

성종대 사림의 훈구정치 비판과 새정치 모색

최 이 돈

1. 머리말
2. 훈구세력의 비판
 - (1) 훈구의 비리
 - (2) 훈구의 형성과 그 성격
3. 훈구권력구조의 비판
4. 새로운 정치체제의 모색
5. 맺음말

1. 머리말

본 연구는 훈구정치체제를 어떻게 이해할 것인가를 구명한 것이다. 필자는 사림정치구조를 해명해 오면서 이곳저곳에서 단편적으로 훈구정치를 어떻게 이해하는가를 단편적으로 언급하였으나, 체계적으로 정리한 바는 없다. 이에 대한 필요성은 인식하였지만 이는 15세기 정치구조에 대한 충분한 이해를 필요로 하는 문제로 쉽지 않은 문제였기 때문에 정리를 미루어왔다.

특히 조선전기 정치사연구의 상황은 이러한 정리를 더욱 어렵게 하였다. 조선전기의 정치사 연구가 상당한 축적이 되고 있으나, 15세기의 연구와 16세기의 연구가 독립적으로 되어지면서 15세기 정치사와 16세기 정치사가 대립적으로 이해되는 경향이 강하게 나타나고 있기 때문이다. 즉 15세기의 정치가 『경국대전』체제를 만들어 가는 과정인 반면 16세기의 정치는 『경국대전』체제를 해체해가는 과정으로 인식되고 있거나, 훈구와 사림의 대립이 강조되면서 이러한 경향은 확대되었다. 이러한 대립적인 이해는 시대에 대한 평가의 문제와도 긴밀한 상관성을 가졌다. 15세기를 긍정적으로 인식하면 그에 대립되는 16세기는 부정적으로 인식되거나 16세기를 긍정적으로 인식하면 15세기를 부정적으로 인식하게 되는 문제가 제기되었다.

*본 연구는 1996년도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

그러나 이러한 인식과 평가는 정당한 것이라고 보기는 문제가 있다. 무엇보다도 16세기에 『경국대전』체제는 여전히 유지되고 있는 현상은 강조되어야 할 것이다. 즉 사림의 개혁도 『경국대전』체제를 부정하는 데까지는 나아가지 않았고, 오히려 보완해 가고 있었다고 생각된다. 그러므로 사림과 훈구의 대립에 대한 인식도 단기적인 국면에서는 단절적인 것으로 볼 수 있으나 장기적인 국면에서 보면 이들은 『경국대전』체제라는 일정한 틀을 공유하고 있는 지속적인 면을 가지고 있었다.

그러므로 보다 균형있게 조선전기 정치사를 이해하기 위하여 15세기와 16세기를 한 시야에 넣고 이해하는 것이 필요하다. 필자는 이 문제를 시대의 과제와 그 해결모색이라는 가설에서 접근할 필요가 있다고 생각한다. 즉 15세기는 고려말의 혼란을 해결하는 역사적인 과제가 제기되었고, 이의 해결을 위해서 보다 집중된 정치구조의 출현이 필연적이었던 반면, 16세기는 집중된 정치구조가 가지는 한계가 노출되었고, 이 과제를 극복하기 위해서 적절히 분산된 정치구조의 출현이 필연적이었다고 생각한다. 15세기의 정치는 정치력을 확대하여 정치의 능력을 제고하였다면, 16세기의 정치는 정치권력의 분화를 통해서 정치의 질을 높였다고 생각한다.

본고는 이러한 가설에 서서 16세기의 입장에서 15세기의 정치구조를 논해본 것이다. 물론 15세기 정치를 전부 논할 수는 없으므로 우선 15세기에서 16세기로 넘어가는 시점인 성종대의 사림이 이전의 정치를 어떻게 파악하고 있는지를 중심으로 검토하였다. 당시의 정치체제를 훈구정치체제로 상정하고, 사림이 파악하는 훈구정치체제의 문제를 정치세력과 정치구조의 관점에서 살펴보았다.

2. 훈구세력의 비판

(1) 훈구의 비리

사림은 성종대에 이르러 중앙정치에 진출하면서, 경제적으로 어려움을 겪거나 몰락하는 민의 현실을 문제로 제기하고, 이에 대한 책임이 당시 정치체제에 있다고 보았다. 그러므로 사림의 정치체제에 대한 비판은 매우 치열

하였는데 이는 크게 두 부분으로 나뉜다. 권력을 남용하고 있는 정치주도세력에 대한 비판과 정치주도세력의 권력의 남용을 구조적으로 보장하는 권력 구조에 대한 비판이었다. 먼저 정치세력에 대한 비판을 살펴보자. (1)

훈구의 폐단을 본격적으로 문제삼기 시작한 이는 李深源이었다. 그는 성종 9년 상소를 통해서 이 문제를 본격적으로 거론하였다. 그는 당시의 사회문제의 근원을 향촌문제로부터 파악하였고, 향촌의 문제를 총체적으로 다음과 같이 표현하였다.

良民과 公賤이 감당하지 못하고 도망쳐서 私賤으로 고용되니 世傳의 田宅이 있어도 보전하지 못하고 權門에 귀속된다. (2)

이는 양민이 자신의 지위를 유지하지 못하고 권문에 투탁해서 몰락해 가는 상황을 지적하고 있다. 그는 이러한 투탁의 결과 “80~90%가 사천이고 양민은 10~20%에 불과하다”고 하여 私賤이 확대되는 상황을 말하고 있다. 이러한 지적은 다소 과장된 것으로 이해되나, 자기의 토지를 갖지 못한 층은 물론 토지를 보유하고 있는 자작농까지도 권문에 투탁하고 있는 실상을 반영하는 것으로 당시 향촌의 위기상황을 잘 대변하고 있다.

민이 권문에 투탁하는 원인을 이심원은 권문의 침탈에 의한 것으로 파악하고 있었다. 그 구체적인 원인으로 먼저 권문의 私債를 지적하고 있다. 그는 “권문의 僕隸가 私債를 時를 따라서 나누고 거두는데, 取息에 無度하고 주인의 위세를 빌어 침학한다”라고 권문에서 사채를 통해서 가난한 양민들을 고리대적으로 수탈하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 상황은 세조말 성종 초반에 극성을 이루었는데, 이는 성종 5년에 “지금 고관으로서 후한 祿을 받는 자들이 모두 장리를 놓아 더욱 부유해져, 그들의 농장이 산야에 두루 널리고 쌓아둔 곡식이 주현의 창고에 버금갈 지경이다” (3)라는 지적에서 잘 알 수 있다. 양민들은 이러한 수탈에 의해서 전토를 잃고 권문에 투탁하거나 유리할 수밖에 없었다.

다음으로 지적하는 원인은 권문의 사천들이 권력을 힘입어 役에서 벗어나

(1) 당시 사림은 당시의 정치주도세력을 ‘勳舊’나 ‘權門’으로 지적하였다.

(2) 《成宗實錄》 권 91. 성종 9년 4월 을해

(3) 《成宗實錄》 권 44. 성종 5년 윤6월 갑진

는 현상이었다. 즉 권신의 청탁을 받은 수령이 권문의 사천들을 역에서 면제해 주었고, 그 부담은 양민과 공천의 부담으로 돌아갔으므로 양민과 공천이 권문에 투속하였다. 당시 수령의 인사는 재상들의 천거에 의존하였고, 인사고과도 재상이 담당하였으므로 수령은 자기를 지원해 주는 재상에게 뇌물을 보내는 것은 물론이었고, 자기관할구역에 있는 재상의 노비들에게 혜택을 주는 것도 당연하였다.(4) 특히 이러한 관계가 없는 재상들도 부탁을 하면 안 들어줄 수 없었다. 수령은 단순히 권문의 노비들의 역을 면해주는 것 뿐 아니라 권문의 도망한 노비를 잡아주는 등(5) 훈구의 노비를 관리해 주었고, 나아가 私債의 관리까지 지원하는 것이 일반적인 현상이었다.

이러한 민의 권문 투속은 伴人이나 丘史의 형태를 통해서 더욱 확대되었다. 국가는 양민을 반인으로 공천을 구사로 관료들에게 부여하였고, 이들은 사환의 역할을 하였는데, 훈구들이 이를 빌미로 과다하게 반인과 구사를 점유하였다. 반인의 경우 “사방의 거민 중 衣食이 있는 자는 재상의 반인이다”(6)라는 지적이 나올 정도로 과다한 점유가 많았고, 구사의 과다한 점유도 계속 문제로 제기될 정도로 빈번하였다. 재상들은 이들을 통해서 농장의 관리는 물론 방납이나 개간사업도 추진하였다.(7)

권문의 횡포를 견디지 못하여 여러 가지 형태로 권문에 투속한 이들은 권문에 투속한 이후에는 오히려 권문을 의지하여 비행을 저질러 모순을 격화시켰다. 성종 9년 丘史가 韓明澮의 위세를 이용해 官屬을 동원하여 士族을 감금하고 민의 물건을 강탈한 것은 대표적인 사례였다.(8)

그러므로 양민의 권문 투속은 적지 않았고, 수십 수백 구를 헤아릴 정도

(4) 수령의 부임에 공경대부가 알든 모르든 술과 고기를 가지고 나와서 전송하면서 자신의 노비를 完護해주기를 청하는데 있다. 上下에 습속을 이루어 이를 稱念이라고 한다. 수령이 된 자도 모두 그 문하에서 나와 감히 어기지 못한다.…… 그러므로 무릇 공역은 모두 공천과 양민이 당하고 사천에는 미치지 않는다.

(5) 《成宗實錄》 권 74, 성종 7년 12월 을유

(6) 《成宗實錄》 권 44, 성종 5년 6월 갑진

윗책 권 55, 성종 6년 5월 경신조에 宰相功臣이 家富丁壯者를 반인으로 冒占하고 있음을 지적하고 있다.

(7) 이태진, 《한국사회사연구》, 지식산업사, 1986

이경식, 〈16세기 지주층의 동향〉 《역사교육》 19, 1978

(8) 《成宗實錄》 권 74, 성종 7년 12월 갑신 을유

였다. 宋益孫의 전라도 고부농장에 소속된 노복이 500여 호에 이른 것이나(9) 洪允成이 그의 고향 홍산에 농장을 설치하자 군민이 태반이나 거기에 부속한 것은 대표적인 사례이다.(10) 물론 '투탁'이라는 명목과는 달리 권력에 의해서 강제로 노비화된 경우도 적지 않았다. 성종 6년 공신 송익손이 '壓良爲賤' '容隱私役'의 죄로 고소를 당하여 告身을 박탈당하는데, 이는 송익손이 많은 양민을 강제로 천인으로 삼았고, 자기의 소유가 아닌 공사노비를 다수 사역하였기 때문이었다.(11) 이러한 결과 훈구들은 많은 부를 축적하였다. 세조 10년 당시의 대표적인 부자로 尹師路 尹士均 鄭麟趾 朴從愚 등 4명을 거론하였는데 이들은 모두 공신들이었다.(12)

이러한 향촌의 상황은 심각한 문제로 제기될 수밖에 없었다. 특히 향촌의 주도층인 사림의 입장에서 볼 때에 이는 향촌의 안정을 위해서 뿐아니라, 자신의 노비들도 권문에 투탁하여 구체적인 피해를 입고 있었으므로 심각한 문제였다. 그러므로 사림은 중앙정치에 진출하면서 훈구의 비리를 맹공격하였다. 그러나 훈구의 비리는 단순히 개별적인 도덕성의 문제가 아니었고 정치주도세력의 성격과 밀접한 관련이 있는 문제였다.

(2) 훈구의 형성과 그 성격

훈구는 주로 공신책봉으로 형성된 집단이었다. 성종 초에 나타나는 공신층은 성종 초에 책봉된 경우도 있으나 대부분은 세조의 즉위를 둘러싼 갈등 과정에서 형성된 공신 집단이었다. 이미 조선 건국기에 開國 定社 佐命 등의 공신이 책봉되었으나 개국이라는 사회의 격변기에 공신의 책봉은 당연한 것이었고, 정치참여세력의 교체라는 점에서 의미있는 현상이었다. 특히 개국공신의 경우는 개혁의식이 분명하였고, 이러한 의식은 그들의 출신성분이나 경제적인 조건과 깊이 관련되어 있었다. 개혁을 주도한 주동세력의 경우 모계나 부계가 불분명하여 평민으로 생각되는 경우가 많고 서출인 경우도 상당수였다.(13) 이들의 경제적인 기반은 중소지주층으로 인식되고 있는데,

(9) 《成宗實錄》 권 40 성종 5년 3월 을사

(10) 《世祖實錄》 권 45, 세조 14년 2월 계축

(11) 《成宗實錄》 권 51, 성종 6년 정월 신유 갑자

(12) 《世祖實錄》 권 33, 세조 10년 7월 기미

이보다 열악한 처지의 경우도 상당수였다.(14) 이러한 기존의 지배층과 기반이 다른 인물들이 권력을 장악하고 국가를 운영할 때에 나타날 수 있는 정책의 변화는 클 수밖에 없었다.

그러나 세종대의 안정기를 거친 후 형성된 세조와 성종 초의 공신은 그 성격이 달랐다. 이들은 세조의 권력장악에 기여한 역할에서 창출된 공신들로, 세조의 집권 자체가 역사적 정당성이 적었으므로 이들 역시 개혁적인 성향과 거리가 있었다. 이들의 출신성분이나 경제적 지위도 건국공신들과는 달리 결코 낮지 않았다. 세조의 쿠데타를 비호한 세력을 논상하여 책봉한 靖難功臣을 분석하면, 좋은 가문의 출신이 많다는 점을 주목할 수 있다. 세조가 즉위한 뒤에 책봉된 佐翼功臣 역시 거의 같은 성향을 보이고 있다. 별다른 공이 없이 핵심인물의 친인척이라는 이유로 공신에 책정된 경우도 다수 볼 수 있다.(15)

이러한 기반을 가진 이들이었으므로 세조 집권초기의 정책에서 개혁적인 면모를 찾기 힘들다. 개혁은 집권초기에 시행하는 것이 일반적인 현상이나, 세조대 대표적인 개혁으로 거론되는 保法(세조 10년)이나 職田法(세조 12년)이 세조 말기에 시행된 것은 매우 시사적인 현상이었다. 이러한 개혁은 공신세력의 이해관계에 반하는 정책으로 공신들의 지지를 얻기 힘든 사안이었고, 세조의 주도로 추진되었다는 인상을 강하게 준다. 먼저 세조 10년 보법의 시행을 보면, 전혀 조정의 논의도 없이 갑자기 軍籍使가 지방에 파송되면서 가져 가는 軍籍事目を 통해서 보법이 시행됨을 알 수 있다.(16) 또한 직전제의 시행을 보아도 앞뒤 논의도 없이 《실록》에 ‘革科田 置職田’이라고만 기록하고 있다.(17) 매우 중요한 정책이 조정에서 논의되지 않았을 리가 없고, 이 두 가지는 모두 훈구들에게 불리한 조치였으므로 상당

(13) 한영우, 《조선전기 사회사상연구》 (지식산업사, 1983). 공신세력에는 주동세력과 영입된 세력으로 나누어 볼 수 있는데, 영입된 인물들에는 세족의 가문의 인물들도 있었으나 이들이 개혁을 주도하지는 않았다.

(14) 윗책. 대표적인 정도전의 경우에도 유랑하면서 살았던 처지를 생각한다면, 중소지주적인 기반마저 가지지 못했던 것으로 이해된다.

(15) 장두희, 《조선초기 지배세력연구》 (일조각, 1983)

(16) 《世祖實錄》 권 34, 세조 10년 10월 을미

(17) 《世祖實錄》 권 39, 세조 12년 8월 갑자

한 반대 논의가 있었을 것으로 생각되는데, 《실록》에 전말을 기록하지 않은 것은 세조 사후 실록의 편찬을 맡은 훈구대신들에 의해서 전후의 내용이 삭제된 것으로 짐작된다. 단지 보법의 시행을 알리는 군적사목의 서두에 세조가 시행의 이유를 간단히 ‘강약을 고르게’ 하기 위해서 보법을 실시한다고 명시하고 있어, (18) 보법의 논란에서 세조가 취했던 입장의 일단을 보여주는데, 세조는 서민의 입장에서 실시의 명분을 제시한 것으로 짐작된다. 그러므로 이 제도들은 실시 직후부터 양성지 등에 의한 반대에 부딪혔고, (19) 결국 세조 사후 훈구가 집권하는 성종 초에 번복되고 말았다.

이러한 사례는 훈구들이 대토지 소유자였고, 권력을 보유한 계층으로 개혁을 제시하고 추진할 수 있는 층이 아니었음을 짐작케 한다. 그러므로 보법의 시행을 명분으로 하여 세조 13년에 이시애란이 일어나자, 세조는 신속주 한명회 등 핵심 훈구의 연루설을 어느 정도 신뢰하여, 宗室의 인물들을 중용하여 난을 진압하였다. 난의 진압 후에도 한명회 등이 핵심권력에서 소외된 것은 그러한 맥락에서 이해되어야 할 것이었다.

세조는 집권과정에서 오는 무리와 집권이후 정치 주도권을 강화해 가는 과정에서 세종대를 통해서 다듬어진 관료체제의 관행을 무시하여 관료들의 반발을 적지 않게 받았다. 이계전등의 육조직제 실시에 대한 저항, 세조 2년의 사육신의 저항, 세조 3년의 이포흙의 저항 등과 많은 유신들의 지방으로 낙향은 구체적 반발의 표현이었다. 그러므로 세조는 더욱 공신에게 의존할 수밖에 없었으므로, 공신들에게 사회 경제적인 특권을 부여할 뿐 아니라 이들의 비리까지도 비호할 수밖에 없었다.

(18) 《世祖實錄》 권 34, 세조 10년 10월 을미조에 세조는 “나는 潛邸에서부터 군사들의 어려움을 걱정하였는데, 지금까지 여러 해를 생각하였으나, 강약을 고르게 하고 才藝를 정밀하게 시험하는 것보다 더 좋은 방법이 없다고 생각했다” 라고 보법을 시행하는 이유를 서술하고 있다.

(19) 《世祖實錄》 권 37, 세조 11년 11월 기미. 양성지는 軍國便宜10條를 올리면서 보법을 반대하고 있다. 양성지는 세조의 신임을 두텁게 받았고, 공신들에 의해서도 지원을 받아 당시 정책이 상당수 그에 의해서 제기되었으므로 세조대 정책을 이해하는데 매우 중요한 인물이다. 그러나 그는 세조대의 가장 핵심개혁이라고 생각되는 보법은 물론 직전제도 반대하고 있어, 세조의 개혁이 전혀 다른 입장에서 시행된 것임을 알 수 있다. 한영우, 〈양성지의 사회 정치사상〉 《조선전기 사회사상》 (지식산업사, 1983) 참조.

그 결과 세조 후반에 이르면 공신의 비리는 앞에서 살핀 것처럼 심각한 것이었다. 이에 따른 향촌의 저항도 활발하였다. 향촌에서 훈구의 부정은 수령의 비호 하에 이루어지는 것이었으므로, 세조 후반에 이르면 민이 무력으로 수령에게 저항하는 양상도 빈번해졌다. 집권과정의 부담으로 그 입지가 좁았던 세조는 이러한 민의 저항에 민감하지 않을 수 없었다. 그러나 이에 대한 근본적인 해결은 결국 공신들에 대한 규제와 연결되는 것이어서 간단한 문제는 아니었다.

그러나 저항이 심화되면서 세조는 공신들의 한계를 깊이 인식할 수밖에 없었고, 보법과 직전법의 시행을 강행하여 부담을 고르게 하였고, 나아가 민에게 수령의 부정행위를 왕에게 직접 고소하도록 하는 直告까지 허용하였다. 이러한 동향은 세조가 민의 저항까지 수습하지 못하면 정권의 유지까지 어렵다는 위기의식의 소산으로 이해된다. (20)

그러나 세조 13년 이시애란이 일어나자 세조는 공신의 한계를 인식하면서도 그 수습과정에서 또 한 차례 공신을 책봉하지 않을 수 없었다. 물론 이들은 세조 초기에 책봉된 이들과는 다소 다른 부류였으나, 이는 세조가 결국 공신 의존 상황을 극복하지 못하였음을 보여준다. 이는 세조와 비슷한 집권과정을 가진 태종이 왕위를 넘기는 과정에서 세종의 부담이 될 부분들을 정리하여 주었던 것과는 크게 대비된다. 세조 사후 예종을 거쳐 성종이 등장하는데, 성종은 세조가 남긴 부담을 지지 않을 수 없었고, 성종 초기 정치의 문제는 여기에서 연유하였다.

예종 즉위년 한명회 등 공신 핵심세력은 南怡의 獄事를 빌미삼아 다시 정치주도권을 장악하고 정치 일선에 복귀하였다. 이때에 翊戴功臣의 책봉이 이루어졌는데, 이 사건은 전말이 석연치 않은 면이 많고, 공신을 책봉할 만한 중요한 사안이 아니었으나, 강력한 훈구의 영향력 하에 공신의 책봉이 이루어졌다. 또한 성종이 어린 나이에 즉위하자 공신세력이 정치주도권을 장악하면서 중요 관직을 차지하였고, 특히 원상계를 통해서 권력을 독점적으로 운영하였다. 이들은 또한 佐理功臣의 책봉을 통해서 자신들의 입지를 더욱 강화하였다. 佐理功臣의 창출 역시 전혀 근거가 없는 상황에서 되어져

(20) 참고, <조선초기 수령고소관행의 형성과정> 《한국사연구》 82, 1993

그 구성원의 정당성을 확보하기 어려웠고, 40%에 가까운 인원이 부자나 형제관계로 공신에 책봉되었으며, 공신 책봉후 1000명이 넘는 원종공신까지 책봉되는 등 과도한 공신 책정이 이루어졌다.⁽²¹⁾ 이미 세조 대의 공신들이 과도하게 배출된 상황에서 다시금 명분도 없는 공신들이 많이 배출되면서 이들이 지위를 이용하여 치부에 몰두한 것은 오히려 당연하였다.

명분도 없는 과도한 공신의 배출이 반복되면서 이러한 현상이 일시적인 것이라기 보다는 구조적인 현상으로 인식된다. 그러므로 보다 본질적으로 이 문제에 접근하기 위해서 이러한 현상을 조선초기의 권력구조와 연결시켜서 살피는 것이 필요하다고 생각된다. 다음절에서는 조선 초기의 권력구조를 살피면서 그러한 원인을 구조적으로 검토해 보고자 한다.

3. 훈구권력구조의 비판

위에서 살핀 대로 성종 초의 정치문제는 공신세력으로 말미암은 것이었다. 공신의 대량창출은 권력구조의 문제와 연결되었다. 결론적으로 말한다면 과도하게 집중된 권력구조로 인해서 공신이 창출되었다. 이러한 권력구조는 조선건국기의 권력구조의 정비에서 그 연원을 찾을 수 있다. 조선이 건국되면서 추구된 권력구조는 중앙집권적 권력구조였다. 이는 고려말의 폐단을 개혁할 목적에서 정비된 권력구조였다. 고려말의 폐단은 중앙의 통제력이 약한데서 기인한 것으로 이해되었기 때문에, 조선의 건국주체들은 중앙통제력을 강화하여 私權을 규제하고 齊一的 지배를 강화하였고, 그에 합당한 정치체제로 의정부체제를 마련하였다.

고려말의 국가권력은 도평의사사에 의해서 장악되었다. 도평의사사는 고위관리들이 합좌하여 정무를 의결하는 기구였다. 그러므로 그 구성원은 수십 명에 이르러 효율적인 운영이 불가능하였다. 그 결과 국가의 제반 문제에 즉각적으로 대처하기 어려웠고, 국가의 통치력은 약화될 수밖에 없었다. 또한 구성원이 방만하게 되어 정당한 자격을 가지지 못한 인원의 참여도 많아지면서, 이들의 권력형 비리도 빈번하게 나타났고, 이는 당시 모순의 가

(21) 정두희, *유훈*.

장 중요한 원인이 되었다.

그러므로 이러한 도평의사사체제의 한계를 깊이 인식한 조선 건국의 주체들은 도평의사사체제를 대체할 새로운 정치체제가 필요하였다. 이는 의정부를 정점으로 하는 정치체제의 정비로 나타났다. 태조 2년 의흥삼군부를 만들어 군정에 해당하는 부분을 분리시켰고, 정종 2년에는 중추부를 제외시키면서 이름도 의정부로 개칭하였다. 태종 원년에는 의정부에서 삼사를 사평부로 독립시키고, 문하부의 낭사를 사간원으로 독립시키면서 의정부체제가 정비되었다.(22) 이렇게 형성된 의정부체제는 관료제적인 성향을 높여서 일사불란하고 합리적인 운영을 가능케 하였다. 이러한 의정부를 정점으로 하는 행정체제는 권력을 소수의 손에 집중시키는 체제였다. 특히 提調制까지 정비되어 하위부서까지 재상층이 직접 통제할 수 있게 되면서 권력의 집중은 강화되었다.(23)

의정부체제에서 왕의 위상은 취약하였다. 이는 사대부들이 재상 중심의 권력구조를 지향하고 있었으므로 당연한 것이었다. 사대부들은 왕은 법전에 입각해서 백성을 기르고 보호해야 한다는 대원칙을 강조하였다. 왕이 이러한 원칙을 지키지 않을 때는 왕까지도 바꾸는 '역성혁명'도 인정하고 있었다. 또한 왕은 실권을 재상에게 위임하고 재상과 같이 정책을 議定하는 역할을 하는 정도로 만족해야 한다고 규정하였다. 행정의 책임자인 재상은 육조이하의 百司를 통솔하면서 국사를 결정하는 것을 규정하였다.(24)

그러므로 이러한 왕의 위상을 상정하고 있는 의정부체제에 대한 왕실의 저항은 당연하였다. 이는 이미 태조 7년 이방원의 저항으로 표출되었다. 정도전은 재상이 중심이 되는 권력구조를 실현하기 위해서, 우선 의흥삼군부를 만들어 왕실과 공신들에게 나누어져 있는 병권을 집중하여, 의정부를 중심으로 권력을 집중하기 위한 정지작업을 시작하였다. 이러한 과정에서 재상중심 권력구조를 경계하고 있던 이방원이 군사를 일으켜 정도전과 세자방석 등을 죽이고 집권하였다.

(22) 한영우, 《조선전기 사회경제연구》 (을유문화사, 1983)

(23) 이광린, 〈제조제도연구〉 《동방학지》 8, 1967

김송희, 〈조선초기의 제조제에 관한 연구〉 《한국학논집》 12, 1987

(24) 한영우, 《정도전사상의 연구》 (서울대학교출판부, 1983)

이방원은 왕위에 오른 뒤에 서서히 의정부의 운영방식을 바꾸어 갔다. 의정부의 정책결정권을 인정하면서도 태종 5년에는 육조의 기능을 강화하여 의정부를 견제하게 하였다. 즉 육조 장관의 직급을 2품으로 올리고, 의정부의 서무를 기능별로 육조에 이관시켰으며, 전례가 있는 서무는 육조에서 처리하게 하였다. 또한 육조는 대부분의 관서를 속아문으로 거느리게 하였다. 이는 의정부의 독주를 견제하기 위한 준비작업이었다. 그후 태종 14년에는 육조의 업무를 왕에게 直啓하여 처리하게 하였다. 이로써 의정부는 事大文書와 重罪人의 再審을 관장하는 것 외에 다른 소임이 없이 기능이 축소되었다. 이러한 변화는 권력이 집중되는 정치체계를 인정하면서 의정부의 역할을 왕이 담당하여 권력의 정점에 왕이 위치하는 체계를 만든 것이었다. 이는 결국 과도하게 집중된 권력구조의 문제점을 그대로 유지하는 형태였다.

물론 의정부의 기능이 축소되었지만 폐지되지 않고 유지된 것은 권력을 의정부와 육조 둘로 나누어 보려는 의미도 있었던 것으로 생각된다. 즉 의정부는 육조를 통솔하는 입장은 가지지 못하였으나, 육조에서 다루는 문제에 대하여 상소 등을 통해서 의견을 제시할 수 있었고, 또한 왕명에 의해서 육조의 사안을 의논할 수도 있었다. 이러한 의정부의 유지는 우선적으로는 사대부의 이해관계를 상징하는 부서를 폐지할 수 없는 현실에 대한 인정에 기인하였으나, 한편으로는 의정부가 없는 경우 육조가 오히려 비대화될 것을 막고, 권한을 의정부와 육조로 나누어서 상호견제하게 함으로써 왕이 정치 주도권을 잡으려는 의도에서 되어진 것으로 이해된다.

그러나 이러한 태종의 의도는 실패한다. 이는 태종이 정변을 통해서 집권하면서 공신을 다수 창출하였기 때문이었다. 태종은 무리한 집권과정에서 많은 공신을 창출할 수밖에 없었고, 집권기간 동안 이들에 전적으로 의존할 수밖에 없었으므로, 이들을 의정부는 물론 육조의 장관으로 임명할 수밖에 없었다. 그러므로 의정부와 육조는 그 이해관계가 서로 같았고, 이를 나누어 견제하도록 하는 것은 큰 의미가 없었다. 실제로 의정이 판서를 겸하여 육조를 실제적으로 장악하는 형태가 태종의 치세에 빈번히 나타나고 활성화 되는 것은(25) 내부적으로 양자를 분리하는 것은 분명한 한계가 있었음을

(25) 한충희, <조선초기 육조연구> 고려대학교 박사학위논문, 1992

보여주는 현상이었다. 그러므로 태종이 정변을 통해서 의정부를 장악한 재상들을 제거하고 주도권을 장악하였지만, 결과적으로는 공신에게 모든 실권을 부여하여 새로운 부담을 형성하였다.

그러므로 이러한 상황을 깊이 인식한 태종은 왕위 계승을 앞두고 공신과 척족을 제거하였고, 세종에게 왕위를 물려준 후에도 세종 4년까지 軍權을 장악하고 국사에 관여하면서 세종의 바람막이 역할을 하였던 것이다. 이러한 바탕에서 출발한 세종은 즉위 2년부터 집현전을 만들어 친위관료를 육성하면서(26) 자연스럽게 주도권을 장악할 수 있었으나, 권력의 독점으로 인한 긴장관계를 깊이 인식하고 있었으므로, 세종 18년 이후에는 제한적이나마 의정부서사제를 실시하면서(27) 권력의 균형을 모색하였다.

이러한 균형의 국면은 구조적으로 보장된 것이 아니었으므로 문종 단종대에 거쳐서 쉽게 무산되어 버렸고, 의정부에서 전권을 행사하게 되자 세조의 등장은 오히려 자연스러운 것이었다. 세조는 육조직계제를 시행하면서 정치 주도권을 장악하여, 마치 태종대의 재판인 듯한 모습을 보여주었다. 그러나 상황은 태종대와는 많은 면에서 차이를 가지고 있어, 관료들의 거센 반발을 받았다. 그는 태종과는 달리 이미 왕이 된 단종을 별 명분없이 제거하고 왕위에 올라서 재위기간을 통해서 계속 정통성의 문제에 시달렸다. 또한 태종은 의정부체제가 완성되기 전에 집권하여 관료들이 의정부서사제를 제대로 시행해 본 경험이 없어, 관료들의 큰 반발이 없이 육조직계제를 시행할 수 있었던 반면, 세조는 이미 세종대를 거쳐서 제한적이나마 의정부서사제를 경험하였고, 관료들이 이를 유교정치의 이상으로 인식하는 분위기에서 육조직계제를 실시하여 관료들의 저항이 컸다.

그 결과 세조는 보다 많은 공신을 창출하였고, 나아가 공신에 대한 의존도는 더욱 클 수밖에 없었는데, 이는 세조의 치세에 큰 부담으로 작용하였다. 그의 치세동안 공신들의 이해관계를 우선적으로 반영할 수밖에 없었고, 심지어 공신들의 개인적인 비라도 용인할 수밖에 없었다. 특히 공신에 대한 깊은 의존성 때문에 태종과는 달리 왕위계승을 위해서 일정한 정지작업도

(26) 최승희, <집현전연구> 《역사학보》 32·33, 1987

(27) 인사와 군사의 문제와 형조의 일부는 직계를 계속하고, 나머지의 정무는 의정부의 서사를 시행하였다.

하지 못하였고, 결과적으로 어린 나이의 성종에게 왕위를 계승하고 말았다. 그러므로 성종 초반 공신세력은 의정부체제를 장악하였고, 나아가 院相制를 운영하면서 정치권력을 독점하였다.⁽²⁸⁾ 이들은 권력구조를 독점하여 견제 받지 않는 상태에서 권력을 남용하여 많은 문제를 유발하였다.

성종 초기의 훈구세력의 형성은 결국 과도하게 집중된 권력구조에 기인하였다. 태종이나 세조가 집권후 취한 육조강화의 방안도 중앙집권체제의 한계를 보완하여 어느 정도 권력을 분산하는 방안에서 취해진 것이 아니라 집중된 권력을 왕이 장악하고자 하는 의도에서 되어진 것이었으므로, 재상들과 왕사이의 갈등을 구조적으로 제거할 수 있는 방안은 아니었다. 그러므로 주도권을 둘러싼 왕과 재상들의 갈등은 왕의 개인적인 주도력 여하에 따라서 재연될 수밖에 없었다.

과도한 권력은 왕이나 공신 어느 쪽이 장악해도 문제의 소지가 컸다. 소수의 재상들이 권력을 장악하는 경우는 '훈구'의 존재 형태에서 보듯이 재상들의 권력형 비리는 일반적인 현상이었다. 물론 왕이 주도권을 장악하는 경우에도 문제는 많았다. 이미 조선의 정치구조가 의정부체제로 정립된 이상 왕의 권력독점은 무리한 과정을 통할 수밖에 없었고, 그 과정에서 자신을 지원해준 이들을 공신으로 책봉하여, 이들의 지속적인 지지에 자신의 권력기반을 둘 수밖에 없었으므로, 무리한 정국의 운영이 될 수밖에 없었다.

이러한 악순환의 상황은 왕조가 안정되어 집권자들이 보수화 되면서 더욱 심해져 갔는데, 이미 성종 초에 이르면 그 한계에 이른 것으로 이해된다. 이러한 상황은 새로운 정치체계를 요구하였고, 이는 과도하게 집중된 권력을 적절히 나누어 균형을 취하는 방안으로 나타났다. 이미 조선초기부터 나타난 육조직제제도 기본 발상은 권력을 나누어 보자는 것이었다. 그러나 이러한 방법은 실패로 돌아가 사회경제적인 처지가 비슷한 재상집단을 나누는 방법은 불가능하다는 교훈만을 남겼다. 세종도 집현전을 설치하여 친위세력을 기르면서, 권력을 나누어 보려고 시도하였다. 이는 구체적인 결과까지는 보여주지 못했지만, 부분적인 의정부서사제를 실시할 수 있도록 정치상황을 안정적으로 만드는데 일조를 하면서 어느 정도 가능성을 보여주었다.

(28) 김갑주, <원상제의 성립과 기능> 《동국사학》 12, 1973

결국 성종 초기에 제기되는 기존 권력구조에 대한 비판과 개혁의 모색은 과도한 권력의 집중에 기인한 왕과 재상간의 긴장을 초래하는 권력구조의 형태를 바꾸어줌으로써, 갈등을 최소화하고 조화로운 정치운영방식을 모색하여 권력의 남용에 따른 피해를 민에게 주지 않는 정치형태를 찾는 데 있었다. 성종 대에 중앙정치에 등장하면서 사람은 이 문제를 해결하기 위한 구체적인 노력을 경주하였다.

4. 새로운 정치체제의 모색

이상에서 살핀 것과 같이 성종 초기의 정치문제는 정치세력과 권력구조에서 기인하였다. 과도하게 집중된 권력구조로 인해 공신이 과도하게 창출되고, 공신이 집중된 권력을 장악하여 권력을 남용하는 것이 근본문제였다. 그러므로 당시에 제기되는 정치과제는 훈구를 견제할 수 있는 새로운 정치세력을 형성하는 것이었고, 나아가 또한 과도하게 집중된 권력구조를 바꾸어 적절히 균형잡힌 권력구조를 만들어 훈구의 발생을 근원적으로 막는 일이었다. 따라서 15세기의 정치과제가 권력을 집중하여 정치력을 확대하여서 개혁을 추진하는 양적인 과제였다면, 성종 대에 이르면 권력을 분화시키고 정치의 참여층을 넓힘으로써 조화로운 정치의 운영을 모색하는 질적인 정치과제가 제기되고 있음을 보여준다.

이러한 모색은 사람이 중앙정치에 등장하면서 구체화되었다. 사람이 중앙에 진출하는 주요 원인이 훈구 주도의 정치체제에서 오는 권력의 오용과 이로 인한 향촌의 불안정의 극복에 있었으므로, 새로운 정치체제의 모색과 사람의 등장은 불가분의 관계에 있었다. 그러나 이러한 과제에 대한 체계적인 인식과 구체적인 대안은 일시에 정리될 수 없는 것이었고, 시행착오를 거치면서 서서히 정비되어 중종대에 이르러서야 체계적으로 정립되었다.

훈구들이 권력을 통해서 부를 축적하고, 양민을 사천으로 삼는 등의 행위가 빈번해지면서 이는 이미 세조 대부터 조정에서 문제가 되었다. 그러나 그 처리는 대부분 공신으로서의 공로를 인정하는 바탕에서 미온적으로 처리되었다. 그러나 사람이 등장하면서 보다 적극적인 처리가 가능해졌다. 성종 중반 이후 홍문관이 언론기관이 되어 언론삼사체제가 갖추어지면서 사람은

매년 수백 건의 인사에 대한 이의제기와 탄핵을 하는데⁽²⁹⁾ 이는 사림이 견제의 체계를 잡아가면서 본격적으로 훈구의 비리에 대해 지적하고 있음을 보여준다.

이러한 훈구 개개인의 비리를 지적하면서 사림은 훈구라는 정치세력 자체에 대한 한계를 인식하게 되었고, 점차 훈구집단에 대한 공격도 하게 되었다. 본격적으로 이 문제를 지적한 이는 李深源이었다. 그는 성종 9년 훈구의 비리로 민들이 고통을 당하고 있다고 전제하면서 “지금 執政한 자들이 모두 賢者인가 아니면 賢者와 不肖者가 섞여 있는가”⁽³⁰⁾라고 이 문제를 제기하고, 다음과 같이 훈신의 선별 서용을 요구하였다.

이미 조종에서 사용하였다고. 賢愚를 묻지 않고 사용하는 것은 祖宗의 뜻이 아니다.……비록 祖宗의 勳臣이어도 중국의 伊呂 子房과 같은 무리가 아니면 權勢를 가탁하여 恩惠를 傷하게 해서 안된다.⁽³¹⁾

이러한 지적은 훈구가 집권하고 있는 상황에서 매우 충격적인 발언이었는데, 성종도 이 문제를 중시하여 며칠 뒤에 이심원을 별도로 불러 “세조의 훈신을 서용하지 말라는 것을 내가 이해하기 어려운데, 너는 어떤 뜻으로 한 말이나”고 물었다. 이심원은 이에 다음과 같이 보다 구체적으로 자신의 발언의 의미를 설명하였다.

무릇 創業之主는 성공에 뜻을 두고 비록 一才一藝가 있는 자도 모두 수용하나, 守成의 君은 이와 달라 才德을 겸비한 연후에 사용한다. 세조 때에는 일재일예가 있는 자라도 長短을 헤아려 임용한 인연으로 得功하여 勳臣이 되었다. 지금 전하께서 훈신이라고 모두 사용하니, 사용된 자가 모두 현명한 것은 아니다. 만약 현명하지 못한 자가 범죄한즉 죄를 주면 傷恩하게 되고, 죄를 주지 않으면 法廢하게 된다.……훈신을 서용하지 않으면 공신을 보전하게 되고 은혜를 상하지 않고 법도 폐하지 않을 것이다.⁽³²⁾

여기서 이심원은 자신이 문제를 제기한 배경과 개선의 방향을 제시하고

(29) 남지대, <조선성종대의 대간언론> 《한국사론》 12, 1985

(30) 《成宗實錄》 91, 성종 9년 4월 을해

(31) 이심원은 이러한 점을 지적하면서 세조도 예종에게 ‘變通’ 할 것을 명했다고 주장하고 있어 흥미롭다.

(32) 《成宗實錄》 권91, 성종 9년 4월 경자

있다. 먼저 그는 이 문제를 제기한 배경으로 '傷恩' 과 '廢法' 의 기로에 서 있는 정치적 상황을 제시한다. 즉 당시 공신의 비리가 빈발하면서 그 처리 방안을 놓고, 처벌할 수도 없고 처벌하지 않을 수도 없는 상황이었다. 이심원은 이 문제를 처리하기 위해서는 훈신에게 선별해서 관직을 주어야 한다고 주장하였다.

이와 더불어 이심원은 이에 대한 개선방안으로 인사 기준의 개선을 요구하고 있다. 즉 그는 재능보다 덕에 의한 인사로 그 기준을 바꿀 것을 요구하였다. 그는 이러한 인사방식 전환의 필요성을 세조대까지는 창엽기, 성종 이후는 수성기로 파악하면서 그 타당성을 제시하고 있다. 즉 객관적인 시간으로 본다면 세조대를 창엽기로 파악할 수 없으나, 공신이 대거 창출되고 이에 대한 처리문제가 논의되는 상황은 창엽기와 다를 것이 없다고 인식한 것이다. 특히 당시 재상의 비리는 능력보다는 덕이 부족한 까닭에 기인한 것이었으므로, 창엽기에 공을 이루기 위해서 재능을 강조하는 것과는 대조적으로 덕을 강조하면서 성종대를 수성기로 파악하였다.

이심원은 이러한 인사기준에 입각해서 새로운 인사방식으로 재야의 인사들을 천거하여 사용하는 천거제를 제기하고 있다. 성종이 “지금의 대신은 모두 세조대의 훈구인데 이를 버리면 누구를 쓸 것인가”라고 반문하자, 이심원은 舊臣중에서도 ‘才德兼全’ 한 자는 사용하자고 말하면서 “영웅호걸로 엮드려 있는 자가 무진장하니 비록 舊臣이 아니어도 어찌 가용한 인재가 없겠는가”라고 새로운 정치세력으로 遺逸之士의 천거를 암시하였다. 그는 구체적으로 정여창 등 遺逸之士를 천거하였다.

이러한 이심원의 훈구세력에 대한 공격과 새로운 대안의 제시는 당시 상황에서 매우 적절한 것이었다. 이후 사림은 이를 기본 입장으로 하여 정치세력의 문제를 추진해갔다. 즉 사림은 덕에 의한 인사방식을 강조하면서, 그에 입각한 인사방식으로 薦舉制를 추진하였고,⁽³³⁾ 그에 입각한 인사방식으로 自薦制를 추진하였다. 이를 통하여 사림은 새로운 정치세력으로 재야 사림의 진출을 확대 강화하였다. 나아가 사림은 직접 정치에 참여하지 못하는 재야의 사림을 공론정치를 통해서 간접적인 정치세력으로 수용하면서 소

(33) 이하 서술 참고, 《조선중기 사림정치구조연구》(일조각, 1994) 참고

수의 정치집단이 권력을 독점하는 문제를 해결해갔다.

사림은 정치세력의 문제를 지적하면서 그 이면에서 정치구조의 개편도 추진하였다. 이 문제는 권력구조의 개편을 논하는 문제이니만큼 처음부터 그 방향을 공개적으로 제시하기 힘들었으므로 사림은 점진적으로 변화를 도모하였다. 이는 먼저 언론기구의 기능강화를 통해서 나타났다. 사헌부와 사간원인 兩司는 이미 조선초기부터 형식상으로는 재상들의 독주를 견제할 수 있는 기관이었으나, 그에 상응하는 권력을 가지지 못하여 제기능을 수행하지 못하였다. 그러나 이미 조선초기부터 ‘公論’에 의한 정치를 이상시하였고, 양사가 그 이념을 수행하는 ‘公論所在’라는 관념은 형성되어 있었으므로, 사림은 이러한 원칙을 강조하면서 양사의 본래 기능을 확보하는 데서 권력구조의 전환을 모색하였다. 그러한 결과 ‘圓議制’의 관행을 확보하여 대간이 문제에 공동대처하게 되었고, ‘不問言根’의 관행도 확보하여 언론의 취재원을 보호하면서 언론의 활성화를 추진하였다. (34)

양사 언론이 강화되었으나 여전히 기본적인 한계는 남아 있었다. 즉 양사의 인사권이 재상에게 있어서 적극적인 노력에도 불구하고 훈구를 견제하기에는 일정한 한계가 있었다. 그러므로 이에 대한 보완이 필요하였는데 사림은 홍문관의 인사제도가 재상의 영향력에서 벗어나 있는 점을 주목하였다. 즉 홍문관은 왕의 교육을 전담하였으므로 적절한 인원을 선발하기 위해서 ‘弘文錄’이라는 특별 인사체계를 가지고 있었다. 홍문관원들이 홍문관원 후보자를 선발하여 홍문록에 기록하고 이를 바탕으로 재상들이 인사를 하였으므로, 홍문관원의 인사에 미치는 재상들의 영향은 제한되었다. 이러한 인사체계를 갖는 홍문관이 언론기관이 되어, 양사 언론을 지원하자 언론 三司은 명실상부한 언론을 하게 되었다.

이러한 상황이 되자 사림은 구체적으로 권력구조의 개편을 논할 수 있게 되었다. 즉 성종 중반부터 나타나는 제조제의 폐지 논의가 그것이다. 제조제는 재상이 하위부서의 제조가 되어 이를 직접 장악할 수 있도록 한 제도로 재상에게 권력이 집중되는 단적인 예였다. 사림은 먼저 제조제의 부당한 운영을 지적하면서 개선을 요구하였고, 나아가 제조제의 폐지까지 요구하였

(34) 남지대, 앞 논문

다. 즉 제조가 소관부서의 인사를 독점하는 가운데 나타나는 인사비리 문제와 소관부서의 인력을 私用하는 데서 오는 경제 비리문제를 지적하면 사림은 문제를 제기하였다. 사림의 노력으로 성종후반에 이르면 경제적인 면은 어느 정도 해소되었으나, 인사비리의 면은 여전히 해결되지 않았다.

그러한 상황에서 연산군 원년에 이르면 사림은 보다 적극적인 방법으로 제조제의 폐지론까지 제기하였다. 이 문제를 제기한 김일손은 “百司에 提調가 있어 스스로 一法을 세우니 政出多門하고 통일되게 다스려짐이 없다”고 주장하면서 제조제의 혁파를 요구하였다.⁽³⁵⁾ 이 제의는 수용되지 않았지만 사림이 공개적으로 권력구조의 문제를 거론하고 있다는 데서 그 의미를 찾을 수 있다.

사림은 언론기구를 통해서 훈구를 견제하면서 일정한 성과를 이루었으나, 점차 언론에 의한 통제의 한계를 인식하게 되었다. 즉 언론은 이미 결정된 사안에 대한 규제여서 근본적인 통제가 되지 못하였다. 그러므로 사안이 결정되는 과정에서 규제할 수 있는 방안이 모색되었다. 연산군 초반에 김일손에 의해서 제시된 ‘언관확대론’이 그 대표적인 방안이었다. 그는 대간의 한계를 “명령이 이미 내려진 후에 논박을 시작하니 이미 늦은 것이다”라고 하여 결정과정에서 규제를 할 수 있는 체계의 필요성을 제시하면서, 그 대안으로 대간을 확대하여 승정원의 승지에게 司諫을 겸하게 하자고 제의하였다.⁽³⁶⁾ 승정원은 사안이 처리되는 과정에 참여하니 이들이 대간의 직을 가진다면 사안이 처리되는 과정에서 문제의 소지를 미리 규제할 수 있다는 생각에서 제시된 방안이었다. 이 제안은 수용되지 않았으나, 사림이 정책의 결정과정에서 사림의 의사를 반영할 장치가 필요하다는 것을 구체적으로 지적하였다는 점에서 매우 중요한 제안이었다. 그러나 그 시행 방안은 적절한 것이 못되었다. 이미 승지는 당상관으로 재상의 반열에 진입하고 있었다. 그러므로 실제로 재상인 훈구를 견제하기 위해서는 당하관인 낭관층에서 견제할 수 있는 장치를 마련하는 것이 타당하였다. 그러한 언론에 의한 훈구세력 견제의 한계가 士禍를 당하면서 더욱 구체화되었고, 결국 중종대

(35) 《燕山君日記》 권 5, 연산군 원년 5월 경술

(36) 상동조

에 낭관권의 형성으로 실무자인 낭관들이 실무과정에서 규제하는 모습으로 정리되었다. (37)

결국 사림은 많은 시간과 노력을 투자하고 사회의 피해를 입으면서 중중 중반에 이르러서야 성종 초반에 제기하였던 훈구정치체제의 문제를 해소할 수 있는 방안을 정비하였다. 즉 정치세력의 새로운 조성을 위해서 덕을 중시하는 인사원칙을 천거제와 자천제를 통해서 추진하였고, 권력구조의 분화를 위해서 언론권의 강화와 낭관권의 형성을 추진하였다. 그러나 이러한 대안의 마련과 대안에 입각한 정치운영의 획득 사이에는 또한 많은 노력과 희생이 필요하였고, 결국 선조대에 이르러 자신들이 마련한 정치방식에 입각한 '사림정치'를 펼칠 수 있게 되었다.

맺 음 말

이상의 논의를 살펴볼 때 다음과 같은 몇가지의 결론을 내릴 수 있다.

1. 사림은 당시 사회의 핵심문제가 民과 公賤이 유실되는 현실에 함축되어 있다고 생각하였다. 또한 양민과 공천이 유실되는 원인은 당시 정치의 중심세력이었던 훈구가 권력을 남용하는 데서 기인하는 것으로 생각하였다.
2. 그러므로 사림은 이러한 현상을 해소하기 위하여 노력하였다. 먼저 훈구 개개인의 비리를 지적하는 데서 출발하여 정치집단인 훈구세력에 대한 비판으로 발전하였고, 나아가 훈구세력을 구조적으로 생성하는 작용을 하는 훈구의 정치구조에 대한 비판에까지 이르렀다.
3. 먼저 훈구세력을 보면 훈구는 과도한 공신이 책봉되는 과정에서 형성된 정치세력이었다. 공신의 책정은 개국하는 과정에서는 불가피한 조치였고, 이들은 새로운 정치세력으로서 타당한 정치개혁을 추진하여 일정한 의미를 가질 수 있었다. 그러나 세조대와 이어서 성종대에 형성되는 공신의 책봉은 그 창출과정이 타당성을 가지기 어려웠고, 그들의 정치성향 역시 보수적이었으며, 오히려 장악한 권력을 남용하면서 사회의 무리를 일으키고 있었다.

(37) 줄고, 1986, <16세기 낭관권의 형성과정> 《한국사론》 14

4. 15세기를 통해서 계속되는 공신의 배출은 정치구조에서 기인하는 성격을 가지고 있었다. 고려말기의 혼란을 경험하면서 이를 처리하기 위한 목적으로 형성된 조선초기의 정치구조는 매우 강력한 집중적인 정치형태를 취하였다. 집중적인 정치형태를 취하는 것은 당시의 시대적인 과제에 부응하는 것이었으나, 정치의 당사자인 왕과 재상층은 누가 주도권을 장악할 것인가에 대하여서는 합의를 하지 못하였다. 그 결과 정치주도권을 놓고 양 세력 사이에서 갈등이 심하였는데, 태종이나 세종의 등장은 그 극적인 표현이었다. 그러한 과정에서 왕을 도운 소수의 세력은 공신에 책봉되었고, 왕은 그들은 의지할 수밖에 없었다. 그러므로 당시 공신의 창출은 과도하게 집중된 권력구조의 소산이라고 말할 수 있다.

5. 사림은 이러한 상황을 인식하면서 정치세력과 정치구조의 양면에서 개혁을 추진하였다. 먼저 사림은 정치세력의 교체를 위해서 노력하였다. 비리를 저지르는 훈구를 비판하면서 아들만으로 바른 정치를 할 수 없음을 지적하고, 새로운 인사기준으로 덕을 제시하고 그에 입각한 인사방법으로 천거제를 제시하였다. 또한 사림은 천거제를 통해서 지방의 사족을 중앙정치에 등장시키려고 노력하였으며, 공론정치를 확대하면서 직접적으로 정치에 참여하지 않는 사림을 여론형성층으로 편입시키려고 노력하였다.

6. 사림은 이와 더불어 권력구조의 개편에도 노력하였다. 먼저 기왕에 존재하였던 사헌부와 사간원의 기능을 정상화시켜서 이를 통해서 훈구의 권력남용을 적절히 견제하려고 노력하였다. 특히 성종 후반에는 홍문관을 언론기관화하면서 언관권을 형성하여 권력구조의 분화를 형성할 수 있었다. 이후 중종대에는 낭관들의 기능을 강화하면서 낭관권을 형성하여 권력구조를 한 걸음 더 분화시킬 수 있었다.

(필자: 한남대학교 사범대학 역사교육과 교수)