19세기 '세도정치기'의 求言敎와 應旨疏*

- '탕평정치기'와의 비교를 중심으로 -

김 인 걸**

1. 머리말
2. 정조대 구언교와 응지상소
3. 순조-철종대 구언교와 응지상소
4. 맺음말

1. 머리말

본고는 19세기 조선사회의 모습에 접근하기 위한 '역사지표'의 하나로 국왕의 구언교에 따른 응지상소를 택하였다. 구언교는 조선 전 기간에 걸쳐 내려지고 있었던 것이었지만, 구언을 통한 상하 의사소통이, 특히 조선후기 정조대에 대단히 활성화되어 있던 것으로 알려져 있기 때문에 18, 19세기의 실태 파악에 있어 상호 비교의 준거점이 될 수 있을 것으로 기대했기 때문이다.

필자는 오래 전에 18, 19세기 朝野間 의사소통의 양적 질적 평가를 위한 기초자료 정리 작업의 일환으로 정조대(1776-1800) 應旨上疏者와 그 후예들의 언론활동을 조사하면 18, 19세기사 해석에 대한 단절적 이해를 극복할 수 있는 가능성을 발견할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있었다. 기존 조선시대 정치사연구에서는 19세기 세도정치기에 접어들어 공론정치가 종식되고 언로가 경색되어 국정운영이 파탄에 이른다고 설명되어 왔으나, 이 같은 설명은 충분한 실증적 기반 위에서 도출된 것이 아니어서, 그 내용이나 성격에 대한 양적, 질적 평가가 필수적으로 요청되고 있었다. 따라서 정조대 언론활동의 꽃이라고 할 응지상소와 그것을 올린 사람들을 계통적으로 정리한 바탕 위에서 응지상소자 후예들의 모습을 19세기 언론

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-361-A00007).
** 서울대학교 국사학과.

활동을 중심으로 추적해볼 수 있지 않을까 하는 가정을 하였던 것이다.

위와 같은 기대를 하였던 데에는 기존의 연구 성과가 바탕이 되었다. 정조대의 경우 정조 10년 1월, 정조 22년 7월 및 동년 11월의 綸音 등 3차례의 求言에 따른 대규모 응지상소에 대한 분석으로 한우근, 김용섭, 안병욱 교수 등의 연구가 있고,[1] 철종대 '임술민란'에 즉해 내려진 求言敎(三政救弊策問)에 따라 경향에서 올라온 다수의 응지소를 분석한 김용섭 교수의 연구가 있다.[2] 한우근 교수의 연구는 이른바 '百官進言'의 의의와 한계를 짐작하게 해주었는데, 국왕과 신하 사이의 의사소통에 대한 논의가 중심이 된 것은 아니고 당시 개진된 의견들이 정책자료화된 것도 아니어서 그것이 갖는 역사성을 파악하는 데까지 나아가지는 못하였다. 한편 김 교수와 안 교수의 연구는 당시 사회문제와 그에 대한 상소자들의 견해를 상호 유기적으로 검토하여 사회문제의 실상과 상소자들의 입론을 구조적으로 파악할 수 있는 기초를 제공하였다. 그럼에도 불구하고 그 분석들은 다소 평면적이라 할 수 있는 것이었고, 특히 본고의 내용과 관련해서 본다면 각종 재이를 당해 거의 정례적으로 내려지고 있던 일반 구언교와 비교해 특정 목적을 가지고 내려졌던 구언교나 책문이 갖는 역사성이 주목된 것은 아니어서 상호 비교가 요구된다. 그나마 이후 위와 같은 종합적 분석은 더 이상 찾아지지 않고 있었다.

이번 공동연구가 19세기 역사지표를 마련한다는 점에 있었기 때문에 익히 구상하고 있던 19세기 응지소에 대한 계량적 분석이 하나의 실마리를 제공할 수 있다고 판단하여 작업에 임하였다. 그런데 응지소에 대한 계량적 분석을 진행하는 가운데 바로 어려움에 직면하였다. 응지소에 대한 기초작업을 하면서 발견한 사실은 君臣 상하간의 의사소통 수단의 하나라고 할 구언의 빈도에 있어 정조대의 그것에 비해 영조대의 구언빈도가 예상외로 낮고, 순조대에 들어 기존의 관행이 유지되는 가운데 후반에 들어와 빈도가 급격히 감소하면서 이 같은 경향이 헌종, 철종대로 이어지고 있다는 점이다. 따라서 일단 구언의 성격상의 변화를 살펴볼 필요가 제기되었다.

위 작업과 관련된 것이지만 정조대 응시상소자의 후예들의 언론활동을 추적하기 위해서는 19세기 초중반 상소자들의 인적사항을 파악하고 앞 시기의 응지상소자들과 연결지우는 작업이 필요할 것인데, 여기에도 난관이 있었다. 정조대 응지상소자들이 남긴 문집 등을 통해 해당인의 후손이나 문인들의 활동을 추적할 수 있을 것

1) 한우근, 1965 「정조병호소회등록의 분석적 연구」『서울대학교논문집』 제11집 ; 김용섭, 1968 「조선후기의 농업문제 : 정조말년의 응진진농서의 분석」『한국사연구』 2 ; 안병욱, 1981 「조선후기 민은의 일단과 민의 동향 : 정조대 응지민은소를중심으로」『한국문화』 2.

2) 김용섭, 1974 「철종 임술년의 응지삼정소와 그 농업론」『한국사연구』 10. 김용섭 교수는 이 논문에서 수백명의 응지소 가운데 문집이나 단행본으로 남은 40건의 기록을 대상으로 분석하고 있다.

으로 예상하였지만, 예상 외로 정조대 응지상소자들, 특히 非官人층의 인사들이 남긴 문집이 극히 희소할 뿐 아니라,[3] 순조대부터 철종대까지의 구언교나 응지소의 내용은 기대했던 것과는 큰 차이가 있는 것이었다. 아울러 정조대의 구언 가운데 일부와 철종대 임술민란에 임해 내려진 구언(책문)은 유교왕정 일반에서 내려지고 있던 구언과 일정한 거리가 있는 것으로 파악되었고 그에 대한 응지상소 역시 마찬가지였다. 따라서 본고에서는 계량적 분석을 유보하고 일단 19세기 구언교와 그에 따른 응지소에 나타나는 '형식상 특징'과 그 변화가 갖는 의미를 개괄적으로 검토하여 향후 작업의 기초를 마련한다는 데 의의를 두기로 한다.

2. 정조대 구언교와 응지상소

정조는 정국을 운영함에 있어 '繼志述事'의 원칙하에 숙종대 이래 선왕의 모범을 따르면서도 나름의 독자적 방안을 마련하여 실천하였다. 그는 사업을 펼침에 있어 구래의 방법을 기본으로 하면서도 새로운 방법을 창안하여 병행·실천하려 하였다. 여론 수렴을 위한 구언과 관련해서 본다면 정조는 그 누구보다도 적극적으로 구언에 나섰고, 이와 병행하여 집권 사대부 일반의 반대에도 불구하고 상언격쟁에서 모든 민은을 허용함으로써 '하의상달'의 새로운 방향을 모색하였다.[4]

구언은 '天人感應說'에 기초한 전근대 국왕의 정치형태의 하나이다. 일반적으로 재이가 발생할 때 국왕이 근신하면서 자신의 정치를 반성한다는 의미에서 국정의 득실과 민생의 질고에 대해 아래 사람들로부터 바른 말을 구하는 것인데, 유교사회에서 민본정치를 추구하기 위한 수단이자 君臣 상하간의 의사소통을 위한 장치로 평가된다.[5] 재이가 아니더라도 구언의 유지를 살려 새해 초에 내릴 경우 '歲首求言'이라고도 한다. 조선 초기 아직 언론이 활성화되기 전에는 구언이 국왕의 덕정의 상징으로 다소 형식적으로 운영된 면이 없지 않았으나 구언이 정례화되고 구언에 관련 언론 관행이 정착되면서 조선 특유의 정치문화가 되어갔던 것으로 보인다. 구언의 주 대상은 大臣과 언론기관인 三司의 관원이지만, '中外臣庶', 초야의 유생에게로까지 확대되기도 하였다. 이 때 신하들에게는 임금의 허물로부터 施政得失과 生民休戚에 이르기까지 아무런 거리낌 없이 직언할 것이 요구되었고, 그만

3) 정조22년 '농정대전' 편찬의 기초작업으로 이루어진 것으로 평가되는 '권농정구농서윤음'에 응지소를 올린 69인 가운데 문집을 남긴 자는 거의 찾아보기 힘들다.
4) 한상권, 1996『조선후기 사회와 소원제도 : 상언·격쟁 연구』, 일조각.
5) 이석규, 2000「조선초기의 구언」『한국사상사학』15.

큼 구언에 따른 응지상소의 경우 대단한 허물이 아니면 왕 또한 흔쾌히 받아들여야 했다. 신하들이 직언하지 않고 함묵하는 경우 국왕이 실상을 정확히 파악할 수가 없기 때문이다. 물론 응지상소를 받는 근본 목적은 왕정 수행을 위한 것이고, 이 때 상소란 각각의 직분 내에서 왕정을 보필하는 것으로 인식되었다.[6)]

정조는 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 재위 24년간 총 33회 이상의 구언교를 내렸다. 33회의 구언 가운데는 봄·여름의 가뭄이나 가을·겨울의 천둥번개를 동반한 폭우 등 재해에 따른 구언이 26회가 되고, 그 밖의 자연재이에 4회(백홍관일 3, 지진 1)의 구언이 있었으며, 나머지 3회는 재이와는 관련이 없이 특정한 목적을 가지고 의견을 수렴하고 정책자료로 삼기 위해 구언하였다. 구언의 형태는 아니지만 정조 15년 시전상인과 공인 문제, 노비공 혁폐 문제 등에 대해 순문한 것 역시 후자에 속하는 것이라 하겠다. 구언의 회수만이 아니라 구언의 방법 또한 다양하였는바, 이는 전대에서 찾기 어려운 새로운 현상으로서 정조가 전통적인 방법을 원용하여 새로운 구상을 실천한 것으로 볼 수도 있을 것이다.

정조는 재위 2, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17년 등 8년을 제외하고[7)] 매년, 경우에 따라 1년에도 수차례 구언교를 내리고, 이를 재차 확인하기 위해 장문의 구언윤음을 반포하기도 하였다. 논문 말미에 첨부한 <부표 1>의 역대 국왕의 구언 회수와 비교하면 정조가 구언교, 구언윤음을 얼마나 적극적으로 활용했는가 하는 점을 잘 알 수 있다. 정조의 구언교는 전례를 따른 것으로서, 그 중심은 천재지변을 계기로 내려진 것이었고 그 대상도 기본적으로는 언관 등 소수 관료였다. 그렇지만, 중앙관인만이 아니라 지방관까지도 포함되는 경우가 있고, 드문 예이지만 '韋布', 즉 일반 유생이 포함되기도 하였다. 구언의 방법에 있어서도 상소자가 없거나 내용이 불만스러울 경우 거듭 신칙하는가 하면, 교서 외에 윤음, 책문, 차대 등 다양한 방법을 동원하여 신료들의 의견을 구하려 하였는바, 이러한 자세는 함묵이 성풍이 된 당시 정국에서 정조가 얼마나 고군분투했는가를 잘 보여준다 하겠다. 그런데 특히 주목되는 점은 정치적 안정을 이루었다고 하는 정조대 후반부의 구언교나 순문 교서는 자연재해와 무관하게 일체 민간의 질고(민은)나 농업문제 등 특별한 사안에 관해 의견을 청취하고자 내려졌다는 점이다. 그 대상은 특정인으로 제한되거나 역으로 京外의 모든 臣庶들로 확대되기도 했다.

---

6) 『廷考』 1, 「求言」 求言 『今上(癸丑, 영조9, 1733)嘗因陸贄奏議之進講 慨然興嗟 特宣大誥求助臣隣』 太祖四年夏四月以災求言 敎曰時當正陽之月有此陰沴災 其時政得失生民休戚 陳之無隱 庶幾遷善改過以答天譴○又七年 『주:見脩省下』○太宗以壽昌宮災 下敎曰欲修弭災之道 宜求讜直之言○又五年召大司諫李垠等 曰爾等職在言責 當極言不諱○睿宗手札 敎曰若群臣有懷含默不言 則政之得失 民之休戚 予何由知 惟爾臣僚咸聽予意各愼乃職以補不逮

7) 정조 9, 11, 12년에 구언교가 없었던 것은 재이가 없어서 때문만은 아니었다. 구언에 가탁한 정치적 논란과 거듭되는 구언으로 야기된 피로감 등에 기인한 것으로 보인다.

<표 1> 정조시대의 구언

년 월	구언(사유)	비 고(구언 대상 등)
즉위년 9월17일	우레 감선구언	三司近密之臣
1년 5월 3일	가뭄, 감선 구언윤음	三司, 方伯守宰, 百執事
3년 9월18일	우레, 감선구언	匡弼之臣
10월28일	우레, 감선구언	股肱, 喉舌, 耳目, 經幄之臣
4년 9월29일	우레, 구언	言責之官
10월16일	우레, 감선구언	群工
11월 1일	우레, 구언	三司 관원
5년 10월17일	우레, 감선구언	三司 관원 및 京外 관원 구언에 답하지 않은 兩司 대신 從重推考
10월19일	구언윤음 반포	大小臣庶
11월29일	구언윤음 재신칙	韋布에 이르기까지 대상 확대
6년 5월22일	가뭄, 감선구언(구언윤음)	
7년 7월 2일	가뭄, 감선구언	
8년 2월 7일	지진, 구언	三司之臣, 歲首求言
9월30일	우레, 감선구언	三司之臣
11월 1일	우레, 감선구언	言責之臣
9년 10월15일	微雷, 減膳三日	당연히 구언해야 하겠지만 盜弄之習을 열어놓을 것을 염려하여 그만두니 각자 그 뜻을 알라
10월16일		玉堂 聯名箚
10년 1월 1일	일식, 歲首下敎求言	중앙관원(중인, 군사 포함), [正祖丙午所懷謄錄] 승정원계;應天之道
11년 10월14일	우레, 감선삼일	不在文在實 (求言 無)
10월21일	우레, 감선삼일	나는 責躬의 뜻으로 減膳하지만 大臣들이 일일이 箚子를 올릴 필요 없다
12년		구언에 假託한 상소 공방
15년 3월		시전상인 공인 문제, 노비공 혁폐문제 詢問
10월 8일	우레, 감선구언	
12일	우레, 구언	言責論思之地
18년 7월 11일	가뭄, 구언	三司諸臣
7월 21일		시원임대신 접견 구언
8월 4일	재차 구언	大臣諸臣, 大官不言 卿臺不言 三司又不言
10월 28일	우레우박, 감선구언	三司諸臣
19년 10월 2일	번개천둥, 구언	喉舌, 論思,言責之臣
10월 17일	우레, 감선구언	言責·官守者
20년 3월 25일	白虹貫日, 감선	明日 求助를 위해 次對를 행한다
21년 4월 2일	白虹貫日, 감선구언	論思,言責之官
22년 1월 14일	白虹貫日, 감선구언	
7월 23일	차대, (구언)윤음	三南 侍從文班守令(30인)
11월 30일		勸農政求農書綸音(40/수백인)
23년 5월 24일	가뭄, 구언	三司諸臣
24년 5월 2일	가뭄, 구언	諫院, 玉堂

여기에서 숙종조 이래, 특히 영조대 이래 탕평정치기의 구언교에 대해서는 자못 주의해야 할 부분이 있다. 다음 숙종의 구언교와 관련된 비망기의 내용에서 볼 수 있듯이 응지소가 담아야 할 내용은 국정 전반에 걸친 것이었고, 따라서 상소자들은 국왕의 잘못으로부터 人事, 獄訟, 宮禁의 奢侈, 言路, 지방 수령의 失政과 관리 일반의 非理에 이르기까지 거리낌 없이 진술할 필요가 있었다. 그러나 정국이 불안해지고 국왕의 독단적 처리가 일상화되면서 사실상 구언교나 응지상소는 형식화되는 경향을 띠기 시작하였다. 숙종 4년 6월 계속되는 한발로 인해 내려진 다음 비망기의 내용은 조선후기 구언교의 한 전형을 보여주는 것이지만, 이후 구언을 둘러싼 군신간의 이해 차이는 새로운 경향성을 낳고 있었다.

> 금년의 지독한 한발은 전에 없던 재앙이다. 三農이 다 틀렸고 비올 생각은 더욱 멀기만 하니, 뜨거운 열기는 타는 듯하고 슬프게도 내 살아있는 백성들은 모두 구렁텅이에 빠질 형편이 되었다. 생각이 이에 미치니 오장육부가 타들어가는 것도 모르겠다. 가만히 그 허물을 생각해보니 오로지 우매한 나의 부덕 때문이니 이와 같은 혹심한 한재에 어찌 별안간 무슨 말이든 듣지 않을 수 있겠는가. 政令을 펼침에 있어 크게 천심에 합치되지 못한 때문에 그렇게 된 것이 아닌가, 銓曹의 인사가 잘못되어서인가, 獄訟이 공평치 못해서인가, 宮禁이 사치를 추구해서인가, 언로가 막혀서인가, 수령들이 생민을 보살피지 않아서인가, 뇌물이 횡행해서인가. 밤낮으로 근심하고 두려워하지만 그 까닭을 알 수 없다. 아, 근래 朝野에 서로 화합한다는 소리는 들리지 않고 오직 정해진 예론을 가지고 현란하게 싸움만 일으키니 내가 심히 통탄하고 미워하는 바이다. 너희 대소 신료 [群工]들에게 자문을 구하니, 내 다급한 걱정을 헤아려서 각기 나의 잘못으로부터 생민들의 어려움에 이르기까지 모두 언급하여서 숨기지 않는 의리를 모두 보이도록 하라. 승지는 나대신 교서를 초하여 널리 直言을 구하여 미치지 못하는 나의 부족함을 補導하도록 하라.[8]

위 비망기에 대하여 승정원에서는 '責躬求助之意'가 간절하여 인심을 감동시킬 만하며, 代草를 할 경우 문구에 구애되어 임금의 뜻을 만에 하나라도 다 담을 수가 없을 수 있으니 비망기의 내용을 직접 中外에 선포하는 것이 낫겠다고 건의하였으나, 숙종은 문장이나 뜻을 보임에 아직 미숙하니 代草하여 선포하도록 지시한다. 선왕의 예에 따른 것이었다. 이후에도 구언교를 대신 짓게 하지 말고 임금이 직접 선포하라는 요구가 간헐적으로 보이지만 숙종 6년 이후 대초는 교지나 비망기로 대체된다.

8) 『승정원일기』 숙종4년 6월 13일(임오)

위 구언교에 대한 반응은 그리 나쁘지 않았다. 숙종은 이후 비교적 정례적으로 구언교를 내려 관인들의 의견을 수렴하는 듯이 보이지만 그리 오래가지 않았다. 숙종 13년 정월에는 무지개의 변을 기하여 널리 직언을 구하라는 옥당의 요청을 불허하였는데,[9] 구언에 따른 정치적 부담이 그렇게 만든 것으로 보인다. 구언교에 따라 올라오는 상소에는 의례 정치적 사안이 따르게 되었고, 이로 인해 처벌을 받는 경우가 늘게 되면서 구언에 응지하여 상소한 경우 처벌은 곤란하니 처벌의 명을 거두어달라는 요청이 뒤따르게 마련이었다. 숙종 12년 응지상소로 인해 벌을 받은 이징명을 削逐하라는 명을 환수할 것을 요청하는 잇단 항의 상소에 사간원이 동조하고, 이어 안의, 김수항 등이 계속적으로 문제삼았던 것이 대표적 예의 하나이다.[10] 이 같은 사정에 대해, 숙종은 재이에 따른 구언이 본래의 의미를 상실하고 정치적으로 이용되는 것에 대해 '求言이 文具가 되었다'는 불만스런 반응을 보이기도 하였다.[11]

위와 같은 사정은 영조대 이후에도 변함이 없었다. 재이로 인한 구언교에 응지상소를 작성하는 경우 특별히 정치적 사안을 담은 내용이 아니더라도 조정에까지 올리는 것이 쉽지 않았겠지만, 구언을 계기로 정치적 요구가 심화되는 양상으로 치닫자 영조는 구언이 필요 없다는 극언을 하기도 하였다.[12] 한 때 영조는 『陸贄奏議』를 講하다가 개연히 느낀 바 있어 大誥를 선포하고 신료들에게 구언을 하기도 하였다.[13] 그러나 다음 獻納 申晩의 언급에서도 드러나듯이 재이를 당해 구언한다고 하면서도 조금만 왕의 뜻에 저촉되면 문득 벌이 내려지니 누구하나 제대로 진언하는 자가 없었고, 나오는 말은 모두 왕에 아부하는 그러한 것이 되기 쉬웠다.

> 전하께서는 매양 災異를 당하시면 번번이 도움을 요구하는 하교를 내리시는데, 재앙이 지난 뒤에는 이 같은 마음이 이어지지 않고 氣像이 종전과 같으니, '하늘을 공경하되 실상으로써 하는 도리'가 어찌 이와 같습니까. 지난겨울에는 陸贄奏議에 감흥하여 大誥를 내리고 언로를 널리 열었는데, 이미 公車에 쌓인 것이 없고 아랫사람들의 말을 받아들였다는 소리를 듣지 못하였습니다. 심지어는 지척의 자리에 있는 자들이 오로지 찬송만 일삼고 동류를 추켜세워 임금이 덕을 베푼 형색만 드러내고자 하면서 國事를 보기를 越이 秦의 수척함을 보는 것과 다름없이 하니, 이래가지고서야 나라가

9) 『숙종실록』 숙종13년 1월 14일 계사.
10) 『승정원일기』 숙종12년 7월 27일, 8월 2일, 8월 10일, 8월 28일조
11) 『승정원일기』 숙종13년 3월 12일조
12) 『승정원일기』 영조12년 12월 25일조. 소대에서 조상명이 구언전교를 내릴 것을 청하니 구언이 필요 없다고 하다.
13) 『廷考』 권1, 「구언」

나라 구실을 할 수가 있겠습니까? 전하께서 조회에 임하여 탄식을 하면서 언로를 근심한 것, 그것이 과연 성심에서 나온 것이라면 전일에 말을 한 것으로 인해 죄를 얻어 오랫동안 廢錮된 자들은 모조리 다 昭釋하여 발탁하십시오. 그런 연후라야 장차 사기가 떨쳐 곧은 말이 아울러 올라오고, 경연에 임하는 신하들 가운데도 이같이 말하는 자가 많아질 것입니다.[14]

신만의 위 진언은 영조가 재이를 당하면 의례 구언교를 내리는데, 재이가 해소되면 바로 구언교를 내릴 때의 자세를 바꾸어 자신의 뜻에 거슬리는 발언을 한 자에 대해 가혹한 처벌을 내리니 신하들은 직언을 꺼리고 아부하는 발언으로 일관하니 언론 개방이란 말은 헛구호가 되고 국사는 관심 밖의 일이 되고 만다는 얘기이다. 구언이 언로의 통로가 되지 못하고 있음을 지적한 것이라고 하겠다. 구언과 응지상소가 형식화되는 가운데 이 후에도 구언은 지속적으로 내려지고 있었지만 그에 응하는 신료들의 태도들도 자연 변하지 않을 수 없게 된다. 실제 영조 치세 말년, 영조 50년에 오면 다음 예에서 보는 바와 같이 구언교를 내리고 한 달 가까이 지났지만 누차 하교를 하고 심지어 말하지 않는 대간들은 파직시키겠다는 경고까지 했음에도 응지소를 올리는 사람이 나타나지 않았던 것이다.

"이 때에 수개월 동안 가뭄이 계속되어 누차 기우제를 지냈지만 (하늘이) 감응하지 않았다. (중략) 누차 하교로써 응지상소를 허락하여 임금의 허물로부터 거리낌 없이 모두 말하도록 하였지만 역시 응하는 사람이 없었다. 누차 하교하여 금령까지 세워 재촉했지만 끝내 한 사람도 없었다. 또 시임 대간으로서 말하지 않는 자는 파직하겠다고 했지만 그래도 응지상소한 자가 없었다. 최후에는 측근의 장식용으로 데리고 다니는 直講의 무리 몇몇과 鄕儒 한 두 사람이 응지했을 뿐이다. 전 승지 이유철이 상소하여 중용 주를 인용하여 천지의 심기를 잘 사용해야지 자리에 나아가 기르는 공을 이룰 수가 있는데, 지금 전하의 마음 [心]은 정하지 못하고 기는 순하지 못한 까닭에 이같이 가뭄이 닥친 것이라 하고, 또 말하길, 안재규는 은혜를 구하고 꾸며대는 말로 현혹시키니 자급을 빼앗고 정배하기 바라며, 마땅히 깊이 반성하고 일의 지나침을 안정시키라하였다. 그 다음 날 하교하길, 이의 응지소는 가상하지만 말이 안되는 소리이고, 또 형관이 아님에도 불구하고 문득 도배할 것을 청하니 크게 잘못된 것이라 하고, 이유철을 언관직에 의망하지 말라 하였다. 그리고 다음 날 또 엄한 교지를 내리니,

14) 『영조실록』 영조10년 4월 12일 정사, 헌납 신만 상소
"殿下每遇災異, 輒下求助之敎, 而災過之後, 此心不繼, 氣象如舊, 敬天以實之道, 豈若是而已哉? 至於前冬, 興感於陸贄奏議, 渙發大誥, 廣開言路, 而旣無公車之積, 未聞芻蕘之擇。甚至於咫尺前席, 專事贊頌, 奬翊同類, 要示德色, 而視國事無異越視秦瘠, 如此而國爲國乎? 殿下之臨朝發歎, 以言路爲憂者, 其果出於誠耶則如前日以言獲罪, 積久廢錮者, 率皆昭釋甄錄, 然後庶幾士氣自振, 讜言竝進, 而筵臣之以此爲言者多矣"

수일 후에 대관 김서응이 계하길, 응지상서한 경우에 죄를 준다는 것은 불가하니 조치를 거둘 것을 청하니 허락하였다."[15]

위 영조 50년(1774) 5월 1일의 구언교와[16] 관련된 일련의 정황을 통해서 우리는 여름 가뭄에 따른 구언에 응하는 사람이 거의 없었고, 응한 사람은 어쩔 수 없이 의무적으로 말해야 하는 측근 몇몇과, 물정 모르는 지방 유생 한 둘에 불과했음을 알 수 있다. 아울러 구언교에 의탁해서 정치적 사안에 대해 언급한 부사직 이유철의 경우, 직책을 벗어나는 발언을 하였다는 이유로 국왕에 의해 처벌되고 있었음도 확인할 수 있다.[17] 이보다 앞서 4년 전에도 홍문관에서 연명하여 天災를 계기로 진계하라는 차자를 올리면서, 영조가 화를 참지 못하고 돌발적인 행동을 하는 점을 비판했던 교리 조경이란 인물은 이 일로 侍從案에서 削名되는 처벌을 받은 바 있다.[18] 기존 구언교에 따른 응지상소에서 의례 거론되곤 했던 정치적 사안이 배제될 수밖에 없었던 정치상황 하에서 이제 응지상소는 형해화 할 수밖에 없었음을 보여주는 예들이다.

위와 같은 상황이 야기된 것은 비단 국왕 때문만이 아니었다. 관료사회 내에서는 권세를 부리는 居室들로 인해 언론은 더욱 움츠려들 수밖에 없었다. 바로 두 해 전 『大學衍義』를 강하는 자리에서 시독관 서형수가, 임금이 지성으로 구언해도 임금을 가가이 모시는 시종신 가운데서 아무도 직언을 하는 사람이 없다고 한 다음의 말에서 확인할 수 있다.

---

15) 李宜哲(1703-1778), 『政堂故事』 권9, 「求言事」
"是時枯旱屢月 祈雨累次不應 上憂懷命疏釋罪囚人 至殺人承服當死者數人皆釋之 又釋趙榮順 又累下敎許應旨上疏 自衮闕以下悉言無諱 亦無應旨者 累下敎促立禁以促之 然卒無一人 又時任臺諫不言者亦罷職 而又無應旨者 最後有亢從直講之屢數人及鄕儒一兩人應旨而已 前承旨李有喆上疏引中庸註 天地之心氣須然後可致位育之功 今殿下之心未正氣未順 故致此旱耳 又言安載奎干恩詭言 宜奪資而定配之批 而當猛省而安事過矣 其明日下敎 以爲李疏雖可嘉旣非言及 又非刑官而輒請徒配非矣 李刊版勿擬於言職 又明日又下嚴旨後數日臺官金瑞應啓 曰以應旨上書而罪之 則不可請還寢 許之"
『영조실록』에는, 이유철이 대간도 아니고 형관도 아닌데 어찌 감히 '변원정배'하라고 율명을 정해서 청할 수가 있단 말인가; 나라의 기강(國體)과 관련된 것이니 불가불 처분을 내리지 않을 수 없다고하였고(영조 50년 5월 26일조), 이에 대해 사간원에서(사간 김서응) 전 사직 이유철이 응지상소 한 것은 그 뜻이 가상한데 엄교를 내리시면 大聖人으로서 용납하는 아량에 흠이 갈까 두려우니 청컨대 이유철을 서용하지 말고 대간에 다시 올리리 말라는 명을 거두어 달라고 청하자, 상이 가납했다고 한다(영조50년 5월 27일조).

16) 이의철, 위 책, 권8, 「求言下敎」

17) 『영조실록』권122, 영조50년(1774 갑오) 5월 25일(정축)
부사직 이유철(李有喆)이 상소하여 안재규(安載圭)를 초자(招資)하도록 하라는 명을 도로 거두고 변방의 먼 곳에 정배(定配)하여 오늘 이후의 폐단을 징계하도록 하라고 청하자, 임금이 그가 대신(臺臣)도 아니면서 안재규에게 형률(刑律)을 청하였다는 이유로 특별히 서임하지 말도록 하는 법을 시행하고 다시는 대간(臺諫)의 의망(擬望)에 검의(檢擬)하지 말라고 명하였다.

18) 趙璥, 『荷棲集』 권4, 「玉堂因雷異陳戒箚」 영조 46년(1770)

> 전하께서 지극한 정성으로 求言하셨으나, 시종신 중에 한 사람도 강개하여 정직하게 진계하는 자가 없었으니, 몇 십 년 동안 배양하신 功效가 어디 있습니까. 비록 더러 임금의 과실에 대해 언급한 바가 있었지만, 권세를 가진 사람에 대해서는 감히 입을 열지 못하고 있으니, 이것은 巨室을 두려워함이 전하를 두려워하는 것보다 심하기 때문입니다. 따라서 이는 聖德이 관대하셔서 매번 너그럽게 용서하시지만, 권세를 가진 사람은 반드시 重罪로써 보복하는 까닭에 오로지 壅蔽하여 미봉하는 것만 일삼아 장차 임금의 권세를 고립시키게 될 것이니, 신은 개탄스러움을 금하지 못하겠습니다.[19]

영조는 위 서형수의 건의에 대해, "아뢴 바가 時弊에 절실하게 맞으니, 깊이 생각하지 않을 수 있겠는가. 발탁해서 예조 참의를 제수하여 내가 거리낌 없이 直諫하는 문을 열어 놓은 뜻을 보이게 하라"고 지시하였지만, 2개월 여가 지난 뒤 그를 회양부로 내쳐 庶人으로 폐기시켰다가, 1년 여 지나 다시 승지로 복관시킨 바 있다.[20] 국왕의 구언에 대한 시종신들에 대한 처분이 위와 같았으니 '含默成風'이 다시 거론되지 않을 수 없는 것이고, 일반 士庶들을 포함한 응지상소가 名實이 부합하기가 얼마나 어려운 것인지를 짐작할 수 있다고 하겠다. 따라서 정조대 활성화되었던 구언교와 그에 응했던 이들의 응지상소 역시 새롭게 음미해볼 필요가 있겠다.

영조대와 마찬가지로 정조대에도 '含默成風'이라는 말이 유행하고 있었다. 초기 구언교에서도 이 같은 점이 잘 드러나고 있다. 언로가 막혀 '含默成習'하게 되었던 점이 처음부터 지적되고 있는데,[21] 이 같은 사정은 이후로도 거의 변하지 않아 대간들이 '함묵'을 능사로 여기고 대간직에서 면직되는 것을 다행으로 여기며, 이러한 사태가 하나의 규모가 되어 도저히 타파할 수 없는 고질이 되었으니, '무릇 지금의 풍속은 말을 하지 않는 것을 다행으로 여기고 말하는 것을 걱정으로 여기기 때문에 단지 자기만 말하지 않는 것이 아니라 남이 얘기하는 것도 싫어한다'는 것이다.[22] 초기 불안한 정국 속에서 구언에 대한 피로감으로 정조 4년 겨울에는 널리 직언을 구하였지만 수 일이 지나도 응지하는 사람이 없었다.[23]

정조 초반 위와 같은 상황이 지속되고 있는 이유는 國是가 정해지지 않아 정국이 유동적이고 국가 운영의 규모가 확정되지 못하고 있어서인데, 더욱 문제는 그로 인해 정작 '國計民憂'[24] '民憂國計'[25]가 소홀히 되는 것이었다. 우선 정조가 일반

19) 『영조실록』 영조48년 6월 2일(병인)
20) 『영조실록』 영조48년 8월 17일 및 동 49년 10월 11일조
21) 『홍재전서』 권30, 敎一, 「因旱災求言敎」 정조1년 丁酉(1777)
22) 『홍재전서』 권31, 敎二, 「因旱災責躬求言敎」 정조6년 壬寅(1782)
23) 『정조실록』 정조4년 11월 1일

구언교에서 바라는 것은 응지상소자들이 모두 각자의 위치에서 할 수 있는 일을 중심으로 진언하는 것이었다. 三司의 신하들은 임금의 과실을 숨김없이 지적해야 하고, 諸道의 方伯과 列邑의 守令들은 하민들의 질고와 뭇 獄案들의 지체와 잘못을 형식에 구애받지 말고 狀啓나 訴狀으로 조목조목 아뢰어 숨김이 없어야 하며, 그 밖의 모든 관리들도 자신의 기예, 전문성을 가지고 諫하라는 주문이다.[26] 안으로 임금이 부족한 점을 돕는 것은 묘당(비변사)과 삼사이고 밖으로 임금의 교령을 베푸는 것은 方伯과 邑宰라고 한 것도[27] 같은 맥락에서 나온 얘기이다.

정조가 정작 구언을 통해 가장 원했던 것은 일반 응지소에서 흔히 볼 수 있었던 정치적 현안과 관련된 문제가 아니라 '민우국계', 즉 백성의 걱정거리와 나라의 살림살이 문제의 해결책에 그 중심이 놓여져 있었던 것이다. 초기 구언교에서 드러나고 있는 바 그 핵심은 절차적으로는 대소신료들이 각자 맡은 바 역할을 충실히 하고 직책의 한계 내에서 최선을 다하며, 내용적으로는 '민우국계'를 중심으로 사고하라는 것이었다. 다음 정조 7년의 구언교 내용이 잘 보여준다.

> 아, 지금이 어떤 때인가. 君臣 上下가 오직 정신을 집중하여 같은 마음으로 힘을 모아 반만큼이라도 득의의 정치를 도모해야 할 터인데 지금은 그렇지 못하다. (중략) 무엇을 가지고 인심을 감복시키고 하늘이 내리는 재앙을 누그러뜨릴 수 있겠는가. 가만히 그 까닭을 궁구해보니 역시 규모가 서지 않았기 때문이다. 진실로 지혜가 있는 자로 하여금 나를 위해 도모하고, 도모하는 자가 나를 위해 말을 해주면 사려가 두루 미쳐 충성이 더욱 넘칠 것인, 즉 규모가 가히 설 수 있고 병도 가히 고칠 수 있으며 처치도 가히 마땅함을 얻고 거조에 있어서도 실패함이 없을 것이다. 그런데 어찌하여 대소 群工들은 含默만을 즐기며 首尾를 두려워하고 前後를 쳐다보고 돌아다보며, 오직 한마디 말이 나와 다른 사람을 거슬리면 그것이 자신에게 해가될까만을 두려워하여 民憂國計는 아득히 먼 망각 속에 방치해두는가. 이는 진실로 내 자신이 諫하는 사람을 포용하고 묻는 것을 즐겨하지 않는 데서 비롯된 것이니 또한 어찌 신하들이 강개하지 않길 바라겠는가. (중략) 아, 안으로 나의 미치지 못하는 것을 도와주는 것은 廟堂과 三司이고, 밖으로 나의 敎令을 베푸는 자는 方伯과 邑宰이다. 나의 소망은 절박하고 반드시 해야 할 것은 너무 많으니 어찌 나의 지극한 뜻을 내버려 둘 것인가. 각자 잘 생각해서 관행적인 문구로 여겨 소홀히 하지 말 것이다. 하루 이틀 비가 오던 안 오던 나는 몸소 기도할 것이다. 오늘부터 3일 동안 減膳한다.[28]

---

24) 주 22)와 같음
25) 『홍재전서』 권32, 敎三, 「因旱求言 仍飭諸道恤民敎」 정조7년 癸卯(1783)
26) 주 22)와 같음
27) 주 25)와 같음

위 구언교는 인심을 감복시키고 하늘이 내리는 재앙을 누그러뜨리기 위해서는 국가운영의 규모를 세워야하고, 그러기 위해서는 대소신료들이 국왕을 도와 백성의 근심거리와 나라의 살림살이에 관해 건설적인 의견을 내놓아야 하는데, 혹 시의에 저촉될까 두려워 함묵으로 일관하고 있는 정국의 문제점을 지적한 것이다.

사실 신료들이 각각의 위치에서 할 수 있는 적실한 내용을 직언하라는 것은 초기부터 정조의 일관된 생각인데,[29] 구언에 응하지 않는 양사대신을 추고해보기도 하였지만 정국이 불안하고 함묵성풍이 풍조가 된 상황에서는 쉽게 기대하기 어려운 일이기에 지속적으로 강조되어오는 것이다. 정조 8년 부제학 박우원이 '구언하는 것은 쉽지만 그 말을 쓰는 것은 어렵다'고 한 것,[30] 구언을 해도 바른 소리가 올라오지 않아 '求言之弊 殆有甚於不言'이라고[31] 하여 차라리 구언을 하지 않는 것이 더 낫다고 한 지적 역시 구언에 따른 문제점을 지적한 것이다. 과연 다음 해에는 구언이 없었는데, 재이가 없어서 그런 것이 아니었다. 이에 대해 정언 신복이 구언하지 않겠다고 한 임금의 명이 너무 지나친 것이 아닌가 의문을 제기한 점이[32] 구언을 둘러싼 군신간의 갈등 양상을 잘 보여준다. 그 이듬해 정조 10년 1월 歲首에는 일식을 계기로 중앙 관원(중인, 군사 포함)을 대상으로 구언하여 300여인이 進言하였고, 이들 진언은 『정조병오소회등록』으로 모아진 바 있다. 그런데 이는 예외적인 것으로서 정조 치세 전반기 강력한 정치운영 방향을 확인하는 성격의 것으로 볼 수 있겠지만, 형식적인 구언이 효과가 기대에 못미치자 이에 변형을 꾀해본 한 예라 하겠다.

정조 전반기 위와 같은 조치가 내려지는 가운데서도 여전히 정조 9년부터 11년 사이에 구언을 둘러싼 신료들간의 갈등이 지속되고 있었다. 정조 12년 정국이 안정되어가는 시기에도 국왕이 응지소의 내용이 부적절하다싶으면 단지 의례적으로 비답을 내리기 때문에 백관들이 함묵한다고 지적한 지평 박유환의 상소가[33] 저간의 사정을 보여준다. 주로 신료들의 '假託求言',[34] 즉 구언에 가탁해서 정치적으로 민감한 문제를 제기한 것이 문제가 되고 있었지만, 국왕의 구언에 대한 태도에도 문제가 있어 정조 13년 차대에서 우의정 김종수가 임금이 구언의 령을 내려도 응

28) 위와 같음
29) 『정조실록』 정조5년 10월 7일
30) 『정조실록』 정조8년 1월 7일
31) 『정조실록』 정조8년 2월 7일
32) 『정조실록』 정조 9년 10월 15일
33) 『정조실록』 정조12년 1월 23일
34) 『정조실록』 정조12년 4월 23일

지소를 가납한 준비가 되어있지 않다고 하는, '殿下求言之心 不如求言之令'을 문제 삼은 것은 후자의 예에 해당하는 것이다.

한편 앞서 언급한바 있듯이 정조치세 후반부에는 구언의 방법이나 응지소의 내용에 상당한 변화가 보이는 것으로 파악된다. 정조 20년대 구언교에서 특히 주목되는 특징적인 점은, 일반적이고 범범한 응지소가 아니라 적재적소에 맞는 합리적인 대안[實]을 제시하라는 것과, 시의에 적절치 않은 정치적인 발언이나 구언교의 의미를 퇴색시키는 발언은 삼가라는 요구이다. 다음 정조 18년에 내려진 구언교의 내용은 그 한 전환점의 계기가 된 것으로 보인다.

> 지금 혹시라도 이름은 응지소라고 하면서 진흙탕으로 끌어들이며 주변에 물을 붓듯이 얼버무리면, 이 어찌 實로써 응하는 도리라고 하겠는가. 말은 모름지기 아주 적절해야 가히 다른 사람을 감동시킬 수 있는 것이다. '한번 막대기로 치면 한 줄기의 흔적이 남고, 한번 주먹으로 치면 손바닥에 피가 맺힌다'는 句節이 있다. 이는 옛 사람이 적절히 비유한 격언이니, 三司의 諸臣들을 위하여 외워본다." "책임을 면하려는 (이번 구언교를) 형식적인 글(儀文)이라고 소홀히 할 수 없다. 이미 감선을 했고 또 음악을 물리쳤으며 오직 避殿 한 가지 일만 아직 반시하지 않았는데, 지금 거처하는 곳이 정전이 아니기 때문이다. 그러니 목하 修明하는 방도는 마땅히 어느 것을 우선해야 하겠는가. (중략) 너희 大臣卿宰 및 論思言責·居留方伯之臣은 듣고 아는 바를 따라 조언을 구하는 뜻에 응답하도록 하라.[35]

위 구언교는 천인감응설에 따라 형식적으로 내려지는 그런 구언이나, 구언을 빌미로 정치적 사단을 만들거나 역으로 남의 눈치나 보는 공허한 말은 의미가 없으니 각오를 새로이 하라는 지시였다. 위와 같은 취지에 따라 내려지는 구언교가 정조 20년대 일련의 구언교로 보인다. 정조 21년 10월 뢰이가 있었으나 구언을 하지 않고 차대하여 수습책을 강구하였는데, 과연 다음 해에는 7월 수령들을 대상으로 하는 구언, 12월에는 농사를 권장하고 농서를 구하는 윤음이 내려진다. 일반 응지상소가 국왕에 올리는 한 개인의 의견일 뿐, 그것이 종합되어 하나의 정책에 반영될 수 없었던 한계를 가졌던 데 반해,[36] 정조 22년 시종 문관수령을 대상으로 民隱에 대해 구언한 것이나 같은 해 12월 구언교의 형태는 아니지만 '農政大典' 편찬을 목적으로 중외의 모든 臣庶를 대상으로 한 '勸農政求農書綸音' 등은 기존의 것과 차원을 달리한 것이었다.

---

35) 『홍재전서』 권34, 敎五, 「閔旱求言敎 二首」 갑인(정조 18년, 1794)
36) 한우근, 1970 「『정조병오소회등록』 해제」 『정조병오소회등록』.

위에서 언급되었듯이 대부분 재이에 의한 구언은 특정 사안과 관련된 것이 아니고 단순히 여론을 수습하는 성격이 큰 것이기 때문에 그것들을 모아 하나의 정책 자료로 삼는 경우도 거의 없었다. 그러나 정조 22년 내려진 일련의 구언교와 윤음은 특정 사안에 대한 대책 마련을 위한 기초자료 수집이라는 정조의 뜻을 압축적으로 보여준 것이라는 점에서 기존의 일반 구언과는 다른 새로운 차원의 것이었다. 그리고 이같이 특정한 목적을 가지고 구언을 하였을 경우 그 처리는 매우 구체적이고 신중하였다. 정조 22년 수령 민은소 가운데 정약용이 『목민심서』를 편찬할 때 인용한 능주목사 이종섭이 올린 응지상소에 대한 정조의 비답 내용이[37] 대표적인 예를 보여준다.

정약용은 민고문제와 관련해서 그 내용은 연일현감으로 있던 정만석이 올린 응지상소의 것을,[38] 임금의 비답으로서는 위 능주목사 이종섭의 상소에 대한 처분을 인용하였다. 당시 제출되었던 응지상소들이 별도로 편집되었던 것으로 보이지 않는다.[39] 그러나 위 두 사람의 응지상소 외에 윤노동 등 여러 수령들의 응지소와 임금의 비답을 『목민심서』에 인용하고 있었다는 점은 주목할 필요가 있다. 같은 해로부터 1년 가까이에 걸쳐 제출되었던 '응지진농서'의 경우도 마찬가지라 하겠다. 다만, 이들 자료들이 정책수립을 위한 기초자료로서 활용될 수 있는 체제가 갖추어질 수 있었던가 하는 점이 관건적인 문제라고 하겠다.

새해 초에 천변재이로 인해 취해진 구언에 따라 올려진 응지상소나 百官進言이 개별적인 차원에서 다루어지고 종합적인 검토의 대상이 되기에는 어려웠던 것이었는데,[40] 위 수령들의 응지소에 대한 처리의 경우 역시 비변사가 적극 개입하게 되었지만 결과는 크게 다르지 않았다. 정조는 능주목사의 소장에 대해 고 재상 이종성이 평안감사로 있을 때의 사례를 들면서, "평안도의 한 감사가 능히 위엄을 세워 법을 지키게 한 일을 묘당(비변사)에서 어찌 금지시키기 어려울 것인가. 묘당이 비록 그렇저렁 시일을 넘기더라도 조정에 기강이 있으니 명을 따르지 않는 감사나

37) 정약용, 『목민심서』 권6, 호전6조, 제5조 平賦 上

38) 위와 같음. 정약용은 무오(정조22년, 1798) 8월 28일자로 작성된 정만석의 응지상소를 인용하고 있는데, 『승정원일기』에서는 9월 13일자로 다루고 있다. 안병욱, 1981 「조선후기 민은의 일단과 민의 동향」 『한국문화』2, 256면 참조.

39) 안병욱, 앞의 논문, 293면 참조.

40) 한우근, 1970 「정조병오소회등록 해제」 『正祖丙午所懷謄錄』, 서울대학교 고전총서.
결국 '人君의 修省'을 나타내는 일 형식인 百官進言은 어디까지나 각개인의 의견으로 청원되고 그 처리에 있어서도 개별적으로 취급되어 이들의 진언내용에 대한 종합적 검토과정이 없었다는 것이다. 그러므로 이를테면 정책결정과정에 있어 언제나 문제는 개별적이고 단편적으로만 다루어지게 마련이고, 연속성과 계획성 있는 '정책'이 세워질 여지가 없었다는 점이겠다.

수령은 왕부로 붙잡아다가 합당한 처분을 내려 (중략) 사실을 밝히지 못한다면 조정을 조정이라고 할 수 있겠는가"라는 엄한 처분을 내렸음에도, 諸道의 민고의 폐는 털끝만큼도 달라지지 않고 의연히 예나 마찬가지였다.[41] 그런데 문제는 민은소의 경우, 수령을 통해 민은을 파악하는 과정에서 민의 기대가 커지고 있었음에도 불구하고, 수령들의 대책은 한계가 있었고, 비변사에 맡겨 처리토록 한 많은 부분에서 실제적인 조치가 따르지 못하는 경우가 대부분이었다는 점이다.

문관수령들은 민은소를 작성함에 있어 널리 의견을 수렴하기도 하였는데, 그 과정에서 민들의 기대가 커지게 마련이었다. 정조는 수령들이 제출한 민은소들을 승지 이서구로 하여금 모두 등치해놓도록 관심을 환기시키기도 하였다.[42] 그렇지만 아직까지는 그에 대한 후속조치들이 만족할만한 것이 못되었고, 민은소가 민의 불신만 키워 차라리 민은소를 구하지 않고 폐단을 들추어내지 않는 것만 못하다는 우려를 낳기도 하였다.[43] 따라서 기대를 모았던 이들 수령들이 백성들의 질고를 해결하기 위한 뚜렷한 방향을 제시하지 못한 것이 다음 시기의 혼란으로 함몰되어 가는 원인의 일단을 시사하는 것으로 볼 수 있는 것이지만,[44] 이는 구언에 응하는 수령의 응지소 자체가 갖는 형식적 한계에서 비롯된 것일 수 있다. 물론, 뒷 시기와 비교해 볼 때, 구언 대상자 전원이 의견을 개진했다는 사실 자체가 갖는 의미는 작지 않아서 정치사적인 차원에서 별도로 검토대상이 되어야 하겠다.

3. 순조-철종대 구언교와 응지상소

흔히 19세기 세도정치기를 '민란과 저항의 시대'로 파악하기도 하지만, 정치운영의 면에 있어서는 기존의 제도적 틀이 그대로 이용되고 있었다.[45] 아래 <표 2>에서 볼 수 있듯이 순조대의 구언 관련 정황도 전대와 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 『순조실록』에 구언 응지소 관련 기록은 순조의 즉위시 내려진 대왕대비의

41) 위와 같음. "案 聖諭若是嚴峻 而諸路民庫之弊 一髮不動 依然如舊 余謂天下大膽 卽列邑之守令也"
42) 『승정원일기』 정조22년 12월 5일.
43) 안병욱, 앞의 논문, 293-294면.
44) 안병욱, 앞의 논문.
45) 1800년부터 1863년까지의 정국 운용에 대해서는 한국역사연구회 19세기 정치사연구반, 1990 『조선정치사』(상·하), 청년사 참조.

구언교를 빙자하여 국시에 배치되는 흉소를 올렸다는 헌납 송문술을 절도에 정배하는 조치로부터 시작하였다.[46] 이러한 조치가 내려지는 상황 하에서 구언교에 따라 올라오는 응지소 역시 극히 형식적인 것이 되지 않을 수 없다. 예컨대 전 첨지 박대화의 응지상소 10조는 '法天道, 精選任, 開言路, 正風俗, 擇守令, 懲貪汚, 重祀典, 絶神姦, 惜名器, 嚴科制'란 극히 상투적인 것이었고, 말미에 斥邪敎, 明正學之道를 개진하고 자신의 8대조 박세무가 찬한 『동몽선습』을 6,7세 아동들에게 교육하도록 하자고 청하였는데, 그에 대한 비답은 대신들에게 물어보겠다는 것이 고작이었다.[47] 그리고 그나마 실록에서 거론될만한 응지소는 거의 없었다.

이어 1801년 10월 겨울에 접어들어 생긴 우레와 벼락으로 대왕대비의 구언전교가 내려졌는데, 이에 따라 올라온 응지소에서 대신들은 보좌를 못한 책임을 통감한다고 하고, 대간들은 재이를 물리치는 방법은 오직 人主가 修省해야 한다고 하면서 임금이 마음을 바르게 가져 조정을 바로잡으라는 정도의 의견을 개진하여 책임을 면하려 하였다. 장령 강휘옥 같은 경우는 구언에 가탁하여 채제공의 관작을 추탈하라고 건의하였다가, 그것이 재이를 그치게 하는 방도가 될 수 있겠는가라는 지적을 받기도 하였다.[48]

순조3년 12월 13일 선정전 측실에서 시작된 불이 법전인 인정전에까지 번지는 실화사건으로 내려진 구언교에서 대간들의 요청으로 구언대상을 論思諫爭之臣으로부터 초야(京外臣民)에까지 대상이 확대되었지만, 전교가 내린 지 10일이 지나도록 奏本이 한 통도 없었다는 홍석주의 지적에서도 알 수 있듯이[49] 당시 응지소는 많지 않았다. 홍석주의 말대로 구언을 계기로 한 응지소에서 상대방을 헐뜯는 고질적인 풍토가 타파되고, 소장에 올라온 내용이 시의에 저촉되더라도 용납되는 분위기가 조성되지 않고는 활발한 의견수렴은 이루어지기 힘든 것이었다.

46) 『순조실록』 순조1년5월11일(병술) '大王大妃敎'
47) 『순조실록』 순조1년6월11일(병진)
48) 『순조실록』 순조1년10월22일(을축)
49) 『순조실록』 순조4년 1월 1일(신묘)

<표 2> 순조-철종년간의 구언

년 월	구언(사유)	비 고(구언 대상 등)
순조 1년 5월	구언교	
10월22일	감선구언	在廷臣僚
순조 2년10월 4일	감선구언	大臣·言責之臣(10월5일 大小臣僚)
순조 3년12월13일	인정전화재, 구언	論思·諫爭之地者(12월16일 京外臣民)
순조 4년10월 8일	冬雷, 감선삼일	(구언 무) 10월10일 좌의정 면직요청
순조 6년 9월 7일	뢰이, 감선구언	中外臣庶
순조 7년10월10일	뢰이, 감선구언	中外臣庶(上自大官 下至草野 悉言無諱)
순조 9년10월13일	뢰이, 구언	
순조10년10월10일	감선구언	10월8일 雷電, 10월26일 감선
순조11년 4월 7일	가뭄, 감선구언	대신·옥당·양사
13일	策問求言	연화문에 나아가 太學儒生을 불러 구언
순조11년10월 3일	천둥, 구언	大臣三司
순조12년11월 5일	감선구언	大臣三司 以至草野 直言過失以補不逮
		[日省錄], 순조13년-18년 구언기록 무
순조13년10월 1일	(천둥)	(구언 무) 승정원·옥당·양사 陳勉箚子
11월 4일	천둥번개, 減膳撤樂	(구언 무) 政院聯啓 玉堂聯箚陳勉 竝賜批嘉納
순조14년10월17일	(甲戌 雷)	(구언 무) 3정승 차자진면 사직
순조15년 9월20일		(구언 무) 정승들, 자주 신하 접견할 것을 청함
순조16년10월 9일		(구언 무) 왕세자 [소학]3권 강 시작
순조17년10월 6일	(丙子 雨電)	(구언 무)
순조19년10월 1일	뢰이 감선구언	匡弼言責之人
순조21년10월18일	뢰이 감선구언	自承弼以至庶僚
순조22년10월13일	뢰이 감선구언	自承弼以至庶僚
순조24년10월15일	뢰이 감선구언	中外臣僚, 進言 無
순조28년10월25일	뢰이 감선	
10월26일	(왕세자) 감선구언	옥당·양사·정원 進箚議, 영의정·좌의정 사퇴
순조34년10월16일	以雷減膳撤樂	양사 연명차자, 정원 의계진면
헌종 2년10월22일	(대왕대비) 감선구언	진언 무, 옥당에서 김필 등 나국요청
헌종 6년10월 8일	(대왕대비,헌종) 감선	(구언 무)
헌종12년10월28일	뢰이, 감선구언	凡厥在廷(조정 관원)
헌종13년10월 4일	우레, 피정전, 감선철악	(구언 무)
헌종14년10월 5일	감선구언	大僚三司及在野之臣
6일		영의정,좌의정 연명차자 퇴직요청
8일		[국조보감] 올리고 인정전에서 진하받고 赦宥
철종 3년10월12일	감선구언	上自大官 凡百有位者
철종 4년 7월 8일	한재, 피정전,감선철악	(구언 무)
철종 9년10월 7일	감선구언	
철종10년10월 3일	감선구언	大小臣工
10월10일		인정전에 나아가 하례받음
10월16일		영희전에 나아가 작헌례
철종12년10월 6일	감선	(구언 무)
철종13년 6월	三政策問	대소관원-초야유생

과연 정치적 상황이 크게 바뀌게 되면서 순조 4년, 5년에는 구언교나 응지소가 보이지 않고, 다음 해 순조 6년 늦가을에 가서야 雷異에 따른 구언교가 다시 내려진다. 이 구언교를 내리면서 순조는 구언교가 단지 재이를 그치게 하기 위한 것만이 아니라 國事를 잘 살피기 위한 것이라는 점을 분명히 하고 있다.[50] 그런데 이후 구언교가 내려지는 시기나 형식, 그리고 그에 대한 신료들의 반응에서 보이듯 구언교나 응지소는 형식만 갖춘 것이 대부분이었다. 그것은 이미 예정되어 있었던 것으로, 순조 7년 10월 특진관 金履永이 "實心으로 實政하지 않는다면 비록 진언이 날마다 公車에 쌓여, 폐단을 말하는 것이 남음이 없다고 하더라도 구폐에 무슨 도움이 되겠는가"라고[51] 지적한 데서도 짐작할 수 있는 것이었다. 이 때 김이영의 말은 정치적 혼란 속에 휘둘리지 말고 한 두 사람의 믿고 맡길 수 있는 대신을 중심으로 국정을 운영하라는 의미였지만, 구언에 따른 응지소는 의례 정치적 사안이 없을 수 없는 것이었기에 분란이 따랐고, 그러다보니 대상이 제한되고, 내용도 형식적인 것을 넘어 상투적이고 고식적인 차원으로 흐르게 되었던 것이다.

순조대 내려진 구언교와 그에 따른 응지소에서 드러난 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 구언교는 10월에 들어 내려지는 형식적인 것이 되고 있다.[52] 겨울에 들어서면서 나타나난 우레와 번개에 따른 것이었지만 지극히 형식적이고 관례적으로 내려지는 것이었다. 정조대의 구언이 봄 가뭄과 가을 雷異를 아우르던 데서 크게 위축된 것이다. 게다가 홍경래란 이후 순조 13년부터 18년까지 6년간은 전혀 구언이 없었던 경우도 있었다. 재이가 없어서가 아니라, 재이에 따라 減膳, 撤樂을 하고도 구언하지 않았고, 흔히 하는 감선 철악 조치도 없이 단지 "雷" "雨電"이 있었다는 기록만 남긴 경우도 있다. 구언이 없자 승정원, 옥당의 관원이 먼저 진면하기도 하였고, 정승들이 나서서 자주 신하들을 접견하라는 권고를 하기도 할 정도였다. 이는 구언을 통한 조정 정치의 상실을 의미하는 것이기도 하다.

뢰이 등 이상기후 때 구언 대상은 기본적으로 '大臣·三司로부터 草野에 이르기까지'[53] '中外臣僚'가 중심이라고 할 수 있는데, 간혹 태학생이나 중앙과 지방의 관리 모두를 대상으로 하는 경우가 있었지만, 대부분 재상과 간관에 국한되고 있었다. 구언의 내용도 임금의 잘못으로부터 아래로 시정에 이르기까지 실질적인 얘기

50) 『순조실록』 순조6년 9월 10일
51) 『순조실록』 순조7년 10월 23일
52) 순조11년 4월 가뭄에 따른 구언은 다른 구언이 10월 전후해서 내려진 것에 비해 예외적인 경우라 하겠다.
53) 『순조실록』 순조12년 11월 5일(甲戌)
"甲戌 雷電。敎曰: 燁燁之光, 轟轟之聲, 出於冬月, 予小子不明于德, 致天之怒歟? 竦然而聽, 若不自容。自今初五日, 至初七日減膳, 大臣三司, 以至草野, 直言過失, 以補不逮"

를 숨기지 말고 말하라고 하였지만, 그 목적은 실질적인 문제해결의 방안을 마련하기 위한 것이라기보다는 반성하고 성찰하는 재료로 삼는다는 극히 관념적인 차원에서 형식적으로 제기되는 것이었다.[54] 재이를 그치게 하는 방도로 임금이 정성껏 덕을 닦는 것 외에 다른 것이 있을 수 없다는 인식[55] 역시 그 같은 사정을 전한다. 그렇기 때문에 어떠한 얘기가 올라오던 임금의 대답은 항상 '마땅히 유념하겠다', '깊이 유념하겠다'는 선을 크게 넘지 않았다.[56]

구언의 내용이 상투적인 것으로 되고 구언에 임하는 자세가 고식으로 일관하자 구언에 응하는 자들의 반응 역시 형식적인 것이 되고 있었다. 순조 9년 이후 12년까지 지속되는 재이로 매해 10월이면 구언교가 내려지고 있었는데, 12년 역시 마찬가지였다. 순조는, "번쩍거리는 빛과 천둥치는 소리가 겨울철에 나오니, 이는 나 소자가 덕에 밝지 못해 하늘의 노여움을 부른 것이 아니겠는가? 두려운 마음으로 들으면서 스스로 어쩔 줄을 모르겠다. 이번 초5일부터 초7일까지 減膳하고, 大臣과 三司로부터 草野에 이르기까지 내 과실을 직언하여 미치지 못한 바를 돕게 하라."[57]라고 하면서 구언하였다. 이에 대해 다음날 영의정 김재찬, 좌의정 한용귀, 우의정 김사목이 연명으로 차자를 올려 陳勉하고, 인하여 退斥하기를 청원하니, 비답하기를, "이제 경들의 정성스럽게 말한 것을 보니, 종이 폭에 가득한 직언에 매우 흠탄하는 생각이 든다. 경들은 더욱 천명을 對揚해야 하니, 이것이 내가 밤낮으로 바라는 바이다"라고 비답을 내렸다.

위 구언과 비답을 통해 아주 적당히 길고 듣기 좋은 두툼한 응지상소가 마음을 달래주었음을 짐작할 수 있다. 그렇지만 앞으로 어찌하는가가 관건적인 문제일 터인데, 이에 대한 특단의 조치들은 취해지지 않고 있었다. 사정이 이러하니 이제 구언에 대응하는 하나의 형식적 투식이 생겨났다. 구언이 내리면 3정승이 차자를 올려 진면한 뒤 사직을 청하고, 승정원에서 議啓, 옥당과 양사에서 聯名箚子를 올려 진면하면 왕은 嘉納하는 것으로 끝나게 되는 그러한 것이었다.

그나마 순조 13년부터 18년까지 6년간은 구언이 없었다. 17년 10월 6일자의 관련 기록은 "丙子 雨電"이 전부였다. 구언교가 없음에도 양사에서 먼저 진계하는 차자를 올렸는데, 내용과 그에 대한 반응이 형식적인 것이었음은 물론이다. 이즈음 건강상의 이유도 문제가 되었지만 그것만이 이유는 아니었을 것이다. 이후 실록에

54) 『순재고』 권10, 「冬雷責躬求言敎」
55) 『순재고』 권10, 「因雷異責躬求言敎」
"欲安其國者 必誠其心 誠者德之表也源也 如此則修德亦有於誠 而弭災之道 實不外於是"
56) 『순조실록』 순조7년 10월 11일
57) 『순조실록』 순조12년 11월 5일

는 재이에 따른 구언과 응지상소가 있어야 할 자리가 인사발령 기사로 대치되고 있고, 감사의 재감 요청, 증광문무과 설행 등 관료선발관련기사로 채워지고 있다. 이어 순조 14년 가을 계속적인 入診, 10월에는 우레가 있었지만 조정 안팎에서는 아무 소리도 없었다. 14년 10월 17일(갑술)의 실록 첫 번째 기사는 "甲戌雷"로 끝이다. 이어 3정승이 차자를 올려 진면하고 사직을 청하면, 승정원에서 의계, 옥당에서 연명차자를 올려 진면, 왕은 가납하는 순서를 밟고 있다.

순조 17년 10월 6일자 기사도 "丙子 雨電"이 전부이다. 순조 18년 10월 1일자 기사는 다음과 같다. 구언이 없어도 승정원으로부터 정승까지 상투적으로 취하는 행동양식의 대표적인 예를 잘 보여준다.

> 갑오 초하루, 작은 우레의 변이 있었다. 승정원에서 연명을 계를 올려 진면하였고, 홍문관과 양사에서 연명으로 차자를 올려 진면하니 모두에 대해 비답을 내리고 가납하였다. 좌의정 한용귀가 차자를 올려 진면하고 물러나기를 구하니 비답을 내려 가납하고 물러나지 말고 직무에 힘쓰라 하였다.[58]

그동안 구언교가 없었던 것은 실제 재이가 없어서가 아니라 건강과 정치에 대한 회의가 그렇게 만든 것이라고 할 수 있겠다. 기력이 회복되고 순조의 아들에 대한 기대가 다시 정치에 마음을 갖게 만들었는지, 순조 13년부터 18년까지 구언교가 없다가, 순조 19년 10월 1일 다시 재이로 감선하고 구언하는 조치가 있었다. 하지만 역시 형식적인 앞 시기의 틀을 벗어난 것이 못되었다. 그나마 볼만한 것이 순조 24년 10월 '중외'에 내려진 구언인데,[59] 이 구언에 대해 삼사, 승정원, 양사 관원 외에는 진언하는 자가 전무하였다. 순조 25년부터 마지막 불꽃이라 할 순조 34년 10월의 구언 사이에는 오직 한 번 왕세자(익종)가 내린 '감선구언'이 볼만한 봉오리였는데, 이 봉오리는 꽃도 피워보지 못하고 시들었다.

이 후 주목할 만한 구언과 응지상소는 보이지 않는다. 헌종대 2차례의 감선 구언이 있었지만, 헌종 2년에는 대왕대비와 헌종의 감선구언교에도 불구하고 아무도

---

58) 『순조실록』 순조18년 10월 1일
"甲午朔/微雷。政院聯啓陳勉, 玉堂兩司聯箚陳勉, 竝賜批嘉納。左議政韓用龜, 上箚陳勉, 仍乞斥退, 賜批嘉納敦勉。"

59) 『순조실록』 순조24년 10월15일
"雷雨雹, 敎曰: 近年以來, 無災不有, 而冬節雷異, 殆同歲課, 至於今日, 又復告警, 職由寡昧不德, 上不能對越天心, 下不能懷保民生之致, 悚惕之心, 若隕淵谷。自今日減膳, 避正殿三日, 令中外進言者, 其各悉陳衰闕, 以及時政之疵。" 政院議啓陳勉, 賜批喜納, 玉堂, 【應敎朴晦壽, 副應敎尹命圭, 副校理洪義祖, 副修撰朴潞壽。】 聯箚"

대꾸하는 자가 없었고,[60] 헌종14년 국왕이 감선하고 구언하였지만 영의정 鄭元容·좌의정 金道喜가 聯名으로 箚子를 올려 陳勉하고 이어서 퇴직을 청하였을 뿐이다.[61] 그런데 헌종 14년의 구언과 관련하여 주목되는 점은 구언이 있고 난 이틀 뒤 『국조보감』 간행을 기념하여 보감을 올리고 仁政殿에 나아가 敎書를 반포하고 陳賀를 받고 赦宥하였다는 사실이다.[62] 구언은 완전히 장식적 허례에 불과한 것으로 되었음을 반증하는 것이었다.

철종조에도 역시 구례에 따라 구언이 있었다. 겨울에 접어들어 천둥과 번개가 치자 '責窮求言'은 관례적인 것으로서 폐할 수 없었기 때문이다.[63] '풍속이 날로 비속해지고 있지만 만회할 수 없고, 기강이 날로 문란해지지만 쇄신할 수 없고, 탐묵이 성행하나 다스리지 못하고, 사치가 날로 승하나 금하지를 못하여서, 그 결과 부역이 편중되고 민생이 절박해지게 된 것이 요즈음 같은 적이 없다'는 점도 지적되었다. 정치의 잘못으로 인해 재이가 따르게 된 것이니 守成의 방법은 君臣 상하가 모두 힘써야 하는바, 자신은 3일 감선할 터이니 대신 삼사로부터 재야의 신하들까지 잘못된 점들을 하등 거리낌 없이 모두 말하라는 것이다. 雷異로 인해 내려진 3번의 구언교가 '기강의 해이'로부터 '賦役重 民生困', '生靈之困瘁'에 이르기까지 모두 그 문제점들을 말하라 하였지만, 그것으로 끝이었다.

철종 10년의 구언에서는 승정원의 議啓, 양사와 옥당의 聯箚 勉啓, 영의정 정원용등 삼상의 의례적인 聯箚만 있었을 뿐이었다. 이렇게 보면 철종 13년 6월에 대소관원으로부터 초야의 유생까지를 대상으로 내려진 三政策問에 응하여 약 3개월 동안 정부대신-지방 수령, 대학자-시골 말단 지식인에 이르기까지 수백 명이 응하였던 것은 전통적 응지상소와는 질적으로 차이가 있는 특기할 만한 일이 아닐 수 없다.[64]

이상 살핀 바와 같이 정조 사후 19세기에 들어와 이루어진 구언과 응지상소에는 여러 가지 한계가 있었다. 구언의 시기나 대상이 제한적이고 형식화되었을 뿐 아니라, 반응도 상투적인 것으로 되고, 심지어 무반응의 경우까지 있었다. 그렇지만 조선 전 시기를 통해 구언이라는 형식이 있음으로 해서 제한된 범위 내에서나마

60) 『헌종실록』 헌종2년 10월 22일

61) 『헌종실록』 헌종14년 10월 5일
"敎曰: 當此收藏之節, 有何轟烋之異乎? 天之降災, 必有以也。靜言思之, 咎在寡躬, 自今日避正殿撤樂減膳三日, 凡我大僚三司及在野之臣, 咸言得失, 毋有所諱。"

62) 『헌종실록』 헌종14년 10월 7일

63) 『中齋稿』 권2, 「因雷異責躬求言敎」

64) 김용섭, 1974 「철종 임술년의 응지삼정소와 그 농업론」 『한국사연구』10. 김용섭 교수는 위 논문에서 수백명의 응지소 가운데 문집이나 단행본으로 남은 40건의 기록을 대상으로 분석하고 있다.

일정한 상하 의견 교환이 이루어질 수 있었던 것이고, 이 형식을 빌려 어떠한 형태로든 아래로부터의 의견개진이 이루어질 수 있는 여지는 남아있었다. 그러나 순조대 이후 구언교마저 뜸해지고 자취를 감추게 되었으니, 이는 이제 구언을 통한 상하 의사소통이나 의견 수렴이라는 구래의 방법은 종언을 고하게 된 것이다.

4. 맺음말

이상 검토한 바와 같이 19세기 '세도정치기'의 구언교는 형식상으로 전대의 것을 답습하고 있었다. 그런데 그것은 어디까지나 형식적인 것이었는바, 구언의 시기에 있어서도 겨울에 접어드는 시기에 나타나는 雷異를 계기로 한 번씩 내려지는 극히 형식적인 것이었고, 일반적으로 그 대상도 대신과 삼사에 국한되고, 따라서 그 반응으로서 응지상소라는 것도 의례적인 면책용 進言·箚子가 되는 것이 일반이었다. 여기에서는 정조대에 볼 수 있었던 구체적인 문제 해결방안의 모색이라는 것을 찾기 힘들며, 재이에 대한 대책으로 군주의 修省만이 반복적으로 지적될 뿐이었다. 그럼에도 불구하고 이 정치적 형식은 군신 상하가 자신의 의견을 개진할 수 있는 통로로서 전혀 무의미한 것은 아니었다. 이는 후대에 오면서 그 형식마저 단절되고 형해화 된 사정에 비추었을 때 더욱 선명히 드러나게 된다. '임술민란'에 대응하여 철종 13년 내려졌던 '삼정책문'과 그에 따른 '응지삼정소' 및 그 처리를 주관하였던 '삼정이정청'은 종래의 구언을 통한 상하 의사소통방식이 형해화하는 가운데 이루어졌다는 점에서 특히 구래의 구언을 통한 의견 수렴이라는 전통적 방법의 종언과 새로운 방략의 전범을 보여준 것이라고 하겠다.

19세기의 구언과 응지상소가 위와 같이 형식적인 것이 되었던 데에는 바로 전 시기 탕평정치기의 응지소에서 정치적 발언이 사라질 수밖에 없었던 정치문화가 크게 작용한 것으로 볼 수도 있다. 순조대에 들어와 응지소에서 정치적 사안이 거론되지 않은 것은 아니나, 탕평정치기 이래 시의에 저촉되는 발언이 번번이 제재를 받으면서 순치되어 온 연장선상에서 그러한 발언들은 큰 의미를 갖기 어려웠다. 상황이 이렇게 전개되었기 때문에 국왕도 이제 형식적 관례만 답습할 뿐 구언을 통한 문제해결이라는 구호는 내용을 상실하고, 대신과 삼사의 진언이라는 것도 관례적인 면책성 발언에서 더 나아갈 필요가 없게 된다. 그러나 앞 시대의 구언과 응지상소가 전혀 부정적인 역할만을 한 것은 아니었으니. 정조대의 다양한 방면에

서의 활발한 여론 수렴은 많은 기대를 불러오기도 하였고, 그만큼 실망을 안겨주기도 하였을 것이다.

탕평정치기의 구언이나 응지상소는 이전 16, 17세기 儒臣들에 의해 작성되었던 數千萬言의 구언, 응지상소와는 큰 거리가 있는 것이어서 철학적 사색의 대상으로 계승되기는 어려운 것이었고, 이미 이러한 의미에서의 구언을 통한 군신간의 소통 방식은 자리할 공간을 찾기 어렵게 되었다. 그렇지만 탕평정치기의 구언은 구래의 방식을 유지하는 가운데 '民憂國計', 즉 백성의 근심과 국가 운영과 관련된 사항에 초점이 맞춰지는 가운데 응지소가 보다 구체적이고 현실적인 합리적인 대안(實)이 될 것을 요구하였다는 점에서 기왕의 구언교와 차별화되고 있었고, 나아가 향후 정책입안 자료로서 기능하기를 기대하는 조치가 이루어지고 있었다는 점에서 의사소통(의견수렴)의 새로운 장이 될 가능성을 보여주었다. 그러나 거기에서 더 나아갈 수 없었던 한계 역시 지적해두어야 할 것이다.

정조대의 응지상소의 경험과 거기에서 축적된 자료가 중앙정부 차원에서 체계적으로 정리되지 못했음은 지적되어온 바이고, 사정이 위와 같으니 세도정치기에 그러한 경험이나 자료들이 정책에 반영될 수 있는 기회를 가질 수 없었음은 물론이다. 탕평정치기 새로운 정치지형에서 이루어진 경험과 자료는 어떠한 형태로는 잠류하게 될 것이지만 그에 대한 추적은 본고의 범위를 넘어선다. 새로운 의사소통, 의견수렴의 방식이 들어설 수 있는 공간이 얼마나 넓은가 하는 것을 찾는 작업이 있어야 그 새로운 경험과 자료의 기능을 확인할 수 있을 것인바, 형식이 아니라 그 내용에 대한 검토가 추구되어야 할 것이다. 새로운 방안을 찾기 위해 노력한 것으로 평가되는 정약용의 경우, 지방관들이 향회를 열어 향유를 초치하여 民庫 장부 『下記』를 검토하게 하는 것을 비판한 바 있는데, 이미 수령이 책임지고 처리한 것을 여론에 의탁해 합리화하려는 것은 안 된다는 이유에서였다.[65]

19세기에는 여러 방면에서 아래로부터의 의사표시가 활발해지고 있었다. 그런데 그 해결방식은 시기와 지역에 따라 다양한 편차가 있었다. 예컨대 1834년 영남 선산에서는 구래 향회의 방법을 원용하여 자신들의 통제 하에 하민들의 요구를 면풍헌을 매개로 관철시키고 감사의 허락까지 받고 있었다. 선산에서는 순조 34년(갑오)에 하납 문제로 인한 '변괴'가 발생하여 감사 서희순(1793-1857, 1833년 경상감사)의 승인(營門踏印完議) 하에 '防弊節目'을 작성한 바 있다.[66] 그런데 이 때 해결의 방식은 구래의 전통적 방식을 원용한 것이었다. 吏鄕들을 다시 사족들의 통

65) 정약용, 『목민심서』 권6, 戶典六條, 제5조, 「平賦 上」
66) 영남대학교출판부, 1986 『영남향약자료집성』, 242-243면.

제 하에 두려는 것이었는데 面의 風憲(執綱)을 小民들의 모임에서 권점하여 올리면 향소에서 임명하는 것으로 결정하였던 것이다. '下納作錢'은[67] 선산 전체의 문제로서 이서들의 농간으로 '변괴'가 발생하여 이와 같은 변통이 시도된 것으로서, 이러한 하납작전 문제는 1862년 임술민란에서 크게 문제가 되는 사안이기도 하다. 이러한 일련의 사실은 정조대부터 문제의 소지를 안고 있던 사안이 1834년 읍 단위에서 터져 나오고, 일단 수습되었던 것이 1862년 보편적으로 문제로 제기된다는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 이는 『영남향약자료집성』에 보이는 바로는 경상도에서 유일한 예이므로 '生民休戚'을 문제삼아온 조선후기 구언과 그 대응으로서의 응지상소가 어떠한 위상을 갖는가 형식적인 면과 아울러 내용의 측면에서 본격적으로 검토될 필요를 제기한다고 하겠다.

주제어 : 求言敎, 應旨上疏, 減膳求言, 減膳撤樂, 言責論思之臣, 民憂國計

접수일(2011. 6. 8), 심사시작일(2011. 6. 8), 게재확정일(2011. 6. 13)

67) 영남 지역의 경우, 부세의 절반가량이 왜관유지비로 들어가는 구조였다. 정조 22년, (왜관으로 들어가는) 下納分이 문제가 된 적이 있다. 『일성록』 정조 15년 7월 17일조 참조.

「부록 1」 태조-철종년간의 구언 회수

왕대(재위기간)	구언 회수	비고
태조 (7)	6	
정종 (3)	3	
태종 (18)	12	
세종 (32)	9	
문종 (3)	1	
단종 (4)	·	
세조 (14)	9	
예종 (2)	4	
성종 (26)	31	
연산군 (12)	8	
중종 (39)	36	
인종 (2)	1	
명종 (23)	8	
선조 (42)	21	
광해군 (16)	1	
인조 (27)	11	
효종 (11)	10	
현종 (16)	10	
숙종 (47)	24	
경종 (5)	(1)	
영조 (52)	12	
정조 (24)	33	
순조 (34)	18	
헌종 (15)	3	
철종 (14)	3	

* 태조~성종은 이석규, 2000 「조선초기의 구언 : 민본정치, 언로확대와 관련하여」 『한국사상사학』 15를 참고
* 연산군~중종은 이석규, 2007 「연산군·중종대 求言의 성격 변화와 의미」 『사학연구』 88 참고
* 인조대 이후 구언 회수는 기본적으로 『조선왕조실록』을 참조해서 구한 것이지만 잠정적인 것으로서, 여타 연대기나 문집 등과의 비교를 통해 추후 면밀한 검토가 요구된다.

<Abstract>

Gueongyo and Eungjisangso in the era of 'Sedo politics' of 19th century

- in comparison with the era of 'Tangpyeong politics' -

Kim, In-geol *

This Study chose Gueongyo of the king and Eungjisangso of retainers as a history index to approach Choseon society of 19th century. Gueongyo is one of the means of communication between top and bottom, typically over abnormal climate(natural disasters) of spring and fall, and the king reflects on himself and asks for forthright statement of retainers for the sake of smooth political operation by means of Gueongyo in accordance with 'cheoningameungseol' of Confucian dynasty which is based on the agricultural society.

We confirmed in quantitative terms that the Gueon's frequency of King Yeongjo is unexpectedly low than that of King Jeongjo, and early of 19th century, at the reign of King Sunjo, exsisting practices maintained but the frequency of it dramatically reduced in late of 19th century. This phenomenon continued until King Heonjong and Cheoljong. Next in qualitative terms, Gueon or Eungjisangso, in the era of 'Tangpyeong politics' of Yeongjo and Jeongjo, were focused on people's concerns and issues related to state-run(民憂國計). Gueon in the era of 'Sedo politics' of 19th century, however, became too ritual and formal and Eungjisangso, as the reaction of Gueon, became cliche to escape the responsibility of the official in charge. At this time, it is hard to find seeking for specific resolution which was found at the reign of Jeongjo, but the only Susung(修省; behaving with decency) of the king, as a measure of natural disasters, was repetedly pointed out.

It seems that the obsessive political culture of 'Tangpyeong politics', which made political statement of Eungjisangso disappear, largely affected to Gueon and Eungjisangso being ritual at the 19th century. It was a result of losing sense of

* Professor, Dept. of Korean History, Seoul National Univ.

Gueon and Eungjisangso as a measure of communication because the retainers were oppressed as their untimely comments were not accepted since 'Tangpyeon politics'. But Gueon of the time before didn't play the completely negative role. Because King Jeongjo's collecting public opinions actively raised hopes and also disappointed many, we could understand suggestions posed in various ways by regional people who were excluded from politics of 19th century in this regard.

Key Words : Gueongyo(求言敎), Eungjisangso(應旨上疏), Minwoogukgye(民憂國計)