

II. 개화정책의 추진

1. 개화정책의 추진세력
2. 신문명의 도입
3. 제도의 개혁

II. 개화정책의 추진

1. 개화정책의 추진세력

1) 고종의 개화의지

1873년(고종 10) 11월 親政선포 이후 서양세력의 동향에 상당한 관심을 표명하고 있던 고종은 1876년 1월 드디어 개항을 결정하였다. 명치유신 이후 계속된 일본의 개항요구가 1875년 4월경부터 포함시위로 바뀐 이후에도朴珪壽·李最應 등을 제외한 대부분의 정부대신들은 개항을 반대하고 있었다. 그런데 고종이 결국 수교를 결심한 것이었다.¹⁾ 이 결정에는 청의 권고가 중요한 영향을 미쳤고 대원군의 쇄국노선에 일단 반대하고 보자는 정치적 측면도 있었으나, 적어도 무력충돌을 감수하면서까지 쇄국을 고집할 수 없다는 것이 고종의 판단이었다.²⁾

그러나 쇄국에서 개항으로의 전환이 아직은 주체적인 開國論에 의한 것이 아니었고 개국론자가 수적으로도 소수였으므로, 개항이 곧 본격적인 개화추진을 의미하는 것은 아니었다. 일본과의 교섭과정에서 ‘大日本’·‘皇上’ 등의 용어를 문제삼을 만큼 華夷論의 세계관이 여전하였던 대부분의 관료들은 개

1) 《高宗實錄》，고종 13년 1월 24일.

2) 1874년(고종 11) 6월 24일 청이 조선에 밀서를 보내, 일본이 대만에 출병한 병력으로 곧 조선을 침공할 것이라고 경고함으로써 조선이 일본과의 국교교섭을 재개하도록 하였고, 1876년 운양호사건으로 본격적인 개항회담이 진행중일 때에도 일본과 수교하여 전쟁을 피하라고 권고한 것은 사실이나(宋炳基, 《近代韓中關係史研究》, 檀大出版部, 1985, 14~23쪽), 고종은 청의 밀서가 있기 전인 1874년 1월에 이미 東萊府使 朴齊寬, 2월에 경상좌도 암행어사 朴定陽을 파견하여 강경한 對日斥和策을 주도한 前동래부사 鄭顯德, 前訓導 安東峻 등 대원군세력을 숙청하였으므로, 아마도 청의 권고가 없었더라도 이미 일본과 국교를 재개할 의사가 있었다고 생각된다.

항을 사대교린의 입장에서 종래의 외교관계를 재개하는 의미로 받아들였을 뿐이었다. 다만 雲揚號事件으로 일본의 막강한 군사력에 큰 충격을 받은 고종만이 군비강화와 부국강병에 큰 관심을 가지게 되었고, 조약체결 직후 일본에 파견된 修信使 金綺秀를 통해 일본 근대화의 실상을 파악하려 하였다.

1811년(순조 11)의 마지막 通信使節 이래 오랫동안 왕래가 두절되었던 일본에 파견되는 김기수에게 “왜인들은 서양의 앞잡이이며 귀신이고, 적이면서 간첩”이라고 경계론을 편 사람이 있는가 하면, “일본이 겉으로는 서양이나 속은 아니며, 일본-조선-중국 3국이 동맹하면 구라파를 이겨낼 수 있으니 이번에 일본의 실정을 타진하고 친교를 맺어 함께 서양을 방어할 술책을 찾아보라”고 한 제후론자도 있었다. 또 박규수가 편지를 보내 격려하였고 魚允中도 그를 환송하러 나올 정도로, 개항 이후 첫 번째 일본행은 조선의 개화 세력들에게 귀추가 주목되는 사건이었다.³⁾

김기수는 약 1개월간 일본에 머무르면서 이토 히로부미(伊藤博文), 이노우에 카오루(井上馨) 등 일본정부의 주요 인사들을 두루 만났고, 그들의 권유대로 海軍省·陸軍省·工部省과 근대식 학교시설 등을 시찰하였다. 그러나 그들이 두세 번 권하면 겨우 응할 만큼 소극적이었고, 서양인 항해사와는 동승하지 않겠다고 우기는 등 폐쇄적인 태도로 일관하였다. 일본인들이 서양식 문물을 직접 본 소감을 묻고, 배울 의사가 있으면 도와주겠다고 해도 “이번에는 修信이 목적이니 遊學은 다음 기회에 하겠다”고 대답하였다. 육군성 무기제조소의 근대적 기계시설을 보고는 너무나 놀라서, 조선을 떠나올 때 주위에서 함부로 유람하지 말라고 한 충고를 지키지 않은 것을 후회할 정도였다. 더 나아가 ‘그들이 피하는 것은 모두 外事末端으로 우리가 내치만 잘 행하면 저들은 스스로 복종할 것이다. 저들의 부국강병은 우리가 해서는 안 될 것이니, 우리 것을 버리고 남의 것을 따라갈 수는 없는 것이다’⁴⁾라고 다짐하기도 하였다.

김기수가 귀국하자 고종은 일본의 부국강병의 실상 특히 근대적 군사력과

3) 金綺秀, 《日東紀遊》 권 1, 商略(《海行摠載》속편 권 10, 민족문화추진회, 1977).

4) 金綺秀, 《日東紀遊》 권 2, 結識·玩賞·問答 및 권 4, 附觀陸軍省精造局記·日東紀遊後敘 등 참조.

전선·주전·화륜선·농기구 등 서양식 기술문명 도입의 현황에 대해 상세히 묻고 그것을 배울 수 있는지에 대해 관심을 표명하였다. 김기수가 “그들이 억지로 청한 이후에야 부득이 시찰했으므로 그 기술에 대해서는 한 번도 질문하지 않았습시다”라고 대답하자, 고종은 “만약 그 기술을 듣고 알아들었으면 좋지만 그렇지 못했을 때는 체면을 상했을 것이니 잘했다”고 하면서도 일본에 洋學者가 있는지 묻고, 일본인들이 타고난 재능에 부지런한 학습으로 기계문명을 습득했다면서 부러워하였다. 서양 각국과의 통상·외교현황과 조선에 대한 일본인들의 태도, 미국·러시아 등에 대해 적극적으로 질문하는 고종에게, “일본이 통상으로 인해 부강하기는 하나, 물가앙등 때문에 그것이 오래 갈 것 같지는 않습니다”라고 답변하는 김기수의 소극적·부정적 태도는 고종의 진지한 관심을 충분히 만족시킬 수 없었다.⁵⁾

이처럼 제1차 수신사행이 기대한 만큼 성과를 거두지 못한 결과 개화는 아직 시작될 수 없었다. 그러나 점차 일본과의 무역통상이 증가하면서 관세문제가 제기되고 추가개항, 외교사절의 서울주재 등이 양국간 외교현안으로 떠오르던 차에,⁶⁾ 1879년 7월경 청의 李鴻章이 서양 여러 나라와 수교하여 일·러를 견제하라고 권고함으로써 개화정책은 일대 전기를 맞게 되었다.⁷⁾

고종은 즉시 역관 李容肅을 청에 파견하여 수교거부 의사를 밝혔으나, 청의 군비강화 권고에는 관심을 가지고 1880년 4월경 유학생을 파견하여 軍器 제조기술을 학습시키기로 결정하였다. 이어서 5월에는 제2차 수신사 金弘集을 일본에 파견하여 실정을 정탐하게 하는 등 주변정세에 대처하여 개화를 추진하려는 적극적인 움직임을 보이기 시작하였다. 7월에는 또 역관 卞元圭를 청에 보내 武備강구를 정식으로 요청하면서 슬며시 서양 각국과의 수교에 대해 자문을 구하였다. 이홍장은 역시 서양과의 수교통상을 다시 한 번

5) 《修信使記錄》권 1, 修信使日記, 고종 13년 6월 1일(國史編纂委員會, 1958).

6) 金敬泰, <불평등조약 개정교섭의 전개>(《韓國史研究》11, 1975) 참조.

7) 李鴻章은 1879년 5월 前福建省 巡撫 丁日昌이 “일본을 견제하고 러시아에 대비하기 위해 조선이 구미제국과 수교해야 한다”고 제안한 以夷制夷정책을 받아들여 조선의 李裕元에게 密函을 보냈다(金正起, <淸의 朝鮮政策(1876~1894)>, 《1894년 농민전쟁연구 3-농민전쟁의 정치·사상적 배경》, 역사비평사, 1993, 34쪽).

권고하였고 〈朝鮮國員弁來學製造操練章程〉으로 領選使과견이 결정되었다.⁸⁾

한편 李祖淵·姜瑋·尹雄烈 등 58명의 수행원을 데리고 도일한 제2차 수신사 김홍집은 애초에 관세협정·미국수출금지·인천개항권 등 현안을 가지고 파견되었으나, 그 해결보다는 駐日淸國公使 何如璋, 參贊官 黃遵憲 등과 6차례나 면담을 갖고 조선을 둘러싼 열강의 정세와 조선의 향후 외교진로에 대해 깊숙히 논의하였다. 1879년 일본의 琉球병합 이후 일본을 견제하기 위해 조선에 서양 각국과의 수교를 권고하였던 청은 伊犁紛爭 이후에는 다시 러시아에 대한 위기의식이 고양되어 김홍집에게 과다한 ‘恐露’의식을 불어넣어 줌과 동시에 그 대책으로 특히 미국과의 수교를 적극 권유하였다. 그 결과가 바로 황준헌이 쓴 《朝鮮策略》인데, 이 책의 핵심인 ‘聯美’조항 때문에 김홍집 귀국 이후 적지 않은 파란이 일어났고 개화와 통상에 대한 본격적인 논쟁이 시작되었다.⁹⁾

8월 말 김홍집의 귀국보고 자리에서 고종은 역시 일본의 군비, 통상외교와 근대교육 등에 대해 묻고 일본이 조선에 대해 악의는 없는지 재삼 확인하면서, “일본을 깊이 믿을 수 없으니 우리도 부강의 기술을 행하는 수밖에 없다”고 자강의 의지를 보여주었다. 러시아의 침략위협에 대해서는 유사시 청이 조선을 도울 의사가 있는지 물으면서 청에 의존하는 태도를 보였다.¹⁰⁾

또 김홍집이 가져온 슈펠트(R. W. Shufeldt)와 이노우에(井上馨)의 對美수교를 권고하는 서한을 본 고종은 우선 《조선책략》을 전현직 대신들에게 돌려 검토케 하는 한편, 곧바로 개화승 李東仁을 비밀리에 일본에 파견하여 미국과의 수교 결심을 하여장에게 알렸다.¹¹⁾ 《조선책략》에서 제의한 ‘연미’에 찬

8) 宋炳基, 앞의 책, 32~52쪽. 그런데 이 때에도 원로대신들이 소극적인데 비해 고종은 학도파견의 필요성을 강조하면서 인재천거의 기준까지 제시하였다. 즉 學行이 독실하고 吏治에 두드러지며 사물을 처리하는 局量에 숙달된 사람, 기계에 정민하고 병기를 수선·제조할 사람, 산술에 능한 사람 등을 천거토록 하였는데, 이들이야말로 고종이 생각하는 새 시대가 필요로 하는 인재들이었다(《承政院日記》, 고종 17년 5월 25일).

9) 彭澤周, 《明治初期日韓淸關係の研究》(塙書房, 1969), 94~95쪽.

10) 金弘集, 《金弘集遺稿》, 入侍筵說(고려대 출판부, 1976), 302~304쪽.

11) 김홍집 복명 이후 4일 만인 9월 3일 이동인과 탁정식을 밀사로 일본에 파견하였다(宋炳基, 앞의 책, 122쪽).

성하는 정부대신은 李最應・金炳國 등 소수였고 대부분 마지못해 양해하는 수준이었으나 고종은 이에 상관없이 적극적으로 수교를 결심한 것이다.¹²⁾ 11월에는 청의 이홍장에게도 역관 이용숙을 파견하여 미국과의 수교의사를 밝혔다.¹³⁾ 바로 1년 전인 1879년만하여도 이홍장의 수교 권고에 대해 즉각 거부 의사를 밝혔던 고종은 수신사 김홍집의 보고를 통해 일본이 가까운 장래에 조선을 침략할 의사가 없고 오히려 러시아의 위협이 크다고 판단하게 되자 그 대책으로 미국과의 수교를 결정한 것이다. 일본에 대한 태도는 상당히 완화되어 朝鮮國駐劄辦理公使로서 하나부사(花房義質)가 착임하여 국서를 봉정하고 상주외교를 시작함을 묵인하였으며, 그 동안 미루어 왔던 인천개항에도 동의하였다.¹⁴⁾

1880년 12월에는 본격적인 개화 추진기구로 統理機務衙門을 설치하였다. 개국론자였던 영의정 이최응이 총리대신에, 李載兢・金輔鉉・閔謙鎬・趙寧夏・鄭範朝・申正熙・金炳德・尹滋惠・閔泳翊・金弘集 등 10명이 당상에 임명되었는데, 대체로 민씨 척족과 왕실 측근들이 중심이고 개화관료로는 김홍집만이 참여하여 통상을 전담하게 되었다.¹⁵⁾ 동시에 개화정책 추진에 필요한 정보수집과 인재양성을 목적으로 일본에 대규모 시찰단파견이 결정되었다(1881년 1월). 개항 이후 일본의 수차례에 걸친 권고가 있었던 데다 이제 본격적으로 개화를 추진하기로 한 이상 수신사의 피상적인 보고 정도가 아닌 보다 전문적인 건문이 있어야 한다고 판단했기 때문이었다.¹⁶⁾ 특히 인천개항이 박두한 시점에서 조일간의 현안문제인 稅則협정을 마무리짓기 위해서도 세관 사무에 대한 구체적인 정보가 요구되었다.

그러나 정부내 척사세력들은 《조선책략》의 연미론과 김홍집을 공박하고

12) 宋炳基, 위의 책, 79쪽.

13) 이용숙은 이홍장과 면담에서 ‘請示節略’을 제시하고 일본과의 외교통상에 관한 현안문제, 각국과 수교할 때 준비사항, 무비학습건에 대해 문의하였다(宋炳基, 위의 책, 127쪽).

14) 《高宗實錄》, 고종 17년 12월 29일.

15) 《高宗實錄》, 고종 17년 12월 20일.

16) 시찰단파견의 목적과 구체적인 경위에 대해서는 鄭玉子, 〈紳士遊覽團考〉(《歷史學報》 27, 1965) 및 許東賢, 〈1881년 朝鮮 朝士 日本視察團에 관한 一研究〉(《韓國史研究》 52, 1986) 참조.

인천개항과 군사유학생의 파견을 반대하는 상소를 올리기 시작하였다. 재야 유생들도 전국적인 집단상소를 준비하고 있었다.¹⁷⁾ 이러한 척사세력들의 반대 때문에 12명의 朝士 및 수행원으로 구성된 일본시찰단은 비밀리에 동래 부 암행어사라고 위장한 채 파견되었다.

조사들은 대부분 과거합격 후 10여 년의 경력을 쌓은 중2품 이하 정4품 이상의 중견관료들로서 정부내에서 명민하고 학식 있는 사람으로 인정받는 인물들이었다.¹⁸⁾ 이들은 4월부터 7월까지 약 3개월 동안 각자가 맡은 부문별로 일본의 근대제도를 대단히 구체적으로 시찰하고 세세한 실무자료까지 수집하였으며, 매우 적극적으로 관계자와 문답을 갖는 등 이전의 수신사절과는 달리 실제적인 시찰과 학습을 하고 돌아왔다. 또 명치유신 이후 일본의 부국강병책을 주도한 주요인사들인 이토 히로부미(伊藤博文)·이노우에 카오루(井上馨)·마쓰카타 마사요시(松方正義)·시부자와 에이이치(澁澤榮一)·후쿠자와 유키치(福澤諭吉) 등과 만나 시급한 근대화개혁을 권고받기도 하였다.¹⁹⁾

그러나 朴定陽·趙準永·嚴世永·姜文馨·李 永·沈相學 등 대부분의 시찰단원들은 근본적으로 일본의 근대화가 무조건적인 서양의 모방이며, 관세 문제에서 보이듯이 서양과의 통상이 자주적이지 못하고 예측적인 것이라는 태도를 갖고 있었다. 또 일본의 부강은 감탄스러우나 외채누적·물가상등 등으로 외화내빈일 뿐이라고 생각하였다.²⁰⁾ 이들은 당시 조선 지식인에게 일반적이었던 동도서기론의 입장에서 일본의 서구화를 비판했던 것이다.²¹⁾

이러한 보고를 받은 고종 역시 일본이 옛것을 모두 버리고 좋은 것과 나쁜 것을 절충하지 못했다고 하는 등 전형적인 동도서기론적 관점을 보여주었다. 또한 일본의 군사력에는 비상한 관심을 보이면서도, 일본이 각국과의 불평등조약을 개정하지 못하는 점을 들어 중국과 똑같은 비자주국이라고

17) 宋炳基, 〈辛巳斥邪運動〉(《史學研究》 37, 1983) 참조.

18) 許東賢, 앞의 글, 103쪽.

19) 李 永, 《日槎輯略》, 別單·聞見錄·問答錄 등 참조(《海行摺載》 속편 권 11, 민족문화추진회, 1977).

20) 李 永, 《日槎輯略》, 고종 18년 8월 30일, 復命.

21) 김홍집이 일본에서 가져온 鄭觀應의 《易言》이 널리 보급되면서 조선에 中體西用論이 수용되었는데, 시찰단의 일본에 대한 부정적 자세와 청의 양무운동을 긍정하는 태도의 배경에는 이러한 동도서기론이 있었다고 생각된다.

비판하였다. 고종은 철저하게 자주적인 부국강병을 목표로 하고 있었던 것이다.²²⁾

그런데 시찰단 중 魚允中和 洪英植만은 일본의 부국강병에 긍정적인 반응을 보였다. 먼저 홍영식은 일본의 제도가 광대하고 재정이 번창하며 군대가 강한 것은 모두 그들이 밤낮으로 부지런히 노력한 결과라고 높이 평가하였다. 또 중국과 일본 사이에 어떤 문제는 없느냐는 고종의 물음에 대해서도 일본인들이 항상 일본-조선-중국 삼국이 연합해서 밖으로 歐洲를 막아내자고 하는데 사세로 보아 그럴 수밖에 없다고 대답함으로써 일본의 아시아 연대론에 호감을 표명하였다.²³⁾ 어윤중은 일본의 침략의사에 대해 “옛날에는 조선을 적대시하다가 서양과 통상 이래 다시 이웃 나라로 보고 있으나, 침략의사가 있고 없고는 우리가 부강한 나라가 되느냐 여부에 달려 있습니다”라고 하면서 고종의 근대화 추진을 촉구하였다.²⁴⁾ 홍영식과 어윤중은 모두 일본의 근대화를 긍정적으로 평가하면서도 일본에 대한 신뢰도에 있어서는 약간의 차이를 드러냈다. 고종은 이들과는 또 달리 시종 일본을 경계하는 모습이었다.

이처럼 개화의 방법을 두고 내부에 이견은 있었으나 시찰단 귀국 이후 근대화에 필요한 정보와 지식은 상당히 축적되었다. 시찰단원들은 귀국 후 12명의 朝士와 수행원 安宗洙·高永喜·李商在·俞箕煥·柳定秀 등이 모두 각 분야에서 개화관료로 활약하게 되었다. 각자가 일본에서 시찰한 분야에 따라 통리기무아문의 업무를 분담하였고, 11월의 통리기무아문 체제개편 때에도 중용되었다. 해관과 각 개항장 감리서 등에도 배치되어 주로 통상업무에 종사하였다.²⁵⁾ 그리고 이들의 영향으로 정부내에서 개화관료의 비중도 점차 증

22) 李 永, 《日槎輯略》, 고종 18년 8월 30일, 復命.

23) 《承政院日記》, 고종 18년 9월 1일.

24) 魚允中, 《從政年表》, 고종 18년 12월 14일.

25) 1881년 11월 17일의 통리기무아문 인선을 보면, 軍務司에 홍영식·이원회, 通商司에 김홍집·조병직·이현영·민종목, 利用司에 박정양, 典選司에 조준영, 律禮司에 엄세영, 監工司에 강문형, 同文司에 심상학이 임명되어 청나라에 가 있던 어윤중을 제외한 시찰단원 거의 전원이 등용되고 있다(《高宗實錄》, 고종 18년 11월 21일). 또 이후에도 조병직이 인천감리서에, 이현영이 부산감리서에 배치되어 통상관련 업무에 종사하기도 하였다(黃玟, 《梅泉野錄》 권 1 상,

대되고 있었다.

그러나 嶺南萬人疏 사건 이래 척사상소자가 전국적으로 퍼져 가는 등 아직도 일반적인 여론은 척사가 압도적이었다. 고종도 일시적으로 척사윤희를 내려 이들의 거센 반대를 미봉하려 하였으나²⁶⁾ 前사헌부 掌令 郭基洛이 척사와 수교·자강은 무관하다는 개화상소를 올리자 즉시 예조참의로 발탁할 정도로 개화의지는 확고하였다.²⁷⁾ 또한 극렬한 척사상소로 왕을 비난한 洪在鶴을 처형하고, 대원군세력의 쿠데타 모의를 빌미로 자신의 이복형인 李載先에게 사약을 내린 고종은 이제 척사세력과 완전히 결별하고 개화를 적극 추진하기 시작하였다.²⁸⁾

그 동안 근대기술 수용도 본격화되어 피혁제조법과 세관사무를 배울 기술 유학생 다수를 오사카(大阪)와 나가사키(長崎)에 파견하였고(1881년 3월·6월), 광산·조폐·제철·제혁에 필요한 기계구입을 위해 鄭秉夏 등을 오사카에 파견하기도 하였다. 특히 일본의 신무기에 지대한 관심을 가지고 있던 고종은 1881년 4월에 창설된 別技軍에 일본 육군소위 호리모토(堀本禮造)를 초빙하고 일본식 군사훈련을 시작하게 하였다. 나아가 9월에는 관세협정차 파견된 제3차 수신사 趙秉鎬의 수행원 申福模·李銀沔 등을 일본 육군사관학교에 입학시키기도 하였다.²⁹⁾

한편 청에 파견하는 군사유학생은 1880년 4월에 결정되기도 그간 척사세력의 반대로 계속 지연되다가, 1881년 9월에야 영선사 김윤식의 인솔하에 天津으로 출발하게 되었다. 이 때 뽑힌 유학생 38명은 천진 機器局에서 약 9개월간 연수를 받고 돌아와 나중에 신설된 기기국·기기창·전보국 등에 등용되었다.³⁰⁾

그런데 김윤식은 이 때 유학생 인솔이라는 표면적인 역할 외에 국내 척사

갑오이전).

26) 《高宗實錄》，고종 18년 5월 15일.

27) 《高宗實錄》，고종 18년 6월 8일.

28) 이재선사건에 대해서는 조성윤, 〈개항직후 대원군파의 쿠데타시도〉(《한국근대정치사연구》, 사계절, 1985) 참조.

29) 宋炳基, 앞의 책, 148쪽.

30) 영선사행에 대해서는 權錫奉, 〈領選使行考〉(《清末對朝鮮政策史研究》, 一潮閣, 1986) 참조.

세력의 눈을 피해 천진에서 대미수교 문제를 교섭하라는 밀명을 띠고 있었다. 이에 앞서 영선사행이 지연되자 시찰단으로 일본에 가 있던 어윤중이 천진으로 파견되어 이미 수교문제를 논의한 바 있었다. 10월에 천진에 간 어윤중은 이홍장과 유학생파견, 朝・淸간 解禁과 通商, 조선사절단의 북경상주, 미국과의 수교에 대해 협의하였고, 수교 때 조선을 중국의 속방이라 한다는 조항에도 이미 합의하였다. 김윤식은 11월과 12월 천진에서 이홍장과 조약체결에 대해 협의하였으나 직접 미국과의 협상에 참여하지는 못하고 이홍장에게 모든 것을 위임하였다. 고종은 국내 척사세력의 반대를 제어하기 위해 청의 권위를 이용할 생각으로 미국사절단이 조선에 올 때 중국관원이 함께 와서 조약을 협상, 체결해 줄 것을 요청하였다. 결국 슈펠트가 馬建忠과 함께 조선으로 오고 조선측에서는 김홍집이 나서서 1882년 4월 6일 조미조약이 체결되었다. 조약의 교섭에서 체결단계까지 고종과 몇몇 개화관료들이 극비리에 추진하였고 정부대신들은 슈펠트가 조선에 도착할 때까지도 수교결정 사실을 모르고 있을 정도였다.³¹⁾

이어서 조영조약·조독조약도 체결되었다. 이후 고종은 각국과의 조약이 조선을 강력하게 하리라는 믿음에서 러시아·프랑스와도 통상을 희망하고 미국에 알선을 요청하기도 하였다.³²⁾ 이처럼 서양 각국과의 조약체결은 청의 적극적인 권유와 고종의 개화 의지가 결합되어 빚어낸 결과로서, 고종은 각국과의 수교로 일·러·청 등 주변의 열강 모두를 견제한다는 均勢外交論에 대하여 인식하고 있었다. 이미 청에 대해서도 전래의 사대관계를 폐지하고 근대적 통상관계를 정립할 것을 요구한³³⁾ 고종은 동아시아전통의 중화체제를 부정하고 호혜평등의 원칙에 입각한 萬國公法的 질서를 수용하고 있었다.³⁴⁾ 청의 以夷制夷정책에서 나온 수교 권고는 결국 구래의 조청관계를 약

31) 宋炳基, 앞의 책, 제7장과 제8장 참조.

32) 李光麟, 《韓國史講座》V 近代篇(一潮閣, 1981), 118쪽.

33) 고종은 1881년 1월경 역관 이용숙을 청에 보내 해금과 통상을 요청하였고, 10월 어윤중도 이홍장과의 회담에서 사대사행 폐지와 사신상주 등을 논의하였다. 1882년 2월 問議官으로 파견된 어윤중·이조연은 또 다시 이홍장에게 사대사행 폐지를 요구하였으나, 6월 임오군란의 발생으로 청군이 조선에 주둔하게 되면서 그 자주적 의지가 꺾이고 10월 불평등한 〈朝淸商民水陸貿易章程〉으로 귀착되고 말았다.

화시키는 쪽으로 작용하였다. 이제 조선은 청의 보호를 기대할 수 없게 되었으므로 스스로 국제사회에 나서기 위해 더욱 개화에 노력을 경주할 수밖에 없었다.

2) 개화파의 형성과 활동

본격적인 개화정책이 시작되면서 그 동안 막후에서 고종의 개화 의지를 북돋워 온 일군의 개화세력들도 전면에 나서게 되었다. 개화를 추진하기로 한 결정은 고종과 권력핵심부의 민씨 척족들이 내렸지만 실제로 개화정책을 수행하는 것은 이들 개화관료들의 몫이었기 때문이다.

이에 일찍이 개국통상론을 주장한 박규수 문하에 드나들며 새로운 사상에 눈을 뜨고, 박규수 사망 이후에는 劉大致(劉鴻基)의 지도를 받으며 사상적·정치적 결사를 형성하고 있던 金玉均·朴泳孝·徐光範·洪英植 등 노론 명문의 자제들이 개화정권의 핵심으로 떠오르게 되었다.³⁵⁾ 이들은 이미 과거합격 이전부터 왕실과 깊은 관련을 맺고 권력핵심에 접근하여 고종이 개화를 결심하는데 큰 영향을 미쳤으며, 그들 주변에는 姜瑋·李東仁·卓挺植·鄭秉夏·朴齊綱 등 중인 이하 출신의 개화세력들도 모여들고 있었다.³⁶⁾

박영효(1861년생)는 원래 가난한 시골 진사의 아들로 태어났으나 먼 친척인 박규수의 천거로 1872년(고종 9) 철종의 딸 영혜옹주와 결혼하였다. 그의 나이 14세 때인 1875년에는 왕세자 책봉문제로 조선에 온 청의 칙사를 국왕을 대신하여 방문하는 등 왕실의 총애를 한몸에 받는 부마였다. 그는 박규수에게서 개혁사상을 전수받았고, 형 朴泳教를 통해 김옥균과 알게 된 후 불교사상을 매개로 친교를 맺게 되었다.³⁷⁾

김옥균(1851년생) 역시 빈한한 향반의 아들로 태어났으나 출세한 안동김씨

34) 만국공법에 대해서는 李光麟, 〈한국에 있어서 만국공법의 수용과 그 영향〉(《韓國開化史의 諸問題》, 一潮閣, 1986) 참조.

35) 鄭玉子, 〈開化派와 甲申政變〉(《國史館論叢》 14, 國史編纂委員會, 1990) 참조.

36) 李光麟, 〈開化黨의 形成〉(《開化黨研究》, 一潮閣, 1973) 참조.

37) 李光麟, 〈春臯 朴泳孝〉(《開化期의 人物》, 연세대 출판부, 1993), 94쪽.

古筠記念會 編, 《金玉均傳》(慶應出版社, 1944), 60쪽.

친척에게 입양되어 서울 북촌으로 이사한 뒤, 박규수·오경석·유대치 등과 만나 개화사상을 접하게 되었다. 그는 양부 김병기가 강릉부사를 역임한 후 형조참의까지 오르는 동안 박영효·홍영식·민영익·김만식·서광범 등 당대 최고 명문의 자제들과 교유하였다. 또 왕실의 최고 어른인 조대비와 인척관계라는 점 때문에 일찍부터 왕실에 출입하며 충애를 받고 있었다.³⁸⁾ 그러나 1872년(고종 9) 20세가 넘어 문과에 장원급제한 후 벼슬살이는 순탄치 못해서, 1882년 무렵까지 사헌부 지평, 홍문관 부교리 등 5품직을 벗어나지 못하였다.³⁹⁾

서광범(1859년생)은 조부가 평안감사, 부친이 이조참판까지 지낸 달성서씨 명문출신으로 22세인 1880년 과거에 급제하였는데, 부인이 안동김씨인 관계로 일찍부터 김옥균과 사귀어 형제처럼 지내고 있었다.⁴⁰⁾

이상 세 사람은 함께 박규수 집에 드나들며 우정을 나누었고, 영의정 이최응의 아들로 고종의 사촌인 이재궁, 민씨 척족의 젊은 세도가인 민영익, 역시 영의정을 지낸 洪淳穆의 아들 홍영식 등 최고 권력층의 자제들과 교유하며 개화의 꿈을 키우고 있었다.

홍영식(1855년생)은 1873년 과거에 급제한 후 뛰어난 가문을 배경으로 쉽사리 종2품 참판까지 올라 개화파 중 가장 관력이 화려하였다. 1년 먼저 과거에 장원급제하고도 원래 출신가문이 한미하기 때문인지 승진이 빠르지 못했던 김옥균과는 차이가 있었다. 1881년에는 시찰단의 일원으로 일본 육군성을 조사하고 돌아와 보다 적극적인 부국강병을 추진하자고 주장하였다. 통리기무아문에서는 민영익과 함께 군무사를 담당하였다.⁴¹⁾

민영익(1860년생)은 민비의 친정조카로서 고종의 개화정책을 가장 측근에서 보좌한 젊은 세도가였다. 개화파를 고종에게 천거하고,⁴²⁾ 1881년 일본시

38) 조대비는 자신의 친정조카로서 병권을 장악하고 있던 趙寧夏의 從弟 趙成夏의 모친 김씨가 김옥균의 숙모라는 인연으로 청년시절부터 자주 김옥균을 불러들여 만났다고 한다(《金玉均傳》상, 44쪽).

39) 愼鏞廈, 〈金玉均의 開化思想〉(《東方學志》46·47·48, 1985) 참조.

40) 李光麟, 〈緯山 徐光範〉(《開化期の 人物》, 연세대 출판부, 1993), 204쪽.

41) 李光麟, 〈洪英植研究〉(《開化期研究》, 一潮閣, 1994) 참조.

42) 민영익의 일생에 대해서는 崔完秀, 〈芸栢實紀〉(《潤松文華》37, 1989) 참조.

찰단 파견을 기획한 것도 민영익이었다.⁴³⁾ 민영익이 개화파를 발탁한 것은 권력기반이 미약했던 민씨 일족⁴⁴⁾이 대원군 및 기존의 세도가문에 대항하여 일거에 정권을 장악하기 위한 수단으로 당시 불가피한 時務였던 개화를 추진하려 했기 때문이었다. 대원군정권과 달리 수구가 아닌 개화를 추진한 것은 결국 정권의 안정적 유지를 위한 것이었다.

그러나 조야에 편만한 척사세력의 공격 때문에 양반출신 개화관료들은 처음부터 직접 전면에 나설 수 없었다. 우선 이동인 등 비양반출신들을 고용하여 비밀리에 개화를 추진하였다. 이동인은 강화도조약체결 당시 하나부사(花房義質)의 통역으로 조선에 왔던 일본 本願寺 승려 楓玄哲과 교유한 인연으로 1878년 무렵부터 부산의 東本願寺 別院에 드나들고 있었다. 1879년 8월에는 일본의 개화 실정을 알고자 하는 유대치·김옥균·박영효 등의 부탁을 받고 직접 도일하였다. 일본 재야의 유명한 문명개화론자인 후쿠자와 유키치(福澤諭吉) 문하에서 약 1년여를 머무르며 근대문물을 배우고 있던 그는 1880년 8월 수신사로 일본에 온 김홍집 일행을 만나 함께 귀국한 뒤 민영익에게 소개되었다. 그리고 다시 민영익의 친거로 고종에게 발탁된 이동인은 이후 고종의 일본통 밀사 역할을 맡게 되었다.⁴⁵⁾

이동인은 1880년 9월 승려 無不(탁정식)과 함께 두 번째로 도일하여 미국과의 수교 결심을 밝힌 고종의 밀서를 주일청국공사 하여장에게 전달하였다. 12월에 귀국한 이후에는 다시 대규모 일본시찰단의 파견을 기획하였다. 그리

43) 李 永의 《日槎輯略》에 의하면, 시찰단의 일원으로 동래로 내려가던 도중 3월 16일 밀양읍에서 민영익을 만났는데, 그는 홍영식·어윤중 등과 함께 영남루에 머무르고 있다가 고종의 봉서를 받고 3월 19일 서울로 올라갔다고 하므로, 애초에 민영익도 비공식적으로 시찰단과 동행하려 했던 것으로 생각된다.

44) 당시 민씨 척족들은 國舅가 중심이 된 19세기의 세도가문과는 달리 閔升鎬·閔謙鎬·閔奎鎬·閔台鎬 등이 왕비와 동렬이고 閔泳翊, 閔泳煥·閔泳駿 등은 조카뻘로 연배나 경륜이 정계의 여론을 주도할 만한 위치에 있지 않았다. 따라서 고종 친정체제 성립 이후 정권은 척족과 이최응·이재원·이재금 등 종실, 金炳國·金炳始·金輔鉉 등 안동김씨의 연합형태로 이루어졌다(延甲洙, <개항기 권력집단의 정세인식과 정책>, 《1894년 농민전쟁 연구 3》, 역사비평사, 1993, 96~99쪽 참조).

45) 李光麟, <開化僧 李東仁>(앞의 책, 一潮閣, 1973) 및 <開化僧 李東仁에 관한 새史料>(《韓國開化史의 諸問題》, 一潮閣, 1986) 등 참조.

고 그 자신도 통리기무아문 별선군관으로 임명되어 시찰단의 향도로서, 또 일본에서 총포와 선박을 구입해 오라는 고종의 밀명을 받고 前府使 李元會와 함께 도일하려 하였으나 도중에 행방불명되고 말았다.⁴⁶⁾

한편 중견관료층 안에서는 김홍집·어윤중·김윤식 등이 고종의 신임을 받는 개명관료그룹으로 성장하고 있었다. 흔히 온건개화파라고 불리는 이들은 김홍집이 1880년 수신사로 일본에 파견되고, 1881년 어윤중·김윤식이 각각 일본시찰단과 영선사로 임명되면서 두각을 나타내기 시작하였다.

김홍집(1842년생)은 대사헌·개성유수·형조참판을 역임한 金永爵의 아들로, 소론 명문출신이지만 북촌의 노론 자제들과 교유하면서 김옥균을 알게 되었다. 또 강위와도 친분이 있는 등 일찍부터 개화세력들과 관련을 맺고 있었다. 1868년 27세로 庭試 병과에 급제했는데, 1873년 注書로서 經筵에 참가했을 때 5대조가 숙종조의 國舅인 慶恩府院君 金柱臣이라는 것이 알려지면서 고종의 특별한 신임을 얻게 되었다. 1880년 제2차 수신사로 발탁된 것도 그러한 인연이 작용한 것이었다.⁴⁷⁾ 일본의 근대문명을 시찰하고 온 김홍집은 동도서기적인 부국강병론의 입장에 서게 되었으며, 《조선책략》 때문에 척사세력의 공격을 받기도 하였다. 이후 김홍집은 신설된 통리기무아문에 참여하여 일본과 인천개항의 교섭, 조미조약의 체결 등 외교통상 분야에서 활약하였다.⁴⁸⁾

어윤중(1848년생)은 가난한 선비 집안에서 태어나 어려서 부모를 여의고 주경야독으로 21세인 1869년 殿試 병과에 합격하자 정계에 진출하였다. 조부의 영향으로 茶山 丁若鏞의 실학을 계승하였던 그는 1872년 김옥균을 장원 급제시킨 시험관이었으며,⁴⁹⁾ 민영익과 친교가 있었고,⁵⁰⁾ 유대치의 집에도 드

46) 李光麟은 위의 글에서 김홍집·이조연 등 온건파에 의한 암살이라고 추정하였으나, 이 시점에서 개화세력내의 노선 갈등이 암살까지 감행할 정도였다고는 볼 수 없고, 아마도 왕실의 개화추진에 불만을 품은 척사세력의 소행이었다고 생각된다.

47) 金弘集, 〈以政學齋日錄〉, 1873년 9월 15일 및 〈修信使日記〉, 1880년 5월 28일 (《金弘集遺稿》, 高麗大 出版部, 1976).

48) 崔震植, 《한국 근대의 온건개화파 연구》(영남대 박사학위논문, 1990) 참조.

49) 崔震植, 〈魚允中の 富強論 研究〉(《國史館論叢》 41, 1993) 76쪽.

50) 민영익의 집에 드나든 8學士 중에는 홍영식·김옥균과 함께 어윤중도 끼어

나드는 등 개화세력과 상당한 관련이 있었다.⁵¹⁾ 1877년 전라우도암행어사로 서 능력을 발휘한 이후 고종의 인정을 받게 되었고, 1881년 시찰단의 일원으로 일본을 다녀온 뒤부터 개화에 더욱 적극적으로 참여하였다. 일본의 각종 근대시설을 둘러보고 난 후, 다시 고종의 밀명으로 청에 파견되어 미국과의 수교교섭을 진행하면서 天津機器局을 시찰한 경험은 임오군란 후 減省廳개혁의 토대가 되었다. 또한 일본에 동행한 수행원 윤치호·유길준·유정수 등을 모두 유학시켜 개화세력 확대에도 큰 공헌을 하였다.⁵²⁾

김윤식(1835년생)은 역시 어려서 부모와 사별하고 숙부집에서 김만식 등 사촌형제들과 함께 성장하면서 정통유학이면서도 현실참여적이고 실학적 측면이 있었던 俞莘煥에게서 수학하였다. 이 때 민태호·민규호·민영목 등 민씨 척족들과 동문수학한 인연으로 후일 자연스레 권력 핵심부에 접근할 수 있었으며, 유신환 사후에는 박규수에게도 사사하였다. 1865년 蔭官으로 관계에 진출하였다가 40세 때인 1874년 문과에 급제하여 좌부승지·순천부사 등의 관직을 역임하였다. 1881년 영선사에 임명된 것은 역시 민씨 척족들과의 인연 때문이었으며, 이후 친진에서 이홍장과 조미조약체결에 대해 논의하면서 서부터 개화관료로 활약하게 되었다.⁵³⁾

그런데 이들 온건개화파들은 주로 막후에서 활동하고 있던 급진개화파와 달리 청·일과의 공식 외교채널에 투입되었다. 이들의 온건한 성향이 척사세력의 반대를 완화시킬 수 있다고 생각한 고종의 배려였던 것이다. 김홍집·어윤중·김윤식 등은 서로 뚜렷한 교유관계는 없었으나 함께 개화 실무에 종사하였고, 또 대체로 온건한 개화노선을 지향했다는 공통점 때문에 점차한 집단으로 분류되기 시작하였다. 이들이 추구한 개화는 청의 洋務論처럼 점진적·개량적 근대화로서, 완전한 서구화가 아니고 제한적·선별적으로 서

있었다(黃琰, 《梅泉野錄》 권 1 상, 갑오이전).

51) 어윤중이 1881년 시찰단으로 일본에 다녀와서 쓴 여행기 《中東紀》를 유대치에게 주자, 김옥균이 이를 읽고 도일을 결심하였다는 기록(《金玉均傳》 상, 130~131쪽)과 유대치의 유일한 官歷이 임오군란 이후 어윤중이 주도하였던 減省廳에의 참여였던 점으로 미루어 짐작할 수 있다.

52) 崔震植, 앞의 글(1993) 참조.

53) 鄭玉子, 〈雲養 金允植 研究〉(《歷史와 人間의 對應—高柄翊先生 華甲紀念論叢》, 한울, 1985) 및 崔震植, 앞의 글(1990), 14~15쪽 참조.

양문명의 이기를 받아들여 그것으로 외적을 막자는 것이었다. 또한 外交觀에 있어서도 외교관의 북경상주를 요구하고 朝貢使行의 폐지를 주장하는 근대적인 일면과, 여전히 청의 ‘屬邦’ 주장을 수용하는 한계를 동시에 가지고 있었다. 이 점이 청으로부터 완전한 독립과 유교적 가치질서의 폐기를 주장한 급진파 계열과는 차이가 있었다.

한편 김옥균 등 급진파들은 청이 아닌 일본을 근대화의 모델로 삼고 있었다. 이동인의 일본행 이후 일본의 내외정세에 대해 더욱 호기심을 가지게 된 김옥균 등은 어윤중의 일본·중국여행기인 《中東紀》를 읽고 마침내 도일을 결심하였다. 마침 이재선사건의 종결로 척사세력의 기선을 제압한 고종도 김옥균 등의 일본행을 허락하였고, 민비도 민영익에게 적극 권유하였으나 사실상 김옥균만 첫 번째 도일에 성공하였다.⁵⁴⁾

드디어 1881년 12월 徐光範·柳赫魯·邊燧 등과 함께 일본에 도착한 김옥균은 근대문명의 실상을 직접 목격하게 되었다. 이듬해인 1882년 6월 귀국하기까지 약 6개월 동안 김옥균은 후쿠자와 유키치의 문명개화사상에 접하였고, 그의 소개로 이노우에 카오루(井上馨)·이토 히로부미(伊藤博文)·오오쿠마 시게노부(大隈重臣)·시부자와 에이이치(澁澤榮一)·고토 쇼지로(後藤象次郎) 등 일본정부 및 민간의 유력인사와 면담하면서 고종의 관심사인 일본 조야의 對韓策을 탐문하였다.⁵⁵⁾ 박규수로부터 북학사상을 전수받으며 개화를 꿈꾸었던 김옥균은 마침내 일본의 눈부신 발전상을 보고 더욱더 급격한 개화추진을 결심하게 되었다.

그런데 귀국 도중 임오군란과 대원군의 납치 소식을 듣고 분개한 김옥균은 점차 어윤중 등 친청 온건파와는 거리를 두게 되었다. 청에 대한 입장 차이로 온건파와 급진파가 분기하기 시작한 것이다.⁵⁶⁾ 이후 급진파 주변에는 주로 일본유학생 출신의 소장개화파들이 결집하여 개화세력의 저변을 확대하게 되었다. 대표적인 인물이 尹致昊·徐載弼·兪吉濬 등인데, 무관 윤웅렬

54) 古筠記念會 編, 《金玉均傳》 상, 121~129쪽.

55) 古筠記念會, 위의 책, 136~137쪽.

56) 김윤식의 회고에 의하면, 온건파와 급진파는 똑같은 憂國之士로서 동지였으나 임오군란 이후 청의 간섭을 계기로 서로 분화했다고 한다(金允植, 《續陰晴史》 하, 577쪽).

의 아들 윤치호는 어윤중의 수행원으로 일본시찰단에 동행하였다가 유학생
 활 뒤 돌아와 통리기무아문 주사 겸 미국공사관 통역관으로 활약하였다.⁵⁷⁾
 서광범의 친척인 서재필은 김옥균의 권유로 일본 육군호산학교에 유학하고 돌
 아와 나중에 갑신정변의 적극 가담자가 되었다.⁵⁸⁾ 그 밖에 申福謨·李殷丕·
 林殷明·李圭完·鄭蘭教·申應熙 등 유학과 무관들과 李寅鍾·柳赫魯 등 하
 급 군인,⁵⁹⁾ 역관 邊燧⁶⁰⁾ 등이 급진파와 입장을 같이하였다. 다만 박규수 문
 하에 드나들다가 어윤중의 수행원으로 일본에 유학한 유길준만이 민영익과
 의 인연으로 온건개화의 입장을 견지하였다.⁶¹⁾

3) 개화추진세력의 분화

1882년(고종 19) 6월의 임오군란은 민씨 척족들을 중심으로 개화를 추진해
 온 고종 친정체제에 대한 최초의 도전이었다. 당시 권력의 최상층부에 있던
 이최응·민겸호·김보현이 살해되었는데, 이최응은 고종의 백부였고 민겸호
 는 민영익의 숙부, 김보현은 민영익의 처조부였다. 그러나 군란 이후 고종의
 혁신의지는 오히려 더욱 확고해졌다. 7월 20일 국왕 즉위 이래의 실책을 자
 책하면서 대사면과 유신을 다짐하는 윤음을 내린 것은 어디까지나 일시적으
 로 정권을 잡은 대원군의 분부에서 나온 것이었고,⁶²⁾ 대원군이 청에 납치되
 고 다시 친정을 회복하면서부터는 여러 가지 혁신조치들이 발표되었다.

7월 22일 고종은 ‘문벌승상 타파’의 교서를 내려 서북인, 송도인, 서얼, 의·
 역 중인, 하급 서리와 군졸 등을 모두 차별하지 않고 顯職에 등용하겠다고

57) 柳永烈, 《開化期の 尹致昊研究》(한길사, 1985) 참조.

58) 서재필은 13촌 아저씨인 서광범으로 인해 김옥균과 알게 되었고, 또 김옥균이 서재필의 養母의 친정 안동김씨의 친척이 되므로 가깝게 지내게 되었다고 한다(李光麟, 〈徐載弼의 開化思想〉《韓國開化思想研究》一潮閣, 1979, 99쪽).

59) 鄭玉子, 앞의 글(1990), 224쪽.

60) 변수는 강위의 제자로서 김옥균 등과의 인연으로 1883년 보병사 민영익을 수행하여 세계일주를 한 뒤 통리고섭통상사무아문 주사, 내아문 주사로 발탁되었고 갑신정변 때에는 외아문 참의에 임명되기도 하였다(李光麟, 〈한국 최초의 미국 대학졸업생 변수〉, 앞의 책, 1986).

61) 柳永益, 〈甲午更張 이전의 俞吉潐〉(《甲午更張研究》, 一潮閣, 1990) 참조.

62) 《高宗實錄》, 고종 19년 7월 20일.

다짐하였다.⁶³⁾ 이는 전통적인 양반지배체제하에서 정치참여가 봉쇄되어 온 소외계층에 대한 전격적인 문호개방 선언이었다. 조선 후기 이래 계속된 신분제 해체현상은 개항 이후 더욱 가속화되었고, 특히 중인층 이하 출신들이 개화정책의 추진과정에서 기존의 양반관료들보다 뛰어난 적응력을 보이자 이들의 실무능력을 충분히 수용할 필요가 있었던 것이다. 이러한 표방으로 고종이 주도하는 개화정책의 추진세력은 그 외연을 더욱 확대하게 되었다.

한편 7월 25일에는 다시 대궐내에 機務處를 설치하였고, 8월 5일 동도서기적인 부국강병을 지향하는 교서를 발표하였다.⁶⁴⁾ 그리고 전국의 척화비를 뽑아 내고 개화정책을 공식화하였다.⁶⁵⁾ 그러자 전국 각계각층으로부터 개화상소가 쏟아져 들어왔다.⁶⁶⁾ 개화를 지향하는 세력이 이미 전국적으로 광범하게 형성되고 있다는 반증이었다.

이제 혁신정책을 추진하는데 구체제와 구세력들은 걸림돌이 될 뿐이었다. 이에 10월에는 減省廳을 설치하여 司饗寺·內膳寺·內資司 등 다기한 재정 관련 기관들을 호조로 통합시키고 造紙署·活人署·舟橋司 등 시대변화로 쓸모없게 된 기관들을 폐지하였다. 또한 <各司官員遵行節目>을 발표하여 관료의 부패방지 등 기강확립을 시도하였다.⁶⁷⁾ 이 개혁은 어윤중이 주도하였는데,⁶⁸⁾ 당시 권력의 핵심인물들도 함께 참여하여 정부내에서 보수적 여론을 형성하는 원로대신들을 대폭 숙청하였다.⁶⁹⁾

그리고 12월 28일에는 종래의 ‘世貴之風’을 반성하여 관료이든 상천민이든 누구나 재화를 벌여 부자가 되게 하고, 농민·상인·수공업자의 자식일지라도 출신에 상관없이 학교에 입학할 수 있게 한다는 교서가 발표되었다.⁷⁰⁾ 이

63) 《高宗實錄》，고종 19년 7월 22일.

64) 《高宗實錄》，고종 19년 8월 5일.

65) 척화비 철폐는 이미 5월 5일 일본공사가 요구했던 것인데, 이 때 의정부를 통해 공식적으로 철폐를 전국에 명령하였다.

66) 李完宰, 《初期開化思想研究》(민족문화사, 1989) ‘부록 개화에 대한 상소문’ 참조.

67) 《高宗實錄》，고종 19년 12월 29일, 減省廳減省別單.

68) 黃玟, 《梧下記聞》，제1필 계미.

69) 이 때 70세 이상 의정부 堂上을 모두 減下하였는데, 56명 가운데 13명이 해당되었고 정1품 아문인 宗親府·議政府·忠勳府도 減省 대상이었다(延甲洙, 앞의 글, 122쪽).

70) 《高宗實錄》，고종 19년 12월 28일.

썩다면 중세사회의 골간을 이루었던 신분제는 내용적으로 거의 폐지되었으며, 富國 달성이라는 목표 앞에서 유교사회의 전통적 직업관도 의미를 잃게 되는 순간이었다. 실제로 이 조치 이후 1880년대 후반에는 서자나 중인출신의 개화관료들이 상당히 등장하였다.⁷¹⁾

그러나 이러한 고종의 개혁정책은 군란을 진압해 준 청이 속방화정책으로 내정간섭을 강화하면서 장애를 만나게 되었다.⁷²⁾ 또 이를 계기로 개화관료내에 온건파와 급진파의 대립도 본격화되었다. 우선 임오군란이 터지자 청에 구원병을 요청하여 그들과 함께 귀국한 김윤식·어윤중 등의 친청파 동도서기론자들은 그 세력을 급속히 확대하였다. 기무처를 설립할 때도 김윤식·어윤중·김홍집·조영하·김병시·신기선 등 친청세력이 대거 참여하였다. 군란수습 후 陳奏使로 파견된 조영하·김홍집도 외국인고빙과 차관제공을 요청하면서 청에 의존한 개혁추진을 표방하였다.⁷³⁾

그리고 11월 이홍장의 추천으로 馬建常과 뮐렌도르프가 도착하여 내정과 외교를 간섭하고 신설된 통리아문·통리내무아문에도 친청세력이 대거 진출하면서 이들의 정국주도는 더욱 강화되었다.⁷⁴⁾ 특히 김윤식은 袁世凱의 도움으로 강화도에 鎮撫營을 설치, 청나라식 군사훈련을 시작함으로써 평소 그의 주장대로 강병에 의한 禦洋論을 현실화시키고 있었다.⁷⁵⁾ 청의 간섭이 있기 전에는 정도의 차이만 있을 뿐 다 같이 개화를 지향하였던 온건파와 급진파는 이제 김윤식 등 친청세력과 김옥균이 이끄는 반청세력으로 완전히 분화되었다. 군란이 일어났을 때 김윤식·어윤중은 청에, 김옥균·서광범은 일본에 각각 구원병력을 요청하면서 청의 간섭에 대한 인식에서 뚜렷한 차이를

71) 柳永益, 〈甲午 開化派官僚의 執權經緯・背景 및 改革構想〉(앞의 책) 참조.

72) 金正起, 앞의 글 참조.

73) 延甲洙, 앞의 글, 117쪽.

74) 11월 18일 통리아문·통리내무아문의 인선과 12월 통리군국사무아문·통리교섭통상사무아문으로 체제개편 때의 인선을 분석해 보면, 1881년 통리기무아문 인선에 비해 신진기예보다는 온건 친청세력이 중심이 되었다. 즉 민태호·민영목·민영익 등 척족세력과 조영하·김병시·윤태준·한규직·정범조 등 보수대신이 고위급에, 김윤식·박정양·어윤중·김홍집·신기선·민종목·이조연 등 온건개화관료가 실무진에 배치되었다. 그러나 아직은 홍영식·김옥균·윤치호·장박 등도 포함되어 급진파 계열이 완전히 실각한 것은 아니었다.

75) 崔震植, 앞의 글(1990) 참조.

드러낸 것이다.

한편 청의 속방화정책에 가장 큰 불만을 가진 사람은 역시 고종이었다. 따라서 비밀리에 급진세력들을 지원하며 반청의 독자적 근대화를 추진하였다.⁷⁶⁾ 군관수습 후 손해배상과 제물포조약 비준서 교환, 그리고 여전히 해결되지 않고 있던 관세설정에 관한 문제를 협의하기 위해 일본에 파견된 수신 사절단은 이러한 급진파계열의 진로와 관련하여 주목되는 행보였다.

1882년 8월 박영효를 정사로, 김만식을 부사로 하여 구성된 사절단에는 서광범이 종사관으로, 고종의 밀명을 받은 김옥균과 민영익이 고문으로 동행하여 당시 고종 측근에서 개화를 추진해 온 핵심인사들이 총망라되었다.⁷⁷⁾ 박영효는 훗날 이 일본행에서 明治 일본의 발전상을 본 견문이 일평생을 지배하여 이 때 받은 충동으로 조급한 마음에 갑신정변을 일으킨 것이라고 회고할 정도였다.⁷⁸⁾ 또한 이 때 받은 융숭한 대접은 김옥균과 박영효가 일본에 의존을 결심하게 된 계기가 되었다.⁷⁹⁾

이들은 3개월의 체류기간 동안 오오쿠마 시게노부·이토 히로부미·이노우에 카오루·후쿠자와 유키치·시부자와 에이이치·오오이 겐타로(大井憲太郎)·이누카이 쓰요시(犬養毅) 등 일본 조야의 유력인사들과 광범하게 접촉하고, 청·미국·영국·독일 등 이미 국교가 수립된 나라들뿐 아니라 러시아·프랑스·네덜란드·벨기에·스페인·이탈리아 등 아직 수교가 성립되지 않은 나라의 외교사절과도 폭넓은 교제를 가졌다. 조선과 수교를 준비하고 있던 프랑스공사에게는 특별히 서신을 보내 수교교섭에 유리한 전략을 충고해 주기까지 하였다.⁸⁰⁾ 그런데 이들이 일왕을 알현하고 외무성 관료들과 각국

76) 李光麟, 〈開化黨의 形成〉(앞의 책, 一潮閣, 1973), 35쪽 및 〈甲申政變 政綱에 대한 再檢討〉(《開化期研究》, 一潮閣, 1994) 19쪽에 의하면, 갑신정변은 고종과 개화당 사이에 충분한 숙의를 거쳐 일어난 것으로 고종의 사전 密勅이 있었을 가능성이 추정된다. 그러나 박영효가 고종과 합의해서 결행한 것은 아니라고 반박한 자료도 있다(李光麟, 〈春臯 朴泳孝〉, 앞의 책, 1993, 125쪽).

77) 朴泳孝, 《使和記略》(《海行摠載》 권 11, 민족문화추진회), 9월 9일조에 의하면 수행원은 유혁로·변수·박제경·윤웅렬 등 4인이었다.

78) 《新民》 14, 1926년 6월.

79) 金玉均, 〈甲申日錄〉 참조.

80) 朴泳孝, 《使和記略》 9월 8일·10월 3일 기록 등 참조.

공사를 초청하여 대규모 연회를 열기도 하는 등 이전의 수신사절과 달리 화려한 외교활동을 펼 수 있었던 것은 아무래도 왕실의 부마라는 박영효의 높은 지위 덕분이었다. 물론 수교를 앞둔 각국 외교사절의 입장에서도 조선의 실력자와 미리 친해 두는 것이 수교교섭에 유리하다고 계산했을 것이다.

이들 일행 중 민영익은 청나라에 가려고 10월 19일 가장 먼저 출발하였고,⁸¹⁾ 박영효·김만식은 11월에 귀국길에 올랐으나, 김옥균과 서광범은 고종의 특명에 따라 다시 3개월이나 더 머무르게 되었다.⁸²⁾ 김옥균은 이 때 관계에 진출한 지 실로 오랜만에 우부승지로 승진하는 등 고종으로부터 상당한 지원을 받고 있었다.⁸³⁾ 그는 이러한 고종의 신임과 1년 전 첫 번째 도일 때 쌓은 일본인사들과의 광범한 친교를 바탕으로 차관교섭에 나서 일본의 조선에 대한 지원 가능성을 타진하였다. 觀兵式과 工部大學 등을 둘러본 후 일본의 근대적 군비와 기계화에 감복하였고, 특히 일본정부의 증세정책에 의한 군비증강에 주목하면서 재정의 중요성을 더욱 인식하였기 때문이다. 이에 일본의 외무대신 이노우에는 정부의 조선정책이 소극책으로 전환하였음에도 불구하고 橫濱正金銀行에서 17만 원의 차관을 얻어 주었다. 이 소액차관은 유학생 비용을 충당하는데 불과하였으나, 김옥균은 이것을 일본의 계속적인 지원 약속으로 믿고 고토 쇼지로(後藤象次郎)와 제주도 벌채사업과 포경사업 등을 함께 하기로 약속하고 1883년 3월 귀국하였다.⁸⁴⁾

한편 먼저 귀국한 박영효는 일본에서 데리고 온 육군호산학교 졸업생 신복모와 이은돌, 경응의숙 유학생 유길준 등과 함께 개화를 추진하고 있었다. 1882년 12월, 23세의 나이로 한성판윤이 된 박영효는 고종에게 신문 발간을 건의하고, 유길준을 통리교섭아문 주사로 발탁하여 사업을 추진시켰다.⁸⁵⁾ 또

81) 민영익은 이 때 대원군문제로 중국을 방문하고 천진·상해·홍콩 등지를 여행하였다(崔完秀, 앞의 글).

82) 朴泳孝, 《使和記略》, 11월 18일.

83) 朴泳孝, 《使和記略》, 10월 19일.

84) 古筠記念會 編, 《金玉均傳》 상, 212~218쪽 및 최덕수, 〈개항이후 일본의 조선 정책〉(《1894년 농민전쟁 연구》 3, 역사비평사, 1993) 참조.

85) 李光麟, 〈漢城旬報와 漢城周報에 대한 일고찰〉(《韓國開化史研究》, 一潮閣, 1969) 참조. 이 사업은 박영효가 한성판윤을 그만둠으로써 중단되었다가 7월 김윤식에 의해 博文局이 설치된 후 김만식의 주도로 10월 1일 첫 신문이 발간되었다.

김옥균의 〈治道略論〉에 의거하여 도로정비를 목적으로 治道局을 설치하였고 치안을 위해 巡警部를 만드는 등 의욕적으로 근대화사업에 투신하였다. 도로 정비사업 중 주민들의 민원으로 3개월 만에 한성판윤을 그만두고 廣州留守로 자리를 옮긴 이후에는, 고종의 허락을 받아 광주에 특별군영을 설치하고 이은돌·신복모 등과 함께 일본식 군사교련으로 신식 군대를 양성하였다. 그러나 수구파의 공작으로 이 군대가 친군영에 이속되고 유수직도 6개월 만에 해임된 후 미국유람을 계획하게 되었다.⁸⁶⁾

반면 일본의 재정지원을 믿고 귀국한 김옥균은 東南諸島開拓使兼管捕鯨事로 임명되어 본격적인 차관교섭을 위한 담보 확보, 재원개발에 노력하고 있었다. 그러나 청이 임명한 외교고문 뮐렌도르프와 민태호·민영목·민응식 등 척족세력들의 재정문제를 해결하고자 한 당오전의 주조는 악화남발에 그치고 말았다.⁸⁷⁾ 민영익과 함께 통리교섭통상아문 富教司담당이었던 김옥균은 그것이 근본적인 해결책이 될 수 없음을 주장하여 뮐렌도르프 등과 대립한 후, 차관교섭을 위해 1883년 6월 또 다시 도일하게 되었다.⁸⁸⁾

고종은 동남제도개척사라는 직함의 김옥균에게 신임장을 주어 차관교섭을 일임할 정도로 그의 일본행에 큰 기대를 걸었다.⁸⁹⁾ 고종으로서는 서양 각국과 수교 이후 들어온 각종 새로운 문물들, 특히 전등·전화·전신 등 서양문명의 이기들을 사용해 보고 싶어했다. 또 근대적 무기로 무장한 정예병을 양성하여 청국군대에 대한 의존에서 벗어나 보려는 자주 의지도 있었다. 그 밖에 각국 사신 및 내방객 접대와 교제비용 등 개항 이후 급작스레 늘어난 개화비용들을 화폐주조와 매관매작에 의존하고 있는 처지였으므로 김옥균의 차관교섭에 큰 기대를 걸었던 것이다.⁹⁰⁾

또한 고종과 왕실 측근들은 이 무렵부터 청을 피해 미국에 의존해 보려는

86) 古筠記念會 編, 《金玉均傳》 상, 273쪽.

87) 吳斗煥, 〈갑오경제개혁의 구조와 성격〉(《인하대 사회과학논문집》 3, 1984) 참조.

88) 〈甲申日錄〉에 의하면, 김옥균은 조영하·민태호·민영목·민영익·윤태준 등과 주전관계로 고종 면전에서 다툰 것이 여러 차례요 글로 건의하기는 수십 차례였으며, 이 때부터 척족세력 특히 뮐렌도르프와의 대립이 심화되었다고 한다.

89) 이 차관교섭은 뮐렌도르프가 일본공사 竹添進一郎을 통해 신임장이 가짜라고 공작하는 바람에 일본정부의 불신으로 실패로 돌아갔다(〈甲申日錄〉).

90) 古筠記念會 編, 《金玉均傳》 상, 254쪽.

聯美策을 적극적으로 추진하기 시작하였다. 청을 견제할 방법은 서양 강국으로서 영토적 야심이 없는 미국에 의존하는 길밖에 없다고 생각했던 것이다. 따라서 7월 미국에 파견된 사절단(報聘使)은 표면적으로는 조선주재 초대 미국공사로 푸트(Lucius H. Foote)가 내한한 데 대한 답례였으나, 실제로는 미국에 가서 직접 서양문명의 실체를 접해 보고 가능하면 그들의 관심과 지원을 이끌어내 보려는 데 목적이 있었다. 이에 이제까지 막후에서 개화정책을 조정하던 민영익이 직접 전면에 나서 정사에 임명되었고 부사와 서기관에도 왕실의 신뢰도가 높은 홍영식과 서광범이 발탁되었다.

1883년 7월 출발, 일본을 거쳐 9월 초 미국에 도착한 보병사 일행은 미국 대통령 아더(Chester A. Arthur)를 만나 국서를 전달한 다음, 40여 일 동안 워싱턴의 각종 정부기관을 방문하고 뉴욕·시카고·보스턴에서 수많은 상공인들의 접대를 받았다. 근대적 시설의 공장·농장·병원·전신국·전기시설·우체국·신문사·육군사관학교 등을 시찰했을 뿐 아니라 외국박람회도 참관하였다. 특히 박람회에 전시된 각종 근대문물을 보고는 경탄을 금치 못하면서 귀국후 조선에서도 국제박람회를 열겠다고 제의함으로써 수교 이후 조선과의 교역증진을 기대하고 있던 상공인들의 비상한 관심을 모았다. 이들은 연회에는 관심이 없고 오로지 한 가지라도 더 많은 것을 배우려는 열의에 가득차서 어디든지 지칠 줄 모르고 구경하였다. 미국무장관을 방문했을 때는 외교·군사고문과 교사를 파견해 달라고 요청하기도 하였다.⁹¹⁾

이처럼 적극적인 자세로 미국을 배우고 의존하려는 태도를 본 미국정부는 특별히 민영익·서광범·변수 등을 해군함정에 태우고 대서양을 횡단, 유럽 각국을 거쳐 수에즈운하를 통과하고 인도양을 지나 조선에 이르는 6개월간의 세계일주를 주선하였다. 따라서 홍영식 등 나머지 사절단은 11월에 먼저 귀국하였고,⁹²⁾ 수행원 유길준은 민영익의 배려로 미국에 남아 유학생활동을 시작하였으며,⁹³⁾ 민영익 일행은 프랑스·영국·이탈리아·이집트·인도·싱가

91) 金源模, 〈朝鮮 報聘使의 美國使行(1883) 研究〉상·하, (《東方學志》49·50, 1985·1986)참조.

92) 《承政院日記》, 고종 20년 11월 21일 및 金源模, 〈遣美使節洪英植復命問答記 解題〉(《史學志》15, 1981) 참조.

93) 李光麟, 〈兪吉濬의 開化思想〉(앞의 책, 1979), 55쪽.

포르·홍콩·일본 나가사키 등을 거쳐 1884년 5월에야 귀국하였다.⁹⁴⁾

보병사행 이후 개화정책은 급격히 미국을 통로로 추진되기 시작하였다. 1883년 12월 창설된 畿沿海防營에 미국인 군사교관을 초빙하고 라이플총 4,000정을 미국에 주문한 것은 임오군란 이후 심화되어 온 청의 군사적 영향력을 배제하려는 노력의 일환이었다. 1884년 1월 양잠시설과 상해-인천, 부산-나가사키간 기선항해를 미국회사에 허락하고, 5월에는 홍영식이 미국에서 구입한 가축들로 목장을 개설하였으며, 9월에는 대궐에 쓸 전등장비를 미국에 주문하였다.⁹⁵⁾

그런데 연미책이 진행되면서부터 그 동안 일본에 의존해 근대화를 추진하고자 했던 급진개화파는 상당히 소외되고 있었다.⁹⁶⁾ 우선 개화파를 적극 지원하였던 민영익과 김옥균 등의 사이가 멀어졌다. 흔히 민영익이 미국행 이후 개화에서 후퇴하여 수구세력 쪽으로 가담하였다고 하나, 이는 개화를 포기한 것이라기보다 일본을 통한 서기수용을 중단한 것이라고 보아야 할 것이다. 여기에는 차관교섭차 일본을 방문했던 김옥균이 임오군란 이후 소극적 조선정책으로 전환한 일본정부의 방침 때문에 아무런 성과없이 귀국한 것도 한 계기가 되었다.

김옥균은 이후 관직에서 물러나 교외에 한거하면서 보다 획기적인 국면전환을 모색하게 되었다. 그는 갑신정변 이전까지 미국공사 빙햄(J. Bingham)과 20여 차례나 면담하면서 미국의 지원도 탐색하였으나 실패하자, 청불전쟁을 계기로 다시 개화파에 접근해 온 일본과 정변을 모의하였다. 미국여행중 민영익과 의견 차이를 보였던 홍영식과 서광범도 김옥균 쪽에 가담하여 1884년 5월 무렵부터 함께 정변을 모의하였고, 8월 친군영제 개편 때 한규직·이조연·윤태준·민영익 등 왕실 측근들이 병권을 장악하고 자신들을 소외시키자 드디어 정변을 감행하였다.⁹⁷⁾

그러나 주지하듯이 정변은 실패로 돌아갔고 정계내에서 급진개화파의 위

94) 《承政院日記》，고종 22년 5월 9일.

95) 古筠記念會 編, 《金玉均傳》상, 234쪽.

96) 李光麟, 앞의 책(1981), 173쪽.

97) 愼鏞廈, 〈초기개화파와 갑신정변의 민족주의〉(《韓國近代民族主義의 形成과 展開》, 서울대 출판부, 1987) 참조.

상은 완전히 추락하였다. 이후 청의 내정간섭은 더욱 강화되었고 친청세력의 독주도 심화되었다. 우의정에 김병시, 의정부 공사당상 및 선혜청 제조에 어윤중, 병조판서 및 의정부 유사당상에 김윤식이 임명되는 등 친청파가 요직을 차지하였다.⁹⁸⁾

한편 정변 직후 국정 주도권을 포기하는 교서를 발표하고 의정부로 권한 이양을 선언하였던⁹⁹⁾ 고종은 다시 개화를 추진하면서 오히려 반청노선을 분명히 하였다. 우선 청을 견제할 세력으로 러시아를 끌어들여 제1차 조러 밀약을 추진하였다. 이 때 외무독관이면서도 외교교섭에서 소외된 김윤식이 반발하자 1885년 3월 단행된 관직개편에서 김윤식을 교체하고 4월에 어윤중을 퇴진시키는 등 친청세력 제거에 착수하였다.¹⁰⁰⁾ 5월에는 대궐내에 內務府를 설치하고 산하에 商理局·錢圀局·轉運局·鑛務局·機器局·育英公院·種牧局·鍊武公院·電報局 등을 두어 1880년대 후반 개화자강사업을 이끌어 나갔다.¹⁰¹⁾

이에 청은 고종과 민비를 견제하기 위해 8월 청의 保定府에 연금되어 있던 대원군을 환국시켰다. 또한 10월에는 원세개를 駐劄朝鮮總理交涉通商事諒로 임명하여 조선에 대한 압력을 강화하였다. 그러자 고종은 미국인 외교고문 데니(O. N. Denny)와 협판 내무부사 민영환 그리고 金嘉鎭·金鶴羽 등 신진 개화세력들과 함께 1886년 3월 다시 한 번 러시아의 보호를 요청하는 밀약을 추진하였다.¹⁰²⁾

이처럼 고종의 반청운동이 계속되자 원세개는 1886년 7월 마침내 고종폐위를 시도하기에 이르렀다. 그리고 ‘朝鮮大局論’에서 내정개혁 10개조를 발표하여 국왕의 정국운영 배제와 개화정책 중단을 선언하였다. 그러나 결과는 원세개와 함께 고종폐위를 구상하였던 친청파의 거두 김윤식이 민영익의 밀

98) 延甲洙, 앞의 글, 127~128쪽.

99) 《高宗實錄》, 고종 22년 11월 30일 敷心之別諭. 이 교서는 친청파 김윤식이 대찬한 것이었으므로(《雲養集》권 9, 御製代撰 중 常參綸音) 고종 자신의 견해라기보다는 청과 친청파 관료들의 생각을 반영한 것이라고 생각된다.

100) 李光麟, 앞의 책(1981), 200~205쪽.

101) 徐榮姬, 〈1894~1904년의 政治體制變動과 宮內府〉(《韓國史論》 23, 서울大 國史學科, 1990), 337~378쪽.

102) 李光麟, 앞의 책(1981), 208~210쪽.

고로 유배를 떠나는 것으로 귀착되었다.¹⁰³⁾ 이로써 갑신정변 이후 급진파의 몰락에 이어 온건개화파들도 모두 정계를 떠나게 되었다. 갑신정변 때 민태호·민영목·조영하·윤태준·이조연·한규직 등 친청파가 모두 살해되어 세력을 잃은 데다 왕실과 척족들이 청의 압력을 거부하여 친러책을 쓰기 시작하였고, 이제 선위음모까지 발각된 마당에 청의 위세가 아무리 크다 하더라도 더 이상 정권을 유지할 수 없었던 것이다. 1886년 말에서 1887년 초 사이 김윤식·어윤중·김홍집 등은 모두 차례로 퇴진하였다.¹⁰⁴⁾

이후 고종은 1887년 5월부터 민씨 척족들을 대거 진출시켜 정권기반을 확고히 하였다. 이 때 閔丙奭·閔應植·閔泳煥·閔泳駿 등이 새로이 세력가로 떠올랐고, 李鍾健·韓圭高 등도 대표적인 친위관료로 활약하였다.¹⁰⁵⁾ 趙義淵·安駟壽·金鶴羽·金嘉鎭·權濬鎭·鄭秉夏 등 신진개화파와 유길준 등은 민씨 척족들의 후원으로 육영공원(1886), 연무공원(1887), 광무궁(1887), 기기창(1887) 등 근대화기구에서 각종 실무를 담당하였다.¹⁰⁶⁾ 고종은 또한 연무공원에 미국인 군사교관을 고빙하고,¹⁰⁷⁾ 미국·일본·영국·독일·프랑스·이탈리아·러시아 등에 상주 외교관을 설치하여 전권공사를 파견하는 등 외교다변화 전략을 통해 청의 속방화에 대항하였다.¹⁰⁸⁾

그런데 신설된 각종 근대화기구들은 재원부족으로 곧 운영이 정지되는 상태에 빠지고 말았다. 1888년 재정적자로 《漢城周報》가 폐간된 데 이어 1889년 農桑所와 農務牧畜試驗場이 폐지되었다. 고종은 차관으로 그 운영자금을 마련코자 하였으나 청의 방해로 번번히 실패하였다. 청은 조선의 자주적 근대

103) 原田環, 〈80年代後半閔氏政權と金允植〉(《朝鮮史研究會論文集》22, 1985) 및 金允植, 《續陰晴史》 하, 582쪽 참조.

104) 김윤식과 어윤중은 1886년 4월 박영효의 아버지 朴元陽의 시체매장사건에 연루되어 탄핵을 받았다. 김윤식은 박원양이 자기 생질의 백부가 되기 때문에, 어윤중은 보은 태생으로서, 수원에서 훈장을 하던 박원양에게 어려서 수학한 인연으로 그를 도왔다가 갑신정변세력 비호라는 비판을 받게 되었다(崔震植, 앞의 글, 1990, 179~185쪽).

105) 槽谷憲一, 〈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) 참조.

106) 柳永益, 앞의 글(1990) 참조.

107) 李光麟, 〈美國軍事教官의 招聘과 鍊武公院〉(《韓國開化史研究》, 一潮閣, 1969).

108) 李光麟, 앞의 책(1981), 215~218쪽.

화를 방해하기 위해 자기 나라의 차관을 강요하면서, 고종이 알렌(H. Allen), 데니, 메릴(N. F. Merrill), 르장드르(Le Gendre) 등 고빙인사들을 통해 미국·프랑스·일본 등으로부터 들여오려는 차관교섭을 방해하였다.¹⁰⁹⁾ 따라서 1880년대 후반 근대화 추진에 필요한 재원은 결국 세원확장과 증세에서 찾을 수밖에 없었다. 그 결과 개화정책의 추진은 곧 조세수탈의 강화로 이어져 민중의 부담을 가중시켰다.¹¹⁰⁾

이처럼 갑신정변 이후 고종 주도로 추진된 개화는 재정부족과 청의 간섭 때문에 실패로 돌아갔다. 또한 추진세력에 있어서도 고종이 자신의 주권을 위협할 가능성이 있는 개화관료들을 모두 축출하고 고빙 외국인과 일부 신진 개화파들에게만 의지함으로써 그 기반이 매우 협소하였다. 고종은 평소 《海國圖志》·《瀛環志略》·《易言》 등 개화서적들을 통해 개혁의지를 다졌고, 다산 정약용의 《與猶堂集》을 항상 옆에 두고 참고할 만큼¹¹¹⁾ 실학적 개화론을 가지고 있었으나, 봉건군주로서의 한계 또한 명백하였다.

고종의 개화 추진방식은 근본적으로 청의 中體西用論과 같은 동도서기론의 입장에 서 있었다. 그러나 그것이 곧 청의 간섭을 용인하는 것은 아니었다. 고종은 청의 간섭을 배제한다는 면에서 친청파 동도서기론자들과 차이가 있었고, 일본의 급격한 서구화에 비판적인 점에서 급진파와도 입장을 달리하였다. 결국 군주로서 고종은 왕권강화를 위해 서기를 수용하되, 그 어떤 이유에서도 자신의 주권이 흔들리는 것은 싫어하였으므로 청·일 모두를 견제하고 개화파도 외세와 연결될 때는 철저히 숙청하였다. 따라서 1880년대의 개화정책은 광범한 사회적 추진주체를 형성하지 못했고 몇 가지 근대문물을 수용하는 선에서 불완전하게 끝을 맺고 말았다.

〈徐榮姬〉

109) 金正起, 〈朝鮮政府의 淸借款 導入〉(《韓國史論》 3, 1976) 참조.

110) 徐榮姬, 〈개항기 봉건적 국가재정의 위기와 민중수탈의 강화〉(《1894년 농민전쟁연구》 1, 역사비평사, 1991) 참조.

111) 金泳鎬, 〈開化思想의 形成과 그 性格〉(《한국사》 16, 국사편찬위원회, 1975), 256쪽.

2. 신문명의 도입

1) 일본시찰단의 파견

(1) 파견계획의 수립

朝士視察團(속칭 ‘紳士遊覽團’)은 12명의 朝士가 1881년(고종 18) 4월 초부터 윤7월까지 약 4개월 가량 메이지(明治) 일본의 문물제도를 시찰하고 그 견문한 바를 조선의 개화·자강정책에 반영하고자 했던 우리 나라 근대화 운동 사상 획기적인 의미를 갖는 사건이다.¹⁾ 조사시찰단은 1876년과 1880년 두 차례의 수신사행을 통해 문호개방과 부국강병의 필요성을 자각한 조선정부가 1880년 말에 統理機務衙門을 설치한 뒤 別技軍 창설, 領選使 파견, 그리고 미국과의 수교추진 등 일련의 개화·자강정책을 단행하면서 그 일환으로 파견하였다. 또한 그 파견은 수신사행들의 보고를 통해 일본의 발전상을 확

1) ‘신사유람단’이란 명칭은 1930년 1월 12일자 《동아일보》에 실린 윤치호의 ‘十二紳士遊覽團’이라는 제목 아래 조사시찰단에 관한 회고담에서 최초로 사용되었으며, 鄭玉子の〈紳士遊覽團考〉(《歷史學報》27, 1965)가 발표된 뒤 보편화되었다. 그러나 조사시찰단의 일본파견을 언급한 논저에서는 ‘日本遊覽朝士’(山口正之, 〈明治十四年の日本遊覽朝士〉, 《文教の朝鮮》, 1930), ‘遊覽朝士’(田保橋 潔, 《近代日鮮關係の研究》상, 京城; 朝鮮總督府 中樞院, 1940), ‘일본시찰반’(古筠紀念會 編, 《金玉均傳》上, 東京; 慶應出版社, 1944), ‘일본시찰단’(사회과학원 역사연구소, 《김옥균》, 평양; 사회과학원 출판사, 1964), ‘일본국정시찰단’(愼鋪廈, 〈開化政策〉, 《한국사》16, 국사편찬위원회, 1975), ‘官紳視察團’(姜在彦, 《朝鮮近代史研究》, 東京; 時事評論社, 1970), 그리고 ‘일본에 파견된 시찰단’(宋炳基, 《近代韓中關係史研究》, 단국대 출판부, 1985) 등 다양한 용어가 사용되고 있다.

이렇게 논저마다 그 호칭이 다른 이유는 당시 조선정부가 보수세력의 공격을 피하기 위해 조사시찰단 조사들을 동래암행어사로 임명했을 뿐 대외적인 공식 직함을 부여하지 않은 데 있다. 조선과 일본의 관계기록을 살펴볼 때 박정양 등 12명을 ‘신사’로 부른 것은 일본측이었으며, 조선정부는 이들을 일관성 있게 ‘조사’라고 지칭했다. 또한 이들 조사들에게 부여되었던 임무를 고려해 볼 때 ‘유람’이란 말도 현대적 어의에 어긋난다. 왜냐하면 ‘유람’의 원의는 문물과 제도를 살핀다는 뜻이지만 현재에는 본뜻이 전파되어 사용되므로 조사시찰단의 역사적 의의가 폄하될 가능성이 높기 때문이다.

인한 고종의 결단과, 조사시찰단 파견을 통해 대원군세력을 누르고 민씨세력을 신장하려 한 閔泳翊의 정치적 의도 및 개화승 李東仁의 숨은 노력이 결합해 조선측이 자발적·주체적으로 결행한 것이다. 특히 조사시찰단 파견의 결정적 계기는 고종의 결단이었다. 그렇다해도 조선정부가 사전 교섭이 없이 조사시찰단을 일본에 보낼 수는 없는 일이었으므로, 그 파견은 입안단계에서부터 조선에 대한 정치·경제적 영향력의 확대를 노린 일본측의 적극적인 협조 아래 추진된 것이었다.²⁾

한마디로 조사시찰단은 대외개방과 부국강병 등의 필요성을 절감한 조선정부가 독자적인 판단에 의해 파견한 것이다. 그러나 이 계획은 1876년 이래 조선에 대해 ‘개화와 독립의 후원자’이자 ‘제국주의적 침략자’라는 양면적인 태도를 보인 일본이 능동적으로 협조함으로써 성사될 수 있었다.³⁾

(2) 고종의 밀명

조사시찰단 조사들의 임명시기는 1881년 (음)1월 11일에서 2월 26일 사이이었다. 이들에게는 각각 일본정부내 여러 성의 사무 및 세관사무, 기선운항과 육군 조련 등에 관한 사항을 파악해서 보고하라는 고종의 밀명이 내려져 있었다.

1월 11일에 朴定陽·趙準永·嚴世永·姜文馨·沈相學·洪英植·魚允中 등 7명이 ‘동래암행어사’라는 직함으로 조사로 임명되었으며, 각자 일본의 내무성·문부성·사법성·공부성·외무성·육군성·대장성의 사무를 조사하여 보고하는 임무가 주어졌다. 그리고 어윤중과 홍영식에게는 미국과의 수교와 관련된 외교사항을 조사하는 임무까지 첨가되어 있었으며, 또 어윤중은 유길준을 비롯하여 자신의 수원들을 유학시키는 일도 맡고 있었다.

2월 2일에 李永·閔種默·趙秉稷·李元會가 동래암행어사로 임명되었다. 이현영을 비롯한 세 사람은 세관사무를, 이원회는 육군의 조련상황을 조사해

2) 許東賢, 〈1881年 朝土視察團의 活動에 관한 研究〉(《國史館論叢》 66, 國史編纂委員會, 1995), 8~16쪽.

3) 柳永益, 〈한·미관계 전개에 있어서의 일본의 역할〉(《한·미수교 1세기의 회고와 전망》, 한국정신문화연구원, 1983), 136~142쪽.

서 보고할 임무를 띠고 있었다. 이 가운데 이원회는 2월 10일에 통리기무아문의 ‘軍械船艦事差定 參劃官’으로 임명되어 참모관 이동인과 함께 기선과 총포 구입계획을 담당하기로 되어 있었다. 그러나 닷새 후인 15일경 이동인이 실종되는 바람에 계획에 차질이 빚어져서 26일에 조사로 복귀되었다. 그리고 이동인을 대신하여 金鏞元이 “기선운항에 관계된 제반사항에 관한 정보를 수집하라”는 지시를 받아 동래암행어사 자격은 아니지만 조사시찰단의 일원으로 합류하였다.

처음 계획과는 다르게 조사시찰단의 규모가 확대된 것은 당시 조선의 정치 상황과 연관이여 살펴볼 필요가 있다. 정부가 1차로 박정양 등 일곱 명을 조사로 임명한 목적은 메이지유신 이후 일본의 전반적인 정세, 즉 ‘朝廷議論・局勢形便・風俗人物・交聘通商’ 등을 상세히 탐지하고, 정부 각 부서의 사무를 조사・파악해 조선 내정개혁의 지침이 될 방안을 강구하되 특히 1880년에 신설한 통리기무아문의 운영에 필요한 정보와 참고자료를 수집하는 데 있었다. 조사시찰단의 규모가 확대 개편된 것은 당시 조선과 일본의 최대 현안이었던 세칙에 관한 협상이 난항을 거듭하고 있었기 때문이었다. 조선정부는 일본 쪽에 비교적 높은 세율의 차등관세와 개항장에서의 미곡 수출 금지 등을 규정한 세칙을 합의할 것을 제안했지만, 그에 앞서 인천을 먼저 개항할 것을 요구한 일본공사의 주장을 받아들여 1882년 9월을 기하여 인천을 개항하기로 합의하였다. 이와 같이 인천개항이 눈앞에 다가오고 세칙에 관한 협상이 타결될 가능성이 높아지자 조선정부로서는 앞으로 창설될 세관의 운영과 인천개항이 초래할 사회・경제적인 영향에 대비한 조치를 서둘러 마련하지 않을 수 없었다. 그리하여 조선정부는 2월 2일에 이현영 등 세 명을 조사로 추가 임명하고 일본의 세관사무를 조사하여 보고하게 했다. 그러나 이현영 일행은 임명되고도 한 달이나 지나서 출발했는데, 그것은 이동인의 갑작스런 실종으로 말미암아 인천개항에 대비한 기선과 총포 구입계획이 차질을 빚었던 때문인 듯하다.⁴⁾

4) 許東賢, 앞의 글, 16~20쪽.

(3) 어떤 인물들인가

이처럼 중요한 임무를 띤 조사들은 어떤 기준에 의해 선발되었을까. 대부분의 조사들은 종실이나 별족에 속하는 양반 명문가출신이었다. 또 연배가 20대 후반에서 50대 중반인 이들은 과거급제 후 적어도 10년 가까이 관직에 몸담은 중2품계 이하 정4품계 이상의 중견 관료들로서, 일찍이 일본에 파견된 수신사의 관등이나 경력에 비해 뒤떨어질 게 없었다. 그리고 이원회와 김용원을 빼놓고는 모두들 주로 홍문관이나 대간출신의 언관으로 학식과 문장이 탁월했고, 국왕의 近侍로서 국정 전반을 잘 파악할 수 있는 위치에 있으면서 경연에서 각종 정치문제에 대해 고종에게 조언했다. 또한 이들은 박정양과 강문형처럼, 조사시찰단을 파견하기 두 달 전에 대간들의 반대상소를 무릅쓰면서까지 유배를 풀고 다시 불러 쓸 정도로 고종의 두터운 신임을 받는 근왕세력이었다.

조사로서 선발되기 전에 박정양·엄세영·강문형·어윤중·이현영은 암행어사로, 엄세영·강문형·민종묵·김용원은 청국 혹은 일본파견 사절로, 그리고 이원회·김용원은 군사전문가로 활약했듯이, 이들은 실무능력과 전문지식을 겸비한 정예에 관료였다. 이 가운데 어윤중은 1877년에 전라우도암행어사로 활약했을 때 고종으로부터 그 능력을 인정받아 조사로 발탁되었으며, 다른 조사들도 각각 학식이 풍부한 점이 높이 인정받았던 것 같다. 그리고 조사들은 모두 대원군이 권좌에서 물러난 뒤로 득세한 민씨파의 인물이었다. 하나부사 요시타다(花房義質)공사의 보고에 의하면, 박정양·어윤중·조준영·홍영식·심상학·엄세영·강문형 등은 모두 ‘민씨당’의 사람들이었으며, 특히 어윤중과 홍영식은 조사시찰단의 파견을 후원한 민영익의 집을 드나들던 이른바 ‘8학사’에 속하는 인물로서 민영익과 친분관계가 두터웠고, 김용원 역시 민영익의 집을 출입하던 인물이었다.⁵⁾

그러면 조사들을 수행한 수원들의 면면은 어떠했을까. 수원들도 대부분 양반출신이며, 그 가운데 崔成大나 王濟膺을 비롯한 몇 명은 오위장, 참봉 같은 하위 관리이기도 했다. 그 밖에 중인출신이 다섯 명, 尹致昊 같은 서출의

5) 許東賢, 위의 글, 20~26쪽.

자체도 들어 있었다. 대체로 수원들은 조사들과 사적으로 이런저런 연줄이 닿아 발탁된 것으로 보인다. 예를 들어 姜晋馨·李弼永·閔載厚는 인척관계로, 李商在·俞吉濬은 조사들과의 친분이 있어 발탁된 것 같고 윤치호는 어윤중의 제자인 것이 인연이 되어 수원이 된 것으로 판단된다. 그리고 향리를 지냈던 邊宅浩·全洛雲·高永禧·朴會植은 그 전에 일본에 갔었다는 점과 실무능력을 인정받아 선발된 듯하다.

또 어윤중의 수원이었던 유길준·윤치호·柳定秀·金亮漢은 조선 최초의 국비유학생으로 예정되어 선발된 인물들이다. 김용원의 수원인 孫鵬九 역시 마찬가지였는데, 이들은 관직에 오르는 지름길이라 할 수 있는 과거를 포기한 이른바 ‘선각자’들이었다.⁶⁾

(4) 일본시찰 활동

동래암행어사로 임명된 조사 12명이 출발지 동래부에 집결한 것은 3월 25일이었다. 29일에는 고종이 조사시찰단 경비로 하사한 5만 냥을 鄭秉夏가 가지고 와서 이것을 일본돈으로 환전하여 별도 파견 형식의 김용원을 제외한 11명에게 1,366엔씩 지급하였다(당시 환율은 일본돈 1엔에 대해 3냥 3전 3푼이었다). 4월 1일에는 辦察官 玄昔運을 통해 선박을 임대했으며, 3일에는 출항에 앞서 조사들이 경비를 염출해 강문형의 수원 변택호를 제주로 해신제를 올렸다. 5일에는 일본회사 스미토모(住友) 소유의 화륜선 안레이마루(安寧丸)가 도착하였고, 8일 조사시찰단은 일본영사관을 예방한 후 그 다음날 출항했다. 그러나 기상상태가 나빠 회항했다가 4월 10일(양력 5월 7일)에 다시 일본을 향해 출항했다.

조사시찰단의 규모는 조사와 수행원 62명을 비롯하여, 보수를 주고 고용한 일본인 통역 2명까지 포함하여 모두 64명이었다. 이 밖에 조사시찰단의 편의를 돌봐주기 위해 일본영사관 직원이 합류했다.

4월 11일 쓰시마(對馬島)에 도착한 조사시찰단은 일본측 지방관들의 접대를 받으며 나가사키(長崎)·오사카(大阪)·교토(京都)·고베(神戸)·요코하마(橫

6) 許東賢, 위의 글, 20~26쪽.

〈표〉

조사시찰단의 구성

조 사	수 원	통 역	하 인	일본인 통역
朴定陽	王濟膺・李商在	金洛俊	李秀(壽)吉	上野敬助 武田邦太郎
趙準永	李鳳植・徐相直		文順錫・崔允伊	
嚴世永	嚴錫周・崔成大	徐文斗	朴春鳳	
姜文馨	姜晉馨・邊宅浩	金順伊	劉福(卜)伊	
沈相學	俞鎮泰・李鐘彬	金永得(正植)	尹相龍(商容)	
洪英植	高永喜・咸洛基・全洛雲	白福周	鄭龍石(錫)	
魚允中	柳定秀・俞吉濬・尹致昊・ 黃天彧・金亮漢		金永根	
李 永	李弼永・閔建鎬	林基(箕)弘	金五文	
閔種默	閔載厚・朴會植	金福奎	李正(貞)吉	
趙秉稷	安宗洙・俞箕煥	李章浩(金箕文)	林錫奎	
李元會	宋憲斌・沈宜永	李壽萬	金鴻逵・李順吉	
金鏞元	孫鵬九	金大弘		

* 李 永, <日槎集略> (《(국역)해행총재》11, 민족문화추진회, 1977), 72~73쪽.

朴定陽, <從宦日記: 辛未-癸未> (《朴定陽全集》, 亞細亞文化社, 1984), 368~370쪽.

宋憲斌, <東京日記> (《倭使日記・東京日記》, 亞細亞文化社, 1975), 28~29쪽.

濱) 등지의 산업시설을 시찰한 다음, 같은 달 28일에 도쿄에 도착했다. 비록 조선정부나 조사들은 조사시찰단이 공식사절이 아님을 누차 밝혔지만, 일본 측은 조사시찰단이 일본의 각 성과 세관, 산업시설, 군사시설은 물론이고 각종 기술에 이르기까지 제한 없이 둘러보고 조사할 수 있도록 협조했다.

조사시찰단은 일본정부의 협조를 받아 각자의 임무를 수행하기 시작했다. 이들은 주로 해당분야의 일본측 관리들과 접촉하였으며, 관련자료도 수집해 일본인들의 도움을 받아 한문으로 옮겼다. 일례로 세관사무를 담당했던 이현영 같은 이는 도쿄로 가는 길에 들른 나가사키와 고베세관에서도 세관업무를 조사했지만, 본격적인 조사활동은 5월 4일과 5일 두 차례에 걸쳐 외무성大書記官 미야모토 고이치(宮本少一)를 만나 조연과 협조를 얻으면서 시작되었다. 미야모토는 4일 세관사무를 조사해 보겠다는 이현영에게 “먼저 관세국에 탐문해서 대략 세관의 개요만이라도 안 뒤에 요코하마에 가는 것이 좋을

것이고 세관사무 중 긴요한 사항은 써 드리도록 하겠습니다”라고 조언했다. 다음날 이현영은 관세국을 방문하여 같은 달 25일 요코하마세관을 방문하기 전까지 관세국 관계자들과 세칙에 관해 문답하고 《條約類纂》등 관계서적도 빌려 오는 등 세관업무에 대한 정보를 수집했다. 그리고 나서는 6월 17일까지 요코하마세관에서 수입·수출·상품하역·감정 등 실무 전반을 중점적으로 조사하고, 7월 10일까지는 《조약유찬》·《釜山元山半年輸出入表》·《稅關事例》등 그간 수집한 세관사무 관련문건들을 일본인 한학자들의 도움을 받아 한문으로 옮기고 내용을 교정하였다.

또한 조사들은 각자 임무를 수행하면서도 메이지유신 이후 추진한 부국강병책의 결실이라 할 수 있는 각종 근대시설과 육·해군의 훈련실태 등을 폭넓게 시찰·조사했으며, 또 정계·경제계·교육계 등 각 분야의 인사들과 교류했다. 물론 조사들간에는 시찰한 시설이라든가 접촉인사들의 범위와 수준에 차이가 있었다. 예를 들어 박정양은 주로 자신이 담당한 내무성과 농상공부에 관련된 시설을 시찰하고 인사들을 접촉했으며, 다른 조사들도 주로 자신의 담당부서와 밀접한 관계가 있는 시설과 인사들을 시찰하고 접견했다. 그러나 이들은 기회가 닿는 대로 일본의 근대시설들을 둘러보았고 여러 계통의 인사들과도 폭넓게 안면을 넓히려고 노력했다.

수원들은 보다 세부적인 활동을 전개했다. 특히 송헌빈은 이원회를 보좌해 구마모토(熊本)포대·이다바시(板橋)화약제조소·사관학교·도야마(戶山)학교·군용전신국·근위병영·포병공창 같은 군사관계 시설을 주로 시찰하면서 일본의 군제를 폭넓게 조사했다. 또 그는 주로 포병공창에서 탄환·뇌관·화약의 제조법과 군사기술을 집중적으로 수집하였으며, 일제 무라타(村田)총과 미제 레밍턴(Remington)총, 전기지뢰와 같은 신식 화기의 성능과 전신 등의 통신체계 운용방법도 견학했다. 이 밖에도 그는 유리·설탕·성냥의 제조법과 도자기 채색기술, 제사·제지·조선 등의 일반 산업기술에도 관심을 기울였으며, 말라리아치료법·키니네제조법과 같은 의료기술까지 조사·연구했는가 하면, 황산·초산·염산·염화칼륨의 제조공정도 상세하게 조사하였다. 특히 염화칼륨은 대량 생산할 경우 종래의 초목의 태운 재를 대체해 농업생산력을 급증시킬 수 있는 화학비료제조법이었으며, 황산·초산·염산 등도 비

료·폭약 등 공업용·군수용 등 공업 일반에 폭넓게 응용될 수 있는 기초 화학약품들이었다. 요컨대 송헌빈은 일본 국내에서 접할 수 있는 서양 근대 기술 가운데 군사·산업·농업·의료 전 분야에 걸쳐 실용성이 있다고 판단한 것은 거의 대부분 조사·연구했다고 볼 수 있다.

그리고 조병직의 수원인 안중수는 서양식 근대농법의 수용에 많은 관심을 기울였다. 그리하여 농업 관련학자와 관료를 두루 만났으며, 그 가운데는 일본의 대표적 농학자인 쓰다 센(津田仙)도 있었다. 안중수는 쓰다로부터 근대 농학에 관한 지식을 배웠으며, 이를 바탕으로 귀국 후 1881년 말에 《農政新編》이란 책을 펴내기도 했다.

이 밖에 최초의 관비유학생으로 선발되어 일본에 온 유길준과 유정수는 5월 12일(양력 6월 8일)에 慶應義塾에 입학했다. 이들의 입학은 당시 일본신문에 보도되기도 했는데, 이들은 경응의숙 최초의 외국인 유학생으로 입학해 서양 근대학문을 본격적으로 연마하였다. 윤치호는 원래 농업학교에 입학할 예정이었지만, 이노우에의 소개로 同人社에 입학해 일본어를 배우는데 주력했으며, 또 손봉구와 함께 만났던 주일 영국공사관의 서기관 사토(Ernest M. Satow)로부터 영어를 배우지 않겠느냐는 제의를 받았다고 한다. 그러나 윤치호가 영어를 본격적으로 배우기 시작한 것은 1882년 말 수신사 朴泳孝와 함께 독일한 金玉均의 권고를 받은 뒤부터였다.

김양한은 조사시찰단이 귀국한 후 요코스카(横須賀)조선소에서 항해술을 배우고 가마이시(釜石)광산에서 주철기술을 학습하여 1882년 11월경에는 일본정부로부터 자격증을 취득하기까지 했다. 손봉구는 원래 동경대학에서 의학을 연수하려 했으나 어학능력이 부족해 입학이 여의치 않자 시나가와(品川)유리공장의 견습직공으로 들어가 유리 제조기술을 배웠다.

어느덧 조사시찰단이 일본에서 시찰활동을 수행한 지 4개월이나 흘렀다. 조사 어윤중과 김용원, 그리고 유길준을 비롯한 유학생을 제외한 나머지 조사 10명과 그 수행원들은 일본시찰을 마치고 7월 14일에서 23일 사이에 도쿄를 떠나 귀로에 올랐다. 이들은 나가사키에 모두 모여서 윤7월 초하룻날에 귀국선을 타고 출항한 지 하루 만에 부산에 도착했다. 그 후 이들은 8월 25일에서 9월 2일 사이에 고종에게 복명했고, 일본에 남아 있던 어윤중은 미국

과의 수교협상과 관련한 특별 임무를 마친 뒤 11월 10일 부산을 통해 귀국해 12월 14일에 복명했으며, 김용원은 그대로 일본에 머물렀다.⁷⁾

(5) 일본견문 보고서

조사들에게는 일본의 실정 전반을 관찰·보고할 임무 외에 일본정부의 각성과 세관의 운영상황 그리고 육군의 조련 등에 관한 것 중 한 가지를 각자 전문적으로 연구·조사하여 그 결과를 보고하는 임무가 부여되어 있었다. 그리하여 이들은 귀국하여 한양으로 올라오는 약 두 달 사이에 자신들의 임무 수행을 보고서로 작성하여 그것을 고종에게 올렸다. 이들의 보고서는 크게 두 종류 ‘聞見事件’과 ‘視察記’로 나눌 수 있다.

‘문견사건’ 방식의 보고서를 작성한 것은 조사들의 공식 직함이 동래암행어사이자, 일종의 외국파견 사절이었기 때문인 것으로 보인다. 암행어사나 통신사와 연행사가 복명할 때와 똑같은 절차로, 이들은 封書에서 탐지하도록 지시된 일본의 실정 전반에 관해 조사한 결과를 ‘문견사건’이라는 제목의 書啓로 보고했다. ‘문견사건’식 보고서는 강문형·이현영·민종묵·엄세영·박정양·조준영·심상학·어윤중의 것이 전해지고 있다. 이 가운데 어윤중의 보고서 《제정견문》은 여느 조사들과 형식을 달리해서 근대적인 서술방식을 취해 주로 일본 경제문제를 다루고 있다.

나머지 조사들이 남긴 ‘문견사건’들에는 메이지유신 이후 일본정부가 이룩한 정치·경제·군사·사회·교육 등 여러 방면의 제도개혁을 비롯해 자유민권운동과 정계 내부의 갈등 등 정계의 동향, 통상·외교관계와 대외팽창, 관세자주권 확보를 위한 서구와의 교섭 등 대외사무, 물가·재정상황과 산업시설·물산 등 경제의 동향, 우편·전신·철도의 보급과 가로망의 확충 등 교통·통신시설의 발달, 의식주의 서구화와 풍속·종교·신분제도상의 변화상, 그리고 역사 및 지리적 환경 등을 포함한 일본의 실정 전반에 관한 정보와 평가가 담겨 있다.

‘시찰기’ 방식의 보고서 가운데는 특히 박정양의 보고서가 돋보인다. 그는

7) 許東賢, 위의 글, 26~35쪽.

일본의 근대 행정체계를 구체적으로 조사한 《日本國內務省職掌事務》와 《日本國內務省各局規則》(전 3권), 농상무성과 관련한 《日本農商務省各局規則》(전 2권)을 비롯해 《일본국내무성직장사무》의 부록으로 실은 《農商務省職掌事務》도 남겼다. 이 보고서들은 일본의 내무성과 농상무성 및 산하 부서의 소관업무, 직제, 각종 행정실무에 관한 각종 규칙을 망라하고 있지만, 단순히 제도나 규칙만을 등재해 놓은 것은 아니다. 내무행정 관계보고서에는 호적관리·국토측량·보건위생 등 일반 행정업무와 3府 37縣의 지방행정 및 경찰업무에 이르기까지 전국의 모든 행정사무를 통일적으로 관리·감독하는 내무성 중심의 중앙집권적 행정체계와 府·縣會 의원의 선출방법과 투표제도 그리고 메이지시대의 경찰의 역할과 활동범위를 자세히 소개하고 있다. 이런 메이지 일본의 행정체계에 대한 지식과 정보는 1881년 이후 조선이 행정제도를 개편하고 정치적 변혁을 이루는데 상당한 영향을 미쳤을 것으로 여겨진다.

그리고 어윤중의 보고서 《日本大藏省職制事務章程》이 있는데, 대장성의 직제와 사무장정, 조세국·관세국·국채국·은행국·회계국 등 예하 13국의 직제와 사무장정이 소개되고 있다. 중앙집권적 재정기구의 운영에 관한 내용을 담고 있는 이 보고서는 개화기 조선의 경제제도를 개혁하는 데 귀중한 자료로 이용되었을 것으로 판단된다.

엄세영의 《日本司法省視察記》(전 7권)는 메이지 일본의 사법체계와 〈民法草案〉을 제외한 법전 전부를 채록한 보고서이다. 자신의 보고서에 관해 엄세영은 “대개 형법·치죄법·헌법·소송법·민법·상법이 프랑스사람이 말하는 육법이다. 일본이 이를 다 본뜨지 못했고, 갖추기는 했더라도 소송법과 같이 시행하기에 이르지 못한 것도 있으므로, 사무장정·형법·치죄법·소송법·監獄則·新律綱領·改定律例撮要·改定律例 등 7권을 한문으로 옮겨 엮었다”고 말했다. 《일본사법성시찰기》 제1권에는 사법성과 최고재판소인 大審院을 비롯한 각급 재판소의 사무장정과 직제가, 제2권에는 1882년 시행 예정인 ‘형법’이, 제3권과 제4권에는 오늘날의 형사소송법에 해당하는 ‘치죄법’과 ‘소송법’이 실려 있다. 제5권에는 ‘감옥칙’이, 제6권에는 메이지유신 직후에 만들어진 형법전 ‘신률강령’과 ‘개정율례촬요’가, 제7권에는 ‘개정율례’가 수록되어 있다. 개화기에는 자주적인 법제정비가 부국강병의 근대국가로 성장하

는데 초석이었을 뿐 아니라, 당시 개화·자강운동을 주도한 개화파 인사들의 법의식을 알 수 있는 자료가 거의 드물다는 사실을 감안할 때, 엄세영이 남긴 이 문헌들은 개화파의 근대법에 대한 인식 수준과 조선의 서구 근대법 수용과정을 살펴볼 수 있는 귀중한 자료이다.

강문형이 남긴 《工部省》에는 공부성의 연혁·직제·소관업무·사무장정을 비롯해 산하 기관들의 직능과 업무에 이르기까지 역시 메이지유신 이후 일본이 정비한 산업진흥정책의 추진체계를 파악한 내용이 담겨 있다. 그리고 이 책에는 공·광·농업에 사용되는 각종 근대 기계류, 예를 들어 증기기관·수차·풍차·기중기·착암기·자동성형기계·선풍기·정미기·과종기의 성능과 특징이 자세하게 기록되어 있으며, 유리제조법과 정전기의 발생원리, 충전지의 원리, 발전기의 원리 및 지상·지중·해저에 이르는 전신가설법과 원거리 전신할 때의 전신신호 보강법에 이르기까지 전신가설에 따르는 과학기술 정보도 실려 있다. 여기에 소개된 각종 제도와 기계류는 1881년 이후 조선에 이와 유사한 기구를 설립·운영하고 또 기계류를 도입하는 데 많은 참조가 되었을 것으로 보인다.

조준영의 《文部省》에는 문부성의 연혁·직제·사무장정, 대학·사범학교·여자사범학교·외국어학교·체조전습소의 교과과정과 규칙, 그리고 도서관·교육박물관의 규칙 등 일본의 근대 교육제도에 관한 정보가 망라되어 있다.

홍영식은 일본 육군의 군사행정 및 관리체계를 《日本陸軍總制》(전 2권)로 보고했다. 근위병 선발방법, 신병 훈련과정, 사관학교 등 각종 군사학교의 교과과정과 교과목, 군사운영 전반에 대한 검열제도, 군제운영을 비롯하여, 각 단위부대별 병력배치 현황과 병종별 병력편제가 기록되어 있다. 그리고 전시 체제하에서의 각 병대별 병력증원, 여단과 사단편제, 군단장 이하 참모부·포병부·공병부 등 군단 산하기구들의 직무, 육군 운영비의 회계·경리방법, 육군의 계급별·군종별 봉급액까지 자세히 소개하고 있다.

이원회는 주로 군사훈련 방법 및 육군의 전술·전법에 관한 정보를 수집하여, 《日本陸軍操典》(전 4권)으로 남겼다. 이 책에는 기병·포병·공병·輜重兵(수송병) 등 병종별 단위부대 편성방법, 부대전술, 전투대형, 신병훈련, 그리고 체조교련법 등에 이르기까지 실질적인 군사훈련 방법과 전법, 전술에

관한 정보가 수록되어 있다.

심상학의 보고서 《外務省》(전 4권)에는 외무성의 소관사무, 외교실무와 관행에 관한 규칙과 서식, 미국·영국·독일·중국·프랑스·러시아·포르투갈·네덜란드·스위스·벨기에·이탈리아·덴마크·스페인·스웨덴·오스트리아·페루·하와이 등 17개국과 체결한 각종 조약의 원문이 실려 있다. 또 이 책에는 〈만국우편연합파리조약〉이나 〈만국전신조약서〉와 같은 국제조약과 일본내 외국인 거류 및 활동에 관한 규정과 관계서식 등 일본이 수용한 서구적 외교제도와 조약문을 비롯해 공사·영사의 임무, 조약체결, 외교관행, 공사관 개설절차, 일본의 해외공사관 운영비 지급방법, 외국인 거류지에서 나오는 수익금의 규모와 사용방법에 대한 정보도 담겨 있다.

민중묵은 자신이 작성한 시찰기의 목차와 이에 대한 해설을 담은 《日本國際條目目錄》을 포함하여 《各國條約》·《居留條例》·《貿易則類》·《六開港場》·《稅關規例》·《各國稅則》을 남겼다. 그리고 이현영의 보고서로는 《貿易章程》·《稅關事務》·《各港稅關職制》가 있다. 이 보고서들에서는 세관의 직제, 실무와 관행 등에 관한 규칙과 서식, 17개국과 체결한 조약과 무역장정, 무역실무에 관한 각종 서식, 청국과 일본의 세칙, 일본의 ‘개정세액안’과 이를 구미 각국의 세액과 비교한 ‘세칙비교표’ 같은 당시 일본의 통상관계 제도 및 관행과 조약, 그리고 부산항의 수출입 동향 등 일본에서 입수 가능한 통상과 세관운영에 관한 지식과 정보가 광범위하게 파악되고 있다. 이 문건들은 이들이 귀국한 뒤 곧 파견된 제3차 수신사 趙秉鎬가 세칙안을 작성할 때와 1881년 이후에 세관을 창설할 때 활용되기도 했다.

이상의 일본 견문보고서들을 살펴볼 때, 조사시찰단은 일본이 근대 서구 문물을 받아들여 정치·경제·군사·산업·사회·문화·교육부문에서 이룩한 괄목할 만한 성과를 온몸으로 느꼈다는 것을 짐작할 수 있다. 물론 이들은 이 같은 성과에 대해 전폭적으로 지지하고 또 때로는 매우 경계하기도 했다. 그러나 메이지 일본의 국력의 실체를 체계적으로 파악하고 평가했다는 점에서, 조사시찰단은 일본의 근대국가 형성에 주요한 계기로 작용했던 이와쿠라(岩倉)사절단에 비견되는 역사적 의의를 지녔다고 할 수 있다. 이와쿠라 사절단을 동행했던 쿠메 쿠니타케(久米邦武)가 1876년에 《米歐回覽實記》(전 5

권)를 펴냄으로써 이 사절단이 거둔 성과는 일본정부와 국민들이 서구문물을 폭넓게 수용하는 계기로 이어졌다.

그러나 우리의 조사시찰단이 남긴 보고서들은 일반 사람들에게까지 광범위하게 알려지지 못함으로 해서, 그 당장은 쿠메의 《미구회람실기》와 같은 영향력을 발휘했다고 보기는 어려운 것이다. 그럼에도 불구하고 이들의 보고서가 당시 조선의 개화와 자강을 열망하던 개화파를 비롯하여 식자층 사이에서 상당한 반향을 불러일으킨 것은 틀림없다. 예컨대 이들의 책을 접한 김옥균 등 개화파 인사들은 일본을 둘러보기로 결심했는가 하면, 정부는 이를 계기로 일본유학생 파견에 적극성을 보였다. 또 池錫永 같은 일부 유생들은 이 책을 보고 각성하여 개화정책을 적극적으로 추진할 것을 촉구하는 일련의 개화상소를 고종에게 올렸다. 이 보고서들에 소개되어 있는 일본 근대문물에 관한 구체적인 지식과 정보는 당시 지식인들이 갖고 있던 위정척사론에 입각한 부정적 일본관 나아가 서구문물관을 허무는 기폭제 역할을 했다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 이 보고서들의 역사학적 가치는 지금까지 ‘급진·온건개화파’ 관료들의 개혁사상을 대표하는 문헌으로 주목받아 온 김옥균의 〈治道略論〉(1882)과 박영효의 〈建白書〉(1888) 및 유길준의 《西遊見聞》(1895)에 견주어 손색이 없다. 또한 이들 기록에 보이는 일본에 대한 인식은 제1차 수신사 김기수의 《日東記遊》(1876)나 제2차 수신사 김홍집의 《修信使日記》(1880), 그리고 박영효의 《使和記略》(1882)보다 훨씬 뛰어난 폭과 깊이를 갖추고 있다. 따라서 여기서 소개한 조사들의 보고서는 조사시찰단연구만이 아니라 1880년대 개화·자강을 추진하려던 조선왕조 위정자들이 일본과 서구문물에 대해 가졌던 인식태도 및 그 심도를 가늠하는 데 중요한 자료일뿐 아니라, 조선의 근대 서구문물 수용과 개화·자강운동의 역사연구에서 빼놓을 수 없는 일급 사료라 할 수 있다.⁸⁾

(6) 일본을 보는 두 개의 눈—엇갈리는 진단과 평가

10년이면 강산도 변한다는 속담이 있다. 하지만 인간은, 더구나 기득권을

8) 許東賢, 〈朝士視察團(1881)의 日本見聞記錄 總覽〉(《史叢》 48, 1998), 26~53쪽.

누리는 사람들이 세상을 보는 눈을 바꾸기란 쉽지 않다. 인간이 사물을 보는 인식의 폭과 깊이는 그가 받은 교육의 내용과 그가 견문한 세상의 크기에 비례한다. 조사들도 자신이 알고 있던 기존의 지식을 바탕으로 일본의 서구화된 근대제도와 문물을 이해했으며, 자신들이 느낀 만큼 조선의 개혁에 응용하려 하였다.

일본의 유명한 계몽사상가 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)는 1860년경에 유럽을 둘러보았는데 그 때 이미 蘭學者로서 서구 자연과학에 대한 지식을 어느 정도 갖추고 있었다. 그러나 서구 근대의 산물인 민주주의의 기본제도들은, 이에 대한 사전 지식이 전혀 없던 그에겐 도대체 이해할 수 없는 대상이었을 뿐이다.

정치상의 선거법이라는 것이 무엇인지 전혀 이해되지 않는다. 알 수가 없기 때문에 선거법이란 것이 어떠한 법률이고 의회라는 것은 어떠한 관청이냐고 질문하면, 저 쪽 사람은 단지 웃기만 하고 있다. 무엇을 묻는지 잘 알고 있다는 태도이다. 그런데 이 쪽에서는 이해할 수 없어 어떻게 해도 始末을 알 수가 없다. 또한 당파로는 보수당과 자유당이라는 徒黨같은 것이 있어 쌍방이 지지 않고 밀리지 않으려고 맹렬하게 싸우고 있다고 한다. 무슨 일인가. 태평무사한 천하에 정치상의 다툼을 하고 있다고 한다. 도대체 알 수가 없다. 이거야 대단한 일인가. 무엇을 하고 있는지 알 수가 없다. 조금도 생각해 볼 만한 여지가 없다. 저 사람과 이 사람이 적이라고 하면서 한 테이블에서 술을 마시고 밥을 먹고 있다. 조금도 이해가 되지 않는다(福澤諭吉, 〈福翁自伝〉, 《福澤諭吉全集》7, 岩波書店, 1970, 107~108쪽).

조사 이현영에게서도 후쿠자와와 비슷한 경험을 찾아볼 수 있다. 그는 일본을 시찰하는 중에 미국 해군의 의전행사를 목격하게 되었다. 어마어마하게 큰 군함의 돛대 상하좌우에는 군기가 펄럭이고, ‘돛대에는 5층의 사다리가 놓여 있고 그 위에 사람들이 매우 위태롭게 죽 늘어서 있는’ 모습에서 그 융맹과 민첩함이 절로 풍겨났지만, 도대체 ‘무엇 때문에 이러한 의식을 하고 있는지 알 수’ 없었던 그로서는 의아할 따름이었다.⁹⁾

그러나 후쿠자와는 서구제국에 대한 시찰에서 보고 들은 새로운 견문을

9) 李鎰永, 〈日槎輯略〉(《(국역)해행총재》11, 민족문화추진위원회, 1977), 22쪽.

바탕으로 근대적 계몽사상가로 거듭났다. 서구의 근대문물을 접하면서 습득한 지식과 정보가 그 당장은 잘 이해가 되지 않았지만, 장기적으로 후쿠자와의 세계관 변화에 큰 영향을 미쳤던 것은 확실하다.

우리의 조사들도 일본시찰에서 후쿠자와와 같은 경험을 할 수 있었을까. 그러면 일본시찰에 임한 조사들은 어떠한 잣대로 일본의 근대문물을 이해하려 하였으며, 이를 통해 사상적으로 어떠한 변화를 경험하게 되었을까.

조사들 가운데 어윤중과 홍영식의 경우 개항 이후에 학문적으로 초기 개화사상가라 할 수 있는 朴珪壽와 劉大致의 영향을 받고, 또 김홍집이나 박영효, 김옥균과 교류하면서 초기 개화파의 일원으로 성장했다. 그래서 이들이 조사로 임명되었을 즈음에는 화이론적 세계관과 소중화의식에서 벗어나 일본의 근대문물제도를 객관적으로 인식하고 이해할 수 있는 열린 눈을 갖고 있었다. 그러나 다른 조사들은 학식과 문장이 뛰어난 유교적 지식인으로서 실학적 사고성향을 갖고 있었다고는 하지만 여전히 유교적 가치를 잣대로 세상을 바라보았다. 이 점은 당시 조사시찰단의 동정을 취재해 보도한 《朝野新聞》의 기사에서도 확인할 수 있다. 이 기사에 의하면, 조사들은 ‘모두 다 開進黨이라고는 할 수 없다. 한 당은 수구 한 당은 개진의 양파로서 京城에 있을 때는 서로 持論을 고집하면서 마치 얼음과 숯불이 상대를 용납하지 않는 형세이니, 이번에 함께 일본시찰의 內命을 받고 함께 부산으로 내려왔다고는 해도 은연중에 양당이 서로 용납하지 않는’ 것은 여전했던 것이다. 또 이 기사에는 당시의 일화를 하나 소개하고 있는데, 부산의 일본영사가 이들을 방문했을 때, 참의 심상학이 손으로 눈을 가리기에 영사는 “어디 아픈 것 아니냐”며 의사한테 가보라고 했다고 한다. 그러자 옆에 있던 개진당의 어윤중이 심참의의 병은 “일본 물로 씻고 일본 바람을 쐬면 금방 나을 것”이라고 참견했다. 이 소리를 듣고 심상학은 크게 화를 냈으나, 어윤중은 비록 눈을 뜨고 있다고 해도 눈뜬 장님이나 진배없어서 ‘아직은 사물을 보는 눈이 없다’면서 이제 일본에 건너가 ‘그 개화를 눈으로 직접 보고 가슴속에 간혀 있는’ 수구사상을 한번 씻어버리면 되니까 별로 근심할 필요가 없다고 대꾸했다. 그래서 어윤중과 심상학은 한바탕 논쟁을 벌였다고 한다.¹⁰⁾

이 일화에서 우리는 두 가지 흥미로운 사실을 확인할 수 있다. 그 하나는

어윤중이 보기에 눈뜬장님인 심상학과 같은 이들은 일본을 시찰하면서 사고를 혁신시킬 교육대상이었으며, 자신은 세상을 보는 새로운 잣대를 갖추고 있음을 자부하고 있었다는 점이다. 또 하나는 조선정부가 조사들에게 일본의 근대문물을 돌아보게 한 주요한 이유는 일본의 경험을 조선개혁의 모델로 활용하기 위해서였다는 것이다. 이런 정부의 의도는 이동인이 조사시찰단의 파견을 위한 사전 교섭과정에서 하나부사공사를 만나 “조선의 고귀하고 저명한 소장 지사들이 일본에 갔다 오면 나라일을 결정하는 사람의 방향이 정해질 수 있고 그 방향이 정해지면 개혁의 목적도 따라서 정해진다”고 해 조선개혁의 목적을 정하기 위해 일본을 모범으로 삼고자 하니 조사시찰단의 파견을 도와 달라고 부탁한 데서도 잘 나타난다.¹¹⁾

이처럼 조사들은 나름대로 뚜렷한 목적을 갖고 일본을 배우러 갔지만, 무릇 인간은 자신이 아는 범위 안에서 세상을 인식하게 마련이다. 개화사상이라는 세상을 보는 새로운 인식 틀을 가지고 일본을 둘러본 어윤중·홍영식 두 사람과 유학적 세계관을 그대로 고수하면서 일본의 새로운 문물을 접한 심상학과 같은 조사들은 일본을 보는 잣대가 당연히 다를 수밖에 없었다. 그리하여 이들은 일본의 근대제도와 문물을 이해하고 진단함에 있어 그 폭과 깊이에서나 일본을 시찰하면서 얻은 조선개혁에 관한 구상 면에서 매우 큰 차이가 났다.¹²⁾

이미 유교적 가치관의 굴레에서 벗어나 있던 어윤중과 홍영식에게 일본

10) 《朝野新聞》, 1881년 5월 20일.

11) 《日本外交文書》14, 문서번호 143, 仁川開港談判振并＝朝鮮國內近況內報ノ件, 344쪽.

12) 許東賢, 〈1881년 朝鮮 朝士 日本視察團에 관한 一研究〉(《韓國史研究》52, 1986), 135~146쪽.

——, 〈1881년 朝士視察團의 明治日本 政治制度 理解〉(《韓國史研究》86, 1994), 136~137쪽.

——, 〈1881년 朝士視察團의 明治日本 司法制度 理解〉(《震檀學報》84, 1997), 146~148쪽.

——, 〈1881년 朝士視察團의 明治日本 軍制觀 研究〉(《아태연구》5, 1998), 483~487쪽.

——, 《일본이 진실로 강하더냐 : 근대의 길목에 선 조선의 선택》(당대, 1999), 95~109쪽.

시찰은 자신들이 꿈꾸는 새로운 국가의 밑그림을 완성할 수 있는 기회였다. 어윤중은 이 때 새로운 근대국가에 관한 구상을 체계화하였다. 그는 유학 승상의 폐단을 통렬히 비판하면서 폐단의 가장 큰 원인이었던 과거제도를 폐지하고 해외유학과 신식 교육을 통해 국민정신을 개혁할 것을 주창했다. 그리고 조선의 경제가 빈한한 것은 유교의 안빈낙도식 사고에서 비롯되었다고 보아 그 전까지의 절용을 바탕으로 한 경제관에서 벗어나 상공업진흥을 주장하는 사상적 기반을 닦았다고 할 수 있다. 특히 어윤중과 홍영식은 당시 국권론자로 이름이 높았던 후쿠자와 유키치를 만나고 또 일본정부가 실현한 문명개화정책을 직접 눈으로 봄으로써, 집권적 정부 주도하의 개혁론, 다시 말해 계몽을 통한 위로부터의 개혁을 구상하게 되었다.¹³⁾ 다음과 같이 이들은 일본이 이룩한 발전상을 긍정적으로 받아들이면서 일본의 부국강병정책을 당시 실정에 맞는 합리적인 방안으로 보았던 것이다.

고 종 : 일본의 제도가 장대하고 정치가 부강하다고 하는데 살펴보니 이와 같다.

홍영식 : 일본의 제도가 비록 장대하나 모두 모이고 쌓여서 이루어진 것입니다. 제력에 이르러서는 여러 가지 사업을 추진하는 것이 매우 많으므로 항상 부족함을 근심합니다. 그 軍政은 강하지 않다고 할 수 없습니다. 그러나 이는 모두 밤낮을 가리지 않고 부지런히 마음과 힘을 하나로 모아 이룩한 것입니다. 일본이 노력한 바를 갖고 현재 이룩된 것을 보면 진실로 어려운 일은 아닙니다.

(《承政院日記》, 1881년 9월 1일).

고 종 : 오로지 부강만을 도모하던 戰國시대와 동일하다.

어윤중 : 진실로 그러합니다. 春秋戰國은 바로 小戰國이며 오늘날은 바로 大戰國이라 모든 나라가 다만 智力으로 경쟁할 뿐입니다...현재 局勢를 돌아볼 때 부강함이 아니면 국가를 지키지 못하므로 상하가 한 뜻으로 노력할 것이 바로 이 한 가지 일일뿐입니다.

(魚允中, 《從政年表》 권 2, 고종 18년 12월 14일, 國史編纂委員會 編, 1958, 122쪽).

13) 許東賢, <1881년 朝士 魚允中의 日本 經濟政策 認識> (《韓國史研究》 93, 1996), 124~129쪽.

여기서 우리는 어윤중과 홍영식은 일본에서 보고 듣고 익히는 과정에서 일본과 같은 근대 국민국가의 수립을 꿈꾸는 사상적 전회를 경험했음을 알 수 있다. 특히 어윤중의 국가 구상은 그가 명치 일본의 參議 중심 집단지도 체제, 중앙집권적 재정·조세·예산제도, 근대산업의 진흥과 교통·통신시설의 확충 및 국력 창출을 위한 여러 조치를 높이 평가한 데서 미루어 알 수 있듯이 근대 국민국가의 이상에 접근하는 것이다. 또한 그의 이상은 김옥균·홍영식·박영효 등의 그것과 일맥상통하는 것으로 이들 급진개화파가 주도한 갑신정변 때에 천명된 방안의 원형이다. 즉 어윤중이 귀국 직후인 1881년 12월 20일자로 후쿠자와 유키치에게 김옥균·박영효·서광범의 일본방문을 알리며 편의를 주선했을 것을 요청한 소개서한에서 이들을 ‘절친한 친구’로 표현한 바 있고, 이후 김옥균이 1882년 일본시찰 때 어윤중이 지은 《中東紀》를 손에서 놓지 않았다는 일화와 1882년에 수신사행으로 방일한 것이 갑신정변을 일으킨 주요 계기가 되었다고 한 박영효의 회고담에서 알 수 있듯이, 어윤중의 김옥균 등에 미친 사상적 영향력은 간과될 수 없는 것이다.¹⁴⁾

그러나 나머지 대부분의 조사들에게 불과 4개월 남짓한 일본경험은 수십 년 동안 몸에 밴 유교의 가치와 세계관을 한꺼번에 떨쳐 버리기에겐 너무나 짧았다. 조사들은 일본을 둘러보면서 공자를 모신 文廟의 제향을 폐지한 것을 개탄했는가 하면 유학이 쇠잔해 가는 것을 몹시 아쉬워하기도 했다. 그러다 보니 이들은 유교적 가치기준으로 일본의 근대문물을 보고 평가할 수밖에 없었으며, 일본의 서구화와 발전 모습에 대체로 비판적이었다. 이들은 일본이 외양적으로 부강해진 것을 인정하였지만 그로 인해 나라 재정이 나빠지고 생활풍습이 서구화된 것을 비난했던 것이다.¹⁵⁾ 박정양은 나중에 조선으로 돌아와 고종에게 이런 자신의 소감을 세세하게 고했다.

고 종 : 일본의 강약이 어떠하더냐.

박정양 : 일본은 겉모습을 보면 자못 부강한 듯합니다. 영토가 넓지 않은 것이 아니고 군대가 군세지 않은 것이 아니며, 건물과 기계가 눈에 화려하

14) 許東賢, 〈1881년 朝土視察團의 明治日本 社會・風俗觀〉(《韓國史研究》 101, 1998), 136~137쪽.

15) 許東賢, 위의 글, 167~168쪽.

지 않은 것이 아닙니다. 그러나 그 속을 자세히 살펴보면 실은 그렇지 않은 바가 있습니다. 일단 서양과 통교한 이후로는 단지 교묘한 것을 좇을 줄만 알고 제정이 고갈되는 것은 생각하지 않았으므로 기계를 설치할 때마다 각국에 진 부채의 액수가 심히 많습니다. 기계에서 이익이 남는 것을 국채의 이자와 계산해 보면 간혹 부족하다고 걱정합니다. 이러한 사이에 서양인에게 제재를 받아 감히 기운을 떨치지 못하고 한결같이 그 제도를 좇아 위로는 政法과 풍속에서부터 아래로는 의복과 음식에 이르기까지 절차가 변하지 않은 것이 없습니다

고 종 : 웨인들이 다른 나라의 법을 다 좋아하여 필시 절충하지 않았으므로 의복까지도 그와 같이 되었구나. 이는 그 나라의 잃은 바이다.

(朴定陽, 〈東萊暗行御史復命入侍時筵說〉, 《朴定陽全集》4, 亞細亞文化社編, 1984, 332쪽).

비단 박정양만이 아니었다. 조준영도 일본이 무조건 서양 것을 본받아 그 나라 땅과 백성말고는 전통적인 것은 눈을 씻고 찾아봐도 없을 정도라고 했는가 하면, 강문형은 일본이 전혀 부끄러워하는 기색 없이 서양을 모방하려 들기만 하니 결국 잃는 것이 더 많은 셈이라고 말했다. 그러면서도 이현영과 조준영처럼 “모든 후생의 방법과 부강의 술책에서 본받을 만한 것은 본받고 바꿀 만한 것은 바꿀 수 있다”거나, “그 군제·무기·배·기계·농법 등 나라를 튼튼하게 하고 백성들을 넉넉하게 할 만한 것은 본받을 만하다”고 생각했다.

이로써 미루어 볼 때, 대부분의 조사들은 전통적 가치를 보존하는 범위 내에서 국가의 생존과 백성들의 생활에 도움이 될 수 있는 군사 및 산업기술과 영농방식 같은 것은 선별적으로 배워서 익혀야 한다는 생각을 갖고 있었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 이들은 유교적 가치기준에 어긋나지 않는다고 판단한 일본의 제도에 대해서도 개방적 자세를 취했다는 점에서 당시의 위정척사론자들보다는 외국의 문물을 수용하는데 유연했던 것 같다. 그래서 이들이 일본에서 경험한 근대문물과 제도에 대한 지식은 후쿠자와의 경우와 마찬가지로 장기적으로 이들의 유교적 가치관을 변화시키는 데 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 그러나 이들은 서구 근대사상이 명치유신 후 명치정부가 적극 추진하고 있는 문명개화의 원동력임을 이해하지 못함으로써 서구

근대기술의 우월성만을 인정하고 그 기술문명을 꽃피운 토대의 중요성은 인식하지 못하는 우를 범하고 말았다.¹⁶⁾

그렇지만 이들의 선별적 서구문화 수용론은 1881년 말부터 전개된 郭基洛·池錫永·朴淇鍾·趙汶 등 개화유생들의 개화상소운동을 촉발시킴으로써 이른바 동도서기론의 대두에 공헌하였으며, 특히 임오군란 이후에는 조선정부 개화정책의 중심논리로 천명되어 1880년대 초반의 개화정국을 주도하였다.¹⁷⁾ 이 점은 1882년 8월 5일 金允植이 지은 다음과 같은 고종의 교서에 잘 나타난다.

논의하는 자들은 또 서양과 수교를 하면 장차 邪敎에 전염된다고 말하니 이것은 실로 斯文을 위하고 世敎를 위하여 깊이 생각한 것이다. 그러나 수호는 수호대로 행하고 禁敎는 금교대로 할 수 있으며, 조약을 맺어 통상을 하는 것은 다만 公法에 의거할 뿐이다. 처음부터 內地에 사교를 전하는 것을 허락하지 않는다면 그대 백성들은 본래 공자와 맹자의 가르침에 익숙하고 오래도록 예의의 풍속에 젖어 있으니 어찌 하루아침에 바른 것을 버리고 사악한 것을 좇을 것인가...저들의 종교는 사악하니 마땅히 음탕한 소리나 치장한 여자를 멀리하듯이 해야 하지만, 저들의 기기는 이로우니 진실로 이용후생할 수 있다면 농업·양잠·의약·병기·배·수레의 제도는 무엇을 꺼려서 피하겠는가. 그 종교는 배척하되 그 기기는 본받는 것은 진실로 병행할 수 있으며 서로 충돌하는 것이 아니다. 하물며 강약의 형세가 이미 현격한 격차가 벌어졌는데, 만일 저들의 기술을 본받지 않는다면 어떻게 저들의 모욕을 받고 저들의 엿보는 것을 막을 수 있겠는가(《高宗實錄》, 1882년 8월 5일).

이렇게 볼 때 조사들이 일본시찰 후 입안한 국민국가수립론과 동도서기론의 상이한 서구문물 수용론은 1880~1890년대 조선정부가 추진했던 개화·자강운동의 정신적 원동력이자 이를 추동한 쌍두마차였다. 그러나 현재적 입장에서 돌이켜 볼 때 서양기술의 우월성만을 인정하고 그 기술문명을 꽃피운 토대인 서구 근대사상의 중요성을 인식하지 못했다는 점에서 시대착오적이었던 동도서기론보다는 국민국가수립론이 훨씬 더 바람직한 것이었다. 이와 같이 근대 국민국가 수립을 추진하려는 세력의 수적 열세는 이후 전개된

16) 許東賢, 앞의 글, 168~170쪽.

17) 權五榮, 〈東道西器論의 구조와 그 전개〉(《韓國史市民講座》 7, 1990), 84~96쪽.

조선정부의 근대화정책의 앞길이 험난함을 시사해 주는 것이었다.

〈許東賢〉

2) 청국유학생(영선사)의 파견

(1) 사행의 교섭

조선정부에서는 강화도조약의 체결 직후 일본을 통하여 서구문물제도와 특히 무비자강책에 관한 관심이 고조되었고, 신무기 도입이나 학습의 가능성을 모색하게 되었다. 그러나 일본과의 조약 자체에 강하게 반발하고 있었던 척왜론자의 주장이 지배적인 상황이었기 때문에 그 가능성은 실천에 옮길 수 없었다. 척왜론의 핵심은 斥邪論과 倭洋一體論이었다.

결국 무비자강책은 청을 통하여 강구하는 길만이 유일한 방법이었다. 청나라의 總署나 북양대신 李鴻章 등 洋務관료가 조선정부의 이 정책을 적극 지지하여 지원한 것은, 일본·러시아의 조선에 대한 침략을 억제하기 위해 추진한 列國立約勸導策¹⁾을 조선정부가 거부하고 있었던 상황에서 그들이 추진한 정책과 병행되어야 할 정책으로 판단하였으며, 더욱이 자국의 국력의 한계를 인식한 바탕 위에 속방관계를 공고히 할 수 있는 정책으로 판단하였기 때문이다.

조선정부에서 軍械學造事의 가능성을 청측에 타진한 것은 강화도조약이 맺어진 같은 해인 1876년(고종 13) 9월이다. 조선정부에서는 사역원 副司直 李容肅의 사행편에 이 계획을 永平府知府 游智開를 통하여 이홍장에게 전하였으며, 이홍장은 이를 찬성하고 청측에 정식으로 요청할 것을 지시함으로써 유학생 파견의 단서가 마련되었다.

그러나 조선정부에서는 3년이 지난 1879년 8월에 이르러 비로소 청측과 교섭을 진행시켰으니 그 계기가 된 것은 이홍장에 의해 실천에 옮겨진 對朝

1) 權錫奉, 〈李鴻章의 對朝鮮列國立約勸導策에 대하여〉(《歷史學報》21, 歷史學會, 1963; 《清末 對朝鮮政策史研究》, 一潮閣, 1986, 79~116쪽).

鮮列國立約策에 관한 密函이 영증추부사 李裕元에게 전해짐으로써이다. 조선 정부에서는 역시 이용숙 편에 유지개를 통하여 이홍장에게 열국입약책을 거부하면서 製器·練兵문제의 주선을 요청하였으며 이 때 또한 이홍장의 적극적인 지지와 요청 방법에 관한 지시가 있었다.²⁾

이와 같이 교섭이 성공한 다음 조선정부에서 이 문제에 관한 논의가 있었던 것은 그 다음해인 1880년 4월이다. 이 논의에서 이유원, 영돈녕 洪淳穆, 판부사 韓啓源, 영의정 李最應, 관중추부사 金炳國 등 모두가 인선·재정문제 등을 들어 신중론을 폈다.³⁾ 그러나 5월 25일에 고종은 결단을 내려 자문의 찬출과 賫咨官의 택정을 하명하였다.⁴⁾

조선정부의 請咨文은 7월 9일에 別賫咨官에 임명된 卞元圭에 의해 부송되었고, 예부를 거쳐 光緒帝에게 奏明되었으며, 8월 29일 이 문제를 이홍장으로 하여금 妥籌하도록 유지가 있었다.⁵⁾ 이에 따라 이홍장은 天津海關道 鄭藻如, 永定河道 유지개, 辦理軍械各局候補道 劉含芳, 候選道 王德均 등과 논의하여 제조뿐만 아니라 購器·練兵문제까지 확대하여 구체적인 세목을 결정하니 <代朝鮮擬製器練兵各條>⁶⁾가 그것이며, 이와 함께 유학생 파견의 절차·규모·규칙 등을 규정한 <朝鮮國員弁來學製造操練章程>⁷⁾ 4조도 작성되었다.

2) 中央研究院 近代史研究所 編, 《清季中日韓關係史料》 2권, 光緒 5년 11월 15일, 北洋大臣李鴻章函(臺北; 近代史研究所, 1972), 394b~395a쪽.

吳汝綸 編, 《李文忠公全集》譯署函稿 권 10, 光緒 5년 11월 13일, 籌朝鮮(臺北; 文海出版社, 1965), 15b~17a쪽.

3) 《承政院日記》, 고종 17년(1880, 광서 6), 4월 30일.

4) 《承政院日記》, 고종 17년(1880, 광서 6), 5월 25일.

5) 《清德宗景皇帝實錄》 권 118, 光緒 6년 8월 29일(臺北; 華文書局, 1970).

6) 中央研究院 近代史研究所, 《清季中日韓關係史料》 2권, 光緒 6년 9월 28일, 北洋大臣李鴻章文, 附件(3) 朝鮮派人來學製器練兵分條擬具清摺, 462a~430a쪽.

吳汝綸, 《李文忠公全集》奏稿 권 38, 光緒 6년 9월 27일, 妥籌朝鮮製器練兵摺, 附件 朝鮮派人來學製器練兵分條擬具清摺, 40a~43a쪽.

7) 中央研究院 近代史研究所, 《清季中日韓關係史料》 2권, 光緒 6년 9월 28일, 北洋大臣李鴻章文, 附件(2) 擬議該國員弁來學製造操練章程, 425a~426a쪽.

吳汝綸, 《李文忠公全集》奏稿 권 38, 光緒 6년 9월 27일, 擬議朝鮮來學章程片, 附件 朝鮮國員弁來學製造操練章程.

製器는 화약·탄약제조에 중심을 두되 그에 필요한 畫圖·木樣·翻沙·鎗子捲銅·機器·熟鐵·火器·電機·火藥·礮水 등 11科에 1명 내지 4명을 배정하고, 유학생의 연령은 15~16세로부터 20세 내외자로 하며, 이들 38명을 天津機器局의 東·西兩局에 배정시킨다는 것이다.

購器·練兵에 대해서는 王城現兵 30,000명을 馬兵 3,000명, 礮兵 3,000명, 步兵 24,000명으로 구분하여 이들의 무장에 필요한 무기와 그 가격을 다음과 같이 정하였다. 즉 마병용 무기는 毛瑟(mauser) 後膛鎗과 恩費爾來福(Enfield rifle) 前膛鎗을 반씩 병용하고, 보병은 20,000명이 무장하되 후당창 3,000정과 전당창 17,000정을 사용하고, 포병용으로는 克鹿卜四磅後膛銅礮(Krupp cannon) 18문과 兩磅過山後膛礮 18문 등을 책정하였고, 각 탄약가를 포함하여 총계 221,400량을 계상하였다. 이 무기의 조련을 위하여 弁兵 수십 명을 天津 鎗·礮隊에 배속시키는 한편 水雷·電機의 학습도 병행시킨다는 것이다.

이와 같은 구체적인 議定 결과에 대하여 9월 29일 광서제는 軍機大臣에게 유지를 내려 재가하고 그 실행 여부는 조선국왕이 결정토록 하였으며,⁸⁾ 이러한 성공적인 교섭 결과는 11월 1일 본국에 전해져 이에 따라 유학생과견은 결정적인 단계에 이르렀다.

(2) 사행준비와 출발

변원규의 귀국을 계기로 유학생과견은 적극성을 띠어 1880년 11월 7일 이 용숙을 동지사행에 수행시켜 北洋咨式·憑票·海道 등 사행에 따르는 문제를 자세히 묻게 하였다.⁹⁾

그러나 한편 이 문제가 알려짐에 따라 반대의견이 대두되었다. 그 대표적인 것이 前정인 許元弼의 <時弊再疏>와 장령 李駿善의 <時弊疏>이다. 허원식

8) 《清德宗景皇帝實錄》권 120, 光緒 6년 9월 29일.

9) 中央研究院 近代史研究所, 《清季中日韓關係史料》2권, 光緒 7년 2월 3일 北洋大臣 李鴻章函, 附件(6) 酌覆朝鮮詢問各條, 475a~480a쪽과 光緒 7년 2월 5일 軍機處交出 李鴻章抄摺, 附件(1) 酌覆朝鮮詢問各條照繕清單, 484a~490a쪽.

吳汝綸, 《李文忠公全集》奏稿 卷 40, 答覆朝鮮所問事宜摺, 附件 酌覆朝鮮詢問各條照繕清單, 13a~17b쪽.

은 12월 17일의 시폐재소에서 무예학습에 관한 소식이 러시아측에 알려지면 오히려 외적을 불러들이는 결과가 될 우려가 있음을 지적하고, 우리의 군비가 갖추어져 있다는 점을 들어 그럴 필요가 없다고 하였으며, 특히 많은 군졸을 파견할 경우 그 재정지원의 어려움을 지적하여 중단할 것을 주장하였다.¹⁰⁾ 뒤이어 12월 28일에는 이준선도 시폐소에서 역시 재정지원의 어려움을 들고 기예학습을 위한 北學은 그 전례가 없다는 점을 들어 반대하였다.¹¹⁾

그러나 사행을 위한 준비는 진행되었다. 그 다음해인 1881년 2월 4일에 고종은 統理機務衙門에 명하여 領率사신의 칭호와 工士資送에 관한 것을 마련하게 하였으며, 이에 대하여 그 아문에서는 26일에 사신청호는 領選使라고 기계는 工徒를 파견하여 학습하나 구기·연병은 중지할 것을 상계하여 결정되고, 동일자로 趙龍鎬가 영선사로 임명되었다.¹²⁾

영선사의 출발일자에 대하여 최초로 택일하명이 있었던 것은 3월 5일이었으며, 이에 따라 예조에서는 같은 날 상계를 올려 4월 11일로 결정하였다. 그러나 그 이후 5차에 걸쳐 출발일자가 변경되었으니 준비가 불충분한 때문이었으며, 더욱이 윤7월 15일에는 조용호가 병사함에 따라 順天부사 金允植이 영선사로 임명되었다.¹³⁾ 5차에 걸친 변경 끝에 최종적으로 결정이 내려진 것은 윤7월 29일로서 9월 26일에 출발하기로 하였던 것이다.

유학생의 선발과정에 대하여 김윤식은 공도 28명은 京中에서, 10명은 의주에서 선발하였다고 하였으며, 또한 경중에서 9월 23일에 6명, 9월 25일에 11명을 선발하였다고 하였기 때문에 그 밖에 11명은 그 이전에 선발되었을 것이다.¹⁴⁾

선발된 유학생은 16·7세로부터 40여 세까지로 연령은 청측의 지시를 따르지 못하였다고 할 수 있다. 그리고 출신성분은 군계학습의 성격으로 보아 중인 또는 그 이하 계층의 출신자로 구성되었으나 양반계층의 출신자도 선

10) 《承政院日記》, 고종 17년 12월 17일.

11) 《承政院日記》, 고종 17년 12월 28일.

12) 《承政院日記》, 고종 18년 2월 4일·26일.

13) 《政治日記》 13권, 신사 윤7월 15일(서울大 中央圖書館所藏 筆寫本).

14) 金允植, 《陰晴史》 상, 신사 9월 23일·25일 및 10월 25일(韓國史料叢書 6, 國史編纂委員會 編, 1958).

발되었으니 이들 38명의 유학생을 학도와 工匠으로 구분한 것으로 보아 알 수 있다.

이들 유학생의 명단을 제시하면 다음과 같다.¹⁵⁾

學徒：高永喆・李苾善・朴台榮・秦尙彦・尙灃・高永鎰・李熙民・金光練・李昌烈・金台善・趙漢根・趙台源・安昱相・安浚・李章煥・李南秀・李瓚・崔圭漢・金聲・鄭在圭

工匠：金元永・河致淡・皮三成・韓得俊・金聖元・洪萬吉・黃貴成・張榮煥・宋景和・金興龍・崔同順・金泰賢・朴奎性・安應龍・崔志亨・金成孫・朴永祚・金德鴻

다음으로 官員・隨從 등의 명단을 《啓下咨文冊》의 기록에 의하여 보면 아래와 같다.

領選使	金允植	從事官	尹泰駿
官 弁	白樂倫	譯 官	崔性學
醫 員	柳鍾翕	伴 尙	朴永鉉
從事官伴尙	尹泰駟	別遣堂上	卞元圭 李根培
通 事	鄭麟興 李文熙 崔志華		
隨 從	順得 仁錫 學甫 長孫 善基 萬吉 根成 龍成 興福 在吉 公孫 千萬 壽鳳 學祚 貞哲 同伊 仁石 石伊 漢傑		

이상과 같은 영선사행의 인원구성을 보면, 유학생 38명을 중심으로 관원 12명, 수종 19명 등 도합 69명이 정식 인원이며 그 밖에 私帶隨從이 14명이 있었다.

김윤식은 예정대로 9월 26일 興福軒에서 고종에게 고별한 다음 야심하여

15) 이 명단은 《啓下咨文冊》 11책, 朝鮮國委員學徒通事隨從等名數別錄(서울大 奎章閣圖書)에 의하였다(《陰晴史》 상, 신사년 10월 25일조, 派員工匠通事隨從等名에는 학도 25명, 공장 13명으로 기록하고 있으나 학도명단 중 安應龍・崔志亨・金成孫・朴永祚・金德鴻 등 5명은 공장의 오기일 것으로 본다. 왜냐하면 安應龍・崔志亨・金德鴻 등 3명은 《陰晴史》 상, 임오년 2월 11일조에 공장이라 명기하였고, 金成孫・朴永祚 양인은 義州에서 선발되었다는 점으로 보아 공장이었을 것이 추측되기 때문이다).

출발하였다. 영선사 일행은 의주에서 회동하였으며 10월 26일에 도강하여 柵門에 도착하였다. 일행은 본래 〈朝鮮國員弁來學製造操練章程〉 제2조의 규정에 따라 海道를 이용하도록 되어 있었으나 해도가 이미 封凍되었기 때문에 육로를 택한 것이다. 김윤식은 책문을 통과할 때 15조로 된 〈領選行中節目〉¹⁶⁾을 제정, 포고하여 유학생과 행중 인원의 규율을 명시하였다.

(3) 학습상황

영선사 일행이 북경에 도착한 것은 동년 11월 17일이었다. 김윤식은 예부에 咨文을 전한 다음 이홍장과 회담하기 위하여 22일에 保定府로 향발하였고, 유학생 일행은 27일에 북경을 출발하여 30일에 천진기기국에 도착하였고 대부분 南局에 머물렀다.

보정부에서 있었던 28일의 김윤식·이홍장의 제1차 회담에서 김윤식은 영선사의 임무가 군계학조사에 있음은 물론 聯美事に 있다는 것을 밝혔으며, 군계학조사에 대하여 언급된 것은 유학생의 연령, 유학 예정기간, 경비문제 등이었다. 그 후 11월 30일과 12월 1일에 제2차와 제3차 회담이 있었으나 논의된 것은 연미사에 관한 것뿐이었다.

12월 6일 천진에 도착한 김윤식은 청측의 軍械所觀察 劉含芳, 機器局總辦 許其光, 南局總辦 王德均, 東局總辦 潘駿德 등 관계위원과 더불어 學徒分廠에 관한 논의를 거듭하였다. 그 결과 우선 조한근·고영철·김광련 등 학도 3명이 水師學堂에서 실시한 시험에 합격하여 입당할 것이 결정되었으며(후에 학도 이희민이 추가되었다), 학도 최규한과 공장 박영조는 가장 연소하였기 때문에 水雷學堂 總兵 文瑞가 교습을 자청하여 16일에 입당하게 되었다.

그러나 이미 연말이 되어 동·남국이 모두 放工할 때였으므로 유학생의 분창은 천연되었다. 그리하여 그 다음해 1월 8일 開工을 기하여 처음으로 분창이 실시되었으나 주로 동국에 소속된 유학생이 학습을 시작한 것이다. 그 후 1월 17일 남국의 유학생이 취업함으로써 유학생의 분창은 일단 완료하였다. 그러나 김윤식이 밝힌 바에 의하면 2월 초까지도 완전히 정리되지 못했다.¹⁷⁾

16) 金允植, 《陰晴史》 상, 신사 10월 28일.

17) 金允植, 《陰晴史》 하, 임오 2월 11일.

유학생의 분장상황을 2월 11일을 기준으로 하여 살펴보면 동국에 13명(학도 5명, 공장 8명), 남국에 12명(학도 5명, 공장 7명), 수사학당에 학도 1명, 수뢰학당에 2명(학도·공장 각 1명)으로 합계 28명이 학습하고 있었는데 다음의 도표와 같다.

유학생의 分廠상황과 학습내용

學堂及廠名		학도 · 공장명	학 습 내 용	비 고
東 局	水 師	학도 高永喆	專習洋文 · 洋語	학도 金光練은 水 師學堂에서 옮김
	水 雷	" 崔圭漢		
	공장 朴永祚			
	銅 冒	학도 高永鎰 · 金光練	銅冒 · 後膛鎗子の 製법	
	공장 河致淡	학도 金台善	黃礮 · 硝礮 · 鹽礮 · 水硝 礮 등의 製법	
	礮 水		修造機器의 造작법	
	공장 黃貴成			
	機 器	" 崔志亨 · 宋景和 · 安應龍		
木 樣	" 張榮煥	畫本에 의한 모형제조법	火藥廠八局 중 燒 炭局에 있었음 水師學堂 自設 "	
火 藥	" 金興龍 · 金德鴻	火藥제조법		
化 學	학도 李熙民	各樣 藥料제조법		
電 氣	" 趙漢根	水電礮의 電理		
南 局	畫 圖	학도 趙台源 · 安昱相	諸廠機器의 製造법	공장 朴奎性이 일 시 分隸되었음 공장 皮三成이 일 시 分隸되었음
	電 氣	" 安 浚 · 尙 澣	陽電氣의 이론	
	鑛 沙	공장 崔同順 · 金泰賢	銅鐵의 鑄鑄法	
	機 器	" 金元永 · 韓得俊	機器의 輪流	
	木 樣	" 金聖元	東局과 같음	
	火 器	학도 李南秀	火藥제조법	

유학생의 학습내용은 화약·탄약의 제조법에 한정된 것이 아니라 전기·화학·제도·제련·기초기계학 등은 물론 외국어에까지 그 범위가 확대되었다.

유학생의 학습이 진행되는 동안 김윤식과 관계위원간에 논의된 것이 기기에 관한 것이었다. 그것은 유학생들이 귀국 후 실제로 전용할 수 있는 기기

는 小手機器이어야 한다는 견해에서 비롯된 것이다. 이러한 문제와 관련하여 동국총판 반준덕은 김윤식에게 본국 설창에 관한 재정적 뒷받침이 없는 군계학조에 회의를 표시하였으며,¹⁸⁾ 대부분의 관계위원들도 같은 이유로써 유학생이 학습하고 있는 기기의 부적성을 지적하였다.¹⁹⁾ 김윤식 자신도 기기국의 규모를 목격한 후 그들의 주장이 타당하다는 것을 인식하게 되었고, 따라서 소수기기의 학습이 오히려 적당하다는 결론을 얻었다. 이리하여 때마침 北京神器營에서 銅冒手器를 학습하기 위하여 기기국에 공장들이 파견되어 있었으므로 銅冒廠의 유학생도 이들과 함께 학습토록 하였으며 礮水廠에서도 역시 소수기기를 학습하게 되었다.

3월 17일과 25일에 유학생의 학습상황에 대하여 남국총판 왕덕균과 동국총판 반준덕은 각기 보고서를 이홍장에게 제출하였다.²⁰⁾ 이 보고서에서 왕덕균은 남국 유학생에 대하여 비교적 좋은 평가를 내렸으나 반면 반준덕은 동국 유학생에 대하여 혹평을 가하고 있다. 유학생들이 儒雅의 기풍은 뛰어나나 疆毅의 자질이 부족하고 모든 것에 빠른 효과를 도모한다고 평하고 있으며, 특히 자질이 부족하여 이희민·조한근·김광련 등 수사학당의 학도 3명이 자퇴하였고, 공장 하치담이 동모창에 입창한 후 몇 차례 보고서도 손을 대지 못했다는 것 등은 관계위원에게 나쁜 인상을 주었다.

한편 본국에서는 유학생의 학습상황을 점검한다는 명목으로 통리기무아문 주사 魚允中과 李祖淵이 問議官으로 임명되어 2월 17일에 출발하여 3월 28일에 남국에 도착하였다. 이들은 2월 2일에 考選官으로 差下되었으나 그 다음날 文의관으로 改差되었다.²¹⁾ 그러나 이들은 그 전년 12월 19일에 보정부에서 있었던 김윤식·이홍장의 제4차 회담에서 조선사신을 초치하여 연미사를 협의케 하려는 이홍장의 의견에 따라 파송된 것이다. 따라서 유학생에 관한 임무로는 身病者와 無實效者를 송환한다는 것뿐이었다.²²⁾

18) 金允植, 《陰晴史》 상, 신사 12월 8일.

19) 金允植, 《陰晴史》 하, 임오 정월 24일.

20) 金允植, 《陰晴史》 하, 임오 3월 17일 및 3월 25일에 있는 남국총판 왕덕균의 〈詳報朝鮮學徒勤慢草〉와 동국총판 반준덕의 〈詳報朝鮮學徒勤慢草〉가 이 보고서이다.

21) 《日省錄》 권 255, 고종 19년 2월 3일.

(4) 유학생의 철수

유학생이 철수하는 계기는 의외에도 빨리 왔다. 6월 9일에 야기된 壬午軍變이 그것이다. 이 군변소식이 김윤식에게 알려진 것은 6월 18일이며,²³⁾ 그 다음날부터 기기국에 나가는 유학생은 한 사람도 없었다고 김윤식도 밝히고 있다.²⁴⁾

유학생 철수의 결정적 계기가 된 것은 물론 임오군변이나 이 계기가 없었다고 하더라도 다음과 같은 실정을 고려한다면 유학생의 조기철수는 불가피했을 것이다. 즉 귀국자의 속출, 재정적 곤궁, 본국 설창계획의 추진 등이 그것이다.

유학생의 중도 귀국자가 속출하게 된 중요한 원인은 신병과 無才였다. 유학생 중 최초로 귀국한 것은 1881년(고종 18) 12월 18일 별견당상 변원규의 귀국 편에 부송된 박태영·이창렬 등 학도 2명이었다. 그 다음해 1월 3일에도 학도 김성, 이현이 송환되었던 바, 후자는 김윤식·이홍장의 제4차 보정 부회담 결과 본국정부에 이 사실을 알리기 위하여 전송된 것이다.

그 뒤 3월 6일 별차관 李應俊의 귀국 편에 학도 7명(이장환·정재규·이필선·고영일·김광련·이남수·최규한)과 공장 2명(장영환·피삼성)이 부송되었다. 이들 중 이장환·정재규·이필선 등 학도 3명은 무재자로서 당초에 분창되지 않았던 자이며, 그 밖에도 학도 2명(고영일은 聞其親病重, 이남수는 有故)을 제외하고 모두 분창된 후 무재자로 판정되어 송환된 것이다. 그리고 송환일자는 불명이나 동국총판의 보고서에 보면 학도 진상언과 공장 김성손이 귀국한 것을 알 수 있다. 그리고 1월 3일에 공장 홍만길에 병사하였으며, 5월 1일 종사관 윤태준의 귀국 편에 병으로 인하여 공장 김홍룡·안응룡·최동순 등 3명이 부송되었다. 이렇게 하여 5월 초까지의 중도귀국자의 총수는 3월 22일 관변 백낙윤과 함께 귀국한 학도 상운을 포함하여 38명 중 19명에 달하였다. 이미 반수가 귀국한 것이다.

22) 魚允中, 《從政年表》, 고종 19년 2월 17일(國史編纂委員會 編, 1958).

23) 權錫奉, 〈大院君被囚問題에 대한 再檢討 上·下〉(《人文學研究》3·4·5, 中央大 人文學研究所, 1976·1977; 《清末 對朝鮮政策史研究》, 一潮閣, 1986, 195쪽).

24) 金允植, 《陰晴史》하, 고종 19년 6월 19일.

다음에 재정적인 문제를 살펴보기로 하겠다. 1881년 11월 28일 보정부에서 있었던 김윤식·이홍장의 제1차 회담에서 보면 경비로 한 사람에게 하루 1~2냥이 糧銀으로 지급되기로 하였으며, 이 경비를 가지고 오거나 換給하기로 하였다는 것을 알 수 있다. 그러나 김윤식이 밝힌 바와 같이 包蔘을 換銀하여 경비로 쓰는 방법을 사용하였으며 특히 정월 이후에는 북경 玉河館 옆에 있었던 官號錢莊인 和豐局에서 차용하여 경비에 충당하였다.²⁵⁾ 그러나 화풍국의 차관도 1월 하순에 이르면 여의치 못해 2월 초에 행중 일행의 경비 문제는 심각한 단계에 이르렀다.

문의관 어윤중은 3월 28일에 천진에 도착한 후 이러한 재정 궁핍상을 목격하고 이를 본국정부에 보고하는 한편 김윤식과 함께 해결책을 강구하였다. 그 결과 천진해관도 周馥의 주선으로 招商局總辦 唐景星을 통하여 천진 동문 밖에 있는 華裕局에서 庫平銀 10,000냥을 차관하는데 성공하였다.

이 차관으로 경비와 債銀을 지불하였으나 그 동안 지급하지 못한 2월부터 5월까지의 四朔銀을 3분의 1을 삭감하였다는 것으로 보아 경비는 여전히 궁핍하였다는 것을 알 수 있다. 화유국의 채은은 그 이후 10월 15일까지 16,000냥으로 증가하였다.

이와 같은 중도귀국자의 속출과 재정적 궁핍은 유학생의 조기철수를 불가피하게 하였을 것이다. 그리고 또 하나 조기철수를 시사해 주는 것이 곧 김윤식과 관계위원간에 본국설창계획이 논의되고 추진되었다는 점이다. 이 계획에 대한 논의는 이미 2월 말부터 있었으나,²⁶⁾ 김윤식은 영선사행이 점차 불리한 여건에 직면하게 되고 또한 군계학조사가 단시일내에 그 성과를 얻기 어렵다는 판단을 하게 됨에 따라 이 계획은 구체적으로 추진되었다. 그리하여 마침내 5월 23일에는 馬建忠 편에 통리기무아문의 下封書가 전달되었다. 이 하봉서에는 본국설창에 따르는 기기구입의 자금으로 6월 말 이전에 15,000~16,000냥이 전송된다는 내용이 밝혀져 있었다.²⁷⁾ 이렇게 하여 본국설창계획은 추진단계에 이르고 있었던 것이다.

25) 金允植, 《陰晴史》 하, 고종 19년 4월 27일.

26) 金允植, 《陰晴史》 하, 고종 19년 2월 30일.

27) 金允植, 《陰晴史》 하, 고종 19년 5월 29일.

김윤식은 군변소식을 들은 직후 어윤중과 더불어 주복을 통하여 청측의 파병을 요청하였다. 청조는 6월 29일에 김윤식과 어윤중 양인을 嚮導官으로 임명하는 한편 파병준비를 갖추었다. 이보다 앞서 어윤중은 6월 22일에 군변의 진상을 탐사하고자 조선으로 도해하는 北洋水師提督 丁汝昌과 더불어 超勇艦에 편승하여 귀국하였고, 김윤식도 그 뒤를 이어 7월 3일에 초상국 상선 日新號 편으로 천진을 출발하였다. 그는 5일 烟臺 부근의 해상에서 廣東水師提督 吳長慶과 회동하여 威遠艦에 편승하였으며, 경기 남양부에 도착한 것은 7일이었다.²⁸⁾ 이 때 함께 귀국한 유학생은 학도 안준·조한근 등 2명이었으니 천진에 잔류한 유학생은 동국 9명, 남국 6명, 도합 15명으로 되었다.

이렇게 하여 일단 귀국한 김윤식은 9월 29일 잔류유학생의 철수와 설창을 위한 기기구입을 위하여 천진에 파견되었다. 그는 종사관 金明均을 대동하고 間候官 李載德 일행과 함께 10월 6일 천진에 도착하였다.

김윤식은 유학생의 철수와 기기구입 문제에 관하여 10월 8일과 14일 두 차례에 걸친 이홍장 및 관계위원과의 회담을 가졌으며, 기기구입 문제를 다음과 같이 결정하였다. 즉 이 문제는 동·남국총관을 비롯한 관계위원과 협의하되 남국총관 왕덕균이 주관하고, 구입할 기기는 소수기기를 원칙으로 하여 그 종류도 銅冒·彈子小機器에 한정하지 않고 수리기구·礮水諸具·化學小試機器·電氣器具·水龍兩具·舉重器一具 등으로 결정되었다. 이 기기구입의 결정에 의하여 10월 15일에 약 5,000냥 상당의 〈購入機器品目〉²⁹⁾이 전하여졌으며, 이 기기구입에 있어서 주선을 담당한 사람은 왕덕균, 주복 그리고 독일인 슈미트(Schmidt, 斯米德) 등이었다.³⁰⁾ 이 밖에 남국에서 拉火手器를 비롯한 각종 서적이 기증되었고 또한 유학생들이 만든 각종 木樣과 圖樣도 전달되었다.

이렇게 하여 철수 준비를 갖춘 김윤식은 마침내 10월 16일 잔류하고 있던 동국 유학생 7명, 역관 최성학 및 奴子 등을 영솔하고 귀로에 올랐다. 일행은 다음날 大沽 앞 海口에 이르렀으나 예정되었던 泰安艦이 오지 않아 대

28) 金允植, 《陰晴史》 하, 고종 19년 7월 3·5·7일.

29) 金允植, 《陰晴史》 하, 고종 19년 10월 15일.

30) 위와 같음.

고로 회항하였고, 10월 19일 保大商船 편으로 연대로 향하였다. 이 곳에서 태안함의 내항을 기다리던 중 26일에는 조영하 일행과 정부에 고빙된 穆麟德(P. G. von Möllendorff) 일행이 도착하였다. 김윤식 일행은 이들과 함께 초상국총판 당경성이 주선한 초상국 상선 興感號에 편승하여 연대를 출발한 것이 28일이었고, 11월 1일에 경기 남양을 거쳐 인천에 도착하였다.

이와 같이 무비자강책의 강구라는 원대한 이상 아래 군계학조사라는 중요한 임무를 띠고 고종 19년 9월 26일 본국을 출발한 영선사 일행은 소기의 목적을 달성하지 못한 채 1년여 만의 유학기간(실제로 학습한 것은 6개월 정도 이다)에 종지부를 찍고 전원 철수하게 되었던 것이다. 그러나 이 영선사행이 야말로 고종 20년 3월 친진에 있었던 종사관 김명균이 天津工匠 袁榮燦 등 4명을 영술 귀국하여 삼청동 北倉에 처음으로 機器廠³¹⁾을 창건하는 데 결정적 계기가 되었다는 것은 두말할 나위 없다.³²⁾

〈權錫奉〉

3) 미국시찰단의 파견

(1) 조미조약의 체결

1882년(고종 19) 5월 22일 조선은 구미열강 가운데 미국과 최초로 朝美條約을 체결했다. 조미조약체결의 역사적 의의를 정리해 본다면, 첫째로 조선은 斥邪·斥洋을 기조로 한 鎖國攘夷政策을 지양하고 개화·개항정책을 채택, 미국과 입약함으로써 명실공히 세계만방에 문호를 개방했다. 이로써 조선은 구미 선진문물을 받아들일 수 있게 되었다. 둘째로 조선은 조미조약의 체결로 중국에 대한 사대외교를 청산하고 자주독립국가로 새 출발을 하게

31) 《漢城旬報》1호, 조선개국 492년 10월 1일, 內國紀事(統理機務衙門 博文局 刊)에 보면, 이 機器廠의 규모에 대하여 “所立廠舍 卽翻沙·熟鍊·銅冒及庫房”이라 하였다.

32) 權錫奉, 〈領選使行에 대한 一考察—특히 軍械學造事を 중심으로—〉(《歷史學報》17·18, 1962; 앞의 책, 147~188쪽).

되었다. 조선은 조미조약체결 1년 전에 국호를 ‘朝鮮’에서 ‘大朝鮮國’으로, 국왕을 ‘大君主’로 격상하는 등 자주독립국가로서의 체모를 갖추었다.¹⁾ 셋째로 미국은 對韓獨立國政策을 구현했다. 조미조약은 시종일관 조선대표의 참여 없이 李鴻章과 미국대표 슈펠트(Robert W. Shufeldt, 薛斐爾) 양자간의 교섭에 의해 타결된 조약이다. 이홍장은 對韓宗主權 유지를 위해 조미조약 제1조에 “조선은 중국의 속국이다”라는 屬邦論을 명문화할 것을 주장한 반면 슈펠트는 조선의 완전 자주독립국 지위를 주장, 이를 단호히 거부했다. 속방론문제로 회담이 결렬 위기에 봉착하자, 양자는 일보씩 양보하여 조약문에 속방론을 삭제하는 대신 조약체결 후 조선국왕이 미국대통령에 보내는 별도 조회문에 속방문제를 언급하기로 타결했다. 넷째로 미국은 조선을 주권국가로 인정하여 대등한 호혜평등의 입장에서 입약했기 때문에 그 당시 강대국과 약소국과의 조약체결에서 볼 수 있듯이 불평등조약이 아니라 「쌍무적 협약」의 의미가 강하다는데 역사적 의의가 크다고 하지 않을 수 없다.

미국의회는 1883년 1월 9일 속방조항이 삭제된 조미조약을 비준하자, 아더(Chester A. Arthur)대통령은 2월 13일 이를 최종 비준한 후 3월 9일 푸트(Lucius H. Foote, 福德, 1826~1913)를 주한미국특명전권공사에 임명했다.²⁾ 미국정부가 주한미국공사의 지위를 주청·주일공사의 지위와 동등 또는 그 이상의 ‘특명전권공사’로 격상한 것은 미국의 「조선독립국정책」의 일환책으로 취한 조치이다. 미국은 청의 대한간섭을 원천적으로 배제하면서 조선을 완전 자주독립국이라는 한 개체로 인정했다. 가령 영국은 총영사를 파견, 주청영국공사의 지휘를 받도록 했고, 독일은 외교관 중 가장 낮은 영사를 서울에 주재시킴으로써 청의 對韓屬邦政策을 간접적으로 지지했다. 그러나 이처럼 미국은 청의 대한속방정책을 전면 거부하고 특명전권공사를 서울에 주재시킨 것이다.

조미조약 제2조에 “본 조약을 입약하고 通商和好한 뒤에 양 체약국은 각각 외교대표를 상대국 수도에 주재할 수 있다. 이는 자국의 편의에 따른다”라고 규정하고 있다. 이와 같은 외교관 교환원칙에 따라 초대 주한미국공사

1) 《高宗實錄》, 고종 18년 윤7월 27일.

2) 高麗大 亞細亞問題研究所, 《舊韓國外交文書》 권 10, 美案 1(1967), 18쪽.

푸트는 1883년 5월 19일 서울에 부임하여 조미간 비준문서를 교환했다. 그는 제시한 비준서에서 조선의 독립국 지위를 재천명하고 있다.

조선은 자치권이 있는 독립국가이다. 본 조약은 제3국과 미국과의 협상을 통해서가 아니라 우리 주권국가간의 협약에 의해 체결된 것이기에 비준한다(National Archives, *Diplomatic Documents*, President Chester A. Arthur to His Majesty, The King of Chosen, March 14, 1883).

다음날인 5월 20일 미국의 국서를 제정하는 자리에서 푸트는 또한 이렇게 언급하였다.

진보주의시대에는 상비군보다 더 강력한 ‘도덕적 힘’이 존재한다. 한 국가가 허약해지는 것은 이러한 ‘도덕적 힘’이 약화되었기 때문이다. 우호국가간에 상호 자유로운 교섭을 통해서만이 최고의 문명국가를 성취할 수 있는 시대가 도래할 것이다. 우리는 평등한 조약규칙을 준수하고, 국가보전을 보장한다(*FRUS*, Address of Mr. Foote to the King of Corea, 1883, p. 243).

이와 같이 푸트는 조미조약의 조약규칙을 준수하면서 조선의 국가보전을 위해 미국이 상비군보다 더 막강한 ‘도덕적 힘’이 되어 주겠다고 약속했다.

푸트는 비준문서를 교환한 후 貞洞에 주한미국공사관을 개설했다. 조선정부도 조미조약 제2조에 명시되어 있는 외교관 교환이라는 상호주의 원칙에 따라 미국 워싱턴에 조선전권공사를 파견 주재해야 한다. 그러나 재정적 부담 때문에 상주하는 공사관을 개설할 수 없었다. 이에 푸트는 상주하는 공사를 보내는 대신에 遣使使節團 파견을 제의했다. 7월 9일 조선정부는 푸트의 건의를 수용, 朝鮮報聘使를 워싱턴으로 파견하기로 결정했다. 푸트는 프릴링하이젠(F. T. Frelinghuysen)국무장관에 다음과 같이 보고했다.

동양의 여러 나라와 마찬가지로 조선도 틀림없이 외국인 고문관을 다수 채용할 필요성을 느낄 것이다. 미국의 조선고문관 참여 여부는 조선보병사가 미국에 가서 받은 인상 여하에 달려 있다고 본다. 현재 조선은 미국의 제도에 대해 높이 평가하고 있다(*Korea Despatches*, vol. 1, Foote to Frelinghuysen, July 13, 1883).

(2) 조선보병사의 미국파견 및 일정

조선정부가 견미사절단을 파견한 목적은 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째로 조선은 조선보병사 미국파견으로 미국으로부터 공인 받은 완전 자주 독립국이라는 사실을 국제적으로 과시할 수 있는 호기를 얻게 되었다. 미국은 朝美立約교섭에서 시종일관 청의 대한 종주권주장을 원천 봉쇄하겠다는 외교책략에 따라 조선독립국정책을 관철시켰다. 조선정부는 미국의 대한정책을 전폭 수용하면서 견미사절을 파견했다. 둘째는 미국인 고문관·교사·군사교관 등을 다수 고용하여 개화운동을 전개한다는 것이다. 조선이 전권공사를 미국에 파견한다는 것은 청국측 입장에서 보면 조선이 청의 정치적 영향권(宗主權)에서 완전 이탈한다는 것을 의미한다. 조미수교 직후 임오군란으로 청은 대원군을 납치하고 對朝鮮종주권 확보를 위하여 뮐렌도르프(P. G. Möllendorff, 穆麟德)를 파견하는 등 대조선 내정간섭을 강화했음에도 불구하고 청은 조선보병사의 미국파견을 반대하지 못했다. 그것은 밖으로는 安南(베트남)문제로 청·불전쟁의 처리문제, 임오군란 발발로 청·일간의 군사적 긴장이 고조된 가운데, 조선보병사의 미국파견 반대로 미국과 외교적 분쟁을 일으킬 수 없었기 때문이다.³⁾

1883년 7월 16일 조선정부는 마침내 견미사절인 조선보병사를 임명했다. 그 구성원을 보면, 전권대신에 閔泳翊, 부대신에 洪英植, 종사관에 徐光範, 외국참찬관 겸 고문관에 미국인 로우엘(Percival Rowell, 魯越), 수원에 俞吉濬·崔景錫·邊燧·高永喆·玄興澤 외에 중국어 통역관 우리당(吳禮堂) 등 10명이었다. 조선은 최초로 견미사절을 보냄에 있어서 외교에 너무 어둡고, 그 위에 언어장벽을 극복하기 어려운지라 조선보병사 미국사행 임무를 끝까지 지도 안내할 미국외교관이 절대 필요했다. 이에 조선은 빙햄(John A. Bingham) 주일미국공사의 천거로 로우엘을 특채했다. 조선의 대미교섭은 로우엘을 통해 일본어를 통한 이중통역으로 진행되었기 때문에 로우엘은 영어에 능통한 일본인 宮岡恒次郎을 개인비서로 채용했다.⁴⁾

3) Francis C. Jones, *Foreign Diplomacy in Korea, 1866~1894*, Harvard University, 1935, p.414.

조선보병사 일행은 인천에서 아시아함대 소속 모노카시(Monocacy)호로 일본 요코하마(橫濱)에 도착, 東京에서 약 1개월간 체재한 후 8월 15일 아라빅(Arabic)호로 9월 2일 샌프란시스코에 도착했다. 샌프란시스코에서 워싱턴까지 대륙횡단철도로 약 1주일간 걸려 시카고를 거쳐 9월 13일 워싱턴에 도착했다. 동서양을 막론하고 외국특사가 오면 이들을 영접 안내하는 관리를 임명하는 것은 외교관례이다. 조선에서는 이를 接伴使라 하는 바, 미국정부는 조선보병사를 안내할 접반사에 메이슨(Theodore B. Mason) 해군대위와 포크(George C. Foulk, 福久) 해군소위를 임명했다.⁵⁾ 그 당시 아더대통령은 뉴욕에 체재하고 있었기 때문에 조선보병사는 메이슨과 포크 두 사람의 안내로 9월 17일 뉴욕에 도착, 대통령이 묵고 있는 피브스 애머뉴호텔에 투숙했다.

국서제정식은 1883년 9월 18일 오전 11시에 호텔 대접전실에서 거행되었다. 전권대신 민영익을 비롯하여 사절단 전원이 紗帽冠帶로 정장하고 일렬 종대로 대접전실로 나아갔다. 흥배와 각대를 두른 청홍 색깔의 사모관대 차림은 조선의상의 화려하고도 황홀한 아름다움을 유감없이 발휘했다. 대접전실 중앙에 아더대통령이 국무장관과 함께 서 있었는데, 조선보병사 일행은 민영익을 선두로 차례대로 대통령에게 큰절을 올렸다. 대통령은 서서 허리를 굽혀 답례했다. 1860년 일본 최초의 견미사절은 선 채로 허리를 굽혀 대통령에게 인사한 것과 대조적이었다.⁶⁾

인사가 끝난 후 민영익 전권공사는 대통령에게 <대조선국 국서>(신임장, 全權憑據)을 제정했다. 한글본 <대조선국 국서>⁷⁾는 다음과 같다.

대조선국대군주(大朝鮮國大君主)는 대미국백니시턴덕(大美國伯理璽天德, 대

4) 金源模, 《韓美修交史》(철학과 현실사, 1999), 21~121쪽.

5) Robert W. Shufeldt *Letters*(Library of Congress), Chandler to Davis, September 28, 1883.

6) *New York Times*, September 18, 1883.

Frank Leslie's Illustrated Newspaper, September 29, 1883.

《万延元年 遣米使節史料集成》권 1(豊間書房, 1961), 124쪽.

7) 이 「한글 국서」는 한문으로 된 국서를 번역하여 미국신문에 전문이 게재되었다. 한글문서가 미국신문에 소개되기는 처음이다. 원문은 구철자 순한글로 되어 있고, 이해를 돕기 위해 한자를 병기했다.

통령)게 글월을 올리옵 이삭이 두나라이 도약(條約)을 박구고 화의(和誼)가 뜻 타우미 전권대신(全權大臣) 민녕익(閔泳翊)과 부대신(副大臣) 홍영식(洪英植)을 흠차(欽差)하여 귀국(貴國)의 보너서 폐백(幣帛) 갓는 네(禮)을 닥기노니 이 대신(大臣)들이 공반(公反)되며 충성(忠誠)하며 주밀(周密)하며 자서(仔細)하며 능(能)히 너의 속마음을 몸바더 고달(告達)할 터이며 범사(凡事)의 변리(辦理)하며 적당(適當)하리니 다형(多幸)히 보라노니 정성(精誠)을 미루어 서루 미더서 더욱 화목(和睦)케 하며 한가지 티평(泰平)을 누리게 하시옵 생각하건대 또한 귀 백니시턴덕(貴伯理璽天德)도 깃거히실비리이로소이다 지국스빅구십이년 녹월 십이일(開國 四百九十二年 六月 十二日)(*New York Herald*, September 19, 1883; 《舊韓國外交文書》 권 10, 21쪽).

민녕익은 국서를 제정하고 다음과 같은 提呈辭를 했다.

스신(使臣) 민녕익(閔泳翊) 홍영식(洪英植) 등(等)은 낮호로 디아미리가합중국(大亞美理駕合衆國) 디빅니시천덕(大伯理璽天德)게 알외옵는이다 스신등(使臣等)이 디조선국(大朝鮮國) 디군주(大君主) 흠명(欽命)을 받자와 와서 대신(代身)으로 디빅니시천덕게서와 밋 합중국 모든 인민(人民)이 한가지로 안녕(安寧)함을 누리시기를 청(請)하오며 또한 두나라 인민이 서로 사귀고 조와하논 우의(友誼)에 확실헌 뜻을 고하여 피차 돈밀(敦密)함을 심각하와 실상(實狀)으로 서루 직함을 정(定)하여 기리 무궁(無窮)헌 복(福)이 되기를 보라노이다 받드러온 바 국서(國書) 두 봉(封)의 하나는 우리 디군주게옵서 디빅니시천덕게 회답(回答)하심시오 하나는 스신의 전권빙거(全權憑據)오니 삼가 받침을 알외옵는이다 (*New York Herald*, September 19, 1883).

아더대통령은 <대조선국 국서>와 <대조선국 대군주회답>을 받고 다음과 같은 답사를 했다.

우리는 주위에 수많은 도서로 둘러싸인 아름다운 한반도와 그 산물, 그리고 조선백성의 근면성을 잘 알고 있습니다. 사실 귀국 인구는 우리 나라가 독립 당시의 인구의 두 배나 됩니다. 우리 양국의 영역 사이에 가로놓여 있는 대양도 이제는 증기기관 항해의 도입과 완비로 편리하고도 안전한 교역의 大公路가 된 것입니다. 우리 공화국은 과거 역사에서 보듯이 다른 나라 영토를 점령 지배할 의도는 없으며 오로지 상호 우호적 관계와 호혜적 교역을 통해 이익을 같이 나누고자 합니다(*Notes From the Korean Legation, Draft*; *FRUS*, President Arthur Address to the Representatives of Tah Chosun Corea,

1883, pp. 249~250).

국서제정식의 역사적 의의를 정리해 본다면, 첫째로 조선은 최초의 미국사행을 통하여 자주독립국가라는 사실을 세계만방으로부터 국제적 공인을 받게 되었다. 국서에 ‘대조선국’·‘대군주’를 최초로 사용했을 뿐만 아니라 중국 연호를 버리고 「開國年號」만 사용했다. 조미조약에는 청국 光緒연호와 개국 연호를 병기했는데, 국서에는 아예 광서연호를 폐기하고 개국연호만 사용했다. 이는 독립국가임을 상징하고 있다. 둘째, 조선사신은 국서를 한글로 번역하여 미국신문에 게재함으로써 조선이 중·일과 상이한 독자적인 고유의 표음문자 「한글」을 가진 문화국가임을 전세계에 과시했다. 셋째로 조선은 주체의 의식을 살린 자주외교를 유감없이 발휘했다. 조미조약 영문본에는 조선을 일본어식으로 ‘Chosen’이라 표기하고 있다. 그러나 미국정부는 일제히 대조선을 조선어식으로 ‘Tah Chosun’, 조선인을 ‘Chosunese’로 표기함으로써 조선은 비로소 종속외교의 기반으로부터 벗어났음을 강조하고 있다.⁸⁾

국서제정식을 엄수한 후 조선보빙사 일행은 동부지방의 산업시찰 여행길에 올랐다. 보스턴·로우엘 등 산업도시를 순방하면서 사절단이 유숙하는 호텔에는 으레 태극기를 게양하여 조선사절단의 위엄을 과시했다. 견미사절은 미국사행 때 새로 제정한 태극기(1883년 3월 6일 국기제정 반포)를 휴대하고 도미, 이를 호텔 옥상에 게양함으로써 견미사절단의 위엄을 과시했을 뿐만 아니라 조선의 국위를 선양했다. 사절단은 동부지방의 방적공장·미국박람회·월코트 농장(Wolcott Farm) 등을 시찰하면서 미국의 선진 영농기술을 도입, 조선의 농업 근대화사업에 착수하고, 서울에서 국제박람회를 개최할 것임을 발표했다.⁹⁾

동부지방 시찰을 끝낸 조선보빙사는 뉴욕으로 돌아와서 뉴욕의 각 공장

8) *Notes From the Korean Legation*, Draft.

FRUS, Persident Arthur Address to the Representatives of Tah Chosun, Korea, 1883, pp. 249~250.

9) *Boston Daily Globe*, September 19, 1883.

New York Herald, September 27, 1883.

New York Times, September 27·October 23, 1883.

George M. McCune and John A. Harrison, ed., *Korean ~American Relations*, Vol. 1, University of California Press, 1951, pp. 32~34.

그리고 뉴욕 헤럴드 등 신문사·소방서·육군사관학교·우체국 등을 시찰했다. 특히 공장견학 때 유길준은 전기불을 보면서 ‘마귀불’이라 불렀다.

우리는 일본에서 전기용품을 본 일이 있다. 그러나 전기불이 어떻게 켜지는지 몰랐다. 우리는 인간의 힘으로서가 아니라 마귀(devil)의 힘으로 불이 켜지게 된다고 생각했다(*New York Herald*, October 15, 1883).

뉴욕시찰을 완료한 조선보빙사는 워싱턴으로 가서 미국정부 각 부처를 순방했다. 특히 농무부를 방문했을 때, 미국 영농기술도입에 강한 의지를 표명하여 각종 농작물 종자 및 영농책자를 얻었다. 우체국을 방문했을 때 홍영식은 우편제도의 도입에 열의를 보였다. 시찰여행을 끝낸 조선보빙사 일행은 10월 12일 백악관을 예방, 아더대통령에게 고별인사를 나누었다. 이 자리에서 아더 대통령은 미국 해군함정 트렌턴(*Trenton*)호로 전권공사 민영익 일행을 호송하라는 특별지시를 내리면서 항행비용도 미국 해군이 부담하게 조치했다.¹⁰⁾

대통령고별인사를 끝낸 조선보빙사는 두 패로 나뉘어 귀국하게 되었다. 부사 홍영식은 참관관 미국인 로우엘, 중국인 吳禮堂, 수원 현홍택·최경석·고영철, 로우엘의 개인비서 宮岡恒次郎 등을 대동하고 10월 16일 귀국길에 올랐다. 그러나 정사 민영익은 종사관 서광범, 수원 변수, 해군무관 포크 등과 함께 트렌턴호로 대서양을 항행, 6개월간 유럽 각국을 순방하면서 조선인으로서 최초의 세계일주 항행 후 귀국하였다. 미국이 중·일에도 없는 해군무관을 조선에 파견한 것은 이례적인 조치이다. 유길준은 민영익의 특별배려로 조선인 최초의 미국유학생 제1호로서 상투를 자르고 양복을 입고 미국에 남아 공부하게 되어서 「단발 제1호」가 되었다.¹¹⁾

정사 민영익과 부사 홍영식이 동행 귀국하지 않고 개별적으로 귀국하게 된 이유를 추구하는 것이 갑신정변 발발의 원인을 밝히는 데 도움이 될 것이다. ‘편의상 개별귀국설’과 ‘양자간의 정견분열로 인한 개별귀국설’ 두 가지

10) Harold J. Noble, "The Korean Mission to the United States in 1883," *Transactions*(1929), p. 14.

FRUS, Corea, Frelinghuysen to Foote, November 12, 1883, p. 125.

11) *New York Times*, November 8・16, 1883.

시각이 대립되고 있다. 정·부사는 사행임무를 끝마치고 동행귀국이 일반적 관례이기 때문에 편의상 개별귀국설은 설득력이 없다. 역사적으로 遣外使節 간 정견분열로 말미암아 국가적 위난과 외세침략을 당한 일이 있었으니, 임진왜란 직전 日本通信使 정사 黃允吉과 부사 金誠一간의 정견충돌로 말미암아 7년 전란의 환난을 당한 일이 있다. 건미사절의 경우도 정·부사간 「政見不和」로 말미암아 갑신정변이 발발한 것이다. 원래 민영익과 홍영식은 뜻을 같이하는 개화파의 동지였다. 민영익을 조선보병사에 천거한 것도 개화파 영수 김옥균이었다. 그러나 미국사행이 개시되면서 민영익은 민씨 척족세력의 영수로서 친청사대주의 정치노선을 취하고 있었고, 홍영식은 배청·자주독립 노선을 취하면서 양자간 심각한 정치적 갈등과 의견충돌을 빚었기 때문이다. 워싱턴에서의 양자간 정견대립은 노골화되었다. “홍영식은 워싱턴 체재중 민영익과 정견의 충돌을 보게 되었다. 후자는 사대주의를 고집하는데 대해 전자는 독립자주를 역설한 결과 마침내 단호히 손을 뿌리치고 동서로 分路하여 후자는 유럽漫遊의 길을 떠나고, 전자는 태평양을 건너 고국으로 돌아온 것이다.”¹²⁾ 이와 같이 양자간의 정견분열은 갑신정변 발발의 직접적 원인이 되었다. 민영익과 홍영식 사이의 정견분열로 인한 개별귀국설에 대해서는 수행원 유길준의 증언이 이를 뒷받침해 주고 있다.

얼마 안 되어 내가 유학차 미국으로 갈때 일본 동경에서 홍영식과 같이 김옥균을 만나 정치개혁문제를 의정한 바 있다. 김옥균은 나라 밖에서 군사를 양성하고, 홍영식은 나라 안에서 서울주둔 청·일양국 군대를 철수하도록 권고하고, 약 5년 후 거사하기로 했다. 나는 일개 서생으로 이러한 거사계획에 참여할 수 없었고, 다만 이 두 사람의 거사계획담을 듣고만 있었다(《俞吉濬全書》 권 5, 시문편 書趙忠定公, 一潮閣, 1971, 263~265쪽).

이와 같이 조선보병사가 도미 도중에 동경체재 1개월간 홍영식은 정사 민영익을 따돌리고, 유길준과 함께 그 당시 차관교섭차 동경에 머물고 있는 金玉均을 은밀히 만나 갑신정변 거사계획을 구체적으로 협의했다. 뿐만 아니라 홍영식은 미국사행 임무를 완수하고 귀국길에 동경을 재방문하여 김옥균을

12) 閔泰琰, 《金玉均傳記》(을유문화사, 1969), 72~73쪽.

만나 차관문제를 협의했는데, 이는 바로 거사자금을 조달하기 위한 것이었다. 홍영식은 1883년 12월 22일 복명한 그 날로 성급하게도 푸트공사를 찾아가 차관교섭 문제를 심도 있게 논의했다는 사실이다.¹³⁾

(3) 조선보빙사 파견의 성과

조선보빙사의 미국파견의 성과에 대하여 민영익은 “서울을 떠날 때 푸트공사는 우리들에게 이렇게 말한 바 있다. 미국정부는 우리를 대대적으로 환영할 것이고, 우리는 미국의 각 공공기관을 시찰할 뿐만 아니라 증기기관과 전기시설까지 시찰할 것이고, 조선에서 볼 수 없는 기타 많은 문물을 보고 들게 될 것이라고 말했다. 그래서 그의 친절한 격려의 말씀에 감사하고 있다. 그런데 이제 그의 말씀은 현실화되었다. 오히려 푸트가 언급한 이상으로 우리는 친절한 환대를 받았고, 그래서 우리는 미국정부와 각 공공기관에 대해 심심한 감사를 표한다.”¹⁴⁾

민영익 일행은 12월 1일 트렌턴호를 타고 유럽 각국 순방여행길에 올랐다. 민영익 일행은 영국·프랑스·이탈리아 등 유럽 각국, 그리고 아프리카의 이집트까지 시찰한 후 수에즈운하를 거쳐 인도양을 항행, 남중국해를 통과, 1884년 6월 2일 귀국하여 복명했다. 조선인으로서의 최초의 세계일주 항행을 완수한 셈이다. 트렌턴호의 6개월간 함상생활에서 포크 해군무관은 민영익과 서광범·변수 사이의 구미문물 견학시찰의 반응이 정반대로 나타나고 있다는 것을 간파했다.

나는 이들과 8개월간 가깝게 사귀었다. 민영익은 처음에는 국가발전을 위해 정력적인 노력을 경주하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 그러나 오랫동안 관찰해 본 결과 그는 마음이 약하고 번덕심이 심한 성격의 인물임을 알게 되었다. 그는 항상 휴대하고 다니는 유교관계 漢籍만을 탐독하고 있었는데, 이 같은 그의 수구적 태도는 슬프게도 모처럼 구미 선진문물을 관찰하고 계몽을 받을 수 있는 좋은 기회를 놓치는 것 같이 보여서 안타까웠다. 이에 반하여 서광범·변수는 내가 백과사전을 번역하여 설명해 주면 자기 나라에 유용한 사항을 노트에다가 적는데 지

13) 尹致昊, 《尹致昊日記》 권 1, 1883년 12월 22일(國史編纂委員會 編, 1973).

14) *New York Herald*, October 15, 1883.

칠 줄 모르는 열의를 보였다(McCune and Harrison, *op. cit.*, pp. 101~111).

6월 2일 제물포에서 서울로 올라오면서 서광범은 포크에게 민영익이 도미할 때에는 개화의지를 가지고 출발했지만 구미 선진문물을 시찰하고 귀국하면서부터는 附淸의 정치노선을 취하고 있다고 밝히면서 결국 민영익은 건문한 진보사상을 버리고 보수반동적 사대주의사상으로 후퇴할 것이라고 예언했다.¹⁵⁾ 서광범은 귀국 직후 정치개혁을 통해 개화운동을 벌임으로써 근대화를 이룩해야 하며, 이러한 거창한 개화사업을 추진하려면 슈펠트를 정치고문으로 雇聘할 것을 역설하기도 했다.¹⁶⁾ 민영익은 구미여행 소감에 대해 “나는 암흑세계에서 태어나서 광명세계로 들어갔다가 이제 또다시 암흑세계로 되돌아왔다”¹⁷⁾라고 솔직히 피력하고 있다. 홍영식도 “어둠 속으로부터 나와 눈부신 광명세계로 뛰어들어간 기분이다”¹⁸⁾라고 고백하고 있다. 이와 같이 민·홍양인은 다같이 암흑세계로부터 광명세계로 들어갔다는 데는 공통점을 이루고 있지만, 홍영식은 광명세계에서 건문한 구미 선진문물을 도입하여 정치적 개혁을 통해 개화운동의 열의를 보인 반면, 민영익은 개화의지를 부정하고 부정정책으로 보수반동적 사대주의 정치노선을 취한 것이다.

조선정부가 건미사절을 파견한 일차적 목적은 조미조약 제2조의 외교관 교환이라는 상호주의 원칙에 따라 사절단을 보냈지만, 주목적은 미국의 선진문물을 도입하여 개화운동을 벌여 보겠다는 데 있다.

첫째로 조선은 고문관·교사·군사교관을 고빙하여 정치개혁을 통해 개화사업을 이룩하려고 했다. 조선정부는 건미사절을 파견한 후 10월 19일 푸트 공사에게 직접 고문관·군사교관을 보내 줄 것을 요청했고, 실제로 민영익도 미국정부에 대해 교사·고문관·군사교관 등을 파견해 줄 것을 정식 요청했다.¹⁹⁾ 둘째로 미국문화의 수용이다. 이 취지에 따라 민영익은 유길준을 미국

15) Noble, *op. cit.*, p. 17.

16) *Korea Instructions*, vol. 1, Frelinghuysen to Foote, November 12, 1883. *Shufeldt Letters*, Foulk to Shufeldt, February 26, 1884.

17) *FRUS*, Foote to Frelinghuysen, June 17, 1884, p. 126.

18) Noble, *op. cit.*, p. 16.

19) *Korea Despatches*, vol. 1, Foote to Frelinghuysen, October 19, 1883. Jones, *Foreign Diplomacy in Korea*, p. 415.

에 남게 해서 최초의 국비유학생이 되었다. 셋째로 조선은 미국의 선진 영농 기술을 도입, 농업근대화를 성취하려고 시도했다. 이 취지에 따라 최경석은 실제로 농무부로부터 각종 농작물의 신품종 종자 및 농기구뿐만 아니라 심지어 각종 가축까지 도입하여 忘憂里 밖에 農務牧畜試驗場을 개설 운영하는 성과를 거두었다. 넷째로 제도의 개혁이다. 흥영식은 귀국 복명하는 자리에서 대군주에게 미국의 선진제도를 본받아 제도개혁을 단행할 것을 역설하였고, 그의 주장대로 한국 최초의 미국식 우편제도를 도입, 郵政局을 창설하고 그 자신이 우정국 總辦에 취임하였다.²⁰⁾

그러나 1884년 12월 4일 갑신정변 발발로 이 같은 의욕적 개화운동은 좌절되고 말았다. 교사·고문관·군사교관이 도착하기는 정치적 안정을 되찾은 1886년 7월이었다. 한국 최초의 국비 미국유학생 유길준은 고국에서의 정변 소식을 듣고 학업을 중단하고 귀국했고, 최경석의 농무목축시험장은 성공적으로 개장하여 한국 농업근대화에 건인차 역할을 할 것으로 기대했지만, 최경석이 1886년 급사함으로써 농업근대화의 꿈은 무산되었다. 끝으로 갑신정변의 주역 흥영식은 「위로부터의 정치적 개혁」을 통해 개화사업을 성취해 보고자 정변을 주도했으나 청군개입으로 인한 거사실패로 그의 근대화 기도는 좌절되고 말았다.

〈金源模〉

3. 제도의 개혁

1) 정치·군사부문

(1) 정부기구의 개편

조선국왕 고종은 강화도조약체결 이후 종래의 의정부와 삼군부체제로는 새로운 대내외 문제에 효과적으로 대응할 수 없다는 것을 깨닫게 되었다. 의

20) 金源模, 〈遣美使節洪英植復命問答記〉(《史學志》 15, 1981), 183~230쪽.

정부 중신을 비롯하여 대부분의 정부 관료들은 사대교린체제에 안주하려 하였으므로 새로운 국제관계에 효과적으로 대처하지 못하였다. 동래부사를 비롯한 지방관으로부터 예조, 의정부로 이어지는 외교통로와 일본 외교관의 도래 또는 외교적 현안이 발생할 때 임시로 마련되는 接見官 講修官 임명 등을 통한 양국관계의 처리는 많은 문제를 야기하였다. 현안처리 기일이 지연되거나 담당관료들의 의식 차이에 따른 사안 처리의 일관성 결여로 분쟁이 끊이지 않는 등 많은 문제를 야기하였다. 또한 대원군이 서양세력의 통상요구를 거절하고 스스로를 지키기 위해 신무기를 개발하고, 해안경비를 강화하는 등 국방을 강화하는 동안 중시되었던 삼군부는 대원군이 실각하고 일본의 강압적 요구를 수용할 수밖에 없었던 상황에서 무력감을 드러내었다. 조선 후기 비변사가 국방문제를 비롯한 대내외 문제 전반을 다루었다면 삼군부는 邊情과 군사문제에 국한하여 그 권한을 행사하도록 조치되어, 1871년의 신미양요 당시에는 그런 대로 그 존재 가치를 발휘하였다. 그러나 대원군이 실각하고 雲揚號사건에서 일본의 무력시위에 효과적으로 대처할 수 없었던 삼군부는 유명무실한 상태에 놓이게 되었던 것으로 보여진다.¹⁾

이러한 상황에서 새로운 외교적 현안은 더욱 증대되었고 문호개방을 요구하는 열강의 위협 또한 계속 증대되었다. 조선은 스스로를 지키기 위한 효과적인 외교와 武備自強策을 강구하지 않으면 아니 되었다. 조선국왕 고종은 수신사의 보고를 통해 일본의 발전상을 알게 되었고, 또한 일본과 러시아의 위협이 증대되고 있는 가운데 미국에 대한 수교의 유용성도 알게 되었다. 서양의 새로운 문물도입을 통한 부국강병책의 마련이 시급함도 알게 되었다. 그리하여 고종은 이를 위한 새 기구의 설치를 마련토록 지시하게 되었다. 이렇게 해서 마련된 새 기구가 통리기무아문이었다.²⁾

통리기무아문 설치의 직접적인 계기는 새로운 기계제조 기술을 배우게 해

1) 《承政院日記》, 고종 17년 12월 20일.

2) 統理機務衙門에 대해서는 다음의 연구로 그 설치 경위와 조직 및 기능이 밝혀졌다.

全海宗, 〈統理機務衙門 設置의 經緯에 對하여〉(《歷史學報》 제17·18집 1962).

李光麟, 〈統理機務衙門의 組織과 機能〉(《開化派와 開化思想 研究》, 一潮閣, 1989).

달라는 조선정부의 청원에 대한 청나라의 답신이 오면서부터였다. 새로운 무비에 관심이 많았던 고종은 1880년 4월 사역원에 명하여 기기의 수입 및 기계제조 기술의 학습에 대한 청나라의 협조를 구하는 문안을 작성토록 지시하는 한편 정부에 대하여 청에 파견할 인재들을 천거하도록 명하였다. 이어 정부는 무비장구의 자문을 만들어 청나라에 보냈고, 청나라는 조선의 요구를 수락하였다. 기계제조 학습에 대한 청나라의 수락통보를 받은 고종은 바로 이 문제의 처리와 사대·교린·변정 등에 관한 일을 맡을 새로운 기구의 설치를 명하였다.³⁾ 이어 신설 기구에 대한 절목을 빨리 만들어 바치도록 독촉하였다.⁴⁾

국왕의 독촉을 받은 의정부는 대신과 참찬, 그리고 유사당상들과 의논하여 절목을 만들어 바치는 한편 신설아문의 처소 마련이 쉽지 않음을 호소하였다. 이에 대해 국왕은 “삼군부의 설치가 비록 여러 해가 되었으나 지금은 한 만한 직책이니 이를 혁파해서 신설아문의 처소로 삼도록 하라”고 답하였다.⁵⁾ 이렇게 해서 마련된 통리기무아문은 事大司·交隣司·軍務司·邊政司·通商司·軍物司·機械司·船艦司·譏沿司·語學司·典選司·理用司 등 12개사로 조직되었다.⁶⁾ 통리기무아문은 군국기무를 總領할 수 있도록 정1품아문으로 그 지위가 보장되었고, 대신 중에서 총리를 임명하고 시·원임대신으로 이 기관의 都相을 겸하게 하였다. 따라서 1881년 1월 19일(음력 12월 20일) 아문이 설치되자 당시의 실력자들이 당상으로 임명되었고, 중견 인물들이 각사의 낭청에 등용되었다. 또한 외무를 처리하여야 했으므로 외국어에 밝은 漢學과 倭學의 역관들을 참사로 임명하였다. 그리고 당시 비상한 인물로 알려진 수문장 이제마(한의)와 별선군관 이동인(승려) 등이 참모관으로 발탁되었다.⁷⁾

이렇게 출발한 통리기무아문은 나라의 모든 중요 기밀을 취급하게 되어 처음 삼군부 자리에 있다가 그 처소를 궁궐 안 內兵曹·典設司 근처로 옮겨지게 되었다.⁸⁾ 그러나 12사는 그 설립 취지에 비해 업무처리와 효율성에 문제

3) 《備邊司謄錄》 261, 고종 17년(1880) 12월 7일.

4) 《備邊司謄錄》 261, 고종 17년 12월 17일.

5) 《備邊司謄錄》 261, 고종 17년 12월 20일.

6) 全海宗, 앞의 글, 689쪽.

李光麟, 앞의 글, 6쪽.

7) 李光麟, 위의 글, 4~11쪽.

가 있었던 듯 1881년 12월에 이르러 사대사와 교린사를 통합하여 同文司로 합치는 등, 軍務司・通商司・典選司・律例司・監工司 등으로 축소 조정되었다.⁹⁾ 주로 대외문제의 효과적인 처리를 위해 설치되었던 통리기무아문은 대외문제 만이 아니라 군국기무와 관련된 내정문제도 처리함으로써 조선 후기의 비변사와 같이 국정의 최고기관으로 자리 잡게 되었다. 고종은 통리기무아문을 중시하여 아문의 현판을 직접 써서 하사하였을 뿐만 아니라 중앙의 각사 제공과 지방 8道4都로부터 대·소 업무를 보고 받아 처리하도록 하였다. 평상시 국왕과 차대할 때에는 경리당상들이 모두 모여 국정을 협의 결정하고, 긴급한 일이 있을 때에는 각사의 당상들이 일단 궁궐 밖에 모여 협의한 뒤 국왕에게 보고하도록 함으로써 통리기무아문은 국가의 모든 중요한 문제에 관여하였다.¹⁰⁾

통리기무아문은 설치된 이후 제일 먼저 領選使의 파견문제를 처리하였다. 영선사란 새로운 군기제조의 기술습득을 위하여 학도와 공장을 인솔하고 청나라에 갔던 사신을 말하는 것으로, 이에 대한 조선의 청원이 청나라에 의해 받아들여지면서 이의 처리가 통리기무아문 설치의 직접적 계기가 되었던 것이므로 당연하다 하겠다. 다음으로 통리기무아문은 일본의 신문물 시찰을 위한 신사유람단 파견, 신식 군인 별기군 설치와 군제개편, 미국을 비롯한 서양제국과의 수호조약체결 등을 추진하여 개화정책 담당기구로서 기능을 발휘하였다. 이외에도 일본인의 침투가 심해진 울릉도에 대한 검찰관의 파견, 해로의 요충지인 동래부 절영도에 鎭을 설치하는 문제, 재정문제 해결을 위한 鑄錢, 금은채광과 包蔘管理 문제 등 각종의 현안을 처리하였다.¹¹⁾

1882년 7월 임오군란이 일어나자 통리기무아문은 폐지되었다. 보수적 유학자들을 비롯한 개화 반대세력들은 개화정책 추진에 앞장서 온 통리기무아문과 신식 군대인 별기군의 폐지를 주장하였고, 개화정책의 일환으로 별기군이 설치되면서 소외되고 차별대우를 받았던 구식 군인들의 난을 계기로 대원군

8) 《承政院日記》, 고종 18년 1월 17일·18일.

9) 《高宗實錄》, 고종 18년 11월 9일.

10) 李光麟, 앞의 글, 12~23쪽.

11) 위와 같음.

은 정권을 잡게 되었고, 별기군의 해체에 이은 군제의 복구와 더불어, 과거 대원군의 攝政기간에 중시되었던 변정·군사기구인 삼군부의 권한이 다시 부활되면서 통리기무아문은 혁파되었던 것이다.¹²⁾ 그러나 대원군이 집권 33일 만에 중국으로 납치되어 가자 고종은 기무처를 궁궐 내에 설치하여 중요 문제를 논의하고 처리하게 하였다.¹³⁾

그런데 기무처는 임시기구로서 규모 면에서 날로 복잡해지는 국정을 처리하기에 적절치 않았던 모양으로 고종은 다시 1882년 12월 통리아문 및 통리내무아문을 설치하였다.¹⁴⁾ 이어 1883년 1월에는 통리아문을 통리고섭통상사무아문(약칭 외아문), 통리내무아문을 통리군국사무아문(약칭 내아문)이라 개칭하였다.¹⁵⁾ 이어 삼군부와 기무처는 통리군국사무아문에 합병하였다.¹⁶⁾ 전자는 외교통상관계 사무를, 후자는 군국의 기무를 비롯하여 내정일체를 관장하게 하였다. 이 두 관청에는 당시 이름난 대부분의 인재들이 배치되어 개화정책을 추진하고 새로운 국제정세의 변화에 대처하였다.¹⁷⁾ 내정과 군사를 담당하는 통리군국사무아문은 갑신정변 이후 의정부에 합병되었다가¹⁸⁾ 다시 내무부로 부활되었다. 내무부는 초기에 軍務局·司憲局·修文局·地理局·工作局·職制局·農務局 등을 두어 내정전반을 관할하였고, 뒤에도 필요에 따라 商理局·鑛務局 등 새로운 국을 증설하여 현안문제들을 해결하였다.¹⁹⁾

이와 같이 내외정세의 변화에 따라 새로운 기구가 설치되었으므로 자연히 유명무실한 기구와 인원에 대한 조정이 필요하게 되었다. 더욱이 오랜 동안 내려 온 불필요한 기구와 관직, 이에 따르는 수세정책의 난맥과 재정낭비는 개항 이후 새로운 정책과 사업의 추진을 어렵게 만들고 있었다. 이에 정부는 이를 시정하고자 1882년(고종 19) 10월 20일 減省廳을 설치하였다. 감생청은 국왕의 식사·복식에서부터 형식과 낭비를 줄이는 한편 왕족과 공신 후예들

12) 《承政院日記》, 고종 19년 6월 10·12일.

13) 《高宗實錄》, 고종 18년 7월 25일.

14) 《高宗實錄》, 고종 19년 11월 18일.

15) 《高宗實錄》, 고종 19년 12월 4일.

16) 《高宗實錄》, 고종 19년 12월 22일.

17) 李光麟, 〈開化·斥邪運動〉(《韓國史講座》V, 一潮閣, 1981), 161쪽.

18) 《高宗實錄》, 고종 21년 10월 21일.

19) 《高宗實錄》, 고종 22년 5월 25일·6월 20일·8월 10일, 24년 4월 5일 참조.

을 대우하기 위해 만들어진 필요 이상의 관청이나 인원을 줄이는 작업을 전개하였다. 더 나아가 행정절차를 간소화하고 중앙과 지방의 관청과 인원, 그리고 군사조직을 축소 조정하고 문벌에 관계없이 인재를 등용하여 효율성을 높이고 재정낭비를 줄일 수 있는 조치를 취하도록 국왕에게 건의하였다. 또 收稅 혼란과 공물납부의 폐해도 시정토록 조치하였다. 이에 국왕은 각 기관과 관료들에게 감생청의 조치를 철저히 이행토록 명령하였다.²⁰⁾ 그러나 이렇게 과감하게 추진되었던 정부의 개혁작업은 실제로 있어서는 성과를 거두지 못함으로써 개화정책의 추진을 어렵게 하였던 것으로 생각된다.²¹⁾

(2) 군사제도의 개혁

가. 군사편제의 변천

서구열강의 통상요구가 거세지는 가운데 집권한 대원군은 집권 봉당세력의 군사권 장악의 수단으로 활용되어, 왕권을 약화시키는 기구로 기능하고 있던 비변사의 권한을 축소하여 유명무실해졌던 의정부의 정치적 기능을 회복시키는 한편 삼군부를 부활시켜 군사·국방문제를 분담하게 하였다.²²⁾ 대원군은 삼군부를 의정부와 대등한 1품아문으로 승격시켜 병조에서 독립된 아문으로서 모든 軍令權을 장악하게 하였다. 이어 대원군은 세도정치를 거치면서 허약해진 훈련도감·금위영·용호영·총융청·어영청 등 5군영의 중앙군을 개편 강화하여 국왕호위를 보강하는²³⁾ 한편 서양세력의 침입에 대비하여 경기연안에 포대시설을 강화하는 한편 강화부를 진무영으로 승격시키고 주변 요새에 포대와 포군을 배치하였을 뿐만 아니라 남북의 국경경비도 강화하였다.²⁴⁾ 그리고 각종의 무기를 구입하거나 개발하는데 진력하였다.²⁵⁾ 이러한 노력을 전개하던 대원군은 1873년 국왕의 친정을 주장하는 세력에

20) 李鉉淙, 〈高宗때 減省廳 설치에 대하여〉(《金載元博士回甲紀念論叢》, 1969).

21) 《高宗實錄》, 고종 20년 9월 23일.

22) 《承政院日記》, 고종 2년 3월 28일·5월 26일, 5년 3월 23일·6월 8일·6월 18일 참조.

23) 車文燮, 〈舊韓末 軍事制度的 變遷〉(《軍史》5, 1982), 24~48쪽.

24) 《高宗實錄》, 고종 8년 1월 25일·5월 25일.

25) 李瑄根, 〈國防對策과 軍制改革〉(震檀學會 編, 《韓國史》最近世篇, 乙酉文化社, 1973), 208~218쪽.

밀려 실각하였다.

대원군을 하야시킨 새 정부는 武衛所를 설치하여 국왕에 대한 호위를 강화하는 등 국왕친위군을 강화하였다.²⁶⁾ 그러나 외침에 대해서는 별다른 군비 강화책을 마련하지 못한 채 일본이 보낸 운양호의 무력시위에 굴복하여 강화도조약을 체결하지 않으면 아니 되었다. 새 정권은 조약의 체결로 일단 병화를 모면하였으나 계속되는 일본과 열강의 위협 속에 새로운 군사체제를 마련할 필요성을 절감하게 되었다. 그리하여 전술한 바와 같이 청나라에 새로운 군기제조의 방법을 가르쳐 주도록 청원하였다. 25명의 학도와 13명의 공장을 비롯한 69명의 인원이 김윤식의 인솔하에 天津機器局에 파견되어 신무기 제조기술을 학습하도록 조치되었다. 그러나 학도들은 근대적 기술을 받아들일 태세가 되어 있지 않았고 정부의 재정적 뒷받침도 부족하여 소기의 성과를 거두지 못하였다.²⁷⁾ 다만 종사관 김명군이 천진에서 공장을 데리고 귀국하여 機器廠을 설치한 것에 만족하여야 했다.²⁸⁾

조선의 제정은 강화도조약체결 이후 일본의 경제적 침탈이 심화되는 가운데 어려워지고 있었다. 특히 일본으로 많은 미곡이 유출됨으로써 미곡이 부족하여 군에 대한 녹봉미 지급이 제대로 이루어지지 못하는 상황에까지 이르게 되었다. 조선정부는 이런 가운데 군사제도의 개혁을 추진하였다. 1881년 5월 통리기무아문의 진언에 의하여 신식 군대로 별기군을 창설하였다. 수신사 김홍집을 수행하여 일본에 갔던 윤웅렬이 통리기무아문 군무사 경리당상 민검호와 예조판서 홍우창을 설득하여 추진한 것이었다. 민검호와 홍우창은 국왕에게 새로운 군사훈련의 필요성을 건의하였고, 일본공사관 공병 중위 호리모토(堀本禮造)를 교관으로 초빙하여 5명의 군인 중에서 80여 명을 선발하여 훈련을 실시하였다.²⁹⁾ 한편 구식 군대의 편제도 개혁을 추진하였다. 1882년 2월 통리기무아문은 7조로 된 〈各軍門變通節目〉을 마련하여 국왕에게 상주하였다. 즉 종래의 무위소·훈련도감·용호영·호위청을 합하여 무위

26) 車文燮, 앞의 글, 29쪽.

27) 權錫奉, 〈領選使行에 對한 一考察〉(《歷史學報》17·18, 1062), 277~312쪽.

28) 金允植, 《陰晴史》(國史編纂委員會, 1958), 225쪽.

29) 李光麟, 〈別技軍의 설치〉(앞의 책, 1989), 15~16쪽.

영으로, 금위영 어영청·총융청을 합하여 장어영으로 하는 2영체제로 축소 조정하였다.³⁰⁾

이러한 군제개혁은 반발에 부딪히게 되었다. 무위영 소속의 별기군은 일본 교관의 교도 아래 구식 군인과는 달리 국왕의 근위병으로, 민씨 척족의 사병과 같이 여겨져 우대되었다.³¹⁾ 이에 구식 군대 소속의 군인들은 불만을 나타내었다. 13개월이나 밀렸던 녹봉미를 지급하는 과정에서 불만을 터뜨린 구훈련도감 군인들을 중심으로 폭동이 일어나 민검호와 이최응을 비롯한 고관들이 습격을 당하여 희생되고 민비는 충주로 피신하였다. 별기군의 일본인 교관 掘本禮造도 희생되었다. 임오군란이라고 불리는 이 난을 계기로 대원군이 다시 정권을 잡게되었다.³²⁾

임오군란 후 고종은 무위영을 訓局으로 바꾸게 하고 각 營도 복구토록 하였다. 그러나 청나라의 개입으로 5군영제는 다시 개편되었다. 청은 임오군란이 일어나자 군대를 파견하여 대원군을 납치하였다. 그리고 종주권을 내세워 조선의 내정에 간섭하였다. 특히 군제개편은 군란 뒤 서울에 진주한 청국 광동수사제독 吳長慶의 막료 袁世凱의 주도하에 진행되었다. 오장경 휘하의 원세개가 조선의 장정 1,000여 명을 선발하여 1隊는 王得功을 시켜 훈련원에서 교련하고, 또 다른 1대는 朱先民·何增珠 등 청군 장교들을 교관으로 삼아 東營에서 훈련하였다. 이를 新建親軍이라 하는데, 전자는 좌영으로 이조연을, 후자는 우영으로 윤태준을 감독으로 임명하였다. 뒤이어 1883년 10월 23일 교련소를 설치하여 박영효가 廣州에서 양성하던 南漢教練兵隊를 친군 전영으로 재편하고, 1884년 7월 22일 연용대에 이주한 부대를 친군 후영으로 하여 이른바 친군 4영이 성립되었다. 이들 전영과 후영은 일본식으로 훈련된 병사들로 구성되었다. 그리하여 이들은 좌·우영군과 갈등을 일으키기도 하였다.³³⁾ 또 그동안 舊京軍4營(용호영·금위영·어영청·총융청)의 군이 1884년 8월 29일 친군 4영에 옮겨 같이 훈련을 받다가 이들 중 금위영과 어영청 군

30) 李光麟, 〈軍制改編〉(위의 책), 20~21쪽.

31) 林在讚, 〈開化期 軍制改編에 대하여〉(《考古歷史學志》5·6, 東亞大 博物館, 1990), 359~375쪽.

32) 李光麟, 〈壬午軍亂〉(앞의 책, 1981), 145~149쪽 참조.

33) 崔炳鉅, 〈壬午軍亂後 親軍制의 成立과 그 矛盾〉(《軍史》26, 1993), 76~119쪽.

을 합하여 친군 별영으로 조직되었다. 이로써 중앙군인 경군은 형식적으로는 비록 군무사 조련군에 의해 통할 절제되었으나 완전히 청군식으로 편제되고 청군에 의해 훈련되었다.³⁴⁾ 무기는 이홍장에게 요청하여 천진기기국으로부터 구제 12방, 청동포 10문, 영국제 시조총 1,000정과 탄약 등을 공급받아 훈련에 사용하였다.³⁵⁾

이후 미국으로부터 군사교관을 초빙한 조선정부는 다시 군제개혁을 단행하였다. 미국의 다이장군 등 4명의 군사교관이 도착한 뒤인 1888년 5월 11일 국왕은 총리내무부사 심순택·김홍집을 소견하여 군제변통을 詢議하였다. 청의 간섭 아래 좌·우·전·후 4영 외에 별영, 해방영 등이 설치되었는데, 각 영이 분치되어 군비가 과다하게 지출되고 또 영마다 5백명은 훈련규칙에도 적합하지 않으니 개혁하자는 것이었다. 그리하여 청의 간섭하에 설치되었던 군영들은 장위영·통위영·총어영의 3영으로 축소 조정되었다. 즉 우영 후영 해방영을 합하여 통위영, 전영과 좌영을 합하여 장위영, 별영을 총어영으로 개편하였다. 그리고 1891년 2월 왕명에 의하여 경리청이 복설되었다³⁶⁾. 이는 수도 외곽 방비의 요충지인 蕩春臺와 北漢山城의 수비를 전담하는 군영으로 처음에 통위영에 속해 있던 전 총용군을 다시 분리하여 편성한 것이었다.³⁷⁾ 이듬해 용호영·총어영·경리청은 합하여 친군으로 불리게 되었다.³⁸⁾

군제개혁은 주로 중앙군 중심으로 이루어져 지방군은 별다른 발전을 이루지 못하였다. 다만 중앙군이 차츰 신식 군대화함에 따라 지방 요지의 군대는 친군영체제로 신식 군대화하게 되었다. 강화도에 친군 심영, 평안도에 친군 서영, 경상도에 친군 남영 등을 두어 친군영체제를 본받아 훈련하게 하고, 때로는 상경하여 중앙군과 함께 훈련하도록 했으나, 지방은 갑오개혁에 이전까지 그대로 鎭軍이 수비를 담당하였다.³⁹⁾

34) 林在讚, 앞의 글, 364~365쪽.

35) 《高宗時代史》Ⅱ(國史編纂委員會, 1968), 396쪽.

36) 《高宗實錄》, 고종 25년 4월 19일, 28년 2월 27일 참조.

37) 林在讚, 앞의 글, 366쪽.

38) 《高宗實錄》, 고종 29년 9월 17일.

39) 車文燮, 앞의 글, 34쪽.

나. 사관 양성제도의 마련

조선정부는 신식 군사지휘관인 사관을 양성하기 위하여 1882년 12월 서재필을 비롯한 14명의 청년을 선발하여 일본 동경의 陸軍戶山學校에 파견하였다. 그러나 이들은 갑신정변을 추진하던 김옥균 일파의 소환으로 교육을 받기 시작한 지 일년 좀 넘어 귀국하였다. 개화당 요인들은 1884년 7월 서재필 등 유학갔던 사관생도 14명이 일본에서 귀국하자 국왕에게 사관학교를 설립하여 그들을 수용하도록 건의하였다. 또 창덕궁으로 불려가 교련과 체조 등을 시범하여 국왕으로부터 칭찬을 받은 사관생도들이 국왕에게 사관학교 설립을 간청하자, 고종은 이를 받아들여 조련국을 설치하고 서재필을 사관장으로 임명하고 사관학교 설립을 추진토록 하였다. 이 는 청국군의 압력으로 실현되지 못하였다.⁴⁰⁾

조선의 사관양성제도는 미국으로부터 군사교관이 초빙되어 온 1888년에 이르러 연무공원이 설립됨으로써 드디어 정식 출범하게 되었다. 1882년 미국과 수호조약을 체결한 조선정부는 미국에 대하여 군사교관의 파견을 요청하였다. 이후 우여곡절을 거친 끝에 1884년 4월 미국으로부터 다이준장, 커민스대령, 리소령, 그리고 일본에 있던 예비역 해군 대령 닐스테드가 고빙되어 부임하였다.⁴¹⁾

미국 군사교관의 부임에 앞서 국왕 고종은 1888년 1월(음력 1887년 12월) 16세 이상 27세 이하로 훈련받을 학생을 우선 천거하도록 명하였다. 그리고 한 달 뒤에는 연무공원 설치에 관한 조서를 내리고 그 시행에 다른 제반규칙에 관한 자세한 절목을 만들어 바치도록 내무부에 명령하였다. 국왕의 명에 따라 내무부는 일차로 40명의 청년을 선발하여 장교교육을 시키는 한편 같은 해 6월 <연무공원직제절목>을 만들어 바쳤다. 한편 국왕은 연무공원을 운영할 관리들을 임명함으로써 운영체계를 갖추게 되었다.⁴²⁾

이렇게 출발한 연무공원은 초기 얼마 동안은 활기에 넘쳐 있었다. 일차로 선발된 40명의 연무공원 학도들은 새로운 제복을 입고 장차 새로운 군대의 장교가 될 희망으로 열심히 교육에 임하였다. 그들의 열성적인 관심과 소질

40) 李光麟, <美國軍事敎官의 招聘과 鍊武公院> (《韓國開化史研究》, 一潮閣, 1981).

41) 李光麟, 위의 글, 161~173쪽.

42) 《高宗實錄》, 고종 24년 12월 1일·25일, 25년 6월 22일 기사 참조.

은 교관들에게 큰 자극을 줄 정도였다. 그리고 정부는 이들 연무공원 학도들에게 각종 신식 무기의 사용법을 체득시키기 위하여 신식 무기를 구입하였다. 즉 고종 25년(1888년) 9월 21 조선정부는 각국 공사에게 공문을 보내 연무학도들에게 보여주려고 하니 각국에서 현재 사용하는 무기를 한 자루씩 신속히 구입해 보내주도록 협조를 요청하였다. 이 결과 미국 일본·독일·러시아의 무기들이 수입되어 연무공원 학도들의 군사훈련에 이용되었다.⁴³⁾

그러나 연무공원의 운영은 점차 부진한 상태에 빠지게 되었다. 정부의 재정난, 담당관료들의 무능과 부패, 담당관료와 교관들간의 불화, 기성 군인과 원세개 등의 방해공작 등으로 교관과 학생들은 점차 의욕을 상실하게 되기 때문이었다. 운영이 지지부진하던 연무공원은 동학농민전쟁을 계기로 조선에 진출한 일본군이 1894년 7월 조선군을 무장해제 시키는 한편 신식 무기를 약탈한 뒤 개혁을 강요함으로써 자연히 없어지게 되었다.⁴⁴⁾

그럼에도 불구하고 연무공원은 근대한국군제사에서 일정한 위치를 점하였다고 할 수 있을 것이다. 1895년 을미사변 1개월 뒤 친일 훈련대가 해산되고 친위대가 설치되었을 당시 연무공원 출신 인 이범래가 참령으로 제1대대장, 이진호가 참령으로 제2대대장, 남만리가 중대장으로 임명되어 국왕친위대의 요직을 독점했던 사실이 이를 말해준다고 할 것이다. 열강의 각축에 따른 정세의 변화로 상당수의 연무공원 출신들이 희생되었으나 연무공원교육을 통해 이루어진 미국식 훈련규칙과 작전법 등이 상당기간 근대 초기 한국군훈련에 계속 적용되었던 것으로 평가되고 있다.⁴⁵⁾

2) 경제부문

(1) 농업기술의 도입과 상업적 농업의 진흥

가. 농업진흥을 위한 제도 마련

개국통상과 서양문물의 수용을 통한 부강한 근대국가 수립을 앞장서 주장

43) 李光麟, 앞의 글(1981), 181~184쪽.

44) 李光麟, 위의 글, 178~193쪽.

45) 李光麟, 위의 글, 181~202쪽.

하고 있었던 개화파들은 지주·전호제의 합법화를 통해 지주자본을 바탕으로 농업을 발전시키고 이를 토대로 상업과 무역을 발전시켜야 할 것으로 생각하고 있었다. 자연히 그들은 토지재분배를 통한 농민경제의 안정을 추구하기보다는 地租改正에 의한 합리적 수세를 통한 농민경제의 안정과 지권의 발행 등에 의한 지주층의 보호를 통한 국가 부강의 실현을 추구하였다.⁴⁶⁾

이들 개화파는 농민경제의 안정을 토지재분배를 통해서가 아니라 조세제도의 개혁을 통하여 이루려 하였으므로 자연히 농민경제를 파탄으로 내몰고 있었던 삼정의 개혁을 추구하였다. 박규수·유신환 등의 삼정개혁론을 계승한 김윤식은 군포제도를 혁파하여 그 세를 전세에 포함시켜야 한다고 주장하였다. 당시의 삼정은 권력과 신분, 부력에 따라 불공정하게 적용되어 국민의 원성을 사고 있었으므로, 세를 단일화하여 전결을 기준으로 모든 세를 부과하면 토지가 많은 자는 많이, 토지가 없는 자는 세금을 내지 않게 되어 사회가 안정될 것으로 생각하였다. 김윤식은 지주에게 부과하는 세금도 과중하지 않아야 하며, 商稅나 船稅를 새로 설정하여 부과함으로써 국가재정을 충실히 할 수 있다고 보았다.⁴⁷⁾

갑신정변을 주도했던 김옥균과 박영효 역시 세제개혁을 통한 민생안정에 역점을 두고 있었다. 김옥균은 갑신정각 14개 항에서 지조법의 개혁과 환국의 혁파를 도모하였다. 그리고 박영효는 일본 망명중 국왕에게 다음과 같이 상소하였다.⁴⁸⁾

1. 地租를 개량하고 地券을 발행할 것.
1. 민이 외국인에게 토지 파는 것을 금할 것.
1. 세금과 수렴을 가볍게 하고 그 법을 너그럽게 하여 편중되는 일이 없게 할 것.

지조개정을 통한 민생안정책은 유길준에 의해 더욱 구체화되었다. 유길준

46) 金容燮, 〈甲申·甲午改革期 開化派의 農業論〉(《韓國近代農業史研究》, 一潮閣, 1981), 303~432쪽.

47) 金容燮, 위의 글, 330~331쪽.

48) 金容燮, 위의 글, 331쪽.

은 지조개정을 위해서는 토지를 새로이 측량하여 지권을 발행함으로써 소유주를 분명히 하고 토지가격을 확정하여 토지면적과 가격에 따라 세금을 부과해야 한다고 주장하였다. 또한 토지면적은 결부제가 아닌 경무법으로, 수세는 현물세가 아닌 금납제로 할 것을 주장하였다.⁴⁹⁾ 즉 개화과는 지주층을 보호하고 농업을 발전시켜 이를 바탕으로 상업과 무역을 발전시킴으로써 부국강병을 이루자고 주장하였다.

그리하여 조선정부에서는 우선 농업발전을 위한 방안으로 〈統戶規則〉·〈農務規則〉·〈養桑規則〉 등 일련의 농업정책을 마련하였다. 모두 4조로 된 〈통호규칙〉은 5가작통법의 호법을 분명히 하고, 각 읍에는 농과장의 직제를 신설하여 농업권장에 힘쓰고 농업발전에 방해가 되는 놀고먹는 자를 없애는 것을 주요 목표로 하였다. 그리고 모두 6조로 된 〈농무규칙〉은 농지를 개간하고 수리시설을 신설 또는 보수함으로써 농업을 크게 발전시키는 것을 주요 목표로 제정되었다. 오래된 舊陳田을 개간한 자에게는 그 소유권까지도 넘겨 주고 특히 농지개간에 우수한 성적을 올린 자에게는 벼슬과 여러 가지 포상을 약속함으로써 농지개발사업에 대한 의욕을 촉구하였다.⁵⁰⁾

이와 더불어 조선정부는 농지개발에 민간자본을 동원하기 위한 조치를 강구하였다. 이미 서구의 회사조직에 의한 민간자본의 동원방법 등이 《한성순보》 등에 소개되고 있는 상황에서, 국왕은 1884년 9월 농정에 관한 교서를 내려 군국아문으로 하여금 農桑·織造·窯甄·牧畜·紙茶 등을 전담할 기구설치와 敎民興業을 위한 방안을 강구하도록 지시하였다.⁵¹⁾ 이에 따라 정부는 전부터 조선사회에 관행 되던 계와 향약의 전통 위에 서구 자본주의사회에서 성행하는 회사의 개념을 도입하여 농상회사의 설립을 추진하였다.⁵²⁾ 즉 1885년 2월 〈京城農桑會章程〉이 마련되어 농지개발을 위한 회사가 설립되었다. 정부의 지원하에 이 회사는 자금을 모아 회를 설립하고 농기구를 비치하고 개간할 현지를 조사하여 저수지와 관개시설을 확충하는 한편

49) 金容燮, 위의 글, 333~334쪽.

50) 《漢城旬報》7호, 고종 20년 12월 1일(1883. 12. 29), 〈內衙門布示〉.

51) 《日省錄》284책, 고종 21년 9월 12일.

《承政院日記》, 고종 21년 9월 12일.

52) 金容燮, 앞의 글, 350쪽.

농업생산력을 높이고 수입을 올릴 뿐만 아니라 유학생을 파견하고 각국과의 통상을 확대하여 민과 국의 부를 확충하는 것을 목표로 하였다. 그리고 정부는 더 나아가 각 지방의 인민들이 이 회사를 모방하여 지방단위의 농지개발회사를 설치할 것을 희망하였다. 이에 따라 交河農桑社가 설립되기도 하였다.⁵³⁾

나 농무목축시험장과 농무학당

조선정부는 또한 개화과의 주도하에 새로운 기술과 경영기법의 수용을 통한 농업진흥을 꾀하였다. 개항 이후 일본과 미국을 방문한 조선정부의 지도자들은 조선의 농업이 이들 나라에 비해 뒤떨어져 있음을 알게 되었다. 농업을 근본으로 삼고있는 나라에서 농업이 다른 나라에 비해 뒤떨어져 있다는 것은 곤란한 일이었다. 그리하여 조선정부의 지도자들은 이들 나라로부터 선진 농법과 기술을 받아들이려고 노력하였다.

1881년 신사유람단의 일원으로 일본을 방문하였던 김옥균·박영효·서광범 등은 1882년에 일본을 시찰하고 돌아온 후 농업기술 전문가를 양성하여야 한다고 강력히 주장하였다. 이 영향으로 서재창이 중심이 되어 농업학교의 설립을 추진하였고,⁵⁴⁾ 안중수는 일본인 농학자 津田 仙으로부터 농서를 구입하고 이를 바탕으로 《농정신편》을 저술하여 서양의 농법을 국내에 소개하였다.⁵⁵⁾ 또한 1882년 미국과 수호조약을 체결한 뒤 미국을 방문하였던 보빙사 일행은 보스턴박람회와 월코트모범농장 시찰을 통해 미국의 농법과 농업기계 기술 등이 우리보다 발달하고 있음을 알고 이를 배워들이려고 하였다. 따라서 보빙사 일행은 미국 농무성으로부터 각종 농작물의 종자를 얻는 한편 전권대신 민영익은 미국무장관 프릴링하이젠(F. T. Frelinghuysen)에게 기술자의 파견을 요청하였다. 미국을 방문했던 보빙사 일행은 귀국하여 미국 시찰에 대한 보고와 함께 국왕에게 새로운 농업기술을 도입하기 위한 모범농장의 설치를 건의하였다. 이에 국왕은 서울 망우리 일대의 광대한 토지를

53) 金容燮, 위의 글, 353~354쪽.

54) 孫仁錄, 《韓國開化教育研究》(一志社, 1981), 266쪽.

55) 李光麟, 〈農法の導入〉(앞의 책, 1981a), 246쪽.

모범농장부지로 하사하였고, 1884년 초 최경석을 관리관으로 삼아 농무목축 시험장을 설치하였다.⁵⁶⁾ 모범농장의 설치와 함께 조선정부는 미국의 농기계 수입을 추진하여 벼베는 기계, 벼 따는 기계, 심는 기계, 인분 뿌리는 기계, 저울, 보습과 쇠시랑 등 미국에서 사용되고 있던 새로운 종류의 기계들을 수입하였다.⁵⁷⁾

모범농장에는 각종 농작물과 야채, 과수들을 재배하였다. 보병사 일행이 미국에서 얻어 온 것, 뒤에 미국에서 보내온 것, 그리고 재래종 등 많은 종류의 것을 시험 재배하였다. 그리고 1년 뒤 이곳에서 시험한 재배법과 사용법을 소개한 해설서를 첨부하여 수확물의 중자를 305개 처에 달하는 지방군현에 보내 재배토록 권하였던 것으로 파악되고 있다. 한편 미국 캘리포니아에서 소와 말 등의 가축도 들여다 품종개량과 사육방법의 개선을 꾀하고 버터 치즈까지 만들 수 있는 낙농업도 계획하였다.⁵⁸⁾

그러나 농무목축시험장은 1886년 봄 큰 시련에 부딪히게 되었다. 그 동안 열성적으로 시험장을 경영해오던 최경석이 급사했기 때문이었다. 최경석은 급변하는 정치적 변혁기에 정치보다는 농업문제의 해결에 더 열성적이었다. 보병사의 수원으로 미국을 방문하던 당시부터 동료 수원인 변수 등과 함께 미국의 선진적인 농업기술에 깊은 관심을 가지고 이의 연구와 보급에 혼신의 힘을 기울이었고 그 결과 병을 얻어 급사했던 것으로 파악되고 있다.⁵⁹⁾ 최경석과 같이 보병사 수원의 일원이었던 변수는 1882년 김옥균을 수행하여 일본에 갔다가 교토에 남아 양잠학과 화학을 공부하였고, 갑신정변 후 미국에 망명하여 메릴랜드주립농과대학에서 농학을 연구하였다. 그러나 그는 1890년 10월 교통사고로 사망하였다.⁶⁰⁾ 이렇듯이 개화파 인사들은 선진 산업기술을 직접 배워 조선의 산업 발전에 이바지하고자 하였다. 미국의 선진 농업기술을 배워들이려 했던 이 두 사람의 죽음은 조선으로서는 큰 불운이었

56) 李光麟, 〈農務牧畜試驗場の設置에 대하여〉(앞의 책, 1981b), 203~218쪽.

57) 李光麟, 위의 글, 208쪽.

58) 李光麟, 〈農法の導入〉(앞의 책, 1981a), 246~248쪽.

59) 李光麟, 앞(주 56과 같음)의 글.

60) 李光麟, 〈韓國 最初の 美國大學 卒業生 邊燮〉(《韓國開化史의 諸問題》, 1990), 64~90쪽.

다고 할 것이다.

최경석의 죽음으로 경영이 어려워진 시험장을 정부는 농목국으로 개칭하고 내무부 농무사에서 관할하게 하였다. 조선정부는 일찍부터 미국의 기술자를 초빙하여 선진 농업기술을 배워들이기 위해 미국정부에 기술자의 파견을 요청한 바 있었다. 그러나 미국정부가 기술자의 파견에 선뜻 응하지 않았으므로 내무부 농무사는 마침 한국에 온 영국인 기사 재프리(R. Jaffray)와 1887년 9월 1일부로 고빙계약을 체결하였다. 정부는 재프리를 통해 2년제 농무학당 즉 농업학교를 세워 농업기술자를 양성할 계획이었다. 재프리는 조선정부의 요청에 따라 부족한 농기구의 수입을 추진하는 한편 농업학교 설립에 열성을 기울이었다. 그러나 일을 시작한 지 10개월 뒤인 1888년 7월 재프리 역시 병사하였다. 이후 정부는 시험장 경영에 의욕을 상실하였고 농업학교 설립은 흐지부지 된 채, 약간의 외국종 야채와 곡식을 생산하는 농장과 목장으로 명맥을 유지하였던 것으로 파악되고 있다.⁶¹⁾

다. 잠상공사의 설립

조선정부가 이렇듯이 새로운 농업기술을 받아들이고자 했던 것은 광공업이 발전되지 못한 채 米綿 교역형으로 대외교역이 이루어지고 있는 상황에서 국부를 이루는 가장 현실적인 길은 상업적 농업을 발전시키는 것이었기 때문이었다. 따라서 조선정부는 상업적 농업진흥책의 하나로 무엇보다도 양잠에 관심을 기울이게 되었다.

조선정부가 양잠산업에 관심을 갖게 된 것은 조선 재래의 양잠과 직조기술 및 산업이 정체되면서 외국으로부터 막대한 양의 고급견직물이 수입되어 국가경제를 어렵게 만들고 있었기 때문이었다. 특히 청나라의 紋織物 및 染織物의 상등품인 緞子·縐子·縮緬·縐紗類 등은 조선인이 가장 좋아하는 것으로 오래 전부터 수입되어 오고 있었다. 개항 전에는 육로로 의주를 거쳐 수입되었고 개항 이후에는 해안을 통해 전 보다 싼 가격으로 수입되면서 수입량이 더욱 증가하게 되었다. 더구나 청나라 상인들은 조선사람의 기호를 열심히 연구하여 직법을 개량하고 값도 싸게 하면서 판로를 확대하였다. 또

61) 李光麟, 〈農務牧畜試驗場の 설치에 대하여〉(앞의 책, 1981b), 214~217쪽.

한 청나라 정부가 임오군란을 계기로 조선에 압력을 가하여 〈조청상민수륙 무역장정〉을 체결한 뒤 각 개항장에 상무위원을 파견하여 청나라 상인들의 활동을 적극 옹호하였으므로 청나라 상인들의 조선시장 침투는 급격한 속도로 확대되었다.⁶²⁾ 同順泰와 華興號를 비롯한 청나라 巨商들은 급속히 그들의 상권을 확장시켜 나갔으며, 그들은 견직물을 들여와서는 조선의 금·은 등의 광물류와 미곡 등 일차산업의 생산품을 사들여 감으로써 조선경제를 어렵게 만들고 있었다. 견직물을 비롯한 각종 물화를 수출하고 막대한 이익을 확보한 청나라 상인들은 점차 조선에서 가옥과 토지를 구입하기도 하고 요업 채석업 등 조선의 재래산업에 까지 침투하였다.⁶³⁾

청나라 상인들이 특히 임오군란을 계기로 조선의 견직물시장을 장악해가자 일본인들은 이를 극복하기 위한 대책을 강구하였다. 일본인들은 청나라의 견직물 보다 값이 싼 甲斐絹을 통해 조선의 견직물시장을 탈환하려고 하였다. 일본인들은 조선인에게 애용되고 있는 청나라의 毛絨綢緞을 모방하여 싼 값의 갑비견을 생산하였다. 이는 한때 성공을 거두어 특히 紺玉·茶玉 등 지질이 얇고 광택이 아름다우면서도 값이 싼 갑비견은 조선의 중류 이상의 계층에 애용되기도 하였다. 이렇듯 청나라 상인을 비롯한 일본 등 외국 상인이 조선의 견직물 수요에 관심을 가지고 조선시장에 진출하고 있는 것은 조선이 관리의 예복을 만드는데 견직물을 재료로 하였을 뿐만 아니라 관혼상제 등에도 견직물이 이용되고 특히 조선의 상류층이 사치품으로 비단옷을 즐겨 입어 수요가 많았기 때문이었다. 따라서 조선정부는 침체된 양잠과 견직물 생산기술 그리고 그 관리체제를 개혁함으로써 수입을 억제하고 견직물의 자급체제를 구축하고자 하였다.⁶⁴⁾

한때 관서지방에서는 견직물만을 전문적으로 생산하는 전업적 생산자가 등장하기도 했던 것으로 파악되고 있으나 특히 개항 이후 외국의 고급 견직물 수입에 압도되어 국내의 양잠과 견직물생산이 정체되고 있었으므로

62) 金英姬, 〈大韓帝國時期的 蠶業振興政策과 民營蠶業〉(《大韓帝國研究》V, 이화여대 한국문화연구원, 1986), 7~28쪽.

63) 韓祐勲, 〈淸商人的 活動〉(《韓國開港期の 商業研究》, 一潮閣, 1980), 83~91쪽.

64) 金英姬, 앞의 글.

개항 이후 일본을 시찰했던 조선정부의 관료들은 새로운 양잠과 생사, 방직 기술 그리고 그 관리체계에 관심을 기울이게 되었다. 1881년 신사유람단의 朝士 자격으로 참가하였던 박정양은 귀국 후 그 보고에서 일본은 농상무성 농무국에서 양잠을 관장한다는 것을, 강문형은 직포, 제사에 사용하는 윤진기에 대하여, 민종묵은 일본의 농업 및 잠상을 통한 부국책에 대하여, 엄세영은 직기의 사용에 대하여 보고하였다. 또한 새로운 농서의 저술을 통해 외국의 양잠에 관한 기술도 소개되었다. 안중수의 《농정신편》, 이우규의 《잠상촬요》, 정병하의 《농정촬요》 또 이희규의 《잠상집요》 등이 1881년에서 86년에 이르는 사이에 계속 간행되어 외국의 양잠법을 수용하려는 노력이 전개되었다.⁶⁵⁾

이와 같은 상황에서 조선정부는 통리군국사무아문내에 농상사를 설치하고 戶·農·桑·茶를 관리하게 하였다. 그리고 1883년 〈양상규칙〉을 발표하였다. 모두 11조로 된 〈양상규칙〉은 양잠업을 발전시키기 위한 뽕나무심기에 대한 규정, 무명과 삼베생산을 위한 규정, 감자와 고구마·차 등의 재배를 장려하는 규정, 베짜기에 공이 많은 자에 대한 시상 규정 등 상업작물의 재배와 농촌수공업 발전을 촉진하기 위한 노력의 일환으로 제정 포고되었다.⁶⁶⁾ 조선정부는 이 〈양상규칙〉의 발표에 이어 지방의 잠업을 발달시키기 위해 농상신법을 각도에 명령하였다. 이는 양잠기술의 진흥을 위해서 뽕나무 심는 기술을 넓히도록 한 조치였다. 그러나 이러한 진흥정책 들은 양잠업을 담당할 전문적 기관이 없어 제대로 실현되지 못하였다.

이에 조선국왕 고종은 흥업지사에 관한 교지를 내렸고, 뒤이어 잠업을 전문적으로 담당할 잠상공사가 1884년 설립되었다. 잠상공사는 뮐렌도르프의 추천으로 독일인 메르텐스를 기사로 고빙하여 근대적인 양잠법의 보급을 도모하였다. 1883년 1월 통리교섭통상사무아문 협판으로 위촉된 독일인 뮐렌도르프는 조선의 경제적 발전과 자립을 위해서는 산업을 발전시켜야 한다고 생각하였다. 그리하여 그는 청나라의 견직공장을 시찰하고 돌아와 10만 주의 뽕나무를 사서 조선에 심게 하고 누에고치에서 실을 뽑는 爐를 국내 각처에

65) 金英姬, 위의 글.

66) 《漢城旬報》7호, 고종 20년 12월 1일, 〈內衙門布示〉.

설치토록 하였다. 이 때 고용된 사람이 메르텐스였다. 메르텐스는 부평과 인천지방에 뽕나무를 재배하였고, 국왕 고종도 경복궁 정원 일부를 뽕나무 밭으로 할애하는 열성을 보여 100만 그루 가까운 뽕나무가 재배되었던 것으로 알려지고 있다.⁶⁷⁾

그러나 이렇듯 의욕적으로 전개된 잠업진흥정책은 소기의 성과를 거두지 못하였다. 그 첫째는 재정문제였다. 재정적 어려움을 겪고 있던 조선정부는 다른 고병인들과 마찬가지로 잠상공사 경리 메르텐스의 봉급 역시 체불함으로써 외교적 현안이 되었고, 뽕나무의 소유권문제까지 야기되면서 조선정부는 경제적 손실을 입게 되었다. 둘째로는, 잠상정책을 관장하는 관료들의 문제였다. 조선정부는 양잠기술의 습득을 위해 유학생들을 파견하기도 하였으나 이들의 귀환은 시간을 요하는 것이었고, 그 동안 잠상공사의 관리 책임을 맡은 관리들은 양잠에 대한 지식이나 기술적 소견도 갖추지 못한 채, 재래의 양반의식과 유교적 관념에 젖어 잠상공사를 체계적으로 운영하는데 부적격이었던 것으로 생각된다. 그리하여 잠상공사는 소기의 성과를 거두지 못하고 1889년 폐지되었다. 그러나 이 시기 새로 도입된 조사기·직사기 등은 제사기술의 발전을 가져왔으며, 양잠정책은 많은 사람에게 잠업에 대한 새로운 인식을 갖게 하고, 새로운 양잠산업의 기초를 마련하여 대한제국기의 양잠진흥정책으로 계승되었다는 점에서 평가될 수 있을 것이다.⁶⁸⁾

(2) 상업의 보호와 수세정책

가. 해관의 개설과 관세의 수세

개항 이전 조선의 대외교역은 사대교린의 국제질서와 결부되어 이루어져 왔다. 우선 청나라와의 무역을 간략하게 살펴보면, 양국 사신의 왕래에 의존 조공과 회사 형식의 정부간 교역, 사신을 수행하는 역관들에 의해 이루어지는 연경에서의 교역, 국경지역에서 이루어지는 개시와 후시 등을 들 수 있다. 둘째로 일본과의 무역은 통신사행을 통한 정부간 교역, 대마번을 통한

67) 金英姬, 앞의 글.

68) 金英姬, 위의 글, 11쪽.

조공과 회사형식의 교역, 동래의 왜관을 통한 무역 등을 들 수 있다. 이는 조선왕조가 농업중심의 경제로 봉건체제를 유지하는데 필요한 최소한의 물적 수요를 충족시켜 나가기 위해 채택한 지극히 제한적이고, 통제된 형태의 무역이었다.

그러나 이러한 형태의 무역은 1876년 2월 27일 조선이 일본과 지금까지와는 다른 새로운 수호통상조약을 체결하게 됨으로써 막을 내리게 되었다. 조선은 국제적 지식도, 사전의 준비도 제대로 갖추지 못한 채 일본의 포함외교에 농락당하여 일본과 이전과는 다른 최초의 근대적인 조약을 체결하였다. 강화도조약 또는 병자수호조약이라고도 불리는 이 새로운 조약은 조선에게는 지극히 불리한 불평등조약이었다. 그리고 그 해 8월 24일 체결된 〈조일수호조규부록〉(전문11관)과 〈통상장정〉(전문11칙), 〈수호조규 부록에 부속하는 왕복문서〉 등을 통해 조·일간에 불평등의 교역체제가 확실하게 성립되었다. 조선왕조 주도하의 봉건적 교린체제 유지수단으로서의 교역체제가 무너지고 일본의 주도하에 일본 자본주의의 성립과 발전을 위한 약탈적 무역체제가 형성되었다.

개항 이전부터 이미 서양의 면포가 중계 유입되고 미곡이 유출되고 있었지만 불평등 병자수호조약에 의한 개항은 이를 노골화하여 심각한 문제를 야기하였다. 개항 후의 무역구조는 일방적인 특권과 군사력을 배경으로 한 일본 상업자본에 의한 쌀과 콩 등의 대량 매집과 유출이 획책되었을 뿐만 아니라, 서양 기계제 면포가 대량 유입되어 국내의 면포수공업에 압살하는 한편 국내의 물가를 앙등시키고 경제적 혼란과 국민생활의 피해를 초래하고 있었다.⁶⁹⁾ 이에 조선정부는 그 대응책을 마련하지 않으면 아니 되었다.

근대 국민국가의 발전과정에서 수출입품에 대한 관세권은 산업발전을 위한 국내시장의 보호와 국가재정을 위해서 뿐만 아니라 국가 및 국민주권의 완전한 독립을 위해서도 필요불가결한 것이었다. 따라서 조선정부 당국자들은 병자수호조약으로 초래된 무관세무역을 시정함으로써 일본 상업자본의 무자비한 경제침탈을 방지하려고 하였다. 그리하여 ‘우리 나라 사람으로서

69) 김경태, 〈개항과 미곡문제의 기초〉(《한국근대경제사연구》, 창작과비평사, 1994), 47~89쪽.

무리배와 어지럽게 구는 자를 일체 금한다’라는 이유를 내세워 개항장인 부산의 두모진에 해관을 개설하여 수출입무역에 종사하는 국내 상인에게 먼저 수세할 것을 의정하고, 1878년 9월 6일(음력 8월 10일) 세목을 책정하여 경상도감사 및 동래부사에게 그 시행을 지시하였다.⁷⁰⁾

이러한 의정부의 지시에 따라 동래부사 윤치화와 관찰관 현석운은 부산 두모진에 해관을 설치하고 부산항 수출입물품에 대하여 세목을 자세히 정하고 그 해 9월 28일(음력 9월 초3일)부터 국내 상인에게 해관 수세를 실시하는 한편 〈設禁條目〉(禁輸品目)을 수정하여 올려 보낼 것을 馳啓하고 있다. 그리고 이 때 부과된 세율은 수출품인 쇠가죽의 경우 1할 5푼, 수입품인 天竺木棉의 경우 2할 4푼으로, 수입품에 고율의 세를 부과함으로써 일본의 대조선 자유무역에 대한 보호관세적 대응을 취했던 것으로 파악되고 있다.⁷¹⁾

조선의 수세조치로 부산 개항장에서의 일본으로부터 선적해 온 목면류에 대한 조선 상고들의 구매가 격감하는 양상을 보였다. 이에 일본측은 設關收稅가 조약에 위배된다고 주장하고 세를 거두지 말 것을 요구하였다. 이에 대하여 동래부사 윤치화는 “우리 정부가 우리 상인에게 세를 과하는데 귀국이 관여할 바가 못된다”는 강경한 태도로 일본측의 요구를 거절하였다.⁷²⁾

동래부사의 강경한 조치에 일본측은 1876년 8월 24일자로 양국간에 체결된 의정서에 위반되는 것이므로 즉시 수세를 중지하지 않으면 ‘조약상의 권리를 보호’하기 위하여 병력을 사용할 수밖에 없다는 협박서한과 함께 영국에서 건조한 군함 ‘히에이호’를 파송하여 협박하였다. 그리고 2개 소대의 해병대를 하륙시켜 두모진 방면으로 행군시키는 한편 함상에서 발포하는 등 공포분위기를 조성함과 동시에 부산에 있는 일본상인들을 동래부 관아에 난입시키는 불법을 자행하였다. 윤치화는 이와 같은 사태를 정부에 보고하였고, 이에 조선정부는 兵革之禍를 피하기 위해서는 부득불 수세를 정지하는 수밖에 없다는 결론을 내리고 수세를 정지하도록 훈령하였다. 동래부사 윤치화는 정부의 훈령에 따라 12월 26일 당분간 수세를 정지한다는 것을 부산주

70) 《日省錄》 209책, 고종 15년 8월 10일.

71) 김경태, 〈개항 직후의 관세권 회복문제〉(앞의 책), 272~274쪽.

72) 김경태, 위의 글, 278~279쪽.

재 일본관리관 야마노시로에게 통고하였다.⁷³⁾

이로써 부산에 해관을 설치하여 수출입물품에 수세함으로써 외국산 사치품의 수입을 억제하여 민생의 안정을 도모하고 가능한 범위에서 현실적인 관세권을 회복함으로써 재정외 확충을 도모하려고 했던 조선정부의 의도는 결국 일본 군국주의의 불법적인 군사력 시위와 병력지화의 협박에 직면하여 약 3개월 만에 실패로 돌아가고 말았다. 그러나 이후 조선정부는 일본측의 추가 개항 압력과 미국의 수호통상 요구에 대응하는 과정에서 관세권을 회복하기 위한 노력을 꾸준히 전개하였다.⁷⁴⁾

1879년에 이르러 일본은 통상확대 요구와 더불어 1876년의 〈조일수호조규〉 제4관 및 제5관에 규정되어 있는 ‘부산 이외 두 항구의 개항’을 실현시키고자 원산 및 인천의 개항을 요구하여 왔다. 이에 조선정부는 부산해관 수세사건의 실패를 거울 삼아 탄력적으로 대응하였다. 즉 일본 대리공사 하나부사가 1879년 6월 서울에 당도하여 개항에 관한 협상을 요청하자 조선정부는 그 동안 지연시켜 온 두 항구의 개항문제를 연결 고리로 하여 동년 8월 17일 당시 조선의 긴절한 과제이던 관세 및 방곡문제 그리고 법권(사법주권)의 일부 회복문제 타결을 제안하였다.⁷⁵⁾

조선측의 이러한 제의에 대하여 일본 대리공사 하나부사는 ‘권한 외’임을 내세워 협의를 회피하였다. 이에 조선정부는 일본정부 당국과 현안문제의 타결을 직접 교섭하는 한편 일본 국내의 물정을 자세히 알아보하고자 1880년 2월에 수신사를 파견하기로 결정하고, 예조참의 金弘集을 수신사로 임명하였다.⁷⁶⁾ 수신사 김홍집은 1880년 8월 일본에 건너가 외무성 당국자와 조일 양국간의 현안문제를 논의하는 한편 防穀과 定稅, 즉 미곡수출의 금지와 해관 수세문제를 타결코자 노력하였다. 특히 김홍집은 주일청국공사 何如璋, 주일청국참관관 황준헌 등과도 만나 일본과 구미국가들간에 추진되고 있는 불평등조약개정 상황에 대한 정보와 관세자주권 및 통상상의 국제법적 지식을

73) 김경태, 위의 글, 282~287쪽.

74) 김경태, 〈불평등조약 개정교섭과 방곡문제〉(앞의 책), 90~160쪽.

75) 위와 같음.

76) 《高宗實錄》, 고종 17년 3월 23일.

터득하여 이를 바탕으로 대일외교를 전개하였다. 그러나 일본측은 김홍집이 조선정부로부터 전권위임을 받지 않았다는 구실을 내세워 공식적인 조약개정 교섭을 거부하였다. 이에 김홍집은 일본 외무성측과 비공식적인 접촉을 통해 현안문제에 대한 의견을 교환하고 일본 외무성의 回答書契와 別書契 등을 받고 9월 15일 부산에 도착 귀국하였다. 그리고 10월 2일 국왕을 알현하여, 주일청국 외교관들과의 접촉 내용, 일본의 국정과 세계정세, 대일교섭 경과와 내용, 일본이 구미 각국과 추진하고 있는 불평등조약개정에 관한 교섭상황 등을 보고하였다.⁷⁷⁾

김홍집의 복명서를 검토한 국왕은 효과적인 대일외교를 위하여 김홍집을 1880년 12월 13일(음11월 12일) 예조참판에 임명하고 강수관 겸 반점관에 차하하여 일본국서를 휴대하여 내한한 일본공사 하나부사와의 회담에 대처케 하였다.⁷⁸⁾ 김홍집은 인천개항을 요구하는 하나부사와 1881년 1월 4일부터 2월 28일까지 전후 8차례에 걸친 회담에서, “먼저 세칙을 정하고 禁制의 節目을 명백히 하여 미리 난을 막는 대비를 한 연 후에 개항코자 한다”고 주장하고, “또 미곡 수출의 금지는 비단 인천뿐만 아니라 부산항도 아울러 시행하지 않으면 아니 된다”고 역설하였다. 김홍집은 또 일본측의 구미 각국과의 조약개정안 및 청일간의 수호통상조약과 1858년의 미일수호통상조약(一名 安政條約) 등을 참작하여 새로운 세칙 및 통상신약초고(전문 31조)를 마련하고 이를 토대로 하나부사에게 세칙개정 문제를 즉시 상의하자고 정식 제의하였다. 그러나 하나부사는 세칙개정문제에 대해서는 결정의 위임을 받지 못했다고 변명하면서 도쿄에서의 의정을 은근히 종용하였다⁷⁹⁾. 이에 조선정부는 세칙개정문제 등을 위임한 수신사를 다시 일본에 파견하기로 결정하고, 김홍집을 수신사로, 윤태준을 종사관으로 임명하였다.⁸⁰⁾ 그러나 김홍집은 《조선책략》과 관련하여 <영남만인소>를 비롯한 유생들의 위정척사소의 성토 대상이 되자 수신사를 사직하였다.

77) 김경태, 앞의 글, 101~111쪽.

78) 《高宗實錄》, 고종 17년 11월 12일·14일.

79) 김경태, 위의 글, 112~122쪽.

80) 《承政院日記》, 고종 18년 2월 27일.

김홍집이 사직하자 국왕 고종은 護軍 趙秉鎬를 수신사로, 전년에 수신사행을 수행했던 李祖淵을 종사관으로 임명하여 ‘稅則等事’의 타결을 위해 일본에 파견하였다.⁸¹⁾ 1881년 10월 일본으로 건너간 수신사 조병호는 일본외무경 이노우에를 만나 미리 마련해 간 新修通商章程草案 및 辛巳新擬海關稅則(朝鮮國海關稅則)草案을 토대로 불평등조약개정 문제를 제기하였다. 이에 대하여 일본외무경 이노우에는 정식교섭과 의정을 거부하고 예비교섭을 제기하여 변리공사 하나부사와 대서기관 미야모토를 내세워 수신사 조병호와 會商케 하였다. 일본측의 조약개정에 대한 지연술책으로 시작된 예비회상은 수신사 조병호가 제시한 앞의 통상장정 초안 및 해관세칙 초안을 기초로하여 11월 17일부터 12월 12일까지 전후 5회에 걸쳐 이루어졌으나 결국 합의에 이르지 못하고 결렬되었다.⁸²⁾

세칙개정안이 일본측에 의해 거부되는 가운데, 조선정부는 미국과의 수호통상조약을 추진하였다. 이는 조선정부가 청의 권고를 받아들여 일본을 견제하기 위해서는 미국의 힘을 이용하는 것이 유리하다고 판단한 결과였다. 1879년 8월 청의 북양대신 이홍장은 조선이 일본을 견제하고 러시아의 남침에 대비하기 위해서는 구미 각국과 통상하는 것이 좋을 것이라고 권고하였다.⁸³⁾ 이러한 청의 권고는 일본과의 조약개정과 관세권 회복에 어려움을 겪고 있던 조선정부에 의해 드디어 수용되었다. 조선은 1881년 3월 이용숙을 이홍장에게 파견하여 조미수교에 대한 조선정부의 긍정적인 입장과 자강책을 설명하게 하였고, 동년 11월 영선사 김윤식에게 미국과의 수교문제에 대한 사명을 주어 이홍장과 교섭하게 함으로써 조미수호통상조약이 추진되었다.⁸⁴⁾

전문 14개조로 되어 있는 조미수호통상조약은 김윤식·이홍장, 이홍장·슈펠트 등의 사전회담에 의한 정지작업을 거쳐 1882년 5월 22일 제물포에서 미국 전권 슈펠트와 조선국 전권 申櫟·김홍집에 의해 조인되었다. 여러 차례 우여곡절을 거친 끝에 조인된 조미수호조약은 1876년 일본과 체결한 병

81) 《高宗實錄》，고종 18년 윤7월 7일.

82) 김경태, 앞의 글, 122~125쪽.

83) 《高宗實錄》，고종 16년 7월 9일.

84) 김경태, 앞의 글, 129~142쪽.

자수호조약과는 달리 관세자주권의 원칙을 규정하였다. 이를 바탕으로 세칙의 대가를 약정하여 수입품의 경우 從價稅로 百抽十부터 백추삼십에 이르는 세율을 책정하고 수출품은 모두 백추오의 세율을 규정하였다. 또한 조선국 항구에 입항하는 미국 상선은 ‘매톤 銀 五錢의 세율로 톤세를 3개월에 1차, 매 선박이 지불하도록 규정하고 있다. 그리고 조선국 정부가 식량난을 우려할 이유가 있을 때에는 미국상인에게 고시하여 잠정적으로 미국의 수출을 금지할 수가 있으며, 인천항의 경우 평상시에도 일체의 미국 및 양국의 수출을 금지하도록 규정하였다.⁸⁵⁾

조선이 미국과 인천항의 방곡령 및 관세부과권을 갖는 조미수호조약을 타결할 단계에 이르자 일본은 더 이상 조선의 불평등조약개정 요구를 지연시키는 것이 불리하다고 판단하고 귀국중이던 공사 하나부사를 급거 임지인 서울로 부임케 하였다. 하나부사는 일본정부의 명에 따라 급거 부임한 뒤 1882년 5월 19일 조선정부에 통상장정 및 해관세칙을 강정할 대표 선임을 요청하였다. 조선정부는 6월 4일 통리기무아문 통상사 경리사 金輔鉉과 김홍집을 전권에 임명하여 하나부사와 협상에 임하였다. 조일간의 회담은 6월 5일부터 시작되었고 일본측은 전문 41조로 된 〈조선국에 있어서 일본인민 무역규칙초안〉과 〈조선국 해관세목초안〉을 제시하였다. 일본측이 제시한 초안은 조선이 미국과 체결한 조약 내용에 비해 조선측에 극히 불리한 것이었으므로 조선측은 조미수호통상조약과 동일한 조건의 대안을 제시하였다. 회담은 처음부터 쌍방간의 의견 대립으로 난항을 거듭하였고, 구체적인 교섭에 들어가기 전에 임오군란이 일어나 쌍방간의 교섭은 무기한 연기되었다.⁸⁶⁾

일본정부는 임오군란 이후 조선에서의 청일간의 대립 심화와 조선측의 반일분위기, 조미조약의 추이 등을 고려하여 1882년 11월 변리공사 하나부사를 해임하고 그 후임으로 다케조에(竹添進一郎)를 임명하였다. 신임 다케조에공사는 1883년 1월 부임하여 천진주재 영사로 있을 당시 알고 지내던 뮐렌도르프(穆麟德)에게 조선과의 교섭에 일본측 입장을 지원해 줄 것을 간청하였다. 뮐렌도르프는 전 천진주재 독일영사로 청의 북양 군벌 이홍장이 임오군

85) 김경태, <대미조약과 방곡·관세자주권의 설정>(앞의 책), 135~142쪽.

86) 김경태, <조일통상장정 개정과 대일 방곡령>(앞의 책), 142~154쪽.

란 이후 조선에 대한 간섭을 강화하기 위하여 파견한 인물로 조선정부는 그를 반일적이라 생각하고 1883년 1월 13일 參議交涉通商事務協辦에 기용하였다. 그리하여 통상장정 및 해관세칙에 관한 조일 간의 예비교섭은 뮐렌도르프와 다케조에 사이에 진행되었다. 뮐렌도르프의 활동은 조선측의 기대에 못 미쳤고, 조선측은 새로이 督辦交涉通商事務 閔泳穆을 전권대신으로, 협판교섭통상사무 김홍집, 뮐렌도르프 및 참의교섭통상사무 이조연을 전권부관으로 하여 일본측과 본 회담을 개시하여, 전문 42개조로 된 통상장정 및 해관세칙을 1883년 7월 25일 통리기무아문에서 조인하였다. 이 개정된 새 통상장정은 역시 조선측 의무만이 규정된 편무적 조항이 잔존한 불완전한 것이었다. 그러나 방곡령 규정과 비록 저율이지만 수출입품에 대한 일정 세율을 규정하였다는 점에서 1876년의 무역규칙에 비해 진일보한 것이었다.⁸⁷⁾

조선정부는 위와 같이 1876년 이래 상실했던 관세권 회복을 위해 노력하는 한편으로 개항장에 해관의 설립을 추진하였다. 국왕 고종은 1883년 1월 23일(음력 12월 14일) 권지협판교섭통상사무 민영익과 뮐렌도르프를 해관설립에 필요한 자금조달과 해관요원을 확보토록 청국 상해에 파견하였다. 상해에 파견된 뮐렌도르프는 그 곳 招商局으로부터 차관을 얻고 청국해관에 근무하는 외국인 30명 정도를 초빙 고용하였다. 고종은 뮐렌도르프를 總稅務司에 임명하였고, 1883년 6월 뮐렌도르프의 주관하에 인천해관을 설립하였다. 이어 10월에는 원산·부산해관을 설립하고 관세징수를 개시하였다.⁸⁸⁾

나. 해상공국의 설립과 상업수세

조선 후기 이래 성장한 私商들의 활동은 국내외 물품을 교역하면서 개항 이후 더욱 활발히 전개되었다. 그리고 개항 이후 외국상인들은 개항장만이 아니라 내륙에까지 그 활동 범위를 넓혀 갔다. 그들은 때로는 국내 상인들과 연결하거나 通詞를 내세워 현지인과 직접 접촉하면서 지방의 장시에까지 침투하였다. 이 같은 정세로 말미암아 원래 지방장시를 무대로 활동해 온 보부상들은 어려움에 봉착하였다. 지금까지 상업활동의 대가로 일정하게 정부의

87) 김경태, 앞의 글, 145~149쪽.

88) 崔泰鎬, 《開港前期의 韓國關稅制度》(韓國研究院, 1976), 151~156쪽.

요구에 봉사해 온 보부상들에 대하여 조선정부는 보호의 필요성을 느끼게 되었다. 그리고 18세기이래 점차 상업수세를 진행시켜 왔던 조선정부는 개항 이후 날로 늘어나는 사상들을 통제 장악함으로써 재원을 확충하고자 하였다. 그리하여 조선정부는 1883년 가을 惠商公局을 설립하고 보부상을 관할하는 한편 이와 연계하여 사상들을 파악 통제하게 되었다.⁸⁹⁾

보검장수나 등검장수는 행상의 원초적인 형태로서 그 기원은 멀리 고려조 이전으로 전해지고 있다. 이들은 특히 18세기에 들어서 매 5일마다 개설되는 장시가 전국적으로 1,000여 곳을 헤아리게 되면서 상당한 수로 늘어나게 되었다. 이들은 각기 그들이 돌아다니며 행상하는 지역내에서 일종의 행상길드인 보부상단을 구성하였다. 그러나 그들이 어느 때부터 상인길드조직을 갖게 되었는지에 대해서는 밝혀지지 않고 있다. 단 이들은 정부와 사이에 봉사와 포상의 관계를 맺었고, 각 지역에서 행상집단을 이루어 길드적인 조직을 갖추고 당시 민간에 널리 통용되던 接長의 제를 주축으로 삼았으나, 자신들의 圈域과 商權을 자위할 만큼 강력하지는 못했던 것으로 파악되고 있다.⁹⁰⁾

보부상들은 집장의 통솔 아래 상부상조하는 조직과 기율을 갖추고 지방 장시를 무대로 상업활동에 종사하였다. 그러나 이들은 자본이나 권리가 미약하여 자본력이 우세한 사상 도고와 관권을 남용하는 吏校들로부터 상업상 이익을 침탈당하기 일쑤였다. 개항 이후 외국상인의 침투가 증대되면서 이러한 현상은 더욱 심화될 기미를 보여주었다. 이에 한성부는 1879년(고종 16) 9월 보상들이 원래부터 갖추고 있던 조직을 전국적 규모로 확대하는 조치를 통해 이들을 보호하고자 하였다. 즉 보상에 대한 절목을 제정 발표하였다.

절목에 의하면, 서울에 8도 도점장을 두고 각도 각읍에 임소를 두어 각기 점장을 두며, 8도 도점장은 한성부에서 차출하되 圖書(印信)를 출급하여 8도의 행상·좌상을 통섭하도록 하였다. 각읍 임소의 점장은 해당 그 도의 점장에게 보고하고 차출하는데 각도 임소의 점장은 본도인으로 일을 감당할 수 있는 자로 지명하여 도점장에게 보고하여 驗帖을 발급받도록 하였다. 그리하

89) 韓祐勛, 〈負祿商－惠商公局의 設立과 그 餘波〉(《韓國開港期の 商業研究》, 一潮閣, 1980), 142~172쪽.

90) 朴元善, 《負祿商》(韓國研究院, 1965), 57~63쪽.

여 각도 각읍의 접장은 구역내의 행상인의 성명 등을 기록한 거주록을 도접 장소에 보내어 도접장이 전국의 상원수를 파악할 수 있게 하고 행상인에게 名牌(驗標)를 발급하도록 하였다. 험표에는 업종·성명·거주지명·입록지(등록지)·임소명·도읍명·행처(행상처)를 기입하고 여기에 도접장의 도서를 찍도록 하였다. 이 같은 험표가 없는 자는 장사에서 장사를 하지 못하게 하고 점막에서 같이 머물지 못하도록 하였다. 官隸輩가 보상을 橫捉하는 경우에 험표를 제시함으로써 석방되게 하였다. 절목은 이외에도 각도 각 임소의 업무, 각종 사안에 대한 처리규정, 보상들의 상호부조규정, 보상에 대한 객주의 임무 등 각종 규정을 마련하였다.⁹¹⁾

정부는 1881년 윤7월에 다시 <부상청절목>을 발표하여 서울에 도임방, 각도 각읍에 임방을 설치하여 전국의 부상들을 조직하고, 親兵營인 武衛所에 예속토록 하였다. 그리고 부상들에게 병자호란 때 세운 공훈으로 부여되었다고 전해지는 漁·鹽·水鐵·土器·木物 등 5종 물건에 대한 전매권을 부여하였다.⁹²⁾ 부상들은 이렇듯이 정부로부터 상업상의 권리를 보호받는 대가로 경제외적 봉사를 제공하기도 하였던 것으로 파악되고 있다. 즉 무위소에 예속되었던 부상들은 무위소와 그 소속의 별기군 신설에 불만을 품고 구식군 군사들이 난(임오군란)을 일으키자 이에 대항하여 조직을 동원함으로써 한때 긴장된 분위기가 조성되기도 하였다. 그러나 정권을 장악한 대원군정부는 즉시 삼군부를 부활하고 1882년 6월 12일 무위소에 예속되었던 부상들을 관할하게 하였다.⁹³⁾

한편 한성부에 예속되었던 보상은 1882년 11월 그 관할권이 의정부로 이관되었다. 의정부는 樞商都所의 호소에 의하여 절목을 마련하여, 보상에 대한 험표를 商理所에 두고, 보상소의 험첩으로 각도에 반급하되 보상은 험첩대로 5전씩 수납하게 하였다. 대신 험첩은 매년 일차씩 갱신케 하고 都賈名色の 각항 수세를 혁파토록 각 도에 공문을 보내 보상으로부터 일체의 수세를 못하게 하였다. 그리고 보상도소는 전국의 보상들에게 험첩대로 5전씩 징

91) 韓祐勣, 앞의 글, 151~164쪽.

92) 韓祐勣, 위의 글.

93) 《備邊司謄錄》 263책, 고종 19년 6월 12일.

수하여 그 중에서 매년 5월 5,000냥씩 상납하도록 하였다. 즉 보상들은 매년 5전씩의 험첩대를 납부하는 대신 여러 종류의 징세침탈로부터 보호받도록 조치되었다. 그러나 임오군란을 거치는 과정에서 보부상에 대한 통제가 이완되어 경향 각지에서 여러 가지 폐단을 자아내자 정부는 1883년 8월 1일 군국아문으로 하여금 보부상을 관장토록 하였다.⁹⁴⁾

정부가 군국아문으로 하여금 보부상을 관할토록 하자 보부상들은 이를 기회로 보부상을 위한 기구를 특설하여 국가가 상업을 보호하는 특단의 조치를 취해주도록 호소하였다. 이러한 보부상들의 호소에 기초한 좌의정 김병국의 계청으로 국왕 고종은 1883년 8월 19일 보부상을 관할할 해상공국 설립을 명하였다.⁹⁵⁾ 그리고 그 해 11월 〈해상공국절목〉이 발표되었다.⁹⁶⁾ 조선 후기 이래 그 중요성이 지적되어 오던 상업은 개항 이후 더욱 그 중요성이 인식되면서 양반도 상업에 종사할 수 있도록 윤음이 내려지고 있는 상황이었으므로⁹⁷⁾ 보부상들은 세계정세를 내세워 상업에 대한 정부의 보호를 요구하였고, 이를 계기로 정부 또한 중요 산업으로 자리매김 하기 시작한 상업을 관할할 기구를 설립하게 된 것이었다.

해상공국이 설립되자 보부상들은 행상권을 독점하게 되었고, 새로이 행상업에 종사하려는 자는 해상공국의 관할을 받는 보부상단에 가입해야만 가능하게 되었다. 실제로 신참 보부상도 상당수 증가하였다. 보부상들은 信標를 발급 받고, 신표대금으로 매장에 2냥씩 납부하는 대가로 校吏輩나 土豪無賴輩·邑奴令輩의 침탈로부터 보호받았을 뿐만 아니라 場市의 지배권을 보장받게 되었다. 이외에 보부상들은 黨賊과 도둑의 단속 및 牒報, 국가유사시 盡忠報國의 의무를 지는 한편 장시세 징수에도 관여하여, 이들에 의해 징수된 稅錢은 각도의 도점장들을 통하여 서울로 상납되었고, 그것은 수령에 의해 정부에 첩보되었다.⁹⁸⁾

보부상이 이렇듯 어용독점행상으로서 권한을 갖게 되자 보부상을 남칭하

94) 《日省錄》268책, 고종 20년 6월 2일 및 270책, 고종 20년 8월 1일.

95) 韓祐勗, 앞의 글, 152쪽.

96) 朴元善, 〈惠商公局節目〉(앞의 책, 附錄, 1965).

97) 《承政院日記》, 고종 19년 12월 28일.

98) 韓祐勗, 앞의 글, 159쪽.

며 폐단을 일으키는 무리들이 많이 생겨나 많은 이로부터 원성을 사게되었다. 이에 갑신정변을 도모했던 개화당은 해상공국을 혁파대상으로 지적하기도 하였다.⁹⁹⁾ 따라서 고종은 1885년 8월 보부상으로 인해 일어나는 폐단을 척결할 수 있도록 새로운 절목을 마련토록 지시하였다. 국왕의 명에 따라 해상공국은 內務府 商理局으로 개편되고, 새로 <상리국절목>이 마련되어 이전에 발급되었던 신표는 전부 회수되었다. 原裸負商에 대한 신원을 정확히 파악하여 상리국 명의의 신표를 새로 발급함으로써 보부상을 방지하여 폐단을 일으키는 자들을 엄중 단속하는 한편 縑布商·鎔油商·馬牛商 등은 보부상과 같은 절목을 적용하지 않도록 조치하였다. 이는 보부상 조직을 통해 모든 상인을 장악하려 했던 시도에서 일부 후퇴한 것이기도 하였다. 그리고 보부상 조직을 통해 이루어지던 지방장시에 대한 수세는 監考를 따로 파견하여 징수토록 하였다.¹⁰⁰⁾

다. 객주-상회사의 설립과 정부의 상업수세정책

조선 후기 상업이 발달하면서 물화의 집산지인 읍이나 포구에는 상품매매의 중개, 위탁상품의 보관, 금융, 상품의 수집과 도매, 수세업무 등을 행하는 객주·여각이 많이 생겨나게 되었다.¹⁰¹⁾ 객주 중 처음 출현한 것은 船商客主였다. 선상객주는 船旅客主人 또는 船旅閣主人으로 불리기도 했는데 京江 및 沿江의 포구, 그리고 개항 이후에는 개항장에 분포하였다. 선상객주는 경강에서 처음 출현하기 시작했는데, 이들은 어물유통과 관련되어 출현하였다. 선상객주에 이어 화물객주와 여객객주도 발생하였다. 화물객주는 布木·紬羅 등 직물이나 일용품을 생산지 혹은 장지에서 수집한 상인이 이를 가지고 판매지의 객주에게 가면 객주가 이를 인수하여 가격을 살펴 판매하였다. 객주는 판매된 화물에 대해서는 수량이나 가격에 따라 약간의 구전 및 상객 채

99)金玉均, <甲申日錄>, 政綱14條.

100) 《日省錄》295책, 고종 22년 8월 10일.

《統理機務衙門日記》, 고종 22년 3월 25일, 4월 29일, 10월 10일 및 23년 2월 3일 등 참조.

101) 객주와 여각은 별개의 유래를 갖고있으나 상업거래와 관련하여 양자가 명확히 구분되지 않는 것으로 파악되고 있다(韓祐肋, 앞의 책, 1980, 172~174쪽).

류종의 식비와 기타 잡비를 지불 받았다. 경우에 따라서는 단지 물화만을 보내 판매를 위탁하는 일도 있었다. 화물객주 중 특히 미곡의 거래를 전담할 경우 이들을 미곡객주라 하였다. 미곡객주는 도매업·운송업·창고업을 행하였다. 이들은 연강이나 포구 등지에 옥사를 짓고 미곡과 그 외의 곡물류 식염·어류 등을 실은 선박이 입항하면 물화를 예치하고 창고사용료를 받거나 위탁받아 판매한 후에 구전을 받았다. 화물객주를 그들이 취급한 물종에 따라 공산물을 취급할 경우는 객주·농산물·어염류 등을 주로 취급하는 경우는 여각이라 칭하는 경우도 있었던 것으로 파악되고 있다. 여객객주는 보행객주로도 불렸는데, 상대하는 여객에 따라 보상객주와 부상객주로 구분되었다. 보상객주는 보상을 상대로 물화를 공급했으며, 부상객주는 부상을 숙박시키고 숙박료를 받거나 부상이 갖고 온 물화의 판매를 위탁받고 백분의 일씩 구전을 받았다. 그리고 이들은 여행자의 여관도 경영하는 것이 보통이었다.¹⁰²⁾

객주의 거래가 활발해지고 신용기관의 성격을 갖게 되면서 금융업을 주로 하는 換錢客主도 출현하였다. 환전객주는 각지의 객주와 연락하여 예금이나 대부 또는 어음할인 등 금융업을 행하고 의뢰자에게 이자를 지불하거나 혹은 수수료를 받았다. 객주가 자금을 대부하고 이식을 취하는 일종의 금융업을 행한 것이었다. 그러나 객주는 한 가지만을 전문으로 하지 않고 보통 때와 장소에 따라 여러 종류를 서로 겸하는 경우가 많았던 것으로 파악되고 있다.¹⁰³⁾

상업거래에서 객주가 차지하는 비중이 높아지면서 이들에 대한 수세가 이루어지게 되었다. 수세는 객주의 구문 중에 수세분을 포함하거나 객주의 수입 중 일부를 징수하였다. 수세가 구문 중에 포함되어 그 일부로 징수되는 경우 이를 分稅 또는 抽分이라 하였다. 객주를 통해 수세할 경우 이를 主人例라 하였고, 객주가 분리되어 수세가 이루어질 경우 객주 이외의 특정인을 차정하여 주인으로 삼거나, 客主都中으로 하여금 관장케 하였고, 또는 객주 중 특정인을 주인례에 따라 궁방이나 관아에서 차정하여 징수하였다.¹⁰⁴⁾

102) 柳承烈, 《韓末・日帝初期 商業變動과 客主》(서울대 박사학위논문, 1996), 11~17쪽.

103) 위와 같음.

상업에 대한 수세는 상업이 활발해짐에 따라 그 액수가 증대되기 마련이었다. 그러나 상업에 대한 수세가 각 궁과 각 시에 의해 이루어짐으로 인하여 모리배들이 이들 궁이나 사의 위촉을 빙자하여 향반이나 토호들과 함께 제멋대로 세의 명목을 붙여 수탈하는 경우가 허다하였다. 이와 같은 수세행위는 중앙정부의 제정에 별다른 도움을 주지 못하면서 상업의 발달을 저해하고 있었다. 따라서 1876년 문호가 개방된 이후 외국상인의 진출이 본격화되고 외래상품의 유입이 급격히 늘어나는 상황에서 상업에 대한 수세제도의 정비는 어떠한 형태로든 이루어질 필요가 있었다. 그리하여 통리아문은 상업에 대하여 “나라를 부유하게 하는 것은 상업을 장려하는 것이 으뜸이며, 상업을 장려하는 방도는 상업을 보호하는 것이 으뜸이라” 하고 도고와 무명잡세를 혁파토록 하였다.¹⁰⁵⁾ 대신 통리아문은 상업세를 집중화하고 지역별·물종별로 전관하는 수세담당자를 차정하는 방식을 취하였다. 상업에 대한 수세를 국가재정의 중요한 보용 수단으로 삼았던 것이다.¹⁰⁶⁾

국가의 이러한 상업과 수세정책에 따라 객주들의 새로운 조직이 나타나게 되었다. 객주들의 조직은 객주도중·상회사·상업회의소 등의 형태로 나타나고 있다. 객주의 조직으로 가장 먼저 출현한 것은 객주도중이었다. 객주도중은 여러 객주들의 업무를 조정하면서 상권을 보호하고 국가에 대한 납세를 조정하는 등 공동의 이익을 도모하였다. 도중은 업무의 조정과 수세의 공동관리 등의 업무 이외에도, 조직원의 친목을 다지고 상호간의 예의를 함양하는 등 친목단체의 주역으로도 기능하였다. 도중은 이러한 기능을 수행하면서 동 업종에 새로 참여하려는 자를 제한함으로써 기존 조직원의 권리를 보장하는 역할을 수행하였다. 객주들은 재래의 계의 형태를 띤 稷社조직을 갖추기도 하였다. 객주도중이나 계사조직은 특정지역 또는 특정물종의 유통체계에서 객주의 독점권을 보장하는 조직으로 기능하였다.¹⁰⁷⁾

조선정부는 이들 조직을 통하여 세원을 확보하고 저율관세를 보완하고자

104) 柳承烈, 위의 글 19쪽.

105) 《高宗實錄》, 고종 20년 6월 23일.

106) 韓祐勗, 앞의 글.

柳承烈, 앞의 글.

107) 柳承烈, 위의 글.

하였다. 통리아문은 중앙차원에서 전국에 걸쳐 지역별·물종별로 수세를 전관하는 都客主를 차정하고 乾口文·分稅 등의 명목으로 상업세를 징수케 하였다. 都客主는 首客主·都主人·都船主·都船主人·元客主·都稅監·都馬房 등으로 불리기도 하며, 주로 객주로부터 수세를 징수하여 지정된 기관에 상납하였다. 도객주는 다수의 객주가 있는 지역 또는 물종에 주로 차정되었다. 도객주가 차정되어 수세를 담당하게 되면 이들에 의한 수세 이외의 다른 수세는 금지되었다. 물종별 도객주는 소금·젓갈·복어·목화·멸치 등 특정한 상품을 취급하는 객주로부터 분세를 징수하는 것을 업무로 하여 차정되었다. 또 지방별로 도객주는 특정한 지역의 船隻을 전관하며 대상으로 하는 지역과 거래하는 선상객주들로부터 분세를 징수하는 것을 임무로 하여 차정되었다. 그러나 때로는 특정한 대상지역을 한정하지 않고 상당히 넓은 지역의 선척을 관장하는 도객주도 있었다.¹⁰⁸⁾

통리아문은 1885년 京江의 有文券主人에게 전관지역을 지정하고 이들로부터 ‘乾口文’을 징수하였다. 그리고 1889년에는 이미 시행하고 있는 경강 유문권주인의 ‘各邑分掌列邑之例’에 따라 개항장에도 지역별 전관지역주인(객주)을 지정하여 납세를 각 읍에 균분 배정하였다. 전관지역주인제도가 실시됨에 따라 해당 지역의 물화는 지역주인 즉 지정객주에게 구문과 분세를 납부함으로써 그 유통이 가능하게 되었다. 이는 저율관세와 任自貿易(자유무역)으로 막대한 이익을 누리고 있는 외국상인 특히 일본상인들의 무역과 이익을 감소시키는 것이었다. 이에 일본측은 수호조규 제9관과 무역규칙 제18관등을 근거로 해관세 이외에 다른 세를 어떠한 명목이든 수입품에 부과하는 것은 조약 위반이라고 주장하며 이의 철폐를 요구하였다.¹⁰⁹⁾

1880년대에는 객주들의 조직으로 商會社가 출현하였다. 1880년 전후 개혁정책 추진에 대한 필요성이 급격히 세를 얻게 되면서 서양의 상업조직과 운영의 원리도 배우고 수용해야 할 신문물과 제도의 하나로 지적되어, 1882년 가을 서울에 사는 幼學 高穎聞은 다음과 같은 상소를 하였다.

108) 柳承烈, (앞의 글), 44~53쪽.

109) 柳承烈, 위의 글, 52쪽.

商會所를 설립하여 都下에 經商大賈를 초래하여 이익 되는 길과 편하고 불편함을 의논하게 하고 손익에 따라 징세 하도록 해야 한다(《日省錄》260책, 고종 19년 9월 22일).

또한 1883년 10월부터 발간된 《漢城旬報》는 여러 사람이 자본을 합하여 農商工賈의 사무를 辦理하는 조직으로 상회사가 있음을 말하고, 철도회사·선박회사·제조회사·개간회사 등을 소개하고 있다.¹¹⁰⁾ 조선정부는 이러한 상업조직을 통하여 상업의 발전을 도모하는 한편 상업수세를 원활히 하고자 하였다.

이에 따라 개항장 객주들의 새로운 조직으로 商會·商議所·商法會社 등이 출현하게 되었다. 즉 1883년 원산에는 상민들의 청원에 의하여 상의소가 설치되었고, 1885년 인천항에는 상회가 설립되었다. 1888년에는 원산·부산 등지에 均平會社가 설립되었고, 1889년 7월에는 부산항 객주도중을 중심으로 상법회사가 설립되었으며, 부산 동래의 하단과 엄궁, 양 포구의 객주들도 1893년 하단엄궁상회사를 조직하였다.¹¹¹⁾ 이는 조선정부가 회사의 설립을 적극 후원하면서 종래의 收稅監官의 제도를 객주상회사의 허가를 통한 영업세 징수형태로 바꾸어 나가는 방향으로 수세정책을 취함에 따라 객주들이 이에 부응한 결과였다. 이들 조직은 아직 자본을 모아 영업을 하는 ‘結資營商’의 근대적 조직으로서가 아니라 대부분 상업에 대한 수세를 조정하고 객주들의 상호 이익을 도모하기 위하여 상업활동을 공동으로 영위하는 ‘結社營商’의 조직이었던 것으로 파악되고 있다.¹¹²⁾

1880년대에 이르자 개항장 인천을 비롯하여 상업이 성행하는 곳에는 종래의 객주·여각과 달리 대소 상인들이 새로운 상점을 개설하여 각기 ‘商號’를 쓰는 상회들이 생겨나기 시작하였다. 상업이 末業으로 경시했던 상황에서 이제 양반도 상업에 종사하는 것을 공식으로 허락하는 상황으로 바뀌고 있었으므로 사회변화에 민감한 자들은 신분을 가리지 않고 자본을 모아 상회나 회사를 설립하였다. 이에 대하여 상업수세를 통해 재정확충을 기하고자 했던

110) 《漢城旬報》3호, 1883년 11월 20일, 〈會社說〉.

111) 柳承烈, 앞의 글, 43쪽.

112) 韓祐勗, 앞의 글, 219~232쪽.

통리아문은 새로 생겨나는 상회의 창설자가 자본을 모으고 장정을 마련하여 보내오면, 憑標를 주어 그 설립을 허가하고 소정의 납세의무를 부과하는 대신 이들이 상업활동을 원활히 할 수 있도록 지방에 있어서의 잡세나 분세를 징색하지 못하도록 보호조치를 취하였다. 그리하여 1883년 이후 많은 私營의 상회사들이 생겨나게 되었다.¹¹³⁾

이들은 객주·여각과 같이 독점적으로 물화의 매매를 중개하고 알선하는 것이 아니라 기본적으로 직접 물화를 구입하고 판매함으로써 이익을 도모하였다.¹¹⁴⁾ 그런데 객주와 새로 출현한 상회 사이에는 분쟁이 자주 야기되었다. 그것은 객주와 상회가 서로의 영업범위를 넘어서는 경우가 허다한 데다가, 객주가 25객주분장열읍제에 근거하여 상회가 자기자본으로 구입해 온 물건의 경우에도 객주의 해당 읍의 물화에 대한 분장권을 내세워 침탈하는 경우가 생겨났기 때문이었다. 객주와 상회 사이에서 벌어지는 이러한 분쟁에 대하여 상회가 자기자본으로 구입해 온 화물인 경우 상회에 귀속되도록 하고, 객주분장읍의 土商화물인 경우 그 읍주인(객주)에게 귀속도록 조치하고, 어떠한 사람든지 자본을 마련하여 점포를 개설하고 영업을 기도하는 자에 대해서는 官許文憑을 발급하여 자유로 영업할 수 있게 하였다. 그리고 상회와 객주는 각기 영업세 납부의 의무를 준수하도록 지령하였다.¹¹⁵⁾

(3) 전환국의 설립과 신식 화폐주조

조선정부는 1883년 7월 5일(음력) 화폐를 주조하기 위한 새로운 기구로 전환국 설립을 결정하였다.¹¹⁶⁾ 조선은 숙종 4년(1678) 이후 상평통보를 주조하여 사용하여 왔으나 상설 조폐기관이 아닌 그때그때 편의에 따라 임시로 설치한 鑄錢所에서 필요한 만큼 주조하였다. 따라서 전환국은 통화정책의 보다 합리적인 운용을 위하여 설치된 최초의 상설 조폐기관이었다.¹¹⁷⁾

전환국을 설치하던 무렵 조선정부는 當五錢 주조를 통해 재정적 어려움에

113) 韓祐勗, 위의 글, 204~232쪽.

114) 《統理衙門日記》, 고종 26년 11월 16일.

115) 韓祐勗, 앞의 글, 210~211쪽.

116) 《承政院日記》, 고종 20년 7월 5일.

117) 元裕漢, 〈典圖局巧〉(《歷史學報》 37, 1968), 49쪽.

대응하고 있었다. 그런데 당오전의 주조는 여러 가지 문제를 야기하고 있었다.¹¹⁸⁾ 개항 이후 조선정부의 재정수요는 계속 증폭되고 있었고, 수세체제의 문란으로 조선정부의 재정난은 심각한 상황에 직면하고 있었다. 이러한 재정난을 해결하기 위하여 개화당 요인들은 외국으로부터의 차관을 주장하였고, 국왕도 이에 동의하여 박영효·김옥균 등은 일본을 상대로 차관교섭을 전개하였다.¹¹⁹⁾ 그러나 민씨 일파는 당오전의 주조를 통해 당면한 재정문제를 해결하려 하였다. 1883년 2월 18일 통리군국사무 홍순목은 근래 경비가 어려워 銀標를 주조하여 통용하여도 오히려 넉넉하지 못한 바 있으므로 당오전을 鼓鑄하여 은표와 더불어 함께 통용토록 하자고 계언하였고, 국왕은 시급한 일이므로 그렇게 하라고 지시하였다.¹²⁰⁾ 이어 국왕은 경희궁과 창덕궁, 그리고 만리창 등지에 설치된 3개 주전소에서 그 동안 당오전 주조를 적극 주장했던 민태호의 관장하에 당오전을 주조토록 명하였다.¹²¹⁾ 그리고 이외에 강화도주전소와 의주의 신설 주전소에서도 당오전을 주조케 하였다.¹²²⁾ 그러나 이상과 같이 설치된 임시 주전소에서 충분한 액수의 당오전을 계속 주조 공급하는데 어려움이 발생하였던 것으로 파악되고 있다.¹²³⁾ 그리하여 민태호가 독판으로 있던 통리군국사무아문의 건의에 따라 국왕은 주전사업을 계속적으로 관할할 수 있는 상설기구의 설치를 명하였던 것이다.¹²⁴⁾

이는 그 동안 다원화된 화폐주조사업으로 야기되어 왔던 문제, 즉 중앙관서 운영 지방관청 등에 의해 남발되는 화폐의 주조와 악화의 주조 등으로 야기되어 온 통화질서의 혼란 등에 대하여 중앙정부가 화폐주조권을 일원적으로 장악함으로써 통화정책을 안전성 있고 합리적으로 운용하기 위한 조치의 일환이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 전환국은 설치된 이후 중앙관서와 지방관청에 의해 계속 이루어지고 있던 당오전 등의 화폐주조사업에서, 상설

118) 元裕漢, 〈當五錢巧〉(《歷史學報》 35·36, 1967), 313~339쪽.

119) 李光麟, 〈借款交涉〉 앞의 책, 1981a, 168쪽.

120) 《日省錄》 264책, 고종 20년 2월 18일.

121) 《日省錄》 264책, 고종 20년 2월 21일.

122) 《高宗實錄》, 고종 20년 6월 3일.

123) 元裕漢, 앞의 글(1967).

124) 《承政院日記》, 고종 20년 7월 5일.

화폐주조사업의 관리센터로서 역할을 담당하였던 것으로 파악되고 있다.¹²⁵⁾

그러나 전환국의 설치는 근본적으로 새로운 화폐를 발행함으로써 국제통화질서에 순응하고자 하는 데서부터 출발된 것이었다고 생각된다. 개항과 더불어 외국과의 통상이 증대되는 가운데 재래의 상평통보와 같은 동전의 사용은 여러 가지 불편을 야기하고 있었다. 1882년 영의정 홍순목은 세계 여러 나라가 금은화폐를 사용하고 있는데 우리 나라만 각국과의 통상에 동전을 사용하여 곤란한 일이 많으니 金・銀錢이나 紋銀을 사용하자고 건의하였고 국왕도 이에 동의하고 있음에서 알 수 있다.¹²⁶⁾ 이와 같은 국제통상의 불편을 덜기 위해서는 새로운 화폐의 발행이 필요하였다. 그리하여 임오군란 후인 1882년 8월 일본에 수신사로 파견되었던 박영효와 그 일행이었던 김옥균 민영익 등은 전환국 설치에 대하여 상당한 논의를 했던 것으로 주장되고 있다.¹²⁷⁾

민영익은 그 후 보병사로 미국을 방문하였고, 미국에서 돌아온 그는 개화당과 결별하여 당오전 주조를 주장하였다. 그리고 이 때 조선에 고빙된 뮐렌도르프는 민씨 일파의 당오전 주조에 가세하였다. 뮐렌도르프는 금은화폐제 채택론자로서 일시 시급한 재정문제의 해결을 위해 당오전의 발행에 가세하였으나 이어 신식 화폐의 발행을 추진하였다.¹²⁸⁾ 즉 박영효・김옥균 등과 한 때 의기투합하여 신식 화폐의 발행을 위한 전환국 설치의 필요성을 함께 논의했던 민영익과 금은화폐 주용론자인 뮐렌도르프의 지지하에 전환국이 설치되었던 것으로 파악되고 있다.¹²⁹⁾

이렇게 출발한 전환국은 새로운 건물을 신축하는 한편 독일인 기술자 3명을 고빙하고 독일로부터 기계를 구입하여 금・은・동화 등 14종의 신식 화폐를 주조하고자 하였다.¹³⁰⁾

125) 元裕漢, 앞의 글(1968), 54쪽 및 앞의 글(1967), 320쪽.

126) 《備邊司謄錄》263책, 고종 19년 7월 25일.

127) 柳子厚, 〈金玉均先生の 貨幣政策에 對한 按想〉(《朝鮮貨幣考》, 이상사, 1940), 608~614쪽.

128) 鄭 喬, 《大韓季年史》권상, 18쪽.

129) 元裕漢, 앞의 〈典圜局巧〉, 56~57쪽.

130) 元裕漢, 앞의 글(1968), 74쪽.

그러나 신식 화폐 추진사업의 핵심 인물인 뮐렌도르프가 1885년 전환국 총판직에서 물러나고¹³¹⁾ 독일로부터 수입한 極印과 種印의 調印鑄刻까지 善美치 못하여 주조상의 문제를 야기하는 등 신식 화폐주조사업은 그 추진이 원활하지 못하였다. 더욱이 조선정부는 각종의 개화시책을 추진하면서 야기되는 재정수요의 팽창으로 신식 화폐주조사업에 드는 막대한 비용을 감당하기 어려울 정도의 재정적 어려움에 봉착하고 있었다.¹³²⁾ 그리하여 경성 전환국에서는 1888년 현재 一圓 銀貨 1,300여 매, 十文・五文 赤銅貨 등 합산해서 4,000원 정도를 주조하였을 뿐 통용되지 못한 시험적 주조에 그치고 말았던 것으로 파악되고 있다.¹³³⁾

조선정부는 신식 화폐주조사업이 부진한 가운데 전환국으로 하여금 당오전 주조사업을 전관토록 하였다. 그러나 조선정부의 당오전 주조정책은 당시에 있어서 다른 정책과 마찬가지로 일관성을 결여하고 있었다. 전환국을 통한 일원적 관리가 제대로 관철되지 못한 채 그때그때 필요에 따라 당오전의 주조 구점권이 군영이나 지방관아에 주어지거나 민간에게 위탁 주조됨으로써 필요 이상으로 남조되거나 악화가 주조됨으로써 통화혼란이 야기되었다.¹³⁴⁾

악화 당오전의 주조유통으로 인한 사회경제적 폐단이 심각하게 나타나는 가운데 조선정부는 일본에 협조를 요청하였다. 일본에 파견된 전환국 幫辦 安駟壽는 일본 정계와 금융계 요인들의 소개로 大阪製銅會社社長 増田信之를 만나 화폐주조문제에 대한 협력을 요청하였다. 이에 増田信之는 일본정부의 지원과 자기자본을 동원하여 인천에 전환국을 이설하고, 일본국 화폐체제에 맞추어 1892년 말 5냥 은화와 동화 등 신식 화폐를 주조하였다. 그러나 인천전환국 운영권을 둘러싼 조선전환국 관리와의 분쟁 끝에 철수하였다.

신식 화폐주조 및 발행에 대한 주도권을 장악하려던 일본측의 기도는 일단 저지되었으나 이후 운영자금과 기술력의 부족으로 조폐사업은 부진에 빠

131) 元裕漢, 위의 글, 76쪽.

132) 《日省錄》 321책, 고종 25년 8월 26일.

133) 元裕漢, 앞의 글(1968), 75쪽.

134) 元裕漢, 앞의 글(1967), 319~324쪽.

졌고, 주조된 화폐 마저 청국 원세개의 간섭으로 발행이 지연됨으로써 이 시기 조선의 화폐정책은 난맥상을 면치 못하였다.¹³⁵⁾

3) 문화 · 교육 · 사회부문

(1) 박문국의 설치와 《한성순보》·《한성주보》의 간행

조선정부는 고종 20년 7월 15일(1883년 8월17일) 신문과 각종 서적의 간행을 위하여 博文局 설치를 결정하였다.¹³⁶⁾ 박문국은 同文學에 예속된 新聞報社로 동문학 掌敎 金晩植에 의해 그 설립이 추진되었다. 그런데 새로운 형태의 신문 간행은 처음 박영효 등에 의해 시도되었다. 조선정부는 일찍이 《朝報》를 발행하여 중앙과 지방의 관리들에게 관리의 임면이나 중요행사 등을 알리도록 하였다. 그러나 그것은 이용자와 그 내용이 지극히 제한되어 있는 것이었다. 따라서 개항 이후 외부와의 접촉이 확대되면서 일본과 청나라를 비롯한 외국의 신문을 접하게 된 인사들은 새로운 형태의 신문에 관심을 갖게 되었다. 일찍이 漢學 역관출신으로 중국에 자주 출입한 적이 있는 현령 金景遂는 상해에서 미국인 알랜목사에 의해 간행되고 있던 《萬國公報》를 토대로 《公報抄略》을 만들어 신문의 유용성을 인식시켰고, 강화도조약체결 후 일본에 파견되었던 金綺秀는 그의 보고서 《日東記游》에서, 1881년 신사유람단의 일원으로 일본에 파견되었던 趙準永은 《日本聞見事件》에서 신문의 발행 사실과 그 효용성에 대하여 논급하고 있음을 볼 수 있다.¹³⁷⁾

신문에 대한 효용성이 알려지고 있는 가운데 1882년 박영효가 일본에 수신사로 파견되었다. 박영효는 3개월 이상 일본에 체류하면서 공공기관을 시찰하고 각 방면의 지도자들과 접촉하는 가운데, 국민대중을 계몽시키기 위해서는 신문의 발간이 필요하다고 생각하였다. 그리하여 그는 귀국길에 福澤諭吉의 추천을 받아 신문제작을 도와줄 수 있는 몇 명의 일본인들을 데리고 귀국하고 있음을 볼 수 있다.¹³⁸⁾ 서울에 돌아온 뒤 박영효는 한성부판윤에

135) 元裕漢, 앞의 글(1968), 60~78쪽.

136) 《承政院日記》, 고종 20년 7월 15일.

137) 李光麟 <漢城旬報와 漢城週報에 대한 一考察>(앞의 책, 1981b), 60~102쪽.

임명되었다.¹³⁹⁾ 한성부판윤에 임명된 박영효는 국왕에게 아뢰어 신문 발간에 대한 명을 받았고,¹⁴⁰⁾ 한성부에 새로 국을 설치하여 신속히 신문을 발간할 것과 신문 간행에 관한 제반규칙을 아뢰어 정할 것을 품신하였다.¹⁴¹⁾ 신문 발간을 맡게 된 박영효는 1881년의 신사유람단에 참가한 뒤 일본에 남아 후쿠자와(福澤)가 설립한 慶應義塾에서 새 학문을 공부한 바 있는 유길준에게 협조를 요청하였다. 통리고섭통상사무아문 주사 유길준은 외교사무를 돌보는 한편 박영효와 협의 끝에 〈漢城府新聞局章程〉과 〈新聞創刊辭〉, 新聞에 대한 〈解說文〉 등을 마련하였다. 〈한성부신문국장정〉에 의하면, 신문국의 이름은 박문국으로 하기로 하고, 명석한 아동들을 선발하여 교육하는 한편 신보와 책들은 새로 간행될 때마다 먼저 승정원에 바쳐 왕이 열람토록 하고, 일부는 시강원에 바쳐 왕세자가 열람하도록 되어 있었다. 그 나머지는 중앙과 각 지방의 관청에 배부하고, 또 국민들로 하여금 구독할 수 있도록 하고 있음을 볼 수 있다.¹⁴²⁾

그러나 이와 같이 신문 발간을 추진하던 박영효는 3개월 뒤 돌연 한성판윤에서 체직되었다.¹⁴³⁾ 그리고 10여 일 뒤 광주유수로 임명되었다.¹⁴⁴⁾ 이는 외적인 민씨세력이 급진적으로 개화정책을 추진하려는 박영효를 견제하려고 한 데서 취해진 조치였으므로 신문의 발간도 불투명하다고 생각되어 통리고섭통상사무아문 주사 유길준은 신병을 이유로 사직하였고, 박영효가 일본에서 데리고 왔던 일본인들도 사태를 관망하기 위하여 이노우에(井上角五郎)만을 남기고 귀국하였다. 이로써 박영효 등에 의한 박문국의 설치와 새로운 신문의 발간은 중단되었다.¹⁴⁵⁾

일단 중단되었던 신문의 발간은 수신사 박영효의 부사로 일본에 갔다 왔던 통리아문 참의 동문학 장교 김만식에 의해 다시 추진되었다. 점진적 개화

138) 李光麟, 위의 글, 61쪽.

139) 《高宗實錄》, 고종 19년 12월 29일.

140) 《承政院日記》, 고종 20년 1월 21일.

141) 《承政院日記》, 고종 20년 2월 5일.

142) 李光麟, 앞의 글(1981b), 62~66쪽.

143) 《日省錄》 265책, 고종 20년 3월 4일.

144) 《日省錄》 265책, 고종 20년 3월 17일.

145) 李光麟, 앞의 글(1981b), 67쪽.

론을 펴고 있던 김윤식의 사촌형인 김만식은 동문학 장교에 임명된 뒤 통리교섭통상사무아문장정 동문학조에 있는 ‘並開設新聞報館’의 규정에 근거하여 박문국의 설립과 신문의 간행을 추진하였다. 그는 자기의 일가 친척인 김인식을 담당 주사로 추천하여 왕의 윤허를 받은 뒤 1883년(음력 7월 15일) 박문국을 설립하고, 다시 박문국 司事로 張博·吳容默·金基俊 등을 추천하여 윤허를 받는 한편 신문 발간에 대한 사태를 관망하기 위해 남아 있던 일본인 이노우에를 고용하였다. 그리고 이노우에가 기숙하고 있던 荳洞의 가옥에 박문국의 사무실과 인쇄소를 설치하여 같은 해 8월 20일 본격적인 신문 발간 작업에 착수하였다. 이어 신문에 기재할 원고의 작성 편집, 인쇄기계와 신문 용지의 구입 등 준비를 완료하고 10월 1일(1883년 10월 30일) 드디어 역사적인 《한성순보》 창간호를 간행하였다.¹⁴⁶⁾

《한성순보》는 세로 25cm, 가로 9cm 크기에 18면으로 오늘날의 잡지와 유사하게 간행되었다. 내용은 순한문으로 창간사에 해당하는 〈旬報序〉, 정부소식의 內國記事, 외국소식의 各國近事, 교양을 위한 특별해설과 박문국 자체의 公告 등으로 되어 있음을 볼 수 있다. 즉 박문국을 개설하고 순보를 간행하는 목적은 국내소식과 아울러 외국의 사건을 번역 소개하고, 세계 각국의 정치·법률·재정·과학·기술·물가 등을 모두 실어 세계의 실정을 독자들에게 알림으로써 낯은 것에만 매달려 새 지식에 어둡고 시세에 어두운 사람들을 개화시키고자 하는데 있었던 것이다.¹⁴⁷⁾ 그러나 10일마다 틀림없이 간행되던 《한성순보》는 1884년 12월 4일 갑신정변 이후 그 간행이 중단되었다.¹⁴⁸⁾

갑신정변으로 간행이 중단되었던 《한성순보》는 정변이 수습된 후 통리아문 독관 김윤식에 의하여 다시 그 간행이 추진되었다. 김윤식은 우선 갑신정변 후 일본으로 도망쳤다가 《시사신보》 통신원 자격으로 다시 서울로 돌아온 이노우에를 박문국 직원으로 계속 고용하는 한편 신문 속간에 필요한 조치들을 강구하였다. 김윤식의 이러한 노력과 《한성순보》를 통해 신문의 필요성을 알게 된 국왕을 비롯한 상하의 관심으로 박문국 부설의 합당 여부가

146) 李光麟, 위의 글, 70~74쪽.

147) 李光麟, 위의 글, 74~76쪽.

148) 李光麟, 위의 글, 76~78쪽.

논의된 끝에 국왕은 순보의 속간을 명하였다.¹⁴⁹⁾ 그리고 신문의 인쇄 간행은 우리 나라 최초의 민간출판사로 생각되고 있는 廣印社를 이용하도록 윤허되었다.¹⁵⁰⁾ 그러나 광인사를 통한 신문의 간행이 여러 가지 면에서 어려움이 많아 실행되지 못하게 되자, 통리아문독판 김윤식은 새로운 인쇄기계를 구입하여 박문국을 증진하는 방향으로 전환하고 이노우에에게 일본 인쇄기계를 구입토록 의뢰하였다.¹⁵¹⁾ 인쇄기계의 구입과 더불어 순보 발행 당시의 직원 외에 6명의 직원을 동문학 주사로 차하하여 충원하였고, 다시 3명의 직원을 박문국 주사로 추가 충원하였다.¹⁵²⁾

신문의 간행은 인쇄시설을 비롯한 모든 시설이 갖추어지고 담당직원도 《한성순보》 간행 때보다 대폭 늘어나게 되자 10월에 한 번씩 내는 과거의 순보보다 1주에 한 번씩 내는 주보로 결정되었다. 그리고 재건된 박문국은 中部慶幸坊 校洞에 위치하였다. 이렇게 하여 1886년 1월 25일 《漢城周報》 창간호가 간행되었다.¹⁵³⁾

《한성주보》는 순보와 달리 기사를 순한문으로 작성하지 않고 국한문혼용 또는 한글전용 기사를 같이 게재하였다. 이는 당국자들이 국민대중을 의식하고 개화를 위한 계몽지로서 《한성주보》를 간행하고자 한 데서 연유한 것으로 파악되고 있다. 그리하여 《한성주보》는 순보 간행 때와는 달리 농공상업과 여러 가지 영업에 종사하는 자로서 광고를 내고자 하는 자는 박문국 직원과 상의하도록 광고하고 있으며, 내외의 士商들에게 신문을 구독하도록 공고하고 있음을 볼 수 있다.¹⁵⁴⁾

이와 같이 개화정책 추진을 위한 기구와 계몽지로서 역할 하던 박문국과 《한성주보》의 간행은 정부의 재정난과 수세제도의 혼란, 周報代의 미납 등에 의한 적자운영을 견디지 못하고 1888년 7월 7일 문을 닫음으로써¹⁵⁵⁾ 다른 경

149) 李光麟, 위의 글, 78~80쪽.

150) 《承政院日記》, 고종 22년 3월 28일.

151) 李光麟, 앞의 글(1981b), 81쪽.

152) 《統理衙門日記》, 고종 22년 9월 11일 · 10월 16일.

153) 李光麟, 앞의 글(1981b), 83쪽.

154) 李光麟, 위의 글(1981b), 83~84쪽.

155) 《高宗實錄》, 고종 25년 6월 6일.

우에서와 마찬가지로 개화정책 추진에 대한 조선정부의 취약성을 보여주고 있다.

(2) 서구식 근대교육의 수용

조선의 재래 교육은 서재·서당·서원·향교·학당·성균관 등에 의한 漢學과 經史 중심의 유학교육이 주류를 이루었다. 서재·서당·서원 등은 국가가 아닌 개인이 학생들을 모아 가르치는 사학이었다. 이들 사학과 달리 지방과 서울에는 初學을 마친 학생들을 받아들여 유학을 교육하는 관학이 설립되었다. 부·목·군·현의 향교와 서울의 4부학당이 그것이었다. 그리고 원칙적으로 생원·진사들이 입학하여 고급관료로 진출할 수 있는 길인 문과시험을 준비하는 최고의 교육기관인 성균관이 있었다. 이들 교육기관은 천자문에서부터 시작하여 4서3경에 이르는 한학 및 경과 사를 교육함으로써 유교적인 소양과 사상을 갖춘 인간 그리고 관료를 양성하는 곳이었다.

조선정부는 위와 같은 유학교육 외에 국가운영에 필요한 실무관료들은 해당기관으로 하여금 교육하게 하였다. 실무행정에 필요한 吏文교육은 승문원에서 실시하였고, 외교상 필요한 한어(중국어)·몽고어·여진어·왜어(일본어)는 중앙의 경우 사역원에서, 지방의 경우 요충지에 해당 지역에 필요한 역학원을 설립하여 필요한 鄉通事를 양성하고 중앙의 사역원에 파견하기도 하였다. 의학교육은 각 군현에서도 일부 이루어졌으나 주로 중앙의 전의감에서 담당하여 의관을 양성하였다. 율학교육과 율학시취는 형조의 고율사에서 담당하였다. 지방에도 각 군현마다 율학을 두어 검률 1인씩 배치하고 형률의 적용과 율학교육을 담당하였으나 지방의학과 마찬가지로 부진한 상태를 면치 못했던 것으로 파악되고 있다. 음악학(명과학) 천문학 풍수학(지리학)은 중앙의 관상감에서 전담하였고, 산학은 호조에서, 樂學은 장악원에서, 畫學은 도화서에서 소수의 인원을 상대로 필요한 교육을 실시하였다.¹⁵⁶⁾

농업중심의 유교국가 운영에 필요했던 이러한 조선의 교육체제는 개항 이후 자본주의 세계질서에 편입되는 과정에서 새로운 상황에 직면하게 되었다.

156) 李成茂, <교육제도와 과거제도>(《한국사》 23, 국사편찬위원회, 1994), 279~368쪽.

조선정부는 1880년대에 이르러 새로운 국제관계에서 세력균형을 위한 열국과의 우호관계 수립이 시급함을 깨닫게 되어, 미국과의 수호통상조약을 체결하게 되었다. 그리고 이어 영국을 비롯한 유럽 여러 나라와 점차적으로 통상조약을 체결해 나가게 되었다. 미국을 비롯한 서양 여러 나라와의 국교가 성립되어 감에 조선정부는 우선 서양어를 할 줄 아는 관료가 필요하게 되었다. 그리하여 조선정부는 우선 영어를 가르치기 위한 동문학을 설립하게 되었다.

동문학은 1883년 가을 뮐렌도르프에 의해 설립되었다. 뮐렌도르프는 청의 북양대신 이홍장의 추천으로 조선의 외교고문으로 부임한 인물이었다. 武備學習 문제를 상의하기 위해서 청에 파견되었던 역관출신 이용숙은 1881년 정월 청의 북양대신 이홍장을 만나 조선의 수호통상 및 관세징수에 관한 문제 등에 관한 자문을 구하였다. 이에 대하여 이홍장은 일본에 의한 조선의 海關 장악을 막기 위한 방책으로 서양인의 고용을 권고하였다. 그런데 아직 위정척사의 분위기에서 벗어나지 못하고 있던 조선으로서는 서양인 고용이 어려웠으므로 오히려 근대적인 외교 및 통상관계에 밝은 청국인의 도움을 받고자 하였다. 그리하여 조선정부는 미국을 비롯한 영국·독일 등 서양제국과의 수호조약체결을 추진함에 있어서 일찍이 프랑스에서 국제법 등의 공부를 하고 돌아온 청의 候補同知 馬建忠으로부터 많은 도움을 구하였다. 그러나 이러한 임시변통으로 계속 폭주하기 시작한 국제관계에 대응할 수는 없었다. 따라서 조선정부는 임오군란 후 청의 북양아문이 복잡하게 전개되는 국제관계를 고려하여 추천한 독일인 뮐렌도르프를 외교통상 및 해관업무를 관장할 책임자로 고빙하였다. 이어 1882년 11월 18일 고빙계약이 체결되어 조선에 온 뮐렌도르프는 통리교섭통상사무아문 협판에 임명되자, 해관의 창설, 근대시설을 위한 자금의 차관교섭, 주화사업 등을 추진하는 한편 외교통상과 해관업무에 종사할 인재를 기르기 위한 학교 즉 동문학의 설립을 추진하였다.¹⁵⁷⁾

그리하여 동문학은 통리교섭통상사무아문 참의 김만식을 掌敎(學監)로, 뮐렌도르프가 중국에서 데리고 들어온 吳仲賢과 唐紹威를 교사로 삼아 40여

157) 高柄翊, <穆麟德의 雇聘과 그 背景> (《東亞交渉史의 研究》, 서울대출판부, 1970), 436~463쪽.

명의 학생을 선발하여 1883년 9월 서울의 齋洞에 설립되었다. 이렇게 설립된 동문학은 곧 영국인 헬리팩스가 맡아 교육을 담당하게 되었다. 교육은 오전·오후반으로 나누어 실시되었으며, 종이·먹·붓 등은 학생 자신이 부담하였으나 책과 서양제 종지와 문구 등은 아문에서 지급하였다. 동문학은 조선 재래의 한학(중국어학)이나 왜학과 같이 어학을 공부하는 역관(통역관)양성소였다. 그러나 동문학의 학생들은 단순한 어학생도의 수준을 벗어나 서양과의 통상확대에 따른 해관업무의 담당자 그리고 기타의 관련업무의 종사자로서 양성되었다. 즉 동문학 생도들은 상해나 홍콩 등지에 유학생으로 파견되기도 하였고, 졸업 후 외교통상·해관사무뿐만 아니라 우편·전신사무 등 국제관련 업무에 종사함으로써 당시 서구문화 수용의 선봉에 서게 되었다.¹⁵⁸⁾

영어교육을 위한 동문학의 설립에 이어 본격적인 서양의 근대교육 수용은 육영공원의 설립을 통해 이루어지게 되었다. 조미수호조약의 체결에 따라 1883년 미국에 파견된 보빙사 민영익 일행은 미국의 여러 문물제도를 시찰한 뒤 조선이 얼마나 뒤떨어졌는가를 알게 되었고, 이들은 귀국 후 그 곳에서 견문한 바를 국왕에게 보고하고 새로운 정책의 실시를 건의하였다. 이들의 보고를 받은 국왕 고종은 우편제도의 창시, 신식 농장의 설치, 그리고 신식 교육기관 즉 육영공원의 설립 등 새로운 시책을 추진토록 명하였다.¹⁵⁹⁾

보빙사 일행이 귀국한 지 3개월 뒤인 1884년 9월 초에 고종은 육영공원의 설치를 명하였고, 미국공사 푸트에게 서양의 학문을 가르칠 수 있는 젊은 교사의 파견을 요청하였다. 조선의 요청을 받은 미국정부는 1886년 7월 헐버트와 길모어부부, 그리고 병커를 선발 파견하였다.¹⁶⁰⁾

고종은 이들 교사가 도착하자 내무부소속 修文司로 하여금 학교개설 준비에 착수하게 하였고, 수문사 당상은 3인의 교사와 협의를 거쳐 <육영공원설학절목>을 마련하였다. 이와 더불어 국왕 고종은 내외아문의 당상관과 낭청의 子婿弟姪族親 가운데 공원에 입학할 학도를 선발 추천하라는 교서를 내

158) 《統理交涉通商事務衙門日記》, 고종 20년 9월 29일.

《漢城周報》4호, 1886년 2월 22일, 國內記事〈同文學校〉.

159) 李光麟, 〈育英公院의 設置와 그 變遷〉(앞의 책, 1981b), 104쪽.

160) 李光麟, 위의 글, 112~119쪽.

렸다. 신식 교육기관 설치에 적극적이었던 고종은 계획에 어긋남이 있으면 학생의 부형들이 큰 죄를 받게 될 것이라고 엄명하였고, 이에 따라 육영공원은 1886년 9월 23일 개교하게 되었다.¹⁶¹⁾ 육영공원의 교육은 좌원과 우원으로 나누어 좌원은 젊은 현직관리 중에서 선발된 학도들로 집에서 통학하게 하고, 우원은 재능이 있고, 충명한 15세에서 20세에 이르는 젊은 선비 20명을 간선하여 기숙사에서 생활케 하였다. 모든 운영비는 호조와 선혜청에서 반반씩 공동 부담하도록 되어 있었다. 교과는 다음과 같이 책읽기와 글쓰기로부터 출발하여 차츰 수학·자연과학·역사·정치학 등을 수학하도록 하였다. 그리고 시험은 월말과 연말, 그리고 大考라 하여 3년마다 치르는 시험 등 세 종류가 있어 대고에 급제하면 졸업시켜 관직을 받도록 조치되었다.¹⁶²⁾

1. 讀書 2. 習字 3. 學解字法 4. 算學 5. 寫所習算法 6. 土理 7. 學文法
1. 大算法 2. 各國言語 3. 諸般學法捷徑易覺者 4. 格致萬物(醫學·地理·天文·花卉·草木·農理·機器·禽獸) 5. 各國歷代政治(與各國條約及當國用兵之術)

이렇게 출발한 육영공원은 설립 초기 상당한 성과를 거두었던 것으로 파악되고 있다. 국왕 고종의 지대한 관심과 교사들의 열성, 학생들의 매우 높은 지적 능력으로 설치 후 1년이 지난 첫 여름방학까지는 학생들이 배운 句語가 3천 단어에 달할 정도에 이르렀다. 이에 국왕은 방학중에도 그 동안 배운 것을 잊어버리지 않도록 5일마다 공원에 나와 시험을 치르도록 하교하고 있음을 볼 수 있다.¹⁶³⁾ 그러나 당시 조선의 모든 개혁시책이 그러했듯이 육영공원의 운영도 문제를 노출하기 시작하였다. 현직 관료나 양반자제들로 구성된 학생들은 학교의 엄격한 규칙을 싫어하였고, 좌원의 학생들은 일이 바쁘다는 이유로 결석하는 경우가 흔하였다. 이에 대하여 수문사 당상으로 구성된 학교운영위원회는 방관적 자세를 취함으로서 학교 질서를 문란케 하였다. 또한 학교를 운영하는 관리들이 학교유지비를 횡령하여 학교재정을 곤란하게 만듦으로써 교사들을 실망케 하였다. 그리하여 이들 미국인 교사들은

161) 李光麟, 위의 글, 104~107쪽.

162) 李光麟, 위의 글, 120~121쪽.

163) 《高宗實錄》, 고종 24년 5월 2일.

점차 육영공원 교육에 흥미를 잃고 사의를 표명하는 등 학교운영은 난맥상을 보여주었다. 1886년·1887년·1889년 등 세 번에 걸쳐 총 112명 정도의 학생을 모집 교육했던 육영공원은 1894년 2월 배재학당 교사로 초청된 벙커가 마지막으로 사임을 표명함으로써 문을 닫아야 하는 상황에 놓이게 되었다. 이에 국왕 고종은 알렌 미국공사에게 새로운 교사를 물색해 주도록 요청하였다. 그러나 당시 조선정부는 재정적 어려움으로 고빙된 외국인들에게 월급을 제때에 지급하지 못하는 일이 허다하였으므로 교사를 구하지 못한 채 육영공원은 표류하게 되었다.¹⁶⁴⁾

이러한 가운데, 그 동안 우정국 혹은 해관에서 일하다가 1893년 3월부터 강화도에 설치되었던 해군무관학교에서 영어를 가르치던 영국인 허치슨이 조선정부의 고빙에 응함으로써 육영공원은 새로운 전기를 맞게 되었다. 허치슨은 우선 교명을 영어학교로 바꾸고 육영공원의 옛 학생 4명과 자기가 강화도에서 데려온 학생과 정부가 파견한 학생 등 총 64명의 학생을 데리고 수업을 시작하였다. 그리고 동문학에서 영어를 가르치던 헬리팩스를 교사로 맞아들여 1895년 말까지 육영공원 자리에서 수업을 진행하다가 관립 한성의 국어학교로 발전하였다.¹⁶⁵⁾

정부의 이러한 학교설립과 달리 원산에서는 1883년 개화와 관료인 덕원부사 겸 원산감리 정현석과 민간인들이 합작하여 원산학사를 설립하고 經書와 兵書を 비롯하여 산수·물리·기계·농업·양잠·광산채굴법·법률·만국공법·지리·일본어 등 각종 새로운 학문을 교육하였다.¹⁶⁶⁾ 그리고 1885년 여름 기독교선교를 위해 입국한 미국인 선교사 아펜젤러(H. G. Appenzeller)가 학생들을 모아 영어를 비롯한 서양의 학문을 가르치기 시작하자 고종은 1886년 6월 8일 ‘배재학당’이라는 교명과 현판을 하사하였다. 이 무렵 언더우드(H. G. Underwood)가 고아원 형식의 학교(뒤의 경신학교)를, 스크랜턴부인(M. E. Scranton)이 이화학당을 창설하여 서양식 학교교육을 시작하였다.¹⁶⁷⁾

164) 李光麟, 앞의 글(1981b), 125~132쪽.

165) 李光麟, 〈舊韓末의 官立外國語學校〉(앞의 책, 1981b), 134~158쪽.

166) 愼鏞度, 〈우리나라 最初의 近代學校의 設立에 대하여〉(《韓國史研究》10, 1974), 191~203쪽.

167) 孫仁錫, 〈미선학교의 설립〉(《韓國教育研究》1, 한국정신문화연구원, 1980), 159

그러나 이러한 학교의 설립들이 근대교육으로서의 교육개혁을 의미하는 것은 아니었다. 진정한 근대적 국민교육은 국민 모두가 참된 인간으로서 길러지고 국민으로서 권리와 의무를 이행하도록 가르쳐야 할 것이었다. 따라서 개화파 인사들은 《한성순보》를 통해 서양의 근대교육제도를 소개하고 특히 소학교교육이 국민교육의 기초로서 의무교육제도에 의해 뒷받침된다는 것을 소개하고 있다.¹⁶⁸⁾ 그리고 박영효는 갑신정변 후 일본에 망명하여 국왕 고종에게 ‘6세 이상의 모든 남녀 아동을 취학시켜 교육시킬 것’을 건의하고 있음을 볼 수 있다.¹⁶⁹⁾ 그러나 이러한 교육개혁론은 받아들여지지 않은 채 갑오개혁을 맞이하게 되었다.

(3) 근대적 우정·전신·전기시설

근대식 우정사업은 홍영식에 의해 연구되고 추진되었다. 그는 처음에 봉수역마와 같은 기왕의 비능률적인 통신제도를 고쳐 활용하려고 하였다. 그러나 일본인들이 개항장의 우편사업을 장악하여 이익을 취하고 있는 사실에 우려하여 새로운 우정사업에 관심을 갖게 되었다. 그는 통리교섭통상사무아문에 郵征司가 설치되자 협판에 임명되어 다음해 보병사의 일원으로 미국을 시찰하면서 뉴욕의 서부전신국과 우체국을 방문하고 미국의 우편제도를 조사하였다. 그는 귀국한 뒤 고종에게 근대적 우정제도에 대한 보고를 하였고, 이에 고종은 郵征總局을 설립하도록 명하였다.¹⁷⁰⁾ 이어 <우정총국장정>이 마련되었다.¹⁷¹⁾ 그리고 10월 1일(양력 11. 18) 근대적 우정사무를 개시하였다.¹⁷²⁾ 그러나 동 17일 우정국 개국축하연을 계기로 일어난 갑신정변으로 우정사업은 일단 중지되었다.¹⁷³⁾

갑신정변으로 우정사업은 중단되었으나 조선진출 문제와 관련되어 청일의

~166쪽

168) 《漢城旬報》15호, 1884년 3월 18일, 〈各國學業所同〉.

169) 朴泳孝, 建白書〈敎民才德文藝以治本〉(《新東亞》, 1966년 1월호 부록, 19쪽).

170) 《高宗實錄》, 고종 21년 3월 27일.

171) 《高宗實錄》, 고종 21년 5월 15일.

172) 《高宗實錄》, 고종 21년 10월 1일.

173) 《高宗實錄》, 고종 21년 10월 17·21일.

각축 속에서 근대적 통신사업인 전신사업은 활발히 추진되었다. 강화도조약 체결 이후 일본은 부산에 전신국을 가설하고 1883년 1월 조선정부와 부산구설해저전선조약을 체결하고 이듬해 부산과 나가사키 사이에 해저전선을 개통시켰다. 덴마크의 대북부전신회사가 가설한 이 전신시설은 일본이 조선전선에 이용하기 위한 것이었으므로 청국도 조선정부에 요구하여 고종 1885년 6월 조선전선조약을 체결하고 전선가설을 추진하였다. 청은 한성전보총국(일명 華電局)을 설치하고 서울과 인천, 서울과 평양·의주에 이르는 서로전선을 개통하였다.¹⁷⁴⁾

청의 이러한 조치에 일본은 서울~부산간의 전선가설을 요구하였다. 이에 조선정부는 일본과 부산구설해저전선조약속약을 체결하고 서울~부산간의 남로전선을 착공하였다. 조선정부는 조선전보총국을 설치하고 독일상사 세창양행과 교섭하여, 각종 기구를 구입하고 영국인 기사 헬리팩스를 감로위원으로 하여 1888년 초에 착공, 6월 1일부터 전신사무를 개시하였다. 조선정부는 한글로 된 전신부호 ‘국문자모호마타법’을 제정하고 독자적인 전보장정을 마련함으로써 남로전선은 독자적인 운영을 하게 되었다. 이후 외교교문으로 있던 미국인 데니 등에 의해 북로전선이 추진되어, 우여곡절 끝에 1891년 6월 서울~원산간에 전신이 가설되었다.¹⁷⁵⁾

이 무렵 경북궁에는 전등이 가설되었다. 보병사로 미국을 방문했던 민영익은 당시 뉴욕에서 동양무역에 종사하던 프레이저상사를 통해 조선에 전기를 가설해 주도록 주문하였다. 이는 에디슨이 1879년 전등을 발견한 지 5년 뒤의 일이었다. 따라서 1887년 초에 전등기기와 기술자 맥케이가 도착함으로써 경북궁 건청궁에 전등이 가설되었다.¹⁷⁶⁾

(4) 근대 의료시설

개화운동이 전개되면서 또한 외국의 의술이 도입되었다. 수신사 김기수의 수행원으로 일본에 갔던 박영선은 도쿄 순천당의원 大瀧富三으로부터 우두

174) 李光麟, 〈開化・斥邪運動〉(앞의 책, 1981a), 244쪽.

175) 李光麟, 위의 글, 245~246쪽.

176) 李光麟, 위의 글(앞의 책, 1981a), 243~244쪽.

법을 배워 오는 한편, 《種痘龜鑑》이라는 책을 가지고 와서 지석영에게 전수하였다. 지석영은 이를 읽고, 일본인 松前讓이 경영하는 부산의 濟生醫院에서 1879년 10월부터 2개월 동안 종두법을 실습하였다. 이듬해 지석영은 제2차 수신사 김홍집을 수행하여 일본에서 痘苗製造法을 배워다가, 전주·공주·대구 등 지방에 우두국을 설치하고 직접 종두를 실시함으로써 예방의료에 공헌하였다. 또 1885년 4월에는 《牛痘新說》이란 책을 저술하여 영국의사 젠너(E. Jenner)의 종두법을 국내에 소개하였다. 이 무렵 이재하에 의해 《濟嬰新編》이라는 책도 경상감영 우두국에서 간행되었다.

신식 병원인 광혜원이 또한 개설되었다. 갑신정변 당시 민영익을 치료하여 신임을 얻은 미국공사관 부속 의사 겸 장로교 선교사였던 알렌에 의해 1885년 2월 29일 재동에 설립된 이 병원은 조선정부가 기왕의 惠民署와 活人署를 혁파하고 그 재원을 활용하게 함으로써 국립병원이 되었다. 이 병원은 뒤에 濟衆院으로 이름을 고치고 남부 銅岬으로 이전하였다.¹⁷⁷⁾

〈邊勝雄〉

177) 李光麟, 위의 글, 242~243쪽.