

조선 초기 言路로서의 求言

송웅섭*

-
- | | |
|----------------------------|--------------------------------------|
| 1. 머리말 | 5. '應旨上疏 처벌불가' 원칙의 확인과 求言의 정치적 기능 강화 |
| 2. 표상으로서의 言路와 言論 | |
| 3. 言路 확대 책으로서의 求言과 그 한계 | 6. 맺음말 |
| 4. '王權의 상대화'와 '言路 보호론'의 성행 | |
-

초록: 본고는 조선 초기 求言制의 운영 양상을 통해 언론과 왕권의 관계를 파악하기 위해 기획된 논문이다. 유교국가 조선은 言路를 개방하여 仁政과 德治를 실현한다는 지향 속에 臺諫制度를 운영하여, 下情을 上達하고 時政에 대해 비판할 수 있는 길을 마련하고 있었다. 뿐더러 언론을 보다 폭넓게 개방하기 위한 방편으로 구언제를 시행하고 있었다. 하지만 조선 초기의 군주들은 대간의 국정 개입과 왕권에 대한 견제를 제한하는 가운데, 언론 활동에 많은 제약을 두고 있었다. 또한 구언제 운영에 있어서도 시행 횟수가 그리 많지 않았음은 물론, 진언된 요구들을 수용하는데 있어서도 적극적이지 않았다. 심지어는 응지상소의 내용을 문제 삼아 처벌하는 등, 구언제 운영이 다분히 군주의 덕치를 과시하는 방편으로 활용되는 측면이 있었다.

이 같은 사정은 성종대에 이르러 크게 바뀌게 된다. 성종대는 국왕의 전제 권력 행사가 힘들어지고 공신 권력 또한 해체되어 가는 가운데, 청요직들이 독자적인 영역을 구축해 나가던 시기였다. 이러한 상황에서 청요직들은 언론을 창구 삼아 道高于君의 가치를 내세우며 '언로 보호론'을 확산시켜 나갔다. 특히 대간이 국왕과 대신에 의해 제약을 받을 때마다 대간에 대한 제제가 언론을 막는 일임을 공식화시키는 가운데, 정치 일선에서의 언론의 보호를 최우선적 가치로 인식시켜 나갔다. 이 같은 상황에서 구언제 역시 커다란 변화를 맞게 된다. 일단 구언을 시행하는 횟수가 크게 증가하는 가운데 관료 아닌 사람들의 응지상소가 늘고 있었다. 뿐더러 '구언상소 처벌불가' 원칙이 거듭 천명되는 가운데, 정치 현안과 관련한 민감한 사안들이 응지상소를 통해 제기되었다. 또한 구언의 취지에 맞게 발언 내용이 문제되더라도 진언자를 처벌해서는 안 된다는 분위기가 정착되고 있었다. 결국 성종대는 국왕의 전제 권력 행사는 약화되는 반면 언론에 대한 유

* 서울대학교 규장각한국학연구원 책임연구원.

교적 이상은 한층 더 강조되는 가운데, 구언의 정치적 성격이 확대되고 있던 시기였다고 할 수 있겠다.

핵심어 : 言論, 王權, 言路, 求言, 應旨上疏

1. 머리말

조선은 ‘언론의 나라’라 할 만큼 언론 활동이 활발했던 국가였다. 소위 삼사라 일컬어지는 사간원·사헌부·홍문관의 제도권 언론을 비롯하여, 布衣들의 儒疏 활동과 일반 백성들의 상언·격쟁에 이르기까지 도처에서 활발한 언론 활동이 이루어지고 있었다.¹⁾ 비록 조선시대 전체를 일괄하여 동일한 수준으로 언론이 활성화 되어 있었다고 할 수는 없더라도, 활발했던 언론 활동은 조선시대를 이해하는 매우 유효한 요소임이 분명하다고 생각한다.

조선시대의 언론 가운데는 구언을 통해 올라오는 ‘응지상소’와 같은 언론도 포함되어 있다. 구언이란 군주가 신료들과 백성들로부터 時政에 대한 목소리를 듣고자 進言을 요청하는 행위로서, 주로는 자연재해가 일어날 경우 군주 자신의 허물을 반성하는 취지에서 행해지고 있었다. 즉, 재변을 맞아 군주는 자신의 통치에 과오가 없는지를 묻는 구언 전교를 내리고, 在職者나 유생들은 상소를 올려 평소 자신들이 갖고 있던 생각들을 피력하고 있었던 것이다.

구언은 이처럼 조선시대 활발했던 언론 활동의 일단을 엿볼 수 있는 제도로서, 조선시대의 언론문화를 이해하는데 중요한 연구 주제라 할 수 있다. 조선의 구언에 대해서는 일찍부터 그 중요성이 인식되어 이미 일련의 연구들이 진행되었다.

1) 崔承熙, 1976 『朝鮮初期 言官·言論研究』 서울대출판부 : 南智大, 1980 『朝鮮初期의 經筵制度』 『韓國史論』 6 : 정두희, 1992 『朝鮮時代의 臺諫研究』 일조각 : 崔異敦, 1994 『朝鮮中期 士林政治構造研究』 一潮閣 : 韓相權, 1996 『朝鮮後期 社會와 訴冤制度』 일조각 : 金燉, 1997 『朝鮮前期 君臣權力關係研究』 서울대출판부 : 하라 다케시(김익한·김민철 옮김), 2000 『직소와 왕권』 지식산업사 : 薛錫圭, 2002 『朝鮮時代 儒生上疏와 公論政治』 선인

특히 이석규는 구언제 시행을 ‘민본사상의 구현’이라는 관점에서 접근하여, 구언제 운영의 배경과 진행 상황, 그리고 구언에 참여하고 있던 사람들과 응지상소의 내용 등 구언제 전반에 대한 연구를 진행해 왔다.²⁾ 그 결과 조선시대 구언과 관련한 구체적인 이해가 가능해졌고, 필자 역시 구언제 이해에 선행 연구로부터 많은 도움을 얻었다.

다만, 필자는 구언제를 검토하는 과정에서 구언을 좀 더 정치적인 측면에서 접근할 필요가 있다는 문제의식을 갖게 되었다. 구언이 언론 행위의 일환으로서 진행되고 있었던 만큼, 응지상소의 언론으로서의 기능에 대한 분석은 조선 초기 권력의 추이를 이해하는데 유용할 수 있다는 입장에서다. 그런 측면에서 조선 초기 민본사상의 구현책으로 이루어지고 있었던 구언은 성종대를 거치며 정치적인 기능이 크게 강화된 형태로 변화해 가고 있음이 주목된다. 즉, 태종·세종·세조와 같이 군주권이 관료 사회 내에서 독점적 지위를 점하고 있던 시기의 구언제가 군주의 덕정을 드러내는 방편으로 활용되는 측면이 다분했다면, 성종대에는 왕권이 상대화되는 가운데 평소 발언하기 어려웠던 민감한 사안을 적극적으로 제기하는 기회로 활용되고 있었다. 왕권이 도덕적 권위 하에 상대화되는 과정에서 응지상소의 정치적 기능이 확대되고 있었던 것이다.

본고는 이와 같은 입장에서 먼저, 유교정치사상에서 이상적으로 여겨지고 있던 言路에 대한 인식을 살펴보도록 하겠다. 언론에 대한 인식은 조선시대 언론이 어떤 맥락에서 그 정당성을 부여받고 있었는지를 확인할 수 있다는 점에서, 조선시대 언론 연구에서 기초적으로 검토해야할 요소이다. 다음으로 성종대를 기점으로 구언제 운영이 변화되는 양상에 대해 살펴보도록 하겠다. 다분히 군주의 덕치를 드러내는 방편으로 활용되고 있었던 구언이, 성종대에 이르러 권력을 견제하는 언론으로서의 기능이 확대되고 있던 상황과 그것이 갖고 있는 의미에 대해 살펴보도록 하겠다.

2) 李碩圭, 2000 「朝鮮初期의 求言」 『韓國思想史學』 15 ; 李碩圭, 2002 「朝鮮初期의 응지상소자」 『朝鮮時代史學報』 20 ; 李碩圭, 2006 「朝鮮初期 應旨上疏에 나타난 制度論」 『朝鮮時代史學報』 39 ; 李碩圭, 2007 「조선 초기 應旨上疏를 통해 본 成宗대의 변화」 『朝鮮時代史學報』 41 ; 이석규, 2009 「조선 명종대의 求言과 민본이념의 변질」 『조선시대사학보』 51

2. 표상으로서의 言路와 言論

유교정치사상에서는 堯임금, 舜임금 같은 상고시대 聖王들의 정치를 표상으로 삼고 있다. 뿐더러 經傳 속에 산재한 성왕들의 치적들을 이상적인 정치 운영 방식으로 표본화시켜, 후대 국왕들이 마땅히 좇아야 할 典範으로서 강조하고 있다. 이를테면 고대의 성왕들은 天命을 받기에 충분한 최고의 德을 지는 군주였다거나, 天下爲公의 입장에서 천하는 군주 혼자 소유한 천하가 아니므로 공에 입각한 정치 운영이 이루어져야 한다거나, 禮에 맞춰 국가 의례를 시행해야 하고, 言路를 넓혀 백성들의 의견을 폭 넓게 청취해야 한다는 등의 주장들이, 고대 성왕들의 이상적인 통치 방식으로 공식화되고 있었다.

유교왕정이 시행되고 있었던 조선에서도 성왕들의 정치 운영방식이 이상적인 전범으로서 강조되고 있기는 마찬가지였다. 하지만 그 중에서도 言論과 관련한 군주의 마땅한 태도, 즉 ‘言路를 널리 여는 일’과 ‘言論을 너그러이 수용하는 일’이 仁政과 德治를 판가름하는 기초적인 요건으로 한 층 더 강조되고 있었다.

諫官 李臯 등이 상언하였다. “求言과 納諫은 임금의 要道로서 군주가 간언을 받아들이지 않으면 그 허물을 알 길이 없습니다. 그러므로 옛날 堯와 같은 聖帝도 자기의 의견을 버리고 남의 말을 따랐으며, 舜과 같은 지혜로도 비근한 말을 잘 살폈으며, 伊尹 같은 어진 신하가 湯 임금의 덕을 칭찬하여 ‘허물을 고치는 데 인색하지 않았다.’ 하였고, 傅說이 高宗에게 고하기를, ‘간하는 말을 따르면 聖君이 된다.’고 하였습니다. 三代 이후로 간하는 말을 잘 들은 임금은 漢나라 文帝와 唐나라 太宗만한 이가 없습니다. 그러므로 그 치세가 거의 삼대와 비슷하였습니다.”³⁾

요·순·탕과 같은 성왕들은 신하들의 의견을 잘 수용함은 물론 그를 통해 자신의 허물을 고치는 계기로 삼고 있었던 있었다는 주장이다. 아울러 한나라 문제와 당나라 태종이 언론을 우용하는 풍모가 있어 삼대의 성세에 준한다는 평가가 내려지고 있다는 주장이다. 후대의 군주들이 언론에 대한 태도가 어떠해야 하는

3) 『태조실록』 권7, 4년 5월 28일(庚申).

지를 단적으로 드러내고 있는 기사라고 할 수 있다.

이 밖에도 조선 초의 조정에서는 성왕이 다스리던 시대에는 모든 사람들이 간언 할 수 있을 만큼 언로가 개방된 시대였다거나,⁴⁾ 역대 제왕들의 盛世는 모두 언로를 넓게 열고 간언을 잘 받아들인 덕분이라는 주장들이 일상적으로 제기되고 있었다.⁵⁾ 이 같은 상황에서 조선의 역대 국왕들이 언론을 우대했던 일화가 다소 과장되어 칭송되기도 했다. 태조의 경우 넓은 도량으로 신료들의 말을 잘 받아 주었음은 물론 여항의 목소리에도 귀를 기울이는 등 거의 성인에 가까운 수준으로 언로를 개방했던 군주로 기려지고 있었으며,⁶⁾ 문종 또한 언론 우용의 태도를 견지하는 가운데 구언을 실시하고 윤대를 시행하여 언로를 크게 확장시킨 일이 높이 평가되고 있었다.⁷⁾

언로를 폭넓게 개방해야 한다는 입장은 정도전의 『經濟文鑑』에서도 동일하게 강조되고 있다. 정도전은 臺官과 諫官의 기원과 그 직분에 임하는 올바른 태도를 설명하면서 제도권 안의 공식적인 언로로서 사헌부와 사간원의 중요성을 역설하였다. 특히 간관의 기원을 설명하면서는 위로는 百官으로부터 아래로는 百工에 이르기까지 어떠한 제약도 없이 모든 사람들이 자유롭게 간언할 수 있었던 三代 시절의 언로 개방을 가장 이상적인 형태로 강조하였다. 같은 맥락에서 漢代 간쟁을 전담하는 諫議大夫를 두어 秦代의 언로 폐색을 극복하는데 성공했음을 높이 평가하

4) 『태종실록』 권3, 2년 6월 14일(丙寅) “司諫院上疏 疏曰 臣等竊惟 古者諫無官人 人皆得以諫 故人主以天下之耳目爲視聽 而言路廣矣.”

5) 『정종실록』 권2, 1년 8월 19일(丙辰) “…求言納諫 人主之要道 君不納諫 則無以知其過. 是故以大舜之智 好察邇言 以成湯之聖 從諫弗拂. 由是觀之 歷代帝王之治 莫不從諫而致然. 日者臺諫上疏 或不賜允 留中不下 以致言路塞而下情不達 恐非先王治天下國家之道也. 願自今臺諫所啓之事 卽賜俞允 以廣言路 以達下情.” ; 『세종실록』 권121, 30년 7월 21일(乙巳) “生員俞尙諧等上疏曰 竊聞惟木從繩則正 惟后從諫則聖. 自古致治之君 未有拒諫而能治其國者也. 故予違汝弼 舜之所以爲舜 從諫弗拂 湯之所以爲湯. 君若自聖而言路蔽塞 則非細故也.”

6) 『태조실록』 권4, 2년 7월 26일(己巳) “殿下以寬弘之量 容受衆言 凡閭巷之間 微細之民 一有不得其所者 必知之 知之 必加優恤 猶恐人之不言 開言路也廣矣.”

7) 『문종실록』 권13, 2년 5월 21일(癸丑) “六月葬莊憲王既卒哭 始視事 臨經筵聽朝臣四品以上輪對 一如莊憲王故事.” ; 14일(丙午) “踐位以後 一依世宗故事 虛懷納諫 傾己思賢 下求言之教 以開言路 立陞黜之法 以別賢愚.”

면서도, 언로가 간의대부와 같은 직책에 제한되고 있었다는 점에서는 한계가 있음을 지적하였다.⁸⁾ 한편 대관의 경우는 주로 대관직에 임명된 사람이 권세에 위축되지 않아야 함을 강조하면서도, 宋代王安石과 蔡京의 예를 들며 權臣에 의해 언로가 막히면 결국 나라가 망하게 된다는 사실을 강조하였다.⁹⁾

결국 정도전이 생각하고 있던 언로와 언론에 대한 이상은, 三代처럼 모든 신하와 백성에게 언로가 개방되어 간쟁을 자유롭게 할 수 있어야 함은 물론, 비록 대간이 재상에 비해 낮은 직급이지만 그에 구애받지 않고 천하 고금의 득실과 시비에 대해 논할 수 있어야 하는, 그런 언론 환경이 조성되어야 한다는 인식이라고 할 수 있다. 그렇기에 간쟁하는 신하는 반드시 군주의 곁에 있어야 하고 군주는 마땅히 그들을 보호해 주어야 하는데, 그렇지 않고 언론이 위축된다면 결국 나라가 망하게 된다면, 강력한 언론과 그 같은 언론이 개진될 수 있는 언로의 보호를 강조하였던 것이다.

한편, '언로를 넓히는 일'과 '언론 우용'에 대한 요구는 단순히 이상적인 정치 형태를 언급하는 수준에서 그친 것만은 아니었다. 현실 정치 속에서는 臺諫制 운영과 연계되어 이에 대한 지속적인 강조가 이루어지고 있었다. 즉, '諫官이 대신의 잘못을 바로 잡는 일로 죄를 받게 된다면 언로가 막혀 군주가 결국 군주가 고립된다',¹⁰⁾ '간관이 사정을 밝게 파악하지 못하여 실수를 했더라도 간관을 하옥시키는 처사는 언로를 막는 일이다',¹¹⁾ '간원의 말이 과하다고 해서 책망한다면 언로가 막히게 될 것이다',¹²⁾ '대간의 말을 들어주는 것이 언로를 여는 일이며',¹³⁾ '대간의 말

8) 『三峰集』 권6, 『經濟文鑑』 下, 諫官條.

9) 『三峰集』 권6, 『經濟文鑑』 下, 臺官條.

10) 『태종실록』 권28, 14년 10월 22일(壬辰) “掌令河演獨上疏 其略曰 以諫臣正大臣之失 而反受其罪 則言路塞而人主孤立矣.”

11) 『세종실록』 권50, 12년 12월 2일(戊辰) “司諫院臣金顧等 昧於殿下祇事朝廷之大義 猥將偏見 敢瀆天聰 事干不敬 命下義禁府 罪固宜矣. 臣等恐後之讜論鯁議者 畏首畏尾 志氣摧抑 不得展盡所蘊 言路將自此而不廣矣. 伏望殿下 回日月之明 擴乾坤之量 特許免放 恢弘士氣 以廣言路.”

12) 『세조실록』 권46, 14년 6월 21일(己酉) “命召戶曹判書盧思慎右承旨魚世謙等 入交泰殿 以司諫院疏示之曰 近日求言 而多得忠讜之說 又因而略見人才誠善舉也. 雖有過言 何責之乎.”

을 들어주지 않는 것이 언로를 막히게 하는 일이다¹⁴⁾ 등등의 주장을 제기하면서, 대간 언론의 우용과 언로를 넓히는 일의 당위성을 강조하고 있었다. 이 밖에도 윤대를 실시하여 신료들의 평소 생각과 賢否를 살펴볼 것과,¹⁵⁾ 윤대 대상을 5·6품 관으로 확대시켜 더 많은 신료들을 접견할 것,¹⁶⁾ 품문탄핵을 허용하여 언론이 더욱 활성화되도록 할 것¹⁷⁾ 등 언로의 확대와 활성화를 위한 방안들 또한 건의되고 있었다. 조선 초 군주가 대간을 압박하는 일이 많았던 상황이었음에도 언론에 대한 이상을 현실 정치 속에서 구현하기 위해 적지 않은 노력이 기울여 지고 있었음을 확인할 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 유교적 이상 정치를 추구하고 있던 조선 사회에서 言路를 보호하는 일은 하나의 상식으로 이미 국초부터 강조되고 있었다고 할 수 있다. 그리고 이 같은 상황에서 언로를 더 넓게 확대해야 한다는 지향은 현재의 정치 수준을 가늠하는 지표로 활용됨은 물론, 마땅히 실행되어야 할 전범으로 상식화되어 제도 속에 반영되고 있었다. 그런 측면에서 조선 초기의 求言은 언론에 대한 표상을 지향하는 가운데 언로 확대 책의 일환으로 시행되고 있었던 제도였다고 할 수 있겠다.

責之則言路閉塞 不可也. 然有輕薄姦詐 關係風俗之言 則不可默然不禁. 今見諫院之疏 語頗不遜 欲問之何如. 對曰 此書多悖逆之言 須推鞠加罪.”

- 13) 『태종실록』 권14, 7년 9월 17일(丁卯) “臣等竊謂不忠之罪 不宜容赦 直言之路 不可閉塞. 願殿下 虛心聽諫 三臣之罪 斷之以義 以開言路 以懲奸慝.”
- 14) 『태종실록』 권16, 8년 9월 19일(甲子), “幸因父疾 無咎無疾被召乘駟 來見父親 於私恩則曲盡矣. 然不忠之臣 不與同朝 以是臺諫累日請罪 殿下不允 以塞言路. 此臣等所以腐心缺望者也.”
- 15) 『세종실록』 권28, 7년 6월 23일(辛酉) “唐宋盛時 皆有輪對之法 是不獨廣聰明 而無壅蔽之患 群臣之賢否 亦且難逃於聖鑑矣. 乞依古制 令四品以上逐日輪對 益廣言路 以盡下情 以察群臣之邪正 幸甚.”
- 16) 『문종실록』 권2, 즉위년 7월 17일(己未) “且依宋 太祖之制 毋限四品 參官以上 悉令輪對 則言路益廣 而庶僚之賢否 亦得以悉知矣.” 권6, 1년 2월 20일(己丑) “上謂諸承旨曰 古者五品以上 皆許輪對 今但以四品以上 許參輪對 非所以廣言路也. 予欲五六品 亦許輪對 其與政府 詳議以啓.”
- 17) 『예종실록』 권4, 1년 윤2월 11일(丙寅) “今臣等風聞啓達事 若覈傳傳發言者 臣恐自後 無復與臺諫言者 臺諫亦不得以風聞啓達推覈 言路蔽塞 爲惡者無所忌憚 非細故也.”

3. 言路 확대 책으로서의 求言과 그 한계

조정 내 언론기관인 사헌부와 사간원이 공식적이면서도 상설적인 言路였다면, 求言은 '비상시적 언로'로서 보다 많은 사람들로 부터 다양한 사정을 듣겠다는 입장이 구체화 된 경우라고 할 수 있다. 다시 말해 언로의 확대가 왕도정치를 구현하는 방편이라고 인식하고 있던 상황에서, 구언제의 시행은 그 같은 소명에 부응하고자 노력하고 있음을 보증하는 수단이었다고 할 수 있다.

따라서 구언의 시행과 관련한 구체적인 규정이 부재하고, 그래서 직접적인 시행에 있어서는 국왕의 판단에 맡겨지고 있었지만, 국왕과 조정은 공히 구언과 같은 제도를 통해 언로를 넓히는 일에 적극적으로 임해야 한다는 인식을 갖고 구언을 시행하고 있었던 것이었다고 할 수 있다. 국왕이 적극적으로 구언을 행해야 하는 책임과 의무가 있음을 강조하고 있는 기사들을 통해 이러한 정황을 확인할 수 있다. 한편으로는 군주 자신의 허물을 파악하기 위해서,¹⁸⁾ 다른 한편으로는 下情이 적절하게 전달되어 민생의 어려움을 해소하기 위해서¹⁹⁾ 군주가 적극적으로 구언에 임해야 함이 강조되고 있었으며, 아울러 군주가 求言에 힘쓰지 않고 자신의 총명함을 의지한다면 결국 禍가 발생하여 國亡에 이르게 될 수 있음을 경계하고 있었다.²⁰⁾ 그리고 그 같은 맥락에서 구언에 따라 올라온 요구 사항을 전격적으로 수용 하기도 했으며,²¹⁾ 신료들은 구언을 시행하는 군주를 적극적으로 칭송하고 있었다.²²⁾

18) 『태조실록』 권7, 4년 5월 28일(庚申) “諫官李臯等上言 求言納諫 人主之要道 君不納諫 則無以知其過.”

19) 『세종실록』 권48, 12년 5월 15일(甲寅) “臣等以謂求言如渴 從諫如流 則下情得以上達 而朝無闕事矣.”

20) 『문종실록』 권3, 즉위년 9월 28일(己巳) “且古之賢君 以天下之耳目 爲聰明 故謀從衆 而自合天心. 愚暗之主 則以言爲忌 有身諱死 有國諱亡 自信聰明 不咨于衆 故禍生所忽 悔已無及. 然則求言 其可不急乎.”

21) 구언을 계기로 사헌부에서 둔전법과 연호미법의 폐지를 요청하였는데, 태종이 이를 수용하고 있음을 볼 수 있다. 『태종실록』 권13, 7년 6월 28일(庚戌).

22) 『태종실록』 권2, 1년 11월 16일(庚子) “是以每遇天譴 引咎求言 遣使問民 其飭躬願治之心 可謂誠且切矣.”

언로를 널리 열어야 한다는 이상 속에서 구언의 시행이 강조되고는 있었지만, 현실 속에서의 구언은 대체로 災變 발생을 계기로 시행되고 있었다. 즉, 나라에 자연재해가 일어났을 경우 왕은 그 같은 재이가 자신의 부덕에서 비롯된 것이라는 자책 하에 그 간의 통치를 뒤돌아보는 방편으로 구언을 시행하고 있었던 것이다. 이미 고려시대부터 재변을 계기로 구언을 시행하던 전통도 있었던 터였다.

“임금이 가뭄을 걱정하여 하교하기를, 내 들으니 ‘임금이 덕이 없고 정사가 고르지 못하면 하늘이 재앙을 보여 잘 다스리지 못함을 경계한다.’ 하는데, 내가 변변하지 못한 몸으로 臣民의 위에 있으면서 밝음을 비추어 주지 못하고, 덕은 능히 편안하게 하여 주지 못하여 수재와 한재로 흉년이 해마다 그치지 아니하여, 백성들은 근심과 고통으로 戶口가 유리되고 창고도 텅 비어서 구제할 수 없다. 이제 正陽의 月을 당하여 다시 曠乾한 재앙을 만나게 되었다. 조용히 허물된 까닭을 살펴보니 죄는 실로 나에게 있다. 마음이 아프고 낮이 없어서 어떻게 할 줄을 알지 못하겠다. 행여 충직한 말을 들어서 행실을 닦아 和氣를 부를까 하노니, 대소 신료들은 제각기 힘써 하늘의 경계를 생각하여, 위로 寡躬의 잘못과 政令의 그릇된 것과, 아래로 田里의 休戚과 백성들의 이롭고 병 되는 것을 거리낌 없이 마음껏 直言하여, 나의 하늘을 두려워하고 백성을 걱정하는 지극한 생각에 부응되게 하라.”²³⁾

1423년(세종 5) 재변이 일어나자 세종이 구언을 명하여 내려진 전교이다. 군주 자신의 부덕함을 책망하고 통치에 잘못이 없는지를 돌아보면서, 자신의 허물과 마땅히 조정에서 시행해야 할 일이 무엇인지를 말해달라고 요청하고 있음을 볼 수 있다.

하지만 재변을 계기로 군주가 스스로를 책망하며 구언을 요청하고 있었다고 할지라도, 구언이 時政을 논하며 권력을 견제하는 언론으로서의 실질적인 기능을 발휘하고 있었는가 하는 문제에 대해서는 좀 더 고민해 봐야할 여지가 있다. 조선 초기의 구언이 분명히 언로를 넓게 열어 백성들의 목소리를 듣겠다는 유교적 이상 정치에 대한 지향 속에서 시행되고는 있었지만, 그것을 실제 정무에 반영하기 위해서 라기 보다는 국가적 재난을 맞이해 조정에서 취해야 하는 하나의 매뉴얼로서

23) 『세종실록』 권20, 5년 4월 25일(을해).

시행되는 측면이 다분했다고 여겨지기 때문이다.

그 같은 입장을 갖는 이유는 다음과 같다. 첫째, 재변을 계기로 구언이 시행되고는 있었지만, 시행횟수 자체가 그리 많지 않은 상황에서 구언의 언론으로서의 영향력이 얼마나 컸을까 하는 의문이 든다. 선행 연구에 따르면 성종 이전까지의 군주들은 1년에 한 차례 조차 구언을 시행하지 않고 있음이 확인된다. 유교정치에 진력하고 있다고 여겨지는 세종의 경우 오히려 가장 적게 구언을 시행하고 있었다.²⁴⁾ 일단 산술적인 측면에서 재변이 적어 그런 것이라고 할 수 있겠지만, 그럼에도 이따금씩 시행되는 구언을 통해 진언되는 언론이 얼마만큼의 영향력을 발휘할 수 있었을지 의심되는 부분이 없지 않다.

둘째, 군주가 응지상소의 내용을 실행할 의지를 얼마나 가지고 있었으며, 또 그것을 어느 정도나 실행에 옮기고 있었는가 하는 부분이다. 구언 이후 진언 내용을 시행해 줄 것을 요청하는 기사들이 곳곳에서 보이는 것으로 볼 때, 구언이라는 특별한 언론을 통해 시의적절한 조언을 들었음에도 그것이 자연스럽게 실행되는 것은 아니었다고 할 수 있다.

집현전 부제학 申樞 등 13인이 글을 올려 아뢰기를, “신 등이 옳드려 뵈오니 전하께 읍서 가무는 것을 민망하게 여기셔서 求言하시고 은택을 크게 베푸시어 罪過를 용서하시고 빛진 자를 감하여 주게 하시며 추징하는 것을 면제하시는 등, 무릇 백성의 마음을 기쁘게 할 만한 일이면 시행하지 아니하시는 것이 없었사오니, 그 하늘을 두려워하시고 백성을 돌보시며, 내 몸을 자책하시고 재앙을 면하게 하시는 뜻은 지극하셨나이다. 그러하오니, 모든 신하들이 六期의 법을 혁파하자는 자가 10중 8, 9가 되오니, 사람들의 마음이 이렇다면 하늘의 뜻을 가히 알 수 있는 것임에도 의논을 올리고도 시행을 보지 못하였습니다.”²⁵⁾

응지상소의 요구대로 수령의 임기를 조정해 줄 것을 요청하였으나 세종은 6기

24) 이석규, 앞의 논문(2000), 180쪽의 <표 2> 참조.

왕	태조	정종	태종	세종	문종	단종	세조	예종	성종
회수	6	3	12	9	1	0	9	4	31

25) 『세종실록』 권28, 7년 6월 27일(乙丑).

로 정한 이전 법이 훨씬 더 효율적이라는 입장에서 수용을 거부하였고, 집현전 부제학 신장 등은 자신들의 요청이 求言에 따른 진언이며 10에 8·9가 동조하고 있음을 강조하며 다시 한 번 육기법의 폐기를 건의하고 있는 내용이다. 이 밖에도 모친상 때 기년복을 입도록 한 제도를 폐지하는 문제²⁶⁾와 의창염의 설치 문제²⁷⁾ 등 구언으로 건의된 내용을 세종이 수용해 주지 않거나 번복함으로써 신료들과 갈등이 빚어지고 있었던 사례들을 확인할 수가 있다. 비록 많은 사람들이 동의하는 주장이 구언을 통해 제기되더라도, 국왕의 입장에서는 그것이 구언에 따른 진언이라는 이유만으로 자연스럽게 수용하고 있지는 않았음을 알 수 있는 대목이다. 건의된 내용이 실행되는 데 있어서는 여전히 현실적인 고려가 뒤따를 수밖에 없었는데, 응지상소의 주장에 대한 수용이 전적으로 국왕의 판단에 달려 있었다는 점에서, 국왕의 그 같은 처사에 압박을 가할 수 있는 여건이 조성되지 않는 이상, 구언의 언론으로서의 기능에는 한계가 있었다고 할 수 있겠다.

셋째, 임금이 구언의 실질적인 효용성에 대해 의문을 제기하면서 구언에 소극적으로 임하는 경우도 있었다. 즉, 재변을 계기로 구언을 하고는 있지만 재변이 거듭되고 그에 따른 구언도 거듭됨에 따라 진언되는 내용이 재변을 막는 현실적인 방법이 되지 못할 뿐만 아니라, 오히려 평소 논란이 되고 있는 주제들이 구언을 통해 재개되어 피로감이 가중되어 구언을 기피하는 경향이 있었다. 가령, 태종은 가뭄에 대한 대책으로 구언을 실시하자는 의견에 대해, 구언한 말이 정확한 경우일 지라도 시행하지 못하면 그저 문구에 지나지 않을 뿐이고, 또 응지상소에서 楮貨나 노비 문제와 같이 들어주기 어려운 문제가 언급되면 난처해 질 수 있음을 지적하면서, 구언 대신 기우제를 지내도록 명하고 있음을 볼 수 있다.²⁸⁾ 또한 거듭되는

26) 『세종실록』 권52, 13년 4월 6일(庚子).

27) 『세종실록』 권109, 27년 9월 6일(丙子).

28) 『태종실록』 권21, 11년 6월 14일(癸卯) “憂旱不視事. 命承政院曰 今旱災爲甚 無一人以救旱爲言者 議政府以爲何如. … 議政府以舍人申概啓曰 一則禱雨於諸神 一則求言於庶官 使陳政治得失民間利害 薦舉遺逸. 上曰 求言雖切 未卽舉行 東之高閣 徒爲文具而已. 且有言楮貨之弊與奴婢之事 則處之如何. 概對曰 令勿陳楮貨奴婢等二事可也. 上曰 名爲求言 而使之勿言 是亦非求言之體也. 姑除求言 先於宗廟社稷土龍 精潔奠物 行祈雨祭可也. 又命孔俯聚

가뭇에 그 대책을 강구하도록 지시했을 때 구언하는 방식이 제시되자, 구언하여 진언하게 하는 일이 목전의 보통일에 지나지 않는다면 시큰둥해하는 모습을 보이기도 했다.²⁹⁾ 대체로 구언이 재변을 계기로 군주의 부덕을 자책하며 시정에 대한 문제점을 듣는 계기로 삼고는 있었지만, 정작 재변에는 별다른 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 평상시에 조정에서 논란되고 있는 문제들이 구언을 계기로 재논의 되자, 군주의 입장에서 그다지 달갑지 않게 여겨지고 있었던 것이라고 할 수 있다.

넷째, 조선 초기에는 응지상소의 내용을 문제 삼거나 진언한 사람을 처벌하여 구언의 취지 자체를 무색하게 하는 경우도 왕왕 있었다. 구언의 기본적인 취지가 時政과 관련한 백성들의 목소리를 듣고 자신의 부족함을 반성하겠다는 것에 있고, 재변을 계기로 시행되는 구언은 군주의 부덕에 대한 강조가 한층 더 간절했음에도 불구하고, 민감한 현안에 대해 언급하거나 군주의 심기를 거슬리는 내용을 포함하고 있을 경우, 군주들은 불쾌한 기색을 드러내거나 격노하면서 상소를 올린 사람을 벌주려했다.

(ㄱ) 또 근자에 求言했을 때 宰臣 南實이 강무의 폐단을 극언하였는데, 그 말이 임금의 염신여겼을 뿐만 아니라, 온 나라에 사람이 없는 것으로 여겼기에 내가 그 이유를 묻고자 하다가, 구언하고서 도리어 그 말이 적중하지 못함을 책망할 수 없는 까닭에 그대로 내버려두었다. 前朝의 말년에 구언하였더니, 어떤 사람이 부처를 헐뜯어 말하므로 조정의 의논이 그를 국문하려 하였다. 侍中 鄭夢周가 말하기를, ‘구언하고서 그에게 죄 줄 수는 없습니다.’ 하여, 곧 죄를 면한 일이 있었기에, 사실은 비록 다르다 하더라도 그를 내버려두고 묻지 않은 것은 또한 이런 뜻에서였다.³⁰⁾

(ㄴ) 임금이 말하기를, “근자에 求言 한다는 교지를 내린 것은 言路를 넓히고자 한 것이지, 반드시 일마다 다 따르겠다는 뜻은 아니었다. 諫官의 말 가운데 내가 마땅히 따라야 할 것은 내가 따르겠으나, 마땅하지 못할 논의를 가지고 간하면 그것을 다 따를 수가 있겠는가? 언관이 전일에 상서한 것이 두 번이나 되는데, 내가 따르지 않는다

童男 行蜥蜴祈雨.”

29) 『태종실록』 권24, 12년 7월 21일(甲辰) “石璘曰 舉賢求言 亦弭災之一端. 上曰 求賢而所舉皆昔日已用之人. 求言而所陳 亦不過目前之常事也.” ; 『태종실록』 권27, 14년 5월 7일(己卯) “上謂代言等曰 禮曹判書請求言 予則以謂 言之者 不過曰罷辨正都監與船軍完護等事耳.”

30) 『태종실록』 권33, 17년 2월 2일(己未).

는 것을 알면서도 지금 또 나와서 간하는 것은 잘못이다. 그러나 내가 듣건대, ‘임금이 간하는 것을 따르면 성인의 도량이다.’하니, 내가 비록 윤택하지 않더라도 너희들이 나와서 간하는 뜻은 아름답다. 만약 뒷날에도 내가 따르지 않는다고 하여 간하지 않는 것은 잘못이다.”³¹⁾

(ㄷ) … 사간원의 상소를 보이며 말하기를, “근일에 求言하여 충직한 말을 많이 얻었고, 또 인하여 대략 인재를 보건대 진실로 좋은 거론이었다. 비록 지나친 말이 있더라도 어찌 책망하겠으며 책망하면 言路가 막히게 되니 불가할 것이다. 그러나 경박하고 간사함이 있어 풍속에 관계된 말은 묵연히 금하지 않을 수 없다.” … 드디어 2인을 옥에 내리고, 의금부에 전지하기를, “구언하는 것은 충직한 말을 구하는 것이지 사곡한 말을 구하는 것이 아닌데, 간원의 疏는 隱諱하여 명백하지 못한 말이 많이 있으니, 그것을 조목마다 推鞠하여 아뢰라.” 하였다.³²⁾

(ㄹ) 임금이 읽어보고 승정원에 전지하기를, “求言하는 것은 나의 과실을 듣고자 하는 까닭인데, 윤희손의 상서는 선왕의 법을 헐뜯었으니, 잡아와서 국문하라.” … 명하여 대궐 안에 가두었다.³³⁾

(ㄱ)은 신료들이 講武를 명분으로 사냥을 나서는 일에 대해 경계하는 일이 잦아 태종의 심기가 불편하던 차에, 응지상소의 내용이 강무에 이르게 되자 격분하여 국문하려고 했던 사례이다. 하지만 그럴 경우 구언의 명분에 어긋나는 일임을 자각하고 정몽주의 고사를 언급하며 애써 참고 있음을 볼 수 있다. (ㄴ)의 경우 구언을 계기로 전에 윤택하지 않은 사안을 또 다시 아뢰자 세조가 불편한 심기를 드러내는 기사이다. 비록 국문은 하지 않고 또 納諫의 미덕을 강조하고는 있었지만, 진언한 대간이 위압감을 느끼기에 즉한 발언이라 할 수 있다.

앞의 사례들과는 달리, 단지 위협에 그치지 않고 응지상소를 올린 사람을 실제로 국문하거나 하옥했던 경우도 있었다. (ㄷ)은 세조가 사간원에서 올린 응지상소를 문제 삼아 하옥하고 국문하도록 한 뒤 사간원 관료 전체를 罷黜시킨 사례이다. 비록 곧바로 복직시키기는 했지만,³⁴⁾ 사간원의 응지상소를 경박하고 간사하다고

31) 『세조실록』 권8, 3년 7월 17일(戊寅).

32) 『세조실록』 권46, 14년 6월 21일(己酉).

33) 『예종실록』 권2, 즉위년 11월 13일(己巳).

34) 『세조실록』 권46, 14년 6월 23일(辛亥).

규정하며 함부로 발언하지 못하도록 경계하고 있었다. (ㄹ)은 예종이 구언에 따라 올라온 상소에 대해 선왕의 법을 비방했다며 하옥시켰다가 방면하는 경우인데, 예종대 이 같은 사례가 여러 차례 확인되고 있다.³⁵⁾ 그 중에는 비록 시행되지는 않았지만 구언한 내용이 문제되어 참형으로 조율되는 사례도 있었다.³⁶⁾

이상에서 살펴보았듯이 조선 초기의 구언제도는 언로를 확대하는 방책으로서 주로 재변을 계기로 군주의 부덕과 과실을 자책하는 의미에서 시행되고 있었지만, 실질적인 언론으로서의 기능을 담당하기에는 여러 한계를 갖고 있었다. 논란이 되고 있는 현안이 진언되는 경우 군주가 이를 수용하지 않음은 물론 그를 이유로 구언 자체를 시행하지 않으려 했으며, 또 군주가 응지상소의 내용을 문제 삼아 역정을 내거나 진언한 사람을 잡아다가 하옥하고 발언 배경을 국문하는 경우까지 있었다. 상소 내용이 과하더라도 문제 삼지 않겠다는 구언하교의 문구가 무색해 지는 상황으로서, 구언의 취지 자체가 훼손되고 있음을 볼 수 있다. 그런 점에서 조선 초기 구언제도는 구언을 통해 인정과 덕치의 실현을 도모하고는 있었으나, 그것이 군주의 실정을 확인하거나 견제하는 압박 수단으로서의 의미보다는, 이상적인 정치를 지향하고 있음을 천명하는 일종의 전시적 측면이 다분했다고 보여 진다. 그만큼 조선 초기 구언의 언론적 기능에는 한계가 있었다고 할 수 있겠다.

4. ‘王權의 상대화’와 ‘言路 보호론’의 성행

구언은 성종대에 들어와 중요한 변화를 보이고 있었다. 성종대의 구언은 국왕의

35) 이석규, 앞의 논문(2000), 180쪽의, 각주 38.

36) 『예종실록』 권3, 1년 2월 29일(甲寅) “御書書尾曰 予之所求言者 欲聞忠正之議 非欲聞毀典之論. 汝以便佞之口 隱毀祖宗之法 僧人則非人命歟. 廢舊典布新令 自非僥倖耶. 從汝所言 斬容接家主 則僧人非赤子耶. 然則僧人反不如虎狼耶. 承政院其逐條問之. 政院問捲所供 與書實同 政院以啓 命按律以啓. 政院啓曰 捲妄度陳達 律應杖一百徒三年. 然捲非徒欲改先王定法 人命處斬等事 妄度陳達 罪固當斬. 命召捲等傳曰 人命至重 汝何易言處斬乎. 罪當重論 特從寬貴 自後勿復爾也.”

덕치를 드러내는 전시적 속성에서 벗어나, 점차 하나의 독자적인 언론으로서 자리 잡아 가고 있었다. 이 같은 변화는 왕권이 상대화 되는 과정에서 대간의 활동이 활발해지고 ‘言路 보호’라는 원칙이 적극적으로 강조되면서 나타나는 현상이었다. 변화의 양상을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

이른바 ‘언론의 활성화’로 상징되는 성종대는 권력구조 상에 커다란 변화가 일어나면서 왕권이 상대화되고 있던 시기이다. 어린 나이에 擇賢의 방식으로 왕위에 올랐던 성종은 수렴청정과 원상제의 시행 하에 대비와 원상들의 보호를 받게 됨에 따라, 세조와 같은 전제권력을 행사하기가 어려웠다. 오히려 경연 등을 통해 국왕으로서 갖추어야 할 덕목들을 쌓아가면서 즉위 초반의 불안 요소들을 불식해 나가는 한편, 자신을 선택한 것이 잘못된 판단이 아님을 증명해 내야 하는 선택된 군주로서의 부담을 갖고 있던 상황이었다.³⁷⁾ 이에 성종은 무려 8,700여 회도 넘게 경연에 참여하면서³⁸⁾ ‘好學 君主’로서의 면모를 유감없이 발휘하였고, 대신들과 적절한 관계를 유지하면서도 대간이 대신들의 권세에 위축되지 않도록 버팀목이 되어 주는 등 안정된 정국 조성을 위해 진력하고 있었다.³⁹⁾

이러한 상황에서 예문관·홍문관·사간원·사헌부 등의 청요직 관료들은 성종의 우호적인 대우에 힘입어 적극적인 활동을 펼쳐 나갔다. 무엇보다 대간의 언론을 통해 그동안의 적폐와 국정 운영상의 문제점들을 지적하고, 비리 인사에 대한 탄핵에 힘을 기울였다. 또한 擧經과 같은 언론기관에 부여된 권한을 적극적으로 활용하여 부적절한 인사를 배제시키는 한편, 풍문탄핵·언근불문·피험 등의 언론 관행들을 구축해 가며 언론이 항시적으로 활성화 될 수 있는 기틀을 마련해 나갔다. 아울러 홍문록, 서경, 피험 등을 통해 청요직 인선에 자신들의 의견이 반영될 수 있는 자율적인 인선 방식을 구축해 가기도 했다. 그 결과 청요직들은 긴밀한

37) 송웅섭, 2014 「성종의 즉위와 국정운영방식의 변화」, 『사학지』 49.

38) 金重權, 2006 「朝鮮朝 經筵에서 成宗의 讀書歷 考察」, 『書誌學研究』 32, p.565 참조. 김종권의 연구에 따르면 성종은 조강 3774회, 주강 2324회, 석강 2142회, 야대 508회 등 총 8748회의 경연에 참석하였다.

39) 송웅섭, 2013 「朝鮮 成宗의 右文政治와 그 귀결」, 『규장각』 42.

상호 연대 속에 국정 현안에 대해 적극적인 목소리를 낼 수 있게 되었다. 그리고 청요직들의 영향력 강화는 권력에 대한 견제를 강화하여 권신이나 특권 그룹의 형성을 저지하는데 의미 있는 성과를 거두었다.⁴⁰⁾

이 같은 상황에서 공신들은 즉위 초반에는 원상제 시행뿐만 아니라 좌리공신 책봉에도 참여하며 세조대 이래의 영향력을 유지해 나가고 있었지만, 노령화에 따른 주축 인사들 대부분의 死去와 新王과의 관계 조정 가운데 점차 영향력을 잃어가고 있었다. 특히 신숙주·한명회·정창손 등의 사망 이후에는 특별한 구심점을 확보하지 못한 채 특권 그룹으로서의 공신 권력을 유지하지가 어려워지고 있었다. 여전히 노사신이나 윤필상 등이 공신 출신으로 재상의 지위에 있기는 했지만, 국왕의 특별한 우대를 받는 특권 그룹의 일원이기 보다는 관료제 속에서 위치 지워진 한 사람의 대신으로 활동하고 있었다.⁴¹⁾

이처럼 성종대는 국왕의 왕권 행사에서 전제적 성향이 상당히 축소된 가운데 세조대 이래 특권 그룹으로 영향력을 행사해 오던 공신 권력 역시 크게 약화되었던 반면, 청요직들의 영향력은 강화되어 갔던 시대라고 할 수 있다. 한마디로 국정을 독점하는 정치 주도 집단이 등장하기 어려워진 상황이자, 공적 기준에 입각한 관료제 운영이 그만큼 활성화되고 있던 시대라 할 수 있다. 이 같은 상황에서 청요직들은 대간의 언론을 창구 삼아 자신들의 입장을 적극적으로 표명하면서 영향력을 신장시켜 갔고, 급기야는 ‘權歸臺閣’이라 불리는 형세까지 조성되기에 이르렀다. 권귀대각이란 권력이 왕이나 재상이 아닌 대간에 돌아가고 있는 상황을 가리키는 말로서, 대각을 위시한 청요직들의 영향력이 크게 신장된 상황을 의미하는 것이라 할 수 있다.

청요직들의 영향력 신장은 발언권 강화 이상의 중요한 의미를 갖는 것이었는데, 궁극적으로는 도덕적 권위와의 대비 속에서 왕권을 상대화시키는 결과를 초래하였

40) 송웅섭, 2010 「조선 성종대 전반 언론의 동향과 언론 관행의 형성」, 『한국문화』 50 : 송웅섭, 2012 「성종대 臺諫 避嫌의 증가와 그 의미」, 『조선시대사학보』 62 : 송웅섭, 2014 「士란 무엇인가」, 『16세기』 민음사.

41) 송웅섭, 2011 『조선 성종대 公論政治의 형성』, 서울대 박사학위논문.

다. 즉, 청요직들이 公論으로 표방되는 言論을 매개로 ‘도덕적 권위’를 專有해 나가며 국정 현안에 대한 是非 분별의 주도권을 장악하게 됨에 따라, 왕권은 도덕적 권위에 위배되지 않는 범위 내에서 행사될 때 그 정당성이 용인될 수 있다는 분위기가 조성되어 갔고, 국왕은 사안마다 대간과의 是非 분간을 통해 정책 집행의 정당성을 확보해야 하는 부담스런 정국을 맞이하게 되었다.⁴²⁾ 일종의 ‘道高于君’적 기치가 현실 정치 무대에서 실질적인 힘을 발휘하게 되면서, 유교적·보편적 가치로 수렴되는 道에 대한 추구가 君主의 명령을 무조건적으로 순종하는 것보다 더 의미 있는 일이라는 입장이 공식화되고 있었다. 실제로 성종 말년 홍문관원들은 부당한 왕명에 대해 ‘신하의 義는 道를 따르는 것이지 君主를 따르는 것이 아니다’라고 항명하고 있었고, 성종은 이에 대해 가벼운 처벌만을 할 뿐 별다른 조처를 하지 못하고 있었음을 볼 수 있다.⁴³⁾ 청요직들이 구체적인 현안에서 도덕적 권위를 전유하며 국왕과 대립하는 가운데, 국정 운영에 있어서의 국왕의 영향력은 도덕적 권위의 정당성 아래 약화되고 있었던 것이다.

청요직들이 대간의 언론을 통해 도덕적 권위를 전유해 나가는 과정에서, ‘言路 보호’라는 理想이 한 층 더 강조되고 있었다. 대간이 국정 현안마다 자신들의 입장을 피력하는 일이 잦아지면서 군주나 대신들과 충돌하는 일이 많아졌는데, 대간과 청요직들은 이때마다 언로를 보호하는 것이 군주의 마땅한 도리이며 언로가 보호될 때 나라가 안정될 수 있다는 의미의 ‘언로 보호론’을 강하게 제기하고 있었다.

言路가 닫히면 볼 것도 보지 못하게 되고 들을 것도 듣지 못하게 되어, 善한 것은 남에게 있고 나와는 관계가 없으며, 과실은 자신에게 있으나 남이 말하지 아니하니 ... 이러한 까닭에 德을 넓히기에 힘쓰는 자들은 먼저 그 언로를 넓히고, 그 다스림을 크게 하기에 힘쓰는 자는 반드시 諫言하는 말을 받아들이는 도량을 크게 합니다. ... 지금의 言賁을 맡은 자는 홀로 臺諫이 있을 뿐입니다. ... 대저 대간은 직책이 말하는 일에 있어도 알지 못하는 바가 있고, 알면 말하지 아니함이 없는데, 말하는 것이 비록 맞지 않는다고 하더라도 人主에게 있어서는 마땅히 우대하여 용납되어야 할 것이며, 진

42) 송웅섭, 2015 「조선 초기 ‘공론’의 개념에 대한 검토」, 『한국학연구』 39.

43) 송웅섭, 앞의 논문(2013), 31~35쪽.

실로 그 말이 적중하지 못하여 이를 죄준다면, 이것은 그 직책을 죄주는 것입니다. ... 근래 대간에서 대신의 일을 논하다가 좌천된 자도 있고, 남의 허물을 탄핵하다가 그 화가 자기에게 미친 자도 있으니, 신 등은 언로가 이로부터 넓혀지지 못할까 그옥이 두려워합니다. ... 대저 대간에서 어찌 반드시 실수하는 마가 없겠습니까? 그러나 사방의 사람들이 장차 대간에서 무슨 일을 논하다가 좌천되었고, 어떤 사람의 잘못을 탄핵하다가 파면되었다는 소문을 듣는다면, 전하께서 대간을 대우하는 것이 점차 처음과 같지 않다고 생각하지 않을까 두려우며, 간신들 가운데 올바른 사람들을 해치고자 하는 자도 또한 이로써 전하의 마음을 엿보지 않을까 두렵습니다.⁴⁴⁾

군주가 언로를 보호해야하는 당위성에 대해 설명하고 있는 기사이다. 간언을 트집 잡아 언책을 맡고 있는 대간을 별주는 것은 언로를 막는 행위로서, 언로가 막히면 군주 자신의 허물을 들을 기회가 없어져 덕을 쌓을 수 없게 됨은 물론, 간신들이 기회를 엿보게 되어 나라가 혼란스러워 진다는 주장이다. 한마디로 대간의 말을 문제 삼아서 안 되며, 대간 언론에 실수가 있더라도 너그럽게 용납해 줄 때 언로가 막히지 않고 치세를 이룰 수 있다는 주장이라 할 수 있다. 따라서 군주가 대간의 언사를 문제 삼아 벌하는 것은 단순히 간관 개인의 잘못을 벌하는 수준을 넘어서, 대간이라는 직책의 설치 목적을 부정하는 것이자 인정과 덕치의 이상을 포기하는 행위로 평가받게 되는 것이었다.

『성종실록』에는 言路라는 말이 약 160여 차례나 언급되고 있다.⁴⁵⁾ 거의 모두가 언로 보호를 최우선시하는 맥락에서 언급되고 있는데, 여기서 주장되고 있는 언로에 대한 이상을 몇 개 항목으로 분류하면 다음과 같다. 첫째, 언로의 通塞은 치세와 난세를 결정하는 것으로 인정과 덕치는 언로가 열리는 것으로부터 출발한다.⁴⁶⁾ 둘째, 군주가 대간의 언론을 적극적으로 수용하거나 다소 과격하고 문제 있는 언사라도 너그럽게 우용하고 보호해 줄 때 언로는 활짝 열리게 된다. 셋째, 대간 언론을 문제 삼아 언관을 처벌하거나 고압적인 태도로 대간의 사기를 억누르게 되면

44) 『성종실록』 권32, 4년 7월 30일(己未).

45) 이는 세종대 40차례 언급된 것에 비해 약 4배 이상이 많은 수치로, 재위기간을 고려하면 훨씬 더 빈도가 잦아진다.

46) 『성종실록』 권35, 4년 10월 2일(庚申).

언로가 막힌다. 또한 사실 분간이라는 명목으로 언근을 캐묻거나 선발언자를 색출하는 것도 언로를 막히게 하는 일이다. 같은 맥락에서 유생의 상소나 응지상소에 대해서도 문제 삼거나 별주어서는 안 된다. 넷째, 대신이 대간의 언론을 문제 삼게 되면 군주가 대신의 발언을 핑계로 간언을 멀리하게 될 수 있음은 물론, 결과적으로는 언로가 막히게 된다. 대신이 대간 언론을 문제 삼는 것은 다분히 군주에게 영합하는 처사일 경우가 많다.

이 같은 입장 속에서 ‘언로 보호’가 적극적으로 천명되고 있었고 성종 또한 언로 보호의 중요성을 기본적으로 인정하고 있었다. 하지만 성종은 치세 중반을 지나면서 대간이 대신들을 과도하게 압박하는 형세를 우려하는 한편, 자신의 통제에서 벗어나고 있는 언론들을 묵도하게 되면서 청요직들에 대한 견제의 필요성을 인식하게 되었다. 이에 성종은 言根을 확인하거나 강개한 언론을 주도하는 언관을 外職에 보임시키는 등 이전에 비해 대간 언론을 견제하려는 노력을 강화시켜 나갔다.⁴⁷⁾ 하지만 성종의 그 같은 처사가 언로를 막히게 한다는 반발에 부딪치며, ‘처별하고 싶지만 언로가 막힐 것을 염려하여 그만 둔다’는 간접적인 불만의 표시로 마무리되는 경우가 많았다. 그리고 성종의 청요직들에 대한 견제는 이 정도의 수준에서 머물고 있었다. 다시 말해 왕권의 이름으로 물리적인 폭력을 가하거나 옥사를 일으키는 데까지 이르지는 않았다. 따라서 성종 후반에 이르러서도 청요직들은 성종의 다소 거친 대우에 위축되기도 했지만, 언로의 보호를 주장하며 국정 현안에 대한 목소리를 높여갈 수 있었다. 급기야 성종 초반만 하더라도 대간의 탄핵에 맞서 언근확인을 요청하고 있던 대신들도 성종이 대간을 별주거나 언근을 확인하고자 하면, 으레 대간 편을 들어주며 언로의 경색을 우려하는 상황이 전개되고 있었다.

이처럼 성종대 언론이 활성화되고 왕권이 상대화되며 ‘언로 보호론’이 적극적으로 천명되고 있었던 상황은, 일차적으로는 대간의 활동을 보호하는 의미를 갖는 것이지만, 보다 넓게는 시비 관별이 권력에 의해 제지되는 것을 지양하며 보편적

47) 『성종실록』 권280, 24년 7월 29일(신유).

가치를 기준으로 내려질 수 있도록 하는 안전 장치의 확보를 의미하는 것이기도 했다. 다시 말해 중하급 관료에 불과했던 청요직들이 언로 보호라는 보호막 속에서 대신은 물론 국왕과의 갈등에 위축되지 않고 적극적으로 언론 활동을 펼쳐 나갈 수 있는 기반을 확보하게 되었던 것이라 할 수 있다.

5. ‘應旨上疏 처벌불가’ 원칙의 확인과 求言의 정치적 기능 강화

언로 보호론의 성행 속에 대간 활동이 매우 활발해지는 성종대로 접어들며, 구언의 시행 방식에 있어서도 몇 가지 중요한 변화들이 나타나고 있었다. 구언의 시행에 대한 결정은 여전히 국왕의 의지에 따라 좌우되고 있었지만, 성종대의 구언은 국왕의 덕치를 드러내는 수준에 그치지 않고 점차 정치적 기능을 강화시켜 나가고 있었다. 성종대 구언의 특징을 정리하면 아래와 같다.⁴⁸⁾

첫째, 구언의 시행 횟수가 크게 증가하고 있었다. 아래의 표는 성종대 구언이 시행된 횟수를 연도별로 정리한 것이다.

〈표〉 성종대의 구언 횟수

재위년	즉위	1년	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년	9년	10년	11년	12년
회수	1회	1회	2회	1회	0회	1회	1회	1회	0회	1회	0회	1회	1회
재위년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	22년	23년	24년	25년
회수	1회	0회	2회	1회	1회	1회	0회	0회	2회	1회	1회	1회	1회

성종의 재위 기간 25년 동안 23번의 구언이 시행되고 있었는데, 거의 정례적인 수준에 가까운 형태로 빈번하게 시행되고 있음을 볼 수 있다.⁴⁹⁾

48) 이하 내용에 대해서는 송웅섭, 2011 『조선 성종대 公論政治의 형성』, 서울대박사논문의 2장 3-2절 참조.

49) 이석규의 연구에서는 성종대 구언 횟수가 31회에 달한다고 하고 있으나, 필자가 확인한

둘째, 비록 유생들이 대부분이긴 했지만, 구언을 계기로 관료가 아닌 사람들이 국정에 대해 언급하는 경우가 늘어나고 있었다.⁵⁰⁾ 여기에 해당하는 사람들로서는 李沈源·南孝溫, 李績, 文節·白英蕃, 徐坎元, 趙有亨 등의 상소가 『성종실록』에서 확인된다. 하지만 실제로는 이보다는 더 많았을 것으로 추정되는데, 성종 9년에 시행된 구언에서는 상당히 많은 사람이 응지상소를 올렸던 사실이 확인되고 있기 때문이다.

예문관 봉교 서팽소와 승문원 저작 조지서 등에게 명하여, 중외의 大小人民의 진언을 초하고 분류해서 기록하여 아뢰게 하였다. 이보다 먼저 求言하는 전교로 인하여 진언한 자가 많았기 때문에 이러한 명령이 있었다.⁵¹⁾

大小人民들로부터 올라온 진언을 분류하여 기록하기 위해 별도의 인원을 배정할 만큼 많은 사람들이 구언에 응하고 있음을 볼 수 있다. 다만 실록에서는 이 때 참여한 사람들의 이름이나 상소의 내용을 수록하고 있지 않아 구체적인 사실을 확인하는 데는 한계가 있다. 한편 文節과 白英蕃도 응지상소를 올렸던 사람들인데, 역시 구체적인 내용이 기록된 것이 아니라 폐비 윤씨에 대한 사사가 진행되는 가운데 간접적으로 언급된 사례이다.⁵²⁾ 따라서 이러한 정황 등을 고려해 볼 때, 구언이라고 하는 공식적인 진언 기회를 맞아, 그리고 구언 횟수가 크게 증가함에 따라, 관료가 아닌 인사들이 국정에 대해 논할 수 있는 기회 역시 그만큼 늘어났던 것이

바는 23회이다. 8회 정도 차이가 있는데, 구언으로 인정하는 방식에 있어 차이가 있는 것 같다. 하지만 성종대 구언이 크게 증가하고 있는 경향성에 있어서는 어느 정도 일치되는 측면이 있다고 생각한다.

50) 이십원[성종 9년 4월 1일(임진)], 남효온[성종 9년 4월 15일(병오)], 李績[성종 12년 5월 20일(갑오)], 文節·白英蕃[성종 13년 6월 30일(정묘)], 서감원[성종 15년 4월 18일(갑술)], 조유형[성종 22년 1월 6일(계미)] 등이 있었다.

51) 『성종실록』 권95, 9년 8월 12일(辛丑).

52) 『성종실록』 권144, 13년 8월 11일(丁未) “上曰 卿等若不爲元子 則何以得罪君父之人爲言乎. 近日文節白英蕃 亦上書言之. 此人素非顯仕者 必有所以言之. 故予欲問之 然既求言 不可罪之 故置之.”

라고 할 수 있다.

셋째, 언로 보호론이 힘을 받는 가운데 ‘응지상소 처벌불가’ 원칙이 적극적으로 천명되고 있었다. 구언은 국왕이 언로를 넓혀 백성들의 목소리를 친히 듣겠다는 덕정의 상징이었던 만큼, ‘거리낌 없이 마음껏 직언하라’든가,⁵³⁾ ‘(군주에게) 犯하는 잘못이 있더라도 숨김없이 아뢰는 의리(有犯無隱之義)에 맞게 뜻을 다해 진언하라’는⁵⁴⁾ 등의 문구를 구언교지 안에 포함시켜 충심 어린 진언을 격려하고 있었다. 하지만 이러한 권면에도 불구하고 성종대 이전에는 진언자 가운데 국문을 당하거나 죄를 입는 경우가 종종 있었으며, 처벌까지는 아니더라도 문책이 논의되는 경우는 그 보다 훨씬 많았다. 언론을 우용하고 있던 성종 역시 모든 응지상소를 너그럽게 용납해주고 있었던 것은 아니었다. 하지만 이 문제와 관련한 성종대의 중요한 변화는 ‘응지상소 처벌 불가’라는 원칙이 보다 강력하게 천명되면서 응지상소를 올린 사람을 처벌해서는 안 된다는 기조가 더욱 강화되고 있었다는 점이다.

실제로 성종대 응지상소의 내용이 문제가 된 경우는 대략 5차례 정도가 확인된다. ① 주계부정 이십원과 생원 남효온의 상소(성종 9년), ② 급제 최호의 상소(성종 9년), ③ 사헌부 감찰 서팽소의 상소(성종 10년), ④ 문절과 백영번의 상소(성종 13년), ⑤ 생원 서감원의 상소(성종 15년) 등이다.

이 가운데 가장 크게 문제가 되었던 것은 ①의 이십원과 남효원의 경우이다. 이십원의 응지상소 내용 중에서는 ‘세조대의 勳臣을 서용하지 말 것’을 지적한 부분이, 남효온의 상소에서는 ‘소릉의 복위’를 요청한 부분이 논란이 되었다. 상소 내용을 제일 먼저 문제 삼은 사람은 당시 도승지로 있던 임사홍이었다. 임사홍은 이십원과 남효온의 상소를 조목조목 비판하면서,⁵⁵⁾ 국문을 요청하였다.⁵⁶⁾ 하지만 성종은 자신이 직접 불러 확인해 본 결과 ‘이십원의 말은 모두 儒者의 泛論이었으며 다른 뜻은 없었다’고 변호해 주었다.⁵⁷⁾ 아울러 ‘求言의 명령이 있었으니, 말이 비록

53) 『세종실록』 권20, 5년 4월 25일(乙亥).

54) 『성종실록』 권40, 5년 3월 15일(庚子).

55) 『성종실록』 권91, 9년 4월 9일(庚子).

56) 『성종실록』 권91, 9년 4월 15일(丙午).

적중하지 못하였을지라도 어찌 물을 수 있겠는가'라면서 응지상소 처벌불가 원칙을 강조하였다.⁵⁸⁾ 정창손·한명회 등과 같은 훈구 재상들이 이심원과 남효온에 대한 처벌을 요청하고 있었지만,⁵⁹⁾ 성종은 '구언하고 죄를 주는 것은 옳지 못하다'는 입장으로 논의를 정리하였다.⁶⁰⁾ 동시에 세조대의 훈신을 서용하지 말라는 이심원의 입장을 자신은 지지하지 않는다면 훈신들을 안심시키고 있었다.⁶¹⁾

②의 경우는 급제 최호가 백성의 병폐를 말하지 않고 자신의 사적인 일만을 언급했다는 이유로 벌주려 하다가 응지상소임을 이유로 그만둔 경우이며,⁶²⁾ ③은 사헌부 감찰 서팽소가 武臣을 승지로 선발한 것과 즉위 이래 武臣을 중용하여 고관에 이른 자가 많다고 지적한 구절에 대해⁶³⁾ 성종이 격분하여 처벌하려 하다가, '응지상소의 내용을 문제 삼아 처벌하면 언로가 막힌다'는 대신들의 收議 결과를 좇아 처벌하지 않은 경우이다.⁶⁴⁾ ④는 폐비 윤씨의 사사가 진행되는 과정에서 언급된 경우로서, 성종은 '문절과 백영번이라는 사람이 폐비 문제와 관련하여 상서했기 때문에 처벌하려고 했지만, 구언한 연고로 그대로 두었다'고 밝히고 있다.⁶⁵⁾ 응지상소 처벌불가 원칙을 성종이 적극적으로 지키고자 했던 모습들이라 할 수 있다.

하지만 처벌 논의에 그친 사례와는 달리 실제로 응지상소를 문제 삼아 처벌한 경우가 한 차례 있었다. 바로 ⑤의 대구 유생 서감원의 경우이다.⁶⁶⁾ 성종은 서감원의 상소 가운데 '일을 말하고 파직되어 오래도록 복직되지 않는 자'라는 구절을 지적하며, 서감원이 말한 사람이 누구를 가리키는지 확인하게 했다. 성종의 생각에는

57) 『성종실록』 권91, 9년 4월 9일(庚子).

58) 『성종실록』 권91, 9년 4월 15일(丙午).

59) 『성종실록』 권91, 9년 4월 16일(丁未) : 24일(乙卯).

60) 『성종실록』 권91, 9년 4월 20일(辛亥).

61) 『성종실록』 권91, 9년 4월 24일(乙卯).

62) 『성종실록』 권95, 9년 8월 13일(壬寅).

63) 『성종실록』 권121, 11년 9월 14일(辛卯).

64) 『성종실록』 권121, 11년 9월 15일(壬辰).

65) 『성종실록』 권144, 13년 8월 11일(丁未).

66) 『성종실록』 권169, 15년 8월 2일(丙辰).

서감원이 구언을 핑계로 개인적 친분이 있는 사람을 두둔하고 있다는 혐의를 두었던 것이다. 실제로 서감원은 폐비 윤씨에 대한 처우 개선을 건의했다가 성종의 노여움을 사 파직된 그의 異姓四寸 채수를 염두에 두고 있었다. 하지만 문책 과정에서 서감원이 사실대로 말하지 않고 다른 사람(鄭允貞)을 언급하자, 성종은 국문을 한층 더 강화시켜 그것이 거짓임을 밝혀내었다. 그 과정에서 서감원은 拷訊을 당하고 병을 얻게 되었다.⁶⁷⁾ 이후 성종은 채수와 서감원이 사전에 논의한 일이 없음을 확인한 뒤 서감원을 용서하고 사건을 마무리 지었다.

서감원 사례는 성종대 응지상소로 인해 처벌된 유일한 경우인데, 흥미로운 점은 서감원 문제가 종결된 뒤 성종이 별도의 효유문을 반포하여 이로 인해 자신이 그저 형식적으로 구언을 하고 있다는 오해가 생기지 않기를 희망하고 있었다는 점이다.

… 서감원과 같은 無狀한 자는 비록 엄중한 법으로 조치하더라도 형벌에 잘못되지 않을 것이다. 그러나 아름다운 옥에도 티가 있으며 산이나 숲은 더러운 것을 숨기고 있다 하였는데, 王者가 신하에게 유독 악한 자를 너그럽게 감싸서 용서하지 않을 수 있겠는가? 이에 서감원의 죄를 용서하여 나라 사람으로 하여금 내가 求言하는 것이 정성으로 하고 헛이름만으로 하는 것이 아니라는 것을 알게 하려고 한다. 그대 의정부에서 中外에 효유하라.⁶⁸⁾

응지상소를 올린 서감원을 처벌한 일이 비록 정당한 이유가 있어 그런 것이기는 하지만, 그럼에도 말을 하라고 요구해 놓고 말을 한 사람을 처벌하는 이율배반적 처사의 불가피함을 피력하는 한편, 구언을 시행하는 자신의 진정성이 의심되지 않기를 희망하는 내용이다.

결국 성종대의 구언은 매우 민감한 사안이 응지상소에서 언급되고 있어도 진언한 사람을 처벌해서는 안 된다는 ‘응지상소 처벌불가 원칙’이 일차적으로는 성종을 통해 거듭해서 천명되고 있었다고 할 수 있다. 아울러 대간은 물론이고 대신들 역시 언로 보호의 입장에서 응지상소 처벌불가의 입장을 적극적으로 지지하고 있었

67) 『성종실록』 권172, 15년 11월 28일(辛亥).

68) 『성종실록』 권172, 15년 11월 28일(辛亥).

다고 할 수 있겠다.

넷째, ‘언로 보호’를 최우선시 하는 인식의 확산과 응지상소 처벌불가 원칙의 확인 속에서, 응지상소를 통해 보다 적극적으로 권력을 감시하고 견제하는 일들이 늘어났다. 다시 말해서 대간과 홍문관에서는 구언 기회를 활용하여 권세가에 대한 비판, 외척 문제, 조정의 기강 해이 등 정치적으로 민감한 사안에 대한 진언을 확대시켜 나가고 있었다.

일례로, 1474년(성종 5) 사간원의 응지상소에서는 당시 병조에서 都摠府·中樞府·訓練院의 衛將·部將·宣傳官과 節度使·評事·節制使 등의 인선을 주도함은 물론, 각도의 沿邊 守營의 제수에도 간여하는 등 그 권한이 너무 과중함을 지적하며 이에 대한 시정을 요구하였다. 사실 이는 한명회의 권력 남용에 대한 비판이었다. 비록 한명회의 이름이 직접 언급되지는 않았지만 당시 한명회가 좌의정으로 병조판서를 겸하고 있었던 만큼, 사간원의 응지상소는 한명회를 비판한 것이었다고 할 수 있다.⁶⁹⁾ 또한 이 상소 중에는 용렬한 수령들이 各官의 屯田과 堤堰을 權貴한 자들에게 양도하고 있음과, 대신들이 殖貨로 致富하고 있는 문제점에 대해서도 지적하고 있다.⁷⁰⁾ 상소가 올려진 시점은 성종이 친정을 시작하기 이전이며 여전히 수렴청정과 원상제가 시행되고 있던 상황이라는 점을 고려할 때, 간관들이 구언을 기회로 매우 민감한 사안을 건드리고 있는 것이라 할 수 있겠다.

응지상소를 통해 외척 관련 문제들 역시 제기되고 있었다. 1476년(성종 7) 예문관 부제학 손비장이 올린 응지상소에서는 성종이 훈척에 대한 대간의 탄핵을 수용하지 않는 문제점에 대해 지적하고 있다. 손비장은 현재 조정에 훈척이 절반이나 참여하고 있는 상황에서, 훈척이라는 이유로 대간의 논핵을 비켜가 용서를 받는다면, 조정에는 처벌될 사람이 없을 것이라며 성종의 외척 비호를 비판하였다. 뿐더러 탄핵을 받은 훈척 가운데는 언근 확인을 요청하며 대간에 맞서거나 뒤에서 은

69) 『성종실록』 권44, 5년 윤6월 18일(辛丑) “今也特重兵曹之任 內而都摠府中樞府訓練院衛將部將宣傳官 外而節度使評事僉節制使注薦 悉使主之 其權已爲重矣. 加以諸道沿邊守令亦與銓曹 同議除授 是何政兵兩權盡歸於兵曹乎”

70) 『성종실록』 권44, 5년 윤6월 18일(辛丑).

밀히 참조하는 일까지 있다며 그 심각성을 지적하였다.⁷¹⁾ 1481년(성종 12) 홍문관의 응지상소에서는 皇家의 韓氏에게 사사로운 물품이 지나치게 많이 상납되고 있는 문제점에 대해서도 논하고 있다. 한씨는 명나라 宣宗의 후궁을 말하는데 성종의 외조부인 한확의 누이동생이자 성종의 모친 인수대비의 고모이기도 하다. 황가에서 한씨 집안에 사사로이 내리는 물건도 많지만 특별히 요구하는 물건이 해를 거듭할수록 늘어가고 있다며 그 문제점을 지적하고 있다. 또한 황제가 外朝(명나라 禮部)를 통하지 않고 부인과 환시를 통해 외국에 玩物을 요구하는 처사도 잘못된 것일 뿐만 아니라, 그러한 요구를 들어주느라 궐문 안에 공장을 불러 밤낮으로 물품을 만들게 하는 것도 잘못이라고 지적하였다.⁷²⁾ 외척에 대한 비판은 이후로도 지속되어 대간과 홍문관의 응지상소에서는 윤은로, 윤호 등과 같은 외척의 서용에 대해 지속적으로 문제제기를 하고 있었다.

조정 기강 해이와 같은 문제 역시 응지상소를 통해서 신랄하게 비판되기도 했다. 1485년(성종 16) 성종은 재변을 계기로 홍문관에 구언교지를 내렸는데, 홍문관 부제학 안처량 등이 응지상소를 올려 한성부와 장례원, 사간원, 익위사, 육조, 의정부 등의 문제점을 차례로 거론하며 통렬하게 비판하였다. 특히 육조에는 醫術이나 戚里의 용렬한 무리로서 인망에 부합하지 않는 자들이 섞여 있음을 비난하였고, 의정부에 대해서는 좋은 정책을 진언하지 못한 채 한갓 재산증식에만 골몰하고 있는 인사가 있다고 비판하였다.⁷³⁾ 홍문관의 응지상소로 인해 영의정 윤필상과 좌의정 홍응, 우의정 이극배 등의 삼정승 모두가 사직을 요청하였고,⁷⁴⁾ 좌우찬성들과 판서들 또한 차례차례 사직을 요청하였다.⁷⁵⁾ 비록 모두 받아들여지지는 않았으나, 응지상소로 말미암아 조정 대신들이 사직소를 제출하고 있었다는 점에서, 구언의 언론적 기능과 그에 따른 정치적 기능이 확대되고 있음을 확인할 수 있는 대목

71) 『성종실록』 권70, 7년 8월 24일(甲午).

72) 『성종실록』 권130, 12년 6월 21일(甲子).

73) 『성종실록』 권181, 16년 7월 3일(辛亥).

74) 『성종실록』 권181, 16년 7월 4일(壬子).

75) 『성종실록』 권181, 16년 7월 5일(癸丑).

이다.

이처럼 성종대에 들어와 구언의 시행 횟수가 크게 늘어가는 가운데 응지상소 처벌불가 원칙이 적극적으로 천명되면서 구언의 언론적·정치적 기능이 강화되고 있었음이 확인된다. 즉, 정치적으로 민감한 사안들이 구언전교를 계기로 표면화되는 한편, 그에 따라 자칫 정국을 격랑 속으로 몰고 가는 일들이 잦아지고 있었던 것이다. 언로의 확대라는 유덕한 군주의 덕정을 과시하는 의례적 수준을 벗어나 구언이 실제 정치 현장에서 파란을 일으킬 수 있는 또 하나의 독자적인 언론으로서 자리매김해 나가고 있었다고 할 수 있겠다.

6. 맺음말

이상에서 살펴본 내용을 정리하면 아래와 같다. 정도전의 『경제문감』에서도 확 인되고 있듯이 유교국가 조선은 언로를 널리 열어 인정과 덕치를 실현한다는 지향 을 갖고 있었다. 그리고 이 같은 이상은 대간의 언론 활동과 연동되어 현실 정치 무대 속에서 지속적으로 강조됨에 따라, 우월한 유자들의 비현실적인 구호에 그치 지 않을 수 있었다.

한편, 언로를 널리 열어야 한다는 이상은 구언제의 시행을 통해서도 추진되고 있었다. 구언이란 군주가 자신의 허물과 백성들의 어려운 상황에 대해 들으려 하는 덕치의 일환으로서, 주로는 재변을 맞아 시행되고 있었다. 조선 초기의 군주들은 원론적인 측면에서는 언로의 개방에 동의하는 가운데 간쟁기구와 구언 등을 활용하여 하정을 파악하고 있었다. 하지만 현실 정치 속에서 군주들은 대간의 국정 참여와 왕권에 대한 견제를 강하게 제한하는 가운데, 언관들의 간쟁 활동에 많은 제약을 두고 있었다. 구언제의 운영 역시 마찬가지였다. 재변을 계기로 구언을 시행하고는 있었지만, 구언 횟수 자체가 그리 많지 않았을 뿐더러, 그나마도 현실적인 이유로 진언된 요구들을 수용하는데 소극적일 때가 많았다. 심지어는 구언의 효용성에 의문을 제기하거나 응지상소의 내용을 문제 삼아 처벌하는 등, 구언제

운영이 다분히 군주의 덕치를 과시하는 방편으로 활용되는 측면이 없지 않았다.

이 같은 사정은 성종대에 이르러 크게 바뀌게 된다. 성종대는 왕권이 상대화되고 도덕적 권위가 강화되고 있던 시기였다. 국왕의 전제 권력 행사가 힘들어지고 공신 권력 또한 해체되어 가는 가운데 청요직들이 독자적인 영역을 구축해 나가고 있었다. 이러한 상황에서 청요직들은 언론을 창구 삼아 道高于君의 기치를 내세우며 '언로 보호론'을 확산시켜 나갔다. 특히 대간이 국왕과 대신에 의해 제약을 받을 때마다 대간에 대한 제재가 언로를 막히게 하는 일임을 강변하는 가운데, 정치 일선에서의 언로의 보호를 최우선적 가치로 인식시켜 나갔다. 이 같은 상황에서 구언제 역시 커다란 변화를 맞게 된다. 일단 구언을 시행하는 횟수가 크게 증가함과 동시에, 관료들 외에도 구언에 참여하는 사람이 늘고 있었다. 뿐더러 '언로 보호론'이 성행하면서 '응지상소 처벌 불가' 원칙이 거듭 천명됨에 따라, 응지상소 내용이 문제되더라도 진언자를 처벌해서는 안 된다는 분위기가 정착되고 있었다. 그 결과 구언은 점차 정치적으로 민감한 현안에 대해 발언하는 기회로 활용되어 갔고, 응지상소는 군주의 덕치를 과시하는 수준에서 벗어나 정치적 기능이 강화된 언론으로 변모해 갔다. 성종대 이후 구언과 그에 따른 응지상소로 인해 정치적 수요가 일어나는 일이 늘어나고 있었던 것은 이 같은 맥락 속에서 이해할 수 있다고 생각한다.

논문투고일(2016. 4. 30), 심사일(2016. 5. 27), 게재확정일(2016. 6. 10)

참고문헌

- 崔承熙, 1976 『朝鮮初期 言官·言論研究』, 서울대출판부
- 정두희, 1992 『朝鮮時代의 臺諫研究』, 일조각
- 崔異敦, 1994 『朝鮮中期 士林政治構造研究』, 一潮閣
- 韓相權, 1996 『朝鮮後期 社會와 訴冤制度』, 일조각
- 金 燾, 1997 『朝鮮前期 君臣權力關係研究』, 서울대출판부
- 하라 다케시(김익한·김민철 옮김), 2000 『직소와 왕권』, 지식산업사
- 薛錫圭, 2002 『朝鮮時代 儒生上疏와 公論政治』, 선인
- 송응섭, 2011 『조선 성종대 公論政治의 형성』, 서울대 박사학위논문
-
- 南智大, 1980 「朝鮮初期의 經筵制度」, 『韓國史論』 6
- 李碩圭, 2000 「朝鮮初期의 求言」, 『韓國思想史學』 15
- _____, 2002 「朝鮮初期의 응지상소자」, 『朝鮮時代史學報』 20
- 金重權, 2006 「朝鮮朝 經筵에서 成宗의 讀書歷 考察」, 『書誌學研究』 32
- 李碩圭, 2007 「조선 초기 應旨上疏를 통해 본 成宗代의 변화」, 『朝鮮時代史學報』 41
- 송응섭, 2013 「朝鮮 成宗의 右文政治와 그 귀결」, 『규장각』 42
- _____, 2015 「조선 초기 '공론'의 개념에 대한 검토」, 『한국학연구』 39

Abstract

“Soliciting an opinion(求言)” in the early days of Joseon
 – A channel to present an opinion, and a method to ensure its
 openness[言路] –

Song, Woong sup

Examined in this article is how the institution of “soliciting an opinion”[求言制] was run in the early days of Joseon. Such examination is attempted to determine the nature of relationship which would have existed between king and the vassals, and between their respective realms of authority.

Joseon was a Confucian dynasty, and maintained a remonstrance system[臺諫制度] designed to ensure the ‘channel’ to present an opinion[言路] opened up at all time, in order to enable the people to bring forward critical opinions of governing[時政] or how things really were outside the palace[下情] to the people in power[上達]. It was done so to achieve benevolent governing[仁政] as well as a value-based ruling[德治], and in order to invite more opinions, the government initiated the institution of ‘soliciting an opinion.’

However, Joseon kings in the early days also showed a tendency of trying to prevent remonstrance officers’ criticism from intervening in actual governing. In other words, they tried hard not to be restrained by the vassals. Naturally, ‘soliciting’ was not that much frequent, and presented ideas were not always accepted. Sometimes even appeals that had been presented at the king’s own request were punished for their contents. As a result, the ‘institution of soliciting’ was more utilized as a tool to propagate the king’s own supposed resolve for a benevolent governing.

Then things changed during the reign of king Seongjong. It was becoming more and more difficult for the king to wield absolute power, and the power base of the meritorious vassals group was also almost dismantled. Remonstrance posts were becoming a base of

authority in their own right. Backed by a popular notion of freedom of speech, they openly argued that the authority behind the universally embraced “Way of life” should dominate everything including the authority of the king(“道高于君”), while spreading the notion that “channel to present an opinion must remain wide open.” Whenever their suggestion or opinion was blocked or refused by the king or other powerful officials they would officially protest and argue that such oppression of ideas was no different from shutting down the ‘channel.’ And they continued their effort to elevate the concept of ‘freedom of speech’ to a new right that should be protected at all cost.

In this atmosphere, the ‘institution of soliciting’ also underwent some changes. The frequency suddenly rose, and ordinary people other than the officials began to provide opinions, in the form of responding to the king’s widely announced request(應旨上疏). It became a principle not to punish the provider of such appeals and opinions (presented at the king’s request). Even appeals containing very sensitive issues and matters were presented, and the provider was not harmed no matter how the contents were considered offensive. We can say that during king Seongjong’s reign the absolute nature of king’s power was weakened, the Confucian idealism was enforced, and the freedom of speech was strengthened.

Key words : public opinion(言論), king’s power and authority(王權), freedom of speech (言路), soliciting suggestions(求言), vassal’s provision of an opinion in response to the king’s request(應旨上疏)