조선 공론정치론에 대한 비판적 검토와 제안*

- 李珥의 公論 개념을 중심으로 -

김 경 래**

머리말
Ⅰ. 조선 공론정치론의 전개와 그 특징
1. 士林과 공론정치
2. 민주주의와 공론정치
Ⅱ. 이이의 公論 개념
1. 公論과 國是
2. 公心과 공론
맺음말

요약

현재 조선의 정치를 특징짓는 이념이자 실제로서 공론정치란 개념어가 널리 사용되고 있다. 그런데 거기에는 연구자들의 현재적 관심이 강하게 투영되어 있는 것이 특징이다. 가령 국사학계는 식민사학 극복을 위한 노력의 연장선에서 조선 중기 이래 정치사회적 주체로 부상한 士林이 주도하는 정치였다는 점을, 사회과학계와 철학계는 현대 민주주의를 의식

* 이 논문은 2010년 국사편찬위원회의 한국사연구지원을 받아 수행된 연구임
** 서울대 국사학과 강사
투고일: 2012년 2월 15일
심사일: 2012년 2월 15일
게재확정일: 2012년 3월 12일

하며 숙의의 정치였다는 점을 강조한다. 이 글은 먼저 기존의 공론정치 연구에서 어떠한 오해와 문제가 발생했는지 비판적으로 검토한다. 그리고 그것을 해소하기 위한 일환으로, 공론정치의 핵심 요소인 공론 개념을 당대의 사유 체계인 성리학을 기반으로 새롭게 해명하는 것을 목표로 한다. 구체적 연구 대상은 조선시대 공론 개념에 대한 대표적 언급으로 평가되는 율곡 이이의 그것이다. 그의 공론 개념은 두 가지 차원에서 검토된다. 먼저, 일반적으로 공론과 유사하거나 동일한 것으로 인식되는 國是라는 개념과 비교한다. 양자 사이에는 공통점과 함께 차이점이 존재한다는 점을 밝히는데, 그 차이가 공론의 성격을 보다 명확히 드러낼 것이다. 다음으로, 공론 개념을 사람의 마음과 관련하여 살펴보고자 한다. 성리학의 수양론은 사람의 내면적 마음의 상태를 중시하였으며, 그 핵심은 마음을 公의 상태로 만드는 것이었다. 이이의 언급으로 보건대, 공론에서 論의 수식어인 公의 의미 역시 이러한 마음의 상태를 표현한 것으로 이해할 필요가 있다. 이상의 작업을 통해 궁극적으로 군주와 신료 간의 권력 관계, 정책 결정 과정에서의 소통 방식 등 조선의 공론정치를 새롭게 이해하는 기초가 놓이기를 기대한다.

주제어 : 栗谷, 李珥, 公論, 公論政治, 國是, 公心

머리말

公論은 조선시대 내내 理想的인 정치적 견해의 표상으로 기능하였다. 군주, 조정의 신료, 재야의 사대부까지 그 누구도 공론의 가치와 중요성을 부정하지 않았고, 공론이 최종적으로 정책으로 구현되어야 한다는 데 모두가 동의하였다. 그리하여 조선의 정치는 무수히 많은 정치적 의견들이 '공론'이라는 이름으로 제출되고 서로 경쟁하는 '공론'의 경연장이기도 했다.

한편, 조선의 정치를 특징짓는 이념이자 실제로서 공론정치란 표현이 널리 사용되고 있다. 공론이란 말이 당대의 용어임에 비해, 공론정치는 과거의 역사적 현상을 설명하기 위해 현대의 연구자들이 만든 개념어임에 유의할 필요가 있다. 또한 공론정치는 공론을 구현하기 위한 각종 機制들의 존재와 그 작동 메커니즘 등 공론보다 더 넓은 범위와 과정을 포괄하는 개념이기도 하다. 그런데 현재 공론정치란 용어는 그것이 지칭하는 내용이 무엇인가에 대한 명확한 설명이 없거나 합의가 부재한 채 관습적으로 유통되고 있다. 연구 분야 또는 연구자마다 조선 정치에 대한 특정한 理解와 시각을 투영한 공론정치의 像을 그린 다음 그 전제 위에 논의를 전개하고 있다. 가령 국사학계는 공론정치에서 士林이라는 '주체'를, 정치학계는 심의와 토론이라는 '원리'를 강조한다. 공론정치를 말하기 위해서는 무엇보다 핵심 요소인 공론 개념에 대한 이해에서 출발해야 함에도, 기왕의 연구는 각각이 구상하는 바람직한 정치의 모습을 먼저 공론정치라 상정하고 역으로 거기서 공론의 의미를 추출하였다는 혐의가 짙다. 그 결과 조선의 공론, 공론정치는 당대 사유의 맥락에서 이해되는 것이 아니라, 현재의 '공론정치론'에 의해 이해되고 있다. 이 글은 기존의 공론

정치 연구를 비판적으로 검토하고, 이념형으로서 공론의 의미를 새롭게 밝히는 것을 목표로 한다. 이는 '공론'을 표방하며 전개되는 조선의 구체적 정치 현실에 대한 경험적(empirical) 접근보다는 공론정치에 대한 이론적(theoretical) 탐구에 주력함을 의미한다.

구체적으로는 조선에서 공론 개념을 제시한 대표적 인물로 평가되는 율곡 이이의 그것을 검토한다. 이때 두 가지 차원에서 비교의 대상을 설정한다. 먼저, 일반적으로 성리학의 공론 논의를 종합하고, 개념적으로 명확히 정의한 것으로 평가되는 주희의 공론 개념이다. 이이의 공론 개념은 기본적으로 주희의 그것과 내용적으로는 크게 다르지 않지만, 표현을 달리하고 있다. 따라서 양자의 언급을 함께 비교 검토하는 작업은 둘의 이해에 모두 도움이 된다. 이이의 공론 개념은 주희의 표현으로 보다 정확히 이해될 수 있으며, 주희의 공론 개념 역시 이이의 표현을 통해 한층 분명하게 드러난다. 다음은 일반적으로 공론과 유사하거나 동일한 것으로 인식되는 國是라는 개념이다. 보편적 인식과 달리 공론과 국시 사이에는 공통점과 함께 차이점이 존재한다는 점을 밝히는데, 특히 그 차이가 공론의 의미를 보여주는 데 중요한 역할을 할 것이다. 한편, 공론 이해를 위한 출발점으로서 公의 의미부터 밝히고자 한다. 공론은 결국 그 수식어로서 公이 가진 규정력으로부터 벗어날 수 없다. 조선에서 공론에 대한 중시도 결국 公이라는 가치에 대한 의미부여와 연결된다. 특히 공론이란 사람들이 지니는 정치적 견해이기에, 그것의 주체인 사람의 마음[人心]과 관련하여 公의 의미를 살펴볼 필요가 있다.

이념형으로서 공론 개념이란 현실의 표방으로서 '공론'과는 차원을 달리하는 것이다. 그것은 '공론'을 내세우며 전개되는 구체적 정치 현실 이전에, 정치체의 구성원 모두가 동의하는 공통의 기반, 전제라 할 수 있다. 즉, 조선에서 공론을 중심으로 전개되는 논쟁의 양상은, 정치주체들 간에 이론적으로 올바른 공론이란 무엇인가에 대한 합의가 있는 전제된

상태에서, 현실에서 무엇이 진정한 공론인가를 두고 벌이는 갈등이었다. 따라서 이이가 얘기하는 공론의 이념형은 단지 그만의 특유한 내용을 담고 있다기보다 군주 및 다른 사대부들과 공유하는 것이었으며, 또한 조선시대 전 시기를 관통하는 것이기도 했다. 다시 말해, 사림 이이와 '훈구파', 그리고 그들과 군주가 인식하는 공론 개념 사이에, 또 조선 전기와 중기, 그리고 후기의 공론 개념 사이에 큰 차이가 존재하지 않는다. 세력별, 시기별 차이와 변화를 보이는 것은 공론 개념 자체가 아니라, 공론을 구현하기 위한 정치구조, 정치과정에 대한 구상이었다. 그 이유는 다음과 같다. 이념형으로서 공론 개념은 '정치에서 추구되어야 할 가치는 무엇인가', '바람직한 정치 주체의 상은 무엇인가?', '올바른 정치적 결정은 어떻게 확보할 수 있는가?' 등의 질문과 관련되어 있으며, 그에 대한 해답은 당대 사람들의 세계관과 인간관에 기초하게 된다. 그런데 조선시대에는 대체로 모든 사대부들에게, 그리고 대부분의 시기에 걸쳐, 性理學이 그것을 규정하는 이론으로 기능하였기 때문이다. 따라서 이이의 공론 개념은 이해하는 일은 조선의 공론 개념 일반에 대한 해명 작업이기도 하다.

주지하듯, 이이는 당대의 현실을 개혁하려는 강한 열망을 지니고 있었다. 그리고 이때 공론 개념은 당대 상황과 긴밀한 관계를 맺으며 새로운 현실을 빚기 위한 원천으로 기능하였다. 그가 공론 개념을 통해 인식한 당대의 모순, 그리고 변화의 방향 등에 대한 역사적 접근은 추후 별고에서 다루고자 한다.

Ⅰ. 조선 공론정치론의 전개와 그 특징

현재 조선의 공론정치에 대한 연구는 주로 국사학계, 정치학을 비롯한 사회과학계, 그리고 철학계를 중심으로 이루어지고 있는데, 각각의 분야에서 구성하고 있는 像이 다르다. 이는 학문 분야별로 공론정치에 대한 관심의 지점이 다르기 때문이다. 그런데 조선왕조실록을 비롯한 사료에 공론이란 말이 무수히 많이 등장함에도, 그에 대한 본격적인 관심과 연구는 비교적 최근에 시작되었다는 점이 흥미롭다. 국사학계의 경우 주로 1990년대에, 사회과학계와 철학계의 경우 2000년대에 활발한 연구가 이루어졌다. 이는 각 분야에서 이루어진 연구의 배경과 맥락에 대한 탐구의 필요성을 제기한다. 왜냐하면, 역사학의 다른 분야와 주제의 경우도 마찬가지이겠지만, 그것이 결국 그들이 구성하는 공론정치의 모습으로 이어졌기 때문이다.

1. 士林과 공론정치

국사학계에서 공론에 대해 관심을 기울이기 시작한 연원을 살펴보면 결국 '식민사학' 극복이라는 문제의식과 연결되어 있음을 알 수 있다. 黨爭이란 말로 대표되듯, '식민사학'은 조선의 정치를 갈등과 분열로 묘사하고, 그러한 政爭의 원인을 각 정치집단의 사익 추구로 돌리는 등 부정적 이해로 일관하였다. 이에 대해 해방 이후 국사학계는 조선의 정치에서 긍정적이고 발전적인 측면을 부각시키려는 노력들을 다각도로 기울였는데, 그 핵심은 16세기 이래 조선의 새로운 정치사회 주체로 등장하는 사

림 세력에 대한 주목과 강조였다. 그리하여 그들의 성장 과정, 시행 정책, 구축한 정치구조, 정국 운영 방식 등 다양한 주제에 대해 탐구가 이루어졌다. 그리고 1980년대를 즈음하여 16~17세기 사림 주도의 조선 정치를 규정하는 개념으로 '붕당정치'와 '사림정치'가 등장하여 큰 호응을 얻었다.[1)]

공론정치는 이 붕당정치론과 사림정치론에 뒤이어, 또 다른 차원에서 조선의 정치를 설명하기 위한 개념으로 등장하였다. 즉, 붕당정치론이 정치 세력 간의 갈등에 대한 인식의 전환과 새로운 해석을 시도하고, 사림정치론이 정치 주도 세력으로 사림이 구축한 정치 구조에 초점을 맞추었다면, 공론정치론은 정치 이념과 그에 바탕하여 현실에서 전개되는 정치과정(political process)에 대한 관심의 반영이었다. 이는 조선의 주도적 사상이었던 성리학에 대한 부정적 인식이 극복되기 시작하고, 그 사유에 관심을 가지기 시작하는 시대 분위기와도 연관된 것으로 보인다. 그리고 현재 이 세 가지 설은 서로 맞물리며 조선 중기의 정치를 설명하는 주요 역할을 담당하고 있다. 즉, 조선 중기의 정치는 사림이 주도적 역할을 담당했던 '사림정치'이자, 朝野를 포괄하는 사림의 의견이 수렴되고 그것이 큰 영향력을 가진 '공론정치'였으며, 여러 붕당이 상호 비판하며 공존하는 '붕당정치'이기도 했다. 아래에서는 국사학계의 공론정치 관련 주요 연구들을 검토하면서, 각 연구가 그린 공론정치의 상을 정리한다.

국사학계에서 공론에 대한 본격적인 연구는 대간 언론에 대한 관심에서 출발하였다. 남지대는 대간의 언론활동이 활발했던 성종대 대간의 활동을 탐구하면서, 그 일환으로 공론에 대해 살폈다.[2)] 그가 공론에 주목한

1) 붕당정치에 대해서는 '이태진 편, 1985『조선시대 정치사의 재조명』범조사(2003년 태학사에서 개정판 발행)'을, 사림정치에 대해서는 '정만조, 1993,「朝鮮時代의 士林政治 -17세기의 政治形態-」,『韓國史上의 政治形態』, 一潮閣'을 참조할 것.

이유는 '臺諫人主之耳目公論所在'라는 전형적 문구가 잘 보여주듯, 대간 언론의 근거로 공론이 제시되기 때문이었다. 그에 따르면, 성종대는 국초 이래 통제되고 제한적이었던 대간의 언론이 활성화되고, 국왕이나 대신들로부터 '독자성'을 확보하는 시기이다. 그 결과 마침내 대간은 공론에 근거하여, 공론을 표방하며, 勳舊와 戚里의 비리를 준열하게 논핵할 수 있었다. 남지대는 이때의 공론을 과도기적 성격을 지닌 것으로 평가한다. 즉, 성종대 대간의 공론은 확보된 '독자성'을 바탕으로 비로소 사림의 여론을 반영하기 시작한다는 점에서 큰 의미가 있지만, 아직 '사림정치기'와 같이 그 수렴의 폭이 넓지 못한 단계라는 것이다. 그가 보기에 성종대 이전의 공론이 '넓게 보아도 중앙정치에 참여하고 있는 지배층의 여론, 좁게는 정치주도층의 여론'이었다가 중종대 들어 사림 일반으로까지 공론의 주체가 확대되어 공론이란 곧 그들의 의견을 의미하게 되었다. 비록 명시적으로 언급하고 있진 않지만, 여기서 남지대가 상정하는 공론이란 사림의 여론(의견)이며, 대간의 올바른 역할은 그것을 충분히 수렴하여 조정에 전달하는 것임을 알 수 있다. 이러한 생각은 그 뒤 국사학계의 공론 연구에서 계속 이어지며, 그런 점에서 남지대의 연구를 국사학계 공론 연구의 출발점이라 해도 좋을 것이다.

이후 국사학계의 공론정치 연구는 성종대 사림이 중앙 정계에 진출한 이래 자신들의 의견(인 공론)을 정치에 반영하기 위해 중앙 정부 내에 어떤 시스템을 구축하였는가에 대한 탐구로 확장되었다. 최이돈은 이를 '사림정치구조'라 칭하며, 성종~중종대 동안 그것이 만들어지는 과정과 배경을 추적하고, 최종적으로 선조대 그러한 시스템 하에 운영되는 정치의 양상을 규명하였다.[3] 그가 파악한 '사림정치구조' 형성의 핵심 요소 두 가지는 성종대 '言官權의 강화'와 중종대 '郎官權의 형성'이다.[4] 그 결과

2) 南智大, 1985,「朝鮮 成宗代의 臺諫 言論」,『韓國史論』12, 서울대 국사학과.
3) 崔異敦, 1994『朝鮮中期士林政治構造硏究』一潮閣.

중종대에 이르면 주로 사림이 포진한 언관과 낭관은 대신들을 견제하고 맞설 수 있는 새로운 '정치구조', 즉 재상 대 낭관의 구도를 형성하는 데 성공한다. 공론정치의 맥락에서 '사림정치구조'가 중요한 이유는 이들 언관과 낭관이 바로 사림의 '공론 수용 기구'로 기능하기 때문이다. 낭관과 언관은 당하관과 같은 일반 관원들의 의견, 나아가 재야 사림들의 의견까지 활발히 수용하고 이를 현실 정치에 반영하고자 하였다. 남지대와 마찬가지로, 최이돈 역시 理想 정치에 대한 모형으로서 공론정치는 조선 초부터 존재했지만, 현실에 구현되기 시작하는 것은 성종대 사림의 중앙 진출 이후이며, 중종대에 실질적 구현이 가능한 조건이 모두 갖추어졌다고 이해한다. 그리고 그것의 중요 조건 두 가지로 실질적인 공론형성층의 형성(재야 사림의 광범위한 존재를 의미)과 '사림정치구조'의 확립을 들고, '정치구조'의 변동과 성립을 밝히는 데 연구의 초점을 맞추었다. 그는 다만 權臣의 등장으로 공론정치는 선조대 들어서야 제대로 정립될 수 있었다고 설명한다. 최이돈이 강조하는 공론정치의 특징은 정치참여층의 확대로, 그 방식은 언관과 낭관을 통한 간접적인 참여였다. 최이돈의 연구 이후 학계에서 공론정치라는 말과 개념은 본격적으로 사용되기 시작한 것으로 보인다.

이상의 남지대, 최이돈의 연구가 주로 조정 내 공론 수용 기구, 특히 삼사와 같은 언론 기구에 중점을 두었다면, 그 후에는 관료 집단 밖에서 공론정치에 참여했던 유생층에 주목한 연구들이 나왔다. 유생들의 정치

4) '언관권의 강화'란 학술 자문기관이던 홍문관이 성종 중엽부터 양사와 함께 언론기능을 행함으로써 언론기능을 보충·강화한 것을 의미한다. '낭관권의 형성'이란 실무를 담당하는 낭관들이 중종대 중엽부터는 행정적 기능 수행을 넘어 당상관과 더불어 논의하여 부서 내 사안의 결정에 참여하는 권한을 가지게 된 것을 말한다. 특히 그 중에서도 인사를 담당하는 이조, 병조와 같은 銓曹의 낭관권이 중요했는데, 이들은 자기 후임을 자기가 천거하는 自薦制를 통해 재상의 인사 개입을 막고, 언관과도 밀접한 관계를 맺음으로써 그들의 언론 활동을 지원하였다.

참여 방식은 언관 등을 통한 간접적 참여보다는 주로 상소를 통한 직접적인 참여였다. 먼저 김돈은 왕권의 위상변화와 유생층의 정치 참여를 서로 유기적인 현상으로 파악하면서, 연산군~선조대까지 그 양상을 추적하였다.[5] 그에 의하면 조선 초까지 절대성이 우선적으로 추구되던 왕권은 중종반정을 결정적 계기로 상대화되기 시작한다. 그런 상황에서 조광조를 위시한 기묘사림은 언관권을 크게 확대하였으나, 이를 견제하려는 국왕과 재상에 의해 반격을 당한다. 이후 기묘사림을 소통하는 과정에서 유생층이 새로운 정치세력으로 부각되고, 이들은 상소를 통해 본격적으로 정치에 참여하였다. 조정도 이들을 공론담당층으로 인정하기 시작하였다. 명종대 왕권은 더욱 약화되었고, 그런 가운데 유생층은 문정왕후의 생전에는 禪敎 양종 복립 시도를 반대하며, 사후에는 보우 치죄를 요구하며 대대적으로 공론을 제기하였다. 그리고 선조대 들어 유생층은 四賢, 五賢 문묘종사 운동을 벌이며 명실상부한 공론형성층으로 기능하기에 이른다. 이처럼 김돈의 연구는 유생층이 공론 형성 주체로 성장하는 과정을 고찰하면서, 정치참여층의 확대 과정을 실증적으로 규명했다는 점에서 의미가 있다.

그 후 설석규는 이전의 연구들보다 연구대상 시기를 뒤로 하여 중종대~정조대 유생들의 정치 참여 활동을 다룬 연구를 제출하였다.[6] 그는 기존 연구와 달리 또한 권력구조의 정점에 있는 군주의 권한과 역할을 제대로 고려해야 한다고 강조하였다. 설석규가 이해하는 공론정치란 유생들이 중앙의 정치적 시비에 본격 '개입'하고, 정치세력 간 대결이 유생의 공론 대결 형태로 전개되며, 중앙의 정치세력도 자신들의 정치적 명분을 유생들의 공론에 의존하는 등 朝野 공론이 긴밀하게 결합하는 상태를 의미한다. 특징적인 것은 공론정치는 척신정치를 배제한다는 전

5) 金燉, 1997,『朝鮮前期 君臣權力關係 硏究』, 서울대학교 출판부.
6) 薛錫圭, 2002,『朝鮮時代 儒生上疏와 公論政治』, 선인.

제 위에, 사림이 왕권을 보장하고, 군주도 사림의 공론을 토대로 정국을 운영한다는 '상호보험적 관계'에 기반하는 것으로 본 점이다. 이때 사림이 왕권을 보장한다는 것은 공론의 최종 결정권자로서 군주의 권한을 절대적으로 인정함을 의미한다. 이러한 조건 하에 바람직한 공론정치의 모습은 군주가 유생 공론에 대해 관용적이어서 활발한 공론 제기가 이루어지되 공론 결정권자로서의 권한은 제대로 발휘하며, 유생은 붕당 간의 건전한 상호 견제와 균형 관계를 깨트리는 행태는 지양해하는 것이었다. 그런 기준에서 설석규는 공론 제기는 많으나 주로 상대 정치세력에 대한 탄핵소, 토역소 위주인 광해군대와 경종대는 공론정치의 '왜곡' 내지 '파탄'기로, 모든 의리가 군주에게 수렴되고 유생 공론은 사실상 통제되는 정조대 후반기는 공론정치의 '퇴조'기로 규정한다. 그리고 붕당정치 논의에서 이상적인 시기로 상정되는 인조, 효종대는 군주의 제어로 인해 오히려 공론 제기가 적었다며, 그보다는 현종대와 숙종대를 명실상부한 공론정치의 구현 시기로 높이 평가한다. 설석규의 연구는 공론정치 논의를 사림의 분기 이후로까지 확장하였다는 점, 그리고 공론정치에서 군주의 존재 의미와 역할을 강조했다는 점에서 이전의 공론정치 연구들과 많이 달랐다.

한편, 이상의 연구들이 조선의 공론정치를 주로 士族 중심으로 파악한 것과 달리, 19세기에는 새로운 정치 주체로서 民에 대한 고려가 필요하다는 주장이 제기되었다.[7] 김인걸은 이 시기 공론 담당층으로서 민의 성장, 그리고 그들의 여론을 담아내는 '새로운 그릇'으로서 鄕會, 民會 등의 활동을 보다 적극적으로 평가하고자 하였다. 그의 연구는 이전 사족들의 공론정치와는 다른, 새로운 '공론정치'의 등장을 모색하는 작업이기도 하였다.

7) 김인걸, 2002, 「조선후기 여론과 정치 -'公論政治'의 지속과 단절-」, 『조선의 정치와 사회』, 집문당.

지금까지 검토한 내용들을 바탕으로, 현재 일반적으로 국사학계에서 상정하는 조선 공론정치의 상을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공론이란 士林의 정치적 의견(여론)을 뜻하며, 공론정치란 사림의 정치적 견해를 기반으로 정국이 운영되는 상황을 의미한다. 공론정치에 대한 국사학계 연구의 가장 큰 특징은 무엇보다 사림과의 긴밀성을 강조한다는 점이며, 조선은 국왕이나 民 등 다른 정치주체보다도 사림이 주도하는 정치를 추구하였고 실제 상당 기간 그러한 방식으로 진행된 것으로 파악한다. 둘째, 조선의 공론정치는 理想의 현실화 과정이었다. 공론정치의 이상은 이미 조선 건국 직후부터 존재하였는데, 그것이 실제 현실로 구현되기 시작하는 것은 점진적 과정을 통해서였다. 보다 구체적으로는 성종대 공론정치의 단초를 열었으며,[8] 중종대 전면적 시행을 위한 기반이 마련되었고, 선조대 완전히 정립된 것으로 정리한다. 이러한 설명은 곧 사림의 대두와 정치적 영향력의 확대 과정에 대한 記述과 궤를 같이한다. 셋째, 조선의 공론정치에서 핵심적인 장치는 三司를 위시한 언론 기관으로, 이들은 사림 일반의 공론을 수렴하여 조정에서 제기하는 역할을 수행하였다. 사림은 중앙 진출과 함께 자신들의 정치적 견해를 반영하기 위한 시스템을 정부 조직 내에 구축하기 위해 노력하였다. 그 결과 삼사의 언론은 국왕과 대신으로부터 독립성을 확보하는 한편, 사림 일반의 견해에는 보다 충실할 수 있었다. 넷째, 조선에서 공론정치의 구현과 정립 과정은 곧 정치참여층의 확대 과정으로, 그 과정에서 공론의 담지자는 조정에서 재야 사림 일반으로까지 넓어졌다. 나아가 재야 사림의 견해는 정책 결정 과정에 중요한 근거가 되는 데까지 이르렀다. 이때 재야 사림은 주로 상소 등의 직접적인 방법을 통해 자신들의 견해를 표출하였다. 다섯째, 조선의 공론

8) 최근 송웅섭 역시 성종대를 조선 공론정치의 기반이 조성된 시기로 이해하는 연구를 제출하였다. (송웅섭, 2011, 『조선 성종대 公論政治의 형성』, 서울대 국사학과 박사논문)

은 사림의 분열과 함께 黨論으로 바뀌었고, 그 결과 공론정치는 왜곡되었다. 공론이란 곧 사림의 정치적 견해이므로, 사림의 분열은 곧 공론의 분열이자 공론의 변질로 설명되는 것이다. 이때도 여전히 사림들은 자신들의 견해를 공론이라고 표방하지만, 실제는 그렇지 않았으며, 표방과 실제의 괴리가 발생했다고 보았다.

국사학계의 공론정치 연구는 '공론'을 표방하며 전개된 조선 정치의 실제 양상에 대해 많은 점들을 실증적으로 규명하였다. 특히 조선 중기 이래 사림 세력이 주도적 정치사회 세력으로 등장하면서 이루어진 변화들에 대한 이해를 증진시켰다. 분명 사림의 성장과 함께 '공론'의 제기가 활발해졌고, 그 과정에서 정치구조의 변화와 정치참여층의 확대가 이루어졌다. 그러나 국사학계의 공론정치 연구는 다음과 같은 점에서 아쉬움이 남는다. 먼저, 공론 개념 자체에 대한 해명이 부족하다. 이는 그동안 정치사, 제도사 위주의 연구가 이루어졌기 때문인데, 사상사적 접근을 통해 공론 개념에 담긴 당대인들의 정치적 사유와 지향 가치에 대한 이해가 보충될 필요가 있다. 다음으로, 공론정치를 지나치게 사림 세력 중심으로 이해하는 경향이 있다. 의견 표명으로서 공론의 제기와 그것의 실현과정까지 포괄하는 공론정치는 구분할 필요가 있다. 공론정치라는 틀로 조선의 정치를 설명할 때는 사림의 동향뿐만 아니라, 이미 설석규가 지적한 대로 군주의 의미와 역할에 대한 고려가 반드시 필요하다.

2. 민주주의와 공론정치

국사학계의 공론정치 연구가 사림 세력에 대한 관심과 연동되어 있다면, 사회과학계와 철학계의 그것은 현대 민주주의를 의식한 가운데 이루어지는 점이 특징이다. 2000년대에 쏟아져 나오기 시작한 이 분야의 많은

연구들이 직접적으로 조선의 공론정치와 민주주의를 비교 검토하는 작업을 하거나, 명시적으로 드러내진 않더라도 민주주의 이론을 기반으로 공론정치를 해석하고 있다. 이는 상대적으로 국사학에 비해 현재적, 보편적 의미의 해명을 중시하는 학문 특성에서 기인하는 것으로 보인다. 보다 직접적인 계기는 독일의 사회철학자 하버마스(Jürgen Habermas)의 연구였다.[9] 하버마스가 서구 민주주의의 기원을 부르주아 공론장의 출현에서 찾은 이래 중국을 비롯한 동아시아에 이를 적용하려는 연구가 많이 이루어졌는데,[10] 이들 분야의 조선 공론정치 연구 역시 이러한 시도의 일부라 할 수 있다. 정치사, 제도사 위주인 국사학계의 연구와 달리, 주로 정치사상 분야에서 연구가 이루어진 것도 특징적이다.

사회과학 분야의 선구적 연구는 1990년대 후반 김용직에 의해 제출되었다.[11] 그는 '한국 민주주의의 기원을 전통사회에 존재했던 내재적인 계기에서 찾으려는' 목적에서 조선의 공론정치에 주목하였다. 이때 참조한 것이 '부르주아 공공영역의 등장이 서구 민주주의의 중추적 제도인 의회정치와 심의(토의)민주주의(deliberative democracy)의 발달에 결정적인 요인이었다'는 하버마스의 연구였다. 그리고 조선의 공론정치에서 심의민주주의와 유사한 측면을 발견하고, 공론정치를 '심의와 토론이 전개되는

9) 하버마스의 부르주아 공론장 연구 *Strukturwandel der Öffentlichkeit*는 1962년 독일에서 처음 출판되었다. 1973년 일본어로 번역되었고(『公共性の構造轉換』, 未來社), 1989년에는 영어로 번역되었다.(*The Structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press) 한글 번역본은 2001년에 출간되었다. (한승완 역, 『공론장의 구조변동』 나남출판.)

10) 구미학계의 중국 사례 연구에 대해서는 '필립 퀸 지음, 윤성주 옮김, 2009, 『중국 현대 국가의 기원』, 동북아역사재단'에 실린 윤성주의 해제 '역사 속의 현대 중국' 가운데 30~35쪽 참조.

11) 김용직, 1998, 「한국정치와 공론성(1) -유교적 공론정치와 공공영역-」, 『국제정치논총』 제38집 3호. 김용직의 연구 이전에 언론학계 최정호의 시론적 연구가 있었다.(최정호, 1986, 「朝鮮初 公論圈의 構造變動에 관한 試論」, 『社會科學論叢』 제17집, 연세대 사회과학연구소)

심의정치'로 규정하였다. 그는 言官들의 활동과 재야 유생들의 상소를 심의 활동으로 보는 것은 물론, 붕당정치 역시 심의의 관점에서 해석한다. 국사학계가 붕당정치에서 정치세력 간의 비판과 견제, 공존을 강조하였다면, 김용직은 여기서 '유교적 도덕성과 합리성에 기반 한' 붕당 간의 논의와 토의를 강조한 것이다. 그의 연구는 정치학계에서 조선의 공론정치에 대한 관심을 환기하는 데 큰 역할을 하였는데, 특히 공론정치의 특징으로 '심의와 토의'를 추출한 것은 현재까지도 이 분야 연구자들 대부분에게 공유되고 있다.[12]

뒤이어 나온 이현출 연구의 논지도 김용직의 그것과 크게 다르지 않았다.[13] 그 역시 공론이 '정치적 심의(deliberation)의 기능을 강화'했다고 보고, 붕당정치를 '붕당 상호 간의 토론과 비판을 통해' 공론을 발견하는 체제로 묘사하였다. 다만, 붕당의 대립의 격화되면서 심의와 토의 기능은 제한되었다는 점을 지적하였다.

김영수 역시 공론정치를 '논의의 정치'로 파악하고, 그것을 조선정치의 특징으로 꼽는 데 주저하지 않는다.[14] 그러나 김용직, 이현출과 달리 사림의 붕당 형성과 함께 공론정치는 곧바로 파국으로 치달았다고 평가하였다. 그는 선조대 이이의 사례를 통해, 공론정치라는 理想이 붕당정치라는 현실에서 어떻게 쉽게 굴절되고 좌절되는지 보여주고자 하였다.[15]

---

12) 최근에는 공론정치와 심의민주주의를 전면에 내세우며, 양자를 비교하여 합치점을 찾으려는 연구까지 등장하였다. (정세용, 2010,「조선 성종대 공론정치의 심의민주주의적 해석 -성종실록 경연기록을 중심으로-」, 성균관대 동아시아학과 석사논문)

13) 이현출, 2002,「사림정치기의 공론정치 전통과 현대적 함의」,『한국정치학회보』 제36집 3호.

14) 김영수, 2005,「조선 공론정치의 이상과 현실(1): 당쟁발생기 율곡 이이의 공론정치론을 중심으로」,『한국정치학회보』 39.

15) 김영수의 논리는 다음과 같다. 조선에서 공론정치의 주창자는 사림이었다. 그런

이상의 연구들이 국사학계의 연구와 마찬가지로 공론정치를 사림 중심으로 설명하였다면, 군주 역시 공론정치의 주요 주체로 인식하려는 연구들이 등장하였다. 그 대표적 연구자는 박현모이다.[16] 그는 공론정치라는 기준으로 조선시대 거의 전 시기를 평가하는 작업을 수행하고, 조선이 오랫동안 존속할 수 있었던 주요 요인 중 하나로 공론정치를 꼽기도 하였다.[17] 박현모에 따르면, 조선은 일찍부터 '(관료집단과 재야 사림들의 의견을 구한 상태에서) 국왕과 관료들 사이의 합의를 통해 주요 국정을 결정하는 정치체제'를, 즉 공론정치를 지향하였다. 그는 이를 다른 말로 '숙의의 정책 결정'으로 표현하였다. 그렇게 봤을 때, 대부분의 국정이 '국왕과 신료 사이의 끊임없는 논의와 대화를 통해 결정되고', 때때로 '백성들의 폭넓은 의견 수렴까지' 했던 세종대는 조선 공론정치의 본격적인 출발지점이었다. 그리고 이후 붕당정치의 시기까지 공론정치의 이상은 구현되었다. 그러나 당쟁으로 공론이 '형해화'되고, 이 상황을 타개하기 위해 탕평정치가 등장하면서 공론정치는 위축되었고, 결국 세도정치의 등장을

데 정치를 天理의 연장으로 보는 성리학의 공론관은 歸一을 지향하며, 따라서 다원성과 차이에 근거한 현대 민주주의의와 달리 공론정치의 최종 목적은 진리의 발견이다. 그 결과 사림이 정치적 약자일 때는 공론정치의 이상은 현실 정치와 충돌하지 않았으나, 사림이 정권을 잡고 분열된 이후 공론은 붕괴될 수밖에 없었다. 붕당정치의 상황에서 공론정치의 원리는 더 이상 발휘되지 못한 것이다. 이후 정치적 논쟁은 공동성찰(collective reflection)을 진전시킨 것이 아니라 편 가르기와 세력화의 방편으로 사용되었다.

16) 박현모, 2002,「정조시대의 공론 연구: 대간의 활동과 유생들의 집단상소를 중심으로」,『한국정치연구』제11집 제2호 ; 2002,「정묘호란기의 국내외정치: 국가위기시의 공론정치」,『國際政治論叢』제42집 4호 ; 2003,「10년간의 위기: 정묘-병자호란기의 공론정치 비판」,『한국정치학회보』제37집 2호 ; 2004,「조선왕조의 장기지속성 요인 연구: 공론정치를 중심으로」,『한국학보』30 ; 2005,「유교적 공론정치의 출발: 세종과 수성의 정치론」,『한국정치사상사』, 백산서당 ; 2011,「영조시대의 공론정치와 군민(君民)의 소통방식」,『정조 사후 63년』, 창비.

17) 언론학계의 김영주 역시 다양한 공론 수렴 제도의 존재가 조선의 체제유지에 크게 이바지한 것으로 긍정적으로 평가한다.(김영주, 2002,「조선왕조 초기 公論과 공론형성과정 연구」,『언론과학연구』, 제2권 3호.)

초래하게 되었다. 세도정치기에 공론정치가 마비되었음은 물론이다. 박현모의 연구를 기점으로 사회과학계의 공론정치 연구에서 정치주체보다는 '논의와 토론'이라는 원리가 더욱 부각되었으며, 그것의 구현 시기도 국사학계의 통설보다 훨씬 앞당겨지게 되었다.

박홍규는 공론정치에서 왕권의 역할을 가장 비중 있게 평가하는 연구자이다. 그는 기존 연구가 공론정치를 신권 위주로 파악한 것은, 그 의미와 맥락이 전혀 다름에도 공론정치를 서구 민주주의나 입헌주의와 관련지어 이해했기 때문이라고 비판한다. 그리고 '유신의 교화'(태종 10년) 이후 본격적으로 성리학적 정치를 가동한 태종 집권 후반기를 조선 공론정치의 출발점으로 봐야 한다고 주장하였다.[18] 최근 박성준은 그 시기를 더욱 앞당겨, 이미 태조-태종대에 왕권과 신권 어느 한쪽의 일방적인 우세가 아니라 상호 정치적 긴장을 유지하는 공론정치가 이루어졌다는 연구를 제출하였다.[19]

한편, 철학계에서도 공론을 민주주의와 관련하여 해석하려는 시도들이 있었다. 이들 철학계의 연구는 사회과학계의 연구가 공론정치를 토론과 논의를 중시하는 심의정치로 이해하는 데 큰 영향을 끼쳤다.[20] 공론을 구현하기 위한 공론정치의 작동 이전에, 이미 공론 개념 자체에 그러한 성격이 내재되어 있다는 근거를 제공하였기 때문이다. 이상익과 이승환의 연구가 대표적으로, 이들은 유교의 공론론이 현대 민주주의에 시사하는 바를 보여주고자 하였다. 그리고 그 대표적 사례로서 주희와 이이의 공론 개념을 비교・검토하였다.

먼저 이상익은 선진 유학 이래 성리학에 이르기까지 '정치적 정당성'

18) 박홍규·이세형, 2006, 「태종과 공론정치」, 『한국정치학회보』 제40집 3호.
19) 박성준, 2010 『조선초 군신간 관계와 공론정치에 관한 연구』 성균관대 정치외교학과 박사논문.
20) 이현출, 김영수, 박현모 등이 명시적으로 이상익의 공론 개념을 참조하여 조선의 공론정치를 해석하고 있음을 밝히고 있다.

의 변천 과정(天命 → 民心 → 공론)을 살피고, 주희에 의해 확립된 공론론을 규명하였다.[21] 그는 주희의 공론이란 '공개적이고 비판적인 논의를 통해 형성되는', '다수의 공정한 의논'으로 정리한다.

주자학의 '公論' 개념은 천리와 인심에 부합하는 '공정한 의논'이라고 해석될 수도 있고, 모든 구성원이 참여하는 '공개적인 논의'라고 해석될 수도 있다. 전자는 '결과'로서의 '공'이 부각된 것이며, 후자는 '절차'로서의 '논'이 부각된 것이다. …… 天命과 民心에는 '論'이 결여되어 있으나, 공론에는 특별히 '論'이 포함되어 있는 것을 주목해야 한다. 천명과 민심은 우리에게 卽自的으로 주어진 것이나, 공론은 공개적이고 비판적(반성적)인 논의를 통해서 형성되는 것이다.[22]

이상익이 보기에 공개적인 논의가 중요한 이유는, 그래야만 여러 구성원이 토론에 참여할 수 있고 그 결과 개인의 인식 능력의 한계를 초월하고, 사적 동기의 개입을 막을 수 있기 때문이다. 그는 공론 개념에는 '다수'라는 수적 요소와 '논의'라는 절차, 이 두 요인의 결합을 통해, 다시 말해 '다수의 토론'을 통해 '공정함'을 확보할 수 있다는 생각이 담겨 있다고 해석한다. 나아가 그는 주희와 이이의 공론 개념은 단순한 다수결주의 또는 공정성을 확보하기 위한 장치로 절차만을 고려하는 사고를 보완할 수 있다고 강조한다. 그 이유는 공론론은 인심 결집의 준거점으로 天理라는 '실질개념'을 도입해, 절차와 결과의 공정성을 동시에 확보

21) 이상익, 2004,「정치적 정당성의 유교적 근거: 天命・民心・公論」,『儒敎文化硏究』 제7집, 성균관대 동아시아학술원 ; 이상익・강정인, 2004,「동서양 사상에 있어서 政治的 正當性의 비교 -儒家의 公論論과 루소의 일반의지론을 중심으로-」,『정치사상연구』 제10집 1호.(이 논문은 '이상익, 2004『儒敎傳統과 自由民主主義』 심산'에 수록되어 있다.)

22) 이상익, 위의 책, 369쪽.

하려 하기 때문이다. 결국 이상익이 이해하는 공론은 공개적인 토론으로 衆智를 모으고, 이를 통해 찾아낸, 천리에 맞는 의견으로 정리할 수 있다.

주희와 율곡의 공론 개념에서 '다수'와 '토론' 그리고 '공정함'을 추출한 것은 이승환도 마찬가지였다.[23] 그는 '주희의 공론에 대한 견해는 현대 심의 민주주의에서 강조하는 공개적 토론과 합리적 심의를 통한 정책의 결정과 크게 다를 것이 없다'고 보았다. 그리고 조선의 경우 사림세력이 본격적으로 정치에 등장하는 중기에 공론정치가 가장 꽃을 피운 것으로 평가하였다. 그는 '다수의 의지에 따라 조성된 공론을 통하여 지배 권력을 도덕적으로 변모시키려는 사대부들의 노력은 조선시대 정치사상의 주요 특징'이었다고 평가하였다.

지금까지 검토한 연구들을 바탕으로, 현재 일반적으로 사회과학계와 철학계에서 상정하는 조선의 공론, 공론정치의 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공론이란 '다수의 공정한 의견'이다. 여기서 '다수'와 '공정성'이라는 두 요소는 서로 연결되어 있는데, 공정성을 산출하기 위한 전제로서 '다수'라는 조건이 매우 중요하게 평가된다. 둘째, 공론정치란 여러 정치 주체들 간의 논의와 토론을 통해 올바른 결정을 내리고자 하는 심의 정치이다. 여기서 방점은 논의와 토론 등 소통 행위에 두어지는데, 그것은 '다수'와 '공정성'을 매개하는 과정이기도 하다. 즉, '다수'의 '토론'을 통해 '공정성'을 낳는다고 설명한다. 셋째, 조선의 공론정치는 늦어도 세종대부터 구현되기 시작하였다. 공론정치를 사림이라는 주체를 중심으로 파악하는 국사학계와 달리 사회과학계는 소통 행위에 더 주목한

23) 이승환, 2004, 「제5장 한국 전통의 공(公) 담론과 근대적 변용」, 『유교 담론의 지형학』, 푸른숲 ; 2005, 「동양에서 '공적 합리성'의 특성과 근대적 변용 -성리학적 公論觀을 통해 본 '진리의 정치'와 '관용의 정치'」, 『철학연구』 제29집, 고려대 철학연구소.

다. 물론 그 행위의 주체를 어디까지나 사림으로 제한하여 국사학계처럼 조선 중기를 공론정치의 출발로 보는 연구자도 있다. 그러나 최근에는 국왕 역시 공론정치의 주체라는 인식이 확산되고, 주체보다는 논의, 토론 등의 과정을 더욱 강조하면서 공론정치의 기점을 더욱 빠르게 잡는 경향이 있다. 넷째, 공론정치를 통해 현대 민주주의의 한계를 보완할 수 있다. 공론정치가 다양성과 차이를 인정하지 않는다며 그 한계를 지적하는 연구자도 있으나, 많은 연구자들이 공론 이념에는 다수결에 의해 衆愚 민주주의에 빠질 위험성을 막을 수 있는 장치가 내재되어 있다며 긍정적으로 평가한다.

사회과학계와 철학계의 조선 공론정치 연구는 국사학계의 연구에서 부족했던 공론 자체의 의미에 대한 해명에 노력했다는 점에서 의미가 있다. 그리고 사림 위주의 이해에서 벗어난 점, 정치 구조뿐만 아니라 심의 정치와 같은 운영 원리에 천착한 부분 역시 국사학계의 연구와 상보 관계에 있다. 그러나 당대 사유의 맥락이 아니라, 현대의 민주주의를 염두에 두며 해석한 결과 오해가 발생하지 않았는지 의문을 가지지 않을 수 없다. 먼저, '다수'가 공론의 공정성을 확보하기 위한 필수 요건인지, 각 정치세력이 자신들 주장의 정당성을 주장하는 데 있어 핵심 요소였는지의 문제이다. 실제 군주 대 신료, 그리고 신료 대 신료의 대결 구도에서 자신들 논의의 정당성을 '다수'에서 끌어오는 경우는 거의 보이지 않는다. 다음은 공론정치 과정에서 이루어지는 소통의 방식에 대한 의문이다. 사회과학계의 연구는 공론정치에서의 소통을 정치 주체들 간에 어느 정도 대등한 입장인 상황에서 이루어지는 행위처럼 묘사한다. 그러나 군신 간의 역할에 대해 명확한 구분을 중시하던 당시에 이러한 소통 방식은 생각하기 어렵다. 마지막으로, 과연 군신 간의 신중한 정책 결정 과정을 공론정치의 핵심으로 볼 수 있는가의 문제이다. 최고 통치자이자 최종 결정권자인 군주에 대해, '널리 간언을 수용하고, 정책 결정에 신중하라'는 요구는

이미 『書經』에 등장한다. 따라서 단지 심의적 성격을 공론정치 특유의 본질적 요소라고 보기 어려우며, 공론정치 이념이 여기에 어떤 새로운 측면을 추가하였는지가 규명되어야 한다.

【표 1】 분야별 공론, 공론정치 인식

구분	국사학계	사회과학계(철학계)
공론	사림의 여론	다수의 공정한 의견
공론정치	사림의 여론이 중시되고, 정책으로 반영되는 정치	정치 주체들 간의 논의와 토론을 통해 올바른 합의에 도달하는 심의 정치
평가지표	사림의 의견 표출 정도와 그것의 정치적 영향력	군주와 신료 등 정치주체들 간의 소통 여부와 활발함 정도

Ⅱ. 이이의 公論 개념

1. 公論과 國是

이번 장에서는 이념형으로서 공론의 의미를 본격적으로 검토하는데, 우선 그 일환으로 공론과 국시의 비교 작업을 행한다. 일반적으로 조선의 공론 개념을 설명하는 방식은, 먼저 그 원류라 할 수 있는 주희의 공론 개념을 분석한 다음 조선에서 공론에 대한 대표적 언급으로 평가되는 이이의 그것과 비교하여 조선의 공론 개념을 추출한다. 이때 이용되는 대표적인 자료가 주희의 편지글 '與陳侍郎書'와 이이가 올린 소 '辭大司諫兼

陳洗滌東西疏'이다. 이들 자료에는 모두 공론과 국시가 함께 등장하는데, 지금까지는 왜 그 둘이 같이 언급이 되는지, 양자의 관계는 어떠한지에 대해 별다른 주의를 기울이지 않았다. 그리고 완전히 동일하거나 거의 유사한 것으로 이해하였다. 그러나 분명 주희와 이이는 국시와 공론의 공통점과 차이점, 그리고 양자의 관계를 명확히 인지하고 있었다.

먼저 주희의 편지는 1164년 12월 金과 南宋의 화의가 성립되자, 그 다음해 당시 吏部侍郎이던 陳俊卿이란 자에게 보낸 것이다.[24] 편지에서 주희는 講和를 비롯한 당시 시국의 문제들을 논한 뒤, 예의 모든 문제와 해결책의 근원인 군주의 마음을 바로잡을 것을 진준경에게 건의하고 있다. 그는 당대 걱정거리의 근원으로 講和, 獨斷, '國是' 세 가지를 드는 것으로 이야기를 시작한다. 이 강화, 독단, '국시'는 개별적인 문제가 아니라 강화와 함께 동시에 발생한 현상들이었다. 주희에 따르면, 강화는 '국시'를 명분으로 독단의 방식으로 결정되었으며, 그 결과 강화를 반대하는 공론은 억눌린 상태가 되었다.

> 金과의 講和策이 결정되고 난 다음에 三綱이 무너지고 만사가 어그러졌으며, 獨斷이라는 말이 進言되고 나서 주상의 뜻이 위에서 교만하여졌으며, 國是의 설이 횡행하니 公論이 아래에서 막혀 있습니다. 이 세 가지가 큰 걱정거리의 근본입니다.[25]

그런데 이때 주희는 군주를 비롯해 강화를 추진하는 측이 말하는 '국시'는 진정한 국시가 아니라고 비판한다. 주희가 보기에 그들이 말하는 '국시'는 어디까지나 자신들의 '偏見을 주장하고 私心을 이루기 위해 억

24) 강화를 둘러싼 당시의 정국 상황은 '衣川强 著, 2006『宋代官僚社會史硏究』汲古書店' 가운데 '제3장 秦檜の講和政策と南宋初期の官界'를 참조할 것.

25)『朱子大全』권24,「與陳侍郎書」"蓋講和之計決 而三綱頹萬事隳 獨斷之言進 而主意驕於上 國是之說行 而公論鬱於下 此三者 其大患之本也"

지로 붙인 이름'으로, 공론에 맞서기 위한 명분일 뿐이었다.

> 이른바 국시라 하는 것이 어찌 天理를 따르고, 인심에 부합하여, 천하가 똑같이 옳다고 여기는 것이 아니겠습니까? …… (주화론자들이 말하는 국시는) '천하가 똑같이 옳다고 하는 것'에 부합하지 않는데도 억지로 천하가 그것을 옳게 여기게 하려는 것입니다. …… 和議와 같은 일이 과연 천리를 따르는 것입니까? 인심에 부합하는 것입니까? 진실로 천리를 따르고 인심에 부합하는 것이라면, 진실로 천하가 똑같이 옳다고 할 것이니 異論이 어디서 생겨나겠습니까? 만약 그렇지 않다면, 그들이 偏見을 주장하고 私心을 이루기 위해 억지로 이름을 붙여 국시라 하고는, 군주의 위세를 빌려 천하 만 사람의 입에서 똑같이 나오는 공론과 싸우는 것이라 하겠습니다. …… 옛날 熙寧 초엽에 왕안석의 무리가 일찍이 이런 주장을 한 적이 있었고, 그 뒤 장돈과 채경의 무리가 또 이어 말하였습니다. …… 近世 국시의 주장이 엄중하고 위세가 당당하여 범할 수 없기가 이때보다 더한 적이 없었으니 끝내 공론이 행해지지 못하였습니다. …… 어찌 국시가 정해지지 않아서 그런 것이겠습니까? 그들이 옳다고 한 것을 천하가 진정으로 옳게 여기지 않기 때문입니다.[26]

주희가 생각하는 진정한 국시란 '천리를 따르고, 인심에 부합되어, 천하가 똑같이 옳다고 여기는 것'이었다. 그는 진정한 국시의 특징으로 異論이 없는 상태, 천하가 모두 똑같은 의견인 상태를 강조한다. 그리고 그것이 가능한 이유로 '천리에 따르고, 인심에 부합하기' 때문이라 설명한

---

26) 『朱子大全』 권24, 「與陳侍郎書」 "主夫所謂國是者 豈不謂夫順天理合人心 而天下之所同是者耶 …… 惟其不合乎天下之所同是 而彊欲天下之是之也 …… 爲若和議之比 果順乎天理否耶 合乎人心否耶 誠順天理合人心 則固天下之所同是也 異論何自而生乎 若猶未也 而欲主其偏見 濟其私心 彊爲之名 號曰國是 假人主之威 以戰天下萬口一辭之公論 …… 昔在熙寧之初 王安石之徒嘗爲此論矣 其後章惇蔡京之徒 又從而紹述之 …… 蓋近世主張國是之嚴 凜乎其不可犯 未有過於斯時者 而卒以公論不行 …… 夫豈國是之不定而然哉 惟其所是者非天下之眞是"

다. 그러나 강화 추진 세력이 내세우는 '국시'는 천리를 따르지도, 인심에 부합하지도 않으면서, 오로지 위세로써 천하의 의견을 똑같이 하려 한다고 비판한다. 그리고 그것은 '천하 만 사람이 똑같이 얘기하는' 공론과 명백히 대척점에 있었다.

사실 국시라는 말 자체에는 부정적 의미가 전혀 포함되어 있지 않다. 그것은 어디까지나 '나라의 사람들이[國]가 옳다[是]고 여기는 것'이자, 흔히 '정하다'란 동사와 함께 '국시를 정하다[定國是]'라고 표현하듯, '정책으로 결정된 것'이라는 의미를 지닐 뿐이다. 그럼에도 불구하고 이처럼 주희가 국시에 대해 비판적인 이유는 역사적 경험으로부터 유래한다. 인용문에도 나와 있듯이, 일찍이 북송 시절 왕안석의 新法이 神宗에 의해 '국시'로 채택된 적이 있으며, 장돈과 채경과 같이 인물들이 반대파를 몰아낼 때도 그 명분은 '국시'였다.[27] 그리고 또 이번에 강화를 주도한 세력 역시 강화를 '국시'로 내세우고 있다. 따라서 주희의 입장에서 보건대, 국시는 사사로운 무리들이 자신들의 私心, 私欲을 감추는 명분일 뿐인 경우가 많았다. 더 큰 문제는 그들이 이미 결정이 내려졌다는 이유로, 더 이상 그와 다른 견해[異論]를 개진하는 것을 용인하지 않고 결정된 정책을 따를 것을 요구한다는 점이었다.

그렇다면 만약 거짓 '국시'가 아니라 진정한 국시라면 공론과 어떤 관계에 있을까? 이에 대해서는 이이가 선조 12년에 올린 '辭大司諫兼陳洗滌東西疏'에 보다 명확하게 드러나 있다. 이때는 동인이 서인인 윤두수 집안 사람들을 뇌물 혐의로 고발하여, 이들이 모두 관직에서 쫓겨난 상황이었다. 그 결과 동인과 서인 사이의 갈등이 더욱 격화되고 있었다. 수적으로나 정치적 영향력에 있어서나 동인이 서인을 압도하고 있었는데, 동인의 공격이 지나치다고 생각한 이이는 당초 양쪽을 중재하던 입장에서 서

27) 이에 대해서는 '余英時, 2003,『朱熹的歷史世界』上篇, 允晨文化, 340~510쪽'에 자세하게 서술되어 있다.

인 편으로 선회한 상태였다. 그리고 그는 윤두수 등을 파직한 '국시'에 대해 매우 비판적 입장이었다.

> 시배들[동인: 필자]의 뜻도 서인을 모두 배척하려는 것이 아니고, 다만 억지로 國是를 정하여 반드시 사람들로 하여금 모두 東人이 옳고 西人이 그르다고 말하게 하려는 것입니다. …… 인심이 똑같이 옳다 하는 것을 공론이라 하며, 공론의 소재를 국시라 합니다. 국시란 한 나라의 사람이 의논하지 않고도 똑같이 옳다 하는 것이니, 이익으로 유혹하는 것도, 위엄으로 무섭게 하는 것도 아니며, 삼척동자도 그 옳은 것을 아는 것이 국시입니다. 지금의 이른바 국시라 하는 것은 이와 다릅니다. 단지 主論하는 자가 스스로 옳다 여기는데, 듣는 자가 좇기도 하고 어기기도 하며, 어리석은 지아비나 아낙네까지도 반은 옳다 하고 반은 그르다 하여 끝내 歸一을 기약할 수 없으니 어찌 집집마다 타일러 억지로 정할 수 있겠습니까.[28]

이이의 이 말은 공론과 국시, 그리고 양자의 관계에 대해 많은 정보를 제공한다. 먼저 그는 공론이란 '사람들이 똑같이 옳다고 하는 것'이라며 공론의 정의를 명확히 한다. 다음으로 '공론의 소재가 국시'라는 말로, 양자의 관계를 표현하였다. 즉, 공론으로 국시를 정해야 한다. 마지막으로, 국시의 의미에 대해 밝히는데, 국시란 '이익으로 유혹하거나 위엄으로 강제하는' 등 억지로 할 수 없는 것이며, '삼척동자도 그것이 옳은 줄 아는' 너무나 자명한 것이다. 따라서, 이상적으로 공론과 국시는 같아야 하며(공론=국시), 그것은 자연스럽게 '모든 사람들이 다 같이' 옳다고 여기는 것이어야 한다. 그러나 현실의 '국시'는, 앞서 주희의 경우와 마찬가지로,

---

28) 『栗谷全書』 권7, 「辭大司諫兼陳洗滌東西疏」 "時輩之意 亦非欲盡斥西人也 只欲强定國是 必使一時之人 皆曰東正西邪 …… 人心之所同然者 謂之公論 公論之所在 謂之國是 國是者 一國之人 不謀而同是者也 非誘以利 非怵以威 而三尺童子亦知其是者 此乃國是也 今之所謂國是 則異於此 只是主論者自以爲是 而聞之者或從或違 至於愚夫愚婦 亦皆半是半非 終無歸一之期 豈可家喩戶說而强定之乎"

주론자만 옳다고 여기고 다른 사람들은 이에 대해 동의하지 않지 않음에도, 모두가 억지로 동의하도록 강제하는 명분일 뿐이었다.

국시와 공론은 이상적으로는 구성원 모두의 동의를 추구한다는 점이 같았다. 주희가 언급한 '국시라 하는 것이 천리를 따르고…… 일컫는 말이 아니겠습니까?'란 말, 그리고 이이의 얘기한 '국시란 한 나라의 사람이 의논하지 않고도 …… 그 옳은 것을 아는 것이 국시입니다'란 말도 어디까지나 공론이 국시가 된 이상적 경우를 상정하여 내린 정의로, 이때의 국시 정의는 곧 공론에 대한 정의이기도 하였다.

그러나 국시와 공론은 애초부터 다음과 같은 점이 달랐다. 첫째, 공론이 어떤 사안에 대한 의견(opinion) 차원이라면, 국시는 최종 결정(policy)을 의미하였다. 둘째, 공론이 아래로부터 군주에게 제기되는 의견이라면, 국시는 위로부터, 보다 정확히는 군주로부터 내려지는 지시였다. 그렇기에 현실에서 국시는 구성원 모두의 동의를 받지 않았음에도, 그것을 가장하여 더 이상의 논의를 막는 도구로 이용될 수 있었다. 즉, 理想의 '공론=국시'가 저절로 구성원 모두의 의견이 일치된 상태라면, 현실의 국시는 그와 반대로 먼저 결정을 내린 다음 그 후 그것을 근거로 의견의 일치를 꾀하는 경우가 많았다. 그렇기에 실제 정치에서 국시와 공론은 대립적인 것으로, 또는 국시는 공론에 의해 극복되어야 할 대상으로 인식되는 경우가 많았다.

이이가 논의를 주도한 소위 乙巳削勳 논의도 그러한 구도로 전개되었다. 선조 3년, 홍문관은 을사년, 기유년의 옥사로 처벌당한 사람들을 신원한 것을 요청하며 다음과 같이 말하였다.[29]

29) 이 글은 이이의 문집에는 실려 있지 않아, 이이 본인이 지은 것인지는 명확하지 않다. 그러나 이이가 '홍문관에 재직하면서 전후 41차례나 차자를 지어 올리며 삭훈 논의에 앞장섰다'(『宣祖修正實錄』 권4, 선조3년 4월 1일(무술))는 기록으로 보아, 당시 홍문관 교리로 재직 중이던 이이가 글의 작성에 깊숙이 개입했을 가능성이 높다.

"삼가 생각하건대 한때의 국시는 어지럽힐 수 있어도 만세의 공론은 없앨 수 없으며 한때 사람들의 말은 막을 수가 있어도 만세 사람들의 마음은 속이기가 어렵습니다. 그러므로 옛부터 국시가 한때 전도되었더라도 반드시 없어지지 않는 공론에 의해 정해지게 되며, 한 나라에서 막히고 억눌렸던 사람들의 말도 반드시 속이기 어려운 인심에서부터 격동되기 마련입니다. …… 빨리 공론에 따라 국시를 정하소서."[30]

여기서 홍문관은 '한때의 국시'와 '만세의 공론'이란 대조적 표현으로 양자의 성격을 극명히 대조하고 있다. 그리고 일시 '국시'가 잘못 정해지더라도 그에 대한 공론은 영원토록 사라지지 않아 결국 그 공론에 의해 국시가 바로잡혀야 한다는 역사의식을 보여주고 있다. 이처럼 기존의 '국시'를 부정하고 새로운 '국시'를 정하려고 할 때, 이를 정당화하는 근거로 공론을 제시하는 방식은 조선시대에 매우 전형적인 것이었다.

정리하면, 이상적으로는 공론이 곧 국시가 되어야 하며, 공론과 국시의 이념형은 똑같이 구성원 모두의 동의를 얻는 것을 지향한다. 그런데 정치적 의견과 결정이라는 양자의 근본적 성격 차이는 그것의 현실적 운용에 있어 상반되는 양상을 드러내기 십상이었다. 국시의 결정은 더 이상의 이의 제기를 허락지 않으며 공론을 억압하는 구실 역할을 할 때가 있었다. 반대로 공론의 문제제기가 이루어지며, 기존의 국시를 뒤집기 위한 명분으로 활용되기도 하였다. 공론과 국시의 공통점과 차이점을 표로 정리하면 아래와 같다.

30) 『宣祖實錄』 권4, 선조3년 5월 18일(을유) "伏以一時國是可亂 而萬世之公論不泯 一時之人言可防 而萬世之人心難誣 故自古以來 國是之顚倒於一時者 必待不泯之公論而定焉 人言之鬱抑於一國者 必自難誣之人心激焉 苟或人心久鬱 而公論不定 則雖千萬世之事 有不可不言 況近在二十年乎 …… 亟從公論, 以定國是"

【표 2】 공론과 국시의 비교

구분	공론	국시
성격	의견	결정
주체	臣民	군주
방향성	上達	下命
이상(공론=국시)	'天下之同是者' 또는 '人心之所同然者'	
현실(공론≠국시)	의견의 개진, '공론' 대결	논의, 논란의 종결

한편, 국시와의 비교를 통해 드러나는 공론의 성격은 공론정치 이념과 구조에서 군주의 존재 의미와 역할을 명확히 드러내준다. 공론은 어디까지나 어떤 사안에 대한 의견으로서, 그것만으로 정치과정이 완결되지 않는다. 국정 운영을 위해서는 최종 결정을 통해 정책을 정하는 과정이 필요하며, 군주의 역할은 바로 거기에 있었다. 신료 및 사대부들에게 '의견[論]'을 제기하는 역할이 주어졌다면, 군주에게는 경쟁하는 '공론'들 중에서 무엇이 과연 옳은[公] 것인지를 판단하는 역할이 부여되었다. 양자의 역할은 명확히 구분되었다. 이는 공론의 주체는 어디까지나 사대부 측이지만, 공론 구현을 위한 공론정치의 틀에서는 군주 역시 중요한 주체로 위치함을 의미한다. '군주는 공론의 주인[人君者 公論之主]' 이라거나 '누구나 시비의 말할 수 있으나, 그 결정은 오로지 군주에 달려있다'라는 조선시대의 상투적 문구는 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

2. 公心과 公論

정치적 의견으로서 공론이 공정함[公]을 주장할 수 있는 근거는 무엇인가? 앞서 보았듯이, 주희와 이이에 따르면, 공론이란 '천하(사람들이)가

똑같이 옳다고 하는 것[天下之同是者]', '천하 만 사람의 입에서 한결 같이 나오는 것[天下萬口一辭之]' 또는 '사람들이 똑같이 그러하다는 것[人心之所同然者]'이다. 기존 연구들, 특히 사회과학계와 철학계의 연구들은 이를 근거로, 공론이란 많은 사람들의 토론을 거쳐 최종적으로 합의된 의견이라 해석하였다. 나아가 공론정치는 만장일치[歸一]를 추구한다고 주장하기도 하였다. 이들 연구들은 '다수 또는 전원'라는 수적인 요소 그리고 그것에 도달하기 위한 과정으로서 '토론'이라는 소통 행위가 공론의 공정함을 산출하기 위해 실질적으로 중요한 요인이라고 본 것이다.

그러나 이미 이이는 공론이란 '사람들이 의논하지 않고도 함께 옳다 하는 것'이라 하여, 그것은 소통의 과정과 별개로 달성될 수 있음을 분명히 말하였다.[31] 사실 이념형으로서 공론을 '의논하지 않았음에도 모두가 똑같이 옳다고 하는 것'이라고 보는 인식과 표현은, 약간의 차이는 있지만 조선시대 내내 많이 이들에 의해 반복되었다. 가령 이이 이전에 이미 성종대 부제학 安琛은 '온 나라 사람들이 당연하다고 여기는 것을 공론이라 한다'고 했고,[32] 광해군대 교리 李光胤 등은 공론이란 '大小 臣民이 모의하지 않아도 같은 말을 하는 것'이라고 하였으며,[33] 정조대 승지 李書九 등은 주희처럼 '천하가 똑같이 옳다고 하는 것'이라 표현하였다.[34]

이들은 과연 '다수 또는 전원'이라는 수적 조건이 공론의 공정성을 위해 필수적이라 생각했을까? 그렇지 않았다. 그들이 말하는 '천하 사람', '만 사람'과 같은 수량적 요소에 대한 표현은 사실적 묘사라기보다 어디까지나 정치적 修辭로서 이해할 필요가 있다. 첫째, 방점은 뒷부분 '의견

31) 각주 28) 참조.
32) 『成宗實錄』 권262, 성종23년 2월 21일(임술) "一國之人 以爲當然者 謂之公論"
33) 『光海君日記』 권165, 광해군13년 5월 11일(임자) "所謂公論 …… 大小臣民 不謀同辭者也"
34) 『正祖實錄』 권53, 정조24년 2월 10일(계사) "公論者 天下之所同是 百世之所不泯者也"

의 일치'라는 상태에 있는 것이 아니라, 앞부분인 '순천리 합인심'이라는 근거에 있다고 봐야 한다. 즉 '모두가 동의한 의견이므로 옳다(다수 → 공론)'가 아니라, '너무나 옳은 의견이라 모두가 동의할 정도(공론 → 다수)'의 의미로 이해해야 한다. 수적 표현은 어디까지나 공정함을 강조하기 위한 장치였다. 둘째, 공론의 귀일 지향은 반드시 그렇게 되어야 한다는 당위가 아니라, 이상적 상황이라면 자연스레 그렇게 될 것이라는 가정의 뜻으로 해석해야 한다. 만약 실제 당위로서 의견일치를 강제한다면, 그것은 '공론 = 국시'라기 보다 국시를 내세운 통제책일 가능성이 높다.

그렇다면, '천하 또는 온 나라 모든 사람들'이라는 수사와 공론의 공정함은 어떻게 연결되는가? 그것은 소통의 과정을 거쳐 만들어지는 상태인가? 『近思錄』에 나오는 다음의 구절은 그에 대한 대답에 좋은 실마리를 제공한다.

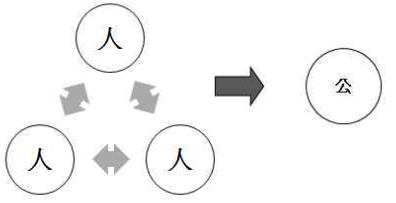
> 公하면 하나이고, 사사로우면 만 가지로 다르다. 人心이 사람 얼굴처럼 같지 않은 것은 단지 私心일 뿐이다.[35]

程頤의 이 말에 따르면, 사람들의 마음이 公한 상태에 있으면 하나가 되고, 私心을 가지게 되면 만 갈래로 다르게 된다. 이를 공론에 적용하면, 사람들 각각의 마음이 모두 公의 상태가 되면 자연스레 똑같은 견해를 가지게 되고, 만약 각각이 자신만의 사심을 가지게 되면 제각각 다른 견해를 가지게 된다. 여기서 일치[一]의 상태는 주체들 간의 논의, 토론과 같은 '외부적' 과정을 거쳐 내려지는 결론이 아니라, 마음[公心]이라는, 각 주체의 '내부적' 상태에 의해 만들어지는 상황임을 알 수 있다. 다시 말해, 공론의 이념형에서 공론이 가지는 도덕적 정당성은 수의 多寡, 그

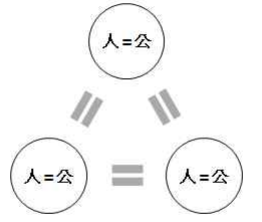
35) 『二程遺書』 15-18(권15의 18번째 문장을 의미한다), "公則一 私則萬殊 人心不同如面 只是私心"

리고 소통의 행위와 직접적으로 관련이 없으며, 가장 본질적인 요소는 각 주체들의 도덕적 상태였다. '그 사람이 公해야, 그 말도 公한 것'이었으며,[36] '그 말이 진실로 그르다면, 천만 사람의 말이라도 부족하고, 그 말이 진실로 옳다면 한 사람의 말로도 충분한' 것이었다.[37] 理想으로서 공론은 여러 사람들(다수)의 합의된 의견의 결과가 아니라(그림 1), 사람들 각각이 公할 때 저절로 일치하는 의견이다.(그림 2)

【그림 1】



【그림 2】



이이의 아래와 같은 말도 동일한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

> 아, 商나라의 신하는 억만 명으로, 억만의 마음이었으니 黨이 없었다고 할 수 있는데, 紂王을 끝으로 망하였고, 周나라 신하는 삼천 명으로, 一心으로써 하나의 큰 黨을 이루어 武王이 왕노릇 하였으니 오로지 그 마음이 어떠한가에 달려있을 뿐입니다.[38]

36) 『宣祖實錄』 권17, 선조16년 8월 6일(을묘) "其人公則其言公"
37) 『宣祖實錄』 권17, 선조16년 8월 18일(정묘) "言苟非也 千萬人言之而不足 言苟是也 一言之而有餘"
38) 『聖學輯要』 권10, 爲政 用賢章 第二下. "嗚呼 商臣億萬 惟億萬心 可謂無黨 而紂以亡 周臣三千 惟一心 爲一大黨 而武王以王 只在厥心之如何耳"

여기서 이이가 강조하려는 점은 신하들의 마음을 통일해야 한다, 의견을 일치시켜야 한다가 아니었다. 그가 진정으로 역설하고자 한 내용은 신하들의 마음 하나하나가 모두 公한 상태라면, 구성원 모두가 도덕적 옳은 마음을 가진다면, 그 수에 상관없이 한 마음[一心]을 가지게 된다는 사실이며, 바로 그런 상태일 때 진정 나라가 번성할 수 있다는 점이었다.

이렇듯 공론의 공정함이 각 주체들의 마음 상태로부터 확보될 수 있다는 사고는 인간은 누구나 公할 수 있는 가능성을 가지고 있다는 인식에 바탕한다. 그리고 그것은 '天理之公'과 '人欲之私'라는 대조적 문구가 잘 보여주듯, 인욕의 사사로움을 극복하고 천리의 공정함을 회복하는 과정이기도 하였다.[39] 주희와 이이의 수양론에서 핵심적인 과제는 공통적으로 인욕을 제거하고 천리를 회복하는 일이었다.

그렇다면 주희를 비롯해 성리학에서 의미하는 '마음이 公한 상태'란 구체적으로 무엇을 의미하는가?[40] 이에 답하는 일은 공론이 표상하는 '공정함'의 보다 구체적 의미, 즉 '공정함의 내용은 무엇인가'를 이해하는 작업이기도 하다.

첫째, 사람의 마음이 '公하다'는 것은 물리적 개체성, 개별성에 얽매이

39) 중국 송대 천리·인욕 개념과 公·私 개념의 결합에 대해서는 '미조구치 유조 지음, 정태섭 김용천 옮김, 2004『중국의 공과 사』, 신서원' 참조. 권향숙은 미조구치가 주희의 公·私 개념을 사회와 개인의 구도로 이해한 것을 비판하고, 이를 소통과 폐쇄의 차원으로 설명하고자 한다. (권향숙, 2002,「주희(朱熹)의 公과 私 -溝口雄三의 주희 公·私관 비판적 검토-」,『철학논구』30, 서울대 철학과.) 한편 민병희는 사람의 마음으로서 公을 모든 사람과 物이 태생적으로 공유하는 공통성(commonality)으로 설명한다. 그리고 그것이 사회적 의미(social sense)의 公인 public으로 연결되어 결국 士가 관직의 여부에 상관없이 정치에 참여하는 것을 정당화하는 논리로 기능했다고 해석한다.(Byounghee Min, 2007 *The Republic of the Mind: Zhu Xi's "Learning(Xue)" as a Sociopolitical Agenda and the Construction of Literati Society*, Harvard University Ph.D, pp.102-112.)

40) 여기서는 성리학 내부의 세세한 차이보다는 公 인식에 있어 큰 틀에서의 공통점을 얘기하고자 한다.

지 않는 태도이다. 그러한 상태를 잘 보여주는 표현이 '廓(擴)然而大公'이다.[41] 인간은 누구나 形氣를 가지고 태어나며, 그것이 곧 물리적으로 개체[形氣之私]를 형성한다. 보통 사람[常人]의 마음과 聖人의 마음이 구별되는 지점은 바로 그 한계를 벗어나느냐 못하느냐에 있다. 보통 사람의 마음은 나[我]와 남[物], 안[內]과 밖[外]의 구별 속에서 끊임없이 외부로부터의 자극에 흔들리고 안정을 찾지 못한다. 반면, 성인의 마음은 '막힘이 없이 크게 公[廓然而大公]'하여 그러한 구별을 넘어선다. 그렇기에 어떠한 상태에서도 항상 안정을 유지할 수 있으며 모든 事物에도 공정하게 대응한다.

둘째, 사람의 마음이 '公하다'는 것은 개별 주체의 욕망, 이익만을 추구하기보다 他人, 他物을 사랑하고 그것을 이롭게 하고자 하는 자세이다. 이는 仁이라는 덕목과 관련하여 이해할 수 있다. 유가의 핵심 개념인 仁을 公과 관련하여 이해하기 시작한 것은 정이였다.[42] 그는 사람이 公을 체득[體]하면 仁하게 되며, 그러면 나뿐만 아니라 남에 대해서도 관심과 사랑을 행하게 된다고 하였다.[43] 이후 그의 제자들 사이에서는 仁을 어떻게 이해할 것인가가 오랫동안, 어려운 주제로 대두하였다.[44] 그러나 公이 결국 내가 아닌 타인, 타물에 대한 사랑[愛]과 공감[恕]으로 이어진다고 봤다는 점은 모두가 동의한 것이 분명해 보인다.

---

41) 이 말은 정호가 '定性書'에서 사용하였고, 이후 주희가 '定性說' 등에서 이를 이어 사용하였다.

42) 이에 대해서는 '백은기, 1998, 「주자의 公에 관하여」, 『범한철학』 16' 참조.

43) "仁의 도는 요약하면 단지 하나의 '公'字이다. 公은 仁의 理일 뿐이니, 公을 仁으로 바꾸어 불러서는 안 된다. 公을 사람이 체득하면 仁이 된다. 公하면 남과 나를 함께 비춘다. 그러므로 仁은 능히 恕를 행하고, 愛를 행할 수 있는 이유이다. 恕는 仁의 베품이고, 愛는 仁의 用이다(仁之道要之只消道一公字 公只是仁之理 不可將公便喚做仁 公而以人體之故爲仁 只爲公則物我兼照 故仁所以能恕 所以能愛 恕則仁之施 愛則仁之用也)" (『二程遺書』 15-84)

44) 양시의 경우 만물과 나를 하나로 보는 것을 仁이라 하였고, 사량좌는 타인에 대한 지각이 살아있음이 仁이라 하였다.

결국 그 내부에 차이가 있기는 하지만, 대체로 성리학의 '公한 마음'이란 개인이 가진 개체성의 한계와 제약으로부터 벗어난 마음, 그리고 개체적 욕심과 이익으로부터 탈피하여 공동체의 입장에서 생각하는 마음이라 정리할 수 있다. 이는 오로지 자신의 문제에만 집중하고, 자신의 이익만을 추구하는 사사로운 마음이 아니라, 공동체의 문제에 관심을 가지고, 나아가 공공의 입장에서 사안을 판단하는 마음 자세라 할 수 있다. 그리고 인간은 그런 마음으로써 일을 대할 때, 공정, 공평한 판단과 행동이 가능하게 된다. 人心의 公이 일[事]의 公으로 드러나는 것이다. 따라서 私意, 私心, 私欲과 같은 것들은 항상 公心가 대비되어 부정적인 존재, 극복의 대상으로 인식되었다.

그런데 공론정치의 틀에서 이 公心은 공론의 주체인 사대부층은 물론, 최종 결정자인 군주에게도 필수적으로 요청되는 덕목이었다. 먼저 사대부들에게는 그들이 올바른 의견, 즉 진정한 공론을 제기하려면, 그들의 마음이 공정한 상태이어야 했다. 이때 사대부들은 개인적 사사로움은 물론, 붕당이라는 집단적 차원의 사사로움을 극복하는 것이 요구되었다. 君子의 무리와 小人의 무리를 구분하는 전형적인 기준은 그 마음의 公私 여부였다.[45] 이이의 경우에도 사림의 분열을 해소하기 위해 고군분투하는 가운데, 私意를 배격하고 公心을 추구할 것을 강조하였다.

> 지금 …… 공론이 위와 아래에서 믿음을 얻지 못하고 있습니다. 이는 다른 게 아니라, 東西의 형적이 여전히 남아 있기 때문입니다. 매번 어떤 일을 할 때마다 사람들이 각각 私意를 품고 서로 엿보고 추측하면 國事는 어떻게 바로잡을 수 있겠습니까. 이런 때를 당하여 진술로 公心과 直道가

45) 『論語集註』 爲政第二 '君子周而不比 小人比而不周'에 대한 주희의 해석 참조. 조선의 경우 영조18년, 영조가 黨習을 일삼지 말라며, '周而不比 乃君子之公心 比而不周 寔小人之私意'란 문구를 새긴 비를 성균관에 세우기도 하였다.(『英祖實錄』 권55, 영조18년 3월 26일(을유))

아니면 일시의 중망을 짊어진 자가 결코 群情을 진정하고 淸論을 주장할 수 없습니다.46)

그는 사림의 분기와 갈등의 심화를 해결하기 위해서는 사림들이 자신들 붕당의 사사로움을 넘어 '國事'를 생각하는 公心을 가져야 한다고 주장하였다. 선조 9년(1576) 정철에게 보낸 편지에서도, 이이는 김효원을 아낀다고 무조건 악하고, 그를 배척한다고 무조건 옳은 것은 아니라며 중요한 것은 '그 마음의 公私가 어떠한가'임을 역설하였다.47)

다음으로 최고 권력자이자 최종 결정권자인 군주에게는 올바른 판단을 내리기 위해 公心이 요구되었다. 이이는 특히 '군주부터 한 터럭의 私意가 없어야 公道가 행해질 수 있다'며 公道의 시행에서 군주의 주도적 역할을 중시하였다. 그는 「東湖問答」, 『聖學輯要』 등에서 누차 선조에게 사사로움을 극복하는 것이 필수적임을 강조하였다.

만약에 주상이 격물치지하여 天理를 궁구한다면 저 小人의 情狀은 미세한 것까지 모두 밝혀질 것이요, 선을 좋아하고 악을 미워하여 그 마음을 公하게 한다면, 군자의 계획이 임금의 마음에 합하지 않는 것이 없을 것입니다. 이런 까닭으로 간사함을 분별하는 데는 窮理보다 나은 것이 없고, 현인을 알아보는 데는 公心보다 좋은 것이 없습니다. 궁리, 公心으로 욕심을 적게 하는 것으로써 근본을 삼아야 합니다.48)

---

46) 『栗谷全書』 권7, 「辭大司諫疏」 "今者 …… 公論不得見信於上下 此則無他 以東西形迹猶存故也 每有所爲 人各以私意相窺測 則國事何由可正乎 當此之時 苟非公心直道 負一時重望者 則決不能鎭服羣情 以主淸論矣"

47) 『栗谷全書』 권12, 「答鄭季涵-丙子」 "兄則斷以小人 愛惜金某者 皆指爲彼輩 雖平日相許者 無不疑之 一切揮斥 殊不知惜金者未必皆邪 斥金者未必皆正 只在心之公私如何耳"

48) 『栗谷全書』 권15, 「東湖問答」 論辨姦爲用賢之要. "若主上格物致知 以窮天理 則彼小人之情狀 無微不燭 好善惡惡 以公其心 則君子之謨猷 無言不合 是故辨姦莫善於窮理 見賢莫善於公心 窮理公心 以寡欲爲本"

군주의 마음이 사사롭지 않아야 군자와 소인을 판별할 수 있으며, 그들 주장의 公私 여부도 제대로 구별할 수 있었다. 이처럼 군주와 사대부의 역할은 분명 달랐으나, 그들 모두에게는 똑같이 사사로운 욕심, 생각 등에서 벗어나 천리를 궁구하여 公心을 가질 것이 기대되었다.

이상을 종합하면, 주희가 얘기한 '천하가 함께 옳다고 하는 것', 이이가 말한 '인심이 똑같이 그러하다고 하는 것'의 의미가 명확히 드러난다. 공론 개념은 정치 주체 개개인이 사욕을 제거하고 천리를 온전히 한 상태에 있다면, 그들이 가지는 정치적 견해는 자연 하나로 일치할 것이며, 그때의 견해는 개별 주체나 집단을 위한 결정이 아니라 공동체의 관점에서 생각하고 공동체 전체를 위하는 의견이 될 것이라는 전망을 제시한다. 이때 자연스런 일치는 사대부나 군주나 똑같이 공한 마음임을 가정한 상태이다. 이는 다른 한편으로, 公心을 가지는 것은 사대부나 군주에게나 똑같이 요구되는 덕목임을 의미한다. 따라서 현실 정치에서 公心은 신료 및 사대부들이 군주를 압박하는 수단으로 이용될 수도 있었고, 군주가 아래서 올라오는 정치적 견해들을 거부하는 명분으로 기능할 수도 있었다. 또, 사대부 세력 간의 논쟁에서도 마찬가지였다. 이처럼 공론정치에서 정치적 정당성의 핵심에는 '公'이란 가치가 있었다.

맺음말

이념형으로서 공론은 정치 주체들 간에 '합의'된 의견이거나 '다수'의 의견이 아니었다. 공론의 창출은 각 정치주체들의 마음에 달려 있었다.

사대부층이 공론을 제기하고, 군주가 公한 마음으로 판단하고 결정을 내린다면, 공론의 구현은 자연스럽게 실현될 수 있었다. 이렇듯 조선은 公한 마음을 지닌 사람을 바람직한 인간상으로 설정하고, 각 정치의 주체가 그런 상태가 되면 정치공동체는 올바른 방향으로 나아갈 수 있다고 믿었다. 다만, 현실에서는 사대부 세력 간에 여러 '공론'이 경쟁을 벌이고, 또 사대부와 군주 사이에도 '공론'의 수용을 둘러싸고 갈등이 벌어질 수밖에 없었다. 이때에도 각각이 주장하는 정당성의 기제는 수적인 우세가 아니라 '자신(들)이 얼마나 더 公의 가치를 구현하고 있는가'였으니, 그것이 곧 조선시대 정치 담론의 중요한 특징 가운데 하나였다. 이렇듯 공론 개념을 새롭게 이해한다면, 공론정치의 상 또한 어떻게 달라지는가?

첫째, 공론정치는 사대부 또는 사림 세력에게 일방적으로 유리한 것이 아니었다. 그것은 마치 天秤처럼 상황에 따라 양자의 균형이 미묘하게 달라지는 시스템이었다. 사대부는 정치적 사안에 대한 의견을 표명할 권리를 가지는 대신, 군주의 최종 판결권은 넘보지 않았다. 論과 論이 각축을 벌이는 상황에서 정당성을 판정해 줄 존재가 반드시 필요하기도 하였다. 대신 군주는 최고 권력자로서 지위를 누리는 한편 사대부와 같은 원리에 의해 제약을 받게 되었다. 즉, 그 역시 사대부와 마찬가지로 부단한 자기 수양(self-cultivation)의 노력을 보여주어야 했다. 사대부측은 자신들의 論의 정당함을 주장하기 위해, 군주는 올바른 판단을 내릴 상태임을 보여주기 위해, 자신(들)이 얼마나 본성에 가까운 상태, 즉 公한 상태에 있는 지를 증명해야 했다. 이는 다시 말하면 서로가 公을 근거로 상대방을 공격할 수 있다는 뜻이기도 했다. 그리고 최종적으로 公의 표상을 專有하는 데 성공하는 쪽이 우세한 힘을 발휘할 수 있었다.

둘째, 공론정치에서 소통의 방식을 다르게 파악하게 된다. 이상적으로야 각 정치주체의 상태에 따라 쉬이 공론이 판별될 수 있겠지만, 현실에서는 자신들의 의견이야 말로 진정한 공론이라 주장하는 여러 '공론'이

각축하기 마련이었다. 국가 운영을 위해서는 어떻게든 정책 결정이 내려져야 하는 상황에서 군주의 결정은 더욱 중요할 수밖에 없다. 소통은 바로 그 군주의 올바른 판단을 위해 필요한 것이었다. 따라서 그 소통의 방식은 기존 연구에서 묘사한 것처럼, 원탁에 둘러앉은 자들 간의 자유로운 토론이 아니라, 마치 법정에서 검사와 변호사가 재판장을 향해 자신들의 주장이 정당함을 토로하는 것과 유사한 방식이었다. 즉, 법정에서 검사와 변호사는 어디까지나 재판장을 향해서만 말할 뿐이며, 재판장은 여러 의견을 청취하여 자신의 책임과 판단 하에 결정을 한다. 그들 간 상호 논의를 통해 결론을 내리는 식의 진행이 이루어지지는 않는다. 言路의 확장은 어디까지나 재판장 군주에게 되도록 많은 판단의 근거자료를 제공하기 위한 과정이기도 했다.

셋째, 조선의 공론정치는 조선 건국 이래 '이상 → 실현 → 변질(왜곡)'의 과정이 아니라 시기별 시대 과제를 극복하는 가운데 '변화'한 것으로 이해하는 것이 타당해 보인다. 공론정치의 주체를 사대부 또는 사림으로만 보는 시각으로부터 자유로워진다면, 더 이상 조선 중기에만 공론정치가 구현되었다고 보기 어렵다. 대신 시기별 공론정치는 그 나름의 특성을 가진 것으로 보아, 조선 중기와 다른 전기, 후기의 공론정치 특색은 무엇인지 해명하는 접근법이 유용할 것이다. '조선의 군주는 왜 건국 직후부터 공론 이념을 수용했는가?', '국초부터 대간에게 공론의 소재라는 지위를 부여한 이유는 무엇인가?', '각 시기별 극복과 배제의 대상이었던 私의 실체는 어떻게 달라졌는가?' '탕평군주의 권한 강화 노력은 공론정치의 구조에서는 어떻게 해석되는가?' 이러한 질문에 대해 답을 구하기 위해서는 구체적 정치현실과의 밀접한 관련 속에서 찾아야 하며, 그 과정에서 조선 정치를 다른 시각에서 파악할 수 있을 것이다. 공론은 조선시대 전 시기에 걸쳐, 그 어느 정치 세력에 의해서도 가치가 부정된 적이 없었다. 따라서 공론을 통한 조선 정치사 이해는 변화보다는 계승과 연결

지점을 보여줄 수 있는 장점이 있다. 다시 말해 조선 정치사를 주도 세력의 교체와 같은 변화 또는 단절로써만이 아니라, 연속적으로 파악할 수 있다는 열쇠가 '공론'에 있다는 의미이기도 하다.

Abstract

Critical Review and Suggestion about Politics of *Gonglun* in Joseon Era

- Focusing on Yulgok Yi I's Conception of *Gonglun* -

Kim, Kyung-Rae

Politics of *Gonglun*(public opinion) is widely used as a typical concept of political doctrine and reality of Joseon. But, this also reflects enormous scholarly attention currently geared towards politics of *Gonglun*. In an attempt to overcome the remnant of colonial history, Korean historians highlights that politics of *Gonglun* was driven by the Sarim faction who dominated political and social spheres since the mid-Joseon dynasty, while social scientists and philosophers construe it as 'politics of deliberation' with consideration for modern democracy. Primarily, this study gives a critical review of misunderstanding and problem surrounding existing studies on politics of *Gonglun*. As part of troubleshooting actions, it then tries to shed new light on the concept of *Gonglun*(public opinion), the key concept of politics of Gonglun, from the neo-Confucian perspective which underpinned the thinking mechanism at that time.

This study is specifically centered upon Yulgok Yi I's conception of Gonglun which is regarded as a typical definition of Gonglun during the Joseon era. His conception is examined in two aspects. First, the study compares *Gonglun* with *Guksi*(the right of the state) which usually considered as either

similar or same concept hereof. It clarifies their gap as well as commonness, and such gap offers a clearer characterization of *Gonglun*. Next, it examines the concept of *Gonglun* with regard to insim(the mind of the people). With emphasis on inner state of human mind, neo-Confucian self-cultivation focuses on the conversion of mind into the state of gong(public). By Yulgok Yi I's definition, the meaning of *gong*, which qualifies lun in the context of *Gonglun*, should be also interpreted as an embodiment of such state of mind.

Based on the above findings, this study expects to lay the ultimate foundation for new understanding of politics of *Gonglun* in Joseon, including power relationship between monarch and subjects and communication method in the policy-making process.

Keywords : Yulgok, Yi I, *Gonglun*(public opinion), Politics of *Gonglun*, *Guksi*(the right of the state), *Gongsim*(public mind)