

# 갑오개혁의 정치사적 의의와 현재적 시사점: 제2차 김홍집·박영효 내각의 성과와 한계 및 과제를 중심으로\*

김현철 동북아역사재단 연구위원

이 논문은 1894~1895년 갑오개혁(甲午改革)의 과정에서 1894년 7월 설립된 군국기무처(軍國機務處)의 활동으로부터 1895년 7월 박영효 내무대신이 사임하기까지 약 1년간에 걸친 제1, 2차 개혁시기의 정치사적 변동을 주로 살펴보고 있다. 이 시기 조선의 김홍집(金弘集), 박영효(朴泳孝), 유길준(兪吉濬) 등 개화파들은 부국강병 구상을 실현하며 근대적 권력분립과 입헌군주제로 나아가기 위한 일련의 제도적 개편을 추진했다. 특히 제2차 김홍집, 박영효 내각 시기에는 1894년 12월 홍범(洪範) 14개조의 선포 이후 왕실과 내각의 구분 하에 근대적 정치, 외교, 군사 및 경찰제도의 도입을 시도했다.

그러나 갑오개혁 과정에서 드러난 제약 요인과 한계로서, 청일전쟁의 전장터가 되고 일본이 내정에 개입하였으며, 국내 정치적으로 지도층이 대중과 지식인층 등 밑으로부터의 개혁 요구를 수용하지 못하였다. 무엇보다도 개화파 관료들이 정치적 통합에 실패하고 고종(高宗) 등 정치 지도자들이 리더십의 한계를 노정했다. 이러한 갑오개혁의 경험을 교훈으로 삼아 21세기 한국은 위기를 극복하고 개혁을 추진하는 과정에서 21세기 변화에 맞게 국민적 통합과 합의를 이끌어내기 위한 노력을 적극 기울여야 할 것이다.

주제어 갑오개혁, 제2차 김홍집·박영효 내각, 홍범 14개조, 입헌군주제

## I. 머리말

2014년 한국은 세월호 사건, 북한의 핵문제를 비롯한 남북 관계의 악화 등 해결해야 할 국내의 현안이 많이 있다. 그렇지만 정치인들은 자신의 정치적 이해에 따라 대결 양상을 보이며, 시민사회의 각종 요구에 정부가 신속히 대처하지

\* 이 논문은 필자가 2014년 10월 24일 한국사회과학협의회가 주최한 국제학술대회 “갑오년의 동아시아와 미래한국: 1894와 2014”에서 “갑오개혁의 정치사적 의의와 현재적 시사점: 제2차 김홍집·박영효 내각의 성과와 한계 및 과제를 중심으로”라는 제목 하에 발표한 논문을 수정하여 제출한 것으로서, 이 글의 내용은 동북아역사재단의 견해가 아닌 필자 개인의 견해를 밝힙니다. 이 논문을 수정하는 데 귀중한 논평을 해주신 학술회의 당시 토론자 선생님 및 심사위원 두 분 선생님께 감사드립니다.

못하면서, 정치와 국가에 대한 불신과 불만이 커져가고 있다. 한반도를 비롯한 동아시아의 국제질서도 커다란 변환의 모습을 보이고 있다. 미국과 일본 이외에 중국이 정치, 군사, 경제적으로 새로운 지역 강국으로 부상하고 있으며, 일본과 중국 간 영토 분쟁 양상을 보이고 있다. 이러한 위기 상황에서 한국이 남북한 및 주변국가들과의 관계를 어떻게 이끌어갈 것인가에 대한 전략적 판단과 외교 활동의 중요성이 커져가고 있다.

2014년 한반도의 상황과 동북아 국제질서의 변천을 ‘위기’가 아닌 개혁의 ‘기회’로 만들기 위해서는 우리는 어떻게 해야 할 것인가라는 고민 하에 과거 한반도에서 진행되었던 개혁 활동의 역사적 경험을 되돌아 보면서, 앞으로 나아가는 데 시사점을 찾아보아야 할 것이다. 돌이켜 보면, 120년 전 갑오개혁은 당시로서는 국내 주요 개화파가 권력을 장악하여 개혁 구상을 실행에 옮길 수 있는 절호의 기회였다. 특히 제2차 김홍집, 박영효 내각은 개화파가 권력을 장악하여 부국강병 구상을 현실정치로 구현할 수 있는 기회였다. 그러나 개화파들은 결과적으로 권력 투쟁에서 패배하여 쫓겨나가거나 죽음을 당하였다.

만약 개화파가 살아나 다시 갑오개혁 현장으로 되돌려진다면, 과연 어떻게 행동했을까? 120년이 지난 현재 한국 상황을 보고 이들 개화파는 우리에게 어떠한 메시지를, 또는 방안을 제시하였을까? 라는 상상을 해볼 수 있다. 갑오개혁에 참가한 개화파들에게는 ‘친일’이라는 이미지, 또는 외세와의 관련 등 커다란 한계가 있었다. 그렇지만 외세의 개입과 정치적 이해관계의 갈등 하에서 제한된 기회와 역량을 어떻게 활용했는가의 측면에서 당시 개화파 관료들의 정치 이념과 현실 정치의 상황을 재조명해 볼 필요가 있다.

갑오개혁은 ‘갑오경장(甲午更張)’이라 불리는 사건으로 1894년 7월부터 진행된 일련의 개혁운동을 말한다. 갑오개혁은 일본에 의한 청일전쟁과 동학농민전쟁의 격동 속에서 추진되었다.<sup>1</sup> 그동안 갑오개혁에 대한 연구 동향을 몇 가지로 구분하면 다음과 같다. 첫째, 일본 학계의 연구 동향으로서, 일본의 식민지화의

<sup>1</sup> 갑오개혁에 관련된 주요 사료 및 문헌 해제에 대해서는 김상배(1996: 417-461) 참조. 갑오개혁에 관한 기존 연구로서 한국정치외교사학회 편(1995); 유명익(1996); 왕현중(2003b), 그리고 갑오개혁 당시 조선 내 개혁 구상과 제도 개편의 전개에 대한 설명은 유명익(1998) 참조.

일환으로 갑오개혁을 다루는 연구로서, 갑오개혁의 타율성을 강조하여 일본의 침략성을 부정하고 일본을 근대적 개혁의 후원자로 간주했다. 둘째, 유영익 등 한국 학계의 연구에서, 갑오개혁이 일본 제국주의의 정치, 군사적 간섭을 받았으나 조선의 개화파 세력이 독자적 개혁 논리를 가지고 개혁 사업을 추진한 것으로 접근했다. 그리하여 갑오개혁이라는 제도개혁이 근대국가, 근대사회를 지향하는 것이었으나, 봉건체제를 충분히 개혁하는 수준에 이르지 못했으며, 일본의 정치, 경제적 침략을 막아내지 못한 것으로 평가했다. 셋째는 갑오개혁의 정권 성립과정에서 타율적인 측면을 인정하면서도 개혁 내용에서 상대적 자율성, 즉 주체적 성격이 있음을 부각시키고 있다. 왕현종의 경우, 1880년대 후반 개화파의 개혁이념으로 ‘군민공치론(君民共治論)’이 정리되었으며, 갑오개혁이 개혁관료들이 스스로 집권해서 탄생시킨 것이 아니라 일본의 개입에 편승해서 이루어졌다는 한계를 인정했다. 그렇지만 정권 성립의 외세 의존성이 이후 갑오개혁의 전체 성격을 절대적으로 규정하는 것은 아니며, 갑오개혁의 자율성과 근대성이 있다고 보았다. 넷째, 최근에는 조선 정부의 입장에서 대외 종속성과 개혁 내용의 주체성을 종합적으로 분석하여, 청일전쟁 이후 조선의 갑오개혁 정권이 일본과의 대외정책, 특히 일본의 내정 간섭과 보호국화 조치에 구체적으로 어떻게 대응하였는가를 살펴보고 있다.<sup>2</sup>

일반적으로 갑오개혁(또는 갑오경장)의 범위는 광의로는 1894년 7월 군국기무처의 설립으로부터 1896년 2월 11일 아관파천까지로 보고 있다. 이 시기를 좀 더 세분화하면, 다음 세 시기, 즉 첫째, 1894년 7월 27일부터 동년 12월 17일까지 군국기무처에서 행한 개혁을 ‘제1차 갑오개혁’, 둘째, 1894년 12월 17일 김홍집-박영효 내각이 성립된 시기부터 1895년 7월 7일 박영효가 사임하기까지 약 7개월간 추진된 개혁을 ‘제2차 갑오개혁’, 그리고 셋째, 1895년 8월 24일부터 1896년 2월 11일 아관파천 시기까지 세 번째 출범한 김홍집 내각이 을미사변 등을 겪으면서 추진한 ‘제3차 갑오개혁’으로 구분된다(이광린, 1984: 322, 343, 376). 이러한 갑오개혁의 성과와 유산들은 이후 개화파 관료들의 정치적 실각과 변동에도 불

<sup>2</sup> 위와 같이 갑오개혁에 대한 국내외 연구 현황을 시기적으로 잘 설명한 것으로서 왕현종(2009: 17-22, 466-484) 참조.

구하고 1897년 대한제국 하에서 추진된 광무개혁의 토대가 되었다.

이러한 갑오개혁 시기에 개혁과정에 참여한 관료집단은 크게 다음과 같이 몇 갈래로 구분되고 있다. 첫째, 유길준, 김가진, 안경수 등의 신진관료, 둘째, 김홍집, 김윤식, 어윤중 등의 원로 실무관료, 셋째, 박영효, 서광범 등의 갑신정변 주도파 및 이후 망명자들, 넷째, 박정양, 이완용, 윤치호 등의 정동구락부 세력, 다섯째, 심상훈, 이범진 등의 근왕파 관료 및 여섯째, 고영희, 권재형, 이응익 등의 무소속 실무 관료들이 참여했다.<sup>3</sup>

갑오개혁 시기에 개혁 과정에 참여한 관료들 중, ‘개화파’로 총칭되는 다양한 인물들과 정치 세력들은 청과 일본을 통해 서양 근대 문물 및 사상에 접하면서 조선이 나아가야 할 방향으로서 개화와 부국강병의 필요성을 인식하였다.<sup>4</sup> 당시 외국 문물의 수용을 통해 부국강병을 추구했던 개혁세력 내에서도 김윤식, 어윤중, 김홍집 등 소위 ‘온건개화파’는 당시 청의 양무운동을 개혁 모델로 하여 청과의 전통적인 종속 관계를 유지하면서 청국의 협조를 통해서 양무적인 자강과 근대화를 시도했다. 반면, 김옥균, 박영효, 서광범, 유길준 등 소위 ‘급진개화파’는 일본의 메이지(明治)유신 이후의 근대화를 모델로 부국강병론을 구상한 것으로 평가되고 있다. 그중 제1차 갑오개혁을 주도한 김홍집, 어윤중, 김윤식은 갑신정변에 가담하지 않은 전문 관료로서 발언권과 영향력을 행사했다. 당시 청, 일본은 이들 세 사람의 능력을 인정하고 이들이 기존 민씨 일족을 대신하여 조선의 국정을 어느 정도 현상유지시켜줄 수 있는 사람들로 여겼다.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 이러한 구분 및 개혁파 관료들의 인적 구성과 활동에 대해서는 주진오(1994: 28-40) 참조. 이와 유사하게 광의의 갑오개혁 기간 동안 조선 내의 정치 세력은 그 성격상 다음과 같이 구분되고 있다. 국왕인 고종과 민비(명성황후)를 비롯하여 ①大院君, 李垞容 등의 ‘大院君派’, ②金弘集, 金允植, 魚允中, 趙羲淵, 俞吉濬 등의 ‘甲午派’, ③朴泳孝, 徐光範 등 ‘甲申政變派’, ④朴定陽, 李完用, 尹致昊 등 ‘貞洞派’, ⑤ 고종, 민비(명성황후)를 둘러싼 洪啓薰, 李道徽, 李範晉, 沈相薰, 玄興澤, 李學均 등 ‘宮廷派’ 등으로 구분되고 있다(유영익, 1996: 179-180).

<sup>4</sup> 기존 연구에서 개화파에 대해 임오군란 이전에 개화의 방법을 둘러싼 견해 차이에 따라 온건개화파와 급진개화파로 구분하며(이광린, 1973: 14-15), 청국과 수구파에 대한 입장의 차이에 따라 변법적 개화파와 개량적 개화파로 분화된 것으로 설명했다(姜在彦, 1980: 202-207).

<sup>5</sup> 이와 관련, 1885년 일본의 이노우에 가오루(井上馨) 외무대신이 청에 공동으로 조선의 내정 개혁을 담당할 것을 제안한 ‘朝鮮弁法 8箇條’의 내용에는 조선 정부가 김홍집, 어윤중, 김윤식 등을 조정의 지도적 지위에 임명할 것이 포함되었다. 『陸奧宗光關係文書』, 書類の部, 72의 3. 森山茂徳, 1987: 13에서 재인용.

특히 제2차 갑오개혁 시기의 인적 구성을 보면, 고종이 1894년 양력 12월 17일(음력 11월 21일) 새로 김홍집(金弘集) 총리대신, 박영효(朴泳孝) 내무대신, 서광범(徐光範) 법무대신 등을 임명함으로써, 김홍집-박영효 내각이 출범했다.<sup>6</sup> 제2차 개혁 시기에는 갑신정변을 주도하였다가 망명한 개화파뿐만 아니라 기존의 김윤식(金允植), 유길준(兪吉濬) 및 박정양(朴定陽) 등이 참여하는 내각이 구성되었다.<sup>7</sup>

그 과정에서 다음과 같은 각 정치 세력들, 즉 고종과 왕실(대원군 포함), 명성황후(민비)와 외척(민영준 등), 유길준·어윤중·김윤식·김홍집·박정양 등 국내 거주 관료 세력(개화파), 박영효·서광범 등 해외 망명 정치가(개화파), 그리고 주한일본공사관 등 주한 외국 공사관과의 연락을 담당하거나 위안스카이(袁世凱)와의 연계를 가진 인사 등이 각각 이해관계의 변화에 따라 정치적 연대를 모색했다. 제1차 개혁시기에는 군국기무처를 중심으로 유길준 등 국내 관료 세력(개화파)의 입지가 확대되었으며, 제2차 개혁시기에는 박영효 등 귀국한 해외 망명 정치가(개화파)의 영향력이 커져갔다.

이와 같이 다양한 성향과 지향성을 지닌 지식인 및 관료들이 하나의 내각 하에 개혁을 추구한 것이 바로 갑오개혁이었다. 그러나 갑오개혁 시기 현실정치에서 누가 정치 권력을 행사하느냐를 두고서 군주(고종)와 개화파들은 서로 생각이 달랐다. 그중에서도 김홍집, 박영효 내각의 제2차 개혁시기에는 위에서 분류한 다양한 성향의 관료들과 개화파들의 일종의 ‘연합내각’의 성격도 띠었다고 볼 수 있다. 이에 이 논문에서는 제2차 갑오개혁 시기에 중점을 두어 살펴보고자 한다.

<sup>6</sup> 기존에 임명된 總理大臣-金弘集, 外務大臣-金允植, 度支大臣-魚允中, 學務大臣-朴定陽 이외에도, 이날 고종의 칙령 제4호에 의하여 각 주요 관직에 임명된 사람들은 다음과 같다. 軍務大臣-趙義淵, 法務大臣-徐光範, 工務大臣-申箕善, 農商大臣-嚴世永, 內務協辦-李重夏, 外務協辦-李完用, 度支協辦-安駟壽, 學務協辦-高永喜, 軍務協辦-權在衡, 法務協辦-鄭敬源, 公務協辦-金嘉鎮, 農商協辦-李采淵, 警務使-尹雄烈 등이다. 『고종실록』, 고종 31년 11월 21일; 북한사회과학원 민족고전연구소 역, 1993. 『이조실록』, 391(고종 32년 1월-33년 12월)(이하 『이조실록』으로 약칭함): 302.

<sup>7</sup> 위의 분류에 따를 경우, 제2차 김홍집 내각은 박영효를 위시한 ‘갑신파(甲申派)’ 이외에 김홍집을 중심으로 하는 ‘갑오파(甲午派)’, 그리고 박정양을 중심으로 하는 ‘정동파(貞洞派)’로 구성되었다.

## II. 갑오개혁의 배경과 대내외적 제약

1894년 조선은 크게 다음과 같은 상황에 처하였다. 첫째, ‘주권의 제약과 위기’로서, 조선에 주둔하는 위안스카이와 청의 존재가 커다란 압력으로 작용했다. 이후 청일전쟁이 일어나면서, 조선의 의지와는 상관없이 한반도는 전쟁터가 되었다.<sup>8</sup> 둘째, ‘왕권의 제약과 위기’로서, 고종의 입장에서 볼 때, 흥선대원군, 명성황후(민비)의 존재는 개인적으로는 가족이지만 정치적으로는 ‘적과 동지’로서 커다란 영향을 받지 않을 수 없었다. 셋째, ‘신권의 제약과 위기’로서 정부 내 관료제의 부패와 무능력으로 정부가 제대로 정상적인 기능을 수행하기에 어려움이 많았다. 유능한 신하로 활용할 수 있는 지식인들이 정권에서 배제되고 개혁을 주창한 개화파가 정치적으로 망명하기에 이르렀다. 그리고 넷째, ‘민권의 제약과 위기’로서 각 지방에서 농민 등 민에 대한 수탈과 착취가 심해짐에 따라 이에 반발한 민란이 빈발하고 농학교도가 확대되어가고 있었다. 이러한 위기에 직면하여 체제 전반의 변화에 대한 요구가 커져가고 있었다.

### 1. 동학농민군의 봉기와 개혁의 필요성 제기

1890년대 초 조선은 정치, 경제, 사회 분야에서 총체적인 위기상황에 처하였다. 그중 정치 분야의 상황은 다음과 같이 심각했다. 첫째, 체제 내부의 정치권력의 정통성이 변질되거나 약화되었다. 조선 왕조의 국정 운영은 국론이 야기되었을 때 국왕의 주재 하에 정부 당상관들이 합좌하여 토론하고 삼사(三司)의 비판, 간쟁이 제기되었다. 그러나 영·정조 이후로 문벌 세도가가 정치권력을 전횡해왔으며, 세도정치라는 이름하에 비정통 권력에 의한 각급 관직의 독점과 문음제(門蔭制)가 성행했으며, 빈번한 특별 과시(科試)는 문벌 세도가의 자제에 대한 관직 임명 요식 절차로 이용되었다. 둘째, 조선조의 지배층인 양반계급의 정치

<sup>8</sup> 이러한 대외적 위기에 처하면서, ‘자주’와 ‘독립’이라는 용어가 결합되어 이 시기 조선의 시대적 과제를 상징하는 용어로서 사용되었다(김현철, 2012: 187).

적 커뮤니케이션의 구조적 메커니즘으로 기능했던 유림(儒林)의 상소 행위가 문벌 외척 세도정권 하에서 본래의 비판적 기능을 상실했다. 고종 집권 초 대원군 섭정 하에 유림의 본거지인 서원의 대다수가 철폐됨으로써 유림의 중앙 내지 전국적 차원의 정치 커뮤니케이션 기능이 사실상 봉쇄되었다.<sup>9</sup>

특히 1894년 갑오개혁 직전까지 조선의 국내정치는 사실상 민씨 일족이 정권을 장악하면서, 궁궐 내와 정부 내 기강이 크게 문란해졌다. 외척 등의 정사 간여와 그 횡포를 비난하는 여론이 대두되었지만, 민씨(閔氏) 세력이 주요 관직을 독점하면서 매관매직이 성행하고 과거제도의 폐단이 사회적 이슈로 등장할 정도였다.

이러한 위기 상황에서 1894년 동학농민군의 봉기는 조선 정부의 존립을 크게 위협했다. 1894년 2월 15일 전라도 고부(古阜) 군수 조병갑의 학정에 반발하여 고부 농민들이 봉기했으며, 지방관의 사후처리 잘못으로 진봉준의 주도 하에 1894년 4월 하순 동학농민군이 전면적으로 무장 봉기했다. 이후 동학농민군이 1894년 5월 31일 진주성을 점령하기에 이르렀다.

이와 같이 조선의 민중들은 1894년 동학농민군 봉기를 통해 전통적 체제 하의 불평등과 차별, 그리고 부정부패에 대해 항의하고 정부에 개혁을 촉구했다. 그러나 정권 보전에 급했던 조선 정부의 일부 관료들과 지도자들은 동학농민군의 시정 요구사항들을 수용하지 않고, 밑으로부터의 개혁 열망을 진압하기 위해 외세(淸)를 끌어들이게 된다.

당시 개혁의 대상인 ‘민씨 정권’은 민영익, 민영환, 민영준, 민응식 등으로 옮겨가면서 세도를 유지했다. 이들은 국왕인 고종과 왕비인 민비(명성황후)의 신임을 받아 정책 집행을 주도했다. 농민 봉기가 일어났을 때, 조선 정부 내에서의 반응은 그동안의 실정을 반성하고 ‘경장(更張)’을 이룩하자는 대부분의 관료들과 강력한 무력 진압을 추진하자는 왕실과 민영준(閔永駿)으로 분열되었다. 이때 ‘경장’을 한다는 것은 그동안 왕실과 민영준을 정점으로 하는 정부 부서의 책임을 스스로 인정하는 것이 되었다. 이에 왕실은 경군(京軍)의 투입을 추진하였으며, 정부군마저 진압에 실패하자 청군의 힘을 빌리자는 주장이 대두되었다. 거의 모

<sup>9</sup> 정치제도 측면에서 조선의 이러한 위기상황에 대한 지적은 김용욱(1995: 72-74) 참조.

든 관료들이 반대했음에도 불구하고 고종과 민영준이 이를 추진했다. 이 시기 조선 정부는 정권의 유지를 위한 무력 기반을 스스로 확보하지 못하였다. 그 결과 청으로부터의 간섭에서 벗어나기를 희망하면서도, 정권에 대한 도전이 나타나는 경우 다시 청에 의존하는 모순적 태도를 보여주었다(주진오, 1994: 24-28).

1894년 동학농민 봉기 이후 고종과 조선 정부의 대신들은 국가적 위기 상황을 인식하고 자체 내의 개혁을 시작할 필요성을 절감했다. 그리하여 1894년 5월 25일 동학농민군을 진압하려 출동하였다가 회군한 군대를 맞이하는 자리에서 우의정(右議政) 정범조(鄭範朝) 등 조선 정부 대신들은 점진적 개혁을 건의했다. 이에 고종은 개혁 논의를 정부 차원에서 공식적으로 토의할 것을 지시함으로써, 조선 정부 차원에서 일련의 개혁 논의들이 시작되었다(『고종실록』, 고종 31년 5월 25일 조).

## 2. 청일 양국군의 주둔과 일본의 내정 개혁 강요

당시 정권의 실권자인 병조판서 민영준(閔永駿)이 1894년 5월 16일 고종에게 건의하여 구원병 파견요청을 위한 시원임대신 회의가 열리게 되었다. 그러나 대부분의 대신들이 청병 출동 시 조선이 외국 군대의 지배하에 들어갈 것을 우려하여 원병 요청에 반대했다(문희수, 1995: 13-14). 임오군란 당시 청군의 파견으로 내정 간섭을 초래했던 경험에도 불구하고, 민씨 일족이 지배하는 친청 성향의 조선 정부는 정권 차원의 위기 의식을 느꼈다. 6월 1일 민영준 병조판서는 밀사를 위안스카이 주조선 청 총리교섭통상사의(總理交涉通商事宜)에게 보내어 교섭케 하였으며, 1894년 6월 4일 청국에 구원병 파견을 요청했다.<sup>10</sup>

그리하여 동학농민봉기를 진압하기 위해 청군이 파병하자, 조선의 친청 집권 세력들은 청에 대해 조선의 위기 시 군대를 파병하여 지켜 주리라고 기대했다. 당시 청국 정부는 ‘속방 보호’라는 파병 논리를 내세워, 조선 정부의 요청에 따

<sup>10</sup> 1894년 조선 정부가 청에 구원병을 파견하는 과정에 대해, 구선희(1997)는 조선 정부의 외세의존성을 지적하고 있다. 반면, 이태진(2000)은 당시 고종이 자발적으로 이를 요청하지 않았고 청국이 강요했다고 보고 있다.

라 조선의 내란을 대신 진압해주는 것이 청국 정부의 당연한 의무이며, 이것이 근대 조약 체제와 배치되는 것은 아니라는 인식이 크게 작용했다(은정태, 2009: 94).

그동안 조선에 진출할 기회를 엿보던 일본은 1894년 동학농민군의 진압 명목으로 청군이 조선에 출병하자 1885년 4월 텐진(天津)조약상의 공동 출병 조항을 활용하여 조선에 파병했다. 결국 청군의 파병은 일본군의 파병을 초래하는 명분을 제공했으며, 이후 청한 중속 관계의 단절이 일본의 개전(開戰) 및 내정 간섭의 명분으로 작용했다.<sup>11</sup>

그리고 출병한 일본군을 지원하기 위해 조·일 간 일종의 군사동맹조약이 체결되는 등 외형상으로는 일본이 조선의 독립을 지원하는 양상을 띠었지만, 고종의 신변은 청·일 양국군의 전투 상황에 따라, 더구나 일본군의 경복궁 점령 이후 크게 위협받았다. 반면, 조선 정부가 믿었던 청의 위안스카이는 조선에 남아 정세를 파악하라는 리홍장(李鴻章)의 명령에도 불구하고 7월 19일 비밀리에 귀국함에 따라, 이후 상황은 일본 측에 유리하게 급변했다.<sup>12</sup> 한편, 청·일 양국의 조선 출병 사실을 전해들은 동학농민군은 조선 정부와 1894년 6월 11일 전주화약을 성립하였으며, 봉기한 동학농민군은 자진 해산했다.

#### 1) 일본군의 경복궁 점령 사건과 주한일본공사관의 내정 개혁 강요

메이지 일본 정부는 조선을 자국의 영향권 하에 두어 궁극적으로는 식민지로 삼는다는 구상 하에 1876년 조일수호조규(朝日修好條規) 체결 이후 조선에 대해 여러 차례에 걸쳐서 개혁을 권고했으며, 이러한 일본의 조선개혁안이 구체적으로 제시된 것이 바로 갑오개혁이다.

일본군의 조선 파병 이후 당시 오토리 게이스케(大島圭介) 주한 일본공사는 일본군의 조선 주둔과 개전 명분을 확보하기 위해 1894년 7월 3일 조선의 교섭통상사무 독판 조병직을 방문하여 내정 개혁 방안을 전달하면서 제도 개편을 강

<sup>11</sup> 당시 청군의 조선 파병과 청일전쟁 중 중국(청)의 외교 교섭 등 중국 측의 대응에 대해서는 진위방(1999) 중 “제5장 청일전쟁과 외교”, 162-251 참조.

<sup>12</sup> 청일전쟁 개전 시기 위안스카이의 행적과 귀국 과정에 대한 설명은 허우이제(2003: 100-108) 참조.

요했다.<sup>13</sup> 이어서 1894년 7월 10일과 11일 오토리 게이스케 공사는 남산 노인정(老人亭)에서 다음과 같이 개혁안의 구체적 내용을 조선 정부에 전달했다. 첫째, 국내외 정사를 총괄하는 기무(機務) 부서를 전부 의정부(議政府)로 복귀시키고, 육조판서(六曹判書)로 하여금 각각 그 직무를 분담하도록 한다. 대내외 정무와 궁중 사무를 구별하여 궁중 관리들이 정무에 관여하지 못하게 한다. 둘째, 서울과 중요 항구 사이에 철도를 부설하며, 전국의 중요 도시로 통하는 전신선을 가설한다. 셋째, 구식 육군과 해군을 모두 폐지하고, 재정 상황에 따라 신식 군대를 증설하며, 서울과 각 성읍(城邑)에 경찰을 설치한다는 것이었다.<sup>14</sup>

이와 같이 오토리 게이스케 주한 일본공사 등 주한 일본공사관 측이 강요한 일련의 개혁안에 대해 조선 정부는 군국기무처를 중심으로 자체적으로 개혁을 추진한다는 점을 내세워 처음에는 받아들이지 않았다. 이러한 조선 정부 측의 반발에 직면하자, 주한 일본공사관은 고종과 조선 정부에 무력시위를 통해 위협과 압박을 가하기 위해 보병 제21연대를 동원하여 7월 23일 경복궁을 점령했다. 그 후 상당 기간 일본군은 조선의 궁궐에서 철수하지 않은 채, 사실상 서울 부근의 조선 군대를 무장해제시킴으로써 조선 측의 저항을 무력화시켰다.<sup>15</sup> 또한 일본 정부는 한반도 내 전투의 원활한 수행과 일본군의 참전 명분에 대한 동의를 얻어내기 위해 조선 정부에 일련의 조약 체결과 군수물자 제공 등을 강요했다.<sup>16</sup> 이러한 일본 측의 요구에 조선정부가 굴복하여 동의했으나, 지방 관리나 일반 민중은 일본군을 적대시하고 음식, 사람 및 말의 공급을 거절했다. 이에 주

<sup>13</sup> 日本 外務省 編, 1963. 『日本外交文書』(이하 『일본외교문서』로 약칭함), 제27권 제1책, 569-572. 문서번호 382; 杉村 濬 著, 1932. 『明治 二十七八年 在韓苦心錄』, 한상일 역, 1993. 『서울에 남겨둔 꿈』(이하 『재한고심록』으로 약칭함): 107-108.

<sup>14</sup> 위의 구체적인 '內政改革方案綱目'은 『일본외교문서』, 제27권 제1책, 630-633, 문서번호 396, 七月 九日, 朝鮮國駐劄大島圭介ヨリ陸奧外務大臣宛, "內政改革案提出ノ件"의 附屬書 三, 丙號 內政改革方案綱目に 실려 있음.

<sup>15</sup> 1894년 7월 23일 일본군의 경복궁 점령 사건에 대해서는 나가즈카 아키라(2002) 참조.

<sup>16</sup> 그리하여 1894년 8월 20일(음 7월 20일) 조선의 김윤식(金允植) 외무대신과 일본의 오토리 게이스케(大島圭介) 공사 간에 작성된 '조일잠정합동조관(朝日暫定合同條款)'에서는 일본의 내정 간섭의 명분이 조선의 자주독립을 위한 것이라고 언급되었다. 며칠 후 1894년 양력 8월 26일 김윤식 외무대신과 오토리 공사 간 체결된 '조일동맹조약(朝日同盟條約)'에서는 일본군의 전쟁 수행을 조선이 지원해야 한다고 명시했다. 『고종실록』, 고종 31년 7월 20일 및 22일조.

한 일본공사관은 병사들을 동원하여 서울 근교의 주요 도로에서 통행하는 소와 말을 강제 징발하여 군용으로 충당했다.<sup>17</sup> 이와 같이 일본군의 주둔과 주한 일본공사관의 간섭은 국내정치적 개혁을 추진해야 하는 조선 정부의 입지와 활동을 크게 제약하는 요인으로 작용했다.

이렇게 조선의 저항을 무력화시킨 후 일본 정부는 1894년 8월 1일 대청(對淸) 선전포고 이후 개최된 8월 17일자 각료회의에서, 향후 일본의 대조선 정책의 기본 방향을 “조선을 명목상 하나의 독립국으로 유지시키면서 일본이 관여하는 보호국 형태”를 추진하는 것으로서 결정했다(陸奧宗光, 1993: 160-164). 그렇지만, 이러한 일본의 간섭 하에서도 군국기무처를 중심으로 조선의 개혁 노력이 시도되고 대원군이 정치의 일선에서 활동하면서 당시 주한 일본공사 측의 의도대로 상황이 전개되지 않았다. 당시 일본 정부는 주한 일본공사관 측이 대원군과 조선의 개혁 관료들을 장악하여 배후에서 제도 개편을 이끌어가기에는 역부족이라고 보고, 기존의 오토리 게이스케 공사를 소환하고 그 후임으로 이노우에 가오루(井上馨) 내무대신을 파견했다. 이노우에 가오루 주한 일본공사는 한성에 부임한 후 1894년 양력 11월 20일과 21일 고종을 알현하는 자리에서 20개조의 개혁 항목을 제시하고 이를 채택할 것을 강요했다. 이 자리에서 이노우에 공사는 이후 민비(명성황후)와 민씨 세력 및 대원군 세력의 정치참여를 배제해야 한다는 점을 강조했다.<sup>18</sup> 이노우에 공사가 제시한 20개조의 개혁 항목에서는 대원군과 왕비의 국정 간여를 금지하여 국정이나 신하들의 진퇴는 모두 국왕의 친재를 받아야 하며(제1조), 국왕은 정무를 친재할 권한이 있고 또한 법령을 준수할 의무가 있다(제2조)고 명기함으로써, 사실상 군주인 고종과 왕실의 정치적 참여와 영향력 행사를 제한했다.

이어서 이노우에의 개혁 항목에서는 왕실의 사무를 국정과 분리시키며(제3조), 왕실의 조직을 정비한다(제4조)고 제시함으로써, 명목상으로는 입헌군주제를 지향하는 모습을 띠었으나, 실질적으로는 왕실과 정부대신들을 분리시켜 양측 모

<sup>17</sup> 『일본외교문서』, 27권 1책, 1894: 666-670, 문서번호 448, 1894. 9. 18; 문서번호 450, 1894. 9. 21; 『재한고심록』, 131; 『주한일본공사관기록』 4권, 247-250.

<sup>18</sup> 國史編纂委員會 編譯. 1988. 『駐韓日本公使館記錄』(이하 『주한일본공사관기록』으로 약칭함) 5권, 89-91, 1894. 12. 28, 井上馨 → 陸奧, (6) “朝鮮政況 보고에 관한 건.”

두를 제어하려는 의도를 보여주었다. 또한 이노우에 공사의 제안에서 군국기무처를 해체하고(제17조), 외국인 고문관을 채용(제18조)함으로써, 그동안 추진해온 제1차 갑오개혁기의 성과와 주도 세력을 약화시키고 일본의 간섭을 제도적으로 확보하려고 한 것이 특징적이었다. 그리고 치안 문제를 포함한 군사 분야에 대해 이노우에 공사의 제안은 군제(軍制)를 정비하고(제8조), 경찰권을 통일한다(제11조)고 함으로써, 기존의 조선 군대와 경찰을 재정비한다는 명목 하에 사실상 조선의 군대와 경찰을 무력화시키려는 의도를 보여주었다.<sup>19</sup>

이후 이노우에 공사가 제시한 개혁안은 이러한 일본 정부의 대조선 식민지화의 일환으로서, 그동안 조선 나름대로 자주적으로 개혁을 추진해온 군국기무처를 해체하며, 중앙부서에 일본인 등 외국인 고문관을 파견하여 조선의 행정부서와 정치권력을 장악하려는 의도를 반영했다. 기존 정치 조직, 예를 들면 왕실과 정부의 각 직책을 구분하여 그 권한을 제한함으로써, 기존의 폐단을 시정한다는 명분하에, 실질적으로는 조선 내 특정 정치 세력의 정치권력 장악을 방지하려는 의도를 반영한 것이었다. 결국, 일본의 압력 하에 고종은 1894년 양력 11월 26일 내정 개혁 20개조안을 수용하겠다는 의사를 표명할 수밖에 없었다.

위에서 언급한, 오토리 공사와 이노우에 공사 등 주한 일본공사들이 전달한 개혁안들은 근대화라는 명목 하에 정치, 경제, 법률, 군사, 교육 분야의 제도 개편을 제안한 것이 특징적이다. 그러나 이들 제안에서는 실제로 조선의 경제, 사회 분야의 근대화나 민의 생활, 인권 개선 등에 대해서는 거의 언급된 것이 없으며, 일본의 조선 내정 간섭을 강화하려는 의도를 반영했다.

<sup>19</sup> 이노우에 공사가 제시한 개혁안의 구체적 내용은 『일본외교문서』 27권 2책, 1894: 108-115, 문서번호 485, 1894. 11. 24; 『고종실록』, 고종 31년 10월 23일조에 실림.

### III. 갑오개혁의 전개: 개혁의 성과와 정치 세력의 변동

#### 1. 제1, 2차 개혁시기 근대적 제도로의 변화

##### 1) 권력 분립과 입헌군주제로의 개편 시도

제1차 갑오개혁기에 참여한 고위 관료들의 대부분은 군국기무처 회의원들이 차지했다. 당시 군국기무처에 소속된 이들 개혁 관료들은 1880년대 이후 대외개방 정책에 깊이 참여하여 일본, 청국, 미국, 러시아 등 해외 열강의 근대 문명과 접촉한 경험을 갖고 있었으며, 외교 통상관계 업무에서 실무 경험을 쌓아 가고 있던 관료층이었다. 제1차 개혁기의 참여자들을 보면, 크게 김홍집을 비롯한 중견 관료층과 유길준을 비롯한 소장 관료층이라는 개혁 관료들을 중심으로 구성되었다. 이어서 제2차 개혁시기의 구성원을 보면, 제1차 갑오개혁기에 정부 대신과 협판으로 재직한 인사들이 참여했으며, 새로 박영효와 서광범 계열의 개혁 관료들이 참여했다. 1895년 제2차 개혁시기에 들어서 제1차 개혁시기에 비해 서로 다른 계통의 관료들이 개혁 방향과 주도권을 둘러싸고 갈등과 대립 양상을 겪게 되었다.<sup>20</sup>

제1차 갑오개혁 시기 개혁을 이끌어간 주요 인사들은 유길준, 조희연, 안경수, 김가진, 김학우, 권재형 등이었다. 이들의 대부분은 해외 사정이나 군사 정보에 밝은 역관이나 무반 출신들이었다. 이들이 주도하여 군국기무처가 발의, 의결한 개혁 사안 중 의정안은 각 분야에 걸친 개별적 개혁 사안으로 총 190건에 이르렀다. 이 중 정치·행정 등의 개혁 사안이 124건으로 전체 의정안의 3분의 2를 차지했다.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 군국기무처를 비롯하여 제1, 2차 갑오개혁기에 참여한 관료들의 구성과 이력 및 입장에 대한 자세한 내용은 왕현중(2003b: 148-170)을 참조하기 바람.

<sup>21</sup> 군국기무처의 의정안 중 그 외 군국기무처에 관한 사안이 15건으로 기무처의 회의 운영, 의원 임명, 면직에 관한 것이었다. 외교관계 사안은 10건으로 청국과의 조약 개정 문제, 각 아문의 외국인 고문 채용 문제, 일본에 전권공사 및 보빙공사 파견 등에 관한 것이었다. 군사 개혁안은 5건, 교육 개혁안은 2건, 경제관계 사안은 19건으로 각 아문과 지방 관서의 세제, 부패방지, 토지 매매에 관한 규정이며, 사회 개혁 사안은 15건으로 문벌과 반상(班常)의 귀천을 없애고 광범위한 사회적 평

이러한 제1차 개혁기의 군국기무처의 정치 개혁 사안들은 기존의 통치권력 구조의 변경을 통해 왕권 제한과 내각중심제를 추진하려는 시도로 볼 수 있다. 당시 외척 민씨의 세도정치 하에 궁중의 정치적 영향력이 매우 컸던 상황에서, 개화파들은 기존의 잘못된 정치 관행을 타파하고 민비(명성황후)의 정치적 관여를 배제하기 위하여 궁내부와 정부를 분리시키고 내각중심의 입헌군주제를 확립하려고 했다(김용욱, 1995: 91). 특히 유길준의 경우 근대 입헌군주제의 한국적 수용 양상인 ‘군민공치(君民共治)’를 표방했으며, 개혁 주체로서 기존의 사색당파나 붕파와는 다른 ‘정당’의 출현을 통한 정치 개혁과 부국강병을 구상했다.<sup>22</sup>

당시 개화파는 조선에 바람직한 이상적인 정치 체제로서 서구식 정치제도를 염두에 두었다. 1880년대 당시 개화파는 영국식 입헌군주제 또는 미국의 공화제의 형성 과정에 많은 관심을 보였다. 그렇지만 당시 조선의 현실에서 군주체제의 변혁을 거론하기 어려운 상황이었다. 이에 개화파는 근대 국민국가를 지향한 정체 개혁으로 나가는 과도기로서 군주의 권한을 감소시키며 민의 권리와 자유를 증대시킨다는, 소위 입헌군주 체제로의 변화를 모색했다.

그리고 제2차 갑오개혁을 주도한 박영효는 군권 감소를 시도하기 위한 구체적인 방법으로서 일본 망명 중 작성한 ‘1888년 상소문’에서 왕실과 내각의 분리 구상을 제시했다. 즉 군주의 위상은 왕실 및 종묘사직을 보호하는 업무에 관여하는 상징적 존재로 제한되며,<sup>23</sup> 행정부의 수반에 해당되는 직책으로 규정되었다. 위 ‘왕실과 내각의 구분’ 발상 자체는 1884년 갑신정변 혁신정강에서도 어느 정도 엿보였다. 즉 기존의 내시부(內侍府)를 혁파하며, 대신(大臣)과 참찬(參贊) 등 정부의 주요 관료가 의정부(議政府)에 모여 정무를 결정하여 시행하며, 육조(六曹)

등을 실현한다는 내용이었다. 제1차 갑오개혁 시기 군국기무처의 구성과 활동에 대한 설명은 김용욱(1995: 75-83) 참조.

<sup>22</sup> 김윤식, 김홍집, 어윤중, 유길준, 박영효 등 개화파 각각의 정치개혁 구상과 갑오개혁 시기 활동에 대해서는 다음 기존 연구를 참조. 김성배(2014: 21-32); 유영익(2002: 103-133); 최진식(1993); 정용화(2004: 89-97), “4. 갑오개혁의 실행과 좌절” 부분; 김현철(1999a: 55-65), “제3절 갑오개혁의 주도와 좌절”; 김현철(1999b).

<sup>23</sup> “朝鮮國內政ニ關スル朴泳孝建白書”, 日本 外務省 編. 1963. 『日本外交文書』第21卷, 문서번호 106(이하 “1888년 상소문”으로 약칭함), 308면 상단. 제7조의 3번째 개혁 항목.

이외의 불필요한 관청을 정리한다는 구상이었다.<sup>24</sup> “1888년 상소문”에서 재상이 중심이 되는 내각을 의도한 점에서는 갑신정변 당시의 기본 구상을 계승하였으나, 내각의 구체적인 구성원을 육조(六曹)라는 특정 부서로 한정짓지는 않았다. 박영효는 내각의 구성원을 좀 더 포괄적으로 구상하여, 기존의 군주가 담당해 온 직무와 권한 중 일부를 내각으로 이전시키며, 내각 등 행정부에 유능한 평민이 등용될 수 있는 기회를 보장하고자 했다. 그리하여 그는 군주가 친히 모든 정사를 처리하는 것은 불가하다는 전제하에 군주의 업무를 해당 관리들에게 위임하고, 어진 재상을 선발하여 정무를 전담시키며, 모든 직책에 따른 업무는 그 담당자가 처리하도록 위임할 것을 주장했다.<sup>25</sup>

이와 같이 당시 박영효의 정치제도 개혁 구상을 보면, 왕실과 내각을 분리시키면서, 군주의 위상을 왕실 및 종묘사직을 보호하는 업무에 관여하는 상징적 존재로서, 그리고 행정부의 수반에 해당되는 직책으로 한정시키고자 했다. 이러한 군주상은 당시 정치 현실에서 고종이 행사하는 인사권을 제한하며 민비(명성황후)와 외척, 대원군 등 왕실 및 내시 등이 정치에 간여하는 것을 근본적으로 금지시키려는 의도 하에서 나온 것이었다.<sup>26</sup>

이러한 구상을 가진 박영효는 제2차 갑오개혁기 내각의 내무대신(內務大臣)으로 취임한 이후 정치의 주도권을 장악하면서 근대적 국가 형태를 지향하는 각종 제도들을 설립하는 일을 주도했다. 이 시기에 박영효가 추진한 개혁의 구체적 내용으로 홍범 14개조항의 입안, 국가적 상징의 창설을 통한 자주·독립의 선양, 내각중심 입헌군주제 정부의 수립, 지방 행정제도의 개혁, 근대적 경찰제도의 수립 및 근대적 상비군의 조직 등을 추진했다.<sup>27</sup>

박영효가 내무대신으로 재직하면서 관여한 개혁 방안들은 크게 홍범 14개조

<sup>24</sup> 갑신정변 혁신경장의 제4, 13, 14번째 항목,金玉均, 『甲申日錄』, 한국학문헌연구소 편(1979: 95).

<sup>25</sup> “1888년 상소문” 제7조의 제1, 2, 4번째 항목, 308면 하단~309면 상단.

<sup>26</sup> 한편, 고종을 중심으로 정치 개혁 구상과 각 정치 세력의 변동에 대한 설명은 은정태(1998); 강상규(2013) 참조.

<sup>27</sup> 그 외 박영효가 이 시기에 행한 활동으로서 전통 복식의 근대적 복식으로의 변화, 사대문 안 승려의 출입 제한의 철폐, 갑신정변 관련자 등의 사면복권 등을 들 수 있다(Lew, 1977: 44-53; 유영익, 1992: 4-28; 1998: 97-107).

와 내무아문개혁훈시 등을 들 수 있다. 먼저 1895년 양력 1월 7일(음력 1894년 12월 12일)에 고종이 종묘에 직접 가서 선포한 홍범(洪範) 14개조는 당시 왕실과 백성이 모두 준수해야 할 일종의 정책 지침을 공표한 것으로서, 우리나라 최초의 근대적 헌법의 성격을 띤 것으로 평가되고 있다. 이러한 홍범 14개조의 내용은 다음 몇 가지 항목, 즉 첫째, 청으로부터의 독립, 둘째, 내각에 권력을 집중시키기 위한 왕실(궁내부)과 정부 간의 권력분리, 셋째, 재정과 조세제도의 근대화, 넷째, 군사제도의 근대화, 다섯째, 교육제도의 근대화, 여섯째, 능력 본위의 관리 임용, 일곱째, 지방 행정제도의 개혁, 여덟째, 사법제도의 개혁 등으로 요약할 수 있다(유영익, 1992: 22).<sup>28</sup>

1894년 갑오개혁 당시 홍범 14개조에서 언급된 ‘왕실과 내각의 구분’ 등 입헌군주제를 지향한 개혁 방향이 이미 “1888년 상소문”에 거의 그대로 주창되었다(“1888년 상소문” 제7조의 제1~4번째 항목, 308면 하단~309면 상단; 『고종실록』, 고종 31년 12월 12일조). 그 예로서 박영효의 왕실과 내각의 분리 구상은 홍범 14개조 중 다음 정치 개혁 부분, 즉 제2조 ‘왕실의 규범을 제정하여 왕위 계승 및 종친과 외척의 본분과 의리를 밝힌다’, 제3조 ‘임금은 정전(正殿)에 나와서 정사를 보되, 정무는 직접 대신들과 의논하여 결재하며, 왕비나 후궁, 종친이나 외척은 정사에 관여하지 못한다’, 그리고 제4조 ‘왕실에 관한 사무와 국정에 관한 사무는 반드시 분리시켜서 서로 혼합됨이 없도록 한다’ 등과 많은 유사성을 보이고 있다. 그리고 군주가 개혁 항목의 추진을 직접 대내외적으로 서약, 공포한다는 발상은 박영효가 “1888년 상소문”에서 고종으로 하여금 5개항에 달하는 개혁 서고를 하도록 권고한 점에서 엇볼 수 있으며, 갑오개혁 당시 홍범 14개조의 서약으로 실현되었다.

제2차 김홍집·박영효 내각에서는 위와 같이 내각과 왕실을 구분한다는 구상 하에 내각을 구성하는 정부의 각종 주요 부서를 설립하고 이를 법률적으로 뒷받침하였다. 그 결과 1895년 음력 3월 25일에 법률 제1호로 ‘재판소규정법’과 칙령 제38호로 ‘내각관제’가 결재되어 반포되었다.<sup>29</sup> 또한 왕실과 정부(내각)의

<sup>28</sup> 홍범 14개조의 구체적 내용 및 고종이 내린 지시문의 내용은 『고종실록』, 고종 31년, 음력 12월 12-13일조; 『이조실록』, 391: 315-319 참조.

<sup>29</sup> 이날 칙령 제39호 ‘내각소속직원의 관제’, 제40호 ‘중추원 관제와 사무장정’, 제41호 ‘각부의 관제통칙’, 제42호 ‘외부의 관제’, 제43호 ‘외교관 및 영사관 관제’, 제44호 ‘공사관과 영사관 직원령’,

업무를 구분함에 따라 왕실에 관련된 업무를 전담할 궁내부(宮內府)가 설치되었으며, 이를 뒷받침하기 위하여 음력 4월 2일에는 궁내부 지령 제1호 ‘궁내부 관제’가 반포되었다. 위의 ‘내각관제’에 의하면, 내각은 국무대신으로 구성하며(제1조), 국무대신은 대군주폐하를 보좌하여 국정을 운영하는 책임이 있었다(제2조). 특히 내각총리는 각 대신의 수반으로 내각회의를 주재하며, 내각회의에서는 법률과 칙령안, 세입세출의 예산과 결산, 국채 문제, 국제 조약과 국제 문제, 중요 관료의 임명, 예산외의 지출, 규정 개폐 등 막강한 권한이 부여되었다(제8조, 김용욱, 1995: 91-92).

## 2) 근대적 외교제도로의 개편 시도

갑오개혁 당시 조선 정부의 외교 관련 부서는 좀 더 근대 외교를 수행하는 형태로 그 직제가 개편되었다(김현철, 2005: 87-96; 2012: 186-195). 1894년 6월 28일(음) 갑오개혁 초기 개혁을 주도했던 군국기무처(軍國機務處)의 결정 사항에 따르면, 외무아문(外務衙門)에서 교섭·통상 사무와 공사(公使)·영사(領事) 등의 감독 업무를 담당하기로 하였다. 그리고 이날 이후 국내외의 공사 문서에 개국기원(開國紀元)을 사용하며, 각국에 특명전권공사를 다시 파견할 것을 제의하여, 고종의 윤허를 받았다(『고종실록』, 고종 31년 6월 28일조). 그리고 1894년 청일전쟁이 전개되는 상황에서 조선 정부는 11월 21일 칙령 제3호를 통해 조선이 독립되었음을 대내외적으로 공식 발표하는 의식을 거행할 것임을 공포했다. 이날 공포된 공문들에는 향후 조선 국왕이 직접 외교사절을 접수하고 대외적인 신임장을 제정한다는 규정들이 포함되었다(『고종실록』, 고종 31년 11월 21일조).

이러한 조선의 자주독립 선언은 고종이 직접 공포한 홍범 14개조에서 언급된 취지문을 통해 새롭게 천명되었다. 그리고 조선 정부는 조선의 외교상의 최종 권한이 더 이상 청국에 있지 않고 조선 군주에 있음을 대내외적으로 알리고자 노력했다. 그리하여 1894년 12월 13일 고종은 윤음(綸音)을 내려서, 정부 관리

제45호 ‘법부의 관제’, 제46호 ‘학부의 관제’, 제47호 ‘관상소의 관제’, 제48호 ‘농상공부의 관제’, 제49호 ‘법관 양성소 규정’, 제50호 ‘재판소사무처리규정통칙’ 및 제51호 ‘판사, 검사의 관등급봉급령’ 등 정부 주요 부서 관련 칙령이 비준 반포되었다. 그 다음날 음력 3월 26일에는 칙령 제53호 ‘내부의 관제’와 제55호 ‘군부의 관제’가 비준 반포되었다.

와 대중들에게 ‘자주·독립’ 정신을 고취시키면서 정부가 추진하는 개혁에 동참할 것을 호소했다(『고종실록』, 고종 31년 12월 12일-13일조). 이와 더불어 그동안 중국 사신을 맞이하던 장소인 영은문(迎恩門)이 헐렸으며, 병자호란 당시 청국의 전공(戰功)을 기록한 삼전도비(三田渡碑) 등이 철거되었다(『고종실록』, 고종 31년 12월 17일조; 黃珪, 李章熙 역, 1972: 180-182).

그리고 1895년 3월 25일 칙령 제42호로 ‘외부(外部)관제’가 비준되어 반포되었다. 이에 따르면 외부대신(外部大臣)은 외국에 관계되는 정무를 집행하며, 외국에서 본국 상업을 보호하기 위한 사무를 관리하며, 외교관과 영사관을 감독하는 임무를 담당하게 되었다(『고종실록』, 고종 32년 3월 25일조). 이와 같이 개화파와 조선 정부는 청일전쟁에서 청국 군이 패퇴된 것을 계기로 청국으로부터 자주독립을 시도하였으며, 그 결과 국내외적으로 조선이 하나의 자주독립 국가임을 표명하고, 외교제도와 기구를 근대적 형태로 개편하는 성과를 거두었다.

### 3) 근대적 군사, 경찰기구로의 개편 시도

앞 절에서도 살펴본 바와 같이 1894년 4월 제1차 동학농민군의 봉기 당시 조선 정부는 이를 진압하기 위해 홍계훈(洪啓薰)을 양호초토사로 임명하여 장위영 병력 약 8백 명과 야포 2문 등을 이끌고 현지로 출동케 하였다. 그러나 사기가 저하된 관군 중 도망자가 속출함에 따라, 홍계훈은 숫자상 많은 동학농민군을 진압할 자신이 없어 증원군의 파견을 요청하였으며, 청에 원병을 청하도록 상주할 정도였다.<sup>30</sup>

그리고 일본군이 1894년 7월 23일 경복궁을 점령한 이후 사실상 서울 부근의 조선 군대를 무장해제시켰다. 그 결과 이후 조선 정부는 수도 한성(서울)을 비롯하여 전국적으로 치안 유지에 많은 어려움을 겪게 되었다. 1894년 제2차 동학농민군이 봉기하자, 조선 정부는 군대를 동원하여 동학농민군을 진압하고자 했다.<sup>31</sup> 그러나 조선에 주둔하면서 치안 유지를 담당해온 일본군의 철수 위협은

<sup>30</sup> 청일전쟁 당시 1, 2차에 걸쳐 동학농민군과 일본군 간의 전투 및 일본군의 무자비한 탄압 현황에 대한 개괄적 설명은 강효숙(2014: 3-20) 참조.

<sup>31</sup> 최근 연구에 의하면, 조선 정부는 동학농민군을 진압하기 위해 1894년 9월 22일 ‘양호도순무영(兩湖都巡撫營)’을 오늘의 서울시청에 해당하는 한성부에 설치했다. 당시 양호도순무영은 최고 책

조선 정부에게 사실상 동학농민군에 의한 정부의 붕괴 위협을 의미하는 것으로 간주되었다. 결국, 일본 측의 협박에 직면한 조선 정부는 일본군의 철수 철회를 요청하였으며, 일본의 내정 개혁권고를 수락하겠다는 의사를 표명했다.<sup>32</sup>

이러한 조선의 상황에 직면하여 박영효는 근대 국가의 주요 공권력인 군대와 경찰을 개혁하는 작업을 추진했다. 이미 갑신정변 혁신정강에서 “4개의 영(四營)을 합하여 한 개의 영(一營)으로 하고 영중(營中)에서 장정을 뽑아 급히 근위대(近衛隊)를 설치할 것”(제11항)을 주창했다. “1888년 상소문”에서도 군사 개혁에 대해 다음과 같은 방안을 제시했다. 즉 첫째, 군사학교를 설립하여, 종친(宗親) 및 전국 백성들 중에서 준수하고 젊고 의기가 왕성한 자들을 뽑아 군사학교에 보내서 장수와 병졸의 도(道)를 익히게 하며, 일부는 외국으로 유학시키는 것, 둘째, 모병(募兵) 법을 개정하고, 병역을 치르는 데 있어 기한에 제한을 두는 것, 셋째, 수만의 군대를 양성하여, 충분히 나라 안을 평온하게 진정시키는 것 등을 목표로 삼았다(이상 “1888년 상소문”, 제5조의 제1, 5, 8번째 항목). 박영효는 상비군 체제를 유지하기 위하여 국방 예산의 확보, 국민개병제 및 근대식 군장교의 육성 등을 구상했다.<sup>33</sup>

이러한 구상을 반영하여 흥범 14개조에서는 “장교를 교육하고 징병법을 채택하여 군제의 기초를 확립”(제12항)할 것임을 밝혔다. 이에 따라 조선의 군과 경찰 제도가 근대적 형태로 개편되었으며, 1895년 음력 4월 27일에는 칙령 제83호로서 ‘육군장교분한령’과 제84호로서 ‘군인현역제한연령조규’가 비준되어 반포되었다.<sup>34</sup> 며칠 후인 음력 4월 29일에는 칙령 제85호 ‘경무청 관제’가 비준되어 반

입자인 도순무사 신정희를 포함하여 526명이 소속되었다. 제2차 동학농민군의 붕괴 당시 양호도순무영은 서울에 병영을 둔 경군(京軍) 전체를 동원해서 도순무영을 설치하고, 통위영, 장위영, 경리청 소속 병사 등 총 2501명으로 구성된 군대를 출진시켜서 동학농민군을 진압하도록 했다. 그러나 당시 양호도순무사 신정희와 도순무영 선봉장 이규태가 이노우에 가오루 주한 일본공사 및 일본군 진압군인 후비보병 제19대대 장교들과 협력하지 않아 양호도순무영은 1894년 12월 27일 주한 일본공사의 압력으로 폐지되었다. 이상의 내용에 대해서는 신영우(2014: 183-222) 참조.

<sup>32</sup> 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 91-92, 1894. 12. 28, 井上 馨 → 陸奥, (6) “朝鮮政況 보고에 관한 건.”

<sup>33</sup> 이와 관련된 개혁 방안의 예로서 “1888년 상소문” 제5조, 304 하단~305 상단에서 제시된 10가지의 개혁 방안 중 1, 2, 4, 5번째 항목을 들 수 있다.

<sup>34</sup> 이날 반포된 ‘육군장교분한령’ 등의 구체적 내용은 『이조실록』, 392: 90-92에 실림.

포되었다.<sup>35</sup>

박영효는 개혁이 성공하기 위해서는 군대와 경찰을 장악하는 것이 필요하다는 판단 하에 군대와 경찰을 다음과 같이 장악해 나갔다. 박영효는 1895년 당시 조희연(趙羲淵) 군부대신이 일본 군대 위문사(慰問使)로 파견되어 부재중일 때에 신관제(新官制)가 반포되게 함으로써, 군부 내 주요 직위가 모두 박영효파로 임명되었다.<sup>36</sup> 또한 박영효의 심복 이규완(李圭完)이 경무부사(警務副使)가 됨으로써 경찰의 실권을 장악하게 되었다.

위와 같이 제2차 갑오개혁 시기에서는 독립국가의 기틀을 마련하기 위하여 행정, 군사, 경찰, 재정 등의 분야에 걸쳐서 조선 정부의 제도적 기반을 크게 개편하고 재정비하는 작업에 착수했다. 그 결과 짧은 시간 내 근대화의 시행을 뒷받침하는 많은 법규가 반포됨으로써, 근대국가를 지향한 제도적 기초가 마련되어 갔다.

## 2. 제1, 2차 개혁시기 집권 세력의 성향과 변동

이상 살펴본 바와 같이, 청일전쟁의 와중에서 전개된 갑오개혁은 개화파들을 중심으로 새로운 문명 표준의 수용을 위한 개혁의 시험대였다. 당시 조선의 개혁 지향적 정치 세력들은 일본의 내정 간섭 압력하에서도 흥범 14개조를 선포하고 근대 국민국가로의 변모를 위해 대대적인 제도적 개편을 실시했다. 그러나 개혁이 진전되면서 다음과 같이 주한 일본공사관 등 외세와의 관계, 개혁의 구체적 방안과 정치권력의 장악, 그리고 상호 정치적 이해관계의 차이로 인해, 집권 세력이 자주 바뀌는 등 정치적 변동이 매우 컸다.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> 이날 반포된 '경무청관제'의 구체적인 내용은 『이조실록』, 392: 93-96에 실림.

<sup>36</sup> 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 424-425, 문서번호 282, 1895. 5. 22, 朝鮮國駐劄井上公使ヨリ陸奧外務大臣宛, "(機密 第56號) 趙軍部大臣ノ進退ニ依リ內閣分裂ノ傾向ヲ求シタル旨報告ノ件."

<sup>37</sup> 이하 제2차 갑오개혁 시기 박영효 등 각 정치세력의 변동에 관한 자세한 설명은 김현철(2006: 175-206) 참조.

### 1) 대원군의 집권과 군국기무처의 창설

1894년 양력 7월 일본군의 조선 왕궁 점령 사건 후 일본은 대원군을 정치 일선에 복귀시켰으며, 기존 집권 세력인 민영준, 민경식(閔慶植) 등 민씨 세력들을 축출하는 데 커다란 영향력을 행사했다. 주한 일본공사관은 민씨 일족을 중심으로 하는 기존 정권이 붕괴되고, 김가진(金嘉鎭)과 안경수(安駟壽) 등이 기용되도록 하는 등 새로운 정부 구성에 관여했다.<sup>38</sup> 이후 고종은 일본의 강요에 의해 정치 및 국정 운영을 대원군에게 위임했다. 이러한 상황에서 박영효는 1894년 대원군의 요청과 일본 정부의 주선을 통해 조선에 귀국하게 되었다.<sup>39</sup>

이후 1894년 6월 25일(음) 새로 군국기무처의 처소가 정해졌으며, 영의정 김병시가 사직하고 그 자리에 판중추부판사 김홍집이 임명되었다. 군국기무처에는 김홍집을 총재관으로 하고 박정양, 민영달, 김윤식, 김종한, 조희연, 이운용, 김가진, 안경수, 정정원, 박준양, 이원궁, 김학우, 권형진, 유길준, 김하영, 이응익, 서상집 등 18명이 임명되었다. 군국기무처는 주로 김홍집, 박정양, 김윤식 등 중견 관료층과 유길준, 김가진 등 소장 관료층 등 두 개의 개혁 관료층으로 구성되었다. 이들은 당시 주한 일본공사관과 일정한 관련을 가지면서도 주체적인 개혁을 시도했다(왕현중, 2009: 37-39).

이와 같이 제1차 김홍집 내각이 결성되어 군국기무처를 중심으로 개혁을 추진하는 과정에서, 주도권과 국정 운영의 방향을 둘러싸고 점차 대원군파와 군국기무처를 중심으로 한 개혁 세력 간의 대립 양상이 전개되었다.<sup>40</sup>

### 2) 대원군-동학, 대원군(고종)-청 연계의 실패 및 대원군의 실각

당시 주한 일본공사관 기록은 배후에서 대원군과 이준용이 비밀리에 사람을 보내서 동학농민군을 선동하였고 청군과 서로 호응케 해서 일본군을 공격하게

38 『주한일본공사관기록』 4권, 1894: 206, 247, 1894. 7. 25, (285) “大院君의 동정 통고”; 『제한고심록』, 1993: 119.

39 『주한일본공사관기록』 4권, 1894: 250, (296) “東京의 주요 외교 사절들에 대한 大院君 및 淸·日間 交戰의 불가피성 보고.”

40 『주한일본공사관기록』 4권, 1894: 293. 1894. 9. 18, 陸奧大臣에게 보내는 전보, “朝鮮政府 內의 당파싸움 보고.”

하였다고 보았다.<sup>41</sup> 그 후 일본 정부는 일본군이 청군과의 평양전투에서 승리한 후 탈취한 전리품 속에서, 1894년 7월 28일자 대원군 이름으로 청국 측 장수에게 보내는 편지를 발견 및 압수했다. 당시 대원군의 친서에는 청국이 조선의 내정에 간여할 것을 청원하는 내용이 담겨 있었다.<sup>42</sup> 11월 10일 주한 일본공사관의 스키무라 서기관은 이 편지에 고종의 친필이 적혀 있음을 이유로 대원군의 하야 압력을 가하였다. 이러한 일본 측의 압력에 굴복하여, 1894년 11월 18일 대원군은 정계은퇴 의사를 표명했다.<sup>43</sup>

### 3) 박영효와 대원군 및 궁정(고종, 민비(명성황후)과의 관계 변화

이노우에 공사는 자신들의 개혁에 방해가 될 것으로 여겨지는 대원군과와 민씨 세력을 정계 은퇴시킨 후, 1894년 양력 11월 30일 조선 정부에 박영효와 당시 일본에 체류 중인 서광범 등의 복직 기용을 건의했다.<sup>44</sup> 대원군과 민비(명성황후) 등의 정치적 참여가 사실상 제한된 상황에서, 박영효 등 갑신정변 주도 개혁파의 입각은 일본의 현실적 압박 하에서 제한된 형태로나마 개혁을 추구할 수 있는 기회였다.

박영효 등 갑신정변 주도파와 흥선대원군과의 관계는 정치 이념에서는 차이가 났으나 서로간의 필요에 의해 유대 관계를 유지해왔다. 1884년 갑신정변 당시 발표된 14개조의 혁신정강의 첫 번째 조항에서 “대원군을 빠른 시일 내로 모셔오며, 조공, 허례의 의식을 폐지할 것”<sup>45</sup>을 밝혔다. 대원군은 일본 망명 중인 김옥균, 박영효에게 편지를 보내 일본의 힘을 빌려 귀국하여 정변을 일으킬 것을 권유할 정도였다. 이러한 대원군의 제의에 대해 박영효는 반대했으나, 서로

41 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 84. 1894. 11. 10, 井上 馨 → 陸奥 外務大臣, (4) “大院君의 東學黨 선동에 관한 件.”

42 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 80-81. 1894. 10. 10, 平壤 公使館에서 一等書記官 小村壽太郎이 한성의 大鳥奎介 공사에게 보내는 전보.

43 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 86-89. 1894. 12. 28, 井上 馨 → 陸奥, (6) “朝鮮政況 보고에 관한 건.”

44 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 96-97. 1894. 11. 30, 井上 馨 → 金 總理大臣, (7) “甲申政變 改革派 人物들을 赦免 귀국시켜 起用하라는 日本 公使의 建議.”

45 김옥균. 한국학연구소 편, 1979: 95, 一 大院君不日陪還事, 朝貢虛禮義行廢止.

편지를 주고받을 정도로 관계를 맺고 있었다.<sup>46</sup>

박영효는 1894년 귀국한 직후 주한 일본공사관 측과 만나는 과정에서 민비(명성황후)와 대원군의 정치 참여를 배제시키며, 기존의 군국기무처 대신에 새로 내각을 구성하여 개혁을 추진한다는 구상을 밝혔다.<sup>47</sup> 그렇지만, 일본에 망명한 지 10년이 지나서 귀국한 박영효는 오랜 망명생활로 국내에서 지지 세력을 확보하기가 어려웠다. 그리하여 박영효는 내무대신이 된 직후 고종과 민비(명성황후) 등 궁정세력을 가까이했다.<sup>48</sup> 민비(명성황후)도 박영효가 귀국한 이후 운현궁(雲峴宮)에 출입한다는 소식을 전해 듣고서, 대원군과 박영효가 연합할 것을 두려워했다. 이에 민비(명성황후)는 박영효를 불려서 위로하였으며, 이후 궁중과 박영효의 관계는 가까워졌다.

박영효와 대원군과의 관계는 박영효가 입각 후 고종, 민비(명성황후)의 지지를 얻고자 민비(명성황후)에 접근하면서 점차 소원해졌다. 1895년 3월 대원군의 손자인 이준용(李俊鎔)의 역모 혐의가 거론되자, 민비(명성황후)는 대원군과 관계가 멀어진 박영효에게 이준용을 제거해줄 것을 요청하였다. 이에 박영효는 자기 측근 경무관(警務官)인 이규완(李圭完)에게 이준용을 체포하도록 지시했다. 그 후 체포된 이준용에게 도적모반죄가 적용되어 10년 유배형을 살게 했다. 이 일로 대원군은 박영효를 불구대천의 원수로 간주하게 되었으며, 박영효는 한때 자신의 귀국을 요청한 대원군과 정치적으로 적대관계가 되었다.

#### 4) 박영효와 다른 정부 관료들과의 대립과 갈등

고종과 민비(명성황후)는 갑오개혁으로 사실상 군주의 권한이 제한되고 제대로 행사되지 못하는 현실에 불만을 갖게 되었다. 그리하여 고종은 김홍집 등을 싫어하고 박영효, 서광범 등이 귀국한 후 이들을 신뢰했던 것으로 보인다.

<sup>46</sup> 태학사 편, 8권, 1982: 19, “朴泳孝侯の上書-日本亡命中大院君へ”, 辛卯(明治 24年~1891年) 2월 19일자.

<sup>47</sup> 『日本外交文書』, 27권 1책, 1894: 662-663, 문서번호 446, 1894. 9. 8, 朝鮮國駐劄大島公使ヨリ陸奥外務大臣宛, “大闕内謠言ニ付米露兩公使談話竝ニ朴泳孝仕官ニ關シ報告ノ件.”

<sup>48</sup> 『주한일본공사관기록』, 3권, 1894: 323, 12월 21일, 安廣内務大臣秘書官ヨリ朝鮮國駐劄井上公使宛(196), “朝鮮内政改革에 관한 件.”

이러한 고종의 인식을 짐작하게 하는 것으로서, 1895년 양력 5월 27일 고종의 측근인 궁내관리(宮內官吏) 홍계훈(洪啓薰)이 주한 일본공사관을 방문하여 다음과 같이 언급한 점을 들 수 있다. 즉 1894년 제1차 갑오개혁 이래 정무는 모두 내각에서 논의 결정하며 상주문(上奏文)을 갖추어 고종의 재가를 주청하는 데 지나지 않아서 사실상 군주권이 행사되지 못하고 있는 상황이었다. 박영효와 서광범은 외국 사례에 능통하며 군주권을 중히 여겨야 한다고 고종에게 상주하고 국가 통치의 대원을 모두 대군주(高宗 旨)의 수중에 복귀시키자는 태도를 취했다. 이에 고종은 박영효와 서광범 두 대신만을 신뢰하고, 나머지 네 명의 대신(김홍집, 김윤식, 어윤중)을 소원히 대하는 경향이 있다고 언급했다.<sup>49</sup>

이와 같이 고종과 제2차 갑오개혁 구성원 간의 불화로 인한 갈등은 1895년 군부대신 조희연의 진퇴 문제로 크게 확대되었다. 결국 김홍집 등이 사의를 표명하고 박영효 등이 중심이 되어 추진한 내각의 구성을 고종이 승인하는 방향으로 나아갔다.

박영효와 다른 내각 구성원 간의 관계는 원만하지도 우호적이지도 않았다. 1894년 박영효의 귀국 소식이 전해지자, 그를 경거망동한 인물로 바라본 유학자들을 중심으로 박영효 등 갑신정변 주도 개화파를 처벌하라는 여론이 대두되었다. 박영효의 사면에 대하여 조정 내 보수파 대신들이 반대함으로써, 그의 정치적 복귀를 둘러싼 갈등이 노정되었다. 고종의 사면 지시 다음날인 1894년 8월 5일(음) 중추원 영사 심순택(沈舜澤), 총리대신 김홍집(金弘集), 중추원 판사 김병시(金炳始), 조병세(趙秉世) 및 정범조(鄭範朝) 등 조정 대신들이 박영효를 반역자로서 취급하여 엄벌에 처할 것을 주장했다(『고종실록』 고종 31년 8월 5일조; 『이조실록』 391, 215-216). 그 후 내무대신에 임명된 박영효로서는 자신의 사면 또는 등용을 반대하였던 김홍집, 심순택 등 기존 정부 대신들에 우호적 태도를 취하기 힘들었다. 박영효는 갑신정변 주도파의 개혁 의사에 호의적인 김윤식조차 지나당(支那黨, 친청파를 지칭)에 속하는 것으로 간주했다.<sup>50</sup> 그 결과 박영효와 김윤식 등 다른 개화파

<sup>49</sup> 홍계훈의 이러한 의견은 『駐韓日本公使館記錄』 7권, 1895: 29-30, 5월 30일, 井上 → 陸奥, (17) “機密 第57號, 朝鮮內閣의 破裂(機密 第56號의 계속): 內閣分裂에 관하여 朴泳孝에게 忠告”, 別紙 乙號에 실려 있음.

<sup>50</sup> 伊藤博文 編, 1970: 269-270. “朴泳孝邸ニ於テ洪英植·金玉均·徐光範 等ト島村久談話筆記要

관료들과의 협력도 사실상 기대하기 어려웠다.

##### 5) 개화파 내 경쟁과 대립: 갑신정변 주도파와 군국기무처 참가파 간의 대립과 갈등

1894년 말 박영효의 입각 당시 조선 정치 세력의 추이를 보면, 정부 내에는 비록 대원군파와 민씨 일파가 일시적으로 실각했다. 그렇지만 김홍집·김윤식·유길준 등 과거 군국기무처를 중심으로 개혁을 추진했던 세력이 같이 정부에 참여하면서 박영효파의 입지를 견제 및 압박했다. 입각 이후 박영효 등 갑신정변 주도파가 고종의 신임을 얻고 부각하여 박영효를 중심으로 개혁 정부를 구성하려고 하자, 점차 수세에 처한 김홍집 등으로부터 견제와 비난의 대상이 되었다.<sup>51</sup>

박영효와 김홍집, 유길준 등의 다른 개화파들이 경쟁 내지 대립하면서, 이후 신파(新派)로 일컬어지는 박영효파와 구파(舊派)로 일컬어지는 김홍집파 간의 갈등·대립이 계속되었다. 그 후 박영효는 기존의 개화파들과 협력 및 통합을 추구하지 않았으며, 서광범(徐光範)을 비롯하여 1884년 갑신정변 참가자 등을 중심으로 지지 세력을 규합하여 단독 정부를 구성하려고 시도했다.<sup>52</sup> 자신을 지지하는 정치 세력을 규합하여 단독 정부를 구성하려는 박영효파의 행동이 김홍집파의 의혹을 사게 되고, 결국에는 두 그룹 간 충돌의 원인이 되었다.

박영효는 처음에는 조희연(趙羲淵) 군무대신만을 견제할 의도를 지니고 있었으나, 점차 자신을 추종하는 세력들이 늘어남에 따라 자파의 정치적 입지를 강화하고 권력 투쟁에서 살아남기 위해서 불가피하게 김홍집 등의 사직을 희망하게

쨌”(1884年 甲申年 11月 4日자).

<sup>51</sup> 당시 상황에 대하여 김가진 농상공부 대신은 주한 일본공사관 측에 다음과 같이 전했다. 신파 양파는 정책상 서로 다른 주의를 갖고 있었으며, 이것은 인제 등용과도 관련되었다. 김홍집으로 대표되는 구파는 노소남북(老少南北) 사색(四色)에 구애되어서 문벌 출신이 아니면 채용하지 않는 데 반하여, 박영효 등의 신파는 홍범 14개조 서문(誓文)의 취지를 존중하여 문벌 여하에 관계없이 인재를 등용했다. 『駐韓日本公使館記録』 7권, 1895: 29, 1895년 5월 30일, 井上 → 陸奥, (17) “機密 第57號, 朝鮮內閣의 破裂(機密 第56號의 계속): 內閣分裂에 관하여 朴泳孝에게 忠告”, 別紙 甲號.

<sup>52</sup> 黃玑. 李章熙 역, 1972: 177; 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 426-427, 문서번호 282, 1895. 5. 22, 朝鮮國駐劄井上公使ヨリ陸奥外務大臣宛(機密 第56號), “趙軍部大臣ノ進退ニ依リ內閣分裂ノ傾向ヲ求シタル旨報告ノ件.”

되었다.<sup>53</sup> 박영효가 자기 세력을 중심으로 독자적 내각 구성을 시도한 시기는 1895년 2월 제2차 김홍집 내각의 총사직 이후였다. 그 후 박영효는 비교적 중립적이라는 평판을 받는 박정양(林定陽)을 총리대신으로 임명하는 내각을 구성했다. 그 구성원에서도 김홍집(金弘集)만 사직시키고 김윤식(金允植), 어윤중(魚允中), 유길준(兪吉濬) 등은 계속 참여시키는 방식으로 타협했다.<sup>54</sup>

#### 6) 개화파와 주한 일본공사관과의 관계

1894~1895년 조선의 국내정치 상황을 보면, 청일전쟁에서 승리한 일본이 조선에 대하여 다른 국가들에 비하여 실질적으로 우월한 지위와 영향력을 지니게 되었다. 이를 기반으로 일본은 조선에 대해 내정 개혁을 강요하며 자신들이 조정하기 쉽다고 여긴 정치 세력들을 지원하면서 조선에 대한 진출을 확대해나갔다.

이에 대해 박영효는 입각 이후 표면상으로는 주한 일본공사관과 친하게 지내려는 모습을 보여주었지만, 실제로는 국왕인 고종을 추대하여 김홍집 등을 제압하려고 시도했다. 이에 김홍집 등이 이노우에 공사의 힘을 빌려 박영효와 그 추종 세력을 견제하는 양상을 띠면서, 제2차 갑오개혁시기 주요 정부 대신들 간 대립 내지 갈등양상이 노정되었다.<sup>55</sup> 특히 박영효는 김홍집이 일본 측의 요구를 수용하는 태도에 불만을 갖게 되었으며, 각 부서의 일본인 고문관이 조선의 내정과 외교에 간섭함으로써 조선의 자립을 위태롭게 할 것을 우려했다(『제한고심록』, 1993: 200).

#### 7) 고종과의 대립 및 박영효의 실각

1895년 양력 5월 하순경 동학농민군의 위협과 대원군의 집권 우려가 크게 감

<sup>53</sup> 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 438-439, 문서번호 296, 1895. 5. 30, 朝鮮國駐劄井上公使ヨリ陸奥外務大臣宛, “(機密 第57號) 內閣分裂ニ關シ 朴泳孝ニ忠告ノ件.”

<sup>54</sup> 『大韓季年史』에 의하면, 박영효가 김홍집, 유길준 등과 권력 투쟁을 전개하여 승리함으로써 김홍집이 파직되고 박정양이 그 후임으로 총리대신이 되었다(鄭喬, 1974: 107).

<sup>55</sup> 『주한일본공사관기록』 7권, 1895: 26, 1895. 5. 22, 井上 → 陸奥, (16) “機密 第56號, 趙軍部大臣 進退問題로 內閣이 붕괴될 지경에 이른 건.”

소하였으며, 삼국 간섭 등 러시아의 간섭으로 일본의 국제적 영향력이 감소되었다. 이러한 국내의 정세 변화를 계기로, 고종은 측근들을 러시아, 미국 등 한성(漢城) 주재 각국 공사관에 파견하여 외국에 협력을 요청했다. 이러한 동향을 파악한 박영효는 왕실과 외국 공사관과의 연계를 차단시키기 위하여 구 호위병을 폐지하고 신식 훈련병으로 교체하며, 궁중과 각국 공사관 사이를 왕래하는 2~3인의 궁내부 관리들을 전임 또는 폐출시키고자 계획했다.<sup>56</sup>

그러나 이러한 박영효의 계획은 고종과 주한 일본공사관 측의 강력한 반대에 직면하여 실행에 옮겨지지 못했다.<sup>57</sup> 박영효가 호위병 교체 계획을 철회하였음에도 불구하고, 박영효는 1895년 양력 7월 신응희(申應熙), 이규완(李圭完), 우범선(禹範善) 등과 공모하여 훈련대(訓練隊)를 거느리고 왕궁을 점령한 후 고종을 폐위하려고 계획했다는 역모 혐의를 받아서 실각되었다. 이러한 배경에는 조선 정부 내 박영효에 반대하는 세력과 그의 행동에 불만을 품은 일본인들의 음모가 작용한 것으로 보인다.<sup>58</sup> 그리고 주한 일본공사와 러시아공사 모두 박영효 주도의 개혁을 원치 않았던 점에서 공통의 이해관계를 보여주었다.<sup>59</sup>

이노우에 공사는 박영효가 진보적인 청년 관료 그룹을 이끌고 있다고 보고, 박영효를 대신하여 김홍집 총리대신과 그 추종 세력의 집권이 유지되도록 노력하는 방향으로 태도를 바꾸었다. 박영효에 대한 일부 일본인의 모함은 그에게 적대적인 심상훈(沈相薰), 홍계훈(洪啓薰) 등이 고종에게 박영효의 위협성을 부각시킴으로써 그를 실각시킬 수 있는 구실이 되었다. 여기에 그동안 박영효와 경쟁 내지 대립 관계에 있던 유길준, 김홍집 등이 사실상 간여 내지 방관한 것으로 보

<sup>56</sup> 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 467, 문서번호 336, 1895. 7. 12, 朝鮮國駐劄杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “(機密發 第71號) 朴事件關係日記報告ノ件.”

<sup>57</sup> 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 474-475, 문서번호 339, 1895. 7. 13, 朝鮮國駐劄杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “(機密發 第72號) 宮中內閣衝突ニ關スル取調報告ノ件.”

<sup>58</sup> 당시 이노우에 가오루(井上馨) 공사가 한성의 남문으로부터 동문에 이르는 남쪽 지역에 일본 상민 차차(租借)지역을 만들기를 희망했다. 그러나 박영효가 이를 강력하게 반대해 이노우에 가오루 공사의 요청을 받아들이지 않았다. 그러던 중 사사키 도메조(佐佐木留藏)라는 일본인이 박영효가 불계음모(不軌陰謀)를 꾸미고 있다고 모함한 내용이 고종에게까지 알려졌다(鄭喬, 1974: 108-109).

<sup>59</sup> No. 115. John M. B. Sill to Secretary of State, May 25. 1895, Palmer, Spencer J., ed. 1963. *Korean-American Relations*, Volume II, 260-261.

인다.<sup>60</sup>

호위병 교체 시도가 역모 혐의로 받아들여져 박영효가 실각하여 출국하게 된 이후에도 고종과 다른 내각 구성원 간의 갈등 양상은 계속되었다. 이렇게 궁중과 내각이 대립하게 된 배경으로서 다음과 같이 고종의 왕권 회복 시도와 당시 정치세력 간의 갈등과 대립에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 1894년 7월 대원군이 정권을 장악한 이후, 관제를 정하여 왕실사무와 국가정무를 구별하며, 국내의 모든 정무는 내각에서 담당하여 국왕의 재가를 거쳐 시행하는 것으로 바뀌었다. 이러한 변화에 대하여 고종과 민비(명성황후)는 정권을 내각에 빼앗겨서 왕실이 고립되었다고 느끼게 되었다. 그 후 박영효, 서광범(徐光範), 김가진(金嘉鎭), 이완용(李完用) 등이 군주권 수복설을 주장하게 되자 고종은 이에 고무되어 군권 회복을 기도했다. 이런 상황에서 박영효 등이 고종과 상의 없이 단독으로 왕궁의 호위병을 교체하려고 시도한 것이 고종에게는 군주의 권한을 크게 위협한 것으로 간주되었다. 고종은 특히 자신의 측근이 훈련한 군대가 아니면 신뢰하지 않았다. 그리고 박정양(朴定陽)이 신임 총리대신에 임명된 직후 호위병의 교체를 제의하자 고종은 이에 대해서도 의구심을 갖게 되었다.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> 주한 일본공사관 측 기록에 의하면, 유길준이 박영효의 음모에 관한 위의 밀서를 김홍집에게 보냈으며, 심상훈으로 하여금 사사키 도메조(佐佐木留藏)의 필답서를 고종에게 제출케 했다. 고종이 이 사실을 전해 듣고 김홍집을 불러들여 그 사후 처리를 담당케 한 것으로 추정된다(鄭喬, 1974: 109; 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 464, 문서번호 332, 1895. 7. 11, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “朴事件關係情報報告ノ件.”; 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 460-461, 문서번호 325, 1895. 7. 10, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛(電報), “朴泳孝事件ニ關スル情報報告ノ件.”).

<sup>61</sup> 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 472-475, 문서번호 339, 1895. 7. 13, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “宮中內閣衝突ニ關スル取調報告ノ件.”

## IV. 갑오개혁의 평가: 한계와 교훈 및 시사점

### 1. 갑오개혁의 한계와 역사적 교훈

이상 살펴보았듯이 청일전쟁의 전쟁터가 되는 혼란 속에서 조선은 갑오개혁을 통해 근대 국민국가를 지향하는 대대적인 제도 개편을 실시했다. 그러나 19세기 한국이 근대 문명국가로 나아가기 위한 거의 마지막 기회였던 갑오개혁 등 일련의 개혁 운동이 좌절되는 과정에서 다음과 같은 한계를 보여주었다.

첫째, 국제정치적 환경과 외세와의 관계다. 당시 약소국 한국(조선)에 대한 청, 일, 러 등 외세가 간섭하고 청일 양국군이 전쟁을 벌이는 상황에서 조선이 취할 수 있는 선택의 여지가 매우 제한되었다. 또한 개혁 추진 세력 등 정부 관료들이 친청파, 친일파 및 친러파 등으로 분열되거나 외세에 의해 이용당했다. 특히 일본의 내정 간섭에 대응하는 과정에서 고종과 왕실을 비롯, 정부 관료들이 단결된 모습을 보여주지 못했다.

조선 정부는 동학농민군의 봉기를 자체적으로 진압할 군대 병력과 치안을 유지할 경찰력이 부족했다. 서울 등을 자체 방어할 능력이 못되어 일본군의 철수 위협에 어쩔 수 없이 조선 정부가 굴복하여 내정 간섭을 거부할 수 없었던 현실이었다. 군주 고종도 경복궁 점령 사건 이후 사실상 궁궐에 인질로 잡혀 있는 가운데, 자신과 왕실의 안위를 걱정하여 러시아, 미국 등 주한 외국 공관에 도움을 요청할 정도였다. 고종은 청일전쟁 당시 실(John M. B. Sill) 주한 미국 공사에게 유사시 자신과 왕족 및 고관들에게 피신처를 제공해줄 것을 긴급히 요청했다. 이러한 고종의 도움 요청을 실 공사가 수락함으로써(Palmer, 1963: 335-336, 338, 1894. 6. 27 및 7. 8자 전문) 고종과 조선 정부는 미국이 적극 도와줄 것이라는 잘못된 기대감을 갖게 되었다.

둘째, 국민통합의 실패와 정치적 리더십의 한계를 들 수 있다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 갑오개혁 시기 동안 군주인 고종과 내각의 구성원인 개화파 간의 갈등과 대립 양상이 전개되면서, 그나마 조선의 제한된 정치적 역량마저 제대로 발휘될 수 있는 여지가 크게 제약되었다. 갑오개혁 당시 군주인 고종은 자기 주

위에서 ‘군권 감소’ 내지 ‘공화제’라는 단어가 거론되는 것을 매우 불쾌하게 여겼다. 이러한 점을 추측하게 하는 예로서 갑오개혁 당시 김홍집 등이 군권 전제를 시도하자 이에 대해 고종은 신경질적인 반응을 보였다. 1895년 양력 5월 17일 어전회의에서 고종은 어느 나라나 국가 통치의 대권이 군주에게 있으며, 정부 대신들이 군주인 자신의 명령을 받들어 따르지 않는다면 이것은 한 나라에 군주가 없는 것과 같다는 의견을 내비쳤다. 이럴 경우 고종 자신은 군림하기를 원치 않는다고 하면서 김홍집 등 정부 대신들을 비난하였다.<sup>62</sup>

또한 당시 고종과 개화파 간에 개혁의 우선순위와 방법 등의 차이로 합의를 보지 못하였다. 박영효는 내무대신으로 등용된 후에 자신의 정치적 입지를 강화하고 고종의 협조를 얻기 위하여 고종에게 우호적으로 접근했다. 그러나 이후 박영효와 고종 간의 이해관계가 상치되고 대립되자, 군주에 비하여 현실적으로 정치적 힘이 약한 개화파가 밀려 실각할 수밖에 없었다. 현실정치에서 박영효 등 개화파가 개명시키려고 했던 군주(고종)로부터 오히려 자신이 배척당하는 역설적인 결과를 초래했다.

갑오개혁에도 불구하고, 고종은 군권의 제한을 통한 입헌군주 체제로의 개혁을 거부하고 자신의 취향에 맞는 인사들을 중용했다. 또한 정부 내각의 핵심 인물인 김홍집과 박영효 간에, 그리고 궁정 대 정부대신 간 대립이 지속되었다. 한 때 정치적 연합을 모색해온 대원군과 개화파 간, 민비(명성황후)와 개화파 간 관계가 적대적 관계가 됨으로써, 이후 집권층 내에서 정치적 리더십의 결집이나 통합은 사실상 불가능했다. 이후 김윤식·어윤중·유길준 등 개화파들이 죽거나 실각하고 반일적인 민비(명성황후)마저 일본에 의해 시해당함으로써 조선의 개혁을 이끌 정치세력이 크게 약화되었다.<sup>63</sup>

특히 제2차 갑오개혁을 주도해간 박영효가 반대파에 의해 역모 혐의로 실각당하고 다시 외국으로 쫓겨나가는 상황에 처하였다. 이러한 박영효의 정치적 실패에 대해 박은식은 『한국통사』에서 다음과 같이 비판하면서 안타까워했다.

<sup>62</sup> 『駐韓日本公使館記録』 7권, 1895: 24-25, 1895년 5월 22일, 井上 → 陸奥, (16) “機密 第56號, 趙軍部大臣 進退 問題로 內閣이 붕괴될 지경에 이른 건.”

<sup>63</sup> 통일부 통일교육원, 2005: 40-64. “II장 3절, 19세기 정치개혁의 방향과 권력 장악을 둘러싼 분열과 대립.”

“박영효는 실패를 스스로 불러들인 것이다. 박영효는 외국인에게 이용당해 정권을 획득한 것으로서, 본래 특별한 자립 기반이 없었으므로 마땅히 인심을 수습하고 사람들의 기대를 포용하여 화합에 노력했어야 하거늘, 국가의 목표가 변경되고 인심이 혼란스러운 때에 사람들에게 베푼 것도 없이 단지 반대파의 배척에만 힘써서 자신의 처지를 고립시켰으니 누구를 원망하겠는가.”(박은식, 2000: 187)

셋째, 지도층과 일반 지식인 및 대중, 민중 간의 괴리로서, 밑으로부터 개혁 요구의 수용 여부를 둘러싼 갈등과 충돌을 들 수 있다. 갑오개혁을 주도한 개화파의 정치이념은 국내 정치적으로 주자학에 기반한 위정척사론자들의 이념뿐만 아니라, 동학농민군의 이념과도 갈등 관계를 보여주었다. 갑오개혁 자체와 당시 참여한 개화파에 대해 당시 조선 내에서 비판을 가한 것은 재야 사림인 위정척사론자들이었다. 위정척사론자들은 군주의 수신과 모범에 의해, 왕실 종친과 조정을 거쳐 전국적으로 위에서 아래로 파급하도록 하는 군주의 의지에 의한 개화가 자주적 개화이자 개혁이라고 보았다. 이러한 입장을 갖는 위정척사론자에게 갑오개혁은 본말이 전도된 것으로서, 일본의 위협에 의한 비자주적 개화인 것으로 비추어졌다(이재석, 1995: 150-156).

당시 유학자들은 박영효가 일본군을 부추겨 왕궁을 점령하도록 배후에서 조정한 인물로 인식하였으며, 그가 등용되어 개혁을 추진하는 것을 크게 반대했다.<sup>64</sup> 갑오개혁 당시 박영효의 정치적 복귀에 일본의 강력한 후원이 있었다는 사실은 당시 조선 내에서 반일 감정을 지닌 유학자들에게 박영효와 그 추종자들에 대한 적대감을 확대시키는 요인으로 작용했다.

갑오개혁 시기 개화파는 개혁 정책을 추진하는 과정에서 농민층을 비롯하여 대중의 적극적 지지를 받지 못하였다. 갑오개혁 당시 박영효 등 개화파 관료들은 동학농민군의 활동에 대해 부정적이어서, 농민들이 반란을 일으킬 경우 기존 정부 자체가 붕괴되며 외세의 개입을 초래할 위험성이 큰 것으로 파악했다.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> 그 예로서 1894년 8월 10일(음) 기주 이희화가 상소를 올려서 일본에서 귀국한 박영효를 법에 따라 처벌하여 민심을 수습할 것을 권고했다. 『고종실록』 고종 31년 8월 10일조, 『이조실록』 391, 219-220.

<sup>65</sup> 박영효는 『讀賣新聞』과 인터뷰에서 동학농민군의 봉기에 대한 반대 입장과 일본군의 계속 주둔을 희망하는 의견을 피력했다. 『讀賣新聞』, 명치 27년(1894) 7. 9, “朴泳孝氏の朝鮮談.”

당시 박영효가 동학교도의 지지를 받지 못하였음은 전봉준이 교수형에 처해졌을 때, 박영효, 서광범을 역적으로 몰면서 크게 꾸짖었다는 점으로 짐작할 수 있다(黃玆, 1972: 183).

이와 같이 1894년 청일전쟁 및 갑오개혁 시기 일본 등 외세에 저항하는 동학 농민군이 개화파와 정권에 위협적인 존재로 인식됨에 따라, ‘반일’을 위해 동학 농민군과 조선 정부 관료를 포함한 연대와 통합은 사실상 기대하기 힘들었다. 이러한 정치적 취약성으로 인하여 사실상 개화파의 활동은 민(民)과 정당이라는 새로운 개혁 주도 세력의 결집에 실패하고, 소수의 개명적 지식인 계층과 일부 그 추종자들로 시도될 수밖에 없었다.

1895년 청일전쟁의 종전 이후 한반도와 조선 정부에 대한 청의 간섭과 영향력이 크게 감소하고, 그 대신 일본의 간섭과 영향력이 크게 증대되는 위기에 처했다. 조선은 명분상 자주독립 국가이나 실제로는 청국을 대신하여 일본의 침탈에 직면했다. 고종 스스로도 갑오개혁 시기 자주 개혁을 시도하였으나 약 1년이 지나도록 별로 성과가 없었음을 책망하면서 다음과 같이 관료들의 참여 및 지지를 지시할 정도였다.

“그럭저럭 1년이 되었건만 여전히 성과라곤 없이 구습이 그대로 있고 새 명령은 늘 저지당하며, 아래·위의 뜻과 지향이 통하지 않고 중앙과 지방에서 와언(詭言)과 원망이 거듭 생기며 백성들의 쪼들림과 나라의 위급함은 도리어 전보다 더 심하다. (총략) 너희 각 부의 여러 신하들은 숨김없이 속마음을 터놓고 진심으로 도와 조례를 명백히 세워 기강을 추켜세우며, 백성들에게 편리하고 나라에 이로운 일체 외부 규정이나 새로운 제도를 부지런히 강구 시행할 것이다.”(『고종실록』, 고종 32년 5월 20일조)

## 2. 2014년 한국의 현실과 갑오개혁의 시사점

『동아일보』 2014년 7월 28일자 기사에서는 2014년이 1894년 7월 27일 시작된 갑오개혁(甲午改革)으로부터 120년이 되는 해로서, 당시 개혁의 실패는 식민지로의 전락과 민족 분단을 가져왔다고 살고 있다. 이 기사에서는 또한 지금 우리는 선진국 문턱을 넘어설 것인가, 아니면 주저앉을 것인가의 기로에 서 있다고 전제하면서, 사회 전반에 걸친 개혁의 필요성과 방향을 제시하는 내용을 실

었다. 동 신문기사에 따르면, 일반 국민과 전문가를 대상으로 한 국가 대혁신에 대한 설문조사 결과, 지도층의 경쟁력은 100점 만점에 30~40점에 불과하여 갑오개혁 당시인 구한말의 국정 혼란을 떠올리게 하기에 충분하다고 보았다. 일반 국민과 전문가 그룹이 공통으로 ‘가장 개혁이 필요한 대상’으로는 정치인과 공무원을 꼽았다.<sup>66</sup> 위의 신문에 함께 실린 기고문에서도 2014년 한국 사회에서 개혁이 절대적으로 필요함을 지적하면서 갑오개혁의 교훈을 다음과 같이 되새기고 있다.

“지금 개혁이 요구되는 이유는 크게 두 가지로서, 아직도 근대화가 미진하며, 심각한 관료제의 경직성 때문이다. (중략) 지금 우리나라는 갑오개혁 때의 실패가 되풀이되지 않도록 외세를 배척할 만한 역량도 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 반드시 되새겨야 할 것이 있다. 19세기 말 갑오개혁이 국민적 합의를 획득하지 못하고 소수 개화파 엘리트들에 의해 주도되는 바람에 실패하고 말았다는 뼈아픈 역사적 경험이 바로 그것이다.”<sup>67</sup>

지금으로부터 20년 전인 1994년 갑오개혁·청일전쟁 100년을 맞는 시점에서, 어느 연구자는 갑오개혁을 평가하면서 현재 한국의 개혁에 대해 다음과 같은 시사점을 주고 있다고 보았다. 첫째, 개혁의 주체가 될 수 있는 조직의 구성이 필요하다. 둘째, 개혁 이념을 확고히 세우는 일이 중요하다. 셋째, 개혁의 제도화가 요구된다. 넷째, 민족문제의 국제화를 피하는 일이 중요하다. 그리고 다섯째, 세계 질서를 객관화시켜 보려는 노력이 필요하다. 특히 갑오개혁 당시 개혁 입법이 채 완료되지 않은 상태에서 구제도를 폐지하여 혼란을 가져온 경우가 여러 차례 있었다. 그중 대표적인 사례로서 과거제를 폐지한 대신 관리임용 시점의 정착을 이루지 못한 점과 지방의 군사력을 해체했으나 그에 상응하는 주둔군을 확보하지 못한 점 등을 지적했다. 갑오개혁 100년이 되는 1994년 시점

<sup>66</sup> 이에 관련한 자세한 기사 내용은 『동아일보』 2014/7/28, A1-2면의 “국민 88%, ‘국가 대개혁 필요하다’ 국가 대혁신 마지막 ‘골든타임’ 세월호 참사로 총체적 모순 드러나… 이번에도 못하면 영영 못할 위기감… 선진국 진입이나 좌절이나 기로에”를 참조.

<sup>67</sup> 『동아일보』 2014/7/28, A4면, 특별기고, 정용덕 서울대학교 명예교수, “120년 전(갑오개혁) 개혁 실패를 되풀이 말자.”

에서 볼 때, 100년 전에 제기됐던 ‘자주적 근대 민족국가 수립’이란 한국의 역사적 과제는 여전히 미진한 채 진행 중이라고 보았다.<sup>68</sup>

그로부터 10년 후 갑오개혁 110년이 되는 21세기 초, 역사학계의 한 연구자는 갑오개혁의 교훈을 다음과 같이 지적했다. 1894년 갑오개혁은 아래로부터의 변혁 욕구를 전면적으로 수용하지 못하였으며, 주체적인 개혁과 독립된 근대 국민국가 체제를 수립하지 못했다는 한계를 보여주었다. 무엇보다도 갑오개혁은 근대국가의 제도화에 머물렀을 뿐, 헌법을 비롯한 민법, 형법 등 근대 법전을 제정하는 데까지 나아가지 못했다. 법제화 과정에서 국민적 여론을 수용하지 못했다는 측면은 근대 국민국가의 수립에 결정적 장애로 작용했다(왕현종, 2003a: 87-88).

비슷한 시기인 2005년에 정치학자들이 갑오개혁 등 19세기 한국의 국내 역량이 통일되지 못하고 분열되었던 시행착오와 좌절된 개혁의 경험을 돌이켜 보면서 역사적 교훈을 찾아보았으며, 그중 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 국내의 주요 정치 세력이 새로운 시대적 과제에 적응할 필요성을 절감하고 개혁의 모델상을 한국의 현실에 맞게 변용하며 개혁의 기본 방향과 목표에 대해 합의를 구할 필요가 있다. 둘째, 정치가, 정당, 사회 세력을 중심으로 개혁의 주도 세력을 결집하는 한편, 대중을 계몽하고 이들의 참여를 적극 유도할 필요가 있으며, 국론 통합과 지도자의 강한 리더십 행사가 요청된다. 셋째, 한국이 국력 배양에 전념할 수 있게끔 국제적으로 우호적이며 평화로운 환경이 조성되어야 한다. 결국 대외적으로 평화로운 국제 환경의 조성, 개혁 세력의 통합 시도, 그리고 대중의 적극적 참여가 동시에 이루어질 때 개혁이 성공할 가능성이 커진다는 시사점을 얻을 수 있다.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> 이와 관련, 갑오개혁에서 배울 교훈의 자세한 내용은 주진오(1994: 51-56) 참조.

<sup>69</sup> 이상의 내용은 통일부 통일교육원(2005: 61-64), “19세기 정치세력 분열의 역사적 교훈”을 참조.

## V. 맺음말

이상 본문에서 살펴본 바와 같이, 제1, 2차 갑오개혁 시기의 성과 중 국내 정치적으로 주요한 의미를 지니는 것으로서 다음과 같이 근대국가를 지향하여 제도적 개편이 추진되었다. 첫째, 정치 이념적으로 ‘권력 분립과 입헌군주제’로 나아가는 시도로서 정치, 행정, 사법 분야의 새로운 제도가 도입되었다. 이러한 제도적 변화는 ‘왕권 축소, 내각 권한 강화’라는 측면에서 일본의 내정 간섭 하에서도 개화파가 시도할 수 있는 개혁의 최대치를 보여준 것이었다. 둘째, 청일전쟁의 전쟁터가 되고 일본에 의해 사실상 무장해제된 상황에서 정치권력을 뒷받침하는 물리력으로서 ‘군사, 경찰기구의 제도적 개편’을 통해 중앙집권제를 확립하고 군사력을 강화하려는 노력이 시도되었다.

한편, 갑오개혁 시기에는 국내외 개화파가 정부 주요 관료로 참여하는 소위 ‘드림팀’으로 구성됨으로써 그동안 개화파가 지닌 개혁 구상을 실현할 수 있는 좋은 기회로서 기대되었다. 그러나 갑오개혁 시기 집권 관료들이 자주 교체되었으며, 박영효 등 갑신정변 주도 개화파와 김홍집 등 군국기무처 참여 개화파 간의 경쟁, 대립 및 갈등의 양상이 전개되었다. 이러한 개화파 간 정치적 관계의 변화에는 주한 일본공사관, 흥선대원군, 민비(명성황후) 등의 영향력이 크게 작용했다. 갑오개혁이 권력분립과 입헌군주제를 지향하여 각종 제도들을 만들었으나, 현실정치에서는 고종과 내각 구성원 간에 군권 대 신권의 갈등과 대립 양상을 중재할 정치 세력 및 제도적 장치가 미처 마련되지 못하였다.

갑오개혁 시기 내각의 정치적 운명을 결정짓는 데 커다란 요소로 작용한 것은 밖으로는 주한 일본공사관, 주한 러시아공사관 등 외세와의 관계, 그리고 동학농민 봉기 등 밑으로부터 개혁 요구의 수용 여부를 둘러싼 갈등과 충돌이었다. 그렇지만 갑오개혁 내각의 내부적 변동 과정을 볼 때, 다음과 같은 역사적 가정을 추론할 수 있다. 만약 대원군과 측근 세력이 이준용을 추대하지 않았다면? 조선 정부 대신들이 일본에 동학농민군의 진압을 요청하지 않았다면? 박영효가 좀 더 포용적이고, 궁정 내 수비대 교체를 서두르지 않았다면? 민비(명성황후)가 박영효를 몰아내지 않거나, 시해당하지 않았더라면? 갑오개혁 주도 관료

들이 물러나지 않고 1896년 독립협회의 새로운 세대들을 정부 관료로 임명하여 같이 개혁에 참여할 기회가 주어졌더라면? 당시 개혁 정부에 참가한 개화파들의 운명이나 개혁의 방향도 크게 달라질 수 있었을 것이라는 아쉬움이 남는다.

1894~1895년의 갑오개혁은 조선이 국권 상실로 가지 않는 마지막 ‘골든타임’의 시기이자 기회였다. 이 시기에는 외세의 간섭 하에서도 점진적 개혁의 가능성을 실현에 옮기며, 그 과정에서 시행착오 및 비용을 최소화하기 위한 정치적 지혜와 결단이 요구되었다. 그러나 현실 정치에서는 개혁 정부에 참여한 개화파, 고종, 대원군, 민비(명성황후) 모두 자신들의 존재 자체가 위협받고 그마저의 개혁 역량도 사라지는 비극적 결과를 맞게 되었다.

이상으로 갑오개혁의 경험을 돌아켜보면, 19세기 말 조선이 최우선적으로 추구하는 정책 목표 중의 하나는 대내외적 위기 상황 하에서 체제 유지와 국가적 차원의 생존이었다. 청일전쟁의 전쟁터가 되어 일본 등 주변 열강의 간섭을 받는 조선이 자주독립하기 위해서 갖추어야 할 전제 조건으로서 다음 측면을 열거할 수 있다. 첫째, 국내적 측면에서 외세의 침략과 간섭을 배제할 수 있는 국력의 배양, 둘째, 조선의 국가 이익과 주요 정책 목표에 대한 국민적, 적어도 정부와 지도층의 합의 및 최고 정책 결정자의 리더십 등이 요구되었다. 이러한 측면은 120년이 지난 21세기 현재에도 유효하다고 하겠다.<sup>70</sup>

갑오개혁 120년을 맞는 현 시점에서 우리가 직면한 국가적, 사회적 위기를 어떻게 접근하여 해결할 것인가는 학술적 및 정책적 측면에서 지혜를 모아 풀어나가야 할 과제다. 2014년에 돌아켜 보는 갑오개혁의 역사적 교훈은 현재 및 앞으로 한국의 정치, 외교, 사회 등 각 분야에서 개혁을 추구하는 데 커다란 시사점을 줄 수 있을 것이다. 후손들이 개혁을 성공적으로 이끌어가는 지혜와 정치적 역량을 보여준다면, 120년 전 갑오개혁을 주도한 개화파들의 경험과 교훈이 결코 헛되지 않을 것이다.

<sup>70</sup> 10여 년 전인 2004년에 갑오개혁 등 구한말의 역사를 교훈으로 삼아 21세기 한국이 다음과 같은 방향으로 나아가는 것이 시급함을 강조한 점은 참조할 만하다. 첫째, 21세기 변화에 맞게 국내 역량을 결집하며, 21세기 통합의 목표를 달성하기 위해서 국내 역량 결집의 과정도 21세기다워야 한다. 둘째, 21세기의 한국의 정치적 과제는 정부, 지방 자치기구, 정치인 및 일반 시민들이 모두 개혁의 주체가 되어야 한다. 이에 관해서는 김현철(2004: 51-61) 참조.

투고일: 2014년 11월 19일 | 심사일: 2015년 1월 18일 | 게재확정일: 2015년 1월 22일

## 참고문헌

- 강상규. 2013. 『조선 정치사의 발견』. 서울: 창비.
- 강효숙. 2014. “청일전쟁 시기 동학농민군의 활동과 일본군.” 한국정치외교사학회 · 한림대 아시아문화연구소 주최 2014년 춘계학술회의 발표논문집. 『청일전쟁을 통해 본 구한말 동북아 국제정세의 변동과 한국 외교의 재조명』. 춘천. 2014년 6월 27일, 3-20.
- 구선희. 1997. “淸日戰爭 直前 朝鮮 ‘屬邦’問題와 朝 · 淸關係.” 한국사학회. 『史學研究』 54호.
- 국사편찬위원회 편. 1970. 『高宗純宗實錄(高宗實錄)』(上 · 中 · 下). 서울: 탐구당.
- 國史編纂委員會 編譯. 1988. 『駐韓日本公使館記錄』 5권. 서울: 시사문화사.
- 김상배. 1996. “제9장 갑오개혁.” 김용구 · 하영선 공편. 『한국의외교사연구: 기본사료 · 문헌해제』, 417-461. 서울: 나남출판.
- 김성배. 2014. “청일전쟁 · 갑오개혁 시기 조선 정부의 외교: 김윤식의 대외 인식과 활동을 중심으로.” 한국정치외교사학회 · 한림대 아시아문화연구소 주최 2014년 춘계학술회의 발표논문집. 『청일전쟁을 통해 본 구한말 동북아 국제정세의 변동과 한국 외교의 재조명』. 춘천. 2014년 6월 27일, 21-32.
- 金玉均. 1979. “甲申日錄.” 한국학문헌연구소 편. 『金玉均全集』. 서울: 아세아문화사.
- 김용욱. 1995. “갑오개혁의 정치사적 조명.” 한국정치외교사학회 편. 『한국 근대정치사의 쟁점: 청일전쟁 · 갑오개혁 · 김옥균 암살』. 서울: 집문당.
- 김현철. 1999a. “朴泳孝의 ‘近代國家’ 구상에 관한 연구: 개화기 문명개화론자에 나타난 傳統과 近代를 중심으로.” 서울대학교 외교학과 박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_. 1999b. “개화기 朴泳孝의 자주외교론.” 한국국제정치학회. 『국제정치논총』 제39집 2호.
- \_\_\_\_\_. 2004. “제3장 신독립협회: 국내 역량의 결집.” 하영선 편. 『21세기 한반도 백년대계: 부강국가를 넘어서 지식국가로』, 51-61. 서울: 풀빛.
- \_\_\_\_\_. 2005. “청일전쟁과 1890년대 조선의 자주독립외교의 전개와 제약.” 하영선 · 김영호 · 김명섭 공편. 『한국의외교사와 국제정치학』, 87-96. 서울: 성신여자대학교 출

판부.

- \_\_\_\_\_. 2006. “중일전쟁기 조선의 외교정책과 한일관계.” 강성학 편저. 『용과 사무라이의 결투: 중(청)일전쟁의 국제정치와 군사전략』, 175-206. 서울: 리북.
- \_\_\_\_\_. 2012. “근대한국의 ‘자주’와 ‘독립’ 개념의 전개: ‘속방자주’에서 ‘자주독립’으로.” 하영선 · 손열 엮음. 『근대한국의 사회과학 개념 형성사 2』. 서울: 창비.
- \_\_\_\_\_. 2014. “갑오개혁의 정치사적 의의와 현재적 시사점: 제2차 김홍집 · 박영효 내각의 성과와 한계 및 과제를 중심으로.” 한국사회과학협의회 주최 국제학술대회. 『갑오년의 동아시아와 미래한국: 1894와 2014』. 서울. 10월, 129-156.
- 나카츠카 아키라 저. 박맹수 역. 2002. 『1894년, 경복궁을 점령하라』. 서울: 도서출판 푸른역사.
- 『동아일보』. 2014. 7. 28.
- 陸奧宗光 저. 김승일 역. 1993. 『건건록(蹇蹇錄)』. 서울: 범우사.
- 문희수. 1995. “조선의 위기(1894~1895).” 한국정치외교사학회 편. 『한국 근대정치사의 쟁점: 청일전쟁 · 갑오개혁 · 김옥균 암살』. 서울: 집문당.
- 朴殷植 저. 김승일 옮김. 2000. 『한국통사(韓國痛史)』. 서울: 범우사.
- 북한사회과학원 민족고전연구소 역. 1993. 『이조실록-고종실록』. 서울: 여강출판사.
- 신영우. 2014. “양호도순무영과 『갑오군정실기』.” 동북아역사재단 · 한국사연구회 개최 동학과 청일전쟁 120주년 기념 학술회의 자료집. 『청일전쟁 · 동학농민혁명과 21세기 동아시아 미래 전망』. 서울. 11월 21일, 183-222.
- 왕현중. 2003a. “사실, 이렇게 본다: 갑오개혁의 쟁점과 역사적 교훈.” 『내일을 여는 역사』 제11호.
- \_\_\_\_\_. 2003b. 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』. 서울: 역사비평사.
- \_\_\_\_\_. 2009. “조선 갑오개혁 정권의 대일 전략과 종속의 심화”, 왕현중 외 4인 저. 『청일전쟁기 한 · 중 · 일 삼국의 상호 전략』, 16-78. 서울: 동북아역사재단.
- 유영익. 1992. “甲午 · 乙未年間(1894~1895) 朴泳孝의 改革活動.” 國史編纂委員會 편. 『國史館論叢』 제36집.
- \_\_\_\_\_. 1996. 『갑오경장연구』. 서울: 일조각.
- \_\_\_\_\_. 1998. 『동학농민 봉기와 갑오경장』. 서울: 일조각.
- \_\_\_\_\_. 2002. “김홍집-개혁을 서둘다가 임금과 백성에게 배척당한 친일정치가.” 『한국사 시민강좌』 제31집, 103-133.
- 은정태. 1998. “고종 친정 이후 정치체제 개혁과 정치세력의 동향.” 서울대학교 국사학과 석사학위 논문.

- \_\_\_\_\_. 2009. “청일전쟁 전후 조선의 대청 정책과 조청 관계의 변화.” 왕현중 외 4인 저. 『청일전쟁기 한·중·일 삼국의 상호 전략』. 서울: 동북아역사재단.
- 이광린. 1973. 『개화당연구』. 서울: 일조각.
- \_\_\_\_\_. 1984. 『한국사강좌: 근대편』. 서울: 일조각.
- 이재석. 1995. “갑오개혁을 통해본 개혁과 보수의 이념갈등.” 한국정치외교사학회 편. 『한국 근대정치사의 쟁점: 청일전쟁·갑오개혁·김옥균 암살』. 서울: 집문당.
- 이태진. 2000. “1894년 6월 청군 출병(淸軍 出兵) 과정의 진상: 자진 請兵說 비판.” 『고종 시대의 재조명』. 서울: 태학사.
- 鄭喬. 1974. 『大韓季年史』(上). 국사편찬위원회 편. 서울: 탐구당.
- 정용화. 2004. 『문명의 정치사상: 유길준과 근대 한국』. 서울: 문학과 지성사.
- 주진오. 1994. “갑오개혁의 새로운 이해.” 역사비평사 편. 『역사비평』 가을호(통권 28호).
- 진위방 저. 권혁수 역. 1999. 『청·일 갑오전쟁과 조선』. 서울: 백산자료원.
- 최진식. 1993. “어윤중의 부강론 연구.” 국사편찬위원회. 『국사관논총』 제41집.
- 太學社 編. 1982. “朴泳孝侯の上書-日本亡命中大院君へ.” 辛卯(明治 24年~1891年) 2월 19일자. 『한국근세사논설집: 구한말 편』 8권. 서울: 태학사.
- 통일부 통일교육원. 연구책임자: 김수암, 공동연구자: 홍관희·김현철. 2005. 『역사상의 분열을 넘어 통합으로-21세기에서 본 구한말의 교훈』. 통일부 정책 연구과제 결과보고서. 서울: 통일부 통일교육원.
- 하영선 편. 2004. 『21세기 한반도 백년대계: 부강국가를 넘어서 지식국가로』. 서울: 풀빛.
- 한국정치외교사학회 편. 1995. 『한국 근대정치사의 쟁점: 청일전쟁·갑오개혁·김옥균 암살』. 서울: 집문당.
- 韓國學文獻研究所 編. 1984. 『政治篇 7』. 서울: 아세아문화사.
- 허우이제 저. 장지용 역. 2003. 『중국의 마지막 황제 원세개』. 서울: 도서출판 지호.
- 黃玹 저. 李章熙 역. 1972. 『梅泉野錄』. 서울: 대양서적.
- 姜在彦. 1980. 『朝鮮の開化思想』. 東京: 岩派書店.
- 『讀賣新聞』. 1894. 7. 9(명치 27년).
- 日本 外務省 編. 1963. 『日本外交文書(明治年間)』. 第21卷. 明治 21年 1月~12月間. 東京: 日本國際連合協會.
- 『朝鮮國內政二關スル朴泳孝建白書』. 日本 外務省 編. 1963. 『日本外交文書(明治年間)』. 第21卷. 문서번호 106. 292-311. 東京: 日本國際連合協會.
- 伊藤博文 編. 1970. 『秘書類纂-朝鮮交渉資料』上卷. 昭和 11年 8月. 東京: 原書房.
- 杉村 濬. 1932. 『明治 二十七八年 在韓苦心錄』. 東京: 勇喜社(상상일 역. 1993. 『서울에

남겨둔 꿈』, 서울: 건국대학교 출판부).

森山茂徳. 1987. 『近代日韓關係史研究: 朝鮮植民地と國際關係』, 東京: 東京大學出版會.

Lew, Young I. 1977. "The Reform Efforts and Ideas of Pak Yong-hyo, 1894~1895." The Center for Korean Studies. *Korean Studies* 1, 44-53. Honolulu: Univ. Press of Hawaii.

Palmer, Spencer J. ed., 1963. *Korean-American Relations: Documents Pertaining to the Far Eastern Diplomacy of the United States*, Volume II, The Period of Growing Influence 1887~1895. Los Angeles: Univ. of California Press.

**Abstract**

## The Significance of 1894~1895 *Gabo* Reform within the Korean Political History and its Present-day Implications: With a Focus on the Achievements, Limitations, and Issues of the Coalition Cabinet of Kim Hong-jip and Bak Yeong-hyo

Hyun Chul Kim Northeast Asian History Foundation

This paper reviews political shifts that occurred over a period of about a year throughout the *Gabo gaehyeok* (甲午改革 *Gabo* Reform) from July 1894 when the *Gunguk gimucheo* (軍國機務處 Deliberative Council for Military and State Administration) was established and up to July 1895 when the Interior Minister, Bak Yeong-hyo, resigned. During the aforementioned period, progressive figures such as Kim Hong-jip (金弘集), Bak Yeong-hyo (朴泳孝), and Yu Gil-jun (俞吉濬) pushed ahead with a series of institutional reshuffles in order to introduce the separation of powers, constitutional monarchy, and to ultimately achieve national prosperity and defense. Particularly in the Second Coalition Cabinet of Kim Hong-jip and Bak Yeong-hyo, attempts were made to implement modern political, diplomatic, military, and police systems under a separated monarch and cabinet structure. Such attempts took place from the time *Hongbeom sibsajo* (洪範十四條 Fourteen Articles of Legal Norms) was promulgated in December of 1894.

As a result of limitations that surfaced from the *Gabo* Reform, Joseon became a battlefield of the first Sino-Japanese War, with Japan intervening in its internal affairs and its leadership being incapable of embracing calls for reform that emerged from the grassroots and the intellectuals. Exposed through it all was the progressive government officials' failure to forge a

political integration and the limitations of political leaders, including that of Emperor Gojong (高宗).

Reflecting on the experiences from the *Gabo* Reform, Korea, in the twenty-first century, needs to assiduously strive to induce national integration and consensus attuned to changes of the time. This is needed in order for Korea to overcome crises and carry out successful reform.

**Keywords |** 1894~1895 *Gabo* Reform, Second Coalition Cabinet of Kim Hong-jip and Bak Yeong-hyo, Hongbeom sibsajo (Fourteen Articles of Legal Norms), constitutional monarchy