rulership*(Albany: State University of New York Press, 1994), p. 29 참조.

이 ‘치국권’은 무엇인가? 현신은 천하가 알아주는 술선수범의 리더십으로 ‘굽은 자’를 바로게 할 수 있는 ‘곧은’ 능력자다. 세상이 알아주는 ‘현신은 요임금이 등용하여 굽은 자들을 곧게 만든 순, 순임금이 등용하여 치국정무를 분장(分掌)하게 한 고요(皐陶)·우(禹)·설(契)·기(棄)·백이(伯夷) 등 5인이고, 우임금이 발탁한 고요·익(益), 탕왕이 등용한 이윤, 무왕이 발탁한 태공망(군사)·주공단(부, 보신)·소공·필공·굉요·산의생·태사 등 10인이다.⁴²⁾ ‘치국’의 활동은 벼슬(官)과 구실(器)의 기능으로 구성된다. 당상관의 치자(벼슬아치)들이 맡는 ‘벼슬’은 다시 60대 치자가 맡는 ‘지사(指使)와 50대 치자가 맡는 ‘관정(官政)’으로 나뉜다.⁴³⁾ ‘지사’는 심의·의결·입법·집행지사와 관련된 정치적 성격의 의정권(議政權)이다. ‘의정권’은 고대의 삼공(조선의 삼정승 의정부 포함), 주대(周代)의 봉건제후, 훗날 진·당·송·원대의 중서성(中書省) 승상(宰相), 명·청대의 내각 등에 귀속되었다. 여기서 승상제는 독임적(monocratic) 결정제도인 반면, 삼공제와 내각제는 둘 다 집체적(collegial) 결정제도다. 한편, 비정치적 성격의 ‘관정’은 집행적 성격의 ‘행정권’이다. 이 행정권은 훗날 중국의 육부 또는 조선의 육조에 귀속되었다. 그리고 비정치적 구실아치(실무자)들이 맡는 ‘구실’은 당하관의 40대 선비들이 맡는 기능직(정서, 문서 작성, 문서 정리, 서적 정리, 기록, 창고 보관, 물품 관리 등)이다.

이렇게 보면 무위덕치가 구현된 공자의 ‘이상적(理想的) 군주정’은 백성의 방본적(邦本的) 주권과 현신의 분립된 통치권에 의해 위아래로 이중적으로 제약되고 견제받는 ‘제한군주정’이다. 이것은 다름 아니라 백성으로부터 왕위를 받은 ‘군주’와 천하가 알아주는 ‘현신’의 ‘분권적 군신공치’다. ‘무위지치’와 ‘유이불여’의 이념에 기초한 이 분권적 군신공치의 제한군주정은 오랜 세월 동아시아 제국의 정치이념으로 기능했다. ‘무위지치’는 구체적 현실 속에서 양민론(養民論)의 일환인 ‘무위시장론(자연시장론)’으로 구현되었는가 하면⁴⁴⁾, 전통적 군주정에서는 조선 초 정도

42) 순과 무왕의 현신들에 대해서는 『論語』 「泰伯」(8-20). “舜有臣五人而天下治。武王曰子有亂臣十人.” 참조.

43) 치자의 ‘官’은 다시 ‘官政’(행정)과 ‘指使’(議政)로 분리된다. 비정치적인 ‘구실’은 군자가 맡지 않고(君子不器), 군자는 정치적 ‘官政’과 ‘指使’를 맡는다. 『예기』에 의하면, ‘구실아치’로 복무하는 것은 ‘仕’라고 부르고, 강한 40세 이하의 사람들이 맡았다. 그리고 천명을 아는 50세 이상의 군자는 ‘艾人’으로서 구실아치들을 데리고 ‘官政’에 복무했고, 60대의 군자는 ‘耆儒’로서 官政을 ‘指使’했다. 『禮記』 「曲禮上」. “四十曰強, 而仕. 五十曰艾, 服官政. 六十曰耆, 指使.”

전(鄭道傳)의 ‘신권정치론(臣權政治論)’이나 세종 이래의 의정부제로 나타나기도 했고, 명나라와 청나라에서는 ‘내각제적 제한군주정’으로 구현되기도 했다.

공자는 임금, 신하, 백성이 각자의 위치에서 소리도 없고 보이지도 않는 대덕·대례의 상호관심과 규범력에 의해 서로 공감하는 이 ‘무위천하’와 이상적 제한군주정의 작동원리를 제자리에 가만히 있는 무위의 북극성과 공히 이를 향하는 못별 간의 인력작용에 비유한다.

덕으로 정치를 하는 것은 비유컨대 북극성이 제자리에 거하고, 못별들이 다 이 북극성을 공감하는 것과 같다(子曰 爲政以德 譬如北辰居其所而衆星共之).⁴⁵⁾

덕치는 ‘제자리에 거하는 북극성’의 ‘무위지치’의 다른 표현이다. 북쪽을 정의하는 북극성이 어디 있든 못별을 바라보는 것은 ‘남면’이고, 북극성을 공감하며 회전하는 못별들은 북극성을 바라보는 한 ‘북면’하는 것이다.⁴⁶⁾ 북극성과 못별 간의 남·북면의 공감관계는 군주와 못 백성 간의 덕치적 남·북면의 공감관계와 대응한다. 소리도 움직임도 없이 백성을 기쁘게 하고 화동하게 하는 ‘정중동(靜中動)’의 성군, ‘동중정(動中靜)’의 현신, ‘동중동(動中動)’·‘무기탄(無忌憚)’의 역동적 백성 간에는 조용히 공감적 인력이 작용하고, 신하·백성들 간에도 중심의 임금을 매개로 공감적 인력이 작용하여 한 공동체로 결속된다. 따라서 우주가 소리 없는 만유인력의 장(場)이듯이, 공감적 ‘무위천하’는 토의와 쟁론으로 시끄러운 공론장, 즉 말 잘하는 지식인들과 정객들이 설치한 하버마스식의 언어행위적 유위(有爲)의 ‘토의적 공론장’이기에 앞서, 오히려 평범한 백성들이 성군의 무성의 ‘대약’과 무체의 ‘대례’ 속에서 성군과 현신들의 의도와 행동을 느끼고 말없이 시비(동조·거부)하는 무위의 조용한 ‘공감장(共感場)’, 즉 소리 없는 거대한 ‘민심의 공감대’로 현상한다. 유위의 언설이 소란스럽게 난무하는 각종 ‘공의(公議)’, 즉 ‘공론장’은 이 말없는 무위의 거대한

44) 이에 대한 詳論은 황태연, 『공자와 세계(2)』 제1권 「공자의 지식철학(중)」(청계, 2011), 795-890쪽; 황태연, 「서구 자유시장론과 복지국가론에 대한 공맹과 사마천의 무위시장 이념과 양민철학의 영향」, 『정신문화연구』 제35권 제2호, 통권 127호(2012), 320-354쪽 참조.

45) 『論語』 「爲政」(2-1).

46) 정약용은 ‘北辰’과 ‘無爲’의 연관성을 극구 부정한다. 丁若鏞, 『國譯與猶堂全書』 「經集 II 論語古今註」(전주대학교 출판부, 1989), 37-41쪽 참조.

‘공감장’ 위에 떠 있는 ‘배들’일 뿐이다. 공론장은 민본정치에 근본적으로 중요하지만, 공감장의 밑받침 없이는 작동할 수 없다. 공감의 뒷받침 없이는 어떤 언어행위도 실패하기 때문이다. 따라서 일반대중의 ‘조용한’ 공감장은 지식인들의 ‘시끄러운’ 공론장에 선행하는 것이다. 공론장은 공감장을 민심으로 받들어 논의 속에 반영해야 한다.

무위천하의 이 ‘공감장’ 안에서 임금의 덕스런 마음에 대한 감응·교감·공감은 그야말로 순식간에 광대무변의 원방에까지 도달한다. “오로지 덕만이 하늘을 감동시키고 아무리 멀어도 이르지 않는 곳이 없기” 때문이다.⁴⁷⁾ 덕스런 마음은 자기 안에 깊이 숨겨도 드러나기 마련이고 결국 천리 밖에서도 느끼는 법이다. “군자가 자기의 방 안에 앉아서 자기의 말을 표출하는 것이 선하면 천리 밖에서 그의 말에 감응하는데, 하물며 그 가까운 데서는 어떻겠는가? 자기의 방 안에 앉아서 자기의 말을 표출하는 것이 선하지 않으면 천리 밖에서 그의 말을 거부하는데, 하물며 가까운 데서는 어떻겠는가?”⁴⁸⁾ 방 안에서 머금은 마음도 순식간에 천리를 가니, 방 밖에서 드러나는 군자의 마음은 얼마나 멀리 가겠는가?

시비지심(도덕적 동조감과 거부감)의 빠른 교감에 의해 자율 조절되는 이런 공감적 ‘무위천하’ 속에서는 백성들의 기탄없는 감정표현과 사회활동이 벌어지더라도 공감적 인력에 의해 결국 같은 취지로 귀결된다. 백성을 공감으로 끌어당기는 임금(또는 국가)의 ‘덕치가 있고, 인의도덕의 공감적 규범력을 지닌 ‘예양’이 있고, 모두가 먹고살 정의로운 ‘재화’가 있기 때문이다. 공자는 “천지의 대덕은 생이고, 성인의 큰 보물은 (벼슬이나 구실이 아니라) 위(位)다. 성인의 이 ‘위’는 무엇으로 지키는가? 인(仁)으로 지킨다. 사람들은 무엇으로 모으는가? 재화로 모은다. 재화를 잘 관리하고 말을 바르게 하고 백성들이 비행을 저지르지 않게 금하는 것을 의(義)라고 한다.”⁴⁹⁾ 공자는 주지하다시피 생산·분배의 효율성 면에서 무위천하의 원리를 ‘해가 중천에 뜨면 시장을 열어 천하의 백성을 초치하고 천하의 재화를 모으며, 교역하고 물러나 각기 제 것을 얻는’⁵⁰⁾

47) 『書經』 「虞書·大禹謨(3)」. “惟德動天 無遠弗届.”

48) 『易經』 「繫辭上傳(8)」. “子曰 君子居其室 出其言善 則千里之外應之 況其邇者乎? 居其室 出其言不善 則千里之外違之 況其邇者乎?”

49) 『易經』 「繫辭下傳(1)」. “天地之大德曰生 聖人之大寶曰位. 何以守位? 曰仁. 何以聚人曰財. 理財正辭禁民爲非曰義.”

50) 『易經』 「繫辭下傳(2)」. “日中爲市 致天下之民 聚天下之貨 交易而退 各得其所.”

‘무위시장’, 즉 자유시장으로 제시하는 한편, 사회정의 양민복지를 위한 ‘분배규제’를 ‘재화가 (소수에게) 모이면 백성은 흩어지고, 재화가 흩어지면 백성은 모인다’는 원칙에 따른⁵¹⁾ 국가의 ‘유위(有爲)’의 보완책으로 제시한다.⁵²⁾

따라서 공자는 무위지치의 무위천하를 무위덕치의 ‘공감장’과 무위의 ‘자유시장’으로 이중화한 셈이다. 무위의 자유시장이 만능이 아니라서 매점매석과 독점의 자기모순과 자기파괴를 막는 최소한의 정부개입, 복지정책 등 국가의 인위적 양민·교민(養民·教民)정책이 필요하듯이, 공감적 시비지심의 도덕감과 도덕감정으로 자율 조절되는 공감장도 마찬가지로 국가에 의한 최소한의 인위적 ‘정형’작용이 필요하다. 따라서 공자의 ‘무위천하’는 말없는 공감작용(시비지심)과 시장법칙(맹자와 사마천의 ‘자연지협’)이라는 두 가지 무위의 ‘보이지 않는 손’과 국가정책과 언어적 공론장이라는 두 가지 ‘보이는 손’의 유위적 보완으로 운용된다. 그래서 공자는 노자처럼 ‘무위자연’을 말하는 것이 아니라 ‘무위이치’, ‘부동이변(不動而變) 무위이성(無爲而成)’을⁵³⁾ 말하는 것이다. 아무튼 공자의 무위천하는 ‘보이지 않는’ 공감적 시비지심과 가격법칙의 두 손길로 다스려지는 ‘공감장’과 ‘시장’으로 이루어지고, 주권·영유권·통치권의 삼권분립에 기초한 국가는 불가피한 최소의 정형과 인위적 양민정책(복지정책)으로 이 두 장(場)의 한계 문제들을 해결한다.

최소한의 이 ‘유위의 치’를 행하는 이상적 국가제도가 다름 아닌 ‘군주와 ‘현신’의 ‘분권적 군신공치’에 기초한 제한군주정인 것이다. 여기서 ‘군주’란 ‘왕위천수론’=‘왕위민수론’에 따라 ‘하늘 같은 백성’으로부터 왕위를 수여받은 ‘대덕의 성군’이고, ‘현신’은 온 백성이 그 최고의 현능(賢能)을 인정해주는 ‘대인군자들’이다. 그리고 명대의 내각제는 이 ‘분권적 군신공치’를 구현하는 여러 통치제도들 중의 가장 발전된 것이다.

51) 『大學』(10章). “財聚則民散 財散則民聚.”

52) 공맹이 有爲의 보완책으로 제시한 일련의 복지정책에 대해서는 황태연, 「서구 자유시장론과 복지국가론에 대한 공맹과 사마천의 무위시장 이념과 양민철학의 영향」, 327-338쪽 참조.

53) 『中庸』 「26章」.

Ⅲ. 중국의 역대 내각제

1. 명조 내각제의 유래와 발전

명조에 출현한 중국의 내각제는 어떤 사람의 설계로부터 나온 것이 아니라, 황제의 권력이익과 객관적 환경의 수요와 관련하여 거듭 변모하며 자연발생적으로 성립한 것이다. 내각제는 태조 홍무(洪武) 13년(1380) 중국의 오랜 전통에 속하는 승상제의 폐지로부터 시작하여 청조 옹정 7년(1727) 군기처가 창설될 때까지 약 350년간 국가기무를 처리하는 최고 의정기관으로 성립하여 거듭 변화, 발전했고, 이후에도 임시적 대책기구 성격의 군기처와 나란히 국가기무를 담당하는 항구적 최고기관이었다. 중국의 내각제는 도합 약 520년간 중국의 근대를 다스렸다. 이 내각제는 청대 1690년의 『대청회전(大清會典)』(이른바 『강희회전』)에 처음 법령으로 규정될 때까지⁵⁴⁾ 수많은 정권변동에도 불구하고 명확한 법령이나 규정에 의거하지 않고 관습으로 굳어지고 당시의 환경과 황제의 개인적 작풍을 따라 조금씩 다르게 운용되었다.

태조 홍무제(洪武帝, 재위: 1368-1398)는 개국 초에 승상제를 채택하고 홍무 6년 호유용(胡惟庸)을 승상에 임명했다. 중서성(中書省)을 장악한 승상의 권한은 육부가 다 중서성에 예속된 점에서 지나치게 컸다. 당시에는 일체의 장주(章奏)가 중서성의 논의를 경유해야만 어전에 도달할 수 있었다. 따라서 호유용 승상 시에 “내외 제 기관의 장주는 입주(入奏)되면 호유용이 먼저 보았고, 자기를 헐뜯는 말이 들어 있는 것은 짚싸게 감추어 듣지 못하게 했으니, 다투어 벼슬을 구한 무리는 그 문하로 달려갔다.”⁵⁵⁾ 그리하여 호유용의 ‘탐회농권(貪賄弄權)’이 정점에 달하게 되었다.⁵⁶⁾

이에 태조는 홍무 13년(1380) 정월 호유용을 모반으로 몰아 주살했

54) Silas H. L. Wu(吳秀良), *Communication and Imperial Control in China. Evolution of the Palace Memorial System 1693-1735*(Cambridge of Massachusetts: Harvard University Press, 1970), p. 17.

55) 谷應泰, 『明史紀事本末』 卷一三 第一二七頁. “內外諸司封事入奏, 惟庸先取閱之, 有病己者 輒匿不聞 由是奔競之徒 趨其門下.” 杜乃濟, 『明代內閣制度』(臺北: 臺灣商務印刷書館, 1967), -0쪽에서 재인용.

56) 谷應泰, 『明史紀事本末』 卷一二八三 劉基傳 第五頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, -0쪽에서 재인용.

다.⁵⁷⁾ 태조는 호유용의 배신으로 통한이 극심하여 죄를 승상제도에까지 확대하여 “중서성을 혁파하고 옛 육경제도를 모방하여 육부를 승격시켜 각 관청으로 하여금 나누어 일하게 하노니, 이와 같으면 업무가 한 관청에 전담되지 않아 일이 옹폐에 처하지 않을 것이다”라고 유시하며⁵⁸⁾ 스스로 육부를 직접 지휘하는 ‘친정’체제 구축을 단행했다. 육부상서의 품계를 정2품으로 높이고, 대도독부를 좌·우·중·전·후의 오군도독부로 고쳤다.⁵⁹⁾ “간단히 1380년 이후 명조의 정부는 어떤 단 한 명의 임명자도 도저히 군대, 일반행정에 대해서는, 감찰체계에 대해서는 총괄적 통제권을 얻을 수 없도록 구조화되었다.”⁶⁰⁾

승상을 폐한 뒤에도 황제는 승상폐지를 대대로 확실히 하기 위해 「조훈(祖訓)」을 내렸다. 요지는 “옛적 삼공이 도를 논하고 육경이 분직(分職)한 이래 일찍이 승상을 설립한 적이 없다. 진시황 때부터 승상을 설치하였다가 돌이키지 못하고 이를 따르다가 나라가 망했다. 이런 까닭에 한·당·송은 현명한 승상이 있었을지라도 그간에 이 제도를 쓰는 경우에 역시 소인들의 전권난정(專權亂政)이 많았다. 이제 나는 승상을 혁파하고 오군·육부·도찰원·통정사·대리사 등의 관서를 설치하여 천하사무를 분리 처리하게 하고, 대권은 하나로 조정에 귀속시키고, 입법을 모두 다 상서롭고 좋아지게 하노라. 이후 황위를 잇는 군주들은 승상설치를 논의하지 말며, 신하가 감히 이런 주청을 하는 경우에는 중죄로 다스려라”라는 것이다.⁶¹⁾ 여기서 중죄는 “범인을 능지처참하고 전 집안을 사형에 처하라”는 말이다.⁶²⁾ 태조의 이 혁파의 목적은 그 뜻이 권력을 분산·견제시켜 권신의 전횡을 억제하고, 다시 대권을 황제에 귀일시킴으로써 황제가 만기를 친정하여 ‘국치민안(國治民安)’을 기하고 나라의 복을 영구히 보존하려는 것이었다.

그러나 천하의 만기를 친정하는 것은 황제 일인이 죽어도 불가능한

57) 夏燮, 『明通鑑』(北京: 中華書局, 1959) 卷七 洪武 十三年(庚申, 1380), 三六九쪽.
 58) “革去中書省 陸六部仿古六卿之制 俾各司所事, 更置五軍都督府, 以分領軍衛, 如此則不事傳於一司, 事不留於壅蔽.” 『昭代典則』 第一章 第一頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, -0 쪽에서 재인용.
 59) 夏燮, 『明通鑑』 卷七 洪武 十三年(庚申, 1380), 三七二쪽.
 60) Charles O. Hucker, “Ming Government,” In: Denis Twitchett and Frederick W. Mote(ed.), *The Cambridge History of China, Volume 8, The Ming Dynasty, 1368-1644, Part 2*(Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Reprinted 2007), p. 76.
 61) 夏燮, 『明通鑑』 卷七 洪武 十三年(庚申, 1380), 三七二쪽.
 62) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, -0 쪽에서 재인용.

일이었다. 천하의 일은 너무 많고 번잡하여 몸소 일일이 처리할 길이 없었다.⁶³⁾ 이런 이유에서 승상을 폐한 해인 1380년 9월에 태조 홍무제는 기유(耆儒)들 중에서 황제의 국무를 보좌할 ‘비고문(備顧問)’을 뽑아 춘·하·추·동의 사보관(四輔官)을 설치했다.⁶⁴⁾ 그러나 태조는 ‘호용유의 옥사’ 때 너무 많은 인재를 죽여 기로(耆老)들이 부족했던 까닭에 홍무 15년(1382) 사보관제를 다시 폐지할 수밖에 없었다.

태조 홍무제는 사보관 대신에 과거시험 장원급제자들이 모여 있는 한림원에 관심을 돌리고 이곳의 젊은 인재들을 중용하여 보좌를 받기 시작했다. 태조는 한림원관들을 ‘고급에 박통하고 자기 몸이 이미 수신되어 있고 자기 집이 이미 다스려져 있는’ 선비들로 여기고 자문에 대비하게 했다. 한림원관은 수적으로 많았고, 품계가 낮아서 전권(專權)을 쥌 수 없었다. 이것은 태조의 의도에 잘 맞는 조건이었다. 그런데 그들은 ‘비고문(備顧問)’에 그친 것이 아니었다. 태조는 홍무 14년 10월부터 이미 한림원관들을 시켜 형사사건을 논결(論決)하게 하고 제 관청의 장주를 비평하고 논박하도록 했었다. 따라서 엄격히 말하면 한림원 관원들이 정사에 참여한 것은 이때부터였다. 한림원관의 기무참여가 시작된 것은 이미 내각제도의 기반을 놓은 것이다.⁶⁵⁾ 다만 정사(正史)에만 내각대학사 제도가 홍무 15년(1382) 11월에 시작된 것으로 되어 있다. 이때 화개전·무영전·문화전·문연각·동각 등 ‘3전2각’이 등장했다.⁶⁶⁾ 이렇게 하여 명·청조에 길이 이어지는 5전각 또는 6전각의 내각제가 기틀을 잡았다. 그러나 대학사의 품계는 육부의 낭중(郎中) 벼슬에 상당한 5품에 지나지 않아 승상 1품, 사보관 3품에 비해 낮은 편이었고, 이를 정한 법령도 없었다. 그리고 그 직무는 대개 비서·고문에 머물러 있었다. 홍무제는 대학사 설치 초기에 ‘호용유의 화’를 거울삼고 또 이런 일이 있는 지 얼마 되지 않았으므로, 다만 대학사들에게 “좌우에서 시중듣고, 고문(顧

63) 당시 업무량 통계를 보자. “홍무 17년 9월, 급사중 張文輔가 말하기를, 14일부터 21일까지 8일간 내외 제관청의 장주는 약 1,160건에 달하고, 일은 도합 3,291건에 달한다고 했다. 이에 주상은 칙유하기를, 조정신하들이 집이 하늘을 대리하여 만물을 다스리고 만기를 총람한다고 하는데, 어찌 일일이 두루 미치겠는가? [...]” 라고 했다.” 孫承澤撰, 『春明夢餘錄』(珍本: 1883; 影印本: 香港: 龍門書店, 1965), 289쪽(卷二五 第二項); Hucker, “Ming Government,” p. 76 참조.

64) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』(지식산업사, 1988), 43쪽.

65) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一八쪽 참조.

66) 『續文獻通考』 卷三二 第三二五八頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一八쪽에서 재인용.

間)에 대비하고, 군국(軍國)의 일은 집행하지 말도록 명했다.⁶⁷⁾ 그러나 한림원의 직무는 왕의 고문에 대비하는 것 외에도 조칙을 찬의(撰擬)하고, 장주를 고찰하여 논박하는 데까지 확장되어 있었다. ‘조칙찬의’로 인하여 장주를 고찰하여 논박하는 것은 능히 왕의 교지인 ‘지(旨)’라고 칭할 수 있었다. 그리고 능히 이 일들을 알아 승진하여 대학사가 되는 길도 열렸다. 그러나 아직 이때는 ‘내각’이라는 말이나 내각 내부의 위계조직도, 그 직급도 생기지 않았다.

내각대학사들이 일상적으로 기무에 참여(參預)(참여)하는, ‘내각’이라고 불리는 내각제는 제3대 성조 영락제(1402-1424) 때부터 시작된다. 제2대 혜종 건문제(建文帝)의 제위를 즉위 4년 만에 무력으로 찬탈한 영락제는 한림원 시독(侍讀)들을 발탁하여 황회(黃淮), 양사기(楊士奇), 호광(胡廣), 김유자(金幼孜), 양영(楊榮), 호엄(胡儼)과 더불어 모두 문연각에 입직시켜 ‘기무참여(機務參預)’하게 했다. 내각의 기무참여는 이것으로부터 시작되었다.⁶⁸⁾ 이때부터 바야흐로 천자를 전각 아래서 늘 모시고 ‘기무참여’하는 이들을 – ‘재상’이라는 이름을 피하기 위해 – ‘내각’이라고 불렀다.⁶⁹⁾ 따라서 ‘내각’이라는 말은 ‘전각대학사’라는 말보다 뒤에 생겨났다. 원래 ‘문연각’을 가리키는 ‘내각’이라는 명칭은 문연각이 오문(午門, 자금성 정문) 안의 동남쪽 모퉁이에 위치해 있고⁷⁰⁾ 청사출입이 외부에 대해 엄중히 통제되었기에 붙여졌다. 영락제는 “해진(解縉) 등 7인을 간택하여 내각에 들어와 문연각을 맡아 육부의 대정(大政)을 평장하라는 조칙을 내렸다.”⁷¹⁾ 또한 각신(閣臣)들은 “앞에 칸막이를 세우고 황제와 밀착된 자리에서 기무를 기획했다(造辰前 密勿謨劃).”⁷²⁾ 그리하여 황제의 전단(專斷) 친정은 중식되었고, 전각대학사의 역할이 급속히 커졌다. 그러다가 제4대 인종과 제5대 선종 대에 이르면 내각제가 ‘완비’에 이른다. 이런 변화과정에서 내각대학사의 그룹은 집단적으로 ‘정부’라는 명칭으로 불렸다.⁷³⁾

67) 傅維鱗 纂, 『明書』 卷六五 職官一 第一三〇八頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一八쪽에서 재인용.

68) 張廷玉 等 (撰), 『明史』(乾隆四年刻本, 中華民國24年 즈음 影印) 卷一百十七 列傳 第三十五, 四一二〇(422)쪽; 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二〇-二一쪽 참조.

69) Hucker, “Ming Government,” p. 77; 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二〇쪽 참조.

70) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 243쪽(卷二十三 第一項).

71) 『官制備考』 上卷 第二頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二〇쪽에서 재인용.

72) 『明政統宗』 卷七 第四頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二〇쪽에서 재인용.

내각제는 다음 3단계를 거쳐 완성되었다.

첫째, 대학사들이 분야를 나누어 정사를 분업적으로 처리했다. 영락제 때 ‘내각’은 곧 문연각을 가리켰고, 기타 전각은 다 ‘내각’이라는 명칭이 없었다. 그런데 영락 20년(1424) 8월에 즉위한 제4대 인종 홍희제(洪熙帝)는 ‘근신전(謹身殿)’과 ‘근신전대학사’를 증설하여 4전2각을 만들어 대학사를 6명으로 늘렸다. 내각의 기밀정무의 직책은 동각·문연각·문화전·무영전·화개전·근신전의 제 전각으로 나뉘고, 전각마다 다 대학사를 두었다.⁷⁴⁾ 내각의 모든 전각이 이것에 준해서 변하고 규정을 갖추게 되었다(제11대 세종 가정제(嘉靖帝) 41년 때, 화재 뒤에 ‘화개전’은 ‘중극전(中極殿)’으로, 근신전은 ‘건극전(建極殿)’으로 개명되었다).⁷⁵⁾

둘째, 내각의 지위가 제고되었다. 영락제 때 내각대학사의 지위는 그 품계가 겨우 5품이어서 상서와 시랑의 뒤에 놓였지만, 홍희제 때에 양영 등이 시랑으로서 대학사를 겸임함으로써 내각이 3품 직함을 달았고, 양사기 등이 ‘소보(少保)’ 등의 관직을 더하여 내각의 지위가 소위 삼호관(三狐官[소보(少師)·소부(少簿)·소비에 이르렀다. 내각대학사는 ‘삼양[양영·양사기·양부(楊簿)]을 비롯하여 동궁 구관으로 노고의 해가 쌓여 상서로 승진하여 삼호를 겸임한 뒤에 관직 품계가 5품에서 1·2품으로 뛰어올랐다. 이것은 명대 내각 지위의 일대 변혁이었다. 각신의 지위는 높았지만 명태조 이래 내각대학사가 다 불변적으로 5품에 머물렀기 때문에 사보·상서의 관직 등을 겸임하는 것으로써 간접적으로 품계를 높였다.⁷⁶⁾ 그러나 내각대학사가 삼호·상서·시랑을 겸임해도 그들은 전적으로 각무(閣務)만 처리했고, 삼호·상서·시랑의 일은 보지 않았다. 즉, 내각대학사의 삼호·상서·시랑의 벼슬은 산관(散官)이었던 것이다. 내각대학사의 지위가 제고되고 ‘삼양’이 20년간 동심으로 천자를 보좌하니 다들 국가의 태평시대가 열렸다고 거리낌 없이 말했다.⁷⁷⁾

셋째, 내각의 권력이 날로 증가했다. 제3대 성조 영락제 때 내각은 육부와 삼원의 제 관청의 장주를 전일하게 통제하지 못했고, 또한 육부·삼원의 일에 상관하지 못했다. 그러나 제4대 인종 홍희제는 “자신의

73) Hucker, “Ming Government,” p. 77.

74) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二二쪽 참조.

75) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四九쪽 참조.

76) Hucker, “Ming Government,” p. 77 참조.

77) Hucker, “Ming Government,” p. 78; 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二二-二三쪽 참조.

유학자 보좌진에 대해 전대미문의 존경심을 품었기” 때문에⁷⁸⁾, 내각으로 하여금 제 관청의 장주를 내각의 관할에 두고 전일하게 통제하게 했다. 육부는 이제 다 내각에 품신하여 내각의 ‘지(旨)’를 받아 집행해야 했다. 이것은 내각의 지위가 제고됨에 따라 내각의 권력 역시 점차 커진 결과였다. 그리하여 내각대학사는 송·요·금·원나라의 삼성(三省, 문하성·중서성·상서성)장관이나 다름없는 지위와 권위를 얻었다.⁷⁹⁾ 그러나 내각이 장주만이 아니라 모든 기무까지도 독점적으로 관할하에 둔 것은 더 훗날의 일이다. 제4대 인종 홍희제 시기와 제5대 선종 선덕제 초기에는 이부상서 건의(蹇義)와 호부상서 하원길(夏元吉)도 기무에 참여하고 있었기 때문이다.⁸⁰⁾

내각권력이 날로 증가한 원인을 탐구해보면, 그것은 앞서 말한 대로 제3대 성조 영락제 때 백관이 정사를 필하고 조정에서 퇴청한 후에 천자가 각신들과 더불어 앞에 칸막이를 세우고 밀착된 자리에서 기무를 기획한 데 있다. 심야에까지 황제가 각신들과 얼굴을 마주하고 정사를 의논하니 대권이 각신들의 손에 떨어지지 않았는가! 제4대 인종 홍희제에 이르러서는 기무를 두고 꼭 계획하고 의론해야 하는 경우가 있을 때마다 필히 임금이 친필로 양영 등의 이름을 쓰고 어보(御寶)를 찍어 표시하거나, 혹은 어압(御押)으로 봉인하여 내려보내서 그들로 하여금 기획하게 했다. 양영 등은 조목조목 대답하여 그것을 문연각 도장으로 봉인했으므로 아무도 볼 수 없었다. 조목조목 대답한 결과 황제는 이 ‘쪽지판단’, 즉 ‘첨관(簽辦)’에 정사를 위임할 수 있었다.⁸¹⁾

이런 관행으로부터 이내 ‘조지(條旨)제도’ 또는 ‘표의(票擬)제도’가 발전되어 나왔다.⁸²⁾ “제5대 선종 선덕제(宣德帝) 3년, 황제가 내각에 거동하는 것을 번거롭게 여기므로 대학사들이 무릇 중외의 장주를 다 보고 소표(小票)에 붓글씨로 써서 각 상소문의 지면에 붙여 진상(進上)하니 이를 ‘조지’라 일컬었다. 조지라는 명칭은 이렇게 시작되었다.”⁸³⁾ 이 ‘조지’

78) Hucker, “Ming Government,” p. 78. 홍희제는 “유학자 관원들에 의해 주도면밀하게 통치를 위해 훈육된 최초의 황제”였다.

79) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二三쪽 참조.

80) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十五項).

81) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二三-二四쪽 참조.

82) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 43쪽; 尹貞粉, 「正統·天順年間の 經史講論과 정국운영」, 『中國史研究』 第61輯(2009. 8), 84쪽.

83) 『續通典』 卷二五 職官 第一二六九頁. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二四쪽에서 재인용.

또는 ‘표지(票旨)’ 또는 ‘표의’는 황제가 각신들과 얼굴을 마주 보고 정사를 의논하는 ‘면의(面議)’를 불필요하게 만들었다. 중의의 모든 장주는 이제 대신들의 ‘쪽지판단’에 일임되었다. 그리고 각 아문의 장주는 다 내각에 보내지고 내각은 ‘표지’했다. 이 표지권·표의권을 바탕으로 내각에 고유한 의정권(정책심의·의결권)이 형성된 것이다. 의정이 있는 곳은 그 권세가 부득불 중할 수밖에 없는 법이다. 후에 삼양이 내각에 있는지 오래되고 점차 상서를 겸했으며, 그리고 나서는 산관이 소보·소부에 이르렀다. 비록 재상의 명(名)이 없을지라도 재상의 실(實)이 있었다.⁸⁴⁾

그러나 각신은 ‘재상’ 또는 ‘승상’과 본질적으로 달랐다. 1인 ‘승상’은 독립적 결정권자이고 동시에 육부의 행정권과 인사권을 장악한 집행권자였지만, 6인의 내각대학사는 황제와의 분업에 더해 표의권의 업무별로 권한을 나눈 분업에 처해 있어 큰 국사의 경우에는 단독으로 처리할 수 없고 서로 협의해야 하는 ‘집체적’ 결정권자들인 데다 육부의 집행부서와 분리된 순수한 의정권자로 남아 있었기 때문이다.

내각은 본디 한림원의 ‘분견대’로 출발했다. 상술했듯이 제3대 성조 영락제 때 처음 한림원관을 발탁하여 문연각에 입직시켰는데, 이것은 관행이 되어 끝까지 지켜졌다. 제 관청은 문서를 이송할 때 ‘한림원’이라고 칭했다. (이때 이미 문연각에 ‘문연각인장’이 있었지만, 조칙초안을 봉인하여 진상할 때나 제 관서에 대해 장주를 답하여 문서를 보낼 때만 사용하고 다른 경우에는 사용하지 않았다.) 또 제 관서가 내각에 문서를 보낼 때는 다 ‘한림원’으로 칭했다. 그러므로 이때 ‘한림원’은 곧 내각명의의 기관이었다. 제4대 인종 홍희제, 제5대 선종 선덕제 때도, 옛 관행을 따라 내각이 ‘한림원’ 명의로 문서를 보냈지만, 전혀 ‘한림원의 일’이 아니라 전부 ‘내각의 일’이었다. 무릇 내각은 곧 한림원의 ‘분견대’로 간주되었다. 제11대 세종 가정제(嘉靖帝)와 제12대 목종 융경제(隆慶帝) 때에 이르러, 엄승과 장거정이 앞뒤로 내각을 주재함에 따라 내각이 독재적 권부가 되었고, 이때부터 문서이송에서 ‘한림원’을 칭하지 않고 ‘내각’을 칭했다. 이때야 비로소 내각의 모든 문서가 내각의 명의로 보내진 것이다.⁸⁵⁾

내각대학사의 품계는 입각 후에만 검직승진이 이루어져 간접적으로

崔晶妍, 「明朝의 統治體制와 政治」, 서울大學校東洋史學研究室 編, 『강좌중국사(IV)』 (지식산업사, 1989), 20쪽 참조.

84) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二四쪽 참조.

85) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二四-二五쪽 참조.

높아졌다. 7대 경종(景宗, 대종(代宗)) 경태제(景泰帝)에 이르러서는 왕문(王文)이 이부상서로서 입각하여 3품관 입각의 길을 열었고, 이후 진순(陳循)이 호부상서로서, 고각이 공부상서로서 입각하여 삼공의 지위에 합치되었다. 이로써 내각의 명예가 갈수록 높아졌다. 제9대 효종 홍치제(洪治帝) 5년에 구준(邱濬)이 예부상서로서 입각하고, 왕서(王恕)가 대학사가 아니면서 때마침 육경을 장악하여 구준 위에 자리하고 양보하지 않으니, 구준이 불쾌해했다. 명년 2월, 대궐의 잔칫상에서 구준이 왕서보다 윗자리에 앉았다. 이후 시랑·첨사의 지위로 입각한 대학사도 의전상(儀典上)으로 모두 육부상서보다 윗자리에 위치했다.⁸⁶⁾ 이것은 구준부터 시작된 것이다. 제13대 신종(神宗) 만력제(萬曆帝) 초년에 장거정이 내각기무를 주재할 때 품계가 더해져 삼공에 이르러 좌주국(左柱國, 2품)이 되었다.⁸⁷⁾

마지막으로 직무의 변천을 보면, 제4대 인종 홍희제 시기와 제5대 선종 선덕제 초기에 내각은 기무에 참여했을지라도 기무참여라는 것이 내각대학사들에게 독점되지 않았고, 아직 이부상서 건의와 호부상서 하원길도 기무에 참여하고 있었다.⁸⁸⁾ 제5대 선종 선덕제 말년, 건의와 하원길은 앞서거나 뒤서거나 지위를 떠났고, 삼양은 바야흐로 노신으로서 날로 신임을 받고 내각의 지위는 공고해지기 시작했다. 조지(표의)제도는 내각지위의 공고성과 관련하여 더욱 커졌다. 이때부터 내각은 모든 장주에 더해 모든 기무를 전적으로 관할하여 두었고, 육부는 내각의 예하기관이 되었다.

선덕 3년에 시작된 표의제도에 따라 이후 한편으로 내각표의는 황상(皇上)의 뜻으로 칭해질 수 있어 황제가 다시 수정할 필요가 없었고, 다른 한편으로 황제는 내궁(內宮)에 깊이 들어앉아 게으름이 습성화되었다. 상술했듯이 최초의 표의는 단지 내각에 넘겨주어 작은 표지(票紙, 부전지) 위에 조목조목 대학사의 뜻을 천자의 뜻으로 의제(擬制)하여 조지(詔旨)를 작성하고 동일한 장주(章奏)에 붙여 진정(進呈)하는 것이었을 뿐이었다. 이후에는 더욱 진일보하여 비준에 상응하는 문자도 타당하게 표의하여 올려 보냈다. 이 제도는 제6대 영종 정통제 때 완비되었지만, 제5대 선종 선덕제 이후에 삼양이 비중을 더하면서 점차 조정의 중심에 섰다.

86) Hucker, "Ming Government," p. 77.

87) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二五쪽 참조.

88) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十五項).

때마침 제6대 영종 정통제가 9세에 등극하자 태후가 범사를 결정해야 했다. 이에 태후가 업무를 혼자 전담하는 것을 피해 내각에 의정(議政)을 명했는데, 이후 표의제도는 관례로 정착했다.⁸⁹⁾ 옛 재상과 내각대학사의 차이도 이 표의제도에서 분명했다. 각로는 표의를 주로 삼고 몸소 나가서 공무집행에 참여하지 않는 것을 원칙으로 했다.⁹⁰⁾

황상이 '장주'나 '표의' 없이 주도적으로 만든 유시(諭示)는 '상유(上諭)'라고 불렸다. 그러나 이 '상유'도 내각의 심의를 거친 후에만 공표되었다. 내각권이 표의제도에 따라 부단히 증대되는 가운데 내각은 "상유를 봉인하여 되돌려 보낼" 수 있는 소위 '상유봉환권(上諭封還權)'을 가지게 되었기 때문이다.⁹¹⁾ 뿐만 아니라 내각은 "각신을 새로 골라 올릴(新簡閣臣)" 수도 있었다.⁹²⁾ 그리하여 제11대 세종 가정제 때(1521-1567)는 내각이 엄연히 상부로서 육부를 부리게 되었다.⁹³⁾ 내각의 지위가 이렇게 최고권부로 확립되자 수보의 권세도 최고로 강화되었다. 그리하여 어떤 연유로 황제의 권위에 결함이 생겨 분권체제가 마비된다면 수상의 권력독점이 우려되는 상황이었다. 미상불 가정제가 도교에 빠져 정사를 버렸을 때 이런 우려가 현실화되었다. 이때 엄승 수상의 권력은 '수보독제'로 불릴 정도로 막강해졌다.⁹⁴⁾

그런데 반대로 제13대 신종 만력 10년 6월 장거정 수상이 죽고 나서 신종이 환관을 끼고 '친정에 나서자 내각의 권위는 치명적으로 약화되었다. 이때부터 명나라는 망조(亡兆)가 들기 시작했다. 신종은 취렴(聚斂)에

89) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二六쪽 참조.

90) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十六項). "내각의 직책은 옛 재상과 같았으나 같지 않는 점은 표의를 주로 삼고 몸소 나가서 일에 참여하지 않는다는 것이다. 그래서 高拱(제12대 목종 융경제 때의 수상)이 이부상서를 兼掌하고, 趙貞吉이 도찰원을 겸장하고, 孫承宗이 병부상서를 겸장하면서도 다 나가서 일을 맡고 들어와 票旨를 준비했다. 그러나 유일하게 고공만이 수상이 되어 二公이 둘 다 없었어서 일이 비록 엄중했을지라도 병부와 도찰원까지 獨判했을 뿐이다."

91) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 262쪽(卷二十三 第三九項).

92) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 266쪽(卷二十三 第四八項).

93) 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 255쪽(卷二十三 第二六項). 대학사 張孚敬의 다음 상소 내용으로 내각의 위상을 짐작할 수 있다. "지금의 육부와 도찰원 등의 諸臣들 중 뜻 있는 자는 행하기 어렵고, 뜻 없는 자는 영을 받들기만 하는데, 이 육부와 도찰원 등이 곧 내각의 문서고이기 때문입니다."

94) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二六-二七쪽. "엄승은 엄연히 재상으로 자임하며 친자의 권세를 끼고 百司의 일을 침범했고, 엄승의 사무실은 백관이 시장처럼 분주했고, 육부와 부치는 항상 자리를 지켰다. 엄승은 내각에 사람의 왕래를 끊이지 않게 하고, 한 번이라도 혹시 작게 어긋나면 뚜렷한 화를 선 자리에서 당하게 했다."

날래고 조정 일을 보는 데는 게을렀다. 그는 30년간 외정(外廷)과 왕래를 단절하고 장소(章疏)를 비답 없이 방치했으며, 중외의 관직에 결원이 생겨도 메우지 않았다. 그리하여 대학사 방종철(方從哲)이 7년간 홀로 내각을 지켰다. 근무시간이 되었는데도 내각에 사람이 하나도 없었다. 반면, 환관들이 조정에 때 지어 등용되어 기무를 처결했다. 이렇게 되자 소위 동림당(東林黨)이 일어나 이에 항의하며 재야에서 의정을 논했다. 바야흐로 명대 '취몽시간(醉夢之間)'이 시작되었다. 또 제15대 희종(熹宗) 천계(天啓)연간에는 환관 위충현(魏忠賢)이 정사에 간여하여 내각을 좌지우지하고 장주를 친결(親決)했다. 내각권은 소실되고 내각은 존재를 잃었다.⁹⁵⁾

명조의 전 기간에 걸친 이러한 내각직책의 변동과정을 종합하면, 제4·5대 인종·선종(홍희제·선덕제) 때는 내각제의 기반이 놓인 시기였고, 제11·12대 세종·목종(가정제·융경제) 때는 내각의 발전이 정점에 달한 시기였으며, 제13대 신종 만력제(1572-1620) 때 장거정 수보가 죽은 시점(1582)부터 60여 년간은 내각제가 점차 쇠락하는 시기였다. 한마디로 내각제도의 흥기와 쇠락은 명나라의 흥망과 궤를 같이했다. 게으른 황제의 친정과 친정을 빙자한 환관의 발호로 내각제가 쇠락하자 명나라도 몰락한 것이다.

2. 명조 내각의 조직과 권한: 표의권과 수상체제의 확립

위에서 시사했듯이, 제3대 성조 영락제 때부터 쓰기 시작한 '내각'이라는 명칭은 당시에 '문연각'만 가리켰다.⁹⁶⁾ 영락제는 남경에서 북경으로 천도할 즈음에 '문연각' 명칭을 썼다. 그러나 그는 대학사의 사무관청을 짓는 것은 고려하지 않았다.⁹⁷⁾ 대학사가 입직할 권좌도 특설하지 않았다.

95) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 二七쪽 참조.

96) 『歷代職官表』 卷四 第一二頁. “성조에 이르러 儒臣을 가려 뽑아 문연각을 맡기고 그들에게 機務參預를 명하니, 이것으로부터 내각이라는 명칭을 갖게 되었다.” 『翰林記』 卷一 第二頁. “영락제 초엽에 舊制를 다 복구하고, [...] 얼마 되지 않아 編修 등의 관원에게 문연각에서 기무에 참여하라고 명하고 이를 내각이라고 불렀다.” 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四四쪽에서 재인용.

97) 『歷代職官表』 卷四 第九頁. “생각건대, 문연각은 본래 남경에 있었는데 성조는 천도 후에 관직을 설치하고 옛 이름을 좇았지만 실로 그 땅이 없었다. 그래서 午門 안에 대학사의 사무관청을 두고 이를 '문연각'이라고 불렀다. 기실은 명나라가 끝날 때까지

이런 까닭에 황제가 불시에 가림(駕臨)하는 일이 있으면, 황제는 가운데에 남면(南面)하고 앉고 대학사들은 동서로 2개의 걸상을 놓고 서로 마주 보고 앉았다. 대학사들은 이처럼 늘 임금을 바로 보지 않고 옆으로 보며 앉았다. 이런 식으로 임금을 옆으로 보며 앉는 것은 습관이 되었고 후세에도 이를 그대로 좇았다.⁹⁸⁾ 처음에 전각대학사들은 내각 안에서 정사를 보았고, 대궐에서 불을 피울 수 없어 반드시 밖으로 나가서 밥을 먹었다. 이에 선덕제 때 황제가 어느 날 내각에 거둥하여 이를 알고 식당을 설치해주었다.⁹⁹⁾

내각이 황제와 밀착하여 정사를 논하는 자리(密勿之地)가 되자 대학사들은 공문을 보내고 받아 모두 다 신중하게 공문을 보존하고 저녁에 나갈 때는 그 문에 자물쇠를 걸었으며, 황제가 공문을 찾으라고 하교할 것을 고려하여 문 위에 열쇠를 매달아두었다. 또한 기무와 무관한 사람들을 안으로 들어오지 못하게 했다. 제6대 영종 천순제 이전에 내각에 들어가는 것은 곧 문연각을 맡는 것을 말했다. 그런데 조금 지나자 심지어 다른 전각에 보임되었는데도 ‘문연각의 일을 관장한다’는 표현(掌文淵閣)을 썼다. 제6대 영종 천순 원년에 서유정(徐有貞)이 입각하여 ‘문연각의 일을 관장한다’고 자서(自署)한 때부터 내각은 ‘중앙정부’로 비쳐지고, 내각대학사들도 가끔 ‘재상’으로 속칭(俗稱)되었다.¹⁰⁰⁾

명대의 중앙정부제도는 태조 홍무제의 개혁 이래 경(卿)만 두고 공(公)은 없었으며, 경에 맡는 육부를 중추의 최고행정기관으로 삼았다. 부마다 상서 1인(정2품)을 두고 황제에 직속시켰다. 각부는 독립직장(職掌: 나누어 주관하는 직무)을 설치하고 대외적으로 명령을 반포할 수 있었다. 육부에 도찰원(都察院)을 더하여 ‘7경’이라 하고, 이에 대리사(大理寺)와 통정사(通政司)를 더하여 ‘9경’이라고 했다. 이 9경을 관장하던 중서성이 혁파된 뒤 ‘9경’은 정부의 최고급관리가 되었다. 이 중 이부상서는 9경의 ‘수반’으로서 지위가 가장 높고, 권한이 가장 중해서 ‘태재(太宰)’, ‘총재(冢

閣을 짓지 않았다.” 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四四쪽에서 재인용.

98) 『皇明泳化類編』官制 卷五九四 第六頁. “문연각은 오문 안에 있고, 학사들은 들어갈 때마다 동서로 두 걸상을 놓고 마주 보고 앉았고, 후에도 公座가 없었다. 李賢이 吏部에서 들어왔을 때 도찰원의 좌석제도처럼 公座를 설치하고자 했으나, 彭時가 ‘선종이 평상시에 가마를 타고 이 가운데의 자리로 거둥하는 까닭에 그렇게 되면 감히 南面하지 못한다’라고 하며 반대했다.” 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四五쪽에서 재인용.

99) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四五쪽 참조.

100) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四六쪽 참조.

宰), 또는 '대총재(大冢宰)'라고 불렀다.¹⁰¹⁾ 한동안 조정은 이 이부상서로서의 총재의 지존지위를 놓지 않으려고 했다.¹⁰²⁾ 상술한 것처럼 이때는 내각이 기무를 독점하지 못했고 건의 이부상서와 하원길 호부상서도 내각의 직책 없이 기무를 담당하던 때였다.

이미 시사했듯이 제3대 성조 영락제 때는 문연각에 들어가 기무에 참여하는 자들의 벼슬이 불과 '편수'나 '검토'였고, 품계는 불과 6·7품에 지나지 않았다. 제4·5대 인종·선종(흥희제·선덕제)에 이르러 대학사로 임명된 자는 품계가 비록 5품에 지나지 않았지만 내각의 권한 때문에 점차 존숭되었고, 내각대학사는 육부상서와 세력을 다투었다. 이때 이부상서는 기무에 참여하지 않게 되었을 뿐만 아니라, 도리어 내각 휘하의 관료로 전락해가고 있었다. 하지만 제9대 효종 홍치제 때, 재상을 혁파한 지 100년이 되고 내각의 체제도 이미 확립되었으나, '태재'가 9경의 수장이자 조정의 수반 자리를 차지하는 구습이 완전히 청산된 것은 아니었다. 상술했듯이 가령 구준은 예부상서로서 왕서(王愬)와 같이 태자의 태보가 되었고, 왕서는 육경의 장 노릇을 했다. 구준이 입각했어도 왕서는 이부상서로서 총재 지위를 양보하지 않았다. 상술했듯이 구준은 물론 이 때문에 불쾌해 했다.¹⁰³⁾

대학사의 정원은 정해진 바가 없었다. 각 전각은 때로는 대학사를 배치하지 않는 경우도 있고, 반대로 한 전각에 2명 이상의 대학사를 배치하는 경우도 있었다. 가령 제4대 인종 흥희 원년에서 제5대 선종 선덕 2년까지 황희는 무영전에서 3년간 김유자와 동시에 근무했다. 마지막 황제 제16대 의종 승정제(崇禎帝) 때는 대학사가 심지어 12인이었고, 문연각에 반, 동각에 반이 재직했다.¹⁰⁴⁾ 또 두 전각에 동시에 근무하는 경우도 있었다.¹⁰⁵⁾

101) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四七-四八쪽 참조.

102) 『춘명몽어록』은 말한다. “내각을 설치한 초기에 양사기는 경력이 23년이었으나 벼슬은 5품에 머물렀고, 후에 少師의 관직을 더하고 병부상서와 화개전 두 벼슬을 겸하는데 그쳤다. 이때 건의(이부상서)는 소사로서 冢宰였다. 조정이 총재의 肢體를 보존함으로써 양사기가 이부상서 위에 있는 것을 바라지 않았던 것이다.” 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十五項).

103) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 四八쪽 참조.

104) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 五〇쪽 참조.

105) 가령 진순은 화개전대학사로서 문연각대학사를 겸했고, 高穀과 왕문은 근신전대학사로서 동각대학사를 겸했다. 심지어 내각대학사로서 한림관을 겸한 경우도 있었다. 호광·양영·김유자는 문연각대학사로서 한림원학사를 겸했다. 孫承澤 撰, 『春明夢

상술했듯이 상서와 시랑을 겸하는 자는 비록 내각대학사로서 기무에 참여할지라도 대학사 직함 위에 상서·시랑의 직함을 썼고, 이 본직에 따라 상하를 구분했다. 본직과 겸직이 완전히 같은 자는 입각일 순으로 상하 구분을 두었다. 상술했듯이 선덕제 이전에는 늘 정사를 볼 때 황제가 언제나 각신과 더불어 ‘면의(面議)’를 했으나, 제5대 선덕제 이후부터는 표의제가 등장하면서 내각의 권력이 크게 증대되었다. 내각이 중앙정부가 된 것은 제6대 영종 정통제의 치세에 대학사들이 각 아문의 관원들과 더불어 내각회의에 집회하면서부터다. 정통10년 처음으로 내각에 명하여 각 아문과 더불어 회의하게 했는데, 이것은 곧 ‘관례’가 되었다. 가령 제7대 경태 4년 12월, 경태제는 좌우신하와 백관을 문연각에 집합하라고 조칙을 내렸다.¹⁰⁶⁾

내각에는 행정직원들이 배속되었다. 내각은 대학사의 전각 외에 늘 ‘제칙방(制勅房)’과 ‘조칙방(詔勅房)’을 갖추고 있었다. 여기에는 각각 중서사인(中書舍人) 등 약간 명의 관원이 ‘속료(屬僚)’로 배치되었다. 이들은 이 방 안에 들어가 ‘제칙(制勅)’과 ‘고칙(詔勅)’의 문서 일을 맡았다. 품계는 7품이었다.¹⁰⁷⁾

홍무제 때부터 대학사직에 한림관을 우대해서 이때부터 내각은 한림원의 ‘분견대’로 출발했음은 상술한 대로다. 홍무제 때 설치된 한림원은 고문기관과 연구·교육기관을 겸했다. 상술했듯이 제3대 성조 영락제는 즉위와 동시에 처음 내각을 설치하면서 다 한림원의 관원들로 내각을 채우고, 기무에 참여하는 내각관원으로 일하게 하고, 다른 한편으로는 한림원의 일을 보도록 했다. 가령 해진과 호광은 대학사로 일하면서 계속 한림원의 일도 보았다. 내각조직이 완성되기 전에는 이처럼 내각과 한림원은 불일불이(不一不二) 관계에 있었다. 그러나 삼양이 소사·소보를 맡은 뒤로는 내각대학사가 한림관직을 겸임했으나 더 이상 한림원의 일은 보지 않았다. 하지만 제4·5·6대 인종·선종·영종 시대(1424-1457)도 내각은 한림직을 겸하고—상술했듯이—한림원 명의로 문서를 보냈고, 또 한림원 내에 자리를 설치했다. 한림원을 주관하는 한림원학사는 명대가 끝날 때까지 정5품이었던 반면, 대학사의 품계는 정5품이었을

餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十六項) 참조.

106) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 五一쪽 참조.

107) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 五一-五二쪽 참조.

지라도 소보·소부·상서 등으로 높여 보임되면서 그 지위가 1·2품에 이르렀다.¹⁰⁸⁾

그러나 내각조직이 완성되어가고 권력이 날로 확대된 뒤에는 내각의 지위가 확실하게 한림원 위로 올라갔다. 그리하여 정사가 모조리 삼양에게 귀속된 뒤로는 내각이 한림원을 지휘했다. 그런데 내각의 권력이 날로 확대되고 육부가 내각의 부속기관으로 변하면서 한림원이 점차 내각과 분리되었다. 제11·12대 가정제와 융경제 이후로는 내각이 완전 독립기관이 되었고 상술한 대로 문서도 마침내 '내각'의 명의로 발송되었다.¹⁰⁹⁾ 그럼에도 내각대학사는 여전히 한림원 출신이 많았다.¹¹⁰⁾ 한림관은 과거시험 장원급제자(서길사)이거나 우수한 성적의 합격자들이었기 때문이다. 즉, 그들은 천하가 알아주는 현인들이었다. 비법률적·정치적 지위의 내각과 법률적 지위의 한림원 간의 관계는 오늘날 영국에서 모든 내각각료가 법적으로 추밀원 위원직을 가졌지만, 역으로 모든 추밀원 위원이 다 각료직을 가지지는 않은 것과 유사했다.¹¹¹⁾ 내각은 여전히 한림원의 법적 토대 위에 올라선 정치기구와 같은 모습이었다.

그런데 내각각신의 인사권은 누가 쥐고 있었는가? 각신임명은 처음에 황제의 '특간(特簡)'으로 시작되었으나 점차 '회추(會推)' 또는 '정추(廷推)'로 변해갔다. '특간'이란 황제가 친히 발탁하는 것이다. 반면, '회추' 혹은 '정추'란 대신(大臣)들이 모여 대신 중에서 적임자를 선거하여(會擧) 황제에게 간용(簡用)의 황지(皇旨)를 내려줄 것을 청하는 것을 말한다. 명초 영락제 때에는 각신을 뽑아 쓸 때 주로 특간을 이용했다. 이때는 많은 각신이 한림원 출신이었다. 제4·5대 홍희제와 선덕제까지도 이 특간방법을 답습했다. 그러나 삼양 이후 각신을 황제가 친탁(親擢)하는 경우는 극소화되었다. 이 시기에는 팽시와 구정(丘正)이 예외적으로 특간되었을 뿐이다. 황제 특간은 피임용자의 '문학·행실·학식·직책

108) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 五三-五五쪽 참조.

109) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 五五쪽 참조.

110) 명조 총 170명의 대학사 중 132명(77.65%)은 한림원관(수선·편수·서길사) 출신이었다. 그 외는 대표적으로 국자감 출신이 5명이었다(훈도 3, 교수 1, 조교 1). 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 六四-六五쪽 참조.

111) “이때 내각은 다만 정치상의 권력기관에 불과했고, 한림원만이 법률적 지위를 가진 법적 기관이었다. 이로 인해 내각은 문연각인장이 있었을지라도 문서를 보내면서 ‘한림원’을 칭했다. 양자의 관계는 영국의 내각(cabinet)과 추밀원(Privy Council)의 관계와 아주 유사했다.” 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 五五쪽.

(文學行誼才識而授職)'을 고려하여 이루어졌다. 그러다가 명대 중엽에는 '회추'를 많이 이용했다. 특간이 황제의 자기의사로 결정하는 것인 반면, 회추는 비록 황제가 의견에 참여하는 것이 가할지라도 다분히 대신들이 결정한 의견을 기준으로 결정한다는 점에서 회추와 특간은 본질적으로 다른 것이다.¹¹²⁾ 『명서(明書)』에 황제가 '회추'의 추천자를 그냥 받아들일 수밖에 없었다는 기록이 보인다.¹¹³⁾ '회추'는 명대의 내각제도가 이미 높은 궤도를 달리고 난 뒤의 발탁방법이었다. 명대 중엽 이미 회추는 관례가 되고 예외는 거의 없었다. 제9대 홍치제 때의 사천(謝薦)이나 가정제 때의 여본(呂本) 등은 다 정추(회추) 출신이다.

그런데 제6대 천순제 때 이현이 자연발생적으로 내각의 '수보(首輔)' 또는 '수상'으로 칭해지고 대우받았는데, 이때부터 조정의 각신회추권은 의례적 명칭이 되고—영국 수상의 장관임명권처럼—수보의 각신태명권으로 변했다. 조정을 실제로 조종하는 자가 수보였기 때문이다. 가령 제13대 신종 만력제 때는 황제가 임명한 대학사는 실은 다 장거정에 의해 추천(推選)된 바였다.¹¹⁴⁾

조정중신들의 회추권과 수보의 각신태명권의 확립은 표의권과 함께 중국의 내각제도가 황제의 비서기구가 아니라 황제와 독립하여 황제권을 제한하는 권력기관으로 발전했음을 뜻한다. 환언하면, 명대의 황제군주정은 애초에 '절대'군주정으로 출발했지만, 내각이 표의제도로 모든 의정권을 장악하고 회추와 수보체제를 통해 완전한 각신태명권을 행사하게 됨으로써 황제의 주도적 의정권과 각신태명권이 소멸하고 황제가 의례적 지존(至尊)으로만 군림할 뿐인 명조 중엽부터 '내각제적 제한군주정'으로 변화·발전한 것이다.

내각의 독립적 권한을 구체적으로 살펴보자. 내각의 기능적 권한에 대한 법률규정과 사실이 다르기 때문에 내각권한은 사실상의 관례를

112) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 六九-七〇쪽 참조.

113) 『明書』卷一三一 第二六〇四頁. "10대 정덕치제 중에 각신이 결원이 있음을 알고 조정대신들에게 회추하도록 명했다. 皇上의 뜻은 새로운 귀인을 쓰고자 하는 것인데, 황상은 다 이미 致仕한 늙은 석학들을 추천한 것을 보고 인짱아하며 다시 회추를 명하여 처음으로 翟鑾에 이르니 황상은 그를 쓰지 않을 수 없었다." 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 七〇쪽에서 재인용.

114) 수보체제 확립 이후, '회추'라는 이름은 公의이었을지라도 주도자는 한두 명에 그쳤고, 나머지 대신들은 감히 다 발언하지 못했다. 발언하면 공연히 화를 입었을 따름이다. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 七〇쪽 참조.

중시해야만 제대로 규명될 수 있다. 내각은 최초에 일개 보필기관이었을 뿐이었다. 따라서 내각은 결코 법적 관청이 아니었고, 이후에도 명조가 끝날 때까지 '내각'은 영국의 현행 내각제처럼¹¹⁵⁾ 법률로 명문화된 지위를 결여한 관습법상의 조직으로 남아 있었다. 『명사』 「직관지」에 의하면, “중극전대학사, 건극전대학사, 문화전대학사, 무영전대학사, 문연각대학사, 동각대학사는 (다 정5품인데) 임금에게 올리는 헌체(獻替: 권선과 간언)의 가부를 관장하고, 규회(規誨: 바로잡고 가르침)를 올리고, 제주(題奏: 상주문)를 점검하고, 비답을 표의하고, 이로써 서정을 평윤(平允: 공평처리)하는 것”이다.¹¹⁶⁾ 법적 규정은 이렇지만 그 실질적 내용은 역사적으로 변화·발전했고, 처음은 ‘책임’이었던 것이 내각의 ‘권한’으로 바뀌기도 하고, 한때의 전례들이 편의성과 불가피성을 좇아 ‘관례’와 ‘관습’으로 변하기도 했다. 그리하여 내각은 이러한 변화 속에서 집체적으로 사실상 재상의 지위를 얻었다. 마침내 내각의 1인자는 제11대 세종 가정제 때의 엄승 수상처럼 “1인의 권력을 끼고 백사(百司)의 일을 침범할” 수 있게 되었고, 제13대 신종 만력제 때 장거정 수상은 육부의 권한까지 전적으로 총괄했다. 이때 육부는 완전히 내각의 예부부속관청이었다. 내각의 이런 권력지위는 법정권한을 훨씬 뛰어넘는 것이다. 이것은 각신들이 내각대학사의 직책에 더해 육부의 상서를 겸직했기 때문에 더욱 촉진되었다. ‘내각대학사’는 예부상서로서 문연각대학사를 겸한 경우에 ‘예부상서 겸 문연각대학사’라고 서명했다. 내각대학사를 여기서 겸직으로 표기하고 있지만, 실은 내각대학사가 전임(專任)직무였다. [‘내각대학사’는 ‘각신’, ‘보신’, ‘각로(閣老) 등 다양한 명칭으로 불렸는데, 선교사들은 ‘각로’를 ‘Colao’로 읊었다.]

내각의 직무는 표의, 조령(詔令)기안, 여의(與議), 주청, 입법과 사법 등 다양하지만, 여기서는 내각의 가장 중요한 독립적 권한인 ‘표의’(의정·정책의결)와 ‘여의’(내각회의)를 분석하고자 한다. 상술했듯이 개국 초에는 비답을 표의하는 제도는 없었고, 장주에 응답하는 것은 다 황제가 스스로 친히 살펴보고 비답을 주었다. 즉, 제3대 성조 영락제부터 제4대

115) 원래 ‘밀실’을 뜻하는 영국의 ‘cabinet’은 오늘날도 그 자체로서 법적 권한이 없고 법률에 의해 승인되지 않은 조직이다. 즉, 영국의 내각은 “법률이 아니라 관습헌법에 속한다.” John J. Clarke, *Outlines of Central Government*(London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD., 1919; 12th edition 1958), 66쪽.

116) 『明史』 卷七十二 志 第四十八 官職一, 一七三二(539)쪽.

인종 홍희제까지 대학사들은 ‘전지당필(傳旨當筆)’했다(즉, 황제의 구술비답을 암기하여 물러나 문서화하여 전했다).¹¹⁷⁾ 그러나 제5대 선종 선덕제 때 표의제가 시작되었을 때, 장주는 먼저 어람(御覽)을 경유한 후에 표의를 위해 재차 보내졌고, 표의 뒤에 또다시 황상이 보도록 진상되었다. 이런 까닭은 표의가 황제의 분업적 직무를 대입하는 의미를 갖기 때문이다. 그러나 이로 인해 황제 전권(專權)이 이미 불가능해졌다. 그리고 큰일에는 대신들의 면의(面議)를 명하고, 의논하여 결정하고 황지를 전해 처분했다. 따라서 이 경우에는 비답이 필요 없었다. 선덕제 때부터는 이 경우에도 내각에 ‘표의’[또는 ‘조지(條旨)']하라고 명했다. 이때부터 ‘표의’는 내각의 직무로, ‘행정’은 육부의 직무로 분권되었다.¹¹⁸⁾ 이때부터 대학사 외에 표의를 작성하는 것은 용납되지 않았고, 이것을 어기면 용서할 수 없는 죄로 다스렸다. 각신이 자신을 황제에 빗대어 황제의 비답을 대신 작성하는 표의가 마침내 내각 전속의 권한이 된 것이다. 내각이 표의하면 황제는 이를 보고 거의 자동으로 비준했다. 이 비준은 붉은 묵의 붓글씨로 서명되었기에 ‘비주(批硃)’라고도 부르고 ‘주비(硃批·朱批)’, 또는 ‘비홍(批紅)’이라고도 불렀다.¹¹⁹⁾ 원래 ‘전지당필’에서 유래했던 표의는 제5대 선종 선덕제와 제11대 세종 가정제 사이 시기에는 ‘전지당필’과 내각의 독자적 비답표의가 중첩되다가¹²⁰⁾ 제12대 목종 융경제 때는 ‘비답의 일’조차도 전적으로 각신에게 귀속되어 내각의 ‘독자적’ 비답표의로 일원화된 것이다. 황제는 표의만이 아니라 비답에서도 완전히 손을 뗐고, ‘비홍’은 완전히 소극적·피동적 행위, 심지어 단순한 ‘의례’로 형식화되었다. 그리하여 일체의 것이 각신의 의령(擬令)과 표의

117) 제12대 목종 융경제 때 고공 수상은 구규(舊規)에 대해 말하기를, “조종의 구규에, 아문이 정사를 처리할 시에 무릇 각 아문이 일을 상주하고 다 옥음이 친담함으로써 정령이 황상으로부터 나오고 신하는 감히 참여하지 못한 것으로 나타납니다”라고 상소하고 있다. 『春明夢餘錄』, 256쪽(卷二十三 第二七項).

118) 명말 양명학자 劉宗周(1578-1645)는 “표의는 각신에게 귀속하고, 庶政은 部院에 귀속한다”고 말했다. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 八七쪽 참조.

119) 『明史』卷七十四 志第五十 職官三, 一八一-九(561)쪽 참조. 吳縉華, 「第一編 論明代廢相與相權之轉移」, 『明代制度史論叢(上)』[臺北: 臺灣學生書局, 1970(中華民國 六十年)], 二七쪽; 錢穆, 『中國歷代政治得失』(上海: 三聯書店, 1955; 재판 2005), 44쪽 (인터넷과일 쪽수 - 검색일: 2011. 11. 11).

120) 윤정분은 이미 제9대 효종 홍치 10년부터 효종이 徐溥의 수보체제로 정국운영을 하는 것을 계기로 비답권까지 각신에 넘겨준 것으로 해석한다. 尹貞粉, 「洪治年間(1488-1505)의 經筵과 政局運營 - 내각제 복원과 공론정치와 관련하여」, 『中國史研究』第73輯(2011. 8), 139쪽 참조.

에서 나오게 되었다.¹²¹⁾ 장주에 비답하는 표의(의정·정책의결)과정에서 황제의 기능은 ‘소극적’ 비준으로 전락하더니 급기야 ‘의례적’ 비준으로 축소된 것이다. 이리하여 황제의 왕위천수론적(王位天授論的) 지존성은 명분상 조금도 훼손되지 않고 그대로 유지되었을지라도 단순한 의례적 ‘수사(修辭)’가 되었다. 이리하여 황제의 비답을 표의할 각신의 권한은 황제를 대신하여 말을 수립하는 것이므로 그 권한이 가히 옛 재상의 권한과 비견되었다. 다만 명말까지 재상의 명칭은 공식적으로 쓰이지 않았고, 실질적으로도 수상은 재상과 달랐다. 상술한 바와 같이 재상은 육부를 수족으로 부린 반면, 내각은—엄송과 장거정 수상 때를 예외로 치면—육부관료들에게 표의비답을 집행하라는 ‘지시’를 내릴 뿐이었고, 지시를 집행하는 행정과정 전체를 육부에 일임했기 때문이다.

표의의 절차와 문서를 살펴보자면, 이른바 ‘표의’는 중의에서 황제에게 상달한 장주를 어람을 경유한 후에 먼저 내각에 제출하면 내각의 관점에서 내용을 검열하고 의견을 붙이고, 아울러 황제 대신 처리방법을 구상하여 작은 쪽지에 조목조목 검은 묵의 붓글씨로 써서 빈 면에 붙이고 어람을 위해 다시 올리는 것이다. 각신은 황제의 주비를 기다린 다음, 각 아문에 교부했다. 표의의 효력은 황제의 개성과 대학사의 작풍에 따라 많이 달랐지만, 대학사가 전단할 때에는 표의가 곧 ‘성지(聖旨)’였다.¹²²⁾ 물론 황권이 점차 환관의 손에 넘어갔을 때는 내각 표의의 효력과 표의권이 약화되었고, 이로써 명조는 망국과정에 들어갔다.

이어서 ‘여의(興議)’(내각회의)에 대해 살펴보자. 대학사들이 황제의 자문에 응해 정책을 의논하는 ‘여의’는 내각제의 도입과 동시에 생겼다. 대학사는 ‘여의’를 받드는 것을 직업으로 삼았다. 제11대 세종 가정제가 ‘대례(大禮)’를 논하여 자기의 생부를 흥헌황제(興獻皇帝)로 높이고 싶어 했지만 대학사들의 반대에 부딪혀 대신 134명을 하옥시키는 것도 불사했을 때도 여의를 중지시키지 못했다. 당시 모기(毛紀)는 “국가정사는 가부를 상의하여 확정한 연후에 시행하라는 성유(聖諭)를 접매 입었는데,

121) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 八七쪽 참조.

122) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 八八쪽 참조. 만력 신시행내각 때(1535-1614)에는 “내각은 성지를 표의하고 대신 말하는 것인데, [...] 장주를 보고 마땅히 일일이 성지를 표의했는데, 지금은 일일이 申時行으로부터 나오고 있어, 황상이 전단하는 것이 11개이면 신시행이 전단하는 것이 19개이고, 황상이 전단하는 것을 성지라고 하고, 신시행이 전단하는 것도 성지라고 한다”는 말이 나올 정도였다. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 八八쪽.

이것이 진실로 내각의 직업입니다”라고 진언하고 있다.¹²³⁾

‘여의’의 방법은 ‘면의(面議)와 ‘내각회의’[‘정의(廷議)]로 나뉜다. 전자는 선덕제 이전에 행하던 것이고, 후자는 선덕제 이후에 시작된 것이다. 제10대 세종 가정 8년 병부상서 이승훈(李承勳)은 상소하기를, “조정에 대정이 있으면 모든 문무대신으로 넓혀 반드시 정의(廷議)를 하명해야 합니다. ‘의(議)’란 대략 미발(未發)한 계획을 서로 돌아보고 팔짱을 끼고 듣는 것입니다. 마땅히 아직 의론하기 전에 의론할 것을 준비하고 여의(與議)할 자들에게 포고하여 먼저 그 연유를 고하게 해야 합니다.”¹²⁴⁾ 이것은 ‘내각회의’를 말하고 있다. 제9대 효종 홍치제 때 내각복원과 관련된 상소에서는 큰 정사에 ‘정의’를, 사소한 일에는 각신과의 ‘면의’를 권하고 있다.¹²⁵⁾ 제6대 영종 정통 10년 3월, “처음으로 내각에 명하여 각 이문과 더불어 대정을 회의하게 했다. 선덕제 이전에는 대사가 있을 때마다 군신과 더불어 면의를 하고 지(旨)를 전하여 시행케 했으니, 비답을 기다리지 않았다. 그런데 황상이 유충한 나이에 위를 이으면서 면의가 마침내 폐지되었다. 지금은 조정대신들에게 명하여 내각회의에 회부하고(命廷臣赴內閣會議) 본주(本奏)를 일일이 의결한다.”¹²⁶⁾ 내각회의의 효력은 각의의 능부(能否)를 황제가 체납하는 절차가 있었기에 황제마다 또는 일마다 달랐다. 황제가 체납하지 않으면 대학사들이 다시 가서 다룰 수 있고, 황제는 듣지 않을 수 있었다. 그러나 각의에서 본래의 결정이 견지되면 황제가 정세에 몰려 내각에 굴복하는 경우도 있었다.¹²⁷⁾

마지막으로 ‘수상(首相)’의 등장을 살펴보자. ‘수상’은 흔히 ‘수상(首輔)’이라는 명칭과 통용되었다.¹²⁸⁾ 원래 내각 안에서는 모두가 동시에 기무에 참여했고, 처음에는 그 직권에 명확한 구분도 큰 마찰도 없었다. 그러나 표의제도의 등장으로 이를 통해 내각이 대권을 쥐 뒤에는 내각 안에서 많은 대학사가 어떻게 하든 분업을 통해 협력해서 정무를 집행했다.

123) 『明紀』 卷二八 第二八八. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 九三쪽에서 재인용.

124) 楊家駱 主編, 『明會要』 卷四五 職官十七 ‘集議’(臺北: 世界書局, 中華民國 四十九年), 八二四-八二五쪽.

125) 『明孝宗實錄』 卷10 洪治 元年 潤正月, 211-214쪽. 尹貞粉, 「洪治年間(1488-1505)의 經筵과 政局運營-내각제 복원과 공론정치와 관련하여」, 120쪽에서 재인용.

126) 楊家駱 主編, 『明會要』 卷四五 職官十七 ‘集議’, 八二四쪽.

127) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 九三쪽, 九五쪽 참조.

128) 『춘명몽여록』의 다음 표현을 보라. “유일하게 고공이 수상이 되어 [...] 두 관서를 獨判했을 뿐이다(惟高爲首相 [...] 判然兩署獨).” 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十六項).

실질적 의미의 '수보'라는 명칭은 몽골에서 풀려나 경태제를 폐위하고 복벽한 제6대 영종 천순제(1457-1464)의 치세에 최초로 이현에게 부여되었다.¹²⁹⁾ 『명사』는 전한다. “천순치세에 이현이 수보가 되었다. 여원과 팽시가 그를 보좌했다. 그러나 이현은 우두머리의 전권을 쓰지 않았다.”¹³⁰⁾ 영국의 'prime minister'라는 칭호가 20세기 초까지도 법적 직함이 아니었던 것처럼¹³¹⁾, 명조의 '수보'라는 칭호도 명말까지 법률적 명문규정의 뒷받침이 전혀 없었다. 정사에 최초로 '수보'라는 명칭으로 기재된 대학사는 제7대 경종 경태제 때(1449-1457)의 진순이다. 이때까지도 '수보'는 유명무실했다.¹³²⁾ 그럼에도 불구하고 상황 변화에 따라 대학사가 위로 황제의 보살핌이 중해지고 동료의 옹호를 받아 마야흐로 마침내 실권적 '수보'가 탄생한 것이다.¹³³⁾ '실권 수상'이 등장했다는 것은 대학사들 간에 상하관계가 생겼다는 것을 뜻한다. 대학사들 간의 '수보'-'차보(次輔)'-'군보(群輔)'의 위계가 그것이다. 수보-차보-군보의 권력 격차는 원래 크지 않았으나, 제10대 무종(武宗) 정덕제와 제11대 세종 가정제 사이에는 지극히 현저해졌다. 법적 지위가 없는 영국의 '수상'이 국왕으로부터 추밀원의 일원인 '제1재무경(First Lord of the Treasury)'의 직책을 겸직함으로써 제1각료의 지위를 공식적으로 인정받았듯이¹³⁴⁾, 명조의 '수

129) 尹貞粉, 「正統·天順年間の 經史講論과 정국운영」, 104-108쪽 참조. 이현은 '土木堡의 變'으로 몽골족장 예신의 포로가 되었던 영종이 돌아와 復辟하는 데에 큰 역할을 했다. 이 인연으로 영종은 이현을 대학사로 등용하고 그와 面議하며 정사를 보았다. 이를 계기로 이현은 수보로 불린다. 崔晶妍, 「明朝의 統治體制와 政治」, 20쪽 참조.

130) 『明史』 卷一百七十六 列傳 第六十四, 四六七五(560)쪽.

131) 영국의 수상은 18세기 중반부터 실제로 존재했으나, 그 지위는 1905년 Royal Warrant(왕실조달허가증)에 의해 수상에게 왕국 안의 제4위의 서열이 주어지기까지 법적으로 인정되지 않았고, 1937년까지 급료도 없었다. Clarke, *Outlines of Central Government*, p. 67 참조.

132) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一三七-一三八쪽.

133) [명대 수보의 명단] 제6대 영종 천순제: 이현; 제8대 현종 성화제: 이현, 팽시, 상로, 만안; 제9대 효종 홍치제: 유길(劉吉), 서부(徐溥), 유건(劉健), 이동양(李東陽), 제10대 무종 정덕제: 이동양, 양정화, 양지; 제11대 세종 가정제: 양정화, 장면(蔣冕), 모기, 비굉(費宏), 양일청(楊一淸), 장충, 이시, 하인, 적난, 엄승, 서계; 제12대 목종 융경제: 서계, 이춘방(李春芳), 고공, 장거정; 제13대 신종 만력제: 장거정, 신시행(申時行), 왕가병(王家屏), 왕석작(王錫爵), 조지고(趙志臯), 심일관(沈一貫), 엽향고, 방중철; 제15대 희종 천계제: 엽향고, 한광, 주국정(朱國禎), 공병겸(顧秉謙), 이국보(李國譜); 제16대 의종 승정제: 이표(李標), 한광, 성기명(成基命), 온체인(溫體仁), 장지발(張至發), 공정운(孔貞運), 유우량(劉宇亮), 설국관(薛國觀), 범복수(范復粹), 주정유(周廷儒), 진연(陳演), 위덕조(魏德藻). 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一四三-一四四쪽. 승정제는 수보를 12명이나 같이 치우고 도합 50명의 각신을 임명하여 수보권한을 거의 무력화 시킴으로써 내각제를 파괴했다. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一四二-一四三쪽 참조.

보' 지위는 법적으로 육부의 총재(冢宰)인 이부상서를 겸직하는 방식으로 공식화되었다. 이현 이후 수보들은 —예외가 없었던 것은 아니지만¹³⁵⁾—이 관례를 따랐다.¹³⁶⁾ 또 제13대 신종 만력연간의 장거정 내각 때에는 내각으로 하여금 육부·3원·육과과도관(언관과 간관)을 다 감독·규찰할 수 있게 한 '장주고성법(章奏考成法)'의 시행으로 내각이 간접적으로 법적 지위를 얻었을 뿐만 아니라 법적으로 관직체계의 정점에 위치하게 되었다. 따라서 10년간 수상을 지낸 장거정은 이부상서를 겸임할 필요가 없을 정도로 그 권한이 지나치게 막강하여 자과인물들을 이부상서로 임명하는 것으로 만족했다.¹³⁷⁾

명대에 '총재'로 칭해진 이부상서는 육부의 수위에 거하는데, 수보의 총재 겸임은 대외적으로 수보의 권세를 증가시키고 내각 내에서 수보의 지위를 한껏 높여주었다.¹³⁸⁾ 제11대 세종 가정제 때, 이시(李時)가 수보가 되고, 하언이 차보가 되었으며, 고정신(顧鼎臣)은 그다음이 되었다. 지위 고하에 관한 한 대사는 수보가 주관하고 소사는 이하의 각신들이 관장했다. 나머지 각신들은 감히 수보와 비교할 수도, 수보와 나란히 앉을 수도 없었다. 가령 하언이 수보가 되었을 때, 엄승은 하언과 감히 자리를 같이할 수 없었다. 한 잔 술로 기쁨을 찾고 싶어도 많이 허락되지 않았다. 이미 허락된 경우에도 하루 전날 또다시 취소했다. 엄승이 수보가 되었을 때 서계가 그를 섬겼는데, 역시 엄승이 하언을 섬길 때처럼 했다. 장거정이 수보였을 때 여조양(呂調陽)은 차보로서 부속관리처럼 정성을 다했다. 이 점에서 수보는 고대의 재상과 같았으나, 현장에서 실무의 지휘자와 집행자로서 활동하지 않는다는 점에서 재상과 달랐다. 내각이 정무를

134) Clarke, *Outlines of Central Government*, pp. 67-68 참조.

135) 제11대 세종과 제12대 목종 때에는 정국을 장기간 뒤흔든 세종조의 소위 '大禮'논쟁의 영향으로 내각수상(張璠·하언·엄승·徐階·고공)이 대개 예를 관장하는 예부상서를 겸했다. 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 192쪽 각주 10 참조.

136) 『春明夢餘錄』, 250쪽(卷二十三 第十五項). "이현이 이부사랑으로서 이부상서를 받았고, 팽시·商輅·萬安 등이 서로 이어서 이부상서를 받았다. 이후부터 이것은 마침내 수보의 오랜 관례가 되었다."

137) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 217-223쪽; 崔晶妍, 「明朝의 統治體制와 政治」, 27쪽 참조.

138) "보신의 수보와 차보의 구분은 제10대 무종 정덕제와 제11대 세종 가정제 사이에 극에 달했고, 수보가 다시 차보에게서 자리를 공손하게 양보받은 것도 이때부터 시작되었다. 정덕 10년 양정화가 사고를 당하자 양저가 3년 동안 대신 수보 자리에 앉았다." 沈德符, 『萬曆野獲編』 內閣 卷七 '首輔居於次輔'. 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 149쪽 각주 18에서 재인용.

연구하고 그 이름을 미화하기 위해 공의(公議)에서 그것을 취한다고 말하지만, 실제로는 수보 1인으로부터 그것을 취해 결정했고 나머지는 다만 동조했을 뿐이다. 감히 가부를 말하는 경우는 없었고, 감히 말하는 자는 음으로 배척을 당했다. 오늘날 영국의 내각수상처럼 수보는 내각을 완전히 장악한 것이다. 내각의 직무인 표의는 중요한 일이면 다 수보 1인이 주관했다. 이후 이것은 불변의 관례가 된다. 제15대 희종 천계제 때 차보 위광(魏廣)이 은근히 수보 관광(韓纘)의 표의권을 나누어 갖고 싶어 하자 한광이 분개하여 사직해버린 일도 있었다.¹³⁹⁾ 수보의 명칭에 수보의 막강한 실권과 함께 지존의 권위도 생겨난 것이다. 실권을 가진 수보가 나타남과 동시에 내각은 권력투쟁이 생겨났고, 이것은 내각 내부의 직무의 분배를 위한 투쟁이 아니라, 수보권을 장악하려는 투쟁이었다.¹⁴⁰⁾

3. 공자의 ‘분권적 군신공치’ 철학과 명대 내각제의 관계

내각권의 핵심은 황제의 친정을 지양(止揚)함으로써 자신의 강화된 신권(臣權)으로 황권을 견제·제한하여 제한군주정을 확립시킨 독립권한인 의정권(표의권과 상유봉환권)이었다.¹⁴¹⁾ 그런데 과연 명대의 내각대학사 또는 수보 자신이 이 내각권을 황제의 뜻에 그 존폐가 좌우되는, 즉 황권에서 파생된 권한이 아니라 황권에 맞서는 내각 고유의 황권견제 권한으로 이해했을까? 또한 만약 이렇게 이해했다고 하더라도 당시 관원들이 내각의 표의권·상유봉환권과 이것에 의해 제약되고 견제받는 제한군주정을 무의식적 전통 속에서 산생된 단순한 ‘관례’로 여긴 것이 아니라, 이 내각제적 제한군주정을 공자의 ‘무위지치’ 또는 ‘유이불여’ 이념에 기초한 군신공치론의 자연적 실현으로 이해하고 이 헌정체제에

139) 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一四〇쪽 참조.

140) “舊制에서는 천자가 비홍한 本奏가 내각에 도착하면 수보는 표의하고, 나머지 대학사들은 승낙할 따름이다. 그런데 송정제 치세에 어사 예원공(倪元珙)은 표의권을 나누기를 소청했다. 그 후에는 본장이 아래로 가면 중서사인이 그것을 나누었고, 수보의 권한이 비록 작게 나뉘었을지라도 상극대결의 단서가 열리기 되었다.” 孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』, 252쪽(卷二十三 第十九項).

141) 내각 보정체제를 ‘臣權 강화와 황권 견제체제’로 보는 시각은 尹貞粉, 「宣德年間(1426-1435)의 經史講論과 그 특징-宣德初 현안 문제와 선덕제의 정국운영과 관련하여」, 『中國史研究』 第57輯(2008. 12), 262-263쪽; 尹貞粉, 「正統·天順年間の 經史講論과 정국운영」, 84쪽 및 그 각주 4 참조.

의식적으로 공맹철학적 정통성을 부여했을까?

첫 번째 물음부터 답해보자. 이것은 양정화의 사례를 통해 답할 수 있다. 제11대 세종 가정제(재위 1521-1567)를 황위에 올리는 데 혁혁한 공을 세운 양정화 수보는 세종이 제9대 효종의 아우인 자기 생부 흥헌왕을 '황제로 추존하고 싶어 각신들을 대면하고 간곡한 뜻을 표하며 면지(面旨)를 전했다'나 이를 네 차례나 봉환했다. 양정화는 황제의 면지를 비토하면서 한번은 "이것은 국가전례(典禮)와의 관계가 지극히 중하니 감히 면지에 아첨하여 흠봉(欽奉)할 수 없습니다"라고¹⁴²⁾ 상소한다. 성리학자 양정화의 눈에 중요한 국가대사로 비쳐지는 이 의례 문제는 기실 하찮은 문제일 지라도, 양정화가 내각의 의결을 '중론' 또는 '공의'를 따른 것으로 상정하고 황권에 맞서 내각권을 대립시키고 있음에 유의해야 한다. 양정화가 황제에 맞서 공론을 반영한 내각의 봉환 결정을 양보할 수 없는 것으로 고수하는 통에 세종은 3년간이나 자기 뜻을 관철시킬 수 없었다. 세종도 이 내각권을 부술 수 없었다. 그 대신 세종이 자기의 뜻을 관철시킬 수 있는 유일한 길은 양정화를 갈아치우고 자기의 뜻을 지지하는 다른 인물을 수보로 세워 자기의 유지(諭旨)에 대한 내각의 승인 결정을 받아내는 수밖에 없었다. 3년간의 오랜 대치 끝에 세종은 내각파업, 사직상소 등 온갖 방법으로 황제를 압박하며 공리공담의 성리학적 명분론을 관철시키려는 양정화의 사직서를 전격 수리하고, 자기의 뜻을 지지하는 양명학자 장충(張聰)을 수보로 세웠다.¹⁴³⁾ 이 인사조치는 세종이 성리학에 대한 양명학의 역사적 도전을 이용하지 않았다면 불가능했을 것이다.¹⁴⁴⁾

또한 양정화는 제10대 무종 정덕제 때 환관들의 발호에 내각권이 침해받은 쓰라린 경험에서 특히 표의권의 확립을 무엇보다도 절실하다고 생각해서 세종의 즉위와 함께 조서에 대한 환관들의 개입을 물리치고

142) 『世宗實錄』 卷四, 正德 十六年 七月 甲子(臺北: 中文出版社, 1961(民國 五十年)), 182쪽; 『明史』 卷一百九十 列傳 第七十八 楊廷和·梁儲·蔣冕·毛紀等傳(651쪽) 참조.

143) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 168-171쪽; 崔晶妍, 「明朝의 統治體制와 政治」, 21쪽 참조.

144) 1520년대 王陽明이 양명학을 창시한 이래 양명학은 그의 사후 25년경부터 성리학보다 더 진지하게 받아들여졌다. 한때 탄압과 부침이 있었지만, 1604년부터 일어난 東林黨 운동은 왕양명의 가르침을 복권시켜 성리학을 개조하려는 움직임으로 20여년간 중국을 뜨겁게 달궜다. Willard Peterson, "Confucian Learning in Late Ming Thought," In: Denis Twitchett and Frederick W. Mote(ed.), *The Cambridge History of China, Volume 8, The Ming Dynasty, 1368-1644, Part 2*(Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 2007), pp. 708-709 참조.

‘내각중심체제’를 구축했다.¹⁴⁵⁾ 표의권과 내각권력의 정상회복은 비단 대학사들만의 뜻이 아니었다. 병과급사중 하언은 세종에게 “반드시 내각의 각의를 경유한 후에 일을 행하기를 엎드려 바랍니다”라고¹⁴⁶⁾ 상소하고 있다. 제10대 무종 정덕제의 어설픈 전제적 친정과 환관의 발호에¹⁴⁷⁾ 경악했던 양정화와 하언은 기본적으로 내각의 표의권을 강화함으로써 다시는 무종 정덕제와 같은 광패(狂悖)한 군주의 권력남용을 결코 허용하지 않겠다는 결심을¹⁴⁸⁾ 표현하고 있다. 수보·차보의 구별이 나타난 것도 환관 등 황제의 측근들에 의한 “정치기강의 문란에 대응한” 내각체제 내의 “자연발생적 질서 형성의 결과”였다.¹⁴⁹⁾

내각권의 강약에 대한 갑론을박이 없지 않았음에도 불구하고 관원들이 내각권 자체를 문제 삼는 경우는 없었다. 황제 친정의 원칙적 배제 하에 황권을 제한하는 내각제의 근본 취지에 따라 내각의 표의를 거치지 않고 황제가 직접 비답하는 것은 용납되지 않았다.¹⁵⁰⁾ 양정화도 환관을 낀 천자의 독단적 친정을 강도 높게 비판했다. 그는 내각표의권을 ‘조종의 법도’로 이해했다.¹⁵¹⁾

장총(張聰)은 양정화의 이 견해를 비판하고 대례(大禮)에 관한 황제의 ‘독단’을 축구한 상소로 세종의 눈에 들어 수보로 기용되었다. 그러나 그는 연고인사로 얼마 지나지 않아 바로 실각했다.¹⁵²⁾ 이어 이시와 하언은 연달아 수보를 맡아 표의권 강화와 내각의 정상운영을 도모하여 양정화 노선을 잠시 회복했다. 하지만 가정 21년에 입각한 엄승 수상은 도교심취자 세종의 직무유기를 이용한 20년 전정(專政)을 통해 황제의 위복(威福)[천하지존의 위광을 떨치고 상복(賞福)의 영예를 내릴 황제의

145) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 147쪽 참조.

146) 『世宗實錄』 卷一, 正德 十六年 四月 戊申, 48쪽.

147) 무종(1505-1521)은 15세에 즉위하면서 황태자 시절의 近侍환관 劉瑾을 비롯한 소위 ‘八狐’의 환관들이 발호하도록 방조했다. 이들은 예부를 제외한 5부와 내각을 다 장악했다. 정덕 5년 10월 유근의 주살 이후에도 暗主 무종의 游幸과 狂悖는 그치지 않았다. 崔晶妍, 「明朝의 統治體制와 政治」, 24쪽; 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 123-140쪽 참조.

148) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 149쪽 참조.

149) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 149쪽; 曹永祿, 「嘉靖初 政治對立과 科道官」, 『동양사연구』 제21집(1985), 1-55쪽.

150) 『世宗實錄』 卷二三 嘉靖 二年 二月 丙戌, 660-661쪽 상소 내용 참조.

151) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 158쪽 참조.

152) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 189-190쪽 참조.

권위를 찬탈하고, 육부의 행정권을 침탈하고, 언관과 조정공론의 봉박(封駁)·시비지권(是非之權)을 탄압하여 이 3권을 내각수상의 손에 집중시킴으로써 4권(황제의 권위·군림권, 내각의 표의·의정권, 육부의 행정권, 공론의 봉박·시비지권)을 독점했다.¹⁵³⁾

엄송내각의 실각에 이어 집권한 서계는 이에 양정화 노선을 복구시켜 내각의 의정권과 나머지 3권을 위아래로 분립시켜 상호 견제시키는 '분권적 공치, 즉 '분업적 협업의 정치'를 다시 회복시켰다. 서계는 "위복은 주상에게 돌려주고, 행정은 제 관청에 돌려주고, 용(用: 기용)·사(舍: 파직)·상·별은 공론에 돌려준다"는 세 마디 말의 방(榜)을 내각 안에 써 붙였다." 그리고 대학사 원위(袁煒)가 가끔 나와 입직하면 서계는 그를 불러 "함께 표의할 것"을 청하는 한편, "일을 여럿이 같이 하는 것"을 "공(公)"으로, 독립적 "전단(專斷)"을 "사(私)"로 규정하고 '공'을 "온갖 아름다움의 기초"로, '사'를 "온갖 폐해의 산실"로 천명했다.¹⁵⁴⁾ 서계는 내각의 의정권으로부터 ① 본성적 시비지심의 공감대로서의 민심과 공론의 시비지권, ② 황제의 군림권, ③ 육부의 행정권을 분립시킨 것이다. 공자가 벼슬(官)을 60대의 의정(指使)과 50대의 행정(官政)으로 구별한 것처럼¹⁵⁵⁾ 내각의 의정권과 육부의 집행권을 분립시킨 것은 내각제 도입 이래 오랜 원칙이었는데, 서계는 이 분립을 유린하여 상호 견제체제를 무너뜨린 엄송내각의 폐해를 정리하면서 이 원칙을 다시 한 번 분명히 정식화한 것이다. 특히 이 육부관료체제의 행정권은 17-18세기 서양으로 전해져 '정치적 중립'을 의무로 삼는 근대적 행정조직의 출발점이 된다.

이 논의들을 모두 종합할 때, 우리는 명대의 각신과 기타 관리들이 내각권을 황권에 맞서는 견제권으로, 육부의 행정권과도 분리된 내각 고유의 독립 권한으로 이해하고 있었다고 결론지을 수 있다. 내각의 대학사가 표의·의정권을 자기의 고유권리로 인식하고 이것이 공론의 지지를 얻을 때는 황제의 칙유도 봉환할 수 있었다는 사실은 황권과

153) 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 193-198쪽 참조.

154) 『明史』 卷二百十三 列傳 第一百一, 五六三五(800)쪽 참조.

155) 각주 24)에서 既述했듯이, 백성을 다스리는 治者의 '官'은 다시 '官政'(행정)과 '指使'(議政)로 분리된다. 천명을 아는 50세 이상의 군자는 '艾人'으로서各司에서 '官政'에 복무했고, 60대의 군자는 '耆儒'로서各司 위에서 官政을 '指使'했다. 『禮記』 「曲禮上」. "五十曰艾 服官政, 六十曰耆 指使."

내각권의 분립을 여실하게 보여주는 것이다.¹⁵⁶⁾

이제 당시 관원들이 과연 이 내각제적 제한군주정을 공자의 ‘무위지치’ 또는 ‘유이불여’ 이념을 구현하는 것으로 이해하고 이 헌정체제에 의식적으로 공맹철학적 정통성을 부여했는지를 묻는 두 번째 질문에 답할 차례다. 이것은 명나라 제8대 헌종 성화연간(1465-1487)의 친정 시도에 대한 한 경연관의 비판을 뜯어봄으로써 답할 수 있다. 헌종 성화제는 환관들을 끼고 친정을 시도했다. 이 때문에 일시 내각권이 약화되었다. 이에 사경국(司經局) 세마(洗馬) 양수진(陽守陳)이 황태자에 대한 경연에서 『서경』 「주서·무성(武成)」편을 진강(進講)하면서 순임금의 ‘무위지치’와 무왕의 ‘수공지치’를 거론하며 이같이 성화제의 친정을 비판하고 있다.

일찍이 순임금은 ‘무위지치’를 했다고 논칭(論稱)했고, 또 「주서」에는 무왕이 ‘수공지치’를 했다고 칭했습니다. […] 이것이 무엇입니까? 무릇 순임금이 ‘무위’한 이유는 산과 깊은 내를 봉하고 상공(相公)들을 등용하고, 흉악을 제거함으로써 이들이 하나라도 그 도를 다하지 않는 일이 없게 한 때문입니다. 무왕이 ‘수공(垂拱)’한 이유는 열작분토(列爵分土)함으로써 덕을 높이고 공(功)에 보답하여 하나라도 그 마음을 다하지 않는 일이 없게 한 때문입니다. 이 황제들은 둘 다 정무에 힘쓰고 유위(有爲)하는 것을 염려하고 이로써 마침내 능히 느긋하게 무위할(무엇을 하게 하지도 않고, 못 하게 하지도 않을) 수 있었던 것입니다.¹⁵⁷⁾

여기서 순임금과 무왕이 “둘 다 정무에 힘쓰고 유위하는 것을 염려하고 이로써 마침내 능히 느긋하게 무위할 수 있었던 것입니다”라는 마지막 말은 아주 중요하다. 왜냐하면 이는 황제의 친정을 금하고 황제에게 무위·공치의 의무를 지우는 말이기 때문이다. 이 말이 황태자를 가르치는 경연 자리에서 나온 논변이라는 점에서 그 의미가 더욱 중요한 것이다. 말하자면 앞서 필자가 논증한 공자의 분권적 군신공치론과 왕위민수론적 권력분립론이 명나라 관원들의 의식 속에서 생생한 헌정이념으로 살아 있었고, 명대 관원들은 이 공자철학적 헌정원리로써 당대의 관습헌법적

156) 명조에서 내각수보의 권력이 강력하여 황권이 약화되는 현상, 또는 황제와 내각의 분권공치에 대해서는 金斗鉉, 「清朝政權의 成立과 發展」, 서울대학교 東洋史學연구실 編, 『講座 中國史(IV)』(지식산업사, 1989), 169쪽; 錢穆, 『中國歷代政治得失』, 44쪽; 曹永祿, 『中國近世政治史研究』, 159쪽 참조.

157) 孫承擇 撰, 『春明夢餘錄』, 95쪽(卷九 第五-六項).

내각제를 정당화했던 것이다. 공자의 분권적 군신공치론과 왕위민수론적 권력분립론은 그 의미의 폭이 커서 조선의 군권·신권 분리론이나 의정부 삼공(영의정·좌의정·우의정)의 독자적 ‘서사권(署事權)’(의정권)도¹⁵⁸⁾ 정당화해주는 배경이론이었지만, 명나라에서는 바로 내각의 독자적 의정권을 정당화하는 데 동원되었던 것이다.

이런 점에서 공자의 ‘무위지치’ 사상은 ‘유이불여’(임금은 ‘천하를 영유하나 간여하지 않는다’)라는 순임금의 통치철학에 입각하여 백성의 주권, 천자의 영유권, 현신의 치국권을 나누는 권력분립을 정치적 이상으로 삼는 한에서 자연발생적 내각제를 위해 ‘준비된’ 사상이었던 반면, 이 자연발생적 내각제는 ‘무위지치’ 이념의 ‘예정된’ 제도 중의 하나였다고 말할 수 있다. 양정화와 기타 관원들이 강조하는 ‘중론’ 또는 ‘공의’로 표출되는 공감적 시비지심의 규제적 원리의 중요성을 고려한다면, 명조 중반에 중국은 공자의 이념에 따라 국민의 주권에서 나온 황제의 영유권(군립권), 내각의 의정권, 육조의 행정권이 확연하게 분리된 ‘삼권분립’ 제도가 이미 확립되었다고 할 수 있다.

상술했듯이, 명나라는 내각제의 성립과 궤를 같이하여 국체를 확립하고 발전시켰으며, 명대 중엽 내각제가 전성기에 달하자 명나라도 극성하다가 환관의 농간에 휘말린 암주(暗主)들의 헌정 파괴에 의한 내각제의 와해와 궤를 같이하여 멸망했다. 내각제는 명나라의 근대적 국체 확립과 장기적 발전, 그리고 대번영을 가져왔고, 이로써 명나라를 중국의 역대 국가 중 유례없이 수명이 긴 국가로 만들어주었다.

바로 이 근대적 헌제(憲制)로서의 내각제의 이런 획기적 위력 때문에 동서양에서 가장 중요한 두 나라가 17세기에 명나라의 이 내각제를 받아들였던 것이다. 명나라를 멸망시킨 청조는 중국처럼 방대한 나라를 다스리기 위해 갖은 방도를 다 실험해보다가 결국 명나라의 내각제를 받아들였다. 그리고 영국 신사들은 크롬웰 공화정의 군사독재와 찰스

158) 중국의 ‘내각제’와 달리 고대중국의三公制로부터 기원하는 조선의—영의정·좌의정·우의정의 삼공합의체제인—‘議政府’에는 ‘署事權’(의정권)이 있었다. 韓忠熙, 「조선 초기 議政府 연구(상)」, 『한국사연구』 제31호(1980), 89-149쪽; 韓忠熙, 「조선 초기 議政府 연구(하)」, 『한국사연구』 제32호(1981), 85-102쪽; 한충희, 「조선 중·후기 의정부제의 변천연구」, 『한국학논집』 제43집(2011), 283-317쪽 참조. 崔鳳基, 「조선조 최고정책결정기구의 분석」, 『사회과학논총』 창간호(1983), 102-112쪽; 金容郁, 「조선조 정치체제의 議政府에 관한 연구」, 『한국정치학회보』 제21집 제1호(1987), 7-29쪽.

2세의 절대군주정 사이에서 갈피를 잡지 못하고 고뇌하다가 중국 내각제를 “하늘에서 떨어진” 현정체제로 발견하고¹⁵⁹⁾ 이를 가져와 영국식 제한군주정의 물꼬를 텃다.

그러나 오늘날 중국학자들과 사가들에 의한 내각제 평가는 대체로 부정적이다.¹⁶⁰⁾ 이 부정적 평가는 모두 다 서양을 잘 알지도 못하면서 골수에 사무친 ‘양물숭배’ 풍조 속의 ‘자문명(自文明) 비하’ 심리와 황종희의 내각제 비판에 대한 무비판적 추종 의식이 묘하게 뒤엉킨 착종된 정서로부터 야기된 것으로 보인다. 따라서 이들의 내각제 비판에 대한 검토는 여기서 생략한다. 표의권과 관습헌법의 역설적 강력성을 제대로 알지 못한 이들의 명대 내각제 이해는 중국의 내각권과 황제의 주도적 비담 불가를 잘 알고 있었던 영국 동시대인 윌리엄 템플의¹⁶¹⁾ 수준에도 이르지 않기 때문이다.

159) 영국 대법관 핀치(Pinch)는 1679년 내각제 도입 당시 내각제를 가리켜 “하늘에서 떨어져 폐하의 가슴에 들어온 것처럼 보이는” 제도라고 말했다. Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 17-18.

160) 내각제를 비판한 대표적 학자는 황종희일 것이다. 黃宗羲, 『明夷待訪錄』(原本: 1663; 浙江梨洲文獻館 保管 慈溪鄭氏二老閣 初刻本), 「置相」 참조(황종희 저, 김덕균 옮김, 『명이대방록』, 한길사, 2000; 재판 2003). “惑謂後之入閣辦事 無宰相之命 有宰相之實也. 曰不然. 入閣辦事者 職在批答 猶開府之書記也. 其事既輕 而批答之意 又必自內授之而後擬之. 可謂有其實乎.”; 「閣宦」. “今夫宰相六部 朝廷所自出也 而本章之批答 先有口傳 後有票擬.”; 「置相」. “閣下之賢者 盡基能事則曰法祖. 亦非為祖宗之必足法也. 其事位既輕 不得不假祖宗以壓後王 以塞宮奴. 祖宗之所行未必皆當. 宮奴之黠者又復條舉其疵行 亦曰法祖 而法祖之論荒矣. 使宰相不罷 自得以古聖哲王之行摩切其主 其主亦有所畏而不敢不從也. [...] 吾以謂有宰相之實者 今之宮奴也. 皆大權不能無所寄 彼宮奴者 見宰相之政事墜地不收 從而設為科條 增其職掌 生殺與奪出自宰相者 次第而盡歸焉. 有明之閣下賢者 貸其殘膏孕馥 不賢者假其喜笑怒罵. 道路傳之 國史書之 則以為其人之相業矣. 故使宮奴有宰相之實者 則罷丞相之過也.” 황조희를 추종한 두내제, 오 집화, 안진 등 중국대륙과 대만학자들의 내각제 비판은 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 一九六쪽, 一九三쪽; 吳縝華, 「第一編 論明代廢相與相權之轉移」, 二八-二九쪽; 「第七編 明仁宣時內閣制度之變與宦官僭越相權之禍」, 吳縝華, 『明代制度史論叢(上)』, 一九六-一九七쪽 및 二一五쪽; 安震, 『大明風雲』(長春: 長春出版社, 2005) 참조. 안전 저, 정근희 역, 『천추홍망(명나라)』(따뜻한 손, 2010), 43-46쪽, 123-145쪽.

161) 템플은 “중국에는 왕이 제정하는 것 외에 어떤 다른 법률도 존재하지 않기 때문에 왕이 세계에서 가장 절대적일지라도 모든 일이 그의 국무위원회들에 의해 먼저 심의 되고 연출되기에 군주의 기본과 감정은 정부의 형태나 행위 속으로 들어가져 않는다” 라고 분명히 논변한다. Sir William Temple, “Of Heroic Virtue,” In: *The Works of William Temple*(London: Printed by S. Hamilton, Weybridge, 1814), pp. 338-339, pp. 341-342쪽.

4. 청조의 내각제 계승·법제화·변형

청조는 명대의 내각제를 계승하여 자기의 처지에 맞춰 변모시켜서 활용했다. 청조의 내각제 계승은 3단계에 걸쳐 이루어졌다. 제1단계는 후금(後金) 시절 1626년 등극한 제2대 청태종 숭덕제(1636-1643)가 1636년 청조 수립과 동시에 명조를 모방하여 내삼원(內三院)을 설치했다. 여기에는 내국사관(內國史館), 내비서관(內秘書院), 내평문원(內宏文院)이 들어 있었고, 대학사와 학사가 분산 배치되었다.¹⁶²⁾ 이것은 명나라로 치면 내각과 한림원이 뒤섞인 조직이었다.¹⁶³⁾ 이들은 태종을 도와 칙령을 기안하고 대외업무를 자문하는 개인비서로 기능했다. 육조는 '주접(奏摺)'을 황제에게 직접 올렸고¹⁶⁴⁾, 육조의 일과 무관한 개인적 주접만 내삼원을 통해 상주(上奏)되었다. 중국관리나 민간인들이 중국어로 써서 상주한 주접은 내삼원에서 만주어로 번역해야 했기 때문이다. 제3대 청세조 순치제(1643-1661)는 1653년에 중앙행정기구의 의정절차를 다음과 같이 개편했다. ① 중앙기구들의 장은 개인적으로 주접을 상주하고, 황제는 구두 지시로 정책을 결정한다. ② 주접자들은 제 관서로 돌아간 뒤 부전지에 황제의 구두지시를 기록하여 이 부전지를 지시와 함께 내삼원으로 보내고, 내삼원에서는 이를 확인한 다음, 부전지에 붉은 도장을 찍어 육조로 발송한다. 그런데 황제가 이 주접을 친히 확인할 수 없기 때문에 상서들이 황지를 오해하는 일이 벌어졌다.¹⁶⁵⁾

162) 金斗鉉, 「清朝政權의 成立과 發展」, 157쪽; Gertraude Roth Li, "State Building before 1644," In: Willard J. Peterson(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 9, Part One: *The Ch'ing Empire to 1800*(Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 61-62 참조.

163) Jerry Dennerline, "The Shun-chi Reign," In: Peterson(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 9, Part One: *The Ch'ing Empire to 1800*, pp. 75-76 참조.

164) 청조의 '본장(本章)'은 '주본(奏本)'과 '제본(題本)'의 두 종류가 있었다. '주본'은 황제에게 개인적 일에 관해 상주하기 위해 평민들과 일반관리들이 사용하고, '제본'은 공무를 위해 고위관리들이 사용했다. 그러나 이 두 양식이 자주 혼동을 일으켰기 때문에 1747년 '주본'은 폐지되었다. 그 후에 상주자들은 '제본'이나 기밀상주의 정상적 양식인 '주접(奏摺)'을 사용했다. 제본과 주접은 글자의 수를 엄격히 준수해야 했다. 1724년 최대허용 글자 수는 300자였고, 貼黃(요약문)은 100자였다. Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 27, p. 29; 송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』(해안, 2005), 70쪽 참조.

165) Wu, *Communication and Imperial Control in China*, pp. 14-15 참조. 황제비담의 오해는 가령 황제의 원래 결정이 "그들의 문제를 이부에서 논의하고 결과를 주접하라"는 것이었으나, 이부시랑과 通政司使는 "그들을 해임하라(革職)"로 오해했다(p. 15).

제2단계는 이 문제를 해결하기 위해 1658년(순치 15년) 순치제는 명조의 제도를 복제하여 내삼원을 '내각'과 '한림원'으로 나누었다.¹⁶⁶⁾ 마침내 '내각'의 명칭이 등장한 것이다. 이전에 순치제는 기존 절차의 문제점을 깨닫고 대학사에게 명나라는 어떻게 표의제도를 운용했는지를 물은 다음, 논의 결과 “이후부터 모든 상서는 이전처럼 주접을 개인적으로 상주하라. 우리가 주접을 읽은 뒤에 퇴청해도 된다. 우리가 주접 위에 친히 만·한어로 비답한 뒤에 내삼원에 내려보내고, 내삼원을 통해 비답된 주접들을 육과로 보낸다”는 황명을 내렸다. 일단 모든 주접은 황제 자신의 손으로 비답되었으나, 이 과정은 황제에게 개인 역량을 초과하는 아주 버거운 일이었다. 그리하여 1653년 12월 15일, 다시 의정왕대신들의 자문에 의해 다음과 같이 결정했다. “대학사와 학사들이 교대로 근무하는 방을 태화문(太和門) 안쪽에 선정한다. 주접에 관한 한 황제 자신에 의해, 또는 (황제의 구두지시에 기초해서) 황제의 면전에서 (대학사들에 의해) 비답된다. (대학사들은) 황제의 결정이 이행 가능하지 않아서 수정되어야 한다고 생각한다면, 부적절한 결정과 실책이 회피될 수 있도록 적절한 수정안을 황제에게 의견으로 표명해야 한다.”¹⁶⁷⁾ 이것으로 대학사가 아직 주도적 표의권을 얻은 것은 아니다. 그러나 이것은 대학사가 청조에서 처음으로 황제의 주접비답을 도울 뿐만 아니라, 특히 비답에 관한 제안을 하는 기무참여를 명받은 것이다. 여기로부터 1658년의 명조식 내각·한림원 재조직은 예정된 것이었다.

제3단계는 1660년 명조식 내각 표의제도의 확립이다. 중앙기구와 파도관들로부터 올라오는 주접의 분량은 대학사들이 돕더라도 황제 개인이 아침 조회에서 모두 처리할 수 없을 정도로 많은 것이었다. 이에 순치제는 마침내 명나라 내각제에 항복하는 최후의 명령을 내렸다. “향후 중앙기관으로부터 오는 모든 주접은 우리가 일찍 읽을 수 있도록 정오에 직접 상주되어야 한다. 다음날 주접들은 표의를 하도록 (내각으로) 내려보내진다.” 이로써 명조식 내각 표의제도가 복원되었다.¹⁶⁸⁾

내각제는 1661년 권력을 쥔 4명의 공동섭정자에 의해 일시 폐지되었지

166) Jerry Dennerline, “The Shun-chi Reign,” p. 113; 金斗鉉, 「清朝政權의 成立과 發展」, 163쪽 참조.

167) 王先謙, 『東華錄』, 順治帝 卷21 第5(1911). Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 16에서 재인용.

168) Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 17 참조.

만, 이들로부터 통치권을 쟁취한 제4대 성조 강희제(1661-1722)에 의해 1670년(강희 9년)에 복원되었다. 강희제는 1690년의 『대청회전(大清會典)』에 내각제를 명문화함으로써 내각의 제도적 지위는 공고화했다. 이 『대청회전』, 즉 『강희회전』의 명문은 이렇다.

중앙과 지방의 기관, 그리고 개인 관리들부터 올라오는 모든 만주어 주점은 내각대학사와 내각학사에게 이송되고, 이들은 표의를 하고 황제에게 올려 최종재결을 받는다. 중국어·몽골어 주점은 중서과(中書科)로 이송하여 (全文 또는 貼黃을) 번역한다. [...] 그다음, 이 주점은 대학사와 학사에게 이송되고 이들은 표의를 작성하여 황제에게 상주하고 이에 대해 최종비준을 받는다.¹⁶⁹⁾

내각표의에 관한 1690년 『대청회전』의 이 명문은 내각과 관습법적 표의권을 ‘법전화’하는(codifying) 효과를 가져다주었다.

본장과 보조문서가 내각으로 이송된 뒤에는 실제적 표의 절차가 진행되었다. 『강희회전』(1690)과 『옹정회전』(1732)은 일반적 내용, 절차규정을 거의 동일하게 명기하고 있다. 따라서 여기에 규정된 표의방법은 사실상 불변적이었다.¹⁷⁰⁾

내각은 다양한 유형의 관리들로 구성되었다. 청조의 내각은 삼전삼각제(三殿三閣制)였다. 대학사의 정원은 범정되지 않았으나, 각 전각에 대개 만·한 각 1명으로 2명의 정1품 대학사를 두었고, 또 종종 협판대학사 2명을 두는데 만·한 각 1인으로 종1품이었다. 따라서 대학사는 대개 도합 12명이었다. 협판대학사도 대개 12명이었는데, 전각 명칭은 직함에 부가하지 않았다. 협판대학사는 대학사의 부관이다. 협판대학사는 일반적으로 육부상서 중에서 뽑았다. ‘협판대학사’ 직함은 내각에서 황제의 특별한 총애 표시로 활용되었다. ‘내각학사’는 종2품으로 관례에 따라 예부시랑의 관직을 겸직했다. 전체 조직은 대학사, 협판대학사, 내각학사, 시독학사, 시독, 중서사인, 전적의 위계로 짜였고, 그 예하에 12개 소기구가 분설(分設)되었다. 그리하여 총 인원이 100여 명에 달했다. 따라서 명대내각과 비교하면, 청조 내각은 대학사 아래 배속된 관료집단의 확대

169) 『大清會典』康熙 卷2 第七. Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 17에서 재인용.

170) 『大清會典』康熙 卷2 第七. Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 29에서 재인용.

청조 내각의 조직·인원 구성¹⁷¹⁾

관리의 구분	지위 서열	정원				계
		만주인	몽골인	중국팔기군	중국인	
大學士	정2품	규정 없음				
學士	정3품	6	-	4	-	10
侍讀學士	종4품	6	2	2	-	10
侍讀	정6품	11(8)	2	2	(2)	15
典籍	종8품	2	-	2	2	6
中書舍人	종7품	75	19	13	36	143
		(64)	(16)	(8)	(32)	

중편으로 규모가 아주 큰 다단계 기구였다.¹⁷²⁾

청조 내각의 주요 임무는 종합하면 ① 비답표의, ② 조령(詔令)기초, ③ 본장수발, ④ 휘호·시호 찬의(撰擬), ⑤ 어보(御寶)보관, ⑥ 실록찬수였다.¹⁷³⁾

그런데 내각제적 정책 결정 과정은 아주 많은 사람이 관여하기 때문에 비밀유지가 아주 어려웠다. 개인적 동기가 끼어들었고, 이익 갈등이 일어났으며, 긴장이 의정기구의 참여자들과 황제 자신 사이에 전개되었다. 강희 중엽, 기존 체계가 이런 문제들로 인해 효율성을 잃었을 때, 강희제는 새로운 본장제도를 실험하기 시작했다. 그것은 '주접(奏摺)제도였다. 표면적으로 보면, 이 제도는 지방 상황에 관한 보다 믿을 만한 정보 획득에 대한 강희제의 오랜 관심의 결과로 생겨난 것처럼 보인다. 그러나 이 분명한 이유 뒤에는 다른 요인들이 존재했다.¹⁷⁴⁾ 강희제는 공사(公私) 본장을 구분하지 않고 그 내용에 대해 비밀을 보장하는 문서로 '주접'을 시험한 것이다. 주접의 처리과정은 제본이나 주본과 달라서 내각을 경유하지 않았다.¹⁷⁵⁾

청조의 내각은 막상 중대업무가 닥치면 내각이 아니라 '의정왕대신회'나 '9경회의'에서 '의정' 또는 '의준'되었기 때문에 명조의 내각보다 권력지

171) 『雍正會典』(1732) 卷2 第1. Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 30에서 재인용. 괄호 안의 수치는 1699년 이후 정원이다. 2명의 중국인 侍讀은 1726년에만 추가되었다.

172) 杜乃濟, 『明代內閣制度』,三一쪽 참조.

173) 杜乃濟, 『明代內閣制度』,三一쪽 참조.

174) Wu, *Communication and Imperial Control in China*, pp. 33-34 참조.

175) 송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』, 71쪽 참조.

위가 낮았다.¹⁷⁶⁾ 그런데 새로 도입된 비밀장주인 ‘주접제도’는 내각의 지위를 더 낮추었다. 게다가 제5대 청세종 옹정제(雍正帝: 1722-1735)는 군사기무를 위시한 기무대책기구인 ‘군기처(軍機處)’를 설치하여 기밀이 보장되지 않는 내각회의와 ‘의정왕대신회’나 ‘9경회의’를 동시에 격하시켰다. 군기처가 설립된 정확한 날짜는 어떤 공식기록에도 보이지 않는다. 삼인위원회의 임명이 군기처의 시작으로 생각될 수 있는데, 이렇게 보면 설치연도는 대략 늦은 1726년이다. ‘판리군수인신(辦理軍需印信)’이라는 인장이 주조된 시점으로 보면 1732년이다. 따라서 군기처 설립 시기는 대략 1729년과 1732년 사이다.¹⁷⁷⁾

전체적으로 청조 내각의 권력지위는 환관의 비법적 찬탈로부터 해방되었지만, 옹정제와 건륭제의 군기처 활용과 내각을 우회한 직결, 그리고 두 황제의 초인적(超人的)인 ‘전지당필’ 때문에 명대 내각의 권력지위보다 못했다.¹⁷⁸⁾ 이것은 황제의 초인적 친정을 고려하면 군기처도 내각과 마찬가지로 처지였다. 따라서 명대보다 강화된 황제의 친정 부분을 제외하고 청조에서 변형된 내각의 지위를 보다 정확하게 규정해볼 필요가 있다.

기밀기능이 내각에서 군기처로 이동한 것은 청나라의 중앙행정에 두 가지 지속적인 영향을 낳았다.

첫째, 이 이동은 주권자와 지방관리 간의 직접소통을 강화하고 체계화했다. 군기대신들은 특별한 황지나 칙유를 내각에 등록하지 않고 병부나 호부로 넘겨져 ‘자기(字寄)’의 형태로 ‘화패(火牌)’(급보) 네트워크로 급송되었다. 이런 직접소통을 통해 북경 밖의 관리들은 황제의 직접 감독 하에 처하게 되었다.

둘째, 군기처는 만주제국의 전 민간행정을 군대식으로 기능하게 만들었다. 군기처가 황제의 명령을 비밀스럽게, 정확하게 다루고 이것을 가장 빠르게 전달하는 만큼, ‘자기’는 전선으로 보내는 군령이나 다름없었다. 이것은 한동안 이론과 실제에서 잠재적으로 전능해진 치자의 손에 권력의 집중을 뜻했다.¹⁷⁹⁾

176) 그러나 ‘의정왕대신회의’와 ‘9경회의’에서도 대학사는 황제에게 올리는 보고서를 읽고 표의할 정도로 그 위상이 높았다. 송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』, 50쪽.

177) Wu, *Communication and Imperial Control in China*, pp. 86-87 참조.

178) 金斗鉉, 「清朝政權의 成立과 發展」, 169쪽 참조.

179) Pei Huang, *Autocracy at Work. A Study of Yung-cheng Period, 1723-1735*

그런데 내각대학사들 중 지도적 인사들은 군기처에 참여하여 중요한 군기대신으로 활동했다. 따라서 내각대학사는 ‘군기대신을 겸하는 대학사’와 ‘군기대신이 아닌 보통 대학사’로 크게 서열화되었다. 이런 측면에서 과거 명대의 내각이 초창기에 한림원의 분건대처럼 나타났듯이, 청조의 군기처는 처음에 ‘내각의 분국’으로 등장했다.¹⁸⁰⁾ ‘두 부분으로의 내각의 이러한 분열’은 본장제도의 기능들을 축소시키고 대신 주첩제도를 확대 사용하게 된 관행의 자연스런 결과였다. 그러므로 내각으로부터 군기처가 떨어져 나온 뒤에 내각은 황제의 최고 보좌기관으로서의 중요성을 많이 잃었다. 옹정제 시기 이래 일상적 행정업무와 관련된 본장만이 내각에 위임되었다.¹⁸¹⁾ 그리고 중요한 민정국사와 중대한 군사업무에 대한 주요 결정들과 관련된 황제의 구술성지(聖旨)를 받는 것이 군기대신들의 임무가 되었다.¹⁸²⁾ 그러나 내각대학사 겸 군기대신은 확실히 재상의 위세와 권한을 다 갖추었다.¹⁸³⁾ 비(非)군기대신 내각대학사도 장차 군기대신을 겸할 전망을 누릴 수 있었다. 이런 사정들은 내각의 지위하락을 결정적으로 막아주었다.

따라서 군기처가 크게 강화된 건륭제 때에도 내각은 건재했다. 공개적 군정사무와 일반국정은 모두 내각으로 모였고, 내각에서 표의하고 황제의 비준을 거쳐 해당 관청에 하달되었다. 군기처와 무관한 공개업무는 내각의 고유한 소관이었기 때문이다. 게다가 건륭제는 협판대학사를 늘려 내각업무를 원활하게 하도록 조치했다. 또한 내각대학사는 육부의 상서나 정무관직을 겸했다. 이로써 군기처에서는 기밀업무를, 내각에서는 일상적 행정업무를 담당하는 분업이 정착했다.¹⁸⁴⁾ 그래도 군기대신 겸 대학사는 양쪽 업무를 둘 다 관장했다. 이 점에서 내각의 정보가 구조적으로 군기처의 정보를 압도했다. 내각은 궁극적으로 기밀정보와 일상정보를 다 장악했지만 군기처는 일상정보가 없기 때문이다.

(Bloomington & London: Indiana University Press, 1974), p. 153 참조.

180) 조익은 “군기처는 본래 내각의 분국이였다”고 말한다. 趙翼, 『簞曝雜技』 1 ‘軍機處’. 김한규, 『天下國家』(소나무, 2005), 301쪽에서 재인용.

181) Madeleine Zelin, “The Yung-cheng Reign,” In: Peterson(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 9, Part One: *The Ch'ing Empire to 1800*, p. 196 참조.

182) Wu, *Communication and Imperial Control in China*, p. 106 참조.

183) 非군기대신 대학사는 재상의 지위만 있고 권한이 적었던 반면, 非대학사 군기대신은 재상의 지위가 없고 권한만 있었다. 송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』, 161쪽 참조.

184) 송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』, 159쪽 참조.

그리하여 일상행정을 결정하는 내각과 군사기밀을 다루는 군기처는 공존관계를 유지할 수밖에 없었다. 군기처는 부분적으로 내각을 무색하게 했지만, 내각을 대체하지는 못했던 것이다. 둘은 정치구조의 최고정점에서 마치 '동군연합'처럼 동시에 존재하고 기능했다. 이 때문에 내각에서 군기처로의 주요 기능의 성공적 이동을 보장하고 이 양자의 공존을 가능하게 만든 양자 간의 교묘한 관계가 존재했다. 이 관계는 일반적으로 청조 치자들이 그들 자신의 이익을 위해 철저히 활용한 관행인 '겸직관계'에서 생겨났다. 이런 관행에 의해 동일한 사람이 여러 관직에서 동시에 일했다. 소수의 관리들에게 황제의 보다 많은 신임과 함께 보다 많은 관직과 중요한 업무분담이 주어졌다. 다른 한편으로, 황제의 신임 변동과 함께 일부 관리나 관직은 명목상 동일한 지위를 보유하더라도 자신의 중요성을 잃을 수 있었다. 유사한 방식으로 많은 내각대학사가 군기대신으로 임명되고, 내각과 군기처에 동시에 근무했다. 그들의 이중권한은 기능적 갈등을 줄여주었고, 이 두 관청 간의 부드러운 협력에 기여했다. 1729-1911년에 두 기관에 겸직으로 근무한 관리의 수는 매년 평균 2.35명에 달했다. 두 관리그룹은 모두 황제의 총애로 임명을 받았기에 이 관청, 저 관청에서 감읍하여 일했을 것이다. 그들은 둘 다 동일 군주의 공복이었다. 이런 까닭에 군기대신은 내각대학사의 명의로 '자기(字寄)'를 전달하는 경우가 종종 있었다. 옹정제 치세의 마지막 3년 동안에는 군기처와 내각 사이에 기능적 연결관계가 발전하여 두 관청 간의 갈등을 피할 또 하나의 이유가 마련되었다. 군기처는 많은 업무 중에서 군사업무에 집중했다. 내각의 기능에서 이 기능을 분리시키기 위해 군기처는 모든 군사문서에 1732년 군기처에 부여된 특별인장을 찍었다. 어떤 특별한 문제가 두 기관과 관계될 때는 그것을 공동으로 다루었다. 그러므로 어떤 칙령들은 내용적으로 동일할지라도 내각과 군기처의 명의로 동시에 공포되었다. 엄격한 분업은 나중에 발전된 것이다.

내각과 군기처의 공존은 청조 국가의 한 특징을 보여준다. 자신들의 권위를 종종 '천명', '천자' 등 중국의 전통적 '왕위천수론(王位天授論)'으로 표현한 청조 황제들은 또한 '전통'의 이름으로 자신들의 전제적 지배를 수행했다. 내각이 명조 이래 전통적으로 지배기관이었기 때문에 그것은 황제와 관련된 중요한 헌정제도가 되었고, 전통의 관점에서 보존될 가치가 있었다. 내각과 군기처가 공존하는 또 다른 이유는 '제도적 균형'을

유지하는 것이다. 세습군주제와 비세습적 관료제가 상호 균형을 잡고, 군기처와 내각도 상호 균형을 잡았다. 이러한 균형은 상당한 정도로 황권의 억압성을 완화시켜주었지만, 능란하게 관리하면 치자에게 권력을 증가시키는 도구로도 이바지했다. 이런 이유에서 치자는 자신을 위해 균형을 창출하려고 애썼다. 이런 관행은 옹정제에 의해 정점에 도달했다. 과도관직들과 주집제도가 같이 존재하는 한편, 내각과 군기처가 나란히 공존했다.¹⁸⁵⁾ 이 공존관계는 제11대 청덕종 광서제(1875-1908)가 1901년 3월 군기처를 내각에 통합한 ‘독관정무처’를 설치하고 곧 ‘회의정무처’로 개칭하기까지 그대로 지속되었다.¹⁸⁶⁾

언뜻 보면, 청조 황제정은 군기처가 내각을 압도하는 것처럼 보이고 군기처가 황제의 친정을 위한 도구로 보이기 때문에 ‘제한군주정’보다 ‘계몽전제정’에 더 가까운 것처럼 보인다. 청조는 강희·옹정제 때 중국사에서 유례를 찾아보기 어려운 정도로 황권을 강화하는 쪽으로 체제를 조절하는 데 성공했기 때문이다.¹⁸⁷⁾ 청조에서 신권이 황권을 압도한 적은 없었다. 그러나 황권에 아무런 견제장치가 없었던 것은 아니다. 황제들은 ‘군기대신 겸 내각대학사들’의 신권과 길항관계에 있었다. 군기처도 ‘군기대신 겸 내각대학사들’이 주도했기 때문에 결코 황제의 친정을 위한 도구가 아니었다. 군기처를 확고한 제도로 확립한 건륭제 이래 군기처가 지나치게 많은 권한과 정보를 장악하면 장악할수록 황제는 정보와 결정에서 소외되었다. 따라서 군기처의 권한 강화는 결코 황권의 강화로 귀결되지 않고, 반대로 신권의 강화로 나타났다. 군기처의 권한이 정치 전반으로 확대되고 내각이 행정 전반을 장악했다는 것은 ‘군기대신 겸 내각대학사들’이 집체적으로 정치와 행정을 모두 완전히 장악했음을 뜻하고, 이것은 다시 황제의 불가피한 정보소외와 권력축소를 뜻하기 때문이다.¹⁸⁸⁾ 이 점에서 명조만이 아니라 청조도 특유한 ‘제한군주정’으로 이해한 17·18세기 서양 선교사들과 철학자들의 판단은 올바른 것으로 보인다.

185) Huang, *Autocracy at Work*, pp. 153-155.

186) 杜乃濟는 “건륭 중엽 이후 내각대학사는 명에직함이 되었다” 또는 “내각은 존재했는지라도 그 최대임무는 단지 典禮儀式을 거행하는 것뿐이었다”고 평한다. 杜乃濟, 『明代內閣制度』, 三三쪽. 그러나 이는 정확히 오류다.

187) 김한규, 『天下國家』, 300쪽 참조.

188) 송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』, 220쪽 참조.

IV. 결론

지금까지 내각제 논의를 요약하자면, 공자는 순우의 ‘무위이치(無爲而治)’와 ‘유이불여(有而不與)’의 통치철학에 따라 ‘군주’와 ‘현신’의 ‘분권적 군신공치’에 기초한 제한군주정을 이념으로 삼았다. 이 분권적 군신공치 이념은 구체적으로 왕권민주론에 기초한 백성의 방본적 주권, 임금의 영유권, 현신의 통치권 간의 권력분립을 지향한다. 이 통치철학은 임금과 백성 간의 공감대에 기초한 덕치의 이념을 전제하는 것이다.

명·청의 내각제는 공자가 꿈꾸었던 이 ‘분권적 군신공치’에 기초한 제한군주정을 이념으로 삼았고, 이를 어느 정도 가능하게 했다. 여기서 ‘군주’는 하늘 같은 백성으로부터 왕위를 받은 임금이고, ‘현신’은 천하의 백성이 다 알아주는 현자로 이해되었다. 이 분권적 군신공치체제는 중국역사에서 내각제에 기초한 분권적 제한군주정으로 구현되었다. 중국의 군주정은 민본주의, 예치·덕치주의, 공의(연관·상소)제도 등 여러 정치이념과 견제장치에 의해 이중 삼중으로 제약되어 있었을 뿐더러, 명나라 때부터는 재상(승상)을 대체한 ‘내각’의 권력분립적 의정권에 의해 황권이 크게 제한된 제한군주정으로 변모한 것이다.

명 태조 홍무제 때 승상제가 폐지된 뒤 황제의 자문비서기구로 등장한 내각은 제3대 성조 영락연간에 문연각대학사들의 정식 ‘기무참예제’로 제도화되어 제4·5대 홍희·선덕연간(1424-1435)에 속료(屬僚)를 가진 독립기구로 확립되었고, 내각대학사(각신 또는 각로)들 중 태자의 사부들이 ‘삼호관’으로 우대받고 선덕연간에는 내각에 표의·의정권이 부여됨으로써 내각에 의해 황권의 자의를 견제할 수 있는 ‘보정(輔政)체제’가 수립되었다. 이 내각제적 보정체제는 제6대 영종 정통연간(1435-1449)에도 그대로 유지되었다. 그러다가 복벽한 영종 천순연간(1457-1464)에는 표의권이 내각에 전속되고, ‘내각수보’ 또는 ‘수상’이 나타나 그 지위가 황제권을 견제할 수준으로 강화되면서, 내각제는 대등한 각신들의 보정체제에서 ‘수보체제’로 발전했다. 환관에 의존한 제8대 헌종의 성화연간(1464-1487)에는 내각제가 일시 무력화되었으나, 제11대 세종의 가정연간(1521-1567)에는 수보내각제가 더 강력한 집체적 분권공치체제로 부활하여 명대의 변영을 이끌었다. 그러나 명말에 내각제가 암주의 난정과 환관의 권력찬탈로 파괴되면서 망국을 맞았다.

청나라는 내각제도를 더욱 발전시켜 계승했다. 청조는 환관의 정치개입 기회를 원천배제하고 친정을 강화하는 방향으로 내각제의 권력지위를 군기처의 설치로 조금 조정했을 뿐이다. 조선에서 중국의 내각제와 동일한 제도는 '내각'으로 별칭된 정조의 규장각이었다. 각신을 종1품의 정승급으로 보임한 규장각은 정조의 의도 면에서 볼 때 명나라의 내각제를 도입하려고 했던 것으로 보인다.

다음은 공자의 정치철학과 중국의 내각제가 어떤 경로로 유럽에 알려지고 윌리엄 템플과 찰스 2세가 영국으로 받아들여 유럽의 근대적 내각제가 발전되는지에 관해 논할 것이다. 이 논의가 발표될 기회가 곧 오기를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 동양 고전 문헌

- 공맹경전: 『論語』, 『大學』, 『孟子』, 『書經』, 『中庸』, 『易經』, 『禮記』.
명조실록: 『世宗實錄』. 臺北: 中文出版社, 1961(民國五十一年).
孫承澤 撰, 『春明夢餘錄』. 珍本: 1883; 影印本: 香港: 龍門書店, 1965.
楊家駱 主編, 『明會要』. 臺北: 世界書局, 中華民國四十九年.
張廷玉 等 撰, 『明史』. 乾隆四年刻本, 中華民國24年 즈음 影印.
丁若鏞, 『國譯與猶堂全書』. 「經集 II 論語古今註」, 전주대학교출판부, 1989.
夏燮, 『明通鑑』. 北京: 中華書局, 1959.
黃宗義, 『明夷待訪錄』. 原本: 1663; 浙江梨洲文獻館 保管 慈溪鄭氏二老閣 初刻本
(황중희 저, 김덕균 옮김, 『명이대방목』. 한길사, 2000; 재판 2003).

2. 동양 현대 문헌

- 金斗鉉, 「清朝政權의 成立과 發展」. 서울대학교 東洋史學연구실 編, 『講座 中國史 (IV)』, 지식산업사, 1989.
金容郁, 「조선조 정치체제의 議政府에 관한 연구」. 『한국정치학회보』 제21집 제1호, 1987.
김한규, 『天下國家: 전통시대 동아시아 세계질서』. 소나무, 2005.
杜乃濟, 『明代內閣制度』, 臺北: 臺灣商務印刷書館, 1967.
송미령, 『청대 정책결정기구와 정치세력』. 혜안, 2005.
安震, 『大明風雲』. 長春: 長春出版社, 2005(안편 저, 정근희 역, 『천추홍망(명나라)』, 따뜻한 손, 2010).
尹貞粉, 「宣德年間(1426-1435)의 經史講論과 그 특징-宣德初 현안 문제와 선덕제의 정국운영과 관련하여」. 『中國史研究』 第57輯, 2008. 12.
_____, 「正統·天順年間の 經史講論과 정국운영」. 『中國史研究』 第61輯, 2009. 8.
_____, 「洪治年間(1488-1505)의 經筵과 政局運營-내각제 복원과 공론정치와 관련하여」. 『中國史研究』 第73輯, 2011. 8.
吳緝華, 「論明代廢相與相權之轉移」. 『明代制度史論叢(上)』, 臺北: 臺灣學生書局, 1970(中華民國 六十年).
_____, 「明仁宣時內閣制度之變與宦官僭越相權之禍」. 『明代制度史論叢(上)』, 臺北: 臺灣學生書局, 1970(中華民國 六十年).
錢穆, 『中國歷代政治得失』. 上海: 三聯書店, 1955; 재판 2005, 44쪽(인터넷과일 쪽수-검색일: 2011. 11. 11).
曹永祿, 「嘉靖初 政治對立과 科道官」. 『동양사연구』 제21집, 1985.
_____, 『中國近世政治史研究』. 지식산업사, 1988.

- 崔鳳基, 「조선조 최고정책결정기구의 분석」. 『사회과학논총』 창간호, 1983.
- 崔晶妍, 「明朝의 統治體制와 政治」. 서울大學校東洋史學研究室 編, 『강좌중국사 (IV)』, 지식산업사, 1989.
- 韓忠熙, 「조선 초기 議政府 연구(상)」. 『한국사연구』 제31호, 1980.
- _____, 「조선 초기 議政府 연구(하)」. 『한국사연구』 제32호, 1981.
- _____, 「조선 중·후기 의정부제의 변천연구」. 『한국학논집』 제43집, 2011.
- 황태연, 『공자와 세계(2·3)』 제1권 「공자의 지식철학(중·하)」. 청계, 2011.
- _____, 「서구 자유시장론과 복지국가론에 대한 공맹과 사마천의 무위시장 이념과 양민철학의 영향」. 『정신문화연구』 제35권 제2호, 통권 127호, 2012.
- _____, 「공자의 공감적 무위·현세주의와 서구 관용사상의 동아시아적 기원(上·下)」. 『정신문화연구』 제36권 제2·3호, 2013.

3. 서양 문헌

- Ames, Roger T., *The Art of Rulership: A Study of Ancient Chinese Political Thought*. Albany: State University of New York Press, 1994.
- Clarke, John J., *Outlines of Central Government*. London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD., 1919; 12th edition 1958.
- Charles Darwin, *The Descent of Man, and Selection in Relation to Sex*. In: Charles Darwin, *Evolutionary Writings*, edited, with an Introduction and Notes by James A. Secord, Oxford/New York: Oxford University Press, 2010.
- Dennerline, Jerry, "The Shun-chi Reign." In: Peterson(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 9, Part One: *The Ch'ing Empire to 1800*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- de Waal, Frans, *The Age of Empathy. Nature's Lessons for a Kinder Society*. New York: Three Rivers Press, 2009.
- Huang, Pei, *Autocracy at Work. A Study of Yung-cheng Period, 1723-1735*. Bloomington & London: Indiana University Press, 1974.
- Hucker, Charles O., "Ming Government." In: Denis Twitchett and Frederick W. Mote(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 8, *The Ming Dynasty, 1368-1644*, Part 2, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Reprinted 2007.
- Li, Gertraude Roth, "State Building before 1644." In: Willard J. Peterson(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 9, Part One: *The Ch'ing Empire to 1800*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Navarrete, Domingo Fernandez, *Tratados Historicos, Politicos, Ethicos, y*

- Religiosos de la Monarchia de China*(Madrid: 1676; 불역본 Paris: 1676).
 Dominic Fernandez Navarrete, *An Account of the Empire of China; Historical, Political, Moral and Religious*, London: H. Lintot, J. Osborn, 1681.
- Nieuhoff, John, *An Embassy from the East-Indian Company of the United Provinces to the Grand Tatar Cham, Emperour of China, delivered by their Excellencies Peter de Goyer and Jakob de Keyzer, At his Imperial City of Peking*(1655), (Hague: 1669; 영역본 - London: Printed by John Moccock, for the Author, 1669).
- Peterson, Willard, "Confucian Learning in Late Ming Thought." Denis Twitchett and Frederick W. Mote(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 8, *The Ming Dynasty, 1368-1644*, Part 2, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 2007.
- Temple, Sir William, "Of Heroic Virtue." In: *The Works of William Temple*, Vol. III, London: Printed by S. Hamilton, Weybridge, 1814.
- _____, "An Essay upon the Ancient and Modern Learning." In: *The Works of William Temple*, Vol. III, London: Printed by S. Hamilton, Weybridge, 1814.
- _____, *Memoirs*, Part III. From the Peace concluded 1679, to the Time of the Author's Retirement from Publick Business, publish'd by Jonathan Swift, London: Printed for Benjamin Tooke, at the Middle-Temple Gate in Fleet-street, 1709.
- Webb, John, *An [sic!] Historical Essay, Endeavoring a Probability that the Language of the Empire of China is the Primitive Language*. London, 1669.
 재판: *Antiquity of China, or An [sic!] Historical Essay, Endeavoring a Probability that the Language of the Empire of China is the Primitive Language*. London: Printed for Obadiah Blagrave, 1678.
- Wu, Silas H. L.(吳秀良), *Communication and Imperial Control in China. Evolution of the Palace Memorial System 1693-1735*. Cambridge of Massachusetts: Harvard University Press, 1970.
- Zelin, Madeleine, "The Yung-cheng Reign." In: Peterson(ed.), *The Cambridge History of China*, Volume 9, Part One: *The Ch'ing Empire to 1800*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

국 문 요 약

이 글은 중국의 명청대 내각제가 1679년 윌리엄 템플에 의해 영국의 내각제로 도입되는 과정을 다룬다. 필자는 이 논제를 여러 개의 논문으로 나누어 다루고자 한다. 이 글에서는 중국의 내각제와 이 내각제를 뒷받침해준 공자의 정치철학을 다룬다.

공자는 순우의 ‘무위이치(無爲而治)’와 ‘유이불여(有而不與)’의 통치철학에 따라 ‘군주와 ‘현신’의 ‘분권적 군신공치’에 기초한 제한군주정을 이념으로 삼았다. 이 분권적 군신공치 이념은 구체적으로 왕권민수론에 기초한 백성의 방본적 주권, 임금의 영유권, 현신의 통치권 간의 권력분립을 지향한다. 이 통치철학은 임금과 백성 간의 공감대에 기초한 덕치의 이념을 전제하는 것이다.

명·청의 내각제는 공자가 꿈꾸었던 이 ‘분권적 군신공치’에 기초한 제한군주정을 이념으로 삼았고, 이를 어느 정도 가능하게 했다. 여기서 ‘군주’는 하늘 같은 백성으로부터 왕위를 받은 임금이고, ‘현신’은 천하의 백성이 다 알아주는 현자로 이해되었다. 이 분권적 군신공치체제는 중국역사에서 내각제에 기초한 분권적 제한군주정으로 구현되었다. 중국의 군주정은 민본주의, 예치·덕치주의, 공의(언관·상소)제도 등 여러 정치이념과 견제장치에 의해 이중 삼중으로 제약되어 있었을 뿐더러, 명나라 때부터는 재상(승상)을 대체한 ‘내각’의 권력분립적 의정권에 의해 황권이 크게 제한된 제한군주정으로 변모했다.

명 태조 홍무제 때 승상제가 폐지된 뒤 황제의 자문비서기구로 등장한 내각은 제3대 성조 영락연간에 문연각대학사들의 정식 ‘기무참예제’로 제도화되어 제4·5대 홍희·선덕연간(1424-1435)에 속료(屬僚)를 가진 독립기구로 확립되었고, 내각대학사들 중 태자의 사부들이 ‘삼호관’으로 우대받고 선덕연간에는 내각에 표의·의정권이 부여됨으로써 내각에 의해 황권의 자의를 견제할 수 있는 ‘보정(輔政)체제’가 수립되었다. 이 내각제적 보정체제는 제6대 영종 정통연간(1435-1449)에도 그대로 유지되었다. 그러다가 복벽한 영종 천순연간(1457-1464)에는 표의권이 내각에 전속되고, ‘내각수보’ 또는 ‘수상’이 나타나 그 지위가 황제권을 견제할 수준으로 강화되면서, 내각제는 대등한 각신들의 보정체제에서 위계적 ‘수보체제’로 발전했다. 환관에 의존한 제8대 현종의 성화연간

(1464-1487)에는 내각제가 일시 무력화되었으나, 제11대 세종 가정연간 (1521-1567)에는 수보내각제가 더 강력한 집체적 분권공치체제로 부활하여 명대의 번영을 이끌었다. 그러나 명말에 내각제가 암주의 난정과 환관의 권력찬탈로 파괴되면서 망국을 맞았다. 청나라는 내각제도를 더욱 발전시켜 계승했다. 청조는 환관의 정치개입 기회를 원천배제하고 친정을 강화하는 방향으로 내각제의 권력지위를 군기처의 설치로 조금 조정했을 뿐이다.

다음은 공자의 정치철학과 중국의 내각제가 어떤 경로로 유럽에 알려지고 윌리엄 템플과 찰스 2세가 영국으로 받아들여 유럽의 근대적 내각제가 발전되는지에 관해 논할 것이다. 이 논의가 발표될 기회가 곧 오기를 기대한다.

투고일 2014. 3. 20.

심사일 2014. 5. 15.

게재 확정일 2014. 6. 3.

주제어(keyword) 무위지치(ruling by inaction [*wuwei*]), 분권적 군신공치(divided common ruling of king and ministers), 내각제(cabinet system), 내각대학사(cabinet member; *Colao*), 수상 또는 수보(prime minister).

The Confucian Idea of Divided Government of Limited Monarchy and the Origin of the Britain Cabinet System (1)

Hwang, Tai-youn

The article discusses the historical event in which the Chinese cabinet system of *Ming* and *Ch'ing* dynasty was introduced by William Temple under Charles II into *Great Britain* and after the *Glorious Revolution* (1688-1689) developed to the modern cabinet system. The author will handle this theme in series of several parts. This part of the article is restricted only to the Chinese cabinet system itself and the Confucian political philosophy which supports this system.

Confucius' governmental ideal is a *divided common ruling of king and ministers or limited monarchy* according to the principle of 'ruling by inaction (*wuwei*)' and 'king reigning without governing'. This *divided common ruling of king and ministers* consist in a power division between people's sovereignty, king's reigning power, and wise ministers' governmental power, based on the theory of the popular origin of the right of kings. This philosophy of division of reigning and governing premises the 'virtue-founded politics' of king which grounds on the empathy between king and people.

The Chinese cabinet system of *Ming and Ch'ing* dynasty took as governmental ideal the limited monarchy of which Confucius dreamed. And it in a way realized this dream. Here the Monarch was regarded as a king on whom the kingship was conferred by the people, while the wise ministers was regarded as the wisest men who was recognized by all the people under the sky. This divided common ruling of king and ministers was in the Chinese history of *Ming* and *Ch'ing* dynasty realized as the divided government of limited monarchy founded on the cabinet system.

The *Ming* Founder *Hongmu Emperor*(洪武帝) in the year 1380 abolished the corrupt Chancellor system and introduced his own advisory and secretary *ad hoc* privy council named *Four Advisors* of old literati, *i.e.* the sprout of cabinet. But it was difficult for him to employ old wise literati. So he 1382 again abolished *Four Advisors* system and employed as advisors and assistants the young wise men from the *Academy Assembly*. The third emperor(永樂帝) succeeded this *ad hoc* advisory privy council and institutionalized it as official organ. This organ was established by the fourth and fifth emperor (1424-1435) as independent cabinet council with its own bureaucracy. In this period the cabinet members became as teachers of prince given preferential treatment. And in the period of the fifth emperor a deliberative power also was given to the cabinet.

Meanwhile, the cabinet was established as the highest organ in the *Ming*

government which could check the arbitrary working of the imperial power. In the period (1457-1464) of the seventh emperor the cabinet at last *monopolized* the deliberative decision-making power. At that time, the prime minister appeared spontaneously and became stronger as power-holder who checked and balanced the imperial power. With the advance of the strong cabinet system under the strong prime minister, the emperor became weakened and nominalized to a ritual and ceremonial authority. And the inner structure of the cabinet also was changed from the deliberative council of equal cabinetees to a hierarchical board under the prime minister. In the period of the eighth emperor (1464-1487) who was dependent on eunuchs the cabinet system became temporarily incapacitated. But in the period of the eleventh emperor (1521-1567) the prime-ministerial cabinet system became resurrected to a stronger organ. Thereafter this stronger cabinet system led the *Ming*-period China to a world-wide prosperity.

But the cabinet system was destroyed due to the usurpation of imperial authority and cabinet power and the malgovernment by the eunuchs under the unwise emperors in the last dynastical period. With the collapse of the cabinet system *Ming* dynasty fell into ruin.

Ch'ing dynasty succeeded the cabinet system of the *Ming* dynasty and more institutionally developed it. *Ch'ing* dynasty extirpated the possibility of the political involvement of eunuchs, and in some way modified the power position of the cabinet by the establishment of Military Privy Council as concurrent highest decision-making organ, in favor of strengthening the personal governing by the emperor.