

### Ⅲ. 대원군의 내정개혁과 대외정책

1. 흥선대원군의 집권
2. 대원군의 내정 개혁
3. 대원군의 대외정책
4. 대원군 정치의 성격과 의의

### Ⅲ. 대원군의 내정개혁과 대외정책

#### 1. 흥선대원군의 집권

1863년 12월 8일 33세의 젊은 철종이 재위 13년만에 후사도 없이 죽었다. 그의 소생으로는 5남 6녀가 있었으나, 제4녀 永惠翁主를 제외하고는 모두 어려서 죽고 말았다. 왕위 계승자를 남기지 않은 채 왕이 죽었기 때문에, 신왕을 옹립하는 것이 초미의 급무로 떠올랐다.

이날 왕실의 최고 어른이던 대왕대비(翼宗의 妃) 趙氏는 왕위 후계자를 선정하기 위해 전·현직 대신들을 불러모았다. 이 자리에서 조대비는 “興宣君의 嫡嗣 第二子 命福으로 익종대왕의 대통을 入承키로 定하라”는 한글 교서를 내렸다.<sup>1)</sup>

조선왕조의 제26대 국왕으로 지목된 ‘명복’은 당시 12세의 소년으로서, 영조의 4세손인 興宣君의 둘째 아들이었다. 대왕대비 조씨는 신왕을 선왕인 철종의 후사가 아니라 자신의 지아비인 익종의 양자로 입적하여 그 후사로 삼았다. 이것은 풍양 조씨 가문 출신인 조대비가 신왕을 자신의 영향력 아래 두고자 한 의도에서 나온 것이었다. 왜냐하면 선왕인 철종은 안동 김씨 가문에 의해 왕위에 올랐고 그들 문중에서 왕비를 맞았기 때문이었다.

흥선군의 아들이 철종의 뒤를 이어 왕위 계승자로 지목될 수 있었던 것은 궁중의 최고위자인 대왕대비 조씨와 흥선군 사이에 목계가 있었기 때문이며, 또 철종의 유지가 그러하였기 때문이라는 설이 유력하다. 하지만 당시 왕가의 계보로 보아 고종이 왕위계승 후보자로서 지극히 당연한 순번에 있었음도 아울러 고려해야 할 것이다. 그렇기 때문에 이 결정은 별다른 반대를 받지 않고 이루어질 수 있었던 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

1) 《高宗實錄》 권 1, 고종 즉위년 12월 8일.

자신의 아들이 왕에 즉위함에 따라 홍선군은 大院君에 봉작되었다. 그러나 살아있는 대원군의 존재는 전례가 없었기에 그에 대한 예우는 대군의 예에 따라 시행되었다. 하지만 대군도 역시 종실이므로 정치에 관여할 수 있는 직위는 아니었다. 따라서 홍선군이 대원군으로 봉작되었다고 해서 곧 정권을 장악하였음을 의미하는 것은 아니었다.

12월 13일 고종이 즉위한 날, 대왕대비는 백관을 거느리고 垂簾聽政의 의례를 거행하였다. 대왕대비 조씨는 수렴청정의 권한을 갖기는 하였으나 독자적인 정치적 기반이 약하였다. 그의 친정인 풍양 조씨 가문은 이미 철종 治世中に 안동 김씨 세력에게 밀려서 영락하였고, 친정 조카인 趙成夏·趙寧夏 등이 있었으나 척신으로서 세도의 지위에 올라 보좌의 중임을 감당하기에는 나이도 힘도 부족하였다. 대왕대비는 풍양 조씨 세력을 끌어 올리고 안동김씨 세력을 억제해 줄 강력한 존재를 필요로 하였는데, 홍선군이 바로 그 사람이었다.<sup>3)</sup>

대왕대비는 수렴청정의 명목 아래 실제로는 홍선군에게 모든 정사를 위임하였다. 즉 “嗣王이 年幼하고 국사가 多難하니 대원군이 大政을 協贊하고, … 百官有司로 하여금 대원군의 지휘를 聽하라”고 명령하였던 것이다.<sup>4)</sup>

이렇게 해서 마침내 정권을 장악하게 된 대원군은 과연 어떤 사람인가. 홍선대원군 李昰應(자: 時伯, 호: 石坡, 1820~1898)은 순조 20년 12월 21일에 서울에서 태어났다. 그는 고종 즉위 초기 10년간에 ‘大院位大監’, ‘國太公’, ‘大老’ 등으로 불렸으며, 사후인 1907년에 ‘大院王’으로 추봉되었다.

그의 가계는 영조의 아들 思悼世子에서 파생되고 있다. 사도세자가 세자빈 혜빈 홍씨에게서 얻은 아들이 정조이고, 궁녀에게서 얻은 아들 셋 가운데 둘째 아들이 恩信君이었다. 은신군이 후사가 없어 인조의 셋째 아들인 麟坪大君의 5대손 秉源의 아들을 양자로 삼았는데 바로 그가 대원군의 친아버지인 南延君 球였다. 대원군은 네 형제 중 막내였다. 이렇게 따져볼 때 대원군은 실세한 왕족이긴 하지만 그당시 얼마 안되는 왕족 가운데 당당한 왕손이었던 것이다.

2) 成大慶, 〈대원군 초기 집정기의 권력구조〉(《大東文化研究》 15, 1982), 94쪽.

3) 田保橋潔, 《近代日鮮關係の研究》 上卷, 朝鮮總督府中樞院, 244쪽.

4) 玄采, 《東國史略》 1906 권 4, 近世史, 朝鮮記, 下, 43쪽.

그는 15세(순조 34년, 1834)에 興宣副正에 봉해지고, 이후 몇 차례 加資를 통해 24세(헌종 9년, 1843)에 興宣君으로 봉해졌다.

그는 격조높은 한시를 많이 남긴 사실로 미루어 유교적 소양을 충분히 갖추었음이 분명하다. 특히 그는 추사 金正喜에게 師事하여 글씨와 난초 그림을 배워 격조높은 서화 작품을 많이 남겼다.

주요 관직 경력을 보자. 대원군은 17세 때에 童蒙敎官 일을 하였다. 이어서 守陵官, 綏陵遷葬都監의 代尊官 직을 거쳐 28세(헌종 13년) 때 冬至使에 임명된 바 있으나 무슨 이유인지 使行에 참가하지는 못하였다. 그후 그는 典醫監, 司圃署, 典設司, 造紙署의 提調 직을 맡았다. 이것은 모두 종실들에게 녹봉을 나누어 주기 위한 의례적인 한직들이었다. 하지만 그는 실권있는 관직도 거친 바 있다. 종친부 有司堂上과 오위도총부 都總管 직이 바로 그것이다. 이 직책들은 결코 한직이라고 볼 수 없는 것이었다. 그 중에서도 흥선군이 주로 활동하던 직책은 종친부의 유사당상이었다. 그는 헌종 13년 2월 종친부 유사당상에 임명된 이후 철종 연간의 대부분 시기에 그 직책을 수행하고 있었으며, 고종이 즉위할 당시에도 여전히 그 직위에 있었다.<sup>5)</sup>

대원군이 정권을 장악한 당시의 조선왕조의 국내외 정세는 복잡다난하였다. 국내적으로는 봉건왕조의 여러 모순이 말기적 현상을 드러내기 시작하여 왕조 지배체제의 쇠퇴는 만회하기 어려운 지경에 이르렀다.

봉건사회의 해체과정은 모든 사회부문에서 진행되었다. 이를 가능케 한 기본적 동력은 농업생산력의 발전이었다. 농업생산력의 발전에 따라 사회적 분업이 진전되었다. 그 결과 상품화폐경제가 발달하였을 뿐만 아니라, 그 성격도 변하였다. 종래의 상품화폐경제는 국가가 농민들로부터 조세를 수납하는 과정에서 발생하거나 또는 지주가 전호농민들로부터 지대를 수취하는 과정에서 형성되었기 때문에, 주로 관료나 양반지주들의 수요에 부응하는 사치품이 시장에서 유통되었다. 그러나 봉건 말기에 이르러 사치품 외에도 농민들의 농업생산에 필요한 농기구 면화 면포 미곡 등이 중요 상품으로 등장하게 되었다. 이 상품들은 농촌의 장사에서 교환되었고, 이를 토대로 상업적 농업

5) 유영익, <흥선대원군> (《한국사 시민강좌》 13, 일조각, 1993), 88~91쪽.

을 영위하는 농민들이 출현하였다.

봉건사회의 위기는 신분제의 변동에 따른 봉건적 신분 질서의 동요, 지주제의 확대에 따른 지주와 전호 농민의 계급대립의 심화, 농민층 분해의 진전으로 인해 초래되었다. 이러한 변화로 인해 농촌 사회 내의 계급구성은 재편되었다. 지주계급은 구래의 양반특권지주와 새롭게 성장한 서민지주로 분화되었고, 농민층도 부농 빈농 농촌노동자로 분화되었다. 이러한 것들은 농촌사회내의 계급대립을 첨예화시켰을 뿐 아니라, 그 자체가 봉건사회의 위기를 조성하는 객관적 조건이 되었다.

더구나 상품화폐경제의 발전에 따라 토지의 상품화가 진전되었으며, 그 결과 토지에 대한 지배권이 강화되어 지주제가 확대·강화되었다. 19세기 중엽경상도 진주지역의 사례연구에 따르면 관내 토지소유자 가운데 16%에 달하는 지주들이 전체 토지의 62%를 점유하고, 63%에 달하는 농민들이 18%의 토지를 소유하고 있었다. 이러한 토지소유의 집중현상은 지주와 전호농민의 토지소유관계를 둘러싼 대립을 더욱 격화시켰다.

봉건사회의 위기는 정치적인 면에서도 드러났다. 이 시기에 양반세력 일반의 광범한 참여가 보장되는 정치질서가 붕괴되었다. 19세기에 들어서면서 세도정치가 출현하였다. 1800년 정조가 사망하자 순조가 11세의 어린 나이로 왕위에 올랐다. 자신의 딸을 순조의 비로 책봉하는데 성공한 金祖淳은 안동 김씨의 세도정권을 성립시켰다. 순조 말년부터 헌종대까지는 풍양 조씨 일파의 외척세력이 대두하여 한때 안동 김씨 세력을 견제하였으나, 1849년 헌종이 죽고 철종이 즉위하자 정국은 다시 안동 김씨에 의해 주도되었다. 철종 재위시에 안동 김씨의 세도정치는 절정에 달하였다.

세도정치 시기에는 18세기 이래 진행되어 오던 권력의 집중현상이 서울의 소수 명문가문을 중심으로 더욱 심화되었다. 그리하여 정권의 지지기반은 더욱 축소되었고, 그 결과 지배계급 내의 갈등과 대립은 더욱 심화되었다. 정권을 잡은 세도가문은 자신의 권력을 이용하여 매관매직으로 부를 축적하였다. 벼슬자리가 중요한 치부 수단이 되었기 때문에 정권을 잡은 자들은 관직의 임기를 단축시켜 자주 교체하였다. 이러한 관직의 불안정 상태는 관리들에 의한 탐학행위를 더욱 조장하였고, 농민수탈은 가중되었다.

세도정치 시기에 국가재정의 위기가 만성화되었다. 국가재정 위기를 타개하기 위해 세도정권은 새로운 재원의 확보에 열중하였다. 大同米의 중앙 상납분을 늘리고, 환곡의 총액을 증가시키고, 심지어 주화의 질을 떨어뜨려 화폐발행에서 생기는 이익을 늘리는 등의 조치가 행해졌다. 이로 인해 지방관청의 재정상태도 허약하게 되어, 각종 잡세의 부과나 환곡, 고리대 등을 통해 재정부족을 보충하는 경향이 확대되었다. 이러한 일련의 현상은 19세기의 만성적인 삼정수탈의 한 계기로 작용하였다.

이와 더불어 봉건적 지배 이데올로기도 그 영향력을 서서히 상실해 갔다. 실생활과 유리된 채 四端七情論, 理氣論, 禮論을 둘러싸고 부단히 논쟁을 되풀이하는 성리학 일변도의 사상적 상황은 봉건체제 위기를 타개할 수 있는 방안을 만들어 낼 수 없었다.

새로운 사상적 모색이 정권에서 소외된 지식층에 의해 이루어졌다. 천문학, 曆算 등 자연과학의 연구에도 많은 업적을 남긴 鄭齊斗의 양명학은 소론 학자들에게 계승되어 李匡師·李忠翊에 이르러 더 한층 발전하였다.

또한 17세기에 발생한 실학사상이 18, 19세기에 이르러서는 하나의 독자적인 학문체계를 형성하게 되었다. 柳馨遠을 위시한 李瀾·洪大容·朴齊家·丁若鏞으로 대표되는 실학자들은 정치·경제·문화·군사 면의 현실적 모순을 구체적으로 비판·분석함으로써 인민의 생활수준을 향상시키고 나라의 부강을 목적으로 하는 여러 개혁안을 제시하였다. 하지만 經世致用의 실학 일파는 천주교 탄압 사건에 휘말려 노론 집권세력으로부터 가혹한 탄압을 받아 영향력을 상실하였고, 利用厚生의 실학 일파는 文體反正으로 몰려 쇠퇴하게 되었다. 현실문제를 외면하고 典章 制度 金石 연구로 몰입한 實事求是의 일파만이 그 명맥을 유지할 수 있었다.

다른 한편 이제까지 지배의 대상으로만 치부되었던 농민들도 유교적 이데올로기에서 이탈하는 양상을 보였다. 鄭鑑錄의 영향력이 민중들 사이에 확대된 것은 그 보기이다. “이씨왕조가 망하고 정씨왕조가 도래한다”든가, “十勝地로 들어가면 가난한 사람은 살고 부자는 죽으리라”는 정감록의 예언은 의지할 곳 없는 민심 속에 깊이 뿌리내렸다. 그리하여 정감록에 의거한 모반사건도 잇달아 일어났다.

1860년에 崔濟愚에 의해 東學이 창시된 것도 이러한 사회적 배경 속에서 이루어진 것이었다. 〈中老少問答歌〉에 나타난 時運의 사상이나, 풍수지리관, 초인적인 운명관과 新生觀·救濟觀 등의 後天開闢사상은 정감록 사상보다 더욱 발전된 양상을 보여주고 있다. 농민들 속에서 지배이데올로기에 매몰되기를 거부하고 독자적인 사유체계를 형성하는 새로운 사상적 경향이 대두하게 된 것이다.

봉건왕조 지배체제의 위기는 19세기에 들어서 전국적 규모의 농민봉기에 의해 전면화되었다. 19세기는 민란의 시대였다. 그중에서도 1811년 洪景來가 지도한 농민봉기와 1862년 壬戌民亂은 두개의 커다란 봉우리를 이루었다.

1862년 2월에 경상도 단성에서 시작된 임술민란은 5월에 접어들어 전국으로 확산되었다. 경상도에서는 20개 군현에서, 전라도에서는 37개 군현에서, 충청도에서는 12개 군현에서 민란이 발생하였다. 그밖에 함경도 함흥, 황해도 황주, 경기도 광주 등지에서도 민란이 일어났다. 1862년 한해 동안 민란이 일어난 지역은 기록에서 확인되는 것만도 71개 군현에 달하였다.<sup>6)</sup>

민란의 주요 형태는 饒戶富民層과 상층부를 점하는 양반토호층에 의해 지도되고 가난한 농민층이 주력이 되는 것이었다. 토호층이 주도하는 항쟁은 대부분 향권 탈취에 그치는 경우가 많았으나, 일부 지역에서는 초군이나 두레와 같은 농민조직이 항쟁에 가세함으로써 鄉會 중심의 투쟁을 뛰어넘어 폭력적인 반봉건 항쟁으로 나아갔다. 초군이 주도한 민란의 진행과정에서 농민들이 스스로 조직하였던 民會 등은 농민층이 변혁주체로 성장할 가능성을 보여주었다.

안동 김씨 가문을 필두로 한 봉건 지배층은 민란을 가혹하게 탄압하는 한편 민란의 원인을 전면적으로 조사하고 대책을 마련하였다. 봉건 지배층은 민란의 원인을 부세제도 운영상의 문제로 파악하였다. 그해 윤 8월에 三政釐正廳을 설치하고 삼정의 폐단을 개혁하려 하였다. 이러한 삼정 개선책은 농민층의 부담을 어느 정도 덜어주는 것이었지만 본질적으로 지주층 중심의 개선방안이었다. 그나마 보수적인 지배층의 반발에 부딪쳐, 겨우 3개월 남짓

6) 망원한국사연구실 19세기 농민항쟁분과, 《1862년 농민항쟁》(동녘, 1988), 59~62쪽.

추진되다가 10월 말에 백지화되고 말았다. 봉건사회 위기를 초래한 사회모순은 미해결된 채로 더욱 심화되었다.

봉건지배체제의 위기는 대외적으로 자본주의 열강의 침투에 의해 더욱 심각하게 되었다. 1831~1860년까지 기록으로 확인된 것만 해도 30차례 가깝게 異樣船이 출몰하였다. 이들은 조선에 교역·통상할 것을 요구해 왔다. 중국과 일본 두 나라에 국한하여 事大交隣의 의례적인 사신왕래만 행하던 조선 왕조의 봉건지배층은 다른 어느 나라와의 통교도 엄격히 금지하였다. 그러나 산업자본주의의 완숙기에 접어든 구미 여러 나라들은 상품판매 시장을 확보하고 식민지를 획득하기 위한 치열한 경쟁을 전개하고 있었으며, 이것은 거스릴 수 없는 막강한 힘을 수반한 것이었다.

특히 1860년 영국·프랑스 연합군이 애로우호 사건을 구실로 삼아 北京을 함락하고 청의 咸豐皇帝가 熱河로 피신하는 사태가 전개되자, 서양에 대한 조선 봉건 지배층의 위기의식은 더욱 심화되었다. 봉건 지배층은 西勢東漸의 위기를 斥邪衛正의 방법으로 막으려고 시도하였다. 봉건 지배층은 천주교의 신앙체계를 조선왕조의 정치적 정통성에 대한 엄중한 도전으로 간주하였으며, 그에 대한 엄중한 탄압정책을 견지하였다. 하지만 자본주의 열강에 의해 주어진 이 위기는 채국정책으로 극복될 수 있는 것이 아니었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국내외적으로 조성된 봉건왕조의 위기를 극복하고, 새로운 사회발전의 대안을 마련하는 것이 이제 막 정권을 장악한 대원군정권 앞에 제기된 시대적 임무였다.

특히 1862년 임술민란은 봉건체제의 위기가 얼마나 심각한 것인지를 단적으로 웅변해 주었다. 하지만 당시의 집권세력인 안동 김씨 세도정권은 이를 치유할 능력을 갖지 못하였다. 임술민란은 비단 안동 김씨 권력을 위태롭게 하는 정도에 머문 것이 아니라 지배체제 자체의 위기를 가져왔던 것이다. 이때문에 왕조지배체제를 재편성하는 것이 이 시기 지배층 전체의 일치된 소망이 되었다.

다시 말해 대원군의 집권은 1862년의 전국적 농민봉기에 대한 진압대책에 자신을 잃은 지배계급 중추부의 동요가 있었기 때문에 성공한 것으로 보인다. 봉건지배층은 농민의 봉기에 의해 그들의 운명이 결정된다는 것을 깨달



았다. 부패하고 무기력한 봉건 지배층은 왕조 자체의 붕괴를 방지하기 위해서로 타협해서 강력한 구원자를 만들어 냈다. 대원군이 바로 그러한 존재였다. 대원군 집권의 의의는 그가 집권한 다음 추진하고 시행한 여러 정책이 당시의 봉건왕조 및 지배층의 요망에 전적으로 부응하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 대원군이 집권하게 된 원인도 여기 있으며, 그의 정책 수행이 강력한 독재적 형태를 취할 수 있었던 조건도 바로 여기에 있었다.

대원군과 대왕대비 조씨의 동맹으로 새 정치가 시작되었다. 그러나 대원군이 권력을 확고하게 장악하기까지는 얼마간의 시일이 필요하였다. 고종 즉위 당초에는 아직도 철종조 외척 벌열세력인 안동 김씨 가문의 영향력이 강력하게 작용하고 있었다. 철종 사망 당일에 발표된 宗戚執事와 葬儀都監提調의 명단은 거의 전부가 안동 김씨계 인물로 구성되어 있었다.

안동 김씨의 영향력은 대왕대비가 수렴청정을 시작한 직후 강진 신지도에 유배되어 있던 慶平君 李世輔를 석방하려 하였을 때 승정원 홍문관 대사헌 대사간 시원임 대신들이 일제히 상소를 올려 반대하고 나선 사실에서도 잘 나타난다.<sup>7)</sup> 경평군 이세보는 철종 말년에 척족을 경유하지 않고 왕에게 직품하여 자신의 아우로 하여금 直閣 벼슬에 오르게 하려다가 대간의 논핵을 받아 작위를 환수당하고 유배된 바 있었다.

정치권력에서 밀려나게 된 척족 안동 김씨 세력은 국면의 반전을 꾀하였다. 그들은 흥선대원군을 정계로부터 격리시키려고 시도하였다. 고종이 즉위하고 조대비의 수렴청정 의례가 거행된 그날, 金左根과 金興根을 필두로 한 외척 안동 김씨 세력은 국왕에게 대원군의 칭호를 갖는 생부가 있었던 예가 일찍이 국조에 없었던 일임을 명분삼아 대원군의 정치 간여를 막아야 한다는 입장을 취하였다. 즉 왕의 사친인 대원군을 정치적인 일로 수고롭게 해서 안되며, 대원군과 대신들이 대궐에서 마주칠 일이 없어야 한다는 논리에 입각하여, 대원군으로 하여금 국정에 전혀 참여하지 못하도록 하자고 주장하였다.

그러나 안동 김씨 세력에게는 이미 급선화하는 정치권력의 이동을 억제할

7) 《高宗實錄》 권 1, 고종 즉위년 12월 20일.

능력이 없었다. 당시 안동 김씨 세력은 둘로 분열되어 있었다. 金左根·金興根을 필두로 하는 세력과 金炳學·金炳國을 중심으로 하는 양 세력이 그것이다. 이 가운데 후자가 대원군의 집권에 협력하고 나섰다. 이 때문에 김좌근·김흥근 계열의 안동 김씨 세력의 반대원군 운동은 약화되었다. 안동 김씨 세력이 종래와 같은 권세를 회복하기란 이미 불가능한 일이 되고 말았다.<sup>8)</sup>

독자적인 세력 기반이 없었던 대원군은 수렴청정의 권한을 쥐고 있던 조대비의 협력을 얻었고, 김병학·김병국 계열의 안동 김씨 세력의 지지를 얻는데 힘입어 집권에 성공하였다. 이들은 대원군의 권력이 취약하던 집권 초기에 대원군 정권의 중요한 지지기반이 되었다.

《日省錄》이나 《承政院日記》의 기록으로는 고종 초기의 정치가 대왕대비의 수렴청정으로 이루어지고, 이것은 고종 3년(1866)에 철회된다. 하지만 실제로는 고종 즉위 초창기부터 크고 작은 정무가 처음부터 대원군에게 위임되어 있었다. 그러나 대원군이 자체의 권력 기반을 확고하게 굳히기까지는 중앙관제의 개편, 새 관료층의 발탁, 京外 胥吏의 포섭, 宗親 璿派人 중심의 병권 장악 등이 완료될 때까지 얼마간의 기간이 필요하였다.

〈成大慶〉

## 2. 대원군의 내정 개혁

### 1) 대원군의 인재등용

대원군이 정권을 장악한 뒤 맨먼저 착수한 일은 권력체제의 근간인 중앙정치기구를 개혁하는 것이었다. 이는 안동 김씨 가문의 영향력 하에 중앙관직에 진출해 있던 구관료를 퇴임시키고 신관료의 등장을 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 우선해야 할 중요한 일이었다. 대원군은 중앙 정치기구의 개편을 조선왕조 초기의 중앙관제를 복구하는 형태로 추진하였다.

8)成大慶,《大院君政權性格研究》(成均館大 博士學位論文, 1984), 13쪽.

조선왕조 초기의 중앙관제로는 법전상 최고의 권력기관으로서 국왕 아래 議政府가 있었고, 그 밑에 六曹을 설치하여 행정을 분장하였다. 군사기관으로는 三軍府와 五衛都總府가 있었다.

하지만 대원군 집권 당초에는 모든 국가권력이 備邊司에 집중되어 있었다. 비변사는 원래 명종 때 창설된 군령기관이었는데, 임진왜란을 거치면서 그 권한이 확대되었으며, 결국 의정부와 육조의 업무까지 흡수하여 일국의 정권과 병권을 통합한 최고 국가기관으로 성장하였다. 조정의 모든 政令은 비변사에서 재단하게 되었다. 의정부는 기능의 대부분을 비변사에 넘겨주고 儀禮만을 담당하였으며, 육조도 정책 입안 기능은 상실한 채 비변사에서 결정된 사안을 집행하는 기구로 변모되었다.

비변사의 고위 당국자로 취임할 수 있는 직책은 극히 한정되어 있었다. 전직, 현직 三議政은 都提調가 되고, 工曹을 제외한 五曹 판서와 大提學, 4都 유수, 군영 대장 등이 당연직 제조가 되었으며 이 밖에 정치적으로 중요한 위치에 있는 인물들이 제조가 되었다.

세도정치 시기의 척족 문벌세력은 비변사를 통하여 모든 국정사무를 처리하였다. 이들은 비변사 提調堂上에 취임하여 군사력을 통제함과 동시에 국가재정과 중요 관직 인사권도 통할하였다. 또한 八道 旬管堂上을 통하여 지방행정을 제도적으로 총괄하였다. 게다가 비변사 당상은 相避규정의 제한도 받지 않았으므로, 몇몇 유력 가문이 비변사를 장기간 과점할 수 있었다.

보기를 들면 순조대 안동 김씨 가문의 대표자인 김조순은 순조 즉위년(1799)에 대왕대비의 특지로 비변사제조가 되었고, 순조 2년 국왕과 김조순 집안의 정혼이 결정되자 같은 해 10월부터 죽기 직전인 순조 32년 3월까지 영돈녕부사의 지위로 비변사 고위당상의 맨 윗자리를 차지하고 세도정치를 실행하였다. 또 철종대 안동 김씨 가문의 김좌근과 김홍근은 영의정, 좌의정, 중추부사의 직책을 가지고 비변사 고위당상 및 비변사 대신의 지위를 차지하였다.

세도정권 시기를 통해 비변사 제조당상 직위를 차지한 약 300명의 고위 당국자들은 핵심적 지배집단을 형성하여 국가운영의 모든 권력을 독점하였다. 이 집단은 安東金氏를 중심으로 하고 여기에 大邱徐氏・豐壤趙氏・延安

李氏・豊山洪氏・潘南朴氏 등 6대 가문이 가세한 강력한 혈연 연합적 집단이었다.

집권 초창기의 대원군은 자체의 권력 기반을 강화하기 위해서 유력 가문의 영향력을 약화시켜야 했다. 이를 위해 대원군이 채택할 수 있는 방법 가운데 하나는 비변사를 비롯한 기존의 주요한 행정관서를 자신의 정치세력이 장악하도록 하는 것이었다. 종래 세도정치 시기에 안동 김씨 세력과 풍양 조씨 사이의 권력교체는 이러한 방식으로 이루어졌다. 하지만 대원군에게는 문반 관료층내에 자신의 지지기반이 준비되어 있지 않았다. 이 때문에 대원군이 권력을 행사하기 위해서는 다른 방식이 필요하였다. 대원군은 외척 김씨 세력의 근거인 비변사의 기능을 중지시키고 왕조 초기의 정치기구인 의정부와 육조, 그리고 삼군부를 부활시키는 방안을 채택하였다.

비변사의 약화는 대원군이 집정한 직후인 고종 원년(1864) 정월부터 실행에 옮겨졌다. 그 첫단계 조치는 종래 국무 전반을 관할하던 비변사의 업무를 의정부와 비변사의 두 곳으로 분장하는 것으로부터 시작되었다. 이처럼 과도적인 시책이 채택된 것은 김좌근 계열의 안동 김씨 세력이 비변사를 거점으로 대원군 정권에 소극적이거나 대항세력으로 존속하고 있었음을 반영하는 것으로 보인다. 비변사를 축소·폐지하는 것은 김좌근 계열의 안동 김씨에 대한 정치적 도전이었으며 그들을 중앙정계에서 축출하고자 하는 시도였다. 그러므로 비변사의 축소문제가 최초로 거론되었을 때 당시 영의정이던 김좌근은 명분론에 입각하여 의정부와 비변사를 양립시키는 선에서 자신의 영향력을 잔존시키고자 하였다.

그러나 고종 원년 4월 그가 영의정에서 물러나고, 안동 김씨 문벌세력이 차츰 중앙정계에서 후퇴하면서, 비변사 폐지는 실행에 옮겨졌다. 비변사 기능 축소에 관련해 획기적인 조치가 취해진 시기는 고종 2년(1865) 3월이었다. 의정부와 비변사를 하나로 통합하되 비변사는 의정부의 조회 때 朝臣들이 임시 거처하는 대기실로 삼는다는 결정이 반포된 것이다. 비변사에 내렸던 ‘廟堂’이라는 현판은 의정부의 대청으로 옮겨 걸게 하였으며, 비변사의 印章을 영원히 녹여 없애고, 공문서 작성은 의정부를 頭辭로 삼을 것 등의 결정이 채택되었다.<sup>1)</sup> 이것은 약 1년간 끌어온 비변사와 의정부의 양립상태를 없

애고, 의정부를 명실상부한 국정 최고기관으로 확립하였음을 의미한다. 이로써 안동 김씨 세도정권의 근거였던 비변사는 사실상 폐지되었다.

중앙관제 개편과 함께 대원군이 취하였던 또 하나의 지지기반 강화책은 구 관료층을 퇴진시키고 신 관료층을 등용하는 것이었다. 먼저 안동 김씨 가문의 추종자로 간주된 관료들을 축출하였다. 고종 원년 초에 沈宜冕·沈履澤 부자가 탄핵을 받고 축출된 것은 그 사례였다. 이어서 김좌근 계열의 안동 김씨 세력이 퇴진하였다. 영의정의 직위에 있던 김좌근 자신이 이미 고종 원년 4월에 사직하였으며, 다음해 정월에는 영돈녕부사 김홍근도 은퇴하였고, 각조 판서를 역임하며 외척세도의 실질적인 대표자로 지목되던 金炳冀(김좌근의 아들)도 고종 원년 3월에 광주유수로 좌천되었다가 결국 정계에서 은퇴하였다.

대원군은 자신의 지지세력을 널리 발탁하여 중앙 정계의 요직에 배치하였다. 대원군의 관료 등용정책은 세도정치 시기의 그것과 비교해 볼때 일정한 차이점을 내포하고 있었다. 하지만 대원군의 인사정책이 비록 세도정치 시기에 볼수 없었던 몇몇 특징을 갖고 있었다고 하더라도, 그것은 부분적인 현상일 뿐이지 본질적으로는 종래의 그것과 별반 다를 바가 없었던 것으로 보인다. 이 점은 대원군이 등용한 신관료층의 사회적 구성을 세도정권 시기에 임용된 고위관료층의 그것과 비교해보면 드러난다.

먼저 대원군 집정기에 임용된 고위 관료층의 당파별 구성을 살펴보자. 순조·헌종·철종기(1800~1863)는 주로 노론 출신의 안동 김씨에 의한 세도정치가 행해지던 시기인데, 이 시기의 의정, 판서 취임자 총수는 256명이었다. 그 당파별 구성을 보면 노론은 162명(61.1%), 소론 81명(30.6%), 남인 14명(5.3%), 북인 8인(3%)이었다.

이에 반해 대원군 집정기(1864~1873)에는 의정, 판서의 취임자 총수가 139명이었는데, 그중에서 노론 78명(56.1%), 소론 34명(24.5%), 남인 12명(8.6%), 북인 13명(9.4%)이었다.<sup>2)</sup>

1) 《高宗實錄》 권 2, 고종 2년 3월 28일.

2) 槽谷憲一, 〈大院君政權의權力構造—政權上層部の構成に關する分析〉(《東洋史研究》 49-2, 1990), 143·157쪽.

양자를 비교해 보면 세도정치 시기에 비해 대원군 집정기에는 고위 관료층 속에서 남인과 북인의 비중이 다소 증가되고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 분명한 것은 이들의 관계진출이 정국의 향방을 좌우하는 영향력을 갖는 것은 아니었다는 점이다. 여전히 노론과 소론의 비중이 압도적이라는 점에 주목할 필요가 있다. 대원군 집정기에도 노·소론을 합한 숫자가 전체 고위 관료 가운데 80.6%를 점하고 있다.

뿐만 아니라 정부내 중요 직위에는 예외없이 노론이 취임하였다. 보기를 들어 재정의 중추를 쥐고 있는 호조판서와 선혜청 당상의 직위에는 거의 노론에 속하는 인사들만이 취임하였다. 게다가 여타 직위는 평균 재임 기간이 몇 달에 미치지 못하는 짧은 기간인데도 불구하고, 안동 김씨의 대표자 김병학은 고종 4년에서 9년까지 장기간 동안 영의정에 재임하였으며, 그의 동생 김병국도 1866년에서 1872년까지 6년 반 이상의 장기간에 걸쳐 호조판서 직위에 재임하였다.

또한 대원군이 남인의 명분이나 의리론을 회복해준 사실도 없음을 주목해야 할 것이다. 대원군은 그 동안 권력과는 거리가 멀었던 남인 및 북인을 등용하였으나 이들의 정치적 참여명분을 제공해주지는 않았다. 대원군 정권에 남인이 점차로 많이 등용되는 가운데 영남의 남인들이 남인 의리를 회복하려는 움직임을 보였다. 이에 대해 대원군은 직접 나서서 이를 저지하였다. 그는 남인에 속하는 관료층의 의리론 회복 움직임을 우호적인 설득이 아니라 강제력을 동원하는 위협적인 언사를 사용하여 진압하였다. 이것만 보아도 대원군 정권이 남인적인 성격이거나 사색당파를 고루 안배한 정권이라는 느낌을 받기는 어렵다.<sup>3)</sup>

대원군이 전 시기에 비해 남인과 북인을 어느 정도 더 많이 등용한 것은 사색당파를 고루 섞어서 조정에 세워놓아야 특정 관료집단의 일당 전제를 방지하고 왕권의 강화를 도모할 수 있었기 때문이었다. 대원군이 노론의 강인한 세력을 끝내 제거치 못하였을 뿐만 아니라 훗날 노론세력의 견제를 받고 정권에서 물러나게 된 것은 오히려 남인·북인을 고루 등용치 못하였던 것에 한 원인이 있었던 것으로 보인다.

3) 연갑수, <대원군 집정의 성격과 권력구조의 변화> (《한국사론》 27, 서울대, 1992), 273쪽.

다음으로 대원군 집정기에 임용된 고위관료들의 성씨별 구성을 살펴보자. 대원군 집정기인 1863년 12월에서 1873년 11월 시기에 재임하였던 3의정, 좌우찬성, 좌우참찬, 육조판서는 모두 141명이었다. 이들은 42개 본관, 24개 성씨의 출신자들이었다. 이 중에서 최대의 숫자를 점하는 성씨는 전주 이씨로서 전체의 12.4%를 차지하였고, 그에 뒤이어 안동 김씨가 10.1%를 점한다. 이밖에 대구 서씨, 남양 홍씨, 여흥 민씨, 진주 강씨, 평산 신씨, 기계 유씨, 해평 윤씨 등을 포함한 40개 姓貫이 이들 고위직을 점하고 있었다.<sup>4)</sup>

전주 이씨가 최대 다수를 점하는 현상은 대원군이 종친 선파인을 대동단결시켜서 이것으로 이씨 왕조의 울타리를 튼튼하게 쌓으려 하였음을 말해준다. 안동 김씨 세도정권 시기에 전주 이씨는 고위 관료층 속에서 점하는 비중이 높지 못하였다. 보기를 들어 철종연간에 비변사 당상에 취임하였던 68명 가운데 전주이씨는 3명으로서 전체의 4%에 지나지 않았었다. 이로 미루어 볼때 대원군 집정기에 종친 선파 세력의 비중은 급격히 증대되었음이 명백하다.

전주 이씨에 뒤이어 안동 김씨 문중 세력이 몰락하기는 커녕 제2위의 영향력을 갖고 있었다. 철종연간에 비변사 당상에 취임하였던 고위관리 가운데 안동 김씨는 18%를 차지하였다. 대원군 집정기에 안동 김씨 세력이 고위 관료층 내에서 점하는 비중은 그 이전에 비교하면 다소 줄어들기는 하였으나, 여전히 강력한 지배집단의 일원으로 존속하고 있었던 것이다. 이러한 사정은 대원군이 김좌근 계열의 안동 김씨 세력을 축출하였지만, 그렇다고 해서 모든 안동 김씨 문중을 적대시한 것은 아니었음을 보여준다. 김병학 계열의 안동김씨 문중 세력은 대원군의 집권과정에 협력하였을 뿐 아니라 대원군 집정기의 전 시기에 걸쳐 그와 정치적으로 제휴하였던 것이다.

결국 대원군은 종친 선파세력과 김병학 계열의 안동 김씨 세력을 양대 기둥으로 삼고, 전통적인 명문 거족인 40여 개의 여타 성관들을 대부분 그대로 온존시켜, 그들을 자체 정권의 지지 기반으로 만들었다고 볼수 있다. 몇몇 명문 거족의 고위 관리직 진출현상은 다소간의 등차 변화를 수반하기는 하

4) 안외순, <대원군집정기 인사정책과 지배세력의 성격>(<동양고전연구> 1, 동양고전학회, 1993), 141~143쪽.

였으나, 대원군 집정기에 와서도 변함이 없었던 것이다. 변한 것이라고는 안동 김씨 대신 종친 선파인이 고위 관료층 내에서 주도권을 장악하여 새로운 세력으로 부상한 것이었다. 대원군 집정하의 새 정부의 고위관료들은 60여년간 정권을 독점해 온 외척 안동 김씨 세력까지를 포함한 종래 조선왕조의 명문 양반의 모든 씨족을 구태의연하게 재조직한 것이었다.<sup>5)</sup>

대원군의 인사정책에서 종래 세도정치 시기에 비교할 때 가장 이채로운 것은 종친 선파세력으로 하여금 고위 관료층 사회에서 주도권을 장악케 하였다는 점이다. 대원군은 집권 직후 세도정권 시기에 위축되어 있던 종친 선파세력의 지위를 강화하는 일련의 시책에 착수하였다. 그는 집정하자 곧 안동 김씨 정권에 의해 유배되어 있던 경평군 이세보를 방면하고, 종친부의 직제를 개혁하였다. 즉 宗簿寺와 宗親府를 통합하여 규모를 확대하고, 종친부 건물을 개축하였다. 또한 璿派 102派의 璿源譜 총 350권을 간행하고, 향렬을 통일시키는 등의 조치를 취하였다. 게다가 종친은 4대(嫡) 또는 3대(庶)가 지나야 관료로서 정치에 참여할 수 있었던 종래의 법규를 무시하고, 璿派儒生 應製 또는 종친부 宗科라는 과거제도의 변칙적 운용을 통해 종친과 선파인을 집중적으로 발탁하여 단시일내에 그의 권력기반을 공고하게 하였다. 이것은 태조 이성계의 후손인 璿派人들의 결속을 토대로 이씨왕조 체제의 재건을 도모하려는 대원군의 권력강화책의 일환이었다.<sup>6)</sup>

또한 중앙관서 중에서 군사 및 경찰권에 관련된 중요한 직위에 선파출신의 무관을 대거 등용하였다. 선파중에서 무관 집안으로 이름난 茂林君派에서 李圭徹·李鍾承 부자를, 孝寧大君派에서 李景純·李鳳儀 부자를, 桂成君派에서 李南軾·李章濂 부자를, 德陽君派에서 李周喆을, 廣平大君派에서 李景夏를 발탁기용하였다. 이것은 조선왕조 후기의 역대 세도정권이 각기 병권을 장악하기 위해 자신의 문중에서 중요 직위에 부임케 하였던 것과 궤를 같이 하는 것이었다. 보기를 들면 철종년간 안동 김씨 세도정권 하에서 총융사·어영대장·훈련대장·금위대장 등의 직위에 오른 자들은 김좌근·金汶根·김병기·김병국 등 김씨 일족이었다. 또한 대원군 실각 후 도통사·총융사·

5) 成大慶, 《大院君政權性格研究》(성균관대 박사학위논문, 1984), 36쪽.

6) 成大慶, 〈대원군정권의 과거운영〉(《대동문화연구》 19, 1985).



금위대장·친군통위영사 등 병권을 쥔 수 있는 직위에 오른 자들은 민겸호·민태호·민영익·민영휘 등의 민씨 일족이었다.

이와 같이 고위 관료층에 대한 인사권을 통해 중앙정계에 자신의 지지세력을 확고히 포치한 대원군은 일선 각 행정기관의 실무차장도 자신의 영향력 하에 두었다. 이들은 대원군이 추진한 각종 시책을 실무차원에서 보조하였다.

운현궁의 家令과 京外 胥吏 등이 그에 속하였다. 운현궁의 가령으로는 소위 ‘천하장안’이란 별명으로 불리는 패거리(千喜然·河靖一·張淳奎·安弼周)가 유명하였다. 이들은 정계의 동정을 비롯하여 궁중내외의 동태, 시정인의 민심 동향 등을 소상하게 조사하여 대원군에게 보고하는 정보망의 역할을 하였다. 이에 덧붙혀 公事廳 內侍인 李敏化도 대원군의 수족이 되어 활약하였다. 이들은 대체로 행정실무에는 밝으나 신분이 미천한 사람들로써 이전에는 주로 유력가문의 영향 아래 있었다. 대원군이 집권 초기부터 각 지방의 세세한 정보까지 정확하게 수집할 수 있었던 것은 이들을 적극적으로 활용하였기 때문인 것으로 보인다. 하지만 대원군 집정기에 이들이 직접 정치세력으로 성장하지는 못하였다.

대원군은 노련한 전문행정이인 중인신분 가운데서 명민한 자를 골라 의정부와 육조를 비롯한 중앙관서에 배속시켰다. 보기를 들면 형조집리에는 吳道榮을, 호조집리에는 金完祖와 金錫準을, 병조집리에는 朴鳳來를, 이조집리에는 李繼煥을, 예조집리에는 張信永을, 그리고 의정부 八道都執吏에는 尹光錫을 배치하였다. 이들은 모두 吏胥 집안의 후손으로 각 방면의 행정을 잘 아는 중인층으로서 대원군 정권의 지지기반이 되었다.<sup>7)</sup>

대원군은 지방 행정관서의 서리층도 자신의 지지세력으로 포섭하였다. 대원군은 8도의 監營과 四都의 留守營門의 서리들과 기맥을 통하고 있었다. 그 중에서도 이름있는 지방 아전으로는 전라감영의 아전 白樂瑞·白樂弼 형제, 경상 감영의 아전 徐殷老 등이 있었다.

대원군은 중인서리층을 지배권력 강화에 활용하고 있을 뿐, 신분제도를 타

7) 朴齋炯, 《近世朝鮮政鑑》上(1886), 18~19쪽.

파하여 능력에 따라 양반관료와 차별없이 고관현직에 발탁하는 제도적 변혁을 꾀한 적은 없었다. 이들 서리층 또한 행정대리인으로서 실리를 도모할 뿐 그들의 신분적 불평등을 개선하려는 어떤 노력도 보이지 않았다. 그들은 종래와 마찬가지로 행정실무자로서의 특권을 이용하여 중간착취적 기능을 발휘해서 막대한 부를 축재하는 일에 몰두하였을 뿐이다. 중인계급 또는 향리를 포함한 하급 이속층에서 근대시민적 성격을 갖는 새로운 지식계층이 대두하는 것은 갑오개혁 이후에야 비로소 가능하였다. 대원군의 집정 초기에는 아직도 선진적 지식인 계층으로서 민족사적 과제를 담당해 낼 힘은 그들에게서 보이지 않았다.

한편 대원군은 지방차별을 없애는 인재등용을 하였다고 평가받아 왔다. 하지만 대원군 집정 10년간에 송도인으로 실직에 등용한 사람은 王庭楊, 王性協 부자 뿐이었다. 평안도의 경우에는 과거에서 지역별로는 가장 많은 인원의 급제자를 배출하고 있으면서도 이들 등과자를 실직에는 임용하지 않는 ‘收用法’을 적용하고 있는 것만 보아도 대원군이 인재등용의 문을 개방하여 지역적 차별을 철폐하였다는 주장은 인정하기 어렵다. 즉 고려왕실의 잔존 후예를 우대한다는 명분을 걸어 개성지방의 민심을 수렴하려 하였을 뿐 이밖에 따로 서북인을 고위관료로 기용한 사실은 찾아볼 수 없는 것이다. 설령 지배자의 자의로 몇몇 인물이 특별히 발탁되었다 하더라도 계급적·지역적 차별을 철폐하고 능력 위주로 인재를 등용하는 제도상의 개혁이 수행되지 않은 이상, 이것으로 대원군의 인사정책을 높이 평가할 것은 못되는 것이다.

결국 대원군 집정기의 인사정책의 본질은 외척 멸열의 세도정치 시기의 그것과 다름이 없는 것이었다. 대원군은 농민층의 저항으로 인해 쇠잔해진 봉건지배층을 재조직하고, 이와 함께 그들의 실무자인 하급 관리 및 중인서리층을 포섭하였다. 특히 조선왕조의 흥망과 이해관계를 같이하는 종친 선파인을 단시일내에 육성, 재편성하여 이들에게 중앙과 지방의 군사력과 경찰력을 장악하게 함으로써 이들을 정권의 중추세력으로 만들었다. 대원군은 안동 김씨를 포함한 기존 세력을 제거하기는 커녕 이들과 연합하여 왕조체제를 재건하려 하였던 것이다.

## 2) 서원 철폐와 경복궁 중건

우리 나라 書院의 효시는 중종 때 豊基郡守 周世鵬이 安珦을 제사하고 근린 자제에게 유학을 강론한 白雲洞書院이다. 그후 명종 때 이곳에 부임한 李滉이 건의하여 紹修書院이란 사액과 함께 서적과 면세전토 그리고 노비를 하사하였으니, 이것이 곧 賜額書院의 효시이다. 이후 이를 본떠서 전국 각지에 서원이 남설되기 시작하였다.

조선 후기에는 서원이 이미 광범하게 설립되어 국가재정에 역행적 작용을 하고 있었다. 서원에는 그것을 유지하기 위한 면세의 書院田과 군역을 면제 받은 院奴를 비롯하여, 건물의 건축과 수리, 그리고 春秋祭享의 祭需를 지방관이나 국가에서 보조받는 특권이 있었다. 이러한 법외의 특권이 부여되기 때문에 남설, 첩설이 유행하여 수많은 서원이 설립되었고, 이 서원재산으로 무위도식하는 양반유생이 늘어나며, 서원의 위세로 관민을 협박하며 금품을 강요하는 비행이 자행되었다.

서원 외에도 鄉賢祠라는 것이 있었다. 향현사는 서원으로 하기에는 부족한 것을 일컫는 것인데, 서원과 동일한 기능을 하였다. 서원과 향현사의 남설은 곧 지방유림의 세력신장을 의미하는 것이었다. 이것은 왕권에 대한 도전세력의 증강을 뜻하는 것일 뿐 아니라, 국가재정에 대한 막대한 결손을 초래하였다.

이 때문에 봉건 정부에서는 가능한 한 서원의 증설을 막고자 하였다. 이미 임진왜란 당시 선조에 의해 전국 서원의 재산 몰수 조치가 행해진 바 있었고, 영조 재위시에도 300여 군데에 달하는 서원이 철폐된 바 있었다. 또한 철종 13년에도 신설 서원들을 일제히 철폐하는 조치가 취해졌다.

대원군도 서원을 정리할 것을 결심하였다. 그는 집권 직후에는 과다하게 설립된 서원을 제한하는 정책을 시행하였다. 고종 원년 7월에 대원군은 전국 서원과 향현사를 엄밀히 조사시키는 한편 그 존폐문제를 검토하라는 명령을 내렸다. 곧 이어서 서원과 향현사의 폐단이 매우 심하니 그들의 죄악상을 일일이 적발 처분하고 그 私設,濫設을 엄금하라고 지시하였다. 결국 대원군은

집권 초에는 다만 서원의 남설을 막고 그 불법적 행태를 규제하려 하였던 것으로 보인다.

대원군은 자신의 권력기반이 확고해지자 고종 2년 3월에 큰 영향력을 갖고 있었던 萬東廟의 철폐명령을 내렸다. 서원중에서 가장 영향력이 있었던 것은 노론의 영수인 宋時烈을 배향한 청주의 華陽書院이었으며, 송시열의 유지에 따라 중국 명나라의 神宗, 毅宗을 추모하기 위해 설립된 만동묘였다. 특히 화양서원에서 임의로 발행하는 이른바 ‘華陽墨牌’은 그 누구도 감히 어길수 없는 권위를 갖고 있었다. 그래서 대원군의 이 조치는 충격적인 것으로 받아들여졌고, 전국 유림의 반대운동에 부딪혔다. 하지만 이 조치는 전국적 규모의 서원철폐령의 전주곡에 불과하였다.

대원군의 서원철폐 정책이 본격화한 것은 병인양요를 치룬 뒤 대원군 정권이 재정적으로 가장 큰 곤란을 겪던 1868년경 부터였다. 이 해에 서원전에 대한 면세규정을 폐지함으로써 서원의 물질적 기초에 규제를 가하였고, 사액서원을 유림의 영향력으로부터 벗어나게 하기 위해 각 군현의 수령이 직접 주관하게 하였다. 이는 대원군 정권이 향촌의 재지 지배층을 견제하고자 하는 의도를 갖고 있었음을 잘 나타내 주는 것이었다.

대원군의 서원철폐 정책이 최고조에 달한 것은 고종 8년(1871)이었다. 이해 3월에 마침내 전국의 거의 모든 서원을 철폐하는 명령이 발령되었다. 즉 1人 1院 이상으로 중복 설립된 서원과 향현사는 설혹 사액서원이라 하더라도 모두 없애고, 사액서원으로서 마땅히 존속시켜야 할 47개 처만 남기도록 하였던 것이다.<sup>8)</sup>

전국 각지의 유생들은 서원철폐 정책에 반대해 나섰다. 유생들은 ‘儒通’이라 불리는 격문을 돌려 반대여론을 규합하였으며, 대표자를 선출하여 서울에 집결하여 대궐 앞 시위를 벌였다. 이에 대해 대원군은 “백성을 해치는 자라면 공자가 다시 살아난다 하더라도 이를 용서하지 않을 것”이라고 단호한 결의를 표명하면서, 포도청에 명령하여 유생들의 집회를 해산시키는 등 탄압책으로 일관하였다.

8) 成大慶, <대원군의 서원철폐> (《천관우선생환력기념한국사학논총》, 정음문화사, 1985).

서원철폐 정책의 본질은 지방의 토호권을 약화시키고 그 대신 전제왕권을 강화시키는 것에 있었다. 이러한 의도는 지방 관아의 서리에 대한 통제를 강화하는 것에서도 드러났다. 대원군은 자의적으로 부세를 운영하여 민폐를 야기하고 있었던 서리에 대한 통제를 강화하였다. 고종 원년(1864) 전국 還穀逋欠을 조사하는 과정에서 포흠서리에 대한 처벌 규정을 더욱 엄격히 하였다. 포흠량이 1,000석 이상인 경우는 모두 효수형, 900~200석까지는 등급을 나누어 정배형, 100석 이하는 감영에서 엄형하여 석방하도록 조치하였다. 이 조치는 그후로도 계속되어 환곡을 포흠하였다는 명목으로 효수된 서리들은 상당수에 달하였다. 이와 더불어 대원군 정권은 종래 향촌사회의 자치에 맡겨졌던 서리 임명도 중앙에서 간여하도록 하였다. 중앙통제력을 강화하여 향촌 사회를 안정시키고자 하였던 것이다. 요컨대 대원군 정권의 향촌 정책의 핵심은 수령-서리로 이어지는 봉건왕조의 공적 권력의 확립을 통하여 사적 권력을 배제하고 향촌사회의 운영권을 장악하고자 한 것이었다.

대원군이 집권 후 심혈을 기울인 다른 한 가지 사업은 임진왜란 당시 불탄 경복궁을 중건하는 것이었다. 이것은 왕실의 존엄을 과시하려는 데 목적이 있었다. 그러나 경복궁 중건은 방대한 예산을 요구하는 사업이었으며, 당시 조선왕조의 재정상태에 비추어 보면 힘겨운 일이었다.

경복궁은 원래 조선왕조 건국 직후인 1394년 12월부터 이듬해 9월에 걸쳐 정도전의 지휘 아래 건립된 궁궐이었다. 경복궁은 그후 약 200년간 조선왕조의 정궁으로서 기능하다가 임진왜란 당시에 화재로 소진되고 말았다. 그후 250여년 동안 순조, 헌종년간에 두 차례 중건을 계획한 적이 있으나 재정궁핍으로 인해 중건을 이룩하지 못하였다.

대원군은 고종 2년(1865) 4월에 營建都監을 설치하였으며, 스스로 진두에서 사업을 지휘하였다. 이 공사에 필요한 재정을 충당하기 위해 대원군은 우선 왕실로부터 內帑金 11만 냥을 지출하고, 종친을 내세워 願納錢 36만 냥을 건도록 하였다. 이어서 일반인들을 상대로 원납금을 엄출케 하였다. 경복궁 중건에 사용된 개인 원납금의 총액은 1865년 4월부터 1868년 8월까지 약 750만 냥이었다.<sup>9)</sup>

대원군은 원납금의 납입을 독려하기 위해 1만 냥 이상의 금전을 헌납한

이들에게 벼슬자리를 주었다. 보기를 들면 1866년 3월 현재 53인의 고액 헌납자들에게 지위와 액수에 상응하는 직책이 부여되었다. 10만 냥을 원납한 3 사람은 수령에 임명되었고, 3만 냥을 원납한 5인은 初任調用되거나 六品職에 임용되었으며, 1만 냥 이상을 납부한 45인도 모두 수령직이나 그 밖의 적당한 직책에 임용되었다. 가장 많이 임명된 직위는 수령직이었었는데 53명 가운데 21명이 그에 임용되었다. 출신지를 보면 함경도가 가장 많았는데 咸興 출신이 4명, 利原과 洪原 출신이 각각 3인씩 모두 10인이었다.<sup>10)</sup> 이처럼 고액의 원납전을 헌납한 자에게 관직을 제수하는 것은 경복궁이 완성될 때까지 계속되었다. 후기에 갈수록 원납 액수가 줄어들어 고액헌납자에게 더욱 후한 직첩으로 포상하였다.

원납전의 수금은 경복궁 중건 공사가 끝난 뒤에도 군비확장을 명분으로 계속 되었다. 이제 원납전은 일상적인 조세가 되어 가고 있었던 것이다.

그 밖에도 경복궁 중건 비용을 조달하기 위해 특별세가 신설되었다. 1결당 100문씩의 結頭錢을 새로이 부과한 것은 그 사례이다.

또한 當百錢을 주조하여 유통시켰다. 이 화폐는 고종 3년(1866) 11월부터 호조의 전관 아래 금위영에서 주조하였다. 명목가치가 실질가치의 1/20에 지나지 않은 이 악화는 약 6개월 동안에 총 1,600만 냥이나 발행되었다. 당백전은 막대한 주조차익을 얻을 수 있는 화폐였다. 당백전은 경복궁 중건 사업에 쓰였을 뿐만 아니라 병인양요로 인해 파괴된 강화부와 경기 연안의 문수산성을 비롯한 성곽 수리 등에도 사용되었다. 당백전은 직접 대원군이 관장하여 자신의 필요한 재정에 유용할 소지가 많은 화폐였다. 이 때문에 유통시장에 혼란을 가져와 인플레이션을 유발한 것은 당연한 일이었다. 당백전 발행으로 인해 사회경제적 폐단이 심각해지자 결국 이 화폐 발행은 6개월만에 중지되었다.

고종 4년(1867) 5월에는 값싼 淸錢(嘉慶通寶·同光通寶·同治通寶 등)을 수입해서 급증하는 재정수요에 충당하기 시작했다. 실질가치가 명목가치의 1/2 내지 1/3에 불과한 청전은 常平通寶를 유통시장에서 구축했다. 상평통보는

9) 成大慶, 《大院君政權性格研究》(成均館大의 博士學位論文, 1984), 87쪽.

10) 《日省錄》, 고종 3년 10월 1일.

자취를 감추게 되고 악성 인플레이션 현상이 일어났다.

경복궁 중건사업은 농민층의 동요를 일으키는 주요한 원인이었다. 원납전 징수에서 상당한 문제가 야기되었다. 願納錢은 말 그대로 자원해서 바치는 돈은 아니었고, 오히려 빈부의 구분없이 매호마다 강징되는 ‘怨納錢’이었다. 대원군의 측근 가운데 하나인 張淳奎는 특히 원납전 엄출에 악명이 높았다고 한다. 그는 마치 새를 숲에다 몰아넣고 그물로 사로잡는 방식으로 토색하였기 때문에 都城 사람들이 모두 싫어하였다고 한다.

원납전 징수를 빙자한 농민토색 사건도 빈발하였다. 고종 3년(1866)에는 영건도감 서리를 가칭하여 여러 읍을 돌아다니면서 수령을 위협하고, 평민을 침략하여 징수한 원납전을 횡령한 사건이 발생하였다. 고종 9년 평안도 정주에서는 지방의 유력자들이 원납전을 걷는다는 명목으로 농민들을 토색하였다고 고발한 사람이 무고 혐의로 처벌을 받은 사건도 발생하였다. 이 사건들은 원납전을 빙자한 농민토색이 널리 행해지고 있음을 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

이에 따라 원납전에 대한 농민들의 납부거부사건도 나타났다. 예컨대 고종 5년에 함경도 홍원군의 박인희·현익상 두 명은 원납전 납부 기피 혐의로 포도청에 끌려가서 처벌을 받았다.

또한 경기지역 농민들에게는 경복궁 중건 사업에 동원되는 부역이 큰 고통이었다. 특히 부민들이 원납전 만을 내고 부역에 동원되지 않았기 때문에, 일반농민들은 이중의 고통을 당하였다. 또한 중건사업에 필요한 기술인력이 모자라자 강제적으로 승려층의 장인들에 대한 동원령을 내렸으며, 나아가 자급부족이 심화되자 민간인 工匠도 강제 동원되었다.

그리하여 마침내 착공 3년되던 해인 고종 5년(1868)에 경복궁은 완공되었다. 그해 7월 고종은 창덕궁에서 경복궁으로 이사하였다. 하지만 대규모 토목사업은 경복궁이 완공된 뒤에도 계속되었다. 대원군은 종묘·종친부·육조 이하 각 관서는 물론이고, 동대문·북한산성 등의 성곽의 개축을 계속하였다. 영건도감은 고종 9년 9월까지 존속하였으니, 대원군 집정기 거의 전 기간 동안 도성 정비를 위한 대규모 토목공사가 지속되었던 것이다.

### 3) 재정, 군사제도의 개혁

대원군은 철종 말년에 전국적 규모로 발발한 임술민란에 의해 야기된 역사적 조건 속에서 집권자의 자리에 올라선 정치가였기 때문에 무엇보다도 먼저 민란을 수습해서 종식시키는 것이 요구되었다. 또한 그는 집권과 동시에 텅빈 국가재정을 떠안게 되었다. 국가재정을 확충하고 향촌사회를 안정시키는 것이 그에게 부과된 임무였다.

이 때문에 대원군은 재정·경제정책을 매우 중요시하였다. 그는 집정 직후 호조판서로 재직하고 있던 안동 김씨의 중심 인물인 김병기를 물러나게 하고 종친 선과인 李敦榮과 李瀾重으로 하여금 호조판서와 참의에 임관 기용하여 이를 장악하였다. 다른各司의 장관은 빈번하게 교체하면서도 호조판서만은 2년 이상이나 교체하지 않았다.

대원군은 1862년 임술민란 당시 가장 문제가 되었던 부세제도에 대해서 그 운영을 개선하고 제도를 일부 개혁하였다. 대원군 정권의 부세정책은 1862년에 설치된 三政釐正廳의 대책을 대체로 따르는 것이었다.<sup>11)</sup>

대원군 정권은 田政의 정비를 위해 전국적인 査結作業을 시행하였다. 그를 통해 토호, 지방 서리들의 隱漏結을 대대적으로 적발하여 收稅結로 편입하였다. 이 작업은 운현궁에서 직접 개입하여 추진하였는데, 전 시기에 비하여 상당한 성과를 올릴 수 있었다.

이러한 사결 작업의 성과를 토대로 일부 지역에 量田을 시행하였다. 양전이 시행된 곳은 강릉·동래·언양·영산·안악·평산·문화·영광이었는데, 이곳에서는 신 양안에 기초한 田政이 운영되기도 하였다. 세도정권기에도 일부 지역에서 양전이 행해진 바 있으나, 구양안보다 신양안의 수세량이 줄어드는 결과를 낳아, 결국 양전사업이 별 효과없이 끝나는 경우가 많았다. 그에 반해 대원군 집권기에는 양전 결과 수세결이 크게 늘어나, 정부에서도 양전사업의 결과를 수용하고 있었던 것이다.

11) 김용섭, <조선후기 부세제도 이정책> (《증보판 한국근대농업사연구》 상, 일조각, 1982).



또한 대원군은 吏胥輩의 作奸을 정치하는데 힘썼다. 예를 들면 집권 직후 그는 황해도 지방 궁장도의 결세를 수납하던 중간관리자인 都捧色과 導掌을 혁파하고, 그 대신 지방관청에서 직접 수봉하도록 조치하였다. 또한 그는 각 도에서 전곡을 상납할 때 경사차인으로 하여금 수송하게 하던 것을 지방장관이 직접 주관하도록 함으로써 중간 작폐를 막고자 의도하였다.

대원군 정권은 還政의 정상화를 위해 전국적인 虛留 환곡의 조사에 착수하였다. 그리하여 120여 만 석에 달하는 포흠곡을 탕감하고 각 도별로 환곡 총수를 지정하며, 평안도와 충청도 지역에서는 환곡을 폐지하는 조치를 취하였다. 이 조치는 재정운영의 변화를 초래할 만큼 큰 변화였다.

그러나 병인양요와 신미양요를 거치면서 국방비 부담이 격증하는 상황이 빚어지자 부득이 환곡제도를 부활하지 않을 수 없었다. 1866년 내탕금 30만 냥을 기초로 삼남과 해서·호서지역에 분급된 丙寅別備穀, 그 이듬해 당백전 150만 냥을 기초로 전국에 분급된 戶曹別備穀이 그것이다.

호조별비곡이 마련됨과 동시에 새로운 운영방식으로서 社倉制가 도입되었다. 고종 4년에 실시된 사창제는 삼정 가운데 가장 문란한 것으로 지목되던 還穀制 대신 시행된 것이었다. 이때 의정부에서 정한 〈社倉節目〉에 따르면 다음 두가지 점이 특히 강조되고 있다. 첫째 향촌민들이 면단위로 社首를 뽑아 사창을 스스로 운영·관리케 함으로써 이속의 간여를 배제시켰다. 둘째 동리의 대소빈부를 헤아려 환곡을 차등 분배하되 반상을 가리지 않고 헤아려 등분케 함으로써 편중되거나 불공정한 폐단이 없도록 한 점이다.

이는 환곡의 운영을 민간에 맡기는 것으로 胥吏의 중간수탈을 예방하고자 한 조치였다. 이처럼 복구된 환곡제도는 그전과 달리 중앙에서 일률적으로 원곡을 관리하고, 민간에 그 운영을 맡기게 됨으로써 그전에 비해 수탈적 성격이 크게 완화된 것이었다.

다음으로 軍政의 정비를 위해 대원군 정권이 취한 정책에 대해 살펴보자. 대원군 집정 당초에는 洞布制라고 불리는 제도가 실시되고 있었다. 동포제란 한 동리의 민인이 귀천의 구별없이 軍布契를 조직하여 모두 出錢하고 利殖하여서 이것으로 자기 동리에 부과된 군포를 납부하는 제도였다. 이 제도는 군정이 문란해지자 백성들이 자신의 경험에서 우러난 지혜로 고안해 낸 자

위적 대책이었다. 그렇기 때문에 이 동포제는 관청에서 강제하지 않아도 쉽사리 향촌사회에 수용되었다. 그래서 이미 철종 말년, 고종 초년에 널리 시행되고 있었던 것으로 보인다.

대원군 정권은 1871년에 동포제를 발전시켜 이를 호포라고 개칭하고 과세 균등을 내세워 계급여하를 불문하고 매호당 2냥씩 균일하게 부담시켰다.

戶布制는 양반호와 상민호의 구별없이 군포를 받자는 것으로 조선왕조 후기에 이르러 그 채택 여부가 정부 당국자에 의해 계속 논의되어 왔었다. 조선 봉건왕조의 軍役制의 구조적 특질은 신분제를 고수하여 常民에게만 군역을 지도록 하는데 있었고, 또한 일정 군액수를 공동 부과하여 책임 상납토록 하는데 있었다. 왕조 후기에 이르면 두 차례의 참혹한 전란과 상품화폐경제의 발전으로 봉건사회의 신분제가 동요·해체되고, 따라서 군역민의 신분 변동이 피역 또는 농민저항의 현상을 야기시켰다. 공동체가 부담해야 할 군액은 일정한데 신분의 상승이라든가 가렴주구에 못이겨 도주자가 발생하면 이 피역자의 세액까지 공동체의 다른 농민이 부담해야만 하였다. 이러한 모순으로 인해 소위 白骨徵布·黃口簽丁·隣族侵徵의 군역 폐단이 생기고 이것이 민란의 중요한 원인이 되었다. 그렇기 때문에 왕조 역대의 관료와 지식인들이 군역의 개혁 문제에 대해서 많은 논란을 거듭하였던 것이다.

호포법 실시에 대한 찬반 양론은 끊이지 않았다. 호포론자들의 입장은 국가경비와 군국지용의 부족에 관계되는 일이니 양반에게 수포하여 농촌사회를 안정시켜야 한다는 것이요, 호포 불가론자의 입장은 봉건사회의 상하귀천의 질서를 부정하는 것이기 때문에 명분에 어긋난다는 것이었다.

호포법은 대원군이 양반과 양민을 평등하게 하려는 유토피아적 생각으로 실시한 것이 아니라,<sup>12)</sup> 단지 구래의 군역제도를 개편하여 조세납부자층을 양반층까지 확대시킨 세원확장정책이었다. 대원군이 실시한 호포법은 구래의 군역법을 타파하고 새로운 제도로써 신설한 것이 아니라 향촌사회를 봉건적 수취단위로 한 구래의 동포징수의 방법을 그대로 온존시켰으며 양반과 양민 간의 세액의 차등까지 둔 불완전한 세제였다. 대원군은 다만 양반지주층의

12) James B. Palais, *"Politics and Policy in Traditional Korea"*(Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1975), p.86.

특권적 면세를 철회시킴으로써 불만에 찬 농민층에게 구원자로서의 환상을 심어서 민란을 미연에 방지하려고 하였던 것이다.

그렇기 때문에 호포법은 민란을 통한 농민층의 도전에 대응하기 위한 불가피한 정책이었으며, 따라서 그것은 농민들이 민란을 통해 쟁취한 전리품이라고도 말할 수 있을 것이다. 그러나 이때 시행된 호포제는 신분제에 따라 군포 부담량의 차이가 현저한 것이 아니어서 하층 농민의 부담은 양반층에 비해 과중한 것이었다.

대원군 정권의 부세 운영 개선노력은 이전 시기의 삼정운영의 문란상을 다소나마 수습한 것이었으나, 당시의 수취관계의 모순을 완전히 해결하는 것은 아니었다. 그것은 다만 운영상의 개선에 불과한 조치였다. 당시의 향촌사회에서는 부세운영의 금납화, 부세의 토지집중, 공동납세의 강화라는 현상이 강화되면서, 부세 수탈의 토대가 자연경제와 신분제에 기초한 것이 아니라 상품화폐경제에 기초하는 것으로 변화되고 있었다. 따라서 대원군 정권이 취한 조치만으로는 부세수취와 상납을 장악한 수령과 서리의 중간수탈을 완전히 제어할 수 없었다.

더 근본적으로는 당시 수취관계의 모순이 단지 국가의 농민지배에서 비롯된 것이 아니라 봉건적 소유관계의 모순에서 비롯된다는 점을 염두에 둘 때, 봉건적 수취관계 모순의 완전한 해결이란 결국 봉건적 토지소유의 철폐 위에서만 가능한 것이었다. 그러므로 부세운영의 개선책은 일시적인 효과만을 거두었을 뿐, 향촌사회의 지속적인 안정을 가져다주는 해결책은 결코 될 수 없었던 것이다. 게다가 대원군 집권기의 재정 개혁은 두 차례의 양요로 인한 군사비용의 증가와 경복궁 중건사업에 따른 재정수요 증대로 인해 점차 그 내실을 잃어갔다.

대원군이 집권 이후 힘써 추진하였던 시책 가운데 하나는 군사제도의 개혁이었다. 집권 초기 대원군이 군사제도 개혁에 착수한 동기는 안동 김씨를 중심으로 한 외척세력을 견제하고 자신의 권력 기반을 강화하려는 정치적인 의도에서 나왔다. 앞서 살펴 보았듯이 이러한 목표는 대원군의 중앙관제 개혁을 통해 실현되었다. 즉 비변사를 해체하고 의정부를 최고 권력기관으로 복원하였던 것이다.

비변사의 해체는 군사기관의 새로운 정비를 필요로 하였다. 중앙 군사기구의 정비의 비변사를 대신하여 군국기무를 전담할 군령기관인 三軍府의 부활을 통해 이루어졌다.

원래 ‘삼군부’라는 명칭은 조선 초기의 ‘義興三軍府’에서 유래하였다. 의흥 삼군부는 고려 말의 삼군통제부가 개편된 것으로서 태조 2년(1393)에 성립되었다. 삼군부의 부활은 고종 5년에 이루어졌다. 그 해에 대원군은 삼군부를 부활하고 그것을 정일품 아문으로 승격시켰다.

삼군부가 관장한 군국사무는 이전에 비변사가 행사하던 기능들과 거의 동일하였다. 삼군부는 실질적인 최고의 군령기관으로 군국사무를 전담하였다. 왕의 陪扈와 궁성의 호위, 국경의 수비, 군사비 마련과 군수지원에 관한 사무, 수도의 치안도 삼군부가 총괄하였다.

삼군부는 치안 및 군사에 관련된 屬司를 두고 있었다. 병기제조를 주관하는 軍器寺, 왕의 행차시 한강의 浮橋를 담당하고 호남·호서의 조운을 맡아보는 舟橋司, 도성의 하천을 관리하는 濬川司, 훈련원, 좌·우포청, 左·右巡廳 등의 기관이 그것이다.

대원군 집권기 삼군부의 제조 및 유사당상으로 임명된 인사들은 무과 출신의 전문군인과 종친, 그리고 친대원군 계열의 무신들로 구성되었다. 척족 문벌세력은 거기서 철저히 배제되었다.

삼군부의 유사당상으로서 중앙군영을 지휘하였던 고위 무관직은 훈련대장·금위대장·어영대장·총융사 등 4군영의 대장들이었다. 대원군 집정기에 중앙군영의 대장으로 등용되었던 인물은 모두 15명이었다. 이들은 모두 무과 출신의 무반이었다. 자신의 본가뿐만 아니라 외가나 처가까지도 무반 가문인 경우가 대다수였다. 이들은 대부분 대원군 집권기에 발생한 두번의 양요에 참전하였다. 병인양요 당시 훈련대장이던 李景夏, 어영중군 李容熙, 총융중군 李元熙, 순무친총 梁憲洙, 총융사 申觀浩[申櫛], 강화유수 李章濂은 대원군 집권기에 중앙군영의 대장직에 등용되었다. 또 이들은 경복궁 중건사업에도 참가하였다. 훈련대장 任泰瑛, 금위대장 이경하, 어영대장 許榮, 총융사 李顯稷, 우포장 李周喆 등이 영건도감제조로 임명되어 경복궁 중건 사업에 적극 참여하였다. 이들은 경복궁 중건사업에 대한 공로로 특

별히 加資되었다. 이들 가운데 4명(이경하·이주철·이규철·이장림)은 종친이었다.

삼군부는 의정부에 비견되어 ‘武府’라고 일컬어졌다. 대원군은 이 ‘무부’를 통하여 자신이 의도하는 정책을 추진하였고, 자신의 권력 기반을 굳혔다. 대원군 집권기 ‘무부’ 확립에 내포되었던 이같은 정치적 의도는 고종의 친정이 시작되고 대원군이 실각한 뒤로는 무위로 돌아갔다. 고종 친정 후 대원군 집권기에 활약하였던 무신들은 각 중앙군영의 대장직에서 후퇴하였으며, 외척들이 그 자리에 진출하여 삼군부 운영에 참여하였다.

대원군은 자신의 집권기간 동안 무신의 지위를 격상시키고, 이들을 자신의 주요한 정치적 지지 기반으로 삼았다. 대원군 집정기 동안 모든 군영의 대장은 모두 무신으로만 임명되었으며, 종래 문신들이 독점하던 병조판서 직도 문·무신이 번갈아 임명되었다.

고종 3년(1866) 4월에는 종2품이던 군영의 대장들을 판서와 같은 격인 정2품으로 높였다. 같은해 8월에는 무신의 체통을 높여줄 목적으로 《三班禮式》을 편찬하였는데, 그 서문은 대원군 자신이 직접 썼다.

고위 무신으로 하여금 이권과 연관된 중요 직위에 진출할 수 있게 해 주었다. 보기를 들면 호남과 호서의 조운권을 장악하고 있던 舟橋司 당상직은 종래 세도정권 시기에는 척족 계열의 인사들이 임용되었는데, 대원군 집권기간동안에는 무신들이 독점하였던 것이다. 주교사 당상은 유력한 경강상인과 결탁할 수 있는 중요한 직책이었다.

조선 후기에 각 군영은 무장부대를 지휘할 뿐만 아니라 군포를 수납하거나 화폐를 주조하는 등의 권한을 갖고 있었다. 따라서 권력자들은 각 군영을 자신의 세력 아래에 두기 위해 힘썼다. 대원군도 수도 방위와 정권 보위의 임무를 띠고 있던 친위군영을 정비하는데 각별한 주의를 기울였다.

세도정치 하에서 국가방위 기능을 상실하고 척족 문벌의 정치적 기반이 되었던 훈련도감은 병인양요를 계기로 수도방위를 위한 주요 군영으로 전환되었다. 훈련도감 군대에 부여되었던 국왕 경호 임무를 면제한 대신에 포병과 보병에 대해 엄격한 훈련이 이루어지도록 배려되었다. 또한 장비와 군수지원이 강화되었다. 그 대장직에서 척족세력들이 철저히 배제되고 무과출신

무신들이 등용된 것은 이같은 개혁을 더욱 적극적으로 추진하기 위한 조치였다. 대원군 집권기 훈련도감의 정비는 군사적인 측면과 정치적 측면의 두 가지 목적이 있는 조치였다. 군사적인 측면에서는 도성에 상주하는 군사력인 훈련도감 군대를 정예화하려는 것이었고, 정치적으로는 훈련대장 직에 대한 세도문벌 출신들의 참여를 철저히 배제하려는 것이었다.

왕권약화와 더불어 허실화되었던 龍虎營도 대원군 집권기에 그 권한과 지위가 보장되었다. 용호영은 국왕 친위의 禁軍이었다. 용호영 군대의 임무는 국왕의 侍衛와 陪扈 및 궁궐호위를 위한 入直과 儀仗이었다. 용호영의 책임자인 禁軍別將의 지위와 권한이 강화되었으며, 병조판서의 지휘만을 받았다. 병조판서의 권한도 강화되었다. 임기가 2년으로 보장되었고, 수하 친병인 牙兵이 설치되었다. 대원군 집권기에 병조판서 직위에는 친대원군 계열의 인물만이 임명되었다. 용호영의 강화 조치는 결국 대원군이 의도하는 왕권강화를 이룩하고, 동시에 자신의 지지기반을 확립하고자 하는 의도에서 나온 것이었다.<sup>13)</sup>

대원군 정권 시기에 군비가 본격적으로 확충된 것은 1866년 병인양요를 거친 뒤부터였다. 군비조달을 명분으로 새로운 특별세가 부과되고, 거기서 염출된 재정은 각 군영을 비롯하여 무장이 장악하는 군사기관에 할당되고 있었다.

보기를 들면 고종 8년(1871) 황해도 수영의 포군 설치를 위해 각 포구의 수세권을 황해수영에게 넘겨주었다. 또한 경복궁 중건을 위해 거두기 시작한 원납전을 그 이후에도 계속 징수하였는데, 이는 군비조달이라는 명분하에서 이루어졌다. 실제로 고종 6년에 지방 주둔 군대내에 砲軍을 설치하였는데 그 재원은 원납전에 의해 충당되었다.

또한 서울 도성내에 반입되는 물품에 대해 통행세를 징수하였다. 대원군은 고종 4년 2월 서울의 각 군영으로 하여금 도성 문에서 수세하여, 그 稅錢으로 군영의 비용에 보태게 하였다. 정확하게 수세된 내용을 알수는 없으나 어영청이 관할하던 흥인문과 혜화문을 합친 수세액은 연평균 8,500냥 가량이었

13) 金世恩, <대원군집권기 군사제도의 정비>(《한국사론》 23, 서울대, 1990), 293~303쪽.

다. 이로 미루어 추정한다면 당시 4군영에서 수세하였으므로 수세액은 연간 약 3만 냥 가량이었을 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 당시 한성 5部の 호구수는 4만 5,646호, 약 20만 명이었는데, 이 성중 인구의 생활은 도성문을 통과하는 물자에 의존해서 이루어졌다. 도성인과 성외 농민, 상인들에게 다같이 불편과 고통을 주었던 이 특별세는 대원군이 실각하는 고종 10년(1873) 10월까지 계속 존속하다가 대원국 실각 후 혁파되었다.

이 시기 군비확장을 위한 재원 확대정책 중에서 가장 주목되는 것은 강화도 포군을 위한 포량이었다. 1871년 신미양요를 겪은 직후에는 강화도에 약 3,000~4,000명의 병력을 항상 주둔시키기 위해 새로운 특별세가 결정되었다. 沁都砲糧米가 바로 그것이다. 이것은 전국의 出稅結 총 70만 결에 각 결당 1두씩을 첨부해서 총 5만 석 가량을 매년 수세하는 것이었다. 그외에도 송도의 수삼세전 6만 냥 및 선해청 등의 재정을 강화도의 군비로 사용하도록 하였다.

대원군 집정기의 군비강화 노력에도 불구하고 그 실질적인 효과는 그다지 크지 않았던 것 같다. 대원군은 집권하면서부터 서구열강의 침입에 대비하여 국방체제를 정비한 적도 없었으며 심지어 봄가을의 군사 조련마저도 시행하지 않았다. 보기를 들면 고종 5년(1868)에서 고종 10년까지 6년 동안 군사훈련은 한 차례도 실시되지 않았다. 훈련 정지 사유로는 오랫동안 정지하였던 군사훈련을 실시하려고 장정을 징발하게 되면 백성들이 불만을 품게 된다는가, 농번기이므로 농사에 지장이 있다든가, 무기가 부족하다는 점 등이 거론되었다.<sup>15)</sup>

게다가 대원군에 의해 장려된 신무기 개발 노력도 이렇다 할 성과를 올리는 못하였다는 점도 주목해야 할 것이다. 서양식 모형을 본뜬 대포를 제작하였으나 거기에는 운반시설이 결여되어 있었고, 통나무 위에 고정되어 있거나 포대위에 부착되어 있었다. 또한 申櫓이 제작하여 상을 받기까지 한 水雷砲 역시 이후 다시 그에 대한 기록이 없는 것으로 보아 그 효과는 별로 뚜렷하지 못하였던 것 같다. 서양식 기선을 본떠 鐵船을 제작하였으나, 선체는

14) 연갑수, 앞의 글, 243쪽.

15) 崔炳鉉, <고종대의 삼군부 연구> (《군사》 19, 1989), 65쪽.

무거운데 증기력이 약해 움직이지 않았다. 배를 물에 띄우고 불을 당겼으나 배의 속도가 극히 더더서 한 시간 동안에 겨우 십여 보 정도를 떠났을 뿐이었다.

결국 대원군 정권의 군사적 기능의 강화는 외래 침략자를 물리치기 위한 것이었다고 보기는 어렵다. 그것은 정치적 반대파 세력을 억누르고 정권의 무력기반을 강화하기 위한 것이었으며, 또한 당시 반봉건 농민세력이 점차 폭력적인 양상을 띄고 신장되고 있는 사실에 대응하기 위한 의미가 더 컸었던 것으로 보인다.

#### 4) 민란 대책

1862년 전국적 규모로 전개된 임술민란에서 비롯된 사회문제들을 해결하는 것은 대원군 정권의 가장 중요한 과제였다. 그래서 집권 초기 대원군은 향촌사회의 토호들의 사적 권력을 억제하는 정책을 취하는 한편, 부세제도의 운영을 개선하여 향촌사회를 안정화하고자 하였다.

그러나 대원군 집권 초기에 실시한 정책들은 조선사회가 안고 있는 근원적인 모순이 치유되지 않는 한 소기의 성과를 볼 수 없었다. 지주제라는 기본적인 모순은 그대로 둔채 중앙권력을 강화하는 정책만으로는 이미 체제가 동요되고 있었기 때문이다. 대원군 집정기에 농민항쟁은 민란과 변란의 형태로 표출되었다.

대원군 집권 10년 동안 군현을 단위로 한 민란은 그전 시기에 비하여 많은 편은 아니었다. 그 성격도 일률적이지 않았다.

고종 원년(1864)에 발생한 황해도 豊川민란은 향촌사회의 지배권을 놓고 鄕任層과 서리·군교 층의 대립이 격화된데서 연유하였다. 향임세력은 부세운영의 권한을 획득하기 위해 기존에 그 권한을 쥐고 있던 서리·군교의 비리를 폭로하였다. 아울러 면·리 단위의 공동체적 결속력에 힘입어 농민들을 동원하여 합법적인 呈訴운동을 벌였다. 이 운동은 민란으로 전환되었다. 농민들은 관청을 습격하고 서리와 군교들의 집을 습격하였다. 부세운영 과정의 비리를 폭로한 세력이 바로 향임세력이었기 때문에 농민들의 요구사항이 다



른 지역의 농민항쟁에 비해 매우 구체적이었다. 이 민란은 鄉戰이 민란으로 전화한 사례를 보여준다는 점에서 주목된다.

대원군 정권은 이 민란의 원인을 향촌사회 유력자층이 수령의 통제를 벗어나 벌이는 것으로 규정하였다. 그래서 문제의 발단을 야기한 향임층과 서리·군교 출신의 당사자들이 모두 처벌받았다. 그에 반해 민란에 가담한 농민층에 대해서는 철종조의 대책에 비하면 훨씬 관대한 조치를 취하였다.

고종 5년(1868)에 발생한 柒原민란은 수령의 부정탐학에 연유한 것으로, 농민들이 면·리의 공동체적인 조직을 기반으로 하여 수령을 몰아낸 사건이었다. 이 민란은 이 시기 광범하게 형성되고 있던 농민적 지식인층으로서 관에 의해 ‘營訴로 가산을 탕진하고 민폐에 가탁하여 수령의 정사를 헐뜯는 자’로 지목된 黃上基라는 사람이 주도하였다.

칠원민란에 대한 중앙정부의 대응은 풍천민란의 경우와는 달리 가혹한 처벌로 일관하였다. 이것은 1862 임술민란에 대한 강력한 탄압정책과 궤를 같이하는 것이었다. 이는 병인양요를 거치면서 동요하는 조짐을 보인 농민층을 강력한 탄압을 통해 통제해 보려는 대원군 정권의 의도가 엿보이는 것이었다. 결국 현감에 대해서는 파직처분에 그쳤지만 항쟁에 가담한 황상기 등의 지도층은 모두 효수하였다.

고종 6년에는 경상도 통영에서 민란이 발발하였다. 이 민란은 고성현의 戶籍監色이 통제영이 소재한 춘원면민의 호적을 엉터리로 작성하여 군전을 걷고자 하였다가 民所라는 농민자치기구의 주도하에 69개 동의 동민이 참여하여 문제의 호적감색을 타살한 사건이었다.

통영민란의 보고에 접한 중앙정부는 호적감색을 살해하는데 앞장 선 자들을 처형하였다. 또한 정부는 固城縣과 統制營의 관할 구역간의 대립이 민란을 야기한 원인이었다고 파악하고, 행정구역을 개편하였다.

대원군 집권기 민란에서 보이는 공통점은 폭력적 봉기로 발전하기 이전에 다양한 發通聚會, 정소운동이 행해지고 있다는 점이었다. 이 단계의 운동은 대부분 향촌의 유력자들로서 향임이나 民所와 같은 자치기구의 지도적 인사들이었다.

민란에서 군중을 동원하는데 활용된 것은 면·리 조직이었다. 이는 19세기

에 들어오면서 면·리 단위의 부세 공동납이 강화된 것과 연관된다. 원래 면·리 조직은 자치적인 기구였으나, 봉건정부에 의해 하나의 말단 행정기구로 전환되었다. 그러나 국가권력과 재지 중간층의 수탈이 강화되자 이러한 말단 지배기구들은 농민의 저항을 조직화하는 기구로 기능하였던 것이다. 이때 面任이나 里任들이 주도적으로 농민동원에 앞장섰다는 점은 주목할 만하다. 하지만 이 양상은 1862년 임술민란에서도 유사하게 나타난 바 있었다.

민란이 폭력적인 봉기단계로 발전하는 과정에서 주도층의 변화가 나타났다. 면임, 리임들의 지도성은 소멸되고 그 대신에 농민들의 정소를 대리해준 농민적 지식인층이나 몰락양반들이 전면에 부각되었다. 즉 민란의 지도층은 평소에 정소운동을 통해 농민들 사이에 신망을 얻고 있던 인물들이 담당하게 되는 것이다. 칠원민란의 지도자 황상기가 營訴로 가산을 탕진하였다는 것은 바로 이러한 점을 시사하는 것으로 보인다.<sup>16)</sup>

대원군 집정기의 민란은 그 이전 시기의 민란과 비교하여 그다지 큰 차이가 없는 것이었다. 민란의 전개과정이나 군중의 동원, 민란의 지도층 등의 측면에서 1862년 임술민란의 특성들이 대원군 집정기의 민란에서도 그대로 나타나고 있다. 즉 향촌사회에 뿌리를 두고 생산활동이나 그 결과인 잉여생산물의 분배에 직접적인 이해를 갖는 사람들이 국가권력의 부세수탈이나 수령·이서층의 부정부패에 대항하여 발통 취회, 정소 등을 거쳐 봉기를 일으키는 양상을 보였다. 이 시기의 민란은 고을 단위에 국한된 지역적 제한성을 보이고, 투쟁목표도 경제적 차원에 머무르며, 국가권력 자체를 적대시하는 것이 아니라 수령이나 이서층을 공격하고 읍권을 장악하는 범위 안에서 이루어졌다.

하지만 대원군 집정기의 농민항쟁에서 이전 시기에는 볼 수 없던 특징적인 것은 민란과는 구분되는 變亂이라는 형태가 두드러지게 표출되었다는 점이다. 변란은 향촌사회에 뿌리를 내리지 못하고 의생, 훈도, 지관 등을 생업으로 삼아 각지를 편력하는 몰락양반 일부가 중심이 되어 조선왕조의 지배체제에 불만을 품고 鄭鑑錄類의 이단사상을 이념적 무기로 삼아 무장봉기를

16) 고동환, <대원군집권기 농민층 동향과 농민항쟁의 전개> (《1894년 농민전쟁연구 2》, 역사비평사, 1992).

일으키는 것이 일반적이었다. 또한 변란은 특정 고을을 벗어나 지역 간에 연계된 조직에 기반하여 읍권을 장악하는데 머무는 것이 아니라 국가기구 자체를 전복, 장악하려는 동향을 드러내고 있었다.<sup>17)</sup>

고종 6년(1869) 3월에 전라도 光陽亂은 19세기에 들어 허다하게 기도된 모의 가운데 처음으로 거사를 일으키는데 성공한 사건이었다. 이 사건을 주도한 閔晦行은 20여년 전부터 異圖를 품고 영남과 호남을 편력하면서 동지를 규합해 왔으며, 또한 1년 전에도 이미 전라도 장흥에서 변란을 기도한 바 있었던 자였다. 변란 참가자들은 계획적으로 사전에 봉기를 준비하였으며, 봉건왕조 자체를 전복하려는 의도를 갖고 있었다.

대원군 집정기의 변란 사건들 가운데 가장 전형적인 것은 李弼濟의 亂이었다. 이필제는 고종 6년에서 9년에 걸쳐 충청도 진천, 경상도 진주·영해·문경 등 네 곳에서 연속적으로 변란을 기도하였다. 이중에서 영해 변란은 네 차례의 변란 시도 중에서 유일하게 거사에 성공한 사건이었다. 봉기 참가자들은 모두 무기를 가졌을 뿐 아니라, 투쟁양상이 격렬하였고, 관아습격을 끝낸 뒤 재빨리 다른 지역으로 이동하는 유격전술을 구사하는 등의 새로운 양상을 보여주고 있다.

이밖에도 崔鳳周·張赫晋에 의해 주도되던 변란세력은 일찍이 1850년대부터 조직적 결속을 시작하였고, 구월산과 일월산을 근거로 무장봉기를 준비하였으며, 영남·호남·황해도 일대의 세력을 규합하려 하였다는 점에서 주목을 끈다. 비록 거사를 일으키는데는 실패하고 사전에 적발되었지만, 조선왕조 자체를 적대시하고 있으며, 그 뿌리가 20년 이상 이어지고 있다는 점에서 19세기 후반 변란세력의 특성을 잘 보여주고 있다.

변란의 주도층은 세도정권이 성립함으로써 더욱 소외되고 그 몰락을 재촉받고 있던 몰락양반들이었다. 이들은 향촌사회에서 현실적인 모순을 해결하기 위해 노력을 하기도 하였지만 일부는 향촌사회를 떠나 각지를 편력하다가 동지들을 규합하여 변란을 기도하게 된 것이다.

변란의 이념적 배경은 주로 정감록이었다. 조선왕조의 멸망을 예언하는 정

17) 배항섭, <19세기 ‘변란’의 추이와 성격>(<1894년농민전쟁 연구 2>, 역사비평사, 1992).

감록은 19세기 후반 자본주의 열강의 침공이 본격화하면서 조선사회에 급속히 확산되었다. 정감록이 내포하고 있는 조선사회가 안고 있는 모순에 대한 비판의식은 조선왕조 자체에 대한 부정과 결합함으로써 변란의 이념이 될 수 있는 근거를 마련해 주었다.

대원군 집정기의 변란은 종래의 민란에서는 찾아볼 수 없는 자체의 특성을 가지고 있었다. 그것은 고을 단위의 고립성을 벗어났으며, 장기간에 걸쳐 몇몇 인물이나 세력을 중심으로 조직적으로 준비되었으며, 봉건왕조 자체의 전복을 목표로 한다는 점에서 나타났다. 또한 병인양요 이후로는 반외세적인 구호도 이들에 의해 제시되기 시작하였다. 이러한 요소들은 농민항쟁을 전국적 차원의 농민전쟁으로 끌어올릴 수 있는 조직적, 이념적 기반으로 성장해 갔다.

그러나 대원군 집정기의 변란세력은 농민대중과의 결합이 절연된 상태로 머물렀다. 변란주도층이 내건 왕조타도라는 구호는 농민들의 정서나 현실적인 요구와는 괴리가 컸다. 1862년 임술민란 당시 전국 70여 개 고을에서 농민항쟁이 일어났지만 이서배가 아닌 수령을 죽인 곳은 단 한군데도 없었던 데서도 알 수 있듯이 일반 농민들에게 왕조타도의 구호는 오히려 생각조차 할 수 없는 불경한 것이었다.

이러한 한계성은 변란의 이념적 무기가 된 정감록의 성격과 변란주도층이 갖고 있는 속성에 기인하는 것이었다. 정감록에는 새로운 사회의 숙명적인 도래와 병란과 재해, 질병으로부터의 도피나 살아남는 방법만 언급될 뿐이었다. 새 사회의 도래 과정이나 방법이 제시되지 않았다. 또한 변란 주도층은 특권을 상실하였다고는 하나 신분적 속성은 양반이고 지식인이었다. 특히 이들이 처해있는 생활 역시 직접적인 생산자의 그것과 달리 대체로 떠돌이 생활이었다는 사실은 이들의 정서와 일반 농민의 그것 사이에는 일정한 차이가 있을 수 밖에 없었음을 뜻한다.

1869년 광양란과 1871년의 이필제의 난에서는 민란과 변란이 결합될 수 있는 단서가 마련되고 있었다는 점에서 주목된다. 하지만 변란주도층이 농민대중과 결합하게 된 것은 1894년 동학농민전쟁에서 비로소 가능하였다. 그러한 점에서 볼때 대원군 집정기의 변란은 철종 말년의 지방분산적 임술민란

에서 전국적 조직과 지도체계를 갖춘 동학농민전쟁으로 발전해가는 과도적 양상을 띠고 있었다고 할 것이다.

〈成大慶〉

### 3. 대원군의 대외정책

#### 1) 러시아의 남하 방어책

19세기 후반기 제정 러시아는 이른바 동방정책을 적극 추진, 마침내 北京條約(1860)에 의해 沿海州를 획득함으로써 조선과 국경을 접하게 되었다. 이로부터 러시아는 연해주를 남진정책의 군사적 근거지로하여 한반도에로의 진출을 기도하였다.

러시아인이 한반도에 처음으로 나타나기는 1864년 3월 20일(음 2. 13)이었다. 이날 러시아인 5명이 두만강을 무단으로 건너 慶興府에 와서 서신을 전했다. 경흥부사 尹暎이 서함을 열어보니, “아라사인으로서 조선에 통상을 요구하며 이에 대한 회답을 바란다”라는 내용이었다.<sup>1)</sup> 이에 경흥부사는 외국과의 통상여부는 일개 지방관이 마음대로 허락할 수 없는 중대사라는 이유로 그들을 타일러 돌려보냈다. 함경감사 李裕元은 경흥부사로부터 러시아인의 통상요구사실을 보고받고, 즉각 서신원본을 정부에 보고하면서 러시아 침략에 대한 대응책 강구를 촉구했다.<sup>2)</sup>

이에 정부는 ‘아라사’라는 나라의 정체를 파악하기 위하여 연행사절편에 러시아에 관한 정세탐문을 지시하기에 이르렀다. 수역 李尙迪의 〈首譯別單〉(1864. 5. 23)에 의하면, “양이(영·불)들이 황성에 들어와 살게 되면서 아라사인과 聲氣가 서로 통하더니 거리낌없이 왕래하고 있다. 아라사 오랑캐들은

1) 《各司謄錄》 권 42(國史編纂委員會, 1990), 갑자 2월, 55쪽.

2) 《高宗實錄》 권 1, 고종 원년 2월 28일.

《承政院日記》 고종 1, 고종 원년 3월 2일.

李能和, 《朝鮮基督教及外交史》(朝鮮基督教彰文社, 1928) 하, 169~170쪽.

그 세력을 빙자하면서 점차 중국을 능멸하고 모욕하고 있다. 요사이 아라사 오락케는 그들의 관사를 넓히고자 민가를 강제로 매입함에 백성들은 이를 보다못해 議政王에게 공소하였으나 왕은 그 어떤 혼단(전쟁)이 발생할까 염려되어 어떻게 대처해야할지 결단을 내리지 못한채 주저하고 있다”<sup>3)</sup>라고 북경에서의 러시아인의 동정에 대하여 자세히 전하고 있다.

연행사절편으로 입수한 아라사의 정세를 분석해보면, 러시아인들은 皇城에서 조차 방약무인하게 침략적 활동을 자행하고 있으며, 러시아와의 접경지대는 러시아의 침략위협에 직면하고 있다는 결론에 도달했다. 대원군은 섭정 첫해를 맞이하여 그 자신의 위엄을 내외에 선양하는 길은 외세침략에 대한 강경한 대응책수립이 급선무라 판단, 마침내 러시아 남침을 억지하겠다는 防俄策을 수립하기에 이르렀다. 대원군은 이유원으로부터의 보고에 의하면 러시아인이 방자하게도 국경을 함부로 넘나들면서 통상을 강요하고 있다는 것은 필시 내국인중 和應者가 있다고 보고, 내용자 색출을 긴급 지시하면서 러시아와의 통상관계는 절대로 허락할 수 없다고 선언했다.<sup>4)</sup> 이에 함경도 관찰사 이유원은 러시아인 서신 투척시 화을 연루인 金鴻鵬·崔壽學 등 2명을 색출하여 국경침범을 내조한 ‘犯越罪人’으로 단죄, 6월 18일 두만강가로 끌어내어 처형하고 이를 강두에 효수했다.<sup>5)</sup>

1865년에 이르러 러시아인의 국경침범은 한층 빈번해졌다. 이해 10월 31일 러시아인 수십 명이 작당하여 두만강을 건너오에 일행중 청국인 한 사람이 ‘아라사 공문서’를 내보이면서 이 문서를 경흥부사에게 전달하러 왔다고 인정했다. 이에 경흥부 관리는 외국인이 함부로 국경을 침범하는 것은 범죄행위라고 설명하면서 이들을 되돌려보냈다.

12월 18일에는 러시아인 3명이 같은 목적으로 경흥부에 들어왔으나 이들을 달래어 보냈다. 12월 28일에는 말을 탄 러시아인이 보졸을 거느리고 각기

3) 《同文彙考》(國史編纂委員會, 1978) 권 4, 3822쪽, 「告訃請諡兼承襲奏請行首譯李象迪聞見事件」.

4) 《高宗實錄》 권 1, 고종 원년 3월 2일.

《日省錄(고종편)》 권 1(서울대출판부, 1972), 고종 1년 3월 2일.

5) 위의 책, 152쪽, 고종 1년 5월 15일.

李能和, 앞의 책, 하, 170쪽.

장총으로 무장하고 들어옴에 국경을 넘어온 연유를 물어보니 역시 통상을 요구하는 공문서를 전달하러 왔다고 대답했다. 경흥부 관리는 러시아공문서를 대신 경흥부사에게 전달하겠다고 말하면서 한사코 출입을 저지하자, 그들은 이 공문서에 대한 조선정부의 회답을 받으러 15일 이내로 다시 방문하겠다고 하므로 90일 이내로 재방문할 것을 통고하자, 그들은 난색을 표하면서 되돌아갔다.<sup>6)</sup> 경흥부사 윤협은 러시아의 통상요청사실을 함경감사 金有淵에게 보고했고, 김유연은 이를 정부에 보고하면서 대책수립을 촉구했다. 이와 같이 1864~1865년 두 해 사이에 러시아는 네 차례나 국경을 함부로 넘나들면서 통상을 요청하는 등 豆滿江 변경지방의 국방 방위가 불안해짐에 따라 러시아의 한반도 침략위협에 대한 방어책수립이 당면과제로 대두되었다.

1783년 동지사 서장관으로 북경에 간 李承薰이 이듬해(1784)에 북경 천주교당에서 프랑스 예수회 그랑몽(Jean-Joseph de Grammont) 신부에게 영세를 받음으로써 로마 가톨릭교(천주교)가 조선에 전래되었다. 朱子學을 바탕으로 한 유교적 전통질서를 고수하는 衛正斥邪派는 천주교를 邪教로 단죄하면서 포교를 전면 거부했고(斥邪), 조선정부는 대금압령을 내려 박해를 가하기 시작했다. 그 결과 辛亥珍山事件(1791)·辛酉邪獄(1801)·己亥邪獄(1839) 등 세 차례의 대금압령에 의해 천주교는 거의 발본색원되었다. 그러나 1845년 다블뤼 주교가 金大建의 안내로 해로를 통해 밀입국한 것을 시작으로 1866년까지 프랑스 예수회 소속 선교사는 주교 2명, 신부 10명 등 총 12명이 조선에서 포교활동을 벌이고 있었다. 이로써 천주교 신자수가 급증하기에 이르렀다. 심지어 왕실에까지 전도되어 府大夫人 閔氏(대원군 부인)·국왕의 유모 朴氏 등도 독실한 천주교신자가 되었고, 전국적으로 신자수는 대략 2만 3천 명에 이르고 있다.<sup>7)</sup>

6) 《龍湖間錄》(國史編纂委員會, 1979) 권 3, 480~481쪽, 925: 北伯狀啓.

7) 《高宗時代史》권 1(國史編纂委員會, 1967), 고종 3년 1월 21일~2월 7일, 182~189쪽.

샤를르 달레 저, 安應烈·崔奭祐 역주, 《韓國天主教會史》하(분도출판사, 1980) 385~485쪽.

朴齊炯저, 李翼成역, 《近世朝鮮政鑑》(탐구당, 1981), 56, 153쪽.

《근세조선정감》에는 “信者數十萬人”이라 주장하고 있지만, 이는 과장된 숫자 이기에 신빙성이 없다. 병인사옥 당시 조선에서 선교활동중인 프랑스 선교사는

원래 대원군은 천주교에 대해 종교적인 관용정책을 취하고 있었다. 그 이유는 집정초기에 두만강 변경지방에로의 러시아의 남침기도, 그리고 조선에서 포교활동을 벌이고 있는 프랑스 선교사의 배후에는 일찍이 애로호사건(1856)으로 청국을 무력으로 굴복시킨 프랑스제국의 군사적 위력, 가능한한 러시아의 남침기도를 프랑스 세력을 이용, 以夷制夷策으로 견제하는 것이 현명한 방아책이라고 확신했기 때문이다. 실제로 대원군은 함경감사로부터 러시아의 통상요청 사실보고를 받는 자리에서 “만약 프랑스 선교사들이 러시아 사람들을 쫓아낼수만 있다면 종교의 자유를 보장하겠다”<sup>8)</sup>라고 언명했다.

이제 천주교 지도자 洪鳳周·金勉浩(季浩)·李惟一 등은 프랑스 선교사들의 정치개입으로 러시아세력을 막아줌으로써 신앙의 자유를 획득하는 것이 최선책이라 결론을 내리면서 방아책을 수립하게 되었다. 이리하여 현재 조선에서 선교활동을 벌이고 있는 프랑스 선교사를 이용, 대원군이 고민하고 있는 러시아의 남침기도를 봉쇄하는 방책을 강구하기에 이르렀다. 이같은 방안이 채택된다면 조선으로서는 프랑스 세력에 의해 러시아의 한반도침략을 막을 수 있겠고, 프랑스와 조선 천주교회로서는 러시아 남침저지의 대가로 ‘천주교 포교와 신앙의 자유’를 얻을 수 있다는 관점에서 호혜적인 조치라고 판단, 드디어 대원군에게 <방아책 건의문> 제출방안을 교섭하게 되었다. 홍봉주 등은 교섭통로의 인물로 부대부인 민씨·유모 박씨를 최대한 이용하기로 방침을 정했다. 홍봉주·김면호 등은 <방아책 건의문>이 채택된다면 프랑스 선교사로서는 ‘포교의 자유’를 얻을 수 있는 호기일 뿐만 아니라 조선에서의 ‘신앙의 자유’가 실현된다는 일석이조의 정치적 효과를 거둘수 있다고 낙관하였다. 이들은 당초에는 프랑스 세력만 끌어들이려고 했으나, 애로호사건 때 영·불 연합군이 북경침공을 벌인 사실을 감안, 방아책을 확실하게 보장

---

다음과 같다. 괄호안 숫자는 입국연도이다. 주교 2명 : 다블뤼(Daveluy, 1845)·베르뇌(Berneux, 1855), 신부 10명 : 뿌르띠에(Pourthié, 1856)·쁘띠니꼴라(Petinicolas, 1856)·오매트르(Aumâtre, 1863)·위앵(Huin, 1865)·브르뜨니에르(de Bretenières, 1866)·불리외(Beaulieu, 1866)·도리(Dorie, 1866)·리델(Ridel)·페롱(Féron)·칼래(Calais).

8) Charles Dallet, *Histoire de L'Église de Corée*(Paris, 1874), vol. 1, p.502.  
《한국천주교회사》, 앞의 책, 하, 360쪽.



하기 위하여 영국 세력까지 끌어들이기로 방침을 정했다. 이리하여 홍봉주 등은 러시아 남침세력에 대항하는 유일한 방법은 조선이 영·불 양국과 동맹을 체결하는 것이 최선책이라는데 의견의 일치를 보고, 마침내 〈한·영·불 3국동맹안〉을 바탕으로한 〈방아책 건의문〉을 작성, 대원군에게 전달하기로 결의하였다. 홍봉주는 이 건의문을 趙基晉(대원군 사돈)을 통해 대원군에게 전달했다. 그러나 대원군은 이같은 방아책에 대해 처음에 부정적인 반응을 보이자, 홍봉주는 크게 당황하지 않을수 없었다.

전 승지 南鍾三은 유모 박씨에게 부대부인으로 하여금 국면전환의 전기를 마련할 것을 당부했다. 이에 부대부인은 남종삼에게 “왜 가만히 있는거요. 러시아인들이 조선에 들어와 나라를 빼앗으려 하는데, 이 불행을 막을 수 있는 사람은 주교뿐인데도 그가 지방순회길에 떠나는구려. 내 남편에 올리는 편지를 쓰시오. 성공할 것이오”라고 격려했다.

이에 용기를 얻은 남종삼은 격식을 갖춘 〈새 건의문〉을 작성, 직접 대원군을 면담하여 바쳤다. 의외로 대원군은 긍정적인 반응을 보이면서, 천주교는 조상의 제사를 지내지 않는 점을 제외하고는 敎理가 진실하다고 전제하면서, “과연 베르뇌 주교가 러시아의 조선침략을 막을 수 있다고 확신하느냐”라고 다짐하자, 남종삼은 “확신한다”라고 단언했다. 이에 대원군은 하루 속히 지방순회중인 주교를 상경시켜 자기와 방아책을 협의하자고 제언했다. 이제 조선의 천주교 지도자들은 대원군의 긍정적인 반응에 고무되어 신앙의 자유를 누릴 미래가 도래하리라는 희망을 가지게 되었고, 심지어 성급한 신도들은 서울에 굉장히 큰 성당을 건설할 계획을 구상하기도 했다.<sup>9)</sup>

## 2) 천주교 탄압 : 병인사옥

전 승지 남종삼이 ‘한·영·불 3국동맹’을 체결하여 러시아의 남침기도를 저지하는 대가로 조선에서의 종교의 자유를 허용해달라는 〈새 건의문〉을

9) Dallet, *ibid.*, vol. 1, p.522.

《한국천주교회사》, 앞의 책, 하, 387쪽.

李能和, 앞의 책, 하, 33~35쪽.

휴대하고 雲峴宮을 방문, 이를 올리자, 대원군은 매우 긍정적인 반응을 보이면서 “그렇다면 프랑스 선교사를 속히 서울로 불러와 나와 면담할 기회를 주선하라”는 명령이 내려졌다. 이는 천주교인으로서의 고무적인 일이 아닐 수 없다. 이에 남중삼은 지방에 피신하고 있다가 상경한 김면호와 대책을 상의하였으나, 베르뇌 주교가 있는 平山에 긴급 연락원을 보낼 경비마저 마련할 수 없어서 시일만 천연하게 되었다. 앞서 홍봉주의 운현궁 방문을 주선한 조기진의 경비조달로 겨우 베르뇌·다블뤼 주교를 서울로 불러오게 되었으나 이미 시일이 너무 지나 대원군의 격노만 사게 되었다. 일찍이 부대부인 민씨가 베르뇌 주교에게 “북경주재 프랑스 공사에게 조선에서의 종교자유를 청하러 오라는 편지를 보내라”<sup>10)</sup>라고 권유했음에도 불구하고 베르뇌 주교는 “선교사가 정치에 관여할수 없다”는 태도로 소극적인 반응을 보였다.

병인사옥의 발생은 프랑스 선교사의 정치개입에서 비롯되었다는 설이 가장 유력시되고 있다. 그 이유는 첫째로 조선 천주교 지도자들은 선교사를 이용, 러시아의 남침을 막아주는 대가로 대원군으로부터 신앙의 자유를 얻어보자는 ‘3국동맹안’은 프랑스 주교와 사전 협의없이 입안한 방아책이었다. 둘째로 대원군은 주교와의 방아책협의까지 허용했음에도 불구하고 주교들의 소극적 대응으로 마침내 선교사들을 의심하게 되었다. 선교사는 단순히 포교만이 아니라 정치적 불안을 조성하고 있으며 무엇보다도 중요한 사실은 선교사들은 조선을 외국에 개방해야 한다는 조선개항을 주장하고 있다. 이는 대원군의 쇄국양이정책에 정면도전이 아닐수 없다. 셋째로 선교사의 정치개입 설은 조·불 양국이 시인하고 있다. 駐上海 프랑스 영사도 선교사의 조선 정치간여를 시인하고 있다.<sup>11)</sup> 병인사옥 후 조선정부가 청에 보낸 咨文에서도

10) Dallet, *ibid.*, vol. 1, p.512.

《한국천주교회사》 앞의 책, 하, 374쪽.

11) Ch. Martin, “Expédition de Corée-1866,” *Le Spectateur militaire*, IV Série, t. 22(jouillet-septembre) 1883, pp.184~185.

Archives du Ministère des Affaires Etrangères and Archives Nationales, Marine(Paris) on Korean-French Relations Between 1866~1867

(〈韓佛關係資料(병인양요)〉, 《教會史研究》 2, 1979), 201~202쪽.

禹澈九, 〈19C 후반 프랑스의 대외정책과 병인양요〉(《누리와 말씀》 3, 인천가톨릭

프랑스선교사 학살이유를 “우리 나라는 지난 겨울 이래 兇徒匪類들이 당을 모으고 糾結하여 不軌를 은밀히 도모했기에 법에 따라 처형했을 뿐이다”<sup>12)</sup>라고 병인사옥의 정치적 연관을 시사해주고 있다.

이와 같이 집정 2년여간(1864. 1. 17~1866. 3. 10) 천주교 관용정책을 견지해 온 대원군이 갑자기 대박해정책으로 급선회하게 된 동기는 무엇인가에 관심이 모아진다. 그것은 조선천주교 지도자들은 ‘외세개입’을 기도했다는 것, 그러므로 이들을 은밀히 不軌를 도모하는 ‘불케집단’으로 인식했다는 것이다. 이에 대원군은 외국의 군사개입은 곧 정부타도와 왕조멸망으로 이어질 가능성이 있다고 전망하면서 ‘안보위기감’을 절감하지 않을 수 없었다는 것이다. 더군다나 北伯으로부터의 장계를 분석해보면 러시아의 국경침범(犯越行爲)과 통상요청은 지나친 기우에 불과하다고 판단한 대원군은 천주교 대박해정책을 수립하게 되었다.

남종삼은 그래도 일부의 희망을 포기하지 않고 베르뇌·다블뤼 주교와 대원군과의 면담여부를 타진하기 위하여 1866년 1월 31일 윤현공을 방문했다. 이 자리에서 대원군은 냉담한 반응을 보이면서 “고향에 돌아가 춘부장(南尙敎)에게 안부나 전해주게”라고 말하자, 남종삼은 “모든 일이 전혀 가망없다”라고 직감하면서 크게 실망했다. 남종삼이 고향에 돌아가 부친께 대원군의 안부를 전하니, “네가 종교를 위하여 진력하는 것은 좋다마는 이미 너의 목숨은 위태롭게 되었다. 만일의 사태가 발생한다해도 종교를 욕되게 하는 언동은 삼가라”라고 유언으로 당부했다.

당시 수렴청정하던 趙大妃는 보수적인 여성이어서 西學·西敎를 싫어했고, 영의정 趙斗淳·좌의정 金炳學을 비롯하여 각부 대신들도 위정척사정신이 강해서 철종 이래의 對천주교 완화정책을 지양하고 강경한 금압책을 채택할 것을 촉구하기에 이르렀다. 이제 대원군의 천주교 대금압령이 내릴 분위기가 조성되었다. 조대비는 드디어 금압전교를 발표했다.

릭대학교, 1998), 67~68쪽.

12) 《日省錄(고종편)》 권 3, 328~330쪽, 고종 3년 7월 8일, 「回咨文」.

《高宗實錄》 권 3, 고종 3년 7월 8일.

요사이 서양 오랑캐의 일은 일대 변괴가 아닐 수 없다. 수만리 밖에서 온 兇種醜類(불 선교사)들이 함부로 출입하면서 邪術(천주교)을 자행하고 있다. 이리하여 나라를 원망하고 희망을 잃은 무리들이 함께 모여서 우리의 인륜을 무너뜨리고 우리의 風教를 더럽히고 있다. 이는 天道로도 용서받지 못하고, 王章으로도 容赦할 수 없는 소행이다. 이들을 차례대로 잡아들여 빠짐없이 誅討하라(《承政院日記(고종편)》 권 2, 고종 3년 1월 24일, 《龍湖閒錄》 권 3, 496~497쪽, 938 : 大王大妃傳敎).

이리하여 대원군은 마치 로마 제정기 황제숭배를 거부했다해서 그리스도 교도를 비공인 종교단체(religio illicita)로 단죄, 대박해를 가했듯이 천주교도를 유교적 전통질서에 반항하는 ‘不軌 집단’으로 간주하게 되었고, 마침내 이를 邪教로 규정, 대금압령을 내렸다. 병인사옥은 이미 조대비의 금압전교가 내리기 전부터 개시되었다. 2월 14일 포도청은 경복궁 중건의 재정엄출을 위한 재산조사라는 명목으로 태평동 소재 홍봉주의 가택을 수색하면서 베르뇌 주교의 행장도구까지 엄밀하게 검색하기 시작했다. 이는 베르뇌 주교와 홍봉주 체포의 예비검속이었다. 조대비의 전교가 발표된지 이틀후인 2월 23일 홍봉주·베르뇌를 체포하였고, 이어 2월 25일에는 丁義培와 신부 브르뜨니에르를 검거하였고, 2월 27일에는 龍仁·廣州에서 불리외·도리 두 신부를 체포하였으며, 3월 1일에는 남종삼을 체포함과 동시에 3월 2일 이들 전원을 義禁府로 송치하였다. 대원군이 직접 문초하면서 베르뇌 주교에게 천주교를 버리고 개종(背敎)할 것을 강요했으나, 베르뇌는 聖敎의 진리를 위해 죽는 것은 당연한 도리라고 강조하면서 結案書를 손수 작성하여 단호히 배교를 거부하자, 대원군은 이들을 처형하기로 결정했다.<sup>13)</sup>

3월 7일 남종삼·홍봉주를 謀反不道罪로 서소문 밖에서 처형하고, 베르뇌·브르뜨니에르·불리외·도리 등 4명은 ‘犯越入國傳道罪’로 露梁 사장에서 처형 효수했다.

정부는 3월 4일 천주교 대금압을 선전하는 조대비의 교명을 추가로 발표하면서 압수한 천주교 관계서적과 그 판본을 불살라 버리라고 전국 八道四都에 시행령을 내렸고, 3월 7일에는 五家作統法을 시행, 천주교도를 철저히

13) 《高宗實錄》 권 3, 고종 3년 정월 9~16일.

색 검거할 것, 3월 10일에는 吏民 중에 사학도당을 고발하는 자에게는 공로를 표창하고 이들을 은닉하는 자는 중형을 내린다고 발표하는 동시에 海西湖西 연해를 왕래하는 모든 선박을 감시, 본국인과 다른 서양인이 있으면 선참후계하라는 엄명을 내렸다.<sup>14)</sup>

3월 6일 충청도 堤川에서 뿌르띠에·쁘띠니꼴라를 체포, 서울로 압송하였다. 이날 全長雲·崔炯이 참수되었고, 3월 11일 뿌르띠에·쁘띠니꼴라 두 신부와 丁義培·禹世英이 노랑 사장에서 처형되었다. 특히 전장운·최형 양인은 《聖敎日程》과 《省察記略》 등 가톨릭교 서적을 간행, 천주교 발전에 공헌하였고 신앙심이 독실한 천주교 교인이다. 이날 충청도 內浦에서 黃錫斗와 함께 다블뤼 주교를 체포했고, 오매트르·위앵 두 신부는 스스로 자수하여 구금되었다. 특히 다블뤼 주교는 조선에 밀입국한 지 21년간 천주교 전도에 진력하였기 때문에 유창한 조선어로 천주교의 교리를 위해 변호했다. 이들 프랑스 선교사 3명은 保寧 公忠水營으로 압송, 황석두·張周基와 함께 3월 23일 처형되었다.<sup>15)</sup>

이로써 프랑스 선교사 12명 중 9명이 처형되었고, 나머지 리텔·페롱·갈래 등 신부 3명은 조선인 천주교도의 보호를 받으며 숨어 있었다. 정부는 남종삼·홍봉주를 처형한 후 후환을 미리 방지한다는 조치로 처자를 죽이는 형벌인 孥戮之典을 시행한다고 발표했다. 《근세조선정감》에는 병인사옥의 처참한 학살행위를 다음과 같이 전하고 있다.

이때 나라 안을 크게 수색하니 포승에 결박된 죄인이 길에서 서로 바라보일 정도였다. 捕廳獄이 만원되어서 이루 裁決할 수 없었다. 그중에는 어리석은 백성, 어리석은 아낙, 어린 아이들 등 무식자가 많았다. 포장이 민망히 여겨 천주교를 배반한다는(背敎) 맹세를 하도록 설득했으나, 신도들은 듣지 아니했다. 이에 刑杖으로 때려서 기어코 회개시키고자 하니, 피부가 낭자하게 터지고 피가 청위에게까지 튀어 올랐다. 신도들이 환호하기를 血花가 몸에서 나니 장차 천당에 오르겠다 하였다. 포장도 어떻게 할 수 없어서 죄인을 묶어 옥에 가두어 놓고 차례대로 목졸라 죽였다. 죽일때마다 배교할 수 있겠는가라고 신문하면, 비

14) 《高宗實錄》 권 3, 고종 3년 정월 18~24일.

15) 《高宗時代史》 권 1, 고종 3년 정월 25일, 185쪽.

록 어린 아이들이라도 그들 부모를 따라 천당에 오르기를 원했다. 대원군이 듣고서 다 죽이도록 명하고 어린 아이들만 살려주었다. 시체를 水口門 밖에다 버려서 산같이 쌓이니 백성들이 벌벌 떨며 威令을 더욱 두려워했다(朴齊綱 저, 李翼成 역, 《近世朝鮮政鑑》, 탐구당, 1981, 56~57·154쪽).

이러한 처참한 살륙행위는 서울만이 아니라 지방에도 자행되었다. 평양 永明寺구내에 서 있는 巡撫中軍 鄭志鎔의 〈斥邪紀績碑〉에 살륙참상이 기록되어 있다.

천주라는 가르침(종교)이 서양으로부터 우리 나라 안에 유입되었다. 선교사는 도시로 드나들며 민심을 어지럽히면서 유혹하기를 ‘귀신에게는 제사지내지 말고, 조상의 사당을 철폐하라’고 했다. 또 通貨(재물을 나누어줌) 通色(내외하지 않음)으로 상통하면서 남녀가 뒤섞여 생활하고 있다. 그들의 가르침은 墨子の 兼愛說과 불교의 허무설과도 비슷하다. 가가호호 방문하면서 천주교를 전도하니, 그 세력은 날마다 불어났다. 이에 순무중군 정지용은 병인년 정월 초하룻날 三門을 활짝 열고 군민을 모아서 수십 수백 명의 邪類들을 뜰 아래로 잡아다가, 그들 줄개들은 귀양을 보내고 괴수는 杖殺해서 강물에 던지고, 그들의 책과 牌(십자가)는 불태우고 부수어버렸다. 그리고 나머지 무리들에게는 충효로서 가르치고 이해로서 타이르니 모두 감동하여 눈물을 흘리면서 새사람이 되겠다고 다짐했다(李能和, 《朝鮮基督教及外交史》下, 朝鮮基督教敎文社, 1928, 44쪽).

“수구문 밖에 버린 시체더미가 산처럼 쌓였다”는 서울의 천주교도 학살행위와 “괴수를 처죽여서 강물에 던졌다”는 평양의 잔인상은 조금도 다를바 없다. 병인사옥 당시부터 3년 동안 이같이 처형된 천주교도수는 약 8천 명이라고 전하고 있다.<sup>16)</sup>

16) 《朴殷植全集》(단국대 동양학연구소, 1975), 상, 70쪽 : 《韓國痛史》, 제2편, 10쪽.

Homer B. Hulbert, *The History of Korea*(Seoul, 1905), vol. 2, p.211.

Joseph H. Longford, *The Story of Korea*(London, 1911), p.190.

《한국천주교연감》(한국천주교중앙협의회, 1955), 244쪽.

《한국통사》에 의하면, 대금압령이 내린 초기에 서울에만도 1만 명이고 전국 8도에서 체포된 교도 12만 명을 진살하도록 명령을 내렸다고 하나 이는 과장된 숫자이고, 천주교회측 자료의 공통된 숫자는 3년간 학살된 교인수는 대략 8천명이라고 집계하고 있다.

## 3) 병인양요와 대응책

1866년 프랑스제국의 조선원정(병인양요)은 나폴레옹 3세(Louis Napoléon)의 식민지정책과 대아시아 로마 가톨릭교 포교정책과 결부되어 발생한 제국주의적 침략전쟁이었다. 이해 조선정부의 천주교 금압책과 프랑스 선교사 학살 사건(병인사옥)이 프랑스 조선원정의 직접적 원인이 되었다. 따라서 병인사옥은 대외 팽창정책을 추구하고 있는 프랑스제국으로 하여금 일찍이 1855년 게랭(De Guérin)이 수립한 ‘정한론’ 구현을 위해 프랑스함대의 조선원정을 단행하는데 하나의 좋은 명분이 되었다.<sup>17)</sup>

병인사옥 당시 프랑스 선교사 12명 중 9명은 처형되었으나, 페롱·갈레·리텔 등 3명의 신부는 조선인 천주교도의 보호로 화를 면했다. 리텔은 조선인 신자의 적극적인 후원으로 청국으로 탈출, 7월 6일芝罘에 도착, 로즈 프랑스 함대사령관에게 병인박해의 참상소식을 전하면서 보복응징원정을 단행할 것을 촉구했다.

주청 프랑스 공사대리 벨로네(Henri de Bellonet, 伯洛内)는 恭親王에 보낸 서한에서 청·불간의 친진조약 제 13조에 따라 청국이 조선의 종주국 자격으로 병인사옥 해결에 개입할 것을 촉구하면서 청국주재 프랑스 선교사들이 조선에 입국할 수 있도록 護照(여권)발급을 요청했다. 그러나 총리아문은 “비록 조선은 중국에 조공을 바치고 있지만 일체 국사를 自主하고 있다”<sup>18)</sup>라고 언명하면서 조선문제 개입을 거부했다. 이에 벨로네 공사는 청이 스스로 대한종주권을 포기한 것으로 간주하고, 1866년 7월 13일 총리아문에 보낸 조회문에서 “조선국왕이 나의 불운한 동포(선교사)를 처형한 날이 곧 조선왕조의 최후의 날이다. 며칠 안으로 우리 군대는 조선을 정복하기 위하여 출정할 것이다. 우리 황제만이 공식중인 조선국왕을 冊立할 권한을 가지게 될 것이다”<sup>19)</sup>라고 조선국왕 폐립을 선언했다. 청국 정부는 선교사 학살행위 연유를

17) 〈韓佛關係資料(1846~1856)〉(《敎會史研究》1, 1977), 189쪽.

18) Martin, *op. cit.*, p.185.

《清季中日韓關係史料》(대만: 중앙연구원근대사연구소, 1972) 권 2, 27쪽.

조사하는 것이 선결문제라고 지적하면서 프랑스의 조선원정계획을 적극 만류했으나 벨로네 공사는 이를 묵살하고 조선원정을 단행할 것임을 선언했다.

한편 총리아문은 이같은 프랑스 함대의 조선원정계획을 조선 정부에 통고하자, 조선 정부는 예부에 보낸 자문에서 프랑스 선교사 학살이유를 다음과 같이 해명했다. “그들은 간사하게 변장해서 밀입국하여 은밀히 不軌를 도모하였고, 국법에 금지되어 있는 전도활동을 벌이고 있다”<sup>20)</sup>라고 비난하면서 프랑스 선교사는 조선국법을 어긴 국사범이기에 처형했다고 밝히고 있다. 벨로네 공사는 “인류의 모든 법을 무시하고 우리 동포를 무참히 학살한 야만적인 조선정부에 대해 우리는 처벌방법을 강구할 것이다”<sup>21)</sup>라고 천명했다.

벨로네 공사는 조선의 후임 국왕에 대원군을 책봉할 것이라고 선언하면서 즉각 로즈(G. Roze)사령관에게 조선원정은 공사자신의 책임하에 단행될 것임을 통고, 프랑스함대의 지휘권을 이양하라고 요구했다. 그러나 로즈 제독은 공사가 현지 사령관인 자신과 상의없이 대조선 선전포고와 조선국왕폐립선언은 월권행위라고 비난하면서 청국이 이미 대조선 종주권포기로 조선의 독립국을 인정했다는 것, 조선은 프랑스와는 미수교국이라는 것, 그러므로 조선원정은 공사주도가 아니라 현지 사령관인 자신의 주관하에 수행되어야 한다고 해군부에 보고하면서 조선원정 훈령을 요청했다. 이에 해군부는 1866년 9월 8일 조선을 굴복시키기 위한 조선원정을 로즈 사령관에게 명했다. 이어 프랑스 외무부는 로즈의 항의를 받아들여 11월 10일자 벨로네 공사에게 내린 훈령에서 선전포고와 조선국왕 폐립선언은 무효이며 조선원정은 프랑스 정부의 개입없이 해군부 및 로즈 사령관 주관하에 수행되었다고 통보했다.<sup>22)</sup>

19) U.S. Department of State, *Diplomatic Correspondence, China · Japan* (Washington : Government Printing Office, 1866~1882), 1866, pp.420~423, Bellonet to Prince Kung, July 13, 1866.

W. E. Griffis, *Corea : The Hermit Nation*(N. Y., 1894), pp.377~378.

《清季中日韓關係史料》권 2, 27~28쪽.

20) 《高宗實錄》권 3, 고종 3년 7월 8일.

21) 《韓佛關係資料(병인양요)》, 215쪽.

《同文彙考》권 3, 2468쪽.

22) Martin, *op. cit.*, pp.187~188·258.

《韓佛關係資料(병인양요)》, 206~212쪽.



프랑스 조선원정은 두 차례 단행되었다. 제1차 원정은 강화해협을 중심으로 한 수도 서울까지의 한강수로를 탐사, 조선정복(정한론)을 위한 예비적 정찰원정이었다. 로즈는 기함 프리모게(Primauguet)호 등 군함 3척, 총 200명의 병력을 이끌고 9월 18일부터 10월 1일까지 약 보름 동안 강화해협을 거쳐 한강을 거슬러 올라 서울 楊花津·西江까지 이르는 수로를 탐사하면서 海圖 3장을 제도하고 청국 芝罘기지로 돌아갔다. 정찰결과 보복대상을 강화도에 국한하지 않고 서울정복전쟁으로 확대했으며, 병력 1,500명 내지 2,000명을 동원한다면 무난히 서울 정복을 달성할수 있다고 전망했다.<sup>23)</sup>

정찰탐사를 완료한 로즈는 제2차 원정준비에 착수했다. 조선원정에는 프랑스함대의 전함정과 병력 그리고 요코하마(橫濱) 주둔군까지 총동원되었다. 병력규모를 보면 기함 게리에르(Guerriere)호를 비롯하여 군함 7척, 해군병력은 총 1,520명, 함재대포 66문이다.<sup>24)</sup>

로즈의 조선원정의 목적은 선교사학살에 대한 보복을 강화도에만 국한하지 않고 서울까지 진격, 조선을 정복하는 것이었다. 이같은 병력은 정찰원정시 “서울까지 진격하여 조선을 정복”하는데 필요했던 1,500명선을 충족시킨 숫자이다. 이리하여 로즈는 10월 5일 ‘한강봉쇄령, the blockade of the Han River’을 선언하면서 10월 10일 주청 영국함대 사령관 킹(King)제독이 지켜보는 가운데 해상작전연습을 실시한 후, 10월 11일 芝罘를 출항, 조선원정길에 올랐다. 로즈는 향도 및 수로안내인으로 리텔신부와 망명 조선인 천주교도 3

23) 《韓佛關係資料(병인양요)》, 215~225쪽.

24) M. H. Jouan, "L'expédition de Corée en 1866," *Mémoire de la Société nationale académique de Cherbourg*, 1871, pp.156~157.

Jeanne Frey, Expédition de Corée, Tchê-Fou, le 12 Septembre, 1866, Extrait du Cahier de Jeanne Frey, p.2.

E. M. Cable, "The United States-Korean Relations, 1866~1871," *Transactions of the Korea Branch of the Royal Asiatic Society*, 28(1938), p.64.

W. E. Griffis, *A Modern Pioneer in Korea: The Life Story of H. G. Appenzeller*(N. Y., 1912), p.45.

케이블은 병력총수를 1,000명, 그리피스는 1,500명이라 했고, 주앙은 총병력 1,401명, 프레이는 1,520명이라 주장했다. 필자는 편의상 프레이의 기록에 따른 것이다.

명을 대동하고 강화도로 향진했다. 프랑스함대는 10월 16일 군함 4척 상륙군 병력 총 900명을 동원하여 갑곶이[甲串鎭]를 무혈점령했다.<sup>25)</sup> 강화도를 점령한 로즈는 “서울까지 征戰하러 갈 것이다. 너희는 우리 프랑스인 9명을 살해했으니 우리는 너희 백성 9천 명을 죽이러 왔다”<sup>26)</sup>라고 선언했다.

프랑스군이 강화도에 내침했다는 긴급보고를 받은 대원군은 10월 22일 軍民을 격려하는 回章을 발표했는데, “괴로움을 견디지 못하고 화친을 허락한다면 이는 곧 나라를 팔아 먹는 행위이다(賣國). 그들의 독스러움을 이기지 못하고 교역을 허락한다면 이는 나라를 망치는 행위이다(亡國). 적이 도성을 침범하였을 때 도망친다면 이는 나라를 위태롭게 하는 행위이다(危國). 괴이한 술법으로 적을 쫓아내려 한다면 후일의 폐단은 천주교보다 심하리라(邪學)”<sup>27)</sup>고 했다. 이상 네 가지 항전조건을 제시하면서 적군격퇴를 독려했다.

프랑스군은 한강봉쇄령을 발동했기 때문에 조선 선박의 출입이 통제된 가운데 강화도를 점령, 무인지경으로 횡행하고 있었다. 이에 巡撫營은 “우리는 우리의 學(종교)을 숭상하고 너희는 너희의 학을 행함은 마치 사람마다 각기 자기 조상을 숭상하는 것과 같다. 너희가 천주교를 전도하는 행위는 자기 조상을 버리고 남의 조상을 숭배하라고 강요하는 것과 같은 일이다”<sup>28)</sup>라는 檄文을 로즈에게 전하면서 침략의 야만성을 규탄했다. 이같은 격문을 받은 로즈는 回狀에서 “선교사 학살관계 책임자 3명을 색출하여 엄중히 다스릴 것, 전권위원을 파견하여 조불조약을 체결할 것”<sup>29)</sup> 등 두 가지 교섭조건을 수락하라고 촉구했다. 그러나 조선정부는 단호히 이를 거부하면서 항전결의를 다

25) *Diplomatic Correspondence*, pp.417·421, Notice of blockade of the river Seoul by the French naval squadron, October 5, 1866.

Dallet, *op. cit.*, vol. 1, p.567.

Jouan, *op. cit.*, p.166.

《同文彙考》 권 3, 2475~2476쪽.

26) 《高宗實錄》 권 3, 고종 3년 9월 10일.

27) 《龍湖閑錄》 권 4(국사편찬위원회, 1980), 44~45쪽. 九月十四日 自雲峴書送 政府 堂上坐起處 輪示錄紙.

《高宗時代史》 권1, 고종 3년 9월 14일, 263쪽.

28) 《高宗實錄》, 권 3, 고종 3년 9월 11일, 巡撫營傳檄洋舶都主.

《赤虎修攘錄》(필사본, 연세대 도서관), 병인 9월 11일.

29) 《同文彙考》 권 3, 2471쪽.

지고 있었다.

강화도가 실수됨으로써 서울 도성의 안보가 위태로워지자 정부는 순무영을 설치하는 동시에 대장에 李景夏, 중군에 李容熙, 千總(부대장)에 梁憲洙를 임명, 출정을 명하면서 강화도수복과 적군 격퇴를 다짐하고 있다. 양헌수는 濟州牧使로 근무하다가 천충에 임명되자마자 약 6백 명의 대군을 이끌고 通津에 진을 치고 강화도 수복작전계획을 수립했다. 강화도를 점령한 프랑스군은 10월 26일 이래 文殊山城전투에서 조선군을 압도적으로 제압하고 산성을 점령했다. 조선군은 프랑스군이 가진 근대적인 총포의 화력을 대적할 수 없어 프랑스군은 문수산성을 무난히 함락했다.

양헌수는 화력면에서 절대 열세인 조선군이 프랑스군을 제압하는 데는 奇兵作戰이 아니고는 불가능하다고 판단하고, 禦戎方略으로써 강화도를 수복할 작전계획을 수립했다.

이는 약 6백 명의 병력을 야음을 이용, 강화해협을 잠도하여 통진 맞은편의 鼎足山城에 입성한 후 침공해오는 적군을 격파한다는 것이었다. 한강봉쇄령으로 주간에는 강화해협을 프랑스군의 독무대였다. 양헌수는 드디어 11월 7일 달도 없는 그믐밤을 이용, 潛渡作戰을 수행, 정족산성을 점령하고 정족진을 결성했다. 남문에는 哨官 金沂明 지휘하의 포수 161명, 동문에는 초관 李濂지휘하의 포수 150명, 서문과 북문에는 초관 李大興 지휘하의 京軍 및 鄉軍 157명을 배치, 프랑스군의 내침을 기다리고 있었다. 조선군이 야음을 이용, 강화해협을 도하하여 정족산성에 농성하고 있다는 보고를 받고 로즈는 올리비에(Ollivier)대령에게 정족산성 공략을 명했다. 11월 9일 올리비에에 조선군의 무기가 쓸모없는 노후한 병기임을 알고, 160명의 분견대를 이끌고 야포 없이 경무장한 채 정족산성 공략에 나섰다. 조선군이 동문과 남문으로 쳐들어오는 프랑스군에 일제히 포격을 가해 프랑스군을 제압, 승첩을 거두었다. 프랑스군은 전사자 6명을 포함하여 약 80명의 사상자를 내었으나, 조선군은 전사자 1명, 부상자 4명뿐이었다.<sup>30)</sup>

30) 梁憲洙文書：《丙寅日記》・《鼎足山城接戰事實》.

《리텔문서》I (한국교회사연구소, 1994), 118, 120쪽.

金源模, 〈丙寅日記의 研究〉(《史學志》 17, 1983), 212~226쪽.

정족산성 승첩은 두 가지 의미를 가지고 있다. 첫째, 화력면에서 절대 열세인 조선군이 연전연패를 거듭하다가 양헌수의 기발한 어용방략에 의해 큰 대적인 병기로 무장한 프랑스군을 격멸했다. 둘째, 정족산성 패전을 계기로 프랑스군은 당초 계획했던 서울정복작전을 포기하고 철수했다. 이리하여 프랑스군은 10월 14일 강화도 상륙 이래 거의 한달 동안 강화도를 점령하다가 11월 10일 외규장각 고도서 340권, 197,231프랑 상당의 은괴 19상자 등 귀중한 문화재를 약탈하고 철수하면서 외규장각을 불태워 버린 것이다. 프랑스군은 11월 21일 전함대를 철수, 청국 芝罘기지로 돌아갔다.<sup>31)</sup>

프랑스의 조선원정이 아직 진행중인 11월 11일 벨로네 공사는 총리아문에 보낸 서한에서 병인사옥은 변명할 수 없고 용서받을 수 없는 범죄행위라고 비난하면서 조·청 양국간의 전통적인 유대관계(조공관계)로 보아 이는 ‘공모행위’라고 다음과 같이 그 이유를 열거하고 있다. “첫째, 조·청 양국은 병인사옥의 공범자(serious suspicions of complicity)이다. 둘째, 지난 겨울 조선의 冬至使가 북경에 와서 청국정부에 천주교박해계획을 보고했고, 청은 이를 묵시적으로 승인(a tacit authorization and the approbation)했다. 셋째, 청국정부의 고위관리는 천주교금압계획을 직접 찬성했다. 넷째, 만리장성 밖 만주 병사를 모집 훈련하는 것은 바로 프랑스군에 항전을 벌이고 있는 조선을 돕기 위한 조치이다.”<sup>32)</sup> 이에 대해 공친왕은 조·청간의 사신왕래(동지사)는 전통적 외교적 의례관계라는 것, 만리장성 밖에서 군대를 모집 훈련

《한불관계자료(병인양요)》, 245~246쪽.

프랑스 해군부문서에는 프랑스군 부상자는 29~32명이고, 전사자는 1명도 없다고 기록하고 있다. 그러나 조선측 《병인일기》에는 프랑스군 사상자는 80명 정도라고 집계하고 있다(至五里而死者十餘 十里而死 二十里而死者 假量爲六七十). 한편 《리델문서》에는 “부상병과 간호하는 병사를 빼면 싸울수 있는 병사는 80명이 넘지않았습니다.”라고 시인하였는데, 이는 올리비에군 160명 중 절반이 사상자임을 입증해 주고 있다.

31) 《한불관계자료(병인양요)》, 249~252쪽.

32) *Diplomatic Correspondence(1866)*, pp.422~423, Bellonet to Prince Kung, November 11, 1866.

Park Il-keun, ed., *Anglo-American Diplomatic Materials Relating to Korea 1866~1886*(Shinmundang, 1982), pp.804~806.

Griffis, *Corea : The Hermit Nation*, p.378.

한다는 말은 ‘뜬 소문’에 불과하다고 해명한 조회문을 각국 공사관에 전달했다.<sup>33)</sup>

프랑스의 조선원정은 두 차례 원정을 통해 무려 2개월간의 장기원정이었다(9. 18~11. 21). 원정을 끝내고 청국으로 철수한 로즈는 선교사학살에 대한 응정보복은 성공적으로 수행했다고 주장했다. 그러나 벨로네 공사를 비롯한 북경주재 각국 외교관들은 프랑스의 조선원정은 실패라고 평가했다. 그 이유는 첫째, 외교적 견지에서 보면, 수교관계가 없는 조선에 가서 조선개항을 위한 立約교섭조차 벌이지 못한 채 빈손으로 돌아왔다. 둘째, 군사적 시각에서 보면, 정족산성에서의 패전 다음날 로즈함대가 강화도를 철수했다. 셋째, 종교적 입장에서 보면, 조선원정의 지상목표가 선교사 학살에 대한 응정보복과 조선에서의 신앙의 자유구현인데, 보복은 커녕 오히려 흥선대원군의 천주교박해와 쇄국양이정책만 강화시킨 결과를 초래했다. 그럼에도 불구하고 프랑스정부는 공식적으로 조선원정은 성공이라고 간주하고 있다. 가령 1867년 3월 미국정부가 미국은 제너럴 셔먼호사건에서, 프랑스는 병인사옥에서 각각 공동피해를 입었으니 조선에 대한 미불공동원정을 단행할 것을 공식 제의했지만, 프랑스정부는 이미 조선원정을 통해 충분히 응정보복을 수행했기에 새삼스러이 미불공동원정은 필요없다고 거절했기 때문이다. 이는 5년뒤 미국 아시아함대의 강화도 내침(신미양요)의 한 원인이 되었다.<sup>34)</sup>

프랑스의 조선원정은 조·청 양국에 심각한 배외감정(anti-foreign feelings)만 고조시킨 결과를 초래했다. 청국에는 천주교를 적대시, 仇教運動 즉 반그리스도교운동을 일으켜 天津教案(1870)발생의 원인이 되었다. 침략을 받은 조선에는 대원군의 쇄국양이정책을 강화시키는 결과를 초래했다. 대원군은 양요를 치른 후 “강화의 관문을 굳게 지킬 것이며 외국배는 삼가 통과할 수 없다”라는 비석을 덕진돈대 앞에 세워서 閉關自守의 의지를 내외에 선포했다.

33) 《한불관계자료(병인양요)》, 256~258쪽.

34) 《한불관계자료(병인양요)》, 260쪽.

## 4) 신미양요와 대응책

1866년 8월 제너럴 셔먼호 소파사건은 미국이 한반도에 적극적인 관심을 가지게된 일대 전기가 되었다. 셔먼호는 원래 미국선적으로서 중국 천진에 기항했다가 영국 메도우즈(Meadows)상사와 용선계약을 체결함으로써 셔먼호는 영국상사에 위탁되었다. 이리하여 메도우즈상사는 조선과 통상교역할 서양상품을 잔뜩 적재하고 1866년 8월초 芝罘를 출항 조선으로 향진했다. 셔먼호의 구성원을 보면, 선주 프레스턴(W. B. Preston)·선장 페이지(Page)·항해사 윌슨(Wilson)등 미국인 3명, 통역 및 개신교목사 토머스(R. J. Thomas)·화물관리인 호가스(Hogarth) 등 영국인 2명, 중국인·말레이 선원 19명, 총 24명이었다.

셔먼호는 때마침 장마비로 불어난 大同江을 소항, 平壤에서 통상을 강요하면서 중군 李玄益을 납치하는 등 도발적 약탈행위를 자행함에 평양감사朴珪壽의 火攻작전에 의해 선체는 소파되고 승무원 24명 전원이 몰살되는 참극이 발생했다. 셔먼호는 선주가 미국인이지만 메도우즈상사와 용선계약으로 계약기간에는 법률적으로 영국상사 소유라는 것, 시종일관 셔먼호의 실질적인 주역은 토머스 목사였음에도 불구하고 사건발생 후 영국은 소극적인 반응을 보인 반면, 미국은 선주가 미국인이라는 이유로 적극적인 강경반응을 보였다. 셔먼호사건을 계기로 미국은 조선개항문제에 적극적인 관심을 가지고 대한 입약교섭을 벌이게 되었다.

미국은 셔먼호소파사건 발생의 진상을 탐문하는 정찰원정을 즉각 단행했다. 1867년 1월 슈펠트(R. W. Shufeldt, 薛斐爾)는 와추세트(Wachusett)호로 서해안 甌津灣일대를 탐사하고 조선을 응징하는 데는 무력행사에 근거한 해결책(a solution based on force)만이 최선책이라 강조하면서 대한 포함외교(Gunboat Diplomacy) 실시를 강력히 촉구했다.<sup>35)</sup> 이어 1868년 4월에는 페비거

35) *Shufeldt Letters*(1866~1887), Library of Congress, Shufeldt to Bell, January 30, 1867.

F. C. Drake, *The Empire of the Seas, A Biography of Rear Admiral*

(John C. Febiger, 費米日)가 셰난도어(Shenandoah)호로 제2차 탐사를 강행했다. 이때 조선 수비군은 内江航行을 영토침략으로 규탄, 포격사건이 발생했다. 이에 페비거는 성조기를 게양한 함정에 대한 포격은 국기모독죄로 단죄하면서 포함책략에 의한 응정보복원정이 있을 것이라고 경고했다.<sup>36)</sup>

이와 같이 미국 해군부는 두 차례 탐문항행을 벌이는 가운데, 슈어드(William H. Seward)국무장관은 대한포함외교 책략에 의한 조선원정계획을 수립했다. 1867년 3월 슈어드는 프랑스는 병인사옥에서, 미국은 서면호사건에서 각각 피해를 보았으니 미불공동원정을 제안했지만, 프랑스는 조선원정(병인양요)으로 이미 응정보복을 했으므로 공동원정은 필요없다고 거부함으로써 무산되었다. 슈어드 국무장관은 1868년 4월에는 슈어드(George F. Seward)상해 총영사에게 조난선원구출협정 체결과 대조선 통상교섭의 전권을 부여하면서 보복응징원정계획을 수립했지만, 해군부의 함대동원반대로 실행하지 못했다.<sup>37)</sup>

1869년 미국 그랜트(U. Grant)행정부의 발족되면서 피쉬(H. Fish)국무장관의 당면문제는 슈어드 전 국무장관이 입안한 조선원정을 결행하는 것이었다. 이리하여 그랜트 행정부는 서면호사건에 대한 응정보복원정을 단행하기로 최종 결정하고, 피쉬는 상해총영사 슈어드를 국무부로 초청, 조선원정계획 실행문제를 협의했다. 이 자리에서 슈어드는 첫째, 서면호와 같은 비참한 사건의 재발을 방지하기 위하여 조선과 조난선원 구출협정을 체결하되, 가능한한 통상조약을 체결할 것. 둘째, 조선과 교섭하기전에 먼저 청의 협조와 중재역을 구할 것. 셋째, 조선원정 임무의 전권을 아시아함대 사령관에게 부여할 것 등 세가지 방안을 제시했다. 피쉬는 이상 1안과 2안은 채택했지만, 원정 임무의 전권을 아시아함대 사령관에게 부여하자는 3안은 거부하면서, 그 대신 조선과의 교섭을 성취하려면 무엇보다도 청의 중재와 협조가 절실히 필요하다고 판단, 주청미국공사 로우(F. F. Low)를 조선파견 전권공사에 임명하

*Shufeldt*(University of Hawaii Press, 1984), pp.96~98.

36) *Febiger Letters*, Library of Congress, Febiger to The King of Corea, April, 22, 1868.

37) 金源模, 《近代韓美關係史》(철학과 현실사, 1992), 198~255쪽.

면서 조선원정의 대임을 부여하는 한편 로저스(John Rodgers) 아시아함대 사령관에게 해군함대를 총동원 로우공사를 수행호위할 것을 명했다.<sup>38)</sup>

그랜트 대통령은 1870년 교서를 통해 “조선과 조난선원 구휼협정을 체결하기 위하여 로우를 조선에 파견하는 바이다. 로우 공사의 경호를 위해 로저스제독에게 아시아함대의 충분한 병력을 인솔하고 로우를 호위할 것을 명한다”<sup>39)</sup>라고 조선원정 결행을 발표했다. 로우공사는 1871년 3월 7일 조선원정의 목적을 천명한 조선국왕에게 보내는 친서에서 “조선과 화호를 맺고, 조난선원 구휼협정문제를 상의하고자 조선에 간다. 미국은 화목을 간망하고 있으며 우리의 친선우호관계 수립에 대한 교섭을 거절한다면 전쟁(不睦)이 발생하더라도, 어느 누구를 원망할 수 없다. 3, 4개월 안으로 조선에 갈 것인즉 조선은 전권위원을 파견, 본인과 협상에 응해주기 바란다”<sup>40)</sup>라는 친서를 총리아문을 통하여 조선정부에 전달했다. 여기서 미국은 만약 조선이 조난선원 구휼협정을 위한 협상을 거부할 경우 ‘물리적 힘’ 즉 포함외교 책략에 따라 강제로 조약체결을 강행할 것임을 암시하고 있다.

이같은 친서를 접수한 조선정부는 1871년 4월 14일자 회신문에서 로우의 친서는 곧 조선에 대한 선전포고로 간주하면서, 제너럴 서면호사건은 미국상선의 도발행위로 파멸을 자초했다는 것, 조선은 柔遠之義에 의해 국적여하를 불문하고 조난선원을 인도적으로 구제하고 있기 때문에 새삼스러이 조난선원 구휼협정을 체결할 필요가 없다는 것, 조선은 전통적으로 중국 이외의 다른 나라와는 외교관계를 수립할수 없다는 것, 조선은 생산업이 빈약해서 미국과 교역할만한 상품이 없다는 것, 따라서 교역을 허락한다면 경제적 파탄이 발생할 것이기에 미국과 통상관계를 수립할 수 없다고 밝히고 있다.<sup>41)</sup>

38) *Consular Despatches*, vol. 2, Seward to Davis, February 28, 1870.

*Asiatic Squadron Letters*, Rodgers to Robeson, March 28, 1870.

39) James D. Richardson, ed., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789~1908*(New York, 1908), vol. 8, p.145.

40) 《籌辦夷務始末》(六) 권 80 : 14~15, 1848~1849쪽.

《同文彙考》 권 3, 2489~2490쪽, 「美國信函」.

41) Cable, *op. cit.*, pp.158~162, Inclosure No. 5 : King of Korea To Board of Rites.

《清季中日韓關係史料》 권 2, 173~176쪽, 동치 10년 4월 17일.



로우공사는 5월 초까지 전함대를 일본 나가사키(長崎)에 집결하라고 로저스제독에게 지시했다. 로저스는 기함 콜로라도(Colorado)호를 비롯하여 군함 5척, 수해병 1,230명, 함재대포 85문을 적재하고, 만약 조선에서의 전쟁발생에 대비, 나가사키에서 약 보름 동안 해상기동훈련을 실시한 후 1871년 5월 16일 드디어 조선원정에 올랐다. 로저스는 조선원정의 실상을 사진으로 남기기 위하여 나가사키 주재 이탈리아인 사진기사 비토(Felix Beato)를 대동하고 출정했다. 로저스는 일찍이 페리 제독의 포함책략에 의한 일본개항방식을 본받아 그 자신도 조선이 평화적 협상을 거부할 경우 무력시위 및 군사작전에 의해 강제적으로 立約을 성취시켜보겠다는 포함책략을 수립했다. 아시아함대가 제물포 앞바다에 도착, 무치섬(葯藥島)을 기함정박지기로 정하고, 로우공사는 5월 30일 조선관리에게 6월 1일 강화해협을 탐측하겠다고 일방적으로 통고하면서 그 자신의 조선사행임무를 밝힌 공환을 전달했다. 로우는 이 공환에서 조선과 협상을 위해 왔다는 것, 조선은 직위상 자신과 대등한 특사를 파견하여 교섭에 응할 것, 대형함정이 수도 서울 가까스로 이동항진하기 위한 예비작업으로 아시아함대 소속 소함정을 강화해협으로 파견 탐측활동을 전개한다는 것, 조선측이 탐측활동을 방해하거나 적대적 행동이 없는한 조선 백성을 위해할 생각은 추호도 없다는 것을 밝히고 있다. 여기서 미국은 서울 정복을 위한 군사적 확대작전수행을 암시하고 있다.<sup>42)</sup>

이같은 로우의 공환을 접수한 조선은 미국이 조선에 대하여 선전포고를 선언한 것으로 간주했다. “필요하다면 미국의 대형함정이 수도 서울까지 항진하기 위해 예비탐측을 실시한다”는 로우의 선언은 곧 아시아함대가 서울까지 침공 정복작전을 감행하겠다는 것으로 해석되기 때문이다. 이와 같이 일방적 통고를 한후 6월 1일 미군함대는 강화해협 탐측활동을 전개했다. 포함 2척이 손돌목(孫豆項)에 이르렀을 때, 강화도 포대는 조선당국으로부터의通航허가없이 해협진입은 곧 영토침략으로 간주, 자위권을 발동, 일제히 기

42) Stephen White, "Felix Beato and the First Korean War, 1871," *The Photographic Collector*, vol. 3(Spring 1982), pp.76~85.

Cable, *ibid.*, p.142, Inclosure No. 6 : Note of May 30, 1871 to Corean Officials.

습포격을 가해 한미간 무력충돌이 발생했다(손돌목 포격사건). 강화포대에 설치된 약 200문의 대포는 일제히 약 15분간 집중포격을 가했지만 전근대적 노후한 병기라 미군함정에 치명적인 타격을 주지 못했다. 이로써 미군은 조선의 병기는 아무 쓸모없는 노후한 무기임을 확인했다.<sup>43)</sup>

손돌목포격사건이 발생한 후 조미간 교섭이 단절되었다. 그래서 조미 양측은 栗島 백사장에 긴 장대꼭대기에 편지를 매달아 꽂아놓고 서로 편지를 주고받는 이른바 원시적 통신수단인 ‘장대 외교문서교환’이 전개되었다. 로우는 평화적으로 탐측활동을 벌이고 있는 미군함대에 대한 기습포격은 비인도적 야만행동이라고 비난하면서 즉각 조선은 대표를 파견해서 협상에 응할 것, 기습포격에 대한 사죄 및 손해배상을 할 것, 만약 10일 이내로 이같은 요구조건을 거부하면 보복응징하기 위해 상륙작전을 단행하겠다는 편지를 장대에 매달아 전달했다.<sup>44)</sup> 이에 대해 조선측은 강화해협은 조선의 국방 안보상 가장 중요한 수로이기 때문에 미군함대가 조선의 최고당국의 정식 허락없이 항행하는 것은 주권침해요 영토침략행위라고 규탄하면서 미국의 요구조건을 단호히 거부했다.

평화적 협상교섭이 결렬되자 로저스는 즉각 각군 지휘관회의를 주재, 마침내 6월 10일을 강화도 상륙작전의 ‘디 데이(D-day)’로 정하고 상륙작전계획을 수립했다. 로저스는 상륙군 부대를 10개 중대로 편성하고, 포병대·공병대·의무대 그리고 사진촬영반 등으로 진용을 갖추고, 원정군 지휘관에 블레이크(H. C. Blake) 해군중령·상륙군 부대장에 김벌리(L. A. Kimberly) 해군중령을 임명하면서 6월 10일 초지진 상륙작전을 감행했다. 상륙작전에 644명, 해상지원작전에 190명이 동원되어 1시 45분에 상륙작전이 개시되었다. 당시 강화도 草芝鎭·德津鎭·廣城堡에는 조선 수비병 약 3천여 명이 배치되어 있었다.

43) Albert Castel and Andrew C. Nahm, "Our Little War With the Heathen," *American Heritage*, 19(1968), p.23.

W. M. Leary, "Our Other War in Korea," *U. S. Naval Proceedings*, 94(June 1968), p.49.

"Our Little Battle in Corean Waters: A Naval Officer's Story," *Overland Monthly*, 8(1886), p.127.

44) Castel and Nahm, *ibid.*, p.72.

조·미 양국의 병력을 대비해보면, 조선군은 숫적으로는 우세하지만 실전 경험이 없는 오합지졸이었다. 게다가 대포로는 大碗口·佛狼機가 있고, 소총으로는 火繩銃이 있을 뿐이다. 이것 모두가 노후한 병기로서 파괴력(火力), 사정거리, 명중률, 기동성 등에서 미군의 병기에 절대 열세였다. 조선군의 선박은 재래식 평저선뿐이다. 이에 반해 미군은 남북전쟁에서의 실전경험이 있고, 무기는 대포, 야포, 레밍턴소총, 연발권총 등 남북전쟁에서 위력을 발휘한 병기뿐만 아니라 증기 동력선을 보유하고 있다. 조선군은 철두철미 籠城戰을 고수했고, 미군은 수륙 양면작전을 전개, 공격위주의 전투를 전개했다. 함재대포로 초지진 성체를 약 2시간 함포사격을 충분히 한 후 안전하게 상륙작전을 감행했다. 미군은 22척의 보트를 타고 상륙작전을 전개, 초지진을 조선군의 저항을 받지않고 무혈점령했다.<sup>45)</sup>

초지진에서 하룻밤을 야영한 후 6월 11일 새벽에 덕진진을 점령하고 진사·무기고 등 군사시설을 모두 불태운 뒤 마지막으로 광성보 점령작전에 돌입했다. 광성보에는 魚在淵 중군의 휘하 조선수비병 6백 명이 배치되어 있었다. 미군은 해상에서 함포사격을 약 1시간 포격을 계속하여 초토화한 후 돌격작전을 전개했다. 어재연 중군은 손돌목돈대 札駐所(지휘본부)에 대형 ‘帥字旗’를 게양하고 폭우처럼 쏟아지는 탄우 속에 玉碎작전으로 용감하게 결사항전을 벌이다가 장렬하게 전사하였다. 《강도실기》에 의하면 어재연의 옥쇄작전의 실상을 다음과 같이 전하고 있다. “전세가 위급해지자 어공은 말하기를 ‘내가 나라의 후은을 입었으니 죽음으로써 내 직책을 지킬뿐이다.’ 이에 몸을 일으켜 앞장서서 화포를 이끌고 있는 힘을 다해 공격하다가 탄환이 다 떨어지자, 계속 군도를 휘둘러 적군을 格殺하였다. 시살한 지 한 시각이 지나서 세궁역진 난군중에 순사하니 이때가 4월 24일(양 6. 11)이었다.”<sup>46)</sup>

45) *Marine Amphibious Landing in Korea, 1871*(Naval Historical Foundation Publication, 1966), pp.1~24.

J. F. TerHorst, "Our First Korean War," *Marine Corps Gazette*, 37(1953), pp.37~38.

46) 魚在淵文書：《雙忠集：江都實記》·《忠莊公遺事(乾·坤)》.

C. F. Runyan, "Captain M. Tilton and the Korean Incident of 1871," *Marine Corps Gazette*, 42(1958), pt. II, pp.47~48.

한편 미군측은 “조선군은 전근대적 노후한 병기를 가지고 미군의 현대적 총포에 대항해서 용감하게 싸웠다. 조선군은 결사적으로 용감하게 싸우면서 아무런 두려움 없이 그들의 진지를 사수하다가 죽었다. 민족과 국가를 위하여 이보다 더 장렬하게 싸운 국민을 다시 찾아볼 수 없다”<sup>47)</sup>라고 조선수비병의 용맹성을 찬탄하고 있다.

미국 상륙군 부대는 돌격작전으로 광성보 손돌목돈대를 함락, ‘수자기’를 내리고 성조기를 게양함으로써 육·해상의 장병들은 전승의 함성으로 환호했다. 광성보 전투에서 미군의 피해는 전사자 3명, 부상자 10명에 불과했다. 이에 반해 조선측 공식기록에는 조선수비병 전사자는 53~55명, 부상자 24명으로 기록하고 있지만, 미군측 통계에 의하면 전투가 끝났을 때 광성보 일대에 널려있는 시체수는 243구, 해협에 뛰어내려 익사한 장병이 100여 명, 총 350명이라고 집계했다. 전투는 수백 명에 달하는 조선군의 전사자를 낸 가운데 모두 중식되고 1시 정각에 킴벌리 부대장이 연락장교를 기함으로 파견, 로저스에 전승소식을 보고했다. 미군은 광성보를 점령하고 6월 12일 작약도 기함정박지로 철수하면서 수자기를 비롯하여 각종 군기 50개, 각종 대포 및 화승총 481문을 전리품으로 약탈해 갔다.<sup>48)</sup>

상륙군부대가 상륙작전을 성공적으로 수행한 후 모함기지로 귀환하자, 로저스는 〈전승축하훈령(Congratulatory Order)〉을 발표하면서 전승을 자축하고 있다. “본 사령관은 잔인한 포격(손돌목 포격사건)에 대해 일언반구 사죄하지 아니해서 6월 10일 원정군을 파견, 상륙작전을 감행했다. 작전결과 강화도 5개 요새지를 점령했다. 마침내 난공불락의 요새지 손돌목돈대를 함락하였으니 우리 장병의 용감성을 높이 찬양하는 바이다. 우리 장병들이 이룩한 빛나는 전승을 축하함에 있어서 본관은 우리 나라 성조기의 명예를 수호하다가

47) W. S. Schley, *Forty-Five Years Under The Flag*(N. Y., 1904), p.95.

48) 《高宗實錄》, 권 4, 고종 8년 4월 28일.

〈鎮撫中軍魚公在淵殉節碑〉.

U. S. Department of the Navy, *Annual Report of the Secretary of the Navy on the Operations of the Department for the Year 1871*(Washington : Government Printing Office, 1871), p.287.

Cable, *op. cit.*, pp.150~153, No. 35 : Low to Fish, June 20, 1871.

산화한 용감무쌍한 전몰장병들에게 충심으로 애도하는 바이다.”<sup>49)</sup>

로저스 제독이 강화도 상륙작전을 감행, 조선군 수백 명을 학살한 것은 어디까지나 조선을 군사적으로 압도 굴복시킴으로써 조선대표를 협상 테이블로 나오게 하려는 포한외교적 책략이었다. 로저스는 무려 20일간 작약도 기합에서 조선대표가 파견되기를 고대했지만 대원군의 강력한 쇄국양이정책에 부딪쳐 조선과의 입약교섭을 단념하고 7월 3일 함대를 철수하고 말았다. 대원군은 이러한 엄청난 인명피해가 발생하고 5개 요새지가 함락되는 참패에도 불구하고 미군함대의 철수는 곧 미군의 敗退로 간주, 오히려 조선군이 미군을 격퇴했다고 주장했다.

조미전쟁 결과 排外感情은 더욱 고조되기에 이르렀다. 대원군을 비롯하여 조야의 당로자는 철저하게도 華夷論的 對美認識을 고수하고 있었다. 조선은 미군을 가리켜 洋賊・洋醜・兇賊・쑥대강이(short-hairs, 蓬頭)・黑鼓子 등 온갖 경멸적인 호칭으로 비하하면서 犬羊처럼 인간동물로 취급했다. 영의정 金炳學은 “彌利堅(미국)이라는 나라에는 단지 부락만 있을 뿐이다. 중간에 워싱턴(華盛頓)이 생겼다고 한다. 城址를 개척하고 기지를 얻어서 해외의 양이들과 통섭하고 있다. 이들이 海島를 왕래할 때 劫掠의 습성이 있으므로 海浪賊과 다를바 없다. 이들이 교역을 운운하는 것은 더욱 해괴한 말이다”<sup>50)</sup>고 했다. 이처럼 미군을 약탈을 일삼고 있는 해적시함으로써 미군에 대한 적개심은 절정에 다달았다.

미군의 강화도 내침은 분명히 제국주의적 침략전쟁이라는데는 이론의 여지가 있을 수 없다. 그러나 그것은 미국이 처음부터 군사적으로 조선을 정복 지배하여 영토분할이나 한반도를 식민지화하기 위한 침략전쟁이 아니고, 오히려 포한책략에 의해 조선을 무력적으로 굴복, 조선개항을 실현시켜보려는 일시적 침략전쟁이었다는 점에서 서구 열강의 식민주의적 침략전쟁과는 성격이 근본적으로 다르다 하겠다. 그러므로 미국은 한시적・국지적 전쟁을

49) *The New York Times*, August 22, 1871.

김원모, <로저스함대의 來侵과 魚在淵의 抗戰> (《東方學志》, 29, 1981), 265~307쪽.

50) 《日省錄(고종편)》 권 8, 고종 8년 4월 20일.

통해 조선을 개항, 한반도에까지 통상무역의 범위를 확장시켜 보고자 포함외교책략에 의해 조선원정을 단행했지만 대실패로 끝난 것이다.

미국이 남북전쟁 이래 최대규모의 해군병력을 동원하여 조선원정을 단행하게 된 궁극적 지상목표는 조선개항이었다. 그러나 미국은 압도적 전승을 거두었음에도 불구하고 입약시도는 무위로 끝났다. 미국의 조선개항 실패원인을 분석해보면, 첫째, 미국은 조선당국과의 입약교섭에서 화해적 교섭방법을 지양하고 시종일관 호전적 포함책략으로 대응했다. 물리적 함포의 힘에 의하여 무력적으로 조선을 굴복, 조선개항을 강요했다. 둘째, 문화적 배경에 대한 상호 이해가 부족했다. 양이에 대한 불신감이 강한 조선은 미군을 ‘인간동물, 해랑적’으로 비하 경멸한 반면, 미군은 백인 우월감을 가지고 조선군을 적개심이 강한 야만족으로 천대했다. 여기에서 상호 불신감이 증폭될 수밖에 없었고, 그 결과 화해적 교섭은 불가능하여 전쟁만이 유일한 해결방편이 되었다. 셋째, 조선은 철두철미 對美不交渉태도를 고수하고 있었다. 서면호사건(1866)·병인양요(1866)·南延君墓盜掘事件(1868) 등 일련의 양요를 치르면서 양이에 대한 배외감정이 격화된 조선 지도층은 양이와는 일체 교섭을 않겠다고 불교섭정책을 확립했다. 넷째, 미국은 조선원정을 단행할 때, 처음부터 조선과 전쟁을 각오하고 강화도에 내침했다. 강화해협은 역사적으로 외국 선박의 출입항이 금지되어 있는 ‘군사적 제한지역’이다. 그러기에 병인양요 직후 대원군은 〈海門防守他國船愼勿過〉라는 ‘항행금지 비석’을 세워 놓았다. 이처럼 국가안보상 중요한 수로에 정식 허가 없이 미군함대가 항행한 것은 엄연한 주권침해도 영토침략행위가 아닐 수 없다. 그러므로 조선측은 이를 ‘闖入’ 또는 ‘內犯’ 등 영토침범으로 단죄하고 있다.

다섯째, 1871년 조선은 아직도 개항여건이 조성되지 못한 가운데 미군함대를 맞이했다. 로저스는 1854년 페리(M. C. Perry)의 일본개항 성공을 역사적 교훈으로 삼고 조선에도 동일한 역사적 결과를 기대하면서 조선원정을 단행했지만 그 결과는 정반대였다. 일본은 피 한방울 흘리지 않고 개항을 성취했지만 조선은 엄청난 피의 대가를 지불했음에도 불구하고 실패했다. 뿐만 아니라 일본은 이미 개항여건을 갖추고 있었다. 일본은 1641년 나가사키(長崎)에 和蘭商館을 개설, 유럽 각국과 교역을 통해 민족자본을 축적해 왔고, 이

를 통해 서구 선진문물을 수용함으로써 일본 토쿠가와 막부(德川幕府)는 이미 개항태세를 갖추고 있었다. 그러나 조선은 나가사키같은 교역항구도 없었고, 양반 지도층 인사는 태서문물에 어두워 화이론적 대미인식을 바탕으로 대응했기 때문에 개항은 곧 망국인양 閉關自守를 고수하고 있었다.<sup>51)</sup>

무엇보다도 가장 중요한 것은 조선개항의 관견을 쥐고 있는 청나라가 조선개항을 반대했다는 사실이다. 만약 조선이 개항해서 구미 각국과 통상교역을 하게 되면 조·청간의 전통적 유대관계(조공관계)가 단절되고, 이로 인해 對韓宗主權이 상실될까 우려했기 때문이다. 청국은 조선이 계속 쇄국정책을 고수함으로써 전통적 宗·屬관계를 유지하기를 희망하고 있었다.<sup>52)</sup> 주자학을 지키고 邪學(천주교)을 배척한다는 이른바 衛正斥邪의 고루한 인습에 안주하고 있는 대원군은 7월 3일 미군함대가 철수하자마자 “서양 오랑캐와 화친을 주장함은 나라를 팔아먹는 행위이다”라는 斥和碑를 경향각지에 세우면서 척사·척양으로서 쇄국양이정책을 더욱 강화했다.

### 5) 대일 강경책

조선시대의 대외관계는 중국에 대해서는 사대외교를, 일본에 대해서는 교린외교를 고수하고 있었다. 조선정부는 事大交隣정책에 따라 중국에는 매년 정기적으로 동지사 등 燕行使節을 파견함으로써 대중 사대의례를 고수했고, 일본에는 通信使를 부정기적으로 파견해서 대일 교린관계를 유지해왔다. 특히 일본의 경우 일본의 왕이 즉위한다든가 새 장군이 교체된다든가 국가적 행사시에 통신사를 부정기적으로 파견하기 때문에 평소에는 草梁 倭館(부산 시 중구 동광동 龍頭山 公園 일대) 또는 對馬島主를 중개로 대일 교섭을 벌이고 있었다.

19세기 후반기 제국주의 시대를 맞이하여 일본의 토쿠가와막부(德川幕府)는 쇄국정책을 타파하고 개항정책을 채택, 구미 여러 나라와 수교하면서 문

51) 《高宗實錄》 권 4, 고종 8년 4월 16일.

金源模, 《近代韓美關係史》, 551~559쪽.

52) *China Despatches*, vol. 30, August 3, 1871.

호를 개방했다. 토쿠가와 막부는 미·영·프·러 등 구미 제국과 입약한 후 그 사유를 조선에 통고하자, 조선은 “구미 4개국과 통상하는 일은 柔遠之道에 해로움이 되지 않는다”<sup>53)</sup>라고 호의적 반응을 보였다. 일본은 철종이 승하함에 哲宗弔慰使를 파견, 대한 선린외교의례를 지켰다. 1866년 11월 프랑스 함대를 물리친 후에도 조선은 병인양요 진말을 적은 書契를 대마도주를 통해 토쿠가와 막부에 전달하면서 조일간 우호관계를 돈독히 했다.<sup>54)</sup>

1867년 토쿠가와(德川慶喜)장군은 조선의 병인양요 통고에 대한 회답국서를 작성하여 히라야마(平山圖書頭)·고가(古賀筑後守) 등 친선사절단을 파견한다고 통고했다. 국서에서 병인양요와 제너럴 서면호 사건으로 邊海가 소요해 진데 대한 위로와 이웃 나라의 의리로 보아 사절단을 파견하니 접수하라는 것이었다. 그런데 그 당시 홍콩(香港)에 머물고 있던 일본인 하치노해(八戶順叔)가 친선사절단 파한설을 침공설로 과장 날조해서 廣東발행 《中外新聞》에 투고하여 보도했다. 이같은 일본의 한반도 침공설이 기사화되자 청국정부는 예부를 통해 조선에 보도내용을 기록한 咨文을 보냈다. 1867년 4월 10일자문에 의하면, “근래 일본은 무비가 번성하여 현재 화륜군선 80여 척을 보유하면서 해외의 조선을 征討할 뜻을 가지고 있다. … 조선국왕은 매 5년마다 반드시 에도(江戶)에 가서 大君을 배알하고 獻貢하는 것이 古例로 지켜오고 있다. 조선국이 이같은 고례를 폐지한지 오래 되므로 군사를 일으켜 죄를 묻겠다는 것이다.”<sup>55)</sup> 이같은 자문을 접수한 조선정부는 대마도주에게 〈일본의 조선침공계획설〉의 사실여부를 질문하면서 해명을 요구하는 동시에 토쿠가와 막부의 사절단 파견을 정식으로 거부하기에 이르렀다.

일본은 1868년 1월 3일 王政復古를 선언하면서 대마도주 소오(宗義達)를 外國事務補로 임명하고(4. 15), 메이지(明治)維新의 뜻을 조선정부에 통고했다. 이에 소오는 1월 23일 히구치(樋口鐵四郎)를 大修大差使에 임명하면서

53) 《哲宗實錄》 권 12, 철종 11년 8월 8일.

《通文館志》(조선총독부, 1944), 229쪽, 철종 11년조.

54) 《龍湖閒錄》 권 4, 68~69쪽, 1007 : 10월 14일.

55) 《龍湖閒錄》 권 4, 163~166쪽, 1029 : 禮部咨文(3월 6일).

《同文彙考》 권 3, 2479~2480쪽.

《日本外交文書》 권 1-1, 69~79쪽.



부산 草梁왜관에 보내어 국서를 전달케 했다. “요사이 우리 나라에는 시세일변하여 大政이 황실에 귀일하였다. 귀국과의 정의가 돈독하므로 귀국에 別使를 파견, 그 전말을 알리고자 하니 양해하기 바란다”<sup>56)</sup>라는 국서를 조선에 보냈다.

조선정부가 국서를 열어보니 종래 조일간 교린외교문서와는 서식상 큰 변화를 발견하게 되었다. 우선 문구의 변화이다. “우리 나라 황조는 연면하여 한줄기로 계승해오고 있다”는 것, 대마도주 이름 밑에 ‘朝臣’을 붙였다는 것, ‘皇上之誠意’와 ‘奉勅’등 생소한 용어가 나열되어 있었다. 뿐만 아니라 대마도주 소오씨(宗氏)의 직함을 ‘左近衛少將’이라 변경했고, 가장 중요한 사실은 종래 대마도주는 조선정부가 새겨서 보낸 圖書[印符]를 사용해 왔는데, 이제 새로 새겨서 사용한다는 것이다. 조선정부가 이같은 격식에 맞지않은 ‘格外國書’를 수리한다면 조일간 교린형식이 對淸 사대형식과 동일하게 된다고 간주, 대일강경정책을 강구하게 되었다. 동래부사는 1868년 4월 8일 이같은 격외의 서계를 수리할 수 없다고 단언하면서 국서와 함께 일본사신을 되돌려 보내고 말았다.<sup>57)</sup>

조선정부는 일본이 왕정복고를 선언할 때까지 도서와 歲賜米를 급여하면서 대마도 島守를 藩臣대우하고 있었다. 그러나 메이지유신 직후 대마도의 藩士(對州參政) 오시마(大島友之允)는 歲遣米와 함께 도서문제도 改新할 것을 일본 외무성에 건의한 바 있다. “文引은 조선에서 보낸 도서(인부)를 말한다. 이는 조선국 군주가 관직을 신하에게 줄 때 급여하는 銅印인바, 각기 성명을 새긴 도장으로서 勘合之印이라 칭한다. 이같이 도수가 전례대로 받아왔으니, 이는 對州의 無知不文의 소치가 아닐 수 없다. 조선이 대마도주를 藩臣대우함은 非禮로서 참을 수 없는 유감지사이다.”<sup>58)</sup>

조선시대 수백년 동안 조선은 교린정책 아래 회유와 무마라는 강은 양면으로 대일 교린외교를 전개해왔는데, 이제 메이지유신 후 일본은 외교문서의 서식을 청국황제와 동등한 격식으로 작성하고 있다. 이에 부산 倭學訓導 安

56) 《龍湖閒錄》 권 4, 211~212쪽, 1060 : 對馬島主 書契.

57) 《龍湖閒錄》 권 4, 214~215쪽, 1064 : 東萊府使謄報草(3. 16).

58) 《日本外交文書》 권 2-2, 261~265쪽, 320 : 附記 7.

東陵은 국서수리 거부 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. 대마도주 성씨 밑에 ‘朝臣’이란 문구, 조선정부가 만들어 보낸(鑄送) 도서를 반납하고 새 도장을 만들어 사용한다 함은 용납할 수 없다는 것, 더군다나 도서주송은 일본의 소청에 따라 시행한 것인데, 갑자기 이를 변경하여 새 도장을 만든다함은 舊章을 지켜서 이웃 나라와 우호관계를 돈독히 하는 처사라고 볼 수 없다고 해명했다. 이에 동래부사 鄭顯德은 1869년 2월 이같은 두 가지 이유를 들면서 왕복서계의 문구를 격식에 맞게 개수한다면 수리하겠지만 그대로는 접수할 수 없다고 강조, 일본의 국서와 差使를 되돌려보내고 말았다.<sup>59)</sup>

일본은 1869년 8월 15일 외무성을 설치하면서 대마도주에게 왕정복고를 알리는 서계를 조선정부에 전달하라고 지시했다. 그러나 조선정부는 서식상 격식이 맞지 않는다는 이유로 소 요시아키라(宗義達)의 서계를 반환하고 말았다(12. 20). 이와 같이 에니지정부의 국서수리여부 문제는 1년 동안 교섭해 보았지만 조선의 강경한 대응조치로 결국 실패로 끝나자, 일본은 대마도주 소오씨 宗氏의 직임을 회수하고 정부가 직접 나서 대한 외교교섭을 절충해 보기로 방침을 정했다. 이리하여 일본은 1870년 1월 7일 權大錄 사다 모토이치로(佐田素一郎)·少錄 모리야마(森山茂)를 대표로 부산에 파견했다. 그러나 역시 동래부사는 종전과 같이 편지를 고쳐쓰라는 ‘書契改修’을 요구하면서 수리를 거부했다. 이들 일본 대표는 부산 초량 왜관에서 동래부사를 상대로 국서 수리교섭을 벌여보았지만 끝내 실패하고 1870년 4월 본국으로 돌아갔다. 그 당시 일본에는 대한 온건정책을 지양하고 대한 강경정책으로 대응해야 한다는 여론이 일고 있었다. 메이지유신 직후 대마도주의 ‘도서 개정’을 건의한 바 있는 오시마(大島友之允)는 조선정부의 국서수리 거부를 계기로 대한 소극정책을 지양하고 대한 적극정책으로 침략전쟁에 의해 정복한 한반도를 발판으로 삼아 동양제패를 주장했고, 나아가 가쓰(勝海舟)는 해군확장으로 한반도를 근거지로하여 청국까지 정복할 것을 주장했다. 이와 같이 국서수리 교섭이 교착상태에 빠지자 마침내 征韓論이 대두되었다.<sup>60)</sup>

대한교섭에 실패하고 돌아온 사다(佐田) 등은 동년 3월 대한온건책을 지양

59) 《龍湖閑錄》 권 4, 212~213쪽, 1062 : 東萊府使狀啓.

60) 《日本外交年表並主要文書》(외무성, 1965) 상, 60~61쪽.

하고 조선정벌을 주장하는 建白書を 정부에 제출했다. 건백서 내용은 다음과 같다. 조선은 무관을 중용하면서 兵制를 개편하고 있다. 문관은 일본과 수호를 희망하지만, 무관은 일본과의 국교수립을 반대하면서 서계수리를 방해하고 있다. 그러므로 실력으로 문죄, 정벌하지 않으면 皇威가 서지 않는다. 병력 30개 대대를 편성하여 진후 4路로 침공한다면 조선을 정복할 수 있다. 만약 청국이 조선을 원조한다면 청국에 까지 진격해야 한다. 국제관계로 보아도 불·로·미 3국이 한반도 침공계획을 수립해 놓고 있어서 이 기회를 놓치면 唇亡齒寒의 후회를 하게될 것이다. 재정면을 따지더라도 조선정벌은 北海道개척보다 유익한 일이다.<sup>61)</sup> 위에 든 건백서는 3백년전 토요토미 히데요시(豊臣秀吉)의 한반도 정복야망을 근대화한 정복 이론으로서 정한론의 이론적 근거가 되었다.

1870년 6월 1일 주일독일공사 브란트(Von Brandt)는 3백 명의 장병을 태운 군함 헤르다호를 이끌고 부산에 기항하면서 조선이 영·프와 전쟁을 할 경우 독일 조난선원 구제를 보장하라고 촉구했다. 조선측은 일본인 5명이 동승한 것으로 보아 필시 館倭가 洋醜등과 화웅했다고 간주, ‘倭洋同類’라고 규탄하면서 교섭을 거부했다.<sup>62)</sup>

한편 일본정부도 1870년 10월 12일 外務權少丞 요시오카(吉岡弘毅)·權大錄 모리야마(森山茂)·히로조(廣津弘信) 등을 파견했다. 이들은 1870년 12월에 부산에 도착, 1871년 5월 17일까지 6개월간 머물면서 훈도 안동준과 서계수리문제를 교섭했지만 동래부사 정현덕의 대일강경책으로 회담은 결렬되고 말았다. 이와 같이 조일간 교섭이 교착상태에 빠지자 일본은 대한 무마책으로 현직 외무대승 마루야마(丸山作樂)가 조선침공을 기도했다 해서 이들에게 禁獄처분을 내리기도 했다. 이에 대마도주는 通詞 우라세(浦瀬最助)를 파한하는 동시에 도주자신이 직접 방한, 국면전환을 시도해보려 계획했지만, 때마침 미국 아시아함대의 강화도 침입(신미양요)으로 말미암아 중단되었다. 1872년 7월 14일 요시오카(吉岡) 등은 조선과 이 이상 서계수리교섭사를 재론할

61) 《日本外交文書》 권 3, 138~140쪽, 88: 附屬書 1(庚午 3월).

62) 《高宗實錄》 권 7, 고종 7년 5월 11일.

《同文彙考》 권 3, 2488쪽.

수 없다고 선언하고 전원 철수하고 말았다. 이로써 조일 교린관계는 일시 단절되기에 이르렀다. 이에 일본은 국면전환을 위하여 外務大丞 하나부사(花房義質)를 초량 왜관에 급파하면서 대한교섭의 전권을 부여했다.<sup>63)</sup>

일본이 1871년 청일조약을 체결하고 1873년 3월 일본외상 소에지마(副島種臣)가 비준서 교환차 청국을 방문, 李鴻章과 교섭하면서 조청간의 관계에 언급, “조선의 和戰권리에 청국이 간여하지 않는다”는 약속을 받고 7월 26일 귀국했다. 한편 일본의 침략위협을 우려하던 대원군은 동지사 閔致庠으로부터 “일본은 이미 중국의 臣服之國이 아니기에 청황제에 대해 稱臣하지 않는 것 같다”는 보고를 받고, 일본을 더욱 경계하게 되었다. 이리하여 신미양요를 치른 직후라 대원군은 일본은 서양오랑캐와 다를바 없다는 ‘倭洋一體’라 규정하면서 대일 강경책을 강화하기에 이르렀다. 대원군은 예부상서 萬靑藜에 보낸 서한에서 “우리 나라는 文事와 武備를 일신하여 안으로는 정치를 개수하고 밖으로는 외침을 막으리라”라고 전제하면서, “지키며 싸우되 결단코 왜의 跳梁을 방지하지 않겠다”라고 강경한 斥倭政策을 강경책을 밝히고 있다. 심지어 대원군은 경제봉쇄령을 내리면서 동래 왜관에 양곡과 薪炭공급마저 거부하기도 했다. 그러나 왜관은 자구책으로 밀무역(潛商) 암거래로 식량난을 타개하려 했다. 이에 대원군은 1873년 6월 “삼상 암거래행위를 철저히 단속하라”는 傳令書を 내리면서 밀무역을 단속했다. 일본정부는 “조선정부가 이같은 무례한 政令을 공포한 것은 일본 거류민을 축출하려는 의도이다”라고 비난하면서 실력행사로 대한 강경대응책을 강구하기에 이르렀다.<sup>64)</sup>

정한론은 이같은 조일간 서계수리문제를 둘러싸고 대두되었다. 1873년 8월 17일 삿슈우(薩州)軍閥 사이고(西鄉隆盛)·이다가키(板垣退助)·외상 소에지마(副島種臣) 등 정한파는 지금 당장 특사를 파한, 조선과 담판해보다가 조선이 불응할 경우 대병을 동원 조선을 정벌하자고 주장했다. 한편 이와쿠라(岩倉具視)·기도(木戶孝允)·오쿠보(大久保利通)·이토(伊藤博文) 등 遣外使節團이 구

63) 《高宗實錄》 권 9, 고종 9년 6월 7일.

《日本外交年表並主要文書》 상, 64~70쪽.

64) 《日本外交文書》 권 6, 282~283·303쪽.

《日省錄(고종편)》 권 9, 고종 9년 4월 4일.

《日本外交年表並主要文書》 상, 71~72쪽.

미 선진문물을 시찰하고 2년만에 귀국하면서 성급한 정한론강행에 이의를 제기했다. 이들 문치파(비정한론파)는 外征에 국력을 소모함은 시기상조이며 현재 일본은 무엇보다도 내치에 충실을 기하면서 국력을 배양할 때라고 강조했다. 조선에 遣韓사절과견을 주장하는 정한파와 이를 반대하는 문치파간에 일대 논쟁이 벌어졌다. 문치파 參議들은 사표를 제출하면서 정한론을 반대했기 때문에 결국 1873년 10월 24일 ‘遣韓使節件’은 직명으로 무기연기되었다.

이와 때를 같이하여 1873년 12월 14일 同副承旨 崔益鉉은 時政의 폐단을 논하면서 대원군을 배척탄핵하는 상소를 올렸는데, 이에 의하면, 대신 六卿은 建白의 논의가 없기 때문에 정치가 문란하고 정론 직언이 없다는 것, 가혹한 세금을 거두어 들이니 생민은 어육이 되고, 공직자는 사리에 어긋난 짓을 서슴없이 자행하고, 私人들은 계책만 추구하고 있어서 민생은 도탄에 빠져 있다고 주장했다.<sup>65)</sup> 최익현은 1873년 12월 22일(음 11. 3) 2차상소문을 올리면서 대원군의 “國政干預를 금지할 것”을 주장, 대원군은 하야했다.

이로써 대원군의 10년 집정은 종식되고, 국왕의 친정이 개시되었다. 12월 24일(음 11. 5) 정부는 “국왕이 서무를 親裁한다”는 것을 재확인하고 있다.<sup>66)</sup> 심지어 영의정 李裕元은 “우리 나라가 일본과 통신한 지 3백년, 그동안 양국간 전쟁이 없었고, 오로지 화호만 있었더니, 지난 3년간 양국간 무단히 隔阻가 발생, 이제 양국관계가 단절되기에 이르렀다”<sup>67)</sup>라고 대원군의 척왜정책은 실책이라고 규탄했다.

대원군의 실각을 계기로 일본은 정한론 구현을 위해 적극적인 대한강경책을 수립, 마침내 1876년 대한포함책략에 의해 조일조규를 강제로 체결함으로써 조선을 개항, 한반도 침략의 발판을 구축했다.

〈金源模〉

65) 《高宗實錄》권 10, 고종 10년 10월 25일.

《龍湖閒錄》권 4, 291~292쪽, 1113 : 同副承旨崔益鉉上疏.

66) 《高宗實錄》권 10, 고종 10년 11월 3일.

《龍湖閒錄》권 4, 297~303쪽, 1115 : 戶曹參判崔益鉉疏略.

67) 《高宗實錄》권 11, 고종 11년 6월 29일.

#### 4. 대원군 정치의 성격과 의의

19세기 중엽의 조선왕조는 봉건말기적 제 모순의 심화로 붕괴에 직면해 있었다. 대내적으로는 반봉건 농민항쟁이 전국을 휩쓸고 있었으며, 대외적으로는 자본주의 열강이 침입의 기회를 노리고 있었다. 당시 역사에 제기된 과제는 봉건왕조체제를 지양하고 새로이 싹트고 있는 근대적 요소들을 보호·육성하는 일이었다. 그러나 순조·헌종·철종 연간에 정권을 장악하였던 외척 문벌세력은 봉건체제의 위기를 치유할 능력을 갖지 못하였다. 1862년의 임술민란은 비단 안동 김씨 세력의 권력을 위태롭게 하는 정도에 머문 것이 아니라 지배체제 자체의 위기를 가져왔다.

봉건 지배층은 왕조 자체의 붕괴를 방지하기 위해 서로 타협해서 강력한 구원자를 만들어 냈다. 대원군이 바로 그러한 존재였다. 안동 김씨 가문을 대신해서 새로이 정권을 장악한 대원군으로 인해 정국은 새로운 양상으로 전개되었다. 전진적 세력들을 규합하여 새로운 근대 국가의 수립을 지향하는 길과 멸망의 경지에 빠진 봉건왕조체제를 옹호재편하는 두 가지 길이 대원군의 앞에 놓여 있었다. 대원군은 두번째 길을 걸어갔다.

대원군의 집권은 정변으로 쟁취한 것도 아니며 사회혁명적 방법으로 이루어진 것도 아니었다. 대원군은 신속하게 새 정치권력을 조직해야 하였다. 그는 선과 중친세력과 고위 무신들을 중용하여 자신의 권력 기반을 강화하였다. 그는 일부 안동 김씨 세력, 풍양 조씨 세력과도 타협하였으며, 과거제도를 활용하여 자신의 지지기반을 형성하였다. 또한 중인·서리층도 포괄하였다. 대원군이 새로이 조직한 정치권력은 조선봉건왕조에서 전통적으로 지배집단에 포함되어 온 기존 문벌세력의 재편성에 불과하였다.

대원군은 무엇보다도 우선 왕조체제를 재건하려 하였고, 이 일은 그에게는 곧 왕실을 강성하게 하는 일로 인식되었다. 대원군은 조선왕조 초기의 중앙관제를 복원시켰으며, 경복궁 중건을 통해 왕실의 권위를 강화하였다.

대원군 정권은 임술민란이란 미증유의 농민봉기를 겪은 직후에 형성되었

기 때문에 향촌사회를 안정화하는 시책에 착수해야 하였다. 대원군은 이를 위해 향촌사회의 토호무단을 금압함으로써 사적 지배권력을 억제하고 수령을 중심으로한 공적 지배권력의 공고화를 꾀하였다. 서원철폐령을 내린 것은 이와 무관하지 않았다.

대원군은 민란의 직접적 동기로 작용하였던 삼정의 문란을 부세운영의 합리화를 통해 해결하고자 하였다. 대원군 정권은 전정의 합리화를 위해 전국적인 査結작업을 통해 收稅結을 확대하였고, 還政과 관련해서는 社倉制적 운영방식을 도입하였다. 또한 軍政을 정비하기 위해서 양반에게도 군포부담을 지우는 戶布制를 실시하였다. 대원군 정권의 부세운영 개선노력은 이전 시기 삼정운영의 문란상을 개선한 것이지만, 당시의 수취관계의 모순을 완전히 해결하는 것은 아니었다. 부세운영의 개선책은 일시적인 효과만을 거두었을 뿐, 향촌사회의 지속적인 안정을 가져다 주는 해결책은 되지 못하였다.

대원군의 향촌사회 안정화 정책은 임술민란에 분출된 농민들의 저항에 겁먹은 양반 부호층을 위협해서 봉건수취체제 안에서의 중간착취자의 자의적 수탈과 횡포를 일시적으로 억제하는 효과가 있었다. 그리고 이것은 지금까지 정치적 압제와 경제적 착취 속에서 절망적인 불안감에 사로잡혀 있던 백성에게 대원군이 마치 그들의 소망을 풀어줄 수 있는, 즉 그들이 의지할 수 있는 권력자인 것 같은 환상을 갖게 하였다. 그리하여 대원군 집권기에는 종래와 같은 형태의 민란의 발발은 줄어들었다.

하지만 그의 향촌사회 안정화 정책은 봉건적 토지소유관계의 변혁을 전제로 하지 않았고, 부세체제의 운영을 개선하는 수준에 머물렀기 때문에, 민란의 재발을 근본적으로 막을 수는 없었다. 대원군 정권 후반기에는 민란이 다시 발발하기 시작하였다. 또한 전에 보기 어렵던 새로운 형태의 농민항쟁이 대원군 집권기에 더욱 격화되었다. 종래의 민란에서는 찾아볼 수 없던 새로운 특징이 대원군 집정기 농민항쟁 속에 표출되었다. 그것은 고을 단위의 독립성을 벗어났고, 장기간에 걸쳐 몇몇 인물이나 세력을 중심으로 조직적으로 준비되었으며, 봉건왕조 자체의 전복을 목표로 하는 변란이었다. 변란의 주도세력은 병인양요 이후로는 반외세적인 구호도 제시하기 시작하였다. 이러한 요소들은 농민항쟁을 전국적 차원의 농민전쟁으로 끌어올릴 수 있는 조

직적·이념적 기반으로 성장해 갔다.

대원군의 쇄국양이정책은 대외적 위기에 직면한 대원군 정권이 봉건제도를 수호하기 위해 위정척사사상에 의거하여 전개한 정책이었다. 위정척사사상은 외래침략에 대해 일시적으로 강고한 저항사상이 될 수는 있으나 변혁사상은 결코 될 수 없는 것이었다. 천주교도에 대한 탄압도 대원군이 봉건왕조의 옹호자라는 역사적 시각에서 보아야 이해할 수 있다. 봉건지배층은 천주교를 유학의 가치관과 고유질서를 파괴하는 이단세력으로 간주하였다. 대원군의 천주교 탄압도 봉건왕조 이데올로기의 순수성을 고수하고 종묘사직을 보호하기 위한 동기에서 취해진 조치였다. 봉건왕조 지배체제의 안정화를 위해서는 위정척사 사상과 쇄국양이정책이 불가피하였던 것이다.

19세기 중엽의 역사적 조건 속에서 나라를 제국주의 열강의 식민지로 전락시키지 않으려면 스스로 중세적 봉건제도를 지양하고 조선후기 사회의 태내에서 자생적으로 생성발전하고 있던 근대적 요소들을 보호·육성하는 것이 필요하였다. 또한 외부로부터 거세게 밀어닥치는 자본주의 열강의 침투를 주체적으로 수용하면서 세계자본주의 체제에 능동적으로 적응해 가는 것이 요구되었다.

그러나 대원군 정권은 이러한 요구에 부응하지 못하였다. 대원군 정권은 근본적으로 양반관료 지주계급의 이익과 요구에 기초하여 그들의 물질적 기초인 봉건제도를 지키려 하였고, 국제관계에서 새롭게 조성된 민족적 위기를 전진적으로 인식하지도 못하였으며, 또한 이에 대처하기 위한 민족역량도 키워내지 못한 보수반동정권이었다.

〈成大慶〉