creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학박사 학위논문

조선 효종대 양병 논의와 국가운영론

2023년 8월

서울대학교 대학원

국사학과

이 민 정

조선 효종대 양병 논의와 국가운영론

지도교수 오 수 창

이 논문을 문학박사 학위논문으로 제출함

2023년 4월

서울대학교 대학원

국사학과

이 민 정

이민정의 박사 학위논문을 인준함

2023년 7월

위 원 장	김 건 태	(인)
부 위 원 장	오 수 창	(인)
위 원	김 인 걸	(인)
위 원	우 경 섭	(인)
위 원	김 경 숙	(인)

[국문초록]

조선 효종대 양병 논의와 국가운영론

효종대의 국가적 과제는 전쟁의 정신적·물질적 상처로부터 회복하는 것이었다. 따라서 이 시기에는 국방력 강화와 민생 안정을 목표로 광범위한 국가제도의 개혁론이 본격적으로 등장하였다. 이 논문에서는 효종대 養兵 정책의 시행 과정에서 등장한 관련 논의들을 국가운영론의 맥락에서 해석하고자 하였다. 이 시기 양병에 관련된 정책이나 제도들의 특징을 간추리는 데에 그치지 않고, 양병을 위한 '논의'에 주목한 것이다. 이를 통해 당시 양병 정책에 대한 의견들이 기반하고 있는 원칙이나 이념을 분석하고, 이 시기의 역사적 성격을 규명하고자 하였다. 효종대는 흔히 북벌의 시대로 알려져 있지만, 양병에 관한 논의는 단순히 북벌의 시행과 관련된 것에 그치는 것이 아니었다. 양병을 위한 이념적 정당성을 부여하고 관련 제도를 정비하는 작업은, 정부의 활동 범위에서부터 사회 운영의 원리를 다루는 국가운영론으로 이어지는 것이었다.

효종 즉위 이후 조야에서는 이 시대의 목표를 '有爲'를 통해 표현하였다. 이것은 단순히 청과의 군사대립 끝에 복수설치한다는 군사적 의미만을 가진 것이 아니었다. 당시 '有爲'는 전후극복과 양병을 위한 국가제도의 본격적인 개혁이 필요하다는 현실 속에서 霸道로 여겨지던 富國强兵을 정당화하는 용어로 이해되었고, 양병을 위한 정책을 사상적으로 지지하는 데에 유용하였다. 효종대의 '有爲之志'는 왕도정치의 원칙 속에서 양병을 위한 부국강병을 성취하려는 당대의 필요성이 집약된 말이었다.

효종대를 '有爲'의 시대로 바라보는 당대 사람들의 시대인식과 더불어 이 시기 역사인식 또한 부국강병의 필요성을 강하게 인식하는 당시의 경세인식을 보여준다. 17세기 조선에서는 서인 지식인들 특히 서울 경기지방의 관료를 중심으로 漢代 역사에 대한 관심이라는 학술적 흐름이 존재했다. 이러한 학술 조류 속에서 효종대에는 漢文帝 때의 경세가였던 賈誼에 대한

주목과 재평가, 한문제에 비하여 漢武帝를 높이 평가하는 분위기를 주목할 수 있다. 가의는 문제 시기 공신세력의 전횡 및 흉노에 대한 굴욕적 和親을 견지하던 태도를 강하게 비판하였는데, 이 인물에 대한 병자호란 이후 조선 지식인들의 관심은 공통된 시대적 상황에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 한나라 무제는 흉노를 비롯한 이민족 정벌을 단행하며 국력을 소모하고 백성의 부담을 과중하게 했다는 이유로 유가의 정치이념에서 비판적으로 평가받던 인물이었다. 그러나 효종대에 들어 무제에 대하여 재평가가 이루어진 이유는 역시 청에 대한 복수의지와 이를 위한 국가운영 방향 모색의 필요성에 대한 보편적 공감 때문이었다. 그것은 '부국강병'과 '事功', '功業'의 필요성을 인식한 것이었다.

효종대에는 위와 같은 시대인식과 경세인식을 바탕으로 국왕 주도의 양병 정책 추진이 이루어졌다. 효종 즉위 이후에는 정치세력의 교체라는 큰 변화가 있었다. 김자점을 비롯한 친청세력의 퇴진 이후, 효종 즉위 초반의 조정에는 비공신 계열의 관료, 공신 출신이긴 하지만 친청 성향이 없었던 관료들이 조정에 남게 되었다. 산림의 출사는 효종 즉위 초반에 복수설치의 이념이 지배층 사이에 폭넓은 이념적 합의를 차지하는 가운데 가능했지만, 다른 정치세력과의 불화 및 청과의 관계 속에서 결국 이들의 출사는 좌절되었다.

국왕 효종은 친청 세력 퇴진 이후 조정에 주도적인 정치세력이 없는 상황에서, 복수설치의 대의를 내세우며 강력한 주도권을 가지고 양병 정책을 추진했다. '양병'은 특히 효종의 주도 속에서 거부할 수 없는 정책 기조가 되었다. 효종은 즉위 이후 자신의 주도 하에 강화도, 남한산성 등 도성 일대 방어체계의 정비를 위하여 城堡를 개축하거나 증축하고, 국왕 친위대인 禁軍을 비롯한 御營廳, 訓鍊都監 군사 등 중앙군의 조련 및 병력 증치에 주력하였다. 이러한 일들은 인적 물적 자원의 안정적 확보가 필수였기에 이의 성패 여부는 국가의 자원확보 및 운용 능력에 달려 있었다. 따라서 양병을 위하여 소요되는 재정을 감당하기 위한 奴婢推刷, 지방군을 관리하고 훈련시키기 위한 營將制 시행, 束伍軍에 대한 給復과 給保 시행이 추진되었다.

노비추쇄는 도성수비의 중요한 거점이었던 강화도의 군비확충에 소요되는

재원을 마련하기 위하여 身貢으로 군수를 보충하고자 추진된 정책이었다. 영장제의 시행과 속오군에 대한 급보 및 급복은 지방군에 대한 관리의 차원이었다. 그러나 '白弘性 사건'에서도 목격되듯이, 지방정부와 향촌에서 구축된 안정된 질서가 중앙정부의 개입에 의하여 혼란을 겪는다는 부정적 인식이 영장제에 대한 당대인의 시각이었고, 중앙 관료들 사이에서도 이 정책에 대한 반발이 존재했다. 속오군 급보에 대해서도 양역 담당자의 경제적 어려움을 해결하여 훈련에 전념할 수 있도록 한다는 애초의 취지와는 다르게, 보인의 확보가 개개인의 책임으로 전가되면서 부작용이 발생하였다. 속오군 급복 역시 국가의 세수가 부족해지거나 부담이 다른 백성에게 옮겨질 뿐이라는 지적과 함께 미봉책에 머물렀다. 그럼에도 불구하고 이들은 중앙정부의 지방에 대한 개입력을 강화하는 차원에서 추진되었고, 국왕의 전제적인 태도가 수행 동력이었다.

효종은 유학의 정치 이념에서 금기시되는 발언이나 행동도 감수하면서까지 양병 정책을 강력하게 추진하였고, 정부의 적극적 개입을 국왕 자신의 권위를 이용하여 관철시키려 하였다. 당시 조정의 관료들은 양병 정책 수행을 위하여 정부의 역할이 확장되고 민간에 대한 국가의 통제가 과도해지는 현실을 비판하였다. 이들은 재정의 확보나 인적 자원의 원활한 동원을 위하여 영장제와 같이 정부 관료와 행정조직을 매개로 정부의 활동이 지속적으로 증가하는 현상을 바람직하지 않게 생각하였다.

신유학의 정치 이념에 기초한 당시 관료들의 비판은 당대의 정치가 '功利'를 추구하고 있다는 논리로 전개되었다. 공리의 가치를 중시하는 것은, 남송대 신유학과 경쟁 관계에 있었던 葉適, 陳良 등에 의한 입론이기 때문에 조선의 지식인들에게는 받아들여지기 어려운 것이었다. 따라서 이러한 비판의 분위기 속에서 양병 정책을 어떤 방향으로 끌고 나가야 하는가에 대한 논의가 등장하는 것은 필연적이었다.

효종대 양병 정책의 성격을 두고 비유가적이며 지나치게 통제적이고 민간에 과도하게 개입한다고 생각한 논자들이 동원한 가장 큰 명분은 '養民' 우선론이었다. 양병의 일은 유가의 정치관에서 양민과 상충되는 것이며, 양민보다 하위에 놓여야 할 것이라고 여겨졌다. 양병 자체가 비난받을 일은 아니지만 양민을 저해하면 안 되었다. 복수설치의 이념에 따라 효종의 양병

정책을 지지하던 관료들도 효종대 후반이 되면 양병 정책이 불러온 원망과 부작용을 이유로 양병의 방법을 바꿔야 한다면서 비판의 목소리를 더했다. 이들은 국가재정을 확충하는 방식으로 양병 정책이 시행되는 것을 반대하였는데, 이것이 양민을 명분으로 양병을 비판한 실질적인 의미였다.

효종 치세 후반에는 양병 정책이 한계를 보이면서 이를 타개하기 위하여 산림이 출사하고, '養兵-養民 竝行論'이 등장하게 되었다. 송시열을 위시한 서인 산림들은 국왕을 중심으로 적극적으로 추진했던 양병을 위한 정책들이 비판을 받으며 부진한 상황에 놓이자, 종래 정책의 실패를 보완하면서 양병을 지속적으로 추진하기 위하여 노력하였다. 이렇게 하여 등장한 논의가 '양병-양민 병행론'이었다. 송시열과 이유태가 '어떻게 하면 양병을 무리없이 지속할 수 있을까?'를 고민하면서 건의한 구체적인 정책은 保伍法(五家統法)과 鄕約의 시행이었다.

우선 송시열은 府兵制의 방식으로 양병을 지속할 것을 주장하며, 그러한 이상을 잘 구현할 수 있는 제도로서 오가통법 시행을 제안하였다. 그는 '兵農一致'의 안정적이고도 효율적인 제도로 인식되었던 중국 唐의 부병제의 이상이 조선에서 正軍-保人 체제로 운영되던 御營軍의 운영 방식에 계승되었다고 여겼다. 송시열이 생각하기에 부병제가 시행될 수 있는 사회제도적 기반은 오가통법의 시행에서 시작하는 것이었다.

이유태는 「己亥封事」를 통하여 조선의 국초 병제인 五衛制의 이상을 잘 구현할 제도적 기반으로 鄕約의 시행을 주장하였는데, 「草廬鄕約」이 바로 그것이다. 그는 중국 『주례』의 제도적 이상을 담은 조선의 '祖宗成憲'을 복구해야 한다는 입장에 있었고, 조종성헌은 바로 병농일치의 이상을 구현한 오위제였다. 또한 이를 가능하게 할 사회편성 원리인 향약과 오가통법, 학교제도 역시 조종성헌의 범주에서 논의되었다. 향약과 오가통법이 밀접하게 연결되었다는 점이 이유태의 구상이 가지는 특징이다.

효종대 후반 산림 진출 이후 이들에 의한 양병 정책 변화의 의미는 다음과 같다. 첫째, 재정 확장을 통한 군비 확충을 지양하고 良丁搜括을 통하여 양병 정책을 지속하고자 하였다. 호조의 재정이 따로 소요되는 병농분리 성격의 훈련도감 직업군과 정군-보인 체제로 운영되던 국초 이래의 병제가 혼합된 상태에서 양병의 방식을 모색해야 했을 때, 산림이 택한 길은 후자

였다. 송시열이 부병제 원리에 입각한 어영군 체제 지향과 이유태의 국초 오위제 체제 지향은 직업군인 훈련도감의 운영체계에 대한 비판적 대안의 성격이 강했다. 이들은 재정의 추가 확보가 가능했던 사족에 대한 收布 대신, 양역 대상자를 충실하게 입역시키는 사회체제의 정비를 원했다. 그것이 송시열에게는 보오법 시행론, 이유태에게는 향약과 결합된 오가통법의 시행론으로 나타났다. 이후 숙종대에 오가통법의 시행이 사목의 반포와 함께 현실화된 것은 효종대부터 시작된 양정수괄 방식이 결실을 맺은 것이었다.

둘째, 산림의 양병-양민 병행론에 따른 양병 정책 지속의 기획은 당시 국가운영의 방향을 모색하는 차원에서, 정부의 권력이 궁극적으로 어디까지 행사될 수 있으며 통치권력의 형태는 어때야 하는지에 대한 고민이 반영되었다고 할 수 있다. 송시열의 오가통법 시행론은 『周禮』의 기획에서 출발한 중앙을 위시하는 국가의 일원적인 통치질서의 구축을 긍정하는 것이었다. 이유태가 향약과 오가통법을 결합한 체계를 제시한 것은, 오가통법을 통하여 궁극적으로는 국가의 향촌에 대한 장악력을 증대하여 지배력을 관철시키는 현실적인 효과가 예상되었다. 동시에 이유태에게 향약이라는 제도는 자율과 강제가 적절히 혼합된 통치를 위한 체제구상 그 자체였으며, 이렇게 기획된 사회제도적 기반 위에서 자연스럽게 양민과 양병의 병행이 가능하다고 생각했던 것이다.

주요어 : 孝宗, 養兵, 養民, 事功, 鄕約, 五家統法
학 번 : 2011-30029

목 차

서론 ····· 1

I. 효종대 초반 시대인식과 정치적 상황 ····· 16

1. 시대인식과 경세의식 ····· 16

1) '有爲之志'의 경세론적 의미 ····· 16

2) 前漢 시기 역사에 대한 시각과 時勢 인식 ····· 35

2. 정국 동향과 양병 추진 ····· 58

1) 효종 즉위 이후 정국의 동향 ····· 58

2) 국왕 주도의 군비증강 ····· 70

Ⅱ. 효종대 중반 養兵 정책 시행과 논쟁 ····· 81

1. 양병을 위한 기반 조성 ····· 81

1) 도성수비체제를 위한 재정 확보와 奴婢推刷 ····· 81

2) 지방군 정비와 軍丁 확보 정책 ····· 89

2. 양병 정책의 한계 노정과 비판 논리 ····· 98

1) 지방질서의 균열에 대한 비판 ····· 98

2) '事功'에 대한 긍정과 '功利'에 대한 비판 ····· 107

3) 養民 우선론과 양병 방식 수정론의 등장 ····· 123

Ⅲ. 효종대 후반 山林 출사와 양병론 ····· 132

1. 양병-양민 병행론 ····· 132

1) 양병 정책 시행의 한계와 산림 출사 ····· 132

2) 양병-양민 병행론의 등장 ····· 139

2. 山林의 양병 논의 ····· 149

1) 府兵制 지향과 保伍法 실시론 ····· 149

2) 五衛制 복구의 이상과「草廬鄕約」 ····· 164

3. 양병 정책 변화의 의미 ····· 182

1) 復古의 이념과 良丁 수괄 정책으로의 전환 ····· 182

2) 국가의 장악력 증대를 위한 제도적 기반 ····· 193

결론 ····· 207

참고문헌 ····· 215

Abstract ····· 223

서 론

병자호란 후 청에 억류되었던 소현세자가 귀국 후 急逝하자, 인조는 봉림대군을 세자로 책봉하였다. 인조의 뒤를 이어 왕위에 오른 효종은 청에 대해 품어왔던 와신상담의 뜻을 실현하고자 하였다.[1] 이에 따라 효종대는 북벌 정책에 따른 군비확장이 적극적으로 이루어졌던 시기로 파악된다.[2] 일반적으로 조선은 유학을 통치의 기반이념으로 삼았던 문치국가로서 군사력의 증강이라는 과제는 국가운영에서 후순위에 위치했던 것으로 인식되었다.[3] 그러나 특이하게도 효종대에는 군영 증설과 병력 증강, 즉 養兵 정책을 적극적으로 추진하였던 것이다. 당시 양병 정책 추진의 요인으로 전쟁과 반란에 대한 대응, 왕권 강화를 위한 목적, 붕당 간의 대립 등 다양한 요소를 꼽을 수 있겠지만, 많은 연구에서 효종에 의해 강력하게 추진되었던 북벌 정책이 바로 양병의 직접적인 계기로 파악하였고, 병자호란의 패배에 따른 반청의식의 고조, 그리고 북벌 정책에 주목하였다.

조선 효종대의 특징으로는 양병 정책의 추진이 꼽히고 있으며, 효종대 양병 정책에 주목하였던 기존 연구들의 문제의식은 주로 북벌과의 관련성과 그 귀결을 밝히는 데에 집중되었다고 할 수 있다. 따라서 기존 연구를 통해 규명된 북벌이라는 시대의식의 전반적인 추이를 파악하고, 그 속에서 효종대 양병 정책의 성격이 어떻게 규정되었는지 살펴볼 필요가 있다. 이어 효종대 양병 정책에 관한 기존 연구를 북벌론 연구, 사상사 분야에서의 경세론 연구, 군제사 연구 등 세 가지 경향으로 나누어 그 특징과 성과, 그리고 한계를 파악할 것이다.

병자호란 이후로 조선은 청에 대해 事大하였고, 일부 긴장된 국면은 있었지만 청과의 외교가 재차 전면적 대립으로 이어지는 일은 없었다. 1644년 청이 입관한 후 점차 중국 지배를 공고히 하면서 조선에 대한 정책도 점차 완화되었고, 조선과의 외교 관계도 안정되었다.[4] 한편, 조선에서는 명조 회

---

1) 정옥자, 1993『조선후기 역사의 이해』, 일지사, 72~73쪽.
2) 陸軍士官學校韓國軍事硏究室 편, 1977『韓國軍制史: 近代 朝鮮後期篇』, 육군본부, 120~132쪽.
3) 육군군사연구소 편, 2012『한국군사사 12- 군사사상』, 경인문화사, 114쪽.
4) 최소자, 2005『淸과 朝鮮 -근세 동아시아의 상호인식-』, 혜안, 64~88쪽.

복에 대한 기대를 품고 삼번의 난 등 청 내부에서 벌어지는 소요 소식에 촉각을 기울이기도 하였지만, 청의 중국 지배가 안정되면서 점차 현실을 받아들이게 되었다.[5]

청과의 외교 관계가 시간이 지남에 따라 점차 안정되었던 반면, 조선 내부에서는 북벌론과 대명의리론으로 대표되는 청에 대한 적대적 분위기가 점차 주를 이루게 되었다.[6] 그 골자는 청에 대한 복수설치를 주장하고 명에 대한 의리를 지키는 것으로서, 시기에 따라 구체적인 양상은 변화하였다. 특히 청에 대한 사대외교를 거부하지 못하는 입장에서 다른 한편으로는 반청의식을 표방해야 하는 모순을 당대인들이 극복하였던 방식과 그 귀결을 밝히는 데에 연구가 집중되었다.[7]

병자호란 당시의 피해뿐 아니라, 전후 청에 의한 척화론자의 색출과 희생을 거치며 朝野에는 반청의식이 팽배한 상황이었다. 정치적으로는 병자호란 이후 득세하였던 친청파에 대한 반감과 위기의식, 볼모 생활을 했던 효종의 복수설치에 대한 의지, 정계에서 주도권을 쥐고 있었던 서인의 입장 등이 어우러져 효종대에는 양병을 통해 북으로 청을 정벌하여 복수하자는 북벌론이 힘을 얻었으며, 실제 군비 증강이 추진되었다. 그러나 재정이 뒷받침되지 못한 상태에서 무리한 군비 증강은 반발을 살 수밖에 없었고, 서인을 대표하는 송시열이 효종의 군비확장책에 적극성을 보이지 않는 상황에서 결국 효종이 갑작스럽게 세상을 떠나면서 북벌 정책은 실패로 돌아갔다고 평가된다. 숙종대 삼번의 난 등을 기회로 본 윤휴와 같은 인물은 실제 북벌론을 다시 제기하기도 하였지만, 조선의 정치적 정국 변화 속에서 큰 힘을 갖지는 못하였다. 북벌론이 힘을 잃으면서 대명의리론은 점차 문화적 자존의식으로 변모하게 되었다. 명에 대한 의리를 강조하며 尊周論을 바탕으로 명의 뒤를 이어 중화를 이제는 조선이 계승하였다는 조선중화주의로 나아갔다는 것이다.

조선중화주의란 중원에 청이 들어서면서 중국에서는 중화 문화의 전통이

---

5) 최소자, 2001「朝鮮後期 對淸關係와 도입된 西學의 性格」『梨大史苑』33·34, 5~15쪽

6) 북벌론에서 대명의리론으로 이어지는 조선 후기 대청의식의 변화에 대해서는 이태진, 1988「조선후기 對明義理論과 對淸意識의 推移」『아시아문화』10; 정옥자, 1998『조선후기 조선중화사상 연구』, 일지사 등을 참고.

7) 이태진, 1988 위의 글, 1~2쪽.

단절되었다고 보고, 중화 문화의 원형을 간직하고 주자성리학의 적통을 계승한 조선만이 중화를 계승할 자격을 갖추었다는 자부하였던 당대 조선 지식인들의 의식을 지칭한다.[8] 물론 17~18세기 일부 소론계 지식인들에게서는 전통적 화이론에 대해 근본적으로 회의를 품고 북벌론과 대명의리론을 부정적으로 인식한 경우도 있었지만, 그 속에서도 전반적으로는 조선문화의 독자성과 우월성을 자부하며 문화자존의식으로서 조선중화주의를 강화하는 추세가 지속되었다.[9] 조선중화주의는 단순히 문화적 관념에 그치는 것이 아니라, 17~18세기 조선의 정치적 전개 속에서 정국 운영에도 영향을 미치는 모습을 보여주었다.[10] 이러한 조선중화론은 이후 북학론이 대두하기 전까지는 조선 지식인들의 지배적 관념으로 인식되었다.

효종대에 추진되었던 양병책은 병자호란 이후 사회적 분위기 속에서 힘을 얻은 북벌론에 입각하여 추진되었으며, 북벌론의 실패는 결과적으로 조선중화주의의 성립으로 귀결되는 것으로 이해된다. 이러한 기존 연구의 시각은 효종대의 주요 동향을 북벌과 불가분의 관계로 파악하는 데에 큰 영향을 주었으며, 효종대 양병에 관한 연구의 주된 경향이 형성되는 데에도 마찬가지였다. 효종대에 진행되었던 군사력 증강의 논의를 북벌론의 성패와 연결하여 검토하고 평가하였던 경향이 바로 그것이다.

북벌론은 조선의 역사적 전개 속에서 매우 이질적인 성격을 가진 논의로서 그에 대한 연구자들의 관심이 꽤 이른 시기에 형성되었다. 오랑캐이기는 하지만 중원을 차지한 왕조를 조선이 군사적으로 정벌한다는 북벌이라는 소재가 그 구체적인 방책과 실현성과 관련하여 연구자들의 주목을 끌었던 것이다. 초기 연구에서는 주로 북벌의 '허구성'을 지적하는 경향을 보이면서, 북벌론은 지배층이 전쟁의 책임을 지지 않기 위해 만들어낸 허위의식이라며 매우 부정적으로 평가하였다.[11] 북벌 자체의 '허구성'에 대한 비판에까지는 이르지는 않더라도, 북벌론을 주장한 다양한 주체 중에서 실제 북벌을 추진하려고 했던 인물들과 북벌을 이념적으로 활용하려 했던 인물들을

---

8) 정옥자, 1998 앞의 책, 16~19쪽.
9) 유봉학, 1995『燕巖一派 北學思想 硏究』, 일지사, 59~61쪽.
10) 이태진, 1988 앞의 글, 5~7쪽; 노대환, 2003「숙종·영조대 대명의리론의 정치·사회적 기능」『한국문화』32 등.
11) 李離和, 1975「北伐論의 思想史的 檢討」『창작과 비평』38

구별하여 분석한 연구도 제출되었다.[12] 그러한 가운데에서도 북벌을 실질적으로는 이루기 힘든 것이었다는 현실론적 분석이 주를 이루었다. 효종대에 어려운 상황 속에서도 군비 증강에 힘써 두 차례의 羅禪征伐을 통해 실력을 보이기도 하는 등 나름대로 성과는 거두었으나 실제 북벌을 감행하기에는 부족했다고 평가하고, 북벌론의 주창자 중 하나였던 송시열의 존주론은 실제 북벌의 실현에 목적을 두었다기보다는 자신의 정치적 목적을 위한 명분론적 성격이 강한 것으로 파악하였다.[13]

북벌론의 전개 과정에서 송시열을 중심으로 한 산림세력의 역할을 중점적으로 규명하고자 한 연구에서도 효종과 송시열이 모두 북벌의 당위성에 대해서는 공감하였으나 방법론에서는 의견이 달랐다는 점을 지적하였다. 효종이 군비 확충을 통한 급속한 추진을 바랐던 반면, 송시열에게는 正君心과 養民을 우선시하는 경향이 있었다는 것이다.[14] 여기에서는 효종과 송시열 모두 북벌론자로 규정하는 한편, 그 방법론과 주안점은 달랐다는 점에 주목하였다. 북벌의 성격과 주창자를 둘러싸고 연구자 간 차이가 있기는 하지만, 효종과 송시열의 논리가 서로 달랐다는 점에 점차 주목하게 되었다는 점을 확인할 수 있다.

1990년대 초반까지 효종대에 관한 연구가 대부분 북벌이라는 소재에서 벗어나지 못하는 측면을 지적하고 북벌론적 시각으로부터 거리를 두고 효종대의 정국을 면밀하게 살펴볼 것을 제안한 연구도 있었다.[15] 효종대의 정세가 북벌을 공식적으로 표방하기 어려운 시대였으며 실제로 표방하지도 못했음에도 불구하고, 후대 정치적 변동에 따라 효종과 송시열의 북벌론이 재조명되면서 효종의 시대는 마치 '북벌의 시대'인 것과 같이 인식되었으며, 후대의 연구 경향 또한 그로부터 큰 영향을 받게 되었다는 점을 지적한 것이다. 이 연구는 북벌이 효종대를 관통하는 핵심적 가치로 볼 수 있는지 의문을 제기한 것이며, 인조대에 비해 상대적으로 국제관계가 완화되고 병자호란의 충격에서 벗어나 사회를 재정비하는 과정에서 정국의 변동을 면밀하게 살펴보는 작업이 선결되어야 한다는 점을 강조하였다는 데에서 의

12) 李迎春, 1985「尤菴 宋時烈의 尊周思想」『淸溪史學』2
13) 위의 논문.
14) 禹仁秀, 1990「朝鮮孝宗代 北伐政策과 山林」『歷史敎育論集』15
15) 吳恒寧, 1993「朝鮮 孝宗代 政局의 變動과 그 性格」『泰東古典硏究』15

미를 가진다. 그간의 연구가 여전히 북벌의 '성패'나 '진정한' 북벌을 판가름하는 데에 지나치게 치중하였던 점을 보면 북벌론적 시각에서 벗어나 객관적인 입장에서 효종대의 정국을 면밀하게 살펴보아야 한다는 지적은 분명 유효한 부분이 있다. 북벌이라는 소재에만 의존하여 효종대를 고찰하면, 조선사회의 역사적 전개 속에서 효종대가 가지는 특징을 명확하게 파악하기 어렵다는 점은 분명하다.

효종대 양병 정책에 관한 다른 연구 경향으로는 사상사 방면에서의 연구들을 들 수 있다. 사상사 연구에서는 효종대 양병 정책을 17세기 경세론의 등장과 연관시켜 이해하였다는 특징을 가진다. 병자호란의 충격 속에서 당대 조선의 지식인들이 팽배한 반청감정을 가지고 군사적 복수에만 매진하였던 것이 아니라, 조선 사회의 존망을 결정지을 일대 위기로 인식하고 사회의 전면적 개편을 위한 구상에 돌입하였다는 점에 주목하였다. 대표적으로 17세기의 주요 인물인 尹鑴의 경세론에 주목한 일련의 연구에서는 호란을 겪은 이 시기를 조선시대에 있어서 정치·경제·사회·학문사상사에 매우 중요한 시기로 파악하고 그에 대응한 윤휴의 사상적 모색을 살펴보았다.[16]

거시적 변동 속에서 17세기에 주목한 연구로서 國家再造論의 형성과 전개라는 관점에서 17세기 여러 학자들의 정치·사상에 대한 종합적 고찰도 있었다. 이 연구에서는 조선의 집권체제가 16세기 말부터 사회 내부의 동요를 겪는 가운데 일본과 청의 침임으로 인해 17세기부터 한국 중세사회의 해체가 시작되었다고 규정하고, 서인-노론-호론에 이르는 정통주자학자들의 개혁론을 變通論이나 更張論, 즉 보수적 개량론으로 파악하였으며, 이와 반대로 허목과 유형원 등 남인 고전유학파의 개혁론을 변법적 국가재조론으로서 전면적 개혁론으로 파악하였다.[17] 북벌 정책과 관련하여서는, 17세기 중엽의 북벌정책이 만주족에 대한 적개심을 집약하는 가운데 거의 모든 사회계층의 공감대 위에서 성립하고 있는 이 시기 최대의 사회정치적 과제였으며, 국왕, 관료, 사림 등 정치참여 세력이 현실적인 이해관계를 둘러싸고 여러 갈래의 쟁점을 만들어 나갔다고 보았다.[18]

---

16) 韓沽劤, 1961「白湖 尹鑴 研究(1)」『역사학보』15; 1961「白湖 尹鑴 研究(2)」『역사학보』16; 1962「白湖 尹鑴 研究(3)」『역사학보』19

17) 金駿錫, 2003『朝鮮後期 政治思想史 研究』, 지식산업사

18) 위의 책, 69쪽.

17~18세기 조선중화주의의 발전에 주목한 연구에서는 특히 사상적 측면에서 17세기를 조선후기 역사적 성격을 규정하는 시발점으로 보고, 40여 년 간격으로 일어난 왜란과 호란의 후유증을 극복하는 과정이자 정권을 장악한 순정성리학자인 사림이 체제를 재정비하는 시기로 인식하였다. 정치적으로는 국내적으로 禮治, 대외적으로 화이론에 입각한 北伐大義라는 시대적 기치를 공유하면서도, 구체적인 수행 방법에서는 노선 차이를 보였던 다양한 정파와 모집단인 학파가 붕당정치를 전개해 나가는 과정으로 파악하였다.[19] 이 연구는 특히 대명의리론으로부터 조선중화주의가 성립되고 조선 사회에 큰 영향을 준 과정을 고찰하면서, 조선 후기 성리학의 역할과 성리학적 이데올로기에 입각한 조선의 체제 정비를 보다 긍정적으로 파악할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다.

당시의 학파·정파를 어떠한 세력으로 규정할 것인지 그리고 어떻게 평가할 수 있을 것인지를 두고는 논자 간의 차이가 극명하지만, 17세기 특히 호란 이후 조선의 지식인들이 당대를 위기로 인식하고 저마다의 입장에 따라 사회 개혁을 위한 논의, 즉 경세론을 제안하였다는 점에 대해서는 여러 연구들이 동의하고 있는 것으로 파악된다. 조선 사회의 거시적 변동과 효종대의 북벌론이 맞물리며 조선 사회의 개혁에 관한 국정운영론에까지 연구 시야가 넓혀졌다는 점을 확인할 수 있다. 그러한 의미에서 북벌은 그 실현 가능성과는 별도로 호란 이후 광범위하게 확산된 사회적 관념으로서 동시기 사회현상이나 정책을 이해하기 위한 핵심적인 개념 중 하나였다는 지적도[20] 주의 깊게 살펴볼 부분이다.

17세기 경세론에 주목한 사상사 연구들에서는 조선후기 사상사의 전개라는 확장된 전망 속에서 효종대 양병 정책에 주목하였지만, 그 근간에는 양병 정책과 북벌론을 불가분의 관계로 파악하는 관점이 깔려 있다. 즉 17세기 경세론에 주목한 사상사적 연구들을 통해서 효종대의 역사적 성격은 북벌론과 더욱 강하게 연결되었으며, 효종대 양병 정책에 대한 연구도 북벌과는 떼려야 뗄 수 없는 것으로 고착되었다고 할 수 있다. 그러나 또 다른 방향의 연구에서는 북벌론을 넘어서서 효종대 양병 정책의 다양한 역사적 의

19) 정옥자, 1998 앞의 책.
20) 송양섭, 2007「효종의 북벌구상과 군비증강책」『한국인물사연구』7, 170~171쪽.

미를 파악하려는 시도가 지속되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 시도는 특히 군제사 연구에서 찾아볼 수 있다.

군제사 연구는 북벌의 표방이 효종대의 양병 정책의 계기가 되었다는 점을 인정하면서도, 양병 정책 추진의 정치·사상적 맥락과 후대로의 영향에 주목하여 효종대 추진된 군비증강책이 가진 군사사적 의미에 집중하였다. 대표적으로 효종대의 군비확충 정책에 대한 선구적 연구를 들 수 있다.[21] 이 연구에서는 효종이 즉위 2년 말부터 반청세력을 숙청하고 즉위 3년초부터는 적극적인 군비확충책을 수행하였다는 점을 실증적으로 밝혔다. 구체적으로는 군액의 확충과 군사 훈련, 軍器의 新造, 城池의 修補를 통한 수도 중심 방비책 마련, 營將制의 시행 등 효종의 다양한 군사 정책의 실상과 성격, 그리고 추진 과정을 고찰하였다. 육군본부에서 출간한 군제사 연구서 또한 조선의 군사제도 변천 과정에서 효종대의 양병 정책이 가진 군사사적 의미를 밝힌 주요한 연구이다.[22] 여기에서는 효종대 군영체제 증강의 실상과 한계를 주로 고찰하였다. 수어청, 어영청, 금군의 확장에 이어 임진왜란 이후 주요 중앙군영으로 자리잡은 훈련도감의 강화로 이어지는 군영체제 개편 과정을 살펴본 것이다. 이러한 연구들은 조선 군제사의 변화라는 거시적 전망 속에서 효종대 양병 정책의 실상과 영향을 규명하였다는 점에서 큰 의미를 가진다.

일련의 군제사 연구를 통해 효종대 양병책이 가지는 의미와 영향을 이해하게 되었음은 물론, 그 정치사적 맥락과 의미에 대해서도 파악할 수 있었다. 효종의 북벌계획을 재정적 뒷받침을 얻지 못한 불가능에 가까웠던 것으로 평가하면서, 오히려 군비확충은 왕권강화책에 연관되어 있었다는 점을 지적하였던 것이나,[23] 효종의 양병 정책이 사림세력의 진출과 친청세력의 제거, 그리고 청 내부의 정세 변화라는 정치·외교적 맥락 속에서 본격적으로 추진될 수 있었다는 점을 규명한 것에서,[24] 이러한 특징을 확인할 수 있다. 그러나 이 연구들은 어디까지나 조선 군제사의 큰 흐름 속에서 효종

21) 車文燮, 1967「朝鮮朝 孝宗의 軍備擴充(上)」『단국대학교 논문집』1; 車文燮, 1968「朝鮮朝 孝宗의 軍備擴充(下)」『단국대학교 논문집』2
22) 陸軍士官學校韓國軍事研究室 편, 앞의 책, 124~132쪽.
23) 車文燮, 1968 앞의 글, 52쪽.
24) 陸軍士官學校韓國軍事研究室 편, 앞의 책, 120~123쪽.

대 양병 정책의 의의를 파악하고자 하는 데에 주된 목적이 있었기 때문에, 그 정치사적 맥락과 의의를 세밀하게 검토하지는 못하였다는 아쉬움이 있다.

17세기 조선의 정치 구조와 맥락 속에서 효종대 양병론의 성격을 규명하려 한 연구도 제출되었다. 여기에서는 17세기 군사제도의 변화와 군사력 강화 과정을 실증적으로 규명하고, 금군의 확대가 왕권 강화의 기반이 될 수 있었다는 점과 붕당정치의 전개 속에서 집권세력의 군영 장악이 권력 기반의 공고화를 이룰 수 있었다는 점을 지적하며 당시 군사력 증강의 정치적 의미를 고찰하였다.[25] 이러한 군제사 연구 경향은 효종대 양병 정책의 실상을 구체적으로 살펴보는 가운데, 그 역사적 의의를 북벌에만 한정시켜 이해하지 않고 보다 다양한 의미를 이끌어내었다는 점에서 주목할 만하다. 북벌에의 의지는 양병을 추진하는 주요한 동기가 될 수 있었던 것은 사실이지만, 북벌과의 관련성에만 한정하지 않고 당시의 정치·사상적 맥락 속에서 양병 논의의 역사적 의의를 다양하게 살펴볼 필요가 있다는 것이다.

상기한 세 가지 갈래의 연구 경향을 통해 효종대의 양병 논의에 관한 많은 사실이 규명되었으나, 여전히 몇 가지 면에서 한계를 보인다. 첫 번째로는, 양병 논의의 역사적 의미를 북벌론에 한정하여 이해하는 경향이 컸다는 점이다. 특히 북벌론에 관한 연구나 사상사 연구 경향에서는 효종대 양병책을 북벌을 뒷받침하기 위한 것으로 인식하고, 북벌의 성패와 관련하여 양병 정책이 가진 특징과 한계를 규명하는 데에 주된 목적을 두었다. 또한 이러한 견해에서는 효종대의 북벌론과 이후 중심이 된 내수론을 대립적인 것으로 이해하면서, 결과적으로 양병 논의의 영향을 북벌론에 한정하였다는 데에서 한계를 찾을 수 있다. 효종이 추진한 북벌은 실현성에서 근본적 문제를 가지고 있는 것으로서 여러 신료들의 반발을 사서 결과적으로는 실패로 돌아갔으며, 북벌을 뒷받침하기 위해 효종이 대거 초치했던 산림 세력을 중심으로 효종 사후 내치 위주의 정책으로 돌아서게 되었다고 설명된다.

양병 정책은 군사력을 지속시킬 수 있는 조선 사회의 개편 방안까지도 포함한 폭넓은 범주의 정책이었으며, 당대 사회의 문제점과 개혁 방향을 제

25) 오종록, 2003「조선 군사력의 실태」『조선중기 정치와 정책 - 인조~현종 시기』, 아카넷.

시하는 경세론과도 맞닿아 있는 것이었다. 시야를 북벌에 한정하지 않고 넓혀서 바라본다면, 당시의 정책들 중에서 양병을 위한 정책과 내수외양을 위한 정책을 완벽히 구분하기는 어려울 것이다. 결국 북벌론(양병론)과 내수론(경세론)이 서로 구분된다는 인식 속에서는 양병 논의가 가진 정치·사상적 의미를 제대로 파악할 수 없는 것으로 판단된다.

두 번째, 효종대 양병 논의가 가진 정치·사상적 의의를 명확하게 살펴보지 못하고 효종대를 고립적으로 설명하였다는 점이다. 이는 앞서 지적한 북벌론과 내수론을 대립하는 것으로 보는 경향과 밀접하게 연관된 것이다. 결과적으로 효종의 북벌은 청을 공격하는 실질을 얻지는 못하였지만 본연의 목적이 어떤 것이었든지 효종대에 추진된 양병 정책은 당대 조야에서 다양한 논의를 촉발하였으며, 이 논의들은 효종 사후 산림 세력에 의해 주도된 내수론과도 불가분의 관계였다. 그러나 효종 주도의 북벌론이 효종 사후 실질적으로 폐기되고 현종대 이후 산림 중심의 내수론이 주를 이루어 발전해 나갔다는 시각은 결국 효종대를 이질적이고 단절적인 시대로 보이게 만드는 결과를 가져오게 되었다.

효종대의 양병을 단절적으로 이해하는 시각은 결국 양병 논의가 가진 정치·사상적 의의를 충분히 검토하지 못하게 하였다. 군비증강책을 중심으로 한 북벌과 성리학적 도덕론을 중심으로 한 내수론을 서로 대립하는 논의로 이해하고 북벌의 실패 후에는 내수론이 조선의 정치·사상계를 주도하게 되었다는 기존 연구의 논리 속에서, 양병책이 가진 역사적 의의와 후대에의 영향은 단지 군사사적인 정도로만 인식될 수밖에 없었다. 이에 따라 사상사 연구에서는 조선중화주의로 연결되는 사상적 맥락을 주된 주제로 삼으면서도, 효종대 양병론과 같은 군비증강책이 특히 사상적으로 어떠한 파장을 일으켰으며 당대의 사회재편책과 어떻게 연관되었는지는 검토하지 못하였다. 이는 17~18세기 사상사 연구가 지나치게 도덕론과 이상론을 위주로 살펴보는 경향으로 이어졌다.

세 번째, 효종대 양병 논의에 참여하였던 각 세력의 역할과 주장을 고르게 살펴보지 못하였다는 점이다. 당대의 조선의 정치체제 속에서 국왕, 관료, 산림 등 세부적인 국정 운영 주체와 역학 관계에 대한 분석이 이루어진 바 있다.[26] 그러나 효종대 양병책에 주목한 연구들에서는 연구자들의 개별

관심에 따라 특정 세력이나 인물의 논의만 부각시키는 경우가 많았다. 예를 들어, 송시열의 산림으로서의 정체성에 주목하여 이 시기 산림의 역할과 활동을 고찰하고 특히 조선 후기 산림의 위상 정립과 정계에서의 비중을 분석하고자 한 연구는[27] 조선 후기 정국에서 주요한 역할을 하였던 산림의 특징을 밝히는 데에 큰 공헌을 하였다. 그러나 이 시기 실무 관료들의 입장까지 종합적으로 살펴보며 이들의 지향점을 분석하는 데로 나아가지는 못하였다. 효종대 정국의 추이를 세밀하게 고찰한 연구에서는 국왕권의 강화 시도와 붕당 간의 대립, 산림 세력의 역할을 고르게 살펴보았으나,[28] 주로 국왕과 신료의 대립이라는 국면에서 효종대 정국을 이해하려 하였다는 점에서 국왕, 관료, 산림 등 각 세력의 역할이 면밀하게 검토되었는지에 대해서는 아쉬움이 있다. 전체적으로 국왕과 산림의 서로 대립하는 입장을 드러내는 가운데, 특히 관료들의 정책 수행 과정은 효종의 의지를 실현하기 위한 실무의 측면에서 주로 이해되었으며 그들이 가진 국가 운영에 대한 구체적인 내용과 전망까지는 다루어지지 못하였다. 이는 17세기의 경세론을 다룰 때 그 분석대상을 협소하게 만들고, 그 경향성을 단순하고 도식적으로 이해하게 된 결과를 초래했다.

효종대의 양병 논의는 단순히 군사를 양성하는 정책 입안에서 그치지 않고 어떻게 군사력을 징발하고 유지할 것인지에 대한 다양한 논의를 필요로 하였다. 유교 왕정을 표방한 조선에서 인력과 물력의 급격한 동원은 결국 국가 운영의 방향과 밀접하게 연결된 논쟁까지 촉발하였다. 그렇다면 양병을 둘러싼 각 세력의 논의를 살펴보는 것은 효종대의 다양한 논의가 조선 후기의 역사적 전개 속에서 가지는 의의를 검토할 수 있는 좋은 기제가 될 것이다. 양병을 북벌에 한정해서만 살펴보지 않고 검토 범위를 넓히는 확장된 관점을 통해, 효종대 양병론을 군사사적 차원에서 살펴보았던 기존 연구의 한계를 넘어 효종대의 정치·사상적 기반과 국가 운영의 다양한 논리를

---

26) 국왕과 사족, 산림에 대해서는 오수창, 2003「국왕(國王)과 신료(臣僚)의 역학관계」『조선중기 정치와 정책 -인조~현종 시기-』, 아카넷. 산림의 성격과 관련하여서는 禹仁秀, 1999『朝鮮後期 山林勢力硏究』, 일조각; 오수창, 2003「17세기 조선의 정치세력과 산림」『17세기 한국 지식인의 삶과 사상』, 한국외국어대학교 역사문화연구소 등.

27) 우인수, 앞의 글.

28) 오항녕, 앞의 글

재검토할 수 있게 될 것이다.

이 논문에서는 효종대 양병 논의에서 드러난 경세론적 지향의 차이들이 갖는 정치·사상적 의의를 살펴보는 데에 주안점을 둔다. 앞서 제기한 바와 같이 양병 논의는 광범위하게는 논자들이 국가운영에서 우선시하던 지향점을 드러냈던 기제로 파악할 수 있다. 여기에서는 북벌이라는 과제에 한정되어 북벌이 실질적으로 가능했는지 불가능했는지, 북벌에 대한 의지가 진심이었는지 아닌지를 판별하여 당대의 양병 논의를 평가하는 작업은 지양할 것이다. 이보다 관점을 넓혀서 양병 논의가 이끌어냈던 다양한 입장들에 주목하고 각 세력의 입장에서 목표로 하거나 암시하고 있는 바를 섬세하게 읽어냄으로써 해당 논의가 가진 정치·사상적 의의를 밝히고자 한다.

유학을 근본이념으로 하였던 조선의 국가 운영 체제에서 현실적으로 군사력의 증강이 다른 사안들보다 우선시되기는 어려운 일이었다. 팽배한 반청감정으로 인해 사회적으로 광범위하게 형성된 정서적 공감대는 북벌의 추진과 실행을 위한 호기를 제공하였지만,[29] 그러한 상황에서도 급격한 양병책은 반발을 자아냈다. 특히 전쟁의 후유증이 아직 남아있는 상황에서 그렇지 않아도 한정된 국가의 인적·물적 자원을 양병에 집중적으로 투입하기는 어려웠다. 신료들은 저마다의 의견을 들어 효종의 양병책에 대해 찬동하기도 반대하기도 하였다. 그러한 과정에서 국가의 자원을 어떻게 동원할 것이며, 동원을 위해 조선 사회를 어떻게 재편할 것인지, 조선이라는 국가를 운영할 때에 어떠한 가치를 중시하여야 하는지에 대한 여러 구상들이 제시되었다. 요컨대, 양병을 위한 효종의 정책 추진과 그를 둘러싼 광범위한 논란 가운데에서 다양한 국가운영의 지향들이 드러났다고 할 수 있다. 그렇다면 효종대의 양병 논의를 통해 당시의 각 논자들의 국가운영론을 살펴볼 수 있을 것이다. 유교 왕정에서 전통적으로 표방되었던 국가운영의 가치를 두고 어떠한 충돌이 벌어지고 있었는지 검토하면서, 양병 논의의 정치·사상적 의의를 확인할 수 있을 것이다.

양병은 단순히 군사력을 일시적으로 증가시키는 데에 그치는 것이 아니라, 그 군사력을 지속시킬 수 있을 정도로 사회를 개편하는 사회경제적 정책들까지 포함하는 것이었다. 일례로, 양병 논의는 당대 조선 사회의 필수

29) 우인수, 앞의 글, 99~100쪽.

적 개혁 과제로 꼽히고 있었던 양역 변통과도 맞닿아 있었다. 일부 논자들은 양병 정책의 추진 과정에서 표출된 '양병'과 '양민'의 가치 충돌을 구체적으로는 당대의 난맥상이었던 양역 변통의 논의와 연결하여 해결하려는 모습을 보이기도 했다. 주지하다시피 양역의 대부분은 군역으로서, 양정의 확보는 양병 정책과 밀접한 연관을 지니는 것이었다. 또한 이는 양인들의 막대한 경제적 부담으로 작용하여 오랫동안 개혁 논의가 지속되어 온 것이기도 했다. 양역 변통의 논의는 영조대 균역법 제정에 이르기까지 지속되면서 여러 정치 집단의 사회 재편책과 국가운영론과 관계된 논쟁이 계속되었다.[30] 이러한 점을 볼 때, 양병은 이른바 내수론과도 밀접한 연관되어 있던 것이며, 효종대 양병 논의를 살펴보는 작업은 곧 17세기 이후 조선에서의 국가운영론의 충돌과 새로운 모색에 대한 검토로 이어지는 것이다.

효종대 양병 논의의 정치·사상적 의의를 고찰하기 위해 이 논문에서는 몇 가지 방법을 사용하고자 한다. 첫째, 효종대를 '북벌'이 아닌 '양병'을 중심으로 검토한다. 전통적으로 효종대를 살펴보는 소재였던 북벌 대신 보다 확장된 관점으로 양병에 주목하는 것이다. 이러한 방법을 통해 양병을 위한 다양한 논의들이 부딪치기 시작하면서 새롭게 포착된 또 다른 논의의 영역을 고찰할 것이다. 양병은 제한된 국가의 인적·물적 자원을 동원하는 것이었으며, 이는 필연적으로 동원의 방식을 두고 제기된 정책적 취사선택의 영역으로 이어질 수밖에 없었다. 이는 결국 조선 사회를 재편하고 운영하기 위한 구상과도 맞닿아 있었다. 양병책의 시행을 위한 논의에서 부딪히는 국가운영론의 다양한 입장에 주목하면서, 양병론이 가지는 경세론적 함의를 밝혀내는 것이 바로 이 논문에서 활용하고자 하는 우선적인 방법이다. 특히 양병을 위한 다양한 논의의 충돌 속에서 유교 왕정의 운영과 지향을 둘러싼 문제들도 함께 검토할 것이다. 이를 통해 양병 논의가 가진 정치·사상적 의의를 효과적으로 드러낼 수 있을 것이다.

둘째, 효종대 양병 논의의 배경이 되는 사상적 지형을 세밀하게 재검토하고자 한다. 단순히 복수설치나 존주론과 같은 도덕적·이론적 관점에서 양병

30) 양역변통과 관련한 주요 연구로는 鄭萬祚, 1976「朝鮮 後期의 良役變通論議에 對한 檢討-均役法 成立의 背景-」『동대논총』7; 정연식, 1993「조선후기 '役摠'의 운영과 良役變通」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문; 정연식, 2015『영조 대의 양역정책과 균역법』, 한국학중앙연구원출판부 등을 참고.

논의의 맥락을 복구하는 것이 아니라, 국왕 효종과 관료 등 양병이라는 정책을 계획하고 수행하였던 다양한 논자들이 어떠한 시대를 모범으로 삼아 참고하고 있었는지, 이들의 지향이 실제 역사적 사례와는 어떻게 결합하여 인식되었는지 검토할 것이다. 또한 그러한 인식을 두고 벌어진 갈등을 분석하면서, 그 대립이 결국 어떠한 국가운영론의 표출로 이어졌던 것인지 살펴볼 것이다. 이는 기존 북벌론에 대한 연구에서 그 사상적 기반을 지나치게 도덕적 가치로 설명하고 존주론과 조선중화주의의 성립으로 연결하는 데에 주력했던 점에서 벗어나, 양병 논의를 매개로 하여 제출되는 다양한 사상적 모색을 섬세하게 포착하고 이러한 모색이 가진 역사적 의의를 드러내기 위한 방법이다. 이를 통해 당시의 양병 논의를 단순히 군사정책의 추진 방법의 차원으로만 파악하지 않고 사상사적 고찰의 대상으로 삼는 이 논문의 목표를 잘 수행할 수 있을 것이며, 사상사 연구의 시야를 구체적 정책 수행의 영역에까지 확장할 수 있을 것이다.

셋째, 양병 논의에서 국왕, 관료, 산림 등 각 세력이 가졌던 역할과 구상을 밝히는 데에 집중하고자 한다. 기존 연구에서는 국왕 효종 및 그와 대립하였던 인물들을 중심으로 고찰하는 가운데, 양병 논의와 정책 수행에서 중요한 역할을 하였던 인물들, 특히 관료들은 연구 대상에서 빠지거나 단순히 그들의 행적을 진술하는 데에 그치는 경우가 많았다. 또한 이들을 실무관료로서만 다루다 보니, 그들이 정책 수행 과정에서 보여준 국가운영의 지향점, 그로 인한 정치·사상적 파장에 대해서는 살펴보지 못하였다. 사상사 서술에서 효종대의 양병 정책이 가진 정치·사상적 의미는 제외되어 있는 셈이다. 이 논문에서는 국왕과 실무 관료, 산림 등 각 세력이 양병 논의에서 담당하였던 역할과 그 지향점을 구체적으로 드러내고 이를 통하여 조선 후기 전반적인 정국 운영의 추이를 살펴보고자 한다.

이상의 문제의식과 방법에 따라 구성한 이 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅰ장에서는 양병정책과 관련된 논의를 살펴보기 위한 전초 작업으로서, 당시 사람들의 경세인식 및 시대인식을 규명하려 한다. 이를 위하여 먼저 효종대에 논의되었던 '有爲之志' 개념을 검토한다. 효종대 '유위지지' 개념이 논의되고 재정립되는 과정을 살펴보는 작업은 효종대에 관한 기존 연구를 보충하고 포괄하면서도 이 시대를 경세론(국가운영론)이라는 관점에서 새롭

게 바라볼 수 있는 틀이 될 것이다. 특히 효종대 왕도와 패도 개념을 둘러싼 중요한 인식 변화를 살펴보면서, 일반적으로 성리학에서 국가운영의 우선순위로 취급되지는 않았던 '부국강병론'이 어떻게 당대에는 정당화되었는지 알 수 있을 것이다. 그리고 이를 뒷받침하기 위하여 17세기 지식인들의 前漢시대에 대한 역사인식을 살펴본다. 이는 시대적 과제를 인식하고 해결하려 한 당대 지식인들의 문제의식과 사상적 변화를 확인할 수 있는 주요한 소재가 된다. 특히 한 문제와 한 무제를 비교하고 평가하는 17세기 조선의 지식인들의 발언을 통하여 그들이 바람직하게 여겼던 군주상 및 통치형태, 국가의 역할 등을 살펴본다. 한 문제 때의 경세가였던 賈誼에 대한 주목과 재평가 역시 경세론의 틀에서 고찰할 것이다. 이를 통하여, 효종시대를 살았던 지식인들이 규정했던 당대의 시대적 과제와 경세 방향의 일면을 살펴볼 수 있을 것이다. 다음으로는 효종 즉위 초반의 정국 동향과 효종에 의해 추진되었던 양병 정책의 규모와 범주에 대해서 살펴볼 것이다. 당대 지식인들의 현실 인식을 살펴보는 것에 이어서, 실제 정책으로 양병이 추진될 수 있었던 정치적 조건과 양병의 주요 추진 동력, 대표적인 양병 정책의 시행 양상 및 성격 등에 대하여 논의할 것이다.

Ⅱ장에서는 효종대 중반의 양병 정책과 이를 둘러싼 당시의 논쟁들을 살펴본다. 효종이 적극적으로 추진하였던 양병책은 곧 주요 관료들의 비판에 직면하였다. 양병책을 추진하면서 발생한 문제들로 인해 양병은 양민과 대립적인 가치로 지목받으며 추진 동력이 약화되었는데, 그 구체적인 모습과 비판의 논리를 다룬다. 당시 시행된 양병을 위한 영장제, 노비추쇄 등의 정책은 과도한 국가의 민간 개입에 대한 우려를 낳았으며, 이것은 '事功'과는 구별되는 '功利' 추구에 대한 비판으로 이어졌다. 양병책에 관한 논란은 단순한 정책 차원에서 그친 것이 아니라 '事功'과 '功利'와 같은 국가운영에 관한 정치적 개념에 대한 재검토로까지 이어지고 있었던 것이다. 이를 둘러싼 논의 구조를 살펴봄으로써 당시 국가의 활동 범위나 개입 정도가 어느 정도까지 용인되고 있었는지 알 수 있을 것이다. 또한 효종의 양병책 추진 방식에 대한 지속적인 비판의 결과로서, 양민 우선론과 양병책에 대한 수정론 등장의 실상을 살펴본다. 특히 이 장에서는 이른바 효종대 '실무관료'들의 활동을 단순히 정책 수행을 위한 전문가의 측면에서만 다루지 않고, 그

들의 국가 운영에 관한 지향까지 세밀하게 검토하도록 할 것이다.

Ⅲ장에서는 효종대 후반 산림의 양병 논의와 의미를 다룬다. 이전까지 정력적으로 추진되었던 양병을 위한 정책이 다양한 문제를 드러내면서 관료들의 비판에 직면하였다. 그러나 북벌이라는 과제 수행 속에서 양병 자체는 포기할 수 없다는 합의가 존재하였고, 이에 따라 탈출구를 모색하기 위하여 송시열을 비롯한 산림을 조정에 부르게 된 배경을 먼저 살펴보겠다. 조선시대 국가 운영의 측면에서 국왕과 산림이 가지는 관계에 유의하면서, 이들의 지향점이 충돌하거나 합의되는 과정을 살펴본다. 양병 정책을 시행하면서 드러났던 문제를 해결하기 위하여 내세운 '양민과 양병을 竝行'하자는 주장의 의미를 송시열의 논의를 통하여 규명하려 한다. 또한 양병 정책을 지속할 수 있도록 각종 收布에 대한 논의가 등장한 끝에, 대안으로 등장한 군정 수괄 방식인 '오가통법'(보오법)의 제도적 의미를 송시열의 발언을 중심으로 살펴본다. 특히 국가의 민간에 대한 통제와 개입을 어떠한 시각에서 바라보고 있는지를 지방통치 방식을 중심으로 분석하는 것을 목표로 한다. 마지막으로, 송시열과 더불어 산림 초빙의 대상이 되었던 이유태의 양병을 위한 논의인 '鄕約' 실시 논의와 그 의미를 「기해봉사」와 「초려향약」의 내용을 통하여 논의하겠다. 특히 이유태의 향약이 국가운영의 방향과 관련된 거시적 기획이었다는 점에 유의하여 이시기 경세론의 일면을 살펴보고자 한다. 상기한 내용을 통하여 이 논문에서는 궁극적으로 효종대 양병 논의를 통한 국가운영론을 살펴보고자 한다.

I. 효종대 초반 시대인식과 정치적 상황

1. 시대인식과 경세의식

1) '有爲之志'의 경세론적 의미

효종대 지식인들이 당대를 어떤 시대로 이해하였는가를 파악하는 것은, 효종대에 등장했던 국가운영의 방향을 둘러싼 제 논의들이 당시에 국가의 주요한 현안을 두고 어떻게 표출되고 어떤 역사적 결과를 만들어 내는지 이해하는 데에 유용하다. 국가의 주요한 정책의 방향에는 정치 주체들의 현실에 대한 인식 및 이를 바탕으로 한 목표설정이 개입되지 않을 수 없기 때문이다. 효종대의 시대인식은 다양한 방식으로 표출되었는데, 당시 사람들이 의미있게 사용하는 말의 용례 변화 및 특정 역사 인물이나 사건에 대한 견해의 변화 등을 통해서 알 수 있다. 현실에 대한 인식과 대응이 당대인의 발언 속에 남아있는 것이다.

효종대의 시대인식은 청나라와 관련된 당시 사회의 분위기와 분리할 수 없다. 당시 청에 대한 적개심이 사회에 광범위하게 존재했음은 미루어 짐작할 수 있을 것이지만, 청에 대한 적대적 행위로 오해를 살 수 있는 것을 공공연하게 논의할 수는 없는 노릇이었다. 따라서 효종대 청에 대한 복수설치의 의지와 그 실행책과 관련하여서는 현재 잘 알려져 있는 '북벌'이라는 명백하고 직접적인 단어보다는, '평성의 우환'과 같이 역사 속의 일화에 비유하는 방식이나 다른 은유적인 개념들을 사용하는 방식으로 논의되었다. 다른 사례가 바로 '有爲之志' 또는 '有爲之政'의 '유위'라는 말이었다.

'有爲'는 유가적 정치 전통에서 지속적으로 강조되었던 개념이지만, 효종대에 들어서는 특히 북벌과 관련되어서 사용되었다고 이해되어 왔다. 그런데 효종대에 들어 '유위' 개념은 북벌을 지칭하는 은유적 표현만으로 활용된 것은 아니었다. 오히려 당대의 시대 배경 속에서 '유위' 개념은 북벌을 넘어 양병을 위한 다양한 개혁안에서 제시된 국가 운영에서의 지향을 내포하는 용어로 활용되었다고 보는 것이 합당하다. 즉, 국가운영론(經世論)이라는 관점에서 이 개념을 살펴볼 수 있다는 것이다. 이는 효종대의 양병 논의가 국가 운영의 방법에 대한 다양한 모색에까지 이르고 있었다는 점을 잘

보여주는 것이다. 따라서 효종대 '유위' 개념의 활용 양상에 대한 연구는 효종대 양병책의 사상적 기반을 살펴보는 작업이자, 양병책을 통해 형성된 국가운영론의 대립을 파악하는 작업이 될 것이다.

효종대의 '有爲之志' 또는 '有爲之政'이 의미하는 것을 구체적으로 규명하기 위해서는 우선 '有爲'라는 말이 유가 엘리트 사이에서 어떤 의미로 통용되었는지 탐구가 필요하다. 우선 『孟子』에 기록된 내용을 통해서 유추할 수 있다. 맹자는 '유위'라는 개념에 대하여 '우물을 파는 행위'에 비유한 바 있다.[1] 이는 목표를 이룰 때까지 추구하는 행위로서, 유위란 특정한 목표나 의도를 꾸준한 노력을 통해 달성할 수 있는 능력을 의미한다고 하겠다. 그런데 맹자의 사상에서 '유위'는 단순한 행위에서 그치지 않고 도덕적 가치와 연결되었다는 점을 유의할 필요가 있다. 그는 自暴自棄한 사람과는 같이 대화하거나 유위할 수 없다고 하였는데,[2] 자포자기한 사람이란 바로 禮, 仁, 義와 같은 유가의 핵심 가치를 따르지 않는 사람을 지칭한다. 맹자는 인간 본성의 핵심을 四端(仁義禮智)으로 규정한 바 있다. 즉, 맹자에게 있어 유위할 수 있는 사람의 최소한의 조건은 도덕적 가치를 부정하지 않는 사람이라는 결론을 얻을 수 있다. 도덕적인 인간이 유위할 수 있다는 맹자의 주장은 다음의 언설에서 정치적인 맥락으로 확장된다.

> 세상에 達尊(의 자격을 가지는 경우가) 셋 있는데 관작, 나이, 덕이 그것이다. 조정에서는 관작만 한 것이 없고 향당에서는 나이만 한 것이 없고, 사회와 백성을 輔長하는 데에는 덕만 한 것이 없다. 어찌 그 중에 하나를 가졌다고 하여 나머지 두 개를 업신여길 수 있겠는가? 때문에 장차 크게 유위하려는 군주는[大有爲之君] 반드시 함부로 부를 수 없는 신하가 있어서, (국가의 일을) 의논하고자 한다면 그에게 직접 간다. 군주가 덕을 높이 여기고 도를 즐기는 것이 이와 같지 않다면 (그 군주와) 더불어 유위할 수 없다.[3]

---

1) 『맹자』「진심」상 "孟子曰, 有爲者辟若掘井, 掘井九軔而不及泉, 猶爲棄井也."

2) 『맹자』「이루」하 "孟子曰, 自暴者, 不可與有言也, 自棄者, 不可與有爲也. 言非禮義, 謂之自暴也, 吾身不能居仁由義, 謂之自棄也. 仁, 人之安宅也, 義, 人之安路也. 曠安宅而弗居, 舍正路而不由, 哀哉!"

3) 『맹자』「공손추」하 "天下有達尊三, 爵一, 齒一, 德一. 朝廷莫如爵, 鄕黨莫如齒, 輔世長民莫如德. 惡得有其一以慢其二哉? 故將大有爲之君, 必有所不召之臣, 欲有謀焉, 則就之.

맹자는 '크게 유위할 수 있는 군주'의 자격을 논하고 있다. 그 자격이란 우선 道德의 가치를 알고 소중하게 생각하는 것이며, 이러한 덕성을 바탕으로 덕이 있는 신하를 존중하여 심지어 직접 찾아가 국사를 논할 정도로 정성을 보일 수 있는 사람이어야 한다는 것이다. 이어서 맹자는 그러한 유위를 실현했던 군주의 사례를 거론한다.

> 고로 湯이 伊尹에게 배운 이후에 이윤을 신하로 삼았기 때문에 애쓰지 않고도 王이 되었으며, 桓公이 管仲에게 배운 이후에 관중을 신하로 삼았기 때문에 애쓰지 않고도 霸者가 되었다. 지금 천하의 제후들은 영토와 덕이 비슷비슷해서 서로를 능가하지 못하는 것은 다름이 아니라 자신이 가르칠 만한 사람을 신하 삼기를 좋아하고 자신이 가르침을 받을 만한 사람을 신하 삼기를 좋아하지 않아서이다. 탕이 이윤을, 환공이 관중을 감히 불러볼 수 없었다.[4)]

위에서 맹자가 언급한 유위한 군주는 탕임금과 제나라 환공 두 명이다. 이들은 각각 이윤과 관중을 등용하여 유위한 사람들이다. 이 두 명의 군주는 인재의 소중함을 알고 자신을 낮추면서 이들을 등용하여 이들에게 기꺼이 가르침을 받았기 때문에 맹자에게 '크게 유위한 군주[大有爲之君]'로 간주되었다. 그러나 이들에게는 큰 차이가 있었는데, 탕임금은 王者이고, 제환공은 霸者라는 것이다.

주지하다시피, 유가 정치사상에서는 왕자가 패자에 비해 절대적으로 우월한 가치를 지닌다. 王道政治는 三代의 정치와 같이 군주가 지향해야 할 최종적인 정치적 목표이며 이상적인 정치모델로 설정되었다. 반면에 霸道政治는 진시황이나 한무제와 같이 비록 富國强兵이라는 성과는 달성하였지만 그 과정에서 상대적으로 유가에서 지향하는 安民이나 도덕적 교화 같은 바람직한 정치 행위를 경시하였기 때문에 비판받았다. 제환공을 도와 패도를

其尊德樂道, 不如是, 不足與有爲也. 故湯之於伊尹, 學焉而後臣之."

4) 『맹자』「공손추」하. "故湯之於伊尹, 學焉而後臣之, 故不勞而王, 桓公之於管仲, 學焉而後臣之, 故不勞而霸. 今天下地醜德齊, 莫能相尙, 無他, 好臣其所敎, 而不好臣其所受敎. 湯之於伊尹, 桓公之於管仲, 則不敢召. 管仲且猶不可召, 而況不爲管仲者乎?"

달성한 관중은 후대에 유가 엘리트들에 의하여 法家의 대표적인 사람으로 꼽혀 商鞅이나 王安石 등과 같은 패도를 상징하는 인물로 거론되며 비판받게 된다. 즉, '유위'에도 여러 층위가 존재하며, 그에게 있어 가장 바람직한 '유위'란 유가의 가치를 잘 실천하는 '왕도정치'를 의미한다는 것을 알 수 있다.

정리하면, 맹자가 대표하는 유가의 정치관에서 '유위'란 다분히 인간의 덕성과 연결되어 논의되었으며, 정치적인 장으로 논의가 확대되었을 때에는 최종적으로 '왕도정치'가 그 대상이 된다는 것을 확인하였다. 이러한 맥락을 고려해보자면, '유위'의 개념에 근거를 둔 '유위지지'라는 용어는 바로 왕도정치를 실천하려는 의지로 이해할 수 있다, 그러나 위에서 살펴보았듯이 '유위'를 온전하게 '왕도'에만 연결하기에는 논쟁의 여지가 있다. 그것은 바로 '왕도'와 대비되어 지양해야 하는 통치방식으로 인식된 '패도'의 존재 때문이다. 부국강병은 실제 국가 운영에서 무시할 수 없는 목표 중 하나이며, 이 목표를 달성한 '패도정치'는 맹자에 의해서도 분명 '유위'의 범주에서 언급되었다. 그러나 동시에 왕도정치와 비교되며 비판의 대상이 되었다. '유위'의 개념 해석에서 '왕도'가 우월한 가치로서 분명하게 인식되었으면서도 '패도'와의 사이에서는 긴장 관계가 설정되었다고 하겠다. 이러한 긴장 관계 속에서 '유위' 개념의 해석을 결정짓는 요소는 곧 구체적인 시대 상황이 될 것이었다.

조선에 들어와서도 시기에 따라서 군주에게 '유위'가 강조되었다. 예를 들어, 선조는 새로운 시대를 이끌어 갈 것이라는 기대를 한몸에 받고 즉위한 바 있다. 이에 따라, 선조대를 대표하는 학자이자 이후 정치 사상의 전개에 큰 영향을 주었던 李珥는 선조에게 '유위'를 강조하였다. 그는 수기-사친-위정의 구도를 제시하고, 이것이 선조의 '크게 유위하려는 뜻[大有爲之志]'이 발현되어야 할 목적이라고 하였다. 특히 군주에 있어서는 통치[爲政]의 방향이 중요한데, 이이는 도덕, 예, 인, 애민, 교화 등의 가치를 중시하면서 '功利雜霸의 술수에 동요'되지 말라고 충고하였다.[5] 雜霸란 왕도와 패도를

5) 『율곡전서』권3 「玉堂陳時弊疏」 "伏願殿下奮發大有爲之志, 必務日可見之實. 修己當以窮理盡性爲志, 必務規圓矩方, 繩直準平, 以盡表率之道. 事親當以養志無違爲志, 必務烝烝祗載, 愉色婉容, 以盡洞屬之誠. 爲政當以道德齊禮爲志, 必務愛民施仁, 育才正俗, 以盡富敎之方. 此志旣定, 日新聖德, 不爲功利雜霸之術所遷動, 不爲流俗守常之說所移奪. 則君子有

구분하지 않고 섞어 사용하는 것을 말하는 것으로, 功利와 함께 맹자 이래의 유가 정치이념에서 경계하는 것이었다. 맹자도 언급하였듯이 왕도와 패도는 대립 및 우열관계에 있는 것으로, 패도는 통치자가 경계해야 하는 대상이었다. 이이는 공리를 추구하거나 패도를 왕도와 겸용하는 것은 '유위지지'를 추구하는 군주가 해서는 안 될 것이라고 보았다.

> A: (역사를) 두루 살펴보니, 옛날 명철하고 의로운 군주가 유위할 만한데도 정사가 혹시 제대로 운영되지 않으면 하늘은 반드시 견책을 내보여 깨우쳐 움직이게 하였지만, 自暴自棄한 군주에 있어서는 하늘이 (그를) 잊어서 오히려 재이가 없었습니다.[6]

> B: 상이 묻기를, "어째서 漢文帝를 自棄한 임금이라 하였는가?" 하니, 선생이 대답하기를, "문제는 참으로 어진 임금이지만 한나라의 전성기를 맞아 삼대를 회복할 수 있었음에도 雜霸에 그쳤던 까닭에 신이 자포자기한 임금이라 한 것입니다." 하였다.[7]

A에서 이이는 자포자기한 군주와 유위할 만한 군주를 대비하였다. 유위하고자 하는 군주에게는 하늘이 그를 위하여 재이를 내려 견책하지만, 자포자기한 군주는 하늘도 그냥 내버려 두는 존재라는 것이다. 이는 앞서 살펴본 맹자의 언설을 활용한 것으로, 도덕적인 인간이 유위할 수도 있다는 의미를 받아들인 것이다. 즉, 덕성을 갖춘 군주만이 유위할 수 있다는 것이다. B에서 보이는 선조와 이이의 대화는 어떤 구체적인 지표로 자포자기한 군주를 정의할 수 있는가의 문제에 대한 답을 주고 있다. 이이는 한나라 문제를 자포자기한 군주, 즉 유위할 수 없는 군주로 간주하였다. 그 까닭은 문제가 비록 어질지만 雜霸의 정치를 했기 때문이다. 예전 삼대 시대를 회복할 수

所恃而興起於爲善, 小人有所懼而沮止其爲惡, 風行草偃之化, 庶幾於變之治矣."

6) 『율곡전서』 권5, 「萬言封事 甲戌」 "歷觀古昔明王誼辟可以有爲, 而政或不修, 則天必示譴以警動之, 至於暴棄之君, 與天相忘, 則反無災異. 是故, 無災之災."

7) 『사계유고』 권7, 「崇政大夫議政府右贊成兼弘文館大提學藝文館大提學知經筵春秋館成均館事栗谷李先生家狀」 "上問曰, 何以漢文帝爲自棄乎. 對曰文帝固是賢君, 當漢道全盛之時, 可以復古而終於雜霸, 故臣以爲自棄耳."

있는 기회를 맞이하였음에도 결국 왕도와 패도를 겸용하는 우를 범했기 때문이다. 일반적으로 진한대는 왕도정치가 행해지지 않은 패도의 시대로 인식되는데 그것은 이 시기에 부국강병을 지향하는 국가 운영이 지배적이었기 때문이다. 이는 국가 주도적이고 전제주의적인 경향이 짙어, 후에 신유학자들에게 많은 비판을 받았다. 한문제는 전한제국의 군주들 중에서도 安民에 힘써 '文景之治'로 칭송의 대상이 되었음에도 불구하고, 본질적으로는 '잡패'라는 평가에서 벗어나지 못했던 것이다.

정리하면, 이이는 왕도와 패도를 모두 아우를 수 있는 맹자의 '유위' 개념을 엄격하게 사용하여, 왕도만을 실천하는 군주가 '유위'의 군주이며, 자포자기하지 않은 군주로 여겼다. 따라서 그가 선조에게 공리와 잡패에 동요되지 말라고 한 것은, 오로지 왕도정치에 전념하라는 말과 다름이 없었다. 그리고 그것이 그에게 '크게 유위하려는 뜻[大有爲之志]을 분발'하는 것이었다. 이이에게 '유위'의 대상은 곧 '왕도정치'를 의미했다.

조선 성리학을 대표하는 학자이자 정치가인 이이의 경우에서 확인할 수 있듯이, 조선에서 '유위'는 일반적으로 정치로의 지향을 나타내는 개념으로 활용되었다. 그 원인으로는 크게 두 가지를 꼽아볼 수 있다. 하나는, 신유학 정치사상의 영향이다. '유위'의 요청자, 즉 이 개념을 언급했던 화자들의 정체성과 이들이 견지한 정치이념을 고려하는 것이다. 사림이 본격적으로 정계에 자리잡고 신유학에 기반한 사회 개혁의 필요성을 주장하게 되면서,[8] 신유학은 16세기 이후 조선의 통치 사상의 근간을 이루게 되었다. 신유학의 정치이념은 도덕적 자율성을 가진 개개인이 주체가 되는 안정된 사회의 구축을 목적으로 하는데, 이는 남송대 신유학자들이 孟子를 재해석한 데에서부터 출발한 이념이다. 후술하겠지만 맹자 사상의 맥락에서 '유위'는

8) 성종대와 중종대 정치 및 정치사상에 대하여서는 이태진, 1972「士林派의 留鄕所 復立運動(上)-朝鮮初期 性理學 定着의 社會的 背景-」『진단학보』34; 이태진, 1973「士林派의 留鄕所 復立運動(下)-朝鮮初期 性理學 定着의 社會的 背景-」『진단학보』35; 이태진, 1989『朝鮮儒敎社會史論』지식산업사; 김항수, 1981「16세기 士林의 性理學 理解 - 書籍의 刊行·編纂을 중심으로-」『한국사론』7; 정재훈, 1999「『聖學輯要』를 통해 본 朝鮮中期의 政治思想」『규장각』22; 김범, 2015『사화와 반정의 시대 -성종·연산군·중종대의 왕권과 정치』, 역사의 아침; 송웅섭 2011「조선 성종대 公論政治의 형성」서울대학교 국사학과 박사학위논문; 송웅섭, 2020「중종 초반 왕권의 신장과 도덕적 권위 사이의 긴장」『한국문화』89 등을 참고.

바로 三代政治 및 王道政治를 향한 지향성까지 연결되기 때문이다. ‘유위’를 통해 시대적 과제를 제시한 데에는 16세기 이후 조선 사대부들의 사상적 기반이 작용한 것이다. 그러나 이와 같은 요인만으로 상기한 시대에서 ‘유위’의 정치가 요청되었던 이유를 설명하기엔 부족하다. 16세기 이후 조선 지식인의 일반적인 사상적 경향으로 시대적 특수성을 설명하는 셈이 되기 때문이다. 따라서 이들 시대가 가지고 있었던 특수성이 함께 고려되어야 한다.

다른 요인으로는 국가의 능동적 역할이 더욱 요구된 시기였다는 것이다. 선조대에는 이미 사회 제도의 개혁 또는 경장의 필요성이 절실하게 대두된 바 있다.[9] 신유학의 정치이념에서는 원칙적으로 집권적이거나 개입적인 방식으로 사회의 질서를 유지하려는 통치를 지양하기 때문에, 그 주체가 되어야 할 국가의 역할은 최소한으로 한정하는 소위 작은 국가와 비슷한 형태를 바람직하게 여긴다는 것이 일반적인 인식이다. 그러나 정치적 혼란이나 전쟁과 같은 사건이 발생하는 때에는 평시와는 달리 집권적이고 통일적이고 효율적인 권력의 사용이 필요한 상황이 된다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 정치 주체로 조선에서 상상할 수 있는 가장 대표적인 존재가 ‘국가’ 혹은 국가의 최고 권력자이며 대표자인 ‘국왕’일 것이다.[10]

신유학의 정치이념에서 국가가 과도하게 사회에 개입하거나 국왕이 전제적으로 권력을 행사하는 것은 경계의 대상이 되었다. 그러나 동시에 오랫동안 지속되어 왔던 정치 구조 속에서 이례적으로 권력의 집권적 사용이 필요한 일이 생기거나 국가 제도의 운용이나 개정 과정에서 정부의 개입이 필요한 상황이 발생한다면, 국가 역할의 범위를 두고 논자마다 서로 다른 견해가 표출되었다. 따라서 ‘유위’를 통해 시대적 과제의 해결을 요구할 때

---

9) 14세기부터 시작하여 17세기 절정을 이루었던 전 지구적인 소빙하기는 조선에도 심각한 재해를 가져왔으며, 16세기 말~17세기 조선은 일본, 청과 몇 차례의 전쟁을 겪었고, 신료들에 의한 국왕 교체라는 큰 정치적 변동이었던 중종반정과 인조반정은 국왕은 물론 이에 따라 정치세력의 교체도 가져왔다.

10) 조선의 군주체제와 국왕의 정치적 성격을 다룬 여러 연구에서는 단지 최고 권력자로서의 의미를 넘어서는 국왕권의 의미를 탐구하였다(이태진, 1990「朝鮮王朝 儒敎政治와 王權」『한국사론』23; 조선시대사학회, 1999『東洋 三國의 王權과 官僚制』, 국학자료원; 오수창, 2003 앞의 글). 그러나 본문에서는 국가의 최상위 통치자라는 가장 단순하고도 사전적인 정의를 선택하였다.

에는 국가의 역할과 그 범위 설정에 대한 고민을 가져올 수밖에 없었다. 위에서 서술한 것처럼 원론적으로는 '유위'가 신유학 정치사상의 테두리 속에서 맹자의 '왕도정치'를 지향하는 것으로 해석되었다. 그러나 효종대는 전쟁 이후의 국가를 재건해야 하는 의무가 있었던 시기였던 만큼 '유위'를 위한 적극적인 태도가 필요했다. 그리고 이는 '유위' 개념을 새롭게 조명하는 데로 이어졌다.

'유위'의 정치는 효종대 전반을 관통하는 화두이자, 이 시기 정치 주체들의 목표였다. 이는 효종의 行狀과 哀冊文에 효종이 어떤 목표를 가진 군주였는지 서술한 부분에서도 드러난다. 국왕의 행장과 책문은 해당 국왕의 생애와 업적을 잘 드러낼 수 있도록 작성한 정제된 글이다. 따라서 이러한 성격의 글은 다소의 과장이 개입될 수 있다는 점을 감안하더라도, 이 시대의 정체성을 대표하는 당대 식자들의 일반적인 시각이 표출되는 수단이라고 보아도 무방하며, 그들 군주의 시대적 역할과 업적을 어떻게 정의하고 있는지 관찰할 수 있다.

먼저 「孝宗宣文章武神聖顯仁大王行狀」에서 효종은 '英明하고 特達하고 剛毅하고 寬厚하였으며, 엄하고도 인자하고 위엄이 있으면서도 사납지 않았으며, 不世出의 자질로 유위하려는 큰 뜻을 품었던'[11] 국왕으로 평가되었다. 「哀冊文」에서도 역시 '10년 동안 단정한 자세로 군림하여 날마다 부지런히 힘썼고 크고 널리 계획하여 장차 크게 유위하려 하였다.'[12]며 효종의 생애를 정리하였다. 효종의 뒤를 이어 즉위한 현종의 즉위 교서에도 선왕의 행적을 간단히 정리하면서 '(국왕의 자리에) 오른 10년 동안 三代의 성대함을 회복하는 것 같았다. 하늘이 도우셔서 묵은 병이 나아서 다스림의 도구가 잘 갖추어짐을 기뻐하며 더더욱 유위하려는 큰 뜻을 품었다'[13]며 효종이 생전 '유위'의 큰 뜻을 품었다는 점을 강조하였다. 이상 효종의 생애를 평가하는 발언이나 글에는 그가 '유위'를 지향한 군주였다는 것을 반복하여 전달하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 효종의 시대가 '유위'의 통치

---

11) 『효종실록』 권1, 「孝宗宣文章武神聖顯仁大王行狀」 "王英明特達剛毅寬厚, 嚴而克仁, 威而不猛, 以不世出之資, 抱大有爲之志."

12) 『효종실록』 권1, 「哀冊文」 "十載端臨, 惟日孜孜. 鴻圖遠略, 將大有爲."

13) 『현종실록』 권1, 효종 즉위년 5월 9일 기사. "自臨御十年以來, 庶挽回三代之盛. 皇穹默祐, 纔喜昔者疾之瘳, 治具畢張, 益恢大有爲之志."

가 필요했고, 그 시대적 필요성이 국왕의 애책문을 통하여 표출된 것으로 해석할 수 있다.

효종대 지식인들이 당대를 어떤 시대로 이해하였는가를 파악하는 것은, 효종대에 등장했던 국가운영의 방향을 둘러싼 제 논의들이 당시에 국가의 주요한 현안을 두고 어떻게 표출되고 어떤 역사적 결과를 만들어 내었는지 이해하는 데에 유용하다. 국가의 주요한 정책의 방향에는 정치 주체들의 현실에 대한 인식 및 이를 바탕으로 한 목표설정이 개입되지 않을 수 없기 때문이다.

효종대의 정치 주체들이 그들의 시대를 어떠한 시대로 규정하였는가를 보여주는 여러 자료 중 하나는 1652년(효종3) 4월 극심한 가뭄을 맞이하여 행해진 구언에 대한 부교리 閔鼎重이 올린 應旨疏이다. 민정중은 장문의 응지소를 통하여 효종 초반부터 여러 차례 건의되었으나 제대로 된 성과를 보지 못했던 山林의 초치, 언론을 무시하는 효종의 독단적인 태도, 표류 漢人의 압송 문제, 소현세자 아들의 처우 문제, 강빈 옥사와 김자점과 조귀인의 역옥 문제, 인조의 시호 문제로 내쳐진 俞棨에 대한 처우 문제 등을 거론하였다.[14] 이들은 모두 효종의 즉위 이후부터 조정에서 국왕과 신료들 사이, 또는 신료들 사이에서도 더러 첨예한 의견 대립을 보이던 문제로 매우 민감한 사안들이었다. 특히 강빈 옥사와 김자점·조귀인의 역옥을 연관된 사건으로 파악한 내용은 기밀에 속하는 사안이라 따로 貼黃으로 첨부하여 거론한다고 할 정도였다.

효종 치세 초반의 정치적 사안의 핵을 건드린 이 상소의 첫머리에서 민정중은 작금의 시대가 '크게 한숨 짓고 눈물을 흘릴 만한 때[誠可謂太息流涕之秋)'라고 하며 재해가 그치지 않아서 위태해진 국가의 상황을 지적하였다. 이어서 자신이 과거에 급제하여 관료 생활을 시작한 이래로 近侍의 반열에 이르기까지 관직을 사양하지 않고 조정에 있었던 이유는 효종이 즉위하고 '장차 크게 유위하려는[將大有爲]' 시기가 왔기 때문이라고 하였다. 그러나 현재 국왕의 뜻은 해이하지고 형편은 점점 나빠져서 '유위하려는 뜻[聖上有爲之志]'에 부응하지 못하는 상황이라고 자책하였다.[15] 이 상소문의

14) 『효종실록』 권8, 3년 4월 26일 정묘.
15) 『노봉집』 권2, 「응지소」.

서두는 언뜻 보면 상투적인 내용과 문구로 이루어진 것 같지만, 당대의 현실과 시대적 과제를 적극적으로 진달하였다는 점에서 주요하게 분석해 볼 가치가 있다.

민정중이 효종 즉위 이후 연달아 재해가 닥친 상황을 '크게 한숨 짓고 눈물을 흘릴 만한 때'라는 비유로 표현한 것은, 한나라 文帝에게 賈誼가 올린 상소에서 나온 구절을 차용한 것이다.[16] 한문제 당시의 국내외 상황이 효종대 당시의 현실을 설명하기에 유용하다는 판단이 만들어낸 관습적 표현이라고 볼 수 있다. 병자호란 이후 대외관계와 관련하여 조선이 처했던 시대적 상황을 한나라와 흉노의 관계를 통해 인식하는 경향이 있었다. 이는 이 시기의 학술문화조류의 한 축을 漢唐 시대의 유학에 대한 관심이 담당하고 있었던 데에서 기인한다. 17세기 조선에서는 서인 지식인들 특히 서울 경기지방의 관료를 중심으로 한대 역사에 대한 관심이 하나의 학술적 흐름으로 존재했다.[17] 가의가 활동하던 시기의 한나라는 흉노와 굴욕적인 화친 관계를 맺고 있었으며, 가의는 이러한 상황에 대한 안타까움과 우려를 위의 문구로 표현한 바 있다. 17세기 조선의 지식인들은 한문제 때의 시대 현실에 대해 느끼는 동질감을 바탕으로 가의의 경세적 기획에 많은 관심을 표하였다. 민정중이 인용한 한 구절에는 이와 같은 배경이 있었던 것이다.

이어서 민정중은 효종에게 '유위의 뜻'이 있었지만 그 의지가 약해졌다는 것을 지적하며 안타까워하였다. 그에게 이 시대는 '유위'하는 의무가 주어진 시기로 이해되었다. 민정중은 효종에게 올린 여타 상소에서도 이 시대가 '有爲'의 시대이며, '有爲之志'를 품고 국정에 임해야 함을 역설하였다. 이보다 1년 전에 올렸던 응지소에서도 민정중은 다음과 같이 말한 바 있다.

> 이러한 때를 당하여 전하께서 크게 奮發하여 친히 국정을 잡으시고, 크게 유위하려는 뜻(有爲之志)을 품은 채 크게 유위하는 정치(有爲之政)를 시행하신다면 이것이 바로 신이 언급한 기세를 잡는(得勢) 한 가

16) 가의가 한문제 당시 올린 상소에는 천하에 탄식할 만한 일과 눈물을 흘릴 만한 일과 통곡할 만한 일이 있다고 하였다(『고문진보 후집』 권9「田表聖奏議序」"方漢文時, 刑措不用, 兵革不試, 而賈誼之言曰 天下有可長太息者, 有可流涕者, 有可痛哭者.").

17) 강명관, 1995「16세기 말 17세기 초 의고문파의 수용과 진한고문파의 성립」『한국한문학연구』18; 우경섭, 2013「月汀學派의 형성과정 및 학풍에 관한 試論」『한문학논집』36.

지 방법입니다.[18]

민정중에 따르면 지금은 전란 이후 도탄에 빠진 국가를 일으켜 세워야 할 다급한 시기이고, 그러기 위해서는 기세를 잡아야 하는데(得勢) 득세하는 시기에는 세 가지가 있다고 하였다. 그는 이 중에서 즉위 초반에 득세할 한 번의 기회는 지나갔고, 두 번째 찾아온 득세의 기회를 놓치지 말아야 한다고 말하며 위와 같이 '유위지지'와 '유위지정'을 강조하였다.

현세를 난세로 간주하는 것은 유가의 정치관에서는 아주 일반적인 시각이라고도 볼 수 있다. 그러나 효종대에 들어서 전란의 피해에서 벗어나기도 전에 재해가 거듭 닥쳤고, 당시 식자들에게 이 상황은 국가가 심각한 곤란에 빠져있다는 위기의식을 주기에 충분하였다. 이는 곧 이들로 하여금 '유위의 의지와 정치'의 필요성을 강조하게 했다. 이렇게 본다면 '유위지정'은 연달아 닥친 재해 상황의 위급함을 타개하기 위하여 국정 전반에 대한 군주의 적극적인 행동을 일깨우기 위한 목적으로 동원된 말이었다고 할 수 있다.

이 시기 '유위'하려는 뜻을 가지고 '유위'의 정치를 시행하는 것의 필요성을 말한 사람은 민정중뿐만이 아니었다. 효종 즉위 이래 시대적 상황은 사대부들에게 '유위'의 당위성을 일깨웠고, 자신들의 시대에는 '유위'의 정치가 반드시 행해져야 한다는 것을 국왕에게 역설하였다. 효종 즉위 직후 올려진 여러 편의 상소들에서 당시 정치 주체들의 이와 같은 견해를 포착할 수 있다. 특히 그들은 군주가 즉위한 초반이 '유위'의 정치를 행하는 절호의 기회라는 점을 공히 밝혔다. 또한 '유위'라는 명분에 위에서 구체적인 국정 현안의 문제점과 이의 해결방식 등을 제시하였다. 홍문관에서는 신료들과 소통하지 않으려 하고 예우하지 않는 효종의 태도가 조정 내에 좋은 인재의 부족을 초래하였다면서 '조정의 신료들이 모두 더불어 (무엇인가를) 유위하기에 부족하다고 생각하셔서 그들을 싫어하고 박대한다면 君道는 날마다 높아지고 아랫사람들의 실정은 막힐 것입니다.'라고 하였다.[19] 군주가

---

18) 『노봉집』 권2, 「응지소-신묘」 "當此之時, 殿下赫然奮發, 親攬萬機, 以大有爲之志, 行大有爲之政, 則此臣所謂得勢之一也."

19) 『효종실록』 권8, 효종 3년 4월 28일 기사. "玉堂上箚曰 (중략) 殿下若以廷臣皆不足與有爲, 而厭薄之, 則君道將至於日亢, 下情自底於日沮."

지극한 덕성을 갖추고 능력 있는 인재를 초빙하여 신하로 삼고 가르침을 받아 통치해야 '유위'할 수 있을 것이라고 한 맹자의 말과 일치하는 맥락에서 '유위'를 이해한 것이다.

효종 즉위년 6월 元斗杓가 즉위 초반이 '유위'의 정치를 행할 절호의 기회임을 언급하며, 당면한 시기의 적합한 과제를 찾아서 해결하는 것이 그것을 행하는 방법이라고 한 것이나,[20] 1650년 6월 李敬輿가 '지금이 유위할 만한 좋은 때'라고 하면서, 방법을 묻는 국왕에게 식견 있는 인재의 등용이 필요하다고 하면서 山林의 초빙을 다시 고려하라고 권하였던 것.[21] 김익희가 '예로부터 유위하는 군주는 반드시 보좌해주는 현인들의 도움을 받았다.'며 좋은 인재를 등용하는 것이 군주가 할 일이라고 하였던 것[22] 등은 '유위' 개념을 통해 자신들이 중요시하던 과제를 제안한 것을 잘 보여준다. 또한 군주가 정치적인 사안을 대할 때에 지녀야 할 태도나 마음가짐을 설명하거나.[23] 국가의 전반적인 정책에 대하여 거시적인 방향을 전달할 때 '유위'의 개념을 동원하기도 했다. [24]

---

20) 『효종실록』 권1, 효종 즉위년 6월 4일 임신. "方今天命眷顧於上, 人心蘄向於下, 正殿下赫然奮發, 乘勢有爲, 警動人心, 奉答天命之秋也. 如或因循度日, 蹉失期會, 則渙散離沮, 日趨危亡, 事悔莫追, 無復可爲. 雖欲奮勵振作, 而終不可得, 何以大慰斯民之望, 而克獲上天之祐乎? 殿下宜自瞿然警惕, 一變世道, 以毋失大有爲之會也. 其所謂大有爲者, 夫豈有奇術異策, 求之於冥漠不測之地哉? 不過擇其要道之適於時宜者, 力行之而已."

21) 『효종실록』 권4, 효종 1년 6월 3일 을유.

22) 『창주유고』 권10, 「辭大司諫疏」 "殿下之急務乎, 且臣竊念, 自古大有爲之君, 必資輔佐之賢. 其交際也, 如天地之相遇, 在易姤之彖曰, 天地相遇, 品物咸章也. 程子之傳曰, 天地不相遇, 則萬物不生, 君臣不相遇, 則政治不成, 聖賢不相遇, 則道德不亨. 是以人君之職, 惟在求賢."

23) 사간 張應一은 士論의 분열과 조정 신료들의 色目에 따른 분파를 우려하면서, 이를 해결하기 위하여 군주가 근본을 세워 是非를 제대로 가릴 것을 주장하는 상소를 올렸다. 그는 이 상소의 첫머리에서 효종이 크게 유위할 의지를 가지고 있다는 것을 알고 있으나, 그 의지가 강하지 못하여 미루거나 후퇴하는 모습을 보인다고 지적하였다. 『효종실록』 권4, 효종 1년 7월 7일 무오. "臣嘗聞, 人君爲國之道, 莫先於定志, 殿下何嘗不有大有爲之志哉? 然而聖志柔懦, 不能堅定, 故臨事遲佪, 每有却顧之歎, 其何望主大本, 而酬萬用乎? "

24) 金尙憲은 "성상의 춘추가 한참이고 또 '유위'의 기회를 만났으니 治安의 계책을 생각하길 바란다."는 발언을 하였는데(『효종실록』 권2, 효종 즉위년 10월 26일 신해), 이때 그가 의미하는 '유위'의 방법은 '치안의 계책'에 따른 통치였으며, '치안의 계책'이란 단순히 국가와 백성을 편안하게 다스린다는 범상한 의미가 아니라 前漢 시대에 賈誼가 文帝에게 올린 「治安策」을 가리켰다. 김상헌은 가의의 「치안책」에 담긴 내용이 당시 조선의 현실에 유의미하다고 판단하였고, 이에 가의의 치안책을 언급하며 '유위'의 방법을 모색하길 제안했던 것이다. 그 이유는 한문제의 시기와 효종 즉위 이후의 시대 성격에 대하

趙翼은 효종 즉위년 11월에 통치의 핵심과 방법, 및 현실적인 국정 운영의 시급한 과제를 논하는 장문의 상소를 올렸다. 여기서 그는 통치[治]의 방법에는 크게 立志와 擇術 두 가지가 있으며, 이 두 가지를 『大學』 8조목에 유념하여 실천한다면 三代 정치의 성과를 기대할 수 있을 것이라고 하였다. 이어서 '유위하려는 사람은 이와 같은 것이다(有爲者亦若是也).' 라며 '유위'란 삼대의 치적을 이룩하는 군주가 되는 것과 다름이 없음을 말하였다.[25]

'有爲者亦若是也'라는 구절은 『孟子』에 등장하는 것이다. 맹자가 滕의 世子에게 본성의 선함을 강조하며 그 예로 堯舜을 언급할 때, 孔子의 제자인 顔淵이 "舜은 어떤 사람이며, 나는 어떤 사람인가? 유위하는 사람은 이와 (순임금을 지칭) 같다."[26] 라고 한 것을 인용하며 말한 부분이다. 이 경문에 대하여 여러 주석가들이 그 의미를 풀이했는데, 그중에서도 朱熹는 맹자가 등나라의 세자에게 古今聖愚를 막론하고 본성은 똑같이 선하다는 것을 강조하기 위하여 '사람이라면 능히 유위할 수 있으므로 모두 순임금과 같을 수 있다'[27]는 말을 하였다고 풀이하였다. 李珥는 같은 구절을 『擊蒙要訣』의 「立志」장에 재인용 하면서 인간이 가진 선한 본성을 바탕으로 뜻을 세우고 유위한다면 성인의 경지를 이룰 수 있음을 강조하는 데에 사용하였다.

조익은 맹자로부터 이어지는 유가의 인성론과 통치 철학을 전제로, '유위'의 개념을 '삼대의 치적'으로 이해했음을 알 수 있다. 조익은 田役의 폐단과 軍役의 고달픔과 科擧의 背講 제도의 폐해가 조선의 오래 묵은 고질병이었다고 생각하여, 이미 선조 때에 자신이 건의했던 내용을 이 상소의 끝부분에 다시 정리하여 효종에게 올렸다.[28] 선조대의 문제를 이 시기에 다

여 양자가 공유하는 지점이 있다는 생각 때문이었다. 이는 앞서 살펴본 민정중이 응지소에서 가의가 한문제에게 올린 상소의 표현을 차용한 것과 같은 맥락이다.

25) 『포저집』 권12, 「申論治道 仍進先朝所獻四事箚」 "人君誠能治心修身, 以立其本, 制事立度, 以保其民,而立志極其正, 擇術極其審, 則其德卽是三代帝王之德, 其治卽是三代帝王之治矣. 然則三代之盛, 豈人之所不可爲哉. 有爲者亦若是也, 如以此爲不可爲, 則豈知道者哉, 豈知治者哉."

26) 『맹자』 「등문공」상 "舜何人, 予何人? 有爲者, 亦若是."

27) 『맹자집주』 「등문공」상 "有爲者亦若是, 言人能有爲則皆如舜也."

28) 조익은 「申論治道 仍進先朝所獻四事箚」(『포저집』 권12)의 말미에 先朝所獻四事라고 하여, 進大學困得論語淺說疏, 玉堂論災異箚子言心學一段/ 論宣惠廳疏, 大同廳啓辭/ 丙子箚子言軍政一段/ 請變通科擧講經箚子, 丙子箚子言講經一段으로 구성된 네 묶음의 소를 같이 올렸다.

시 제기한 것은, 조익이 생각하기에, '유위'의 정치가 현실에 구현된다면, 그것은 선조대부터 존재했던 세제와 과거제의 폐단을 해결하는 것으로부터 시작되는 것이었다.

위와 같이 조익은 유가의 정치론에 근거하여 '유위'를 '삼대의 치적'을 지향하는 것으로 규정하고, 효종에게 성학에 힘써 '유위'의 통치가 가능한 군주가 되기를 요청하였다. 더 나아가 당대 조선이 마주한 과제로 세 가지 폐단을 거론하고 이것을 개혁할 것을 강조하였다. '유위'라는 개념을 통하여 개혁이 필요한 개별적인 국정 과제까지 언급한 것을 고려한다면, 현실적인 문제로 돌아왔을 때 이 개념이 포괄할 수 있는 범주가 화자에 따라 다양하게 변주될 수 있음을 알 수 있다. 삼대의 치적을 유위하기 위하여 무엇을 할 것인가의 문제는 화자에 따라 강조하는 지점이 다를 수 있기 때문이다.[29]

지금까지 논의된 바에 따르면, 효종대에도 '유위'하는 정치와 의지를 국왕에게 다양한 내용으로 강조하되, 역시 이전시대와 마찬가지로 맹자 이래의 유가 특히 신유학의 정치이념의 영향을 강하게 받아 이를 왕도정치의 맥락에서 언급하였다. 효종에게 '유위지지'를 품어 '유위지정'을 베풀라고 강조한 것은, 삼대의 왕도정치를 시행하라는 말과 다름이 없어 보인다. 그러나 주목해야 할 점은 이 시기에 지금까지 살펴본 '유위'와 관련된 발언의 맥락과는 차별적인 것이 등장하였다는 사실이다. 단순히 맹자 이래 유가에서 이상적인 통치 모델로 여겨진 왕도정치 이념에 따라 '유위'의 의미를 규정하던 데에서 변화가 생긴 것이다. 그것은 송시열이 1649년 효종이 즉위한 해 11월에 국왕에게 올린 「己丑封事」 내용 중의 일부를 통하여 알 수 있다.[30]

> 아, 전하께서 이미 수치를 씻고 의를 바로잡는[雪恥正義] 것으로 마음을 가지면 내 한 몸을 돌아보기에도 부족합니다. 온 천하의 만물도

29) '有爲'라는 개념이 화자의 의도에 따라 무한하게 의미가 확장되는 것이었을지 생각해볼 필요가 있다. 이것에 대해서는 이 개념이 사용되어왔던 역사적 맥락을 규명한다면 그 여부를 확실하게 알 수 있는데, '유위'는 어떤 것이든 품을 수 있는 개념은 아니며, 발화자의 의도에 따라 일정한 범주 내에서 진동하는 개념이었다. 이는 맹자 이후부터 중국와 조선에서 이 개념이 해석된 맥락을 고려한다면 생각할 수 있는 부분이다.

30) 송시열의 「기축봉사」의 전반적인 내용과 체제는 우경섭, 2005 「송시열의 세도정치사상 연구」 서울대학교국사학과박사학위논문, 106~119쪽을 참고하였다.

나의 마음을 당하기엔 부족하니, 하물며 즐거운 宴安과 재미있는 貨利와 사사로운 便嬖가 어찌 족히 한 터럭이라도 그 의지[志]를 지배하여 공업[功]을 진작시키는 것을 방해하겠습니까. 이같이 하신다면 비록 벙어리 귀머거리 절름발이와 같은 사람이라 하더라도 또한 백 배의 기운을 내어 크게 유위하시려는 뜻[有爲之志]을 도울 것입니다.[31]

위는 효종에게 올린 「기축봉사」의 13개 조항의 제일 마지막인 '政事를 가다듬어 夷狄을 물리칠 것[修政事以攘夷狄)'의 조항에 실린 내용 중의 일부이다. 이 글은 송시열이 주희가 송효종에게 1188년에 올린 「戊申封事」와 1189년에 올린 「己酉封事」의 체체와 내용을 참고하여 작성한 것으로,[32] 핵심이 되는 부분은 위에 제시된 마지막 조항이다. 여기에서 송시열은 '크게 유위하시려는 뜻[有爲之志]'이 무엇을 지향하는 것인지 명확하게 밝혔다. '수치를 씻고 의를 바로잡는(雪恥正義=攘夷狄)'기 위하여 '정사를 가다듬는 것[修政事]'이 바로 '크게 유위하시려는 뜻'을 통해 궁극적으로 지향해야 하는 바였던 것이다. 이 조항은 청에게 당한 치욕과 수치를 마땅히 갚는 것이 의리[義]라고 하면서 그 당위성을 피력하되, 섣불리 청과의 관계를 끊거나 급하게 도발을 하려 한다면 오히려 그들을 자극하여 종사가 위태로워질 수 있다고 충고하면서 '유위하려는 뜻'을 이루기 위하여 우선 할 수 있는 일과 해야 할 일들을 제시하고 있다.

이 일은 더욱 전하의 한 마음으로 근본을 삼지 않으면 안 되니, 반드시 자신을 극복하여 마음을 바르게 가져 집안을 다스려 忠直에 접근하게 하고, 公道를 넓혀 체통을 밝히고, 紀綱을 떨쳐 財用을 절약하고, 사치를 혁파하여 民力을 펴게 함으로써 지모가 勇明하고 기세가 충만하게 한 다음에야 이 일을 말할 수 있습니다.[33]

---

31) 『송자대전』 권5, 「己丑封事」 "殿下旣以雪恥正義爲心, 則一身不足顧. 擧天下之物, 無足以當吾心者, 況宴安之樂, 貨利之玩, 便嬖之私, 何足以一毫役其志, 而妨振作之功乎. 如此則雖喑聾跛躄之人, 亦且增百倍之氣, 以贊大有爲之志也."

32) 정재훈, 2004 「우암 송시열의 정치사상-주희와의 비교를 중심으로」 『한국사상과 문화』 23, 66~88쪽.

33) 『송자대전』 권5, 「己丑封事」 "然此事尤不可不以殿下之一心爲本, 必須克己正心, 齊其家而近忠直, 恢公道而明體統, 振紀綱而節財用, 革奢靡而紓民力, 使志勇謀明, 勢滿氣飽, 然

위의 '이 일'이란 修政事以攘夷狄(=內修外攘)을 뜻한다. 송시열은 위에서 이 일을 유위하기 위해서 할 일에 대하여 克己와 正心의 修己, 齊家로부터 이어지는 일련의 방안을 열거하였는데, 이것은 바로 「기축봉사」에 담긴 전체 내용을 요약한 것이었다.[34] 송시열은 내수사의 재정을 호조로 이관하고, 공안을 개정하고 양전을 실시하며 호서지역에 선혜법을 실시할 것을 언급하였다. 당시 국가 재정의 운용과 관련하여 문제가 되고 있었던 구체적인 사안까지 언급하며 이것들을 잘 해결하는 것이 곧 효종의 '유위지지'를 이루는 방법임을 강조하였다. 즉, 송시열은 효종의 '유위지지'의 목적을 '내수외양'으로 규정하였고, 이를 달성하기 위한 경세의 방향까지 언급한 것이다.

송시열이 필요성을 언급한 호서대동법은 효종 즉위 당시 金堉이 시행을 주장한 것이었고, 이에 대하여 관료들의 입장은 찬반이 갈린 바 있다.[35] 특히 이 정책은 얼마 못 가서 王安石의 新法에 비유되기까지 하면서 파장을 낳았다.[36] 송대 신유학은 맹자의 정치사상을 계승한다고 자부하며, 왕안석으로 대표되는 국가 주도적 통치철학에 대한 비판적 대안으로 성립하였다. 신유학은 국가 주도적이고 전제주의적인 패도정치를 지양하며, 삼대로 상징되는 왕도정치를 지향함을 내세웠다. 조선의 지식인들이 신유학의 정치적 지향을 바탕으로 자신들의 정당성을 내세워 왔던 것을 생각하면, 김육이 주장한 정책이 왕안석의 신법에 비견된다는 것은 사소한 사안이 아니었다. 더구나 왕안석은 관중, 상앙 등과 더불어 패도의 대표 격으로 지목된 인물이었다. 이는 김육이 주장하는 바가 신유학에서 내세우는 신념과는 반대편에 서 있고, 따라서 정치적 정당성이 결여되어 있다는 것을 의미하였다.

송시열이 覇道로까지 지목된 바 있던 제도를 거론하며 그 시행이 '유위지

後可以語此."

34) 조항별 요약은 『효종실록』 권2, 효종 즉위년 11월 10일자 기사를 참고하였다("伏聞, 頃於筵中, 有求言之旨, 玆以前日擬上封事, 作一冊子投進. 其目曰:節哀以保身, 講禮以愼終, 勉學以正心, 修身以齊家, 遠便佞以近忠直, 抑私恩以恢公道, 精選任以明體統, 振紀綱以勵風俗, 節財用以固邦本, 正貢案以紓民力, 崇儉德以革奢侈, 擇師保以輔儲貳, 修政事以禦外侮.").

35) 『효종실록』 권2, 효종 즉위년 11월 5일 경신.

36) 『효종실록』 권3, 효종 1년 1월 22일 병자.

지'를 달성하기 위한 방편 중의 하나임을 역설한 이유는 국가재정을 견실하게 하는 것의 필요성을 인정했기 때문이다.

> 富强을 추구하는 것은 天理이지만, 功利를 숭상하는 것은 人欲이며, 작은 나라로서 큰 나라를 섬기는 것은 천리이나 부끄러움을 참아가며 원수를 섬기는 것은 인욕입니다.[37]

'富强'은 富國强兵을 의미하는 것이다. 앞의 이이의 발언을 통해서도 보았듯이 16세기 조선에서는 왕안석의 정책은 功利를 추구하는 것으로 간주되었고, 진한대의 여러 제도들은 부국강병, 곧 패도를 추구하는 것으로 규정되었다. 반면 이 시기에 송시열은 '유위지지'를 이루기 위해서는 '부국강병'도 해야 한다고 주장하였다. 그러나 이전의 지적 전통에 의하여 이것이 패도를 추구하는 것으로 치부된다면, 청에 대한 복수설치는 그 정당성을 확인받지 못할 수도 있었다. 따라서 송시열이 택한 방식은 富强을 功利와 구분하고 이를 각각 天理-人欲에 대비시키는 것이었다.

천리와 인욕은 송시열이 「기축봉사」에서 『대학』 8조목의 誠意正心 중에 正心의 의미를 설명하는 와중에 공부(勉學)의 중요성을 강조하기 위하여 동원한 개념이다. 주지하다시피, 신유학의 주요한 철학적 개념인 '存天理去人欲'에서는, 천리와 인욕의 대비를 통하여 인간 심성의 보존하고 버려야 할 부분을 적시하고, 이러한 수양론을 통하여 정치적 존재인 인간의 자발성과 사회의 교화를 추구한다. 그만큼 천리와 인욕의 대비를 통하여 부강과 공리를 구분, 동시에 부강을 천리의 차원에서 정당화한다는 것은, 부강을 패도로 규정하던 이전의 분위기에선 볼 수 없던 모습이었다.

송시열이 보았을 때, 국가재정을 견고하게 할 여러 정책들은 부국강병을 위한 것이며, 나아가 이들이 패도의 범주에 있는 것이 아니라 왕도의 범주에 있는 것이었다. 이러한 정당화 부여 과정을 통하여 '유위지지'의 목적인 '內修外攘(=修政事以攘夷狄)'의 필요성을 역설했다고 볼 수 있다. 송시열은 1년 뒤 다시 한 번 "신이 생각건대 폐하께서는 크게 유위할 자질을(有爲之

---

37) 『송자대전』 권5, 「己丑封事」 "富強者天理, 而尙功好利者, 人欲也. 小事大者天理, 而忍恥事讎者, 人欲也."

資) 가지시고 크게 유위할 뜻을(有爲之志) 분발하시어 즉위 초에 강개발분하며 공검근로하여 안으로는 政事를 가다듬고 밖으로는 夷狄을 물리칠 것을 힘쓰셨습니다.[38]"라고 하며, '유위지지'의 대상으로 '내수외양'을 언급하였다. '외양'을 위한 '내수'의 방법으로 부국강병이 여전히 필요하다는 것, 그를 위하여 經世의 구체적인 방법이 이전과는 다를 수 밖에 없음을 암시한 것이다. 즉, 송시열에게 만큼은 부국강병이 왕도의 범주로 정당화되어, 경세론의 경향에도 이전과는 다른 분위기가 등장하였다. 맹자가 '패도'와 '왕도'를 모두 포괄할 수 있도록 '유위'의 개념을 설정하였다면, 송시열은 '유위'는 여전히 '왕도'만을 의미하지만 그 '왕도'의 범주를 '패도'에 속해있던 '부국강병'을 포함시킴으로써 효종 시대의 화두를 풀어나가려고 하였다. 그리고 앞에서 살핀 바와 같이, 송시열은 청에 대한 복수를 바로 효종 시대의 화두로 꼽았다. 결국 효종대 조야에 널리 퍼져 있던 청에 대한 복수를 실현하기 위해서는 그동안 신유학의 정치이념에서 제 1의 과제로 인식되기는 어려웠던 '부국강병'이 필요하였으며, 이를 정당화하기 위해 '유위' 개념의 변화가 일어나고 있었던 것이다.

송시열은 위와 같은 '유위'에 대한 개념의 재정의와 함께, 북송 신종대 추진된 王安石의 新法에 대하여 이것이 三代를 지향하는 事功의 차원이었음을 말하며 신법이 함의하는 국가운영이념에 대하여 그 시대적 필요성을 인정하였다.[39] 왕안석이 추진했던 정책은 국가 주도적 성격이 강했던 까닭에 당대에도 구법당 인사들을 비롯한 대신들에게 많은 비판을 받았으며, 이에 대한 대안적 정치사상으로 민간의 자발성을 격려하는 신유학이 대두하였다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그런데 송시열은 국가의 강력한 개입으로 부국강병을 추구하는 왕안석의 정책 방향을 '삼대의 치세를 만회하려는 뜻'이었다고 의미를 부여하였다는 사실은, 앞서 설명한 '유위'개념이 부국강병을 정당화하는 과정과 맥락을 같이 함을 알 수 있다.

---

38) 『송자대전』 권7, 「辭召命兼論聖學疏 庚寅八月二十七日」"又告曰, 臣竊惟陛下以大有爲之資, 奮大有爲之志, 卽位之初, 慷慨發憤, 恭儉勤勞, 務以內修政事, 外攘夷狄."

39) 『효종실록』 권20, 효종 9년 11월 8일 신축. "安石爲人, 朱子有定論矣. 蓋其言行有高處, 而氣量旣狹, 學術亦麤. 當時大臣, 務欲鎭靜, 不欲作爲, 而安石欲做事功, 有挽回三代之意, 以爲漢文帝唐太宗, 皆不足法也. 至於終未免小人之歸者, 非其本情也. 安石意在變更, 而一時老成之人, 不從己意, 故心懷憤懣, 反與小人, 而締結其意, 蓋欲伸其己志也."

‘유위’, ‘유위지지’, ‘유위지정’에 대한 인식을 둘러싼 일련의 변화는 효종대 전개된 다양한 경세론의 지향에서도 논쟁의 사안이 적지 않을 것이라는 것을 암시한다. 우선 무엇을 ‘유위’로 규정할 수 있을 것인가의 문제였다. 동시기 다른 사람들 중에는 효종대 이전, 특히 이이의 ‘유위’ 인식을 그대로 따르는 경우도 있었고 송시열의 경우처럼 그렇지 않은 경우도 있었다. 이러한 차이는 필연적으로 ‘무엇이 정당한 제도 개혁인가?’ ‘經世의 방향이 어때야 하는가?’ ‘국가운영의 성격은 무엇이 옳은가?’를 두고 견해의 차이를 낳았다.

효종대 ‘유위하려는 뜻’은 이전 시기와는 달리 그 의미가 확장되었다. 이이로 대표되는 조선의 지식인들은 맹자의 ‘유위’를 ‘왕도’만을 뜻하는 것으로 해석하였고, 이는 주희 이래의 신유학의 유가경전 해석 전통에 있는 것이었다. 반면 효종대에 들어서는 이전 시기의 경향이 지속되고 있었지만, 송시열의 언급에서도 볼 수 있듯이 ‘부국강병’의 시대적 요구가 절실하게 대두되는 상황에서 ‘패도’로 간주되던 것들이 ‘왕도’의 범주에서 정당화되었다. 결과적으로 ‘유위’가 포함하는 대상의 범주가 확장 재해석 된 것이다. 효종대의 ‘유위지지’는 왕도정치의 원칙 속에서 부국강병을 행하려는 당대의 필요성이 집약된 말이었다고 할 수 있다.

그러나 무엇보다도 효종시대의 국가의 개입적인 역할과 제도의 개편, 최고 결정권자로서 국왕의 역할이 요구되었던 당대 시대적 배경이 큰 변수로 작용하였다. 효종대는 ‘유위’의 시대였으며, 사대부들은 ‘유위’의 정치를 현실에 구현하기 위하여 구체적인 실천 방향을 모색하고, 국왕에게 ‘유위지지’를 가질 것을 요청하였다. 그것은 주로 조정에서 논의되는 국정 현안을 대상으로 표출되었다. 인사와 관련된 사안에서부터 외교문제, 군사정책, 조세정책, 상벌의 문제 등, 국가운영을 위한 여러 사안을 두고 결정을 내릴 때에는 항상 그 시대의 큰 원칙과 지향성에 따르기 마련이다. 즉, 經世의 원칙과 방향을 결정하는 사안이라고 보아도 무방하다. 효종대에 강조된 ‘유위’의 정치는 경세의 원칙에 대한 논의를 불러일으킬 수밖에 없는 것이었다.

2) 前漢 시기 역사에 대한 시각과 時勢 인식

조선의 식자들은 자신이 처한 현실을 지난 역사나 고사에 비추어 이해하고 반성하거나 경계하는 수단으로 삼았는데, 역사를 鑑戒로 활용하는 것은 유교문화권에서 역사를 대하는 일반적인 태도이다. 조선후기에는 정통론을 중시하는 신유학의 확산으로 감계주의가 더욱 강조되어 역사 서술에 의리명분을 기준으로 시비를 평가하는 綱目형 史書가 편찬되기 시작하였다.[40]

역사와 현실을 바라보는 관점은 어떠한 시대의 어떠한 인물이나 자료에 주목하는가와도 깊은 관련이 있다.[41] 이것은 마치 경서를 누구의 주석을 중심으로 이해하는가에 비유할 수 있는 것으로, 당면한 현실을 어떤 시기의 역사를 통해 바라보는지 누가 쓴 역사를 통하여 바라보는지를 통하여 해당 주체의 학문적·정치적인 입장 및 세계관까지 엿볼 수 있다. 예를 들어, 조선시대에는 어떤 정책이나 인물을 송나라 神宗 때의 王安石의 新法에 비유한다면 그것은 상당히 논쟁적인 사안으로 문제시되었으며 그렇게 지목당한 사람은 상당히 수세에 몰리는 경우가 일반적이었는데,[42] 이는 국가 주도적인 국가운영을 비판하는 司馬光과 朱熹 사관의 영향을 받은 것이다. 이렇듯 현실을 해석할 근거를 선택하는 데 있어 특정한 역사 시기나 소재 및 관점을 선택하는 것은 자신의 세계관과 현실 문제 해결의 방향을 보여주는 정치적 행위라고 보아도 무방하다. 따라서 효종대를 전후하여 조선 지식인들의 역사관을 검토하고 여기에서 그들의 時勢 인식의 틀을 분석하는 것은 그들이 추구한 국정 운영과 經世의 방향을 살펴보는 데에 유용한 작업이 될 수 있을 것이다.

17세기 서인 지식인 사이에서는 前漢 시기의 역사를 통하여 조선의 현실

---

40) 한영우, 2002『역사학의 역사』, 지식산업사, 166~167쪽; 허태용, 2009『조선후기 중화론과 역사인식』, 아카넷.

41) 역사적 인물과 자료에 대한 접근을 역사 인식과 연관시켜 살펴본 연구로는 김문식 외, 2020『역사를 바라보는 실학자의 시선』경인문화사.

42) 왕안석에 대한 비유를 통해 특정 제도를 반대한 사례로는 1680년(숙종 6) 5월 25일 오가작통 등의 정책을 비판하면서, 왕안석의 신법에 이를 비유하고 이에 대한 사마광의 비판을 통해 정당화를 한 김수흥의 발언을 들 수 있다.『숙종실록』권9, 숙종 6년 5월 25일 계축. “壽興曰: ‘百姓困苦, 近來益甚, 怨讟載路. 紙牌一事, 斯速變通可矣. 先王時欲試行之, 而終不得行之矣. 王安石新法中, 豈無一二條良規, 而司馬光復入後, 盡罷之, 蓋以慰民心也.’ 上曰: ‘紙牌事, 尹鑴之所請行者也. 今民之疾苦如前, 則領相出仕後相議, 五家統紙牌號牌, 竝皆罷之.’”

을 바라보는 경향이 있었다. 병자호란 이후 조선후기에는 청나라에 굴복한 조선의 시대 상황을 南宋과 金의 관계에 투영하는 경우가 일반적이었다. 이는 조선 효종대에 대한 역사 정리 작업을 주도하였던 송시열을 비롯한 서인 노론계열 사대부의 시각이 조선후기 사상계에 반영된 것이다. 특히 송시열은 華夷論에 기반하여 조선이 中華의 주체가 될수 있는 길은 禮儀로 집약되는 유교문화의 실천이라는 견해를 도출하는 가운데, 남송의 역사적 상황과 주희의 사상에서 조선이 지향해야 할 방향을 찾았다.[43] 그러나 이렇게 남송과 조선이 동일한 역사적 경험을 공유했다는 인식이 일반적으로 자리를 잡기 이전에 조선의 많은 지식인들이 병자호란 이후 대외관계와 관련하여 조선이 처했던 시대적 상황을 한나라와 흉노의 관계를 통해 인식하였다는 사실이 주목된다. 이는 이 시기의 학술문화 조류의 한 축을 漢唐 시대의 유학에 대한 관심이 담당하고 있었던 데에서 기인한다.

임진왜란을 전후하여 양명학, 북송유학, 노장사상, 불교 등이 부각되면서 그 영향을 받아 다양한 사상 조류들이 전개되는 가운데, 16~17세기 사이 서울경기 지역 지식인들을 중심으로 秦漢 시대의 학술과 문학에 관심을 가지고 古文復興運動을 주도한 '침류대학사'는 花潭學派의 영향을 받고 近畿南人과의 친연성이 있었다는 점이 주목된 바 있다.[44] 17세기 서울경기 지역의 학술 지형 가운데 秦漢 시대의 古文에 대한 관심은, 당시 지식인들의 역사의식과 관련하여 한나라의 역사를 時勢 인식의 근거로 삼게 되었던 보다 직접적인 이유이기도 하다. 先秦兩漢의 散文을 문장의 모범으로 삼는 16~17세기 지식인의 진한고문 추구는 임진왜란 시기 명나라의 王世貞을 비롯한 의고문파의 문장들이 조선에 전해지면서 시작되었고, 곧 조선의 문단에 파급력을 가졌다. 또한 외교문제가 중시되면서 외교문서 작성에 요구되

---

43) 우경섭, 2013『조선중화주의의 성립과 동아시아』, 유니스토리, 56~59쪽. 같은 사안에 대하여 김준석은 "주자는 삼강오륜을 채용하여 가부장권을 중심으로 한 가족주의를 실현하고, 그 연장으로서 향당과 국가 사회에 관통되는 질서체계를 수립해야 한다고 생각하였다. 그것을 결국 지주전호의 생산관계를 기축으로 한 남송사회의 봉건체제를 유지 가능하게 하는 지배이념이었다. (중략) 송시열이 강상원리를 복수설치의 근거논리로 강조하고 있다는 사실은 조선사회의 운영원리가 강상에 기조해야 한다는 확신을 반영하는 것이었다."라고 하며, 송시열이 주희 사상에 주목한 이유를 봉건체제의 유지를 가능하게 하는 사상의 주창자였기 때문으로 정리하였다. (김준석, 2003 앞의 책, 232쪽.)

44) 고영진, 1994「16세기 후반-17세기 전반 서울 枕流臺學士의 활동과 그 의의」『서울학연구』4.

는 상고적인 문장이 만연해지는 과정에서 진한고문을 따르고자 하는 文衡을 적지 않게 배출한 것으로도 알려진다.[45]

서울경기 지식인들의 진한고문에 대한 관심은 漢代의 정치와 사상에 본격적으로 접하는 계기를 조성하였고, 그 연장선에서 한나라 역사에 대한 탐구도 촉발되었다. 四書五經과 唐宋古文보다는 先秦兩漢의 『史記』, 『漢書』, 『左傳』, 『戰國策』 등을 접하면서 이 시기의 역사에서 전해지는 한나라의 주요 정치적 사건, 국가체제, 각종 제도문물, 대표적인 인물과 이들의 경세책 및 사상 등에 대한 지식이 축적되었다. 애초에 명나라와 조선에서 진한시대의 고문을 통하여 文風을 일신하자는 학술 사조가 출현하게 된 이유는 문체가 단순히 문학적 표현에 그치는 사안이 아니라, 그것이 속한 시대의 정신을 상징적으로 나타내는 수단이라고 여겼기 때문이다. 이는 '(斯)文'을 '儒學'과 같은 의미로 사용하던 공자 이래의 이해 방식에서도 살펴볼 수 있는 부분이다. '文'이라는 것은 문학은 물론 역사와 철학을 아우르는 유학의 문헌전통을 의미하기 때문에,[46] 이것이 올바른가의 여부는 한 시대의 盛衰를 가늠하는 척도였다. 진한시대의 문체에 대한 관심이 자신의 시대가 가진 현실적인 문제를 고찰하는 과정에서 대두한 것이라고 한다면, 문체를 탐구하는 과정에서 접한 여러 서적들(특히 역사서적) 역시 수용자의 현실로 연결될 가능성이 컸다. 한나라 역사에 대한 탐구가 17세기 전후 조선의 현실과 연결되는 순간이었다. 게다가 유학에서의 역사를 대하는 전통적인 '감계주의' 또한 한나라의 역사를 통하여 조선의 현실을 고찰하도록 하였음은 물론이다.

정리하면, 17세기 조선에서는 서인 지식인들 특히 서울 경기지방의 관료를 중심으로 漢代 역사에 대한 관심이라는 학술적 흐름이 존재했다. 이러한 현상은 같은 임난 전후 명나라를 통하여 유입된 진한고문에 대한 관심과 이를 중심으로 한 일련의 문단 형성과 역사적 맥락을 같이 한 것이었다. 아래에서는 구체적으로는 한나라의 역사 시기 중에서도 한문제와 한무제의 시기에 대한 역사관, 한문제 시기의 경세가인 賈誼의 개혁론에 대한 인식을 17세기 중반 서인 계열 인물들을 통하여[47] 살펴볼 것이다. 효종대를 전후

45) 강명관, 1995 앞의 논문, 304쪽.
46) Peter K. Bol, 2010 『역사 속의 성리학』, 예문서원, 94쪽.

한 시기 관료 및 학인들의 시세 인식, 즉 국가가 직면한 현실적인 문제를 포착하고 해결하려는 방향을 고찰함으로써, 이 시기의 국가 통치에 관한 당대인들의 지향까지도 파악할 수 있을 것이다.

먼저, 효종대를 전후하여 당시의 국정 운영상의 주요한 문제를 한 문제 때의 관료 가의가 올린 상소의 내용을 인용하며 언급하는 사례에 주목할 만하다. 가의의 「치안책」은 이미 조선에서는 널리 알려진 유명한 글이었다.[48] 특히 17세기 중반에 이 글이 언급된 이유는 크게 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 당대의 대외관계에 관련한 문제를 살펴보는 데에 최소한 한문제 때의 역사적 사건을 참고할 수 있다는 생각 때문이다. 역사에서 교훈이나 타산지석의 사례를 찾아서 현실에 참고하려는 유가의 감계주의 역사관 영향이다. 다른 하나는 가의가 올린 상소에 드러난 治國의 방향이 효종대 식자들의 당면한 현실을 해석하고 이에 대한 해결책을 모색하는 데에 유용한 참고체계가 된다고 여겼기 때문이다. 이는 한문제 때의 대외적 상황과 정치적 이슈가 조선의 당시 형세와 유사하다는 판단이 바탕이 되었을 것이다.

閔鼎重은 효종대 재해가 빈번하던 당시의 상황을 '크게 한숨 짓고 눈물을 흘릴 만한 때(誠可謂太息流涕之秋也)'로 표현하였는데, 이는 한문제 시기의 경세가 賈誼가 올린 상소 「論時政疎」[49]에서 쓰인 유명한 구절이다. 이 구절은 다양한 방식으로 조선시대 문인들에 의하여 차용되었는데, 특히 효종

---

47) 서인 계열 인물로 한정한 이유는 본 논문의 문제의식이 17세기 경세론 또는 국가 운영 방향에 대한 논의를 살펴보는 것이기 때문에, 이 시기 국가 운영에 직간접적으로 관여하고 있었던 인물들을 대상으로 분석하는 것이 유의미하다는 판단에서이다. 무엇보다 위에서 살펴본 대로 진한고문과 한나라 역사에 대한 당시의 관심은 서울경기 지방의 서인 관료들을 중심으로 형성되고 있었기 때문이다.

48) 「치안책」은 기원전 173년(前漢 文帝 7) 조정에 올린 상소로, 한나라의 건국 초기에 내부의 제후왕 문제와 외부의 흉노 문제를 해결하고 국가 운영을 위한 각종 제도를 개혁하자는 내용으로 이루어져 있다. 이 글은 『漢書』「賈誼列傳」에 실려있으며, 『한서』는 유교문화권의 지식인들에게는 익숙한 역사서였기 때문에 이 안에 기록된 가의의 「치안책」 역시 조선의 지식인들에게는 고전으로 자주 인용되었다. 이미 고려 말기의 문인 李穡의 문집인 『牧隱集』에도 「치안책」의 구절이 언급되는 것으로 보아, 조선후기에 이르러서도 지식인들에게 가의와 그의 「치안책」은 자주 인용되었을 것으로 생각된다.

49) 「論政事疎」로도 불리며, 후대의 학자들에게는 『漢書』「賈誼傳」에 전해지는 「治安策」으로 더 많이 알려진 작품이다. 가의의 저서로 알려진 『新書』에는 「치안책」 내용의 일부가 몇 개의 글로 나누어져 수록되었다. 이 글의 문헌적 성격은 박미라, 2007 『(역주)新書』 소명출판의 설명에 따른다.

대에는 전쟁 이후 회복의 과제가 주어진 상황에서 재해가 빈번했던 시대적 상황과 맞물려 이 구절이 자주 언급되었다. 무엇인가 특단의 대책을 세워 행동하여 성과를 내지 못한다면 국가의 존립이 위태로울 것이라는 당대의 절망스러운 상황과 이를 목도한 사람들의 위기감을 표현하는 방식이었다.

비슷한 시기 趙翼은 효종대 빈번한 재해로 인한 민생고를 걱정하면서 자신이 생각한 구체적인 해결방법을 적은 서간을 당시 호조판서였던 元斗杓, 李時昉과 李厚源에게 보냈다.[50] 그는 이 서간에서 전국 팔도의 재해와 기근의 상황을 전달하면서 '내년 봄이 이르기도 전에 굶어 죽는 자들이 줄을 잇게 될 것이니 참으로 통곡할 만한 일이라고 말해야 할 것'[51]이라고 하였다. 송준길은 산림직으로 제수된 세자시강원의 進善을 사양하면서 「치안책」에서 가의가 언급한 태자 교육의 중요성을 언급하고, 자신은 적임자가 아님을 피력하기도 하였다.[52]

효종 3년 趙絅은 병자호란 때에 斥和를 고수하며 남한산성에서 인조를 수행하다가 항복 이후 자결을 기도하였으나 실패한 후 세상과 단절하여 살아간 鄭蘊을[53] 忠節을 지킨 사람으로 褒章하자는 상소를 올렸다.[54] 조경은 이 소를 올리면서 '정온의 일이 이 세상에 밝혀지지 않으면 성상께서는 임금이 치욕을 당하면 신하는 죽는 의리를 후세에 알릴 수가 없고, 과거 제왕들이 절의를 표창한 도가 전하에 이르러 끊어질 것이니, 신하 된 자가 이익을 생각하며 임금을 섬기고, 자식 된 자가 이익을 생각하며 어버이를 섬기는 모습을 장차 보게 될 것입니다. 가의가 말한 '편의를 보면 빼앗고 이익을 보면 따라가는'(賈生所謂見便則奪, 見利則逝者) 풍조가 만연하여 막을 수 없을 것이니, 이것이 신이 몹시 두려워하는 일입니다.'[55]라고 하면서 정

50) 조익이 이 서간을 보낸 시기는 정확하게 명시되어있지는 않지만 조익의 사망시점과 원두표가 호조판서를 역임한 시기를 감안할 때, 효종 2년~3년 사이로 추정된다.

51) 『포저집』 권1, 「與戶判原平元斗杓延城李時昉完南李厚源書」 "大槪察其形止, 其不甚處, 僅可連命, 甚處餓死必多, 而湖西, 甚處雖多, 不甚處亦多. 至於海西畿甸則甚處同然, 不甚處極少, 甚處則尤酷於湖西之甚處, 以此形勢觀之."

52) 『동춘당집』 권1, 「乞解職且辭出入經席疏 己丑十二月」 "且臣聞之, 朱夫子之論治道, 賈生之策治安, 皆以輔翼太子, 爲急先務. 今我世子玉質幼沖, 輔養之道, 尤不宜疏略, 惟此胄筵新刱之職, 是何等妙選, 必得如黃裳所謂當世第一人者, 委以保傅之任, 庶幾涵養氣質, 薰陶德性, 以爲他日齊治之本, 豈可使一个空空眇孱癃廢者居之, 以厚招四方之譏乎."

53) 정온에 대한 연구는 오수창, 2001 「동계 정온의 정치활동과 그 이념」 『남명학연구』11을 참고하였다.

54) 『효종실록』 권9, 3년 11월 13일 신사.

온의 충절을 정부에서 기념해 주어야 하는 당위성을 밝혔다. '편의를 보면 빼앗고 이익을 보면 따라간다'라는 구절은 가의의 「치안책」에서 인용한 것으로, 군주가 신하를 禮義廉恥로 대우하지 않으면 신하는 이익을 따라 행동한다는 맥락에서 나온 말이다.[56] 조경은 가의의 「치안책」을 인용하여 군주가 신하들을 예의와 염치로 대해 주어야 신하들이 이익에 따라 정치에 임하지 않는다는 견해를 전제로, 정온의 병자호란 때의 충절을 제대로 평가하고 예우해 줄 것을 요청한 것이다.

인조~효종대 관료 鄭斗卿이 그의 친구 李尙質과 그의 시문들을 각각 가의와 「치안책」에 빗대면서 지은 글 역시 또 다른 사례이다. 1660년(현종 1) 정두경은 오래전에 죽은 친구 이상질의 아들 李蕙의 부탁으로 그의 시문을 모은 문집인 『家州集』 草稿를 刪定하면서 서문을 지었다. 이 서문에서 정두경은 과거에 장원으로 급제하여 홍문관 교리가 되었으나, 元宗 추숭 논의에서[57] 극력 반대하다가 북쪽 변경으로 유배되었다가 사면되고 병을 얻어 39살의 젊은 나이로 죽은 친구를 가의의 삶에 비유하였다.[58] 가의는 한 무제 초기 周勃 등의 任俠 세력(또는 한고조의 공신집단)을 통제할 필요가 있다는 건의를 하다가[59] 이들의 견제를 받아 長沙王 吳差의 太傅로 좌천성

55) 『용주유고』 권8 「褒忠節疏」 "秪以蘊之事不明於此世, 則聖上無以詔後世主辱臣死之義, 而前古帝王褒表節義之道, 至殿下而絶矣, 將見爲人臣者懷利以事其君, 爲人子者懷利以事其父, 賈生所謂見便則奪, 見利則逝者, 滔滔不可止也, 此臣之所大懼也."

56) 『한서』 「가의전」 "頑頓亡恥奡詬亡節, 廉恥不立, 且不自好, 苟若而可, 故見利則逝, 見便則奪. 主上有敗, 則因而挺之矣, 主上有患, 則吾苟免而已, 立而觀之耳, 有便吾身者, 則欺賣而利之耳. 人主將何便於此." 廉恥는 管子가 말한 예의염치 四維로서, 孔子는 관자를 霸者를 도운 인물로 비판하면서도 '사유'의 필요성은 인정했다.

57) 원종 추숭 논의에 대한 연구는 주로 16세기 이후 각 정파별 禮學의 경향성을 탐구하는 연구와 조선후기 국왕권의 특징이라는 주제 속에서 논쟁의 정치사적 의미를 탐구하는 연구로 나뉜다. 대표적인 연구로는 이봉규, 1998 「金長生·金集의 禮學과 元宗追崇論爭의 철학사적 의미」 『한국사상사학』11; 이현진, 2000 「仁祖代 元宗追崇論의 推移와 性格」 『북악사학』7; 김용흠, 2006 「仁祖代 元宗 追崇 論爭과 王權論」 『학림』27 등이 있다.

58) 『가주집』권1 「家州集序」 "亡友李校理子文, 弱冠以文藻名, 其志則慨然以經濟自負, 不專在翰墨也. 當廢朝, 擧世溷濁, 奔走名利, 子文守靜若處子, 視當世冠冕, 不啻若泥塗, 逮反正, 擢第壯元, 卽列侍從, 會追崇議起. 在玉堂, 抗疏力爭, 竄于北塞, 明年放赦歸, 及放淮陽病卒, 得年三十九, 子文夭折, 不展其志, 不然獻納論思, 必有可觀者, 惜乎其無命也. 然潔身亂世, 直諫淸朝, 見此二者, 亦可知其爲人矣. 昔賈生稟經綸之才, 壽止三十三, 遭遇孝文, 有長沙之謫, 豈非命哉. 故余嘗以子文方諸賈生."

59) 한문제 시기의 공신집단과 이들에 대한 성격에 대한 연구로는 다음을 참고. 김한규, 1974 「賈誼의 政治思想」 『역사학보』63; 이성규, 1977 「前漢列侯의 性格」 『동아문화』14,

인사를 당하여 장사 지방에 있다가 4년 만에 장안으로 돌아와서 문제의 막내아들인 양희왕의 스승이자 태부가 되었다. 그러나 얼마 지나지 않아 희왕이 낙마하여 사망하고 梁國이 폐지되자 가의는 상심이 큰 나머지 1년 동안 哭泣을 그치지 않다가 33살의 나이로 죽었다.[60] 정두경은 한나라 건국기의 공신집단의 문제를 해결하고 문제 치세에 국가의 여러 제도를 마련하고 개혁함으로써 守成의 시기를 이끌려는 포부를 가졌던 가의의 삶을 친구 이상질의 삶에 비유하였다. 이는 원종 추숭에 찬성한 李元翼, 李廷求, 鄭經世 등의 조정 대신들과 이에 반대했지만 끝내 귀양을 간 이상질의 상황이 한문제 당시 공신세력으로 대표되는 구세력과 이들의 견제를 받아 경세의 포부를 실현하지 못한 가의의 관계와 유사성이 있다고 판단한 것이었다.

뿐만 아니라, 정두경은 「가주집」의 시문에 대하여 다음과 같은 종합적인 평가를 내렸다.

> 시가 비록 性情을 읊는 것이기는 하지만, 어찌 이것으로 子文(이상질)이 평생에 온축한 바를 다 말하였다고 할 수 있겠는가. 후대에 이 시집을 보는 자들은 한 시인의 것으로만 보지 말고, (가의의) 「치안책」으로 여기길 바란다.[61]

위의 발언은 이상질의 시문이 단순히 문학작품에 그치는 것이 아니라 가의의 「치안책」에 비유할 수 있을 정도로 국가를 경영하는 데에 보탬이 되고자 하는 큰 포부와 그 방법을 담았다는 뜻이다. 즉, 정두경은 이상질의 시문을 經世를 위한 그의 구상이 담긴 작품으로 간주하고, 이를 가의의 「치안책」에 비유한 것이다. 가의의 「치안책」은 '개혁' 및 '경세'를 상징하는 것이었다. 정두경이 수많은 중국 역사상의 인물과 개혁책 중에서 가의의 「치안책」을 선택하여 친구의 문집에 비유한 것은 이상질의 삶과 가의의 삶이 보여주는 유사성에서도 기인했겠지만, 효종 즉위 전후로 인조대 반정공신과 관련된 정치적 이슈들과 한문제 당시의 한나라의 공신집단 문제에서 보이

60) 가의의 행적에 관하여서는 『한서』「가의전」에 의거하여 서술하였다.
61) 『가주집』 권1 「家州集序」 "詩雖性情, 曷以此盡子文平生所蘊哉. 後之覽是集者, 勿視一詩人, 視以治安策則幾矣."

는 상황적 유사성도 있었음을 알 수 있다.

여러 지식인들이 가의와 「치안책」을 중시한 이유는 당시 조선의 현실을 바라보는 그들의 관점이 가의가 「치안책」에서 제시한 관점과 유사하다고 보았기 때문이다. 또한 이 글에서 제시된 前漢 시기의 시대적 과제가 당시 조선의 국가적 과제와도 긴밀하게 연결되어 있다고 파악하였기 때문이다. 가의의 「치안책」이 제출된 것은 漢 文帝 7년, 기원전 173년이었다. 이 시기 가의는 양희왕의 태부로 있으면서 황제에게 정치 개혁을 요구하는 여러 편의 상소를 올렸는데, 이 가운데 하나가 후대에 「치안책」으로 알려진 「論時政疎」이다. 이것은 가의가 진나라가 천하를 통일했음에도 불구하고 멸망하게 된 이유를 분석한 「過秦論」과 함께 그의 정치철학 및 경세성격을 알 수 있는 대표적인 글이다. 가의가 「치안책」을 올린 당시의 시대적 상황 및 이유에 대해서는 『漢書』에 다음과 같이 소개하고 있다.

> 이때 흉노가 강성하여 변경을 침략했다. 천하가 막 평정되어서 制度가 소략하였다. 諸侯王은 참람되게 천자에 견주려 했고, 封地가 古制를 넘었으며, 淮南과 濟北의 왕은 모두 역모로 주살되었다. 가의가 여러 차례 상소하여 정사를 논했는데, (잘못을) 바로잡고 (제도를) 세우자는 것이 많았다.[62]

『한서』의 저자 班固는 가의가 「치안책」을 작성한 이유를 한나라 건국 초기의 흉노의 침략이라는 외부의 문제, 제후왕과 천자의 관계라는 내부의 문제로 정리하였다. 실제로 가의가 「치안책」을 통하여 전달하는 당시 한나라가 당면한 문제는 반고가 정리한 것과 다르지 않다.

> 제가 가만히 국가의 형세를 생각하니, 통곡할 만한 일이 한 가지, 눈물을 흘릴만한 일이 두 가지, 길게 한숨 쉴 만한 일이 여섯 가지가 있습니다. (중략) 폐하께 진언하는 자들은 모두 천하가 이미 안정되었다고 하지만, 신만은 홀로 천하가 아직 안정되지 않았다고 생각합니

62) 『한서』「가의전」“是時匈奴疆侵邊. 天下初定, 制度疏略. 諸侯王僭儗, 地過古制, 淮南濟北王皆爲逆誅. 誼數上疏陳政事, 多所欲匡建.”

다.[63]

가의가 말하는 통곡할 만한 일 하나는 功臣集團 및 諸侯王의 문제이고, 눈물을 흘릴만한 일 두 가지는 흉노 문제를, 길게 한숨 쉴 만한 일 여섯 가지는 각각 나라에 만연한 사치 풍조, 없어지지 않는 秦의 풍습, 禮義廉恥가 없는 풍조, 태자교육의 미비, 법령과 형벌에 의한 통치방식, 신료를 예우하지 않음이다.[64] 가의는 이 사안들을 병렬적으로 나열한 것이 아니라 통곡할 만한 일, 눈물을 흘릴만한 일, 한숨 쉴 만한 일 이렇게 단계를 두어 서술하였기 때문에, 먼저 서술된 것일수록 시급하고도 중요한 문제로 여긴 것이다. 그렇다면 그는 제후왕의 문제와 흉노의 문제를 당대 핵심 과제로 설정하였으며, 반고 또한 이러한 가의의 서술 의도를 잘 파악하고 정리하였다는 것을 알 수 있다.

가의가 '통곡할 만한 일'로 꼽은 내부 정치의 문제, 즉 당시 공신집단 및 제후왕들의 문제란, 개국 시기 공신집단과 제후왕이 지나치게 강성한 데에서 오는 정치적 혼란함과 일원적인 권력 운용의 부재를 지적한 것이었다.[65] 또한 가의가 '눈물을 흘릴 만한 일'로 꼽은 대외 정치의 문제는 흉노와의 관계 문제로, 한 고조가 흉노에게 포위되었다가 탈출한 '平城之憂' 이후로 흉노를 압도하지 못하고 경제적인 대가를 지불하면서 치욕적 화친 관계를 유지해 왔던 일을 지칭하였다. 효종대 조선의 지식인들은 가의가 지적한 한대의 대내외적 상황이 당시 조선의 상황과 유사하다고 인식하였던 것이다. 그 효종대의 대표적 사례가 바로 李惟泰이다.

이유태는 이이-김장생의 학맥을 이었다고 알려진 인물로, 효종대 초반과 후반에 송시열 송준길 유계 등과 마찬가지로 山林으로 조정에 징소되기도 하였다. 효종 초반의 산림 징소가 1694년 9월 2일 효종이 즉위하던 해에

---

63) 『한서』「가의전」"臣竊惟事勢, 可為痛哭者一, 可為流涕者二, 可為長太息者六. 若其它背理而傷道者,難遍以疏舉. 進言者皆曰天下已安已治矣, 臣獨以為未也."

64) 여섯 가지 한숨을 쉴 만한 일의 항목은 『한서』「가의전」에 전해지는 치안책 내용을 요약한 것이며, 전문을 모두 옮겨올 수 없었음을 밝힌다.

65) 김한규, 1974 앞의 논문; 이성규, 1993「中國 古代 皇帝權의 性格」『한국사 시민강좌』13; 남영주, 2001「전한초 황제권의 정립과 문제의 역할」『대구사학』65; 박아란, 2001「前漢 文帝의 諸政策과 皇帝像」『서울대동양사학과논집』25; 정일동, 1982「賈誼 治安策一考」『한국학논집』2.

공조좌랑으로서 국왕에게 「論事疏」를 올리고 이에 대한 소회를 담아 읊은 시인 「己丑疏進後偶占」은 가의의 「치안책」을 효종대 지식인들이 어떤 방식으로 전유하고 있었는지, 또한 그 시대적 의미가 무엇인지를 그 일면을 잘 보여주고 있다.

이유태는 「기축년에 소를 올린 후 읊은 시」에서 재야에 칩거하다가 어느 날 갑자기 조정에 나온 산림인 자신의 상황과, 작금의 청과의 위태한 관계를 보면서 더 이상 무사안일한 자세로 현실을 도피하지 않겠다는 다짐을 하였다. 이어서 그는 조정의 군주와 신하가 모두 능력이 있는데, 어째서 아직 「치안책」을 보지 못하고 백성들을 괴롭게 하느냐며 안타까워하였다.[66] 이 시는 산림으로서 조정에 불려온 상황에서의 강한 현실 참여 의지, 바람직한 통치의 모범 중 하나로 가의의 「치안책」을 제시하고 있음을 보여주고 있다.

이유태는 이 시기 공조좌랑에 임명되어 조정을 일신하고 국정에 적극 참여하려는 의지를 갖고 있었으나, 산림의 다소 공세적인 태도에서 비롯된 여타 인사들과의 마찰, 청나라와 연결된 김자점 등과의 문제로 인하여 결국 다시 초야로 물러날 수밖에 없었다. 「논사소」는 이유태가 물러나기 전, 조정 내에서 산림을 둘러싸고 벌어진 일련의 일들에 대하여 자신들의 정당성을 피력하는 내용으로 구성되어 있다. 이 상소에서는 김집과 김상헌, 조석윤을 공척하는 데에 참여했던 남인 계열 인사들을 전방위적으로 비판하고, 송시열의 귀향을 적극 만류해야 한다고 주장하였다. 이러한 내용의 상소를 올린 뒤 지은 시라는 것을 고려한다면, 이유태는 절실한 經世의 의지를 가지고 조정에 나온 사람으로서 자신의 경륜이 발휘될 기회를 보고 있었지만, 그 상황이 따라주지 못하는 것에 대한 아쉬움을 표현했다고 생각할 수 있다. 가의와 그의 「치안책」이 문제 시기에 처했던 맥락에 자신의 상황을 이입한 것이다. 공신집단에 의하여 좌절된 가의와, 그의 경세책, 문제 당시의 대외적 상황 모두 이유태가 효종 즉위 초반에 보던 조정의 상황과 비슷했을 것이다.

---

66) 『초려집』권9 「己丑疏進後偶占」 "怪底山蹤到赤墀, 狂言一出世驚疑, 年來病蟄門深閉, 回顧平生祗自嗤. 天挺男兒在世間, 如何無事老空山, 遙聞塞外多戎馬, 撫枕中宵意未閒. 聖德決非庸暗主, 諸臣豈乏濟時才, 如何未見治安策, 空使生靈亦孔哀."

이유태는 이후 청에 대한 復讐雪恥를 위하여 국가를 부유하고 군병을 강건하게 만들 방책을 담은 「己亥封事」를 효종 10년에 작성하였다. 「기해봉사」는 이이의 「萬言疏」와 같은 장문의 개혁책이어서, 군병의 양성뿐만 아니라 이것과 연계된 국가 운영 체제의 전반을 다루는 이유태 경세론의 전반을 살펴볼 수 있는 글이다.[67] 이유태의 「기해봉사」는 가의의 「치안책」에 비유할 수 있는 것이었다고 해석할 수 있을 것이다.

효종대 조선의 지식인은 전한 시기 역사적 사실과 더불어 가의의 저작을 모두 접하면서 한 문제 때의 상황과 가의의 「치안책」이 당대 자신들에게 시사점을 주고 있다고 여겼다. 가의가 고조와 문제를 황제의 자리에 올린 공신집단의 존재를 문제 시기 내치에서의 가장 큰 우환으로 지적한 것과, 흉노를 굴복시켜야 한다는 당위성을 설파하면서도 그 방식은 전쟁이 아닌 우회적인 계책이어야 한다고 주장한 것, 절실한 경세의 의지에도 불구하고 공신집단에게 축출되어 떠돌게 된 가의의 처지 등을 접하면서 전한시기 역사적 맥락에 조선의 현실을 접속하여 이해했을 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 인물들이 가의의 글을 여러 방식으로 인용하고 자신의 견해를 정당화하는 데에 이용한 것은, 17세기 서울경기 지역 서인 관료 집단을 중심으로 한 진한고문에 대한 관심과, 이러한 학술사조 및 관련 텍스트가 점차 지성계 전반에 확산되었던 배경에서 일차적으로 기인했다. 여기에 더하여 병자호란을 겪은 효종대의 시대적 배경 속에서, 흉노와 수세적 화친관계를 유지하고 있었던 한무제 이전의 전한시기 상황에 대한 동질감을 바탕으로 가의라는 인물과 그 시대가 효종대 지식인들의 발언 속에 등장하게 되었다.

조선의 지식인들은 역대 중국 사서에 등장하는 중국 군주들의 통치 방식을 자신들의 정치적 상황을 비유적으로 이해하거나 평가하는 데에 동원하기도 했는데, 한나라 5대 황제인 文帝와 7대 황제인 武帝의 사례가 대표적이다. 특히 앞에서 언급한 17세기 서울경기 지역에서의 학술 사조와 효종대의 시대적 분위기는 한나라 역사에 대한 관심을 증대시켰을 것이고, 지식인들 사이에 확산된 한나라 역사의 여러 사례들은 다양한 맥락 속에서 언

67) 이유태의 「기해봉사」와 이것이 효종대 양병 정책에 가지는 의미에 대해서는 본 논문의 Ⅲ장에서 상술하고자 한다.

급되고 소비되었을 것이다. 여기에서 문제와 무제에 대한 당시 사람들의 발언 및 평가에 주목할 필요가 있는데, 바로 이 두 군주에 대한 17세기 조선인들의 평가가 특정 맥락 속에 함께 위치하기 때문이다. 그것은 바로 문제와 무제 각각의 시대에 추진된 정부의 정책 및 제도에서 드러나는 국가 경영 방식에 관한 조선인들의 인식이다. 특히 국가의 통치 방식과 정치 이념에 대한 조선 지식인들의 인식을 한나라 문제와 무제에 대한 발언 속에서 엿볼 수 있다.

일반적으로 조선에서는 문제가 무제보다 통치자로서 더 적합한 덕목을 가진 것으로 인식되었다. 특히, 무제에 대해서는 재위 기간 동안 흉노를 비롯한 주변 이민족 정벌을 단행하면서 국력을 소모하고 백성의 부담을 과중하게 했다는 부정적 평가가 우세하였다. 이는 고려말에서부터 지식인들 사이에서 일반적으로 형성된 관념이었으며, 그 인식의 경향을 아래에서 확인할 수 있다.

> 前代의 일을 차례로 살펴보건대, 周나라의 성대함이 극에 달했다가 六國의 시대에 이르러 쇠미해졌고, 육국의 쇠미함이 극에 달했다가 秦나라 때에 이르러 성대해졌습니다. 그리고 진나라에서 漢나라로 옮겨와서는, 文景의 시대에 이르러 천하의 풍부한 물자와 많은 인구가 극에 달했는데, 무제가 그 엄청난 물자를 쌓아놓고 무려 50여 년 동안이나 전쟁에 몰두하느라 무력을 남용하니(窮兵黷武), 그 후에는 財用이 고갈되고 말았습니다.[68]

위의 글은 고려 말 李穀이 지은 鄕試의 策文이다. 이곡은 국가 재정과 인구의 운용과 관련하여 역대 중국 왕조의 盛衰와 治亂을 논하면서, 한 문제와 경제의 치세, 그리고 무제의 치세에 대하여 평가하였다. 문제와 경제의 시기에는 국가의 자원과 인구가 매우 풍부했으나, 무제 때에 그 물자를 전쟁에 모두 소비하여, 이전의 성대한 시기를 쇠락의 시기로 만들었다는 것이

68) 『가정집』 권13, 「鄕試策」 "歷觀前代之事, 周之盛極矣, 至六國而衰, 六國之衰極矣, 至秦而盛. 自秦而漢, 至於文景, 天下之富庶極矣, 武帝籍富庶之資, 窮兵黷武至五十餘年, 然後財用竭矣."

다. 풍부한 재용의 고갈 원인을 전쟁을 위한 무력 남용에 돌리고 있는 이곡의 발언은 그만의 독특한 인식에서 비롯된 것이 아니었다.

'窮兵黷武'라는 표현은 이미 唐代에 편찬된『貞觀政要』에서 당 태종이 직접 언급한 말로 전해진다. 이 책에서 태종은 수나라 양제가 '궁병독무'에 전념하느라 백성들에게 세금을 많이 거두고 삶을 피폐하게 만들어 나라가 멸망하게 되었다고 비판하였다.[69] 흥미롭게도 당 태종은 남송대의 주희에게 진시황, 무제와 더불어 '궁병독무'에 열중한 사람으로 지목되어 비판받았다.[70] 춘추전국시대 孔孟의 정치사상 이래로 유가에서 전쟁은 백성들의 삶을 해치는 부정적인 것으로 인식되었으며, 특히 신유학의 집대성자 주희는 국력을 전쟁에 소비하는 것을 폭정으로 규정하며 극렬하게 비판하였다.[71] 그가 한 무제의 정치를 진시황의 그것과 같은 반열에 두고 '궁병독무'로 명명한 것에서, 신유학 정치사상의 입장에서도 역시 전쟁은 정치적 정당성의 약화 요인으로 작용하였다는 것을 알 수 있다. 위의 이곡의 무제에 대한 견해는 바로 이와 같이 유가의 일반적인 인식을 따른 것이었다.

한 무제에 대한 전형적인 인식은 조선시대 지식인들 사이에서도 확인된다. 이에 대해서는 다음 이이의 발언을 참고할 수 있다.

> 인군이 정사를 할 적에는 늘 인재가 없다고 걱정하는데 이것 역시 그렇지 않습니다. 三代의 군신은 진실로 논할 것이 없겠습니다만, 한 무제는 賢君이 아닙니다. 그러나 그가 원대한 功業을 좋아할 때에는 재략을 지닌 사람들이 밖으로 힘을 펼쳐 동서로 국토를 확장시켜 그의 뜻대로 이루어주었고, 말년에 과오를 뉘우치며 養民하며 영토를 지키려 할 때에는 지방을 다스리는 신하들이 지혜를 써서 기구를 만들어 백성들이 농사를 짓는 데 편리하게 하고 백성을 이롭게 하였습니다. 만약 무제가 명철한 군주(哲王)의 전철을 밟았다면 어찌 道學을 지닌

69)『貞觀政要』政體 "貞觀九年, 太宗謂侍臣曰, 往昔初平京師, 宮中美女珍玩舞院不滿, 煬帝意猶不足, 征求舞已, 兼東西征討, 窮兵黷武, 百姓不堪, 遂致亡滅. 此皆朕所目見, 故夙夜孜孜, 惟欲淸淨. 使天下無事, 遂得徭役不興, 年穀豊稔, 百姓安樂."

70)『주자대전』「溫公疑孟」上 "辨曰:秦始皇, 漢武帝, 唐太宗欲無夷狄, 是皆好大喜功, 窮兵黷武之過. 孟子欲無楊, 墨, 韓子欲無釋老, 豈愛摩頂放踵, 利天下爲之?"

71) 한무제의 정치에 대한 주희의 평가에 대해서는 우경섭, 2004「潛谷 金堉(1580~1658)의 學風과 '時勢' 認識」『한국문화』33, 167~168쪽을 참고.

선비가 나와서 명에 응할 자가 없었겠습니까.[72]

위의 글은 李珥가 1582년(선조 15)에 올린 차자의 일부이다. 좋은 인재의 등용은 올바른 정치를 하고자 하는 군주의 의지에서부터 비롯된다는 요지의 이 글에서, 그는 무제를 賢哲한 군주가 아니라고 규정하였다. 무제가 말년에 과오를 뉘우치기 이전에는 원대한 공업을 이루는 것에 심취하여 그의 뜻에 영합하기 위하여 재주를 지닌 사람들이 국토를 확장시키기에 진력했기 때문이었다. 반성하기 이전 무제의 정치는 '養民과 保境'을 하면서 백성들의 삶을 이롭게 하는 정치와는 대비된다. 그리고 이이는 무제의 이러한 점 때문에 그를 삼대의 군주들과 비교하여 어질고 유능한 군주가 아니라고 비판한 것이다. 이이가 무제를 비판하는 지점은 앞에서 언급한대로 유가에서 한무제를 평가하는 전형적인 시각에 입각한 것이었으며, 이곡이 무제 정치의 특징을 '궁병독무'로 정리한 것과도 일맥상통한다.

이이는 『성학집요』에서 陳德秀의 『大學衍義』에 나오는 내용을 인용하며 군주의 사치와 검약이 국가의 흥망에 어떤 영향을 미치는지에 대하여 논하였는데, 여기서 한 무제의 시대는 '천하사람들이 사치를 하며 말단을 추구하던 때(武帝時, 天下侈靡趨末)'로 규정된다. 진덕수는 東方朔이 검약을 숭상하던 문제의 시기와 비교하며 무제 당대의 사치 풍조를 비판하던 일화를 전하며 '무제의 사치스러운 생활로 인하여 백성들의 풍속이 각박해졌고, 결국 사치로써 국가를 피폐하게 만들었다'[73]는 평가를 하는데, 이이는 이러한 진덕수의 견해에 동의하였다. 이이는 무제 때의 한 제국을 쇠락한 시기로

---

72) 『율곡전서』 권7, 「陳時弊疏 壬午」 "人君臨政, 每患無人, 此亦不然. 若三代君臣, 則固無議爲, 如漢武帝, 非賢君也. 當其好大喜功之際, 材略之士, 宣力于外, 東恢西拓, 惟意所欲, 及其末年, 悔過斂迹, 養民保境, 則又有任土之臣, 運智制器, 便耕利民. 若使武帝求踵哲王, 則安知無道學之士出而應命乎."

73) 『율곡전서』 권23, 「聖學輯要」5 "武帝時, 天下侈靡趨末, 上問, 吾欲化民, 豈有道乎. 東方朔對曰, 堯舜禹湯文武成康上古之事, 經歷數千載, 難言也. 臣願近述孝文皇帝之時, 當世耆老, 皆聞見之, 貴爲天子, 富有四海, 身衣弋綈, 足履革舄, 以韋帶劍, 筦蒲爲席, 兵木無刃, 衣縕無文, 集上書囊, 以爲殿帷, 以道德爲麗, 以仁義爲準. 於是, 天下望風成俗, 昭然化之. 今陛下, 土木衣綺繡, 廄馬被繢罽, 宮人垂珠璣, 飾文采, 叢珍怪, 上爲淫侈如此, 而欲使民獨不奢侈失農事之難者也, 陛下誠能用臣朔之計, 推甲乙之帳, 燔之於四通之衢, 却走馬, 示不復用, 則堯舜之隆, 宜可與比治矣. 眞氏曰, 東方朔可謂知化民之本矣, 文帝之儉如彼, 風俗安得而不厚, 武帝之侈如此, 風俗安得而不薄, 朔近述孝文時事, 愛君之至情, 言治之確論, 而武帝不之聽, 卒以奢靡敝其國, 惜哉."

간주하였고, 무제의 사치가 그 원인 중의 하나라고 진단하였음을 알 수 있다.

위의 사례들로 미루어 볼 때, 이이가 무제를 비판하는 지점은 한도를 넘은 전쟁수행과 사치인데, 이 둘은 공통점이 있다. 바로 국가재정의 집중과 확장, 소비를 전제로 한다는 것이다. 무제는 정벌을 통한 영토확장과 '新政'의 실시로 알려진 인물이다. '신정'은 그가 국가의 재정을 증대하기 위하여 실시한 均輸法, 平準法, 鹽鐵專賣制 같은 정책을 실시하면서[74] 민간에 대한 정부의 강력한 통제와 국가 재정의 확대를 추진한 것을 지칭한다. 동시에 30여 개의 군을 설치하여 국가의 직접적이고도 개별적인 지배를 추구하였다. 무제는 이를 통하여 흉노, 남월 및 동월을 정벌하여 영토를 확장하고 '四海'에 대한 정벌을 지속할 수 있었다. 국가가 소금과 철을 전매하는 정책을 실시한 것은 늘어나는 원정 비용을 기존 세금으로 충당하지 못하여 추가로 세수를 확보하는 과정에서 기인하였으므로, 민간의 부담이 한계에 도달한 상황이었음을 추정할 수 있다. 무제에 대한 이이의 비판은 무제의 정책들이 결과적으로 백성들의 고통을 담보로 하였다는 점을 간파한 것임과 동시에, 근본적으로는 무제 시기의 정책이 지나치게 국가 주도적이었다는 데에서 기인한다.[75] 이이가 무제를 평가하는 기준은 이후에도 유효하였다. 17세기 무제에 대한 인식은 아래 송시열의 발언을 통하여 가늠할 수 있다.

1659년 현종이 즉위한 해, 송시열은 안악과 신천 지역의 궁가의 屯庄 부근의 저수지의 물 사용 문제와 관련된 백성들의 寃狀을 전달하는 차자에서 다음과 같이 말하였다.

> 여러 궁가의 屯庄이 안악과 신천 지역에서 도둑맞은 것들을 또 장차 그 사람들에게 떠넘겨 다스리려고 하는데, 안악과 신천의 백성들의 범죄 사실이 어쩌면 그렇게도 많단 말입니까. 이렇게 된 데에는 그 까닭이 있음을 알 수 있습니다. 옛날 한나라 무제가 桑弘羊을 등용하여

74) 요지카와 고지로, 장원철 역, 2021『(평전)한무제』, AK, 156~161쪽.
75) 한 무제 시기의 국가정책과 염철제도의 국가 주도적 성격에 대해서는 김영민, 2021『중국정치사상사』사회평론아카데미, 292~299쪽을 참고.

(경제적인) 이익을 취하고자(征利) 먼저 張湯 등을 기용하여 형법을 준엄하게 적용하였습니다. 재물이란 백성들이 모두 갖고 싶어 하는 것이므로 형법이 준엄하지 않을 경우 백성들이 또한 일어나 다툴 것이기 때문에 무제의 술책이 그와 같았던 것이고, 사마천이 그 사실을 기록하고 선유가 그것을 논하였던 것입니다.[76]

위 사안은 상하로 나누어진 河墓라고 불리던 들판의 농지 가운데에 宮屯이 저수지를 만들고 관개를 관장하면서, 그 물을 사용하게 된 농지 일부를 궁가의 둔장으로 포함시키려는 데에서 비롯되었다. 해당 농지에 관계된 백성들은 억울함을 호소하였지만 궁가의 주장대로 일이 흘러갔고, 이 과정에서 궁가에서는 해당 지역민에게 없는 죄를 뒤집어 씌우기까지 했다는 것이다. 송시열은 궁둔의 행위를 비판하기 위하여 한 무제 때 일부러 백성들에게 지나친 형법을 적용한 사례에 비유하고 있다. 지역민과 궁가가 이익을 놓고 경쟁하기 위하여 법률을 이용하여 유리한 조건을 만들어 놓는다는 것이다.

송시열은 안악 신천 지역에서 궁가가 둔장 주변의 저수지 물길 문제로 지역민들과 이익을 다투다가 심지어 없는 죄를 만들어 항의를 무력화시키고 땅을 빼앗으려 한 일에 대하여, 무제 시기 정책에 대한 인식을 바탕으로 궁가를 비판하였다. 그리고 그러한 궁가 대신 지역민들의 편에서 문제를 생각할 것을 주장하였다. 무제의 정치는 이익을 극대화한다는 목적에는 부합하였지만 그 과정은 폭압적이고 각박하였으며 그 결과는 국가를 위태롭게 만든다는 송시열의 견해는, 위에서 소개한 이이의 무제 시기에 대한 평가와 일맥상통하였다. 자원의 확충과 집적을 위하여 국가의 민간에 대하여 지나치게 개입하고 억압하는 것은 유가에서 지양하는 방식이었다. 그래서 신천 안악 지역의 궁가와 지역민들의 갈등을 두고, 송시열은 정부가 이를 궁가의 편에서 해결하려 한다면 한나라 무제와 같은 평가를 받게 될 것이라고 발언한 것이다. 이로 미루어 보아 무제의 경세 방식에 대한 17세기 일반적 평가는 이전과의 연속 선상에 있으며, 그것은 국가 주도적이고 전제적인 정

76) 『송자대전』 권9, 「陳安信民人冤狀乞免疏 己亥七月」 "且諸宮家屯莊見偸於安信之間者, 又將委之於其人而欲治之, 是何安信之民所犯若是之多也. 其故可知也, 昔漢武帝欲用桑弘羊征利, 而先用張湯等, 峻用刑法. 夫財者, 民之所同欲, 刑法不峻, 則民亦起而爭之. 故武帝之術如此, 而史遷記之, 先儒論之."

치 형태에 대한 비판이었음을 알 수 있다.

무제와 달리, 그 부친 5대 황제 문제는 고조의 郡國制를 계승하여 지방의 제후세력과 권력분점을 현실적으로 인정하며 공존하고, 토지세와 인두세 등 각종 세금을 감면하였으며 형벌을 느슨하게 운영하여 백성들의 삶을 편하게 하는 동시에 흉노와 화친을 추구하는 등 평온한 시대를 이끌었다고 평가받는다. 후대에는 '文景之治'라 하면 평화롭게 잘 다스려지던 시대라고 이해되었던 만큼, 확실히 문제를 무제보다는 높이 평가하는데, 이는 安民을 최고의 가치로 생각하는 유가의 정치이념 때문이었다. 문제에 대한 후대의 평가는 일찍이 한나라 때부터 司馬遷과 班固에 의하여 德과 仁의 군주로 상징이 된 것에서도 알 수 있듯이[77] 유가에서 바람직하게 여기는 군주의 덕목을 실천한 인물로 인식되었다.

문제를 안민 혹은 養民의 가치와 연관지어 인식한 조선시대의 사례는 적지 않게 찾아볼 수 있는데, 대표적으로 1635년(인조 13) 윤선도가 星山縣監으로 재직할 당시 올린 상소를 참고할 수 있다.

> 아, 군주에게는 백성이 하늘이요, 백성에게는 먹을 것이 하늘입니다. 그러므로 백성의 먹을 것을 넉넉하게 하고, 백성의 재물을 풍부하게 하는 것이, 바로 국가의 운세가 영원하도록 하늘에 기원하는 방법입니다. 그렇기 때문에 尹鐸이 그 戶數를 줄여 주어서 晉나라 왕실이 보전되었고, 文景이 누차 백성의 조세를 덜어 주어서 자손이 번창하였으니, 天理가 보존되고 멸망하는 기틀을 소홀히 해서야 되겠습니까.[78]

위에서 윤선도는 국가의 존망을 결정하는 요소에 대하여 말하고 있다. 그는 백성이 가장 소중하게 생각하는 것은 먹을 것이고, 국가를 보존하기 위하여 군주는 백성의 재물과 식량을 넉넉하게 만들어야 한다고 하였다. 백성의 생

---

77) 『史記』 권10, 「孝文本紀」 "漢興, 至孝文四十有餘載, 德之盛也. 廩廩鄉改正服封禪矣,謙讓未成於今. 嗚呼, 豈不仁哉."; 『漢書』 권4 「文帝紀」 "專務以德化民, 是以海內殷富, 興於禮義, 斷獄數百, 幾致刑措. 嗚呼, 仁哉."

78) 『고산유고』 권2, 「乙亥疏」 "嗚呼, 君以民爲天, 民以食爲天. 裕民食阜民財, 乃祈天永命之道也. 是以尹鐸損其戶數而晉室以保, 文景屢除民租而子孫三興, 天理存亡之幾, 其可忽乎."

업의 항상성이 국가 존망을 결정하는 요소라는 주장을 뒷받침하기 위한 사례로 진나라의 윤탁이 賦稅를 가볍게 하는 관대한 정치를 행한 것과, 한나라의 문제·경제 시기에 조세를 감한 것을 들었다. 그러한 결과 진나라와 한나라는 번창할 수 있었다고 하였다. 윤선도에 따르면 한나라 문제의 시기는 백성의 생활이 안정된 평화의 시기였으며, 군주가 지향해야 할 모범적인 정치를 행한 때였다. 문제의 통치가 칭송받은 이유는 부유하고 강한 국가를 이끌어서가 아니라 백성이 넉넉하고 안정된 국가를 만들어서였다.

윤선도가 말하는 백성이 넉넉한 상태는 물질적으로 화려하고 사치스러운 상태를 지칭하는 것이 아니었다. 이익(利)은 인간의 욕심을 자극하여 본성의 선함으로부터 멀어지게 한다는 유가의 상식과도 같은 입장에서는, 이익의 추구는 사회의 불안과 폭력을 자극하는 원인 중 하나였다. 따라서 위에서 윤선도가 열거한 한나라 문제와 진나라 윤탁의 모범적 사례는 국가가 백성으로부터 가져가는 재물의 양을 줄여 이들의 삶을 돌본 것이지, 국부의 총량을 늘려 사회를 富華한 상태로 만든 것이 아니었다. 즉, 백성들이 생업을 안정적으로 이어나갈 수 있도록 세금을 줄여서 이들이 도덕적 본성을 발휘할 수 있는 기반을 마련한다는 맹자의 정치가[79] 문제 시기 다스림의 특징이라고 윤선도는 생각하였다.

세금을 늘리지 않고 국가를 잘 운영하려면 필요 이상의 지출이 없어야 한다. 자연적으로 백성들의 생활이나 국가 재정의 사용에 있어서 절약을 미덕으로 삼는 풍조가 생길 수 있다. 남송대 신유학자 陳德秀는 문제 때의 검약을 칭송하면서 "귀하기로는 천자이고 부하기로는 사해를 다 가졌는데도 몸에는 검은 비단옷(弋綈)을 입었고, 발에는 가죽(革舄)을 신었으며, 가죽 띠로 칼을 차고, 부들로 짠 자리를 깔았으며, 병장기에는 칼날이 없었고 의복(緼袍)에는 무늬가 없었습니다. 글을 올린 주머니를 모아서 대궐의 휘장을 만들고, 도덕을 아름답게 여기고, 仁義를 준칙으로 삼았습니다. 그러자 천하 사람들이 모두 그 모습을 우러러보고 그것을 풍속으로 이루어 밝

79) 맹자는 등나라 문공이 나라를 다스리는 방법에 대하여 묻자 백성의 항산을 지킴으로써 이들의 항심을 발휘하게 하여 나라를 다스려야(爲國) 하며, 이것이 어진 사람의(仁人)의 정치라고 말하였다(『맹자』「등문공」상 "民之爲道也, 有恒産者有恒心, 無恒産者無恒心, 苟無恒心, 放辟邪侈無不爲已, 及陷乎罪然後從而刑之, 是罔民也, 焉有仁人在位,罔民而可爲也.").

게 교화되었습니다.[80)]"라고 말하였다. 문제는 검소한 생활을 하며 도덕과 인의를 기준으로 삼아 정치를 하였기 때문에, 백성들이 본받아 풍속이 아름다워지고 교화되었다며 덕성을 기반으로 위로부터의 검약의 실천과 풍속 교화를 전하고 있다. 이는 유가에서 높이 여기는 좋은 정치의 전형적인 모습이며, 앞에서 무제 시기의 사치스러운 모습과는 상반되는 장면이다. 이렇듯 필요 이상의 물질적 욕망을 지양할 수 있는 도덕적인 정치는 이익이 아닌 인의를 추구할 수 있는 인간의 본성과 연결되어 있으며, 문제 시기의 정치는 이 양자가 서로 연결되어 선한 상호 작용을 할 수 있었던 모범적인 사례로까지 이야기되고 있었다.

문제 시기에 대한 긍정적인 인식은 아래 송시열의 발언에서 확실하게 인식할 수 있다.

> 옛날 한나라 景帝가 즉위한 원년에 승상 申屠嘉가 진언하기를, "功으로는 高皇帝보다 더 큰 이가 없으니 의당 太祖廟로 모셔야 하고, 德으로는 孝文皇帝보다 더 큰 이가 없으니 의당 太宗廟로 모셔야 합니다." 하였습니다. 더구나 우리 효종대왕의 덕은 실로 한나라 文帝에 견줄 정도가 아닙니다. 또 天叙를 보존시킨 공을 말한다면 어찌 한나라 고조가 천하를 평정한 데 비교할 정도이겠습니까.[81)]

위 송시열의 발언에서는 1683년(숙종 9)에 효종의 묘당을 신주를 옮기지 않는 世室로 정하자는 논의를 발의하면서, 효종이 功으로나 德으로나 각각 고조 및 문제와 비교할 수 없을 정도로 높다고 평가하였다. 송시열이 의미한 효종의 '天敍를 보존시킨 공'이란 仁義를 바탕으로 '明天理正人心'하여 명나라 멸망 이후 청나라가 입관한 동아시아의 국제정세 속에서도 華夷 질서를 바로 지키려 했다는 것을 의미한다. '덕'을 논하면서는 효종에게 어떠

---

80) 『大學衍義』「誠意正心之要-戒逸欲」"臣願近述孝文皇帝之時, 當世耆老, 皆聞見之, 貴爲天子, 富有四海, 身衣弋綈, 足履革舄, 以韋帶劍, 筦蒲爲席, 兵木無刃, 衣縕無文. 集上書囊, 以爲殿帷, 以道德爲麗, 以仁義爲準. 於是, 天下望風成俗, 昭然化之."

81) 『송자대전』 권17, 「請以孝宗大王廟爲世室疏 癸亥二月二十一日」"昔漢景帝卽位之元年, 丞相申屠嘉進言, 功莫大於高皇帝, 宜爲帝者太祖之廟, 德莫盛於孝文皇帝, 宜爲帝者太宗之廟. 況我孝宗大王之德, 固非文帝之可倫, 若言其功存天敍, 則又豈特高帝之定天下比哉."

한 도덕적 결함도 있지 않음을 강조하였다.[82] 즉, 효종이 통치자로서 흠이 없는 덕성을 바탕으로 백성을 교화하고 나아가 천하의 질서를 바로잡았다는 말이다. 이러한 효종의 功德의 출발은 그의 '덕성'인데, 이 덕성의 소유자로 문제를 언급한 것이다. 효종의 세실론과 같이 중요한 정치적 의제를 발언하면서 덕성의 모범으로 거론할 만큼 문제에 대한 당시 조선의 인식은 긍정적이었다.

조선시대에 한나라 무제와 문제에 대한 당대인들의 인식은 대조적이라고 할 수 있다. 무제의 공업에 대한 칭송 대신 그 공업을 이루기 위하여 시행했던 정책들은 유학의 정치 이념에 따라 비판받았고, 이에 반하여 문제는 인의와 덕성의 군주로 인정받았다. 문제와 무제의 통치 방식이 실제 역사에서는 확연하게 차이가 나지 않는 것이었을 수도 있다. 그러나 조선의 지식인들은 유가의 정치이념에 따라 도덕적인 통치자와 그렇지 못한 통치자를 구분하고 비교하여 평가하였다. 무제보다는 문제의 토이가 유학적 이념에 더욱 부합한다는 인식이 조선 지식인들 사이에서 일반적으로 받아들여지고 있었던 것이다. 그런데 조선 효종대를 전후하여 이러한 인식에 변화가 보이기 시작하였던 점이 주목된다.

병자호란 이후 조선의 지식인들은 청나라에 굴욕적으로 항복한 조선의 시대적 상황을 '平城之憂'의 고사에 빗대어 상징적으로 표현하였다. '평성에서의 치욕'이란 한나라 고조가 흉노에게 죽을 뻔했던 사건을 말하는 것으로, 이후 한동안 한나라는 흉노에 대하여 굴욕적인 화친의 상태를 유지해야 했다. 천자의 나라가 이적에게 조공을 바치는 상황이 된 것이다. 이는 조선시대의 지식인에게도 한나라 역사를 다룬 역사서인 『사기』나 『한서』 등을 통하여 익히 알려진 사건이었으며, 특히 '평성에서의 치욕'은 청나라가 중원을 지배하는 상황 및 조선이 청나라에 항복을 한 일을 비유하는 표현으로 쓰였다.[83] 그러한 상황에서 흉노에게 굴복한 한과 청에 항복한 조선의 상황을 역사적으로 유사하다고 생각하는 관념을 넘어, '평성에서의 치욕'을 흉노에게 갚아준 무제라는 인물로 조선의 지식인들이 관심이 확장되어 그

82) 『송자대전』 권17, 「請以孝宗大王廟爲世室疏 癸亥二月二十一日」 "今我孝宗大王, 論其德則旣無間然, 而擧其功則其所以立仁義之道, 使天理明而人心正, 天敍勅而五典惇."

83) '평성에서의 치욕'이 조선의 지식인들에게 회자된 역사적 배경과 그 의미에 대해서는 우경섭, 2004 앞의 논문, 164~174쪽을 참고.

에 대한 긍정적 인식이 싹트기 시작했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 흉노를 정벌하여 굴욕적인 화친관계를 끊어낸 인물이 바로 무제였던 것이다. 송시열이 「寧陵誌文」에 소개한 효종의 일화, 그리고 이 일화를 언급하며 자신의 생각을 피력한 「己丑封事」에서의 송시열의 발언은, 무제에 대한 인식 변화를 살펴볼 수 있는 좋은 사례이다.

> 한번은 궁료들에게 한나라의 문제와 무제 가운데 누가 더 나은지를 물은 적이 있었는데 모두들 문제가 훌륭하다고 대답하자, 왕이 이르기를, "무제는 平城에서의 치욕을 잊지 않았으니, 무제가 더 낫다." 하였다.[84]

> 전하께서는 일찍이 서연에서 한 무제가 문제보다 나은 이유는 평성의 일을 복수하였기 때문이라고 하셨습니다. 초야의 선비 중엔 이 소식을 듣고 감동하여 의분이 일어나지 않은 자가 없었는데, 당시 연신이 그 뜻을 깨닫지 못하고 도리어 반론을 제기한 것이 애석합니다.[85]

효종은 궁료들과의 대화에서 문제와 무제를 비교하면서 한 고조가 평성에서 당한 치욕을 무제가 잊지 않고 복수하였기 때문에 문제보다는 무제가 나은 군주라고 주장하였다. 이는 전통적인 유학적 정치 이념에 따른 역사 평가가 아니라 효종 자신이 가진 시대 인식에 의한 평가였다고 할 수 있다. 효종은 청에 대한 '복수설치'의 뜻을 가지고 있었고, 이를 바탕으로 무제를 더욱 긍정적인 군주로 평가하였던 것이다.

당시 같은 자리에 있었던 신하들은 효종이 무제를 문제보다 나은 인물로 여긴다는 말에 반론을 제기했다는 것으로 보아 문제를 무제보다 선호하였다는 것을 추측할 수 있다. 이 일화를 전달한 송시열은 연신들이 효종의 견해에 대하여 반대한 이유가 '효종의 뜻을 깨닫지 못했기' 때문이라고 하면서 '애석하다'고 하였다. 이 일화 속의 신하들이 어떤 발언으로 효종의 생

---

84) 『효종실록』 권1, 「誌文」 "嘗問宮僚, 漢之文武孰勝, 皆曰文帝勝, 王曰武帝不忘平城之憂, 武帝勝."

85) 『송자대전』 권6, 「己丑封事」 "殿下嘗於書筵, 以漢武優於文帝, 以爲復平城之讎. 巖穴之士聞之, 莫不歆動思奮, 惜乎當時筵臣, 不能默會, 而反有所強辨也."

각에 대해 반론했는지 알려진 바가 없어 그들의 정확한 생각을 알기는 어렵지만, 최소한 다음과 같은 당대의 인식을 추측할 수는 있다.

먼저, 무제에 대한 효종의 긍정적인 인식은 당시에 일반적인 공감대를 얻지는 못하였다는 사실이다. 이는 송시열이 전하는 당시 분위기에서 알 수 있는데, 배석한 신료들이 하나같이 무제를 택한 효종의 선택을 이해하지 못했다는 서술에서 그것이 드러난다. 다음으로, 적어도 송시열만큼은 효종의 무제에 대한 선호의 이유를 이해하고 있었다는 사실이다. 이는 송시열이 서연에서 신료들이 무제에 대한 효종의 평가를 받아들이지 못했던 것이 애석했다고 발언한 점에서 알 수 있다. 이는 17세기 조선에서 무제에 대한 평가가 논쟁적인 영역으로 진입했다는 것을 의미한다. 무제에 대한 긍정적 평가가 일반적이지는 못하였던 상황에서 국왕 효종이 앞장서서 긍정적인 평가를 제시하였으며, 애초 문제를 더욱 모범적인 인물로 여겼던 송시열과 같은 인물도 그 이유를 이해하는 방향으로 변화하였던 것이다. 특히 송시열이 당시 지식인 사회와 정치의 영역에 미친 영향과 지분을 고려한다면, 이 시기 한 무제에 대한 평가의 변화는 분명 큰 의미를 지닌다고 하겠다.

송시열이 무제를 선호하는 효종의 뜻을 이해한 이유는, 무제의 흉노 정벌의 업적 때문이었다. 송시열은 효종의 청나라에 대한 복수의 의지를 인정하였기 때문에, 문제가 무제보다 나은 군주로 평가되던 오랜 지적 전통에서 벗어난 평가를 하였음에도 불구하고 국왕의 선호를 존중하였던 것이다. 더 나아가 이를 받아들이지 않는 신료들을 탓하기도 하였다. 그의 이런 발언은 단순히 국왕의 필요에 부응하는 정치적 측면에서 비롯된 것은 아니었다. 송시열은 앞에서도 살펴보았듯이 문제와 무제에 대한 평가에 있어서 유가의 지적 전통에서 벗어난 사람이 아니었다. 무제의 시대에 시행되었던 개입적이고 집권적인 국가 정책에 비판의 목소리를 냈으며, 무제가 상징하는 전제적인 군주의 통치 방식에도 반대하였다. 그러나 '청나라에 대한 복수'라는 당대의 이슈는 무제를 문제보다 낫다고 평가할 수 있는 거의 유일한 이유였고, 여기에 동의하는 순간 많은 것이 바뀔 수 있었다.

앞서 살펴본 것과 같이, 송시열은 '유위지지'의 의미 확장을 통하여 부국강병의 정당화를 시도하였다. 송시열의 무제에 대한 평가 역시 이와 같은 측면이 있다. 파열은 작은 데에서부터 시작되었지만, 그 결과는 작지 않았

다. 효종대에는 복수설치라는 국가적 과제 속에서 양병이라는 다소 비상적인 가치가 강조되었고, 사상적으로나 역사적으로 이를 정당화하기 위한 논리들이 마련되었다. 그러나 명분에 입각하였다고 하더라도 유학을 중심으로 한 조선에서 무력을 강조하는 일을 정당화하기란 매우 어려운 일이었다. 이 시기 '유위' 개념의 변화나 전한 시대에 대한 역사 인식의 변화는 이러한 논란을 잘 보여준다. 복수설치를 뒷받침하는 사상적 기반을 마련하는 일은 당시 조선 사회에서 중요하게 여기던 가치들이 크게 변동할 것을 예고하는 것이었다. 이러한 변화와 논쟁은 사상의 영역이 아닌 실제 현실 정치 및 정책 실천의 영역에서도 나타났다.

2. 정국 동향과 양병 추진

1) 효종 즉위 이후 정국의 동향

효종대 양병 정책의 구체적인 실상과 그 의미를 살펴보기 위해서는, 그것이 추진될 수 있었던 주요한 정치적 배경으로 효종대 초반 정국의 동향과 이 시기 지식인들의 현실에 대한 인식을 정리할 필요가 있다. 앞서 살펴본 대로 양병 정책 시행의 이념적 기반을 17세기 조선 관인들을 비롯한 지식인들의 시대인식과 경세인식이 제공했다면, 그것이 실제 현실로 발휘될 수 있도록 정책적 효과를 내고 정책의 방향을 결정하는 것은 국정 운영의 담당자인 국왕과 신료들의 몫이었다. 따라서 아래에서는 정치적 배경으로 효종 즉위 이후의 정국동향의 특징을 살펴보고, 국왕 주도의 양병이 가능했던 상황을 살펴보고자 한다.

먼저 정국을 이끌어가면서 정책의 향방을 결정하는 정치세력의 상황을 살펴보면 다음과 같다. 효종 즉위 전후에는 정치세력의 큰 변화가 있었는데, 그것은 인조대까지 정국을 이끌던 공신계열의 신료들이 조정에서 서서히 사라지고 그 자리를 새로운 성격의 정치세력이 채우게 되었다는 것이다. 바로 관료와 산림의 두 정치세력이 그것이다.

선행연구에서도 지적하였듯이, 효종대에 들어서면서 인조대의 공신세력이 점차 조정에서 물러나고 그 자리를 새로운 성격의 정치세력이 채우게 되었다. 세력 교체의 이유는 첫째, 공신세력이 권력의 정당성을 설득하지 못하는 상황이 왔기 때문이다. 시간의 흐름에 따른 자연스러운 세대교체라는 원인도 생각할 수 있지만, 반정공신들이 조정 내의 주도권을 잡았던 방식에서 그 원인을 찾는 것이 더 합당해 보인다. 주지하다시피 인조대 후반 金自點으로 대표되는 洛黨과 元斗杓로 대표되는 原黨은 사류나 관인이라는 기반 없이 국왕 인조의 후원에 기대어 궁중이나 외세에 유착함으로써 세력을 유지했다. 이들은 자신들이 비판한 광해군 대의 북인정권의 전철을 그대로 밟았고, 이것은 인조 재위 후반으로 갈수록 정치적 정당성을 약화시키는 원인이 되었다. 광해군과 인조대에는 공신들이 권력을 장악하기는 했어도 정치문화와 큰 질서는 일반 사림, 관료들의 붕당정치 운영 원리가 항상 살아있었기 때문에 인조대 후반 공신세력의 전횡은 문제가 될 수밖에 없었다. 따

라서 인조의 서거와 동시에 사상누각 같은 이들의 권력 기반은 서서히 무너지는 수순으로 진행되었다.

둘째, 공신세력은 병자호란 이후 조선의 보편적 정서로 자리잡은 청나라에 대한 復讎의 의지와는 맞지 않게 親淸의 성향을 강하게 보였기 때문이다.[86] 이들은 丁丑下城 당시 어쩔 수 없이 전략적으로 主和를 택한 분위기를 넘어, 정치적 입지를 위하여 친청 노선을 주장하는 사람들로, 金瑩와 김자점 같은 인물이 대표적이다. 이들로 인하여 인조 재위 후반기에는 親淸이 국가의 생존을 위한 불가피한 선택이라기보다는 개인의 영달을 위한 부역의 상황으로 인식되었다. 결국 1644년(인조 22)에는 반정공신이자 좌의정까지 지낸 沈器遠이 친청파 제거를 명분으로 내세워 모반을 도모했다는 혐의를 받고 처형되는 일까지 생긴다.[87] 이를 진압한 김자점은 소현세자의 죽음 이후 봉림대군의 세자 책봉, 강빈 역모 사건까지 정국을 주도하면서 효종 재위 2년까지 그 세력을 유지하고 있었다. 그러나 김자점이 조귀인과 결탁하여 역모를 기도했다고 의심받으면서 그를 중심으로 한 친청 공신 세력은 완전히 조정에서 물러나게 되었다. 다만, 김자점의 몰락은 그가 친청 세력이었기 때문이 아니라 그의 정치적 무리수를 비판하는 명분 중의 하나로 청나라에 대한 태도가 동원된 것으로, 反김자점 세력이 대외상황에 따른 국내의 보편적인 대외인식을 이용한 면이 짙었을 것이다.

인조대부터 조정에 포진하고 있던 공신세력이 물러나자 그 자리를 채운 것은 김자점과 행동을 같이하지 않은 나머지 공신세력 및 관료들, 인조 말년부터 조정에 초치하려 한 산림세력이었다. 김자점에 동조하지 않은 관료들과 산림 세력은 사실 봉림대군의 세자 책봉과 강빈의 옥사에 끝까지 반대하며 인조대 말 조정에서는 물러나 있기도 했다. '비 김자점' 공신세력은 이러한 일련의 과정을 거치며 공신으로서 가졌던 기존 정체성에서 서서히

86) 인조대 후반~효종대 초반 공신세력의 친청 성향에 대해서는 다음의 논저를 참고. 오수창, 1985,「仁祖代 政治勢力의 動向」『한국사론』13; 김세봉, 2001「孝宗初 金自點 獄事에 대한 일고찰」『사학지』34; 김용흠, 2006「조선후기 역모 사건과 변통론의 위상 -김자점 역모 사건을 중심으로」『사회와역사』70; 한명기, 2009『정묘, 병자호란과 동아시아』푸른역사, 193~213쪽; 지두환, 2013『조선시대 정치사2 -조선후기 전반편』, 역사문화; 우경섭, 2017「인조대 '親淸派'존재에 대한 재검토」『조선시대사학보』81.

87) 심기원이 모반을 도모했는가는 논란의 여지가 있다. 확실한 것은 청에 대한 부역의 문제가 모반이라는 소재와 연결될 만큼 친청과 반청의 구도가 명확해졌다는 사실이다.

벗어나 효종대에는 '관료'로서의 다른 정체성을 가질 수 있었다. '산림' 역시 효종이 즉위하자 국왕의 적극적인 부름에 응하여 조정에 나아가 경세에 참여하고자 하였고, 실제 김집, 송시열, 송준길 등의 산림은 조정에 나아가는 모습을 보였다. 그러나 당시 김육이나 申冕 등의 관료 일부와 마찰이 있었고, 청에 대한 복수설치를 출사의 큰 동기로 내세운 이상 '친청파'인 김자점 등과 조정에 함께 있을 수 없는 상황이었기 때문에 곧 낙향하였다.[88]

셋째, 산림의 출사는 효종대 이전까지 그들의 출사를 막고 있었던 복수설치와 강빈역옥의 사안이 효종의 즉위 이후 내부적으로는 장애물로 작용하지 않았기 때문에 가능했다. 오히려 효종의 즉위 이후 국왕을 위시하여 조정 내부에서는 청에 대한 복수설치의 명분이 강화되는 상황이었다. 다음 이유태의 연보에 나오는 진술에서는 산림이 출사의 선결 조건으로 내세운 복수설치와 강빈역옥의 문제가 효종 즉위 이후 잘 해결될 기미를 보였다는 사실을 살펴볼 수 있다.

> 1649년 5월 을유일. 조정의 부름에 응하여 길을 떠남.
>
> 선생의(이유태) 뜻은 이미 정해졌으니, 當世에 참여하려는 생각이 없었다. 신독재 선생이 조정의 부름에 응하여 장차 출발할 것이라는 소식을 듣고는 가서 인사를 하니, 신독재선생이 함께 나아가고 싶어 하였으나, 선생이 거절하면서 '어르신은 위치가 높고 책임이 중하셔서 저와는 같지 않습니다. 또 저희들은 본래 山林人이라 쉽게 출사함이 불가합니다.'라고 말하였다. 신독재선생이 말하기를 '나와 같이 가자. 비록 실패한다고 해도 무슨 상관이 있겠는가.'하였다. 이틀을 같이 지내고 선생이 다시 생각하시더니, 성상께서 동궁이셨을 때 漢 武帝가 文帝보다 낫다고 여긴 것은 큰 뜻이 있다는 것이니 우러러 따를 만하다고 하셨다. 마침내 나아가기로 결정하고 날마다 거듭 되뇌기를, '이번 행차는 大計를 도우려는 것이라서 비록 실패하더라도 天下에 할 말이 있습니다. 그렇지 않다면 進退에 근거가 없으니 시작처럼 끝까지

88) 인조대 후반~효종대 초반 산림의 정치적 동향과 그 의미에 대해서는 다음을 참고하였다. 우인수, 1999『朝鮮後期 山林勢力硏究』一潮閣, 148~150쪽; 오수창, 2003「17세기 조선의 정치세력과 산림」『역사문화연구』18.

신중하지 않을 수 없습니다.'라고 하였다. 신독재 선생이 말하기를, '만약 백강 이경여가 방면되면 (소현세자의) 모든 자손이 배소를 옮기게 될 것이다. 백강이 원손을 후사로 세우기를 청하여 귀양을 가고 모든 자손이 강빈 옥사 후에 안치된 것인즉 (이경여가 방면되고 자손들이 배소를 옮기게 되면) 時事가 희망을 가질 만하다.'라고 하셨다. 그리고는 서울에 도착하니 두 가지 일이 이미 위로부터 시행된 터였다.[89]

위 이유태의 연보 내용은 효종 즉위 전후에 산림의 출사가 '효종의 큰 계획(大計)'으로 일컬어지는 어떤 일과 밀접한 관련이 있었다는 것을 보여주는 기록이다. 위의 기록에서는 이유태가 처음에는 자신이 山林이기 때문에 조정에 나갈 생각이 없었다고 하였다. 그러나 다음의 이유 때문에 출사할 마음이 생겼는데, 하나는 스승인 신독재 김집의 권유였고, 다른 하나는 효종의 큰 계획(大計)에 참여할 수 있도록 당시 조정의 정치적 상황이 흘러갔기 때문이었다. 여기서 주목할 것은 그가 효종이 큰 계획을 도모할 진심이 있다고 믿었다는 것이고, 그렇게 믿게 된 까닭은 효종이 漢 文帝보다 武帝를 높게 평가했다고 들었기 때문이라는 것이다. 이 기록은 이유태의 사후 한참이 지나 그의 후손이 영조대 후반에 만든 것으로, 이미 영조대까지 만들어지고 중첩된 효종의 시대에 대한 인상, 그리고 이유태의 후손으로서 당시 자신들의 정치적 입장 등이 복잡하게 반영된 결과물이다. 그러나 적어도 한나라 문제와 무제에 대한 효종의 평가에 대한 일화는 당시 이유태를 비롯한 산림들에게 출사를 결심하는 데에 간과할 수 없었던 중요한 요소를 알려 준다. 한 문제와 한 무제에 대한 당대인의 일반적인 史評이 형성되어 있었기 때문이다.

앞 절에서 살펴본 것과 같이 한나라의 7대 황제인 무제는 정벌을 통한

89)『草廬先生年譜』권1 己丑先生四十三歲 "先生之志已定矣, 無復當世之意. 聞愼齋先生之應召將發, 就而拜之, 則愼齋先生要與之同去就, 先生辭曰, '長者位高責重, 與小子不同. 且吾輩自是山林人, 不可容易出脚.' 愼齋先生曰, '與我同之, 雖見敗何妨.' 二日相持, 先生更思之, 以爲聖上位東宮時以漢武帝爲優於文帝, 其有大志, 可以仰體矣. 遂決赴去, 日日申告曰, '此行贊助大計, 雖見敗, 有辭於天下. 不然則進退無據, 不可不愼終于始.' 愼齋先生曰, '若白江李公敬輿蒙放, 諸孫量移. 白江以請立元孫被竄, 諸孫姜獄後安置, 則時事可望矣.' 及至京城, 則二事自上已行之矣."

영토확장과 '新政'의 실시로 알려진 인물이다. '신정'은 그가 국가의 재정을 증대하기 위하여 실시한 균수법, 평준법, 염철전매제 같은 정책을 실시하면서 민간에 대한 정부의 강력한 통제를 추진한 것을 지칭한다. 그는 이를 통하여 흉노, 남월 및 동월을 정벌하여 영토를 확장하고 '四海'를 평정한 것으로 알려져 있다. 반면 5대 황제인 문제는 고조의 郡國制를 계승하고, 토지세와 인두세 등 각종 세금을 감면하였으며 형벌을 느슨하게 운영하여 백성들의 삶을 편하게 하였지만 흉노와 화친을 추구하는 등 무제와는 대비되는 시대를 이끌었다. 후대에는 '文景之治'라는 말에서도 알 수 있듯이 문제를 무제보다는 높이 평가하는데, 이는 安民을 최고의 가치로 생각하는 유학의 정치이념 때문이었다.

이유태의 연보에서 전달하는 일화는 한 무제와 문제에 대한 후대의 통념과는 다르게 효종대에 지식인들 사이에 무제와 같은 군주가 조선에 필요하다는 인식이 있었음을 보여준다. 문제와 대별되는 무제의 국가 경영 방식은 두 가지인데, 하나는 夷狄에 대한 정벌이고, 다른 하나는 정벌을 위하여 국가가 사회의 자원을 동원하는 데에 적극적으로 개입하여 중앙정부 나아가서는 군사력으로 집중시키는 힘을 행사했다는 것이다. 적어도 이유태와 김집은 무제가 보인 전범을 자신의 국왕도 지향하고 있다고 생각했기에, 출사하여 효종의 '큰 계획'과 '큰 뜻'을 도울 결심을 했다고 표방한 것이다. 효종이 '복수설치'의 명분에 적극적이라고 여겼기 때문이었다.

이유태를 비롯하여 한나라 무제와 같은 군주상이 조선에도 필요하다고 생각한 사람들은 조선과 청나라의 관계를 당시의 한나라와 흉노를 비롯한 이적의 관계와 동일시한 것이라고 생각할 수 있다. 조선시대 지식인이라면 한 무제 시대의 한나라처럼 국가가 민간에 적극적으로 개입하여 사회를 통제하고 자원을 집중시키는 것을 지지하기란 쉽지 않은 일이다. 16세기 이후 성리학이 지배적인 통치 이념이 되면서 자율적이고 자발적인 인간의 본성을 부양하고, 그것에 대한 믿음을 바탕으로 국가는 최대한 사회에 비개입적인 정치를 지향했다고 하는 통념에 비추어 본다면,[90] 상당히 이질적인 모습이기 때문이다. 더군다나 이유태는 '주자성리학의 충실한 계승자'를 자

90) 士의 자발주의에 의한 통치를 신유학의 정치적 이상으로 설정하는 논의는 피터 볼, 김영민 옮김, 2010『역사 속의 성리학』, 예문서원의 논의를 참고하였다.

처했다고 알려진 서인 산림이었다.

문제와 무제의 대비 및 무제에 대한 효종의 생각을 전하는 이유태 연보의 기록은, 이유태가 효종이 한 무제와 같은 군주가 될 의지가 있다는 것을 확인하고 이에 동의했다는 것을 전달하고 있다. 무제의 통치 방식은 유가에서 모범으로 삼는 '三代의 정치'와는 거리가 멀었다. 성리학에서는 인간의 선한 본성에 의거한 정치를 이상적으로 삼고 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이유태가 무제와 같은 군주가 조선에 필요하다고 생각한 것은, 당시 전쟁을 겪은 조선의 상황상 국가의 적극적인 행동이 필요하다고 판단했기 때문이다. 당대에는 한 무제처럼 적극적으로 무엇인가를 해보려 하는 功業을 지향하는 통치가 요구되었던 상황이었다. 무제가 흉노를 정벌하였듯 청에 대한 군사적인 정벌을 요청한 것이라기보다는, 국가적 과제를 추진할 국왕의 적극적인 태도를 원한 것이었다. 이유태의 연보에서는 이러한 당대의 필요성을 효종의 의지가 충족시켜 주었다는 사실과, 이에 부응하여 출사하기로 한 산림들의 모습을 전하고 있다.

이유태와 같은 시기 초치된 산림 송시열도 복수설치의 대의를 강조했다는 것은 많은 연구에서 언급된 바와 같다. 송시열 역시 平城에서의 일을 복수했기 때문에 한 무제가 문제보다 낫다고 효종이 평가한 것은 복수설치의 의지가 있기 때문이며, 효종이 자신을 예우하는 상황에서 世道에 도움이 될 만한 일을 하는 것이 좋을 것 같다는 마음으로 출사를 결심했다고 하였다.[91] 이는 자신이 조정의 부름에 응하게 된 이유를 밝힌 발언으로, 복수설치의 명분이 국왕과 산림이 서로를 필요로 하는 분위기를 제공했고, 산림 출사의 강력한 배경으로 작용했다는 점을 알 수 있는 부분이다. 송시열과 이유태의 사례에서 살펴보았듯이, 이 시기 서인 산림 내부에서는 복수설치의 명분에 국왕이 강한 실천 의지가 있다는 것을 확인하였고, 이러한 조정의 분위기가 자신들의 뜻과 일치할 뿐 아니라 더이상 출사를 방해하는 현실적인 장애가 되지 않을 것이라는 분위기가 있었다.

산림이 이 시기에 출사를 결심한 다른 하나의 이유는 위 이유태 연보의

91) 『송자대전』 권27 「上安隱峯 癸巳十二月十二日」 "及至聖上臨御, 天地一新, 蓋自初潛睿志卓然, 以爲漢武優於文帝者, 以其有復平城之羞也, 則其自任之意, 已可見矣. 逮其被召入臨, 猥蒙禮遇, 不許退歸, 狂妄之意以爲虛受恩禮, 不若一罄所懷, 幸有以當上心, 則庶有世道萬一之補矣."

기록 마지막 부분에 있는 김집의 진술을 통해서 알 수 있는데, 그것은 효종이 자신의 '大志' 또는 '大計'를 성취하기 위해서 선결되어야 하는 국내의 정치환경과 관련된 것이었다. 바로 소현세자의 부인인 강빈의 옥사 문제를 해결하라는 것으로, 김자점 세력의 청산과도 관련이 있는 문제였다. 강빈 옥사에 반대하다가 귀양을 간 이경여와 강빈 소생 왕자들의 배소 이전을 요구하는 목소리는 효종 즉위 이후부터 언론과 송준길을 비롯한 산림들로부터 나왔었고, 이듬해 1월에는 이것이 수용되었다.[92] 이유태의 연보에서는 이러한 상황이 김집의 발언으로 전달되고 있다. 김집은 이유태에게 소현세자의 장남을 인조의 후계로 삼자고 주장하다가 귀양을 간 李敬輿의 위리가 풀리는 것과 소현세자 자식들의 배소가 옮겨지는 것을 자신들의 출사 분위기가 조성될 조건으로 생각했음을 말하였다.

소현세자와 관련된 문제를 해결하라는 산림의 바람을 수용하는 것은 효종에게 간단한 문제가 아니었다. 그럼에도 불구하고 효종은 청과 연결된 공신세력이 아닌 새로운 정치세력을 조정에 두는 것을 원했기 때문에 산림을 적극적으로 등용하면서 이들의 요청을 해결하려고 하였다. 그 결과를 김집과 이유태가 확인했고, 연보에서는 이러한 당시 정계의 변화를 전하면서 효종이 '큰 뜻'을 성취할 준비가 되었다고 평가한 것이다. 김집은 이조판서에,[93] 權諰와 이유태는 공조좌랑에,[94] 송시열은 사헌부 장령에 제수되는 등[95] 산림의 출사와 이에 따른 정치세력 재편이 이루어지는 분위기가 잡혀갔다. 이들과 같이 복수설치의 뜻을 가졌던 金弘郁, 趙絅 및 언관들은 조정 내의 친청 분위기를 해소하고자 김자점이 청의 세력을 믿고 부렸던 전횡이나 사치 등을 비판하기도 하였다.[96] 이러한 상황에서 효종은 이경여와 소현세자 아들들에 대한 산림의 요청을 수용할 수 있었다. 이는 산림 및 그에 동조하는 인사들과 국왕이 복수설치의 명분 속에서 정치적 협조를 한 결과이자, 효종 즉위 이후 조정 내의 정치세력과 그의 성격이 바뀔만한 계기를 마련하는 차원이었다. 그러나 이러한 분위기는 오래 가지 못했다.

---

92) 『효종실록』 권3, 효종 1년 1월 12일 병인.
93) 『효종실록』 권2, 효종 즉위년 11월 19일 갑술.
94) 『효종실록』 권1, 효종 즉위년 6월 23일 신해.
95) 『효종실록』 권1, 효종 즉위년 6월 19일 정미.
96) 『효종실록』 권1, 효종 즉위년 6월 16일 갑진; 6월 22일 경술.

송시열은 국왕을 만나지 못하고 상소만 남기고 도성을 떠났고, 이에 대해서는 산림을 옹호하던 사람들조차도 비판할 정도로 논란이 일었다.[97] 또한 김육이나 신면과 같이 비공신 계열의 관료인 漢黨이나, 조경이나 沈諮과 같은 남인 계열 인사들과의 마찰도 있었다. 이러한 일련의 일과 이에 대한 당시 사람들의 반응은 이유태가 올린 「論事疏」에서 살펴볼 수 있다.[98] 이유태는 이 상소에서 크게 세 가지의 사안을 논하였다. 첫째, 大老(김집)와 元老(김상헌)에 대한 조정과 국왕의 대우가 부족한 것, 둘째, 송시열이 상소를 두고 떠난 것에 대한 뜻을 오해하지 말고 다시 부를 것, 셋째, 조경이 趙錫胤을 원당으로 지목하여 공격한 것의 부당함이다.

김상헌은 이전에 심액의 정실인사를 비판한 적이 있었는데, 이에 대하여 沈大孚, 嚴鼎耉 등이 김상헌을 비난하자, 김집이 소를 올려 이들을 다시 비판하고 김상헌을 옹호하였다. 김집과 김상헌을 각각 대로와 원로로 지칭할 만큼, 이 시기 두 인물이 산림을 위시한 새로운 인사의 등용에 탄력을 받던 조정 분위기를 대표한다는 것을 알 수 있다. 그러나 김상헌과 김집은 학적·정치적 배경에서 접점이 거의 없었다. 이유태가 이 둘을 같이 거론하고 김상헌과 김집 역시 서로를 두호했던 배경은, 복수설치라는 명분이었다. 이유태가 송시열의 행동을 군주를 무시한 것이 아니라 진심을 다하여 進退를 결정하려는 차원이었다며 군주와 신하의 올바른 관계를 유지하려면 그를 다시 불러야 한다고 한 것과, 조석윤을 원당으로 몰아간 조경은 붕당이라는 명목으로 자신과 입장이 다른 사람을 공격하는 것이라고 비판한 것을 보면, 두 사안이 직접적으로 관련이 없지만 이유태의 입장에서는 산림 송시열과 이들과 뜻을 같이 하고 있던 조석윤을 보호하려는 것이었다. 종합하면, 이 상소에서 이유태는 김집과 김상헌을 필두로 산림징소로 조정에 등장한 인물과 이에 대한 동조자들을 옹호하였다. 이로 미루어 본다면, 산림은 그들 스스로를 세력화 및 범주화를 할 만큼 강력한 정치적 동기와 명분을 가지고 있었다고 생각된다.

산림이 주요한 정치 참여 주체로 부상한 사실은 효종대 조정 내의 정치세력들의 정치이념과 정체성에서의 변화를 의미하는 것이었다. 광해군과 인

97) 『효종실록』 권1, 효종 즉위년 6월 26일 갑인.
98) 『초려집』 권1, 「論事疏 己丑八月」; 『효종실록』 권2, 효종 즉위년 9월 2일 무오.

조대에도 산림이 존재했으며 이들에 대한 정부의 출사 권유가 있었다. 하지만 효종대에 비로소 산림이 조정 전면과 막후에서 정국을 주도하는 주요 세력으로 자리 잡게 되었다.[99] 또한 김장생 등 산림을 위시한 이이·성혼 중심의 학통 및 학풍 정비로 인하여 이때 비로소 서인의 학파·정파로서의 정체성이 생겨나, 다양한 경향성을 띠고 있던 서인의 학문적 정치적 정체성이 이 시기에 일정한 경향을 띠게 되어 뒷시기에도 지속적인 영향력을 행사했다는 점을 지적할 수 있다.[100] 이러한 변화된 국내 정치 환경 속에서 효종은 즉위 초반부터 양병의 강한 의지를 보였다.

위와 같은 조정의 상황 속에서 효종은 즉위 초부터 자신이 주도하여 반대 여론에도 불구하고 군사훈련을 강행하는 모습을 자주 보였다. 선왕들의 능을 참배하는 儀禮의 현장을 군사훈련과 결합한 시도는 청나라의 감시를 피하기에도 효과적인 방법이었지만 동시에 자신의 군비 강화에 대한 의지를 상징적으로 보이는 데에도 좋은 수단이었다. 효종대 국왕이 주도적으로 군비증강을 추진하고 군사훈련을 실시하는 등 양병 정책을 수행할 수 있었던 이유를 위의 효종대 정국동향의 특징을 고려하여 정리하면 다음의 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 당시 조정의 정치적 역학관계로 인하여 국왕의 정책 주도성이 강하게 부각될 수밖에 없는 환경이 조성되었다. 이는 소위 말하는 '왕권이 강한' 상황이라기보다는 조정 내의 정책을 설계하고 주도하는 특정 방향성을 가진 정치세력이 없었기 때문으로 설명할 수 있다. 효종 재위 초반기 일련의 정치적 상황으로 조정에는 산림들은 남아있지 않게 되었고, 인조대부터 활동했던 관료들 중 대표적으로 李貴의 아들들인 李時白, 李時昉, 그리고 元斗杓, 李景奭, 李敬輿, 鄭太和, 李厚源, 金益熙, 金堉 등이 남아있게 되었다. 그러나 이들은 공신으로의 정체성을 통해 일치된 이해관계를 바탕으로 정치세력화하지는 않았다. 이미 인조대의 정사공신들은 상당수 타계한 상태였고, 김자점의 몰락 이후에 공신으로 자처하며 그 정체성을 이어나가기는 어려웠을 것이란 점도 생각할 수 있다. 이후원이나 김익희 등은 서인

99) 우인수, 앞의 책, 69~86, 148~164쪽.
100) 지두환, 2001「尤菴 宋時烈의 政治思想 -孝宗代를 중심으로-」『한국학논총』23; 우경섭, 2006「宋時烈의 道統論과 文廟釐正 논의」『한국문화』37.

산림과 친인척이나 제자집단 관계로 얽혀 있으면서 이후에 산림들의 출사를 지속적으로 건의하였다. 또한 이후 이들을 山黨으로 지칭하는 당론서도 나오게 된다는 점을 고려할 때, 공신세력으로 분류하기 어려운 점이 있다. 원두표나 정태화, 이시방 같은 인물들은 특정한 정치세력에 속해서 집단정체성을 가지기보다는 조정 내의 행정가로서 활동했다는 점도 지적할 수 있다. 즉, 이후원이나 김익희처럼 관료이면서도 특정 세력과 입장을 같이 하거나 연대하여 조정에 관철시키려 했던 인물들과는 달리, 이들의 기반은 '관직'이었다는 것이다. 이경석이나 이경여와 같은 인물은 효종 재위 전반기에 청나라와의 외교 문제로 인하여 사직하거나 원지에 위리안치되었으며, 이후에는 원로로서 정국의 현안에 주장을 크게 내거나 세력화하는 모습을 보이지 않았다.

따라서 공신세력이라고 할 만한 정치세력은 효종 즉위 이후 김자점 옥사를 기점으로 점차 사라지게 되었다. 산림들은 효종 즉위년과 1년에 인조의 시호 문제로 인한 俞棨 등용 문제, 兩賢(이이와 성혼) 종사 문제, 장령 金弘郁 장살 사건 등을 거치면서 스스로 조정에서 물러났다. 요컨대 특별하게 세력화한 집단이 부재한 상태였다. 이는 국왕인 효종의 운신의 폭이 그만큼 커졌다는 것을 의미했다. 이 상황은 상당히 역설적이다. 효종은 계승자로 선정되는 과정상의 문제 때문에 상당한 부담에 시달렸고, 즉위 이후에 조귀인과 김자점의 역모 사건까지 겪었기 때문이다. 국정을 이끌어 가는 두 주체를 국왕과 지배층이라고 한다면, 효종의 시대 전반기는 정책의 방향을 정하는 데에 있어 국왕의 힘이 크게 작용했던 시기였다. 전술한 바와 같이, 공신세력의 퇴조와 그 대체세력인 관료세력과 산림세력 중 산림세력은 조정에 남아 있지 않아 관료세력만 남아있는 형국이었기 때문이다. 국왕이 정책의 방향을 결정하는 데에 용이했던 이유는 이러한 조정의 환경 때문이었을 것이다.

둘째, 효종이 심양에서 포로 생활을 한 개인적인 경험과 당시 조선의 합의된 가치였던 '復讎雪恥'가 국왕의 주도적인 군사정책 실시에 기반을 제공하였다. 실제 군사적 정벌의 성공을 목표로 하였는지에 대해서는 연구자들의 견해가 갈리지만, 당시 조선의 지배층은 각자의 방식으로 '복수설치'에 동의하고 있었다. 그러나 이시기 '복수설치'는 송시열에 의하여 '內修外攘의

王道政治'를 의미하는 것으로 통용되기 시작하였고, 청나라를 무력으로 정벌하자는 의미와 등치되는 것은 아니었다. 인조대 친청파에 속했던 공신세력이 점차 지지를 잃게 된 것은 대청복수의 가치가 당시에 많은 지지를 얻고 있었다는 점을 보여준다. 이는 '복수설치'의 이념이 명분으로 작용할 만큼의 당대에 이념적 규정력이 있었다는 것을 생각할 수 있다.

국왕의 입장에서 이러한 시대적 분위기를 무시할 수 없었다. 더군다나 효종은 자신이 직접 전쟁의 후과를 겪은 사람이었다. 적지 않은 기록에서 효종이 포로생활 당시 절치부심하며 조선으로 온 이후에는 청 정벌에 대한 확고한 의지를 가졌다고 전하고 있다.[101] 효종의 이미지는 시대가 지나면서 여러 사람들의 서로 다른 의도에 의해 특정한 방향으로 각색되었을 가능성이 높지만, 효종이 주도적으로 군비확충 군사제도 개편 등의 군정을 시행한 것은 사실이며, 여기에는 자신의 개인적 경험과 당시의 이념적 기반이 큰 무기가 되었다.

상기한 바와 같이 효종이 김자점 옥사 이후 양병 정책 시행을 주도적으로 견인할 수 있었던 데에는 조정 내의 지배적 정치세력의 부재 및 당시 조선사회에 널리 퍼진 청에 대한 복수의 인식이 자리하고 있었다. 효종은 이러한 상황을 적극적으로 이용하여 원두표와 같은 공신 출신 관료를 이용하거나 실무 행정 능력을 보이는 관료들에게 긴요한 업무를 맡기는 등, 자신이 동원할 수 있는 방법으로 국정 운영의 주도권을 잡으려 노력하였다.[102]

효종은 주도적으로 양병 정책을 시행하려고 했으나, 이를 공개적으로 추진하기는 어려웠다. 청나라와의 미묘한 관계로 인하여 軍政이 상당히 비밀리에 이루어져야 했기 때문이다. 인조대 후반부터 청과의 관계는 이전에 비하여 상대적으로 안정되었지만, 어디까지나 조선에서 군사적으로나 정치적으로나 이상한 낌새를 보이지 않는다는 조건이 유지될 때에 한정된 것이었다. 김자점이 청나라에 조선 내의 반청 움직임을 고변하여 정치적으로 큰 파장이 생겼던 상황을 생각하면, 청나라가 조선의 움직임에 촉각을 기울이

101) 우경섭, 2006, 위의 논문, 99쪽.
102) 오수창, 2003 앞의 글, 50~57쪽. 그러나 이 연구에서는 17세기 인조~현종 연간의 국왕들은 당시 정치체제의 정점에 있었으며 권한 강화를 위한 많은 노력을 기울였음에도 관념상의 전제적인 지위를 유지할 수는 없었다는 점도 지적되었다.

고 있는 상황에서 군사훈련이나 군비확장을 공개적으로 시도한다는 것은 무모한 일이었다.

> 민응형이 아뢰기를, "근래 천변이 거듭 보입니다. 옛 임금은 비상한 재변을 만나면 반드시 비상한 일을 하여 하늘에 응답하였는데, 지금은 그렇지 아니합니다. (중략) 관무재(觀武才) 같은 것은 그 명목은 있으나 실속은 없는 듯합니다. 국가가 믿을 수 있는 것은 어영군이 최상인데 여러 고을에 흩어져 있으니, 사변이 있더라도 어떻게 제때에 달려올 수 있겠습니까. 성상께서 李浣을 불러 이런 일들을 물어보시고 늘 조석으로 사변에 대비하듯 하십시오."라고 하였다.
>
> 상이 이르기를, "편안하여도 오히려 위태함을 잊지 않아야 하는데, 더구나 불안한 지금이겠는가. 천재 시변이 또 잇따라 나타나니 참으로 안일에 빠져 있을 때가 아니다. 그러나 군정(軍政)으로 말하면 형세상 어려움이 있어서 조치할 수 없는 것이니 임금과 신하 위아래가 그저 잠자코 알고만 있어야 하는 것뿐이다."라고 하였다.[103]

위 사례에서 알 수 있듯이 '형세상의 어려움'으로 인해 군정과 관련된 일은 조치하기가 어려웠다. 국왕이 언급한 '형세'란 병자호란 이후 청나라와 조선의 관계, 특히 청에서 조선의 행동을 감시하고 있었던 당시의 상황을 의미한다. 이러한 때에는 특히 군사상의 기밀을 유지하는 것이 필수적이었기 때문에, 신료들이 공식적인 루트를 통해 건의하거나 관련 정책을 폭넓게 상의하기는 어려웠다. 자연스레 국왕이 신임하는 몇몇 관료들과 함께 직속으로 비밀리에 일을 처리하는 것이 보안상으로도 좋고 효율적이었을 것으로 판단된다. 이 과정에서 효종이 양병에 대한 사무를 믿고 맡기는 특정 인물들이 나오게 되었다. 이어지는 부분에서는 이시기 국왕의 주도 아래 구체적으로 양병을 위한 어떤 정책들을 시행하였는지 군비증강의 실태에 대하여 살펴보겠다.

---

103) 『효종실록』 권9, 효종 3년 7월 22일 신묘.

2) 국왕 주도의 군비증강

효종은 즉위 초반부터 養兵을 위한 각종 정책의 시행에 의욕을 보였는데, 그 중에서도 먼저 실시한 것은 군사훈련이었다. 효종은 관무재와 열병식을 자주 실시하였는데, 이는 국왕친위와 도성방어를 맡고있는 중앙군의 훈련상태를 점검하고 그들을 격려하기에 효율적인 방식이었다. 또한 능행길에 군사훈련을 실시했다는 점은 청의 감시를 피하기에도 좋은 방법이었다. 효종이 군사훈련을 자주 하는 것은 내부적으로도 경계의 대상이었기 때문에, 이러한 방법으로 군대를 사열하는 것을 즐겨 비판을 받았다. 말을 달리고 병장기를 시험해 보는 것을 즐겨 '무예를 좋아하는 군주'(殿下之好武)라는 지적도 받을만큼 효종의 이러한 의욕적인 군사훈련 실시는 곧 비판에 직면하였다.[104] 당시 효종이 시행하려 한 양병을 위한 정책에 많은 반대를 한 대표적인 사람은 김육이었다. 그는 맹자의 '武備의 날카로움을 가지고 천하에 위세를 떨치지 않는다.'는 말을 인용하며, 군병을 양성하는 것보다 백성들의 생업을 우선순위에 두는 것이 나라를 강하게 만드는(强國) 방법이라고 말하였다.[105]

효종대의 양병 정책은 국왕의 의지가 강하게 반영된 채 추진되었다는 것이 그 특징이다. 그것은 당시 정국의 상황, 호란 이후 조선 지식인들 사이에서 공유되었던 가치, 그리고 청나라와의 관계 등 다양한 요소가 함께 작용한 결과였다. 효종이 의욕적으로 실시한 군사훈련은 그의 양병에 대한 의지를 잘 보여주는 사례였다. 국왕의 양병에 대한 의지가 많은 조정 관료들의 반대에 직면하였음에도 즉위 이후부터 꾸준히 군대 사열과 훈련, 군비확장을 멈추지 않았다는 것은 국왕의 의지가 가장 강했고, 양병의 추진력 또한 국왕으로부터 나왔다는 것을 알 수 있다.

효종대에는 강화도, 남한산성 등 도성 일대 방어체계의 정비와 국왕 친위대인 禁軍을 비롯한 御營廳, 訓鍊都監 군사 등 중앙군의 병력 증치가 시도되었다. 도성 일대 방어체계의 정비는 도성 자체의 방어체계 정비와는 다른 것으로, 정확히는 도성 주변의 강화도와 남한산성 등 국왕 피난처의 방어를 강화하는 작업이었다.[106] 도성을 중심으로 한 수도방어체계 정비로의 전략

104) 『효종실록』 권19, 효종 8년 8월 23일 계사.
105) 『효종실록』 권9, 효종 3년 10월 22일 경신.

전환은 숙종대에 이루어진다는 연구를[107] 고려한다면, 효종대의 중앙군 증치와 도성 일대 방어체계의 정비는 숙종대의 도성 중심의 방어체제 구축을 가능하게 한 기반을 제공했다고 볼 수 있다. 효종대의 양병 정책은 이 시기만의 단발적인 정책이 아니라 이후에도 연속성을 가지는 사안이다.

효종대에 추진된 養兵 정책들은 그가 즉위한 지 3년 정도가 지난 뒤에 서서히 시행되었다. 병자호란 직후부터 청은 조선의 국내 동태를 엄중하게 감시하였으며, 청나라 사신들도 자주 조선에 왕래하였다. 이에 따라 인조대 말에서 효종대 초기 조선은 최소한의 방어를 위한 군사시설이나 군대도 제대로 정비할 수 없을 정도였다. 그러나 청나라가 중원 장악에 대한 자신감이 생기고, 조선에 강경한 입장을 견지하던 섭정왕 睿親王이 반역으로 실각하고, 청에 귀화하여 조선에 횡포를 부리던 역관 정명수가 힘을 잃자 청의 조선에 대한 외교정책은 한결 완화되었다.[108] 이에 따라 효종은 북방과 서해 해변 등 청나라를 직접 자극할 만한 지역과 광범위한 개입과 대규모의 자원투입이 요청되는 지방의 군사 정비가 아닌, 도성과 이를 중심으로 한 요충지의 정비를 시작으로 양병 정책을 시작할 수 있었다. 17세기 조선의 국방체제 및 이에 따른 군사기술과 제도 정비의 방향성은 당시 동아시아 국제 정세와 밀접한 관련이 있는 것이었다.[109]

청을 중심으로 한 동아시아 정세의 변화와 더불어 국내의 정치적인 환경의 변화도 효종의 양병 정책을 가능하게 한 이유였다. 전쟁 이후 인조대 후반부터 효종대 초반까지 친청의 입장을 국내 정치에서의 주도권 확보에 이용하던 김류나 김자점 같은 공신 계열 인물들이 존재하였고, 재상인 이경석과 이경여가 청의 견제로 조정에서 물러나 있었다. 송시열과 송준길 같은 산림들이 조정에 잠깐 나왔다가 다시 귀향한 이유도 조선을 경계하던 청의 태도에서 기인하였다. 그러나 '김자점 역모 사건'으로 김자점이 제거되고 이 옥사가 마무리되는 효종 3년부터는 국왕의 주도로 양병 정책을 적극적

106) 고동환 외, 2019『한양의 삼군영』, 서울역사박물관, 59쪽.
107) 위의 책, 60쪽.
108) 차문섭, 1995『朝鮮時代軍制硏究』단대출판부, 271쪽.
109) 17~18세기 동아시아 정세 변화와 조선의 대응 양상에 대한 시론적 고찰로는 노영구, 2014「17~18세기 동아시아 정세와 조선의 도성 수비체제 이해의 방향」『조선시대사학보』71.

으로 시도할 만한 환경이 조성되었다. 우선 국내에서는 역모의 마무리를 계기로 신속한 정국의 인사개편이 단행되어 이완이나 박서를 어영대장과 병조판서에 임명하는 등 국왕이 주변에 친위 관료들을 포진시켜 양병 정책을 추진할 인적 자원을 구축하기 시작하였다. 자연스럽게 한정된 자원과 주어진 상황 속에서 군사력 재건의 우선순위에 놓이게 된 것은 지방군보다는 중앙군이었다.[110] 효종대에는 중앙군의 정비와 수도 주변 保障處를 중심으로 하는 방위체제 구축에 대부분의 자원이 투입되었다.

효종은 우선 남한산성 등 수도권의 보장처 정비에 착수하였다.[111] 즉위 직후 이시방을 수어사에 임명하여 남한산성을 비롯하여 경기 남부를 방어하는 수어청 정비에 착수하였다. 남한산성은 북방의 침입이 있을 경우, 한성을 가운데 두고 강화도와 掎角之勢를 이루어 적군의 남하를 견제할 뿐만 아니라, 하삼도의 동원 병력이 이곳에 집결하여 반격하는 거점으로 중시되던 곳이었다. 따라서 청의 지속적인 감시에도 불구하고 병자호란 직후부터 남한산성 방어를 위한 준비는 꾸준히 계속되었다. 그 일환으로 효종은 즉위 직후 일본 위협을 구실로 남한산성 정비를 시작했다. 摠戎廳 소속의 竹山營을 남한산성에 소속시키고 충주와 청주의 군사를 충청도로 환속시켰다.[112] 이 조치로 남한산성은 경기 2개 영, 강원 3개 영, 충주영 이렇게 6개 영 체제로 재편되었다. 1655년(효종 6)에는 강원도 강릉영 소속의 군사들이 너무 멀어 들어오기 어렵다는 의견에 따라[113] 경기도 양주영의 군사로 교체하였다. 이렇게 남한산성을 개편하고 정비하는 일은 그 이후로도 계속 이루어져서, 수도로의 병력 동원 시간이 단축되도록 진화하였다.[114]

남한산성과 함께 도성 근처의 피난처이자 도성 수비의 중요한 거점 중의 한 곳으로 인식되던 강화도의 城과 鎭堡를 증축하거나 개수하여 이곳에 군병들이 주둔하며 제대로 훈련받을 수 있도록 하는 조치는 효종 재위 내내 지속적으로 추진되었다. 효종은 즉위 초부터 원두표를 시켜 호조의 綿布가

110) 노영구, 2015「중앙 軍營과 지방군을 통해 본 조선 후기 국방체제의 변화 양상」『장서각』33, 72쪽.
111) 노영구, 2014「17~18세기 동아시아 정세와 조선의 도성 수비체제 이해의 방향」『조선시대사학보』71.
112)『효종실록』권7, 효종 2년 7월 26일 신축.
113)『효종실록』권14, 효종 6년 1월 27일 임자.
114) 차문섭, 위의 책, 269쪽.

강화도에 제대로 비축이 되었는지 직접 확인하고 경창의 米布를 은밀하게 강화도에 비축하게 하는 등,[115] 강화 지역의 軍備에 많은 관심을 보였다. 효종은 강화유수영이 너무 해안 깊숙하게 들어가 있어 유사시에 적절한 대응에 한계가 있음을 지적하고 이 지역의 진보를 증축하여 수비상의 허점을 보강하고자 하였다. 그 결과 1656년(효종 7)에는 南陽의 月串鎭과 인천의 제물진, 안산의 草芝鎭이 강화로 이속되고 1658년까지 2개의 진과 3개의 보가 증축되었다.[116] 1653년(효종 4)부터는 충청도 안흥에 진을 설치하여 군병과 군량을 비축하는 사안이 건의되어 지속적으로 추진되었는데, 강화도를 보조하는 배후지로 안흥을 설정했기 때문이었다. 특히, 이 모든 과정에서 효종은 원두표를 강화도의 책임자, 강화도를 보조하는 紫燕島의 책임자를 홍명하, 安興鎭의 책임자를 이후원으로 지정하고 이들과 함께 제반 사안을 상의하고 진행하였는데, 가장 신임하는 관료들에게 이 일을 맡겼다는 점에서 효종이 강화도의 군사적 중요성을 크게 평가하고 있었다는 사실을 알 수 있다.

강화도에 방어 기지를 추가로 구축하면서 가장 크게 봉착한 문제는 새로 생긴 여러 鎭堡와 돈대 등의 군사시설에 주둔시킬 군병을 확보하고 이들이 안정적으로 복무할 수 있도록 생계대책을 마련하는 일이었다. 먼저 군병을 확보하는 문제에 대해서는, 海西와 경기 지역의 진보를 移屬시키거나 강화부의 속오군을 조직하거나 寺奴를 군대로 편제하는 방안 등이 제안되었다.[117] 이 중에서 金益熙에 의하여 제안된 노비를 군병으로 삼아 강화도에 주둔하게 하는 방법은 이 해에 奴婢推刷를 시행하게 하는 동인이 되었다. 한편, 확보된 군병의 생계대책에 대해서는 병조의 재정으로 매년 1인당 3필의 포목을 지급하게 하거나, 육군에게 포를 받아 진에 복무하는 군졸들에게 지급하는 방안, 강화도 屯田을 설치하여 획급하는 방안 등이 논의되었다.

국왕의 호위병인 금군의 강화도 추진하였는데, 1652년(효종 3)에 금군을 전원 騎兵으로 전환시키고 이후 인원도 증대시켰다. 수도 방위와 국왕 친위

115) 『효종실록』 권5, 효종 1년 윤11월 9일 무자.
116) 효종대 강화도의 방어체제 구축에 대한 자세한 논의는 송양섭, 2002 「17세기 江華島 방어체제의 확립과 鎭撫營의 창설」 『한국사학보』13을 참고하였다.
117) 『효종실록』 권14, 효종 6년 1월 27일 임자.

를 담당하는 중앙군 강화의 필요성에 대해서는 공감대가 있었던 것으로 보인다. 이에 따라 효종대 내내 관료들에 의해 건의되고 추진되었으나, 다만 그 방식이 어때야 하는가가 관건이었다. 아래는 1654년에 金益熙가 올린 시무에 대한 상소 중 국왕 친위군인 禁軍 증치의 필요성과 그 방식에 대해 논한 부분이다.

> 신은 삼가 생각하건대 오늘의 禁軍은 곧 한의 羽林騎이며, 당의 射生이며, 송의 殿前兵이고, 명의 錦衣衛입니다. 여러 군사들 중에서 유독 임금을 위한 親兵인데, 옛날의 주 세종은 날래고 용맹한 군사를 諸道에 모아두고 장사를 모집해 殿前의 여러 반열에 소속시키니 이로부터 사졸이 정예화되고 강성해져서 가는 곳마다 이겼습니다. 송 태조는 신하를 지방에 나누어 보내 재능과 기예가 다른 사람보다 뛰어난 자들을 모두 거두어서 금군에 충원하고 군량과 물품을 후하게 주고 몸소 훈련을 시켜 일당백의 정예병을 만드니 여러 藩鎭이 자기들의 병력이 京師의 상대가 되지 않는다는 것을 스스로 알아서 감히 다른 생각을 갖지 못하게 되었으니 이것이 바로 원줄기를 강하게, 가지를 약하게 하는 기술입니다. 지금 전하께서는 도적들이 서로 모여 의외의 변이라도 일으키지 않을까 항상 우려하시는데, 여러 도에서 날래고 씩씩하여 재능이 있는 자들을 모두 모집하여 서울로 보내 금군에 충원, 1천 명을 채우고, 군량과 하사품 그리고 훈련을 周나 宋의 고사에 따르고, 특별히 근신을 가려 통제하게 한다면 비상 사태시 힘이 될 수 있을 뿐만 아니라, 초야의 불량한 무리들도 서울의 군사가 강한 것을 두려워할 것이니, 난동의 싹이 수그러질 것입니다.[118]

김익희는 중국 역대 왕조의 군주를 위해 설치된 친위부대의 역사를 거론하면서, 특히 주나라와 송나라의 친위부대가 운영된 방식을 모범으로 제시하였다. 이것은 국토 내 모든 지방에서 가려 뽑은 무사들을 친위부대에 소속시켜 어느 군대보다 강한 정예병으로 운영하는 것이었다. '원줄기를 강하게, 가지를 약하게 하는 기술'이란 말을 언급한 것은 그가 군주의 친위부대

118) 『효종실록』 권13, 효종 5년 11월 16일 임인.

는 그 어느 군대보다 강해야 한다는 것을 주장한 것이었다. 송태조가 번진의 병력보다 중앙의 병력을 훨씬 강하게 키웠기 때문에, 감히 지방에서 중앙을 넘볼 생각을 하지 않았다는 사례를 언급한 것은, 김익희의 말대로 효종이 '도적들이 모여 의외의 변이라도 일으키지 않을까 항상 우려했기' 때문이었다. 이 부분은 효종의 양병 정책의 동기가 단순히 '복수설치'의 실천에만 있지 않음을 의미한다.

혹시 모를 변란이나 비상사태에 대비하기 위하여 천 명의 정예부대를 금군으로 양성할 것을 제의하였다. 별도 선발을 통하여 군대를 운영하는 것은 당연히 추가적인 재정 소요를 의미하는 것이어서, 호조에서 재정의 문제를 들어 반대하였다. 이후원 등 대부분의 신료들은 금군의 양성이 사대부가의 피난 소동을 야기하는 등 민심이 동요하고 있으며, 금군이 제대로 통제되지 않아 민폐를 일으킬 수 있다는 이유를 들어가며 반대하였다. 그러나 효종은 자신의 친위부대 양성에 대한 강한 의지를 갖고 있었기 때문에 금군의 양성 역시 재위 내내 지속적으로 추진되었다.

효종은 도성에 주둔하는 중앙 군영의 정비와 증강에 적극적이었다. 1651년(효종 2) 김자점 실세와 함께 본격적인 군영 정비와 확장에 착수하였는데, 어영청이 그 첫 번째 대상이 되었다. 어영청은 본래 도성 防火의 임무를 맡은 임시군영이었는데, 인조대에 위급한 일에 호위를 맡기기 위하여 公私賤을 막론하고 정예병을 가려 뽑아 병자호란 직전에 이미 6000명에 달하였고, 전쟁 이후에는 더욱 그 필요성을 인정받아 인원이 꾸준히 증치되었다. 1652년(효종 3) 6월에는 어영대장 李浣의 건의에 따라 이곳을 개편하면서 6000~7000명이었던 정원을 2만 1000명으로 크게 증원하였다. 어영청은 番上 시스템으로 운영되었는데, 번상의 기한과 인원도 개편하여 1년에 2달씩 6번으로 나누어 한 번에 1000명씩 번상하게 함으로써, 수도에는 어영군이 항상 머물게 되었다.[119] 이렇게 어영군의 운영 체계가 자리잡기 이전에 가장 문제가 된 사안은 어영군의 운영 비용, 식량과 각종 잡물의 준비 비용, 교통비 등의 조달 방식이었다.

---

119) 어영군의 전반적인 체제와 운영 방식에 대한 내용은 『효종실록』 권8, 효종 3년 6월 29일 기사. 그에 대한 연구로는 최효식, 1983 「御營廳 硏究」 『한국사연구』40; 송양섭, 2007 「효종의 북벌구상과 군비증강책」 『한국인물사연구』7; 노영구, 2015, 앞의 논문을 참고하였다.

비변사에서 올린 건의에 따르면 어영군에게 保人을 3명씩 지급하여 보인들 중 1명은 戶首에게 布를 징수하여 상번할 때 오가는 비용으로 쓰게 하고, 2명은 내륙과 해안에 사는 경우를 나누어 각각 포와 米를 내게 하여 군영에 체류하는 비용을 대도록 하였다.[120] 당시에 이 체제는 다른 정부 기관의 재정에 의지하지 않고도 독자적으로 어영군을 운영할 수 있게 한 원동력이라고 인식되어 군영 운영의 모범 사례로 자주 언급되었다.

위의 조치들은 효종이 그가 신임하는 병조판서 박서, 어영대장 이완 등의 관료들과 함께 추진한 것이었다. 그러나 당시 조정 관료들로부터 비판의 대상이 되기도 했는데, 어영군 증치와 확정된 운영 방식이 보고된 후, 김육이 이에 대하여 비판적인 의견을 올렸던 것에서도 볼 수 있다.[121] 그는 어영군은 賊臣이 권력을 남용하며 비정상적으로 확대시켜 많은 피해를 끼친 군영이었다고 언급하며 설립의 정당성부터 부정하였다. 뒤이어 구체적으로 어영군이 어떠한 점에서 우려스러운지 열거하였다. 그것은 무예가 뛰어난 자를 우선하여 선발하였기 때문에 지방 속오군의 병력 약화를 가져왔고, 어영군의 번상군에게는 조세와 부역을 면제하는 바람에 세수가 줄었고, 이들에게 보인을 지급하기 위해 閑丁을 색출하는 바람에 소란을 야기했다는 것이다. 그랬음에도 불구하고 정작 어영군은 쓰인 곳이 없기 때문에 군병들이 모여 통제되지 않는 불량한 군대가 되어 심지어 훈련도감과 세력을 다투는 등 해악을 끼치고 있음을 지적하였다.[122]

김육은 이어서 아래와 같이 자신이 원하는 어영군의 운영 방식을 개진하였다.

---

120) 『비변사등록』 15책, 효종 3년 1월 13일.

121) 김육은 효종이 추진한 양병 정책의 대부분에 비판적인 견해를 보이며 반대하였다. 이는 선행연구에서 그가 관료로서 효종의 정책에 매우 협조적인 모습을 보였다고 그려진 상과는 대조적이다.

122) 『잠곡유고』 권5 「論御營軍事箚 壬辰九月初五日」 "伏以易曰, 作事謀始, 天下萬事, 其成也, 福兆於始, 其敗也, 禍萌於始, 成敗禍福, 何嘗不由於始也, 小事尙然, 況國家之大事乎. 臣於御營之事, 昨陳其槩, 願申未盡之懷於今日. 此軍之設, 本非爲鉤陳之儲胥, 只欲用之於外也. 賊臣主柄, 鋪張廣募, 數餘四萬, 自以爲功, 貽害萬端. 編伍拔其尤而空, 租賦復其戶而縮, 閑丁給其保而抽. 四五年來, 無處調用, 閑遊日久, 驕悍成習, 多投萑苻, 已爲難制之兵. 一朝徵糧於保, 又加二斗之米, 立番於京, 必生怨苦之心, 此猶不足恤也. 此類皆山尺逋民, 如不羈之馬, 技藝雖妙, 習於剽竊者也, 出入京輦, 有害而無益. 且左右立營, 重其衙門, 都監御營, 少無差等, 主客之勢必求相勝, 其流之弊, 有不敢盡言者矣. 縉紳之間, 尙有携貳之患, 況責之於此類乎. 臣之所大憂者此也."

신의 생각은 이렇습니다. 이 부류들은 本道에 소속시켜 復戶와 給保를 모두 옛 규례대로 하고, 그 호칭을 별도로 정하여 늘 넉넉히 구휼하며, 연습과 훈련을 한결같이 編伍의 예대로 하였다가, 조발할 곳이 있으면 장수를 정하여 거느리고 가게 하소서. 그러면 저들에게는 양식을 준비하여 번을 서야 하는 괴로움이 없을 것이고 나라에는 위급할 때 힘을 얻는 효과가 있을 것입니다. 도감의 군병들은, 宿衛에 전속시켜 변동이 없으면, 군병들은 뜻이 안정되고 보인들은 딴 걱정이 없게 될 것입니다. 兩南이 흉년이 든 지금 率丁에게 양식을 징수하여 바다를 건너 운송하게 하는 것은 계속하여 용도를 잇기 어렵고, 모집해 들이는 숫자를 달마다 더하고 해마다 증가시키면 또 필시 호조에 요구하여 오늘날의 三手糧과 같게 될 것이니, 이것 역시 작은 걱정이 아닙니다. 옛사람이 이르기를 '군대는 불과 같다.'고 했습니다. 단속하지 않으면 장차 자신을 태워버릴 것입니다. 군대를 양성하는 나라는(養兵之國) 그 형세가 필시 지탱하기 어려운 지경에 이르게 됩니다."[123]

김육은 군대를 통제가 필수적인 위험한 '불'에 비유하면서, 養兵을 하는 나라가 되어서는 안 된다는 입장을 분명히 하였다. 군비 확장 전반에 대한 부정적 입장이라고 할 수 있다. 실제로 김육은 효종의 양병 관련 정책에 건건이 반대하는 모습을 보였다. 김육의 지적대로라면 중앙군인 어영군의 유지비용은 지방에서 상경하는 정군과 연결된 보인으로부터 나오는 것이기 때문에 결국 지방 각지의 良丁에 의지할 수밖에 없는 것이었다. 그런데 효종대에는 매년 심한 자연재해로 재정 부족에 시달리는 경우가 많았다. 때문에 김육은 필연적으로 어영군의 보인으로부터의 비용조달이 용이하지 않을 것이고, 호조의 재정에 의지하게 되어 삼수미를 따로 걷어 급료병으로 유지되는 훈련도감의 처지나 마찬가지가 될 것이라고 전망한 것이었다.

김육은 어영군이 스스로 자립하지 못하고 재정의 추가 부담이 있어야 운영되는 군대라는 인식을 했던 것으로 보인다. 또한 지방의 재정이 자체적으로 쓰이지 못하고 중앙에 유입되는 구조를 만들면서 생길 폐단, 국가의 여

123) 『효종실록』 권8, 효종 3년 6월 29일 기사.

러 기관들이 스스로 재정을 조달하지 못하는 상황에서 공급처와 수급처가 복잡하게 얽히는 상황 등을 걱정한 것이다. 그는 다시 어영군의 운영에 대해 우려하는 차자를 올려 호남과 호서 지방에 큰 흉년이 들어서 어영군의 보인들이 쌀과 포목같은 비용을 마련하는 것이 어려운 상황이라는 것, 이 때문에 어영군들이 조달받지 못한 비용을 서울에서 다른 곳을 침학하면서 해결할지도 모른다는 우려를 다시 강조하였다.[124]

지금까지 살펴보았듯이 효종 재위 기간 동안의 군비증강책은 도성 중심의 방어체계를 정비하고 이에 필요한 중앙 군영을 육성하는 데로 집중되었다. 선제적인 공격이나 정벌을 염두에 둔 양병 정책이라기보다는 수세적인 입장이 반영된 것이었다. 이는 실질적으로 청나라를 공격하여 명나라의 중원 수복을 돕겠다는 알려진 대로의 '북벌'과는 거리가 있는 모습이다.[125] 도성 주변의 국왕 피난처를 중심으로 정비가 이루어지고 전 국토의 군사 방어선의 정비에까지 착수하지 않았다는 점도 최소한 필요한 부분에 집중한 것이었다. 이러한 당시 군비증강책 방향성은 아직 청나라의 감시를 신경 쓸 수밖에 없었던 대외적인 사정도 고려되었으며, 한정된 국가 재원을 어느 곳에 우선순위를 두어 사용하는가의 문제도 고려된 것이었다. 특히 효종대에는 극심한 자연재해로 만성적인 재정 부족에 시달렸다. 따라서 한정된 자원을 적절하게 사용하자는 '節用'의 관념이 더욱 강조되는 분위기였다. 금군, 어영청 같은 국왕 친위군과 중앙군 증강에 대해서는 북벌 시도 자체가 효종 개인의 왕권 강화 의지가 반영된 것이라는 맥락 속에서 해석되기도 한다.[126]

중앙 군영과 도성 주변 보장처의 정비를 중심으로 군비증강책은 규모가

---

124) 『잠곡유고』 권5, 「論御營軍事箚[再箚] 壬辰九月初十日」

125) 대표적인 개설서에서는 '효종대의 대동법 확대 실시와 군비 증강은 이 시기의 자활 노력을 보여주는 것이다. 丁丑盟約(1637)에서 금지되었던 군비확장은 여러모로 어려운 것이었으나, 효종 3년부터는 꾸준한 군액 증가, 성곽 보수, 무기 정비, 훈련 강화가 이루어지고 있었다. 이것은 당시의 재정형편으로는 벅찬 일이었으나 효종의 집념에 의해 추진된 것이었다. 이러한 군비증강은 이른바 북벌을 감행하기에는 태부족한 것이었으나 효종 5년과 9년에 있었던 두 차례의 羅禪征伐에서 실력을 과시하는 계기도 되었고 왕권의 강화에도 유효한 것이었다.'고 하여(국사편찬위원회 편, 1998 『한국사 30: 조선 중기의 정치와 경제』, 국사편찬위원회), 북벌을 청에 대한 실질적인 군사행동을 의도하는 것으로 파악하였다.

126) 차문섭, 앞의 논문.

한정된 것 같지만, 이 또한 간단한 문제가 아니었다. 조선 후기의 5군영은 수도 방어를 위하여 집중적으로 설치되었다. 그러나 수도의 직접적인 방어는 3군영이었으며, 수도 외곽 특히 경기도 일대의 방어는 총융청과 수어청이 담당하였다. 이들 양청의 將은 京官으로 임명되고 또한 서울에 京廳이 있어 때로 총융청같이 4山禁松의 기능 등을 가지기도 했으나, 기본 방어 목적은 서울 외곽인 북한산성과 남한산성을 중심으로 서울외곽 방어에 치중하는 외곽 방어 군영이었다. 이들 양청은 屯田開設·保의 설정 등의 경제 기반을 바탕으로 했으나 이에 속하는 군사는 주로 畿甸軍 특히 속오군 등이었다.[127]

수도 방어를 책임지는 어영군의 경우 중앙군영이었지만, 鄕軍을 주축으로 하여 戶·保에 의한 번상군으로 구성된 군대였기 때문에 束伍法에 의해 편제되어 있었다. 따라서 어영군은 중앙군으로 인식되었지만 원활한 운영을 위해서는 지방군인 속오군의 정비도 필요했다. 병자호란 이후 조선에서는 중앙 군영 중심의 국방체제를 구축하였고, 강화된 중앙 군영의 역할은 지방 군영에 대한 통제로 이어지는 상황에서, 훈련도감이 경기지역 군병의 통제와 훈련에 간여하였다는 사례, 수어청을 중심으로 주변 지방군이 편성된 사례를 통해서도 중앙 군영 중심의 강화 시도가 지방군 정비로 이어진다는 것을 알 수 있다.[128]

중앙 기구의 역할과 규모가 커지고, 이를 감당하기 위하여 중앙에서 지방의 자원을 끌어오면서 이를 파악하고 조직하여 분배하는 구조는, 지방의 재정구조가 중앙 중심의 체계에 흡수·통합되고 있었다는 것을 의미한다.[129] 이러한 현상은 비단 군사재정에 국한된 것이 아니라 조선 후기 재정구조 및 행정 시스템의 전반적인 변화 경향이기도 하다. 점차 중앙을 위시한 일원적이고 집권적인 외형을 구축하는 방향으로 흘러가고 있었던 것이다.[130]

---

127) 국사편찬위원회 편, 1998, 앞의 책, 261쪽.

128) 노영구, 2015「중앙 軍營과 지방군을 통해 본 조선 후기 국방체제의 변화 양상」『장서각』33, 71~72쪽.

129) 조선후기 재정이 중앙으로 통합되는 과정을 밝힌 선구적인 연구는 오수창의 연구가 있다. 오수창은 평안도 구휼미가 호조 재정으로 이동하는 사례를 통해 '재정의 중앙 통합의 진전'을 규명하였다(오수창, 2002『조선후기 평안도 사회발전 연구』일조각, 151~157쪽). 이후 평안도 재정의 중앙 통합 현상을 다룬 연구로는 권내현, 2004『조선후기 평안도 재정 연구』지식산업사 참고.

효종대의 군비 강화 시도는 결과적으로 재원의 마련을 위하여 지방의 인적 물적 자원을 동원해야 하는 시도로 이어졌다. 이러한 시도는 당시 일반적으로 받아들여지던 정치·사상적 인식으로는 온전히 납득되기 어려운 것이었다. 따라서 효종대의 군비 증강은 정치·사상적으로 새로운 인식을 필요로 하였다고 할 수 있다. 살펴본 바와 같이, 효종대에는 현실적으로 양병이 의욕적으로 추진되면서 양병의 기반이 되는 재정확충과 정부의 활동이 필요한 시기였다. 국왕은 이 현실에 상당히 적극적으로 대응하고자 하였으며 실제로 그의 주도로 중앙군영을 위시한 군비확충과 정비가 추진되었다. 앞서 고찰한 바에 따르면 당시 조선의 대내외적 형세에 대한 엘리트들의 인식은 그들의 경세관에서도 살펴볼 수 있다. 그러나 이러한 현실과 조선왕조가 지향하는 신유학 통치이념의 이상은 충돌할 수밖에 없었다.

130) 손병규는 조선 후기 재정구조 및 행정 시스템의 변화에 관하여 '지방의 묵인과 협조하에' 이루어졌으며, 전체적으로는 집권성과 개별분산성의 이중구조였다고 평가하였다(손병규, 2009「조선시대 지방의 재정운영」『역사와 현실』72). 본문에 '외형'이라고 명시한 이유도 손병규의 이중시스템에 대한 지적에 일부 동의하기 때문이다. 그러나 그가 이러한 조선의 재정운영 방식을 지적함과 동시에 '중앙집권적 관료국가', '전제국가'의 성격을 부여한 것은 추가적인 이론적 검토가 필요한 논의이며, 특히 '묵인과 협조'라는 지방의 행위 동기가 명백하게 설명되지 않는 한계도 있음을 지적해 두고자 한다.

Ⅱ. 효종대 중반 養兵 정책 시행과 논쟁

1. 양병을 위한 기반 조성

1) 도성수비체제를 위한 재정 확보와 奴婢推刷

효종대 奴婢推刷 시행은 중앙 군영과 도성 주변 보장처를 정비하기 위한 재원을 확보하기 위한 대표적인 조처였다.[1] 이 정책을 시행하는 데에 적극적이었던 사람은 국왕이었다, 또한 金益熙는 17세기 西人 山林과 학문적·혈연적으로 얽혀 있는 山黨 관료로서 노비추쇄를 비롯한 효종의 양병 정책을 충실하게 수행했다. 노비추쇄는 시행 당시 상당히 많은 비판을 받았던 정책이었기 때문에, 효종은 노비추쇄 시행 과정에서 김익희의 발언에 기대어 그 당위성을 얻고자 했다.

효종대 노비추쇄는 기본적으로 양병 정책을 위한 재정확보를 목적으로 한 정책이며, 구체적으로는 강화도의 군비확충을 위한 재원을 위한 것[2]이었음은 이미 알려진 사실이다. 남한산성과 함께 도성 근처의 피난처이자 도성 수비의 중요한 거점 중의 한 곳으로 인식되던 강화도의 城과 鎭堡를 증축하거나 개수하여 이곳에 군병들이 주둔하며 제대로 훈련받을 수 있도록 하는 조치는 효종 재위기간 내내 지속적으로 추진되었다. 효종은 즉위 초부터 원두표를 시켜 호조의 綿布가 강화도에 제대로 비축이 되었는지 직접 확인하고 경창의 米布를 은밀하게 강화도에 비축하게 하는 등[3] 강화 지역

---

1) 효종대 노비추쇄의 시행경위와 그 의의에 대해서는 1980년대 후반까지의 조선후기 노비제도의 변화와 그것의 사회적 의미를 살펴보는 연구의 맥락 속에서 그 시행과정의 양태와 결과를 고찰하거나, 전반적인 역사적 흐름과는 역행하여 봉건적인 긴박을 강화하여 모순을 심화시킨 정책이었다는 평가를 내린 다음의 연구가 있다. 조선후기 사회경제적 변화 속에서 중세적 신분질서가 와해되는 과정에 주목한 시각이라고 볼 수 있다. (平木實, 1981「孝宗 6年(1655)에 설치된 奴婢推刷都監」『한우근박사정년기념논총』, 지식산업사; 김안숙, 1986「孝宗年間 奴婢推刷都監 設置의 背景과 性格」『嶠南史學』2; 전형택, 1989『朝鮮後期奴婢身分硏究』, 一潮閣 ; 김두헌, 1989「朝鮮 孝宗代의 奴婢推刷에 대한 再檢討-《推刷都監儀軌》分析을 중심으로」, 전북대학교 사학과 석사학위논문.) 이들 연구는 추쇄의 진행과정이나 구체적 실태에 대한 실증적으로 규명하였다. 그러나 효종대에 시행된 노비추쇄를 둘러싼 논의 과정과 그 의미에 주목한 연구는 쉽게 찾아보기 어렵다. 따라서 본 절에서는 우선 그 비판의 논리와 그럼에도 불구하고 이 정책을 시행한 주체들이 개진하였던 강행의 논리에 주목한다. 효종대 양병 정책에 대한 당대인들의 인식과 그 의미가 무엇인지 국가 경영 방향과 관련하여 규명할 수 있다고 생각하기 때문이다.

2) 차문섭, 1995 앞의 책, 332~333쪽.

의 軍備에 많은 관심을 보였다.

노비추쇄는 병자호란 이후 본격적으로 추진되었던 도성수비체제 정비의 일환인 강화도에 대한 군사배치를 논의하는 와중에 제안되었다. 강화도의 새로 설치한 鎭堡뿐만이 아니라 이 시기 효종의 적극적인 군비 확장 정책으로 인하여 조선 정부는 군병의 원활한 수급과 더불어 각종 비용의 조달 방식을 고민해야 했다. 1653년(효종 4) 강화에 주둔시킬 군정을 확보하는 문제를 본격적으론 논의한 날은 1655년(효종 6) 1년 27일이었다. 이날 심지원은 강화도에 필요한 병력을 배치해야 하지만 백성들이 아무도 들어가 살지 않으려고 하니, 김익희의 말처럼 寺奴를 들어가게 하는 것이 어떻겠냐고 제안하였다. 이어 병조판서 원두표는 강화에 둔전을 설치하고 공노비인 내노비와 각사노비까지 들여보낼 것을 제안하였다. 효종은 네 군데의 진을 강화에 설치하고 각각 경기 花梁·해서의 邊堡·강화부의 속오군·시노 입거로 진을 지키게 하되, 입거를 원치 않는 사람들에게는 포를 걷어 비용으로 쓰자고 하였다. 그러나 호조판서 이시방이 구체적인 상황을 보고하자 문제점이 드러났다.

이시방에 의하면 '各司奴婢案에 등록된 자는 19만인데 身貢을 거두는 수는 2만 7천뿐'이라는 것이다. 장부와 턱없이 차이나는 현실 때문에 애초에 강화에 노비를 들여보내 군병을 확보하거나 신공을 거두어 군수를 거두려고 한 계획이 어그러지려 하자, 효종은 '도감을 세워 (추쇄를 하여) 노비에게 신공을 거두어 군수를 보충하라'고 명하였다. 이에 원두표가 推刷官을 정해야 한다는 안건을 꺼내자, 애초에 노비 관련 업무를 맡고 있었던 장예원과 호조의 관원을 제외한 음관 및 문관 출신의 삼조의 낭관으로 추쇄관을 정하게 하였다. 이 정책의 시행과 관련하여 효종과 김익희의 발언은 아래와 같다.

> 원두표가 아뢰기를, "추쇄관을 정해야 하겠습니다." 하니, 상이 이르기를, "추쇄관을 차정한 뒤에 꼴찌에 해당한 자는 死律로 논하라. 명나라 태조는 뭇 신하 중에서 죄를 범한 조금도 용서하지 않았다. 국가가 어찌 한낱 추쇄관을 죽이지 못하겠는가."하고, 대사헌 김익희가 아

3) 『효종실록』 권5, 효종 1년 윤11월 9일 무자.

뢰기를, “신의 생각으로는 형조·장예원은 맡을 수 없겠습니다. 따로 도감을 설치하고 御史를 보내야 하겠습니다. 빨리 결단해야 하고 머뭇거려서는 안 됩니다.” 하니, 상이 이르기를, “사람들이 경의 이 말을 비웃고 욕하겠으나, 이제 경의 말을 들으니, 내 마음이 후련하다. 추쇄는 모두 대사헌의 말대로 시행하되 대신 한 사람이 통괄하여 살피는 것이 옳겠으니, 우상이 맡게 하고 어사는 名官을 차출하여 보내라. 국가에 이익이 있다면 나는 머리털이나 피부도(髮膚) 아깝지 않으니, 分義가 어찌 그렇지 않겠는가. 대사헌의 말은 자기를 이롭게 하기 위한 것이 아니고 명예를 바라는 것도 아니며 국가를 위한 것이다.” 하였다.[4)]

효종은 노비추쇄의 효과적인 시행을 바라며 추쇄관들에게 실적의 압박을 주었다. 추쇄한 노비의 수가 꼴찌라면 사형에 해당하는 벌을 내릴 것이라고 하며, 명나라 태조가 嚴法을 시행한 것을 언급하였다. 죄를 범한 신하는 조금도 용서하지 않았다는 명태조의 사례를 근거로 실적이 꼴찌인 ‘한낱 추쇄관’을 죽일 수 있다고 한 효종의 발언은 추쇄에 대하여 상당히 절박한 입장이었음을 보여준다. 정부를 정점으로 하는 일원적인 통치체계의 확립과 시행에 주력한 주원장을 언급한 것은 그만큼 효종이 양병을 위한 노비추쇄에 강력한 의지를 갖고 있음을 보여주는 부분이다.

김익희는 국왕의 의지에 호응하여 ‘빨리 결단해야 하고 머뭇거려서는 안 된다’며 도감을 세우고 추쇄어사를 파견할 것을 제안했다. 도감의 설치와 어사의 파견이 일상적인 행정체계로 해결하기 위한 급박하고 중요한 사안에 대한 임시적이고도 신속하고 직접적인 처리 방식이었다는 점을 고려한다면, 노비를 추쇄하는 일이 시급하고 특별하게 시행되어야 할 것이라고 생각했기 때문이었다. 효종은 이 말을 크게 칭찬하며 추쇄의 일은 ‘국가를 위한 일’이므로 김익희야말로 ‘국가를 위할 줄 아는 사람’이라고 평가했다.

효종이 이 일의 정당성을 주장하면서 내세운 가장 큰 명분은 바로 ‘국가’였다. 그는 ‘진실로 국가에 이롭다면 나는 머리털과 피부도(髮膚) 아까울 것이 없으니, 分義가 어찌 그러하지 않겠는가?’라는 효종의 언급은 심상한 언사가 아니었다. ‘髮膚’는 유학 이념에서 부모에 대한 孝를 상징하는 관습적

4) 『효종실록』 권14, 효종 6년 1월 27일 임자.

표현으로 사용되었다. 효종은 바로 이 '효'를 상징하는 대상을 '국가의 이익'과 경쟁하는 위치에 놓고, 이를 '分義'라고 규정하였다. 유가에서 인간사회 행위규범의 기초이자 출발에 해당하는 '효'보다 '국가의 이익'이 중요하다는 발언을 서슴지 않을 만큼 효종에게 노비추쇄는 꼭 시행되어야만 하는 것이었다.[5] 뒤에서 살펴보겠지만 효종이 '功利'를 추구한다고 비판받았던 이유도 이렇게 국가의 '이익'을 모든 것에 앞세운다는 것 때문이었다.

위와 같이 효종이 추쇄의 엄격한 시행에 대한 의지를 표명한 다음날에는 우의정 沈之源을 도제조, 예조판서 李厚源과 호조판서 李時昉 등을 제조로 삼았다.[6] 효종은 이 인선에서 음관과 무관을 제외함으로써 문관인 신료들이 추쇄의 일을 꺼릴 수 없도록 하였다. 다음날인 29일에 효종은 事目의 내용이 허술하다며 추쇄의 실무자인 色吏나 監官이 일을 소홀하게 할 경우 추쇄어사가 啓聞하여 참하고 守令의 경우는 국문하여 죄를 논하며, 어사도 도별로 추쇄한 노비의 수를 비교하여 상벌을 논하도록 하는 조항을 첨가하도록 하였다.[7] 또한 이러한 조치를 두려워하여 수령들이 일을 피할까 염려하여 추쇄를 마칠 때까지는 임기가 차더라도 인사이동을 금지하게 하였다.[8] 이는 추쇄를 담당하는 관계자들에 대한 감독과 압박을 강화함으로써 일의 효과를 높이려는 의도였다.

같은 날 도제조 심지원은 어사가 바로 내려가서 추쇄를 감독하는 방식보다는 각 지방의 수령이 조사를 해서 중앙에 보고를 하는 방식 이후에 어사가 수령의 성실 여부를 판단하게 하자고 제의하였다. 어사가 바로 내려가서 추쇄를 감독한다는 것은 곧 중앙에서 지방의 실무를 직접적으로 관리하는 탑다운의 방식으로 파악할 수 있고, 반대로 심지원이 제의한 지방 수령이 조사하여 중앙에 보고한 후 어사가 판단하는 방식은 바텀업의 방식으로 볼

---

5) 현종대에는 관료 김만균의 공무수행 문제를 두고 벌어진 논쟁을 통하여 國家와 家 관계에 대한 당대인들의 인식을 살펴볼 수도 있었다(정만조, 1999「조선 현종조의 公義·私義 논쟁과 王權」『동양삼국의 왕권과 관료제』, 국학자료원; 이민정, 2017「역사 속의 논쟁 읽기 - 조선 현종대 국가(國家) - 가(家) 관계에 대한 인식」『나의 자료 읽기 나의 역사 쓰기』, 경인문화사). 효종의 발언 역시 이러한 당대인들의 논쟁적 인식의 연장선에서 살펴볼 수도 있다.

6)『효종실록』권14, 효종 6년 1월 29일 갑인.

7)『효종실록』권14, 효종 6년 1월 29일 갑인.

8)『승정원일기』134책 효종 6년 1월 28일 계축.

수 있다. 심지원의 제의는 정부에서 지방의 실무에 직접적으로 갑작스럽게 간여하는 것의 폐단과 혼란을 염려한 것이었다. 그러나 효종은 이 일에 대하여 사람들이 '두렵게 생각해야' 일의 효과가 나타난다며, 마련된 추쇄사목의 내용을 잘 지키도록 어사를 파견하여 감사나 수령의 추쇄에 대한 근태를 감독하여 元數만큼은 아니더라도 10만이라도 채워야 벌을 면할 수 있을 것이라 하였다.[9] 그럼에도 불구하고 충청도와 전라도의 실적이 기대에 미치지 못하자 법을 통한 통제와 처벌로 국가의 정책을 강하게 관철시킨 商鞅과 추쇄 의지가 없는 대신들을 비교하면서, 重律을 써서 직무 수행에 게으름이 없게 해야 한다고 하였다. 이러한 분위기 속에서 효종의 양병 정책의 핵심 실무 인력이었던 洪命夏조차도 심지원과 마찬가지의 방식을 다시 권유했지만 통할 수가 없었다.[10]

효종이 추쇄 과정에서 보인 발언과 추쇄 과정에서 사용되었던 방식은 다음과 같은 특징을 지닌다. 그것은 첫째, 중앙정부의 지방에 대한 개입력을 강화하는 것이다. 추쇄시에 중앙정부-관찰사-수령으로 이어지는 본래 지방통치의 방식에, 어사 파견을 통하여 중앙정부-어사-감사와 수령의 계통을 만들어 지방관에 대한 감찰을 강화하였다. 어사의 파견이 지방관에 대한 염찰 기능과 백성에 대한 직접지배를 강화하는 것이며 특히 영·정조대에 국왕권의 강화와 함께 유의미하게 증가한다는 기존 연구를 고려한다면,[11] 효종대의 추쇄어사파견을 둘러싼 국왕의 발언에서도 비슷한 면모를 볼 수 있다. 즉, 추쇄의 방식은 어사제도를 통하여 중앙정부의 지방에 대한 직접적인 통제를 가하는 것이었다.

효종은 노비추쇄가 제대로 효과가 나지 않는 이유로 중앙정부의 號令이 백성에게 제대로 작동하지 않는 것을 들었다. 이는 백성에게 정부의 공권력을 직접 마주하게 하는 것이 당연하다는 인식이 전제된 것으로, 정부의 존재를 잘 느끼지 못하게 다스리는 것이 바람직한 통치라는 유가의 이념과 정면으로 배치되는 일이었다. 또한 갑작스러운 어사의 감독을 이용하여 수령들이 추쇄를 제대로 하게 만들자는 제안은, 인간에 대한 믿음을 전제로

9) 『효종실록』 권14, 효종 6년 1월 29일 갑인.
10) 『효종실록』 권14, 효종 6년 2월 9일 갑자.
11) 한국역사연구회 조선시기사회사연구반, 2000 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 211~219쪽.

하는 유가의 정치이념에 비추어 볼 때 결코 권장되는 태도가 아니었다. 효종의 노비추쇄를 둘러싼 이와 같은 발언은 상당히 과격한 것이었다. 어사제도는 조선에서 통상 활용하던 제도였기 때문에 그 자체로는 문제가 될 것이 없었다. 그러나 이 시기에 국왕이 추쇄어사를 파견하면서, 사람들의 두려워하는 마음을 어사의 관리감독으로 자극하여 일의 효과를 보려는 의도를 표면화한 것은 비판받을 소지가 있었다.

둘째, 정책 수행의 주요 동력이 국왕의 전제권력이었다는 점이다. 효종이 관료들의 우려를 묵살하고 '상앙의 법'을 언급하며 추쇄의 효과를 재촉하였는데, 仁政을 통치자의 최고 덕목으로 생각하는 유학의 정치관에서 상앙을 모범적인 사례로 내세우기는 쉽지 않은 일이었다. '중률'을 언급하며 처벌을 통하여 관료들을 통제하려는 모습 역시 전제적 국왕의 전형을 보여준다. 이 시기에 빈번했던 재이의 원인을 국왕의 품행에서 찾거나, 상벌로 관료를 통제하려는 국왕을 비판하는 상소의 내용은 효종의 통치 스타일의 일면을 보여준다. 그만큼 노비추쇄는 시행이 어려운 정책이었으며 수많은 비판에 직면할 수밖에 없는 것이었다.

그럼에도 불구하고 김익희는 노비추쇄를 효과적이고도 신속하게 시행할 수 있도록 어사를 파견하자고 제의한 사람이었다. 김익희는 17세기 山黨의 일원으로 송시열 등의 산림과 교유하였으며, 김장생의 손자였기 때문에 성리학의 정치이념에 투철할 것이라고 기대될 수 있다. 김익희의 이런 배경을 고려할 때, 성리학에서 강조하는 왕도정치 또는 인정과 어긋나는 정책의 시급한 시행을 제의했다는 사실은 어떻게 해석할 수 있을까? 서인 산림 계열의 인물들이 '정통주자학'을 고수하는 입장에 기초하여 綱常으로 상징되는 계급적 이익을 대변하는 사회개혁을 지지했다고 이해하는 입장에서는[12] 이것을 사대부계층의 이해관계를 위한 현실적인 타협이었다고 해석할 수 있다. 그러나 이는 그의 실제 동기를 명확히 설명한 것은 아니다. 한편 理의 통일성 및 일관성의 원리에 의하여 도덕과 배움(學), 정치가 일치하며 이것이 사회적인 실천으로 이어진다고 성리학의 세계관을 규정하는 입장에서도[13] 역시 김익희의 사례를 명확히 해석하지 못한다. 이러한 시각에 따르

12) 대표적인 사례로는 김준석, 2003 앞의 책.
13) 대표적인 사례로는 Peter K. Bol, 김영민 옮김, 2010 앞의 책.

면, 성리학자로 자신의 정체성을 규정하는 사람들은 개인의 자발성을 신뢰하고 이에 기초하여 국가로부터 자율적인 사회를 지향하는 경향이 있기 때문에, 김익희처럼 국가의 개입을 강화하는 정책 실현을 적극적으로 시도하는 것은 예외적인 현상이라고 본다.[14] 정리하면, 계급론에 입각한 설명과 성리학의 정치철학의 특징에 입각한 설명 모두 당시 양병 정책의 수행에 충실했던 김익희의 관료로서의 활동을 해명하기 어려운 면이 있다.

김익희의 일생을 후대인이 기록한 행장에 따르면, 그는 家學과 學統의 영향으로 인하여 명백한 성리학자의 정체성을 가졌다고 한다.[15] 그러나 이와 동시에 노비추쇄와 같이 국가의 전제적인 권력을 작동시킬 수 있는 정책을 지지하고 수행했다는 사실은 그가 국가의 急務를 어떤 방식으로든 해결하고 성취해야만 했던 처지라는 것을 수용한 결과라고 할 수 있다. 김익희가 보여준 모순은 그가 '관료'였기 때문이다. 또한 학문적 경향과 정책적 실천은 별개일 수 있다는 것을 암시한다. 무엇보다 김익희가 군병 확보에 대한 효종의 의지를 정책으로 뒷받침하는 것을 우선과제로 삼았던 것은, 효종대의 시대적 특징을 잘 설명하는 '유위지지'의 개념을 떠올린다면 설명 가능하다. 이 개념이 왕도정치에서 지양했던 부국강병을 위한 국가의 개입적 정책들을 포괄하는 경세 개념으로 재정의되었다는 앞 장의 설명에 따르면, 김익희의 일면 모순적인 모습을 이해할 수 있을 것이다.

효종대의 전국적 노비추쇄는 양병을 위한 재정 마련을 위하여 효종 6년 1월부터 약 2년 반 동안 지속되어, 결과적으로 약 9만 2천여 명의 노비가 추쇄되었고 그 중에서 신공노비가 37,976명을 차지하여 본래 3만 2천여 명의 신공노비에 비하여 훨씬 많은 수가 추가로 확보되어 소기의 성과를 거두었다.[16] 대부분 續案에 누락되거나 허위로 기재되어 신공을 바치지 않았던 노비, 私賤이 된 노비, 거짓으로 면천되었던 노비, 冒良出身한 노비, 도망 노비 등으로, 이들은 추쇄관원의 적발이나 자수 및 타인의 고발에 의하

14) 후술하겠지만 당시 노비추쇄 시행을 두고 김익희는 '功利'를 추구한다는 비판을 받았고, 이에 대하여 자신의 행동이 '공리' 추구의 차원이 아니었음을 피력하였다. 이는 당시로써도 노비추쇄가 성리학의 보편적 정치이념에 비추어 정당성을 얻고 있지 못하다는 증거이며, 김익희 스스로도 이러한 일반적인 여론을 인지하고 있었기 때문에 '오해'를 불식시키기 위한 발언을 했던 것으로 보인다.

15) 『창주유고』 권17 「行狀」의 기록을 참고.

16) 김두헌, 앞의 논문, 34~35쪽. 전형택, 앞의 논문, 148~158쪽.

여 추쇄된 자들이다.[17]

추쇄에서의 성과와 더불어 그 과정에서의 부정적인 문제들도 속속 드러났다. 시행 과정에서 관료들을 압박하는 국왕의 방식과 그에 대한 비판은 앞서 살펴본 것과 같으며, 추쇄관원의 강압적인 태도로 민간의 피해가 발생하거나 公私賤을 변별하는 데에 소요가 발생하기도 했다. 더군다나 이의 시정을 바라는 선비나 추쇄를 담당하는 관료에 처벌이 내려져 논란이 되는 경우도 있었다. 전남 함평의 선비 趙慶會가 추쇄의 불가함을 주장하는 상소를 올렸다가 국왕으로부터 이는 은루된 공천의 소행인 것 같으니 그를 가두어 치죄하고 族派를 조사해 보라는 명이 있었던 것이 그 사례이다.[18] 조경회가 군주를 기롱하고 욕심을 부린다고 지적하기까지 했다는(譏弄君上, 至於斥以慾心) 것으로 보아 당시 노비추쇄에 대한 민간의 불만을 알 수 있다. 조경회가 시골사람으로 두서없이 말했을 뿐이므로 죄는 밉지만 용서하자는 간원의 요청에서도 '여러 마을에서 소요의 폐단이 있음'은 인정하고 있다. 따라서 조경회가 형벌을 받게 된다면 보고 듣는 사람들의 의혹이 커질 것이며 언로에 방해가 될 것이라고 경고하는 모습에서 추쇄 과정에서 발생한 여러 문제들로 인하여 조야의 민심이 좋지 않았음을 확인할 수 있다.[19]

국왕이 추쇄에 적극적이자 이에 부응하여 실적을 내고자 욕심을 부린 관원 때문에 추쇄도감당상인 이시방이 금부에 하옥되는 일도 발생했다.[20] 도감이 보고한 것에 따르면 高陽郡의 군수 尹勉之는 본군의 노비 本案에 노비가 한 명도 없어서 추쇄를 할 일이 없었지만, 상을 바라는 생각에 추쇄를 한답시고 良民·私賤을 혼동하여 수괄하느라 고양군 경내를 소란스럽게 만들어 유이민까지 발생하게 되었다고 하였다. 도감에서는 이를 알고 윤면지를 먼저 파직하고 추고하자고 하였고, 국왕은 추고를 하되 함사를 받아보고 처분하자고 하였다.[21] 그런데 실제로 윤면지의 함사를 받아보니 본안의 노비가 수십 구가 있었던 것이 사실이었고, 이에 국왕은 이시방을 '전혀 國事

17) 김두헌, 앞의 논문, 12~23쪽.
18)『효종실록』권14, 효종 6년 2월 23일 무인.
19)『효종실록』권14, 효종 6년 2월 26일 신사.
20)『효종실록』권14, 효종 6년 4월 25일 기묘.
21)『승정원일기』134책, 효종 6년 3월 19일 갑진.

에 유념하지 않고, 다만 行私할 요량(全不念國事, 徒爲行私之地)으로 무죄한 사람을 중벌에 처하도록' 하였기 때문에 '이대로라면 앞으로 行私蔑公의 폐단(前頭行私蔑公之弊)을 감당할 수 없을 것이다'라고 비난하면서 추쇄사목의 규정에 따라 금부에 가두어 국법을 밝히기를 명하였다.[22] 고양군수 윤면지에 대한 본 사건에서는 당시 추쇄의 일을 담당했던 관료들이 추쇄 과정에서 발생하는 민간의 소요에 촉각을 기울이고 있었음을 알 수 있다. 도감에서 윤면지가 억지로 없는 노비를 추쇄하려 한다고 오해한 것은, 상벌 규정에 따라 상을 바라고 수를 부풀려 추쇄하는 과정에서 백성의 원망을 산 경우가 있었기에 이를 의심한 것이라고 짐작할 수 있다. 추쇄의 성과도 중요하지만 정부의 지나친 행정력의 개입으로 민간에 피해를 주는 것을 지양하고자 하는 태도이다. 반면 국왕은 앞서 살펴본 것과 같이 추쇄의 성과를 중시하면서 公(國事)과 私의 대비를 이용한 수사로 해당 관원을 추고할 명분을 만들었다. 公의 명분으로 국가 권력의 민간 개입과 장악이 정당화되는 순간이었다.

지금까지 살펴본 대로, 효종대에는 강화도, 남한산성 등 도성 일대 방어체계의 정비와 국왕 친위대인 禁軍을 비롯한 御營廳, 訓鍊都監 군사 등 중앙군의 병력 증치가 시도되었고, 증치된 중앙군의 규모는 필연적으로 군사 재정의 확장을 요구하였다. 그 재정을 확보하기 위한 조처로 노비추쇄가 약 3년간 시행되었으며, 이 정책의 시행 방식은 국가의 개입주의와 국왕의 전제주의로 요약할 수 있다. 더불어 이러한 정책을 성실하게 수행을 한 김익희의 경세적 지향은 성리학자에 기대하는 전형적인 모습과는 거리가 먼데, 이러한 모습은 이후 산림 경세론의 특징에서도 유사하게 나타난다는 점에서 특기할 만하다.[23]

2) 지방군 정비와 軍丁 확보 정책

효종대의 군비 강화 시도는 재원의 마련을 위하여 인적 물적 자원을 동원해야 하는 시도로 이어질 수밖에 없었다. 앞서 살펴본 奴婢推刷 시행은 중앙 군영과 도성 주변 보장처를 정비하기 위한 군수자금을 확보하기 위한

22) 『승정원일기』 135책, 효종 6년 4월 26일 경진.
23) 산림의 논의에 대해서는 본 논문의 Ⅲ장에서 더욱 검토될 것이다.

조처였다. 이 부분에서는 주로 營將 제도의 재시행을 둘러싼 논의와 束伍軍 給保 및 給復 대한 검토가 주를 이룬다. 지방군인 속오군의 정비와 영장의 파견은 방어전술, 지방군의 지휘체계, 조련과 점검 등 지방군의 운영에 큰 변화를 가져온 조처로 이해된다.[24] 지방군 정비의 필요성은 중앙군영 중심의 군비확장에 짝하여 진행된 면도 있고, 총융청이나 수어청 같은 중앙군영의 군제상, 경기도내의 속오군이 주축이 되었기 때문에 중앙군 중심의 방어체제 강화에도 역시 속오군의 정비는 필요했다. 현재까지의 연구들은 제도의 성립 및 변천에 초점을 맞추어 그것의 역사적 의의를 서술하는 과정에서 효종대의 실상을 언급한 것이 대부분이다. 또한 효종대의 군제의 종합적인 성격 규정은 '북벌정책'이라는 하나의 틀로 규정되었지만, 그것의 경세적 의의나 성격에 대해서는 지적된 바가 거의 없으므로 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 이를 위하여 필요한 맥락을 짚는 작업이 아래에 이어지는 내용이다.

營將은 지방군 지휘와 훈련의 책임자로, 임진왜란 이후 절강전법을 도입하면서 지방군으로 창설한 束伍軍을 통솔하였다. 속오법에 따른 속오군의 편제는 營-司-哨-旗-隊로 이루어져 있으며, 영장은 이 가운데 최상부 단위인 영의 책임자이다.[25] 전담영장의 전국적 파견은 1627년(인조 5) 정묘호란을 겪은 이후에 이루어졌다. 그러나 병자호란 이후 여러 가지 이유로 시행이 중지되고 수령이 영장을 겸임하는 겸영장제로 전환되었는데, 守令과의 갈등, 훈련방식의 문제 등의 문제로 중단이 요구되다가 전쟁 이후 결정적으로 재정의 부족이 심화되어 중지된 것이다.[26] 이러한 영장제의 문제점은 효종대 영장제의 실시 이후에도 반복되었다.

효종대에 들어와서 전담영장제가 다시 시행된 이유는 크게 두 가지인데, 먼저 방어전술, 지휘체계, 조련과 점검 등 지방군인 속오군의 훈련과 전술을 정상화하기 위해서였다. 다른 하나의 이유는 바로 軍丁의 확보와 관련된 것이었다. 1652년(효종 3) 2월 병조판서 朴遜는 수령이 영장을 겸하는 상

24) 서태원, 2000「朝鮮後期 地方軍 運用과 營將制」『동서사학』6·7, 116쪽.
25) 속오군 및 영장제와 관련한 기본 정보는 강석화, 1990「조선후기 군역제도의 변화」下『軍史』20; 김우철, 2000『조선후기 지방군제사』, 경인문화사 ; 서태원, 2000 위의 논문; 국사편찬위원회 편, 1998 앞의 책, 289~300쪽 등을 참고.
26)『승정원일기』79책, 인조 19년 7월 12일 병술.

황 속에서 전적으로 군사 훈련에 신경을 쓸 수 없기 때문에 속오군의 조련이 부실해지고 있으므로 다시 전담영장제를 실시할 것을 건의하였다.[27] 이미 속오군의 주 병력인 砲手는 화약이나 화기가 부족하여 제대로 훈련을 받지 못하고 부실화되고 있는 상황이 효종 즉위년 이래 계속 지적되고 있었다.[28] 박서는 효종 초반의 중앙군 정비 등의 양병 정책을 위하여 국왕이 병조판서의 자리를 믿고 맡긴 인물로서, 그의 제의로 영장제의 재시행이 논의되어 3월 13일에는 鄭太和, 李時白, 金堉 등 재신들이 이에 대하여 상의하였지만 의견 일치를 보지 못하였다.[29] 영장제에 대한 논의는 이듬해 6월 29일 박서가 사망하면서 잠시 주춤하다가, 효종이 박서의 뒤를 이어 양병의 정책을 같이 상의하며 믿고 맡길 인물로 元斗杓를 병조판서에 임명한 후, 1654년(효종 5) 2월 11일에 우선적으로 三南지방에 영장제를 시행하는 방안이 결정되었다.[30]

수령 외에 영장을 따로 파견하는 전담영장제는 지방의 모든 지역이 아니라 삼남 지방에 국한되었고, 나머지 5개의 道는 수령이 영장을 겸하는 겸영장제로 시행되었다. 따라서 삼남지방에 한하여 속오군을 중심으로 하는, 조선전기의 진관체제와 가까운 형태로 지휘체계가 변화하였다.[31] 경기군은 지방군이었지만 앞장에서 설명한 대로 중앙군영인 총융청과 수어청에 편입되어 운영되고 있었고, 효종대부터 중앙군영 중심으로 경기도의 지방군을 흡수하는 형태로 군비확장을 모색했기 때문에 겸영장제가 그대로 유지되었다. 중앙 군영들이 쿠데타로 집권한 서인의 정권안정차원에서 성장한 군영이라는 기존 입장들을 고려한다면,[32] 중앙군영의 관할인 경기군의 경우에는 영장을 따로 파견할 일이 없었을 것이다.

1654년 영장 파견이 결정되고, 그 해 3월 16일에는 「영장사목」이 반포되었는데, 이를 통해서 영장의 역할을 파악할 수 있다.[33] 「사목」에 따르면 영

---

27) 『효종실록』 권8, 효종 3년 2월 3일 을사.
28) 『승정원일기』 109책, 효종 즉위년 11월 13일 무진; 『효종실록』 권8, 3년 2월 3일 을사.
29) 『효종실록』 권8, 효종 3년 3월 13일 갑신.
30) 『효종실록』 권12, 효종 5년 2월 11일 임신.
31) 영장 파견 전후의 차이가 있다면 영장이 파견된 巨鎭의 지휘권이 조선 전기에는 수령에게 있었지만 영장 파견 이후에는 영장에게 있었다는 점이다(서태원, 2000, 앞의 논문, 7쪽).
32) 이태진, 1977 「中央五軍營의 成立過程」 『한국군제사-근세조선후기편』, 육군본부.

장의 기본적인 임무는 파견된 鎭營에 주둔하면서 소관 읍을 돌아가면서 試才, 閱武, 操鍊하는 것이었으며, 이 기본 임무를 위하여 필요한 여타의 업무도 수행하게 되어 있었다. 조련의 원활한 시행을 위하여 협조하지 않는 수령이 있는 경우 상부(비변사, 병조, 감사나 병사)에 보고하여 처리, 해당 지역에 기반이 있는 사람을 속오군으로 선발하여 成冊한 束伍軍記의 관리, 각 읍의 군병 이름을 기록한 책을 상부에 이관하기 등이 이러한 업무에 해당하였다. 영장이 자신의 임무를 제대로 수행하도록 파견된 지역에서 보조해야 할 사항도 명시되어 있다. 또한 영장을 支供, 영장을 보좌하는 군관에게 드는 비용의 지급, 영장이 직무를 소홀히 하거나 권한을 넘는 일을 하였을 때 병사나 감사가 처리하고 상부에 보고하기 등의 내용도 있다.

특히 「영장사목」의 내용 중에서 제대로 협조하지 않는 수령을 영장이 상부에 고발할 수 있는 권한을 가진다는 규정에 주목하여 효종대 영장제 재시행의 역사적 의의를 밝힌 연구들이 있다. 이 연구들은 문관 수령과 왕권에 연결된 무관 영장의 文武 갈등 구도로 파악하거나,[34] 영장을 통한 私賤과 挾戶에 대한 공적인 파악과 장악 및 鄕所 감시를 통한 지방 土豪 통제라는 시각으로[35] 영장제의 역사적 의미를 부여하였다. 이러한 연구들은 이른바 '白弘性 사건'의 사례 분석에 주력하였다.

백홍성 사건의 개략은 다음과 같다. 흥양 지방의 유생들이 釋奠에 쓸 제물을 들고 향교의 정문으로 들어가려 하였으나, 마침 같은 장소에서 順天營將 백홍성이 군병을 犒饋 중이었다. 이에 백홍성이 유생들에게 우회해서 들어가기를 권하였음에도 불구하고 유생들이 이를 거절하고 본래의 계획을 강행하자, 백홍성이 禮吏와 校奴에게 곤장을 치고 제물을 길에 버렸던 것이다. 이 사건으로 인하여 전라도 유생들이 통문을 돌려 상소를 올리고 충청도의 유생들까지 관여하면서 몇 개월간 조정에 파장을 만들었던 사건이다.

당시 병조판서 원두표는 영장의 명령이 쉽게 통하지 않아 파견 지역의 통제가 어려운 상황을 지적하며, 영장에 파견되는 사람들의 資級을 올릴 것

33) 『비변사등록』 17책, 효종 5년 3월 16일.
34) 차문섭, 1977 「조선후기의 營將」 『조선시대 군제연구』, 단대출판부.
35) 서태원, 1993 「營將制와 土豪統制; 17세기를 중심으로」 『경주사학』12.

을 건의하였고 이미 3·4품 정도의 사람 200명을 대기시키고 있다고 하였다.[36] 원두표의 발언은 표면적으로는 지방사족과 영장의 세력 대결 내지는 갈등으로 이해될 소지가 있다. 그리고 기존 연구에서는 이러한 세력 대결의 관점에서 효종대 영장 파견의 역사적 의미를 이해하여 왔다.

선행 연구에서는 백홍성은 중앙/국왕의 권위, 흥양 유생들은 지방/재지사족의 자율성을 대변하였다는 구도가 설정되었다. 17세기 國家再造의 과정에서 향촌에 대한 직접적인 지배를 관철하고 소농중심의 입장에서 사회경제체제의 전면적 변혁을 이뤘어야 한다는 관점에 기반한 연구에서는[37] 영장제의 시행이 지방 토호의 통제를 통하여 국가의 향촌지배를 관철시키는 수단으로 동원되었다고 의미를 부여하였다.[38] 실제로 「영장사목」에서는 토호가 民丁을 은닉하는 폐단을 지적하고 있는 만큼, 토호의 통제 문제는 중앙정부의 중요한 과제였다. 즉, 제도나 정책의 시행 의미를 정치권력의 역학관계로 해석하고 특정 정치세력의 이해관계 달성의 차원으로 본 시각이라고 정리할 수 있다. 이러한 관점은 중앙정부의 관료들 중 특히 영장제 시행을 반대하였던 이들의 입장까지 포괄하지 못한다는 점에서 추가적인 설명이 요구된다. 따라서 당시의 세력 관계를 제도나 정책에 그대로 대입하여 의미를 설명하지 않고, 영장의 기본 임무와 영장제에 대한 논의에 집중하여 분석할 필요가 있다.

영장의 기본 임무는 속오군의 훈련의 강화와 군정의 확보였으며, 영장제 시행 반대의 가장 큰 이유는 이 목표를 달성하기 위해서 취하는 조치들이 불러오는 오는 폐단이었다. 이 폐단을 둘러싼 논의를 분석하고, 이것이 당대 사회체제와 연관되어 가지는 의미를 중심으로 영장제 시행의 의미를 생각해 볼 필요가 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 본격적으로 서술하겠지만, 여기서 간단하게 언급하면 이미 지방정부와 향촌에서 구축된 안정된 질서가 중앙정부의 과도한 개입에 의하여 혼란을 겪는다는 인식이 생겼고, 이에 대한 반발이 존재했다는 점을 생각해야 한다.

군사훈련은 사기와 전투력 증강을 위해 반드시 필요하지만, 훈련의 빈번

---

36) 『효종실록』 권12, 5년 4월 13일 임신.
37) 김준석, 2003 앞의 책.
38) 서태원, 2000 『조선후기 지방군제연구』, 혜안, 105~109쪽.

함은 백성에게 직접적인 부담으로 작용할 수밖에 없었다. 이에 인조대에는 농사철을 피하여 겨울에만 군사훈련을 실시하기도 하였다. 그러나 인조대와는 달리, 효종대에는 농번기에도 영장의 巡歷과 훈련을 시행하여 문제가 되었다. 영장의 순력은 처음에는 한 달에 3차례를 시행하였기 때문에 원성을 사서 곧 한 달에 2번으로 횟수를 줄였으나, 이마저도 역시 폐단이 심하다고 하여 결국 1번으로 다시 축소되었다.[39] 영장의 훈련이 문제가 되는 이유는 훈련의 시기와 장소 때문이었다. 훈련을 위해 모이는 장소와 멀리 떨어져 거주하는 사람의 경우 식량과 군장을 스스로 꾸려서 왕복해야 했을 뿐더러, 훈련 기간이 농번기와 겹치기라도 하면 백성들의 원성이 심해질 수밖에 없었다. 가장 문제가 되는 것은 백성들이 동요하고 소란스러워지다가 급기야는 도망가거나 숨는 상황이었다. 인구통제가 되지 않는 상황은 속오군의 양적 질적 제고를 위한다는 기본 취지를 제대로 살리지 못하는 결과를 불러올 수도 있었다.

국가의 변란을 대비하기 위하여 양병의 필요성은 인정하면서도, 영장제 실시의 폐단은 만 가지나 된다면서, 신역과 부역의 부담을 지면서 생계도 어려운 마당에 파견된 영장이 훈련을 하면 軍裝을 정밀하게 마련하기 위하여 가산을 탕진하는 상황을 전하고 백성들의 실정을 제대로 알지 못하고 조련과 군정 확보에만 신경을 쓰는 실태를 비판하는 견해도 있었다.[40]

이에 정부에서는 농사철을 피하여 2월에서 9월까지는 훈련을 정지하자는 건의를 받아들여 훈련 기간을 조정하였고, 영장의 순력 횟수를 줄이고 영장의 순력시에 군병들에게 供饋하는 것을 금지하여 만약 적발된다면 해당 지방관을 重律로 다스리고 향소의 색리와 監官을 全家定配하라는 건의를 받아들여 접대를 위한 민력의 동원을 최소화하도록 조처하였다.[41] 또한 속오군 훈련에 참여하는 사람들을 배려하기 위하여 삼남지방에 한하여 復戶를 주고, 겸역의 폐단을 해결하기 위하여 신역을 면제하는 등, 지방군 훈련의 질적 향상을 위한 조치들을 취하면서 영장에 의한 조련을 진행하고 있었다.[42]

---

39) 『비변사등록』 17책, 효종 5년 11월 25일.
40) 『효종실록』 권18, 효종 8년 2월 8일 신사.
41) 『비변사등록』 18책, 효종 7년 6월 28일.
42) 김우철, 2000, 앞의 책, 106~110쪽.

많은 사람들이 영장제 시행이 민간에 미치는 폐단에 대해서 지적하였으나, 한편으로는 「영장사목」의 반포 이후 군액 확보 노력이 효과를 나타내기도 했다. 그러나 확보된 군액에 대한 대우규정이 존재하지 않아 속오군의 부실화를 막을 수 없었고, 이에 대한 대책으로 속오군에게 給保와 給復을 하자는 주장이 제기되었다. 이에 따라 1654년(효종 5) 8월 영남 지방에 속오군에 대한 급보가 시행되었다. 이는 병조판서 원두표가 적극 시행을 주장한 사안으로, 경상도에 시험적으로 먼저 시행되고, 9월에는 「慶尙道束伍奉足定給節目」이 완성됨으로써 제도화되었다.[43]

그러나 영남의 속오군 급보 조치는 시행 직후부터 강한 반대에 직면하였다. 영장제의 실시에서부터 지방군 강화와 연관된 정책에 일관적으로 반대 견해를 피력한 대표적인 인물은 바로 김육이었다. 가장 강력한 비판자 김육은 절목이 완성된 해부터 수차례 급보를 중지할 것을 청하였는데, 1654년 11월 8일에는 영장제의 폐단을 언급하는 과정에서 민심을 이유로 반대 의사를 표명하였고, 며칠 후 다시 올린 소에서도 2만 8천명의 보인을 일시에 찾아내느라 소요가 심하다는 이유로 중지를 청하였다.[44] 그는 2년 뒤에도 계속 속오군 급보 혁파를 주장하였는데, 1656년(효종 7) 9월 15일에 올린 차자에서는 효종 연간 양병 정책으로 시행했던 노비추쇄, 城堡 개축 및 증축, 영장 파견 모두를 중지하라고 건의하는 한편, 속오군 급보와 復戶 지급 문제도 거론하며 중지를 요청하였다. 김육이 급보를 반대한 이유는 보인의 물색을 해당 속오군에 맡기기 때문에 가족들이 어쩔 수 없이 그 역을 지게 되고, 만약 자식이 없는 경우에는 가짜로 문서를 작성하게 된다는 것이었다.[45] 김육은 이에 대하여 '閑丁의 수괄은 관도 힘들어하는 것인데, 백성들이 어찌 스스로 할 수 있겠는가? (그래서 하는 수 없이) 子弟로 (보인을) 충정하고 있다(閑丁之得, 自官亦難, 彼民何以私得乎. 不得已以子若弟充之)' 면서 속오 급보가 결코 이들의 어려움을 해결하는 제도가 아님을 말하고 있다. 그의 발언에 따르면 관에서는 한정의 수괄을 통하여 보인을 지정해야

43) 김우철, 2000, 위의 책, 114~116쪽.
44) 『효종실록』 권13, 효종 5년 11월 13일 기해.
45) 『잠곡유고』 권6, 「請罷嶺南湖西之事箚 丙申九月」 "夫嶺南之事, 何心而設此計也. 閑丁之得, 自官亦難, 彼民何以私得乎. 不得已以子若弟充之, 一家一人之役, 尙不可堪, 況擧家而爲役乎. 其無子弟者, 以虛名成冊, 冤呼之聲, 徹於穹蒼."

하지만, 그것이 되지 않자 각 가호에 알아서 보인을 채워 넣도록 하는 조치를 취했음을 알 수 있다. 이는 속오군 급보의 목적이 해당 실역자의 경제적 어려움을 해결하여 효율적인 훈련을 도모하는 것이었으나, 군액 충정의 과정에서 발휘되어야 할 행정력이 개개인에게 전가되면서 부작용이 생긴 것이라고 볼 수 있다.

속오군에 대한 보인 지급이라는 방향 이외에 復戶의 지급(給復)도 추진되었는데, 급보 문제는 군액의 증감 및 군제의 변통과 밀접하게 연관되는 문제였으므로 양역변통과 연관되어 논의가 이루어졌고, 給復 문제는 재정적인 문제와 연관되어 있기 때문에 정부의 재정 운영에 따라 변화하는 모습을 보였다. 급복은 영장제 시행과 연관되어 속오군의 조련 시행의 대가로 주어지는 일종의 경제적인 보상이기도 했다. 1656년(효종 7) 9월 2일 비변사의 單啓目에 따르면, 경상·전남·충청 3도의 속오군을 매년 9월부터 다음해 2월까지 6개월 동안 매월 한 번씩 영장이 해당 고을을 돌며 試射와 試放을 할 경우, 군병들이 스스로 식량을 싸 짊어지고 관문에 집결하는 과정에서 치르는 고생과, 그중에 收布나 身貢 등의 身役이 있는 사람들이 치러야 할 경제적인 부담을 고려하여 급복을 결정했다고 하였다.[46] 그러나 이 조치 역시 반대가 심했다. 충청감사였던 徐必遠은 이 제도의 시행이 타당한 것인지 문의하였고,[47] 며칠 뒤에 비변사당상과 대신들을 모아 국왕이 의논하는 자리에서 영의정 정태화, 우의정 심지원, 병조판서 원두표 등이 시행이 곤란하다고 사실상 반대의견을 냈다.[48] 속오군의 수는 지속적으로 증가하는데 그들에게 모두 복호를 지급한다면, 결국 나머지 농민들에게 부담이 전가되고 국가의 입장에서는 세수가 부족해진다는 이유였다. 복호 지급은 별도의 재정이 필요한 문제였지만, 재원이 한정된 상황에서는 미봉책에 불과했던 것이다.

영장의 파견으로 군정을 확보하고 속오군에 대한 조련을 실시하는 등의 성과를 달성할 수 있었다. 또한 속오군에 대한 보인과 복호 지급으로 이들에 대한 경제적인 혜택을 준 것은 속오군을 안정적으로 유지하기 위한 정

46) 『비변사등록』 18책, 효종 7년 9월 2일.
47) 『비변사등록』 18책, 효종 7년 9월 26일.
48) 『비변사등록』 18책, 효종 7년 10월 3일.

부의 배려 차원이었다. 그러나 위에서도 언급한 대로 이러한 조처들은 정부의 정책이 원활하게 시행될 수 있는 인프라가 준비되어 있어야 효과가 있었다. 정책 이행 과정에서 행정력과 재정의 적절한 보조는 필수였는데, 위에 언급한 제도들은 모두 이러한 면에서 시행 조건이 충분하지 않았다. 결국, 정부가 과도하게 민간에 개입하거나 통제하려 한다는 인식이 생기고 이에 대한 비판이 발생할 수밖에 없었다. 아래에서는 비판의 구체적인 내용과 그 논리를 살펴보기로 한다.

2. 양병 정책의 한계 노정과 비판 논리

1) 지방질서의 균열에 대한 비판

양병을 위한 제 정책들은 민간에 대한 강력한 국가의 개입을 시사하였다. 여기서는 이러한 국가 개입에 대한 당시 조정 관료들의 비판 논리에 대하여 살펴보려 한다.[49] 지방군의 군액 확보와 훈련 강화를 위해 시행된 여러 조치들이 난항을 겪으면서도 국왕의 강력한 의지에 의해 억지로나마 시행이 되고 있을 무렵, 金壽恒은 재이로 인한 구언에 응답하여 8가지의 폐단을 지적하는 상소를 올렸다. 그가 지적한 8가지의 폐단은 국왕이 修身에 소홀하면서 事功에만 힘쓰는 것, 공주 저택 건설과 왕실 토지와 노비의 증가 등 왕실의 사치, 산림 초빙의 지지부진함, 양병을 위한 부세와 군역의 증가로 인한 백성의 침탈, 언로의 막힘, 士氣의 손상, 엄한 형법이었다. 김수항의 이 글은 국가의 여러 문제들을 군주의 수신이라는 큰 전제 위에서 해결하기를 촉구하는 것으로, 전체적인 구도나 내용 면에서 효종대 비슷한 시기에 올려진 상소들과 특별히 다를 것이 없는 관습적인 성격의 것이었다. 김수항의 이 상소는 이 시기 양병 정책과 이를 둘러싼 국정 현안에 대한 견해를 보여주는 글이라고 볼 수 있다.

김수항이 이 상소를 올린 1656년(효종 7)은 군비 강화를 위한 여러 정책들이 가장 활발하게 시행되었던 시기이면서, 그만큼 이에 대한 비판도 강도 높게 제기되던 시기였다. 이 시기 양병의 필요성 자체에 대해서는 대부분의 논자들이 원론적으로 동의하였다. 그러나 정책의 시행이 너무 급진적이고 개입적이라는 점에 비판이 집중되었다. 앞서 영장제와 속오군 급보 및 급복 사안에서도 보았듯이, 가장 큰 비판은 백성들의 생업을 침탈하게 된다는 것이었는데, 이것은 실제 정책 과정에서 벌어지고 있던 폐단이었으므로 반대론자들이 내세우는 가장 큰 명분을 제공했다. 그러나 민간의 희생이 없이 단기간에 가시적 성과를 내는 양병 정책의 시행이란 기술과 자원 동원력이

---

49) Ⅱ장 3절에서는 효종대 조선 정부의 정책에 대한 비판자들의 목소리를 전하고, 그 의미를 살펴본다. 이에 대하여 정책의 시행자와 이에 대한 비판자 양쪽을 대상화하여 객관적인 시각을 견지할 필요가 있다는 지적이 있을 수도 있다. 그러나 사실 정책 시행자들의 시행과정에서의 옹호 논리나 비판자들에 대한 반박을 찾기가 어렵다. 무엇보다 이 시기 양병 정책에 대한 비판논리를 살펴보는 이유는 이 정책이 당시 어떠한 부분에서 문제가 되었는지를 선명하게 드러내려는 것에 있다.

월등한 근대 이후의 국가에서도 불가능에 가까운 일이었다. 그렇기 때문에 효종대 양병의 필요성에 원칙적으로 동의한다고 하면서도 다른 한편으로는 민간의 침탈을 우려하는 비판을 제기한다는 것은 사실상 양병 자체를 반대하는 입장으로 보일 수도 있다. 그러나 중요한 것은 이 시기 양병에 대한 찬성과 반대의 입장을 구분하여 판가름하는 데에서 그치는 것이 아니라, 그것을 넘어서 동원된 명분과 논리를 면밀하게 살펴보는 것이다. 이러한 점에 유의하여 효종대 양병 정책 중에서도 앞 절에서 살펴본 지방군제에 관련된 정책에 대한 논의를 살펴보기로 한다.

김수항은 상소의 전반부에서 양병 정책의 구체적인 성과 달성에만 힘을 기울인 채, 양병 정책이 어떠한 경세의 방향성에서 비롯되어야 하는지에 대해서는 관심을 두지 않는 국왕 효종에 대하여 비판하면서, 事功과 誠正之學의 대비를 이용하였다.[50] 그에 따르면 효종은 수신(성정지학)을 통하여 올바른 경세의 방향을 수립하는 데에는 관심이 없었으며, 양병의 성과만을 독촉하는 군주였다. 김수항은 이러한 모습을 '한때의 富强'함을 이루려는 功利의 통치로 규정하였다.

> 이런 때에 모든 부역이 난립하니 백성들의 고통을 불쌍히 여기지 않고 그들의 원망을 생각하지 않는 것이고, 농사철을 빼앗아가면서 구박하고 독촉하면서 전하께서는 "부득이한 일이니 어느 겨를에 백성을 구제하겠는가." 말씀하십니다. 혹 백성들의 폐단을 언급하는 자가 있으면 듣기 싫어하여 배척하시며 지금 해야 할 것을 알지 못한다고 하십니다. 이에 서울과 지방에서 일을 맡은 신하들은 다투어 자기 능력의 자랑만을 일삼고, 차라리 백성을 학대할지언정 감히 상의 뜻을 거스르지 못하여, 백성을 보호해야 한다는 말은 세상에서 꺼리는 것이 되었으니, 예로부터 백성을 보호하지 못하고서 국가를 다스릴 수 있었던 경우가 어디 있습니까.[51]

---

50) 『효종실록』 권16, 효종 7년 2월 27일 병자. "竊瞷聖意, 以艱虞之際, 事功爲急, 誠正之學, 力有不暇, 每聞此等議論, 視以腐儒陳談, 有若迂遠難行者然, 嗚呼! 此豈國家之福哉? 爲國之道, 有本有末, 誠正爲本, 事功爲末. 安有遺其本, 而治其末乎? 設令舍此當然之道, 僥倖功利, 以致一時之富强, 其治猶不足貴, 況本亂而末治者, 萬萬無此理乎."

51) 『효종실록』 권16, 효종 7년 2월 27일 병자. "於此之時, 百役竝興, 不恤其疾苦, 不念其

조선은 국왕의 개인적 의지가 전제적인 권력으로 구현될 수 있는 전제국가도, 왕실과 국가가 분화되지 않은 가산제적 관료국가도 아니었지만 정책 결정과 수행에는 국왕의 영향력이 큰 지분을 차지하는 순간은 존재했다. 효종대 양병 정책의 수행은 그 대표적인 사례였다. 김수항은 이 시기 지방관이나 중앙의 관료나 모두 국왕의 뜻에 부합하고자 '능력을 자랑하는' 데에만 혈안되어 백성을 보호하는 데에는 소홀했다고 지적하였다. 능력을 자랑한다는 것은 관료가 이러한 국왕의 뜻을 잘 수행하는 것, 즉 관료 조직 및 행정력을 동원하여 민간의 자원을 중앙의 재정으로 이동시키는 과정을 의미한다.

북송의 王安石은 『周禮』의 내용에 착안한 新法으로 자신의 정치적 구상을 구체화했는데, 그 정치적 구상이란 행정력의 집중화, 관료제의 합리화, 지방사회의 군사적 재편, 민간의 국가장악, 이념적 통일, 문화적 일신, 영토의 확장, 재정의 확대 등이었다.[52] 이 시기에는 중국과 西夏와의 대외적 충돌이 빈번했는데, 왕안석은 서하와의 전쟁을 원하던 신종의 입장을 이용하여 재정 확대를 추진하였다.[53] 군사력 증대를 위하여 국가의 역할이 증가할 수밖에 없는 가장 큰 이유는 재정을 확보하고 분배하는 과정을 일원적인 경로로 강제적·집중적으로 수행할 주체가 필요하기 때문이었다. 왕안석의 신법은 북송대 대외적 상황을 이용하면서 이 난제를 돌파할 수 있는 정당성을 확보한 측면이 있다. 북송대 왕안석과 司馬光의 정치적 구상을 비교한 연구에서는 왕안석이 '정부의 활동'을 확장하는 방식으로 국가와 사회, 도덕과 정치의 경계가 없는 일원적이고 통일적인 국가 질서를 구축하려 했다고 하였다.[54] 또한 왕안석이 『주례』에 담긴 이념을 북송대 사회개혁에

怨讟, 奪其農時, 驅迫督責, 殿下之意以爲: "事非得已, 何暇恤民?" 或有言及民瘼者, 則厭聞揮斥, 謂之不識時要. 是以中外任事之臣, 爭以衒能爲事, 寧虐百姓, 而不敢逆上旨, 保民之說, 爲世忌諱, 自古安有民不保, 而可以爲國者乎?"

52) Liu, James T. C., 1995, *Reform in Sung China: Wang An-shih(1021-1086) and His New Politics,* Cambridge: Harvard University Press, 4-7.

53) 이근명, 2014「왕안석 신법 시기의 대외전쟁」『인문학연구』100, 11-12쪽.

54) Bol, Peter K. 1993 "Government, Society, and State" In Hymes and Schirokauer, *Ordering the World,* Berkeley: University of California Press, 183~185.

어떤 맥락으로 이용하였는지 밝힌 다른 연구에서는, 왕안석의 신법이 보이는 특징을 국가 역할의 확장에서 비롯된 일련의 개혁으로 정의한 바 있다.[55]

효종대 조선 역시 양병 정책 수행을 위한 정부의 역할이 더욱 증대되었는데, 이는 다음과 같은 역사적 맥락에서 평소보다 더욱 부각되었다. 하나는 양병의 필요성이 널리 인정된 시대적 상황이다. 특히 군역제도에 대한 변통과 이와 관련된 전반적인 군제개혁 문제는 이전시기부터 지속적으로 요청되던 사안이었으나, 복수설치의 시대적 명분이 양병정책의 시행에 동력으로 작용한 효종대에는 탄력을 받아 추진될 수 있었다. 군비 확장의 필요성에 따라 이에 수반되는 군역확보 및 재정확보에 대한 정부의 활동이 증가했다. 이는 북송대 왕안석의 신법이 시행될 수 있었던 역사적 맥락과 유사한 사회적 분위기를 만들었다. 다른 하나는 이러한 시대적 상황 속에서 개입적 성향을 강화하는 정부의 모습에 우려와 비판의 목소리가 매우 컸다는 것이다. 이러한 모습은 18세기 조선의 향촌에서 '관주도 지배체제'가 성립하면서 집권화된 모습을 보였음에도[56] 이에 대해서 정부 관료들의 비판이 거의 없었다는 점과 대조적이다. 효종대에는 국가가 지나치게 통제하거나 그 범위를 넓히려고 하는 것에 대해 재야는 물론 중앙정부의 관료들까지 격렬한 비판을 참지 않았다.

현재까지 양난 전후 양병 정책과 관련된 연구들은 전투나 전술 중심의 군사사 연구, 군사제도나 군역체계를 정치상황과 사회경제적 조건의 변화라는 맥락에서 살펴본 연구 경향이 대부분이었다. '군사혁명론'에 주목하여 전술이 국가 재정구조와 어떻게 연관되는지 서양과의 비교를 시론적으로 비교한 연구도 있다.[57] 전쟁이 국가를 만든다는 고전적인 언명, 양병으로 인한 재정적인 문제가 국가 체제나 구조에 큰 영향을 미친다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 그러나 한 걸음 더 나아가 이것이 정치사상의 영역,

---

55) Jaeyoon Song, 2015, *Traces of Grand Peace,* Cambridge: Harvard University Press, 4~9쪽. 이 연구에서는 왕안석의 정책을 'state-activism'으로 정의하였다.

56) 숙종대를 기점으로 이전시기의 재지사족 중심의 향촌지배체제가 약해지는 가운데 수령권 강화와 사족의 분열 현상과 함께 관주도 지배체제가 성립하게 되는 과정은 김인걸, 2017『조선후기 향촌사회 지배구조의 변동』경인문화사, 125-148쪽을 참고.

57) 노영구, 2007「'군사혁명론(Military Revolution)'과 17~18세기 조선의 군사적 변화」『서양사연구』36.

즉 경세의 방향이나 원칙에 대한 문제와 어떻게 연결되는지 살펴보는 작업이 필요하다.

이 시기는 국왕이 양병에 대한 강한 의지를 가지고 국가의 활동을 늘려갔던 시기였다. 김수항의 지적에서 알 수 있듯이, 재정 확보를 위하여 정부 관료와 행정조직을 매개로 하여 정부의 활동이 지속적으로 증가하였다. 영장제의 시행은 이러한 성격의국가가 명확하게 드러난 사례 중의 하나였다. 이러한 현상은 당대 조선에서 매우 논쟁적인 사안이 되었다. 왜냐하면 관료를 포함한 조선의 지식인들에게 이것은 자신들이 충실하게 따르고 있다고 내세운 신유학의 신념체계와 어긋나는 이례적인 것이었기 때문이다.

신유학자들은 바로 왕안석의 신법이 내세운 국가 중심적 경향에 대한 가장 큰 반대자였으며, 신법이 망친 세상을 구원하겠다는 소명을 투사하여 자신들의 경세의 원칙을 내세웠다. 주희를 비롯한 신유학자들은 세상의 일원적 질서를 인간 심성 외부에서 찾았던 왕안석과는 달리, 내적 수양을 중시하며 인간 심성으로 초점을 돌렸다. 이들은 도덕적 자기수양과 지방사회의 재건으로부터 개혁을 시작했다. 궁극적으로는 인간의 자율성에 대한 믿음이 이들에게는 경세의 큰 원칙이었다. 정부가 관료를 파견하여 지방을 다스린 일은 단순히 왕의 권력을 대리하여 지방을 통제하려던 것이 아니었다. 지방관은 지방사회의 구성원들이 가지는 자율성과 경쟁하는 존재가 아니라, 자율성에 기반한 지방사회가 잘 운영되도록 중심에 선 존재였다. 조선의 지식인들은 향촌의 士·民들이 사회의 공영을 위해 함께 노력하기를 기대했다. 사회 내 구성원들의 자발성이 확대되면 될수록 지방에 대한 중앙의 개입이나 통제는 축소되었다. 반대의 경우에는 중앙의 권력이 개입할 여지가 더욱 커질 수밖에 없었다.[58]

신유학의 경세 이념을 충실하게 계승했다고 자부하였던, 신유학자라는 정체성을 강하게 인식하였던 조선의 지식인들에게 과도한 통제를 행하려는 정부가 실행될 수밖에 없는 당대의 현실은 매우 큰 고민거리였으며, 이에 대한 의견을 제출하였다. 따라서 이들이 자신들의 신념과 현실이 충돌했을

58) 宋代 신유학과 士의 자발주의가 당대 중국의 향촌사회를 어떻게 변화시켰는지는 Peter K. Bol, 김영민 옮김, 2010 앞의 책 참조. 이러한 관점을 조선의 사례에 적용한 연구로는 김지영, 2018「禮敎의 가늠자 -조선시대 경상도 지역 지리지 '風俗'조의 검토-」『규장각』52 등을 참고.

때 보였던 반응들과 해결의 방법을 모색하는 논의를 살펴본다면 이 시기의 경세론의 지형을 규명할 수 있을 것이다.

효종의 양병 정책의 무리한 추진을 비판한 김수항은 구체적으로 영장제 시행의 폐단을 언급하며 자신의 주장을 이어나갔다.[59] 그는 속오군의 고질적인 문제로 거론되던 겸역의 폐단, 훈련의 장소와 시기가 생업에 지장을 준다는 점 등을 지적하였다. 그러나 가장 큰 문제는 영장의 파견으로 인하여 지방관을 중심으로 형성되어있던 기존 향촌질서에 교란이 생기는 것이었다. 16-17세기 향촌사회는 국가가 사족을 매개로 비교적 안정적인 향촌지배질서를 유지하고 있었는데, 지방관은 국가와 사족을 향촌의 현장에서 이어줌과 동시에 국가권력이 사족과 협상을 벌이는 일종의 창구같은 존재였다. 따라서 국가의 입장에서 본다면 향촌질서의 중심축에 지방관이 있었다. 영장의 파견은 지방관을 축으로 하여 유기적으로 움직이던 지방사회의 질서를 교란시킬 위험이 있었다.

중앙에서 파견된 영장은 순력을 하며 훈련을 진행했는데, 이때마다 지공비용도 문제가 되었다. 이것은 전에 없던 비정규적이고 추가적인 지출이었기 때문에 비용 마련에 해당 고을의 관리가 열심일수록 백성들에게는 부담이 될 수밖에 없었다. '백성을 아끼는 맘이 있다고 하더라도 조정의 명령에 쫓겨 일에 있어 자유롭지 못한 경우가 많다.'는 발언은 지방관의 권한과 재량이 정부가 제시한 일방적인 질서에 의해 잠식당하는 상황을 전달하는 것이었다.

국가의 장악력 증대가 가져오는 폐단을 지적하는 관료들은 기존 질서를 옹호하면서 새로운 정부의 특징을 부정하였다. "營將은 별도로 뽑아 보낼 것이 없고, 수령 중에서 엄선하여 오랜 관례대로 겸임시킨다면 여러 고을에 해가 없을 뿐만 아니라 민간에서도 편할 것입니다."라는 김육의 발언은 수령이 영장의 임무를 병행하는 기존 방안을 지지하는 것이었다.[60] 그는 군사훈련이라는 영장의 기본 임무 자체를 반대한 것이 아니라, 그것을 수령에게 겸임시키자고 주장하였다. 김육과 같은 견해는 영장제의 실시를 반대하는 다른 논자들에게도 보인다. 같은 시기 수찬 홍위는 "사전에 대비하지 않

59) 『효종실록』 권16, 효종 7년 2월 27일 병자.
60) 『효종실록』 권13, 효종 5년 11월 13일 기해.

으면 갑작스러운 사태에 대응하기 어렵고 군사를 훈련시키지 않으면 군사가 없는 것과 마찬가지이니, 영장을 설치한 것이 어찌 폐단을 끼치고자 하여 그런 것이겠습니까."라며 지방군의 군사훈련이 필요하다는 영장제 시행의 기본 취지에 대해서는 동의하였다.[61] 아무도 지방군 수준의 질적 향상이라는 영장제의 명분에는 반대하지 않았다. 그러나 이 제도의 실시가 초래하는 민간에서의 파장은, 당시 조선 사회의 병농관계를 감안할 때 감당할 수 있는 수준이 아니라고 생각했던 것을 아래의 김육의 발언에서 알 수 있다.

김육은 이 문제가 결국 당시 조선에서의 兵農 관계에서 보이는 구조적 문제에서 비롯된 것이라 파악하였다. 김육이 지적했던 영장제 시행 문제의 핵심은 영장과 수령의 업무의 분장, 즉 생업(農事)과 군사훈련(兵事)의 장이 분리되는 데에 있었다. 그는 영장을 별도로 선발하여 수령과 업무를 나누는 것 자체가 민간에 해를 끼치는 것이라고 주장했다.

> 兵農이 나누어지지 않았는데 갑자기 영장(제도)을 실시하느라 田賦의 부역과 操鍊의 실시가 모순됩니다. 한 달에 세 번 조련하러 갔다가 다시 돌아오느라 먼 시골에 사는 백성들이 반도 넘게 官門에서 양식을 가져가서 기다리고 있으니, 이는 형세상 감당하기가 어렵습니다. 이에 삼남의 역이 소요하여 새나 물고기처럼 놀라 흩어져서 근본이 뒤흔들리고 있습니다.[62]

김육은 위의 글에서 조선의 기본적인 군역 체제의 특징을 바로 兵農이 일치된 상태로 파악하였다. 당시 조선의 군제는 병농일치와 병농분리가 혼합된 상태였다. 국초의 병농일치에 기반한 시스템이 병조 관할의 구군적으로 엄연히 존재하는 상황에서, 임난 직후부터 병농분리의 직업군이 호조 재정으로 운영되고 있었다. '병농이 나누어지지 않았는데'라는 김육의 말은 국초의 병농일치 원리에 기반한 본래의 군제가 완벽하게 운영되는 상태라는

---

61) 『효종실록』 권16, 효종 7년 3월 15일 갑오.

62) 『잠곡유고』 권5 「論營將煮焌之弊 仍乞致仕箚 -甲午十一月初八日」 "兵農不分, 而遽設營將, 田賦之役, 操鍊之擧, 每每矛盾. 一朔三操, 往而復還, 遠村之民強半, 官門羸糧待候, 勢所難支. 三南驛騷, 鳥驚魚駭, 根本搖矣."

말이 아니라, 이러한 원칙과는 별개로 병농분리의 직업군이 새로 추가된 상태가 되어 양자가 공존하는 상황을 인지하고 발언한 것으로 볼 수 있다. 지방군인 속오군의 경우에는 이들이 직업군이 아니므로 병농일치의 체제로 운영되는 상태이기 때문에, 군역에 전문인력이 있어서 그것을 전담하거나 분업을 하지 않은 상황에서는 이들의 역 수행을 관장하는 쪽도 통로가 하나여야 한다고 생각한 것이다. 그렇지 않고 지적한 바와 같이 역의 관할 측면에서만 영장과 수령으로 분화된다면 역을 수행하는 입장에서는 형세상 감당하기 어렵고 '근본이 뒤틀리는(根本搖)' 것이다. 이는 김육이 백성들이 식량을 싸들고 훈련장과 생업의 터전을 오가느라 편안히 살지 못하고 소란스러워졌다고 비판하는 것에서도 알 수 있다. 속오군을 구성하는 지방의 백성은 직업군인이 아닌데도 영장을 파견하여 이들을 전문적으로 조련시키느라 생업의 유지를 어렵게 한다는 것이다.

"영장의 임무는 비록 군사들을 훈련시키는 것이기는 하지만 권한을 감사들과 나누게 되니 원근이 떠들썩합니다."[63]라는 발언은 이 당시 영장제의 재시행에 대한 일반적인 인식을 잘 보여준다. 영장제는 속오군의 조련을 명분으로 시행되었으나 그 과정에서 지방관과 영장의 업무 분장에서 비롯된 새로운 문제가 떠올랐다. 이것은 훈련 동원 과정에서 민간에 발생하는 폐단과 연관될 수밖에 없었다.

효종대 영장제의 재시행은 단순히 문관과 무관, 중앙과 지방의 역학관계 문제가 아니라, 지방관을 중심으로 구축되어 있던 기존 질서를 흔드는 새로운 권력이 지역사회에 변수로 등장하면서 벌어진 혼란으로 이해해야 한다. 지역사회에 등장한 영장이라는 새로운 권력은 기존 행정권과 군권을 통합적으로 행하던 지방관의 업무 중에서 군권을 이양받아 행사하게 되었다. 이를 지방사회의 입장에서 보면, 일원적인 체계에 있던 군권과 행정권이 갑자기 이원화된 것이기 때문에 혼란이 생길 수밖에 없었다. 속오군은 애초에 이중적인 身役(兼役)이었지만, 영장이 파견되어 본격적으로 훈련을 위한 동원을 하기 이전의 체제에서는 군역에 해당하는 속오군으로서의 임무는 사실상 무의미한 상태였다. 대부분 문관 출신인 지방관이 군사 관련 업무에 소홀하고 무지한 이유도 있었겠지만, 養兵보다는 養民을 중시하여 생업에

63) 『효종실록』 권13, 효종 5년 10월 13일 기사.

지장이 없는 선에서 군역을 수행하게 했기 때문에 지방군의 훈련은 형식화되었다. 자연스레 지방 군대의 수준이 저하되어 양병의 중시되었던 이 시기에는 해결해야 할 문제로 부각되었다. 지방군의 軍丁을 확보하고 이들을 훈련시키는 임무를 띠고 파견되었던 영장은 그 나름의 이유를 가지고 운영되고 있었던 지방관 중심의 질서에 균열을 내는 존재였다. 그 균열은 백홍성 사건에서 보듯이 영장과 지방 유생들의 다툼으로 표출되기도 했지만, 균열의 가장 큰 피해자는 역을 수행하는 백성이었다. 그리고 균열을 만들어낸 주체는 다름 아닌 정부였다. 양병을 위한 정부의 자원 동원은 이미 자리 잡힌 기존 질서를 흔들기도 했는데, 이에 대한 불만은 곳곳에서 나올 수밖에 없었다. 정부의 입장에서 볼 때 영장제는 군권을 체계적으로 일원화하여 효율적으로 양병을 할 수 있는 수단이었지만, 지방사회의 입장에서 보면 기존 질서를 이원화시켜 혼란을 초래하는 정책일 뿐이었다.

속오군이 생업의 걱정을 덜고 훈련에 좀 더 집중할 수 있도록 保人을 지급하거나, 겸역의 고통을 덜어주기 위하여 復戶를 시행한 것도 본래 취지와는 달리 새로운 폐단을 만들어냈다. 영남에 급보를 하느라 일시에 2만 8천여 명의 보인을 찾아내 채우는 과정에서 백성들이 흩어져 버리는 상황을 우려하는 발언이나,[64] 복호가 정작 당사자에게는 유의미한 도움이 되지 않으면서 그 대상자가 많기 때문에 다른 농민들에게 피해만 준다는 지적들은,[65] 결과적으로 정부의 행정력이 민간에 불러온 혼란을 의미한다. 정부의 입장에서 구축하고자 했던 군사 지휘권의 체계성과 효율성은 수용하는 측면의 의지와 무엇보다 '능력'에 달려있다. 이 '능력'이란 새로운 질서를 받아들여 구축할 수 있는 인적 물적 자원일 것이다. 속오군 급보나 복호가 애초 기획대로 진행되지 못했던 것은 민간이 수용할 수 있는 능력 이상의 것을 정부에서 요구한 셈이 되었기 때문이었다. 이는 영장제 시행으로 향촌사회의 기존질서에 균열을 일으켜 혼란을 야기한 것과 맞물려 비판의 대상이 되었다.

---

64) 『효종실록』 권13, 효종 5년 11월 13일 기해.
65) 『효종실록』 권17, 효종 7년 9월 15일 경신 .

2) '事功'에 대한 긍정과 '功利'에 대한 비판

효종의 강한 의지로 추진되던 양병을 위한 제 정책들은 위에서 살펴본 것과 같이 국왕의 의지로 인한 과도한 국가 개입 및 침투력에 대한 우려에 노출되었다. 국왕의 양병 추진에 대한 비판이 정점에 달한 것은 6년에서 8년 사이에 실시한 실시한 노비 추쇄에 대한 당시의 평가에서 알 수 있다. 아래에서는 효종대에 실시된 노비추쇄에 대한 비판의 논리를 살펴보고 이것이 의미하는 바를 파악한다.

노비추쇄에 대한 논의는 김익희가 1656년(효종 7) 사망한 이후로는 더 이상 등장하지 않는다. 그러나 2년 뒤 훈련도감 포수 증원을 시도하면서 필요한 재정 일부를 '추쇄한 공노비가 납공하는 쌀'로 충당하자는 효종의 제안이 있었던 것으로 보아, 양병을 위한 재원 마련이라는 최소한의 목적 달성을 위하여 노비추쇄가 어느 정도 시행되었던 것으로 추정된다. 그러나 당대 이 정책에 대한 인식은 호의적이지 않았다. 이 정책을 강력하게 지지하고 어사 파견을 제시한 김익희에 대한 기록을 살펴보자.

> 부제학에 이임되어서는, 모든 宮家에서 백성들의 토지를 강제로 점유하는 폐단을 자세히 논하였다. 호남의 유생이 武將과 서로 다툰 일이 있어 상의 뜻에 몹시 괴롭게 여겨 그를 編配시키기에 이르자, 공이 간하기를, "聖人이 虛明한 마음으로 사물을 접하는 데 있어, 私에 얽매여서 한쪽으로 치우치는 누가 있어서는 안 됩니다."[66]

위 글은 송시열이 지은 김익희의 신도비명 중의 일부이다. 이 글에는 연도별로 김익희의 일생이 간략하게 정리되어 있는데, 노비추쇄가 김익희의 제안으로 시작된 이해에 해당하는 기록의 전부가 위의 인용 부분이다. 궁방전의 토지 점탈, 영장제 실시와 관련하여 전라도에서 발생했던 영장 백홍성 사건에 대한 김익희의 견해가 전달되었을 뿐, 이 글 어디에도 김익희의 노비추쇄 어사파견 제안을 한 것이나, 노비추쇄의 필요성을 옹호한 일 등 관련 기록이 없다. 이는 김익희의 일대기를 전하는 연보, 행장 등의 기록에도 공통적으로 해당하는 사항이다. 즉, 이를 통해 김익희의 후손이나 동료들이

66) 『송자대전』 권158, 「滄洲金公神道碑銘 幷序」

그의 노비추쇄 시행 지지를 기록에서 의도적으로 누락시켰다고 추정할 수 있으며, 당시 사류들 사이에서 노비추쇄에 대한 인식이 어떠했는지 또한 알 수 있다. 김익희가 효종의 노비추쇄 계획을 실행에 옮기고 이것이 정책적으로 성공하도록 어사 파견까지 제의하며 물심양면 지지한 것은 김익희가 효종에게 칭찬을 받을 정도로 이 시기 그의 관료 인생에서 큰 비중을 차지하는 일이었다. 그런데 이 사실이 기록에서 누락되었다는 것은 결국 송시열이 김익희의 이 행적을 남기고 싶지 않았기 때문이었다고 볼 수 있다.

노비추쇄에 대한 조정 내외의 반응은 상당히 비판적이었다. 추쇄가 결정되고 시행되었던 1655년과 이듬해에 제출된 시무를 논하는 상소들은 하나같이 영장 혁파와 속오군 급보를 취소할 것과 함께 노비추쇄의 시행 방식을 비난하는 내용이 실려있다. 아래는 그 중에서 김육이 차자를 올려 노비추쇄의 시행에 대하여 논한 내용이다.

> 신이 최근 들으니, 추쇄도감의 설치가 있었고 이어서 違制로 죄주라는 분부를 내리셨다 하니, 근심스러워 탄식하며 '임금의 말은 실처럼 가늘더라도 명이 나오면 끈처럼 굵게 여겨 신하가 봉행하는데, 성상의 분부가 어찌하여 이에 이르렀는가.' 생각했습니다. 예전 일을 살펴보면 태종 때에 노비변정도감을 설치하고 성종 10년에 추쇄도감을 설치하고 중종 9년에 또 설치하고 명종 11년에 또 설치하였습니다. 이른바 추쇄에 다시 무슨 일이 있어서 이와 같은지 모르겠습니다만, 노비의 일이라면 이는 원래 조종께서 이미 행하신 법이니, 누가 감히 옳지 않다고 생각하여 막겠습니까. 그러나 성교가 극히 엄하여 중율로 견주시니 어찌 聽納하는 도리에 방해되는 것이 없겠습니까. 공자가 '나의 말을 아무도 반대하지 못한다면, 거의 한마디 말로 나라를 잃는 것에 가깝지 않겠는가.'하였으니, 성인이 임금에게 고한 말이 두렵습니다. 명종 병진년 이후 지금까지 이미 1백 년이 되었습니다. 1백 년 동안 버려두었던 법을 수개월 안에 다시 닦아 거행하는데, 형벌을 엄하게 하여 핍박하면 죄가 있건 없건 억울하게 죽는 자가 얼마나 많을지 모를 것입니다. 임진년 이래로 여러 번 전란을 겪고 게다가 기근이 있고 이어서 전염병이 돌아서 죽은 자가 매우 많고 문서가 흩어져 어지러운

데, 모판에서 풀을 뽑고 머리카락을 낱낱이 빗듯이 하는 것은 그 형세상 급하게 할 수 없습니다.[67]

김육은 노비추쇄가 국왕의 강력한 형벌 사용으로 견인되는 모습을 비판하였다. 위의 상소에 따르면 효종은 추쇄의 일을 담당하는 관원이나 지방관을 제서유위율(違制)로 다스리면서까지 추쇄의 성과를 보려는 의지가 강했다. 그는 重律을 언급하며 청납의 도리도 지키지 않으며 노비추쇄의 충실한 실시를 압박하는 효종의 태도를, 공자의 말을 인용하여 나라를 망하게 할 정도라고 비난했다. 이는 김육이 노비추쇄 정책의 가장 강력한 동력이 국왕의 의지에서 나온다고 여긴 것이다.

김육은 위의 글에서 노비추쇄 자체는 본래 조선에 있던 법이고 선대에도 행한 일이어서 옳지 않다고 막을 사람은 없을 것이라며 추쇄를 시행한 것이 전혀 근거가 없는 처사는 아니라는 입장이었다. 그러나 노비추쇄는 '1백년 동안 버려두었던 법'이기 때문에 시행하기에 어려움이 있다고 언급하는 부분에서 이 정책에 대한 김육의 인식을 알 수 있다. 그는 노비추쇄가 시행될 제도적 근거가 있기는 하지만 이를 시행하기에 적절한 상황이 아니라고 하였다.

국가나 왕실에 소속되어 각사노비·내노비·관노비·역노비·교노비 등으로 구성된 조선시대의 공노비는 주로 소속된 국가기관에 직접 選上·立役 형태의 노동력을 제공하거나 身貢을 납부하는 존재였다. 하지만 이들의 선상입역 시스템은 잘 지켜지지 않아 代立이나 投屬 및 향리의 농간 등으로 이미 세종대부터 그 모순이 나타나거나, 신공 납부가 과도한 경우 이를 감당할 수 없어서 노비 가호의 재생산 기반이 무너지고 몰락·유망하는 현상이 생겼다.[68] 촘촘하게 짜인 국가 내부 구성원들의 역할을 운영하고 유지할 정부

67) 『잠곡유고』 권6, 「論推刷都監箚 乙未二月初九日」 "伏以臣近竊伏聞, 有推刷都監之設, 繼下罪以違制之敎, 臣惕然而懼, 慨然而嘆曰, '王言如絲, 其出如綸, 聖敎何遽至若此哉.' 攷諸往事, 太宗朝設奴婢辨正都監, 成宗十年, 設推刷都監, 中宗九年, 又設, 明宗十一年丙辰, 又設. 所謂推刷, 未知更有何事而若是, 奴婢之事, 則此固祖宗已行之典, 孰敢以爲不可而溫撓哉. 但聖敎極嚴, 擬以重律, 不瑕有妨於聽納之道也耶. 孔子曰, '惟其言而莫予違, 不幾於一言而喪邦乎.' 聖人告君之言, 誠可畏也. 明廟丙辰以後, 至今已百年矣. 百年廢墜之典, 修擧於數月之內, 嚴刑以迫之, 則有罪無罪之間, 枉死者未知其幾許. 壬辰以來, 屢經兵禍, 加之以疫癘, 繼之以飢饉, 死亡甚多, 文簿散亂, 苗薅而髮櫛之, 其勢似不可急也."

의 기반능력(=행정력)이 조선에서는 마련되지 않았던 것이다. 그럼에도 불구하고 조선 정부는 위의 현상이 생기는 것에 대응하여 매년 추쇄를 실시하고 差使員을 파견하여 續案을 만들도록 하였지만, 허위 기록이 많아 문제는 개선되지 않은 채 공노비 잔폐 현상과 추쇄는 반복되고 있었다. 김육이 태종, 성종, 중종, 명종 때에 추쇄도감의 설치 전례가 있었다고 언급한 부분은 상기한 조선의 공노비 존재양태를 배경으로 한 것이었다. 위의 발언으로 볼 때, 김육은 노비를 추쇄하는 작업이 선대부터 지속적으로 시행된 바 있지만 시행에 효과를 보지 못하고 매번 치폐를 반복하는 상황을 인지하고 있었다.

조선후기에 들어서는 사회경제적 변동 속에서 노비는 점차 노동력 제공의 의무에서 벗어나고 있었다. 신분적 예속관계를 제외한 다른 조건에 긴박당하지 않고 外居하면서 身貢 정도만 납부하는 고립제 하의 노비가 증가하게 된 것은 인조대 전후부터이다.[69] 공노비의 선상 입역은 임진왜란을 계기로 많은 노비가 도망가면서 사실상 17세기에는 폐지된 상태였다. 김육이 '임진년 이래로 여러 번 전란을 겪고 게다가 기근이 있고 이어서 전염병이 돌아서 죽은 자가 매우 많고 문서가 흩어져 어지럽다'고 언급한 것은 이러한 사실을 반영한다. 공노비 노동력의 징발이 불가능에 가까운 상태에 이르렀음에도 효종을 비롯한 몇몇의 강력한 의지로 추쇄를 실시하는 것은 무리라고 인식되었다. '모판에서 풀을 뽑고 머리카락을 낱낱이 빗듯이 하는 것'이라는 언급에서도 알 수 있듯이 시도 자체만으로도 백성들에게 각박한 국가의 존재를 각인시키는 일이라고 인식되었다.

김육의 주장은 중앙정부의 주도로 억압적인 행정이 추진되고 그 과정에서 과도한 행정력이 투입된다는 것이었다. 따라서 폭력적인 방식으로 서둘러 추쇄의 성과를 보려는 국왕에게 아래와 같이 추쇄의 방식을 건의하였다.

> 사목에서 이미 자수를 허용하였으니, 죄를 벗겨 주고 공납을 면제하여 진심으로 타이르면 백성이 지극히 어리석더라도 반드시 감격하여

68) 전형택, 1990「朝鮮初期의 公奴婢 勞動力 動員體制」『국사관논총』12; 지승종, 1983「朝鮮前期 公奴婢制度의 構造와 變化」『韓國學報』32; 지승종, 1995『조선 전기 노비 신분 연구』, 일조각.

69) 전형택, 1989『朝鮮後期奴婢身分硏究』, 일조각.

자수하기에 겨를이 없을 것입니다. 중외의 관원을 시켜 먼저 살펴서 바로잡아서 그 완성된 문적을 올리게 한 뒤에 암행어사가 명을 받들고 나가고 이어서 상벌하게 하소서. 그리하면 일에 차서가 있고 백성도 소요하지 않을 것입니다. 바야흐로 北使가 올 것이고 밭에서는 일이 시작될 것인데 열 사람의 어사가 다섯 도로 달려가면 백성이 君命에 분주하느라 지쳐서 제대로 된 시기를 놓칠 것입니다."[70]

그는 곧 농사철이 시작되고 청나라의 사신이 올 때가 되어 민력이 고갈될 때가 다가오므로 추쇄어사가 군주의 명을 시행하는 것에만 급급하여 백성들을 괴롭게 한다면 올 한해 농사를 망칠 수도 있다는 이유를 내세워 애초에 예정된 탑다운의 방식이 아닌 해당 지역으로부터 중앙에 이르는 행정망을 이용한 바텀업의 방식을 제안하였다. 이것은 같은 날 추쇄도감의 도제조 심지원이 건의한 방식과 같았다. 여기에 더하여 김육은 백성들의 '자수'를 기대하여 추쇄를 하자고 하였는데, 이는 백성들의 자발적 의지를 기대하는 입장으로, 어사 파견을 통한 정부의 효율적 정책 집행의 대상으로 백성을 바라본 태도와는 상반되는 것이었다. 효종은 이에 대하여 "국가의 큰일을 경은 막지 말라."며 일축하였는데, 상당히 강경한 태도로 일관하면서 추쇄 강도를 완화하거나 방식을 변경하자는 주장을 들어주지 않았다. 그러나 도망간 노비 중에 양인이 되거나 과거에 급제하고 시간이 오래된 경우는 추쇄의 대상에서 제외하도록 명하거나,[71] 다음날에는 농사철을 피하여 어사의 파견을 잠시 유보할 것을 명한 것에서[72] 정책 실효를 위하여 조정한 효종의 처분을 볼 수 있다.

김육의 사례에서 볼수 있듯이, 당시의 노비 추쇄는 강압적인 방식으로 백성의 생업의 안정성을 해치는 정책이라는 인식이 강했다. 특히나 유교 왕정의 가치에 어울리지 않는 이러한 모습은 추쇄의 일이 '功利'를 추구하는 것이라는 비판을 받는 데에 이르렀다. 효종의 양병 정책 추진을 보좌하며 특히 추쇄 시행을 두고 지지하는 입장을 보였던 김익희는 5월 14일에 노비추

70) 『효종실록』 권14, 효종 6년 2월 9일 갑자.
71) 『효종실록』 권14, 효종 6년 2월 18일 계유.
72) 『효종실록』 권14, 효종 6년 2월 19일 갑술.

쇄가 '공리를 추구하는 것이 아님'을 역설하는 상소를 올린 바 있다.[73] 그는 이는 노비추쇄에 대한 비판이 쏟아지는 와중에 그것을 제안한 사람의 일종의 해명이었다. (국가의) 이익을 추구하느라 백성의 복지는 돌보지 않는다는 것은, 맹자가 양혜왕을 利를 추구하는 군주로 규정했다는 일화의 의미를 알고 있는 조선의 사대부들에게는 심각한 비판의 소지였다. 노비추쇄는 당대 사람들에게 보편적으로 養民을 저해하는 정책으로 인식되었음을 알 수 있다. 이는 영장제 실시에서와 비슷하게 추쇄의 방식에서 드러난 '통제적이고 개입적인 국가'에 대한 거부감이 '공리'라는 말로 표출된 것이다.

김익희가 추쇄의 일이 '공리'의 차원이 아님을 강조한 이유는 이 제도가 유가의 가치에 어긋나지 않는다는 점을 말함으로써 자신의 행동이 여전히 유가 정치이념 안에 있음을 말하기 위해서였다. 관련하여 이어지는 부분에서는 '공리' 추구에 대한 비판의 의미를 '事功' 추구에 대한 당시의 논의와 더불어 살펴보려 하는데, '사공'과 '공리'의 개념이 사용되는 맥락을 비교함으로써 당시 양병을 위한 정책들이 가지는 경세적 의미를 파악할 수 있기 때문이다. 이를 위하여 아래의 노비추쇄를 비롯한 군액 충정, 군비 강화 시도에 대하여 비판한 김수항의 상소문 일부 구절을 살펴보자.

> 삼가 성상의 뜻을 엿보건대 어려운 시기에는 事功이 급무이므로 誠正之學에는 힘을 쓸 겨를이 없다고 여기시어, 이러한 종류의 의논을 들을 때마다 腐儒의 진부한 담론으로 간주하고 마치 실정에 어두워 행하기 어려운 듯이 여기시니, 아, 이것이 어찌 국가의 복이겠습니까. 나라를 다스리는 방법(道)에는 本末이 있으니, 誠意正心이 근본이고 事功이 말단입니다. 어찌 그 근본(本)을 버리고서 말단(末)을 다스리겠습니까. 설령 이 당연한 방법을 버려두고 功利를 추구하여 일시적인 富强을 이룬다 해도 그 통치는 오히려 귀하지 못합니다. 더구나 근본이 혼란한데 말단이 다스려진다는 것은 절대 그런 이치가 없습니다.[74]

---

73) 『효종실록』 권14, 효종 6년 5월 14일 정유.

74) 『효종실록』 권16, 7년 2월 27일 병자. "竊瞷聖意, 以艱虞之際, 事功爲急, 誠正之學, 力有不暇, 每聞此等議論, 視以腐儒陳談, 有若迂遠難行者然, 嗚呼! 此豈國家之福哉? 爲國之道, 有本有末, 誠正爲本, 事功爲末. 安有遺其本, 而治其末乎? 設令舍此當然之道, 僥倖功利, 以致一時之富强, 其治猶不足貴, 況本亂而末治者, 萬萬無此理乎."

김수항이 상소를 통하여 우선 지적하는 점은 통치에서 국왕의 의지가 향하는 방향이었다. 그는 나라를 통치하는 방식을 本末로 나누고, 근본인 誠意正心의 學과 말단인 事功으로 나누고, 국왕이 자신의 임무를 전자에 두지 않고 후자에 두고 힘쓴다고 지적하였다. 성의정심을 배우는(學) 것이란, 修身을 의미하는 것으로 신유학의 가르침에 따르면 사회적 존재로서의 개인의 자율성은 물론 통치의 정당성도 여기에서부터 비롯된다. 그래서 신유학의 세계관 속에 있는 사람이라면 성정지학이 통치의 근본이라는 것에 동의하지 않는 경우가 없었다. 사공이란 '功業을 일삼는 것'으로 해석되는데, 통치의 과정에서 발생하는 時務를 해결하여 성과를 내는 것을 말한다. 이것은 김수항도 언급한 대로 말단에 속하는 것인데, 본질인 성정지학과 대립적이어서 말단이라 언급한 것이 아니라, 성정지학을 통하여 세운 통치의 원칙에 의존해야 하는 것이 사공이기 때문에 그 관계를 규정한 것이다. 따라서 사공은 성정지학보다 가치 측면에서는 열등하다는 의미에서 말단인 것이다.

그렇다면 김수항이 말하는 事功이란 구체적으로 무엇을 의미하는 것이었을까? 위에서 김수항이 언급한 腐儒는 현실을 알지 못하는 고루한 사고방식을 가진 쓸모없는 유자를 가리키는 말이다. 효종이 성정지학을 강조하는 논의를 '부유의 진부한 논의로 여겼다'는 김수항의 진술은 효종이 자신이 양병 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 자신과 뜻이 맞는 신하들을 요직에 기용하고, 이들을 중심으로 국정을 운영하려는 모습을 비판한 것이다. 이는 산림의 등용을 주장하면서 조정에 쓸만한 인재가 없는 이유를 국왕이 "실무에 능한 신하들은(事功之臣) 좋아하고 직언하는 선비들은 좋아하지 않기"[75] 때문이라고 한 이경여의 발언과 같은 맥락이다. 앞에서 살펴본 것처럼 효종은 즉위 이후 군비증강을 위해 노력하였고, 효과적인 양병 정책의 수행을 위하여 자신이 믿고 의지하는 원두표나 김익희 같은 관료들을 관련 업무에 배치하고 국정을 운영하였다. 따라서 당시의 효종대 당시의 '사공'은 구체적으로는 '養兵' 또는 양병을 위한 국가의 제 정책들을 가리키는 말이었다. 이 당시의 사료에서 '奮興事功' 또는 '奮起事功'과 같은 표현이 자

75) 『백강집』 권11, 「因旱災應旨箚 丁酉」 "蓋由聖明好奬事功之臣, 不悅鯁直之士, 風聲習尙, 漸致如此, 意向一異, 所係豈少耶."

주 쓰였으며, 정당한 經世의 방향성 수립을 촉구하는 개념인 '奮發大志'와 짝하는 개념이었다. 송시열에 의해 富國强兵의 범주에서 논의되던 정책들을 포괄하게 된 '有爲之志'의 개념적 확장도 이 시기 고양된 사공의 필요성과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

'사공'은 그 의미 자체로만 봤을 때에는 어느 정도는 권장될 수 있는 행위였다. 효종 즉위 초반 재해로 인한 구언으로 인해 올린 응지소에서 대제학 趙錫胤은 효종의 정책 방향을 우려하면서 다음과 같이 말하였다.

> 지금 우리 전하께서는 큰 덕과 지극하신 행실로 선대의 왕업을 계승하려는 뜻이 간절하시니, 어찌 일찍이 事功을 힘써 일으키고 紀綱을 떨쳐 시행하여 至治를 이룩하시려고 하지 않겠습니까마는, 일이 마음대로 되지 않아 날로 어찌해 볼 수 없는 지경으로 치닫고 있습니다.[76]

조석윤의 발언에서 사공은 紀綱과 같은 층위에서 至治를 위한 과정으로 설정되었으며, '선대의 왕업'을 계승하려는 뜻은 '지치'를 이룩하려는 의지와 동치된다. 三代의 통치를 의미하는 '지치'는 유학의 정치이념에서 모범이자 목표가 되는 모델이었다. 조석윤이 올바른 통치를 위해서는 사공에 힘써야 한다고 말한 것은 이것이 다스림의 원칙을 실천하는 방법이었기 때문이다. "王道의 시행은 실제의 事功에 있는 것이고 말로 행하는 것은 아니"[77]라고 말한 李珥의 발언은 사공 역시 왕도정치에 필수적인 것임을 보여준다. 마치 體用 관계와 같이, 經世의 원칙이나 방향성을 결정하는 국왕의 수신이라는 것도 결국 사공 없이는 왕도정치로 이어지지 못한다. 말로 행하는 왕도정치는 현실에서 실체로 확인할 수 없는 것이기에, 이것이 반드시 현실화되어야 하는데 그 역할이 바로 사공에 있는 것이라고 할 수 있다. 조석윤은 유가의 바람직한 통치 상태에 도달하기 위해서는 사공에 힘쓰는 과정이 필요함을 강조했는데, 효종대 당시 현실에서 가장 긴요하고도 절실한 시대적 과제는 앞선 장에서 살펴보았듯이 청에 대한 복수설치이며, 그는 바로 이것을 '선

76) 『효종실록』 권6, 효종 2년 6월 6일 신해. "今我殿下, 以盛德至行, 志切繼述, 何嘗不欲奮興事功, 振擧紀綱, 以臻至治, 而事與心左, 日趨於不可爲之地."
77) 『국조보감』 권24, 선조 2년 7월.

대의 왕업을 계승하려는 뜻'으로 표현한 것이다. 결과적으로 '선대의 왕업', 즉 양병을 정당성을 인정하지 않을 수 없는 시대적 상황을 보여주는 모습이다. 양병의 정당성은 조선의 상황과 앞장에서 살펴본 것과 같이 전한 시대 흉노에게 치욕을 당한 고조, 이 사건을 치욕으로 인식하며 국가 정책 전반을 혁신하고자 한 경세가 가의, 흉노를 정벌하며 동시에 집권적이며 통일적인 국가 체제를 경영한 무제와 내치에 집중하는 평화로운 치세를 달성하였다고 평가받은 문제와의 비교 등, 전한대 역사를 광범위하게 공유하고 이해하는 과정을 경유하여 더욱 강조되기도 하였다.

다음 김익희의 '사공'에 대한 이해에도 조석윤과 유사한 모습을 볼 수 있다. 이 둘은 효종의 양병 정책을 두고 대체로 대립하는 입장을 가졌는데, 그럼에도 불구하고 양자가 '사공'에 대해서는 어느 정도 합의된 관념을 보여주었다는 사실은, '사공'은 효종대 관료 및 지식인들에게 그 정당성을 충분히 설득할 수 있는 관념이었다는 것을 의미한다.

> 신은, 이 폐단을 구제하고 事功을 힘써 일으키고자 한다면, 至公한 태도로 紀綱을 정돈하고 至嚴한 태도로 名實을 명확히 구분해야 한다고 생각합니다. 기강이 정돈되고 나면 사람들이 법을 두려워할 줄 알게 되고, 명분과 실제가 분명히 구분되고 나면 매사에 허위가 없게 될 것이니, 나라가 어찌 다스려지지 않겠습니까.[78]

1654년(효종 5) 11월에 올린 「甲午封事」에서 김익희는 국정의 폐단을 구제하고 事功을 奮起시키기 위하여 해야 할 일에 대하여 紀綱과 名實을 정립하는 것을 제시하였다. 즉, 기강과 명실의 정립 - (폐단이 사라지고) 사공이 일어남 - 국가가 통치됨의 구도 속에서, 국가가 잘 다스려지는 조건 중의 하나가 사공의 진작이라는 것을 말한 것이다. 사공을 일으키는 것은 폐단의 구제와 동전의 앞뒤 같은 것으로 제시되어 있으며, 이는 정당성 있는 경세의 방향을 설정하는 차원이기도 하다. 따라서 김익희가 말한 구제해야

78) 『창주유고』 권8, 「甲午封事」 "臣伏見今日國事之至此者, 皆由上下不能打破一箇私字, 貌相承而不能深信, 事相蒙而徒爲文具, 百度以之墜壞, 萬事以之叢脞. 故臣愚以爲欲救此弊, 奮起事功者, 莫如以至公而整頓紀綱, 以至嚴而綜核名實, 紀綱旣正, 則人知畏法, 名實旣核, 則事無虛僞, 其國豈有不治乎."

할 폐단의 내용이 바로 사공의 성격과 밀접한 관련이 있을 것이다. 또한 위에서 기강의 정돈과 명실의 구분은 폐단을 구제하는 방법으로 주장된 것인데, 이것의 결과는 사람들이 법을 두려워할 줄 알게 되고, 허위가 사라지는 것이다. 그렇다면 김익희는 기강이 무너져 사람들이 법을 우습게 여기고, 명실이 뒤섞여 허위가 만연하는 상태를 폐단으로 간주한 것이라는 것을 알 수 있다. 그렇다면 구체적으로 당시의 폐단은 무엇을 말하는 것일까?

김익희는 '경장과 변통, 혁폐와 입정의 방책에 있어서 한두 가지 견해가 있으므로 말해보겠다(至於更張變通, 革弊立政之策, 亦有一二管見, 敢畢其說)'로 하면서 당시의 폐단의 구체적인 실상에 대하여 자신의 생각을 진술하였다. 그것은 총 세 가지였다. 첫째, 비변사에 모든 업무가 체계 없이 집중되고 다른 관서가 가진 고유의 업무가 제대로 분배되지 않는 것이다. 이는 옛날 주왕이 만방을 위무하면서 관리들을 감독하고 바로잡는다(昔周王撫萬邦, 首言董正治官)고 말하였던 것과 대비되는 상황이었다. 따라서 김익희는 비변사를 혁파하고 여기서 담당했던 軍國의 주요한 임무는 병조에 다시 돌려주는 등, 국초의 육조 중심 체제로 돌아가자고 주장하였다.[79]

둘째, 養兵의 문제로 김익희가 가장 비중있게 언급한 폐단이다. 군병 양성의 일은 옛날 성왕들이 하나같이 급선무로 삼았던 사안임을 강조하면서, 閑遊者가 많아져서 양병이 제대로 되지 않는 문제를 지적하였다. 그는 중국 역대 왕조의 참고할 만한 군제를 제시하였는데, 재정이 빈약한 조선의 경우에는 따로 군대를 양성할 방법이 없으니, 교육제도와 군제를 연계하여 군정과 재정을 확보하는 주나라의 제도와 寓兵於農의 의도가 조금이나마 남아있었던 당나라의 府兵制를 모델로 삼아서, 모든 사람이 정병이나 보인으로 충군되도록 하는 것이 바람직하다고 생각하였다. 이러한 견해 속에서 김익희가 최종적으로 제안한 방식은 한유자를 갑자기 군역에 충정하는 것보다는 이들에게 正布를 걷어 양병을 위한 재정에 보태는 것이었다.[80] 이른

79) 『창주유고』 권8, 「甲午封事」 "臣之愚意, 莫如革罷備邊司, 改稱政堂, 使六曹長貳, 各以其事, 稟定於大臣, 以復祖宗之舊, 然後體統井井, 各職其職, 此所謂論治, 先正其名者也. 若曰備局既罷, 軍國機密於何委重, 則此乃本兵之職也. 掌六師, 平邦國者, 其權位地望, 獨不如備局一有司乎? "

80) 『창주유고』 권8, 「甲午封事」 " 臣愚謂, 宜遠倣成周, 中參唐制, 近復祖宗舊制. 除前銜生進初試入格及元有身役, 與夫篤疾癃廢者外, 無論貴勢子弟忠義品官校生庶孽年三十以上, 其不爲擧業者, 年二十五以上, 歲各收正布二匹, 收之者甚輕, 雖貧亦可辦, 納之者甚衆, 積

바 '용포'를 걷자는 김익희는 논의는 급한대로 양병에 소요되는 재정을 마련하는 방책이자, 군역이나 재정의 어느 한 부분이든 빠져나가지 않고 부담하게 하는 주나라 군제의 특징을 조선의 현실에 맞게 적용시킨 것이었다. 또한 그는 정예병이 길러지지 않는 문제를 지적하며, 이미 있는 禁軍의 인원을 1천 명으로 증치하여 '의외의 변'이나 '비상사태'를 대비하여 정예병으로 육성하는 것을 제안하였다.[81)]

셋째, 부세제도의 폐단을 지적한 것으로, '토지 제도와 貢賦의 법이 느슨해진' 문제를 지적하였다. 공법 문제에 대해서는 대동법을 우선 시행하면서 貢案을 개정하는 것, 토지제도에 대해서는 量田을 다시 시행하는 것을 해결 방법으로 제시하였다.

김익희가 폐단으로 지적한 것들을 해결하는 과정은 그의 표현을 빌리면 앞서 살펴본 대로 '기강을 바로잡고 명실을 구분하는' 차원의 것이며, 군제나 공법과 같이 유명무실하거나 운영상의 한계를 노출하거나 폐단을 낳는 제도들을 변통하는 것은 명실을 구분하여 허위가 없게 하는 것에 해당하였고, 비변사나 한유자 같이 기존 통일된 질서와 원칙을 무너뜨리는 요소들을 제거하는 것은 기강을 바로잡는 것에 해당하였다. 이렇게 폐단을 바로잡은 결과가 김익희에게는 '사공'이었고, 그것은 제도의 개혁과 경장 변통을 통하여 현실적으로는 '양병'을 가능하게 하는 것이었다. 위 상소문 가운데 김익희가 가장 비중을 두어 자세하게 설명한 사안은 바로 '양병'에 관한 일이며, 변통의 필요성이 절실하게 요구되었던 이유 또한 양병이라는 국가의 중요한 정책 달성을 위한 것이었다. 용포 시행론에서 볼 수 있듯이, 그가 군역제도 자체의 구조적인 변화를 요구하면서도 동시에 당장의 재정 마련의 방책을 제시한 것에서 그러한 모습을 볼 수 있다.

이 시기 사공 추구의 정당성은 왕안석의 新法과도 연결되어 인식되었다.

小可成大. 且非遽定軍役, 人情必不至甚擾, 雖忠義之有功議者, 亦不可拘也. 兩班子枝, 旣納庸布, 則氓隷之賤, 豈敢生避役之心? 自當趨令不暇. 蓋兵農之分, 隱然在於其中矣. 如是則歲可得布七八十萬匹, 其不能贍養十萬軍兵乎? 贍養之具旣足, 則變通軍制, 修明師律, 乃是次第事耳."

81) 『창주유고』 권8, 「甲午封事」 "今殿下常憂盜賊嘯聚, 或有意外之患, 若令諸道, 悉募驍壯有材力者, 送之京師, 充補禁旅, 以滿一千之數, 糧賜訓鍊, 依周宋舊事, 而別擇心膂之臣以統之, 則非但得力於緩急, 草莽不逞之徒, 亦畏京師兵强, 亂萌可以潛銷矣."

왕안석의 사람됨에 대해서는 주자의 定論이 있습니다. 대개 그의 언행은 고상한 점이 있으나 기량이 좁고 학술도 엉성하였습니다. 당시의 대신들은 진정시키기를 힘쓰면서 作爲하려 하지 않았지만, 왕안석은 事功을 하려 하였으며 三代의 치세를 만회하려는 뜻이 있어 한문제와 당태종 모두 본받기에 부족하다고 여겼습니다. 그러니 끝에 가서 소인으로 귀결됨을 면치 못한 것은 그의 원래 사정이 아닙니다. 왕안석의 뜻은 變更(변통과 경장)에 있었는데 잠깐의 노성한 사람들이 자기의 뜻을 따르지 않았다고 마음속으로 불만을 품어 도리어 소인들과 뜻을 결탁해서 그런 것이니, 대개 자신의 뜻을 펼치려 했던 것입니다.[82]

위의 발언은 효종 후반기 조정에 초치된 송준길과 송시열이 경연석에서 『심경』을 강의하면서 나눈 대화 도중, 왕안석이 나라를 함께 다스릴 만한 사람이 아닌데도 송 신종이 어째서 그것을 깨닫지 못했는가 하는 효종의 질문에 대하여 송시열이 답한 내용이다.

송시열은 우선 자신이 말하는 왕안석의 사람됨은 주희의 평가에 따른 것임을 밝히며 발언의 정당성을 확보하려 하였다. 그는 왕안석의 문제점을 소인들과 결탁한 것에서 찾았으며, 그가 가진 변통과 경장의 뜻은 긍정적으로 평가하였다. 이는 송 신종 당시 대신들과 왕안석의 비교에서 확인할 수 있다. 북송 신종대에는 만성적인 재정부족과 주변 이민족들과의 충돌에서 비롯된 국방비의 증가, 물가의 상승 등으로 어려운 시기였다. 이때 사마광을 비롯한 대신들은 당시의 혼란을 진정시키고자 作爲를 하려 하지 않았지만, 왕안석은 事功을 하려 했다고 하였다. 이는 송시열이 소위 구법파와 신법파의 국정 운영 성향의 차이를 간단한게 설명한 것이라고 볼 수 있다.

作爲는 자연스럽지 않은 인위적인 행위이기 때문에 일반적으로 긍정적인 의미로 사용하지 않았으며, 이는 성리학의 심성론과 관련한 여러 논의들, 여기서 파생된 정치주체의 태도에 대한 논의에서 살펴볼 수 있다. 그러나 위의 글에서 송시열은 적극적으로 문제를 해결하기 위한 행위를 한다는 의

82) 『효종실록』 권20, 9년 11월 8일. “安石爲人, 朱子有定論矣. 蓋其言行有高處, 而氣量旣狹, 學術亦麤. 當時大臣, 務欲鎭靜, 不欲作爲, 而安石欲做事功, 有挽回三代之意, 以爲漢文帝唐太宗, 皆不足法也. 至於終未免小人之歸者, 非其本情也. 安石意在變更, 而一時老成之人, 不從己意, 故心懷憤懣, 反與小人, 而締結其意, 蓋欲伸其己志也.”

미로 사용하였는데, '반드시 어떻게 作爲하여 三代之治를 회복할 수 있을지 생각한다면 필시 유익할 것이다'[83]라는 이이의 발언에서도 이러한 모습을 확인할 수 있으며, 송시열도 이이와 같이 '작위' 개념을 사용하였음을 알 수 있다. 앞장에서 '유위'는 어떤 목표나 의도를 가지고 행동하여 '성취'한다는 의미를 가지고 있으며, 조선 효종대에는 복수설치의 과제 속에서 맹자 이래의 '왕도정치'는 물론 '부국강병'의 경세 목표까지도 포괄하는 개념이 되었음을 살펴보았다. 이로 보아 여기에서의 '작위'는 '有爲'와 상통하는 개념이라고 보아도 무방하다. 이와 같은 맥락을 고려한다면, 송시열이 신종대의 구법파 인사들이 당시의 여러 문제들을 진정시키는 데에 집중하고 작위하지 않았다고 말한 것은, 구법파가 현실의 문제를 해결하는 데에 있어서 '유위'의 의지가 없이 인순고식하는 태도를 취했음을 의미한 것이었다.

송시열에 따르면, 구법당 대신들과는 달리 왕안석은 변통과 경장을 이루기 위하여 事功에 힘썼고, 이것은 三代의 치세를 지향한다는 의미를 가지고 있었으며, 삼대를 구현하기 위한 경세의 모범을 한문제나 당태종에서 찾지 않았다. 이 발언은 많은 다음과 같은 송시열의 생각을 보여준다. 첫째, 송 신종대 당면한 국가의 문제를 목도하고 변통과 경장을 모색한 인물은 왕안석이다. 왕안석의 개혁의지는 같은 상황에 직면한 구법당 대신들과 왕안석의 입장을 대비시킨 데에서 더욱 명확하게 드러난다.

둘째, 왕안석의 변통과 경장에 대한 의지는 '사공'으로 표현되었으며, 이는 대신들의 '작위하지 않음'과 대조되는 것으로 보아, 송시열은 '사공'과 '작위'를 같은 의미로 사용하고 있음을 알 수 있다. 위에서 살펴보았듯이 '작위'와 '유위'를 같은 의미로 간주한다면, 결국 왕안석의 '사공'은 '유위'의 차원이며, 이는 '변통과 경장'을 목적으로 하는 것이다. 이는 왕안석의 '사공'이 '삼대의 치세'를 지향하고 있었다고 발언한 맥락과도 상통하는 점이다. 즉. 사공=유위=삼대 치세의 구도 속에서 왕안석의 '사공' 지향의 경세적 의미를 구체화할 수 있다.

셋째, 왕안석이 당시 국가 개혁의 모델을 구체적으로 어디서 찾았는가의 문제이다. 송시열은 왕안석이 모범으로 삼은 치세는 한문제나 당태종의 시

83) 『율곡전서』 권35, 「行狀-門人金長生撰」 "願殿下每讀此經, 必思如何作爲, 可回三代之治, 則必有益矣."

대가 아니었다고 하였다. 특히 한문제의 시대를 지향하지 않았다는 발언에 주목할 수 있는데, 앞장에서 살펴본 것과 같이 전한시대 군주에 대한 평가에서 문제와 경제의 시대를 지칭하는 '文景之治'와 이후의 '무제'의 시기는 대조적으로 이해되고 있었다는 점을 고려해야 한다. 이는 왕안석이 한나라 문제로 대표되는 대내외적 평화와 안정의 상태를 지향하는 통치보다는, 공업의 성취를 지향하면서 이를 위하여 집권적이고 개입적인 국가 정책을 시행하던 무제의 통치를 바람직하게 여겼다는 뜻으로 해석된다. 정리하면, 송시열은 왕안석의 경세 지향을 '사공', '유위', '변통', '삼대 지향'의 개념으로 규정한 것이며, 이러한 사실로 볼 때, 왕안석의 국가 주도적 경세 방향에 대하여 일면 긍정적으로 평가했다는 것을 알 수 있다. 무엇보다 왕안석에 대한 평가를 통하여 '사공'이 효종대 당대에 꼭 필요한 일이었음이 송시열의 발언으로 드러난 것이기도 하다.

'사공', 그리고 그것이 효종대 당시 구체적인 현실 속에서 지칭하는 '양병'의 필요성에 대한 광범위한 합의에도 불구하고, 어떻게 하는 것이 정당한 방식인가에 대해서는 생각이 다를 수밖에 없었다. 김수항의 앞선 발언에서 볼 수 있듯이 그를 비롯한 당대 많은 논자들이 효종이 근본인 수신에 소홀하고 말단인 양병에 주력한다는 점을 비판한 것은, 국왕이 양병을 위한 정책의 가시적 성과에 집착한 나머지 근본이 되는 정책의 성격이나 방향성을 수립하는 데에는 상대적으로 신경을 쓰지 않는다는 점에 주목한 것이다. 양병의 정당성을 부정할 수 없는 상황이라면 그것이 올바른 방향과 원칙 속에서 추진되어야 했다.

앞서 김수항이 언급한 '功利를 추구하여 富强을 이루려 한다'는 발언은 올바른 양병의 방식은 무엇인지 논자마다 생각이 다를 수밖에 없다는 당시의 맥락에서 나올 수 있었던 비판이었다. 김수항을 비롯한 효종의 양병 정책을 비판하는 사람들은 경세의 방향성과 원칙의 수립 없는 사공으로는 富强을 이룰 수는 있어도 功利를 추구하는 것이기 때문에 옳지 않다고 보았다. 사공 그 자체는 가지중립적이기 때문에, 이것이 올바른 경세의 원칙이 아닌 공리 그 자체를 위해 시행되는 상황은 경계해야만 했다. 이러한 맥락에서 볼 때 김익희가 노비추쇄를 공리 추구의 차원이 아니라고 주장하는 것은, 노비추쇄가 정당성을 잃지 않은 정책이며 이를 수행하는 자신도 유학

의 정치이념이 지향하는 경세의 방향을 무시하지 않는다는 것을 알리는 차원이었다.

당시 논자들이 양병 정책의 급진적인 추진을 공리라는 언어로 비판했다는 것은, 공리가 당시에 지양되거나 적어도 뒤로 미루어도 되는 가치로 인식되고 있었음을 보여준다. 功利는 공업과 이익을 의미하는 것으로, 공리의 가치를 중시하는 학풍은 남송대 葉適, 陳良 등에 의해 주희나 陸九淵 같은 心學 계열의 학풍과 경쟁관계를 형성하였기 때문에, 성리학을 기반 이념으로 삼았던 조선에서 공리의 가치가 존중되기는 어려웠다. 조선전기부터 한 인물을 칭송하는 관습적인 표현 중에 '공리의 학설을 배척하고 성리의 학설을 따랐다'는 류의 기록이 많은 것은 '공리'가 성리학에서 경계하는 가치였기 때문이다. 공리를 지향한다는 말은 그 자체로도 문제의 소지가 있는 것이었다. 효종의 다음과 같은 발언은 '作爲'를 긍정하면서 이를 '공리'라고 비판하는 사람들에 대한 불만이 보인다.

> 우리나라의 士論은 망설이고 구차한 것을 어질게 여기고, 조금이라도 作爲하는 일이 있으면 功利라 (비판)하니, 지금의 사론은 禪學과 같다 하겠다. 한 시대의 일을 寂滅로 돌리려 힘쓰고 열성적으로 일을 맡는 자가 없으니, 참으로 한심스럽다.[84]

위의 인용문은 노비추쇄를 위한 어사 파견을 관철시키려는 자리에서 농번기가 되었음을 이유로 들며 신료들이 모두 반대하자 효종이 대화의 마지막에 한 발언이다. 그는 여기서 '작위'를 '공리'라고 비판하는 사론은 현실의 세계를 허무적멸로 이끌려는 불교(禪學)와 같다고 극렬하게 반박하였다. 이러한 효종의 발언은 당시 논자들의 상식과도 같은 당연한 가치들을 강하게 부정하는 상당히 흥미로운 것이었다. 우선 그는 망설이고 구차한 것에 대비시키면서 '작위'를 긍정적인 개념으로 설정하였다. 그러나 '작위'는 '억지로 무엇인가를 하는 것'이기 때문에 본성이 자연스럽게 올바른 방향으로 발현

84) 『효종실록』 권14, 효종 6년 1월 29일 갑인. "我國士論, 以依阿苟且爲賢, 小有作爲, 則謂之功利, 今之士論, 可謂有同禪學矣。將一世之事, 務欲歸之於寂滅, 而無慷慨任事者, 誠可寒心矣."

되도록 수양해야 한다는 성리학의 가르침과 어긋나는 것으로, 오히려 본성의 자연스러움을 강조한 孟子와 반대되는 철학적 사유를 가지고 있던 荀子 계열의 사상에서 추구하는 것이었다. 자신을 비롯한 양병 정책의 적극적 시행을 지지했던 소수의 사람들이 '작위'했다고 발언한 것은 세간의 비판을 인지하면서도 이것이 망설이면서 아무것도 하지 않는 것보다는 낫다는 확신에서 비롯된 말이었다. 따라서 이것을 '공리'라고 비판한 사람들을 바로 현실세계를 허무하게 생각하는 '선학(불교)'에 비한 것이다. 조선시대에 '공리'는 '仁義'의 가치와 대비되기도 하였으며, 공리를 추구하는 학문을 극복한 것이 '성리학'이라고 이해하였다. 또한 불교는 조선 건국기에 사대부들이 성리학이라는 새로운 통치이념의 가장 큰 경쟁자로 인식하였던 사상이었다. 이러한 상식에 가까운 사실을 인지하지 못했을 리 없는 효종이 양병 정책에 대한 비판자들의 생각을 '선학'에서 나온 것이라고 한심하게 본 것은 상당히 강력한 비판의 언사였다고 하겠다.

효종에게 '작위'는, 현실 세계에 주어진 임무들을 방기하는 태도나 그러한 효과를 초래하는 성리학에 기반한 통치이념보다 차라리 나은 것이었다. 그래서 이를 '공리'라고 비판하는 사론에 대하여 한심하게 여긴다는 말을 한 것이다. 효종 자신이 추구하는 바는 '작위'이지 '공리'는 아니라는 말에는, '작위'의 긍정을 통하여 자신이 관철시키고자하는 정책에 대한 정당화 논리가 있었다. 노비추쇄와 이를 효과적으로 실시하기 위한 어사 파견을 적극 수행하려 한 김익희에게서도 노비추쇄가 공리의 차원이 아니라고 해명한 것에서도 찾을 수 있는 모습이다.

"추쇄로 말하면 신이 건의한 것인데, 신을 나무라는 자는 전하를 功利로 인도한다고 모두 말합니다. 신이 변변치 못하기는 하나 儒家에서 나서 자랐는데, 어찌 감히 공리로 임금을 인도하겠습니까."[85]라는 김익희의 발언은 양병을 위한 정책들이 유가의 가르침을 어기지 않는 선에서 수행되어야 한다는 것을 명확히 인지한 상태에서 행해진 것이다. '작위'라는 언어의 관습적 사용을 전복시키면서 자신의 정책에 대한 비판을 반박하려 했던 효종은, 양병이라는 목표를 위해서는 유가의 신념을 반드시 지킬 필요는 없다는 태

85) 『효종실록』 권14, 효종 6년 5월 14일 정유. "至於推刷, 臣所建請, 誚臣者, 皆謂導殿下以功利. 臣雖無狀, 生長儒家, 豈敢以功利引君也."

도마저 보여주었다. 효종에게는 사공을 위한 경세의 원칙이 유가의 테두리 바깥에서 설정될 수도 있는 것이었다.

노비추쇄에 대한 당대 관료들의 비판에서 확인했듯이, 이들은 '공리'를 추구하는 비 유가적인 국왕의 양병 방식에 의문을 제기하고 있었다. 그러나 '사공'의 추구가 시대적 적절성을 가진다는 광범위한 인식에서도 알 수 있듯이 이는 양병 자체를 반대한 것이 아니라 그 방식에 대한 수정을 요구하는 차원이었다. '사공'에 대한 긍정적 입장과 '공리'에 대한 비판적 입장의 대비는 이 시기에 양병 방식 수정에 대한 인식이 있었음을 보여준다. 이어지는 부분에서는 당시 양병을 비판한 조정 관료들의 논의를 중심으로 양병의 어떠한 부분을 우려한 것이었는지 살펴보겠다.

3) 養民 우선론과 양병 방식 수정론의 등장

효종의 재위 동안에는 재해와 기근, 전염병이 계속되었다. 정부는 기민의 구제와 세금의 견감을 통해 사회의 안정을 꾀하였지만, 구호행위는 임시방편에 불과했다. 가장 심각한 상황은 백성들이 유랑하여 安集이 불가능한 일이 발생한다는 것이었다. 민정중과 같은 인물들은 기민의 구제를 위해서 의창을 설치하여 향촌 단위의 자구력을 키워보고자 했으나,[86] 이는 결국 제안에 불과했다. 오히려 지방관들은 정착하지 못하고 떠도는 백성들을 관리할 수 있는 자구력을 갖추지 못하고 결국 중앙정부에 구제를 요청하는 일이 반복되었다.[87] 효종 재위 내내 각지에서 세금의 감면을 요청하거나 재정의 부족을 호소하며 융통을 요청하는 일은 잦았다. 정부가 활동에 필요한 재정을 충분히 확보하지 못하는 상황과 재해로 인하여 정부의 도움을 기다리는 민간의 상황은 서로 맞물리며 악화되었다. 이러한 상황에서 국왕은 양병을 위한 정책을 포기하지 않았다. 따라서 이때의 정부 관료들은 양민이 양병보다 우선해야 한다는 논리를 이용하여 효종의 양병 추진 방식에 제동을 걸고자 했다.

즉위 기간 내내 각종 자연재해가 이어지는 와중에 국왕인 효종은 養兵에 강한 의지를 가지고 있었다. 효종은 즉위 초부터 군사기술의 증대와 군사재

86) 『효종실록』 권10, 효종 4년 1월 5일 임신.
87) 『효종실록』 권20, 효종 9년 10월 23일 병술.

정 확보, 軍丁 확충에 확고한 목표를 두고 여러 정책들을 실시하였는데, 이에 대한 관료들의 비판도 재위 내내 지속되었다. 1656년(효종 7)~1657년(효종 8) 두 해 사이에는 국왕이 정력적으로 추진한 속오군 給保와 復戶, 營將制, 노비추쇄가 극심한 재해의 원인으로 지목될 정도로 양병 정책은 어려움 속에 있었다. 당시 영의정이었던 鄭太和가 '재이의 원인은 民怨 때문이고, 민원의 원인은 추쇄를 비롯한 軍政에서 생긴 것'이라고 하자 그 자리에 있던 대신들이 모두 같은 말을 하였고, 원두표만 혼자 원인을 말하는 것보다는 대책을 말하는 것이 중요하다고 하는 일도 있을 만큼 앞서 시행된 정책들에 대한 불신이 컸다.[88]

군대를 양성한다는 것(養兵)은 기본적으로는 재정의 소모를 전제로 하는 일이었다. 그러나 국가가 사회의 자원을 효율적으로 집적하고 관리하는 기회를 얻기 때문에 사회의 구조적인 변화와 국가의 집권력 증대를 꾀할 수도 있었다. 또한 이 과정에서 國富의 양적인 증가를 달성하기도 한다. 그러나 효종 당시에는 연이은 재해로 기본적인 재정 소모가 극심하였기 때문에 많은 관료들이 또다른 재정 소모를 가져오는 양병을 반대하였던 것이다.

유가의 정치관에서는 양병보다는 양민의 가치가 항상 우선이었다. "軍士는 나라에 하루도 없을 수 없는 것입니다. 그러나 養兵의 道는 마땅히 撫恤로써 근본을 삼아야 합니다."[89]라는 발언에서도 알 수 있듯이 군사를 기르는 일은 국가의 존립에 필수적이었다. 다만 양병이 너무 가혹하여 혹 양민의 가치를 훼손하거나 양민 자체를 방해하면 안 된다는 원칙이 있었다.

李珥가 1583년(선조 16) 국왕에게 건의한 6가지의 일 중, 養民-養兵의 관계에 대하여 '양민하지 않고 양병하려 하는 것은 재료도 없이 요리를 하려는 것과 같다'[90]고 한 것은 양민이 양병의 전제 조건이라는 현실적인 이유를 보여준다. 그것은 군사를 기르기 위한 인적·물적 자원을 백성에게서 조발하기 때문이었다. 양병뿐 아니라 양민에도 재정의 소모는 필수적이었다. 결국 백성이 군사의 자원이므로, 한정된 재정을 지출할 때 백성을 우선 순위에 두어야 한다고 생각한 것이다. 이러한 현실을 감안하면, 양민이 제

88) 『효종실록』 권18, 효종 8년 4월 30일 임인.
89) 『태종실록』 권13, 태종 7년 6월 1일 계미.
90) 『율곡선생전서』 권8 「六條啓 癸未」.

대로 되지 않는 상황 속에서의 효종의 무리한 양병 시도는 당연히 비판을 받을 수밖에 없었다.

효종의 무리한 군비 확장과 양정 확보 등의 정책을 반대하던 대표적인 양병 반대론자는 김육이었다. 그는 흉노를 정벌한 한나라 무제를 효종의 롤 모델로 제시할 만큼 청나라에 대한 복수의 의지를 드러냈지만[91], 오히려 효종이 추진하는 양병 정책들에 반대하였다. 그는 첨방군 증설, 어영군 증치, 초군 복호, 영장제, 노비추쇄, 염초 마련, 서해안 진보 설치 등 군비 확충을 위한 다양한 조치에 대하여 매번 반대 의사를 표명하면서, '양민'의 가치를 내세웠다. 그는 대동법을 '安民'의 차원에서 설득하였는데, 제도를 마련하고 정착시키는 일은 그 자체로 막대한 행정력이 소요되는 일이었기 때문에 한정된 재정을 오로지 안민을 위해서만 쓰고 싶었을 것이라고 예상할 수 있다. 즉, 그는 유한한 자원을 양병이 아닌 안민(양민)을 위하여 집중하고자 했다. 김육에게 재정의 소모 면에서는 양민을 위한 정책에 우선권이 있었다.

김육은 효종 연간 정열적으로 추진한 대동법은 과세 기준의 통일과 조세 체계의 단순화를 꾀하였으며,[92] 화폐(동전) 유통에 힘을 기울였다. 이러한 정책들은 국가 활동주의에 대한 긍정적인 인식을 내포하고 있다. 정부의 개입과 자원 집중이 없다면 불가능한 일이기 때문이다. 또한 이 정책들이 성공할 경우 국가에는 일원적 유통체계, 통일적인 자원이동 경로가 확보된다. 이 경우에는 지금까지 여러 연구자들이 지적한대로 민간의 시장경제 발달을 촉진하기도 하지만, 정부가 민간을 훨씬 조밀하게 장악할 수 있는 집권력이 증대된다는 점에서 국가 주도적 성향도 가져오게 된다. 이 때문에 김육의 정책적 지향성을 비판하는 사람들은 그를 王安石에 비유한 것이다.[93] 김육이 대부분의 양병 정책에 반대한 이유는 국가의 활동이 무엇을 우선시해야 할 것인지에 대한 생각이 국왕과 달랐기 때문이다.

더구나 그동안 효종의 양병 의지를 정책적으로 뒷받침하던 鄭太和, 李厚源, 洪命夏 등의 현직 관료 및 전 영돈령부사 李景奭, 영중추부사 李敬輿

91) 우경섭, 2004 앞의 논문, 21~22쪽.
92) 이헌창, 2019『김육 평전』, 민음사, 43~45쪽.
93)『효종실록』권3, 효종 1년 1월 22일 병자.

와 같은 원로들도 효종의 양병 정책에 한결같이 비판의 목소리를 냈다. 효종이 믿고 양병을 위한 정책들을 맡겨 온 관료 원두표조차 노비추쇄를 비판하는 김육의 의견에 찬성하는 상황에 이르자,[94] 효종은 그동안 추진한 정책들을 모두 잘못으로만 보는 시선 때문에 궁궐 밖을 나갈 수도 없다고 말하며,[95] 위축된 모습을 보였다. 더군다나 효종과 양병의 방향성에 대한 견해가 다르면서도 노비추쇄를 건의하고 성실하게 시행했던 이조판서 김익희가 사망하는 것도 효종의 의욕을 꺾는 데에 일조했을 것이다. 대부분의 이 비판론자들은 정부가 양병을 위하여 민간에 개입하고 백성들과 자원을 두고 다투는 행위 자체가 양민을 방해한다고 생각했다. 이는 개입적 국가의 활동을 지지했던 김육과 다른 지형에 있었으나, 양민을 우선에 두고 양병 정책의 시행에 제동을 걸었다는 점에서는 같은 입장에 있었다.

사실 본격적으로 양병 정책을 시행했을 무렵에도 그 명분부터 부정하는 견해가 있었다는 사실은, 양병이 결코 추진하기 쉬운 것은 아니었으며, 이후에도 양병에 대한 비판이 지속적으로 제기될 가능성이 있었다는 것을 알 수 있다. 윤선도는 1652년(효종 3) 10월 국왕에게 올린 8조목의 건의사항을 올렸는데, 청에 대한 복수론까지도 반대하면서 양병의 필요성에 대하여 강하게 의문을 표하였다. 윤선도는 이 상소에서 군주의 수양-인재의 선별-賞罰의 원칙 수립-기강 수립-붕당의 폐해 극복-양병 반대-학문의 요령의 조목으로 자신의 정견을 밝혔다.[96] 여기서 특히 주목해야 할 부분은 제 7조이다.

'나라를 강하게 하는 데에는 道가 있다.'(强國有道)는 말로 시작하는 제 7조의 내용은 얼핏 보면 나라를 강하게 하는 것(强國)이 백성들에게 고통을 줄 수 있으며, 군사를 늘리고 병장기를 만드는 일은 말단의 일이며, 군사가 많으면 국력이 많이 소모된다고 지적하는 익숙한 논리로 구성된 듯하지만 자세히 살펴볼 필요가 있다. 먼저 윤선도는 '천하에 위엄을 떨치지만, 병장기나 갑옷이 우월한 것으로써 하지 않는다.'(威天下, 不以兵革之利)는 『맹자』「공손추」의 구절로 양병을 추진하는 데에 비판적인 견해를 가지고 있

94) 『효종실록』 권16, 효종 7년 2월 2일 신해.
95) 『효종실록』 권17, 효종 7년 9월 24일 기사; 효종 8년 1월 22일 을축.
96) 『효종실록』 권9, 효종 3년 10월 22일 경신.

음을 나타냈다.

윤선도는 이어서 군대를 이끄는 장수의 자리에 적임자를 선발하는 것의 중요성을 강조하였다. 지금은 군사를 많이 기르는 것에 집중하고 있지만 중요한 것은 병사의 수가 아니라 그들을 통솔하는 장수라며, 반드시 덕행과 재능을 겸비한 적임자를 찾아서 장수를 임명하라고 강조하였다.[97] 장수의 자질을 강조하는 일반적인 언설같지만 사실은 이 당시 관련된 자리의 인사에 대한 불만을 표한 것이었다. 그는 병장기를 수리하고 갑옷을 만드는 등 군비강화를 추진한 일군의 세력을 '삼시(三尸)'라고까지 칭하였는데, '삼시'는 군주에게 참소하는 간신을 의미한다. 즉, 윤선도는 군병을 양성하고 병장기를 많이 확보하는 등의 군비강화를 주장하는 세력에 대한 불만을 표현했던 것이다. 이어서 윤선도는 다음의 발언을 통하여 양병의 당위성을 비판하였다.

> 맹자가 말하기를 '큰 나라로 작은 나라를 섬기는 자는 天(=理, 天理)을 즐기는 자이며, 작은 나라로 큰 나라를 섬기는 자는 천리를 두려워하는 자이다. 천리를 즐기는 자는 천하를 보전하고 천리를 두려워하는 자는 나라를 보전한다.'고 하였습니다. 이것도 나라를 강하게 하는 지극한 계책인데, 탕왕과 문왕이 끝까지 행한 것에서 또한 볼 수 있습니다.[98]

위에서 그는 맹자의 발언을 근거로, 청나라에 대한 복수론에 기반하여 양병을 주장하는 것을 비판하였다. 맹자는 事小는 樂天-> 保天下, 事大는 畏天-> 保國의 구도를 말하였고, 주희는 후에 낙천과 외천의 천을 '당연한 이

---

97) 『효종실록』 권9, 효종 3년 10월 22일 경신. "《易》師卦曰: '師, 貞, 丈人, 吉.' 丈人, 才德兼全之稱也. 蓋帥師者, 必丈人然後, 乃爲吉也. 夫兵者, 居常而衛國, 臨亂而禦敵, 誠不可無者也. 然《傳》曰: '兵猶火也, 不戢, 將自焚.' 杜牧曰: '兵在外則叛, 在內則篡.' 此皆至理之言, 深可畏也, 極可愼也. 秋間陵幸時, 臣觀, 扈駕百僚及諸色軍兵, 不甚整齊, 司馬紀律之不肅可知也. 如不得多多益辦之人而帥之, 則京中常在之兵, 猶患其多, 而不患其少. 且農夫百不能養一兵廩, 軍旣多, 則國力先耗. 願殿下, 勿務益兵, 務得丈人."

98) 『효종실록』 권9, 효종 3년 10월 22일 경신. "孟子曰: '以大事小者, 樂天者也; 以小事大者, 畏天者也. 樂天者, 保天下; 畏天者, 保其國.' 此亦强國之至計也, 而湯、文終始, 又可觀矣"

치'를 뜻하는 '理', '天理'로 새김으로써, 사소와 사대에 정당성을 부여하였다.[99] 윤선도 역시 이러한 이해에 따라 청에 대한 '사대'를 당연시하였다. 앞에서 군비확장과 장수의 인사에 대한 비판을 한 것과 긴밀하게 연결되는 내용이며, 최종적으로 그는 이것도 '나라는 강하게 만드는(强國)' 방법이라고 다시 한번 강조하였다. 윤선도는 청에 대한 복수설치를 명분으로 내세워 양병을 하는 것 보다는 청에 대한 사대를 하는 것 또한 국가를 위한 방법임을 제 7조에서 주장한 것이다. 효종 즉위 이후 지속적으로 추진된 양병을 반대하는 내용일 뿐만 아니라, 양병을 추진했던 일군의 세력들까지도 은유적으로 비판하는 내용이었다. 이는 대부분의 인사들이 양민(安民)의 가치를 내세워 양병의 구체적인 방법이나 그 강도에 대하여 비판한 것과는 다른 차원으로, 양병에 당위성을 부여한 청에 대한 복수설치라는 광범위하게 합의된 가치까지 부정하는 것이었다. 즉, 윤선도는 양병 추진의 결정적인 동력을 제공하였던 조선 내부의 친청파 세력의 몰락과 율곡을 계승한다고 표방한 서인 산림과 관료들을 아울러 비판한 것이기도 했다. 이는 윤선도 상소문에 대하여 '임금의 마음과 귀를 어지럽히는 흉악하고 교활한 계책'이라는 사평에서 그 분위기를 알 수 있으며, 며칠 뒤 李敬輿도 윤선도가 신하를 의심하게 군주를 부추기는 것이었다고 비판한 데에서도 알 수 있다.[100]

윤선도가 대변하는 입장은 기존 제도의 틀과 질서를 유지하면서 정비하는 방식으로 양민을 추구하는 것이었다. 결국 그는 과도한 국가 활동주의를 반대하는 입장에 있는 것이고, 제도의 변화를 통한 사회 시스템의 변화를 반기지 않는 입장이었다고 판단할 수 있다. '임금이 백성에게 인정을 베풀어 형벌을 줄이고 賦斂을 가볍게 해서 농사가 잘 되면, 건장한 자가 틈나는 날에 孝悌·忠信을 연마하여 집에서는 부형을 섬기고 나가서는 윗사람을 섬겨서 막대기를 가지고 秦나라나 楚나라의 견고한 갑옷과 날카로운 兵器를 쳐부술 수 있을 것이다.'라는 맹자의 말을 인용하면서, 양병을 앞세워 정부가 작위하는 것보다는 백성 각자가 지역사회에서 안정적인 생업을 기반 삼는 것이 '나라를 부강하게 만드는 것(强國)'이라고 발언했다. 그가 인재의

99) 『孟子集註』「양혜왕」하.
100) 『효종실록』 권9, 효종 3년 10월 25일 계해.

선발을 중시한 이유도 이미 확보된 인적자원을 효율적으로 사용하여 최소의 행위를 통한 효과를 내는 것을 지향했기 때문이다.

무장의 선발을 논하는 자리에서 軍務에만 집중하지 말고 "民事에 마음을 다하여 폐단을 없애고 먼저 백성을 편안하게(安民) 한 뒤에 군사를 닦는 일에 착수하라."고 말한 조석윤의 사례에서도[101] 알 수 있듯이 안민 혹은 양민의 가치는 양병보다 중요한 것으로 인식되었다. 아래 이경석의 발언은 이를 명확하게 보여준다.

> 軍器를 軍兵과 비교하면 군기는 末에 해당하고 군병은 근본에 해당하며, 군병을 民心과 비교하면 군병은 말에 해당하고 민심은 근본에 해당합니다. 군기가 잘 갖추어졌어도 군병이 정예하지 못하면 어떻게 쓸 것이며 군병이 정예하더라도 민심을 얻지 못하면 어떻게 부리겠습니까? 그렇다면 백성을 편안히 하는 것이(安民) 오늘의 급한 사무입니다.[102]

이경석은 군병과 민심을 本末 관계에 비유하여 민심이 근본이므로 군병에 비하여 더 중요한 것이라는 것을 말했다. 그러나 군기는 군병에 의해 존재하고 군병은 민심에 의해 존재한다. 이경석은 민심을 얻으면 군병을 얻을 수도 있음을 말하는 것이다. 민심의 중요성은 이렇게 설명된다. 이경석은 안민의 시급함을 주장하고 있지만 그것은 군병을 포기하라는 의미가 아니었다. 안민을 한다면 양병도 할 수 있음을 말한 것이다. 이렇게 본다면 양병과 양민은 제로섬의 관계가 아니며, 양민이 양병의 조건이 되는 셈이다. 즉, 양병 자체를 문제시하는 것이 아니라, 이것이 안민에 저해되는 그 상황이 문제가 되는 것이다. 안민이 되지 않는다면 양병도 되지 않기 때문이다.

효종대 조정의 관료들은 양병 자체를 반대하는 경우는 드물었다. 윤선도는 예외적인 사례였다. 이들이 양병을 반대하지 않았던 것은 그것이 국왕이 추진하는 정책이었다는 점 때문만이 아니라, 전쟁 이후 국방의 필요성에 공감했기 때문이었다. 무엇보다 호란 직후 화이론의 문제의식이 사회 전면에

---

101) 『효종실록』 권11, 효종 4년 8월 23일 을유.
102) 『효종실록』 권12, 효종 5년 6월 17일 을해.

대두하여 조선의 정체성과 경세의 방향을 설정해야 하는 상황과[103] 효종 초반 친청파가 정치적 힘을 상실한 것을 계기로 청나라의 조선 내정에 대한 영향력이 낮아진 상황에서 반청의 서사가 지식인들 사이에서 다양한 맥락으로 소화되고 있었던 분위기를 고려해야 한다.[104] 이런 여러 이유로 양병 자체에 대한 반대를 하지 않았다면 양병 자체가 아닌 양병의 추진 방식, 양병의 방향성을 문제 삼았던 것으로 생각할 수 있다.

관료들이 문제라고 생각한 양병의 추진 방식은 국가 재정 확충에 있었다. 앞서 살펴본 것과 같이 효종의 주요 관심사 중 하나는 강화도를 중심으로 한 도성 수비체제 구축과 중앙군 강화였다. 이를 위해서는 진이나 보 같은 군사시설의 신설 및 개축, 화포와 염초 등의 무기 마련, 군병의 확보, 군량미 등 소모품의 확보 등이 과제였다. 크게 인적자원과 물적자원(재정)을 확보하는 문제라고 정리한다면, 이 시기는 이 모든 것이 힘들었을 때였다. 추가적인 국가 재정이 필요한 상황이었지만 민간의 경제기반이 취약한 상황에서는 재정의 추가 수입을 기대하기 어려웠다. 정부 관료들은 이 부분을 집중적으로 문제삼았다.

일례로 중앙 재정을 책임지는 호조의 판서였던 李時昉은 1653년 9월 4일 경기지방의 양전과 호서대동 등의 사안을 보고하는 자리에서 "훈련도감과 군기시 같은 곳의 군기 만드는 일에 대해 본조에서 식량으로 주는 것이 매우 많습니다. 이런 긴요하지 않은 역사는 우선 정지시켜서, 본조로 하여금 조금이라도 재력의 여유가 생기게 해야 합니다."[105]라며 효종의 군비확충에서 기인하는 호조의 경비 부족을 지적하였다. 이시방은 김육과 함께 대동법의 전국적 시행을 위해 힘쓴 인물로 알려져 있으며, 김육과 국가재정의 운용 방식에 대해 뜻을 같이 하는 경우가 많았다. 훈련도감의 군병 수 증대와 무기 지급 등의 사업은 효종의 의지로 추진되던 것이었다. 그러나 알려진 바와 같이 훈련도감은 병농분리의 원칙 아래 국가에서 급료 및 무기와 양식 등의 운영 비용을 삼수미를 걷어 충당하던 사실상의 직업군인으로 구성된 중앙군영이었다.[106] 이시방은 이러한 훈련도감 확충에 따른 재정의 부족

103) 화이론의 문제의식과 관련한 연구로는 정옥자, 1998 앞의 책; 우경섭, 2007 앞의 책 등을 참고.
104) 그것이 현실적으로 청나라에 대한 군사적 복수를 의미하는 것부터 송시열 같이
105) 『비변사등록』 16책, 효종 4년 9월 3일(음).

과 민간의 부담을 지적한 것이다.

효종은 재위 6년 차부터 여러 신하들의 반대에도 불구하고 금군 증설하고 훈련도감과 어영군의 증치, 강화도를 중심으로 한 도성 수비라인 구축을 본격적으로 계획하면서 군액과 재정 확보에 집중하였고, 노비추쇄와 둔전의 설치로 재정을 보충하려는 시도가 이루어졌다. 즉, 효종의 양병 정책은 여러모로 국가 재정에 부담이 되는 방식이었고, 자연재해로 민간의 부담이 커지고 있는 상황에서는 양민과 양병에 모두 실패할 가능성이 컸다. 김육을 비롯한 관료들은 재정의 확충이 필요한 방식으로 양병을 하는 것에 반대한 것이다. 이는 효종의 양병 정책을 충실하게 수행한 김익희가 군사 양성을 위한 재정 마련의 방법으로 제시한 것을 보아도 알 수 있다. 그는 "천하에 노는 사람이 없는" 주나라의 제도를 모방하여 閑丁에게 포를 걷자는 것인데, 이것은 "병과 농을 분리"하여 양병이 양민을 침해하는 일이 없는 방법이라고 여긴 까닭이었다.[107] 후술하겠지만, 이러한 한정수괄은 효종 후반기 추진된 오가작통, 향약 건의와 그 맥락을 같이 하는 것이었다.

효종의 양병 정책에 비판의 목소리를 내는 사람들은 근본적이고도 큰 원칙으로 '안민' 혹은 '양민'의 명분을 내세웠다. 그것의 실체적인 의미는 양병을 위하여 재정확대를 하지 말자는 것이었다. 효종의 양병 정책이 수행되고 있는 와중에도 그 방식에 동의하지 않는 사람들에 의하여 다른 방안이 모색되고 있었다.

---

106) 훈련도감에 대한 연구는 김종수, 2003『조선후기 중앙군제연구-훈련도감의 설립과 사회변동』혜안을 참고.

107)『창주집』권8,「甲午封事」"我國固貧國, 實無可養之物力, 而獨有一事, 可以講求成周之制.(중략) 兩班子枝, 旣納庸布, 則氓隷之賤, 豈敢生避役之心? 自當趨令不暇. 蓋兵農之分, 隱然在於其中矣. 如是則歲可得布七八十萬匹, 其不能贍養十萬軍兵乎? 贍養之具旣足, 則變通軍制, 修明師律, 乃是次第事耳."

Ⅲ. 효종대 후반 山林 출사와 양병론

1. 양병-양민 병행론

1) 양병 정책 시행의 한계와 산림 출사

효종 재위 초반에 조정에 출사하였다가 낙향했던 산림들을 다시 조정으로 불러들이자는 논의가 진행되기 시작한 것은 효종 7년 무렵이었다. 이 시기 효종은 자신이 주도하여 진행한 양병 정책들이 시행과정에서 민간에 막심한 폐해를 끼치고 있다는 비판에 직면하였다. 그 정책들은 속오군 給保 및 復戶, 營將制, 노비추쇄 등으로 대표되는 軍丁 확보 및 재원 마련, 군사조직의 확대재편과 밀접한 관련이 있는 것들이었다. 이런 정책들이 추진될 때마다 우려를 표하던 조정 관료들의 목소리는 효종 7년 무렵부터 더욱 격렬해졌다.

그간 추진했던 양병 정책들이 민폐를 초래한다는 비판에 직면하자, 조정은 해결할 방법을 찾아야 했다. 방법을 모색하는 과정에서 산림들을 다시 招致하자는 견해가 조정의 관료들 사이에서 개진되기 시작하였다. 인적 쇄신을 통한 난관의 극복이라는 방식은 흔한 일이었으나, 이 기회를 통하여 효종 재위 초반에 좌절된 서인 산림의 정계 진출이 도모되었다는 점에서 산림초치는 특정 정치 세력의 부활을 의미하는 것이기도 하였다. 당시 산림초치를 추진한 인물들은 이이-김장생으로 이어지는 서인의 계보에 자신이 소속해 있다는 자기정체성을 가지고 經世의 방향성을 수립하고자 한 조정 내의 관료들이었다.

산림은 효종대 초반에 상당히 적극적으로 조정으로의 출사에 응하였다. 金集을 위시하여 兩宋과 이유태 등은 복수설치, 강빈 신원의 정당성을 주장하며 자신들의 출사명분을 구축하였는데, 이 두 문제는 당시 조선이 처한 대내외적 이슈가 종합된 것이었다. 즉, 청나라와의 관계 문제가 복수설치의 명분과 관계된 것이라면, 강빈 신원 문제는 인조 후반의 조정 내 정치세력의 역학구도 뿐만이 아니라 효종의 왕통 문제까지 건드릴 수 있는 매우 민감한 사안이었다. 그럼에도 불구하고 이들은 효종의 호의에 힘입어 일면 공세적이기까지 한 태도로 자신들의 조정 내 입지 강화를 위하여 노력하였다.

현실적인 방법은 자신들이 내세운 명분에 뜻을 같이하는 인물들을 위주로 조정을 채우는 것이었다. 이는 그렇지 않은 사람들에 대한 비판과 시비논쟁으로 이어졌다. 주로 인조대 반정공신이거나 이와 연계된 원당과 낙당 계열 인사들 및 한당 인사들이 산림의 비평 대상이 되었다. 이들의 급격한 입지 확보를 위한 행동은 자연히 다른 세력의 불만을 낳고 불화를 초래했다. '김자점 역옥' 사건은 효종대 초반 산림이 주도하여 조정의 분위기를 바꾼 뒤에 생긴 극단적 사건 중의 하나였다. 산림이 조정을 떠난 뒤에 일어난 일이지만, 인조대 후반의 공신이 정국의 흐름을 좌우했던 상황과 비교한다면 김자점의 무리한 행동은 상당한 위기감의 발로라는 것을 알 수 있다.

산림이 효종대 초반에 의욕적으로 출사를 도모한 것은 결국 대외적인 상황과 조정 내부의 비판으로 인하여 좌절되었다. 그렇지만 조정 내 인사를 일신하는 데에는 소기의 성과를 거두어, 반정공신 출신의 구세력이 대부분 물러나고 공신의 성격이 강하지 않았던 김육, 이시백, 정태화 등의 실무 관료들과 신진 관료들이 그 자리를 채우게 되었다. 민정중, 김수항, 김익희 등은 인조대에 활동했던 관료의 다음 세대이면서 과거 급제로 출사한 신진 관료로서, 이이-김장생-김집으로 이어지는 서인 학통 속에서 산림과 연망을 형성하고 있었다. 출사가 좌절된 이후에도 산림들은 조정에 남은 관료세력과 친인척 관계 및 士友 관계로 연결되어 있었고, 이러한 네트워크는 그들이 다시 조정으로 나올 수 있는 인적 기반이었다.

효종대에 조정에 나아간 산림들과 조정에 있던 관료들 대부분은 西人으로 분류되는 인사들이며, 이들 중 대부분 후대에 의하여 또는 자신이 직접 李珥의 문도임을 자처하였다. 金長生은 이들 여러 제자 중에서도 구심을 이루었다. 그는 후학들에 의해 이이의 嫡傳 제자로 평가받았고, 본인 또한 실제 그러한 마음으로 공부하고 제자들을 거두었다. 김장생은 주로 충청도 연산을 근거지로 삼아 강학 활동을 하였기 때문에 그의 후학들도 주로 충청도 지역에서 배출되었다. 그의 아들인 金集을 비롯 宋時烈, 宋浚吉, 李惟泰, 俞棨 등을 주요 제자로 꼽을 수 있다. 再傳 제자들 가운데서 17세기 중·후반, 율곡학파의 규모를 세우고 키워나가는 데에 결정적인 역할을 한 인물은 송시열이었다. 김집이 김장생 제자 가운데 연배로는 장자의 위치에 있었지만, 학문적·정치적 중심은 송시열에게로 옮겨와 있었다. 이이에서 김

장생으로 이어지는 학문의 계통을 송시열이 잇는다는 사실을 송시열 본인도 자임했고 주변의 학자 동료들도 인정하고 있었다. 김장생 이후, 율곡학파의 외연은 김장생의 제자들의 활동에 힘입어 크게 확장되었던 것이다. 송시열을 중심으로 자리잡은 서인 산림들은 효종대 후반 조정으로 진출하면서 당시 국가적 과제로 설정되었던 청에 대한 '복수설치'에 기반한 국왕의 양병 정책에 협력하였고, 이들의 협조를 통하여 효종의 양병책은 정당성을 확보할 수 있었다.

청나라와 조선의 관계가 이전보다 훨씬 안정적으로 변한 것도 산림의 재출사에 유리한 조건이었다. 김집과 김상헌이 효종 즉위 이후 청에게 반청인사로 구분되어 조선 조정이 이들을 기용하는 것을 경계한 것이 산림의 효종 초반 출사의 좌절에 한 이유가 되었다. 효종은 김자점 역옥 사건 직후 민정중과의 대화에서, 김자점이 청에 斥和의 행동이 있다는 유언비어를 퍼뜨려 山野之人(산림)을 등용할 수가 없다는 사정을 말할 정도로 산림을 기용하고 싶어도 청의 눈치를 살펴야 했던 사정이 있었다.[1] 청은 1644년 입관 이후에도 조선에 대한 의심을 거두지 않고 조선 내의 반청 움직임을 조사했고, 효종 1년 국서를 보내 축성과 군사훈련 및 김자점 세력의 퇴출을 문제삼는 등 억압적인 태도를 취하였다.[2] 이 일로 백마산성에 감금되었다가 이후 방면된 李景奭, 李敬輿, 趙絅 등을 조사하고자 동왕 5년에도 淸使가 방문하는 등,[3] 조선의 반청 기류에 대해 관심을 놓지는 않았지만, 청은 조선에 대한 강경한 태도를 견지하던 睿親王 사망과 역관 정명수의 실세 이후에는 이전보다는 유한 태도를 보인 것이 사실이었다.[4] 청의 조선에 대한 감시가 누그러진 것은 산림이 다시 조정에 나오기에 유리한 조건이 형성된 것이다. 따라서 효종대 초반의 산림 출사 명분의 정당성이 유지되고, 이들에 대한 국왕의 우호적인 마음이 없어지지 않는 한, 산림의 재출사에 유리한 구도는 언제든 마련될 수 있었다. 1654년(효종 5) 10월 우의정 沈之源이 趙翼, 宋浚吉 등 산림을 招致하라고 건의하고,[5] 1656년(효종 7) 1

1) 『효종실록』 권8, 효종 3년 4월 26일 정묘.
2) 허태구, 2017 「孝宗 元年(1650) 龍洲 趙絅의 白馬山城 幽囚」 『한국학연구』47, 8~16쪽.
3) 『효종실록』 권13, 효종 5년 7월 2일 기축.
4) 차문섭, 1995 앞의 책, 271쪽.
5) 『효종실록』 권13, 효종 5년 10월 7일 계해.

월에는 閔鼎重이 산림 초치를 건의한 이후 이듬해까지 효종은 산림을 조정에 여러 번 불렀던 사실은, 산림의 정국 참여에 대한 국왕과 관료들의 공통된 인식이 있었음을 보여준다.

효종이 의욕적으로 추진했던 양병 정책들은 성과를 보이기도 했지만 정책추진 과정에서 직면한 비판이 더 컸다. 효종 7년에는 김육을 비롯한 신료들이 그간 시행했던 양병 정책들에 대한 취소를 요구하는 목소리가 그 어느 때보다 많아졌다. 이 상황에서 송준길과 송시열이 차례로 출사하였다. 송준길이 讚善으로 조정에 먼저 들어간 뒤에, 송시열이 국왕의 부름에 응한 것은 1658년(효종 9) 7월이었다.[6] 이들이 정치적으로 당면한 상황은, 양병에의 의지를 견지했던 국왕의 필요를 충족하는 것이었다고 짐작된다. 그간의 양병 정책의 시행 과정에서 적극적 자원 동원으로 민력이 지나치게 소진되고 있다고 판단한 조정 관료들은 기왕의 양병 정책의 추진 양상에 비판의 목소리를 높이기 시작했다. 조정의 비판적인 분위기와 국왕의 여전한 의지 사이에서, 산림은 양쪽을 보합하는 경세책을 개진하여 양병 정책들의 실패를 보완하면서 양병을 지속적으로 추진한다는 큰 방향을 바꾸지 않는 것이 필요했다. 국왕은 '어떻게 양병을 무리없이 지속할 수 있는가'에 대한 답을 산림에게 기대하고 있었다.

효종이 양병 정책의 지속을 두고 산림에게 거는 기대가 컸음은 송시열이 전하는 일화에서 살펴볼 수 있다. 1659년 3월 11일 창덕궁 희정당에서 국왕과 독대한 송시열이 전한 대화 기록에 따르면, 효종은 송시열에게 청을 정벌할 만약의 기회를 위하여 준비하는 과정이 반드시 필요함을 강조하였고, 뜻을 같이하는 사람들과 의논을 하는 것이 좋겠다고 하면서 산림인 송준길과 이유태에 대하여 송시열에게 질문하였다. 그 결과 송준길보다는 이유태가 국왕의 의지를 뒷받침하기에 적절하다는 결론과 함께, 병자호란 때의 유공자 후손들이 믿을만하다는 것도 거론되었다.[7] 특히 효종은 양병 정

6) 송시열이 산림 초치로 조정에 다시 나가기까지의 과정은 우경섭, 2005 앞의 논문, 56~57쪽.

7) 『송서습유』 권7, 「악대설화」 "卿宜密與同志議之, 以予所見, 則宋浚吉似無擔當意思, 以爲如何. 對曰非無此志, 但其人氣弱故如是矣. 上曰, 李惟泰如何. 對曰李惟泰常言主上若堅定大志, 則凡百必須牢實爲之, 雖人死, 只令姑葬于家後, 推類以及他事, 凡用民費財之路, 一切杜塞, 一以養民足食爲務可也云矣. 上喜聞曰, 其言如是, 則眞可用之人也, 予意許積剛勇, 可任以事, 但聞其人沈於酒色, 殊無行檢, 甚可惜也, 予嘗以爲與我共此事者, 其死虜家

책의 추진 과정에서 대신들의 협조가 이루어지지 않았음을 지적하며 송시열과 뜻을 함께하는 사람들과 모든 일을 상의하겠다고 하였다.[8] 이어서 국왕은 송시열에게 오늘날의 급선무에 대하여 질문하였다. 格物致知·誠意正心의 수양과 兩賢(성혼과 이이)의 從祀라는 송시열의 대답이 있자, "지금 시급한 것은 이런 일이 아닌데, 조정의 신하들과 선비들이 모두 급한 일이라고 여기고 있으니, 나는 매우 병통이라고 생각한다."고 하면서 "내가 밤낮으로 애써 생각하는 것은 오직 養兵의 일"이라고 하며 다시 한번 양병에의 의지를 강조하였다.[9] 이 자리에서 송시열은 어영군의 운영방식에 따르는 군대의 양성, 보오법의 시행을 통한 양정 수괄을 제시하면서 양병을 지속하려는 효종의 의지에 화답하는 모습을 보인다.

산림 내부에서 그들끼리의 견해는 통일되어 있었는가? 효종의 양병 정책에 대한 입장이 산림 내부에서도 서로 달랐다. 산림 내부의 각 논자들의 지형은 그다지 단순하지 않았음을 알 수 있는데, 이들의 입장이 한 방향이 아니었음을 분명히 해야 할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 산림이 국정 운영의 주요한 주체로 등장했던 효종대 후반기의 양병 정책의 추진 세력과 정책의 의미를 보다 구체적으로 살펴볼 수 있기 때문이다. 또한 후술하겠지만 양병 정책을 둘러싼 논의에 대한 비교를 통하여 송시열의 '양병-양민 병행론'이 가진 의미도 제대로 포착할 수 있기 때문이다.

산림 중에서도 송준길은 양병에 비판적인 입장을 가진 쪽이었다. 그의 1657년(효종 8) 8월 19일자 「경연일기」에 따르면, 찬선으로 조정에 나아가 오랜만에 국왕을 만난 자리에서 효종의 즉위 이후 계해년 반정의 시기를 본받아 三代를 이루길 기대했지만 10년이 지나는 동안 근심이 더욱 깊어져서 天災時變이 일어나고 백성과 병사가 원망하는 상황을 지적하였다.[10] 기

子弟也, 其餘則難矣.

8) 『송서습유』 권7, 「악대설화」 "且予所欲爲之事及自下所欲爲者, 中間大臣阻當, 則終不得行, 頃日布尺定式, 予聞卿言, 卽下傳敎, 先自內需司所用之布, 短其尺數, 而大臣以下難之, 故事竟不行. 從此須與如卿同志者, 商議凡百矣."

9) 『송서습유』 권7, 「악대설화」 "上曰今日所急者似非此事, 而朝臣儒士皆以爲急急之事, 予甚病之. 對曰從祀雖待論議歸一未晩也, 至於士習, 不可不先正也, 其誣辱先賢者, 則自上深惡而痛絶之可也, 不可以爲不急之務也. 上曰卿言是矣. 此後如有誣辱者, 則予當痛斥而不饒矣, 然予之所以日夜勞思者, 則惟養兵事也. 卿前言養兵養民必相妨, 何以則不相妨耶."

10) 『동춘당집』 별집 권1, 「경연일기」 "臣退歸鄉曲, 已近十年, 意以爲國事漸進, 而憂虞如此, 實未知其故. 臣於己丑年入侍時, 進啓曰癸亥反正初, 百爲皆好, 臣願聖上, 以此爲法

대한 것과는 달리 국왕의 통치가 바람직하지 않았음을 말하면서, 국사가 이 지경이 된 것은 효종이 公私 是非 義利 王霸의 구분을 하지 못하는 데에 있다고 하였다.[11] 송준길의 이 말은 효종의 통치를 私 非 利 霸의 성격으로 규정하는 것과 다름이 아니었다. Ⅱ장에서 살펴본 것에 따르면 효종은 양병 정책의 추진 과정에서 관료들로부터 功利를 추구한다는 비판을 받았었다. 송준길의 비판도 같은 차원이었다.

> 安民과 治兵을 한결같이 幷行하고 실효가 있도록 힘을 쓰면서 그 어느 한쪽도 폐하지 않아야 합니다. 그러나 本末과 輕重의 차이는 있어서, 반드시 안민이 우선이 되어야 하니, 王猛이 農桑을 장려한 것도 安民의 정치입니다. 지금의 정사는 본말이 도치되어 안민에 힘쓰지 않고 오직 치병을 근본으로 삼아 백성들의 원망이 많으니, 비록 치병이 잘 된다고 하더라도 민심을 얻지 못한다면 장차 누구와 더불어 적을 막겠습니까.[12]

위의 말은 송준길이 경연석에서 효종에게 한 발언으로, 국왕에게 戒愼恐懼할 것을 조언하는 내용으로 시작한 자리에서 나온 것이다. 이어서 都監將官 등의 충원, 營將의 폐단, 軍役 差定, 大同法 시행 등을 논의하던 자리에서 송준길은 위와 같은 발언을 하였다. 그는 安民과 治兵의 병행은 당연하였다고 하면서, 양민-양병의 병행의 당위성을 인정하였다. 그러나 양자는 같은 정도의 가치를 지닐 수 없다면서 本末과 輕重이라는 말로 이를 표현하였다. 즉, 안민이 본질이므로 이것이 우선되어야 이를 바탕으로 治兵도 가능하다는 말이었다. 본말 혹은 先後의 관계로 안민과 치병을 놓고 보면,

---

云, 則上敎以爲反正初, 豈不可法, 而予則欲以三代爲法. 臣常感誦此敎, 殿下必能嘉靖邦國, 如殷高, 興衰撥亂, 如周宣矣, 而到今國事, 乃至於此, 天災時變、民愁兵怨, 不一其端, 臣未知何故, 而致此也."

11) 『동춘당집』 별집 권1, 「경연일기」 "公私是非義利王霸之辨, 聖上豈不講論而知之, 臣之妄意以爲, 其所知之者, 恐非眞知矣."

12) 『승정원일기』 146책, 효종 8년 9월 5일 갑진. "浚吉曰, 安民養兵, 齊頭竝手, 勉其實效, 而不可廢一者也. 然猶有本末輕重之差, 必以安民爲先. 王猛勸課農桑, 則是亦安民之政也. 今日之事, 本末倒置, 不務安民, 而惟以治兵爲本, 則民怨必多, 雖曰治兵, 而不得其心, 則將何禦敵哉? "

첫 발언에서 병행의 당위를 인정하였다고는 하나, 현재에 당장 해야 할 것은 안민이라는 것을 강조한 것이었다. 송준길의 이러한 생각은 당시 양병 정책에 대한 비판론에 기우는 것이었다.

송준길의 기본적인 입장은 양민(안민) 우선론에 있었기 때문에 위의 8월 19일 경연석에서 효종의 즉위 이후 통치를 私 非 利 霸의 성격으로 규정하였다. 이 자리에서 송준길은 얼마전 죽은 李敬輿의 遺疏를 인용하면서 그 내용에 동의를 표하였다. 이경여의 유소의 내용은, "기뻐하거나 성내는 것을 경계하고, 편견을 끊으시며, 좋은 사람을 가까이 하고, 民力을 키우라"는 네 가지의 사안이었다.[13] 이 가운데 마지막 민력을 키우라는(養民力)은 '養民'을 말하는 것으로, 이경여 역시 유소에서까지 당부할 정도로 국왕의 양병 정책 추진에 비판적인 입장이었음을 알 수 있다. 그는 실제로 효종대 양병에 비판적인 입장을 가졌던 관료였다.

송준길의 사례에서 볼 수 있듯이, 산림 내부에서도 양병에 대한 입장이 갈렸음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 효종은 끊임없이 이들을 조정에 두고 의견을 청취하며 예우하는 모습을 보였다. 당시 조정에서 산림과 연결된 인적 관계망을 고려할 때, 산림의 발언이 가지는 권위를 인정하지 않을 수 없었던 사정에서 나온 조치인 것으로 추정할 수 있다. 그러나 국왕도 송준길이 양병에 대하여 상당히 회의적인 입장에 있던 것을 알고 있었으며, 이는 결국 송준길에 대한 기대를 거두는 데로 귀결되었다. 앞서 살펴본 희정당에서의 송시열과의 대화에서 효종은 송준길은 양병과 관련한 일을 담당할 의사가 없다는 것을 알고 이를 재차 송시열에게 묻는 모습을 보였고, 송시열은 송준길이 기가 약하여 그런 것 같다고 돌려 표현하였다.[14] 이로 미루어 볼 때 양병 정책의 지속 및 정당성에 대한 산림 내부의 견해에는 확실하게 차이가 있었다는 것을 알 수 있다. 송준길과 달리 송시열과 이유태는 당장의 양병 정책 추진의 필요성을 인정하면서 그 방법을 모색한 산림이다. 그러나 효종이 오로지 자신의 관심사가 '양병의 일'이라고 말할 정도로 양병에 우선순위를 부여했던 것과는 다른 맥락이었다. 이들에게는 양

13) 『백강집』 권11, 「遺疏」 "唯願聖明, 戒喜怒絶偏係, 親善人養民力, 以鞏遠大之業, 以副臨簀之願."

14) 『송서습유』 권7, 「악대설화」 "以予所見, 則宋浚吉似無擔當意思, 以爲如何. 對曰非無此志, 但其人氣弱故如是矣."

병이 포기할 수 없는 현실이었지만, 양병만을 강조하면서 놓칠 수 있는 양민도 양병만큼 동등한 가치를 가진 현실이었다. 따라서 양자를 병행하자는 논의로 나아갈 수밖에 없었다.

2) 양병-양민 병행론의 등장

송시열은 국왕의 부름에 적극적으로 응하며 양병을 위한 정책 추진에 참여하게 되었다. 조야에 널리 퍼져 있던 숭명반청의 분위기가 효종이 북벌을 정책으로 추진할 수 있게 한 밑바탕이 되었으며, 송시열이 이 분위기를 이끌어나갔다는 연구에서도 알 수 있듯,[15] 이 시기 송시열은 북벌론의 이데올로그였다. 그의 북벌론은 조선후기 정치사 및 사상사 분야에서 논쟁 지점을 형성했다. 북벌론의 대표자인 송시열의 「幄對說話」에 담긴 내용을 근거로, 그의 북벌 의지가 사실인지의 여부가 핵심이다.[16]

송시열에 대하여 '주자 절대화'를 통해서 전쟁 이후 지배계급의 권력기반을 공고하게 한 인물이라고 평가한 입장에서는, 內修外攘으로 대표되는 그의 북벌론이 사실은 관념적인 의리론에 불과하며 현실에 안주하는 보수적인 성격이라고 평가하였다.[17] 이러한 계급적 이해관계를 역사 해석의 기반으로 삼는 견해를 비판하고 송시열의 북벌론이 가지는 시대적 의의와 사상적 지향점에 주목한 연구에서는, 내수외양의 북벌은 王道政治를 추구하는 성리학 정치론의 실천이라고 평가하였다.[18]

상기한 두 관점의 충돌은 송시열의 사회경제정책에 대한 연구자들의 시각에서도 재현된다. 대부분의 연구가 송시열이 발언한 여러 정책에 관한 견해가 결국 지주계급의 이익을 대변하는 차원이라고 평가하는 데로 귀결된다. 그러나 송시열의 본심이나 그 내면의 동기는 누구도 알 수 없을뿐더러, 한 인물의 발언과 행위를 '이해관계'로 환원시키는 방식은 지나치게 단순한 측면이 있다. 한편, 이보다 나아가 송시열의 시대인식을 철저하게 규명한 연구에서는 그의 정책이 당대의 사회에서 가졌던 의미를 입체적으로 조망

15) 우인수, 1999 앞의 위의 책, 114쪽.
16) 악대설화를 둘러싼 학계의 견해는 우경섭, 2018「幄對說話와 효종의 비밀 편지」『한국학연구』50를 참고.
17) 김준석, 2003 앞의 책, 240~243쪽.
18) 우경섭, 2005 앞의 논문.

하는 데에는 성공했지만, 주로 성리학적 이상사회를 실천하기 위한 이념적 노력에 설명의 중점을 두고 있다.[19] 송시열로 대표되는 당시 산림들의 사회경제 정책의 역사적 맥락을 '성리학적 이상사회의 실천'이라고 표현한다고 하여 이들이 현실을 떠나 관념에만 머물렀다고 말할 수 없다는 점을 고려할 때, 이들의 이념적 노력을 충실하게 설명하려 한 것은 큰 의미가 있다. 다만 '왕도정치' '성리학적 이상사회' 등의 개념이 당시 현실과 구체적으로 어떻게 연결되어 있는 구상인지 설명할 필요가 있다.

송시열이 조정에서 지지하거나 건의한 정책들은 '養民-養兵 병행론'에 기초하고 있었다. 이것의 경세론적 의미에 대한 이해가 선행된다면 그의 사회경제정책 및 그의 정치적 지향성과 이념의 특징을 국가운영론 및 국가성격과 연관시켜 설명할 수 있을 것이다. '양민-양병 병행론'(이하 '병행론')은 체제 안정을 위하여 민력을 아끼고 돌보는 양민이 중요하지만 군비확장을 하지 않을 수 없는 현실적인 상황을 고려할 때, 양병을 포기하지 않고 이를 양민과 병행해야 한다는 당위를 주장한 논의였다. 민력의 소모를 명분으로 들며 군비확장에 대한 비판이 거세었던 당시 정국의 상황을 고려하면, '병행론'은 양병 정책을 수세적으로 방어하는 것일 수도 있지만, 동시에 방어를 통한 지속을 도모하는 의미도 있었다. 송시열이 '병행론'을 주장한 것은 앞서 살펴본대로 국왕의 요청에 적극 응하여 조정에 나온 그의 사정을 감안할 때 더욱 이해가 가는 면이 있다. 그보다 더욱 중요하게 생각해야 할 것은, '병행론'이 당대 현실과 주고받은 영향, 즉 역사적 의미이다. 송시열이 개진한 '병행론'의 내용과 역사적 의미를 본격적으로 살펴보기 이전에, 이것과 관련한 선행 연구의 해석을 검토할 필요가 있다.

우선 '병행론'을 인정하지 않는 견해로, 양민과 양병은 길항관계에 있다(養民養兵必相妨)는 「악대설화」의 구절을 근거로, 송시열 및 산림 인사들이 '상방론'의 입장에 있었다고 보는 견해이다. 양병과 양민이 경쟁관계에 있으므로 어느 한쪽을 지지할 수밖에 없다는 전제하에, 결국 양민을 선택했다고 이해하는 것이다. 군비확장과 군액증대를 목표로 실제적인 양병 정책을

19) 정옥자, 1989「17세기 思想界의 再編과 禮論」『한국문화』10; 정옥자, 1998 앞의 책; 지두환, 1999「尤庵 宋時烈의 社會經濟思想」『한국학논총』21; 우경섭, 2005, 위의 논문; 오항녕, 2022「조선중기 경세론(經世論)의 현안과 그 전개 -우암(尤庵) 송시열(宋時烈)을 중심으로-」『사학연구』147; 이해임, 2022「송시열 춘추관 연구」『태동고전연구』48 등.

추진한 국왕을 중심으로 한 戚臣세력과는 달리, 이들과 대립하던 산림세력은, 양병보다 양민을 우선에 두며 '상방론'의 입장에 있었다고 보는 견해가 대표적이다.[20] 역시 「악대설화」의 구절을 근거로 '병행론'이 아닌 '상방론'의 입장에 있었다는 주장은[21] 송시열의 사회경제 정책이 '성리학적 사회경제 관념'을 계승한 민생안정론에 집중되어 있었기 때문에 '군비확장을 간접적으로 억제하려는' 입장에 있었다고 하였다. 같은 차원에서 '북벌의 추진'이라는 관점에서 효종대 정치를 고찰한 연구에서는, 兩宋이 국왕이 추진하던 북벌의 방식을 비판하며 安民에 중점을 두는 방향으로 북벌을 위한 정책을 기획했다고 보았다.[22] 요컨대, 송시열을 위시한 산림의 의도가 '상방론'에 있었다고 주장하는 연구의 요지는 '양민 우선론'의 입장에서 양병 정책이 현실적으로 추진되지 않기를 바랐다는 데에 있다.

'병행론'에 그 의도가 있었다고 본 연구도 있는데, 여기서는 송시열이 양병에 치우친 효종의 북벌론을 보완하는 차원에서 각종 정책을 통하여 민생을 안정시키는 것을 전제로 '양민-양병 竝進論'을 주장하였다고 하였다.[23] '상방론'과는 달리 양병을 포기하지 않았다고 보는 데에 차별성이 있다. 논의의 결이 다르기는 하지만 송시열이 '주자절대화'를 통해서 전쟁 이후 지배계급의 권력기반을 공고하게 한 인물이라는 평가에 기반하여, 內修外攘으로 대표되는 그의 북벌론이 사실은 강상윤리와 중화를 수호하는 관념적인 의리론이기 때문에, 양민을 우선에 놓고 양병-양민의 균형을 맞추려고 노력하였다는 견해도 있다.[24]

'병행론'을 양병의 현실적인 필요성을 인정하여 군비확장을 위한 양정확

---

20) 정만조, 1992 「17세기 중엽 山林勢力(山黨)의 국정운영론」『擇窩許善道선생 정년기념 한국사학논총』, 일조각 530~532쪽. 오항녕 역시 송시열을 비롯한 산림이 군액증대와 군비확충을 지향하는 양병론 대신 호포제와 같은 '양민'으로 표현되는 정책으로 방향 전환을 주장했다고 서술하며 정만조와 비슷한 견해를 보였다(오항녕, 1993 앞의 논문, 77쪽).

21) 이영춘, 2001 「尤菴 宋時烈의 社會·經濟 思想」『도산학보』8, 120~123쪽.

22) 우인수, 1999 앞의 책, 148~163쪽.

23) 우경섭, 2005 앞의 논문, 165~179쪽.

24) 김준석, 2003 앞의 책, 240~246쪽, 313쪽. 김준석의 입장은 다소 정리되지 않은 면이 있다. 그러나 병행론으로 분류한 이유는 313쪽 같은 페이지에서 "양민을 우선에 두면서도 군비확장을 포기하지 않았다."는 발언과 "양병과 양민의 균형을 추구"했다고 평가한 데에서 상방론을 주장한 논자들과 차이가 있다고 생각하였기 때문이다. 그러나 상방론을 주장한 논자들과 정책과 계급적 이해가 동행한다고 보는 점에서는 산림 경세론에 대한 시각이 상당히 유사하다는 것을 미리 밝힌다.

보 및 재정확보와 관련된 정책을 현실화하려는 입장이라고 정리한다면, '상방론'은 양병을 위한 제 정책이 양민에 상충된다는 점에 집중하여 군비확장을 위한 정책을 지지하지 않았던 입장으로 볼 수 있다. '상방론'과 '병행론'의 입장에 선 연구들은 송시열 및 산림 인사들의 실제 발언을 근거로 그 경향을 규정하였음에도 상반된 결론을 내고 있다는 점에서 논쟁의 여지를 남긴다. 이들 연구 각각은 송시열을 비롯한 당시 산림의 양병-양민에 대한 인식을 규명하기 위한 의미있는 작업을 하였지만, 논쟁 지점에서 출발하여 다시 논의를 정리할 필요가 있다.

먼저, 기존 연구들에서는 산림이라는 집단의 특징을 규정하는 데에 중점을 두었기 때문에, 산림 개개인의 논의를 충분히 살피지는 못하였다. 많은 경우 송시열의 견해를 집중적으로 분석하고, 그 결론을 양병에 대한 산림의 입장으로 규정하였다. 물론, 산림이 하나의 동일한 정치 집단으로 규정되는 것은 분명하지만, 양병이라는 구체적인 과제를 앞두고는 견해를 달리 할 수 있었다. 특히 양병-양민의 문제는 산림 내부에서도 견해가 갈렸던 것을 앞서 송준길의 사례를 통하여 살펴본 바 있다. 따라서 개인의 견해가 산림 전체의 견해로 오해되지 않도록 주의하며, 송시열의 논의를 살펴볼 필요가 있다. 다음으로 더욱 중요한 문제는, 송시열의 견해를 '상방론'으로 규정한 연구에서 보이는 경향으로, 송시열의 발언 그대로를 근거로 삼지 않고 산림으로서의 정치·학문적 경향으로부터 양병에 대한 입장을 추론하는 방식을 택했다는 것이다. 그러나 효종이 양병과 양민이 서로 상치되냐고 물은 데에 대한 송시열의 대답이 '그것은 신이 한 말이 아니라 주자의 말이다'였던 것에서도 알 수 있듯이, '상방론'의 입장에 있지 않았다.[25] 효종대 지식인들 중에서 당시의 시대적 조건으로 고려할 때 청나라에 대한 복수설치가 당위로 주어진 것을 부정하는 사람은 없었다. 그렇지만 Ⅱ장에서 확인하였듯이 그 목표의 현실적인 실천 방식에 있어서는 국가의 역할과 개입 정도를 두고 다양한 갈래의 견해가 존재하였으며, 송시열의 경우 '병행론'을 선택한 것이었다. 송시열의 입장을 '병행론'으로 정리한다면, 이제 그것의 구체적인 내용과 의미를 알아보아야 한다.

---

25) 『송서습유』 7권, 「幄對說話」 "上曰, (생략) 卿前言養兵養民必相妨, 何以則不相妨耶. 對曰, 此非臣之言, 乃朱子說也. (후략)"

양민과 양병을 동시에 추구하겠다고 한 송시열 발언의 의미에 본격적으로 주목한 연구에서는 양민과 양병은 각각 왕도정치와 북벌론을 의미하며, 양자를 병행하되 양민(왕도정치)을 우선하여 양병의 실천을 양민의 가치에 어긋나지 않게 한 것이었다고 정리하였다.[26] 이 견해의 핵심은 양민을 왕도정치와 호환 가능한 개념으로 보았다는 것이고, 송시열의 양병이 왕도정치의 틀 안에서 추구되었다는 것이다. 그럼으로써 송시열의 북벌론이 허구이거나 정치권력을 위한 수사에 불과했다는 기존 입장을 비판할 수 있었다. 그러나 송시열이 의미하는 '양민'이 '왕도정치'의 또 다른 호명이었다면, 그것이 당시 조선의 현실에서 구현되는 내용이 무엇이었는지 규명해야 한다는 과제가 남는다. 이는 송시열의 '병행론'이 가지는 시대적 맥락을 잘 짚어주는 데에 도움이 된다.

'양민' 개념은 『書經』「大禹謨」에 등장한다.

> 德은 정치(政)를 잘 하는 것이고, 정치(政)는 백성을 기르는 데에(養民) 있으니, 水火金木土穀이 다스려지고 正德 利用 厚生이 이루어지면, 九功을 베풀고 九敍를 노래하여, 깨우쳐서 즐겁게하고 책려하여 두렵게 하되, 九歌로써 권면하여 무너지지 않게 하소서.[27]

정치는 곧 '양민'과 '교화'임을 이야기한 위 구절에서, 우임금은 백성을 기른다는 것에는 어떤 과업이 포함되는지에 대하여 말하였다. 이 기록에 따르면 정치란, 아홉가지 공덕(九功: 水火金木土穀과 正德 利用 厚生을 말한다)이 달성되고(양민), 백성들을 가르치는 일까지를(교화) 포함한다.

주희는 여기에 등장하는 개념들에 대한 부연설명으로 자신의 사상체계 속에서 '양민'의 의미를 해석하였는데, 그에 따르면 水火金木土穀은 자연환경의 조화로 백성들이 먹고 살 것이(五穀) 갖춰지는 것을 의미하며, 正德은 인륜이 바로잡히는 것, 利用은 재화의 생산과 유통을 원활하게 하는 것, 厚生은 백성들의 삶을 풍요롭게 하는 것을 의미한다. 주희는 이러한 조건들을

---

26) 우경섭, 2005 앞의 논문, 165~179쪽.

27) 『書經』「大禹謨」"德惟善政, 政在養民, 水火金木土穀惟修, 正德利用厚生惟和, 九功惟敍, 九敍惟歌, 戒之用休, 董之用威, 勸之以九歌, 俾勿壞."

바탕으로 백성들을 가르치되 점차 그 가르침의 내용이 내면에서 우러나오도록 하는 것까지를 정치라고 보았다. 정덕과 이용, 후생이라는 양민의 가치가 달성되면, 이는 '깨우쳐서 즐겁게 하고 책려하여 두렵게 하되, 九歌로써 권면하여 무너지지 않게 하는' 교화의 조건이 된다.[28] 즉, 주희는 양민과 교화가 정치행위를 구성하는 先後 관계에 있는 요소라고 정리하였다.

조선에서의 '양민'은 대체로 주희의 정의에 기초하여 이해되었을 것이라고 추론할 수 있으며, 통치 현장 속에서는 구체적으로 부세행정과 구휼 문제 등 백성의 생업과 관계된 사안으로 언급되었다. 다음은 조선 전기의 '양민'이 이해된 방식을 알 수 있는 한 대목이다.

> 하늘이 임금을 세운 것은 백성을 위하는 것뿐입니다. 그러므로 선왕의 정사 중에 백성을 기르는 것보다(養民) 우선인 것은 없습니다. 주나라의 백성이 田地를 받지 않은 사람이 없고, 5畝의 땅은 租稅를 거두지 않았기 때문에, 모두 田廬의 이익을 얻어서 위로 부모를 섬기고 아래로 처자를 양육하여, 本土에서 편안히 살며 生業을 즐겼습니다. 우리 국가는 한갓 백성의 재물을 거두는 것만 알고 백성을 救恤하는 길은 알지 못하여, 정해진 부세 외에도 잡다한 것의 징수가(雜斂) 많아서 이익이 백성에게 미치는 것이 없기 때문에 원망이 아래에 쌓이고 변고가 위에서 응하여, 홍수와 가뭄의 재앙이 없는 해가 없습니다.[29]

위와 같이 '양민'은 조선 전기부터 토지 같은 백성의 생업기반 보장, 부세의 견감, 시의적절한 구휼과 관련된 개념으로 이해되었으며, 이러한 임무는 군주로 대표되는 정부의 것으로 인식되었다. 정부가 양민을 해야하는 이유는 백성들이 소유와 노동의 이익을 극대화시키거나 國富를 증대하고자 함이 아니라, "田廬의 이익을 얻어서 위로 부모를 섬기고 아래로 처자를 양육하여, 本土에서 편안히 살며 生業을 즐기게" 하기 위함이었다. 즉, 정부 재

---

28) 위 원문에 대한 주희의 집주 참고.

29) 『태종실록』 권13, 태종 7년 6월 28일 경술. "司諫院上時務數條疏曰, 天之立君, 爲民而已, 故先王之政, 莫先於養民. 成周之民, 無不受田, 五畝之地, 不收其租, 而皆獲田廬之利, 仰事俯育, 安土樂業. 我國家徒知斂民之財, 不知恤民之道, 常賦之外, 雜斂多門, 無利及於民者, 故怨積於下, 變應於上, 水旱之災, 無歲無之."

정의 크기를 늘리는 게 아니라 백성들이 생업을 통하여 인간다운 도리를 지키며 살아갈 수 있게 하는 것이 정부의 역할이라고 생각한 것이다. “요역과 부세를 가볍고 적게 하고 폐해를 끼치는 정치를 개혁하는 것은 백성을 기르는(養民) 요령”이라는[30] 발언에서도 보이듯 이러한 인식은 조선시대 내내 크게 변하지 않고 지속된다.

특히 1573년(선조 6) 9월에 전국적 향약 시행을 반대하며 이이가 명분으로 내세운 ‘先養民, 後敎化’의 언설은 조선에서 ‘양민’의 의미를 어떻게 받아들였는지를 보여주는 전형으로 볼 수 있다. 앞서 주희가 양민과 교화를 정치행위를 구성하는 기본 요소로 설정하고, 그 중에서도 양민을 우선적인 가치로 놓았던 것처럼, 이이 역시 교화를 위한 향약에 앞서 양민이 선결되어야 함을 강조한 것이다. 여기서 ‘양민’의 뜻은 ‘백성을 안정’시키는 것이고, 따라서 ‘양민의 정치(養民之政)’은 구체적으로 ‘백성의 안정을 저해하는 각종 폐법을 개혁하는 것’을 의미했다.[31] 결국 양민을 위한 정부의 역할은 백성들의 생업 기반을 보장해주고 구휼활동을 하거나 세금을 적절하게 걷는 일이었다. 그러나 그것을 위한 제도적 기반을 구축하는 일은 그 자체로도 재정의 소비와 이에 따른 백성들의 부담이 필요한 일이었기 때문에, 조선 정부는 딜레마에 빠질 수밖에 없었다.

양병과 양민이 서로 상충될 수 있는 가치라는 것은 유학의 정치이념에서 보편적으로 통용되는 인식이었다. 그러나 양병의 현실적, 이념적 필요성이 주어진 효종대에 들어 양병 정책들을 본격적으로 추진하게 되자 문제점들이 노출되기 시작하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국왕 피난처를 중심으로 한 수비 라인 강화를 위하여 중앙군영 중심의 군비증강을 도모하는 과정에서 군액의 확충 및 확보, 물자의 동원이 필요했다. 노비추쇄는 노비신공을 통한 재정마련의 차원이었으며, 영장제 시행은 지방군(속오군) 훈련을 위하여, 속오군 급보·급복은 군역 담당자들에 대하여 경제적 대가로 위로하기 위한 시책이었다. 이는 기본적으로 효종대의 군비확장이 단시간에 민간의 희생과 동원을 필요로 하는 사안이라 피해가 필연적으로 수반되는 까닭에 정부에서 대책을 내놓은 것이었지만, 근본적인 해결책이 되지 못하고 부작

30) 『효종실록』 권3, 효종 1년 2월 5일 무자.
31) 김인걸, 2007 「'栗谷 鄕約' 再論 -養民을 위한 人材 육성」 『한국사론』53, 130~131쪽.

용이 따랐다.

송시열은 위의 상황에서 1657년(효종 9) 효종에게 아래와 같이 양병-양민 병행이 제일 중요한 국가적 과제임을 강조하였다.

> 대개 민심의 원망과 고통은 부역의 번거로움에 말미암고, 부역의 번거로움은 용도의 무절제함에 말미암은 것입니다. 그런 때문에 주자는, "李楫이 廣西에서 반란을 일으키면서 방문을 내걸어 '10년 동안 稅를 거두지 않겠다.'고 약속하니, 따르는 자들이 구름처럼 모여들며 도리어 官兵을 적이라 했다."하였습니다. 주자는 또 말하기를, "쓸데없는 경비를 옮겨서 養兵의 자본을 삼기만 하면 오랑캐의 머리를 효시할 수 있다." 하였습니다. 신의 생각에는, 오늘날의 급선무는 오직 백사를 모두 제쳐놓고 養民·養兵하는 것에만 집중하는 것이니, (이렇게 한다면) 근본이 튼튼해지고 대비책이 갖추어져서 국사를 감당할 수 있으리라 여겨집니다.[32]

위의 발언에서 송시열은 양병과 양민이 모든 것에 우선하는 중요한 현안임을 말하였다. 양민의 필요성에 대해서는 당시에 이미 많은 사람들이 언급하였고, 이를 양병을 반대하는 명분으로 동원하였기 때문에, 송시열은 위의 발언에서 '어떻게 하면 양병을 무리없이 할 수 있을 것인가?'에 대하여 주로 말하였다. 원론적이긴 하지만 그것은 '절용을 통한 양병'이었다. 절용으로 재정을 아끼면 세금을 더 거둘 필요가 없으니, 이렇게 확보된 여력을 양병에 쓰면 된다는 것이었다. "절용 -> 양민 -> 양병"의 구도는 사실 특별한 제안은 아니었다. 양민에는 비용이 소모되기 때문에 새는 비용을 최소화하기 위해서는 용도에 맞게 적절하게 지출하는 것(절용)이 필요했다. 절용 강조는 유가의 정치론에서 지속적으로 강조되어 왔으며, 주로 군주의 사치, 지나친 군사 비용 지출, 요역의 징발 등을 비판하기 위한 관습적인 표현으로 동원되었다. 송시열이 위의 상소에서 "한 푼의 돈, 한 자의 베라도 아껴

32) 『송자대전』 권5, 「丁酉封事- 八月十六日」 "蓋民心之怨苦, 由於賦役之煩, 賦役之煩, 由於用度之不節. 故朱子曰李楫寇廣西, 出榜約不收十年稅, 從者如雲, 反謂官兵爲賊. 朱子又曰, 但移浮費, 以爲養兵之資, 則虜首可梟. 臣之愚意以爲, 今日急務, 惟在悉除百爲, 只以養民養兵爲事, 則本固而有備, 國事可爲也."

서 士卒을 양성하신다면, 外司에 붙여 주어 吏胥의 주머니에 들어가게 하는 것보다 어찌 낫지 않겠습니까."라고 한 것은 절용을 통한 양병을 말한 것이었다. 그가 내수사 혁파, 궁방의 특권제한을 강조한 것도 같은 맥락이다.

절용을 통한 양민 -> 양병을 주장하는 데에는 다음과 같은 전제가 있었다. 그것은 양병이 양민에 우선해서는 안 된다는 것이다. 송시열은 양민과 양병 중에 우위에 있는 가치는 양민이라고 명확하게 말하였다. 양민은 가치적으로도 상위에 있을 뿐만 아니라 양병을 위한 선결조건이었다. 같은 상소에서 그는 "民怨의 해소와 民心의 회복을 우선하지 않는 양병은 결국 自焚之禍에 빠질 것"이라고 하면서 군비의 충당을 위하여 국가 재정이 고갈되고 民力이 낭비되는 것은 반대하였다. 송시열은 백성들의 삶과 국가의 재정이 안정된 상태를 유지하는 것을 원했다. 즉, 현 체제가 안정적으로 유지되는 것이 무엇보다 중요하고, 이 이후에야 양병을 할 수 있다고 본 것이다. 양민의 중요성을 강조하는 것은, 양병을 하지 말자는 것이 아니라 현 체제 유지의 중요성을 말한 차원이었다. 송시열은 체제를 안정시켜야 할 필요성에도 불구하고 현실적으로는 군비확충이 필요한 당시 조선의 상황을 인정하고, 양자를 모두 해결해야 한다는 생각에서 양병-양민 병행론을 주장한 것이다.

양병을 위해서 양민을 한다고 하여도 문제는 남아 있었다. 재정은 이변이 없는한 한정적이고, 양민에 성공을 했다고 하여 저절로 양병이 되는 것은 아니라는 것이다. 위의 상소에서 송시열은 이즙이 광서에서 반란을 일으킬 때 부세를 감면해주니 따르는 사람이 많아져서, 곧 군사가 확보되어서 관병도 이길 수 있을 정도였다는 주자의 말을 인용하며 양민의 중요성을 강조하였다. 양민을 제대로 하면 양병은 저절로 된다는 의도를 전달하는 이 사례는 아름답고 모범적인 사례이나, 납득되지 않는 면이 있다. "따르는 자들이 구름처럼 모여들며 도리어 官兵을 적이라고 한 것" 만으로는 어떻게 군정을 확보하고 군비확장에 소요되는 재정을 마련할 것인지 전혀 알 수가 없다는 것이다. 이러한 상황에서 현실적으로 양민과 양병을 동시에 할 수 있으려면 구체적인 방법이 필요했다. 다음 절에서는 송시열이 양병과 양민의 병행을 위하여 제시한 구체적인 방법으로 무엇을 제시하였는지에 대해

서 검토하겠다. 구체적으로는 송시열이 양병의 필요성을 역설하는 과정에서 모범으로 생각했던 군사제도와 이를 위한 사회편성 원리에 대하여 살펴보겠다.

2. 山林의 양병 논의

1) 府兵制 지향과 保伍法 실시론

양병과 양민의 병행을 주장한 송시열은 당시 조선의 군정 확보라는 현실적인 문제를 해결하기 위한 구체적인 제도로 보오법(=五家統法)을 제의했다. 보오법의 제의는 송시열의 독특한 주장이거나 창견이 아니었다. 조정에서 군정 확보 방식으로 거론된 여러 방안 중, 오가통법이 가장 적합한 제도로 거론되었고, 송시열은 이에 동의하며 힘을 실어준 것이었다. 이는 송시열의 재출사 배경과 관련이 있는 것으로, 재정 확장과 과도한 국가 개입을 요구했던 양병 정책에 대한 비판 여론을 수습하고 국왕의 의지에 부응하여 양병 정책의 지속을 모색해야 하는 상황 속에서, 조정 내부에서 논의되고 있던 시행 가능한 대안적 정책에 대한 지지를 표명했던 것으로 보인다. 국가 체제에 대한 전면적인 개혁이나 혁신적인 제도가 필요했던 시점이라기보다는 양병을 지속할 수 있는 가능한 방법을 검토하고 시행하는 것이 우선이라고 판단했던 것 같다.

五家統法은 5家를 1統으로 편제하는 호적의 보조 수단이자 隣保組織을 규정한 조선의 지방통치제도로 이해되어 왔다.[33] 국가가 개별 인구에 대하여 직접적으로 행정력을 발휘할 수 있는 근대 이후와는 달리, 전근대 국가는 상대적으로 미약한 행정력을 보완하기 위하여 일정한 단위로 인구를 조

---

33) 오가통법이 조선의 지방통치체제 성격 규명에 중요한 위상을 차지함에도 불구하고, 그에 대한 연구는 극히 부족한 형편이다. 조선의 오가통법에 대한 연구는 지금까지 크게 두 경향에서 논의되었다. 하나는 오가통법을 면리제를 보조하는 대민통제 강화책으로 파악하고, 오가통법의 시행에서 국가의 중앙집권 및 봉건질서의 강화를 강조한 관점이다. (오영교, 2001『조선후기향촌지배정책연구』, 혜안) 19세기 중엽 이후 천주교 신자와 농민봉기 통제책으로서의 오가통법을 주목한 연구들에서 특히 이와 같은 시각이 두드러진다 (신정희, 1977「五家作統法 小考」,『대구사학』12·13; 이남구, 1981「朝鮮王朝後期의 里洞自治에 關한 硏究(Ⅰ)-協同生活構造를 中心으로-」,『대구교육대학논문집』16; 오영교, 1991「朝鮮後期 五家作統制의 構造와 展開」,『동방학지』73; 김숙경, 2021「「赤城坊鄕約禁邪學節目」으로 본 천주교 금지 정책과 척사(斥邪) 인식」,『지역과역사』49). 그러나 이러한 연구는 시기적으로 19세기 이후 오가통법의 효과에 한정되었다는 점에서 한계가 있다. 다른 하나는 17세기 역총이 증가함에 따라 양정 수괄을 위하여 시행된 호구정책으로 오가통법에 주목한 연구 경향이다(정연식, 2015『영조대 양역정책과 균역법』, 한국학중앙연구원). 이는 조선후기 양역의 폐단을 해결하고 균역법이 시행되기까지의 긴 여정 속에서 양정 수괄 방식 중 하나로 오가통법을 살펴본 연구로서 의의를 가지지만, 오가통법에 본격적으로 천착한 연구라고 보기는 어렵다. 선행 연구들을 통해 오가통법의 제도적 특징과 역사적 의의가 어느 정도 규명되었다. 하지만 여전히 양적으로나 질적으로나 진척되어야 할 부분이 많으며, 효종대 오가통법 시행논의에 대한 부분도 마찬가지이다.

직하여 통치하고자 했다. 오가통법도 인보조직이라는 기본 성격을 바탕으로,기층민의 호구수 유지, 치안 유지, 세금 징수, 부역의 동원, 상호 구호, 구휼 등에 이용되었다. 중국 周의 六鄉六遂制, 商鞅의 什伍制, 北魏의 三長制, 唐의 隣保法, 宋 王安石의 保甲法 등의 제도가 이러한 것들이고, 조선에서는 상기한 중국 제도의 기본 원리를 오가통법으로 집약하여 시행하였다.

조선왕조는 국초부터 양정의 안정적 확보를 위하여 인민을 파악하고 통제하는 방법으로 오가통법 시행을 위하여 노력하였다. 일정한 수의 가호를 단위로 하여 隣保조직을 운영하자는 건의는 조선 초기부터 제기되고 있었다. 1406년(태종 6)에는 「鄉舍里長之法」, 「隣保正長之法」이 건의된 바 있었고, 1428년(세종 10)에는 漢城府가 『周體』의 鄉遂制와 唐의 隣保法들을 거론하면서 比里制의 실시를 건의하였다.[34] 『경국대전』 戶典 戶籍條에 따르면 도성의 경우는 坊마다 管領을 두고, 도성 밖 지방에서 '5戶를 1統으로 삼아 통마다 統主를 두는데, 5통마다는 里正을 두고 面에는 권농관을 두되 땅이 넓고 호가 많으면 수를 늘린다'고 규정하였다.(京外以五戶爲一統, 有統主. 外則每五統有里正, 每一面有勸農官 地廣戶多則量加. 京則每一坊有管領.) 이는 面里制와 유기적으로 연결되어 보조하는 수단으로, 조선 전기부터 구축하려 했던 郡縣制의 집권적이고 일원적인 통치질서를 향한 노력을 보여준다.[35]

오가통법은 三代의 제도에서 유래하여 역대 중국 왕조에서도 여러 번 시행되었기 때문에 조선의 관료들에게도 익숙하고 검증된 방법이라는 인식이 있었다. 따라서 조선에서는 국초부터 대민통제 및 편제 방식으로 오가통법의 시행을 누차 시도하였다. 그러나 오가통법은 안정적으로 시행되지 못하였는데, 여러 차례 절목을 반포하면서 오가통 조직을 정비 시행하려는 노력 자체가 이것이 활성화되지 못했다는 것을 의미한다. 이는 조선 정부의 시행 의지와는 별개로 이 제도가 시행될 적합한 인프라가 갖춰지지 않았을 수 있다는 것을 의미하거나, 오가통 제도가 전망하는 효과와는 별개로 이것이 조선의 현실과는 맞지 않았던 것일 수 있다. 그러나 조선 정부에서는 국초

34) 국사편찬위원회 편, 1995 『한국사34 : 조선 후기의 사회』, 국사편찬위원회, 211쪽.
35) 오영교, 2001 앞의 책, 217~219쪽.

이래 오가통법의 시행 노력을 꾸준히 지속하였다.

임난 이후 인조대에는 유이민을 안집함과 동시에 閑遊者 색출하여 피역을 방지함으로써 양역을 안정적으로 확보하기 위하여 호패를 시행했다.[36] 그리고 호패 시행 과정에서 오가작통의 활용이 강조되었다. 오가통법이 가진 인보조직이라는 기본 성격이 양역 확보에 본격적으로 이용되기 시작했음을 알 수 있다. 호패법의 시행을 위한 규정을 정리한 「號牌事目」의 첫 부분에는 '호패 성적 할 때, 반드시 대전(경국대전)의 戶統에 대한 법(오가작통법)을 분명하게 한 이후에야 일에 조리가 있을 것이니, 경외에서는 士庶, 大小, 主客戶를 막론하고 5호를 1통으로 삼는다.'(號牌成籍時, 必須申明大典, 戶統之法然後, 事有條理是白昆, 京外勿論士庶大小主客戶, 以五戶爲一統.)고 하여, 오가작통이 호패 시행의 전제가 됨을 밝혔다. 이때의 오가작통은 호패 패용을 통하여 양역 이탈이 없도록 구속 단위와 책임 소재를 정한 것으로, '호패법의 구속력은 오로지 統法에 있다'는 발언이나,[37] 호패가 없는 사람이 자수할 경우에 통주는 처벌하지 말자는 건의에서[38] 살펴볼 수 있는 부분이다. 즉, 인조대 오가작통이 강조된 맥락은 궁극적으로 양정의 확보에 있었다.

효종대에 들어서 軍丁 확보를 위하여 조정에서 거론되었던 대책은 호패, 오가통, 호적의 정비, 향약의 시행 등으로, 바로 '良丁搜括'(閑丁搜括)을 위한 제도라고 할 수 있다.[39] 이는 효종대 양병 정책 시행이라는 배경을 생각할 때 당연한 수순이었다. 그 중에서도 오가통법의 시행 논의가 가장 현실적인 방법으로 논의되었다. 효종 즉위년부터 비변사에서는 오가통법의 시행이 필요하다는 논의가 있었다.

> 요즘 京外의 人民중, 옮겨다니면서 거주지가 일정하지 않은 경우는 대개 避役하기 위해서입니다. 만약 제도를 정하지 않고 마음대로 오가도록 저들을 놔둔다면 장차 국가를 다스릴 수 없을 것입니다. 옛날 말에, '堯舜을 본받고 싶다면 마땅히 祖宗을 본받아야 한다'고 하였으니

36) 권내현, 1998「숙종대 지방통치론의 전개와 정책 운영」『역사와 현실』25, 99쪽.
37) 『인조실록』 권14, 인조 4년 11월 22일 신묘.
38) 『인조실록』 권14, 인조 4년 8월 9일 무신.
39) 국사편찬위원회 편, 1997 『한국사 32: 조선 후기의 정치』, 국사편찬위원회, 126쪽.

조종조의 『경국대전』이 어찌 오늘날의 본받아야 할것이 아니겠습니까? 신들이 「호전」을 본 결과, 5戶를 1統으로 하고 통에는 里正, 面에는 권농관을 두는 것은 심원한 뜻이 있으니, 실로 오늘날에 합당한 것이어서 이대로 거행하면 반드시 도움이 많이 될 것 같습니다.[40]

오가통법의 시행 필요성을 주장하는 위 비변사에서 올린 啓辭에서, '京外의 인민이 옮겨다니며 거주지가 일정하지 않은 이유가 역을 피하기 위해서이다'라는 발언은 이 당시 백성들이 피역을 위하여 거주지를 일정하게 하지 않음으로써 국가의 양역 파악과 동원을 어렵게 하고 있음을 말하고 있다. 비변사에서는 이런 문제를 해결하고 피역을 방지하기 위한 방편으로 『경국대전』에 규정된 오가통법을 시행하면 좋을 것 같다는 의견이 나왔다. 그리고 오가통법의 제도적 정당성을 삼대의 제도에서 찾았다. 그러나 오가통법이 시행한지 오래되었기 때문에 논의하여 처리하기로 하였다.[41] 효종 즉위년에 논의된 오가통법 시행과 관련 논의에서도 역시 인조대와 마찬가지로 피역의 방지 및 양역 확보와 관련하여 논의되었음을 알 수 있다. 몇 년 뒤에는 병조판서였던 원두표가 호패와 오가통법의 시행을 건의하기도 하였다.[42] 그러나 시행 건의만 있었을 뿐, 시행상의 혼란을 방지하기 위하여 논의가 더 필요하다는 결론에 이르기만 하였다. 오가작통의 시행을 현실화하는 데에는 장벽이 있었던 것으로 보인다.

본격적으로 효종대에 오가작통법의 시행 논의가 진행된 것은 1658년(효종 9) 겨울에 들어서였다. 영의정 정태화가 오가작통법을 예전부터 시행하고 싶었으나 흉년이 계속되어 하지 못하였다고 하자, 원두표가 이어서 예전에 김익렴이 이 법의 시행을 주장하자 이시백이 눈물을 흘리면서까지 불가론을 주장했다는 사실을 말하였다. 그러자 송시열이 정태화와 원두표의 말

40) 『비변사등록』 13책, 효종 즉위년 12월 8일. "啓曰, 以漢城府啓辭, 目今京外人民之移來移去, 不定厥居者, 蓋由於避役也. 若不定制, 任他去來, 則將無以爲國矣, 古語曰, 欲法堯舜, 當法祖宗, 祖宗朝經國大典, 豈非今日之, 可法乎, 臣等, 取考戶典, 則以五戶爲一統, 統有里正, 面有勸農官者, 其意深遠, 實合於今日, 依此擧行, 則必多補益, 而久廢之餘, 今欲修擧, 則不可不嚴立事目, 惕慮奉行, 應行節目, 稟議于廟堂, 擧行何如, 大臣分付, 如此, 敢啓."

41) 『비변사등록』 13책, 효종 즉위년 12월 8일.

42) 『비변사등록』 17책, 효종 5년 6월 20일.

을 이어받아 오가작통이 제도 자체는 나쁘지 않다는 것을 강조하였고, 국왕은 흉년이 들지 않는다면 시행하자고 하면서, 관련 논의는 잠시 중단되었다.[43] 오가통법의 시행을 두고 이날 모인 사람들의 견해는 모아지는 것 같지만, 여전히 이 제도에 대한 인식이 좋지 않다는 사실을 의식하는 모습이 보인다. 이듬해에 병조참지 유계는 軍政의 폐단을 지적하면서 그 해결방안으로 사족층을 포괄하여 1필씩 군필을 걷는 호포론을 개진하였다.[44] 이틀 뒤에는 이 사안에 대한 의논이 비변사 관료들을 중심으로 이루어졌는데, 갑자기 시행하기에는 무리가 따른다는 것이 영의정 심지원을 비롯한 대다수의 견해였다. 대신 이완과 유혁연, 원두표가 양역의 변통이 필요하다면 먼저 호패를 실시하는 것이 낫겠다는 의견을 냈고, 민유중은 호패가 아닌 오가통법을 먼저 실시하자고 하였다.[45] 즉, 효종대에도 오가통법의 시행 논의는 군정 확보와 관련된 정책들 중의 하나로 논의되었다는 것을 알 수 있다.

송시열은 효종 후반기 재출사 이후 국왕과 조정의 최대 관심사였던 양병 정책의 지속을 지지하며 논의에 참여하였다. 그가 보오법의 시행을 개진한 것은 이미 이 제도가 군정 확보 방법으로 거론되던 상황 속에서 이루어졌다. 보오법이 피역을 방지하고 군정을 확보하는 방법의 하나로 논의된 것은, 오가통법이 가진 인보조직으로의 성격이 국가의 대민 파악과 통제에 유리하다는 점 때문이었다. 효종대 양병의 실무를 추진했던 관료들도 이러한 점을 잘 알고 있었기 때문에 수포나 호패법의 시행을 논의하다가도 상대적으로 무리가 없어보이는 오가통의 시행을 지지했다. 송시열은 이들의 견해에 동의하여 보오법의 시행을 주장했는데, 이 자체로는 특별할 것이 없다. 그가 실무에 밝아 정책의 장단을 구체적으로 파악하여 적합한 제도의 적용을 논한 것 같지는 않다. 이는 그가 관련 업무를 맡아 수행하던 관료가 아니라 산림으로서 조정에 나아온 사람이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그가 어떠한 논리로 오가작통의 시행을 지지했으며 이것이 당시 양병 정책의 시행에서 의미하는 바가 무엇인지 살펴보는 것은 중요하다. 보오법은 그가 양병과 양민의 병행을 위하여 지지한 제도이기 때문이다. 즉, 이 제도의 특

43) 『효종실록』 권20, 효종 9년 11월 13일 병오.
44) 『효종실록』 권21, 효종 10년 2월 11일 임신.
45) 『효종실록』 권21, 효종 10년 2월 13일 갑술.

징과 이를 지지한 송시열의 논리에는 양병에 대한 비판을 방어할 만한 요소가 있기 때문이다. 이를 위하여 송시열이 보오법 시행과 관련하여 발언한 내용을 살펴보기로 한다.

① 상이 말했다: 내가 하루 종일 힘써 생각하는 것은 오직 군사를 기르는(養兵) 일이다. 경이 전에 양병과 양민은 필연적으로 서로 방해가 된다고 말했는데, 어떻게 하면 서로 방해가 되지 않겠는가?

대답하였다: 이는 신이 말한 게 아니라 주자의 설입니다. 신의 생각으로는 모든 재력과 관계된 것은 일절 낭비하지 말고 모두 軍需로 돌린다면 군수가 점차 풍족해질 것입니다. 또한 保伍法을 시행하여 民丁이 누락됨이 없게 한 연후에 모든 세 사람 중 壯丁 1인을 택하여 병사를 만들어 활쏘기와 말타기의 무예를 익히게 하고 나머지 2인은 포를 내서 그 1인의 병사를 기르게 합니다. 예를 들어 오늘날의 御營軍의 법은 병사로써 병사를 양성하는 것이라 농민에게 피해가 되는 일은 없을 듯합니다. 보오법은 『주례』의 뜻이지만 반드시 먼저 紀綱을 세운 연후에 이 일을 행할 수 있을 것이고, 기강을 세우는 방도는 전하께서 사심이 없애는 데에 달려 있습니다.[46]

② 이조판서 송시열이 말했다: 오가통이라는 제도는 삼대의 유법으로 商鞅이 다만 虐政으로 원망을 산 것이지 법 자체가 불량한 것은 아니었습니다. 程明道 역시 일찍이 그것이 시행할 만한 것이라고 말했었습니다.

상이 말했다: 두 대신의 뜻이 이미 나와 같으니, 내년에 크게 흉년이 들지 않는다면 단연코 시행함이 마땅할 것이다.

송시열이 말했다: 백성들이 극히 많은데도 병사가 늘어나지 않고,

---

46) 『송서습유』 권7, 「幄對說話」 "上曰, 卿言是矣, 此後如有誣辱者, 則予當痛斥而不饒矣. 然予之所以日夜勞思者, 則惟養兵事也. 卿前言養兵養民必相妨, 何以則不相妨耶. 對曰, 此非臣之言, 乃朱子說也. 臣意以爲凡係財力者, 一切勿爲浪用, 盡歸之軍需, 則軍需漸足. 又行保伍之法, 使民丁無有漏失然後, 每三人中, 擇丁壯一人爲兵, 以習弓馬之藝, 而餘二人則出布以養其一兵, 如今御營軍之法, 則以兵養兵, 似無侵及農民之事矣. 保伍之法, 乃周禮之意也, 然必先立綱紀然後, 此事可爲也, 立紀綱之道, 亦在於殿下之無私心也."

田野가 모두 개간되었는데도 세수가 점점 줄어드니, 이는 다름이 아니라 기강이 서지 않아서 그런 것입니다.

상이 말하였다: 국가의 쇠약함은 실로 田結의 늘어나고 감소함, 民丁이 많고 적음을 모르는 데에서 연유한다. 눈 깜짝할 사이에 이미 10년이 흘렀지만 국사를 담당하는 사람이 하나도 없는 것이 정말로 개탄스럽다. 호패는 비록 갑자기 시행할 수는 없지만 오가통은 먼저 시행하지 않을 수 없다.[47]

③ 송준길이 말했다: 송나라는 큰 강령(綱)은 바로세웠지만 세세한 조목(萬目)이 거행되지 않았으며 仁厚로 나라를 세워서 武略이 성하지 않았습니다. 그래서 후세에는 비록 쇠잔해지는 걱정을 면하지 못하였지만 나라를 세운 큰 규모는 삼대라 할지라도 더할 것이 없습니다.

상이 말했다: 세세한 조목이 당나라에서 거행되고 큰 강령이 송나라에서 바로잡혔다면, 소위 '세세한 조목'이란 무엇을 말하는 것인가.

송시열이 말했다: 당나라에서 소위 '세세한 조목'이 거행되었다고 하는 것은, 예를 들면 租庸調의 법과 府兵의 규(規: 법)인데, 兵을 農에 부친 뜻이 있습니다. 이와 같은 제도는 조리가 상세하고 치밀하기 때문에 당나라 때에 세세한 조목이 시행되었다고 한 것입니다.

송준길이 말했다: 『안자춘추』에 兵農의 제도에 대하여 논함이 매우 상세한데, 당나라의 이 법은 여기에서 나온 것입니다.

송시열이 말했다: 송나라의 병사를 다스림은, 병이 농에 의지하지 않아서 병은 병대로 농은 농대로였습니다. 그래서 병이 근거할 곳이 없어 적이 쳐들어오면 와해되었으니, 이는 선유(先儒)의 말입니다.[48]

---

47) 『효종실록』 권20, 효종 9년 11월 13일 병오 "吏曹判書宋時烈曰: 五家之制, 三代遺法, 而商鞅特以虐政取怨, 法非不良也. 明道亦嘗言其可行耳. 上曰: 兩大臣之意, 旣與予同, 明年若不至大無, 則當斷然行之. 時烈曰: 生齒極繁, 而兵不增, 田野盡闢, 而稅漸縮, 此無他, 紀綱不立故也."

48) 『송서습유』 권9, 「經筵講義」 "浚吉曰。宋之大綱正而萬目不擧。仁厚立國而武略不競。故其後世。雖未免陵夷之患。而其立國大規模。則雖三代蔑以加矣。上曰。萬目擧於唐。大綱正於宋。夫所謂萬目者。何謂也。時烈曰。唐之所謂萬目擧者。如租庸調法及府兵之規。有寓兵於農之義也。如此之制。條理詳密。故於唐謂之萬目擧者此也。浚吉曰。晏子春秋。論兵農之制甚詳。唐之此法。出於是也。時烈曰。宋之治兵。兵不寓於農。而兵自兵農自農。故兵無根著。而敵至則瓦解。此是先儒之言也。浚吉曰。宋之大綱。雖曰得正。而至於得國

④ 또 계하였다: 田政이 정해지고 난 후에는 반드시 保伍法이 있어야 합니다. 이것이 비록 상앙이 시행한 것이지만 환난에 서로 구제하는 것은 백성의 습속을 돈후하게 하는 방법이며, 주공의 제도에 근본하였기 때문입니다. 우리나라가 보오법을 시행하지 않으면 백성의 무리를 가지런히 바로잡을 수 없습니다. 이제 막 호적을 거듭 밝혔으니, 보오법도 차례대로 거행하지 않을 수 없습니다.

또 계하였다: 田制가 다듬어져 시행되고 나면 軍政도 거행하지 않을 수 없습니다. 五衛의 법은 이미 大典에 있으니 지금 개수하여 밝히는 것이 무슨 불가함이 있겠습니까. 향약의 법 같은 경우에는 비록 末務이긴 하지만 지금의 풍습이 점차로 좋지 않게 변하고 있으니 이 역시 시행하지 않을 수 없습니다.[49]

송시열은 군정 확보를 위하여 보오법(=오가작통법)을 주장했다. 위의 사료 ①②번 사료의 효종과의 대화 및 ④의 현종과의 대화에서 송시열은 양병을 위한 구체적인 제도로 보오법(五家作統法)을 일관되게 제의했다. 사료 ③은 그가 왜 보오법을 지지했는지에 대한 맥락을 알게 해주는 중국 당왕조의 군제인 府兵制에 대한 그의 견해가 드러난다.

사료 ①은 송시열의 양병론의 전반적인 기조를 알 수 있는 부분이기 때문에 어떤 맥락으로 보오법을 지지했는지 잘 보여준다. 그는 양병과 양민이 相妨의 관계에 있지 않으며, 그렇게 생각한 사람은 주희이지, 자신의 생각이 아님을 밝힌다. 이어서 그는 양병과 양민의 병행을 가능하게 할 방법을 말하였다. 즉, 재정의 절약, 보오법, 어영군, 기강의 수립이 구체적인 제도 및 방편으로 언급되고 있다. 그는 재정을 절약하여 그것을 군수로 돌릴 것과 보오법을 실시하여 어영군처럼 정군과 보인의 체제로 군대를 운영할 것,

---

之道。則未盡其道也。然宋之人君。以仁厚爲治。未嘗殺一大臣云矣。時烈曰。宋法如是。故王安石欲以新法之刻薄者。變其舊章而終至於基禍也。”

49)『송자대전』부록 권6「연보」“又啓曰, 田政既定之後, 必有保伍之法. 此雖商鞅所行, 而患難相救, 乃所以厚民俗也, 蓋本於周公之制, 我國不行保伍之法, 則無以整頓民衆, 今方申明戶籍, 保伍之法不可不次第擧行也. 又啓曰, 田制既已修行, 則軍政不可不擧, 五衛之法, 既是大典, 則到今修明, 有何不可. 至於鄉約之法, 雖是末務, 而目今風俗, 漸至不美, 此亦不可不行也.”

마지막으로 이 모든 것은 기강이 수립되어야 제대로 실천될 수 있다고 하였다.

節用과 紀綱을 수미에서 언급한 것은 송시열이 당시의 상식과 관행 속에서 양병의 방법을 제시하고 있음을 보여준다. 절용의 강조는 유교 정치사상에서 바람직하게 생각하는 이상이며, 조선에서 재정 운영의 기본 원칙이었다. 이 원칙은 양병 정책의 추진이라는 효종대 정부 기조와는 상충할 수 있지만, 송시열은 이 원칙을 고수하면서도 절약한 재정을 군수로 쓰자는 다소 원론적인 발언을 하였다. 또한 기강의 수립을 말한 이유는, 절용의 원칙에 상응하는 것으로써 정책의 원칙과 운영 방식을 결정하는 중앙 관료부터 현장에서 정책을 수행하는 말단의 실무 주체 각각의 마음가짐에 일의 성패가 달린 상황을 지적한 것이었다. 송시열이 절용과 기강의 수립을 양병 정책의 전제로 삼고 있다는 것은, 그가 일탈적이거나 특이한 방식으로 양병을 추구하지 않으려는 태도를 가졌음을 알 수 있다. 기존의 원칙과 관행을 준수하는 선에서 양병을 위한 정책을 추진한 것은 그가 양민-양병의 병행을 주장한 이상 당연한 것이었다. 절용은 재정의 확장 즉 세수의 증대가 없도록 취하는 방식이었고, 이것이 결국 양민의 가치와 연결되기 때문이다. 결국 절용과 기강의 수립을 양병 정책의 수미에 언급한 것은, 양민을 해하지 않으면서 양병을 할 수 있다는, 양민을 통한 양병을 하자는 주장이었다. 이는 양병을 결코 포기할 수 없다는 생각에서 나온 것으로, 양병의 현실화 하기 위한 방법과 명분을 양민에서 찾은 것이다. 양민을 명분으로 양병을 저지하려 했던 비판론자들과는 구별되는 태도였다. 이러한 발언을 통하여 그는 양민과 양병이 상방의 관계가 아니라 병행의 관계에 있을 수 있다는 뜻을 국왕에게 전달하였다.

송시열이 보오법을 제의하게 된 결정적인 이유는 이것이 그가 당시 가장 모범적이라고 생각하던 어영군의 운영 방식, 즉 正軍과 保人으로 운영되는 '以兵養兵'을 가능하게 하는 인민관리 체제라고 여겼기 때문이었다. 당시 어영군의 운영방식은 훈련도감과 비교하여 민간의 피해를 덜 주는 것으로 인식되었다. 훈련도감의 운영방식은 효종대 이전부터 비판의 대상이었는데, 급료제로 인하여 호조의 재정이 지속적인 적자에 이르고 보인에게 포를 거두는 일도 많은 원망을 낳았다. 그러나 효종 대에 도감의 군액은 지속적으

로 증가하였고, 부족한 재정을 충당하기 위하여 상술한 노비추쇄 정책을 통해 해결하려 하거나 양역변통론이 제시되기도 하였다.[50] 반면, 송시열이 생각하기에 어영청 군제는 정군과 보인으로 운영되는 이병양병의 군제로서 정부 재정의 추가 지출이 없을 것이라고 기대했기 때문에, 養民을 하면서도 養兵이 가능한 시스템이라고 인식하였다. 효종대 군비 확장을 위한 상술한 정책들을 시행할 때마다 논란이 되었던 중앙정부의 민간에 대한 과도한 개입이 없을 것이라고 여겨진 군제이기도 했다.

송시열이 어영군의 운영방식을 募兵制의 훈련도감 방식에 대한 비판적 대안으로 여기고, 어영군의 방식으로 점차 군제를 개혁해야 한다고 제안한 것은 조선사회의 당시 현실과는 맞지 않는 측면이 있었다. 바로 어영군의 운영은 보인이 반드시 필요하기 때문에 수많은 군액을 안정적으로 확보해야 하는 문제가 있었기 때문이다.[51] 인조 말에 천여 명의 번상병을 유지한 어영청을 운영하는 데에는 이만 명 정도의 정군과 같은 수의 資保 및 官保 등 팔만이 넘는 인원이 소요되었다.[52] 이미 인조대에 어영군의 안정적 운영을 위해서는 엄청난 양정이 소요된다는 점이 드러났음에도 불구하고, 송시열은 훈련도감 운영방식이 대표하는 모병제의 방식은 별도의 호조재정을 필요로 하여 백성들의 고통을 가중시킨다고 생각했기 때문에 어영군의 운영방식을 대안으로 생각했던 것 같다.

어영군이 제대로 운영되려면 戶首를 중심으로 묶인 단위가 안정적으로 군역을 수행해야 하고, 그러려면 백성의 생업의 기반이 튼튼해야 함은 물론 국가 입장에서는 이들에 대한 파악과 통제도 중요했다. 보오법은 다섯 家를 한 단위로 묶어, 정부 입장에서는 단위별로 파악과 관리가 가능한 제도였기 때문에 편리한 점이 있었다. 오가통법은 국가의 행정력이 미치는 가장 하부

---

50) 김종수, 2003 앞의 책, 352~353쪽.

51) 어영군이 정군-보인으로 안정적으로 유지되며 부담을 유발하지 않는다는 운영방식은 이상적인 것이었으며, 실제로는 엄청난 양정의 수를 요구하는 체제였으며 설립 초기에는 호조의 재정 압박을 가져왔다(국사편찬위원회 편, 1997 앞의 책, 108쪽). 따라서 효종대 중앙군영의 증설 및 개편 과정에서 어영군의 독자적인 재정구조를 만드는 과정에서 정부는 호수에 할당되는 보인의 수를 증가시키고, 이후에는 관납보를 운영함으로써 운영상의 안정을 꾀하였다(송기중, 2016「17-18세기 전반 어영청 재정의 운영과 변화」『군사』101; 김현동, 2020「17세기 어영청 창설과 번상급료제의 성립」『한국사연구』192).

52) 최효식, 1983「御營廳硏究」『한국사연구』40, 108쪽.

의 단위를 統 단위로 설정하고, 각 통 내부에 행정의 절차를 일부 이양함으로써 개개인을 직접적으로 지배하려고 시도하는 것에 비하여 훨씬 효율적이고 경제적인 지배를 할 수 있게 고안된 제도였다.

송시열이 보오법이 괜찮은 제도라고 판단하게 된 근본적인 이유는, 사료 ③에서 말하였듯이 이것이 '寓兵於農'의 원칙에 기반한 府兵制와 연계되기 때문이었다. 송시열은 중국 당왕조의 군사제도를 모범으로 평가했는데, 이는 당이 府兵制를 시행했기 때문이었다. 그는 송왕조가 국가를 운영하는 큰 원칙(大綱)은 바로 세웠으나 구체적인 제도(萬目)가 제대로 마련되지 않았던 점과, 문약하여 군사적인 책략이 부족했음을 지적했다. 반면 당왕조에서는 조용조의 수세 방식과 부병제의 군사제도가 상세하고 치밀하게 마련되어 있었고, 이는 '병이 농에 의지하지 않아서 병은 병대로 농은 농대로였기 때문에, 병이 근거할 곳이 없어서 적이 쳐들어오면 와해되었던' 송왕조와는 대비되는 모습이었다. 당과 송의 병제를 비교하여 당의 그것을 우월하게 여긴 송시열의 발언은 그가 어떤 맥락에서 부병제를 선호하는지, 왜 어영군의 운영방식이 훈련도감의 비판적 대안으로 여겨졌는지, 궁극적으로 그가 왜 보오법의 시행을 지지했는지를 모두 가늠할 수 있는 대목이다.

먼저 송시열이 부병제를 선호했던 이유를 통하여 어떠한 이유로 어영군의 군제를 이상적으로 평가하고 훈련도감의 비판적 대안으로 생각했는지 알 수 있는데, 그것은 다음과 같다. ③의 대화에서 송시열이 의도하는 '寓兵於農'은, 均田制를 바탕으로 모든 양정이 군역에 대한 대가를 지불하는 당왕조 부병제의 원리를 의미하며, 곧 오늘날 학계에서 통용되는 '兵農一致'의 운영원리로 이해할 수 있다. 당대의 부병제는 軍府州에 속하면서도 생업 기반(토지)을 가진 직역이 없는 일정 나이의 남성이 分番의 방식으로 군역을 수행하는 방식으로 운영되었다. 따라서 이들은 직업병이나 전업병이 아니었다. 또한 중앙, 지방, 변경의 세 종류의 지역에 대한 兵部의 중앙집권적 통제가 가능하다는 점도 그 특징으로 지적되었다.[53] 특히 정기적인 상번은 물론 유사시에 언제든지 병력을 징발할 수 있다는 점, 군부주 내의 白丁은 거주 이전의 제약이 많아 사실상 군역이 세습병제화 되었다는 점을 고려하면,[54] 부병제는 광대한 영토를 한정된 행정력과 교통망으로 다스려야

53) 이기천, 2020「일본 학계의 唐代 軍制史 연구 동인과 논점」『군사』117, 133쪽.

했던 정부의 입장에서는 군사 전략적으로 효율적이고도 행정운영상 경제적인 제도였다. 이러한 맥락에서 송시열은 부병제가 잘 운영되었던 당과 대비되는 송의 병제가 '병은 병대로, 농은 농대로였으며' '병이 의지할 곳이 없어서' 적의 침입에 속수무책이었다고 했던 것이다.

상기한 논의에 따르면 부병제는 군적에 오른 백성이 자신의 생업(農)과 군역의 의무(兵)를 동시에 수행한다는 점에서 '병농일치'의 원리에 기반한다. 그런데 ①에서 송시열이 어영군이 좋은 이유가 '以兵養兵'이 가능하기 때문이라고 한 발언은 지금까지 논의한 ③의 '우병어농'과 상치되는 것으로 보인다. 그러나 부병제의 군인이 '모병제 하의 직업병'이 아니라서 이를 이상적으로 본 송시열의 발언과 '이병양병'이 어영군제의 원리라고 한 발언을 생각하면, '이병양병'의 의미를 '병농일치'의 맥락에서 이해할 수 있게 된다. 그가 '이병양병'의 제도가 어영군의 제도라고 한 것은 바로 병사가 직업병인지의 여부와 관계가 있다. 송시열의 생각에, 훈련도감 군인같은 직업병은 별도의 호조의 재정에 의하여 운영되기 때문에 국가의 재정 확보 과정이 필요한 군제이고, 어영군은 군적에 오른 정군-보인으로 별도의 재정이 필요 없이 운영되는 군제였다. 이러한 이해는 '이병양병'과 '우병어농'을 '병농일치'의 틀에서 동일한 군제 원리로 이해할 수 있게 하며, 동시에 송시열이 이상적인 부병제의 구현 방법을 어영군을 통하여 가능하다고 여긴 점 및 어영군이 훈련도감에 대한 대안으로써 제시된 이유를 알 수 있게 한다.

> 백성으로 병사를 기르는 것은(以民養兵)-훈련도감(訓局)의 제도- 나라와 백성을 가난하고 병들게 합니다. 따라서 병사로 병사를 기른(以兵養兵)-어영군의 제도- 연후에야 병사와 백성 양쪽이 다 편할 것입니다. 이는 현종조에 이미 유혁연으로 하여금 변통하게 하였으나 봉행이 성실하지 못하여 훈련도감의 병사들이 아직도 많습니다.[55]

---

54) 김선민, 1996「唐代 府兵役의 성격에 관하여」『중국고중세사연구』2.

55) 『송자대전』 권20, 「擬進孝廟御札疏」"以民養兵, (訓局之制) 則國貧而民病. 以兵養兵, (御營之制) 然後兵民兩便. 此則顯廟時, 已令赫然變通, 而奉行不誠, 訓局兵尙多矣."

위의 발언에서와 같이 송시열은 훈련도감의 제도를 '以民養兵', 어영군의 제도를 '以兵養兵'으로 대비시키며, 후자를 바람직하게 여겼다. 따라서 그는 1668년(현종 9)에 군비확충에 소요되는 재정의 지출을 줄이자는 입장에서 급료병인 삼수군을 감축하고, 대신 병농일치의 번상제를 운영하자는 군제변통론을 주장하기도 하였다.[56] 그러나 이 시기의 조선은 부병제를 시행할 수 없는 현실이었다. 부병제는 앞서 서술한 바와 같이, 均田(토지)과 府兵(군역)이 한 묶음으로 유지되어야 운영 가능한 제도였기 때문에 우선 일정한 토지의 지급이 반드시 선행되어야 했다. 균전제의 시행은 국가운영의 바탕이 되는 사회체제와 관련되는 문제였기 때문에, 조선의 현실에서는 이상적인 토지분급제도에 가까웠다. 당왕조에서도 이미 7세기 정도가 되면 부병제에 기반한 군사제도가 와해되고 節度使 체제로 이행하였음이 통설이다.[57] 조선에서도 일찍부터 토지소유나 경작의 많고 적음과는 관계없이 군역이 인신지배의 성격을 띠게 되었다. 조선전기의 대표적 병제인 五衛制 역시 당나라의 부병제와는 달리 토지를 분급하지 않고 다만 保人을 주는 제도였을 뿐이다. 17세기의 조선은 이미 사회체제의 성격상 부병제를 현실에 구현하기에 불가능에 가까웠다.

"송시열의 일처리는 조용하게 헤아려보는 뜻이 적고 의견을 세울 때 급박하고 거칠은 습성이 있어서 싫어하는 자가 많았다. 주상이 비록 예우는 융숭하게 하였으나 고식적인 것에 안주하여 진작하는 뜻이 없었으며, 대신도 함께 힘써 같이 일하려는 사람이 없었다. (중략) 대체로 송시열은 뜻은 크나 재주가 치밀하지 못하고 성질이 편협하였으므로 끝내 성취함이 없었다."[58]는 사관의 기술은 군제변통을 통한 양병-양민 병행을 추진한 송시열의 제안이 당시에 받은 평가의 단면을 잘 보여준다. 대체로 구체적인 현실에 잘 들어맞는 제도를 건의하지는 못했던 것 같다. 그러나 중요한 것은 논의의 현실성 여부 자체를 따지는 것을 넘어서, 그가 왜 이러한 지향을 보였는지 그 메커니즘을 잘 이해하는 것이다. 그는 국가의 개입이 강해지는 재정운용을 통하여 운영되는 훈련도감의 군제의 비판적 대안으로 병농일치의

56) 국사편찬위원회 편, 1997 앞의 책, 134쪽.
57) 菊池英夫, 2005「부병제도의 전개」『세미나 수당오대사』, 서경, 238~239쪽.
58)『현종실록』권16, 현종 10년 2월 14일 정축.

원리에 기초한 부병제의 장점을 도입한 어영군의 군제를 선호한 것이었다.

어영군의 운영방식인 부병제가 안정적으로 유지되기 위해서는 어떤 조건이 마련되어야 할까? 당왕조의 경우, 부병제가 원활하게 운영되려면 군부주 내부의 백정에게 생업의 기반인 토지가 지급되어야 함은 물론, 국가의 입장에서는 역의 안정적 징발이 가능하도록 거주지를 일정하게 유지시키며 일원적으로 백정의 파악이 이루어져야 했다. 한정된 지역의 주민을 그 거주지에 긴박시켜 이주의 제한을 가한 이유가 그것이다.[59] 이러한 당대 부병제의 특징을 조선에서 구현하기 위해서는 역을 부담할 인민에 대한 정부의 파악 및 통제가 요구되었고 그 대표적인 방식이 오가작통이었다. 따라서 국초 태종대에 사병을 혁파하고 공병제의 이념에 따라 五衛의 부병제를 복구하였고,[60] 태종대와 세종대에는 일정한 면적과 호수를 단위로 구분되는 隣保 조직을 설정하였다.[61] 보오법의 시행은 부병제와 밀접하게 연결되어 있음을 알 수 있다.

송시열이 ④번 사료에서 "田制가 다듬어져 시행되고 나면 軍政도 거행하지 않을 수 없다"고 한 것은 "田政이 정해지고 난 후에는 반드시 保伍法이 있어야 합니다."라는 말과 짝하는 것으로, 그의 사고 속에서 군정과 오가통법이 밀접하게 연관되어 있다는 것을 보여주는 발언이다. 송시열은 당나라의 부병제는 병농일치를 의미한다고 파악하였으며, 이것은 별도의 재정을 마련하여 양병을 하는 것이 아니라, 이미 확보된 재정 속에서 양병을 하는 것이라고 인식하고 있었다. 당대 부병제 제도가 원리대로 잘 운영된다고 가정했을 때의 경제성과 효율성에 주목한 생각이다. 이것과 대비되는 것이 송나라의 '병은 병대로 농은 농대로'의 형태였고, 별도의 재정마련이 필요한 형태로 군사제도가 마련되어 있었기 때문에 '병이 근거할 곳이 없어 쉽게 와해되었다'고 평가한 것이었다.

송시열은 오가통법이 병농일치를 달성하는 데에 유리한 정책이라고 인식했다. 그가 오가통법의 시행을 주장하면서 어영군 제도를 부병제의 원칙에 부합하기 때문에 좋은 제도라고 본 이유는, 어영군이 실역을 수행하는 사람

59) 김선민, 앞의 논문, 81~87쪽.
60) 김종수, 2001「朝鮮初期 府兵制의 改編」『역사교육』77.
61) 오영교, 앞의 책, 218~220쪽.

과 보인이 한 단위가 되어 비용을 그 단위 내에서 자체적으로 해결하면서 番上하는 방식으로 운영된다는 점에서 당나라의 부병제를 연상시켰기 때문이다. 이는 국가가 군사인력 양성을 위한 별도의 재정을 마련하지 않고, 民力을 아끼면서 비용을 자체 조달한다는 점에서 효율적이고도 안정적인 시스템으로 인식되었다. 어떤 면에서는 국가의 불필요한 개입이 감소하는 것이다. 그는 이와 정반대로 재정확보를 위한 정부의 활동과 개입이 필수적인 급료병제인 훈련도감의 운영방식을 어영군과 같은 형태로 만들어야 한다고 주장하였다.[62]

사료 ②에서 나타나듯, 오가통법은 상앙이 실시한 것이라고 말했음에도 불구하고 송시열은 이 제도의 정당성을 정명도, 최종적으로는 '주공의 제도'라고 하여 『주례』에서 찾았다. 상앙이 상징하는 전제주의적이고 국가주의적인 통치 형태의 이미지는 오가통법을 적합한 정책으로 설득시키는 데에 무리가 있었기 때문이다. 오가통법이 운영되기에 따라 각박하고 억압적으로 사용될 수 있는 제도였지만, 제도 자체의 성격보다는 그 제도의 시행자나 유래로 눈을 돌려, 그는 오가통법이 『주례』에서 기인한다는 점, 정명도도 이를 긍정했다는 점을 들어 정당화 하였다. 『주례』의 사회구성 원리가 당시 조선의 사회에 구현 가능한 것이었는지는 의문이나, 조선의 많은 개혁론이 『주례』의 사회운용 원리에서 그 기본적인 아이디어를 차용하는 동시에 이념적 정당성을 획득하는 수단으로 이용한다는 점을 생각한다면, 송시열이 『주례』를 언급한 맥락도 이 차원에서 이해할 수 있을 것이다. 무엇보다 『주례』에 근거를 둔 사회질서가 양병과 양민의 병행에 적합다고 판단했기 때문이었다. 주나라는 대표적으로 병농일치의 제도를 실시한 나라로 알려져 있으며 이는 李珥도 언급한 적이 있었기 때문에[63] 오가통법을 긍정하기에 좋은 점이었다. 양병을 위한 제도들은 백성의 파악부터 동원방식까지를 아우르는 것이기 때문에 통치 질서의 성격과 불가분의 관계에 있다는

---

62) 『송자대전 부록』 권18, 「崔愼錄-下」"蓋御營軍則居在鄕邑, 輪次上番, 故未見有驕惰之習, 訓鍊軍則恒在輦轂之下, 養成驕惰之習. 故竊有變通之意, 而吾嘗啓榻前曰, 訓鍊之軍, 驕惰無用, 甚可慮也. 今若遽然罷之, 則聞其扶携妻孥而來居京城者亦多, 今不可迫令還鄕以起其怨心, 莫如有闕勿補, 別選鄕邑丁壯之民, 作爲訓局軍士, 如御營例, 使之輪次上番, 則未滿十數年, 必革驕惰之弊, 而無後患也."

63) 『율곡전서』 권25, 『聖學輯要』「爲政」

점을 고려하면, 그가 『주례』에서 오가통법의 정당성을 확보하려 했다는 점은 주목할 만한다. 그것은 오가통법이 상앙의 유제이며 진한시대 국가주의적 제국운영에 기여한 제도였다는 것을 인지하는 상황임에도, 이 제도가 가진 시의성을 인정했기 때문이었다.

지금까지의 논의를 종합하면 다음과 같다. 송시열은 양병-양민 병행론을 바탕으로 양병을 지속하고자 그 구체적인 방법으로서 보오법(=오가통법)을 제안했다. 보오법은 국초부터 인민 통제와 파악 방식으로 논의된 적이 있던 제도였고, 효종대에도 군정 확보를 위하여 조정에서 검토 대상에 있었다는 점에서 볼 때, 송시열이 이 제도를 제안한 사실 자체가 특별하진 않다. 그러나 그 때문에 오히려 그가 보오법을 양병을 위한 적합한 제도로 정당화하는 논리를 고찰하는 과정에서 이 제도에 대한 당시의 인식을 살펴볼 수 있다.

송시열이 보오법을 지지한 이유는 그가 지향하는 군대 운영 및 조직 원리, 군정 확보 방식과 시스템상으로 밀접하게 연관되기 때문이다. 훈련도감의 운영원리인 모병제의 방식은 국가에 의한 별도의 호조재정 확보가 필요했고, 이는 백성으로부터 동원하는 물적자원의 총량을 늘리겠다는 의미였다. 송시열은 군비 확장과 이에 따른 추가적인 자원 동원을 필요로 하는 양병을 반대하고, 재정확장이 필요하지 않은 방향으로 양병을 하는 것이 좋다고 생각했다. 그것이 보오법을 바탕으로 한 어영군의 운영 방식이었다. 그는 중국 당나라의 부병제가 병농일치의 이상을 잘 실현했다고 생각하였고, 이와 유사한 원리로 운영된다고 여긴 어영군의 운영 방식을 가장 모범적으로 평가하였다. 절용과 기강의 강조는 물적자원의 확충을 선택하지 않는 대신(절용) 인적자원을 최대로 이용하겠다는(기강) 데에서 나온 생각으로 추측할 수 있다. 정군과 보인으로 운영되는 어영군의 운영은 양정의 탈루를 방지하는 것이 무엇보다 중요하였고, 보오법은 이러한 방식의 군대를 운영하는 데에 유용하다고 여겨졌던 인민 편제 방법이자, 양정수괄 방법이었다.

2) 五衛制 복구의 이상과「草廬鄉約」

효종대 후반에는 양병을 위한 군정 확보의 방법으로 송시열의 보오법과 함께 이유태의 鄉約이 제안되었다. 송시열은 양병 정책 추진을 위하여 산림

으로서 송준길보다는 이유태가 적합한 인물임을 효종에게 추천하였고, 이유태는 이에 응하여 자신의 양병책을 개진한 것이다. 송시열의 보오법(오가통법)과 이유태의 향약은 양쪽 모두 훈련도감의 운영 방식에 반대한다는 데에 공통점이 있었다. 향약은 효종 즉위년에도 인륜을 지키고 풍속을 교정하기 위한 교화의 수단으로 예조에서 건의한 적이 있고,[64] 유생 鄭俠이 향약의 시행을 건의하자 수령이 풍속의 교화를 잘 한다면 굳이 향약이 필요하지 않다는 비변사와 국왕의 답변이 있었으며,[65] 이경석이 향약의 시행으로 인심과 풍속을 바로잡자는 건의를 하기도 하였다.[66] 이로 미루어보아 대략 이 시기의 향약은 대민 교화의 수단으로 인식되고 있었음을 알 수 있다. 또한 16-17세기 조선에서, 사족지배체제와 국가주도의 향촌통제책이 병존하는 상황을 고려한다면[67] 정협이 국가의 향약 시행을 건의한 사실은 이미 사족의 향촌지배에 대한 주도권은 미약해진 상태였음을 보여준다. 이유태는 이러한 배경 속에서 국가 정책으로써 향약을 시행할 것을 건의하였다.

이유태는 효종대 양병을 위한 군정 확보의 사회편제 수단 및 제도적 기반으로 「己亥封事」를 통하여 향약의 시행을 제의하였다. 이 상소에는 당시 조선의 현실 진단과 이에 따르는 제도 변통의 내용이 수록되어 있는데, 그 중에서도 조정에서 집중적으로 논의된 사안은 '향약의 시행' 건이었다.[68] 향약은 이유태 경세론의 핵심적인 사안이었다. 「기해봉사」에는 그가 국가운영체제와 관련하여 향약을 어떻게 위치시키는지 잘 드러나 있고, 따라서 이유태 「초려향약」의 특징적 면모를 고찰하기 이전에 이 텍스트를 살펴보는 작업이 필요하다. 「기해봉사」는 이유태의 국정 전반에 대한 변통을 논한 개혁론의 성격을 띤 약 2만자 정도의 상소문이다. 애초에 효종에게 바치려 했지만 효종의 갑작스러운 사망으로 그 다음 해에 현종에게 바치게 되었다고 한다. 이유태의 「기해봉사」의 경세적 성격을 살펴보거나, 「기해봉사」에 보이는 군정개혁론에 집중한 선행연구가 있기는 하다.[69] 그러나 「기해봉사」

64) 『효종실록』 권2, 효종 즉위년 10월 23일 무신.
65) 『효종실록』 권6, 효종 2년 4월 29일 을해.
66) 『효종실록』 권18, 효종 8년 5월 13일 을묘.
67) 김인걸, 앞의 책, 125~131쪽.
68) 『현종실록』 권1, 현종 즉위년 12월 5일 신묘; 『현종실록』 권3, 현종 1년 6월 16일 기해; 『현종실록』 권3, 현종 1년 6월 24일 정미; 『현종실록』 권9, 현종 5년 10월 16일 갑술.

에서 개혁의 핵심으로 제시한 향약이 어떻게 양병을 위한 정책이 되는지, 그것이 국가의 활동과 관련하여 어떠한 사회체제 재편을 전망하는지에 대하여 본격적으로 규명한 연구는 부족하다. 아래에서는 먼저 「기해봉사」의 봉진 경위, 이 글의 목적 및 명분 등에 대하여 고찰하는 것으로 시작하여, 이 텍스트의 핵심인 향약이 양병 논의와 긴밀하게 연결되는 모습을 살펴보겠다.

우선 「기해봉사」를 작성하고 제출하게 된 경위이다. 효종대 초반의 출사가 사실상 좌절된 이후, 이유태는 효종 7년부터 민정중, 김수항, 송준길, 송시열 등에 의하여 지속적으로 조정에 천거되었다. 바로 그가 經世에 자질이 있다는 이유였다. 「악대설화」를 인용한 이유태의 연보 기록에 따르면, 송시열과 효종의 독대시 송시열이 효종에게 적극적으로 이유태를 천거했던 이유가 잘 나타나있다.

> 우암이 일찍이 경연에 있을 때 상께서 "이유태는 어떠한가?" 물으니, 대답하기를, "이유태는 항상 '주상께서 굳건하게 큰 뜻(大志)을 정하신다면 모든 것이 반드시 견고하고 치밀하게 한 다음에 해야 할 것이다. 비록 이 일을 하다가 사람이 죽더라도 우선 집 뒤에 장사 지내게 하고, 이같은 방식으로 달른 일도 추진해야 할 것이다. 무릇 백성을 동원하고 재정을 허비하는 등의 모든 일을 일체 중지하며 한결같이 백성을 기르고 양식을 풍족하게 하기를 힘써야 한다.'고 말하였습니다." 상이 기뻐하며 말하기를, "그 말이 사실이라면 진실로 쓸만한 사람이다." 하였다. 우암이 또 말하기를, "신의 친구 이유태는 항상 말하기를 '성상께서 과연 큰 뜻이 있다면 비록 재주와 지혜가 없더라도 떨쳐 일어나 石壕村의 아낙네가 새벽밥 짓는 일 같은 것이라도 준비해야 한다'라고 하였습니다. 때문에 신이 비록 매우 용렬하지만 감히 召

69) 최효식, 1984 「草廬 李惟泰의 軍事改革思想」『한국사연구』47; 김종수, 1990 「17세기 軍役制의 推移와 改革論」『한국사론』22; 임선빈, 1994 「草廬 李惟泰의 鄕村社會統制論; 己亥封事와 草廬鄕約의 分析을 중심으로」『滄海朴秉國敎授停年紀念 史學論叢』; 이해준, 1999 『초려 이유태의 향약과 정훈』, 신서원; 김정찬, 2001 「己亥封事」에 나타난 이유태의 國政運營論」『청람사학』4; 한남대 충청학연구소, 2009 『초려 이유태의 삶과 선비정신』, 경인문화사.

旨를 받들어 나온 것입니다.”[70]

위의 대화는 이유태가 당시 효종의 양병 의지를 뒷받침 할 의지가 컸음을 전하고 있다. 이유태가 조정의 부름에 응할 이유는 다름 아닌 효종의 ‘큰 뜻’(大志)이다. 송시열에 따르면 이유태는 杜甫의 시에 등장한 석호촌의 아낙네 고사를 인용하면서 나라의 모든 역량이 효종의 큰 뜻을 이루는 데에 쓰이도록 집중되어야 함을 강조하고, 그것을 위하여 養民에 힘써야 한다고 하였다. 그리고 자신은 그 ‘큰 뜻’을 위하여 미약한 힘까지도 다할 것을 다짐하였다고 전하고 있다. 효종의 ‘큰 뜻’은 Ⅰ장에서 논의한 바에 따라 ‘有爲之志’로 해석할 수 있으며, 그것이 가리키는 실제적인 내용은 당대부터 지금까지 기록하는 사람들에 의해 다양한 내용으로 중첩되어 채워져 왔고, 그 내용의 중심에는 공업의 성취(事功)가 있었다. 당시 국왕을 비롯하여 조정의 관료들은 ‘복수설치’의 대의 아래 양병 정책을 추진하였고, 이에 대한 비판이 극도에 다다르자 타개책으로 산림 초치의 과정에서 성사된 이유태의 출사는 당대의 현안인 ‘양병’을 지속하려는 국왕의 의지에 부응한 것이다. 이유태 역시 「기해봉사」에서 효종이 ‘유위’의 시기를 맞이하여 ‘유위’의 의지를 가지고 있음을 알고 이에 부응하려는 의지를 드러냈다.[71] 이는 효종의 양병 정책을 지속시킬 임무를 띠고 출사하여 양민과 양병의 병행을 주장한 송시열이 이유태를 추천한 이유이기도 했다.

이유태는 「기해봉사」에서 자신은 호란 이후 두문불출 자취를 감추어 세상과 영원히 작별하려 했지만(變故以來, 杜門絶迹, 與世長辭), 재이를 계기로 조야에 振救의 방책을 올리라는 교유가 내려왔기 때문에, 이에 자신이 志士의 (나라에 대한) 염려를 다 하는 차원에서 상소를 작성했다고 밝혔

70) 『초려집연보』 권2, 「己亥 先生五十三歲」“尤庵嘗於筵對, 上問曰, 李某何如, 對曰, 李某常言, 主上若堅定大志, 則凡百必須牢實爲之. 雖人死, 只令藁葬于家後, 推類以及他事, 凡用民費財之路, 一切杜塞, 一以養民足食爲務可也云矣. 上嘉聞曰, 其言若是則眞可用之人也. 尤庵又白曰, 臣友李某嘗言, 聖上果有大志則雖無才智者, 亦且奮起, 以備石壕婦晨炊之役可也云. 故臣雖甚庸下, 敢膺有旨而來.”

71) 이유태가 효종에게 ‘유위’의 뜻이 있음을 확인하는 서술은 곳곳에서 확인할 수 있다. 하나하나 열거할 수는 없지만 대표적으로 다음과 같은 서술이 있다. “聖志方銳於有爲, 治務先急於求人.” “臣伏覩殿下有聰明睿智之資, 有豁達宏大之度, 乘有爲之會, 奮有爲之志, 由是而爲堯舜之治不難也, 由是而爲湯武之業不難也.”(『초려집』 권2 「기해봉사」)

다.[72] 이유태는 산림으로서 몸은 초야에 있지만 마음은 조정에 있어서 작금의 어려움을 목격하고 걱정하는 마음을 멈출 수 없어 비루한 처지에도 불구하고 조금이나마 도움이 되고자 한다고 하였다.[73] 이유태의 적극적인 경세 의지를 담은 텍스트가 「기해봉사」라는 것을 알 수 있는 부분이다. 그러나 효종의 갑작스러운 사망으로 미처 상소를 바치지 못하고 현종 즉위년에야 제출할 수 있었으나, 그 내용의 시행 가능성 여부를 두고 조정에서 설왕설래가 길어지자 다시 귀향하게 되었다. 결과적으로 그가 개진한 내용은 현실의 정책으로 채택되지 못했다.

이유태의 「기해봉사」의 저술 목적을 살펴보면 다음과 같다. 이유태의 문집의 「抄出年譜及諸公遺稿」를 보면, 이유태의 만언소(기해봉사)에 국가를 경영하는 방법을 남긴 이유는 復讐雪恥에 있었다고 한다.[74] 국가가 약하고 군사력이 피폐하였기 때문에 국가를 부강하게 하고 군사력을 강하게 만들기 위한(國富兵强), 즉 富國强兵의 방책을 쓴 것이 「기해봉사」였다는 내용이다. 이는 효종대에 확장된 '有爲'의 개념에 '부국강병'이 포함되었던 맥락이 잘 드러나는 부분이다. 더불어 이 시기 지식인들의 경세적 관심사의 방향이 부국강병에 있었다는 점도 알게 한다.

이유태가 직접 언급한 진술을 통하여 추론할 수 있는 「기해봉사」의 서술 목적은 바로 '제도의 變通을 통한 更張'이다. 「기해봉사」의 내용 구성에 따르면, 본론으로 들어가기 전 서론에 해당하는 부분에서는 자신이 이 글을 쓰게 된 경위와 이 글의 목적이라고 할 수 있는 '제도 변통을 통한 경장'의 필요성을 중국과 조선의 사례를 통해서 설명하고 있다. 성인의 법은 때에 따라 알맞게 제어하는 것이라, 시기가 변하면 법도 같지 않은 것이라서 성인 정치의 기본 원칙은 변하지 않지만 그 사이에 예악 형정의 구체적인 제도들은 更張한 것이 많다고 하며 경장의 필요성을 강조하였다.[75]

---

72) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "昨者伏聞殿下因災異諭中外之敎, 則殿下亦大疑而深歎, 願聞振救之策, 此誠志士盡言之秋也."

73) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "臣雖在草野, 心懸魏闕, 目擊時艱, 不勝嫠婦之憂, 忘其鄙陋, 思效涓埃之報."

74) 『초려집』 권25, 「抄出年譜及諸公遺稿」, "四月. 草萬言疏, 治國大要, 莫不備具, 蓋先生之意切於復雪, 而每患國弱兵疲, 乃作此疏, 欲其國富兵强, 而用與不用, 則是先生進退之點, 而淨寫未半, 奄遭天崩, 未及封進."

75) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "蓋聖人之法, 因時以制, 時變則法不同矣, 以舜承堯, 以禹繼

경장의 중요성과 관련하여 중국 진·한, 당·송, 명 왕조의 치란을 평가하는 와중에, 송 신종대에는 '有爲'의 뜻이 있었으나 왕안석이 功利를 숭상하는 바람에 중화와 이적이 뒤바뀌었다고 하면서 경장의 원칙이나 방향도 옳은 방향으로 이루어져야 함을 말하였다.[76] 조선의 경우, 조광조가 '유위'의 뜻을 가졌고 이이가 '治道'를 언급했음에도 불구하고, 양난을 거치며 당장 급한 세상의 일을 논의하는 사람이 없어진 상태라고 하였다. 이유태가 자신의 시대에 경세의 의지가 없어졌다고 간주한 것이다. 따라서 이유태는 조선에 당장 필요한 것은 조종성헌을 핑계로 가만히 있지 않고 '경장의 계책'을 내는 것이라고 하였다.[77] 정리하면, 이유태 「기해봉사」의 배경은 '有爲之志'로 표방되는 '양병' 정책의 지속성 확보였고, 목적은 '경장'(제도 개혁) 이었다. 즉, 「기해봉사」에는 양병을 위한 사회제도 및 구조 개혁을 제시한 경세책이 담겨 있다. 단, 이유태에게 이러한 경세책은 '공리' 추구와는 결을 달리하는 것이었다.

다음으로 「기해봉사」에 등장하는 제도개혁에 관한 내용을 작성하는 데에 참고한 전범을 살펴보면 다음과 같다. 「기해봉사」에서 언급된 현실의 문제점 및 이를 개혁하기 위한 제도개혁의 방향을 제시하는 데에 이유태가 참고한 것은 『周禮』, 祖宗成憲,[78] 『朱子增損呂氏鄉約』, (조선)先儒의 논설 등

舜, 聖人之治, 宜無所不同, 而其間禮樂刑政, 更張多矣."

76) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "及至神宗, 値可變之會, 奮有爲之志, 而所信任者非其人, 後仁義先功利, 更變舊章, 反不如初, 馴致大禍, 變夏爲夷, 他尙何說哉."

77) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "己卯年間, 趙光祖等稍欲有爲, 而反爲讒賊所害, 乙巳之禍繼作, 士林糜粉, 萬事瓦裂. 宣廟朝, 李珥等遭遇不世, 方欲恢張治道, 未就而死, 當是時, 昇平日久, 人情忸安, 有識之士, 或憂其衰替之有漸, 而朝廷朋黨之禍, 已無救矣. 壬丁之亂, 有國無之, 丙子之變, 不亡幸也, 喘喘餘生, 狼顧脅息, 魚駭鳥散, 以一時之苟活爲幸, 其復有出一氣發一慮, 以議論當世事者乎. 或有留意於此而有所建白者, 則亦不過補孔塞罅而已. 臣愚以爲由今之道, 無變今之法, 則雖堯舜在上, 伊傳在下, 無益於成敗之數也. 今之所謂法者, 豈皆祖宗之舊章乎, 或丁變亂之時, 權宜姑設之規有之矣, 今議者以爲金石之典, 莫敢出更張之計, 其於祖宗成憲, 則任廢墜而不能復, 於近代弊法, 則務因循而不敢改, 可勝歎哉."

78) '조종성헌'이라는 개념은 말 그대로 '先王이 만든 제도'를 의미한다. 그러나 적시하는 대상이 명확하지 않다는 점에서 유동적, 개념의 사용자에 따라 의미와 범주가 달라질 수 있다는 점에서 자의적인 성격이 강하다. 이러한 특징 때문에 이 개념의 사용자들이 자신의 주장을 정당화하는 수단이나 명분으로 이용하는 면이 강했다. 그렇다고 하여 어떠한 대상도 다 포괄하는 무한히 확장 가능한 개념이 아니라는 점도 명확한 사실이다. '조종성헌'이라고 호명하였을 경우에 그 대상을 그렇게 부를 수 있는지 아닌지는 당대의 합의된 인식이 결정하기 때문이다. 따라서 여기서 이유태가 의미하는 '조종성헌'이란 『경국대전』을 비롯한 국초 이래부터 양난 전까지의 조선의 제도와 법규를 포괄하는 것으로 정의하는 것이 무리없는 해석일 것이다.

이었다. 그는 『주례』 중에서도 현재 시행할 만한 제도와 『경국대전』에서 현재 시행되지 않는 제도를 『주자증손여씨향약』의 법과 조선 지식인들의 경세의 설을 참고하여 하나로 만들었다고 하였다.[79] 이를 볼때 중국 역대 왕조들의 제도적 모범으로 기능한 『주례』와 조선의 법제도를 규정한 『경국대전』이 「기해봉사」의 주요 참고서였음을 알 수 있다.

특히 『주례』의 제도 중에서 현재 실현 가능성이 있는 것과 조종성헌 중에서 현재는 시행되지 않는 제도를 하나의 논의로 만들어(合爲一論) 실천대상으로 지정하였다는 점을 주목해야 한다. 이유태는 국초에 시행되었지만 17세기 당시를 기준으로 보아 사장되다시피한 조선의 제도에 관심이 있었고, 이것의 제도적 정당성을 『주례』에서 찾았던 것이다. 그는 자신이 변통하는 방법은 오직 잘못된 규정을 척거함으로써 조종성헌을 되돌리는 데에 있다는 것을 강조하였다.(臣所欲變而通之者, 只是滌去近日之謬規, 以復祖宗之成憲而已.) '지금의 의론자들은 양난을 계기로 임시로 만든 법규를 금석과 같이 여기면서, 조종성헌에 대해서는 폐지되도록 놔두며 복구시키진 못하고 근래의 폐법에 대해서는 인순고식하며 감히 고치지 못한다'는 발언에서도 알 수 있듯이,[80] 양난 이후 임시로 만든 제도는 '근래의 폐법'으로 여기며 국초 이래의 조종성헌의 복구를 주장하였다.

조선시대에 조종성헌의 언급은 발언자가 발언내용의 정당성을 위하여 전략적으로 내세우는 명분이기도 했다는 점을 생각할 때, 이유태가 언급하는 조종성헌의 복구는 절대적이고 무조건적인 것이 아니었을 것이다. 즉, 자신의 지향하는 경장의 취지와 정신이 잘 드러난 조종성헌에 대한 복구를 의미했을 것이다. 이유태가 언급한 복구해야 할 조종성헌은 바로 '五衛의 제도'였으며, 이는 양난 이후의 임시 제도이자 근래의 폐법인 훈련도감의 제도와 대비되는 것이다. 또한 오위제와 연계된 사회편성 원리이자 구동체계로서 향약과 오가통법, 학교제도 역시 조종성헌의 범주에 있었다. 이유태가 오위제를 언급한 것은 앞서 정리한 대로 「기해봉사」의 텍스트가 양병을 위한 사회제도 및 구조 개혁을 제시한 경세책이라는 점을 고려할 때 정합적

79) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "謹嘗考周禮制度之可行於時者, 與夫祖宗憲章之不擧於今者, 參以朱子增損呂氏鄕約之法, 兼取我國儒先經綸當世之說, 合爲一論."

80) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "今議者以爲金石之典, 莫敢出更張之計, 其於祖宗成憲, 則任廢墜而不能復, 於近代弊法, 則務因循而不敢改."

으로 이해할 수 있는 부분이다. 이에 대해서는 뒤에서 더 자세하게 논의하기로 한다.

이 상소문의 본론은 크게 3부분으로 나눌 수 있는데 당시 현실에서 드러난 국정 운영상의 폐단을 일곱 가지 항목으로 설명한 부분(說弊論), 현실의 폐단을 구제할 16개의 항목을 세 묶음으로 설명한 부분(救弊論), 성학의 방법을 修身齊家의 14개 항목으로 설명한 부분(君德論)이다.[81] 이유태가 인식한 국가의 폐단은 '설폐론'에 7개의 항목으로 나누어 설명되어 있다.[82] 그 중에서 가장 많은 분량을 차지하면서도 구체적인 현실의 문제를 자세하게 보여주는 부분이 다섯 번째 '백성을 구제하는 여러 방책들이 효과(實)가 없음'이다. 여기서 제시된 사료 내용의 대부분은 바로 이 부분으로, 이유태가 인식한 당시 양민을 위한 정책이 보이는 폐단 및 폐단의 원인 등을 알 수 있다.

이유태가 제시한 국가의 폐단 중 다섯 번째 항목 '백성들을 구제하는 여러 방책들이 효과가 없음'은 옛날의 오가통법이 잘 시행되던 때에는 백성들이 모두 호적에 의하여 파악되고, 그들에게는 항상된 생업이 있으며, 역이 고르고 부세가 일정하여, 백성들이 쉽게 선을 행하고 지배자는 백성을 다스리기 쉬웠다고 하는 내용으로 시작된다.[83] 오가통법으로 인민들을 조직하고, 이를 호적에 빠짐없이 올리면 부세와 역의 부과가 적절해진다는 말은 오가통법으로부터 대민통치가 시작됨을 말하는 것이다. 이는 이유태가 백성들의 수를 정확히 파악하고 이들을 안집시키는 데에서 백성의 교화와 효율적인 통치가 이루어짐을 말한 것이다. 오가통법을 고대 이상사회의 핵심 제도로 파악한 것은, 그가 이후 '구폐론'에서 향약과 표리관계를 이루는 오가통법을 강조한 것과 상통하는 부분이다. 이는 인민의 편제와 관리를 원활한

81) 「기해봉사」를 크게 세 부분으로 구분한 것은 이상익, 2007 『역주 기해봉사』, 심산, 11~15쪽.에 의거하여 따른다, 논자에 따라 다섯 부분으로 구분한 경우도 있으나, 대부분 이상익의 구분 방식을 따랐기 때문에 이를 따라도 무리가 없다고 판단하였다.

82) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "今之可言者非一, 而擧其大者有七. 上無求治之實一也, 下無任事之實二也, 經筵無講道之實三也, 學校無造士之實四也. 群策無救民之實五也. 人心亡向善之實六也, 朝廷毋敎令之實七也."

83) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "古者五家爲比, 五比爲閭, 四閭爲族, 五族爲黨, 以相聯屬統治, 而人無不籍, 皆有常業, 役無不均之患, 賦有恒定之法, 是以民之從善也輕, 上之使民也易."

통치를 위한 제도개혁의 우선적인 조건으로 생각했다는 점에서, 토지의 안정적인 분급을 통치의 핵심 요건으로 간주한 유형원을 비롯한 조선의 여러 경세가들과 구별되는 것이다.

고대 오가통법이 잘 시행되었을 때의 이상적인 통치 모습을 언급한 뒤, 이유태는 이어지는 부분에서 民産, 民力, 賦稅, 兵事, 節用, 足食, 生物, 蓄積의 세부 항목으로 나누어 그 폐단을 서술하였다.

> 아! 곤궁한 백성들이 많습니다. 産業이 무너졌으니 백성이 곤궁하고, 力役이 번다하니 백성이 곤궁하고, 賦役이 무거우니 백성이 곤궁하고, 兵農이 합해있으니 백성이 곤궁하고, 國用이 절제되지 않으니 백성이 곤궁하고, 곡식이 충분히 저축되지 않습니다. 죽음을 구제하는 것도 넉넉하지 못한데 어느 겨를에 禮義를 돌보겠습니까?[84]

위의 서술은 국가는 어떤 역할을 해야하는지에 대한 이유태의 생각을 보여준다. 국가는 왕도 실현의 주체이다. 왕도정치의 결과는 교화의 유무로 판단하는 것이 유가정치사상의 일반적인 인식이었음을 고려할 때, 이유태가 제시한 조선의 현실은 바람직하지 못한 상황임이 분명했다. 백성이 곤궁하여 생존을 걱정하느라 예의를 차릴 겨를이 없다는 것은, 恒産이 없어 恒心이 생기지 않는 모습을 말한 것이고 이는 곧 백성에 대한 교화가 실패한 상황이었다.

백성이 곤궁하다는 것의 현실적인 모습은 바로 당시 조선 사회의 인프라 취약성에서 기인한 재정의 부족, 그럼에도 지속적인 재정 수요의 증가였다. 백성들이 일정한 생업을 가지지 못하고 유리걸식하는 상황, 호적 작성이 제대로 되지 않아서 인력과 물력의 파악이 제대로 되지 못하는 상황, 산림과 강에서 취할 수 있는 물자도 고갈된 상황, 저축된 식량이 없는 상황, 이런 현실 속에서 대동법 등의 수세 정책의 개선이 이루어져도 효과가 나타나지 않는 상황은 전쟁 이후 인조~효종 대의 조선의 취약한 인프라로 인한 재정의 부족을 보여준다. 이유태는 이런 상황을 충분히 인지하고 상소문을 통해

---

84) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "嗚呼. 民之困多矣, 産業破而民困, 力役繁而民困, 賦役重而民困, 兵農合而民困, 用不節而民困, 穀無蓄而民困, 救死不贍, 何暇禮義."

이 현실을 각인시키고 있다. 이러한 현실에도 불구하고 부족한 재정확보를 위하여 갖은 대책을 동원한 결과, 오히려 폐단을 양산하는 상황이 확인되기도 한다. 수세의 부족분을 장부의 조작으로나마 채우려고 했던 상황, 누락된 군포를 징수하기 위해 황구첨정 인징 족징이 행해지는 현상, 부역 신역 군역의 부담이 한 양정에 몰리는 상황, 내수사 세입의 증가 등은 국가에서 필요한 경비를 세금으로 채워야 하지만 필요경비를 충당할 만큼의 기반이 확보되지 않아 야기하는 문제들이었다.

전란 이후 조선에는 국가운영에 필요한 재정이 늘어나고 있었다는 사실을 지적한 연구들이 많다. 전후복구를 해야 했던 조선은 관료의 녹봉과 군사비용의 증가로 인한 만성적인 재정적자에 시달렸다. 관료의 녹봉 외에도 궁방전이나 왕실재정의 증가는 사실 전쟁 이전인 성종대부터 지속적으로 제기되던 문제이다. 특기할 만한 것은 군사비용의 증가인데, 이는 두 번의 전쟁이라는 변수가 재정문제에 개입된 상황이다. 전쟁 이후 대응차원에서 군사의 수를 증가시키고 중앙군 중심으로 군사제도를 개편한 것은 필요한 재정의 증가를 초래했다. 이유태가 지적한 폐단 중에 군사 관련 항목이 가장 큰 비중을 차지하는 이유도 이러한 당대의 현실을 반영한 것이라 볼 수 있다.

백성이 곤궁해진 원인으로 꼽힌 여러 사안 중에서, 兵事와 관련된 내용은 자세히 살펴볼 필요가 있다. 먼저 이유태는 兵農이 분리되지 않았던 고대 주나라의 군사제도를 이상적으로 생각하고, 국초의 오위제가 주대의 이상적인 군대운영체제를 구현한 군제라고 생각했다. 주대의 군제는 백성이 평시에는 '比閭族黨'이라는 오가통법의 기본 행정구역 단위 속에서 학교제도를 통하여 교육을 받고, 전쟁의 경우에는 司馬의 지휘 아래 병사가 되어 싸우는 체제였다.[85] '兵農不分'의 상태를 이상적으로 생각하는 것이다. 이는 위에서 언급한 '兵農合而民困'의 구절과 모순되는 것으로 보일 수 있으나, 앞서 다룬 송시열의 경우와 마찬가지로 모병제를 통한 직업군인 양성을 지양하는 입장이라고 이해한다면 쉽게 납득이 되는 부분이다. 이유태가 보기에

85) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "以兵事言之, 則古者兵農不分, 無事則爲比閭族黨, 受敎於司徒, 篤尊君愛親之行, 有事則爲伍兩軍師, 聽命於司馬, 奮親上事長之志, 故王者之兵, 有征無戰."

주대 이후의 병제는 따로 군대의 유지에 드는 재정을 마련함으로써 유지되는 시스템이었기 때문에 폐단이 많이 발생하였다고 하였다. 조선의 경우, 국초에는 오위제를 실시하여 따로 군사양성에 드는 비용이 없었기 때문에 주나라의 취지를 계승한 바람직한 상태였다.[86]

이유태가 보기에 조선에서의 양난 이후 오위제의 붕괴는 군정의 난맥상을 야기했다. 더불어 호적의 기능이 무너지고, 閑遊者가 증가했으며, 유랑민이 늘었다. 따라서 양정수괄이 어려워지고 양역의 폐단이 생겨났다. 속오군 역시 군역과 신역과 부역이 첩역된 상황에 영장의 파견까지 겹쳐 호궤와 점열에 시달리느라 농사를 짓고 가사를 돌볼 여력이 생기지 않을 지경이라고 하였다. 궁궐 숙위를 위하여 수도에 상번해야 하는 구군적의 步兵에게는 納布를 하게 하는데, 이 포가 절반은 병조에 나머지 절반은 각 군문으로 들어가 下吏의 손에 사라진다고 하였다.

이유태는 상기한 폐단들이 오위제의 붕괴와 함께 시작되었다고 생각하기 때문에 이유태는 오위제의 복설을 통하여 양역의 폐단이나 군사재정 상의 여러 문제를 해결해야 한다는 입장에 있었다. 반면 구체적으로 양병을 위한 재정확보의 방법이나 양역의 폐단을 일소하기 위한 구체적인 제도는 언급하지 않고 있는데, 그가 실무행정에 밝지 않은 탓도 있었을 것이다. 그러나 병제의 폐단을 언급하는 이 부분에서 주목해야 할 것은 이유태의 거시적 기획과 이에 담긴 그의 경세적 지향이다. 이유태는 국초 오위제를 주대의 군사제도의 뜻을 살린 모범적인 제도이자 복구해야 할 先王의 良法(先王五衛之良法) 즉, 조종성헌의 군사제도로 생각했다. 그리고 이것은 앞서 설명하였듯이 오가통법의 시행, 더 나아가 근본적으로는 향약의 시행과도 연결되는 문제였다. 즉, 단순히 군사제도의 차원이 아닌 오위제가 잘 작동할 수 있는 제도적 기반으로서의 사회편성 원리까지 염두에 둔 논의였다.

17세기 당시 조선에서는 재정 문제를 해결하기 위해 갖가지 방책들이 제시되었다. 당시 논자들의 관심사 중의 하나는 부족한 재정을 어떻게 확보할 수 있느냐는 것인데 크게 두 가지의 갈래로 그 방법이 제시되었다. 하나는 세제 개혁을 통해 세수를 확보하는 것이고 다른 하나는 세제 개혁은 임시

86) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "我國先王, 選民爲卒, 寄兵於農, 各分其衛, 番上遞代, 國無餉糧之費, 士無獨勞之歎, 其法甚美."

방편이므로 이유태와 같이 근본적인 사회성격이나 체제를 개선해야 한다는 논의이다. 예를 들어 대동법 실시의 주도자인 김육은 전자의 입장이었고, 그는 이미 도성중심의 군사제도로 인하여 병농일치의 기반이 무너진 현실을 인정하고 재정을 안정적으로 확보하면서도 백성들의 생업을 침탈하지 않도록 대동법 실시라는 세제 개혁을 추진하였다. 반면 이유태는 이러한 세제 개혁은 근본적인 것이 아니므로 사회구조를 바로잡는 일부터 시작해야 한다는 입장에 있었다.

이유태의 말을 그대로 빌려 그가 지향한 사회구조 및 체제를 표현한다면, '家에서 출발한 比閭族黨의 사회 구성 원리 속에서, 구성원들은 국가의 문서에 의해 모두 파악되고 井田을 기반으로 하는 일정한 생업이 보장되며 이에 따라 부세도 안정적으로 확보되는 사회'이다.[87] 이유태가 제안한 '비려족당'의 사회구성 원리는 '오가통제'를 의미한다. 이유태는 인재(관료)의 선발과 군병의 선발도 모두 이러한 사회구성 원리 속에서 이루어져야 한다고 말했는데, '병농일치'의 사회를 지향한 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.[88]

사실 위와 같은 이유태의 제안은 새로운 것이 아니다. 비려족당의 사회구성 원리에서 출발한 병농일치 제도와 정전의 토지제도는 이미 고전인 『주례』에 등장하는 유교 사회의 이상이었으며, 조선이 국초에 마련한 여러 제도들 역시 이러한 『주례』의 이상을 차용한 것이었다는 것이 여러 연구들이 지적하는 바이다. 또한 이유태 자신이 밝혔듯이 그의 견해는 17세기 이전의 여러 논자들의 논의를 차용한 것이기도 하다. 이러한 고전의 종합을 통해 이유태가 의도한 사회 기초단위 구성의 핵심은 '家'에 있으며, '가'에서 출발한 사회 조직들의 확고한 정착을 통한 안정적인 사회를 의도했다는 것을 알 수 있다.

「기해봉사」의 '설폐론' 부분은 이유태의 兵政에 대한 견해가 집중적으로

87) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "何謂群策無救民之實也, 古者五家爲比, 五比爲閭, 四閭爲族, 五族爲黨, 以相聯屬統治, 而人無不籍, 皆有常業, 役無不均之患, 賦有恒定之法, 是以民之從善也輕, 上之使民也易."

88) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "以兵事言之, 則古者兵農不分, 無事則爲比閭族黨, 受敎於司徒, 篤尊君愛親之行, 有事則爲伍兩軍師, 聽命於司馬, 奮親上事長之志, 故王者之兵, 有征無戰."

드러나는 곳으로, 효종 대의 양병 정책에 대한 그의 견해와 조선의 兵制에 대한 견해 등을 통해 그가 지향하는 양병 정책의 방향성을 보여준다. 그것은 오위제의 이상을 구현할 수 있는 제도를 통하여 근본적으로 인적 자원의 동원 시스템을 개선해야 한다는 입장이었다. 그가 인식하는 병정의 문제는 국가의 백성을 安集하여 생업에 종사할 수 있게 하는 기본적인 역할을 결여한 데에서 비롯된다. 따라서 사회의 체제를 개혁하는 큰 작업이 수반되어야 했고, 어떻게 이 작업을 수행할 것인지의 방법에 대해서는 이어지는 부분에서 제시하고 있다. 이유태는 '설폐론'의 말미, '구폐론'을 서술하기에 앞서 자신이 지적한 폐단을 일소할 방책에 참고가 되었던 전거들을 나열하면서 조선의 舊制(祖宗憲章), 주자의 「增損呂氏鄕約」, 先儒의 經世設을 언급한다.[89] 이것들은 이유태가 당대의 폐단을 구제하기 위한 제도적 구상에 이용했던 참고체계였다.

'구폐론'은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분인 '正風俗' 조항에서 오가통법과 함께 鄕約, 이에 기초한 社倉의 실시를 주장하였다. 두 번째 부분인 '養人材' 조항은 국가의 통치를 위한 제도적 기반을 제시하는 곳으로, 學敎, 延英院, 科擧法, 五衛, 軍資別倉의 다섯 가지 제도의 시행을 주장하였다. 세 번째 부분인 '革舊弊' 조항에서는 제도 변통의 주요한 사안인 內需司의 개혁, 貢案의 정비, 양전의 시행과 면세전의 혁파(賦稅), 徵布의 기준 정비(人役), 경기 지역의 시급한 量田시행, 무능력한 관원의 도태(汰冗官), 관원의 久任, 사치금지(禁侈習)의 여덟 가지 제도의 개혁을 주장하였다. 그리고 이 모든 개혁을 책임질 기구로 이이가 제시한 經濟司의 설립이 필요하다고 하였다. 경제사의 주요한 역할은 국가운영에 필요한 정보를 상세하게 파악하고 문제가 생긴다면 그 원인을 정확히 진단하는 것으로 설정되었다.[90] 즉, 경제사를 중심으로 국가권력의 행사가 이루어지는 것이었다.

---

89) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "臣雖在草野, 心懸魏闕, 目擊時艱, 不勝嫠婦之憂, 忘其鄙陋, 思效涓埃之報, 謹嘗考周禮制度之可行於時者, 與夫祖宗憲章之不擧於今者, 參以朱子增損呂氏鄕約之法, 兼取我國儒先經綸當世之說, 合爲一論, 取以進於冕旒之下."

90) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "大槩其法, 爲綱者有三, 一曰正風俗, 二曰養人材, 三曰革舊弊. 所謂正風俗者, 卽周禮敎民之法, 而其目有三, 曰鄕約, 曰五家統, 曰社倉. 所謂養人材者, 卽戴記造士之意, 而其目有五, 曰學, 曰延英院, 曰科擧法, 曰五衛, 曰軍資別倉, 此治法之摸樣也. 所謂革舊弊者, 卽修明國制之意, 而其目有八, 曰內需, 曰貢案, 曰賦稅, 曰人役, 曰量田, 曰汰冗官, 曰久任, 曰禁侈習, 此變通之機要也. 然不能明知其衆弊之所由起,

그런데 '구폐론'의 처음으로 다시 돌아가면, 이 모든 것의 시작은 '풍속을 바르게 하는 것'(정풍속)으로부터 시작하는 것이고, 이 중심에는 향약의 시행이 있었다.

이유태는 이 상소를 작성한 비슷한 시기에 별도로 향약을 작성하여 제출하기도 하였을 만큼 국가가 주도하는 향약의 시행을 바라고 있었다. 그가 '설폐론'에서 '兵事'의 폐단을 지적하며 병농의 일치를 가능하게 하는 오가통제를 기초로 하는 사회체제의 정착을 모범으로 언급하였다면, '구폐론'에서는 더 나아가 오가통제와 결합된 향약의 시행이 본격적으로 주장되고 있다. 이유태의 사고 속에서, 『주례』에서 제시된 이상적 사회의 모습에 근거한 오가통법의 제도가 「증손여씨향약」에서 목표하는 사회의 모습과 조화되고 있음을 알 수 있다.

이유태는 백성 교화의 수단으로 조선에 향약의 전국적 시행을 주장하였다. 그는 선조때 이이가 향약의 전국적 시행을 반대한 이유에 대하여 설명했는데, 향약이 시행할 만한 가치가 없어서 그런 것이 아니라 경솔하게 시행하지 말고 적당한 시기를 기다리는 게 좋겠다고 여겼기 때문이라는 것이다.[91] 이유태가 이 말을 한 것은 바로 지금이 향약의 전국적 시행에 적합한 시기라는 것을 강조하기 위해서였다. 그는 여씨 향약을 향약의 기원으로 보고, 주희-이이로 이어지는 향약의 계보 속에서, 國制의 예전과 형전에 제시된 강령과 절목의 부족한 부분을 여씨향약으로 보충하여 시의에 맞게 시행한다면 풍속이 좋아질 것이라고 하였다.[92]

이유태는 향약 시행 주장에 이어서 오가통법의 시행을 제의하면서, '오가의 통이 바로잡히면 호적과 군적이 여기에 달려있기에 기록되지 않는 사람

如醫人之察證下藥, 則牽於東而掣於西, 得於彼而失於此, 無以觀會通而行典禮, 必須先立經濟司, 如李珥之所論. 凡先朝大小臣僚章箚所陳白者, 及近來朝野應旨所進言者, 裒合而看詳之, 且令六曹各司官員及外方監兵使, 以至守令僉萬戶察訪, 皆爲刑止案, 官吏官奴婢屯田幾何, 諸宮家各司田畓奴婢幾何, 諸色軍兵幾何, 官舍幾間, 官穀幾何, 其境內鎭山津渡店舍寺刹, 一一書錄, 又以所見各陳弊端, 而大臣摠管, 郞廳參佐, 盡革弊習, 率由舊章, 咨稟裁定, 以爲一代之規, 則庶幾無弊矣."

91) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "曾在宣廟朝, 廷臣有欲行此法者, 李珥以爲不可徑行, 非以此法爲不可行也, 蓋必有待而然."

92) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "所謂鄕約者, 創於呂氏, 詳於朱子, 增損於李珥者也. (중략) 臣謹按國制, 禮刑之典, 略存鄕約之意, 而綱領似未盡備, 節目似未盡該, 必取呂氏之制而參酌時宜, 行之着實, 則敎成俗美, 民知親上死長之義矣, 臣別冊以便睿覽, 一並投進."

이 없고 均하지 않은 役이 없게 되어서, 8도의 인구를 앉아서도 헤아릴 수 있고 한 나라의 부역을 앉아서도 책정할 수 있습니다.'라며 오가작통 제도의 전반적인 장점을 말하였다. 이에 따르면 인민의 파악과 부역의 책정이 효율적으로 이루어지는 시스템이 오가작통제의 특징이었다. 이어서 그는 그동안 조정에서 지적되었던 양역과 관련된 각종 폐단이 이 제도를 통하여 해결될 수 있다고 하였다.[93]

이유태의 논의에서 향약과 오가통은 밀접하게 연관되어 있다. 이유태는 오가통 실시를 주장하는 부분에서 5가를 기본 단위로 한 향촌 구성원의 조직방식을 제시하고, 이것을 '향약과 표리관계'로 삼을 것을 말하였다. 그는 5가, 25가, 100가, 200가 단위의 통(統)에 각각 主, 正, 長, 司의 책임자를 두는 방식을 오가통의 운영 원리로 파악하였다. 그리고 이것이 향약과 서로 표리를 이루게 하는 것이라고 하였다.[94]

이유태가 향약과 오가통법을 표리관계로 설정한 것은 그의 『초려향약』 속의 내용과 체제를 통해서도 확인할 수 있다. 이 향약의 목차는 鄕約總則, 鄕約凡例, 鄕約文, 會集讀約法, 社倉法, 蒙齋訓戒, 學校模範, 齋規, 學宮揭示, 六藝, 延英院 으로 이루어져 있다. 이 항목들은 「기해봉사」의 '구폐론'에서 제시한 正風俗과 養人材에 해당하는 구체적인 내용으로, 향촌사회 운영의 큰 그림을 보여주는 종합적인 구상이자 관리임명과 교육제도까지 포괄한다는 점에서는 일향 단위의 향촌을 넘어선 국가단위의 개혁책이자 경세론의 성격을 가지고 있다고 볼 수도 있다. 이러한 이유태 향약은 일반적인 향약과는 다른 특이한 성격을 지닌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이유태가 향약이라는 명칭을 붙인 이유는 정부와 지방사회 양자의 상호침투적 구조를 염두에 둔 것으로 생각된다. 지방사회의 입장에서는 국가의 행

93) 『초려집』 권2, 「기해봉사」 "何者, 五家之統正, 則戶籍在此, 軍籍在此, 無人不錄, 無役不均, 八道之人物, 可坐而數, 一國之賦役, 可坐而定也. 臣向所謂刷丁塡額, 逃不旋踵之弊去矣, 一族見侵, 切隣波及之弊去矣, 兩班子支閑遊之弊去矣, 良民兒弱偏苦之弊去矣, 歲抄充定民間騷擾之弊去矣, 物故代定官家密筩之弊去矣, 各官色吏舞弄閒丁之弊去矣, 兵營下吏操縱物故之弊去矣, 餘丁收布之弊去矣, 隱壯除役之弊去矣, 推奴稱念族隣被侵之弊去矣, 逃奴推尋本主見害之變去矣, 官奴逃亡一族徵闕之弊去矣, 豪強侵虐小民之弊去矣, 品官庇護籬下之弊去矣."

94) 『초려집』 권4, 「기해봉사」 "所謂五家統者, 出於周禮而載於我國大典者也, 臣謹按國典, 綱領徒存, 節目未備, 若看此法, 使五家爲統, 統有主, 二十五家爲小統, 統有正, 百家爲中統, 統有長, 二百統爲大統, 統有有司, 與鄕約相爲表裏."

정력에 향약의 시행 동력을 일부 의지해야 향약이 성공적으로 지방사회에 안착될 수 있다. 동시에 인민을 편제하고 관리해야 하는 국가의 입장에서도 오가통법과 같은 편제의 방식이 향약이라는 기초 규약 성격에서 출발해야 행정력의 안정적인 침투가 가능하다.

『초려향약』의 여러 목차 중에서 '향약총칙'은 총 26개의 조항으로 구성되었으며, 입약규정, 임원선임과 조직, 오가통 조직과 작통의 방법, 몽재 및 향교 등의 교육제도, 五衛와의 연계성, 인신파악과 역의 부과, 향약과 오가통의 운영에 대한 대략을 소개하고 있다. 이 총칙 부분에서 향약과 오가통의 관계가 잘 드러나는 부분을 살펴보면 다음과 같다.

> 1. 처음 향약을 시행할 때 외방수령이 경내 士民을 친히 인솔하는데, 老少貴賤을 물론하고 모두 한곳에서 모인다.[95]
>
> 1. 京中 각 坊과 外方 각 읍은 5家를 1統으로 삼아 統主(1인)를 두며, 25家를 小統으로 삼아 統正(모두 常人으로 1인) 및 敎訓(士人으로 1인)을 두고, 100가를 中統으로 삼아 統長(常人으로 1인) 및 直月(士人으로 1인)을 두고, 200가를 大統으로 삼아 上有司(有識者 1인) 및 下有司(常人으로 1인)를 둔다.[96]
>
> 1. 각 통에서는 老少貴賤을 막론하고 모두 기록하여 한 사람이라도 빠짐이 없게 한다. 그 데리고 있는 자제 중에서 15세 이하와 가내 사환노는 가호의 역을 담당하지 않으므로 이름만 기록한다. 각 사람의 성명, 나이, 四祖를 모두 써서 한 건은 도약정(踏印하여)에게 두고 한 건은 官에 올리고, 한 건은 戶曹에 올린다.[97]

---

95) 『초려향약』 "一. 初立約時, 外方守令, 親率境內士民, 毋論老少貴賤, 皆會于一處." (향약의 번역은 이해준 편저, 1998 『초려 이유태의 향약과 정훈』 신서원의 번역을 일차적으로 참고하였지만 오류가 있다고 판단된 부분에 대해서는 달리 번역하였다. 이하 초려향약의 번역문에 대해서도 마찬가지임을 밝힌다.)

96) 『초려향약』 "一. 京中各坊及外方各邑, 以五家爲統, 置統主(一人), 二十五家爲小統, 置統正(一人, 皆以常人爲之), 敎訓(一人, 以士人爲之), 百家爲中統, 置統長(一人, 以常人爲之), 直月(一人, 以士人爲之), 二百家爲大統, 置上有司(一人, 以有識者爲之)."

97) 『초려향약』 "一. 每統, 毋論老少貴賤, 皆錄, 無使一人或漏, 其所率子弟十五世以下, 及家內使喚奴, 則不爲家戶之役, 但錄名而已."

위의 조항에서 볼 수 있듯이, 향약을 시행하는 대상은 경내 士·民이며, 그 시행주체는 외방수령이다. 통주 통정 교훈 통장 직월 상유사 하유사 등 향약에서 규정하는 통 조직 임원은 사인과 상인이 각각 구분되어 있지만, 임원이 될 수 있는 대상에 모두 포함된다는 점에서는 구분되지 않는다. 또한 통 내부의 모든 사람을 노소귀천을 막론하고 기록하게 되어있다는 점, 이들이 바로 수령이 주관하는 향약시행의 주체가 된다는 점에서 국가의 사족과 민인에 대한 행정적인 장악력 증대와 일원적인 국가지배가 이유태 향약과 깊은 관련이 있다는 것을 알 수 있다.

이유태의 『초려향약』의 향약총칙에 등장하는 아래의 조항은 그의 향약구상이 오가통의 인보조직과의 깊은 관련성을 설정하는 것 외에도, 군사제도와도 연결하고 있다는 점에서 큰 특징을 지니고 있다.

> 1. 매년 營將이 책임지고 武才를 강의하고 시험하여 그 가운데 능한 자는 五衛에 소속시킨다. 서울에서 번을 설 때 음식은 軍資別倉에서 낸다. 능력이 없는 자는 귀농시키고 대신 각각 규례와 같이 5升과 木綿 35척 2필을 내게 하여 이를 군자별창에 보내어 오위의 군사들을 예로써 대접하게 한다.[98]

위의 설명에 따르면 경내의 士·民을 대상으로 매년 영장이 무예의 수준을 평가하여 오위에 올려보냄으로써 향약-교육-군사제도가 일원적으로 연결된다. 17세기 당시 조선의 중앙군은 전기의 오위제도가 해체되고, 훈련도감을 비롯한 총융청 어영청 수어청 금위영의 5군영으로 대체되는 과정에 있었다. 훈련도감의 경우 장번급료병으로, 정군-보인 체제의 번상으로 유지되던 오위와는 그 성격이 달랐다. 이유태는 이와 같은 시대의 변화 속에서도 향약의 시행을 영장제도, 오위제도와 묶어서 편제하려고 하였다. 다만, 오위로 번을 나가는 사람들의 軍餉은 무예의 능력이 없는 사람이 낸 곡식과 목면으로 운영되는 군자별창의 재원으로 충당하게 하여, 보인을 따로 두지는 않는다는 점에서 차이를 보인다.

---

98) 『초려향약』 "一. 每年, 營將講試武才, 其能者仍屬五衛. 京中立番, 所食出於軍資別倉. 不能者歸農, 各出五升木綿三十五尺二疋如規, 輸于軍資別倉, 五衛之士, 待之以禮."

『초려향약』의 향약총칙의 몇 개의 조항만 보더라도 이유태가 향약, 오가통법, 교육제도, 군사제도를 긴밀하게 연결시키고 있다는 것을 알 수 있다. 각 통을 구성하는 사민이 향약의 시행 대상이 되고, 이들이 교육과 평가를 통하여 오위에 소속되거나 재정을 부담하는 구조이다. 따라서 각 통 내부의 민인의 이탈이나 은닉이 없어야 이유태가 기획한 제도들이 원활하게 유지될 수 있었다.

5家가 1統이 되어 25家(小統), 100家(中統), 200家(大統)이 조직과 통제의 단위가 되는 오가통제는 주나라의 鄕遂制의 전형에 따라 5가, 25가, 100가, 500가를 단위로 하는 '비여족당'의 구성원리와 흡사하다. 오가통제는 국가에 의한 향촌사회 통제를 지향하는 국가주도형 사회편성원리로 알려져 있다. 또한 국가의 공적 지배권의 경계를 넘나들 수 있었던 사족으로 대표되는 지배층도 국가의 통제 안에 넣어둘 수 있는 강력한 사회구성원리이기도 하다. 오가통제의 실시를 두고 분분했던 당시의 논의는 국가가 어떤 사회구성을 염두에 두고 대민지배를 할 것이냐에 대한 여러 기획자들의 생각을 보여준다.

선행 연구에서 오가통법은 국가에 의한 향촌사회의 통제방식으로 규정되어 왔다. 현종~숙종대 관료였던 尹鑴 역시 오가통법의 실시를 강력 주장하여 「오가통사목」을 작성하는 데에 이르는데, 이 과정을 고찰한 연구의 경우 오가통법은 국가주도의 향촌지배정책의 수단이었다고 결론 내리고 있다.[99] 반면 조선의 향약에 대한 통설에서는 시기에 따라 실시 주체가 달라진 점에 주목하면서도 기본적으로 이것은 사족들이 주도하여 실시하는 향촌 규약이라는 점을 전제로 둔다는 점에서 오가통법과 근본적으로는 대비되는 성격을 가진 지배의 도구이자 사족들의 향촌 자치 수단이라는 입장이다. 그러나 이유태의 「초려향약」에서는 오가통과 향약이 대립적 관계라기보다는 밀접하게 연관되어 상보적인 관계로 설정되었다. 나아가 『초려향약』은 국가의 향촌 통제 전략이라는 틀에서 하나의 제도를 제공한다는 측면에서 작성한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 이유태의 구상이 가진 의미에 대해서는 3절에서 후술하겠다.

---

99) 오영교, 2001 앞의 책, 217~276.

3. 양병 정책 변화의 의미

1) 復古의 이념과 良丁 수괄 정책으로의 전환

효종대 산림 출사 이후 양민-양병 병행론에 따라 제안된 보오법과 향약은 이전까지 시행된 양병을 위한 제 정책이 비판에 직면했던 상황 속에서 나온 것이다. 보오법과 향약은 효종대 후반 양병을 위한 정책의 성격 변화를 반영한다. 영장제 실시나 노비추쇄가 지나친 국가의 개입과 '공리'의 추구로 비판받았기 때문에, 이러한 비판의 명분을 주지 않으면서도 양병을 지속하기 위해서는 정책의 성격 변화가 필요했다.

효종이 주도한 양병을 위한 정책은 단기간에 효과적으로 병력을 충원·증강하고 이를 유지하기 위한 비용을 조달하는 데에 집중되어 있었다. 특히 중앙군 확충과 이를 바탕으로 도성을 중심으로 하는 수도방어체제 구축이 주요 관심사였는데, 가용자원의 절대량을 크게 증대시키지 못하는 상황에서는 누락된 기존 재원을 찾아내서 채우고 이렇게 확보된 인적 물적 자원을 지방에서 중앙, 민간에서 국가로 집중시키는 작업이 필요했다. 그러나 이것은 양난 이후 사회경제적 기반이 복구되지 않은 상태에서는 무리한 것이었다. 효종대의 양병 정책은 국초에 성립된 군역제도가 사회경제적 변화 속에서 와해되던 현실과 양난 이후의 경제적 기반의 붕괴라는 이중적 문제가 주어진 상태에서 추진되었다.

왜란과 호란을 겪은 이후 조선 정부는 경제적 기반의 재건을 시도함과 동시에 군역자원 확보에 힘을 기울였다. 군역자원의 확보방식에는 병농일치 원리에 기초한 국초의 군역제도를 복구하는 것, 收布와 代立의 현실을 받아들여 급료를 포함한 일체의 경비를 국가의 재정으로 부담하는 병농분리로 나아가는 것 크게 두 방법이 있었다.[100] 正軍-保人 시스템에 입각하여

---

100) 17세기 양역확보 방식에 대한 분류는 정연식, 1993「조선후기 '役摠'의 운영과 良役變通」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문과 국사편찬위원회 편, 1997 앞의 책 등에서 조선후기 양역모순 해결을 위해 거론된 각종 제도들의 성격을 병농분리/병농일치의 원리에 따라 나누어 본 것이다. 병농일치와 병농분리로 군제개혁의 성격을 나누어 본 것은 강만길, 1979「軍役改革論을 통해본 實學의 性格」『동방학지』22에서 등장하여 이후 김용섭, 1985「朱子의 土地論과 朝鮮後期의 儒者」『연세논총』21과 김종수, 1990「17세기 군역제의 추이와 개혁론」『한국사론』22의 연구에서 이 분류방식으로 개혁안의 보수/개혁, 복고/진보를 가늠하는 기준으로 쓰였다. 본 논문에서는 병농일치/병농분리의 분류 방식의 의의에 전적으로 동의하는 것은 아니지만, 이 분류가 조선시대 사회운영 원리를 조망하는 데에 유용한 부분이 있다고 판단하여 차용하기로 한다.

중앙 五衛에 입역시키는 방식을 근간으로 하던 국초 이래의 군역제는 병농일치의 원리에 입각한 것으로, 군역의 수행에 雇立이 만연하는 상황을 어쩔 수 없이 받아들이면서 徵布를 바탕으로 한 모병제를 받아들인 양난 이후의 군제는 병농분리의 원리에 입각한 것으로 이해된다.[101] 그러나 番上立役에서 모병으로의 완전한 전환이 아니라, 전자를 제도적으로 포기하지 않되 후자로의 변화를 부득이 수용한 형태였기 때문에 17세기 당시에는 양자가 혼재된 형태였다.

제도적 혼란 속에서도 양병은 포기할 수 없는 과제였기 때문에 지속적으로 군정 확보와 군사재정의 확대 정착이 추진되었다. 동시에 국초에 마련한 군역제의 원칙이 무너지고 있는 상황 또한 어떤 방향으로든 해결해야 하는 과제로 주어졌다. 그러나 원칙으로 돌아가는 것과 새로운 현실을 받아들이는 것 어느 쪽이든 쉽지 않은 선택이었기 때문에 세밀한 논의와 검토가 필요한 사안이었다. 또한 두 번의 전쟁 이후 방어를 위한 최소한의 군사력이라도 유지해야 한다는 필요성이 절실한 상황에서, 국초의 원칙에 입각하여 군역제도를 복구하는 것은 이미 변화된 사회실정을 감안할 때 극히 어려운 일이었다. 이미 군정의 확보가 다급하여 구래 군역의 원칙을 지켜야 한다는 이상과는 별개로, 이미 선조대의 속오군이나 인조대의 훈련도감 어영군 수어청 정초청 등의 중앙군영 같은 새로운 군사기구를 창설한 상황이었다.[102]

17세기에는 일단 기존 장부의 군액만큼이라도 군정을 확보하려는 여러 조치들이 시행되었다.[103] 이는 군역 수행의 대상이지만 避役 등 여러 이유로 누락되었던 良丁을 색출하는 작업이었다. 인조대에는 임난 이전 40만이었던 군액 중에서 약 20여 만명이 넘는 궐액이 발생했지만 그 중에서 2천명 정도만 채울 계획이라는 비변사의 보고가 나올 정도로[104] 기존 군액을 충정을 하는 것이 쉽지 않았다. 이러한 상황에도 불구하고 인조대부터 지속된 중앙군영의 증설은 役摠의 증가를 낳았고, 군비확장을 야기하는 정책은

101) 국사편찬위원회 편, 1997 앞의 책, 105쪽.

102) 인조대 중앙군영 확충은 '이괄의 난'이라는 국내적 요인이 동기가 되어 서인 정권의 정치적 기반 확립과 관련하여 진행되었다는 시각이 주요하다. 이에 대해서는 이태진, 1985 「西人의 執權과 軍營增設」『朝鮮後期의 政治와 軍營制變遷』, 한국연구원을 참고.

103) 한국역사연구회 17세기 정치사연구반, 2003 『조선 중기 정치와 정책』 아카넷, 163~164쪽.

104) 『인조실록』 권49, 인조 26년 9월 18일 기묘.

군사재정의 지출을 가속화하였다. 역총 확보를 위해서는 양정수괄이 절대적으로 요구되었다. 양정을 수괄하기 위한 방법에는 歲抄, 號牌, 五家作統, 사모속 폐지 등이 있었다.

16세 이상의 良丁에게 호패를 소지하게 한다는 호패법은 조세와 역을 부과하는 데에 효율적인 방식으로 이해되었고, 조선 전기 태종대에 한 차례 시행된 적이 있었다. 그러나 이 방식은 국가가 백성을 가혹하게 통제하는 것으로 인식되어 민심의 동요를 불러온다는 이유로 비판의 대상이었다. 광해군 대에도 백성 개별의 인적사항 및 직역의 정확한 파악을 위하여 李廷龜의 건의로 호패법이 1612(광해군 4)년에 시행되었지만 사족들의 반발로 인하여 이내 중지되었다.[105] 1625년(인조 3)에 많은 반대에도 불구하고 실시한 호패법은 시급하게 군병을 조달하기 위한 것이었다. 이때 발표된 事目은 호패 미착용자에 대한 참형까지 언급할 정도로 가혹하게 여겨진 제도였다. 아래는 인조대 호패법이 시행되었을 때, 이를 반대한 김장생이 올린 상소의 일부이다.

> 오늘날 號牌에 관한 일은 軍額이 비거나 허위이기 때문에 설치한 것입니다. 그러나 법만으로 다 되는 것은 아니고, 법을 설치하면 그에 따른 폐단도 생기는 것은 형세상 당연한 일입니다. 당초 호패법을 설치할 때에 신은 이러한 우환이 있을까 염려하였기 때문에 쉬이 시행하여서는 안 된다는 뜻을 引對 때에 대략 아뢰었고 또 상소로도 아뢰었습니다. 이제 호패법으로 인해서 閑丁을 많이 얻더라도 문서에 올린 뒤에 곧바로 도망해 버리고 私賤이 되거나 公賤이 되기도 할 것입니다. 법이 시행되지 않으면 법이 없는 것과 다름이 없습니다. 더구나 호패법 시행에 따른 事目이 너무 복잡하여 거행하기가 매우 어렵습니다. 監司로 하여금 差使員을 정해서 정리하여 문서를 만들어 병조에 올리도록 한 뒤에 어사를 보내서 삼가치 못한 점을 추급하여 조사하게 한다면, 일이 착실하게 진행되어 소요스러운 폐단을 없앨 수 있을 것입니다.[106]

---

105) 허태구, 2019『병자호란과 예, 그리고 중화』, 소명출판, 43~44쪽.
106)『인조실록』권14, 인조 4년 9월 1일 경오.

김장생은 군액 충정의 필요성은 인정하지만, 호패법 시행으로 발생할 폐단이 더 크다고 보고 시행을 반대하는 입장이었다. 군액 충정을 위해서 호패법을 실시하여 한정수괄에 성공하더라도 入籍 이후에는 백성들을 다시 도망가게 하거나 노비로 투탁하게 만들기 때문에 사실상 '법이 없는 상태'나 마찬가지라고 하며 '호패법 무용론'을 제기한다. 그만큼 백성들이 두렵게 생각하는 법이 호패법이며, 불필요한 소요만 일으켜 민심을 어지럽히는 결과를 우려하였다. 또한 김장생은 호패법을 시행하는 행정적인 절차도 비판하였다.

김장생의 발언에 의하면 당시 호패법의 실시는 각지의 지방관이 아닌, 이를 위해 별도로 각 州縣에 파견된 어사가 주관하는 방식으로 행해졌다. 그러나 어사들은 이 일의 경험이 없는 신진어사가 많아서 일처리가 무난하지 못했고 이에 협조해야 하는 지방관도 전권을 위임받은 것이 아니라 효율적이지 못하다고 하였다.[107] 그렇기 때문에 호패법은 인조대에 수많은 비판을 받고 뒤로 다시 시행되지 않았다. 효종대에 군액 충정의 필요성이 제기되었을 때, 호패법은 잠시 거론되기는 하였지만 '잔인한 법'으로 지목되어 시행되지 않았는데, 이는 민간의 소요와 불만을 감수할 만큼 효과를 보는 제도가 아니라는 인조대의 경험 때문이었다. 인조대의 호패 시행은 우여곡절 끝에 역총이 기존 103만 명에서 226만 명으로 크게 늘었다.[108] 그러나 정묘호란 이후에는 호패법은 더이상 실시되지 않는 대신 空戶充定을 위한 歲抄가 실시되었고, 이는 새로 설립한 군영의 군사를 확보하는 데에만 그쳤다. 정리하면, 양난 이후 조선 정부에서는 군사양성의 필요성에 따라 군적 정비를 하고자 호패법을 시행하여 한정수괄을 실시하였고, 그 결과 역총이 증가하는 성과가 나왔으나 지속적으로 이어지지 못하는 상황이었다.

효종대에도 역시 앞선 시대의 과제를 이어받고, 국왕 개인의 강력한 의지로 양병 정책을 추진함에 따라 군액을 확보하고 인조대에 신설된 군영의

107) 『인조실록』 권14, 인조 4년 9월 1일 경오, "今聞先遣御史, 使之擅行許多事目於各邑. 一人之身, 勢難盡檢道內, 而監司不得下手於其間矣. 御史中, 亦不無新進未經事之人, 徒以鞭扑爲事, 騷動人心, 則當此西憂方急之時, 事未就緖, 必有中廢之患矣. 自古謀國, 不顧遠慮者, 必有近憂, 所謂慮不在千里之外患在几席之間, 正爲此也."

108) 정연식, 1993 앞의 논문, 12~14쪽.

군사를 늘리려고 시도하였다. 그러나 선행 연구에서 지적되었듯이 효종대의 역총은 거의 증가하지 않았다.[109] 기존 군적에 있는 군액을 유지하면서 신설된 군영의 군사를 늘리려는 계획은 추가적인 양정의 확보가 전제되어야 했지만 국가의 경제형편이 좋지 않아 제대로 시행되지 못했다. 인조대에 호패법 시행에 대한 논의가 활발했고 또 실제로 시행되었던 것에 비하여, 이 시기에는 호패 시행이 노비추쇄와 같은 반발이 많고 민폐가 많은 정책과 비교대상으로 거론될 만큼 고려대상도 아니었다.[110] 역총을 늘리지는 못하지만 기존 군액만큼의 양정을 확보하려는 노력은 지속되었다.

군액 충정의 필요성이 현안으로 거론될 때마다 그 해결책으로 제시된 것의 가장 원론적인 것으로는 軍籍의 개정이 있다. 그러나 군적의 정비는 사실 양난 이전부터 지속적으로 요구받던 사안이었으나, 民力이 많이 소요된다는 이유로 제대로 시행되기가 어려웠다. 효종 대에는 양병 정책으로 인하여 軍丁의 확보가 절실한 상황에서 그 대책으로 군적을 개정하여 良丁의 수를 제대로 파악한 뒤 그 현실에 맞게 군액을 다시 책정하고 부과하자는 제안이 심심치 않게 개진되었으나, 필요성의 확인에만 그칠 뿐이었다. 이는 효종 대 이전에도 마찬가지였다. 효종대에도 군적의 개정이 불가능에 가깝다는 것을 깨닫자, 이 방법은 군액 확보의 원론적인 차원에서만 거론이 될 뿐 정책으로 시행되지는 못했다. 대안으로 제시된 것은 號牌法이었지만 앞에서 살펴본 대로 이 제도에 대한 인식이 좋지 못하여 시행되지 못했다.

군역자원을 확보하기 위한 정책은 오랜 기간 누적된 조선 사회의 구조적 모순을 시정하지 않고는 한계가 있었다. 그것은 오랜 기간 진행된 사족의 피역에서 비롯된 군역의 양역화 및 오롯이 군역을 재정적으로 책임져야 하는 양인의 부담이었다.[111] 이러한 구조적 문제를 해결하지 않은 상태에서의 양병 정책이 일환으로 추진된 군액의 확충은 많은 관료의 반대에 직면하였기 때문에 제대로 시행될 수가 없었다. 또한 재정을 소모하는 방식의 양병은 김육을 비롯한 관료들이 극렬히 비판하던 것이었다. 효종이 정책의 추진 과정 중에 보여준 전제성과 이에 대한 관료들의 견제는 이시기 양병이 상

109) 정연식, 1993 위의 논문, 15~16쪽.
110) 『효종실록』 권14, 효종 6년 1월 29일 갑인.
111) 국사편찬위원회 편, 1997 앞의 책, 120~125쪽.

당히 힘들게 진행되고 있었다는 것을 보여준다.

효종이 적극적으로 추진한 양병 정책이 국가재정에 많은 부담을 주는 것이었기 때문에 이에 대한 해결책으로 제기된 정책 중 儒布論과 戶布論이 있다.[112] 이것은 군역의 의무에서 이탈한 사족도 양인들과 같이 군역을 부담하는 차원에서 포를 내어 재정에 보충하자는 목적에서 개진된 것이었다. 효종대에 사족에게 포를 걷을 것을 건의한 대표적인 인물은 김육이었다. 그는 차자를 올려 국가의 재정이 부족하여 양병이 어려운 실정을 이야기하며, 병사의 수를 늘리는 것 대신 정예병 육성에 힘을 기울이자며 군사의 수를 도성의 경우 5천으로 한정하여 그 군액을 유지하는 것을 목표로 하자고 건의하였다. 동시에 이렇게 확보된 군사에 들어가는 비용의 조달 방법으로 사족에게 수포할 것과 유민을 모아 둔전을 경작하게 하고 세를 걷어 군량미를 조달하게 할 것을 건의하였다. 경대부 및 대부, 사서인의 자제로서 직역이 없는 사람들 중 나이가 20 이상인 사람들에게 일년에 포를 1필씩 걷어서 나라 재정(國用)에 보태자고 하는 그의 건의는 국가의 재정으로 군대를 운영하는 兵農을 구분하자는 입장에 있었다. [113]

김육의 건의에 대하여 국왕은 비변사에서 검토하라고 지시하였고, 이에 대해 비변사 대신들이 논의한 결과는 시행할 수 없다는 것이었다. 영의정 정태화는 閑遊人에게 포를 걷는 것에 대하여 뚜렷한 명분이 없고 흉년이 들어서 어렵다는 견해를 밝혔고, 이경여는 사농공상 모두 맡은 일이 있어야 하니 한유인에게 포를 걷겠다는 것은 명분상 어긋날 것은 없지만, 그들이 스스로 하는 일이 없다는 것이 잘못인지 알고 있지 못하여 포를 걷겠다고 하면 원망이 생길 것이라며 역시 반대하였다. 이경석 역시 위 두 사람과 비슷하게 포를 걷을 명분이 없다는 이유를 들어 반대하였다.[114] 김육의 건의에 대한 세 사람의 공통된 반대 이유는 한유자 수포를 시행함에 있어 설득할만한 명분이 없다는 것이었다. 이는 당시 사족들이 군역을 지지 않는 것을 당연시하는 분위기가 만연했음을 보여준다. 따라서 이들에게 포를 징수하는 것은 원성을 살수도 있다는 이경여의 발언이 현실적인 지적이었다. 이

112) 17세기 유포론과 호포론에 대해서는 정연식, 1993 앞의 논문을 참고하였다.
113) 『효종실록』 권12, 효종 5년 1월 12일 계묘.
114) 『비변사등록』17책, 효종 5년 1월 19일.

러한 논의 끝에 김육이 건의한 사족 수포는 채택되지 않았다. 이로부터 며칠이 지나서는 장령 沈棆이 김육과 같이 사대부 자제들 중 직역이 없는 사람들에게 포 1필을 내게 하자는 의견을 내었고, 국왕이 이를 비변사에서 의논하게 하였으나[115] 얼마 뒤에 국왕 자신이 이를 상의하는 자리에 역시 이것은 호패법을 실시하는 것만큼이나 어려운 것이라고 발언하여 쉽지 않은 일임을 인정하였다.[116] 요컨대, 김육의 사족수포론(또는 유포론)은 양병을 위한 재정의 용도로 건의된 것이었으나, 사족이 군역을 담당하지 않는 것이 당연시된 당시의 분위기로 인하여 기각되었다.

金益熙 또한 庸布論을 제기하여 한유자 수포를 건의하였다. 김육이 사족 수포를 건의했던 같은 해에 김익희는 封事를 올려 몇 가지 시무에 대한 건의를 하였는데, 그 중의 하나가 사족 수포의 정당성을 말하는 것이었다. 그는 양병을 위한 재정 확보를 위해 사족 수포를 건의하였고, 사족의 피역이 당연시 되었던 당시로서는 재정이 확대되는 효과를 가져올 수 있었다. 그는 전함관과 생진사, 초시 입격자와 병이 있는 사람을 제외한 사족 중에 30세 이상인 사람, 과거공부를 하지 않는 20세 이상의 사람들에게 해마다 포 2필을 거두자고 건의하였다. 김육이 양병에 소요되는 재정을 확보하는 방책 중의 하나로 사족 수포를 건의했듯이 김익희의 사족 수포 발언 목적도 같았음을 다음을 통해 알 수 있다.

> 양반의 자손이 庸布를 낸다면 氓隷 같은 천인들이 어찌 감히 피역할 마음을 먹겠습니까? 당연히 명령을 따르기에 여념이 없을 것이니, 대개 군사와 농민의 구분도 은연중 그 속에 있게 되는 것입니다. 만약 이렇게 된다면 1년에 布 70~80만 필을 얻을 수 있을 것이니, 10만 군사를 양성하는데 넉넉하지 않겠습니까. 양성할 밑천이 충분하게 되면 軍制를 변통하거나 軍律을 정비하는 일들은 바로 그다음 일들일 뿐입니다.[117]

---

115) 『효종실록』 권12, 효종 5년 1월 22일 계축.
116) 『효종실록』 권12, 효종 5년 2월 9일 경오.
117) 『창주집』 권8, 「甲午封事」 "兩班子枝, 旣納庸布, 則氓隷之賤, 豈敢生避役之心? 自當趨令不暇。蓋兵農之分, 隱然在於其中矣. 如是則歲可得布七八十萬匹, 其不能贍養十萬軍兵乎? 贍養之具旣足, 則變通軍制, 修明師律, 乃是次第事耳."

위는 사족수포를 제안한 항목의 마지막 부분이다. 양반 자제들이 庸布를 내는 것이(兩班子枝, 旣納庸布) 병농의 구분을 가능하게 한다고 하여, 수세를 통한 재정확보로 군사 10만을 양성하는 것이 가능하고, 이를 바탕으로 군제와 군율을 정비할 수 있다고 하였다. 또한 그는 '군사와 농민이 구분되는' 효과도 있다고 했는데, 이는 병농이 구분되지 않았던 본래의 제도가 당시의 현실에 맞지 않는다는 인식이 있었던 까닭이다. 효종 역시 재정을 통한 군대 양성을 추진하면서 병농의 구분을 바람직한 상태로 여겼다. 김익희의 건의는 효종이 동의를 표하며 비변사에서 논의해 보라고 했지만 시행되지는 못했다. 2년 뒤에는 원두표가 나라의 재정이 부족하여 대책을 논의하는 자리에서 도성을 포함한 모든 읍에 1호당 1필의 포를 거두자는 戶布法을 건의하였다. 이 역시 '軍國의 비용을 공급하는' 수단으로 건의된 것이었기 때문에 그 목적이 앞의 두 사람과 크게 다르지 않았다. 효종은 이에 대하여 호패법이 제대로 실시되지 않아서 家戶의 정확한 파악이 되지 않으므로 1호당 균일하게 1필씩 거두기가 어려울 것이라는 현실적인 진단을 내리고 시행을 명하지는 않았다.[118]

이 시기 조정 관료들은 효종의 양병 정책 추진에 동의하여 힘을 실어주는 쪽이나 그렇지 않은 쪽이나 재정 마련과 군액 확보의 필요성은 절실하게 느끼고 있었다. 국왕이 지속적으로 양병을 위한 정책을 추진하는 상황에서 그것에 대한 반대와는 별개로 國用을 채울 방법은 생각해야 했기 때문이다. 효종이 시도한 거의 모든 양병 정책에 반대를 했던 김육이나 비교적 충실히 수행했던 김익희, 원두표 모두 이렇게 재정을 확보하기 위한 정책으로 유포와 호포를 걷을 것을 건의하였다. 그러나 상당수의 관료들이 재정 확장을 통한 양병이라는 큰 방향성에 반대를 표하고 있었고, 또 이들의 건의가 시행하기 쉬운 것도 아니었으므로 모두 시행된 적은 없다. 이러한 상황에서 효종 재위 후반기에 조정에 나온 송시열을 비롯한 산림은 양정을 수괄할 방법으로 오가작통을 건의하였다.

효종 재위 후반기 산림의 출사로부터 시작된 한정수괄에 대한 정책적 고려는 오가작통의 실시에 모아졌다. 오가작통은 5가를 한 통의 조직으로 편

118) 『효종실록』 권16, 효종 7년 2월 21일 경오.

성하여 상호감시와 연대책임을 통하여 피역자를 방지하고 양정을 일정한 수로 확보하려는 정책이었다. 이것은 '以農養兵'의 방식, 즉 세수를 통해 재정을 확보하고 직업군을 양성하여 이를 양병의 방편으로 삼으려는 국왕의 양병 추진 방향에 제동을 걸고, 사회편제를 통한 '以兵養兵'을 하려는 것이었다. 양병의 필요성에는 공감하되 그 방법을 달리하자는 것이었다. 이 방식은 기존 연구에서는 효종대 이전에 호패법이나 공호충정으로 설명되는 양정수괄의 방식과 동일한 계열로 분류된다. 또한 국왕의 양병 추진을 보조하면서도 그 방법에 있어서는 다른 구상을 한 김익희 같은 관료들의 견해와 일치하는 것이기도 하다.

조선후기 양정수괄에 대한 논의는 '良役變通'이라는 주제 속에서 다루어졌다. 양역변통을 무엇으로 정의할 것인가에 대하여 크게 "피역행위를 봉쇄하고 규정을 고침으로써 良役制를 본래대로 유지하려는 것"이라는 견해와[119], 양역의 성립 자체를 16세기 班常 신분제가 자리잡음에 따라 나타난 사족의 군역 기피현상으로 보기 때문에 "良役制 자체를 폐기하려는 것"이라는 견해가 있다.[120] 전자의 경우 戶布制와 같은 대변통론은 군역제의 근본적 변혁이라 하여 양역변통론과 구별하였으며, 후자는 양정수괄이나 군액감축 같은 것을 오히려 양역번통론에서 제외시키고 있어서 무엇을 양역변통으로 볼 것인가의 문제에 있어서는 양자의 견해가 다르다. 그러나 양쪽 모두 '사족의 피역'으로 인한 양역 모순을 공통적으로 지적하고 이러한 현상에 대해 어떻게 대응하는가를 판단의 기준으로 삼고있다는 점에서 '신분제가 존재하는 중세사회의 구조적 모순'을 개혁할 의지가 있는가의 여부를 중요하게 생각한다. 더하여 후자는 '양역제가 양인의 人身 파악으로 유지되는 구조'[121]라는 점에 기초하여 양역제의 소멸은 국가의 인신지배에서 벗어나는 발전적인 움직임으로 파악하고 있다.

위의 기준에서 판단한다면 효종 후반기 산림 출사 이후 진행된 오가작통 실시로 대표되는 한정수괄 논의는 신분제의 모순을 수용, 현 체제의 유지하는 가운데 변화를 구한다는 점에서 복고적이고 보수적이다. 양역변통에 대

119) 김용섭, 1988『(증보판) 韓國近代農業史硏究』, 일조각, 423쪽.
120) 정연식, 1993 앞의 논문, 9쪽.
121) 정연식, 1993 위의 논문, 249쪽.

한 위 연구들의 개념정의를 수용한다면 이러한 평가는 필연적이다. 그러나 기존 논의를 기반으로 하여 숙종대 戶布論을 시행함과 동시에 오가통법의 시행도 주장한 尹鑴의 노선을 분석한다면 일관된 설명을 할 수 없다. 양역제를 유지하고자 하는 입장을 양역변통으로 보는 정의를 따른다면 오가작통은 기존체제의 유지를 통해 양정을 수괄하고자 하는 것이기 때문에 보수의 노선이지만 호포론은 양역제의 소멸을 의미하기 때문에 발전적인 입장이다. 양역제를 폐지를 양역변통이라고 보는 입장에서도 마찬가지로 의미가 부여된다. 결국 중세적 신분제 모순을 극복하는 것 여부에 초점을 맞춘 기존 연구는 제도가 가진 중세적 한계의 '정도'를 주관적으로 판단하여 그 의의를 평가하게 된다.[122] 따라서 이 시기 양정수괄을 다른 방향에서 접근할 필요성이 있다. 즉, 조선의 군역제, 양정 확보 방식에 대한 제 논의를 분석할 때, 중세적 신분제의 기준을 벗어난 다른 방식의 설명을 할 수 있다면 더욱 풍부한 역사상을 제시할 수 있을 것이다. 특정 군제의 운영을 위한 사회체제 구성의 원리 및 이념적 기반 같은 것이 그 대안이 될 수 있다.

효종은 앞에서 살펴본 것과 같이 국가의 재정을 투여하여 군사를 양성하는 병농분리의 방식을 선호하였다. 훈련도감의 운영 방식이 바로 병농분리의 직업군 양성을 통한 것이었고, 앞서 살펴보았듯이 송시열과 이유태 모두 이에 대하여 비판적이었다. 또한 수어청과 어영청 총융청의 중앙군의 확충과 이를 중심으로 한 도성 일대 방어체제의 정비는 구군적의 공호충정이 완성되지 않은 상태에서 신설 군영들을 채울 군액을 증가시켜야 하는 과제를 만들었다. 특히 도성의 방어체계 구축을 위해 설치한 강화, 안흥 등지의 진보에 주둔시킬 군병과 여기에 소요되는 물자를 위한 재정의 부족을 해결하는 데에 노비추쇄와 속오군 정비 둔전 운영 등을 동원하였다. 그 과정에서 보여준 그의 전제성에 대한 조정 관료들의 반응은 지지보다는 반대가 많았다. 그들은 국왕의 전제성을 경계하고, 국가 재정을 소모하는 방식의 양병은 시의성이 떨어진다고 생각했다. 양병-양민의 대립적 구도를 세워 국왕의 양병 정책을 비판한 것은 양병 자체에 대한 반대가 아니라 그 방식에

122) 조선후기 서인 노론계 관인 및 유자들이 호포론을 주장한 것에 대하여 그것은 반대론자 보다는 진일보한 것이지만, 체제위기를 극복하고 기존 질서를 지키기 위한 일종의 타협이었으며, 토지를 기준으로 한 진정한 개혁인 結布 논의와 비교했을 때에는 보수적이라고 평가한다(김준석, 2003 앞의 책, 335~340, 456쪽.).

대한 비판이었다. 그들은 그것을 功利라고 불렀다. 이 당시 김육이나 김익희 등에 의해 제기된 사족수포는 사족이 군역에서 빠져나가면서 생긴 결손을 보충하기 위한 것으로, 후에 산림인 유계가 戶布를 건의한 맥락과 같았다.[123] 이들이 사족에게 수포를 하자고 건의한 것은 재정을 한정수괄의 방식으로 충당하고자 한 것이었다. 이러한 상황에서 조정에 나온 산림은 그간 국왕이 보여준 양병 방식에 대한 관료들의 비판에 동의하였으나 국왕 개인의 요구를 수용해서 양병을 지속할 방법을 모색했다. 그들은 국왕이 선호하던 방식의 양병이 아닌 다른 방식을 제시했는데, 그것은 '양민-양병 병행론'으로 표현되었고, 이를 실천하기 위한 구체적인 방법으로 송시열의 경우 부병제의 정신을 살린 군제의 운영 및 양역 확보를 위한 오가통법을 건의하였다. 이유태는 국초의 오위제 복구론을 제시하였고 이를 위한 사회구성원리로 오가통법과 향약 시행을 주장하였다.

송시열은 '병을 농에 부치는' 즉, 양병의 인적 물적 자원의 근거가 반드시 확보되도록 '병농일치'가 되는 것을 이상적으로 보았다. 그러면서 병농일치의 모범으로 삼은 당나라의 부병제를 조선의 어영군의 제도와 연결시켰다. 훈련도감의 운영방식과 대비하여 어영군의 운영방식을 우월하게 생각한 것은 "백성으로써 養兵을 한 것은 훈련도감의 제도인 즉 나라가 가난하면 백성이 병들게 되고, 병사로써 양병을 한 것은 어영청의 제도"[124]라고 한 발언에서도 볼 수 있는 모습이다.

송시열이 제안한 보오법은 재정확장을 통한 양병의 추진을 차단하고 양정 수괄을 통하여 기존에 확보된 군액만큼을 빠짐없이 충정하여 양병을 하고자 하는 의지가 반영된 것이었다. 또한 당시로서는 현실적인 방편으로 조정에서 논의된 정책이었다. 효종대 간간이 제시된 수포론이 호응을 얻지 못하고, 결국 군병을 확보하는 방식으로 기존 군액의 충정만이 대안으로 남게 되자 이를 위하여 보오법이라는 인민 통제책이 양정 수괄을 위한 제도로 활용방안이 모색된 것이다. 이유태가 오가통법과 연관 속에서 향약 시행을

---

123) 정연식이 사족수포론이 양역변통의 차원이 아닌 '재정변통'이었음을 주장한 이유도 결손 보충을 위한 이유에 주목한 것이다.

124) 『송자대전』 권20 「擬進孝廟御札疏- 己巳二月」"一. 以民養兵. 訓局之制, 則國貧而民病. 以兵養兵. 御營之制, 然後兵民兩便. 此則顯廟時, 已令赫然變通, 而奉行不誠,訓局兵尚多矣."

건의한 것 역시 병농일치의 오위제를 복구할 수 있는 제도적 기반이 여기에 있다고 생각했기 때문이었다. 이 또한 보오법이 제시된 맥락과 상응하는 것이었다. 이유태의 오위제 복구 및 이와 연관된 향약 시행 주장은 채택되지 못했다. 향약을 중심으로 하는 그의 개혁론은 오가통법 시행 논의 차원으로만 수용되어 현종대 초반에 논의되었는데, 이는 당대 조정에서의 관심사 중 하나가 오가통법이었기 때문이다.

당나라의 부병제 원리에 따른 정군-보인의 체제의 군제 운영이나 국초의 오위제 복구는 피역자가 발생하면 유지하기 어려운 제도였다. 따라서 오가통법과 향약으로 안정적인 양정수괄이 가능한 사회체제를 구축하자는 주장이 나올 수밖에 없었다. 이는 또한 효종대에 추진되던 양병의 방식, 즉 재정의 확장을 통한 군비확장에 대한 비판적 대안의 성격이 강했다. 이 둘이 주로 자신들의 주장의 정당성을 설득시키기 위하여 동원한 레토릭은 자신들이 지지하는 제도가 『주례』 또는 삼대에서 왔다는 것이었다. 이들이 훈련도감의 모병제를 비판하면서 양정수괄을 통하여 양병을 지속해야 함을 주장했을 때에도 근거로 활용한 것은 주나라의 병농일치와 당나라의 부병제의 이상이었다. 즉, 양정수괄을 바탕으로 하는 양병의 방식은 復古의 이념과 조응하면서 정당성을 확보했음을 알 수 있다. 복고의 이상은 군제에서 그치지 않고 군제 운용의 바탕이 되는 사회조직 구성의 원리까지 이어졌다. 송시열은 주공의 제도를 계승한 보오법을, 이유태 역시 주나라의 사회체제 구성원리를 계승한 오가통법 및 이를 기반으로 하는 향약의 시행을 주장했다. 복고의 이상을 기반으로 하여 제시된 향약과 오가통법이 지니는 경세론적 의미는 어떠한 것인지 논의가 필요하다.

2) 국가의 장악력 증대를 위한 제도적 기반

본 절에서는 양정 수괄로 양병 정책을 지속하겠다는 합의 위에서 이를 위한 정책으로 보오법과 향약이 제의되었을 때, 이 사실이 효종대 당대의 맥락에서 어떤 국가운영론을 지향하는 것이었는지에 대해 살펴보고자 한다. 그것은 국가라는 제도의 특성상 자원의 효율적 운용과 이를 위한 집권력 발휘가 필요한 상황에서, 어디까지가 적절한 범주인지를 고민했던 흔적이라고 생각할 수 있다. 특히 양병 정책의 추진이 시대적 과제로 주어진 상태에

서 이것이 유학의 정치이념이 지향하는 가치와 상충하는 부분이 있을 경우에 문제가 되었다. 군비확장이 가지는 정책의 특성상 개입적인 국가의 활동이 더욱 요구될 수밖에 없었던 효종대가 이러한 고민이 잘 드러났던 시기였다. 따라서 아래에서는 오가통법과 향약의 제도적 실천에 대한 논의를 통하여 이시기 논자들이 어떤 사회체제를 지향했는지를 살펴보겠다.

오가통법과 향약 시행론은 국가의 장악력을 증대시키려는 노력으로 이해할 수 있다. 앞서 살펴본 송시열의 보오법 관련 논의는, 이것이 통치의 방식이나 국가운영의 기본적인 질서의 근거를 어디에 둘 것인가의 문제와 연결될 수 있다는 것을 알 수 있게 한다. 그가 양병을 위해 가능한 방법을 고민하면서 지향했던 사회체제는 『주례』가 상징하는 중앙을 중심으로 하는 계서적이고 일원적인 질서였다고 생각된다. 그것은 오가통법이 가지는 제도적 특징을 통해서도 유추할 수 있는 부분이다. 송시열이 오가통법이 '상앙의 법이지만 虐政의 방식이어서 비판을 받은 것이지, 본래 삼대에서 유래한 것'이라는 발언을 한 것은, 송시열이 이 제도가 유가의 정치사상과 맞지 않는 부분이 있다는 것을 의식했기 때문이었다. 왕도정치를 지향하는 유가의 정치사상과 일원적인 질서를 심어서 국가의 장악력을 높이려는 오가통법의 제도는 충돌할 가능성이 있었다. 이 문제를 그는 오가통법이 삼대의 유법이라는 상징성을 통하여 정당화하였다.

송시열이 보오법을 양병의 방책으로 제시했던 것은, 국가의 일원적인 지배시스템을 구축할 수 있었기 때문이다. 그 일원적인 체계가 강압적이거나 개입적이어야 하는 것은 아니다. 노비추쇄나 영장제 같은 제도들이 시행되면서 지속적으로 비판을 받아온 이유 중의 하나는 국가의 지나친 개입이 백성을 피폐하게 한다는 점이었다. 이 점을 보완하면서 양병을 무리없이 지속할 수 있는 방법은 사회의 구성원리 및 질서를 근본적으로 수리하는 것이었다. 송시열은 양병 정책의 추진 방식이 비판받으면서 한계에 다다르자 이를 해결할 수 있을 것이라는 기대 속에서 효종대 후반 재출사에 응한 만큼, 양병의 추진이 국가에 의한 지나친 억압의 성격을 띠어서는 그 정당성을 보장받지 못한다는 것을 알았을 것이다. 양병과 양민을 병행해야 한다는 발언 자체가 그런 의미였다.

보오법에서 제시하는 사회구조는 낯선 것이 아니라 중국의 고전에서 제

시되어 중국 역대 왕조들에서 시도되었던 것이었다. 대표적으로 명나라에서 시행된 里甲制는 보오법과 유사한 통치원리였다. 이갑제는 명대 촌락의 자치적인 행정조직이자 賦役을 위해 편제된 조직으로, 세금 징수와 더불어 치안, 교화, 재판, 농업 장려등 백성들 삶의 전반적인 부분을 관리하고 담당하는 역할을 수행한 제도였다. 이갑제는 편성에 있어서 상등호에서 하등호까지 호등을 설정하여, 이장호, 갑수호, 기령호라는 계층서열에 따라 구분했다. 이처럼 이갑제는 향촌의 현실적 계층관계 및 신분관계를 기반으로 여러 생산기능에까지 관여하고 있기 때문에 명대 사회의 전 구조에 걸친 통일적 지배체제로 일컬어지기도 한다.[125)]

송시열의 제의한 보오법이 명나라의 이갑제만큼 세밀한 기획을 가졌던 것은 아니다. 그러나 그것이 '통일적인 지배체제'를 의도했다는 것에 있어서는 공통적이라고 할 수 있다. 송시열이 양병의 방책을 고민하면서 주목한 것은 『주례』가 상징하는 중앙을 중심으로 하는 계서적이고 일원적인 질서가 주는 효율성이었다고 생각한다. 그가 『주례』에서 착안한 부분은 사회가 운영되는 일원적 질서 그 자체에 있는 것이지, 국가권력의 전제적인 사용을 정당화하는 것을 목표로 하는 것이 아니었다. 두 관념은 서로 구분될 필요가 있다. 아쉽게도 송시열이 오가통법의 시행에 대한 구체적인 발언을 더 이상 남기지 않았기 때문에 이 이상 그의 생각을 알 수는 없다. 대신, 오가통법의 시행이 어떠한 사회체제와 국가운영을 염두에 둔 것인지 이유태가 남긴 기록을 통해서는 자세히 알 수 있다.

이유태의 향약 시행론도 송시열의 보오법에서 추구한 것과 마찬가지로 주대의 통치 모델에서 유래한 것이다. 이유태는 향약의 기능을 '교화'와 이를 통한 '효율적인 통치 수단 확보'로 규정하였다. 그에 따르면 향약의 4대 강령을 통해 교화가 된 백성들은 송사를 적게 만들고, 국가의 금령이 무리없이 시행되게 하며, 서로 구제하고 돕는 풍속을 만들어서, 국가에 의해 파악되지 않는 인구의 숫자를 줄일 수 있다. 이때 향약은 국가의 통치가 효율적으로 유지될 수 있도록 돕는 역할을 담당하는 한편, 국가의 사회에 대한 장악력을 높이기도 한다. 그의 기획 속에서 향약은 단지 사족의 향촌민에

125) 이갑제에 대한 개괄은 티모시 브룩, 조영헌 번역, 2014 『하버드 중국사 원·명-곤경에 빠진 제국』, 너머북스를 참고.

대한 법률적·신분적·경제적 지배기구이거나[126] 자치권의 상징이 아니라, 전 국가차원의 통치 방식을 제시하는 큰 틀의 기획에 가까웠다.

향약의 통치 원리에 기댄 삼대 정치의 이상은 저절로 이루어지는 것이 아니었다. 이것은 인위적인 노력, 즉 정책의 시행을 통해서 달성될 수 있는 것이었으며 사회의 구조적 편제가 필요한 사안이었기 때문에 정부의 민간에 대한 적극적인 개입과 활동이 요구되는 일이었다. 이유태가 지향했던 삼대의 통치 모델과 이것이 달성되기 위한 과정에서 필요로 했던 과정은 상반되는 가치를 대표하는 것으로 보일 수 있다. 하지만 어떠한 사회제도의 시행과 정착도 그것이 성공하려면 '유위'의 과정이 필요하다는 점을 생각하면, 오가통이라는 강제 수단을 통하여 향약이 잘 시행될 수 있는 환경이 조성되는 것이 필요했다. 이유태의 연보에서 그가 '효종의 大計'를 한무제의 성취에 비하면서 '有爲之志'를 가진 군주의 필요성과 이에 따른 정부의 적극적인 활동을 필요로 하였던 당대의 필요성을 전하고 있음을 앞서 살펴보았다.[127]

『초려향약』에서는 오가통법과 향약의 결합을 통하여 국가의 인민에 대한 장악력을 높이려고 하였다. 다음과 같은 조항은 오가작통을 통하여 향촌사회에 대한 구속력을 마련하고 이를 통하여 향약의 원활한 시행을 돕고자 한 내용이다.

> 1. 향약에 들지 않는 자가 있으면 統主, 統正, 統長, 上有司가 반드시 관에 고한 연후에 이름을 기록한다. 관에 고하지 않고 사사로이 기록하면 곧 해당 사람과 통주 등은 모두 벌로 細木綿 1필을 낸다. 원래 기록하지 않은 자가 발각되면 집안 전체를 변방으로 이주시키고 상유사 이하 모든 소임들에게 上罰을 주고 뒤에 2백가와 더불어 모두 벌로 세목면 1필을 군자별창에 바친다. 문서에 있지 아니한 자는 물과 불을 서로 취하여 쓰지 못하고, 모임에 함께 참여할 수 없다. 또 소송이 있을 때 審理를 들어주지 않으며, 만약 심리를 들어주면 관원에게 죄를 준다. 장례 때에도 보살피지 않는다. 보살펴 주는 자는 벌로 세

126) 한상권, 1984「16-17세기 향약의 기구와 성격」『진단학보』58, 31쪽.
127) Ⅰ장 1절의 서술 참고.

목면 1필을 낸다.[128]

1. (향약의) 좌목은 그때그때 入錄하며, 매년 冬朔 會集시에 다시 成冊하여 관에 올리고, 식년에는 감영과 호조에 올린다.[129]

위의 내용에 따르면 향약에 입약하지 않는 사람이 없게 하는 것뿐만이 아니라 향약 구성원의 명단을 국가가 파악하게 하는 것이 중요하였다. 향약의 좌목을 누락되는 사항이 없이 기록하고, 이를 매년 겨울마다 수정하여 관아에 올리고, 3년마다 감영과 호조에 보내 보관하게 한다는 것은 좌목의 관리를 호적의 관리체계와 마찬가지로 하겠다는 것이며 향약의 시행대상을 국가가 구체적으로 파악하게 하려는 것이다. 또한 향약 입약은 향촌의 사람들에게 선택 사항이 아니었다. 만약 이를 어긴다면 통주, 통정, 통장, 상유사, 즉 오가통법에서 설정한 각 통의 임원들이 '관에 고하여 이름을 기록'하였다. 오가통법이 향약 시행에 강제성을 부과하는 수단이자 기반이 된 것이다. 또한 사사로이 기록하지 않고 반드시 관에 고하도록 강제한 부분도 주목해야 한다. 이는 국가의 행정력과 연계하여 향약을 실시하겠다는 구상이 들어간 것으로, 자율에만 맡긴다면 실천력이 약해질 수 있는 가능성을 국가의 권력을 동원하여 방지하는 것이다. 국가의 통제력에 힘을 실어주기 위하여 또 한 번 사사로이 이름을 기록한 사람에 대한 처벌조항과 발각되었을 때의 처벌조항을 명시하였다. 처벌의 강도는 해당인의 경우 전가사변, 해당인이 속한 통의 임원들은 경중에 따라 군자별창에 벌금을 납부하는 것이었다. 이러한 조처들은 향약에 입약하는 것의 궁극적 권위는 관(국가)에서 나오는 것임을 보여준다.

각종 처벌 조항에도 불구하고 향약에 들지 않은 경우(문서에 있지 않은 사람)에는, 자신이 속한 집단의 공동자원을 활용하지 못하고, 타인과 교류할 수 없게 된다. 또한 소송에서 판결을 받을 자격도 없고, 심지어 장례 때에 주변의 도움을 받지 못하게 되었다. 사회적인 죽음을 규정함으로써 향약

128) 『초려향약』 "一. 有不入鄕約者, 統主統正統長上有司必告官, 然後錄名. 不告官而私錄, 則當身與統主等, 皆罰, 出細木一疋. 元不錄者現露, 則全家徙邊, 上有司以下諸所任, 上罰後, 與二百家皆罰出細木綿一疋, 納于軍資別倉. 不在籍者, 水火不得相資, 會集不得與參. 相訟不爲聽理, 聽理則官員有罪. 其死葬不得顧見. 顧見者, 罰出細木綿一疋."

129) 『초려향약』 "一. 座目隨入隨錄, 每年冬朔會集時改成冊官上, 式年則監營及戶曹上."

가입의 강제성을 부여한 것이다. 향약에 들지 않는 경우 백성으로 인식하지 않고 통제나 교화 모두에서 배제하는 방식이다. 이렇게 끊임없이 강제성을 통하여 향약에 입약하도록 하려면 엄청난 행정력이 투입될 것이다. 이유태는 그 행정력의 일부를 오가통의 임원들에게 분배하는 방식으로 정부의 부담을 덜려고 했던 것으로 보인다. 행정력이 근대국가에 비하여 상대적으로 미약했던 전근대 국가에서 취할 수 있는 전략 중의 하나로 생각할 수 있다.

향약의 가입 대상이 되는 사람들은 이유태의 표현을 빌리자면 '경내 士와 民을 아우르고, 노소귀천을 막론하고 한 곳에 모인다.'(初立約時, 外方守令, 親率境內士民, 毋論老少貴賤, 皆會于一處.)고 되어 있는데, 이것은 '각 통에서는 老少貴賤을 막론하고 모두 기록하여 한 사람이라도 빠짐이 없게 한다(每統, 毋論老少貴賤, 皆錄, 無使一人或漏,)는 오가통의 운영원리와 범위가 일치한다. 귀천을 따지지 않는다는 말은 常人과 士人을 가리지 않는다는 뜻으로, 통의 임원 구성이 사인과 상인으로 분포되어 있고, 정해진 날에 이들이 한데에 모여 약법을 익힌다는 조항에서도 살펴볼 수 있는 부분이다.[130] 이것으로 미루어볼 때, 오가통을 기반으로 하는 이유태의 향약 시행 구상은 국가가 전 인민을 대상으로 전일적인 지배의 체계를 갖추는 차원이라는 것을 알 수 있다.

이유태는 향약이 제대로 기능할 수 있으려면 각 가(家)가 오가통의 인위적인 구조 속에서 조직되어야 한다고 여겼다. 상호 감시, 배제, 책임제를 통해서 단위가 중층적으로 조직되면, 이 조건에서 향약의 4대 강령이 효과적으로 실시될 수 있다고 본 것이다. '상놈(常漢)이 부모의 묘에 석물을 세우는 것이 어찌 추모의 성의에서 우러난 것이겠는가.'[131]라는 발언에서 짐작할 수 있듯, 이유태는 '상놈'으로 대표되는 백성들이 자발적인 도덕심을 발휘하는 것이 어렵다는 현실을 인정하고 강제성을 가진 수단을 통해 특정한 가치를 학습시키고 실천시키는 방식을 택하였다.

정리하면, 이유태에게 오가통법은 그 자체가 목적이라기보다는 향약을 제대로 실천할 수 있는 기반을 마련하는 차원의 제도적 구속력을 국가가 제

---

130) 『초려향약』 "都副約正都直月司貨, 每年一度, 與各面約正色掌別檢及各統上有司教訓下有司直月統主統正統長, 會于一處, 講明約法."

131) 『초려집』 권5, 「등대설」 "常漢之石物, 豈皆出於追遠之誠乎."

공하는 것이었다. 양자는 충돌하는 부분 없이 '풍속의 교화'라는 명분과 '국가의 장악력 증대'라는 현실적인 효과 속에 조화될 수 있었다. 제도는 그 자체로 특정한 지향성을 가지게 되는 것이 아니라 시행 주체와 방식에 따라 다양한 방향성을 가질 수 있는 그릇(器)과 같은 존재일 수 있음을 생각하면, 향약과 오가통의 관계나 각각의 성격 역시 다면적일 수 있다. 그렇다면 이 그릇에 담기는 지향성(道)은 이유태가 직접적으로 언급한 '풍속의 교화'일 수도 있겠지만, 「기해봉사」가 가리키는 기획을 파악해야 정확하게 알 수 있을 것이다.

이유태의 경세 기획 속에서 향약의 역할에 대한 이유태의 생각은 그가 현종과 나눈 대화인 등대설을 통해 알수 있다. 1665년 5월 그는 온천의 행궁으로 오라는 현종의 하유를 받들어 9일 만나 이야기를 나누게 된다. 그는 여기서 자신이 올린 「기해봉사」의 가장 핵심적인 부분인 '향약'이 이해받지 못하는 상황에 대해서 서운함을 표현하고, 이어서 자신의 견해를 피력하였다. 아래는 그 일부이다.

> 그러나 지난번 들으니 묘당에서 단지 신의 상소 중에서 오가통의 한 사안만 거론하며 거행할 조목이라고 했다고 하니, 무엇이겠습니까. 오가통, 호패는 그 의도는 단지 閑丁을 찾아내어 묶어두는 것에 있기 때문에 백성들이 모두 놀라고 두려워하며 이를 피하였습니다. 신의 상소는 오로지 백성을 가르치는 것을 위하여 말한 것인데, 대저 가르침 역시 얕고 깊은 것이 있어서, 깊은 가르침이란 진실로 하루아침에 공효를 볼 수 있는 것이 아니고, 얕은 가르침이란 백성들로 하여금 각자 오륜이 있음을 알게 하는 것에 불과합니다. 그래서 당세의 사람들 중 배우지 않은 사람이 없기 때문에 호적에 기입되지 않은 사람이 없었습니다. 호적이 정돈되면 오가가 모여서 오가통이 되고 십가가 모여서 십가통이 되니, 옛날의 소위 保伍입니다. 지금 科擧는 오로지 호적을 이용하니 잘 되는 것입니다. 만약 백성에게 일이 있다면 모두 마땅히 호적을 위주로 해야 할 것입니다.[132]

---

132) 『초려집』 권6, 「등대설」 乙巳五月, 承別諭赴溫泉行宮, 初九日登對. "而頃聞廟堂只擧臣疏中五家統一款爲擧行之條云, 何者. 五家統戶牌, 則其意只在於閑丁搜括, 故民皆驚懼而

이날 이유태와 현종의 대화양상을 보면 의견이 일치하는 지점도 있고 충돌하는 지점도 있다. 먼저 일치하는 지점이란, 두 사람이 오가통법 실시의 필요성에 대해서 공감하고 있다는 것이다. 현종은 이유태의 상소 내용 중에서 양전과 오가통이 가장 시급한 일이며, 이것이 國事의 기초가 됨을 말하였다. 두 사람 모두 오가통법의 실시가 필요하다고 본 이유는 백성들의 수를 일목요연하게 파악할 수 있는 효과적인 수단이 오가통법이기 때문이었다.

그러나 오가통법 실시의 필요성에 대한 공감에도 불구하고 양자의 견해가 일치하지 않는 지점이 있었는데, 이것은 오가통의 역할을 두고 서로 다른 생각을 하고 있었기 때문이라고 추측된다. 물론, 현종과 이유태의 대화 속에서 오가통의 역할을 두고 두 사람이 직접 논쟁을 벌이거나 입장 차이를 보이는 부분이 확연히 드러나지 않는다. 그러나 이유태의 발언 속에서 그가 현종을 비롯한 조정의 실무자들이 자신의 건의사항을 왜곡해서 또는 취사선택해서 받아들이는 것에 대한 불만을 볼 수 있으며, 주로 이것이 오가통법 실시를 둘러싸고 표출된다는 것을 알 수 있다.

이유태 역시 현종과 마찬가지로 오가통법을 통한 한정수괄의 효과를 인정한다. 더불어 그가 오가통법과 함께 지속적으로 언급하고 있는 '호적'은 그의 기획에서 누락될 수 없는 것이다. 이유태는 호적에 기록되는 인민들이 누락되는 경우가 없어야 한다고 강조하는데, 이를 위해서 『대명률』의 처벌 규정까지 언급하고 있다. 그가 정확한 호구의 기록을 강조한 이유는 무엇일까? 바로 국역 수취 대장이라는 호적의 성격상 이는 정확한 수세를 위해서였다고 유추할 수 있다. 국가의 입장에서는 정해진 만큼의 세수를 걷는 데에 필수적인 것이고, 백성들의 입장에서는 규정 이상으로 세수를 걷어가는 것을 방지할 수 있는 방법이기도 하다. 이유태는 자신의 입장이 후자 쪽에 있음을 내세웠다. 그가 오가통이 실시되면 얻어지는 효과를 나열한 항목을 보면, 부정확한 호구의 파악 때문에 생긴 각종 폐단들이 혁거될 수 있다고

避之矣. 臣疏則專爲敎民而設, 夫敎亦有淺深, 敎之深者, 固非一日可見之效, 而其淺者, 不過使民各知有五倫, 而當世之人無不學. 故無不入於戶籍矣, 戶籍整齊, 則五家合而爲五家統, 十家合而爲十家統, 古之所謂保伍也, 今科擧, 專用戶籍得矣, 苟有事於民, 皆當以戶籍爲主矣. 且聞自上令抄出大典中可行條件, 而廟堂不能遵奉聖敎云, 則況如臣疏說, 其可望其施行乎. 上曰, 非廟堂之所爲也. 都承旨曰, 頃者政院果有是事矣."

언급한 부분이 있다. 이 폐단들을 종합해보면 과중하거나 부당한 징세로 요약될 수 있고, 이는 (이유태의 생각으로는) 정확한 호구수 파악으로 개선이 가능한 것들이다. 이유태가 거듭 오가통의 실시가 '虐政'의 차원이 아니라 '仁政'의 맥락에서 이루어져야 함을 강조한 이유도 국왕을 비롯한 조정의 의론자들이 자신의 건의사항 중 오가통법에만 주목하면서 오가통법을 단지 국가 입장에서의 징세 수단으로만 파악하는 것을 경계했기 때문이었다. 이유태는 오가통에만 주목하면서 정작 자신의 의도한 전체적인 기획에 관심을 보이지 않는 조정의 논의에 불만을 나타냈다.

향약을 활용한 이유태의 기획은 『주례』의 세계관에 착안한 것인데, 조선은 이미 『주례』에서 지향하는 모델 그 자체로 돌아가기는 어려운 상태였다. 또한 주나라 사회 구조의 핵심 중 하나는 병과 농이 분리되지 않은 상태인데, 이 역시 均田制가 실시되지 않는 이상 달성될 수 없는 체제였다. 그럼에도 불구하고 이유태가 『주례』의 질서에 기반한 향약을 양병의 방책으로 내세울 수 있었던 이유는, 『주례』의 토지제도 대신 병농일치 사회의 핵심적인 자리를 '향약'이 바탕이 되는 '학교 교육'으로 내세웠기 때문이었다. 그는 토지제도의 개혁으로부터 시작되는 사회 구조의 변화가 아닌, '학교 교육'의 개혁에 방점을 두는 사회의 변화, 즉 인적 자원의 관리를 통한 개혁을 기획했다.

앞에서 살펴본 것과 같이, 이유태는 「기해봉사」에서 '治法'의 방법으로 '正風俗' '養人材' '革舊弊' 3가지 제시하였는데, '풍속을 바르게 함'에서 그 구체적인 방법으로 향약, 오가통, 사창을 제시하였고, '인재를 양성'하는 구체적인 방법으로 학교, 延英院, 과거법, 五衛, 군자별창을 제시하였다. 풍속을 바르게 하고, 인재를 양성하여, 폐단을 제거하면 나라는 다스려질 것이라는 전망이다. 인재를 양성하는 것은 '治法의 模樣'에 해당하는데, 풍속을 바르게 하는 것에서 이어지는 통치를 위한 제도적 기반을 의미한다. 즉, 향약에서 시작하여 교육으로 인재를 양성하고, 이를 바탕으로 變通의 차원에서 폐습을 제거하는 구도이다. 향약은 모든 것의 바탕이고, 향약을 발판으로 인재 양성을 해야 폐단이 제거되어 다스려지는 상태로 도달하는 것이다.[133]

133) 『초려집』 권3, 「己亥封事」 "大槩其法, 爲綱者有三, 一曰正風俗, 二曰養人材, 三曰革舊

이유태는 200가 정도의 마을 중간에 蒙齋를 세우고 10살이 된 양민 이상의 아이들을 모두 입학시켜 가르치다가 15살이 되면 우수한 사람을 선발하여 四學이나 鄕校로 진학시킨다고 하였다. 만약 여기서 선발되지 못하면 그 사람들은 五衛 중에서 각자 속한 衛에 배속되어 무예를 연마하게 된다고 하였다.[134] 이 무예도 시험을 통해서 잘하지 못하는 사람은 관에서 포 2필을 내게 하여 保人이 된다. 이 포는 바로 군자별창으로 보내져서 군수로 쓰인다. 즉, 이유태의 기획 속에서 학교제도는 사회 구성원의 역할이 결정되는 출발선이고, 군대 역시 학교제도를 통하여 유지되는 것이다. 따라서 이것은 병농일치의 차원이면서도, 오위에 속한 사람들끼리 군사의 임무를 수행한다는 점에서 '이병양병'이기도 했다. 이 모든 기획의 근저에는 오가통법에 의해 지탱되는 향약이라는 제도가 존재했다.[135] 이유태는 향약이 오가통과 서로 表裏의 관계임을 말하면서 오가통으로 국가로부터의 강제성을 확보, 이를 바탕으로 향약을 실시하고, 교육을 통하여 관료와 군병을 확보하려 하였다.

이유태의 향약 실시 주장이 조정에서는 '호패법'을 실시하는 것이나 마찬가지로 받아들여졌는데, 이는 향약이나 호패법이나 오가통이나 民數를 파악하기 위한 제도로 인식되었기 때문이다.[136] 이유태가 오가통과 향약이 표리관계에 있다고 한 이유는 사회의 기본 단위를 조직하는 방식이 『주례』에서

弊, 所謂正風俗者, 卽周禮敎民之法, 而其目有三, 曰鄕約, 曰五家統, 曰社倉, 所謂養人材者, 卽戴記造士之意, 而其目有五, 曰學, 曰延英院, 曰科擧法, 曰五衛, 曰軍資別倉, 此治法之摸樣也. 所謂革舊弊者, 卽修明國制之意, 而其目有八, 曰內需, 曰貢案, 曰賦稅, 曰人役, 曰量田, 曰汰冗官, 曰久任, 曰禁侈習, 此變通之機要也."

134) 『초려집』 권3, 「己亥封事」 "所謂學校者, 卽古者家塾黨庠州序國學之規, 而今國家倣而行之者也. 臣謹按李珥所定, 有學校模範及擇師養士之規及揭示學宮之規若干條, 造士之法, 此略備矣. 臣意二百家所在中間之地立蒙齋, 以朝官生進學生有學行者爲師, 以社倉公養之, 人生十歲, 自大夫士之子, 至於庶孼及良民, 皆受學, 而依國典, 有蔭無蔭各有籍焉, 及其十五歲, 則選升于四學鄕校, 而臣謹按國典, 成均館生進二百之額數不足, 則四學生徒年十五以上通小學四書一經者, 及有蔭嫡子通小學者補之云. 而四學鄕校初入之規, 則無現文, 臣意以爲小學四書一經, 非十五歲凡童稚之所能盡學也, 當依見行曾時讀之規, 小學及四書中一書能通者, 升于四學鄕校, 其不通者, 歸于其衛, 都事每年巡行列邑, 六十歲及初試入格外, 皆講二書, 不通者皆還錄于五衛, 其講也主於敎諭, 不以揀難汰降爲心."

135) 『초려집』 권3, 「己亥封事」"所謂五家統者, 出於周禮而載於我國大典者也, 臣謹按國典, 綱領徒存, 節目未備, 若看此法, 使五家爲統, 統有主, 二十五家爲小統, 統有正, 百家爲中統, 統有長, 二百統爲大統, 統有有司, 與鄕約相爲表裏."

136) 『현종실록』 권2, 현종 1년 6월 24일 경자.

유래한 것으로 같았기 때문이며, 이 기본 단위를 유지하기 위한 백성들의 상호감시와 결속이 제도의 유지를 공고하게 만들기 때문이다. 그가 복구하고자 한 국초의 오위제를 중심으로 한 양병 기획은 오가통을 기반으로 한 향약의 시행 속에서 가능한 것이었다. 결과적으로 이러한 이유태의 기획은 자연스럽게 양민-양병을 동시에 가능하게 한다.

앞서 설명하였듯, 이유태에게는 오가통법의 실시 그 자체보다는 이것을 실시함으로써 가능성이 더욱 확고해지는 향약의 실시가 관심사였다. 당시 조정에서는 이유태뿐만이 아니라 인구 파악과 세수 확보를 두고 많은 견해가 제출되었는데, 오가통법 호적 호패법 등에 대한 논의가 대표적이다. 이유태는 양병을 위한 양정수괄이라는 당시 조정의 큰 관심사에 편승해서 자신의 기획을 관철시키고자 한 것이다. 효종을 비롯한 조정의 실무자들의 논의가 자신의 의도하는 바와 멀어지자 이유태는 '인정'과 '학정'이라는 상식적인 구도를 내세워 자신의 의도를 설득시키려 하였다. 그의 의도는 향약의 실천이라는 거시적 기획에 있었던 것이다. 그렇다면 이유태에게 향약은 어떤 차원의 제도였다고 이해할 수 있을까?

조선에서의 향약 실시의 성격은 향촌의 사회조직과 권력구조의 맥락 속에서 파악되어왔다. 이에 따르면, 16-17세기에는 사족중심 향촌지배체제가 확립됨에 따라 향약이 재지사족의 향촌교화 및 지배의 수단으로 기능하다가 대략 18세기부터는 향촌에서의 사족의 鄕權이 동요하고 관주도의 향촌통제책이 강화되면서 향약의 자치력이 약화되는 것으로 이해할 수 있다.[137] 향약이 재지사족의 결집체인 鄕案 입록자를 중심으로 행사된다는 점을 생각한다면, 향약의 기본 성격이 자율성과 자치에 있다고 할 수 있다. 다만, 국가권력의 입장에서는 재지사족을 매개로 향촌지배를 관철시키는 것이기 때문에 국가와 재지사족간에 이루어진 일종의 '협상'의 증거가 향약을 통한 지방통치라고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 이유태가 이 시기에 오가통법을

137) 조선후기 향촌사회에서의 향약의 성격 이해에 대해서는 다음의 연구를 참고하였다. 정진영, 1990「16, 17세기 재지사족의 향촌지배와 그 성격」『역사와 현실3』; 김인걸, 1991「조선후기 향촌사회 권력구조 변동에 대한 시론」『한국사론19』. 다만, 한상권의 경우 이미 17세기 전반기부터 사족을 중심으로 하는 향약기구의 구속력이 약화되기 시작하여 17세기 후반에는 향약이 수령권에 예속되는 모습을 보인다고 하여, 향약을 중심으로 하는 향촌사회의 권력관계의 시기적 구분에 대한 견해가 약간 다르다.(한상권, 1984「16-17세기 향약의 기구와 성격」『진단학보』58.)

기반으로 한 향약 실시를 주장한 것의 의미를 어떻게 설정해야 할 것인지가 논쟁점이라 할 수 있다. 오가통법은 일반적으로 국가가 주체가 되는 위로부터의 일원적 지배체제 구축을 위한 통제 수단이자, 국가 장악력 증대를 위한 제도라고 이해되고 있기 때문이다. 즉, 이유태가 향약과 관련하여 사족의 향촌에서의 향권이나 이들의 위상은 어떻게 생각했던 것인지 설명되어야 그가 구상한 국가운영의 체제 및 그 성격을 파악할 수 있다.

이유태는 지방사회에서 사족이 현실적으로 차지하는 권력이나 위상을 인정하고 있다. '처음 입약시에 외방의 수령이 경내의 사족과 민인을(士民) 친히 인솔한다'는 표현에서는 시행 주체가 수령이며, 사족과 민인이 동등한 위계에 있는 것처럼 보인다. 그러나 『초려향약』에서는 사족(士人)과 일반 백성(常人)의 위계를 분명하게 구분하고 있으며, 실질적으로 향약의 시행에 있어 사족의 주도권을 부여한다. 이는 도약정, 부약정, 직월 등의 향약 내 임원을 사인으로 하고, 이 직임들에게 상인 2명의 사령을 둔다는 조항에서도 알 수 있다.[138] 사인과 상인의 엄격한 구분은 그들이 사용하는 문서 종류를 구분하는 데에서도 보인다. 회집시에 사유가 있어서 불참일 경우에 직월에게 士人은 單子를, 일반 평민(下人)은 所志狀을 바치게 되어있다.[139] 무엇보다, 鄕所(=향청)와 소통할 때, 약정은 향청에 關文을 향청은 약정에게 牒呈을 사용하며, 도약정은 향청과 직접 소통하지 않는다는 규정은 향촌에서 사족이 가지는 현실적인 위상을 인정한 증거로 볼 수 있다.[140]

효종대 당시 향촌에서 사족이 가지는 지배력을 인정하고, 사족의 이해관계를 급격하게 침해하지도 않으면서 향약의 시행을 통하여 국가의 장악력을 높이고 일원적인 지배구조를 달성하기 위한 단서는 속오군의 운용 방식을 통하여 짐작할 수 있다. 이유태는 『초려향약』의 조항을 통하여 속오군의 구성원을 모두 良人이 아닌 公私賤으로 채우도록 기획하였다. 양인은 오위를 구성하고, 속오군은 천인이 담당하게 하였다. 향약청의 좌목에 따라 공

138) 『초려향약』 "一. 外方, 擇有齒德學術者爲一邑都約正(一人), 其次爲副約正(一人), 其次都直月(一人), 司貨(一人以上所任各置使令二人以常人爲之)."

139) 『초려향약』 "一. 凡會時, 有病故不能參, 則必具由成單子, 其日早朝呈于直月(下人則呈所志狀), 傳示諸位, 若明知托故, 則直月告于約正, 論以犯約."

140) 『초려향약』 "一. 各掌內約正與鄕所相通時, 用關子, 通于都約正, 則用牒呈, 都約正則不與鄕所通文字."

천은 15세 이상이면서 무재가 있다면 속오군에 충원하는데, 사천은 가내 사환노비일 경우에는 속오군에 충원하지 않는다는 내용, 재주가 있는 사천이라면 본래주인에게 (국가에서) 돈을 주고 면천시켜 오위에 충당한다는 내용은 사족의 재산권을 보호하려는 조처이다.[141] 그러나 한편으로는 향약좌목으로 사천을 국가가 파악하고 주인에게 대가를 지불하는 방식으로 이들을 속오군 유지를 위한 인적자원으로 활용하겠다는 계획은, 장기적인 차원에서는 천인까지 모두 국가의 일원적 관리체계로 포함시키겠다는 의도가 있는 것이다. 이유태는 다만 당장의 현실적인 사족의 영향력과 이들의 이해관계를 고려하지 않을 수 없었다.

이유태에게 향약은 단순히 사족의 자치도구이거나 반대로 국가의 향촌의 지배수단도 아니었다. 그에게 향약이라는 제도는 자율과 강제가 적절히 혼합된 통치를 위한 체제구상 그 자체였다. 그렇기 때문에 일견 상반되어 보이는 오가통법과도 (그의 구상에서는) 무리없이 융화될 수 있었던 것이다. 향약을 궁극적인 양병의 방책이라고 소개한 것은, 단순히 양병의 수단이 되는 향약이 아니라 향약을 실시함으로써 사회체제의 경장이 이루어지고 그럼으로써 자연히 양병이 가능한 상태가 만들어진다는 의미였다. 즉, 그의 향약은 하나의 국가운영론 자체였다.

정리하면, 이유태는 향약의 시행을 제의하면서 삼대의 이상을 구현할 사회체제의 재구성을 기획했다. 오가통법은 향약이 잘 유지되도록 강제적인 행정력이 투입되는 경로였다. 이 사회제도적 기반 위에서 학교제도-군사제도가 밀접하게 연결되어 자연스럽게 양민과 양병의 병행이 가능하게 되었다. 이유태 구상에서 예상되는 현실적인 효과는 국가의 사회에 대한 일원적 파악과 장악력이 증대된다는 점이었다.

산림 송시열과 이유태는 효종대 후반에 출사하여 양병-양민 병행의 기조를 바탕으로, 현실적으로 양병의 지속 방법을 모색하였다. 이는 오가통법과

---

141) 『초려향약』 "良民, 勿充束伍, 上番如舊, 而試才與五衛同, 所食皆出於別倉. 下番之時, 設場試才, 一萬人中取二三人, 直赴及第, 每番如是, 每年如是, 以爲常式. 束伍則考其鄕約廳座目, 公私賤, 十五歲以上, 試取武才, 能者皆充定, 而私賤, 則本主家內使喚者, 勿充, 公賤無才者, 則收布如規. 束伍每人以軍資倉米布量, 宜定給以爲資. 其中最有才者, 公賤則免賤, 私賤則以價給本主亦使免賤, 以充五衛. 所食出於軍資別倉. 漕水軍, 皆有定數, 其在遠地者, 自所居官, 收布二疋如規, 以送沿海邑, 以助其役(國中人役, 皆以五升, 木綿三十五尺二疋式, 或米十斗爲定), 私賤之貢於本主者, 亦同此式, 本主如或加徵, 則隨現徵治."

향약이라는 구체적인 제도의 시행론으로 표면화되었다. 두 제도는 공통적으로 국가의 인민에 대한 장악과 관리의 효율을 기하는 것으로, 양역의 안정적인 확보가 필요한 상황에서 제안된 것이었다. 양쪽 모두 주나라의 古制에서 유래한 것이라고 알려져 있었기 때문에 그 정당성을 확보할 수 있었다. 또한 정당성의 확보에서만 그치는 것이 아니라, 주나라의 제도에 내포된 국가운영 방식이 효종대의 현실과 조응하는 것이기도 했다. 특히 군사제도의 성격 및 이와 연관된 인민의 동원, 지방통치방식까지를 관통하는 제도의 시행을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 송시열과 이유태는 민력의 고갈을 부르는 국가재정의 확장에 바탕한 군대의 운영을 지양하고자 했다. 이들은 향약과 오가통법이 국가의 장악력 증대를 통하여 양역의 안정적 수급을 보장하면서도 양민의 가치를 저해하지 않는 제도라고 생각했다.

결 론

이 논문에서는 효종대 養兵 정책의 시행 과정에서 등장한 관련 논의들을 국가운영론의 맥락에서 해석하고자 하였다. 이 시기 시행되었던 양병에 관련된 정책이나 제도들의 특징을 도출하는 데에 그치지 않고, 양병을 위한 '논의'에 주목하여 당시 양병 정책에 대한 의견들이 기반하고 있는 원칙이나 이념을 통하여 이 시기의 역사적 성격을 규명하고자 하였다. 17세기 양병에 관한 논의는 단순히 북벌의 시행과 관련된 것에 그치는 것이 아니었다. 양병을 위한 이념적 정당성을 부여하고 사회의 제반 사항을 정비하는 작업은, 정부의 활동 범위에서부터 사회 운영의 원리에 이르는 다양한 분야에서의 논의로 이어지고 있었다. 따라서 이 논의를 면밀하게 살펴보는 것을 통하여, 군사제도 개혁책으로서의 양병 논의뿐 아니라 국가운영론과 사회재편책으로서의 성격을 살펴보려 하였다.

효종대의 각종 제도에 대한 논의는 '양병'이라는 기조와 밀접하게 연관되어 있었다. '양병'을 목표로 한 군비확장 시도는 인적 물적 자원의 파악과 동원을 필요로하는 사안이었다. 조선에서는 양병을 통해 실제로 유럽의 군사혁명시기와 같은 사회적 결과물을 의도하지는 않았던 것 같다. 중요한 것은 '양병'에 대한 논의가 국가운영의 방향성에 대한 고민을 이끌어낼 수 있는 기폭제이자 명분으로 사용되었다는 사실이다.

효종대 양병정책과 관련된 논의를 살피기 위한 전초 작업으로서, Ⅰ장에서는 효종대 양병정책의 시행의 정치적 배경과 이념적 배경을 다루었다. Ⅰ장 1절에서는 효종대 정국동향과 함께 양병정책 시행 배경으로서 당시 사람들의 경세인식 및 시대인식을 규명하기 위하여 먼저 효종대에 논의되었던 '有爲之志' 개념을 검토하였다. '유위지지' 개념은 단순히 청과의 군사대립 끝에 복수설치한다는 군사적 의미를 가진 것이 아니라, 王道와 대비되는 霸道로 여겨지던 부국강병을 정당화하는 용어로 효종대에 이해되기에 이르렀다. 이는 이 시기 양병을 위한 정책을 사상적으로 지지하는 데에 유용하였다. 효종대의 '유위지지'는 왕도정치의 원칙 속에서 양병을 위한 부국강병을 성취하려는 당대의 필요성이 집약된 말이었다. 효종대는 '유위'의 시

대였으며, 사대부들은 '유위'의 정치를 현실에 구현하기 위하여 구체적인 실천 방향을 모색하고, 국왕에게 '유위지지'를 가질 것을 요청하였다.

이어서 역시 양병정책의 시행 배경으로서 17세기 지식인들의 前漢시대에 대한 역사인식을 검토하며, 당시의 경세적 지향을 살펴보았다. 17세기 조선에서는 서인 지식인들 특히 서울 경기지방의 관료를 중심으로 漢代 역사에 대한 관심이라는 학술적 흐름이 존재했다. 이러한 학술 조류 속에서 효종대에는 漢文帝 때의 경세가였던 賈誼에 대한 주목과 재평가, 한문제에 비하여 漢武帝를 높이 평가하는 분위기가 특징적이었다. 전한시기 인물에 대한 평가를 통하여 그들이 바람직하게 여겼던 군주상 및 통치 형태, 국가운영 방향에 대한 입장을 간접적으로 살펴볼 수 있었다. 그것은 '부국강병'과 '事功', '功業'의 필요성에 대한 공감이었다.

Ⅰ장 2절에서는 효종 즉위 이후 정국의 동향을 살펴보았다. 효종 즉위 이후에는 정치세력의 교체라는 큰 변화가 있었다. 청나라와 궁중 일부 세력과 연결된 김자점 등의 반정공신 세력은 정치적 정당성을 확보하지 못하고 실각하는 수순을 밟았다. 이에 효종 즉위 초반의 조정에는 비공신 계열의 관료, 공신 출신이긴 하지만 친청 성향이 없었던 관료들이 조정에 남게 되었다. 산림의 출사는 효종 즉위 초반에 복수설치의 이념이 지배층 사이에 폭넓은 이념적 합의를 차지하는 가운데 강빈역옥의 문제가 해결되는 기미가 보였기 때문에 가능했지만, 산림과 다른 정치세력과의 불화 및 청과의 관계 속에서 결국 이들의 출사는 좌절되었다.

국왕 효종은 친청 세력 퇴진 이후 조정에 주도적인 정치세력이 없는 가운데, 복수설치의 대의를 내세우며 강력한 주도권을 가지고 양병 정책을 추진했다. '양병'은 특히 효종의 주도 속에서 거부할 수 없는 정책 기조가 되었다. 효종은 즉위 이후 자신의 주도 하에 강화도, 남한산성 등 도성 일대 방어체계의 정비를 위하여 城堡를 개축하거나 증축하고, 국왕 친위대인 禁軍을 비롯한 御營廳, 訓鍊都監 군사 등 중앙군의 조련 및 병력 증치에 주력하였다. 이러한 정책에는 인적 물적 자원의 안정적 확보가 필수였다. 효종 즉위 이후부터 정치 세력의 변화 속에서 국왕의 주도 하에 진행된 양병 정책의 성패 여부는 국가의 자원확보 및 운용 능력에 달려 있었다.

Ⅱ장에서는 효종대 중반에 시행한 양병 정책의 구체적인 모습을 살펴보

고, 이에 대한 비판자들의 목소리를 서술하였다. Ⅱ장 1절에서는 양병을 위하여 소요되는 재정을 감당하기 위한 奴婢推刷, 지방군을 관리하고 훈련시키기 위한 營將制 시행, 束伍軍에 대한 給復 및 給保 시행에 대한 내용을 다루었다. 군대를 양성한다는 것은 기본적으로 軍兵과 식량, 무기 등에 소요되는 자원을 확보하고 집중적으로 동원하는 힘이 필요한 문제였다. 조선에서 그것은 곧 토지 및 인구에 대한 사안으로 연결되었고, 때마침 이 시기는 세금수취제도와 재정제도에 대한 재정비 논의도 필요한 시점이었다.

노비추쇄는 도성수비의 중요한 거점이었던 강화도의 군비확충에 소요되는 재원을 마련하기 위하여 身貢으로 군수를 보충하려는 계획으로 추진된 정책이었다. 국왕의 강한 의지와 이를 뒷받침하는 원두표, 김익희 등의 관료들에 의해 시행된 노비추쇄는 각 지역에 추쇄어사를 내려보내어 수령 이하 추쇄의 실무자를 감시하고 독촉하는 방식으로 진행되었다. 추쇄과정에서 드러난 이 정책의 시행상 특징은, 중앙정부의 지방에 대한 개입력을 강화하는 차원이었고 국왕의 전제적인 태도가 정책의 수행 동력이었다는 점이었다. 이러한 모습은 왕도정치를 지향하는 유가의 정치이념과는 거리가 먼 모습이었다.

노비추쇄가 중앙군영과 도성 주변의 보장처를 정비하기 위한 재원을 마련하기 위한 조처였다면, 영장제의 시행과 속오군에 대한 급보 및 급복은 지방군에 대한 관리의 차원이었다. 효종대 三南지방으로의 전담영장의 파견은, 군정을 안정적으로 확보하고 이들을 조련하고 점검하기 위한 조처였다. 「영장사목」에서 영장의 임무 수행에 수령이 적극적으로 협조해야 함을 명시한 것에서도 알 수 있듯이, 영장제의 시행은 각 지방 차원의 협조가 꼭 필요한 사업이었다. 그러나 '白弘性 사건'에서도 목격되듯이, 지방정부와 향촌에서 구축된 안정된 질서가 중앙정부의 개입에 의하여 혼란을 겪는다는 부정적 인식이 영장제에 대한 당대인의 시각이었고, 중앙 관료들 사이에서도 이 정책에 대한 반발이 존재했다. 속오군 급보에 대해서도 양역 담당자의 경제적 어려움을 해결하여 훈련에 전념할 수 있도록 한다는 애초의 취지와는 다르게, 보인의 확보가 개개인의 책임으로 전가되면서 부작용이 발생하였다. 속오군 급복 역시 국가의 세수가 부족해지거나 부담이 다른 백성에게 옮겨질 뿐이라는 지적과 함께 미봉책에 머물렀다. 영장제, 속오군 급

복 및 급보 시행은 지방군에 대한 관리와 함께 경제적인 혜택을 주려는 의도에서 시행된 양병을 위한 정책이었다. 그러나 적절한 행정력과 재정의 보조 없이는 한계에 봉착할 수밖에 없었다.

Ⅱ장 2절에서는 중앙군과 지방군의 강화를 위한 양병 정책이 직면했던 비판의 논리에 대해서 살펴보았다. 효종은 유학의 정치 이념에 따르면 금기시되는 발언이나 행동도 감수하면서까지 양병 정책을 강력하게 추진하였고, 정부의 적극적 개입을 국왕 자신의 권위를 이용하여 관철시키려 하는 모습을 보였다. 당시 조정의 관료들은 양병 정책 수행을 위하여 정부의 역할이 확장되고 민간에 대한 국가의 통제가 과도해지는 현실을 비판하였다. 이들은 재정의 확보나 인적 자원의 원활한 동원을 위하여 영장제와 같이 정부 관료와 행정조직을 매개로 정부의 활동이 지속적으로 증가하는 현상을 바람직하지 않게 생각하였다.

신유학의 정치 이념에 기초한 당시 관료들의 비판은 당대의 정치가 '功利'를 추구하고 있다는 논리로 전개되었다. 특히 노비추쇄의 일은 중앙정부에 의한 억압적이고 폭력적인 정책으로 비판받으며 '공리'를 따르는 대표적인 사례로 언급되었다. 공리의 가치를 중시하는 것은, 남송대 신유학과 경쟁 관계에 있었던 葉適, 陳良 등에 의한 입론이기 때문에 조선의 지식인들에게는 받아들여지기 어려운 것이었다. 그러나 이것이 양병 정책의 시행 자체를 반대하는 것은 아니었다. 문제는 공리 추구의 비유가적인 방식으로 양병을 행하는 것이었다. 따라서 이러한 비판의 분위기 속에서 양병 정책을 어떤 방향으로 끌고 나가야 하는가에 대한 논의가 등장하는 것은 필연적이었다.

효종대의 양병 정책의 성격을 두고 비유가적이며 지나치게 통제적이고 민간에 과도하게 개입한다고 생각한 논자들이 동원한 가장 큰 명분은 '養民' 우선론이었다. 양병의 일은 유가의 정치관에서 양민과 상충되는 것이며, 양민보다 하위에 놓여야 할 것이라고 여겨졌다. 양병 자체가 비난받을 일은 아니지만 양민을 저해하면 안 되었다. 복수설치의 이념에 따라 효종의 양병 정책을 지지하던 관료들도 효종대 후반이 되면 양병 정책이 불러온 원망과 부작용을 이유로 양병의 방법을 바꿔야 한다면서 비판의 목소리를 더했다. 이들은 국가재정을 확충하는 방식으로 양병 정책이 시행되는 것을

반대하였는데, 이것이 양민을 명분으로 양병을 비판한 실질적인 의미였다.

마지막으로 Ⅲ장에서는 효종대 후반 山林 출사 이후 변화된 양병 논의와 그 의미를 살펴보았다. Ⅲ장 1절에서는 양병 정책이 한계를 보이면서 이를 타개하기 위하여 산림이 출사하고, '養兵-養民 竝行論'이 등장하게 되는 과정을 살펴보았다. 송시열을 위시한 서인 산림들은 효종대 후반 조정으로 진출하면서 자신들이 내세운 청에 대한 '복수설치'에 기반한 국왕의 양병 정책을 뒷받침하기 위하여 협조했다. 이때까지 국왕을 중심으로 적극적으로 추진했던 양병을 위한 정책들이 비판을 받으며 부진한 상황에 놓이자, 종래 정책의 실패를 보완하면서 양병을 지속적으로 추진하기 위한 역할이 산림에게 주어졌다. 이렇게 하여 등장한 논의가 '양병-양민 병행론'이었다. 이는 양병의 현실적인 필요성을 인정하여 군비확장을 위한 양정확보 및 재정확보와 관련된 정책을 현실화하려는 입장이었다. 중요한 것은, 백성의 안정을 저해하는 각종 폐법을 개혁하는 양민의 정치가 양병의 시행으로 방해받아서는 안 된다는 것이다. 송시열과 이유태가 '어떻게 하면 양병을 무리없이 지속할 수 있을까?'를 고민하면서 건의한 구체적인 방법은 保伍法(=五家統法)과 鄕約의 시행이었다.

Ⅲ장 2절에서는 송시열과 이유태가 각각 구상한 양병의 이상적인 방식은 무엇이고, 이를 뒷받침할 제도적 기반으로는 무엇을 제시했는지를 살펴보았다. 우선 송시열은 府兵制의 방식으로 양병을 지속할 것을 주장하며, 그러한 이상을 잘 구현할 수 있는 제도로서 오가통법 시행을 제안하였다. 군적에 오른 양정이 생업과 군역의 의무를 동시에 수행한다는 점에서 '兵農一致'의 안정적이고도 효율적인 제도로 인식되었던 중국 唐의 부병제의 이상은, 조선에서 正軍-保人 체제로 운영되던 御營軍의 운영 방식에 계승되었다고 여겨졌다. 송시열은 이러한 점에 주목하여 어영군과 같은 방식으로 군대를 운영해야 하며, 부병제의 이상에 어긋나는 훈련도감의 운영 방식을 비판하였다. 그가 생각하기에 부병제가 시행될 수 있는 사회제도적 기반은 오가통법의 시행에서 시작하는 것이었다. 오가통법은 인보조직으로서 조선에서 일찍부터 군정 파악과 확보를 위하여 주목했던 제도였다.

이유태는 「己亥封事」를 통하여 조선의 국초 병제인 五衛制의 이상을 잘 구현할 제도적 기반으로 鄕約의 시행을 주장하였으며, 「草廬鄕約」이 바로

그것이다. 이유태의 「기해봉사」는 경세의 의지가 충만했던 산림으로서, '유위지지'로 표방되는 양병 정책의 지속성을 확보하기 위하여 사회제도 및 구조의 근본적 개혁을 제시한 국가운영론의 성격을 지녔다. 그는 중국 『주례』의 제도적 이상을 담은 조선의 '祖宗成憲'을 복구해야 한다는 입장에 있었고, 양병의 방책으로서의 조종성헌은 바로 병농일치의 이상을 구현한 오위제였다. 또한 이를 가능하게 할 사회편성 원리인 향약과 오가통법, 학교제도 역시 조종성헌의 범주에서 인식되었다. 향약과 오가통법이 밀접하게 연결되었다는 점이 이유태의 구상의 특징이다.

Ⅲ장 3절에서는 효종대 후반 산림 진출 이후 이들에 의한 양병 정책 변화의 의미가 무엇인지 다루었다. 첫째, 재정 확장을 통한 군비 확충을 지양하고 良丁搜括을 통하여 양병 정책을 지속하고자 하였다. 호조의 재정이 따로 소요되는 병농분리 성격의 훈련도감 직업군과 정군-보인 체제로 운영되던 국초 이래의 병제가 혼합된 상태에서 양병의 방식을 모색해야 했을 때, 산림이 택한 길은 후자였다. 송시열이 부병제 원리에 입각한 어영군 체제 지향과 이유태의 국초 오위제 체제 지향은 직업군인 훈련도감의 운영체계에 대한 비판적 대안의 성격이 강했다. 이들의 기획이 궁극적으로는 지방사회체제의 재편과 많은 수의 양정을 추가로 확보해야 한다는 비현실적인 면이 있음에도 불구하고, 양정수괄의 방식으로 양병을 지속하고자 했던 것은 이후 시기에 적지 않은 영향을 주었다. 그것은 오가통법의 시행 논의에서 드러난다. 이들은 재정의 추가 확보가 가능했던 사족에 대한 收布 대신, 양역 대상자를 충실하게 입역시키는 사회체제의 정비를 원했다. 그것이 송시열에게는 보오법 시행론, 이유태에게는 향약과 결합된 오가통법의 시행론으로 나타났다. 軍籍의 개수 및 號牌法 시행 같은 여타 양정수괄 방식을 택하지 않은 것은 민간에 대한 정부의 과도한 개입에 따른 소요를 염려한 것이었다. 오가통법의 시행이 이후 숙종대에 사목의 반포와 함께 현실화된 것은 효종대부터 시작된 양정수괄 방식이 결실을 맺은 것이었다.

둘째, 산림의 양병-양민 병행론에 따른 양병 정책 지속의 기획은 당시 국가운영의 방향을 모색하는 차원에서, 정부의 권력이 궁극적으로 어디까지 행사될 수 있으며 통치권력의 형태는 어때야 하는지에 대한 고민이 반영되었다고 할 수 있다. 송시열의 오가통법 시행론은 『周禮』의 기획에서 출발

한 중앙을 위시하는 국가의 일원적인 통치질서의 구축을 긍정하는 것이었다. 이유태가 향약과 오가통법을 결합한 체계를 제시한 것은, 오가통법을 통하여 궁극적으로는 국가의 향촌에 대한 장악력을 증대하여 지배력을 관철시키는 현실적인 효과가 예상되었다. 그러나 동시에 이유태에게 향약이라는 제도는 자율과 강제가 적절히 혼합된 통치를 위한 체제구상 그 자체였으며, 그는 이렇게 기획된 사회제도적 기반 위에서 자연스럽게 양민과 양병의 병행이 가능할 것이라 기대하였다.

효종대 시행된 양병 정책은 전후 극복이라는 국가적 과제에 따라, '有爲之志'를 강조하며 공업의 달성(事功)을 강조하는 시대적 분위기 속에서 국왕의 주도와 관료 및 산림의 협조로 진행되었다. 그러나 군비확장의 과정은 필연적으로 국가의 민간에 대한 과도한 통제와 집권적 권력 행사를 야기시킨다는 점에서 王道政治 이념에 맞지 않아 비판을 받을 소지가 많았다. 따라서 양병-양민 병행론을 통하여 양병의 지속 방법이 모색되었다. 효종대 후반 국가의 재정확장을 통한 양병 대신, 국초 이래의 군사제도 복구를 위한 제도적인 기반으로서 오가통법과 향약의 시행이 건의되었던 것은, 이들 기획의 비현실성과는 별개로 국가의 사회에 대한 장악과 동원의 적절한 정도와 그 형태를 모색했던 차원으로 이해할 수 있다.

상기한 논의를 통하여 본 논몬의 의의를 밝히면 다음과 같다. 첫째, 본 논문은 최근 답보 상태에 있던 효종대 정치사상 연구의 공백을 채운다는 의의를 가진다. 효종대는 이후 조선후기 역사의 성격을 이해하는 데에 중요한 시기이다. 이 시기는 본격적으로 국가 차원에서의 전후 극복이 추진되었으며, 이에 화답하여 여러 제도개혁론이 제출된 시기이다. 효종대에 시작된 국가 차원의 경장은 이후에도 지속적인 영향을 미쳤다는 점에서 조선후기 국가운영의 방향에 큰 변곡점이 되었다고 생각할 수 있다. 또한 이때에 출사하여 조정에서 활동했던 산림과 관료들은 그 인적구성이나 그들의 정치철학 측면에서나 이후 시기에 미친 영향력이 지대하다. 따라서 이 시기 정치주체들의 국가운영론에 관한 논의와 내용을 구체적으로 전달하는 것은 연구의 공백을 채움과 동시에 이후 시기의 역사상을 이해하는 데에 기여하는 바가 있다.

둘째, 효종대를 '북벌'의 시기로 규정했던 그동안의 연구 경향을 넘어서

‘양병’이라는 당시의 정책 기조를 중심으로 이 시기의 특징을 이해하고자 하였다. ‘북벌’은 효종대의 정체성을 잘 설명하는 개념으로 통용되었다. 그러나 북벌의 성패로 논의가 귀결되거나 북벌에 대한 진심 여부로 이 시기를 이해하게 되어, 정작 이 시대에 등장했던 국가제도 개혁과 그 방향에 대한 중요한 논의를 분석하는 틀이 단순했다는 아쉬움이 있었다. 본 논문에서는 효종대를 북벌이라는 한 가지 틀로 해석하는 것을 넘어, 양병 정책의 추진과 시행과정에서 나타나는 제 논의들을 국가운영론이라는 틀로도 풍부하게 해석할 수 있다는 가능성을 제시하였다.

셋째, 효종대 국정 운영의 현장에서 발생하였던 딜레마와 이를 해결하려는 시도를 ‘국가운영론’이라는 틀로 살펴보고. 유학의 정치이념이 ‘국가운영론’ 속에서 작동하는 양상을 규명하였다. 논문에서 다룬 ‘양병-양민’의 충돌은 유가 정치사상에서 ‘왕도-패도’의 구도에서 이해할 수 있다. 왕도정치를 이상으로 여겼지만 패도로 인식되던 정책이 필요했던 현실을 맞이하였을 때, 국정 담당자의 해결 방법과 그 정당화 논리는 국가운영의 방향과 밀접한 관련이 있다는 점에서 주목해야 할 부분이다. 결과적으로 효종대의 ‘양병-양민 병행론’은 양병(패도)을 결코 포기할 수 없다는 의지의 발현이자. 그럼에도 불구하고 양민(왕도)의 가치를 지키고자 하는 원칙론이 조응한 결과였다.

요컨대 효종대는 양병 정책의 추진과정에서 등장한 국가운영을 둘러싼 다양한 논의들이 경합하던 시기였다. 크게는 養兵-養民의 대립구도로 표출된 논의는 국가적인 현실과제를 해결해야 했으면서도 유학의 정치이념에서 지향하는 원칙을 실천하려 했던 당시의 고민을 보여준다. 이 고민을 해결하기 위하여 국가의 민간에 대한 장악력을 고양하는 제도의 실천이 제안되었다. 그러나 이것은 민간에 대한 급작스럽고 전제적인 국가권력의 창출이 아닌, 사회의 구조 재편을 통하여 자연스럽게 국가권력의 침투가 가능한 길을 확보하는 방식에 가까웠다.

참고문헌

一. 자료

1. 관찬사료

『태종실록』, 『인조실록』, 『효종실록』, 『현종실록』, 『숙종실록』, 『비변사등록』, 『승정원일기』, 『國朝寶鑑』
『史記』, 『漢書』, 『貞觀政要』

2. 개인문집

金堉, 『潛谷遺稿』(한국문집총간 86)
金益熙, 『滄洲遺稿』(한국문집총간 119)
金長生, 『沙溪遺稿』(한국문집총간 57)
閔鼎重, 『老峯集』(한국문집총간 129)
宋時烈, 『宋子大全』(한국문집총간 108~116)
宋時烈, 『宋書拾遺』(奎章閣本: 古3428-429)
宋浚吉, 『同春堂集』(한국문집총간 106~107)
申欽, 『象村稿』(한국문집총간 71~72)
尹善道, 『孤山遺稿』(한국문집총간 91)
李敬輿, 『白江集』(한국문집총간 87)
李穀, 『稼亭集』(한국문집총간 3)
李尙質, 『家州集』(한국문집총간 101)
李惟泰, 『草廬集』(한국문집총간 118)
李惟泰, 『草廬先生年譜』(한국문집총간 118)
李惟泰, 『草廬鄉約』
李珥, 『栗谷全書』(한국문집총간 44~45)
李瀷, 『星湖僿說』(고전국역총서 107~118)
張維, 『谿谷集』(한국문집총간 92)
張維, 『谿谷漫筆』(奎章閣本: 奎6860)
趙絅, 『龍洲遺稿』(한국문집총간 90)
趙翼, 『浦渚集』(한국문집총간 85)

賈誼(漢), 『新書』
朱熹(宋), 『晦庵集』
朱熹(宋), 『朱子大全』

3. 기타

『孟子集註』,『書經集傳』,『大學衍義』,『古文眞寶 後集』

二. 저서

고동환 외, 2019『한양의 삼군영』, 서울역사박물관
고영진, 1999『조선시대 사상사를 어떻게 볼 것인가』, 풀빛
국사편찬위원회 편, 1995『한국사34 : 조선 후기의 사회』, 국사편찬위원회
국사편찬위원회 편, 1997『한국사 32: 조선 후기의 정치』, 국사편찬위원회
국사편찬위원회 편, 1998『한국사 30: 조선 중기의 정치와 경제』, 국사편찬위원회
권내현, 2004『조선후기 평안도 재정 연구』, 지식산업사
김문식 외, 2020『역사를 바라보는 실학자의 시선』, 경인문화사
김범, 2015『사화와 반정의 시대 - 성종·연산군·중종대의 왕권과 정치』, 역사의 아침
김용섭, 1988『(증보판) 韓國近代農業史硏究』, 일조각
김용흠, 2006『조선후기 정치사 연구Ⅰ-인조대 정치론의 분화와 변통론』, 혜안
김영민, 2021『중국정치사상사』, 사회평론아카데미
김인걸, 2017『조선후기 향촌사회 지배구조의 변동』, 경인문화사
김종수, 2003『조선후기 중앙군제연구-훈련도감의 설립과 사회변동』, 혜안
金駿錫, 2003『朝鮮後期 政治思想史 硏究』, 지식산업사
박미라, 2007『(역주)新書』, 소명출판
서태원, 2000『조선후기 지방군제연구』, 혜안
손병규, 2008『조선왕조 재정시스템의 재발견』, 역사비평사
신병주, 2000『남명학파와 화담학파 연구』, 일지사
오영교, 2001『조선후기향촌지배정책연구』, 혜안
육군군사연구소 편, 2012『한국군사사 12- 군사사상』, 경인문화사
陸軍士官學校韓國軍事硏究室 편, 1977『韓國軍制史: 近代 朝鮮後期篇』, 육군본부
오수창, 2002『조선후기 평안도 사회발전 연구』, 일조각
우경섭, 2013『조선중화주의의 성립과 동아시아』, 유니스토리
禹仁秀, 1999『朝鮮後期 山林勢力硏究』, 일조각
유봉학, 1995『燕巖一派 北學思想 硏究』, 일지사
이상익, 2007『(역주) 기해봉사』, 심산
이해준, 1999『초려 이유태의 향약과 정훈』, 신서원

이헌창, 2019『김육평전』, 민음사
전형택, 1989『朝鮮後期奴婢身分硏究』, 一潮閣
정연식, 2015『영조대 양역정책과 균역법』, 한국학중앙연구원
정옥자, 1993『조선후기 역사의 이해』, 일지사
정옥자, 1998『조선후기 조선중화사상 연구』, 일지사
정호훈, 2004『朝鮮後期 政治思想 硏究 -17세기 北人系 南人을 중심으로-』, 혜안
조선시대사학회, 1999『東洋 三國의 王權과 官僚制』, 국학자료원
조성산, 2007『조선후기 낙론계 학풍의 형성과 전개』, 지식산업사
지두환, 2013『조선시대 정치사2 -조선후기 전반편』, 역사문화
지승종, 1995『조선 전기 노비 신분 연구』, 일조각
차문섭, 1995『朝鮮時代軍制硏究』, 단대출판부
최소자, 2005『淸과 朝鮮 -근세 동아시아의 상호인식-』, 혜안
한국역사연구회 편, 1990『조선정치사 상·하』, 청년사
한국역사연구회 17세기 정치사연구반, 2003『조선 중기 정치와 정책』, 아카넷
한국역사연구회 조선시기사회사연구반, 2000『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷
한남대 충청학연구소, 2009『초려 이유태의 삶과 선비정신』, 경인문화사
한명기, 2009『정묘, 병자호란과 동아시아』, 푸른역사
한영우, 2002『역사학의 역사』, 지식산업사
허태구, 2019『병자호란과 예, 그리고 중화』, 소명출판
허태용, 2009『조선후기 중화론과 역사인식』, 아카넷

요지카와 고지로, 장원철 역, 2021『(평전)한무제』, AK
오함, 박원호 번역, 2003『주원장전』, 지식산업사

Peter K. Bol, 김영민 옮김, 2010『역사 속의 성리학』, 예문서원
마크 에드워드 루이스, 김우영 번역, 2020『하버드 중국사 진·한-최초의 중화제국』, 너머북스
티모시 브룩, 조영헌 번역, 2014『하버드 중국사 원·명-곤경에 빠진 제국』, 너머북스

Liu, James T. C., 1995, *Reform in Sung China: Wang An-shih(1021-1086) and His New Politics*, Cambridge: Harvard University Press
Jaeyoon Song, 2015, *Traces of Grand Peace*, Cambridge: Harvard

University Press

三. 논문

강만길, 1979「軍役改革論을 통해본 實學의 性格」『동방학지』22
강명관, 1995「16세기 말 17세기 초 의고문파의 수용과 진한고문파의 성립」『한국한문학연구』18
강석화, 1990「조선후기 군역제도의 변화」下『軍史』20
고영진, 1994「16세기 후반-17세기 전반 서울 枕流臺學士의 활동과 그 의의」『서울학연구』4
고영진, 1995「성리학의 발전」『한국역사입문』2, 풀빛
권내현, 1998「숙종대 지방통치론의 전개와 정책 운영」『역사와 현실』25
김두헌, 1989「朝鮮 孝宗代의 奴婢推刷에 대한 再檢討-《推刷都監儀軌》分析을 중심으로」전북대학교 사학과 석사학위논문
김선민, 1996「唐代 府兵役의 성격에 관하여」『중국고중세사연구』2
김세봉, 2001「孝宗初 金自點 獄事에 대한 일고찰」『사학지』34
김숙경, 2021「「赤城坊鄕約禁邪學節目」으로 본 천주교 금지 정책과 척사(斥邪) 인식」,『지역과역사』49
김안숙, 1986「孝宗年間 奴婢推刷都監 設置의 背景과 性格」『嶠南史學』2
김용섭, 1985「朱子의 土地論과 朝鮮後期의 儒者」『연세논총』21
金容欽, 2006「17세기 前半 經世論의 두 경향」『역사문화연구』24
김용흠, 2006「조선후기 역모 사건과 변통론의 위상 - 김자점 역모 사건을 중심으로」『사회와역사』70
김용흠, 2006「仁祖代 元宗 追崇 論爭과 王權論」『학림』27
김우철, 2000『조선후기 지방군제사』경인문화사
김윤경, 2011「16~17세기 韓國 陽明學 成立過程의 工夫論 硏究 -洪仁祐·盧守愼·崔鳴吉·鄭齊斗를 중심으로-」성균관대학교동양철학과박사학위논문.
김인걸, 2002「조선후기 여론과 정치」『조선의 정치와 사회』, 집문당
김인걸, 2007「'栗谷 鄕約' 再論 -養民을 위한 人材 육성」『한국사론』53
김정찬, 2001「己亥封事」에 나타난 이유태의 國政運營論」『청람사학』4
김종수, 1990「17세기 軍役制의 推移와 改革論」『한국사론』22
김종수, 2001「朝鮮初期 府兵制의 改編」『역사교육』77
김지영, 2018「禮敎의 가늠자 - 조선시대 경상도 지역 지리지 '風俗'조의 검토 -」『규장각』52

김한규, 1974「賈誼의 政治思想」『역사학보』63
김항수, 1981「16세기 士林의 性理學 理解 - 書籍의 刊行·編纂을 중심으로-」『한국사론』7
김현동, 2020「17세기 어영청 창설과 번상급료제의 성립」『한국사연구』192
남영주, 2001「전한초 황제권의 정립과 문제의 역할」『대구사학』65
노대환, 2003「숙종·영조대 대명의리론의 정치·사회적 기능」『한국문화』32
노영구, 2007「"군사혁명론(Military Revolution)"과 17~18세기 조선의 군사적 변화」『서양사연구』36
노영구, 2014「17~18세기 동아시아 정세와 조선의 도성 수비체제 이해의 방향」『조선시대사학보』 71
노영구, 2015「중앙 軍營과 지방군을 통해 본 조선 후기 국방체제의 변화 양상」『장서각』33
문중양, 1999「16-17세기 조선 우주론의 상수학적 성격」『역사와현실』34
박광용, 1994「朝鮮後期「蕩平」研究」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문
박아란, 2001「前漢 文帝의 諸政策과 皇帝像」『서울대동양사학과논집』25
서한석, 1999「月汀 尹根壽의 散文에 관한 研究」성균관대학교석사논문
서태원, 1993「營將制와 土豪統制; 17세기를 중심으로」『경주사학』12
서태원, 2000「朝鮮後期 地方軍 運用과 營將制」『동서사학』6·7
손병규, 2009「조선시대 지방의 재정운영」『역사와 현실』72
송기중, 2016「17-18세기 전반 어영청 재정의 운영과 변화」『군사』101
송양섭, 2007「효종의 북벌구상과 군비증강책」『한국인물사연구』7
송양섭, 2002「17세기 江華島 방어체제의 확립과 鎭撫營의 창설」『한국사학보』13
송웅섭, 2011「조선 성종대 公論政治의 형성」서울대학교국사학과박사학위논문
송웅섭, 2015「應旨上疏의 言論으로서의 기능 확대와 국왕의 대응 -연산군과 중종 대를 중심으로-」『한국학연구』55
송웅섭, 2020「중종 초반 왕권의 신장과 도덕적 권위 사이의 긴장」『한국문화』89
신정희, 1977「五家作統法 小考」,『대구사학』12·13
오수창, 1985「仁祖代 政治勢力의 動向」『한국사론』13
오수창, 2001「동계 정온의 정치활동과 그 이념」『남명학연구』11
오수창, 2003「17세기 조선의 정치세력과 산림」『17세기 한국 지식인의 삶과 사상』, 한국외국어대학교 역사문화연구소
오수창, 2012「18세기 조선 정치사상과 그 전후 맥락」『역사학보』213
오영교, 1991「朝鮮後期 五家作統制의 構造와 展開」,『동방학지』73
吳恒寧, 1993「朝鮮 孝宗代 政局의 變動과 그 性格」『泰東古典研究』9

오항녕, 2022「조선중기 경세론(經世論)의 현안과 그 전개 -우암(尤庵) 송시열(宋時烈)을 중심으로-」『사학연구』147
우경섭, 2004「潛谷 金堉(1580～1658)의 學風과 '時勢' 認識」『한국문화』33
우경섭, 2005「송시열의 세도정치사상 연구」서울대학교국사학과박사학위논문
우경섭, 2006「宋時烈의 道統論과 文廟釐正 논의」『한국문화』37
우경섭, 2013「月汀學派의 형성과정 및 학풍에 관한 試論」『한문학논집』36
우경섭, 2017「인조대 '親淸派'존재에 대한 재검토」『조선시대사학보』81
우경섭, 2018「幄對說話와 효종의 비밀 편지」『한국학연구』50
우경섭, 2021「靜觀齋 李端相의 생애와 사상(2)-대명의리론과 상수학을 중심으로」『한국학연구』60
禹仁秀, 1990「朝鮮孝宗代 北伐政策과 山林」『歷史敎育論集』15
이경구, 1996「김창흡의 학풍과 호락논쟁」『한국사론』36
이근명, 2014「왕안석 신법 시기의 대외전쟁」『인문학연구』100
이기천, 2020「일본 학계의 唐代 軍制史 연구 동인과 논점」『군사』117
이남구, 1981「朝鮮王朝後期의 里洞自治에 關한 硏究(Ⅰ)-協同生活構造를 中心으로-」,『대구교육대학논문집』16
이민정, 2017「역사 속의 논쟁 읽기 - 조선 현종대 국가(國家) - 가(家) 관계에 대한 인식」『나의 자료 읽기 나의 역사 쓰기』, 경인문화사
이봉규, 1998「金長生·金集의 禮學과 元宗追崇論爭의 철학사적 의미」『한국사상사학』11
이성규, 1977「前漢列侯의 性格」『동아문화』14
이성규, 1993「中國 古代 皇帝權의 性格」『한국사 시민강좌』13
李迎春, 1985「尤菴 宋時烈의 尊周思想」『淸溪史學』2
李迎春, 2001「尤菴 宋時烈의 社會·經濟 思想」『도산학보』8
이영훈, 2007「한국사 연구에서 노비제가 던지는 몇 가지 문제」『한국사시민강좌』40
李離和, 1975「北伐論의 思想史的 檢討」『창작과 비평』38
이태진, 1972「士林派의 留鄕所 復立運動(上)-朝鮮初期 性理學 定着의 社會的 背景-」『진단학보』34
이태진, 1973「士林派의 留鄕所 復立運動(下)-朝鮮初期 性理學 定着의 社會的 背景-」『진단학보』35
이태진, 1977「中央五軍營制의 成立過程」『韓國軍制史: 近代 朝鮮後期篇』, 육군본부
이태진, 1985「西人의 執權과 軍營增設」『朝鮮後期의 政治와 軍營制變遷』한국연구원

이태진, 1988「조선후기 對明義理論과 對淸意識의 推移」『아시아문화』10
이태진, 1989『朝鮮儒敎社會史論』지식산업사
이태진, 1990「朝鮮王朝 儒敎政治와 王權」『한국사론』23
이해임, 2022「송시열 춘추관 연구」『태동고전연구』48
이현진, 2000「仁祖代 元宗追崇論의 推移와 性格」『북악사학』7
임선빈, 1994「草廬 李惟泰의 鄕村社會統制論; 己亥封事와 草廬鄕約의 分析을 중심으로」『滄海朴秉國敎授停年紀念 史學論叢』
전형택, 1990「朝鮮初期의 公奴婢 勞動力 動員體制」『국사관논총』12
정두영, 2010「17세기 西人 내부의 陽明學 이해와 현실주의 정치론」『동국사학』48
정만조, 1992「17세기 중엽 山林勢力(山黨)의 국정운영론」『擇窩許善道선생 정년기념 한국사학논총』, 일조각
정연식, 1993「조선후기 '役摠'의 운영과 良役變通」서울대학교 국사학과 박사학위논문
정옥자, 1989「17세기 思想界의 再編과 禮論」『한국문화』10
정일동, 1982「賈誼 治安策 一考」『한국학논집』2
정재훈, 1993「하곡 정제두의 양명학 수용과 경세사상」『한국사론』29
정재훈, 1999「『聖學輯要』를 통해 본 朝鮮中期의 政治思想」『규장각』22
정재훈, 2004「우암 송시열의 정치사상-주희와의 비교를 중심으로」『한국사상과 문화』23
조성산, 2001「17세기 후반 경기지역 西人 象數學風의 형성과 의미」『한국사연구』115
조성산, 2004「17세기 서울·경기지역 西人의 心學 연구경향과 그 성격」『동방학지』128
지두환, 1991「谿谷 張維의 생애와 사상」『태동고전연구』7;
지두환, 2001「尤菴 宋時烈의 政治思想 -孝宗代를 중심으로-」『한국학논총』23
지승종, 1983「朝鮮前期 公奴婢制度의 構造와 變化」『韓國學報』32
車文燮, 1967「朝鮮朝 孝宗의 軍備擴充(上)」『단국대학교 논문집』1
車文燮, 1968「朝鮮朝 孝宗의 軍備擴充(下)」『단국대학교 논문집』2
최소자, 2001「朝鮮後期 對淸關係와 도입된 西學의 性格」『梨大史苑』33·34
최효식, 1983「御營廳 硏究」『한국사연구』40
최효식, 1984「草廬 李惟泰의 軍事改革思想」『한국사연구』47
韓沽劤, 1961「白湖 尹鑴 硏究(1)」『역사학보』15
韓沽劤, 1961「白湖 尹鑴 硏究(2)」『역사학보』16
韓沽劤, 1962「白湖 尹鑴 硏究(3)」『역사학보』19

허태구, 2017「孝宗 元年(1650) 龍洲 趙絅의 白馬山城 幽囚」『한국학연구』47

菊池英夫, 2005「부병제도의 전개」『세미나 수당오대사』, 서경
平木實, 1981「孝宗 6年(1655)에 설치된 奴婢推刷都監」『한우근박사정년기념논총』, 지식산업사
Bol, Peter K. 1993 “Government, Society, and State” Ordering the World, Berkeley: University of California Press

【Abstract】

The Discussions on Military Build-up and the Theory of State Management in the Reign of King Hyojong of the Joseon Dynasty

Lee Min Jung
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

The national task during the reign of Hyojong was to recover from the psychological and material scars of war. Consequently, a wide range of state institution reforms aimed at strengthening national defense and stabilizing civilian life emerged earnestly during this period. This paper attempts to interpret the related discussions that emerged during the implementation of the policy for military build-up in Hyojong's reign within the context of state management theory. It does not merely summarize the features of the policies and institutions but instead focuses on the 'discussions' related to military build-up. In doing so, it analyzes the principles and ideologies on which opinions about the military policy were based and identifies the historical nature of this period.

Hyojong's reign is commonly known as the era of the Conquering North(北伐), but the discussions on military build-up were not solely related to the implementation of the Conquering North. The task of providing an ideological justification for warfare and establishing related institutions led to the development of the theory of state management, which encompasses the scope of government activities and the principles of running a society.

After Hyojong's ascension to the throne, Joseon's intellectuals used the term "有爲" to express the goals of the era. However, this term did not simply have a military meaning of revenge against the Qing Dynasty. Instead, it was understood as a term to justify enriching the country and strengthening the army(富國强兵), which were considered the Rule of

Might(霸道). This was in response to the reality of post-war recovery and the necessity for a full-scale reform of the state system to train soldiers. "有爲" proved to be useful in providing ideological support for the policy of military build-up. In the Hyojong's reign, the term "有爲" summarized the need of the era to enrich the country and strengthen the army within the Rule of Right(王道).

The historical perception of this period also reveals a strong awareness of the need for enriching the country and strengthening the army. In 17th-century Joseon, there was a scholarly trend of interest in the history of the Han Dynasty among Seo-in party(西人) intellectuals, especially bureaucrats in Seoul and Gyeonggi province. Within this trend, the Hyojong's period can be characterized by the attention and re-evaluation of Jia Yi(賈誼) and Emperor Wu(武帝) of the Han Dynasty. The reason for the re-evaluation of Jia and Emperor Wu was the universal consensus on the need for revenge against the Qing Dynasty and the necessity to find a new direction for state management. This re-evaluation stemmed from the recognition of the need for 'enriching the country and strengthening the army', 'the utility(事功)', and 'the performance(功業)'.

During Hyojong's reign, the king-led military policy was promoted based on the aforementioned perceptions of the times and economic conditions. After Hyojong's enthronement, a major change in political power occurred. In the absence of a leading political force, the king took a strong initiative to promote a policy of revenge, making "Military build-up" an irresistible policy, especially under the king's leadership.

King Hyojong rebuilt and expanded military bases to maintain the defense system around the capital and focused on training and increasing the number of troops in the central army. These efforts required stable human and material resources, and their success depended on the state's ability to secure and manage resources. Therefore, policies were implemented to cover the financial costs of training soldiers. However, these policies led to a negative perception that the stable order established in local governments and societies was disrupted by the central government's intervention, resulting in unintended economic side effects. Nevertheless, they were implemented

to strengthen the central government's power to intervene in local areas, and the king's despotic attitude served as the driving force behind these policies.

Hyojong vigorously pursued the policy of military build-up, even at the risk of violating the taboos of Confucian political ideology, and used his authority to ensure the government's active intervention. At the time, officials in the court criticized the expansion of the government's role and the excessive state control over the private sector to implement the policy. They considered it undesirable that the government's activities constantly increased through government bureaucrats and administrative organizations to secure finances and smoothly mobilize human resources.

Based on the political ideology of Neo-Confucianism, bureaucrats' criticism was based on the logic that the politics of the time were pursuing '功利'. The emphasis on '功利' was difficult for Joseon's intellectuals to accept, as it had been advocated by those who were in competition with the Southern Song Dynasty's Neo-Confucianism. Therefore, in this atmosphere of criticism, it was inevitable that a debate would emerge on what direction to take the military build-up policy.

The main argument mobilized by commentators who considered the military build-up policy to be irrational, overly controlling, and overly intrusive into civilian life was the "society build-up(養民)" priority theory. The work of military build-up was seen as being at odds with the society build-up in Confucian politics and should be placed below them. Although the military build-up was not to be condemned, it was not to be done at the detriment of the society build-up. The bureaucrats who had supported Hyojong's policy in line with the ideology of revenge, also added their voices to the criticism in the latter part of Hyojong's reign, saying that the method of military build-up should be changed because of the resentment and side effects it had caused. They opposed the implementation of the policy in a way that would expand national finance, which was the real meaning of their criticism for the military build-up policy in the name of the society build-up priority.

In the latter part of King Hyojong's reign, the military build-up policy showed its limitations, leading to the emergence of the "military-society

build-up in parallel theory" advocated by Sallim(山林). The Seo-in Sallim, led by Song Si-yeol, aimed to overcome the failures of the previous policies that had been actively promoted by the king. The goal of the "military-society build-up in parallel theory" was summarized as "How can we continue the military build-up sustainably?" To achieve this goal, specific policies were proposed, including the neighboring organization(五家作統) and the village code(鄉約).

Song advocated for the continuation of the military build-up and proposed the implementation of the neighboring organization(五家作統) in the form of the Fubing System(府兵制), which he believed embodied the ideals of "soldier-farmer unity." In Song's opinion, the social and institutional foundations for the Fubing system began with the enforcement of the neighboring organization.

On the other hand, Yi Yu-tae advocated for the implementation of the village code(鄉約) as an institutional foundation that would best embody the ideals of the national military system of early Joseon. The close connection between the village code and the neighboring organization is a characteristic feature of Yi's thought.

The implications of these changes in military policy after the entry into the Sallim in the late Hyojong's reign are as follows. First, the Sallim avoided expanding armaments through financial means and instead sought to continue the military build-up policy through civilian conscription(良丁搜括). They aimed to overhaul the social system to ensure the faithful enlistment of conscripts. This manifested in Song Si-yeol's theory of enforcing the neighboring organization and Yi Yu-tae's theory of enforcing the neighboring organization combined with the village code. When the enforcement of the neighboring organization was later realized during Sukjong's reign, it was the fruition of the Sallim's method that had begun during Hyojong's reign.

Second, the planning of the continuation of the military build-up policy according to the "military-society build-up in parallel theory" by the Sallim can be seen as reflecting concerns about how far the government's power could ultimately be exercised and what the form of ruling power should be in order to explore the direction of state management at the time. Song Si-yeol's theory of enforcing the

neighboring organization affirmed the establishment of a unified governing order of the state, which deviated from the plan of the『Zhu Rite(周禮)』. Yi Yu-tae's proposal of a system combining the neighboring organization and the village code was expected to have the practical effect of ultimately increasing the state's control over the local villages and consolidating its dominance. At the same time, for Yi, the system of the village code was itself a system for governance that appropriately blended autonomy and coercion, and he believed that the parallel build-up of military and society was naturally possible on such a social and institutional foundation.

Key words : Hyojong(孝宗), Yangbyung(養兵, Military Build-up), Yangmin(養民, Society Build-up), Sa-gong(事功, Utility), Ogajaktong(五家作統, Neighboring organization), Hyang'yak(鄕約, Village code)

Student Number : 2011-30029