

## 조선시대 정치커뮤니케이션에 관한 시론

### On Political Communication of Josun Dynasty

이나미 \_방송통신대

Lee, Na Mi \_Korea National Open University

#### 초록

우리 역사에서 정치커뮤니케이션의 전통은 매우 오래 되었으며 특히 조선시대에는 매우 활발하게 진행되었다. 왕과 신하 사이에 일상적으로 공론정치가 행해졌으며 일반백성의 여론도 중시되었다. 정치커뮤니케이션의 주체로, 왕, 관료, 백성을 들 수 있다. 본 논문에서는 이들 각각이 주도한 제도와 관행을 보고자 했다. 왕이 주도한 경우로, 교서, 유서 등의 방식, 행차, 임어, 한글 창제가 있으며, 관료가 주도한 경우로는, 대간, 경연, 사관, 조보 등이 있고, 백성이 주도한 경우로는 신문고, 상언, 격쟁, 향회, 민회 등이 있다. 각각의 경우를 보았을 때 왕, 관료, 백성은 모두 정치커뮤니케이션에 매우 적극적이었으며 소통을 실천하려는 노력을 보여주었다. 정치커뮤니케이션은 대민소통이라는 규범적 이유에서도 실천되었지만 반대세력의 힘을 약화시키고 자신의 의지를 관철하는 수단으로도 사용되었다. 예를 들면 왕은 신권을 견제하기 위해 백성과의 커뮤니케이션을 활용했고 신하는 왕을 견제하기 위해 왕과 신하 사이의 커뮤니케이션을 강조했으며 백성은 왕과의 소통을 통해 자신의 의사를 관철시키고자 했다. 조선 말기에 이르면 부패한 세도정치의 영향으로 이러한 정치커뮤니케이션의 수단은 더 이상 활용되지 못했고 그로 인해 제도적 소통의 장치가 없는 가운데서 백성의 요구는 민란으로 표출되게 된다.

□ 주제어: 조선, 정치커뮤니케이션, 한글, 공론, 대간, 경연, 사관, 조보, 신문고, 상언, 격쟁, 향회

#### Abstract

Korea has a long history of political communication, which was especially well performed in Josun Dynasty. Kings of Josun regarded public opinion among their subjects and common people as important. King, government officials, and people were three major parties who were involved in political communication. King spread his messages, performed ceremonial walks, met people directly, and even

created an easy writing system to communicate people. Government officials tried to counsel their king, hold seminars, record everything about king, and publish newspapers. People appealed to their king by beating the petition drum or gong, and held county meetings to communicate each other. Political communications were also used to push on law or carry the plan, or weaken one's rival's power. In late Josun Dynasty because of political corruption political communication couldn't work any more. Without an institutional way to resolve conflicts, people expressed their anger by raising a revolt.

- Key words: Josun, political communication, Hangeul, public opinion, counsel, seminar, newspaper, appeal, petition drum, county meeting.

## I. 머리말

조선시대와 정치커뮤니케이션은 서로 어울리지 않는 개념인 것처럼 여겨진다. 이는 동양의 군주는 전제군주로서 자의적으로 나라를 지배했다고 하는 서구 오리엔탈리즘을 우리 자신이 내면화한 결과일 것이다.<sup>1)</sup> 정치커뮤니케이션의 정의(定義)에 대해, 채피(Chafee, 1975)는 “정치 과정에서 커뮤니케이션의 역할”이라 했고, 덴턴과 우드워드(Denton & Woodward, 1990)는 “정치적 자원, 공직의 권위, 공직의 상벌에 대한 공적 논의”라고 했다. 맥네어(McNair, 2003)는 “정치와 관련하여 목적을 가지고 행해지는 커뮤니케이션”이라고 하면서 세부적으로는 1) 정치인이 행하는 커뮤니케이션 2) 비정치인이 정치인에게 제시하는 커뮤니케이션 3) 정치행위자에 대한 커뮤니케이션(뉴스, 사설, 미디어 등)으로 나누고 있다. 또한 정치커뮤니케이션 연구는 크게, 정치조직, 미디어, 시민, 이 삼자의 관계를 살펴보는 것으로 분류할 수 있다고 했다.<sup>2)</sup> 그렇다면 조선시대는 물론 그 이전 시기에도 한국에 정치커뮤니케이션이 존재했으며 특히 조선시대에는

1) 그러나 동아시아의 전통국가들은 정치 주체들 간의 협의를 중시하는 정치체제를 장구한 기간 동안 지속시켜왔다. 김영수, “동아시아 군산공치제의 이론과 현실,” 『동양정치사상사』 7권 2호(2008), 29-30.

2) 김춘식 외, “정치커뮤니케이션 연구의 동향과 쟁점 및 미래의 연구방향,” 『커뮤니케이션 이론』 1권 1호(2005), 128.

매우 발전된 모습으로 나타났다고 할 수 있다.

예컨대, 조선시대에 자주 등장한 ‘공론’ 개념은 정치커뮤니케이션과 밀접한 관계를 갖는다. 최정호에 의하면 중국과 한국은 공론 개념을 서양보다 훨씬 더 오랜 전부터 사용했다. 조선 시대의 ‘공론’은 ‘온 나라의 사람들이 당연하게 여기는 것’ 즉 ‘public opinion’을 의미했다. 성종 23년에 안침 등은 상소를 올리면서 공론에 대해 “예나 지금이나 천하에는 공론이 없지 않았으니, 온 나라의 사람들이 당연하게 여기는 것을 공론이라 이릅니다”라고 하면서 “공론이 시행되면 국사가 정해지고 치화가 따라서 아름다워”진다고 했다.<sup>3)</sup>

김영주는 『조선왕조실록』에 공론을 의미하는 말이 조선초기에만 1000회 이상 사용되었다는 사실에 주목했다. ‘공론’은 태조 때부터 성종 때까지 254건이나 사용됐다. 특히 성종 때는 199건으로, 이는 “군신간의 정치적 커뮤니케이션이 가장 활발하게” 이루어졌음을 의미한다. 『성종실록』을 보면 당시 왕과 대신, 대간들 간에 매우 치열한 공방전이 있었다는 것을 알 수 있다. 또한 이 시기에 공론과 유사한 의미의 ‘공의(公議)’와 ‘못 사람들의 비평’이란 의미의 물의(物議)도 각각 245건, 188건이나 사용되었다. 물의란 개념이 자주 사용된 것을 보면 백성들과의 커뮤니케이션도 중시되었다는 것을 알 수 있다. ‘백성들의 공통된 의향’이란 의미인 ‘민정(民情)’이란 용어가 조선 초기부터 73건이나 나타났으며 이와 유사한 의미의 여정(輿情), 중의(衆議), 민심도 많이 등장했다. 김영주에 의하면 조선왕조는 태조 때부터 공론을 ‘나라의 으뜸가는 기운’으로 간주하면서 매우 중시했다. 이이는 “공론이 조정에 있으면 그 나라가 다스려지고 여항에 있으면 그 나라가 어지러워지면 만약 위아래 어디에도 없으면 나라가 망한다.

3) 이규완, “조선왕조의 언론윤리 체계에 관한 시론,” 『한국언론학보』 53권 1호(2009), 396. 반면, 계승범은 여기서 말하는 ‘공론’을 ‘여론’으로 이해하면 안되며 유교적 가치를 따르는가 아닌가 하는 ‘가치’의 문제로 봐야 한다고 주장한다. 즉 당시 엘리트들이 공론이라 주장하는 것은 사실상 일반인 다수의 의견이 아니라 ‘유학자들 간의 공론’을 의미했다고 하는 것이다(계승범, 한국정치평론학회 학술대회 “정치커뮤니케이션과 민주적 국가경영”(2015. 5. 8) 토론내용). 이는 조선의 정치커뮤니케이션이 실제로 작동된 것을 보았을 때 타당한 주장이라 생각한다. 이 밖에도, 이 논문 내용 수정에 도움을 준 세 분의 심사자에게 깊은 감사를 드린다. 필자의 역량 및 시간 부족으로 의견을 충분히 반영하지 못한 것은 후후 연구의 과제로 남기고자 한다.

왜냐하면 위에 있는 이가 공론을 주장하지 못하고서 공론이 아래에 있는 것을 미워하여 그 입을 막아서 그 죄를 다스리면 그 나라가 망하지 않는 일이 없다”고 단언했다. 김영주는 공론정치를 위한 제도로, 상소, 대간, 구언, 경연, 신문고, 격쟁, 관상감을 들고 있다.<sup>4)</sup>

김경수는 조선이 다양한 언론장치의 제도화와 함께 발전해갔다고 평가한다. 그는 언론의 본래 기능만을 본다면 조선의 언론은 오늘날의 매스커뮤니케이션과 크게 다르지 않다고 보았다. 즉 민의를 상달하고 사회지도층의 부정과 부패를 지적하며 이들의 권력 남용을 견제하여 사회발전을 이룬다고 한 점에서 동일하다는 것이다. 그는 상소, 신문고, 조보, 경주인, 대간, 사관 등에 주목했다.<sup>5)</sup> 김세철은 조선의 공적 커뮤니케이션 제도로 사헌부, 사간원, 홍문관 즉 삼사언론을 들고 있으며, 주된 형식으로는, 경연과 같은 구두언론, 상소와 같은 문자언론, 복합 등의 시위형식을 통한 행동언론을 꼽고 있다.<sup>6)</sup> 손석춘은 18세기 이후 농업생산력 발전, 신분제 질서 동요, 상공업 활성화에 따른 향회, 민회 등의 커뮤니케이션 발전에 주목하고 이 같은 공론장이 오히려 근대 신문과 갈등관계에 있다고 보았다. 사실상 정치커뮤니케이션 연구의 중요 주제 중 하나가 미디어기 때문에 조선의 정치커뮤니케이션이라고 하면 개항 후의 근대적 신문들 즉 『한성순보』나 『독립신문』 등이 주요 주제가 될 것이라고 생각할 수 있다. 그러나 만일 그렇다고 하면 결국 조선 역사에서 정치커뮤니케이션은 외세의 영향으로 시작되었다고 주장하는 셈이 된다. 왜냐하면 『한성순보』는 이노우에 가쿠고로

4) 김영주, “조선왕조 초기 공론과 공론형성과정 연구” 『언론과학연구』 2권 3호(2002), 88-93, 103-105. 단, 김영주는 17-18세기 유럽 시민계급의 공론이 반체제적인 반면 조선의 공론은 체제유지적이었다는 점을 차이로 들고 있다. 그러나 유럽에서 왕의 전제주의를 비판한 세력이 마찬가지로 민주주의에 대해서도 비판적이었다는 점을 놓고 볼 때 이들이 본질적으로 반체제적인 세력인지에 대해서는 재론의 여지가 있다(이ना미, 『한국자유주의의 기원』(책세상, 2001) 참조).

5) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년을 일구었다』(가람기획, 2012).

6) 김세철, “남명 조식의 경·의사상과 언론활동에 관한 연구,” 『언론과학연구』 7권 1호(2007), 22-23. 그러나 이러한 제도들이 존재했다고 하는 것과 이것들이 제대로 정치커뮤니케이션의 역할을 다 했는가 하는 것은 별개의 문제이다. 계승범은 이러한 제도들은 발효와 동시에 이미 그 취지가 변질되기 시작했다고 지적한다(계승범, 한국정치평론학회 학술대회 “정치커뮤니케이션과 민주적 국가경영”(2015. 5. 8) 토론 내용).

가 편집고문을 맡았으며 『독립신문』은 자신이 미국인임을 자처한 서재필이 발간했기 때문이다.<sup>7)</sup>

사실상 조선은 유교이념을 바탕으로 건국되었기 때문에 애민, 민본사상을 강조했으며 따라서 대민소통을 소홀히 할 수 없어 여론에 입각한 정치를 할 수 밖에 없다.<sup>8)</sup> 조선시대에는 다양한 언론기관이 있었고 상하간의 원활한 의사소통 장치가 있었다. 어떤 면에서 보면 오늘날보다 훨씬 더 상하소통이 활발했다고 볼 수 있다. 조선은 건국초기부터 신문고 등 백성의 소리를 들을 수 있는 장치 마련에 골몰했다. 그것은 왕이 신하의 권한을 축소하는 좋은 방법이 되기도 했다. 또한 그러한 정책은 민란을 막고 저항을 완화하고자 한 것이다. 언로(言路)를 강조한 조광조는 종종에게 다음과 같은 상소문을 올렸다.

언로가 통하고 막힘은 국가에 가장 절실히 관련되어 있습니다. 통하면 잘 다스려져 안정을 이루고 막히면 혼란되어 망하기에 이릅니다. 그러므로 인군은 언론을 넓히는 데 힘써야 합니다. 위로는 공경 백집사에서부터 아래로는 여항시정의 백성에 이르기까지 모두 말할 수 있도록 해야 합니다. 그러나 언책이 없으면 전부다 말할 수 없는 까닭에 언관을 두어 그것을 주관토록 한 것이옵니다. 비록 그 말한 바가 혹 과격할지라도 모두 허심탄회하게 용서하는 것은 언로가 혹 막힐까 염려하여 그러는 것입니다.<sup>9)</sup>

17세기에 들어와 상품·화폐경제가 발달하고 신분제가 동요하며, 18세기에 는 농업생산력이 증대되고 토지 집중이 심화되면서 소농민이 몰락하고 수령의

7) 차배근 역시 『독립신문』을 외국에서 이식해온 신문으로 본다.(차배근, “우리나라 조보에 대한 신문학적 분석고,” 『언론정보연구』 17(1980), 65.

8) 최창규는 조선왕조의 특징을 공론정치로 보았으며 그 근본을 상소정신, 민본정신, 위민정신으로 파악했다(이규완, “조선왕조의 언론윤리 체계,” 392). 조선왕조의 장구성의 요인으로, 견제와 균형에 입각한 대간제도와 유림의 여론을 중시한 공론정치가 거론되기도 한다. 그러나 계승법에 의하면 그것만으로는 설명이 부족하며, 폭력에 의한 왕조교체의 부재, 사족의 지속적 지배, 한중관계 등의 외부적 요인도 함께 보아야 한다(계승범, “조선왕조의 장구성과 한중관계,” 『명칭사연구』 38집(2012)).

9) 『정암집』 권2; 김세철, “정암 조광조의 개혁정치와 말길사상에 관한연구,” 『언론과학연구』 2권 1호 (2002) 19.

비리가 증대한다. 이에 농민층이 반발하여 민의 동요가 심해지자 정부는 대민접촉을 강화한다. 특히 영조와 정조가 민은(民隱)의 소재 파악에 적극 나섰다. 그러나 정조 사후 세도정치로 인해 여론 수렴이 어려워지고 마침내 농민봉기가 발발하게 된다. 이는 권력이 공론구조를 폐쇄하면 사회를 통제할 힘을 잃는다는 것을 보여주는 것이다.<sup>10)</sup> 즉 부패한 정치세력이 정치커뮤니케이션을 막았고 그 결과 사회통제력을 잃었다고 할 수 있다. 백성은 더 이상 호소할 데가 없어지면 민란을 일으킬 수밖에 없기 때문이다.

조선의 정치커뮤니케이션의 주체는 왕(君), 관료(臣), 백성(民)으로 나뉘볼 수 있다. 백내어의 구분에 따른다면 왕과 관료가 행하는 커뮤니케이션은 ‘정치인이 행하는 커뮤니케이션’이요, 민이 행하는 것은 ‘비정치인이 정치인에게 제시하는 커뮤니케이션’이 될 것이다. ‘정치행위자에 대한 커뮤니케이션’도 활발했으나 여기서 그 주체가 누구인지 살펴 왕, 관료, 백성이 행하는 커뮤니케이션의 범주 중 하나에 포함시키고자 한다. 그러나 그 각각의 경우에 있어 형식적 주체와 내용적 주체가 다른 경우도 많았다. 예를 들면 신 주도의 커뮤니케이션으로 분류한 경연의 경우, 왕이 오히려 주도하여 신하들을 지배하는 수단으로 활용하기도 했으며, 민 주도의 커뮤니케이션에 포함시킨 신문고의 경우 백성보다는 양반들이 주로 사용했다.<sup>11)</sup> 따라서 본 논문에서 구분한 삼분법이 실제운영에 있어서는 반드시 그 주체와 일치하지는 않았다는 점을 강조하고 싶다. 또한 이 논문에서 제시하고 있는 각각의 커뮤니케이션 수단에 대해서는 기존연구가 이미 많이 진행되었기에 그 내용에 대해서는 간단히 서술했다.

이 논문을 통해서, 조선의 왕들이 주로 관료 즉 신권을 견제하기 위해 백성에 대한 커뮤니케이션을 이용했고, 신하는 왕을 견제하기 위해 왕과 신하사이의 커뮤니케이션을 강조했다라는 점을 제시하고자 한다. 관료, 수령, 양반 등 지배층은 왕과 백성 사이의 커뮤니케이션이 자신의 힘을 약화시킬 것을 알아 이를 끊임없이 방해하려고 했다. 백성은 왕과 관료에 대한 커뮤니케이션을 적극적으로

10) 손석춘, “한국 공론장의 갈등구조,” 『한국언론정보학보』 27호(2004), 163.

11) 계승범, 한국정치평론학회 학술대회 “정치커뮤니케이션과 민주적 국가경영”(2015. 5. 8) 토론 내용.

로 원했고 따라서 제도가 제공하는 각종 장치를 적극 이용했다. 그리고 그것이 불가능해질 때 자체적인 커뮤니케이션을 발전시켰고 그것이 결국 권력에 저항하는 수단이 되었다.

## II. 군(君) 주도의 정치커뮤니케이션

### 1. 교서(敎書)·유서(諭書)의 방식(榜示)

군주국에서 국왕이 주도하는 정치커뮤니케이션의 대표적 형태는 국왕의 지시를 널리 알리는 것일 것이다. 조선에서 국왕의 지시는 보통 교서(敎書), 유서(諭書)의 문서 형식으로 내려졌으며 이를 널리 알리기 위해 전국 마을 방방곡곡에 방문을 붙여 방식(榜示)하여 누구나 볼 수 있도록 했다. 교서는 왕이 발하는 일반적인 명령인 교(敎)를 성문화한 것이며, 유서는 왕이 지방으로 부임하는 관찰사 등의 관원에게 내리는 문서이다. 『예전(禮典)·조의(朝儀)』에 의하면 대소원인(大小員人)은 길에서 교서, 유서 등을 만나면 말에서 내려 몸을 굽혀야 했다.<sup>12)</sup> 다음은 신문고를 설치하라는 태종의 교서와 관련된 내용이다.

(태종이) 교서를 내렸는데 그 교서는 이러하였다.

“내 부덕한 사람으로 대통을 이어받았으니, 밤낮으로 두려워하면서 태평에 이르기를 기약하여 쉴 겨를도 없었다. 그러나 이목이 살살이 미치지 못하여 응폐(壅蔽)의 환에 이르지 않을까 두려워하여 이제 옛법을 상고하여 신문고를 설치한다. 온갖 정치의 득실과 민생의 휴척(休戚)을 아뢰고자 하는 자는, 의정부에 글을 올려도 위에 아뢰지 않는 경우, 즉시 와서 복을 치라. 말이 쓸만하면 바로 채택하여 받아들이고, 비록 말이 맞지 않는다 하더라도 또한 용서하여 주리라. 대체로 억울함을 펴지 못하여 호소하고자 하는 사람으로, 서울 안에서는 주무 관청에, 외방에서는 수령·감사에게 글을 올리되, 따져서 다스리지 아니하면 사헌부에 올리고, 사헌부에서도 따져 다스리

12) 백선휘, “『경국대전』의 기록관리 규정,” 『기록학연구』 15(2007), 110; 한우근 외, 『경국대전 주석편』(한국정신문화연구원, 1986).

지 아니한다면, 바로 와서 복을 치라. 원통하고 억울함이 명확하게 밝혀질 것이다. 상황의 관사에 따져 다스리지 아니한 자는 율에 따라 죄를 줄 것이요, 월소(越訴)한 자도 또한 율에 따라 논죄할 것이다. 혹시 반역을 은밀히 도모하여 나라를 위태롭게 하거나, 종친과 훈구를 모해하여 화란의 계제를 만드는 자가 있다면 여러 사람이 직접 와서 복치는 것을 허용한다. 말한 바가 사실이면 토지 2백결과 노비 20명을 상으로 주고 유직자는 3등을 뛰어올려 녹용하고, 무직자는 곧 6품직에 임명할 것이며, 공사천구(公私賤口)도 양민이 되게 하는 동시에 곧 7품직에 임명하고, 따라서 범인의 집과 재물과 종과 우마를 주되 다소를 관계하지 않을 것이며, 무고(誣告)한 자가 있다면 반죄의 율로써 죄줄 것이다. 아! 아랫사람의 정(情)을 상달(上達)케 하고 자 함에 금조(禁條)를 마련한 것은 범죄가 없기를 기약함이니, 오직 중의의 대소 신료와 군민(軍民)들은 더욱 조심하여 함께 태평한 즐거움을 누리게 하라."<sup>13)</sup>(강조는 필자)

위 교서를 보면 왕의 겸손함과 백성에 대한 관심이 보이며, 따져보아 잘못된 것은 관리는 벌을 준다는 내용이 있다. 물론 덧붙여, 월소한 경우, 즉 잘못 소원한 경우 벌을 줄 것이란 내용도 포함되어 있으나 그것이 주된 내용은 아니다. 또한 절차에 대해서도 상세하게 언급하고 있다. 억울한 백성은 우선 해당 관청이나 수령과 감사에게 호소하고, 해결이 되지 않을 경우 사헌부에 호소하며 그럼에도 해결되지 않으면 신문고를 두드려 직접 왕에게 호소하라는 것이다.

유교이념인 애민과 관련하여 왕이 주로 내린 지시는 수령에게 민을 수탈하지 말라고 하는 것이었다. 지방의 수령들은 임기가 짧고 중앙으로 진출할 기회도 보장받지 못했으므로 재임기간 동안 최대한 민을 수탈하는 데 골몰했다. 따라서 세종은 각 도 관찰사에게 도 내의 수령을 감독하라고 유시를 자주 내렸으며 관찰사와 수령을 궁으로 불러 민을 수탈하지 않도록 지시했다. 세조도 8도 관찰사에게 다음과 같이 유시했다.

“지금 보내는, 백성을 깨우치는 유서(諭書)를 읍문(邑門)에 새기어 방식(榜示)하고, 또 속히 간행하여 사면 경내(境內)의 궁촌(窮村)·벽항(僻巷)·우부우부(愚夫愚

13) 『태종실록』 3권, 태종2년, 1.26.

婦), 심지어 소경까지라도 두루 알지 않음이 없게 하라. 내가 혹은 분대(分臺: 사헌부 감찰)를 보내거나 혹은 별도로 사람을 보내어 물어보아, 만일 한 사람이라도 알지 못하는 자가 있으면 경이 그 책임을 져야 한다”고 하였다. 그 유서는 이러하였다. “국왕이 하늘을 몸받아 8도 군민(軍民) 등에게 유시한다. 내가 너희들의 부모가 되어 무릇 무휼(撫恤)하는 방도를 밤낮으로 생각하여 항상 너희들이 관리의 침학에 곤핍한 것을 불쌍히 여긴다. 일반 차역에 있어 부강한 자는 면방하고 빈약한 자는 침노하고 독촉하는 것 같은 것, 진상하는 공물 및 일반 예에 의하여 과하는 물건을 배수나 되게 나누어 배정하고 남는 것을 함부로 쓰는 것 같은 것, (...) 관물을 제 것 같이 보아서 체임할 때에 미처 남김없이 써버리고 신관이 와서 또 백성에게 독촉하여 영판(營辦)하는 것 같은 것, 사객을 접대하느라고 백성에게 거두어 닭, 과일, 파, 마늘, 심지어 바가지, 병 등속까지 이르지 않는 것이 없는 것 같은 것, 사객에게 명예를 요구하여 뜻을 아첨하여 굴종하여서 민폐를 생각하지 않고 명주, 비단, 쌀, 콩 같은 것으로 연폐(宴幣)라 칭하여 사사로이 대동한 기생에게 주어 법 아닌 일을 감행하는 것 같은 것, 교활한 아전이 법을 농간하여 침탈을 자행하여도 금제하지 못하는 것 같은 것, 이런 등의 일은 모두 너희들이 곤핍한 것이다. 이제 영을 내렸으니 공세(貢稅), 상요사역(常徭事役) 및 임시로 수교(受敎)하여 행문이첩(行文移牒)한 일 외에 백성을 성가시게 하는 일은 일체 금단한다. 너희들도 또한 이 뜻을 알아서 병사(兵事)와 농사에 오로지 힘써 부모를 섬기고 처지를 길러 생업에 안심하라. 적을 막고 군대를 사열하는 일 같은 것은 국가의 중한 일이니, 너희들이 피할 수 없을 것이다. 마땅히 각자가 책임을 삼아야 한다. 면하기를 꾀하고 항거하는 자가 있으면 죄가 군정(軍政)에 있다. 너희들은 자세히 알아야 한다. 만일 수령이 침포하는 일이 있으면 곧장 와서 내게 고하라.”(강조는 필자)<sup>14)</sup>

14) 『세조실록』 5권, 세조2년 11.23. 세조는 특히 여러 번 수령의 횡포에 대해 불쾌감을 표시했다. 세조는 의정부에 다음과 같이 전지했다. “민간이 본래 일이 없는데 여러 읍의 수령이 공사(公事)를 빙자하여 자기 이익만을 꾀하기 때문에 침학하여 일이 많은 것이다. 급후로 공세(貢稅)·상요(常徭)·군역 및 임시로 수교(受敎)하여 행이(行移)한 일을 제외하고 감히 백성을 번거롭게 하는 자가 있으면 내가 반드시 크게 징치하겠다. 그것을 속히 8도에 행문이첩(行文移牒)하여 알리라.”(『세조실록』 5권, 세조2년, 11.11).

## 2. 행차

왕은 자신의 지시를 널리 알리게 했을 뿐 아니라 직접 궁 밖으로 나가 백성을 만나고자 했다. 세종은 구병차 온천을 방문했을 때 충청감사가 백성의 접촉을 차단하자, “거가가 이르는 곳에서는 백성으로 하여금 보지 못하게 하는 것은 예전에도 듣지 못한 일”이며 감사가 “백성들의 관망을 금하게 한 것은 필시 자기의 허물을 덮어 가리려는 것”이라고 꾸짖었다.<sup>15)</sup> 영조와 정조도 백성과의 소통에 주력했다. 영조는 왕릉 참배를 이유로 자주 도성 밖으로 행차했다. 행차에 앞서 관찰사나 수령을 불러 민정에 대해 자세히 물었다. 왕릉 참배는 표면적이 이유이고 사실상 지방시찰이 목적이었다. 영조는 특히 무신란 이후 직접 백성의 생활을 관찰하고자 행차길의 통행규제를 없앴다. 이 때문에 길가에서는 “경기도민이 구경하려고 길가에 몰려들어 서로 밀고 당기는”<sup>16)</sup> 상황이 발생했다. 『영조실록』의, “노인과 어린아이들이 손잡고 나와 길가에 운집한 것이 마치 어린아이가 자비스러운 부모 앞에 나온 것 같다,” “관광하는 민인들이 산야에 거의 가득 찼다”는 기록에서 알 수 있듯이 국왕 동가시에 많은 백성들이 모여 구경했다.<sup>17)</sup> 이에 송성명이 통행 규제를 강화할 것을 상소하기도 했다.

전하께서 도로에 백성들이 모여 구경하는 것을 막지 말라는 전교를 내리셨습니다. 이 때문에 많은 사람들이 혼잡하게 몰려들고, 심지어 전하가 탄 가마에 단 황금 요령 가까이까지 접근하니 조금도 존엄의 뜻이 없습니다. 가마를 둘러싼 뒤 상소하는 자가 자주 있는 것은 마치 외국 사신이 아침 일찍이 외출할 때 상소하는 것과 같습니다.<sup>18)</sup>

그러나 이런 상소에도 영조는 방침을 바꾸지 않았다. 영조는 백성의 요구에 응하여 곡물을 내리거나 감세조치를 취하기 했다.

흥미롭게도 하라 다케시는 조선의 왕을 보러 나온 군중과 일본의 군중을 비

15) 『세종실록』 26년 5.5; 김영수, “동아시아 군신공치제,” 50-51.

16) 『영조실록』 영조 4년 9월 무신

17) 한상권, 『조선후기 사회와 소원제도』(일조각, 1996), 21.

18) 『영조실록』 영조 4년 9월 임자.

교하고 있다.<sup>19)</sup> 그에 의하면 숙종 때 일본에 갔던 신유한은 『일본견문잡록』에서, 통신사 행렬을 보러 나온 일본인들이 자신들의 키에 맞게 대열을 이루어 질서정연하게 구경한 점을 신기하게 생각했다.<sup>20)</sup> 외국의 통신사가 지나가는 데도 이렇게 하는데, 하물며 천황이나 쇼군의 행차 시에 군중은 어떤 모습이었을까. 우선, 천황은 말할 것도 없고 쇼군도 거의 성 밖으로 외출하지 않았다. 천황은 1년에 한두번 외출했다. 쇼군 외출 시에는 다음과 같은 규제가 행해졌다.

그날은 새벽녘부터 도로변의 마을마다 불피우는 것이 금지되고, 사람들은 어두운 실내에서 아침을 먹었다. 도로변의 2층은 창문을 닫고 문에다 종이를 발랐다. 정적으로 뒤덮인 마을과 무사들 집 사이를 장대한 행렬이 물밀 듯이 통과하였다. 통과하는 순간 다이묘 집에서는 다이묘가 길쪽으로 무릎꿇고 었드렸다.<sup>21)</sup>

1936년까지도 천황이 열차를 타고 갈 때 철로 주변은 물론 열차가 지나는 선로에서 25킬로미터 떨어진 마을 주민까지 왕이 통과하는 시간에 맞춰 선로 쪽을 향해 경례를 해야 했다.

중국의 경우 황제는 궁 밖으로 자주 나갔으나 그 목적은 민의 생활을 알기 위해서가 아니었다. 강희제와 건륭제가 자주 밖으로 행차했는데 이는 사장된 현금을 쓰고 유람을 위해서였다.<sup>22)</sup>

다케시에 의하면 이러한 차이가 나는 것은 조선이 민을 하늘로 보았기 때문이다. 중국과 일본의 왕은 그 자신이 하늘과 같은 존재였다. 왕은 민과는 다른 세계의 존재로, 완전히 초월해 있었다. 중국의 황제는 천자였으며 일본의 천황은 그 자신이 직접 현인신이었다. 그러나 조선의 왕은, 신이 아님은 말할 것도 없고 천자도 아니었으므로 제천의례를 행하지 않았다. 그러므로 하늘을 대신하여

19) 하라 다케시, 김익한·김민철 역, 『직소와 왕권』(지식산업사, 2000).

20) 길을 사이에 두고 구경하는 사람들은 모두 길 밖에 앉았다. 그런데 키가 작은 사람은 앞에, 조금 더 큰 사람은 두 번째 줄에, 그보다 더 큰 사람은 뒤에 앉아 마치 대열을 맞춘 듯하고 정숙하여 떠드는 자가 없다. 수천 리를 보았지만 한 사람도 망령되게 행동하여 길을 방해하는 자가 없다.

21) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 114.

22) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 34.

모셔야 할 대상이 필요했으며 그것이 민인 것이다. 그 결과 천을 민으로 보는 사상을 만들어냈다. 정도전이 “백성은 나라의 근본으로 임금의 하늘,” 영조가 “하늘이 나에게 내린 것은 백성”이라 했으며 따라서 백성의 말을 듣는 것이 바로 제천의례만큼 중요한 것이었다.<sup>23)</sup>

### 3. 입어(臨御)

더 나아가 조선의 왕은 백성을 직접 만나기도 했다. 영조는 홍화문에 나가 백성에게 부역과 세금에 있어 문제가 없는지 물었다. 농민, 상인을 만나 농작물 작황이며 부채에 대해 묻기도 하고 때로는 쌀과 의복을 나누어 주거나 식사를 제공하기도 했다. 또한 이때 들은 백성의 호소를 받아들여 해당 관청에 지시를 내리는 등 후속 조치를 취했다. 영조가 83세 되던 해에는 지위, 신분과 관계없이 자신의 나이와 같은 노인을 모두 경희궁에 불러 식사를 함께 하기도 했다.

영조는 홍화문에서 백성을 만나 중세(重稅)에 대해 물어보면서 “먼저 조정의 신하들에게 캐물어 백성을 구하려 했으나, 신하들은 해결의 실마리를 찾지 못하니 나는 입을 다물기로 마음먹었다”고 하면서 따라서 “무더위에 몸을 돌보는 가운데서도 병을 무릅쓰고 문에 나아가 백성에게 의견을 물어보게 된 것이다”라고 했다.<sup>24)</sup> 당시 영조는 양역(군포와 보포)을 대신해서 지조(地租)를 도입하고자 했으나 신하들이 반대했기 때문에 백성을 만나 그들을 자기 편으로 만들어 자신이 의도하는 정책을 시행하고자 했다.<sup>25)</sup>

다케시는 궁의 구조를 봐도 조선이 중국과 일본과 다르다고 했다. 조선의 궁은 중국과 일본에 비해 소통적이다. 중국의 자금성, 일본의 에도성은 주위를 거대한 호로 둘러싸고 여러 개의 문으로 바깥과 차단시키고 있다. 그 곳에 들어갈 수 있는 사람은 관리 뿐이었다. 그러나 조선의 왕궁은 그런 호도 없고 문을 열면 바로 일반인이 통행하는 도로와 닿아있다. 따라서 왕이 이 문 앞에서 백성과 대화하고 백성을 왕궁으로 부르기도 했다. 이 때문에 노비를 포함하여 백성

23) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 14.

24) 『승정원일기』 영조 26년 5.19.

25) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 77.

들이 왕과 직접 접촉할 수 있었다. 반면 중국과 일본은 신하를 거치지 않고 백성이 왕에게 바로 말할 수 없었다.<sup>26)</sup> 그럼에도 불구하고 영조는 다음과 같이 말했다. 아래의 말은 영조가 홍화문에서 백성들을 만나 한 말이다.

하늘이 내게 주신 것은 민이다. 하늘이 내게 맡기신 것은 민이다. 그런데 평상시 내가 시는 궁전과 민이 시는 마을은 마치 하늘과 땅과 같다. 오늘 나는 군주와 민이 마치 부모와 자식과 같다는 것을 알았다. 아! 성인이 어찌 나를 기만하겠는가. 우선 민의 마음에 호소했음을 알아야 한다. 이것이 중요하다. 진실된 마음이 있는 후에야 비로소 참된 정치를 할 수 있을 것이다. (...) 군주는 민을 의심하지 않고, 민도 군주를 속이지 않았다. (...) 천명으로 내가 군주가 된 것은 군주를 위해서가 아니라 민을 위해서였다.<sup>27)</sup>

하브슈(J. K. Haboush)는 영조에 대해 다음과 같이 묘사하고 있다.<sup>28)</sup>

사람들은 영조가 죽기 직전까지 서울의 거리를 돌면서 불안과 고충이 없는가를 묻는 모습을 눈에 기억하고 있었다. 사람들이 영조의 육성을 접하고 그의 배려에 감동했던 것은 분명하다. 영조 만년에 사람들이 거리를 지나가는 그에게 갈채를 보내면서 “국왕이여, 장수하십시오”라고 외쳤을 때, 그것은 사람들의 진심에서 우러나온 반응으로 생각된다. 이러한 선정의 진가가 발휘된 것은 영조가 죽기 1개월 전인 1776년 2월이었다. 왕궁의 문 앞에서 영조는 상인들에게 평소의 노고에 대해 물었다. 그들은 자신들의 노고를 말할 수 없었다. 그들이 감히 어떠한 말도 할 수 없었던 것은 국왕이 두려워 굽실거리기만 하는 신하와는 다른 국왕에 대한 존경심 때문이었다.

영조의 이런 정신은 이후 정조에게도 전수된다. 영조 51년에 영조는 왕세손(정조)과의 대화에서 “군주의 은혜가 민의 뺏속까지 스며들게 하거나 군주의 사랑이 민의 가슴에 가득차게 하려면 어떻게 하면 좋은가”라고 질문하자 왕세

26) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 20.

27) 『승정원일기』 영조25년 8.15.

28) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 79-80.

손은 “군주가 민을 정말 사랑하면 민은 자연히 그렇게 될 것입니다”라고 답했다.<sup>29)</sup>

#### 4. 한글 창제

한글 창제는 왕의 백성에 대한 소통의지를 보여주는 가장 뚜렷한 증거 중 하나라고 할 수 있다. 한글을 만든 세종은 “한국 역사상 가장 뛰어난 정치적 소통의 천재”로 불리기도 한다. 김영수에 의하면 세종은 정치세계에서 협의와 결정, 집행이 어느 지점에서 균형을 이루어야 하는지 적절하게 이해하고 있었다.<sup>30)</sup> 세종은, 과거에는 “임금의 옷을 붙잡고 강력하게 간언한 자가 있었으며, 또 그 말한 바가 사람의 마음을 두렵게 하여 움직이게 함이 있었”는데 지금은 “과감한 말로 면전에서 쟁간하는 자를 보지 못하였으며, 또 말하는 것이 매우 절실 강직하지 않다”고 한탄하면서 “각자가 힘써 생각하여 나의 다스림을 도우라”고 명했다.<sup>31)</sup> 또한 “언로가 장차 막힐까 염려하여, 나의 잘못을 지적하여 말한 것은 비록 중도를 잃었더라도 또한 죄를 가하지 않았다”고 했다.<sup>32)</sup> 그는 공법 개정 때 백성에게까지 의견을 구했다. “정부·육조와, 각 관사와 서울 안의 전직 각 품관과, 각도의 감사·수령 및 품관으로부터 여염의 세민에 이르기까지 모두 가부를 물어서 아뢰게 하라”고 명했다. 그리하여 17만여 명의 백성들의 의견을 청취했다.<sup>33)</sup>

한글 창제는 세종의 강한 커뮤니케이션 의지를 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다. 한글은 모든 백성이 의견을 피력할 수 있는 수단이 되었다. 그러나 권력자들은 한글을 천시했다. 심지어 상소를 올릴 때 한글을 쓰면 처벌을 받았

29) 『영조실록』 영조 51년 7월 경오.

30) 김영수, “동아시아 군신공치제,” 31.

31) 『세종실록』 세종 7년 12.8

32) 『세종실록』 세종 28년 6.18

33) 『세종실록』 세종 12년 3.5; 『세종실록』 세종 12년, 8.10; 김영수, “동아시아 군신공치제,” 51. “더불어 의논한다”란 말은 『세종실록』에서 가장 빈번하게 나타나는 말 중의 하나이다(김홍우, “한국정치사상 연구의 새로운 지평,” 『정치사상의 전통과 새 지평』, 서울대학교 정치학과·현대사상연구회, 2005, 13).

다. 한글은 오히려 외부인에 의해 극찬을 받았다. 외국인들이 보기에 조선의 왕이 이룩한 공공 수단 중 가장 놀라운 것은 한글이다. 보티에(Claire Vautier)와 프랑델(Hippolyte Frandin)은, 조선 왕조가 “예술에 대해서 어느 정도 품격 높은 취향을 가지고 있었고 문학적 천성도 두드러졌”으며 “역대 군주들 가운데 한 왕은 국민들의 문자를 통한 일상적 의사 소통을 돕기 위해 그들이 편히 사용할 수 있는 문자를 발명하기도 했다”고 썼다.<sup>34)</sup> 헐버트도 다음과 같이 쓰고 있다.

왕은 학자들을 모아 오랫동안 주의 깊게 연구하여 한 문자를 제정했는데 이 문자는 그 구조상의 간편함으로 보나 발음상이 탁월함으로 보나 가히 이 세상에 가장 우수하다고 볼 수가 있다. ... 한글의 창제는 천재의 노작이었으며 당시에 사용하고 있던 것을 쓰지 않고 다른 것으로 바꾼다는 것이 사실상 불가능하리만큼 한국인들의 생활에 고착되어 있던 한문을 배우지 못한 백성들에게 어느 정도의 이로움을 끼쳤는가는 도저히 평가할 수가 없는 것이다.<sup>35)</sup>

그리피스는 한글이 “25자로 된 간결하고도 아름다운 자·모음”으로 이루어져 이를 조합해 만든 190 또는 그 이상의 글자를 읽고 보고 쓰는 것으로서 교육이 시작된다고 했다.<sup>36)</sup> 새비지 랜도어는 한글이 가장 실용적이고 쉬운 표음 방식의 문자로서 여러 가지 면에서 영어보다 더 실용적이라고 했다.<sup>37)</sup> 스콧(Elspect Keith Robertson Scott)은 조선과 달리 아시아 다른 나라의 경우 일단 문자가 배우기가 매우 어려워 일반 대중이 대부분 문맹이라고 했다. 그 중에서도 중국이 가장 안 좋은 경우로, 귀족은 고고한 문화를 논하지만 대중은 일자무식으로

34) 끌라르 보티에·이뵈리트 프랑델, 김상희·김성언 역, 『프랑스 외교관이 본 개화기 조선』(태학사, 2002), 71. 반면 그 역시, 관리와 학자는 한글을 천시했다고 지적했다. “조선의 학자들은 자기 민족의 언어 문화를 비하했다.”(W. E. 그리피스, 신복룡 역, 『은자의 나라 한국』(집문당, 1999), 435) “만약 한글로 작성된 문서가 조정의 고관들에게 전달되더라도 할라치면 그들은 그 문서를 전혀 이해하지도 못하는 척 가장했고 또 문서에 대해 어떤 응답도 보내지 않았던 것이다. 이러한 타성에 젖은 관습이 그들의 민족의식을 약하게 만들었다.”(끌라르 보티에·이뵈리트 프랑델, 『프랑스 외교관이 본 개화기 조선』, 72).

35) H. B. 헐버트, 신복룡 역, 『대한제국멸망사』(집문당, 2006), 124.

36) W. E. 그리피스, 『은자의 나라 한국』, 437.

37) A. H. 새비지 랜도어, 신복룡 역, 『고요한 아침의 나라 조선』(집문당, 1999), 88.

소문, 귀동냥, 미신만 믿으며 살아왔다는 것이다. 조선은 매우 예외적인 경우로, 이들은 누구나 쉽게 배울 수 있는 글자를 갖고 있었다고 평했다. 따라서 남녀노소, 빈부격차, 직업고하를 막론하고 누구나 글을 읽을 수 있다는 것이다.<sup>38)</sup>

이들은 한글의 창제뿐만 아니라 전반적으로 조선 시기에 많은 개혁이 이루어졌다고 보았다. 헐버트에 의하면 조선은 이미 15세기 전반기에 “끊임없는 발전을 이룩했다.” “중요한 문헌이 출간되고 절은 학교 건물로 쓰이고” “인접 국가들과 평화로움을 유지하고 많은 이웃 나라들로부터 우호 사절이 내조했다.” 또한 1730년에 대변혁이 이루어졌다고 보았다. 보가 축조되었으며 잔인한 고문이 금지되고 흉년이 들 때 쓸 곡식을 비축할 창고를 짓고 새로운 전차가 발명되었다. 관리를 감시할 감찰반이 조직되었으며 작은 나무는 벌채가 금지되고 빠른 배가 건조되었다. 비단의 사용을 금하고 무당과 사당패를 금지했으며 서울의 하수도가 개수되었고 노예가 해방되었다고 했다. 18세기 말에는 예술과 과학이 눈부시게 발전하여 20만개 이상의 활자가 주조되고 중요한 문헌이 출간되었다고 했다.<sup>39)</sup>

### Ⅲ. 신(臣) 주도의 정치커뮤니케이션

#### 1. 대간(臺諫)

대간제도는 고려 성종대에 중국 제도를 도입하여 설립되었다.<sup>40)</sup> 조선의 대간은 사헌부와 사간원을 지칭하는데, 이 두 기관에 학술기관인 홍문관이 더해져 언론3사로 칭해졌다. 중국에서 대간제도는 송나라 대에 이르러 감찰기구(찰원)와 간쟁기구(간원)로 나뉘었다가 원, 명, 청을 거치면서 간쟁기구는 폐지되고

38) 엘리자베스 키스·엘스펫 K. 로버트슨 스콧, 송영달 역, 『영국화가 엘리자베스 키스의 코리아 1920-1940』(책과함께, 2006), 77-78; 이나미, “서양인이 본 근대 한국의 공공성,” 『동양정치사상사』 13권 1호(2014).

39) H. B. 헐버트, 『대한제국멸망사』, 125, 140, 142; 이나미, “서양인이 본 조선의 공공성”

40) 박재우, “고려 초기의 대간제도,” 『역사와 현실』 68호(2008), 89.

감찰기구만 발전했다. 그러나 조선에서는 태종 때 사헌부와 사간원의 양사체제로 확립되었고 간쟁기구적 기능이 더욱 강화되었다. 이는 중국의 경우 왕권이 강했으나 조선의 경우 상대적으로 관료와 사대부의 영향력이 컸다는 증거이다.<sup>41)</sup>

경국대전이 완성되면서 조선의 통치구조는 왕권-재상권-대간권의 삼권으로 정비되는데 이는 언론의 독립성이 보장됐음을 의미한다.<sup>42)</sup> 이를 보면 대간의 정치적 위상과 영향력을 짐작할 수 있다. 조선 사람들이 가장 명망스럽게 생각하는 관직이 대간직과 문한직 등 청직이었다. 즉 이권이 있는 핵심부서가 아니라 명예를 더 중시했던 것이다. 대간은 관리의 비행을 규찰하고 5품 이하의 관리 임용시 결격 사유를 판정했다. 관료의 비행을 탐문하여 탄핵하고 풍속을 바로잡는 임무를 맡았다.

이들 ‘언관’ 또는 ‘간관’들은 하위직이며 관원의 나이가 어렸음에도 매우 중요시되었다. 오히려 젊은 나이에 임명되기 때문에 이들은 관료로서 보다는 공론과 유교이념의 대변자로 행동했다. 이들은 독립된 존재로 간주되었는데 이는 언론의 독립성과 유사하다고 할 수 있다. 대간기구 자체 내에서도 위계질서가 엄격하지 않았다. 모든 대간이 각자 독립된 판단에 의거해서 행동했다. 서열상 하급자라 하더라도 상급자의 간섭을 받지 않았다. 모두의 합의를 거쳐 결정되는 공의(公議)에만 제약을 받았다. 이들은 왕의 전횡을 막고 관리의 기강을 세우고 정치의 시비를 가리는 존재였다. 이들은 왕과 관리의 모든 정치적 행위를 자유롭게 비평할 수 있으며 직급이 낮음에도 불구하고 재상과 동일하게 정치의 모든 사항에 대해 왕과 논쟁할 수 있었다.<sup>43)</sup>

간관은 재상과 대등하다. ... 천하의 득실과 생민의 이해와 사직의 대계에 있어서 오직 들고 보는 대로 간섭하고 일정한 직책에 매이지 않는 것은 홀로 재상만이 행할 수 있으며, 간관만이 말할 수 있을 뿐이니, 간관의 지위는 비록 낮지만 직무는 재상과

41) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』

42) 이현출, “사람정치기의 공론정치 전통과 현대적 함의,” 『한국정치학회보』 36집 3호(2002), 115.

43) 김영수, “동아시아 군신공치제,” 41.

대등하다. ... 전폐(殿陛)의 앞에 서서 천자와 함께 시비를 다투는 자는 간관이다. 재상은 도를 마음대로 행하며 간관은 말을 마음대로 행하니, 말이 행해지면 도도 또한 행해진다.<sup>44)</sup>

간관은 ‘말을 마음대로’ 할 수 있는 권한을 가진 자였다. 이를 보면 조선 정치 커뮤니케이션의 핵심적 역할을 한 제도 중 하나가 바로 대간임을 알 수 있다.

건국초기의 긴박한 상황에서도 대간제도의 폐지는 전혀 고려된 적이 없다. 이들이 중앙의 권력과 사대부의 여론을 연결시키고 정책자문의 역할을 수행했다. 세종 18년에 “대간은 군주의 눈과 귀요 그 직임은 간언과 백관을 규찰하는 것이니, 다른 모든 관서와 비길 바가 아니다”라고 평가되었다. 율곡은 선조에게 “대간으로 하여금 거리낌없이 충성을 다하여 가로막힘의 근심이 없게”하라고 요청했다.<sup>45)</sup> 태종 원년에 태종은 “사간원은 나의 과실을 숨기지 아니하고 모두 언론하니 다른 관사와 비교가 안된다. 마땅히 우대해야 한다”고 말했다. 그러나 다른 한편 이들의 권한에 대해 불편한 심기를 드러내기도 했다. “임금이 관직을 제수해도, 대간이 명령을 행하지 않으니 이런 이치가 없다. 나는 이를 심히 싫어 한다”고 했다.<sup>46)</sup> 사헌부와 사간원의 합의에 따른 건의는 상당한 영향력을 가졌으며 왕이 그것을 따르는 것이 일반적이었다. 간혹 그럼에도 왕이 이를 거부하면 홍문관까지 합세하여 상소했다.

이들의 언론활동은 첫째, 간쟁(諫爭)으로, 왕의 언행에 잘못이 있을 때 이를 바로잡기 위해 건의하는 것을 말한다. 대간은 군주의 뜻이 옳지 않으면 거부하고 간쟁을 올려야 하며 이로 인해 군주의 노여움을 사면 도끼로 맞아 죽을 각오로 간쟁해야 한다고 생각했다. 또한 군주는 직언한 대간을 벌하지 않고 간쟁의 언근을 묻지 않아야 하다고 보았다.<sup>47)</sup> 둘째, 탄핵으로, 부정, 비위, 범법한 관헌을 책망하여 물러나게 하는 것이다. 증거가 부족한 상태에서 풍문에 의한 탄핵, 즉 ‘풍문탄핵’도 실시되었다. 이는 정당하지 않은 것이지만 풍문을 공문의 하나

44) 『상봉집』 권10: 김영수, “동아시아 군신공치제,” 41.

45) 『율곡전서』 권3, 향33; 이현출, “사립정치기의 공론정치 전통,” 119.

46) 『태종실록』 태종 11년 4.14

47) 이규완, “조선왕조의 언론윤리 체계,” 409.

로 생각했다는 면에서 일면 타당한 것이기도 하다. 탄핵은 공문을 대변하는 것이므로 풍문도 중시했다. 풍문이 좋지 않다는 것은 덕성이 부족했다는 것을 의미하는 것이었다. 셋째, 시정(施政)의 득실을 논하여 바로잡는 일을 했다. 이는 현재 행하고 있는 시책을 바로잡는 일을 말한다. 넷째, 인사에 관한 언론, 즉 부당한 인사를 바로잡는 일을 했다. 서경권을 행사했는데, 서경권이란 관료의 관직 제수시 사헌부와 사간원의 심사와 동의를 거치는 것을 의미한다.

무단적인 왕권을 이룩한 태조, 태종, 세조는 왕권을 강화하는 과정에서 이들 언론을 탄압하기도 했다. 그럼에도 불구하고 언관들은 임무를 충실히 이행했다. 왕권이 안정된 세종 후반기부터 언론활동이 활발해졌다. 태조가 내시 이만을 죽이고 세자빈 유씨를 사저로 출환시키자 대간과 형조에서 이를 따졌다. 그러자 태조는 크게 노하여 문제를 제기한 자들을 옥에 가두고 귀양보냈다. 이는 “집안의 사삿일이므로 다른 사람이 알 바 아닌데, 지금 대간과 형조에서 이 일을 함부로 논”했다는 것이다. 이는 초기 왕실의 권위를 확립하기 위한 계산된 조치였다. 김경수는 이에 대해 보통 쿠데타로 권력을 잡은 세력이 언론부터 장악하고자 하는 것과 같은 이치라고 했다. 그들은 그 기회에 쫓아내고 싶은 사람을 몰아냈으며 이들은 거의 모두 정계에 다시 복귀하지 못했다. 태종은 심지어 대간을 채찍질하기도 했다. 이에 권근이 태종에게 대간을 매질하지 말라고 요청하자 태종은 대간이 과실이 있을 때 어떻게 죄를 줄 것인가 반문하면서 정부조차 대간의 언론을 두려워하는 것을 우려했다.<sup>48)</sup> 그러나 태종 역시 대간을 부정할 수 없었다. 이러한 태종보다도 언론 탄압을 심하게 했던 세조도 다음과 같이 고백하고 있다.

내가 즉위한 이후로 언관은 말할 수 있는 분위기를 얻지 못했다. 하나는, 내가 힘들고 어려운 일과 재앙을 경험했으므로 백성의 질고를 언론하여도 개의치 않는 것이요, 하나는, 내가 불교를 좋아하므로 불교에 대하여 언론하면 반드시 노하는 것이요, 하나는, 작은 일로 언론하면 반드시 거절할 것이요, 하나는, 내가 위엄이 있어 언론하면

48) 『태종실록』 태종 8년 11.9. 김영수, “세종대의 정치적 의사소통과 그 기제,” 『역사비평』 89호(2009).

죄를 얻을까 두려워하는 것이니, 내가 그 폐단을 알고 있는 것이 오래되었다.<sup>49)</sup>

한편, 이익은 간관제도 때문에 오히려 언로가 좁아지게 되었다고 비판했다. 즉 간관의 직책이 있으므로 다른 관리들은 이 영역을 침해할까 두려워 간하지 않게 된다는 것이다. 그는 모든 이가 간관의 역할을 해야 한다고 생각했다. 다른 이유로 정약용 역시 대간직의 전면적 폐지를 주장했다. 그는 관각과 대간의 관직을 없애야 천하가 잘 다스려지고 백성이 편안해질 것이라고 했다.<sup>50)</sup> 또한 대간제도로 인해 조선정치에 이념적 성격이 강해졌다는 평이 있다. 정치적 논쟁의 주제는 주로 유교이념에 대한 충실성 여부가 되었으며 또한 관리의 인격과 도덕성에 초점이 맞춰졌다. 부정행위의 사실 여부보다는 명분과 해석이 중요해졌는데 이는 결론이 나지 않는 문제여서 논쟁이 격화되기도 했다. 사실상 대간제도가 발전하면서 동시에 당쟁이 격화됐다.<sup>51)</sup> 그러나 대간의 활동이 정상적으로 작동했을 때가 조선의 전성기였으며 이들의 활동이 당파를 위한 것으로 전락했을 때 나라가 피폐해졌다.<sup>52)</sup>

## 2. 경연(經筵)

경연은 신하가 왕에게 유학의 경서를 강론하는 것으로 경약 또는 경유라고도 하며, “국왕에게 경사(經史)를 강독하고 논사(論思)하는 임무를 맡는다”라고 명시되어 있다.<sup>53)</sup> 따라서 왕의 학술자문기관의 역할을 했다고 할 수 있지만, 또한 동시에 왕권 행사를 규제하는 기능도 했다. 경연은 송나라 때 군주가 신하와 함께 천리를 탐구한다는 취지에서 나온 것이나 정작 중국에서는 정착되지 못했다. 우리나라에서는 고려 예종 11년에 경서를 강론했던 것이 효시가 되었다.<sup>54)</sup> 고려 중기 무인 집권시 일시 폐지되기도 하고 원나라 지배 시에 서연(세자를

49) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』

50) 『여유당전서』 권 11; 김영수, “동아시아 군신공치제,” 53.

51) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』

52) 이규완, “조선왕조의 언론윤리 체계,” 410.

53) 『吏典·京官職』; 백선혜, “경국대전의 기록관리 규정” 127.

54) 신동은, “조선 전기 경연의 이념과 전개,” 『정신문화연구』 32권 1호(2009), 57.

교육하는 것)으로 격하되기도 했다. 전반적으로 불교의 영향으로 인해 고려 때는 경연이 부진했으며 조선시대에 들어와서야 본격화됐다.

태조 때 경연청이 설치되었으나 태조는 나이가 많고 불교신자라 경연을 제대로 하지 않았다. 그러나 이때 경연의 직제가 마련되었고 신하의 강력한 건의로 가끔 경연이 열리기도 했다. 태종도 왕권 강화에 주력했기 때문에 경연을 기피했다. 경연이 왕권을 견제하는 기능이 있었기 때문이다. 반면 세종은 즉위한 후 약 20년간 매일 경연에 참석했으며 집현전 학사들을 경연관으로 보충하기도 했다. 세종의 박식함이 경연관들을 힘들게 했으므로 세종은 경연을 전담할 사람들을 두기로 했다. 그것이 바로 집현전이다. 집현전을 설치하여 학문연구를 전담하게 하고 집현전 관원들에게 경연관을 겸하게 했다. 세종 때는 경연을 하루 한 번으로 정했으나 성종이 하루 세 번으로 정착시켰다. 각각 조강, 주장, 석강으로 불렸는데, 가끔 약식 형태로 밤에 하는 야대와 낮에 하는 소대도 실시했다. 성종은 재위 25년간 경연에 매일 세 번 참석하여 정치의 현안 문제를 토의했다.<sup>55)</sup> 즉 경연을 정치의 토론장으로 활용한 것이다. 경연은 세조와 연산군 때 일시 폐지되었다가 다시 부활하여 고종 때까지 지속했다.

경연은 왕과 신하가 토론하는 장이 되었다. 경연의 목적은 유교경전과 역사를 공부하여 이를 정치에 반영하는 것으로, 경연이 정치에 끼친 영향을 적지 않았다. 경연의 참석자는 세종 때는 승지 1인, 경연 낭청(집현전) 2인, 사관 1인이었다. 조강 때에는 홍문관 관원 2인, 당직 승지 및 사관 각 1인, 영사, 지사, 참찬관 각 1인, 특진관 2인 등 10인 이상이 참석했다. 또한 사관이 참여하여 토의된 내용을 경연일기로 남겼다. 궁에 별도의 정책 협의기구가 없는 상황에서 경연이 그 역할을 했다. 각 부서는 각각 보고하고 왕의 지시를 받을 뿐 그들 사이에 논의할 수 있는 장치는 부재했는데 경연이 그 역할을 한 것이다. 이처럼 경연은 두 가지 기능, 즉 왕에게 정치를 가르치는 기능과, 왕과 신하가 국정을 협의하는 정치적 기능을 가졌다. 두 번째 기능은 성종 때 생긴 것으로 이를 두고 ‘경연정치’라 일컫기도 했다. 대체로 언론삼사는 유교정치의 명분과 원칙을 고수했으며 대신들은 정치의 현실과 관행을 중시했는데 이 둘을 왕이 절충했다.

55) 송웅섭, “조선 성종의 우문정치와 그 귀결,” 『규장각』 42(2013), 4.

경연에서 간쟁이 이루어지기도 했다. 간쟁은 왕의 잘못을 비판하고 시정을 요구하는 행위로, 『효경』의 간쟁편에는 경연의 중요성을 강조하여 나라의 흥망이 간쟁하는 신하에 달려있다고 쓰여있다. 이러한 경연이 왕의 자의적 통치를 견제했다. 즉 경연관들은 한결같이 왕권을 제약하는 면을 강조했다.

### 3. 사관

사(史)는 ‘사(事)를 기록하는 사람’을 뜻하는 것으로, 처음엔 활의 적중수를 세는 사람을 의미했다. 이는 신분고하를 막론하고 공명정대해야 하는 것으로, 이 의미가 ‘모든 사실을 기록하는 사람’으로 넓어졌다. 『삼국사기』를 보면, 고려 영양왕 때 『유기(留記)』, 백제 근초고왕 때 『서기(書記)』, 신라 진흥왕 때 『국사(國史)』 등의 사서가 편찬되었다.<sup>56)</sup> 고려 초기 광종 때에 역사편찬의 주무부서인 춘추관이 설치되었는데 고려 때까지만 해도 사관제는 정치권의 영향을 받아 객관적이지 못했다. 춘추관은 송나라 제도를 적용한 것이었으나 정작 중국의 사관은 명나라 때에 이르러 실권을 갖지 못하고 단지 실록이나 사서를 편찬할 때 참여할 기회만 주어졌다.<sup>57)</sup> 따라서 중국보다 조선 사관의 지위가 더 높았다. 사초의 비밀이 보장되었으며 사관의 배석 없는 독대가 금지되었다. 손보기는 이에 대해 중국보다 조선의 군주권이 약했고 귀족의 세력이 강했기 때문이라고 보았다.<sup>58)</sup> 이성무는 조선시대를 사대부에 의한 도덕 정치가 전형적으로 실시된 시기로 보았다. 그 역시 중국은 황제권이 강했고 따라서 사관의 역할과 기능도 황제권에 위압되어 충실히 수행되기 어려웠다고 보았다. 그는 그 차이가 왕조 성립이 정복에 의한 것인가 아닌가에 비롯된다고 보았다. 즉 한국의 경우 신라의 통일 이후로 정복 왕조가 한 번도 들어선 적이 없었으므로 양반 사대부의 권한이 훨씬 더 보장되었다는 것이다. 같은 이유로 조선왕조의 실록이 다른 나라의 실록들과 달리 내용이 충실할 수 있었다.<sup>59)</sup>

56) 김성준, “고려칠대실록편찬과 사관,” 『민족문화논총』 1집, 2008, 73.

57) 오향녕, “당대사 실록을 둘러싼 긴장, 규율, 그리고 지평,” 『역사학보』 205집(2010), 22.

58) 김경수, “조선 전기 사관과 실록 편찬에 대한 연구,” 『사학연구』 62호(2001), 131-132.

59) 김경수, “조선 전기 사관,” 144-145.

조선은 고려 우왕 때의 예문춘추관을 계승하였는데 이것이 태종 때 예문관과 춘추관으로 분리되었다. 전자는 임금의 명령문서를 편찬하고 후자는 시정의 기록을 담당했다. 두 기관의 독립성은 보장되었으며 사관들은 엄격히 선발되었다. 능력과 학식도 중시했지만, 사조(四祖)에 부정축재 등의 결함이 없어야 했다. 처가에도 문제가 없어야 했으며, 이후 결혼했을 때 처가에 문제가 생길 수 있어 미혼은 임명에서 제외되었다. 또한 마음이 정직하고 사회적 이해관계에 얽히지 않아야 했으며 원만한 인간관계도 중요한 자격 요건이었다. 이들은 양반관료제에서 예외적 방식인 ‘자천제’를 통해 임용되었다.<sup>60)</sup>

사관은 왕이 가는 곳이면 어디든 따라다녔다. 신하들이 사관없이 왕을 단독으로 만나는 것은 금지되었다. 이는 공개정치를 지향한 것으로 사관은 왕의 일거수일투족을 기록했다. 왕은 “내가 두려워하는 것은 하늘과, 사관의 붓끝에서 나오는 기록뿐”이라고 고백했다. 즉 기록이 왕을 견제한 것이다. 때로 사관은 왕이나 대신의 방해를 받기도 했다. 태종 즉위년에 임금이 편찬에 있을 때 사관에게 들어오지 말라고 하자 문밖에서 엿보다 발각되기도 하고 왕이 참석한 잔치에 참여하려다 문지기에게 저지당한 일도 있었다.

이렇게 작성된 글은 춘추관에 제출됐다. 취재한 글을 바탕으로 본인이 직접 ‘시정기’로 편찬하기도 했다. 조회, 경연 등에서 기록하여 춘추관에 제출하는 것을 입시사초(入侍史草), 집에 돌아와 기억을 더듬어 보다 상세하게 쓰고 자신의 논평도 곁들인 것을 가장사초(家藏史草)라 했다.<sup>61)</sup> 후자에는 민감한 내용이 많아 이것이 누설될 경우 조정에 피바람이 일어났다. 후환이 두려워 이를 뒤늦게 고치려고 하다가 발각되면, 수정한 자는 곤장에 관노로 보내지고 몰래 꺼내준 자는 사형에 처해졌다. 연산군 때 김종직 등이 참형을 당한 무오사화는 그 시작이 바로 이 사초에 있었다. 연산군 즉위 뒤 성종실록 편찬을 이극돈이 담당했는데 김일손이 제출한 사초에 자신에게 나쁜 내용이 있다는 것을 알고 김일손에게 수정을 요구하다 그가 거절하자 그의 스승 김종직의 글을 문제 삼아 그와 김일손을 대역죄로 사형당하도록 일을 꾸민 것이다.<sup>62)</sup>

60) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』; 오향녕, “당대사 실록,” 22.

61) 김경수, “조선 전기 사관,” 149 참조.

사관은 기록하는 일 외에도 조세징수의 잘잘못을 지적하고, 동서빙고에 가서 얼음 저장 여부를 살피고 죄수를 조사하기도 하고 죄인 신문 시에 동참했다. 또한 왕의 말을 전달하고 고위관료의 문병을 다녀오기도 했다. 그 밖에 성군관 유생들의 출석부 조사, 범죄사건 조사, 종묘 제사 주재, 구휼 시행 여부의 조사, 의정부 찬성 임명시 후보자를 삼정승에게 물어오는 것, 왕의 명을 받아 행하는 심부름 등의 일을 했다.<sup>63)</sup>

지방에도 사관을 두었다. 이들은 겸직 사관으로 외사(外史)라고 칭했다. 지방 행정 단위에서 사관의 임무를 겸하면서 지방에서 발생한 갖가지 사실과 수령의 시비득실을 상세하게 기록했다. 고려 현종 9년에 지방에 사록을 배치하고 이들로 하여금 수령 보좌, 속읍 순찰, 향리 감독, 사실의 정리를 담당케 했다. 조선시대에는 종종 10년에 대신들이 도사나 수령 중 적당한 자에게 선악을 기록하게 하면 수령들이 공문을 두려워하여 악한 일을 행하지 않을 것이라고 건의해서 받아들여졌다. 즉 외사를 통해 수령의 탐학을 견제하고 각 지방의 역사와 문화를 기록으로 남길 수 있었다.

실록은 ‘세대간’ 정치커뮤니케이션이라고 할 수 있다. 실록<sup>64)</sup> 편찬은 왕이 죽고 나서 시작되었다. 왕이 관여하거나 필화가 생기는 것을 막기 위해서였다. 또한 실록은 원칙적으로 사관을 제외하고는 국왕을 포함해서 그 누구도 접근할 수 없었다.<sup>65)</sup> 그럼에도 불구하고 태조와 태종의 경우 사초를 열람하고 수정하기 까지 했다. 그러나 이는 매우 예외적인 경우였다. 세종도 『태종실록』을 보고 싶어했으나 신하들이 말려 보지 못했으며 이것이 선례가 되어 이 원칙이 지켜졌다. 조선의 정책결정은 경국대전 규정, 유교 경전, 선례가 근거가 되었기 때문이다. 따라서 세종 이후 왕의 실록 열람 금지가 원칙으로 자리잡게 되었다.<sup>66)</sup> 그래도 보고 싶어하는 왕의 요청이 있을 경우를 대비하여 『국조보감』이 편찬되었다.

62) 『중종실록』 3권 중종 2년 6.17 기축; 김경수, “조선 전기 사관,” 151; 오향녕, “당대사 실록,” 25; 오향녕, “조선 전기 사화의 양상과 그 성격,” 『한국사학보』 24호(2006), 186-187.

63) 김경수, “조선 전기 사관,” 131.

64) 실록은 본래 ‘믿을 수 있는 기록’로, 신사(信史)와 같은 뜻이다. 오향녕, “당대사 실록,” 4.

65) 실록의 보존에 대해서는 백선휘, “경국대전의 기록관리 규정,” 33 참조.

66) 오향녕, “조선 전기 사화,” 177.

이는 세종 때부터 시작된 것으로, 실록 내용 중 선정 기사만을 발췌하여 편찬한 것이다. 후대 군주에게 보고 배우게 하기 위해서였다.

사관은 실록의 기초작업을 하고 전반적인 구성, 문장과 체제의 통일은 영의정을 비롯한 현직 고위 관료가 책임을 졌다. 왕이 사망하면 실록 편찬만을 위한 실록청이 만들어지고 3정승 중 한 사람이 그 임무를 수행했다. 오항녕은 관료제의 발전이 실록편찬과 관계있다고 본다. 관료제의 작동에 필요한 기록이나 문서가 증가하면서 그 문서를 이전보다 효율적이고 신속한 방식으로 처리·관리해야 하는데 그 방식이 곧 실록 편찬이라는 것이다. “관료제는 사람의 말로 가동되는 것이 아니라 기능으로 가동되며, 그 기능은 늘 문서로 표현’되기 때문이다. 또한 관료제란 관원이 ‘임명’됨을 의미하며, 그것은 곧 담당자가 바뀔 수 있다는 것인데, 그때 해당 직무의 책임과 권한을 인적 변동으로부터 항상적으로 유지할 필요가 있어 실록이 필요하다는 것이다. 이렇게 볼 때 종신제인 군주는 관료제와는 반대의 위치에 있다. 따라서 군주는 문서가 아닌 말로 의사를 전달할 수 있다. 그러나 그것을 듣는 관료는 ‘전교’ 등의 문서를 작성해야 한다.<sup>67)</sup>

실록 편찬은 동아시아의 일반적인 현상이었다. 중국과 조선 외에도, 몽고, 베트남, 일본 등에서 실록이 편찬됐다.<sup>68)</sup> 그 중 조선왕조실록은 지면수 면에서나 내용면에서 세계 제일이라고 한다. 유교문화권에서는 모두 실록이 있지만 왕이 못 보게 한 원칙을 가진 나라는 조선뿐이었다. 따라서 왜곡을 최소화할 수 있었다. 또한 금속활자나 목활자로 된 인쇄물이었는데 이는 후세에 영구히 전하게 하려던 것이었다. 이런 기록을 의식하여 왕의 권력 남용이 견제되었다. 조선에는 일찌기 이러한 놀라운 역사의식이 있었으며, 따라서 조선왕조실록은 유네스코 기록유산으로 선정되었다.<sup>69)</sup>

67) 오항녕, “당대사 실록,” 5-6.

68) 오항녕, “당대사 실록,” 2; 고병익, “동아제국에서의 실록의 편찬,” 『동아시아문화사논고』, (서울대학교출판부, 1997).

69) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』; 배현숙, “조선시대 실록의 염랍에 관한 연구,” 『서지학연구』 52집(2012), 73.

#### 4. 조보

조보(朝報)는 우리나라의 최초의 신문으로<sup>70)</sup> 매일 아침 발행되었으며 심지어 난리 중에도 발간됐다. 조보는 조정의 소식, 또는 조정에서 내는 신문이라는 뜻으로 관보의 일종이다. 꼭 알려야 할 사항을 날마다 기록해서 전달했으며 배포 대상은 주로 양반이었다. 일반 백성들에게는 ‘기별(訖別)’ 또는 ‘기별지(訖別지)’로 통했으며 이 말이 조보란 명칭보다 더 보편적으로 쓰여졌다.<sup>71)</sup> 주요내용은 1) 왕의 명령과 지시를 포함하는 전교 2) 왕의 동정, 건강상태, 경연, 과거 등의 국가행사, 관리의 사망, 세자비의 간택날짜, 반역도모 사실, 죄인의 추국 내용 3) 왕의 비답 4) 왕이 관민에게 내리는 회유문인 윤희문 5) 관리의 임명과 면직, 이동, 승급 등 모든 인사관계 내용,<sup>72)</sup> 조정의 정령, 관료의 휴가, 관리의 범죄사실 처리, 유배자의 해배소식 6) 자연재해 및 기이한 사실 7) 당면 정책 및 중요 문제에 대한 유생과 관료들의 건의인 소장, 중앙 및 지방에서 왕에게 올리는 각종 보고서와 장계의 내용 등이다. 상소는 임금이 직접 본 것만 수록되었다.<sup>73)</sup>

조보는 승정원을 중심으로 발행되었다. 승정원은 왕의 명령을 출납하는 부서로서 “크고 작은 문서가 여기를 거치지 않는 것이 없으며 대신과 대간들이 얻어 들 수 없는 정령의 이롭고 병된 것과 국왕의 덕행, 득실을 홀로 알고 있는 기관”이었다.<sup>74)</sup> 승정원이 중요하다고 판단되는 사안들을 선택하여 조보소(訖別소)에 제공하면 그곳에서 필사하여 발표했다. 그러면 각 관청이나 대신들이 보낸 서리(訖別서리)들이 조보소에 와서 필사해갔다. 배포는 기별군사(訖別사령 또는 조보군사)가 했다. 당상관과 각 관청에는 전속 기별군사가 있었다. 배포범

70) 조보가 처음 발간된 시기에 대해서는 의견이 분분하나, 황희의 서간, 심언광의 『회경루기』, 『태종실록』 등에 관련 내용이 있는 것을 보아 조선초기일 가능성이 있다. 그러나 김영주는 그 시기 다른 기록에 거의 나오지 않으므로 이런 주장은 무리라고 보고, 대략 그 시기를 성종대로 본다. 김영주, “조보에 대한 몇 가지 쟁점,” 『한국언론정보학보』, 43호(2008), 259.

71) 차배근, “우리나라 조보,” 67.

72) 때로는 암행어사 파견내용이 수록된 조보가 미리 누설되어 암행이 불가능해진 경우도 있었다.

73) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』

74) 『東叢』; 차배근, “우리나라 조보,” 77.

위는, 삼공, 판서, 한성부윤을 포함하여 중앙관청의 장이었으며, 지방의 경우 절도사, 병마절도사 등 전현직 고위관리였다. 발행부수는 440여부로 추정된다. 그러나 비공식적으로는 일부 사대부들까지 볼 수 있었다. 조선후기에는 일반 양반들이 기별군사들에게 돈을 주고 조보를 입수했다. 백성들은 조보를 입수하기도 어려웠고 입수했다 해도 글자를 알아보기가 어려웠으며 그럴 시간도 없었다. 그러나 선조 29년 전란 중에는 민심의 동요를 막기 위해 적의 동향을 적은 황신의 서장을 조보에 기재하여 민간에 알려 민정을 안정시키고자 했다. 조보는 지방에 배포할 때 5일마다 모아서 보냈기 때문에 신속성이 떨어졌다. 그런 경우 ‘분발’과 같은 속보를 이용하기도 했다. 또한 기별서리가 업무를 태만히 하여 왕의 전교를 이튿날까지 신지 않거나 사실을 기입하지 않은 경우 유배시키는 벌을 내렸다.

조보의 서체는 기별초, 조보체라 하여 흘림체였다. 매우 거칠게 썼기 때문에 알아보기 어려웠다. 조정의 비밀이 외국에 유출되는 것을 막기 위해서였다고 한다. ‘비밀’이란 표식이 붙이기도 하고 한문과 이두를 섞어 쓰기도 했다. 이두를 쓰면 한문의 원래 뜻과 전혀 다른 의미로 쓸 수 있기 때문이다. 또한 짧은 시간에 많은 양을 복제하느라 속필하는 바람에 글씨가 거칠기도 했다. 따라서 이를 필사하는 서리는 잘 받아써야 했다. 보존용 조보는 정서되기도 했다. 선조 27년에는 전쟁 중 중요한 국가기밀이 누설될 것을 우려하여 영상 유성룡과 논의한 사실을 삭제한 채로 작성하도록 했다. 선조 28년에는 중국 장수가 돌아갈 때까지 조보를 발행하지 못하도록 했다. 이처럼 조보는 승정원에서 발간했지만 왕이 통제권을 행사했다.<sup>75)</sup> 그러나 왕의 지시를 어기고 기사가 나가기도 했다. 또한 조보는 삼사의 언론활동과 그에 대한 군주의 반응을 실었기 때문에 독자들은 정치현안을 파악할 수 있었고 그에 따라 논의가 활발히 전개되어 갔다. 따라서 조보는 조정의 일방적 통보매체가 아니라 사대부들의 의지를 관철시키는 쌍방적 매체로서 공론정치를 활성화하는 역할을 했다.<sup>76)</sup>

75) 차배근, “우리나라 조보,” 80.

76) 김경래, “조보의 발행과 그 성격,” 『사학연구』 58/59집(2007), 235-240; 김영주, “조보에 대한 몇 가지 쟁점,” 276-277.

언론에 대한 탄압은 오히려 1898년 이후 외세에 의해 행해졌다. 1898년 러시아와 프랑스에서 신문을 규제할 법규를 제정하라고 정부에 요구하여 이에 정부는 각국의 예를 본떠 전문 33조의 조례를 제정했다. 그러나 너무 가혹한 규정이 많다는 반발에 부딪혀 결국 시행하기 못하고 폐기했다. 1904년 러일전쟁 시작된 후 일본군의 움직임을 자주 보도하여 군사기밀을 누설한다는 미명으로 일본의 간섭이 심해졌다. 이리하여 검열에 걸린 기사의 활자를 뒤집어 인쇄하는 ‘벽돌 신문’이 나오다가 일본은 결국 『제국신문』의 정간을 명하기까지 했다.<sup>77)</sup>

## IV. 민(民) 주도의 정치커뮤니케이션

### 1. 신문고

신문고는 태종 1년에 윤조, 박전 등이 “송나라 태조가 등문고를 설치하여 일반인의 의견을 상달하게 한 제도를 본 받으라”고 상소를 올려 시행되기 시작했다. 등문고에 대한 규정은 명나라 법인 대명률에 다음과 같이 제시되어 있다. “만약 군주의 행차를 맞아 등문고를 쳐 소원할 때, 실효가 없는 자는 곤장 100대, 사안이 무거운 자는 무거움에 따라 논하고, 실효를 얻은 자는 죄를 면한다.” 즉 명나라의 규정은 실효 여부를 따지는 것에 중점을 둔 것으로, 일단 등문고를 치는 것 자체를 범죄시하고 있다. 또한 정당한 소원이란 것이 밝혀져도 그것에 대한 처리는 원래 부과되었던 죄가 면제되는 것뿐이다. 이렇듯 명나라의 법은 등문고 치는 것을 제한하는 데 중점을 두고 있다. 이러한 이유로 중국에 등문고 제도가 있었으나 실제로는 별로 활용되지 못했다.<sup>78)</sup>

조선의 경우 태종 때 신문고 설치에 대한 상소가 수용된 직후 세부절차가 마련되었다. 즉 억울한 백성은 우선 해당 관청이나 수령과 감사에게 호소하고, 해결이 되지 않을 경우 사헌부에 호소하며 그럼에도 해결되지 않으면 신문고를

77) 김경수, 『언론이 조선왕조 500년』

78) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 42.

두드러 직접 왕에게 호소하라는 것이다. 월소한 경우에는 벌을 준다는 내용도 포함되어 있다. 세조대에 이르면 이 3단계 절차를 없애고 백성이 직접 왕에게 호소하는 것을 허용했다.<sup>79)</sup> 그러나 이러한 직소 허용은 좌의정의 반대에 부딪혀 3년 후에 철회되었다.

그러나 사실상 일반 백성이 신문고를 두드리는 일은 쉽지 않았다. 우선 신문고의 위치가 대궐로서, 창덕궁의 이정전, 서남문과 경희궁의 승정전, 동남문인 건명문에 있었다. 따라서 서울에 거주하는 관리, 양반들이 주로 이용할 수 있었다. 호소할 수 있는 내용도 종묘사직의 안위나 불법 살인, 본인이 억울한 형을 받았을 때, 부자간·형제간의 분간, 처첩간의 분간, 양인과 천인간의 분간 문제에 국한되었다. 따라서 신문고는 양반들이 자신의 사적인 이익을 위해 주로 이용했다. 즉 그 소의 내용은 주로 사노비를 천민으로 인정하는 문제로서, 사노비의 신분상승을 막는데 양반들이 주로 이용했다. 지방의 경우 수령의 횡포가 심해 백성들의 억울함이 극에 달했으나 수령은 자신의 권력을 통해 백성의 소원을 최대한 방해했다.

1461년(세조 6)에 경국대전 형전이 제정되었는데 여기에서 신문고의 역할이 다시 규정되었다. 상소의 내용은 개인에게 가해진 부당한 범죄혐의(자기소원)만으로 제한하여 수령과 관찰사에 대한 고소를 직접적인 목적으로 삼는 내용은 특별한 사정이 없는 한 포함시키지 않는다고 밝히고 있다.<sup>80)</sup>

종묘사직에 관한 것이거나 불법적인 살인을 제외하고, 이전(吏典)이나 노비가 직속 관원을 고소한다든지 품관, 이전, 민이 관찰사나 수령을 고소할 경우는 모두 고소를 듣지 않고 곤장 100대, 징역 3년형에 처한다. (...) 자기소원을 할 경우에는 그 고소를 듣고 심리한다.

그러나 이러한 규정도, 세조가 일단 백성이 수령을 고소하는 것을 인정한 이상, 그 행위를 그치게 할 수 없었다. 세조 말기에는 ‘자기소원’의 내용을 확대

79) “만일 수령이 침포하는 일이 있으면 곧장 와서 내게 고하라.”(『세조실록』 5권, 세조2년 11.23 두 번째 기사)

80) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 49.

해석하여 부당하게 민을 괴롭히는 수령을 고소하는 것이 가능하다는 관례가 확립되었으며 그 관례는 이후에도 계속 이어졌다.<sup>81)</sup>

## 2. 상언(上言)과 격쟁

상언은 왕이 왕궁 밖을 행차할 때 민이 소장을 직접 전하는 가전상언(駕前上言)을 의미한다. 왕에게 의사를 전달하는 방식으로 상소가 있고 형식상으로는 누구나 할 수 있었으나 이는 대개 관원, 유생, 사림이 왕에게 올리는 문서 양식으로, 그 절차도 쉽지 않았다. 그 채택 과정은, 각 군현의 수령이 문건을 수령하여 도의 감사에게 올리면 감사가 중앙의 형조 또는 사헌부에 올린다. 이 절차를 거치지 않으면 ‘일소’라 하여 접수되지 않았다. 이러한 상소의 내용은 실록, 승정원일기, 일성록 등에 수록되었다.

이렇듯 상소는 대개 양반이 올리는 것이나, 상언은 사인으로서 올리는 것을 의미했다. 상소에는 이두를 쓰지 않았으나 상언에는 이두를 썼다. 그러나 한자로 써야지 한글로 쓰면 처벌받았다. 따라서 상언 역시 일반 백성이 하기 어려운 호소 방식이었다. 또한 그 주된 내용은 효자, 충신, 열녀의 정려(旌閭)·정문(旌門)과 효자, 충신, 학행자의 증직을 왕에게 청원하는 것이었다. 물론 정려, 정문을 세우는 행위도 중요한 정치커뮤니케이션 중 하나이다. 공동체, 가문, 개인의 뜻과 위상을 널리 알려 영향력을 행사하고자 하는 것이기 때문이다.

격쟁은 왕이 지나갈 때 억울한 백성이 징이나 팽가리를 쳐서 호소하는 것을 말한다. 이는 신문고가 폐지된 후 실시되었다. 영조는 1744년(영조 20) 속대전을 제정하여 “신문고는 이제 없다. 소원하는 자는 차비문 밖에서 징을 두드리는 것을 허락한다. 이를 격쟁이라 한다”고 규정했다. 이를 본 당시 외국인들은 매우 신기해했다. 그들은 이에 대해 왕이 행차할 때 억울한 사람은 “왕 앞에 나아가 자신이 억울함을 소청할 수 있는 권리가 있다”고 하면서 “그들은 빨랫방망이처럼 생긴 버팀대 위에 놓인 작은 북을 치면서 길가에 서” 있으며 지나가는 왕이 “그의 소청을 직접 듣거나 아니면 대나무 위에 쓴 상소문을 받아 읽는다”고

81) 하라 다케시, 『직소와 왕권』 50.

묘사했다.<sup>82)</sup>

그러나 격쟁인은 일단 피의자로 간주되어 형조에서 벌을 받은 후에 처리되었다. 반면 상언은 왕에게 올리는 문서를 총괄하는 승정원에서 관할했다. 그럼에도 불구하고 상언은 문서로 하는 데 반해 격쟁은 구두로 할 수 있어서 일반 백성은 격쟁을 더 선호했다. 상언은 두 차례로 한정되었으나 격쟁은 원역이 해소되지 않으면 동일 사안을 가지고 몇 번이나 반복 호소할 수 있었다.<sup>83)</sup> 또한 상언은 그 내용이 외람된 것은 승정원에서 걸러 왕에게 보고하지 않은 반면 격쟁은 외람된 내용이라도 빠짐없이 보고해야 했다.<sup>84)</sup> 따라서 좌의정 채제공은 “상언은 간혹 승정원에서 빼버리기 때문에 (백성들이) 모두 격쟁한다”고 했다. 또한 격쟁인을 조사하여 죄가 수령에게 있으면 수령을 처벌하고 무고할 경우 격쟁인을 부민고소법으로 심리했다.

상언과 격쟁이 빈발하자 그 범위를 제한했다. 일상에 관한 것은 수령과 관찰 사에게 호소하고, 특별히 중대한 일에 한해 상언과 격쟁을 허용했다. 그러나 그것의 범위도 역시 모호하여 명종 때에 그 범위를 확정했다. 즉 본인이 부당한 형벌을 당한 경우, 부자관계의 분간, 자식의 적서 분간, 노비의 양천 분간으로 한정했다. 17세기 수령이 민에 대한 형벌을 남용하는 사례가 빈번해지자 숙종 때 위 4가지 외에 본인이 무고함을 호소할 수 없는 상태에서 수령의 형벌로 죽은 당사자의 아내, 형제, 자식, 손자가 당사자를 대신해서 호소할 수 있게 했다. 즉 자손이 조상을 위하는 일, 처가 남편을 위하는 일, 동생이 형을 위하는 일, 종이 주인을 위하는 일을 추가했다. 정조는 이에 더하여 민은(民隱)에 관계된 일도 허락했다. 이로써 부당한 과세, 이익 침해에 대한 소원이 가능해졌다. 단, 조사해서 사리에 어긋나면 곤장 100대, 중한 자는 귀양 3천리의 형벌을 내렸다. 특히 수령을 유입시키고자 격쟁하는 자는 곤장 100대, 중한 자는 징역 3년에 처했다. 그러나 일성록을 보면 정조의 처리 지시가 일반 백성에게 후하고 양반 출신임을 내세워 부역 등을 모면해보려는 자에게 엄했음을 알 수 있다.<sup>85)</sup>

82) W. E. 그리피스, 『은자의 나라 한국』, 295-296, 403-405; F. A. 매켄지, 신복룡 역, 『대한제국의 비극』(집문당, 1999), 39.

83) 한상권, 『조선후기 사회와 소원제도』, 23.

84) 한상권, 『조선후기 사회와 소원제도』, 26.

일본의 경우를 본다면 조선의 격쟁인에 대한 처리는 가혹한 것이 아니다. 쇼군에 직접 상소한다는 것은 죽음을 각오해야 하는 것이었다. 도쿠가와 시대에 민이 직접 호소한 경우는 겨우 5건이며 그 중 벌을 면한 경우는 단 한번이었다. 호소가 받아들여지더라도 호소한 자는 감옥에 갇히거나 사형당했다. 그 중 유명한 일화는 1652년 한 촌장이 가혹한 징세로 고통받는 농민을 구제하고자 쇼군에게 직소한 사건으로, 그는 호소한 후에 가족과 함께 교수형을 당했다. 그러나 그 상소로 그 지역에 농세가 면제되고 악정이 개선되었다.<sup>86)</sup>

격쟁은 사안에 따라 처벌하는 법률이 마련되었다. 백성이 수령에게 맞아 죽어서 격쟁하는 경우, 조사하여 수령에게 죄가 있으면 수령을 처벌하고 무고한 경우에는 ‘부민고소율’을 적용하여 격쟁인을 처벌했다. 사소한 일임에도 불구하고 해당 관에 먼저 고하지 않고 격쟁에 부친 자는 ‘월소율’을 적용했다. 즉 문제가 있으면 우선 해당 도의 관찰사나 수령에게 먼저 고해야 했다. 월소율은 절차를 무시하거나 편법을 사용한 경우에 적용하는 법률이다. 사실과 다르게 거짓 상소할 때는 ‘상서사부실율(上書不實律)’로 다스렸다. 이렇게 격쟁에 대해 구체적으로 규정한 이유는 격쟁의 절차가 간편하여 사소한 일로 격쟁하는 사례가 증가했기 때문이었다.

격쟁이 빈발하자 영의정 서명선이 정조에게 “최근 기강이 매우 문란해지고, 백성의 관습이 어리석고 완고하여 국왕이 탄 가마 앞에서 격쟁하는 일이 일상사로 되어 버렸습니다<sup>87)</sup>”라고 하면서 다시 격쟁 범위를 4가지 경우로 한정할 것을 요구하자 정조는 “왕궁 밖의 격쟁을 막지 않는 것은 민정이 전달되도록 하기 위한 방법이니, 그 때문에 혼잡스런 상황이 일어나는 것을 어쩔 수 없는 일”이라고 답하며 거절했다.

85) 한상권, 『조선후기 사회와 소원제도』 참조. 또한 특이한 점은 상언이나 격쟁의 내용을 보면 백성이 부당함을 호소하면서 동시에 그 처리에 있어서 대안도 제시하고 있는 경우가 종종 있다는 것이다. 즉 예컨대 세금 감면을 호소하면서 그 처리로 인한 세수 부족에 대한 대안도 제시하고 있다.

86) 하라 다케시, 『직소와 왕권』, 117.

87) 『정조실록』 정조 5년 7월 병진.

### 3. 향회와 민회

조선이 그 건국 출발부터 공론 등 정치커뮤니케이션을 강조했다고 하나 결국 그 실체를 보면 왕과 양반 간의 커뮤니케이션, 즉 ‘그들만의 리그’였다고 할 수 있다. 양반은 토지, 신분, 지식을 중심으로 자신들의 커뮤니케이션 단위를 형성함으로써 기득권을 안정적으로 유지했다. 조선의 공론구조는 결국 본래 사대부만을 위한 것이었다. 그러나 농업 생산력의 발전과 신분제 질서가 동요하면서 커뮤니케이션 체계가 변화했다. 그러자 조선왕조 스스로 이러한 변화를 의식하여 공론에 참여할 수 있는 범위를 확대함으로써 여론을 수렴하지 않을 수가 없게 되었다. 앞서 살펴 본 영·정조의 민과 가까워지려는 노력은 그러한 민압에 의해서였다고 할 수 있다. 그러나 이후 세도정치가 들어서면서 공론구조는 오히려 더욱 폐쇄적으로 된다.<sup>88)</sup>

민의 세력이 커지기 시작한 영·정조시기에 들어오면 그동안 양반들만의 모임이었던 시 모임과 강학 모임을 중인과 평민들도 갖기 시작한다. 프랑스 신부 샤를 달레의 글을 보면 평민들도 거리, 길가, 주막에 모여 공적 문제에 대해 토론했다는 것을 알 수 있다. 사대부 중심의 문학이 점차 평민문학, 여류문학으로 확대되어 간 것은 그만큼 백성들 간의 커뮤니케이션이 활발했음을 의미한다. 홍길동전은 백성들이 이미 국왕보다 더 우위에 있을 수 있는 존재를 생각했다는 것을 표현한 것이다. 손석춘은 이와 관련하여 하버마스의 공론장 개념이 유럽의 18세기의 카페, 선술집에서 시작해 문예공론장으로 전개되었다는 사실을 지적한다.<sup>89)</sup>

백성들 간의 정치커뮤니케이션이 본격화되는 것은 향회를 통해서라고 할 수 있다. 안확은 지방의 향회에서 수렴된 목소리가 당론의 형태로 표출되어 논쟁을 벌이게 된 결과가 봉당정치라고 보았다.<sup>90)</sup> 안병욱에 의하면 민란의 중심에도 향회가 있었다. 백성들이 부당한 수취를 당하고 수령에게 항의할 때 그것이 수용되지 않으면 소요를 일으키기 마련이다. 그 과정에서 공론의 마당으로 등장한

88) 손석춘, “한국 공론장의 갈등구조,” 159.

89) 손석춘, “한국 공론장의 갈등구조,” 160-161.

90) 이현출, “사림정치기의 공론정치 전통,” 123.

것이 향회이다. 향회는 본래 향촌의 교화 및 수령의 보좌를 목적으로 형성되었으며 또한 수령과 이서의 횡포를 견제하는 기능도 했다. 18세기까지는 불평등한 신분제 속에서 지배체제를 안정적으로 유지하기 위해 열리는 것이 대부분이었다. 그러나 점차 향회는 지방관이 잡세 부과를 위해 여론을 수렴하고 동의를 구하는 모임으로 변화된다. 그 결과, 과세라고 하는 현실적 문제로 관과 민이 협의하는 공간이 성립하면서, 사족이 아닌 민도 잡세 부과의 대상자로서 향회에 활발히 출입하게 된다.<sup>91)</sup>

그러는 가운데 조세제도가 자주 바뀌면서 향촌의 여론을 의식한 향회가 변하기 시작했다. 정규적인 조세 외에 각종 명목의 수취가 행해졌는데 형식적으로라도 납세자의 동의를 얻어야 했으므로 그때 수령이 향회를 활용하여 의견을 구했다. 예를 들면 영조 21년에 고양군 군수는 주민의 여론을 조사해 동의를 얻었고 궐액이 생길 때는 모두 모여 공론으로 대안을 마련하도록 했다. 안정복은 향소에서 폐정을 보고하게 했고 장시에 직접 여론수집함을 설치하여 백성들의 의견을 알아보았다. 이후 요호(饒戶), 즉 농업, 상업, 하급 관직을 통해 부를 축적한 이들이 세도정치의 폐쇄적 공론구조에 한계를 느끼면서 그들 간의 연대를 가능케 한 향회에서 적극 활동했다. 이렇듯 정치적 공론장의 역할을 한 향회는 삼남 지역에서 민회로 불리기도 했는데 주로 민이 주도할 경우 그렇게 불렸다. 이 민회에의 활동이 민란으로 전환되기도 했다.<sup>92)</sup>

1862년 한 해에 각 고을을 단위로 서로 뚜렷한 연계도 없는 상황에서 연속적으로 40여개 지방에서 농민항쟁이 일어났다. 이 시기 저항에는 과거와 달리 조직이나 중심인물이 확고하게 있는 것도 아니었는데 어떻게 그런 상황에서 항쟁이 일시에 전국적 범위로 확대될 수 있었는가에 대해 안병옥은 18세기 후반부터 민의 결집체로 나타난 향회가 그 이유라고 보았다.<sup>93)</sup> 즉 19세기 후반 향회에 민이 적극 참여하면서 이 향회가 민회가 되고 이것이 저항의 조직으로 활용되면서 결국 민란이 야기되었다는 것이다. 이 민회는 개항 이후에도 자치와 저항의

91) 이현창, “조선시대를 바라보는 제3의 시각,” 『한국사연구』, 148(2010), 147-148.

92) 손석춘, “한국 공론장의 갈등구조,” 163-165.

93) 안병옥, “19세기 민중의식의 성장과 민중운동,” 『역사비평』 1집(1987), 154.

조직으로 기능하였으며, 유럽의 의회와 같은 조직으로 인식되기도 했다. 이러한 민회가 이후 신민회, 국민회 등으로 계승되었다고 볼 수 있다.<sup>94)</sup>

#### 4. 맺음말

비록 제한된 범위 내에서만 조선은 초기부터 공론 등 정치커뮤니케이션을 통해 정치체제를 유지·강화시켜나갔다.<sup>95)</sup> 왕과 관료들 간에 공적 논의가 첨예하게 이루어졌다.<sup>96)</sup> 정도전에 의하면 왕과 신은 근본적인 의미에서 평등하며 왕은 천명이 무엇인지 항상 신하들과 의논해야 하고 자신의 정치적 행위가 합당한지를 알기 위해 비평에 개방적이어야 했다.<sup>97)</sup> 민회를 통한 백성들의 정치적 저항, 동학도들이 보여준 자발적 토론, 집단행동, 민주적 공동체는 조선 백성들 역시 정치커뮤니케이션을 수행하는 주체적 존재였음을 보여준다.<sup>98)</sup> 즉 조선의 왕, 관리, 백성 모두 정치커뮤니케이션에 매우 적극적이었으며 소통을 실천하려는 노력을 보여주었다.

정치커뮤니케이션은 대민소통이라고 하는 규범적 이유에서도 실천되었지만 반대세력의 힘을 약화시키고 자신의 의지를 관철하기 위한 수단으로도 사용될 수 있었다. 즉 앞서 언급했듯이, 조선의 왕들은 신권을 견제하기 위해 백성에 대한 커뮤니케이션을 이용했고, 신하는 왕을 견제하기 위해 왕과 신하사이의 커뮤니케이션을 강조했으며 백성은 왕과의 소통을 통해 자신의 의사를 관철시키고자 했다. 백성은 왕과 관료에 대한 커뮤니케이션을 적극적으로 원했고 따라

94) 그 밖에 백성들이 사용한 정치커뮤니케이션의 방법에는 통문, 유언비어 등이 있다. 또한 지배층의 비리와 학정을 공공연히 비난한 괴서, 지배층의 멸망을 예언함으로써 투쟁을 고취시키는 역할을 한 비기, 그 밖에 각종 노래도 민의 정치커뮤니케이션의 역할을 했다. 성종 18년에 대간들은 임금에게 “진문공이 여송(輿論)을 들은 것”을 들어 여론을 존중할 것을 강조했다. 여송이란 백성들이 조정이나 수령에 대한 불만을 노래로 표현한 것을 의미한다(『성종실록』 18년 7월 11일; 김영주, “조선왕조 초기 공론,” 92-93).

95) 이희주, “조선초기의 공론정치,” 『한국정치학회보』 44집 4호(2010).

96) 배병삼, “정치사 세종의 한 면모” 『정치사상연구』 11집 2호(2005), 13; 이한수, “세종시대의 정치,” 『동양정치사상사』 4권 2호(2005).

97) 김영수, “동아시아 군신공치제,” 41.

98) 오문환, “동학에 나타난 민주주의,” 『한국학논집』 32집(2005), 179.

서 제도가 제공하는 각종 장치를 적극 이용했다. 그리고 그것이 불가능해질 때 자체적인 커뮤니케이션을 발전시켰고 그것이 결국 권력에 저항하는 수단이 되었다. 양반 등 지배층은 왕과 백성 사이의 커뮤니케이션이 자신의 힘을 약화시킬 것을 알아 이를 계속적으로 방해하고자 했다.

이것이 오늘날 시사하는 바는 매우 크다. 즉 정치지도자가 개혁을 이루고자 한다면 국민과의 소통을 통해 여론을 이용하여 기득권층의 방해를 막아낼 수 있다. 그렇기 때문에 기득권층은 정치권과 국민 간 소통을 원하지 않는다. 이때 정치권이 기득권층에 영합하여 국민의 여론을 잠재우려고 한다면 과거의 민란과 같은 국민의 큰 저항에 부딪히게 될 것이다.

- ▶ Submitted : 2015. May. 16.
- ▶ Reviewed : 2015. May. 26.
- ▶ Accepted : 2015. May. 27.

## References

- Seongjongsillok, Sejosillok, Sejongsillok, Seungjeongwonilgi, Yeoyudangeonseo, Yeongjosillok, Yulgokjeonseo, Jeongamjip, Jeongjosillok, Jungjongsillok, Taejongsillok*
- An, Byung Wook. 1987. “19Segi Minjunguisig ui Seongjang gwa Minjungundong.” *Yeoksabipyaeong*. 1jip.
- Bae, Byung Sam. 2005. “Jeongchisa Sejong ui Han Myeonmo.” *Jeongchisasangyeongu*. 11jip 2ho.
- Bae, Hyun Sook. 2012. “Joseonsidae Sillog ui Yeomnab e gwanhan Yeongu.” *Seojihangnyeongu*. 52jip.
- Back, Sun Hye. 2007. “Gyeonggukdaejeon ui Girokgwalli Gyujeong.” *Girokangnyeongu*. 15.
- Cha, Bae Geun. 1980. “Urinara Jobo e dachan Simmunhakjeong Bunsokgo.” *Eonnonjeongboyeongu*. 17
- Griffis, W. E. Shin, Bok Ryong, trans. 1999. *Eunja ui Nara Hanguk*. Jimmundang.
- Gye, Seung Bum. 2012. “Joseonwangjo ui Jangguseong gwa Hanjunggwangye.” *Myeongcheongsayeongu*. 38jip.
- Han, Sang kwon. 1996. *Joseonhugi Sahoe wa Sowonjedo*. Iljogak.
- Han, Woo Geun oe. 1986. *Gyeonggukdaejeon Juseokpyeon*. Hangukjeongsimunhwayeonguwon.
- Hara, dakesi. Kim, Ik Han · Kim, Min Chul. trans. 2000. *Jiksowa Wanggwon*. Jisiksaneopsa.
- Hulbert, H. B. Shin, Bok Ryong. trans. 2006. *Daehanjegungmyeolmangsa*. Jimmundang.
- Keith, Elizabeth. K. Elspet. Scott, Robertson. Song, Young Dal. trans. 2006. *Yeonggukhuwaga Elizabeth Keith ui Korea 1920-1940*. Chaekgwahamkke.
- Kim, Chun Sik oe. 2005. “Jeongchikeomyunikeisyeon Yeongu ui Donghyang gwa Jaengjeom mit Mirae ui Yeongubanghyang.” *Keomyunikeisyeon iron*. 1gwon 1ho.
- Kim, Hong Woo. 2005. “Hangukjeongchisasang Yeongu ui Saeroun Jipyaeong.” *Jeongchisasang ui Jeontong gwa Sae Jipyaeong*. Seouldachakgyo Jeongchihakgwa · Hyeondaesasangyeonguhoe.

- Kim, Kyung Rae. 2007. "Jobo ui Balhaeng gwa geu Seonggyeok." *Sahangnyeongu*. 58/59jib.
- Kim, Kyung Soo. 2001. "Joseon Jeongi Sagwan gwa Sillong Pyeonchan e daehan Yeongu." *Sahangnyeongu*. 62ho.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Eonnon i Joseonwangjo 500nyeon eul Ilgueotda*. Garamgihoek.
- Kim, Se Chul. 2002. "Jeongam Jogwangjo ui Gachyeokjeongchi wa Malgilsasang e gwanhan Yeongu." *Eonnongwahangnyeongu*. 2gwon 1ho.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Namnyeong Josig ui Gyeong · Ui Sasang gwa Eonnonhwaldong e gwanhan Yeongu." *Eonnongwahangnyeongu*. 7gwon 1ho.
- Kim, Sung Jun. 2008. "Goryeochildaesillokpyeonchan gwa Sagwan." *Minjogmunhwanonchong*. 1jip.
- Kim, Young Joo. 2002. "Joseonwangjo Chogi Gongnon gwa Gongnonhyeongseonggwajeong Yeongu." *Eonnongwahangnyeongu*. 2gwon 3ho.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Jobo e daehan Myeon Gaji Jaengeom." *Hangugeonnonjeongbohakbo*. 43ho.
- Kim, Young Soo. 2008. "Dongasia Gunsingongchije ui Iron gwa Hyeonsil." *Dongyangjeongchisangsa*. 7gwon 2ho.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Sejongdae ui Jeongchijeong Uisatong gwa geu Gije." *Yeoksabipyong*. 89ho.
- Ko, Byung Ik. 1997. "Dongajeguk eseuui Sillog ui Pyeonchan." *Dongasiamunhuasanongu*. Seouldaehaggyochulpanbu.
- Lee, Han Soo. 2005. "Sejongsidea ui Jeongchi." *Dongyangjeongchisangsa*. 4gwon 2ho.
- Lee, Hee Ju. 2010. "Joseonchogi ui Gongnonjeongchi." *Hangukjeongchihakoeba*. 44jip 4ho.
- Lee, Heon Chang. 2010. "Joseonsidaea reul Baraboneun Je3 ui Sigak." *Hanguksayeongu*. 148.
- Lee, Hyun Chul. 2002. "Sarimjeongchigi ui Gongnonjeongchi Jeontong gwa Hyeondaejeong Hamui." *Hangukjeongchihakoeba*. 36jip 3ho.
- Lee, Kyu Wan. 2009. "Joseonwangjo ui Eonnonmyulli Chegye e gwanhan Siron." *Sahangnyeongu*. 62ho.

- Hangugeonnonhakbo. 53gwon 1ho.
- Lee, Na Mi. 2001. *Hangukjayujuui ui Giwon*. Chaeksesang.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Seoyangini Bon Joseon ui Gonggongseong.” *Dongyangjeongchisasangsa*. 13gwon 1ho.
- McKenzie, F. A. Shin Bok Ryong. trans. 1999. *Daehanjegugui Bigeuk*. Jimmundang.
- Oh, Hang Nyeong. 2006. “Joseon Jeongi Sahwa ui Yangsang gwa geu Seonggyeok.” *Hanguksahakbo*. 24ho.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Dangdaesa Sillog eul Dulleossan Ginjang, Gyuyul, geurigo Jipyong.” *Yeoksahakbo*. 205jip.
- Oh, Moon Hwan. 2005. “Donghag e Natanan Minjuui.” *Hangukangnonjip*. 32jip.
- Park, Jae Woo. 2008. “Goryeo Chogi ui Daegajedo.” *Yeoksa wa Hyeonsil*. 68ho.
- Savage Landor, A. H. Shin, Bok Ryong. trans. 1999. *Goyohan Achim ui Nara Joseon*. Jimmundang.
- Shin, Dong Eun. 2009. “Joseon Jeongi Gyeongyeon ui Inyeom gwa Jeongae.” *Jeongsinmunhwayeongu*. 32gwon 1ho.
- Son, Seok Chun. 2004. “Hanguk Gongnonjang ui Galdeunggujo.” *Hangugeonnonjeongbohakbo*. 27ho.
- Song, Woong Sub. 2013. “Joseon Seongjong ui Umunjeongchi wa geu Gwigyeol.” *Gyujanggak*. 42.
- Vautier, Claire · Frandin, Hippolyte. Kim, Sang Hee · Kim, Sung Eon. trans. 2002. *Peurangseu Oegyogwan i Bon Gaehwagi Joseon*. Tachaksa.