

II. 대한제국기의 개혁

1. 대한제국의 〈국제〉 및 군사제도
2. 광무양전 · 지계사업
3. 산업진흥정책
4. 대한제국기의 자강 · 구국교육정책
5. 대한제국기의 재정정책

II. 대한제국기의 개혁

1. 대한제국의 〈국제〉 및 군사제도

1) 〈대한국국제〉의 제정 과정

(1) 교전소의 설치

대한제국의 역사적 성격을 파악하는 데 가장 기초가 되는 법률체계는 1899년 8월 17일 반포된 〈大韓國國制〉이다. 따라서 이 〈국제〉를 제정 반포 되는 상황을 이해하기 위해서 먼저 당시의 입법기구 설치과정을 살펴볼 필요가 있다.

고종은 러시아 공사관으로부터 경운궁으로 돌아온 직후인 건양 2년(1897) 3월 16일 전·현직 대신들을 불러 이들로부터 정치현황과 민심의 동향 및 제반 時弊와 그 해결책에 관한 의견을 청취하였다. 이 자리에서 그는 신법과 구법을 절충하면서 법전을 편찬하자는 건의를 받게 되었다. 그 결과 고종은 당시의 상황을 國政을 새롭게 운영할 ‘更張의 기회’로 생각하고, 신구 관제와 제반 법규 정비를 위한 기관을 특설하고 인원을 선정하라는 조칙을 내렸다.¹⁾ 이에 따라 그것을 담당할 기구로 중추원에 校典所가 설치되었고, 같은 달 23일 의정 金炳始, 궁내부특진관 趙秉世·鄭範朝를 교전소 총재대원에 임명한 것을 비롯하여, 찬정 金永壽·朴定陽·尹容善, 외부대신 李完用을 부총재대원에, 각 부 고문관인 미국인 르젠드르(李善得; Charles W. LeGendre)·그레이트하우스(具禮; Clarens R. Greathouse), 영국인 브라운(柏卓安; John M. Brown)과 徐載弼을 교전소 위원으로 임명하였다.

1) 《秘書院日記》 고종 13책, 건양 2년 2월 14일.

이들은 4월 12일 제1차 회의를 열어 〈校典所議事規則〉(전문 16조, 부칙 3조)을 제정하고 매주 월요일과 목요일 오후에 정례회의를 개최하기로 결정하였다. 또한 4월 15일의 제2차 회의에서는 金嘉鎭・權在衡・李采淵・成岐運・尹致昊・李商在・高永禧 등과 같은 개화 행정관료를 知事員으로 선정하여 실무를 담당케 하였다. 그리고 이들을 중심으로 같은 달 19일의 제3차 회의에서 참서관과 관제조사위원・형률조사위원 및 보조원을 두었으며 국한문기록위원(金重煥)・영문기록위원(朴鎔圭)도 임명하였다.

교전소는 대한제국 성립에 즈음하여 보수적인 분위기가 점증하는 가운데 새로운 기운을 받아들이며 국가의 면모를 일신하려는 조야의 여론을 바탕으로 하여 법률을 제정함으로써 향후 정국을 국왕 중심의 구도로 재편하고자 만들어진 것이라 할 수 있다. 예컨대 구성원을 보아 알 수 있는 바와 같이 교전소는 어느 특정 세력이 주도한 것이 아니었다. 즉, 정치적 성향으로 볼 때 김병시・조병세・정범조・김영수 등 정부내의 원로 관료세력, 아관파천을 주도하여 친러・친미내각을 형성시킨 이완용・박정양 등 이른바 정동구락부 세력, 외국인 고문관 그룹이 참여하고 있었다. 특히 국제법과 세계대세에 밝은 외국인 고문관 등을 참여시킨 데에는 서양의 근대적 법체계를 도입하고자 하는 목적이 있었다.

그러나 이같은 의도로 설립한 교전소는 그 본래의 사업을 달성하지 못했다. 교전소가 이렇다할 활동을 할 수 없었던 원인은 여러 가지 면에서 찾아볼 수 있지만, 위원들 간의 정치적 이해와 입장 차이가 가장 큰 이유였다고 할 수 있다. 특히 여기서 쟁점이 된 것은 군주권의 위상을 어떻게 설정할 것인가였다.

고종이 애초 의도한 바와 달리 중추원고문 서재필은 교전소를 의회정치로 넘어가는 중간단계의 입법기관으로 삼아, 박정양 및 개화파 소장관료를 중심으로 교전소의 작업을 통해 법률과 규제 제정의 체계화를 이루어 오히려 군주권을 제약하고자 노력하였다. 이 때문에 방향을 달리하는 르젠드르 등 다른 위원들의 강력한 반발로 갈등을 일으켰다.²⁾ 급기야 위원들 중 사직한 자

2) 尹致昊, 《尹致昊日記》5, 1897년 7월 2일(國史編纂委員會, 1975), 71~72쪽.

들도 많았고 또한 회의에 참석치 않는 자도 있게 되었다. 고종 역시 서재필이 교전소를 주도하는 것을 기피하여 4월말의 회의를 끝으로 교전소의 활동은 별다른 성과없이 흐지부지 되었다.³⁾

(2) 법규교정소를 통한 〈대한국국제〉의 제정

법률제정을 통한 군주권의 확립문제는 그후 稱帝建元으로 대한제국이 성립된 이후에도 초기에는 이렇다 할 진전이 없었다. 비록 황제국가를 선포하기는 했어도 아직까지 황제권이 그에 걸맞을 정도로 명실상부하게 확립된 것이 아니었기 때문이었다. 고종이 황제로서 위치를 부각시킬 수 있었던 것은 1899년 이후부터라 할 수 있다. 정부는 1898년 12월 강제로 해산시킨 독립협회·만민공동회 등의 경험을 되돌아보고 재야민권운동을 통한 황제권에 대한 간섭과 견제를 완전히 배제하려고 하였다.

이 기간에는 통치기강의 확립도 강조될 수 있을 만큼 황제권이 비약적인 성장을 보이고 있었다. 그 일환으로 황제를 중심으로 하는 만세불변의 법률제정을 통하여 그것을 공고히 할 필요가 문제로 제기되었다. 이에 선행작업으로 그해 3월 의정부에서는 총무국장 洪鍾宇의 주관아래 건양 연간부터 그해까지 반포된 주요 법규를 모아 《法規類編》이라는 자료집으로 간행하는 한편 이를 각계에 보급하여 현실 업무에 적용코자 하였다.

나아가 고종은 같은 해 6월 23일에 조서를 내리기를 “比年 이래 한 생각으로 다스림을 꾀하여 새 시대에 적합한 것을 구하고자 힘써 왔다. 典章과 法度가 아직 중용을 얻지 못하고 있는 것은 政令과 제도의 설치가 미진하여 그러한지 일을 맡은 신하가 그 직을 다하지 못하여 그러한지. 높고 장한 발전을 생각하고 마땅히 일대 更張을 가하고자 정부에 명하여 校正所를 임시로 설치하니, 법률과 사리에 밝은 자를 선정하여 법규를 논의하고 정하여 인민에 신뢰를 세우도록 하라”고 황제 직속의 법률제정 기관인 교정소의 설치

3) 《독립신문》, 건양 2년 5월 11일.

愼鏞度, 《獨立協會研究》(一潮閣, 1976), 56쪽 참조. 그렇지만 교전소는 명목상 계속 유지되었으며, 공식적으로 해체된 것은 법규교정소 설립 직후인 1899년 7월 10일 法規校正所 총재 尹容善의 쫓에 의해서였다. 이때까지 교전소 관원으로 활동하고 있는 자도 있었다.

를 지시하였다.⁴⁾ 이에 따라 정부회의를 거쳐 7월 2일 새롭게 法規校正所라는 명칭의 기구로 개칭하고 구성원을 선정했다. 이때 정해진 인사들은 다음과 같다.

총 재 : 의정부의정 尹容善

의정관 : 중추원부의장 徐正淳, 궁내부대신 李載純, 궁내부특진관 趙秉鎬·尹用求, 학부대신 閔丙奭, 의정부찬정 權在衡, 군부협판 朱錫冕, 특명전권공사 成岐運, 한성판윤 金永準

또한 7월 10일에는 남아 있던 교전소 관원을 모두 해임시키고 아래와 같은 인원들로서 실무자를 다시 선정하였다.

실무위원 : 법무법무국장 申載永, 중추원의관 金益昇·韓永福, 군부대신관방장 韓鎭昌

주 사 : 외부주사 崔文鉉, 의정부주사 張鴻植·金重演, 궁내부주사 崔泓俊, 농상공부주사 洪在夏, 법무주사 柳遠聲

그리고 7월 13일 궁내부특진관 李鍾健, 의정부찬정 李允用, 중추원의관 李根命, 비서원경 朴容大를 의정관으로 추가 선정하였고, 8월 1일에는 과거 교전소의 구성원이었던 의정부贊務 르젠드르, 탁지부고문 브라운, 법무고문 그레이트하우스를 다시 법규교정소 의정관에 임명하였다. 이후부터 법률과 칙령의 제정이나 폐지에 관한 안건은 모두 법규교정소로 넘겨 의견을 거친 후에 법부를 경유하지 않고 직접 상주하기로 결정을 보았다. 법규교정소는 고종황제의 관심도와 그 인원규모에 있어서 과거 교전소에 비해 월등한 위상을 차지하고 있었다. 이 기간 고종의 입장은 황제권 강화에 집중되어 있었다고 해도 과언이 아니며 이것이 곧바로 법규교정소 인사에 반영되었다. 법규교정소의 총재와 의정관의 면면을 보아도 의정부찬정 권재형 외에는 대체로 보수적이거나 황실 측근의 인물들로 포진해 있었다.⁵⁾ 결국 ‘법률과 사리에

4) 《秘書院日記》 고종 14책, 光武 3년 5월 16일.

5) 1896년 법무협판과 고등재판소 판사, 1897년 농상공부 협판, 교전소 지사원을 역임한 권재형은 대한제국 성립 즈음인 건양 2년(1897) 9월 25일 《公法會通》 제84·85·86조에 기초하여 우리 나라도 서양의 帝國들처럼 帝號를 자주적으

명달한 자’는 권재형 및 각부 외국인 고문관에 불과하였다.

한편 甲午年(1894) 이래 여러 정치적 사변을 겪으면서 가장 큰 문제가 되었던 것은 君權의 법적·제도적 뒷받침이 없었다는 점이다. 특히나 대한제국 선포 이후 일정 기간이 지난 시점에서 皇權의 안정과 정착화의 필요는 통치권자의 입장에서는 매우 절실한 문제로 작용되지 않을 수 없었다. 이에 법규교정소에서는 구법을 버리고 새로운 제도를 많이 채용하여 법률을 제정하기로 하였는데 그것은 대한제국의 헌법이라 할 수 있는 〈國制〉를 반포함으로써 완수되는 것이라고 보았다. 이 시기 법규교정소 창설의 가장 큰 목적은 〈국제〉의 제정에 있었다.⁶⁾ 따라서 주로 실무위원들과 고문관을 중심으로 이를 뒷받침할 작업이 곧바로 추진되었고 그것은 그해 8월 중순 완성되었다.

고종은 1899년 8월 17일 조서에서 “나라는 반드시 국제를 頒示하여 정치와 군권이 어떠한 것인가를 밝힌 연후에 가히 臣民으로 하여금 꼭 지키고

로 결정할 수 있다고 주장하면서 황제즉위 상소를 올렸다(《秘書院日記》 고종 13책, 建陽 2년 8월 29일). 이를 통해 볼 때 그는 국제법에 대한 일정한 인식이 있었음을 알 수 있다.

- 6) 왜냐하면 모든 법령의 제정과 폐지를 담당한다는 그 초기의 거대한 목적과는 달리 법규교정소는 몇 가지 법령제정을 제하면 〈국제〉의 제정외에 주목할만한 활동이 없기 때문이다. 이후 법규교정소와 관련된 《실록》의 기록을 살펴보면 아래와 같다. 1899년 7월 17일 〈성균관관제〉 개정, 7월 18일의 奏·判任官 시험 및 임명규칙 개정에 관해 강구하라는 詔書를 받았고, 10월 6일 의정부에서 법규교정소 수리비 및 廳費 1,827元 8錢 2釐을 재가받았다. 1900년 3월 무관 및 사법관 임명규칙을 제정하였고, 6월 4일 한성판윤 이채연을, 그해 9월 15일 내부대신 李乾夏, 협판 閔景植, 법무 법률교사 프랑스인 크레마지(金雅始; Laurent Crémazy)를 의정관으로 임명하였다. 같은 달 18일 교정소로 하여금 ‘服食器用’과 관련된 條例를 詳定하여 재가를 받아 시행토록 하라는 조칙이 있었지만 그 실행 여부는 불명확하다. 이어 그해 11월 7일 특진관 趙秉式을 부총재로 임명하였고, 이듬해인 1901년 1월 19일 궁내부협판 李址鎔을 의정관으로 임명된 기록을 끝으로 더 이상의 인사기록은 없다. 법규교정소 기구와 관련된 마지막 기록은 1902년 3월 의정 윤용선이 상주하여 법규교정소를 잠시 정부에 습設하자고 하여 황제가 이를 따른 것이었다. 이후 명목만 남은 법규교정소는 1904년 1월 한일의정서 체결 직후의 기구개편시 해체되었다. 이상으로 보아 실제 제반 법률제정과 집행은 일찍부터 법부의 소관으로 넘어간 듯하다. 건양 2년 교정소에서 담당하고자 하였던 형률제정도 1902년 1월에 가서야 그 기초가 끝나 정부회의에 상정될 수 있었다(《皇城新聞》, 光武 6년 1월 14일).

행하여 어김이 없게 하는 것인 바 본국에서는 오히려 일정한 법을 반시한 적이 없어 모자라는 典例가 되지 않는다고 할 수 없으니 법규교정소로 하여금 국제를 의논하여 登聞 取旨하라”⁷⁾고 지시하였다. 이에 그날 법규교정소 총재 尹用善 이하 임원이 황제를 알현하면서 미리 준비된 〈대한국국제〉의 주본을 제출함으로써 그 내용이 공표되었다. 윤용선은 “못 의논을 취하고 公法을 원용 참조하여 國制 一編을 擬定하여 우리 나라의 정치가 어떤 정치가 되며 군권이 어떤 군권이 되는가를 밝히는 것이 진실로 법규의 큰 두뇌요 큰 관건입니다”⁸⁾라고 하면서 황제에게 〈대한국국제〉가 법규교정소의 회의를 거쳐 가결되었다는 사실을 보고하였다. 곧바로 고종은 이 주본이 衆議와 같고 외국인 또한 옳다고 말하였는가를 물었고 윤용선이 그렇다고 답하였다. 이에 재가하여 당일 반포되므로써 〈대한국국제〉는 비로소 법률적으로 효력을 발휘할 수 있게 되었다.

2) 〈대한국국제〉의 내용과 역사적 성격

(1) 〈대한국국제〉의 내용

〈대한국국제〉는 다음과 같이 총 9개조로 구성되어 있다.

제1조 大韓國은 世界萬國에 公認된 바 自主獨立하온 帝國이니라.

제2조 大韓國의 政治는 由前則五百年 傳來하시고 由後則巨萬世不變하오실 專制 政治이니라.

제3조 大韓國大皇帝께옵서는 無限하온 君權을 享有하옵시나니 公法에 謂한 바 自立政體이니라.

제4조 大韓國臣民이 大皇帝의 享有하옵시는 君權을 侵損하는 행위가 有하면 其 己行未行을 물론하고 臣民의 도리를 失한 자로 認할지니라.

제5조 大韓國大皇帝께옵서는 國內 陸海軍을 統率하옵서 編制를 정하옵시고 戒嚴解嚴을 命하옵시나니라.

제6조 大韓國大皇帝께옵서는 法律을 制定하옵서 其 頒布와 執行을 명하옵시고 萬國의 公共한 法律을 效倣하사 國內法律도 개정하옵시고 大赦 特赦 減

7) 《秘書院日記》 고종 14책, 光武 3년 7월 12일.

8) 위와 같음.

刑 復權을 命하옵시나니 公法에 謂한 바 自定律例이니라.

제7조 大韓國大皇帝께옵서는 行政 各府部の 관제와 文武官의 俸給을 制定 혹 改正하옵시고 행정상 필요한 各항 勅令을 發하옵시나니 公法에 謂한 바 自治治理이니라.

제8조 大韓國大皇帝께옵서는 文武官의 黜陟任免을 行하옵시고 爵位 勳章 及 기타 榮典을 授與 혹 遞奪하옵시나니 公法에 謂한 바 自選臣工이니라.

제9조 大韓國大皇帝께옵서는 各有約國에 使臣을 派送駐紮케 하옵시고 宣戰講和 及 諸般約條를 締結하옵시나니 公法에 謂한 바 自遣使臣이니라.

각 조의 의미를 분석하면 다음과 같이 정리될 수 있다.⁹⁾

제1조는 國號를 통한 자주독립의 皇帝國이라는 정체를 밝힌 것이다.

제2조는 대한제국이 조선왕조 개창 이래 근 500년간 지속되어 온 세습군주 통치의 연결선상에 있음을 표현한 것이라 하겠다. 즉, 여기에서 말하는 ‘전제정치’는 군주의 통치권이 제한을 받는 입헌정치가 아니라 황제의 권한이 절대적인 정치체제를 표명한 것이다.

제3조는 황제의 통치권은 어떠한 제한도 받지 않는 무한한 것이며, 또한 대한제국이 公法에 기초하여 다른 나라의 간섭을 받지 않고 스스로 정치체제를 법률로서 제정할 수 있는 권한을 가지고 있다는 것을 천명한 것이다.

제4조는 황제의 의지에 따라서 臣民에 대한 총체적 제약을 가할 수 있다는 것을 규정한 것이다. 즉, ‘신민=군주국가의 인민’으로 〈대한국국제〉에 신민의 권리규정은 없고 전반적으로 군주의 대권사항만 규정한 것으로 미루어 의무주체·통치대상으로서의 신민의 지위를 명백히 한 것으로 보인다. ‘대황제의 향유하옵신 군권’이라는 것은 통치권, 즉 군주주권하의 황제 親政의 정치체제를 의미하는 것이다. 결국 황제권에 대한 어떠한 행위의 도전도 용납할 수 없다는 것을 명시한 것이라 하겠다.

제5조는 육해군에 대한 통수의 대권을 규정한 것이다. 이는 과거와는 달리 군령권을 황제에 귀속시켜 그의 칙령이나 조칙을 통하지 않고서는 어느 누구도 명령을 발할 수 없다는 그해 6월 22일의 〈元帥府規則〉을 추진하는

9) 이하 조항 해설에는 田鳳德, 〈大韓國國制의 制定과 基本思想〉(《法史學研究》장간호, 韓國法史學會, 1974) 및 高文淑, 〈「大韓國國制」研究〉(단국대 석사학위논문, 1984)의 많은 도움을 받았음을 밝혀둔다.

것이며, 〈대한국국제〉 선포 바로 다음날인 8월 18일 군부관제 개정으로 그 실체가 분명하게 드러난다.

제6조는 입법·사법권 발권의 주체와 사면권을 규정한 것이다. 즉 황제 1인이 법률의 제정·반포·집행 등 모든 입법·사법적 권한을 가지는 것이며, 사면·감형·복권 등에 이르기까지 다른 나라의 현행 법률을 참고하여 황제 스스로 법률과 규례를 제정하는 권한을 행사하겠다는 것이다. 그것은 결국 무한한 법적 권한을 갖겠다는 뜻이다.

제7조는 행정명령권으로 자주적으로 통치와 행정행위를 하겠다는 것을 의미한다. 각 부 관제의 제정과 개정, 칙령의 권한을 발휘할 수 있는 황제 고유의 권한을 규정한 것이다.

제8조는 모든 관리에 대한 임면대권과 상벌권을 규정한 것이다.

제9조는 외국과 이루어지는 모든 사항에 대해 황제가 권한을 가지는 즉 외교대권을 규정한 것이다.

대한제국헌법의 의미를 갖는 〈대한국국제〉에는 황제의 육해군 통수권, 계엄·해엄령 발포권, 법률의 제정·반포 등 일체의 법률권을 황제에 귀속시키고, 문무관의 출척·임면권, 외국과의 조약·선전·강화·사신파견 등을 규정하고 있다. 이에 따라 입법·사법·행정·외교권과 군사권의 모든 절대적 권한을 황제 1인에게 집중시킬 수 있게 되었다.

(2) 〈대한국국제〉의 역사적 성격

〈대한국국제〉는 대황제가 친히 정한 국가 기본법이라는 의미에서 국제라고 한 것이다. 여기서 ‘制’는 황제의 명령 즉, 황제의 법을 말하는 것이다. 이는 중국의 천자나 일본의 천황이 專用하던 용어로 과거 조선왕조 개창 이래 사용해왔던 왕의 명령인 ‘敕’와는 구별되는 것이다.

그것은 또한 대한제국 고유의 헌법 명칭으로 군주주권의 전제정치 국가라는 역사성을 천명한 것이다. 그러나 ‘국제’라고 명명한 것은 아직까지 우리나라에는 법률을 제정할 의회가 없는 상태에 있었기 때문에 ‘헌법’이라 하지 않고 ‘국제’라는 용어를 채택할 수밖에 없었던 역사적 현실을 반영한 것이다.

이 〈대한국국제〉 가운데에서 우선 주목되는 것은 서구의 국제법인 《公法會

通》¹⁰⁾을 참고하여 제3·6·7·8·9조항에 ‘公法에 謂한 바’라고 단서를 붙이고 있다는 점이다. 즉 만국공통의 법률에 기반하여 대한제국의 법률을 만들었다는 뜻이다. 요컨대 대한제국이 국제공법에 의지하면서 세계 만방에 황제 국가로서의 독립성과 위상을 과시하려 했던 것을 여실히 보여주고 있다. 이는 서양적 민주주의와 법사상을 독특한 동양적 권위주의와 국가주의로 각색하여 받아들인 것이라 할 수 있다.¹¹⁾

고종의 이러한 입장은 〈국제〉의 제정에 참여한 사람들, 특히 외국인 고문관들의 법사상과도 일치하는 것이며, 이들은 국제의 제정에 서양의 절대주의 사상을 끌어들이어 황제권을 수호하려는 고종에게 이론적 근거를 마련해 준 것이다. 이미 대한제국 성립 직후인 1898년 4월 법무 고문관 르젠드르는 윤치호와의 대담시 정부측 입장을 대변하여 ‘가장 개명된 자들이 중심이 된’ 자문위원회의 설치를 제시하였다. 그는 그렇지만 현재 대한제국이 처해 있는 상황으로 볼 때 ‘완전한 대의정부’는 적합치 않으며 현실은 마치 30년 전 명치유신 당시의 일본과 유사하니 명치정부처럼 절대주의 정책을 추진해야 된다고 생각하고 있었다.¹²⁾

여기서 우리는 당시의 시대적 상황과 결부시켜 〈대한국국제〉와 갑오개혁시의 〈洪範14條〉를 비교할 필요가 있다. 갑오개혁시에는 법률칙령안, 세입세출의 예산 및 결산, 내외 國債에 관한 사항, 국제조약 등 나라의 중요한 안건은 반드시 내각회의를 거치도록 하였다. 이는 〈홍범14조〉 제3조의 ‘대군주는 正殿에 나아가 일을 보되 政事를 친히 각 대신에게 물어 裁決한다’는 규정으로 명문화하였다. 대체로 14조의 내용은 군주권을 제한하는 방향으로 구성되어 있으며, 국권의 확립과 내각제도의 수립, 민·형법제도의 개혁과 인민의 생명과 재산보전 등 민주주의적 요소를 내포하고 있었다. 그러나 이것은 국가와 정부조직의 大憲이 아니기 때문에 헌법이나 준헌법으로 볼 수 없

10) 《公法會通》은 독일의 법학자 브룬츨리(Johannes C. Bluntschli, 步倫)의 책을 1880년 중국에서 漢譯한 것인 데, 우리 나라에서는 건양 원년(1896) 5월 학부 편집국을 통해 중국판을 재출간하여 민간에 배포하였다.

11) 崔鍾庫, 《韓國의 西洋法受容史》(博英社, 1983), 417·427~428쪽.

12) 《尹致昊日記》5, 1898년 4월 14일, 151쪽. 한편 그는 대한제국이 강력한 정부를 가지지 못하면 프랑스혁명과 같은 민중혁명을 초래할 것이라 경계하였다.

고 일종의 大政綱이라 할 수 있다.¹³⁾

〈홍범14조〉는 비록 일본이라는 변수가 개입되었다는 문제가 있지만 우리나라 근대법 확립과정에 커다란 영향을 준 것이었고 향후 인권의 신장과 소유의 불균형 해소 등에 있어 매우 진일보한 발전 전망을 가지는 것이었다. 그러므로 갑오개혁 이후 근 5년이 지난 〈대한국국제〉가 반포될 무렵은 근대적 법사상에 대한 인식이 보다 심화되는 시기임에는 분명하다. 그럼에도 불구하고 〈대한국국제〉에는 국민의 권리에 관한 규정이 없으므로 근대적 의미의 법률체계와는 거리가 먼 것이다.¹⁴⁾ 이처럼 〈국제〉의 모든 조항이 황제의 대권사항에만 한정될 수밖에 없었던 이유는 열강의 세력균형을 이용하여 외세의 간섭을 차단하고 열강과 마찬가지로 황제권 강화를 통하여 국권을 신장시키려는 대한제국 정치담당자층의 의지를 반영하고자 하였기 때문이었다.

정부는 황제권 강화정책으로 일관하고 있었다. 〈대한국국제〉의 각 조문은 황제의 무한한 권리만을 강조하고 있다. 특히 〈국제〉의 제3조에서의 ‘무한한 군권’은 입헌군주제가 아니라 절대군주제적 정치체제임을 천명한 것이었다. 또한 제2조의 ‘전제정치’나 제4조의 ‘대황제의 향유하옵신 군권’ 및 ‘그하고 안하고를 물론이고 臣民의 도리를 失한 자’라 함은 매우 막연한 조항이지만 황제의 통치권에 제한을 가하는 일체의 민권운동을 봉쇄할 정치적 목적에서 나온 것이다. 제6조의 ‘대황제가 법률을 제정’한다는 규정도 황제가 입법권을 가지고 의회의 설치를 용납하지 않겠다는 것을 천명한 것이며, 오직 황제권만이 무한하며 신성불가침의 절대적인 것이라는 입장이었다.¹⁵⁾

즉 황제가 유지하고자 하는 법과 질서는 황제권 수호와 절대화에 필요한 법과 질서였다. 따라서 민중의 동의는 당연히 배제되는 것이었다. 기존 권력층은 자신들의 방식을 고수하거나 개화인사들의 지향인 입헌군주제 등과 같

13) 신용하, 〈19세기 한국의 근대국가 형성 문제와 입헌공화국 수립 운동〉(《한국사회사연구회논문집》 1, 문학과지성사, 1986), 56쪽.

14) 〈대한국국제〉에서는 〈홍범14조〉의 제13조에서도 제시한 ‘인민의 생명과 재산보전’을 보장할 수 있는 護產權이 전혀 거론되지 않고 있다. 결국 이는 황제의 권리만 강조한 것이지 백성을 보호할 의무는 생략되어 있는 것으로 민권의 면에서 큰 문제점을 지니고 있는 것이다.

15) 일찍이 프랑스와 프로이센의 헌법에도 ‘신성불가침’의 조항이 있었고, 의회의 규정을 제외한다면 당시 러시아나 일본은 아직 이와 유사한 상태에 있었다.

이 새롭게 대두되는 정치질서에 대해 매우 냉담하거나 다분히 자기방어적인 법률적 행위를 취하지 않을 수 없는 것이었다. 그러나 〈대한국국제〉와 같은 법적 규정도 황제 주도의 근대주권국가 형태를 마련하려는 여러 국가에서도 나타나는 현상으로 우리 나라에만 국한된 특수한 것은 아니었다.¹⁶⁾

요컨대 대한제국은 이러한 상태의 정치체제를 가지고 있었고, 황제권 수호와 절대화에 필요한 법과 질서를 유지하기 위해 ‘공법’이라는 만국 공통의 법률로 외피를 쓴 법률체계로 표현한 것이 바로 〈대한국국제〉이다.

3) 대한제국의 군사제도

(1) 군제개혁의 방향

근대화 과정에서 군사력의 확충문제는 정권담당자들에게 초미의 관심사였다. 따라서 개항 이후 조선은 각종의 근대적 제도를 도입함과 더불어 지속적인 군사력 증강정책을 취해 왔으며 1894년 갑오개혁을 통해 외형적으로 근대적 제반 제도를 도입·개편시켰다. 개혁 이후 군사제도 역시 이 시기 일반적인 현상과 같이 근대적 형식과 내용을 추구하는 방향으로 개혁되어 갔다. 한편 1896년 아관파천 이후 군사제도는 일본식에 대신하여 러시아식이 도입되어 이후 대한제국 초반까지 군사훈련과 제도는 러시아식으로 대체되었다.

그렇지만 내용적으로 보았을 때 당시의 개혁은 일본과 러시아라는 외세의 간섭에 의해 진행되었던 것으로 그 근대성에도 불구하고 일정한 한계가 있는 것이었다. 이에 따라 앞으로의 개혁 방향은 중세사회 해체가 이래의 지향인 反봉건의 입장 견지와 한편으로는 자주적 입장의 근대화 추진이라는 시대적 과제를 남기게 되었다. 그러한 면은 대한제국기에 이르면 국내외 정세 변화에 따라 어느 정도 극복되어 가는 모습으로 나타났다.

대한제국기 군사제도 개편의 방향은 강력한 황제권 행사를 위해 정권을 수호하려는 것과 열강의 침략에 대비하면서 자주적 근대 군제를 성립시키려

16) 이에 대해서는 金泰雄, 〈大韓帝國期の 法規 校正과 國制制定〉(《韓國近現代의 民族問題와 新國家建設》, 金容燮教授停年紀念 韓國史學論叢 3, 지식산업사, 1997) 206~207쪽 참조.

는 두 가지 입장을 견지하였던 것이라 할 수 있다. 이를 위해 대한제국정부는 군사력 강화를 피하지 않을 수 없었는데, 이는 당시 열강간의 세력균형이 지속될 동안 ‘강병’을 달성하지 않으면 다시 갑오년 때와 같은 외세의 침략을 허용하게 될 것이라는 위기감이 강력하게 작용하였기 때문이다.

대한제국은 황제권 강화를 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하였다.¹⁷⁾ 이때 황제권력의 물리력으로 작용하는 군사기구와 이의 정책적 운용은 당연히 개편과정을 겪지 않을 수 없었다. 특히 민의 의식 고양에 따라 중앙에서의 독립협회·만민공동회 등 민권운동과 英學黨·活貧黨을 비롯한 지방의 민중운동 확산은 기존 통치권을 위협하는 것이었기에 정부로서는 치안확보가 절대적이었다. 이에 따라 체제유지의 강력한 보루로서 군대의 육성도 매우 절실한 것이었으며, 1899년 이후 황실의 공권력 장악 및 강화작업과 결부되어 군의 위지도 상승해 나가고 있었다.

대한제국이 성립되면서 황제의 절대권 확보와 관련하여 그 물리력으로 작용하는 강력한 군대 건설의 필요성은 황제뿐만 아니라 정부 및 지식인층에서도 제기되었다. 광무 원년(1897) 12월 군부협판 朱錫冕은 엄격한 군률 제정, 무관학교 설립, 지방 진위대의 증액 및 탁지부를 통한 1년 2차의 군부 경비 지급, 재능에 따른 인재발탁 등을 주장하였다.¹⁸⁾ 당시 독립협회에서도 기왕의 군사제도에 대한 비판과 자강을 위한 군사력 정비를 건의하였다.¹⁹⁾ 이러한 군사제도 개혁에 대한 필요와 군사력 강화의 요구는 황제권 강화를 바라는 황실의 입장과 결부되어 이후 광무년간의 군사정책을 추진할 수 있었다.

그러나 대한제국이 출범되자마자 곧바로 황제권이 강화되는 모습을 보여주는 것은 아니었다. 아직까지 부국강병의 목표는 지향점에 불과하였으며, 현실적으로 취약성을 면할 수 없었다. ‘강병’이라는 목표 달성의 관건은 쥐고 있는 군대 역시 마찬가지였다. 이에 따라 가장 시급한 문제는 갑오개혁 이후 약화되었던 군사기구를 자주적 입장에서 강화시키는 일이었다.

17) 이에 대해서는 도면희, <정치사적 측면에서 본 대한제국의 역사적 성격> (《역사와 현실》 19, 한국역사연구회, 1996), 31~37쪽 참조.

18) 《秘書院日記》 고종 13책, 光武 원년 11월 6일.

19) 《독립신문》, 建陽 2년 2월 27일·6월 1일 및 光武 원년 9월 21일.

러시아 본국 내부의 강·온파의 대립 및 그 결과로 나타나는 만주집중 정책으로의 방향선화와 대한제국 朝野의 사절론에 따른 1898년 3월 러시아 군사교관 및 재정고문 철수 이후에서야 비로소 주체적 입장의 군제개혁이 실시될 수 있었다. 황제는 그간 시행해 온 러시아식 군사교육이 어느 정도 효과를 보았다고 판단하고, 이제 러시아 사관이 철수하였으므로 ‘軍容을 더욱 壯하게 할 것’을 군부에 지시하였다.²⁰⁾ 또한 전년 군부협판 주석면의 건의에 연이어 그해 4월 군부대신 이종건이 무관학교 설립을 청의하여 재가받았고, 같은 달 26일 군부로 하여금 군법기초위원장과 위원을 임명하여 군법제정을 담당케 하였다.²¹⁾ 6월에는 ‘陸海軍 親摠’에 관한 조칙을 내려 각국 대원수 예에 의거하여 황제는 대원수가 되어 친히 육·해군을 총관하고 황태자로 원수를 삼아 일체를 통솔케 하되 출정할 때가 아니고서는 비록 皇子·皇孫이라도 大將을 삼을 수 없도록 하여 황제 중심의 군사편제를 마련하였다.²²⁾ 이에 따라 7월 2일 ‘陸軍增設과 海軍定制’에 관한 조칙을 내려 군부로 하여금 상비군 준비와, 육군 10개 대대 증설, 해군편제 방법 및 그 경비확충에 관한 제도적 기반을 마련토록 하였다.²³⁾ 이는 그동안 명목상으로 유지되어 오던 군주의 군사통수권을 계통적으로 확립하려는데 목적이 있었다.

또한 군사제도 개혁과 관련하여 그것을 주도할 지속적인 논의기구가 필요하였다. 따라서 1899년 1월부터는 군부의 최고위직인 副將과 參將을 거친 사람들이 매월 3차례 정기적으로 모여 군무와 군제개혁의 방향을 논의하였다.²⁴⁾ 그해 2월의 군부회의에서 제출된 사안은 ① 휴직 사관을 수용하고 다시 額外人을 임용치 아니할 것, ② 전에 정지하였던 무관학도를 현재 설치한 학교에 붙여 졸업 수용할 것, ③ 東學과 義匪(의병) 초토시 군공이 있는 사람을 수용할 것, ④ 군부내에 교육국을 설치하고 매주일에 1차씩 각 尉官의 기

20) 《舊韓國官報》, 光武 2년 3월 26일.

21) 《軍部來文》(奎17786) 3책, 光武 2년 6월 21일

22) 宋炳基 외 편, 《韓末近代法令資料集》(이하 《法令資料集》으로 줄임) II, 光武 2년 6월 29일(國會圖書館, 1970), 377~378쪽.

23) 러시아대장성편, 《韓國誌》(1900; 韓國精神文化研究院역, 《國譯 韓國誌》, 1984, 682쪽).

《法令資料集》II, 光武 2년 7월 2일, 378~379쪽.

24) 《皇城新聞》, 光武 3년 1월 27일.

예를 시험할 것 등이었다.²⁵⁾ 특히 휴직사관의 재기용 문제는 갑오개혁 이전 인물의 등용이란 점에서 향후 정책방향의 선회를 의미한다. 이에 따라 군부에서는 1902년까지 과거 統衛營·壯禦營 대관 등 갑오 이전 군인의 이력을 살펴면서 추천을 받아 복직시키고 있었다.²⁶⁾

이제 실질적으로 軍備를 어떻게 확충할 것인가의 문제점이 남게 되었다. 1899년부터 황실에서는 프랑스·러시아·독일·영국·일본 등으로부터 각종 총포와 탄약의 구입과 자체제작을 통해 군의 화력강화를 준비하고 있었다.²⁷⁾

1898년 4월 무관학교, 1899년 6월 원수부 설치와 더불어 장교들도 근대적 학문을 익혀야 할 것도 요구되었다. 이에 정부에서는 우수한 사관의 일본육사 유학을 추진하고 있었다. 1900년 이전부터 일본에 유학하는 사관학도는 상당수가 되었으며, 그해 6월 일본에 유학한 학생중 육군사관학교 졸업자는 30여 명에 이르렀다. 이들은 귀국 후 중앙과 지방 군대의 중견장교로서 일정한 역할을 하였다. 한편 군대의 증설은 지속적으로 추진되었다. 1900년 6월 평안북도와 함경남도에 총 4천여 명의 진위대대를 설치하였고, 7월에는 총 병력수 1만 7천여 명의 전국 진위대 편제를 갖추 수 있었다.²⁸⁾

그렇지만 이러한 작업은 우선적으로 많은 예산을 필요로 하는 것이었다. 내장원과 탁지부의 정세를 통한 황실과 정부의 지속적인 재정확충 정책에도 불구하고 군사비의 지출은 지나칠 정도로 과중하였다. 《官報》 각 연도 세입 세출 예산표에 의해 1901년부터 이후 3년간 국가예산 중 군사비가 차지하는 비중을 살펴보면 다음과 같다.

1901년 정부 총예산은 802만 151元으로 이중 군부예산은 359만 4,911원이었다. 이는 전체예산의 44.8%였다. 1902년 총예산은 758만 5,811원이며 이중 군부예산은 278만 6,290원으로 36.7%, 1903년 1,076만 5,491원 중 412만 358

25) 《皇城新聞》，光武 3년 2월 23일.

26) 《皇城新聞》，光武 3년 3월 4일·6년 7월 9일.

27) 이에 대해서는 조재곤, 〈대한제국기 군사정책과 군사기구의 운영〉(《역사와 현실》 19, 한국역사연구회, 1996), 112쪽, 〈표 1〉 참조.

28) 정확한 수치라 할 수는 없지만 1897년 2월 현재 군부 병정의 수효가 4천여 명으로 추산(《독립신문》，建陽 2년 2월 13일)되는 것과 대비할 때 상당한 증액을 알 수 있다.

원으로 38.1%로 3년 평균 39.8%를 차지하였다. 여기서 군부예산에 계산되지 않은 원수부와 호위대 예산이 포함 10만원 이상을 상회하고 있었던 사실을 볼 때 전체 예산 지출항목의 40% 이상을 군사비로 지출하였음을 알 수 있다. 군부의 지출은 정부내의 단일 부서 중 압도적 비중을 차지하고 있었다.

1900년부터 1903년의 4년간은 예산규모뿐만 아니라 대한제국기 군제 중에서도 병력수나 조직체계 등에 있어서 가장 증강된 상태에 있었던 기간이었다. 군사기구의 조직도 어느 정도 정돈된 모습을 보여준다. 황제도 1901년 8월 “군대의 편제가 성취되고 部伍가 정리되었다”고 고무적으로 인식하고 각 연대에 軍旗를 발급할 것을 지시하였다. 자체적인 대포생산도 준비되고 있었다. 10월 三清洞 北一營에서 17연발총을 제조하였고 繼天紀元節에는 제조한 대포를 砲隊營에서 시험하기도 하였다.

(2) 원수부를 통한 황제권 강화

대한제국 수립 전후의 정치·사회적 불안은 황제가 군의 인사권과 군령권을 강력하게 장악할 수 없게 한 요인이 되었다. 그러나 경찰과 군사력의 동원에 의해 독립협회와 만민공동회를 해체시킴으로써 황실과 정부정책에 대한 견제세력을 제어하는데 성공한 이후부터 절대주의 국가에서 볼 수 있는 황제 중심의 강력한 군대육성의 움직임이 전면에 대두되었다. 그 일환으로 황실에서는 과거 군부대신이 가지고 있었던 권한을 대폭 축소시키면서 이들에게 일반 사무행정의 군정권만 주었고, 군령권은 황제에게 귀속시켜 황제의 칙령이나 조서를 통하지 않고서는 어느 누구도 명령을 발할 수 없게 하였다. 그것의 구체적인 표상은 1899년 6월 22일 원수부의 설치로 나타난다.

이때 새로이 제정된 〈원수부규칙〉에 의하면 궁성내 설치한 원수부는 국방과 용병·군사에 관한 명령을 전관하며, 군부와 중앙 및 지방의 각 부대를 지휘 감독할 수 있는 조항을 두어 황제가 강력한 권한을 소유할 수 있도록 하였다. 그리고 원수부의 관원은 모두 무관으로 선임토록 하고 문관은 원수부 구성원이 될 수 없다고 명문화하였다. 〈규칙〉에 의하면 원수부는 국방 및 작전계획·군대편성·군대교육·부대검열·군인상벌·存案·회계 등에 걸치는 광범위한 기능을 가졌다. 산하 기구로는 군무국·검사국·회계국·기록국

의 4국을 두고, 각 국장은 직명을 받아 각부 대신에게 통보하고 중앙 및 지방 각 부대에 명령할 수 있는 권한을 가지게 되었으며 군부대신에게는 추후 알려주면 되도록 규정하였다.

원수부의 핵심부서는 군무국과 검사국이다. 군무국의 주요 사무는 군사에 관한 조칙과 공문을 군부와 중앙 및 지방 각 부대에 발포하고 이들의 일기와 보고를 접수하여 개략을 抄錄하여 황제에게 올리는 사항 등이었다. 검사국에서는 매일 시위대에 속한 장교 중 1인을 위임하여 궁성호위병과 중앙 및 지방 각 부대를 시찰케 하고 심사보고서를 원수인 황태자를 경유한 후 대원수인 황제에게 보고하였다. 이후 원수부에서는 각 진위대를 시찰하여 영·위관의 근무태도, 병정수, 군물파손, 軍田 조사, 군민간 분쟁, 지출장부 조사 등을 행하였다.

이와 같이 원수부의 권한과 기능이 강화된 반면 상대적으로 군부의 권한은 대폭 축소되었다. <대한국국제> 선포 다음날인 1899년 8월 18일 <軍部官制>를 개정하여 군부의 정리에 곧바로 착수하였다. 먼저 군부대신의 권한은 軍備를 관리하고 각 관해와 요새를 감독하는 것으로 한정하고, 대신 및 협판은 문관도 임명할 수 있게 하였다. 이는 협판 이하 군부 임원에게도 똑같이 적용되었다. 29일에는 詔書를 내려 대신관방에서는 군인의 봉급, 장교 병적과 문관 명부, 인사 및 문관 임명, 외국유학생 등과 관계된 사무만 볼 수 있도록 하였다. 이로써 황제의 군령발동과 주요 군사정책의 결정은 원수부의 보좌에 의해서만 이루어지게 되었고, 이후 군사정책과 집행은 군령기관인 원수부와 군정기관인 군부의 이원화 체제로 나가게 되었다.

1900년 3월에 원수부관계가 다시 개정되면서 원수부의 기능은 더욱 강화되는 추세였다. 각 국장의 칭호가 총장으로 격상되었고, 이들 각 총장은 직접 의정대신에게 청의할 수 있었으며 勅旨를 받아 각부 대신에게 지령할 수 있었다. 이는 정부 부서의 기능보다 황제의 의지를 중시하는 것으로, 원수부는 각 부에 우선하는 것이므로 정부회의를 거칠 필요없이 독자적인 집행구조를 가질 수 있게 된 것이다. 또한 총장은 경무사나 관찰사·한성부재판소 및 각 재판소 판사 이하에게는 훈령이나 지령을 할 수 있게 되었다. 지방관에 대한 명령 지휘계통도 원수부 → 군부 → 관찰사 → 군수의 순서로 이루어

지게 되었다.²⁹⁾

이어 9월 다시 〈군부관계〉를 개정하여 군법국과 의무국을 폐지하고 포공국과 경리국만 남겼다. 대신관방의 임무도 축소시켜 단지 외국과 외국유학생에 관한 사항을 관장하는 것만 규정했다. 1899년 8월의 〈군부관계〉에는 병적 및 인사임명권이 있었고 무관이 주로 관방장이 되었던 데 반해, 향후 문관으로만 임명할 수 있도록 하여 군부의 권한을 무력화시키고 원수부를 주축으로 군령을 대행케 하였다. 이제 군부는 군정사항만 관장하였다. 따라서 원수부의 총장을 겸직하지 않는 한 군부대신의 권리는 약해질 수밖에 없게 되었다.

〈 표 〉

원수부의 특징적 활동

연 월 일	내 용	출 전
1899. 9. 2	騎兵 1개 대대를 설치하고 말 600필 구입 문제를 논의	《皇》
1900.11.12	군무국에서 전 南小營 앞에 獎忠壇을 세우고 갑오년 이후 戰亡士卒를 제사	《季》
1901. 4. 6	勅任官의 族・戚 4촌 중 100여 명을 뽑아 외국 해군학교에 유학시키고자 논의	《皇》
1901. 4.27	《韓淸俄路程記冊》을 인쇄하여 각 府部院에 보냄	《皇》
1901. 6. 4	훈련원을 수리하여 육군중학교를 설치하고자 함	《皇》
1901. 8.26	의무병역제 시행을 기획	《皇》
1901.11.19	월남[安南]의 사이공 말(西貢馬) 300필을 구입	《皇》
1901.12.11	육군병원을 건축하고 軍醫官制를 제정	《皇》
1901.12.11	이전 군부에서 각국 공사관 고용 한국인 등을 위해 발행하던 도성내 夜行木牌를 원수부에서 발급	《元》
1902.11. 8	야전포・군마를 외국에서 주문구입차 10여 만원의 거액을 탁지부로 하여금 지불토록 함	《皇》
1903. 3.18	徵兵條例 반포	《皇》
1903. 8. 6	商兵編制를 발표, 裸負商 등 상인 8천 명을 모집하여 8개 대대로 편성	《皇》

* 《皇》: 《皇城新聞》, 《季》: 《大韓季年史》下, 《元》: 《元帥府來去案》2.

29) 《各司謄錄》37, 평안도편 9, 〈非章訓學存案〉2, 光武 5년 2월 24일, 357쪽.

육군법원도 원수부에서 관할하였는데 검사국총장 이하의 육군법원장은 各 府部院의 長과 여단장 이상 및 사령관에게 조회하는 권한을 가졌고 각 관찰사와 재판소 판사 및 연대장 이하에게 훈령·지령을 내리도록 하였다.³⁰⁾ 육군법원은 황제의 특별지령에 의한 죄인은 물론 황제가 직접 임명한 책임관까지도 체포하여 검사국총장에게 보고한 후 심판할 수 있는 권한도 있었다.

이 시기 원수부의 특징적인 활동을 살펴보면 앞의 〈표〉와 같다.

4) 중앙 및 지방군의 기능과 역할

대한제국기 주요 군대로는 중앙에는 侍衛隊·親衛隊가 있었고 지방에는 地方隊·鎮衛隊가 있었다. 이 시기 군사제도 개혁과 관련하여 중앙군과 지방군의 개편도 상당 부분 진행되었다. 특히 軍權강화의 움직임은 중앙과 지방 군사조직의 확대를 통해서 나타난다.

황실이 있는 서울에는 궁중 숙위와 도성 경비를 위하여 친위대와 시위대가 개편 증강되었다. 이들 시위대와 친위대 군사에 대한 대우는 특별하였는데, 여타 정부 부서의 관리들에 대한 대우와는 달리 이들 중앙군에게는 수시로 월급을 인상하거나 특별수당을 지급하였으며 연체되는 일은 극히 드물었다. 한편 황제 주변과 행차시의 호위 문제는 扈衛隊가 담당하였다.

이 시기 확충된 군사는 주로 지방의 치안에 치중하고 있었다. 군대편제와 예산운용의 대다수는 지방군의 활동에 투입되었다. 중앙군의 증원에 비례하여 지방군도 계속 증강되어 갔다. 처음 을미년간 지방군은 평양·전주에 진위대 1개 대대씩 있었을 뿐이었으나 이후 계속 증설되어 1897년에 가면 15개 지방대를 설치하였다. 1899년 1월경에는 진위대·지방대 편제가 개정되면서 지방군은 2개 진위대대 및 14개 지방대대로 편제되기에 이르렀다.

대한제국기의 정치는 민권운동이 와해된 직후인 1899년에 들어서자마자 계엄통치적 상황으로 국면이 전환되고 있었다. 정부는 일련의 강경정국을 조성하였다. 이에 1월 15일에 몇 가지 특징적인 조치가 취해졌다. 먼저 서울과

30) 《法令資料集》Ⅲ, 光武 4년 9월 18일, 200~201쪽.

그 주변의 도적을 금압하는 방략을 마련하고 범법자는 ‘군율’로 결단하는 조칙을 내리고, 전년 말에 해체된 독립협회가 지회 등을 통하여 관과 정치를 의논하는 것을 일체 엄금토록 하였다. 그 탄압책으로 군부로 하여금 진위대·지방대에 훈령하여 금지시켰다. 또한 진위대·지방대 편제를 개정하여 이들로 하여금 지방의 각 요해처에서 ‘지방 진무와 변경 수비’에 전임할 것을 조목으로 규정하였다. 긴요한 구역에는 그 지역의 사정에 따라 각 지방대의 분건대를 적당히 나누어 둘 수 있게 하였다. 아직까지는 지방대 체제가 진위대보다 양적으로 우세하였다.

지방대의 제정은 해당 지역 郡의 驛土·屯田 등을 군부·탁지부로 하여금 적당히 헤아려 기획하도록 하였다. 한편 진위대의 관제와 경비는 중앙의 진위대의 예를 원용하였다. 당시 지방대 군관의 월급은 일반 관리와 같게 산정되었고 별다른 변동없이 대부분 중앙군과 거의 동일할 정도로 대우는 좋은 편에 속하였다.

그러나 지방대는 진위대를 설치하기 이전의 과도적인 군사제도였다. 따라서 군제가 어느 정도 완비되어 가는 가운데 진위대 체제로 흡수되었다. 1900년 7월 원수부에서는 지방대의 호칭을 폐지하고 지방군은 모두 진위대로만 편성하였다. 이 시기 전국 진위대는 6개 연대로 편제되었는데 1년 총 예산지출은 216만원 정도로 추산된다. 이러한 예산 지출은 인원과 군사비의 측면에서 볼 때 군대의 축소가 이루어졌던 갑오·을미년간에 비해 상당히 증강된 것이었다.

진위대의 주요 활동은 활빈당·‘동학여당’·民擾·화적·비도 등 지방의 소요나 민란의 철저한 진압, 범죄자 포착, 지역순찰 등에 있었다. 진위 각 대장은 주둔지 및 부근지에 비상한 사변이 있을 때는 파병 진압과, 국내 안녕 질서를 위해 주도자와 참여자를 ‘초토·포착·진정·초멸’하는 일을 주요한 임무로 삼고 있었다.³¹⁾

그렇지만 이상의 내용에서 알 수 있는 것처럼 진위대는 많은 경비를 필요로 하는 것임은 두말할 나위가 없다. 이 시기 궁내부 내장원과 탁지부의 정

31) 〈鎮衛別則〉(《各司謄錄》 47, 〈訓謄冊〉 7, 경기도 보유본, 光武 9년 8월, 266~268쪽).

세를 통한 황실과 정부의 지속적인 세입확충 정책에도 불구하고 군사비 지출은 지나칠 정도로 과중한 것으로 정부의 예산회의에서도 논란이 되는 것이었다. 예산부족으로 1902년 단계에 가면 진위대 병정의 반수를 감액하고 시위·친위대는 매일 반씩 출근하여 식비를 삭감함으로써 총예산 부족액을 보충하자고 탁지부에서 정부회의에 제의하여 이 문제가 논의되기도 하였다.³²⁾ 이처럼 경제적 문제와 결부되어서도 많은 문제가 파생하고 있었고 또 다른 한편으로는 지방대·진위대 군사의 월권행위나 이권개입도 심각한 문제였다.

여러 사례에서 보듯이 진위대의 활동은 주로 국내 치안문제에 있었다. 한 나라의 군사력 편성은 국방체제 강화가 가장 큰 임무가 되어야 했다. 그러나 대한제국기 군사제도는 그 예산 투입의 규모에 비례하여 정작 힘을 쏟아야 될 국방문제에는 주력하고 있지 않았다. 서북과 동북의 국경치안도 형편 없는 수준이었다. 군사의 확충은 황실수비와 지방치안 등 주로 내부적인 문제에 노력을 경주하고 있었다.

당시 군사의 임무는 중앙군은 황실수비와 도성순찰이었으며, 진위대는 지방진무였다. 한편 별도로 변경수비 조항을 두어 북쪽의 국경수비에 일부 충당하고 있었지만, 그것은 국경 일대의 義和團을 비롯한 淸匪 방어도 힘들 정도였고 간도 유민과 청국 주민들과의 분쟁을 조정하는 등 지엽적인 문제를 해결하는 데 불과하였다. 따라서 어느 한 제국주의 국가가 침입해 온다면 또

32) 《皇城新聞》, 光武 6년 1월 31일. 한편 같은 신문 논설에 의하면 이 기간 군사의 현황과 군사비 지출규모를 자세히 알 수 있다. 신문에서 말하는 당시의 군사 수는 시위·친위 6천, 지방대 7천 6백, 평양병 3천, 원수부 9백, 계 17,560 명이다. 1902년 군사비는 359만 3,911원으로 군사비가 정부 예산의 거의 절반을 차지하는 것임에도 불구하고 군사가 단지 土匪탄압·賊徒방어에 있을 뿐, 우수한 병기사용의 미숙성으로 수만금의 거액을 소비하고 있다고 한다. 따라서 減兵은 국고를 절감하는 좋은 방법일 뿐만 아니라 殖産生財의 원천이라 하면서 신문에서는 減軍案으로 서울 守衛 약 1천 명, 지방 주둔 1천 명, 마적 방어 1천 명의 총 3천 명이면 족하고 그 나머지는 영업분야에 돌릴 것을 주장하였다(《皇城新聞》, 光武 6년 2월 3일 및 2월 4일, 논설). 그러나 군대감축과 식비삭감 등의 문제에 대해 원수부 군무국총장 李鍾健이 의정대신 尹容善에게 조회하여 그 부당성을 논하면서 강력히 반발함으로써 결국 타결을 보지 못하였다(《元帥府來文》 6, 奎17783, 光武 6년 2월 18일).

다른 국가의 힘을 빌리지 않고서는 이를 방어하기에는 현실적으로 어려울 정도로 취약하였다.

1904년 1월 러일전쟁이 전개되자 대한제국은 그 와중에 휩싸이게 되었다. 또한 전쟁에서 일본이 승리하고 이후 식민지화 정책을 노골적으로 추진함에 따라 군사력 강화를 통한 자주적 국방을 이룩하여 대한제국이 세계 여러 나라에 명실상부한 ‘제국’으로서의 존재와 그 힘을 과시할 수 있는 문제는 영원한 미해결 과제로 남게 되었다.

이 시기 군사제도의 운용은 국토방위라는 국방적 측면보다는 경찰력의 범주에 가깝다고 할 수 있다.³³⁾ 군대는 경찰을 대행하고 있었고, 그 임무도 확연히 분류되는 것이 아니었다. 군대는 중앙의 민권운동과 지방의 민중운동 등의 정치적 불안을 막는, 즉 치안확보를 위한 국가권력의 폭력장치로서 경찰의 임무를 대행하고 있었기 때문에 ‘경찰 아닌 경찰’같은 존재였다.

결국 대한제국기 군대의 성격은 국방을 위한 강병, 또는 민족세력에 의한 국가관 교육체계라기보다는 황제권을 보위하고 내부치안을 담당했던 기구로 규정할 수 있다. 이러한 점 때문에 대한제국의 군사정책은 근대화 사회에서 요구되는 군사력의 기초를 설정하는 역사적 과제를 제대로 해결하지 못하였고, 군사기구의 운용 역시 막대한 노력과 예산을 투여하였음에도 불구하고 실패로 끝날 수밖에 없었다.

· 〈趙宰坤〉

2. 광무양전 · 지계사업

1) 양전사업의 추진 배경과 목적

19세기 후반 조선사회에는 조선 후기 이래 진전된 상품화폐경제의 발달과 개항 이후 미곡무역의 활성화로 인하여 토지의 상품화가 촉진되었으며, 토지

33) 《國譯 韓國誌》, 707쪽.

소유를 둘러싼 계층간의 분해가 심화되었다. 이 시기 지주제의 발전과 농민층의 몰락현상은 기본적으로 봉건적 토지소유제도의 비합리·불평등에 기인한 것이었다. 더불어 조세제도의 불균·편중현상에 의해 촉진되었다.¹⁾ 또한 개항 이후 제국주의 열강은 개항장 및 그 주변 토지에 대한 침탈을 더욱 확대시켜 나가고 있었다. 당시에는 농촌사회의 변혁과 자본주의 발전 방향을 둘러싸고 토지문제가 핵심적인 해결과제로 등장했으며, 국가적 차원에서도 토지주권의 수호대책이 요망되고 있었다.²⁾

1880년대에 들어와서는 본격적으로 새로운 토지제도를 수립하자는 논의가 제기되었다. 1884년 광주 유생 趙汶이 주장한 方田法 실시론, 경상도 진사 宋殷成이 주장한 토지계권의 발급과 限田論, 1885년 金駿榮이 주장한 均田論 등이 그것이다. 이들은 공통적으로 새로운 양전방식으로 頃畝法을 채택하려 하였으며, 새로 구획된 토지를 경작하는 농민에게 분배할 것을 주장하였다.³⁾

이에 반해 기존의 地主制를 그대로 온존한 채, 지주의 토지소유를 서양의 근대적인 법제를 통해 확고히 보장하려는 논의도 나타났다. 1884년 9월 《漢城旬報》에서는 일본의 지조개정을 소개하면서 지주의 이해를 보장하기 위한 地券制度라고 평가하고 있었다. 1884년 갑신정변에는 ‘地租法으로 改正할 事’라는 政令이 제기되었다. 이후 1888년 박영효의 상소에서도 ‘지조를 改量하

1) 金容燮, 〈朝鮮後期の 賦稅制度 釐正策—18세기 中葉~19세기 中葉〉(《韓國近代農業史研究》上, 증보판, 一潮閣, 1984).

襄英淳, 《韓末 日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 관한 研究》(서울대 박사학위논문, 1988).

李榮昊, 《1894~1910년 地稅制度 연구》(서울대 박사학위논문, 1992).

왕현중, 〈한말(1894~1904) 지세제도의 개혁과 성격〉(《한국사연구》 77, 1992).

2) 鄭昌烈, 〈韓末 變革運動의 政治·經濟的 性格〉(《韓國民族主義論》, 창작과 비평사, 1982).

金容燮, 〈近代化過程에서의 農業改革의 두 方向〉(《韓國資本主義性格論爭》, 대왕사, 1988).

3) 金容燮, 〈韓末 高宗朝의 土地改革論〉(《東方學志》 41; 《韓國近代農業史研究》 下, 1984, 11~21쪽).

崔潤晤, 〈肅宗朝 方田法 시행의 역사적 성격〉(《國史館論叢》 38, 國史編纂委員會, 1992), 23~30쪽.

여 지권제를 시행할 것'이라고 주장되었다.⁴⁾

1891년 俞吉潐은 지권제도의 수립에 대해 〈地制議〉에서 구체적인 방안을 제시하였다. 그는 조세의 부과대상인 토지에 대해 所有權을 정확하게 파악하고 이를 기초로 근대적인 지세제도를 수립할 것을 주장하였다. 토지의 측량에 경무법을 적용하여 양전을 해야 하며, 田統圖를 작성하여 전국의 地籍圖를 마련하자고 하였다. 이것을 기초로 하여 농지만이 아니라 산림 · 과수원 · 목장 · 漁池 · 鑛所에 이르기까지 모든 부동산을 대상으로 토지소유권을 나타내는 지권을 발행하자고 하였다. 또한 田地文券圖式을 만들어 외국인과 永賣나 權賣 · 典當이 이루어질 수 없도록 함으로써 내국인의 토지소유권을 보호하고 동시에 지주의 토지소유권을 확립하려고 하였다.⁵⁾

이렇게 전통적인 農本사상으로서 '耕者有田'이라는 원칙 하에 농민의 토지소유와 경작권을 확보하기 위한 토지재분배론이 제기되는 한편, 기존의 지주제를 옹호하고 이에 의거한 농업생산과 상업자본으로의 전화를 추구하려는 논의가 제기되고 있었다. 개항 이후 외래 자본주의의 미국유출과 토지침탈로 인해 더욱 확대된 농민층의 몰락과 지주제의 확대 강화를 배경으로 하는 이러한 논의는 양대 계급에게는 회피할 수 없는 현안이 되어가고 있었다.

이에 따라 1894년 농민전쟁과 갑오개혁에서는 토지제도의 개혁을 둘러싸고 적대적인 입장에서 상반된 개혁론으로 대립하였다. 결국 농민층의 농업경영을 보장하는 방안으로 주장된 '平均分作'을 비롯한 농민적 토지재분배론은 받아들여지지 않았다. 甲午改革에서는 봉건부세명목의 단일지세로의 통합이나 근대적 조세체제의 정비를 시도하는 수준에서 조치를 취했으며, 1895년 7월 중순 한성부내 외국인 居留地를 설정하는 계획을 수립하여 외국인의 무제한적인 토지침탈을 제도적으로 억제하려고 하였을 뿐이었다.⁶⁾ 이러한 토

4) 《漢城旬報》, 1884년 9월 29일, 〈日本地租條例〉.

金玉均, 〈甲申日錄〉(《金玉均全集》, 亞細亞文化社, 1979), 95~96쪽.

原敬文書研究會編, 〈朴泳孝上疏文〉(《原敬關係文書》6), 160~174쪽.

5) 俞吉潐, 〈地制議〉(《俞吉潐全書》VI, 一潮閣, 1971), 145~172쪽.

6) 왕현중, 〈19세기 후반 地稅制度 改革論과 甲午改革〉(《韓國 近現代의 民族問題와 新國家建設》, 지식산업사, 1997), 149~157쪽.

지정책은 1893년부터 추진된 家契發給制度를 근간으로 하면서도 점진적으로 소유권의 법인을 이루어 가는 차원에 그친 잠정적인 조치에 불과했다.

대한제국기에 들어와서 토지문제를 둘러싼 계층간의 대립은 보다 심화되었다. 대한제국정부는 1898년에 ‘率舊章而參新規’라는 이념을 내세워 新舊를 새롭게 절충하고 개혁하려는 방향전환을 모색하였다. 특히 이 시기에는 이전에 비해 더욱 구체적인 量田論이 제기되었을 뿐만 아니라 토지제도의 근대화를 추구하는 논의가 본격적으로 일어나고 있었다.

당시 논의 중에서 李沂의 〈田制妄言〉이나 俞鎮億의 〈方田條例〉는 주목할 만한 양전론의 하나였다.⁷⁾ 이들은 구래의 결부제 폐단을 시정하기 위해 方田・頃畝法の 취지를 일정부분 수용・해결함으로써 객관적인 토지측량을 이룰 수 있게 했으며, 토지 소유자에게 田案을 발급함으로써 국가가 전국의 토지를 효율적으로 관리하고자 하였다. 장기적으로는 지주의 토지소유를 제한하면서 小農民의 토지소유 확보와 농업경영을 보장하기 위한 제반 방안을 마련하고자 하였다. 요컨대 이전에 해결하지 못한 토지조사와 소유권 법제를 수립하는 것이 초미의 과제가 되고 있었다.⁸⁾

이러한 양전논의를 배경으로 하여 대한제국기의 근대개혁을 추진하던 光武政權은 1898년 6월 〈土地測量에 關한 請議書〉를 마련하였다. 6월 23일 내무대신 朴定陽과 농상공부대신 李道宰가 주도하여 ‘全國土地測量事’라는 제목으로 의정부회의에 정식 안건을 올렸다.⁹⁾

토지측량에 관한 정의서

전국에 지방을 分하여 구역을 정하고 구역에 지질을 측량하여 조리가 명쾌함은 有國에 大政이라. 夫我國에 구역이 不爲不大오, 토지가 不爲不美라. 강계

7) 李 沂, 《海鶴遺書》 권 1, 田制妄言 및 권 2, 急務八制議.

俞鎮億, 《田案式》, 方田條例.

俞致範, 《一哂錄》.

8) 金容燮, 〈光武年間の 量田・地契事業〉(앞의 책, 1984), 508~509쪽.

9) 《去牒存案(農商工部去來牒存案)》 3책, 光武 2년(1898) 6월 22일, 土地測量에 關한 事件.

《奏議》 17책, 光武 2년 6월 23일.

가 分定만 只有하고 지질에 측량은 未詳하야 原野의 廣窄과 川澤의 장단과 山嶺의 고저와 林藪의 濶狹과 海濱의 漲灘과 畎畝의 肥瘠과 家屋의 占趾와 土性の 燥濕과 도로의 夷險을 難以取準하니 迨此政治維新한 時에 豈非一大欠典이리오. 竊念 금일금무가 토지측량에 莫過하기로 此段을 회의에 提呈事.

光武 二年 六月 日

의정부찬정 內部大臣 朴定陽

의정부찬정 農商工部大臣 李道宰

의정부찬정 尹容善 각하 查照

광무양전사업에서는 측량의 대상이 종래의 양전사업과 같이 농지의 비척이나 가옥의 규모를 조사하는 것에 그치지 않았다. 위의 청의서에서 알 수 있듯이 지질, 산림과 천택, 수풀과 해변, 도로에 이르기까지 광범위하게 설정하고 있었다. 즉 전국 토지 일체에 대한 조사를 목표로 하고 있었다. 이렇게 거대한 측량사업을 추진하는 데는 사전에 여러 가지 異論이 검토될 필요가 있었다.

당시 의정부회의에서는 격렬한 토론이 벌어졌다. 당시 회의를 주재한 참정 윤용선은 “이는 국가에 있어 최대의 정책이므로 대저 누가 不可라고 하겠는가”라고 하여 강력하게 시행의 의지를 피력했지만, 衆論은 원칙적으로는 당연한 사업이라고 해도 실시에는 적당한 인물이나 허다한 어려움이 있기 때문에 신중하게 고려하지 않으면 안된다는 것이었다. 실제 의안에 찬성한 대신은 청의서를 낸 박정양과 이도재 이외에 윤용선과 궁내부 尹定求 등 4인에 불과한 반면, 반대한 대신은 외부대신 俞箕煥을 비롯하여 군부대신 閔泳綺 등 6인이었다. 결국 이 날 회의에서는 土地測量에 관한 件을 부결시키고 말았다. 그렇지만 이 안건이 완전히 수포로 돌아간 것은 아니었다. 회의 결과를 보고 받은 高宗은 의정부회의 결과를 뒤집어서 본래의 청의 대로 시행하라는 批答을 내렸다. 光武皇帝인 高宗이 전격적으로 전국적인 양전사업을 시행하라고 선언한 것이었다. 7월 2일에 그는 직접 토지측량을 裁可하고 양전을 담당할 아문과 그 처무규정을 마련하라는 조칙을 내렸다.¹⁰⁾

10) 《奏本存案》3책, 奏本 123호.

한편 전국적인 토지조사방침이 공론화 되는 상황에서 한성부의 토지·가옥 문제에 대한 대책도 마련되고 있었다. 1898년 6월 23일 度支部 司稅局은 ‘漢城五署字內에 國內外人民家屋基址를 定納年稅할 事’라는 請議案件을 준비하고 있었다.¹¹⁾ 이 안건은 주로 漢城府의 가옥 전체에 대해 家屋稅를 부과해야 한다는 내용이었다. 이전에는 미과세 되고 있었던 가옥에 대한 세를 신설하면서 그 적용 범위를 내국인의 것뿐만 아니라 외국인이 소유한 가옥에 확대한다는 것이었다. 그런데 이 안건에서 주목되는 점은 “毀屋한 基址나 無屋土地는 轉賣를 勿許하여 五署內에 一切 地段으로 官有에 常屬케 한다”는 원칙이었다. 여기서 ‘훼손한 기지나 무옥토지’란 원래 소유자가 있었으나 현재는 가옥이 무너져 없어진 토지로서 소유권자가 불분명한 토지였다. 이런 토지를 외국인들이 집중적으로 매점하고 있는 상황이었다. 이에 따라 원소유자와 현 외국인 소유자간의 분쟁이 빈번하게 발생했기 때문에 대한제국정부는 가옥이 없는 나대지의 잠매가 원천적으로 불법이라는 원칙을 내세워 관리하고자 했다.

따라서 외국인의 土地侵奪은 다만 현존의 가옥을 사용하는 地上權에 한하여 허용될 뿐이며 토지 그 자체의 소유권은 절대로 허용될 수 없다는 입장을 표명한 것으로 이해된다. 국가의 입장에서 외국인이 이미 매입한 토지에 대해 재정적으로나 정책적으로나 환수가 어려운 상황이었지만, 이러한 문제에도 불구하고 1898년 6월 한성부 지역에서 외국인 소유 가옥에 대한 국가적인 통제나 관리를 강화하겠다는 방침을 세운 것이었다.

이 안건은 1898년 7월 6일 의정부회의에서 한성부의 토지분쟁과 관련된 부서인 내부대신 朴定陽, 외부대신서리 兪箕煥, 탁지부대신 沈相薰에 의해서 정식으로 상정되어 결정되었다.¹²⁾ 이날은 공교롭게도 앞서 고종이 직접 결정

《日省錄》35책, 1898년 5월 14일(양 7월 2일).

11) 《外部去來牒》1책, 1898년 6월 23일.

《奏本》6책, 1898년 7월 4일, 奏142호 漢城五署官有地管理定稅에 關한 請議書.

12) 《奏本存案》3책.

《奏議》6책, 奏本 142號.

《各部請議書存案》6책.

한 量地衙門을 설립하는 處務規定도 축조 · 심의되었다. 따라서 대한제국은 이 시점에서 토지조사 및 토지소유분쟁에 대한 처리방침을 결정함으로써 전국적인 토지조사를 통해서 토지소유에 대한 제권리를 확정하려고 하였으며, 적어도 한성부지역에서 外國人의 土地所有 擴大를 저지하고 大韓帝國의 土地主權을 확보하려고 하였다.

2) 양지아문의 설립과 양전시행

(1) 양지아문의 토지측량과 광무양안

量地衙門은 성격상 정부기구 중에서 내부 · 탁지부 · 농상공부 등 3부와 밀접한 관계에 있었으며, 각기 내부의 土木局 · 版籍局과 탁지부의 司稅局, 농상공부의 農務局 · 鑛山局 등이 유기적으로 관련되었다. 그래서 양지아문 총재관은 별도의 관료를 임명한 것이 아니라 내부 · 탁지부 · 농상공부의 대신을 겸임 발령하여 朴定陽 · 沈相薰 · 李道宰 등을 그대로 임명하였으며, 副總裁官도 유관부서로서 한성부와 학부의 장관으로 判尹 李采淵과 協辦 高永禧를 임명하였다.¹³⁾ 이렇게 범정부적인 유관기구를 포괄하면서 양전을 전담할 독립관청으로서 양지아문이 발족된 것이었다.

당시 대한제국정부는 종전의 양전논의를 일부 수용하면서 몇 가지 새로운 방침을 세우고 있었다. 특히 주목되는 것은 토지의 객관적인 측량을 위해 외국인 기사를 고용하고 있었던 점이다. 1898년 7월 14일 정부는 美國人 技士 크롬(Krumm, 巨廉)의 주도하에 측량견습생을 양성하고 서양의 측량방식을 사 용해서 5년 동안 측량에 종사하도록 하였다.¹⁴⁾

《奏議》 18책.

《日省錄》 35책, 1898년 5월 18일(양 7월 6일).

13) 勅令 제25호 量地衙門職員及處務規定제6조.

《日省錄》 35책, 1898년 5월 18일(양 7월 6일).

14) 《各部請議書存案》 6책, 勅令 제25호 量地衙門職員及處務規定 9조.

《外部量地衙門來去文》, 大韓政府에서 美國量地技士 巨廉을 本國量地技師로 雇聘하는 合同.

이렇게 양전을 위한 기구와 방식이 확정되었지만 토지측량은 곧바로 이루어지지 못했다. 일부에서는 서양의 측량기술이나 조서관리들에 대한 불신을 표명하며 비판하는 논의가 일어났다. 1899년 3월 10일 中樞院에서는 측량사업이 실시되지 못하는 것을 비판하면서 심지어 양지아문의 폐지를 주장하는 논의가 일어날 정도였다.¹⁵⁾ 이러한 논의는 근본적으로는 이번 토지조사를 통하여 농촌사회 내부에서 기존의 계급관계가 어떻게 변화될 것이며, 또한 어떤 방향으로 변화되어야 하느냐 하는 문제를 둘러싼 논쟁이었다.

드디어 1899년 4월 5일 量地衙門은 조세수입의 확대라는 명분으로 전국적인 양전의 확대·시행을 결정하였다.¹⁶⁾ 결국 조선 후기 숙종조 경자양전 이래 전국적인 양전사업이 거의 180여 년 동안 없었는데 비로소 여기에서 실시를 보게 되었다. 이번 양전사업은 측량 방식과 구체적인 목적에서 보아 크게 2개의 지역으로 나뉘어졌다. 하나는 한성부였고, 다른 하나는 전국지역이었다. 우선 한성부에는 서양의 측량기술에 의거하여 측량하되 기존의 家契발급제도의 확대 실시라는 방향으로 추진되었던 반면, 나머지 각도 지방에서는 옛 제도인 結負制를 준용하는 방식으로 측량하되, 토지에 관한 여러 사항을 포괄적으로 조사하는 國勢調査의 방향으로 추진되었다.

양지아문은 1899년 4월 1일 한성부 지역의 토지를 측량하기 시작하였다.¹⁷⁾ 최초의 측량은 崇禮門 안에서부터 시작되었다.¹⁸⁾ 이어 水標橋에 이르는 道路와 方里 구획을 대상으로 도로의 길이와 넓이, 인가의 집터 그리고 官有·民有의 일체 地段 등을 측량할 예정이었다. 특히 외국 공관, 教堂, 사택 및 상점인 棧房 등 외국인 거주지도 포함되어 있었다.

양전사업이 순조롭게 진행된다면 1899년 한성부의 도로와 5署内の 方里를

15) 왕현중, <대한제국기 量田·地契事業의 추진과정과 성격> (《대한제국의 토지조사사업》, 민음사, 1995), 55~65쪽.

16) 《各部請議書存案》 10책, 1899년 4월 5일, 各道量務監理를 該道內郡守 중에 誥術著績한 者로 擇任하여 爲先試可에 關한 請議書.

《奏本》 29책, 1899년 4월 24일, 奏本 72호.

17) 《皇城新聞》, 1899년 4월 1일, 잡보 <量地開始>.

18) 《독립신문》, 1899년 4월 5일, 잡보 <량디아문>.

측량하고 이후 1년 이내인 1900년 5월경까지 측량을 마무리할 수 있을 것으로 기대하고 있었다.¹⁹⁾ 그렇지만 그렇게 빠른 시일안에 양전을 끝마치기는 어려운 상황이 발생하였다. 측량과정에서 측량주를 분실하거나 학도들의 봉급 등의 문제도 많았으나,²⁰⁾ 한성부의 양전에서 부딪힌 가장 큰 문제는 외국인의 불법적인 토지소유를 어떻게 처리하느냐 하는 것이었다. 그래서 1900년 3월 9일에서야 외국인 거류지를 측량하기 시작하여, 9일과 10일에는 일본공관, 12일·13일은 竹洞 守備隊營 그리고 14일에는 駱洞 守備隊營을 측량했다. 또한 4월 17일에는 러시아공관을, 19일에는 불란서공사관을 측량하기로 하였다.²¹⁾

이렇게 양지아문의 측량사업이 진행되면서 한성주재 각국 공사와 외국인들은 이 사업에 주목하고 있었다. 특히 일본과 미국공사는 깊은 관심을 표명하였는데, 이들은 양지아문의 설립 초기부터 장차 한성내의 家屋 地基를 측량하고 별도로 立案을 나누어주는 사업을 하는 기관으로 파악하고 있었다. 그래서 그들은 외국인에게 契案을 발급하는 법을 세울 기회로 파악하고 家契制度를 개항장에서 쓰이는 地契와 같은 제도로 만들 것을 희망하고 있었다. 특히 일본은 1899년 3월에 한성부내 토지·가옥의 위치와 면적을 측량하되 不動産의 原簿를 작성하고 이에 의거하여 地券과 家券을 발급해 달라고 요구하고 있었다.²²⁾ 이는 외국인의 토지가옥의 소유를 보다 정확히 파악하고 공인하는 제도의 필요성을 제기하는 것이었지만, 그 이면에는 외국인 토지소유의 합법화를 기도하는 것에 다름없었다.

이러한 외국인 토지소유의 무제한적인 개방과 합법화 요구는 결국 대한제국의 토지주권뿐만 아니라 대한제국 국민의 토지소유권의 해체를 추구하고 있다는 점에서, 대한제국이나 한성부로서는 도저히 받아들일 수 없는 것이었

19) 《地契衙門來文》, 1899년 5월 29일, 公文.

20) 《황성신문》 1899년 4월 20일, 잡보 〈學徒退去〉 및 4월 29일 측량주 분실 광고.

21) 《皇城新聞》, 1900년 3월 9일, 잡보 〈居留地測量〉.

《外部量地衙門來去文》, 1900년 3월 5일 및 4월 12일, 조희.

溥

22) 《舊韓國外交文書》 4, 〈日案〉 4, 5040호, 1899년 3월 23일, 漢城府家券制度改正實施要望(일본공사 加藤增雄 → 외부대신 朴齊純), 252~254쪽.

다. 이러한 상황에서는 한성부의 토지조사가 쉽게 마무리되기 어려운 상황이었다. 이미 1901년초에 이르러서는 서울 주민의 家戶에 대한 조사가 거의 마무리 단계에 와 있었으므로,²³⁾ 향후 근대적 토지소유권의 제도수립에 대한 방침이 가능한 한 빨리 내려져야 했다.

이렇게 한성부의 토지조사가 진행되는 동안, 이와는 별도로 전국적으로 각도를 단위로 하여 양전사업이 실시되고 있었다. 1899년 6월 양지아문에서는 충청남도 牙山郡에서 시범적인 양전을 실시했다. 전의군수 鄭道永이 충청남도 量務監理를 맡아 李鍾大·李沂·李喬赫·宋遠燮 등 4인의 量務委員을 비롯한 學員 22명을 대동하고 6월 20일부터 약 3개월간 양전을 실시하였다.

이곳의 양전에서는 매필지마다 실지에 나아가 민간의 斗落이나 舊結負도 조사하였으며 특히 농지의 형상을 그대로 본떠서 전답도형을 그렸고 실적수를 정밀하게 표기하였다. 뿐만 아니라 토지의 소유자인 田主·畓主 이외에도 作人도 빠짐없이 조사하였으며 심지어 垵主 이외에 여러 명의 家主도 조사하였다.²⁴⁾ 비록 양무위원에 따라 각기 다른 양식으로 조사되기는 했으나, 이후 양안의 정리과정에서 이기가 도입한 양안의 기재양식에 따라 통일적으로 정연하게 정리되었다.²⁵⁾

무엇보다도 아산군 양전을 거쳐서 토지조사 방법과 양안작성 원칙이 최종적으로 결정되었다. 즉 전답도형도의 도입, 절대면적인 실적수 표기, 토지의 소유와 경영관계를 나타내주는 ‘時主와 時作’의 병기로 확정되었다. 이후 아산군 양전을 담당한 양무위원들이 양전의 확대와 더불어 경기·충청·전라도의 양전을 실질적으로 담당하게 되었다. 따라서 아산군 양전은 이후 전국적인 양전사업의 확대실시에 결정적인 토대가 되었다. 이를 바탕으로 양지아문에서는 전국적으로 양무감리와 위원을 파견하면서 양전사업을 체계적으로 진행시키게 되었다.

23) 《황성신문》, 1901년 1월 12일, 잡보 〈當懸門牌〉.

24) 宮嶋博史, 〈光武量案의 역사적 성격〉(《대한제국기의 토지제도》, 민음사, 1990), 60~69쪽.

25) 왕현중, 앞의 글(1995), 65~75쪽.

〈표 1〉 전국 양무감리 명단

지역	전임자	전임관직	임명일자	후임자	전임관직	임명일자
경기	李鍾大	양무위원	1899.11.11			
충남	鄭道永	전의군수	1899. 5.29	李勝宇	중 2품	1900. 4.27
				閔致純	정 3품	1900. 5.21
충북	李啓弼	옥천군수	1899.11.11	李德夏	6품	1900. 4.27
				李弼榮	3품	1901. 4. 9
전남	金星圭	장성군수	1899. 3.18~ 1900.10.30	李祐珪	4품	1900.11. 6
				全秉薰	전의관	1901. 3.21
				韓龍源	4품	1901. 4. 9
전북	李台琰	남원군수	1899. 5.29	李承淵		1900. 5.30
				吳弘默	익산군수	1901. 3.21
경남	南萬里	거창군수	1899. 3.18	崔斗文	양무위원	1900. 4. 5
경북	朴準成	신녕군수	1899.11.11	金滋善	정 3품	1900. 4. 5
황해	全秉薰	전의관	1901. 4. 9			
평남	彭翰周	평양감리	1901.10.22			

*출전 : 《官報》·《日省錄》 해당 일자 인사기록 참조.

양지아문에서의 측량사업은 토지조사 방식에서 구래의 양전방식을 준용하면서 새로이 몇 가지 원칙을 추가로 설정하고 있었다. 우선 양지아문의 양전은 모든 부동산을 대상으로 삼았다는 점이다. 경작지는 지목이 크게 田·畓으로 나뉘는데, 전의 경우에도 작물재배 여부에 따라 자세히 구분하였다. 家舍는 용도에 따라 公廩·寺刹·書院 등으로 표기하였으며, 水春·防築·堤堰·土器店·鹽田·火田 등도 상세히 조사 기록하였다.

또한 양안에 등록하는 방식에서는 종래 國朝舊典에 의거하여 천자문 순서에 따른 자호체계를 그대로 유지하였으며, 일정한 생산량을 기준으로 토지를 파악하는 방식인 結負制, 田品 6等에 따른 同積異稅制를 그대로 준수하였다.²⁶⁾ 이렇게 토지조사 방식에 있어 구래의 양전방식을 유지하면서도 보다 객관적인 토지면적을 파악하기 위한 조사방식을 채택했다. 첫째, 每筆地의 면적을 기록하는 방식의 차이가 있었는데, 종래에는 長廣尺만을 기록한 데

26) 《增補文獻備考》中, 田賦考 2, 645쪽.

대해 이것 이외에도 總實績數를 기입하여 절대면적을 표시하였다. 둘째, 개별 필지의 형상을 단순화했던 다섯 가지 圖形에 그치지 않고 다양한 等邊, 不等邊形을 표기하여 세분화된 토지의 형상을 파악하려고 했다. 셋째, 田畝 圖形圖를 처음으로 도입함으로써 이전의 양전에서 파악된 토지형상의 파악에서 한 단계 진전시켜 地籍圖制로 이행하려는 중간과정을 보여주었다. 따라서 양지아문의 양전사업은 종래 소출 중심으로 토지를 평가하던 단계에서 객관적인 면적과 토지 가치를 평가하는 단계로 전환하는 것을 의미했다.²⁷⁾

양지아문은 전국적으로 측량사업을 실시하면서, 대개 세 단계의 과정을 거쳐 양안을 작성·정리하고 있었다. 우선 각 지방에서 먼 단위로 실제 들어나가 측량하고 관련사항을 기록하는 단계이다. 초기 양전과정에서 작성되는 장부를 ‘野草’라 하였다.²⁸⁾ 경상북도 義城郡 北部面의 野草가 유일하게 남아 있다. 여기에는 각 필지별로 전답과 草家·瓦家の 구별, 배미(夜味)의 기재, 양전방향, 토지형상, 四標, 실적수, 등급, 결부수, 전답주 및 작인 등의 순서로 기록하였다. 실지조사를 통해 실적수와 등급, 결부수를 계산하여 기록하고 사표명과 전답주명이 양전방향과 반드시 일치하도록 표기하였다.²⁹⁾ 야초의 말미에는 하루 측량한 토지면적을 마무리하면서 총실적수와 결부수를 표기하였다. 대개 하루의 측량 필지수와 결부수는 88필지에서 128필지에 이르기까지 다양하였다. 평균적으로는 121필지, 8結餘를 측량하였다. 이는 이전의 경자양전에서는 하루당 3결이 조사되었음에 비추어 광무양전은 보다 짧은 기간에 많은 토지를 조사하였음을 알 수 있다.³⁰⁾ 이렇게 작성된 야초 장부에는 아직 자호와 지번이 부여되어 있지 않으나 각 필지의 사표가 나란히 연

27) 崔元奎, 〈대한제국기 量田과 官契發給事業〉(《대한제국의 토지조사사업》, 민음사, 1995), 222~229쪽.

28) 전라도 구례군 오미동의 사례연구에서 실지 토지조사에 대한 기록이 처음으로 소개되었다(《紀語》 권 2, 1900년 3월; 李鍾範, 〈韓末 日帝初 土地調査와 地稅問題〉, 《대한제국의 토지조사사업》, 민음사, 1995, 546쪽).

29) 이영호, 〈光武量案의 기능과 성격〉(《대한제국의 토지조사사업》, 민음사, 1995), 128~131쪽.

30) 宮嶋博史, 〈광무양안과 토지대장의 비교분석〉(《조선토지조사사업의 연구》, 민음사, 1997), 204쪽.

속되어 있어서 양전을 거쳐간 동리나 평의 순서 그대로 표기되었으며 이후 양안의 정리과정에서도 그대로 준수되었다. 초기 양전과정에서 기록의 정확성 여부가 전체 양전 및 양안작성에 결정적으로 중요한 의미를 지니고 있었다.

광무양전의 두 번째 단계는 각 도별로 ‘中草冊 量案’을 작성·정리하는 단계이다. 이는 군별로 양무위원과 학원들이 한데 모여 각 면별로 측량된 야초를 수집해서 전체 군단위로 새로 정리하는 과정을 말한다. 이들은 우선 일정한 면의 순서에 따라 각 필지별로 字號와 地番을 부여하였으며, 면적과 결부, 시주와 시작기계의 정확성, 사표와 시주의 일치 등을 수정하였다. 일부 지역의 중초책 양안에는 조사형식과 내용이 달리 기재된 것도 보인다. 예를 들어 경기도 지역 양안에서는 面 總目에 이전의 舊結數 및 戶數 총액을 조사한다든지, 충청남도 남부지역 양안에서는 家戶를 조사하면서 元戶뿐만 아니라 挾戶도 조사하고 있었다.

다음으로 각 군별로 정리된 중초책 양안을 양지아문에서 모아 놓고 재수정하는 과정을 거쳐 ‘正書冊 量案’을 완성하는 단계를 밟는다. 양지아문의 조사위원들은 중초책 양안의 표지에 初査·再査를 붙여가면서 각 면별로 전답의 실적통계 및 결부수, 시주와 시작 등을 최종적으로 확정하였다. 각 군현이나 도 단위에서 量田官吏가 나름대로 파악하여 중초책 양안에 기재된 구결총이나 전답주와 소작인의 표기 등은 삭제하였다. 이러한 과정을 통해서 전국적인 광무양안은 통일적인 형식을 갖추게 되었다. 이렇게 광무양안은 野草의 작성단계에서 대개 3개월 정도의 측량과정을 거치고, 중초책 양안에서 정서책 양안의 정리단계에서 거의 1년 이상 기간을 거쳐 완성을 보게 되었다.

당시 광무양안에서는 國家收稅地의 확충이라는 목표를 달성하기 위해 실제 경작농지의 면적을 파악하여 종래의 結總보다 많은 新結을 찾아냈으며, 家屋稅나 戶口調査와 연계하여 垡地의 규모와 가옥 상태, 현거주자의 家戶구성여부 등을 정밀하게 파악하였다. 이는 광무양전이 지닌 목적 중의 하나였던 대한제국의 國勢調査로서의 성격이 어느 정도 성과를 거두고 있었음을 보여주고 있다. 그리하여 완성된 광무양안은 비로소 토지의 위치와 면적 및 토지소유자를 기재한 ‘土地調査簿’의 기능을 갖게 되었다.

(2) 광무양안과 '시주'의 성격

지금까지 대한제국기 양지아문에서 추진한 양전사업의 결과물인 양안이 갖고 있는 기능과 성격에 대해서는 여러 가지 異論이 제기되었다.³¹⁾ 초기 연구에서는 양안이 본래 토지에 대한 세를 부과하기 위하여 작성하는 것이지만, 그것은 동시에 소유권을 보호하기 위한 登記簿의 기능도 있다고 보았다. 특히 광무양안은 토지소유권의 보호를 목적으로 발급되는 地契制度를 수립하기 위한 것이었다는 점이 강조되었다.³²⁾

이에 대한 반론은 광무양전이 국가의 수조 대상지 조사과정에 불과했다고 비판하였다. 특히 燕岐郡 東一面의 사례연구의 경우에는 時主의 실명여부가 추구되었는데, 호적이나 족보와 상호 비교하였지만 실제 양안상의 호와 호적상의 호는 커다란 차이를 보이고 있었고 동일인으로 확인된 167명 가운데도 불과 48명만이 정상적으로 기록된 형태이고 나머지는 分錄과 代錄 등으로 형제들이나 사망한 선조의 이름으로 기록되었다는 점이 밝혀졌다.³³⁾ 이로써 '起主'를 곧바로 '農家世帶'로 간주하는 것은 무리이며, 또한 시주와 시작을 토지소유자와 경영자로 단순화하기 어렵다는 점이 제기되었다.³⁴⁾

그런데 양안상의 시주 실체를 보다 분명히 파악하기 위해서는 광무양전사업에서 추진된 농가 조사방식과 소유자의 파악과정에 보다 주의할 필요가 있다. 이 시기 양전사업에서는 농촌사회에서 현실의 토지소유자와 경작자를 정확하게 파악하려는 방침을 세우고 있었다. 실제 量田事目으로 채택되었을 것으로 추정되는 吳炳日의 '量田條例'에서는 "양전을 실시하기 전에 해당지역에 훈령을 내려 田主가 자기 성명의 표를 세워 境界를 판별하도록 할 것"

31) 이영학, 〈광무양전사업 연구의 동향과 과제〉(한국역사연구회, 《역사와 현실》 6, 1991), 327~343쪽.

32) 金容燮, 〈光武年間の 量田・地契事業〉(앞의 책, 1984), 336쪽.

33) 李榮薰, 〈光武量田에 있어서 〈時主〉 파악의 실상〉(《대한제국기의 토지제도》, 민음사, 1990), 115~123쪽.

———, 〈光武量田에 있어서 〈時主〉 파악의 실상〉 2(《省谷論叢》 23, 1992) 참조.

34) 宮嶋博史, 〈量案における“主”の性格—1871年 慶尙道彦陽縣量案の事例〉(《論集朝鮮近現代史》, 姜在彦先生古稀記念論文集, 明石書店, 1996), 128~131쪽.

을 채택하고 있었다.³⁵⁾ 이렇게 전주의 자진신고를 기초로 하여 소유자 조사가 이루어지는 것을 원칙으로 하였지만, 실제 대부분의 경우에는 地主들이 일일이 참여하지는 않았던 것으로 보인다. 대부분의 지역에서는 경기도 수원과 용인군의 토지조사과정에서 나타났듯이, 指審人이나 頭民·洞長들이 대신 보고했으며, 아니면 學員이 時作의 소명을 통해서 간접적으로 조사하였던 것으로 생각된다.³⁶⁾

양지아문의 양전방식 중에서 특이한 것은 전답주라고 간주되는 시주만 조사하지 않고 作人이라고 할 수 있는 시작도 조사했다는 점이다. 또한 일부 지역에서 結名·結戶를 조사하는 경우도 있었다. 이는 초기 양전지역의 하나인 온양군 一北面의 일부, 南上面, 西面 등이 해당된다. 여기서 시주와 시작의 기재란에 더불어 표기된 결명과 결호는 특정한 姓에다 奴名이나 戶名類의 이름을 조합시킨 형태를 취하고 있었다.

〈표 2〉 結名別 時主·時作 기재유형

구분	중초책 양안	정서책 양안	필지수(%)	전답면적 : 정보(%)
	전·답주명－결명－작인명	시주명－시작명		
I	A-a-A	A-A	90(27.5)	29.10(21.2)
II	A-a-B	A-B	243(35.2)	54.52(39.8)
III	a-a-a	a-a	1(0.0)	0.13(0.1)
IV	a-a-B	a-B	5(0.7)	0.65(0.5)
V	A-A-A	A-A	97(14.2)	14.65(9.8)
VI	A-A-B	A-B	141(20.4)	36.85(26.9)
VII	A-B-B	A-B	12(2.0)	0.93(0.8)
계			690(100)	136.83(100)

* 출전 : 최윤오·이세영, 〈光武量案과 時主의 실상〉(《대한제국의 토지조사사업》, 민음사, 1995), 341쪽, 〈표 2〉 전제.

35) 吳炳日, 《田案式》, 〈量田條例〉 참조.

36) 《司法稟報》乙, 42책, 光武 8년 6월 15일자 〈平理院檢事 洪鍾億의 法部大臣 李址鎬에 대한 제64호 報告書〉.

위의 표에 나타난 바와 같이, 결명은 전답주와 작인 사이에 위치하면서 다양한 관련형태를 나타내고 있었다. 결명은 대부분의 경우(I~VI)에서 전주·답주와 밀접한 관련성을 가지고 있었다. 따라서 실질적인 토지의 소유자가 결명을 借名하여 代錄하고 있는 것이 아닌가 추측할 수 있다.³⁷⁾ 이렇게 결명도 기록한 것은 시주·시작을 파악하기 위한 하나의 과정이었다고 하겠다. 즉 종래 서로 분리되었던 수세장부와 양안을 일치시키는 동시에 조세납부자를 파악하고자 했기 때문이었다. 그러한 과정을 통하여 양안의 기재양식상으로는 현실의 조세납부의 대상자가 곧 토지의 소유자인 시주로 귀착되었다는 점을 알 수 있다.

그런데 여기서 조사된 시주의 규정은 일반적으로 ‘양전조사 당시의 시점에 서의 토지소유자’라는 의미로 간주되었다. 또한 ‘시주’의 표기방식은 초기 아산군 양전에서 주도적인 역할을 하였던 양전관리인 李沂에 의해 만들어진 것이었다. 특히 시주는 광무양전과정에서 양전관리에 의해, 곧 국가에 의해 일률적으로 표기되었다는 점에서 각별한 의미가 있을 것으로 추측되었다. 실제로 충청남도 아산·온양·연기군 일부, 경기도 광주군 일부 및 수원과 용인군 전체의 중초책 양안에서 토지소유자를 전주와 답주로 표기하기도 했으나 이후 정서책 양안에서는 모두 일률적으로 ‘시주’로 바뀌었다는 점에서도 확인할 수 있다.

이러한 특성을 강조하여 양안상의 시주규정 자체를 토지소유자의 사적 토지소유권을 인정하는 것이 아니라는 반대론도 제기되었다. 조선은 당초 國田制 이념을 大韓國國制의 기본으로 두고 있었기 때문에 시주는 단지 ‘인민의 임시적 내지 한시적 존재’임을 규정한 것에 불과하다는 것이다.³⁸⁾ 이는 인민의 토지소유보다 상위에 위치한 국가적 토지 지배의 우위성을 전제하고 있는 논의였다.

이러한 時主의 기재방식과 관련해서 양안상에 기록된 토지소유자의 성격

37) 최윤오·이세영, 〈光武量案과 時主의 실상—충청남도 온양군 양안을 중심으로〉(앞의 책), 340~355쪽.

38) 李榮薰, 〈量案上의 主 規程과 主名 記載方式의 推移〉(《조선토지조사사업의 연구》, 민음사, 1997), 196~197쪽.

을 제검토할 필요가 있다. 광무양안에는 전답주가 實名을 사용하든 代錄名을 사용하든 자신의 토지에 대한 토지소유권을 행사하는 데 전혀 문제를 느끼지 않았다는 점이였다. 또한 향촌에서는 해당 토지의 소유자명이 비실명이라 해도 그 토지의 실질적인 소유주가 누구인지를 알고 있었기 때문에 굳이 대록이 문제시되지 않았다.³⁹⁾ 이는 당시 철도용지의 보상을 위해 지급된 명세서에서도 나타난 바와 같이, 토지소유자의 이름형태와 관계없이 보상이 이루어졌으며, 결국 국가에서 이들 戶名이나 假名으로 기재된 토지의 소유자와 그 소유권을 인정하고 있었다는 점에서 알 수 있다.⁴⁰⁾

또한 ‘시주’의 규정이 등장한 배경에는 당시 대한제국이 토지주권 강화정책의 일환으로 외국인 토지소유 금지정책을 추진하려는 목적도 작용하고 있었다고 보아야 할 것이다. 특히 시주의 자격에는 조약상으로 허용된 지역 이외에 불법적으로 토지를 취득한 외국인의 소유권을 용인하지 않았다. 이후 地契量案에서는 비록 민유지에만 시주라는 규정이 적용되고 국유지에는 적용되지 않았으나 田畝官契에서는 민유지와 국유지를 막론하고 모든 토지의 소유자를 시주로 규정하고 있다는 점도 고려하여야 한다.

한편 양안상의 ‘시작’규정은 단순히 조세납부자로서 조사된 것이 아니라 소작인의 경작권을 보호하고 일정하게 보장해주려는 의도도 포함하는 것으로 볼 수 있다.⁴¹⁾ 따라서 조선 후기 이래 사적 토지소유권의 성장이 이루어지고 있는 가운데 독특한 재산상속과 권리의식이 형성되고 발전하고 있었으며, 이에 대해 대한제국은 이러한 토지소유권과 더불어 농민의 경작권도 일정하게 보호하려는 정책방향을 취하고 있었다고 할 수 있다.

따라서 광무양안 자체를 ‘虛簿’로 규정하고 현실의 토지소유관계를 전혀 반영하지 못하는 것으로 간주하는 것은 당시의 토지소유관행을 고려하지 못했을 뿐만 아니라, 대한제국의 양전 · 지계사업의 시대적 전진성을 고려하지 않는 견해라고 하겠다. 양안상의 시주는 대한제국의 국가적 지배가 관철된다

39) 최윤오 · 이세영, 앞의 글, 355쪽.

40) 이영호, 앞의 글, 179~187쪽.

41) 최원규, <대한제국기 量田과 官契發給事業>(위의 책), 211~212쪽.

는 의미라기보다는 이후 전개될 지계사업을 통해 관계 발급과정에서 재확인되고 수정될 존재였기 때문이었다. 결국 시주는 최종적으로 관계 발급과정을 통해서 ‘原始取得’의 소유권자로 사정될 것이었다.

3) 지계아문의 설립과 관계발급사업

대한제국은 양전사업을 통하여 전체 토지와 토지소유자를 조사하여 양안에 등재시키고는 있었지만, 토지의 소유권을 보장하는 제도는 아직 시행하지 못하고 있었다. 1900년 11월에 중추원의관 安鍾惠는 官給契券제도의 시행을 요구했다.⁴²⁾ 이것은 종래의 田宅文券을 官契로 교환함으로써 국가가 개별의 토지소유권을 확인하고 토지매매에 대해서도 일정하게 관리하는 방안이었다. 이 건의안은 그해 11월 중추원의장 金嘉鎭의 명의로 정식으로 제기되었는데, 지세제도개혁안, 인지세도입안과 더불어 당시 국가의 3대 경제개혁정책의 하나였다.⁴³⁾

이를 바로 시행하지 못하는 가운데 다음해 10월 중추원의관 金重煥은 당시 전국 토지 대부분이 사유로 되었음에도 불구하고 관계를 발급하지 않아서 위조나 盜賣로 인해 폐단이 발생한다는 점을 재차 강조했다. 이를 타개할 대책으로 ‘田土官契之法’을 제정할 것을 주장했다.⁴⁴⁾ 그는 별도로 官契條規를 만들고 전담할 官衙를 임시로라도 세워 관계사업을 조속히 실시할 것을 촉구했다. 대한제국정부는 비로소 이를 수용하고 토지소유권의 법인제도로써 관계제도를 수립하기 위한 제반 준비작업에 착수했다.

1901년 10월 20일 칙령 21호 〈地契衙門職員及處務規程〉이 제정되었다.⁴⁵⁾ 이로써 지계아문은 한성부와 13도 지역에 걸쳐 田土契券을 정리·실시하는 기구로 정식 출범했다. 지계아문에서는 특히 田土의 踏查, 新契의 換給 및

42) 安鍾惠, 《石荷集》 권 9, 雜著, 中樞院建議.

《秘書院日記》, 1900년 9월 11일(양 11월 2일), 中樞院議長 金嘉鎭 言事疏 참조.

43) 왕현중, 앞의 글(1992), 115~121쪽.

44) 《秘書院日記》, 1901년 9월 1일(양력 10월 12일), 中樞院議官 金重煥疏 참조.

45) 《奏議》, 地契衙門職員及處務規程 참조.

舊契의 繳銷, 賣買證券의 발급 등을 전담하였다. 직원은 총재관 1인과 부총재관 2인, 위원 8인 및 기수 2인으로 구성되었다. 이후 11월 11일에 〈處務規程〉을 부분적으로 개정하였는데, 이때에 지계의 발급대상이 전토에 국한되지 않고 산림 · 토지 · 전답 · 가사 등으로 확대되었다. 또한 지계의 발행범위도 開港場 이외에는 외국인의 토지소유를 정식으로 금지한다는 조항을 명문화하여 삽입하였다.⁴⁶⁾ 이는 당시 한성부를 비롯하여 전라 · 경상도 지역의 개항장 주변에서 확대일로에 있었던 외국인 토지침탈을 방지하기 위한 特斷의 조치였다. 이렇게 지계아문의 관계발급사업에서는 모든 토지의 소유권 확정과 이전에 관한 근대국가적인 法認과 통제를 추진하는 것이었다.

〈표 3〉 전국 지계감독 · 감리 명단 및 임명일자

지역	지계감독	겸임관직	임명일자	지계감리	전임관직	임명일자	지계위원
경기	李根命	경기관찰	1902. 7. 5	洪泰潤	양주군수	1902.11.10	1902.12.26
강원	金禎根	강원관찰	1902. 3.11	許 迺	울진군수	1902.11.10	1902. 4.18
				玄德鍾	지계위원	1902.11.10	
충남	洪承憲	충남관찰	1902.11.22	李敏裕	전의원	1902.11.10	1902.11.12
충북	沈相薰	충북관찰	1903. 8.10	韓龍源	정3품	1902.11.10	1902.12.30
전남	李根滌	전남관찰	1903. 1.20	孫宗鉉	6품	1902.11.10	
전북	趙漢國	전북관찰	1902. 7. 5	李相惠	6품	1902.11.10	1902.12.30
경남	李載現	경남관찰	1902.12.18	李圭一	6품	1902.11.10	
경북	李鍾永	경북관찰	1902.11. 7	趙夏植	정3품	1902.10.11	
						~ 12.29	
				吳翰善	6품	1902.12.29	1902.11. 1
						~ 1903. 9.29	
황해	李容植	황해관찰	1902. 7. 5				
평남	閔泳喆	평남관찰	1903. 1.20				
평북	閔衡植	평북관찰	1903. 1.20				
함남	徐正淳	함남관찰	1902. 7. 5				
함북	李允在	함북관찰	1903. 9.30	韓鎮稷	정3품	1902.11.10	1902.12. 8
제주	洪鍾宇	제주목사	1903. 2. 9	趙夏植	경북지계감리	1902.12.29	

* 출전 : 《地契衙門來文》·《官報》·《日省錄》 해당일자 관직임명기사.

46) 改正 地契衙門職員及處務規程 제10조 참조.

당시 토지측량과 지계발급은 서로 분리될 수 없는 사업이었으므로 1902년 1월부터 지계아문은 종전 양지아문의 사업을 인수하여 3월 17일에는 양지아문과 정식으로 통합했다.⁴⁷⁾ 이렇게 하여 1902년 3월부터는 <표 3>과 같이 전국적으로 각 지방의 양전과 관계발급을 담당할 地契監督과 地契監理가 임명되었으며, 실무관리로서 지계위원들이 각 지역에 파견되기 시작했다.

지계아문의 양전사업은 기본적으로 양지아문의 양전 성과를 그대로 수용하였다. 그래서 기존의 양전지역을 제외하고 미양전지역에만 새로이 양전을 시행하였다. 그러면서도 토지과약방식에서 일부의 차이점과 아울러 진전을 보이고 있었다.

우선 측량과정을 보다 간편하고 신속하게 끝마치기 위해서 舊量案 등의 자료를 활용해도 된다는 예외를 인정하였다. 요컨대 구양안상의 字號犯數와 四標에 따라 작성할 수도 있다는 편의적인 방식을 채택하였다.⁴⁸⁾ 이는 당시 일본의 移民法 제정 등 국제환경에 비추어 관계발급사업을 재빨리 착수하기 위한 부득이한 조치였다.⁴⁹⁾

다음으로 지계아문의 양안작성에서는 면적을 표기할 때 실적수와 결부만이 아니라 객관적인 토지면적의 단위를 새로 제정했다. 이는 답에서 斗落(1石落=15斗落=150升落), 전에는 日耕(1日耕=4時耕=32刻耕) 단위를 사용하였다. 답 1두락은 500평방척, 전 1刻耕은 125평방척을 기준으로 하였다.⁵⁰⁾ 이는 토지면적의 계량단위로 민간에서 쓰이던 두락과 일경이라는 용어를 채용되 양전 실적수에서 기계적으로 산출된 수치로서 간단하게 절대면적을 알 수 있는 단위였다. 특히 당시 量田尺 1尺은 周尺으로 5척이었는데, 1902년에 제정된 度量衡規則에 의해 1주척은 20cm로 제정되었으므로 양전척 1척은 미터법으로 정확하게 1m였다. 이는 국제적인 측량단위와 대한제국의 양전척을

47) 《日省錄》 38책, 1901년 11월 25일 및 39책, 1902년 1월 27일·2월 8일 참조.

48) 《訓令(完北隨錄)》上, 地契衙門 제2호 訓令, 地契監理應行事目 참조.

49) 崔元奎, 《韓末・日帝初期 土地調査와 土地法 研究》(연세대 박사학위논문, 1994), 122~143쪽.

50) 宮嶋博史, 〈광무양안의 역사적 성격〉(《대한제국기의 토지제도》, 민음사, 1990), 63~67쪽.

일치시키는 결과를 가져왔다.⁵¹⁾ 이러한 토지면적 단위의 변경은 토지면적이 결부제와의 관련성에서 벗어나 명실공히 절대면적 단위제로 이행함을 의미했다. 이는 장차 시행될 관계제도에서 賣買價를 기준으로 재조정되는 土地等級制의 실시와 조응하여 근대적인 토지측량과 토지평가로 전환되는 계기를 이루고 있었다.

한편 지계아문은 토지소유자에게 지계를 발행하는 것을 통하여 토지소유권을 범인한다는 데 목표를 두었으므로 양전과정에서 토지의 소유자를 정확하게 파악하는 것에 초점을 맞추고 있었다. 특히 국유지에는 官屯·宮房의 토지를 명시해 놓고 있었으며, 민유지에서도 현재 경작되고 있는 토지의 소유자인 時主만이 아니라 陳田의 소유자인 陳主도 파악하고 있었던 것이다. 경기도 수원군 등 일부 지역에서는 시주의 거주지도 파악했으며, 강원도 杆城郡에서는 전답양안과는 별도로 ‘家舍案’을 작성하여 가옥의 소유권자를 표기하였다.⁵²⁾

이러한 조사를 바탕으로 하여 지계아문은 지주들에게 자기 소유토지가 소재한 지역에서 양전이 실시될 때 미리 신고하도록 하는 조치를 취하고 있었다. 즉 1902년 8월 26일부터 여러 차례 공시한 《관보》의 광고에 의하면, 1902년 8월 15일(음력)내로 강원도 각 지역의 토지소유자들은 구권을 가지고 가서 관계를 換去할 것을 촉구하고 있었다.⁵³⁾

그러면 당시 지계가 실제로 어떻게 발행되었는가. 당시 지계의 발급대상자는 田畓·山林·川澤·家舍를 소유한 자로서 종래 구권을 지계아문에 납부하고 새로이 관계를 발급 받도록 하였다. 특히 문제가 되었던 것은 구권과 관계가 서로 교환될 때, 어떻게 동일한 토지소유권자로서 확인될 수 있는가 하는 것이었다. 즉 소유자의 實名과 양안상의 時主名을 어떻게 대조 확인할 수 있는가 하는 것이었다.⁵⁴⁾ 당시 〈官契發給事目〉에는 다음과 같이 규정되

51) 《官報》 호외, 1902년 10월 21일, 〈度量衡規則〉(1把 1m², 1束 10m², 1負 1a (a=100m²), 1結 1ha임).

52) 이영호, 앞의 글, 173~175쪽.

53) 《官報》 2288호, 1902년(광무 6) 8월 26일자 광고(1902년 12월 29일까지 계속되었음).

어 있었다.

地契를 소관 지방에 前往 실시하되 田畓・山林・川澤・家畬를 일체 조사 打量하여 結卜 및 四標를 분명함과 間數 및 尺量에 的確함과 時主 및 舊券의 증거를 必認한 後 成給이되, 만일 해당 전답・산림・천택・가사를 인하여 訴訟에 사건이 有하거나 時主 및 舊券이 無據한 경우에는 그 領有한 者로 하여금 본군의 公蹟을 得付한 후에 官契를 成給할 것.⁵⁵⁾

위의 규정에 의하면 원칙적으로는 時主와 舊券上의 名文을 근거로 하여 반드시 확인한 연후에 발급하게 되어 있다. 다만 소송사건이나 양자가 근거가 없는 경우에는 현재 領有者가 각군에서 확인을 받아 발급하도록 하였다.⁵⁶⁾ 그렇지만 구체적으로 賣買文記 소유자와 양안상의 토지소유자인 시주와의 대조 확인과정에서 양쪽 중에 어느 것을 기준으로 할 것인지는 문맥상으로 파악하기 어렵다. 전자를 기준으로 한다면 양안을 일일이 재수정한 뒤 발급하는 절차를 밟을 것이지만, 후자를 기준으로 한다면 양안을 근거로 하되 일정하게 舊券과 연결된다면 일률적으로 발급하는 방식을 취할 것이다. 이는 光武量案이 관계발급의 기본장부로서 역할을 할 수 있느냐 하는 데 관건을 이루고 있었다.

이와 같은 구체적인 발급절차를 알 수 있는 자료가 발견되지 않았으나, 현재 남아 있는 자료 중에서는 유일하게 양안과 전답관계를 대조할 수 있는 사례가 있다. 그것은 1903년 강원도 平海郡 遠北面 量案 才字 제162번 田의 관계발급 사례인 〈자료 1〉・〈자료 2〉이다.⁵⁷⁾

〈자료 1〉의 양안은 1902년 5월에 작성된 지계아문의 양안이다. 〈자료 2〉

54) 官契樣式上 田畓官契와 家事官契가 별도의 양식으로 작성되어 미리 작성된 地契量案과 곧바로 연결되기 어려웠으며, 이를 위해서는 149매 단위로 시행된 官契發給綴이 매개 역할을 했을 것이지만, 그의 존재유무는 아직 확인되지 못했다(이영호, 앞의 글, 172~179쪽).

55) 地契監理應行事目 제8항 참조.

56) 田畓山林川澤家畬官契細則 1・2・3항 및 〈田畓官契〉 뒷면 발급 조항.

57) 〈자료 1〉〈江原道 平海郡 遠北面 量案(才字 162 田 崔義成)〉(《江原道 平海郡 改量案》, 奎17691).

〈자료 2〉〈江原道 平海郡 遠北面 所在 崔義成 田畓官契〉(국립민속박물관 소장).

의 관계는 1903년에 발급된 것이다. 이 田畝官契 양쪽 면이 절취되어 있는 것으로 보아 이 관계는 이 밭의 소유자인 崔義成 개인 명의의 보관본임을 알 수 있다. 양 자료의 기재내용을 살펴보면 面積·等級·結負가 완전 동일하며, 四標上의 人名도 역시 동일하다.⁵⁸⁾ 따라서 양안에 등재되어 있는 내용 그대로 전답관계에 기재되어 있는 것으로 보아 양안상의 소유자인 崔義成에게 기존의 문기소유자임을 확인해서 현실의 토지소유자로 확정하고 관계를 발급하였다는 것을 알 수 있다.

〈자료 1〉

第一百六十二北犯陸等 一座	直田
東長二十二尺 廣十九尺	
壹負貳束	
四刻耕	
西山	東韓守東畝
北	南安利範田
安明善田	
時主崔義成	

一 姑 第 百 參 拾 五 號

〈자료 2〉

契官畝田			國帝韓大		
地契衙門總裁 印	價金 保證 賣主 住 住	光武七年 月 日 時主 崔義成	四標 西山 東韓守同畝 南安利範田 北安明善田	一座 四刻耕 陸等 結壹負貳束	江原道平海郡遠北面 所在才字第一百六十二直田 畝

一 姑 第 百 參 拾 五 號

58) 사표상으로 동쪽 토지의 時主가 韓守東이 韓守同으로 되어 있어 한자표기상 오류로 보이지만, 이는 사실상 동일 인물로 추정된다.

이렇게 지계아문의 양전사업과 연계된 관계발급사업은 양전사업이 확대되어가고 각 도별로 완성됨에 따라 시행될 수 있었다. 이에 따라 1902년말부터 강원도 전지역에 관계발급사업이 시행될 수 있었고, 1903년 11월 21일부터는 충청남도 직산에서부터 시작하여 충청남도 전역에 확대 실시될 예정이었다.⁵⁹⁾ 1902년과 1903년 2년간에 걸쳐 전국적으로 94개 군에서 양전이 마무리되었으며, 종래 양지아문에서 양전한 지역까지 합치면 218군으로서 전국적으로 2/3에 이를 정도였다.⁶⁰⁾

한편 1903년 10월 29일 한성부 지역에서는 양지아문에서 이미 실시를 완료한 5署內의 양전 이외의 지역을 대상으로 하여 지계아문이 본격적으로 전답·가사를 측량하는 사무를 실시하기 시작하였다. 이를 완성한 후 곧바로 관계발급사업을 추진할 예정이었다.⁶¹⁾

그런데 이 시기 한성부 지역의 토지 가옥매매는 더욱 확대되고 있었다.⁶²⁾ 특히 외국인들은 빈번하게 토지가옥을 거래하면서 地券과 家契의 발급을 요구하고 있었다. 토지·가옥매매시 가계가 없으면 법적으로 명실상부한 소유권을 주장할 수 없었기 때문이었다. 이에 대해 한성부에서는 都城內 土地에 대해서는 賣買·讓與를 금지하는 원칙을 강조하면서 아직 토지조사가 완료되지도 관계가 시행되지도 않았으므로 새로운 가사관계발급을 유보하는 한편, 가계발급에 대해서도 궁궐 담장과 거리제한을 둔다거나 기존의 가계를 엄밀히 심사한다든지 하여 신중하게 대처하였다. 또한 이후 발행될 가계도 永租가 아니라 暫租로 한다는 방침을 세우고 있었다.

이와 같은 상황에서 한성부에서 외국인의 토지소유를 금지한 관계발급사업이 실시된다면, 일본인들을 비롯한 외래자본의 불법적인 토지거래가 이제

59) 《官報》2669호, 1903년 11월 13일자 광고 참고.

60) 《增補文獻備考》中, 〈田賦考〉2, 645쪽.

61) 《漢直日記》, 1903년 10월 29일, 〈地契衙門 訓令〉.

62) 이 시기 토지·가옥의 매매 상황은 크게 변화하고 있었다. 1900년의 가격을 기준으로 한다면 1902년에는 거의 5배가 폭등하였으며, 南署지역 등 주요 상가지역에서는 50% 이상 거주지의 이동이 발생하고 있을 정도로 부동산거래가 활성화되었다(왕현중, 〈대한제국기 한성부의 토지·가옥조사와 외국인 토지침탈대책〉, 《서울학연구》10, 1998, 35~41쪽).

〈표 4〉 지역별 量田기관과 量案 분포 상황

양전	量地衙門		地契衙門
양안	量地衙門(A)	地契衙門(B)	地契衙門(C)
경기	果川*1900 廣州 1900 廣州*1900 水原 1900 安山*1900 安城 1901 陽城 1901 陽智 1901 驪州 1901 龍仁 1900 陰竹 1901 利川 1901 竹山 1901 高陽 長端	安城* 1902 陽城* 1902 陽智* 1902 振威* 1902	水原 1903 龍仁 1903 始興 南陽 楊州 楊根 砥平
충북	槐山 1900 文義 1900 延豐*1901 陰城 1900 鎭川*1901 淸安 1900 忠州 1900 淸州 沃川 淸風 報恩 丹陽 提川 永同 黃澗 靑山	永春* 1902 忠州* 1902 懷仁* 1901	
충남	鎭岑 1901 天安 1900 韓山 1901 石城 1901 木川 1900 扶餘 1901 牙山*1900 燕岐 1900 連山 1901 溫陽 1900 全義 1900 定山 1901 公州 林川 鴻山 恩津 魯城 藍浦 鰲川 靑陽 泰仁 保寧	石城* 1902 連山* 1901 韓山* 1903	德山 新昌 禮山 大興 海美 沔川 唐津 瑞山 泰安 洪州 庇仁 瑞川 結城 稷山 平澤 懷德
전북	南原 古阜 金堤 錦山 金溝 咸悅 淳昌 任實 高山 井邑 雲 峰 長水 求禮		全州 勵山 益山 臨陂 扶安 茂朱 鎭安 珍山 沃溝 萬頃 龍安 龍潭
전남	羅州 靈光 寶城 興陽 長興 康津 海南 茂長 綾州 樂安 南 平 興德 和順 高敞 靈巖 務安		
경북	大邱 永川 安東 醴泉 淸道 靑松 寧海 張機 盈德 河陽 榮 川 奉化 義城 淸河 眞寶 軍威 義興 新寧 延日 禮山 英陽 興海 慶山 慈仁 比安 玄風 慶州		尙州 星州 金山 善山 仁洞 順興 龍宮 開寧 聞慶 咸昌 知禮 高靈 漆谷 豐基
강원			江原道전부(杆城 1903 平海 1902) 江陵 襄陽 春川
경남	密陽 蔚山 宜寧 昌寧 居昌 彦陽 靈山 昆陽 南海 泗川		昌原 金海 咸安 咸陽 固城 梁山 機張 草溪 漆原 巨濟 鎭海 安義 丹城 熊川 三嘉 晉州 河東 東萊 1904 山淸 1904 鎭南 1904 陝川 1904
황해	海州 瓮津 康翎		

* 비고 : 연도표시 지역은 奎章閣에 量案을 소장한 지역, 그중 *표시 지역은 正書冊 소장지역임. 밑줄 친 지역은 전담관계의 발견지역임.

* 자료 : 《增補文獻備考》中, 田賦考 2, 645쪽 ; 奎章閣, 《奎章閣韓國本圖書解題—史部》2, 1982(최원규, 위의 글, 1995, 212~213쪽 일부 수정 재인용).

전면적으로 금지되고 장래 토지소유권 자체를 환수당할 위기에 빠졌던 것이다. 또한 지계사업은 수많은 가옥을 전당한 일본 금융자본의 활동을 사실상 중지시키는 역할을 하는 것이었다. 결국 1903년말에는 토지소유권의 국가적 공인과 관리체계를 둘러싸고 민족간, 사회계급간의 분쟁이 크게 확대되어 파국의 국면으로 나아가고 있었다.

이러한 갈등상황의 정점이었던 1904년 1월 光武皇帝인 高宗은 이제 막 시행하려고 했던 관계발급사업을 갑자기 정지시켰다. 그리고 지계아문을 축소하여 탁지부 量地局에 소속시켰다. 그리고 그해 4월에는 급기야 관계발급사업을 폐지하고 말았다.⁶³⁾ 당시 러일전쟁의 와중에서 종래 양전을 그대로 실시하되 지계발행사업을 정지시켜 일본의 토지침탈을 용이하게 하려는 일본의 계획이 반영된 것으로 보인다. 결국 대한제국의 양전사업과 관계발급사업은 더 이상 실시되지 못하고 중단됨으로써 대한제국이 추구하는 근대적 토지소유제도의 독자적인 수립과 더불어 외국인 토지침탈 금지정책은 미완의 과제로 남았다.

4) 광무양전·지계사업의 성과와 의의

1898년부터 1904년까지 7여 년 동안 추진한 광무양전·지계사업은 근대적인 토지제도와 지세제도를 수립하고자 하는 목표 아래 전국가적인 차원에서 추진되었던 사업이었다. 이 사업은 양지아문이 주도한 양전사업과 지계아문의 양전·관계발급사업으로 전개되었다.

대한제국의 양전·지계사업은 무엇보다도 ‘토지소유권의 법인’이라는 측면에서 중요한 성과를 거두고 있었다.⁶⁴⁾ 이전의 양전사업과 달리 토지소유자에

63) 1904년 1월 11일에 의정부에서는 ‘地契衙門革罷 屬于度支部’라 하여, 지계아문을 폐지하는 결정을 내렸다(《奏本》3, 《照會》2, 해당 일자 기사 참조). 그해 4월 19일 「度支部 量地局官制」를 제정하는 과정에서 종래 지계아문이 담당한 지계발행을 삭제하고 지세수취와 관련된 양전만 규정하였다(왕현중, 위의 글, 1995, 114~116쪽).

64) 왕현중, <광무양전사업의 다양한 성격과 좁은 시각>(《역사와 현실》5, 1991). 근대사분과 토지대장연구반, <‘내제적 발전론’을 가장한 또 하나의 식민주의

계 관계를 발급하였다. 즉 대한제국기에는 양전사업을 통하여 개별토지와 토지소유자를 조사하고, 그 토지소유자가 매매문기 등을 제출하여 현실의 토지소유자임을 확인하는 査定과정을 거쳐 토지소유권자로 확정되었다. 이 관계사업은 주도면밀하게 양전과정과 결합되지는 못했으나 적어도 私的 土地所有에 대한 근대적 法認을 목표로 한 것이었고, 조선 후기 이래 지배적 소유관계인 지주적 토지소유를 그대로 온존시키면서 그것을 토대로 하여 근대적 체계혁을 추구한 것이다. 결국 이들 지주 부르주아 계층의 입장에서 근대적 토지소유권의 확립을 추구한 것이었다.⁶⁵⁾

이에 대한 반론에서는 국가적 토지소유의 지배적 규정성을 강조하는 입장에서는 양전이란 어디까지나 국가적 수취의 입장에서 그 수조지와 수조대상자를 확정하는 과정이었다고 보고 있다. 특히 토지소유권의 조사의 측면에서는 추진주체의 의도가 있었을 지 모르지만 근대법적인 소유권 확정과 관리체계를 결여하고 있었기 때문에 양전사업이 그 자체로 실패할 수밖에 없었다고 파악하였다.⁶⁶⁾ 따라서 광무양전사업에서는 소유권 조사사업으로서의 성격은 하나의 擬制에 불과하였다고 하였다.⁶⁷⁾ 그러한 사업은 도리어 일체의 토지조사사업에서 찾아볼 수 있다고 간주하였다.

그렇지만 대한제국의 양전·지계사업과 일본제국주의의 토지조사사업은 지주적 토지소유의 법인이라는 측면에서는 사업의 목표와 내용에 있어 크게 다른 것이 아니었다. 대한제국의 토지조사와 관계발급에서도 이전의 모든 매매문기를 강제적으로 거둬들이고 새로이 관계로 환급함으로써 국가가 토지

역사인식》(《역사와 현실》 7, 1992).

이윤갑, 〈대한제국의 양전 지계발급사업을 둘러싼 제2단계 광무개혁 논쟁〉(《역사와 현실》 16, 1995).

65) 金容燮, 〈光武年間の 量田・地契事業〉(앞의 책, 1984).

——, 〈近代化過程에서의 農業改革의 두 方向〉(《한국자본주의 성격논쟁》, 대왕사, 1988).

66) 宮嶋博史, 《朝鮮土地調査事業史の研究》(東京大學 東洋文化研究所, 1991).

金鴻植 외, 《대한제국기의 토지제도》(민음사, 1990).

67) 李榮薰, 〈光武量田의 歷史의 性格—忠淸南道 燕岐郡 光武量田에 관한 事例分析〉(안병직 외, 《近代朝鮮의 經濟構造》, 비봉출판사, 1989) 참조.

소유권을 공인한다는 것이 핵심이었다. 이것은 국가가 모든 부동산의 소유권 등록과 이전 및 관련사항을 통제하도록 하는 강제규정이었다. 이렇게 구권과 관계의 교환과정을 통하여 그 시점 이후로는 관계가 소유권의 법적·실제적 權原簿로서 사적 토지소유권을 행사하는 문서가 됨을 의미했다. 양전사업에서 잠정적으로 조사되고 인정받았던 토지의 소유자인 時主가 관계발급과정을 통해 최종적으로 査定 이후에 확정된 토지소유권자가 되는 것에 다름이 아니었다. 따라서 관계발급으로 취득한 소유권은 어떤 이유로도 취소할 수 없는 국가로부터 추진받은 一地一主의 배타적 소유권으로서 ‘原始取得’한 소유권이었다.⁶⁸⁾

양 사업의 중요한 차이점은 외국인에게 토지소유를 허용하지 않았다는 점이다. 대한제국의 사업에서는 당시 외국인들의 침탈이 빈번해짐에 따라 증대된 토지의 매매 혹은 양여의 경우뿐만 아니라 전당의 경우에도 관의 허가를 받도록 되어 있었다.⁶⁹⁾ 또한 대한제국에서는 일정하게 소작농의 제권리를 보호하려는 정책이 취해졌던 점이다. 토지조사사업을 계기로 농민적 토지소유나 소작권 등 농업에 대한 제권리는 배제되고 농민수탈을 통해 식민지농업체제를 갖추었던 것과는 매우 대조적인 사업이었다. 이런 측면에서 보더라도 일제의 토지조사사업에 의해서 근대적인 토지소유권이 정착되는 것이라기보다는 대한제국 고유의 양전·관계발급사업에 의해 형성될 것이었다.

그러므로 19세기말 대한제국의 토지개혁정책은 양지아문과 지계아문의 단계적 발전을 거치면서 본래 의도한 바대로 근대적인 토지소유제도의 확립과 외국인의 토지침탈 방지정책을 수행하고 있었다. 따라서 양전·지계사업은 한국의 토지제도 발전과정에서 볼 때 한국 중세사회의 최종적인 해체를 이룸과 동시에 근대국가의 형성에 경제적 토대를 제공할 수 있었다는 점에서 의의를 부여할 수 있을 것이다.

〈王賢鍾〉

68) 崔元奎, 〈대한제국기 量田과 官契發給事業〉(《대한제국의 토지조사사업》, 민음사, 1995), 308~309쪽.

69) 《田畝官契》 뒷면 발급조항 참조.

3. 산업진흥정책

1) 광무정권과 궁내부

光武政權 경제정책의 성격에 대해서는 그 ‘改革性’ 여부를 둘러싼 논쟁이 있다. 초기에는 주로 상공업정책의 관점에서 논쟁이 이루어졌으나 근래에는 量田의 성격을 둘러싼 논의가 이루어지고 있다. 그러나 이 문제를 검토하기 위해서는 당시의 근대화정책에 관해 국내외적 정치환경을 포함하여 보다 전면적인 연구가 필요한 것으로 판단된다.

광무정권의 産業振興政策을 평가하기 위해서는 일본의 殖産興業政策과 비교하여 검토하는 것이 유익할 수 있다. 식산흥업은 명치기 일본이 미성숙한 부르주아적 발전을 기초로 근대산업기술의 도입에 의해 자본주의적 생산방법의 온실적 조장을 의도한 정책을 말한다. 明治政府는 근대기술의 도입과 교육을 실시하고, 광범한 분야에 관영공장을 창설·운영하였으며 각종의 試驗場·種畜場·育種場 등을 설립하여 농업기술이나 신종의 도입에 노력하기도 하였다. 이외에 政商을 육성하거나 금융기관과 재정제도를 정비하여 근대화에 필요한 자금을 조달하였다.

광무정권은 일본의 근대화정책과 유사한 다수의 산업진흥정책을 추진하거나 시도하였다. 그러나 그것을 식산흥업정책으로 파악할 수 있는가는 의문이다. 무엇보다도 한국은 명치유신과 같은 정치변혁에 성공하지 못하였고, 따라서 근본적인 정치·경제제도의 개혁에 기초한 본격적인 식산흥업을 추진하지는 못하였으며, 그 성과도 미흡하였기 때문이다.

고종은 閔妃시해사건 이후 러시아공사관으로 播遷을 하게 되고, 이를 계기로 친일 개화과정권이 무너지고 근 1년이 경과한 1897년 2월 慶運宮으로 환궁하였다. 고종은 같은 해 8월 光武라는 연호를 제정하고, 10월 대한제국을 선포하고 황제즉위식을 거행하였다. 稱帝建元은 대내외적으로 자주독립국임과 동시에 전제군주제임을 선언한 것이었다. 고종은 이후 1899년 8월에 <大

韓國國制》를 마련하여 전제군주제의 기본을 보다 구체화하였다.

고종은 갑오개혁에 대한 광무정권의 정책방향을 ‘舊本新參’으로 하여, 법과 제도에 있어서 舊法을 기본으로 하되 갑오 이후의 신법을 참작하여 향후 방향을 결정하도록 하였다. 광무정권은 개화과정권의 개혁사업을 그대로 계승할 수는 없었다. 그러나 개화과정권의 개혁사업은 본래 농민전쟁의 수습책으로 제시된 것으로서 국내의 지식층에서는 이의 필요성을 누구나가 절감하고 그것을 주장하는 터였으며, 국왕 자신도 개혁사업 그 자체의 필요성은 누구보다 잘 인식하고 있었으므로 개혁사업이 친일정권에 의해서 단행되고 있었다는 이유로 해서 부정될 수는 없는 일이었다.¹⁾ 따라서 광무정권은 이런 新舊의 두 입장을 조정하여 새로운 정책방향을 제시하지 않으면 안되었다.

이후 광무정권이 기본으로 삼은 구법이란 전통적인 법과 질서를 의미하는 것이었다. 그런데 이 시점에서의 구법은 개항 이후 동도서기론의 입장에서 추구하여 온 정책방향과 그 귀결로서의 제도도 포괄하는 것이다. 그러므로 ‘구본신참’이란 동도서기론보다 서양의 근대문명을 보다 전향적으로 도입하겠다는 의미로 해석²⁾될 수도 있다.

광무정권은 구법 즉 전통적 정치체제인 군주제를 기본으로 하고, 서양의 기술과 기기를 도입하여 부국강병을 달성하고자 하였다. 이를 위해 광무정권은 정부내에 농상공부를 그대로 유지하였지만, 사실상 궁내부를 확대하는 방법으로 황실이 중심이 되는 근대화를 추진하였다. 광무정권은 황실의 위상을 제고하고, 황실재정을 확충하는 것을 바탕으로 근대화사업을 추진하였다. 먼저 황제권력의 강화를 위한 법령을 정비하고, 고종의 직계 가계를 높이는 등 황실 위상의 제고작업을 추진하며, 치안기구를 증강하고, 열강간의 세력균형을 도모하는 등의 노력을 기울였다.³⁾

고종이 무엇보다 궁내부 및 여타 직속기구를 강화·신설한 것은 전제군주제의 추구라는 요인 외에 의정부에 대한 장악력이 약하였던 것도 그 원인이

1) 金容燮, 《朝鮮近代農業史研究》(一潮閣, 1975), 506쪽.

2) 이현창, 〈갑오·을미개혁기의 산업정책〉(《한국사연구》 90), 67쪽.

3) 李潤相, 《1894~1910년 재정제도와 운용의 변화》(서울대 박사학위논문, 1996), 55~70쪽 참조.

었다. 당시 의정부에 소속된 각부 대신들은 대부분 외세와 연결되어 있거나 외세의 압력을 막아낼 만한 힘을 가지지 못하였기 때문에 고종이 자신의 의지대로 국정을 운영하기에 적합하지 않아⁴⁾ 황제 직속기구를 새로 설치하거나 기존의 직속기구인 궁내부를 크게 확대하고 여기에서 주요 정부와 사업을 담당하게 하였다.

이 무렵 신설된 황제의 직속기구는 元帥府·扈衛隊·表勳院·耆老所 등 황제와 국가의 위상을 높이기 위한 것과 通信院·量地衙門·地契衙門·典圖局 등 근대화사업과 관련된 것들이 있었다. 그리고 궁내부에 설치된 근대화 사업을 위한 기구들로는 通信司·鐵道院·西北鐵道局·礦學局·博文院·綏民院·平武院 등이 있었다. 사실 광무년간에 근대화를 추진하는 정부기관으로 농상공부가 존재하였지만⁵⁾ 사실상의 주요 사업은 거의 모두가 황제 직속 기관에서 이루어지고 있었다는 것을 유의해야 한다.

광무정권은 궁내부를 확대하면서 황실재정의 확충을 시도하였다. 이 과정에서 가장 중요한 역할을 수행한 인물은 李容翊이었다. 이용익은 1897년 4월에 典圖局長 그리고 12월에 各道各郡金銀銅鐵煤炭各礦監督이 되었고, 1898년 7월에는 鐵道司監督을 겸임하게 되고 곧 이어 宮內府所管各道各礦監督으로 임명되었다.⁶⁾ 그는 1899년 2월에는 內藏司長이 되었으며 이후 내장사가 內藏院으로 개편된 다음 內藏院卿이 되어 1904년까지 재임하고 일관되게 황실의 재정수입을 증대하고자 하였다.

광무정권은 우선 1898년 내장사의 업무에 ‘蓼政과 所屬各礦’을 첨입하여 광산과 삼포를 내장원에서 전관하도록 하였다. 내장원은 홍삼을 전매하고 또한 삼세를 징수하였다. 그리고 광산에서는 礦軍의 수에 따라 礦稅를 징수하

4) 위의 책, 71쪽.

5) 농상공부 예산은 1900년까지 급속한 증가추세를 보이다가 이후 크게 줄어들었다. 이는 농상공부 예산의 대부분을 차지하던 사업비(주로는 우체·전신사업비이고 기타 인쇄·제언수축·제염·철도·잠업사업비 등이 있다)중 우체·전신사업비가 황제직속으로 설치된 통신원으로 이관되었기 때문이다. 농상공부 예산의 감축은 근대화사업에 있어서 황실직속 기구의 역할 증대를 잘 보여주는 것이다(李潤相, 위의 책, 148~150쪽 참조).

6) 金載昊, 《甲午改革 이후 近代的 財政制度의 形成過程에 관한 研究》(서울대 박사학위논문, 1997), 132쪽.

였다. 또한 황실은 1899년에 屯·牧土를, 그리고 1900년에 驛土를 내장원에 이속하였다. 둔토는 궁내부 각 아문 소속의 屯田과 度支部 소속의 정부各司의 둔전이 내장원의 관할로 들어온 것이다. 역토는 갑오개혁 이후 농상공부·군부를 거쳐 1898년 11월 이후 탁지부 소속으로 있던 것을 내장원으로 이관한 것이다. 또한 광무정권은 광무사검사업에 의해 역토·아문둔토의 강권적 확대를 도모하였다. 내장원은 이들 토지에서 도조를 징수하였다.

이밖에 내장원은 각종의 잡세를 징수하였는데 1899년에 沿江稅를 이속하는 등으로 다양한 통상세(旅閣主人稅·客主口文稅·浦口稅·沿江稅 등)를 징수하였다. 내장원은 1900년에 漁稅·鹽稅·船稅를 이속시켜 그 징수를 강화하였다. 또한 仁川紳商會社 등의 각종 특권회사의 독점권을 인정하고 그 대신 일정한 상납금을 징수하였다. 이외에도 내장원은 고리대 활동을 통한 殖利錢, 도축업자로부터의 包肆稅 등을 징수하였다. 내장원은 또한 외획을 통해 공전을 이용한 質米활동에 종사하였으며, 그밖에도 각종의 잡세 징수권을 장악하고 그 징수를 강화하였다.

황실의 재정강화 과정에서 특히 이용익은 거의 언제나 전환국을 장악하여 주조이익을 얻고자 하였다. 전환국은 갑오 이후 수차례에 걸쳐서 관제가 바뀌면서 어느 때는 탁지부 소속의 一官衙로서 혹은 독립관아로서 주조사업에 종사하였다. 그리고 주조사업에서 기대되는 주조이익은 정부의 예산에 계상되었지만 사실상 그 주조이익의 주된 흡수자는 내장원이었다. 특히 전환국이 독립관아인 경우에 전환국은 직제상 황실에 직속되어 있었다.

다양한 방법에 의한 황실재정의 강화책은 확실히 갑오개혁이 추구했던 자유시장·자유상업의 정신에 어긋나는 것이었고, 소생산자 및 상인의 이해관계와 배치되는 것이었다. 따라서 누구보다도 독립협회는 이용익의 황실재정 강화책을 비판하였다. 독립협회는 이용익이 관장하는 금광개발과 삼정의 독점 및 주전사업 등이 모두 전국에 폐만 되는 것이며 이용익을 그대로 두면 백성이 치부를 못하고 백성이 치부를 못하면 나라가 진보를 못하는 법이니 이용익을 해임하고 치죄할 것을 주장하였다.⁷⁾ 갑오개혁파의 한 사람인 김윤

7) 《독립신문》, 1898년 8월 2일.

식도 이용익이 光武査檢을 통해 도조징수를 강화함으로써 민정이 소요하게 되고, 이용익은 답주로부터 문권을 빼앗고 있다고 비판하였다.⁸⁾

광무정권은 이러한 비난에도 불구하고 적어도 외형적으로는 외세의 침략에 대응하면서 다양한 근대화사업을 추진하였다. 예를 들어 광무정권은 철도·운수·광산 등의 분야에서의 이권을 지키고 근대화를 추진하며 기업을 육성하는 이외에, 근대적 화폐금융제도를 수립하고자 하였으며 도시를 정비하고자 시도하였다. 그리고 1899년에 시진과 보부상단을 통합한 商務社를 설립하여 외국상인으로부터 상권을 보호하고자 시도하였다. 또한 1900년에는 상공학교의 관제를 발표하고 교육기관을 설치하였으며, 농상공부에 잠업과를 설치하고 잠업을 장려하는 등의 노력을 하였다. 나아가 다른 한편에는 光武量田을 실시하고 地契를 발행하여 私的土地所有를 강화하고자 하기도 하였다.

이러한 노력들은 나름대로 부분적으로 한국의 모습을 바꾸고, 새로운 문물의 도입을 가져온 것으로 보인다. 그러나 광무정권의 산업진흥정책이 일본의 식산흥업정책과 본질적으로 유사한 것인가에 관해서는 여러 가지 유보가 필요하다.

광무정권의 경제정책의 특징은 갑오개혁기의 경제정책과의 비교를 통하여 잘 드러날 수 있다고 생각된다.⁹⁾ 무엇보다도 광무정권은 정치체제에 있어서 갑오정권의 입헌군주제와 달리 전제군주제를 추구함으로써 경제정책에서도 상이점을 초래하였다. 첫째로 갑오개혁이 농업부문에서 賦稅의 金納化를 통해 吏胥輩의 수탈체계를 해체하고 역둔토의 불하 등을 통해 서민지주의 발전을 꾀한 반면 광무정권은 국유지를 확충하고 도조징수를 강화하고자 하였다. 둘째로, 갑오개혁은 재정면에서 재정기관의 통일을 기한 반면 광무정권은 황실의 재정권을 강화하였다. 셋째로, 상업정책에서 갑오개혁이 봉건적 도고를 혁파하고 민영기업을 장려하며 상품유통의 자유를 추진한 반면, 광무정권은 개항장 객주회사에 대한 봉건적 수취체계를 재편하고 각 포구에서의

8) 金允植, 《續陰晴史》 권 10, 1901년 8월.

9) 갑오개혁기의 경제정책의 구조에 대해서는 吳斗煥, 〈甲午經濟改革的 構造와 性格〉(《社會科學論文集》 3, 인하대 사회과학연구소, 1985) 참조.

잠세징수를 강화하는 등의 상반된 정책을 취하였다.

광무정권은 왕권을 국권과 동일시하여 황실의 재정확충과 전제군주권의 강화에 노력하였으며 그러한 바탕 위에서 근대적 기술과 기기의 도입에 관심을 가졌던 것으로 생각된다. 이러한 정책은 근대화정책이 근본적으로 민권의 신장이 이루어지는 가운데 국부가 아닌 민부의 형성을 위한 방향의 것이어야 함에도 불구하고 그에 배치되는 것이었다는 점에서 한계가 있는 것이었다. 전체적으로 광무정권은 다양한 근대화정책에도 불구하고 전면적인 개혁을 추구했다기보다는 민족적 모순이 심화되는 가운데 위기의식하의 방어적 입장에서 왕권을 국권과 동일시하여 황실의 재정확충과 전제군주권의 강화에 노력하였으며 그러한 전제위에서 근대적 기술과 기기의 도입에 관심을 가졌던 것으로 생각된다.¹⁰⁾

따라서 광무정책은 외형적인 근대화정책의 유사성에도 불구하고 근대화 추진의 새로운 정치주체가 형성되지 못하였고, 또한 국제환경이 청일전쟁 이후의 제국주의적인 것이어서 성공의 조건을 결여한 것이었던 점에서 명치정부의 식산흥업과는 구분되는 것이었다. 그러한 한계에도 불구하고 이 시기에는 새로운 문물이 도입되는 가운데 다양한 분야에서 산업발전이 이루어지고 있었던 것은 물론이다.

2) 광무년간의 근대화정책

(1) 교통·운수업

가. 철 도

광무정권은 철도·광산·기선 등에 대한 외국의 이권 추구에 시달리는 한편 이들 利源의 개발이 국부에 중요한 것을 인식하고 스스로의 힘으로 철도·광산·기선업을 육성하고자 하였다. 교통운수업은 무역의 확대과정에서 일차적으로 중요한 산업으로서 특히 철도업은 일찍부터 열강의 관심의 대상이었다.

10) 吳斗煥, 《韓國近代貨幣史》(한국연구원, 1991), 187쪽.

일본은 이미 1880년대에 한국에 철도를 부설하고자 구상하여, 1892년에는 경부철도에 대한 비밀측량을 실시한 바 있었다. 이후 일본공사 오도리 가이스케(大鳥圭介)는 1894년 6월의 노인정회의에서 서울과 주요 항구를 잇는 철도부설권을 요구한 바 있었고,¹¹⁾ 일본은 갑오정권이 수립된 이후 체결된 〈暫定合同條款〉(1894. 8. 20)에서 경부·경인철도 부설권을 잠정적으로 획득하였다. 그러나 이것은 청일전쟁 이후 열강이 한국에서의 일본의 이권 독점에 항의함으로써 사실상 그 효력을 상실하게 되었다. 이후 열강의 철도부설권 탈취 경쟁이 치열한 가운데 1896년 미국인 모오스(J. R. Morse)가 경인철도, 그리고 프랑스인 그리이유(A. Grille)가 경의철도 부설권을 획득하였다. 한편 일본은 1898년 9월 〈경부철도합동조약〉에 의해 다시 경부철도 부설권을 획득하였다. 그리고 미국이 차지하였던 경인철도 부설권도 모오스의 자금사정으로 1897년 5월 일본의 경부철도발기위원회에 인수되었다.

한편 철도건설을 위한 한국정부의 노력은 갑오개혁 당시 工務衙門 내의 철도국의 설치로 나타나고 있었지만,¹²⁾ 구체적인 부설 계획은 없었다. 이후 1896년 7월에 국내철도규칙을 제정하고, 나아가 1896년 11월에 정부는 외국에 철도 및 광산이권의 양여를 금지한다는 방침을 의정부회의에서 결정하였다.¹³⁾ 이와 함께 정부는 1898년 6월에는 경성에서 목포까지의 노선에 대해 최초로 철도부설을 결정하고 고종의 재가를 얻기도 하였으나¹⁴⁾ 실현되지는 못하였다. 1898년 7월 6일에는 농상공부대신 휘하에 별도로 鐵道司를 설치하였으며 27일에는 철도국으로 개칭하였다.¹⁵⁾ 8월 21일에는 장차 국내철도부설을 위하여 철도감독인 브라운(J. M. Brown)을 파견하여 국내 주요노선에 관한 사정을 파악하기도 하였다.

11) 鄭在貞, 《日帝의 韓國鐵道侵略과 韓國人의 對應》(서울대 박사학위논문, 1992), 13쪽.

12) 《高宗實錄》, 31년(1894) 6월.

13) 李炳天, 〈舊韓末 湖南鐵道敷設運動에 대하여〉(《經濟史學》 5, 1981), 119쪽.

14) 《高宗實錄》, 광무 2년(1898) 6월 19일.

15) 《韓末近代法令資料集》Ⅱ, 勅令 第26號 鐵道司官制 및 勅令 第29號 鐵道司를 鐵道局으로 改稱하고 該官制를 改正하는 件. 철도국은 궁내부에 철도원과 서북철도국이 설치되면서 1901년 폐지되었다.

정부에서 철도건설의 움직임이 있는 다른 한편으로 민간에서도 철도건설의 움직임이 있었다. 경향각지에서 고조된 식산흥업과 이권수호 움직임은 일부의 개화와 관료와 민간자본가들로 하여금 자주적인 철도건설운동을 추진해갈 수 있는 터전을 마련해 주었다. 그리하여 1898년부터 1904년 사이에 전국에서는 15개 이상의 철도관련 회사가 설립되었다.¹⁶⁾

정부에 의한 철도부설운동의 현실화는 1900년 이후 궁내부에 의해 주도되었다. 고종은 당시 경부철도주식회사 창립위원의 1인이었던 오미와 초베에(大三輪長比衛)의 요청을 받아들여 1900년 4월 10일 궁내부내에 鐵道院을 설치하였다. 다시 1900년 9월에는 경의철도의 직영을 결정하면서 궁내부에 西北鐵道局을 두었으며¹⁷⁾ 여기서 직접 건설하기로 방침을 세웠다. 서북철도국은 처음에 조병식이 총재였으나 이어 이용익이 총재로 되었다. 정부는 1901년 京義路線中 서울~개성간의 노선을 측량하고,¹⁸⁾ 1902년에 그 공사를 착공하였으나¹⁹⁾ 자금사정으로 중단하였다. 이후 정부는 경의철도를 관업으로 건설하는 방침을 세우는 한편 大韓鐵道會社에게도 부설권을 인정하는 애매한 입장을 취하고 있었다. 그러나 1903년 8월에 〈大韓鐵道會社專擔協定〉에 의해 경의선 철도부설권은 실질적으로 대한철도회사로 넘어가게 되었다. 서북철도국의 철도부설운동의 중단은 정부차원의 철도부설 노력의 종식을 의미한다.

한편 민간인에 의한 최초의 철도부설 시도는 정부에서 경성·목포간 철도부설을 결정한 1898년보다 그 이전에 발생하였다. 부산 개항 이후 下端浦는 부산으로 유입되는 화물의 집합지로 되어 부산·하단포간은 철도부설의 요지의 하나였는데 朴琪宗·尹基永 등은 釜下鐵道會社를 조직하여 1897년 6월이 노선에 대해 輕便鐵道の 부설을 계획, 농상공부에 허가를 신청하여 다음 해 5월에 허가를 받았으나 제대로 진행되지는 못하였다.²⁰⁾

16) 鄭在貞, 〈京釜·京義鐵道の 부설과 韓·日 土建會社の 請負工事活動〉(《歷史教育》 37·38, 1985), 240~242쪽.

17) 《韓國近代法令資料集》 III, 140쪽.

18) 《日本外交文書》 34, No. 470, 1901년 10월 23일.

19) 《日本外交文書》 35, No. 251, 1902년 3월 20일.

20) 조기준, 《한국기업가사》(박영사, 1974), 89~94쪽.

이후 1899년 3월에 박기중 등이 발기한 大韓國內鐵道用達會社는 6월에京城·元山·鏡興을 연결하는 경원철도 부설을 신청하여 허가를 받았다. 또한 7월에는 편의적으로 명의를 대한철도회사로 변경하고 프랑스가 확보하였었지만 기한 만료로 무효가 된 경의철도 부설권을 획득하였다.²¹⁾ 박기중은 이 중에서도 경원철도를 국내자본을 동원하여 부설하고자 하였으나 약간의 측량을 행한 데 그치고 말았다.

이와 같이 의욕에도 불구하고 실질적으로 한국정부나 민간에 의한 철도부설이 부진한 가운데 일제는 경부철도와 연계하여 경의철도 부설권을 획득하고자 하였다. 경영이 부설한 대한철도회사의 李載完·박기중 등은 일제에 부설권 매도교섭을 벌이다가, 1903년 8월에는 대한철도회사전담협정에 의해 서북철도국 관할의 경성·개성간의 부설권까지 실질적으로 확보한 후, 동년 9월 일본제일은행과의 차관계약에 의해 경의철도 전체노선에 대한 부설권을 일제에 넘겨주고 말았다. 또한 이 차관계약의 부수계약에는 이미 서북철도국에 의해 부설되었던 경성·개성간의 부설철도를 서북철도국과 협의하여 양도할 것과 경원철도부설에 필요한 사채는 제일은행과 협의한다는 조건까지 부가되어 있었다.²²⁾ 이처럼 1903년 9월의 시점에서 경의·경원철도 부설권은 일본에 넘어가게 되었으며, 이러한 계약조차도 露日戰爭과 함께 군용철도부설계획에 의해 폐기되어 1904년 2월과 8월에 경의·경원철도에 대해 각각 軍用鐵道敷設監部에 의한 부설결정이 내려졌다.

결과적으로 관설철도기구와 마찬가지로 민간인 철도회사도 철도건설에 성공하지는 못하였지만, 당시의 각 철도회사의 발기인이나 간부들 중에는 박기중·서오순 등과 같은 개명인사들도 있었지만, 당대의 대관료 혹은 황실과 가까운 실권자들이 많았다. 그들은 국가로부터 철도부설권을 얻어내거나 특허자본을 끌어오는 데 힘을 발휘하였지만, 기본적으로 봉건적 속성을 지니고 있었으며 기업가로 보기는 어렵다. 이와 함께 당시의 철도회사들은 민간자본을 광범하게 조달할 수 있는 능력을 갖추지 못하였고, 정부도 또한 관료자본

21) 李炳天, 〈舊韓末 湖南鐵道敷設運動에 대하여〉(《經濟史學》 5, 1981), 126쪽.

22) 위의 글, 130쪽.

이나 국가자본을 투자하여 이들을 지원·육성할 수 있는 경제적 여유를 갖고 있지 못하였다.²³⁾

전체적으로 1903년 9월 일제에게 경의·경원철도의 매도를 마지막으로 대한제국기 봉건정부 및 민간인에 의한 철도부설운동은 호남철도를 제외하고는 사실상 종식되었다. 그리고 모든 철도부설은 1904년 2월 러일전쟁의 발발을 전후하여 임시군용철도감부가 편성됨에 따라 일제의 군용철도부설계획속으로 편입되게 되었다. 전체적으로 철도건설에 있어서 광무년간 한국정부나 민간인의 노력은 몇 번의 유효한 시도에도 불구하고 뚜렷한 결실을 거두지는 못하였다.

나. 해운

무역의 확대 과정에서 철도와 함께 중시된 교통운수업은 해운업이었다. 정부는 개항 이전에도 稅穀 운반과 관련한 해운의 중요성을 익히 알고 있었지만, 개항과 함께 기선의 편의성을 인식하고 민영기선업을 육성하고자 하였다. 1882년 정부는 “각국인과의 통상시 火輪船과 風帆船을 구매하여 公私에 쓸 수 있도록 하라”고 舟橋司에 지시하여 민간인의 기선구입을 허용하였다.

민간에서 한강·낙동강 등의 강운이나 해운을 위해 기선회사를 설립하고자 하는 움직임은 일찍부터 시작되었다.²⁴⁾ 그러나 현실화된 것은 1886년의 大興會社가 최초이다. 정부는 회사가 설립되자 장정을 제정하여 감독하였다. 대흥회사는 관허회사로서 지방관의 수탈로부터 보호를 받고 세미의 운송에도 참여하였지만 재정적 보조를 받지는 못하였고, 화물운송량이 부족하여 외국인 고용자의 월급도 체불할 정도였는데 게다가 차급이자도 늘고 하여 1년 만에 영업을 포기하고 말았다.

이후 강운과 해운에서 많은 운수회사가 출현하였다. 1897년 인천의 廣通

23) 鄭在貞, 앞의 책, 48쪽.

24) 羅愛子, 〈開港後 淸·日의 海運業 浸透와 朝鮮의 對應〉(《梨花史學研究》 17 · 18합집, 1988).

——, 〈開港期(1876~1904) 民族海運業〉(《國史館論叢》 53, 國史編纂委員會, 1994).

社, 1899년 부산의 協同汽船會社, 1894년 원산의 經理會社 등이 그것이다. 그러나 이후의 기선운수경영도 정부의 자금지원을 받지 않은 데다가 선박구입비가 부족하여 외채를 도입하는 경우가 있고, 대부분 항해술이 없어 일본인 항해사와 기관사를 고용하는 등 자본과 기술의 대외종속성을 면하지 못하였다. 또한 일본선박의 압박, 운송량 부족과 자금난, 침몰사고 등으로 단명한 것이 보통이었다.

민간의 기선회사 설립과 함께 정부에서도 해운회사를 설립하였다. 1893년 민영준·정병하 등이 중심이 되어 정부의 보호 아래 연해 항행의 목적으로 利運社라는 기선회사를 창설하였다. 기선은 利運·顯益·蒼龍·慶濟·漢陽의 5척이었다. 그러나 영업부진으로 이운·경제·한양의 3척은 외국인의 손으로 넘어가고 남은 2척으로營業을 계속하였지만 수지가 맞지 않아 그 관리를 日本郵船會社에 맡기게 되었다.²⁵⁾ 俄館播遷 이후 정부는 이운사의 기선을 일본우선회사에 위탁 운영한다는 계약을 파기하고 총세무사에게 기선 4척을 위임하였다.

이로서 관영해운회사는 실패한 셈이 되었고 민영기선회사도 다수가 설립되었으나 지속적인營業을 하지 못한 경우가 많았다. 다만 지역적으로는 원산-북관지방간의 해운이 비교적 활발하게 이루어져 해외무역과 국내 격지간의 교역을 통해 함경도지방의 상품경제를 성장시키고 해운의 발달을 촉진하였다.

한편 광무정권은 1900년에는 通信院을 설치하고²⁶⁾ 외국인의 연안해운활동을 규제하고자 하였다. 통신원은 민간인이 임차한 외국선박의 상당 부분이 명의만 빌려준 것이고 사실상 외국선박의 불개항장 침투와 밀무역이 성행하고 있다고 판단하여 종래 각 개항장 감리가 발급하였던 외국인 선박의 임차에 대한 免狀을 중앙의 통신원에서 발급하는 것으로 전환해 그 발급절차를

25) 德永勳美, 《韓國總覽》(博文館藏版, 1907), 1048쪽.

26) 勅令 제10호로 농상공부의 관할 아래 通信院을 두고, 勅令 제11호로 通信院官制를 발표하고(《官報》, 光武 4년 3월 26일), 管船課를 두어 船舶 海員 및 航路標識에 관한 사항, 港則에 관한 사항, 정부에서 보호할 水運會社 및 기타 水陸運載事業 감독에 관한 사항을 취급하도록 하였다.

까다롭게 함으로써 통제를 강화하였다.²⁷⁾

광무정권은 외국선박에 대한 통제 강화와 함께 총세무사에게 위임하였던 종전 이운사 소유의 기선관리권을 회수하여 신설된 大韓協同郵船會社에 기선을 임대하여 민영해운업의 육성을 꾀하였다. 대한협동우선회사는 다수의 고관들이 이 회사의 주주로 되어 자본금이 20萬圓에 달하였다. 부산의 객주 丁致國이 총무를 맡았고, 정부에서 일본에 유학을 보내 양성한 항해사가 선장을 맡았다. 정부에서도 사실상의 官辦會社로 간주하여 지점과 창고의 설립을 지원하였고 관료들이 적극 나서서 승객의 탑승과 적하를 권유하였다.

대한협동우선회사는 기선 5척을 가지고 주로 화물운수를 경영하지만 社運은 발전되지 못하였다. 소유하는 기선 중 순신·일신의 두 소기선은 객실의 설비도 있고 인천을 근거로 그 부근을 항행하여 상당한 이익이 있었다. 그러나 한성·현익·창용의 3척은 모두 화물선으로 인천에서 부산을 거쳐 北關地方을 항행하는데 화물을 만재할 때까지는 며칠이 되어도 동일항에 정박하여 흡사 범선과 다르지 않고 한 항로에 수십일을 소비하는 경우도 있었다고 한다. 협동우선회사는 이익이 많을 때는 이익금을 배당으로 지불하여, 나중에 석탄대 지불연체로 그 소유선이 일본 門司의 모상인에게서 차압을 받기에 이르렀다. 그리고 타선과 충돌하는 사고로 다액의 배상금을 지출하고, 1903년 봄에는 인천의 堀久回漕店の 기선과 인천·평양간에 격렬한 경쟁을 시도하여 다액의 손실을 입고 크게 역경에 빠짐으로써 露日戰爭의 과정에서 일본인에게 넘어가고 말았다.

다. 전차·전기사업

고종은 서구의 근대문물의 도입 특히 전차·전기사업에 관심에 많았으며, 1887년에 이미 경복궁 안의 乾淸宮에 전등을 가설한 바 있었다.²⁸⁾ 고종은 나아가 전차건설에 관심을 가지고 1898년 漢城電氣會社에 漢城 5署내의 전차·전등·전화설비 시설 및 운영권을 주었다.

27) 羅愛子, 앞의 글(1994), 92쪽.

28) Fred Harvey Harrington, *God Mammon and Japanese*(1944; 李光麟 譯, 《開化期の 韓美關係》, 一潮閣, 1973).

한성전기회사는 고종의 뜻에 따라 가장 먼저 전차사업을 시작하여 1898년 2월 미국인 콜브란(H. Collbran)과 보스트윅(H. B. Bostwick)와 전차선로 부설공사 청부계약을 체결하고 공사비용으로 20萬圓을 지불하기로 하였다. 전기철도는 1898년 9월에 기공하여 1899년 8월 서대문에서 청량리까지 5리의 선로가 준공되었다. 이어서 1899년 12월에는 종로-남대문-용산 사이의 연장선로도 준공되고, 1900년 7월에는 남대문에서 서대문에 이르는 노선도 개통되었다.²⁹⁾ 서울에서의 전차의 등장은 1899년의 경인철도의 개통과 함께 획기적인 새로운 운송수단의 등장이었다.

전기·전차의 도입으로 서울은 면모를 달리하게 되었지만 한성전기회사는 영업부진으로 손실을 입었으며, 이것을 메우는 방법으로 1901년 6월 경운궁 점등을 시작으로 민간인에 대한 전기사업도 시작하였다. 그러나 역시 사용료가 비싸 수요가 제한되어 영업이 부진하였다.

콜브란은 적자로 인하여 한국에서의 사업을 정리하기로 하고 1902년 미국 공사 알렌을 통하여 한국정부에 그 동안의 경비로 150萬圓의 지불을 요구하였으나 한국정부는 그것이 과도하다는 이유로 인정하지 않았다. 그러나 露日戰爭이 발발하자 고종은 미국의 환심을 살 생각으로 한성전기회사의 주식 절반을 사는 형식으로 75만원을 지불하였다. 한성전기회사는 1904년 2월 고종의 75만원의 출자를 조건으로 하여 韓美電氣會社로 개칭, 한미합동으로 되었다가 1909년 6월에는 일본의 韓日瓦斯株式會社로 모든 권리를 매각하였다. 따라서 고종의 전기에 대한 관심은 전기사용이 도입되는 계기가 되었으나 이를 통해 민족기업발전이 이루어질 수는 없었다.

(2) 화폐·금융

금융업 분야는 한국정부가 관심을 가진 대표적 분야의 하나였다. 개항에 따라 외국계 은행들이 무역에 따른 금융의 편의와 한국에 진출한 外商의 자금조달을 위해, 나아가서는 한국의 재정자금을 이용하는 이권과 화폐발행권을 장악하기 위해 진출하였다. 일본의 第一銀行·第十八銀行·第五十八銀行을

29) 노인화, <대한제국시기의 한성전기회사에 관한 연구>(《이대사원》 17, 1980) 참조.

비롯하여 香港上海銀行・露韓銀行 등의 외국계 은행이 한국에 진출하였다.

한국정부는 비교적 일찍부터 금융의 편의를 이해하고, 나아가서 화폐발행에 따른 주조이익을 얻고자 은행을 설립하고 본위화제도를 마련하여 이를 기초로 지폐를 발행하고자 하였다. 한국정부의 노력은 이미 80년대 중반 무렵에는 시작되었지만 이후 갑오년간에 이르기까지 한국계 은행의 설립을 위한 노력은 실현되지 못하였다.

그러나 1894년 갑오개혁으로 賦稅의 金納化가 실시되면서 稅穀換金과 質穀의 편의를 위한 금융기관을 설립할 필요성이 더욱 절실하였다. 이에 따라 갑오년에 米商會社・共同會社 등이 설립된 바 있었지만 은행은 1896년 이래 정부관료와 황실의 적극적인 참여와 출자에 힘입어 비로소 출현하였다. 당시에 설립된 은행으로서 지금도 어떠한 연계로든 명맥을 이어오고 있는 것으로는 漢城銀行・大韓天一銀行 등이 있다.

이 중에서 한성은행은 1897년 설립되었으나 1900년에 파산하였으며 이후 公立漢城銀行으로 재출발하였으나 경영권이 일본인에 장악되어 민족계 은행으로서의 명맥을 충분히 이어받지 못하였다.³⁰⁾ 그러나 대한천일은행은 1899년 光武政府의 적극적인 지원에 힘입어 설립되었으며, 국고금대여 등의 도움을 받아 화폐정리사업시까지 순조롭게 영업을 지속하였다. 다만 대한천일은행도 한국 독자의 중앙은행제도나 화폐제도가 설립되지 못한 가운데 지점망도 인천지점이 있는데 그쳤다.

한국정부는 금융제도의 수립 노력과 함께 화폐제도의 근대화화 이를 토대로 한 지폐의 발행에 큰 관심을 가지고 있었다. 광무정권의 근대화 노력과 그 한계는 화폐제도의 개혁 노력에서 잘 나타난다. 한국정부가 화폐제도 및 금융의 근대화를 추구한 것은 개항 직후부터였다. 1880년대에 이미 금융제도 정비를 위한 노력이 시작되었고, 1891년에는 은본위제도의 수립을 위한 조치가 있었지만 실효는 없었다. 그리고 1894년 甲午改革時 賦稅의 「金納化」와 함께 근대적 은본위화제도의 마련을 위한 〈新式貨幣發行章程〉을 공포하였지만, 이것마저도 제대로 실시되지 못하고 地金の 준비가 부족한 가운데 주조

30) 高嶋雅明, 《朝鮮における植民地金融政策史の研究》(大原新生社, 1978), 118쪽.

이익을 얻기 위해 보조화인 백동화를 남발하게 되었다. 특히 광무정권은 황실재정강화책의 일환으로 백동화를 남발함으로써 화폐유통권의 분할과 인플레이라는 폐제문란을 초래하였다.

이와 같이 한국 독자의 근대적 본위화제도나 금융기관이 정비되지 못한 가운데 외국계 금융기관의 침투는 계속되었다. 개항 직후 한국에 제일 먼저 진출한 일본의 제일은행은 특히 금융침략의 첨병으로 활동하였다. 제일은행은 일찍부터 일본정부의 국고금 취급, 조선정부에 대한 차관의 제공, 朝鮮産金の 흡수 등 특수업무를 수행하면서 총세무사 뮐렌도르프(P. G. Möllendorff, 穆麟德)의 환심을 얻어 한국의 관세금 취급은행이 되어 한국 재정자금의 큰 부분을 예금으로 흡수하기도 하였다. 나아가 제일은행은 청일전쟁 후 시부자와(澁澤英一)가 중심이 되어 한국의 중앙은행이 되고자 시도하였다. 그리고 1902년에는 한국이 幣制紊亂한 상태임을 기회로 일본정부의 허가를 얻어 화폐적 정질을 가진 一覽拂於音인 제일은행권을 발행하여 실질적으로 한국의 중앙은행화를 시도하였다. 그러나 이때까지만 해도 한국정부가 존속하고 한국 상민들의 반대운동이 활발하였으므로 크게 성공하지는 못하였다.

외국계 금융기관의 침략이 지속되는 가운데 한국정부는 독자적으로 중앙은행을 설립하고 은행권을 발행하고자 하였다. 광무정권은 백동화 남발로 인한 폐제문란을 해결하면서 또 다른 화폐발행 이익을 얻기 위해 1901년 금본위제도의 〈貨幣條例〉를 공포하였다. 〈화폐조례〉에는 화폐의 단위를 圓으로 하고, 본위금화·보조은화·보조백동화·보조적동화 등의 화폐를 발행하도록 되어 있었다. 그러나 이에 필요한 地金準備을 위한 프랑스 등으로부터의 차관 도입계획이 실패하고 본위화는 주조되지 못하였다.

그리고 1903년에는 〈中央銀行條例〉와 〈兌換金券條例〉를 제정하여 중앙은행제도를 마련하고 금본위지폐를 발행하고자 하였다. 이에 따르면 300만환의 자본금으로 설립되는 중앙은행은 해관세를 포함한 모든 세금과 국고금의 수납을 담당하며 兌換金券의 발행을 전담하도록 하였으며, 태환금권은 금화와 금괴를 지불준비금으로 하되 경우에 따라서는 정부에서 발행한 증권과 상업어음도 지불준비금으로 하여 발행할 수 있도록 하였다. 이것은 중앙은행의

설립, 본위화제도의 수립, 금융기관의 정비라는 비교적 일관된 구상을 가지고 한국정부로서는 독자적으로 추진한 마지막 금융근대화정책이었다고 할 수 있다. 이용익은 이를 실현하기 위해 러시아 및 벨기에와의 차관교섭을 개개하고 일본 大阪製銅會社の 마스다(増田信之)에게도 차관을 요청하는 등의 노력을 하였으나 성공하지는 못하였다.

이러한 광무정권의 금융근대화정책은 당시 한국내에서 많이 유통하던 일본 화폐의 통용을 금지하고 화폐발행권을 정부에 통일시킬 뿐만 아니라 독자적인 금본위제를 수립하고자 한 것이었고, 이것이 성공한다면 민족자본의 꺾 줄이 될 수도 있는 것이었다. 그러나 이러한 한국정부의 노력은 금준비를 위한 차관도입의 실패와 일본의 방해로 실패하였다.³¹⁾

그러나 본위화제도의 수립은 차관도입으로만 성공할 수 있는 것은 아니었다. 그리고 화폐발행 이익을 추구하기 위한 지폐발행을 포함한 화폐제도의 근대화는 위험한 것이다. 또한 무엇보다도 식산흥업과 그에 기초한 산업의 발달로 국제수지가 개선될 수 있어야 본위화제도는 실현될 수 있는 것이다. 그러나 ‘舊本’을 토대로 한 광무정권은 민권·민부의 성장을 위한 근본적 개혁을 추진할 수 없었으며 황권과 황실재정을 강화하는 방향에서의 근대화를 추구하였다. 이 점이 광무개혁의 특징이자 주된 한계였다.

(3) 상공업

개항 이후 개화파들은 근대화를 위한 상공업 발전의 필요성을 일찍부터 인식하고 있었다. 그러나 1890년대 이전에는 대체로 ‘상업의 발흥을 통하여 국가재정의 기틀을 튼튼히 하며 나아가서는 산업자금의 기반을 조성해야 한다’고 주장함으로써 유럽의 중상주의 사상을 연상케 하리만큼 상업의 필요성과 그 중요성을 강조³²⁾하였다. 이에 반해 90년대 이후의 개화파는 ‘상업보다는 근대공업의 진흥문제, 즉 적극적인 공업화이론을 전개하고 있었다는 점에

31) 자세한 내용에 대해서는 吳斗煥, 〈白銅貨 인플레이션과 幣制危機의 深化〉(앞의 책) 및 〈韓末 借款問題의 展開過程〉(《한국민족운동사연구》 8, 1993) 참조.

32) 崔泰鎬, 《近代韓國經濟史研究序說》(국민대출판부, 1991), 312쪽.

서 그 특징³³⁾을 찾아볼 수가 있다. 그들은 공산품을 국내에서 생산할 수 있게 된다면 국내에 퇴적된 유희노동력을 흡수할 수가 있어 이른바 고용효과가 실현될 수 있을 것이고, 또 수입해서 소비하는 공산품을 국내생산품으로 대체하여, 즉 수입대체산업을 국내에서 육성하게 된다면 국제수지의 불균형을 시정할 수 있게 되어 국내의 재보가 해외로 유출되는 일이 없어지게 될 것이기 때문이라고 생각하였다. 개화파는 민간인의 근대적인 공장설립을 권장하는 한편 가장 유망한 민간공업부문으로서 직조업·양잠업·연초제조업 등을 제시하였다.

정부는 1880년대에 이미 典圀局·製紙局·火藥局·機器局 등을 설립하여 공업부문에 관심을 나타낸 바가 있었다. 그러나 “어느 것도 당초 관리의 口腹을 살찌우는 데 그치고 혹은 業이 비로소 이루어져도 그것을 계속하는 것이 없고 공연히 國資를 들여 정부에 繁累를 남김에 지나지 않는”³⁴⁾ 상황이었다. 이후에도 정부에서는 근대산업기술의 도입과 민간인의 근대공업을 유발하기 위하여 각종의 관영모범공장을 설립하였으며 특히 갑오개혁 이후에는 계속적인 관제개편, 또는 신기구의 창설 등을 통하여 산업정책에 대한 정부의 의지를 표명하였다. 정부는 1899년에는 민간인의 농공업을 권장하기 위하여 농상공부에 勸業委員會라는 기구를 설치하고 매주 토요일 하오 1시에 동위원회를 개최하였고, 또 1900년에는 양잠진흥정책의 주무관청으로 농상공부에 잠업과를 신설하였다. 그리고 정부는 상공업 부문의 근대적인 지도자 양성을 위하여 각종의 교육기관을 설치·운영하고자 하였다.

또한 정부는 1899년에 농사개량과 製鹽法의 보급·지도 등을 목적으로 農事 및 水産試驗所를 설치하고, 1901년에는 일본에서 제지기술자를 초빙하여 전환국·洋紙製造工場의 설립을 계획·추진하였으나 도중에 중단되었다가 1905년에 이르러 다시 공장건설을 추진하였다. 1903년에는 도량형의 제조와 검사 등을 목적으로 平式院에 度量衡工場을 설립하였으며 1905년에는 각종의 銅版과 活版印刷 등을 목적으로 度支部 印刷局을 설치하였다.³⁵⁾

33) 위의 글.

34) 〈二十六年中仁川港商況年報〉(《通商彙纂》8 부록, 1894. 8).

정부의 근대화 정책에 따라 민간에서도 근대적인 생산공장이 설립되었다. 근대공업을 지향하는 민간의 상공업은 이미 1870년대 말부터 나타나고 있었지만³⁵⁾ 이들은 순탄한 발전과정을 걷지 못하고 대부분이 곧 소멸되고 말았다. 그러나 청일전쟁 이후에는 賦稅의 金納化로 상품화폐경제의 발전이 일층 심화된 가운데 민간에서도 상공업이 새롭게 싹트고 있었다. 시장의 확대 과정에서 민간기업들이 발전하는 것은 자연스러운 것이다.

이 결과 광무년간에 근대적 상회사가 설립되고 이를 바탕으로 근대적 산업들이 발전하고 있었다. 광무정권은 갑오개혁기의 자유주의적 상업정책과 달리 특히 상업회사에 관해서는 특정 도고에게 회사의 설립을 허가하여 영업의 특권과 독점권을 부여하고 그 대가로 영업세를 징수하여 궁내부에 바치도록 한 경우가 많았다. 예를 들어 인천의 紳商會社, 평안도 麴子會社, 무안의 士商會社 등이 그것이다. 이와 같이 상회사가 일종의 收稅都賈로서 설립된 것이 많고 정부의 보호와 함께 침탈의 방지가 존립의 중요 조건이었으므로 이에 관료들의 참여가 많았다.

그러나 다수의 근대적 상회사들이 싹트고 있었다고는 하지만 전체적으로 보면 공업발전은 미약하고 민족공업은 쇠퇴하고 있었다. 당시의 관찬사료는 한국에 수공업적 가내공업 이외의 공장제 생산이 존재하지 않고, 생산기술이나 생산량의 수준이 낮은 것을 지적하고 있다. 한국의 공업이 부진한 이유로는 여러 가지 요인이 있었으나 ‘최근 2세기는 외국과의 교통이 없는 것, 행정이 가혹하여 국민의 재산을 침해하고 분기심을 소멸시킨 것, 가혹한 세금 징수가 빈번하여 국민생활의 질서를 파괴한 것, 교통이 불편하여 수출의 길이 두절된 것 등’³⁷⁾이 지적되었다.

그러나 비록 자급적 성격이 강하였지만 직물을 비롯한 다양한 품목의 공산품이 생산되었으며 한국의 공업은 미숙한 채로 질박하고 견고한 제품을

35) 崔泰鎬, 앞의 책, 316쪽.

36) 1877년의 김동원의 제지공장, 1881년의 장상국의 製陶工場, 1882년의 해룡상회(피혁공장), 1883년의 김문삼 제지공장 및 洪城製釜工場 등이 있었다(조선대 역사연구실편, 《朝鮮史》, 253쪽).

37) 러시아大藏省, 《韓國誌》(1907), 63쪽.

생산하면서 전통적 농업과 결합되어 있었다. 당시의 공업 중에서 중요한 것은 직물업·제지업·철공업 및 도자기 등이었고 이 중에서도 직물업 특히 면직물업이 중요하였다.

개항기 면직물업의 변천과 관련한 연구 가운데에는 특히 청일전쟁 이후 토포생산이 크게 위축되었다는 지적이 있다.³⁸⁾ 면직물 이외의 麻布·絹布 등의 직물업도 수입이 증가하는 가운데 그 생산이 증가할 수는 없었다. 다만 토포의 전반적인 생산위축에도 불구하고 방적사의 수입이 증가하고 이를 이용한 방적토포의 생산이 증대되고 있었던 만큼 이를 통한 근대 직물업의 발전을 추적하여 보는 것은 흥미롭다.

우선 도시에서는 전업적인 생산이 증대되고 있었다. 이와 함께 청일전쟁 이후 서울에서는 직물업 분야에 자본주의적 경영이 소수나마 성립되어 있었다.³⁹⁾ 그리하여 당시의 직물업소로는 漢城 南署 藝洞 織造緞布株式會社, 鐘路織造社, 南竹洞組織所, 東嶺洞 漢城製織會社, 中谷染織工所, 淳昌號, 美洞織造會社, 朴承稷染織會社, 京城織紐合名會社 등이 있었다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 이들 직물업도 정부의 보호가 미흡한 가운데에서 경영이 성공적이지 못하였다. 따라서 전체적으로 수공업 직물생산이 위축되어 있는 속에서 부분적으로 근대적 商·工會社들이 설립되고 있었으나 성공적이지는 못한 상황이었다.

토포생산의 위축으로 대표되는 바와 같이 개항기 한국의 공업은 쇠퇴하고 있었다. 정부에서도 산업발전을 위한 관심이 없었던 것은 아니었으나 근대화를 위한 정치변혁을 토대로 전면적인 체제개혁과 시장보호를 통해 식산흥업을 추진할 수 없었던 만큼 성공적이지 못하였다. 이 결과 식산흥업을 위한 노력이 별로 효과를 보지 못한 가운데 직물 이외 분야의 공산품들도 수입상품이나 거류지공업의 경쟁 속에 쇠퇴하였다. 종이·도자기·금속제품 등 직물에 다음가는 주요한 공업들도 수입상품의 증대과정에서 겨우 명맥을 유지

38) 梶村秀樹, 〈李朝末期の綿業の流通および生産構造〉(《朝鮮における資本主義の形成と展開》, 龍溪書舍, 1977).

39) 權泰稔, 〈朝鮮後期 織物業의 變動〉; 〈日帝時期 韓國의 織物業〉(《韓國近代綿業史研究》, 一潮閣, 1989).

하고 있었을 뿐이었다.⁴⁰⁾

개항으로 세계자본주의에 편입된 한국이 성공적인 공업발전을 이루기 위해서는 수입대체나 수출지향의 어느 쪽에선가의 성공적인 공업발전이 이루어져야 했다. 이를 위해서는 정부의 자주적이며 일관성 있는 보호·육성책이 절실했다. 그러나 무방비로 개방된 시장에서 한국의 면직물업이 면포 주도의 면직물 수입구조 속에서 기계제 공산품과 경쟁하기가 어려웠다. 그리고 다른 한편 수출상품의 개발과 공업화 그리고 그 분야로의 노동의 이동 등은 일어나지 못하고 과잉노동력의 농촌퇴적과 지주제의 확대가 이루어지고 있었던 것으로 생각된다.

그러나 한국경제의 화폐화의 진전에 따라 자본주의적 발전의 필요조건인 시장의 확대는 이루어지고 있었던 만큼 광무년간에는 한국의 민간기업들이 다수 싹트고 있었다. 광무년간에 설립된 근대적 상회사들은 직조업 이외에도 은행·해운회사·방직회사·철도회사·전기회사·보험회사·광산회사 등 다양한 것이었다. 그러나 이들 회사의 설립은 전반적인 상공업발전의 과정에서 나타난 것이라기보다는 토착공업의 쇠퇴 위에 형성된 근대적 상공업이라는 한계가 있는 것이었다. 그리고 토착공업의 쇠퇴의 다른 한편에서 일본인 거류지공업을 중심으로 새로운 제국주의적 이식공업이 발전하고 있었고 이것은 점차 근대적 공장제 형태로 발전하면서 식민지적 공업발전을 예비하고 있었던 것이다.

따라서 개항기 근대적 상회사들의 발전은 그 자체로서 중요한 의미를 갖는 것이지만 다른 한편 그것이 바로 민족자본의 발전을 담보할 수 있는 것은 아니었다. 그리고 이들 근대적 상회사의 설립을 위한 근대화 정책은 전면적인 자본주의 발전을 추구하지 못하였다는 점에서 한계가 있는 것이다.

(4) 광 산

광산개발의 중요성에 대해서는 개항 후 비교적 일찍부터 인식되고 있었다.

40) 개항기 공업의 변천에 관해서는 吳斗煥, 〈개항기 토착공업과 이식공업〉(《工業化의 諸類型 II－韓國의 歷史的 經驗》, 經文社, 1996) 참조.

1880년대 개회사상가들에 의해 부국강병을 위한 開鑛에 대한 논의가 고조되면서 정부에서도 적극적인 광업개발정책을 추진하게 되었다. 개항 이후 개광지가 증가하면서 1887년에 內務衙門 주관 아래 礦務局을 설치하여 각 감영에서 관장하고 있던 지방의 광산사무를 총괄하도록 하였다.⁴¹⁾ 이어 1888년에는 최초로 외국인 기술자를 고용하였다.⁴²⁾ 1894년 군국기무처에서는 工務衙門에 礦山局을 두었으며, 農商衙門에 地質局을 두었다. 이후 1895년 농상공부와 공무아문이 통합되어 농상공부가 설립될 때 농상공부 산하의 광산국이 되었다.⁴³⁾

농상공부는 1895년 5월 砂金開採條例를 발포하여 체계적인 광세 수취기구를 마련하였다.⁴⁴⁾ 사금개채조례는 광산개채과정을 명문화하였지만 사인에게 채굴권리를 부여한 것이 아니라 관리를 임명하여 광산의 개채와 관리를 담당하도록 한 점에서 조선 후기 이래의 設店收稅制의 전통을 이은 것이었다. 한편 정부는 일본인 광산기사 니시와다(西和田久學)를 고빙하여 광산기술을 도입하고자 하였다.

이 시기까지 기본적으로 광산은 농상공부의 관할에 속하였다. 농상공부는 개채할 곳을 정하고, 另派員을 파견하여 개채사무를 담당하게 하는 한편 영파원이 보증한 稅監에게 收稅業務를 맡기고 있었다.⁴⁵⁾ 그러나 영파원을 주축으로 하는 농상공부의 광산관리는 본궤도에 오르기 전에 중단되었는데, 이는 이용익과 밀접한 관련이 있다. 이용익은 1896년 궁내부 各鑛監理에 임명되어 종래 궁내부에 소속되어 있던 2~3개소 광산의 운영을 관장하면서 농상공부의 소관까지 포함하여 전국 각지의 광산에서 세금미납을 엄중히 징수하여 황실재정에 충당하였다.⁴⁶⁾ 이후 그는 1897년 4월 西北諸府金鑛監理에서 해임되었다가 12월 전국 각광을 총괄하는 各鑛監督으로 임명되었다.

41) 《高宗實錄》, 고종 24년 4월 5일.

42) 文一平, 《韓米五十年史》(조광사, 1945), 170쪽.

43) 《高宗實錄》, 고종 32년 3월 24일.

44) <사금개채조례>에 의하면 광세 수취기구는 농상공부 → 영파원 → 세감 → 덕대 → 광부(연군, 점군)의 계열을 이루고 있다.

45) 박기주, <개항기 조선인 금광업의 실태> (《경제사학》 20, 1996).

46) 高承濟, 《近世韓國産業史研究》(大東文化社, 1959), 329~330쪽.

이 무렵부터 이용익은 정부의 광산관리에 깊이 연관되어 있었다. 정부는 대한제국을 선포하면서 1898년 1월 국내 철도·광산의 외국인 합동을 허가하지 않는다는 방침을 공포하였으며⁴⁷⁾ 이어서 6월 28일에는 유망성이 있는 주요 광산 43개소를 농상공부 관할에서 궁내부로 이속시켰다.⁴⁸⁾ 한편 같은 시기에 궁내부 관제가 개정되어 內藏司가 소속 광산을 관리하게 되었고, 이용익은 1898년 7월 18일 농상공부 소속의 監督各道各郡金銀銅鐵煤炭各礦事務의 직책을 사직하고 7월 20일 宮內府所管各道各礦監督事務를 맡아 이제 궁내부 소속 광산을 위해 일하게 되었다.⁴⁹⁾ 그리고 1899년 2월에는 서북 3도 즉 평안도·함경도·황해도의 농상공부 소관 광산들이 또 다시 궁내부로 이속되었다.⁵⁰⁾ 그리고 1899년 8월 궁내부 재정담당 부서인 내장사를 내장원으로 개칭하고 업무를 확대하여 광무관리를 철저히 하였다. 이어서 1901년 6월에도 종래 농상공부에 소속되었던 8개소의 광산을 궁내부 소속으로 이관하였다. 그리고 1904년 9월에는 충북 음성과 경남 함천의 금광을 이속하였다.

광산의 이속과 함께 관제의 개편도 이루어졌다. 우선 1900년 광산국내에 鑛務學校를 설립하는 관제가 발표되었다. 1902년 2월 농상공부의 광산국이 폐지되고 宮內府에 鑛務局이 설치되면서 광무학교도 궁내부에 소속되었으며 곧 광무국은 鑛學局으로 명칭이 변경되어 1904년 1월 다시 농상공부로 부속되었다. 1905년에는 농상공부 관제를 개편하여 농광국에 鑛務課를 설치하였다가 1906년 2월 12일 농상공부 분과규정에서 다시 광무과로 개설되었다.⁵¹⁾

광산 官署가 소속이 바뀌는 과정에서도 정부의 광산개발 노력은 지속되었다. 원칙적으로 한국정부는 독자적인 개발 방침을 가지고 있었지만 현실적으로 자본과 기술부족 및 외압으로 인하여 여전히 중요 광산들이 외국에 양여

47) 《韓末近代法令資料集》Ⅱ, 광무 2년 1월 12일.

48) 《韓末近代法令資料集》Ⅱ, 광무 2년 6월 28일.

49) 楊尚弦, 《大韓帝國期 內藏院 財政管理 研究—人蔘·礦山·炮肆·海稅를 중심으로》(서울대 박사학위논문, 1997), 92쪽.

50) 《독립신문》, 1899년 2월 24일.

51) 李培鎔, 《舊韓末 鑛山利權과 列強》(한국연구원, 1984), 37~38쪽.

되고 있었다. 특히 1895년 이후 외국의 광산이권 획득 요구가 강렬하여 1895년 7월에 운산금광이 미국에 개채 허락되었으며, 1898년에는 강원도 金城郡 堂峴金鑛採掘權을 독일의 世昌洋行에 허용하였다. 그리고 1900년 3월에는 평안도 殷山金鑛을 그리고 1905년에는 遂安金鑛의 특허권을 영국에 허용하였다. 한편 일본에게도 1900년 稷山金鑛 채굴권을 허용하였다.

이권을 탈취 당하는 다른 한편에서 국내적으로 궁내부는 각도에 감리를 임명하여 도내의 광업을 관리케 하였으며 각 광산에는 별장을 파견하여 광세의 징수를 담당하게 하였다. 이 과정에서 종래의 국고에 수입되었던 광세의 대부분이 궁내부로 귀속되었다.⁵²⁾ 한편 일제는 1906년 6월 자기를 주도의 광업법을 공포하면서 帝室鑛山規程을 폐지하여 궁내부 광산도 자유롭게 외국인의 이권획득의 목표물이 될 수 있는 기초를 만들었다.

그런데 광무년대의 내장원의 광산관리는 광산이권의 보호나 수세권의 장악에 그치지 않고 광산개발에 대한 지원을 하거나 혹은 직영을 하는 경우도 있었다. 내장원은 공전을 대여하거나 광산기계를 구입하여 광산경영을 지원하기도 하였고 광산에 필요한 식량조달에 개입하기도 하였다. 그리고 내장원은 1903년 9월부터 1904년 12월까지 황해도 수안금광을 직영하였으며, 1903년 10월에서 12월까지 順安金광을 직영하기도 하였다. 또한 1901년 5월부터 1907년 8월까지 平壤煤鑛을 직영하였으며, 1901년 3월부터 1903년 6월까지 鏡城煤鑛을 직영하였다. 내장원은 수안금광과 평양매광에 근대적인 광산기계를 동원하는 등 광산경영의 근대화에 노력하였다.⁵³⁾

그러나 내장원의 광산개발에 대한 각별한 관심에도 불구하고 민간인에 의해서 사금이 아닌 금광 등의 광산개발이 이루어진 것은 거의 없는 것 같다. 1904년 러일전쟁으로 정국이 어지러운 상황에서 일본의 황무지 개척권 요구에 대한 국민의 반대여론이 고조되면서, 동년 7월 한국인 민간실업가에 의해 개간사업과 광업전반을 담당할 農鑛會社가 설립되었다. 이 농광회사는 우선 외국인에 양여한 이권관계를 일일이 조사하여 내외상민의 각기 소유한 권리

52) 李培鎔, 위의 책, 30쪽.

53) 楊尙弦, 앞의 책, 116·126~127쪽.

를 밝혀내고 단계적으로 국내인의 상업에 흡수하여 민족자본의 확립을 도모 하겠다고 기약하였다. 그러나 취약한 정부 아래서 이것이 실효를 거두지는 못하였다. 따라서 광무정권의 광산개발에 대한 관심은 민족자본에 의한 실질적 광업의 발전으로 이어지지는 못하고 다만 收稅의 증대와 황실로의 집중을 가져온 것에 불과한 것으로 보인다.

광무정권의 경제정책이 개혁인가 아닌가에 대해서는 논쟁이 지속되고 있다. 지금까지 살펴본 바와 같이 광무년간에 황실이 중심이 되어 교통운수, 화폐금융, 상공업 그리고 광산 등의 근대화를 위한 노력이 기울여지고 약간의 발전이 있었던 것은 부인할 수 없다. 이외에도 교육제도의 마련이나 서울의 도시정비 등에서도 새로운 면모가 나타나고 있었다. 그러나 이러한 변화는 기본적으로 새로운 문물의 도입에 그쳤던 것이고 강력한 주체의 형성 위에 한국의 자주적 발전을 가능하게 할 정도의 질적인 전환을 보여주고 있었던 것은 아니었다고 생각된다.

광무정권의 근대화 정책의 특징은 정책 자체의 내용에 있다기보다는 그것들을 황실 중심으로 추진한 데에 있었다. 물론 정책 내용이나 현실에의 집행 과정에서 광무정책은 이전에 비해 새로운 것도 있었지만, 때로는 갑오개혁기에 비해 후퇴한 것으로 평가되는 내용도 있었다. 광무정권은 大韓이 전제군주제임을 내외에 선언하고, 내장원을 중심으로 황실재정을 강화하면서 황실을 중심으로 경제에 대한 통제력의 강화와 함께 제 부문의 근대화정책을 추진하였다. 내각을 중심으로 한 재정기관의 통일과 이를 주체로 하는 근대화와 달리 황실 중심의 방식은 과연 역사발전의 필연성을 구현하고 있는 개혁적인 성격의 것이었는가.

개항으로 세계자본주의에 편입된 한국이 성공적인 공업발전 그리고 근대화를 이루기 위해서는 수입대체나 수출지향의 어느 쪽에선가의 성공적인 공업발전이 이루어져야 했다. 이를 위해서는 정부의 자주적이며 일관성 있는 상공업 보호·육성책이 절실했다. 정부는 전면적인 국정 및 재정의 개혁을 통해 재정의 수입을 증가하고 지출을 절약하여야 했으며, 동시에 외상에 대한 통제를 통해 민족자본을 육성하여야 했다.

그러나 갑오개혁이 그 근대성에도 불구하고 정권수립 과정이 외세의존적인 한계를 가지고 있었다면 광무정권도 높은 자주의식에도 불구하고 자주적 근대화를 추진할 내외적 조건이 결여되어 있었다. 광무정권은 외적으로 제국주의 열강에 포위되어 있었음은 말할 것도 없고, 내적으로도 국내의 모든 정치세력을 통괄하고 새로운 비전을 제시하여 민중적 에너지를 결집시킬 수 있는 강력한 정부가 되지 못하였다. 상대적으로 한반도를 둘러싼 국제적인 힘의 균형이 유지되어 황실의 활동반경이 넓어진 것은 사실이지만 광무정권이 절대왕정에 걸맞는 강력한 통치력을 가지고 있었다고 보기는 어려우며 포괄적 근대화의 비전을 제시하지도 못하였다.

따라서 전체적으로 광무정권은 적극적으로 포괄적 개혁을 추구했다기보다는 민족적 모순이 심화되는 가운데 위기의식하의 방어적 입장에서 왕권을 국권과 동일시하여 황실의 재정확충과 전제군주권의 강화에 노력하였으며 그런 전제 위에서 근대적 기술과 기기의 도입에 관심을 가졌던 것으로 생각된다. 사실 청일전쟁 이후에는 제국주의로 말미암아 한국의 자주적 근대화의 길이 막혀 있었는지는 몰라도, 이러한 소극적 전제주의의 강화만으로 식민지화로의 길을 되돌리기는 어려웠던 것으로 생각된다.

〈吳斗煥〉

4. 대한제국기의 자강·구국교육정책

1) 경본예참의 국가주의 자강교육

대한제국정부 초기의 교육정책은 급진적 개화세력을 계승한 독립협회 등 민권파가 국민자강을 통한 자주독립을 달성하고자 한데 반하여 황제권의 강화를 중시하는 국가자강주의를 지향하였다. 그리하여 대한제국정부는 재래의 교육전통을 존중하고 현실적으로 필요한 서양의 새 학문을 가르치는 교육 즉 經本禮參教育을 정책기조로 하였다.¹⁾

이러한 시책은 교육에 있어서 첫째, 예절과 도덕 즉 충효사상을 강조하였다. 따라서 대한제국 학부대신 申箕善은 각처 공립소학교에 훈령하여, 교원은 한갓 文字・藝術教育으로 能事를 삼지 말고 학동들에게 먼저 예절과 도덕교육을 실시하고 과정에 이르도록 하라고 지시하였다.²⁾ 그리고 이러한 교육정책은 중학교관제에도 반영되었다. 중학교관제 제1조에 ‘중학교는 실업에 就코져 하는 인민에게 正德・利用・厚生하는 중학교육을 보통으로 교수하는 처로 정함’이라고 명시함으로써 正德을 교육의 선행지표로 제시하고 있다.³⁾ 이는 갑오・을미년간의 친일내각 당시에 이용후생을 교육의 선행지표로 삼았던 각종 교육관계 법령과는 좋은 대조를 이루고 있다.

대한제국정부가 경본예참 교육정책을 채택한 것은 갑오・을미년간의 개혁에서 재래교육을 ‘虛文의 學’으로 규정함으로써 야기된 재래 지식인인 유생세력의 반발을 무마하고자 취해진 조치의 일환이었으므로 이는 성균관관계에 우선 반영되었다.

을미사변 후 계속되는 의병봉기에 광무황제는 ‘교육을 잘못하여 자초한 화란’이라고 규정하고,⁴⁾ 義兵宣諭詔勅을 발표하는 한편 유학교육과 성균관교육을 중시하는 南路宣諭使 신기선을 학부대신에 임명하였다.⁵⁾ 이어 성균관 경학과 규칙을 개정・발표하였다.⁶⁾ 이 〈성균관경학과규칙〉은 그 제21조에서 성균관 경학과 졸업생 임용을 정부 각 부처에 요구할 수 있도록 규정하였다. 그리고 제22조에서는 年終試及第로 생기는 성균관 학도의 결원을 고등학교생도 가운데 우등생과 사범학교 고급학도 중에서 선발 충원할 수 있도록 함으로써 성균관을 최상위 학교로 자리매김하고 있음을 볼 수 있다. 이와 같이 성균관교육을 강화하려는 움직임은 대한제국정부로 이어지고 있다. 자주독립을 표방하고 황제의 권력강화를 추구한 대한제국정부는 광무 2년(1898) 5월

1) 邊勝雄, 〈大韓帝國政府의 經本禮參政策과 儒生層의 新教育參與〉(《建大史學》 7, 1989), 89~119쪽 참조.

2) 《皇城新聞》, 光武 3년 3월 13일, 雜報〈訓令各校〉.

3) 《官報》, 光武 3년 4월 6일, 勅令 제11호 中學校官制.

4) 《高宗實錄》, 建陽 元年 4월 1일.

5) 《高宗實錄》, 建陽 元年 4월 16일.

6) 《高宗實錄》, 建陽 元年 6월 11일.

《官報》, 建陽 元年 7월 16일.

과 3년 3월의 성균관관제의 일부 개정에 이어 유교를 숭상하고 성균관관제를 개정·강화하겠다는 조칙을 발표하였다.⁷⁾ 이는 1895년 친일내각 주도하에 발표하였던 〈教育立國詔書〉에 대한 반성으로 나타난 제2의 교육입국조서라 할 수 있다. 사회혼란기에 학교교육은 흔히 보수적 기능을 강화하려는 태도를 갖는다고 한다.⁸⁾ 이러한 관점에서 볼 때 대한제국정부가 유학교육과 성균관교육을 강화하려고 했던 것은 당연한 귀결이었다고 할 것이다.

그러나 대한제국 사회는 이미 재래의 유학·경학교육으로는 그 시대적 요구에 부응할 수 없을 만큼 달라지고 있었다. 따라서 대한제국정부는 외세와 사회변화에 대처할 수 있는 실무관료의 양성을 지향하는 방향 즉 禮參의 교육정책을 전개하지 않으면 안되었다.

당시의 사회사정은 대외통상의 확대와 외국인의 왕래로 많은 분쟁이 야기되고 있었고, 실무에 어두운 관료들이 제대로 분쟁에 대처하지 못함으로써 외국인의 침탈행위가 더욱 심화되어 갔고 민원이 끊임없이 야기되었다.⁹⁾ 이에 대한 대책으로 정부가 외국과 체결한 通商約章을 인쇄하여 각 관찰부에 반포하기도 하고¹⁰⁾ 지방 수령 중에는 지방에 법률해독자가 없기 때문에 부하 직원을 차출하여 중앙에서 새로 반포된 법률을 배워오게도 하였다.¹¹⁾ 그리고 지방 수령들은 중앙정부에 법률학식자의 파견을 요청하기도 하는 한편으로 학부 신간책자와 법규류편 등을 구매하여 郡吏로 하여금 익히게 하는가 하면¹²⁾ 지방민들에게 교육하기도 하였다.¹³⁾ 그러나 많은 지방 수령들이 신식 장정과 시무에 어두워 사직하기도 하는 등 주어진 임무를 감당하지 못하는 사례들이 많이 발생하였다.¹⁴⁾

정부관료들의 새로운 국제관계와 통상문제에 대한 이와 같은 지식의 결여

7) 《高宗實錄》，光武 2년 5월 26일, 3년 3월 24일, 3년 4월 27일.

8) 陳元重·李圭煥, 《韓國教育의 社會的 基礎》(培英社, 1971), 126~128쪽.

9) 《皇城新聞》，光武 2년 9월 17일, 雜報〈豈能盡善〉 및 光武 4년 1월 19일, 雜報〈通漁章程 津浦船價〉 등 관련 기사를 많이 찾아볼 수 있다.

10) 《皇城新聞》，光武 3년 1월 12일, 雜報〈外約頒布〉.

11) 《皇城新聞》，光武 4년 5월 18일, 雜報〈忠察과 法律主事〉.

12) 《皇城新聞》，光武 3년 1월 31일, 雜報〈事事良吏〉.

13) 《皇城新聞》，光武 3년 2월 16일, 雜報〈可鎮海隅〉.

14) 《皇城新聞》，光武 3년 2월 21일, 雜報〈試講何關〉; 6월 15일, 雜報〈或有技術〉.

는 강화도조약 체결과정에서부터 시작하여 구미열강과의 통상이 확대될수록 외국상인의 침투와 열강 정부의 이권침탈의 극대화를 초래하고 있었다. 이로 말미암아 국민경제가 도탄에 빠지고 민중의 저항이 거세지면서 국가의 존립이 위태로운 지경에 이르게 되었다. 따라서 대한제국정부가 살아남기 위한 자강을 달성하기 위해서는 새로운 국제관계와 사회변화에 대처할 수 있는 유능한 관료들을 양성하는 것이 급선무였다고 생각된다. 이에 대한제국정부는 실무·기술관료를 양성하기 위한 장·단기, 중등·전문교육의 활성화를 도모하였다.

이미 앞에서 보았듯이 갑오·을미개혁의 실패를 거울삼아 학부는 성균관 경학과 교육에서 경본예참의 기초아래 일일 과정의 사분의 일을 실무에 필요한 신학문을 공부하도록 하고, ‘年終試에 급제한 자의 성명을 본부에 留案하고 궁내부와 내각 각부에 通照하여 相當職으로 次第 調用함을 요구함이 가함’이라 하여 성균관 유생들이 새로운 수용에 부응할 수 있도록 조치한 바 있었다.¹⁵⁾ 이어 대한제국정부는 ‘실업에 就코져 하는 인민에게 正德利用厚生 하는 중학교육을 보통으로 교수하는 處’로 중학교관제를 마련하고, 중학교규칙 제4조에서 ‘중학교 고등학교 졸업생은 判任官과 전문학에 入할 자격이 具有함’¹⁶⁾이라 하여 고등학교 졸업생에게 관료가 될 수 있는 자격을 부여하고 있다. 그리하여 중학교는 만17세 이상 25세 이하를 선발하여(제4관 제2조) 심상과에서는 윤리·독서·작문·역사·지지·산술·경제·박물·물리·화학·도화·외국어·체조를(제2관 제1조), 고등과는 독서·산술·경제·박물·물리·화학·법률·정치·공업·농업·상업·의학·측량·체조(제2관 제2조) 등을 교수토록 하였다. 당시 정부가 도모하고 있던 식산흥업정책에 부응할 수 있는 교과를 교육하고자 한 조치였던 것으로 생각된다.

대한제국정부는 이외에 단기 실무관료의 양성교육기관으로 전무학당과 우무학당을 설립하였다. 이는 국제교류와 통상이 확대됨에 따라 시설된 새로운 통신수단인 전보업무와 우체업무를 담당할 기술관료를 양성하기 위함이었다. 그리하여 대한제국정부는 1900년 7월 칙령 제27호로 〈전보사관제〉, 칙령 제

15) 《官報》, 建陽 元年 7월 16일, 學部令 제4호 成均館經學科規則改正.

16) 《官報》, 光武 4년 9월 7일, 學部令 제12호 中學校規則 제1관 제3조.

28호로 <우체사관제>를 제정한 데 이어 1900년 11월 통신원령 제6호로 <우무학도규칙>, 제7호로 <전무학도규칙>을 제정·발포하고 해당업무를 담당할 수 있는 기술자를 양성하기 위한 단기 속성교육을 실시하였고, 이곳에서 양성된 학도들은 郵遞總司와 電報總司에 임용토록 하였다.¹⁷⁾

대한제국정부는 또한 경본예참 교육정책을 기초로 식산흥업을 위한 실업교육 강화를 도모하였다. 외세의 침탈에서 벗어나 국가를 지키는 길은 식산흥업을 통한 자강이 최선의 길이었다. 식산흥업을 이루려면 이용후생의 실업교육을 진작시켜야 할 것은 당연하다고 하겠다. 그리하여 대한제국정부는 각종의 실업교육기관을 설립하였다.¹⁸⁾

일차적으로 광무황제는 광무 3년 4월 27일 ‘국가에서 학교를 개설하고 인재를 양성하는 것은 장차 知見을 넓히고 이익에 나아가기를 구하여 開物成務하고 利用厚生하는 기본이 되게 함이라’ 하고 특별히 상공학교 개설을 시급히 이루도록 하라고 지시하였고, 이에 정부는 수업년간 4년의 <상공학교관계>를 마련하고¹⁹⁾ 상공학교 시설예산을 편성했다.²⁰⁾ 이렇게 설립된 상공학교의 운영과 교육효과는 기대에 크게 미치지 못했던 것으로 파악되고 있다. 이후 1904년에 이르러 정부는 농업과를 추가하여 농상공학교로 개편했다.²¹⁾

다음으로 대한제국정부는 수업년간 3년의 鑛務學校를 설립하였다.²²⁾ 광업은 자본주의 발달과정에서 산업발전의 원천을 이루는 중요한 지하자원 내지 화폐결재의 수단으로서 반드시 필요한 산업이었기 때문에 열강의 가장 중요한 이권침탈의 대상이 되고 있었다. 따라서 대한제국정부에서는 열강의 이권침탈에 대항해 자주적인 광산개발에 착수하기 위해서는 무엇보다도 광산기술자를 양성하는 것이 시급하였고 이를 위해 광무학교를 설립하였다고 생각된다. 그러나 광무학교 교육은 기술교육을 담당했던 외국인 감독과 교관들이

17) 《官報》, 光武 4년 7월 27일·28일, 11월 5일, 勅令 제27호 電報司官制, 勅令 제28호 郵遞司官制, 通信院令 제6호 郵務學徒規則, 通信院令 제7호 電務學徒規則.

18) 魯仁華, <實業教育機關> (《大韓帝國時期 官立學校의 性格研究》, 梨花女大 博士學位論文, 1989), 180~203쪽.

19) 《官報》, 光武 3년 6월 28일, 勅令 제28호 商工學校官制.

20) 《皇城新聞》, 光武 3년 5월 12일·12월 1일, 雜報 <商工設校>.

21) 《官報》, 光武 8년 6월 11일, 勅令 제16호 農商工學校官制.

22) 《官報》, 光武 4년 9월 6일, 勅令 제31호 鑛務學校官制.

자기 나라의 이권침탈에 앞장서고 대한제국정부 또한 광산개발을 황실재정의 충당수단으로만 여김으로써 산업진흥의 수단으로서 기여하는 데 한계를 보여 주었다.²³⁾

이에 비해 외국에서 근대 양잠기술을 배우고 돌아온 인물들을 관리로 임명하여 1901년부터 설치 운영했던 잠업시험장의 양잠교육은 그런대로 어느 정도 성과를 거두었던 것으로 파악되고 있다.²⁴⁾

그런데 정부가 이와 같이 새로운 학교를 세우고 신교육을 추진해 나가기 위해서는 막대한 재정을 필요로 하였다. 그러나 당시 정부의 재정난은 학교의 설립과 신교육의 실시를 어렵게 하였다. 대한제국정부의 재정난은 심각하여 매달 봉급일을 당하면 月俸을 마련하지 못하여 탁지부대신이 사면을 청하고,²⁵⁾ 國庫貯置額이 부족하여 軍警의 월급만 우선 지급하고 각부의 월급은 보류한 채 각처에서 이를 마련하기 위해 안간힘을 쏟는 그러한 형편에 이르고 있었다.²⁶⁾ 따라서 학교예산을 예산편성에서 정지하기도 하였다.²⁷⁾

정부의 교육시책이 이렇듯 난관에 봉착하고 있었음에도 불구하고 새로운 장정과 법제 등에 대하여 밝은 지식을 가진 인재의 양성은 시대적 요청이었다. 이에 황실의 측근을 비롯한 전·현직 관료들은 사립학교를 설립하여 자제들에게 신교육을 실시하였다. 군수를 역임한 경력이 있는 金信榮이 왕실의 외척인 閔泳煥을 추대하여 설립한 것으로 생각되는 興化學校가 그 대표적인 예라 할 수 있다. 흥화학교는 영어·산술·지지·역사·작문·토론·체조 등을 교육하는 심상과 외에 특별과와 量地速成科를 설치하였다. 특히 양지속성과는 量地衙門과 계약을 체결하고 정부가 광무 2년부터 시작한 토지측량사업인 量田地契事業에 참여할 인재를 양성하였다. 이외에도 법률전문과를 설치하였던 光興學校를 비롯하여 樂英學校·中橋義塾·사립법률학교·光成商業學校·牛山學校·사립철도학교 등 많은 학교들이 전·현직 고급관료 들에

23) 魯仁華, 앞의 글.

24) 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》, 이화여대, 1986), 7~28쪽.

25) 《皇城新聞》, 光武 3년 9월 1일, 雜報〈國庫現況〉.

26) 《皇城新聞》, 光武 3년 11월 30일, 雜報〈後先給俸〉.

27) 《皇城新聞》, 光武 4년 1월 19일, 雜報〈校費停止〉.

의해 설립되고 있었음을 볼 수 있다.²⁸⁾

이들 학교의 설립자와 교사들은 학문과 교육의 목적이 문명개화의 실학을 연마하고 군주를 받들고 국가경영을 돕는데 있다고 생각하였다. 따라서 이들 학교는 정부의 새로운 시책이나 사업계획에 따라 정부와 약정을 체결하고 특수학과를 설립하여 실무관료의 양성에 협력하는 한편 정부로부터 사립학교출신의 서용을 위한 특별조치를 얻어내기도 하여 그 학교 출신의 관리직 진출을 도모하고 있다. 그리하여 이 무렵에 설립된 각종 사립학교 출신들 중 많은 수가 대한제국 관원으로 활약하고 있음을 볼 수 있다. 이와 같이 정부와 황실·외척 및 중앙의 전·현직 고급관료군에 의한 학교의 설립과 신교육의 실시는 정치·사회의 변화에 대처하고 식산흥업을 담당할 신식관료군을 양성하여 황제권력을 중심으로 국가자강을 이루려는 방향에서 추진되었다. 즉 尊皇의 국가주의 교육을 지향하였다.²⁹⁾

2) 국민주의 자강교육

국가주의 자강교육을 위한 시책과 운동이 전개되고 있는 한편에서 독립협회를 중심으로 한 민권파와 중앙과 지방의 인사들은 국민주의적 자강교육운동을 전개하였다.³⁰⁾ 일찍이 급진개화파 인사들은 국민보통교육의 실시를 주장하였다. 갑신정변 후 일본에 망명한 朴泳孝는 국가가 소학교·중학교를 설립하여 6세 이상의 모든 남녀아동을 취학시켜야 한다고 주장하였고,³¹⁾ 李沂

28) 邊勝雄, 〈韓末 私立學校 設立動向과 愛國啓蒙運動〉(《國史館論叢》 18, 國史編纂委員會, 1990), 9~55쪽.

29) 邊勝雄, 《近代私立學校研究》(建國大 博士學位論文, 1992).

30) 국가주의가 국가=군주를 으뜸으로 생각하며 그 권위와 의사에 절대적 우위를 인정하는 입장에서 국가의 부강을 도모하려는 사상과 운동이라 할 수 있다면, 국민주의는 국민의 권익을 옹호하고 확립하고자 하는 입장에서 근대국가의 형성을 지향하는 사상과 운동을 말한다. 그리고 민족주의는 민족을 으뜸으로 생각하며 그 독립과 통일 발전을 꾀하려는 사상과 운동을 가리킨다고 볼 수 있다. 근대 내셔널리즘은 국가주의·국민주의·민족주의 운동단계를 거치며 발전해왔다고 할 것이다(차기벽, 《民族主義原論》, 한길사, 1990, 15쪽 참조).

31) 朴泳孝, 〈敎民才德文藝以治本〉(《韓國近代名論說集》, 《新東亞》 1966년 1월호 부록), 19쪽.

는 소수의 사람만을 위한 교육이 아닌 전국민을 교육해야 한다고 주장하였다. 그리고 兪吉濬은 국민보통·평등교육의 확대실시로 국가의 기초를 굳건히 해야 한다고 역설하였다. 여기서 말하는 국민교육이란 인간의 권리와 의무를 수행할 수 있는 자주적 국민을 육성하는 것을 의미하였다.³²⁾

개화와 인사들이 국민보통교육 실시를 주장하는 가운데 일반인들은 사회변화를 체험하면서 신교육 수용에 적극적이었다. 이미 조선 후기 이래 사회·경제적으로 성장하고 있었던 饒戶·富民·상인·시민층은 서당을 설립하거나 또는 한미한 士族·儒生들이 설립한 서당을 이용하여 자제들을 교육하고 있었다. 그러나 이제 서당에서 이루어지는 재래교육 즉 詩나 賦 중심의 교육은 의미를 상실하고 있었다. 이들은 신식 법규를 공부하여 수령들의 법외수탈에 항거하고 통상장정을 익혀 외국상인들의 부당한 상행위로부터 자신들의 이익을 지켜내고자 하였다.³³⁾ 그리하여 이들은 새로운 학교를 세우고 자제들을 입학시켜 새로운 학문을 교육하는 데 앞장서기 시작하였다.³⁴⁾

이는 독립협회의 계몽활동과 만민공동회운동 등에 의해 더욱 고양되고 있었다. 독립협회는 인민이 근대적인 자주독립국가를 건설하는데 기본적인 요인이며, 인민을 자각된 역사주체로 형성시키는 교육은 가장 중요하고 긴급한 사업이라고 인식하였다. 그러므로 독립협회가 목표로 하였던 국민이란 자주독립과 부국강병이라는 역사적 과제를 담당할 수 있도록 계몽됨으로써 스스로가 인간적 개화를 이룩해야 할 주체적 존재였다. 독립협회가 묘사했던 국민은 민족과 국가에 없어서는 안될 성원으로서 자유롭고 평등하며, 학문과 지식을 익힘으로써 국가에 공헌할 수 있는 애국자를 의미하였다. 열강에 의하여 내정간섭과 이권요구가 가중되고 있는 가운데 독립협회는 근대교육을 전개하여 이러한 국민을 양성하고, 이를 기초로 대대적인 식산흥업을 실현함으로써 근대적 부국강병을 이룩하려 하였다.³⁵⁾

32) 노영택, 〈사립학교의 구국운동〉(《한민족독립운동사》 2, 국사편찬위원회, 1987), 61~310쪽.

33) 《皇城新聞》, 光武 3년 3월 7일, 雜報〈法規類編〉 및 4월 7일, 雜報〈去舊從新〉.

34) 邊勝雄, 앞의 글.

35) 尹健次, 〈독립협회와 교육계몽운동〉(《한국근대교육의 사상과 운동》, 靑史, 1987), 118~147쪽.

독립협회는 인민이 무지하여 양반의 횡포를 막지 못하고 국가의 쇠퇴를 초래한다고 보았으므로³⁶⁾ 인민에 대한 교육을 제일의 급선무로 보았다.³⁷⁾ 즉 독립협회는 ‘인민은 국가성립의 기초이며, 교육은 국민양성의 처방’³⁸⁾이라고 주장하는 한편 제1회 토론회를 ‘조선에 급선무는 인민의 교육임’이라는 주제로 국민보통교육에 대한 토론을 전개하였다.³⁹⁾ 그리하여 독립협회는 전국 각 처에 소학교를 세워 교육의 기초를 확립하는 것이 중요하다고 역설하였다.⁴⁰⁾ 현실적으로 소학교가 보급되지 않은 상황에서 ‘고등학교나 대학교에는 일진이라도 돈을 쓰지 말고 우선 소학교를 많이 설립하여야 한다’고 강조하여 국민보통교육을 위한 초등교육의 전국적 보급에 진력할 것을 촉구하였다.⁴¹⁾

다시 말해서 대한제국정부와 황실, 외척과 전·현직관료 등 지배계층이 중등·전문교육의 보급을 통해 時務官僚를 양성함으로써 국가적 대처능력을 강화하고자 하는 국가주의적 자강교육을 추구하였던 데 반해서, 일반인들 즉 요호·부민·상인·시민과 진보적 개화세력으로 구성된 독립협회 등은 실력 있는 국민을 양성함으로써 민권을 확보하고 그를 바탕으로 자강을 이루어 근대적 자주독립의 국민국가를 건설하려고 하는 방향에서 국민주의적 자강교육운동을 전개하였다.

3) 구국교육정책과 의무교육운동

자강교육정책과 운동은 러일전쟁과 이에 승리한 일제의 한국식민지화 정책 추진으로 새로운 상황에 직면하게 되었다. 황제를 중심으로 한 정부와 지배층의 국가자강주의 교육정책과 운동은 러일전쟁으로 국가적 위기감이 팽배하고 있는 상황에서 救國敎育 차원으로 전환되었다. 한국에 대한 지배권을 둘러싸고 러일전쟁이 전개되자 국가적 위기감을 느낀 인사들은 ‘국가의 흥망

36) 《독립신문》, 건양 원년 12월 22일, 논설.

37) 愼鏞度, 《獨立協會研究》(一潮閣, 1976), 223~229쪽.

38) 《대조선독립협회회보》 제7호, 1897년 2월 28일.

39) 《독립신문》, 광무 원년 8월 31일, 잡보.

40) 《독립신문》, 광무 2년 9월 13일, 논설.

41) 《독립신문》, 광무 2년 7월 6일, 논설.

이 天命의 거취에 달렸다고 하지만 천명의 거취는 민심의 향배에 달려 있는 것이므로 옛적 聖王의 정치는 민심을 얻는 것으로 근본을 삼았다'고 주장하고 '러일간의 교섭전말이 만국에 포고된 것을 보면 한국의 개혁이 일본의 장악에 속한다고 하는데, 이는 진실로 我韓 臣民이 차마 듣고 차마 말할 수 없는 것으로 아한의 개혁을 아한이 능히 자유로이 하지 못하고 일본에 넘긴다면 어찌 독립의 권리가 있다고 하며 천하만국에 부끄러움을 당하는 것이 아니겠는가'라고 하면서 중추원에 정치개혁을 건의하였다.⁴²⁾ 이에 이어 황제권력의 강화를 위한 정치개혁과 신교육의 강제적 보급, 신지식인의 등용 등을 주장하는 55개조 獻議가 중추원에 제기되었다.⁴³⁾

이러한 상황에서 러일전쟁 전반기의 학부대신이었던 민영환은 신교육의 보급을 통한 인재양성이 구국하는 길이라고 생각하고 있었으므로 各學校卒業人需用規則⁴⁴⁾ 등을 제정하여 학생들의 학업의욕을 고취하는 한편 관·공립학교 교관·교원들의 사기양양을 위하여 만찬을 베풀기도 하고,⁴⁵⁾ 학부관리를 파견하여 러일전쟁의 영향으로 인해 해이된 교관과 교원들의 근무기강을 바로잡도록 노력하였다.⁴⁶⁾ 민영환은 또 급박하게 요구되고 있었던 외국어 학교의 발전과 상공학교 시설을 위해 노력을 기울이는 한편 교육시설 확충을 위한 예산확보에 심혈을 기울였다.⁴⁷⁾ 그러나 당시의 국가형편이 관·공립 학교의 설립과 교육만으로 신교육의 보급과 발전을 기대할 수 없는 형편이었으므로 사립학교의 설립과 교육을 적극적으로 지원하였다.⁴⁸⁾

러일전쟁으로 국가의 운명이 풍전등화와 같아 교육을 학부대신에게만 맡길 수 없는 상황이었으므로 광무황제는 “지금 정부에 명하여 학교를 증설하고 인재를 양성해야 쇠퇴한 운을 만회하고 中興의 業을 建立하고자 하노니 너희 신민들은 짐의 이러한 뜻을 깊이 체득하여 소홀히 하지 말라. 오늘날

42) 《皇城新聞》，光武 8년 2월 23일, 雜報〈前都事 등 百餘人이 中樞院에 獻議〉.

43) 《皇城新聞》，光武 8년 3월 19일, 雜報〈樞院獻議〉.

44) 《官報》，光武 8년 4월 5일, 勅令 제10호 各學校卒業人需用規則.

45) 《皇城新聞》，光武 8년 4월 5일, 雜報〈學相設會〉.

46) 《皇城新聞》，光武 8년 4월 9일, 雜報〈教官譴免〉.

47) 《皇城新聞》，光武 8년 4월 25일, 雜報〈飭勤漢課〉; 4월 29일, 雜報〈商工學校實施〉 및 5월 7일, 雜報〈學費添表〉.

48) 《皇城新聞》，光武 8년 5월 7일, 雜報〈特褒興學〉.

지구상의 각국은 인민의 지식이 개명에 일진해야 극부극강하고 독립웅시하거늘 짐은 君師의 자리에 있어 교육의 성취를 보지 못하니 마음에 숙연해야 할 가운데 방황함이라. 너희 신민들은 지금으로부터 더욱 힘써 자제로 하여금 학업을 전심하여 분식과 허위를 버리고 분발을 그치지 말고 國威와 國光을 선양케 하라”고 조칙을 발표하고 국가중흥을 위한 교육을 독려했다.⁴⁹⁾

정부의 이러한 노력에도 불구하고 제정의 어려움으로 학교의 설립이 난맥상을 보이고 있는 상황이었으므로⁵⁰⁾ 각처의 뜻있는 인사들은 자금을 모으고 학교를 설립하는 데 진력하였다. 서울의 경우 1905년초 私立漢城法學校가 설립되었다.⁵¹⁾ 사립한성법학교는 국민교육을 위한 보통교육기관으로서가 아니라 국가경영에 필요한 인재를 속성으로 교육하기 위해 설립된 교육기관이었다. 이곳에는 忠君愛國을 제1로 하는 국가주의자들이 교사로 모여들어⁵²⁾ 111인의 학생들을 선발하고 광무황제의 勅語를 奉讀하는 것을 필두로 입학식을 거행하고 교육을 실시하였다. 이 학교는 상당한 호응을 얻어 개학 1개월 후에는 제2차 모집으로 학생수가 2백 여명에 이르게 되었다.⁵³⁾

같은 무렵 李容翊에 의해 普成專門學校가 설립되었다. 광무황제의 가장 측근이며, 배일 친러파였던 이용익은 러일전쟁에서 일본의 승리가 확실되는 가운데 납치되어 갔던 일본으로부터 귀국하자⁵⁴⁾ 학교설립을 추진하였다. 그는 明治維新 이후의 일본의 개화문물을 견문하고 교육으로 인재를 양성하는 외에 구국의 길이 남아 있지 않음을 통감하였다.⁵⁵⁾ 그는 일본교육제도를 시찰하고 귀국하면서 3천원 가치의 각종 서적을 사 가지고 돌아와 한성 내 외에 보성학교 7개소를 세울 계획을 마련하였던 것으로 알려지고 있다.⁵⁶⁾ 그

49) 《官報》, 光武 8년 5월 25일, 詔勅.

50) 《皇城新聞》, 光武 8년 6월 8일, 雜報〈政議三件〉.

51) 《皇城新聞》, 光武 9년 1월 16일, 論說〈論法學校設立〉.

52) 申一澈, 〈申海永의 忠君愛國型 國家主義〉(《近代西歐學問의 收容과 普專》, 고려대, 1986), 38~63쪽 참조.

53) 《皇城新聞》, 光武 9년 1월 26일, 雜報〈法校開學〉; 1월 27일, 雜報〈法校開學祥報〉; 2월 27일, 雜報〈法學校盛況〉.

54) 《皇城新聞》, 光武 8년 12월 27일, 雜報〈李氏回國〉.

55) 申一澈, 〈李容翊의 歸國과 普專開校〉(《近代西歐學問의 收容과 普專》), 4~9쪽.

56) 《皇城新聞》, 光武 9년 1월 23일, 雜報〈學校廣設〉.

는 우선 幼·少年 교육기관으로 보성학교를 설립한 데⁵⁷⁾ 이어 광무황제의 내탕전을 받아 보성전문학교를 설립하였다. 이 학교는 王立學校의 성격을 지닌 학교였다. 즉 이용익의 건의에 따라 광무황제는 국가경영에 필요한 인재를 速成·速需하고자 내탕전을 하사하여 도서관을 제대로 구비하고, 일본에 유학하여 서구의 신교육을 이수한 인재들을 특별대우하여 강사로 채용해서 학생들을 교육할 중간전문대학을 창립하였던 것이다.⁵⁸⁾ 이용익은 열강의 이해가 각축하는 소용돌이 속에서 근대국가를 경영할 정치·경제·법률 등에 밝은 전문적 인재가 없어 국가가 위기에 놓인 상황을 절감하고, 일본에서 귀국한 뒤 광무황제에게 그의 학교설립계획을 보고하였다. 이에 광무황제는 ‘普成’이라는 교명을 하사하고 학교를 설립하게 하였던 것이다. 그리고 이 학교의 강사들은 대체적으로 일본유학을 통해 서구의 신학문을 이수한 제1대 신진 엘리트들로서 존왕의식과 국가주의의식이 강한 인물들이었다.⁵⁹⁾ 이들은 앞에서 본 한성법학교 강사로 활약하고 있었으며, 또한 같은 무렵 황실의 적극 지원으로 설립된 양정의숙 강사로도 초빙되고 있음을 볼 수 있다.⁶⁰⁾

보성전문학교가 설립될 무렵인 1904년 일본을 시찰하고 돌아온 군부협판 嚴柱益이 嚴貴妃로부터 구 황실재산과 내탕금의 지원을 받아 養正義塾을 설립했다. 양정의숙은 보통과 졸업장이 있는 17세 이상의 학생들을 선발해 3년 과정으로 국가학·법학통론·경제원론·민법총론·형법총론·만국역사·산술·일어(1학년), 형법각론·민법(물권·채권)·행정법(총론·각론)·상법(총론·각론)·재정학·일어(2학년), 국제공법·국제사법·화폐론·은행론·近時外交史·일어(3학년) 등을 교육하였다.⁶¹⁾ 즉 교과목으로 볼 때 양정의숙의 교육목표는 국가경영에 참여할 인재를 기르는 데 있었다고 생각된다.

국가적 위기의식이 고조되고 신교육 보급을 통한 국가자강이 요구되고 있

57) 《皇城新聞》, 光武 9년 1월 28일, 〈學員募集廣告〉.

58) 《皇城新聞》, 光武 9년 4월 1일, 雜報 〈創設專門〉.

59) 申一澈, 앞의 글.

60) 申一澈, 위의 글,

《皇城新聞》, 光武 9년 1월 27일, 雜報 〈法學校詳報〉; 光武 9년 4월 1일, 養正義塾 學員募集廣告.

61) 《皇城新聞》, 光武 9년 4월 1일, 養正義塾學員募集廣告.

는 가운데 존왕적 국가주의 입장에서 국가자강을 위해 인재를 양성할 목적으로 설립한 보성학교와 같은 교육기관들은 사회의 적극적 호응으로 상당한 성과를 거두고 있음을 볼 수 있다.⁶²⁾ 이는 한국사회 전래의 관료지향적 성향과도 관련되어 보다 빨리 신진관료가 될 수 있는 지름길인 신학문 특히 법률 경제 등과 관련된 교육기관들이 사회와 학생들의 호응 속에 활기를 띠고 있었다고 할 것이다. 이와는 달리 근대적 국민국가를 발전시켜 나감에 있어서 우선 되어야 할 국민보통교육은 오히려 부진한 양상을 보여주고 있다.⁶³⁾

이는 일차적으로 황제가 조칙을 내려 교육이 국가 중흥의 요체임을 밝히기까지 하고 있으나, 실질적으로 保皇主義에 그치고 있어서 열심히 확보한 황실재정으로 황실 측근들이 세운 학교에 대한 재정지원이 이루어지고 있는 것과는 대조적으로 국민교육·보통교육기관인 공립학교의 재원에 대한 收稅는 오히려 황실재정을 담당하고 있는 내장원이 장악함으로써 공립학교 운영을 어렵게 하고 있었기 때문이기도 하였다.⁶⁴⁾

즉 국가가 위기에 놓인 1905년경에 이르기까지 국민보통교육은 기대할 만한 성과를 거두지 못하고 있었다. 그것은 교육은 入仕를 위한 수단이라는 재래의 사상이 아직 불식되지 않은 채 보통교육기관인 소학교에는 지배층의 자제들이 입학을 꺼리는 가운데 빈천가 자제들로 채워지고 있었으며, 재래의 서당교육이 왕성하여 신교육의 보급을 방해할 뿐 아니라 정부가 소학교 교육에 재정투자를 제대로 하지 않음으로써 국민보통교육인 소학교 교육은 부진을 면치 못하고 있었다. 그리하여 幼學 李京壽는 국민보통교육의 활성화를 위해 21개조에 이르는 사립소학교 확장방침을 제안하고 있다.⁶⁵⁾

이 무렵 국민보통교육을 발전시키려는 조직적 운동은 독립협회 계열의 민권자강파에 의해 다시 전개되었다. 열강의 침략으로부터 나라의 자주독립을

62) 《皇城新聞》，光武 9년 3월 24일, 논설 〈賀學校之蔚興〉；5월 31일, 雜報 〈普校漸旺〉.

63) 《皇城新聞》，光武 9년 5월 31일, 6월 1일·3일·8일, 雜報 〈設學請願〉；6월 16일, 雜報 〈請撥增學費〉.

64) 《各司謄錄》41, 平安道 篇 13, 〈訓練謄錄〉1책, 光武 10년 5월 31일, 訓令 제97호 및 〈訓令謄錄〉4책, 光武 11년 4월 25일, 道訓令 제69호(國史編纂委員會, 1990), 27·116쪽.

65) 《皇城新聞》，光武 9년 5월 31일, 6월 1일·3일, 雜報 〈設學請願〉.

지키고 국민의 권리를 신장시키려고 활동하던 독립협회와 만민공동회는 광무 황제의 조치로 광무 2년(1898) 12월 25일 해산되었다. 독립협회와 만민공동회가 군주주권을 부정하고 국민주권에 입각한 공화정치를 획책하고 있다는 주장에 동의하여 이를 탄압하고 해산을 명하였던 것이다.⁶⁶⁾ 이로써 조직적인 민권자강운동 즉 국민주의적 국민국가를 건설하려는 정치운동과 민권자강을 이룩하려는 조직적인 국민교육운동도 일단 자취를 감추게 되었다.

독립협회가 해산된 뒤 잠시 정돈상태에 빠졌던 조직적인 정치활동은 러일전쟁 이후 다시 재개되었다. 광무 8년(1904) 6월 일제의 황무지개척권 요구에 반대하여 동 7월 보안회가 조직된 것을 계기로 애국계몽운동세력은 協同會・共進會・進明會 등의 단체를 거쳐 憲政研究會를 조직하였다.⁶⁷⁾ 광무 9년 5월 조직된 헌정연구회는 그 설치 강령에서 왕실이나 정부라도 헌법과 법률을 준수해야 되고 국민은 법률에 규정된 권리를 자유로이 누려야 한다고 주장하였다. 그리고 그 사업계획 중에 ‘의회준비에 당한 제반 방계를 연구할 사’라고 한 것으로 보아 의회를 중심으로 하는 입헌정치를 추구했던 것으로 생각된다.⁶⁸⁾

러일전쟁을 계기로 조직적인 정치운동이 전개되고 있는 한편에서 조직적인 국민교육운동이 다시 전개되고 있음을 볼 수 있다. 국민교육회의 조직과 활동이 바로 그것이라 할 수 있다.⁶⁹⁾ 1904년 8월 조직된 국민교육회는 독립협회와 만민공동회를 통해 민권자강운동을 전개했던 인사들이 조직에 참여하였다. 국민교육회는 게일(Gale)목사의 후원 속에 東署 蓮洞의 그리스도신문사를 임시사무소로 하여 발기하고 7장 29조로 된 〈국민교육회규칙〉을 마련하였다. 국민교육회는 그 규칙에서 정치문제에 대해서는 일체 논의하지 않고 ① 학교를 광설하는 일, ② 서적을 편찬하거나 번역 간행하는 일, ③ 국민의 애국심과 원기를 배양하기 위하여 우리 나라의 역사와 지지 그리고 훌륭한 인물에 대한 기록들을 수집하여 널리 알리는 일에만 전념하기로 하였다. 국

66) 鄭喬, 《大韓季年史》上, 402~403쪽.

67) 李光麟, 《韓國史講座》V(一潮閣, 1982), 478~482쪽.

68) 《皇城新聞》, 光武 9년 5월 6일, 雜報〈憲政研究會〉.

69) 邊勝雄, 앞의 책, 110~123쪽.

민교육회는 토요일마다 통상회를 개최하고 회보를 발행하여 국민교육의 활성화를 위하여 진력하였다.⁷⁰⁾ 그리고 국민교육회는 국민교육을 위한 교과서 개발에도 착수하였다.⁷¹⁾ 또한 지방에 지회를 설치하여 국민교육운동의 확산을 꾀하였던 것으로 생각된다.⁷²⁾

국민교육회가 조직되어 활동을 시작할 무렵 국민교육을 위한 또 하나의 움직임은 상동교회를 중심으로 전개되었다. 재미교포 姜天明이 5원을 교육에 써달라고 보내온 것을 계기로 1904년 10월경 한인목사 全德基는 유지들의 지원을 받아 7백여원의 기금을 확보하고 尙洞靑年學院을 설립하였다.⁷³⁾ 상동청년학원의 교육목적은 외세의 침탈로 도탄에 빠지고 있었던 일반국민의 개명에 있었다.⁷⁴⁾ 상동청년학원의 교육목표는 국민교육회와 상통하고 있었으며, 보황주의·국가주의 교육을 추구했던 다른 중등교육기관과는 교육과정에 차이가 있음을 볼 수 있다. 그리고 이러한 국민교육운동은 이동휘와 같이 일찍이 독립협회운동과 국민교육회 및 상동청년회 등에 관여했던 인물들에 의해 보다 활발히 전개되었다. 그리고 이러한 국민교육운동은 조선시대에 삼남 지방에 비해 정치·사회적으로 소외되었던 서북지방과 관북지방을 중심으로 기독교 보급과 비례하여 활발히 전개되었다.⁷⁵⁾

대한제국정부는 1906년 3월에 이르러 본격적인 국민교육을 도모하기 시작하였다. 갑오개혁기에 정부가 이미 국민교육제도를 법제화시켰음에도 불구하고 국민보통교육을 위한 관·공립소학교의 설치에 부진을 면치 못하고 있었다. 즉 정부는 1895년에 4곳, 1896년에 2곳의 관립소학교를 서울에 설치토록 하였고, 1896년에 지방공립소학교를 설립할 곳으로 서울을 비롯하여 각도의

70) 《대한매일신보》, 1904년 9월 9일·10일·12일, 잡보 〈국민교육회규칙의 개요〉.

71) 《皇城新聞》, 光武 9년 6월 15일, 雜報·廣告 〈刊書請廳〉·〈國民教育會〉.

72) 《皇城新聞》, 光武 9년 5월 15일, 雜報 〈全州教育支會〉.

73) 韓圭茂, 《舊韓末 尙洞靑年會의 설립과 활동》(서강대 석사학위논문, 1988).

《신학월보》 1904년 11월호, 〈상동청년회의 학교를 설치함〉.

《상동교회일백년사》(1988), 102쪽.

《皇城新聞》, 光武 9년 2월 13일, 〈尙洞靑年學院 捐助金廣告〉.

74) 《皇城新聞》, 光武 9년 2월 13일, 雜報 〈學院趣旨〉.

75) 邊勝雄, 앞의 책.

李松姬, 《大韓帝國末期 愛國啓蒙學會研究》(이화여대 박사학위논문, 1985) 참조.

관찰부 소재지와 개항장 등 38곳을 지정한 정도였다.⁷⁶⁾ 이런 정도로는 일찍이 朴泳孝가 주장한 6세 이상의 아동들을 전부 교육하는 국민교육을 실현하려면 요원한 것이었다. 그러나 을미사변 후 정부가 補助公立小學校規則을 제정하여 유생의 교육권을 인정함으로써 유생들이 공립소학교 부교원으로 교육에 참여하고 요호·부민·상인·시민 등이 사립소학교를 설립함으로써 점진적 발전의 기미를 보이고 있는 가운데 독립협회 등의 활동으로 국민보통교육은 그 이념적 기반을 확충하였다. 그리고 전술한 바와 같이 국민교육회를 비롯하여 뜻있는 인사들이 국민교육의 실현을 계속 주장하고 있었으므로 광무황제는 1906년 3월 26일 국민교육실현을 위한 조칙을 발표하였다.

광무황제는 신교육 수용에 의한 인재양성을 열망하며 기회있을 때마다 교육에 관한 조칙을 발표하고 있다. 그러나 이 조칙은 과거의 조칙과는 다른 면을 보여주고 있다. 이 조칙은 ‘국가에서 敎人하는 법을 크게 갖추면 閭巷小民들이 배우지 않음이 없어 三代보다 문명이 彬彬할 것이다’라 하고 ‘人家에 子弟가 있으되 능히 교육하지 않는 자는 그 父兄을 論罪할 것이며, 혹은 그 자제를 率敎치 않고 유희하여 業이 없는 자는 또한 論罪할 것이다’라고 밝히고 있다.⁷⁷⁾ 즉 여항소민의 교육 즉 모든 국민의 교육과 교육강제 즉 의무교육을 지시하고 있음을 볼 수 있다. 이 조칙은 봉상시 부제조 李慈和의 상소에 이어 공포된 것으로 파악되고 있다. 이필화는 상소문에서 ‘오늘날 國勢民命이 이와 같이 극한 지경에 이른 것은 교육이 없기 때문입니다’라 밝히고 ‘급히 교육을 실시하여 우리 나라를 저 列邦들과 동등한 국가가 되도록 해야 하며, 敎育一事가 이후 來復의 기틀이 될 것입니다’라고 주장하였다. 그리고 구체적인 학교설립과 교육진흥 방안을 건의하였다. 즉 일제에 의해 국권이 침탈되고 있는 상황에서 장래 국권회복을 위한 방안으로 시급히 국민교육의 실현을 주장하고 있는 것이다. 광무황제는 위와 같은 이필화의 상소에 접하자, 관할 부서에 즉각 시행토록 지시하였고, 그의 상소문은 《대한매일신보》에 그 전문이 게재되어 계몽운동계에도 널리 반영되었을 것으로 파

76) 《官報》，開國 504년(1895) 9월 30일, 〈學部告示〉；建陽 원년(1896) 8월 5일, 〈學部廣告〉·9월 21일, 〈學部令〉.

77) 《高宗實錄》，光武 3년 3월 26일.

악되고 있다.⁷⁸⁾

광무황제의 조칙은 국권회복을 위한 구국교육정책의 추진으로 받아들여져서 곧 《대한매일신보》와 《황성신문》 등 언론에 대서특필되었다. 《대한매일신보》는 그 논설에서 ‘오직 대한인사는 모름지기 백배분발하여…국운을 만회하고 인권을 신장하라’고 역설하였고,⁷⁹⁾ 《황성신문》은 ‘이천만 민중이 모두 취학하여 지식을 발달 개명하고 애국정신을 관철시키면 우리 한국의 국권회복이 여기에 있다’고 강조하여 국민교육의 실행으로 구국할 것을 촉구하고 있다.⁸⁰⁾ 이러한 언론의 적극적 호응에 이어 각 지방 수령들은 흥학을 위한 노력을 전개하였고, 각계 인사들도 기금을 모으고 향교와 같은 재래 교육시설 등을 이용하여 학교를 설립하고 구국교육운동에 적극 참여하였다. 특히 신교육에 소극적이었던 영남지방을 비롯한 삼남지방에서도 구국을 위한 신교육운동이 활발하게 전개되었다.⁸¹⁾

이 시기에 광무황제와 대한제국정부의 구국교육정책은 사립학교의 설립과 그 교육에 대한 정책적 지원과 재정지원 방식으로 추진되었다.⁸²⁾ 이는 일제에 의한 한국교육의 식민지화 작업이 관·공립학교를 통해 이루어지기 시작했기 때문이었다고 할 것이다. 러일전쟁으로 한국에 진주한 일본군은 俄語(러시아어)學校를 폐쇄하고, 漢語(중국어)學校의 폐쇄를 시도하는 한편, 1901년 이래 중학교 교사로 고빙되어 있던 일본인 시데하라(幣原坦)를 학부참여관으로 승격시켜 학부업무를 관장하게 하였다. 시데하라는 일어교육의 강화 등을 비롯한 각종의 교육식민지화 작업을 전개하였고, 한국재정고문이 된 메가타(目賀田種太郎)는 교사에 대한 월급 지급을 거부함으로써 小學校停廢문제를 야기하는 등 한국교육을 장악하기 위한 음모를 전개하였다.⁸³⁾

시데하라가 1905년부터 학부참여관으로 한국교육에 참여하면서 시작된 일

78) 柳漢喆, 〈1906년 光武皇帝의 私學設立 詔勅과 文明學敎 設立 事例〉(《韓國民族運動史研究》, 于松趙東杰先生停年紀念論叢 II, 나남출판, 1997), 136~138쪽.

79) 《대한매일신보》, 1906년 3월 30일, 논설 〈恭讀大詔〉.

80) 《皇城新聞》, 光武 10년 3월 28일, 〈興學大詔煥發〉; 3월 29일, 논설 〈興學勅詔亟宜實行〉.

81) 柳漢喆, 앞의 글, 138~160쪽.

82) 柳漢喆은 위의 글에서 여러 사례들을 구체적으로 밝히고 있다.

83) 邊勝雄, 앞의 책, 129~139쪽.

제의 한국교육에 대한 식민지화 작업은 같은 해 11월 이른바 을사조약을 강요한 데 이어 1906년 2월 통감부의 설치로 본격화되기 시작하였다. 1906년 2월 초대통감으로 부임한 이토 히로부미(伊藤博文)는 시대하라를 三土忠造로 교체한 뒤 그로 하여금 교과서 편찬업무를 담당케 하고, 다시 통감부 서기관 타와라(俵孫一)를 학부에 파견하여 학제의 개혁업무를 장악케 하였다. 1907년 7월의 한일신협약으로 타와라는 학부차관이 되어 한국교육을 완전히 장악하였다. 이후 학부는 일본인 사무관과 주사들이 장악하여, 각종의 학교관계법령을 개정하고 식민교육정책을 전개하였다. 이러한 법개정으로 자연히 식민교육은 우선적으로 관·공립학교 교육을 통해 이루어지게 되었다.⁸⁴⁾

이런 상황이었으므로 광무황제는 앞에서 보았듯이 신민된 자는 자체를 교육시키지 않으면 논죄할 것이라는 조칙을 발표하여 의무교육을 강제하고, 사립학교의 설립과 교육을 적극 지원하였다. 전국민을 하루 속히 교육시키려면 의무교육이 아니고서는 불가능하였으므로 광무황제의 이러한 조칙에 부응하여 1906년 4월부터 1907년 8월 21일 통감부에 의해 해산될 때까지 애국계몽운동을 주도했던 대한자강회는 의무교육운동을 전개하였다.⁸⁵⁾

대한자강회가 정부에 건의한 의무교육안은 정부가 재정적으로 어려운 처지에 있어 국민교육의 보급이 어려우므로 국가차원에서 의무교육령을 반포하고 국민이 경비를 분담하여 의무교육을 실시하자는 것이었다. 즉 이 의무교육안은 ① 적당한 행정구역을 단위로 학구를 정하여 구립소학교를 설치하고, ② 구립소학교의 설비와 유지비용은 구내 주민이 부담하며, ③ 구내 주민은 학무위원을 선출하여 교과서의 선정 등 학무 일체를 담당시키며, ④ 의무교육의 연한은 5년간으로 한다⁸⁶⁾는 것이었다. 그리하여 대한자강회는 《萬歲報》·《皇城新聞》 등 언론의 지지 속에 總代를 선출하여 의무교육안을 정부에 건의했고, 중추원회의는 1907년 1월 9일 이 의안을 통과시키고 의무교육의 실시를 정부에 촉구하였다. 같은 무렵 표훈원 총재 閔泳徽도 의무교육

84) 邊勝雄 위의 책, 140~144쪽.

85) 邊勝雄, 위의 책, 152~167쪽.

86) 《大韓自強會月報》 제8호, 義務教育條例大要, 41~42쪽. 의무교육에 대한 구체적인 안은 이미 러일전쟁기에 전 교원 李康浩가 개인적으로 제시한 바 있다(《皇城新聞》, 光武 8년 5월 7일, 雜報〈私學設議〉; 5월 11일, 雜報〈設學條規〉).

의 실시와 우등졸업생의 수용을 광무황제에게 상소하였다. 또한 한성 각 구의 대표들도 정부가 우선 의무교육령을 반포하고 실시 가능지역부터 시작하자고 건의했다. 이에 광무황제는 학부로 하여금 의무교육원안을 검토케 하고 문구를 가다듬어 都下 및 각 府部郡의 坊曲에 布諭토록 지시하였다.⁸⁷⁾

그런데 이 의무교육안은 일제의 식민지화 교육정책에 대항하여 교육권을 한국의 민간인이 장악하려는 것이었다. 즉 정부가 교육재정을 마련하기 어렵다는 구실 아래 지역 주민이 교육비를 부담하여 학무위원을 선출하고, 학무위원이 교과서의 선정 등 학무 일체를 장악하도록 되어 있는 것으로 보아 이미 일제의 수중에 장악된 학부의 간섭을 피하고 한국인이 자주적으로 교육을 추진할 수 있는 방안이었다고 할 것이다. 그리하여 이미 일제의 꼭두각시가 되어버린 학부대신은 ‘아직은 실시할 수 없다’는 답변으로 의무교육안의 법제화를 거부하였다.⁸⁸⁾ 이와 같이 광무황제의 명에도 불구하고 의무교육의 법제화가 이루어지지 않자, 西友學會를 비롯한 여러 계몽단체와 각지의 유지·신사들은 법에 관계없이 자금을 모아 사립학교를 설립하고 학생들을 모아 의무교육운동을 통한 구국교육운동을 줄기차게 전개하였다.⁸⁹⁾ 이러한 운동에 대하여 광무황제는 재정지원을 전개하였고, 이에 일제 통감부는 황실 재정을 감축하고, 재래 교육시설이나 재원이 사립학교 재원으로 이용되는 것을 막기 위한 법제적 조치를 취하는 한편 私立學校令을 제정 발표하여 구국국민교육운동을 탄압하였다.⁹⁰⁾

〈邊勝雄〉

87) 《高宗實錄》, 光武 11년 1월 15일.

88) 柳永烈, 〈大韓自強會의 愛國啓蒙運動〉(《韓國近代民族主義運動史研究》, 一潮閣, 1987), 9~91쪽 참조.

89) 李松姬, 《大韓帝國末期 愛國啓蒙學會研究》(이화여대 박사학위논문, 1985).

90) 柳漢喆, 〈韓末 私立學校令 以後 日帝의 私學彈壓과 그 特徵〉(《한국독립운동사연구》 2, 1988), 65~103쪽.

5. 대한제국기의 재정정책

1) 재정정책 기초의 변화

아관파천으로 개화파 정권의 붕괴 이후 의정부의 부활과 새로운 〈議政府官制〉의 반포, 고종의 황제즉위와 대한제국 선포, 〈議政府次對規則〉의 제정, 〈大韓國國制〉의 반포 등으로 황제의 권력을 강화하고 국정 주도권을 보장하는 제도적 장치들이 만들어짐으로써 대한제국체제가 확립되었다. 특히 한국 최초의 근대적 헌법이라 할 수 있는 〈대한국국제〉는 황제의 무한한 권력을 ‘만국공법’에 의거해 구체적으로 규정하고 있었다.¹⁾ 이와 더불어 원수부를 비롯한 황제직속 기구를 신설하고 황실업무 담당기구였던 궁내부와 내장원을 대폭 확대하는 한편 근위병을 중심으로 한 군사력의 증강과 사법·치안 기구의 장악, 전통적인 방식의 황실 위상 제고사업 등의 추진을 통해 ‘상대적인 우위’이기는 하지만 고종은 전제군주로서의 지위를 확보할 수 있었다.

이처럼 정치체제는 크게 개편되었으나 갑오개혁기에 만들어진 재정과 관련된 제도들은 거의 그대로 계승되었다. 무엇보다도 조세제도의 기본틀인 地稅의 結價制는 조선 후기 이래의 조세 結斂化 및 金納化의 경향을 전국적으로 제도화한 것이었기 때문에 변경할 수 없는 것이었다. 이밖에 예산·회계 제도, 화폐제도, 조세제도, 재정기관의 단일화, 정부재정과 황실재정의 분리 등 대부분의 제도도 형식적으로는 거의 변화가 없었다.

하지만 국내외 정세와 권력체계의 변화는 실제 재정운영에서 커다란 변화를 가져올 수밖에 없었다. 재정운영의 변화를 가져온 가장 중요한 원인은 국정과 재정을 운영하는 주체가 개화과정권에서 황제로 바뀌었다는 데 있었다. 고종은 강화된 권력을 배경으로 직접 국정을 주도하면서 정부기관과 대신들에게는 일상적인 업무만 처리하게 하고 중요한 조치나 사업은 모두 자신의 측근 인물이나 황제 직속기구에서 담당하게 하였다. 따라서 1896년부터 1904

1) 《한말근대법령자료집》Ⅱ, 1899년 8월 17일, 奏本 大韓國國制, 541~543쪽.

년까지 沈相薰·朴定陽·閔種默·閔泳綺·閔泳煥 등 여러 인물이 탁지부 대신을 역임하였지만 실제로 재정운영을 주도한 것은 황제인 고종과 황실재정을 전담하였던 李容翊이었다.

이용익은 1897년 11월 典圀局長에 임명되고 1899년 2월부터 內藏司長(8월 이후 기구개편에 따라 內藏院卿)을 겸임하면서 고종의 절대적인 신임을 배경으로 황실재정은 물론 사실상 정부재정까지 장악할 수 있었다. 그는 수많은 관직을 거쳤지만 이 중에서 화폐주조를 담당하는 전환국장(1897년부터, 1900년 승격 이후에는 전환국 管理), 황실재정을 관장하는 내장원경(1899년부터), 홍삼전매와 모든 광산을 관리하는 蔘政監督(1899년부터)·礦務監督(1897년부터)의 직책은 일본의 침략이 본격화되는 1904년까지 줄곧 가지고 있었다. 뿐만 아니라 그는 수시로 탁지부협관 혹은 대신을 겸직하면서 정부재정에도 깊숙이 간여하였고 근대화사업을 추진하기 위해 황제직속으로 설치된 서북철도국·양지아문·지계아문·중앙은행 등에 총재 혹은 부총재로서 주도적으로 참여하였다.

대한제국기 재정운영 변화의 두 번째 원인은 정부에 속해있던 각종 재원이 황제의 독자적인 재원이 되거나 황실로 이속된 데에 있었다. 1900년 전환국이 황제의 직속기구로 승격되면서 그곳에서 주조하는 화폐가 탁지부의 관리를 벗어나 황제의 독자적인 재원이 되었고,²⁾ 역둔토·홍삼·광산·잡세 등 많은 재원이 황실로 이속되어 宮內府나 내장원의 관리를 받게 되었다. 그러나 이처럼 많은 재원들이 황제의 직접 관리하로 들어갔기 때문에 탁지부가 관장하는 재원은 地稅와 戶稅, 그리고 약간의 관영사업 수입 정도만 남게 되었다. 따라서 탁지부는 정부관리들의 봉급과 정부기구를 운영하는 데 필요한 경상비를 마련하기도 힘들어서 전환국이나 내장원에서 수시로 자금을 빌려오지 않으면 안되었다. 반면에 내장원이 관리하는 황실재정에는 상당한 정도의 여유자금이 축적되어 고종과 이용익의 의도에 따라 사용되곤 하였다.

국내외 정세의 변동도 대한제국기 재정운영에 변화를 가져온 주요한 요인이었다. 대한제국 수립의 배경이 된 제국주의 열강간의 세력균형을 계속 유

2) 《勅令》 제8책, 1900년 1월 17일, 勅令 제4호 典圀局官制 개정(서울대 도서관, 1991), 481~482쪽.

지함으로써 자주독립을 지키려는 고종의 세력균형정책, 청의 의화단 봉기로 말미암은 1900년 열강의 공동과병과 그 결과로 나타난 열강의 중국분할 움직임, 국내 정치세력간의 계속되는 정변 기도, 東學黨·英學黨 등 농민전쟁 잔여세력들과 活貧黨 등 화적 무리의 조직화와 활동범위의 확산 등은 고종으로 하여금 대외적으로 황제와 국가의 위상을 높이고 대한제국의 근대국가로서의 면모를 과시하는 한편 대내적으로는 황제 근위부대를 증강하고 치안을 강화하는 데 주력하지 않을 수 없게 하였다. 이에 따라 황실과 군사비 부문에 재정지출이 집중될 수밖에 없었고, 이것은 상대적으로 지방행정비 교육비, 사업비 등 다른 부문의 어려움을 가중시키는 결과를 낳았다.

〈표 1〉

세 입 예 산

	1895		1896		1897		1898		1899	
租稅	1,557,587	34.9	2,428,033	50.5	2,820,000	67.3	3,779,316	83.5	5,108,222	78.9
(地稅)	1,009,908	22.6	1,477,681	30.7	1,715,000	40.9	2,227,758	49.2	2,773,642	42.8
(戶稅)			221,338	4.6	196,000	4.7	229,558	5.1	465,640	7.2
(人蔘稅)	150,000	3.4	150,000	3.1	150,000	3.6	150,000	3.3	150,000	2.3
(砂金稅)			10,000	0.2	40,000	1.0	40,000	0.9	5,000	0.1
(驛賭稅)										
(港稅)	330,678	7.4	429,882	8.9	495,000	11.8	750,000	16.6	800,000	12.4
(雜稅)	67,001	1.5	9,132	0.2	24,000	0.6	24,000	0.5	300,000	4.6
(既往年度所屬收入)			130,000	2.7	200,000	4.8	358,000	7.9	613,940	9.5
官業收入										
雜收入			5,000	0.1	24,000	0.6	40,000	0.9	50,000	0.8
鑄造貨			1,282,450	26.7	200,000	4.8	200,000	4.4	300,000	4.6
前年度歲計剩餘			1,093,927	22.7	1,147,192	27.4	508,160	11.2	1,015,000	15.7
借入金	3,000,000	67.1								
합 계	4,468,587	100	4,809,410	100	4,191,192	100	4,527,476	100	6,473,222	100

* 출처 : 《議奏》(奎17705), 《官報》, 《奏本》(奎17703), 《歲入歲出總豫算表》(奎15295).

2) 정부세입의 축소와 황실수입의 확대

(1) 정부세입의 만성적 부족

대한제국기 정부의 세입예산은 1899년부터 큰 폭으로 증가하고 있었다. 1895~1898년에 400만원대에 머물렀던 세입예산이 1899년 647만원, 1901년 907만원을 거쳐 1904년에는 무려 1,421원에 달하였다(〈표 1〉 참조). 즉 1904년의 세입예산이 1895년의 세배를 넘고 있었던 것이다. 그러나 백동화의 가치하락 등으로 물가가 엄청나게 올랐으므로 실질적으로는 세입예산이 오히려

(1896~1905년)

(단위 : 元, %)

1900		1901		1902		1903		1904		1905	
5,409,796	87.8	8,296,473	91.4	6,808,530	89.7	10,266,115	95.4	14,014,573	98.6	14,701,824	98.3
2,981,318	48.4	5,082,136	56.0	4,488,235	59.2	7,603,020	70.6	9,703,591	68.3	9,743,534	65.1
278,478	4.5	487,337	5.4	460,295	6.1	460,295	4.3	460,295	3.2	463,260	3.1
150,000	2.4										
10,000	0.2										
										210,000	1.4
800,000	13.0	850,000	9.4	850,000	11.2	850,000	7.9	850,000	6.0	1,700,000	11.4
200,000	3.2	210,000	2.3	210,000	2.8	210,000	2.0	210,000	1.5	85,030	0.6
990,000	16.1	1,667,000	18.4	800,000	10.5	1,142,800	10.6	2,790,687	19.6	2,500,000	16.7
										257,500	1.7
70,000	1.1	90,000	1.0	110,000	1.4	150,000	1.4	200,000	1.4	1,250	0.0
350,000	5.7	350,000	3.9	350,000	4.6	350,000	3.3				
333,000	5.4	342,983	3.8	318,000	4.2						
6,162,796	100	9,079,456	100	7,586,530	100	10,766,115	100	14,214,573	100	14,960,574	100

려 감소한 것이 아닌가 생각된다.³⁾

전체적으로 보면 대한제국기의 세입예산항목은 점차 단순해지는 경향을 보이고 있었다. 특히 1900년을 전후해서 많은 재원이 황실로 이속되면서 정부의 세입은 地稅와 戶稅에 의존할 수밖에 없었다. 예산항목에는 이외에도 雜稅·鑄造貨 등이 있었으나 이것들은 탁지부의 관할 밖에 있었기 때문에 확실한 수입이 될 수 없었고, 상당한 액수를 기록하고 있는 既往年度 所屬收入도 대부분 미납된 지세와 호세였다.

지세는 1896년에 전체 세입예산의 30%를 차지하였지만 점차 그 비중을 높여가서 1903년에는 70%에 이르고 있었다. 이처럼 전체 세입예산에서 지세가 차지하는 비중이 높아진다는 것은 정부의 세입이 지세로 단순화해간다는 것을 의미하였다. 지세 액수도 1895년에 100만원에 불과하던 것이 1901년에는 508만원, 1903년에는 760만원으로 증가하였다. 1901년과 1903년의 급증은 지세율이 1900년에 1결당 최고 30냥에서 50냥으로, 1902년에는 다시 50냥에서 80냥으로 인상된 것을 반영한 것이다.

호세의 경우에는 세율의 인상이 없었기 때문에 豫算化率(賦課額에 대한 豫算額의 비율)에 의해서 세입예산이 결정되었다. 따라서 예산화율이 높게 책정되었을 때는 46만원 정도, 낮게 책정되었을 때는 22만원 정도의 세입이 예상되고 있었다. 항세(海關稅)는 세입 중 가장 확실한 것으로 평가되고 있었으나, 실제 국고 수입액은 예산액에 훨씬 미치지 못하고 있었다.⁴⁾

항세의 부과와 징수는 탁지부 관세과에서 담당하도록 규정되어 있었으나 실제로는 항세수입을 총세무사인 브라운이 관리하면서 대부분 향만시설 공사나 등대건설 등에 사용하였고, 탁지부로 들어오는 것은 소액에 지나지 않

3) 1896년경에는 액면가격이 같은 백동화와 일본 화폐가 거의 같은 가치로 교환되었으나, 1898년 이후 백동화가 남발되면서 1901년경에는 1.5배의 백동화를 주어야 같은 액면가격의 일본 화폐와 교환할 수 있었고, 1904년경에는 2.2배를 주어야 했다. 한편 서울지역의 쌀값은 1895년에 上米 1되에 6錢이던 것이 1901년에는 1兩 7錢, 1904년에는 2냥 8전까지 급등하였다. 결국 1895년경과 1904년을 비교하면 화폐가치는 약 2.2배 하락하고, 쌀값은 약 4.5배 상승한 셈이 되었던 것이다(도면회, <갑오개혁 이후 화폐제도 문란과 그 영향>(《한국사론》 21, 서울대, 1989), 410~412쪽 및 438쪽 참조).

4) 《歲入歲出豫算表》 제2책, 광무 3년 및 제3책, 광무 4년, 예산설명서.

왔기 때문이다.

따라서 대한제국기 재정수입은 지세와 호세의 징수실적에 좌우될 수밖에 없었다. 하지만 지세의 경우 실제 징수되는 액수(實收額)는 과세액의 40~50%선에 머물고 있으며 예산액과 비교하면 70~80%의 수준이었다.⁵⁾ 호세의 징수실적은 지세에 비해서도 매우 낮은 편이었다. 세율이 인상되지 않았는데도 불구하고 實收額은 대체로 과세액의 20%선을 넘어서지 못하고 있었다.⁶⁾ 이처럼 징수실적이 부진하였기 때문에 당해년도에 징수되지 않고 다음해로 미루어지는 미납액이 엄청났다. 당시 정부에서 추산한 것이긴 하지만 미납총액은 해마다 2백만원 이상을 기록하였고 특히 1898년에서 1900년 사이에는 3백만원 이상, 1904년에는 465만원에 달하였다.⁷⁾ 미납세액의 규모는 바로 정부의 재정 관리능력과 상관관계에 있다고 볼 수 있는데, 이처럼 미납세액이 많았던 것은 당시 정부의 재정 관리능력이 떨어졌다는 것을 의미하였다. 그 주요한 원인은 稅源에 대한 파악의 부실, 地方官·吏胥·鄉任·戶首 등 징세담당자들의 중간 수탈과 횡령, 外劃制度의 모순과 세금으로 거둔 화폐(葉錢·白銅貨) 운반의 어려움으로 인한 조세금 상납의 지체 등이었다.

대한제국기에는 호구조사와 양전·지계사업의 실시, 중간 횡령 또는 연체의 방지, 인지세의 부과 등 이러한 문제점을 해결하기 위한 노력이 계속되었다. 세원 파악과 함께 농촌사회의 통제라는 목적을 가지고 1896년에 실시되었던 호구조사는 과거의 신분제에서 탈피하였을 뿐만 아니라 정확한 인구를 파악하기 위해서 여러 가지 규정을 두는 등 철저한 호구조사를 위한 장치를 갖추고 있었다.⁸⁾ 하지만 호구조사에도 불구하고 호세의 부과와 징수는 여전히 조선 후기 이래의 관행에 따라 이루어졌기 때문에 호구조사의 성과가 반영되기는 어려운 실정이었다. 그리고 1899년부터 본격화된 양전·지계사업도

5) 이윤상, <일제에 의한 식민지재정의 형성과정> (《한국사론》 14, 1986), 301쪽.

6) 이윤상, 위의 글, 304쪽.

7) 이윤상, 위의 글, 305쪽.

8) 이 시기의 호구조사에 대해서는 다음의 글이 참조된다.

조석근, <광무년간의 호정운영체계에 관한 소고> (《대한제국기의 토지제도》, 민음사, 1990).

이세영, <대한제국기의 호구변동과 계급구조> (《역사와 현실》 7, 1992).

1904년에 중단되었을 뿐 아니라 그 동안의 성과를 구체적인 지세의 부과와 징수에 연결시킬 수 있는 제도와 여건을 갖추지 못하였기 때문에 당초에 목적인 지세수입의 증가를 이룰 수 없었다.⁹⁾

중간 횡령과 연체를 방지하기 위한 조치는 계속된 조세납부 독촉과 지방관에 대한 감독의 강화로 나타났다. 우선 기한을 넘겨 조세를 愆滯한 지방관을 징계할 수 있도록 수취규정을 개정하거나 지방관에 대한 解由規則을 제정하여 각 도마다 상납기한을 정하고 상납의 책임소재를 분명히 하는 조치를 취했다.¹⁰⁾ 이러한 조치에도 불구하고 結戶錢(地稅·戶稅)의 징수실적이 개선되지 않자 탁지부는 公錢상납이 적체된 군수를 法部로 넘겨 미납세액을 督刷하겠다는 방침을 천명하고, 충청·경상·전라 3도에 시찰어사를 파견하거나 의정부회의에서 미납이 심한 군수의 파면을 여러 차례 건의하는 등 적극적으로 조세납부를 독촉했다.¹¹⁾ 그래도 결호전의 미납이 줄어들지 않자 1900년에 들어와서는 결호전을 상납하지 않은 관찰사·군수·서리·상인들을 경무청으로 하여금 체포하게 하거나 平理院으로 압송하는 방법을 동원했고, 1901년 12월에는 공전을 많이 건제한 지방관들을 법부에 넘겨 교수형에 처한다는 극단적인 강경책까지 상주하여 허락을 받기도 했다고 한다.¹²⁾

탁지부의 이러한 조치들은 일시적으로는 효과를 볼 수 있었지만 미납세액을 획기적으로 줄이는 데는 성공할 수 없었다. 왜냐하면 지세·호세 징수실적의 부진에는 징수 자체의 어려움보다는 지방관이 지세·호세로 거둔 화폐를 중앙정부(탁지부)로 직접 상납하지 않고 상인 등을 통해 간접적으로 보내는 外割의 보편화라는 구조적 원인이 있었기 때문이었다. 외획은 화폐·금융 제도가 발달하지 못한 상황에서 상인들에게 자본축적의 기회가 되기도 하였지만 재정운영의 측면에서는 대단히 많은 문제점을 낳는 제도였다. 조세금 상납을 담당한 상인들이 이것을 상업자본으로 轉用하는 과정에서 연체, 혹은

9) 대한제국기의 양전·지계사업에 대해서는 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반, 《대한제국의 토지조사사업》(민음사, 1995) 참조.

10) 《詔勅》 제3책, 1896년 8월 4일, 詔勅 租稅 督納에 관한 건, 74쪽
《法律》 제2책, 1899년 6월 28일, 法律 제4호 各府尹牧使郡守解由規則, 606~607쪽.

11) 《皇城新聞》, 1899년 10월 2일·24일, 雜報.

12) 《皇城新聞》, 1900년 3월 28일, 4월 3일, 1901년 12월 4일·18일, 雜報.

황령이 발생할 가능성이 매우 높았던 것이다. 그러나 지방관·서리·상인은 물론 경우에 따라서는 정부 고관에 이르기까지 이러한 방식을 사용함으로써 이익을 얻는 사람들이 많았을 뿐만 아니라 징세기구와 금융기관이 갖추어지지 않았기 때문에 외환을 이용한 지세·호세 상납구조는 쉽사리 깨어질 수 없었다. 황실재정을 담당한 내장원에서조차 이러한 외환을 이용하여 상업활동을 벌이기도 하였다.¹³⁾ 따라서 징수실적 부진과 이에 따른 만성적인 세입의 부족은 독립된 징세기구의 설치, 재정수입과 지출을 담당할 國庫銀行의 설립, 本位貨의 鑄造 등 재정전반에 걸친 근본적인 개혁이 이루어지지 않는 한 해결될 수 없는 문제였던 것이다.

(2) 재원의 내장원 이관과 황실수입의 확대

대한제국기 정부의 지세·호세 징수실적이 대단히 부진하였고, 재정수입이 사실상 감소했던 것과는 달리 황실재정을 담당하는 내장원의 수입은 황제 권력이 강화되고 대한제국체제가 본 궤도에 오르는 1899년을 획기로 하여 큰 폭으로 증가하고 있었다.¹⁴⁾ 대한제국기 황실재정의 확대는 황제권력의 강화에 발맞추어 과거 정부에 속했던 재원과 이권이 다시 황실로 移屬되거나 새로운 재원이 발굴되어 궁내부나 내장원의 관리를 받게 된 결과였다. 갑오개혁기에 개화파 정권에 의한 권력의 약화와 왕실재정의 위축을 경험했던 고종은 자신의 뜻에 따라 마음대로 사용할 수 있는 재원의 필요성을 절실히 느끼고 있었다. 그러나 정부의 세출예산에서 지급되는 皇室費는 대부분 궁내부 소속 관리들의 봉급이나 궁내부 소속 기구들의 경비로 사용되었다. 따라

13) 내장원에서 빌려온 자금을 갚기 위해 탁지부에서 내장원에 외환한 結戶錢은 1902년도 소속이 535만냥, 1903년도 소속이 1천만냥이었다고 한다(이영호, <대한제국시기 내장원의 외환운영과 상업활동>, 《역사와 현실》 15, 214쪽).

14) 대한제국기 황실의 수입은 크게 두 가지로 구성되었다. 하나는 정부재정에서의 皇室費 수입이고, 다른 하나는 司宮庄土 등 황실 재산으로부터의 수입이나 驛屯土·紅蔘·鑛山·雜稅 등 황실 소속 재원으로부터의 수입이었다. 즉 皇室費는 정부재정의 입장에서 보자면 세출에 해당되는 것이지만 황실재정의 입장에서 보면 수입이 되는 셈이었다. 그리고 宮內府에 소속된 회계 관련 기구는 會計院과 內藏院 두 곳이 있었는데, 회계원에서는 皇室費의 수령과 지출을 담당하였고 내장원에서는 황실 재산과 황실 소속 재원을 관리하였다. 여기서는 좁은 의미의 황실 수입, 즉 내장원에서 관장하는 수입만을 다루기로 하겠다.

서 고종은 황제로 즉위하고 권력을 강화하면서 황제의 독자적인 재원 확보와 황실재정의 확충에도 많은 관심을 쏟지 않을 수 없었다. 또한 독자적인 재원의 확대는 황제권력의 강화와 그 유지를 위해서도 반드시 필요한 것이었다.

내장원으로 이속된 재원 가운데 가장 중요한 것이 驛屯土였다. 역둔토의 관리권은 농상공부·군부·택지부 등으로 복잡하게 옮겨다니다가 1899년경에 최종적으로 내장원으로 귀속되었다.¹⁵⁾ 모든 역둔토를 관리하게 된 내장원은 1899년 12월부터 각지에 督刷官을 겸한 查檢委員을 파견하여 역둔토·牧場土·堤堰畝 등에 대한 조사와 賭租징수를 시작하는 한편 그 동안 각 기관마다 별도로 관리되던 각종 토지에 대해 통일적인 수세규정을 마련하여 적극적인 지주경영에 나섰다. 한편 종래 많은 폐단을 낳다가 농민전쟁으로 폐지되었던 전라북도 일대의 均田도 다시 부활되어 내장원으로 부속되었다.¹⁶⁾ 이러한 역둔토 관리권의 내장원 귀속은 택지부가 국가의 모든 재정을 관장한다는 재정일원화의 원칙에 어긋나는 것이었으나 고종으로서는 황실재정 강화가 우선적인 고려사항이었던 것이다.

역둔토와 더불어 많은 잡세도 황실로 넘어오기 시작하였다. 漁·鹽·船·藿·庖肆·浦口 등에 대해 부과하는 잡세는 영업세 또는 유통세로서의 성격을 가지고 있었는데, 개항 이후 이들 잡세는 대부분 개화정책의 일환으로 설립된 統理交涉通商事務衙門으로 흡수되었다가 갑오개혁기에 일부는 정부재정으로 편입되어 농상공부·택지부의 관할로 들어갔고, 일부는 폐지되었다. 하지만 대한제국기에 들어와 황제권력이 강화되면서 내장원은 세원의 발굴과 징수에 열중하여 대부분의 잡세를 관장하게 되었다. 1899년에 沿江稅, 1900년에는 어세·염세·선세, 1902년에는 인삼세가 각각 궁내부로 이속되는

15) 역둔토 관리기관의 변동과 각 기관의 역둔토 경영에 대해서는 다음의 글이 참고된다.

배영순, 〈한말 역둔토조사에 있어서의 소유권분쟁〉 (《한국사연구》 25, 1979).

박찬승, 〈한말 역토·둔토에서의 지주경영의 강화와 항조〉 (《한국사론》 9, 서울대, 1983).

김양식 《대한제국·일제하 역둔토 연구》(단국대 박사학위논문, 1983).

박진태, 《한말 역둔토조사의 역사적 성격 연구》(성균관대 박사학위논문, 1996).

16) 《訓令照會存案》 제35책, 1902년 9월 21일, 訓令 태인군수(兼任 全羅北道均田監理).

등 갑오개혁기에 탁지부 소관이었거나 폐지되었던 많은 잡세가 황실재정의 확충을 위해 궁내부로 이속되거나 부활되었던 것이다. 이밖에 柴·草·蘆·松·栗·竹 등에 대한 일종의 이용료, 포구·여각·포사·상회사 등에 대한 영업허가세 등 잡세의 범주에 들어가는 많은 재원도 황실로 이속되었다.

전환국에서 주조한 화폐도 황실의 중요한 재원이 되었다. 물론 제도적으로 이 화폐가 황실소유라는 규정은 없었지만 1900년 전환국이 황제 직속기구로 승격함에 따라 전환국 주조 화폐는 황실소유라는 인식이 확고해졌다. 고종은 1896년 3월부터 총세무사 겸 탁지부고문인 브라운에게 재정지출과 전환국의 관리를 맡겼지만 그는 고종의 지출 요구조차 거절하고 백동화 주조를 철저히 통제하는 등 고종의 의도에 따르지 않았으므로 1897년 11월 가장 신뢰할 수 있는 이용익을 전환국장에 임명하여 화폐주조를 장악하려고 했던 것이다. 이후 이용익은 철저히 고종의 뜻에 따라 전환국을 운영했다.¹⁷⁾

홍삼전매사업과 대부분의 광산도 궁내부나 내장원으로 이속되었다. 갑오개혁기에 정부재정 부족의 해결책으로 탁지아문에 부속되었던 홍삼전매권이 농상공부를 거쳐 1897년 7월 궁내부로 이관되었다.¹⁸⁾ 1898년 6월 내장사의 업무에 蔘政과 광산업무가 추가되고, 1899년 12월 내장원 산하에 삼정과가 설치되면서 내장원의 홍삼전매사업은 본격화되었다.¹⁹⁾ 내장원은 관영회사로 蔘政社를 설치하여 직접 홍삼전매사업을 운영하였다. 한편 1898년 6월 외국인의 침탈을 방지한다는 명분으로 농상공부 관할이었던 전국 43개 군의 광산이 궁내부로 이속된 이래 계속해서 많은 광산이 궁내부와 내장원으로 이속되었다.²⁰⁾ 1899년 2월 황해도·평안도·함경도의 광산이 궁내부로 이속되

17) 李容翊 아래에서 典圜局長으로 일하던 崔錫肇의 傳言에 따르면 전환국은 1902년에 하루평균 1만 3천원을 주조함으로써 주조총액이 약 280여만원에 이르렀고, 그 중 150만원은 특히 帝室用으로 따로 떼어 別庫에 보관하였다고 한다(《高宗時代史》, 1902년 2월 22일).

18) 《한말근대법령자료집》Ⅱ, 1897년 7월 15일, 農商工部令 제15호 紅蔘蒸造規例를 폐지하는 건 및 奏本 農商工部官制 중 蔘業을 刪去, 宮內府로 하여금 專管케 하는 건, 270쪽.

19) 《한말근대법령자료집》Ⅱ, 1898년 6월 24일, 布達 제41호 宮內府官制 개정, 377쪽; 1899년 12월 1일, 布達 제53호 宮內府官制 개정, 587쪽.

20) 《한말근대법령자료집》Ⅱ, 1898년 6월 23일, 奏本 43郡 各鑛을 宮內府에 移屬하는 건, 375쪽.

었고, 1901년 6월에 다시 황해도 백천, 평남 순안 등 8개 군의 광산이, 1904년 9월에는 다시 충북 음성, 경남 함천 등 2개 군의 광산이 내장원으로 이속되었던 것이다.²¹⁾

일종의 영업·유통세라고 할 수 있는 會社·浦口·旅閣·漁·鹽·船·藿 등 상업이나 소상품 생산에 대한 세금징수는 대한제국기의 상공업정책의 일단을 보여준다는 점에서 주목할 만하다. 갑오개혁기에는 無名雜稅 혁파 방침에 따라 종래 各宮이나各司에서 징수하던 여각이나 포구주인들에 대한 세금징수, 어·염·선·곽에 대한 세금징수가 폐지되었다.²²⁾ 그러나 개화파 정권이 붕괴되면서 황실재정의 궁핍과 장기간의 수세 관행 등을 이유로 궁내부나 내장원, 각궁에서 이들에 대한 세금징수를 하나씩 복구하기 시작하였다. 예를 들면 明禮宮에서 징수하다가 잡세라 하여 폐지되었던 양산군 원동포의 염세 등이 1896년 4월부터 다시 징수되기 시작하였고, 역시 명례궁에 상납하던 나주 영선포·제포, 전주 완장포, 태인 주소포, 부안 줄포 등지의 都旅閣수세와 인천항의 柴炭主人수세 등도 1896년 6월부터 다시 징수되기 시작하였다.²³⁾ 내장원은 폐지되었던 잡세를 부활시키는 것과 함께 아직까지 수세 대상으로 파악되지 않았던 각종 세원을 발굴하여 징수하는 데도 열심이었다.²⁴⁾ 나아가 각 관청이나 吏胥·土豪輩가 징수하던 잡세도 발견되는 대로 내장원에 부속시키는 조치를 취했고, 모리배의 침탈을 막기 위해 지방민들이 스스로 내장원에 부속되는 것을 원하는 경우도 있었다.²⁵⁾

21) 《經理院雜書類》(奎22053) 제6책, 各礦區域案 참조.

22) 개화파 정권의 無名雜稅 혁파조치는 종래 지방재정의 중요한 재원이었던 무명잡세를 혁파함으로써 지방재정을 중앙정부에 종속시키려는, 재정일원화 정책의 일환이기도 했다(김태웅, 〈1894~1910년 지방세제의 시행과 일제의 조세수탈〉, 《한국사론》 26, 서울대, 1987 참조).

23) 《訓令》 제1책, 1896년 4월 7일, 訓令 양산군수; 1896년 6월 19일, 訓令 나주부 관찰사 및 제3책, 1896년 6월 19일, 訓令 전주부관찰사; 1896년 6월 20일, 訓令 인천부관찰사서리.

24) 《訓令照會存案》 제5책, 1899년 12월 21일, 訓令 완도군수; 1899년 12월 30일, 訓令 서천군수 및 제6책, 1900년 1월 2일, 訓令 안변군수.

《章程》(奎18960), 광무 4년 2월, 咸鏡北道鹽稅章程.

25) 《訓令照會存案》 제11책, 1900년 9월 16일, 訓令 평안북도관찰사; 1900년 9월 16일, 訓令 강계군수·후창군수·자성군수.

각종 회사에 대한 상납금 징수는 영업허가와 보호에 대한 대가라는 성격을 가지고 있었다. 내장원에 세금을 상납하는 회사들은 대개 객주·도고회사들이었는데, 이러한 회사로는 평안도 麴子會社, 인천 紳商會社, 무안 士商會社, 덕원 蔓蓼會社 등이 있었다. 이들은 실제로 제조·영업을 하는 것이 아니라 배타적 영업특권을 획득함으로써 소상공인·소생산자들로부터 영업·유통세를 징수할 목적으로 처음부터 내장원에 부속될 것을 청원하는 경우가 많았다. 당시 각종 회사에 대한 허가권은 대부분 농상공부가 가지고 있었지만, 농상공부는 이들 객주·도고회사에 대해서는 허가를 잘 내주지 않았기 때문에, 그리고 내장원에 소속되는 것이 황제권력을 배경으로 한 특권을 보장받을 수 있는 더욱 확실한 길이었기 때문에 내장원에 부속되기를 바랐던 것이다.²⁶⁾ 따라서 이들 회사들은 대개 사장을 내장원경이, 부사장을 그 향구의 監理 또는 경무관이 각각 例兼하고 회원 또는 사원 중 유력한 사람이 회장 또는 총무로서 실무를 책임지는 형식을 취하고 있었다.

이처럼 많은 재원이 내장원으로 이속되었지만 내장원의 세금징수는 일정한 체계를 갖추지 못하고 있었다. 그 성립과정이 제각각이었기 때문에 이들에 대한 일원적인 관리가 불가능하였을 뿐 아니라 재원의 확대에 주된 목표를 두고 있었던 내장원으로서 이들을 일원적으로 관리할 필요도 느끼지 않았던 것이다. 따라서 내장원의 세금징수 과정에서 많은 혼란이 발생할 수밖에 없었다. 내장원이 파견한 收稅 監官·派員·委員 등이 각 지역에서 남징과 중간횡령을 일삼았을 뿐 아니라, 영업독점권이나 수세특권을 획득한 회사·여각·주인들은 대개 직접 상품생산이나 유통을 담당하지 않고 유통과정에 기생하면서 소상공인과 소상공생산자에 대한 수탈에 치중하였기 때문이다. 결국 전체적으로 보면 잡세징수 실적은 변동폭이 대단히 커서 내장원의 수입에 큰 도움을 주지 못한 채 많은 폐단을 불러일으키고 있었다.

내장원의 지나친 세원발굴과 수세관리들의 濫徵에 따른 폐단이 커지자 민

《完文及章程》(奎8954), 광무 7년 12월, 完文.

26) 대한제국기의 회사설립의 양상과 客主·都賣會社들의 특권적·기생적 성격에 대해서는 전우용, 〈개항기 한인자본가의 형성과 성격〉(《국사관논총》 41, 1987) 참조.

간에서는 물론 정부에서도 내장원이 징수하는 잡세의 혁파와 내장원 파원의 소환을 요구하는 목소리가 높아갔고,²⁷⁾ 고종도 여러 차례에 걸쳐 잡세를 혁파하라는 조칙을 내리지 않을 수 없었다.²⁸⁾ 하지만 이러한 조치에도 불구하고 대부분의 잡세는 그대로 징수되었고 잠시 폐지되었던 잡세도 여러 가지 명목으로 부활되는 경우가 많았다. 따라서 내장원이 징수하는 잡세의 폐단은 쉽게 해결되지 않았다.

지금까지 살펴본 것처럼 많은 재원의 황실 이속에 따라 황실재정은 급속히 확대되었다. 내장원의 《會計冊》을 보면 1896·7년에는 적자를 기록하는 달이 많았으나 1898년부터 겨우 수지를 맞출 수 있었고, 1900년 이후에는 막대한 흑자를 기록하고 있다. 1899년까지의 내장원 수입은 10만냥 정도에 불과하였고 수입 항목도 내장원 직할의 토지에서 징수한 賭租로 한정되어 있었으나, 1900년에는 액수도 30만냥으로 크게 증가하였을 뿐만 아니라 역둔토 도조 수입과 더불어 인삼세·어세·염세·선세·해세·庖肆稅·殖利錢 등 각종 명목의 잡세가 내장원 수입으로 들어오고 있다(〈표 2·3〉 참조).

특히 역둔토 도조가 내장원 수입으로 들어오기 시작했다는 것은 이후의 황실재정 운영과 관련해서 중대한 의미를 가진다. 1899년까지의 도조·賭錢은 司宮庄土 등 내장원 직할토지에서 징수한 것이었고 또 그것이 당시 내장원 수입의 거의 전부였던 반면에 1900년 이후의 것은 내장원 직할토지는 물론 모든 역둔토·목장토 등에서 징수한 것이었으므로 그 성격에서 현격한 차이가 있었기 때문이다. 따라서 1900년부터 1903년까지의 내장원 수입에서 역둔토 도조가 차지하는 비중은 양적으로나 질적으로나 절대적인 것이었다.

27) 당시 《皇城新聞》은 論說과 記事를 통해 여러 차례 雜稅와 내장원 派員의 폐단을 지적하고 있었다(《皇城新聞》, 1899년 12월 8일, 1901년 5월 11일자 論說; 1899년 3월 15일, 4월 11일, 1900년 1월 13일, 4월 25일, 8월 21일, 1901년 6월 7일, 雜報 등).

28) 대한제국기에 들어와서 1900년까지 잡세 혁파와 관련하여 내려진 詔勅은 다음과 같다. 1896년 8월 11일, 詔勅 各項雜稅 革罷에 관한 건(《詔勅》제4책, 99쪽); 1897년 8월 11일, 詔勅 各郡結戶簿의 조사 및 無名雜稅의 禁斷에 관한 건(《詔勅》제6책, 138쪽); 1898년 10월 25일, 詔勅 無名雜稅 革罷에 관한 건(《詔勅》제9책, 216쪽); 1900년 3월 24일, 詔勅 船商에 대한 無名雜稅를 革罷하는 건(《詔勅》제9책, 216쪽); 1900년 11월 3일, 詔勅 無名雜稅를 禁斷하는 건(《詔勅》제10책, 250쪽).

〈표 2〉

내장원 수입 I (1896~1900년)

(단위 : 兩, %)

	1896년		1897년		1898년		1899년		1900년	
賭租・賭錢	51,001	77.8	116,886	99.9	136,720	100.0	96,009	94.6	198,377	65.5
각종 放賣	1,000	1.5					2,645	2.6	2,000	0.6
각종 代錢									2,045	0.6
紅蔘 專賣										
人蔘稅									62	0.0
鑛山稅, 經營										
각종 商會社										
旅閣, 浦口主人稅										
漁稅									30,280	10.0
鹽稅									700	0.2
漁鹽船, 海稅									546	0.1
庖肆稅									22,091	7.2
柴, 草, 蘆, 松, 山稅									7,356	2.4
沭稅, 水稅										
紙稅										
新起稅										
殖利錢									6,387	2.1
기타 세금									32,866	10.8
第一銀行										
貸來										
移來	13,500	20.6								
別質(紙幣, 銀貨)										
기타			60	0.0			2,776	2.7	80	0.0
합 계(錢)	65,501	100	116,946	100	136,720		101,431	100	302,793	100
布(同-疋)										
木(同-疋)	31		2700							
紬(同-疋)	8									
金(兩重)										
銀(兩重)										
元寶(錠)										
去核(斤)										
麝皮(令)										
麝香(部)										

* 출처 : 《會計冊》(奎19113).

〈표 3〉 내장원 수입 II (1901~1904년)

(단위 : 兩, %)

	1901년		1902년		1903년		1904년	
賭租, 賭錢	1,033,087	65.3	1,896,826	76.7	5,173,163	87.6	3,180,505	10.5
각종 放賣	1,003		728		2,183	0.0	600	0.0
각종 代錢	15,128	0.9	4,536	0.1	13,504	0.2	36,149	0.1
紅蔘 專賣					65,735	1.1	3,335,000	11.1
人蔘稅	13,363	0.8	16,316	0.6	34,573	0.5	1,189	0.0
鑛山稅, 經營			1,500	0.0	2,999	0.0	12,666	0.0
각종 商會社	32,600	2.0	40,029	1.6	57,436	0.9	38,888	0.1
旅閣, 浦口主人稅	7,465	0.4	214,870	8.6	5,610	0.0	15,862	0.4
漁稅	1,663	0.1	824	0.0	11,812	0.2	2,150	0.0
鹽稅	3,769	0.2	8,666	0.3	16,103	0.2	7,871	0.0
漁鹽船, 海稅	15,201	0.9	439	0.0	127,236	2.1	43,419	0.1
庖肆稅	305,338	19.3	115,164	4.6	130,678	2.2	94,614	0.3
柴, 草, 蘆, 松, 山稅	25,572	1.6	19,743	0.7	88,204	1.4	54,478	0.1
漬稅, 水稅	3,402	0.2	1,916	0.0	7,145	0.1	4,161	0.0
紙稅	600	.0			5,845	0.0	706	0.0
新起稅			6,340	0.2	8,860	0.1	1,266	0.0
殖利錢	110,191	6.9	84,719	3.4	75,301	1.2	36,088	0.1
기타 세금	9,360	0.5	14,938	0.6	42,374	0.7	367,949	0.5
第一銀行 貸來 移來							22,537,969	75.0
別質(紙幣, 銀貨)			33,125	1.3	30,635	0.5	230,772	0.7
기타	2,855	0.1	11,232	0.4	460	0.0	120,123	0.3
합 계(錢)	1,580,606	100	2,471,919	100	5,899,865	100	30,042,433	100
布(同-疋)	14		447-20		26-45		203-3	
木(同-疋)			647		149		607-12	
紬(同-疋)							6-20	
金(兩重)							947	
銀(兩重)								
元寶(錠)							257	
去核(斤)					500			
麝皮(令)								
麝香(部)								

* 출처 : 《會計冊》(奎19113).

1901년 이후에는 각종 상회사와 여각·포구주인들에 대한 영업·허가세 징수가 시작되고 洑稅·수세·紙稅 등 잡세의 종류도 늘어나면서 내장원의 수입항목이 더욱 많아졌다. 이에 따라 내장원의 전체 수입액도 1901년 158만냥, 1902년 247만냥, 1903년 589만냥, 1904년 3천만냥으로 급격히 증가했다. 더욱이 내장원 또는 고종에게는 《회계책》에 기록되지 않은 수입이 훨씬 많았다. 예를 들면 홍삼전매사업에서의 수익(매년 1백만원, 즉 500만냥 정도로 추정됨), 전환국에서의 화폐수입(1902년의 경우 150만원, 즉 725만냥이었음), 외획을 이용한 내장원의 상업활동에서 얻어지는 수입 등이 있었다.

내장원의 수입이 이렇게 급증한 데에는 개화과정권에 의해 권력의 약화와 황실재정의 축소를 경험했던 고종의 황제권력 강화와 황실재정 확충을 통한 국정주도권 회복 의지, 그리고 고종에 대한 강한 충성심과 뛰어난 理財 감각을 갖춘 이용익의 황실재정에 대한 인식과 황실재정 확충 노력이 중요한 배경으로 작용하였다. 이를테면 이용익은 ‘잡세’라는 것도 지방관·이서·토호배가 자의적으로 수취하는 것을 의미할 뿐, 내장원에서 징수하는 각종 세금은 ‘帑需’·‘帑用’을 위한 것이므로 결코 잡세가 될 수 없다는 생각을 가졌던 것이다. 이용익은 이러한 인식과 고종의 강력한 지원을 바탕으로 전환국에서 주조한 화폐를 황제의 소유로 하고, 역둔토·홍삼·광산·잡세 등 많은 재원을 내장원으로 이속시키는 등 황실재정을 확충하는 데 앞장서고 있었다.

하지만 내장원의 수입 확대과정을 살펴보면 결국 내장원은 소상인·소상품생산자의 성장이나 상공업의 진흥, 국가의 전반적인 재정 운영이라는 측면에는 관심이 없었고 오직 세원을 발굴하고 수세를 확대하기 위해 각종 세원이나 객주·도고회사 등을 내장원에 부속시키고 보호하였던 것이라고 할 수 밖에 없다. 당시의 상황에서 근대국가의 수립이라는 과제를 수행하기 위해 어느 정도의 세원 발굴과 세금징수는 필수적이었을 것이다. 따라서 문제는 지나친 세원 발굴과 세금징수에 있었다기보다 그것을 일원적으로 파악하고 거기서 징수된 세금을 효율적으로 사용할 수 있는 관리체계를 수립하는 데 있었다고 할 수 있는데, 내장원의 각종 재원관리는 일정한 원칙아래에서 이루어지지 못했기 때문에 수입은 기대에 미치지 못했던 반면에 징수과정에서 많은 문제점을 드러내었던 것이다.

3) 황실·군사부문의 지출 증대와 황실의 자금 축적

(1) 황실·군사비의 팽창과 행정·사업비의 축소

대한제국기의 재정지출을 보면 황실비·내부·탁지부·군부의 예산이 세출예산 총액의 90% 정도를 차지하고 있다(〈표 4·5〉 참조). 특히 군부의 예산은 1901년 이후 전체 세출 총액의 40%에 육박할 정도로 큰 비중을 차지하였고 이 군부예산의 팽창이 세출예산의 급격한 증가를 주도하였다.

황실비는 크게 御用費(황제 직접 경비), 祭享費, 궁내부 직원들에 대한 봉급, 궁내부 운영경비 등으로 구분되는데, 액수로는 1896년의 50만원에서 1904년에는 120만원으로 크게 증가하였지만 전체 세출예산에서 차지하는 비중은 10% 안팎으로 일정한 수준을 유지하고 있었다. 그러나 예산에 편성되지 않은 황실 관련 예비비 지출이 매우 많았기 때문에 실제 황실비의 비중은 이보다 훨씬 높았다고 할 수 있다. 한편 警衛院·鐵道院·西北鐵道局·礦學局 등 궁내부 소속 일부 기관의 예산은 황실비와 별도로 편성되어 있었는데, 1901년에는 6만원에 불과하던 것이 1901년 경위원의 신설, 1902년 광학국의 설치에 따라 1904년에는 32만원으로 늘어났다. 따라서 이들 기관들의 예산이 전체 세출예산에서 차지하는 비중도 1901년의 0.7%에서 이후에는 2~3%로 높아지고 있었다.

이 예산의 대부분은 궁궐의 경비, 황실범·국사범에 대한 감시, 그리고 개항장의 경찰업무를 맡았던 경위원을 위해 지출되었다. 궁내부와 궁내부에 소속된 모든 기관의 인건비·운영비가 황실비로 편성되어 있었음에도 불구하고 유독 이들 기관에 대해서만 별도의 예산을 책정했던 것은 이들 기관이 고종의 주도하에 추진되던 근대화사업을 담당하는 기구였기 때문이었다. 그러나 이들 기관에 책정된 예산은 사업비가 아니라 소속된 관리들에 대한 봉급과 기관운영에 필요한 최소한의 경비에 불과하였다. 따라서 경위원을 제외하면 각 기관에 배정된 예산은 각각 2만원 내외에 지나지 않을 정도로 적은 편이었다.

〈표 4〉

세출예산 I (1895~1900년)

(단위 : 元, %)

		1895		1896		1897		1898		1899		1900	
경 상 비	황실비	384,615	10.1	500,000	7.9	560,000	13.4	560,000	12.4	650,000	10.0	655,000	10.6
	궁내부												
	기로소											44,893	0.7
	원수부												
	의정부 (내각)	15,030	0.4	29,799	0.5	25,636	0.6	32,016	0.7	35,506	0.5	37,884	0.6
	내부	525,198	13.8	1,274,445	20.2	990,305	23.6	1,010,947	22.3	1,020,988	15.8	1,036,461	16.8
	외부	35,435	0.9	71,932	1.1	78,718	1.9	132,396	2.9	166,743	2.6	236,122	3.8
	탁지부	1,679,488	44.1	1,695,320	26.8	869,727	20.8	882,485	19.5	2,037,907	31.5	879,300	14.3
	군부	321,772	8.5	1,028,401	16.3	979,597	23.4	1,251,745	27.7	1,447,351	22.4	1,636,704	26.6
	법부	41,806	1.1	47,294	0.7	37,815	0.9	46,853	1.0	38,925	0.6	56,313	0.9
	경무청	120,240	3.2	172,185	2.7	190,163	4.5	214,708	4.7	241,904	3.7	301,340	4.9
	학부	70,349	1.8	126,752	2.0	76,778	1.8	89,340	2.0	141,627	2.2	163,005	2.6
	농상공부	50,977	1.3	183,416	2.9	150,440	3.6	189,230	4.2	259,004	4.0	377,136	6.1
	중추원			14,987	0.2	8,468	0.2	9,712	0.2	25,628	0.4	17,128	0.3
임 시 비	호위대									50,986	0.8	51,610	0.8
	양지아문									11,660	0.2	43,916	0.7
	표훈원											22,160	0.4
	통신원												
	해민원												
	지계아문												
	합 계	3,244,910	85.3	5,144,531	81.4	3,967,647	94.7	4,419,432	97.7	6,128,229	94.7	5,558,972	90.2
	국장비			70,000	1.1	90,000	2.1	70,000	1.5				
	궁내부											1,903	0.0
	의정부												
비	내부	60,000	1.6	19,100	0.3	130,000	3.1	34,400	0.8	36,200	0.6	53,300	0.9
	외부					480	0.0	480	0.0	480	0.0	480	0.0
	탁지부			282,500	4.5	2,300	0.1						
	군부			700	0.0								
	학부												
	농상공부							1,218	0.0	6,223	0.1	47,216	0.8
	합 계	60,000	1.6	372,300	5.9	222,780	5.3	106,098	2.3	42,903	0.7	102,899	1.7
	예비금	500,000	13.1	800,000	12.7					300,000	4.6	500,000	8.1
	세출총계	3,804,910	100	6,316,831	100	4,190,427	100	4,525,530	100	6,471,132	100	6,161,871	100

* 출처 : 〈표 1〉의 자료.

〈표 5〉 세출예산 II (1901~1905년)

(단위 : 元, %)

		1901		1902		1903		1904		1905	
경 상 비	황실비	900,000	9.9	900,000	11.9	1,000,000	9.3	1,200,000	8.4	1,454,000	7.6
	궁내부소속	61,039	0.7	257,017	3.4	261,032	2.4	327,541	2.3	323,556	1.7
	기로소					24,026	0.2	27,552	0.2	25,927	0.1
	원수부	73,242	0.8	65,275	0.9	65,853	0.6	86,929	0.6		
	의정부	38,298	0.4	37,510	0.5	38,730	0.4	61,188	0.4	59,778	0.3
	내부	982,599	10.8	973,410	12.8	980,533	9.1	990,948	7.0	893,487	4.7
	외부	244,552	2.7	288,838	3.8	278,198	2.6	287,367	2.0	510,834	2.7
	탁지부	764,324	8.4	578,736	7.6	1,665,716	15.5	2,741,999	19.3	3,525,491	18.4
	군부	3,594,911	39.6	2,786,290	36.7	4,123,582	38.3	5,180,614	36.4	4,852,175	25.4
	법부	56,774	0.6	57,520	0.8	56,702	0.5	63,967	0.5	8,671	0.4
	경무청	426,039	4.7	276,154	3.6	361,331	3.4	406,925	2.9	386,749	2.0
	학부	184,983	2.0	167,730	2.2	164,743	1.5	205,673	1.4	218,756	1.1
	농상공부	70,117	0.8	40,892	0.5	46,300	0.4	51,070	0.4	57,108	0.3
	중추원	17,152	0.2	17,128	0.2	18,580	0.2	19,396	0.1	17,834	0.1
	호위대	56,032	0.6	55,792	0.7	58,099	0.5	81,978	0.6	80,718	0.4
임 시 비	양지아문	129,664	1.4	7,824	0.1						
	표훈원	22,345	0.2	18,457	0.2	20,993	0.2				
	통신원	398,080	4.4	374,910	4.9	461,935	4.3	637,648	4.5	472,540	2.5
	해민원			6,446	0.1						
	지계아문			22,108	0.3	71,018	0.7				
	합 계	8,020,151	88.3	6,932,037	91.4	9,697,371	90.1	12,370,795	87.0	12,947,624	67.7
	국장비										
	궁내부							625,395	4.4	210,000	1.1
	의정부	1,903	0.0	720	0.0					3,300	0.0
	내부	54,300	0.6	50,800	0.7	50,800	0.5	53,288	0.4	37,288	0.2
	외부	480	0.0	480	0.0	480	0.0	480	0.0		
	탁지부									4,615,453	24.1
	군부										
	학부										
	농상공부	1,848	0.0	1,840	0.0	1,840	0.0	6,340	0.0		
	합 계	58,531	0.6	53,840	0.7	53,120	0.5	685,503	4.8	4,866,041	25.5
	예비금	1,000,000	11.0	600,000	7.9	1,015,000	9.4	1,158,000	8.1	1,300,000	6.8
	세출총계	9,078,682	100	7,585,877	100	10,765,491	100	14,214,298	100	19,113,665	100

* 출처 : 〈표 1〉의 자료.

군부예산의 경우 이 시기 군대증강 정책을 반영하여 액수나 전체 세출예산에서 차지하는 비중이 크게 증가하고 있었다. 군부예산은 1896·1897년의 1백만원 안팎에서 1900년에는 163만원으로, 1901년에는 그 두 배가 넘는 359만원으로 급증하였다가, 1904년에는 다시 518만원으로 증가했다. 따라서 전체 세출예산에서 군부예산이 차지한 비중도 1897년에서 1900년 사이의 평균 25% 수준에서 1901년 이후에는 40%에 육박하고 있었다.

1901년 이후 군부예산이 급증한 것은 1900년 청의 의화단 봉기가 국제적인 문제로 부상하면서 국내외 정세가 변화하였기 때문이다. 의화단 봉기를 청정부가 자체적으로 해결하지 못한 데다가 청정부가 오히려 의화단을 부추기면서 제국주의 세력에 저항하는 양상을 보이자 프랑스·영국·미국·러시아·일본 등 제국주의 열강은 공동으로 군대를 파견하여 北京을 점령하고 지방에까지 진출하여 의화단을 탄압하는 한편 중국을 분할하려는 움직임을 보였던 것이다.²⁹⁾ 더욱이 이 무렵 러시아와 일본은 한국을 분할하자는 등의 협상도 벌이고 있었다.³⁰⁾ 이같은 사태 전개는 대한제국, 특히 황제인 고종에게 커다란 충격을 주었다. 이미 1894년에 농민전쟁을 계기로 한 일본의 침략을 경험했던 고종으로서는 황제의 권력을 강화하기 위해서 뿐만 아니라 제국주의 열강이 개입할 빌미를 주지 않기 위해서도 치안의 강화가 절실했다. 따라서 고종은 적극적으로 군대증강에 나서 군부예산을 증가시킨 것은 물론 정부 세출예산의 예비비나 내장원의 자금까지 동원해 군사비를 지원했다.

대한제국기에는 세출예산에 편성되지 않은 豫算外支出(예비비 지출)이 많았는데, 그것은 대개 황실과 군사비 부문에 집중되고 있었다. 특히 황실과 관련된 지출이 막대하였다. 정부 세출예산의 10% 내외를 차지하는 황실비 이외에도 황제의 위상강화를 위한 慶運宮 중건 등 각종 공사와 國葬·進宴 등 각종 황실 관련 의식·행사에 많은 액수의 예산외지출이 이루어졌다. 《高宗實錄》에 나타난 황실 관련 예산외지출 상황을 정리해보면, 1897년부터 1904년까지 정부재정의 예비비에서 황실과 관련하여 지출된 것이 약 480만원이

29) 의화단 봉기에 대해서는 김배철, 〈‘교안’과 의화단〉(《강좌 중국사》 VI, 지식산업사, 1989) 참조.

30) 森山茂徳, 《近代日韓關係史研究》(東京大出版會, 1987), 118~121쪽.

되는데, 이것은 예산에 책정된 연평균 87만원 정도의 황실비 이외에도 해마다 평균 60만원 가량의 비용이 황실 부문에 추가로 들어갔다는 것을 의미한다. 군사비에 대한 예산외지출도 상당한 편이었다. 《高宗實錄》에 나타난 것만 해도 1897년부터 1904년까지 모두 155만원에 달했다.

이처럼 황실과 군사비 부문의 예산외지출이 많았으므로 세출예산에 미리 책정된 예비비로는 이를 충당할 수 없었다. 따라서 1897년에 180만원, 1898년 30만원, 1899년 20만원, 1902년 270만원 등 예비비를 더 설정하는 경우가 적지 않았다. 1897년에는 고종의 황제즉위와 명성황후의 국장, 1902년에는 고종의 즉위 40주년과 耆老所 입소 때문에 이처럼 많은 예비비가 추가되었다고는 하지만 1897년의 180만원은 그 해 전체 세출예산의 약 28.5%, 1902년의 270만원은 그 해 세출예산의 약 35.6%에 달하는 막대한 액수였다.

당시 정부의 세입이 만성적인 부족에 시달리고 있는 상황에서 이러한 예비비의 추가는 바로 다른 부문의 세출 감소를 의미하는 것일 수밖에 없었다. 결국 황실과 군사비 부문에는 편성된 세출예산을 넘어서는 지출이 이루어지고 지방행정을 담당하는 내부, 교육을 담당하는 학부, 관영사업 부문을 담당하는 농상공부 등 다른 부문의 세출은 책정된 예산에도 미치지 못하는 재정 운영의 편중현상이 심화되어갔던 것이다.

이 시기의 내부예산은 지방행정비, 특히 各郡의 경비가 대부분이었다. 내부의 세출예산은 액수에서는 1백만원 내외로 거의 변화가 없었지만 전체에서 차지하는 비중에서는 1896년부터 1898년 사이의 20% 수준에서 1899·1900년에는 15% 수준, 1901·1902년에는 10% 수준, 1903·1904년에는 그 이하로 점차 낮아지고 있었다. 반면에 내부에 소속된 警務廳(1900년 6월에서 1901년 12월 사이에는 警部)의 예산은 꾸준히 증가하였고 전체에서 차지하는 비중도 3~4%선을 유지하였다. 1902년부터 경무청 세출예산이 갑자기 축소된 것은 1901년 11월에 경위원이라고 하는 별도의 경찰조직이 궁내부에 설치되어 예산을 나누어 가졌기 때문이다. 내부예산이 별다른 변화없이 고정적인 양상을 보이고 있다는 것은, 당시의 급격한 화폐가치 하락과 물가상승을 감안하면, 실질적인 감소를 의미한다. 내부예산, 즉 지방행정비의 감소는 중앙정부의 지방통제력을 약화시키는 것으로, 그렇지 않아도 지방통제력이 약

했던 당시의 정부로서는 커다란 문제가 아닐 수 없었다.

학부예산은 액수에서는 점차 증가하였지만 전체에서 차지하는 비중은 2% 내외로 커다란 변화가 없었다. 더욱이 지방의 소학교 경비를 충당하기 위해 院土 등 과거 향교 관련 토지들의 관할권이 소학교로 이속되었다가 내장원의 光武査檢을 계기로 대부분 내장원으로 귀속됨으로써 학교에 대한 지원은 크게 감소된 결과를 가져오기도 했다.³¹⁾

사업부서라고 할 수 있는 농상공부·通信院·양지아문·지계아문 등의 예산을 살펴보면 농상공부의 경우, 1900년까지는 급속한 증가추세를 보이다가 1900년 이후 크게 줄어 들고 있다. 이는 농상공부 예산의 대부분을 차지하던 우체·전신부문이 1900년에 황제 직속기구로 설치된 통신원으로 이관되었기 때문이다. 농상공부 예산은 직원들에 대한 봉급과 기관운영 경비를 의미하는 本廳費를 제외하면 모두 크고 작은 사업에 투입된 경비였는데, 당시 농상공부가 관장하던 사업은 우체·전신을 비롯하여 인쇄·제언수축·製鹽·철도·잠업 등 다방면에 걸쳐 있었다. 하지만 우체와 전신을 제외한 다른 부문의 사업비는 극히 미미한 편이었다. 따라서 1900년 7월에 우체·전신부문이 통신원으로 이관되자 농상공부의 전체 예산이 크게 축소될 수밖에 없었다. 반면에 우체·전신부문의 예산은 그 동안의 증가 추세가 통신원으로 이속된 뒤에도 계속 이어지고 있었다. 우체·전신사업이 정부의 사업 가운데 가장 규모가 크고 또 비교적 잘 운영되는 사업이었다는 것을 말해준다.

양전·지계사업을 담당하기 위해 1898년 7월과 1901년 10월에 각각 설립된 양지아문과 지계아문(1902년 3월 지계아문으로 통합)의 예산 역시 인건비·기관운영비를 의미하는 본청비와 양전사업비(改量費·量地費)로 구성되었다. 그러나 사업의 규모와 중요성에 비추어 양전사업비는 매우 적었다. 1900년 1만원, 1901년 10만원, 1903년 5만원 등 모두 16만원이 양전사업비의 전부였다. 양전사업비가 이렇게 적게 책정된 것은 양전을 실시하는 각 군의 결호전과 지계를 발급할 때 받는 ‘契金’으로 그 비용을 충당했기 때문인데, 양전·

31) 소학교를 유지하려는 지방민들과 학부의 항의가 계속되었지만 내장원의 입장에는 별다른 변화가 없었다(《皇城新聞》1899년 10월 6일, 12월 26일, 1900년 1월 6일, 1월 8일, 1월 13일, 11월 1일, 1901년 3월 23일, 7월 2일, 雜報 등).

지계사업의 성격상 이러한 경비 충당방식은 많은 문제점을 가지고 있었다.³²⁾

지금까지 살펴본 것처럼 황실과 군사비 부문을 중심으로 하여 재정수요는 늘어갔지만 이를 충당해야 할 정부의 재원은 계속 축소되어갔다. 만성적인 세입부족에 시달리는 당시의 상황에서 황실과 군사비부문의 세출확대는 상대적으로 다른 부문의 세출감축을 가져올 수밖에 없었다. 특히 대부분 지방 행정비로 구성된 내부예산이 가장 큰 타격을 받았고 농상공부가 주관하는 사업도 우체·전신을 제외하면 거의 예산의 지원을 기대하기 어려웠다. 이처럼 정부의 재정지출이 균형을 잃고 있었으므로 정부재정을 담당하는 탁지부는 정부관리들의 봉급과 정부기구를 운영하는 데 필요한 경상비를 마련하기도 힘들었다. 국고 부족으로 황실비나 군인·경찰관의 월급만 우선 지급하고 각부 직원들의 월급은 지불하지 못하는 사태가 속출하여, 정부직원들의 월급이나 각 기관의 경비를 3개월까지 지급하지 못하는 경우도 있었고, 외국어학교와 각부에 고용된 외국인들의 월급지불 독촉을 받기도 했다.³³⁾

정부는 이러한 재정난을 해결하기 위해 여러 가지 방법을 강구하였다. 우선 호구조사, 양전·지계사업, 지방관에 대한 결호전 상납 독촉 등 재정수입을 늘리기 위한 조치들이 실시되었다. 하지만 앞서 언급하였듯이 이들 사업이나 조치들은 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 정부는 또한 재정지출을 줄이는 조치들도 취하였다. 그 중 하나가 고급 관리들의 봉급을 삭감하는 조치였다. 이것은 앞서 1895년 3월 문무관리들의 봉급에서 勅任官은 20%, 奏任官은 15%, 判任官 5등 이상은 10%씩 감액하기로 했던 조치를 이어서 실시하되, 판임관과 지방관은 제외하기로 한 것이었다.³⁴⁾ 이러한 조치는 이후 해마다 반복해서 실시되었으므로 칙임관·주임관 등 상급 관리들의 봉급은 실질적으로는 삭감된 것과 같았다. 또한 1902년에는 관찰사·목사·부윤·군수 등 지방관의 부임 여비를 지급하지 않는 조치를 취하기도 했다.³⁵⁾

32) 조동걸, <지계사업에 대한 정산 농민향요> (《사학연구》 33, 1981) 참조.

33) 《皇城新聞》, 1899년 9월 26일, 11월 30일 ; 1900년 3월 13일 ; 1901년 2월 2일, 4월 2일, 11월 8일, 11월 22일, 12월 4일 ; 1902년 2월 14일, 6월 2일, 11월 7일, 12월 24일, 12월 27일 ; 1903년 1월 6일, 雜報.

《度支部各項用下調査抄錄》(奎19369).

34) 《勅令》 제2책, 1895년 3월 30일, 勅令 제69호 文武官의 俸給 減給에 관한 건, 236쪽.

재정수입 증대와 지출감축을 위한 정부의 이러한 조치들이 뚜렷한 성과를 거두기는 힘들었으므로 이제 탁지부가 쓸 수 있는 방법은 화폐를 주조하는 전환국이나 상대적으로 여유가 있던 내장원 또는 해관에서 자금을 빌려 급한 불을 끄거나, 한국의 국고금을 취급하는 일본 제일은행 지점에서 단기차관을 들여오는 수밖에 없었다.³⁶⁾ 탁지부의 차입금 중에는 특히 내장원으로부터 빌려온 것이 많았는데, 그 상황은 탁지부가 직접 한 것도 있었지만 대개는 각 지방의 결호전을 내장원에 양도하는 외획의 방식이 사용되었다.³⁷⁾ 1903년의 경우 모두 1천만냥 이상의 자금을 갚아야 했던 탁지부는 내장원의 요구에 따라 전라도·경상도 각군의 결호전을 외획하기로 했고 내장원은 각 군에서 거둔 결호전으로 그 지역의 상품을 구입해 서울에 내다파는 상업활동을 전개하여 많은 이익을 볼 수 있었다. 이처럼 탁지부가 전환국·내장원·해관 등에서 들여온 자금은 정부의 입장에서 보면 모두 단기차입금으로서 곧 갚아야 할 것들이었다. 따라서 이와 같은 자금의 도입은 정부의 재정난을 결코 해결할 수 없는 미봉책에 불과하였다.

(2) 황실재정의 지출 양상과 여유자금의 축적

내장원이 관리하는 황실재정의 경우, 수입에서와 마찬가지로 지출에서도 1899년을 기점으로 커다란 변화가 나타나기 시작하였다(〈표 6·7〉 참조).

35) 《勅令》제10책, 1901년 12월 12일, 勅令 제22호 各觀察使·牧使·府尹·郡守의 赴任旅費를 당분간 停止하는 건, 604쪽.

36) 1899년 9월, 1903년 1월 등 몇 차례에 걸쳐 전환국에서 빌려온 자금으로 황실비, 군대·경찰, 각부 직원의 봉급 등이 지불되었고(《皇城新聞》, 1899년 9월 26일, 1903년 1월 6일, 雜報), 1900년 11월에는 해관에서 지폐 10만원을 빌려와 관리들의 봉급을 지급할 수 있었다(《皇城新聞》, 1900년 11월 29일, 雜報). 내장원으로부터도 1901년 2월·11월, 1902년 6월·10월·12월, 1903년 4월 등 여러 차례에 걸쳐 자금을 빌려와 급한 지출을 해결했다(《皇城新聞》 1901년 2월 2일, 11월 22일, 1902년 6월 2일, 10월 31일, 12월 27일, 1903년 4월 11일, 雜報). 그리고 1903년에 도입한 군함 揚武號의 대금도 일단 내장원에서 빌려서 지급했다(《皇城新聞》, 1903년 7월 13일, 雜報).

37) 탁지부는 1901년 11월말 월초에 빌려온 내장원 자금을 직접 갚았지만(《皇城新聞》, 1901년 11월 30일, 雜報), 이후에는 앞서 언급한 양무호 구입대금을 1904년에 가서 상환한 것 이외에는 직접 갚았다는 기록이 거의 없다. 아마도 이후에는 대부분을 외획의 방식으로 갚았으리라 생각된다.

〈표 6〉 내장원 지출 I (1896~1900년)

(단위 : 兩, %)

	1896년		1897년		1898년		1899년		1900년	
	금 액	비율	금 액	비율	금 액	비율	금 액	비율	금 액	비율
內入	1,000	1.1	29,386	29.7	45,240	32.5	25,847	31.8	42,000	30.4
進上	214	0.2			756	0.5	750	0.9		
各宮 進上・移送										
享需費	6,624	7.8	2,749	2.7	10,394	7.4	5,736	7.0	29,492	21.4
葬禮費			11,016	11.1	8,415	6.0				
儀式・宴會費										
接待費										
學校・遊學生										
補助金										
政府기관										
宮內府 各 기관	25,029	29.5	941	0.9	213	0.1	100	0.1	80	0.0
王室・宮內府사업										
비										
건축・수리비	1,114	1.3	76	0.0	825	0.5			5,721	4.1
궁궐 경비							4,178	5.1	513	0.3
內藏院 各 部署	2,387	2.8	557	0.5	865	0.6	102	0.1	128	0.0
月給・賞與金	10,410	12.2	19,980	20.2	20,645	14.8	8,005	9.8	5,020	3.6
蔘政課 및 水蔘價										
역둔토 개간,					2,816	2.0			41,385	30.0
관리비										
旅費・駄價・船價	4,477	5.2	6,037	6.1	8,044	5.7	6,940	8.5	9,195	6.6
전신・우체비							505	0.6	954	0.6
別賃價(紙幣・銀貨)										
賃米價	6,239	7.3	21,417	21.6	39,259	28.2	21,295	26.2		
각종 물건비	2,861	3.3	6,097	6.1	560	0.4	6,168	7.6	1,680	1.2
買入價(家舍・草坪)									600	0.4
第一銀行株式代金										
貸下										
貸付金 償還										
恤金										
下賜金	15,189	17.9								
還退			61	0.0	231	0.1	790	0.9		
기타	9,094	10.7	437	0.4	917	0.6	728	0.8	942	0.6
합 계	84,643	100	98,758	100	139,182	100	81,148	100	137,713	100

* 출처 : 《會計冊》(奎19113).

〈표 7〉

내장원 지출 II (1901~1904년)

(단위 : 兩, %)

	1901년		1902년		1903년		1904년	
	금 액	비율	금 액	비율	금 액	비율	금 액	비율
內入	722,846	80.9	675,462	42.9	169,592	16.2	10,309,631	46.7
進上					6,757	0.6	78,441	0.3
各宮 進上・移送	2,000	0.2	67,400	4.2	60,000	5.7	47,400	0.2
享需費	21,310	2.3	10,879	0.6	28,919	2.7	208,539	0.9
葬禮費			23,000	1.4			259,693	1.1
儀式・宴會費			1,031	0.0	3,403	0.3	725	0.0
接待費							162,482	0.7
學校・遊學生 補助金							19,875	0.0
政府 기관							13,000	0.0
宮內府 각 기관	10,406	1.1	28,122	1.7	12,660	1.2	573,712	2.5
王室・宮內府사업비							226,840	1.0
건축・수리비	66,105	7.3	34,358	2.1	40,320	3.8	709,259	3.2
궁궐 경비	1,306	0.1	47,061	2.9	5,719	0.5	88,341	0.4
內藏院 各 部署	2,888	0.3	954	0.0	1,546	0.1	43,437	0.1
月給・賞與金	4,980	0.5	16,280	1.0	27,860	2.6	61,037	0.2
蔘政課 및 水蔘價							4,634,978	21.0
역둔토개간・관리비					12,148	1.1	50,045	0.2
旅費・駄價・船價	25,726	2.8	78,309	4.9	181,742	17.3	201,457	0.9
진신・우체비	1,789	0.2	2,110	0.1	4,532	0.4	7,974	0.0
別賃價(紙幣・銀貨)			61,446	3.9	63,625	6.0	768,946	3.4
賃米價			81,867	5.2				
각종 물건비	8,167	0.9	288,998	18.3	95,602	9.1	624,850	2.8
買入價(家舍・草坪)	16,000	1.7			180,210	17.2	25,500	0.1
第一銀行 株式 代金								
貸下							2,271,980	10.2
貸付金 償還							150,000	0.6
恤金	3,208	0.3	121,476	7.7	123,652	11.8	70,660	0.3
下賜金					4,000	0.3		
還退	3,596	0.4					349,949	1.5
기타	3,076	0.3	33,738	2.1	23,019	2.2	107,511	0.4
합 계	893,407	100	1,572,497	100	1,045,311	100	22,066,271	100

* 출처 : 《會計冊》(奎19113).

1899년까지는 지출항목에서 內入, 내장원 직원들의 월급과 기관운영비 등 경상비, 賃米價 등이 큰 비중을 차지하고 있었다. 무미가 지출은 내장원에 소속된 사공장토 등에서 거두어들이는 도조만으로 궁궐의 수요를 충족할 수 없었기 때문에 쌀을 사들였다는 것을 의미하는데, 여기서도 드러나듯이 당시 내장원의 재정형편은 결코 넉넉한 편이 아니었다. 하지만 1900년에는 내입이 여전히 커다란 비중을 차지하는 가운데 이 무렵에 내장원으로 이속된 역둔토 조사와 관리를 위한 비용과 享需費가 상대적으로 많이 지출되었다. 1901년부터는 변화의 양상이 보다 뚜렷해졌다. 우선 各宮에 대한 進上과 移送, 紙幣·銀貨 등의 구입비(別買價), 家舍·草坪 등의 구입비, 恤金 등이 새로운 지출항목으로 등장하였고, 궁내부 소속 각 기관에 대한 경비 지원, 건축·수리비, 여비·駄價·船價 등 역둔토 도조 징수비, 각종 물품 구입비 등이 증가하였던 것이다. 이제 재원의 확대로 수입이 증가하는 추세였으므로 내장원의 재정운영이 본 궤도에 들어선 것이다.

내장원의 지출 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 內入金은 황제의 명령을 받아 궁궐로 들여간 자금이었다.³⁸⁾ 1896년 내장원이 황실제정 담당기구로 설치된 이후 1907년 일제에 의해 폐지될 때까지 전기간의 지출을 종합하면 이처럼 용도가 밝혀지지 않은 내입금의 비율이 전체 지출의 37.8%에 달했다. 좀더 구체적으로 살펴보면 1896년에는 내입금이 고작 1천냥에 지나지 않았으나 1897년에는 약 3만냥이 되어 전체 지출에서 차지하는 비중도 약 30%나 되었다. 이후 1900년까지 해마다 평균 3만 5천냥이 내입금으로 지출되었고, 내입금이 전체 지출에서 차지하는 비중도 30% 수준에서 일정하게 유지되고 있었다. 하지만 1901년부터는 전체 지출규모의 급증과 함께 내입금도 큰 폭으로 증가하였다. 1901년에는 내입금이 72만냥이나 되었고, 1902년에 67만냥, 1903년에 약 17만냥으로 점차 감소하다가 1904년에는 무려 1천만냥

38) 內入金이라 한 것은 내장원 《會計冊》(奎19113)의 上下(지출)항목에 ‘內入’이라고 기록된 것 중에서 구체적인 용도가 밝혀져 있지 않은 것을 의미한다. 1896년에서 1907년에 걸친 내장원의 수입과 지출을 월별로 정리한 《회계책》에는 內入이라는 지출항목이 많이 나타나는데 그 경우에 ‘內入 戶戶 賑給條’, ‘內入 繕工 役費條’처럼 사용처를 밝힌 것이 대부분이지만 ‘內入 於之屯 上納錢’처럼 수입처만 기록하거나 그냥 ‘內入’이라고만 기록한 것도 적지 않게 있다.

을 기록하였다. 이와 같은 내입금 액수의 증감에 따라 전체 지출에서 차지하는 비율도 1901년 80%, 1902년 43%, 1903년 16%로 감소하였지만 1904년에는 다시 47%로 상승하였다.

이 시기에 내입금이 주로 內下·內帑에 사용되었던 것 같다. 《皇城新聞》에는 황제의 내하 또는 내탕에 대한 기사가 많이 실려 있다. 예컨대 1900년 人工養蠶會社의 자본금 2천원 중에서 1천원, 1901년 天一銀行에 家契 典當의 자본금으로 4만원, 한성의 家契典執會社에 3만원, 惠民院에 賑恤費로 2만원을 내하하였고, 1902년에는 승동에서 유동으로 이사한 정선여학교에 교비로 당오전 1만냥을 내하하였으며, 1903년에는 흉년이 들어 쌀이 부족하자 내탕미 수만 석을 풀었다는 것 등이다.³⁹⁾ 이밖에도 1900년에 명동 한성병원이 내탕금을 받은 데 대해 감사광고를 내고 있으며, 1902년 萬壽聖節(황제 탄신일)과 千秋慶節(황태자 탄신일)에, 1903년의 만수성결에 각각 관청 직원들의 연회비로 내탕금을 하사했다는 기사도 있다.⁴⁰⁾ 이처럼 내입금은 각종 회사의 자본금이나 운영자금, 학교와 병원 등에 대한 보조금, 진흥이나 행사비 등 정부 재정에서 지출하기 어려운 부문에 쓰였던 것으로 추측된다.

내장원의 사업비 지출은 1903년까지 역둔토 등의 관리를 위한 개간과 屯·淤·堰 수축비밖에 없었다. 이외에 旅費·駄價·船價 등도 역둔토의 도조를 징수하거나 운송하는 데 쓰여진 경비이므로 넓은 의미의 사업비라고 할 수 있지만 이것을 포함시킨다 해도 1904년 이후와 비교하면 이 시기의 내장원 사업비 지출은 적은 편이었다고 할 수 있다. 그 이유는 내장원의 가장 큰 사업이라 할 수 있는 홍삼전매사업을 위해 사용된 경비가 1903년까지는 전혀 기록되지 않은 데 있었다. 홍삼전매 사업비가 1904년에는 463만냥이나 지출된 것으로 보아 1903년까지 사용된 경비도 상당하였을 것으로 생각되는데, 아마도 이때까지의 경비는 홍삼전매 수입금과 함께 삼정감독 이용익의 지휘·감독 아래 개성의 삼정과에서 별도로 운용되었던 것 같다.

39) 《皇城新聞》, 1900년 6월 8일, 1901년 11월 19일, 12월 6일, 1902년 4월 14일, 雜報; 1903년 7월 27일, 論說.

40) 《皇城新聞》, 1900년 12월 1일, 廣告; 1902년 3월 18일, 8월 26일, 1903년 9월 17일, 잡보.

이 시기 내장원의 전체적인 수입과 지출을 비교해보면 1896년에는 수입 6만 5천냥, 지출 8만 4천냥으로 약 2만냥의 적자를 기록하였지만, 1897년부터 1899년까지는 수입과 지출이 대개 균형을 이루었고, 1900년 이후에는 수입이 큰 폭으로 증가하면서 흑자 폭이 점차 커지고 있었다. 이 시기 내장원의 누적 잔액을 계산해보면 1896년-19,142냥, 1897년-954냥, 1898년-3,416냥으로 이때까지는 적자상태였지만, 각종 재원의 내장원 이속이 시작되는 1899년 이후에는 1899년 16,867냥, 1900년 18만냥, 1901년 약 90만냥, 1902년 약 180만냥, 1903년 약 660만냥, 1904년 약 1,460만냥으로 누적 잔액이 급격히 늘어나고 있었다.⁴¹⁾ 1904년 이후에는 수입이 상당히 많음에도 불구하고 1906년부터 일본 제일은행 등에서 대출을 시작한 것과 비교하면, 이 시기에는 내장원이 관리하는 황실재정에 상당한 여유가 있었다는 것을 알 수 있다. 당시의 황실에는 전환국에서 주조한 화폐, 홍삼전매 수입금 등 내장원의 《會計冊》에 기록되어 있는 것보다도 훨씬 많은 별도의 수입이 있었기 때문에 내장원에서도 이렇게 큰 규모의 자금축적이 가능하였던 것이다. 결국 이 시기에는 전환국 주조 화폐, 홍삼전매 수입금, 내장원 잔액 등 풍부한 자금을 고종과 이용익이 운용할 수 있었고, 이러한 자금은 황제인 고종의 내탕금으로 사용된 것은 물론 고종이 전차·전기사업을 추진하기 위해 설립한 한성전기회사의 운영, 이용익이 의욕적으로 추진했던 서울-개성간 철도의 부설, 재정난에 시달리는 정부에 대한 대출, 그리고 군사비의 일부 등으로 사용되었으리라고 추측된다. 그러나 황실재정 전체에서 근대화사업을 위해 지출된 비용이 어느 정도의 비중을 차지했는가에 대해서는 앞으로 보다 면밀한 조사가 필요할 것이다.

마지막으로 지금까지 살펴본 재정운영과 관련하여 대한제국의 개혁사업을 평가해 보기로 하자. 대한제국은 제국주의 열강간의 세력균형, 개화과정권이 추진한 갑오개혁에 대한 반작용, 그리고 고종의 국정주도 의지 등을 배경으로 하여 탄생하였기 때문에 제국주의 열강의 세력균형을 유지하면서 황제권력의 강화를 추구하는 한편 황제를 중심으로 하여 자주적이고 점진적인 개

41) 《會計冊》(奎19113), 매 연말 時在 참조.

혁을 추진하는 데 정책기조를 두지 않을 수 없었다. 이러한 정책기조에서 황제권력을 강화하기 위한 제도적 장치의 마련과 황제에 도전하는 세력에 대한 억압, 황제와 황실 그리고 국가의 위상을 높이기 위한 여러가지 사업의 추진, 황제 직속기구의 확대와 많은 재원의 황실 이속 등이 이루어졌다. 한편 1900년을 전후하여 의화단 봉기를 계기로 한 제국주의 열강의 중국 침략과 분할, 東學黨·英學黨·活貧黨 등 민중운동세력의 조직화, 국내 정치세력간의 대립과 끊임없는 정변 기도 등 국내외 정세의 변화에 따라 재정운영도 열강의 침략을 방지하고 독립을 유지하기 위한 방편으로 황실과 군사비 부문에 편중되지 않을 수 없었다. 하지만 이것은 만성적인 세입의 부족과 관련하여 재정운영을 어렵게 하는 요인이 되었고 따라서 개혁을 위한 재원의 확보에도 심각한 영향을 미쳤다. 결국 재원 마련의 어려움이 개혁사업의 부진을 가져올 수밖에 없었고, 이들 개혁사업이 대개 재원의 확충에 목표를 둔 것이었기 때문에 개혁사업의 부진은 다시 재원 확보의 어려움으로 연결되는 악순환이 계속되었다. 반면에 황실재정은 황실로 이관된 많은 재원의 운용을 통해 상당한 여유자금을 확보하고 있었다.

결과적으로 대한제국의 개혁사업은 성공하지 못하였다. 개혁사업이 실패로 돌아간 가장 중요한 원인은 무엇보다도 외세의 간섭, 특히 일본의 침략이었다. 일본의 군사적 강점과 식민지화가 대한제국의 개혁사업을 최종적으로 실패하게 만든 것이다. 개혁사업을 추진해나갈 주도세력이 미약하였다는 점도 개혁을 제약한 요인이었다. 개혁사업이 실패한 또 하나의 원인은 역시 자금 부족에 있었다고 볼 수 있다. 마지막으로 한 가지 더 지적해야 할 것은 개혁사업이 일관성있게 추진되지 못했다는 점이다. 다시 말해서 개혁의 전체적인 지향은 우리 사회의 내재적인 발전방향에 맞추어야겠지만 개혁의 범위는 몇몇 부분에 한정되는 제한적 개혁이 아니라 사회 전체에 걸친 대대적인 개혁이 수행되어야만 그나마 대한제국이 제국주의 열강의 틈바구니에서 자주독립을 유지하면서 근대국가로 발전할 수 있는 길이 있었을 것이다. 하지만 전반적인 개혁을 추진하기에는 주도세력이 미약했고 국내외적 여건도 어려웠기 때문에 대한제국의 개혁은 실패로 끝나고 말았다.

〈李潤相〉