

## II. 조선정부의 대응(1885~1893)

1. 통치기구의 재정비
2. 민씨척족정권의 시정
3. 독립외교의 추진
4. 개화정책의 추진과 좌절
5. 외국인 고문의 고병

## II. 조선정부의 대응(1885~1893)

### 1. 통치기구의 재정비

갑신정변은 조·청 양국간의 종속관계를 청산하고 전통적인 체제를 개혁함으로써 근대국민국가를 건설하려고 시도하였다. 그러나 이 정변의 실패로 서구의 제도와 문물을 적극적으로 수용·발전시키려고 노력했던 金玉均·朴泳孝·洪英植·徐光範 등 이른바 急進(變法)開化派는 살해당하거나 일본으로 망명함으로써 정계내에서 제거되었다. 아울러 ‘開化’라는 말조차 꺼낼 수 없을 정도로 개항 이래 추진되어 왔던 개화·자강운동은 위축되지 않을 수 없었다.

이러한 상황 속에서 청국의 후원을 받았던 金弘集·金允植·魚允中 등 漸進(穩健·時務)開化派는 의정부 중심의 전통적 행정기구의 요직을 차지하여 정변으로 인한 정치·사회적 혼란을 수습하는 데 앞장섰다. 1884년 10월 19일부터 21일에 걸쳐 단행된 인사개편에서 갑신정변 당시 청국군의 개입을 袁世凱에게 요청하였던 沈舜澤은 領議政에, 정변에 비판적 태도를 견지하였던 金홍집은 左議政 겸 統理交涉通商事務衙門(外衙門) 督辦에, 金允식은 兵曹判書 겸 江華留守와 통리고섭통상사무아문 協辦에, 어윤중은 宣惠廳提調에 각각 임명되었던 것이다. 반면에 민씨척족 중에서는 閔泳翊이 前營使에, 그리고 閔種默이 漢城判尹에 등용되었을 뿐이었다.

그후 1884년 11월 24일 金홍집은 特派全權大臣으로 임명되어 갑신정변의 善後처리를 위해 내한한 일본측 전권대신 井上馨과 漢城條約을 체결하였고, 어윤중은 11월 7일에 호조참판을 겸직한 데 이어 1885년 1월 8일에 貢市堂上에 임명되었다. 특히 金允식은 12월 7일 통리고섭통상사무아문 독판으로 승진되어 외교업무를 장악하면서 고종과 민씨척족이 引俄拒淸策의 일환으로

추진한 제1차 조러밀약을 무효화시키는 데 중요한 역할을 담당하였다. 이로써 조선정계 내에서는 청국의 후원을 받은 김홍집·김윤식·어윤중 등이 군사·재정·외교권 등을 장악하고 민씨척족세력을 견제하면서 국정을 주도하게 되었다.<sup>1)</sup>

한편 갑신정변을 무력으로 진압한 청국은 1879년 이래 취해왔던 조선에 대한 소극적인 견제정책을 버리고 적극적인 간섭정책을 취하기 시작했다. 청국의 대조선정책을 입안했던 北洋大臣 李鴻章은 정변발생의 근본원인을 고종의 우유부단과 민씨척족의 전횡, 그리고 일본의 책동에 말미암은 친일적 개화파의 반청 자주노선의 추구 등으로 파악하고 조선의 내정·외교에 깊숙히 관여·조정하는 정책을 채택하였던 것이다.<sup>2)</sup>

우선 청국은 온건개화파들을 앞세워 반청세력의 기반이었던 기구 및 제도를 개편함으로써 자국의 영향력을 확대·강화시켰다. 이러한 청국의 의도는 정변 직후 고종이 1884년 10월 20일부터 23일까지 下都監에 駐防한 淸軍의 營務處에 머물면서 總理營務會辦朝鮮防務 袁世凱의 권고에 따라 이뤄졌던 제반 조치에 잘 반영되어 있다. 고종은 10월 21일에 정변 당시 반포된 모든 傳敎를 환수하는 동시에 郵政局을 혁파하고 統理軍國事務衙門을 議政府에 ‘승付’시켰다. 특히 통리군국사무아문을 폐지한 것은 청국이 조선의 개화·자강사업을 통제하는 한편 이 기구를 통해 실권을 행사하고 있던 민씨척족세력을 견제·약화시키는 데 그 목적이 있었던 것이다. 이어 11월 30일에 고종은 金允植이 代撰한 綸音을 반포하여 모든 국정을 議政府에 위임한다는 뜻을 밝힘으로써 갑신정변에 대한 자신의 책임을 인정하고 정국 운영권을 의정부에 넘겨주었다.<sup>3)</sup>

1) 尹致昊 著·宋炳基 譯, 《尹致昊日記》上(探求堂, 1975), 295·301쪽; 中央研究院 近代史研究所 編, 《淸季中日韓關係史料》3(臺北: 中央研究院 近代史研究所, 1972), 1541쪽.

2) 1885년 10월 11일 駐劄朝鮮總理交涉通商事宜 袁世凱의 부임으로 본격화되었던 청국의 대조선 적극정책에 관해서는 林明德, 《袁世凱與朝鮮》(臺北: 中央研究院 近代史研究所, 1972); Young Ick Lew(柳永益), “Yüan Shih-k'ai's Residency and the Korean Enlightenment Movement,” The Journal of Korean Studies, Vol. 5, 1984; 權錫奉, 《淸末 對朝鮮政策史研究》(一潮閣, 1986); 李陽子, 〈淸의 對朝鮮政策과 袁世凱〉(《釜大史學》5, 1981) 등 참조.

또한 청국은 갑신정변 이후 점차 반청적인 경향을 띠고 있었던 고종과 민씨척족을 견제하기 위해 興宣大院君 李昰應의 放還을 추진하였다. 정변 직후 對日紛爭의 확대 방지를 최우선과제로 삼았던 청국 조정은 조선정계의 혼란을 야기할지도 모를 대원군의 석방에 반대하였던 입장을 바꾸어 1884년 12월 6일과 1885년 봄 두 차례에 걸쳐 李鴻章으로 하여금 고종에게 그의 귀국을 간청하도록 종용하였던 것이다. 이에 1885년 3월 20일 고종은 일단 李鴻章의 권고를 받아들인다는 태도를 표명할 목적으로 閔種默 등 陳奏使일행을 청국에 파견하기로 결정하였다.<sup>4)</sup>

그러나 대원군의 귀국으로 자신들의 정치적 입지가 약화될 것을 염려한 고종과 민씨척족세력은 진주사일행의 출발을 고의적으로 지연시키는<sup>5)</sup> 동시에 4월 초순경에 閔泳翊을 天津에 파견하여 대원군의 석방을 저지시키려고 하였다. 이홍장은 민영익에게 대원군과의 화해를 권유하였지만, 대원군의 석방이 이미 결정되어 버렸음을 인지한 민영익은 이를 거절하고 귀국하였다. 그 결과 청국과 고종 및 민씨척족세력간의 대립은 더욱 심화되어 갔다.

한편 청국의 내정간섭이 갈수록 심화되는 상황 속에서 高宗은 정치적 권한과 입지를 확보·강화시키는 데 주력하였다. 이를 위해 고종은 3월 29일에 김윤식을 병조판서직에서 해임시켰으며, 4월 6일에 宣惠廳에서 경기도 여주·남양을 제외한 各邑許代를 時價代納토록 한 啓請이 事體에 어긋난다는 이유로 선혜청당상 어윤중을 파면시키는 등 정부 요직을 차지하고 있던 친청파 관료들을 축출하였던 것이다.<sup>6)</sup>

아울러 고종과 민비는 閔丙奭·閔種默·閔泳緯·閔世鎬·閔泳煥·閔肯(炯)

3) 金允植, <常參綸音>, 《金允植全集》下(亞細亞文化社, 1980), 82~83쪽.

4) 大院君의 釋還과정에 대해서는 申基碩, 《韓末外交史研究》(一潮閣, 1967), 265~293쪽; 權錫奉, 앞의 책, 305~334쪽.

5) 陳奏使는 6월 11일에 비로소 고종에게 사파하였다. 4월 27일에 부사를 趙秉式으로 교체하고, 5월 7일 承文院의 咨文撰出에 대한 退定을 지시한 것은 모두 고종과 민씨척족이 가능한 한 진주사의 파견을 늦추려는 의도에서 비롯되었다고 여겨진다.

6) 高宗이 친청 인사들을 본격적으로 정부요직에서 몰아낸 시기가 李鴻章이 丁汝昌제독을 서울에 파견하여 청·일 양국군을 조선에서 공동 철수시키기로 합의했다는 天津條約의 내용을 高宗에게 정식으로 통보했던 1885년 3월 26일 직후였다는 사실은 주목할 만하다.

植 등 민씨척족을 의정부와 6조, 그리고 승정원의 요직에 대거 등용함으로써 세력기반을 재강화하였다. 즉, 閔丙奭은 2월 24일에 어윤중의 후임으로 호조 참판을 거쳐 3월 25일에는 도승지에, 閔種默은 3월 29일에 김윤식의 후임으로 병조판서에, 閔泳緯는 4월 11일에 이조판서를 거쳐 5월 16일에 의정부 좌찬성에, 閔世鎬는 4월 11일에 호조참판에, 閔泳煥은 공조참판·지의금부사·승지를 거쳐 4월 11일에 규장각 직제학에, 閔肯(炯)植은 전라도병마절도사를 거쳐 4월 30일에 병조참판직에 각각 발탁되었던 것이다. 특히 5월 2일 평안도관찰사 겸 친군서영사 閔應植은 고종의 명령에 따라 평양의 병정을 이끌고 상경한 후 23일에 좌영사직에 올라 왕실의 보호를 책임지는 역할을 맡았다.<sup>7)</sup>

이처럼 갑신정변으로 말미암아 위축되었던 민씨척족을 정부 요직에 집중 배치한 고종과 민비는 국정的主导권을 장악하기 위해 4월 25일 청국에 의해 강제 폐지당했던 統理軍國事務衙門을 부활시키려고 시도하였다. 이는 당시 청국의 대조선 내정간섭이 점차 강화되고 있었을 뿐 아니라 친청적인 입장을 견지하였던 김윤식 등이 통리고섭통상사무아문의 운영권을 여전히 장악하고 있어 그 기능을 약화시킬 필요가 있었기 때문이다. 그러나 이러한 기도가 청국에 의해 통제받자<sup>8)</sup> 5월 25일 고종은 다시 “軍國庶務를 總察”하는 동시에 “宮內事務를 兼管”할 內務府를 신설한다는 교지를 반포하였다. 고종과 민씨척족은 청국이 반대할 빌미를 주지 않으려는 의도에서 청국에서 1653년 황제직속기구로서 宮內사무를 전담하기 위해 설립되었던 淸國의 ‘內務府’를 본떠 동일한 명칭의 내무부를 설치함으로써 군주권 내지 주권을 보존하고, 나아가 富國強兵에 관련된 개화·자강정책을 적극 추진하려고 했던 것이다.

내무부 설치 敎旨가 발표된 지 보름 뒤인 1885년 6월 10일에 의정부는 전 문 15조로 구성된 〈內務府 新設節目〉을 마련하였다. 그런데 이 절목은 당상

7) 菊池謙讓, 《近代朝鮮史》下(京城: 鷄鳴社, 1940), 180~181쪽; 韓哲昊, 〈閔氏威族政權期(1885~1894) 內務府 官僚 研究〉(《아시아문화》 12, 1996), 262~265쪽.

8) 4월 25일부터 5월 25일까지 약 한달 동안 조·청 양국간에는 통리고섭통상사무아문의 부활을 둘러싼 의견대립이 있었던 것으로 판단된다. 따라서 통리고섭통상사무아문이 아닌 내무부로 그 명칭을 바꾼 것은 양국간의 타협에 의한 결과라고 여겨진다.

관의 五衛都總官직 겸임 금지조항이 삭제된 것만 제외하면 통리군국사무아문의 그것과 내용상 별다른 차이가 없었다.<sup>9)</sup> 따라서 내무부는 청국의 ‘내무부’에서 그 명칭을 따왔을 뿐 그 체제와 기능은 통리군국사무아문을 계승하였다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

#### 內務府 新設節目

- 一. 衙門體統 一依政府例爲之爲白齊.
- 一. 衙門處所 以勤政殿東月廊爲之爲白齊.
- 一. 督辦 以正從一品 協辦 以正從二品 參議 以堂上正三品爲之 以督辦有闕 則首協辦權差爲白齊.
- 一. 大臣堂郎 課日齊會爲白齊.
- 一. 軍國事務 獻可替否 究有至當爲白齊.
- 一. 堂上 依政院例 各有分掌爲白齊.
- 一. 如有進達事 請司謁入稟爲白齊.
- 一. 堂上一員 輪回入直爲白齊.
- 一. 仕進後 依政院例 仕記呈納爲白齊.
- 一. 堂郎 雖除拜臺職 勿拘仕直爲白齊.
- 一. 主事 勿拘文蔭武 以參上人擇差 副主事 亦以文蔭武參下及生進幼學擇 差而三十朔後陞六 依例陞付主事 分掌舉行 一員輪回入直爲白齊.
- 一. 堂上 除拜外任 則不得兼帶 以京畿監司守令四都留守 仍帶行公爲白齊.
- 一. 印信 令禮曹鑄成 一顆 以銀鑄成 用於御覽文蹟 一顆 鐵鑄成 用於各項文簿爲白齊.
- 一. 書吏八人 掌務書吏一人 大廳直三名 徒隸三十名 文書職三名 軍士三名 朔料 以惠廳戶兵曹排給爲白齊.
- 一. 外他合行條件 追後稟旨施行爲白齊(《備邊司謄錄》, 고종 23년 6월 9일).

이 절목은 내무부의 조직과 그 구성원에 대한 규정인데, 그 후 좀더 세밀한 규정이 추가되었다. 특히 8월 9일에 고종은 총리대신 沈舜澤에게 “여러

9) 통리군국사무아문의 新設節目을 포함한 조직과 운영에 관해서는 韓哲昊, 〈統理軍國事務衙門(1882~1884)의 組織과 運營〉(《李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢》, 一潮閣, 1994) 참조.

10) 金允植도 內務府를 統理軍國事務衙門의 後身으로 보았다. 金允植, 《續陰晴史》下(國史編纂委員會, 1960), 562쪽; 《時事新報》, 1885년 9월 1일.

堂上·堂下官들과 함께 잘 토의하여 章程을 만들어 終始之效를 도모할 것”을 지시하였고, 이에 따라 내무부의 조직과 운영체제를 규정한 〈內務府 分司章程·事務規則〉이 마련되었다.<sup>11)</sup>

내무부의 신설절목과 그외 추가된 절목들, 그리고 分司章程·事務規則 등에 의하면 내무부는 의정부와 동일한 正一品衙門으로서 국왕을 보필하기 위해 궁궐 내 勤政殿 東月廊에 그 처소를 두었다.<sup>12)</sup> 이와 같이 내무부는 ‘機密重地’의 위상을 갖추고 大臣과 堂郎이 매일 모여 中央의 각 관청 및 軍營과 지방의 8道·4都의 대소 사무를 의정부의 예에 따라 날날이 보고받아 군사 및 궁내사무를 비롯한 국가 중대사를 논의·결정하였으며, 주요 사안의 경우 국왕에게 직접 보고할 수 있었다. 뿐만 아니라 내무부 堂上은 承旨가 국가의 중대 사안을 가지고 입시하거나 국왕이 殿座에서 정무를 처리할 때 항상 참여하여 자신의 의견을 개진할 수 있었으며, 국왕의 행차 때 수행·보좌하는 임무를 맡아 보았던 것이다.<sup>13)</sup>

내무부는 總理大臣을 수반으로 해서 正·從一品의 督辦, 正·從二品の 協辦, 堂上正三品の 參議 등 堂上官과 文·蔭·武官 및 生員·進士·幼學 등의 배경에 구애없이 선발된 主事와 副主事 등 堂下官, 그리고 書吏·掌務書吏·大廳直·徒隸·文書職·軍士 등 관리직으로 구성되었다. 총리대신은 당상관이 상의해서 마련한各司의 사무를 보고받아 결정·처리하는 내무부의 최고 위직이며, 독판은 각사의 업무를 총괄하는 실질적인 책임자였고, 협판과 참의는 실무를 담당하는 관리로서 각각 독판과 협판의 직무를 보좌하였으며, 주사와 부주사는 행정업무를 담당하는 하급관리였다.<sup>14)</sup>

11) 《高宗實錄》, 고종 22년 8월 9일; 《東萊府啓錄》(《各司謄錄》12, 國史編纂委員會, 1984), 597~598쪽. 고종은 8월 9일에 장정과 규칙을 만들도록 지시하였는데, 《東萊府啓錄》에 의하면 8월 1일조에 〈分司章程·事務規則〉이 기록되어 있는 점으로 미루어 장정이 마련된 날짜를 정확히 알 수가 없다.

12) 고종은 청의 간섭으로부터 기밀을 유지하는 동시에 국왕의 역할을 증대시킬 목적으로 내무부를 궁내에 설치하였으며, 따라서 내무부는 근시기구의 성격을 갖는다고 파악되기도 한다. 연갑수, 〈개항기 권력집단의 정세인식과 정책〉(《1894년 농민전쟁연구 3》, 역사비평사, 1993), 132~133쪽.

13) 《日省錄》, 고종 22년 6월 24일; 고종 24년 4월 10·13일.

14) 〈事務規則〉, 《東萊府啓錄》, 고종 22년 8월 1일.

내무부의 당상관과 당하관은 相避제도에 구애받지 않았다. 특히 당상관은 臺職을 포함한 중앙의 모든 관직과 지방관직 중에서도 경기감사·수령과 4도의 유수를 겸직할 수 있었다. 더욱이 1886년 9월에 이르러 군사업무를 담당한 병조판서와 중앙군영의 營使, 그리고 재정을 관할하는 호조판서와 선혜청당상 등이 내무부의 당상관직을 예겸하도록 하는 규정이 만들어짐으로써 내무부는 그 권한과 기능이 한층 더 강화되어 갔다.<sup>15)</sup>

이와 같이 내무부는 국왕의 직속기구로서 국왕을 보필하는 동시에 君主權의 강화와 개화·자강책을 추진하는 기구로서 출범하였다. 또한 그 업무를 효율적으로 실행하기 위해 당상관들로 하여금 군사와 재정을 포함한 중앙정부의 요직을 겸임할 수 있도록 함으로써 점차 조선 중기의 備邊司를 방불케 하는 최고의 국정의결·집행기구로 발전할 수 있었다. 아울러 내무부는 비변사와 달리 그 堂郎이 상피제의 구속을 받지 않음으로써 특정 권력가문에 의해 운영될 수 있는 가능성도 농후하였다.

내무부는 설치 당시 일시적으로 承政院의 예에 따라 吏·戶·禮·兵·刑·工務 등 6務로 조직되었지만, 곧이어 1885년 6월 20일경에 職制·修文·軍務·司憲·地理·工作·農務局 등 7局的 독자적인 편제를 갖추게 되었다. 이어 6월 24일에 高宗이 내무부관리들을 처음 접견한 자리에서 그들에게 ‘利國便民’에 힘쓸 것을 당부한 후 내무부는 8월 1일경 7局을—예전의 통리기무아문·통리군국사무아문과 현존하는 통리고섭통상사무아문의 조직과 동일함—7司로 개명하게 되었다. 이때 7사는 司憲局的 명칭만 典憲司로 바뀌었을 뿐이었다.<sup>16)</sup>

15) 이들 외에 大提學도 내무부의 당상을 예겸토록 하였다. 아울러 그후 정치권의 실세였던 민씨척족들이 대거 독관과 협관직에 진출하기 시작했다. 《日省錄》, 고종 22년 6월 11일·고종 23년 9월 18일·고종 25년 9월 28일.

16) 1885년 8월 1일에 7局이 7司로 변경되었다는 사실은 이 날자의 《日省錄》에 주사와 부주사의 업무분장에서 地理司·軍務司·農務司라는 명칭이 처음 나타나고 있고, 새로 발견된 〈內務府 分司章程〉에 역시 7사의 명칭으로 기록되었다는 점에서 알 수가 있다. 《東萊府啓錄》 및 《日省錄》, 고종 22년 8월 1일; 김필동, 〈갑오경장 이전 조선의 근대적 관제개혁의 추이와 새로운 관료 기구의 성격〉(《한국의 사회제도와 농촌사회의 변동》, 文學과 知性社, 1992), 53~54쪽 참조.



內務府 分司章程

- 一. 職制司 掌各官職薦撰賞勳啓文承宣外務等事.
  - 一. 修文司 掌典禮學校圖書修史天文施醫記簿等事.
  - 一. 地理司 掌各道山川道里治水監繕田地商務稅務財務漕運鑛山造幣典艦等事.
  - 一. 農務司 掌栽種牧養堤堰漁獵煮鹽開拓等事.
  - 一. 軍務司 掌各道水陸軍兵演操參謀兵器鎮堡運糧測量軍馬等事.
  - 一. 典憲司 掌戶籍各道人口法律警察詞訟等事.
  - 一. 工作司 掌各道工匠土木金石機器造船鐵道電線郵便橋梁製紙營繕織綵等事.
- (《東萊府啓錄》, 고종 22년 8월 1일)

이 장정에 의거하여 7司의 소관업무를 살펴 보면 직제사는 관리추천과 외교업무를, 수문사는典禮와 문서작성·정리 및 교육업무를, 지리사는 조운·광산·조폐 등의 稅源발굴과 재정업무를, 농무사는 농수산업의 육성업무를, 군무사는 군대훈련·設鎮·군량마련·무기제조 등의 군사업무를, 전헌사는 법률 및 치안업무를, 공작사는 기기·조선·철도·전선·우편·교량·製紙 등 각종 근대적 시설의 설치·운영업무를 각각 관장하였던 것이다. 한마디로 내무부는 외교·교육·재정·군사·치안·산업 등 국정 전반에 걸친 사무를 총괄하는 권한을 가졌다.<sup>17)</sup>

이로 말미암아 내무부의 소관업무를 전통적 행정기구인 의정부·6조와 통리교섭통상사무아문의 4司 1學의 그것과도 상당 부분 중첩될 수 밖에 없었다. 예컨대 내무부와 통리교섭통상사무아문의 조직을 비교하면 외교방면에서 직제사와 掌交司가, 재정방면에서 지리사와 富敎司가, 개화기구의 운영방면에서 공작사와 郵程司가, 교육방면에서 수문사와 同文學이 각각 중복된 업무를 맡게 되었던 것이다.<sup>18)</sup>

아울러 1885년 8월부터 1891년 11월까지 내무부 산하에는 개화·자강업무

17) 이들 7사의 업무를 통리군국사무아문의 6사와 비교해 보면, 군무사는 그 명칭과 기능이 동일하였으며, 직제사는 掌內司와 典選司, 지리사는 理用司, 농무사는 農商司, 공작사는 監工司의 그 소관업무를 각각 일부 계승하였고, 그외에 수문사의 직무가 추가되었음을 알 수 있다.

18) 統理交涉通商事務衙門 4司 1學의 소관업무에 관해서는 《統理交涉通商事務衙門章程》(奎章閣 #21783) 참조.

를 추진하기 위한 각종 기구들이 설치되었다. 내무부는 惠商公局을 개칭한 商理局을 비롯하여 典圖局<sup>19)</sup>·鑛務局·轉運局·交換局을 지리사에, 機器局을 공작사에, 育英公院을 수문사에, 農業牧畜試驗場을 개칭한 種牧局을 農務司에, 鍊務公院을 軍務司에 각각 두었던 것이다. 다시 말해 1885~1894년간 내무부는 개화·자강에 관련된 모든 사업을 효율적으로 조정·관장할 수 있는 체제를 갖추게 되었다.<sup>20)</sup>

이처럼 내무부가 신설되거나 개편된 자강사업 추진기구들을 그 산하기구로 편입시키는 방향으로 조직을 정비해 나감에 따라 그 소관업무가 중복되었던 통리고섭통상사무아문의 조직은 상대적으로 유명무실하게 되었다. 그 결과 1887년 4월 27일에 통리고섭통상사무아문은 그 기능이 이미 상실된 富敎司·郵政司와 同文學을 폐지시키고 예하에 외교·통상업무를 전담하는 6사만을 남겨놓게 되었다.<sup>21)</sup>

이렇게 업무분야를 확정지은 내무부는 1887년 중반부터 1891년 11월 16일 交換局을 설치하여 화폐개혁을 시도할 때까지 7사와 그 산하기구를 통해 각종 개화·자강사업을 추진하는 동시에 청국의 대조선 중주권 강화정책에 대항하는 자주외교를 펼쳐 나갔다.<sup>22)</sup>

그러나 1894년 봄 동학농민군이 봉기하였을 때 그들의 진압에 실패한 조선정부는 내무부 독관 민영준의 주장을 받아들여 청국군의 파병을 요청하였

19) 《日省錄》, 고종 22년 8월 24일. 진환국의 총판에 조폐사무를 관할했던 지리국이 아니라 공작사의 협판 閔泳煥이 임명된 사실은 아직까지 업무에 따른 올바른 인사행정이 이뤄지지 않고 있음을 시사해 준다.

20) 내무부의 조직에 관해서는 韓哲昊, 〈閔氏威族政權期(1885~1894) 內務府의 組織과 機能〉(《韓國史研究》 90, 1995), 9~14쪽.

21) 이 시기는 주차관 袁世凱와 가장 친밀한 관계를 유지하면서 민씨척족세력과 반목상태에 있었던 金允植과 魚允中이 朴泳孝의 부친 朴元陽 장례사건으로 궁지에 몰렸던 시기이기도 하다. 통리고섭통상사무아문의 조직 개편과정에 관해서는 田美蘭, 〈統理交涉通商事務衙門에 關한 研究〉(《梨大史苑》 24·25 合輯, 1990), 223~227쪽.

22) 1887년 7월 24일에 7사의 印章이 만들어졌다는 점은 7사의 업무가 본격화되었음을 시사해 준다. 또한 동년 12월 25일 “自今爲始 邊務事外務事軍務事狀啓 內務府啓下事 政院知爲”라는 교지는 내무부가 외교업무를 장악할 수 있는 근거가 되었다. 《日省錄》, 고종 24년 7월 24일; 《備邊司謄錄》, 고종 24년 12월 25일.

다. 이를 계기로 조선에 파병한 일본은 정부측과 농민군 사이에 全州和約이 맺어지게 되자 駐兵의 명분을 만들려고 조선정부에 내정개혁을 단행하라고 촉구하였다. 이때 일본 특명전권공사 大鳥圭介가 조선측에 제시한 〈內政改革方案綱領〉은 바로 內外政務를 궁중사무와 분리하고 의정부로 하여금 이를 총괄케 함으로써 ‘世道執權 弊制’의 本山이었던 내무부를 폐지하는 데 주안점을 둔 것이었다.<sup>23)</sup> 따라서 6월 8일 고종은 내무부 독판 申正熙, 협판 金宗漢과 曹寅承을 위원으로 임명하여 老人亭에서 大鳥공사와 내정개혁방안을 상의케 하는 한편 6월 11일 독자적으로 개혁을 추진하기 위해 校正廳을 설치한 뒤 여기에 내무부의 당상관을 대거 등용하였다.<sup>24)</sup> 그러나 6월 21일 일본군의 경복궁 불법 점령 후 일본측의 후원으로 집권한 대원군은 내무부의 관료들을 현직에서 축출함과 동시에 25일에 자기를 지지하는 친일개화파를 중심으로 軍國機務處를 설치하였다. 이로써 내무부는 新官制가 시행되는 7월 20일까지 명목상으로만 유지되었다가 폐지되고 말았다.

## 2. 민씨척족정권의 시정

1885~1894년간 민씨척족정권은 재정·군사·외교·치안사무 등 국정전반을 총괄하는 권한을 내무부에 집중시켜 최고의 의결·결정기구로 만들고 이를 통해 정권을 장악함과 아울러 각종 정책을 추진해 나갔다. 즉, 민응식·민영익·민영환·민영준 등 민씨척족은 내무부의 독판 내지 협판직을 장기

23) 〈內政改革方案綱目〉중 일본측이 10일 이내에 결정보 줄 것을 요구한 사항은 내무부중심의 권력구조 폐지와 내무부를 통해 권력을 행사해 온 민씨척족세력의 제거에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다. 高麗大學校 亞細亞問題研究所 編, 《舊韓國外交文書：日案》2(高麗大學校出版部, 1967), 667쪽; 日本外務省 編, 《日本外交文書》27:1(東京：日本國際連合協會, 1936), #396, 586~591쪽.

24) 1894년 6월 13일에 행지중추부사 金永壽, 이조판서 尹用求, 호조판서 朴定陽, 병조판서 閔泳奎, 한성부판윤 申正熙, 행대호군 李裕承·金晩植·趙鍾弼, 협판 沈相薰·金宗漢·曹寅承·金思轍, 예조참판 朴容大, 개성부유수 李容植, 한성부유윤 魚允中 등 15명이 교정청 당상에 임명되었는데, 그 가운데 과반인 9명이 내무부 당상관이었다. 《高宗實錄》, 고종 31년 6월 13일.

간 보유한 채 병조판서, 중앙군 영사 및 호조판서, 선혜청당상, 전환국 등 군사·재정관련부서와 육영공원 및 연무공원 등 개화·자강추진기구의 요직을 번갈아 역임함으로써 「勢道」로 행세하였던 것이다. 그들은 중앙군의 영사 내지 지방군의 책임자로서 군대통솔권을 장악하였던 金箕錫·鄭洛鎔·韓圭高·李鐘健 등 親閥系 武官들과 함께 왕실의 안전과 정권의 군사적 기반을 공고히 하는 동시에 국제정세에 비교적 밝고 외국어에 능통하거나 時務능력을 갖춘 朴定陽·金嘉鎭·金鶴羽 등 개화파 관료들을 내무부에 발탁·활용하여 개화·자강정책 및 자주외교정책을 펼쳐 나갔던 것이다.<sup>25)</sup> 따라서 민씨척족정권의 시정은 내무부가 입안·시행했던 안건들에 잘 반영되어 있다.

민씨척족정권은 권력 유지를 위해서 이른바 「富國強兵」策을 강구하지 않을 수 없었다. 특히 그들은 강병보다는 부국에 중점을 두고 정책을 추진했다. 내무부 당상관은 戶曹와 宣惠廳의 당상관직을 겸하였을 뿐 아니라 지리사 산하에 전환국·교환국·광무국·전운국 등을 관할함으로써 국가재정을 실제적으로 운영해 나갔다. 내무부가 강구하였던 재정확보책으로는 왕실의 內帑金과 紅蓼의 제조·무역권 등 王室財政의 관리, 鑄錢·開鑛·轉運 등 새로운 財源開發 사무의 전담 등을 들 수 있다.

내무부는 “軍國庶務를 總察”하는 동시에 “宮內事務를 兼管”할 목적으로 신설되었는데, 궁내사무로는 王室의 內帑金과 紅蓼의 전매를 관리하는 것 등을 들 수 있다. 우선 내무부는 왕실에 필요한 공물을 납부하는 貢市人과 市塵상인들에게 호조와 선혜청을 통해 그들의 활동자금을 분배해 주는 역할을 맡고 있었다. 또한 내무부는 大王大妃 趙氏가 사망하였을 때 친군영의 무명 130동과 삼베 100동, 선혜청의 무명과 삼베 각 20동, 그리고 호조의 삼베 30동을 각출하여 그 장례비에 쓰도록 조치하였다. 이와 아울러 내무부는 惠商公局을 商理局으로 개칭하여 예하에 소속시킴으로써 전국의 襍負商을 관리하였던 것이다.

다음으로 내무부는 조선 초기부터 對淸 무역의 수출품으로서 국가의 중요

25) 糟谷憲一, 〈閔氏政權上層部の構成に關する考察〉(《朝鮮史研究會論文集》27, 1990), 89~96쪽; 연갑수, 앞의 글, 131~132·139~140쪽; 韓哲昊, 앞의 글 (1996), 261~272쪽.

한 재원이었던 紅蔘의 專賣權을 장악하였다. 원래 홍삼의 제조·무역권은 특정상인과 역관 등이 독점하고 왕실은 이들에게 蔘稅를 징수하는 방식으로 운영되었으나 1884년부터 왕실이 이를 직접 관할하여 왕실의 재원으로 충당하기 시작했다.<sup>26)</sup> 따라서 1885년 이후에는 궁내사무를 관장하게 된 내무부가 홍삼을 관리하게 되었던 것이다.

1886년 8월 11일 내무부는 부족한 재정을 보충하기 위하여 赴燕使가 갖고 가는 包蔘(紅蔘)의 수량을 5천근 더 추가로 지정하는 동시에 포삼의 密質을 방지하기 위해 禁潛規定을 엄격히 시행하고, 이의 위반자를 梟首에 처하라고 국경지역에 접한 각도 관리들에게 지시하였다. 그럼에도 불구하고 그후 홍삼 밀무가 끊임없이 행해지자 내무부는 홍삼을 밀조하여 수출한 개성상인을 군민 앞에서 효수시키고, 사전에 적발된 居間들을 遠惡地에 유배시키는 등 엄중한 조치를 내렸다.<sup>27)</sup>

이처럼 내무부는 내국인의 홍삼 밀매를 엄격하게 단속하였지만 외국인의 범법행위에 관해서는 직접적인 통제를 가하지 못하였다. 따라서 이 경우에는 統理交涉通商事務衙門이 그 업무를 대신하였다. 예컨대 1887년에 인천에 정박했던 청국군함이 귀국하면서 80상자의 홍삼을 실어 가려고 했을 때 인천 세관장인 쉐니케(J. F. Schönicke)가 禁需品임을 이유로 허가하지 않았다. 그러자 인천주재 청국영사는 이 사실을 駐劄官 袁世凱에게 알렸고, 그는 통리교섭통상사무아문의 독판에게 홍삼 반출을 허락하도록 압력을 넣었기 때문에 쉐니케도 어쩔 수 없이 묵인하고 말았다.<sup>28)</sup> 또한 1888년 통리교섭통상사무아문은 외국상인—특히 淸商—이 홍삼을 偷運하는 일이 있다는 보고를 받고 인천·부산·원산 3항의 관리에게 이를 엄금하라는 공문을 내리기도 하였다.<sup>29)</sup>

다음으로 재정을 확충하기 위해 시도한 방법 중의 하나는 근대적 금속화

26) 崔泰鎬, 〈紅蔘專賣制度的 成立過程에 관한 研究—封建財政의 解體過程을 中心으로—〉(《경제논총》 3, 1983), 47~53 참조.

27) 《日省錄》, 고종 23년 8월 11일·10월 27일.

28) 朴奉植, 〈‘메릴’書簡〉(《金載元博士回甲紀念論叢》, 乙酉文化社, 1969), 11~15쪽.

29) 高麗大學校 亞細亞問題研究所編, 《舊韓國外交關係附屬文書：統署日記 1》(高麗大學校出版部, 1972), 755쪽.

폐를 주조하여 그 수익을 얻는 것이었다. 갑신정변 직후 주전정책을 담당했던 典圀局은 물가급등으로 인한 폐해를 방지하기 위해 當五錢의 주조를 억제하였다. 그러나 1887년 4월 18일에 국가의 재정난이 심화되자 내무부는 經用부족을 보충하기 위해 銅産地에 인접해서 원료공급이 용이한 昌原·馬山에 전환국의 專管 아래 委員을 파견하여 당오전을 주조하였다. 이처럼 전환국 위원을 파견하여 직접 주전사업을 감독케 한 것은 화폐발행권의 중앙 통제라는 긍정적인 측면도 없지 않았다.<sup>30)</sup>

그러나 1888년 5월 18일에 내무부는 留守營으로 승격된 春川府의 경비를 조달할 목적으로 西江의 伏波亭과 濯纓亭에서 당오전을 주조토록 하되 春川府와 戶曹로 하여금 이를 관리토록 하였으며, 鎭禦營에서도 주전사업을 재시행하게 함으로써 사실상 전환국의 단독적인 주전사업 관리체제를 스스로 무너뜨리고 말았다. 더욱이 1888년 7월 이후에는 서울의 萬民倉 등 3곳에서 국가가 단지 세금만을 징수하는 請負鑄錢事業이 허가되기에 이르렀다. 청부주전업자가 국가에 바치는 세금은 주전일수를 기준으로 산정하였기 때문에 그들은 더 많은 이익을 얻기 위해 야간에도 작업을 강행하였다. 그 결과 당오전의 품질은 더욱 조악해졌고, 화폐가치의 하락으로 통화의 문란은 극심해질 수 밖에 없었다.<sup>31)</sup> 이에 내무부는 만리창에서 만든 당오전을 다시 주조하라고 명령하고, 앞으로 조악한 화폐주조가 재발할 경우 都監官과 都邊首 및 해당 당상관을 중죄로 다스리겠다고 엄칙하였다.

그러나 1889년 9월 25일 고종은 군량을 보충하기 위한 방편으로 주전소가 보유한 백만냥을 내무부로 하여금 호조·선혜청·친군영·각영에 분획하도록 지시하였다. 또한 1890년 12월 19일에 전환국은 서북지방의 銅鉛산지에서 가까운 평양에 주전소를 설치하여 관찰사의 전관하에 주전을 재개하였다. 이때 평양주전소는 주조를 과다하게 강행함으로써 錢價의 하락과 물가상승을 촉발하였으며, 이 과정에서 주조이익을 얻기 위해 조악화를 남발하는 악순환이 되풀이되었다.<sup>32)</sup>

30) 元裕漢, 〈當五錢攷〉(《歷史學報》 35·36 합집, 1967), 320~321쪽; 吳斗煥, 〈當五錢 研究〉(《經濟史學》 6, 1983), 183쪽.

31) 仁川府廳 編, 《仁川府史》(仁川府, 1934), 1209쪽.

이에 대한 시정책으로써 내무부는 1891년 11월 5일 ‘新式貨幣條例’를 제정하고 전환국으로 하여금 銀銅화폐를 주조케 하는 동시에 交換局을 신설하여 엽전·당오전과 함께 통용할 것을 제안하였다.<sup>33)</sup> 즉 전환국에서는 근대적인 조폐기술로 신식화폐를 주조하는 동시에 교환국에서는 구식화폐와 신식화폐를 교환하는 업무를 수행케 함으로써 화폐제도를 개혁코자 한 것이다. 이를 위해 1891년에는 일본에 파견된 전환국 幫辦 安駒壽의 주선으로 日本第五銀行 頭取 大三輪長兵衛와 大坂製銅株式會社社長 増田信之를 각각 교환국 회관과 전환국 감독으로 초빙하는 한편 1892년에는 전환국을 인천으로 이전하여 신식화폐를 주전할 기계설비를 새로이 갖추었다. 아울러 화폐개혁을 주도할 인사가 이루어져 내무부 독판 겸 호조판서 朴定陽이 민영익을 대신하여 전환국 겸 교환국 관리로, 내무부 참의 成岐運이 전환국 겸 교환국 총판으로 임명되었다. 그러나 閔丙奭이 관장했던 평양에서의 주조사업이 계속 진행되어 폐제문관을 야기시키다가<sup>34)</sup> 일본화폐의 조선진출을 합법화시킨 ‘新式貨幣發行章程’이 발표되기 4일 전인 1894년 7월 8일에야 비로소 중단되는 등 ‘신식화폐조례’는 제대로 실효를 거두지 못하였다.<sup>35)</sup>

한편 1880년대 초반 국가재정 확보책의 일환으로 광산개발의 중요성을 인식하였던 정부는 채광행위를 합법화시키는 한편 광업 주관부서를 설치함으로써 광무체계를 정비하고자 하였다. 그러나 이러한 노력은 갑신정변으로 무산되어 버렸고 개광사업은 지방 감영의 관장 아래 이뤄지게 되었다. 따라서

32) 평안관찰사였던 閔丙奭은 錢品이 조잡하고 윤곽이 甚小한 당오전을 다액 주조하여 巨富가 되었다고 한다. 鄭喬, 《大韓季年史》上(國史編纂委員會, 1954), 65쪽.

33) 《日省錄》, 고종 28년 11월 5·16·19일. 교환소 총판에는 내무부 협판 李完用, 회관에는 일본인 大三輪長兵衛가 임명되었다. 한편 한성부 소윤 李建昌은 은동화폐의 발행에 따른 폐단을 지적하는 상소를 올리기도 하였다.

34) 1893년말 우의정 鄭範朝는 은동화폐의 주조를 취소하고 평양 주조소를 철폐시킬 것을 건의하였으나 고종은 이를 받아들이지 않았다. 그러나 이 주전문제로 말미암아 지사 金永壽, 독판 閔泳駿, 호조판서 朴定陽 등이 사직소를 올렸으며, 평안관찰사 閔丙錫도 자책 사임소를 제출하기도 하였다. 《日省錄》, 고종 30년 11월 25·27·29일·12월 14일.

35) 安田吉實, 〈李朝貨幣《交換局》と大三輪文書について〉(《朝鮮學報》72, 1974), 68~78쪽.

당시에 근대식 기술과 대규모의 자본을 필요로 하는 광산개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 국가적 차원의 재정지원이 절실히 요청되고 있었다.<sup>36)</sup>

이와 같은 추세에 부응하여 1887년 4월 5일 고종은 내무부의 지리국 산하에 광업행정을 전담할 鑛務局을 설치하고 내무부 협판 민영익을 그 총판으로 임명하였다.<sup>37)</sup> 그후 내무부는 광무국의 체제가 완전히 정비될 때까지 각도의 광무를 엄격히 감독하기 위해 영흥부사 李容翊과 개천군수 申泰休를 함경남도와 평안북도 광무감리에, 그리고 李根濬을 광무국 방판에 각각 임명하는 한편 평양감사로 하여금 광무국 소속인 平壤 煤炭을 관할토록 조치하였다. 또한 광무국은 미국인 피어스(Aillerd I. Pierce) 등 외국인 기술자를 고용하고 근대식 광무기기를 도입하여 광산의 개발에 박차를 가하였으나 재정 부족 등의 이유로 실효를 거두지 못하고 말았다.

마지막으로, 개항 후 청일 양국이 조선에 신식 기선을 도입하여 점차 무역을 확대시키고 상권을 장악하게 되자 정부는 1883년 稅穀운송기구인 轉運局을 설치함과 아울러 청국의 招商局, 영국의 怡和洋行, 독일의 世昌洋行 등 외국기선회사와 조약을 체결하여 조선 水域에 기선을 정기 운항하도록 조치하였다. 특히 정부는 이들 기선회사에게 赤字時 결손액을 보충해 주는 조건으로 稅米운송권을 부여함으로써 일본의 해운업 진출을 견제하고자 했던 것이다. 그러나 1885년에 이르러 전운국은 제대로 그 기능을 수행하지 못하고 외국기선회사들도 무역부진 등을 이유로 기선운항을 중단하고 말았다.<sup>38)</sup>

이에 내무부는 전운국의 체제와 기능을 강화시키고자 1886년 7월에 工作司를 통해 海龍號와 朝陽號 등 기선 2隻을 구입하여 전운국에 소속시킨 데

36) 李培鎔, 《韓國近代 鑛業侵奪史研究》(一潮閣, 1989), 6~19쪽; 朴萬圭, 〈開港以後의 金鑛業實態와 日帝侵略〉(《韓國史論》 10, 1985), 276~283쪽.

37) 당시 민영익은 청국에 머무르고 있었기 때문에 내무부는 협판 韓主高을 광무국 회판으로 임명하여 사무를 담당하게 하였다. 《日省錄》, 고종 24년 5월 11일.

38) 이점에 대해서는 韓祐沅, 〈船運과 專運使의 문제〉(《韓國開港期の 商業研究》, 一潮閣, 1970); 安秉珪, 〈李朝時代의 海運業〉(《朝鮮社會の構造と日本帝國主義》, 東京: 龍溪書舍, 1977); 羅愛子, 〈開港後 淸·日의 海運業浸透와 朝鮮의 對應〉(《梨花史學研究》 17·18 합집, 1988) 등 참조.



이어 1889년 말에 전운국의 산하에 청의 官督商辦기업인 招商局을 모방한 관영기선회사인 利運社를 창설하고 顯益號·利運號 등을 사들였다.<sup>39)</sup> 아울러 내무부는 전운사무를 관장할 인원을 증원하고 그에 대한 인사권을 장악하였다. 내무부는 새로 구입한 기선의 관리책임자로 總務官을 두어 轉運御史를 겸임토록 하였으며, 인천항에 들어오는 세곡을 처리할 轉運委員과 세곡운반선을 감독하는 監運委員을 관할했다.

그러나 이들 기선의 구입비용은 대부분 외국의 차관으로 충당하였기 때문에 이를 상환하기 위해서 또다른 차관을 들어오는 악순환이 되풀이됨으로써 오히려 국가재정의 궁핍을 초래하였다. 또한 내무부는 전운국을 통해 공미수송에만 주력한 나머지 조선상인에 의한 연안 및 대외무역을 진흥시키는 정책을 펼치지 못하였다. 더욱이 내무부는 세곡운반권을 가진 전운국관리들의 횡포를 적절히 통제하지 못하고 농민들의 부담을 가중시킴으로써 동학농민군 봉기의 한 원인을 제공하였던 것이다.

요컨대 내무부는 왕실의 재정을 확보하기 위해 흥삼전매권을 관리하였으며, 새로운 재원을 마련하기 위해 주전기계를 도입하고 화폐개혁을 추진하였고, 외국인 기술자를 초빙하고 근대식 기기를 들여와 광산을 개발하였을 뿐 아니라 신식 기선을 매입하여 세곡운반과 무역에 활용하고자 하였다. 이외에도 내무부는 호남의 김제 등 11읍의 계속된 흉년으로 늘어난 陳廢田을 개간하기 위해 均田官을 파견하기도 하였다.<sup>40)</sup> 그러나 이러한 일련의 사업은 재정을 확충시키지 못한 채 오히려 민폐를 유발하는 등 실패로 돌아가고 말았다.

이와 같이 내무부가 추진했던 재정확보책이 실효를 거두지 못하게 됨에 따라 고종과 민씨척족은 차관도입을 통해 자금을 마련하지 않을 수 없었다. 그런데 차관정책은 청국의 내정간섭과 경제적 예측을 방지하기 위한 정책의 일환이었기 때문에 청국 이외의 국가를 대상으로 추진되었다. 우선 1887년

39) 利運社의 창설 당시 社長에는 독관내무부사 閔泳駿, 副社長에는 밀양부사 겸 전운총무관 鄭秉夏와 전라도 전운총무관 趙弼永, 그리고 사무관에 전운국위원 禹慶善이 임명되었다. 《仁川府史》, 792~794쪽.

40) 균전관으로는 부사과 金昌錫이 파견되었다. 《高宗實錄》, 고종 27년 12월 30일.

민영익은 광산채굴권을 담보로 100만원을 차관하려고 시도하였다. 이 모체에  
는 조선의 광산에 관심을 가진 미국인 타운센트로부터 차관제의를 받았다.  
그러나 미국보다는 가까운 일본에 의뢰하자는 의견이 대두되어 일본에 차관  
을 제의하였으나 일본이 응하지 않는 바람에 실패로 돌아갔다. 당시 차관목  
적은 은행을 설치하여 일본제일은행에서 징수하던 해관세 징수권을 회수하  
고 일본의 관세운용 간섭을 배제함으로써 재정결핍을 보충하는 한편 경인간  
철도를 가설함으로써 공미운반비용을 절감하려는 데 있었다.

이어 1889년에 고종은 민영익·테니(Owen N. Denny)와 협의하여 기존의  
외채를 갚아 재정을 정리하고 광산개발과 철도건설을 추진하기 위해 프랑스  
로부터 200만원을 모체하려고 하였다. 고종은 내무부 독판 金永壽와 주사 金  
彰鉉을 조선주재 프랑스이사관에게 보내 의뢰하여 반송낙을 받았으나 대신  
들의 반대로 중지되고 말았다. 그리하여 고종은 테니와 한규설을 통해 영국  
이나 미국으로부터 차관도입을 재차 추진하였으나 역시 성공을 거두지 못하  
였다.<sup>41)</sup>

또한 1890년에 고종은 르젠드르(Charles W. LeGendre)를 고용하고 그를 통  
해 일본과 미국 등지에서 차관을 도입하려고 시도했다. 그는 내무부 협판에  
등용된 직후 일본으로 파견되어 은밀히 차관협상을 벌였으며, 이어 홍콩과  
상해로 가서 은행개설을 명목으로 모체하였지만 청국의 저지공작으로 실패  
하고 말았다.<sup>42)</sup>

이처럼 고종의 차관도입정책은 청국의 경제적 압박으로부터 벗어나는 동  
시에 기채대상국을 통해 조선에서 열강의 세력균형을 피하면서 청국을 견제  
하려는 목적을 지닌 것이었다. 따라서 청국은 조선의 차관도입을 저지하였으  
며, 나아가 조선에 대한 차관공여를 강요해 내정간섭을 강화시키려 하였다.  
그리하여 청국은 일본 및 구미 열강에게 조선에 대한 차관증지를 요청한 데  
이어 1892년 두 차례에 걸쳐 20만원의 차관을 제공해 주었다. 고종은 처음에  
청국이 인천과 부산 등의 관세를 담보로 요구하자 난색을 표명하였지만 재

41) 金正起, 〈朝鮮政府의 淸借款 導入(1882~1894)〉(《韓國史論》 3, 1976), 444~454쪽.

42) 權錫奉, 앞의 책, 348~369쪽.

정의 공궐을 만회할 별다른 수단이 없었기 때문에 이를 수용하지 않을 수 없었다. 그 결과 청국의 압제로부터 벗어나려고 시도된 차관도입정책은 청국의 강력한 방해공작과 재정의 취약성을 틈탄 차관대여라는 회유공작으로 실패하고, 오히려 청국의 내정간섭을 더욱 강화시키는 빌미를 준 셈이 되었다.

한편 내무부는 “軍國庶務를 總察”하기 위해 설치되었을 뿐 아니라 병조판서와 중앙 군영의 營使는 내무부의 당상관을 겸임하도록 규정되어 있었다. 따라서 내무부는 군사통솔권을 장악하고 중앙과 지방의 군영으로부터 직접 군사업무를 보고받아 이를 총괄적으로 처리하는 권한을 갖고 있었다.

임오군란 직후 청의 군사제도를 참고하여 정비된 중앙의 新建親軍營制는 갑신정변 이후에도 1888년까지 그대로 유지되었다. 또한 지방군도 친군영제에 따라 1885년에 平壤監營은 親軍西營으로, 1887년에 慶尙監營은 親軍南營으로, 江華軍營은 親軍沁營으로 각각 개편되었다.<sup>43)</sup>

조선 정계내에 반청적인 분위기가 성숙되었던 1888년에 이르러 고종은 내무부를 통해 軍制改編을 시도하게 되었다. 즉 4월 19일에 고종은 기존의 군제가 재정난비가 심할 뿐 아니라 500명으로 편제되는 각영의 군사로써는 서양식 훈련을 실시하기가 곤란하다는 이유로 親軍右營·後營·海防營을 統衛營으로, 前營·左營을 壯衛營으로, 그리고 別營을 總禦營으로 축소·개칭함으로써 5營制를 3營制로 통폐합시켰는데, 이때 내무부로 하여금 節目을 마련하도록 지시하였던 것이다. 이어 5월 19일에 내무부는 이미 도착해 있던 미국인 교관들로 하여금 근대식 군사훈련을 실시토록 할 鍊武公院을 설치하고, 7월 22일에 그 職制절목을 마련하는 동시에 청국식 무기에 대체할 무기의 구입과 火藥製造所의 설립을 추진하였다.<sup>44)</sup>

그러나 이러한 군제개혁은 재정 부족과 청국의 방해로 말미암아 성공을 거둘 수가 없었다. 1891년 2월 27일에 수도의 요지인 蕩春臺와 北漢山城을 방비할 經理廳이 신설되고 經理使에는 閔泳駿이 임명되었으며, 1892년 윤6월

43) 李炳周, 〈開化期の 新・舊軍制(1864~1894)〉(《韓國軍制史：近世朝鮮後期篇》, 323~325쪽).

44) 李光麟, 〈美國 軍事教官의 招聘과 鍊武公院〉(《韓國開化史研究(改訂版)》, 一潮閣, 1969), 174~184쪽; 柳永益, 〈美國 軍事教官 備聘始末 片考〉(《韓國近現代史論》, 一潮閣, 1992), 63~66쪽.

15일에는 국왕을 호위하는 龍虎營이 재정비됨으로써 중앙군제는 종전과 동일한 5군영제로 돌아가고 말았다.

내무부는 지방군제의 개편도 단행하였다. 내무부는 1888년 4월 19일에 국왕이 유사시에 거처할 행궁을 마련하기 위해 春川府에 留守營을 설치하여 이로 하여금 畿甸과 關東부근의 읍을 관할토록 하였으며,<sup>45)</sup> 1888년 8월 18일에 三南陸軍을 관할하던 統制營을 統禦營으로 개칭하고 그 영장직을 충청병사가 겸직하도록 하였다. 그러나 1893년에 다시 충청병영은 舊例대로 복구되었으며, 통어영은 南陽府에 이설되어 海沿總制營으로 명칭이 바뀌면서 總制使로 하여금 그 관할 아래 놓이게 된 江華留守직을 겸하도록 하였다. 또한 1893년에 내무부는 全羅監營에 兵隊 4백명을 抄出해서 丁額을 복설시키고 그 영호를 親軍南營으로 칭하였으며, 함경북도 按撫營에 別砲衛 200명과 新抄軍 300명을 모집해서 親軍北營을 보강하였다.

내무부는 중앙과 지방의 軍費를 마련·분획하는 업무를 담당하고 있었다. 우선 내무부는 중앙군의 군비 충당을 위해 황해도의 社還米·關西의 城餉穀·호남의 漕復米와 量餘米 및 漕倉船價米를 중앙군영에 납부토록 하였으며, 인천항의 稅銀이나 주전소의 1백만량을 특하받기도 했다. 또한 내무부는 開城留守營의 군사모집과 훈련에 소용될 군량으로 江華砲糧 중 3천섬을, 江華鎮撫營의 재정을 보충하기 위해 三南砲木代錢을, 按撫營의 別砲衛와 新抄軍을 운영할 자금으로 2년치의 함경북도 炤硝代錢을, 복설된 충청병영의 餉需로 總制營 소관 免稅結錢 중 3만량을 각각 사용하도록 조치하였다. 그리고 내무부는 신설된 春川留守營의 경비를 조달하기 위해 西江의 伏波亭과 濯纓亭에서 주전사업을 벌이는 동시에 輪船船價米를 배정하였으며, 海沿總制營의 신설 비용으로 전 海防營 관할지역의 屯田과 각도의 砲糧米 외에 중앙 관청의 잡비와 京主人의 몫을 이속시켰다.

그럼에도 당시 지방의 병영은 만성적인 군수부족에 시달리고 있었기 때문에 규정대로 훈련을 실시하지 못하고 있었다. 이에 내무부는 거의 매년 흉년 등을 이유로 8道 5都의 군사훈련을 중단시키는 동시에 병력을 堤堰을 축조

45) 黃 玪, 《梅泉野錄》(國史編纂委員會, 1955), 103쪽.

· 개수하는 데 동원하거나 元·保軍에게 布를 거두어 들였다.<sup>46)</sup> 아울러 내무부는 江華沔營과 春川留守營에서 봄·가을에 실시하던 무관 선발시험, 즉 都試를 設하거나 취소하였다. 이러한 내무부의 조치는 다만 유사시에 군정을 동원할 수 있도록 그 인원을 형식상으로 파악하면서 군역을 국가재정의 일부로 활용하였음을 보여준다.

또한 내무부는 국방의 요충지에 鎭을 설치하고 그에 따른 비용과 인력의 동원문제 등을 관장하였다. 1887년 1월 18일 내무부는 러시아의 조선 침투를 막기 위해 영국이 무단 점령한 후 철수했던 거문도에 鎭을 설치하고자 漢城判尹 李元會를 經略使로 임명하여 그 방략을 보고토록 하였다.<sup>47)</sup> 이어 3월 17일에 이원회의 別單에 의거하여 내무부는 李民熙를 巨文島僉使에 임명하고, 該道 監司로 하여금 設鎭에 필요한 兵艦軍器 등의 조달방안을 마련하도록 지시하였다. 이어 5월 23일에 내무부는 전라감사 李憲植의 보고서를 신중히 검토한 끝에 거문도와 대치해 있는 靑山島의 鎭을 폐지하고 해당 첨사와 군수물자를 거문도에 이속시켰다. 그러나 청산도의 관아를 옮겨 짓는데 따른 재정적 부담으로 도민들의 불평이 팽배하자 내무부는 청산도의 진을 그대로 유지한 채 鎭將으로 하여금 分駐 防禦토록 수정하였다. 이처럼 거문도와 청산도에 鎭이 모두 설치되었지만, 두 鎭간의 거리가 멀어 공문 왕래가 지체되었기 때문에 내무부는 효율적으로 해안을 방어하기 위해 長興府 生日島와 平日島, 興陽縣의 草島를 巨文鎭에 소속시킴으로써 관할지역을 조정해주었다.

다음으로 1886년 4월 20일에 내무부는 全羅右水營의 관할 아래 있는 聖堂鎭의 殿最·船隻配置·收布地方 등에 관한 규정을 마련하였고, 11월 3일에는 靈光郡 북쪽에 있는 1개 면을 이곳에 이속시켰으며, 1887년 6월 6일에는 東萊府 絶影島를 復鎭하였다. 또한 1890년 3월 27일에 내무부는 영·호남 사이에 위치한 요충지 鳥嶺과 秋風嶺에 진을 설치한 후 조령의 관문인 聞慶縣을 都護府로 승격시키는 한편 그곳의 守城將을 管城將로 명칭을 변경

46) 《日省錄》, 고종 24년 9월 19일; 《承政院日記》, 고종 27년 10월 6일·고종 28년 9월 18일.

47) 《日省錄》, 고종 24년 1월 18·19일.

하였다.

내무부가 유사시에 군사적 조치를 취한 대표적인 사례는 동학교도의 교조 신원운동과 동학농민군의 봉기를 진압한 것이었다. 1893년 2월 10일 동학교도들은 교조신원을 위한 복합상소를 올린 후 3월 10일 報恩에서 대규모 집회를 열었다. 이러한 동학교도의 움직임에 대해 고종은 3월 19일 협판내무부사 趙秉鎬를 충청감사에, 魚允中을 兩湖宣撫使로 각각 임명한 데 이어 25일 의정부의 정승들과 정부차원의 대응책을 협의하였다. 이 자리에서 고종은 충청병영의 병정으로 동학교도를 진무한다는 것은 무리이고 京軍의 파병 역시 시기상조임을 내세워 청국에게 원병을 요청하고자 하였다. 그러나 심순택 등이 외국군대의 청병에 반대하자 고종은 일단 統禦營軍額을 이전대로 淸州兵營에 두도록 내무부에 지시를 내렸다. 이에 따라 내무부는 청주병영을 그대로 유지하도록 조치하는 한편 江華軍營의 군사 300명을 水原에 주둔시키고 仁川兵丁 120명을 總制營에 소속시킴으로써 수도권방어에 만전을 기하였다.<sup>48)</sup> 다행히 선무사 어윤중의 시의적절한 恩威并行策으로 동학교도의 교조신원운동은 정부군과 충돌없이 일단락되었다.

그러나 조정은 동학교도 및 농민들의 불만을 해소시키기 위한 근본적인 개혁을 등한시하였기 때문에 1894년 3월 21일에 古阜民亂을 시발로 동학농민군의 제1차 봉기가 전라도 각지로 확산되기에 이르렀다. 따라서 4월 2일 내무부는 전라병사 洪啓薰을 兩湖招討使로 임명하여 그로 하여금 壯衛營 군대를 거느리고 농민군 진압에 나서도록 하였다.

그러나 4월 6일 黃土縣전투에서 정부군이 농민군에게 대패하자 내무부는 홍계훈의 증원군 요청에 따라 15일에 강화진무영의 병정 500명과 장위영의 병정 200명을 증파하여 무력에 의한 진압체계를 강화하였다. 아울러 고종은 4월 18일에 농민군의 표적이 되었던 전라감사 金文鉉, 안핵사 李容泰, 고부군수 趙秉甲을 처벌하고 폐정의 시정을 약속하는 칙유를 발포하는 등 회유책을 강구하였다. 이와 같은 조치에도 불구하고 농민군은 4월 23일 長城전투에서 승리를 거둔 후 全州를 향해 진격하였다. 정부군의 연이은 敗報에 접한

48) 《日省錄》, 고종 30년 3월 25일·28일·4월 8일.

내무부는 4월 27일 李元會를 兩湖巡邊使로 임명하여 統衛營 등 3영의 군사를 대동시켰지만, 그들이 출발하기도 전에 이미 농민군에 의해 전주성이 함락되고 말았다.<sup>49)</sup>

한편 내무부의 독판 민영준은 초토사 홍계훈으로부터 전세가 불리하므로 ‘外兵’을 빌려 진압할 수 밖에 없다는 보고에 따라 4월 12일 이후 청군의 借兵을 고종에게 요청하였지만 심순택 등 대신들의 반대에 부딪혔다. 그러나 동학농민군의 전주성 함락 소식이 조정에 전해지자 곧 소집된 4월 30일의 重臣會議에서 민영준은 고종을 설득하여 원세개를 통해 청국에 차병을 의뢰하였다. 청국은 이 요청을 받자마자 군대를 파견하는 동시에 이 사실을 일본에 통고하였으며, 농민군의 동향을 예의 주시해 왔던 일본도 즉각 대규모 병력을 파병함으로써 청일전쟁의 서막이 오르게 되었다.<sup>50)</sup>

청·일 양국의 파병소식에 접한 동학농민군은 이들에게 파병의 빌미를 제공하지 않기 위해 5월 7일 정부측과 이른바 全州和約을 맺었다. 이에 내무부는 초토사와 강화영 兵房을 계속 주둔시키는 동시에 순변사를 즉시 철수시킴으로써 농민군 진압에 대한 군사적 조치를 마무리했다.

이상과 같이, 내무부는 서양식 군사 훈련을 위해 5營制를 3營制로 개편하고 그 운영을 주도하고 연무공원을 설치하는 등 군사력을 통솔하였다. 그러나 내무부가 추진했던 중앙군영의 개편은 1891년 이후 왕궁보호와 수도방위에 역점을 두었기 때문에 5영제로 환원되었으며, 지방군제 역시 수도권방위에 치중하여 지방군은 명목상으로 존재할 뿐이었다. 더욱이 이러한 개편작업은 청국의 간섭과 제정의 부족으로 말미암아 제대로 실효를 거두지 못하였던 것이다. 그리하여 1894년 (제1차)동학농민군 봉기 때 내무부는 자체 군사력으로 이를 진압하지 못하게 되자 청병의 파견을 요청함으로써 청일전쟁의 빌미를 제공하고 말았다.

그외에도 내무부는 國境劃定·민란예방을 위한 戶籍정비 등 국가의 각종

49) 이렇듯 심각한 상황에 직면한 내무부는 농민군의 봉기에 효율적으로 대처하기 위해 독판 申正熙와 참의 成岐運로 하여금 軍務司를 관할하게 하였다. 《日省錄》, 고종 31년 5월 1·3일.

50) 민영준의 청국 파병 요청에 관해서는 李瑄根, 《韓國史：現代篇》(乙酉文化社, 1963), 78~98쪽; 朴宗根, 《清日戰爭과 朝鮮》(一潮閣, 1989), 11~13쪽.

사안을 처리하였다. 우선 내무부는 朝·淸간의 국경 분쟁을 불러 일으키고 있던 間島지역의 경계선 확정문제와 越境人의 단속문제에 관여하였다. 양국 간의 변경지역에 거주하는 조선농민이 두만강을 넘어 간도로 이주하여 농지를 개간하게 되자 청국은 조선정부측에 이를 단속해 줄 것을 요구해 왔다. 이에 1885년 7월 30일 내무부는 安邊府使 李重夏를 土們勘界使, 통리고섭통상사무아문 주사 趙昌植을 종사관으로 임명하여 청국측 관리들과 국경문제를 논의하도록 하였다.<sup>51)</sup> 그러나 白頭山定界碑에 적혀 있는 土們江의 해석을 둘러싸고 양국 대표들의 의견이 엇갈렸기 때문에 1887년 1월과 1888년 3월에 열린 협상에서도 결국 합의를 이끌어내지 못하였다.

내무부는 평안·함경도의 각 지역에서 끊임없이 일어나는 越境행위를 막기 위해 함경도 按撫使로 하여금 변경문제를 말아보도록 하거나 監理慶興陸路通商事務직을 겸임한 慶興府使로 하여금 邊政사무를 보고하도록 지시하였다. 그럼에도 불구하고 鍾城과 會寧의 邊民 중에 청의 吉林 지역으로 넘어들어가 경작하는 자가 점차 늘어갔다. 심지어 중성의 관리들이 이들에게 收稅하는 사건이 발생하였다. 이 문제에 대해 袁世凱로부터 항의를 받은 내무부는 前鍾城府使 陸承錫과 前會寧府使 金在容을 파직시켰다. 또한 내무부는 義州府로 압송된 월경 내지 潛越殺戮한 죄인들을 효수형 내지 유배에 처하였으며, 범법한 淸商을 곤장으로 다스린 禮山縣監 尹相耆를 파면시키는 등 양국간의 분쟁을 줄이는 조치를 취하였다. 그리고 내무부는 日本人의 불법적인 삼림채벌이 횡행하고 있던 鬱陵島에 대해서도 平海郡 소속 越松萬戶로 하여금 울릉도의 島長을 검임시켜 관리·감독하도록 조치하였다.<sup>52)</sup>

다음으로 내무부는 전국적으로 빈발하고 있었던 민란과 범법행위를 예방하는 조치로서 五家作統法를 부활시키고 戶口臺帳을 작성함으로써 각호의 인적 사항과 지역별 호구의 증감·이동 상황을 파악하고자 하였다. 특히 내무부는 漢城의 치안에 만전을 기하기 위해 捕盜廳의 책임자인 좌·우 포도대장에 대한 임명권을 장악하였으며, 家券[집문서]의 도난 및 위조가 성행하게 되자 漢城府가 만들어준 집문서로만 매매하도록 하는 규정을 마련하였

51) 《日省錄》, 고종 22년 7월 30일 및 11월 6일.

52) 《高宗實錄》, 고종 25년 2월 7일.



다. 또한 富平府에 창고가 설치된 이후 화물의 왕래가 잦아짐에 따라 내무부는 부사로 하여금 討捕使를 검임토록 하여 讞察을 강화시켰다.<sup>53)</sup>

이와 같이 내무부를 통해 국정전반의 운영을 주도했던 민씨척족세력은 청국이 조선의 내외정을 감독하기 위해 파견한 원세개의 ‘監國’체제 하에서 주권보존의 근간이 되는 재정·군사권을 장악하는 데에만 치중한 나머지 당시의 조선이 필요로 했던 개화·자강정책을 추진하는 데는 실패하였다. 따라서 1894년초 동학농민군이 봉기하자 민씨척족은 자신들의 失政을 인정·自退하고 개혁을 도모하기 보다는 기득권유지 차원에서 청국에 군대파견을 요청하는 한계를 드러냈다. 이로 인해 1894년 7월 청국의 派兵을 빌미로 조선 침략을 꾀한 일본군에 의해 내무부가 폐지됨과 아울러 민씨척족정권은 붕괴하고 말았다.

### 3. 독립외교의 추진

갑신정변 이후 고종과 민비는 청국의 내정간섭에 반발하여 러시아를 끌어들이려는 제1차 조러밀약을 추진하였다가 실패하였다. 이에 1885년 8월말 청국의 李鴻章은 대원군을 귀국시킴과 아울러 그에 대한 호송 명분 아래 袁世凱를 ‘駐劄朝鮮總理交涉通商事宜’란 직함으로 파견하였다. 그후 원세개는 조선의 외교와 통상은 물론 국정 전반에 걸쳐 간섭함으로써 청국의 對朝鮮 주권을 강화시켜 나가는 동시에 반청적 태도를 취하였던 고종 및 민씨척족세력을 견제하고자 했다.<sup>54)</sup>

조·청 양국의 대립과 갈등은 1886년 7월초 고종의 제2차 조러밀약 추진과 그에 대응한 원세개의 국왕폐위 시도로 극에 달하였다. 제2차 조러밀약설은 고종의 측근인 金嘉鎮·金鶴羽·趙存斗·全良默 등이 서울 주재 러시아

53) 《日省錄》, 고종 22년 11월 27일·12월 16일, 고종 24년 11월 15일, 고종 27년 3월 29일, 11월 22일. 朴銀淑, 〈開港期 捕盜廳의 運營과 漢城府民의 動態〉(《서울학연구》 5, 1995), 154쪽.

54) Young Ick Lew, 앞의 글(1984), pp. 68~71 참조.

대리공사 웨베르(Karl I. Waeber)에게 청국의 간섭을 배제하고 조선의 독립을 보존하기 위해 군사를 파견해달라는 문서를 전달한 데에서 비롯되었다. 그런데 조·러간의 교섭은 이에 반대하였던 민영익이 원세개에게 密報함으로써 중간에 탄로되고 말았다. 원세개는 조러밀약설을 바로 李鴻章에게 보고하는 동시에 청군을 파견하여 ‘昏君’ 고종을 폐위시키고 대원군을 섭정으로 복귀시킬 것을 건의하였던 것이다.<sup>55)</sup>

한편 조러밀약설이 폭로되고 원세개의 고종폐위계획에 접한 고종은 크게 당황하여 조러밀약 자체를 공식적으로 부정하고, 김가진 등 4명을 문서날조 혐의로 유배시킴으로써 사태를 해결하려고 노력했다. 이홍장 역시 청군의 파견이 조선의 민심을 악화시킬 우려가 있고, 대원군의 세력이 고종을 능가하기에는 역부족이며, 러시아가 밀약설을 전면 부인하였기 때문에 원세개의 건의를 받아들이지 않았다. 이로써 고종의 조러밀약기도에 강경하게 대처하려 했던 원세개의 고종폐위시도는 무산되었다.

그러나 이 사건을 계기로 원세개는 조선의 내정간섭정책을 더욱 강경하게 추진하기 시작했다. 1886년 7월 29일 그는 러시아와 일본의 조선 침략야욕을 경계하면서 조선이 더 이상 서양 각국의 세력을 끌어들이지 말고, 청국의 啓導 아래 내치와 외교를 개혁함으로써 스스로 자강·자립을 도모해야 된다는 내용의 〈朝鮮大局論〉·〈時事至務十款〉·〈諭言四條〉 등을 조선정부와 고종에게 지어 보냈다.<sup>56)</sup> 요컨대, 원세개는 이 글들을 통해 조선이 청국의 도움없이 열강의 침략을 막아낼 수 없음을 강변함으로써 조선정부내의 반청운동을 차단하고 국정 전반에 걸친 청국의 발언권을 강화하겠다는 방침을 일방적으로 통보한 것이었다.

고종은 한편으로 원세개의 의견을 수용하는 태도를 취하여 당면한 위기에서 벗어나고자 하면서도 다른 한편으로 청국의 강압적인 내정간섭을 견제하려는 자주외교정책을 강구하였다. 이러한 고종의 반청외교는 내무부의 주도

55) 具仙姬, 〈갑신정변 직후 反淸政策과 淸의 袁世凱 파견〉(《史學研究》 51, 1996), 59~69쪽.

56) 《高宗實錄》, 고종 23년 7월 29일. 이들 문건에 대해서는 金源模, 〈袁世凱의 韓半島 安保策(1886)〉(《東洋學》 16, 1986) 참조.

아래 추진되었다. 왜냐하면 당시 외교전담기구였던 통리고섭통상사무아문(외아문)이 원세개와 친척적 입장을 취하였던 김윤식 등에 의해 장악되어 있었기 때문이다.<sup>57)</sup> 따라서 고종은 데니를 비롯한 르젠드르·그레이트하우스(Clarence R. Greathouse) 등 미국인 고문관을 통리고섭통상사무아문이 아닌 내무부의 협판으로 임명하였을 뿐 아니라 1887년 12월 25일에 邊政 및 軍務와 아울러 外務 역시 내무부에서 관장하도록 조치하였다.<sup>58)</sup> 이러한 기반 아래 내무부는 歐美常駐 公使團의 파견, 駐(天)津大員을 통한 袁世凱 소환운동 등 반청 자주외교를 추진했던 것이다.

먼저 우리나라와 조약을 체결한 구미 각국에 전권공사를 파견하여 독립국가의 면모를 과시하자는 의견은 미국대리공사 겸 무관이었던 포크(George C. Foulk)와 필렌도르프의 후임으로 내무부 협판 겸 외아문 장교사 당상에 임명된 데니, 그리고 민영익에 의해 제시되었다. 포크와 데니는 조선이 각국에 공사를 파견하면 상대국도 격이 높은 사절을 조선에 주재시키게 될 것이며, 이들이 청국의 독점적인 영향력 행사를 견제해 줄 것이라고 주장하였다. 이에 고종은 각국에 파견된 조선공사가 그곳의 청국공사와 대등하게 상대함으로써 조선의 자주를 고양시키게 된다는 점도 고려하여 그들의 권고를 받아들여지게 되었다. 또한 민영익은 외교적인 측면 외에 미국에 부산·인천·원산의 3항구를 저장하여 차관을 얻고, 이를 가지고 미국에 파병을 요청하여 청국의 횡포를 응징하자는 의견을 내놓기도 하였다.<sup>59)</sup>

이러한 권고에 고무된 고종은 구미 각국에 공사를 파견하기 위한 사전작업으로 먼저 1887년 5월 16일에 내무부 협판 閔泳駿을 駐日辦理大臣, 내무부 주사 金嘉鎮을 駐日參贊官으로 임명·파견하고, 나중에 외아문 독관 徐相雨로 하여금 원세개에게 이를 조회토록 함으로써 청국의 반응을 살펴보았다.<sup>60)</sup>

57) 高宗은 이미 내무부 설치 직후부터 각국 공사를召見할 때 내무부의 독관이入侍하는 것을 定式으로 삼아 외교에 관여할 수 있는 토대를 마련해 놓았다. 《日省錄》, 고종 22년 6월 28일·고종 23년 7월 29일·고종 25년 10월 29일 등 참조.

58) 韓哲晷, 앞의 글(1995), 28~29쪽.

59) 宋炳基, 〈소위 “三端”에 대하여〉(《史學志》 6, 1972), 96~97쪽.

60) 《日省錄》, 고종 24년 5월 16일. 이어서 6월 8일 내무부는 전환국위원 全良默과 安吉壽를 서기관으로, 교섭아문주사 安嗣壽를 번역관으로 임명하였다. 특히

그런데 청국이 주일공사의 파견에 별다른 이의를 제기하지 않자 6월 29일 내무부는 이를 ‘先派後咨’의 선례로 삼아 朴定陽과 沈相學에게 먼저 내무부의 협판직을 부여한 뒤 그들을 각각 駐美全權公使와 영국·독일·러시아·이탈리·프랑스 등 유럽 5개국 全權公使에 임명하였다.<sup>61)</sup>

그러나 원세개는 주일공사와는 달리 구미전권공사의 파견을 청국의 대조선 종주권 강화정책에 대한 정면도전으로 여겨 이를 강경하게 저지시키고자 하였다. 7월 2일 그는 구미전권공사의 임명사실을 이홍장에게 보고한데 이어 7월 24일에 그 대책으로 舊制에 의거하여 각국에 주차하는 조선공사가 청국 공사에게 文憑·銜帖을 사용하고, 청국공사는 硃筆로 조회하는 이른바 ‘3條’를 준수토록 함으로써 조선이 청국의 속방임을 표시할 것을 건의하였다. 조·청 양국 사신간의 왕래문서에 상하관계를 표시하도록 한 3조가 이홍장에 의해 채택되자 원세개는 이를 조선정부와 파견될 조선공사, 그리고 각국 주재 청국공사에게 통보하였다. 고종은 3조가 조·청 양국공사간의 문서에 국한된 것이기 때문에 별다른 이의없이 수용하였다.<sup>62)</sup>

원세개는 3조 문제가 타결되자 다시 8월 2일 조선정부가 공사파견에 대해 ‘先行請示’하지 않았음을 힐문하였다. 이러한 원세개의 저지에도 불구하고 8월 7일 고종은 주미전권공사 박정양과 참찬관 이완용을 소견하고 辭陞를 받아 그 다음날 出城토록 지시하였지만, 원세개의 강경한 항의에 못이겨 공사일행을 소환하지 않을 수 없었다. 이에 8월 11일 고종은 賫奏官 尹奎燮을 李鴻章에게 보내 박정양의 파미를 요청하는 동시에 조선 주재 미국공사관으로 하여금 청국측의 조치에 항의를 표시토록 요청하였다. 그리하여 조선주재 딘스모어(Hugh A. Dinsmore)공사는 물론 국무장관 베이야드(T. F. Bayard)의 훈령을 받은 청국주재 덴비(C. Denby)공사, 그리고 고문관 데니 등이 청국정부에 공식적으로 조선의 주미공사파견에 대한 청국의 부당한 방해활동을 항의·

1886년 제2차 조리밀약을 추진하였던 김가진·전양묵과 만청사상이 강한 안경수를 주일공사관원으로 파견한 사실은 주목할 만하다.

61) 《日省錄》, 고종 24년 6월 7일, 29일. 이처럼 일본 및 구미주재 전권공사에 임명된 인물들이 예외없이 협판내무부사의 직함을 가졌다는 점은 내무부가 반청 자주외교의 구심치역할을 담당하고 있었음을 시사해 준다.

62) 宋炳基, 앞의 글, 98쪽.

비판하였다. 결국 9월 24일 이홍장은 주미공사가 임지에서 소위 〈另約三端〉을 준수해야 한다는 조건을 달아 파견을 허락하기에 이르렀다.<sup>63)</sup> 청국이 내세운 〈영약삼단〉은 다음과 같다.

첫째, 조선공사가 처음으로 각국에 도착하면 마땅히 먼저 청국공사관으로 나가 具報하고 청국공사와 함께 外部로 나아가되 그 뒤에는 拘定하지 않는다.

둘째, 朝會公宴 및 酬酢交際 등이 있을 때 조선공사는 마땅히 청국공사보다 낮은 자리에 앉는다.

셋째, 交涉事大에 관계되는 緊要한 일은 조선공사가 마땅히 먼저 청국공사에게 협상한 후 그 지시에 따라야 한다(《淸季中日韓關係史料》4, 2379~2382쪽).

삼단은 조선공사에 대한 청국공사의 우월권을 인정케 함으로써 실질적으로 전통적인 조공관계에 근거하여 조선의 외교권을 제한하는 것이었다. 그러나 고종은 내면적으로 삼단을 꼭 준수할 필요가 없다고 판단하여 이를 형식적으로 수용하고 구미공사의 파견을 실현시켰다.

이와 같이 3개월간에 걸친 조·청간의 외교적 실감이 끝에 박정양 공사일행은 11월 12일 서울을 출발, 미국으로 향하게 되었다. 박정양과 함께 미국에 파견된 사절단의 일행으로는 參贊官 李完用, 書記官 李夏榮·李商在, 翻譯官 李采淵, 隨員 姜進熙·李憲用, 武弁 李鍾夏, 垠率 金老美·許龍業, 그리고 이들의 안내책임자인 미국인 參贊官 알렌(Horace N. Allen) 등 총 11명이었다.<sup>64)</sup>

朴定陽은 10월 2일 제물포에서 미국군함 오마하(Omaha)號를 타고 釜山을 거쳐 10월 5일 長崎에 도착하였다. 그는 10월 7일 민영익을 만나기 위해 香

63) 주미공사파견을 둘러싼 조·청·미 3국간의 교섭에 관해서는 宋炳基, 앞의 글, 100~101쪽; 스워드아웃 지음·申福龍·姜錫燦 옮김, 《데니의 생애와 활동—韓末 外交 顧問制度의 한 研究—》(평민사, 1988), 145~155쪽; 金源模, 〈朴定陽의 對美自主外交와 常駐公使館開設〉(《藍史鄭在覺博士古稀紀念 東洋學論叢》, 고려원, 1984), 364~367쪽 참조.

64) 朴定陽, 《從宦日記》2(《朴定陽全集(竹泉稿)》, 亞細亞文化社, 1984), 정해 10월 1일, 624~625쪽.

港에 들렀다가 마카오를 거쳐 10월 24일 橫濱으로 돌아왔다. 10월 26일 그는 알렌일행과 합류하여 橫濱을 출발, 하와이를 거쳐 11월 14일 샌프란시스코에 도착하였으며, 11월 18일(양력 1888년 1월 1일)에 드디어 미대륙에 상륙한 뒤 기차로 대륙을 횡단하여 11월 26일 워싱턴에 도착하였다.

박공사는 <영약삼단>을 무시한 채 주미 청국공사 張蔭桓을 방문하지 않고 미국무성과 직접 국서봉정 절차를 협의하였다. 이에 대해 청국공사는 영약삼단의 준수를 촉구하였지만, 박공사는 정부의 明文이 없었다는 이유를 내세워 거절하고, 12월 5일 백악관에서 클리블랜드(Grover Cleveland)대통령에게 國書를 奉呈하였다. 특기할 것은 국서에서 중국 연호가 아닌 조선의 개국 연호를 사용하고, 고종 스스로 청국의 황제와 동등한 지위를 표시하는 ‘朕’이란 칭호를 사용함으로써 조선이 자주독립국가임을 공식적으로 인정받으려 한 점이다.<sup>65)</sup>

국서를 봉정한 후 주미공사관을 개설한 박정양은 알렌의 도움을 받아 데이비스(Robert H. Davis)를 조선정부의 필라델피아領事로 임명하였고, 각종 공식 외교행사와 연회에 참석하여 독자적인 외교를 전개하였으며, 미국으로부터 200만불의 차관을 얻어내려고 노력하였다. 또한 그는 행정·입법·사법부의 주요 공공기관과 대학교·신문사·박물관 등 근대적 사회시설, 그리고 워싱턴기념비·남북전쟁 전적지 등을 시찰함으로써 근대적 제도와 문물에 대한 견문을 넓혔다.<sup>66)</sup>

그러나 박정양은 청국측의 派美 허락조건이었던 <영약삼단>을 제대로 이행하지 않았기 때문에 결국 원세개의 압력에 굴복한 고종으로부터 소환명령을 받게 되었다. 그는 1888년 10월 12일 클리블랜드대통령을 예방하여 고별인사를 나눈 다음 이상재 등과 귀국길에 올랐다. 11월 27일 미국땅을 떠난 그는 12월 19일 橫濱을 거쳐 東京의 주일조선공사관에 여장을 풀고 국내사정을 탐색한 다음 1889년 3월 12일에야 비로소 釜山에 도착하였다. 그가 서울에 올라와서 고종에게 복명한 것은 미국을 떠난지 9개월만인 7월 24일이

65) 《舊韓國外交文書：美案 1》 10, 317쪽.

66) 박정양이 견문한 바는 《從宦日記》(《朴定陽全集》 2)와 《美行日記》(《朴定陽全集》 6) 참조.

었다.<sup>67)</sup> 박정양은 최초의 미국견문기인 《美俗拾遺》와 복명문답을 통해 미국의 제도와 문물을 상세히 소개함으로써 고종과 정부 관리들의 호의적이고 긍정적인 대미관을 형성·확산시키는 데 공헌하였다.<sup>68)</sup>

박정양이 고종에게 복명한 후 청국은 그의 <영약삼단>에 대한 위반행위를 징벌하라고 강경하게 주장했다. 이로 말미암아 고종은 그를 통리고섭통상사무아문의 독판에 임명하려던 계획을 철회했지만 都承旨 겸 副提學직을 제수하였을 뿐 아니라 <영약삼단>의 개정을 요구하였다.<sup>69)</sup> 아울러 1891년 9월 6일 원세개가 일시 출국한 틈을 타서 고종은 9월 15일에 박정양을 호조판서와 내무부 독판으로 임명하였다. 이홍장은 박정양의 기용을 마냥 거부할 수만도 없었기 때문에 그를 중임에 서용하거나 공사직에 재임명할 수 없다는 조건에서 묵인해 주었지만 <영약삼단>의 개정요청에 대해서는 단호하게 거부 의사를 표명하였다.<sup>70)</sup>

그럼에도 고종은 박정양의 후임으로 초대 주미전권공사의 일원이었던 이하영·이완용 등을 차례로 서리공사로 임명함으로써 대미외교를 지속시키나갔다.<sup>71)</sup> 그리고 1893년 1월 28일 鄭敬源을 시카고 만국박람회(The Chicago World Fair) 出品事務大員으로 선임하여 명예사무대원 알렌과 함께 파견함으로써 미국과의 유대관계를 도모하기도 하였다. 정경원은 귀국 도중 일본에 머물면서 다량의 서적 구입에 몰두할 만큼 근대적 학문과 문물에 관심을 갖게 되었다.<sup>72)</sup>

한편 박정양·이완용·이하영·이상재 등 초대 주미전권공사일행은 청국의 대조선 내정간섭이 심화되는 정세 속에서 반청 자주외교를 충실히 수행해냄으로써 고종의 두터운 신임을 받는 親美 開化派로 대두하게 되었다. 일

67) 박정양일행의 귀국일정에 대해서는 《美行日記》, 471~548쪽 참조.

68) 韓哲昊, 〈初代 駐美全權公使 朴定陽의 美國觀—《美俗拾遺》(1888)를 중심으로—〉(《韓國學報》66, 1992), 63~88쪽.

69) 1889년 1월 7일 고종이 “出疆使臣 無碍檢擬”라는 지시를 내린 것은 박정양에게 관직을 제수하려는 조치였다고 판단된다. 《日省錄》, 고종 26년 1월 7일.

70) 林明德, 앞의 책, 165~167쪽.

71) 장수영, 〈구한말 역대 주미공사와 그들의 활동〉(《재미과기협회보》11-6, 1983), 37~38쪽.

72) 杉山米吉, 《現今清韓人傑傳：朝鮮國》(東京：杉山書店, 1894), 34쪽.

러 양국의 조선 침탈을 견제하기 위한 세력균형책의 일환으로 조미조약의 체결을 앞선·주도한 청국의 의도와는 달리 친미 개화파가 우호적인 미국관을 바탕으로 반청 친미외교의 실무를 담당하면서 정계에 대두하였다는 점은 주목할 만하다. 특히 그들이 사행기간에 미국인 參贊官 알렌과 맺었던 인연은 三國干涉 후 친리적 인사들과 貞洞派를 형성하여 반일 친미외교를 적극적으로 추진할 수 있는 계기를 마련해 주었다.<sup>73)</sup>

이와 같이 자주외교정책의 일환으로 추진된 주미전권공사의 파견이 나름대로 성공을 거둔 반면 유럽주재 전권공사의 파견은 실패로 돌아갔다. 沈相學에 이어 유럽 5개국 전권공사에 발탁된 趙臣熙는 홍콩에 머물면서 주미전권공사 박정양에 대한 청국측의 강경한 태도를 인지하고 정부의 부임 독촉에도 불구하고 1890년 1월 귀국해 버렸다. 또한 그의 후임인 朴齊純도 원세개의 압력으로 인해 서울에서 떠나지도 못하고 말았다.

구미주재 전권공사의 파견과 더불어 고종이 추진한 반청운동은 청국정부에 원세개의 소환을 요청하는 것이었다. 이 운동 역시 고종의 영향력 아래 있었던 내무부에 의해 주도되었다. 1882년 〈朝清商民水陸貿易章程〉의 체결 교섭 당시 事大使行의 폐단을 내세워 추진된 ‘派使駐京’안이 무산되고, 그 대신 조·청 양국간에는 일반 공사보다 격이 낮은 ‘商務委員’을 상호 파견·주차시키기로 합의되었다.<sup>74)</sup> 그런데 通商事務를 처리하는 駐津大員인 督理通商事務와 從事官·書記官 등에 대한 인사권은 애초부터 통리교섭통상사무아문이 아니라 내무부가 행사하였다. 그리하여 내무부는 고종폐위음모 이후 원세개와 고종간의 불화가 심화되자 주진대원으로 하여금 원세개 소환운동을 전개하였던 것이다.

원세개의 1차 임기가 만료되는 1888년 8월 초에 종사관 成岐運은 이홍장에게 원세개의 후임으로 馬建常을 임명해 줄 것을 의뢰하였고, 이어서 8월 27일에는 고종이 직접 이홍장에게 원세개의 교체를 요구하였다. 당시의 소환

73) 韓哲昊, 〈甲午更張 中(1894~1896) 貞洞派의 改革活動과 그 意義〉(《國史館論叢》 36, 1992), 39~42쪽.

74) 金鍾圓, 〈朝·中商民水陸貿易章程에 대하여〉(《歷史學報》 32, 1966), 138~140·151쪽.



요청이유는 원세개가 임기가 만료되었을 뿐 아니라 조선에 오랫동안 머물러 있으면서 사무를 제대로 처리하지 못했다는 것이었다. 그러나 이홍장은 조선의 요청에 응하는 것이 上國의 체통을 잃는 것이며, 더욱이 원세개를 대신할 마땅한 인물이 없다는 판단 아래 이를 받아들이지 않았다.

그러자 1889년 5월 21일에 내무부는 민영익과 김가진의 주도 아래 독립통상사무·종사관·서기관 전원을 교체시키면서 재차 원세개의 소환 교섭을 추진하였다. 신임 독립통상사무 金明圭에게 주어진 임무는 표면상 귀국한 초대주미전권공사 박정양에 대한 이홍장의 선처를 부탁하는 것이었다.<sup>75)</sup> 그러나 실제로 袁世凱의 조선내정간섭이 양국간의 관계에 커다란 손해를 입히고 있으므로 그의 후임으로 ‘公正明識’한 자를 선임·파견해 줄 것과 외교상의 자주권을 허락해 달라고 요청하는 것이 그의 주임무였다. 이에 대해 이홍장은 원세개가 조선을 보호한 공이 있는 만큼 조선에 계속 머물면서 그 임무를 다할 것이라고 답변하였다. 아울러 그는 비록 조선이 각국과 조약을 체결했어도 청국의 속방이고, 청국과 교섭하면서 자주적인 지위를 내세우는 것은 양국간에 수백년 동안 내려오는 명분과 기강을 도외시한 처사라고 하면서 원세개의 교체를 요구한 조선정부를 오히려 힐난하였다.<sup>76)</sup>

요컨대, 고종은 청국의 적극적인 종주권 강화정책에 대항하기 위해 주미전권공사를 파견하여 자주·평등외교를 전개하는 한편 주진대원으로 하여금 원세개의 소환운동을 펼쳤다. 그러나 이러한 시도는 청국의 반대로 말미암아 오히려 원세개의 권한이 더 강화되고 주미전권공사 박정양이 강제 소환당함으로써 모두 실패하고 말았다. 그럼에도 불구하고 고종이 내무부를 통해 주도했던 반청 자주외교는 조선의 국가적 독립을 대외적으로 표방하는 성과를 거두었다.

75) 《日省錄》, 고종 26년 8월 24일.

76) 林明德, 앞의 책, 156~157쪽.

## 4. 개화정책의 추진과 좌절

갑신정변의 실패로 말미암아 정부내에서는 물론 일반 민중에게까지도 개화에 대한 거부반응이 확산되어 갔다. 더욱이 청국의 원세개는 조선의 내정에 적극적으로 간섭함으로써 반청 자주적인 태도를 견지하고 있었던 개혁지향적인 세력을 축출하는 데 진력하였다. 이러한 상황에서 정부는 무엇보다도 반개화의식을 불식시키고 개혁의 당위성을 확보하는 것을 당면과제로 삼게 되었다.

우선 정부는 개화에 필요한 교육과 계몽사업을 가장 효율적으로 추진해가기 위한 방법의 일환으로 갑신정변 당시 박문국의 신문시설 파괴로 발행이 중단된 《漢城旬報》를 속간하기로 결정하였다. 《한성순보》의 속간에 심혈을 기울인 인물은 친청파로 알려진 통리교섭통상사무아문의 독관 金允植이었다.<sup>77)</sup> 그는 갑신정변으로 말미암아 반일감정이 비등했던 상황 속에서도 井上角五郎을 재고용하고 일본으로부터 인쇄기계와 활자를 구입하여 博文局을 재건립하였다. 그리하여 1885년 12월 21일에 《漢城周報》가 발간되기에 이르렀다.<sup>78)</sup> 김윤식이 집필한 것으로 알려진 《한성주보》 창간호의 ‘周報序’에는, 《한성순보》가 조선사회에 끼친 영향력이 적지 않았다고 판단하고 갑신정변으로 말미암은 정치적 혼란이 수습되자 신문의 발행을 바라는 여론을 수렴하여 창간을 추진하였다고 續刊의 동기를 밝히고 있다.<sup>79)</sup>

《한성주보》의 편집 방침은 “국가의 교섭과 관리의 陞黜에서부터 개항의 謠俗과 農桑사무와 商稅·時價의 高下에 이르기까지 빠짐없이 모두 기재하는 것이었다. 이러한 방침은 “국민들의 고통을 애써 찾고 막힌 것을 제거함

77) 당시 친청파로 분류되었던 김윤식·김홍집·어윤중 등의 개화인식과 개혁활동에 관해서는 崔震植, 〈金允植의 自強論 研究〉(《大邱史學》 25, 1984); 原田環, 〈一八八〇年代前半の閔氏政權と金允植〉(《朝鮮史研究會論文集》 22, 1985); 李相一, 〈雲養 金允植의 政治思想研究〉(《泰東古典研究》 6, 1990); 韓哲昊, 〈1884~1894年間 時務開化派의 改革構想〉(《史叢》 45, 1996) 참조.

78) 李光麟, 〈漢城旬報와 漢城周報에 대한 一考察〉, 앞의 책, 77~82쪽.

79) 《漢城周報》, 1885년 12월 21일.

은 물론이고, 利國便民의 모든 방법을 다 게재하여 정치가 上理에 도달”<sup>80)</sup>하게 한다는 전통적인 ‘求言’과 ‘制治’의 제도에 근거를 두고 있었다. 그렇다고 해서 《한성주보》가 단지 “명령과 敎戒가 행해지고, 이로 말미암아 상벌의 信實하고 명확함”<sup>81)</sup>을 드러냄으로써 기존의 전제군주체제를 강화하려는 官報의 성격을 띤 것만은 아니었다.

또한 《한성주보》의 창간 목적은 “백성의 고통을 힘써 찾을 뿐 아니라 아울러 세계 각국의 情形을 探訪하여 천하사람의 귀에 들려주고 천하사람이 마음으로 생각하게 한다”<sup>82)</sup>는 데에서 알 수 있듯이 바로 ‘利國便民’의 방법을 모색하는 동시에 국민들을 계몽하고 견문을 넓히는 작업과 직결되어 있었다. 또한 그것은 궁극적으로 “우리나라도 저들과 같이 신보를 간행하여 백성들의 이목을 깨우쳐 주면 백성이 날로 富해질 것이며, 국가도 날로 강해져서 장차 천하를 호령하는 수레를 타고 저 西人들의 앞에 달릴 수 있는” 富國強兵을 이룩하려는 데 있었던 것이다.<sup>83)</sup> 이로 보아 김윤식 등 온건개화파는 《한성주보》를 만들어 자신들의 개혁목표가 바로 부국강병에 있음을 천명함으로써 개혁추진에 필요한 분위기를 조성하고자 했던 것으로 판단된다.

아울러 《한성주보》는 《한성순보》와는 달리 국한문혼용이나 한글전용으로 기사를 게재함으로써 국민계몽에도 앞장섰다.<sup>84)</sup> 나아가 《한성주보》는 한글 교육의 필요성을 인식하고 정부차원의 번역기관을 설치하여 각종 외국어서적을 한글로 번역·보급할 것을 역설하였으며, 한글의 우수성과 간편성이 세계적으로도 공인받고 있음을 지적함으로써 간접적으로 국민들에게 자국의 문화적 우월성과 자부심을 심어 주고자 노력했던 것이다.<sup>85)</sup>

그러나 박문국은 원래 정부로부터 全州府의 소금·생선·담배, 平壤府 旅閣主人의 口錢 등에 대한 수세권을 배정받아 운영비로 쓰도록 되어 있었으

80) 《漢城周報》, 1886년 8월 30일.

81) 《漢城周報》, 1886년 7월 17일.

82) 《漢城周報》, 1886년 8월 30일.

83) 《漢城周報》, 1886년 7월 17일.

84) 예를 들어 《漢城周報》 제4호에는 총 18면 가운데 1/4 이상이 순한글로 기사가 쓰여져 있다. 李光麟, 〈漢城旬報와 漢城周報에 대한 一考察〉, 앞의 책, 84쪽.

85) 《漢城周報》, 1886년 1월 12일.

나 잘 거두어지지 않았고, 구독료도 징수되지 않아 운영의 곤란을 겪었다. 그리하여 국민들에게 국제정세와 근대적 지식을 전달해 줌으로써 개화의식을 조장하는 데 커다란 역할을 담당하였던 《한성주보》는 발행된 지 2년 만인 1888년 6월 6일 박문국의 재정 적자로 말미암아 폐간되고 말았다. 뿐만 아니라 《한성주보》의 폐간 당시 김윤식·어윤중 등 신문 발행을 주도했던 온건개화파가 정부의 요직에서 축출된 점으로 미루어 반청적 입장을 견지했던 고종과 민씨척족세력이 정치적인 의도로 신문의 폐간을 방기했으리라 여겨진다.

한편 근대식 농법과 전신 등 근대적 기술의 도입, 신식교육의 실시 등은 種牧局·育英公院·電報局(電郵總局) 등을 예하기관으로 둔 내무부에 의해 주도되었다. 우선 내무부는 농상사무를 권장하기 위해 설치되었던 農務牧畜試驗場을 산하조직인 농무사에 소속시켜 種牧局으로 개칭하고 그 堂上으로 하여금 전관케 하였다.<sup>86)</sup> 報聘使의 隨員으로 미국을 방문했던 崔景錫이 귀국 후 모범농장의 설치를 국왕에게 청원하였고, 고종이 망우리 일대의 넓은 토지와 자금을 하사하여 1884년 초에 농무목축시험장을 설치하기에 이르렀다. 농무목축시험장은 뉴욕주제 명예총영사 프레이저(Everett Frazer)로부터 각종 농산물의 종자와 가축, 그리고 신식 농기구를 수입하여 품종을 개량하고 근대적인 농법을 도입했다.

최경석이 작성한 〈試驗場各種目錄〉에 의하면, 농장은 현재의 농업시험장과 다를 바 없는 많은 종류의 농작물과 야채, 과수들을 재배하고 있었다. 그 후 농장에서는 이들의 재배법과 사용법을 소개한 해설서와 함께 수확물의 종자를 전국의 군현에 보내 재배하도록 권하였다. 또한 농장에서는 미국 캘리포니아주에서 우마 등의 가축도 들여와 품종개량과 사육방법을 개선하기도 하였으며, 버터·치즈까지 만들 수 있는 낙농업까지 계획하였다. 그러나 1886년초 최경석이 갑자기 병사하고 미국에 요청한 농업기사 역시 도착하지 않았기 때문에 그 사업은 방치상태에 놓여지고 말았다.<sup>87)</sup>

내무부는 이 시험장을 農牧局으로 개칭하는 한편 1887년 가을에 영국인

86) 《日省錄》, 고종 23년 7월 15일; 《承政院日記》, 고종 24년 12월 28일.

87) 李光麟, 〈農務牧畜試驗場の設置에 대하여〉, 앞의 책, 205~214쪽.

농업기술자 재프리(R. Jaffray)를 고용하여 그 경영 뿐 아니라 2년제 농업학교인 農務學堂을 설립케 하고 학생들에게 기술을 가르치도록 하였다. 이는 내무부가 장기적인 안목에서 농업을 과학적으로 연구하고 새 농법을 보급시킬 교육기관의 설립에 대한 필요성을 절실히 느끼고 있었기 때문이다. 그러나 이 계획 역시 재프리가 1888년 5월에 사망하는 바람에 아쉽게도 중단되고 말았다.<sup>88)</sup>

다음으로 내무부는 서양의 문물과 제도를 체계적으로 수용하기 위한 방안으로써 근대적 학문과 외국어를 교육하는 育英公院을 수문사 예하에 설치하고, 수문사 堂郎으로 하여금 그 사무를 겸관케 하였다. 원래 보병사의 건의로 입안된 육영공원의 설립계획은 갑신정변으로 말미암아 일시 중단되었다가 1886년에 비로소 헐버트(Homer B. Hulbert) 등 미국인 교사 3명이 도착한 것을 계기로 결실을 보게 된 것이었다.

〈育英公院 設學節目〉에 의하면 공원에는 左院과 右院을 두었는데, 좌원은 젊은 문무관리 가운데 선발하여 통학케 하고, 우원은 15세에서 20세까지의 재능있는 자를 선발하여 기숙사생활을 엄격하게 시키며, 이에 필요한 운영비는 호조와 선혜청에서 반씩 공동 부담한다. 교과내용은 책읽기와 글쓰기부터 시작하여 수학·자연과학·역사·정치학 등을 배우며, 시험은 월말과 연말, 그리고 3년 뒤에 ‘大考’라는 시험을 치뤄 급제하면 졸업시켜 벼슬을 주도록 하였다.

육영공원의 학생모집 현황을 살펴보면, 1886년에 좌원 14명과 우원 21명 도합 35명을 선발하고, 1887년에 좌원 6명과 우원 14명 합계 20명, 그리고 1889년에 우원 57명을 추가로 모집하여 총 112명에 달하였다. 최초의 입학생은 모두 양반 고관의 자제였고, 교사들은 영문 교과서를 가지고 영어로 강의하였다. 처음에는 학생들의 지적 능력이 높고 근대적 학문에 열의를 갖고 있었기 때문에 학습진도도 매우 빨랐다. 그러나 정부의 명령 내지 부형의 권유로 입학했던 학생들은 육영공원의 졸업 여부와 관계없이 관직을 보장받고 있었으므로 엄격한 학칙, 교사들의 철저한 교육에 반발하여 병이나 관청업무

88) 《統署日記》1, 고종 24년 8월 23일·고종 25년 5월 19일.

를 핑계로 결석을 일삼게 되었다. 또한 공원의 운영을 담당하였던 閔應植·閔種默·閔丙奭·閔泳達 등 민씨척족도 공원 운영비를 횡령할 정도로 신교육에 대한 관심과 이해가 부족하였기 때문에 학생들의 행동을 방관하였고, 심지어 그들의 요청으로 겨울에는 수업시간을 하루 6시간에서 4시간으로 단축하고 좌원의 학생들은 3일마다 한번씩만 수업받도록 조치하기도 하였다. 반면에 교사들은 서양식방법을 강행하려 했으므로 학생들과 충돌을 일으켰다. 더욱이 육영공원은 학생들을 충원하지 못하였을 뿐 아니라 재정마저 부족하여 교사들에게 제대로 봉급을 지불하지 못하였기 때문에 소기의 목적을 달성하지 못한 채 1894년에 폐지되었다.<sup>89)</sup>

육영공원이 성공적으로 운영되지 못한 직접적인 원인은 학생의 신분을 양반고관의 자제나 고관들이 추천한 사람들로 제한함으로써 새로운 사회로의 전환을 상대적으로 꺼려하는 사람들에게 근대적 문화를 수용하도록 조처한 데 있었다. 이러한 점에서 사회신분에 구애받지 않고 일반평민들에게까지 신학문에 접할 수 있도록 한 외국선교사들이 설립한 학교들이 중요한 역할을 하지 않을 수 없었다. 새로운 이념과 정책 밑에서 새로운 정신을 구현하는 교육기관은 구래의 전통과 특권의식에서 완전히 벗어난 외국선교사들에 의해 설립·운영되었던 것이다.

육영공원 보다 몇달 빠른 1886년경에 설립된 培材學堂과 梨花學堂은 미국 북감리교 선교사 아펜젤러(H. G. Appenzeller)와 스크랜튼(Mary F. Scranton)에 의해 세워졌다. 이 두 사람은 외교관계가 수립된 후 미국 감리교 선교부에서 조선에 파송한 최초의 선교사들로서 기독교 전도사업이 공식적으로 허용되지 않았던 당시의 상황 속에서 먼저 교육사업에 착수한 것이다. 그리하여 이 두 학당은 우리나라 최초로 일반평민들에게 교육을 실시하는 근대식 학교가 되었다.

아펜젤러목사는 주한미국공사관부 무관 포크중위를 통해 국왕과 학교설립문제를 놓고 교섭을 벌여 1886년 여름 서울 서소문동에 학교를 설립하였다. 학생 모집은 2명으로 시작하여 그 이듬해에 67명으로 증가하게 되었다.

89) 李光麟, 〈育英公院의 設置와 그 影響〉, 앞의 책, 104~125쪽.

배재학당은 학생들이 일하면서 공부할 수 있도록 自助部를 설치하였다. 한편 스크랜튼은 선교사업의 중요한 분야의 하나로 여성교육기관을 설립할 필요성을 느끼고 그 준비에 착수했다. 그리하여 도착 1년 후 1명으로 교육을 시작하였다. 그러나 여성교육기관으로서의 이화학당은 학교운영에 있어 배재학당과는 비교가 안될 만큼 일반의 냉대를 받았다. 이는 여성의 지위가 남성과는 달리 격하되어 있던 당시의 사회제도와 풍조 속에서 어쩔 수 없는 현상이었다. 그럼에도 불구하고 이화학당은 그 다음 해에 학생수가 46명으로 늘어났다. 더욱이 고종과 정부측도 나라의 문명개화에 기여하는 두 학당을 정식으로 인정해 줌으로써 발전의 토대를 마련해 주었다. 1887년 고종은 두 학당에 각각 배재학당과 이화학당이란 교명을 하사했을 뿐 아니라 편액까지 내렸던 것이다. 이로 말미암아 일반대중의 호응과 관심이 자연히 증대될 수 있었다.<sup>90)</sup>

한편 장로교 선교사로는 1886년말 언더우드(Horace G. Underwood)목사가 자비로 학교에 올 학생이 없었던 당시의 실정을 고려하여 전원을 기숙사에 수용하여 숙식을 제공하는 일종의 기숙학교를 세웠다. 그리하여 고아원, 예수교학당 혹은 구세학당이라고 불렸었던 이 학교는 경신중·고등학교의 전신이 되었다. 이어 간호원으로 내한한 엘러즈(Annie J. Ellers)는 언더우드가 설립한 학교의 부대사업으로 여자교육사업에 착수하였다. 그가 병으로 말미암아 차질이 빚자 한때 헤이든(Mary E. Hayden)이 맡았다가 1890년 도티(S. A. Doty)에 의해 비로소 학교 체제를 갖추어 뒤에 정신여자중·고등학교로 발전하였다. 이와 같이 선교사들에 의해 세워진 사학들은 기독교적 인물을 기르고 선교에 도움을 줄 수 있는 지도자의 양성을 목적으로 삼았지만, 개화운동에도 커다란 공헌을 하게 되었다.<sup>91)</sup>

또한 1885년 2월 고종은 알렌에게 국립병원 설립을 허가해 주어 廣惠院이 만들어졌다. 그후 1886년 3월 조선인들에게 의학을 가르칠 목적으로 알렌·헤론·언더우드 등이 교수진으로 참여한 국립의학교가 설립되었다. 여기에서는 실용의술을 비롯하여 물리·화학 등을 가르쳤으나 의학교로서의 구색을

90) 孫仁錫, 《韓國開化教育研究》(一志社, 1980), 71~74·130~135쪽.

91) 白樂濬, 《韓國改新敎史, 1832~1910》(연세대학교 출판부, 1973), 137~141쪽.

갖추지 못하고 병원에서 필요한 일을 돕는 조수와 약국원을 양성하는 데 머물고 말았다.<sup>92)</sup>

마지막으로, 갑신정변으로 말미암아 중단되었던 郵政사업은 내무부가 工作司 예하에 電報局을 설치하여 근대적인 전신시설을 설치함으로써 재개되었다. 1885년 6월 청국이 〈朝鮮電線條約〉을 맺어 漢城電報總局(일명 華電局)을 설치하고 서울·인천간과 서울·평양·의주간의 이른바 西路電線을 설치하기 시작했다. 이처럼 청국이 조선에 대한 중추권을 강화할 목적으로 西路電線을 가설하려고 하자 내무부는 조선측의 電務委員을 파견하여 이를 감독하도록 지시하였다.<sup>93)</sup> 그러나 서로전선은 청국의 차관을 도입하여 만들어진 것이기 때문에 청국이 그 관할권을 장악하게 되었다.<sup>94)</sup>

이에 대해 일본은 청국의 서로전선 가설이 조일간에 체결된 바 있는 〈釜山口設海底電線條約〉에 위배된다고 주장하면서 서울·부산간의 전신가설을 요구하였다. 이에 1885년 11월 정부는 일본과 〈부산구설해저전선조약 속약〉을 맺고 서울·부산간의 남로전선을 착공하게 되었다. 이 전선공사는 청국이 대행하였으나 지연되었기 때문에 정부가 朝鮮電報總局을 설치하여 직접 가설에 착수하였다. 정부는 독일의 世昌洋行으로부터 기채하여 기구를 구입하고 영국인 기사 헬릭팩스(T. E. Hallifax)로 하여금 노선을 측량케 한 뒤 착공하여 1888년 5월말에 남로전선의 준공을 보게 되었던 것이다.

이와 같이 조선정부는 남로전선을 독자적으로 주관하여 가설·운영하였기 때문에 업무상의 규정에 있어서도 서로전선의 경우와는 달리 전신규정을 새로 마련하여 사용하였다. 그리하여 〈국내전보규칙〉의 전신을 이루는 우리나라 최초의 〈電報章程〉이 만들어지게 되었다. 이때 모르스부호를 한글로 제정한 ‘國文字母號碼打法’이 오늘날까지 계속 사용되고 있음은 주목할 만하다.

아울러 정부는 자주적으로 전신을 가설하고 관리하려는 정책을 펼쳤다. 이

92) 白樂濬, 위의 책, 112~128쪽.

93) 내무부는 서로전선이 가설되자 부호군 李容植을 電線大員으로 임명하여 淸國派員과 함께 檢飭케 한 데 이어 李應相·姜泰熙·尙濬·朴喜鎮 등을 電務委員으로 임명하였다. 《日省錄》, 고종 22년 8월 9·19일.

94) 金正起, 〈西路電線(仁川-漢城-義州)의 架設과 反淸意識의 形成〉(《金哲俊博士華甲紀念史學論叢》, 知識產業社, 1983), 800~805쪽.



를 위해 1888년 말경 정부는 청국에 서로전선의 관리권 반환을 요구한 데 이어 그 이듬해 5월에 프랑스로부터 200만불의 차관을 얻어 청국의 차관을 상환하려고 했지만 모두 실패하고 말았다. 또한 정부는 외교고문관 데니의 의견에 따라 남로전선을 연장하여 서울·원산간의 북로전선을 가설하고, 이를 블라디보스톡의 러시아전선에 연결시키려는 계획 아래 전신기재를 구입하기도 하였다. 이는 북로전선이 개통될 경우 일본 및 상해 등지에서 유럽과 미국 방면으로 발송되는 전신은 인도방면을 우회하지 않아 이익을 얻게 될 것이고, 또한 청국의 지배 아래 있는 서로전선도 자연히 중요성이 반감될 것이라는 판단 아래 추진된 것이었다. 그러나 이 시도는 역시 청국의 반대로 착공되지 못하고 말았다. 그러다가 1891년 2월 청국의 권리를 침해하지 않고 외국의 전선과 접속시키지 않는다는 내용의 〈朝鮮北路電線條約〉을 체결한 뒤에야 비로소 착공되어 그해 6월 완공되기에 이르렀다.<sup>95)</sup>

이상으로 미루어 볼 때, 내무부는 서양의 근대적 문물과 기술을 적극적으로 도입하기 위해 그 산하에 개화·자강추진기구들을 설립·운영하였음을 알 수 있다. 내무부가 주전·개광 등을 통해 확보한 재정 가운데 그 일부를 연무공원·육영공원·종목국·전보국 등을 설치하는 데 투자하여 자주적으로 ‘富國強兵’의 기틀을 마련하고자 노력했다는 점은 주목할 만하다. 그러나 이러한 개화정책들은 전통적인 정치·사회질서를 유지한 채 서양의 제도와 기술을 부분적으로 수용하는 데 머물렀으며, 그나마 청국의 간섭과 정책담당자들의 무능, 그리고 재정의 빈약 등으로 말미암아 제대로 실효를 거두지 못하고 말았다.

## 5. 외국인 고문의 고병

조선정부는 개화정책과 자주외교를 적극적으로 추진하기 위한 일환으로 다수의 외국인 고문관과 기술자를 고병하게 되었다. 개항 이후 서구식 제도

95) 林明德, 앞의 책, 227~234쪽.

와 문물을 수용할 수 있는 내재적 기반을 갖추지 못한 상태에서 정치·외교·군사·교육·산업 전문분야에 걸쳐 근대적 지식과 경험을 갖춘 외국인 고문관의 고병이 절실히 요구되었던 것이다. 그리하여 정부는 1881년부터 일본·청국인은 물론 그들의 권고로 뮐렌도르프 등 서구인을, 갑신정변 이후에는 청국의 내정간섭이 강화되는 상황 속에서 주로 미국인 고문관·군사교관·교사·기술자 등을 초빙하였다.

우선 외교 및 법률고문으로는 데니·그레이트하우스·르젠드르 등 모두 미국인을 채용함으로써 미국에 대한 신뢰를 나타내 주고 있다. 조리밀약의 추진으로 파면당한 뮐렌도르프의 후임으로 1886년 5월 데니가 부임하였다. 청국은 조선에서 러·일 양국의 세력이 점차 증대하자 이에 대처할 외교고문으로 미국인 데니를 천거한 것이다. 따라서 그에게는 청국으로부터 조선의 친청정책 유도, 종속유지의 사명이 암암리에 주어졌다. 그러나 판사출신인 그는 袁世凱가 고종폐위 등 조선의 내정에 극심하게 간섭하고 아울러 자신의 영향력 증대를 꾀하려는 태도를 취하게 되자 오히려 반청적인 태도를 취하게 되었다.

데니는 조선이 청국과 朝貢관계를 유지하고 있지만 屬國은 아니라고 판단하였다. 따라서 그는 丙寅洋擾와 천주교 포교관계로 소원해 왔던 프랑스와 국교를 맺도록 주선했던 데 이어 〈한러육상조약〉을 체결토록 하였으며, 구미 각국에 조선의 외교사절을 상주케 함으로써 청국의 간섭을 배제시키는 등 조선의 자주적인 외교활동을 도왔다. 아울러 그는 조·청간의 종속관계를 부정하고 국제법 이론에 근거해 조선왕국의 독립성을 명쾌하게 밝혀 놓는 동시에 청국의 부당한 내정간섭을 신랄히 비판하는 《淸韓論》을 저술·출판하였다. 이 글은 짧은 정치 논설이었지만 군사적으로 조선의 주권을 탈취하지 않는 한 조선이 영구적인 독립국임을 선명하게 논증한 것이었기 때문에 청국으로부터 미움을 받게 되었다. 데니는 친구 프레이저의 商社를 조선으로 유치하여 철도부설권을 획득하도록 이권에 관여하기도 했지만, 조청관계를 국제법적으로 규명하고 조선의 해외공관 설치를 주선했으로써 대내외적으로 자주독립외교를 펼 수 있는 기반을 마련해 주었던 것이다.<sup>96)</sup>

1890년초 데니가 청국의 압력에 의해 임기를 마치고 사임하자 역시 미국

인 르젠드르가 외교고문으로 취임하였다. 원래 프랑스인으로서 미국에 귀화하였던 그는 청국 廈門영사, 그리고 일본 외무성 고문을 역임하다가 미국공사 던스모어의 추천에 의해 채용되었다. 메릴의 사임으로 해관총세무사직이 공석이 되자 고종은 청국의 간섭에서 벗어나 해관을 독자적으로 운영하고자 르젠드르를 발탁하려 시도했으나 원세개의 방해로 실패하고 말았다. 그는 일본과 상해에 파견되어 구미 열강으로부터 200만원 차관교섭을 벌였으나 역시 성공을 거두지 못하였다. 또한 1890년 8월 외교·법률고문으로 미국인 그레이트하우스가 고빙되었다. 그는 법률가로 샌프란시스코에서 신문사를 경영한 바 있었으며, 특히 일본 橫濱總영사로 근무하는 동안 친일적 외교관으로 평가되고 있었기 때문에 일본 외무성의 추천을 받아 초빙되었다. 이들 두 사람은 내무부 협판직을 부여받았으며, 오스트리아와 헝가리 등과 통상조약을 체결하고, 일본과 황해도 防穀令사건과 제주도 通漁문제 등을 절충하는 데 중요한 역할을 담당하였다.<sup>97)</sup>

다음으로 해관담당 고문에는 뮐렌도르프의 후임으로 미국인 메릴(Henry F. Merrill)이 고빙되었다. 1885년 9월 해관 총세무사로 임명된 그는 청국 해관에서 근무하였으며, 부임하기 전 이홍장과 청국 총해관사 하트(Robert Hart) 등으로부터 조선해관을 청국해관의 일부분으로 개편·통합하라는 훈령을 받았다. 메릴은 이 훈령을 비교적 충실히 이행하여 부임 직후 뮐렌도르프 휘하에 있던 해관원을 상당수 해고 또는 직위 교체하였다. 이와 동시에 인천해관 세무사서리에 독일인 쉐니케, 부산해관 세무사서리에 프랑스인 피리(T. Piry), 원산해관 세무사서리에 영국인 크리그(E. F. Creagh) 등을 신규 채용함으로써 자신의 입지를 강화하였다. 메릴은 조선해관의 분기별 보고서를 청국해관의 貿易總冊에 합쳐 간행토록 하라는 지시를 착실히 시행함으로써 조선해관이 자연히 청국해관의 지부로 인식되기도 하였다.<sup>98)</sup> 그럼에도 불구하고 메릴도 원세개와의 불화로 1889년 사임하고 귀국하였다. 메릴의 뒤를 이어 쉐니케,

96) 스워드라우트 지음·申福龍·姜錫燦 옮김, 《테니의 생애와 활동—韓末 外交 顧問 制度의 한 研究—》(평민사, 1988).

97) 崔鍾庫, 《韓國의 西洋法受容史》(博英社, 1982), 155~158·192~193쪽.

98) 高柄翊, 〈朝鮮海關과 淸國海關과의 關係—「메릴」과 「하트」를 中心으로—〉(《東亞交涉史의 研究》, 서울大學校出版部, 1965), 465~481쪽.

모오간(F. A. Morgan)이 서리로 임명되면서 진남포와 그 밖의 개항장에도 해관이 설치되는 등 해관사무의 질서가 잡혀갔다. 1893년에는 역시 청국해관에 근무하였던 영국인 브라운(J. McLeavy Brown)이 총세무사로 임명되어 근무하게 되었다.

또한 교사로서 역시 미국인 헐버트·길모어(G. W. Gilmore) 및 벙커(D. Z. Bunker) 등이 초빙되었다. 미국인교사 초빙은 보빙사 민영익이 방미 중 이미 교섭한 바 있었다가 1884년 9월 조선정부가 미국공사 푸트에게 직접 의뢰함으로써 공식적으로 추진되었다. 푸트의 요청을 받은 미국 내무성 교육국장 이튼(J. Eaton)은 외국에 파견될 교사는 신앙심이 두터운 신학생이 적당하다는 생각하에 외교선교부직원과 협의하여 뉴욕시에 있는 유니온신학교에서 인물을 구하였다. 그리하여 헐버트·길모어·번(H. E. Bourne) 3명을 선발하였으나 갑신정변으로 말미암아 일시 중단되고 말았다. 그후 1885년 중반부터 교섭이 재개되어 그 다음해 7월 4일 조선에 교사들이 도착하였다.

그런데 애초에 오기로 작정되었던 사람 중 번은 중도에 포기하고 그 대신 벙커가 참가하게 되었다. 이들은 모두 미국의 일류대학을 졸업하여 신학을 전공하고 있었다. 길모어는 프린스턴대학을, 벙커는 오베린대학을 각각 졸업하여 유니온 신학교의 졸업반에 있었고, 헐버트는 다트마스대학을 졸업한 뒤 2학년에 재학 중이었다. 특히 헐버트는 명문의 집안으로 그의 아버지는 다트마스대학 출신으로 조합교회의 유명한 목사인 동시에 미들버리대학의 총장이었고, 어머니는 다트마스대학의 창설자의 후예이며 인도에 파견되었던 선교사의 딸로서 그의 가족은 철저한 칼빈주의 신봉자들이었다.<sup>99)</sup> 그러나 앞서 살펴본 바의 사정으로 말미암아 육영공원이 설치된지 3년만인 1889년 길모어가 먼저 사임 귀국하고, 1891년 헐버트도 뒤따라 사임하였다. 그리고 1894년 봄 벙커마저 배재학당으로 자리를 옮김에 따라 육영공원은 유명무실한 존재로 변해버렸던 것이다.

한편 군사교관으로는 다이(William McEntyre Dye)·커민스(Edmund H. Cummins)·리(John G. Lee)·닌스테드(F. H. Nienstead) 등 4명의 미국인이 초

99) 李光麟, 〈育英公院의 設置와 그 變遷〉, 앞의 책, 112~119쪽.

빙되었다. 군사교관은 보병사에 의해 처음으로 요청되었고, 1884년 고종이 푸트공사에게 직접 요청한 적도 있었다. 그후 갑신정변의 사후 수습과정에서 체결된 청·일 양국간의 천진조약에서 양국이 조선에서의 군사충돌을 회피하려는 방책으로 공동철수를 규정하는 한편 제3국의 군사교관에게 조선군대의 훈련을 맡기도록 합의가 이루어졌다. 더욱이 고종이 러시아교관을 초빙하려던 계획이 폭로되면서 자연스레 미국교관의 고빙이 추진되었다. 그 결과 미국은 조선의 군사문제에 깊이 간여할 수 있는 특권을 조선정부 뿐 아니라 청·일 양국으로부터 인정받게 되었다.

그러나 미국은 국내문제로 말미암아 관심을 쏟지 못하다가 1887년에 이르러 현역이 아닌 퇴역장교라도 무방한가를 문의하였고, 이에 대해 고종은 유능한 장교라면 현역이나 퇴역에 관계없이 채용할 의사가 있으며, 수석교관 1명과 조교관 2명 총 3명의 군사교관을 후한 조건으로 고용할 계획을 아울러 통보하였다. 또한 1888년 초대 주미전권공사 박정양일행이 적극적으로 미국 측과 교섭을 벌인 결과 다이 등 3명의 선발을 완료하게 되었다.<sup>100)</sup>

수석교관 다이는 펜실베이니아주 출신으로 미국 웨스트포인트 육군사관학교 졸업생이었다. 그는 남북전쟁 발발을 전후하여 전시명예대령 혹은 준장 계급까지 승진하였으나 전쟁 후 육군의 역할이 감소되자 소령으로 자원제대하였다. 그후 그는 농업에 잠시 종사하다가 1873년부터 5년간 이집트의 터키총독이 거느린 군대의 참모차장으로 용병되어 아비씨니아정토전에 참전하여 부상당하기도 하였다. 1878년에 귀국한 그는 1883~1886년간 워싱턴 콜럼비아특별지구의 시경 총경으로 근무하였으며, 조선 부임 직전에는 미연방정부 연금국의 육해군본부 부장으로 재직하고 있었다.

다이가 직접 선발한 두 명의 조교관 중 커민스는 버지니아주 알렌산드리아출신으로 남북전쟁시 남부 연방군의 소령으로 출전하여 미시시피강 및 멕시코만 연안 방위대에서 복무한 경력이 있었다. 리는 의사로서 필라델피아방위군에 복무한 적이 있으며, 필라델피아 검시관사무소의 전속의사로 근무하다가 조선으로 고빙되어 왔다. 이들 미동부 출신자들과는 별도로 딘스모아공

100) 李光麟, 〈美國軍事教官의 招聘과 鍊武公院〉, 앞의 책, 161~173쪽.

사의 주선으로 선발된 닐스테드는 미해군의 사병으로 근무한 경험이 있고, 神戸주재 미국영사관 부영사 겸 통역관이란 섭외관직에 종사하고 있다가 조교관으로 발탁되었다.

이처럼 수석교관 다이를 제외한 3명의 교관은 정규사관학교 교육을 받지 못한 장교로서 전투경험도 별로 없는 일종의 아마추어 군인에 지나지 않았다. 그러나 일단 조선에 수석교관 내지 조교관으로 초빙되어 상당히 높은 대우를 받게 되었다.

이들 네 명의 군사교관은 서울에 도착하기 전에 이미 창설된 연무공원에서 근무하였다. 그들은 영어로 조선정부가 구입하였던 미제무기의 사용법, 대오편성연습, 전초전전술 등을 무관들에게 가르쳤다. 그러나 연무공원 교육은 개시된 지 얼마 안되어 차질을 빚기 시작했다. 그 이유 중 하나는 조선정부측의 대우에 불만을 느낀 일부 미국인 교관들의 직무 태만에서 비롯된 것이었다. 커민스와 리는 숙소의 급수시설 미비와 조선인 당번병의 부족에 대해 불평하고, 자신들과 다른 경로로 채용된 닐스테드와 반목하였으며 과음으로 직무를 게을리 하였던 것이다. 마침내 그들은 봉급마저 체불되자 조선정부를 신랄하게 비판하는 기사를 미국과 청국에서 발행되는 신문에 투고하기까지 하였다. 그리하여 조선정부는 다이의 동의를 얻어 1889년 9월에 조선정부 비판, 과음 및 무능 등의 이유로 조교관 커민스와 리를 해고하기에 이르렀다. 그러나 조선정부는 커민스와 리를 계약기간 만료 전에 일방적으로 해고했기 때문에 결국 닐스모아공사의 요구에 따라 이들에게 3년분 봉급과 왕복여비를 완급해 준 1891년 3월에야 되거시킬 수가 있었던 것이다.<sup>101)</sup>

그후 남은 두 명의 교관은 약 160명의 연무공원 무관과 1,200여 명에 달하는 서울 궁성수비대를 훈련시켜야 하는 과중한 업무를 떠맡게 되었다. 이러한 상황 하에서 연무공원의 교육이나 시위대의 훈련이 체계적·효율적으로 진행될 수가 없었다. 그리하여 연무공원의 사관양성계획은 실패로 끝나고 시위대를 위시한 중앙군의 군사력은 질적으로 오히려 저하되는 결과를 낳았다. 더욱이 1893년말 닐스테드도 사임하게 됨에 따라 연무공원은 외견상으로

101) 柳永益, <開化期 美國人 軍事教官 備聘 始末>, 앞의 책, 63~71쪽.

만 존속하게 되었다.

다음으로 신식화폐를 주조하기 위한 전환국이 설치되고 뮐렌도르프가 총판에 임명되었으며, 이어서 조폐기구를 독일에 주문하는 한편 기술자의 고빙을 서두르게 되었다. 그리하여 1885년 가을 크라우스(F. Kraus)·리이트(C. Riedt)·디드리히트(C. Diedrich) 등 독일인 기술자 3명이 초빙되었고, 조각과 기관기사로는 일본 조폐국 旗手 稻川彦太郎과 池田隆雄이 고용되었다. 처음에 전환국에서는 은화·동화 등 14종의 화폐를 주조할 계획이었으나 조러밀 약사건으로 뮐렌도르프가 총판직에서 물러남으로써 은화 1원, 동화 10문, 5문 3종만 시험적으로 주조되다가 중단되면서 이들은 해고되었다.

그뒤 1892년 전환국 방관 안경수가 서양식 화폐를 주조하기 위해 일본인 관계자만을 고용하여 인천전환국을 출범시켰으나 업무상 분쟁으로 말미암아 그 다음해 일본인관계자는 철수하게 되었다. 이에 조폐사업은 그동안 大阪의 조폐국에서 기술을 연수해 온 조선인들이 주전 실무를 담당하였지만, 운영자금의 부족·청국의 간섭 등으로 부진을 면치 못하였다.<sup>102)</sup>

또한 정부는 미국 광산기술자를 초빙하여 광산개발을 추진함으로써 재정을 확충하려고 시도하였다. 1888년말 피어스는 주미조선공사관의 참찬관 알렌과 서기관 이하영의 주선으로 내무부 광무국의 광산감독에 임명되었다. 그로부터 평안북도 운산금광에 풍부한 금이 매장되어 있다는 보고를 받은 정부는 미국에서 石英臼機 10대 등 광무기기를 구입함과 아울러 5명의 광산기술자를 초빙하였던 것이다. 그러나 광무국은 이들 가운데 스코트(Scott)·하베이(Harvey) 두 사람만 채용하기로 결정하였다. 이에 주한 미국공사에게 거센 항의를 받았지만 정부는 알렌이 단독으로 그들을 고용하였기 때문에 책임을 질 수 없다고 주장하여 이를 관철시켰다. 그후 정부는 광산채굴에 필요한 막대한 비용을 마련하지 못하자 스코트 등도 해임시킴으로써 그들의 기술을 제대로 활용해 보지도 못한 채 재정만 낭비하고 말았다.<sup>103)</sup>

한편 전신·우체·전등의 근대적 시설분야에서도 그 건설과 운용을 담당할 외국인 기술자가 초빙되었다. 먼저 1885년 청국의 화전국이 주관하였던

102) 元裕漢, 〈典圀局攷〉(《歷史學報》37, 1968), 58~63·74~80쪽.

103) 李培鎔, 앞의 책, 22~25·59~62쪽.

서로전선의 가설에는 다수의 청국 기술자가 조선에 파견되었는데, 당시 덴마크인 뮐렌스테스(H. J. Muhlentheth)가 고빙되어 왔다. 서로전선 건설 후 1886~1888년간 그는 정부가 독자적으로 가설하였던 남로전선의 공사를 지휘하기도 했다. 그리고 남로전선 가설시 동문학에서 영어를 교수한 바 있는 영국 인기사 헬리팩스가 勘路委員으로서 1년간 노선을 측량하는 데 관계하였다. 또 1893년 전보총국이 전우총국으로 개편될 때, 그레이트하우스가 잠시 회관 외제우편사무에 임명되었다. 외교고문이었던 그가 이 직책을 맡게 된 것은 국제우편관계 때문이었다. 그밖에 1887년초 경복궁에 전등을 설치할 때 미국인 맥케이(William McKay)를 고빙하였으나 내한한 지 얼마 안되어 조선인에게 저격당하여 사망하고 말았다. 이로 말미암아 전기 가설공사가 늦어지기도 하였다. 그리고 1884년 모범농장인 농무목축시험장을 설치하면서 1887년 영국인 재프리를 채용하였으나 그 역시 10개월 뒤에 사망하였던 것이다.<sup>104)</sup>

이상과 같이 조선정부는 외국인 고문관 및 기술자를 고빙하여 개화·자강 정책과 자주외교를 효율적으로 추진하려고 노력하였지만 부국강병과 국가독립의 실현이라는 소기의 목적을 달성하지 못하였다. 그 실패의 원인으로는 먼저 정부가 근대적 지식과 기술을 수용하거나 열강간의 상호 견제 내지 세력균형을 유지하기 위해 외국인 고문을 고빙하기도 하였지만, 청·일 양국과 구미열강이 자국의 정치적·경제적 영향력을 확대시키려는 방편으로 그들을 파견한 사례가 많았다는 점을 들 수 있다. 이로 말미암아 외국인 고문들은 자신 내지 본국, 또는 자신을 추천해 준 국가의 이익을 우선적으로 도모함으로써 외국인고문 고빙은 정부가 의도한 본래의 목적과 달리 오히려 조선의 자주적인 발전을 가로막는 커다란 장애요인으로 작용하였던 것이다.

다음으로, 외국인 고빙은 정치·경제·군사분야에 편중되었던 반면 국력강화의 기초를 다지는 교육·기술분야에 소홀히 하였다는 점이다. 더군다나 교육관계 고빙인은 근대적 학문을 심도있게 교육하기보다 어학을 가르치는데 역점을 두었고, 산업기술자는 단계적이고 무계획하게 초빙된 경우도 적지 않았기 때문에 근대화 추진의 인적 자원 양성이나 근대산업의 기반 형성에

104) 李光麟, 《韓國史講座 V: 近代篇》(一潮閣, 1981), 226~232쪽.



커다란 기여를 하지 못하였다.

또한 조선에 초빙된 외국인 고문들은 출신과 경력, 그리고 전문성의 측면에서 제대로 자격을 갖추지 못한 인물들이 적지 않았다. 그들은 대부분 전문적인 지식과 기술의 부족, 연령문제 등으로 인해 본국에서 출세할 기회를 잃었거나 청·일 양국과 이해관계에 얽혀 있었기 때문에 초빙되었던 인물들이었다. 따라서 그들은 뚜렷한 소명의식과 사명감을 갖고 고문으로서의 역할을 충실히 이행하기보다 고액의 월급과 지위를 보장받고 이권을 챙기는 데 열중하였던 것이다.

한편 1885~1893년간 정부가 외국인 고문관들을 고빙하여 자주독립 내지 부국강병을 이룩하려는 노력은 조선의 내정에 적극적으로 간섭하고 있었던 청국의 방해 혹은 비협조로 좌절되기도 하였다. 특히 원세개는 조선정계내에서 개화파 내지 개화지향적인 인물들을 축출함으로써 조선의 개화활동 자체를 위축시켰으며, 청국의 추천으로 파견된 고문들을 통제함으로써 자국의 이익을 최대한으로 확충하는 데 주력하였던 것이다. 심지어 원세개가 고종폐위까지도 서슴치 않고 시도하는 정황 속에서 애초부터 외국인 고문의 고빙을 통해 자주외교와 개화정책을 원활하게 펼쳐 나갈 수 있는 가능성은 희박하였다고 여겨진다.

무엇보다도 주목해야 할 점은 국가재정의 빈약으로 말미암아 정부가 장기적인 계획 아래 다수의 유능한 외국인 고문을 초빙·대우해 주지 못했다는 사실이다. 정부는 주로 해관세 수입에 의해 외국인 고빙에 필요한 재정을 충당하려 했지만, 조선해관은 청국해관의 지배 하에 있었으므로 자유롭게 해관세를 사용할 수가 없었던 것이다. 더욱이 해관세 수입마저 직원의 봉급과 외국에서 도입한 차관의 상환금 등으로 대부분 지출되었기 때문에 실질적으로 정부의 재정에는 별다른 도움이 되지 못하였다. 그 결과 봉급도 제때 지불받지 못한 상황에서 외국인 고문들은 업무를 충실히 이행할 의욕을 상실하게 되었고, 일부는 중도에서 해고당해 귀국하는 경우도 있었다.

아울러 정부내에 국제정세에 밝고 근대적 제도와 문물을 적극적으로 수용하려는 개화파세력이 부재했던 점도 외국인 고문의 지식과 능력을 효율적으로 활용하지 못한 중요한 요인으로 작용하였다. 갑신정변의 실패로 김옥균·

홍영식 등 급진개화파들은 살해당하거나 일본으로 망명하였으며, 청국의 후원으로 요직에 등용되었던 김홍집·김윤식 등 점진개화파 역시 반청적 입장으로 전환한 고종과 민씨척족에 의해 관직에서 배제되었던 것이다. 비록 박정양·김가진 등 소수의 개화파인사들이 개화·자강기구에 기용되었지만 근대화추진에 대한 열의나 능력도 없었던 민씨척족이 외국인 고문관과 기술자를 효과적으로 이용하기에는 역부족이었던 것이다.<sup>105)</sup>

그럼에도 불구하고 외국인 고문관은 조선의 개화·자강운동의 발전에 적지 않은 도움을 주었다. 즉, 그들은 대내외적으로 조선의 자주 내지 독립의식을 선양시키는 데 기여하였을 뿐 아니라 교육활동을 통해 근대적 의식을 심어주고 개화에 필요한 인재를 양성하는 데 일조하기도 하였다.

〈韓哲昊〉

105) Young Ick, Lew, "American Advisers in Korea, 1885~1894: Anatomy of Failure," Andrew C. Nahm, ed., *The United States and Korea: American-Korean Relations, 1866~1976*(Kalamazoo: The Center for Korean Studies, Western Michigan University, 1979), pp. 78~82; 李光麟, 위의 책, 232~233쪽. 李元淳, 〈韓末 雇聘歐美人 綜鑑—外國人雇聘問題 研究 序說—〉(《韓國文化》 10, 1989), 304~307쪽.