

고종 친정초기 次對를 통해 본 국정운영(1874-1876)

김 성 혜*

- I. 머리말
- II. 친정초기 차대 주요참석자를 통해 본 고종의 정치적 기반
- III. 차대의 주요안건을 통해 본 고종의 국정운영
- IV. 고종 친정초기 국정운영의 특징
- V. 맺음말

I. 머리말

1873년(고종10) 11월, 고종은 약 1개월에 걸친 정쟁 끝에 친부인 흥선대원군을 퇴진시키고, 명실공이 조선의 최고 통치권자가 되었다. 1863년 12월 즉위한 지 10년만의 일이었다. 당시 22살의 청년군주 고종은 친정을 선포한 후 정계 내에 잔존하는 대원군의 강한 통치력을 와해시키며 자신의 통치권을 확립·안정시키는데 모든 정력을 집중시켜 나갔다.

친정 이후 고종의 통치정책은 당시 고종에게 최대 급무였던 왕권확립·안정과 밀접한 관련을 갖고 행해졌다. 고종은 대원군정권기 10년간 중앙통치권의 집중과 확대를 위해 추진된 대원군의 정책 가운데, 그것이 자신의 당면 과제, 즉 대원군의 세력 약화·억제와 군주의 통치권확립과 어떻게 관련되는지에 따라 선별적으로 수용하거나 개혁 또는 파기했다.

친정을 선포할 당시, 대원군과 차별화된 친군주세력을 확보하지 못한 상태였던 고종은 자신의 통치권회복에 강력히 반대한 홍순목·강로·한계원·

* 이화사학연구소 연구원.

조병창 정도를 제외하고는 대원군정권기 고위관료를 적극적으로 포섭해 세력기반으로 흡수하려 했다. 1874년 초까지 고종은 이유원과 박규수를 의정으로 임명하고, 대원군정권기부터 인사·재정·군사를 주도하던 김세균·이승보·이경하 등을 중심으로 국정을 운영해 나갔다. 그러나 급격한 정책변화의 문제점과 정치적 기반의 취약함이 드러나게 되자, 그는 한층 강경한 태도로 친대원군 세력을 억압하며, 자신에게 동조하는 세력을 정계에 배치하고, 그들에게 권력을 집중시키는 측근중심의 국정운영을 강화해 갔다.

본고에서는 이러한 권력변화와 정책추진양상에 대해 보다 정확히 파악하기 위해 친정초기 차대내용을 검토해 보고자 한다.¹⁾ 통치권을 막 회복한 고종에게는 자신의 입지강화와 안정이 최우선과제로 여겨졌고, 그는 이를 위해 여러 가지 정책을 실시하게 되었다. 이러한 과제는 고종과 정부관료간 가장 중요한 협의장이었던 차대에서 논의되었고, 차대에 어떤 인물이 주로 참석해 어떤 주제가 거론되고, 어떤 해결방안이 모색되었는지를 검토하는 작업은 고종친정이후 정치적 상황을 이해하는데 중요하다. 또한 고종과 정부관료와의 사이에 어떤 합의와 충돌이 발생했는지 살펴보는 일은 고종의 정국운영방식과 정계에 변화가 일어나는 원인을 파악하는데 필요하다. 왜냐하면 양자의 회합 내용으로부터는 친정초기 고종이 가장 중시한 과제가 무엇이며, 그것을 어떻게 결정·추진하려고 했는지가 드러나 있어 그의 세력기반과 왕권강화책의 실태를 알 수 있기 때문이다.

이러한 인식을 바탕으로 본고에서는 고종의 친정초기, 즉 1873년 11월부터 1876년까지 정부 고위관료와의 차대 내용을 분석해 당시 고종의 최대 관심사는 무엇이며, 어떠한 정책을 누구와 의논해 수립·실행해 나갔는지를 고찰하려 한다. 이 작업은 주요한 차대참여자들과 그 변화를 살펴보고, 차

1) 관찬사료를 통해 드러난 고종과 정부관료들간의 주요한 회합은 차대를 비롯해 소견과 강연이 있다. 고종은 정기적인 차대 이외에 국가와 왕실에 특별한 행사나 문제가 있을 때 비정기적으로 소견을 소집했다. 소견에는 시원임의정·종정경·각신·육당 등이 참석한 회의나 약방입진, 정부고관과의 개별면담, 그리고 파견관료, 즉 관찰사·수령·유수 등의 지방행정관, 암행어사와 안찰사, 시험감독관, 봉심관료, 안태사, 지방군영의 장신, 사신와의 면담도 있었다. 또한 대원군정권기에 비해 그 개최회수는 감소했으나 오히려 강연 자리에서 고종이 강관들과 정치적인 문제를 논의하는 일은 증가했다. 이에 대한 구체적인 내용은 김성혜의 「재위전기 고종의 통치에 관한 연구」(一橋대학교 박사학위논문, 2008), 206-336쪽을 참조.

대의 주요안건을 분석한 후에 차대에서 드러난 고종 정국운영방식을 제시하는 순으로 진행될 것이다. 그리고 이를 통해 친정 선포 이후 고종의 국정을 운영하는 지향점이 무엇이었으며, 권력기반형성과 정책수립의 기준을 밝혀 고종 친정 이후 통치방식의 특징을 규명하고자 한다.²⁾

Ⅱ. 친정초기 차대 주요참석자를 통해 본 고종의 정치적 기반

친정을 선포한 후 고종은 대원군정권기와 비교해 정부관료와의 회합을 좀 더 빈번하게 개최했다. 차대는 기본적으로 한 달에 3번, 군주와 의정부 대신, 육조판서, 정부당상이 모여 정치현안을 논의하는 장이었다.³⁾ 그렇지만 차대가 규정대로 행해지는 경우는 없었고, 대원군정권기에는 연평균 7회, 고종의 친정 이후에는 1874년에 13번, 1875년에 11번, 1876년에 10번 개최되어 그 빈도가 증가했다.⁴⁾ 그 이유는 통치권을 회복한 고종에게 정부

-
- 2) 고종의 친정초기 정치세력과 정책에 대한 대표적인 연구들은 다음과 같다. 연갑수, 『고종시대 정치변동연구』(일지사, 2008); 糟谷憲一, 『閔氏政權上層部の構成に關する考察』, 『朝鮮史研究會論文集』 27집(1990); 제임스 팔레/이훈상 역, 『전통한국의 정치와 정책』(한국학술진흥재단, 1993); 한철호, 『고종친정초(1874) 암행어사파견과 그 활동—지방관정치를 중심으로—』, 『史學志』 31집(1999); 장영숙, 『고종의 대외인식 전환과정 연구: 1863년-1882년을 중심으로』, 『사학연구: 乃雲崔根泳博士停年紀念論文集』(1999); 김형수, 『고종의 친정과 개국정책연구(1873-1876)』, 『이대사원』 33·34집(2001); 배항섭, 『19세기 조선의 군사제도연구』(국학자료원, 2002); 최병욱, 『개화기의 군사정책 연구』(경인문화사, 2000). 이러한 선행연구에서는 친정 이후 고종의 권력기반과 외교·군사정책을 중심으로 대원군정권기와 어떠한 차이가 있었는지 고찰했다. 본고에서는 이러한 선행연구를 바탕으로 차대를 면밀하게 검토함으로써 친정초기 고종의 최대관심사가 무엇이었는지, 그리고 이를 실현하기 위해 그가 어떤 방식으로 정국을 운영해 나갔는지 규명하고자 한다.
 - 3) 김세은, 『고종초기(1864-1876) 국왕권의 회복과 왕실행사』(서울대학교 박사학위논문, 2003), 17-21쪽.
 - 4) 이 숫자는 김세은의 『고종초기(1864-1876) 국왕권의 회복과 왕실행사』, 200쪽의 차대 개최현황과 차이가 있는데, 차이가 있는 부분의 『승정원일기』 차대기사는 1874년 7월 15일과 30일, 10월 8일, 1875년 6월 10일과 12월 5일, 1876년 2월 27일과 7월 13일, 11월 20일이며, 12월에는 차대가 개최되지 않았다. 김성혜, 『재위전기 고종의 통치에 관한 연구』, 50쪽의 <표 5>를 참조.

관료와 합의해야 할 정치적 사안이 증가한 것을 포함해, 대원군정권기에는 대원군에 의해 정치가 운영되어 그가 참가하지 않는 정부당상회합을 빈번하게 소집할 필요가 적었기 때문이었다. 또한 친정선포이후 고종에게 정부 관료가 참가하는 차대를 통해 국정의 주도권, 즉 통치권이 군주에게 있다는 것을 과시할 필요가 커졌다는 점도 차대개최가 증가한 원인이었다. 이렇게 고종은 친정초기 정치 회합을 자주 소집함으로써 국정이 군주에게 의해 주도된다는 상황을 강조해 자신의 실질적인 국정 운영을 공식화하려 했다.

고종의 친정초기 차대가 개최된 시간대는 1874년에는 사시(9시-11시)가 가장 많아 주로 아침에 행해졌지만, 점차 늦어져 1875년과 1876년에는 오시(11시-1시)와 미시(1시-3시) 개최가 증가했고, 신시(3시-5시)에도 소집되었다. 이것은 강연시간이 점차 늦어진 것과 일치하는 현상으로 고종의 생활 패턴 변화와도 관련이 있다고 생각된다.⁵⁾

이러한 삼의정과 정부당상이 참가해 정기적으로 개최되었던 차대에 참석한 주요인물을 정리한 것이 <표 1>이다. 차대에는 의정 이외에 6명에서 15명의 정부당상이 출석했다.⁶⁾ 고종친정초기의 정부당상역임자 총수가 60명 전후였던 것을 감안하면 그들의 차대출석률은 전체의 4분의 1에도 미치지 않는 수준이었다.⁷⁾ 특히 1874년 7월 30일 차대에는 겨우 6명만이 참가해 고종이 불쾌감을 드러낼 정도로 정부당상의 출석률은 좋지 않았고, 1875년

5) 김성해, 『재위전기(1864-1876) 고종의 강연과 그 실태』, 『사학연구』 93집 (2009), 207쪽. 조금 뒤의 이야기이지만, 황현은 고종이 놀기를 좋아해 새벽까지 연회를 열었다고 기록하고 있다. 물론 고종이 새벽까지 놀았다고는 생각하지 어렵지만 그의 생활리듬이 변하고 있었음은 틀림없다고 생각된다. “倡優·巫祝·工瞽, 歌吹嫖嫖, 殿庭燈燭如晝, 達曙不休, 及寅卯辰時, 始掩黑廳施幃帳, 就御酣寢, 晡時乃興, 日以爲常.” 『梅泉野錄』, 40쪽.

6) <표 2>를 참조. 1875년 5월 10일 차대에는 일본서계수리문제를 논의하기 위해 28명의 정부당상이, 1876년 1월 20일에는 일본과의 수교체결문제를 처리하기 위해 37명의 정부당상이 출석했는데, 이는 특별한 경우여서 평소 참가자정원과는 구별하도록 하겠다.

7) 현실적으로 의정부당상의 수가 증가해 그들이 모두 정책 결정 과정에 참여하는 것은 불가능함에 따라, 소수의 당상만 참여하는 것이 역사적으로 진행된 관행이었으며, 이러한 관행은 1870년(고종7)에 이미 공식화되어 있었다. 정부당상중에서는 유사·공시·주교사·제언당상의 역할을 맡은 인물이 주로 차대에 참여해 정책 결정 과정에 참여했다. 연갑수, 『대원군집권기 부국강병정책 연구』 (서울대학교출판부, 2001), 42-59쪽 참조.

에는 11번의 차대개최 중에서 7번이 10명을 밀돌았다. 이렇게 차대라는 국가최고·최대의 정책토론장에 정부당상의 출석률이 낮았던 것은 당시 정치운영이 정부관료의 폭넓은 의견 수렴을 거치기보다는, 일부 특정 정치세력에 의해 이루어졌음을 반영한다고 하겠다.

이러한 사실은 정부당상의 차대출석을 뿐만 아니라, 실제로 차대에 참가한 구성원의 면목에서도 엿볼 수 있다. <표 1>에서 드러나듯, 1874년에 지속적으로 차대에 참석한 정부당상은 시임의정을 포함해 11명 정도이며, 1875년과 1876년에는 7명 정도로 그 수가 적었을 뿐만 아니라, 감소하는 양상을 보이고 있다. 1874년에는 의정인 이유원과 박규수를 비롯해 이승보·이경하·김세균·김보현·조기응·서상정·양헌수가 주로 참석해 정책추진과정에 참여했으며, 1875년과 1876년에는 의정인 이최응과 김병국을 비롯해 민치상·조영하·김병시·김보현·양헌수·이희승이 주로 참석했다. 이들은 주로 재정과 군정을 담당하는 인물들로 1875년 이후에 그 변화가 생긴 것이 주목된다.

차대참석자를 보다 구체적으로 살펴보면, 시임의정으로는 이유원이 1874년까지 영의정을 지내며 매년 차대에 참석했고, 박규수는 1874년 9월 우의정직에서 물러날 때까지 참여했다. 1875년부터는 좌의정으로 임명된 이최응과 우의정이 된 김병국이 거의 모든 차대에 참가해 고종의 국정운영에 협력했다. 원임의정 중에서는 모친상이 끝난 김병학과 영돈녕부사 홍순목이 참여했을 뿐, 강로와 한계원은 관직이 복구되었음에도 출석하지 않았다.

차대에 다수 참석한 정부당상의 면목을 보면, 양헌수가 28번으로 가장 많이 참석했고, 다음으로 김보현 24회, 민치상 19회, 조영하 17회, 이경하와 정건조가 각 15회, 김세균이 14회, 이승보·김병시·서상정이 각 13회씩 출석했다. 1874년에는 재정을 담당한 이승보·김세균과 군정을 담당한 서상정·양헌수·이경하의 출석률이 가장 높았다. 각각 선혜청과 호조를 담당한 이승보와 김세균은 청전폐지이후의 심각한 재정난에 대한 대책을 논의하기 위해 지속적으로 차대에 참가했고, 병조판서 서상정과 지삼군부사 양헌수⁸⁾·이경

8) 양헌수는 고종친정개시이전인 1873년 6월부터 1875년 1월까지 어영대장을, 1875년 2월부터 1876년 10월까지 금위대장을 담당했다. 그는 1876년 전반까지 거의 매년 차대에 출석했으나, 1876년 중반부터 참석하지 않았다. 때문에 이최응은 1876년 9월 23일 양헌수의 파면을 요구했지만 고종이 거절했다.

하)도 1875년초까지 거의 매번 차대에 출석해 군정문제 처리에 관여했다.

<표 1> 고종 친정초기 차대 주요 참석자명단

성씨	성명	비고	1873년 (2회)	1874년 (13회)	1875년 (11회)	1876년 (10회)	합계
경주이씨	이유원	의정, 소론	2	13	1	1	16
반남박씨	박규수	의정, 노론	1	8	1	2	12
남양홍씨	홍순목	의정, 노론			1	2	3
전주이씨	이최응	의정, 종실			11	10	21
	이재원	병조판서, 종실		1	3	1	5
	이승보	찬성, 공시당상, 남인	2	8	3		13
	이회정	종정경, 복인		3	2		5
여흥민씨	이경하	군영대장, 유사·주교사, 노론	1	12	2		15
	민규호	이조판서, 유사·주교사, 노론		1	4	3	8
	민치상	호조판서, 노론			11	8	19
풍양조씨	민영목	유사당상, 노론				7	7
	조영하	군영대장, 유사·제언, 노론		6	3	8	17
	조귀하	대호군, 노론		3	1	1	5
안동김씨	조성하	대호군, 유사당상, 노론				2	2
	김병학	의정, 노론			1	2	3
	김병국	의정, 노론			11	9	20
	김세균	호조판서, 노론	1	9	1	3	14
광산김씨	김병시	병조판서, 노론		3	4	6	13
	김보현	판서, 유사·공시, 노론	2	8	7	7	24
	김재현	상호군, 유사당상, 노론		2	6	1	9
	김상현	판서, 유사·제언, 노론			2	4	6
	김수현	대호군, 노론			2	1	3
대구서씨	김기석	삼군부사, 노론				4	4
	서형순	우참찬, 해서당상, 노론		5	2	2	9
	서상정	병조판서, 노론	2	8	3		13
동래정씨	서승보	대호군, 유사당상, 노론				5	5
	정건조	대호군, 유사·호남당상, 소론		6	4	5	15
전의회씨	정기세	상호군, 소론			1	2	3
	이희승	삼군부사, 소론			10	2	12
남원양씨	양현수	삼군부사, 노론	2	12	10	4	28
임천조씨	조기응	이조판서, 노론	1	9			10

* 네모안의 인물은 무신이다.

* 비고안의 관직은 차대에 주로 참석했을 때의 관직을 제시한다.

9) 이경하는 1873년 12월, 고종의 실질적인 친정에 따른 정계개편과정에서 금위대장에 임명되었고, 1874년 1월에는 훈련대장에 취임했다. 그는 1875년 초까지 거의 매번 차대에 참석했다.

이러한 1874년 참석자의 구성은 1875년에 들어 변화되는 양상을 보이기 시작했다. 이승보와 김세균이 각각 선혜청당상과 호조판서자리에서 물러남으로 해서 차대에 참가하지 않은 반면, 호조판서로 임명된 여흥민씨 민치상이 계속해서 차대에 참여하게 되었다. 여기에 군영대장을 맡고 있는 풍양조씨 조영하와 병조판서가 된 안동김씨 김병시의 출석이 증가한 점도 주목된다. 이렇게 1874년말부터 정부당상으로 차대에 참석한 인물에 변화가 생긴 것은 고종의 권력기반이 이시기를 전후로 달라지고 있었음을 의미한다. 다시 말해 재정은 이승보·김세균에게서 민치상·김보현으로, 군정은 서상정·이경하에게서 김병시·조영하로 집중되어가는 현상이 차대출석자의 변화로도 반영되었다는 것이다.

정부당상으로 차대에 다수 참여한 인물을 배출한 성씨로는 전주이씨, 여흥민씨, 풍양조씨, 안동김씨, 대구서씨, 광산김씨, 동래정씨가 있다. 이중 전주이씨·여흥민씨·풍양조씨는 고종의 친인척으로 고종이 자신의 친인척을 주된 권력기반으로 형성해 갔음을 보여준다.

친정이후 고종의 가장 확고한 권력기반인 여흥민씨는 앞서 말한 병조판서 민치상이 1875년부터 거의 매회 차대에 출석하는 가운데, 무위도통사가 된 민규호의 출석이 증가했고, 1876년부터는 민영목도 함세해 1회의 차대에 2명의 여흥민씨가 참석하는 경우도 많았다. 차대에 여흥민씨 참여가 증가한 것은 재정·군사 요직에 여흥민씨가 배치되어 관련정책의 수립을 주도한 상황, 즉 여흥민씨를 중심으로 한 측근정치가 시작되었다는 사실을 드러낸다.

이렇게 고종의 가장 안정된 세력기반으로 외적인 여흥민씨의 활동이 부각되는 가운데, 또다른 외적인 풍양조씨에서도 다수의 인물의 배출되어 정부당상으로 활동하기 시작했다. 풍양조씨에서 배출된 대표적인 인물은 신정왕후의 조카인 조영하로, 그는 문신으로 장신이 되어 고종의 군사적 기반 조성에 기여하게 된다. 여기에 조귀하와 조성하도 다수 참가해 고종의 정책 수립과 추진을 도왔다.

대원군정권기부터 군주의 확고한 권력기반으로 조성된 전주이씨 종친·선파에서는 이승보와 이경하가 선혜청당상과 군영대장으로 차대에 지속적으로 참여해 고종의 재정과 군정정책 수행에 협력했다. 그러나 1875년부터 종친·선파의 출석이 급감해 1876년에는 의정인 이취응을 제외하고는 거의

차대에 참석하지 않게 되었다. 이것은 종친·선파 출신 정부당상이 계속 감소하고 있던 상황을 감안하더라도 그 출석률이 지나치게 저조했다고 말하지 않을 수 없는데,¹⁰⁾ 여기에서 주목되는 점은 종친·선파가 차대에 참가하지 않게 된 것과 이최응이 좌의정에 임명된 시기가 거의 일치한다는 것이다. 결국 1874년 말 대원군의 은둔과 이최응의 의정 임명이 이루어진 상황에서 그 사이—대원군과 이최응—에 놓인 종친·선파의 입장선택과 지지표명이 곤란해진 것이 이들의 차대 참석을 막은 원인이었을 것이라 판단된다.¹¹⁾

친인척이외에 고종 친정 이후에는 광산김씨의 세력이 크게 확대되었다. 광산김씨에서는 5명이 정부당상으로 활약하며 정책결정에 크게 관여했는데, 김보현¹²⁾이 친정직후부터 지속적으로 참가하는 가운데, 김재현·김상현도 함께 출석했다. 특히 이들은 이조를 비롯한 예조·공조·형조판서를 번갈아 역임하며 고종의 안정된 권력기반으로 활동했다.

1875년 이후, 여흥민씨와 광산김씨 세력이 확대되고, 안동김씨가 고종의 권력기반으로 정착되었다는 사실은 1875년 10월 25일의 차대 참가자 11명 중 여흥민씨가 민규호·민치상 2명, 광산김씨가 김재현·김보현·김상현 3명, 안동김씨가 김병국·김병시 2명이나 참여했다는 점에도 쉽게 알 수 있다. 여기에 당시 김병국이 우의정, 민규호가 이조판서, 민치상이 호조판서, 김보현이 예조판서, 김상현이 공조판서였다라는 점을 감안하면, 이들이 정부

10) 종친·선파 출신 정부당상은 1873년 12월자로 이경하·이주철·이재봉·이인웅·이경우·이장림·이근필·이승보·이희순·이재원·이재면의 11명이고, 1875년 1월자로 이경하·이재봉·이병문·이돈우·이경우·이근필·이승보·이희순·이희정·이재원·이재면의 9명이며, 1876년 1월자로 이병문·이경우·이근필·이재원·이재면의 5명으로 점차 줄어드는 양상으로 전개되었다. 『비변사등록』.

11) 1874년 8월 대원군이 경기도양주에 은둔하자, 유생들의 귀경요구와 정책비판소가를 제출되어 정국이 불안정한 상황에 빠졌다. 이러한 국면을 타개하기 위해 고종은 한층 강경한 태도를 취하며 대원군과 대립관계였던 이최응을 좌의정으로 발탁했다. 그리고 이러한 정치적 상황이 대원군과 이최응 사이에 놓인 종친·선파의 행동을 제한해 그들의 입지를 축소시켰을 가능성이 있다고 판단된다. 또한 대원군과 깊은 유대관계를 갖고 있는 종친·선파의 성격 때문에, 고종이 대원군을 견제하기 위해서라도 이들 세력을 성장·강화시킬 수 없었던 것도 종친·선파의 정치활동이 축소된 주요한 원인이었을 것이다. 김성해, 『재위전기 고종의 통치에 관한 연구』, 259쪽.

12) 김보현은 고종이 친정을 선포할 당시 도승지로 고종 명령의 신속한 수행을 도왔으며, 1874년에도 도승지로 활동하며 고종의 신임을 얻었다. 그는 1875년 3월, 이승보의 뒤를 이어 선혜청당상과 무위소제조가 되어 고종의 재정기반 제공에 협력하게 된다.

최고위직을 독차지하고 있었다고 할 수 있다. 또한 1876년 2월 27일의 차대에는 10명의 참가자 중에 민규호·민치상과 김보현·김상현, 김병시, 조영하가, 동년 3월 28일에는 13명 중에 민규호·민치상·민영목, 김보현·김상현, 김병국·김병시가 포함되어 이들 성씨의 차대 참석률이 과반을 넘었는데, 이러한 사실은 1875년 이후 국정이 이들을 중심으로 운영되었다는 사실을 반증한다 하겠다.

이처럼 차대에 참석한 인물과 성씨 구성은 고종의 통치권력기반 실체와 일맥상통하고 있었다.¹³⁾ 친정초기 평균 10명 정도인 차대참가정부당상 중에는 친인척과 광산김씨 이외에 안동김씨·대구서씨·동래정씨가 다수 포함되어 있었는데, 이들은 대원군정권기 이전부터 계속해서 권력상층부에 존재하며 정치적 활동이 활발했던 가문이었다. 안동김씨에서는 1874년까지 김세균, 1875년 중반부터는 김병시의 출석이 증가했고, 대구서씨에서는 1875년까지 서상정이, 1876년에는 서승보의 참가가 많았다. 또한 동래정씨에서는 정건조의 지속적인 참여에 정기세도 합류했다. 이렇게 외척과 광산김씨가 고종 친정 이후 그 세를 확대하며 고종의 확고한 권력기반으로 자리 잡는 가운데, 안동김씨에서는 김병학과 김세균 대신에 김병국과 김병시가, 대구서씨에서는 서승보가, 동래정씨에서는 정건조가 새로운 실세로 등장하게 되었다. 이는 고종이 기존의 주요한 권력층을 자신의 기반으로 확보하는 동시에 측근세력을 새로이 양성하고 있었음을 드러낸다.¹⁴⁾

차대에 출석한 인물들의 변화양상에서 드러나듯, 친정선포 당시 친군주세력을 별도로 형성하지 못했던 고종은 우선 대원군정권기 고위관료를 등용해 정책을 추진했다. 그러나 정책결정과 실행을 둘러싼 갈등이 커지게 되자, 고종은 점차 친군주세력을 발탁·중용해 그들에게 권력을 집중시키는 측근정치를 통해 왕권안정과 정책의 원활한 수행을 꾀해 나갔다.

13) 糟谷憲一, 『閔氏政權前半期の權力構造』, 『朝鮮文化研究』 2집 (1995), 479쪽.

14) 친정초기 고종의 대표적인 측근세력인 민규호·조영하·김보현·김병시 4인의 성격을 분석한 결과, 당시 측근세력은 대원군정권기 승정원·홍문관·규장각과 각 조 참관을 거친 명문가 출신 관료로서 고종친정 이후 군정과 재정을 담당하는 부서의 장으로 활동하게 된다. 이들은 육조판서를 비롯해 선혜청과 무위소, 중앙군영과 의금부를 관장하였으며, 규장각·홍문관·승문관·성균관·춘추관·세자시강원 등의 고위관직과, 궁중 각 부서의 제조를 겸임함으로써 왕실과 국가의 거의 모든 행사를 주관했다. 김성혜, 『재위전기 고종의 통치에 관한 연구』, 275-278쪽.

Ⅲ. 차대의 주요안건을 통해 본 고종의 국정운영

다음으로 차대의 내용을 보면, 차대는 정부 공식적인 고위관료 회합으로 중앙과 지방의 중요한 정치적 현안을 비롯해, 정부당상 추천 등의 인사문제가 논의되었다. 따라서 차대의 토론내용으로부터는 당시의 정치·경제·민생·군사 등 국가통치의 전반적인 상황과, 당면한 주요과제를 엿볼 수 있다. 이러한 차대 주요내용을 제시한 것이 <표 2>이고, <표 3>은 당시 차대에서 논의된 안건을 분야별로 정리한 것이다.

<표 2> 고종 친정초기 차대

연월일(시)	참석자	주요안건
1873년 12월1일(사시)	이유원, 정부당상(13)	연강세 폐지문제와 인사문제에 대해 논의
※ 이유원이 연강세 전면폐지에 대해 신구를 구별해야 한다고 주장하자, 고종이 받아들임		
12월24일(오시)	이유원·박규수, 정부당상(15)	고종의 강연명칭변경, 군제개편, 물가상승 방지, 연강세폐지이후 포수의 군수조달 문제에 대해 논의
※ 고종이 대장임명후 정경품계로의 상승과 병조판서로의 추천, 병조판서·금군별장의 임기제에 대한 구례 복구를 제안하자, 이유원은 각각 타당한 조치였다고 반박 → 고종의 명대로 변경 ※ 이유원이 고종이 백성을 위해 면제시킨 북병영·남병영으로부터의 麝香납부 복구를 건의		
1874년 1월13일(사시)	이유원·박규수, 정부당상(15)	소의 도축규정 위반에 대한 금지. 암행어사 파견, 청전폐지후 납세문제, 재정난대책, 청전 처리문제 등을 논의
※ 이유원이 민생시찰을 위한 암행어사 파견을 제안. 파견 예고만으로도 경제 효과가 있다고 주장 ※ 고종이 평안도 환곡을 정부재정에 충당하려 했지만, 박규수가 평안도에 실적이 없다고 상주		
3월5일(사시)	이유원·박규수, 정부당상(13)	절약과 송금을 강조. 호조와 금위영 재정부족 대책을 논의. 毓祥宮과 宣禧宮본가 후손의 무신 등용 결정
※ 이유원이 빈번한 조세감면은 국가재정에 심각한 타격을 준다고 상주		
3월20일	이유원·박규수,	무술연습 강조. 만동묘재건과 호위청·도총부 재

(오시)	정부당상(15)	정보총문제, 진무영·훈련도감·어영청·금위영과 의주·동래 상황 논의
※ 고종이 진무영에 대한 지대한 관심을 표하고 몰자·군수의 제공과 정예군의 육성을 강조		
4월5일 (사시)	이유원·박규수, 정부당상(14)	삼군부사의 총관검임을 허용. 군기제작을 지시. 지방환곡 문제, 정예군의 양성 등에 대해 논의
※ 고종이 평안감사가 지원 요청한 20만냥 중에서 조금이라도 제공하라 했으나, 이유원이 정부재정 부족을 들어 반대 → 결국 퇴거 후에 정부관료들과 상담하겠다고 함 ※ 고종이 각군영 병사 증원과 군료 상승, 훈련방법 개선에 대해 논의할 것을 명함		
4월29일 (진시)	이유원·박규수, 정부당상(10)	군기제조 비용의 조달, 아전의 정원 감소, 경복궁 수리 지속, 궁궐수비군 신설 등의 문제를 논의
※ 고종이 새로운 수비군 인원을 자신이 정할 예정이며 기존 무예청과 함께 방위를 맡긴다고 말한 후, 관련 사무를 훈련대장으로 하여금 총괄하도록 지시		
5월25일 (사시)	이유원, 정부당상(13)	충청·함경감영 재정·구휼상황 질의. 儒賢에 표창 지시. 관료융복의 장식건, 궁궐수비군 재정·무기 지급문제 등 논의
※ 박규수가 수비군 증설에 대해 고종이 직접 친위병을 조성하려는 것인지, 장수를 시켜 통솔하려는 것인지를 질문하고, 세간에서 고종의 수비군 확대를 의심하고 있다고 상주. 또한 수비군이 본래 훈련도감의 군인이며 유능한 훈련대장에게 관련 업무를 일임할 것을 제안 ※ 고종의 융복 장식 준비 지시에 대해 이유원이 법령으로 하지 않으면 안된다고 상주		
6월9일 (사시)	이유원·박규수, 정부당상(10)	사치억제와 토호의 사채 과도 징수금지를 강조. 통제영 재정상황, 구휼문제, 궁전수비군 경비조달문제 등을 논의
※ 이유원이 고종의 수비군 설치가 세간의 의혹을 높이고 있다며 식례를 간소히 할 것을 요구		
6월25일 (사시)	이유원·박규수, 정부당상(14)	수재를 만난 백성에 대한 구휼문제, 세곡선의 조난 대책, 양이 상황에 대해 논의. 淸으로부터의 변보에 대한 방책 논의 : 那學엄금, 수비·용병·군비 강화를 강조
※ 이유원이 청 총리아문으로부터의 자문이 통보 수준을 넘어 공갈에 가깝다고 개탄하며 평상시 대책 수립과 방어를 강조		
7월15일 (오시)	이유원·박규수, 정부당상(10), 경상감사 홍훈	재정보충 방안을 모색. 무위소의 상황에 대해 논의
※ 이유원이 장물을 몰수해 군수에 이용할 것을 상주하자, 고종은 백성에게 반환을, 박규수는 장물징수 문제점을 들어 고종 의견에 동의 → 고종이 장물을 압수해 해당읍민에게 분배하도록 지시		

※ 박규수가 무위소의 권한확대와 고종이 신하에게 맡기지 않고 혼자 계획·결단하는 상황에 염려를 표시한데 대해 고종은 단지 편의를 꾀했을 뿐이라고 답변		
1874년 7월30일 (사시)	이유원·박규수, 정부당상(6)	전결세의 과도한 징수를 금지. 양주포군 설치를 논의. 각지방 허결의 감면을 지시
※ 이유원은 관료와 상담 없이 고종이 강화유수의 진무사검임과 문신등용, 외등단 폐지를 정한데 대한 염려를 표시하고, 진무영 군정을 변경하지 말라고 상주 ※ 이유원이 구례를 들면서 장물 징수의 타당성·필요성을 주장 ※ 고종이 정부당상의 차대결석에 대한 불쾌감을 드러내고 다수의 참가를 지시		
9월20일 (신시)	이유원, 정부당상 (10)	재해지역 세금감면을 지시. 호조 재정부족의 변통방안, 환곡폐지 폐해와 세곡선 난파문제, 淸자문과 일본서계 논의
※ 김세균이 極劣米 면제가 백성이 아닌 아전의 이익이 되기 때문에 면제할 필요가 없다고 주장 ※ 이유원·홍우길의 환곡이 있는 것보다 없는 쪽의 폐해가 크다고 강조		
10월8일 (오시)	이유원, 정부당상 (10)	무위소 위세의 단속, 납세 엄수, 토호와 도고 폐해에 대한 엄금, 산림의 상경 독려를 강조
11월15일 (사시)	이유원, 정부당상 (7)	황해·경상도로부터의 장계, 병조의 적체해결방안, 산림의 등용, 만동묘 운영에 대해 논의
1875년 1월22일	이최응·김병국, 정부당상(16)	척사접대와 조공품 준비, 연로행사 문제, 漕船과 선의 책임추궁문제에 대해 논의
2월5일 (진시)	이최응·김병국, 정부당상(8)	납세 준수를 강조. 사신왕래에 따른 기전과 양서에 대한 규율 지시. 일본서계와 동래부 상황에 대해 논의
3월2일	이유원·이최응· 김병국, 정부당상(9)	산실청설치, 세의 감면 실시, 세자시강원·세자익위사의 거처 건설, 『선원보략』의 수정을 지시
5월10일	김병학·홍순목· 박규수·이최응· 김병국, 정부당상 (28)	일본서계 문제에 대해 논의
※ 일본서계 접수에 대해 박규수·이최응은 찬성, 김병학·김병국은 반대, 이유원·홍순목은 중립입장을 표명. 고종과 김병학형제는 나중에 의견제시를, 이유원과 이최응은 고종의 결단 요구 ※ 고종이 경복궁이전 준비에 무위소가 협조할 것을 요구하자, 이유원이 경비부족을 염려하며, 무위소 재원 출처에 의문을 제기		
6월10일	이최응·김병국, 정부당상(11)	사치·술주정·호적 위조에 대한 엄중한 단속을 강조
※ 고종의 금주령 의지에 대해 이최응·김병국이 신중한 결정을 요구		
7월29일	이최응·김병국,	과거장의 부정 단속을 지시. 수재상황과 세곡선

(미시)	정부당상 (6)	의 연착문제를 논의
8월29일 (미시)	이최응 · 김병국, 정부당상(8)	이양선의 침입과 영종도 상황에 대한 대책을 논의
※ 이양선의 국적과 실태가 규명되어 있지 않음		
9월23일	이최응 · 김병국, 정부당상(9)	조세미납 방지와 징수, 정부재정충당 방안을 논의. 동래부와 일본과의 매매금지를 강조
10월25일 (오시)	이최응 · 김병국, 정부당상(9)	결가의 과도 징수와 각역의 폐해, 토호 무단행위와 도적의 엄중한 단속을 지시. 호조재정부족에 대한 융통문제 논의
※ 이최응이 1년에 3년분의 세입이 지출되어지는 상황을 논함 (1년 세입이 약 52만냥, 지출은 약140~50만냥)		
11월15일 (오시)	이최응 · 김병국, 정부당상(7)	일본서계 원본을 정부에 제출하도록 지시. 조세체납 · 각종부정 · 명령불이행의 엄중단속과 진상품 품질 규제를 강조
1875년 12월5일 (미시)	이최응 · 김병국, 정부당상(11)	사신접대시 절약을 강조. 탈세 · 부정징수 · 폭리 · 장물매매에 대한 엄중한 단속을 지시
1876년 1월20일 (미시)	이유원 · 김병학 · 홍순목 · 박규수 · 이최응 · 김병국, 정부당상(37)	일본과의 수교가부, 청칙사에 대한 증정품과 접대문제, 馬政의 단속, 왜선입항의 대처방안과 백성의 소요방지 · 안정화방책 등에 대해 논의
※ 고종은 이미 왜관이 있기 때문에 또다시 관을 설치해 통상할 필요가 없다고 논함		
2월27일 (신시)	이최응, 정부당상 (9)	세의 체납과 경차인 폐해 엄금을 강조. 동래부사를 파면. 정확한 병기수리와 보고를 지시. 역화활성화를 강조
3월28일 (오시)	이최응 · 김병국, 정부당상(11)	경북공공사 진행상황, 경기 · 황해도 재정부족에 대한 조정 방안을 논의
4월25일 (오시)	이최응 · 김병국, 정부당상(9), 회령 부사 정두원	청이 길을 빌리지는 요청에 대해 논의. 공인의 과도한 할당 삭감을 지시. 함경 · 전라도 재정운용 조정문제를 논의
5월25일 (오시)	이최응 · 김병국, 정부당상(6)	外邑의 화재에 대한 구휼을 지시. 감사 · 樞帥의 密符 중요성과 잡기 엄금을 강조
7월13일 (미시)	김병학 · 홍순목 · 박규수 · 이최응 · 김병국, 정부당상 (14)	北關六鎭주민 월경폐해 대책을 논의. 친망에서 삭제된 사람 구제, 한발에 대한 구휼, 토호의 고리행위 엄금을 지시
※ 변경백성의 월경대책으로 박규수는 북평사의 순행과 적절한 감사 · 병마절도사의 파견을, 이최응은 위무사 파견을, 김병국은 순번사 체재를, 홍순목은 적절한 수령 임명을 상주		

9월10일 (오시)	이최응·김병국, 정부당상(7)	변경밀무역의 엄금과 함경도·황해도 재정에 융 통성 있는 대처를 지시. 동래부로부터 올라온 왜 관과의 생동무역 변경요청과 심각한 흉년대책에 대해 논의
9월23일 (오시)	이최응·김병국, 정부당상(13)	민생구휼책, 함경도의 부족한 재정용통, 금주, 탐 장재물을 백성에게 제공하는 문제에 대해 논의
※ 흉년에 대해 고종이 내탕금 지급과 단오절부채 면제를 지시. 이최응은 驛· 牧·鎭·堡의 백성에 대한 공평한 규휼을 강조 ※ 이최응이 차대에 빈번하게 결석한 금위대장 양현수의 파면을 요구했지만 고 종은 거절		
10월20일 (미시)	이최응·김병국, 정부당상(11)	부정관원의 적발·처벌, 균등한 규휼, 과도한 결 가책정과 역원의 폐해 엄금, 방곡 금지를 논의
※ 이최응이 고종에게 규휼과 감면정책을 적절히 수행하지 못한 수령을 즉각 파면하도록 요구		
11월20일 (신시)	이최응, 김병국, 정 부당상(9)	세의 체납에 대한 엄금·처벌, 금주령위반 단속, 충청도의 부당한 과세지역 대한 구제를 논의

- * 고종과 정부대신 사이의 의견대립, 혹은 주목해야 할 내용은 ※표시를 해 별
도로 설명했다.
- * 참석자에 덧붙인 숫자는 의정을 제외하고 출석한 정부당상의 총수이다.
- * (시)를 표시하지 않은 것은 개회시각이 불분명한 경우이다.

<표 3> 고종 친정초기 차대 주요 내용

	인사	재정경제	군정	외교	민생	지방행정	기강	왕실	절검	성학	기타
1873(2)	2	2	1		1		1	1	1	2	
1874(13)	11	11	13	4	5	13	13	4	3	4	4
1875(11)	2	6	3	6	4	4	11	6	4	2	1
1876(10)	8	3	3	6	6	6	10	2	1		1

<표 3>에서처럼 당시 차대에서 거론된 주요한 정치적 안건은 인사·재정
경제·군정·외교·민생·지방행정·국가기강·왕실·절검·성학으로 나눌
수 있다.¹⁵⁾ 고종은 통치권 회복이후 최대 급선무인 왕권강화를 위해 인사
와 재정, 군정을 스스로 장악할 수 있는 환경을 조성하려 했고, 이러한 요
구가 관료들과의 정치회합인 차대에 반영되었다.

인사에는 관료의 품계규정과 정부 당상차임, 적체된 관원들의 등용문제

15) <표 3>에서는 논의 내용이 다르더라도 주제가 같은 경우 1회로 간주했다.

등이 거론되었고, 재정경제는 청전 운용상황과 부족한 정부 재정충당, 물가 상승문제 등이 포함되었다. 군정은 각 군영의 군수·군사상황과 무위소에 관한 내용이 주로 다루어졌고, 외교에는 청과 일본, 그리고 동래부 상황에 대한 정보교환이 이루어졌다. 민생은 규휼과 조세당감 문제가, 지방행정은 각 지방의 현황에 대한 해결이 모색되었다. 기강에는 아전·역전·도적·세곡선 단속과 송금·도고·도축·무단토호 금지, 과거부정과 월경의 방지 등이 논의되었고, 왕실문제에는 경복궁중건, 산실청설치, 세자책봉, 존호추상, 『선원보략』·『일성록』 수정 등이, 절검에는 사치금지과 절약이, 성학에는 경연개최가 강조되었으며, 기타로는 산림우대와 만동묘재건, 역학활성화 등이 포함되었다.

위의 표에서 드러나듯이, 1874년까지는 인사와 재정경제와 군정 그리고 지방행정과 기강문제가 주요 안건으로 거론되었고, 1875년부터는 재정경제와 군정문제가 줄어든 반면, 외교와 민생문제가 늘어났다. 이렇게 1874년과 1875이후 차대에서 논의되는 의제에 변화가 생긴 것은 친정직후부터 고종이 추진한 정책의 기반작업이 일단락되었기 때문이었다. 당시 고종은 차대에서 통치권을 확립하는데 가장 중요한 문제를 주로 거론해 자신의 의도대로 정책을 결정·추진하려 했는데, 각종 정책이 고종의 지향에 따라 진행되고 이에 동조하는 세력으로 정계가 구성되면서 그에 대한 논의가 자연스럽게 감소해 갔다.

반면, 국가기강에 대한 문제는 1874년부터 지속적으로 중요한 화두로 다루어지고 있었다. 당시는 기강이 해이해져 각종 문제가 발생하고 있다는 이야기가 매회 차대에서 거론될 정도로, 전반적인 국가기강이 문란한 상태였다.¹⁶⁾ 특히 세곡선의 난파와 조세상납 연체 등은 심각한 정부 재정부족으로 이어졌고, 무단토호의 발호와 도고행위, 아전의 부정 등은 민생을 악화시키는 원인으로써 한층 문제시되었다. 이 때문에 고종은 1875년 11월 15일, 근래에 기강이 서지 않아 모든 일이 태만하고 유명무실하다고 비판하며

16) 1874년 4월 5일 이유원은 “조정명령에 대한 기강이 풀린 것이 오늘날보다 심한 적인 없었다”며 개탄했고, 4월 29일에도 “근래에 들어 법과 기강이 더 무너졌다”고 역설했다. 10월 8일에는 이승보가 법과 기강이 해이해져 지방관원이 제 할 일을 하지 않는다고 고발했고, 11월 15일 이유원은 국가 기강이 해이해져 법령이 시행되지 않는다고 상주했다. 이후에도 각종 법령과 정책이 제대로 추진되지 않는 상황이 거론될 때면 국가 기강이 문란해진 탓이라며 이를 특별히 단속할 것이 지시되었다.

스스로 기강을 세워보기로 결심했다고 할 정도로 기강확립을 강조했다. 그러나 당시 기강에 관련된 문제가 개인의 부정보다는 오랜 관행과 제도에 있었음에도 불구하고, 고종의 노력이 전격적이고 체계적인 제도 개편이 아니라, 해당 관원의 처벌과 단속에 그치는 상황에서 국가 기강을 획기적으로 바로잡는 일은 무리였다.

여기에 1875년이 되면 일본서계 수리와 수교문제가 본격적으로 대두되면서 외교에 대한 논의도 증가되었다. 1874년에는 주로 청 사신접대와 청으로부터의 통보가 언급되었던데 반해, 1875년초에는 일본서계 접수를 둘러싸고 정부관료들 사이에 의견이 분분하게 되었고, 전경상감사와 동래부사가 처벌되는 상황까지 가져왔다.¹⁷⁾ 1875년 8월에는 영종도의 이양선 침범을 둘러싼 대책회의가 열렸고, 결국 1876년 1월 일본 선박의 강화도 입항을 계기로 양국의 수교가 성립되면서 이후에는 수신사파견이 논의되었다.

이렇게 차대에서는 당시 중요한 정치적 현안이 다루어지고 있었는데, 그 중에서도 친정초기 중점적으로 논의된 문제는 기강확립을 기반으로 한 민생 개선과 부족한 중앙·지방재정의 운용·확충, 그리고 군정개편의 세 가지였다. 이 세 가지 문제는 고종이 대원군과 차별화된 정책을 추진하고 군주의 통치권을 강화·안정시키기 위해 가장 중시했던 과제였고, 그 과정에서 정부관료와의 의견 차이가 가장 컸던 부분이기도 했다.

먼저 친정초기, 고종이 정책을 수립하는데 우선적으로 고려한 문제는 민생 안정이었다. 전통적인 제왕교육을 받은 고종은 국가재정보다 민생안정을 우선해야 한다는 판단하에 민생에 폐해를 끼치는 각종 세금과 청전을 폐지했다.¹⁸⁾ 또한 납세 감면과 기간연장·내탕금지급·구휼정책 등을 빈번하게 실시하고, 토호의 무단·고리행위의 엄금을 강조할 뿐만 아니라, 전세결가를 과도하게 책정해 민생을 도탄에 빠뜨리는 관리에 대한 엄중한 처벌

17) 김병우, 『대원군의 통치정책』 (해안, 2006), 414-417쪽.

18) 고종은 백성에게 이익이 된다면 국가재정에 손실이 있어도 문제가 없다는 것을 빈번하게 강조했다. 『승정원일기』 1873(고종10). 12. 1, 1874(고종11). 1. 17, 1. 29, 2. 28, 5. 12, 9. 20, 1875(고종12). 3. 2. 등. 팔레는 대원군이 국가의 구체적인 문제와 씨름하면서 왕실의 권위를 시험하는 새로운 예를 만들고 있을 때, 고종은 유교의 조력자로서 덕과 겸양 있는 국왕의 존엄에 대해 배우고 있었기 때문에, 1874년 이후에 통치방식의 변화가 나타난 것은 당연하다고 평가했다. 제임스 팔레/이훈상 역, 『전통한국 정치와 정책』, 68쪽.

을 요구했다. 그 밖에도 청전 폐지에 따른 이중과세 방지와 변경민의 월경 방지대책 수립, 사신왕래 연로 주민에 대한 구제, 부정관리의 실태파악과 처벌, 적절한 관리 파견 등을 반복해서 언급했다. 정부재정에 손실이 있다고 해도 백성으로의 이익이 중요하다는 인식을 바탕으로 한 고종의 민생정책은 정부재정을 우려하는 신하의 조언에도 불구하고 지속적으로 추진되어 재정 부족을 심화시키는 주요한 원인이 되었다.

두 번째, 고종의 재정정책의 초점은 청전 폐지이후 대두된 심각한 재정난을 어떻게 극복하는지에 맞추어져 있었다. 사실 대원군정권 후반기가 되면 대원군의 부국강병정책에 의해 호조·병조 등의 정부 재정상태는 상당히 개선되어 있었다.¹⁹⁾ 그러나 고종은 자신의 통치권 강화를 위해 대원군의 재정·군사적 기반을 해체시키지 않으면 안된다고 판단했고, 성문세·연강세·결두전에 이어, 1874년 1월 6일에는 청전의 폐지를 전격적으로 단행했다. 당시 청전은 부족한 경복궁재건 경비 조달을 위해 도입된 이래, 평가절하되어 유통되어 물가상승과 화폐문란을 불러일으키고 있었고, 유통지역에 따라 가치가 달라 수세관원이 상평전을 징수하고 청전으로 바꾸어 납입해 부당 차익을 얻는 등, 조세행정에도 나쁜 영향을 미치고 있었다.²⁰⁾ 정부는 청전이 화폐경제의 혼란을 초래하는 원인이라는 것을 알고 있으면서도 그것이 재정을 쉽게 보충할 수단이었기 때문에 폐지하지 못하고 있었다.²¹⁾

19) 이러한 사실은 다음의 발언에서 엿볼 수 있다. 영의정 김병학은 “안으로는 각사와 각종 공물에서 밖으로는 감영과 병영, 읍·진에 이르기까지 모든 재물의 왕래를 대원군이 고심해 경영해 개선되었다”고 말했다(『승정원일기』 1869[고종6]. 3. 8), 국가운영에서 가장 중요한 진정문제를 대원군이 고심해 누락된 땅을 찾아내 1864년 이후 수입이 크게 증가했고(『승정원일기』 1869[고종6]. 8. 20), 대원군이 田結·漁箭·蘆田에서 근거없이 면세된 것을 일일이 찾아내 세를 부가해 변하지 않는 법식으로 정했다고 했다. 『승정원일기』 1870(고종7). 6. 29. 또한 김병학은 호조와 선혜청 세입미가 증가해서 별도로 창고를 만들어야 할 정도라고 건의했으며(『승정원일기』 1870[고종7]. 4. 27), 병조판서 이경하는 원래 충분했던 병조세입이 낭비로 인해 부족해진 것을 대원군이 폐해 근원을 찾아내 철저히 바로잡아 현재는 재정이 충분해 여분이 만여냥이나 된다고 보고했다. 『승정원일기』 1870(고종7). 2. 30.

20) 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 13, 2. 5.

21) 조선후기 청전의 수입과 유통에 대한 내용은 다음을 참조. 元裕漢, 「李朝後期 淸錢의 輸入·流通에 대하여」, 『사학연구』 21, (1969), 145-156쪽; 안외순, 「대원군의 경제정책: 재정확보와 관련하여」, 『동양고전연구』 8 (1997), 383-419쪽; 제임스 팔레이훈상역, 「제10장 청전의 유통금지」, 『전통한국의 정치와 정책』.

이러한 청전에 대해 고종은 민생의 폐해라고 강조해 그 유통 금지를 선언했다. 그리고 1월의 납세분은 종전과 같이 청전으로, 2월부터는 모두 상평전으로 할 것을 명했다. 그러나 고종의 청전 유통금지령은 전국에 유통되는 청전의 양과 정부비축량에 대한 정확한 파악과 폐지이후의 대책이 없는 채 급하게 단행되었기 때문에 중앙정부는 물론 지방행정과 군영의 재정에 막대한 타격을 입힘과 동시에 조세행정에도 새로운 문제를 야기시켰다.²²⁾ 따라서 차대에 모인 고종과 정부당상의 주요한 논의는 청전폐지에 따른 대책 모색과 재정운용의 변동에 집중되었다. 그들은 심각한 재정부족 극복을 위해 재원을 확보하고, 관리의 부정과 백성에 대한 이중과세를 방지해 원활한 납세 진행을 꾀하며, 쓸모없게 된 청전의 처리 방법을 논의하는 등, 대책방안을 신속히 결정·추진하려 했다.²³⁾

이것은 “청전 폐지이후, 고종이 재정 곤궁과 백성을 편히 하는 일을 알게 되었다”²⁴⁾는 이유원의 지적과 같이, 오히려 고종이 국가재정경제와 민생문제에 대해 정확하게 파악해 개선할 수 있는 기회이기도 했다. 그럼에도 고종은 이러한 기회를 살려 조세운영과 화폐유통구조에 대한 전면적인 개혁을 추진하지 않고, 기존 재원의 활용과 용도변경, 조세감면, 수세를 담당하는 하급관리 단속·처벌 등, 이미 시행되고 있던 정책만으로 대처했기 때문에 재정부족과 민생악화를 방지할 수 없었다.

세 번째, 차대에서는 군정문제가 중대사로 다루어지고 있었다.²⁵⁾ 고종은 친정을 선포한 직후부터 군정을 군주 중심으로 재편하기 위해 대원군정권

22) 당시 정부비축분은 거의 청전이었기 때문에 청전폐지 이후 재정은 심각한 타격을 입게 되었다. 또한 조세상 이중과세를 불러일으켰을 뿐만 아니라, 지방에서는 부족한 재정을 충당하고 서울로 보낼 상납분을 채우기 위해 각종 잡세와 결핍을 새로이 징수하게 되었다. 여기에 환곡의 유명무실화, 물가상승, 화폐경제혼란 등이 심화되고 있었다. 자세한 내용은 김성혜, 『재위전기 고종의 통치에 관한 연구』, 343-350쪽 참조.

23) 고종 또한 긴급한 예산 사용처와 비축·유통중인 청전량을 파악하고 재정난 극복 방안으로 전국에서 활용할 수 있는 환곡에 대한 작전을 지시할 뿐만 아니라, 이미 징수된 세에 대한 납입을 재촉하고 급하지 않은 지출의 제한·축소를 강조했다.

24) 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 25. 약방입진.

25) 고종의 군사정책에 관해서는 다음을 참조. 배항섭, 『19세기 조선의 군사제도연구』(국학자료원, 2002); 최병욱, 『개화기의 군사정책 연구』(경인문화사, 2000); 강성문, 『조선후기의 강화도관방론연구』, 『육사논문집』 56-2 (2000); 장영숙, 『고종친정 초기군령권의 추이와 군제개편(1873-1884)』, 『사학연구』 58·59 (1999).

기에 행해진 각종 정책을 재고해 나갔다. 그는 표면적으로는 군사증원과 군대정예화, 무기수리, 군수경비확보, 진무영·통제영의 중요성을 강조하는 등, 대원군의 강병정책을 지지했으나, 실질적으로는 대원군정권기에 정해진 병조판서·금군별장의 임기제를 폐지하고, 대장의 품계를 격하시키며, 진무사·통제사의 외등단폐지, 문신의 장신임명, 숙위군설치와 강화, 삼군부의 유명무실화, 진무영재정의 무위소이전 등, 무신의 지위·역할을 제한하고 중앙·지방군영을 축소하며 군주의 친위대를 강화해 나갔다. 이러한 사실은 고종의 군정정책 목적이 국방력 강화보다 대원군의 군사기반에 대한 해체와 군주의 군권장악에 있었음을 드러내며, 결국 급격한 해방력 약화로 인해 일본의 무력도발에 대항할 수 없게 되었다고 하겠다.²⁶⁾

이렇게 친정초기 고종의 통치는 세 가지 정책, 즉 기강확립을 통한 민생안정, 원활한 재정확보·운영, 그리고 군권장악을 중심으로 행해졌다. 고종은 이 세 가지 정책을 통해 표면적으로는 대원군과 차별화된 민본정치를 구현하고, 실질적으로는 대원군의 세력을 와해시켜 왕권을 강화하려고 했다. 그러나 차대 내용에서 드러나듯이 고종의 재정·군사정책은 정부관료와의 협의와 동의 과정을 거쳐 결정되었다기보다는 고종의 일방적인 지시에 대신들이 대책을 논의하는 형태를 띠고 있었다. 때문에 경비조달과 수속 등의 문제를 둘러싸고 양측간에 이견이 생기지 않을 수 없었고, 이는 순조로운 정책 수행을 방해했다. 그러자 고종은 서서히 자신과 의견이 일치하는 측근세력을 인사·재정·군사 요직에 배치해 정책의 신속한 추진을 꾀해 나가게 되었다.

IV. 고종 친정초기 국정운영의 특징

고종의 친정초기 정책 추진 목표는 대원군의 통치명분을 제거해 세력을 약화시키고, 군주의 권력기반을 강화해 통치권을 안정시키는데 있었다. 이를 위해 고종은 민생안정을 우선시하며 대원군정권기에 실시된 정책, 특히 인사·재정·군사정책의 구레를 회복해 대원군의 통치명분을 약화시키고

26) 배항섭, 『19세기 조선의 군사제도연구』, 147쪽.

정치활동을 부정하려고 했다. 그리고 대원군과 차별화된 활동을 통해 군주 친정의 명분을 강화함과 동시에 재정과 군정을 군주중심으로 재편해 권력 기반을 확보해 갔다.

그렇다면 고종과 정부관료 사이의 회합에 드러난 친정초기 고종의 정국 운영상 특징을 무엇이였을까. 첫 번째, 친정초기 고종의 정책은 재정 확보와 군사개편을 통한 통치권 강화·확립의 실현에 그 목적이 있었다. 당시는 대원군이 은퇴했다고는 해도 아직 중앙과 지방 정계에 수많은 친대원군세력이 잔존하고 있었다.²⁷⁾ 따라서 고종은 대원군의 재정원인 청전과 각종 세를 철폐함과 동시에 대원군정권기에 향상·확대된 무신의 지위·역할을 구레로 복귀하고, 진무영을 축소·격하시키며, 암행어사를 파견해 지방통치 세력에 대한 교체를 단행함으로써 대원군의 권력기반을 해체시키려고 했다.

그러나 이러한 고종의 통치권 강화정책은 대원군의 재정·군사기반에 타격을 주는데 그치지 않고, 정부재정의 심각한 부족, 원로·소장관료간의 대립²⁸⁾, 각 군영의 군수·군사확보 곤란에 의한 기능저하를 일으키고 있었다.²⁹⁾ 특히 진무영 개편과 무위소 설치에 불만을 가진 대원군이 양주로 은

27) 뿐만 아니라, 대원군은 운현궁에서 무기를 직접 제작할 정도로 인적·물적 자원을 확보하고 있었다. 연갑수, 『대원군집권기(1863-1873) 서양세력에 대한 대응과 군비증강』 (서울대학교 박사학위논문, 1998), 192-194쪽.

28) 최익현상소를 계기로 일거에 통치권회복을 선언한 고종은 대원군정권기의 정치세력을 권력기반으로 확보하면서 주요 관직에 있어서는 과감한 세대교체를 단행했다. 그것은 종친인 이최응·이재원, 안동김씨 김병국·김병시, 여흥민씨 민치상·민승호·민영목·민태호·민규호·민겸호, 풍양조씨 조영하·조성하, 광산김씨 김보현을 중심으로 행해졌는데, 그들의 태반은 30대에서 40대의 소장관료였다. 이런 상황에서 무위소를 설치할 때 박규수는 훈련대장인 이경하가 군사를 움직이는데 노련한 장군임을 강조해 이경하에게 숙영군을 담당시킬 것을 요구했지만 고종은 금위대장인 조영하를 무위소통사로 임명했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 5. 25. 차대. 이유원은 강화도진 무영의 대장이 신헌에서 강화유수 조병식으로 바뀐 것에 대해 대장은 책임자를 얻는 것이 중요한데 고종의 조치 이후에 반드시 軍心의 와해가 있을 것이라고 말해 고종의 진무사교체에 대한 불만을 드러냈다. 『승정원일기』 1874(고종11). 7. 30. 차대. 또한 1875년 8월 29일, 이최응은 당시 영종도사건을 꺼내 영종도 수비가 너무나 형편없다고 개탄하며 군대에는 무엇보다 통솔할 책임자의 임용이 중요하다고 강조해 고종의 부적절한 군장에 대한 인사를 간접적으로 비판했다. 『승정원일기』 1875(고종12). 8. 29. 차대. 이러한 예는 고종의 將臣 교체, 그것도 宿將이 아닌 소장관료를 등용한데 대한 불만과 반대 표명이라고 할 수 있다.

29) 1874년 4월 29일, 이유원은 군영으로부터의 군사 차출이 너무 많으면 군사를 차출당한 각 군영이 모양을 이룰 수 없게 된다고 염려하였고(『승정원일기』 1874[고종11]. 4.

둔함에 따라 발발한 유생들의 상소사건은 친정초기 고종이 권력기반으로 포섭하고자 했던 이우원·김세균·이승보 등을 퇴진시키고,³⁰⁾ 이최응·김병국체제 발족, 여흥민씨·광산김씨 세력의 요직 등용 등의 중앙정계개편을 가져왔다. 또한 고종과 친대원군세력·재지유생, 및 중앙과 재지양반과의 갈등을 불러일으켰다. 무엇보다 이 사건은 고종과 대원군 사이의 불화를 격화시켜 고종이 대원군세력에 대한 탄압과 특정세력에 의한 정치주도를 강화해 폐쇄적으로 국정을 운영한다는 심각한 부작용을 초래했다. 다시 말해 고종이 통치권강화를 위해 실시된 각종 정책은 그것이 폭넓은 협의과정을 거치지 않고 급속히 진행된 결과, 오히려 정치적 대립 심화와 군주 권력기반 축소로 이어지는 원인이 되었다는 것이다.

두 번째, 선결정·후대책의 형태로 진행된 고종의 정책은 심각한 재정악화를 가져왔다. 청전·각종세의 폐지, 환곡철폐 등 경제정책에서 드러나듯이, 고종은 폐쇄와 문제를 일으킨다고 판단되는 정책을 일단 폐지한 후, 그 대책을 강구하는 절차를 취하고 있었다.³¹⁾ 또한 그는 극도의 재정부족 상태에서 숙위군 설치를 명했고, 그 비용 조달을 호조가 임의로 처리하도록 명해 담당관료를 곤란하게 했다.³²⁾ 실제로 고종은 친정을 선포하기 이전에 국가재정 상태와 운영에 관한 지식을 갖추고 있지 않았고, 깊이 관여하지

29. 차대), 1874년 7월 15일, 진무사 신현은 근래 진무영의 재정 곤란을 이유로 송영의 수삼 세전 6만량 중에서 3만량을 10월까지 지급해 줄 것을 요구했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 7. 15. 차대. 또한 1874년 7월 30일, 어영청은 표하군 중에서 183명을 무위소로 이속시킴에 따라, 제반 사역의 할당이 어렵게 되어 동영입직군 40명 중에 10명, 집춘영입직군 40명 중 15명의 수를 줄여 숙직시키고 있음과 작지군을 각 10명씩 순행시키고 있다고 보고했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 7. 30. 이처럼 고종이 각 영문으로부터 군사를 차출하고 재정을 이전한 일은 해당 군영의 원활한 운영과 적절한 역할수행을 방해하고 있었다.

30) 이우원은 손영로부터 탄핵을 당해 결국 사임했으며, 이승보는 대원군 귀경이 자신의 공이라고 자만했다고 해서 탄핵당했는데, 고종은 그들의 의견이 타당하다며 이승보의 유배를 결정했다. 결국 대원군의 은둔사건은 고종 친정초기 국정운영에 크게 기여한 영의정 이우원을 퇴진시키고, 의정부당상·선혜청당상·관의금부사·한성부판윤 등을 역임하면서 정부요직에서 활동하고 있던 이승보의 탄핵·유배를 초래할 만큼, 정계에 큰 파문을 불러일으켰다. 『승정원일기』 1874(고종11). 11. 29, 1875(고종12). 7. 9, 8. 12.

31) 청전폐지 명이 내린 당일, 의정부에서는 고종의 뜻에 감복하나 재정이 염려된다는 뜻을 표명했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 6. 의정부계.

32) 『승정원일기』 1874(고종11). 5. 19, 5. 25, 6. 13, 6. 25. 등

않았다. 그는 1873년부터 1년에 1번 회계장부를 1년에 4번 제출하도록 지시해³³⁾ 군주가 쉽고 빈번하게 정부재정상태를 파악할 수 있는 환경을 만들려고 했지만, 1874년초 정부관료와의 회담에서 보이듯이 고종의 정부재정에 관한 정보는 많지 않았다.³⁴⁾

고종이 재정상태와 경제의 전반적인 상황에 대해 파악할 수 있게 된 것은 청전폐지이후, 정부가 심각한 재정난에 직면하고부터였다. 그는 청전폐지에 의해 정부 각사로부터 부족한 재정에 대한 충당과 융통방안이 요구되고, 조세 징수상에 문제와 혼란, 물가상승이 심화되자, 스스로 적극적으로 각사·각영·각도의 재정과 근황을 질문하고 그 실태를 파악해 재원을 발굴하고 재정운용과 수세상의 문제를 개선하려고 했다. 그러나 고종은 정부재정보다 민생안정과 왕권강화를 우선시했을 뿐만 아니라, 애초부터 경제적 감각이 부족했고,³⁵⁾ 검소한 생활을 좋아하지 않았다.³⁶⁾ 결국 이러한 고종의 총괄하에 무리한 정책이 지속적으로 추진된 것은 재정난 심화를 초래할 수밖에 없었다.³⁷⁾ 여기에 정부관료들이 재정부족 해결을 위해 고심하면

33) 1873년 2월 27일, 고종은 1년에 4번, 1월·4월·7월·10월 말일에 회계장부를 들이도록 명했고, 다음달 5일의 차대에서 호조판서 김세균의 건의에 따라 4분기 15일자 제출이 정해졌다. 『고종실록』 1873(고종10). 2. 27, 3. 5.

34) 고종은 폐지를 명한 연강세의 정확한 항목과 유래, 용도에 대해 알지 못했고, 그 군수비용에 대한 대체방안도 준비해 두지 않았다. 『승정원일기』 1873(고종10). 12. 1, 12. 24. 또한 정부비축 청전과 상평전의 수량, 관서환곡의 실량, 각사의 지출비용 등에 대해서도 파악하고 있지 않았다. 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 13.

35) 고종의 연강세 전면폐지 지시에 대해 이유원은 경상비용에 관한 부분을 구별해야 한다고 주장했고 『승정원일기』 1873[고종10]. 12. 1), 고종의 호조·선혜청·각아문에 남은 목면이 1000여동이며, 부족할 염려가 없다는 이야기에, 이유원은 그 정도로는 여유가 없다고 대답했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 4. 25. 일강. 또한 고종은 경북 궁수리경비를 묘당에서 마련하라고 지시하는 가운데, 예전에는 호조와 선혜청에서 쉽게 10만 of 재물을 조달했는데, 최근에는 왜 그렇지 못한가를 물었다. 『승정원일기』 1875(고종12). 3. 25. 약원일진. 이러한 점에서 고종은 정부재정의 운영 실태에 대해 잘 몰랐다고 판단할 수 있다.

36) 1874년 1월 13일, 고종이 이유원의 절검강조 충고에 대해 언급하면서 근래 사치 풍조가 자신에 의한 것인가를 묻자, 박규수는 사치 습관은 모두 위로부터의 인도에 달려 있다고 대답해 고종이 사치스런 생활을 하고 있음을 암시했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 13. 또한 고종은 스스로 사치스런 복장을 하고 있기 때문에 다른 사람도 그렇다고 말하며 먼저 자신을 반성해야 한다고 강조했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 6. 9.

37) 당시 정부관료는 국가 재정이 이렇게 곤란했던 시기가 없었음을 빈번히 상주했는데,

서도 고종에게는 군주가 재물의 증식방안을 강구해서는 안된다,³⁸⁾ 재정조달 방안은 군주가 생각해서는 안된다³⁹⁾는 유교전통적 태도를 강조한 것도 고종이 보다 적극적으로 재정문제에 관여해 대책을 검토할 수 있는 여지를 차단해 그의 경제관념 둔화를 조장했다고 할 수 있다.

세 번째, 고종은 권력기반이 약하고 그가 추구하는 정책의 실질적인 추진이 쉽지 않은 상황 속에서도 자신의 의지를 계속해서 관철해 나갔다. 고종과 정부관료 사이에는 고종의 정책, 특히 친정통용금지, 환곡폐지와 조세감면, 경복궁재건문제, 그리고 친위군확대 등을 둘러싸고 의견대립이 일어났다. 구례와 재정·경제, 군사 등 정치운영에 대한 정확한 지식과 정보보다 군주의 통치권확립을 목표로 하고, 정부관료와의 상담보다는 자신이 결정한 내용을 통보해 시행하도록 촉구하는 경우가 많았던 고종의 정책은 전통과 현실상황을 고려한 정부관료들로부터 조정과 재고 요구에 직면할 수 밖에 없었다. 그러나 정부관료가 빈번하게 반대 의견을 제시하는 가운데에도 고종이 자신의 의견을 굽히는 경우는 거의 없었다. 이러한 사실은 고종이 자신의 지향을 위해서는 정부재정과 신하의 조언을 고려하지 않고 행동했다, 즉 친정초기 정책이 주로 고종의 단독 결정과 지시후에 신하와의 협의와 상담을 통해 대책을 검토하거나, 혹은 신하에게 일방적으로 정책추진을 강요하는 형태로 행해졌음을 드러낸다. 이것은 고종의 정책추진 목표가 대원군세력 약화와 군주의 통치권강화에 규정되어 있었던 만큼 당연한 과정이었다.⁴⁰⁾

이유원은 국가재정유지를 위해서는 3년분의 비축이 있어야 하는데 현재는 지금 당장 지불해야 할 공가·급료도 마련하기 어려운 상황이라는 것을(『승정원일기』 1874[고종11]. 1. 20), 김세균은 경복궁수리에 약 100만냥이 드는데 지금은 50만냥도 조달할 수 없는 상황임을(『승정원일기』 1874[고종11]. 9. 20), 이최응은 호조예산이 약 50만냥인데, 지출은 그 3배에 달한다고 개탄했다. 『승정원일기』 1875(고종12). 10. 25. 그 밖에 재정부족에 관한 상세한 내용은 『승정원일기』 1874(고종11) 3. 5, 7. 4.(김세균상소), 1875(고종12) 3. 25, 3. 29, 9. 23, 1876(고종13). 3. 11, 3. 13, 4. 28, 6. 4, 8. 4. 등의 기록과 김성혜, 『재위전기 고종의 통치에 관한 연구』, 제 4장 「고종의 재정경제정책」을 참조. 그러나 고종은 국가재정부족을 호소하는 정부관료의 충고에도 불구하고 세의 폐지, 조세감면, 무위소증원·확대, 경복궁수리·확장 등을 지속적으로 추진해 갔다.

38) 『승정원일기』 1875(고종12). 3. 25.

39) 『승정원일기』 1875(고종12). 3. 29.

40) 아니면 그는 “군주의 명령이 한 번 내려지면, (신하는)당연히 즉시 따라야 한다”고 스

네 번째, 당시 심각한 재정난을 타개할 최선의 방법이 군주의 절약과 검소라고 반복해 강조되었음에도 불구하고 고종은 자신의 통치권강화에 필요한 곳에는 무리한 재정지출을 강행하고 있었다. 1874년 1월 29일, 그는 사치를 금한다고 지시했지만, 章服의 위엄은 갖추지 않을 수 없다고 말하며 용복의 朱笠·虎鬚·貝纓·左牽을 준비하도록 명했다.⁴¹⁾ 이에 대해 이유원은 그 제도가 폐지된 지 얼마 지나지 않았고, 관료 대부분이 기구를 갖고 있지 않다고 용복 장식을 구비하라는 고종의 지시가 타당하지 않다고 상주했다. 그러자 고종은 서서히 해도 좋다고 대답한 후, 2월 5일에 관료들의 준비가 끝나는 대로 명령을 내리겠다고 말해⁴²⁾ 그 추진 의사를 분명히 했다. 그리고 5월 25일의 차대에서 용복장식 구비 상황을 질문해 또다시 사치 폐해를 금하고는 있지만 장복에 한해서는 아름다움을 다하지 않으면 안 된다고 조신의 용복에 사용할 주립·호수·패영에 대한 구례 회복을 지시했다.⁴³⁾ 이렇게 당시 사치를 억제하는 분위기 속에서 이미 폐지된 용복 장식에 대한 구비를 요구한 고종의 의도가 군주의 위엄을 과시하는데 있었음은 예상하기 어렵지 않다.

여기에 고종은 경복궁화재이후, 궁전수비 강화를 논하며 숙위군 증설을 계획했다. 그의 숙위군 증원에 대한 의사는 1874년 3월 20일 인조대에는 三庁에서부터 군사를 차출해 호위청을 설치해 훈적을 대장으로 했다,⁴⁴⁾ 4월 5일 조선의 군사제도가 허술하기 때문에 변동해 증원하는 편이 좋겠다⁴⁵⁾라는 언급에서 이미 암시되고 있었고, 결국 4월 25일 강연에서 궁전숙위군의 확충을 꺼낸 고종은 재정부족을 염려하는 이유원에게 각 영문에서 군사를 차출해 숙위군설립을 추진하도록 요구했다.⁴⁶⁾ 그러나 일단 숙위군, 즉 무위소가 설립되자, 고종은 간소하게 해야 한다고 주장하는 정부관료의

스로 말한 대로 군주 명령의 절대성을 철저히 믿고 있었는지도 모른다. 『승정원일기』 1874(고종11). 2. 5.

41) 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 29.

42) 『승정원일기』 1874(고종11). 2. 5.

43) 여기에서 고종은 이 내용을 모두 신정왕후와 이미 상담했다고 강조했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 5. 25.

44) 『승정원일기』 1874(고종11). 3. 20.

45) 『승정원일기』 1874(고종11). 4. 5.

46) 『승정원일기』 1874(고종11). 4. 25. 일강.

반대를 누르고 그 확대를 추진해 경비조달·담당자선택·군사증원·활동강화·기강문란 등 여러 문제를 둘러싸고 정부관료와의 갈등을 심화시켜 갔다. 그 밖에도 경복궁을 수리할 즈음, 각 궁전 장소와 건물구조가 불편하기 때문에 변경·확장해야 한다고 주장해 정부대신의 반대를 불러일으키는 등, 고종은 군주의 권위와 세력을 향상시키는 곳에는 재정과 신하들의 반대를 고려하지 않았다. 이것은 친정 이후 고종의 정책추진 목표가 군주의 통치권 확립에 있었음을 분명히 보여준다고 할 수 있다.

다섯 번째, 고종이 민생안정대책으로 빈번히 실시하던 조세폐지와 감면은 더욱 심각한 재정악화와 민생폐해를 초래하고 있었다. 친정 선포이후, 자신의 정책이 민생안정을 위한 것임을 강조한 고종은 대원군정권기에 신설된 연강수세·성문세·결두전·청전을 폐하고, 재해 구휼, 원자탄생에 따른 은혜 등을 명목으로 조세감면을 실시했다.

그러나 청전폐지는 중간관리의 이중과세를 조장해 백성부담을 가중시키고 있었고, 각종세의 폐지는 그 재원을 사용하던 관청·군영의 운영부실을 야기했다. 이렇게 빈번한 조세감면이 재정부족을 한층 악화시킴에 따라,⁴⁷⁾ 이유원은 전라·충청도 山郡의 秋大同⁴⁸⁾에 대한 면제보다는 납입기한을 늦출 것과⁴⁹⁾ 拯劣米·未拯米징수가 사공의 난파방치책이 되기 때문에 면제해서는 안된다고 주장했다.⁵⁰⁾ 이승보는 대동미를 면제하면 큰 폐해가 생긴다며 반대했고,⁵¹⁾ 홍우길·이유원은 환곡 폐지가 오히려 민생폐해와 각도의 경상비용부족으로 연결되기 때문에 그대로 둘 것을 상주했으며,⁵²⁾ 김세균은 고종의 지시에 따라 면제된 증렬미 혜택이 백성이 아니라 서리에게 돌아갔다고 개진했다.⁵³⁾ 결국 고종의 민생정책은 1875년 3월 2일, 이유원이

47) 『승정원일기』 1874(고종11). 3. 5.

48) 가을에 세금으로 납부하는 대동미나 대동木.

49) 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 29.

50) 『승정원일기』 1874(고종11). 2. 28.

51) 『승정원일기』 1874(고종11). 4. 28.

52) 당시 이유원이 환곡폐지에 따른 각도의 재정부족을 상주하고, 대만에서의 일본 활동을 전하면서 각영에 비축재정이 없는 상황에서 소요가 일어나면 막을 방법이 없다고 염려한데 대해, 고종은 이유원에게 대책 모색을 맡기고 좋은 방법이 있으면 따르겠다고 말했다. 『승정원일기』 1874(고종11). 9. 20.

53) 『승정원일기』 1874(고종11). 9. 20.

고종의 조세감면시행에 대한 지시에, 현재 국가재정이 심각한 도탄에 빠져 庚申年(1860)의 감면 예를 따를 수 없기 때문에, 30분의 1의 감면을 적용할 수밖에 없다고 상주하고, 너무 적어 백성에게 이익이 되지 않는다는 고종의 염려에 대해, 감면이 지나치면 이후의 각사·각영의 재정을 어떻게 운영하면 좋겠냐⁵⁴⁾고 반론할 정도로, 재정부족뿐만 아니라 백성에게 베푸는 은혜 조차 줄여야 하는 상황을 초래한 것이었다. 그럼에도 불구하고 고종은 자신의 조세정책이 백성을 위한 것이라 계속해서 주장하며 정책추진을 강행해 나갔다.

여섯 번째, 대원군정권기와 친정선포 당시, 대원군과 신정왕후의 권위와 의사를 정책추진의 전면에 내세워 자신의 행동을 정당화시켰던 것과는 달리, 친정이후 고종은 정부관료와의 회합에서 스스로의 의견을 적극적으로 주장하고 그 실행을 촉구해 갔다. 이 시기가 되면 고종은 서원복구 요구에 대한 비답과 구례와 관련된 정책 중에서도 제한적으로밖에 신정왕후의 이야기를 인용하지 않았다. 당시 그가 정책결정에서 신정왕후를 거론한 예는 환곡을 돈으로 바꾸려는 제안에 이유원이 경상도 병인년 별비환이 동묘의 지시에 의한 것이기 때문에 함부로 바꿀 수 없다고 반대한데 대해 신정왕후도 볼 수 있도록 별단을 들이는 편이 좋겠다고 한 것과⁵⁵⁾ 신정왕후의 허락도 얻었기 때문에 각신의 아패에 대한 구례를 회복해야 한다고 말한 것,⁵⁶⁾ 그리고 종래 행정조치가 신정왕후의 지시였는가⁵⁷⁾를 묻는 정도에 그치고 있었다. 이는 고종이 친정선포후 중요한 정책결정과 실행에서 신정왕후와 대원군의 의견을 대변하는 것이 아니라, 정치현안에 대한 논의와 수립을 주도하는 등, 국정을 실질적으로 운영하게 되었다는 사실을 드러낸다고 하겠다.⁵⁸⁾

마지막으로 고종의 친정초기 정책결정과정에서 드러나는 특징으로는—1875년 전반기까지—이유원의 지대한 정치적 영향력과 정책관여도를 지적하

54) 『승정원일기』 1875(고종12). 3. 2.

55) 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 17.

56) 『승정원일기』 1874(고종11). 1. 29.

57) 『승정원일기』 1874(고종11). 2. 28.

58) 당시를 민씨정권으로 파악하는 연구에서는 친정이후 고종 행동은 민비의견의 반영이었다고 판단하고 있지만, 필자는 친정이후 고종의 활동을 10년에 걸친 제왕교육과 대원군의 정책을 직접 지시·협력하면서 습득한 결과라고 판단하고 있다.

지 않을 수 없다. 이유원은 친정초기 불안정한 정국을 극복하고 통치권을 확립하는 정치적 파트너로서 고종이 영의정으로 선택한 인물이었다. 이유원에 대한 고종의 신뢰와 기대가 얼마나 컸는지는 그가 1874년에만 약 40번⁵⁹⁾에 걸쳐 소견에 참가했고, 그 반 정도가 거의 고종과 이유원과의 단독 면담 형식을 취하고 있었던 사실에서 알 수 있다.⁶⁰⁾ 이러한 수치는 이유원이 탄핵을 받아 사직을 청한 12월에 한 번 밖에 고종과 면담하지 않은 점을 감안하면, 일주일에 한 번은 고종을 만나 정치적 문제를 논의한 것이 된다. 당시 고종은 이유원에게 정치와 왕실전반에 관한 문제를 질의·상담하고 있었고, 이유원은 군주 보도자로서의 역할을 다하기 위해 고종의 충실한 상담역이 되어 각종 문제에 대한 전통·법률적인 자문을 행하는 동시에, 명분 제시와 대책 강구에 노력했다.⁶¹⁾ 또한 그는 영의정으로서 고종과 담당 관료와의 사이에서 각종 정책 결정과 추진상 문제를 중재하면서 고종을 향해서도 충고와 정책 비판을 아끼지 않았다.⁶²⁾

이유원은 암행어사파견, 경상감사·동래부사·부산훈도 처벌을 제안했고, 정부재정 보충, 숙위군설치에 따른 경비조달·절차, 일본서계문제의 해결방

59) 시험·제사 때에도 이유원과 고종은 함께 했기 때문에 실질적으로 만난 횟수는 이보다 훨씬 많다.

60) 고종이 이유원과의 논의를 증시한 것은 1874년 이전에 행해진 정규적인 약방입진이 대부분 중지되거나 차대와 동시에 행해졌고, 약방제조와의 사이에 특별한 정치적 논의가 거의 없었던데 반해, 이유원이 약방도제조로 있던 때에는 약방입진이 중지되는 일이 거의 없었다는 사실에서도 드러난다. 또한 이유원이 영의정을 사임한 1875년 중반이후 또다시 약방입진의 중지가 많아지고, 정치문제에 대한 언급도 없어진 점, 특히 이유원에 이어 의정으로 취임한 이최용·김병국과는 개별면담을 행하지 않았던 고종이 이유원과는 약 1년 반 사이에 17번에 걸쳐 거의 단독 회담을 가졌다는 사실은 이유원에 대한 기대·신뢰가 얼마나 컸는지 분명하게 보여준다.

61) 이유원은 연강세 존폐 여부, 병조판서·금군별장의 임기제, 대장의 품계격하, 문무신의 탈 것 규제, 정부관원의 겸임제, 융복규정, 인사행정문제, 대장의 활동례, 세의 감면, 무위소설치, 일본서계수리, 왕실행사·제사, 존호추상 등, 각종 문제에서 고종의 자문역을 수행했다.

62) 고종은 이유원이 매번 귀에 거슬리는 말을 꺼내 송구스럽다고 말한데 대해 “경의 말은 충고에서 나온 것이다. 나에게 듣는 것을 싫어할 이유가 있겠는가?”(『승정원일기』 1874[고종11]. 6. 20. 약원입진), “이러한 (귀에 거슬리는)이야기를 개진하지 않으면 어떤 이야기를 하겠는가?”라며(『승정원일기』 1874[고종11]. 6. 25. 차대), 이유원의 충고를 관대하게 받아들였다. 여기에 이유원의 제안에 따라 강연명칭을 바꾸고 연강세 수세 전면폐지를 수행했으며, 숙위군의 설치비용의 조달에 있어서는 이유원이 반대하는 재원은 거의 사용하지 않고, 호조로부터의 지급과 청전을 사용하려고 했다.

안을 모색해 고종의 통치권안정과 정책수행에 적극적으로 협력했다. 그는 조세 폐지에 대해서는 전통과 용도를 구분해야 한다고 건의하고, 군영대장의 지위·권한 축소, 문신의 장신 등용, 진부영제도 변경 등의 군제개편에 대해서는 반대 의사를 표명해 고종에게 국가 재정과 군사정책의 신중한 결정과 추진의 중요성을 알리려 했다. 또한 숙위군설치에 협력해 추진을 주관하면서도 무리한 자금조달과 타군영으로부터의 차출에 반대하고 군사의 규율강화를 주장했으며, 경복궁수리에 대해서는 그 긴급함을 논하는 반면, 인력·물자동원을 제한해 간소히 할 것을 주창했다. 여기에 민생구휼정책을 강조하면서도 빈번한 조세감면의 부작용을 경계하는 등, 고종이 통치자로서 균형과 절제감각을 습득하는데 일조하려 했다. 그러나 이러한 이유원의 정치적 활동은 대원군의 양주은둔사건이 일어나 정국이 불안정해져 정계를 일신할 필요성이 제기됨에 따라 이최응·김병국체제가 출범하면서 줄어들기 시작해 1875년 4월 영의정 사퇴이후에는 거의 사라지게 되었다.

이상, 고종과 정부관료와의 차대에 드러난 친정초기 고종의 정국운영 특징에 대해 살펴보았다. 친정 선포이후 고종은 대원군정권기 고위관료를 적극적으로 등용하고 민생안정을 표면에 내세우며 대원군의 세력약화와 왕권강화를 위한 정책을 추진해 갔다. 그러나 민생안정이라는 명분과 왕권확립이라는 실리를 동시에 추구하며 급하게 행해진 고종의 각종 정책은 재정난 심화와 해방약화를 가져와 정부관료들로부터의 비판과 반대에 부딪치게 되었다. 그러자 고종은 이를 극복하기 위해 자신의 정책에 동조하는 세력의 등용을 확대해 권력을 집중시키는 측근중심의 국정운영을 꾀해 나갔다. 그리고 이러한 사실은 1875년 이후 차대에 참석하는 주요인물이 외척인 여흥민씨·풍양조씨와 안동김씨·광산김씨 정도로 한정되고, 고종의 정책에 반대하는 인물과 의견이 현저히 줄어든 모습을 통해 확인할 수 있다 하겠다.

V. 맺음말

고종의 통치권강화정책은 1873년 11월 친정이 선포된 이후 본격적으로 행해지게 되었다. 권력을 회복했지만 그 때까지 대원군과 차별화된 정치기

반을 형성하지 못했던 고종은 먼저 왕권을 안정시킬 수 있는 기반을 조성하려 했다. 이러한 작업은 대원군정책에 대한 재고를 통해 인사·재정·군권을 장악하는 방향으로 전개되었고, 그 큰 틀은 의정과 정부당상과의 차대에서 논의되었다.

친정초기 고종의 대원군정책에 대한 수용과 폐기의 기준은 표면적(이상적)으로는 민생안정에, 실질적(현실적)으로는 대원군세력 약화와 왕권확립과의 관련여부에 있었다. 고종은 재정문제에서는 민생안정이라는 절대적인 명분을 내세워 자신의 정책에 반대하는 신하들을 제압하며, 각종수세명목 중에서도 특히 대원군정권기에 신설된 세, 즉 연강세·결두전·성문세·청전 등을 집중적으로 철폐해 민생폐해 제거와 대원군의 재정원 차단이라는 두가지 목적을 동시에 실현하려 했다. 한편, 군사정책에 있어서는 이유원을 통한 설득과 중재를 바탕으로 대원군정권기에 복구된 삼군부를 구성하는 각군영대장·통제사·진무사·포도대장의 지위격하와 진무영의 축소·개편, 강화유수의 진무사겸임복구를 실시하고, 신설된 무위소에 군사·군수물자를 집중시키며 무위도통사와 무위소제조에 문신인 측근을 임명하는 등, 대원군의 군사적 기반을 해체하고 스스로 군권을 장악하고자 했다.

이렇게 고종은 각종 정책을 통해 대원군과의 차별을 피하며 통치권을 강화해 갔다. 그러나 고종이 일방적으로 정책을 결정할 뿐, 해당정책의 실질적인 문제, 즉 경비조달·인원충당·시행절차 등에 대해 구체적인 안을 제시하지 않았던 것은 신하들을 곤란하게 만들며 갈등을 유발시키고 있었다. 다시 말해 고종은 자신의 통치목표인 왕권강화를 위해 정책을 결정하고 실행을 요구하면서도 그 방법을 강구하는 일은 담당관료에게 맡기고 크게 관여하지 않음으로써 국정운영상의 무리를 초래한 것이었다.

이러한 고종의 행동은 신하들의 불만뿐만 아니라, 대원군의 양주 은둔사건과 유생들의 상소운동으로 이어져 정국을 불안정한 상황으로 이끌게 되었다. 그러자 고종은 점차 군주에게 충성·동조하는 세력을 중용해 주요관직에 배치하는 측근정치를 통해 정책의 원활한 추진을 꾀하려 했다. 그러나 군주의 통치권이 안정되지 못하고 재정·군사정책이 조정 중이던 1874년 중반부터 외부로부터의 압력까지 가시화됨에 따라, 고종의 왕권확립은 대내외적인 갈등을 모두 극복해야 하는 힘겨운 상황에 직면하게 되었고, 고종은 이를 타개하기 위해 권력에 대한 집착과 측근중심의 폐쇄적인 국정운영

62 이화사학연구 제38집

을 한층 심화시켜 나갔다고 하겠다.

투고일: 2009. 4. 16 심사시작일: 2009. 4. 30 게재확정일: 2009. 5. 29.

주제어: 고종, 친정초기, 차대, 왕권강화, 측근정치

참고문헌

- 『고종실록』, 『비변사등록』, 『승정원일기』, 『일성록』.
고종, 『주연집』.
황현, 『매천야록』.
- 교수신문기획, 『고종황제역사청문회』, 서울: 푸른역사, 2005.
김병우, 『대원군의 통치정책』, 서울: 혜안, 2006.
김성혜, 『재위전기 고종의 통치에 관한 연구(1864-1876)』, 一橋대학교 박사학위논문 (2008).
김성혜, 『재위전기(1864-1876) 고종의 강연과 그 실태』, 『사학연구』 93집 (2009).
김세은, 『고종초기(1864-1876) 국왕권의 회복과 왕실행사』, 서울대학교 박사학위논문 (2003).
김형수, 『고종의 친정과 개국정책연구(1873-1876)』, 『이대사원』 33·34집 (2001).
배항섭, 『19세기 조선의 군사제도연구』, 서울: 국학자료원, 2002.
안외순, 『대원군의 경제정책 : 재정확보와 관련하여』, 『동양고전연구』 8집 (1997).
연갑수, 『고종시대 정치변동연구』, 서울: 일지사, 2008.
이태진 외, 『고종역사청문회』, 서울: 푸른역사, 2005.
이태진, 『고종시대의 재조명』, 서울: 태학사, 2000.
장영숙, 『고종의 대외인식전환과정 연구: 1863년-1882년을 중심으로』, 『사학연구: 乃雲崔根泳博士停年紀念論文集』 (1999).
제임스 팔레/이훈상 역, 『전통한국의 정치와 정책』, 서울: 한국학술진흥재단, 1993.
糟谷憲一, 『閔氏政權上層部の構成に關する考察』, 『朝鮮史研究會論文集』 27집 (1990).

糟谷憲一, 『閔氏政權前半期の權力構造』, 『朝鮮文化研究』 2집 (1995).

최병옥, 『개화기 군사정책연구』, 서울: 경인문화사, 2000.

한철호, 『고종친정초(1874) 암행어사파견과 그 활동—지방관징치를 중심으로』, 『사학지』 31집 (1999).

<Abstract>

Administration Emerged from the CHADAE(次對) during the Early Years of Kojong's Rule(1874-1876)

Sung-Hyae Kim

After restoring sovereignty, Kojong(고종) began to reform Daewongun(대원군)'s power basis and policies, maintaining Daewongun's power collective structure with the exception of few pro-Daewongun forces and placing relatives from his maternal side and Jonchinsonpa(중친선파) members in important governmental positions of power. In addition, Kojong retained those policies that contributed to the strengthening of the royal family's and the central government's authority, abolished taxes established under Daewongun's rule, and prohibited the circulation of Chinese currency to shut out Daewongun's financial resources.

However, these policies and actions by Kojong triggered resistance from Daewongun and numerous appeals for Daewongun's return to the capital city out of his retirement in Yangju(양주), destabilizing Kojong's political foundation during the early stages of his regime. In response, Kojong implemented strict punishment against those who submitted such appeals and even outlawed the submission itself, in an effort to stabilize his country. He also permitted the resignation of Yeonguijeong(영의정) Lee Yu-won(이유원) under questions of responsibilities over political affairs, and inaugurated Jwuijeong(좌의정) Lee Choi-eung(이최응) and Uuijeong(우의정) Kim Byeong-guk(김병국) systems. This was a move to eliminate Daewongun's justification for his return to the political arena through the appointment of Lee Choi-eung, a royal, and simultaneously win over Noron(노론), which centered on Ahndong Kims. And Kojong's heightened awareness of Daewongun and pro-Daewongun forces as threats ultimately

led to Kojong's intensified ruling of the nation based on a power structure surrounding close associates.

Key Words: Kojong(고종), the early years of Kojong's rule, chadae(차대), strengthening royal power, a power structure surrounding close associates