

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

김현철 동북아역사재단

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

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

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

I. 머리말

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

도 불구하고 1897년 대한제국 하에서 추진된 광무개혁의 토대가 되었다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. 갑오개혁의 배경과 대내외적 제약

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

1. 동학농민군의 봉기와 개혁의 필요성 제기

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

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

뮤니케이션의 구조적 메커니즘으로 기능했던 유림(儒林)의 상소 행위가 문벌 외척 세도정권에서 본래의 비판적 기능을 상실했다. 고종 집권 초 대원군 섭정 하에 유림의 본거지인 서원의 대다수가 철폐됨으로써 유림의 중앙 내지 전국적 차원의 정치 커뮤니케이션 기능이 사실상 봉쇄되었다.⁹

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

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

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

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

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

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

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

2. 청일 양국군의 주둔과 일본의 내정 개혁 강요

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

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

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

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

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

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

1) 일본군의 경복궁 점령 사건과 주한 일본공사관의 내정 개혁 강요

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ 위의 구체적인 ‘內政改革方案綱目’은 『일본외교문서』, 제27권 제1책, 630-633, 문서번호 396, 七月 九日, 朝鮮國駐劄大島圭介ヨリ陸奥外務大臣宛, “內政改革案提出ノ件”의 附屬書 三, 丙號 內政改革方案綱目に 실려 있음.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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