王安石 新法の 施行과 皇帝 神宗

이근명 (한국외대)

머리말

北宋의 開國으로부터 대략 100여년, 11세기 중반의 神宗 시대에 접어들면서 송대사는 급격한 굴절을 맞이하게 된다. 이른바 新法 혹은 變法이라 불리우는 대개혁으로 말미암아, 宋朝의 지배체제가 가위 換骨奪胎라 할 정도로 변모하기 때문이다. 新法을 주도한 인물은 王安石(1021~1086)이다. 그는 神宗 熙寧 2년(1069) 부재상격인 參知政事로 임명된 이후 熙寧 9년(1076) 재상의 직위에서 물러나기까지 근 8년간 신법정치를 이끌었다. 이 개혁을 두고 흔히 ‘王安石의 新法’이라 일컫는 것도 바로 이러한 이유에서이다.

그런데 왕안석은 熙寧 2년 2월 參知政事로 임명되자마자, 황제인 神宗의 재가를 얻어 개혁정치를 주관할 수 있는 임시기관을 설립한다. 制置三司條例司란 명칭을 지닌 기구가 바로 그것이다. 이 명칭 가운데 三司란 물론 송대 財政을 관장하는 중앙 정부기관을 일컫는다. 制置三司條例司란 기구의 명칭은, 三司의 정책 내지 운영방식(條例)을 검토하기 위해 황제의 명령(制)으로 設置된 관서라는 의미이다. 이 制置三司條例司(이하 條例司라 略稱)는 이후 신법정치의 시행을 총괄하게 된다. 이해 7월의 均輸法을 시작으로, 9월의 靑苗法, 11월의 農田水利條約 등 속속 제신법조항들이 條例司의 건의 및 입안을 토대로 하여 발표되었다. 따라서 오늘날의 宋代史家들에게 물론 당시인들에게도 마찬가지로 條例司의 설치는 바로 신법정치의 개시를 알리는 것으로 이해되었다. 神宗이 여러 차례의 타진을 거쳐 王安石의 개혁이념을 채용하고, 그 개혁정치를 뒷받침하기 위한 임시 기구로 설치한 것이 바로 條例司였다는 것이다.

이렇게 출범한 條例司는 하지만 불과 1년 3개월후인 이듬해 5월에 폐지된다. 개혁의 추진을 위해 설립되었다는 條例司가 어떠한 이유에서 겨우 1년여만에 해체되는 것일까? 여기서 條例司를 검토의 대상으로 삼으면서 논의의 주안점을 두고자하는 바는, 신법의 시행을 둘러싼 神宗과 王安石의 역할 내지 견해차에 대한 것이다. 신법정치 전반에서 神宗이 점유했던 지위는 어떠한였으며, 그와 왕안석간의 관계는 어떠한였는가? 신법의 양대 기축이라 할 수 있는 신중 및 왕안석은 개혁의 실시를 두고 전연 마찰이나 갈등이 없었던 것일까? 만일 존재하였다면 그 이유는 무엇이었고, 또 그 갈등은 무엇을 의미하는 것이었을까?

I. 條例司의 廢止와 神宗의 役割

條例司는 그 설립 이후 宋朝의 재정정책을 주도하며 적극적인 역할을 수행하기 시작했다. 熙寧 2년(1069) 7월에는 정식으로 均輸法을 발표하였다. 이 균수법을 현지에서 실제로 집행하는 역할을 수행한 것은 江淮等路發運使 薛向이었다. 薛向은 균수법을 실행하면서 여러 업적을 남겼다. 上供 대상이나 누락되어 있었던 재원을 확보한 것이라든가, 漕運의

부정을 바로잡아 그 효율을 높였던 것, 해외무역의 이익 확보, 그리고 정부예산의 합리적인 편성으로 冗費를 절감했던 것 등이 그것이다. 이러한 공로로 말미암아 制置三司條例司가 폐지된 직후인 熙寧 3년 6월, 그는 天章閣待制로 발탁되기에 이른다.¹⁾ 당시 神宗이 그를 승진시키며, ‘卿에게 정치의 중심이라 할 수 있는 理財 문제를 의뢰하였던 바 심히 적절히 처리하여 훌륭한 성적을 올렸도다’ 라고 최상의 찬사를 보내고 있는 것은,²⁾ 그러한 준수법의 성과를 잘 전해주는 것이라 할 것이다.

비단 준수법뿐만이 아니다. 예컨대 조례사의 주관하에 시행된 農田水利法과 같은 정책 역시 커다란 실적을 올렸다. 農田水利法이 시행된 神宗 熙寧 연간이야말로 북송시대를 통해 수리사업이 가장 활발하게 진행된 시대였다는 평가가 그러한 사실을 여실히 대변한다. 또한 御膳이라든가 祭祀用, 그리고 기타의 용도로 사용되는 上供羊과 관련된 제반 경비에 대해서도 조례사가 적절히 제반 조치를 취한 결과 전체 경비의 4할을 절감하였다고 한다.³⁾ 이러한 사례는 당시 조례사의 활동이 얼마나 세밀한 부분에까지 미치고 있었으며, 나아가 宋朝의 재정 및 예산 구조 개선에 어느 정도의 성과를 올리고 있었는가 하는 점을 단적으로 보여주는 것이라 하겠다. 그러기에 神宗은 조례사의 활동 및 그 업적에 대해, “制置三司條例司는 본디 天下의 財利를 均通하기 위해 설립했는데 이제 그 큰 줄기는 이루었다”⁴⁾고 말하고 있는 것이다.

이와같은 자못 주목할만한 업적 내지 활동에도 불구하고 조례사는 설립된지 불과 1년 3개월만인 熙寧 3년 5월에 해체되기에 이른다. 어떠한 이유에서 이처럼 단기간에 폐지되었던 것일까? 이에 대해 王安石이 宰相으로 승진하면서 정권을 장악하여 그 존재의의가 사라졌기 때문이라고 이해하기도 한다. 왕안석은 參知政事로서 개혁정책을 시도할 당시 자신에 반대하는 보수파들이 여전히 정계의 대세를 이루고 있었던 관계로, 그 보수파들의 비난을 피해 효과적으로 개혁을 시행하기 위해 조례사를 설립했다고 한다. 그러므로 이제 그 자신 재상으로 승진하면서 이제 정도를 벗어난 임시기구인 조례사의 존립 필요성이 사라져 마침내 폐지하게 되었다는 것이다.

하지만 조례사가 존속했던 1년 3개월여만에 왕안석이 취약했던 정권의 입지를 확충하여 그 권력기반을 확고히 할 수 있었으리라고는 생각되지 않는다. 실제로 조례사가 폐지될 당시인 熙寧 3년(1070) 5월, 왕안석은 아직 재상의 직위에 오르지 않은 상태였다. 그는 조례사가 설립될 당시와 마찬가지로 여전히 부재상인 參知政事에 머물러 있었으며, 그가 재상인 同平章事に 오르는 것은 조례사가 폐지되고 7개월여가 지난 후인 熙寧 3년 12월의 일이다. 오히려 조례사의 폐지 시점인 3년 5월에는 왕안석 신법에 대한 반대파인 陳升之(1011~1079)와 曾公亮(999~1078)이 재상의 직위를 점하고 있었다. 뿐만 아니라 왕안석에 대한 가장 격렬한 반대론자였던 司馬光(1019~1086) 역시 翰林學士兼侍讀學士라는 유력 지위를 유지하고 있었다. 熙寧 3년 5월 당시의 정부 구성은 결코 왕안석에게 유리한 상태가 아니었다.

그렇다면 조례사가 그렇게 단기간에 폐지될 수밖에 없었던 요인은 어떠한 것이었을까?

1) 『續資治通鑑長編』(北京, 中華書局, 이하 『長編』이라 略稱) 권212, 神宗 熙寧 3년 6월 辛巳, p.5155.
 2) 위의 글, p.5157. 手詔賜向曰: 「政事之先, 理財爲急. 故朕託卿以東南賦入, 皆得消息盈虛, 翕張斂散之. 而卿忠識內固, 能倡舉職業, 導揚朕意, 底于成績, 朕甚嘉之.」
 3) 『宋史』(北京, 中華書局) 권179, 「食貨 下一」 「會計」, p.4355.
 4) 『長編』 권211, 神宗 熙寧 3년 5월 甲辰, p.5128. 近設制置三司條例司, 本以均通天下財利, 今大端已舉.

이를 헤아려볼 수 있는 유력한 단서는, 조례사의 存置 여부를 둘러싼 神宗과 王安石 사이의 거듭된 의견 불일치에 있다고 생각한다. 神宗은 조례사가 설립된지 불과 9개월만인 熙寧 2년 11월, 최초 조례사가 설립될 때 中書의 參知政事 왕안석과 더불어 최상층부의 ‘制置三司條例’의 직위에 임용되었던 知樞密院事 陳升之가 재상으로 승진한 직후에도 조례사의 폐지를 주장한 바 있었다.⁵⁾ 陳升之가 재상으로서 조례사라는 특수 관아의 首長을 겸직하는 것이 부자연스럽다는 의견을 피력하자 이에 적극 동조했던 것이다. 神宗은 여기에 그치지 않고,

전에는 陳升之가 樞密院에 있었지만 지금은 (中書의 재상이 되어 부재상인 王安石과) 같이 中書에 있으니 (조례사를 파하여) 같이 中書로 되돌리는 것이 어떻겠소?⁶⁾

라며 왕안석에게 조례사의 해체를 종용했다. 이에 대해 왕안석은 『주역』 및 『맹자』 등을 예로 들며, 理財야말로 善政의 토대이며 理財 관련 제도의 개선이 바로 조례사를 설립한 근본취지가 아니냐며 반박했다. 이때의 의견 대립은 결국 樞密副使 韓絳(1012~1088)을 ‘制置三司條例’에 임용함⁷⁾으로써, 전과 마찬가지로 中書와 樞密院의 고위 관료로 하여금 조례사를 지휘하게 하는 체계를 유지하는 것으로 일단 결착되었다.

神宗의 조례사 폐지 종용은 이후에도 지속되었다. 조례사가 최종적으로 폐지되는 것은 熙寧 3년 5월 15일의 일이었는데, 그 직전인 5월 9일에도 신중은 왕안석에게 조례사의 해체를 권유하고 있다. 또한 『續資治通鑑長編』에 의하면, 신중은 조례사의 폐지를 확정하기 전 文彦博(1006~1097) 등의 新法 반대파들이 조례사의 폐지를 奏請하자, ‘王安石의 반대를 무마시킨 후 반드시 해체시키겠다’고 응답했다고 한다.⁸⁾ 이렇게 볼 때 왕안석과 신중은 조례사를 보는 관점이 서로 달랐으며, 그 폐지는 결국 신중의 종용에 왕안석이 자신의 뜻을 굽힌 것이라 보아야 할 것이다.

II. 改革 초기 神宗의 人事와 宰執

그렇다면 조례사의 존속기를 통해 신중은 그 활동에 대해 어떠한 자세를 견지했던 것일까? 우선 신중은 왕안석을 參知政事로 임명하고 나아가 조례사를 설립할 때에 조차 그에게 전폭적인 신뢰를 보인다는 자세는 취하지 않았다. 신중의 人事方式은 그러한 사정을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 예컨대 왕안석이 부재상인 參知政事로 임명되는 것은 熙寧 2년 2월 庚子의 일이었는데, 바로 그 하루 전인 己亥에는 富弼(1004~1083)이 재상인 同平章事에 임명되고 있다. 그것으로 미루어 보건대 富弼의 재상 등용과 왕안석의 부재상 등용 사이에는 긴밀한 내적 연관이 있는 것임이 분명하다. 신중은 왕안석을 翰林學士에 임명하고 이후 수차에 걸친 대화와 탐색을 거친 연후에 그를 종용하기로

5) 『續資治通鑑長編拾補』(北京, 中華書局, 2004, 이하 『長編拾補』라 略稱) 권6, 神宗 熙寧 2년 11월 乙丑, p.255.

6) 위의 글, p.254. 乃者陳升之在樞密院, 今俱在中書, 併歸中書如何?

7) 위의 글, p.253.

8) 『長編』, 神宗 熙寧 3년 5월 甲辰, p.5128. 先是, 文彦博等皆請罷制置條例司, 上謂彦博曰: 「俟群言稍息, 當罷之. 不欲亟罷, 恐傷王安石意故也.」

결심했다. 하지만 왕안석의 발탁과 때를 같이하여 富弼을 재상으로 임명함으로써 왕안석을 견제하고 있는 것이다.

富弼은 잘 알려져 있듯 范仲淹 중심의 이른바 慶曆新政에 참여했던 인물로서 당시에는 적극적인 개혁론자였다. 그러나 英宗 연간 이후가 되면 철저한 보수주의자로 변모하여 사소한 제도 개선에도 반대하는 인물로 널리 인식되고 있었다. 왕안석의 개혁정책에 대해서도 마찬가지였다. 그는 시종일관 新法에 반대하는 입장을 분명히 하여 매 신법정책이 발표될 때마다 그에 대해 적극적인 반대의사를 표명했다. 이러한 富弼의 王安石에 대한 반대는 이미 그들이 각각 재상과 부재상으로 등용되기 전부터 분명히 드러나 있었으며, 더욱이 神宗 자신 그러한 사실을 잘 알고 있는 상태였다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 신종은 왕안석의 발탁과 동시에 왕안석과는 완전히 다른 정치성향을 지닌 富弼을 재상으로 임용했던 것이다. 더욱이 富弼은 이미 인종연간부터 재상을 역임한 바 있는 명망 있는 노신이었다. 이로 인해 신종은 그에게 극진한 예의를 갖추고 있었다. 또한 신종이 즉위 이후 자신을 보좌하여 정국을 이끌어줄 적임자로 지목하여 우선적으로 그 가능성을 타진했던 인물도 바로 그였다. 신종은 이렇듯 비중 있는 老臣이면서 동시에 왕안석과는 판이한 정치적 자세를 지니고 있던 富弼을 통해 왕안석을 견제하고자 했던 것이다.

뿐만 아니라 정부 구성 역시 왕안석이 자신의 개혁구상을 실천에 옮기기에 너무도 불리한 상황이었다. 왕안석이 參知政事로 임명되고 나아가 條例司가 설립되는 熙寧 2년 2월 당시, 中書의 宰執은 재상 2인과 부재상 3인으로 구성되어 있었다. 同平章事인 曾公亮과 富弼, 그리고 參知政事인 趙抃(1008~1084)과 唐介(1010~1069), 王安石이 그들이다. 이들 중 曾公亮 및 趙抃은 신종이 즉위한 해인 治平 4년(1067) 9월에 각각 임용되었으며, 唐介는 이듬해인 熙寧 元年 正月에 임용된 상태였다. 즉 신종은 이전의 정부구성을 거의 그대로 온존시킨 채, 왕안석을 발탁하여 參知政事로 임용하고 또 개혁정책을 수행할 임시기구인 조례사를 설치하고 있는 것이다.

그런데 이들 宰執들은 예외 없이 모두 왕안석의 개혁에 대한 반대론자들이었다. 富弼에 대해서는 曾公亮 또한 신법 및 왕안석에 대해 반대하고 있었다. 조례사에 대해서도 마찬가지였다. 예컨대 熙寧 3년 5월 神宗은 왕안석에게 조례사의 폐지를 중용하며, “어떻게 曾公亮의 이의를 막을 수 있겠소?” 라고 말하고 있다.¹⁰⁾ 曾公亮의 왕안석 신법 내지 조례사에 대한 반대의 정도를 여실히 보여주는 것이라 할 것이다. 唐介의 반대는 더욱 거세었다. 그는 왕안석이 參知政事의 물망에 오를 때부터 강력히 반발하여, 왕안석이 執政에 오를 그릇이 못된다고 주장했다. 왕안석이 好學이지만 古事에 젖어있어 議論이 迂闊하기 때문에, 만일 정치를 좌우하게 되면 천하가 소란해지리는 것이었다. 唐介의 왕안석에 대한 반대는, 자신의 격렬한 반론에도 불구하고 왕안석이 執政에 등용되어 政務를 주도해가자 급기야 이러한 정황에 울분을 참지 못한 나머지 憤死했을 정도였다. 趙抃 역시 왕안석에 대해 시종일관 반대의 입장을 취하고 있었다. 이렇듯 당시의 宰執 5인 가운데 나머지 네 사람이 왕안석에 대한 반대의 입장을 분명히 취하고 있음에도 불구하고, 神宗은

9) “王安石參知政事. 上召對曰: 「富弼·曾公亮與卿不協, 聞卿肯任事, 亦大喜, 然須勿爲嫌疑, 朕亦欲從容除拜.」” 라고 하는 『長編拾補』의 記事(권4, 神宗 熙寧 2년 2월 庚子條의 注, p.154)는 그러한 사정을 여실히 전해준다.

10) 『長編』 권211, 熙寧 3년 5월 戊戌, p.5122. 是日, 上問王安石曰: 「條例司可併入中書否?」 安石曰: 「待修中書條例有端及已置屬, 則自可併爲一, 今尙有合與韓絳請間奏事, 恐未可.」 上曰: 「豈防曾公亮異議乎?」

아무런 조치를 취하지 않은 채 왕안석을 參知政事로 임용했던 것이다. 신종은 왕안석에게 동조하여 그의 개혁구상을 중심으로 한 정치를 지향한다 하면서도, 이처럼 그는 결코 왕안석의 입지를 포괄적으로 확보해주는 인사방식을 취하지는 않았다. 오히려 왕안석의 독주가 철저히 견제될 수 있는 구도를 만들어갔던 것이다.

III. 條例司의 人的 構成과 神宗

熙寧 2년(1069) 2월 制置三司條例司가 설립될 당시 王安石과 더불어 ‘制置三司條例’에 임용된 인물은 앞서 언급한대로 陳升之(1011~1079)였다. 그런데 그는 神宗으로부터 몇 차례 파격적인 처우를 받은 바 있는 인물이었다. 즉 神宗은 熙寧 元年 당시 知許州로 재직하고 있던 그를 임기가 채 만료되지도 않은 상태에서 知大命府로 榮轉시켰으며, 다시 知大名府로 재직하고 있는 중도에 중앙으로 불러들여 知樞密院事에 발탁한 바 있었다. 더욱이 知樞密院事로의 발탁은, 樞密使와 知樞密院事가 併置되는 예가 없었음에도 불구하고, 이미 文彥博(1006~1097)과 呂公弼(998~1073)이 樞密使로 임명되어 있는 상태에서 전례까지 어겨가며 파격적으로 단행된 것이었다. 陳升之의 ‘制置三司條例’ 임용 역시 神宗의 의지에 의한 것이었다. 요컨대 신종은 條例司를 설립하며 그 최고 책임자인 ‘制置三司條例’에 왕안석과 함께 자신으로부터 특별한 知遇를 입은 陳升之를 임용했던 것이다.

그런데 陳升之는 왕안석의 개혁정책 내지 조례사의 업무에 결코 협조적이지 않았다. 熙寧 2년 11월 재상으로 승진하고 난 다음 ‘制置三司條例’ 직위의 겸직을 거부했던 것이 그 단적인 사례이다. 진승지의 이러한 주장으로 말미암아 조례사의 업무 추진이 상당한 지장을 받고 나아가 조정에서도 조례사의 존폐문제가 논란의 대상이 되었다. 당시 진승지가 ‘制置三司條例’의 겸직을 거부했던 것은 왕안석의 개혁정책에 대한 불만 때문이었다. 재상으로 승진한 이후에도 新法에 대한 반대의 태도는 지속되었다. 이렇듯 神宗 자신과 특별한 관계에 있었으며 왕안석에 대해서는 결코 호의적이지 않았던 陳升之를, 조례사를 지휘하는 직위인 ‘制置三司條例’에 임명하고 다시 宰相으로 발탁하고 있다는 사실은, 당시 신종이 왕안석에 대해 어떠한 자세를 견지하고 있었는가 하는 사실을 단적으로 보여주는 것이라 할 것이다. 神宗은 왕안석을 重用하면서도 결코 그의 독주 내지 정국 주도는 용인하지 않았으며, 오히려 끊임없이 그에 대한 견제를 지속하고 있었던 것이다.

조례사가 설치되며 呂惠卿(1032~1111)과 함께 蘇轍(1039~1112)이 檢詳文字官에 임용되었던 사실 역시 그러한 神宗의 인사방향을 반영하는 것이었다고 판단된다. 당시 呂惠卿은 王安石의 특별한 추천에 의해 檢詳文字官에 임용되었음에 반해, 蘇轍의 임용은 철저히 신종의 의지에 따른 것이었다. 그렇다면 이 당시 蘇轍의 정치적 입장은 어떠했을까? 아쉽게도 현재의 시점에서 熙寧 2년 2월 당시 왕안석에 대한 소철의 태도를 확인할 자료는 존재하지 않는다. 하지만 주지하듯 그의 부친인 蘇洵(1009~1066)이 「辨姦論」을 저술하여 왕안석에 대한 극단적인 인신공격을 가할 정도로 적대감을 표출하고 있었다든가, 혹은 그의 형인 蘇軾(1036~1101) 역시 이 무렵 왕안석에 대해 마찬가지로 반감을 지니고 있었던 점으로부터 판단하건대, 적어도 그가 왕안석을 호의적으로 평가했을 것으로는 생각되지 않는다.

실제로 그는 檢詳文字官으로 근무하는 당초부터 사사건건 王安石 및 呂惠卿과 대립했다. 조례사의 설립 취지이기도 했던 均輸法의 실시에도 반대의 입장을 취했으며, 相度利害官의 과견이라든가, 나아가 靑苗法의 실시에도 반대했다. 이러한 蘇轍의 활동으로 말미암아 王安석은 新法의 추진에 상당한 지장을 받을 정도였다.

그런데 주목되는 사실은, 이렇듯 蘇轍이 시종일관 조례사 업무에 대해 부정적인 자세를 견지했음에도 불구하고 神宗은 熙寧 2년 9월에야 檢詳文字官으로부터 해임시키고 있다는 점이다. 같은 해 4월에 相度利害官이 전국 각처에 과견되고, 이어 7월에 均輸法이 시행되었으며, 9월에 靑苗法이 실시된 이후의 일이었다. 이렇듯 그가 임용 당초부터 王安석 및 조례사의 업무 추진에 대해 지속적으로 반대했다는 점, 그리고 그가 최초 신중에 의해 임용되었다는 사실에 비추어, 그의 檢詳文字官 직위 유지는 王安석의 의사와는 무관한 것이었다고 판단된다. 요컨대 이러한 사정들을 종합해 볼 때 蘇轍의 檢詳文字官職 유지는 陳升之의 ‘制置三司條例’ 임용과 마찬가지로, 신중이 조례사 및 中書를 포함한 정무의 일체를 자신의 통제하에 두어 관할하려 했던 일관된 지향의 표현이었다고 판단되는 것이다.

한편 熙寧 2년 2월의 설립 이후 조례사의 업무 실태는 어떠한 양상을 보이고 있었던 것일까? 조례사는 2년 7월 均輸法을 실행한 이후 9월에는 靑苗法을, 이어 11월에는 農田水利條約을 반포하는 등 지속적으로 그 활동영역을 넓혀갔다. 조례사는 처음 설립될 때 단지 邊防을 위해 원활한 조달체계를 수립한다는 제한된 목표만을 지녔으나, 점차 활동영역을 넓혀가 개혁정책 전반을 관할하는 權府로 발전해간 것이다. 그리하여 조례사의 임의적인 정책시행으로 말미암아 당시, 황제의 명령도 과급되지 않는 또다른 정부라는 비판까지 제기되고 있었다. ‘조례사가 업무를 추진하면서 中書나 樞密院과도 의논하지 않고 황제의 뜻 조차 받들지 않는다’¹¹⁾든가, ‘위로는 정부체계를 벗어나 있으며 아래로는 유관 관리조차 배제한 채 업무를 처리한다’¹²⁾는 비판 등은 그러한 실태를 여실히 보여주는 것이라고 하겠다. 王安石 또한 효율적인 개혁의 추진을 위해서는 편의적으로 황제를 배제하는 것 또한 무방하다는 태도를 공개적으로 취하기조차 했다.¹³⁾ 요컨대 조례사는 神宗의 外征을 위한 개혁의도에서 비롯된 것이었지만, 점차 그 존속기간을 통해 성격이 변질되어 王安석의 주도하에 전반적인 개혁을 주관하는 기관으로 변질되어 갔던 것이다.

앞서 살핀 것처럼 조례사의 존폐여부를 두고 신중과 王安석이 수차에 걸쳐 의견 대립을 보였던 것은 이상과 같은 정황 때문이었다고 판단된다. 신중은 조례사의 성격 변화를 목도하고 『長編』에서 말하는 바와 같이, ‘오래 전부터 그 폐지를 희망하다가’¹⁴⁾ 마침내 그 설립 1년 3개월만인 熙寧 3년 5월에 이르러 王安석의 반대를 꺾고 자신의 의지를 관철시켰다. 결국 制置三司條例司의 폐지는 王安석과 신중 사이의 新法을 둘러싼 관점의 차이가 반영된 것이었다.

11) 『宋會要輯稿』(北京, 中華書局 影印本), 「食貨 四」 「靑苗 上」, 神宗 熙寧 3년 3월 4일, 食貨 4之29. 事不關中書樞密院, 不奉聖旨, 直可施行者.

12) 『長編』 권210, 神宗 熙寧 3년 4월 戊辰, p.5096. 今制置一司, 上既不關政府, 下又不委有司.

13) 唐介에 의하면 당시 王安石은, “安石既執政, 奏言: 中書處分事用劄子, 皆言奉旨, 不中理者尙十八九, 不若令中書自出牒, 不必稱聖旨.” 라는 태도를 취하고 있었다고 한다. 그러므로, “今安石不欲稱聖旨, 則是政不自天子出也.” 라고까지 말하고 있다(『長編拾補』 권4, 神宗 熙寧 2년 4월 丁未, p.174).

14) 『長編』 권211, 神宗 熙寧 3년 5월 甲辰의 注. 上久欲罷之.p.5128.

맺음말

制置三司條例司가 설립되는 것은 熙寧 2년(1069) 2월 왕안석이 參知政事로 발탁된 직후의 일이었다. 왕안석을 중심으로 한 정권이 구성되면서 곧바로 개혁을 위한 임시기구로 발족한 것이다. 그런데 條例司 창설의 직접적인 계기는, 신중이 왕안석에게 서하전쟁에 대한 대비책을 자문했던 일이다. 이에 대해 왕안석은 물자통제력을 국가권력이 장악하여 그 유통과정에서 재정을 확보할 수 있는 기관의 설치를 주장했다. 그 결과 制置三司條例司가 설립되기에 이른다. 條例司는 三司의 전반적인 정책을 점검한다는 의미를 지닌 기관이었으나, 형식상 中書에 배속되어 있었다. 결국 條例司의 설치는 민정기관인 中書에서 재정을 통솔한다는 의미를 내포하고 있었던 것이다.

그런데 條例司는 설립된지 불과 1년 3개월만인 熙寧 3년 5월에 폐지되어 中書로 귀속된다. 어떠한 이유에서 이처럼 단기간에 폐지되었던 것일까? 이를 헤아려볼 수 있는 유력한 단서는, 條例司의 존치여부를 둘러싼 신중과 왕안석 사이의 거듭된 의견 불일치이다. 왕안석과 신중은 條例司를 보는 관점이 서로 달랐고, 그 폐지는 결국 신중의 중용에 왕안석이 뜻을 굽힌 것이라 보아야 할 것이다.

神宗에게 있어 개혁의 필요성은 무엇보다 군사적인 성취를 뒷받침하기 위해서였다. 均輸法으로 말미암은 재정확보를 賞讚하는 것이나, 王韶의 熙河經略이 성공을 거두었을 때 신법의 功效를 稱揚하는 것등이 그것을 단적으로 보여준다. 하지만 왕안석의 개혁론은 어디까지나 국가중심의 재정 재건, 그리고 검병억제 및 사회 중하층민 보호라는 요소가 표리의 관계에 있는 것이었다. 당시인들에게 있어서도 이러한 王安石의 태도는 분명히 인지되고 있었다.¹⁵⁾

신중은 條例司의 설립과 활동을 통해 재정이 신속히 재건되어가자 매우 만족해했다. 특히 條例司의 설립목적이기도 했던 均輸法이 어느 정도 실적을 올림에 따라, 더이상 條例司의 존립 필요성이 없다고 판단하였다. 條例司의 폐지 詔令에서 나타나는, ‘큰 줄기가 이미 잡혔다(大端已舉)’는 표현¹⁶⁾은 바로 그러한 신중의 판단을 집약한 것이었다. 신중에게 있어 條例司는 대외정책을 위한 재정의 확보를 지향하는 것이었고, 그것을 넘어 왕안석이 자신을 중심으로 하는 개혁추진의 거점화하려는 기도를 보이자 이를 제지하고 나섰던 것이다.

15) 洪邁가 『容齋隨筆』에서, “後安石當國……又不忍貧民, 而深疾富民, 志欲破富以惠貧.”(『容齋四筆』 권4, 「王荊公上書并詩」, 上海古籍出版社, 1978, p.657)이라 적고 있는 것이 그러한 단적인 예라 하겠다.

16) 『宋會要輯稿』, 「職官 5」 「制置三司條例司」, 神宗 熙寧 3년 5월 15일, 職官 5之7.