

04. 율곡의 개혁론

율곡은 자신이 살고 있는 시대를 '경장(更張)'의 시기로 보았다. '경장'이란 다시 새롭게 고쳐서 확장하는 것을 말한다. 거문고 줄을 팽팽하게 다시 고쳐 매는 것을 '경장'이라고도 한다. 사회적, 정치적으로는 묵은 제도와 법규를 다시 고쳐 새롭게 하는 것을 뜻한다.

율곡은 특히 자신이 처한 당시의 시대적 상황이 적폐가 계속 누적되어서 변법과 개혁이 절실히 요청된다고 보았다. 조선 왕조는 개국한 지 200년 가까이 되어 관료들은 무사안일에 빠져 있으며 사람은 사회의 피해로 의기소침해 있었다. 율곡은 이러한 상황을 『만언봉사』 첫머리에서 이렇게 표현했다.

“(중종반정 이후에) 기묘제현(己卯諸賢, 조광조 등 기묘사화 때 화를 당한 선비들)이 조금 큰일을 해 보려고 하였으나 참소로 참화를 입어 피와 살이 가루가 되었고, 계속해 일어난 을사사화는 기묘사화보다 더 참혹하였습니다. 이로부터 사림(士林)은 경계하고 무서워서 뒤돌아보고, 숨을 죽이면서 구차하게 살아남는 것을 다행으로 여겼습니다. 그래서 감히 국사(國事)를 입에 담지 못하였습니다. 이에 권세를 쥔 간신의 무리가 마음 놓고 제멋대로 하여, 자기에겐 이로운 것을 구법(舊法)이라 하여 준수하고, 자기의 사사로운 일에 방해되는 것은 신법(新法)이라 여겨 없애버렸습니다. 그 돌아가는 모습을 요약하면 백성을 수탈하여 자기를 살찌게 하는 것에 지나지 않을 뿐이었습니다. 그러니 나라의 형세가 날로 쪼그라들고 나라의 근본이 날로 손상되어 가는 일에 대해서는 그 누가 털끝만큼이라도 마음을 썼겠습니까?”

기묘사화, 을사사화 등으로 조정 안팎의 선비들이 기세를 잃고 침체한 상황을 이렇게 묘사하였다. 그리고 아무리 좋은 법이라도 시간이 흐르면 반드시 폐단이 생긴다고 지적하고 다음과 같이 경장을 하고 변통할 것을 제안했다.

“지금 국사를 논의하는 자들은 이를 선대로부터 내려온 법도로 여기어 감히 경장(更張)하자는 의견을 꺼내지 못하고 있습니다. 이것이 이른바 시의(時宜)를 모른다는 것입니다. 비록 성왕(聖王)이 만든 법이라 하더라도 그것을 변통(變通)하는 현명한 자손이 없으면, 마침내는 반드시 폐단이 생깁니다. (중략) 우리나라 선대 임금들께서도 입법하신 당초에는 본디 그 법이 주도면밀하였으나, 200년이 지나오는 동안 시대도 변하고 일도 바뀌어 폐단이 없지 않습니다. 그래도 오히려 변통(變通)할 수는 있습니다. 하물며 그 뒤에 만들어진 잘못된 규례(規例)이겠습니까? 다급하게 개혁하여 마치 불 속에서 타는 자를 구하고 물속에 빠진 자를 구해주듯 해야 할 것입니다. 『주역』에 이르기를, ‘막다른 끝에 이르면 변화하고 변화하면 통한다.’ 하였으니, 삼가 바라건대 전하께서는 이것을 유념하시어 변통할 것을 생각하십시오.”(『만언봉사』)

율곡은 시급히 경장을 하지 않으면 국가가 위기에 빠질 것으로 생각했다.

이에 그는 구체적인 방안으로 오래되어 모순된 법제를 고칠 것을 건의했는데, 예를 들면, 국가체제의 재정비, 공안과 군정 그리고 부세 제도의 개혁, **향촌 질서** 유지 및 농민 생활 안정을 위한 향약의 실시 등이었다.

아울러 그는 다음과 같은 각종 폐단을 개혁할 것을 제안했다. (『동호문답』)

- 1) 친척과 이웃에게 대신 세금을 걷는 폐단
- 2) 궁중에 올리는 물건이 많고 무거운 폐단
- 3) 나라에 바치는 특산물을 대신 내는 제도의 폐단
- 4) 노동력 징발이 고르지 않은 폐단
- 5) 아전들이 가혹하게 거두어들이는 폐단

이 중에서 아전들이 가혹하게 거두어들이는 폐단을 살펴보면 율곡은 『동호문답』에서 “권력을 휘두른 간신들이 흐리고 어지럽힌 뒤로 위 아랫사람들이 오직 뇌물만을 일삼아 관직도 뇌물이 아니면 승진하지 못하고 소송도 뇌물이 아니면 판결이 안 나며 죄도 뇌물이 아니면 벗어나지 못합니다. 그래서 모든 관료가 법도가 아닌 것만 배우고 아전들까지도 법조문을 가지고 농간을 부려 백성이 온갖 물건을 관청에 납부할 때 좋은 물건인지 나쁜 물건인지를 구분하지 않고, 많은지 적은지도 계산하지 않으며, 오직 뇌물의 등급으로 취하거나 버리며, 심지어 관청의 일개 하인이나 종까지도 조금이라도 일만 맡고 있으면 금방 착취를 일삼습니다. 이뿐만 아니라 소송이라는 중대한 일도 또한 교활한 아전의 손에 맡겨져 뇌물에 따라 잘잘못이 결정되니, 이것은 참으로 정치를 어지럽히고 나라를 망치는 고질병입니다.”라고 한탄하였다. 그리고 이런 폐단을 고칠 방법에 대해서 다음과 같이 제안했다.

“마땅히 모든 관료를 엄하게 단속하고 뇌물죄를 다스리는 법을 거듭 밝혀, 무너진 기강을 진작시켜서 조정이 숙연해지고 사람마다 두려워할 줄을 알게 한 뒤에 침탈하고 뇌물을 받는 습관을 일절 금지하고, 숨기고 감춘 것을 적발해 그 실정을 파악하며, 백성들의 호소를 허락하여 그 억울함을 살펴야 합니다. 만약 아전이나 사령의 무리가 뇌물을 받았거나 침탈하여 그 사실이 발각되면, 그 수량이 벼 1필 이상이면 온 집안을 다 귀양 보내는 법률로 모두 다스려 (두만강 부근) 6진의 빈 땅으로 귀양을 보내 채운다면 뇌물을 받는 습관만 완전히 씻을 뿐만 아니라, 또한 장차 변방을 튼튼히 하는 데도 도움이 될 것입니다.”

뇌물죄를 엄히 다스려 백성들을 보호하고 벼 1필 이상의 뇌물을 받으면 온 가족을 변방에 귀양 보내 국방도 튼튼히 하자고 건의한 것이다.

율곡은 하급 관료인 아전들이 그렇게 뇌물을 받을 수밖에 없는 경제적인 상황에 대해서도 주목하여 다음과 같이 해결책을 제시하였다.

“그들에게 농사짓는 것을 대신할 만한 봉록을 지급해 주지 않으면 안 됩니다. 옛날에는 관청의 아전들이 일정한 봉록을 위로부터 받아먹었는데 지금의 아전들은 따로 봉록이 없으니, 만일 침탈하지 않으면 배고픔과 추위를 면할 수 없게 되어 있습니다. 이것을 우리나라의 제도가 아직 완비되지 못했기 때문입니다.”

아전들의 부패가 생길 수밖에 없는 이유를 무료 봉사 때문이라고 보고 적절한 월급을 지급해야 한다는 것이다. 관료 제도의 보완이 필요한 대목을 날카롭게 지적한 것이다.

이처럼 율곡은 각 분야별로 개혁해야 할 제도나 법규를 상세히 제안했는데, 간략히 전체적

인 내용을 살펴보면 다음과 같다. (이동인, 35-186쪽 참조)

1) 신분제도의 개혁

율곡은 조선 사회가 존속할 수 있는 길은 개혁뿐이라고 주장하고 했으나 그의 개혁 방안은 급진적, 혁명적인 것이 아니라 대체로 실현할 수 있고 점진적인 방법을 제안한 것이었다. 신분제도도 기존의 체제 안에서의 개선을 다음과 같이 제안했다.

(1) 과거시험에 의한 인재 등용 방법은 불완전하고 미비한 점이 많다. 과거를 거치지 않은 선비에게도 관리가 되는 길을 열어 능력을 발휘할 기회를 주어야 한다.

(2) 백성들이 국가에 관해 부담하는 각종 세금이나 군역(軍役)을 균등하게 지게하고 폐지할 수 있는 양역(良役)은 폐지하자. (여기에서 양역이란 원칙적으로 16세 이상 60세까지의 모든 양인(良人) 또는 양민(良民)의 남자(良丁)에게 부과하는 각종 신역(身役, 몸으로 하는 일)을 말한다.)

(3) 천민들에게도 생존권을 보장하고 그들의 어려움을 덜어 주고 살아갈 수 있게 해주어야 한다. 특히 천민의 세금 납부 제도를 고쳐줄 것을 제안했다.

(4) 하급 관리(胥吏)가 백성들을 착취하는 일을 근절하기 위해서 엄한 처벌과 함께 봉급 지급이 필요함을 역설했다. 봉급을 받지 않기 때문에 부정을 저지르지 않을 수 없는 제도적인 모순을 바로 잡아야 함을 주장했다.

(5) 이외에도 율곡은 신분층 사이에서의 관계를 개선하기 위해서 여러 가지 제안을 하였다. 예를 들면 일정한 조건이 충족되면 천민을 면천시키고, 서얼에게는 신분을 올려 주거나 벼슬길에 나아가는 길을 열어주자고 주장했다. 또 부모 중 한 사람이 천민이면 자식이 자동으로 천민이 되는 신분제도가 천민을 증가시키고 양민을 감소시킨다고 보고 자식이 어머니의 신분을 따르도록 할 것을 제안했다.

2) 정치의 개혁

(1) 율곡은 당시 법이 지켜지지 않고 치적이 이루어지지 않는 것은 기강이 서지 않았기 때문이라고 하였다. 따라서 기강을 세우는 일이 정치의 급선무이며 이는 임금이 먼저 분발하여 큰 뜻을 품고, 관료들이 일시에 분발하여 기강을 세우도록 해야 한다고 주장하였다.

(2) 연공에 따른 승진제도에 반대하고 능력에 따른 임용과 승진을 보장하고 인사제도를 효율적인 운영할 것을 제안했다. 특히 능력 있는 사람을 순서에 구애받지 말고 써야 하며, 서얼이라도 능력이 있으면 발탁해서 등용해야 한다고 주장했다.

(3) 불필요한 관직을 통폐합하고, 사람들의 의견을 모아 폐정 혁신을 주도할 기관으로 경

제사(經濟司)를 설치할 것을 제안했다. 나아가 왕실과 조정을 하나로 보고 각종 조직과 제도를 개선하여 정부 조직의 능률 향상을 꾀할 것을 제안했다.

(4) 지방행정의 혁신 정책으로 지방관리 선임을 엄격하게 하고, 수령에게 일정한 봉급을 지급하여 토색질할 요인을 원천적으로 없애며, 감사를 엄선하여 그 임기를 늘리고, 행정구역 개편을 실시할 것을 건의했다.

(5) 율곡은 왕도정치를 실현하려면 반드시 언로를 개방하고 활성화해야 한다고 보았다. 그래서 공론 수립을 제안하고 국정을 정확히 파악하도록 하며, 좋은 정책을 수집하여 타당한 것은 반드시 정치에 반영할 것을 주장했다.

3) 경제의 개혁

(1) 율곡의 경제개혁론은 ‘부국’의 실현과 ‘안민’의 실현을 목표로 한다. 전자는 정부의 지출 축소와 수입 증대를 통해서 나라를 부유하게 하는 것이며, 후자는 백성의 부담을 덜어 주어 그들을 편안하게 하는 것이다.

(2) 부국의 실현은 정부 지출의 축소, 정부 기구의 축소와 통폐합, 국고 수입의 확대 등을 통해서 이룰 수 있다고 주장했다.

(3) 안민의 실현은 임금에게 올리는 진상물 중 합당하지 않는 물품은 폐지하고 합당하더라도 그 양을 줄여야 하며, 공물 납부 제도도 간소화해야 한다고 제안했다. 나아가 세금과 부역을 피해 도망간 사람들에 대해서도 전적을 삭제하는 등의 조치로 다른 가족이나 이웃에 피해가 가지 않도록 해야 한다고 주장했다. 그리고 지방관들의 불법적인 착취를 근절하고 각종 세제를 합리화할 것을 제안했다.

4) 교육의 개혁

(1) 선비의 교육에 대한 개혁으로 도학을 존중하는 교육을 실시할 것, 출세를 지향하는 교육을 탈피할 것, 많은 사람에게 교육 기회를 개방할 것, 학교 교육의 내실화를 꾀할 것, 그리고 교육기관과 과거 응시 혹은 관리 임용을 연계시키는 방안을 제안했다.

(2) 서민 교화에 대한 개혁으로 서민 교육을 중시하는 정책을 제안하고 향약을 진흥시킬 것을 주장했다. 그는 한때 향약을 전국적으로 실시하는 것은 시의적절하지 않다고 주장하기도 했지만, 평생에 걸쳐 파주, 청주, 해주 등 여러 지역의 향약을 제정하는 데 기여하였다.

5) 국방 제도의 개혁

(1) 사졸들의 복지 향상을 위해서 수령이나 전방의 장수 그리고 이들을 감독하는 관찰사 및 절도사가 뇌물을 받지 않도록 엄격하게 통제해야 한다고 주장했다. 그리고 군관이 봉급을 받지 않기 때문에 구조적으로 사졸을 착취하는 문제를 지적하고 이를 개선할 것을 요구했다. 이외에도 양역의 폐지, 임지가 고향에서 너무 멀리 떨어지지 않도록 하는 배려 등을 제안했다.

(2) 허위로 만들어진 영터리 병적(兵籍)을 정비하고 병력자원의 확보를 위해서 지방 유생의 입대, 천민과 서얼의 병력 자원화, 병적에 누락된 장정의 색출 등 다양한 방안을 제시했다.

(3) 율곡은 또한 장졸의 정예화와 군비 확보를 통한 방위력 증강을 제안했다. 아울러 평소에 군사를 기르고 훈련하며, 병기와 전투마, 전함을 미리 마련해 둘 것을 제의했다.