

# 갑오개혁기 조선의 국가·자주 개념의 변화: 김윤식을 중심으로

김성배 국가안보전략연구원

한국에서 갑오년의 국제정치적 의미는 동아시아의 전통 질서가 근대 국제정치 질서로 재편되었다는 것이지만 동시에 한국적 차원에서는 전통국가가 근대국가로 재탄생했다는 의미를 가진다. 갑오개혁 이전 유교적 개혁이었던 김윤식의 모델이 된 것은 청의 양무운동이었는데 이를 통해 청은 전통적 왕조국가, 유교적 정치체제를 유지하면서 부강의 길을 모색하고자 했다. 같은 시기 김윤식의 외교 노선은 속방자주(屬邦自主) 개념으로 대표되는데 중국과의 전통적 속방관계를 활용하여 조선의 안보를 확보하고자 하는 전략적 발상이었다. 속방자주론은 동아시아의 유일한 초강대국인 중국과의 관계를 중심으로 국제정치를 사고할 수밖에 없었던 근세 조선의 전형적 발상법이었다. 그러나 청일전쟁에서 청이 패배하여 청의 국제정치적 우위가 종식됨으로써 조선은 비로소 한중 관계 맥락에서의 자주가 아니라 국제정치 맥락에서의 자주를 고민하게 되었다. 구미 중심의 근대 국제질서 하에서 자주권 행사는 속방자주가 아니라 독립자주, 말하자면 주권의 확립을 통해서만 가능하다는 것을 김윤식과 같은 전통적 유학자도 인정하게 되었던 것이다. 동시에 독립자주로서 주권 개념의 확립은 정치적 정당성을 국가의 '밖'이 아니라 '안'에서 추구하게 됨으로써 입헌주의로 나아갈 수 있는 길을 열어주었다. 한마디로 근대로의 이행기에 조선의 생존과 부강을 위해서는 유교적 왕조국가 모델에서 주권국가로의 근본적 전환이 필수적 전제조건이라고 할 수 있는데 갑오개혁은 비록 실패했으나 그 기회를 제공했다고 볼 수 있다.

주제어 청일전쟁, 갑오개혁, 속방자주, 독립자주, 주권, 김윤식

## I. 갑오년의 국제정치 공간과 근대국가의 탄생

갑오년의 가장 큰 국제정치적 의미는 청일전쟁에서 청의 패전으로 인해 조선에 대한 청의 종주권이 종식됨으로써 동아시아에 온존하던 전통적 사대질서가 완전히 폐지되고 근대 국제정치 질서로 재편되었다는 것이다. 조선의 대외관계에 남아 있던 전통적 요소는 1894년 청일전쟁 발발과 한반도에서 일본의 군사적 우위라는 국제 정세 하에서 추진된 갑오개혁을 계기로 종식되었으며 1895년 4월 17일 체결된 시모노세키조약에서 청이 조선의 “완전한 자주독립국임을 인정”함으로써 국제적으로 공인되었다. 청의 유일한 조공국(朝貢國)으로 남아 있었

던 조선이 속방관계를 청산했다는 것은 국제정치적으로는 전통적 동아시아 질서가 완전히 해체되고 근대 국제질서로 일원화되었다는 것을 의미하지만 조선의 한 국가적 차원에서는 전통국가가 근대국가로 재탄생했다는 의미를 가진다.

이 연구는 청일전쟁과 갑오개혁 시기 조선에서 국가·자주 개념의 변화를 당시 외무독판, 외무대신을 지냈던 김윤식을 중심으로 살펴보고자 한다. 물론 이러한 접근은 일정한 한계를 가지고 있다. 무엇보다 김윤식은 갑오개혁을 주도한 핵심적 인물로 보기는 어렵기 때문이다. 그는 당시 대원군이나 박영효 같은 정치적 비중을 지닌 인물도 아니었고, 유길준처럼 정변을 기획한 전략가도 아니었다. 다양한 정파가 참여한 갑오개혁에서 그는 특정 정파를 대표하는 인물은 아니며 조선 정부의 대응을 대표한다고 보기는 더욱 어렵다. 오히려 내각의 잦은 교체에도 불구하고 갑오개혁의 전 시기에 걸쳐 거의 유일하게 대신의 직책을 유지한 것이 특징이라면 특징인데 이는 그가 처세의 달인임과 동시에 분명한 정치적 입장과 노선이 결여되어 있다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고 김윤식을 통해 동 시기 조선의 국가·자주 개념의 변화를 살펴보는 것은 몇 가지 장점이 있다. 첫째, 김윤식은 청일전쟁과 갑오개혁을 계기로 과거의 친청(親淸) 노선에서 친일 노선으로 극적인 변신을 하게 되는데 이를 통해 당시 지배 엘리트층을 움직인 정치적 동기와 심리 구조를 파악할 수 있다. 일부 근대사상으로 무장한 선구적 개혁가들보다 유교사상에 뿌리를 두었던 지배층 일반의 변화를 보기에 적합하다는 뜻이다. 둘째, 김윤식은 개화기 초기 대표적 속방자주론자였으나 동 시기를 거치면서 독립자주론자로 변화하게 되는데 이러한 인식 전환의 배경을 살펴보는 것도 매우 흥미로운 작업이다. 셋째, 그는 외정과 내정의 연관성을 확인하기에 적절하다. 김윤식은 외무대신으로서 주로 외교적 대응을 담당했으나 그의 외교 행보는 국내정치적 권력 관계와 밀접한 연관이 있기 때문이다.

## II. 갑오년 이전: 전통국가 모델 차원의 대응

김윤식은 흔히 온건개화파, 동도서기파, 시무파, 개명관료 등으로 분류된다.

갑신정변을 주도한 개화당 인사들과 달리 급진적 변화보다는 청의 양무운동을 본딴 점진적 개혁을 선호하였으며 청과의 전통적 사대관계를 청산하기보다는 이에 기대어 구미 열강에 대응하고자 했다. 이것이 그가 갑오개혁 이전까지 청당(淸黨)으로 지목될 정도로 친청 노선을 견계 만든 주된 요인이었다.

김윤식의 사상과 정치적 운명을 크게 좌우한 계기는 박규수 문하의 수양과 청으로의 영선사행이라고 할 수 있다. 그는 숙모와의 인척관계를 인연으로 박규수의 문하에 출입했는데 유신환이 작고한 이후에는 전적으로 박규수의 지도를 받기 시작하여, 1877년 박규수가 세상을 떠날 때까지 그의 문하에서 수업했다. 주지하듯이 박규수는 북학파의 거두 박지원의 손자로서 북학의 실학적 기풍을 온전히 물려받았으며, 대원군의 쇄국정책에 반대하여 대일 수교를 주창한 개화파의 선구자였다. 박규수는 정계은퇴 후 후진 양성에 전념했는데, 그의 집에는 김옥균, 박영효, 유길준 등 후일의 개화당 인사들이 출입했다. 이것이 계기가 되어 김윤식은 개화당 인사들과도 친분을 맺을 수 있었다. 박규수는 김윤식이 과거에 응시했을 때, 필체를 알아볼 정도로 친밀한 스승이었기 때문에 김윤식의 사상에 끼친 영향도 적지 않았을 것이다.

사실 속방자주론을 핵심으로 하는 김윤식의 초기 외교 노선은 박규수의 것을 답습한 것이라고 해도 과언이 아니다. 박규수는 일찍이 미국의 개항 요구 시 중국 정부에 보내는 회자문 “美國封函轉遞咨(미국봉함전체자)”에서 “무릇 인신은 의리상 외교를 해서는 안 되는 법이다 …(중략)… 그 나라 사람 중에 혹시 호의를 품지 않고 와서 능멸하려고 한다면 이를 막아 제거하는 것도 역시 천조를 지키는 번방(蕃邦)의 직분이다.”라고 하여 전통적 속방관계를 서양제국과의 수교를 거부하는 명분으로 내세웠다(朴珪壽, 1913; 1996: 454). 박규수는 대일 외교를 추진하는 과정에서도 중국과의 속방관계를 전략적으로 활용하려고 했다. 그는 청으로부터 일본의 조선침략설에 관한 자문을 받은 이후 연행 시 교류했던 만청려(萬靑麗)에게 서신을 보내 일본의 침략을 저지하기 위한 청의 지원을 요청했다. 즉, 청일수호조규에 있는 중국의 속방은 일본이 침략하지 않는다는 조항에 의거하여 일본의 침략을 저지해 줄 것을 부탁했던 것이다(朴珪壽, 1913; 1996: 737). 수천 년간 한중 관계에서의 맥락에서만 자주를 고민해 온 조선의 전통에서 속방과 자주는 결코 모순적 관계가 아닐 뿐만 아니라 속방이라는 지위를 전략적으로 활용할

수도 있다는 사고가 자연스럽게 형성된 것이다.

김윤식의 사상과 노선에서 일대 전기가 된 것은 청으로의 영선사행이었다. 1881년 11월 윤양은 영선사에 임명되어 학도, 공장 38명을 인솔하고 출국, 텐진 기기국(天津機器局)의 남국과 동국에 위탁하여 무기, 화학, 전기, 외국어 등의 근대 교육을 받게 했다. 그런데 김윤식이 영선사로 청에 파견된 것은 학도, 공장들을 유학시킨다는 공식적인 목적 이외에 미국과의 수교 교섭을 추진하기 위해서였다. 그가 접촉한 인물은 이홍장을 비롯하여 청의 고위 양무관료들이었으며 그들로부터 양무자강 정책을 적극 권유받았다. 이 과정에서 그는 청국 고위 관료들과의 인맥과 국제 정세에 대한 식견을 확보할 수 있었다. 특히 그는 국내의 임오군란 소식을 듣고 어윤중과 상의하여, 청에 군대파견을 적극 요청했다. 이를 통해 그는 군란 진압에 공헌하고 국왕의 신임을 확보하여 정치적 성장의 계기를 잡을 수 있었다. 임오군란 진압 이후 그는 통리군국사무아문 협판, 이조참판, 강화유수 등 핵심 관직을 겸직하며 각종 자강정책을 전개했다.

김윤식이 개화정책 추진에서 개화당과 인식을 공유하면서도 갑신정변에 반대한 것은 주로 영선사행 시 형성된 식견과 청과의 관련성 때문인 것으로 보인다. 김윤식은 일찍이 박규수의 문하에서 동문수학한 인연도 있어서 김옥균, 박영효 등 개화당 인사들과 가까운 편이었으며, 갑신정변 시 발표된 내각에 예조판서에 임명되는 등 심정적 동조 인물로 간주되기도 했다. 그러나 임오군란 시 일본의 개입을 상당히 우려하여 청군의 파병을 요청한 것에서도 알 수 있듯이, 그는 일본의 개입과 일본식의 근대화에 부정적인 인식을 가지고 있었기 때문에 일본을 끌어들이는 갑신정변의 명분에는 결코 동조할 수 없었던 것으로 보인다.

갑신정변 후 김윤식, 김홍집, 어윤중 등 중간파 개명관료들은 위안스카이(袁世凱) 등 청국과의 인맥을 토대로 민씨 척족 세력과는 구분되는 독자적 정치 세력을 형성하고 일시적으로 정국을 주도하는 데 성공했으나 한리밀약사건 등을 거치면서 실각에 이르게 된다.

갑오개혁 이전 김윤식의 자강정책 모델이 된 것은 영선사행을 통해서 목격하게 된 청의 양무운동이었다. 중체서용(中體西用) 식의 인식에 입각해 화포, 화륜선, 무역 등 서양의 근대 문물을 수용하여 서양을 제압하겠다는 발상이었던 것이다. 일찍이 스승 박규수가 연행사행을 통해 청의 양무운동이 성과를 거두어

서양이 누리던 이점이 상당 부분 상쇄되었다고 보았는데 이러한 인식은 김윤식에 이르러 더욱 강화된 것으로 보인다. 청의 양무모텔에 대한 선호는 일본의 메이지유신에 대한 부정적 인식과 대조된다. 그의 일본관은 위정척사론의 ‘왜양 일체(倭洋一體)’ 관념과 크게 다른 것이 아니었다. 명치유신이 중국의 양무운동과 같이 서양의 장기만을 취한 것이 아니라 모든 것을 서양화했다는 논리다(김윤식, 1958: 79, 95-96). ‘개화(開化)’라는 말에 대한 김윤식의 거부감도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 그는 개화설이 정삭과 복색을 바꾸는 등 서양을 일방적으로 모방하려는 것에 지나지 않는다고 보고 대안적 개념으로 ‘시무(時務)’를 제시한다. 그에 따르면 시무란 ‘당시 해야 할 일을 하는 것(當時所當行之務)’을 일컫는 것으로 ‘시기와 나라에 따라(寓各有時局, 各有務)’ 시무는 다른 것이다(김윤식, 1980b: 19-21).

여기서 중요한 것은 전통적 왕조국가, 유교적 정치 체제를 유지하면서 부강의 길을 모색할 수 있다는 인식이다. “서양 각국은 아래에서 의론을 제기하고, 위에 있는 자는 사심을 내지 않으니 실패하는 경우가 드물다.”라고 하여 일단 서양의 정치 체제가 지닌 장점은 일찍부터 인정하고 있다(김윤식, 1958: 158). 그러나 이는 어디까지나 서양에서나 가능한 것으로 보고 있다. 서양이 일인의 전제를 무너뜨리고 공의 정치를 확보한 것은 인정하지만, 그것을 조선에 적용하는 것은 시의에 적절하지 않으며, 조선의 경우는 왕도정치의 이상과 재상의 역할 강화로 충분하다는 인식인 것이다(김윤식, 1980a: 473). 문제는 유교정치의 이상과 달리 항상 성군만 나오는 것이 아니라는 것이다. 그래서 그는 위임정치, 재상정치의 중요성을 역설한다. 그러나 전통적 왕조국가 체제가 근대 국제정치 질서에 부합하지 않는다는 인식에는 이르지 못하고 있다.

김윤식의 외교 노선은 속방자주(屬邦自主), 의리(義理), 신(信) 등의 개념으로 정리할 수 있다. 두 말할 것도 없이 그는 구미 제국과의 수교가 불가피할 뿐만 아니라 필요하다는 인식을 가지고 있었다. 그러나 그는 어디까지나 한중 관계를 중심으로 대외관계를 사고했다. 조선은 중국의 속방이지만 정교 내치에서는 자주라는 것이 그의 속방자주론의 골자다. 속방 조항을 통해 중국의 후원을 확보해 두고 동시에 자주권을 명기하면 각국과 외교하는 데도 지장이 없어 ‘양득(兩得)’이라는 논리다(김윤식, 1958: 57-58). 반면 독립에 대해서는 부정적 태도를 보인다. 김윤식과 입장을 상당 부분 공유했던 어윤중은 주복(周馥)과의 대화에서 다음과 같

은 발언한 바 있다. “마침 일본에 왕유하고 있을 때였다. 일본인이 우리나라를 독립이라고 칭했다. 나는 큰 소리로 거절하여 말하였다. 자주(自主)는 가하나 독립(獨立)은 불가하다. 청국에 대하여 정사를 받들고 후도(侯度)를 지켜왔는데 어찌 독립이라고 말할 수 있는가(『淸季中日韓關係史料』, 593).”

이러한 속방자주론은 당시 동아시아에서 청의 국제정치적 우위를 인정하곤 하는데 청과의 전통적 사대관계를 전략적으로 활용하려는 소산이었으나 조선의 진정한 자주권 행사에 장애가 되고 청일전쟁의 구실이 되는 질곡으로 작용하기도 했다. 만국공법적 질서를 문명의 표준이 아니라 춘추전국식의 시세로 파악하려 했던 시대적 한계라고 할 것이다. 『만국공법』 서문은 “천하의 대세를 보면 중국을 수선지구(首善之區)로 하여 사해가 회동하고 만국이 내왕하여 미치지 않는 곳이 없으니 이들 외부 제국들은 춘추시의 열국들이다.”라고 기술하고 있다. 시세가 어쩔 수 없어 『만국공법』 체제를 수용하기는 하지만 결코 문명 표준으로는 간주할 수 없다는 사고를 읽을 수 있다(丁薺良, 1980: 7)

의리는 본디 ‘사대의 의리’ 식의 표현에서 나타나듯이 쉽게 변치 않는 속성을 가진 개념이다. 그러나 김윤식은 의리를 수시수인(隨時隨人)하는 중용의 미덕으로 보아 가변적인 것으로 해석했다. 임진왜란의 능욕을 당하고도 후일 일본과 화해한 것처럼, 의리는 독선이 아니라는 것이다(김윤식, 1980b: 353-355). 이는 시세가 변하면 외교 노선도 바뀔 수 있다는 것이며 그의 대외 노선이 국제정치적 세력 균형의 변화에 민감하게 반응한다는 것을 의미한다. 김윤식이 초기 한중 관계를 중심으로 대외 정책을 추구한 것도 결국은 청의 국력에 대한 그 나름의 측정에 바탕을 두고 있다. 한편, 신은 한마디로 공법, 즉 조약을 준수해야 한다는 것인데 자강에는 한계가 있는 약소국 조선이 취해야 하는 불가피한 선택으로 이해된다.

### III. 속방자주에서 독립자주로: 천하에서 국제정치로

갑오개혁에 참여한 조선의 정부 관료들은 갑오파, 갑신파, 정동파, 대원군파, 궁정파 등 다양한 정파로 구성되어 있었으며 단일한 이념이나 정책으로 묶여 있

다고 보기 어렵다. 그런데 내각의 변동에도 불구하고 갑오개혁의 전 시기에 걸쳐 일관되게 추진한 조치 중의 하나는 이른바 ‘자주독립’ 문제였다. 자주독립 천명, 조청 간 불평등조약의 폐지, 특명전권대사의 각국 파견, 칙제건원 등 자주독립국으로서 주권적 조치의 시행에 대해서는 갑오개혁 참여 세력들 사이에 어떠한 이견도 없었다.

갑오개혁 주역들이 다소 과도할 정도로 조선의 자주독립 문제에 적극적이었던 것은 두 말할 나위도 없이 최대의 후원세력이자 사실상 유일한 후원 세력인 일본의 강력한 요구가 있었기 때문이다. 조선의 보호국화를 추진하고자 했던 일본이 조선 내정에 대한 간섭의 주된 명분으로 내세웠던 것이 내정 개혁과 더불어 조선의 자주독립 문제였다. 오토리(大島) 공사는 조선이 청의 보호 속방이라는 것은 조선이 자주국으로서 평등권으로 일본과 수교한다고 명기한 조일수호조약 1조의 위반이라는 점을 갑오년 7월 23일 대궐 점령의 구실로 삼았다. 이노우에 전권공사도 10월 27일 서울 입경 후 고종을 알현하는 자리에서 19개조 개혁안과 더불어 조선의 자주독립 문제를 강력히 주창했다. 일본이 조선의 자주독립을 요구한 것은 말할 것도 없이 조선에서 청 세력을 축출하고 장차 일본의 보호국으로 만들기 위해 친일 세력을 구축하기 위함이었다.

갑오개혁 시 자주독립 문제가 부각된 또 다른 배경은 1885년 이래 민씨 척족 정권 하에서 탄압받아온 갑오개혁 세력들이 그들의 최대 정적인 민당(閔黨)을 축출하기 위한 명분으로 반청 자주독립을 내세웠던 사정과 관련이 있다. 갑신정변 실패 이후 민씨 척족 세력들은 조선에 대한 중주권을 행사하는 청과의 관련성을 유지하면서 그들의 정적들을 갑신년 친일 역적으로 몰아 탄압하는 방식을 취했다. 청으로서도 민씨 정권이 친청 노선을 유지하는 한 그들을 배척할 이유는 없었다. 갑오년 동학농민전쟁이 발발하여 정권이 위기에 처하자 민씨 정권이 청에 파병을 요청한 사실은 그들의 정권 기반이 청의 지원에 있었다는 것을 잘 보여준다. 이런 사정으로 갑오개혁 주도 세력들은 7월 23일 일본군의 궁궐 점령을 업고 민씨 정권을 무너뜨리고 집권하면서 반청 자주독립을 주창하게 되었던 것이다.

1880년대까지 대표적인 친청 개명관료였던 김윤식이 갑오정권에 참여하게 된 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 그는 영선사로 청에 가 있을 때 임오

군란이 발생하자 청에 파병을 요청하여 난을 진압하는 데 관여했을 뿐만 아니라 갑신정변 시에도 위안스카이에게 지원을 요청하여 일본군을 격퇴하도록 할 정도로 친청 노선을 견지했다. 그런데 그가 소위 갑국대신 위안스카이 등 청과의 관련성을 기반으로 득세하게 되자 민씨 척족 세력들의 미움을 받게 되는데 갑신 역적 박영효 부친의 장례를 치러준 일로 탄핵받아 유배에 처하는 처지가 된 바 있다. 말하자면 그는 반(反)민씨 정권이라는 측면에서 여타 갑오개혁 주도 세력들과 정치적 입지를 공유했기 때문에 갑오개혁 참여가 가능했던 것이다. 이런 측면에서는 김윤식과 더불어 과거 친청 노선을 취했던 김홍집, 어윤중 등의 경우도 유사하다고 할 것이다.

그러나 갑오개혁 세력들이 자주독립을 주창한 것이 단지 대내외적 정치적 배경 때문이라고만 볼 수는 없으며 1880년대와는 다른 새로운 국제정치적 인식의 전환도 분명히 있었다. 갑신정변 때부터 청으로부터의 독립을 추구한 박영효, 서광범 등 갑신정변파를 제외하면 이전부터 선명한 자주독립 노선을 내세웠던 인물들은 많지 않다. 갑오개혁의 핵심 인물이었던 유길준만 하더라도 1880년대까지는 독립자주가 아니라 이른바 ‘양절(兩截)’이라는 담론을 사용했다. 조선이 청과의 관계에서는 속방이지만 구미 제국과의 관계에서는 독립국이라는 의미에서다. 물론 그의 양절론은 청과의 속방 관계가 다른 나라와의 외교 관계에 하등 영향을 미쳐서는 안 된다는 자주적 취지였지만 현실적으로 청의 종주권을 무시할 수 없었다는 것을 보여준다.

청일전쟁 시에도 조선 정부 내에는 속방자주의 논리가 살아 있었던 것으로 보인다. 오토리 공사는 5월 26일 조선 정부에 조회문을 보내, 청국의 주동경흠 차대신(駐東京欽差大臣)이 조선에 파병 원조하는 것이 보호속방의 구례에 따른 것이라고 하는데 이는 조일수호조약 1조의 조선의 자주권, 평등권이 명기된 것에 위배된다고 조선 정부의 입장을 밝히라고 요구했다. 이에 대해 조선 정부는 답서에서 “파병 요청도 조선의 자유지권으로서 조일수호조약과 위배되지 않고, 본국의 내치외교가 자주라는 것은 중국도 다 아는 바이다”라고 주장했다(『舊韓國外交文書: 日案 II』). 김윤식은 이러한 소식을 전해 듣고 일기문에 담담히 기록하고 있을 뿐이어서 그의 생각을 알기는 어렵다. 사실 그는 속방자주론에서 독립자주론으로 변신하게 된 이유를 명확히 밝히고 있지 않다. 다만 그는 청일전쟁의 전황

과 국제 정세를 목도하면서 속방자주를 버리고 독립자주를 선택하는 것이 시세라고 판단했던 것으로 보인다.

김윤식은 대산 앞바다 청일 해전에서 청군이 대패한 소식과 일본군이 대원군을 옹립하여 섭정이 시작되었으며 민씨 척족들이 도산했다는 소식을 7월 말경 득문한다. 동시에 자신이 강화유수와 군국기무처 위원에 임명되었다는 사실도 통보받았다. 그는 8월 4일에는 외무독판, 8월 14일에는 외무대신에 서임되었다. 또한, 9월 15일에는 평양전투에서 일본군 대승 소식을 오토리 공사를 통해 듣게 된다. 이러한 청일전쟁 전황과 국제 정세 변화를 민감하게 바라보면서 그는 독립자주가 시세라고 인식하게 된 것이다.

김윤식은 전권공사로 부임한 이노우에(井上馨)와의 면담에서 이렇게 말하고 있다. “귀 공사가 주의해서 보지 않으면 안 되는 것이 있는데, 지금 우리나라에는 두 가지의 독립주의가 있다는 것이 그것이다. 그 하나는 국정을 진작하여 견고한 독립국을 만들어 자국의 권리를 남에게 침해당하지 않으려고 하는 것이다. 다른 하나는 구규(舊規)를 준수하여 독립을 구하려고 하는 것이다. 환언하면 전자는 개명주의이고, 후자는 수구주의다(『秘書類纂朝鮮交涉資料』(下): 223).” 여기서 수구주의는 대개 왕실 주위에 포진한 궁정파나 전통적 사고를 고수한 대원군파를 지칭하는 것으로 보이는데 중요한 것은 개명주의건 수구주의건 더 이상 속방자주로는 안 되며 독립주의가 불가피하다는 인식을 엿볼 수 있다. 또한 그는 11월 8일 일본공사관에서 있었던 이노우에와 김홍집, 김윤식, 어윤중 3대신과의 대담에서, 운양은 대원군을 어떻게 보느냐는 질문을 받고 “여하히 해도 친청주의로 중국을 연모하여, 무엇이건 중국식으로 하고 싶어 하는 사람이다. 오늘날 그러한 식으로 해서는 감당할 수가 없다.”라고 답하고 있다(『秘書類纂朝鮮交涉資料』(下): 319). 더 이상 중국 모델을 따르거나 중국의 힘에 기대어 조선의 자주를 보전하려는 양무 개혁 모델이나 속방자주가 유효하지 않다는 것을 인정하고 있는 것이다. 칭제건원을 주변 열강 공관에 통보하고 그 당위성을 역설하는 모습에서 속방자주론의 흔적은 더 이상 찾아볼 수 없다.

더 이상 속방자주로는 조선의 자주권을 보장할 수 없으며 독립자주를 통해서만 온전한 자주권을 행사할 수 있다는 인식은 과거의 천하적 세계관에서 국제정치적 세계관으로 전환되었다는 것을 의미한다. 청과의 전통적 속방관계 지

속에도 불구하고 조선의 대다수 지식인들은 자주권은 침해될 수 없다는 논리를 전개하곤 했다. 중국과의 오랜 사대관계 속에서도 내치 외교는 자주권을 행사해 왔다는 논리다. 속방자주론은 동아시아의 유일한 초강대국인 중국과의 관계를 중심으로 국제정치를 사고할 수밖에 없었던 근세 조선의 전형적 발상법이었다. 당시 속방자주론은 동아시아 세력 균형에 대한 판단을 기초로 중국의 힘에 기대어 조선의 안보를 확보하고자 하는 전략적 고려의 소산이기도 했다. 유길준의 양절론도 어떤 의미에서는 중국의 우월적 지위에 대한 인정을 전제로 조선의 자주권 행사를 모색했다는 점에서 유사한 면이 있다. 유길준의 논리는 '속방독립론'으로 분류되기도 한다(姜東局, 2004). 속방자주론은 동아시아에서 중국의 우위를 전제하고 있다는 점에서 동아시아의 세력 균형이 변하면 언제든지 붕괴될 수 있는 한시적 운명을 가지고 있었다. 구미 중심의 근대 국제질서 하에서 자주권 행사는 속방자주가 아니라 독립자주, 말하자면 주권의 확립을 통해서만 가능하다는 것을 확인하는 데는 오랜 시간이 걸리지 않았다. 청일전쟁에서 청이 패배함으로써 조선은 비로소 한중 관계 맥락에서의 자주가 아니라 국제정치 맥락에서의 자주를 고민하게 되었다. 현실의 변화에 따라 지배담론이 전환하게 된 것이다.

그런데 이러한 인식 전환에도 불구하고 청일전쟁과 갑오개혁 당시 조선 정부의 외교적 대응이라고 할 만한 것은 자주독립 천명과 조청(朝淸)조약의 개정, 상주 사절의 파견, 청제건원의 통보 등에 불과하다. 조선 정부는 7월 30일 군국기무처 의안 제1호 '從今以後國內外公私文牒 書開國紀年事'를 채택하여 개국기원(開國紀元) 사용을 통해 독립을 과시하고자 했다. 또한 제2호 '與淸國改正約條 復派送特命全權大使于列國事'를 채택하여 '朝淸商民水陸貿易章程', '奉川與朝鮮邊民交易章程', '中江通商章程' 등 종주국으로서 청국과 체결한 일련의 불평등 조약을 개정하고 1887년 이후 중국에 의해 차단된 서구 열강에 대한 상주 사절 파견을 다시 추진할 것을 결의했다. 특히 1895년 1월 7일 고종이 서명하여 공포한 흥범 14조 1조에서는 청에 의존하는 생각을 버리고 자주독립의 기초를 세운다는 것을 천명했다. 그러나 외무대신으로서 김윤식이 오토리 공사와의 8월 20일과 8월 26일에 각각 체결한 '朝日暫定合同條款'과 '朝日兩國盟約'(8·26)은 조약문에서 조선의 자주독립을 강조하고 있지만 실질적으로는 일본의 정치경제적,

군사적 이익을 보장하기 위한 것이었다. 일본인 고문관과 군사 교관의 초빙도 마찬가지다. 이노우에 공사가 적극적으로 추진한 차관 교섭 등에서 조선에 불리한 조건을 거부하는 등 나름의 노력이 없었던 것은 아니지만 대부분은 일본 측 요구를 수용하는 방식으로 이루어졌다.

김윤식의 일기문에서 확인되는 외무대신으로서의 그의 역할도 주로 일본공사관원들과 수시로 협의하고 각국 외교 사절의 접견과 고종 전견의 배석, 각종 연회의 참석 등에 지나지 않는다. 그는 을미년 5월 조선협회 부회장, 건양 원년에는 건양협회 부회장에 선출되었으나 허명일 뿐이었다.

#### IV. 주권론 수용의 이면: 입헌론의 수용

갑오개혁에서 자주독립 조치보다 중요한 것은 비록 실패로 귀결되기는 했지만 내정 개혁을 통해 내각제 채택과 중추원 설립 등 입헌군주제적 요소를 도입하려고 했다는 것이다. 그런데 입헌주의의 도입은 주권의 확립과 동전의 양면을 이루는 것이다. 독립자주로서 주권 개념의 확립이 근대국가 형성에서 결정적인 이유는 그것이 타국으로부터 간섭을 받지 않을 권리를 의미할 뿐만 아니라 정치적 정당성을 고리로 입헌주의로 나아갈 수 있는 길을 열어주기 때문이다. 정치적 정당성의 원천이 명백하게 국가의 밖이 아니라 안에서 추구됨으로써 군주와 국가를 구분하고 신민과 백성을 국민으로 재창조하는 계기를 제공한다는 말이다. 갑오개혁이 대외적 독립자주와 더불어 신분제 혁파와 내각 중심의 정치, 나아가 입헌군주제까지 모색했다는 것이 이를 방증한다. 후일 갑오개혁의 실패 이후 아관파천을 거치면서 독립협회 창설과 입헌주의 운동이 전개된 것은 당연한 귀결이었다.

청일전쟁과 갑오개혁의 정치공간은 김윤식과 같은 유교 지식인조차 전통적 왕조국가 모델에서 벗어나 구미의 근대 입헌주의를 수용하는 계기를 제공했다. 김윤식은 전통적 인식 체계 내에서도 재상 중심의 위임 정치를 선호하는 입장을 가지고 있었다. 그가 1890년 작성한 “십육사(十六私議)”에서는 재상의 중요성을 다음과 같이 말하고 있다. “널리 중론을 물어 재상을 세울 것인데, 위임하여 의

심하지 말아야 한다. 군주는 재상에게 포덕하는 것이며, 국가의 안위는 재상에게 관계된다(김윤식, 1980a: 473).”

김윤식은 청일전쟁의 전운이 감도는 가운데 오토리 공사가 제시한 5개조 개혁안이 내정 간섭의 시작이라고 한탄하면서도 자율적 개혁론의 근거가 되는 교정청(矯正廳)의 ‘의정혁폐조건십이조(議政革弊條件十二條)’에 대해서도 그 실효성에 의문을 제기하고 있다. 교정청의 조치는 위안스카이, 르 장드르(Le Gendre) 등의 권고에 따라 일본의 간섭을 막기 위해 선제적으로 자주적 개혁안을 제시한 것이지만 급박한 상황을 맞아 임시방편으로 제시된 것에 불과하다는 인식이다. 그는 7월 26일자 일기에 오토리 권고안, 동학 건의안, 교정청안을 동시에 수록해 두고 있는데 내정 개혁을 위한 근본적 처방이 무엇인지 숙고했음을 보여준다(김윤식, 1960: 320-326).

김윤식은 갑오개혁 시기를 맞아 단지 군주의 선의에 따른 위임 정치에 머물지 않고 정부의 기능을 제도적으로 강화하여 군권을 제한할 필요성에 공감하고 있다. 특히 명치 모델을 정부 기능 강화의 주요 근거로 삼고 있음이 흥미 있는 사실인데 갑오년 11월 8일 이노우에 공사와 3대신과의 면담에서 3대신의 언급은 이러한 인식 전환을 잘 보여준다. “(어윤중) 조선이라고 하는 나라는 군권이 융성한 나라로서 끝내 정부는 유명무실하여 있어도 없는 것과 같습니다. 이 점에 있어서는 중국도 마찬가지인데, 정부가 어떤 처분도 할 수 없는 양상이라서 자연히 국위를 논할 수 없으며, 단지 왕실에 의하여 정부의 일을 처리하는 관습이 있습니다. 귀국은 이와는 완전히 달라서, 유신 당시 정부 조직이 자못 완전해지고 또한 황실의 위엄도 분명히 되었습니다. (김홍집) 우리나라도 원래부터 그러지는 않았습니다. 인사를 하는데도 각 대신이 주청하여 군주의 허락을 받았으며, 국왕이 직접 말하는 것은 부끄럽게 생각하였습니다. (김윤식) 왕이 윗자리에 있어야지 어찌 아랫사람들의 일로 수고하는가(王在上安在下勞)라는 말도 있습니다(『秘書類纂朝鮮交涉資料』(下): 329-340).”

갑오개혁파는 일본의 명치 천황과 같이 국왕을 개혁 정치의 상징으로만 이용하면서 자신들이 장악하고 있는 내각에 권력을 집중시키는데 주력했다. 특히 비록 열흘 만에 보류되기는 했지만 군국기무처를 입법·자문기관인 의회로 바꾸기 위한 의회 설립안을 군국기무처 회의에서 의결한 바도 있다(유영익, 1990:

206). 그런데 갑오개혁은 내각의 분열과 이를 틈탄 왕실의 반격으로 실패하고 만다. 김윤식의 내각의 분열과 고종의 친임, 명성황후 시해, 내각 기능 복원, 아관 파견 등에 이르는 과정을 담담히 기록하고 있다. 갑오경장의 실패는 입헌군주제가 전제되지 않으면 정부의 기능 강화가 불가능하다는 것을 절감하는 계기가 되었다. 후일 유길준이 독일의 국가학과 블룬칠리(Bluntschli, Johann Kasper)의 국가유기체설을 수용한 것도 국가주의에 대한 투항이라기보다는 입헌주의적 맥락에서였다. 말하자면 군주 또는 민과는 구분되는 독립적 실체로서의 국가라는 개념에 매력을 느꼈기 때문이 아닐까 한다. 유길준이 보기에 군권의 제약에 불만을 품은 고종이 끊임없이 내각을 교란시키고 공격한 것이 갑오개혁 실패의 하나의 원인이라면 정부의 개혁 조치를 이해하지 못하고 저항했던 민의 무지함이 또 다른 원인이었다. 따라서 유길준은 군주와 민을 넘어서는 최고의 실체로서 국가를 부각시키고 싶었을 것이다(김성배, 2012).

군주의 권력을 제한하고 정부 중심의 국정 운영을 하는 것이 바람직하다는 것은 김윤식의 지론이었는데 갑오개혁의 실패와 광무 정권의 실정은 이러한 인식을 더욱 강화하는 계기가 되었으며 나아가 의회라고 하는 제도적 장치가 필요하다는 인식으로까지 이어진다. 이미 갑오경장기에도 의회 설립의 시도가 나타난 적이 있으나, 이것이 본격화된 것은 독립협회의 의회개설운동에 이르러서였다. 독립협회 지도자들은 중추원의 기능을 강화시켜 귀족원인 상원으로 만들고, 이를 통하여 정부와 국왕을 견제하려는 의지를 가지고 있었던 것이다. 만민공동회에서 채택한 ‘헌의 6조’는 광산, 철도, 산림, 매찬 등의 이권과 차관, 차병 등 외국과의 조약체결 시 중추원 의장의 동의를 반드시 있어야 한다고 밝히고 있다. 이러한 헌의 6조에 대하여 김윤식은 “모두 국체에 유익하고 민생을 편안케 하는 것이다(皆有益國體便民生之事也)”라고 지지하고 있다(김윤식, 1960: 495).

## V. 결론에 대신하여

지금까지 이 연구는 갑오년의 청일전쟁과 갑오개혁 시기 김윤식의 인식과 활동을 통해서 조선에서 국가·자주 개념의 변화를 살펴보았다. 이를 통해 당연히

지만 몇 가지 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 갑오개혁 세력들의 대외관계 개혁에서는 자주독립이라는 신념과 가치 보다는 집권에 대한 열망과 정적 제거라는 정치적 동기가 크게 작용했다는 사실이다. 정치 지형의 변화에 민감하게 반응하면서 이를 정치적 대의와 연계시켜 집권을 추구하는 것은 정치가들의 본성이기 때문에 정치적 동기 자체를 비난할 이유는 없을 것이다. 다만 개혁을 안정적으로 추진할 수 있는 정치적 연합을 형성하지 못하고 권력의 논리만을 좇아 분열을 거듭한 것은 정치적 무능이라고 밖에 할 수 없다.

둘째, 개화기에는 외정 개혁과 내정 개혁이 동전의 양면으로 추진될 수밖에 없었다는 것이다. 러시아식 전제군주 모델이건 일본식 입헌군주 모델이건 그것이 본격적으로 추진되기 위해서는 유교적 왕조국가 모델에서 주권국가로의 근본적 전환이 필수적 전제 조건이며 청일전쟁과 갑오개혁은 그 기회를 제공했다. 말하자면 전통국가에서 근대국가로의 이행을 위한 자원이 마련된 것이다.

셋째, 청일전쟁에서 청국의 패배라는 동아시아 세력 균형의 변화로 말미암아 비로소 구미 중심의 근대 국제질서 하에서 자주권 행사는 속방자주가 아니라 독립자주, 말하자면 주권의 확립을 통해서만 가능하다는 인식이 자연스럽게 자리 잡게 되었다는 것이다.

흔히 1885년 거문도사건에서 1894년 청일전쟁에 이르는 10년 동안 한반도에 서 열강들 사이에 균세가 작동했으며 이 기간이 조선이 망국에 이르지 않고 근대화 성공할 수 있는 절호의 기회였다고 말하곤 한다. 그러나 청일전쟁과 갑오개혁이야말로 조선이 근대국가로 탈바꿈할 수 있는 훨씬 더 좋은 기회였다. 비록 외부 세력에 의존해서지만 주권의 확립과 국정의 정상화도 가능했다. 청일전쟁에서 일본이 승리했지만 삼국 간섭으로 인해 일본의 영향력도 적절히 견제되었다. 이러한 국가적 기회를 정치적 분열로 인해 소진했다는 사실은 전환기에 처한 국가의 운명에서 정치가 차지하는 중요성을 보여준다.

투고일: 2014년 12월 8일 | 심사일: 2015년 1월 7일 | 게재확정일: 2015년 1월 18일

## 참고문헌

- 『舊韓國外交文書: 日案 II』2893(膽28冊), 656-657.
- 김성배. 2012. “한국의 근대국가 개념 형성사 연구.” 『국제정치논총』 제52집 제2호.
- 金允植. 1958. 『陰晴史』. 국사편찬위원회 편. 서울: 탐구당.
- \_\_\_\_\_. 1960. 『續陰晴史』(上) 320-326; 495. 국사편찬위원회 편. 서울: 탐구당.
- \_\_\_\_\_. 1980a. 『金允植全集』(上). 서울: 아세아문화사.
- \_\_\_\_\_. 1980b. 『金允植全集』(下). 서울: 아세아문화사.
- 朴珪壽. 1913. “美國封函轉遞咨.” 『嶽齋先生集』. 서울: 普成社.
- \_\_\_\_\_. 1996. “與萬庸叟青藜.” 『嶽齋叢書(六)』. 서울: 성균관대학교 대동문화연구원.
- 박종근. 1989. 『청일전쟁과 조선』. 서울: 일조각.
- 『秘書類纂朝鮮交涉資料』(下). 1894. “金允植卜談話筆記”, 223; “金弘集, 金允植, 魚允中卜談話筆記”, 319, 329-340.
- 왕현중. 2003. 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』. 서울: 역사비평사.
- 유영익. 1990. 『갑오경장연구』. 서울: 일조각.
- 趙汀陽. 2005. 『天下体系』. 南昌: 江苏教育出版社(노승현 옮김). 2010. 『천하체계』. 서울: 도서출판 길).
- 丁躋良. 1980. 『萬國公法』. 서울: 아세아문화사.
- 『清季中日韓關係史料』文書番號 417(光緒八年四月二十二日). 2卷, 593.
- 한국정치외교사학회. 1995. 『한국 근대정치사의 쟁점』. 서울: 집문당.
- 黃遵憲. 1977. 『私擬朝鮮策略』, 『朝鮮策略』. 서울: 건국대학교 출판부.
- 黃玆. 1994. 『梅泉野錄』, 『완역 매천야록』. 서울: 교문사.
- 姜東局. 2004. “屬邦의 政治思想史.” 東京大學 博士學位 論文.
- 陸奥宗光. 1967. 『蹇蹇錄』. 東京: 岩波書店.
- 杉村濬. 1932. 『明治二十七八年在韓苦心錄』. 東京: 杉村陽太郎.
- Fairbank, J. K. 1968. *The Chinese World Order*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hevia, James L. 1995. *Cherishing Men From Afar - Qing Guest Ritual and the Macartney Embassy of 1793*. Durham and London: Duke University Press.
- Kang, David. 2012. *East Asia Before the West: Five Centuries of Trade and Tribute (Contemporary Asia in the World)*. New York: Columbia University Press.

- Zhang, Xiaomin and Xu Chunfeng. 2007. "The Late Qing Dynasty Diplomatic Transformation: Analysis from an Ideational Perspective." *The Chinese Journal of International Politics* 1.
- Zhou, Fangyin. 2007. "The Role of Ideational and Material Factors in the Qing Dynasty Diplomatic Transformation." *The Chinese Journal of International Politics* 1.

---

**Abstract**

## The Transformation of the East Asian Political Order and Korea's Response of 1894

Sungbae Kim Institute for National Security Strategy

---

The significance of *Gabo*-year in the international geo-political context is the transformation of East Asia from the traditional order into an era of modern international politics. It was also a time of re-birth of Korea as a modern state, at the domestic level. As a Confucianist, Kim Yunsik adopted a reform model, that of the late Qing dynasty's Self-Strengthening Movement (洋務運動), by which Kim pursued Chosŏn's wealth and power with the idea of prolonging the traditional dynastic state and the Confucian state political system. His foreign policy in relation to China, during the same period, was based on the concept of "vassal but autonomous state" (屬邦自主). Kim tried to improve Chosŏn's statesecurity by utilizing the traditional tributary relationship with China. His strategy represented Chosŏn's typical stance which gave top priority to its diplomatic relations with China, the sole superpower in East Asia. However, the defeat of China in the Sino-Japanese War of 1894 made Chosŏn's ruling elites deliberate on the autonomy of Korea not from China but as a modern sovereign nation. Even the Confucianists came to recognize that true autonomy was possible only with political independence and sovereignty. At the same time, the concept of sovereignty opened the way for constitutionalism in that it allowed for political legitimacy not in the investiture system but as a sovereign state. To sum up, the transformation from the

traditional Confucian state to the modern sovereign state was an essential prerequisite for Chosŏn's survival and prosperity in the modern era, and the *Gabo* Reform, although a failed attempt, provided a chance for such transformation.

**Keywords |** Sino-Japanese War, *Gabo* Reform, vassal state, state autonomy, political independence, sovereignty, Kim Yunsik