영조대 『續大典』의 편찬논리와 그 성격

정 호 훈*

≪目　次≫

1. 머리말
2. '大典修明'論의 전개와 法典의 整備
 1) 정치 위기의 타개와 '大典修明論'의 대두
 2) 영조의 '大典 修明' 작업과 법전 편찬
3. 『續大典』의 편찬과 '法朝宗論'의 확대
 1) 『續大典』과 조선의 '一王之制'
 2) '法朝宗論'의 廓大와 군주 정치론
4. 맺음말

1. 머리말

17세기 초에서 18세기 초에 걸쳐 조선에서는 법전 편찬이 활발히 이루어졌다. 약 100년의 시간 동안, 정부 혹은 개인 차지에서 조선의 법제를 정리하고 편찬하려는 움직임이 집중적으로 나타났다. 가히 붐을 이룬다 싶을 정도로 많은 법전들이 이 시기에 편집되거나 公刊되었는데, 『속대전』은 이때 이루어졌던 일련의 법전 편찬을 위한 노력의 한 결과였다. 법전 편찬을 둘러싼 이 시기의 활발한 모습은 겉으로 보아, 조선 건국 후 국왕과 신료들이 『경국대전』의 편찬과 관련하여 오랜 시간 많은 공력을 기울였던 사정과 유사했다. 세조대 『경국대전』이 만들어진 것과 영조대 『속대전』이 만들어진 데는, 그 처했던 시간과 상황의 차이가 있음에도, 양자간 유사성을 살필 수 있는 점이 적지 않다.[1)]

『속대전』은 범박하게 말하자면 『경국대전』 이래 조선에서의 법전 편찬의 전통 위에서 편찬되

* 서울대학교 규장각한국학연구원 HK교수

1) 『經國大典』 혹은 조선초기의 법 사상, 법 이념에 대해서는 內藤吉之助, 1932 「經國大典의 難産」 『朝鮮社會法制史硏究』, 岩派書店 ; 朝鮮總督府中樞院, 1936 『李朝法典考』, 朝鮮總督府 ; 朴秉濠, 1974 「朝鮮初期의 法源」 『韓國法制史攷』, 法文社 등에서 살필 수 있다. 최근에 와서는 도현철, 임용한, 김인호, 윤훈표와 같은 여러 연구자들이 麗末鮮初의 법 이념, 특히 정도전의 법 이념을 검토한 바 있다. 都賢喆, 1999 「鄭道傳 ≪經濟文鑑≫의 朱子 글 援用과 그 意圖」 『實學思想硏究』 10·11합집 ; 都賢喆, 2000 「≪經濟文鑑≫의 引用典據로 본 鄭道傳의 政治思想」 『歷史學報』 165 ; 林容漢, 1999 「朝鮮初期 法典 편찬과 편찬원리」 『한국사상과 문화』 6 ; 김인호, 2002 「麗末鮮初 六典體制의 성립과 전개」 『東方學志』 118 ; 尹薰杓, 2003 「經濟六典의 編纂과 主導層의 變化」 『東方學志』 121 ; 정호훈, 2004 「조선전기 法典의 정비와 ≪經國大典≫의 성립」 『조선 건국과 경국대전 체제의 형성』, 혜안.

었다고 할 수 있다.[2] 하지만, 좁혀 살핀다면 17세기 이래 전개되었던 법전 편찬을 위한 조선사회의 여러 노력이 집약된 결과였다. 이 시기 법전 편찬과 관련된 논의와 정책은 크게 두 방향, 두 계통으로 이루어지고 있었다.

하나는 정부에서의 법전 편찬을 위한 노력이었다. 『경국대전』 이후 지속적으로, 새로운 법령들이 사회변화에 맞추어 마련되고 공포되는 가운데, 정부에서는 이를 법전으로 묶어내는 작업을 펼쳤다. 인조대의 『各司受敎』, 그리고 숙종대의 『受敎輯錄』, 『典錄通考』는 그러한 작업의 산물이었다. 이들 법전의 편찬 작업은 성종대의 『大典續錄』, 중종대의 『大典後續錄』 편찬의 전통을 잇는 한 양상이기도 했는데, 여기서 복잡다단하게 전개되는 현실의 변화를 법전 속으로 발빠르게 수렴하고 이로써 국가의 질서를 잡아가려는 정부의 대응을 잘 보여준다. 이들 법전은 각기 개별적인 특성은 지니고 있었으나, 『경국대전』 이후에 나온 여러 법령을 수집하여 한데 묶은 법령집의 성격을 공통으로 지니고 있었다. 아직까지 『경국대전』과 같은 수준의 법전은 아니었다.

이 시기 법전 편찬과 관련된 또 다른 모습은 政論家 개인이 체제 개혁을 구상하고 이를 법전의 형식으로 제시하고자 하는 노력이었다. 유형원의 『磻溪隨錄』은 그 대표적인 경우였다.[3] 20년을 넘도록 현실을 분석하고 자료를 수집, 정리하는 가운데 유형원은 『경국대전』에 규정된 체제와는 전혀 다른 성격의 국가를 구상하였다. 이를테면, 지주전호제를 혁파하여 公田制를 시행하고 여기에 맞추어 부세제도를 개편하자는 것은 그 대표적인 방안이었다. 『반계수록』에서는 이러한 토지제와 연관하여 정치, 경제, 사회, 군사, 교육제도를 마련할 때, 17세기 조선이 안고 있는 모순과 위기를 돌파할 수 있다 하였다. 『반계수록』에서 제시하는 바 國家像은 『경국대전』 체제를 근본에서 부정하고 있었다. 이후, 조선의 대변화를 생각하는 사람들은 많은 경우 『반계수록』에서 제시된 법제와 체제를 사유의 근거로 삼았다. 『반계수록』은 이 시기 법전 구상의 또 다른 축이었다.

17세기 조선사회에서 이와 같이 다른 경향의 법전이 정리되고 구상되고 있었던 사정은 이 시기 조선에 닥친 체제 위기가 심각했으며 그 위기를 타개하려는 노력 또한 치열했음을 보이는 일이라 하겠다. 이때의 체제 위기는 조선 사회 내부의 여러 신분·계급 혹은 정치세력간의 갈등에서, 그리고 조선과 해외 강국과의 군사적 충돌과 깊이 연관되며 조성된 것이었다고 할 수 있을 것이다. 영조대에 이루어진 『속대전』의 편찬 또한 이러한 상황과 무관하지 않았다.

『속대전』은 근본적으로 정부에서 펼친 일련의 법령 정비, 법전 편찬 사업의 연장선에 서 있었다. 그러나 『속대전』은 그러면서도 당대 조선사회에서 일어나던 여러 갈등과 그 갈등을 해소하기 위한 대책이 어떠해야 하는지를 고민하는 가운데 만들어지고 있었다. 『속대전』 편찬의 주체

2) 『속대전』에 관한 기존의 연구는 洪順敏, 1998 「朝鮮後期 法典 편찬의 推移와 政治運營의 變動」 『韓國文化』 21 ; 김백철, 2009 『朝鮮後期 英祖의 蕩平政治 硏究 : ≪續大典≫ 편찬과 백성의 재인식』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문 참조.

3) 『磻溪隨錄』의 이 같은 성격에 대한 연구는 金駿錫, 2003 『朝鮮後期 政治思想史硏究』, 지식산업사 참조.

인 英祖와 蕩平派 官僚들은 이 법전의 편찬을 통하여 사회 갈등을 봉합하고 사회를 변화시킴에 필요한 힘을 확보하고자 하였다. 『속대전』 편찬은 만만치 않은 위력을 가진 정치적 사건이었다.[4]

본고에서는 이러한 사정을 염두에 두고, 다음의 세 가지 점을 집중적으로 살피고자 한다. 첫째, 영조대 『속대전』 편찬과 이 시기 정국 상황, 그리고 정치운영과의 상관 관계이다. 둘째, 『속대전』 편찬의 필요성, 그리고 이를 추동하는 정치력은 어디로부터 연유하는지 살피고자 한다. 셋째, 『속대전』의 편찬 과정에서 형성되고 발전한 정치 이념의 성격을 살피고자 한다.

2. '大典修明論'의 전개와 法典의 整備

1) 정치 위기의 타개와 '大典修明論'의 대두

영조 초반의 정치는 여러 점에서 여타 왕대의 정치와 비교할 때 특이했다. 우선, 국왕이 역모 혐의로부터 자유롭지 못한 점을 들 수 있다. 국왕 영조는 夭折한 경종을 이어 왕위를 계승했지만 1722년(경종 2)에 일어났던 壬寅逆獄과 연루되어 정치적으로 대단히 위험한 상황에 놓여 있었다.[5] 왕권은 상시적으로 안정되지 않았으며, 그랬기 때문에 영조 최대의 관심사는 이 같은 처지로부터 벗어나는 일이었다. 복잡하게 전개되는 정국 속에서 여러 정치적 이해와 갈등을 조절하는 과정을 거쳐 1722년의 鞫案을 소각한 1741년(영조 17, 辛酉)의 조치, 그리고 이 내용을 담은 『大訓』의 반포[6]는 영조대 정치사 이해의 관건이 된다.[7]

다음으로 영조대 정치가 극단의 정치적 위기 속에서 출발한 점을 들 수 있다. 영조가 왕위에 오른 18세기 전반의 조선 사회는 정치 세력 간, 그리고 여러 사회 세력 간의 알력과 갈등이 최고점을 향해 치닫고 있었다. 이때 조선사회에 조성되어 있던 갈등, 그리고 이와 연관한 위기란 오래 전부터 만들어지고 굳어진 것이었기 때문에 쉽게 접근하여 해소할 수 있는 성질의 것도 아

4) 정호훈, 2004 「18세기 蕩平政治의 추진과 ≪續大典≫의 編纂」 『韓國史硏究』 127 참조.

5) 정만조, 1983 「영조대 초반의 탕평책과 탕평파의 활동」 『震檀學報』56 ; 정만조, 1986 「영조대 중반의 정국과 탕평책의 재정립」 『歷史學報』 111 ; 박광용, 1994 『朝鮮後期 蕩平 硏究』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.

6) 『英祖實錄』 권54, 17年 10月 壬辰 "因朔祭, 以作大訓燒誣案, 告于太廟, 仍御崇政殿頒敎, 告廟文頒敎文, 皆御製也. 命吏曹判書徐宗玉兵曹判書金聖應進前, 敎曰, 用人不必互對 若有可用之人 雖百擧一邊之人, 亦何妨也? 今日處分之後, 用捨公私, 亶在銓曹, 其各勉旃"

7) 『大訓』이 가지는 비중이 얼마정도였던가 하는 점은 『대훈』을 비판하고 반발하는 행위 외에는 設鞫하지 말라고 한 영조의 명령에서도 알 수 있다. 이 내용은 『속대전』 刑典의 推斷條에 실렸다.(凡關係惡逆·誣上不道·干犯大訓者外, 勿爲設鞫<文字間非直犯惡逆 則抉摘捏合, 斷之於犯上不道之律者, 一切禁之. 英宗乙丑下敎>)

니었다.

우선 들 수 있는 것은 당쟁 과정에서 형성된 양반 사대부 내부의 알력과 갈등, 반목이다. 16세기 말 東西 分黨으로 비롯된 양반 사대부층의 분화와 대립은 17세기 들어 보다 격화되어, 남인·북인·노론·소론 등 각이한 성격의 정치세력을 형성한 가운데 치열한 정쟁을 노정하였다. '反正', 禮訟, 處分, 換局과 같은 여러 형태의 정쟁은 그 뚜렷한 반증이었다. 특히 숙종의 사망과 영조의 즉위에 이르기까지 5, 6년 동안에 벌어진 일련의 정치적 충돌은 양반 사대부층 내부의 갈등을 보다 격화시켜, 노론과 반노론, 친영조파와 반영조파의 전선을 뚜렷이 부각시켰다. 특히 金一鏡, 柳鳳輝, 趙泰耉 등을 중심으로 하는 소론 강경파(峻少)와 노론과의 갈등은 최고조에 달해 있었다.[8]

한편, 당쟁으로 표출되어 나타나는 바 양란 이후의 국정운영은 良賤의 소농민들의 재생산을 사회적으로나 경제적으로 충분히 보장하지 못했다. 17세기 조선의 정치사상계는 다양한 사상, 정책을 논의하고 있었지만, 현실로 실현되는 정책은 지주양반사대부의 사회적 경제적 이해가 관철되는 국가체제의 유지 보수로 집약되고 귀결되었으며, 여기에서 小農民, 無田農들은 생존 자체를 크게 위협받고 있었다. 良役과 같은 국가에 대한 부담과 관련하여, 또한 토지소유 혹은 그 경영과 관련하여 이들은 오히려 이전보다 더 열악한 처지에 놓이게 되었다.

지주제의 본격적 확대와 상품화폐경제의 발달, 신분제의 동요와 재편성을 기축으로 일어나는 제반 움직임은 조선이 가진 모순을 증대시키며 변화를 촉진하는 내적 요인이었다. 그러나 이러한 상황에 조선 정부는 효과적으로 대응하지 못하고 있었다. 良役의 모순은 그 전형적인 경우였다. 신분제적 질곡 속에서 전적으로 군역을 부담해야 했던 良人 농민들은 良役 體制가 가진 문제로 인하여 2중 3중의 역 부담을 강요당하는 실정이었다. 정부에서는 이미 17세기 중엽부터 戶布法 등 여러 방안을 논의했음에도 불구하고, 아무런 대책을 마련하지 못하고 있었다.[9]

---

8) 이 정쟁의 진행은 북인과 남인, 소론을 정치적으로 배제하기 위한 과정이자 주자학에 비판적인 사상을 조선으로부터 축출하는 일이기도 했다. 己丑獄事는 鄭汝立, 鄭介淸, 李潑, 崔永慶 등 전라도와 경상도 일부의 정치 세력이 심각하게 타격을 입는 계기였다. 이 사건에 연루된 인물들은 이후 신원되기도 하지만, 이후로도 서인계 세력들은 그들의 사상과 행동을 지속적으로 거론하며 비판하였다.(기축옥사에 대해서는 金東洙, 1977 「16-17세기 湖南士林의 存在形態에 대한 一考察 : 특히 鄭介淸의 門人集團과 紫山書院의 置廢事件을 중심으로 하여」『歷史學硏究』 7 ; 禹仁秀, 1988 「鄭汝立 謀逆事件의 眞相과 己丑獄의 性格」『역사교육논집』 12 참조) 한편, '인조반정'은 광해군대 대북 중심의 권력을 전복하는 정변이었다. 이 사건 이후, 북인들은 일부 살아 남거나 '北人系 南人'과 같이, 남인으로 변신하며 살아야 했다.(北人系 南人의 형성과 활동상에 대해서는 정호훈, 2004 『朝鮮後期 政治思想 硏究』, 혜안) 북인들이 가지고 있던 정치이념 또한 자연스럽게 약화되거나 다른 형태로 전화하였다. 庚申換局, 甲戌換局은 남인들이 정치적으로 배제되는 사건이었다. 두 사건을 거치며 핵심 남인들은 그 힘을 모두 잃었다. 숙종 후반·경종대의 정국은 邪·正 忠·逆의 논리와 얽히며 진행됨으로서, 당쟁의 파괴력이 어느 때보다 더 강한 영향을 미치고 있었다. 國王 英祖도 이러한 당쟁의 와중에 얽혀 들어 정치적으로 자유롭지 못한 상태였다. '辛壬獄事'와 景宗의 죽음에 영조가 연루되었다는 혐의는 영조 본인으로서도 큰 부담이었고, 노·소 갈등을 심화시키는 불씨이기도 했다.(여기에 대해서는 李熙煥, 1995 『朝鮮後期 黨爭硏究』, 國學資料院 ; 李迎春, 1998 『朝鮮後期 王位繼承 硏究』, 集文堂)

이 같은 상황을 감당하지 못하는 농민들은 遊離도망하며 상황을 소극적으로 피하거나, 혹은 보다 적극적으로 殿牌作變하기도 하고 마침내는 盜賊, 明火賊으로까지 변모하였는데, 이것은 결국 조선 정부가 자기 역할을 제대로 해내지 못한데서 연유한 것이었다. 1721년(경종 1) 執義 任洞이 경종에게 民事에 마음을 두지 않는다고 비판하며, "점점 國家는 國家, 民은 民일 뿐 이득하여 서로 간섭하지 않게 되는 상황에 이르게 되니, 백성이 어찌 실망하여 離離를 생각하지 않을 것인가?"[10]라고 하여, 이 시기 國家와 民人이 상호 분리되고 민인들은 국가를 이반하며 '思亂'하는 형국이라고 한 것은, 그 표현이 지나치긴 했지만 이 시기 민인과 국가와의 관계를 나름대로 적절히 표현한 것이었다. 말하자면 18세기 초반, 영조가 왕위에 오를 즈음의 조선은 여러 차원에 걸쳐 정치적 사회적 불만이 축적되어 있었으며, 언제든지 폭발할 수 있는 상황에 놓여 있었다.

영조 개인에게 얽혀 있는 정치적인 문제와 전 조선사회의 위기적 국면은 서로 다른 사안이면서도 또 연관되어 있었는데, 1728년의 정치변란은 앞선 시기, 특히 17세기 이래 형성된 모순이 총체적으로 표출된 대파국이었다.[11] 정부의 강경 진압, 그리고 변란세력의 결집 실패, 그들의 치밀하지 못한 계획 등으로 인하여 결국 한 달도 채 못되어 진압 당했지만, 이 사건은 정부와 反政府 세력 사이의 골이 얼마나 깊게 만들어져 있는 지를 만천하에 드러내는 계기였다. 사태를 수습하고 정치적 안정을 이루는 일은 한시도 늦출 수 없는 시급한 일이었다.

요컨대, 영조가 즉위하는 18세기 전반의 조선 사회는 큰 위기에 봉착해 있었다. 앞선 시기에 축적된 여러 문제들이 서로 맞물리며 폭발하고 있었으므로 새로운 전환, 새로운 모색이 필요했다. 정치 사상계의 최대의 과제는 이를 돌파해 낼 수 있는 적절한 방도를 찾아내는 일이었다. 이 시기 조선 사회가 안고 있는 문제를 풀기 위한 정치사상적 노력은 이익과 같은 인물의 전면적 體制改革論으로부터 한원진의 綱常倫理 强化論에 이르기까지 여러 계통에서 여러 차원으로 나오고 있었다.[12] 그 중에서도 현실에 가장 강력한 영향력을 미칠 수 있는 방안은 국왕, 그리고 탕평 관료들에 의해 마련되고 추진되었다. 이들은 『經國大典』을 수명하는 것이 당시의 위기를

9) 鄭萬祚, 1990 「肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策」 『國史館論叢』 17 ; 정연식, 1993 『조선후기 '役摠'의 운영과 良役 變通』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.

10) 『景宗實錄』 권3, 元年 4月 庚申 "惟我先王, 做得五十年治平者, 不過以勤政也. 今殿下嗣有令緖, 民方以恃先王者恃殿下, 而殿下不復留心於民事, 其所以爲國者, 不過因諸臣建白, 勉强應答而已. 由是, 上自廟堂, 下至百執事, 日益解怠, 不事其事, 漸至於國自國民自民, 漠然不相干涉, 民安得不失望而思亂乎". 양역의 폐단과 민의 '思亂之心'을 연관 지워 걱정하는 모습은 이 시기 자주 찾아볼 수 있다. 그 한 사례이다. "朝令雖下, 而民未得蒙惠者, 實由於良丁鮮少, 簽補未易, 而上司則必令及時蒐卒, 督徵番布, 以此侵及隣族, 猶夫前日, 其何以解倒懸之急乎. 臣意則以爲逃故代定之類, 姑許限十年停止, 待其生聚, 始令充補, 則軍可以無虛簿, 民亦蒙實惠矣. 營將之設, 初非祖宗朝古事, 而至于今日, 其弊滋甚, 徵聚軍兵, 鍊習不休, 一身兩役之民, 長待官門, 春多廢耕, 秋未暇穫, 民卒嗷嗷, 已有思亂之心, 而列邑支待供費不貲, 少不稱意, 鞭撻狼藉. 其蠹財害民 一皆如此, 則當此民窮財盡之日, 豈不思變置之道乎"(『約軒集』 卷2, 持平萬言疏)

11) 무신란에 대해서는, 李鍾範, 1985 「1728년 戊申亂의 성격」 『朝鮮時代 政治史의 再照明』, 범조사 ; 정석종, 1994 「영조 무신란의 진행과 그 성격」 『조선후기의 정치와 사상』, 한길사 참조.

12) 정호훈, 1997 「18세기 政治變亂과 蕩平政治」 『韓國 古代 中世의 支配體制와 農民』, 지식산업사.

벗어날 수 있는 최선의 상황이라고 여기고 있었다. '大典修明論'이었다.

'대전수명론'은 국정 운영의 주요 방향을 『경국대전』의 법 질서를 회복하고, 이 법전에 기초하여 국가의 질서를 정상화하자는 것이었다. 이를테면 1728년(영조 4) 9월 宋寅明이 『경국대전』 가운데 오늘날 행해도 폐단이 없는 법 조항을 착실히 거행한다면 나라를 다스림에 크게 도움이 된다고 하여 『경국대전』을 수명할 것을 청하는 것은 그 한 모습이었다.[13] 말 그대로 "爲治之道莫如修明舊章"이라는 것이 송인명의 생각이었다. 이와 같이 『경국대전』의 재정비를 통하여 정국을 운영하고자 하는 이 생각을 여기서는 '修明大典論'으로 부르고자 한다.

이 주장은 『경국대전』에 실려 있는 법 규정을 재인식하여 그 현실적 작동을 강제하자는 의미를 지니고 있었다.[14] 『경국대전』을 만든 뒤 많은 시간이 흘려 법전 속의 많은 규정들이 폐기되거나 死文化되어 있던 현실에서 이것은 『경국대전』에 새로이 생명력을 불어넣자는 일이었다. 이 생각은 주자학 절대주의에 기대어 조선의 현실을 판단하고 해결책을 모색하자는 강상명분 강화론이나 지주제와 신분제의 개혁을 전망하는 체제개혁론에 비하면, 조선의 전통, 조선의 법 체계를 강조하는 특징을 가지고 있었다. 현실의 급격한 개혁, 법제의 급격한 변화와는 거리가 멀 가능성이 있는 생각이었다.[15]

'수명대전론'이 본격 제기된 때는 영조 3년이었다. '丁未換局'으로 노론들을 대신하여 소론들이 정권을 쥐고 있던 시점으로, 양역의 폐단을 이정하는 문제에 대해 논의가 일던 중 이 논리가 처음으로 등장했다. 양역의 폐단을 강구하자는 논의는 오래된 것이었거니와, 이때에는 半匹 減下論과 1필 감하론이 주로 논의 되고 있었다.[16] 이 상황에서 대제학 尹淳은 민들의 원망은 不均함에서 생겨난다고 진단, 양민 한 계층에게서만 收布하여 국가의 경비를 오로지 그것으로 충당하고 있는 현실을 바꾸어 대신의 자제들에게도 군역을 부과해야 한다고 주장했다.[17] 이때 윤순이 대

13) 『承政院日記』 영조 4년 9월 5일(壬子) "寅明曰, 臣因文義, 敢此仰達矣. 爲治之道, 莫如修明舊章而已, 蓋聖君賢輔, 創法垂後, 可以永世無弊, 而後辟不能遵守, 卒歸於壞敗昏亂者, 踵相接也. 我朝經國大典, 制度纖悉, 盛水不漏……此等良法, 今皆弛廢, 故百度壞亂, 衆瘼紛生, 今若申明大典中闕而不擧者而行之, 則可做一代之治矣. 向聞朝臣, 有以修明大典陳白, 而其後無所修擧, 只歸文具, 良可嘅然. 臣謂大典中可以行於今而無弊者, 着實擧行, 則必大有益於措治之道矣"

14) '修明大典論'이 영조대에 처음 대두한 것은 아니다. 『경국대전』을 보완하고 정비해야할 할 필요가 있을 때, 이런 종류의 주장은 늘 나왔다. 그러나 영조대 국정 운영에서 이 논의가 의미 있는 것은 영조는 이 논리를 근거로 그 스스로 법전을 정비하고 『속대전』을 편찬했으며 정국을 이끌었기 때문이다.

15) 이 생각이 뒤에서도 보겠지만, 반드시 부분적이고 온건한 개혁으로만 연결되는 것은 아니었다. 『경국대전』 체제를 강조하는 것이 어떤 경우에는 현실에 더 강력한 영향력을 미칠 수도 있었다.

16) 『承政院日記』 영조 3년 11월 5일(丁巳) "今之減半疋之論, 非但經用不給, 又不知末梢, 有何弊端. 李廷濟一疋者, 盡爲二疋之請, 亦有窒礙之處, 今若汰定儒校生, 則易致騷擾, 惟各道監·兵使及營將·察訪私屬名目甚多, 此等若汰定騎步兵, 則彼豈敢怨? 此乃時急申飭之道, 而監司無視公如私者, 苟過目前, 不思爲國救民之道, 故各邑良丁, 亦有足充逃故之處, 而守令不能擧行, 今若塞各營各驛投入及京衙門直定之弊, 則可救目前之急, 而今年充定, 明年逃故又生, 此實無可奈何? 又有邑小軍多, 邑大軍小之處, 此又可以變通者"

17) 『承政院日記』 영조 3년 11월 5일(丁巳) "大抵生民之怨, 皆生於不均, 我國人名色層數甚多, 有所謂兩班·鄕品·中庶·校生·良民·公私之賤之別, 而苦役者, 歸怨於國家. 三代之制, 兵農爲一, 唐之府兵, 我朝五衛, 大臣子弟, 皆入編伍, 通同入番, 如此安有弊病, 今乃於良民一名目內收布, 而國家經費, 專出其中, 此可

신의 자제들에게 군역을 부과하는 방법으로 내세운 것은 『경국대전』에 실려 있는 조선 초기의 五衛法으로, 윤순은 우리나라의 『경국대전』은 至治의 成法이니, 굳이 신법을 쓰지 않아도 『경국대전』을 修明하기만 하면 오래된 폐단이 절로 제거될 것이라 하였다.[18] 윤순은 현상 개혁의 방안으로 '수명대전론'을 주창했던 것이다.

윤순의 오위법 복구 주장은 三軍門이 설치되어 오랫동안 기능하던 상황과 정면으로 배치되기에 실현하기 쉽지 않은 실정이었다. 말은 쉽지만 행하는 것은 매우 어려운 상황이었는데, 영조는 그 의미를 인정하면서도 실효성이 없다고 하여 이를 받아들이지는 않았다. 다만 영조는 "대전을 수명하는 것" "古法을 修明하는 것"은 바꿀 수 없는 經論이라고 하여, 윤순이 주장한 바, '수명대전'의 주장 자체를 적극적으로 받아들였다.[19]

『경국대전』의 사문화된 법제의 시행을 통하여 양역의 폐단을 이정하자는 윤순의 『경국대전』 수명론과 『경국대전』을 중시하자는 주장의 의의는 인정하면서도 거기에 실려 있는 법제의 온전한 실현은 현실적으로 불가능하다는 영조의 생각은 '수명대전'을 긍정하면서도 상호 일치하지 않는, 그런 점에서 이는 修明大典論의 분화이기도 했다. 그리고 그것은 윤순으로 대표되는 일부 일군의 세력과 국왕 영조 사이에 나타나는 정치 의식의 분화이기도 했다.

윤순의 생각은 그의 스승 鄭齊斗의 생각이기도 했다. 이는 변란이 일어난 직후 영조와 만난 자리에서 했던 정제두의 발언에서 확인할 수 있다. 정제두는 지금 조선에서 필요한 것은 조종의 法과 조종의 禮를 행하는 것, 그리하여 변개된 『경국대전』을 전면적으로 복구하여 원형을 찾는 것이라고 했다.

> 이미 3백 년 동안에 태평을 일으킨 법이 善을 다하고 美를 다한 것이었으니 오늘날에는 오직 이것을 그대로 들어서 행하는 것뿐입니다. 세종대왕이 예를 마련하고 악을 만들어 동방의 성인이 되었으니, 그 법제는 『經世大典』(經國大典을 말한다-필자)에 갖추어졌고, 예문은 『五禮儀』에 갖추어졌으니 분명하게 행할 수 있습니다. 후세의 儒者들은 대개가 무슨 일을 해야 한다, 무슨 예를 행해야 한다고 말합니다. 그러나 국가는 마땅히 祖宗의 法을 행해야 하고, 조종의 禮를 행해야 합니다.…… 조종의 제도가 자주 變改되었지만, 만약 한꺼번에 복구한다면, 조종이 전날에 이를 쓴 것인데 전하는 어찌 뒤에서 이를 쓰지 못하시겠습니까?[20]

以久行而無弊乎?"

18) 『承政院日記』 영조 3년 11월 5일(丁巳) "我國一部大典, 乃致治之成法, 今不用新法, 但修明大典, 則積弊自祛. 程子曰, 生民之理有窮, 則聖王之法可改, 祖宗數百年治平之具, 載於一部大典, 節目具在, 可擧而行. 爲今之計. 惟有申明舊制, 復設五衛, 然後可以救弊, 若欲就此良役中改之, 則東撐西圮, 終無可成之理矣"

19) 『承政院日記』 영조 3년 11월 5일(丁巳) "上曰, 三公進來, 今日欲博采群議, 而來者亦少, 以十餘人之論, 豈可定大事, 而此乃更張後一初之政, 故欲先問後更加商確矣. 卽今救民之政, 專委三公, 而諸臣所見, 則大提擧之說, 是經論, 至於修明大典一段, 略而是, 其說甚好, 而五衛之制雖好, 今則猝難追復. 三軍門設置已久, 若設五衛, 則當盡行罷撤, 國家養兵之久, 一朝罷之, 則必有大怨, 言之雖易, 行之甚難, 但修明古法, 乃是不可易之經論"

20) 『霞谷集』(10책본), 筵奏, 戊申 五月 初二日 巳時 "祖宗已行之法, 爲三百年至治之根……法制具於經世六

조종의 법제를 복구하여 『경국대전』의 법제를 준행하자는 정제두의 주장이 액면 그대로 조선 초기의 법 질서 속으로 들어가자는 주장인지 어떤지는 명확하지 않다. 정제두는 私賤의 소유와 연관하여 조선의 양반 사대부들이 갖는 특권, 곧 '국가와 더불어 인민을 아우르는 권한[21]'을 박탈하고, 국가의 적극적 개입으로 限田制를 시행, 지주제를 개혁할 것을 구상한 인물이었다.[22] 국법 『경국대전』의 의미를 강조했지만, 실제로는 그 체제를 뛰어 넘는 구상을 지니고 있었다.[23] 그런 점에서 초기 『경국대전』의 질서로 돌아가자는 주장은 修辭일 가능성이 높으며, 오히려 그 언명 속에는 새로운 법전을 만들자는 개혁 구상이 담겨 있을 가능성도 있었다.

이 점은 실제, 영조 6년에 있었던 宋成明의 상소에 대한 영조의 반응에서 어느 정도 감지할 수 있다. 송성명은 이 무렵 '대전'을 수명한다는 영조의 비망기를 본 뒤, 왜 지난날 쵀주 정제두를 초치하여 토론하자는 자신의 상소에 대해 답이 없었던가 하고 항의하였는데,[24] 이에 대해 영조는 정제두를 불러 『경국대전』을 검토하게 되면 또 다른 '대전'을 만드는 일이 생길 것이기에 批旨를 내리지 않았다고 답하였다.[25] 영조는 『경국대전』의 수명을 내세우며 개혁을 강조하는 윤순이나 송성명의 생각에 일단은 동조하지 않고 있었다.

대전의 古法을 복구할 것을 주장하는 윤순의 주장을 일부 받아들이기만 한 영조의 생각은 古今의 시간에 차이가 있으므로 옛 법을 그대로 실행할 수는 없다는 판단 위에서 나온 것, 그런 점에서 대단히 현실적인 생각이기도 했다.

> 治國에는 모두 규모가 있다. 삼대에는 忠·質·文을 숭상했고 漢·唐·宋에 이르러서도 또 일대의 규모가 있었다. 우리나라는 宋과 같이 인후함으로 立國했는데, 지금은 위축되니 또한 宋의 末流와 같다. 그러므로 송의 王安石은 그 까닭을 알고 법제를 변개하니 그가 지은 새로운 법은 모두 다

典, 禮文具於五禮儀. 明白可行. 後世儒者, 當行謀事, 當行謀禮, 而國家惟當行祖宗之法, 行祖宗之禮……但朝宗之制, 數值變改, 若一振之而復舊, 則朝宗用之於前, 殿下豈不能用之於後乎?"

21) 『霞谷集』 卷22, 箚錄 "絶罷私賤所生. 兩班者, 與國幷人民之權, 又君一而民一也"

22) 『霞谷集』 卷22, 箚錄 "限民田. 一戶限三結, 原已過限者雖勿減, 而未過者禁勿過, 未滿者加買, 而滿者不得加買, 冒名買者贖之"

23) 정제두의 사회경제 개혁안에 대해서는 朴京安, 1998 「霞谷 鄭齊斗의 經世論 : 『霞谷集』 中 「箚錄」에 대한 一考察」 『學林』 10 ; 鄭在薰, 1993 「霞谷 鄭齊斗의 陽明學受容과 經世思想」, 『韓國史論』 29 ; 정두영, 1998 「18세기 '君民一體'思想의 構造와 性格 : 霞谷 鄭齊斗의 經學과 政治運營論을 중심으로」 『朝鮮時代史學報』 5 참조.

24) 『承政院日記』 영조 7년 4월 29일(辛酉) "成明曰, 今因金在魯所陳作輟之戒, 臣有所懷, 敢此陳達矣. 歲前臣在野外, 伏見備忘記, 有修明大典之敎, 臣中心欽歎, 敢進一疏. 首言天德王道, 仍請欲法祖宗, 當法祖宗之心. 且曾聞祭酒鄭齊斗, 講究大典, 故以召致討論之意, 竝陳, 則批旨中, 以留意爲敎, 而此一款, 不爲賜答, 大典一書, 亦無令廟堂商確稟施之事, 卽今所擧行, 只是卯仕酉罷而已. 以此觀之, 殿下於凡事, 無實心做去之意, 群下之怠於奉承, 亦由此也. 政事與學問, 本非二致, 必有徹頭徹尾之工, 然後可無作輟間斷之患, 臣願殿下, 更加振刷焉"

25) 『承政院日記』 영조 7년 4월 29일(辛酉) "卿疏中, 以祭酒, 曾有講究爲言, 而若如此, 則便是又作一大典也. 不如仍舊典而申明, 故批旨中所以不答也. 朴文秀在院時所陳, 不過數件循例之事, 而厥後廢閣, 徒爲几上虛文, 予所慨然, 此事宜上下交勉, 予固未能勅勵, 而卿方爲一院之長, 何不常目而, 申飭之也?"

> 나쁜 것은 아니었으나, 오직 時措를 알지 못해 도리어 국가에 화가 미쳤다. 지금 우리나라는 바꾸고 변화하는 것이 아니라 다만 舊典을 修明하는 것이 마땅한데 그 가운데 가장 많이 막혀 행하기 어려운 것에 대해 대략 변통을 가한다면 또한 유지할 수 있을 것이다. 오직 근심되는 것은 오늘날 정신 역량이 이 규모를 세울 수 없을까 근심스럽다.[26]

요컨대, 영조 초반 국정 운영의 주요 논리로 소론계 인물들에 의해 '대전수명론'이 제시되고 있었고, 영조는 그들의 주장을 그대로 받아들이는 것은 아니었지만 그것으로부터 추동되며 정치적 상상력을 키우고, '대전'을 수명하는 작업들을 펼쳐 나갔다. 영조대 정치는 '대전수명론'의 전개와 더불어 본격적으로 전개된다고 할 수 있겠다.

2) 영조의 '大典 修明' 작업과 법전 편찬

'大典修明' 의식은 초기 영조 정치를 이해함에 관건이라고 할 수 있을 정도인데, 이때에 "대전을 수명하는 날을 당하여"란 표현은 관용어처럼 쓰이기도 했다. 영조의 '대전수명' 작업이 본격적으로 이루어지는 것은 영조 6년 12월부터였다. 영조는 이때 "오늘날 百隷의 怠慢은 모두 大典이 오래 동안 침체되었기 때문이다. 修明하고자 한 지가 오래되었는데 이제 반드시 행하고자 한다"[27]고 '대전수명'의 의지를 천명하고 "大典·典錄通考, 政院宜先知悉"하라는 비망기를 내려[28] 승정원의 승지들에게 이 일을 맡겼다. 수명해야 할 일을 『대전』에서 간추리고 이를 영조 자신과 함께 직접 검토, 행할 수 있는 것을 하나 하나 실행하자는 것이었다.

이 조치는 備邊司나 六曹의 핵심 관부에게 맡기지 않고 국왕이 직접 승지와 더불어 일을 챙기는 비상한 방식이었다. 도승지 박문수가 이 명령을 받고 '연소 신진인 승지들이 이 일을 맡으면 신뢰감을 다른 관료들에게 받지 못하고 또 일 만들기를 좋아한다는 비난을 받을 것이니, 備局堂上·六曹長官들로 하여금 법전에서 오늘날 행할 수 있는 것들을 초출하게 하고 다시 사람을 가려 내년부터 '續典'을 만들게 하자'[29]고 요청한 것은 '대전수명' 사업의 성격을 잘 보여준다. 조

---

26) 『承政院日記』 영조 8년 윤5월 28일(癸丑) "凡治國, 皆有規模, 三代忠質文尙矣. 降至漢唐宋, 亦自有一代規模, 我朝則大略如宋, 以仁厚立國, 今之委靡, 亦如宋之末流也. 故宋之王安石, 知其然, 變改法制, 其所作新法, 未必盡非, 而惟不識時措, 乃反禍及國家. 今我朝則不宜更變, 只當修明舊典, 而就其中最窒礙難行者, 略加變通, 則亦可以維持, 而惟患今日精神力量, 無得以立此規模也."

27) 承政院日記』 영조 6년 12월 19일(癸丑) "備忘記, 有良法美規, 而不能行者, 若有常飯例饌, 而不能食者也. 可勝惜哉, 勝國文物制度, 不備之餘, 入我朝大備, 而逮我世宗朝, 五禮儀·經國大典成也後, 尤有所明矣. 制度雖或與大典, 今古之異同者, 又有典錄通考, 可以補焉. 古人云, 欲法堯·舜, 當法祖宗, 新法創規, 皆不若舊規常法, 近日百隷之怠慢, 率由於大典之歲久浸焉者, 予欲修明者久矣. 今則欲必乃行之, 政院宜先知悉"

28) 『承政院日記』 영조 6년 12월 20일(甲寅)

29) 『承政院日記』 영조 6년 12월 24일(戊午) "臣等是年少新進, 不能就信見重於人, 必未免喜事之譏. 然則其事反輕而見格, 須令大臣及備局堂上·六曹長官, 遍覽元書, 擇其宜於今而可行之事, 卽爲抄啓, 以付臣等, 而臣等所見, 如有見漏之條, 亦請添入, 未爲不可矣. 請令大臣·備局堂上·六曹長官, 抄出可行之事, 擇人句管,

정에 맡기지 않고 영조가 승정원 승지들과 더불어 이 일을 직접 추진하겠다는 것이었다.

여기에는 여러 생각이 있었다. 영조는 이렇게 일을 하는 이유를 다음과 같이 들었다. 첫째, 『경국대전』이 오래 되고 『전록통고』가 활용되는 상황에서, 두 법전을 손질하는 것이 쉽지 않은 점이 있다. 둘째, 백성들이 '대전'에 어떤 내용이 들어 있는지 모르는 상황에서 갑자기 이를 행하게 되면 놀랄 것이다. 셋째, 법은 小民들에게 쉽게 행해지고 尊貴한 자들에게는 행해지지 않는데, 나는 소민들에게는 소략하게, 존귀한 자들에게는 엄밀하게 하고 싶다. 하지만 대신들에게 일을 맡기면 언제 만들어질 지 기약할 수 없다. 넷째, 設廳하게 되면 민이나 이서들이 자기에게 해가 닥칠까 두려워하게 되며, 그럴 경우 행해지지 않게 될 것이다. 넷째, '續典'을 만들게 되면 '本典'이 장차 폐기될 것이니, 이렇게 되면 속전을 만들지 않음만 못하다. 이는 근본을 버리지 않는 도가 아니다.[30]

영조의 생각은 결국, 지금은 '경국대전을 수명'하거나 '續典'을 만들기에는 여건이 허락하지 않으며, 그러한 장애를 돌파하는 방법으로 영조가 직접 나선다는 것이었다. 영조는 그리하여 이 일을 천천히 추진하되, 비변사를 비롯한 중앙 관서 관료들의 기강 잡기부터 시작하였다. '卯仕酉罷'의 법부터 비변사를 비롯 중앙 각사에서 시행하는 것이 필요하다는 조치가 그것이었다.[31]

이후, 영조와 승정원의 승지들이 『경국대전』의 조항을 검토하며 수명하는 작업은 그들 업무에서 중요한 사안이 되었으며, 그리하여 이 작업을 통하여 법전의 많은 일들이 재검토되고 실행되었다.[32] 『경국대전』을 수명하는 일은 사용하지 않고 방치해 두어[束閣] 사라져버린 『경국대전』의

以爲續典, 自新年爲始行之, 未知何如?"

30) 『承政院日記』 영조 6년 12월 24일(戊午) "大典之成旣久, 故在今有窒礙難行者, 典錄則載其某事某年承傳, 某事某年革補其闕遺者也, 故無典錄, 則難行大典矣. 然典錄之成, 亦已久而無修明之事, 故又有難行之端. 何者, 民不知大典之爲何言, 五禮儀之爲何事, 卒然行之, 易駭聽聞. 且法, 易行於小民, 而不行於尊貴, 故予欲略於小民, 而密於尊貴也。今欲抄作續典, 則必設纂輯廳, 亦出堂上, 而近來朝臣, 如官猪腹痛之諺, 每事惟遷就爲事, 必無成出之期. 且若設廳, 則曾前有設廳正廳之事, 故愚民輩不知也, 疑有聚斂之端, 胥吏輩亦怨其刪削. 如此則必明[將]置而不行. 予故曰其要約而可行者, 必自搢紳卿大夫, 習熟而後行之也. 且旣成續典, 則本典必將束閣, 反不如不修之爲愈, 亦非所以不棄根本之道也."

31) 『承政院日記』 영조 6년 12월 24일(戊午) "今日行一事, 明日行一事, 久則自然堅固, 惟當以心勿忘勿助長之意, 漸次修明, 可也. 自今爲始, 以卯仕酉罷之法, 申飭各司, 而先自備局而始, 大臣除公故疾病外, 一往鞫坐, 則一赴本司, 勿爲廢闕, 必令六曹各該司, 皆以卯仕酉罷爲例, 可也"

32) 다음은 몇 사례이다.

가. 戶曹判書金東弼疏曰, 伏以臣, 昨伏見憲府啓辭, 以地部兩郎之一併請仍, 謂非遞別之意, 而請加問備之罰. 臣於此, 實不勝瞿然悚蹙之至. 蓋地部郎之準六朔方許遷轉, 自是大典之法. 蓋以其事務緊劇, 理宜久任而責成故也. 一自二郎官定三朔久任之後, 其外諸郎, 則擺却準六之舊規, 朝除夕遷, 遞代紛紜. 諸郎官所掌, 何莫非緊重, 而以此之故, 曹務不擧事多可悶. 臣於筵席, 敢以一依刑曹隸院例, 未滿六朔前, 不得遷轉之意, 有所陳稟而定式, 此不過修明大典之意(『承政院日記』 영조 7년 7월 13일 甲戌)

나. 上曰, 大典, 直提擧以下, 竝有夜行之禁, 此亦修明大典之一事也, 今復各別申飭, 可也(『承政院日記』 영조 9년 11월 10일 丁亥)

다. 又啓曰, 憲府之職, 在於正風俗·伸冤枉·禁濫僞等事, 而近來職事頹壞, 所謂茶時之坐, 不過若干犯禁及風聞者決罪而已. 所謂伸冤枉, 一事廢已久矣. 祖宗之法, 凡有冤枉, 先告憲府, 而猶有冤, 然後始許擊鼓上言, 而今則訴冤者, 惟以擊鼓上言爲事, 而未嘗經由於憲府, 憲府亦不以此, 爲其職任, 故訴冤者, 相續於闕

현실적 생명력을 살리는 일이었다. 오랜 시간이 지속되며 나타나는 효과 또한 적지 않았는데, 이를테면 "舊典을 수명하여 퇴락한 기강을 떨치고 쇄신하니, 위로는 廊廟에서 아래로는 庶僚에 이르기까지 卯時에 나와 酉時에 퇴근하지 않는 경우가 없다"[33]는 평은 그 한 모습이었다. 영조의 의도가 어느 정도 효과를 거두고 있었다고 할 수 있는데, 그렇다고 해서 영조는 특별히 새로운 법제를 제정하거나 새로운 법전을 만들려고 하지 않고 있었다.

여기서 새로운 법전이란 『경국대전』과 다른 『속대전』을 말한다. 영조의 생각은 『경국대전』에 규정되어 있는 최소한의 내용을 새롭게 재정비하자는 수준에 머물러 있었다. 박문수와의 대화에서 드러나는 대로, 『속대전』을 만들게 되면 『경국대전』이 아무 쓸모 없는 것이 된다는 것, 그래서 근본을 버리게 된다는 것이 영조가 새로운 법전 『속대전』 정비를 주저하는 주요한 이유였다.[34]

이러한 상황에서 기존에 나와 있던 여러 법전을 새로이 증보하고 재편하는 일이 벌어졌다. 1733년(영조 9) 경, 『新補受敎輯錄』이 편찬되고, 1738년(영조 14) 경에는 『增補典錄通考』가 틀을 갖추었다.[35] 두 책은 『경국대전』 이후의 변화된 법을 정리한 법전이었지만 그 체제에서 큰 차이를 지니고 있었다.

『신보수교집록』은 1698년(숙종 24)년의 『受敎輯錄』과 이후에 나온 수교를 모두 수록하고 있다.[36] 『受敎輯錄』이 1493년(성종 24)의 『大典續錄』(이하 『속록』), 1542년(중종 37)의 『大典後續錄』(이하 『후속록』)을 같이 담고 있으므로, 『신보수교집록』 또한 『경국대전』 이후에 나온 수교를 포괄하고 있는 셈이다. 『신보수교집록』은 『경국대전』의 원문은 싣지 않았으며, 『경국대전』 이후의 변화된 내용만 항목별로 수록하였다.

이에 비해, 1706년(숙종 32)에 만들어진 『전록통고』는 『경국대전』의 원문은 물론이거니와, 『속록』, 『후속록』, 『수교집록』, 『신보수교집록』 등 기존에 나온 수교집의 내용을 한 체계 속에 통합하는 형식을 취하였다. 『전록통고』라는 이름 그대로, 기존 조선에서 시행되었던 법령을 집대성한 법전이었다. 『경국대전』과 여러 '집록'을 하나로 묶어 考覽하고자 한 것이 『전록통고』의 의도였다. 『증보전록통고』는 『전록통고』의 편집 원칙을 그대로 지키며 만들어졌다.

영조와 승정원의 승지들을 중심으로 『경국대전』의 수명이 이루어지고 있던 1734년(영조 10)

下, 不勝其猥濫, 而憲臣則漠然不相干, 設官分職之意, 豈端使然哉? 請自今申明舊典, 凡有冤抑者, 先訴憲府, 不受憲府退狀, 而直爲擊鼓上言者, 一切勿施, 作爲定式, 以爲尊國體擧憲職之道(『承政院日記』 영조 10년 1월 9일 丙戌)

33) 『承政院日記』 영조 7년 1월 16일(庚辰)

34) 『承政院日記』 영조 6년 12월 24일(戊午) "且旣成續典, 則本典必將束閣, 反不如不修之爲愈, 亦非所以不棄根本之道也. 喉院卽人主之喉舌, 而出納惟允之地, 予之所以付之六房者, 實欲其常目熟習, 非令一時盡爲修明也. 時以該房事, 入告申飭, 則此非越俎, 亦非專擅, 都會一堂, 豈不好哉? 只欲修明舊典, 非欲改作新法也"

35) 구덕회, 1997 「各司受敎·受敎輯錄·新補受敎輯錄 해제」 『各司受敎 受敎輯錄 新補受敎輯錄』, 서울대학교 규장각

36) 위의 글.

을 전후한 시기, 두 형태의 법전이 새로 나온 것은 어떤 의미일까? 『증보전록통고』의 간행에서 이를 유추할 수 있다. 본래 『전록통고』는 영조대 『경국대전』을 수명하는 시기에 『경국대전』을 보완하는 책으로 활용되었다. 그러다가 영조 10년경, 아직 『속대전』을 만들지 않은 상황에서, 현실상 『전록통고』 이후의 여러 수교를 새로 묶어 정리할 필요가 크게 늘어나고 있었다. 다음 자료에서 볼 수 있는 대로, 중앙과 외방에서 쓰는 법전이 달라 법의 통일적 운용이 이루어지지 않는 상황이 만들어지고 있었던 것이다.

> 『전록통고』는 『대전』과 수교를 분류하여 완성한 것이다. 반포하여 준용한 것이 지금 이미 30년이나 되었는데 그 뒤에 나온 수교 또한 거의 3권이나 된다. 이것들은 모두 成典 외 일시에 裁斷한 것으로 本曹에서는 新 受敎를 사용하고 外方에서는 오직 成典만을 사용한다. 서울과 외방의 법의 사용이 크게 다르니 실로 劃一의 의미와 어긋난다.[37]

> 『전록통고』는 故 相臣 崔錫鼎이 『經國大典』과 수교를 합하여 편집한 것이다. 『수교집록』 이후 혹 京司로 내려간 수교도 있고 혹 각 道로 내려간 수교도 있는데 아직 通融한 編輯이 이루어지지 않았다. 그래서 서울과 지방에서 照律하는 것이 그 輕重으로 살피면 혹 같지 않음이 있다.[38]

전자는 1734년(영조 10) 1월 형조판서 李衡佐의 주장이고, 후자는 1734년(영조 10) 10월 호조판서 李廷濟의 발언이다. 두 사람 의견의 핵심은 중앙과 지방에서의 법 운용이 균일하게 이루어지지 않고 있으며, 법의 통일을 위해 새로운 법전을 편찬할 필요가 있다는 것이었다. 그러한 문제 의식의 산물이 곧 『증보전록통고』였다. 이 책은 李衡佐·鄭彦燮·金若魯 등 3사람이 纂修하고 판서 宋眞明이 주관하여 편집하였다.[39] 하지만 이 편집본은 더 이상의 진척이 없어 책으로 公刊되지는 못했다.[40]

『典錄通考』, 『增補典錄通考』(이하 『증보통고』)는 『속대전』이 만들어지기 전 단계의 법전의 형

37) 『承政院日記』 영조 10년 1월 5일(壬午) "刑曹參議李衡佐, 出班奏曰, 臣以職掌, 有所仰達矣. 德敎, 守一道而無變, 刑政, 隨時俗而損益矣. 大典, 有前·後續錄, 續錄後有受敎輯錄, 而與大典, 或不無牴牾者, 故復撰典錄通考, 此則大典·受敎, 分類而成者也. 頒布遵用, 今已三十餘年, 而厥後新受敎, 亦幾至數三卷. 此皆成典外, 一時裁斷者, 本曹則多有新受敎, 外方則全用成典, 京外用法, 大相不同, 實有乖於畫一之義"

38) 『承政院日記』 영조 10년 10월 20일(壬戌), "戶曹判書李廷濟曰, 典錄通考, 乃故相臣崔錫鼎, 合大典與受敎, 輯錄編成者, 蓋受敎輯錄以後, 前後受敎之或下京司, 或下各道者, 尙未能通融編輯, 故京外照律, 或有輕重之不同, 臣亦附陳疏末, 李衡佐亦有所仰達矣. 令刑曹收聚, 而法律釐正, 至重, 刑曹不可獨爲句管, 畢竟與大臣·諸宰確處, 似宜矣"

39) 『承政院日記』 영조 15년 7월 14일(戊午) "寅明曰, 增補典錄通考, 曾令李衡佐·鄭彦燮·金若魯三人, 纂修, 而使故判書臣宋眞明, 主管矣. 今則已爲成書, 臣方取來考閱, 而眞明歿後, 更無句管釐正之人. 備局堂上中, 令趙顯命主管釐正後, 下於芸閣, 以爲印布之地, 似好矣"

40) 영조 18년에도 이 책을 간행해야 한다는 이야기가 있었음을 확인할 수 있다.(『承政院日記』 영조 18년 9월 11일 丁卯)

식, 내용을 잘 보여준다. 이들 두 법전의 구성과 내용을 통해 『속대전』이 만들어지기 직전의 법전 상황을 어느 정도 정리할 수 있겠다. 『전록통고』가 편찬된 것은 『수교집록』이 만들어진 이후였다. 조선 정부에서는 1701년(숙종 27)에 이 책의 편집을 시작, 5년 뒤 1706년 8월에 완료하였다. 이때 이 일을 주도한 인물은 崔錫鼎이었으며, 실무자는 備邊司 郎廳 李彦慶 등이었다. 법전 편찬에 주도적인 역할을 했던 인물들은 대체로 소론계 관료들이었음을 주목할 수 있다.[41] 최석정은 말할 것도 없거니와 南九萬의 제자였던 이언경 역시 소론계 인물이었다.[42] 현실 조선의 정체성을 중시했던 少論의 학풍이 이 같은 법전 정비에서 구체화됨을 주목해볼 수 있겠다.

『전록통고』는 이름 그대로, 『경국대전』과 그 뒤에 나온 '三錄'(『大典續錄』·『大典後續錄』·『受敎輯錄』)의 조문을 통합하여 만들었다.[43] 각 항목별로, 『경국대전』의 조문을 먼저 싣고 이어 『속록』 『후속록』 『수교집록』의 순으로 해당 조문을 실었다. 그 서술 형식으로는 『경국대전』의 조문은 맨 윗머리에서 시작한 반면에 『속록』 이하의 새로운 내용은 위에서 한 칸씩 띄어 『경국대전』과 이후의 내용을 구분하고자 하였다. 이 방식은 『전록통고』의 범례에서 특기한대로 『경국대전』이 經이라면 '三錄'은 傳이 되는 방식이었다.[44] 또 각 조문별로, 수교를 내린 해가 언제인지 작은 글씨로 明記하였다.

『전록통고』는 이와 같이 『경국대전』과 『경국대전』 이후의 여러 자료를 한 책 속에 일목요연하게 제시했기에 그 내용이 대단히 번잡했지만, 한편으로는 형식상 한층 진전된 양식을 갖추었다. 16세기의 『대전속록』이나 『대전후속록』, 17세기의 『수교집록』 등에는 없는 장점을 『전록통고』는 가지게 된 셈이었다. 이런 까닭으로 『전록통고』는 『경국대전』과 짝을 이루어 유용하게 활용되었다.[45]

『증보통고』는 『전록통고』의 내용에 『新補受敎輯錄』의 내용을 더하여 완성되었다. 『전록통고』와 마찬가지로 각 항목별로 『경국대전』의 원문을 먼저 싣고 이어 『속록』 『후속록』 『수교집록』 『신보수교집록』의 순으로 체계를 구성하였다. 그만큼 양이 늘어나고 또 번잡해졌음을 보게 된다. 『신보수교집록』은 『수교집록』 이후에 나온 약 35년간의 수교를 모은 책이었다. 『증보통고』는 이리하여, 『속대전』이 만들어지기 직전, 대부분의 자료를 집성하였다. 『증보통고』의 구성을 6전별로 살피면 다음과 같다.

---

41) 마찬가지로 『受敎輯錄』도 소론계 인물들이 편찬을 주도했다.

42) 『約軒集』 권14, 司諫院大司諫李公行狀 "公諱彦經 字士常, 又字道常……十三, 受學于藥泉南相公, 藝業日進, 相公甚器重之……戊寅秋, 拜持平, 承召還京. 時司諫鄭澔疏斥明齋尹先生, 公肆誣衊, 公啓請罷職, 以鎭朝議定士論. 上批以所論明快, 卽賜開允, 差備局郎, 纂集典錄通考"

43) 『典錄通考』에 실린 조항은 『增補典錄通考』의 조항 참조.

44) 『典錄通考』 凡例, "大典如經書, 三錄如傳註, 大典則書于極行, 三錄則低一字書之, 以示輕重之別"

45) 『英祖實錄』 6年 12月 癸丑 참조.

표 1 『增補典錄通考』의 典別 구성

各 典	항 목	비고
吏 典	內命婦 外命婦 京官職 東班官階 奉朝賀 內侍府 雜職 **宣惠廳 備邊司 左右捕盜廳** 外官職 土官職 京衙前 取才 薦擧 諸科 除授 限品敍用 告身 **署經** 政案 解由 褒貶 考課 祿牌 差定 遞兒 老人職 追贈 贈諡 給假 改名 相避 鄕吏 **久任 祭享 雜令 守令 功臣**	·각 아문을 東班官階라는 항목으로 소개함 ·左右捕盜廳은 『증보통고』의 신항목
戶 典	經費 戶籍 量田 籍田 祿科 諸田 **堤堰** 田宅 給造家地 務農 蠶室 軍資倉 常平倉 會計 支供 解由 兵船載糧 魚鹽 外官供給 收稅 遭轉 稅貢 雜稅 國弊 **奬勸** 備荒 賣買限 徵債 進獻 徭賦 雜令 **給復 還上 作紙**	
禮 典	制科 儀章 生徒 五服 儀注 宴享 朝儀 事大 待使客 祭禮 奉審 致祭 陳幣 奉祀 給假 立後 婚嫁 喪葬 **山訟** 取才 用印 依牒 藏文書 **奬勸** 頒氷 惠恤 雅俗樂 選上 度僧 寺社 參謁 京外官迎送 京外官相見 京外官會座 請臺 雜令 用文字式	
兵 典	京官職 西班官階 雜職 外官職 土官職 京衙前 (伴倘) 外衙前 軍官 驛馬 草料 試取 武科 **內禁衛** 番次都目 軍士給仕 諸道兵船 告身 褒貶 入直 擲奸 行巡 啓省記 門開閉 侍衛 疊鼓 疊鐘 符信 敎閱 屬衛 名簿 番上 留防 給保 成籍 軍士還屬 復戶 免役 給假 救恤 城堡 軍器 兵船 烽燧 厩牧 積蓄 護船 迎送 路引 改火 禁火 雜類 用刑 **內命婦儀 除授 遞兒 薦狀 騎載馬 奬勸 加階 禁獵 驛路 捕虎 禁制 水軍 皂隷羅將 差定 雜令 軍制 賞典 徙民 軍律**	·각 아문을 西班官階라는 이름으로 소개함 ·內禁衛는 『증보통고』의 신항목 ·伴倘 빠짐
刑 典	用律 決獄日限 囚禁 推斷 禁刑日 濫刑 僞造 恤囚 逃亡 才白丁 團聚 捕盜 贓盜 元惡鄕吏 銀錢代用 罪犯準計 告尊長 **用刑 省鞫 屬公** 禁制 **犯越** 訴冤 停訟 賤妾 賤妻妾子女 **身立役 大小員人** 公賤 私賤 賤取婢産 闕內各差備 跟隨 諸司差備奴跟隨奴 外奴婢 **殺獄 檢驗 奸犯 赦令 贖良 補充隊 聽理 文記 雜令**	·身立役과 大小員人·檢驗·文記는 『증보통고』의 신항목
工 典	橋路 營繕 度量衡 院宇 舟車 栽植 鐵場 柴場 寶物 京役吏 **雜令** 工匠	

* 굵은 글씨는 『경국대전』 이후 새로 첨가된 항목, ( ) 항목은 『경국대전』에 있었으나 누락된 경우이다.

『증보통고』는 『경국대전』과 '三錄'에 실린 항목을 빠짐없이 싣는 것을 원칙으로 하였다.[46] 「전록통고」보다 그 항목이 늘어났는데, 『증보통고』에 최초로 등장하는 항목도 있다. 『경국대전』과 비교할 때, 각 전별 항목 변화는 다음과 같다. 이전에서는 署經·久任·祭享·雜令·守令·功

46) 『增補典錄通考』는 범례가 없다. 그러기에 구성 원칙이 명확하게 제시되는 않았는데, 구성 방식이 『전록통고』와 아주 비슷하다. 『전록통고』가 견지했던 "以經國大典爲主, 前後續錄及受敎輯錄諸條, 分隸於大典本條之下"의 범례를 따랐다고 할 수 있다.

臣·宣惠廳·備邊司·左右捕盜廳 항목이 새로 들어갔다. 左右捕盜廳 항목은 『증보통고』에서 독립항목으로 된 경우이다. 호전에서 빠진 항목은 없으며, 堤堰·給復·還上·作紙가 첨가되었다. 예전에서는 山訟 항목이 첨가되었다. 병전에서는 伴倘이 빠지고 여러 항목이 신설되었다. 內禁衛·內命婦儀·除授·遞兒·薦狀·騎載馬·奬勸·加階·禁獵·驛路·捕虎·禁制·水軍·皂隷羅將·差定·雜令·軍制·賞典·徒民·軍律 등이 『경국대전』에 비해 새로 첨가된 항목이다. 內禁衛는 『증보통고』에서 독립 항목으로 비중 있게 다루어졌다. 형전에서는 用刑·省鞫·屬公·犯越·身立役·大小員人·殺獄·檢驗·奸犯·赦令·贖良·補充隊·聽理·文記·雜令이 첨가되었다. 身立役과 大小員人·檢驗·文記는 『증보통고』에서 최초로 등장했다. 공전에서는 京工匠·外工匠이 제외되었다.

이상에서 살핀 대로 영조 6년 이후 본격화된 영조의 '대전수명' 노력은 영조 정국 운영의 주요한 한 흐름이었다. 『경국대전』의 의미를 재발견하는 가운데 새로운 법전을 어떻게 편찬할 것인가가 영조의 큰 고민이었던 것으로 보인다. 이후 10여년의 시간이 흘렀지만 『경국대전』을 잇는 수준의 법전은 아직 만들어지지 않았다. 대신 숙종 때까지의 법전 전통을 이은 법전이 만들어지고 있었다. 『신보수교집록』 『증보전록통고』 두 법전이 그것이다.

3. 『續大典』의 편찬과 '法朝宗論'의 천명

1) 『續大典』과 조선의 '一王之制'

오랫동안 유보되어 오던 『속대전』 편찬 작업의 움직임은 1740년(영조 16) 무렵부터 본격화되었던 것으로 보인다. 召對 시간에 영조가 역대 法文의 문의에 대해 논하기도 하고,[47] 사대부가 律令을 몰라서는 안된다고 하여 영조가 대신을 시켜 율령을 抄定하게 하는[48] 일들이 나타나는 것에 대해 실록에서는 『속대전』 편찬을 위한 과정이었다고 기록했다.

하지만 실제로 『속대전』 편찬이 본격 추진된 것은 1743년(英祖 19)이었다. 이 해 영조는 纂輯廳을 설치하고, 具宅奎, 鄭夏彦, 金尙星 등에게 실무를 맡겨 『속대전』의 편찬을 주관하도록 하였다.[49] 이후 완성까지 몇 년의 기간이 소요되었는데, 정리된 법 조항과 조문은 일일이 국왕의 裁決을 거쳤다.[50] 『속대전』 편찬 작업 도중 영조는 또 관계자들을 불러 자신의 의견이 법 조항

47) 『英祖實錄』 권51, 16年 4月 丁亥.
48) 『英祖實錄』 권51, 16年 5月 癸卯.
49) 『英祖實錄』 권59, 20年 7月 己亥.
50) 『續大典』 「凡例」 "前後受敎, 又不無異同輕重之別, 存刪折衷, 悉稟睿裁"

에 반영되도록 하였다.[51]

1744년에 이르러 『속대전』은 전체 모습을 드러내었다. 1744년 10월, 영조는 찬집하는 신하들을 인견하여 이들과 직접 『속대전』을 강론하였으며,[52] 그 해 12월에는 『속대전』 찬집에 참가한 실무자들에게 상을 내려 그 노고를 기렸다.[53] 1746년(영조 22), 정부는 몇 가지 보완 작업을 거쳐 『속대전』 편찬을 마무리하고 이를 印刊하였다.[54]

『속대전』의 구성은 특이하다. 『경국대전』에 실린 전 원문을 싣지 않고, 『경국대전』 이후로 변화가 있는 내용만 실었다. "今就大典所不載者 並續輯"의 원칙이었다. 그러기에 『속대전』에서는 『경국대전』에 없는 항목이 많으며, 『경국대전』의 원문도 확인할 수 없다. 이 점은 『속대전』 직전에 만들어졌던 『증보통고』와는 전혀 다른 방식이었다. 『경국대전』과 『속대전』의 구성을 각 전별로 비교해 보면 다음과 같다.

표 2 『경국대전』과 『속대전』의 항목 비교

\	經國大典	續大典	비고
吏典	**內命婦 外命婦** 京官職 **奉朝賀 內侍府** 耆老所 雜職 外官職 土官職 **京衙前** 取才 薦擧 諸科 除授 **限品敍用 告身 政案 解由** 褒貶 考課 祿牌 差定 **遞兒** 老人職 追贈 贈諡 給暇 改名 相避 **鄕吏**	京官職(**耆老所**·각아문·**各陵**·**各殿**) 外官職 取才 薦擧 諸科 除授 **署經** 褒貶 考課 祿牌 差定 老人職 追贈 贈諡 給暇 改名 相避 **雜令**	『경국대전』 30조항 『속대전』 18조항
戶典	經費 戶籍 量田 籍田 祿科 諸田 田宅 **給造家地 務農** 鰥室 軍資倉 常平倉 會計 支供 解由 兵船載糧 魚鹽 外官供給 收稅 遭轉 稅貢 雜稅 國弊 **奬勸** 備荒 賣買限 徵債 **進獻** ***徭賦*** 雜令	經費 戶籍 量田 籍田 祿科 諸田 田宅 鰥室 **倉庫** 會計 支供 解由 兵船載糧 魚鹽 外官供給 收稅 遭轉 稅貢 雜稅 國弊 備荒 賣買限 徵債 **徭**役 雜令	『경국대전』 30조항 『속대전』 25조항
禮典	制科 儀章 **生徒 五服** 儀注 宴享 朝儀 **事大** 待使客 祭禮 奉審 致祭 **陳幣** 奉祀 給暇 立後 婚嫁 喪葬 取才	制科 儀章 儀注 宴享 朝儀 待使客 祭禮 奉審 致祭 奉祀 給假 立後 婚嫁 喪葬 取	『경국대전』 36조항 『속대전』 26조항

51) 그 하나가 全家徙邊律을 완화시키는 조처였다. 영조는 1744년(영조 20) 7월에 형조판서 徐宗玉을 불러 全家徙邊에 관한 처벌조항을 대폭 줄이라고 하였다. 자신의 뜻은 '寬'에 있다함이었다.(『英祖實錄』 권59, 20年 7月 辛巳) 또 百官의 公服을 고치는 문제를 두고도 영조는 찬집청에 하교하여 추가로 기록하게 하였으며, (『英祖實錄』 권60, 20年 8月 己酉) 찬집청의 당상관 구택규는 受敎가 대단히 번잡한 것은 ≪대전≫을 상고하지 않고 마음대로 奏達하기 때문이므로 앞으로는 이를 금지해야 한다고 하여 영조의 허락을 받기도 했다.(『英祖實錄』 권60, 20年 9月 辛卯).

52) 『英祖實錄』 권60, 20年 10月 丙寅.

53) 『英祖實錄』 권60, 20年 12月 壬子.

54) 『英祖實錄』 권63, 22年 4月 丙子 "續大典印本成, 校正堂上具宅奎加資, 郎廳鄭夏彦授準職"

	用印 **依牒** 藏文書 奬勸 頒氷 惠恤 雅俗樂 選上 度僧 **寺社** **參謁** **京外官迎送** 京外官相見 **京外官會座** **請臺** 雜令 用文字式	才 用印 藏文書 奬勸 頒氷 惠恤 雅俗樂 選上 度僧 京外官相見 雜令 用文字式	
兵典	京官職 **雜職** 外官職 **土官職** 京衙前 伴倘 **外衙前** 軍官 驛馬 草料 試取 番次都目 軍士給仕 諸道兵船 武科 告身 褒貶 入直 擲奸 行巡 啓省記 門開閉 侍衛 **疊鼓** **疊鐘** 符信 敎閱 屬衛 名簿 番上 留防 給保 成籍 軍士還屬 **復戶** 免役 **給假** **救恤** **城堡** 軍器 兵船 烽燧 廐牧 **積蓄** **護船** **迎送** **路引** **改火** **禁火** 雜類 用刑	京官職 雜職 外官職 京衙前 伴倘 軍官 驛馬 草料 試取 番次都目 軍士給仕 諸道兵船 武科 告身 褒貶 入直 擲奸 行巡 啓省記 門開閉 侍衛 符信 敎閱 屬衛 名簿 番上 留防 給保 成籍 軍士還屬 免役 軍器 兵船 烽燧 廐牧 **驛路** 禁火 雜類 用刑 **雜令**	『경국대전』 51조항 『속대전』 40조항
刑典	用律 決獄日限 囚禁 推斷 禁刑日 濫刑 僞造 恤囚 逃亡 **才白丁團聚** 捕盜 贓盜 元惡鄕吏 **銀錢代用** 罪犯準計 告尊長 禁制 訴冤 停訟 **賤妾** 賤妻妾子女 公賤 私賤 **賤取婢産** 闕內各差備 **跟隨** 諸司差備奴跟隨奴 **外奴婢**	用律 決獄日限 囚禁 推斷 禁刑日 濫刑 僞造 恤囚 逃亡 捕盜 贓盜 元惡鄕吏 罪犯準計 告尊長 禁制 訴冤 停訟 賤妻妾子女 公賤 私賤 闕內各差備 諸司差備奴跟隨奴 **殺獄** **檢驗** **姦犯** **赦令** **贖良** **補充隊** **聽理** **文記** **雜令**	『경국대전』 28조항 『속대전』 31조항
工典	橋路 營繕 度量衡 **院宇** 舟車 栽植 **鐵場** 柴場 **寶物** 京役吏 雜令 工匠 **京工匠** **外工匠**	橋路 營繕 度量衡 舟車 栽植 柴場 京役吏 雜令 工匠	『경국대전』 14조항 『속대전』 9조항

* 『경국대전』의 굵은 글씨 항목은 『속대전』에 실리지 않았으며 『속대전』의 굵은 글씨 항목은 『경국대전』에 없는 새로운 항목이다.

吏典의 경우, 『경국대전』은 30조항 『속대전』은 18조항으로, 『경국대전』의 內命婦·外命婦·奉朝賀·內侍府·限品敍用·告身·政案·解由·遞兒·鄕吏가 『속대전』에는 실려 있지 않다. 『경국대전』 이후, 이들 항목에서는 변화가 없었다는 이야기이다. 반면, 『속대전』에서는 署經과 雜令이 새로운 항목으로 등장했다. 『경국대전』 이후 새로 생긴 항목이다.

戶典의 경우, 『경국대전』에서는 30조항 『속대전』에서는 25조항이 실렸다. 『경국대전』의 給造家地·務農·蠶室·奬勸·進獻·徭賦(役)가 『속대전』에 수록되지 않았으며, 『경국대전』의 軍資倉과 常平倉은 『속대전』에서 倉庫 항목으로 바뀌었음을 볼 수 있다.

禮典은 『경국대전』 36조항 『속대전』 26조항이다. 『경국대전』의 生徒·五服·事大·陳幣·依牒·寺社·參謁·京外官迎送·京外官會座·請臺에서 변화가 없었음을 알 수 있다. 『속대전』에 새로 생긴 항목은 없다.

兵典은 『경국대전』 51조항 『속대전』은 40조항이다. 『경국대전』의 雜職·土官職·外衙前·疊

鼓·疊鐘·復戶·給假·救恤·城堡·積芻·護船·迎送·路引·改火가 『속대전』에 누락되었고, 『속대전』에는 驛路·雜令 2항목이 신설되었다.

刑典은 『경국대전』 28조항 『속대전』 31조항이다. 『경국대전』에서는 才白丁團聚·銀錢代用·賤妾·賤取婢産·賤隨·外奴婢 항목에 변화가 없고, 『속대전』에는 殺獄·檢驗·姦犯·赦令·贖良·補充隊·聽理·文記·雜令 등이 새로 생겼음을 알 수 있다. 새로운 항목이 가장 많이 생긴 분야가 형전임도 확인할 수 있다.[55] 이점은 『속대전』 편찬이 가지는 의의를 잘 보여준다. 『경국대전』이 만들어진 이후, 사회 여러 관계 속에서 일어나는 갈등, 국가에 대한 민의 저항 등이 갈수록 심해지는 상황에서 조선에서는 이들 갈등을 조절하고 해소하거나 억제하는 방법과 논리를 적극 개발하였다. 형전의 늘어난 조항은 이러한 양상을 풍부하게 보여는 주는 것이다. 또한 『속대전』은 복잡한 변화에 대한 번다한 법적 대응을 일목요연하게 정리함으로서, 법전을 효율적으로 운영함에 디딤돌이 되었다.

工典에서의 변화는 생각보다 큰 편이다. 『경국대전』 14조항인데 비해 『속대전』은 9조항만 수록하였다. 『경국대전』에서 院宇·鐵場·寶物·京工匠·外工匠 등에 변화가 없었으며, 『속대전』에서는 새로 생긴 항목이 없다.

항목의 변화를 통해 살핀다면, 전체적으로 보아 『속대전』의 항목은 『경국대전』에 비해 그다지 큰 차이를 보이지 않는다. 『속대전』에서 새로 생긴 항목은 署經·雜令(이전), 倉庫, 驛路·雜令(병전), 殺獄·檢驗·姦犯·赦令·贖良·補充隊·聽理·文記·雜令(형전) 등이다.

요컨대, 『속대전』은 형태상 『경국대전』을 이어, 『경국대전』 이후의 법령만 새로이 정리한 법전이었다. 그 자체만으로는 온전히 기능할 수 없는, 체재 상 완결적이지 못한 법전이었다. 『속대전』은 『경국대전』과 한 짝을 이루는 법전이었다. 『경국대전』이 '原大典'이라면 이 책은 말 그대로 '續大典'이었다. 그러기에 두 책은 독자적으로 존재하지 못하고 상호 의존적인 성격을 지니었다. 그 자체만으로는 매우 불완전하며, 그래서 『경국대전』이 없으면 『속대전』이 의미가 없고, 『속대전』이 없으면 또 『경국대전』도 제 구실을 못하는 그러한 관계였다. 『속대전』의 간행을 두고, 영조가 『원대전』과 『속대전』을 '일체로 간행하라'[56]고 명령했는데, 이는 두 책이 가진 이 같은 관계를 잘 드러내 보여준다 하겠다. 그런 점에서 『속대전』은 '三錄'이나 『증보통고』 등과 달라 보일 것이 없었다.[57] 그러나 다른 측면에서 살피면 그렇지 않았다. 『속대전』은 이전에 나왔던 법전법령을 총괄한, 『경국대전』과 같은 位格의 최상위 법전으로서의 특성을 지니고 있었다.

---

55) 이에 대해서는 沈載祐, 1995 「18세기 獄訟의 성격과 刑政運營의 변화」 『韓國史論』 34 ; 조윤선, 2002 『조선후기 소송연구』, 국학자료원 ; 조윤선, 2009 「英祖代 濫刑, 酷刑 폐지 과정의 실태와 欽恤策에 대한 평가」 『朝鮮時代史學報』 48 참조.

56) 『英祖實錄』 권61, 21年 5月 己亥 "命藝閣, 原大典·續大典, 一體刊行"

57) 이점은 『大典通編』을 만들게 되는 현실적인 한 요인이었다.(『雙溪遺稿』 卷9, 大典通編序 "續典成於甲子, 而先王敎令之後於甲子者尙多, 其敢專於近而忽於遠乎, 且原典續典各有一書, 艱於考據, 予嘗病之, 宜取二典及舊今受敎, 通爲一編")

『속대전』이 지향한 것은 형식상 이전에 이루어진 번잡한 법령을 일목요연하게, 계통적으로 정리하여 이를 恒法化하는 것이었다. 이를테면 여러 수교를 집대성하여 이루어진 『증보통고』는 그 형식에서 보면 최고 수준을 보였지만, 한편으로 많은 한계를 안고 있었다. 내용이 번잡하고 체계적이지 않았다. 이 법전은 숱하게 나온 많은 수교와 법령을 기계적으로 분류하고 묶은 책에 불과했다. 『속대전』의 원칙은 『증보통고』에 실린 수교가 번잡하고 항목 상호간에 내적인 질서가 부족하므로, 간략히 함과 동시에 계통을 세워 체계화하자는 것이었다.[58] 이를테면, 수교·법령과 '典'과의 상관 관계가 약하여 제 자리로 들어가지 못하고 뒤섞여 있는 경우에는 분류하여 적절한 위치로 옮겼다.

그런 까닭으로 『속대전』은 『증보통고』에 실린 내용을 바탕으로 하면서도 여기에 실린 내용을 있는 그대로 수록하지는 않았다. 『증보통고』에 있던 조문이 『속대전』에서 빠지기도 했고, 혹은 조금 변형되어 실리기도 했으며, 여러 항목이 하나의 항목으로 통합되기도 했다.[59] 『속대전』은 『증보통고』를 바탕으로 하면서도 새로이 변화하였다. 『증보통고』 吏典의 '京官職' 조항이 『속대전』에서 어떠한 방식으로 반영되는지를 살펴보자.

표 3 『增補典錄通考』 吏典 '京官職' 항목의 『續大典』 수용

\	續錄	後續錄	受敎輯錄	新補受敎輯錄	(增補)典錄通考
총 조문	7	3	41	52	103
『속대전』 수록 조문	4	1	29	23	57
수록률(%)	50.7	33	72	42	56

<표 3>에서 보는 바, 『증보통고』 吏典의 '경관직' 항목에 실린 조문의 수는 모두 103개이다. 『속록』, 『후속록』, 『수교집록』, 『신보수교집록』의 조문이 모두 망라되어 있는데, 『수교집록』의 조문이 가장 높은 비율로 반영되어 있다. 이들 전 항목이 『속대전』에 수록된 비율은 약 56%쯤 된다. 그런데, 『속대전』에 반영된 『증보통고』의 경관직 항목이 『속대전』에서 모두 吏典의 京官

58) 『續大典』 續大典凡例 "各典序次, 一遵大典, 而分綱立目, 俾有統屬, 混入諸典者, 隨類移錄"

59) 다음은 그 사례이다. 『續大典』 吏典 '薦擧'에 나오는 "○各道前銜及生·進·幼學之才行表著者, 每式年歲首, 一鄕人, 保擧于守令, 報觀察使抄薦 下三道, 無過三人, 上五道, 無過二人, 各其名下懸錄其才行, 生·進則年三十以上, 幼學則四十以上, 前銜則不拘年歲 或所薦人名實不副年歲冒錄者論罪 一鄕保擧人, 以貢擧非其人律論, 觀察使·守令罷職"은 『受敎輯錄』의 4 조문(○鄕薦, 下三道, 無過三人, 上五道, 無過二人 ○道內前銜及生進·幼學中才行表著者, 每式年歲首抄選而各其名下懸錄其才行 ○生·進則年年三十以上五十以下, 幼學則四十以上五十以下, 前銜則不拘年歲而六十外人物爲抄選 ○被薦人名實不副年歲冒錄則 一鄕保擧人從重科罪, 守令監司罷職)을 통합한 것이었다. 한편, 조문을 조정하기도 하였는데, 『續大典』 吏典에 실린 "江華分敎官, 仕滿六十朔, 則遷轉實職"이 『新補受敎輯錄』에는 "江華分敎官, 仕滿五十朔, 則遷轉實職"로 실려 있다.

職으로 분류되어 수록되지는 않았다. 다음 표에서와 같이 9개 분야로 나뉘어 실리는 것을 볼 수 있다.[60]

표 4 『增補典錄通考』 京官職 항목의 『續大典』 배치

京官職	外官職	諸科	考課	除授	薦擧	老人職	追贈	기타(大典通編)
18	1	3	8	10	7	5	2	3

다른 항목에서도 이와 비슷한 모습을 띨 것으로 판단된다. 『속대전』은 『증보통고』를 활용하되 여기에 실린 내용을 간략하고 명확하게 다듬고 계통적으로 재구성하였다. 이렇게 함으로써 『속대전』은 『증보통고』를 바탕으로 하였지만, 『증보통고』와는 성격을 크게 달리하는 법전이 될 수 있었다.

이점은 『속대전』의 항목 구성이 『증보통고』의 항목을 그대로 따르지 않는 사실에서도 나타난다. 『속대전』에서 새로운 항목은 署經·雜令(이전), 倉庫, 驛路·雜令(병전), 殺獄·檢驗·姦犯·赦令·贖良·補充隊·聽理·文記·雜令(형전) 항목이었다. 이것은 『증보통고』에서 이전의 법전에 새로이 첨가되었던 항목들을 모두 수록한 것과 비교하면 큰 차이가 있었다. 앞서 본대로 『증보통고』의 새 항목은 署經·久任·祭享·雜令·守令·功臣·宣惠廳·備邊司·左右捕盜廳,(이전) 堤堰·給復·還上·作紙(호전), 山訟(예전), 內禁衛·內命婦儀·除授·遞兒·薦狀·騎載馬·奬勸·加階·禁獵·驛路·捕虎·禁制·水軍·皂隷羅將·差定·雜令·軍制·賞典·徙民·軍律(병전), 用刑·省鞫·屬公·犯越·身立役·大小員人·殺獄·檢驗·奸犯·赦令·贖良·補充隊·聽理·文記·雜令(형전), 雜令(공전) 등이었다.[61]

두 법전에 보이는 이러한 변화에서 『속대전』을 편찬하며 『증보통고』의 새 항목들을 해체하여 기존의 여러 항목으로 分屬시켰음을 알 수 있다. 결국, 『속대전』에서는 이전의 여러 법전을 구체적인 조문과 마찬가지로 새 조항도 해체하여 재구성하였던 것이다. 항목의 순서를 『경국대전』에 한결 같이 따르되, '分綱立目하여 統屬함이 있도록 하는 것',[62] 그것이 『속대전』 편찬의 기본 원칙이었다. 『속대전』은 『신보수교집록』 『증보통고』 등과는 성격을 달리하는 법전이었다.

여기서 영조의 『속대전』 편찬이 다양한 형태의 법전을 일목요연하게 알기 쉽게 재정리한다는 의미를 넘어서고 있었음을 생각하게 된다. 영조는 『속대전』으로 말미암아 太祖 이래 면면히 이어져온 조선의 체제가 안정적으로 유지되며 또 영속적인 미래가 보장되는 것임을, 정치적으로

60) <표 4>의 '기타(대전통편)' 조항처럼 『속대전』에 실리지 않았다가 『대전통편』을 정리할 때 새로 수록되는 경우도 있었다.

61) <표1> 참조.

62) 『續大典』 續大典凡例 "各典序次, 一遵大典, 而分綱立目, 俾有統屬, 混入諸典者, 隨類移錄"

과시하려고 했던 것으로 보인다. 『경국대전』이 조선의 '一王之制[63]'이듯, 그것을 잇는 『속대전』 또한 그 같은 성격을 가지기 마련이었다. 『속대전』은 『경국대전』 이후 300여년의 시간이 흘러 만들어진 온갖 폐해를 넘어설 수 있는[64] 받침돌이었다. 이는 물론, 영조 개인의 정치적 정통과 권위 확보에 관련된 사안이기도 했다. 1744년(영조 20) 12월 『속대전』이 완성된 사실을 두고 영조가, 나의 할 일이 이제 다 끝났다고 했는데, 이는 단순한 修辭가 아니었다.[65]

2) '法朝宗論'의 廓大와 군주 정치론

영조대 『속대전』의 편찬은 의외로 쉽게 마무리된 듯한 느낌을 준다. 『경국대전』의 경우, 성종대 公刊할 때까지 여러 차례 그 반포를 번복하고 수정하며 힘들게 편찬했던 상황과 비교하면, 『속대전』은 짧은 시간에 별다른 갈등 없이 만들어졌음을 알 수 있다. 건국 초기라 정치사회적 이해 관계가 복잡하게 얽혀 있었던 관계로 『경국대전』의 틀을 갖춘다는 것이 쉽지 않았고 그런 점에서 그 편찬이 느리게 진행되었던 것이지만, 『속대전』은 이와는 다른 모습이었다. 『속대전』이 이토록 산속하고도 간단하게 만들어질 수 있었던 것은 무엇 때문일가? 1744년(영조 20) 경, 영조가 법전 편찬을 순조롭게 끌고 갈 정도로 강한 정치력을 확보하고 있었던 점, 법전 편찬을 통하여 정치적 정통성을 강하게 드러낼 필요가 현실적으로 존재했다는 점,[66] 『增補典錄通考』『新補受敎輯錄』 등이 편찬되어 『속대전』을 만듦에 필요한 제반 자료를 일목요연하게 확보하고 있었던 점 등을 거론할 수 있을 것이다.

그리고 보다 직접적으로는 영조의 진두 지휘와 감독이 있었던 것을 주목할 수 있다. 1745년(영조 21), 『속대전』이 다 만들어진 상태에서, 영조는 『속대전』이 완성된 것은 본인이 직접 그 일을 했기 때문에 가능했다고 자평하고 있었다.[67] 영조 6년, '대전수명'을 천명하며 신하들에게 일을 맡기면 법전 정비가 언제 이루어질지 알 수 없다고 했던 때로부터 15년여의 시간이 흐른 뒤, 영조는 그 스스로 『속대전』 편찬이 자신의 정국 운영의 산물임을 확인하고 있었다.

영조의 『속대전』 편찬을 추동했던 생각은 '대전수명론' 곧 『경국대전』에 기초하여 조선을 다스려 간다는 논리였다. 이 주장은 정치의 기준을 다른데서 구하는 것이 아니라 조선의 법제, 조

63) 『續大典』 續大典凡例 "經國大典, 卽我朝一王之制"

64) 『續大典』 御製題續大典卷首勉勅後昆 "其況我朝三百餘年, 法上生葉, 奚言漢時, 法文日繁, 綱領斬亲, 官吏舞弄, 民莫措手"

65) 『英祖實錄』 권60, 20年 8月 丁卯. 영조는 『大訓』, 『續五禮儀』, 『續大典』의 편찬과 정비가 이루어지자, 이를 두고 나의 일이 다 끝났다고 하였다. 영조의 왕권 안정, 그리고 조선의 체제 정비가 동시에 이루어지고 있었음을 볼 수 있다.

66) 이 점에 대해서는 정호훈, 앞의 글(2004) 참조.

67) 『承政院日記』 영조 21년 6월 13일(甲寅) "五禮儀·續大典, 便同親自爲之故成出, 而不然則不得成出矣" ; 『承政院日記』 영조 21년 6월 14일(乙卯) "凡事若如小學訓義及今番常訓, 則何事不能做耶? 如五禮儀及續大典, 非予董飭, 則完了必無期矣"

선의 국가적 전통으로부터 구한다는 의미였다. 그런 면에서 '朝宗' 이 부각되는 것은 자연스런 일이었다. 그것은 달리 구래 朝宗祖의 법제를 준행하여 정치를 행한다는 의미, 곧 '法祖宗'의 관념으로 연결되어 있었다.[68] 『경국대전』을 지키는 일은 '法朝宗'의 핵심이었다. 송인명이 "'法朝宗' 3자는 실로 만세토록 人主의 귀감이 된다"[69]고 했을 때, 그 언명은 곧 군주 정치는 『경국대전』을 중심으로 이루어져야 한다는 의미이기도 했다. 그런 면에서 본다면 『속대전』은 '법조종' 이념의 산물이기도 했다.

한편 '법조종'을 밑받치는 논리는 '堯舜의 정치론이었다. "堯舜의 정치를 본받고자 한다면 마땅히 조종을 본받아야 한다"[70]는 언명은 '법조종' 논리의 정당성이 어디에서 오는 지를 잘 보여준다. '법조종'은 곧 '法堯舜'이었다. 요순의 정치를 이루기 위해서는 조종의 정치를 행해야 한다는 것, 그러므로 그 어떤 우월한 논리와 이념도 '법조종'의 사고 속에서는 힘을 잃기 마련이었다. 이렇게 본다면 영조의 『속대전』 편찬이 단순한 법전 정비에 지나는 것이 아님을 알 수 있다. 『속대전』 편찬은 이전 시기 여러 법전을 계통적으로 재정리함으로써 『경국대전』을 잇는 법전을 만들어내는 작업이었다. 그것은 달리 『경국대전』 이후 조선사회에 펼쳐졌던 여러 변화를 새롭게 수렴하며 체제를 안정적으로 유지할 수 있는 법적인 근거를 마련한다는 의미이기도 했다. 그러나 그 바탕에는 영조를 견인하는 '법조종'의 정치론이 자리 잡고 있었다. 『속대전』은 '법조종' 정치론의 산물이자 그 정치론을 실현하는 매개이기도 했다.

여기서, 영조의 정치론의 한 갈래를 '법조종'과 연관하여 정리하는 것도 가능할 것 같다. 실제 영조는 『속대전』의 틀을 잡은 후, 그 내용을 부분 부분 보완하는 시점에, '법조종론'이 크게 강조된 後王 敎導書를 완성, 公刊했다. 1745년(영조 21)에 만들어진 『常訓』이 그것이다. 『상훈』은 『續常訓』, 『訓書』, 『自省編』, 『警世問答』, 『警世編』, 『小學指南』, 『八旬裕崑錄』, 『孝悌勸諭文』 등 영조 재위 기간에 만들어진 御製書의 하나로, 군주가 지켜야할 규범, 군주가 갖추어야 할 덕목을 짤막하면서도 압축적으로 담고 있다.[71] 국왕으로서 조선을 통치해나감에 유의해야 할 사항을 영조의 처지에서 정리한 특별한 자료이다.

『상훈』은 모두 敬天·法祖·愛民·敦親·祛黨·崇儉·戒奢·勤學의 8조목으로 구성되어 있

68) 『承政院日記』 4년 9월 5일(壬子) "法祖宗三字, 實爲萬世人主之龜鑑, 苟能履天位, 則思朝宗創立之艱難, 莅萬民, 則思祖宗子惠之餘澤, 祖宗之志業, 承述無怠, 祖宗之典章, 修明不墜, 則熙洽之休, 可以永垂無窮, 夫何亂亡之可憂哉". 한편, '대전수명론'은 이 시기 사상계 일각에서 일고 있던 『경국대전』 체제를 벗어나 새로운 법제를 만들자는 주장과는 성격을 달리한다.(정호훈, 1997 「18세기 政治變亂과 蕩平政治」 『韓國古代 中世의 支配體制와 農民』, 지식산업사 참조)

69) 위의 글.

70) 『承政院日記』 영조 12년 9월 2일(癸巳) "上曰, 古之大臣, 修明大典, 而今則自上犯之不行, 欲法堯舜, 當法祖宗矣"

71) 『常訓』에 대해서는 정호훈, 앞의 글(2004) ; 정호훈, 2010 「전통시대 한국 정치사 속의 소통과 화해 : 영조대 蕩平政治의 지향과 방법」 『中央史論』 31에서 다룬 바 있다. 여기서는 그 내용을 바탕으로 하면서 좀 더 보완하였다.

다.[72] 敬天에서 勸學까지는 내용에 맞추어 배열되어 있는 것을 볼 수 있다.[73] 敬天·法祖 두 조항은 군주가 군주로서의 위상을 가지게 되는 근원인 天과 祖宗, 愛民은 통치의 대상인 백성, 그리고 敦親은 왕족에 대한 사항이다. 祛黨은 당쟁의 조절과 탕평의 유지에 관한 항목으로, '任賢使能'의 원칙에 근거하여 신료들을 등용하자는 내용을 갖추고 있다. 崇儉은 군주의 검소한 생활, 勵精은 군주의 성실한 정치활동, 勤學은 군주의 부지런한 학문 활동에 대한 내용을 다루었다. 짧고 단순한 내용이지만, 국왕의 정치적 근원, 국왕이 힘을 구할 친족, 그리고 국왕의 힘을 발휘할 신료들의 정국 운영방식, 그리고 국왕의 정치적 학문적 능력을 배양함에 필요한 방법 등 국왕이 군주로서 활동하는데 요구되는 여러 일들을 집약적으로 표현하고 있는 셈이다.

짧고 단순한 내용이지만, 『상훈』은 8조목을 통하여 국왕의 정치적 근원, 국왕이 힘을 구할 친족, 그리고 국왕의 힘을 발휘할 신료들의 임용 방식, 정국 운영방식, 그리고 국왕의 정치적 학문적 능력을 배양함에 필요한 방법 등 국왕이 군주로서 활동하는데 요구되는 여러 일들을 집약적으로 표현하고 있다. 여기서 주목하게 되는 것은, 군주가 군주로서의 지위와 권능을 확보하고 유지하는 일에 관한 조항, 곧 敬天과 法祖이다.[74]

敬天은 하늘을 경외하는 일이었다. 군주는 그 귀함이 億兆의 위에 자리 잡고, 그 부유함은 八域의 모든 것을 다 가질 정도이지만, 天은 경외해야 한다는 것이었다.[75] 여기서 天은 달리 특별한 형이상학적인 개념으로 제시되지는 않았다. 天은 高高한, 절대적인 위력을 가진 존재였다. 이러한 天·敬天 이해는 주자학에서 天을 理로서 파악하고, 그 맥락 위에서 '敬天'을 강조하는 것과는 대비되었다. 그 같은 敬天은 흔히들, 신료의 상소를 통하여 군주가 준행 해야 할 사안의 하나로 제시되었는데, 理를 통한 天人合一이 그 주된 지향이었다.[76] 그것은 군주가 심성에 내재한 천명을 확인하고 그를 통하여 천과 만나는 방법이었다. 그 귀결점은 주자학의 군주성학론에서 주장하는 바와 크게 다를 게 없었다. 그런 점에서, 『상훈』의 敬天과 주자학적인 敬天은 형태상 유사하지만, 그 내용, 방법에서는 성격이 크게 달랐다고 할 수 있겠다.

영조가 강조한 또 다른 사항은 '조종을 法받는 일'이었다. 영조는 현재 상황에서 新法을 경장하여 弊害를 구제하는 것이 아니라 祖宗의 心法을 祖述하고 祖宗의 政敎를 행하는 것이 필요하

---

72) 『英祖實錄』 권61, 21年 6月 乙卯 "上御養正閣, 命東宮侍坐, 講論御製常訓. 先是上親製冊子, 名曰常訓, 其目有八, 一曰敬天, 二曰法祖, 三曰愛民, 四曰敦親, 五曰調劑, 六曰崇儉, 七曰勵精, 八曰勤學". 여기에 제시된 8조목은 아직 책이 간행되기 전의 목차이며, 책이 간행되면서 '調劑' 조항이 '祛黨'으로 바뀌었다.

73) 이를테면 '돈친'의 경우, "齊居靜思, 昔年惇親之聖德, 顧今宗英之零替, 中夜興嗟, 愴懷一倍, 特書於敬天法祖之下, 略倣經義"라고 하여 '경천'과 '법조'의 뒤에 '돈친'을 둔 이유를 설명했다.

74) 이하의 내용은 정호훈, 앞의 글(2004), 84~5면 참조.

75) 『常訓』 敬天 "噫爲人君者貴在億兆之上, 富有八域之庶, 而其所敬畏者, 有高高蒼穹, 歷代賢君知此義, 庸君不知此義, 國之治亂, 惟由乎此"

76) 『仁祖實錄』 권25, 9년 10월 癸卯 "其一曰敬天, 人君處崇高之, 位居得肆之地, 所畏者天而已. 天者, 理也. 一念之萌, 不合於理, 則是違天也. 一事之行, 不循乎理, 則是慢天也. 古之帝王, 小心翼翼, 對越上帝者, 良以此也"

다고 파악했다.[77] 이때 조종의 심법, 조종의 정교는 큰 범위에서는 '尊周'·'愛民'으로 파악되는데, 國朝의 여러 書冊에 세세하게 실린 "盛德 美政"은 그 구체적인 내용으로 이해되었다. 말하자면, '尊周'와 '愛民'의 정신이 '조종을 법 받는 일'의 핵심을 이루며, 이것이 구체화되어 여러 政法으로 시행된다는 의미였다. 그러니까, '법조'에서 근간이 되는 것은 '尊周'와 '愛民', 두 가지 점이었다.

'愛民'은 8항목 가운데 하나였으므로 더 말할 것은 없지만, 여기서 주목하게 되는 것이 '尊周'이다. 원래, 『상훈』에서는 法祖의 주요한 내용으로 '尊周'가 제시되었다가 이를 인쇄하는 과정에서 '尊王'으로 바뀌었다. 이 과정은 영조가 고심 끝에 간행 작업을 중단시킨 뒤,[78] 승지 趙明履를 시켜 대신들의 의견을 수합하는 절차를 거쳤다.[79] '존주'가 아니라 '존왕'이어야 한다는 것이 영조의 명확한 생각이었던 것이다. 그러나 책이 나온 이후 큰 파문을 거쳐 '존왕'은 다시 '존주'로 바뀌었다.[80] '존왕'으로 표기된 책자가 반포되면서 四學 儒生들이 이를 반대하는 상소를 올렸고 급기야 老論山林인 贊善 朴弼周가 반대 상소를 올려 거세게 반발했던 것이다.[81] '周'字를 '王'字로 바꾸어 '尊王'이라고 한 것은 애석하다는 상소였다.

'존주'와 '존왕'을 둘러싼 대립은 영조와 노론 주자학자들과의 생각의 차이를 반영한 모습이었다. '존주'를 쓰지 않으려고 한 영조의 생각은 '존주'를 강조하는 노론 주자학자들의 생각을 적극적으로 받아들이지 않는 모습이기도 했다. '존주'는 곧, 실재하지 않은 나라이지만, 중화의 明나라를 事大하는 것이 조선이 지켜야 할 의리·명분이라는 내용을 지니고 있었던 尊周論과 맥락을 같이 하는 바, 이는 17세기 이래 주자학 진영, 특히 송시열의 노론계가 끊임없이 그 내용을 계발하고 확산시킨 논리였으며, 세도정치론의 주요 이론 바탕이기도 했다.[82] '尊周'는 중국과 조선의 국제관계를 天理論의 차원에서 정리한 개념과 연관된 것이었다. 이런 측면에서 본다면 '존주'

---

77) 『常訓』 法祖 "于今, 習俗之日瀉, 人心之日下, 豈法不美也. 是綱日頹也. 今何可更張新法而救弊哉. 其要亶在於述祖宗之心法, 行祖宗之政教而已. 而其本專在乎誠事天以敬, 法祖以誠. 甚事不做 齊居靜思. 昔年體先尊王之誠, 愛民之德, 以法祖書敬天之下. 嗚呼, 尊王愛民之擧其大, 而盛德美政, 昭載寶鑑. 奉玩自家瞭然, 欽體欽體"

78) 『承政院日記』 영조 21년 6월 27일(戊辰) "傳于徐命珩曰, 左承旨左副承旨, 持常訓大全葉張草及諺解已校正之正本, 留待. 又傳于徐命珩曰, 有商量下敎事, 以常訓事, 入侍承旨三員及校書館看印儒臣, 姑爲停書, 入來政院留待" 영조는 간행을 중단하면서 노론 대신 兪拓基에게 글자를 바꿀 의향을 내 비쳤고 유척기는 이를 반대했다.(『承政院日記』 영조 21년 6월 27일(戊辰) "上曰, 予於夜中無寐, 故深思之. 尊周字, 亦不無遠慮者, 卿意何如. 拓基曰, 先朝五十年盛德大業, 此尤光顯, 不宜改以他字也")

79) 글자를 고쳐야 한다는 의견을 낸 사람은 승지 조명리였다고 지목되었지만, 조명리는 아니었다.(『承政院日記』 영조 21년 8월 5일(甲辰) "左承旨趙明履疏曰, 伏以臣昨伏聞學儒疏論頃日常訓中改字事, 而其所爲言, 有若臣請改者然. 是何言也, 是何故也. 再次下詢後, 僚員承命, 往議於諸大臣, 而兩大臣對語中, 有無已則改之如此之語, 故因以改之. 而若臣前後所對, 旣無一句請改之意")

80) 현재 『常訓』은 '尊王'으로 표기된 판본(연세대학교 중앙도서관), '尊周'로 표기된 판본(서울대학교 규장각, 규2430)이 있다.

81) 『英祖實錄』 권62, 21년 8월 甲辰 "贊善朴弼周上疏. 略曰, 今玆常訓印本, 與初有異. 以王易周. 夫尊周尊王, 意義異同固不多爭, 而周字固好, 改之可惜. 顯今六合昏濛, 凡百辭令, 固當愼密, 而此等一箇字, 亦必切切然隨而滅去之, 則吾君, 匪風下泉之思, 爲其所掩不得宣著. 惟聖明遵用初本焉"

82) 朝鮮後期 尊周論의 구조와 그 내용에 대해서는 정옥자, 1998 『조선후기 조선중화사상 연구』, 일지사 참조.

의 개념 속에는, 존주론에서와 마찬가지로, 조선 국왕의 현실적 존재가 상당히 약화되어 있었다.

영조가 '존주'를 쓰지 않으려고 한 것은 일단 이 측면에서 이해된다. 영조는 '존왕'의 '王'이 『春秋』의 '春王正月'의 '王'이며,[83] 그런 까닭에 '존왕'이라고 하더라도 '존주'의 의미가 없어지는 것은 아니라고 하여 자신의 견해를 꺾지 않았다.[84] 영조가 『상훈』에서 '존주' 개념을 대신하여 '존왕' 개념을 쓰고자 했던 것은 곧 군주의 정치행위를 천리로 규제하고 이와 관련하여 신료의 견제체도를 적극 긍정하는 존주론-노론 정치론의 논리를 벗어나고자 하는 의미를 지니고 있었다.[85]

요컨대, 『상훈』을 통하여 영조는 군주 정치의 근원과 지향이 경천과 법조에 있음을 강조하고, 현실 정치는 법조와 연관하여 이루어져야 할 것을 천명했다. 이때의 법조 개념은 新法을 更張하는 것이 아니라 조선의 역대 왕실에서 확립해 둔 전통을 따라 정치를 한다는 것을 의미했다. 영조는 그 '법조'의 핵심으로 '존왕'과 '애민'을 거론하였다. '존왕'은 '존주'와 맞대응하는 의미를 지니고 있었기에 노론들의 강력한 반발 속에 결국 '존주' 차원으로 환원되고 말았지만, '존왕'에 대한 영조의 생각은 변함이 없었던 것으로 보인다.

이와 같이 살피고 보면, 『속대전』 편찬을 밑받침했던 '법조종론'이 『상훈』 속에서는 그대로 계승되면서도 다양한 내용을 갖춘 군주 정치론으로 다시 확장되어 있음을 보게 된다. 그렇다면 『속대전』과 『상훈』은 모두 '법조종' 정치론의 산물이었다고 할 수 있을 것이다. 1744년에서 1745년 사이, 영조는 그만의 정치론을 담은 법전과 정론서를 완성하고 공간했다. 영조 정치는 이로부터 새로운 단계로 나아갈 수 있게 되었다고 할 수 있을 것이다.

4. 맺음말

『속대전』은 『경국대전』 이후, 즉 『대전속록』 이래의 법령·법제의 변화를 집대성한 법전이었

83) 『承政院日記』 영조 21년 9월 29일(戊戌) "尙迪曰, 當初常訓親製時, 臣終始入侍, 詳知下敎顚末 伊時筵話, 勿令史官書之, 故傳說翻訛, 以致疏需輩踐擧矣. 聖上之初欲政一字者, 以憲無不及之意, 或恐有傷於先朝尊周之至德, 而猶爲愼重. 又有下詢於大臣諸臣, 及夫臨政之際, 又以尊周之義字, 改以誠字, 則雖改周字, 尊周之意, 尤爲彰明爲敎矣. 以此前後觀之, 殿下於尊周事, 豈有一毫未盡……上曰, 今聞所達, 始覺改義以誠字之敎矣. 予之本意, 初不必入尊周字, 而欲不泯於後, 故入之. 原任大臣, 亦以爲拔此可惜, 故予以王字改之, 卽取春王正月之王字. 其時承旨以王字有王伯之王字, 不若周字爲達矣. 向者元景夏製進尊王辨, 予覽而笑之"

84) 원경하는 '존왕변'을 지어 영조를 옹호하고 영조가 가진 생각을 버리지 말라고 하였다. "景夏曰, 臣見辱於儒生, 而以爲此義理, 不可不明, 故製此尊王辨以進. 出外則又必招謗, 而如是眷眷者 非欲爲一時彌縫之計, 聖上御世之道, 只以所執之道行之, 好矣"(『承政院日記』 영조 21년 9월 21일 庚寅). '존왕변'은 『蒼霞集』 卷7에 실려 있다.

85) 세도정치론의 구조와 성격에 대해서는 김준석, 1990 「17세기 正統朱子學派의 政治社會思想 : 宋時烈의 世道政治論과 賦稅制度 釐正策」 『東方學志』 67 참조.

다. 그러므로 『속대전』은 15세기 말 이래 전개된 조선사회의 변화, 특히 18세기 초 사회의 특성을 구체적으로 반영하고 있다 하겠다. 이 글에서는 『속대전』에 내재되어 있는 정치론의 성격을 법전의 편찬 과정, 그리고 법전 편찬 이후로 나누어 살폈다. 요약하면 다음과 같다.

영조가 즉위하는 18세기 전반의 조선 사회는 큰 위기에 봉착해 있었다. 앞선 시기에 축적된 여러 문제들이 서로 맞물리며 폭발하고 있었으므로 새로운 전환, 새로운 모색이 필요했다. 정치사상계의 최대의 과제는 이를 돌파해 낼 수 있는 적절한 방도를 찾아내는 일이었다. 이 시기 조선 사회가 안고 있는 문제를 풀기 위한 정치사상적 노력은 이익과 같은 인물의 전면적 體制改革論으로부터 한원진의 綱常倫理 强化論에 이르기까지 여러 계통에서 여러 차원으로 나오고 있었다. 그 중에서도 현실에 가장 강력한 영향력을 미칠 수 있는 방안은 국왕, 그리고 탕평 관료들에 의해 마련되고 추진되었다. 이들은 '大典修明論'을 제시, 『경국대전』의 법 질서를 회복하고, 이 법전에 기초하여 국가의 질서를 정상화할 것을 도모하였다. 이 주장은 『경국대전』에 실려 있는 법 규정을 재인식하여 그 현실적 작동을 강제하자는 의미를 지니고 있었는데, 주자학 절대주의에 기대어 조선의 현실을 판단하고 해결책을 모색하자는 강상윤리 강화론이나 지주제와 신분제의 개혁을 전망하는 체제개혁론에 비하면, 조선의 전통, 조선의 법 체계를 강조하는 특징을 가지고 있었다. 현실의 급격한 개혁, 법제의 급격한 변화와는 거리가 멀 가능성이 있는 생각이었다.

영조 초반 국정 운영의 주요 논리로 소론계 인물들에 의해 '대전수명론'이 제시되고 있었고, 영조는 그들의 주장을 그대로 받아들이는 것은 아니었지만 그것으로부터 추동되며 정치적 상상력을 키우고, '대전'을 수명하는 작업들을 펼쳐 나갔다. 영조대 정치는 '대전수명론'의 전개와 더불어 본격적으로 전개된다고 할 수 있겠다.

영조 6년 이후 본격화된 영조의 '대전수명' 노력은 영조 정국 운영의 주요한 한 흐름이었다. 『경국대전』의 의미를 재발견하는 가운데 새로운 법전을 어떻게 편찬할 것인가가 영조의 큰 고민이었던 것으로 보인다. 이후 10여년의 시간이 흘렀지만 『경국대전』을 잇는 수준의 법전은 아직 만들어지지 않았다. 대신 숙종 때까지의 법전 전통을 이은 법전이 만들어지고 있었다. 『新補受敎輯錄』 『增補典錄通考』 두 법전이 그것이다.

영조 19년부터 시작된 『속대전』 편찬 작업은 영조 22년에 끝이 났다. 『경국대전』을 계승하는 새로운 법전이 출현한 것이다. 그러나 그 법전은 다양한 형태의 법전을 일목요연하게 재정리한다는 의미를 넘어, 영조의 정국 운영론을 담고 또 실현하는 그릇이기도 했다. 이 법전에는 '法朝宗論'의 관념이 깔려 있었다. 영조는 『속대전』을 통해 太祖 이래 면면히 이어져온 조선의 체제가 안정적으로 유지되며 또 영속적인 미래가 보장되는 것임을, 정치적으로 확인하려고 했다. 『경국대전』이 조선의 '一王之制'이듯, 그것을 잇는 『속대전』 또한 그 같은 성격을 가지기 마련이었다. 『속대전』은 『경국대전』의 위상이 그대로 이어진 '續典'이었다. 『속대전』은 '법조종' 정치론

의 산물이자 그 정치론을 실현하는 매개이기도 했다.

『속대전』이 완성된 이후, 영조는 '법조종'의 정치론을 확장, 이와 연계하여 군주의 정치 이념을 정리하고자 했다. 영조 21년에 나온 『常訓』은 그 대표적인 성과이다. 이 책에서 영조는 '法祖'의 개념을 중심에 두고, 군주가 지켜야 할 규범, 군주가 갖추어야 할 덕목들을 여러 형태로 정리하고자 했다.

영조대 『속대전』 편찬은 영조 초반, 영조와 위정 관료들이 안정적 국가 운영을 위하여 치열한 벌인 분투의 산물이었다. 이 법전을 만들어 나가는 과정에는 『경국대전』의 의미를 중시하고 강조하는 '大典修明論'이 대두하고 그 과정에서 조선의 國體와 傳統을 중시하는 관념, '法朝宗論'도 성장하였으며, 이는 다시 여러 형태의 국가 정책으로 발현되었다. 18세기 전반, 영조대의 『속대전』 편찬에서 확인하는 바, 이러한 정치론은 영조 대와 그 이후의 사회, 특히 18세기 후반 정조대의 역사를 이해함에 중요한 기반이 될 것이다.

이 글에서는 조선후기의 여러 법전이 『속대전』으로 수렴되는 양상, 그리고 『속대전』의 조항과 법조문에 들어 있는 구체적인 역사상에 대해서는 살피지 못했다. 후고를 통하여 정리하고자 한다.

주제어 : '大典修明論', '法朝宗論', 『續大典』, 『新補受敎輯錄』, 『增補典錄通考』, 英祖, 蕩平派

접수일(2010. 5. 28), 심사시작일(2010. 5. 31), 게재확정일(2010. 6. 11)

<Abstract>

Theory of the Compilation of the 「Soktaejŏn」 during the reign of King Yŏngjo and its Characteristics

Jeong, Ho-hun *

In this paper, I analyzed the theory of the Compilation of the 「Soktaejŏn」 during the Early Period of the 18th Century. The 「Soktaejŏn」, which was compiled in 1746 (in the 22nd year of King Yŏngjo), on the surface appears to have been designed to cover all the legal changes which had taken place since the 「Kyŏngguk Taechŏn」 was compiled. However, from the standpoint of political thought and of the history of politics, the 「Soktaejŏn」 can also be regarded as having been based on the comprehensive efforts made by Chosŏn society since the 17th century to stabilize the national order, and an effort to embed the new political mechanisms which were undertaken during this period as part of the so-called Tangp'yŏng politics within a code of laws.

In compiling 「Soktaejŏn」, King Yŏngjo was designed to secure the monarch more his legitimacy in order to allow him to intervene and to impose compromises between the many factions which were then jostling for position. .

The 「Soktaejŏn」was the result of these efforts to search for a new political management system, to strengthen the authority of the king and further the acceptance of constitutionalism. As such, the 「Soktaejŏn」, as a complement to the 「Kyŏngguk Taechŏn」, was meant to promote the usage of the Constitution as a more practical basis through which to rule the country. Once the authority of the 「Kyŏngguk Taechŏn」 was laid out in the Constitution, the authority of the king, as the upholder of the Constitution, would be naturally strengthened.

Key Words : Soktaejŏn, Tangp'yŏng politics, 「KyŏnggukTaechŏn」, King Yŏngjo

* HK Professor in Kyujanggak Institute for Korean Studies at Seoul National University, Korean History