

VI. 집강소의 설치와 폐정개혁

1. 집강소의 설치
2. 집강소의 구성과 조직
3. 집강소의 폐정개혁

VI. 집강소의 설치와 폐정개혁

1. 집강소의 설치

5월 8일의 全州和約은 4월 23일 長城전투 승리 이후 농민군의 의식과 행동의 진전·성장의 결과이고, 따라서 농민군의 큰 승리였다. 이후 10월 중순의 제2차 농민전쟁의 개시 때까지 농민군은 사실상 전라도 지방을 장악하고 있었다. 이 시기에 농민군은 각지에 執綱所를 설치하여 폐정개혁을 스스로의 힘에 의하여 스스로가 주체적으로 실행하였다. 제1차 농민전쟁에서는 탐학관리를 응징하는 것이 폐정개혁의 구체적 실천방법이었음에 대비할 때, 이것은 큰 성장이었다고 하지 않을 수 없다.

스스로의 힘에 의하여 스스로가 주체적으로 개혁을 실행하였으므로 이 시기의 집강소 개혁사업에서 농민군의 의지와 이념, 그리고 개혁의 역량이 가장 전형적으로 드러나고 그 한계도 가장 뚜렷하게 나타나지 않을 수 없었다. 이러한 점에서는 갑오농민전쟁 전체의 현실적 성격, 농민적 변혁역량의 가능성, 그리고 그 한계성도 이 집강소의 단계에서 가장 잘 드러나게 된다고 생각된다.

1) 휴전과 집강소의 설치(5월 8일~6월 15일경)

5월 8일의 全州和約에서 농민군은 27개조의 폐정개혁안을 왕에게 啓聞하여 실시토록 한다는 약속을 정부측으로부터 받아 내었다. 전봉준 부대가 제1차 농민전쟁에서 현실적 구체적 행동에서는 탐학관리를 응징함으로써 폐정을 개혁한다는 수준에 있었다는 점에서 볼 때, 폐정개혁안의 실시 약속을 정부측으로부터 받아 내었다는 것은 농민군의 행동의 커다란 발전이었고 따라

서 농민군의 승리였다.

홍계훈은 기왕에 각지에서 소집된 鄉兵을 돌려보내고 농민군들에게는 勿侵標를 주어 돌아가는 길의 안전을 보장하고 각 군현에 발령하여 돌아오거나 지나가는 농민군을 체포하지 않도록 조치를 취하였다.¹⁾ 농민군은 和約에 의하여, 그리고 위의 조치에 의하여 각자의 고향으로 돌아갔다. 그러나 무장을 풀지는 않고 기왕의 조직도 대체로는 유지하고 있었다. 다만 전투행위는 하지 않았다. 농민군은 폐정개혁의 실시를 구체적으로 보기 전에는 농민군의 무장과 조직을 전지하려고 하였다. 예컨대 전봉준은 5월 12일 이전에 淸兵의 退去를 기다려서 재기할 것이니 대기하라고 하였지만,²⁾ 그러나 꼭 재기하겠다는 의지이기보다는 상황의 여하에 따라서는 재기할 것이니 무장을 해제하지 말고 대기하라는 취지의 것이었다고 생각된다. 전봉준의 통문을 돌리는 자를 잡아서 알아보니, “5·6백명씩 作隊하여 각처 깊은 산에 숨어있다”³⁾는 것이었다.

전봉준은 또한 5월 8일 金溝에서 인솔부대에 다짐하기를 “우선 잠시 행선지에서 安身하고 결코 妄動하지 말라. 京軍과 淸軍이 비록 쫓아와 추격하더라도 결코 相戰하지 말고 기일을 기다리라”⁴⁾고 하였다. 무장과 조직을 해제하지 않은 채, 폐정개혁의 실시를 지켜보려는 자세의 반영이었다고 생각된다.

이에 앞서 4월 27일 조정에서는 전주성 함락위기의 책임을 물어 洪啓薰을 待罪行軍케 하고 새로이 李元會를 순변사에 임명하고, 그로 하여금 군사를 이끌고 내려가서 기왕에 내려간 초토군까지 아울러 지휘하게 하는 조치를 취하였고,⁵⁾ 28일 순변사 이원회는 출발하였다.⁶⁾ 이원회는 5월 9일에 전주에 도착하였는데,⁷⁾ 전봉준은 5월 11일 경에는 이원회에게 弊政 14個條의 原情을,⁸⁾ 5월 17일경에는 弊政 24個條의 追到原情을,⁹⁾ 5월 18일에는 역시 이원회

1) 〈兩湖招討謄錄〉, 甲午 5月(《東學亂記錄》上, 國史編纂委員會, 1971), 209~218쪽.

2) 《駐韓日本公使館記錄》1(國史編纂委員會, 1986), 89·400쪽.

3) 위와 같음.

4) 《駐韓日本公使館記錄》1, 〈5月 12日 探偵者報告〉(國史編纂委員會, 1986), 89~90쪽, 400쪽.

5) 《日省錄》, 고종 31년 4월 27일.

6) 위의 책, 고종 31년 4월 28일.

7) 《駐韓日本公使館記錄》1, 〈5月初 9日 全羅監司電報〉, 87·398쪽.

에게 다시 ‘井邑境東學會生等狀’¹⁰⁾을 제출하면서 일이 所願條列(27개조 폐정개혁안-인용자)대로 되지 않으면 결코 언제까지나 해산하지 않을 것이라고 강조하였다. 폐정개혁안의 조속한 실시를 이원회에게 촉구하고 있었다. 전봉준은 5월 20일경¹¹⁾ 長城에서 이번에는 전라감사 金鶴鎭에게 13個條 原情을¹²⁾ 제출하였는데, 이것 역시 폐정개혁의 실시를 재촉하는 성격의 것이었다고 생각된다.

농민군이 무장을 해제하지 않고 상황의 변화에 대비하고 있었기 때문에 전라도 지방에는 농민군의 지배력이 일정하게 성립되고 있었다. “賊이 처음 봉기하였을 때에는 민간에 재물을 약탈하지 않고 다만 郡邑만 범하였기 때문에 愚民들은 賊이 장차 그네들을 살려 줄 것이라고 여겼다. 長城에서부터 전주를 함락함에 이르러서는 노략질이 해아릴 수 없었다. 전주에서 물러나고서는 좌우도에 만연하여 마을에 있는 말, 노새, 총통, 창, 칼 등을 모두 거두고 부자집을 노략질하여 돈과 곡식을 빼앗아서 가져갔다. 따르는 자가 날로 늘어나고 뿔뿔 뭉쳐서 흩어지지 않았다”¹³⁾는 상황이었다.

전봉준도 제1차 재판에서 전주화약 이후 일부의 不恒之徒는 민간에 剽掠하였지만, 그것은 자신의 농민군 부대와는 관계없다고 하였다.¹⁴⁾ 또 전봉준은 5월 4일 訴志에서, 전주입성 이전에 이미 보복과 掘塚과 討財가 있었지만 그것은 ‘우리들도 엄중히 금지하는 바였다’라고 하였다.¹⁵⁾ 金介男은 당시 泰仁

8) 《續陰晴史》上(國史編纂委員會, 1960), 322~323쪽.

9) 위의 책, 323~324쪽.

10) 〈營寄〉《隨錄》(《東學農民戰爭史料叢書》5, 史芸研究所, 1996), 234쪽.

11) ‘長城原情’에는 5월만 밝혀져 있고 날짜는 없다. 그러나 “前湖南轉運使趙弼永·均田使金昌錫 施以竄配之典 時東學黨退據長城”이라고 하였는데, 조필영은 5월 20일에 참배되었다(《日省錄》, 고종 31년 5월 20일). 따라서 東學黨의 長城退據時는 5월 20일경이 된다고 생각된다. 전봉준은 제4차 재판에서 전주화약 이후의 전라도 지역 순회경로를 金溝→金堤→泰仁→長城→淳昌으로 말했는데 井邑은 泰仁和 長城 사이에 있으므로 5월 18일에 井邑에 있었던 전봉준이 5월 20일 경에 長城에 갔을 것으로 생각되며, 따라서 이 ‘長城原情’도 전봉준이 제출한 것으로 생각된다.

12) 鄭喬, 《大韓季年史》上, 고종 31년 5월(국사편찬위원회, 1971), 86쪽.

13) 黃玿, 《梧下記聞》1, 甲午 5월(《東學農民戰爭史料叢書》1, 史芸研究所, 1996), 86쪽.

14) 《全珠準供草》, 初招問目(《東學亂記錄》下, 國史編纂委員會, 1971), 528쪽.

接主로서 태인을 근거지로 하고 있었는데 그 지역에서는 劫掠이 심하였다.¹⁶⁾

농민군의 전라도 지역의 사실상의 장악과 폐정개혁 실시에의 강력한 의지, 그리고 정부의 폐정개혁문제 외면 등의 사정이 착종되면서 5월 중순경에는 산발적으로 집강소가 설립되기 시작하였다고 생각된다. 5월 17일경에¹⁷⁾ 감사 金鶴鎭은 다음과 같은 要旨의 효유문을 농민군에게 발하였다.¹⁸⁾

제1조에서는 너희들의 말을 기다리지 않고도 民에게 해를 끼치는 弊政은 작은 것은 본영에서 혁파하고 큰 것은 계문하여 그 혁파를 요청하겠다고 하였다. 제2조에서는 너희들이 사는 面里에 집강을 임명하여, 농민들의 억울한 일이 있으면, 그 집강이 감사에게 직접 訴志케 하여 公決하겠다고 하였다. 농민군이 집강을 두어서 농민의 억울한 일을 해결하는 것을 위주로 하는 폐정개혁사업을 이미 시작하고 있었기에¹⁹⁾ 이러한 제의를 하였다고 생각된다. 뒤에서 언급되겠지만 고을 단위로 수령의 일을 행하는 농민군의 執綱을, 그 역할이 감사에의 訴志 보고로 한정되고 감사에 의해 面里 단위로 임명되는

15) 《兩湖招討牒錄》, 〈賊黨訴志〉(《東學亂記錄》上), 207쪽; 《駐韓日本公使館記錄》 3, 14쪽, 406~407쪽에도 같은 현상이 지적되고 있다.

16) 黃玪, 《梧下記聞》 2, 甲午 6월(《東學農民戰爭史料叢書》 1), 161~162쪽.

17) 《駐韓日本公使館記錄》 1, 114쪽, 415쪽에 의하면 이 효유문이 金堤에는 5월 19일에 到付하고 있다. 따라서 감영에서 발포되던 시기는 5월 17일경으로 생각된다. 《梧下記聞》 2, 157쪽(《東學農民戰爭史料叢書》 1)에 의하면 求禮에는 6월 3일에 到付하였다.

18) 金星圭, 《草亭集》 4, 卷7, 〈公文〉. 金星圭는 당시 金鶴鎭의 從事官으로서 曉諭文을 직접 자신이 作成하였으며, 김학진의 핵심 참모였다(《梧下記聞》 2, 157~159쪽 참조).

19) 신용하(〈갑오농민전쟁 시기의 농민집강소의 설치〉(《한국학보》 41, 일지사, 1985; 《동학과 갑오농민전쟁연구》, 일조각, 1993, 175쪽)과 이이화(〈전봉준과 동학농민전쟁②〉(《역사비평》 8, 역사비평사, 1990, 343쪽)는 기본적으로는 농민군의 주체적 의지와 주도적 행위에 의하여 이미 제1차 농민전쟁 시기에 설치되기 시작하여 1894년 5월 중에는 전라도의 대부분의 지역에 집강소가 설치되었다고 파악하였다. 이에 반하여 노용필(〈동학농민군의 집강소에 대한 일고찰〉(《역사학보》 133, 1992, 103~106쪽)은 5월 하순부터 농민군 대표가 아닌 자가 집강으로 임명되다가 6월 7일 무렵에는 농민군 대표가 집강으로 임명되었으나 기본적으로는 김학진의 주도와 허용에 의하여했다고 파악하였다. 김양식(〈1·2차 전주화약과 집강소 운영〉(《역사연구》 2, 역사문제연구소, 1993; 《근대한국의 사회변동과 농민전쟁》, 신서원, 1996, 133쪽)은 김학진의 주도하에 6월 중순부터 집강이 나타나기 시작했다고 보았다.

집강으로 격하시키려는 의도였다고 생각된다. 김윤식도 일기에서 5월 중순경,²⁰⁾ “湖匪는 아직도 곳곳에서 屯聚하고 있었는데, 지나가는 곳에서 추호도 범하지 않았다. 民이 억울한 일이 있어 호소하면 옳고 그름을 갈라서 즉시 해결하니 오히려 민심을 얻었다”²¹⁾라고 하였는데, 위의 농민군 집강의 활동을 반영하고 있다.

그러나 전반적으로는, 5월 15일에 전라도 지방의 상황을 보고하라는 일본 공사의 지령을 받고서 5월 16일에 전보로 보고한 高島유학생(당시 전주에 있었음-인용자)은, 그 보고에서 “어느 곳에서도 동학당의 소요가 재발될 기미가 없다. 우리들은 돌아가도 좋은가”²²⁾라고 하였듯이, 농민군은 폐정개혁의 실시를 기다리고 있는 형세였다. 황현은 5월 농민군의 상황에 대하여 “봉준 등은 비록 죽지 못해 倡亂하였지만 또한 이와 같이 潰裂되리라고는 예상하지 못했다. 5월 이후 봉준은 列邑을 순회하면서 節制하려고 하였지만 그의 습은 오히려 시행되지 않고 농민군 부대는 각기 接을 이루어서 오로지 서로 강성하기만을 다투었다”²³⁾라고 파악하였다. 전봉준의 5월 8일부터의 전라도 순회 즉 金溝(5. 8)→金堤(5. 9)→泰仁(5. 10)→扶安(5. 13경)²⁴⁾→井邑(5. 18)²⁵⁾→長城(5. 20경)²⁶⁾→羅州(5. 25경)²⁷⁾→淳昌(6. 6)²⁸⁾→潭陽(6. 10경)²⁹⁾→南原(6. 15경)³⁰⁾에서 대체로 장성까지는 농민군 질서의 혼란을 절제하려는 것이었다고

20) 이 기사에 잇따라서 李南珪가 다시 상소한 사실을 기록하고 있는데, 이남규의 제상소는 5월 20일에 있었으므로(《高宗時代史》3, 고종 31년 5월 20일, 國史編纂委員會, 1969, 458쪽; 〈甲午實記〉《東學亂記錄》上, 11쪽) 주21)의 현상은 5월 중순의 것으로 생각된다.

21) 《續陰晴史》上, 고종 31년 6월 12일, 318쪽.

22) 《駐韓日本公使館記錄》3, 19·410쪽.

23) 黃玿, 《梧下記聞》1, 甲午 5월(《東學農民戰爭史料叢書》1), 110쪽.

24) 《駐韓日本公使館記錄》1, ‘6월 17일(음력 5월 14일-인용자)에 받은 探報者의 보고’, 70쪽. 그리고 384쪽에서는 “한편 그 奎祿斗도 도피하여 살았다는 말이 있는데, 그는 현재 扶安 등지에서 횡행하고 있다 합니다”라고 되어 있다.

25) 주11)과 같음.

26) 위와 같음.

27) 《駐韓日本公使館記錄》3, ‘日本商人 白木彦太郎으로부터의 聞取書要點’, 216·586쪽.

28) 《二六新報》, 명치 27년 11월 21일.

29) 《續陰晴史》上, 甲午 6월 9일, 316쪽.

보인다. 나주 유생 李炳壽는 “초토사는 궁한 도적은 쫓지 말아야 한다고 생각하여 군사를 돌려 돌아갔다. 東徒는 초토사가 회군하고 오히려 징계하지 않고 무기를 거두어 들이는 것을 보고는 더욱 더 폭위를 떨쳐 곳곳에서 개미떼같이 둔취하였다”³¹⁾라고 하여, 5월 19일의 초토사의 회군을 경계로 한 농민군의 동태의 현격한 차이를 강조하였다. 5월 19일 이전의 농민군 동태의 상대적 安穩을 알 수 있다.

이렇게 볼 때 5월 8일에서 5월 18일까지는 기본적으로는 휴전기였으나 그 말기에는 이미 지역에 따라서는 집강소가 설립되어 농민군 스스로의 힘에 의하여 스스로가 주체적으로 폐정을 개혁하는 사업이 시작되고 있었다고 할 수 있다. 5월 18일에는 순변사 이원회가, 그리고 5월 19일에는 초토사 홍계훈이 전주에서 철수하여 서울로 돌아갔다. 전주에는 강화영병 200명만이 남게 되었다. 전라도 지방에는 정부측의 무장력이 사실상 없는 상태가 되었다. 아울러 정부에서는 계속하여 폐정개혁을 외면하고 있었다.

이제 농민군은 폐정개혁 실시의 촉구를 그만두고 곳곳에서 개미떼같이 屯聚하고 “날마다 봉기하여 列邑을 通行하며 軍庫를 파괴하여 兵器를 모두 탈취하고, (중략) 전라도 50고을이 문득 邪匪의 소굴이 되었다. 起軍하는 것을 起包라 하였는데 大包·小包의 칭이 있었고 接靚는 接主라고 하였는데 大接·私接의 명칭이 있었으며, 큰 接은 몇 수천인을 훨씬 넘었고 작은 接도 5,6백인을 내려가지 않았다. 또 接司·省察·砲士·童蒙의 칭호가 있었”³²⁾는데 그 包·接은 대개가 집강소를 가리킨 것이었다고 보인다.

황현은 5월 하순의 농민군의 상황을 다음과 같이 서술하였다.³³⁾

이에 오랫동안 동학에 물들었으면서도 두려워하여 엎드려서 관망하던 자들이 일시에 함께 일어나서 모두 道人이라 일컫고, 僧服을 입고 두건은 쓰지 않고 염주를 목에 걸고서 부적을 붙이고 주문을 외며, 노새나 말을 가려서 타지 않고 총과 칼을 잡고 무리를 이루고 진을 결성하여 산과 들에 가득했다.

30) 《梧下記聞》 2(《東學農民戰爭史料叢書》 1), 179쪽.

31) 〈錦城正義錄〉 甲編(《謙山遺稿》 卷 19), 3쪽.

32) 위와 같음.

33) 《梧下記聞》 1, 甲午 5월(《東學農民戰爭史料叢書》 1), 107~109쪽.

대체로 道人이라 자칭하는 자들은 그 학문을 이름하여 道라 하고, 그 무리를 包라 하고 하며, 그 모이는 곳을 接이라 했다. 그 괴수는 大接主라 했고, 그 다음은 首接主라 하고, 또 그 다음은 接主라 하며, 서로 존칭하여 接長이라 하고, 상대방에게 자기를 下接이라고 했다. 혹 만 명이 한 접이 되기도 하고, 혹 천 명이 한 접이 되기도 하고, 혹 백 명 혹 수십 명도 역시 스스로 한 접이라 한다. 큰 읍은 수십 접이요, 작은 읍은 3, 4접이다.

이들은 어지럽고 수가 많아서 마치 찢어진 솜에 불이 붙은 것처럼 어느 곳에서나 타지 않는 곳이 없고, 엮일러진 수은이 땅에 배듯이 틈마다 들어가지 않는 곳이 없었다. 여기에 대해서 봉준 등은 역시 두루 형세를 알아서 단속하지 못하고, 다만 서로 물어서 徐布·北布니, 南接·北接으로 그 연원을 찾을 뿐이었다. 대개 南은 곧 徐요 北은 곧 法이니, 이 때에 法布라는 자는 은거해서 道를 닦는 것을 말한 때문에 일어나지 않았고, 일어난 자는 오직 徐布였는데, 그 무리들은 이미 이러한 것이었다 한다. (중략)

또 읍마다 접을 설치하여 이를 大都所라고 하고, 한 사람의 접주를 내어 太守의 일을 행하게 하고 이를 執綱이라고 했으니, 수령이 있든 없든 개의하지 않았다. 都所는 또 大義所라고 일컬었고, 도로에 있어서는 行軍義所라고 일컬었다. 그 전하는 문자를 令紙라고 일컬고, 그 법은 귀천이나 노소가 없이 모두 같은 상대로 절하고揖한다. 포군을 일컬어 砲士接長이라 하고, 童蒙을 童蒙接長이라고 한다. 종과 주인이 모두 入道하면 또한 서로 접장이라고 불러 친구와 같이 한다.

5월 하순에는 한 고을에 한 사람의 집강이 있는 大都所=都所=大義所=行軍義所=執綱所³⁴⁾가 전라도 지방에 보편적으로 설치되고 집강은 수령의 일을 하게 되었으며, 집강의 지시를 令紙라고 일컬었다고 한다. 상황이 이러하였기 때문에, 감영과 고을의 기존의 행정체계에 사실상 중속되는 面里執綱제도를 허용하겠다는 효유문을 6월 3일에 받아 본 농민군들은 비웃었다고 한다.³⁵⁾

전라도 지방에서의 집강소의 보편화에는 감사 김학진의 撫局(休戰和約의局面-인용자)을 유지하려는 농민군 대책도 하나의 요인이 되었다. 김학진은 4월 18일에 감사에 임명되고 4월 24일의 辭陞에서³⁶⁾ “便宜從事의 권한을

34) 《梧下記聞》 2, 甲午 7月(《東學農民戰爭史料叢書》 1), 68~69쪽에서는 都所를 執綱所, 執綱處라고도 하였다.

35) 《梧下記聞》 2, 甲午 5月(《東學農民戰爭史料叢書》 1), 157쪽.

주셔야만 부임하겠습니다”라면서 고종에게 강청하였고 고종은 마지못해 “卿의 所爲에 일임하겠습니다”라고 허락하였다.³⁷⁾ 이러한 농민전쟁 수습에서의 일정한 專決權을 획득하였기에 김학진은 전주화약의 성립에도 “경군과 농민군 양쪽에 사신을 보내어 조정의 명으로써 화해하게 하였다”³⁸⁾라고 하듯이 큰 역할을 하였던 것이다.

5월 하순 淳昌에는 집강소가 설치되었다. “순창군수 李聖烈은 城을 지키 賊을 들이지 않으려고 하였으나 적은 이미 列郡에 屯據하였고, 京軍은 차례로 北退함에 聲援은 끊어지고 김학진은 연달아 각 고을에 關文을 보내어서 撫局을 무너뜨리지 말라고 하였다. 이성렬은 고립되어 대책도 없어서 吏民이 의탁하여 入道함과 都所를 설치함과 執綱을 두는 것을 허용하였다. 경내를 단속하여 다른 고을의 賊이 순창을 침범하지 못하게 할 뿐이었다. 吏民이 원래 그의 정사에 복종하였고 賊도 또한 그의 聲望을 존경하였으므로 감히 세력을 믿고 침범하거나 마음대로 횡포하지는 못하여 고을 사람들이 편안하게 여겼다. 그러나 이성렬은 뜻대로 施政할 수 없어서 울울하고 즐겁지가 않았다. 여러번 가만히 도망하려고 하였으나 吏民들에게 들켜서 도망가지 못하였다”³⁹⁾는 사정이었다. 농민 집강소와 기존의 행정기구가 병립되어 있었지만 농민 집강소 측의 지배력이 우세한 상태였다고 생각된다. 예컨대 “수령의 政事에 그 무리들(농민군-인용자)은 매일 矯非하여 수령은 마음대로 할 수 없었다”⁴⁰⁾는 상황이었다.

“적은 揚言하기를 ‘관리는 믿어 의뢰할 수 없고 지금 나라는 大亂하니 우리가 마땅히 代天理物하고 輔國安民해야 한다’라고 하고 드디어 砲馬를 거두어 들이고 錢糧을 나누어 주고 사망으로 내려가서 노략질하였다. 亂民이 곳곳에서 봉기하니 천리가 호응하였다. 달포사이에도 3남이 들끓고 수령은 혹 도망하여 숨고 혹은 잡히어서 굴욕당하여 한 사람도 자기의 관할지역을 지키

36) 《日省錄》, 고종 31년 4월 24일.

37) 《梧下記聞》 1, 甲午 4月(《東學農民戰爭史料叢書》 1), 73쪽.

38) 〈甲午略歷〉(《東學亂記錄》 上), 65쪽.

39) 《梧下記聞》 2, 甲午 5月(《東學農民戰爭史料叢書》 1, 160쪽. 이하에서는 《叢書》로 略記한다).

40) 《金若濟日記》, 甲午 6月 2日(《叢書》 3), 61쪽.

는 자가 없었다.”⁴¹⁾ 이러한 수령·농민군 병립 상태하에서 농민군의 行態에 대하여 황현은 다음과 같이⁴²⁾ 서술하였다.

한번 그 黨에 들어가면 하지 못하는 일이 없어, 남의 무덤을 파고, 사사로운 債務를 받아 내고, 부자 백성을 겁탈하고, 양반을 욕하고, 官長을 조롱하고 욕하고 吏校를 결박하는 등, 천둥처럼 내닫고 바람처럼 달려서, 그 목고 쌓인 원통하고 분한 기운을 다 풀었다.

그런 때문에 천한 자가 들어가고, 죄진 자가 들어가고, 사나운 자가 들어갔다. 부자도 혹 들어갔으나 이는 약탈당할 것을 두려워한 것이나, 들어갔어도 마침내 면치 못했다. (중략)

그러나 당에 富戶가 있으면 또한 주뢰를 쓰기 때문에, 한 달 사이에 50州의 백성이 들 밖에 2頃의 토지가 있고 집에 百金이 있으면 주뢰를 받지 않는 자가 없어, 이에 어지러워지고 짓밟히며, 달리고 모이고 합했다가 흩어져서, 賊 같기도 한데 賊이 아니고, 백성 같기도 한데 백성이 아니며, 수천 리 땅을 반드시 장차 다 없애고 말려고 했다.

폐정개혁을 목적으로 한 집강소의 설치였지만 그 폐정의 개혁은 ‘목고 쌓인 원통하고 분한 기운을 다 풀어버리는’ 즉 억울한 일을 해결하는 사업 중심이었다. 따라서 이 시기에는 곳곳에 設接되고 집강소가 설치되어⁴³⁾ 농민군의 힘이 비약적으로 증강되었으나, 증강되는 농민군은 구성면에서는 빈민·소농·빈농이었고 신분면에서는 천민들이었으며 따라서 집강소 질서의 최대의 특징은 종래의 계서적 신분제 질서의 현저한 붕괴였다.

그런 때문에 私奴·驛人·巫夫·水尺 등 모든 천인들이 가장 즐겨 여기에 따랐다.⁴⁴⁾

상황이 이러하였기 때문에 김학진은 6월 초에도 다시 효유문에서⁴⁵⁾ 내용상으로는 5월 17일경의 효유문(再諭道內亂民文－인용자)을 반복하면서 전혀

41) 黃 玟, 《梅泉野錄》(국사편찬위원회, 1971), 甲午 6月, 154쪽.

42) 《梧下記聞》1, 甲午 5月(《叢書》1), 109~110쪽.

43) 朴周大는 “하루에도 한 고을에서 設接됨이 몇 수십이 되는지 알 수 없었다”라고 하였다. 《羅岩隨錄》(國史編纂委員會, 1980) 甲午 7月, 382쪽.

44) 주 33)과 같음.

45) 《草亭集》4, 卷 7, ‘三諭道內亂民文’, 28쪽.

위압함이 없이 농민군의 진정을 애걸하였다. 농민군에 의한 집강소의 보편적 설립을 반영하는 것이었다고 생각된다. 김학진은 6월 7일 다시 다음과 같은 효유문을 발표하였다.⁴⁶⁾

四諭道內亂民文 開國 503년 甲午 6월 초7일

본 감사가 너희들을 曉諭함이 한두 번이 아니었다. 너희들의 訴冤도 또한 누차 있었다고 알고 있다. 너희들이 아직도 觀望하고 있음은 실은 의구하는 심정 때문임을 진실로 알겠다. 言文이 번거롭고 반복됨을 거리끼지 않은 所以는, 너희들로 하여금 聖上의 至意와 본 감사의 苦心을 洞然하게 알게 하고자 함이었다. 지금 너희들이 兵器를 반납한 것을 보고, 그리고 너희들이 몸쓸 사람들이 騷擾하는 것을 몹시 미워하고 엄금한다는 것을 보니, 너희들의 良善한 實心을 믿을 수 있다. 기왕의 너희들의 일도 窮迫에 말미암았으니 더욱 측은하다. 본 감사의 본의가 지금에야 성취될 것 같아 또한 정말 다행이다. 또 李容仁의 口伝에 의하면 너희들이 가지고 있던 各邑軍物은 각기 所在邑에 반납한다고 하는데, 각 고을 수령에게 반납무기의 소상한 기록도 반드시 제출해서, 즉시 감영에 轉報도록 할 것이며, 농민군 중의 무뢰배들이 東學을 가탁하여 그 더러움으로써 良善한 너희들을 더럽히니, 지방의 患害가 될 뿐만 아니라 또한 너희들에게도 원수가 되는 것이다. 각 고을에서 그 자들을 탐문해서 잡을 때에 혹 선량자와 해악자를 잘못 가려 事端을 일으킬까 우려된다. 너희들이 각기 그 고을에서 謹慎하고 有義한 자를 뽑아서 執綱으로 삼아 발각되는 대로 잡아서 그 고을에 넘겨서 처리케 하고 혹 執綱이 마음대로 하기 어려운 경우에는 그 해악자의 이름을 수령에게 알려서 수령이 法대로 체포하게 하되, 혹 적격이지 않은 자를 執綱으로 맡겨서 폐단을 제거하는 것이 오히려 폐단을 남게 하는 것이 되지도 않도록 해야 할 것이다. 지난 날 羅州에서의 刑殺은 너희들을 오해했을 때의 일이고, 오늘 이후로는 본 감사가 올바르게 처리하겠다. (하략)

김학진은 한 고을에 한 명의 집강을 농민들이 뽑도록 하고, 원한 풀기 위주의 ‘不法’의 제어에는 집강의 專權을 인정하고 최종단계의 처벌집행은 기존의 행정체계에서 장악하려는 의도를 나타내고 있다. 농민군과의 合力으로써 지방의 질서를 유지하려는 의도였다고 보인다. 이것은 농민군의 집강소 질서를 사실상 인정하는 것이었다. 농민군의 집강소 질서의 보편적 성립을

46) 《草亭集》 4, 卷 7, 〈公文〉, 29~30쪽. 작성은 5월이지만 앞뒤 사정으로 보아 발표는 6월초로 생각된다.

반영하는 것이라고 생각된다.

위의 효유문에는 6월 7일 이전에 농민군 중의 일부에서 무기를 고을에 반납하고, 농민군 중의 일부 과격파가 소요하고 剽掠하는 것을 금제하고 나가서는 체포하는 움직임도 있었다는 것이 나타나고 있는데 이것은 전봉준 부대의 경우였다.⁴⁷⁾

이 시기 농민군 집강소의 질서는, “이 때 湖南賊은 여러 부분으로 나뉘어 있었다. 金箕範 등은 右道를 경영하였고 전봉준은 左道를 경영하였다”라거나,⁴⁸⁾ “全琫準은 수천의 무리를 거느리고 金溝院坪에 屯據하여 全羅右道를 통솔하였고, 金開南은 수만의 무리를 거느리고 南原城에 屯거하여 전라 左道를 통솔하였으며, 그 이외 金德明·孫和中·崔景善 등도 각기 한 지역에 屯거하였다”⁴⁹⁾라고 하였듯이, 전봉준·김개남·김덕명·손화중·최경선 등은 각기 한 지역을 장악·지배하고 있었다. 6월 이후 金仁培도 순천을 근거지로 하여 嶺湖都會所를 설치하고 부근 일대를 장악·지배하였다.⁵⁰⁾

제1차 농민전쟁 때에도 3월 25일의 白山 농민군대회의 경우 농민군 최상층에서의 서열만 조직화·체계화되었을 뿐, 행동은 전혀 분산적·분할적으로 행동하였고, 휴전기에서의 ‘각기 接을 이루어서 오로지 서로 강성하기만을 다툼’ 분할성이 집강소 초기에서도 여전히 지속되고 있었다. 이와 같은 분할성에 따라서 각 지역의 집강소 질서도 상대적으로 특색이 있었는데 “탐학하고 不法하기로는 金開南이 으뜸이었다. 全琫準의 경우는 東學敎徒에 빙자하고 의뢰하여 革命을 도모하였다. 이른바 우두머리들은 각자가 大將이라 일컫고 誅求를 일로 삼아 전봉준의 단속을 받아들이지 않았다. 때문에 전봉준도 어쩔 도리가 없었다. 이런 상태로 7월이 되고 8월이 되면서 무법천지는 더욱 심해져서 부자들은 모두 고장을 떠나고 賤民들은 모두 도망하여 討財할 뿐만 아니라 宿怨을 풀기도 하였던 바, 호남 일대가 混沌世界로 되었다”⁵¹⁾라고

47) 《梧下記聞》 2, 甲午 7월(《叢書》 1), 182~183쪽.

《隨錄》 6월(《叢書》 5), 243~244쪽.

48) 《梧下記聞》 2, 甲午 5월(《叢書》 1), 157쪽. 주 49)로 미루어 보아서 左右자가 바뀌었다고 보인다.

49) 〈甲午略歷〉(《東學亂記錄》 上, 65쪽).

50) 〈巡撫先鋒陣營錄〉(《東學亂記錄》 上, 680쪽). 이하에서는 《記錄》으로 略記한다.

하였듯이 ‘묵고 쌓인 원통하고 분한 기운을 다 풀어버리는’ 행태는 김개남의 장악·지배지역에서 상대적으로 현저하였다.

이 무렵 전봉준의 장악·지배지역은 興德이남 羅州이북 일대의 지방이었다고 생각된다.⁵²⁾ 이 지역의 상황에 대하여 살펴보기로 한다. “동학당은 지금 더욱 더 창궐하여 무장·장성·정읍 등지는 현재 동학당의 집결지로 되어 있고 지방관 같은 것은 유명무실하여 동학당에게 좌우된다”⁵³⁾라거나 “흥덕이남 나주이북 일대의 지방에서는 모든 政令이 모두 黨人의 손에서 나와 지방관은 단지 그 콧김을 살피는 형편이 된 일”⁵⁴⁾이라는 보고가 있다. 6월 15일까지 恩律의 黃山에 체류하면서 전라도 지방의 농민군 상황에 대한 정보를 수집하고 돌아온 白木彦太郎은 그 보고에서 “지금 나주에 있는 全明淑(전봉준-인용자) 및 光州의 손화중 등으로 현재 5천여 명의 무리를 거느리고 있다”⁵⁵⁾라고 하였음에서도 전봉준의 장악·지배 지역은 흥덕이남 나주이북 일대의 지방임이 확실하다고 생각된다. 아울러 손화중의 장악·지배지역은 광주 일대라고 생각된다.

5월 하순 쌀을 매입하러 흥덕에 체재하였던 日高友四郎은 인천영사에게 다음과 같이 보고하였다.⁵⁶⁾

과연 5월 28일(7월 1일) 밤 東徒의 接主(2,000~3,000명의 首領이라고 함) 한 사람이 그 수하인 30명 정도를 인솔하고 旅舍에 와서 사들인 쌀의 有無를 묻기에 있다고만 말했더니, 그가 말하기를 “현재 이곳 근방의 米價의 폭등을 초래한 것은 해외수출이 심히 많은 데서 연유한다. 그러므로 너희들 日本人들이 이 内地까지 들어와서 米穀을 買集하면 土着民들이 졸지에 飢饉으로 죽을 지경이 된다. 따라서 금일부터 防穀을 嚴行하게 될 것이므로 勻습도 실어내지 못한다”는 뜻을 말했기 때문에, 나는 조약에 의거하여 정당한 수속을 밟고 内地에서 行商하는 자임을 내세워 抗辯하고 또 防穀令은 어느 곳에서 발포한 것인지 또

51) 주 49)와 같음.

52) 주 25)~29)에서와 같이 5월 20일에서 6월 10일경까지 전봉준은 흥덕 이남 나주 이북 지역을 순행하고 있었는데, 이 지역의 집강소 질서를 정비하고 있었다고 생각된다.

53) 《駐韓日本公使館記錄》3, ‘本艦 分隊長 福井大尉 聞取書始末’, 214·585쪽.

54) 위의 책, 210·582쪽.

55) 위의 책, 216·586쪽.

56) 위의 책, 210·582쪽.

尙文이 있는지 반문하였다. 그랬더니 그는 懷中에서 한통의 公文같은 것을 끄집어내면서 東學黨의 首領으로부터 發令된 것이라고 말하였다.

‘동학당의 수령’인 전봉준은 5월 28일에 자신의 장악·지배지역 일대에 방곡령을 실시하고 있었다. 그리고 같은 보고에서 “東徒는 항상 富豪者로부터 財穀을 강탈하여 貧困者에게 賑恤하고 혹은 약탈한 미곡을 時價에 비하여 5, 6할 廉價로서 방매하는 등 일반 인민의 歡心을 사는데 급급한 상태였다”⁵⁷⁾라고 하였다. 그리고 위의 방곡령 공문을 본 日高友四郎이 “그래서 곧 膽書를 시작하려 하였으나 그것을 허락하지 않고서 懷中에 넣어버렸으며 또 말하기를 ‘일본인이 조약에 의거하여 미곡을 사들였다고 말하면 지금 잠시 이것을 의논해야만 하겠지만 현재 이 都賣商 倉庫에 쌓아놓은 것이 都賣商이 사들인 물건이면 모두 다 실어내게 하라’는 말을 하였다. 현장의 실황을 살펴 보건대 도저히 이론으로써 저항하는 것은 불이익이 된다는 것을 깨닫고서 여러 방면으로 손을 써서 중재를 신청해 당시 사들인 쌀 百石만 무사히 실어낼 수 있었다”⁵⁸⁾는 것이었다. 전봉준 부대의 경우에는 외국과의 조약은 준수하겠다는 의지가 반영되어 있으며, 都買행위는 응징하겠다는 의지를 강력하게 나타내고 있었다. 전봉준의 장악·지배지역에서는 ‘목고 쌓인 원통하고 분한 기운을 다 풀어버리는’ 질서에서 벗어나서, 민생문제를 현실적·구체적으로 해결하는 집강소 질서가 구축되고 있었다고 생각된다.

전봉준은 6월 6일 순창에서 일본인 鈴木을 만나, 그의 질문에 당시 列邑을 순행하는 목적은 폐정을 개혁하기 위한 것이라고 밝혔다.⁵⁹⁾ 위에서와 같은 방곡령 실시, 도고의 응징도 결국은 폐정을 개혁하는 사업의 일환이었다.

그러나 弊政의 개혁은 농민군의 일방적 자의에 의해 시행되는 것은 아니었다. 6월 7일 이전 6월초의 〈全瑋準等再上書〉에서 “우리들의 이번 거사(농민봉기-인용자)는 탐관의 剝割에 말미암은 것이었다. 우리가 거쳐가는 고을

57) 위와 같음.

58) 위와 같음.

59) 《二六新報》, 명치 27년 8월 11일, ‘馬嘶劍鳴錄’(《사회와 사상》1, 한길사, 1988, 252쪽)에 의하면 전봉준은 약 500명의 부대를 거느리고 6월 6일 순창에 체제하고 있었다.

들에서 작은 폐정은 수령에게 건의하여 시정하고 큰 폐정은 감영에 제출하여 시정한다”⁶⁰⁾라고 하였듯이, 폐정개혁의 마지막 단계는 고을과 道의 행정 체계 안에서 마무리하는, 그러한 合力과 協力の 틀 속에서의 농민군 주도의 폐정개혁이었다고 생각된다.

5월 하순 염찰사 엄세영은 “봉준에게 가서 서로 깊이 結하고 전봉준의 포사 10명을 구걸하여 前導로 삼고 구례에 이르렀다”⁶¹⁾고 하는데, 전봉준의 장악·지배의 정도를 나타내고 있다. 전봉준은 6월 9일에는 순창에서 담양으로 갔고⁶²⁾ 이어서 6월 15일경에는⁶³⁾ 남원으로 갔는데, 역시 모두 폐정을 개혁하기 위한 각지 순행의 지속이었다고 생각된다. ‘以圖革命’의 혁명은 기왕의 질서와는 다른 새로운 질서를 의미하지 않을까 생각되고, ‘不聽約束’의 약속은 새로운 질서를 수립하려는 지향에서 묵고 쌓인 원통하고 분한 기운을 다 풀어버리는 ‘不法’의 형태를 단속하는 것이었다. 예컨대 전봉준은 순창에서 6월 7일에 天祐俠에 보낸 회답서장에서 “심하도다, 유교의 道가 행하여지지 않는 것이”라면서 ‘民惟邦本 本固邦寧’ 이념을 재강조하고 있다.⁶⁴⁾ 이렇게 볼 때 ‘새로운 질서’란 ‘유교의 본래적인 道’가 행하여지는 세계를 의미하는 것이 아닌가 생각된다.

2) 집강소 설치의 전면화(6월 15일경~7월 5일)

황현은 《梧下記聞》 2의 7월조에서 다음과 같이 기술하였다.⁶⁵⁾

이달 보름 무렵에 全琫準 金開南 등이 南原에서 大會를 하였는데 무리가 수만명이었다. 전봉준이 各邑의 布에 畝를 傳하여, 邑에 都所를 설치하고 그 親黨(농민군-인용자)에서 執綱을 두어서 守畝의 일을 행하도록 하였다. 이에 道内の 軍馬錢糧이 모두 賊(농민군-인용자)의 것으로 되었다. 사람들이 逆謀가 이

60) 《隨錄》 6月(《叢書》 5), 245쪽.

61) 《梧下記聞》 2, 甲午 5月(《叢書》 1), 160쪽.

62) 《二六新報》, 명치 28년 8월 11일, ‘마사검명록’ 제5회(《사회와 사상》 1, 252쪽).

63) 《梧下記聞》 2(《叢書》 1), 179쪽.

64) 《二六新報》, 명치 27년 8월 15일, ‘마사검명록’ 제7회(《사회와 사상》 1, 255쪽).

65) 《梧下記聞》 2, 甲午 7月(《叢書》 1), 179쪽.

미 이루어져 그칠 수 없고 亂民이 되었음을 비로소 알았다. 그러나 金鶴鎭은 농민군이 休戰과 타협에 응함을 믿고 의외해 대응태도를 확정치 못하고 지켜보고 있었다.

우선 ‘是月’이 집강소 발전의 시기 확정에서 중요한 관건이 된다. 7월조의 부분에서 是月이라고 하였으니까 7월로 파악할 수도 있다.⁶⁶⁾ 그러나 ‘是月望 間의 南原大會’ 이후 김학진과 전봉준 사이에 일련의 교섭이 있었고 그 뒤 7월 6일에 김학진과 전봉준이 전주감영에서 만나서 새로운 질서의 집강소에 합의하였으므로 是月은 6월로 보는 것이 타당하다고 생각된다.⁶⁷⁾

6월 15일 무렵 전봉준과 김개남은 남원에서 농민군 대회를 열고 각 고을에 都所(執綱所-인용자)를 설치하고 농민군 중에서 집강을 두어 수령의 일을 행하도록 각 고을의 농민군에 승을 내렸다. 농민군에 의한 집강소가 본격적으로 설치됨으로써 새로운 단계의 집강소 시기가 시작되었다. 이 결과 집강소는 軍馬와 公錢 그리고 公穀을 관리하는 지방행정기관으로서의 성격을 갖게 되었고, 이러한 지방행정기관으로서의 집강소가 羅州를 제외한 전라도의 모든 지역 52개 고을(당시 전라도에는 56개 고을이 있었는데, 제주도의 제주·대정·정의고을이 제외됨)에 설치되었다.⁶⁸⁾ 전봉준과 김개남이 ‘묵고 쌓인 원통하고 분한 기운을 다 풀어버리는’ 행태에서 ‘새로운 질서수립’ 위주의 행태에로 집강소 질서를 전환시키는 데에 합의하였기 때문에, 행정기관으로서의 성격이 보다 더 강화되는 집강소를 본격화시키는 이러한 새로운 조치를 취하게 되었다고 생각된다. 이러한 농민군 집강소의 본격적 전개에 대하여 김학진은 대책을 결정하지 못한 채 지켜보고 있었다.

김학진은 7월 1일 무렵에⁶⁹⁾ 전라도의 고을들에 甘結을 보내었는데 그 속

66) 이이화, <전봉준과 동학농민전쟁②>(《역사비평》 8, 1990), 344쪽; 김양식, <1·2차 전주화약과 집강소 운영>(《역사연구》 2, 역사문제연구소, 1993); <근대한국 사회변동과 농민전쟁>(신서원, 1996), 148쪽.

67) 신용하, <갑오농민전쟁 시기의 농민집강소의 설치>(《한국학보》 41, 일지사, 1985); <동학과 갑오농민전쟁연구>(일조각, 1993), 182쪽 참조.

68) 李炳壽, 《錦城正義錄》 甲篇(《叢書》 7), 10~11쪽.

69) 7월 6일의 전봉준과 김학진의 전주회담에 선행되는 것으로 보여, 7월 1일 무렵으로 생각된다.

에서, 농민군이 낸 原情을 보니 “지금 이 革旧自新의 때에 하늘이 내린 떳떳한 良心이 있음을 알겠다. 지금 이후에는 모두가 개과한 平民이니 지난 허물을 절대로 지목하지 말아야 할 것이고, 그들의 말이나 출입에 털끝만큼이라도 거리낌이나 막힘이 없게 해야 할 것이다. (중략) 무뢰배로서 빙자해서 소란을 일으키는 자는 농민군 중에서 執綱을 정하여 잡히는 대로 본 고을에 넘겨야 할 것이다. (중략) 탐사해서 잡아들임에 혹 소홀함이 있어 부득불 지방관에게서 힘을 빌려야 할 경우에는 고을 수령은 농민군 집강의 來告대로 校差를 보내어서 농민군과 협력하여 체포하도록 해야 할 것이다”⁷⁰⁾라고 말하고 있다. 소란을 일삼지 않는 농민군에 대한 적극적인 평가, 농민군 집강의 현실적 권한의 자율성을 폭넓게 인정하는 점 등으로 보아 집강소 질서의 확대·강화가 반영되어 있다고 보인다.

남원대회를 전후하여 농민군의 숫자는 더욱 불어나 “列邑에는 모두 接主가 있고 大接은 수만여 인이었고 小接도 수천 인이나 되었다”⁷¹⁾고 한다. 공州에서도 공주 한 고을 안에 接이 수십여 개이고 그 중 大接은 1천여 인이며, 小接도 300~400인을 내려가지 않았다고 한다.⁷²⁾

이 시기의 이러한 농민군의 증가도 형태상으로는 동학교회의 형식하에서 이루어지고 있었다. 예컨대 황현은 입도하려는 사람이 많아지자 이전에는 입도절차에서 요구되었던 주문외우기도 생략한 채 입도식이 거행되었다고⁷³⁾ 하였고, 오지영도 “布德에 대하여 무더기로 式을 행하였었다. 한 마당에서 10인이나 100인 이상의 다수가 입도를 하였다”⁷⁴⁾라고 기록하였다. 이렇게 외형상의 형태는 동학교문의 接이었지만 실체는 농민군이었기 때문에 李圭泰도 “지금 匪類들은 무리마다 接들이 있는데 接主는 곧 그 接의 괴수이다”⁷⁵⁾라고 하여 接을 농민군 부대, 接主를 농민군 부대장으로 인식하고 있다.

농민군의 압도에 따른 단위 교문으로서의 接의 팽창에 따라 接의 내부조

70) 《草亭集》4, 卷 7, 〈公文〉, ‘甘結53州’, 31쪽.

71) 金在洪, 《嶺上日記》, 甲午 6月 25日(《叢書》2), 285쪽.

72) 李丹石, 《時間記》, 甲午(《叢書》2), 177쪽.

73) 《梧下記聞》1(《叢書》1), 109쪽.

74) 《東學史》, 152쪽.

75) 〈李圭泰往復書并墓誌銘〉(《記錄》下), 503~504쪽.

직이 敎政과 軍政으로 분화되어 나가고 있었다고 보인다. 예컨대 황현은 “그 집주 이외에 또 都接·接師·講師·講長·敎場·敎師·敎授 등의 명목이 있으니 이는 모두 포덕때 쓰는 것이요, 省察·檢察·糾察·周察·通察·統領·公事長·騎砲 등의 명목은 모두 起布때에 쓰는 것이다”⁷⁶⁾라고 하였는데, 布德조직에는 都接이하 敎授까지가, 起布(=起包-인용자) 조직에는 省察 이하 騎砲까지가 있었고, 이 양자를 총괄하는 것이 接主였음을 알 수 있다. 말하자면 布德(敎政)과 起布(軍政)로 接의 내부조직이 분화되고 있었다고 할 수 있다. 즉 接主는 “領率之稱”⁷⁷⁾이며 “領率徒衆者”⁷⁸⁾였다.

이 시기의 집강소는 이전에 비하여 행정기관화의 경향을 증대시키면서 堀塚이나 討財 등의 행위는 규제되고 있었으나 富民에의 討財는 여전하였다. 그러나 이전의 討財와는 다른 성격의 것이었다고 생각된다. 예컨대 “부자를 협박하여 金穀을 빼앗아와 이를 빈민에게 (값싸게) 나누어주고 (중략) 빈부를 고르도록 하여 소수인으로 하여금 부를 오로지하는 것을 허락하지 않는 데 있다”⁷⁹⁾라는 보도가 있었는데, 이것은 전봉준의 장악·지배지역에서의 농민군 행태의 지속으로 생각된다. 전봉준이 장악한 지역의 집강소에서는 均産主義의 이념이 농민군의 행동에서 현실화되고 있었다고 생각된다.

3) 집강소의 공인 (7월 6일~10월)

黃琰은 《梧下記聞》 2, 甲午 7月條에서 다음과 같이 서술하고 있다.⁸⁰⁾

서울에서의 亂(6월 21일의 일본군의 경복궁 점령-인용자) 소식을 들은 후 김학진은 군관 宋司馬를 사신으로 삼아 편지를 가지고 남원에 있는 전봉준에게 보내었다. 宋사마는 전봉준 등을 설득해서, 동맹하여 國難(일본군의 경복궁 점

76) 《梧下記聞》 1(《叢書》 1), 104쪽.

77) 《全瑋準供草》(《記錄》 下), 535쪽.

78) 《甲午略歷》(《記錄》 上), 67쪽.

79) 《東京日日新聞》, 명치 27년 8월 5일(음력 7월 5일-인용자). (박종근, 《청일전쟁과 조선》 209쪽에서 재인용). 음력 7월 5일의 보도이니까 6월 20일경의 상황이었다고 생각된다.

80) 《梧下記聞》 2, 甲午 7月(《叢書》 1), 65~66쪽.

령으로 인한 국가적 위기-인용자)에 함께 힘쓰고 농민군을 거느린 전봉준과 함께 전주를 지키고자 하였다. 전봉준이 농민군 일부의 소란행위를 금제하고 무기를 반납한다고 했기 때문에 김학진이 전봉준을 초청하여 그 거취를 보고자 한 것이다. 전봉준은 편지를 받고 나서 한동안 머뭇거리다가 “내가 한번 죽어 나라에 보답하고 내가亂을 일으킨 것을 속죄하겠다”면서 수락하였다. 드디어 무리를 정돈하고 전주로 갈 계획을 세웠다. 김개남은 전봉준의 계획에 응하지 않고 부하들을 이끌고 지름길로 돌아갔다. 전봉준이 전주로 오며, 전주에 가까워지자 무리들은 죽임을 당할까 두려워서 많이 도망가고 다만 가까운 동지 사 오십명만 함께 들어왔다. 전봉준이 선화당에서 김학진을 만났는데, 김학진이 길 양편에 무장한 군인들을 배치시켜 놓았으므로 전봉준 등이 긴장해서 얼굴색이 변하였다. 전봉준 등은 머리를 조아리고 타이르는 말을 들었으며 군사력으로 쓰여지기를 원하였다. 김학진은 전봉준을 신뢰하여 전봉준에게 “그대가 항복하면 나머지 賊들은 종이 한 장으로 부를 수 있으니 큰 공을 이룰 수 있다”고 하면서, 마침내 진심으로 함께 이야기를 나누고 속마음까지 내보이며 의심하지 않는다는 것을 나타내었다. 전라도 일대의 軍政을 모두 전봉준에게 넘겨주었다. 얼마 지나지 않아서 남아있던 京軍마저 모두 돌아가니 감영의 군사력은 아주 약해졌다. 김학진은 지식인 관료로서 부하를 통솔하는 능력이 부족하였다.

전봉준은 스스로 생각하기를, 자신의 죄가 막중하여 용서받기가 어렵고 또한 다수의 농민군들이 자신의 명령을 따르지 않아 제어할 수도 없고, 서울의安危도 알 수 없는 상황에서 호남 전체를 차지하고 정치국면 전체의 향방을 살필 수만 있어도 이 또한 견훤이 한쪽을 지배하였던 국면은 된다고 판단하였다. 이에 전봉준은 김학진을 옆에 끼는 것을 좋은 기회로 삼아 호남을 專制하였다. 김학진의 좌우에는 모두 자신의 심복들을 심어 놓고 몰래 다른 농민군 부대를 불러들였으니 명분은 성을 지키는 것이었으나 사실은 성을 포위하는 것이었다. 김학진은 마치 꼭두각시처럼 되어 기거하고 기침하는 것조차 마음대로 할 수 없었고, 다만 전봉준의 文書를 받들어 시행할 뿐이었으니 김학진을 사람들이 道人監司라고 일컬었다.

전봉준과 김학진은 7월 6일⁸¹⁾ 전주에서 회담하였다. 회담의 결과는 ‘官民

81) 《隨錄》, 甲午 7月(《叢書》5, 275쪽); 《梧下記聞》2, 甲午 7月(《叢書》1, 68~69쪽); 6월 초에 전봉준이 전주감영으로 김학진을 찾아가서 회담한 결과 일정한 합의가 도출되었다는 파악도 있다(노용필, 〈동학농민군의 집강소에 대한 일고찰〉)(《역사학보》133, 107쪽). 이러한 파악은 “6월에 관찰사가 전봉준 등을 감영으로 불렀다. 이때 성을 지키는 군졸들이 각기 총과 창을 가지고 좌우에 정렬하고 있었는데 전봉준은 삼베옷에 높은 갓을 쓰고 조금도 거리낌 없이 당당하게 들어왔다”(〈甲午略歷〉, 《東學亂記錄》上, 65쪽)에 근거하고 있다.

相和⁸²⁾의 원칙 하에서 ‘道人과 政府 사이에는 宿嫌을 蕩滌하고 庶政을 協力할 事’⁸³⁾ 즉 농민군과 전라도 지방권력과의 타협과 협력에 의한 庶政의 쇄신과 전라도에서 군사적 지휘권을 전봉준이 장악한다는 것에 대한 합의였다. 여기에서 집강소 질서가 김학진에 의하여 공인되기에 이르렀다.

타협과 협력에 의한 庶政의 쇄신이지만 군사적 지휘권이 농민군측에 의해 장악되었던 만큼 농민군 주도와 우세에 의한 庶政의 쇄신이었다고 생각된다. “다만 전봉준의 文書를 받들어 시행할 뿐인” 김학진을 사람들이 道人監司라고 일컬었다“는 것이 그것을 반영하는 것이라고 생각된다. 그러한 사정을 公州儒生 李容珪는 다음과 같이 말하였다.⁸⁴⁾

신감사 金鶴鎭은 겁을 먹어 감히 들어가지 못하고 礪山에 이르러 한 달 가량을 체류하였다가, 전봉준이 전주성을 떠난 후에야 비로소 감영에 들어갔다. 전봉준은 歸化하였다고 일컬고 단신으로 감영에 들어와 監司의 일을 맡아 하였다. 巡營의 關文 甘結은 반드시 전봉준의 결재가 있는 연후에야 列邑에서 거행하였다. 전봉준이 여러 날 행정을 실시하면서 刑殺은 없었으나 兩湖의 大禍가 釀成되었던 것이다.

전감사 김문현의 군사마였던 崔永年은 “김학진은 (중략) 그 도임에 미쳐서는 宣化堂을 敵에게 내어주고 스스로 澄清閣에 居하였는데 每事는 賊에 의하여 행해졌다”⁸⁵⁾라고 하였고, 황현은 “김학진은 賊에게 동정을 구걸하고 적의 호령에 병자하였으니 마치 奉行하여 關和하는 것 같았다”⁸⁶⁾라고 하여, 김학진과 전봉준의 타협·합작을 비난하였고, 나아가서는 “아침에는 학진의 머리를 매달아 게시하고 저녁에는 전봉준의 시체를 찢었으면 좋겠다”⁸⁷⁾고까지

그러나 “이때 성을 지키는(하략)”의 이때는 6월과 분리해서 보는 것이 타당하다고 생각된다. 즉 《隨錄》과 《梧下記聞》 2의 7월 6일로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

82) 鄭碩謨, 〈甲午略歷〉(《記錄》上), 65쪽.

83) 吳知泳, 《東學史》(永昌書館, 1940), 126쪽.

84) 李容珪, 《若史》(《叢書》2), 235쪽.

85) 崔永年, 《東徒問辨》, 갑오 7월(《記錄》上, 160쪽).

86) 《梧下記聞》 2(《叢書》1), 184쪽.

87) 위의 책, 181쪽.

비분강개하였다. 이렇게 전직관료나 보수적 유생이 비분강개하는 까닭은, 본격화는 되었지만 아직은 농민군에 의한 일방적인 행동이었던 집강소가 7월 6일부터는 김학진측에 의하여 공식적으로 인정된 집강소가 성립되었기 때문이다. 官民相和의 執綱所 질서에서의 양측의 合力・協力の 한 사례를 다음에서 볼 수 있다.⁸⁸⁾

甘結 茂朱

(상략) 이달 초 6일에 전봉준이 그 무리들을 데리고 영문으로 와서 나와 만나 속마음을 모두 털어놓은 후 또 牢約(굳은 언약-인용자)을 정했다. 모든 고을의 執綱에 보내는 通文을 지었다기에 그 통문을 받아서 보니 말이 實心에서 나왔고 일이 모두 이치에 맞고 지성스럽고 절실하여 지극함에 이르지 않은 것이 없어, 고로 그 대개를 들어서 左에 기록하여 이에 다시 甘結을 발포하니 到付하면 언문과 한문으로 마을마다에 게시하여 대소민인으로 하여금 경계하고 삼가 거행토록 하며 (하략)

甲午 7月 初 8日

都巡使

後

각읍 집강처에의 全琿準通文. 원래의 통문에서 대략 다음과 같이 말했다. 지금 우리들의 이번 거사는 오로지 民을 위하여 폐해를 제거하려는 것이었다. 오직 저들 교묘하게 남을 속이는 부랑배들이 도랑하고 날뛰며 평민을 해치고 마을을 해쳐 소소한 미움과 작은 허물이라도 까딱하면 반드시 보복하니 이는 德을 거스르고 善을 해치는 무리들이다. 각읍 집강으로 하여금 밝혀 살피고 금단할 일이다.

後錄에서는 대략 다음과 같이 말했다.

- 一. 이미 거둔 砲槍刀馬는 이미 公納에 속한다. 각 집주에 通文을 돌려서 砲槍刀馬의 수효・소지자의 성명과 주소를 소상하게 기록하여 두 책으로 成冊하여 단장하고 종이에 써서 감영에 제출한 후에 한 책은 감영에 두고 한 책은 각 집강소에 두어서 뒷날의 참고로 삼는다.
- 一. 驛馬와 商賈馬는 각기 본주인에게 돌려준다.
- 一. 지금부터 앞으로는 砲를 거두고 말을 거두는 것은 일체 금지한다. 돈과 곡식을 토색하는 자는 이름을 밝혀서 감영에 보고하여 軍律에 의해 처벌한다.

88) 《隨錄》(《叢書》5), 275~276쪽과 《梧下記聞》2, 甲午 7月(《叢書》1), 279~280쪽을 종합하였다.

- 一. 남의 묘를 파헤치고 私債을 거두는 것은 시비를 막론하고 절대로 시행해서는 안된다. 이를 어기는 자는 감영에 보고하여 律대로 시행한다.

전봉준의 집강소예의 通文이나 지시는 김학진 휘하의 행정체계를 통하여 전달되고 있는데, 이것도 양측의 협력의 한 사례라고 볼 수 있다. 전봉준은 보복 위주의 행태나 쌓인 원한을 분풀이하는 식의 행태를 지양하고 질서 속에서의 庶政쇄신을 지향하고 있었는데, 이 지향에서 양측은 대체로 합의하고 합력하고 있었다고 생각된다.

전봉준이 이렇게 집강소 질서를 안정화시키려는 지향에는, 당시의 국내외 정치정세에 대한 깊은 고려까지 있었다고 생각된다. 전봉준이 전주의 都所에서 7월 17일에 각 집강소에 내린 通文의 내용은 다음과 같다.⁸⁹⁾

방금 外敵이 대궐을 침범하여 君父가 욕을 당하고 있으니 우리들은 마땅히 일제히 나아가서 義에 죽어야 한다. 그러나 그 외적은 바야흐로 淸兵과 敵對하여 그 기세가 심히 날카로워 지금 우리가 급하게 항쟁하면 그 화가 宗社에 미칠른지도 모른다. 물러나 몸을 감추고 시세를 관망하면서 우리의 기세를 돌고 고 계책을 이루기를 힘써 만전의 책으로 삼는 것이 타당하다. 바라건대 모름지기 경내 각 접주에게 통문을 발하여 각 접주들과 직접 대면하여 상의하여 접주들은 민이 각기 생업에 안정하도록 하고, 경내의 무뢰배들을 금제하여 그들이 마을을 횡행하면서 소동을 일으키는 일이 없도록 할 것을 간절히 바란다.

이와 같이 거듭 훈계한 후에도 이런 폐해를 고치지 않는 무뢰배는 집강이 감영에 보고하여 엄히 처단하고 용서하지 말며 接人(집강소 소속인-인용자)이 금제를 어기면 마땅히 용서할 수 없는 죄로 시행해야 할 것이다. 해이해지지 말라.

6월의 일본군 경북궁 점령사건으로 말미암은 국내외 정치정세가 농민군의 행동에 큰 변수·조건으로서 고려되고 있었다. 전봉준은 대세의 추이를 주시하면서 농민군의 집강소 하에서의 서정의 쇄신에 기반하여 지방질서를 안정화함으로써 새로운 행동을 위한 역량을 기르려고 한 것으로 보인다. 6월 하순 전봉준에게 동맹을 제의한데서도 알 수 있듯이 김학진의 대외정세 인식에서도 양자는 공통성이 있었고, 이에 기반하여 양자의 타협과 협력이

89) 《隨錄》(《叢書》5), 278~279쪽.

전라도에서 질서화될 수 있었다. 어느 일방의 결정·결재에 의하지 않고 양방의 결정·결재의 공존하에서 지방행정이 운영되고 있었다. 예컨대 金澈圭는 7월 3일에 전라좌수사에 임명되었는데⁹⁰⁾ 그가 여수의 좌수영에 도입하는 데에는 전봉준의 標信과 전봉준부대 省察 4名の 護行이 있어서야 실현되었다.⁹¹⁾

정부에서는 6월 22일에 김학진을 병조판서에 임명하고 장흥부사인 박제순을 전라감사에 임명하였다.⁹²⁾ 그러나 김학진은 병조판서로 나아가려 하지 않았다. 박제순이 7월 8일 무렵에⁹³⁾ 전주에 이르렀으나 김학진은 7월 10일 무렵에 “東徒들이 제가 병조판서로 나아가는 것을 말리고 있습니다. 만일 臣이 하루라도 없으면 撫局이 장차 무너지고 前功이 모두 무너지며, 후환이 악화될 것입니다”라고 계청하였다.⁹⁴⁾ 이에 박제순은 김학진의 拒命에 분개하여 7월 17일에 김학진을 挾賊要君이라고 규탄하면서 전라감사직을 사직하는 상소를 올렸다.⁹⁵⁾ 여기에서는 김학진의 병조판서 취임도 양측의 합의에 의하여 결정되고 있었다. 황현은 이를 가리켜 “김학진은 부름을 받은지 달포가 되었는데도 전봉준 등에게 만류당하여 출발할 수가 없었다”⁹⁶⁾라고 하였다.

나주목사 민종렬과 나주영장 李源佑는 7월 18일 파직되고 있다.⁹⁷⁾ 이에 대하여 황현은 “전봉준이 나주에서는 道人을 많이 죽였다는 이유로서 학진을 위협하여 두 사람 (민종렬·이원우—인용자)을 論罷함으로써 道人들의 마음을 위로하였다”⁹⁸⁾라고 하였다. 지방수령의 임면문제도 양측의 합의에 의하여 결정되고 있었다. 전봉준은 8월 중순 농민군의 집강소 설치를 거부하고 있는

90) 《日省錄》, 고종 31년 7월 3일.

91) 《梧下記聞》 2, 甲午 7월(《叢書》 1), 184~185쪽.

92) 《日省錄》, 고종 31년 6월 22일.

93) 《日省錄》, 고종 31년 7월 8일.

94) 《梧下記聞》 2(《隨錄》 1), 180쪽.

95) 《日省錄》, 고종 31년 7월 17일; 《梧下記聞》 2(《隨錄》 1), 180쪽.

96) 《梅泉野錄》, 甲午 7월條, 157쪽.

97) 《梧下記聞》 2, 甲午 7월條(《隨錄》 1), 195쪽. 여기에는 파직일자가 없는데, 《日省錄》 고종 31년 7월 18일에 의하면 민종렬은 7월 18일에 同副承旨에 임명되었다가 任所에 있다는 이유로 같은 날에 교체되고 있는데, 이로 미루어서 파직일자를 7월 18일로 추정하였다.

98) 《梧下記聞》 2, 甲午 7월條(《叢書》 1), 195쪽.

나주에 들어가서 그 거부를 취소할 것을 권유하는⁹⁹⁾ 감사의 지시를 제시하면서 집강소 설치를 수용할 것을 권하였다. 그러나 나주목사 민종렬은 끝내 거부하였고 전봉준은 14일 장성에서 나왔다. 나주에는 끝까지 집강소가 설치되지 않았다.

이상에서 특히 주목되는 것은 김학진이 전봉준 부대나 농민군 부대의 무력에 위압되어서만 농민군과의 타협, 官民合作을 진행한 것이 아니라는 사실이다. 김학진은 이미 6월 22일에 병조판서 발령을 받았으므로 전주를 떠나려면 얼마든지 떠날 수 있었다. 6월 21일의 일본군의 경복궁 점령 사건 이후 조성된 국가적·민족적 위기 상황 속에서 ‘共守全州 同赴國難’ 구상을 다듬으면서 6월 28일경에는 그 구상을 전봉준·김개남에게 제의하였고, 7월 6일에는 전봉준과 회담하여 官民合作의 타협을 성립시키고 7월 10일 경에는 병조판서 임명을 취소해 줄 것을 고종에게 건의하였다. 당시의 정치질서에서 이러한 경우는 파격적인 것이었다고 생각된다. 김학진은 그런 파격을 무릅쓰면서 官民合作의 집강소 질서 수립에 진력하고 있었다.

2. 집강소의 구성과 조직

집강소 공인시기에 농민군은 더욱 늘어났다. “新附者가 날로 늘어나고 脅從者도 늘어나 시끄럽기 짝이 없었다. 한 도의 모든 고을이 그들에게 장악되었고”¹⁰⁰⁾ “저 흉악한 자들은, 전일 전주성에 들어갈 때에 비하면 열 배나 된다”¹⁰¹⁾는 것이었다. 충청도 태안에서는 농민군에 가입하지 않으면 위협하였으므로 98~99%는 가입하는 상황이었다고 한다.¹⁰²⁾

99) 전봉준은 제4차 재판에서 “8월 그믐께 감사의 습을 가지고 나주에 가서 民堡軍을 해산할 것을 권하고”라고 하였다(《全瑋準供草》, 552쪽). ‘8월 그믐께’는 8월 중순을 잘못 기억한 것으로 보인다.

100) <錦城正義錄> 甲編, 《謙山遺稿》 卷 19, 12쪽.

101) 위의 책, 11쪽.

102) 《김약제일기》 3, 갑오 8월 23일, 24일(《叢書》 3), 78~79쪽.

이렇게 늘어나는 농민군은 대부분이 천민신분의 농민이었다고 생각된다. 예컨대 “賊黨은 모두 賤人 奴隸였다. 때문에 양반 士族을 가장 미워하였다. 갓 쓴 자를 만나면 문득 ‘너도 양반이냐’라고 욕하면서 빼앗아서 찢어버리거나 자기가 쓰고는 저자를 횡행함으로써 욕보였다. 노비들은 賊에 가입했거나 안했거나를 막론하고 모두 賊을 당겨서 상전 주인을 위협하여 강제로 노비 문서를 태워 從良케 하였다. 혹은 상전 주인을 묶어서 주리를 틀고 곤장치고 매질하였다. 이에 노비를 가진 자는 대세에 놀려 노비문서를 불태움으로써 피해를 막았다. 淳謹한 노비는 혹 태우지 말라고 하기도 하였으나 분위기가 이미 그런지라 상전 주인은 노비를 더욱 두려워 하였다. 혹 士族 상전과 노비가 같이 賊에 가입하면 서로 接長이라고 불려서 賊의 法에 순응하였다. 屠漢·才人들도 平民·士族과 맞먹으니 사람들이 더욱 이를 갈았다”¹⁰³⁾라고 하듯이 노비와 천민들의 농민군 가입이 특히 현저하였다.

이러한 추세는 갑오개혁에서 ‘劈破班常等級’ ‘公私奴婢之典 一切革罷’의 조치가 취해지면서¹⁰⁴⁾ 더욱 강화되었다.¹⁰⁵⁾ 1894년 경상도 금산군 과내면에서는 私奴 金碧完이 放牛하여 呂生員宅의 논에 피해가 있자, 여생원택에서 金을 불러다가 꾸짖으니 金은 “당신도 사람이고 나도 사람인데 당신이 어찌 나를 꾸짖는가. 내가 장차 당신을 꾸짖는 날이 있을 것이다”라고 하였다고 한다.¹⁰⁶⁾ 이러한 상황에서 김개남 예하의 才人接¹⁰⁷⁾·손화중 예하의 賤人接¹⁰⁸⁾·洪洛官이 거느린 才人布¹⁰⁹⁾는 더욱 증강되었을 것이다.

상민신분의 농민들은 집강소 공인시기에 더욱 농민군에 참여하였다고 생각된다. 갑오개혁의 신분제 폐지에 ‘더욱 거리낌 없어졌고’ 따라서 농민군에 적극적으로 참여하게 되었다. 예컨대 1894년 12월 12일 이규태가 무안현에 보내는 감결에서 “금년 동학배가 창궐함에 被勒者(강요되어 동학군에 가입한

103) 《梧下記聞》 2, 甲午 8月條(《叢書》 1, 214쪽).

104) 《日省錄》, 고종 31년 6월 28일.

105) 《김약재일기》, 갑오 7월 25일(《叢書》 3, 71쪽), 주 104)의 개혁조치가 있자 賤民 常民의 마음이 더욱 거리낌없어져서 노비는 自退免賤했다고 한다.

106) 《訟案》 2, 광무 1년 8월.

107) 《梧下記聞》 3, 甲午 10月(《叢書》 1, 257쪽).

108) 《梧下記聞》 2, 甲午 8月(《叢書》 2, 214쪽).

109) 《梧下記聞》 3, 甲午 11月(《叢書》 3, 342쪽).

자-인용자)는 요행이라고 생각하고 樂從者(자원하여 농민군에 가입한 자-인용자)는 지금이 시세를 탈 수 있는 때라고 생각하여 민첩하게 일제히 난장판에 몰려들었다. 평민으로서 농민군에 가입하지 않은 자는 거의 드물었다”¹¹⁰⁾라고 하였듯이 상민신분 농민의 농민군 참여가 더욱 보편화되었다고 생각된다.

집강소 공인시기의 경우에도 동학신도들이 농민군에 많이 참여하였지만 이전의 경우와 마찬가지로 농민으로서의 입지에서 참여하는 것이었다. 그러나 동학신도의 자세를 버리는 것이 아니라, 그 자세는 그냥 가지면서 농민적인 입지에서 행동하는 것이었다. 동학신도로서의 자세는 예컨대 “賊은 師禮를 매우 존중하였는데 濟愚·時亨 등에 대해서는 모두 그 이름 부르기를 기위하였다. 濟愚를 가리켜서는 ‘濟字愚字’라고 하고 時亨을 가리켜서는 ‘時字亨字’라고 하였다. 接主에 대하여서도 마찬가지로었는데 혹은 별호를 칭하고 혹은 某丈某氏라고 하였다”¹¹¹⁾고 한다.

집강소 상호간의 관계에서는 어떤 질서였는지에 대하여 살펴보기로 한다. 이 시기에도 전라도 농민군은 크게 보아 세 지역으로 갈라져 있었다고 보인다. 전봉준의 우도, 김개남의 좌도 그리고 손화중·최경선의 光州 일대¹¹²⁾로 나뉘어져 있었다고 보인다. 예컨대 “巨魁에는 김개남·손화중·전봉준 등이 있었는데 각기 수 만의 무리를 장악하고 있었다”¹¹³⁾고 한다. 이들 3거괴에 소속되지 않으면서 독립되어 있는 집강소도 많았다.

상부의 巨魁를 달리하는 집강소끼리는 갈등·대립도 많았다. “내중에는 남이 관리하는 사람을 유인하는 등 남의 진영에 들어가 인마 총포 탄약 등을 약탈하는 일까지도 있었다”¹¹⁴⁾고 한다. 9월 18일에 順天 집강 梁河一이 金溝接과 南原接의 협력을 얻어서 樂安에 침입하였는데 낙안에서는 집강 金士逸이 寶城接의 힘을 빌려서 방어하였으나 패배하였다.¹¹⁵⁾ 淳昌에서는 5월 하순 이래 군수 李聖烈과 집강 李士文 竝立의 집강소가¹¹⁶⁾ 행정을 처리하고 있었

110) 〈先鋒陣各邑了發關及甘結〉(《記錄》下, 328쪽).

111) 《梧下記聞》2, 甲午 8月(《叢書》1, 215~216쪽).

112) 《錦城正義錄》甲編(《謙山遺稿》卷 19, 15쪽).

113) 위의 책, 11쪽.

114) 《東學史》, 153쪽.

115) 《梧下記聞》3, 甲午 9月(《叢書》1, 246쪽).

는데, 6월 6일 전봉준의 淳昌 순행에서 나타나듯이 李士文은 전봉준 계열의 집강이었다. 9월 초순에 김개남 예하의 典糧官이면서 潭陽 接主인 南應三이 순창에 난입하여 소동을 피웠으나 李士文의 방어에 의하여 쫓겨났다.¹¹⁷⁾ 김개남이 전봉준의 장악·지배지역을 잠식하려는 시도였다고 생각된다. 그러나 김개남과 전봉준이 꼭 대립하고 있었던 것은 아니었다. 7월 이후 雲峰은 朴鳳陽이 民砲를 조직하고 농민군을 축출하여 집강소가 없는 고을이었고, 박봉양은 김개남과 대립하고 있었는데¹¹⁸⁾ 8월말경 전봉준은 운봉에 들어가 박봉양과 김개남을 通好케 하려고 노력하였으나 실패하였다.¹¹⁹⁾ 여기에서는 전봉준과 김개남의 협력관계를 읽을 수 있다.

다음 집강소의 조직에 대하여 살펴보기로 한다. 집강소가 공식적으로 인정됨으로써 집강소 조직도 크게 정비되기에 이르렀다. 예컨대 정석모가 집강소가 “완전히 하나의 관청을 이루었다”¹²⁰⁾라고 하였듯이, 집강소는 행정기관화되면서 조직까지 정비되었던 것이다.

첫째, 집행기관 기능이 있었는데, 이에 書記·省察·執事·童蒙 등의 직임이 있었다. 이들은 집강의 지휘를 받으면서 행정관련 사무를 처리하였다. 김덕명은 “院坪店에 都所를 설치하고 公穀·公錢을 거두었고”,¹²¹⁾ 집강소에서는 “軍器·軍糧과 王稅·軍木을 거두고 (중략) 말, 나귀와 사람, 총, 식칼까지라도 모두 거두어 들였으며”,¹²²⁾ “賊은 軍需米·軍需錢·軍布를 거두었다”¹²³⁾라고 하듯이, 우선 租稅 징수 기능을 수행하였다. 집강소 질서하에서는 전운영의 기능이 소멸됨으로써¹²⁴⁾ 집강소에서 거둔 조세는 중앙에 수납되지 않았고 지방질서의 유지와 농민군의 무장력 유지에 사용되었다. 태인의 집강

116) 《梧下記聞》 2, 甲午 5月(《叢書》 1, 160쪽).

117) 《梧下記聞》 3, 甲午 9月(《叢書》 1, 249~250쪽).

118) 〈朴鳳陽經歷書〉(《東學亂記錄》 下, 511쪽).

119) 《梧下記聞》 2, 甲午 8月(《叢書》 1, 211쪽).

120) 〈甲午略歷〉(《記錄》 上, 65쪽); 《駐韓日本公使館記錄》 1, ‘4월 13일 午時 초운사 전보’, 12쪽, 342쪽; 《大韓季年史》 上, 고종 31년 4월, 75쪽.

121) 〈巡撫先鋒陣膽錄〉(《記錄》 上, 669~670쪽).

122) 《東學史》, 153~154쪽.

123) 《梧下記聞》 2, 甲午 8月(《叢書》 1, 216쪽).

124) 위의 책, 甲午 8月(《叢書》 1, 196쪽).

소에는 《徭役節目》1책과 《田稅都錄》1책이 보관되고 있었는데¹²⁵⁾ 조세수납 행정에 쓰인 참고자료였다고 생각된다. 충청도의 鴻山에서는 농민군이 將廳과 作廳까지도 장악하여 운영하고 있었다.¹²⁶⁾ 따라서 “吏胥輩는 모두 동학당에 入籍하여 姓名을 보존하였다”¹²⁷⁾라고 한 吏胥輩의 농민군 참여는 집행기관의 書記·省察·執事 등을 보조하는 역할이었다고 생각된다.

둘째, 의결기관이 있었다고 생각된다. 이는 “집강소를 설립하여 (중략) 매 읍에 (중략) 議事員 약간인을 두었으며”¹²⁸⁾라는 기술에서 알 수 있다. 이 기관도 집강이 장악하고 있었다고 생각된다.

셋째, 호위군이 있었다고 생각된다. 이는 “관민간에 남은 군기와 마필을 거두어 집강소의 호위군을 세우고 만일을 경계하였다”라는 기술에서¹²⁹⁾ 알 수 있다.

3. 집강소의 폐정개혁

농민군이 집강소를 설치한 것은 폐정을 자신의 힘으로 스스로가 주체적으로 개혁하기 위한 것이었고, 그 성장과 발전의 결과 7월 6일에는 집강소가 공인되었다. 관민의 타협·합작이라는 형태의 공인 아래서도 농민군 세력의 우세라는 배경에서 폐정개혁 사업은 더욱 본격화되었고 체계화되어 나아갔다. 《동학사》에는 집강소의 폐정개혁 내용으로서 12개조가 기재되어 있다.¹³⁰⁾ 이 폐정개혁건 12개조의 실재여부 문제는 집강소 폐정개혁의 내용의 성격을 규정하는 것이고 따라서 갑오농민전쟁의 성격까지도 규정하는 것이다. 지금까지 여러 견해가 제시되었는데 그 윤곽을 알아보기로 한다. 전라도

125) 〈先鋒陣各邑了發關及甘結〉(《記錄》下, 349쪽).

126) 이복영, 《일기 제10》, 갑오 10월 14일(《叢書》3, 236~237쪽).

127) 《甲午略歷》(《記錄》上, 65쪽).

128) 《東學史》, 126쪽.

129) 위의 책, 130쪽.

130) 《東學史》, 126~127쪽.

에는 “집강소가 설치되어 12개조의 프로그램에 의한 폐정의 개혁이 집행되었다”¹³¹⁾라고 하고 그 폐정개혁건 12개조는 5월 8일의 전주화약 때에 농민군이 휴전의 조건으로 제시하였고 정부에 의하여 수용된 것이라고¹³²⁾ 추가하는 견해가 있었다.

폐정개혁건 “12개조의 조항은 봉건제의 부정에 관한 진봉준의 이념으로서 (중략) 구사회의 질서를 전복시키는 사상적 기반 위에 서는 것이며 낡은 이조사회의 질서를 전면적으로 개혁하려는 것이라고 하겠으며, 그것은 원리적으로는 근대사회 형성의 기본구조에 접근하는 것이라고 이해할 수 있다”¹³³⁾라고 하여 강령의 실재와 농민군에 의한 실천 의지와 시도를 인정하고 그 역사적 성격을 봉건제 부정·근대지향으로 정위하는 견해가 있었다.

이러한 적극적 평가에 반해 “동학 자체도 전주 패주 이후에는 그 세력이 쇠약되었다. 때문에 이무렵 ‘東學割據’의 지방에 일종의 자치기관은 나왔을 수도 있지만 이것이 전부 집강소라고 했을지 어땠을지도 의문이다. 이들 사실로 보아서 전주화약이라는 것은 상상의 산물임에 지나지 않고, 동학의 ‘폐정개혁안’이라는 것도 지어낸 이야기라는 것을 알 수 있다”¹³⁴⁾라고 하여, 폐정개혁건 12개조는 물론이고 전주화약 때의 27개조 폐정개혁안까지도 ‘지어낸 이야기’로 파악하는 견해가 있었다. 山邊의 의문제출에 찬성하면서도, 전주화약 때의 27개조 폐정개혁안의 역사적 실재는 긍정하고, 그러나 폐정개혁건 12개조는 ‘지어낸 이야기’로 보는 견해가 있었다.¹³⁵⁾

이러한 부정에 반하여 폐정개혁건 12개조 중 토지평균분작 조항에는 의문이 있으나 나머지는 “대체로 실재와 가까운 것”이고 “그 大綱은 실재 실시된 것으로 생각한다”¹³⁶⁾라고 하여, ‘지어낸 이야기’ 설을 부정하는 견해가 있었

131) 강재언, <조선에 있어서 봉건체제의 해체와 농민전쟁(2)> (《역사학연구》 177, 1954. 11), 18쪽.

132) 강재언, 《조선근대사연구》(일본평론사, 1970), 181쪽.

133) 김용섭, <진봉준 공초의 분석> (《사학연구》 2, 한국사학회, 1958), 34쪽.

134) 山邊健太郎, <甲申事變과 東學의 亂> (《世界の 歴史 11—흔들리는 中華帝國—》 筑摩書房, 1962), 279쪽.

135) 박종근, <갑오농민전쟁에 있어서 ‘전주화약’과 ‘폐정개혁안’> (《역사평론》 140, 1962), 427쪽.

136) 김용덕, <북학사상과 동학> (《사학연구》 16, 한국사학회, 1963), 119쪽.

다. 한편 “당시 집강소에서는 폐정의 개혁을 위한 행정의 요강을 공포했던 것으로 전해지고 있는데, 그것은 다음과 같은 12개조항으로 알려져 있다. (중략) 그러나 동학군은 그들이 제시한 12개조항의 개혁요강을 실제로 시행하는데 있어서는 여러 가지 어려운 문제들이 있었다”¹³⁷⁾라고 하여 역시 ‘지어낸 이야기’설을 부정하는 견해도 있었다.

집강소의 12개조 폐정개혁요강의 실재를 부정하는 견해는 “무엇보다도 양반유생 황현이 갑오농민전쟁 직후에(거의 당시에) 쓴 《오하기문》에 의하여 철저히 반박되고, 집강소와 그 폐정개혁요강의 실재가 잘 증명되고 있다”¹³⁸⁾라고 하여 폐정개혁건 12개조의 역사적 실재를 강력하게 주장하는 견해도 있었다.

그러나 ‘지어낸 이야기’설이 다시 제기되었다. 토지평균분작안은 “만주집단 이주를 통해서까지 그토록 혁신적으로 실현해 보고자 했던 오지영 자신의 토지개혁방안이 아닐까”¹³⁹⁾라고 하여, 12개조는 오지영의 ‘상상의 산물’이라고 하는 견해가 있었다. 오지영의 《동학사》에 대하여, “역사소설이라는 관식사가 딸린 일종의 야사”로서 “믿어서는 안되는 자료”¹⁴⁰⁾라고 하여, 12개조가 오직 그곳에서만 기술되고 있는 《동학사》의 자료적 신빙성을 근본적으로 부정하는 견해도 있었다. 이렇게 ‘지어낸 이야기’설이 다시금 제기되었다.

위에서와 같은 전면 긍정과 전면 부정을 종합하는 견해도 제기되었다. “12개조가 완전히 잘못된 것으로 볼 수는 없으며, 그 조항의 상당수가 실제 농민군들에 의해서 실천에 옮겨진 내용으로 파악해야 한다. 다만 12개조 모두가 전봉준과 김학진에 의해 하나의 강령으로서 문서화된 안건이 아니란 점이다. 이들 조항은 오지영이 당시의 농민군 활동과 폐정개혁의 내용을 정리하는 차원에서 조문화한 것이란 점을 충분히 염두에 두어야 한다”¹⁴¹⁾라는 견

137) 한우근, <동학농민봉기> (《한국사》 17, 국사편찬위원회, 1973), 127·129쪽.

138) 신용하, <갑오농민전쟁 시기의 농민집강소의 활동> (《동학과 갑오농민전쟁연구》, 일조각, 1993), 215쪽.

139) 노용필, <오지영의 인물과 저작물> (《동아연구》 19, 서강대동아연구소, 1989), 94쪽.

140) 유명익, <전봉준 의거론> (《이기백선생고회기념한국사학논총》 하, 일조각, 1994 ; 《동학농민봉기와 갑오경장》, 일조각, 1998), 17쪽.

141) 김양식, <1·2차 전주화약과 집강소 운영> (《역사연구》 2, 역사문제연구소, 1993

해가 있었다. “12개조와 같은 명시된 폐정개혁정강은 없었다고 생각되지만 그 폐정개혁정강들은 집강소 시기의 정황을 상당히 잘 요약해서 보여주는 것들이다”¹⁴²⁾라고 하는 견해가 있었다. “《동학사》의 폐정개혁안의 조목은 (중략) 역시 모두 의심스럽다. 그러나 이들 조목을 오지영에 의한 전적인 作爲의 산물이라고 생각하고 있는 것은 아니다. 이러한 뚝 부러진 강령은 없었다더라도 폐정개혁 12조목은 都察의 직임을 가진 오지영이 각 도소에서의 민중의 내적인 요구나 실제로 행해진 폐정개혁을 견문한 것에도 터전하여 기술된 것이라고 생각되기 때문이다”¹⁴³⁾라고 하는 견해가 있었다. 앞의 세 견해는 뚝 부러진 모습으로의 12개조 강령의 성립은 부정하면서도 그것이 집강소에 의한 폐정개혁의 역사적 내용을 충실히 반영하고 있다는 파악이다.

필자도 기본적으로는 주 138) 141) 142)의 견해에 동조한다. 그러나 필자는 김학진과 전봉준 사이에서 문서화하지는 않았지만 서로의 양해로서 묵인리에 합의된 사항들로서, 농민군이 실제로 시행한 개혁사업이나 장차 시행하려는 명시된 지향들 중의 일부를 오지영이 기술한 것이 12개조 폐정개혁건이라고 생각한다. 김학진은 왕명에도 복종하지 않으면서까지 양측의 협력·협력에 의한 지방질서 안정 위의 집강소질서라는 撫局을 유지하려 하였고, 전봉준은 7월 17일의 통문이나 8월 20일 무렵의 남원에서 김개남·손화중과의 3자회담¹⁴⁴⁾에서와 같이 국내정세·국외정세로 말미암은 국가적 위기 속에서 관민합작의 집강소 질서를 유지하면서 좀 더 정세를 관망하는 것이 농민군의 개혁사업을 위한 만전지책이라고 인식하고 있었다. 따라서 전봉준은, 농민군의 우세한 실력에 밀린 마지못한 묵인에서일지라도 김학진의 동의를 전제로 하는 폐정개혁사업을 하였고, 농민군의 일방적 강행이나 일방적 선언의 폐정개혁사업을 하지는 않았다고 생각된다. ‘폐정개혁건 12개조’의 내용은 다음과 같다.

；《근대한국의 사회변동과 농민전쟁》，신서원，1996），153쪽.

142) 박찬승, 〈1894년 농민전쟁의 주체와 농민군의 지향〉(《1894년 농민전쟁 연구》 5, 역사비평사, 1997), 126쪽, 127쪽.

143) 조정달, 《異端의 민중반란－동학과 갑오농민전쟁－》，(암파서점, 1998), 212쪽.

144) 《梧下記聞》 2, 甲午 8月(《叢書》 1, 210쪽).

1. 道人과 政府와 사이에는 宿嫌을 蕩滌하고 庶政을 協力할 事
 2. 貪官汚吏는 그 罪目을 查得하여 一一嚴懲할 事
 3. 橫暴한 富豪輩는 嚴懲할 事
 4. 不良한 儒林과 兩班輩는 懲習할 事
 5. 奴婢文書는 燒祛할 事
 6. 七斑賤人의 待遇는 改善하고 白丁頭上에 平壤笠은 脫去할 事
 7. 青春寡婦는 改嫁를 許할 事
 8. 無名雜稅는 一井勿施할 事
 9. 官吏採用은 地閥을 打破하고 人材를 登用할 事
 10. 外敵¹⁴⁵⁾과 奸通하는 者는 嚴懲할 事
 11. 公私債를 勿論하고 已往의 것은 井勿施할 事
 12. 土地는 平均으로 分作케 할 事
- (1, 2 등의 번호는 인용자가 편의상 붙인 것임)

첫째, 뚜렷하게 드러나는 특징은 봉건적인 계서적 신분제도를 전면적으로 철폐하려는 원칙이었다. 제4조, 제5조, 제6조, 제7조, 그리고 제9조가 그것이었다. 제7조는 이미 상민층과 천민층에서는 관행화되어 있었던 것을 공식적인 제도화로서 재확인하는 것이었고, 제4·제5·제6조는 제1차 농민전쟁과 집강소 시기에 농민군에 의하여 실천되었던 것을 공식적 제도화로서 재확인하는 것이었다. 그리고 이것은 제9조와 함께 갑오개혁에서 국가의 차원에서 제도화되었다. 따라서 봉건적인 계서적 신분제도는 집강소 질서하에서 철폐되었다고 생각된다.

둘째, 봉건적 정치형태를 개량하려는 원칙도 두드러지고 있다. 제2조와 제9조가 그것인데, 제2조 역시 제1차 농민전쟁과 집강소 시기에 농민군에 의하여 실천되었던 것을 공식적 제도화로서 재확인하는 것이었다. 제9조는 갑오개혁에서 국가 차원에서도 제도화됨으로써 집강소 질서하에서 봉건적 정치형태는 크게 개량되었다고 생각된다.

셋째, 경제관계에서의 봉건적 폐단을 개혁하려는 원칙이었다. 제8조와 제11조가 그것인데, 제8조는 교정청의 개혁에서도 확인되고 있고¹⁴⁶⁾ 갑오개혁

145) ‘○’으로 되어있는 것을 《東學史(草稿本)》에 의하여 ‘外敵’으로 고쳤다.

146) 《日省錄》, 고종 31년 6월 14일 ; 《續陰晴史》上, 甲午 6月 21日條, 319쪽.

에서도 제도화되었다. 公私債의 勿施조항은 농민군측에게는 생활상의 절실한 문제였다. 부여 대방면에서 吳鳳龍은 李復榮으로부터 1888년에 租 10斗를 빌려서 1893년에 원리금 합하여 4石의 租를 갚았는데, 집강소 질서하에서 吳는 4石租의 반환을 요구하였고 결국 1894년 10월에 이복영은 4石租를 반환하고 있다.¹⁴⁷⁾ 충청도 태안에서는 집강소 질서하에서 平民이 양반에게 20년전에 갚은 400金의 반환을 요구하였고 양반은 그것을 반환하였다.¹⁴⁸⁾ 역시 태안에서 琴峴의 張淸一은 入道하고나서 전에 갚은 원리금을 모두 반환하기를 양반 債主에게 요구하였으나 그 양반 채주가 乞免함에 포기하고 있었다.¹⁴⁹⁾ 충청도에서 이러하였으니까 농민군의 우세가 더욱 현저하였던 전라도 지역에서는 위와 같은 경우가 더 많았다고 짐작된다. 그러나 역시 부여 대방면의 집강소의 接司는 國典의 자모정식법에 준거하여 고리채문제를 해결하려고 하고 있었는데¹⁵⁰⁾ 이러한 경우도 많았으리라고 짐작되며, 특히 고리채 문제는 지역에 따른 농민군의 지배력에 따라 편차가 많았으리라고 생각된다. 이상과 같이 집강소 질서하에서 경제관계에서의 봉건적 폐단도 일정하게 개혁되었다고 생각된다.

넷째, 횡포한 부민을 응징함으로써 均産의 이념을 실현하려는 원칙이었는데 제3조에서 나타나고 있다. 이는 농민군에 의하여 제1차 농민전쟁과 집강소 시기에 실천되고 있었던 현상이었다.¹⁵¹⁾ 그러나 그것은 무조건적인 富民 응징이거나 富民으로부터의 討財는 아니었다. 그것은 富民도 이미 농민전쟁에 동조층으로서 참여하고 있었다는 점에서 증명되고 있다. 예컨대 “中流 이하의 民은 이번의 소란에 오히려 돈벌이의 기회가 열림을 반겨하였지만, 上流의 재산가로서 평소 사람들에게 인심을 잃었던 자들은 풍성학려하여 약탈당하지 않을까 두려워하여 아무데로나 도망하는 자가 많았다”라는 보도가

147) 홍성찬, <1894년 집강소기 設包下의 향촌사정>(<동방학지> 39, 연세대학교학연구원, 1983), 88~89쪽에서 재인용.

148) 《김약제일기》 3, 갑오 7월 27일(《叢書》 3, 72~73쪽).

149) 위의 책, 갑오 8월 1일, 74쪽.

150) 홍성찬, 앞의 글, 89쪽.

151) 오지영은 집강소 질서하에서는 “또는 부자나 양반이나 그 죄과를 懲罰하는 일방”(《동학사》, 152쪽)이라고 하였다.

있고,¹⁵²⁾ 충청도 홍주에서는 농민군 활동기의 절정기에서도 평소 潤産을 도모하지 않고 待客과 賙貸에도 힘을 기울였던 宋氏家에는 농민군들이 서로 경계시키면서 침입하지 않았다는 건문기사도¹⁵³⁾ 있음에서 그렇게 생각된다. 이 제3조의 원칙은 김학진의 입장에서는 현실적으로 수용하기 어려운 것이었지만 상대적인 열세로 말미암아 부득이 양보함으로써 집강소 질서하에서 봉건적·관료적 특권에 의한 부축적은 크게 제약되었고 동시에 그런 방법의 의하여 부를 축적한 봉건적·관료특권적 부민은 크게 奪財당하였다고 생각된다.

다섯째, 外敵 구체적으로는 일본과 간통하는 자는 응징한다는 민족적 원칙이었다. 농민군은 3월 25일의 4개 名義¹⁵⁴⁾ 이래 斥倭의 원칙을 일관되게 견지하였다. 그러나 농민군은 일본의 조선진출을 식민지화의 위기로는 인식하지 않았고,¹⁵⁵⁾ 6월 21일 일본군의 경복궁 점령사건도 식민지화의 결정적 위기로까지는 인식하지 않았다고 생각된다.¹⁵⁶⁾ 농민군의 최대·최고의 목적은 폐정개혁이었고 집강소 공인시기의 단계에서는 봉건적 모순의 근본적 해결이 최우선의 과제였다. 그 과제를 온전하게 수행하기 위한 여건으로서의 斥倭였다고 생각된다.

152) 《조선변란실기》, 26쪽. 信夫清三郎, 《增補 日清戰爭》(南窓社, 1970), 25쪽에서 재인용.

153) 洪楗, 《洪陽紀事》, 〈亂中記聞〉(《叢書》9, 198쪽).

154) 《大韓季年史》上, 74쪽.

155) 公州儒生 李丹石은 “곳곳에서 봉기하니, 봉기하지 않은 고을이 없었다. 모두 斥倭를 명분으로 하지만 실은 火賊이었다”라고 하였고(《時聞記》甲午條, 《叢書》2, 177쪽), 일본인 기자는 “洋夷倭奴를 斥攘해야한다고 부르짖지만 이것은 구실일 뿐이고 실은 정부를 전복하여 혁신하려는 데에 목적이 있다”라고 보도하였다(《東邦協會報告》38회, 명치 27년 6월 27일 보고, 95쪽).

156) 진봉준은 제2차 재판에서 일본군의 경복궁 점령사건을 ‘侵掠我國境土’ 즉 식민지화의 위기로 인식하면서 그것에 대한 대처에 골몰하였다(《진봉준공초》, 538쪽). 8월 11일 진봉준은 전주에서의 일본인과의 회견에서, 일본군의 경복궁 점령사건 이후 “우리는 일본의 행동, 대원군의 행동을 아직 자세히 몰라서 안심할 수 없기 때문에, 나는 힘써 동지들의 분격을 가라앉힘과 동시에 우리 정부의 동태를 알려고 하고 있다”라고 말하였다(《日清交戰錄》12, 명치 27년 10월 16일(음력 9월 18일), 42~43쪽). 8월 17일의 일본군의 평양전투 승리 이전에는 청일간의 우열이 분명치 않았고, 일본의 한국제압도 극히 불안정한 상황이었다.

개화파 정권도 일본에 의하여 장악되어 있는 상황이 아니었다. 김홍집은 평양의 淸陣에 편지를 보내어 청일전쟁의 승패결과에 대비하면서 조선의 局外中立을 구상하고 있었고,¹⁵⁷⁾ 김가진도 청일간의 승패의 귀결을 관망하고 있었다.¹⁵⁸⁾ 개화파 정권에 의한 갑오개혁도 8월 17일의 평양성전투에서의 일본의 대승 이전까지는 개화파의 구상에 의하여 시행되었다고 생각된다.¹⁵⁹⁾

따라서 이 원칙은 양측에 의하여 어렵지 않게 합의되었고 恩津의 黃山에서 6월 21일의 사건 이후 “이전 동도는 일본인에 대하여 하등의 방해를 하지 않았으나 이번은 일본인에 대한 감정이 매우 나쁘며”¹⁶⁰⁾ 공주에서는 역시 6월 21일의 사건 이후 농민군이 일본을討平하는 데에 군량이 필요하다는 이유로 富民·士族家に 곡물·말·총 등을 卜定하고 있었음에서¹⁶¹⁾ 나타나듯이 철저하게 준수되고 있었다.

여섯째, 토지소유 내지는 토지경작의 문제에 관한 원칙이었는데 제12조가 그것이다. 관민합작의 집강소, 공식적으로 인정된 집강소의 성격규정 문제에서 가장 핵심적인 관건이 되는 조항이라고 생각된다. 제12조의 파악문제 역시 집강소와 갑오농민전쟁의 성격을 근본적으로 규정하는 것이다. 따라서 이것에 대한 파악에서도 견해가 크게 갈리고 있다.¹⁶²⁾ 그러나 필자는 제12조는

157) 伊藤博文編, 《朝鮮交涉資料》中(原書房, 1970), 635~636쪽.

158) 《日本外交文書(韓國篇)》5, '445. 京城狀況報告의 件', 701~702쪽.

159) 유영익, <갑오경장을 위요한 일본의 대한정책>(<갑오경장연구>, 일조각, 1990), 3쪽.

160) 《駐韓日本公使館記錄》3, 240쪽.

161) 《時聞記》, 甲午 7月 5日(《叢書》2, 178쪽).

162) 주 131) 133) 138)의 논문들에서는 土地所有의 균등분배로 파악하였다. 그러나 90년대에 들어와서는 농민전쟁 연구가 심화되면서 대체로 부정되고 있다. 김양식은 “집강소의 주요한 기능은 무기관리와 부랑배 단속과 같은 치안유지였으며, 폐정개혁활동 역시 원칙적으로 합법적인 테두리 안에서 이루어졌으므로 집강소는 농민군 대 정치권력 사이의 문제해결 방식이었을 뿐, 사회구조의 혁명적 재편까지는 전망한 것이 아니었다”(주 141)의 논문, 165·167쪽)라고 하여 제12조의 역사적 실재를 부정하였다. 박찬승은, 농민들은 지주제의 해체를 희망하고 있었지만 농민군 세력은 객관적 여건상 “아직 토지혁명의 문제를 주된 목표로 설정할만한 주체적 역량을 갖고 있지 못하였다”(주 142)의 논문, 130쪽)라고 하여 제12조의 강령으로서의 성립을 회의하고 있다.

조정달은, 제12조는 “문자 그대로 토지소유의 均分을 의미하는 것이라고 생각”(주 143의 책, 212쪽)되지만, 그것은 민중의 내적인 요구·희망을 반영하고 있을 뿐 개혁강령으로서의 성립은 믿기 어렵다고 하였다.

말 그대로 토지의 경작을 평균되게 한다는 경작평균의 원칙이었다고 생각하며, 제2~11조 특히 제11조가 김학진의 상대적 양보였고, 그것에 반하여 제12조는 농민군축 즉 전봉준의 상대적 양보였다고 생각한다.

농민전쟁 진행과정에서 토지문제에 관련하여 농민들이 어떤 행동을 하였는지를 살펴보기로 한다. 1894년 7월 30일 태안에서 농민군李某에게 畓文記를 빼앗긴 어떤 地主는 “道人들이 애초에 經界說이 없어서 畓文記를 빼앗아 갔다”¹⁶³⁾라고 말하고 있다. 道人들이 토지사유를 부정하고 있다는 것이었다. 역시 태안에서 金若濟의 從叔은 일단 畓券을 농민군들에게 빼앗겼다가 나중에 찾아오고 있다.¹⁶⁴⁾ 농민전쟁 진행 중에 부안에서는 농민군 南眞元·金甫一이 金丙喜의 時作畓을 탈취하였다.¹⁶⁵⁾ 역시 농민전쟁 진행 중인 7월과 9월에 光州의 최경선 농민군은 지주인 鄭士辰의 并租를 탈취하고 있다.¹⁶⁶⁾ 長城에서도 농민군이 地主의 賭租를 탈취하였다.¹⁶⁷⁾ 농민군들이 지주전호제를 반대하고 토지소유를 지향하고 있음이 드러나고 있다.

전봉준부대의 경우에도 5월 하순의 행동과 6월 20일 무렵의 행동에서와 같이 균산주의적 지향을 나타내고 있었는데, 이는 위에서의 지주전호제 부정과 같은 궤도에 있는 것이었다.

《康津邑誌》‘名僧草衣傳’(草本膽寫)에는 다음과 같은 기사가 있다고 한다.¹⁶⁸⁾

그러나 토지소유의 재분배·균등분배로 보는 견해도 더욱 실증적으로 주장되고 있다. 김용섭은 주 169)에서와 같이 농민군 지도부는 정약용의 《경세유표》에서의 토지개혁구상 즉 지주전호제도의 전면적 해체와 경작농민에의 토지소유 재분배를 내용으로 하는 토지제도 개혁구상을 공유하고 있었다고 하여, 제12조를 토지소유의 균등분배로 파악하였다. 인용하는 《경세유표》의 정전제의 농민군 지도부에의 계승, 《동학사》(초고본)의 두레제 강령 등을 종합하여, 제12조를 “지주제도를 폐지하고 경작농민들에게 私田 8구를 1구씩 균등하게 분배해주어 자작농으로하는”(신용하, 〈갑오농민전쟁과 두레와 집강소의 폐정개혁〉《한국사회의 신분계급과 사회변동》, 문학과 지성사, 1987; 《동학과 갑오농민전쟁연구》, 일조각, 1993, 281쪽) 토지소유의 균등분배로 파악하였다.

163) 《갑약제일기》3, 갑오 7월 30일(《叢書》3, 74쪽).

164) 위의 책, 갑오 8월 21일(《叢書》3, 78쪽).

165) 《民狀置付冊》2, 을미 3월 2일, 30쪽.

166) 《光州郡范治明獄事初覆檢文案》.

167) 〈巡撫先鋒陣陣膽錄〉(《東學亂記錄》上, 650~651쪽).

168) 최익한, 《실학과와 정다산》, 1955. 여기의 인용은 청년사 재간본 411쪽에 의한다. 번역을 부분적으로 약간 수정하였다.

草衣는 정다산의 詩友일 뿐만 아니라 道交였다. 다산이 유배로부터 고향으로 돌아가기 직전에 《경세유표》를 밀실에서 저작하여 그의 문생 李晴과 親僧 초의에게 주어서 비밀히 보관 전포할 것을 부탁하였다. 그 전문은 중간에 유실되었고, 그 일부가 그 후 대원군에게 박해당한 南尙敎·南鍾三 부자 및 洪鳳周 일파에게 전하여졌으며, 그 일부는 그 후 강진의 尹世煥·尹世顯·金炳泰·姜雲伯 등과 해남의 朱挺浩·金道一 등을 통하여 갑오년에 기병한 全綠豆·金介男 일파의 수중으로 들어가서 그들이 이용하였다. 전쟁 끝에 관군은 〈정다산비결〉이 녹두 일파의 「匪賊」을 선동하였다 하여, 정다산의 유배지 부근의 민가와 高聲寺·白蓮社·大菴寺 등 사찰들을 수색한 일까지 있었다.

전봉준·김개남 등의 농민군이 정약용이 밀실에서 저작한 《경세유표》 즉 〈정다산비결〉을 이용하였다고 한다. 농민군들은 집강소에 의한 폐정개혁 사업을 실천하면서 자신들의 개혁방향·개혁이념을 다듬어나갈 필요성을 절감하였고, 그것을 다듬어나가는 과정에서 정약용의 《경세유표》 특히 井田制를 개혁의 기준으로 삼게 되었으리라고 생각된다. 정약용의 개혁사상과 농민군의 연결 가능성에 대해서 주목하는 견해도 있었다. “농민군 지도층이 실학사상, 특히 다산의 《경세유표》의 정치사상을 계승하고 있었다는 사실은 (중략) 다산 제자의 후손이 농민군에 가담하고 있었던 점으로서도 확인된다. 다산의 제자에는 尹鍾億이 있었고 그의 아들 尹樂浩는 학자로서 父學을 계승하고 있었으며, 그 아들에는 尹柱莘이 있었는데 이 尹柱莘은 강진에서 농민군(동학)에 가담하여 접주를 하였으므로, 정부군·일본군의 농민군 진압과정에서 체포되어 처형되고 있었다. 윤주신은 그 가학을 통해서 다산의 학문에 쉽게 접할 수 있었을 것이고, 그러하였다면 그러한 사상은 어렵지 않게 농민군 지도부의 공유의 사상이 될 수 있었을 것이다.”¹⁶⁹⁾

《경세유표》의 정전제 토지제도개혁안의 내용에 대해서도 견해가 크게 갈리고 있다. 견해의 다기성은 매우 복잡하지만 平均分作의 해석문제에 초점을 맞추어 정리하면 대개 세 가지 견해로 정리할 수 있다. 첫째는 토지소유의 재분배를 현실적 내지는 궁극적 목적으로 하였다는 견해이다. 대부분의 견해

169) 김용섭, 〈조선왕조 최말기의 농민운동과 그 지향〉(《한국근현대농업사연구》, 일조각, 1992), 370~371쪽. 신용하도 주 165)의 논문에서 정약용의 정전제 개혁사상의 농민군 지도부와의 계승을 강력하게 주장하고 있다.

가 여기에 속한다.¹⁷⁰⁾ 둘째는 지주전호제를 용인하면서 九一稅法을 실시하여 治田(생산력 발전-인용자)·皆職·均稅를 실현하려 하였다는 견해이다.¹⁷¹⁾ 셋째는 정전제에는 均稅의 원칙만이 관철되고 있다는 견해이다.¹⁷²⁾

필자는 둘째의 견해가 타당하다고 생각한다.¹⁷³⁾ 농민군 지도부는 집강소에 의한 폐정개혁을 경험하면서, 개혁방향·개혁이념을 다듬어야 할 필요성을 절감하였고 그 모색과정에서 정약용의 《경세유표》의 정전제 구상에 접하게 되었고, 지주제를 용인한 속에서 경작능력에 따른 경작지의 均分이라는 개혁 원칙을 수립하게 되었다고 생각한다. 관민합작의 집강소 질서에서는 ‘경작능력에 따른 경작지의 均分’안이 지주제의 철폐를 전제로 하는 ‘토지소유의 均分’안보다는 훨씬 실현의 가능성이 많은 것이었다.

농민들의 압도적 다수는 지주제를 철폐한 속에서의 ‘토지소유의 均分’안을 희망하고 지지하였지만, 관민합작의 집강소 질서를 어디까지나 유지하는 속에서 폐정개혁을 진행한 전봉준에게는 ‘경작지의 均分’안이 현실적인 개혁원칙으로 될 수 밖에 없었다. 김학진 쪽에서도 ‘경작지의 均分’안은 세력의 열세 속에서 마지못해서나마 허용과 묵인의 여지가 많은 것이었다.

김학진의 종사관으로서 김학진의 난민효유문을 모두 작성하면서 농민전쟁 수습과정에서 김학진의 두뇌역할을 한 金星圭의 토지제도개혁안이 주목된다. 김성규의 지주전호제도 개혁안은, 요약하면 소작지의 균등분작과 그 소작인의 常定化를 전제로 하는 생산물의 1/4 수준에서의 恒定賭租法이었¹⁷⁴⁾ 이

170) 김용섭, <18, 9세기의 농업실정과 새로운 농업경영론>(《대동문화연구》 9, 성균관대 대동문화연구원, 1972; 《증보판 한국근대농업사연구》 상, 일조각, 1984); 박찬승, <정약용의 정전제론 고찰>(《역사학보》 110, 1986); 성대경, <다산의 농업개혁론>(《대동문화연구》 21, 1987); 정윤희, <다산의 재정개혁론>(《다산학의 탐구》, 민음사, 1990); 강만길, <다산의 토지소유관>(《다산의 정치경제사상》, 창작과 비평사, 1990); 안병직, <다산의 농업경영론>(위와 같은 책).

171) 박종근, <다산정약용의 토지개혁사상의 고찰>(《조선학보》 28, 1963); 정석중, <다산정약용의 경제사상>(《이해남박사화갑기념사학논총》, 일조각, 1970); 신용하, <다산정약용의 정전제 토지개혁사상>(《김철준박사화갑기념사학논총》, 지식산업사, 1983).

172) 이영훈, <정약용의 정전제론의 구조와 역사적 의의>(《제4회 동양학 국제학술회의 논문집》, 성균관대 대동문화연구원, 1991).

173) 줄고, <한국사회경제사와 실학>(《한중실학사연구》, 민음사, 1998).

러한 구상은 1904년에 문장화되었지만,¹⁷⁵⁾ 그가 이와 같은 지주제 개혁안을 구상하게 된 것은 그 부친의 토지론이나 다산의 농업개혁론과도 관련하여 이미 오래전부터의 일이었다면,¹⁷⁶⁾ ‘경작지의 均分’안은 김학진 쪽에서도 허용과 묵시적인 동의의 여지가 넓은 것이었다.

동학당 정토군 독립 제19대대 사령관 南小四郎 소좌가 전봉준을 포획한 당시에¹⁷⁷⁾ 그를 취조한 口供書에서 전봉준은 “나의 중국의 목적은 (중략) 田制・山林制를 개정하는 것이었다”¹⁷⁸⁾고 하였다.

농민전쟁에서 田制의 개정을 중국적 목적으로 삼은 전봉준이 폐정개혁사업에서 田制의 개정에 관련되는 지향을 드러내지 않는다는 것은 있기 어려운 일이며, 집강소 체제 운영의 양쪽 당사자 모두에서 현실성이 많았던 ‘경작지의 均分’안이 제12조의 土地平均分作으로 성립되었다고 생각된다.

더욱이 정약용의 정전제 개혁안에서는 “자기 땅에서 스스로가 농사짓는 경우는 官에서 금단할 수 없다”¹⁷⁹⁾라고 하여 自耕其田者=自耕農은 능력에 따른 기준면적을 초과하여 경작하더라도 그대로 경작이 허용된다고 하였다. 힘써 농사짓는 富農에게는 환영의 여지가 매우 많은 개혁구상이었다. 따라서 제12조의 ‘경작지의 均分’안 역시 농민전쟁에 다수가 참가한 부농에게도 수용의 여지가 많을 수 있는 것이었다고 생각된다. 그러나 제12조는 개혁강령으로서만 성립하고 존재하였을 뿐, 현실화되지는 않았다. 그러나 봉건적 사회질서의 가장 핵심되는 기동인 지주전호제를 현실적으로 크게 개혁시킬 수 있는 강령이 역사적으로 성립되었다는 것은 농민군의 커다란 성장을 반영하는 것이었다.

174) 김용섭, <광무개혁기의 양무감리 김성규의 사회경제론> (《증보판 한국근대농업사연구》 하, 일조각, 1984), 134쪽.

175) 김용섭, 위의 글, 139쪽.

176) 김용섭, 위의 글, 135쪽.

177) 전봉준은 12월 2일 淳昌에서 체포되어 12월 7일 일본군에게 인도되었다(〈巡撫先鋒陣騰錄〉, 《東學亂記錄》上, 611쪽). 따라서 口供書는 12월 초순에 이루어졌다고 생각된다.

178) 《東京朝日新聞》, 명치 28년 3월 5일, ‘동학당 대두목과 그 자백’, (《사회와 사상》 1, 1988년 9월호), 261쪽.

179) 《與猶堂全書》 5, 《經世遺表》 田制10, 井田議 2, 145쪽.

이상에서와 같이 집강소 질서 하에서 제12조를 제외한 다른 조항은 실현되었다고 보인다. 봉건제도가 근본적으로 변혁되지는 않았지만 계서적인 신분제도는 전면적으로 해체됨으로써 봉건제도는 크게 개혁되었다고 생각된다. 그리고 농민군의 집강소가 기존의 행정체계와 이원적으로 병립되었지만 농민군의 자치적 행정기관으로서 확립되었고, 농민군세력의 군사적 우세성이 확고한 곳에서는 사실상 일원화됨으로써 농민의 지방권력기구로 성립되기도 하였다. 농민군은 지방의 차원이긴 하지만 자신의 힘으로 스스로가 주체적으로 자신들의 사회경제적 생활질서를 다듬어 나가고 새롭게 창출하기도 하였다. 이는 조선사회의 역사적 전진이었고 농민군의 비약적 성장이었다고 할 수 있다.

〈鄭昌烈〉