

고종의 軍統帥權 강화시도와 무산과정 연구

- 대한제국의 멸망원인과 관련하여 -

張 暎 淑*

1. 머 리 말
2. 武衛所와 軍務司를 통한 軍統수권 체계화
3. 元帥府를 통한 軍統수권 절대화
4. 대한제국기 軍부 인사정책과 친위세력의 분열
5. 맺 음 말

1. 머 리 말

통상적으로 조선시대의 軍령권¹⁾은 軍 전체를 실질적으로 지휘하고 명령하고 감독하는 총체적인 권한을 일컫는다. 軍령권은 軍의 행정업무를 담당하는 권한인 軍정권과 함께 최고 통수권자인 국왕에게 귀속되었다. 軍령권

이 발휘되는 계통을 살펴보면 국왕의 軍사명령권을 대리 집행하는 軍령체계 속에서 각 시대별로 최고 軍권을 가진 軍사기관이 존재하였다. 국왕은 최상위의 軍사기관을 통해 자신의 軍령이 행사되도록 막후에서 명령을 내리며, 소속 軍 관계 인사들을 막강한 집권기반으로 활용하는 구조를 가지고 있었다.

조선왕조 초기의 軍령권은 軍령기관인 5위도총부에 있었다. 도총부는 軍정기관인 병조와 병렬적인 관계를 유지하거나 또는 수직적으로 종속되는 변화를 거듭하여 왔다.²⁾ 의정부 산하의 행정부서 6조 가운데 하나인 병조는 전통적으로 軍정을 총괄하면서 국방정책을 집행하는 핵심기관으로서 역할하였다. 그러나 최고통치자의 견해와 의지에 따라 새롭게 출범하는 軍령기관과 권력관계 면에서 역할분담의 조정이 이뤄지기도 하였다. 이를테면 흥선대원군 집권 시기에는 軍령기관으로서 과도한 역할을 하고 있던 비변사를 해체하고 정1품 아문인 삼군부를 설치하였다. 대원군이 막강한 軍령기관으로서 삼군부를 설치한 까닭은 비변사의 권능이 점차 확대되면서 의정부의 기능까지 침해하게 되자 이를 조정하기 위함이었다는 것이³⁾ 지금까지 알려진 사실이다.

이에 따라 정2품 아문의 병조는 軍정관계 업무만으로 그 역할이 조정되었다. 삼군부와 병조는 기관의 등급 차이는 있었으나 상하관계가 아닌 병렬 관계가 유지되었다.⁴⁾ 그 결과 수도에 있던 5군영 가운데 훈련도감, 금위영, 어영청의 세 부대를 주축으로 하는 삼군부는 최고 軍령기관으로서 軍정기관인 병조의 관할권 밖에서 실질적으로 대원군의 軍령을 수행하게 되었다. 그 후 삼군부는 고종이 친정 후 통리기무아문을 창설하고 새로운 軍령체계를 구축해 나가는 과정 속에서 신설아문에 통합되면서 곧 해체되었다.

* 상명대 인문과학연구소 연구원

1) 軍統수권은 조선시대의 개념인 軍령권과 軍정권 모두를 포괄하는 것이겠으나, 본고에서는 특히 실질적으로 軍 전체를 지휘하고 명령하는 권한인 軍령권에 주목하여 이를 軍統수권의 개념으로 확대사용하기로 한다.

2) 한국정신문화연구원, 『譯註 經國大典』 兵典篇, 1985, 535~536쪽.

3) 車文燮, 『舊韓末 軍事制度의 變遷』, 『軍史』 5, 1982, 25쪽.

4) 육군사관학교 한국군사연구실, 『한국군제사 조선 후기편』, 육군본부, 1977, 265~266쪽.

고종은 개화정책을 추진해 나가는 속에서 왕실친위기구로 창설하였던 무위소를 통리기무아문의 군무사로 통합하여 군령이 군무사를 통해 체계적으로 발효될 수 있게 함은 물론 군통수권의 강화도 도모하였다. 군무사는 이후 통리군국사무아문과 내무부 등 내아문체제⁵⁾를 거치는 동안 군정을 관할하는 병조와 이중적 구조를 유지하며 고종의 군령을 최상위에서 시행하는 역할을 담당하였다. 이어 대한제국시기 황제의 군통수권은 원수부를 통해 최종 행사되었다. 이와 더불어 고종은 원수부와 군부세력을 중심으로 자신의 집권기반의 강화를 도모하였다. 그러나 원수부와 군부의 운영 실태를 보면 황제의 군통수권 강화 시도나 의지와는 상반되게 2일간 재직한 최단 임의 군부대신을 배출하는 등 인사정책에서 혼조를 보이고 있었다.

대한제국기 원수부와 군부에서의 잦은 인사이동은 권력쟁탈을 목적으로 하는 군부 및 정치세력의 이합집산에서 기인된 바 크고, 그 결과는 곧 군통수권의 혼란으로 이어질 수 있었다. 또한 다양한 정치세력의 이합집산은 일제의 강압적인 군대해산에 적절한 초동대응을 못하게 함으로써 결국 대한제국 멸망의 遠因으로 작용할 수도 있었다. 따라서 본고에서는 고종의 전 통치 기간에 걸친 군통수권 강화를 위한 시도와 무산과정을 특히 군령기관과 연결하여 조명해 보고자 한다. 나아가 고종을 둘러싼 군부세력의 분열이 국왕의 군통수권 강화에 부정적으로 미친 영향을 살펴보고 그 속에서 대한제국 멸망의 원인을 살펴보려 한다.

지금까지 고종의 군통수권과 관련된 연구는 소략한 편이다. 이와 관련한 연구로는 고종 친정초기 무위소 시기부터 대한제국 원수부 시기까지의 군제개편을 다루는 속에서 군령권 체계가 어떻게 변화하였는지를 부가적으로

5) 고종은 의정부 외에 개화자강정책을 추진할 중심기구로 통리기무아문을 설치하였고, 임오군란의 여파로 신설아문이 해체된 뒤에는 곧이어 통리아문(후에 내정과 군국사무를 주로 하는 통리군국사무아문과 외교 통상을 전담하는 통리고섭통상사무아문으로 분리)을, 갑신정변의 여파로 통리군국사무아문이 해체된 뒤에는 내무부를 신설하여 개화자강정책을 지속하였다. 고종은 신설아문을 대궐 내에 설치하고 의정부와 동급으로 중시하였는데 이를 내아문체제라 한다.

설명하는 정도가 있을 뿐이다.⁶⁾ 본고에서는 단순히 군령기관의 변천뿐만 아니라 그와 같은 기관의 변화 속에서 고종의 군통수권 강화를 위한 다양한 시도와 정치운영상의 특색, 군령권 행사의 위기가 초래되면서 군통수권 강화노력이 무산되는 과정 등에 대한 다각적인 분석을 시도해 보고자 한다. 단, 이 과정에서 고종 재위기간 중에 진행된 군제개편⁷⁾에 대한 상세한 내용은 생략하기로 한다.

2. 武衛所와 軍務司를 통한 군통수권 체계화

고종은 친정 이후 궁궐을 호위할 새로운 특수부대의 창설을 희망하였다. 그 이유는 급료병 제도로 유지되던 훈련도감에 공급할 재정이 지방 서리들의 농간으로 중간에 대거 사라지는 현실 속에서 군영의 유지 자체에 회의를 느꼈기 때문일 것이다. 실제 군영 재정의 절대적 비중을 차지하는 군포의 폐단은 개선의 범위를 훨씬 넘어서고 있었다. 일례로 전주 내에서 戊寅年 봄, 가을, 겨울의 戶斂과 結斂이 도합 20여만냥이었는데 중앙에 상납한 수량은 3, 4만냥에 지나지 않을 정도로 수령과 감사, 아전들이 한 몫이 되어 군포의 이익을 탐내고 있었다.⁸⁾ 고종으로서는 훈련도감을 비롯한 수도

6) 군령권 행사체계의 변화를 살핀 글로는 車文燮, 앞의 논문: 장영숙, 「고종친정초기 군령권의 추이와 군제개편(1873~1884)」, 『사학연구』 제57·58합집, 1999가 있다. 이 중 후자는 고종집권 초기의 군령권 행사체계를 분석한 글이다. 본고에서는 선행연구를 심화하여 고종의 전 통치기간을 대상으로 군통수권의 체계화 과정을 다룰 것이다.

7) 개항기 이후 군제개편과 관련된 연구논문을 소개하면 다음과 같은 것이 있다. 車俊會, 韓末軍制改編에 대하여—군대해산에 이르는 과정, 『역사학보』 22집, 1964; 정하명, 「한말 원수부 소고」, 『육사논문집』 13, 1975; 林在讚, 「開化期 軍制改編에 대하여」, 『考古歷史學志』 제5·6합집, 1990; 金世恩, 「開港 이후 軍事制度의 改編過程」, 『軍史』 22, 1991; 金鳳烈, 「開港期 軍制變化的 推移」, 『가라문화』 제11집, 1994; 金鳳烈, 「舊韓末 軍制變化的 推移」, 『慶熙史學』 20; 조재근, 「대한제국기 군사정책과 군사기구의 운영」, 『역사와 현실』 제19호, 1996.

방위의 핵심군영들이 수렴된 군포로 유지되고 있었기 때문에⁹⁾ 이를 둘러싼 운영상의 폐단이 드러날 때마다 심적 부담을 가졌다고 볼 수 있다.

다른 한 가지 배경으로는 고종이 자신의 친위부대를 새로이 출범시켜 군통수체제를 재편하고자 하는 의도가 작용하였기 때문으로 보인다. 당시에는 대원군이 출범시킨 군사지휘부서인 삼군부가 이미 설치되어 있었다. 그러나 삼군부에는 대원군 정권하의 무장들이 포진을 하고 있었다. 더욱이 고종이 친정을 하자 정권이양에 대해 반대하는 상소가 연일 올라오고 있었다.¹⁰⁾ 고종으로서는 단순한 궁궐 파수군을 넘어 자신의 집권기반을 공고하게 해 줄 무력적 기반이 절실히 필요한 시점이었다. 이러한 현실적 이유에 의거해 고종은 특수부대로서 무위소를 출범시켰던 것이다.¹¹⁾ 무위소의 지휘관은 무위도통사로서 포도대장이나 금군별장을 지낸 사람을 추천하도록 하고 제조는 의정부 당상 가운데서 임명하며 선혜청 실무담당관도 겸하도록 하여 군사뿐 아니라 재정까지도 관할하도록 하였다.¹²⁾

무위소는 창설 이후 꾸준히 병력증액을 시도하였다. 당시 가장 많은 군사가 소속된 훈련도감의 군사가 5천명 정도였는데 비해 무위소는 5백명 규모로 출범한 후 곧 4,399명에 이르는 군병 수를 확보하여 급속도로 규모를

8) 전주뿐만 아니라 群山鎭의 경우도 사태가 심각하여 호남민의 민폐가 극에 달하자 정부는 魚允中으로 하여금 군포폐단을 시정하려는 절목을 마련하기도 하였지만 잘 고쳐지지 않고 있는 실정이었다. -『日省錄』, 고종16년 3월 4일.

9) 훈련도감과 더불어 수도방위의 주축을 이루던 어영청은 군사들이 납부한 身布로, 금위영은 保人들의 경제적 뒷받침을 받아 운영되고 있어 국가에서는 별도의 재정부담을 지지 않았다(姜錫和, 『朝鮮後期 軍役制度의 變化(上)』, 『軍史』 21, 1990, 95~97쪽 참고).

10) 副司果 李彙林의 상소를 비롯해 고종12년 3월 경상도 유생들의 상소에서는 은퇴한 대원군을 다시 모셔야 한다는 주장을 펼치고 있어 고종에게 정치적 부담이 되고 있었다. -『고종실록』, 고종11년 10월 20일.

11) 무위소에 대한 연구로는 崔炳鈺, 「조선말기의 무위소연구」, 『軍史』 21, 1990; 殷丁泰, 「高宗親政 이후 政治體制 改革과 政治勢力의 動向」, 『한국사론』 40집, 1998; 장영숙, 앞의 논문, 1999; 배항섭, 「고종친정초기 군사정책과 무위소」, 『국사관논총』 83집, 1999 등이 있다.

12) 『일성록』, 고종11년 6월 20일, 7월 10일.

키워 나갔다.¹³⁾ 업무 역시 점차 확대해 나가는 추세에 있었다. 포삼세의 약 80%를 무위소 재정에 충당하기 위해 우선적으로 책정하였으며, 각 영의 총포에 쓰이는 화약을 골고루 분배하였고, 도성내의 준천공사도 무위소가 중심이 되어 각 영의 장수들과 논의하여 거행하였다. 뿐만 아니라 무위소는 군사시설인 鎭을 새로 신설하고 관할하였으며, 군기제작에 필요한 竹木物의 납부가 늦어지면 관련지방 책임자를 문책하는 등 인사권에까지 개입하였다.¹⁴⁾ 무위소의 업무권한은 군사와 관계된 일이 아닌, 궁중의 寶와 印을 제작하고 개조하는 데까지¹⁵⁾ 확대되었다는 점에서 업무분장이 극대화되고 있었음을 알 수 있다.

결국 고종은 대원군 정권 시기 삼군부가 관할하던 군령권과 군인사권, 군수지원과 조정감독권 등의 막강한 권한을 궁궐속위기구인 무위소에 부여하였음을 알 수 있다. 이는 무위소를 통해 군령기관의 일원화를 기하는 속에서 군통수권을 강화하고 군통수권이 고종을 정점으로 체계화하도록 하여 정권운영에 도움을 얻기 위한 고종 나름대로의 묘책이었다.

군통수권 지휘체통의 체계화를 기하기 위한 고종의 이러한 노력은 개화정책 추진기구인 통리기무아문의 창설 이후에도 지속적으로 도모되었다. 고종은 강화도조약 체결 이후에 부국강병에 대한 열망 속에서 통리기무아문을 창설하였고,¹⁶⁾ 산하 12司 가운데 무위소의 역할을 승계한 부서는 군무사였다.¹⁷⁾ 무위소가 군무사의 지휘체계 아래 편입된 것으로 볼 수 있는 군

13) 『武衛所提調都統使將官將校軍兵總數』, 장서각 2-4858.

14) 장영숙, 앞의 논문, 928~929쪽.

15) 『寶印所儀軌』, 장서각 귀K3-568, 고종13년 11월 11일.

16) 통리기무아문은 事大·交隣·軍務·邊政·讖沿·通商·理用·機械·軍物·船艦·典選·語學司 등 12사 체제로 창설되었다. -『고종실록』, 고종17년 12월 21일; 『統理機務衙門軍務司 記錄』, 고종17년 12월 5일, 장서각(2-3387).

17) 통리기무아문의 창설 당시 국방과 관계되는 기관은 중앙과 지방의 군사를 통솔하는 軍務司, 변방의 사무와 이웃나라의 동정을 살피는 邊政司, 병기의 제조를 관장하는 軍物司, 서울과 지방의 각종 선박을 제조하고 통솔하는 船艦司, 연해 포구에 왕래하는 각종 선박의 순시에 관한 일을 담당하는 讖沿司 등이 있었으나 7사로 개편된 후에는 군무에 관한

거는 통리기무아문의 발의로 교련병대가 창설될 당시 고종이 장병과 대원의 급료 및 복장을 무위소에서 마련하게 하면서 이에 대한 명령을 통리기무아문에 하명한 것을 들 수 있다.¹⁸⁾ 따라서 직제로나, 실제 군제개편과 관련된 국왕의 군령을 시행하는 면에서나 군무에 관한 모든 일은 신설아문의 속사 가운데 군무사가 총괄하였던 것으로 볼 수 있고 무위소는 군무사의 지휘계통을 받는 관계에 있었다고 볼 수 있는 것이다.

무위소가 군무사의 지휘체계 아래로 소속되는 시점은, 군무사가 중심이 되어 구식군영을 장어영과 무위영 등 2영으로 개편할 당시 무위소를 무위영 산하로 편제시킬 때이다.¹⁹⁾ 각 영을 합하여 두 개의 영으로 만들라는 전교에 따라 의정부 총리대신과 군무사 당상이 그에 따른 절목을 만들어 바치면서 구 군영은 양 영으로 개편되었다.²⁰⁾ 이 때 무위영은 그 명칭이나 구성된 옛 군영의 이름으로 보아 무위소의 연장으로서 궁궐을 지키는 근위군영 역할을 하였을 것이다. 반면 장어영은 수도방위군영 역할을 하였을 것으로 유추할 수 있다.²¹⁾

두 영의 장수는 무위영 제조의 경우 무위도통사의 예에, 장어영 제조는 병조판서의 예에 따르게 하였고,²²⁾ 군무사의 경리사 당상들이 직임을 맡음으로써 양 영을 지휘하게 되었다. 일례로 고종18년(1881) 12월 25일에 무위대장으로 발령받은 이경하는 곧이어 고종19년(1882) 4월 7일에 군무사

모든 사무는 군무사로 통일하였다. 7사로 개편된 후 군무사에는 4, 5명의 경리사 당상을 두어 그 업무추진에 차질을 빚지 않도록 하였다. 실제로 강화 유수 李載元, 병조판서 閔台鎬, 대호군 李根弼을 모두 經理事堂上官으로 임명하면서 이재원·이근필은 經用을, 민태호는 기계·군물·선함을 분장하도록 하였다. -『고종실록』, 고종17년 12월 21일, 고종18년 윤7월 29일: 車文燮, 앞의 논문, 30~32쪽.

18) 『일성록』, 고종18년 5월 3일.

19) 무위소, 훈련도감, 용호영, 호위청을 합한 일 영을 무위영이라 하고, 금위영, 어영청, 총용청을 합한 일 영을 장어영이라 한다. -『비변사등록』, 고종18년 12월 25일.

20) 『고종실록』, 고종18년 11월 24일, 12월 25일.

21) 車文燮, 앞의 논문, 32쪽.

22) 『일성록』, 고종18년 12월 26일.

당상도 겸직하였다. 임오군란이 발발하자 고종은 무위대장이자 군무사 당상 가운데 한 사람인 이경하를 통해 소란을 일으킨 군사들을 조사하고 회유할 것을 하명하였다.²³⁾ 따라서 무위영과 장어영을 통솔하는 군영대장은 군무사 당상을 겸임하기도 하면서 국왕의 군령을 최일선에서 집행하고 있었던 사실을 알 수 있다.²⁴⁾ 결국 무위소를 이어받은 무위영이나 수도방위를 맡은 장어영은 중앙군으로서 군령기관인 군무사의 지휘체계 아래 놓였다고 보는 것이 타당할 것이다. 이 점은 병조가 전국의 군정사항을 관장하고, 중앙군은 별설된 군령기관에서 장악하는 것이 상례인 점을²⁵⁾ 볼 때에도 이해되는 부분이다. 다만 무위영의 도제조, 장어영의 도제조만큼은 영의정이나 좌의정을 앉힘으로써 신설아문과 의정부가 합의하여 사무를 분장하는 형태를 취하였다.²⁶⁾

무위소가 군무총괄의 자리를 이어받지 못한 까닭은 신설초기부터 친위군 창설에 대한 원로대신들의 반발 속에서 무소불위의 권력을 장악하였고, 소속 군인들의 폐단과 자질 문제가 자주 제기되어 고종의 군사령부로서의 역할에 한계를 노정하고 있었던 점이 가장 컸다고 할 수 있다.²⁷⁾ 반면 군무

23) 『고종실록』, 고종18년 12월 25일, 고종19년 4월 7일, 고종19년 6월 9일 참고.

24) 양 영제는 이후 친군4영제-친군5영제-친군3영제 등으로 개편되었는데 이 과정에서 병정들의 移屬과 군사훈련, 각 영의 복색 통일 문제, 각 영의 통솔방안 등은 군무사 당상이 실제적인 권한을 가지고 총괄하였다(『일성록』, 고종21년 윤5월 19일, 고종21년 윤5월 24일: 『고종실록』, 고종21년 8월 27일 등 참고). 이것으로 보아도 양 영 및 이후 새로 편제된 군영의 지휘권은 군무사가 가졌던 사실을 알 수 있다.

25) 鄭夏明, 『韓末 元帥府 小考』, 『육사논문집』 13, 1975, 50쪽.

26) 무위영 도제조에는 영의정인 이최응을, 장어영 도제조에는 좌의정 김병국을 임명하여 의정부와 신설아문이 서로 협력관계에 놓이도록 하였다(『일성록』, 고종18년 12월 26일). 군무사 당상으로는 이재원, 조희순, 신정희, 이원희, 민영익, 홍영식 등이 임명되었다. 신설아문과 의정부의 역할관계에 대해서는 뒤의 각주 37번 참고.

27) 무위소 군인들이 국왕을 호위한다는 우월감에서 방자하게 행동하여 야기되는 문제와 부대신설에 따른 새로운 경비문제 등 무위소 설립 당초부터 운영에 이르기까지 그 폐단을 둘러싼 원로대신들의 반대의견이 속속 올라오고 있는 실정이었다. -『일성록』, 고종11년 5월 25일, 8월 20일.

사는 고종이 군국기무를 위해 통리기무아문을 설치하는 속에서 보다 합리적으로 출범한 이후 자연스럽게 무위소의 역할을 계승하게 되었다. 이로써 군무사를 통해 군통수권의 체계화를 기할 수 있게 되었던 것이다.

군무사는 임오군관을 계기로 통리기무아문이 해체된 후 내정과 군정을 담당하는 통리군국사무아문이 재설치된²⁸⁾ 이후에도 군사에 관계되는 모든 군무를 총괄 관장하는 핵심부서로 기능하였다. 이렇듯 부국강병정책을 추진하는 중심 기관을 거치면서 군무사가 시행한 업무는 실로 다양하다. 신설아문에서 발의한 군사관련 계언을 보면 통리기무아문 시기의 군무사는 국가 전체의 원대한 목표인 부국강병을 추구하기 위한 기본적 틀을 계획하고 수립하는 일에 집중하였다. 청에 영선사를 파견하는 논의의 중심에 군무사가 있었고, 일본의 근대적 군사제도를 수용하여 교련병대를 창설하고 일본식 군사훈련을 주도하기도 하였다. 종래 5군영 제도를 장어영과 무위영의 2영체제로 개편하는 등 군제를 새롭게 편제하는 일에 앞장선 것도 군무사였다.

통리군국사무아문 시기의 군무사에서는 鎭의 설치와 혁파 문제를 주도적으로 처리하였고, 군영의 인원을 선발하는 문제, 잡음이 이는 군 인사들의 파직, 군사훈련의 시달, 중앙과 지방의 군사를 친군영 체제로 바꾸는 등의 일에서 중심적인 역할을 하였다. 특히 군제개편은 고종이 강병책을 도모하면서 관심을 가장 많이 나타낸 사안이었다. 고종은 친군전후좌우 4영체제를 갖추는 일에서부터 각 영의 복색과 친군제영의 감독칭호를 親軍營使로 격상시키는 일 일체를 군무사를 통해 하명하였다.²⁹⁾ 결국 군무사는 국왕의 명령을 받들어 군영을 직접 감독하는, 최고군령의 하달과 시행의 중심에

28) 便民利國을 위한 사무를 담당하기 위한 부서로서 통리아문을 설치한 지 하루만인 1882년 11월 18일에 통리내무아문이라 개칭하고 이를 다시 내정과 군국사무를 주로 하는 부서로서 통리군국사무아문이라 명명하였다. 신설아문은 掌內司·理用司·軍務司·監工司·典選司·農商司 등 6사체제를 갖추고 있었다. -『일성록』, 고종19년 11월 18일, 12월 4일; 각주 5번 참고.

29) 장영숙, 앞의 논문, 934쪽과 940쪽 도표 참고.

있었음을 알 수 있다. 또한 고종은 무위소의 역할을 계승한 군무사를 통해 군령을 체계적으로 발효시킴으로써 군통수권의 강화를 도모하려 했던 것으로 볼 수 있다.

국왕의 군령을 최상위에서 집행한 군무사는 갑신정변을 계기로 통리군국사무아문이 해체된 지 7개월만인 1885년 5월, 내무부가 개화정책을 수행할 핵심부서로 재창설되자³⁰⁾ 산하의 군사관계를 전담하는 부서로서 다시 움직이게 되었다. 이 시기의 군무사 역시 군제개편과 중앙 및 지방군의 관리 감독, 각 鎭의 치폐 논의, 군수물자 확충, 군 인사권 개입 등 군통수권과 관계된 주요 업무 수행에서 핵심적 위치에 있었다.³¹⁾ 따라서 통리기무아문과 통리군국사무아문의 시기를 거쳐 내무부 시기에 이르는 동안 고종의 군사명령권을 최고위에서 하달하고 시행하는 핵심적 주체는 군무사였다.

그러면 고종 초중기 군부를 구성한 주요 세력으로는 어떤 인물들이 있었을까? 무위소 시기 고종의 군사적 기반이 되어 활동한 인물은 민경호, 민규호 등 고종의 처족세력인 민씨척족들, 고종의 집안과 친분관계에 있었던 이경하, 조영하 등의 군영장수들이었다.³²⁾ 통리기무아문의 군무사 시기에는 이재원, 조희순, 이원회, 홍영식, 신정희, 민영익 등 군무사의 6당상과 이최웅, 김병국 등 군영대장을 중심으로 군부세력이 형성되었다.³³⁾ 이를 해석하면 통리기무아문의 군무사 시기에는 무위소 시기와는 달리 고종과 가까운 처족세력 외에도 조사시찰단 출신인 이원회, 홍영식을 비롯, 무인 출신인 조희순, 신정희 등이 새롭게 등용되고 있어 권력기반의 출신과 인적 배경이 다양해진 것을 볼 수 있다.³⁴⁾

30) 『일성록』, 고종22년 5월 25일. 내무부는 修文司·地理司·農務司·軍務司·典憲司·工作司 등의 6사체제로 운영되었다. -『고종실록』, 고종23년 6월 26일.

31) 내무부 시기 군무사의 중심적 역할에 대해서는 장영숙, 「내무부 존속년간(1885~1894년) 고종의 역할과 정국동향」, 『상명사학』 제8·9합집호, 2003 참고.

32) 『武衛所提調都統使將官將校軍兵總數』, 장서각 2-4858.

33) 『統理機務衙門 軍務司 記錄』, 고종18년 4월 25일, 8월 11일.

34) 장영숙, 앞의 논문, 1999, 935쪽.

이러한 인적 구성의 다양성은 통리군국사무아문 시기까지 이어져 당시 군무사는 김병시, 윤태준, 한규직, 이조연 등 순수무인 출신들이 중심이 되어 사무일체를 맡았다.³⁵⁾ 이들은 모두 군영대장으로서 고종의 권력기반이 과거에는 가까운 친분과 처족세력에 국한되었던 데서 나아가 출신과 인적 구성이 보다 다양해지고 있었음이 확인된다. 반면 통리군국사무아문의 6사 가운데 掌內司의 독판이었던 민태호는 군무사 일을 최종적으로 점검하기도 하였다.³⁶⁾ 따라서 고종은 정권을 물리적으로 뒷받침하는 세력을 다양하게 구성하는 한편으로, 여전히 민씨척족을 자신의 배후 집단으로 활용하는 모습도 보이고 있었던 것이다.

3. 元帥府를 통한 군통수권 절대화

군무사를 최고 정점으로 체계화되었던 군통수권은 내무부시기로 접어들면서 난기류에 휩싸이기 시작했다. 우선 내부적으로는 의정부와 내무부 양 기관의 역할분담적 공조체제가 고종의 내무부 중시정책에 따라 균형이 깨지면서³⁷⁾ 개화정책에 대한 의정부 대신들의 공격과 비난이 잇따랐다. 좌의

35) 장영숙, 앞의 논문, 1999, 939~940쪽 참고.

36) 『일성록』, 고종20년 9월 30일.

37) 의정부와 내아문의 관계에 대해서는 다양한 의견이 있다. 내아문이 개화자강업무를 맡게 되면서 의정부는 무력화되었고(김필동, 「갑오경장 이전 조선의 근대적 관제 개혁의 추이와 새로운 관료기구의 성격」, 『한국의 사회제도와 농촌사회의 변동』, 문학과 지성사, 1992; 韓哲昊, 「統理軍國事務衙門(1882~1884)의 組織과 機能」, 『李基白 古稀記念 韓國史學論叢』, 1994; 한철호, 「閔氏戚族政權期(1885~1894) 內務府의 組織과 機能」, 『韓國史研究』 90, 1995), 의정부가 내아문으로 인해 약화되면서 의정부 중심 세력의 반발이 커졌다고 보는 시각이 있으며(殷丁泰, 高宗親政 이후 政治體制 改革과 政治勢力의 動向」, 『韓國史論』 40, 1998), 의정부와 내아문이 업무를 분장하면서 협조관계를 유지했으나(이미애, 「1880~1884년 富強政策 推進機構와 의정부」, 『韓國史論』 44, 2000) 고종의 내무부 중시정책에 의해 정국의 균형이 깨지면서 정국운영이 순조롭지 못했다는 시각도 있다

정 김병시는 금맥이 나올만한 곳이면 백성들의 농사는 아랑곳하지 않고 산천을 여기저기 파헤치는 내무부 산하 광무국의 행태를 비판하였고,³⁸⁾ 우의정 정범조는 각 관청마다 운영비를 조달하기 위해 鑄錢을 함으로써 국가의 재정을 소모하고 백성들의 삶을 피폐하게 하는 근본적인 문제점을 제기하였다.³⁹⁾ 이러한 분위기 속에서 급기야는 군무사가 시급한 군무조차 이행하지 않는 일이 발생하기도 하였다.⁴⁰⁾ 이는 결국 내무부 말기에 이르러 국왕의 군통수권 행사가 순조롭게 되지 못했음을 보여주는 것이다.

이 시기에는 외부적으로 조선의 개화정책에 대한 청의 지속적인 방해공작도 있었다. 갑신정변 후 원세개는 駐劄朝鮮總理交涉通商事宜로 부임한 후 재정이 열악한 상태에서의 개화정책은 불가함을 역설하며 부국정책은 훗날에 도모할 것을 촉구하였다.⁴¹⁾ 또한 청은 조선이 자주성을 확보하기 위해 비밀리에 전개한 1885년과 1886년의 제1, 2차 조러밀약을 사전에 탐지한 후 원세개를 통해 이를 무력화시키기도 하였다. 또한 이 일에 연루된 김가진, 조준두 등 引俄策을 도모했던 인물들의 처벌을 강요하기도 하여 고종은 결국 자신의 의사와 관계없이 이들을 유배 보내게 되었다.⁴²⁾ 청은 이후 이를 계기로 고종의 폐위를 도모함은 물론 막대한 차관을 제공함으로써 조선에 대한 중주권을 확보하고자 하였다.⁴³⁾

고종은 정국운영과 관련하여 안팎으로 불거진 문제를 적절하게 해소하지 못하는 속에서 농민전쟁을 맞게 되었고, 곧이어 일본의 간섭 속에서 갑오개혁이 진행되었다. 군국기무처를 중심으로 각종 개혁이 진행되는 가운데

(장영숙, 앞의 논문, 2003).

38) 『일성록』, 고종25년 8월 26일.

39) 『일성록』, 고종29년 11월 27일.

40) “軍務司差下, 專爲今日之軍務. 而一令不行云. 廟堂董飭京外. 依巡撫營例舉行可也”-『고종실록』, 고종31년 5월 3일.

41) 『고종실록』, 고종23년 7월 29일.

42) 『일성록』, 고종23년 7월 17일.

43) 林明德, 『袁世凱與朝鮮』, 臺北 中央研究院 近代史研究所, 1970, 159~161쪽.

종래 의정부 아래 6조체계는 근대적인 행정관서인 8아문으로 개편되었다.⁴⁴⁾ 이에 따라 개화자강업무를 추진하던 중심부서인 내무부는 혁파되었고, 군무사의 기능은 군무아문 소관이 되었다. 군무아문은 군정업무를 담당하던 병조의 기능까지 흡수하게 됨에 따라 군정권과 아울러 군령권도 갖게 됨으로써 군정과 군령의 일원화가 이루어졌다. 따라서 통리기무아문, 통리군국사무아문과 내무부 등의 내아문을 신설한 이래 군령권은 내아문의 군무사에서, 군정권은 병조에서 담당하던 이원적 구조에서 벗어나 일원적인 구조로 탈바꿈하게 되었다.

그 결과 군무아문은 전국의 육군·해군의 군정을 통할하며 군인·군속을 감독하고 관내의 제 부서를 통솔하였다. 이어 1894년 9월 井上馨의 부임 이후 2차 개혁이 진행되면서 이듬해 3월 군무아문은 군부로 개편되었고, 산하에 軍務局·砲工局·經理局·軍法局·醫務局 등 5개의 국이 설치되었다.⁴⁵⁾ 5개 국 가운데서도 특히 군무국은 종래 포공국에서 맡았던 각 병과 업무를 이관하여 병과에 관한 사무까지 총괄적으로 담당했다.

고종은 갑오을미개혁으로 이어지는 계속된 일본의 압력과 간섭에서 되도록이면 벗어나려 하였다. 고종은 러시아 황제 대관식에 참석한 민영환을 통해 군사교관 영입문제를 적극적으로 알아보게 하였는데⁴⁶⁾ 이도 역시 일본의 그늘에서 벗어나기 위한 것이었다. 그런데 일본은 그때마다 외국의 군사교관을 초빙하려는 이유를 상세히 설명해 줄 것을 요구하는 등 극도의 간섭을 일삼았다.⁴⁷⁾ 따라서 개혁이 진행되는 동안 군사지휘에 관한 일체의 행동은 일본의 간섭 아래에서 자유롭지 않았음을 알 수 있다. 결국 군통수권은 군부를 통해 행사되고 있었으나 국왕이 실제적 권한을 행사했다고 보

44) 『일성록』, 고종21년 6월 28일.

45) 『한말근대법령자료집』 I, <칙령제55호 군부관계>, 고종32년 3월 26일, 243~244쪽.

46) 러시아 군사 교관단은 민영환이 특사로서의 임무를 마치고 러시아에서 돌아온 후 참모부 대령 푸차타를 단장으로 조선에 들어와 활동하게 되었다. -민영환, 『海天秋帆』, 130~131쪽; 한국정신문화연구원, 『國譯 韓國誌』, 678~679쪽.

47) 『軍部來去案』, 건양2년 8월 6일, 규장각 17878.

기는 어렵다.

이 부분은 개혁의 과정을 거치면서 개화자강정책의 중심처였던 내무부가 혁파되고 법령제정권과 인사권, 재정권, 외교권 등이 내각으로 바뀐 의정부 회의를 통해 이뤄지도록 규정한다⁴⁸⁾ 사실과 연계하여 해석할 수 있다. 당시 군주의 권한은 이 모든 사안과 관련한 결정에 대해 裁可를 주청할 수 있는 정도에 국한되고 있었다. 왕권은 심각한 제약을 받는 상황이었고 그 아래에서 자주적이고 독립적인 군통수권 확보 역시 어려운 문제가 되고 있었다. 따라서 고종이 군무사를 승계하여 실질적으로 군통수권 행사가 가능할 수 있는 제3의 부서 창설을 위해 노력을 기울이기 시작한 것은 대한제국을 선포하고 난 이후로 볼 수 있다.

당시 국외정세를 보면, 아관파천은 러시아의 대조선 지배권 장악에 유리한 조건이 되고 있었다. 러시아는 이 기회를 틈타 러시아어 학교를 설립하고 러시아장교 10여명으로 하여금 조선군대를 훈련시키는 등 세력확대의 절호의 기회로 이용하였다. 이즈음 만주와 한국에서의 이익을 사이에 두고 첨예하게 대립한 나라는 일본과 러시아였다. 러·일은 한국의 독립을 명목상으로 인정하면서 실제로는 공동관리에 합의하는 방향으로 양국의 국가적 이해를 절충시켜 나가려 하였다. 만주에서의 러시아의 이권을 묵인하는 조건으로 한국에서의 일본의 우월권을 인정하는, 1898년 5월 주일 러시아공사 로젠과 일본외상 西德二郎 간에 체결된 러일협약은⁴⁹⁾ 그 대표적인 것이라 할만하다. 이로써 그간 삼국간섭으로 러시아에 우월권을 내주었던 일본은 한국에서의 러시아의 영향력을 배제할 수 있는 위치에 서게 되었다.

그러나 중국의 의화단 사건이 만주로까지 파급되자 러시아는 철도보호라는 명목으로 대병력을 파견하여 만주 전역을 점령하는 등 침략을 노골화하였다. 이에 불안을 느낀 영국과 일본은 동맹조약을 통해 급속히 반러시아 전선을 이룸으로써 러시아의 남하정책을 저지하는 등⁵⁰⁾ 한국에서의 절대적

48) 『한말근대법령자료집』 I, 칙령 제38호 <內閣官制>, 1895년 3월 25일, 198~200쪽.

49) 『일본외교문서』 31권, 180쪽.

우위는 어느 국가도 확보하지 못한 상태가 되었다. 이후 동아시아에서의 일본과 러시아간의 이익이 러일간 전쟁의 형태로 충돌하기 전까지 한국에 대한 열강의 내정간섭이 배제된 시기가 수년간 지속되었다고 볼 수 있다.

이러한 기회를 이용하여 고종은 갑오개혁 이후 명목상으로만 국왕에게 속해있던 군통수권을 실질적으로 장악하기 위한 대책을 마련하기 시작했다. 먼저 고종은 대한제국을 선포한 이후 군통수권을 황제에게 직속시키기 위하여 1899년 6월 원수부를 설치하였다. 이어서 육·해군 親摠에 관한 조칙을 내려 황제가 직접 육해군을 통솔하며 황태자를 원수로 삼아 군 일체를 통솔케 한다는 것을 내용으로 하는 군부개편을 단행하였다.⁵¹⁾

원수부는 황궁 내에 설치되었고 군정을 총괄하는 강력한 권한은 황제에게 귀속되었음이 명시되었다. 또한 원수부는 국방과 군대편성, 군사의 포상과 징계문제, 병종학교의 교육, 군비의 예·결산에 대한 회계 등에 걸치는 광범위한 기능과 권한을 가졌다. 이로써 고종은 국방·용병·군사에 관한 모든 명령권과 군부에 대한 지휘감독권을 갖는 원수부를 통해 실질적으로 군령을 하달하는 통수권자가 되었다고 볼 수 있다.

원수부는 일본에서 차용한 용어로서 일본의 원수부는 군사상 최고고문기관으로 원수는 조칙을 받들어 육해군의 검열을 행하는 이외의 특별한 임무는 없다. 반면 대한제국의 원수부는 황제를 대원수로, 황태자를 원수로 하

50) 영국은 동아시아의 신흥세력으로 부상한 일본을 인정하고 영국과 일본의 이해가 충돌하지 않는다는 평가 아래 일본과 동맹관계를 통한 협조체제를 구축하였다. 영국으로서는 이미 유럽에서 동맹관계에 들어간 러시아·프랑스의 해군력과 영국·일본의 해군력이 균형을 이루는 상황이었으므로, 동아시아에서의 영국의 해군력에 대한 부담을 경감시킨다는 의미에서 일본과의 동맹은 필연적이었다. 일본으로서는 삼국간섭 이후 유럽열강들과의 관계에서 고립을 탈피하기 위한 방법의 하나로 이 지역에서 영향을 미칠 수 있는 능력을 보유한 영국과의 협력이 중요하였다. 또한 영국은 산업혁명의 선도국으로서 철도·해군함정의 설계 등에서 선진기술을 지원해 줄 수 있다는 점도 일본을 동맹으로 이끄는 요소 가운데 하나가 되었다. -具汰列, 『러일전쟁의 배경』, 『한국사』 42, 국사편찬위원회, 1999, 175~197쪽.

51) 『한말근대법령자료집』 II, 377~378쪽; 『고종실록』, 고종36년 6월 22일.

여 군령을 총괄하는 최고의 군권장악기구라는 점에서 차이가 있다.⁵²⁾ 황제가 원수부를 통해 군사상의 최고 통솔권을 갖게 되자 1899년 8월에는 군부개정을 통해 군부대신의 권한이 대폭 축소되었다.⁵³⁾ 개정 이전에는 군정관리, 군대 및 군인·군속을 통괄하는 군대의 실권자였는데 개정 이후에는 군비를 관리하고 관아와 요새를 감독하는 선으로 후퇴한 것이다. 결국 황제가 실권을 가지게 됨에 따라 군부가 가졌던 실권이 모두 황제에게 넘어오게 되었던 것이다.

원수부는 군무국, 검사국, 기록국, 회계국 등 4개 국으로 구성되었다. 이 가운데 군무국에서는 團隊編成, 充員計劃, 군교육기관의 지휘감독 등 핵심적인 군사관계 업무를 담당하였다. 이에 따라 종래 군부의 군무국은 폐지되고 포공·경리·군법·의무국 등 4국만을 남겨두는 형태로 군부관제의 개정이 불가피하게 되었다. 군부관제는 이후에도 몇 차례 개정되었는데 원수부 설치를 기준으로 도표화 해보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 원수부 설치 전후 군부 관제의 변화

군부(1895년 3월)	원수부(1899년 6월)	군부(1899년 8월)	군부(1900년 9월)
군무국	군무국	폐지	폐지
포공국	검사국	포공국 (군무과·회계과)	포공국 (砲兵課·工兵課)
경리국	기록국	경리국	경리국
군법국	회계국	군법국	폐지
의무국		의무국	폐지

전자: 『한말근대법령자료집』 II, 『고종실록』

52) 원수부를 설치한 목적도 그동안 명목상으로만 유지되어온 국왕의 군령권을 독립된 군령기관을 설치함으로써 계통적으로 확립하려는 데 있었다. -정하명, 앞의 논문, 52쪽, 『한국군제사』 근세조선후기편, 391~393쪽.

53) 『한말근대법령자료집』 II, <詔勅 군부관계 개정>, 광무3년 8월 18일, 543~545쪽.

〈표 1〉을 보면 군부에 속해있던 군사상 일체의 통솔권은 원수부로 이동한 것을 알 수 있다. 또한 군부 가운데 주요한 역할을 했던 군무국의 업무가 원수부로 이관되면서 군부는 명목상의 군정에 해당하는 역할만을 최소화하여 담당하고 있었음을 알 수 있다. 나아가 원수부 가운데서도 특히 군무국은 황제의 군령권이 실질적으로 발효되고 행사될 수 있도록 하는 가장 주요한 역할을 한 부서였음을 추정케 한다.

이와 같은 사실은 다음의 사건을 통해서도 구체적으로 입증된다. 1899년 10월 평안북도 관찰사 앞으로 昌城郡 昌洲面에 청나라 사람 167명이 넘어와 13호의 민가를 약탈한 사건이 보고되었다. 이에 대해 원수부 군무국에서 연변 9읍에 20명씩의 포군을 설치해 방비를 엄히 하라는 명을 내렸다.⁵⁴⁾ 이러한 자료는 군부 내에 포공국과 군법국이 있음에도 불구하고 군무국이 실제적인 권한과 명령체계에서 여타의 부서들보다 우위에 서서 군령권을 행사하고 있었음을 보여주는 것이다. 나아가 고종이 원수부를 통해 전에 없이 강력한 지위와 실제적인 군통수권을 확보하고 있었던 사실도 알 수 있다.

이 외에 원수부가 군부를 지휘하고 군부보다 더 상위에서 군령을 집행하고 있었던 사실은 군부의 직원 봉급을 원수부 봉급 례에 맞춰서 지급하게 한 조칙⁵⁵⁾을 통해서도 입증된다. 이후 원수부의 기능은 더욱 강화되어 각 국장의 칭호가 총장으로 격상되는 방향으로 개편되었고⁵⁶⁾ 육군법원도 원수부에서 관할하도록 그 관제가 제정되었다.⁵⁷⁾ 원수부 검사국 총장이 법원을 관할하면서 법원장을 휘하에 두었고 법원장은 각 府部院長과 여단장 이상급 사령관과 서로 조회할 수 있었다. 각 관찰사와 각 재판소 판사 및 연대장 이하에게 훈령과 지령을 내릴 수 있도록 하는 것도 규정하였다. 제10조

54) 『元帥府來文』 제1책, 광무3년 10월 10일, 규장각 17783.

55) 『한말근대법령자료집』 II, 〈詔勅 軍부 직원 봉급을 원수부 봉급례에 의하여 지급하는 건〉, 광무3년 8월 29일, 556~557쪽.

56) 『고종실록』, 고종37년 3월 20일.

57) 『한말근대법령자료집』 III, 광무4년 9월 18일, 200~201쪽.

에는 황제의 특지로 내린 죄인을 심판할 수 있는 특별한 권한도 규정하고 있다. 따라서 이 시기는 명실상부하게 황제를 주축으로 한 군통수권의 절대화가 이루어지고 있었으며 군통수권은 원수부를 통해 행사되고 있었다고 할 수 있다. 나아가 원수부 가운데 중심적 부서는 군무국이었음도 확인할 수 있다.

4. 대한제국기 군부 인사정책과 친위세력의 분열

고종은 집권초기 이래 지속적으로 고심해오던 군사명령의 체계적 계통화와 군통수권 확보 문제를 대한제국기에 들어와 최종적으로 마무리 지었다고 볼 수 있다. 이러한 바탕 위에서 고종이 추진할 사안은 군사력을 실제적으로 증강시키는 것과 원수부 및 군부의 지지세력을 바탕으로 집권기반을 안정되게 구축하는 일이었다. 대한제국기에 들어와 중앙군으로서 친위대 및 시위대 각각 2개 연대 8천여명과, 국왕 행차시 시종을 담당하는 호위대 병력을 더하여 총 1만여명의 병력이 편성된 것은 고종이 자주적으로 군대를 강화시키려한 노력의 결실이라 할 수 있다. 지방군으로는 진위대 5개 연대 약 2만여명이 편제되어 이 시기가 가장 군사력이 증강되어 있었던 시기이다.⁵⁸⁾

그러면 고종의 집념과 노력으로 육성된 군사력은 국가의 안위와 국방을 위한 임무를 충실히 수행하였는가? 고종이 군사력을 확보한 가장 근본적인 이유는 왕실호위와 지방의 치안을 유지하기 위한 것이었다. 따라서 그러한 취지에 의해 증강된 군사력은 정권의 안보를 위한 기능으로 사용되었을 뿐, 전체 국방과 국가안보를 위한 기능을 발휘하는 데까지는 나아가지 못했다. 중앙군은 수도부근의 도적을 잡는데 활용되거나,⁵⁹⁾ 독립협회를 중심으로

58) 『고종실록』, 광무원년 11월 14일, 광무4년 7월 20일; 『한국군제사』 근세조선후기편.

한 세력들이 정부 정치에 개입하는 것을 금하기 위해 민회를 해산시키는 데에 동원되었다.⁶⁰⁾ 지방군은 활빈당, 동학여당, 화적 등의 지방소요나 민란을 진압하고 지역을 순찰하는 일익을 담당하고 있었다.⁶¹⁾ 이러한 것은 곧 국가전체의 국방을 위한 일이라고 보기 어렵다.

군사의 규율문제 또한 말썽이 많았던 것으로 보인다. 이 시기에는 평양 진위대에서 징발해온 병사와 중앙 친위대 군사들이 술주정을 하는 가운데 돌을 던지고 칼을 휘두르며 싸우거나,⁶²⁾ 시위대 병정이 평복으로 술을 먹고 난동을 부리다가 정배에 처해지는 경우⁶³⁾ 등 군사들의 기강이 해이해진 데 따른 보고가 자주 올라오고 있었다. 또한 지방대와 진위대 군사들이 민정에 간섭하여 월권행위를 하는 경우와 역·둔토에 대한 이권행위를 하는 경우도 있었다.⁶⁴⁾ 군부의 규율과 기강해이는 사회적으로도 큰 문제가 되어 군인들이 학문을 배우고 기율을 엄히 하여 국가의 성과 방패가 되어야 한다는 점이 신문지상에 거론되기도 하였다.⁶⁵⁾ 이에 고종은 군사의 등급을 분별하고 직무를 지키는 내용의 군대 내무서를 중앙과 지방에 배포하여 군사들의 위용을 세우게 하였다.⁶⁶⁾ 군인심판에 대한 일을 전적으로 관할할 육군법률을 제정한 것도 이와 같은 연유에서였다.⁶⁷⁾

59) 《제국신문》, 1899년 1월 13일 잡보: 『고종실록』, 광무3년 1월 15일.

60) 황제와 독립협회 사이에 중추원 의원 선출을 둘러싸고 갈등이 고조되고 있을 무렵 군부에서는 경운궁 인화문 근처에 대포를 걸어두고 독립협회 임원들의 출입을 통제하였으며 (《제국신문》, 1898년 12월 23일 잡보), 민회를 해산하는 과정에서 병정들은 백성들을 상대로 총검을 사용하기도 하여 총에 찔리거나 맞은 자들이 부지기수였다(《제국신문》, 1898년 12월 15일 잡보).

61) 지역 요소소소마다 賊黨이 출몰하여 총과 칼을 가지고 주민의 재산과 의복을 탈취하는 사례가 자주 일어나고 있어 군부에서는 이러한 문제를 앞장서 해결하고 있었다. -《제국신문》, 1899년 1월 12일 잡보.

62) 『고종실록』, 광무3년 4월 30일.

63) 《제국신문》, 1898년 11월 23일 별보.

64) 조재곤, 앞의 논문, 1996, 129~130쪽.

65) 《제국신문》, 1899년 1월 16일 논설.

66) 『고종실록』, 광무4년 7월 17일.

이처럼 국가의 안위와 군의 질서 확립을 위해 대오를 정비하고 군사들의 규율을 확립하는 노력을 기울인데 반해, 이 시기에는 황제의 군통수권을 뒷받침해주는 인적 기반인 군부대신과 원수부 총장의 교체가 빈번하게 일어나고 있는 점이 특기할만하다. 이러한 현상은 고종 권력의 불안정성을 나타내는 간접지표로 해석될 수 있음은 물론 군령이 적실하게 발효되지 못하는 군통수권 행사의 위기로까지 이어질 수 있다는 점에서 자못 심각한 문제를 동반한다고 할 수 있다. 그러면 고종의 불안정한 인사정책의 구체적 실상은 어떠하였는가?

우선 인사정책의 결과 군부대신이었던 인물들은 주로 원수부 각 국 총장으로 임명되고 있었는데 한 달도 채 되지 않아 교체되는 일이 다반사였다. 그러한 가운데서도 고종 친정 이후부터 계속적으로 등용된 인물들은 군부의 요직을 담당해왔던 이종건, 윤웅렬 등 무인세력들이었다.⁶⁸⁾ 국왕의 최측근 또는 근왕세력 등으로 분류되는 심상훈, 이용익, 이근택 등도 대한제국의 대표적인 고종의 친위세력으로서 기용되고 있었다.⁶⁹⁾ 민씨세력 가운데서는 민병석, 민영철, 민영기 등이 교차적으로 임용되고 있었다.⁷⁰⁾ 명

67) 『고종실록』, 광무4년 9월 14일, 광무6년 1월 10일 등 군사들이 규율을 지키지 못하는데 대한 閱泳詰의 상소 참고.

68) 고종 정권의 군부세력 가운데는 국왕의 친인척 그룹에 속하지 않는 순수무인 출신들이 많이 포진하고 있었는데 이종건과 윤웅렬도 그와 같은 경우라고 할 수 있다. 이종건은 무과급제 후 1885년 우포도대장을 시작으로 친군전영감독, 총어사, 경무사, 군부대신을 역임하였다. 윤웅렬 역시 무과급제 후 1881년 별기군 좌부령관, 형조판서, 경무사, 군부협관을 거쳐 군부대신을 역임한 순수무인 출신이다. -국사편찬위원회, 『舊韓國官員履歷書』 참고.

69) 이들을 왕실측근세력 또는 근왕세력으로 분류한 연구로는 서진교, 「대한제국기 정치지배세력과 정국운영-군비강화책의 추진과 권력구조의 변화를 중심으로-」, 『한국근현대사연구』 제26집, 2003; 서영희, 『대한제국 정치사연구』, 서울대학교 출판부, 2003; 오영섭, 『고종황제와 한말의병』, 2007, 선인출판사 등이 있다.

70) 민씨일족은 고종 집권초기부터 말기까지 국왕의 처족으로서 막강한 정치세력을 형성하며 정계의 요직을 독차지하다시피 하였다. 민병석은 1884년 통리군국사무아문 참의를 시작으로 협판내무부사, 강화유수를 거쳐 농상공부대신(1898년 10월 9일), 학부대신(1899년 4월 8일), 탁지부대신(1900년 10월 24일) 등을 역임하였다. 閱泳詰은 兒名이 泳轍로 그

성황후 사후에도 여흥민씨들은 고종을 중심으로 지속적인 勢 불리기를 하고 있었던 것이다. 원수부 설치 이후부터 군대해산시기까지 군부대신을 역임한 인물들을 도표화 해보면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 군부대신 역임자(1899~1907년)

(괄호 안은 임명일자)

1899년	1900년	1901년	1902년	1903년	1904년	1905년	1906년	1907년
朴齊純 (3/9)	閔丙奭 (10/11)	權在衡 (2/24)	閔泳喆 (1/18)	沈相薰 (1/31)	李容翊 (1/21)	李鐘健 (1/5)	權重顯 (11/17)	李秉武 (5/22)
朱錫冕 (8/9)	李漢英 (10/24)	李址鎔 (5/11)	申箕善 (2/15)	李根澤 (5/9)	尹雄烈 (1/23)	權重顯 (1/29)	權重顯 (11/25)	
閔丙奭 (9/20)		李漢英 (6/17)	李漢英 (9/15)	李鳳儀 (5/13)	尹雄烈 (2/10)	尹雄烈 (5/16)		
尹雄烈 (12/2)		李址鎔 (7/6)	李根澤 (10/28)	尹雄烈 (6/2)	嚴柱益 (7/22)	李容翊 (5/18)		
			李漢英 (11/29)	尹雄烈 (7/17)	閔泳綺 (8/21)	沈相薰 (8/14)		
			李漢英 (12/12)	閔泳喆 (11/24)	閔泳綺 (9/27)	權重顯 (8/18)		
					李允用 (9/30)	李根澤 (9/26)		

전거: 『舊韓國官報』, 『고종실록』.

가 맡았던 주요 직책으로는 철도원 감독(1900년 12월 5일), 의정부 참찬(1901년 3월 5일), 홍문관 학사(1901년 10월 24일), 특명전권공사(1904년 1월 28일) 등이 있고 이 외에도 원수부 군무국 총장, 군부대신, 탁지부 대신 등을 역임하였다. 민영기는 충주부 관찰사(1896년 2월 28일), 경무사(1897년 8월 14일), 군부대신(1898년 4월 18일) 등을 역임하던 중 1898년 4월 안경수의 고종양위음모 사건에 연루되어 古群山에 유배되었다가 1904년 3월 5일자로 특별징계 사면된 후 탁지부대신(1904년 9월 30일), 법무대신(1905년 6월 29일) 등 주요 요직을 역임하였다. 특히 민병석과 민영기 등은 만민공동회를 격파하기 위해 조직된 白民會, 상무회에 공금을 대주면서 지원하는 등 황제의 비호세력으로서의 역할을 단단히 하였다. - 『구한국관보』: 『고종실록』: 국사편찬위원회, 『舊韓國官員履歷書』 참고.

<표 2>에서는 한 해 동안 인물의 교체가 얼마나 자주 이루어졌는가를 시각적으로 나타내기 위해 동일인물이 서리로 임용된 후 곧이어 정식 임명된 경우에도 임명순서에 따라 이름을 반복하여 표기하였다. <표 2>에 따르면 군부대신의 경우에는 원수부의 산하에 있었기 때문에 거의 형식적인 역할 밖에 못하는 속에서 길게는 14개월, 짧게는 이틀만 역임한 경우도 있었다. 군부대신의 재임기간을 평균하여 보면 9년 동안 총 34명이 교체되고 있고(이 경우 동일인물이 연이어 임용된 경우에는 제외) 한 명당 96.6일을 재직 한 것으로 나타났다. 가장 여러 차례 기용된 인물은 윤운렬로 여섯 차례에 걸쳐 총 22개월을 재직하였다. 최장기 군부대신은 14개월 가량을 재직한, 근왕세력 가운데 한명인 이근택이다. 민씨척족으로는 민병석, 민영철, 민영기 등이 차례로 임용되고 있다. 특히 민영철과 민영기는 민영익과 같은 항렬로 민씨척족이 대를 이어가며 확대 기용되고 있었음을 알 수 있다.⁷¹⁾

그러면 원수부 각국 총장을 역임한 인물들의 재직연한은 어떠한지 다음의 <표 3>을 통해 살펴보기로 한다. 이 경우에도 <표 2>의 작성방법과 마찬가지로 동일인물이 연이어 임명된 경우에는 임명순서에 따라 이름을 반복하여 표기하는 형식을 취하였다.

원수부 각 국 총장의 경우 <표 3>에 따르면 핵심적인 군사관계 업무를 총괄적으로 담당하고 있었던 군무국의 인물 교체가 가장 빈번하였다. 군무국에서는 6년 동안 총 24명이 교체되었고(이 경우에도 동일인물이 연이어 임용된 경우는 제외) 한 명당 재직일은 91일 정도로서 석 달을 겨우 채우고 있는 수준이었다. 군무국 총장을 가장 여러 번, 장기간에 걸쳐 지냈던 인물은 이종건이다. 그는 무과급제 후 1885년 친군전영감독, 총어사, 1897년 궁내부특진관, 군부대신 등을 역임하는 등⁷²⁾ 고종정권하에서 각종 시위와 치안을 담당한 대표적 무인이라 할 수 있다. 그가 군무국 총장에 임용된 횟수는 총 5회이며 가장 오래 재직된 기간은 9개월이다. 이 경우에도

71) 『여흥민씨족보』(한국학중앙연구원).

72) 국사편찬위원회, 『舊韓國官員履歷書』 참고.

<표 3> 원수부 각국 총장 역임자(1899~1904년)

(괄호 안은 임명일자)

년도	군무국	검사국	기록국	회계국
1899년	趙東潤(7/13) 朱錫冕(8/31) 權在衡(12/2)			
1900년	李鐘健(2/19) 沈相薰(11/13)	趙東潤(2/19) 閔丙奭(6/7) 朱錫冕(10/11)	李學均(2/19)	閔泳煥(2/19)
1901년	朴齊純(2/24) 李鐘健(3/15) 閔泳徽(5/23) 李鐘健(10/5) 李鐘健(12/2)	閔泳喆(3/19)	趙東潤(3/19) 李址鎔(9/28) 李址鎔(10/24)	權在衡(9/21)
1902년	沈相薰(9/7) 尹雄烈(10/20) 李鳳儀(12/6)	申箕善(1/18) 趙東潤(2/15) 李根澤(9/7)	朱錫冕(9/7)	閔丙奭(9/7)
1903년	李鐘健(4/23) 李鐘健(6/6) 白性基(6/10) 白性基(7/2) 李鳳儀(7/18) 沈相薰(11/29)	白性基(7/18)	白性基(5/10) 具永祖(7/17) 閔泳喆(10/7) 鄭騏澤(11/24) 嚴俊源(12/2)	李鳳儀(3/20)
1904년	李鳳儀(1/14) 閔泳喆(1/21) 尹雄烈(2/19) 申箕善(2/24) 李鐘健(2/28) 權重奭(4/16) 尹雄烈(5/29) 具永祖(7/16)	李容翊(1/23) 李根澤(2/6) 李鳳儀(2/10) 尹雄烈(2/24) 具永祖(3/16) 玄暎運(7/16)		李容翊(2/6) 閔丙奭(2/24) 朴齊純(4/13) 閔泳煥(5/26)

전거: 『舊韓國官報』, 『고종실록』.

1년을 넘기지 못하였으니 인물교체가 얼마나 빈번하였는지를 단적으로 보여준다.

나아가 1904년 2월 러일전쟁이 진행되면서 시정개선에 관해 일본의 충고를 받을 것과 군사전략상 필요한 지점을 임의로 수용할 수 있다는 내용의 한일의정서⁷³⁾가 체결된 후에는 군무국의 경우 심지어는 일주일도 안되어 총장이 교체되는 경우도 있었다. 이처럼 고종의 군통수권을 뒷받침하는 책임자가 최소 일주일도 못되어 교체되고 군부대신의 경우에는 최소 이틀 정도에 전격 교체되기도 했던 이유는 무엇인가? 이는 실세에 속하는 원수부 휘하의 군부세력을 지속적이고 폭넓은 인맥으로 형성해 나가지 못한 고종 스스로의 지도력의 한계가 원인일 수도 있다. 그러나 고종이 시종일관 불안한 인사정책을 펼 수밖에 없었던 근본적인 배경으로는 권력을 둘러싼 불온한 사건들이 수시로 발생한 때문이 아닌가 여겨진다.

이 시기 권력쟁탈전은 대체적으로 두 가지 방면에서 진행되었던 것으로 보인다. 우선 개화파로 분류되는, 해외망명객들이 중심이 되어 고종을 대리할 새로운 정치지도자를 추대하고자 하는 쿠데타적 움직임과 국내정치세력들의 이합집산을 통한 세 불리기 차원에서 야기된 정치적 음모 등이다. 이때까지 갑신정변·갑오개혁·을미사변으로 정치적 망명의 길을 걸었던 망명자 집단은 모두 30여명을 헤아리는 것으로 보고되었다.⁷⁴⁾ 이 가운데 특히 박영효, 유길준, 조희연, 우범선 등의 개화파 정치인들은 고종의 둘째아들인 의화군을 추대하여 고종을 대리할 새로운 국왕으로 내세우면서 권력을 찬탈하려는 움직임을 끊임없이 전개하고 있었다.⁷⁵⁾ 그에 따라 왕궁은

73) <韓日議定書> 奎23016.

74) 당시 일본에서 조사한 바에 의하면 정치적 망명자들은 朴泳孝, 李峻鎔, 趙義淵, 兪吉濬, 張博, 劉世南, 李宗達, 禹範善, 李斗璜, 李範來, 李軫鎬, 高永根, 趙重應, 李圭完, 李承九, 中應熙, 柳赫魯, 趙義聞, 權東鎭, 陸鍾允, 具然壽, 尹孝定, 鄭蘭教, 韓錫璐, 崔敬鵬, 鄭鎮弘, 黃鐵, 李弘林, 金俊龍, 尹致旻 등 30명으로 기록되어 있다. -『주한일본공사관기록』 17, <亡命者及ヒ類似ノ韓國人ノ日本ニ在留スル者ノ人名>.

75) 鄭喬, 『大韓季年史』 下, 123쪽; 이에 대한 연구논문으로 崔峻, 『을미망명자의 拿還問題』, 『백산학보』 8집, 1970; 尹炳喜, 『第2次 日本亡命時節 朴泳孝의 쿠데타 陰謀事件』, 『李基

망명자들 주변에서 심심찮게 일어나는 크고 작은 원인모를 폭발사건으로 늘 뒤숭숭하였다.⁷⁶⁾

이에 고종은 자신의 지위를 위협하는 망명자들을 감시하면서 때로는 자객을 파견하는 극단적인 대책을 세우기도 하고, 때로는 이들의 귀국을 외교적으로 타결하려고 하는 등의 강온양면 정책을 구사하다가⁷⁷⁾ 결국 이들을 영원히 사면하지 않는다는 조칙을 내렸다.⁷⁸⁾ 이는 국왕이 망명자들의 움직임에 얼마나 예민한 반응을 보이고 있었는지, 이들이 얼마나 정권을 불안하게 하는 위협적인 존재였는지를 단적으로 드러내는 것이라고 할 수 있다. 결국 이러한 점은 고종으로 하여금 집권 초기부터 핵심 군부세력으로 등용되어 신뢰를 받던 윤용렬이나 망명자들과는 정치사상적으로 다른 길을 걸었던 신기선,⁷⁹⁾ 처족세력인 민씨일파와 같은 인물들에게 의지하게 함으로써 이들을 교차적으로 중용하는 결과로 나타났던 것이다.

또한 국내정치세력간의 이합집산이 벌어지는 가운데서 특히 이용익과 이근택 등 고종 측근세력들이 벌이는 분열과 대립도 심각한 상황으로 치닫고 있었다. 이용익은 1899년 궁내부 내장원경, 1900년에는 탁지부 협판의 자리에 있으면서 정부 재정을 관리하는 황제의 최측근 인물이었다. 이근택 역시 원수부 검사총장, 회계총장을 역임하며 막강한 권력을 누린 황제측근 인물이었다. 두 인물은 1903년 10월에 皇貴妃로 책봉된 嚴淳妃의 황후책봉

문제를 둘러싸고 상소를 함께 주선했던 바 있었기 때문에 한때는 같은 노선을 걸었다고 볼 수 있다.⁸⁰⁾ 그런데 경의철도 부설과 화폐제도 개혁의 주도권을 둘러싸고 세력이 양분되었다.

1902년 1월 영일동맹이 체결된 후에는 이지용·박제순 등의 친일세력과 이근택의 세력이 신장되고 민중묵·주석면·조병식 등 친러세력과 이용익의 세력이 감퇴하였다.⁸¹⁾ 특히 이용익은 전국의 재정권은 물론 경찰권과 사법권, 兵權의 일부까지도 장악하여 무소불위의 권력을 누린 것이 모든 사람의 질시와 반목을 사게 되어 '이용익 탄핵사건'을 초래하게 되면서 권력의 중추에서 떨어져 갔다.⁸²⁾ 엄비 陞后문제와 관련해서는 엄비의 지원을 받은 李址鎔, 李根澤 등 정부대신들이 서로 규합하여 황태자 편으로 돌아선 이용익을 탄핵하였으므로 이와 연루된 민씨일파가 상대적으로 위축되었다. 이러한 상황은 <표 3>의 1901년과 1902년 사이에 임명된 인물들의 면면에서 고스란히 반영되고 있다.

이처럼 대한제국기에 들어와 고종 정권의 배후세력이 될 수 있는 군부와 원수부에 대한 인사정책은 시종일관 불안정하게 운영되었다. 또한 고종의 친위그룹으로 분류되는 근왕세력과 민씨척족 세력 등은 내부에서 치열한 권력쟁탈전을 전개하였기 때문에⁸³⁾ 이러한 점은 결국 국왕권력의 약화를

白先生古稀紀念 韓國史學論叢』下, 일조각, 1994 참고.

76) 박영효가 거주하던 小安洞 가옥 3칸이 불에 타 전소하였고 주민 2명이 사망하였으나, 일본순사 8명이 보초를 서고 있어 우리 경찰을 투입하여 조사하지도 못하는 등 일본을 배후에 둔 망명세력 때문에 고종은 늘 노심초사하였다. -『주한일본공사관기록』 14, 문서번호 照會第55號 (朴泳孝家 火藥爆發事件으로 把守하던 日巡查 撤收要求).

77) 『주한일본공사관기록』 13, 문서번호 發第67號 (負襟商建白書提出ノ件).

78) 『한말근대법령자료집』 II, <詔勅 국의망명자를 영구히 赦하지 않는 건>, 광무2년 12월 21일, 429~430쪽.

79) 문명개화론자들과는 조금 다른 길을 걸었던 신기선의 사상적 경향에 대해서는 박정심, 「신기선의 '유학경위'를 통해 본 동도서기론의 사상적 특징」, 『역사와 현실』 제60호, 2006; 장영숙, 「동도서기론의 정치적 역할과 변화」, 『역사와 현실』 제60호, 2006 참고.

80) 엄비 陞后를 중요시 여기게 된 계기는 1902년 고종 즉위 40주년을 맞아 각국 외교대표를 초청하는 광범위한 경축전을 진행함에 있어 황후자리가 비어서는 무엇인가 크게 부족한 듯한 느낌을 줄 수 있다는 문제의식에서였다. 그러나 陞后를 찬성하는 朴定陽, 趙秉式, 李根澤, 李容翊 등 주요 대신과 자신들의 세력이 위축될까 염려하여 이를 반대하는 황태자 중심의 여흥민씨 세력으로 크게 양분되어 정치권은 혼전을 빚게 되었다. 이 문제에 대해 이근택과 이용익은 초기에는 다함께 찬성하는 입장에 있었다. -『주한일본공사관기록』 18, 문서번호 機密第111號 (淳妃陞后問題及ヒ財政問題ニ關スル具報).

81) 황실측근세력인 이근택과 이용익의 대립관계에 대해서는 都冕會, 「1894~1905年間 刑事裁判制度 研究」, 서울대박사학위논문, 1998, 195쪽; 서진교, 앞의 논문, 2003, 67~68쪽 참고.

82) 『주한일본공사관기록』 18, 문서번호 機密第144號 (李容翊 彈劾件에 관한 上申).

83) 고종의 처족세력인 민씨일파를 성격이 단일한 하나의 통일된 정치세력으로 언급하기는 곤란하다. 중심인물이 있었던 것도 아니었고 그들 내부에서도 국왕을 좀 더 근거리에서

초래한 원인이 된 것으로 여겨진다. 대한제국 내부의 권력을 둘러싼 쟁탈전과 외세를 등에 업은 여러 계파간의 끊임없는 대립과 갈등은 고종으로 하여금 운신의 폭을 좁게 한 원인이 되었다. 황제는 원수부 총장과 군부대신들을 등용함에 있어서 측근세력들의 권력쟁탈전에서 자유로울 수 없었으며, 외세와 연결되어 부침을 거듭하는 국내 정치세력의 정황도 반영하지 않을 수 없었을 것이다. 이는 주요 인물들의 재직기간이 단기간으로 그칠 수밖에 없었던 이유이면서 동시에 황제의 군통수권 불안으로 이어지고 있었다.

더욱이 원수부 각국 총장은 농상공부대신, 해민원 총재, 수륜원총재, 박물원장 등의 직무를 서리 또는 겸임하는 예가 많았다. 이는 정부 주요 인사들의 보직을 위한 비정상적인 인사정책으로 보이며 결국 원수부가 제 기능을 발휘하지 못한 원인의 하나로 평가할 수 있는 것이다.⁸⁴⁾

황제 측근세력들의 이합집산으로 군통수권의 위기가 초래되는 가운데 황제 휘하의 군 장성들과 권력핵심에 있던 원수부 총장들의 잦은 교체에 대해 내부로부터 불만의 목소리가 제기되기도 하였다. 陸軍 參長인 白性基는 “군 장성들이 너무 자주 교체되기 때문에 장수는 병졸을 알지 못하고 병졸들은 장수를 알지 못하게 되어 은혜와 위엄으로 길러서 임금에게 충성하고 나라를 사랑하도록 가르칠 수 없을 정도”⁸⁵⁾라며 성토했다. 군부협판 朱

호위하려는 권력쟁탈전을 전개하였기 때문이다. 이를테면 고종이 망명자 문제를 상의하는 자리에 민영준과 민영환을 따로 불러 논의한다거나(『주한일본공사관기록』 13, 문서번호 發第67號〈負襟商建白書提出ノ件〉), 1899년 민영기가 망명자들의 쿠데타에 대비해 고종을 경복궁으로 이어시키려 한 사건이 결과적으로 안경수 측에 국왕 거동에 관한 정보를 제공한 빌미가 되어 15년형을 선고받게 되었을 때 당시 민영기가 포함된 내각을 탈취하려 한 인물은 민영주였고 민영기의 자리를 대신한 인물은 민종목이었다(정교, 『대한계년사』 하, 광무3년 己亥, 27~29쪽). 따라서 민씨일파는 정치적 성향과 노선이 서로 상이하였다고 볼 수 있으며, 고종은 이들을 교차 등용, 경쟁시키면서 적절하게 배후세력으로 활용하였던 것으로 보인다.

84) 정하명, 앞의 논문, 56쪽.

85) 『고종실록』, 광무4년 4월 17일.

錫冕 역시 “府의 사무가 지체되고 명령이 집행되지 못하는 애로점이 있다”⁸⁶⁾는 상소문을 올렸다. 그러나 이러한 불만에도 불구하고 고종은 어느 세력도 믿지 못하는 가운데 다양한 인물들을 교대로 등용시킴으로써 권력 지휘부들의 잦은 교체는 계속되었다. 고종의 이러한 인사정책은 정국을 불안하게 하고 군통수권의 위기를 초래하는 단점으로 작용할 수도 있었지만 성공할 경우, 다양한 세력으로부터 충성을 유도해 낼 수 있는 전략의 하나가 될 수도 있었다.

그러나 황권의 강화와 함께 자못 위엄이 있던 군대는 일본의 내정간섭 속에서 빠른 속도로 개편되어 갔다. 러일전쟁 승리 이후 일본은 원수부에 속해있던 군령권과 군정권을 다시 군부에 환원시키고,⁸⁷⁾ 친일적 인사이면서 훈공과 근로가 가장 많은 육해군 대장으로 부원수를 두고 대원수와 원수에 諮詢하는 책임을 맡게 함으로써⁸⁸⁾ 중심부에서부터 군통수권을 해체시켜 나갔다. 일본은 특히 대한제국 내부에서 황제에게 속한 군통수권의 지위를 격하시키려는 여론을 조성해 나가기도 하였다. 그에 따라 중추원 의관 안중덕의 경우, “군부가 있는 이상 원수부는 승격시킬 필요가 없다”⁸⁹⁾면서 일본의 정책에 동조하는 상소를 올리기도 하였다. 결국 군통수권과 관련한 모든 권한이 황제에게 집중되어 있는 상황에서 황제만 압박하면 오히려 모든 권력이 송두리째 쉽게 넘어오는 역설이 작용하게 되었다.

원수부의 실권은 일본이 군기창 관제를 비준·반포하여 군부대신에게 육군에 필요한 무기·탄약·기구의 재료·제조·수리를 관할케 함으로써 실질적으로 박탈되었다.⁹⁰⁾ 이로써 모든 군사 관계 군정권과 군령권이 일본의 지휘를 받는 군부대신에게로 넘어갔다. 군사지휘권이 상실된 군대는 1907년 6월 국민의병제에 입각해 군대를 소집하겠다는, 일본에 의한 募兵수이

86) 『고종실록』, 광무원년 11월 29일.

87) 『한말근대법령자료집』 III, 〈칙령 제17호〉, 광무8년 7월 6일, 613~615쪽.

88) 『한말근대법령자료집』 III, 〈詔勅 원수부관제〉, 광무8년 9월 24일, 648쪽.

89) 『고종실록』, 광무8년 7월 15일.

90) 『고종실록』, 광무9년 3월 1일.

발표되면서 순식간에 해산되었다. 해산 당시 조선군의 병력은 시위 각 대 4,000여명, 진위대 4,800여명 등 총 9,000여 군대가 서울 및 지방에 주둔하고 있었고 시위기병·포병·공병대 및 치중병대는 그 존재를 파악할 수 없을 정도였다.⁹¹⁾ 이로써 고종친정 이후부터 대한제국기까지 군통수권의 체계적 행사와 강화를 위한 고종의 노력은 무산되었고, 대한제국의 멸망으로 이어지게 되었다.

5. 맺 음 말

고종은 무위소와 내아문의 군무사, 원수부를 통해 군령권이 체계적으로 행사될 수 있도록 친정 이후부터 대한제국기까지 군통수권 강화를 도모해 나갔다. 군권은 군령권과 군정권을 포괄하는 개념이지만 역사를 돌아보면 군령기관과 군정기관은 구분, 존치되어 왔었다. 군정기관인 병조가 있음에도 불구하고 조선 초기 오위도총부와 홍선대원군 집권기의 삼군부가 군령기관으로서 막강한 권한을 행사한 것이 대표적 사례이다. 고종대에는 초종기까지 의정부 산하의 병조가 전통적인 군정기관으로서 역할하였다. 군령기관으로는 초기에는 왕실친위기구로 출범한 무위소가, 1880년대부터는 개화자강정책 추진기구인 내아문의 군무사가 그 역할을 이어받아 군정기관인 병조와 더불어 이원적 구조를 형성하고 있었다.

갑오개혁기에는 근대적인 행정관서로 8아문이 신설되면서 군 관계 업무는 군무아문에서 담당하였다. 당시 군무아문은 군령기관인 군무사와 군정기관인 병조의 업무를 모두 관할하게 되면서 그때까지 지속되어 오던 이원적인 구조는 막을 내리게 되었다. 이후 대한제국기에 들어와 고종은 원수부

를 창설한 후 원수부 중심으로 군통수권이 일사불란하게 행사될 수 있도록 군령기관을 체계화하고 절대화함으로써 왕권의 강화를 도모하려 하였다. 나아가 자신의 지지세력을 확보하고, 군부세력을 중심으로 정권의 물리력을 구축해 나가는 데에도 정성을 쏟았다.

이 과정에서 고종은 군통수권이 계통적, 체계적으로 행사되는 데에는 어느 정도 성공했으나, 대한제국기에 들어와 군부에 대한 불안한 인사정책으로 정권의 배후세력을 구축하는 데에는 실패했다. 시기별로 고종집권 초기부터 등용되었던 무인세력과 처족세력인 민씨일파, 대한제국 시기에 급부상한 근왕세력 등 다양한 출신의 인물들이 군부배후세력으로 교차 등용되었다. 그러나 이들의 재임기간은 길지 못했고 그에 따라 중심세력 역시 구축되지 못했던 것이다.

특히 대한제국기의 군부 인사정책의 일단을 보면 군부대신은 9년 동안 총 34명이 교체되었고 평균하여 한 명당 96.6일을 재직하였다. 원수부에서 가장 핵심적인 역할을 한 부서라고 볼 수 있는 군무국에서는 6년 동안 총 24명이 교체되어 한 명당 재직일은 91일 정도로서 석 달을 겨우 채우고 있는 수준이었다. 또한 군부대신은 최소 이틀만에, 원수부 총장은 일주일도 못되어 전격 교체되는 불안한 면모를 보이고 있었다. 여기에는 국왕 측근세력의 권력쟁탈전과, 외세와 연결되어 진퇴를 거듭하는 국내 정치세력의 浮沈이 군부 人事에 영향을 미친 결과로 보인다. 이는 곧 주요 인물들의 재직기간이 단기간으로 그칠 수밖에 없었던 이유이면서 동시에 황제의 군통수권 불안으로 이어졌다.

고종이 군통수권의 재확립을 도모하고 군대의 위용을 갖춰나간 것은 근대국가로 전환하기 위한 물리력의 구축을 모색한 것으로 의미가 있는 것이었다. 그러나 결국 일본의 무력에 넘어갈 수밖에 없었던 것은 국내정치세력의 자기분열과 황제를 중심으로 한 구심점 확보의 실패를 원인의 하나로 들 수 있다. 고종은 여러 정치세력들로부터 충성을 유도해내기 위해 다양한 인물들을 단기간에 걸쳐 폭넓게 교차 등용하는 방법을 선택했다. 그러

91) 한국학중앙연구원 편, 『구한말 일제침략사료총서』 2, 정치편②, 아세아문화사, 1984, 61쪽.

나 이는 오히려 중심세력의 구축으로 연결되지 못하고 권력을 수호하는 전 위대가 없는 가운데 배후세력망을 영성하게 하는 결과를 초래하였다. 결국 일본의 간섭과 강제 앞에서 실질적인 힘을 쓸 수 없는 구조가 되었고, 군 통수권의 상실로 이어지면서 군대해산도 쉽게 이루어지게 되었던 것이다.

다른 한 가지 이유로는 고종이 측근들의 권력쟁탈전에 휘말리어 불안한 인사정책을 구사하고 군부세력을 안정적으로 운용하지 못함으로써 리더십의 한계를 초래했다는 점이다. 또한 국내정치세력이 외세와 결탁하여 형성되고 있었던 점은 일본으로 하여금 손쉽게 친일파들을 진두지휘할 수 있게 하는 경로를 제공하였다. 이러한 점은 일본이 국왕의 군통수권 확보가 어렵도록 법적 조치를 취하는데 있어서도 한국 측의 기민한 대응을 어렵게 만든 총체적인 요인이 되었고 곧 대한제국이 멸망하는 遠因으로 작용하였다고 볼 수 있다.

(원고투고일 : 2008. 1. 18, 심사완료일 : 2008. 3. 24)

주제어 : 고종, 군통수권, 무위소, 군무사, 원수부, 대한제국, 내아문, 병조, 대한제국 멸망, 일본

<ABSTRACT>

King *Gojong's* attempt of strengthening his control over the army, and how he failed—examination of one of the reasons behind the *Daehan* Empire's fall

Jang, Young-sook

Since the early days of King *Gojong's* reign, and through the *Daehan* imperial period, he continued to organize the army chain of command, in order to have his orders swiftly obeyed and systematically employed through the *Muwi-so* office, the *Gunmu-sa* office and the *Wonsu-bu* headquarters. Ultimately, he intended to reinforce his authority over the army.

In the early and middle stages of the reign of King *Gojong*, the *Byeongjo* Ministry under the *Euijeong-bu* assembly continued to function as the traditional office in charge of army-related matters. Yet later, some of the jurisdictions were transferred to other offices, such as the *Muwi-so* office (which started as a guard unit for the royal family), and the *Gunmu-sa* office (in the *Naea-mun* wing, which was in charge of devising and promoting the policy of 'civilization and country-strengthening') since the 1880s. These new offices shared the responsibility with the *Byeongjo* Ministry. So the chain of command came to feature a dualistic situation. Then, during the Gabo-year reform period, army-related matters were transferred to the *GunmuAmun* office, which was put in charge of all the affairs that had been overseen by both the *Gunmu-sa* office and the *Byeongjo* Ministry. The dualistic situation was finally ended.

In the *Daehan* Empire Period, *Gojong* founded the *Wonsu-bu* HQ. He

placed it at the center of the army chain of command, granted the office enormous amount of power, and wished to reinforce his own ruling authority over the country. It can be said that *Gojong* succeeded in having his orders implemented in a systematic fashion, to some degree.

In the meantime, his personnel appointments to important army posts failed to go smoothly as he planned, and *Gojong's* attempt to establish new supporters of the regime inside the army failed as well.

The army personnel who had been in the office since the early days of *Gojong's* reign, the members of the Min house family who were also relatives to the Queen, the crony factions which rapidly rose to power during the *Daehan* empire period, were all at one point assigned to important army command posts. Yet their stay in such posts never lasted that long, and they all failed to establish themselves as long-term supporters for the King inside the army.

In record, during the *Daehan* Empire Period, total of 34 army-division ministers came and went during the time frame of 9 years, serving the office for 96.6 days each. And inside the *Gunmu-guk* office, which was the most integral part of the *Wonsu-bu* HQ, 24 people came and went during a 6-year period, showing 91 days(mere three months) each at the office.

Besides, one of the army ministers that served the imperial government was asked to step down the second day he was appointed to the seat(his stay at the seat was the briefest among many ministers). And one secretary-general of the *Wonsu-bu* HQ was abruptly replaced after only a week. This kind of unstable serving terms and abrupt ending of the ministers' service severely de-stabilized King *Gojong's* control over the army.

This shaky status of the military appointments, was a result of a power-game that was waged and continuing among the crony groups of the King, and also the ongoing conflicts between domestic political factions which tended to respond very sensitively to the foreign situations that were happening abroad.

Gojong tried to elicit loyalty and obedience from various political factions by at one point assigning individuals from a particular faction to important posts, and then later replacing them with other individuals from another faction, with a rather short interval. Unfortunately, such efforts did not culminate in establishing a solid central base aiding the King. Instead it resulted in a situation where there was actually no more faction left to guard the royal power. It rendered the *Daehan* Empire extremely vulnerable before the intentions of the Japanese. The loss of army control eventually led to the dissolution of the army itself.

Gojong was also embroiled in the power struggles that broke out among his own cronies, and that made it more difficult for him to establish stable control over the army factions. When the Japanese hindered *Gojong's* attempts to secure control over the army with all kinds of legal managements, the *Daehan* Imperial Government could not respond swiftly and accordingly.

The breaking-up of domestic political factions, the King's failure to establish a solid power base throughout the government with himself at the center, and the failure to achieve a stable leadership. Furthermore, the overall aspect of seeking domestic political power against the backdrop of the presence of foreign powers provided an easy path for Japan to maneuver the Pro-Japanese. It would have helped *Gojong* run the army effectively and even garner further support, ultimately paved the way to the *Daehan* Empire's fall.

Key Words : King *Gojong*, The Prerogative of Supreme Command, the *Muwi-so* office, The *Gunmu-sa* Office, The *Wonsu-bu* Headquarters, The *Daehan* Empire Period, *Naea-mun*, *Byeongjo* Ministry, *Daehan* Empire's Fall, Pro-Japanese