

Ⅲ. 세도정치의 성립과 전개

1. 세도정치의 성립과 운영 구조
2. 세도정치의 전개

Ⅲ. 세도정치의 성립과 전개

1. 세도정치의 성립과 운영 구조

1) 세도정치의 성립

(1) 권세가의 권력 독점

19세기 전반의 정치를 전체적으로 설명하는 데 처음으로 ‘世道’라는 용어가 쓰여진 것은 朴齊炯의 《近世朝鮮政鑑》에서였다.¹⁾ 즉 “조선에서는 政權을 世道라고 하며 어떤 사람이나 집안이 그것을 가지는데, 왕이 세도의 책임을 명하면 지니고 있는 관직에 관계없이 의정 판서에게 명령을 내릴 수 있고, 국가의 중대사와 모든 관료의 보고를 왕보다 먼저 들을 수 있었다”는 것이다. 그러한 설명은 대개 그대로 이어져, ‘勢道政治’가 순조·헌종·철종 연간의 정치를 지칭하는 용어가 되었다. 다만 ‘세도정치’의 ‘세도’는 ‘世道’라는 말에서 왔음에도 불구하고 ‘勢道’라고 표기하여 趙光祖·鄭仁弘·宋時烈 등의 정치적 역할을 설명하는 데 쓰인 ‘世道’와 질적인 차이를 나타내는 경우가 일반적이다.

원래 世道란 세상을 세상답게 하기 위해서 세상 사람이 지켜 가는 길을 가리키는 말로, 조선 건국 이후 유교적 왕정 관념이 강화되면서 국왕이 세도의 책임자로서 더욱 중요해졌다.²⁾ 그러나 16세기 후반 이후 士林이 정치 주도세력이 되자 세도에 대한 책임도 국왕에게서만 구할 것이 아니라는 생각

1) 세도정치에 대한 기존 연구성과에 대해서는 윤정애, 〈정치사 연구의 동향과 과제〉(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 《조선정치사 1800~1863》, 청년사, 1990), 37~57쪽 참고.

2) 이하 세도의 개념과 주체에 대해서는 박광용, 〈정치운영론〉(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 위의 책), 688~693쪽 참고.

이 퍼져나갔고, 특히 유학자의 대표격이라 할 수 있는 ‘山林’이 정치 운영의 중심축으로 떠올라 제도적으로 그들이 정책 결정권을 나누어 갖는 것을 보장하게 되었다. 나아가 송시열 단계에 이르러서는 세도의 담당자는 ‘義理主人’인 산림이라고 인식하게 되었다.

조선 중기의 봉당정치적 질서에서는 勳臣과 더불어 戚臣의 정치 참여가 적극적으로 견제되었다. 그러나 노론의 권력 독점이 심화되는 과정에서, 산림세력과 왕실 외척 가문의 결합을 바탕으로 정권이 유지되는 하나의 정치 형태가 이루어졌다. 봉당 및 정파 사이의 경쟁과 대립이 격화되면서 훈척세력이 兵權을 중심으로 큰 역할을 하게 되었던 것이다.³⁾ 그것은 扈衛大將의 경우 훈척만이 임명될 수 있다는 규정이 새로 만들어진 데 나타나는 바와 같이 공식화되기도 하였다. 특히 척신의 정치적 비중이 점점 커졌고, 사도세자의 장인 洪鳳漢과 영조의 처남 金龜柱를 중심으로 한 영조 말년 왕실 외척 사이의 대립은 순조 즉위 후 貞純王后에 의해 義理를 근간으로 한 정당한 것이었다고 평가될 정도였다.

정조는 이러한 현상을 극복하고자 왕권의 강화와 유교적 관료제의 정착을 추구하면서, 국왕 스스로 세도의 담당자이며 책임자로 나섰다. 그러나 그것을 하나의 정치체제로 정립시키지 못한 채 죽음으로써 탕평정치하에서 군주 중심의 정치 운영 질서를 하나의 체제로 정립시키는 데는 실패하였다.

하지만, 순조 초년까지는 국정에서 훈척의 의미를 중시하는 인식과 함께 훈척의 정치 참여를 경계하는 전통적인 인식도 강하게 존속되고 있었다. 金祖淳은 국구가 되기 전인 순조 즉위년(1800)에 壯勇大將職을 사양하는 상소에서 훈척 양면으로 근거가 없다는 이유를 들었다. 장용대장과 같은 군문대장의 경우도 훈신 또는 외척으로서의 신분이 필요하다는 것이었다. 김조순은 이조판서를 사직하면서도 같은 논리를 개진한 바 있다. 그러나 반대로 순조 즉위 직후의 논의에서 沈煥之는 김조순을 두고 순조의 외조부인 朴準源과는 처지가 다르므로 조정의 논의에 참여하지 못할 것이 없다고 하였는데 이것은 외척의 국정 참여에 한계를 두는 입장에서 나온 말이다. 이러한 모순은 순조 즉위

3) 洪順敏, 〈肅宗 初期의 政治構造와 「換局」〉(《韓國史論》 15, 서울대, 1986), 129~199쪽.

직후 僻派세력이 주도권 장악을 위해 노심조사하고 있을 당시에 대왕대비가 박준원·김조순을 戚里 또는 척리에 준하는 위치 때문에 서용하지 않을 수 없으면서도 정조 연간에는 척리를 쓰지 않았음을 강조한 사실에서 잘 드러난다.

그러나 척신의 공식적인 정치참여가 점점 자연스러운 것으로 굳어져 갔다.⁴⁾ 순조 17년에 죽은 朴宗慶에게 붙인 史評에서는 그의 氣概와 더불어 국왕 외 조부의 아들이었다는 점을 근거로, 단시간에 정경에 승진하고 훈련대장[元戎]을 맡은 것을 당연시하였다. 한편 척신의 비공식적인 활동까지도 당연한 것으로 칭송되었다. 헌종 2년(1836) 潘南 朴氏 朴周壽가 죽었을 때에도 대왕대비는 그가 안에서 담당한 역할은 밖에서 다 알 수 없는 것이었다고 하여 내밀한 활동을 추켰던 것이다. 이러한 평가는 당시 정권을 잡았던 척신들 대부분에 대하여도 마찬가지였다.

잘 알려져 있는 바와 같이 순조·헌종·철종대에 정권을 장악한 외척은 순조의 장인인 김조순의 가문, 순조 친모의 아버지인 박준원의 가문, 孝明世子の 처가인 趙萬永 가문 등의 핵심 인물들이었다. 순조대, 특히 순조 11년의 홍경래란 이후로 김조순이 정권을 오로지하고 있었음은 더 설명할 필요조차 없는 사실이며, 김조순 사후 헌종 6년까지는 金適根이, 헌종 친정기에는 趙寅永 및 趙秉龜가, 헌종 11년에 조병구가 죽은 뒤로는 趙秉鉉이, 철종 때에는 金左根이 권력의 정점에 있었다.

당시 권력가들이 세력을 행사하던 양상은 《근세조선정감》의 내용을 통해 잘 알려져 있지만, 다음과 같은 순조 당시의 기록을 통해서도 확인할 수 있다.

그는 과연 어떤 인물이기에 관작을 홀로 거머쥐고 맑고 화려한 관직[淸華職]들을 주무르기를 내가 아니면 아무도 안된다고 하며, 일이 권한에 관계된 것이면 자기의 물건으로 여기고, 사방에 근거를 굳혀 한 몸으로 모두 담당하려 합니까? 세간에서 칭하는 바 문관의 권한, 무관의 권한, 인사의 권한, 비변사의 권한, 군사의 권한, 재정의 권한, 토지세의 권한, 주교사의 권한, 시장 운영의 권한을 모두 손안에 잡아 득의양양해 하며 왼손엔 칼자루를, 오른손엔 저울대를 쥐어 거리낌이 없습니다(《純祖實錄》 권 16, 순조 12년 11월 병자).

4) 이하 세도정치기의 정국운영과 정책에 대한 일반적인 내용은 오수창, <권력집단과 정국 운영>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 575~633쪽 참조.

이것은 순조 12년(1812) 趙得永이 박종경을 공격한 내용의 한 부분으로, 정적에 대한 개인의 평가이기는 하지만 그 이후 이른바 ‘權奸’들에 대한 설명의 한 전형을 이루고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 여기에 나타난 권세가의 행태는 김조순을 비롯한 집권 외척의 모두에게 해당되는 것이었으리라고 생각된다.

19세기의 권력자는 비변사를 주도함으로써 일반 국정을 장악하되 대신직에 있는 측근 관료로 하여금 주요 정사를 처리하도록 하였으므로 스스로 전면에 나서서 활동할 필요는 별로 없었다. 다만 국가에 특별한 사태가 발생하였을 때에는 공개적으로 정상의 권력을 행사하곤 하였다. 예를 들어 순조 11년에 홍경래란이 일어나 그 토벌군 지휘관을 뽑아야 할 때와 같은 경우 김조순은 빠지지 않고 나타나 중요한 역할을 하였다.

외척 권력가가 막후에서 큰 역할을 하고 있었음은 정국의 중요한 고비에서 구체적으로 확인되기도 한다. 순조가 孝明世子로 하여금 대리청정을 하도록 명령을 내릴 때에 김조순은 이미 왕명에 앞서 측근 관인들을 불러 모아 의견을 조정하였다. 또 효명세자가 죽은 후 그 시기에 세력을 모았던 인물들에 대한 공격이 가해질 때 김조순은 세자의 지문을 쓰면서 자기 딸인 왕비의 말을 빌려 자기 세력의 활동을 정당화하고 관인들의 활동을 조종하였다.

(2) 왕권의 약화와 봉당의 퇴조

권세가의 권력 독점은 국왕권의 약화와 짝을 이루었다. 그러나 지금까지 언급의 여지가 없을 정도로 매우 낮았던 것으로만 치부되어 온 세도정치 시기 국왕의 위상은 그리 쉽사리 재단할 수 없는 측면을 지니고 있다. 적어도 형식의 측면에서는 앞 시기 탕평정치하보다도 국왕의 절대적 위상이 한층 강화되는 양상을 보이고 있을 정도이다.

그 예로 먼저 선대 국왕에 대한 世室의 의례를 들 수 있다.⁵⁾ 16세기 선조 이전까지의 국왕들 중에는 재위 기간이 짧은 임금은 물론 태종·명종과 같이

5) 조선의 경우 태조의 신위 밑에 현 국왕의 4대 先王까지를 二昭二穆으로 宗廟正殿에서 祭享하다가 代數가 다한 왕의 신위를 정전에서 永寧殿으로 옮기게 되어 있었으나, 공적이 큰 임금의 신위는 親盡하여도 위 원칙에 따르지 않고(不祧) 특별히 정전에 계속 제향하던 제도를 世室이라 한다.

긴 기간 동안 재위한 임금으로서도 제외된 이들이 있지만, 선조 이후 영조까지는 실제로 재위를 인정받았던 임금은 경종을 제외하고 모두 세실로 받아들여졌다. 19세기에 들어와서도 이런 현상은 계속되어 왕으로서의 위상이 극도로 위축되었던 철종을 제외하면 정조·순조·헌종이 모두 세실로 받아들여졌고, 대리청정을 하였을 뿐인 효명세자까지 고종대에 가서는 그 안에 들어가게 되었다. 국왕의 공적에 대한 평가가 훨씬 너그러워지면서 그들을 존송하는 정도가 점점 높아졌던 것을 보여주는 것이다.

이러한 현상은 세실로 정하여지는 시기의 면에서 더욱 확연하게 나타난다. 역대 국왕이 죽어 세실로 모셔지게 되는 것은 뒷 시기로 내려올수록 점점 빨라지는 추세를 보이나 숙종까지만 하여도 몇 대 뒤에 결정되었으며, 다음 왕인 정조 연간에 결정이 된 영조의 경우에도 사후 6년의 기간이 요구되었다. 그러나 정조의 경우 죽은 해에 바로 결정되었으며 순조의 경우에도 사망 다음 해인 헌종 원년에 결정되었다. 헌종의 경우에는 철종 10년(1859)에 이루어져 늦은 감이 있으나 특별한 공적으로 들 만한 것이 없고 재위 기간도 그리 길지 않았던 것을 고려하면 18세기까지의 경우에 비해 매우 높은 대우를 받았음을 확인할 수 있다.⁶⁾

국가 전례상의 존송과 더불어 임금에 대한 매우 높은 평가가 일반화되었다. 앞 시기 영조가 신하들로부터 요와 순에 비견된다는 의미의 堯明舜哲이라는 존호를 받아낸 것은 강요하다시피 했던 어려운 일이었으나⁷⁾ 19세기에는 君王을 동양 전래의 이상적인 인물에 직접 비겨 높이는 일이 빈번해졌다. 순조 즉위년 11월에 李秉模는 정조의 치적을 일컬어 “요순과 짝하며 三代만큼 탁월하다”고 하였다. 조만영은 헌종 즉위년에 순조를 세실로 모시자고 하면서 그를 추키기를, “堯舜의 道心에 접하였고 曾參과 閔子騫의 효를 갖추었으며 禹王·文王·湯王의 미덕을 겸하였다”고 하였다. 철종 10년에 헌종의 世室禮를 건의한 金汶根도 헌종을 요와 순에 직접 비견하였다. 숙종 9년(1683)에 효종의 세실례를 요청한 송시열과 인조의 세실례를 건의한 金德遠이 올린 상소의 경우, 효종의 ‘北伐大義’와 인조의 反正를 지적할 뿐 그러한 높임말을 찾아볼 수 없

6) 역대 임금들이 世室로 받아들여진 시기는 《增補文獻備考》권 40, 帝系考 1 참고.

7) 李泰鎮, 《奎章閣小史》(서울대 圖書館, 1990), 20쪽.

는 것에 비교해 보더라도 임금에 대한 존숭이 매우 높아졌음을 알 수 있다.

한편 그 시기의 인물이 권력을 장악하고 유지하는 데에도 국왕의 권위는 커다란 역할을 하였다. 물론 19세기의 권력자는 조선 후기 사회에서 전통적으로 명분과 세력을 누려 온 가문에서만 나올 수 있었다. 그러나 그들이 자신의 힘과 권위만으로 그만한 권력을 누릴 수 있었던 것은 아니다. 김조순·조인영 등은 물론, 그 후손들까지도 그들이 국왕의 인척이거나 그 유족을 받았다는 것을 이용하여 권력을 유지할 수 있었던 것이다. 또한 慶州 金氏 金觀柱 가문 중심의 벽파세력이 정조 후반의 열세에서 벗어나 순조 초년에 그토록 큰 영향력을 행사할 수 있었던 것은, 그들이 영조의 왕비를 배출한 이후로 적지 않은 세력을 모아 온 것도 사실이지만, 수렴청정을 하고 있는 대왕대비의 지위가 가장 직접적인 바탕이 되었다. 대왕대비가 가졌던 권위의 성격은 왕권과 다름이 없었다고 생각된다.

실제 세력의 측면에서도 일반적으로 알려져 있는 것보다는 왕권이 강력한 힘을 행사하곤 하였다. 즉위 직후의 어린 순조가 한동안 적극적이고 주체적인 역할을 할 수 없었던 것은 사실이다. 그러나 왕의 권한이 곧바로 권세가에게 넘어간 것은 아니었다. 당시 모든 정치행위의 중심은 수렴청정하는 정순왕후에게 맞추어져 있었던 것이다. 정순왕후는 스스로 女主·女君을 칭하였으며, 신하들도 그녀에 대해서 北面이라는 표현을 쓴 데에 나타나는 바와 같이 수렴청정기에 그녀는 실질적으로 국왕의 모든 권한과 권위를 지니고 있었던 것으로 보인다.⁸⁾ 그러한 권위와 힘은 개인적인 정치력에서 나왔다기보다는 당시 정치 구조상에서의 위치를 기반으로 하고 있었다. 정순왕후의 경우 중앙정국을 그토록 강력히 주도하였음에도 불구하고 일단 수렴청정을 철회하자 그 세력은 미약해져서, 국가의 대사에는 계속 참여하겠다고 撤簾할 때 천명한 내용까지도 자신의 뜻대로 하지 못하게 되었던 것이다.

순조도 때때로 정치운영에서 결정적인 구실을 하였음을 확인할 수 있다. 19세기 전반 조정 관인들 간의 정쟁에서 순조 4년(1804)부터 6년까지의 僻派 축출이 가장 급격한 변전이라고 할 수 있는데, 그 고비였던 權裕에 대한 공

8) 金用淑, 《朝鮮朝 宮中風俗 研究》(一志社, 1987), 359쪽.

격과 축출에 순조의 개인적인 의지가 강력히 작용하였다. 또 순조가 친정하면서 시작된 벽파세력 축출에 제동을 걸려 하던 洪在敏의 상소에 대해서도, 그가 명분상 대왕대비에게 의지함으로써 처리하기가 매우 미묘한 문제였음에도 불구하고 신하들의 반대를 끌어내어 그 주장을 무력화하였다. 그는 벽파세력의 의리를 재천명하여 정치적 수세에서 벗어나려 한 金達淳의 주장이 나오고 그것에 동조하는 건의가 올라오는 상황 속에서, 徐邁修 등 대신들의 의견을 꺾고 벽파에 대한 신하들의 반대를 도출해 냄으로써 정국을 주도하였다. 그는 재위 8년경부터 국정을 주도하려는 노력을 적극적이고 다방면으로 기울였다. 헌종의 경우에도 성과는 거의 거두지 못하였으나 정국 주도에 대한 강한 의지와 실천력을 확인할 수 있다.

그러나 위에서와 같은 명분이나 형식상의 높은 위상이 실제 의미를 지닌 것은 아니었다. 오랜 세월 계속되어 온 군주체제의 관성에 의하여 시행되었던 세실례 등의 전례가 국왕의 실제 권력을 보장해주는 것일 수는 없었다. 선왕을 세실로 모시는 것은 오히려 그것을 추진하는 인물의 권위를 높이는 데 이용되는 하나의 관례적인 현상이 되어버렸다고 해도 과언이 아닌 것이다.

당시의 정치 행위는 선왕의 권위에 많이 의지하였으며, 또 끊임없이 그것에 의해 합리화되었다. 김조순의 위치와 권한은 상당한 부분이 선왕 정조에 의해서 부여된 것이었으며, 스스로도 자신에 대한 선왕의 대우를 강조함으로써 권력을 유지하는 중요한 방안으로 삼았다. 벽파세력의 정치행위 역시 선왕의 권위를 크게 이용하기는 마찬가지였다. 순조 초년에 벽파세력이 時派세력을 축출할 때, 정조가 죽기 직전에 金履載를 처벌하면서 내린 하교(五晦筵敎)에서 벽파의 정당성을 인정했다고 끊임없이 강조한 것이 대표적인 경우이다. 이러한 현상은 정적을 축출하는 경우에도 많이 나타났다. 예를 들어 헌종 6년(1840) 대왕대비가 李止淵·李紀淵 형제를 쫓아낼 때 그들이 익종의 죄인이었다고, 헌종 부왕의 권위를 끌어다 그 처벌을 합리화하였다.

이러한 정치 현실에서 국왕의 권위는 관념적으로 상당히 강조되고 있는 것으로 나타나지만 그것은 이미 존재하지 않는 선왕에 대한 것으로서, 화석화된 선왕의 강조가 재위중의 국왕에게는 오히려 불리하게 작용할 소지가 컸다. 그리하여 순조 32년에는 임금이 군신간의 의리(君臣之義)를 제쳐두고 스스로 신

하와 ‘대대로 서로 친한 사람’(世好者)임을 자처하는 파격적인 경우가 나타나기에 이르렀다. 이듬해 沈象奎가 효명세자가 대리청정 초기에 자신을 처벌했던 것에 불만을 표시하며 사직할 때 순조는 자신을 용서해 달라고까지 하였다.

구체적인 정치 운영 전반에서 국왕이 그 관념상의 지위에 상응하는 권력을 행사하지 못하고 있었음은 순조나 헌종의 국정 주도 노력이 실패로 돌아가는 데서 뚜렷이 드러나는 바이다. 먼저 정치세력으로서 실세를 지니기 위해서는 무력의 장악이 필수적인 요소였다. 정조의 경우 그러한 노력이 건설한 규모와 체제를 갖춘 壯勇營의 설치로 귀결되었다. 그러나 순조 초년 벽파가 집권함으로써 장용영은 일시에 혁파되었고, 자신의 친위 군병을 강화하려는 순조의 노력은 김조순 가문 인물의 반대에 부딪혀 성과를 거둘 수가 없었다. 헌종 12년(1846)에도 국왕이 비공식적으로 설치한 궁중안의 부대(內營)가 문제되었는데, 그 곳의 구성원들은 정규부대 출신도 아닌 ‘민간의 의지할 곳 없는 자들’에 불과했다. 특히 “진 해의 역모사건을 겪은 후로 혁파하기가 주저된다”는 헌종의 발언은 국왕이 정규군을 믿지 못하고 신하들의 역모에 대비하여 자신의 사적 군사력을 어렵게 마련해야 했던 상황을 토로한 것이다. 헌종은 이후 摠戎廳을 摠衛營으로 강화하는 정책을 취하기도 했지만 얼마 지나지 않아 철종이 즉위한 후 즉시 폐지되고 말았다.

관념상 왕실의 고유한 행사라고 할 수 있는 국왕, 왕자의 혼사가 신하들에 의해서 좌우되었음은 널리 지적된 바이다. 어느 때라도 왕실의 결혼은 정치적 역학관계에 크게 영향을 받았지만, 순조의 결혼까지만 하여도 부단한 벽파세력의 반대 공작에도 불구하고 정조가 남긴 뜻이 관철되었다. 그러나 순조의 국정 주도 노력이 실패로 돌아간 뒤 효명세자의 결혼이, 순조가 호의를 가지고 있었다고 볼 수 없는 조득영 가문과 이루어진 것은 결코 우연한 것이 아니었다. 그것은 조득영이 맺고 있던 김조순 가문과의 굳건한 협력관계로 설명할 수밖에 없을 것이다.⁹⁾ 헌종·철종의 결혼은 당시 수렴청정하고

9) 趙得永은 벽파세력의 축출에 결정적인 계기를 마련하였을 뿐만 아니라, 박종경 세력을 견제하여 김조순 가문의 ‘세도권력’ 장악에 큰 공을 세운 바 있다. 효명세자의 결혼은 박종경이 죽고 조득영이 유배에서 풀린 뒤 5개월만에 이루어졌다. 순조는 조득영의 처벌을 주도했을 뿐만 아니라 그를 풀어주는 데도 강하게 반대하였다.

있던 대왕대비가 결정하였다고 하지만 현실적으로 김조순 가문의 이해관계를 그대로 반영하는 것이었다. 현종 연간 조만영 가문이 권력을 행사하고 있을 때 金在淸의 딸이 후궁 慶嬪으로 들어온 것도 신하들의 역학관계에 의해 결정된 것으로 이해되고 있다.

이와 같이 순조·현종·철종대의 세도정치는 국왕권의 약화라는 현상을 중요한 요소로 하여 성립되었으며, 또 한편으로는 조선 중기 이후 지배계층 내 정치적 대립의 기본적인 범주였던 朋黨의 퇴조를 중요한 요소로 하고 있었다.

물론, 당시 권력을 쥔 집단이 서인, 좁게는 노론에서 나왔으므로 노론의 정치적 입장이 많이 강조된 것은 사실이다. 노론세력의 가장 중요한 명분인 辛壬義理가 기회있을 때마다 거듭 천명되었으며 앞 시기 노론의 핵심 인물에 대한 褒獎이 수시로 이루어졌다. 효명세자가 대리청정할 때는 그가 신하들을 앞질러 노론 의리를 강조하는 것이, 집권세력의 당파적 입장에 대하여 기선을 제압함으로써 그들을 견제하는 정책이 될 수 있을 정도였다. 한편 소론이나 남인으로 활동하다 처벌받은 주요 인물의 후손들에 대해서는 과거 합격을 취소하는 등 관직으로의 진출 자체를 막는 일이 많이 있었다.¹⁰⁾

노론·소론의 당파적 대립은 현종 9년과 철종 5년(1854)에 조정으로 확대된 바 있다. 현종 9년 11월, 徐箕淳이 지방 과거의 시제로 윤희가 송시열을 비난한 문구를 내고 金麟厚 문집의 간행을 방해했다 하여 화양동서원을 중심으로 한 유생들이 그를 격렬히 공격하고 노론의 명분을 내세웠다. 하지만 이 때에도 봉당간의 명분 대립이 현실적인 의미를 지니고 진행된 것은 아니었다. 서기순이 비록 소론의 당색을 띠고 있었지만 당시 집권자들은 그의 행위가 소론의 당파적 행동이라는 비난을 하지 않았다. 현종의 서기순 두둔에 대하여 좌의정 權敦仁도 찬성하였고, 서기순은 유생들의 공격에 의해 한때 유배당했지만 곧 풀려났으며 얼마 안 있어 그 딸이 현종 계비 간택의 대상이 되기까지 하였다. 서기순을 둘러싼 당파적 논란이 중앙정국의 차원에서는

10) 일례를 들어 순조 31년 趙泰億의 후손과 金益淳의 종제가 감시 초시에서 삭제되었다. 순조 12년에 李眞儒의 동생인 李眞儉의 현손 李鐸遠이 사헌부의 관직 후보자(臺望)에 올랐다가 柳鼎養 등의 탄핵을 받고 결국 현달하지 못한 경우도 마찬가지이다.

큰 의미를 지니지 않았던 것이다.

철종 5년(1854)에 일어난 노·소론간의 분란은 비교적 규모가 컸다. 경상감사 曹錫雨가 그 고조부 曹夏望의 문집을 간행하려 했는데, 그 내용 중에 효종과 송시열의 명분을 모욕한 부분이 있다는 여론이 일어난 것이다. 문제는 지방과 성균관의 유생들에 의하여 제기되었고 三司를 중심으로 한 중앙 관인들까지 분란에 참여하여 조하망과 조석우를 극렬하게 공격하였다. 나아가 소론 출신 원임대신 鄭元容도 조석우 등을 배격하는 데 소극적으로 처신했다하여 不敍의 처분을 받았다.

그러나 이 때에도 중앙 관직자들은 논란에 적극 가담하기보다 그것을 가라앉히기 위한 노력을 많이 기울였다. 예를 들어 노론세력의 움직임에 대하여 소론인 徐念淳 등이 유생들을 무마하는 편지를 여러 차례 보내, 일을 진정시키려 하였던 것은 과거 노론·소론 사이의 대립에서는 상상하기 어려운 일이었다. 처벌받은 정원용에 대해서도 석달만에 서용하라는 명령이 내려졌고 철종 5년 12월에 유배된 조석우는 다음해 6월에 한때나마 풀려나는 등, 중앙 정부의 처벌은 그리 절실하지 않았던 것으로 나타난다. 그 이후 철종 9년 10월에 원자가 탄생하였을 때 곧바로 조하망을 복작하고, 조석우도 철종 13년에 관윤을 거쳐 형조판서에까지 오르는 것을 보더라도 이와 같은 봉당의 문제가 그 외형적인 논란에도 불구하고 중앙 정국에 심각한 의미를 지니거나 별다른 여파를 끼친 것이 아니었음을 알 수 있다.

남인의 활동이 또한 간헐적으로 중앙 정계에서 문제가 되었다. 남인이 순조 초년 벽파세력에 의해 도태되었음은 잘 알려져 있는 사실이다. 그 후 남인들의 활동은 대개 핵심 인물에 대한 처벌을 취소하고 그들을 높일 것을 건의함으로써 자기 세력의 존재를 인정받거나 정계 진출의 발판을 삼으려 하는 것이었다. 순조 연간에는 정조대 남인의 종장이었던 蔡濟恭의 伸冤運動이 계속되는 중, 때때로 그들의 정치논리가 함께 개진되었다. 그것은 현실에 대한 지극히 비판적인 인식 위에서 병농일치에 기반을 둔 오위제도의 복구를 주장하고 근본적인 문제를 결국 임금의 마음가짐으로 귀결시킨 순조 22년(1822) 9월 鄭元善의 상소에서 보는 바와 같은 전통적인 남인들의 논리를 거듭 강조하는 것이었다. 특히 순조가 국정을 주도하려는 노력을 기울일 때인

순조 8년의 柳遠鳴이나 효명세자 대리청정기의 睦台錫과 같이, 집권세력에 변화의 가능성이 있을 때면 국왕의 권한을 강력히 세워 국정을 운영할 것을 강조하곤 하였다.

그 밖에 철종 6년 3월에는 호군 柳致明이 상소하여 사도세자에 대한 합당한 전례를 올릴 것을 주장하였다가 유배당한 후, 곧 이어 영남 유생 李彙炳 등이 사도세자를 군왕으로 추송할 것을 주장하는 상소를 올린 것이 적지 않은 논란을 불러 일으켰다.

그러나 남인들의 활동이 별다른 변화를 가져오지는 못하였다. 노론·소론에 비하여 서인·남인의 이념적인 차이가 더 컸기 때문에 이 때에도 남인들은 집권세력에 비판적 의미를 지닌 자신들의 정치적 견해를 임금에게 피력하곤 하였으나, 국왕 중심의 정치질서를 재정립하고자 한 영조나 정조의 노력에도 꺾이지 않았던 노론 핵심 가문 출신 외척의 권력 독점을 막을 수는 없었다. 더구나 당시의 집권세력은 비변사 중심의 국정 운영에서 나타나는 바와 같이 자신들 나름대로의 정치질서까지 정립시킨 상태에 있었던 것이다.

철종대에 사도세자 추송을 주장했던 것은 정조대 남인의 논리를 답습한 것이었지만, 정조대와 달리 그것은 이미 정국운영의 핵심적인 문제일 수가 없었다. 사도세자 추송은 이 때에도 이루어지지 않았으나, 유치명이 11월에 放送되고 12월에 직첩을 환수받은 사실에서 짐작되는 바와 같이 그 사건 역시 정국에 별다른 영향을 끼치지 못하였다.

2) 세도정치의 성격

지금까지 19세기 전반의 정치, ‘세도정치’에 대하여서는 그 정치운영 특히 권력의 기반과 행사가 과행적이었다고 설명해 온 것이 일반적인 인식이었다. 즉 “외척이 왕권을 누르고 발호했다”는 현상을 강조하여 그것 자체가 지극히 비정상적인 것이며 그 시기 정치의 부정적 성격을 나타내는 것이라고 설명해 온 것이다.

이러한 인식은 19세기 말 20세기 초, 고종의 처가인 민씨세력의 발호가 현실의 문제였던 시기에는 어느 정도 현재적인 의미를 지닐 수 있었다. 또한

집권세력의 부당성을 지적하고 그 지배를 비판적으로 본다는 점에서, 해방 이후의 독재 권력에 비판적인 입장을 지켜 온 지식인들 사이에서도 오늘날까지 심정적으로 지지를 얻고 있다. 그러나 19세기 전반기와 오늘날의 정치논리는 평면적으로 대비할 수 있는 것이 아니다. 물론 인간 사회의 정치에는 지속적인 것이 있기 마련이지만, 우리가 규명하고자 하는 것은 시대의 변화이며 그 변화 속에서의 정치의 역할이기 때문이다.

역사적으로 매우 중요한 시기의 정치현상을 파행적이라고 설명하는 것으로 그친다면, 그 시기에 대한 단순한 비판을 벗어나 역사의 진행과정을 논리적으로 설명하는 것이 되지 못한다. 예를 들어 기존 ‘세도정치론’에서처럼 왕권의 절대성을 전제로 하여 외척의 발호를 비판하는 것은, 오히려 중세적인 기준을 가지고 그 시기의 정치사를 파악한다는 오류를 지니고 있는 것이다. 그보다 조선왕조 지배체제가 변화되어 온 맥락에서 19세기 정치사를 살피고 그것이 그 시대의 사회운영 및 뒷시기로의 이행에 가지는 의미와 시대적 한계를 지적하는 것이 우리 역사를 과학적으로 파악하는 길이 될 것이다.

(1) 정치 참여층

세도정치에서의 권력 집중은 여러 사회세력들을 중앙 정치로부터 크게 소외시킨 상황을 배경으로 하고 있었다.¹¹⁾ 그러한 상황은 文科의 운영 및 그것을 통하여 중앙 정치로 진출한 文臣들을 계량적으로 분석한 결과에 잘 나타나 있다. 19세기 전반의 문과는 운영상의 여러 폐단에도 불구하고 급제자의 규모가 거의 커지지 않았으며 급제자의 평균 연령도 그다지 변하지 않은 데서 알 수 있듯이 형식적인 틀은 유지되고 있었다. 정치가가 문과에 급제한 때와 중앙 정치에서 중요한 역할을 담당하는 때에는 차이가 있으므로 그 시기를 올려 잡아 정조대부터 분석할 필요가 있다. 그 때부터 철종대에 이르기까지 《國朝文科榜目》을 통해 파악되는 문과급제자의 총수는 2,755명이었다. 급제자들의 거주지를 볼 때 式年試의 경우는 평안도가 26.2%, 경상도가 22.2%, 서울이

11) 세도정치가 중앙 정치세력의 구성과 성격에 대한 연구는 남지대, 〈중앙정치세력의 형성구조〉·〈중앙정치세력의 성격〉(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 129~198쪽 참조.

18.9%, 충청도가 10.3%의 비율로 나타나지만, 別試의 경우는 서울이 53.1%, 경기도가 12.9%, 경상도가 8.6%, 충청도가 8%로서 서울 일원에 대한 집중도가 매우 높았다. 또한 식년시의 경우라 하더라도 서울 출신들은 상위인 갑과와 을과에 집중되어 있었다.

그러한 추세는 都堂錄의 운영에도 그대로 나타났다.¹²⁾ 도당록은 19세기 전반까지는 문과급제자를 대상으로 당상관이 될 일차적인 후보집단을 걸러내는 제도적 장치로서의 기능을 유지하고 있었다. 정조 4년~철종 연간의 문과급제자 중 도당록에 든 인물들은 모두 871명으로서 그 중 52.8%인 460명이 당상관이 되었던 것에 비해, 도당록에 들지 못한 1,884명의 급제자 중에서는 7.3%인 137명만이 당상관이 될 수 있었던 것이다. 도당록에 든 인물들의 거주지를 볼 때 서울이 75.8%, 경기도가 8.8%, 경상도가 6.8% 순이어서, 서울 일원에 84.7%가 집중되어 있었다. 도당록에 들어 중앙 정치 무대에서 주도적인 활동을 한 문과급제자의 3/4은 문과 응시 당시에 이미 서울에 거주하고 있었음을 의미한다. 이에 비해 황해·평안·함경도 지역의 거주자로서 문과에 급제한 인물은 도당록에 한 명도 들어가지 못하였다. 근거지를 서울에 둔 세력과 지방에 둔 세력 사이에 분화가 뚜렷하게 진전되어 있었던 것이다.

또한 정조~철종 연간의 문과급제자 수에 대해 도당록 입록자가 차지하는 비율을 지역별로 따져보면, 서울이 65.9%, 경기도가 27.6%로서 17.4%의 충청도나 15.4%의 경상도에 비교해 확연한 대비를 이루고 있다. 강원도의 경우는 30.8%로서 비교적 높은 비율을 보이지만, 급제자수가 65명의 소수에 그쳤기 때문에 그 비율이 중요한 의미를 지니는 것은 아니었다. 전체적으로 볼 때 그 시기 서울 출신 문과급제자 1,042명 중에 당상관에 올랐음이 확인되는 인물은 505명으로서 당상관 승진 비율이 48.5%였음에 비해, 경기도를 포함한 지방 거주 급제자 1,706명 중에 92명이 당상관에 올랐음이 확인되어 그 비율은 5.4%에 불과했다. 서울 출신 급제자의 당상관 승진 비율이 지방보다 9배나 되었던 것이다.

12) 都堂錄이란 弘文館에서 자체적으로 작성한 弘文錄을 바탕으로 고위관직자들이 참가하는 의정부의 會圈을 거쳐 이루어진 홍문관원의 후보자 명단이다.

고위 관직자로 진출하는 사람들이 지역적으로 서울에 집중되었던 것과 짝하여, 소수의 유력한 가문에 집중되는 현상이 강하게 드러났다. 정조~철종 대에는 全州 李氏·安東 金氏를 비롯한 15개의 성관 출신들이 문과급제자의 31.9%를, 도당록 입록자의 53%를 차지하게 되었던 것이다.¹³⁾ 특히 그들의 거주지는 서울에 집중되어, 문과급제자와 도당록 入錄者들의 압도적인 다수를 점하고 있던 서울 지역 거주자들 중에서 이들 성관의 인물들이 차지하는 비율은 문과급제자의 54.6%, 도당록 입록자의 60.8%에 달하였다. 또한 이들 성관이며 서울 출신으로 문과에 급제한 전체 수에 대해 도당록에 오르는 수의 비율도 71.1%라는 높은 수치를 보이고 있다. 또한 그들의 문반 당상관 전체에 대한 비율은 51.8%, 가장 유력한 관서인 비변사 당상 전체에 대한 비율은 63.8%로서 역시 높은 수치를 보이고 있다.

이상의 수치에서 확연히 드러나는 바와 같이, 서울에 사는 유력한 가문 출신이라는 조건이 중앙 정치에 참여하기 위한 매우 유리한 요소가 되었던 동시에, 특정세력에 대한 정치 권력의 집중을 구조화시켰다. 조선의 정치제도가 오래 유지되어 오는 동안, 그 중심부를 장악한 중앙 정치 집단은 그것에 익숙함을 바탕으로 자기의 정치적 재생산을 구조적으로 이루어 내면서 각각 자기 가문의 기반을 넓히고 굳혀 갔던 것이다. 그리고 그들은 조선 후기에 토지 소유를 근거로 한 전통적인 양반 지주 사회가 상대적으로 약화되고 사회경제적 변화를 바탕으로 서울을 중심으로 하는 새로운 부의 원천이 생겨남에 따라 지역적으로 서울을 근거지로 하고 있었다.

세도정치가 정치 권력 담당자의 집중 현상은 그 시기의 당상관들을 분석함으로써 더욱 구체적으로 밝혀졌다.¹⁴⁾ 순조~철종대에는 정치적으로 중요한 역할들이 정2품 이상의 고위직으로 집중되었다. 관서로 볼 때 권력 집중의

13) 유력한 성관의 기준은 정조~철종대 문과 급제자의 1% 이상, 도당록 입록자의 1% 이상을 배출하는 동시에, 그 성관 문과급제자 중에서 도당록에 뽑히는 비율이 전체 평균(33.3%)을 넘는 것으로 하였다. 그것에 해당하는 성관은 全州 李, 延安 李, 韓山 李, 慶州 李, 安東 金, 潘南 朴, 豐壤 趙, 南陽 洪, 豐山 洪, 大邱 徐, 靑松 沈, 坡平 尹, 海平 尹, 東萊 鄭, 平山 申氏들이다(남지대, 앞의 글, 171쪽).

14) 세도정치가 중앙 정치집단의 구성과 성격에 대해서는 홍순민, <정치집단의 구성>·<정치집단의 성격>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 199~256쪽 참고.

중심은 비변사였다. 그 구성원은 都提調, 경제관계 堂上, 운영당상, 例兼堂上, 軍門大將의 다섯 부류였는데, 이 중에서 정치적 의미가 별로 없는 단순한 예검당상과 무반 군문대장을 제외한 나머지 약 300명 정도가 권력을 장악한 정치 집단의 실질적 구성원이었다. 그러한 정치 집단의 구성 요인들 가운데 가장 큰 비중을 갖게 된 것은 혈연이었다. 실록에 등장하는 문신 당상관 737명 중에서 출신 가계가 확인되는 675명을 검토한 결과, 그들의 성관 전체는 56개였으나 그 중 安東 金, 大邱 徐, 豐壤 趙, 延安 李, 豐山 洪, 潘南 朴氏의 6개 성관이 당상관의 29.9%, 비변사 당상의 40%, 중신(종1품, 정2품) 및 운영당상의 47%를 차지하였다. 그 안에서도 점유율에 심한 편차가 있었고 정치 집단의 핵심부로 갈수록 집중의 정도가 가장 심했다. 구체적으로는 안동 김씨의 점유율이 가장 높았는데, 그 중에서도 金尙憲의 후손 및 金尙容의 후손들 두 가문이 두드러져서, 56명의 안동 김씨 당상관 중에서 김상헌계가 38명, 김상용계가 18명을 배출하였고 비변사당상은 전체 37명 중에서 각각 29명과 8명을 배출하였다. 이렇게 하나의 성관 내에서도 특정 소수 가문에 고위 관직자가 집중된 현상은 정도의 차이는 있으나 위의 다른 성관에서도 마찬가지였다.

(2) 권력의 주체

세도정치기에는 정치권력 담당자들의 사회적 기반이 전체적으로 축소되고 중앙 정치 권력이 특정한 소수 가문에 집중되는 사정을 배경으로 극소수의 권세가들이 국왕을 능가하는 권한을 행사하였다. 그러한 권세가들은 한 시기의 世道를 책임진다는 명분으로 합리화되었다. 원래 봉당정치하에서 산림이 지니고 있는 것으로 설명되던 세도를 정조는 탕평정책을 추진하면서 자신이 장악하려 하였다. 그 후 19세기 초반까지만 하여도 외척 인물이 아닌 인물들 중에도 세도를 자임하는 자가 나설 수 있는 상황이었다. 순조 초년 徐滢修에 대한 공격에서 그가 세도를 주장했다는 평이 나오고 있었으며, 金履翼이 세도를 주장하려 했으나 남들이 밀어주지 않아서 불평이 많았다는 평가가 있었다. 그러나 김조순 등 국왕의 선택을 받은 척신들의 독점 권력이 오랜 기간 계속된 결과, 산림이 외척 권세가의 보조자로 격하되는 등 여타의 인물들

이 세도를 주장하는 것은 불가능하게 되었다.¹⁵⁾

19세기 전반 권력가들의 정권 장악과 유지에 공식적으로 가장 큰 기반이 되었던 것은 국왕 또는 왕실의 권위였다. 물론 그들은 조선 후기 사회에서 커다란 영향력을 행사해 온 거대 가문 출신이었지만 그러한 가문적 바탕을 지닌 많은 가문 중에서 몇 개의 특정한 가문들만이, 혹은 가장 유력한 가문이라 하더라도 특히 이 시기에 와서 전대와는 질적으로 다른 권력의 독점을 누릴 수가 있었던 것은 역시 그들이 국왕, 왕실의 권위를 바탕으로 할 수 있었기 때문이었던 것이다.

앞에서 본 바와 같이 순조 초년 김조순의 이념적 기반이나 군사적 기반까지도 무력화시킨 상황에서 벽파세력, 특히 대왕대비의 專擅으로도 김조순을 끝내 도태시키지 못했던 까닭은 대왕대비가 매양 강조하는 대로 그에 대한 정조의 유촉 때문이었다고 할 수밖에 없을 것이다. 선왕 정조의 뜻을 정면으로 어긴다는 것은 중세적인 권위를 바탕으로 권력을 행사하는 대왕대비 스스로의 기반을 허무는 일이 되리라는 것을 의식하지 않을 수 없었을 것이며, 그것은 당시 대왕대비를 축으로 하여 권력을 휘두르던 벽파세력으로서도 마찬가지였다. 또한 조인영과 그 가문이 헌종 연간에 김조순 가문을 강력히 견제하면서 커다란 권력을 누릴 수가 있었던 것 역시, 순조가 정조의 선례를 따라 그 가문에서 중심인물을 골라 헌종을 補導할 책임을 맡겼기 때문이었다.

왕실 외척 권력가들은 국왕을 가장 가까운 곳에서 접할 수 있는 특별한 신분을 적극적으로 이용하였다. 특히 순조 연간 이후로는 임금이나 왕실의 고위 인물들이 위급한 상황에 놓였을 때 약원제조 등 외에 왕실의 가까운 인척들이 ‘別入直’이라는 명목으로 궁궐에 들어가 대기하는 관행이 만들어졌다. 국왕에게 사적으로 접근하는 것이 권세가의 권력 독점에 힘이 되었지만 다른 한편으로는 모든 관인에게 공평히 군림해야 할 임금의 위상을 약화시켰을 것이다.

그들은 또 왕실의 전례를 주도함으로써 권력 장악에 대한 이념적 기반을 튼튼히 하려 했다. 순조의 世室禮는 헌종의 외조부인 조만영이 건의하여 실

15) 산림의 격하에 대해서는 유봉학, <18, 9세기 老論學界와 山林> (《한신대논집》 3, 1986), 40~42쪽 참조.

시하였고 헌중에 대해서는 그의 국구인 김문근이 발론하여 시행하였다. 이러한 정치 행위에서 의미를 갖는 것은 세실로 모셔지는 국왕의 권위라기보다는 국가 최고의 전례에 대한 추진 주체의 중요성이었을 것이다. 김조순은 領敦寧府使로서 순조 21년(1821) 3월 정조의 묘인 健陵의 이장을 공식적으로 처음 발론한 뒤 줄곧 그 사업을 주도하였고 순조로부터 공로를 인정받았다. 그는 혜경궁과 효명세자가 죽었을 때 지문을 쓰기도 하였는데 국왕의 지문을 외척 권세가가 쓰는 경우도 전대에는 별로 볼 수 없었던 현상이다.

조선 후기의 정치를 주도해 온 가문들로부터 배출된 인물들이란 점에서 세도정치가 권력가들은 서인 우위의 정치가 계속된 인조반정 이후 17세기부터 계속되어 온 정치 상황을 기반으로 하였으며, 국왕과 왕실의 권위를 이용하여 권력을 잡고 유지하였다는 점에서 중세적 정치 체제의 전통적 권위 위에 서 있었던 존재였다고 할 수 있다.

그러한 바탕에서 이 시기 권력집단의 동질성이 설명될 수 있다. 지금까지 주로 안동 김씨 가문과 풍양 조씨 가문 간의 권력 교체를 중심으로 정국의 운영을 설명하여 왔으나, 당대 핵심 가문 사이의 차이나 대립에 앞서 동질성에 더 유의해야 하리라고 생각한다. 순조 초년 벽파세력을 축출하는 과정에서 김조순·박종경·조득영으로 대표되는 그들 가문 사이에 긴밀한 협력 관계가 맺어졌거니와, 효명세자 대리청정 때 새로운 세력의 결집과 김조순 세력 견제에 중요한 역할을 한 조만영이 세자 사후의 정치적 반전에서 별 문제없이 지위를 보전할 수가 있었던 것도 그들 사이의 동질성이 바탕이 되었기 때문이다. 그 후 조만영은 순조 33년 4월에 김조순을 정조의 묘정에 배향할 것을 주장하여 실현시켰고, 새로 건립된 김조순 사당에 사액이 이루어진 후 약 반년만인 순조 34년 4월에는 김조순 계열의 관료인 심상규의 건의에 의하여 조득영에게 시호가 내려졌다.

또 순조나 효명세자는 정국 주도력을 확보하기 위한 노력을 많이 기울였지만 그 경우에도 외척 세도가들과의 노골적인 대립관계를 조성하는 것은 명분상으로도, 현실 역학 관계상으로도 가능하지 않았다. 예를 들어 세자는 대리청정기에 김조순 가문 세력을 견제하기 위한 많은 노력을 기울이면서도, 순조 27년 執義 趙璟鎮이 김유근의 처신을 공격했을 때는 본심이야 어쨌든

김유근을 간곡히 두둔하고 조정진에게 조정을 시험하려 했다(嘗試)는 죄를 들어 파직하였던 것이다.¹⁶⁾

물론 외척 가문들 사이의 연합성은 시간이 갈수록 떨어져 그 대립이 격화되었다. 그러나 그 때의 대립이 특별한 논리적 기반이나 현실인식을 바탕으로 한 것이었다고 할 수는 없다. 순조 11년 평안도 농민전쟁 이후 나타난 박준원 가문과 김조순 가문의 경쟁관계나, 헌종 7년(1841) 이후 격화된 김조순 가문과 조만영 가문간의 대립 역시 개인적인 권한 남용과 탐학 등을 빌미로 공방전이 벌어진 것이었지 정치적 입지에 근본적인 차이가 있었던 것은 아니다. 헌종·철종 연간에는 김조순 가문과 조만영 가문의 핵심인사 한두 사람을 둘러싸고 극렬한 대립이 빚어지기도 했지만 양 가문의 전면전은 일어나지 않았다. 철종 초년에 조병현은 權奸이라는 공격을 받고 사사당하기까지 하였으나, 약 3년 후인 철종 3년(1851) 8월에는 그 아버지 조득영이 순조의 배향신이라는 명분 아래 죄명을 자세히 아뢰라는 명령이 내려지고 양사의 반대를 통한 얼마간의 유예기간을 거쳐 다음 해 10월에 시행되었다. 일단 힘의 우위를 확보한 후에 반대세력의 죄명을 씻어 주었던 것은 그들이 동일한 정치 기반 위에 서 있었음을 보여주는 것이다.

위에서 서술한 현상의 의미는 다음과 같이 설명할 수 있다. 조선 후기 지배계층 내부의 대립이 격화되면서 신하들은 어떠한 방식으로든 국왕권을 이용하려는 경향이 강해졌다. 왕실 외척의 정치적 역할이 커졌으며, 나아가 유력자가 외척으로서의 신분을 얻으려 노력하게 된 것은 당연한 추세였다고 할 수 있다. 훈신이 영향력을 늘리지 못하고 18세기 후반 이후로 녹훈조차 없었던 데 비하여 조선 후기의 유력 가문은 척신으로서 권력을 집중시켜 나갔다.¹⁷⁾

외척 권세가의 권력이 임금의 공식적인 동의를 바탕으로 국왕의 권위를

16) 단, 헌종·철종의 경우에는 특정 가문과의 연합을 논할 만한 입지 자체를 갖추지 못하였다고 판단된다.

17) 임금의 인척으로 內戚이 있으나 그들에게는 권력의 집중이 이루어지지 않았다. 내척의 권력집중은 곧바로 왕통의 동요로 이어질 수 있는 만큼 정치운영에서 그들을 배제하는 것은 19세기까지도 잠재적인 동의를 얻고 있었던 것으로 보인다. 권력에서의 내척 배제는 조선 왕조체제의 틀이 계속되는 한 포기할 수 없는 선이었다고 할 수 있다.

이용하고 있었던 점은, 이른바 ‘세도정치’가 조선왕조의 지배체제에서 적어도 형식적인 정당성은 어느 정도 확보하고 있었음을 보여준다. 나아가 김조순에 의해서 시작된 세도정치가 비록 지배계층의 일부라고는 하지만 당시의 집권세력의 인정을 받고 있었다는 것도 주목하여야 할 사실이다. 金澤榮은 세도정치가 전반을 대단히 부정적으로 보고 있으면서도 김조순이 사대부의 지지를 크게 잃은 것은 아니라고 하였다.¹⁸⁾ 黃玟까지도 《梅泉野錄》에서 김조순의 능력과 품성을 평가하였고 외척이 망국을 초래하게 된 책임을 그 자손에게 돌렸다.

조선 후기 유력가문의 세력이 실질적으로는 체제 자체를 위협하는 상황을 초래하고 있었으나, 자신이 성장해 온 체제 자체를 뛰어넘을 성격을 지니지 못하고 있었으므로 그들이 시대의 변화에 전진적인 세력이 될 수는 없었다. 국권을 농단하였던 주요 권세가들이 국왕권을 바탕으로 하고 있었으므로 조선왕조의 지배계층 내부에서 새로운 왕조를 개창하거나 체제 자체를 변혁하려는 노력이 나타나기 어려웠다. 국왕이 외형적으로 점점 높이 평가되었던 예에 나타나는 바와 같이 오랜 시간 계속되어 온 당시 체제가 강고하게 유지되고 있었던 것이다.

결국 19세기 외척 가문의 전권을 당시의 관념에 비추어 볼 때 파행적인 것으로만 평가할 수는 없으며, 조선왕조 지배체제가 밝아 온 변화의 귀결로서 차분히 설명되어야 한다. 그것이 많은 폐단을 불러일으키고 국력의 고갈을 가져왔다면, 그것 역시 조선 후기 사회 정치적 변화의 귀결로서, 역사적 생명을 다한 체제의 말기적 현상으로 이해하여야 할 것이다. 물론 위와 같은 체제 동요의 근거에 사회의 변화와 새로운 세력의 성장이 동인으로 작용하고 있었음은 당연한 사실이다.

위와 같은 왕실 외척 권세가의 권력 장악을 이해하기 위해서는 국왕권 쇠퇴의 의미를 설명하여야 할 것이다. 영조와 정조가 실시하였던 탕평책은 신하들간의 극단적인 대립을 표면적으로나마 진정시킴으로써 정국의 안정을 이룩하는 데 적지 않은 성과를 올렸으나, 국왕권의 새로운 전형을 수립한다는

18) 金澤榮, 《韓史纂》 권 5, 순조 29년.

목적은 달성할 수가 없었다. 적어도 조선 중기 이후로는 국왕에 대한 사족의 강력한 제한이 체제화되었던 데다가, 지배세력의 당파적 결집과 주도 가문의 성장은 국왕의 전통적 권위와 능력으로 제어할 수 있는 단계를 지났던 것이다.

그리하여 국왕은 혼인관계에 있는 가문의 힘을 빌린다는 전통적인 방식을 재사용하게 되었다. 특히 정조가 말년에 세자를 당대 제일의 명문가 출신인 김조순에게 맡긴 것은 국왕의 보호를 자임하던 노론세력의 집권이 계속된 결과 빚어진 것이었지만, 이 때에 와서는 국왕이 신하에게 장래 임금의 장인이라는 특별한 지위를 부여했다는 점에서 전 시기와는 중요한 차이를 보인다. 신하들의 세력다툼보다 한 차원 높은 곳에서 그들을 조정해 나갈 자신을 잃고 유력한 인물의 힘에 의지하여 권위를 보전하여야만 했던 18세기 후반 군주의 입장을 읽을 수 있다. 나아가 순조가 김조순 가문의 권력 장악을 경험했음에도 불구하고 말년에 헌종의 보도를 그 외조부 조만영의 동생인 조인영에게 맡긴 것은 외척의 강력한 정치적 역할을 현실로 받아들인 것이라고 할 수밖에 없다. 그 다음에는 결국 효명세자·헌종·철종의 경우에 나타나는 바와 같이 거의 전적으로 관인들의 역학관계에 따라 국왕의 결혼이 결정되는 상황에 이르게 되었던 것이다.

국왕의 결혼관계에 나타나는 왕권의 변화가 위와 같다면 국가 운영에 대한 국왕의 노력도 같은 면모를 보이고 있다. 영조·정조대의 강력한 왕권강화 정책은 순조 8년(1808) 이후 국왕의 정국주도 노력, 익종 대리청정기의 새로운 권력 집단을 결집하려는 노력, 헌종 11년(1845) 이후의 정국주도 노력으로 면면히 이어지면서도 점점 약화되어 철종대에 이르면 국왕의 독자성을 거의 찾아볼 수 없을 정도가 되는 단계적 변화를 보인다. 여기에는 여러 우연적인 요소도 작용하고 있었으나, 그 본질은 왕권을 정점으로 짜여져 있던 중세적 정치체제가 그 자체가 지닌 모순의 격화로 점차 무너져 가고 있었다는 것이다. 예를 들어 순조가 벽파세력 축출에 큰 역할을 한 것은 그들이 金觀柱 가문을 중심으로 일당전제적 체제를 선택한 것에 대한 반대였지만, 그러한 순조의 행위는 결국 외척 핵심 인물에게 국가 권력이 집중되고 순조 자신을 비롯한 후대 국왕의 약화를 빚어내는 데 하나의 과정을 이루고 말았다. 순조는 단순히 어린 나이로 인해 권력가들의 꼭두각시로 떨어진 것이 아

니었고, 주어진 조건속에서 국왕의 권위를 유지하기 위한 최선의 노력을 하였지만 당시의 정치적 상황이 더 이상 전통적인 국왕의 권위를 유지시키지 않았던 것이다. 그 점은 뛰어난 학문적·정치적 능력으로 정력적으로 탕평책을 추진했던 정조도 끝내 국왕의 전제권을 수립하는 데 성공하지 못했다는 사실과 관련되는 것이다.

고대국가 이후 국왕은 지배체제의 정점에 자리잡은 존재였으며, 시기에 따라서 그 권한에 많은 제약이 가해지기도 하였으나 개인적 권한을 볼 때 조선 후기에 이르도록 사회의 다른 구성원들과 비교할 수 없을 만큼 큰 힘을 행사하였다. 그러나 그러한 상황에도 커다란 변화가 일어나 정치권력 향방의 측면에서 19세기의 정치는 왕권의 약화 내지 붕괴로 특징지워지게 되었다. 이것은 어린 나이의 국왕이 즉위한 데 따른 우연적인 것도 아니며 왕조의 교체기나 정변기에 때때로 나타났던 바와 같이 일시적인 것이 아니었고, 왕조체제의 해체라는 상부구조상의 근본적인 변화 과정을 의미하는 것이었다고 생각한다.

17세기 이후로 권력을 장악하고 행사하는 데 매우 중요한 범주로 작용하였던 붕당도 이 시기에 와서는 국가 권력의 추이를 설명하는 데 그 의미를 찾아보기가 어렵게 되었다. 앞 시기 정국을 이해하는 데 가장 먼저 고려될 정도로 중요했던 노론과 소론의 의미가 크게 축소되었던 것에 대하여, 먼저 이 시기에 그 대립의 쟁점이 이미 해소되어 있었음을 지적할 수 있다. 숙종 연간에 훈척의 정치 행태에 대한 선배와 후배 관인 사이의 견해 차이에서 출발한 노론과 소론간의 대립은, 경종대 辛壬獄事에서 영조 초년의 李麟佐의 반란에 이르는 격렬한 쟁투를 초래했는데 그 중심 쟁점은 경종과 영조의 왕통을 둘러싼 것이었다. 그리고 왕통을 둘러싼 대립이란 명분상 왕조체제의 극단까지 나아간 것이었으므로 어떤 형태로든 결론을 내리지 않을 수가 없었다. 그 대립은 노론의 뚜렷한 승리로 귀결되었고, 그 뒤 정조·순조 연간을 거치는 동안에 경종과 영조의 왕통은 과거의 사실이 되어버렸기 때문에 대립의 원래 초점이 해소되었다. 또한 왕통이라는 극단을 넘어서는 다른 쟁점이 쉽게 재생산될 수도 없었다. 이 시기에 와서 붕당간의 논란이 전혀 없었던 것은 아니었지만, 그것은 앞 시기 대립의 여진에 의한 것이었을 뿐 중

앙 정국에서는 실제적인 의미를 상실한 상태에 있었던 것이다.

이 시기 집권세력과 남인들의 정치적 관계도 근본적으로 노론·소론의 관계와 마찬가지로였다. 지금까지는 상대적으로 남인 실학자들이 개혁적 성격을 크게 지니고 있었다고 평가하고 순조 초년 노론, 특히 벽파세력에 의한 남인 축출에 많은 관심과 의미를 두어 왔다. 그것이 조선의 자체적인 발전을 가로막는 데 중요한 사건이었다고 평가했기 때문이라고 생각된다. 그러나 남인들의 사상적 입장이 대체로 국왕권에 전적으로 귀의하는 성향을 보였기 때문에 세도정치하에서 결정적인 좌절을 한 듯하다는 견해가 타당할 듯하다.¹⁹⁾ 더구나 중앙정계에서 남인들 전체를 묶는 동류의식은 이미 무너져 버렸다. 예를 들어 순조 초년 서학 탄압의 과정에서 적지 않은 남인 인물들이 같은 당색의 인물들을 적극적으로 탄핵하였고, 그런 경향은 이후로도 계속되어 순조 18년(1818)에 남인 陸台錫이 丁若鏞의 放送을 취소할 것을 주장하기도 하였다.

또한 당시 집권세력이 노론으로서의 강한 결집력을 지닌 것도 아니었다. 자기 당파에 필적할 대항 세력없이 독주해 온 결과 노론 전체의 통일된 입장조차 없어졌거나, 있다 하더라도 그 시기의 구체적인 정치현실에 대한 것은 아니었다. 집권세력이 노론의 명분을 계속 강조한 것은 가능한 한 정치기반을 늘리려는 노력의 일환이었겠지만 그것이 절실한 필요에서 행하여진 것은 아니었다고 판단된다. 더욱이 정조대 이후 시파와 벽파의 대결은 그 이전의 서인 내부의 노론과 소론, 그리고 남인 사이의 대립이 재편성되는 과정이었다. 그리하여 당시의 핵심 집권세력이 당색으로 볼 때 노론임에 틀림이 없었지만, 정국운영의 기본 축이 이미 소론 및 남인과 경쟁하고 대립하던 노론이라는 봉당 범주로는 설명될 수 없게 되었다. 노론 내부에서 세력의 분기가 이루어진 것은 물론이고, 자기 세력의 유지를 위해서는 다른 당색의 인물들, 그것도 봉당의 논리가 아닌 다른 기준에서 수용하는 일이 많이 있게 되었다. 따라서 이 시기 정치를 ‘노론 일당 전제’라고 부르는 것도 타당하지 않다고 생각된다.

지금까지 서인과 남인, 혹은 노론과 소론의 관계에 초점을 맞추어 조선

19) 유봉학, <18세기 南人 분열과 畿湖南人 學統의 성립—《東巢謾錄》을 중심으로—> (《한신대논문집》 1, 1983).

후기 정치사를 설명하던 논리의 연장선상에서, 18세기 후반 이후 19세기의 정치사를 시파와 벽파의 대립이라는 틀로 설명하는 경우가 많이 있었다. 그러나 시파와 벽파 사이의 대립은 정조대 후반에 격화되어 순조 초년에 대대적인 대결을 벌인 끝에 순조 7년 李敬臣의 옥사에서 시파의 승리로 마무리되었다. 그 후 순조 12년 이래 金聖吉이 조부 金漢祿의 신원을 요구하는 격쟁을 몇 차례 감행하였고, 효명세자 대리청정기 愼宜學처럼 벽파 인물로 처벌받은 李書九를 두둔하고 그들 세력의 논리를 강조하는 인물이 간간히 나타나기도 하였으나, 그러한 움직임은 조정 관인들의 일방적인 반격을 받고 무위로 그쳤을 뿐 현실적인 역학관계에는 흔들림이 없었다.

그것은 단순히 세력싸움에서 시파가 승리하였다는 것에서 유래하는 것이 아니었다. 시파와 벽파는 영조가 사도세자를 죽인 처분의 정당성이나 사도세자와 정조의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제들을 중심으로 대립하였다. 그러나 그들 세력이 왕조체제를 전면적으로 부정하는 단계로 나아갈 수 없었던 상태에서, 사도세자의 아들인 정조마저 죽고 왕통에 논란의 여지가 없는 순조가 즉위하자 그들의 명분은 더 이상 현실적인 의미를 지닐 수 없었다. 그리하여 시파든 벽파든 이념적으로 정체성을 가질 수가 없게 되었다. 더욱이 승리를 거두어 견제 혹은 경쟁하는 세력이 조정에 없어짐에 따라, 시파라는 범주가 기득권 수호의 차원을 넘어 적극적으로 활동하는 하나의 봉당으로서의 성격을 지닐 수도 없었다.

위와 같이 19세기 전반기에는 원론적으로 노론의 입장이 강조되고 때때로 집권세력에 맞선 소론·남인·벽파의 움직임이 일어났으나, 과거 봉당의 활동에 대비될 만한 것은 아니었다. 실제로 당시 세도가문과의 협력관계 속에서 중요한 역할을 담당하던 많은 인물들이 기존의 당색 관념으로는 소론 또는 남인에 속하는 사람들이었다. 특히 정승까지 승진하여 정국을 이끌던 인물 중에도 李相璜·朴宗薰·鄭元容 등 소론 출신이 많이 있었다. 이 시기의 노론·소론·남인 인물의 활동은 각 당파의 병진이라 할 수 있는 것이 아니고, 정치세력이 결집하는 범주로서의 봉당이 해소되어 가는 과정에서 나타난 것이었다. 철종대에 들어가서 앞 시기 남인 및 북인 핵심 인물들의 죄목들을 크게 풀어주는 것 역시 봉당의 의미가 해소되었기 때문에 가능하였다. 왕조

체제에서 성장한 붕당이 그 체제에서 가장 깊은 문제인 왕통을 둘러싸고 극단적인 대립을 벌이고 권력의 집중을 초래한 결과, 승패가 명백해지고 쟁점의 재생산이 멈춰지면서 정치집단으로서의 성격을 상실해 가고 있었던 것이다.

(3) 국정 인식과 정책

세도정치가 중앙 정치세력의 국정 인식에 나타나는 가장 근본적인 문제는 그들이 전체적인 사회 변화 속에서도 여전히 사회와 자기들 스스로를 대상화시켜 파악하지 못했다는 것이다.²⁰⁾ 당시 국정의 일차적인 문제는 사회·경제적 조건의 변화 위에서 격화된 계층간의 문제, 계급간의 문제였다. 그러나 국정의 주도자들은 대체로 낡은 관념에 머물러 자기들만의 세계에 안주하고 있었다.

변화하는 사회속에서 낡은 제도가 많은 한계를 보이고 있었지만 그들은 민생의 책임을 여전히 수령에게 돌렸다. 국왕의 존재를 철저히 인민과의 관계 위에서만 설명하였던 순조 25년(1825) 沈象奎의 논리는 앞 시기에 비해 한 단계 진전된 것이었지만, 아직 정부의 어느 누구도 인민의 주체적이고 의식적인 활동을 논하는 단계까지 간 것은 아니었다. 또 민의 동향에 위기의식을 느끼고 관심을 기울인 인물들도 있었으나 전체적으로 보아서는 예외적인 경우에 지나지 않았다. 이러한 자세로는 인민들이 가지고 있는 힘을 제대로 인식할 수도 없었다. 예를 들어 李止淵은 이양법의 효과를 인정할 수밖에 없었으면서도 그 보급의 주체인 농민을 생산력 발전의 주체로서 인정하지 못하고, 게으르고 편한 것을 좋아하는 존재로만 파악하고 있을 따름이었다.

이러한 상황에서는 설령 현실의 구체적인 문제를 논의한다 하여도 결국 관념적인 원론으로 귀결되는 일이 거의 대부분이었다. 순조 27년에 환곡의 문란상과 수령·이서들의 농간 등 현실의 문란상을 지적하던 李勉昇이 그 가장 큰 원인으로 지배계층의 사치를 지적하고 그 대책으로 “절검을 숭상하고 헛된 비용을 줄일 것이며 사치의 풍속을 금하고 내용이 없는 글귀를 줄이자”고 한 경우는 일상적으로 나타났던 것이었다. 사실 어느 시기나 사치

20) 勢道政治期 정부 정책의 성격에 대해서는 오수창, <주요 정책의 실상>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 634~685쪽 참고.

금지에 대한 주장은 수없이 나오는 것이었다. 그러나 사치를 관인들의 탐학과 부정에 대한 근본적인 문제라고 인식한 것에 비해 이 시기에 실제 취해진 대책은 순조 34년에 조정 관인들의 복식을 변통하는 절목을 제정한 것이 유일하다고 생각된다. 그나마 이 절목의 실효는 대단히 의심스럽다.

위와 같은 관념적 인식에 대해서 비판, 자성하는 의견이 없었던 것은 아니다. 순조 6년 4월 시과·벽과 사이의 분란이 일단락된 뒤 李秉模는 국가와 민생의 문제를 강조하면서, 삼정 대책에 대하여 재용을 절약하자든가 검소해야 한다는 등의 의견은 진부한 설이며 비변사의 당부가 빈소리밖에 되지 않음을 지적하고, 시행할 수 있는가를 잘 재서 절실하고 쓸 수 있는 대책을 시행하자고 강조하였다. 그럼에도 불구하고 다음 달의 經筵에서 요역과 부세를 경감할 것을 고민하는 순조에게 朴宗薰은 소비를 줄이는 수밖에 없다는 대답을 하여 민생문제 해결에 실질적인 의지가 없음을 표출하였다. 순조 8년 11월의 경연 석상에서 민간의 고통을 묻는 순조에게 韓耆裕·洪晩燮은 사치가 민을 해치는 근본이라고 하고 임금이 검소의 모범을 보이는 것이 풍속을 바로잡는 길이라는 관념적인 답변을 되풀이하였고, 거기서 한 걸음 나아가야 수령과 감사의 선택을 올바르게 하는 것이라는 주장에 그칠 수밖에 없었다. 국왕 앞에서의 논의가 추상적으로 되기 쉽다는 것을 인정한다 하여도, 1811년의 ‘洪景來亂’이나 1862년의 농민항쟁이 터지는 대단히 급박한 상황에서 국정의 최고 논의 석상에서 위와 같은 관념적인 논리가 대중을 이루고 있었다면 그 자체가 체제의 문제였다고 할 수밖에 없을 것이다.

19세기 전반기의 집권자들은 대개 개혁정책에 대해서 소극적이었다. 실록 찬자들은 김조순이 죽자 “功業을 자기의 일로 삼지 않아 평범한 것을 따랐다”는 평을 붙였으며, 김조순을 이은 金迪根에 대해서는 “임금을 높이고 민을 감쌌다”고 하면서 “국가의 사무와 경륜은 그가 잘하는 바가 아니었다”고 평가하였다. 순조 연간에 중요한 관직을 계속 맡았으며 영의정을 지낸 李相璜의 공적을 높이면서 鄭元容은 “성품이 更張을 좋아하지 않았다”고 평가하였다. 헌종·철종대에 큰 역할을 한 정원용 스스로가 ‘경장’을 당시 정치에 불가결한 것으로 인식하지 않고 있었던 것이다.

제도 정비의 필요성을 제기하는 경우가 없는 것은 아니었지만 널리 동의

를 얻지 못하였다. 순조 8년 8월 軍丁 문제에 대하여 徐榮輔는 사회 변화에 부응하는 제도의 ‘개혁’을 논하는 데는 못 미치지만 ‘아직 갖추어지지 않은 제도’를 정비하자고 주장한 바 있다. 그러나 그 의견은 그 자리에서 심상규에 의해 부정당하였다. 심상규는 서영보와 함께 《萬機要覽》의 편찬을 담당할 만큼 행정실무에 밝았지만 군정에 대해 새 법을 만들 필요는 없으며 점검을 확실히 하기만 하면 된다는 입장을 보였다. 이 밖에도 국정 전반에 걸쳐 일대 변혁을 이루어야 한다는 주장이 조정 내에서 여러 번 제기된 것은 사실이지만, 그것들은 대개 정쟁의 일부로 나타난 것들로서 사회경제적, 혹은 관료 체제에 대한 정책을 둘러싸고 구체적으로 주장된 적은 거의 없었다.

한편 당시대의 기준에서 ‘보수 원칙론자’들이라고 불릴 수 있는 관료들이 있었다. 그러나 김조순 가문의 세력을 견제하다가 축출당한 洪奭周와 같은 인물도 ‘정세제민의 실무(經濟事功)’에서는 물러나 있었다고 평가되는 바와 같이, 그들 역시 전통적 농업사회의 변화에 대하여 실제적인 대책을 내놓을 수는 없었다. 홍석주는 광산 개발에 대해서 “농업에 직접적인 해가 될 뿐만 아니라 서로 이익을 다투게 함으로써 도둑이 되게 한다”고 비판하였다. 그는 또한 기존의 士族의 권리를 불가침한 것으로 치부하여 아래 계층이 사족에 가탁하던 폐단을 개혁대상으로 인식하였을 뿐, 그들에게 균역을 지울 수 없다는 것을 명백한 전제로 삼고 있었다. 숙종대 이후 많은 논의가 있었고 영조도 적극적으로 추진한 호포법이 실패로 돌아간 다음에는 적어도 중앙 정국에서는 앞 시기만큼의 진보적 주장조차 나올 수 있는 상황이 아니었던 것이다.

한편 김조순 등의 집권자와 국왕의 틈바구니에서 활동하면서 기근이나 변란의 극복과 같은 국정 실무에서 큰 공을 세웠다고 평가되는 金載瓚과 같은 인물이 있다. 그가 추진한 정책에서 보이는 특징은 민간의 모순을 바로잡는 방안을 모색하되 기존 관료 조직을 이용하려 하였다는 점이다. 그는 당시 민생의 가장 큰 문제로 꼽히던 부패한 수령(貪吏)을 다스리기 위해 암행어사의 파견만이 유일한 방도라 하였으며, 환곡의 운영도 비변사 낭관으로 하여금 감시하게 하려 하였다. 그러나 제도 자체에 대한 釐整 노력이 없는 암행어사 파견이 별다른 효과도 없이 오히려 많은 부작용을 빚어냈음은 그 자신도 인정할 수밖에 없는 사실이었다. 비변사 낭관의 환곡 감시 역시 마찬가지였다.

전체적으로 민폐를 바로잡으려는 노력은 대개 이전 시기에 정해진 규정을 충실히 따르거나 그것을 강화하려 했을 뿐이며 새로운 원칙을 결정한 경우는 찾기 어렵다. 예를 들어 순조 31년(1831) 선박을 이용한 상업행위를 둘러싼 이권 행위에 대한 이정 노력도 정조대에 이루어진 《大典通編》의 규정을 재삼 강조하는 것이었다. 순조 24년에 김조순의 건의로 평안감영 各庫의 虛留가 문제되었을 때에도 감사가 자기 직책을 제대로 하지 않았음(不謹典守)이 유일한 문제점으로 지적되었다. 그 곳의 포흠에 대한 처벌이 이루어지기도 하였지만, 비변사에서 장래의 대책으로 건의한 것은 “공용외 재화가 출입할 때에 규정을 엄히 한다”는 것으로 그쳤다. 1862년에 전국적인 농민항쟁을 겪으면서 三政釐正廳이 세워져 활동한 적이 있으나 인민의 위협에 쫓긴 것이었을 뿐이며, 그나마 곧 취소된 사실은 두루 아는 바와 같다.

사회경제적인 모순에 대한 구체적인 이정 노력이 개인적인 차원에서 기울여진 적이 있다. 홍경래란 직후 평안감사로서 난의 뒷수습에 많은 역할을 한 鄭萬錫은 그 곳의 군정에 호포법의 원리를 적용하였다. 그러나 그는 홍문관의 洪義瑾으로부터 공격을 받아 자기 방침이 결코 새로운 것이 아니라는 점을 해명해야 했다. 또 철종 즉위년(1849)에 개성유수 李是遠은 상인과 역관들이 인삼 무역에서 이권을 오로지하고 민의 부담이 가중되는 상황을 바로잡기 위하여 개성부가 蔘政에 적극적으로 개입하는 정책을 썼다. 그러나 그러한 방식은 領府事 趙寅永, 영의정 정원용 등 당대 최고위 인물들의 일방적인 공격을 받고 말았다. 이시원에 대한 공격의 논리는 상업의 자율성을 보장한다는 것 등이었으나, 기존 방식으로 경제적 부를 누리고 있는 권세가들의 기득권을 견제하려는 방식을 무위로 돌려버리는 상황이었음을 이해할 수 있다.

위와 같이 민의 입장을 반영한 전진적인 개혁 노력은 개인적인 차원의 것이라 하더라도, 정부 자체 내의 비판을 받고 무위로 돌아간 경우를 흔히 발견할 수 있다. 특히 개인적인 개혁 방안이 중앙에서 채택되어 실시된 것은 거의 찾아볼 수가 없다. 심지어 민폐를 이정하기 위한 의견 개진마저 거부되던 것이 당시의 상황이었다. 예를 들어 철종 초년에 安東 환곡의 폐단을 바로잡고자 한 李時愚의 건의에 대하여 정부는 대책의 필요성을 인정하면서도 중요한 문제를 함부로 논하는 폐단을 막는다는 이유를 들어 거부했던 것이다.

기존의 체제에 집착하는 의식은 인민의 동향에 대해서도 그대로 적용되었다. 철종 3년(1852)에 개성유수 金始淵의 명백한 탐학행위를 민이 고발하였을 때, 기강을 바로잡는다는 의미에서 그들을 처벌한 것까지는 당시의 체제에 비추어 불가피한 것이었다고 할 수도 있겠다. 그러나 철종 13년에 민이 逋欠 등과 관련된 부세행정의 문제를 항의했을 때 비변사에서는 관의 잘못을 인정할 수밖에 없었음에도 불구하고 절차를 따르지 않았다는 점을 들어 항의자들을 공격하고 처벌하였다.

세도정치기에는 국정 문제를 구조적·공간적으로 전체적인 시각에서 파악하려는 노력이 매우 부족하였고 나아가 전체적인 차원에서의 개혁논의는 거의 찾아볼 수가 없었다. 순조 8년(1808) 국왕의 명령으로 이루어진 《萬機要覽》도 전체 국정 차원에서 군제와 재정 등에 대한 실정을 정리한 것이었을 뿐, 과감한 개혁을 전제로 한 것은 아니었다.

당시의 권력집단은 전국에 대한 균형잡힌 배려보다는 서울 중심의 정책을 고수하였다. 예를 들어 순조 9년 기근이 닥쳤을 때 국왕 순조와 같은 인물을 제외하고는 철저히 서울의 기근을 우선적으로 고려하였다. 특히 전라도의 수령들이 위급한 상황을 설명하면서 서울의 곡식을 내려보내 달라고 연명으로 호소한 데 대하여 대책을 강구해 보라는 순조의 명령이 내려졌으나 정승에 의하여 간단히 기각되어 버리고 말았다. 이것은 조선 후기에 상품화폐경제가 발전하면서 국정 전체에서 서울이 차지하는 비중이 점점 증가했기 때문이기도 하였지만 당시의 권력집단이 사회적·경제적 기반을 주로 서울에 두고 있었던 것을 반영하는 것이다.

서북인들의 정치 참여에 대한 태도에서도 집권세력이 지닌 자세가 잘 드러난다. 그들은 문무 과거에서 커다란 비중을 차지하고 있던 황해도·평안도 사람들에 대해 중앙 정치에 참여할 권한을 끝내 부여하지 않았다. 순조대의 김조순은 남인 등 다른 당색의 인물을 등용하였다는 평가를 들었지만, 여러 방면으로 요구되고 있던 서북지역 인재의 등용에 대해서는 극히 소극적인 정책을 폈다. 그는 순조 24년 당시 관서 인물의 진출에 문제가 되었던 것은 그 곳 과거 급제자들이 큰 차별을 받고 있던 것임에도 불구하고, 평안도 蔭官들에 대해 단군 사당 등의 참봉이나 典監 벼슬을 허락할 것을 그 지역 인

재를 수용하는 방편으로 건의하였던 것이다. 이러한 상황은 이미 그 의미를 잃어버린 봉당에 대해서는 상당히 관대한 정책을 펴지만, 관서지방에 대해서는 그 곳의 발전된 경제력을 이용하는 것 이상의 실제적인 권한은 주지 않겠다는 자세에서 나온 것으로 보인다.

전국을 대상으로 정책을 펴려고 노력한 경우가 있었다면 그것은 국왕의 입장에서 나온 것이었다. 순조는 재위 10년의 기근에 대비하여 경강 상인들의 활동을 금지함으로써 서울의 곡식을 확보하자는 비변사의 주장에 반대되는 입장을 보였으며, 酒禁 위반자에게 속전을 받아 한성부의 구휼사업을 벌이자는 데에 대해서도 서울에만 혜택을 줄 수 없다 하여 반대하였다. 그는 전국을 주도하고자 노력하면서 전국의 민폐를 바로잡으려는 노력을 몇 차례 기울였다. 순조 8년에 《만기요람》을 편찬하게 하였고, 9년에 각 도 민폐의 내역을 모아 비변사에서 처리하게 하였으며, 또 11년 3월 전국의 민폐를 감사와 유수가 보고하여 국왕이 항상 열람할 수 있도록 하라는 명령을 내렸다. 어느 경우에도 전국적이고 종합적인 개혁이 이루어지지지는 않았지만, 순조 9년의 조치와 같은 경우에는 민의 호소를 들어주려는 노력을 상당히 기울였던 것으로 보인다. 그 이후로도 헌종 11년(1845)과 철종 3년에 전국의 감사와 유수로 하여금 민폐를 정리하게 하여 국정의 참고로 삼고 비변사에서 그 대책을 마련하라는 유사한 명령이 내려지기도 했다. 그러나 성과는 확인할 수 없을 정도였다.

위와 같이 국정을 전체적으로 파악하고 해결하려는 의지와 노력이 미흡한 상태에서는 현실에 대한 적극적인 개혁 의지를 보이기보다는, 대개 현실의 논리에 안주하는 경향을 보일 수밖에 없었다. 김조순 가문의 핵심에 속하는 金履陽이 순조 16년에 “量田이니 戶布口錢이니 宮稅 減額이니 군역 혁파니 하는 것들이 모두 헛된 이야기일 뿐이며 화폐 주전만이 도움이 될 것이다”라고 주장한 것이 당시 집권계층의 솔직한 현실인식이었을 것으로 생각된다. 하지만 이 대책은 미래에 대한 전망없이 현실의 미봉에 급급한 것이었다. 특히 大錢을 주조하는 것이 비용은 적게 들면서 이익이 많이 남는다는 김이양의 판단은, 비록 그 주장이 비변사에 의하여 각하되기는 하였으나, 재정이라는 명목하에 정부나 집권계층에 돌아가는 이익이 과연 누구에게서 나오는가

에 대해서는 아무런 검토도 없었던 듯하다. 즉 김이양은 개혁을 시도하기 어려운 당대의 현실을 현실적으로 이해한 듯 하지만 오히려 거기에 안주함으로써 사회의 변화에 대한 전망을 지니지 못하였을 뿐만 아니라, 당시 변화하고 있던 경제 논리를 이용하여 자기 세력의 이익을 확보하려는 방향으로 나아갔을 뿐이다.

나아가 사회의 현실 그 자체에 대한 파악이 제대로 되어 있지 못함이 곳곳에서 확인된다. 순조 9년(1809)의 기근 대책에서는 수많은 논란 끝에 평안도와 황해도의 곡식을 호조와 선혜청으로 옮기고 그 관서에서 충청도·전라도에 돈으로 내려 보내 백성을 구휼하도록 하였다. 그러나 충청도와 전라도의 기근을 구하기 위한 이 정책은, 米價가 비싼 때에 돈으로 주고 가을에 곡식으로 갚도록 함으로써 오히려 민의 부담을 크게 하는 것이라는 지적을 받아 한달만에 취소되고 철저히 詳定價에 따라 주고받도록 하였다. 이와 같이 정부 시책 전반에서 나타나는 현실과의 괴리는 곳곳에서 발견된다.

그리하여 민생의 현안이 되고 있던 사회 경제적 문제, 혹은 지배계층 층원의 문제에 대하여 전국 차원의 개혁은 시도되지도 못하였거나, 시도되었다 하더라도 시행되지 못하였다. 관인들이 특정 지방의 구체적인 문제에 대해 건의하였을 때 비변사에서 그것을 논의하여 대책을 세우는 것이 실제 이루어지던 국정 개혁 노력의 최고 수준이었던 것으로 보인다. 예컨대 순조 22년 12월에 함경감사 李勉昇의 건의를 비변사에서 논의하여 환곡으로부터 지방 과거에 이르는 15개 항목의 민폐 및 제도 모순을 처리한 것을 들 수 있다.

3) 세도정치의 운영 구조

(1) 비변사

정치구조의 측면에서 세도정치의 특징을 가장 잘 보여주는 것은 비변사이다.²¹⁾ 16세기에 임시기구로 설치된 비변사는 그 직임이 늘어나고 정치적 기

21) 이하 비변사의 조직 및 정치적 기능에 대해서는 모두 오종록, <비변사의 조직과 직임>·<비변사의 정치적 기능>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 491~574쪽 참조.

능이 덧붙여져 19세기 전반기에는 명실상부한 국가의 최고 관부가 되어 있었다. 비변사는 군사, 국가재정, 주요 관직의 인사, 지방 행정 등에 대해 중앙과 지방의 각급 관청으로부터 보고되는 사안에 대해 논의하여 처리 방침을 결정하고 그것을 국왕에 보고하여 승인을 받았다. 이렇게 하여 방침이 결정된 각종 사안은 다시 행정 실무 기관인 각급 관청에 내려져 시행되었다. 따라서 비변사를 장악한 정치세력은 사실상 통치 실권을 장악할 수 있게 되어 있었다.

비변사는 전직·현직 議政이 맡는 都提調, 例兼과 專任職으로 구별되는 提調와 副提調, 그리고 郎廳 및 吏胥로 구성되어 있었다. 최상층을 이루는 도제조는 전직·현직 議政 모두가 임명되는 직책으로서 비변사를 대표하였다. 그러나 전직 의정들은 능동적으로 국정에 참여하기보다는 필요한 경우에만 국정을 자문받는 위치에 있었고, 실제로 도제조로서 직임을 수행하는 것은 현직 의정들이었다. 현직 의정의 도제조 중에서도 임금을 대하는 次對 席上에서 비변사를 대표하는 것은 대개 한 사람이 맡았다.

도제조와 함께 비변사 회의와 차대 등에 참석할 자격을 갖는 비변사의 제조와 부제조를 통칭하여 비변사 당상이라고 하였다. 그 수는 17세기에는 20명으로도 너무 많다고 지적되었지만 18세기 중엽에는 30명에 이르렀다. 정조대에 20명 안쪽으로 줄었지만, 순조 연간에는 10~30명의 규모로, 헌종대에는 20~35명, 철종 연간에는 때로 50명을 넘기도 하였다. 예검당상과 전임당상으로 나눌 수 있는데, 본래의 직책에 따라 자동적으로 비변사 당상을 맡는 예검당상은 공조를 제외한 육조의 판서, 대제학, 四都 留守, 4군영대장 등 모두 14개의 자리로 구성되었다. 專任당상은 녹봉을 받으며 재직하는, 관직의 변화에 관계없이 장기적으로 비변사 당상으로 근무하는 직임으로서, 해당 인물의 능력이나 정치적 중요성에 의해 비변사 당상에 선임된 인물로 구성되었다. 전임당상에는 각기 특정한 도의 직무를 주관하는 八道旬管堂上, 비변사의 전체적인 업무를 주관하는 有司堂上이 있었다. 이 밖에 貢市堂上·堤堰司堂上·舟橋司堂上들과, 특정한 소관 업무가 따로 없는 無任所堂上이 있었다.

비변사는 도제조와 비변사 당상들이 참가하며 ‘籌議’ 또는 ‘籌謨’라고 불리던 회의를 통하여 해당 업무를 처리하였다. 예검당상이 본래의 직책에 따라

참가할 자격을 받는다면, 전임 당상은 그 정치적 비중과 경륜에 의해 참가한다는 의미를 지니고 있었다. 지방 행정에 대한 전문적 지식의 필요성이 높아지는 상황에서 각 도별로 담당 당상을 두어 회의에 참여토록 한 것이나 공조판서를 제외한 모든 판서들이 회의 구성원이었다는 점에 나타나듯이 비변사 회의는 외형상 국가의 공적 이익을 위해 사안을 합리적으로 처리할 수 있게 구성되어 있었다.

그러나 비변사 회의는 원칙적으로 매일 열리게 되어 있었지만 이른 시기부터 간간히 열렸고 그나마 소수에 의해 주도되었다. 회의 형식은 ‘秘密公事’라 하여 비변사 관원 외에는 史官조차도 접근할 수 없었으며, 비변사당상이라도 집권세력에 속하지 않으면 회의에 참석하기가 매우 거북할 수밖에 없었다. 특히 정치적으로 미묘한 사안이 처리되는 과정은 철저하게 감추어진 채 권력집단의 소수 인물들에 의해 결정되었던 것으로 보인다.

비변사에서 결정된 각종 사안에 대한 의견은 국왕과의 次對에서 현직의정이 아뢰거나, 유사당상이 ‘司啓’의 형식으로 보고함으로써 처리되었다. 비변사에서 결정된 사항에 대해 국왕이 개입하는 모습은 앞 시기에 비해 크게 줄어들어 있었다. 비변사는 점차 국왕에 대해 어느 정도의 자율성을 보이면서 국가 통치를 전담하다시피 하고, 그에 대하여 국왕에게 책임을 지는 기관이 되었다. 이러한 형식은 외형상 중요한 발전이었다고 해석될 소지를 안고 있다. 그러나 비변사의 운영을 실제로 장악하고 있는 것은 소수의 권력집단이었다. 그들은 자기들의 정치행위가 사적으로 이루어지는 모습을 드러내지 않고 공적 기구인 비변사를 통해 뜻을 이루고 있었던 것이다.

권력집단이 비변사를 장악하는 것은 인사권을 통해서였다. 먼저 비변사의 전임 당상들은 자체적으로 선임하여 국왕의 재가를 받았다. 비변사에서는 당상 상호간이나 도제조의 사이에 相避 규정을 적용받지 않았다. 그리하여 당대의 권세가들이 비변사 당상의 최상석을 장기간 차지하고 그의 친인척들이 도제조와 전임 당상이 되어 정치력을 발휘함으로써, 혈연관계로 맺어진 권력집단이 중앙 정치를 좌우할 수 있었다. 예검당상의 경우에도 그 본직의 대부분이 비변사의 추천을 받아 임명되는 자리였으므로 실질적으로 비변사에서 자체적으로 선발하는 셈이었다. 이러한 비변사의 인사 구조는 비변사가 국왕에

대해 어느 정도 자율성을 갖게 된 바탕이었다. 아울러 어느 집단이 권력을 장악하여 비변사의 주요 직임을 맡게 된 다음에는 정치적으로 몰락하지 않는 한 꾸준히 권력집단을 자체적으로 재생산해 갈 수 있는 장치였다. 특히 4都 留守·평안도와 함경도의 관찰사·義州 부윤과 같이 수도 주변이나 국경 지대의 정치·경제·군사적으로 중요한 지역을 맡는 관직자는 비변사 회의에서 논의하여 천거하계(議薦) 되어 있었다. 그러나 순조 초년을 넘기면서는 정상적인 의천이 행해지지 않고 도제조와 유사당상이 협의하여 후보자를 뽑았다. 이 과정을 통해 권력집단의 의견이 그대로 반영될 수 있었다.

이와 같이 비변사는 세도정치기에 조직과 기능면에서 절대적인 위치를 차지하고 있었으며 실제 활동도 언관의 견제조차 허락하지 않는 독자적인 것이었다.²²⁾ 예를 들어 순조 15년(1815) 趙直永이 掌令으로서 홍문록 선발이 잘못되었음을 비판하자, 비변사가 다른 언관을 동원하는 일도 없이 직접 계를 올려 그의 언론활동을 비판하고 삭직시킨 경우도 있었다. 여기에 대해 장령 沈厚鎭이 부당함을 상소하였으나 이조판서 金履陽의 교체가 허락되었을 뿐 조직영의 처벌은 취소되지 않았다. 이 때 공식적으로 비변사를 대표하던 영의정 金載瓚은 비변사의 언관 공격을 정당화하는 논리를 강조하였다.

나아가 비변사는 스스로 언론활동을 대신하고 그것을 당연시하는 논리를 펴기도 하였다. 그 중에서도 가장 노골적인 정치행위인 관인에 대한 탄핵을 언관을 짓히고 적극적으로 수행하였다. 예를 들어 헌종 원년(1835) 6월 비변사에서는 진흙곡식을 낸 상인 林尙沃을 龜城府使에 의망한 것이 과하다 하여 이관 조인영을 추고할 것을 요청하였다. 조인영이 반발하자 좌의정 홍석주는 잘못이 있을 때 그것을 지적하고 경계시키는 것이 비변사의 원래 직무라고 하였다. 나아가 관인들, 특히 언관직에 있지 않은 신하들의 상소에 대해서는 그것이 국정의 구체적 사안이 아니고 고도의 정치적 활동이라 하더라도 비변사에서 검토하는 일이 많았다.

이러한 상황에서 핵심 권세가의 독점적인 권력행사가 비변사를 통하여 여러 방식으로 이루어지고 있었다. 인사나 정책의 문제는 물론이거니와, 철종

22) 이하 비변사 정치활동의 독자성과 당시의 言論에 대해서는 오수창, <권력집단과 정국운영>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 604~617쪽 참조.

연간에 慶平君이 김조순 가문을 비난한 일이 일어났을 때 비변사가 직접 나서서 경평군에게 재산을 빼앗긴 사람들을 모아 피해액을 돌려주는 등, 행정 절차를 빙자한 노골적인 정치행위를 하였던 것이다.

독자적인 권력을 장악한 비변사를 견제하려는 시도가 때때로 행하여졌다. 특히 군주 중심의 정치체제를 복구하려는 국왕과 남인들 사이에서 비변사의 활동 방식을 바꾸어 보려는 노력이 나타났던 것이다. 순조는 정치에 적극적인 관심을 기울일 무렵인 순조 7년(1807) 6월에 이조판서 李始源과 병조판서 韓晩裕를 인사 활동을 불성실하게 하였다는 이유로 수십 차례씩 추고하였다. 그 회수가 과격적이었을 뿐만 아니라 담당 승지까지 같이 추고한 것을 고려한다면, 그와 같은 조치가 단순히 개인적인 불성실에 대한 것이 아니었음을 알 수 있다. 순조의 그러한 행동은 이조와 병조의 본래 업무를 강조함으로써 인사행위의 중심을 장악하고 있던 비변사를 견제하려는 노력이었던 것으로 생각된다. 얼마 뒤 순조가 병조판서 한만유에게 그가 담당하고 있는 모든 관직의 인사에 정성을 다할 것을 새삼 타일렀고, 한만유가 김조순 계열의 무장 李得濟에 의하여 인사활동을 견제당하는 속에서도 순조 10년 11월까지 오랫동안 그 직책을 유지하였다는 것이 그 점을 반영한다. 그러나 국왕의 이러한 노력은 국정의 주도권을 장악하려는 전체적인 시도가 실패함과 함께 무위로 돌아감으로써, 비변사의 위상에 대한 변화는 이루어지지 않았다.

(2) 중앙 군영

세도정치기에도 국가의 군사력과 군사제도는 권력을 장악한 개인이나 세력의 정치적 목적을 이루기 위한 힘으로 작용하였다.²³⁾ 그 시기 정치 상황에 따른 군사력의 변화는 순조 원년에 壯勇營이 혁파된 것으로 시작되었다. 장용영은 국왕의 친위 군사력을 강화하기 위해 정조에 의해 설치되어 튼튼한 재정을 기반으로 하고 있었다. 순조 즉위 직후 정권을 장악한 벽파는 시파가 장용대장을 맡아 중앙 군영의 군사력을 장악하고 있는 상황을 타개하기 위해, 정조 장례와 공노비 혁파로 발생한 경비를 장용영에 떠넘겨 그것을 무력

23) 이하 세도정치기 권력집단의 무력기반에 대해서는 오종록, <중앙 군영의 변동과 정치적 기능>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책), 425~490쪽 참조.

화하려 하였으나, 성과가 여의치 않자 상당한 부담을 무릅쓰고 장용영을 혁파하고 말았다. 이와 같은 권력과 군영의 관계는 이후로도 계속되었다.

당시의 중앙 군영으로는 龍虎營과 扈衛廳, 訓練都監, 御營廳, 禁衛營, 摠戎廳이 있었다. 이 중 호위청은 규모가 가장 작은 군영이고, 용호영은 군사력은 적지 않았지만 병조판서가 군사 지휘권을 갖고 재정운영도 병조에서 관장하였으므로 병조판서가 자주 바뀌던 당시 상황에서 특정 정치세력의 관여가 어려운 편이었다. 그것에 비해 훈련도감은 재정과 군사력 양 측면에서 가장 강력한 군영이었고, 금위영과 어영청도 재정에 상당한 여유가 있었으며, 충용청은 提調制의 적용을 받지 않아서 국왕과 직결될 수 있다는 특징이 있었다. 이 네 군영이 정치적인 의미를 가장 강하게 가지고 있었던 것이다.

이 시기 권력집단의 군사력 장악 현상은 군영의 지휘체계에 잘 나타난다. 예를 들어 용호영은 조선 초기부터 있어 온 부대였지만 이 때는 국왕의 명령이 용호영의 군사 개인에게 전달되는 과정에 병조판서와 別將이 끼어드는 등, 국왕 직속 군사라는 성격이 많이 약화되어 있었다. 가장 강력했던 훈련도감을 보더라도 그 군사 행정은 대체로 비변사를 거쳐 국왕의 승인을 받아 행하여졌다. 그 중에서도 실제로 지휘체계를 장악한 것은 훈련대장이었으며 비변사에서의 결정이나 국왕의 승인을 받는 일도 거의 항상 그가 담당하였다. 훈련대장은 재직기간이 길고 소속 장교에 대해 인사권을 거의 가지고 있었으므로 독자적이고 강력한 지휘권을 행사할 수 있었다. 그러한 훈련대장직은 김조순·조만영을 비롯한 권력집단의 핵심 인물들이 장기간 맡고 있었다.

중요 4군영의 군사 지휘권과 재정 운용권은 모두 각 군영의 대장에게 속하였다. 그들은 또 비변사 제조를 자동적으로 겸하여 정치 행정 기구에 참여하였다. 그런데 군영대장의 인사에서 가장 중요한 권한을 행사하는 기관은 군영대장 후보자를 결정할 권한을 지니고 있던 비변사였다. 그리고 그 안에서 군영대장 후보자의 모집단을 선발할 권한은 훈련대장이 지니고 있었다. 즉 훈련대장과 비변사는 군사력의 장악과 운영에서 물고 물리는 한 덩어리를 구성하고 있었던 것이다.

그리하여 이 시기의 군영대장들은 무신 출신이라 하더라도 김조순 가문 등과 같은 권력집단과 밀착되어 있었던 것으로 보인다. 순조 초년 벽파가 시

파를 공격할 때 파직당했던 무장들은 후일 김조순이 훈련대장으로 재직할 때 스스로, 또는 그 자손들이 군영대장이나 포도대장으로 중용되었다는 점이 그 사실을 반영한다. 반대로 순조 4년(1804) 이후 벽파가 시파의 공격을 받을 때 함께 처벌받는 무장이 발견되지 않음은 정계에서 숙청당하는 벽파가 무장들과 밀접한 관계를 맺지 못하고 있었음을 보여준다. 그 후로 권력집단의 변동이 일어나면 대개 그것과 관련되어 일부 무장이 처벌되거나, 처벌해야 한다는 논의가 일어나게 되었다. 순조 12년과 13년에 무장인 李堯憲·李海愚·李得濟 등을 둘러싸고 벌어진 공방전은 조득영의 박종경 공격으로 불거진 김조순 가문 및 박종경 가문 사이의 대립과 관련된 것이다. 또한 순조 30년 대리청정하던 세자가 죽은 뒤 金鏐 등이 축출당하는 과정에서 무신 李惟秀가 파직당하고 공격받았으며, 철종 즉위 후 조병현이 죽음을 당할 때는 李應植·申觀浩·李能權·金鍵 등의 무장이 연루되어 처벌받았다.

권세가와 무장들의 연결은 순수한 군사력의 차원에서만 이루어진 것이 아니라 군영 운영에서 얻어지는 재정적 이익으로부터 큰 영향을 받았을 것이다. 때로는 박종경·조만영 등이 주도하여 훈련도감·금위영 등에서 대량의 화폐를 주조하였던 것이 그것을 나타낸다.

국왕의 군사통수권은 군인의 收布軍化와 군영체제의 발달로 五衛體制와 五衛都摠府가 본래의 기능을 상실한 지 오래였으므로 명목에 그쳤다. 국왕은 고위 무장에 대한 인사권에서 소외되어 있었다. 각 군영대장과 병조판서의 인사권을 비변사에서 관장하는 데다가 포도대장을 포함하여 각 군영의 대장직 후보자의 모집단은 훈련대장이 선발권을 행사하였는데, 비변사를 장악하고 있는 권력집단에서 훈련대장직을 독점하거나 그에 추종하는 무리들만이 훈련대장에 오르고 있었기 때문이다.

그러나 국왕들이 군사력을 장악하려는 노력을 기울이지 않았던 것은 아니다. 그들은 정조의 장용영 창설을 모범으로 삼아 독자적 군사력을 확보하려 했다. 순조는 別技軍을 훈련도감을 통하지 않고 선발하여 새 軍門의 창설을 시도하였으나 좌절하였고, 철종도 武藝別監을 60명 증액하려 하였으나 실효를 거두지 못하였다. 헌종은 조만영 가문의 협력을 얻어 摠戎廳을 摠衛營으로 개편하고 무예별감과 禁軍의 일부를 흡수 운영하는 데까지 일단 성공하였으

나 갑자기 죽음으로써 총위영도 곧 폐지되고 말았다. 또한 세 왕은 오위도총부의 기능을 강화하려는 노력을 공통으로 기울였으나, 궁궐 숙위를 강화하는 정도에 그치고 말았을 뿐 군영체제의 장벽에 막혀 좌절하고 말았다. 그 밖에 국왕이 무신들과의 유대와 친분을 강화하려는 노력을 기울였지만, 중앙 군사력의 인사권이 비변사를 장악한 권력집단에 의해 행사되고 있는 한 성과를 거둘 수 없었다.

(3) 언론과 공론

원래 조선왕조의 정치체제에서 권력의 획득과 유지를 위한 공개적이고 공식적인 활동은 대개 言官에 의한 言論 활동을 통해서 이루어졌다. 언관의 直諫이 조선왕조 400년의 기틀을 공고히 해 왔다는 당시의 평가들이 빈 말만은 아니었다. 그러한 전통은 비변사가 국정의 거의 모든 권한을 집중시킨 19세기까지도 영향력을 지니고 있어서, 兩司는 홍문관과 더불어 비변사가 직접적인 인사권을 발휘하지 못하는 몇 안되는 관서로 남아 있었다. 비변사를 통해서 행사되는 독점 권력을 제어할 수 있는 가능성을 형식적으로나마 유지하고 있었던 것이다. 그 중에서도 언론활동의 본령은 司憲府와 司諫院에 있었다.

‘公論’과 그것을 반영하기 위한 ‘言路’의 중요성은 조선왕조의 사람정치에서 끊임없이 강조되던 것이었지만, 19세기에 들어와서는 대개 원론적인 상소의 한 조목으로 제시되고 말았을 뿐이었다. 정계에서의 첨예한 대립을 둘러싸고 언론이 문제되거나 현실적인 역학 관계를 거슬러 가면서 언론 활동이 이루어진 경우는 찾기가 어려워졌다. 예를 들어 순조 18년에는 그 전에 대사헌 재직중 박종경을 탄핵하다가 유배된 조득영을 풀어주어야 한다는 여론이 일어나면서 언관의 활동을 보장해야 한다는 원칙이 매우 강조되었다. 양사는 그를 추가 처벌하라는 종래의 주장을 순조의 반대를 무릅쓰고 철회(停啓)하였고 조득영은 곧 풀려났다. 그러나 외형상 언론 활동의 원칙을 강조해 마지않는 것처럼 보이던 이 때의 언론은, 조득영이 순조 12년에 처벌당한 뒤로 거의 모든 관인들이 숨죽이고 있던중 박종경의 죽음을 계기로 일어난 것으로서, 정치적 역학관계의 변화를 즉각적으로 반영한 것일 따름이었다.

사람정치기에는 삼사, 특히 사헌부·사간원의 관원이 독자적인 언론활동을

하여야 한다는 점이 강조되었고 또 그것을 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어 있었다. 그들은 吏曹 낭관에 의해 주도되면서 정승과 판서에 대비될 정도의 독자적인 정치적 영향력을 행사했던 것이다. 그러나 19세기에는 이러한 원칙이 무시되고 언론의 독자적인 언론활동이 매우 위축되어 있었다. 이미 15세기 말 성종 연간에 언론활동의 소재나 대상에 제한을 가하지 않겠다는 뜻으로서의 “말의 근원을 묻지 않는다(不問言根)”는 원칙이 굳어져 사람 정치의 언론관행에 디딤돌이 된 바 있다.²⁴⁾ 그러나 순조 3년(1803)에는 탄핵을 받은 관인으로부터 언론의 진원을 조사하자는 건의가 들어오고, 臺閣의 言根을 묻지 않는다는 원칙을 들어 항의하던 언론이 오히려 과적당하는 일이 일어났다. 앞 시기에 굳어져 있던 언론 활동의 원칙을 재강조해야 했으며, 또 그런 원칙을 재강조하는 것이 처벌의 대상이 될 정도로 상황이 변하였던 것이다. 또, 순조 15년에 사헌부 관인 趙直永·沈厚鎭과 비변사가 언론 문제로 대립하였을 때 영의정 金載堧은 당시가 위기 상황임을 강조하여 자유로운 언론활동에 제한을 가하고, 언론에 대한 비변사의 공격을 “고위 관직자와 하위 관직자가 서로 견준다”는 원칙을 들어 합리화하였다. 원래 언론 활동의 자율성을 보장하기 위하여 강조하던 원칙을, 오히려 그 시기 최고 권력기관인 비변사에서 언론활동을 비판하는 데 대한 논리로 내세웠던 것이다.

위와 같은 양사 위상의 변화는 그 장관의 임명에도 나타난다. 이 시기에 와서는 고위직 역임자가 대사헌을 맡는 경우가 일반화되어 있었다. 실록의 인사기록을 정리한 바에 따르면 순조대부터 철종대까지 대사헌에 1회 이상 임명되었던 인물은 186명이다. 이 중에서 정2품 이상 고위의 관직을 역임한 후에 대사헌에 임명된 경험이 있는 인물의 수는 148명에 달한다. 전체 대사헌 역임자 중의 약 80%에 달하는 숫자가 이미 판서·판윤 등 고위직을 역임한 후 대사헌에 임명된 경험을 지닌 것이다. 이전에도 대사헌직은 품계에 비해 훨씬 고위직으로서의 성격을 지니고 있었고, 판서 등을 지낸 후 대사헌에 임명되는 일이 그리 드문 것은 아니었다. 그러나 17세기의 인조 즉위년(1623)에서 효종 5년(1654)까지의 대사헌 역임자 74명 중에서 대략 40%만이

24) 南智大, 〈朝鮮 成宗代의 臺諫 言論〉(《韓國史論》 12, 서울대, 1985), 154~160쪽.

그와 같은 경험을 한 것에 대비해 보면 위의 비율이 대사헌 위상의 커다란 변화를 반영하고 있음을 알 수 있다. 이제 대사헌은 종2품이라는 원래의 품계보다 훨씬 고위직으로서의 성격을 지니게 된 것이다. 그러나 이것이 사헌부 위상의 상승을 말하여 주는 것은 결코 아니다. 조선왕조의 언론 활동이란 권력에 훨씬 접근해 있는 고위직 인물에 의하여 독점되거나 견제되는 정도가 클수록 독자성을 유지하는 것이 어려워지고 따라서 본연의 성과를 거두기가 어려워지기 때문이다. 일부 유배인들을 풀어주자는 대왕대비의 주장에 연관들이 맞서고 있던 순조 3년 11월의 예를 들면, 공조·형조의 판서를 비롯하여 광주유수·한성부판윤까지 역임한 李敬一이 대사헌에 특별히 임명되어 대왕대비의 뜻을 따라 현안 인물들에 대한 停啓를 시행하였다. 고위직 인물이 대사헌에 임명됨으로써 대왕대비의 뜻을 받들었던 것이다.

한편 언론, 특히 사헌부 대사헌의 경우 단순한 명예직으로 운영되는 경우도 매우 흔해졌다. 예를 들어 산림 李直輔는 순조 즉위 후 11년까지 대사헌에 20번 가량 임명되었으며, 산림 宋穉圭는 순조 16년부터 헌종 3년(1837)까지 30번 이상 임명되었다. 이들은 물론 직책을 수행한 일이 없다. 예전에 南臺라 하여 극히 드물게 장령이나 지평을 대우직으로 주던 관례가 있었지만, 그것이 대사헌직에까지 일상의 일로 행하여졌던 것은 정치활동의 최전선 역할을 하던 대사헌, 나아가 사헌부의 역할이 그만큼 유명무실해졌음을 뜻한다.

여기에 비해 사간원의 위상은 다른 방향으로 변화를 겪었다. 역시 실록의 인사 기록에 따르면 순조·헌종·철종대에 대사간을 1회 이상 맡았던 인물은 모두 340명이었는데 이 중에서 대사간직 품계보다 높은 정2품 이상의 관직으로 승진한 사실이 나타나는 인물은 131명에 지나지 않는다. 대사간을 역임한 인물 중에서 60% 이상의 인물이 대사간보다 비중있는 고위 관직으로 진출하지 못하고 말았던 것이다. 이러한 비율은 인조 즉위 후 효종 5년까지의 대사간 역임자 101명 중에서 같은 성격의 인물이 약 35%에 지나지 않는 것과 명백한 대비가 된다. 특히 인조대와 효종 초년의 대사간 역임자 중 1/4 이상의 인물이 이미 대사헌을 역임한 상태에서 대사간에 임명된 경험이 있었던 것에 비하여 이 시기에는 그런 경우가 거의 없는 것도 같은 상황을 반

영한다. 대사헌이 고위관직자들에게 장악되어 있던 상황과 짝하여 사간원은 심각한 위상의 저하를 겪었던 것인데, 그 두 현상은 언관 본연의 임무를 다 할 수 없다는 공통의 의미를 내포하고 있었던 것이다.

위와 같은 상황속에서 언론활동은 극도로 위축되어 대왕대비나 고위 당국자로부터 오히려 그에 대한 우려가 자주 나타날 지경에 이르렀다. 이 시기의 언관들이 할 말을 하지 않는다는 비난은 수시로 발견되는 일이다. 특히 대간 활동이 임금의 중요성을 강조할 뿐이지 관인 상호간의 경계가 없다는 진술은, 권력의 극단적인 집중을 초래한 정치 상황에서 언관이 임금에 대한 의례적인 활동만으로 자기 책임을 면하려 하고 있을 뿐임을 지적한 것이었다. 순조 29년(1829)에는 언관이 언관을 공격하여 체모를 어그러뜨렸다는 죄목으로 대리청정중인 세자에 의해 처벌당하는 상황이 벌어지기도 하였다. 이 때 그들은 세자로부터, 자신의 뜻에 영합하려 했다는 언관으로서의 입지에 치명적인 비판을 받기까지 했다. 나아가 현종 14년(1848) 金興根에 대한 공격이 제기되었을 때는 국왕이 그것이 公議인가를 물었는데 兩司 관원은 왕의 부름을 여기면서 논의에 참가하지 않는 사례도 있었다. 국정의 최고 현안에 대해서 임금의 문제 제기가 있었음에도 불구하고 언관이 권력가의 위세에 눌려 논의를 회피하는 상황이었던 것이다.

다만 순조 초년까지는 비교적 언론활동의 전통을 지키려는 노력이 나타나기도 하였다. 그것은 양사의 활동에 대한 대신의 간섭을 배제하여야 한다는 주장이나, 停啓 여부는 公議에 따를 뿐이지 위로부터의 명령은 부당하다는 주장으로 나타났다. 그러나 이러한 경우에도 대왕대비로부터 과도한 말을 하였다는 비난을 듣고 겨우 처벌을 면하는 처지에 처하거나, 정계 명령을 어겼다는 죄목으로 대사간이 유배당하는 상황이 뒤따르곤 하였다. 순조 6년 4월에도 언관의 논의는 임금의 지시를 그대로 따르지 말고 公議를 따라야 한다는 주장이 나오기도 하였지만, 언관들의 이러한 주장은 이미 그들이 정국을 이끌어가는 주도적인 처지에서 나온 것이 아니라 그들의 활동에 대한 국왕이나 고위 관리들의 직접적인 간섭을 피하려는 노력에 그치는 것이었다. 그나마 현종·철종 연간으로 들어가면서는 언관의 자율성을 지키려는 이 정도의 발언도 쉽게 발견할 수 없게 된다.

그리하여 이 시기에는 양사가 더 이상 정쟁의 일차적 담당 기관 구실을 하지 못하고 국왕이나 고위 관직자가 직접 정치적 대립을 주도하는 경향이 강해졌다. 예를 들어 순조 초년부터 철종대에 이르기까지 정국에 큰 변화가 일어날 때마다 연관이 먼저 발론하여 주도하는 경우는 거의 없었다. 순조 원년의 경우에는 삼사가 벽파세력 쪽에 서서 많은 주장을 하였지만, 영의정 沈煥之가 그 내용을 재론하여 평가와 함께 결론을 도출한 후 대왕대비의 재가를 얻어 처리하는 형식을 밟았다. 尹行恁에 대한 공격은 대왕대비가 먼저 발론하여 신하들의 공격을 이끌어 냈으며, 정조 국상이 끝난 직후에도 대왕대비가 신하들 사이의 논의를 기다리지 않고 그들의 의리에 어긋나는 인물들에게 자수할 것을 명함으로써 격렬한 정쟁을 초래하였다. 순조 친정이 시작된 후 벽파를 제거하는 金達淳의 옥사에서도 국왕 순조와 형조판서 조득영의 상소가 정국의 변전에 결정적인 역할을 하였고, 김달순에 대한 연관의 공격은 그가 배격을 받아 도성 밖으로 나간 다음에야 시작되었다.

격동기 외에 일상의 정치 과정에서도 국왕이나 고위 관직자들이 직접 신하들에 대한 탄핵을 주도하는 경향이 강해졌다. 예를 들어 헌종 13년에 李穆淵이 趙秉鉉을 탄핵하자 국왕이 먼저 이복연에 대한 공격을 신하들에게 독촉하였고 거기에 따라 탄핵이 시작되었다. 헌종 10년 4월 고위 관원 金蘭淳·李嘉愚·李穆淵 등 67인을 宗廟 親享에 불참한 죄로 잡아다 처벌한 것도 판의금부사 조병현과 원임대신 조인영 등 실권을 쥐고 고위 관직자들의 주도에 의한 것이었다.

철종 연간에 이르러 연관들의 무기력은 관인들이 대간직에 임명된 후 별다른 이유도 없이 직책을 수행하지 않을 뿐만 아니라 임금의 타이름이 있어도 나오지 않는 상황에 이르렀다. 나아가 조선왕조의 지배체제에서 기강을 담당할 가장 엄정한 관서라는 사헌부가 경제적 모리 행위의 온상이 되는 상황까지 빚어지게 되었던 것이다.

위와 같은 언론활동의 위축은 단순히 조정의 사정만으로 그치는 것이 아니었다. 조정의 연관 활동의 기반을 이루는 지배계층 전반의 여론, 앞 시기에 이른바 ‘公論’이 지니고 있던 의미를 크게 상실하였다. 순조 9년 5월 김재찬은 유생의 상소가 삼사의 언론활동보다도 많다고 지적하였지만, 이 때

그가 지적한 것은 유생들이 疏廳을 만들고 상소를 빙자하여 전국의 읍으로부터 재화를 강제로 거두어들인다는 경제적 모리 행위로서의 유생 언론이었다. 순조 34년(1834) 3월에 심상규도 유생의 통문이 모리의 수단인 되고 있음을 공격하고 그 개혁안을 모아 시행할 것을 건의하였다.

유생 언론의 실상이 이러했기에 유생 통문에 대하여 전 시기에는 생각할 수 없었던 많은 제한이 가해져 가고 있었다. 순조 16년에는 연관인 李奎鉉은 유생이 지방에서 통문을 발할 경우에는 먼저 그 지방 유생 우두머리[掌議]의 허락을 받게 하자는 방도를 내놓았다. 비록 받아들여지지지는 않았지만 유생 언론에 대한 제약이, 그것도 다름 아닌 연관에 의해서 제기될 만큼 공론의 명분이 퇴색하고 있었던 것이다. 실제로 순조 20년 5월에는 통문을 돌려 조정 관인을 시비하는 자는 유배한다는 명령이 내려졌다. 이 명령은 적지 않은 반대에 부딪혀 결국 22년 정월에 취소되었지만 유생 언론을 정면으로 부정하는 명령이 내려졌던 것 자체가 커다란 변화였다.

위에서 본 바와 같이 이 시기에는 연관의 활동이 거의 유명무실한 상태에 이르렀으며, 士論이라 표방되는 유생들의 여론이 지배 계층 전반의 견해를 대변하는 정도는 앞 시기보다 훨씬 축소되었다. 이것은 몇몇의 권력자가 비변사 등을 통하여 자의적으로 권력을 행사하여도 그것을 견제하는 일이 구조적으로 불가능한 상황이었음을 보여준다. 하지만 연관의 활동이나 유생 언론이 질적인 측면에서 그 의의를 모두 상실한 상태에 있었으나 형식적인 틀에는 커다란 변화가 없었다는 점에 유의할 필요가 있다. 핵심적인 변화를 초래할 가능성을 지닌 대책이 몇 차례 시도되었으나 전통적인 지배체제의 틀은 쉽사리 변화하지 않고 있었던 것이다. 공론과 언론의 이러한 면모는 당시의 비변사가 왕조 체제를 위협하는 기능을 행하면서도 정책기관이라는 틀을 형식적으로나마 지키고 있던 것과 더불어, 세도정치하의 권력집단이 앞 시기의 지배 체제를 근본적으로 변질시키고 있었음에도 불구하고, 그들이 전통적인 틀속에서 성장해 온 세력인 동시에 그것을 벗어버리려는 의식을 지니고 있지 못했음을 보여주는 것이다.

〈吳洙彰〉

2. 세도정치의 전개

19세기 순조대부터 철종대까지의 정치 상황에 대해서는 주로 勢道政治를 전체적으로 설명하면서 여러 외척의 권력 장악 상황을 간단히 언급해 왔을 뿐,¹⁾ 구체적인 설명은 최근에 와서야 이루어지기 시작하였다. 이 글에서는 국왕권의 소재와 부침에 입각하여 시기를 잘게 나누어 중앙 정치의 추이를 설명하고자 한다. 권력을 주도한 외척 가문의 변동이 세도정치 시기의 정국 상황을 반영하는 것도 사실이지만, 당시는 군주체제가 유지되고 있었던 만큼 일차적으로 국왕권의 상황에 입각하여 정치의 여러 측면을 분석하는 것이 옳다고 생각한다. 순조대를 다섯 시기, 헌종대를 두 시기로 나누었으며, 권력의 소재에 별다른 변화가 없던 철종대에 대해서는 16년에 걸친 재위 기간을 전체적으로 설명하였다.²⁾

1) 순조대의 세도정치

(1) 정순왕후 수렴청정기(순조 즉위년~3년)

순조 초년의 정치는 정치에 강력한 힘을 발휘하는 外戚이 있었다는 점에서 세도정치기의 다른 시기와 마찬가지로, 국정 운영 방식은 순조대

1) 일정한 기준에 의하여 세도정치기를 시기구분하고 간단하게나마 정국의 추이를 개설한 논고는 유봉학, 〈19세기 前半 勢道政局의 동향과 燕巖一派〉(《제18회 동양학학술회의 강연초》, 단국대 동양학연구소, 1988)가 대표적이다. 여기서는 순조대부터 철종대까지의 정국 상황을 다음과 같이 4시기로 구분하였다. 제1기 三戚鼎立勢道期: 순조 즉위년(1800)~순조 5년, 제2기 金·朴二戚勢道期: 순조 6년~순조 18년, 제3기 金·趙二戚勢道期: 순조 19년~헌종15년(1849), 제4기 安東金門勢道期: 철종 원년(1850)~고종 즉위년(1863).

2) 勢道政治期 정국의 추이를 직접적인 서술 대상으로 삼아 구체적으로 설명한 현대의 논고는 吳洙彰, 〈정국의 추이〉(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 《조선정치사 1800~1863》, 청년사, 1990)가 유일하다. 이 글은 주로 위 연구를 기반으로 하였다. 자료는 순조·헌종·철종대의 《實錄》과 야사집 《稗林》에 실려 있는 〈純祖記事〉·〈憲宗記事〉·〈哲宗記事〉(《大東稗林》영인본, 探求堂, 1969)을 중심으로 하고, 당시 정치인들의 개인 기록 등을 참조하였다.

중반 이후의 정치와 성격이 매우 달랐다. 金祖淳 이후의 외척이 先王으로부터 국왕 보도를 위촉받은 사실을 바탕으로 권력을 장악한 것에 비해 순조 초년의 외척은 수렴청정하는 대왕대비의 권력을 바탕으로 힘을 가질 수 있었다. 따라서 순조 초년 貞純王后 수렴청정기 외척의 권력은 국왕권을 능가하고 그것을 억누르는 것이었다기보다는, 비록 대왕대비가 대신하였지만 국왕권과 결합되어 있었고 그것을 통하여 행사되었던 것이다.

정조 24년(1800) 6월 28일 정조가 갑자기 죽고 순조가 11세의 나이로 즉위하자 영조 계비 정순왕후가 수렴청정을 하게 되었다. 이에 老論 내부의 時派와 僻派 사이의 대립이 전면에 부각되었다.³⁾ 그것은 영조 말년 사도세자의 장인 豊山 洪氏 洪鳳漢을 중심으로 하는 세력과 정순왕후의 동생 慶州 金氏 金龜柱를 중심으로 하는 세력 사이의 정치적 갈등에 연원을 둔 대립으로서, 영조의 사도세자 처분에 대한 입장 차이가 대립의 명분이었다. 또한 그들 노론세력은 정조의 蕩平策에 힘입어 상당한 진출을 이루었던 南人과 충돌하게 되었는데, 특히 정조대의 정국 구도에서 상대적으로 불리한 위치에 놓여 있었던 벽파세력이 남인에 대해서 강경한 입장을 취하였다.

백관을 거느린 대신들의 요청을 따르는 절차를 밟아 수렴청정하게 된 정순왕후는 정조 사망 다음날 유례없이 빨리 3정승을 沈煥之·李時秀·徐龍輔로 새로 임명하고 정국을 주도해 나가기 시작하였다. 이 시기에 정순왕후와 함께 정국을 주도한 사람들은 친정 인물들인 金觀柱·金日柱·金龍柱·金魯忠 그리고 영의정 심환지 등이었다. 대왕대비는 국상으로 일반 정무를 처리하지 않도록 되어 있는 公除 기간중인 7월에 이미 조정의 주요 신하들에게서 ‘어린 임금을 보호하고 선왕이 내세운 의리를 지키겠다’는 내용의 개인별 충성 서약을 받았으며, 12월에는 정조가 내세웠던 의리를 재해석하면서 정국운영의 기본방향을 공개적으로 설정하였다. 여기서는 영조의 사도세자 처분이 부득이했음을 강조하고 그 의리를 둘러싼 대립에는 중립의 여지도 없다는 강경한 입장을 천명하였다. 앞 시기 정조의 입장은 영조의 사도세자 처분을 합당한 것으로 인정할 수밖에 없으면서도 친아버지 사도세자에 대한 자식으로

3) 시파와 벽파의 대립에 대해서는 朴光用, 〈정조년간 時僻 당쟁론에 대한 재검토〉(《韓國文化》11, 서울대, 1990) 참조.

서의 도리를 다해야 한다는 입장이었다. 그러나 위와 같은 벽파세력의 논리는 정조의 주장을 진정으로 이어받는 것이라는 합리화에도 불구하고 영조의 처분을 정당화하는 데 치중함으로써 실질적으로 정조의 입장을 뒤집는 것이었다. 그것은 사도세자의 친아들인 정조 치하에서는 거론할 수 없었던 내용이라 하더라도 처지가 다른 순조로서는 적극적으로 나서서 의리를 바로잡아야 한다고 주장되기도 하였다. 한편으로는 정조가 죽기 직전인 정조 24년 5월의 하교(五晦筵敎)에서 그들 벽파세력의 정당성을 인정했다는 점이 강조되었다.

순조 즉위년(1800) 10월 정조 국장이 끝난 다음날, 사도세자 신원을 주장한 정조 16년의 嶺南萬人疏에 동조했다 하여 徐有隣 형제를 李安默이 逆·邪로 몰아 탄핵함으로써 시파에 대한 벽파의 공격이 시작되었다. 그리하여 벽파는 그들의 정국운영에 장애가 되는 시파 등의 노론계 인물들을 의리에 배치되고 사도세자 추숭을 주장하였다는 죄목으로 대거 정계에서 축출하였다. 실록의 기록을 종합하면 이 시기에 徐有隣·金履翼·金履載·金履喬·申耆·李濟萬·朴聖泰·徐有聞·李義甲·鄭尙愚·金履度·李在學·沈象奎·金鍾健·李義用·沈魯崇·洪大協·朴夏源·洪志燮·金載翼·宋文輅·李羽晉·朴齊家 등이 유배되었으며, 沈樂洙·洪國榮·沈頤之·吳在文·金峙默·鄭民始 등이 관작을 추탈당했고 李祖源·沈基泰에게 削去仕版이 행하여졌다.

특히 많은 논란 속에 이루어진 조치는 사도세자의 아들이며 정조의 이복 동생인 恩彦君 裒, 홍봉한의 아들이며 정조 친어머니 惠慶宮의 동생인 洪樂任, 정조가 近臣으로 육성한 尹行恁의 처형이었다. 역모 혐의에 연루되어 죽은 欝의 형이고, 湛의 아버지이며 그 자신도 역모에 추대된 혐의로 정조대부터 줄곧 공격을 받아 온 은언군은 “홍한 무리를 모으고 천주교에 빠졌다”는 공격을 받아 순조 원년 5월 사사당하였다. 이 때 홍낙임도 그 배후 조정자로 지목되어 함께 사사당하였다.⁴⁾ 윤행임은 정조의 지극한 사랑을 받았고 ‘선왕이 남긴 뜻’을 강조하면서 순조 초년에 세력을 행사하려 했는데, “조정 신하들을 통제하고 자기 무리를 모아 뒷날을 계획했으며 서얼 任時發·尹可基가 일으켰다는 흉서 사건의 배후”라는 죄목으로 사사하였다. 이 때 윤가기의

4) 李泰鎮·洪淳敏, <『日省錄』刀削의 실상과 경위>(《韓國文化》10, 서울대, 1989), 74~76쪽.

사돈인 朴齊家도 연루되어 유배당하였다.

이와 더불어 정조 연간 정국 구도의 중요한 기둥을 이루었던 남인들을 제거하였다. 1801년 노론계 벽파세력이 일으킨 천주교 탄압에 의해 李家煥·權哲身이 옥사하였고 李承薰·丁若鍾·洪樂敏이 처형당하였으며 丁若銓·丁若鏞·李基讓·李哲·李致薰 등이 유배당하였다. 또한 직접 천주교도로 몰리지는 않았으나, 앞 시기 남인의 기둥이었던 蔡濟恭도 ‘의리를 바꾸고 당을 모았다’는 죄목으로 탄핵받기 시작하여 천주교도의 근본이 된다는 이유로 관직이 추탈되었다. 그러한 과정을 거쳐 남인은 중앙 정계에서 재기할 수 없을 만큼 타격을 입었고, 그 밖에 그들과 연결될 가능성이 있는 인물들도 함께 제거되었다. 남인으로서는 체제공의 아들 蔡弘遠과, 趙圭鎭·李仁行·李鎭宅 李儒修·金翰東·趙時俊 등이 체제공 또는 이가환의 무리라는 지목을 받아 유배당하고, 金熙采는 삭거사판되었다. 이 밖에도 李益運이 파직, 李錫夏는 유배, 趙德隣이 추탈되었다. 김상헌의 후손이며 당색으로는 노론이지만 독자적인 입장을 지키고 있던 金建淳, 소북의 후손인 姜霖天 등이 남인과 함께 제거된 대표적인 경우이다.⁵⁾ 위와 같은 유배자들에 대해서는 순조 2년(1802)과 3년 벽파세력이 어느 정도의 자신감을 가지게 되었을 때 몇 차례의 석방조치가 내려지기도 하였으나 전체 정국의 구도를 변화시킬 정도는 아니었다.

정국을 장악하기 위한 벽파세력의 노력은 군사력 구조의 재편성과 짝하여 이루어졌다. 정조가 설정한 왕권 중심 군사력 구도의 핵심이며 김조순 계열이 장악하고 있던 壯勇營에 대하여, 즉위년의 國葬 경비와 이듬해의 호조 재정 및 內寺奴婢 혁파로 발생한 재정의 손실을 부담하도록 하여 세력을 약화하였으며 2년 정월에는 군영 자체를 혁파하였다.⁶⁾

한편으로는 선왕의 권위를 빌려 자신들의 정치적 입지를 강화하려 하였다.

5) 순조 초년의 천주교 탄압과 남인·서얼 축출에 대한 최근의 논고는 다음이 참조된다.

鄭夷鍾, 〈丁若鏞(1762~1836)과 正祖·純祖年間の政局〉(《歷史와 人間의 對應》, 한울, 1984; 《조선후기의 정치와 사상》, 한길사, 1994).

——, 〈순조 연간의 정국변화와 다산 解配 운동〉(《國史館論叢》 47, 國史編纂委員會, 1993; 위의 책, 1994).

6) 李泰鎭, 《朝鮮後期の 政治와 軍營制變遷》(韓國研究院, 1985), 302~306쪽.

벽파세력은 내시노비의 효과를 단행하여 당시 사회문제의 하나를 풀었다. 여기에는 더 이상 거역할 수 없는 사회적 변화를 인정하고 팽배해진 기층민의 욕구를 어느 정도라도 해소하여 그들의 호감을 얻으려는 목적이 있었으리라고 생각한다. 그러나 정치적으로는 정조의 정책을 계승한다는 점을 내외에 과시하여 선왕의 이념 위에서 자신들의 기반을 강화하고자 하는 의미가 더욱 컸던 것으로 보인다. 특히 윤행임이 정조가 추진한 서얼소통을 주장하자 그것은 제대로 시행하지 않으면서 서둘러 내시노비를 해방한 사실도 그 점을 방증한다.

이러한 사례는 순조 즉위년 11월에 정조의 신위를 世室로 모시기로 결정하는 과정에서 볼 수 있다. 이 때는 국장이 끝난 직후였고 더욱이 서유린 형제에 대한 공격이 시작되어 경황이 없는 시기였음에도 벽파쪽에 선 산림宋煥箕의 제안을 그대로 수용하였는데, 이처럼 선왕이 죽은 직후 바로 세실로 모신 것은 그 때까지 유례를 찾을 수 없는 일이었다. 이것 역시 정국을 주도하는 자신들의 정당성을 굳히기 위한 노력이었다.

반면에 수세에 몰린 인물들로서도 자신들의 입지를 유지하는 길은 선왕의 뜻을 강조하면서 그들의 입장을 정당화할 정책을 추진하는 것이었다. 순조 즉위 직후 윤행임은 정조가 직접 엮고 스스로 서문까지 붙여 간행하게 했다는 홍봉한의 《奏藁》를 간행하자고 하여 대비의 승인을 받았다. 경황이 없는 상황 속에서 간행 사업이 추진되었으며, 또한 삼정승의 반대를 받아 즉시 취소된 것은 이 일이 지니는 정치적 성격을 잘 보여준다.

윤행임이 庶孽疏通을 주장한 것 역시 같은 성격을 지닌다. 순조 원년 정월, 홍낙임을 비롯한 시파에 대해 공격과 처벌이 한창 행하여지고 대왕대비의 천주교 탄압 명령이 내려지는 바로 그날 윤행임은 영조와 정조가 추진했던 정책을 길게 논하면서 서얼소통을 주장하였다. 이것 역시 자신이 정조의 정책을 계속해서 추진하는 주체임을 내외에 과시하여 그 정치적 입지를 굳히려는 노력이었다고 판단된다.

반대파를 누르며 정국의 주도권을 장악한 벽파세력은 특히 김조순을 견제하기 위해 노력하였다. 정조는 생전에 김조순의 딸을 세자빈으로 선택하여 재간택까지 끝낸 바 있다. 그러나 김조순은 정조의 정책을 충실히 따른 시파

의 인물로서, 그에게 국왕 장인으로서의 지위를 보장하는 것은 벽파에게 큰 위협이 될 수밖에 없었다. 순조 원년(1801) 6월, 은언군과 홍낙임을 사사한 직후 대사헌 권유는 상소하여 ‘대대로 내려온 큰 가문’(世族巨閥) 중에 역적 은언군과 관계된 자가 있음을 지적하고 훗날의 화를 막기 위해 그에 대한 조치를 취하자고 주장하였다. 이것은 김조순이 의리를 지키지 않았다고 하면서 그 가문과의 국혼을 막으려 했던 것이라고 한다. 당시 시파 인물에 대한 공격의 선봉에 섰던 이안목을 비롯하여 沈魯賢·鄭在民 등이 이 상소에 관계되었다. 또한 비록 순조에 의해서 부정되기는 하였으나 김구주의 아들인 金魯忠도 김조순 딸과의 국혼을 막으려고 하였다고 하며, 심환지도 그 집안과 삼간택을 할 수 없다(三揀不爲之說)고 주장했다고 한다.

그 해 10월에는 鄭日煥이 경연에서 ‘한 戚臣이 과다한 관작을 받았음’을 비판하고 그로 인해 빚어지는 폐단을 경계하였는데, 이것 역시 김조순, 또는 순조 친모 綏嬪 朴氏의 아버지인 朴準源을 무력화하기 위한 노력의 일환이었던 것으로 판단된다.

그러나 벽파의 이러한 기도는 성공하지 못하였다. 벽파세력 특히 대왕대비 의 입장에서 볼 때, 선왕의 결정을 정면으로 뒤집는 것은 그들이 힘을 발휘하는 기반인 왕실의 권위를 부정하는 것이어서 큰 위협을 피할 수 없었기 때문이었다. 집권 관인들로서도 그들의 정치적 행위를 정당화하는 데에 형식적으로나마 선왕 정조의 권위가 필수적이었으므로 그가 남긴 결정을 쉽사리 부정할 수 없었다. 한편 현실적으로 당시 김조순을 중심으로 하는 세력은 金尙憲의 후손으로서 대대로 누려 온 명망은 물론 상당한 군사적 기반을 지니고 있었다. 그리하여 벽파세력은 장용영을 혁파하는 등 그들에 대한 견제를 가하기도 했지만 결정적으로 그 세력을 누를 수는 없었던 것으로 보인다. 대왕대비도 정조 서거 직후에 김조순이 척신 박준원과 같은 지위에 있음을 인정하면서 장영대장과 병조판서 등을 제수하는 등 그에게 베풀었던 특별한 대우를 계속할 수밖에 없었다.

김조순 역시 어려운 상황에서 자신을 지키는 방법은 은인자중하면서 자기에 대한 정조의 대우를 강조함으로써 정적들도 부정할 수 없는 선왕의 권위를 충분히 이용하는 것이었다. 이리하여 김조순은 장용영·총융청 등의 군문

대장, 병조·예조·형조·이조의 판서, 비변사제조, 대제학 등을 역임하면서 위치를 유지한 끝에, 순조 2년 10월 자기 딸이 왕비로 책봉됨으로써 정조의 결정대로 國舅의 지위를 얻게 되었다.

순조 즉위 후 3년까지의 이 시기는 수렴청정하는 정순왕후와, 그의 권위를 기반으로 정권을 장악한 경주 김씨 김관주 등을 중심으로 한 벽파세력이 정조 연간의 열세에서 벗어나 같은 노론 내의 시파세력과 경쟁을 벌이던 시기이다. 이 때 정치 권력을 강화하거나 과시하고자 하는 여러 세력의 노력은 주로 선왕 정조의 이념과 정책을 이어받았음을 강조하는 것으로 나타났다.

(2) 순조 친정 초기(순조 4년~11년)

벽파세력 일각에서는 정순왕후의 수렴청정이 끝나기 전에 반대세력이 될 가능성이 있는 인물들을 미리 제거함으로써 권력기반을 튼튼히 하려는 노력을 기울이기도 하였다. 전직 현감 洪履猷의 사주를 받은 전직 군수 趙鎭井 등이 정조 연간에 김구주를 공격했던 徐有寧과 그 아들 좌의정 徐龍輔를 공격하는 상소를 올린 것이 그 한 예였던 것으로 판단된다. 그러나 이 때의 노력은 서용보가 순조 초년에 벽파세력과 타협했던 까닭에 당시 당국자들의 적극적인 협력을 받지 못하여 실패로 돌아가고, 上疏와 儒通에 연관되어 趙鎭井·洪履猷·李東萬·李榮復·金元喜·鄭在民이 유배되었다. 그러던 중 순조 4년 정월에 순조가 직접 정사를 돌보게 되면서 정국은 크게 바뀌었다.

순조 4년 4월, 전에 시파세력 축출의 선봉이었던 강진 현감 이안목을 貪鄙의 죄목으로 공격해 유배함으로써 벽파에 대한 시파의 반격이 시작되었다. 5월에는 순조가 김조순가와의 국혼에 반대했던 권유의 상소를 次對 석상에 서 제시하면서 공격을 이끌어 낸 후, 권유·이안목 등 시벽 분쟁의 초점을 이루었던 인물들이 먼저 제거되었다. 이 때 권유는 물고당했고, 이안목과 유생 沈魯賢·鄭在民·韓海玉 등이 처형되었으며 玄重祚·鄭彥仁·李晦祥·尹致行·洪在敏 등이 유배당했다. 권유가 탄핵받을 때 김노충이 그 배후로 지목되자 대왕대비가 다시 수렴청정할 것을 시도하였으나 그것은 김관주 등으로서도 반대할 수밖에 없을 정도로 군주체제의 정치 질서에 어긋나는 일이어서 이루어질 수가 없었다. 한편 순조 초년에 처벌받았던 시파세력이 5년 3

월과 7월 등 몇 차례에 걸쳐 대폭 풀려났다.

순조 5년(1805) 12월에 김달순은 우의정에 임명되자 곧 정조 연간에 사도 세자 추숭을 주장했던 李塙 등 영남만인소의 주모자를 처벌하고 그것을 공격했던 朴致遠·尹在謙을 褒獎하자고 주장하는 등 ‘벽파 의리’의 재정립을 시도하였다. 그 주장에 따라 처음에는 이우와 홍지섭에 대한 유배의 명령이 내려지는 등 상황이 유동적이었으나, 형조 참판 趙得永이 김달순을 공격하고 나선 것을 계기로 벽파세력이 패퇴하게 되었다. 김달순의 중심 죄목은 신하로서 감히 언급할 수 없는 내용을 말하여 정조의 의리를 위배했으며 과거 정조의 요청으로 영조가 과거 명령을 내린 기록을 함부로 인용하였다는 것이었다. 김달순은 中途付處되었다가 사사당하였고 金漢祿이 대역률로 追削된 것을 비롯하여 심환지·정일환·김구주도 추삭되고 金龍柱·김일주가 유배당했으며 김관주는 유배중에 죽었다. 영의정 徐邁修 역시 김달순에게 동조했다는 공격을 받아 조정에서 축출당하였다. 그 밖의 관인으로는 김달순을 공격하는 데 소극적이었던 이유로 臺臣 李寅采 李廷輪·尹濟弘·金處巖·黃基天이 유배당하였다. 또한 李東馨은 그 기회를 이용하려는 협잡을 부렸다 하여, 李魯春은 김달순의 窩主라 하여, 張錫胤·李選·金履秀는 권유를 두둔했다는 이유로, 趙秀民은 김달순을 두둔했다는 이유로, 서매수의 아들 徐有恂과 친척 徐淇修는 서매수가 김달순을 두둔한 발언의 기록을 고치려 했다는 이유로, 李翊模는 김달순의 무리로 지목되어, 徐滢修는 그들의 謀主라고 지목되어 유배당하였다. 한편 朴英載는 심환지를, 尹致永·尹亨烈은 韓用龜를 무리하게 공격했다는 이유로, 李基慶은 선불리 토역을 告廟하자고 주장하다 유배당했다.

그 후 순조 7년에는 김달순의 행위가 逆이 아니라는 등의 흥언을 했다는 李敬臣의 옥사를 계기로, 벽파세력의 이념적 지주라고 할 수 있는 金鍾秀·金鍾厚 형제의 관작이 추탈되었으며, 김종수는 정조의 廟庭에 배향되었던 것에서도 축출됨으로써 순조 초년 시파와 벽파의 정치적 분란은 명분상으로도 마무리되었다. 이러한 처벌과 짝하여 한쪽으로는 서유린에게 직첩이 환급되고 흥낙임이 복관되는 등 시파에 대한 처벌이 대폭적으로 취소되고 많은 사람들이 정계에 복귀하였다.

순조 5년 정월에 정순왕후가 사망하여 벽파세력의 유력한 후원자가 사라진 상태에서, 순조는 재상들에게 김달순 처형에 대한 의견을 묻는 등 김달순을 공격하는 쪽을 적극적으로 거들었다. 그리고 벽파 몰락의 첫 신호가 김조순 가문과의 국혼을 방해하였다는 권유를 처벌하는 것이었고, 이후로도 권유의 행위가 벽파세력에 대한 공격에서 중심 주제를 이루고 있었던 것에서 김조순이 당시 정쟁에서 중요한 위치에 있었음을 짐작할 수 있다.

김조순 세력은 벽파세력을 제거하는 과정에서 순조 생모 綏嬪 朴氏의 친정인 박준원 가문의 협력을 받았다. 척신이므로 조정일에 간여하지 않겠다는 순조 초년 박준원의 발언이나 7년 10월 그 아들 朴宗輔의 죽음에 붙인 실록의 사평에 따르면, 순조 초년 벽파세력의 전횡에 대해서는 그들이 방관적인 입장을 취했으나 순조 6년의 정국 변화에서는 벽파세력을 축출하는 데 적극적으로 협력하였음을 알 수 있다.⁷⁾ 이리하여 5년 2월에 순조가 천연두에 걸렸을 때 別入直으로 궁궐에 들어가는 인물들이 김조순·박준원·박종보·朴宗慶 등 김조순과 박준원 가문만으로 구성된 데서 나타나는 바와 같이 그들이 국왕 측근으로서의 입지를 굳히게 되었다. 다만 박준원 가문은 한동안 김조순 세력과의 경쟁 관계에 놓이는 것을 피한 듯하다. 순조 10년에는 박준원의 손자 朴周壽가 그 아버지 박종보의 유언에 따라 김조순이 장악하고 있는 규장각에 들어가는 것을 극력 피하다가 한때 군수에 좌천되기까지 하는 일이 발생하였다. 이 일은 ‘가득차는 것을 피한 것’이라는 순조의 평가에서 나타난 바와 같이 박종보가 후손들로 하여금 김조순의 권력으로부터 일정한 거리를 두도록 했기 때문이라고 생각된다.

한편 조득영은 김달순 공격에 앞장섬으로써 벽파세력의 전횡으로부터 의리를 지켜 냈다는 확실한 명분을 공인받게 되었고, 김달순을 공격한 직후인 순조 6년 2월 순조에 의해 병조판서로 발탁되고 4월에 비변사 제조가 되었으며 10월에는 이조판서에 오르는 등 파격적인 승진을 계속하면서 커다란 세력을 행사하였다. 이것은 조득영 개인의 득세에 그치지 않고, 김조순 가문과의 협력관계 위에서 훗날 그의 8촌 형제인 趙萬永의 딸을 세자빈으로 들

7) 유봉학, 〈徐有渠의 學問과 農業政策論〉(《奎章閣》9, 서울대, 1985), 28쪽 참조.

이게 되는 기반이 되었다.

이러한 과정을 거쳐 김조순이 권력의 주도자 자리를 굳혔고, 이후 19세기 ‘세도정치’의 대표적 인물로 평가되게 되었다. 그는 당시의 최고 권력기관인 비변사에서 실권을 행사하였으며,⁸⁾ 순조 즉위년(1800)에 奎章閣 제학에 임명되고 4년 이후로는 줄곧 檢校提學으로 있으면서 그 관원의 인사를 주도하는 등 규장각을 장악하고 있었다. 규장각은 당시 실제 기능은 약화되어 있었으나 선왕 정조가 심혈을 기울여 육성하였으며 특히 국왕의 近臣을 양성하기 위한 기관이었던 만큼, 그는 규장각을 또 하나의 권력 기반으로 삼고 있었던 것이다. 그는 순조 초년 심환지와 대왕대비에 의해서 장용영이 혁파당함으로써 군사적으로 견제를 당하였지만 순조 2년 10월 이후로 훈련대장을 맡아, 서울을 관할하는 유일한 군문으로 강력한 정치적 의미를 지니고 있었던 훈련도감을 이끌었다. 나아가 순조 7년 7월에는 그 때까지 처리되지 않은 장용영의 남은 군사력을 이용하여 훈련도감 군병의 증원을 이루어 냈으며, 8년 4월에는 그 재정을 늘릴 것을 요청하여 윤택받았다. 이러한 조치는 실질적으로 장용영의 내실을 회복한다는 의미를 지니고 있었다. 기반을 튼튼히 한 김조순은, 친아들인 진사 金迪根이 중전의 형제라는 이유로 京官職을 받기로 결정이 된 순조 9년 3월의 다음달에는 8년째 맡아 온 훈련대장직을 李得濟에게 물려주고 군사력의 직접 장악에서 일단 물러나는 여유도 갖게 되었다.

한편 순조는 즉위 이후 줄곧 국왕으로서의 정치적 영향력을 갖지 못했던 것으로 알려져 있으나, 한때는 적극적으로 정치적 권한을 행사하였다. 권유와 김달순을 처형할 때의 적극적인 행동이나, 대왕대비가 다시 수렴청정을 하려 할 때 그것을 무시한 사실 등에서 그러한 상황이 드러난다. 순조 7년 6월의 관원에 대한 정기 인사에 즈음해서는 근무를 소홀히 했다는 이유로 이조판서 李始源과 병조판서 韓晩裕를 수십 차례씩 推考하여 좌의정 이시수로 부터 너무 가혹한 대접을 한다고 비판받을 정도였다.

국정을 파악하고 주도하기 위한 순조의 노력은 그가 19세 되던 순조 8년 이후로 확연히 강화된다. 그 해 10월에는 각 관청의 직무, 제도와 신하들의

8) 오종록, <비변사의 조직과 직업>(한국역사연구회 19세기정치사연구반, 앞의 책, 1990), 519·520·524쪽.

출신 및 이력에 대하여 알고 싶다는 소망을 표명하였으며 재정과 부세 및 재판 등을 맡은 실무 관서에서 두세 명, 또는 서너 명의 관인을 직접 불러 국정(國政)의 실재를 파악하겠다고 하였다. 그리하여 각 관서의 실무자들을 불러 폐단을 묻는 일이 종종 있게 되었다. 특히 9년 4월에 실무자들을 불러 대화한 자리에서는 실질적인 폐단을 말하지 않는다고 한탄하고 이후로는 절실한 문제를 논할 것을 신칙하기도 하였다. 실무 관인을 불러 직접 대화하는 것은 기존 제도이지만, 특히 이 시기에 많이 이루어졌음은 국정을 주도하고자 한 순조의 노력을 보여주는 것이다.

순조 8년에는 유례없이 일시에 전국 각 도에 암행어사를 파견하여 민폐를 보고하게 하였으며, 같은 해 5월에는 국가의 재정, 군제 및 토지에 관한 내용을 파악하기 위해 徐英輔·沈象奎로 하여금 《萬機要覽》을 편찬하도록 하였다.⁹⁾ 9년 3월에는 전국의 수령·감사·유수들에게 민폐의 내용과 그것을 바로잡아 해결할 수 있는 방안을 보고하라는 윤음을 내렸고, 11년 3월에는 임금에 항상 참고할 수 있도록 감사·유수들이 항목별로 그것을 정리하여 보고하게 하였다.

순조는 또 자신의 입지를 강화할 수 있는 군사력을 마련하려 하였다. 그는 五衛制도가 유명무실해지고 군문이 설치됨으로써 군정의 폐단이 심해졌다고 하여 군문의 설치를 부정적으로 보았는데, 이것은 김조순 또는 그 계열에 의해 장악되어 있는 군문의 상황을 비판하는 의미를 지니고 있는 것이라 할 수 있다. 그러한 인식 위에서 10년 3월에는 궁궐의 호위를 담당하는 武藝廳의 군병을 늘리려 하다가, 김조순 가문의 대사헌 金履度의 반대 상소에 부딪혀 취소하는 상황이 벌어지기도 하였다. 특히 이 때의 계획은 공식적인 논의과정을 거치지 못하고 순조가 개인적으로 추진하였다. 나아가 11년 3월에는 폐하여 명목만이 남아 있던 五衛都摠府를 강화할 것을 명령하고, 궁궐 경비 군인들이 위엄을 갖출 수 있도록 의장을 정비할 것을 지시하였다.

각종의 講·應製·製述 등의 시행도 그러한 상황을 반영한다. 漢學文臣講, 專經文武臣講, 吏文製述 및 入直文蔭官 親試 등이 순조 11년(1811)경에 급격

9) 편찬의 구체적인 과정에 대해서는 金奎聲, 〈만기요람 해제〉(《국역만기요람》, 민족문화추진회, 1967) 참조.

히 늘었다. 실록에 의하면 순조 5년(1805)에 4회, 6년에 3회, 7년에 4회, 8년에 4회, 9년에 4회, 10년에 1회 행하여진 이러한 시험들이 순조 11년에만 윤3월부터 12월까지 86회나 실시되었다. 그 뒤 홍경래란의 와중에서는 실시되지 않다가 13년에 5회, 14년에 8회, 15년에 1회 실시된 것으로 나타난다. 이 현상은 그 시기에 순조가 하급관료들에 대한 관심을 집중시켰던 것을 반영하는 것으로 보인다. 국정에 몰두하던 순조가 자신의 노력을 뒷받침할 관인세력에 대한 필요성을 절감하였기 때문일 것이다. 같은 맥락에서 문무신들과의 각종 활쏘기 모임 등도 순조 8년경에 많이 행하여지기 시작한 것을 확인할 수가 있다.

위와 같은 순조의 노력에 대해서는 일부 신료들의 촉구 또는 뒷받침이 있었다. 8년 4월 남인인 持平 柳遠鳴이 상소하여, 영조 이후의 탕평책을 높이고, 당시의 인사를 비판하여 조정에서 소외세력이 늘어가고 있음을 지적한 후 임금이 확고한 중심을 이루어 정사를 주도할 것(建極)을 건의하였다. 대사간 李審度도 그 해 9월에 당대 시파와 벽파의 대립을 비판하고 임금이 적극적이고 강력하게 국정을 주도하라고 상소하였다. 특히 이심도는 순조 5년의 증광시에 급제하여 빠른 시간에 대사간에 올랐는데 이것은 그가 순조의 특별한 배려를 받았던 인물임을 짐작하게 한다.

위에서 서술한 바와 같이 순조가 《만기요람》을 편찬할 것을 명령한 것과 각 사의 직무 및 신하들의 출신 가문 등을 스스로 자세히 파악하고 싶다는 소망을 진술하고 실무자의 소대를 명령한 것은 이심도의 상소가 있는 지 이레만의 일이었다. 이것은 유원명과 이심도의 상소가 국왕의 노력과 짝하고 있는 것으로서, 당시 순조의 국정 주도 노력이 우연한 것이 아니었으며 미약하나마 그에 호응하는 관인들의 움직임이 있었음을 보이고 있는 것이다. 한편 이 시기 순조의 정책은 김재찬이 뒷받침하고 있었다. 그는 순조 5년에 잠깐 동안 우의정으로 있던 뒤 7년에 다시 우의정에 오르고 8년 윤5월 이후로는 영의정이 없는 상태의 좌의정으로 재직하였다. 김재찬은 김조순 중심의 세력과 적대적인 관계까지는 가지 않았지만, 순조의 독자적인 선택에 의하여 처음 정승이 되었으며 늦게까지도 순조로부터 가장 큰 신뢰를 받고 있었다.

그러나 순조와 일부 관인들의 위와 같은 노력은 순조롭게 추진될 수가 없었다. 이심도의 상소에 대해서 연관들은 그가 임금의 권한을 강조하는 ‘總攬’

이라는 구실하에 시파와 벽파 모두를 공격함으로써 조정 관인들을 모두 도태하려는 계획을 보였다고 맹렬히 공격하였고, 순조 스스로도 당파를 언급하였다는 죄목으로 그를 처벌할 수밖에 없는 상황이었다. 유원명 역시 그 이후 당상관으로의 승진 기회도 갖지 못한 채 실록에서 존재를 확인할 수 없게 되었다.

순조 11년의 하위 관인들에 대한 순조의 정책도 별다른 실효를 거두지 못하였다. 11년 10월 양사에서는 긴요하지도 않고 명분도 뚜렷하지 않은 講製를 너무 많이 실시한다고 순조의 행위를 비판하는 등 신하들이 임금의 노력에 부정적인 입장을 취하고 있었음을 많이 찾아볼 수 있다. 김조순은 훈련도 감을 장악하고 있었고 병조판서 金履翼은 순조 8년 4월 禁衛營의 강화를 요구하는 반면, 군문에 비판을 가하고 국왕을 호위할 군사력을 강화하려는 순조의 노력은 이미 살핀 바와 같이 김조순 가문의 인물에 의하여 저지되는 상황이었다.

순조 8년에 전국에 암행어사를 보내 지방문제를 해결하려 했던 노력은 관료 체제 전반의 구조적 모순을 극복하는 방안이 될 수 없었을 뿐만 아니라 오히려 대규모의 어사 파견으로 인해 폐단이 커지는 역효과를 자아냈다.¹⁰⁾ 9년 3월 민폐를 조사하라는 명령을 내린 후 그 해 여름에는 비변사에 지시하여 그것들을 바로잡도록 하였으나 11년 3월까지 보고가 전혀 없다가, 임금의 채근을 받고서야 부랴부랴 비변사에서 그 시행 상황을 정리하여 보고하였다. 또한 구휼과 죄수 심리 등 국정의 구체적인 면을 주재하려는 노력은, ‘밑의 담당자가 하면 될 일이니 국왕이 나서지 말라’는 냉소적인 반응을 초래하였다.

이 밖에 즉위 이후 비교적 순조롭던 농사 상황이 9년에 이르러 극심한 흉년으로 변한 것도 순탄한 국정의 운영에 재정적으로 커다란 어려움을 가져다 주었다. 더욱이 11년 12월에 홍경래란이 일어남으로써 순조의 노력은 결정적으로 벽에 부딪히게 되었다. 이런 상황에서 순조는 정신 건강을 해치게 되어 국가운영에 일관성을 잃게 되었고, 11년경에는 결국 국사를 제대로 돌보지 못하는 상황에 이르렀다. 이후 12년 3월에 회복은 되었으나 정치력의 복구는

10) 鄭元容, 〈暗行御史姓邑之規〉(《袖香編》, 영인본, 同文社, 1971).

이루지 못하여 이전까지의 그의 노력은 끝내 실패로 돌아가고 말았다.

실패의 구체적인 원인은 당시의 권력자들이 비변사를 장악하여 국정의 대부분을 움직이는 상황에서 순조가 그들을 견제하면서 자신의 정책을 뒷받침할 관료세력을 형성할 수 없었기 때문이었을 것이다. 멀리는 홍경래란으로 나타난 민중의 동향이 지배계층 일부에서 일어난 전통적인 방식에 따른 정치적 재편성의 움직임을 좌절시킨 것이라고 할 수 있다.

순조 4년(1804)에서 11년까지의 순조 친정 초기는 김조순을 비롯한 안동 김씨 가문의 여러 인물들을 중심으로 하고 반남 박씨 박준원 가문과 풍양 조씨 조만영 가문 등이 협력하는 세력이 대왕대비의 수렴청정이 끝난 후 권력을 집중시켜 가던 시기이다. 순조도 장성함에 따라 국정을 주도하려는 노력을 다각도로 기울였으나 이미 조성된 세력 관계를 재편하는 데에는 이르지 못하였다.

(3) 순조 친정 중기(순조 12년~26년)

정조에 의해 순조의 보호자로 선택된 김조순의 관직에는 작은 변화가 있기도 했지만 권한에는 별다른 변함이 없었다. 그 친아들로 후에 한동안 김조순 일문의 중심이 되는 金適根은 순조 12년 5월 司書로 임명된 이후 17년 5월의 이조참의를 거쳐 19년 5월에 비변사 제조가 되었고 27년까지 이조참판·대사성·대사헌 제학·선혜청 제조·판윤·예판 등을 역임하였다. 그리고 그 동생 金左根에 대해서도 순조 25년 8월 김조순의 회갑을 맞아 6품직에 서용하라는 명령이 내려졌다. 이 밖에 金履喬·金履翼·金履陽·金履度·金義淳 등의 안동 김씨 일문과 南公轍·李相璜·심상규 등 김조순 계열의 인물들이 정계의 중심에 포진하고 있었다.

다만 ‘홍경래란’을 거치면서 한때 정국 변화의 가능성은 있었던 것으로 보인다. 벽파세력 김관주의 손자인 金聖吉이 그 증조부인 金漢祿의 신원을 요구한 일이 순조 12년 10월에 처음 나타난 것도 그 점을 시사한다. 그러나 김성길의 상소는 김이교·김희순·김이양의 반격을 받아 무위로 돌아갔다. 한편 순조 11년 이후로는 박준원의 아들이며 벽파세력의 축출에 참여했던 박종경이 점차 세력을 행사하려 하였던 것으로 보인다. 순조 17년 12월 그가 죽었을 때, 권세와 지위를 바탕으로 친한 사람들을 모아 조정에 갈라잡이 있

었다는 사관의 평가가 붙었던 것에서도 그러한 사정을 짐작할 수 있다.¹¹⁾ 이때 조득영은 순조 12년 11월 박종경의 권력과 부패를 극렬히 탄핵하다가 자신을 두둔하던 尹致謙과 함께 유배되었으며, 박종경도 이 공격으로 말미암아 훈련대장에서 사임하는 사건이 일어났다. 이 사건은 조득영이 김조순 가문과의 협력관계 위에서 박종경 세력의 도태에 나섰던 것이었다고 판단되며, 김조순이 국정에 대한 전권을 장악하는 계기가 되었다.¹²⁾ 박종경은 이후 여러 관직을 역임하고 순조 14년과 15년에는 순조가 군문대장직에 특제하기도 하지만, 김조순 가문에 대한 경쟁력은 더 이상 지니지 못하였던 것으로 보인다. 그 후 순조 17년에 박종경이 죽자 대사간 申在植을 비롯한 언관들은 물론 남궁철·鄭萬錫·李義甲·김이교·金履載 등과 少論 가문 출신의 朴宗薰까지 조득영을 용서하는 것이 公議라고 내세워, 8월에는 그를 放歸田里시켰고 19년 4월에는 완전히 풀어 주었다. 언관을 그 직분인 언론 행위로 인해 처벌한 것이 잘못이었다는 것이다. 순조 19년 8월에 들어 세자를 조득영의 8촌인 趙萬永의 딸과 결혼시키기로 결정된 것은 위와 같은 김조순 가문과 조득영 가문의 협력 관계 위에서 이해하여야 할 것이다.

한편 순조 초년 벽파세력에 의해 조정에서 대거 축출되었던 남인은 순조 14년 4월 洪時濟와 18년 9월 영남 유생들이 채제공의 신원을 요청하여 적지 않은 분란을 일으켰으나 그 후 계속된 탄원에 의하여 23년 4월에 채제공이 복관됨으로써 그들의 존재에 대한 최소한의 입지를 인정받았다. 25년 5월에는 채제공의 아들 채홍원이 형조참판으로 재직중임이 확인된다.

이 시기의 순조는 앞서 잃어버린 국정 주도력을 회복하지 못하고 국정은 답보상태에 머물러 있었다. 순조 11년 홍경래란 이전만 해도 쓸데없는 강과 응제를 너무 많이 한다는 평을 들었던 순조는 고위직, 경연관들을 막론하고 신하들과의 만남도 피하는 상태에 있었다. 15년 9월에 이시수가 임금과 신하들의 사이가 너무 벌어져 경연이 잘 되지 않고 홍문관이 비다시피 한 상황을 지적하고 왕에게 적극적으로 신하들을 접하라고 건의한 것은 그 때문이었다.

11) 이 시기 박종경과 김조순의 권력 다툼에 대해서는 鄭奭鍾, 〈순조 연간의 정국 변화와 다산 解配 운동〉(앞의 책, 1994, 517~529쪽) 참조.

12) 金澤榮, 《韓史纂》 권 5, 純祖紀.

물론 그러한 극단적인 상태가 일반적으로 내내 계속된 것은 아니어서, 각종 강이나 응제 등을 통한 하급 관인들과의 만남이 재개되기도 하였지만 전 시기와 같은 민생에 대한 관심 등이 직접적으로 표출되는 일은 이 시기에 나타나지 않았다.

다만 소극적으로 조정의 분란을 조정하거나 자신의 개인적인 권위를 펴 보이려는 노력을 조금씩 찾아볼 수 있을 따름이다. 순조는 신하들의 일치된 의견에도 불구하고 조득영을 용서하는 데 크게 반대하였는데 이것은 김조순 가문 세력의 독주를 견제하려는 의도에서 나온 것으로 보인다. 또한 22년(1822) 12월에 정조의 후궁이자 자신의 친어머니인 반남 박씨 嘉順宮이 죽었을 때에는 嚴燾·權敦仁을 필두로 한 많은 관인들이 그 장례의 절차가 의례를 넘어서었다고 비판하였지만 순조는 홀로 뜻을 굽히지 않고 맞섰다. 19년 6월에는 김조순 가문의 척족정치를 비난했다가 축출당했다고 평가되는 李晔九를 형조판서에 임명하여 중앙 정계에 불러들이려 하였으며, 전라감사를 맡겼다가 24년 9월에는 우의정에 임명하였다.

순조가 사람을 쓴 방향은 김재찬의 동향에서도 짐작할 수 있다. 앞 시기 순조의 정국 주도 노력을 뒷받침하였던 것으로 판단되는 김재찬은 순조 15년 5월, 이조·병조의 관리 의망에 대한 특명이 모두 ‘척신과 연결된 가문의 사람들’이라고 비판하였으며 그 직후 6월에는 서북 지역의 과거 합격자들을 승문원과 선전관에 소속시키는 것을 허락하자고 건의하였고, 7·8월에는 서북 양도의 문무 과거를 실시하였다. 그러나 그는 언관과의 분란을 겪고 11월에 사직하여 다음해 5월에 물러났다. 이것은 비록 소극적으로라도 김조순 가문 중심의 정국 구도를 견제하다가 정승직에서 배제된 것이라고 짐작된다. 그 후 그는 순조 17년 7월에 불러 나왔으나 계속 사직하다가 대사헌 任厚常과 분란을 겪는 등 순조로운 활동을 할 수가 없었다.

김재찬이 순조의 국정 주도 노력을 뒷받침했으나 끝내는 성공적인 결과를 거둘 수 없었던 것은, 병란과 기근을 극복하는 데 공을 세웠으나 조정의 분열을 구할 수 없었다고 그 죽음에 붙인 실록의 사평에서도 짐작할 수 있다. 또한 金澤榮이 조선의 진정한 재상은 김재찬 父子일 따름이라는 평가를 전한 데에서 나타나듯이 당시의 정치를 매우 부정적으로 보는 사람들에게서도

김재찬에 대하여 긍정적인 평가가 나올 수 있었던 것은 위와 같은 상황 때문이라고 생각한다.

이리하여 순조 19년 4월에는 사간 任燦이 ‘임금이 너무 침묵을 지켜 이해와公私의 분별이 權柄으로 들어갔으며 결재가 밑에서 처리된다’고 비판하는 상소를 올리는 상황에 이르렀다. 여기에 대해 순조는 별다른 반응을 보이지 않았고 임선은 조정 신하들을 없애려 한다는 반격을 받아 유배당했다. 순조는 이런 분위기 속에서 일찍부터 세자에게 기대를 걸었던 것으로 보인다. 23년 5월 이후에는 남공철의 건의를 따라 궁중의 공식 행사와 임금이 신하들을 만나는 자리에 세자를 참여시켰다. 21년 10월에 최초로 孝禧殿에 대한 朔祭를 세자로 하여금 대신하도록 한 이후 23년 겨울부터는 국가의 모든 제례를 세자가 섭행하도록 하였다. 이러한 일들은 27년에 세자에게 대리청정을 맡기기 위한 의도적인 기초 작업이 되었다.

순조 12년에서 26년까지의 순조 친정 중기는 국정을 주도하기 위한 앞 시기 순조의 노력이 실패한 상황에서 순조의 장인 김조순이 음으로 양으로 확고한 주도력을 장악하고 행사하던 시기였으며, 그것을 위해 경쟁세력으로서의 가능성을 지닌 순조의 외가쪽 인물들을 조득영과의 협력을 통해 억누르는 과정이 선행되었다.

(4) 효명세자 대리청정기(순조 27년~30년 5월)

현실적인 장벽에 부딪힌 국왕의 소망에 따라 순조 27년에 세자가 대리청정하게 되었지만 그것은 또한 김조순을 비롯한 유력 인사의 암묵적인 승인이 있었기 때문에 가능한 것이었다. 대리청정을 실시하라는 순조의 명령이 내려지기 전에 김조순·이상황·심상규·정원용 등이 이미 그것을 논의하였으며 거기서 대리청정에 찬성하기로 미리 의견이 조정되었던 것이다. 그러나 세자는 일단 대리청정을 시작하자 적극적으로 국정을 처리하여 나갔다. 청정사흘만에 형조판서와 한성부 당상에 대한 인사 명령을 내리고 나흘만에 전이조판서 李義甲을 비롯한 金在昌·김이교 등의 고위 관료에게 감봉의 징계를 내렸다. 또한 전라감사에서 돌아와 민폐를 순조에게는 개진하지 않고 자신에게만 보고한 曹鳳振을 유배하고 그를 탄핵하지 않았다는 이유로 입직

홍문관원들을 모두 삭직하는 등 권한을 단호하게 행사하였다. 순조 19년(1819) 권력가문의 농단을 비난하고 임금의 권한을 강조하였다가 유배당한 임선을 4월에 풀어 주었는데, 이 조치도 부왕을 대신해 국왕의 권한을 강력히 행사하려는 의지에서 나온 것이라고 판단된다.

한편 소론 대신으로 영조대에 처벌받은 趙泰億의 관직과 성명을 공식적으로 언급했다는 죄로 소론 韓植林을 유배하였다. 이 때에는 경종대의 옥사를 중심으로 한 노론과 소론의 주장에 대해 노론 쪽을 정당화했던 영조의 丙申處分을 재확인하고 대신과 연관들이 그를 공격하는 데 게을렀다고 비판하는가 하면, 그 말을 따라 한식림을 공격하는 홍문관원들에게는 이미 처분이 내려진 후에 책임을 막기에 급급해 한다고 하여 不敍의 처분을 내렸다. 한식림의 처벌 또한 노론 의리를 고수하기 위해서라기보다는, 노론의 의리를 둘러싼 논란에서도 신하들에 대한 기선을 제압하려는 노력이었다고 보아야 할 것이다.

세자는 김조순 계열의 정승 심상규를, 순조의 대리명령을 그대로 받아들였으며 하교도 기다리지 않고 <聽政節目>을 바쳐 옛 제도와 도리를 어겼다는 죄명을 붙여 중도부처하고, 그 권세와 사치를 공격한 任存常을 이조참의에 특별히 임명하였다. 그러나 당시의 유력 인사들이 모두 대리청정에 찬성하였으며, 심상규가 세자에게 특별히 처벌을 받아야 할 만한 이유는 따로 없었다. 결국 이 조치도 김조순 가문 세력을 견제하기 위한 세자의 노력이었으며, 더 구체적으로는 대리청정이 그들의 암묵적인 승인 위에서 이루어졌다는 점을 부정하고 독자적인 입장을 세우는 데 목적이 있었다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 김조순은 조정에서 힘을 발휘하지 못하고 소외된 상태에 놓였다. 이 때에 처음 쉴 수 있게 되어 여주 玄巖에 가서 지냈다는 점은 우연이 아닐 것이다. 그리고 당시 가문을 주도하고 있던 김유근도 대리청정이 시작된 직후인 3월에 생애 한 차례뿐인 관찰사 임명을 받아 평안도로 나가게 되었으며, 그나마 원한을 진 전직 관인의 기습을 받아 수행인을 살해당하고 돌아온 일로 조정에서도 그 처신을 공격받아 매우 어려운 처지에 있었다. 나아가 29년 7월에는 김조순의 7촌 조카인 金敎根과 그 아들 金炳朝의 권세와 탐학에 대한 맹렬한 공격이 부호군 沈英錫에 의하여 제기된 후 李游夏 등에 의해 權奸이라는 공격이 이어져, 김교근은 출사의 명령을 어기다 한때 甕津에

유배되는 상황에 처했다.

그리하여 순조 29년에는 김조순 쪽의 인물인 이상황이 4차의 上書와 10차의 呈辭 끝에 좌의정에서 물러가고, 영의정 남공철 역시 연초부터 사직을 고집하여 6월에 물러나게 되었다. 당시 李存秀가 좌의정으로 임명되었으나 곧 죽은 상태에서, 비변사에 일이 밀렸으므로 급한 일은 담당 당상관이 원임 대신과 상의하여 직접 세자 자신에게 草記로 올리라는 명령이 10월에 내려지기도 한다. 이것은 당시 권력자가 장악하고 있던 비변사가 세자의 견제로 정상적으로 운영될 수 없었고, 세자가 현임 정승들을 배제한 상태에서 국무를 직접 처리하려 하였던 상황임을 짐작하게 한다.

위와 같이 기성 집권세력을 견제하려는 노력은 다른 편으로 자기 세력의 부식과 짝하여 이루어졌다. 순조가 정국을 주도하려 했을 때 했던 것과 마찬가지로 세자는 청정을 시작하자 각종 응제·강·제술을 급격히 늘렸다. 실록에 의하면 그런 행사는 순조 24년부터 대리청정 이전까지와 세자 사망후 순조 32년까지의 기간을 합하여 순조 26년 2월의 別試講經 한 차례 외에 한번도 실시되지 않았으나, 대리 기간 중에는 순조 27년에 17회, 28년에 17회, 29년에 12회, 세자가 죽는 30년에는 4월까지만 해도 7회 실시하였음이 확인된다. 순조 30년 4월에 세자는 그러한 행사의 목적이 ‘수재를 뽑고 경술을 권장한다’는 데에 있다고 말했지만, 구체적으로는 세자가 자신의 국정 운영을 도와줄 관료들을 새로 육성하기 위한 것이었다. ‘爵賞이 과도하고 科擧가 빈번하다’는 순조 28년 8월의 朴綺壽의 비판이나 그에 앞서 27년 8월 같은 내용의 姜泰重 상소는 그러한 정치적 의도에 대한 비판이었을 것이다. 또한 28년 11월에는 남공철과 이상황도 같은 내용을 주장하는 등 신하들의 많은 비판과 반대를 불러일으켰던 점에서도 세자의 정책이 가지는 정치적 의미를 알 수 있다. 이리하여 29년 10월에는 그간 직접 전시에 응시할 수 있는 특전을 받아 문과 합격이 보장된 인물들을 정시문과의 방목 끝에 올렸는데 그 숫자가 27명이나 되었다. 29년 12월, 이상황은 요행으로 진출하는 길이 많아 문제가 초래되고 있음을 지적하고 그것을 막으라고 건의하였다.

반면에 세자는 《書經》 하나를 시작한지 5년이 되도록 마치지 못할 정도로 기왕의 서연은 피하였다. 그것은 자신을 둘러싸고 있는 기존 집권세력의 인

물들로부터 견제를 당하지 않으려는 노력이었을 것이다. 후에 신하들의 지적을 받은 후 비록 서연의 횡수는 늘어났으나, 별다른 열의를 기울이지 않기는 마찬가지였다.

그러나 효명세자는 당시 막강한 김조순 세력이 지니고 있는 노론 시파로서의 명분을 뒤집어엎는 과감한 정국의 전환은 원하지 않았던 것으로 생각된다. 예를 들어 순조 29년(1829) 11월 부호군 愼宜學이 상서하여 이서구를 추키면서 정조가 사망하기 직전 벽파의 논리를 공인하였다는 근거로 주장되는 ‘五晦筵教’의 명분을 주장하였을 때, 곧바로 국문하라는 명령을 내려 처형하였던 것이다.

관료세력의 일각에서는 세자의 위와 같은 움직임을 뒷받침하거나 자기 세력 확장의 기회로 이용하려 한 인물들이 있었다. 지평 睦台錫은 대리청정이 시작된 직후인 순조 27년 3월에 上書하여 주위의 가까운 인물을 함부로 신임하지 말 것을 건의하고 송시열의 사대론을 우회적으로 비판하였다. 노론의 명분을 위협하는 이러한 주장에 대해 세자는 ‘부모의 나라’ 明의 사정을 함부로 인용했다는 죄를 들어 유배하였지만, 신하들의 거센 반대에도 불구하고 곧 그를 풀어주려 한 것을 보면 군왕의 독자적인 권위를 강조하는 논리에 상당히 동감하고 있었던 것으로 판단된다. 또한 29년 8월에 대사간 李寅溥는 ‘사람을 쓰는 데 士類와 清議를 중시하고 임금이 국정의 절대적인 중심을 이루는 會極歸極의 道를 이루라’고 건의하였다. 이 상서는 김교근이 한창 공격받을 때 나왔는데, 그렇게 함으로써 世臣도 복을 누릴 수 있다는 표현에 나타나듯이 당시의 권력 가문을 크게 의식하면서 새로운 세력을 형성시킬 것을 주장한 것이었으며, ‘회극귀극의 도’란 영조나 정조가 추진했던 탕평책의 기본 정신에 해당하는 이념이었다.

이 시기 새로 결집된 정치세력의 드러난 중심 인물은 金鑑였다. 그는 순조 8년부터 12년까지의 순조의 국정 주도 노력을 뒷받침했으며 민생문제에 대한 공로를 평가받은 김재찬의 조카인 동시에 한용구의 사위로서, 순조로부터도 그 가족 관계에 따른 호의를 받고 있었다. 그는 시장원의 관인으로 세자의 신임을 받기 시작했으며, 청정이 시작된 직후에 대사성이 된 후 27년 윤5월에는 부제조로 비변사에 들어가고 이조참의·규장각 부제학·이조참판·홍문관 제학·판의금·호판·공판 등을 역임하였다. 이듬해 정월에는 병조판

서, 29년 7월에 이조판서가 되어 인사권 행사에 중요한 역할을 담당하는 등 세자의 권위를 업고 국정에 큰 세력을 행사하였다. 세자가 급서한 후 김노에게 쏟아진 ‘세자의 政事와 명령이 모두 그의 뜻에 의한 것이며, 세자의 뜻을 가장하여 남들을 위협하였다’는 비판이나, ‘언행에 신하의 분수가 없고 임금의 존엄을 돌아보지 않았으며 조정 신하들을 위협하고 문무관의 인사권을 장악하여 자기 세력을 모았다’는 공격들에서 그러한 상황이 드러난다. 이 김노가 세자 대리청정기 새 권력집단 결집의 중심인물이었다.

이 시기에 洪起燮이 김노와 정치활동을 같이하였다. 그는 세자가 죽자 가장 먼저 배척을 받기 시작한 인물이며 후에는 김노의 무리로서 벽파세력의 상소를 사주하였다고 공격받았다. 한편 위에서 서술한 대로 군주의 권한을 강조한 상서를 올린 이인부도 그들의 일파이며 이인부의 상서는 김노 세력의 강화를 노린 것이라고 설명되었다. 그리고 金魯敬 또한 그들의 일파라고 지목받았다. 그는 세자가 죽은 다음 김노 등에 비해 뒤늦게 공격을 받기 시작하였고, 김노의 위협을 받아 그들 세력에 가담했다는 내용 등으로 보아 적극적인 행동을 취하지는 않았던 듯하나 어느 정도 정치적 입장을 같이 하고 있었음은 틀림없었던 것으로 판단된다.

이상의 김노·이인부·홍기섭·김노경 등이 세자가 죽은 뒤 이른바 네 간신(四奸)으로 불려졌으며, ‘朋比’라고 공격받았다. 그 외에 李止淵·趙秉鉉 등이 그 무리로 한데 묶여 공격받는 것을 보아, 비록 그러한 공격을 한 申允祿이 순조에 의해서 처벌을 받음으로써 공식적으로 부인되었으나, 이지연·조병현 등도 김노 등과 정치적 입장을 같이 하거나 적어도 김조순 가문 세력에 맞서는 부분이 상당히 있었음을 짐작할 수 있다. 이지연·이기연 형제가 헌종 6년(1840) 10월 김조순의 딸 순원왕후에 의하여 숙청당할 때, ‘세자 대리청정기에 조정 일을 함부로 한 익종의 죄인’이라는 죄명을 쓰게 되는 것도 그러한 사정을 가리킨다. 또한 세자는 정조대의 규장각신을 우대한다는 명분으로, 1806년 벽파세력의 몰락과 함께 정계에서 축출되었던 徐有渠를 순조 28년 8월에 正卿으로 뽑아 올리기도 하였다.¹³⁾

13) 서유구의 정치적 성격에 대해서는 유봉학, 앞의 글, 28쪽 참조.

김노 등의 인물들이 활발히 활동하던 정치의 이면에서는 효명세자의 처가인 조만영가의 영향력이 상당히 작용하고 있었던 듯하다. 세자는 대리청정하던 해 윤5월에 조만영을 훈련대장에 임명하였으며, 8월에는 선혜청 제조에 들어가게 하여 대리청정기의 거의 모든 기간 재직하게 함으로써 자신의 처가에 군사력과 재정의 두 중심 기관에 대한 큰 권한을 부여하였다. 그리고 바로 이 선혜청과 훈련도감에 새로 주전한 돈 733,600냥과 利條 20만 냥을 소속시켜 재정을 강화시켰다. 개인간의 관계를 보더라도, 김노와 함께 세력을 모은 홍기섭은 趙曦의 외손자로서 조만영의 고종사촌이었다. 김노 세력의 일원으로 공격받은 이지연도 조만영 집안과 밀접한 입장에 있었고, 뒷날 헌종 연간에 풍양 조씨 가문과 권력의 부침을 함께 하게 되는 인물이었다.

김노를 중심으로 한 이 시기의 권력 집단은 자신들을 ‘士類’, 자신들의 주장을 ‘淸議’라고 하여 기존 집권세력과 구별되는 성격을 강조하면서 세력을 부식하려 하였다. 앞에 소개한 이인부의 상소에서 사류와 청의를 강조하였거니와, 세자 사후의 그들에 대한 공격에서도 ‘사류와 청의를 칭하여 임금을 속이고 조정을 위협하였다’는 점이 중심 죄목으로 지목되었다. 김노경에게도 사류를 칭하였다는 사실 자체를 비판하는 공격이 뒤따랐다. 김노가 본래 ‘淸素한 가문’ 출신이라는 사실도 그러한 표방의 기반이 되었을 것이며, ‘淸素의 가풍을 등졌다’는 홍기섭에 대한 뒷날의 공격 역시 그가 사류와 청의를 주장할 수 있었던 배경을 반증한다.

다만 이들도 노론 시파의 논리에서 벗어나지는 않았던 것으로 보인다. 위에 서술한 신의학의 상서와 같은 경우는 분명히 순조 초년 벽파의 논리를 답습하고 있으나, 세자 사후 김노 등에 대한 공격에서도 김노 세력의 하나인 이인부의 상소가 신의학의 상소를 초래하였고 그러므로 그들의 입장이 벽파세력과 같은 것이라는 논리를 개진하고 있을 뿐, 그들의 주장이 직접 신의학의 상서에 나타난 것으로 주장하지는 못하였던 것이다. 순조 초년 김달순과 이경신의 옥사를 통해 경주 김씨 김구주 가문을 중심으로 하는 벽파세력이 거의 완전하게 몰락해 버린 후에 조정에서 정치활동을 해 온 당시의 인물들 사이에서 벽파의 논리는 이미 현실적인 의미를 지니지 못했던 것으로 생각된다.

관직으로 보았을 때 이들의 동향이 쉽게 나타나는 것은 호조의 장악이었

다. 대리청정 일년 만인 순조 28년(1828) 5월 이후 세자가 죽을 때까지 호조 판서직은 김교근이 한달간 재직할 것을 제외하면 김노경·김노·조만영이 맡아보고 있었다. 그리고 세자 사후 김노경·김노가 호조 또는 선혜청의 재정을 이용하여 사리를 취했다는 공격이 행하여진 것으로 보아, 그들은 호조와 선혜청을 통하여 정치 권력의 경제적 기반을 마련했던 것으로 생각된다.

세자 대리청정기 김노를 중심으로 한 새로운 권력 집단 결집의 움직임은 대리청정이 시작된 직후 매우 급박하게 일어났다. 김노경이 당시에 크게 겁을 내어 그들 세력에 합류했다는 훗날의 공격이 그 점을 보여준다. 그러나 세력의 확장이 급하게 이루어졌던 것과 같이 이들 세력은 세자가 급서함으로써 일시에 와해되었다. 세자가 죽은 뒤 김노 등을 공격하는 쪽에서는 세자가 순조 29년경에 이미 마음을 돌려 이들을 멀리하기 시작하였다고 함으로써 자기들의 행동을 합리화하였으나, 세자가 살아 있을 때에 이미 이들이 실세하기 시작했다고 볼 만한 근거는 없다.

이와 같이 순조 27년부터 30년 5월까지의 효명세자가 대리청정하면서 김조순 가문 중심의 집권자들을 견제하며 자신의 주도권을 강력히 행사하려 한 시기이다. 그러한 세자의 노력은 왕실과 인척 관계를 맺지 않은 인물들을 중심으로 권력의 새로운 인적 기반을 조성하려는 방향으로 나타났고, 조정 내에서도 김노를 중심으로 한 새로운 권력 집단이 생겨났다.

(5) 순조 천정 말기(순조 30년 6월~34년)

순조 30년 5월에 대리청정 중이던 세자가 사망하자 내의원 제조를 맡았던 홍기섭과 김노에 대한 책임 추궁을 시작으로 세자의 청정기에 정국을 장악했던 인물들에 대한 공격이 쏟아졌다. 尹錫永은 임금을 속이고 조정을 위협한 이인부의 상서와 의리를 뒤집으려 한 신의학 상서의 배후 조정자가 바로 그들이며, 세자의 권위를 업고 조정 신하들을 위협했다고 공격하였다. 특히 그들이 士類를 표방한 것은 金漢壽·김한록·김종수·심환지 등의 벽파를 이어받은 것이라 공격하였으며 그것이 신의학의 상소에 나타나게 되었다고 하였다. 6월의 홍문관 상소에서는 한 걸음 더 나아가 그러한 상소들이 순조 초년 순조와 김조순 딸의 결혼을 막으려 한 권유의 상소에 이어지는 것이라

고 공격하였다. 김노·홍기섭·이인부는 ‘朋比로서 서로 어울렸다’고 공격받기도 하였다. 이러한 공격의 결과 김노·김노경·홍기섭 등이 유배당하고 이인부는 방귀전리되었다. 더 나아가 尹尙度는 박종훈과 申緯, 무신인 柳相亮까지 공격하였다. 이것은 김조순 가문의 金陽淳의 조종에 의한 무고로서, 세자와 국왕의 권위를 능멸했다는 순조의 단호한 태도에 의해 윤상도가 유배당하는 것으로 일단 끝났으나 김조순 가문의 경쟁세력에 대한 견제 활동을 보여주는 사건이었다.

그러나 이 시기의 정쟁이 일사불란하게 일어난 것만은 아니었다. 예를 들어 김조순의 7촌 조카인 金敎根 부자에 대한 공격이 일어나고 심지어는 그가 김노경과 결탁하였다는 비난이 있었는가 하면, 앞에서 본 바와 같이 신윤록·윤상도는 이지연·조병현·박종훈과 같은 인물들까지 김노의 무리라고 공격하기도 하였다. 이 때 이지연은 판윤에 임명되는 등 정치적 타격을 받지 않았으며, 오히려 그를 공격한 인물들이 무고한 인물을 공격한다는 반격을 받고 유배되었다.

이 때 김노 등을 축출하는 데에는 김조순 스스로가 긴밀히 참여하였다. 그는 대사헌 權丕應으로부터 김노를 공격하는 상소 초본을 먼저 받아 보고 있었음이 확인되며, 그 동안 김노 등의 활동을 견제하지 못한 관인들을 직접 나서서 공격하는 적극성을 보이기도 하였다. 그러나 한편으로는 전에 김유근을 공격하여 유배된 상태에서 효명세자의 방송 명령에도 불구하고 풀려나지 못하고 있었던 趙璟鎭을 방송하는 데 찬성하고, 김교근을 공격하였던 심영식과 심영식을 두둔한 韓鎭戶를 풀어 주자고 건의하여 자기 세력의 여유를 과시하고 김노 등에 대한 공격이 정당한 것임을 분식하였다.

세력을 회복한 김조순 가문은 순조 33년(1832) 4월 김조순이 죽자 그의 아들 김유근이 뒤를 이어 그 정치 집단의 중심을 이루었음이 《헌종실록》에 공식적으로 언명되어 있다. 그리고 이러한 김조순 가문은 조만영 가문과의 협력 관계 위에서 정치적 기반을 더욱 안정시켜 갔다. 순조 33년 4월 예조판서 조만영이 요청하여 김조순을 정조의 묘정에 배향할 것이 결정되었고, 10월에는 김조순을 위한 사당을 짓게 해달라는 성균관 유생들의 요청을 허락하고 사액하였다. 그것과 짝하여 다음해 4월에는 가문의 요청이 올라오기를 기다

리지 않고 시호를 내려 주는 조치가 조득영에게 내려졌는데, 그것은 김조순 가문 계열의 정승인 심상규의 건의를 따른 것이었다.

그러나 효명세자 대리청정기에 정치 질서를 개편하려는 노력이 실제로 커다란 변화를 이룩하지는 못하였으므로, 이 때에도 김노 등을 중앙 정계에서 축출하는 것 이상의 국정 변화는 일어나지 않았다. 이것은 당시 왕실의 두 외척 가문인 김조순 가문과 조만영 가문의 협력 및 균형 관계가 큰 원인이었지만, 순조의 역할도 크게 작용하였다. 본래 세자의 대리청정과 국정 주도 뒤에는 순조의 뜻이 있었던 만큼 그는 이 시기의 정쟁이 더 이상 확대되지 않도록 조정하였다. 공격의 전면에 나선 宋成龍에 대해 경향이 없는 틈을 타서 분쟁을 키운다는 죄목을 들어 사헌부 관원이 될 수 있는 자격을 아주 박탈하고, 특히 이지연과 조병현을 끌어 공격한 신윤록에 대해서는 유배의 처벌을 내렸다. 또한 김노에 대해서 그 가문의 공로를 내세워 신하들의 계속되는 공격을 유배에 그치는 정도로 막았으며, 이인부에 대해서도 신하들의 반대를 무릅쓰고 放歸田里하라는 명령을 내렸다. 또 신의학의 상소가 홍기섭의 공작에 의한 것이라는 주장에 대해, 그 근거가 되고 있는 포도대장 李惟秀의 행적을 조사하여 무관함을 밝히고 이유수를 풀어주었다. 그런데도 계속되는 공격에 대해서는 30년 11월에 간절한 비답을 내리고 김교근·김병조 부자와 李鶴秀를 放逐鄕里하였는데, 이후에 양사의 김노경 등에 대한 공격이 한두 차례 더 있었으나 대개 그 비답을 계기로 하여 논란은 종식되었다.

순조는 32년 7월에 세자 대리청정기의 전횡을 이유로 유배당한 김노·이인부와, 그 공격에 앞장선 宋成龍·신윤록, 그리고 김교근·김병조 부자에 대하여 방송 명령을 내렸다. 처음에는 대간의 반대로 명령이 시행되지 않았으나 8월에 양사가 그 주장을 철회하여 김노·이인부·김교근 부자가 풀림으로써 사태는 만 2년만에 일단락되었다. 김노경도 순조 33년 9월에 풀려났다.

그러나 효명세자 청정기의 정책이 실패한 대가로 순조는 김조순 계열의 남공철이나 심상규에게 극도로 자기를 낮추고서야 그들의 협력을 얻어낼 수가 있었다. 순조는 그들에 대해 ‘대대로 친교를 가진 사이’라고, 또는 ‘잘못을 용서해 달라’고까지 말하여야 했다. 그러한 과정을 거쳐 순조는 “신하들을 만나는 일이 극히 드물고 국무를 상의하는 일을 들어볼 수가 없으며 신하들의

보고 사항에 대해서는 예에 따라 재가를 내릴 뿐 한 마디 문답하는 일도 없다”는 좌의정 洪蕡周의 지적이나 “국정의 온갖 손실이 임금의 어질고 용서하는 마음이 너무 심하며 침묵을 지키는 것이 너무 지나친 데에서 나온다”는 교리 柳致明의 상소에 나타나는 바와 같이 더 이상 국정에 대한 관심과 열의를 지니지 못하고 신하들과 정사를 멀리하는 무기력 상태에 빠지게 되었다.

이 시기의 정치적 분란은 일정한 한계 안에서 진행되었다. 즉 조만영 또는 그 세력권의 인물들이 세자 청정기의 정국 개편 움직임에서 적지 않게 중요한 몫을 하였음에도 불구하고 거기에 대한 공격이 일어나지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 김노 세력에 가담한 김노경을 공격하는 경우에는 그가 조만영 가문과의 국혼에 반대하였다는 점을 죄목으로 삼았을 정도였다. 여기에는 우선 가문간의 역학관계가 전제되었겠지만, 김조순 가문이 기반으로 하고 있는 외척으로서의 권위를 조만영 등에 대해서도 부정할 수는 없었던 것을 보여준다. 결국 정쟁은 그들이 공통적으로 지니고 있는 기반을 훼손하지 않는 한계 내에서 이루어질 수밖에 없었으며, 그런 만큼 지배계층과 그 안의 집권세력 일부의 일만으로 그쳤던 것이다.

세자가 죽은 후 다시 순조의 친정이 행해진 이 때는, 가장 강력한 국왕 외척 집단인 김조순 가문이 앞서 익종의 대리청정기에 조성된 새로운 정치 세력을 도태하고 자기들을 중심으로 하는 권력 질서를 재정립한 시기였다.

2) 헌종대의 세도정치

(1) 헌종대 순원왕후 수렴청정기(헌종 즉위년~6년)

헌종이 즉위한 것은 그의 나이 8세 때로서, 왕실의 최고 서열에 있던 그의 할머니 純元王后가 수렴청정하는 것이 불가피한 일이었다. 이에 김조순 가문은 그들의 권력을 확고히 하기 위한 노력을 다시 활발히 기울이기 시작하였다. 그들의 세력 확장 노력은 우선 병권의 추이에서 나타난다. 효명세자 청정기 이후 훈련도감은 조만영이 거느리고 있었으며 김조순 가문 세력이 직접 훈련대장이나 어영대장에 참여하지 못하고 있던 상태에서, 순조가 죽자

즉시로 김유근이 어영대장에 오르고 원년(1835) 7월에는 김유근이 훈련대장, 조만영이 어영대장으로 마주 옹김으로써 병권의 균형을 유지하였다. 나아가 3년 2월에는 김조순의 7촌 조카인 金祖根의 딸을 왕비로 결정하였다.

한편 대왕대비는 원년 정월 국왕 외조부 조만영의 동생인 趙寅永을 이조 판서에 임명하여 그에게 상당한 권한을 행사할 수 있도록 하였다. 또한 3년 10월에는 이기연과 조인영을 예조판서와 호조판서에 특지로 임명하고 정승을 이상황·박종훈·李止淵으로 임명하였다. 이후 박종훈이 한동안 국정을 총괄하다 4년 2월부터는 이지연이 담당하였다. 조인영 및 그 세력이 대왕대비 수렴청정하에서 이만한 위치를 유지할 수 있었던 것은, 기본적으로는 당시 국왕 외척세력들 간의 협력 관계가 바탕이 되었을 것이다. 그러나 좀더 구체적으로는 순조가 김조순 가문 세력을 견제하기 위하여 헌종의 보도를 조인영에게 맡긴다는 유촉을 남겼기 때문일 것이다.

그런 중에서도 내면적으로는 순원왕후의 친정인 김조순 가문이 점차 권력을 집중시키려는 노력을 기울이고 있었다. 이 시기 대왕대비 및 김조순 가문 계열의 정치운영은 沈英錫의 등용에 잘 표현되었다. 심영석은 경종대 辛壬獄事 시기에 남인으로 활동했던 沈檀의 증손자였으므로 당시 집권세력 내에서 명분상의 흠을 지적당하였던 인물로서, 효명세자 대리청정기에는 호조판서 김교근과 그 아들 김병조의 발호를 맹비난했다가 유배당했던 전력이 있다. 대왕대비는 김교근의 반발에도 불구하고 헌종 원년 정월에 그를 부총관에 발탁하였다. 물론 이것은 김교근 부자가 김조순과 그 아들 김유근 중심의 세력으로부터 어느 정도 떨어진 거리에 있었기 때문에 가능했을 것으로 생각된다. 김교근이 김조순 가문의 한 인물로서 대접받는 것에는 변함이 없었지만, 그의 부자가 익종 대리청정기 뿐만 아니라 그 사후에도 부정함을 공격받았던 사실을 보면 그들과 권력 중심부 사이의 거리를 짐작할 수 있다. 그러므로 순원왕후를 내세운 집권세력은 심영석을 발탁함으로써 별다른 댓가없이 조정에 포용성을 과시하고 자기들의 영향력을 강화하는 성과를 거두었을 것으로 판단된다. 특히 심영석은 순조 18년(1818) 5월 신임의리에서의 자신의 약점을 만회하려다 이지연으로부터 공격을 받은 바 있기 때문에, 김조순 가문 세력이 조만영 가문 계열의 인물이라고 평가되는 이지연 등을 견제하는 데 큰

역할을 할 수 있었을 것이다. 또한 제한적이거나 척족세력에 비판적이었다고 평가되는 홍석주가 아래에 서술한 바와 같이 얼마 지나지 않아 축출된다. 심영석은 순조 22년(1822) 11월에 홍석주와의 분란을 겪은 인물이므로, 심영석의 발탁은 홍석주의 축출에도 어느 정도 작용을 하였던 것으로 보인다.¹⁴⁾

위와 같은 인사정책을 통해 조정에 권력의 안정이 이루어졌으며, 그러한 안정위에서 앞 시기로부터 넘어온 문제들이 일단락되었다. 헌종 원년 정월에는 윤행임의 관작을 복작하였고, 김노경·이인부·김노·송성룡·신윤록 등의 죄명을 씻고 그 중 김노와 김노경에게는 특별히 타일러 호의를 보였으며, 특히 김노경에게는 “선왕도 그 무죄함을 알고 있었으니 더 이야기를 꺼내지 말라”는 간곡한 타이름이 있었다. 그리하여 효명세자의 세력 재편 노력에 의해 빚어졌던 정쟁이 마무리되었다.

한편 헌종 2년(1836) 12월에는 대사헌으로 임명된 김노가 倭館을 이용하여 난을 일으키려 한 南膺中の 옥사를 졸속으로 처리하려 했다는 죄명으로 홍석주를 탄핵하여 삭탈관작을 거쳐 서울 밖으로 쫓아내는 처벌을 받도록 하였다. 실록에 자세한 내용이 나와 있지 않고 《承政院日記》에도 홍석주의 움직임과 김노 탄핵의 중심 내용은 오려져 있어서 자세한 전말은 알 수 없으나, 순원왕후의 동생 김유근이 공초에 나오자 홍석주가 그를 拿問할 것을 요청했기 때문이라는 자료가 있다.¹⁵⁾ 김노 등이 당대의 집권자와 협력하여 척족세력의 일방적인 정국운영에 방해가 될 수 있는 홍석주를 축출한 것으로 생각할 수 있다. 이 때 김노의 활약 역시 대왕대비의 배려가 성과를 거둔 것으로 볼 수 있을 것이다. 그리고 홍석주의 후임으로 조만영 가문의 계열인 이지연이 우의정에 올라 한동안 국정을 주관하는 것은 홍석주 축출이 김조순 가문과 조만영 가문 사이의 동의에 의한 것임을 짐작하게 한다.

그러나 위와 같은 당시 왕실 척족세력들의 연합은 수렴청정의 종료를 앞두고 세력 기반을 굳히려는 김조순 가문의 노력에 의해 흔들리기 시작하였다.

14) 홍석주의 정치적 입장에 대해서는 金文植, 〈尙書 연구서를 중심으로 본 丁若鏞과 洪奭周의 政治思想 비교〉(《韓國史論》 20, 서울대, 1988), 406쪽 및 《純祖實錄》 권 25, 순조 22년 11월 경진 참조.

15) 金 洸, 《大東史綱》 권 12, 헌종 정유 3년.

먼저 현종 6년 7월에 金弘根은 효명세자 사후 순조에 의해 이미 처리가 끝난 윤상도와 김노경의 죄목을 아무런 새로운 이유없이 제기함으로써, 박종훈·신위·유상량 등을 공격했던 순조 30년 윤상도의 상소를 재조사하게 하였다. 그 과정에서는 김양순이 오히려 윤상도를 조종하였음이 명백히 밝혀지고 심문 중에 물고당하는 등 김조순 가문 세력에 불리한 점이 없지 않았다. 그러나 金正喜도 김양순의 무고를 받아 유배당하는 등, 김조순 가문 세력은 자기들에 대해 경쟁 또는 견제의 가능성이 있는 세력을 축출하고자 하는 목적을 일단 이루었다. 이 때의 김노경에 대한 공격은 익종 대리청정기의 행위를 중심으로 한 것으로서, 김노경을 공격하면서 그가 김노에게 아부했다는 설을 재론한 이상황의 발언에서 보이는 바와 같이 김노경과 함께 지목받았던 김노의 명분까지도 여지없이 짓밟는 것이었다. 결국 그 이후 김노의 정치적 활동이 드러나지 않음은 물론 존재조차도 쉽게 확인할 수 없게 된다. 현종 즉위 후의 김노의 복귀와 활동은 김조순 가문의 세력 확장 정책에 의한 일시적인 것이었음에 틀림이 없다.

그 사건에 바로 이어 현종 6년 9월에는 대사간 李在鶴이 뚜렷한 계기 없이 이지연·이기연 형제를 공격한 것을 계기로, 沈承澤은 윤상도의 옥사를 이용하여 조정 신하들을 모두 도태하려 했다는 죄목을 이지연 등에게 무리하게 적용하여 그들을 공격하였다. 그리하여 대왕대비는 그들이 효명세자의 대리청정에 불만을 가지고 큰 죄를 지었으며 현종대에 들어와서도 정권을 오로지 하려 했다는 모호한 이유를 들어 그들을 유배하였다. 이지연은 비록 그 동생 이기연이 김유근과 사돈관계에 있었다고는 하지만 자신의 아들이 조만영의 사위이며 조카는 조인영의 사위인 이중의 사돈 관계와, 어렸을 때부터 조인영과 맺은 우의를 통해 풍양 조씨 조만영 가문 세력에 대한 지지 기반으로서의 성격을 강하게 지닌 인물들이었다.

그리고 순원왕후의 수렴청정이 끝난 직후 7년 정월에는 효명세자가 죽은 뒤 김노경의 血黨이라고 공격받았던 李鶴秀를 유배하는데, 이것은 전년에 있었던 정치적 처리의 마무리 작업이라고 생각된다. 이리하여 세자 청정기에 김노를 중심으로 세력을 모아 김조순 가문에 위협이 되거나 그 가능성을 지니고 있었던 인물들은 현종 초년 수렴청정기의 유예기간을 거쳐 결국 조정

에서 모두 축출당하였다. 그들은 김조순 가문과 조만영 가문이 어느 정도 연합하거나 대립을 유예하고 있던 동안 조정에 복귀할 수 있었지만, 양 세력의 경쟁이 격화됨에 따라 설 자리를 먼저 잃어버렸던 것이다.

어린 헌종이 즉위하고 김조순의 딸인 순조비 순원왕후가 대리청정하던 시기에는 그 친정인 김조순 가문 세력이 계속하여 튼튼한 정치적 기반을 유지하면서도, 생전의 순조로부터 헌종 보도의 책임을 위촉받은 趙寅永이 정국운영에 적극적으로 참여함으로써 그 두 세력 사이에는 어느 정도 균형이 유지되고 있었다.

(2) 헌종 친정기(헌종 7년~14년)

김조순이 죽은 뒤 그 가문의 중심인물이었던 김유근이 헌종 6년(1840) 12월에 사망하자 그 위치를 동생인 김좌근이 이어받았다. 그는 관직으로는 헌종 7·8년에 이조참관을 거쳐 왕의 인사 특명에 의해 공조판서·병조판서·이조판서에 임명되었으며 그 후 줄곧 각조의 판서직을 옮겨 다녔다. 한편 김좌근이 아직 나이가 많지 않았던 상황에서 그의 6촌 형제인 金興根이 또 적지 않은 역할을 담당하였다. 그러나 김유근이 사망한 뒤로 국정을 가장 적극적으로 주도한 인물은 순조의 유족을 받은 조인영과 그 세력에 의해 뒷받침된 조만영의 아들 趙秉龜였다. 그리고 헌종 12년에 조병구가 죽은 뒤로는 조득영의 아들 趙秉鉉이 권력의 중심을 이루었다.

위와 같은 인물들을 중심으로 한 권세가들은 서서히 그 경쟁을 격화시켰다. “헌종이 친정을 시작한 이후 조정이 갈라서게 되었다”는 주장을 조병현이 입에 올렸다는 반대파들의 공격은, 조만영 가문 세력과 김조순 가문 세력의 정치권력을 둘러싼 경쟁 관계가 이 때에 격화되었음을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

조병현은 헌종 10년 4월 이후 試官으로서 응시자 閔達鏞의 과거 부정에 대한 책임으로 인해 맹렬한 공격을 받아 처벌까지 받은 일이 있었는데 이때의 조병현에 대한 공격도 단순한 과거 문제로 인한 것이 아니고, 그의 정치적 입지에 대한 공격의 성격을 띠고 있었다. 민달용이 처벌받은 지 얼마 되지 않은 12년 정월에 그 아들 민영직에 의해 억울하다는 격쟁이 일어났

고, 당사자 조병현이 나서서 그것을 조정에 보고하는 상황도 민달용 사건이 정치적 문제였음을 알 수 있게 해준다.

반면에 현종 10년 8월에는 徐光近·閔晉鏞 등이 역모를 꾀했다 하여 조성된 긴급 상황 속에서, 대신직에서 물러나 있던 조인영과 그 계열 인물인 권돈인이 다시 현직에 복귀하였다. 이 옥사의 처리 과정에서 모의에 참여한 인물들이 김유근·김홍근을 추켰다는 말이 나와 그 가문에 적지 않은 위협을 가하고 김홍근과 김좌근이 한때나마 고향으로 퇴거할 수밖에 없었다.

또한 조인영은 그 해 정월에 권돈인에 의해 발론된 宋能相을 遣逸로 다시 인정하는 문제에 대해 조정 신하들의 의견을 모으게 하였지만, 김홍근을 비롯한 대부분의 신하들이 의견을 내놓지 않는 방식으로 반대하는 상황이 벌어졌다. 이것 역시 조병현이 공격당하는 등 수세의 입장에 놓여 있던 조인영 세력이 민진용의 옥사 사건을 계기로 공세적인 입장으로 변한 것을 보여주는 것이다. 여기에 대해 김조순 가문 쪽에서는 현종 6년 9월 이지연 형제를 도태시켰던 이재학이 다시 나서서 새삼 이지연 등의 잘못을 거론하는 등 반격을 가하였으나 오히려 행동이 규례에 어긋났다는 이유로 자신이 방축당하였으며, 다음 달에는 이지연의 아들들에 대한 삼사의 공격이 철회되었다.

그러나 현종 13년 10월에 前正言 尹行福이 조병현을 權奸으로 지목하여 공격한 것을 계기로 삼사와 賓廳의 탄핵이 빚발친 끝에 조병현은 유배되었다. 이 때의 죄목은 그 개인에 한정되는 것이 아니라 아들들의 진출이 너무 빠른 것이 지적되는 등 가문의 문제로 제기되기도 하였다. 이에 앞서 같은 해 7월에는 중전에게 병이 있다는 이유로 土族 처자를 후궁으로 들이라는 명령이 내려졌고, 10월에 光山 김씨 金長生의 후손인 金在淸의 딸이 慶嬪으로 간택되었는데, 이것은 당시 중전의 친정인 남양 홍씨 가문과 권력을 나누어야 할 것을 우려한 조병현의 공작에 의한 것이라는 설명이 있다.¹⁶⁾ 이러한 설명을 받아들인다면, 조병현에 대한 공격은 국왕의 결혼문제를 좌우할 정도로 조만영 가문의 권력 독점이 심화되는 것에 위기를 느낀 반대세력이 그 전 해에 죽은 조만영의 小祥이 지나면서 본격적인 견제 활동을 시작한 것이라고 할 수 있

16) 金澤榮, 《韓史纂》 권 5, 憲宗紀 丁未 13년.

다. 그러나 이 때에는 조병현을 공격하던 李穆淵까지도 그 탄핵의 문구에 허위와 불경이 있다 하여 조병현과 함께 유배되는 등, 두 세력 사이의 대립에 완충이 이루어졌던 것으로 보인다.

조병현의 축출에 반해 이듬해 7월에는 대사간 徐相教가 김홍근을 “조정을 주무르고 임금의 권한을 억눌렀다”는 죄목으로 공격하였다. 여기에 대한 다른 신하들의 태도는 그 전년에 조병현 탄핵에 적극적으로 참여하였던 것에 비해, 헌종이 김홍근 탄핵을 이끌어 내려 했음에도 불구하고 매우 소극적이었다. 당시 관인들 사이에 김조순 가문 세력이 더 널리 뿌리내리고 있었음을 알 수 있다. 그러나 헌종은 신하들의 탄핵을 더 기다리지 않고 김홍근을 사직하였으며 그 논의를 회피한 대사헌 徐箕淳과 대사간 權大肯을 파직하여 김홍근 세력을 견제하려는 의도를 확실히 보였다. 이 때 헌종의 명령에 대해 계속 위패하다가 李濟達·林翰洙·金昌秀 등이 유배당하고, 趙雲卿도 김홍근 공격을 멈췄다는 이유로 金應夏의 탄핵을 받아 유배당했다.

나아가 헌종 14년(1848)에 들어서, 국왕은 영의정 정원용을 파직하면서까지 여러 신하의 반대를 무릅쓰고 김홍근을 두둔한 柳宜貞을 처벌하였으며, 전 해에 조병현을 공격하여 유배당한 이목연을 새삼스럽게 압송하여 조사하는 등 김조순 가문 세력의 기세를 누르려는 명시적인 노력을 더욱 크게 기울였다. 그러나 왕실의 구성으로 보나 관인 집단의 역학관계로 보나 어느 일방의 독주가 허락되지 않는 상황에서, 대왕대비 회갑 등의 경사를 이유로 그 해 12월에는 조정 권력 싸움의 초점이었던 조병현·김홍근·김정회를, 이듬해에는 이기연·이학수를 모두 왕명으로 방송하고 이지연의 죄명을 씻어 줄 수 밖에 없었다. 이리하여 그간의 정쟁으로 축출당했던 각 세력의 대부분의 사람들이 풀림으로써 다시 권력의 보합상태를 맞게 되었다.

한편 헌종은 그 나름대로 국정운영의 주체가 되려는 노력을 기울였다. 그러한 분위기는 그가 19세 되던 헌종 11년경부터 나타난다. 그 해 정월에는 국정에 소극적인 관인들을 비난했으며, 자신의 책임을 강조하면서 전국 국정의 폐단을 모아 대책을 세우라고 지시하였다. 이러한 명령은 순조가 국정 주도를 기도하던 시기에 시행한 것과 똑같은 것이었다.

헌종 11년 9월에는 선왕들의 업적을 엮은 《羹牆錄》을 경연의 교재로 하라

는 명령을 내렸고 이듬해에는 같은 성격의 책인 《國朝寶鑑》을 읽으면서 역대 왕정의 치적에 깊은 관심을 기울였다. 또 3품 이상 관직자의 수행원을 줄이도록 한 것도 신하들의 위세를 눌러 상대적으로 국왕의 권위를 높이려고 했던 것으로 보인다. 현종 12년 윤 5월에 순조와 익종의 초상화를 정비하여 불안하게 한 것도 우연한 일은 아니었을 것으로 보이며, 나아가 13년 2월에는 정조 연간에 크게 정리된 이후 진전이 없던 《국조보감》의 증수를 위해 정조·순조·익종에 대한 《三朝寶鑑》의 찬집을 명하였다. 한편 같은 해에는 규장각 抄啓文臣을 뽑을 것을 명령하여 초계문신제도가 정조 사후 처음으로 운영되었다. 이 때 현종은 정조의 뜻을 본받는다고 하였는데, 그 제도를 시행한 정조의 목적은 당대의 인재들을 近臣으로 양성하는 데 있었다.¹⁷⁾ 이 초계문신은 그 이후 현종 14년에 한 차례 더 뽑혔다.

현종은 자기의 세력 기반이 될 군사력의 양성에도 많은 의욕을 보였다. 11년 무렵에는 궁중에 內營을 설치하여 그 군속을 호위에 동원하는 등, 三軍門이나 총융청과 구분되는 자신의 친위병을 양성하려 하다가 12년 초에 들어 권돈인 등의 반대에 부딪혔다. 그러나 그 해 7월에는 궁중의 경비가 소홀하다는 이유로 摠戎廳을 摠衛營으로 승격하고 그 장관인 총위사에는 2품 이상 문신으로 새로 그 직에 천망된 인물과 군문대장의 직임을 맡은 인물을 교대로 천망하게 하였다. 이후 총위대장을 역임한 자들은 李惟秀·徐憲淳·李應植 등이었다. 이 총위영이 정조의 장용영 설치를 본뜬 것임은 현종과 신하가 모두 인정하는 사실이었다. 총위영 소속 군병은 경제적으로도 특권을 받아, 그들의 난전 행위를 둘러싸고 설립 직후부터 기존 관서들과 분란을 일으켰다.

이러한 바탕 위에서 현종은 기존의 김조순 가문 중심의 세력에 대해서 비판적인 입장을 취하고 자신의 외가인 조만영 가문을 상대적으로 가까이 여겼던 것으로 보인다. 13년에 일어났던 조병현의 탄핵에 대해서는 오랫동안 소극적인 입장을 취하다 신하들의 줄기찬 공격을 이기지 못하여 그를 유배하였지만 그나마 14년 12월에는 풀어 주었다. 그것에 비해 이듬해 김홍근 탄

17) 초계문신제도에 대해서는 鄭玉子, 《朝鮮後期 文化運動史》(一潮閣, 1988), 149~160쪽 참조.

책이 일어나자 곧바로 그를 유배하고 신하들의 탄핵을 도출하였던 것이다. 또한 김홍근을 두둔하는 유의정을 정원용 등의 반대를 무릅쓰고 유배하였으며, 전 해에 조병현을 탄핵하다 유배당한 이목연과, 경빈 김씨를 들이는 데 비판적인 입장을 취하며 중전 홍재룡의 딸을 두둔한 李承憲을 잡아다 선왕을 무뎠한 죄를 다시 물었다.

그러나 위와 같은 헌종의 노력은 전체 국정 운영에 별다른 변화를 가져 오지 못했다. 예를 들어 헌종 13년 5월에 헌종은 강력한 의지를 표명하면서 수령과 이서들의 탐학 행위를 방지하기 위해 그들의 부패행위에 대한 처벌을 엄하게 개정하려는 정책을 추진하였다. 그러나 수령과 이서의 탐학이 당시 국가의 제일가는 폐단으로 인식되고 있었음에도 불구하고 헌종의 기도는 신하들의 반대에 부딪혀 이루어질 수 없었던 것이 당시의 현실이었다.

이와 같이 헌종이 직접 정사를 행하던 시기에는 김좌근 중심의 김조순 가문 세력과 조인영·趙秉龜 중심의 조만영 가문 세력이 대립하였는데, 후자가 헌종의 후원을 이용하여 우위를 점한 가운데 깊어 가고 있었다.

3) 철종대의 세도정치

헌종이 재위 16년째인 1849년 6월에 후사없이 죽자, 순조비 순원왕후의 명령을 받드는 형식을 통하여 사도세자의 후손 全溪大院君의 셋째 아들로 강화도에 거주하던 19세의 李元範이 즉시 왕위를 이어받았다.¹⁸⁾ 동시에 순원왕후가 헌종 초년에 이어 거듭 수렴청정하게 되었다.

그 후 오래지 않아 김조순 가문과 조만영 가문간의 대립이 격화되었다. 철종이 즉위한 다음 달에 그들 대립의 초점인 조병현에 대한 공격을 姜漢赫이 다시 시작한 이후, 李廷斗·李景在 등의 삼사 관원들이 조병현 일파를 극렬히 비난하였다. 죄목은 “위력을 보이고 은혜를 베푸는 국왕의 권한을 몰래 농간하고, 재화를 탐하고, 조정을 위협하여 제약하고, 국왕을 업신 여겼다”는 것이었다. 특히 이경재는 전년에 조만영 가문의 입장에서 김조순 가문의 김

18) 이원범이 국왕으로 선택된 배경에 대해서는 洪順敏, 〈19세기 왕위의 승계과정과 정통성〉(《國史館論叢》 40, 國史編纂委員會, 1992), 31~33쪽 참조.

홍근을 탄핵했던 徐相教와 그를 사주했다는 윤치영을 함께 공격함으로써, 자기들의 정치 행위가 김조순 가문과 조만영 가문의 대립임을 노골적으로 표출하였다. 그러한 공격에는 전·현직 대신인 정원용·金道喜 및 승정원과 의금부 관인까지 참여하였고 성균관 유생들은 捲堂을 일으켰다.

이 때 윤치영·서상교 외에도 금위영 대장 申觀浩를 비롯한 李應植·李能權·金鍵 등 4명의 武將이 조병현의 무리로 지목되어 함께 공격받았다. 신관호는 헌종의 약을 마음대로 짓게 하였다는 점이, 이응식은 철종을 모셔 올 때 먼저 연락하고 군사를 동원하여 직분에 어긋났다는 것이 죄목이었다. 권돈인은 신관호의 행위에 연루되어 자신의 무고함을 상소하고 고향으로 퇴거해야만 했다. 결국 대왕대비는 조병현을 유배하였다가 위리안치의 절차를 거쳐 8월에 사사하였고, 윤치영·서상교·이응식·신관호·이능권·김건 등도 유배하였다. 조병현 사사에 대한 죄명은 궁궐에 멋대로 출입하면서 임금의 덕에 누를 끼쳤고 백성의 피폐함을 초래했다는 것이었다.

반면에 비슷한 죄목으로 헌종대에 유배당했던 김홍근은 12월에 방면되어 관윤에 임명되었다. 또한 대왕대비는 순조대 윤상도 옥사의 배후 조정자로 결론이 났던 김양순에 대하여 奴戮의 처분을 내릴 것을 요구하던 삼사 연관들에게 그 주장을 그칠 것을 명령하여 철종 원년(1850) 10월에는 그 뜻을 관철하는 등, 자기 친정 가문을 위한 정치 활동을 노골적으로 전개하였다.

이리하여 김좌근과 김홍근을 중심으로 한 김조순 가문의 독주가 심화되었다. 헌종이 말년에 국왕권의 강화를 위해 추진했던 정책은 계승될 수가 없었다. 헌종이 궁중의 경비를 강화한다는 명분으로 승격시킨 摠衛營이 헌종이 죽은 다음달에 바로 摠戎廳으로 환원되는 것이 그 대표적인 예일 것이다.

철종 2년 헌종에 대한 탈상을 앞두고 제기된 전례문제는 김조순 가문이 자기들의 권력 독점에 방해가 되는 세력을 몰아내는 결정적 계기가 되었다. 그 사건은 철종이 왕통으로는 헌종의 뒤를 이었지만 家統으로는 순조의 뒤를 이어 왕위에 오른 까닭에 나타난 문제였다. 즉 영조의 다음 왕으로 추존된 眞宗이 왕통으로는 새로 즉위한 철종의 5대조가 되므로 종묘의 二昭二穆에 모셔 제사지내던 중에서 遷廟해야 할 것이지만, 가통으로는 3대조가 되어 친묘하는 것이 부당할 수도 있었던 것이다. 권돈인은 이미 헌종의 국장 당

시, 魂殿 祝式에 밝혀야 할 헌종과 철종의 관계를 논의하면서 그것이 예가 없는 경우라는 것을 지적하였거니와 이 때에는 廟數에 구애되지 말고 진종을 그대로 모시자는 의견을 개진하였다. 이러한 권돈인의 주장은 헌종이 죽은 뒤 그 후사를 순원왕후의 아들로 들이기 위해 헌종의 아버지뻘인 순조의 아들 항렬에서 선택한 김조순 가문 세력 및 대왕대비 순원왕후의 처사를典禮에 어그러진다고 비판하는 의미를 지니고 있었다.¹⁹⁾ 결국 제왕의 가문은 가통보다도 왕통의 統序를 중시한다는 중론에 의해 진종은 천묘되었고 권돈인에게 극렬한 공격이 가해졌다.

이것은 단순히 전례의 문제에 그치는 것이 아니라 김조순 가문의 권력 독점에 대한 견제세력을 제거한다는 의미를 지니고 있었기 때문에, 권돈인에 대한 공격은 전례문제만이 아니라 평소 행적으로 비화되었다. 나아가 조병현의 심복이었다는 신관호 등의 무장과, 권돈인의 절친한 친구인 김정희의 형제, 나아가 吳奎一과 趙熙龍 부자 등 그 친지들에 대한 탄핵이 빚발쳤다. 특히 김정희에게는 권돈인을 중심으로 봉당을 형성하여 불법적으로 조정 일에 간여했다는 죄목이 붙여졌다. 그리하여 권돈인은 철종 2년(1851) 7월 강원도 狼川에 중도부처된 후 10월에는 경상도 順興에 유배되었으며, 같은 해 7월에 김정희는 북청에 유배되고 그 동생 金命喜·金相喜는 향리에 방축되었다.

이런 과정을 거쳐 김조순 가문의 독주는 더욱 심화되었다. 철종 2년 12월에 대왕대비가 수렴정정을 마치고 철종의 친정이 시작되었으나, 그것에 앞선 윤 8월에 이미 김조순의 7촌 조카인 金汶根의 딸이 왕비로 책봉되어 있었다. 권돈인이 축출당한 뒤로 김조순의 조카인 김홍근이 한때 정사를 주도하였지만, 3년 4월에 우의정을 거쳐 4년 2월에 영의정에 오른 김조순의 아들 김좌근이 국정을 오로지 하게 되었다. 김좌근은 철종 즉위 이후 문반쪽의 관직뿐 아니라 원년 4월의 총융사, 10월의 금위대장을 거쳐 2년 4월에는 훈련대장에 임명됨으로써 군사력의 최고 실권을 장악하기도 하였다. 그 후 철종 만년까지 김좌근과 그 가문의 절친한 협력자인 정원용을 제외한 다른 사람은 한 명도 영의정에 오를 수가 없었다.

19) 崔完秀, 〈秋史實紀—그 波瀾의 生涯와 藝術〉(《韓國의 美 17—秋史 金正喜—》, 中央日報社, 1984), 211쪽.

이후 중앙정국에서의 김조순 가문이나 김좌근 세력에 대한 견제 내지 비판의 움직임은 철종 11년 11월 慶平君 暲가 일으킨 논란 정도가 발견될 뿐이다. 경평군은 “국가의 기둥과 주춧돌이 되는 신하를 욕하며 헐뜯고 국가와 더불어 기쁨과 슬픔을 같이하는 지위의 사람을 얹어 무함하였다”는 내용을 중심 죄목으로 하여, 대신들의 건의에 의해 작호를 빼앗기고 이름도 고에서 世輔로 바뀌고 전라도 薪智島로 유배당했으며 그 양부 豐溪君과의 부자관계도 끊겼다. 그의 비판이 누구를 대상으로 하였는가는 구체적으로 명확하게 드러나지는 않지만, 김조순 가문 인물들의 발언과 동향을 볼 때 그들의 독주를 견제하거나 비난한 언행이 문제되었음에 틀림이 없다.²⁰⁾ 그가 김조순 가문의 세력이 퇴조하는 고종 즉위 직후에 풀려난 것에서도 그 점이 확인된다고 하겠다. 경평군 공격에는 김문근·김좌근 등 최고 권력의 인물들이 직접 나섰으며, 비변사까지 새삼스러이 동원되어서 경평군이 부당하게 모았다는 재산을 피해자들에게 돌려주는 일을 맡았다. 그리하여 김조순 가문의 세력에게는 별다른 영향을 끼치지 못하고 일과성 사건으로 지나갔다. 판중추부사 김좌근, 영돈녕부사 김문근, 훈련대장 金炳國, 어영대장 金炳冀, 도승지 金炳弼, 정언 金炳陸 등이 사직하고 물러났으나 연관과 대신의 전폭적인 두둔속에 철종의 간곡한 타이름을 받고 직위에 다시 나오는 것으로 마무리지어졌던 것이다.

당시의 집권세력은 철종 13년의 전국적인 농민항쟁 속에서도 오히려 정치적 공작을 이용하여 반대파를 제거함으로써 권력을 공고히 하는 방법을 썼다. 그 해 7월에 金順性 등이 역모 혐의로 처형되는 과정에서 完昌君 時仁의 아들인 종실 李夏鎰이 그들에 의해 왕으로 추대되기로 되어 있었다는 이유로 제주도에 유배당하였다가 사사당하는 사건이 벌어졌다. 이 사건은 헌종이 죽은 후 철종을 추대할 때에 김조순 가문의 이해를 대변하는 정원용에 맞서 권돈인이 후사로 내세웠던 이하전을 김좌근 등의 권력가들이 제거하여 후환을 없애려 한 것이라고 평가되어 왔다. 高宗이 즉위하고 興宣大院君이 집권하자 이하전이 곧 신원된 것을 볼 때, 이른바 김순성 등의 역모 사건과 이하

20) 이세보의 생애와 비판의식에 대해서는 진동혁, 《이세보 시조 연구》(집문당, 1983) 참조.

전 제거가 김조순 가문의 집권세력이 권력을 유지하기 위한 공작이었음을 확인할 수 있다.

이러한 상황속에서 철종은 별다른 역할을 할 수 없었으나, 국왕의 권한을 행사하려는 최소한의 움직임은 없지 않았다. 재위 10년경에 이르러서는 나이도 들고 정사를 본 경험도 쌓임에 따라 관리들의 부정을 공격한다든가, 신하들의 근무 상황을 신척한다든가 하는 비교적 적극적인 정치 행위를 보였던 것이다. 철종 10년(1859) 3월에 지방관의 탐학하고 비루함을 탄핵하지 않는 대각 관원은 모두 파직하겠다는 비교적 강경한 명령을 내렸고, 執義 丁載榮이 현직 감사와 병사 5명을 포함한 관리를 무더기로 탄핵하자 모두 처벌하라는 답을 내린 후, 그를 일거에 대사간에 올려 쓴 것을 그 예로 들 수 있다. 그러한 움직임은 文臣講製의 제도를 다시 실시하는 것과 짝을 이루고 있었는데, 그것은 정원용의 건의를 받아들이는 형식을 띠고 있었으나 새로운 신료세력에 대한 철종의 비교적 적극적인 관심을 반영한 것이었다고 생각된다. 나아가 12년 11월에는 김병국을 비롯한 신하들의 반대를 무릅쓰고 훈련도감의 馬步軍과 別技軍 군사를 이용하여 武監局을 가설하고 궁궐의 숙위를 엄히 하려고 시도하기도 하였다. 그러나 이러한 노력들도 별다른 성과를 거둔 것으로 보이지는 않는다.

철종대 조정의 큰 사건으로는 曹夏望의 문집 간행을 둘러싼 논란을 들 수 있다. 이 사건은 경상감사로 재직 중이던 曹錫雨가 자기 조부인 少論 조하망의 문집을 간행하였는데 그 안에 노론의 명분을 어기는 내용이 있어서 논란이 일어난 것이다. 즉 철종 5년 11월 진사 趙鍾植이 조하망 문집 중에 尹拯에 대한 제문이 ‘효종을 침핍하고 송시열을 무욕하여’ 그것을 간행한 것이 ‘斯文世道의 일대 변괴’라는 비판을 한 뒤, 李遇永을 필두로 한 성균관 유생들은 문집 판본을 못쓰게 만들고 조석우를 처벌하라는 요구를 하였다. 이후 논란은 전국으로 확산되어 宋時烈과 尹宣舉의 갈등 등을 둘러싸고 영남 및 8도의 유생들 사이에 한 번의 상소에 몇 천명씩 참가하는 대대적인 상소 논쟁이 일어나고, 조정에서도 삼사의 관원들은 물론 고위 관직자들이 대거 참여하는 논란이 벌어졌다. 이 논란은 조석우가 유배당하고, 정원용마저도 조석우 등에 대한 공격에 적극적이지 않았다는 죄명으로 한때 不敍의 처분을 받는

사태로 발전하기도 하였다. 당시의 집권세력은 김좌근이 새삼스레 송시열의 華陽洞書院에 국왕의 은혜를 내릴 것을 주장하는 등 노론의 입장을 지켰다.

그 밖에 철종 6년 3월에는 호군 柳致明이 상소하여 사도세자에 대해 합당한 전례를 올릴 것을 주장하였다가 유배당한 것을 시작으로 사도세자에 대한 명분을 둘러싸고 논란이 일었다. 유치명에 대한 비판은 그의 주장이 정조가 공식적으로 행한 바에도 위배되므로 의리에 어긋나고 선왕의 죄인이 된다는 것이었다. 그러나 유치명의 주장은 같은 해 5월에 李彙炳를 비롯한 10,432인의 경상도 유생들이 사도세자의 재회갑을 맞이하여 사도세자를 군주로 추송할 것을 주장하면서, 정조의 뜻도 거기에 있었다는 내용의 상소를 올린 것으로 이어졌다. 조정에서는 護軍 權載大 등과 같이 사도세자 추송에 찬성하는 인물도 있었으나, 반대 의견이 주류를 이루어서 권재대에게는 즉시 유배의 처벌이 내려졌다. 반대파들의 논리는 대사헌 兪章煥의 비판에 나타나듯이 왕통은 眞宗에게 있는데 사도세자를 추송하면 왕통이 둘이 되며, 정조도 사도세자에게 尊號를 올리는 것만은 줄곧 거절했다는 것이었다.

그러나 앞 시기의 노론과 소론의 의리, 또는 노론 벽파와 남인 중심의 명분을 이어받아 봉당세력을 바탕으로 한 이러한 분란들은 전국적인 규모의 논쟁을 불러일으켰으나 정작 조정에는 별다른 영향을 끼치지 않고 일시적인 사건으로 지나갔다. 사도세자를 높일 것을 주장하다 유배당한 유치명과 권재대가 논란이 채 가라앉지 않은 상태에 있었던 철종 6년 12월에 풀려나는 것에서도 그 점을 확인할 수 있다. 정원용도 조하망 문집의 논란이 가라앉자 철종 7년 정월에 바로 서용되었고, 6월에는 논란의 와중에서 처벌받은 유생들도 사정에 따라 용서받았다. 조석우는 철종 8년 정월에 방송되었고, 이듬해 10월에는 조하망도 복작되었다. 현실적으로 조정의 권력은 노론세력 중 극소수에 의해 실권이 장악되어, 기층세력이나 그들의 주장과는 이미 괴리되어 있었기 때문에 이러한 논쟁에 긴밀히 영향을 받을 여지가 처음부터 없었던 것이다.

이와 같이 국가 권력에 도달한 사람들의 수가 극도로 축소되고 기층사회와 괴리된 상황속에서 사회 통합은 급속도로 해체되어 갔다. 단편적으로 나타나는 자료들만을 보더라도 철종 12년에는 민심이 혼란해지고 소동이 일어나서 조정의 관인 중에도 낙향하는 자가 있음이 임금과 정승간에 논의되었

으며 일본어 통역의 개인적 편지가 민간에 전파되어 민심을 흥흥하게 하는 사건이 벌어지기도 하였다. 철종 13년에 전국에서 걷잡을 수 없이 일어난 농민항쟁은 그와 같은 전반적인 사회 분위기를 배경으로 한 것이었다. 이 사태는 광범위한 사회 변화 속에 중앙정부가 딛고 있던 위치의 약화를 그대로 드러나게 한 것이었으나, 중앙 정국의 권력 관계에 커다란 변화를 불러오지는 않았다. 그것 또한 중앙 정국의 움직임이 사회의 전반적인 변화에 대해 전 시기보다도 훨씬 괴리되어 있었기 때문에, 결정적 타격이 가해져 모든 통치체제가 와해되기 전까지는 오히려 사회의 격동에 영향을 받지 않을 수 있었기 때문이었던 것으로 판단된다.

대왕대비의 선택에 의하여 불시에 왕위에 오르게 되었던 철종의 재위기간에는 대왕대비의 친정인 김조순 가문이 경쟁세력을 도태시킴으로써 헌종대 후반의 위축을 만회하고 앞 시기에 비해 훨씬 더 권력을 독점하였다.

〈吳洙彰〉