

다산의 저술에서 본 공공부문 갈등관리*

김영평**

이 글은 다산 정약용의 저술, 예컨대 목민심서, 경세유표 등 공공부문에 관련된 저술에서 다양한 갈등상황을 추출하고, 다산이 갈등관리를 어떻게 제안하고 있는지 검토하였다. 다산은 갈등관리를 목적으로 저술한 적이 없다. 그러나 다양한 그의 주장에는 갈등적 상황이 묘사되어 있고, 그것을 극복하기 위한 처방이 혁신의 이름으로 제시되어 있다. 크게 세 가지 서로 다른 갈등양상을 볼 수 있다. 첫째는 목민심서에서 볼 수 있는 지방관헌들과 지역주민들 간의 갈등이다. 둘째는 경세유표에서 읽을 수 있는 정책갈등의 해소를 위한 개혁안이다. 그리고 마지막으로 탕론과 원목에서 제시되고 있는 통치의 정통성에 관한 하이상 이론이다. 이 갈등에 관한 주장들은 당시로서는 백성을 측은지심으로 안위해야 한다는 진보적 주장이었지만, 현대적 민주주의 행정이론에서 보는 갈등관리와는 상당한 차이가 분명하다. 그러나 그의 문헌에서는 달리 알기 어려운 당시의 공공부문 갈등의 양태를 읽을 수 있고, 당대의 다른 학자들에게서는 보기 어려운 다양한 갈등극복의 제안을 접할 수 있다.

주제어: 목민심서, 경세유표, 갈등양상, 갈등관리

I. 서론

현대적 행정이론에서도 갈등을 주제로 한 연구는 그리 흔치 않다. 더구나 다산 정약용이 살았던 조선조 후기였던 19세기 초나 그 이전에는 갈등을 논의의 주제로 삼는 것도 금기였고, 갈등관리 및 해소방안을 제도적으로 도입한 사례도 거의

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS0134).

** 미국 Indiana University에서 정치학 박사 학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정경대학 행정학과 교수로 재직 중이다(E-mail: kukimyp@chollian.net).

없다. 우리가 지금 읽는 역사서에 따르면, 조선조는 그야말로 권력을 향한 갈등의 연속이었다. 권부만 갈등이 있었던 것이 아니고, 사회전반이 오늘의 개념으로 보면 갈등으로 충만하여 있었다. 사색당파의 싸움이 그렇고, 왕과 신하들의 암투도 무시할 수 없었다. 대부분의 지방관청은 주민들을 토색하는 도구로 전략하였으며, 민란이 그치지 않았음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 승자와 패자가 있을 뿐이지 더불어 화합하고 조정한 기록은 찾기 어렵다. 다산 자신이 정치적 갈등의 희생양이었다.

다산의 저술에서도 갈등을 직접적으로 다루고 있지 않지만, 대부분의 그의 논의는 갈등이 배태되어 있는 상황을 다루고 있다. 그가 한탄하여 모든 것이 부패하여 국가가 무너질 지경이라고 걱정하였던 상황들이 바로 갈등상황이었다. 그것을 극복하거나 슬기롭게 해소하는 방안이 마련되어 있지 않음에서 비롯되는 질곡과 애통이 지속되고 있었다. 그가 갈등이 배태되어 있는 상황들을 극복하기 위하여 다양한 개혁방안을 제시하였지만, 갈등을 염두에 둔 개혁안이 아니고 상황의 개선만을 염두에 두고 있다. 그렇기 때문에 그의 저술에서 우리가 갈등과 관련된 논의를 도출하려면, 그의 서술과 주장에서 갈등을 추출해낼 수밖에 없다.

이 연구에서는 그가 공공 분야를 다루고 있는 방대한 저술들 중에서 「경세유표」, 「목민심서」, 「탕론」, 「원목」 등에서 갈등상황을 추출하려 한다. 이들이 다산 정약용의 가장 중요한 저술로 꼽히고 상당히 다양한 갈등배태상황을 추출할 수 있는 저술들이기 때문이다. 그가 다루고 있는 갈등배태상황은 크게 서너 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 「탕론」에서 다루고 있는 통치권의 정통성에 대한 갈등이다. 둘째는 주로 「경세유표」에서 다루고 있는 제도개선과 정책변화에 대한 갈등이다. 셋째와 넷째는 서로 연결되어 있기 때문에 하나로 다루어야 할 것으로 보이는데, 주로 「목민심서」에서 볼 수 있는 감사와 지방수령 또는 수령과 아전의 관계와 같은 정부 조직 내부의 갈등이며, 이들은 대부분 지방 관헌이 백성들을 핍박하는 민관 갈등과 연결되어 있다. 이 밖에도 「목민심서」에서는 백성들과 지방호족인 향임간의 갈등이 적지 않았음을 보여주고 있고, 이들도 역시 호족이 지방관헌과 결탁하여 백성을 토색하는 형상이기 때문에 공공적 갈등이 아니라고 말하기도 어렵다. 그러나 엄격한 의미에서 공공부문의 갈등이 아니라고 보아 우선 이 논문의 논의에서는 배제하였다.

다산의 저술에서 그래도 갈등의 문제를 비교적 심도 있게 논의할 수 있는 주제는 「목민심서」를 근간으로 한 지방 관청조직의 내부갈등과 지방관현과 백성들 간의 갈등이라고 할 수 있다. 우선 이런 종류의 갈등을 조감한 이후에 정책갈등과 통치갈등을 차례로 살펴보려 한다.

Ⅱ. 백성과 지방관청 사이의 여러 가지 갈등양상

1. 짧은 수령의 임기

지금의 수령은 그 임기가 길어야 혹 2년 가고, 그렇지 않으면 몇 달 만에 바뀌게 되니, 그 뒤편이가 주막에 지나가는 나그네와 같은데, 저들 좌(佐)·보(輔)·막빈(幕賓)·복예(僕隸) 등은 모두 아비가 전하고 자식이 이어받아 옛날의 세습하는 경(卿)과 같다. 주인과 나그네란 형세가 이미 다른데다 오래고 오래지 못한 사정이 또한 다르다. 군신(君臣)의 대의(大義)도, 천지의 정분(定分)도 있는 것이 아니기 때문에 죄를 지은 자는 도피하였다가 나그네가 떠나면 주인이 자기 집에 돌아오는 것 같아서 그 부를 줄 기기를 그대로 하니, 또 무엇을 겁내겠는가.

- 목민심서 제1부 부임 육조(赴任 六條) 제1장 제배(除拜) pp.15-

수령과 아전 간의 갈등상황은 근본적으로 그 고을에서 기득권을 확보하고 이를 세습하고 있는 아전들에 비해 임기제로 그 고을을 다스리는 수령의 관계에서 기인하는 것이다. 따라서 아전들은 자신들의 기득권을 안전하게 확보하기 위해 나그네인 수령을 포섭하기 위해 수령이 부임한 이후에 갖가지 방법을 동원하게 된다. 다산은 이러한 아전들의 수령 포섭책을 수령이 뿌리쳐야 함을 강조하고 있다.

아전들의 수령 포섭책은 수령의 부임과 동시에 나타나게 되는데, 다산은 특히 신영 온 아전과 하인을 접대할 때 장중·화평·간결·과묵히 하라고 함으로써 이들과 적당한 거리를 둬으로써 이러한 아전들의 계책에 빠지지 말 것을 제안하고 있다.

지방 수령과 아전 간의 갈등의 역학적 구조를 잘 그려주고 있는 서술이다. 이 갈등의 구조는 지방 수령이 위상으로는 우위에 있으나, 지방의 문제나 정황에 대해

서는 아전보다 모르는 것이 더 많고, 지방을 관할하는 사람으로서 조직의 운영에 연대할 세력이 부족하며, 지속가능성에 있어서도 약한 위치에 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 양자의 갈등은 구조적으로 불균형적 힘의 관계에 있으며, 따라서 타협이나 조정으로 갈등을 해소하기가 어려운 관계이다.

2. 감사와 민고(民庫)¹⁾

민고(民庫)는 토지에 부과되기도 하고, 혹은 가호(家戶)에 부과되었는데 이의 비용이 날로 많아져 백성들을 괴롭힌다는 것이다. 특히 민고의 폐단은 아전들이 관여된 것이 아니라, 한편으로 감사의 위엄으로 인한 것이며, 다른 한편으로는 수령이 마음대로 탐욕을 부리기 때문에 나타난다고 지적하고 있다.

감사로 인한 민고의 폐단을 다산은 다음과 같이 논하고 있다.

감사가 가족들을 데리고 부임하게 된 이후로 갑자기 각 도(道)에 제각기 큰 도회(都會)를 만들어 관청·저택·제반용구와 좌우의 시중이나 음식·거마(車馬)·의복 등 위 의(威儀)의 성대함이 임금에 견줄 만하고, 체모의 존귀함이 대신(大臣)보다도 더하다. 속이 비고 식견이 모자란 사람이 한 번 이 감사의 직에 앉으면 스스로 잘난 척하여 마치 본래 그런 것으로 생각한다. 이 때문에 각 고을에서 쫓아가 떠받들고 공배하는 것이, 염치없이 아침하는 부류들보다 조금이라도 못한 경우에는 감사는 발끈 성을 내 그 수령을 파출시킨다. 각 고을 수령들은 별별 떨며 감히 비용을 아끼지 못하다가 일이 지나가고 나서는 쓴 비용을 아깝게 여겨 그 피해를 가난한 백성에게 돌리니, 이것이 민고가 생겨나게 된 까닭이다.

또한 감사의 복정(卜定: 무릇 물산을 여러 고을에 책임 지위 납부하도록 하는 것)은 강제배정으로 배정한 액수는 본래 적은데 받아들이는 것은 지나치게 많고 매겨진 가격이 본래 싼데 물건 고르기는 지나치게 까다로우니 수령 혼자 감당할 길이 없어 민고가 생긴다는 것이다.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제5장 평부(平賦)²⁾ pp.111~112-

- 1) 각 지방에 정규의 납세가 아닌 갖가지 잡역(雜役) 및 기타 비용을 담당하기 위해 설치된 것. 원래 취지는 백성의 부담을 줄이고 업무를 간편하게 하자는 것이었으나 결국 수탈의 한 방법으로 됨. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제5장 평부(平賦) p.110 각주 13 요약 재인용.
- 2) 온갖 부역(賦役)을 공평히 한다는 뜻. 여기서 부역은 관의 백성에 대한 수취(收取)에 있어 전세(田稅)·대동(大同)·환곡(還穀) 이외의 각종 잡역(雜役)·잡세(雜稅)를 포괄한 것. 제6부 호전 육

또한 민고(民庫)의 규례(規例)는 고을마다 다르고, 절제(節制) 없이 소용에 따라 마구 거둬들이기 때문에 더욱 심하게 백성을 괴롭힌다고 논하고 있다. 따라서 그 법례(法例)를 수정하고 그 조리(條理)를 밝혀 백성들과 함께 준수하기를 국법처럼 해야 비로소 법도가 있을 것이라고 하였다.

아울러 계방(契房)이 모든 폐단의 근원이며 못 농간의 구멍이기 때문에 계방의 혁파를 강조하고 있다.

계방(契房)에는 두 가지가 있으니, 하나는 이계(里契)요, 다른 하나는 호계(戶契)이다. 이계란 온 마을을 계방으로 삼아 해마다 돈 수백 냥을 거두는 것이요, 호계란 특정한 호(戶)를 뽑아서 계방으로 삼아 해마다 돈 백여 냥을 거두는 것이다. 향청(鄉廳)·이청(吏廳)·군관청(軍官廳)·장관청(將官廳)·관노청(官奴廳)·조예청(早隸廳)·통인청(通引廳)에 각기 계방이 있는데, 유독 이청이 더 많이 가져서 큰 마을 10 여 곳을 뽑아 모두 계방을 삼았고, 그 나머지는 두 마을 혹은 세 마을을 삼는 등 정해진 수가 없다. 무릇 계방촌이 된 곳은 곧 환자의 배당도 면제되고, 군침(軍簽)의 침해(侵害)에서 면제되고, 민고에 바치는 일체의 요역(徭役)을 부담하지 않고, 한번 돈 수백 냥만 가져다 바치면 그 해가 다 갈 때까지 편안히 지낼 수 있기 때문에 백성들은 계방이 되려고 한다.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제5장 평부(平賦) pp.122-

민고를 통한 억압구조는 지금으로 말하면, 광역지방정부와 기초자치단체간의 갈등과 그것이 지역 주민들에게까지 미치는 수탈의 갈등으로 과급되고 있음을 보여준다. 계방도 민고의 변형이라 할 수 있다. 두 가지 형태 모두 관속(官屬)의 비합법적인 필요를 충족하기 위하여 특정 하급기관이나 지역에 일정한 부담을 지우는 관행이다. 이 관행은 상급관청의 자의적 결정에 따라 지속되고 있다. 대외적으로는 하급기관이나 백성들이 후환을 없애려고 자발적으로 이행하는 모습을 보이고 있다. 그러나 그것은 근본적으로 울며 겨자 먹기로 갈등이 배태되어 있다. 외양적으로 갈등적 마찰이 없는 사회관계라고 할 수 있으나, 위계적 질서 속에서 유리한 지위에 있는 사람이 약한 위치에 있는 사람을 착취하는 관계의 지속이다. 여기에서 약자는 자율적으로 대응할 능력을 결핍하고 있기 때문에 불균등 관계의 갈등

조(戶典 六條) 제5장 평부(平賦) p.107 각주 1 재인용.

이기 때문에 사회관계에서 자동적으로 해소될 가능성이 희박하다.

3. 감사의 사익추구

조선시대에 각 도에 파송된 감사는 절대 권력을 가진 왕의 권한을 위임 받은 사람이었다. 이들에게는 당시의 낙후된 교통과 통신 때문에 중앙 정부의 감시가 허술할 수밖에 없었다. 지방 수준에서도 감사의 권력에 대응할 견제와 균형의 축이 없었다. 따라서 감사가 공과 사를 구분하지 못하고 자기의 권력을 활용하면 공적 기관의 사적 이익 추구가 손쉽게 이루어질 수 있었다. 다산의 서술에 의하면 이런 일들은 여러 지방에서 상당히 광범위하게 자행되었던 것으로 보인다. 요즈음의 언어로 번안하면 “업무상 획득한 정보를 개인적 이익에 활용하는” 사례가 많았을 뿐만 아니라, 더 적극적으로 자신의 권한을 이용하여 “개인적 이익에 활용할 목적으로 정보를 생산”하기도 하였다.

감사가 여러 고을에 달마다 물가를 보고하도록 하여 곡가의 높고 낮음을 상세히 알고서, 이에 장사치 노릇을 한다. 만약 벼 1석에 갑현에서는 시가가 7전이고, 을현에서 시가가 4냥 1전이면 을현의 벼 2천석을 취하여 팔아서 돈 2천 8백 냥을 만들어 그 반은 훔쳐 자기가 먹고 그 반은 갑현에 던져서 곡식을 사들여 다시 벼 2천 석을 만든다. 이것은 이른바 이무(移貿)³⁾요, 이것이 이른바 입본(立本)이며, 이것이 이른바 보속(步粟)⁴⁾이다. 쌀을 방출하는 고을에서 비싼 값으로 돈을 거두고 쌀을 수매하는 고을에서는 쌀 값으로 돈을 푸니 백성의 피해가 어찌 그치겠는가.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제3장 곡부(穀簿) p.13-

감사의 또 다른 백성 수탈의 방법은 증고(增估)⁵⁾가 있다. 이는 감사가 관문(關文)을 띄워 어떤 아문의 곡식 2천석을 상정례(詳定例)에 따라 작전(作錢)⁶⁾하라고 하였는데,

- 3) 감사가 곡가가 비싼 고을에서 환곡을 판매하고 그 대신 쌀 고을에서 사들여 채워 넣는 것. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제3장 곡부(穀簿) p.11 각주 21 재인용.
- 4) 이무(移貿)하게 되면 곡가가 비싼 고을의 곡식은 줄어들고 곡가가 쌀 고을의 곡식은 늘어나기 때문에 한 고을에서 탄 고을로 곡식이 옮겨지는 것과 다름없이 된다. 이런 현상을 곡식이 걸어서 옮겨간다는 것에 비유하여 이런 명칭이 생긴 듯함. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제3장 곡부(穀簿) pp.13 각주 29 재인용.
- 5) 값을 올려 받음. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제3장 곡부(穀簿) p.17 각주 46 재인용.

상정례가 쌀 1석에 3 냡이며, 벼 1석에 1냥 2전인데 이 현의 시가가 쌀 1석이 5냥 나가고 벼 1석이 2냥 나가면 시가로 백성에게 징수하고 상정례로써 상사에게 바쳐 그 이익을 훔쳐 자기 주머니에 넣는다. 이것이 증고이다. 그러나 감사가 상정례에 따라 작전하는 것도 보기 어렵다. 감사가 매양 시가로 작전하여 스스로 그 이익을 훔치면 수령은 이득에 끼지도 못한다. 혹 시가가 쌀 때라야 상정례를 따른다.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제3장 곡부(穀簿) pp.17~18-

감사의 사적 이익의 추구는 이무와 상정례에 한정된 것이 아니었다. 감사의 사적 이익의 추구는 감사의 염문(廉問)⁷⁾으로 인한 백성의 폐해사례이다. 이 역시 다음에 구체적으로 나타나 있다.

다산필담(茶山筆談)에서는 이렇게 말했다. 『감사가 염문할 경우에는 마땅히 가까운 빈객으로 목숨을 아끼지 않고 헌신할 사람을 써서 몰래 촌락을 순행하게 해야 백성들의 고통을 파악할 수 있고 수령의 허물을 파악할 수 있다. 그런데 지금은 감영의 이서들을 심복으로 보아 염문하는데 한결같이 이 무리들을 보내는데, 이 무리들이 본래 각 고을의 크게 교활한 아전들과 내통 결탁하여 표리로 얽혀 있는 줄을 알지 못한다. 매년 겨울과 여름에 포폄(褒貶)을 시행할 때와 봄·가을에 순행을 할 때가 되면 이른바 염객(廉客)이 기일에 앞서 통보를 띄우고, 그 고을의 일 말은 아전은 역시 기일에 앞서 화사한 방에 호화로운 자리를 마련하고 대야며 안석과 책상을 산뜻하게 정돈해 놓고, 그리고 왜면(倭麪)에 연탕, 울산의 전복에 제주도의 대합, 맛있는 쇠고기에 어린 돼지의 등살, 구운 자라고기에 잉어회 등 갖가지 진귀한 음식들을 차리고 휘황하게 촛불을 밝혀두고 염객을 기다린다. 저녁이 되면 호화로운 안장을 한 준마를 타고 한길을 내달려 와 말에서 내려 문에 들어서는데 그 기세가 마치 무지개와 같다. 이에 영저리(營邸吏)와 고을의 아전이 왜쟁개비에 고기를 볶으면서 염객과 한 자리에 앉아 현령(縣令)을 살리느냐 죽이느냐를 의논하는 것을 나는 많이 보았다. 현령이 저리의 비위에 거슬려서 최하의 고과(考課)를 맞아서 자리에서 떨러나 낭패해서

6) 現物賦稅를 金納化하는 것. 제3부 봉공 육조(奉公 六條) 제5장 공납(貢納) p.289 각주 105 재인용.
 7) 남의 사정(事情)이나 비밀(秘密) 따위를 몰래 알아냄. 여기에서는 문생(門生)이나 연고 있는 아전 가운데 단정·결백하며 마음이 곧은 사람을 택하여 몰래 민간을 다니며 조목조목 염찰(廉察)하도록 하는 것을 일컬음. 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제5장 찰물(察物) p.146 본문내용 요약 인용.

돌아가는 자들이 줄줄이 잇따라 있으니 현령이 어찌 두려워하지 않을 수 있으리요.』
-목민심서 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제5장 찰물(察物) p.152-

감사는 지방수령을 감시 감독해야할 위치에 있다. 그러나 이러한 조직적 기능과 권한을 사적 관계로 치환하면 조직의 기강과 기율을 흔들어 놓을 수 있다. 부적합한 방법으로 지방수령의 행태를 감시하기 위하여 정보를 수집하면, 감사의 자기 위상을 강화될 수 있을 것이다. 그러나 지방관청체계는 점차적으로 무질서와 하극상의 관계가 일상화되어 전반적인 행정의 기강과 운영의 원리는 엔트로피가 작용할 것이다. 감사와 수령의 부적절한 관계에서는 조정불능의 마찰과 억압구조가 있는 것은 아니지만, 소위 정보비대칭성으로 인한 불균등한 관계의 유지는 불필요한 조직적 긴장을 초래한다. 영저리와 고을 아전들의 수령에 대한 권위가 무너지면 조직 내에 불필요한 갈등이 확산될 것이다. 그것도 생산적 갈등보다는 파괴적 갈등으로 흐를 가능성이 크다.

4. 비현실적 제도에 대한 하급관료와 백성의 자기방어

사회적 갈등의 현주소는 표류선(漂流船)을 조사할 때 주의해야 할 점을 지적하는 대목에서 적나라하게 제시되어 있다.

우리나라 법에 표류선 안에 있는 문자는 인쇄본이거나 사본이거나를 막론하고 모두 초록하여 보고하도록 규정하고 있다. 지난해에 표류선 한 척이 수만 권의 책을 가득 싣고 무장(茂長) 앞바다에 정박했는데, 이를 조사한 관리들이 의논하기를 “장차 이를 모두 초록하여 보고하는 일은 작은 새가 흙을 물어 바다를 매우는 일과 같다. 만약 그 가운데 몇 가지만 골라 초록하면 반드시 엉뚱한 화를 당하게 될 것이다.”하고, 마침내 모래밭을 파고 모든 책을 묻어버리니 표류인들은 크게 원통해했지만 어찌할 수가 없었다.

.....표류선을 조사하는 일은 반드시 섬에서 일어난다. 섬사람들은 본래 호소할 길이 없는 사람들인데, 조사하는 일에 따라간 아전들이 조사관의 접대를 빙자해 침탈을 마음대로 해 술과 향아리까지도 남기지 않는다. 표류선이 한번 지나가고 나면 몇 개의 섬이 모두 망하기 때문에, 표류선이 도착하면 섬사람들은 반드시 칼을 빼어들고 활을 겨누어 그들을 죽일 기색을 보여 도망가게 만든다. 또 혹시 바람이 급하게 불고

암초가 사나워 파선 직전에 있는 자들이 구원을 청해도 섬사람들은 침몰하도록 내버려둔다. 배가 침몰하고 사람이 죽고 나면 은밀히 모의하여 배와 화물을 불태워 그 흔적은 없앤다. 10여 년 전에 나주 지방의 여러 섬에서 이런 일이 여러 번 있었다. 불에 타고 남은 것들을 내 눈으로 직접 보았다.

아둔한 수령들이 아전들을 단속하지 못해 나쁜 짓을 마음대로 하게 버려두니 백성들은 눈물을 흘리면서도 이런 짓을 해버린다.

-정선 목민심서 제3부 봉공 6조 p.113ff-

이 짝막한 이야기 속에는 여러 겹의 갈등이 배태되어 있다. 표류선 조사에 관한 법 규정과 그것을 집행하는 조사관의 업무량, 조사관과 그들을 수행하는 아전, 아전과 섬사람들, 그리고 섬사람들과 표류선의 선원들이 모두 불균형적 갈등관계에 있다. 재미있는 점은 자신들의 불리한 입장을 더 약한 상대에게 떠넘기고 있다. 그러나 이들의 관계는 자연스럽게 나타나는 것이었지, 인위적으로 설정한 것이 아니다. 규범적이거나 도덕적인 차원을 배제한다면, 이들의 관계는 자기 방어적 행동에 불과하다. 그러나 그 관계가 시장에서 볼 수 있는 상호 교환에 의한 조정 일 일어나지 않고 착취만이 양산되고 있다. 한마디로 이들의 관계 속에는 되먹임(feedback)의 고리가 없기 때문에 불균형적 구조가 고착된 갈등이 지속되었다고 말할 수 있다.

5. 약자의 경기규칙

불균형적 갈등관계에서 약자는 대체로 착취의 대상이다. 그렇기 때문에 약자는 언제나 피해자의 입장에 서게 된다. 그러나 사회적 갈등관계에서 약자에게 무기가 전혀 없는 것은 아니다. 약자가 착취를 당하지 않을 수 있는 가장 분명한 길은 관계를 단절하는 것이다. 그들은 그것을 만들어 내는 사회적 경기규칙을 알고 있다.

굴사(橋史)에서는 남쪽 해변의 예닐곱 고을에는 모두 굴과 유자가 생산되는데 거기에 딸린 여러 섬에서는 그 생산이 더욱 풍성하더니 수십 년래에 날마다 쇠퇴하고 달마다 줄어들어 지금은 오직 귀족 집이나 혹은 한그루 있고 섬 중에 다만 현관(縣官)이 직접 관리하는 네댓 그루가 있을 뿐이다. 그 까닭을 물었더니 매년 중추(仲秋)에 저

줄(低卒)이 이첩(吏帖)을 가지고 와서 그 과일의 개수를 세고 나무등치에 표시를 해 두고 갔다가 과일이 누렇게 익으면 비로소 와서 따는데 혹 바람 때문에 몇 개 떨어진 것이 있으면 곧 추궁해서 보충하게 하고 그렇게 하지 못할 것 같으면 그 값을 징수한다. 광주리 째 가지고 가면서 돈 한 푼 주지 않는다. 저줄을 대접하느라 닭을 삶고 돼지를 잡게 되니 그 비용이 많이 들고 이웃이 떠들썩하게 모두 이집을 나무라고 들어간 비용을 이 집에서 받아낸다 한다. 이에 몰래 그 나무에 구멍을 뚫고 호초(胡椒)를 집어넣어 그 나무가 저절로 말라 죽으면 그 대장에서 빠지게 된다. 그루터기에서 움이 돌아나면 잘라버리고 씨가 떨어져 싹이 나는 족족 뽑아버리니 이것이 굴과 유자가 없어지는 까닭이다.

-목민심서 제10부 공전 육조(工典 六條) 제1장 산림(山林) pp.182-183-

갈등상황에서 약자의 방어적 경기규칙은 자기희생을 통한 관계의 단절이다. 부분의 이익이 전체의 손해로 전환되는 파괴적 갈등의 전형이다. 단기적으로는 아전들이 굴을 많이 수거할 수 있겠지만, 장기적으로는 굴나무를 없애서 굴의 생산을 영으로 만드는 관계가 형성된다. 그리고 그것은 굴나무 소유자와 아전의 갈등뿐만 아니라 굴나무 소유자와 동네 사람들 간에도 갈등이 형성된다. 굴나무 소유자는 더불어 살아가야 하는 동네 사람들의 압력 때문에 굴나무를 죽게 만들 수밖에 없다. 이와 같은 약자들의 자기 방어적 갈등전략은 사회관계를 퇴행적이고 파괴적으로 흐르게 만든다. 원래 국가와 정부의 존재이유가 이런 파괴적 갈등을 방어하는데 있으나, 조선조에서는 정부의 이름으로 이루어진 백성과의 관계들이 퇴행적으로 흐르는 것을 막지 못하였다. 즉, 백성들이 스스로 자기를 방어하기 위한 방안으로 파괴적인 방법이나 자기희생의 방법을 택함으로써 사회 전체적 복지손상으로 이어졌다.

6. 민회·이회·향회: 백성의 집단적 대응

다산 시대에 이르러 “요즘 몇 년 이래로 부역이 무거워지고 수령과 아전들이 탐학을 부려 백성들이 상아갈 수 없기에 모두 난리가 나기를 바란다”고 다산도 진단을 내리고 있다. “이계심⁸⁾과 임술 농민항쟁의 지도자들 사이의 행동 양태나 인간 유형에서

8) 이 글의 후반부인 “다산의 갈등관리에 대한 정향”에서 이계심에 대한 이야기가 자세히 제시되어 있다.

서로 유사점이 보인다. 이계심은 ”민막을 거론하기 좋아하고“ 지명수배자인데도 당당히 나서는 사람으로 특징지어지는데, 가령 진주 농민항쟁의 지도자 유계춘은 “읍 폐민막을 늘 입에 올리고” “읍소 영소로 생애를 삼았다”고 지적되고 있다. 함평 농민항쟁의 지도자 정한순(鄭翰淳)은 안핵사 앞에 제발로 나타나서 자신은 “민막을 바로 잡지 못하고는 죽어도 눈이 감기지 않을 것입니다”고 10조의 시정 사항을 제출했다.⁹⁾

임술 농민항쟁 때 진주 안핵사의 보고서에 “이회(里會)다 도회(都會)다 하는 것은 난민들이 때를 지어 집회를 열어 일을 의논하는 것이다”라고 규정하였으며, 또한 진주 농민항쟁의 지도자 유계춘(柳繼春)의 성격에 언급하여 “향회(鄉會)·이회는 곧 그의 능사다”라고 지적했다.¹⁰⁾ 향촌사회의 각 구성단위에 따라 이회로부터 향회를 거쳐 도회로 다중의 의사가 수렴이 되는 절차는 농민항쟁에서 비로소 나타난 것은 아닐 것이다. 향촌의 자치적 회의가 더러 어떤 지방에 따라서는 관행적으로 있어 왔다고 보인다.

- 임형택의 「실사구시의 한국학」 p. 355의 서술을 요약적으로 인용-

불균등적 갈등에서 약자의 전략은 자기희생적 관계단절이지만, 그것으로도 극복할 수 없을 때는 자기희생을 각오하고 집단적으로 의사를 표출한다. 집단적 의사표출이 강자들에 의해 억압되거나 적대적으로 받아들여지면 중국적으로는 집단의 힘으로 폭력적 항거나 반란의 방법을 택할 수밖에 없다. 이 최종적 선택이 전국적으로 성공하면 혁명이 되는 것이다. 혁명은 새로운 체제의 시작을 의미한다. 그러나 대부분 조선조에서는 지역적이고 부분적으로 민란이 지속적으로 일어났지만, 그들이 서로 규합하거나 연대하지 못하고 민란을 주도한 몇몇 개인의 희생으로 끝나고 말았다.

다산의 저술에서는 이런 민란이나 집단적 항거에 대해 언급하고 있지 않고, 이계심의 난에 대한 대목만 자찬묘지명에 잠깐 언급하고 있다. 더구나 이런 갈등을 체제나 제도로 해소할 방도를 언급하지는 않았다. 뒤에서 언급하겠지만, 이계심에 대한 그의 처우에서 이런 민란에 대한 다산의 입장과 태도를 읽을 수 있다.

9) 임형택, (2000) 「실사구시의 한국학」(창작과 비평) p.355의 각주32 인용.

10) 「晉州按覈使查啓跋辭」 「壬戌錄」, 「한국사료총서」8, 1968, 22-23면; 안병욱, 「조선후기 자치와 저항조직으로서의 향회」 「성심여대논문집 18(1986)」 등 참조(원문주)

Ⅲ. 갈등해소 실패의 원인

사회적 관계에서 갈등은 장기적으로 해소되는 경향이 더 강하다. 사회 전체적으로나 세계적으로 보아도 수많은 상호작용이 갈등적이면서도 평화롭게 진행되고 있는 것만 보아도 그것을 쉽게 어렵짐작할 수 있다. 그러나 특정 사회 또는 특정 관계에서는 갈등이 해소되기 보다는 확산되고 생산적 갈등으로 흐르기보다는 파괴적 갈등으로 흐르는 경향을 나타내는 경우가 종종 발견된다. 다산이 그의 저술, 특히 「목민심서」에서 논의하였던 대부분의 갈등상황은 갈등해소 실패의 경향이 강한 것들이었다. 이 장에서는 그의 저술의 내용을 통하여 어떤 요소들이 갈등해소를 실패하게 만드는 요인으로 작용하였는지 살펴보고자 한다.

1. 제도의 결함

다산은 수령의 직책 중 전정이 가장 어려운 것인데, 이는 우리나라의 양전법(量田法)이 좋지 못하기 때문이라고 주장하고 있다. 중국은 경(頃)·묘(畝)로써 토지를 헤아리는 반면, 우리나라는 결(結)·부(負)로써 토지를 헤아리기 때문에 토지의 비옥도에 따른 측정을 할 수 없다는 것이다. 이로 인해 여러 차례 도량형을 개정하여 양전법을 고쳤지만 한계가 있어 수령이 전제로 인한 농간을 적발할 수 없다고 한다. 이에 따라 전정(田政)의 큰일은 개량(改量)이므로 진전(陳田)과 은결(隱結)을 조사하여 별일 없기만을 도모해야 한다고 주장한다. 또한 개량의 조례(條例)는 조정에서 반포하는 만큼 수령은 그 중의 요점(要點)을 거둬 밝혀 다짐하라고 이르고 있다.

잡초가 우거진 황폐한 토지, 물에 잠기고 사태가 나는 토지와 백성이 유리하여 버려진 토지로써 원전의 충수에 채우고 기름지고 온전하며 거루어진 토지가 모두 은결이 되는 것을 알지 못한다. 세를 받을 즈음에는 우선 한 고을의 토지를 파악하여 그 좋은 토지는 뽑아 은결의 수에 채운 연후에 거칠고 잡된 토지로써 왕세(王稅)를 채우는 것이 버릇이 되고 떼떽하게 되어 당연한 것으로 생각한지가 이제 수백 년이 되었다. 이것은 한 고을의 수령이 능히 개혁할 수 있는 바가 아니다. 한마디 말이라도 입에서 튀어나오면 원망을 장차 헤아리지 못할 것이다. 때문에 『정전은 어쩔 수 없다』고 하는 것이다.

내(川)가 된 것이나 물에 떠내려 간 것은 원전(原田)의 결수에서 빼어버리고, 신기전(新起田)과 환기전(還起田)은 은결에 보태고 있으니 그 형세가 반드시 한 나라의 토지를 모조리 삼켜서 전부 아전의 목구멍에 들어간 연후에 이에 끝날 것이다. 때문에 『정전은 어쩔 수 없다』고 하는 것이다.

궁장토와 둔토가 원전(原田)을 잠식하니 나라의 수입이 날마다 감축될 뿐만 아니라, 무릇 백 가지의 부(賦)와 역(役)이 모두 전결(田結)에서 나오는데 토지가 한번 궁장토와 둔토에 들어가게 되면 부와 역을 면제받게 되니 1만결의 고을에 부와 역에 응하는 것은 3천결에 불과하다. 백성의 부담이 치우쳐 고통스러워 유망하는 자들이 서로 잇따르니, 이것은 한 고을의 수령이 개혁할 수 있는 바가 아니다. 때문에 『정전은 어쩔 수 없다』고 하는 것이다.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제1장 전정(田政) pp.203~204-

조선조 산업의 근간은 농업이었다. 농업은 농지를 통하여 생산을 하고, 생산은 농민들이 최대의 생산성을 위해 노력할 수 있도록 유인이 주어져야 한다. 그것은 농지의 소유제도에 의하여 결정될 것이다. 현대 경제학의 이론에 의한다면 시장적 유인이 작용하여야 농업생산이 극대화할 수 있다. 그런데 조선조의 전제는 명목적으로 왕의 재산이면서 왕과 국가의 필요에 따라 기능적으로 이용권을 분할하였다. 다산은 농지 소유의 근본적인 문제에는 생각이 이르지 못했고, 그 유명한 정전제를 주장하여 그나마 전제군주제 아래에서 생산성을 높일 수 있는 방도를 모색하였다. 그러나 당시의 제도, 그중에서도 양전법의 제도적 결함 때문에 “정전은 어쩔 수 없다”라는 절망적 상황을 진단하고 있으며, 개인 목민관으로서는 이 제도를 주어진 것으로 보고 “전정(田政)의 큰일은 개량(改量)이므로 진전(陳田)과 은결(隱結)을 조사하여 별일 없기만을 도모해야 한다”고 권고하고 있다.

조선조의 제도적 결함은 전제에서만 나타난 것이 아니고, 정부의 각 분야에서 광범위하게 나타났다. 다산이 「경세유표」를 통하여 개혁하고자 하였던 그 많은 영역이 거의 제도적 결함 때문이라고 해도 과언이 아니다. 그리고 이런 제도의 결함은 필연적으로 갈등을 양산한다. 전제의 예에서만 보더라도 제도적 약점을 파고들어 양전법의 집행을 담당하는 아전의 재량 범위가 크고, 그들이 자의든 과실에 의하든, 저지른 오차를 수정할 수 있는 농민의 쟁송수단이 없었기 때문에 선의의 목민관이라 하더라도 제도의 결함에서 야기되는 갈등을 통제할 수 없다. 이런 갈등이 쌓이면, 결국 생산성의 저하, 사회적 불안정성의 증대, 거래비용의 증가,

그리고 결과적으로 사회전반의 파국으로 이어진다. 그 제도 속에서 움직이는 개인 개인이 아무리 선의를 가지고 활동한다 하더라도 사태의 개선에 크게 기여할 여지가 없다.

2. 제도의 고장(문란)

전제(田制)가 이미 갈등을 내포하고 있기 때문에 세법(稅法) 역시 문란하게 된다. 다산은 연분(年分)에서 손실을 보고 황두(黃豆)에서 손실을 보니 나라의 세입(稅入)은 얼마 되지도 않는다고 하였다. 특히 전정의 말단에 속하는 집재(執災)¹¹⁾·표재(俵災)¹²⁾의 큰 근본이 이미 흐트러지고 조리가 모두 문란하니 비록 마음과 힘을 다해서 하더라도 만족하게 될 수는 없다고 하였다.

군정·전정·환정(還政) 세 가지를 수령의 삼정(三政)이라고 일컫는다. 이른바 전정(田政)이라는 것은 표재(俵災)에 지나지 않는다. 전정에 있어서 표재는 상례(喪禮)의 시소공(緦小功)처럼 말단에 지나지 않는 것이지만 그러나 이것도 또한 다루기는 어려운 것이니 오직 율기(律己)와 속리(束吏)를 통하여 위엄과 명망이 평소에 드러날 것 같으면 아전의 부정이 크게 심한 데까지는 이르지 않을 것이다. 털끝만큼도 틀리지 않게 하는 방법은 없다.

이른바 위재(僞災)라는 것은 이러한 것이다. 가을에 추수할 즈음에 서원(書員)이 간평(看坪)하러 나아가면 마을의 부유한 자는 곡식이 잘 익은 그의 논밭을 가리키면서 『저것이 내 땅이다. 자네와 더불어 방납(防納)하면 어떻겠는가?』 하고 돈 8냥을 주면 드디어 이에 부민의 온 땅을 전재(全災)로 정한다. 또 두리번거리며 다른 데에 가셔도 모두 이런 방법을 쓴다. 가난한 농민의 땅은 혹 모내기는 했으나 이삭이 패지 않고, 혹 이삭은 뻗으나 열매가 영글지 않아 그 농민이 자기의 전지를 가리키며 울먹여

11) 수령이 소관 내 저지의 재결(災結)을 조사 파악하는 행정, 당시에는 서원(書員)이 전지를 돌아다니면서 재결(災結)을 파악하고 재결장부(災結帳簿)를 작성함. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제2장 세법(稅法) p.208 각주 10 재인용.

12) 집재(執災)에 근거하여 수령이 감사에 재결을 보고하면 감사는 호조(戶曹)가 비총법(比總法)에 의하여 나누어준 재결수와 대조하여 일정한 수량의 재결을 그 군·현에 나누어준다. 이에 수령은 그 나누어 받은 재결과 자기가 집제한 재결을 대조하여 관내의 전지에 재결을 나누어 인정한다. 이렇게 재결을 나누어 인정해주는 것을 표재라고 한다. 감사가 각 군현에 재결을 나누어주는 것도 표재라고 한다. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제2장 세법(稅法) p.208 각주 11 재인용.

말하기를 『부디 내 땅을 재결(災結)장부에 올려 주시오』 하면 서원은 말하기를 『너의 농사가 비록 흉작이기는 하나 막대기로 휘저으니 소리가 난다. 그러니 재결로 인정할 수 없다』라고 하고 그 농부의 농토 중에서 10만 재결로 올리는데 이를 일러 내재(內災)라 한다. 또 두리번거리며 다른 곳에 가서도 이러한 방법을 쓴다. 수령에게 북명함은 수령은 『너의 면은 초실(稍實)¹³⁾하거늘 어찌하여 재결이 이렇게 많은가?』라고 말하고 따라서 재결을 줄여 깎고 또 깎고 재삼 깎으면 이에 가난한 농가의 흉작 든 땅은 모두 깎이어 재결 속에 남아나는 것이 없고 부유한 자의 곡식이 잘 익은 땅은 털끝만큼도 요동이 없으니 이를 일러 위재(僞災)라고 하는 것이다.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제2장 세법(稅法) pp.208~210-

또 다른 사례도 제시되고 있다. 다산은 호적이라는 것은 모든 부(賦)와 요(徭)¹⁴⁾의 근원이며, 호적이 균평한 후에야 부역(賦役)이 균평해진다고 주장하고 있다. 그러나 호적제도가 문란하게 되어 전혀 기강(紀綱)이 없으니 큰 역량을 갖추지 않고서는 균평하게 할 수가 없는 것이라고 논하고 있으며 그 구체적인 내용을 다음과 같이 언급하고 있다.

수십 년 이래로 수령된 자가 전혀 일을 돌보지 아니하니 아전의 횡포와 농간이 끝 간 데를 모르게 되었는데, 호적은 그중에서도 우심한 것이다. 매양 호적을 다시 작성하는 해가 되면 적리(籍吏)가 공문을 띄워 10호를 증가시키겠다고 위협한다. 이에 부촌의 우두머리 호민(豪民)이 이웃들을 모아 의논하여 민고(民庫)와 사창(社倉)의 요역이 번거로울 것이니 10호의 1년 부담이 100냥이요, 3년의 부담은 300냥이 될 것이다. 그 3분의 1을 가지고 이 일을 막아버리는 것이 또한 좋지 않겠는가라고 하여, 이정(里正)을 보내어 돈 100냥을 보내게 된다. 그 호민은 그 중 20냥을 몰래 제 주머니에 넣고 80냥을 적리(籍吏)에게 뇌물로 주고 단념시킨다. 적리(籍吏)는 뇌물을 받고 오히려 이 부촌의 5호를 감호해준다. 이 부촌에서 감호된 5호는 다른 다섯 마을에 할당되고 이 마을마다 또 뇌물을 주어 다른 마을로 넘어가게 한다. 이렇게 되니 부촌에서는 돈

13) 흉년에 어느 곳이 유독 농사가 잘된 것을 이름. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제2장 세법(稅法) p.209 본문주 재인용.

14) 부(賦)와 요(徭)는 부역·부세·요부 등과 함께 국가의 여러 가지 수취(收取) 형태를 범칭(汎稱)하여 쓰기도 하지만 여기서는 전세(田稅), 대동(大同)등 전결(田結)을 대상으로 부과되는 국납(國納), 선급(船給), 읍징(邑徵) 따위와는 달리, 가호(家戶)를 대상으로 부과되는 여타 여러 형태의 부담을 지칭하고 있음. 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제4장 호적(戶籍) p.76 각주 1 요약 재인용.

1,2백 냥을 바치고 그 다음 촌에서는 7,80냥을 가져다 바치며, 차례로 내려가서 비록 3가가 있는 마을일지라도 7,8,9냥을 바치지 않는 곳이 없다. 이에 그 부촌에서 감해진 호수(戶數)가 모래처럼 쌓이고 숙대처럼 굴러다니며 구름과 안개처럼 변해서 몰아다 요역을 지지 않는 곳에 가져다 붙이게 되니 첫째는 읍성(邑城)이요, 둘째는 향교가 있는 교촌(校村)이며, 셋째는 군진이 있는 진촌(鎭村)이요, 넷째는 역이 있는 역촌(驛村)이며, 다섯째는 참촌(站村)이요, 여섯째는 절입구 마을인 사촌(寺村)이다.

-목민심서 제6부 호전 육조(戶典 六條) 제4장 호적(戶籍)pp.78~80-

갈등의 조정이 이루어지지 않은 두 번째 요인은 제도의 문란이다. 제도에 결함이 뚜렷하지 않더라도, 제도의 약점을 쉽게 악용하는 부류가 있고, 그것에 대해 감시와 감독이 적절하게 이루어지지 않으면, 어떤 제도나 문란하게 된다. 조선조 다산 년대의 세제와 호적제도는 제도가 문란하게 된 가장 좋은 사례가 될 수 있다. 제도가 정해진 대로 집행되었다면, 사회적으로 큰 갈등 없이 운행되었을 것이다. 그러나 제도에 참여하여 운영하는 사람들이 다양한 계기에 따라 제도가 왜곡되게 하는데 부분적으로 기여함으로써 전반적으로 제도가 문란에 이르게 되었다. 조선조의 세제나 호적에서 그 정확성을 확인하는 작업이 없고, 그것의 불충실성이 국가의 정보를 왜곡하여 부적절한 정책을 유도하기 때문에 상당히 치명적인 범죄에 해당하지만, 그것의 중요성을 중앙정부에서나 수령이 이해하지 못하고 아전들의 농간을 거의 방치하였다. 오히려 아전들이 그 제도에 참여하면서 얻을 기대이익을 위하여 부정한 방법으로 보직을 확보하는데 동조함으로써 제도가 문란하게 하는데 오히려 일조하고 있다.

세제나 호적이거나 또는 다른 제도가 문란하게 되면, 그것에 관여한 사람들은 아주 사소한 협력을 한 것이고 전체적으로 그것의 책임을 따질 만큼 분명한 관여는 없었다. 한마디로 G. Hardin의 ‘공유의 비극’이 실현되는 것이다.¹⁵⁾ 제도의 문란은 수많은 인과적 고리에 꼬리를 물고 일어나기 때문에 그것을 개혁하거나 수정하기가 굉장히 어렵다. 대부분의 거래들은 관행으로 이루어지기 때문에 자연스럽게 시장의 거래와 비슷하게 진행되고 소수의 관련자만 이익을 얻겠지만, 그로 인해 제도의 문란이 일어나면서 국가를 포함하여 대부분의 이해당사자들은 피해를 입게 된다. 배타적으로 이익을 부당하게 얻는 사람이 있고 정의롭지 못하거나 정통

15) Hardin, G. "The Tragedy of the Commons" Science 162 (1968), pp.1243-1248

성을 잃은 방법으로 피해를 보는 사람이 있다면, 그 제도는 필연적으로 갈등구조를 생성한다. 제도의 문란으로 치명적인 피해를 주는 일은 많지 않기 때문에 격렬한 갈등은 드물지만 결국 갈등의 피해가 사회 전반에 파급되어 사회발전에 치명적인 장애로 작용한다.

3. 수령의 능력부족

수령의 능력이 부족하면 아전을 통제할 수 없어 지방관서의 조직 갈등은 계속 될 것이다.

알지 못하면서 아는 척하고 정사를 몰 흐르듯 막힘없이 처리하는 것은 수령이 아전의 술수에 떨어지는 원인이다.

우리나라 문신은 젊어서 시부(詩賦)를 익히고 무신은 젊어서 활쏘기를 익힐 뿐, 이밖에 배우는 것이라고는 노름이나 기생 끼고 술 마시는 일 밖에 없다. 그 중에서도 나은 자는 구궁팔문(九宮八門)의 이치와 하도낙서(河圖洛書)의 명수(命數)를 공부하지만, 이 몇 가지로는 인간의 만 가지 일에 전혀 소용됨이 없다. 활쏘기는 실제적인 일이지만, 이 또한 행정실무와는 상관이 없다. 하루아침에 천리나 집을 떠나 홀로 못 아전과 만백성 위에 홀로 앉아 평생 꿈에도 못 본 일을 맡게 되니, 얼마다 모르는 것이 당연한 이치다.

-정선 목민심서 제5부 이전 6조 p.149-

지금 향리는 재상과 결탁하고 감사와 연통하여 위로는 수령을 업신여기고 아래로는 백성을 수탈하니, 능히 여기에 굴하지 않는 자가 훌륭한 수령이다.

조선왕조 초기에는 아전의 횡포가 심하지 않았는데 임진왜란 이후부터 사대부의 녹봉이 박하여 집이 가난해지고, 탐학하는 풍조가 점점 커지고 아전들 또한 날로 타락하여 오늘날에는 그 정도가 극심한 지경에 이르렀다. 그 폐단의 근원을 탐구해보니, 조정의 권귀(權貴)들이 뇌물을 받고, 감사가 축재하며, 수령이 이익을 나누기 때문이다. 내가 오랫동안 읍내바닥에 살면서 수령이 승진하거나 파직당하는 일이 오로지 아전의 손에 달려 있음을 보아왔다. 감영의 저리(邸吏)가 향리와 짜고 수령을 거짓으로 칭찬하거나 억울하게 무고하여 제 하고자 하는 바를 자행하는데, 이는 감사가 아전을 심복으로 믿고 수령을 염탐하기 때문이다. 잘못이 감사에게 있으니 수령으로서는 어쩔 수가 없다.

-정선 목민심서 제5부 이전 6조 p.150ff-

조선시대 공공부문의 갈등해소에 실패가 일어나는 원인을 다산의 글에서 간추려 보면, 제도의 결함, 제도의 문란, 그리고 공직자인 수령의 자질부족을 제시하고 있다. 한 개인 관료로서 지방 수령은 제도의 결함에서 나타나는 갈등에 대응하기 어렵다. 제도의 문란에서도 자신의 선택으로 완전하게 막을 길이 없다. 자기가 통제할 수 있는 영역에 대해서만 손을 쓸 수 있다. 그러나 이런 주장은 순수하게 논리적 추론의 결실일 뿐이다. 대부분의 경우에 개별 수령은 자신이 제도의 문란에 얼마나 기여하는지도 모르고 관행대로 일을 할 것이기 때문이다. 한마디로 수령 개인이 상당한 능력과 자질을 갖추고 있어, 제도 운영의 원리를 이해하고, 자신의 결정이 제도와 어떤 연관성을 가지는지 이해할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 조직을 잘 관리할 수 있는 지식과 성품을 가진 인사여야 한다. 그러나 이런 종류의 지식과 역량은 최근의 관리학과 조직학에 대한 지식이 일반화된 이후에야 얻을 수 있는 것들이다. 조선조의 지식인들은 이런 역량을 키울 수 있는 훈련과 지식에 접근할 기회가 거의 없었다. 한마디로 탁월한 개인적 기질이 없이는 그런 역량을 발휘할 가능성이 희박하였다.

다산의 분석은 조직 관리의 지식에 관한 것은 아니지만, 조선조의 지식인이라 할 수 있는 문관과 무관의 훈련에서 조직을 운영하는데 도움이 되는 역량을 키울 기회가 없음인 지적하고 있다. 더구나 시대를 살아가는 방법이 “노름이나 기생 끼고 술 마시는 일”이고 보니 조직을 운영하는 방법도 대부분 자신의 안일을 위해 아랫사람들에게 일을 맡기는 것이었다. 이것은 오늘날의 **권한의 위임**과는 다른 의미이다. 조직의 운영이 이렇다 보니, 지방수준에서 일어나는 갈등이나 정책수준의 갈등에 대해 수령이 관심도 없고 능력도 없어 손을 놓고 있었던 것으로 보인다.

IV. 수령의 능력향상을 통한 (다산의) 갈등관리

이미 서론에서 언급하였듯이, 다산의 시대에는 갈등을 관리의 대상으로 보지 않았다. 더구나 갈등을 조정하고 타협하며 합의를 도출하는 대상으로 보지 않았

다. 갈등상황을 어느 한 쪽에서 선악의 판단으로 보았기 때문에 그것을 미리 예방하는 방안을 개혁이라는 이름으로 논의한 것도 다산이라는 천재적 지성에서야 볼 수 있을 뿐이다. 다산은 오늘날 갈등이라는 개념으로 치환할 수 있는 상황에 대한 관리를 크게 「목민심서」에서 수령의 조직관리 능력을 향상하는 측면에서, 「경제유표」에서 제도혁신을 향한 정책담론의 제기라는 측면에서, 나아가서 「탕론」에서 통치체제의 정통성을 백성의 승인에서 구하는 측면에서 갈등을 줄일 수 있을 것으로 보았다. 우리는 지금 그것을 다산의 개혁 방안으로 읽고 있지만, 궁극적으로 사회에서 파괴적 갈등을 줄이고자 하는 논의와 연결된다.

1. 다산의 갈등에 대한 정향

감사의 폐단이 극심하니 수령으로서 구제할 수 있는 바는 아니다. 그러나 수령이 출납의 숫자와 백성에게 나눠준 것과 창고에 남아 있는 것을 실제만이라도 잘 파악하고 있으면, 아전의 횡포가 심하지 않을 것이다.계절마다 마감한 환곡에 대한 감영의 결제 장부는 사리를 상세히 알고 있어야 하므로 아전들의 손에 맡겨서는 안 된다.환곡을 나눠주는 날에 규정에 따라 나눠줘야 할 액수와 창고에 남겨둬야 할 액수를 정밀하게 조사해야 마땅하니, 모름지기 경위표를 작성해서 환히 살필 수 있게 해야 한다.

-정선 목민심서 제6부 호전 6조 p.193ff-

곡산 고을에 다산이 부임하기 직전에 “민요”가 있었다. 군포(軍布)를 돈으로 대신 징수하는데 아전들이 농간을 부려 티무니없이 과다하게 받아내니 백성들의 원성이 자자했다. 마침내 고을 백성 1천여 명이 관아로 몰려가서 시정해줄 것을 청원한 사건이 발생한 것이다. 투쟁을 주도한 인물은 이계심(李啓心)이란 백성이었다. 그는 원님의 권위에도 굽히지 않고 백성을 배변해서 당당히 주장을 폈다. 관에서 그를 체포하려 들자 백성들이 항의하며 몸으로 막았다. 밖으로 소문은 “곡산 백성이 관장을 초여(草屨)에 담아다 객사 앞에 버렸다”고까지 났다. 이는 아주 과장된 소문이었다. 그러나 관속 부류들이 관아 마당에 모여서 함성을 지르는 백성들을 폭력으로 구축하는 와중에서 상당한 소요가 일어났던 모양이다. 그때 이계심은 몸을 빼내 달아났다. 오영에서 수사망을 폈으나 그는 끝내 잡히지 않았다.¹⁶⁾

16) 이 사건에 대한 기록은 「자찬묘지명」 집중본(「여유당전서」 제1집 권16)에 있다. (원문주)

다산은 곡산에 취임하면서 이 사건을 처리해야 할 입장이었다. 그 사건의 주모자와 몇 명을 잡아서 죽여야 할 것이라고 권유하는 고위층도 있었다. 다산이 부임하는 행차가 곡산 경내로 들어섰을 때 한 백성이 소첩(訴牒)을 들고 길가에 엎드려 있었다. 다름 아닌 이계심이였다. 아전들이 그를 포박해서 칼을 썬 뒤 끌고 가겠다고 나섰으나 다산은 '제 발로 찾아온 사람이 도망을 치겠느냐고 그리 못하게 하였다. 그는 도입한 즉시 이계심을 불러서 엄벌에 처하기커녕 격려까지 하고 무죄 방면하였다. 다산이 이계심에게 했던 말은 이러하다.

“수령이 밝지 못한 이유는 백성들이 제 몸을 돌보는 데 민감해서 폐막을 들어 수령에게 대들지 않는데 있다. 너와 같은 사람은 관에서 마땅히 천 냥이라도 주고 사야 할 것이다”¹⁷⁾

-임형택, 실사구시의 한국학, p.353ff-

다산은 환곡에 대한 목민관 입지에 대해 실제과약과 결제 장부의 정확한 작성을 요청하고 있다. 그것은 지방의 수령이 스스로 정확하게 사실을 알고 있어야 하지만, 적절한 의심을 가져야 아전의 횡포를 막을 수 있음을 보여주고 있다. 동시에 이계심에 대한 일화에서는 그 반대로 민란을 일으킨 주모자에 대해서는 정확한 정보를 제공한 사실을 오히려 공으로 돌리고 있다. 다산은 갈등의 원인은 대부분 아전들의 부당한 행정 처리에 기인하는 것으로 보았으며, 지방 수준에서는 조직 내외의 갈등의 근원을 아전으로 보고 있다. 물론 「목민심서」가 목민관을 전제로 선량한 지방수령을 가정하고 있기 때문에, 아전에게만 많은 사회 병폐의 원인이 있는 것으로 다산은 묘사하고 있다. 실제세계에서는 수령의 동조가 없이 아전들만이 갈등의 원인을 제공했다고 보기는 어렵다. 분명한 것은 다산이 갈등 자체를 부정적인 현상으로만 보지 않았다는 점이다. 그리고 이런 정향과 안목은 당시로서는 흔치 않은 입장으로 보인다. 중요한 것은 앞으로 정당한 관계를 형성하는 것으로 갈등도 건설적일 수 있음을 일찍부터 인식한 것이라고 해석할 수 있다. 다만 목민관으로서 건설적 관계의 형성에 대한 책임은 인정하지만, 어디까지나 지휘자로서 또는 결정자로서 임해야 할 것으로 보았다. 즉 백성들에게 결정권이나 참여의 기회를 보장하는 현대적 의미의 갈등해소에 대한 관념은 거의 찾아보기 어렵

17) 이 대목은 묘지명과 년보 두 기록에 약간의 차이점이 있다. 여기서는 묘지명 쪽의 기록을 인용했다. (원문주)

다. 다산은 그것을 위해서는 항상 정확한 사태의 파악이 가장 중요한 준비태세라고 보았다.

2. 술선수범을 통한 아전의 통제

아전을 단속하는 근본은 자기 자신을 규율함에 있다. 자기의 몸가짐이 바르면 명령하지 아니하여도 일이 행하여질 것이요, 자기의 몸가짐이 바르지 못하면 비록 명령을 하더라도 행하여지지 아니할 것이다.

-목민심서 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제1장 속리(束吏) p.68-

수령이 스스로 청렴함을 갖추므로써 수하들에게 모범이 되는 것은 가장 이상적이고 간접적으로 수하들을 통제할 수 있는 방법이 될 것이다. 하지만 아무리 수령이 청렴하여 모범이 된다고 해도, 수령의 짧은 임기제로 인한 한계가 나타나게 된다. 따라서 수령은 먼저 자신을 청렴하게 한 후에 실질적으로 그 수하들을 통제함으로써 갈등상황을 해소할 수 있을 것으로 보았다.

다산의 저작에서 수령과 아전들의 갈등상황은 주로 아전들의 부정·부패로 인해 나타나는 것으로 상정되어 있다. 따라서 수령과 아전의 갈등을 해소하기 위해서는 아전들의 부정·부패를 막기 위한 대책을 수령이 잘 수립하는 것이라고 말할 수 있다.

아전들의 부패를 막기 위해서 다산이 제시하고 있는 방안은 관에서 사용하는 물건이나 징세과정에서 수령이 회계 및 감시를 철저히 하는 것이다.

무릇 아전과 노(奴)가 바치는 바로서 회계가 없는 것은 더욱 마땅히 더욱 절용해야 한다. 관청에서 쓰는 모든 물건은 전부 백성의 힘에서 나오는 것이니 회계하지 않는 것은(속칭 無下記라 함) 잘못하면 백성을 해침이 대단히 크다. 하늘에서 비 오듯이 내리거나 땅에서 샘솟듯이 솟아나는 것이 아니니 씹씹이를 절약하고 폐해를 살펴서 백성의 힘이 조금이나마 피어나게 하는 것이 또한 좋지 않겠는가.

-목민심서 제2부 율기 육조(律己 六條) 제5장 절용(節用) pp.192-

아전들은 공납(貢納)과 토물(土物)이나 전조(田租)와 전포(全布) 등의 징수과정에서 부정을 저지르고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 방지대책을 다산은

크게 다음과 같이 지적하고 있다.

첫째, 재물은 백성으로부터 나오는 것이며 이것을 받아서 나라에 바치는 것이 수령이다. 아전의 부정을 잘 살피기만 하면 비록 수령이 너그러이 하더라도 폐해가 없을 것이며, 아전의 부정을 잘 살피지 못하면 비록 수령이 엄하게 하더라도 아무런 보탬이 안 된다.¹⁸⁾

둘째, 전조(田租)와 전포(全布)는 국가재정에 반드시 필요한 것이다. 넉넉한 민호(民戶)에 먼저 징수하여 아전이 횡령하는 것을 없게 해야만 상납의 기한에 맞출 수 있다.¹⁹⁾

셋째, 군전(軍鎗)과 군포(軍布)는 경영(京營)에서 항상 독촉하는 것이다. 첩징(疊徵)하는가를 잘 살피고 퇴짜 놓는 것을 금하여야만 원망이 없다.²⁰⁾

넷째, 공물(貢物)과 토물(土物)은 상사(上司)에서 배정하는 것이다. 기존의 법식을 각별히 이행하여 새로이 요구하는 것을 막아야만 폐단이 없어질 것이다.²¹⁾

아전을 관리하는 방법에 대한 논의는 주로 목민심서 제5부 이전육조(吏典 六條)에 잘 나타나 있다.

제1장 속리(束吏)편에서는 아전을 단속하는 방법에 대해 논의하고 있는데, 이는 앞서 살펴본 율기편의 수령의 간접적인 아전관리방법과 다소 중복되는 측면이 있다. 그 주요내용을 살펴보면 ① 아전을 단속하는 근본은 자기 자신을 규율함에 있는 것, ② 예로써 바로잡고 은혜로써 대한 후에 법으로써 단속할 것, ③ 너그러운 면서도 풀어지지 않으며, 어질면서도 나약하지 않도록 할 것, ④ 타이르고 감싸주며 가르치고 깨우치도록 할 것, ⑤ 타일러도 깨우치지 않고 가르쳐도 고치지 않으며, 세력을 믿고 속여서 크게 간악한 자는 형벌로써 임할 것, ⑥ 원악 대간(元惡大奸)²²⁾은 포정사(布政司) 밖에 비(碑)를 세우고 이름을 새겨 다시는 영구히 복직하지 못하게 할 것, ⑦ 아전의 꾀에 넘어가 그들과 더불어 빠지지 말 것, ⑧ 성질에 편벽됨이 있으면 아전이 이를 엿보아 그 편벽된 곳을 따라 충동하여 농간질을 피

18) 제3부 봉공 육조(奉公 六條) 제5장 공납(貢納) p.271

19) 제3부 봉공 육조(奉公 六條) 제5장 공납(貢納) p.272

20) 제3부 봉공 육조(奉公 六條) 제5장 공납(貢納) pp.277-278

21) 제3부 봉공 육조(奉公 六條) 제5장 공납(貢納) p.281

22) 악독하고 간활한 자의 우두머리. 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제1장 속리(束吏) p.80 각주 40 재 인용.

우게 되니, 이를 조심할 것, ⑨ 알지 못하면서 아는 척하고 응대하는 것은 수령이 아전의 술수에 떨어지는 이유임, ⑩ 아전의 백성에 대한 구절을 금하고 단속하여 간악한 짓을 금지할 것, ⑪ 아전의 인원수가 적으면 한가로이 지내는 자가 적어서 백성을 침학하고 가렴하는 일이 일어나지 않을 것, ⑫ 재상(宰相)과 결탁하고 감사(監司)와 연통한 향리에게 굴하지 말 것, ⑬ 취임한 지 몇 달이 지나면 아전들의 이력표(履歷表)를 만들어 활용할 것 등이 있다.

제2장 어중(御衆)에서는 부하의 통솔방법에 대해 논의하고 있다. ① 어중(御衆)하는 방법은 위엄과 믿음뿐이기 때문에, 성실하고 청렴해야 못사람을 복종시킬 수 있다. ② 군교(軍校)는 무인(武人)으로 거칠고 사납기 때문에 이들의 횡포를 엄격히 막아야 한다. ③ 가장 교화에 따르지 않는 문졸(門卒)²³⁾을 잘 다스려야 한다. ④ 관노(官奴)의 농간은 창고에 있고 창고에는 아전이 있으니 그 폐해가 대단치 않으면 용서하고, 지나친 것은 막을 것이다.²⁴⁾

3. 인사권을 통한 아전관리

제3장 용인(用人)에서는 아전들의 직책을 임명하는 수령의 권한을 통한 아전들의 관리방법에 대해 논의하고 있다. 이는 수령의 인사권을 통한 아전관리방법이라고 할 수 있을 것이다. 그 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다.

아전의 핵심적인 직책으로 다산은 향승과 좌수, 좌우별감을 들고 있다. 향승은 수령의 보좌인으로, 반드시 한 고을에서 가장 착한 사람을 택하여 이 직책을 맡도록 해야 한다는 것이다. 좌수는 빈석(賓蒞)²⁵⁾의 우두머리로서 진실로 마땅한 사람을 얻지 못하면 모든 일이 잘 다스려지지 않는다고 한다. 좌수는 향대승(鄉大丞)이라 하는 것이 좋고, 별감은 좌우부승이라 하는 것이 좋다고 한다. 좌수를 선택하기

23) 문졸은 예전의 조예(早隸)로써 일수(日守), 사령(使令), 나장(羅將)이라고 불리며, 혼권(閹權), 장권(杖勸), 옥권(獄權), 넷째, 저권(邸權), 포권(捕權)을 가지고 있어 백성들이 두려워함. 목민심서, 제2권, pp.101-103

24) 부하통솔에 관한 구체적인 예들은 정선 목민심서 제5부 이전 6조의 pp.141~147에 잘 기술되어 있다.

25) 성주·지주(城主·地主)라고도 일컬어지는 수령에게 좌수·별감(座首·別監) 등은 원래빈객(賓客)으로 대우된다는 뜻으로, 여기에서는 향청(鄉廳)을 가리킴. 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제3장 용인(用人) p.115 각주 21 재인용.

위한 방법으로 다산이 제시하고 있는 것은 이들에게 모두 종사랑(從仕郎)²⁶⁾의 품계를 주고 해마다 공적을 평가하여 감사나 어사로 하여금 식년(式年)에 각각 9명씩을 추천하게 하고 그 가운데 3인을 뽑아 경관(京官)에 임명하면 갈고 닦아 명성과 품행 있는 사람이 반드시 그 속에서 나올 것이라고 주장하고 있다. 좌우별감은 좌수의 다음 자리로서, 마땅히 쓸 만한 사람을 골라 모든 정사를 의논해야 한다고 한다.

이처럼 아전들의 주요 직책을 임명할 때, 진실로 쓸 만한 사람을 얻지 못하면 그저 자리를 채우기는 하지만 여러 가지 정사를 맡기지 말라고 하고 있다. 아울러 아첨 잘하는 자는 충성스럽지 못하고 간쟁(諫諍)하기 좋아하는 자는 배반하지 않는다고 하여 이를 잘 살피도록 권고하고 있다. 군관(軍官)이나 장관(將官)으로써 무반(武班)의 반열에 서는 자는 모두 군세고 씩씩하여 적을 막아낼 만한 기색이 있는 사람들을 뽑도록 하고 있다. 비장(裨將)을 두는 수령은 마땅히 신중하게 인재를 고르되 충성되고 신실함을 첫째로 삼고 재주와 슬기를 다음으로 해야 한다고 논하고 있다.

4. 정보관리(염문과 고과)를 통한 아전관리

아울러 제5장에서는 수령의 자제와 빈객 가운데 마음가짐이 단정·결백하며 실무에 능한 사람을 통해 몰래 민간을 살피게 하고 있다. 즉, 수리(首吏)의 실권이 무거워서 수령의 총명을 가려 실정이 상달되지 아니하기 때문에 별도의 염문(廉問)이 필요하다고 주장하고 있다. 아전들의 미세한 허물이나 잔다란 흠은 마땅히 용인하여 보아 넘길 것이고, 지나치게 세세히 밝히는 것은 진정한 밝음이 아니라고 하였다. 이따금 가다가 부정을 적발하되 그 기미를 살핌이 귀신같아야 백성들이 두려워한다고 하였다.

또한 좌우에 가까이하고 있는 사람들의 말을 그대로 믿고 들어서는 안 되는데, 그 이유는 그냥 부질없이 하는 얘기 같아도 모두 사의(私意)가 들어 있기 때문이라는 것이다.

아전들을 효과적으로 다루기 위해서 다산은 반드시 아전들에 대한 공적을 고과

26) 조선왕조시대 정 9품. 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제3장 용인(用人) p.115 각주 23 재인용.

해야 한다고 주장하고 있다. 공적을 고과하지 않으면 백성을 권면할 수 없기 때문이다. 아전들의 공적에 대한 고과의 필요성을 다산은 다음과 같이 논하고 있다.

대저 사람을 부리는 법은 오로지 권·징(勸·懲) 두 글자에 있는 것이다. 공이 있음에도 상이 없으면 백성을 권면할 수 없고 죄가 있음에도 벌이 없으면 백성을 징계할 수 없다. 권면하지도 않고 징계하지도 않으면 만민이 해이해지고 백사가 무너지게 되니 백관과 여러 이속들도 다를 바 없는 것이다.

-목민심서 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제6장 고공(考功) p.159-

아전들의 고과방법은 아전들의 공과를 기록해 두었다가 연말에 고공을 하고 의논하여 상을 주는 것이 좋다고 언급하고 있다. 자세한 공과의 기록방법은 다음과 같다.

한 책자를 비치해 두고 매 한 장에 한 인원의 이름을 쓰되 모든 향임(鄉任)과 군교(軍校), 여러 아전과 여러 하예들의 공과를 모두 기록한다. 과오는 범할 때마다 정치하고 공적은 연말에 검토 비교해서 9등급으로 구분한다. 상(上)의 3등급에 든 자는 새해 차임할 적에 반드시 요직을 주고, 중(中)의 3등급에 든 자는 상(賞)을 논함에 차별이 있게 하고 하(下)의 3등급에 든 자는 1년 동안 정직을 시켜 직임을 얻지 못하게 하면 어느 정도 권선하는데 도움이 될 것이다.

-목민심서 제5부 이전 육조(吏典 六條) 제6장 고공(考功) p.159~160-

다산은 부하들의 활동에 대해 무조건 믿는 것을 경계하고 있다. 그리고 부하들의 활동내용에 대해 정확한 정보를 확보하기 위해 필요하면 비공식적인 계통을 이용하는 것까지 추천하고 있다. 정보의 관리는 기록으로 보관하고 공과에 따라 상벌을 분명하게 시행할 것을 권하고 있다. 정보의 관리에서 가외성이 중요하다는 것과 비교를 통한 정확성의 확인을 요구하고 있는 것은 현대의 정보이론과도 상통한다.

5. 유인구조의 중시

제11부 진황육조(陳荒 六條)에서 언급하고 있는 권분(勸分)²⁷⁾에 대한 견해는 갈등을 예방하는데 있어 유인 구조를 활용하는 것이 얼마나 중요한가를 깨우쳐주고

있다. 권분(勸分)이라는 것은 흉년이 들었을 때 부유한 사람들에게 권장하여 농민을 구제하기 위해 곡식이나 재물을 내놓거나 직접 나누어 주도록 하는 일을 의미한다. 다산은 권분에 대해 중국의 권분하는 법과 비교해서 우리나라 권분제도의 문제점을 지적하고 있다. 즉, 중국의 권분하는 법은 모두 곡식을 팔도록 권하는 것이었지 거저 먹이도록 권하는 것이 아니었고, 모두 배풀도록 권하는 것이었지 바치도록 권하는 것이 아니었으며, 모두 몸소 솔선하는 것이었지 입으로만 말하는 것이 아니었고, 모두 상을 주어 권장하는 것이었지 위협하는 것이 아니라는 것이다. 하지만 지금의 권분이란 것은 비례(非禮)의 극치라는 것이다. 다산은 우리나라의 권분법에 대해 다음과 같이 논의하고 있다.

생각건대 우리나라의 권분법은 모두 백급(白給)을 하도록 하니 이것은 백급(白給)일 뿐만 아니라 곧 백납(白納: 백성에게 주지 않고 관에 바치게 하는 것)케 하는 것이다. 그러므로 명령이 있어도 시행되지 않고 그 용도도 명백하지 않다. 중국의 법은 부민에게 권분한다는 것이 조미(糶米)와 사미(賒米)에 불과하다. 조미란 그 값을 좀 헐하게 하여 기민(飢民)들에게 발매하도록 하는 것이다. 사미라는 것은 이식을 받기로 하고 기민들에게 꾸어주게 하는 것이다. 관장(官長)의 권하는 바가 이와 같은데도 백성이 따르지 않는 일이 있다면 비록 독려하고 위엄으로 다스려도 잘못이 아니다. 우리나라의 법은 백성들에게 백납케하고 따르지 않는 백성이 있으면 사나운 곤장이 마치 도적을 다스림과 같다. 한번 흉년을 만나면 부민(富民)들이 먼저 곤욕을 치른다. 그러므로 남쪽 백성들 사이에는 『사는 것이 죽는 것만 못하고 부자가 가난뱅이만 못하다』라는 말이 있다. 이는 학정(虐政) 중에도 큰 것이니 수령된 자가 마땅히 알아야 한다.

-목민심서 제11부 진황 육조(陳荒 六條) 제2장 권분(勸分) p.41-

권분을 제대로 하기 위해서는 첫째, 장차 요호(饒戶)를 선정하여 3등으로 나누고 3등 안에서 각기 세분(細分)할 것, 둘째, 요호의 선정을 위해서는 고을의 신망 있는 사람을 뽑고 날짜를 잡아 모이게 하여 그들의 공론(公論)을 받아들일 것, 셋째, 권분의 취지가 스스로 나누어주도록 권하는 것이기 때문에 부자들이 스스로

27) 흉년이 들었을 때에 부유한 사람들에게 권장하여 절량 농민을 구제하기 위한 곡식이나 재물을 내놓거나 직접 나누어 주도록 하는 일. 제11부 진황 육조(陳荒 六條) 제2장 권분(勸分) p.38 각주 1 재인용.

나누어 주도록 권하여 관의 힘을 덜 것, 넷째, 권분의 영이 나오면 부민(富民)은 크게 놀라고 가난한 사람들은 탐욕스러워지며, 큰 정사에 신중하지 않으면 엉뚱한 공로를 자기 것으로 삼는 자들이 나타나기 때문에 이를 방지할 것, 다섯째, 남쪽 지방의 여러 절에는 부유한 중이 있는 수가 있으므로 그의 곡식을 권하여 받아내어 그 절 주변을 넉넉하게 하고 세속인들에게 은혜를 베풀도록 할 것 등을 대책으로 제시하고 있다.

V. 제도개선을 통한 갈등관리

비록 갈등에 대한 언급은 없지만, 경세유표를 저술한 다산의 의도는 수많은 조선의 제도들이 낡고 시대의 문제를 해결하는데 적절하지 못해 사회적으로 상당한 갈등을 유발하는 것을 애달프게 여긴 나머지 개혁안을 제시하고 있다. 형식은 유교의 논리에 따라 「주례」를 참작하여 이상적인 제도를 제시하고 있다. 그의 개혁적 제도들이 어느 정도 사회적 갈등을 완화시켜줄 수 있는지는 분명하지 않다. 왜냐하면 다산의 개혁론은 문헌으로만 제시되어 있지, “현실정치에서 취해서 쓴 자는 아무도 없었다.”²⁸⁾라는 한마디로 경세유표는 현실에서 곧 활용할 수 있는 성질의 저술은 아니라는 평가도 받고 있다.²⁹⁾ 거의 대부분의 개혁안도 그런 안을 채택하였을 때에 이전의 어떤 문제가 해결될 것이며, 새로운 개혁안을 채택할 때 야기될 수 있는 갈등은 어떤 것이라는 설명도 없이, 이상적인 제도만 제시되어 있다. 그렇기 때문에 제도개선을 의도했다는 의미에서 가치를 말할 수 있지만, 현재로서 그 내용의 충실성이나 적절성을 논하기는 어렵다. 더구나 다산이 제시한 개혁안으로 당시의 현실적 제도가 안고 있는 문제와 갈등을 어떤 방향으로 개선할 것인지 확인할 길은 별로 없다.

그러나 그의 저술을 살펴보면, 상당한 정도의 담론을 제시하고 있다. 왜 그리고 어떻게 문제와 갈등이 해소될 수 있을 것이라는 현대적 의미의 비용/편익 분석을 제시하지는 못했다 하더라도, 당시의 제도가 안고 있는 문제를 확인하고, 그것이

28) 김태영, “「경세유표」에 나타난 정약용의 국가개혁론” 경세유표 I, pp.29-54

29) 위의 글 참조

개선되어야 할 방향의 타당성은 제시하고 있다. 다음에 제시하는 두 가지 사례는 새로운 제도의 필요성과 개선의 방향을 밝히는 예시가 될 수 있다. 대동법이나 상평창이나 모두 제도 자체가 사회적 갈등을 감소시키기 위한 중요한 수단이라는 점에서 다산이 사회갈등해소에 상당히 관심이 컸다는 점은 분명하게 확인할 수 있다.

1. 정책갈등에 대한 다산의 이해

「경세유표」에서 제시하는 수많은 개혁안이 모두 같은 정도로 정당성을 제시하고 있다고 단언하기 어렵지만, 다산은 세상만물이 오래되면 변하고 헤어지고 파괴된다고 보면서, 폐단이 발생하면 고치지 않으면 안 된다고 주장한다.³⁰⁾ 즉 일반적인 정당성으로 오래된 제도의 폐단과 비현실성을 수정하기 위한 것이다. 이 논의에서 정책토론을 통한 절차의 합리성에 대한 논의는 없고 주장의 당·부당만 확인하고 있다. 그런 의미에서 정책갈등을 조정하기 위한 제도적 노력에는 생각이 미치지 못한 듯하다. 그리고 그런 갈등에서 견제와 균형의 필요성이나 정책갈등의 건설적 측면에 대해서도 언급이 없다. 다만 영조와 같이 옳은 방안을 제시하는 왕에 반대한 신하들을 “제 몸에 이익이 될 만한 것만 구하는” 벼슬아치들로 폄하하는 것으로 보아, 담론 구조의 건전성보다는 옳고 그름에 대한 판단에 따라 정책갈등을 판단하고 있다.

우리 효종대왕은 공법을 고쳐서 대동법(大同法)으로 하였고, 또 우리 영조대왕은 노비법과 군포법을 고치고, 한림천법(翰林薦法)³¹⁾도 고쳤다. 이것은 모두 천리에 합당하고 인정에 화협하여 사시가 변하지 않을 수 없는 것과 같았다. 그러나 그 때 회의하던 신하들의 반대가 적지 않았다.영조가 균역법을 제정할 때에 저지하는 자가 있었는데, 영조가 말하기를 “나라가 비록 망한다 하더라도 이 법을 고치지 않아서는 안 된다” 하였다. 지금에 와서도 그 일을 저지하는 자는 반드시 “조종(祖宗)께서 제정한 법을 변경하기를 논의할 수 없다”한다. 조종의 법은 나라를 창건하던 초기에

30) 윤재풍, “다산의 행정사상에 관한 연구” 2005 한국행정학회 추계학술대회 발표논문

31) 한림천법: 예문관 검열을 한림아리 하는데, 이 한림을 뽑는 법. 전임 또는 현임 한림과 의정, 제학 등이 검열 후보자의 명단에서 가장 적격한 사람을 선발하였음. 경세유표1, 방례초본서, p.77 각주 16 재인용.

만든 것이 많다. 그 때에는 천명을 아직 환하게 알지 못하고 인심도 미처 안정되지 못했으며, 벼슬아치들도 간사한 사람이 많았다. 각자 제 사심으로 제 몸에 이익이 될 것만 구하다가 조금이라도 만족하지 못하면 반드시 무리지어 일어나서 소란을 꾸몄다. 그런 까닭에 착한 임금과 어진 신하가 끝내는 아무 일도 하지 못하고 그 만두었다. 그렇게 하는 것이 원망을 적게 하는 방법으로, 적당하지 못한 것이 있더라도 나 자신만을 위한 것은 아니었다. 그러므로 무릇 국가를 창건한 초기에는 법을 능히 고치지 못하고 말속(末俗)을 그대로 따르는 것을 큰 도리로 삼으니 이것이 예나 지금이나 공통된 병통이다.

그래서 우리나라 법은 고려법을 따른 것이 많았는데, 세종 때에 와서 조금 줄이고 보탠 것이 있었다. 그 후 임진왜란 이래로 온갖 법도가 무너지고 모든 일이 어수선했다. 나라의 경비가 탕진되고 전제가 문란해져서 세금을 거두는 것이 공평하지 못했다. 재물이 생산되는 근원은 힘껏 막고 재물이 소비되는 구멍은 마음대로 뚫었다. 이리하여 오직 관서를 혁파하고 인원을 줄이는 것을 구급하는 방법으로 삼았다. 그러나 이익은 되(升)나 말(斗)만큼이라면 손해되는 것은 산더미 같았다. 관직이 정비되지 않아서 정사(正士)에게 녹이 없고 탐묵(貪墨)한 풍습이 크게 일어나서 백성이 시달림을 받았다.

-경세유표1, 방례초본 서, p.77ff-

그러나 다산은 자신의 주장에 대해 일방적 타당성을 주장하지 않고, 그것의 실험을 제안하고 있다.

어찌 감히 내 소견을 고집하여 한 글자도 변동할 수 없다 하겠는가. 그 고루한 것은 용서하고, 그 편협한 것은 공평하게 하여서 수정하고 윤색할 것이다. 혹 수십 년 동안 시행하여 편리한가 못한가를 실험한 다음, 이에 금석같이 굳은 법전을 만들어서 후세에 전해주면, 이것이 또한 지극한 소원이며 큰 즐거움이 아니겠는가.

-경세유표1, 방례초본 서, p.81ff-

여기에서 볼 수 있듯이 정책 변경에 필요한 합의 도출 메커니즘이 발달하지 않았다. 다산도 절차적으로 합의를 도출할 방도에는 관심이 없었고, 자신의 안을 내어 놓았다. 효종과 영조의 개선안에 대한 논의도 사후적으로 옳고 그름을 분명하게 볼 수 있을 때에서야 반대자들을 비판하고 있다. 그러나 정책의 불확실성을 가정한다면, 반대자들에게도 논의 당시에는 그럴만한 이유가 있었을 것으로 보아야

할 것이다. 물론 반대자들이 정책맥락의 변화를 간과하고 있다는 점을 강조한 것은 적절하다.

다산의 우수성은 자신의 경세유표의 제안이 최종적인 것이 아니라 수정될 수 있는 것이고, 더구나 실험을 거친 후에 금석과 같은 법전으로 후세에 남겨주고 싶은 심정을 적고 있다. 이것은 자신의 정책안을 하나의 가설적 명제로 보았다는 점과 그것의 타당성을 확인하기 위하여 실험을 거칠 것이라는 주장은 사실상 오늘날의 정책이론에서 보아도 앞선 주장이다.

다만 정책의 선택이 자신의 주장보다 먼저 갈등의 대상이고 그것을 해소하는 방안으로서 절차적 합리성을 확보하여 계속적으로 개선될 수 있음을 제시하지 않고 있다.

2. 정책 의제에 대한 갈등

상평은 선왕의 좋은 법이다.

상평법을 지금 사람은 모두 이희와 경수창에서 시작했다고 하나, 나는 이와 같은 좋은 법이 요순과 삼왕 때에 시작되지 않았을 이치가 없다고 본다.

맹자가 말한 바는 바로 임금이 상평법을 시행하지 않음을 걱정하는 것이니 상평법은 본래 선왕이 시행했던 어진 정사였음이 명백하지 않은가? 유독 우리나라의 나라를 경영하는 사람만은 입만 열면 문득 상평은 시행해서는 안 된다고 하니 어찌의혹스러운 일이 아닌가?

.....창고를 비습한 곳에 세워서 위로는 비가 새고, 옆으로는 눈이 날아들며, 낮에는 참새들이 밤에는 쥐가 먹게 내버려두고 매양 “곡식을 오래 둘 수 없다”하니 또한 어렵지 않은가? 그리고 삼남 부잣집에서 해마다 곡식 수백천 석을 사서 때로 이익을 보는 사람들이 많은데 이들을 모두 어리석고 지각없는 사람들이라 이르려는가? 하물며 우리나라는 남북이 아주 멀고 산택이 험하고 설켜 기후가 같지 않고 토질이 각각 다르므로 8도가 모두 함께 풍년이 드는 해는 아주 드물다.

그냥 앉아서 요행을 기다리는 것보다는 수운하고 무역해서 삶을 변화시킬 방법을 생각하는 것이 가하지 않겠는가? 전함과 병선을 모래밭에 끌어올려서 찢고 허물어진 수백천 척을 상평창에 예속시켜서 조전하기를 의논하는 것이 가하지 않겠는가? 삼남 백성은 구차하게 살며 정령에 시달리는 까닭에 비록 큰 풍년이 아니더라도, 가을에는 곡식이 반드시 헐하고 봄에는 곡식이 반드시 비싸진다. 해마다 같은 상황이어서 의심할 여지가 없으므로 간사한 아전과 호부한 백성은 가을에 사들였다가 봄

에 내다 팔아서 의례 그 이를 먹는다. 그런데도 어찌해서 환상은 좋은 법이고 상평은 불가하다고 이르는가?

...옛적에 이른바 풍년에 값을 더해서 사들이고 흉년에는 값을 줄여 팔아내어서 곡식 값이 항상 평평하도록 하던 것을 상평(常平)이라 이렀다. 지금 법에는 값을 줄여서 팔아내는 일은 있어도 값을 더해서 사들이는 일은 없으니 옛 법과 다르다. 그러나 풍년에는 곡식을 사는 사람이 없을 것이니 관에서 수천만 섬을 사들이면 곡가는 저절로 치솟아서 값을 더하지 않아도 값이 비싸진다.

....상평곡 3000만 석을 여러 도에 분배해서 각각 창을 설치하도록 한다.

-경세유표 2, 상평창(常平倉) 조례(條例), p.1154ff-

이상은 다산이 상평창과 상평제도의 필요성을 경세유표에서 서술한 대목이다. 선왕이 채택한 제도에 대해 반대하는 사람들에 대해 나름대로의 정책분석을 통해 비판을 제기하고 있다. 정책갈등을 전제하고, 하나의 정책담론을 만들고 있다. 그러나 반대자들에 대해서는 너무 추상적이고 인용이 부족하여, 정확한 비판의 근거를 알기 어렵다.

Ⅵ. 통치권의 정통성 확립을 통한 갈등관리

현대적 국가이론에서 사회의 갈등을 관리하는 기본방안의 하나는 자유로운 시장질서, 그리고 다른 하나는 정치를 들고 있다. 그러나 정치를 담당하는 체제가 어떤 형태를 취하느냐에 따라 공공적 문제에 대한 갈등해결의 효율성에 차이가 있다. 다산이 살았던 조선조 시대에는 당연히 전제군주제도를 옹립하여야 하고, 그것의 부정은 모반의 죄에 해당한다. 그런데 다산은 정치체제의 정통성을 고대 중국에서 상(商)이라는 나라를 세운 탕왕이 걸왕을 축출한 사실을 빌어 폭력적 방법에 의한 정권교체를 정당시하고 있다. 뿐만 아니라 천자도 하이상(下而上)으로 다중이 밀어주어서 옹립된 것으로, 만일 왕이 충실하지 못하면 다중이 밀어주지 않아 그 자리를 유지할 수 없다고 말하고 있다. 이것은 현대 대표민주주의의 기본 철학과 일치하는 것이다. 정치의 정통성이 하이상일 때에 공공문제에 대한 갈등관리가 효율적일 것으로 보고 있다.

다음은 다산의 「탕론」에서의 문제제기이다.

탕(湯)은 하(夏) 나라 걸(桀)왕을 축출하고 자신이 천자의 자리에 올라 상(商)이란 국가를 세운 사람이다. 폭력에 의한 정권교체로서 동양의 전래의 개념으로 방벌(放伐)이다. 여기에 대비하여 평화적 정권교체는 선양(禪讓)이라고 일컬었다. 요(堯)·순(舜)은 선양의 전형이요, 탕·무(武)는 방벌의 전형으로 여겨왔다. 방벌은 신하가 임금을, 더구나 폭력적 방법으로 갈아치운 것이다. 이 행위는 과연 정당한 도리인가? 요컨대, 혁명이 정당한가 묻고 있다.

다산은 제왕의 통치권에 대한 근원적 질문을 던지고 있다. “무릇 천자란 어떻게 해서 있는 것인가?” 이 질문에 대해 탕론에서 “하늘이 천자를 내려서 그를 세운 것인가? 아니면 땅에서 솟아나 천자가 된 것인가?” 다산은 이런 천명사상을 일소에 부쳐버린다. 즉, 가(家)를 기본 단위로, 5가가 1린(隣)이 되어 인장(隣長)을 뽑고, 5린이 1리(里)가 되어 이장을 뽑고, 5리가 1현(縣)이 되어 현장을 뽑고, 여러 현장이 공동으로 추대하여 제후를 정하며, 마침내 여러 제후들이 공동으로 추대하여 천자를 정한다고 주장한다. “천자란 자는 다중이 뽑아 올려서 된 것이다.” 이렇기 때문에 천자는 다중에 의해 거부될 수 있는 존재로 본다. “무릇 천자는 다중이 추대해서 이루어지니 또한 다중이 밀어주지 않으면 그 자리를 유지할 수 없다.” 이 원리에 따라 탕이 걸을 축출한 행위는 정당하다는 결론이다. “그를 붙잡아 끌어내리는 것도 다중이요 올려서 잇 자리에 앉히는 것도 다중이다”는 주장이 탕론의 핵심으로 보인다.

그런데 “한(漢) 이후로부터 천자는 제후를 세우고, 제후가 현장을 세우고, 현장은 이장을, 이장은 인장을 세운다.” 옛날엔 하이상(下而上)의 시대였기 때문에 아래에서 위로 올리는 것이 순리인데, 지금에 와서 상이하(上而下)의 시대라서 아래에서 위로 올리는 것이 역리가 되었다. 하이상과 상이하의 두 상반된 정치제도 가운데 어느 쪽을 택해야 옳은가? 이 질문에 대해 탕론은 정작 아무런 언급도 하지 않고 있다고 전한다. 그러나 다산은 “쓰르라미는 봄이나 가을을 알지 못한다.”는 장자(莊子)의 말을 인용하면서 끝을 맺고 있다. 이 모호한 결론에 대한 진정한 해답은 다산의 원목(原牧)이라는 길지 않은 논문에서 “목은 민을 위해 존재하는 것이다.”는 명제에서 찾아야 한다는 논자들이 많다.

-임형택「실시구시의 한국학」, p.331ff에서 요약-

전제군주의 체제에서 하이상을 주장하는 것은 거의 폭력혁명을 사주하는 불온 사상이었으니, 그것을 단도직입으로 주장하는 것은 바로 역모에 해당하는 것이다. 따라서 그것을 발설하지 않았을 뿐이지 통치의 갈등에서 정통성은 피지배자

의 동의에 의존한다는 민주주의의 정치철학과 상당히 맞닿아 있는 것으로 보인다. 윤재풍 교수는 다산이 하이상 사상으로 통치자에 대한 민의 통제 및 저항권 행사를 정당한 것으로 보았다고 주장한다.³²⁾

통치자가 정치를 잘못하는 것은 백성을 못살게 하는 것이므로 살인을 좋아하는 것과 마찬가지로(不行王政... 則嗜殺人者)라고 규정하고³³⁾ 그러한 통치자를 성토하고 통제하며 그에게 저항하는 것은 백성의 당연한 권리라고 주장한다.” 탕론에서도 역시 탕이 신하로서 길을 쳐서 좇은 것은 옳은 일인가에 대하여, 왕이 덕이 없어 민이 신임치 아니하면 윗사람 자격을 잃는 것이 당연하다고 말한다.³⁴⁾

-윤재풍(2005), “다산의 행정사상에 관한 연구”, p. 98-

한마디로 정치체제에서 정통성은 민으로부터 나오고, 민의 화평을 보증하지 못하는 통치자는 앞으로 나타날 수많은 사회갈등을 방어하기 위해서 방벌의 방법으로 정권을 찬탈(篡奪)하는 일시적 갈등의 정당성을 인정하고 있다. 최고 수준의 갈등관리는 하이상의 정치적 정통성을 세우는 것으로 다산은 보고 있다. 물론 그의 주장이 직설적이지 않지만, 그 시대의 언론의 한계에 비추어보면 상당히 뚜렷하게 그것을 보고 있다.

Ⅷ. 다산 문헌에서 읽는 갈등의 행정학적 함의

다산의 문헌에서 갈등을 관리하거나 해소하기 위한 방안을 언급한 적은 없다는 점을 이미 지적하였다. 그러나 그의 저술은 갈등상황을 상당히 다양하게 논의의 대상으로 삼고 있다. 그것은 저술들이 개혁을 주제로 하였기 때문에, 당시에 사회적으로나 국가적으로 문제가 되는 상황을 다루었다. 대부분 갈등을 함축하거나 표출한 상황을 문제로 보는 것은 거의 자연스러운 개혁문제의 선택이라고 할 수 있다. 그가 다룬 갈등 중에서 우리가 이 논문에서 다루고 있는 대상은 공공분야의

32) 윤재풍, 앞의 글

33) 「孟子要義」 「全書二」, p.98. (윤재풍 원주)

34) 「湯論」 「全書一」, p.233 (윤재풍 원주)

갈등으로 (1) 국민(백성)과 관청 사이의 갈등, (2) 관청내부의 상사와 부하의 갈등 (그는 부서 간 수평적 갈등 상황에 대해서는 거의 논의하지 않았다.), (3) 정책 사안에 대한 논의로서의 정책갈등, 그리고 (4) 정권찬탈의 갈등과 정치적 정통성 등으로 대별할 수 있다. 앞의 두 가지 부류는 주로 「목민심서」에서 발견되는 유형이고, 정책갈등은 주로 「경세유표」에서 발견할 수 있으며, 마지막 정치적 정통성 문제는 「탕론」과 「원목」에서 추출할 수 있다. 네 종류의 갈등은 그 상호작용의 특성이 다르기 때문에 동일한 분석적 결론을 얻기 어렵다. 뒤의 두 가지 갈등에 대해서는 특별히 상황을 분석할만한 서술을 제공하기보다는 규범적 주장이었기 때문에 여기서 갈등의 특성을 확인하기는 어렵다. 그러나 「목민심서」에는 정확한 사실적 정황의 묘사와 사건적 일화의 전개가 심심치 않게 제공되어 있기 때문에 전반적으로 다산이 관심을 가졌던 갈등 상황을 어느 정도 분석할 수 있다.

현대 행정학에서 갈등은 부정적 사회관계로 보지 않는다. 전통적으로 갈등은 마찰적 사회관계로서 당사자뿐만 아니라 주변 사람들에게까지 피해를 주는 것으로 보았다. 그러나 갈등에는 파괴적 갈등과 함께 건설적 갈등도 있다는 것을 Deutch(1973)가 설파하면서 갈등의 긍정적 측면도 강조되기 시작하였다.³⁵⁾ 갈등의 긍정적 효과에 대한 논의는 비교적 현대에 제기된 것이고, 그 이전에는 동서양을 막론하고 갈등을 부정적이고 회피해야 할 대상이라고 보았다. 이런 시각은 다산도 예외가 아닌 듯하다. 더구나 그가 본 갈등은 개혁의 대상에서 찾아야 하기 때문에 더욱 그러하다. 아마도 갈등 자체의 기능만을 보았다더라면 다른 이론이 나왔을 지도 모를 일이다.

다산이 관심을 보였던 개혁의 대상인 갈등은 대체로 불균형적 비대칭적 관계의 갈등이었다.³⁶⁾ 감사의 자의적 행정이나 아전의 부패상에서 볼 수 있듯이 권력과

35) 이런 논의에 대해서는 Deutch, M. (1973) *The Resolution of Conflict* (New Heaven; Yale Univ. Press); Folger, J. P. & Marshall, S. P. (1984) "Ch.1, Perspectives on Conflict," *Working Through Conflict: A Communication Perspective* (Scott, Foresman and Co.) pp.10-55; Ury, W.L., J. M. Brett, & S.B. Goldberg (1988) *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict* (San Francisco: Jossey-Bass) 등 참조

36) 갈등의 유형에 대해서는 Sandole, D.J. (2003) "Ch.3, Typology," in Sk. Cheldelin, D. Druckman & L. Fast (eds.) *Conflict: From Analysis to Intervention* (New York: Continuum); Thomas, K. (1979) "Organizational Conflict," in S. Kerr (ed.) *Organizational Behavior*, pp.151-181; Rapoport, A. (1974), "Ch.16, A Taxonomy of Conflicts," *Conflict in Man-Made Environment* (Penguin Books) pp.174-183

자원의 동원에서 유리한 입장의 당사자가 상대방의 약점을 이용하여 더 착취하는 관계가 상정되어 있다. 이런 의미에서 다산은 시장적 거래당사자간에 볼 수 있는 균형적 대칭적 관계의 갈등을 거의 개혁의 대상에 포함하지 않았다.

갈등의 원천을 계급 갈등, 정체성-집단 갈등, 문화적 세계관적(가치) 갈등, 이해관계 갈등, 그리고 지위(역할) 갈등 등으로 나눌 때³⁷⁾, 다산이 중심으로 다룬 갈등은 계급갈등이 적지 않지만, 오늘날의 사회과학에서 논의하는 계급으로서가 아니라 세습적 신분제도에서 기인하는 계급간의 갈등이 적지 않았다. 궁극적으로는 이들도 서로 다른 역할에 따라 서로 다른 권한을 행사하면서 나타나는 이해관계의 차이에서 야기된 갈등으로 나타났다. 치자와 피치자 또는 관인과 백성과 같이 그 관계가 구조화된 상호작용은 당사자들의 가치와 문화를 변화시켰다. 민란에서 볼 수 있는 갈등은 당사자들, 즉 양반이나 통치 엘리트에 속한 사람들과 꺾박의 대상이었던 백성들이 동일한 가치관을 가졌다고 보기 어렵다. 민란에 참여했던 백성들은 궁극적으로 고착된 신분제도와 억압구조를 혁파하고자 하는 가치관을 가졌을 것으로 추리할 수 있다.

갈등에 사용하는 당사자의 수단을 상호 적대 세력으로 보는 싸움이나 투쟁, 일정한 규칙에 따라 우세나 승리를 얻고자 하는 게임, 상대방을 발상의 우월성으로 설득하려는 논쟁, 서로 싫어하고 경원하는 혐오 등으로 나눌 수 있다. 관인과 백성간의 투쟁은 승패가 이미 결정된 게임이고 논리와 이성이 작용하지 않았으며, 상호 적대적 투쟁의 수단도 사용하기 어려웠다. 백성은 항상 당하는 입장이고, 할 수 있으면 멀리할수록 이익이 되는 혐오의 수단밖에 쓸 수 있는 도구가 없었다. 백성들은 아전이나 관인과 멀리하려고 자기희생의 방법을 택하였다. 좋은 예가 꿀나무를 말라죽게 하는 일화에서 볼 수 있다.

갈등에 사용하는 당사자의 전략은 갈등 이슈의 특성, 갈등의 강도, 갈등 당사자의 상대방에 대한 정통성의 인정여부, 사회관계에서의 규칙의 존재와 순응성 등 다양한 요소들의 영향을 받는다. 때로는 협박, 강요, 기만, 폭력 등 상대방을 제압하는 방향의 전략이 쓰이기도 하고, 이와 대조적으로 호혜적인 방향에서 선의와

등 참조

- 37) Rubenstein, R.E. (2003) "Sources" in S. Cheldelin, D. Druckman & L. Fast (eds.) Conflict: Analysis to Intervention (New York; Continuum) pp.55-67; Oberschall, A(1973), "Ch.2, Sources of Social Conflict" Social Conflict and Social Movement, (New Jersey: Prentice-Hall) pp.30-84. 등 참조

상호이해, 설득, 양보와 양해 등의 전략이 사용되기도 한다.³⁸⁾ 우리가 위에서 살펴본 다산 문헌의 갈등에서는 호혜적이기 보다 제압적 전략이 더 빈번하게 관찰되었다.

갈등 상황에서 당사자들은 갈등의 비용을 줄이려고 애를 쓴다.³⁹⁾ 그것이 체제적 수준에서 생산적 효과를 얻을 수 있지만, 당사자들은 최소한 심리적 비용을 지불해야 하기 때문에 갈등을 해소하거나 회피하거나 또는 협조관계로 전환시키려 한다.⁴⁰⁾ 많은 경우에는 당사자들 간에 타협이나 화해를 통하여 비갈등적 관계를 형성한다. 당사자 간의 협력적 관계가 형성되지 않으면 경쟁을 통하여 승패를 분명히 하여 정의로운 관계를 결정한다.⁴¹⁾ 이러한 갈등비용의 감소를 통한 갈등해소는 당사자에게 자율적 결정권이 있고 상호 거래에서 비슷한 교환적 가치를 가지고 있을 때에야 기대할 수 있다. 그러나 다산이 묘사하고 있는 공공적 갈등은 대부분 앞에서도 밝혔듯이 불균형적 비대칭적 갈등이 대부분이었다. 따라서 협조관계를 형성하더라도 굴종적이며 타협이나 화해의 산물이 아니었다. 다산이 이계심에게 제시한 양해도 시혜적인 방법이었지, 경쟁과 협력의 자율적 선택이 아니었다. 이런 의미에서 다산의 문헌에 나타난 백성과 관인의 갈등은 백성의 입장에서 보면 손을 쓸 수 없는 갈등상태였다.

이런 갈등의 특성들을 종합적으로 파악하여 갈등의 역학관계를 추리하여 보면,⁴²⁾ 특히 백성과 관인 사이의 갈등에서 갈등 상승(escalation)의 경향이 갈등 하강(de-escalation)의 경향보다 더 강하였을 것으로 짐작할 수 있다. 그렇게 보아야 하는 이유는 양 당사자 간에 의사소통의 통로가 거의 막혀있었기 때문이다. 백성들은

38) Deutch, M. (1973) "Ch.13, Factors Influencing the Resolution of Conflict," 앞의 책, pp.351-400

39) Axelrod, R. M. (1984) *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books); Lindblom, C.E. (1965) *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment* (New York: The Free Press); Chisholm, D. (1989) *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems* (Univ. of Calif. Press) 등 참조

40) Thomas (1975) 앞의 책

41) Deutch (1973) 앞의 책

42) d'Estree, T. P. (2003) "Ch.5, Dynamics," in S. Cheldelin, D. Druckman & L. Fast (eds.) *Conflict: From Analysis to Intervention* (New York: Continuum) pp.68-87; Krauss, R. M. & Morsella, E. (2000) "Ch.6, Communication and Conflict" in M. Deutsch and P. T. Coleman (eds.) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice* (San Francisco: Jossey-Bass) pp.131-143 참조

자신들의 입장을 개선하는데 한계가 있었고, 그렇게 할 수 있는 통로나 채널이 거의 막혀있었다. 양 당사자들은 서로 의심이 높아졌고, 상호간 인식오차(misperception)가 적지 않았다. 그렇기 때문에 백성이 쓸 수 있는 전략은 항거나 항변 또는 협오적 경원이었다. 따라서 서로 조금씩이라도 마음의 문을 열고 이해의 범위를 높이면서 갈등의 수준을 하강시킬 수 있는 계기가 거의 막혀 있었다. 아전들의 입장에서도 우호적이지 않은 백성들에 대해 제압하는 방안을 강구하거나, 그들의 약점을 이용하여 이익을 보려하거나, 속임수로 어색한 관계를 모면하는 입장이었다. 결과적으로 갈등이 줄어들 수 있는 사회적 역학관계가 형성될 여지가 좁아질 수밖에 없었다.

민주주의는 다양한 사회적 정치적 관계에서 갈등이 나타나는 것을 정상적 상태로 가정하고 있다. 그렇기 때문에 그 유명한 견제와 균형의 원리를 채택하고 있다. 민주주의는 다양한 갈등해소를 이성적 선택에 의존하고 있는 제도라고 해도 과언이 아니다⁴³⁾. 그렇기 때문에 당사자 간의 관계에서 갈등이 상충국면이거나 지속국면에 처해 있으면, 소위 말하는 제3자 개입이 가능한 제도를 열어두고 있는 것이 보통이다.⁴⁴⁾ 대체로 갈등을 관리해야 하는 사람은 갈등 관리(management), 갈등 예방(prevention), 갈등 해결(settlement), 갈등 제어(regulation), 갈등 전환(transformation) 등의 노력을 한다. 그래도 성공적이지 못하면 제3자의 개입으로서 알선(facilitation), 조정(negotiation), 중재(arbitration), 재정(adjudication) 등의 절차를 거치게 한다.

다산이 살던 조선조에서는 정부 내부에서나 정부와 국민의 사이에서나 갈등을 해소할 제도가 별로 마련되어 있지 않았다. 물론 백성이 억울한 사정을 관아에 소청을 할 수 있었지만, 수령의 판단에 의존하는 것이었다. 오늘날의 사법적 심사와

43) Majone, G. (1989) Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process (New Haven: Yale Univ. Press); Sartori, G., (1987) The Theory of Democracy Revisited (Chatham, NJ: Chatham House) 참조

44) Yate, D. (1985) The Politics of Management: Exploring the Inner Workings of Public and Private Organizations (San Francisco: Jossey-Bass); Boulding, K. E. (1988) Conflict and Defense: A General Theory (Lanham: University Press of America); Sandole, D.J.D. & Sandole-Staroste, I. (1987) Conflict Management and Problem Solving (New York: NY Univ. Press); Burton, J & Dukes, F. (1990) Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution (New York: St. Martin's); Deutch, M. (1987) Conflict Management and Problem Solving (New York; NY Univ. Press), 그리고 Chedelin, et. al. (eds.) 앞의 책. 등 참조

는 사뭇 차이가 나는 제도였다. 사법적 심사가 발달하지 못하였으니 대안적 분쟁 해소(alternative dispute resolution: ADR)도 발전하지 못했다. 따라서 여기서 제시한 제3자 개입의 갈등해소 방안이 활용된 사례를 거의 발견하지 못하였다. 다산의 개혁방안에서도 다양한 제도의 개선과 목민관으로서의 선정을 독려했지, 갈등을 순리에 따라 해소할 수 있는 방안으로서 사법적 심사나 제3자 개입의 갈등해소방안이 제안된 것을 발견하지 못하였다.

어쩌면 조선조의 정치과정에서 가장 낙후된 영역이 갈등해소였는지 모른다. 수많은 옥사(獄事)와 사화(士禍)로 정적을 죽이고 투옥하거나 귀양을 보내는 방법으로 갈등을 잠재웠지, 갈등 당사자들 간에 대화와 협의를 통해 흥정과 타협을 찾는 일은 흔치 않았다. 정책의 제안에서도 찬반 상호간에 정사(正邪)의 편 가르기만 있었지 문제를 해결하기 위한 제3의 방향모색은 야합으로 매도당하기 일쑤였다. 극도의 위계적 사회질서 속에서 갈등은 해소되기보다 억제되었으며, 분쟁은 검토되기보다 묵살되었다. 억울함을 소청하는 백성은 오로지 수령이나 감사와 같은 지방 관헌이나 정부 실권자들의 덕(德)과 인(仁)에 의존하는 은사를 바랄 수 있었다. 문화적으로는 분쟁을 일으켜서 말썽이 나는 것을 부끄러운 소행으로 인식시켜 사회의 갈등적 관계가 표출되는 것을 억압하는 가치관을 주입하였다. 이런 분위기 속에서 갈등은 생산적 상호작용으로 발전하지 못하고 파괴적이고 부정적인 사회적 상호작용으로 정의되었다. 결과적으로 갈등에서 얻을 수 있는 이익을 살려내지 못하는 사회가 되었다. 이런 세계관에서 다산도 크게 벗어나지는 못했다. 그러나 백성을 측은지심으로 덕을 베푸는데 있어서 다른 어느 지배 엘리트보다 한발 앞서 있었다는 점에서 그의 지성적 탁월성과 인격적 고매성을 찾을 수 있다.

■ 참고문헌

- 정약용 (이익성 역), 《경세유표 I, II, III》 (한길사, 1997).
 정약용, 《목민심서 1, 2, 3, 4, 5, 6》.
 정약용 (다산연구회 편역), 《정선 목민심서》 (창작과비평, 2005).
 정약용, 《孟子要義》 《全書二》.
 정약용, 《湯論》 《全書一》

- 김태영, “다산의 국가 상업행정체계 개혁론” 《한국실학보》 1971, 1974
- 안병욱, (1986) “조선후기 자치와 저항조직으로서의 향회.” 《성심여대논문집 18》
- 윤재풍, “다산의 행정사상에 관한 연구” 한국행정학회 2005 추계학술대회 발표논문
- 임형택, 《실사구시의 한국학》 (창작과비평, 2000)
- 한국사료총서 8, 《晉州按察使查啓跋辭》 《壬戌錄》 (1968), 22-23면;
- Axelrod, R. M. (1984) *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books)
- Boulding, K. E. (1988) *Conflict and Defense: A General Theory* (Lanham: University Press of America)
- Burton, J & Dukes, F. (1990) *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution* (New York: St. Martin's)
- Chisholm, D. (1989) *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems* (Univ. of Calif. Press)
- Deutch, M. (1973) *The Resolution of Conflict* (New Heaven; Yale Univ. Press)
- Deutch, M. (1987) *Conflict Management and Problem Solving* (New York; NY Univ. Press)
- d'Estree, T. P. (2003) "Ch.5, Dynamics," in S. Cheldelin, D. Druckman & L. Fast (eds.) *Conflict: From Analysis to Intervention* (New York: Continuum) pp.68-87
- Folger, J. P. & Marshall, S. P. (1984) "Ch.1, Perspectives on Conflict," *Working Through Conflict: A Communication Perspective* (Scott, Foresman and Co.) pp.10-55
- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons" *Science* 162 pp.1243-1248
- Krauss, R. M. & Morsella, E. (2000) "Ch.6, Communication and Conflict" in M. Deutsch and P. T. Coleman (eds.) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice* (San Francisco: Jossey-Bass) pp.131-143
- Lindblom, C.E. (1965) *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment* (New York: The Free Press)
- Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (New Haven: Yale Univ. Press)
- Oberschall, A(1973), "Ch.2, Sources of Social Conflict" *Social Conflict and Social Movement*, (New Jersey: Prentice-Hall) pp.30-84
- Rapoport, A. (1974), "Ch.16, A Taxonomy of Conflicts," *Conflict in Man-Made Environment* (Penguin Books) pp.174-183

- Rubenstein, R.E. (2003) "Sources" in S. Cheldelin, D. Druckman & L. Fast (eds.) *Conflict: Analysis to Intervention* (New York; Continuum) pp.55-67
- Sandole, D.J. (2003) "Ch.3, Typology," in Sk. Cheldelin, D. Druckman & L. Fast (eds.) *Conflict: From Analysis to Intervention* (New York: Continuum)
- Sandole, D.J.D. & Sandole-Staroste, I. (1987) *Conflict Management and Problem Solving* (New York: NY Univ. Press)
- Sartori, G., (1987) *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House)
- Thomas, K. (1979) "Organizational Conflict," in S. Kerr (ed.) *Organizational Behavior*, pp.151-181
- Ury, W.L., J. M. Brett, & S.B. Goldberg (1988) *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict* (San Francisco: Jossey-Bass)
- Yate, D. (1985) *The Politics of Management: Exploring the Inner Workings of Public and Private Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass)