

## 정년퇴임기념 고별강연원고

### 政治·行政學의 韓國化를 指向하여 ——나의 學究遍歷——

金雲泰\*

〈차례〉

- |                 |                    |
|-----------------|--------------------|
| I. 序            | 1. 儒教的 官人支配體制의 土着化 |
| II. 翻譯과 著述      | 2. 官人支配體制의 變質      |
| III. 韓國化의 方法論省察 | V. 近代政治·行政史研究(中略)  |
| IV. 近世政治·行政史研究  | VI. 結論             |

#### 〈요약〉

〈日帝下에서 4半世紀와 解放후 40年間의 파란곡절이 겹친 우리 世代는 社會와 거래에 대한 民族의 愛情과 現實에 관하여 學究的인 認識이 促求되는 he律과 自律이 交錯되는生涯이었다. 初期에 經濟學을 專攻하면서 價值의 本質을 究明하고자 熱을 올린 일도 있고 解放이 되면서 政治學을 專攻하면서 특히 歐洲近代政治史에 關心을 가지고 探究하는 가운데 西歐近代國家의 政治發展史를 鳥瞰圖의 으로 개관하고 政治學의 基礎知識을 넓힐 수 있었다. 6·25戰爭의 空白期를 거쳐 避難首都時節부터 간신히 學究生活에 本格的으로 들어갈 수 있었다.

이때부터 우선 代表的 西歐原著의 翻譯에着手하여 現代政治에 關한 研究方法과 理論體系의 示唆를 얻을 수 있었고, 美國留學을 契機로 修學한 知識과 資料 등을 土臺로 해서 計劃했던 行政學著書와 뒤이어 政治學著書를 研究刊行할 수 있었다. 이 兩著書는 오늘까지 機會있을때마다 改稿를 거듭하여 为實化를 期해 온 主著의 하나이다. 뒤이어 1960年代 後期부터 韓國學研究의 一環으로서 朝鮮王朝行政史 研究에着手하고 建國부터 開港까지의 近世時代를 儒教的 官人支配體制의 土着화와 官人支配體制의 變質 등을 中心으로 한 政台行政史展開를 概觀하였고 開港以後 韓末 第2次「韓日協約」에 의한 主權被

\* 前 서울大 行政大學院 教授

奪까지를 近代化前期로서 列強角逐下에서의 他律과 自律이 交錯되는 開化運動의 展開와 衛正斥邪運動, 東學運動 및 光武改革 등에서 政治·行政史의 命脈을 모색하였고 뒤이어 近代화의 第2期에 該當시켜야 할 日帝殖民統治 40年間의 歪曲된 近代化期間은 韓民族의 줄기찬 國內에서의 民族抗拒運動과 3·1運動 및 海外에서의 民族獨立運動과의 相關的 聯關係에서 준엄한 日帝殖民支配를 準備期(1904~1910), 形成期(1910~1919), 懷柔調整期(1919~1931), 兵站基地化 및 戰時強制動員期(1931~1945)로 區分하여 그 歷史的 命脈를 分析하였다.

韓國에 있어 政治·行政學의 土着化는 經驗的 實證主義研究와 並行하여 傳統的研究方法으로써 특히 韓國의 歷史 및 思想史의 研究를 通하여 發展의 意味를 究明하고 歷史의 繼續過程의 脈絡을 解明하면서 모색하여야 할 것으로 料된다. 이의 視角에서 學界의 보다 內實있는 研究가 期待된다. >

## I. 序

歷史는 길고 人生은 짧다는 것을 實感한다. 그러나 같은 人生이라도 우리 世代와 같이 1920年代初에 출생하여 四半世紀期間을 日帝의 가혹한 植民支配下에서 준엄한 彫壓을 받아야 했고 또 解放以後 40年間 國土分斷下에서 모진 民族의 시련과 個人生活의 수난을 겪어야 했던生涯는 그 時間의 短 이보다도 실로 波瀾曲折이 중첩된 충격과 시련의 계속으로서 感慨가 無量無 뿐이다.

나는 農村에서 출생하여 民族教育에 뜻을 둔 韓國의 私學에서 主로 學究生涯를 시작하였으며, 日帝의 노골적인 侵略과 세련된 抑壓懷柔政策에 대한 분노와 반발심에서 彫壓에 시달리는 社會와 被壓迫韓國人에 대한 뜨거운 民族的愛情을 품게되고 모순된 現實社會에 관하여 學究的으로 깊이 認識하고 그 本質에 관하여 根本的 原理를 究明하고 싶은 생각을 가진 적이 적지 않았다.

이러한 動機가 주로 작용하여 學校時節에 처음 專攻으로 선택한 분야는 經濟學이었다. 또 그 당시의 學界的 뿌리깊은 영향을 받아 나도 마르크스主義의 강한 매력을 느끼고 社會主義系譜의 讀書와 討論에 몰두한 일도 있었다. 그리고 이런 이데올로기에 대한 學究的 關心에 그치지 않고 價值學說에 관한 목도 있는 比較研究는 勞動價值說의 한계를 인식하는데 도움이 되었으며,

一, 德經濟史, 베버(Weber)의 社會科學方法論과 官僚制論, 토티스(Tönnis)의 共同社會와 利益社會 등의 知識體系는 비교적 나의 知的 好奇心을 끈 分野이 었나. 이리하여當時 日本의 形式主義的 國法學의 學風基調와는 視角을 달리하는 實證主義의이고 動態的 社會認識에 깊은 關心을 갖게 하였다.

그러나 日帝가 敗戰에 臨迫했던 戰爭末期 몇년간은 强制動員도 있어 完全히 知的 空白期이었다. 그리고 解放이 되면서 곧 당시 京城大學校 經濟學科에 編入하여 學究生活을 계속하였다. 그러나 政局이 혼란되어 學園雰圍氣가 거의 살벌해지고 특히 美軍政廳이 제시한 國立서울大學校改革案(國大案)을 들고 싸고 그 賛反論이 政治問題化되어 學內에 갈등이 심화되었던 時期를 거쳐 나는 개편된 서울大學校 文理科大學 政治學科에 편입하였다. 당시부터 나는 多幸이드 實兄의 親友인 故閔丙台教授의 각별한 격려와 支援을 받아 오리동안 큰 힘이 되었다. 그리고 政治學을 專攻으로 택한 動機는 우선 學制改編으로 舊京城大學校 經濟學科가 商科大學으로 移管統合되고 신설된 文理科大學에 政治學科가 새로 設置된 것이 한 계기가 되었으며 또한 그 당시 많은 學生들이 그러했던 바와 같이 新生獨立國 創建期에 있어서 무엇보다도 政治에 관하여 좀 깊은 學問的 認識에 도달하고 나아가서 우리의 政治問題에 關하여 根本的으로 구명하였으면 하는 생각에서였다. 이 당시 비록 政局이 混亂되고 學園内外의 騒擾가 끊이지 아니하였지만 나의 學究的 热意나 執念은相當히 강했던 것으로 回顧된다. 그것은 日帝戰時體制下에서日本人의 仁박을 받아가며 끌려다니고 監視를 當하는 規矩에 제대로 工夫다운 工夫를 하지 못했던 空白期의 價值剝奪을 어떻게 하든지 補償받아야 하겠다는 意欲에서 솟아나온 것으로 생각된다.

이 次하여 나는 政治學科 在學期間中 現實政治에 어뛰드는 것 보다도 오로지 그간 이루지 못했던 學業에 전념하기 위하여 圖書館과 研究室을 出入하면서 讀書研究生活에 몰두하였다. 大學在學中에 흥미있게 精讀한 것으로 지금 기억에 남는 것으로는 尾高朝雄의 國家構造論, 蟬山政道의 政治學理論, J. 브라이스, M. 뒤베르제, 헤이스, 岡義武 등의 近代歐州政治史 등의 文獻이 亟想된다.

筆者는 政治學科를 卒業한 후에도 계속 政治學研究에 精進하였으며 마침 1949年 第1學期에 延禧大學校文學院 政治外交學科에서 歐州政治史를 강의하게 된 機會는 佛蘭西大革命부터 「비인」會議(1814), 7月革命(1830), 2月革命(1848), 普佛戰爭을 거쳐 유럽 政治全體의 變遷을 烏瞰圖的으로 개관하는 主題를 다룸으로써 政治學의 基礎知識을 넓히고 西歐의 近代政治展開에 대한 나의 學究的 好奇心을 환기시키는 계기가 되었다.

그러나 나의 學究執念이나 굽도 6·25 戰爭의 勃發로 무참히 좌절되었으며 戰爭期間中 다시 空白期를 맞이하였다. 停戰 후 1953年부터 避難 首都 釜山 市에서 各大學이 開校를 하게 되자 나는 閔丙台教授의 주선으로 서울大學校 文理大學 政治學科와 東國大學校 政治學科에서 政治學講義를 시작하면서 本格的으로 學究生活에 들어 갔던 것이다.

이때 學究生活을 다시 계속하는데 있어서 나의 念頭에 구상한 것은當時 많은 學者들이 그려했던 바와 같이 專攻分野의 西歐의 著名文獻을 翻譯하는 일이었다. 우선 外國의 著名한 여러 代表의 文獻들을 慎重히 選定해서 翻譯 기회를 몇 編이고 出版하고 一定期間이 經過해서 執筆에 自信이 생기면 著書를 出版하는 것이 한결 같은 꿈이었다.

## II. 翻譯과 著述

1953年부터 1957年까지는 主로 政治學名著들의 翻譯에心血를 傾注하였다. 筆者が 翻譯을 위하여 처음 選定한 原著는 C.E. 메리암著「政治學序說」(Prologue to Politics)이었다. 이 책을 選定하게 된 動機는 筆者が 서울大學校 文理大學 政治學科의 英語原書講讀教材로 몇해간 使用하였고 또 당시의 韓國社會의 形式的인 知的 風土에 비추어 美國의 所謂「시카고」學問과 心理學派를 代表하는 最高元老級의 世界的인 學者の 政治理論를 受容하여 消化하는 것이 有益하다고 생각하였기 때문이었다.

「메리암」의 「政治學序說」의 翻譯과 講義에서 깊은 感銘을 받은 筆자는 곧 「메리암」의 40餘年間의心血를 경주한 主著인 龍大한 劳作「體系的 政治學」

(Systematic Politics)의 翻譯을 同僚 故 李宇鉉教授와 共同으로 着手하였다. 「메리암」著述의 筆致는 一般的으로 難解한 편이기 때문에 全篇의 内容을 두루 검토하여 우리나라 말과 感情으로 自然스럽게 表現하여 體系化한다는 것은 實로 많은 精力과 時間이 所要된 것으로 그 당시 筆者가 경험한 지루한 労心焦思는 지금도 새삼 記憶이 回想된다. 그러나 한편 이와 같은 「메리암」의著述의 翻譯을 통한 그의 理論體系에 관한 나의 철저한 탐색과 충분한 理解는 그 후의 나의 政治學研究에 매우 깊은 영향을 미친 것으로 생각된다. 또한 이즈음 筆者가 서울大學校 政治學科에 開設된 行政學概論 講義에도 크게 도움이 되었던 것이다.

「메리암」은 近代政治學 全領域에 걸쳐 基本的 問題들을 究明하고 특히 現代政治社會가 당면한 새로운 諸課題에 관하여 理論的이고 經驗的인 知識을 요구하고 있는데 그의 理論中에서 當時筆者가 受容價值가 있다고 본 注目할 局面은 주로 다음과 같은 것이었다. 첫째로 統治體制의 기초로서 環境的 狀況條件을 重視한 點, 둘째로 共同社會內에서 政治의 理念과 倫理性을 강조한 點, 세째로 政治權力を 政治現象의 核심으로 보고 政治權力의 本質을 究明하여 權力의 心理的 基礎와 手段體系 및 政治權力의 正當性 등을 정밀하게 分析한 點, 「메리암」은 또 「누가 監視人の 監視를 할 수 있을 것인가?」 Quis custodiet custedes ipsos?라는 羅馬의 古格言을 引用하면서 政治權力의 心理學的 分析의 필요성을 示唆하고 있는 點은 印象的이었다. 특히 그의 初期名著 「政治權力論」(Political Power)은 그가 獨逸나치스體制의 形成을 教訓삼아 政治權力의 實體를 實證的으로 分析하여 1934年 刊行한 古典的著述로서 그의 象徵操作方式으로서 定立한 미란다(Miranda) 및 크레덴다(Credenda)概念은 우리나라에서 오늘날까지 널리 普及되고 있다. 네째로 素朴的·水準이나마 政治體制模型을前提로 하여 政治過程의 非正式的 參與와 正式的 統制換言하면 役入과 產出의 均衡理論을 提起하고 아울러 政治의 安全과 變動을 動態的으로 파악하고 있는 點, 다섯째로 「메리암」은 經驗主義的이고 實證主義的인 接近方法에 의존하면서도 거기에만 執着하지 않고 歷史主義의 接近方法도 廣範하게 採用해서 過去의 歷史的인 政治形態를 비

롯하여 將來의 政治的 課題 등에 관해서까지도 構想한 點은 美國의 政治學者로서는 破格의in 發想이라 하겠다.

앞에서 「메티암」理論의 紹介와 受容問題를 중심으로 살펴보았으나 다음筆者가 着手한 翻譯은 R.M. 「마키버」의 「政治學原論」(The Web of Government)이었다. 이 翻譯은 마침 日本語譯書가 있어 그것을 참고로 하였기 때문에 精力과 時間을 많이 節約할 수 있었으며 이 翻譯을 着手한 動機는 「마키버」自身이 그의 初期의 多元國家論을 反省하고 政府의 社會統合的 機能을 認定하는 見地에서 一步 發展된 새로운 現代政府理論을 總整理하고 있기 때문이었다.

「마키버」가 여기서 사용한 「web」라는 用語는 本來 網狀構造를 意味하며 그는 周知하는 바와 같이 政治體(government)를 社會秩序의 本質에 內在하는 것으로 理解하고 모든 人間關係에 政治體가 있다는 多元的立場을 取하고 있다 그중 특히 國家組織으로서의 政治體는 中央集權의in 組織에 依하여 特定機能을 遂行하는 錯雜한 秩序의 全體系로서 求心의in 統合調整을 수행한다는 意味에서 網狀構造에 비유하고 있는 것이다. 「마키버」의 많은 著書와 論文에 비교해서 1947年에 刊行된 本書의 思想的 根據는 新自由主義와 修正된 多元的 國家論이었다. 여기서 그의 新自由主義는 自由放任이 아니라 國家權力에 의하여 自由의 障碍를 排除하는 것을 意味하였다. 따라서 「마키버」는 獨裁政治 즉 파시스트獨裁, 프로레타리아獨裁의 教理를 否認하는 동시에 傳統的인 契約的 個人主義도 排繫하고 自由와 秩序, 社會의 要求와 個人의 欲求의 調和의 可能性을 探究하고 있으며 그 可能性을 所謂 社會資本主義(Social Capitalism)를 基盤으로 한 民主政治에서 추구하고 있는 것이 注目된다.

다음 「마키버」는 그의 初期의 「近代國家論」 The Modern State(1926)을 발전시키고 있는데 그는 本來 多元的 國家論에 立脚하여 國家를 他團體의 並行의 〔 하나의 部分社會(association)로 規定하였으나 本著書에서는 國家라는 用語를 避하고 그 代身에 政府라는 概念을 使用하고 있다. 그 理由로서는 첫째, 國家를 並立의in 部分社會로 規定하고서는 到底히 國家權力의 集中이

不 可 避 避 하 게 된 現代 政治 現象 的 本 質 을 解 明 할 수 없 기 때 문 이다. 이 것은 多 元 論 的 國 家 觀 을 克 服 하 려 는 傾 向 이다. 둘 째로 그는 多 元 論 的 國 家 論 을 肯 定 하 드 서 도 一 步 前 進 해 서 말 하자 면 一 元 論 과 多 元 論 을 統 合 하는 立 場 에서 근 본 치 으로 는 多 元 論 的 國 家 論 을 放 弃 하 였 다고 할 수 있 다. 이와 같 이 「마카 베」가 新 自 由 主 義에 입 각 하여 政 治 集 團 現 象 說 을 체 계 적 으로 展 開 한 점 이 그 의 青 密 한 社 會 學 的 인 政 治 認 識 과 더 불어 政 治 理 論 構 成 에 유 익 한 示 嫉 라고 생 각 하 였 다.

다음에 着 手 한 翻 譯 은 R.H. 솔로우의 「政 治 學 入 門」(An Introduction to Politics)이었다. 大 學 의 政 治 學 教 材 를 目 的 으로 翻 譯 한 것 이며 그 内 容 이 방 대 험 만큼 翻 譯 에 있어 많 은 時 间 과 精 力 이 투 입 되 었 다. 本 書 를 選 定 한 動 機 는 英 美 등 近 代 民 主 主 義 先 進 國 的 政 治 理 論 을 後 進 國 에 導 入 하는 경 우 의 試 行 錯 誤, 換 言 하면 理 論 과 實 實 間 的 葛 藤 現 象 을 赤 裸 裸 하 게 分 析 解 明 하고 東 西 世 界 各 國 的 参 真 한 實 例 나 資 料 에 立 脚 하여 公 正 한 判 斷 을 하 고 있어 韓 國 과 같 이 西 歐 民 主 主 義 를 導 入 하여 新 生 近 代 國 家 를 建 設 하고 자 하는 나 라 이 계 는 많 은 教 訓 을 주 기 때 문 이었다.

이 가서 現 代 政 治 樣 相 은 真 實 性 이 缺 如 하여 選 擧 議 會 內 討 論, 政 党 活 動 등 은 그 두 마 치 「人 形 劇」과 같 이 우 리 들의 손 이 미 치 지 못 하는 「潛 在 的 인 支 配 權 力」에 依 하여 操 縱 되 는 것 이라 하고 그럴 수 록 政 治 問 題 에 對 해 서 國 民 이 潛 極 關 心 을 가지 고 知 性 的 으로 組 織 化 된 輿 論 的 힘 으로 이를 牽 制 하지 않는 다면 獨 裁 化 되 어 民 主 政 府 를 기 대 할 수 없 을 것 이라고 주 장 한 다. 그리고 現 代 先 進 國 家 드 民 主 主 義 를 理 念 上 으로 는 거의 完 成 하 였 지만 實 實 上 으로 는 真 實 現 을 보 지 못 하 고 있 으며 아마 이것이 人 類 的 永 久 的 인 課 題 라고 하고 이 問 題 解 明 을 위 한 獨 特 한 方 法 과 推 理 方 式 을 示 嫉 하고 있는 것 이다.

이와 같 은 一 連 的 翻 譯 과 그 리고 東 國 大 學 校 法 政 大 學 政 治 學 科 및 서 울 大 學 校 文 理 科 大 學 政 治 學 科 에서 數 年 間 政 治 學 과 行 政 學 을 講 義 하여 오 다 가 1957 年에 서 울 大 學 校 와 美 國 미 네 소 타 大 學 校 간에 行 政 大 學 院 設 置 를 支 援 하기 위 한 美 國 政 府 의 ICA program에 따라 美 國 에서 行 政 學 을 研 究 할 會 會 를 가 졌 다. 당시 行 政 學 碩 士 課 程 을 履 修 하 면 서 마음 속에 간직한

큰 執念은 歸國 후 崩新한 理論書를 著述하는 計劃을 준비하는 것이었다. 이를 위하여 在美 期間中 行政學은 勿論 特히 政治學關係의 新舊의 文獻資料를 광범위하게 입수하고 寶集하는데 全力を 傾注한 결과 당시 美國에서 購入할 수 있는 긴요한 문헌자료는 거의 획득할 수 있었으며, 귀국 도중에는 日本 東京에서도 약간의 日本文獻을 구입할 수 있었다.

歸國 후 곧 착수한 著述은 行政學에 관한 概論이었다. 이 著書는 1959년 8월에 「行政學要論」으로 출판된 것이며, 그 方法論이나 理論展開에 있어서 소박하나마 筆者 나름대로 美國, 日本 등 外國의 行政學理論을 참고하면서 韓國的 視座에 초점을 맞추어 獨창적으로 推理하려고 노력한 著作이었다.本書의 특징으로는 첫째로 方法論에서 韓國的 狀況의 特殊性을 강조하고 美國行政學의 經驗主義의 接近方法 특히 당시 「사이몬」 H.A. Simon에 의하여 대표되는 論理的 實證主義의 초기 行態學을 비판적으로 受容하고 日本, 獨逸 등의 一般理論의 範疇의 方法을 종합하여 行政學研究方法을 實驗的研究技術에서 價值判斷 내지 目的設定의 영역까지 推及시키고 있다. 이러한 視角에서 行政과 政治의 機能的 循環關係, 「이스톤」 D. Easton의 政治體系論, 「라스웰」 H.D. Lasswell 등의 政策的政治學, 「マイ어」 P. Meyer의 比較研究(Administrative Organization, 1957), 「왈도」 D. Waldo의 理論 등이 많이 援用되었다.

둘째로 行政學이 社會科學의 한 特殊科學으로서 成立하기 위해서는 隣接諸科學으로부터 自律性을 확보하면서 研究에 있어 相互協力하여야 하는데 특히 우리 나라에서는 日本의 學風의 영향을 받아왔기 때문에 전통적인 公法學의 예속으로부터 벗어나서 우선 政治學의 밀접한 一分野로서 研究되어야 한다고 보고 있다. 이 경우에 行政의 中立性과 技術性에 중점을 두는 나머지 行政을 「政治의 侍女」로서 輕視하는 경향은 물론 止揚하여야 하며 「政策斗學」 policy science이나 實證主義政治學方法 또는 比較政治論의 方法과 제휴하여야 한다고 보고 있다.

세째로 現代各國의 行政現象의 성격 특히 組織管理의 現實的 機能을 비교하고 考하여 그一般的 傾向을 추구하도록 노력하였다.

네째로 本書에서는 組織管理論을 초점으로 現代行政의 構造와 機能을 논술하였기 때문에 특히 人事 및 財務管理分野는 推理上 필요한 한도내에서 부분적으로 논급하고 다음 研究에 보충하도록 미루었다.

本 初版「行政學要論」을 대폭 改訂·增補한 것은 그 4年半 후인 1964년 3월에 刊行된 「行政學原論」(博英社刊)에서이다. 여기서 初版內容을 대폭 整理·再構成하여 行政學研究의 方法을 보다 밀도있게 모색하고 人事行政論과 財務行政論을 새로 增補하여 行政學 전영역에 걸쳐 現代各國行政을 比較 解明하였다. 그리고 1975년 9월에는 다시 改訂增補版(三訂版)을 刊行하였는데 여기서는 우리 나라 行政實際와 그리고 現行 行政制度와 運營에 맞도록 内容과 資料를 增補하기 위하여 行政學研究의 最近動向, 政策決定과 計劃, 行政統制와 行政改革 그리고 組織論에서 組織과 個人, 環境과 組織, 組織의 類型과 目標 등을 新設, 再整理 또는 補完하였다.

그리고 最近에 와서 韓國行政 각 分野에서 法令改正과 새로운 資料 및 概念再定立 등 修正補完할 필요가 있었고 또한 最近의 行政研究의 趨勢에 따라 一部 内容을 再整理, 补完할 필요가 있었기 때문에 1985年 4月에 四訂版을 刊行하였는 바 여기서는 各部分의 内容을 补充하는 의로 특히 新行政學, 公共性과 公益의 意味, 政策執行, 政策評價, 社會開發, 行政責任論, 住民參與 등을 新設하는 등 著述構造의 大幅的인 补完이 試圖되었다.

以上 初版「行政學要論」이 1959年에 刊行된 이후 오늘까지 近 30年間 4次에 걸쳐 改訂 增補를 거듭해 왔다. 改訂이 거듭됨에 따라, 점진적으로 韓國化를 지향하여 온 것만은 否認할 수 없으나 여러가지 面에서 더욱 研究할 餘地가 많다는 것을 깊이 反省하고 있다.

다음 政治學에 관한 概論의 著述에 관하여 論하면前述한 「行政學要論」初版을 刊行한 후 곧 「政治學要論」(博英社)의 著述에着手하였으며 이것이 完成되어 刊行한 것은 1961年 3月이었다. 本著書는 그동안 筆者가 直接 外國에서入手한 廣範圍한 文獻資料를 利用하여 그때까지 國內에서 紹介된 몇몇 政治學教材나 또는 日帝時代부터 傳해온 傳統的인 해두리를 脱穀하여 獨創의 政治學體系를 구성해 보겠다는 計劃밑에서 精力的으로 試圖된 著作이

었다. 本 「政治學要論」初版의 特徵은 첫째로 社會科學의 1分科로서의 政治를 고유의 問題意識의 自覺下에서 그 全體領域을 政治學論, 政治狀況論, 政治權力論, 政治形態論 및 政治過程論 등 5篇으로 망라하여 理論展開를 하였다. 政治學論에서는 政治學의 意義 및 그 史的 展開와 政治學의 範圍와 方法를 나아가서는 政治의 意義와 本質을 言하고 있으며, 政治狀況論에서는 政治가 發現하고 展開하는 環境 또는 場의 問題를, 政治權力論에서는 政治를 推進하는 「에너지」問題를, 政治形態論에서는 政治가 日常化되는 制度化 또는 形態問題를 그리고 政治過程論에서는 政治가 여러 投入과 產出局面을 경過하여 均衡 또는 變革하는 樣相을 각기 取扱하였다. 둘째로 政治의 狀況의 全體構造속에서 對立·抗爭하고 있는 어떤 便에게도 加擔하지 않고 모두에 共通의으로 承認될 수 있는 普遍妥當性 있는 基準을 발견할 것을 강조하고 이를 위하여 政治現象의 正式機構面 뿐만 아니라 오히려 그 政治機構의 實際的 社會的 土臺가 된 人間의 下意識의 行動領域을 包含한 政治生活를 體系的으로 究明하는 것이 現代政治學의 理論的 實踐的 課題라고 보았다. 이러한 見地에서 政治學의 諸概念을 規定하고 理論을 體系的으로 展開한 것이다.

本 初版 「政治學要論」의 窮고 未備한 部分들을 보완하고 그 內容과 價值와 方法을 全面的으로 再檢討해서 17年만에 새로이 理論構成을 시도하여 改訂한 것이 1978年 1月에 刊行된 「政治學原論」全訂版이었다. 그간의 國內外의 政治狀況의 激變은 우리의 政治學研究에 있어 根本的인 反省이 促求된 것이다. 그것은 적어도 西歐의 政治學의 價值를 그대로 받아들이는 것이 아니고 오히려 우리의 特殊한 環境的 與件과 우리自身의 固有의 文化價値에 의거해서 方法論을 모색하고 發展의 目標를 設定하고 또 東洋 나아가서 특히 韓國의 政治的 對象이나 資料를 土臺로 해서 世界 속의 韓民族이 간직해야 할 多樣的 價值를 尊重하여 發展시켜야 할 필요가 있기 때문이다. 本 改訂版에서는 이와 같은 問題意識에서 우리의 狀況의 特殊性을 尊重하면서 普遍的 理論과의 理論的 統合을 시도한 것이나 이러한 著者의 學究的 意圖가 과연 어느 정도 실현되었는지는 매우 의심스러울 뿐이다.

本書에서는 舊版의 内容을 全面的으로 加筆 補完하였으며 특히 政治形態를 以로 分類해서 각기 政黨制背景을 보강하고 政治運動 또는 制度를 動員하는 이데올로기나 政治理念을 첨가하여 論하였으며 아울러 政治體制의 動態論과 國際政治論을 新設하였다. 本 全訂版「政治學原論」은 政治學의 韓國化라는 視角에서 一般理論으로서 初版보다도相當히 先進한 것은 事實이나 아직도 未及한 點이 많기 때문에 改稿增補를 計劃하고 있다.

### III. 韓國化의 方法論 省察

이 상에서 논술한 翻譯과 그리고 著述經驗을 통하여 언제나 깊은 關心事는理論의 韓國化 또는 土着化를 위한 方法論의 省察이었다. 解放후 外國文獻을 翻譯하고 先進理論을 도입하여 수용하면 段階를 벗어나면서 著述에 着手할 때에는 점차 우리의 歷史的 脈絡과 現實的 與件을 염두에 두고 外來理論을 批判하고 資料를 取捨選擇하고 自我準據的 視角에서 著述의 編制를 構成하고 理論을 展開하도록 努力한 것이 事實이다. 그러나 이와 같이 外來理論을 批判하고 資料를 取捨選擇하고 自我準據的 理論을 구성하는 데는 韓國政治와 行政에 대한 狀況的 條件으로서 地政學의 요인과 그 經濟的, 社會的 및 文化的 背景을 고려하여야 하겠으나 무엇보다도 韓國政治의 狀況的 條件이나 背景들을 기반으로 하여 歷史的 脈絡을 살펴보는 韩國政治·行政史와 韓國改治·行政思想史에 관한 研究가 기초가 된다고 생각하였다. 환연하면 政治學이나 行政學의 韓國化 또는 土着化를 이루하기 위해서는 韩國의 政治 및 行政에 관한 歷史와 思想의 흐름을 파악하고 그 繼續過程과 變革過程에 관한 깊은 理解와 그것으로부터 淵由하는 意味規定과 통찰력의 바탕위에서 現代社會科學 또는 現代政治學 및 行政學의 理論과 技法을 접합시키고 아울러 社會科學的概念과 分析을 活用하여야 한다고 생각한 것이다.

이와 같은 發想은 美國의 經驗主義 또는 機能主義의 接近方法이 우리 學界를 풍미하고 그것을 社會科學研究方法으로서 암도적으로 원용했던 50年代末과 60年代의 韩國學界에서는 흔히 非科學的인 研究方法으로 간주되고 오

여러 政治學이나 行政學의 후퇴를 응호하는 것같이 비추어진 경우도 적지 않았다. 다만 1960年代 末부터 政府當局은 그간의 物量主義的 產業化政策과 經濟成長偏向政策의 한계를 자각하고 소위 「第2經濟」概念을 표방하면서 經濟發展에 倫理나 精神 등의 非經濟的 要因의 動員이 필요함을 強調하고 반기함에 이르고 또 우리 學界 일각에서도 近代化나 國家發展問題를 主題로 하는 學術討論 등에서 종래의 單線的 發展論에 관한 批判과 反省이 提起되면서 이를 補完하기 위하여 傳統文化의 研究開發과 韓國學研究의 氣運이 융복기 시작하면서 점차로 우리 나라 政治學者나 行政學者中에서도 歷史學 또는 哲學의 기초가 중요하다는 것을 인식하는 者가 많아져 간 것이다. 이러한 傾向은 어느 意味에서는 時代錯誤의 發想으로 보일 수도 있을 것이다. 왜냐하면 政治學이 現代에 들어와서 그 科學으로서의 自律性을 확보하기 위하여 法學을 비롯해서 歷史學 또는 哲學 등 소위 傳統的 方法으로부터 벗어나려는 이론바 科學化努力을 끊임없이 기울여왔기 때문이다.

그러나 韓國政治學이나 行政學研究에 있어 歷史的 接近方法 즉 한국의 政治史 및 政治思想史研究를 연결시켜 보완하여야 할 理由는 대체로 다음과 같은 것이다. 첫째로 經驗主義的 또는 機能主義的接近方法으로는 韓國政治와 行政이 지니고 있는 時間과 空間의 制約을 극복할 수 없다고 생각한다. 韓國의 國內政治는 古來로 外在的 영향 즉 諸外國에서 傳來하는 文化에 의해서 또는 外國에서 전파되는 情報와 知識 등에 의해서 크게 영향을 받고 있으며 아울러 韓半島의 地政學的 與件으로 말미암아 相互依存關係에 있는 周邊強大國과의 國際的인 權力政治의 영향을 가장 민감하게 받아 그 制約을 벗치 못하고 있다. 이와 같은 狀況下에서 韩國政治는 여러 外來文化的 受容과 土着文化가 혼합한 가운데 文化的 葛藤과 價值判斷의 혼란을 면치 못하며 아울러 주변강대국의 政治的 영향하에서 歷史展開에 있어 他律性이 크게 작용하고 단조로운 自生的 發展過程만이 아니었기 때문에 빈번히 安保와 主體性 그리고 權威와 統合性의 위기를 경험하지 않으면 안되었다. 이리하여 韩國社會와 韩國政治에는 언제나 歷史意識과 이데올로기적인 價值判斷의 문제가 內在하였다. 오늘날 대부분의 先進國家에서는 脫이데올로기의 政

治를 말하고 있으나 우리나라의 政治에서만은 이데올로기적 價值判斷이 國民意識의 根底에 남아서 힘을 쓰고 있는 것이다. 그러므로 우리는 韓國政治史는 韓國政治思想史로부터 우리의 政治問題에 대한 歷史的 意味나 理念의 本源은 이데올로기적 지혜를 얻지 않으면 안된다고 생각한다.

둘째로 韓國社會는 韓國이 과거에 경험한 傳統社會의 歷史的 經驗과 文化的 遺產으로부터 강력한 영향을 받고 있다는 것이 그 文化的 特性의 하나로 생길 한다. 이로 말미암아 우리는 現代社會의 政治, 行政 속에서 傳統社會의 政治, 行政으로부터의 계속성을 발견하게 된다. 즉 變革하는 과정에서 단절되는 경우도 있지만 過去로부터의 두드러진 連續的 命脈을 발견하는 것이다. 이러한 傳統으로부터 現代에 이르는 계속과정의 命脈에서 또 政治, 行政의 장래의 指向性에 관한 암시와 지혜를 얻을 수 있기 때문에 近代化 또는 發展의 意味規定도 가능한 것이다. 現實狀況을 경험적으로 分析만 하여서는 장래의 發展性에 대한 意味規定에 관한 해답을 얻을 수 없으며 過去狀況에 관한 歷史的 研究나 그리고 政治의 哲學的 究明을 통해서 비로소 그 해답을 얻을 수 있는 것이다. 이러한 問題意識은 韓國政治行政의 究明에 있어 韓國政治史 또는 韓國政治思想史에 대한 깊은 關心을 촉구하는 중요한 요인이라고 생각한다.

○ 상에서 우리는 韓國化의 方法論으로서 歷史的 接近法의 重要性을 論하였다. 무릇 韓國政治의 歷史的 展開에는 다른 나라의 그것과 비교해서 共通點과 差異點換言하면 普遍性과 特殊性을 內包하고 있는데 우리는 韓國政治·行政의 歷史的 脈絡을 구명하는데 있어서 그普遍的 側面과 아울러 특히 그個別的이고 特殊한 側面을 소중히 여기며 그 계속과정을 인식하여야 할 것이다. 이와 같이 韓國政治에서 찾아야 할 個別性이나 또는 ‘韓國的’인 本質을 구명하는 것은 더 나아가서 온 人類의 政治行政現象에서 찾아야 할 政治學 및 行政學의 普遍性을 성립시키기 위하여서도 반드시 확인되어야만 할 중요한 한 個別單位의 研究單位이며 또 이것이 우리의 韩國政治·行政研究가 凡人類的 世界政治의 研究에 도움이 될 수 있는 길이기도 한 것이다.

그리고 그 汎人類的인 一般論을 뒷받침하는普遍性을 우리는 一部 社會經

舊史學者들이 주장한 바와 같이 一元的인 普遍法則으로만 이해하고 그것에 아웃나는 것을 특수성으로 간주하려는 소위 科學的 歷史發展法則論을 여기서 배제하지 않을 수 없다. 모름지기 政治學의 普遍的인 法則은 多元的인 것으로 인식되어야 하기 때문이다. 따라서 예컨데 1957년에 Karl A. Wittfogel이 제기한 ‘東洋的 專制主義’(oriental despotism)議論<sup>1)</sup>은 그 科學的 客觀性이나 實證性을 떠나서 적어도 ‘東洋的’ 狀況과 制度 위에 발전된 ‘全體的 權力’(total power)體制가 世界史 속에서 독자적 구조로서 혹은 독자의 社會的類型 및 發展의 概念으로서 마땅히 在在意義가 있으며 또 있어야 한다는 提論을 수긍하지 않을 수 없으며 나아가서는 같은 東洋圈의 國家중에서도 韓國에 있어서의 專制主義는 유럽 각국은 물론이고 東洋의 日本이나 中國등과 상이한 個別的 特殊性을 많이 지니고 있음을 확인할 수 있는 것이다. 이 티하여 우리가 사용하는 學術用語나 形式的 概念上으로는 같은 표현을 하지 말고 그 實質的 內容이 상이한 意味規定을 하여야 할 경우를 많이 발견하게 되는 것이다.

이와 같이 우리가 韓國의 政治·行政現象에서 찾아야 할 이 같은 ‘韓國的’이라는 個別性 그것은 물론 오늘의 韓國政治·行政을 가장 잘 설명할 수 있는 전제로서 요구되기도 하지만, 다른 한편으로는 모든 나라 모든 地域의 政治·行政을 보편적으로 설명할 수 있는 政治學 및 行政學一般論을 추리하기 위하여도 반드시 밝혀져야 할 우리들 政治學 및 行政學의 기본적 과제인 것이다. 그런데 韓國政治와 行政에서 우리들이 이 같이 찾아야만 할 그 個別性이나 ‘韓國的’인 본질은 한마디로 韓民族의 歷史를 통하여 경험하며 쌓아온 歷史的 特殊性에 해당하며 또 韩民族이 시간적으로 쌓아온 그 歷史의 인個別性의 문제는 우리 民族이나 文化에 있어서의 主體性(identity)의 문제로 결되기 때문에 우리 民族과 文化가 이제까지 시간적으로 축적하여온 自我

---

1) K.A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, Yale University Press, 1959에서 제기된 소위 ‘아시아의 生產樣式’이란 概念의 中核으로서 ‘農耕官僚社會’ 또는 ‘農耕的 專制國家’ 概念은 한때 歷史發展에 있어 一元的普遍法則을 주장하는 Marxist들 사이에서 큰 논쟁을 야기한바 있었다.

準據的主體의內容은 韓國政治와 行政의 귀중한 전통으로서 파악되고 발굴되어야 하는 것이다.

이와 같은 見地에서 우리는 韩國政治·行政을 歷史的으로 분석하고 그 歷史的展開를 宪明하여야 한다고 생각한다. 그러나 우리가 韩國政治·行政에 대한 歷史的接近을 함께 있어서 우리에게는 먼저 다음 두 가지 고려가 선행되어야 한다. 그 첫째는 政治史 및 行政史라는 하나의 分類史와 韩國史라는 총체적인 通史와의 관계이며, 둘째는 같은 政治史 및 行政史 가운데에서도 그 三體를 國家 중심으로 또는 執權層 중심으로 파악하여 國家史的 측면에서 는-석하느냐 또는 民族社會를 중심으로 파악하여 民族史的 측면에서 분석하느냐 하는 문제이다.

물론 韩國史라는 하나의 通史는 政治史나 行政史 또는 經濟史 등과 같은 諸分類史의 綜合으로서 이루어진다. 그러나 이때 하나의 通史로서의 종합을 이루기 되는 각 分類史들이지만 그 分類史들 사이에는 각기 그 分類史대로의 獨·자적 발전을 하고 있는 것이다. 그것은 발전의 내용에서도 그렇고 발전의 속도에서도 그러하다. 가령 韩國史時代區分에 있어서 近世 또는 近代의 문제를 들어보더라도 흔히 社會經濟史라는 分類史의 입장과 政治史 또는 行政史 또는 또 다른 分類史의 입장과는近代化過程의 遲延이나 그 모습을 바라보는 관점에서도 판이한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 가령 社會經濟史의 입장에서는 물론 學者에 따라 見解의 差異는 있으나 보통 英·正祖 이후의 實學運動이나 또는 資本主義的 萌芽가 발견되는 朝鮮朝 朝鮮朝 후기의 모습으로 나려오기도 하지만 政治·行政史의 立場에서는 19世紀 中半의 西勢東漸 또는 開港期를 近代의 始發로 보는데 異議는 없으나 적어도 統一民族의 形成과 主權國家의 概念을 중심으로 하는 西歐近世史의 지표로 보았을 때 近世의 主權概念이 정립되어 鴨綠·豆滿江으로 國境線이 확정되고 한글創製와 같은 近世의 政治文化 共同體로서의 民族文化의 획기적인 창달이 성취된 朝鮮朝 15세기 예로 그 近世의 始發 단계를 앞당겨 소급하여 해당시키게 된다.<sup>2)</sup> 그 축진·가 된 것은 한마디로 7세기에 이루어진 民族의 統一이 실로 그후 7~8

2)拙著, 「朝鮮王朝行政史(近世篇)」(全訂版), 博英社, 1981. 時代區分 참고.

세기 동안 경과되면서 이루어 온 統一民族史의 活力이 마침내 새로운 活力으로 나타난 政治史的 發展이 있다고 할 수 있겠다.

이와 같이 우리들의 分類史 속에서도 社會經濟史展開는 지체하였다 하더라도 政治·行政史 또는 文化史 展開에 있어서의 발전은 韓國政治·行政의 整史의 脈絡을 밝히려는 우리의 입장에서 특별한 의미가 있는 것이다. 그것은 한마디로 우리들의 전통을 찾는 歷史的 脈絡에서 政治·行政史는 가장 중요한 한 分類史이며 또 우리의 民族史 展開와 傳統文化에 있어서는 언제나 두드러지게 政治가 곧 獨立變數의 役割을 수행하여 왔음을 확인할 수 있기 때문이다.

다음으로 政治·行政史 分析에 있어서는 權力의 主體로서 國家史 측면과 民族史 측면을 아울러 파악하는 것이 일반적인 研究方法이나 우리의 경우에 있어서는 國家의 正統性이 때로는 유린당한 經驗에 비추어 볼 때 같은 政治史, 行政史라는 分類史이지만 國家史의 측면보다도 民族을 중심으로 파악하는 民族主體史의 측면이 보다 중요한 의미를 가지고 있다고 하겠다. 이와 같은 諸考慮를 감안하면서 우리는 韓國政治史의 發展段階를 國家史의 측면과 民族史의 측면에서 각각 파악할 수 있게 다음과 같이 時代區分을 하고자 한다.<sup>3)</sup>

- ① 古朝鮮社會와 部族國家의 成立(B.C. 3000년 내지 2000년 경의 新石器時代부터 B.C. 400년 경의 青銅器時代까지)
- ② 古代國家의 發達：古朝鮮(B.C. 400년경)에서 三國時代까지
- ③ 統一新羅時代：統一國家의 形成
- ④ 高麗貴族政治時代：中世國家의 發達
- ⑤ 朝鮮兩班政治時代：近世國家의 展開
- ⑥ 開港期의 政治的 變化와 近代國家의 展開
- ⑦ 日帝殖民支配下의 國權回復運動과 歪曲된 近代化期間
- ⑧ 解放後의 軍政期와 分斷下의 大韓民國時代：現代國家의 展開

3) 金雲泰, “韓國政治傳統의 歷史의 展開,” 金雲泰外 共著, 「韓國政治論(全訂版)」, 博英社, pp. 78-83, 83-122. 抽著, 「朝鮮王朝行政史(近世篇)」(全訂版), 博英社, 1981. 時代區分 참고. 孫晋泰, 「韓國民族史概論」 韓國文化叢書, 乙酉文化社, 1948. 第11輯 참고.

## IV. 近世政治·行政史 研究

### I. 儒教的 官人支配體制의 土着化

大塗에 있어서의 元·明의 交替(恭愍王 17年 1368年)가 이루어진 이후 韓國社會에는 中小地主出身의 新興士大夫勢力이 新儒學을 背景으로 새로운 支配層으로 대두하면서 麗朝의 權門世家와 寺院의 經濟基盤인 「田柴科」의 田制體制가 점차적으로 붕괴하여 가고 高麗朝의 統治體制도 크게 동요되기에 이른 것이다. 이와 함께 佛教와 儒教와의 競合關係가 붕괴되어 佛教는 사실상 國教의인 地位를 상실하였다.

이와 같은 政治文化의 큰 變革의 裏面에는 당시의 國內外의 政治的·社會的 그리고 文化的 與件이 크게 작용한 것이나 특히 外的 與件으로 주목할 것은 中國大陸에서 元의 武人支配體制대신 明의 文化支配體制가 발흥하자 여지껏 佛教의支配下에서 맥을 추지 못하였던 儒生들이 기를 펼수 있는 분위기가 조성되었으며 그 여파는 우리 나라에까지 미쳤던 것이다.<sup>4)</sup> 이와 같이 政治文化가 變革하는 가운데 麗末鮮初에 新儒學을 공부한 儒臣團들이 田制改革運動을 主導하고 政治體制의 再編成을 추진하였음은 널리 알려진 事實이 なり.<sup>5)</sup>

이들 儒臣團들중에서도 鄉村의 中小地主 出身이나 「臣不事二君」의 忠節派는 急進한 改革을 지지한데 반하여 一部 急進的 改革派가 新王朝建國의 主導的 役割을 수행하였음이 注目된다. 특히 血統上 약점은 지닌 人士들이 革命派에 가담한 경우가 많았고 鄭道傳과 같이 비록 父系는 士族에 속한다 하더라도 母系나 妻系에 婢妾의 피가 섞인 이들 가운데 開國功臣이 많이 배출

4) 恭愍王 19年(1370)·高麗의 使臣 成準得이 돌아오는 편에 璽書를 보내왔는데 그 내용에서 高麗의 政治가 王道를 崇尚하고 儒教를 존중할 것을 절실히 勸誘하고 있다. 「歷代之君 不聞華夷惟行仁義禮樂 可以化民成俗…… 王者舉王道以應之則 無不治矣……」(高麗史 四十二恭愍王世家五甲寅條七).

5) 李相佑, 「李朝建國의 研究」(朝鮮文化叢書 第9輯) 乙酉文化社, 1949 pp. 117-179 등.

되었다.<sup>6)</sup>

新王朝의 革命的인 政權交替를 正當화하고 民本政治思想을 土臺로 하여  
새로운 支配體制를 形成하는데 主導的役割을 수행한 것은 鄭道傳(?~1398,  
號三峯)과 權近(1352~1409, 號陽村) 등이었다. 이들은 宇宙論 내지는 人性  
論의 理解를 배경으로 佛教를 비롯하여 老莊, 墨翟, 楊朱 등을 모두 異端이  
라고 하여 엄격한 關異論的 視角에서 단호히 排斥하였으며 「田柴科」의 體制  
와 봉과를 招來한 土地의 「私田化」傾向을 改革하여 「科田法」을 實施함으로  
가 家產官僚制의 儒教政治體制의 經濟的 基盤을 공고히 하였던 것이다.

그리고 이들 朱子學을 공부한 改革派儒臣團의 지원을 배경으로 李成桂一  
派의 新勢力은 對明外交(親明反元), 田制改革, 斥佛崇儒, 政治體制變革 등  
一連의 政策을 중심으로 舊勢力과 대항하였으나 마침내 李成桂는 威化島에  
回軍함을 契機로 麗末政府에서 政治的 實權을 확립하자 이들의 政治的  
經綸이 具體化되었다. 이때 李成桂는 回軍의 名分으로서 명백한 親明政策을  
表시하였으며 그뒤 明의 隆盛에 따라 親明政策은 더욱 朝鮮王朝의 基本政策  
하나로 定着되었다. 또 李成桂가 威化島에서 回軍하여 禱王을 물아내고  
對明強硬派의 武臣崔瑩의 勢力を 물아내어 昌王이 即位한(1388)直後부터는  
折進改革主導政客들을 중심으로 政治改革運動이 활발히 나타나기 시작하였  
으며 특히 改革政客들이 먼저 착수한 것은 土地改革으로서 이들은 經濟上의  
日制改革運動을 통하여 점차로 政府의 舊勢力を 압도, 구축하기에 이른 것  
이었다.<sup>7)</sup>

마침 排佛儒臣論士들이 佛道를 民弊의 最大原因이라고 격렬히 규탄하기  
시작한 恭讓王 3年(1391年) 5月을 轉機로 鄭道傳 등 儒家들의 斥佛運動은  
激化되어 儒佛抗爭으로 번졌으며 所謂 五罪議定宣言이 있은 뒤에는 드디어  
李芳遠, 南閭 등의 謀議로 恭讓王으로 하여금 無德함을 告하게 하여 廢位시  
되고 李成桂를 추대하여 王位에 即位하게(1392年 7月 17日) 되었다. 이로써  
75年間의 高麗王朝는 終焉을 고하고 朝鮮王朝의 開幕을 보게 된 것이다.<sup>8)</sup>

6) 韓永愚, 「鄭道傳思想의 研究」, 서울大 出版部 pp. 9-10.

7) 李相伯, 前揭書, pp. 3-12, 28ff.

8) 拙著, 「朝鮮王朝行政史」近世篇(全訂版), 博英社, p. 16.

李太祖는 前王朝로부터 점진적인 脫皮를企圖하면서明朝의 承認을 간신히 얻어 箕子의 舊號인「朝鮮」의 國號를 施行케 되었으며(1393年 2月 15日)國都는 漢陽으로 遷都하였다(太祖 3年 10月).

國土版圖는 太宗·世宗代에 걸쳐(1416~1449) 東北에는 六鎮을 두고 西北에는 鴨綠江灣曲部에 四郡을 設置하여 茂山方面을 제외하고는 鴨綠江以南과 三満江以南을 완전히 장악하게 되었다. 이로써 近世國家의 領土主權概念을 뒷받침하게 되었다.

새로 建國된 朝鮮王朝의 儒教的 政治體制는 舊王室王朝의 易姓의 王權交替의 革命形式으로 承繼되어 前朝高麗의 政治, 經濟, 社會, 文化 등 諸基盤 위에서 점진적인 改革을 통하에 定着된 것이며 그 政治形態는 高麗朝의 二.것보다도 中央集權化되었고 東洋의 傳統의 土地國有觀과 이른바「家產國家」의 性格을 지니고 있었으며 두드러지게 貴族(兩班) 中心의이고 官人支配의 特性을 지니고 있었다. 國家의 基本政策으로는 明에 대한 事大秩序를 당시 東亞의 國際關係의 基本으로 삼고 안으로는 儒教(朱子學)를 新王朝의 새로운 建國理念으로 표방하고 政治의 指導理念인 동시에 官人支配體制를 뒷받침하는 政治文化로 삼았으며 이 儒教的 理念은 社會에 침투하여 一般民眾生活까지도 支配하게 된 것이다.

이로써 新儒教는 李成桂의 政權篡奪을 易姓革命이라는 倫理的 名分論으로 정당화시켜 준 이데올로기로서 採用되고 아울러 明에 대한 「事大字小」의 禮教秩序를 받아들여 建國의 正統性을 國際的으로 승인받는 계기가 되었으며 또한 新儒教의 民本政治思想은 官人支配體制의 理念의 基礎가 되었을 뿐더러 佛敎의 禮論의 規範은 家族·村落 및 民族 등의 第1次社會集團內의 人間關係에 있어 順從의 體系를 正當화하고 이러한 三綱五倫의 封建的 身分秩序를 전반적으로 규제하는 政治的 社會化的 價值準據가 되었던 것이다.

여기서 建國政權交替의 이데올로기로서 採用된 易姓革命論과 官人支配體制의 基礎가 된 朱子學의 民本政治思想의 定着化過程에 관하여 살펴보고자 한다 本來 韓國에 있어 民本主義政治理念은 弘益人間의 建國精神에서 부각된 仁本主義傳統을 비롯하여 歷史的으로 綿綿히 계승되어 온 韓國의 傳統政

台思想의 基本的 特色을 이루는 것이었다. 이러한 傳統的 民本爲民思想은 高麗朝에 들어와서 鄭道傳, 權近(1352~1409), 金宗直(1431~1492), 趙光祖(1482~1519), 李滉(1501~1570), 李珥(1536~1584) 등 朱子學의 政治思想者들에 의하여 韓國의 政治이념을 기로서 定着化되었던 것이다.

鄭道傳에 의하면 民本思想에 있어서는 民이 나라의 根本이므로 모든 문제를 民의 입장에서 풀어야 가야 하고 民을 위하고(爲民), 民을 사랑하고(愛民), 民을 존중하고(重民), 民을 보호하고(保民), 民을 기르고(牧民 또는 養民), 民을 편안하게 해야 한다(安民)는 것이다. 그리고 또 그는 「먼저 君主는 國에 의존하고 國家는 民에 의존한다. 그러므로 民은 國가의 根本인 동시에 君主의 하늘이다.」<sup>9)</sup> 즉 國王보다는 國家가, 國家보다는 民이 優位에 위치하므로 民은 國가의 根本인 동시에 君主의 하늘이라는 것이다. 이러한 民本爲民思想은 統治者 또는 官人에게 요청되는 道德規範이며 만약 統治者가 이와 같은 民本의 道德規範을 저버리고 이에 위배되는 秘政을 베풀다면 이를 구제하는 方法은 革命에 호소하는 것이라고 한다. 革命의 理論的 根據은 陰陽五行說의 循環史觀<sup>10)</sup>과 孟子의 天人合一의 民本主義思想에 두고 있으며 여기서 王位交替의 方法으로 主權者의 平和的 更迭인 禪讓의 形式과 放伐에 의한 暴力的인 易姓革命의 두 가지가 있다고 본다. 그런데 李成桂의 新王즉위를 단순한 易姓革命이 아니고 平和的인 禪讓의 形式을 취한 點이 韓國의 特性으로 주목된다. 즉 新王 李成桂는 스스로 王位를 찬탈한 것이 아니라 民心의 추대와 天命의 허락을 받아서 이른바 「應天順人」함으로써 王位를 얻은 것으로 본다. 이를 증명하는 事實로서 威化島回軍 당시 軍民의 광대한 지지와 그리고 50여 명의 現職 및 閑良官吏들의 李成桂推戴發意를 都評議使司가 公式으로 합의한 것을 들고 있으며 한편 高麗王朝가 民心과 天命

9) 韓永愚著 「鄭道傳思想의 研究」(改正版), 서울大出版部, 1983, p.101. 鄭道傳朝鮮經國典上賦典版籍「蓋君依於國 國依於民 民者國之本而君之天……」

10) 禪讓의 思想은 放伐思想에서 派生된 것으로 그 思想의 背景은 五行相勝說에서 五行相生說로 變遷된 것이므로 放伐의 易姓革命과 禪讓은 서로 表裏의 關係에 있다(洪淳昶, “易姓革命과 朱子學의 政治思想의 定着”, 「韓國政治外交史學會報」第12號 1987年 2月 參考).

을 알았다는 것은 恭讓王代의 계속적인 災異의 발생이 그것을 증명한다고 보고 있다. 즉 비록 李成桂一派의 武力의 위압속에서 이루어진 강요에 못이긴 것인 하지만 따라서 本質上 放伐의in 易姓革命의 性格이 농후한 것이지만 恭讓王은 스스로 失德을 자인하고 民心의 충대를 받은 李成桂에게 王位를 물려주었기 때문에 平和의in 禪讓이라고合理化시킨 것은 新王朝建國의 고統性을 民本主義革命思想에 準據하여 提高시키기 위한高度의 政治의 이데올로기 操作이라고 할 수 있으며 우리 나라 王朝交替史上 처음 있었던 일 이었다. 또한 孟子의 革命理論에 있어서는 그의 時代狀況을 반영한 것이기는 하지만 政權을 담당한 個人과 個人간에 이루어지는 禪讓과 放伐의 두 가지 形式만을 말하였으나 鄭道傳의 革命思想에서는 역시 그의 時代의 歷史的狀況을 고려해서 士나 民의 集團이 革命의 주체가 되었다고 주장한 것이다. 즉 士·民의 집단이 주체가 되어 放伐의 수단으로 革命을 강행한 후 물려난 者에게는 禪讓의 形式을 奪權者에게는 國民的 推戴形式의 절차를 밟음으로써 또다 民本의in 集團革命論으로 昇華시키고 있는 點이 주목된다.<sup>11)</sup>

앞에서 우리는 朱子學의 民本爲民思想이 近世朝鮮王朝 建國의 革命理論으로 採用되었음을 밝혔으나 그것은 동시에 朝鮮王朝의 官人支配體制의 理論의 基礎가 되었던 것이다. 이 問題와 관련하여 여기서는 朝鮮朝 官人支配體制를 특징지우고 있는 主要한 局面으로서 ① 官人中心의 中央集權의 權力構造論, ② 言路를 開放한 政策決定과 執行 및 統制의 制度化, ③ 鄉村社會의 自治의 組織, ④ 政治문화의 定着 등에 관하여 간단히 살펴보고자 한다.

### (1) 官人中心의 中央集權의 權力構造論

朝鮮朝 儒教政治思想의 特性으로는 修己治人의 德治觀과 民本主義의 倫理性의 強調, 禮論의 社會秩序와 關異論의 名分主義, 身分上의 階級의 差別과 政治의 權威主義, 尚古的 傳統에 執着한 保守的 志向性 등을 들 수 있겠다.

儒教는 본래 政治의 혼란과 人倫의 惕德을 극복하려는 현실적 요구에서 출발하던 만큼 儒教의 倫理性은 그 가장 기본적인 屬性이다. 특히 治者的被治者에 대한 倫理를 강조하여 君主의 善政을 촉구하고 個人相互間의 社會

11) 韓永愚, 前揭書, p. 109 참고.

의 倫理를 존중하여 社會秩序를 강조한다. 그 결과 儒教의 政治理論은 人性問題와 社會的 紀綱 그리고 治者의 德性 등이 중요내용을 이루어 온 것이다. 家庭과 社會 그리고 國家生活에 있어 禮節이 지켜지고 天理에 부합되는 倫理政治가 구현되기 위해서는 이른바 「修己治人」에 의한 「德治」가 이루어져야 한다는 것이다. 즉 修己라 하면 個人이 倫理的으로 自己完成을 지향하고 德을 쌓는 修德을 의미하며 그것이 제대로 되면 사람을 다스리는 治人을 政治나 行政을 시행하는 일도 그대로 실효를 거둘 수 있다는 논리가 근본이 되어 있다. 따라서 그 德은 君主를 비롯한 治者身分에게 적극적으로 요구되는 資質로서 그 德의 구체적인 내용은 仁義禮智의 四德目이다. 그리고 修德의 구체적 方法으로는 儒教의 經籍(4書 5經)을 연구하여 體得하고 아울러 祖宗先烈의 남긴 文物典章의 古制를 공부하여 聖賢의 정신을 몸소 체득하는 것이었다.

朝鮮朝에 있어서 國王은 宰相과 政事를 協議決定하는 最高의 治者로서 修德이 요구되었으며 이를 위한 制度로서 經筵, 視事 등이 마련된 것이다. 王政의 安定과 그 홍폐가 君主와 宰相의 修德에 달려있다는 말이 흔히 되풀이되고 있으며 적어도 讀書로 天理를 깨우치고 나라의 根本治道에 통달하지 못한다면 마땅히 그 天職에 머물 수가 없다는 것이다.<sup>12)</sup> 그리고 治者身分을 官인이 되는 政治的 充員의 필수적 要件도 修己治人の 學으로서 儒學을 專修하는 데 있었던 것은 물론이다. 즉 修己治人の 儒學을 修業한 자라야만 兩班(官人)이 될 수 있고 官職登用의 關門인 科舉試驗에 합격할 수 있었던 것이다.

이상에서 밝혀진 바와 같이 朝鮮王朝의 儒教政治體系는 西歐의 立憲主義들이 人民의 參與에 의한 制度의支配(by the people)는 아니라도 그것은 支配身分階層인 兩班을 中心으로 한 支配體制를 바탕으로 修德으로 資質을 갖춘 官인이 一定한 儒教的 法度(經書와 先賢이 남긴 古制 등 客觀的 基準)에

12) 「世宗實錄 第五十八卷」世宗 14年 12月 庚子條 趙末生上書曰「體元者人主之職 調元者宰相之事 則宰相者人主所與天位共治天職也 苟非讀書識理通達團體者 固不宜居是職也」.

準據하여支配하는 일종의 法治政治이다. 이러한 法治政治樣式은 兩班政治的 憲主義體制라고 할 수 있겠다. 따라서 朝鮮王朝의 政治體制는 名分上으로는 君主專制體制의 性格을 띠우고 또 家產國家와 類似한 點도 있으나 그것은 實質上 西歐式의 絶對專制君主制가 아니었으며 또 西歐式의 家產國家와도 相違한 政治體系이었음을 注目하여야 하겠다.

즉 朝鮮王朝의 政治體制는 名分上 王權을 絶頂으로 하면서도 絶對主義的專制政治體制가 아니고 儒教的인 兩班官僚에 의하여 實質上 統治되는 儒教的 仁人支配體制이었다. 建國에 있어 制度形成過程에서 中央集權化된 儒教의 仁人支配體制를 구성하기 위하여 우선 당시 宗親間에 私占되어 있던 兵權을 물수하고 私兵을 革罷하여 國軍으로 一元化시켜 編制한 동시에 文班統治의 官僚政治體制로 制度化하였으며 文班中心의 官人政治構造를 構造的으로 分化시키고 機能的 自律性을 確保해 함으로써 牽制와 政治參與를 適切히 制度化하였고 나아가서는 王族(宗親)과 그 外戚 및 功臣 등의 政治的 干與를 行止하는 장치를 마련한 것이다.<sup>13)</sup>

즉 建國후의 新王朝體制의 安全과 維持를 위하여 文武의 兩權은 분리시키되 事權을 文班官人的 統制下에 두고 文武班의 地位는 文班이 武班보다도 優位를 차지하게 制度化하였다. 예컨대 議政府職은 實職인데 대하여 中樞府職은 「無所掌」의 閑職에 불과했으며 또한 京官武官職으로서 堂上官 이상의 職은 모두 他文官으로 겸하게 하여 專任官이 아니었으며 따라서 武人에 한하여 高級官職은 애초부터 설정되지 않았다. 이리하여 政府機構에서 전문적인 武官職者가 전적으로 兵權을 장악한다는 일은 있을 수가 없었다.

그리고 각 道의 兵使, 水使及 觀察使가 兼職하게 되였고 그 밑의 兵馬節度使, 爰節制使까지도 지방의 守令이 兼帶하는 경우가 많았다. 이러한 武班에 대한 文班의 絶對優位體制는 官人支配體制의 中央集權化를 促進하는 계기가 되었으며 實質上으로 王權의 弱化를 가져오게 한 것이다.

한편 鄭道傳의 民本的 統治組織觀이 官人中心의 中央集權的 統治體制 구

13 「成宗實錄 第九十二卷」成宗 9年 5月 丙子條十八「謹接續典, 宗親尊位重錄不任以事 近來宗親不顧名位之重」.

정에 적지 않은 영향을 미쳤다고 본다. 그에 의하면 우선 麗末社會가 中央集權體制가 崩壞되면서 官權이 타락하고 民弊가 극심하였으며 地方豪族이나 势力家에 의한 農民支配로 말미암아 民權의 侵害가 적지 않았다고 보고 儒敎的官人中心의 中央集權化된 統治體制를 형성하여 官吏以外의 貴族이나 賤族의 支配로부터 民을 解放시키고 아울러 官吏自體의 權力濫用도 防止함에 있는 牽制裝置를 마련해야 한다고 본 것이다. 또한 統治組織을 中央集權化하여 權力を 上下로 階層化시켜 小官은 大官에 地方은 中央에 예속시켜 流制반계 하는 것이 爲民政治를 위하여 도움이 되는 制度로 본 것이다.<sup>14)</sup>

다음 中央政治機構에 있어서는 政務의 中樞機關으로서 議政府와 六曹 그리고 國王의 私書機關인 承政院이 있었고 言官三司로서 司憲府, 司諫院 및 藝文館과 司法機關으로서 司憲府, 刑曹 및 漢城府의 三法司를 비롯한 義禁府, 觀察使, 守令 등이 있었고 이밖에 藝文館, 春秋館, 成均館 등이 있어 本가 制撰, 財政記錄, 儒學教育을 관장하였음을 周知의 事實이다. 이들 政務機關들은 文班官僚center으로 구성되어 國王의 爲民政策을 裁決하고 施行하는데 적극 참여하고 博詢採納의 實을 거두게 함으로써 民本主義的 德性, 王道政治를 할 수 있도록 보좌한 것이다.

그리고 王族의 宗親과 그 外戚, 功臣들을 禮遇하기 위하여 宗親府, 儀賓府, 敦寧府, 忠勤府 등의 宗室諸府의 機關을 두고 있으며 아울러 이들 宗室은 원칙적으로 政權을 차지하거나 또는 宗親이 직접 政治에 참여하지 못하기 하였음을 앞에서 論及한 바이다.<sup>15)</sup> 따라서 이들 王族은 國王의 政治的勢力基盤이 될 수 없었으며 그러므로 國王의 儒敎的인 王道政治는 臣僚와의 諸和와 그들의 支援에 의해서만 지탱될 수 있었다.

이와 같이 朝鮮王朝의 統治構造에 있어 國王은 絶對主義的 존재가 될 수는 있으나<sup>16)</sup> 이 밖에 朝鮮王朝의 制度上의 家產國家體制가 西歐의 경우와 같

14) 鄭道傳, 「朝鮮經國典上」, 治典 軍官. 韓永愚, 「鄭道傳思想의 研究」, p. 133 間接引用.

15) 註 11)과 同.

16) 建國初부터 對外적으로 慕華事明의 事大字小와 女真·日本들과의 交隣關係도 朝鮮朝 國王의 地位와 權限을 制約하는 要因이 되었다.

이 E權의 集權化를 가져오지 못하였음이 注目된다. 즉 朝鮮王朝가 近世國家의 特質을 지니고 있었고 또 天下의 土地는 王土가 아닌 것이 없다는 이 른日王土思想이 王政의 基底를 이루고 있었기 때문에 王家, 宮內府 및 政府 之의 사이에 公私의 區別이 모호했으며 國家財政管理上 王室費와 國庫費를 혼동하고 있었기 때문에 家產國家體制의 性格을 탈피할 수 없었던 것도 사실이었다. 그러나 朝鮮王朝統治體制는 國王에게 政治的 實權을 부여하지 않음 것과 같이 國王에게 經濟的 實權도 부여하지 않도록宰相中心制를 制度화하였다. 朝鮮朝 太祖 李成桂는 王位에 오르기 전에 鄭道傳 등 改革派官吏의 建議를 받아들여 麗末以來의 國王의 私藏(私有財產의 所有)을 혁파하여 國家用으로 전환시키려 하였으나 麗朝王室의 반대로 初志대로 실행하지 못하고 10分의 4,5를 혁파하는데 그쳤다. 그러나 즉위 뒤에는 5庫(義成·德泉·內藏·保和·義順庫)와 7宮 등 私藏을 모두 혁파하여 이를 모두 公用에 귀속시켰다.<sup>17)</sup> 이는 國王이 消費하는 費用 즉 上供이란 支出項目을宰相의統制下에 엄격히 節制케 하여 國王의 個人的 낭비와 사치를 막고 國家經費의 支出을 억제하고자 하는데目的이 있었던 것이다.

二. 朝鮮王朝의 統治構造는 集權的 封建社會體制下의 土地制度와 官僚의 人事制度를 통하여 中央集權體制를 형성하였다. 즉 우선 朝鮮朝 建國初의 田制改革에서 土地에 대한 國家의 강력한支配力を 회복하고 또 田地支給에 있어 官僚에게 지급되는 田地는 京畿地方에만 제한하여 그들의 生活根據를 中心에 흡수·집중시켰으며 또한 科田地를 耕作하는데 있어서도 田主인 官僚小佃客(借耕者=小作人)과의 關係를 法的으로 규제하고 佃客의 耕作地를 임으로 빼앗을 수 없게 함으로써 官人の 土地兼併과 土豪化 경향을 억제하여 集權的 官人支配體制의 安定을 도모하였다. 또한 世祖朝의 職田法과 成宗朝의 官收官給 등을 통하여 授田對象을 現職官僚에만 제한하여 이들 高級官僚가 土地를 직접支配할 수 있는 地主的 性格에서 雇傭官吏의 성격으로 저하시키고 결국 王室을 받드는 支持勢力基盤으로 삼았다. 이러한 일련의 土地政策은 政治體制의 中央集權化를 촉진한 것이다.

17) 韓永愚, 前揭書, p. 231.

다음 官僚의 人事制度에 있어서 高官의 兼任制 吏曹銓郎의 薦舉權과 兩司  
· 署經制 그리고 限品叙用制 등이 中央集權化를 촉진하였다. 첫째로 高級  
官吏에 의한 重要官職의 광범위한 兼任制의 시행은 構造上 分化되고 專門化  
된 政府機關間의 統合的 調整을 촉진함으로써 行政機能의 中央集權化에 큰  
도움이 되었다. 예컨대 領議政의 경우를 보면 그는 經筵, 弘文館, 藝文館,  
春秋館, 觀象監의 領事, 承文院都提調 및 世子師 등의 많은 職責을 例兼하  
였다. 그리고 諸司 또는 諸雜廳의 都提調나 提調制는 官制上 正一品이나 從  
一·品의 品秩을 가진 高級文官이 그 責任職을 兼任하는 것을 표시하는 칭호  
로 쓰여졌다.<sup>18)</sup>

둘째로 朝鮮朝의 高官任命節次에 있어 文武官의 銓選은 吏·兵兩曹(銓曹)  
에서 각기 맡아 보았으며 銓曹의 各判書, 參判 및 郎官 등 책임자들이 모여  
者歷狀에 의하여 심의한 결과 官職마다 그에 適格한 者 이른바 「望에 든 이」  
들 중에서 후보자 3人씩을 선발하고 그 姓名을 列錄하여 王에게 奏聞하도록  
하였으며 이를 備三望(3倍數推薦制)이라 하였다. 여기서 國王은 三望中의  
1人에게 點을 찍어(落點) 최후의 결정을 내렸다. 文班官職任命은 吏曹에서  
銓選한 것으로서 이任命過程에서 吏曹郎官의 候補者 薦舉權은 거의 결정적  
인 영향력을 가진 것이었다. 그리고 吏曹로부터 일단 官吏로 除授된 者는  
그 身分上의 適格與否를 司憲府와 司諫院에 의하여 심사받는 署經이라는 절  
차를 밟아야 하는 것이다. 이와 같은 文班高官任命에 있어서의 吏曹銓郎의  
人事權專擔과 兩司의 統制機能은 中央集權化를 촉진하는 또 하나의 계기가  
되었다.

세째로 限品叙用制는 官吏昇進에 있어 血緣, 職業 등 身分如何에 따라 陞  
進品階에 일정한 제한을 가하는 制度이다. 예컨대 堂上官(正三品上階)과 堂  
下官과의 사이에 승진의 제한을 했음을 비롯하여 參上官(六品 이상)만이 牧  
民官(守令)의 자격이 부여될 수 있었으며 參下官에게는 嫡庶觀念이나 技術  
職觀念에서 엄격한 昇進制限을 하여 差別待遇하였다. 이와 같은 人事上의

---

8) 李光麟, “提調制度研究”, 「東方學志」第8輯, 白樂諧博士 古稀紀念論文集, 1967  
참조.

慣行은 少數의 高級官吏에 의한 權力集中을 조장하는 결과를 초래한 것이다.

다음 朝鮮朝의 地方制度로서 郡縣制의 실시, 地方行政區域 및 邑 名號位格의 升降 및 相避制 등으로 中央集權化를 촉구하였다.

朝鮮王朝 초기에는 屬縣이나 麗代 아래의 이른바 鄉·所·部曲이라는 특수 廉民部落이 있어서 그 地方의 한두 명의 戶長이 지배하여 있으나 太宗 14年(1414)에 비로소 中央政府로부터 外官이 나가 이들을 직접 지배하는 郡縣으로 개편 흡수한 郡縣制의 실시를 보게 되어 그후 점차로 모든 道郡縣에는 觀察使, 守令 등 中央官吏를 파견하여 中央統制를 강화하였다.<sup>19)</sup>

그리고 地方의 州府郡縣의 名號는 人口의 規模나 地域의 特殊性 같은 行政上的 理由만이 아니라 地方民의 王室에 대한 忠逆向背에 따라서 변동되고 재정되었다. 예컨대 어떤 地方에서 逆賊이나 叛亂이 일어난 경우에는 당해 地方의 名號가 격하되어 府가 郡으로, 郡이 縣으로 개칭되기도 하고 반대로 어느 地方에서 王妃가 나게 되면 郡이 州나 府로 升格되는 일이 있었다. 이와 같이 地方의 行政區域이나 邑의 名號가 中央政府에 의하여 政治的理由에서 변경된 것이다.

마음 觀察使, 守令 등 外官에 대하여 各種의 任用上의 相避制 通用을 비롯하여 이를 外官에 대한 結縛策을 도모함으로써 그들의 地方勢力扶植이나 離叛行爲를 극력 예방하였다. 즉 觀察使의 任期를 360日로 제한하고 守令의 本鄕地 또는 緣故地任用을 금지하며 道內에서 族親의 동시 부임을 금지했으며 때로는 外官의 家族을 서울에 人質로 체류시키는 등 相避制를 적용했을 뿐 아니라 各道 觀察使는 地方에서의 王命의 대행자로서 강력한 權勢를 부여하고 그의 隸下의 道內 守令들에 대하여 강력한 監察權을 행사하게 했으며 中央政府는 暗行御史를 地方에 비밀히 파견하고 또는 京在所의 報告로 地方奸吏를 紗察하기도 했으며<sup>20)</sup> 나아가서는 考課에 따라 鄉吏에 대한 권장보상

19) 太宗實錄 第二十八卷 太宗 14年 7月 乙亥條二「司憲府大司憲柳觀等上疏—前朝設州府郡縣又置任內鄉·所·部曲」, 太宗實錄 第十八卷 太宗 4年 9月 丁巳 및 世宗實錄 第三十六卷 世宗 9年 4月 甲子, 成宗實錄 第九卷 成宗 8年間 2月 癸丑甲寅條 등 참조.

20) 成宗實錄 第百三十七卷 成宗 13年 正月 辛卯條十三「議留鄉所復立便否(中略)京在所擇其居鄉土姓剛明品官爲留鄉所有司奸吏所犯互相糾察 維持風俗 其來已久」.

을 강구함으로써 그들의 발호를 예방하기도 하였다.

이와 같이 朝鮮王朝의 中央統治構造는 王權을 名分上 絶頂으로 하면서도 實質上 儒教의 文班官僚에 의하여 統治되는 官人支配體制이었으며 近世國家의 體制로서 家產國家의 性格을 탈피하지 못했으나宰相中心의 經濟思想을 반영시켜 國王의 私藏(私有財產의 所有)을 認定하지 않았다. 그리고 그 統治體制는 集權的 封建制下의 土地制度, 文班官僚의 人事慣行 그리고 地方郡縣制, 各種 相避制와 牽制策 등을 통하여 강력한 中央集權의 統制體制를 형성하였던 것이다.

이러한 朝鮮朝의 統治體制가 土着化되는 過程을 살펴보면 李太祖는 即位敎書에서 “…儀典法制는 오로지 前朝의 故事에 따른다…”고 宣明하고<sup>21)</sup> 施政方針을 宣言하였다. 이 宣言은 鄭道傳에 의하여 起草된 것으로 그 內容은 鄭道傳, 趙浚 등이 理想으로 삼았던 三代 및 周의 制度와 唐制를 모방하고 主로 麗末에 실시되었던 儀典法制에 준거하는 것으로 이에 의하면 都評議使司는 門下府와 中樞府 그리고 三司의 上位官員(2品以上)으로 조직되어 名實相符한 政治·軍事上 國政의 議決機關이었으며 모든 政務는 儒教의 文治派가 출지어 앉은 都評議使司에서 결의하고 王命으로 행하였을 뿐 國王은 거의 實權이 없는 虛器에 불과하였다. 主要 中央官制로는 門下府가 行政官廳의 首班으로 中央과 地方의 萬般의 庶政을 통괄했으며 六曹는 다른 官廳과 같이 門下府의 命을 받아 그 所管事務를 집행하고 中樞院은 軍機·軍政과 王命出納을 管掌하고 三司는 財政과 出納 및 會計監督을 分掌하였다.

斗침내 定宗 2年(1400年)에는 中樞院의 軍政權을 三軍府로 移管하고 동시에 王命出納의 行政機能을 新設된 承政院으로 移管하면서 都評議使司를 廢止하고 議政府를 新設하였다. 이로써 麗朝의 낙은 中央官制를 탈피하고 政府·軍府를 分化하는 등 構造上分化를 하기 시작했다. 太宗 元年에는 門下府를 廢止하여 모든 庶政을 分掌하던宰臣만을 議政府에 이관하고 諫諍의 기관은 司諫院을 新設하여 이관하는 동시에 藝文館과 春秋館을 分化시켜 각

2 ) 太祖實錄 第1卷 太祖元年 7月 丁未條 「……國號仍舊爲高麗 儀章 法則一依前朝 故事……」

기 制撰과 國史記錄을 담당케했다. 그후 太宗 5年(1405年)의 官制改革으로 議政府一六曹體制를 根幹으로 朝鮮官制의 기본적 윤곽이 확정되었다.

혹 편 太祖는 即位敎書를 宣明하여 法制의 遵守를 서약하는 동시 다음날에는 文武百官의 官制를 공표하고 法典制定作業에 着手하였다. 이 大典編纂作業은 建國初期의 鄭道傳·趙浚 등에 의하여 그 basic構造가 마련되고 太宗代와 世宗代에서 改修作業이 진척되고 특히 第7代 世祖는 六典編纂에 친히 간여하여 完成을 본 것으로 世祖 12年(1466年)에 成案되고 成宗 6年(1475年) 『經國大典(乙巳大典)』이 시행되기까지 實로 9代에 걸쳐 80餘年間에 걸쳐 爲削과 改修를 거듭한 難產의 결과 完成된 것이다.

太宗 5년의 改革된 議政府一六曹體制는 實質上으로는 國王과 六曹가 直結하되 王權이 확장된 中央集權體制를 확립한 것이었으며 그것은 太祖代의宰相中 心의 集權體制보다도 또는 鄭道傳 등의 建國律土들이 구상했던宰相을 주導으로 하는 集權的인 官人支配體制보다도 王權이 한층 강화되었다.

다른 면에서 議政府가 소위 庶務를 機能別로 六曹에 이관하고 前例가 있는 사무를 專決케 했으며 議政府는 거의 行政事務에 참여할 수 없게 되었다는 사실은 곧 議政府를 구성하는 당시의 文治派 重臣宰相들의 權限縮少 또는 行權에 대한 굴종을 시사하는 것이다.<sup>22)</sup>

그 후에도 國王과宰相 및 官人間의 權力關係는 流動的으로 變遷을 되풀이하였다. 우선 太宗 8年 正月에는 議政府의 權限이 實質上 强化되는 行政措置가 있었다. 그 内容인즉 議政府의 庶務를 六曹에 歸屬시키되 六曹의 管掌事項中 前例가 없는 事項은 議政府에 報告하고 또 議政府는 各曹의 庶務執行을 감독하여 그 是非를 가려서 是正措置하라는 것이었다.<sup>23)</sup>

○ 러한 措置는 王權強化를 의도하는 太宗自身이 願치 않았고 또 議政府의

22) 당시의 重臣宰相으로서는 領議政府事趙浚 議政府左右政丞 河崗 李英茂 議政府贊成事權近 議政府事 李淑蓋, 吏曹判書 李稷, 兵曹判書 南在 戶曹判書李室 刑曹判書柳亮 禮曹判書 李文和 工曹判書崔池 同副代言孟思誠 등으로 其中文治派에 속하는 趙浚, 權近, 南在 등은 거의 王權黨에 屬從하여 다만 儒學의 勃興과 그 普及에 注力하고 後日의 再起를 기한 것이다. (青丘學會, “李朝建國과 政權의 趨移(產生)”, 「青丘學報」第5號, 昭和 6年)

23) 太宗實錄第十五卷 太宗 8年 正月 壬子條「自今凡事之有前例者皆委各曹……」

회포에 관한 비난의 소리도 높았기 때문에 太宗 14年(1415年) 4月에 左政丞 河備自身의 上告로 軍國의 重大事が 有할 때만 議政府가 그 합의를 거쳐 王에게 啓聞토록 하고 그밖에 모든 文武의 政務를 六曹에서 처리한 후 國王이 議決하는 六曹署事制度를 확립한 것이다.

그후 文治를 받드는 世宗代에 이르러 議政府政務 부활의 氣運이 쏙틈에  
다라 마침 世宗 18年(1436年)의 教書에서 國王一議政府一六曹體制를 근간으로 하여 王權과 臣權이 조화를 이루는 中央集權體制를 整備하였다. 이것은  
나아가 前記한 太宗 8년의 改革措置로 환원하는 것이다. 그 政府體制는 所謂  
冢宰制라 하여 본래 鄭道傳, 趙浚 등 改革派儒臣들이 추구했던 宰相中心  
의 官人支配的 集權體制의 原型이기도 하나 그것은 議政府를 구성했던 宰相  
들이 政務에 관하여 議決權을 갖고 國王의 재가를 받아 시행하되 六曹는 議  
政府 산하의 실무 執行機關으로 定立시키는 體制이었다.<sup>24)</sup>

그러나 이러한 政治體制는 그후에도 權力關係의 變動에 따라 變革하였다.  
仁宗의 뒤이어 유약한 文宗과 幼主端宗이 즉위할 때에는 王權이 국도로 弱化되고 議政府宰相의 權力伸張傾向이 현저해졌으나 곧 世祖가 즉위하면서  
(455) 六曹署事制度로 되돌아 가게 된 것이다. 뿐만 아니라 承政院의 政策  
機能이 증대하면서 院相制라는 새로운宰相이 常勤職으로 正式化되어 國王  
과 六曹間의 庶務의 議決을 주재하였으며 이 院相制는 그 후에도 담습되어  
正式官制로 法制화되어 그 權限은 前代의 議政府宰相의 權限과 비슷한 것으  
로 발전했던 것이다.<sup>25)</sup>

이와 같이 世祖代에 六曹署事制가 부활되면서 議政府가 가장 억압되고 無  
力化된 반면 院相制까지 새로이 官制化되면서 經國大典이 成宗 때 반포된 관  
직으로 經國大典에서는 議政府의 기능으로서 1) 百官의 統率, 2) 庶政의 平治,  
3) 陰陽의 攝理, 4) 邦國의 經綸 등으로 규정되어 있어서 形式上으로는 議  
政府宰相center制가 定立되어 있으나 太祖開國初의 都評議使司制는 고사하고  
太宗 8년이나 世宗 18年(1436)의 改革에서 定立된 傳統의 冢宰制에 있어 議

24) 抽著, 「朝鮮王朝行政史」近世篇(全訂版), p. 72, 註 33 참고.

25) 成宗實錄 第六十七卷 成宗 7年 5月 乙巳條.

政府權限事項이 많이 削除되어 중요한部分이 明文化되지 않고 있는 것이다. 예컨대 議政府가 所管庶務의 輕重을 참작해서 直接 啓聞하거나 施行에 옮길 수 있고 또 上級官廳으로써 各曹의 事務執行을 監督해서 그 非違나 遲滯가 있을 때 시정할 수 있는 등의 중요한 내용의 具體的 規定을 누락시키고 있는 것이다.<sup>26)</sup>

그후 中宗 11年(1516年)에 이르러 議政府署事의 부활이 실현된 때에도 經國大典에는 하등의 改變도 가하지 않았다. 이때 中宗은 “署事에 관한法制를 특별히 제정하지 않더라도 大典에 三公은 百官을 통솔한다는 規定이 있으므로 大典에 의거해서 이를 施行한다”고 하였다.<sup>27)</sup>

○ 와 같이 法制上으로는 傳統的인 議政府宰相中心制가 확립되었으나 실제 운영면에 있어서는 國王의 리더쉽에 따라서 또는 國王과宰相間의 현실적인 力學關係에 따라서 議政府의 實際機能은 차이가 있었던 것이다. 經國大典에서 議政府의 職能規定 뿐만 아니라 다른 權力關係의 官制 및 機構들의 規定도 侵格한 細部規定과 具體的 機能規定을 피하고 抽象的이고 形式的이며 또는 推制나 推定 등 애매하고 不分明한 規定을 하였기 때문에 永世의 政治變動에 적응하면서 定着化될 수 있었고 原典으로서 그 生命을 지속할 수 있었다고 할 수 있겠다.

#### (2) 言路를開放한 政策決定과 執行 및 統制의 制度化

儒教의 政治教義에서 제시되었던 爲民政治를 위한 博詢採納이나 言路開放의 眞理는 여러가지 制約要因의 作用에도 불구하고 政策過程에서相當한 水準으로 制度化되어 儒教의 支配秩序의 道德的 安全을 유지하고 官人支配體制의 安定에 기여 하였다.

26 拙著, 「朝鮮王朝行政史」近世篇, pp.73-74. 著者が 經國大典全卷規定에서 議政府에 관한 條項을 추려 各 機關 및 職位別로 나타나는 頻度를 調査한 바로는 六典 全體에서 38個所에 나타나고 있고 各典別로는 吏典 14個所, 禮典 16個所, 兵典 5個所, 刑典 3個所이지만 이 중 吏典部의 機能을 除外하고는 實質上形成的 機能이 불과하고 그 吏典部의 議政府機能도 몇몇 條項을 제외하고는 儀禮的인 것에 불과하다.

27 中宗實錄 第二十四卷 中宗 11年丙子 4月 乙亥條. 拙著, 「朝鮮王朝行政史」近世篇, p.73. 「祖宗朝署事節目豫未詳也 且大典云 議政府總百官平庶政理陰陽經邦國 由是觀文雖不別立署事之法 依大典政府治職可也」

朝鮮朝의 中央政府의 最高政策機關으로서 國王과 그 밑에 廟堂으로서 議政府(明宗 10年부터 備邊司)가 있었고 그 監督下에 六曹가 있어 行政을 分掌할 뿐더러 때로는 政策機能을 遂行하기도 하였다. 軍事組織으로서는 三軍府, 1軍房, 兵曹 및 五衛都摠府 등이 있었다. 그리고 司法統制機關으로서 台諫院, 檢察府와 司諫院 그리고 諮問機關으로서 弘文館이 있어 政策決定과 統制에 관여 關與했으며 이들을 言官三司라 하여 강력한 牽制機能을 수행하였다. 이밖에 國王의 秘書機關인 承政院과 宮中官衙가 政策에 關與한 경우도 있었다. 그리고 議政府運用過程에서 國王이 親히 大臣宰卿을 맞아 定期的으로 政策을 決定하는 儀禮的인 節次로써 視事와 經筵 등이 있었다. 視事의 形式에서도 次對, 引見 및 召見 등이 중요한 政策機能을 수행하였으며 특히 次對는 每月 몇 차례 열리는 순수한 御前政策會議로서 政策決定過程의 核心을 이루었다. 이 次對는 처음에는 政府堂上官만 月 3次씩 참여하였으나 言路를 넓히기 위하여 肅宗代부터는 月 6次로 늘리고 그중 3次는 前任大臣까지 참여시켰다. 引見은 緊急한 때 臨時로 그리고 召見은 國王의 該要에 의하여 수시로 소집되었다. 한편 經筵은 처음에 三進講을 원칙으로 하다 뒤에 特進官制度로 바꾸어 特進官의 差出範圍를 확대시켜 進講보다도 論政에 중점을 두었으며 孝宗代부터는 經筵官制度로 발전시켜 草野의 高名儒林까지 召參執事커 言路를 확대개방시켜 治道와 實政策을 講論케 함으로써 政策決定역할을 한 것이다.

한편 政策決定過程에 各 政府機關文武班 中堅級官員을 輪番으로 참여시키기 위하여 世宗·文宗朝 이후부터는 輪對制度를 두어 每日 5人 이내로 각 部門 차례로 引對하여 政策事項을 禀達收聞토록 하였다. 이밖에 承政院에서 派하는 暗行御史의 地方施行制度나 在野士林의 上疏, 民衆의 直訴制 등도 政策參與形式으로 주목된다.

이상 論한 바와 같이 朝鮮王朝의 政策決定過程은 統治의 客觀的인 基準으로써 儒教法度와 그리고 儒教의 道德的規範에 準據해서 博詢探納에 의한 正議形式을 취하였기 때문에 個人的 獨斷을 피하기 위하여 言路를 상당히 開放하고 있는데 特徵이 있다. 본래 儒教的政治原理는 治者가 우선 修身하

여 惠을 닦고 百姓을 다스린다는 修德治人의 論理에 따라 지배자의 修養과 善을 土臺로 德治를 베풀어 被治者 幸福을 최대로 확보하려는 倫理性이 강한 政治理論이다. 그리고 被治者の 행복을 第一義의in 政治目標로 존중하는 爲臣思想과 여기에서 당연히 귀결되는 治者的 倫理的 責任性을 강조하기 때문에 治者は 마땅히 修德하여 善과 賢明이 보장되지 않으면 안되었으며 이를 위하여 言路를 개방할 필요가 있으며 다만 言路의 개방에 있어서는 衆愚를 배제하기 위하여<sup>28)</sup> 收議의 범위를 당대의 在野 elite인 士林階級에만 限定시켰던 것이다. 그리고 政策決定의 制度나 節次面에서 議政府의 合意過程, 國王과의 次對過程, 言官(兩司)에 의한 批判과 署經過程, 士林의 上疏 등 상당한 制度上의 合理性과 機能上의 調和性을 발견할 수 있는 것이다.

○ 와 같이 本質上 官人支配體制이면서도 政治體制가 構造上 상당히 分化되며, 機能上 自律性이 비교적 높은 동시에 政治權力의 集中이 배제됨은 물론 言人間의 會議制와 奉制機構가 고도로 발달하였다. 예컨대 廟堂, 言官 및 각曹의 合議制, 司法 및 統制構造의 分化 및 政策機構와 行政機構 등의 分化 등이 발달하고 있는 것이다.

그러나 한편 統治過程에서 制度의 支配보다도 사람의 支配面이 적지 않은 比重을 차지하고 있고 따라서 客觀的인 法度와 儒教的 教理의 守護를 담당한다고 볼 수 있는 臺諫의 機能이 獨立的 機關에 의하여 中立性이 保障되었다고 할 수만도 없었다. 그 實例로써 臺諫은 政策過程에서 儒教的인 道德的 規範을 수행하는 데 있어 國왕과 官僚와 百姓의 道德的 安全을 들보지 않으면 占될 立場에서 客觀的一貫性을 유지하지 못하고 따라서 監察, 彙劾 및 批判을 하는 가운데 偏向性과 黨派性을 露呈하고 있으며, 臺諫이 行한 先例가 客觀的인 法을 形成하는 水準에 達하지 못하고 있는 것이다. 따라서 言官이 王의 慷意에 따라 탄압을 받지 않는다는 保障은 없으며 上疏制度도 本質上 이같은 臺諫制度의 限界를 벗어나지 못하고 있는 것이다. 따라서 朝鮮朝의 政治體制는 立憲主義의이긴 하지만 바로 立憲主義였다고 하기는 困難한 粘이 있다. 즉 儒教的 官人支配體制가 立憲主義의 機能을 수행하여 一種

---

28) 「民可使由之 不可使知之」란 語句가 衆愚排除를 단적으로 示唆하고 있다.

： 貴族政治的 立憲主義體制이었다고 할 수 있다고 본다.

이와 같은 脈絡에서 朝鮮朝政治史에 있어 黨爭 또는 朋黨政治도 그肯定的定義를 이해하여야 할 것이다. 朋黨政治는 成宗 14年以來로 政治主導權을 쥐던 勳舊勢力과 新進士林勢力이 對立한 15世紀末葉의 士林政治의 展開 및 書院의 발전과 밀접한 관련이 있었다.<sup>29)</sup> 대체로 學緣으로 맺어지는 性理體系에서의 朋黨은 各地方의 書院을 중심으로 결집되어 여론을 형성하면서 그것을 中央에 진출한 自己政派의 官僚 또는 士林을 통해 政策에 반영시킨 것을 본자로 삼았다. 본래 朋黨은 이른바 「修己治人」과 公道의 實현을目標로 삼았으며 이를 위해 노력을 하는 소위 「君子의 당」만을 眞朋으로 간주하였다. 이러한 公道의 實현을 위한 朋黨間의 상호비판의 一種의 競爭的政治原理를 朋黨政治라고 한 것이다. 朋黨이 대두한 후 16세기 宣祖代에 書院이 발달하고 士林勢力이 크게 신장 진출함과 동시에 흔히 四色政爭이라고 들키는 朝鮮王朝 특유의 政治形態가 전개된 것도 결코 우연한 일이 아니었다. 그것은 비록 이 초기단계에서 政局의 여러 제약조건이나 미성숙으로 過渡化된 폐단도 적지 않았지만 적어도 이러한 움직임이 당시 壓制的 集權體制下임에도 불구하고 地方에서 새로 부상한 中小地主層의 政治參與方式으로 전개되었다는 점에서 政治史的으로 그 發展的 面을 인정하여야 할 것이다. 그러나 이와 같은 朋黨政治理念도 朝鮮朝의 集權的 官人體制와 身分制度 그리고 閥閥中心의 一黨專制化 추세 등 中世的 또는 近世的 制約性으로 말미암아 現實政治에서 그 未熟性과 限界性을 드러내게 이르렀다.

이러한 立憲主義的 政治體制內에서 國王과 議政府 및 六曹 그리고 三司와 承政院 나아가서는 地方의 士林 등의 權力關係는 時代의 政治狀況이나 國王의 個人的 性格과 能力에 따라서 變遷을 거듭하였으나 經國大典의 規定上으로는 전통적인 議政府宰相中心制(蒙宰制)를 確立하면서 엄격한 具體的 細部機能規定을 피하고 있기 때문에 現實的인 權力關係의 變遷에 伸縮性 있게 적용될 수 있었다.

### (3) 鄉村社會의 自治的 組織

9) 振著, 「朝鮮王朝行政史」近世篇(全訂版), pp. 161-162.

朝鮮朝의 代表的 自治的 組織으로 留鄉所(鄉廳), 鄉約, 契 등이 있었다. 留鄉所는 周禮에 起源을 둔 鄉村自治組織으로서 鮮初의 性理學者들 사이에서는 鄉村自治制를 인정은 하되 다만 그 運用에 있어 國家가 主導해야 한다는 集權主義 主張과 다른 한편에서는 國家의 干涉을 배격하고 鄉村人 스스로가 주체가 되어 조직운영되어야 한다는 分權主義 주장이 對立하고 있었다.<sup>30)</sup> 中央에서 權力を 장악한 官學派儒學者들은 대체로 전자의 입장을 견지한데 반하여 地方勢力基盤을 가진 在地土林派儒學者들은 후자의 입장을 지지하였다.

建國功臣 鄭道傳이나 太宗代의 許應을 비롯해서 前者가 우세했던 15세기에는 초자를 암도하였으나 16세기에는 후자가 득세하여 전자를 암도해 가는 형세되었다. 太宗代 大司憲 許應은 당시 國家의 승인도 없이 鄉原好事의 무리 之 地方土族品官 등이 留鄉所를 設置하고 수시로 集合해서 守令을 비방하고 鄉村人物의 進退를 주장하고百姓을 수탈하는 등 그 弊端은 교활한 鄉吏보 之도 더하였다고 하여 留鄉所의 廢止를 주장하였다.<sup>31)</sup>

그후 世宗 2년에는 守令告訴禁止法을 制定하여 地方土林勢力を 抑制하기에 이르렀고 한편 當代의 黃喜, 孟思誠, 卞季良, 許稠, 鄭招 등 性理學者들은 留鄉所의 부활을 주장하였기 때문에 世宗 10년에는 이들 地方勢力を 적극 포섭하면서 監督統制할 목적으로 留鄉所를 종전과 같은 非正式 自生組織이 아니라 國家가 주도하고 中央集權을 보좌하는 準官僚的인 성격의 所謂 貳衛라 之 鄉村諮詢機構로 公認하였다. 同時に 留鄉所를 감독하기 위하여 京在所를 設置하였다. 京在所는 前朝의 事審官의 後身으로 郡縣에 연고 있는 有力量者 之 京城에 파견 駐在시킨 機關이었다. 여기서 中央政府는 京在所를 통하여 鄉의 留鄉所를 감독하고 그 品官을 선임함으로써 人事權을 中央에서 장악하였으며 京在所 및 守令은 留鄉所品官의 非行을 처벌할 수 있는 감독권이 있는 반면 品官의 守令告訴를 禁止하였고 留鄉所의 기능을 風俗의 續正과 惡德鄉吏의 규찰에 국한시킨 것이었다.<sup>32)</sup>

30) 韓永愚, 「朝鮮前期社會思想研究」, 知識產業社, p. 89.

31) 太宗實錄 卷11. 6年 6月 丁巳條, 「司憲府大司憲許應等上時務 7條……」

32) 韓永愚, 前揭書, p. 91. 周藤吉之 〈鮮初における京在所と留鄉所について〉 加藤

이와 같이 世宗 10年頃에는 守令告訴禁止法이 행해지고 留鄉所도 본래의 自治의 役割은 크게 억제된 채 오히려 守令과 官權에 侍女化하는 추세였다. 이들 留鄉所品官들은 오히려 그들自身의 세력기반을 유지하기 위하여 守令과 野合하여百姓의 苛歛誅求를 자행하는 경우가 많았다. 그 폐단이 限界에 이르자 集權體制를 추구하던 世祖도 即位 당초에 守令告訴禁止法을 폐지하였다. 그末年에는 李施愛亂이나 忠州留鄉所의百姓侵虐 등에 충격도 겹쳐 留鄉所까지도 혁파하기에 이른 것이다. 그러나 뒤에 成宗 14年(1478年)에 金宗直을 중심으로 留鄉所復立運動이 시작되어 당시 勲舊大臣들의 반대로 5年間이나 論難을 거듭한 끝에 成宗 19년에 드디어 결실을 보게 되었다.<sup>33)</sup> 당시 留鄉所의復活을 지지한 대표적인 學者는 金宗直을 비롯하여 金駟孫, 權正福, 李滉 등 嶺南士林派이었으며 이들은 일부 새로운 官僚層으로 흡수되기도 하였으나 대개는 中小地主的인 土着的 力量 基盤을 세로이 정비하면서 鄉村社會에서 주도권을 장악하게 된 것이다. 이들은 傳統性理學에 대한 洗滌度는 官學派性理學派보다도 높은 水準에서 學派勢力を 형성해 오다가 16세기에는 勲舊派와의 갈등 속에서 많은 犠牲을 겪기도 하였다.

士林派勢力基盤은 畿湖地方에까지도 하나의 社會勢力으로서 擴張하였다. 仁宗 10年(1515)에는 中央에까지 進出하여 趙光祖 등이 政治勢力基盤을 구축하였다. 그는 中宗 12年에 鄉約을 實施하여 鄉村에 있어서 相互扶助精神과 儒教的 美風良俗의 배양을 꾀하였다. 일반적으로 留鄉所를 實施하고자 하는 士林들의 기본 목적은 鄉約을 실시할 기구로서의 自治組織을 만들고자 하는데 있었다. 이리하여 留鄉所復立運動이 어느 정도의 성공을 거둔 16세기 중엽에 이르러서는 鄉約普及運動으로 方向을 바꾸게 된다. 趙光祖一派가 支權하던 中宗 12년에는 呂氏鄕約을 8道에 시행케 한 일이 있으며 明宗 11년

記念東洋史集說 1941. 李泰鎮, 「韓國社會史研究」第6章, pp. 125ff.

33) 당시 留鄉所復立을 주장한 것은 士林派의 金宗直일파만이 아니고 勲舊派에 屬하는 李克培, 尹士忻, 沈澮, 尹弼商, 尹璣 등도 주장하였다. 그러나 兩派의 鄉村政策의 立場은 서로 다른 것이었다. 즉 勲舊派의復立취지는 단순한 옛날 留鄉所 즉 世宗代에 實施한 國家主導型留鄉所의 부활을 시도한 것이나 士林派의復立運動취지는 鄉杜社會의 잃어버린支配權을 再確立하려는 일련의 鄉村自治運動의 일환으로 중요한 의미를 가는 것이다(韓永愚 前揭書, pp. 91-92 참조).

(1556)에 李退溪는 禮安鄉約을 宣祖 4年(1571) 李栗谷은 西原(淸州) 鄉約과 宣祖 10년에 海州鄉約을, 柳成龍은 安東鄉約을 각기 설치함을 위시하여 당대의 俊賢鴻儒가 鄉約普及을 先導하였기 때문에 점차로 土着化하게 되었다.

한편 鄉村 庶民階層의 協同自治組織으로서 契가 발달하였다. 朝鮮朝의 自治制度가 구조상 國家의 指令 내지 守令의 강제로서 구성되었기 때문에 일반庶民의 社會生活의 核心에 접촉치 못한 것이나 契組織을 통하여 實生活에 있어 惡政과 誅求에 대항하고자 한 것이며, 이런 見地에서 契는 地方自治制와 밀접히 결합되었던 것이다. 朝鮮의 契가 中期 이후에 발전한 것도 우연지사가 아니었다. 즉 鄉約의 보급에 자극을 받았던 것으로 政治의 부패와 國家財政의 파탄, 衙前의 荷歛誅求, 生產力의 停滯 및 貧民의 貧窮化 등 社會狀況이 契의 組織을 촉진시킨 것이다.

#### (4) 政治文化의 定着

朝鮮朝의 創成期인 太祖, 定宗, 太宗 三代의 思想家로써 儒教政治文化를 定着시키는데 寄與한 代表의인 改革派儒學者는 鄭道傳(三峯)(1337~1398)과 權近(陽村)(1352~1409)이 있다. 鄭道傳은 많은 著述을 통하여 王朝의 建國理念과 統治體制 및 轉換期의 社會思想을 밝힌 바 있는데 그 중에서도 朝鮮經國典, 高麗史, 經濟文鑑, 佛氏雜辨 등이 세로운 政治文化 定着과 관련하여 注目된다.

鄭道傳은 朝鮮經國典을 著述하여 統治理念과 統治組織의 종합적인 統治規範을 밝혔는바 여기서 周禮의 六典體制를 모델로 하면서 中國歷代의 制度를 절충하고 다시 朝鮮의 現實에 맞게 조정하고 있다. 周禮에서는 家宰(宰相)制度, 科舉制, 三卿制度, 兵農一致制度 등을 빌어오고 漢唐의 制度에서는 中央集權과 富國強兵에 관련되는 軍事制度(府兵), 郡縣制度(守令), 賦稅制度(租·庸·調) 및 膳吏選拔 등의 長點을 採擇하고 있다. 또한 憲典은 大明律에 의거하고 있다.<sup>34)</sup> 또한 鄭道傳은 高麗史(37卷)를 친수하여 朝鮮王朝建國을 正當화하는 高麗史觀의 초석을 마련하였으며 아울러 經濟文鑑에서는 그의 朝鮮經國典 중 治典의 내용을 보완하고 있다. 즉 朝鮮經國典에서 君臣

---

34 韓永愚, 「鄭道傳思想의 研究」, 서울大出版部, 1983, p. 40.

의 직능과 官吏 선발방법을 제시하고 특히宰相이 政治, 經濟, 軍事 등 모든 統治의 實權을 掌握하여야 한다는 것과 能力本位의 官吏 선발 考試制度가 實施되어야 한다고 주장하고 있으나 經濟文鑑 上卷에서는 唐虞三代의 成功의宰相中心制度와 漢唐時代의宰相制의 變遷 등을例로 들어가면서 歷代王朝의宰相制度의 变遷과정과 그 得失을 서술하고宰相權의 강화를 주제하였다. 그리고 經濟文鑑 下卷에서는 臺諫과 衛兵, 監司, 守令의 職責을 다하고 있는데 臺諫(臺官과 諫官)은 君主의 耳目으로서 官僚의 不正과 失政을 감독·탄핵할 뿐더러 君主와宰相의 失政까지도 탄핵할 수 있어야 한다고 하였으며, 衛兵의 직책에 관해서는 文武가 균형을 이루어야 한다는 전제 아래에서 우선 兵權은宰相이 통할해야 하고 中央軍의 宮城守備軍과 京城守備軍을 구별할 것을 주장하고 있으며 끝으로 監司와 守令制度는 中央集權을 강화하려는 目的에서 監司의 中央政府의 隸屬的 地位와 守令監督統制機能을 강조하고 있다. 끝으로 鄭道傳은 佛氏雜辨(19篇)에서 排佛思想을 集大成하여 體系化하여 朝鮮朝의 儒教的政治文化의 기틀을 마련하였다.<sup>35)</sup>

이밖에 鄭道傳은 新王朝創成의 思想家 및 經濟家로서 安民保國과 民本主義, 天人感應說의 革命思想, 修己治人の 德治主義 등 儒教政治理念을 體系化하고 體用調和의 改革主義儒教政治를 표방하면서 國民皆兵主義에 의한 富國強兵策과 私兵革罷에 의한 國軍統制確立를 주장하였으며 아울러 主體的歷史意識과 自主的 民族文化意識을 土臺로 互惠的 事大字小의 事大論을 제시하는 等 新王朝政治文化定着에 크게 寄與하였다.

다음 權近(陽村)은 鄭道傳과 함께 麗末鮮初에 朱子學 내지 道學의 새로운 道學的 學風을 定立한 改革派儒學者로서 그는 新王朝의 建國과 政治體制의 積統化를 위한 政治的 이데올로기로서 易姓革命의 天命論과 修德正心, 天人合一說 및 新政治秩序를 확립하기 위한 兵勇民足과 保國安民의 急進의 改革思想을 강조하여 新王朝 政治文化定着에 기여하였다.<sup>36)</sup>

35) 金雲泰, “政治文化의 定着—朝鮮建國과 鄭道傳·梁誠之의 정치사상”『月刊朝鮮』3月號, 1984, pp. 120-126. 韓永愚, 前揭書, pp. 51-54.

36) 陽村集卷 33 雜著類策問題.

儒教政治文化定着을 위하여 朝鮮朝 守成期의 世宗大王이 탁월한 경륜과 實用主義民族文化復興政策, 특히 集賢殿學士들의 研究踐踐 事業이 至大貢獻을 하였음은 再論할 餘地가 없으나<sup>37)</sup> 鄭道傳, 權近 系統의 주로 治者的倫理에 치중하여 實用主義를 강조한 學者 및 經倫家로서 특히 梁誠之(訥齋)의 貢獻을 看過할 수 없다고 料된다.

訥齋 梁誠之(1415~1482)는 朝鮮朝가 守成期에 접어들었던 15世紀 後半期에 諸王朝(世宗, 文宗, 世祖, 成宗 등)를 섬기면서 40餘年에 걸친 官職生活의 대부분을 館閣의 學者로서 또는 뛰어난 經倫家로서 歷史와 地理에 관한 해박한 知識을 土臺로 富國強兵과 民生安定 및 國家意識과 民族意識의 양양을 追求하였다.

그는 君道 즉 君主의 統治規範을 설명한 것으로 仁, 敬, 明, 剛을 가장 중요한 統治倫理로서 중요시 하고 있으며 특히 仁政에서 民本, 愛民 또는 養民의 논리가 도출되며 마련이고 民心의 重要性에 관하여 다음과 같이 말하고 있다. 「대저 古今天下 國家의 일은 自治보다 큰 것이 없다. 自治가 염해지면 비록 外侵이 있더라도 근심할 필요가 없다. 自治의 道는 다른 것에 있는 것이 아니라 民心을 잃지 않는데 있을 따름이다. 民心이란 邦國의 根本이니」라고 하였다.<sup>38)</sup>

그의 民本思想은 養民과 富國의 經濟思想으로 연결되어 養民을 위하여 農業生產力의 증대와 勸農政策 그리고 分配의 公正化를 주장하였다. 分配論에 있어서 土地制度와 收取體制의 改革을 주장하였다. 그는 統治倫理로서 正心, 修身, 齊家, 治國의 덕목을 들고 특히 文武의 平等待遇와 尚武精神을 배ing하고 國家意識을 고취하였다. 또한 그는 治國의 要諦로써 「任人」과 「從諫」<sup>39)</sup> 중요시하고 君主가 官人的人事의 잘잘못에 따라 政治의 成敗가 左右된다고 하는 官人支配觀念을 시사하고 있다. 또한 諫諫을 중요시하여 言路의 開放을 강조하고 있다.

37. 金雲泰, “世宗의 政治指導理念과 實用主義改革,” 大韓民國學術院, 「學術院論文集」第20輯, 1981年。

38. 納齋集卷 1 備邊 10策, 金雲泰, “政治文化의 定着,” 「月刊朝鮮」3月號 (1984), p. 128.

그리고 그는 歷史主體意識과 文化自主意識을 고취하여 箕子보다도 檀君을 實際人物로 더 높이 송양하였으며 종전의 國家的 신앙규범 즉 祀典을 개편하고 國家와 君主의 對外的 威信을 格上하여 國家와 民族意識을 高揚시켰다. 특히 對中國關係에서 「우리」 민족의 강토를 본래 中國과 별개의 天地를 이루고 있는 遼東의 萬里之國으로써 자부하고 한국은 大東이라 칭하고 있다. 그는 비록 우리가 中國의 藩國이라고는 하지만 中國幾內의 諸侯 같은 것은 아니며 自主獨立의 傳統을 연연히 이어 왔으며 民族文化의 獨自性과 民族史의 主體性을 지니고 있다고 강조하였다.

또 그는 우리나라 最初의 通史로서 東國通鑑을 수찬하여 民族史를 體系적으로 정리하고 國史教育을 통한 政治教化와 民族意識의 배양에 노력하였다. 한편 15世紀의 官僚學者로서 누구보다도 國防思想에 깊은 關心을 가지고 文政의 同等한 대우를 역설하고 우리나라 歷史와 地理에 관한 해박한 조예와 기식을 토대로 當代의 國際情勢를 분석하면서 國防思想을 고취하고 國民皆兵制의 確立, 戶籍法 추진, 部隊改編, 武器整備, 防禦陣地 구축 등 全般的 國政改革과 軍政改革을 주장하였다.

이상 논한 鄭道傳과 梁誠之의 實用主義政治思想은 우리나라의 古代以來의 傳統政治文化의 特質인 親和, 民本爲民思想을 계승하여 각기 朝鮮朝創成期와 守成期의 儒教政治文化를 대표하면서 큰 영향을 끼친 것으로 18世紀後半期의 正祖의 文教政策과 實學風 수립에 있어서도 귀감과 선구가 되었다. 그리고 이들의 政治思想의 基調를 이루는 民族的 自主性과 民本主義爲民思想 그리고 治者의 倫理的 責任 등을 廟堂制와 六曹의 政策決定過程, 視事와 級筵, 言官三司의 政治參與와 경제기능, 上疏制 및 示威 등의 여러 형태로 발명되어 傳統文化의 命脈이 계승되고 있는 것이다.

한편 朝鮮朝의 政治文化定着에 있어 士林派의 思想의 脈絡을 간과할 수 없다. 士林派 중에서도 金宗直, 金時習, 趙光祖, 李滉 및 李珥(1536~84)등은 각 시기의 思想을 대표한다고 볼 수 있었다. 이들의 政治思想에서도 우리는 겨레의 親和思想, 爲民思想, 人本的 平等主義思想, 改革思想 및 民主的遺產 등 古來의 傳統의 政治思想의 命脈이 흐르고 그것들이 時代와 社會의

변천에 따라 再創造되고 發展하여 왔음을 알 수 있는 것이다.

## 2. 官人支配體制의 變質

朝鮮王朝 建國 200年에 日本의 國土侵略으로 빚어진 壬辰倭亂(1592~1599)은 國土의 荒廢化, 統治制度의 崩壞解弛를 가져오고 經濟, 社會, 文化的 큰 變動을 야기하였다. 戰後에 官人政治의 變質을 재촉한 政治的 要因으로는 우선 壬辰倭亂과 丙子胡亂(1636~1637)의 兩大國難에서 받은 物心兩面의 타격을 비롯하여 兩班支配階層을 중심한 朋黨政治의 破綻을 들 수 있겠으며 보다 직접적인 동기로서는 近世 戚族을 중심한 勢道政治의 腐敗와 異質文明과의 爪撻인 西學의 傳來 나아가서는 秩政에 항거하여 봉기한 民衆의 抗爭 등을 들 수 있겠다.

朝鮮王朝는 太祖의 建國(1392) 아래 約 100年間의 官人支配體制의 確立과 王朝의 政治 및 文化的 燥熱의 時期를 거쳐서 第10代 燕山君時代(1495~1501)부터는 朋黨의 政治的 알력을 이른바 士禍가 연달아 일어나고<sup>39)</sup> 이어 仁辰倭亂을 전후하여 朋黨의 對立鬭爭은 장기화하여 數百年間에 걸치는 장기적인 알력을 계속하면서 政治爭奪을 되풀이하는 동안에 피비린내 나는 同謀相殘의 참극을 거듭해 왔던 것이다.

月黨政治의 破綻을 초래하는 극한적인 狀況은 肅宗 6年(1680)의 庚申大黜陟으로 南人系가 물러나면서 더욱 현저히 나타난다. 이때 南人에 대한 보복의 누단으로서 賜死 회책이 상습화된 데서 政爭은 극단화되며 政爭에서 閣閥 중심의 一黨專制化의 추세를 나타냈기 때문에 朋黨政治는 완전히 파탄을 면치 못하게 된 것이다.<sup>40)</sup>

39) 「士禍」는 政爭에서 敗者가 당하는 報復이요 黨獄이라고도 할 수 있으며 權力爭奪을 의미하는 「黨爭」과는 대조가 된다. 燕山君時代의 戊午(1498), 甲子(1504)의 二大士禍를 겪은데 뒤이여 中宗反正과 中宗 14년의 己卯士禍(1519)가 있었고 仁宗代에 乙巳士禍(1545)와 明宗代의 丁未士禍(1547) 등이 연달아 일어났다. 특히 1498년부터 1545년까지 約 50年間에 四大士禍가 있었으며 이 외에도 景宗朝의 辛壬士禍(1722)를 비롯하여 端宗元年(1454)부터 景宗初 1722年까지 270年期間中의 12士禍를 들기도 한다(典故大學).

40) 拙著, 前揭書, pp. 359-365.

外戚中心의 閥閥政治는 英·正祖의 王權強化와 中興의 諸政策에 의하여 그때 억제되는 듯했으나 純祖(1801~1834)以後의 王權이 약해진 틈을 타고 그다 악화된 형태로 표출된 것이며, 이것이 바로 勢道政治이었다. 勢道政治는 이른바 世道政治가 變質되고 官人政治가 變質된 것으로 世道政治는 本來 天理를 밝혀 人心을 바로잡고 異端을 물리쳐서 正學(儒教)을 장려하는 것으로 朝鮮朝儒敎의 教化原理와 基本的 統治理念과 부합되는 것이었다. 따라서 世道는 君主의 獨治를 반대하는 博詢採納과 言路開放에 의한 輿論政治와 官人政治를 意味하였다. 그러나 이러한 倫理的 責任을 委任받은 德望家나 賢能者에게 주어져야 할 世道가 變質되어 國王側近의 情實과 戮閥關係에 있는 人物가 全能의 專斷的 權力を 가로채어 王權과 臣權을 놓단하고 民意를 수렴하는 言路를 봉쇄하여 土林政治의 파탄을 초래한 것이다. 이렇게 世道가 勢道로 變質되어 성행해지고 王室은 더욱 弱化 고립되어 갔으며, 여기서 王位繼承도 이들 勢道의 利益에迎合될 수 있도록 承認시키고 말았다. 懿宗과 哲宗은 모두 이와 같은 勢道에서의 王位繼承이기도 했다. 여기서 王位繼承과 閥閥黨爭의 관계는 政局의 混迷과 나아가서 社會經濟의 문란을 초래하여 결국 純祖朝의 洪景來亂과 哲宗朝 이후의 晉州民亂으로 번지고 그후 東學運動으로 까지 이어지게 되었다.<sup>41)</sup>

한편 이와 같은 國內的인 모순을 극복하지 못한 채 점점 解弛해 가는 既存秩序의 解體過程에서 傳統的인 官人政治의 變質을 촉진한 또 하나의 歷史變數로 등장된 것이 所謂 西學傳來라는 대의적인 도전이었다. 西學은 전혀 새로운 西洋이라는 異質文明圈에서 전래된 것으로 18世紀 後半부터 西勢東漸의 潮流에 밀려온 侵略性을 띤 異端이었다.

이러한 西學의 傳來는 斥邪라는 反應까지 불러 일으켜 朝鮮朝社會에 심각한 正統性의 危機를 조성하는 한편 그 社會의 解體速度를 더욱 촉진시키고 나아가서 官人政治의 變質을 촉진한 것이었다.

1) 上揭書, pp. 365-374.

## V. 近代, 政治, 行政史研究(中略)<sup>42)</sup>

## VII. 結論

韓國政治의 歷史的展開는 古來로 周邊强大國이 角逐하는 가운데 他律과  
自律이 교차되는 過程이 되풀이 되었으며 그 가운데 國際政治權力의 壓力으  
로 1번 허 國家의 安全과 民族의 主體性이 危機를 內在하면서 斷續的으로  
變革해 왔으며 한편 文化的으로는 外來文化를 主體의으로 受容하여 힘겨울  
게 再創造함으로서 傳統文化의 內實을 갖춘 混合文化를 定着해 왔다. 우리는  
나라한 歷史認識을 教訓으로 삼아 오늘의 韓國現實을 分析하고 우리의  
政治發展의 意味를 規定하는 동시 主體가 서야할 座標를 定立하여야 할 것  
이다.

韓半島의 周邊强大 國際權力關係의 韓國의 政治行政에 미친 影響과 관련해  
서 우리는 많은 教訓을 歷史에서 배워야 할 것이다. 地理的인 위치의 特性  
으로 歷史上 大陸에서 여러번 統一國家(漢武帝, 隋, 唐, 元, 清, 中共 등의  
統一)가 출현했을 때마다 韓半島에 대한 侵略이 빈번히 자행되었다. 近世  
이후 日本과 歐美勢力이 남쪽에서 뻗쳐 오고, 북쪽에서는 中國과 러시아의  
勢力이 밀려들어 그 틈바구니에 끼게 되어 원하지 않은 戰爭도 겪었고 그  
세로에 시달리기도 했다. 말하자면 韩半島는 大陸에서 오는 劢力과 海洋에  
서 오는 勢力의 侵略을 빈번히 받아 왔으며, 또 육교적인 구실을 하기도 하  
였다 것이다. 이와 같은 大陸으로부터의 武力侵略 뿐만 아니라 韩半島가 大  
陸으로부터의 文化傳播의 集積地가 되어 韓民族의 文化創造力이 이를 슬기  
롭게 受容하고 主體의으로 調和發展시켜 온 事實도 간과할 수 없는 것이다.

한편 海洋勢力인 日本도 오래 전부터 소위 征韓論을 펴고 大陸侵略의 橋  
頭堡로서 韩國의 征服을 宿願하였고 壬亂, 江華島侵攻, 東學亂의 出兵 등

42) 拙著, 全訂新版 「朝鮮王朝行政史」(近代篇), 1984年, 全訂版, 一潮閣, 拙著,  
「日本帝國主義의 韩國統治」, 1986年, 博英社. 參照.

여러번 침략을 시도했고 近來에 植民支配까지 감행하였음은 주지의 사실이다.

그리고 第 2 次大戰 후에 美·쏘兩大 力量에 의한 國土分斷으로 自由와 共和를 이데올로기 對峙의 尖端에 위치하면서 美國·쏘聯·中共·日本 등 4列強과 國際的 權力函數關係에 따라 韓半島의 安定과 不安이 크게 좌우되고 있다며, 이로 말미암아 우리의 對外的 安全과 自主發展을 期하기 위하여 특히 防上·外交上의 戰略的 配慮가 촉구되는 處地에 있다고 하겠다. 이와 같은 오늘의 韩半島를 둘러싼 國際權力構造의 力學關係는 마치 韓末의 列強角逐의 國際關係와 매우 類似한 脈絡에 바탕을 둔 것이라 하겠으며 여기서 얻는 教訓으로는 첫째로 韩半島를 둘러싸고 있는 周邊列強이 우리 韩半島를 重心으로相互角逐하고 있는 國際狀況下에서는 그들 사회에 力勢均衡關係가 形成되고 있을 때 비로소 우리의 平和的이고 安定된 發展이 可能하다는 것이다. 따라서 우리나라가 主體가 되어 이들 列強國家들로 하여금 力勢均衡을 이루도록 하고 또 可能하다면 集團安保體制를 구축하도록 國際關係를 積極 조종하는 것이 바람직하다는 것이다.

둘째의 教訓은 國內의 政治係爭問題處理에 있어서는 關係政派指導者들이 면 外勢도 利用하지 않고 自主的으로 서로妥協하는 基盤에서 解決하는 경이 바람직하며 萬一 한 政派가 劣勢를 보강하기 위하여 民族的 利益에 배신하는 黨利黨略的 次元에서 特定外勢에 依存 또는 便乘하여 敵對政派와 對抗하여 한다면 結局 民族的인 災難을 招來할 危險이 뒤따르기 쉽다는 것이다. 우리는 이러한 歷史的 教訓을 近世以前은 고사하고라도 壬午軍亂, 甲申政變, 東學革命過程을 비롯하여 解放 후의 國內政治에서 經驗한 바 있는 것이다.

세째의 教訓은 外壓과 他律의 變數가 主體性을 威脅할 傾向이 적지 않은 國際狀況下에서는 主體性의 危機를 克服하기 위하여 平素에 主體勢力의 自主力量을 培養하고 發展志向의 改革과 政策을 追求하여 政治體制의 維持와 適應ability을增進케 하는 格別한 政治的 指導가 促求된다. 우리는 歷史上 많은 國難克服의 經驗과 여러 차례의 民族中興의 業績을 남겼음에도 불구하고

특히 朝鮮朝 後期에 壬辰倭亂을 겪고 國家紀綱이 解弛되고 社會秩序가 混亂해 有음에도 불구하고 適切한 國政改革과 社會改編을 斷行하지 못했음이 어렵게 생각되며 多幸히 社會改編을 위한 實學運動이 활발히 展開되었음에도 불구하고 19世紀 前期의 閔閱一黨의 勢道專制政治의 발호로 因하여 이를 政策화시키지 못하였기 때문에 政治, 經濟, 社會 등 各 領域의近代化發展을 停滯시키고 結局 韓末의 國家危機를 招來하였다. 日本이 壬亂 후 德川幕府 250 手間에 商工業을 振興시키고 政治的指導力を 培養하여 明治維新을 거쳐近代國家를 재빨리 形成한 것과 比較할 때 우리와 큰 對照가 되며 이는 偶然의 일이 아니라고 본다.

- 상 主로 安保와 主體性의 危機克服問題에 관하여 論及하였으나 한편 國民統合의 危機克服의 問題도 歷史的 經驗에 비추어 重要한 課題라 하겠다. 우리는 나라는 傳統的으로 國民統合의 紐帶가 貧困하여 民族社會內에서 葛藤과 對立이 深化되어 國家發展을 沮害하는 경우를 종종 經驗하여 왔다. 近世以後 하더라도 16世紀 以來 士林勢力이 中央에 進出하자 服黨政治가 가열화 해서 간 나머지 变질되어 이른바 4色黨爭의 弊端을 초래했으며 韓末에는 民族主義 이데올로기가 分化되어 衛正斥邪, 開化運動, 東學運動 등으로 分裂된 바 있었고 日帝殖民統治下에서 民族獨立運動을 展開하는데 있어서도 理念이나 戰略上의 不一致로 獨立運動의 結實을 맺는데 支障이 많았다. 또 解放 후 獨立政府樹立過程에서 左右翼對立으로 民族和合에 失敗하여 理念과 體制의 異質化를 가져왔을 뿐더러 政府樹立 후 憲政運營過程에서도 政黨間에 對立이 深化되어 國民的合意를 이룩하지 못하고 憲政이 몇차례씩 中斷되는 등 試行錯誤를 되풀이해 온 것이다.

- 와 같이 韓民族이 歷史上 統合에 失敗한 原因을 살펴보면 우선 文化的으로 傳統的인 混合文化에다 宗教의 紐帶가 弱하였고 또한 傳統的으로 朱子學의 強한 이데올로기에 執着하는 名分論의 教條主義性向과 日帝殖民統治의 儂滓로서의 否定心理와 極限的 黑白論理 등이 傳承되어 國民統合이 制約되었다고 보며 또한 政治的으로는 國民統合의 求心體가 脱離한 政治的指導性이 弱하고 指導階層의 對外依存의 事大主義性向이 統合에 制約이

되었다고 본다.

오늘의 韓民族이 當面한 祖國의 平和的인 統一의 至上課題를 앞에 두고  
보았보다도 南北間의 民族的 異質化와 國民社會內에 潛在하는 統合의 危機  
克服하는 努力이 歷史的으로나 民族的으로 促求되고 있다 하겠으며, 이  
위하여 우선 南韓만이라도 舉國的으로 國民統合을 形成하는 동시에 民主  
的인 安定構造를 구축하고 福祉政策을 擴充할 뿐더러 理念面에서는 共產主  
義를 反對하는 데만 그칠 것이 아니라 共產主義理論을 批判하고 克服하는  
면에서 民主主義理論을 昇華發展시킴으로써 民族統合과 平和統一의 機會  
를 앞당기도록努力하여야 할 것이다.

그러므로 이와 같은 指導者와 國民이 一體가 되는 民主的인 安定構造를 구  
하기 위하여 立憲主義 政治體制를 定着化시키는 問題는 앞으로의 重大한  
政治的 課題라고 하겠다. 民主政治體制의 定着化를 위하여 多樣의 國民參  
與範圍를 擴大制度화하고 言論伸張과 地方自治組織의 擴張 나아가서는 政黨  
政治를 活性化하여 政治權力を 制度화하고 民族和合의 基盤을 擴充해 나아  
가야 할 것이다.