

III. 갑오개혁의 전개: 개혁의 성과와 정치 세력의 변동

1. 제1, 2차 개혁시기 근대적 제도로의 변화

1) 권력 분립과 입헌군주제로의 개편 시도

제1차 갑오개혁기에 참여한 고위 관료들의 대부분은 군국기무처 회의원들이 차지했다. 당시 군국기무처에 소속된 이들 개혁 관료들은 1880년대 이후 대외개방 정책에 깊이 참여하여 일본, 청국, 미국, 러시아 등 해외 열강의 근대 문명과 접촉한 경험을 갖고 있었으며, 외교 통상관계 업무에서 실무 경험을 쌓아 가고 있던 관료층이었다. 제1차 개혁기의 참여자들을 보면, 크게 김홍집을 비롯한 중견 관료층과 유길준을 비롯한 소장 관료층이라는 개혁 관료들을 중심으로 구성되었다. 이어서 제2차 개혁시기의 구성원을 보면, 제1차 갑오개혁기에 정부 대신과 협판으로 재직한 인사들이 참여했으며, 새로 박영효와 서광범 계열의 개혁 관료들이 참여했다. 1895년 제2차 개혁시기에 들어서 제1차 개혁시기에 비해 서로 다른 계통의 관료들이 개혁 방향과 주도권을 둘러싸고 갈등과 대립 양상을 겪게 되었다.²⁰

제1차 갑오개혁 시기 개혁을 이끌어간 주요 인사들은 유길준, 조희연, 안경수, 김가진, 김학우, 권재형 등이었다. 이들의 대부분은 해외 사정이나 군사 정보에 밝은 역관이나 무반 출신들이었다. 이들이 주도하여 군국기무처가 발의, 의결한 개혁 사안 중 의정안은 각 분야에 걸친 개별적 개혁 사안으로 총 190건에 이르렀다. 이 중 정치·행정 등의 개혁 사안이 124건으로 전체 의정안의 3분의 2를 차지했다.²¹

²⁰ 군국기무처를 비롯하여 제1, 2차 갑오개혁기에 참여한 관료들의 구성과 이력 및 입장에 대한 자세한 내용은 왕현중(2003b: 148-170) 참조.

²¹ 군국기무처의 의정안 중 그 외 군국기무처에 관한 사안이 15건으로 기무처의 회의 운영, 의원 임명, 면직에 관한 것이었다. 외교관계 사안은 10건으로 청국과의 조약 개정 문제, 각 아문의 외국인 고문 채용 문제, 일본에 전권공사 및 보병공사 파견 등에 관한 것이었다. 군사 개혁안은 5건, 교육 개혁안은 2건, 경제관계 사안은 19건으로 각 아문과 지방 관서의 세제, 부패방지, 토지 매매에 관한 규정이며, 사회 개혁 사안은 15건으로 문벌과 반상(班常)의 귀천을 없애고 광범위한 사회적 평

이러한 제1차 개혁기 군국기무처의 정치 개혁 사안들은 기존의 통치권력 구조의 변경을 통해 왕권 제한과 내각중심제를 추진하려는 시도로 볼 수 있다. 당시 외척 민씨의 세도정치 아래 궁중의 정치적 영향력이 매우 컸던 상황에서, 개화파들은 기존의 잘못된 정치 관행을 타파하고 민비(명성황후)의 정치적 관여를 배제하기 위해 궁내부와 정부를 분리시키고 내각중심의 입헌군주제를 확립하려고 했다(김용옥, 1995: 91). 특히 유길준의 경우 근대 입헌군주제의 한국적 수용 양상인 ‘군민공치(君民共治)’를 표방했으며, 개혁 주체로서 기존의 사색당파나 봉파와는 다른 ‘정당’의 출현을 통한 정치 개혁과 부국강병을 구상했다.²²

당시 개화파는 조선에 바람직한 이상적인 정치 체제로서 서구식 정치제도를 염두에 두었다. 1880년대 당시 개화파는 영국식 입헌군주제 또는 미국의 공화제 형성 과정에 많은 관심을 보였다. 그렇지만 당시 조선의 현실에서 군주체제의 변혁을 거론하기 어려운 상황이었다. 이에 개화파는 근대 국민국가를 지향한 정체 개혁으로 나가는 과도기로서 군주의 권한을 감소시키며 민의 권리와 자유를 증대시킨다는, 소위 입헌군주 체제로의 변화를 모색했다.

그리고 제2차 갑오개혁을 주도한 박영효는 군권 감소를 시도하기 위한 구체적인 방법으로서 일본 망명 중 작성한 “1888년 상소문”에서 왕실과 내각의 분리 구상을 제시했다. 즉 군주의 위상은 왕실 및 종묘사직을 보호하는 업무에 관여하는 상징적 존재로 제한되며,²³ 행정부의 수반에 해당되는 직책으로 규정되었다. 위 ‘왕실과 내각의 구분’ 발상 자체는 1884년 갑신정변 혁신정강에서도 어느 정도 엿보였다. 즉 기존의 내시부(內侍府)를 혁파하며, 대신(大臣)과 참찬(參贊) 등 정부의 주요 관료가 의정부(議政府)에 모여 정무를 결정하여 시행하며, 육조(六曹)

등을 실현한다는 내용이었다. 제1차 갑오개혁 시기 군국기무처의 구성과 활동에 대한 설명은 김용옥(1995: 75-83) 참조.

²² 김윤식, 김홍집, 어윤중, 유길준, 박영효 등 개화파 각각의 정치개혁 구상과 갑오개혁 시기 활동에 대해서는 다음 기존 연구를 참조. 김성배(2014: 21-32); 유영익(2002: 103-133); 최진식(1993); 정용화(2004: 89-97), “4. 갑오개혁의 실행과 좌절” 부분; 김현철(1999a: 55-65), “제3절 갑오개혁의 주도과 좌절”; 김현철(1999b).

²³ “朝鮮國內政ニ關スル朴泳孝建白書”, 日本 外務省 編. 1963. 『日本外交文書』第21卷, 문서번호 106(이하 “1888년 상소문”으로 약칭함), 308면 상단. 제7조의 3번째 개혁 항목.

이외의 불필요한 관청을 정리한다는 구상이었다.²⁴ “1888년 상소문”에서 재상이 중심이 되는 내각을 의도한 점에서는 갑신정변 당시의 기본 구상을 계승하였으나, 내각의 구체적인 구성원을 육조(六曹)라는 특정 부서로 한정짓지는 않았다. 박영효는 내각의 구성원을 좀 더 포괄적으로 구상하여, 기존의 군주가 담당해 온 직무와 권한 중 일부를 내각으로 이전시키며, 내각 등 행정부에 유능한 평민이 등용될 수 있는 기회를 보장하고자 했다. 그리하여 그는 군주가 친히 모든 정사를 처리하는 것은 불가하다는 전제하에 군주의 업무를 해당 관리들에게 위임하고, 어진 재상을 선발하여 정무를 전담시키며, 모든 직책에 따른 업무는 그 담당자가 처리하도록 위임할 것을 주장했다.²⁵

이와 같이 당시 박영효의 정치제도 개혁 구상을 보면, 왕실과 내각을 분리시키면서, 군주의 위상을 왕실 및 종묘사직을 보호하는 업무에 관여하는 상징적 존재로서, 그리고 행정부의 수반에 해당되는 직책으로 한정시키고자 했다. 이러한 군주상은 당시 정치 현실에서 고종이 행사하는 인사권을 제한하며 민비(명성황후)와 외척, 대원군 등 왕실 및 내시 등이 정치에 간여하는 것을 근본적으로 금지시키려는 의도에서 나온 것이었다.²⁶

이러한 구상을 가진 박영효는 제2차 갑오개혁기 내각의 내무대신(內務大臣)으로 취임한 이후 정치의 주도권을 장악하면서 근대적 국가 형태를 지향하는 각종 제도들을 설립하는 일을 주도했다. 이 시기에 박영효가 추진한 개혁의 구체적인 내용으로 홍범 14개조항의 입안, 국가적 상징의 창설을 통한 자주·독립의 선양, 내각중심 입헌군주제 정부의 수립, 지방 행정제도의 개혁, 근대적 경찰제도의 수립 및 근대적 상비군의 조직 등을 추진했다.²⁷

박영효가 내무대신으로 재직하면서 관여한 개혁 방안들은 크게 홍범(洪範) 14

²⁴ 갑신정변 혁신정강의 제4, 13, 14번째 항목,金玉均, 『甲申日錄』, 한국학문헌연구소 편(1979: 95).

²⁵ “1888년 상소문” 제7조의 제1, 2, 4번째 항목, 308면 하단~309면 상단.

²⁶ 한편, 고종을 중심으로 정치 개혁 구상과 각 정치 세력의 변동에 대한 설명은 은정태(1998); 강상규(2013) 참조.

²⁷ 그 외 박영효가 이 시기에 행한 활동으로서 전통 복식의 근대적 복식으로의 변화, 사대문 안 승려의 출입 제한 철폐, 갑신정변 관련자 등의 사면복권 등을 들 수 있다(Lew, 1977: 44-53; 유영익, 1992: 4-28; 1998: 97-107).

개조와 내무아문개혁훈시 등을 들 수 있다. 먼저 1895년 양력 1월 7일(음력 1894년 12월 12일)에 고종이 종묘에 직접 가서 선포한 홍범 14개조는 당시 왕실과 백성이 모두 준수해야 할 일종의 정책 지침을 공표한 것으로서, 우리나라 최초의 근대적 헌법의 성격을 띤 것으로 평가되고 있다. 이러한 홍범 14개조의 내용은 다음 몇 가지 항목, 즉 첫째, 청으로부터의 독립, 둘째, 내각에 권력을 집중시키기 위한 왕실(궁내부)과 정부 간의 권력 분리, 셋째, 재정과 조세제도의 근대화, 넷째, 군사제도의 근대화, 다섯째, 교육제도의 근대화, 여섯째, 능력 본위의 관리 임용, 일곱째, 지방 행정제도의 개혁, 여덟째, 사법제도의 개혁 등으로 요약할 수 있다(유영익, 1992: 22).²⁸

1894년 갑오개혁 당시 홍범 14개조에서 언급된 ‘왕실과 내각의 구분’ 등 입헌군주제를 지향한 개혁 방향이 이미 “1888년 상소문”에 거의 그대로 주창되었다(“1888년 상소문” 제7조의 제1~4번째 항목, 308면 하단~309면 상단; 『고종실록』, 고종 31년 12월 12일조). 그 예로서 박영효의 왕실과 내각의 분리 구상은 홍범 14개조 중 다음 정치 개혁 부분, 즉 제2조 ‘왕실의 규범을 제정하여 왕위 계승 및 종친과 외척의 본분과 의리를 밝힌다’, 제3조 ‘임금은 정전(正殿)에 나와서 정사를 보되, 정무는 직접 대신들과 의논하여 결재하며, 왕비나 후궁, 종친이나 외척은 정사에 관여하지 못한다’, 그리고 제4조 ‘왕실에 관한 사무와 국정에 관한 사무는 반드시 분리시켜서 서로 혼합됨이 없도록 한다’ 등과 많은 유사성을 보이고 있다. 그리고 군주가 개혁 항목의 추진을 직접 대내외적으로 서약, 공포한다는 발상은 박영효가 “1888년 상소문”에서 고종으로 하여금 5개항에 달하는 개혁 서고를 하도록 권고한 점에서 엇볼 수 있으며, 갑오개혁 당시 홍범 14개조의 서약으로 실현되었다.

제2차 김홍집·박영효 내각에서는 위와 같이 내각과 왕실을 구분한다는 구상으로 내각을 구성하는 정부의 각종 주요 부서를 설립하고 이를 법률적으로 뒷받침했다. 그 결과 1895년 음력 3월 25일에 법률 제1호로 ‘재판소규정법’과 칙령 제38호로 ‘내각관계’가 결재되어 반포되었다.²⁹ 또한 왕실과 정부(내각)의 업무를

²⁸ 홍범 14개조의 구체적 내용 및 고종이 내린 지시문의 내용은 『고종실록』, 고종 31년, 음력 12월 12~13일조; 『이조실록』, 391: 315-319 참조.

²⁹ 이날 칙령 제39호 ‘내각소속직원의 관계’, 제40호 ‘중추원 관제와 사무장정’, 제41호 ‘각부의 관제통칙’, 제42호 ‘외부의 관계’, 제43호 ‘외교관 및 영사관 관제’, 제44호 ‘공사관과 영사관 직원령’,

구분함에 따라 왕실에 관련된 업무를 전담할 궁내부(宮內府)가 설치되었으며, 이를 뒷받침하기 위해 음력 4월 2일에는 궁내부 지령 제1호 ‘궁내부 관제’가 반포되었다. 위의 ‘내각관제’에 의하면, 내각은 국무대신으로 구성하며(제1조), 국무대신은 대군주폐하를 보좌하여 국정을 운영하는 책임이 있었다(제2조). 특히 내각 총리는 각 대신의 수반으로 내각회의를 주재하며, 내각회의에서는 법률과 칙령안, 세입세출의 예산과 결산, 국채 문제, 국제 조약과 국제 문제, 중요 관료의 임명, 예산 외의 지출, 규정 개폐 등 막강한 권한이 부여되었다(제8조, 김용옥, 1995: 91-92).

2) 근대적 외교제도로의 개편 시도

갑오개혁 당시 조선 정부의 외교 관련 부서는 좀 더 근대 외교를 수행하는 형태로 그 직제가 개편되었다(김현철, 2005: 87-96; 2012: 186-195). 1894년 6월 28일(음) 갑오개혁 초기 개혁을 주도했던 군국기무처(軍國機務處)의 결정 사항에 따르면, 외무아문(外務衙門)에서 교섭·통상 사무와 공사(公使)·영사(領事) 등의 감독 업무를 담당하기로 했다. 그리고 이날 이후 국내외의 공사 문서에 개국기원(開國紀元)을 사용하며, 각국에 특명전권공사를 다시 파견할 것을 제의하여 고종의 윤허를 받았다(『고종실록』, 고종 31년 6월 28일조). 그리고 1894년 청일전쟁이 전개되는 상황에서 조선 정부는 11월 21일 칙령 제3호를 통해 조선이 독립되었음을 대내외적으로 공식 발표하는 의식을 거행할 것임을 공포했다. 이날 공포된 공문들에는 향후 조선 국왕이 직접 외교사절을 접수하고 대외적인 신임장을 제정한다는 규정들이 포함되었다(『고종실록』, 고종 31년 11월 21일조).

이러한 조선의 자주독립 선언은 고종이 직접 공포한 홍범 14개조에서 언급된 취지문을 통해 새롭게 천명되었다. 그리고 조선 정부는 조선 외교상의 최종 권한이 더 이상 청국에 있지 않고 조선 군주에 있음을 대내외적으로 알리고자 노력했다. 그리하여 1894년 12월 13일 고종은 윤음(綸音)을 내려서, 정부 관리와 대

제45호 ‘법부의 관제’, 제46호 ‘학부의 관제’, 제47호 ‘관상소의 관제’, 제48호 ‘농상공부의 관제’, 제49호 ‘법관 양성소 규정’, 제50호 ‘재판소사무처리규정통칙’ 및 제51호 ‘판사, 검사의 관등급봉급령’ 등 정부 주요 부서 관련 칙령이 비준 반포되었다. 그 다음날 음력 3월 26일에는 칙령 제53호 ‘내부의 관제’와 제55호 ‘군부의 관제’가 비준 반포되었다.

중에게 ‘자주·독립’ 정신을 고취시키면서 정부가 추진하는 개혁에 동참할 것을 호소했다(『고종실록』, 고종 31년 12월 12일~13일조). 이와 더불어 그동안 중국 사신을 맞이하던 장소인 영은문(迎恩門)이 헐렸으며, 병자호란 당시 청국의 전공(戰功)을 기록한 삼전도비(三田渡碑) 등이 철거되었다(『고종실록』, 고종 31년 12월 17일조; 黃玿, 1972: 180-182).

그리고 1895년 3월 25일 칙령 제42호로 ‘외부(外部)관계’가 비준되어 반포되었다. 이에 따르면 외부대신(外部大臣)은 외국에 관계되는 정무를 집행하고, 외국에서 본국 상업을 보호하기 위한 사무를 관리하며, 외교관과 영사관을 감독하는 임무를 담당하게 되었다(『고종실록』, 고종 32년 3월 25일조). 이와 같이 개화파와 조선 정부는 청일전쟁에서 청국 군이 패퇴된 것을 계기로 청국으로부터 자주독립을 시도했으며, 그 결과 국내외적으로 조선이 하나의 자주독립 국가임을 표명하고, 외교제도와 기구를 근대적 형태로 개편하는 성과를 거두었다.

3) 근대적 군사, 경찰기구로의 개편 시도

앞 절에서도 살펴본 바와 같이 1894년 4월 제1차 동학농민군의 봉기 당시 조선 정부는 이를 진압하기 위해 홍계훈(洪啓薰)을 양호초토사로 임명하여 장위영 병력 약 8백 명과 야포 2문 등을 이끌고 현지로 출동케 하였다. 그러나 사기가 저하된 관군 중 도망자가 속출함에 따라, 홍계훈은 숫자상 많은 동학농민군을 진압할 자신이 없어 증원군의 파견을 요청했으며, 청에 원병을 청하도록 상주할 정도였다.³⁰

그리고 일본군이 1894년 7월 23일 경복궁을 점령한 이후 사실상 서울 부근의 조선 군대를 무장해제시켰다. 그 결과 이후 조선 정부는 수도 한성(서울)을 비롯하여 전국적으로 치안 유지에 많은 어려움을 겪게 되었다. 1894년 제2차 동학농민군이 봉기하자, 조선 정부는 군대를 동원하여 동학농민군을 진압하고자 했다.³¹ 그러나 조선에 주둔하면서 치안 유지를 담당해온 일본군의 철수 위협은

³⁰ 청일전쟁 당시 1, 2차에 걸쳐 동학농민군과 일본군 간의 전투 및 일본군의 무자비한 탄압 현황에 대한 개괄적 설명은 강효숙(2014: 3-20) 참조.

³¹ 최근 연구에 의하면, 조선 정부는 동학농민군을 진압하기 위해 1894년 9월 22일 ‘양호도순무영(兩湖都巡撫營)’을 오늘의 서울시청에 해당하는 한성부에 설치했다. 당시 양호도순무영은 최고 책

조선 정부에게 사실상 동학농민군에 의한 정부의 붕괴 위협을 의미하는 것으로 간주되었다. 결국, 일본 측의 협박에 직면한 조선 정부는 일본군의 철수 철회를 요청했으며, 일본의 내정 개혁 권고를 수락하겠다는 의사를 표명했다.³²

이러한 조선의 상황에 직면하여 박영효는 근대 국가의 주요 공권력인 군대와 경찰을 개혁하는 작업을 추진했다. 이미 갑신정변 혁신정강에서 “4개의 영(四營)을 합하여 한 개의 영(一營)으로 하고 영중(營中)에서 장정을 뽑아 급히 근위대(近衛隊)를 설치할 것”(제11항)을 주창했다. “1888년 상소문”에서도 군사 개혁에 대해 다음과 같은 방안을 제시했다. 즉 첫째, 군사학교를 설립하여, 종친(宗親) 및 전국 백성들 중에서 준수하고 젊고 의기가 왕성한 자들을 뽑아 군사학교에 보내서 장수와 병졸의 도(道)를 익히게 하며, 일부는 외국으로 유학시키는 것, 둘째, 모병(募兵) 법을 개정하고, 병역을 치르는 데 있어 기한에 제한을 두는 것, 셋째, 수만의 군대를 양성하여, 충분히 나라 안을 평온하게 진정시키는 것 등을 목표로 삼았다(이상 “1888년 상소문”, 제5조의 제1, 5, 8번째 항목). 박영효는 상비군 체제를 유지하기 위하여 국방 예산의 확보, 국민개병제 및 근대식 군장교의 육성 등을 구상했다.³³

이러한 구상을 반영하여 흥범 14개조에서는 “장교를 교육하고 징병법을 채택하여 군제의 기초를 확립”(제12항)할 것임을 밝혔다. 이에 따라 조선의 군과 경찰 제도가 근대적 형태로 개편되었으며, 1895년 음력 4월 27일에는 칙령 제83호로서 ‘육군장교분한령’과 제84호로서 ‘군인현역제한연령조규’가 비준되어 반포되었다.³⁴ 며칠 후인 음력 4월 29일에는 칙령 제85호 ‘경무청 관제’가 비준되어 반

임자인 도순무사 신정희를 포함하여 526명이 소속되었다. 제2차 동학농민군의 봉기 당시 양호도순무영은 서울에 병영을 둔 경군(京軍) 전체를 동원해서 도순무영을 설치하고, 통위영, 장위영, 경리청 소속 병사 등 총 2501명으로 구성된 군대를 출진시켜서 동학농민군을 진압하도록 했다. 그러나 당시 양호도순무사 신정희와 도순무영 선봉장 이규태가 이노우에 가오루 주한 일본공사 및 일본군 진압군인 후비보병 제19대대 장교들과 협력하지 않아 양호도순무영은 1894년 12월 27일 주한 일본공사의 압력으로 폐지되었다. 이상의 내용에 대해서는 신영우(2014: 183-222) 참조.

³² 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 91-92, 1894. 12. 28, 井上 馨 → 陸奥, (6) “朝鮮政況 보고에 관한 건.”

³³ 이와 관련된 개혁 방안의 예로서 “1888년 상소문” 제5조, 304 하단~305 상단에서 제시된 10가지의 개혁 방안 중 1, 2, 4, 5번째 항목을 들 수 있다.

³⁴ 이날 반포된 ‘육군장교분한령’ 등의 구체적 내용은 『이조실록』, 392: 90-92에 실림.

포되었다.³⁵

박영효는 개혁이 성공하기 위해서는 군대와 경찰을 장악하는 것이 필요하다는 판단 아래 군대와 경찰을 다음과 같이 장악해 나갔다. 박영효는 1895년 당시 조희연(趙義淵) 군부대신이 일본 군대 위문사(慰問使)로 파견되어 부재 중일 때에 신관제(新官制)가 반포되게 함으로써, 군부 내 주요 직위가 모두 박영효파로 임명되었다.³⁶ 또한 박영효의 심복 이규완(李圭完)이 경무부사(警務副使)가 됨으로써 경찰의 실권을 장악하게 되었다.

위와 같이 제2차 갑오개혁 시기에서는 독립국가의 기틀을 마련하기 위하여 행정, 군사, 경찰, 재정 등의 분야에 걸쳐서 조선 정부의 제도적 기반을 크게 개편하고 재정비하는 작업에 착수했다. 그 결과 짧은 시간 내 근대화의 시행을 뒷받침하는 많은 법규가 반포됨으로써, 근대국가를 지향한 제도적 기초가 마련되어 갔다.

2. 제1, 2차 개혁시기 집권 세력의 성향과 변동

이상 살펴본 바와 같이, 청일전쟁의 와중에서 전개된 갑오개혁은 개화파들을 중심으로 새로운 문명 표준의 수용을 위한 개혁의 시험대였다. 당시 조선의 개혁 지향적 정치 세력들은 일본의 내정 간섭 압력하에서도 흥범 14개조를 선포하고 근대 국민국가로의 변모를 위해 대대적인 제도적 개편을 실시했다. 그러나 개혁이 진전되면서 다음과 같이 주한 일본공사관 등 외세와의 관계, 개혁의 구체적 방안과 정치권력의 장악, 그리고 상호 정치적 이해관계의 차이로 인해, 집권 세력이 자주 바뀌는 등 정치적 변동이 매우 컸다.³⁷

³⁵ 이날 반포된 ‘경무청관제’의 구체적인 내용은 『이조실록』, 392: 93-96에 실림.

³⁶ 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 424-425, 문서번호 282, 1895. 5. 22, 朝鮮國駐劄井上公使ヨリ陸奥外務大臣宛, “(機密 第56號) 趙軍部大臣ノ進退ニ依リ内閣分裂ノ傾向ヲ求シタル旨報告ノ件.”

³⁷ 이하 제2차 갑오개혁 시기 박영효 등 각 정치세력의 변동에 관한 자세한 설명은 김현철(2006: 175-206) 참조.

1) 대원군의 집권과 군국기무처의 창설

1894년 양력 7월 일본군의 조선 왕궁 점령 사건 후 일본은 대원군을 정치 일선에 복귀시켰으며, 기존 집권 세력인 민영준, 민경식(閔慶植) 등 민씨 세력들을 축출하는 데 커다란 영향력을 행사했다. 주한 일본공사관은 민씨 일족을 중심으로 하는 기존 정권이 붕괴되고, 김가진(金嘉鎭)과 안경수(安駟壽) 등이 기용되도록 하는 등 새로운 정부 구성에 관여했다.³⁸ 이후 고종은 일본의 강요에 의해 정치 및 국정 운영을 대원군에게 위임했다. 이러한 상황에서 박영효는 1894년 대원군의 요청과 일본 정부의 주선을 통해 조선에 귀국하게 되었다.³⁹

이후 1894년 6월 25일(음) 새로 군국기무처의 처소가 정해졌으며, 영의정 김병시가 사직하고 그 자리에 판중추부판사 김홍집이 임명되었다. 군국기무처에는 김홍집을 총재관으로 하고 박정양, 민영달, 김윤식, 김종한, 조희연, 이운용, 김가진, 안경수, 정경원, 박준양, 이원공, 김학우, 권형진, 유길준, 김하영, 이응익, 서상집 등 18명이 임명되었다. 군국기무처는 주로 김홍집, 박정양, 김윤식 등 중견 관료층과 유길준, 김가진 등 소장 관료층 등 두 개의 개혁 관료층으로 구성되었다. 이들은 당시 주한 일본공사관과 일정한 관련을 가지면서도 주체적인 개혁을 시도했다(왕현중, 2009: 37-39).

이와 같이 제1차 김홍집 내각이 결성되어 군국기무처를 중심으로 개혁을 추진하는 과정에서, 주도권과 국정 운영의 방향을 둘러싸고 점차 대원군파와 군국기무처를 중심으로 한 개혁 세력 간의 대립 양상이 전개되었다.⁴⁰

2) 대원군-동학, 대원군(고종)-청 연계의 실패 및 대원군의 실각

당시 주한 일본공사관 기록은 배후에서 대원군과 이준용이 비밀리에 사람을 보내서 동학농민군을 선동했고 청군과 서로 호응케 해서 일본군을 공격하게 했

³⁸ 『주한일본공사관기록』 4권, 1894: 206, 247, 1894. 7. 25, (285) “大院君의 동정 통고”; 『재한고심록』, 1993: 119.

³⁹ 『주한일본공사관기록』 4권, 1894: 250, (296) “東京의 주요 외교 사절들에 대한 大院君 및 淸·日間 交戰의 불가피성 보고.”

⁴⁰ 『주한일본공사관기록』 4권, 1894: 293. 1894. 9. 18, 陸奧大臣에게 보내는 전보, “朝鮮政府 內의 당파싸움 보고.”

다고 보았다.⁴¹ 그 후 일본 정부는 일본군이 청군과의 평양전투에서 승리한 후 탈취한 전리품 속에서, 1894년 7월 28일자 대원군 이름으로 청국 측 장수에게 보내는 편지를 발견 및 압수했다. 당시 대원군의 친서에는 청국이 조선의 내정에 간여할 것을 청원하는 내용이 담겨 있었다.⁴² 11월 10일 주한 일본공사관의 스기무라 서기관은 이 편지에 고종의 친필이 적혀 있음을 이유로 대원군의 하야 압력을 가했다. 이러한 일본 측의 압력에 굴복하여, 1894년 11월 18일 대원군은 정계은퇴 의사를 표명했다.⁴³

3) 박영효와 대원군 및 궁정[고종, 민비(명성황후)]과의 관계 변화

이노우에 공사는 자신들의 개혁에 방해가 될 것으로 여겨지는 대원군과와 민씨 세력을 정계 은퇴시킨 후, 1894년 양력 11월 30일 조선 정부에 박영효와 당시 일본에 체류 중인 서광범 등의 복직 기용을 건의했다.⁴⁴ 대원군과 민비(명성황후) 등의 정치적 참여가 사실상 제한된 상황에서, 박영효 등 갑신정변 주도 개화파의 입각은 일본의 현실적 압박하에서 제한된 형태로나마 개혁을 추구할 수 있는 기회였다.

박영효 등 갑신정변 주도파와 흥선대원군과의 관계는 정치 이념에서는 차이가 났으나 서로간의 필요에 의해 유대 관계를 유지해왔다. 1884년 갑신정변 당시 발표된 14개조의 혁신정강의 첫 번째 조항에서 “대원군을 빠른 시일 내로 모셔오며, 조공, 허례의 의식을 폐지할 것”⁴⁵을 밝혔다. 대원군은 일본 망명 중인 김옥균, 박영효에게 편지를 보내 일본의 힘을 빌려 귀국하여 정변을 일으킬 것을 권유할 정도였다. 이러한 대원군의 제의에 대해 박영효는 반대했으나, 서로

⁴¹ 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 84. 1894. 11. 10, 井上 馨 → 陸奥 外務大臣, (4) “大院君의 東學黨 선동에 관한 件.”

⁴² 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 80-81. 1894. 10. 10, 平壤 公使館에서 一等書記官 小村壽太郎이 한성의 大島奎介 공사에게 보내는 전보.

⁴³ 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 86-89. 1894. 12. 28, 井上 馨 → 陸奥, (6) “朝鮮政況 보고에 관한 건.”

⁴⁴ 『주한일본공사관기록』 5권, 1894: 96-97. 1894. 11. 30, 井上 馨 → 金 總理大臣, (7) “甲申政變 改革派 人物들을 赦免 귀국시켜 起用하라는 日本 公使의 建議.”

⁴⁵ 김옥균(1979: 95), 一 大院君不日陪還事, 朝貢虛禮義行廢止.

편지를 주고받을 정도로 관계를 맺고 있었다.⁴⁶

박영효는 1894년 귀국한 직후 주한 일본공사관 측과 만나는 과정에서 민비(명성황후)와 대원군의 정치 참여를 배제시키며, 기존의 군국기무처 대신에 새로 내각을 구성하여 개혁을 추진한다는 구상을 밝혔다.⁴⁷ 그렇지만 일본에 망명한 지 10년이 지나서 귀국한 박영효는 오랜 망명생활로 국내에서 지지 세력을 확보하기가 어려웠다. 그리하여 박영효는 내무대신이 된 직후 고종과 민비(명성황후) 등 궁정세력을 가까이했다.⁴⁸ 민비(명성황후)도 박영효가 귀국한 이후 운현궁(雲峴宮)에 출입한다는 소식을 전해 듣고서, 대원군과 박영효가 연합할 것을 두려워했다. 이에 민비(명성황후)는 박영효를 불려서 위로했으며, 이후 궁중과 박영효의 관계는 가까워졌다.

박영효와 대원군과의 관계는 박영효가 입각 후 고종, 민비(명성황후)의 지지를 얻고자 민비(명성황후)에 접근하면서 점차 소원해졌다. 1895년 3월 대원군의 손자인 이준용(李琰鎔)의 역모 혐의가 거론되자, 민비(명성황후)는 대원군과 관계가 멀어진 박영효에게 이준용을 제거해줄 것을 요청했다. 이에 박영효는 자기 측근 경무관(警務官)인 이규완(李圭完)에게 이준용을 체포하도록 지시했다. 그 후 체포된 이준용에게 도적모반죄가 적용되어 10년 유배형을 살게 했다. 이 일로 대원군은 박영효를 불구대천의 원수로 간주하게 되었으며, 박영효는 한때 자신의 귀국을 요청한 대원군과 정치적으로 적대관계가 되었다.

4) 박영효와 다른 정부 관료들과의 대립과 갈등

고종과 민비(명성황후)는 갑오개혁으로 사실상 군주의 권한이 제한되고 제대로 행사되지 못하는 현실에 불만을 갖게 되었다. 그리하여 고종은 김홍집 등을 싫어하고 박영효, 서광범 등이 귀국한 후 이들을 신뢰했던 것으로 보인다.

⁴⁶ 태학사 편, 8권, 1982: 19, “朴泳孝侯の上書-日本亡命中大院君へ”, 辛卯(明治 24年~1891年) 2월 19일자.

⁴⁷ 『日本外交文書』, 27권 1책, 1894: 662-663, 문서번호 446, 1894. 9. 8, 朝鮮國駐劄大島公使ヨリ陸奥外務大臣宛, “大關内謠言ニ付米露兩公使談話竝ニ朴泳孝仕官ニ關シ報告ノ件.”

⁴⁸ 『주한일본공사관기록』, 3권, 1894: 323, 12월 21일, 安廣内務大臣秘書官ヨリ朝鮮國駐劄井上公使宛(196), “朝鮮内政改革에 관한 件.”

이러한 고종의 인식을 짐작하게 하는 것으로서, 1895년 양력 5월 27일 고종의 측근인 궁내관리(宮內官吏) 홍계훈(洪啓薰)이 주한 일본공사관을 방문하여 다음과 같이 언급한 점을 들 수 있다. 즉 1894년 제1차 갑오개혁 이래 정무는 모두 내각에서 논의·결정하며 상주문(上奏文)을 갖추어 고종의 재가를 주청하는 데 지나지 않아서 사실상 군주권이 행사되지 못하고 있는 상황이었다. 박영효와 서광범은 외국 사례에 능통하며 군주권을 중히 여겨야 한다고 고종에게 상주하고 국가 통치의 대원을 모두 대군주(高宗 主)의 수중에 복귀시키자는 태도를 취했다. 이에 고종은 박영효와 서광범 두 대신만을 신뢰하고, 나머지 네 명의 대신(김홍집, 김윤식, 어윤중, 유길준)을 소원히 대하는 경향이 있다고 언급했다.⁴⁹

이와 같이 고종과 제2차 갑오개혁 구성원 간의 불화로 인한 갈등은 1895년 군부대신 조희연의 진퇴 문제로 크게 확대되었다. 결국 김홍집 등이 사의를 표명하고 박영효 등이 중심이 되어 추진한 내각의 구성을 고종이 승인하는 방향으로 나아갔다.

박영효와 다른 내각 구성원 간의 관계는 원만하지도 우호적이지도 않았다. 1894년 박영효의 귀국 소식이 전해지자, 그를 경거망동한 인물로 바라본 유학자들을 중심으로 박영효 등 갑신정변 주도 개화파를 처벌하라는 여론이 대두되었다. 박영효의 사면에 대하여 조정 내 보수파 대신들이 반대함으로써, 그의 정치적 복귀를 둘러싼 갈등이 노정되었다. 고종의 사면 지시 다음날인 1894년 8월 5일(음) 중추원 영사 심순택(沈舜澤), 총리대신 김홍집(金弘集), 중추원 판사 김병시(金炳始), 조병세(趙秉世) 및 정범조(鄭範朝) 등 조정 대신들이 박영효를 반역자로 취급하여 엄벌에 처할 것을 주장했다(『고종실록』 고종 31년 8월 5일조; 『이조실록』, 391, 215-216). 그 후 내무대신에 임명된 박영효로서는 자신의 사면 또는 등용을 반대했던 김홍집, 심순택 등 기존 정부 대신들에 우호적 태도를 취하기 힘들었다. 박영효는 갑신정변 주도파의 개혁 의사에 호의적인 김윤식조차 지나당(支那黨, 친청파를 지칭)에 속하는 것으로 간주했다.⁵⁰ 그 결과 박영효와 김윤식 등 다른 개화파 관

⁴⁹ 홍계훈의 이러한 의견은 『駐韓日本公使館記錄』 7권, 1895: 29-30, 5월 30일, 井上 → 陸奥, (17) “機密 第57號, 朝鮮內閣의 破裂(機密 第56號의 계속): 內閣分裂에 關하여 朴泳孝에게 忠告”, 別紙 乙號에 실려 있음.

⁵⁰ 伊藤博文 編(1970: 269-270). “朴泳孝邸ニ於テ洪英植・金玉均・徐光範 等ト島村久談話筆記

료들과의 협력도 사실상 기대하기 어려웠다.

5) 개화파 내 경쟁과 대립: 갑신정변 주도파와 군국기무처 참가파 간의 대립과 갈등

1894년 말 박영효의 입각 당시 조선 정치 세력의 추이를 보면, 정부 내에는 비록 대원군파와 민씨 일파가 일시적으로 실각했다. 그렇지만 김홍집·김윤식·유길준 등 과거 군국기무처를 중심으로 개혁을 추진했던 세력이 같이 정부에 참여하면서 박영효파의 입지를 견제 및 압박했다. 입각 이후 박영효 등 갑신정변 주도파가 고종의 신임을 얻고 부각하여 박영효를 중심으로 개혁 정부를 구성하려고 하자, 점차 수세에 처한 김홍집 등으로부터 견제와 비난의 대상이 되었다.⁵¹

박영효와 김홍집, 유길준 등의 다른 개화파들이 경쟁 내지 대립하면서, 이후 신파(新派)로 일컬어지는 박영효파와 구파(舊派)로 일컬어지는 김홍집파 간의 갈등·대립이 계속되었다. 그 후 박영효는 기존의 개화파들과 협력 및 통합을 추구하지 않았으며, 서광범(徐光範)을 비롯하여 1884년 갑신정변 참가자 등을 중심으로 지지 세력을 규합하여 단독 정부를 구성하려고 시도했다.⁵² 자신을 지지하는 정치 세력을 규합하여 단독 정부를 구성하려는 박영효파의 행동이 김홍집파의 의혹을 사게 되고, 결국에는 두 그룹 간 충돌의 원인이 되었다.

박영효는 처음에는 조희연(趙義淵) 군무대신만을 견제할 의도를 지니고 있었으나, 점차 자신을 추종하는 세력들이 늘어남에 따라 자파의 정치적 입지를 강화하고 권력 투쟁에서 살아남기 위해서 불가피하게 김홍집 등의 사직을 희망하게

要略”(1884年 甲申年 11月 4日자).

⁵¹ 당시 상황에 대하여 김가진 농상공부 대신은 주한 일본공사관 측에 다음과 같이 전했다. 신파 양 파는 정책상 서로 다른 주의를 갖고 있었으며, 이것은 인제 등용과도 관련되었다. 김홍집으로 대표되는 구파는 노소남북(老少南北) 사색(四色)에 구애되어서 문벌 출신이 아니면 채용하지 않는 데 반하여, 박영효 등의 신파는 홍범 14개조 서문(誓文)의 취지를 존중하여 문벌 여하에 관계없이 인재를 등용했다. 『駐韓日本公使館記錄』 7권, 1895: 29, 1895년 5월 30일, 井上 → 陸奥, (17) “機密 第57號, 朝鮮內閣의 破裂(機密 第56號의 계속): 內閣分裂에 관하여 朴泳孝에게 忠告”, 別紙 甲號.

⁵² 黃玪(1972: 177); 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 426-427, 문서번호 282, 1895. 5. 22, 朝鮮國駐劄井上公使ヨリ陸奥外務大臣宛(機密 第56號), “趙軍部大臣ノ進退ニ依リ內閣分裂ノ傾向ヲ求シタル旨報告ノ件.”

되었다.⁵³ 박영효가 자기 세력을 중심으로 독자적 내각 구성을 시도한 시기는 1895년 2월 제2차 김홍집 내각의 총사직 이후였다. 그 후 박영효는 비교적 중립적이라는 평판을 받는 박정양(朴定陽)을 총리대신으로 임명하는 내각을 구성했다. 그 구성원에서도 김홍집(金弘集)만 사직시키고 김윤식(金允植), 어윤중(魚允中), 유길준(兪吉濬) 등은 계속 참여시키는 방식으로 타협했다.⁵⁴

6) 개화파와 주한 일본공사관과의 관계

1894~1895년 조선의 국내정치 상황을 보면, 청일전쟁에서 승리한 일본이 조선에 대하여 다른 국가들에 비해 실질적으로 우월한 지위와 영향력을 지니게 되었다. 이를 기반으로 일본은 조선에 대해 내정 개혁을 강요하며 자신들이 조정하기 쉽다고 여긴 정치 세력들을 지원하면서 조선에 대한 진출을 확대해나갔다.

이에 대해 박영효는 입각 이후 표면상으로는 주한 일본공사관과 친하게 지내려는 모습을 보여주었지만, 실제로는 국왕인 고종을 추대하여 김홍집 등을 제압하려고 시도했다. 이에 김홍집 등이 이노우에 공사의 힘을 빌려 박영효와 그 추종 세력을 견제하는 양상을 띠면서, 제2차 갑오개혁 시기 주요 정부 대신들 간 대립 내지 갈등 양상이 노정되었다.⁵⁵ 특히 박영효는 김홍집이 일본 측의 요구를 수용하는 태도에 불만을 갖게 되었으며, 각 부서의 일본인 고문관이 조선의 내정과 외교에 간섭함으로써 조선의 자립을 위태롭게 할 것을 우려했다(『재한고심록』, 1993: 200).

7) 고종과의 대립 및 박영효의 실각

1895년 양력 5월 하순경 동학농민군의 위협과 대원군의 집권 우려가 크게 감소했으며, 삼국 간섭 등 러시아의 간섭으로 일본의 국제적 영향력이 감소되었

⁵³ 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 438-439, 문서번호 296, 1895. 5. 30, 朝鮮國駐劄井上公使ヨリ陸奥外務大臣宛, “(機密 第57號) 内閣分裂ニ關シ朴泳孝ニ忠告ノ件.”

⁵⁴ 『大韓季年史』에 의하면, 박영효가 김홍집, 유길준 등과 권력 투쟁을 전개하여 승리함으로써 김홍집이 파직되고 박정양이 그 후임으로 총리대신이 되었다(鄭喬, 1974: 107).

⁵⁵ 『주한일본공사관기록』 7권, 1895: 26, 1895. 5. 22, 井上 → 陸奥, (16) “機密 第56號, 趙軍部大臣 進退問題로 内閣이 붕괴될 지경에 이른 건.”

다. 이러한 국내의 정세 변화를 계기로, 고종은 측근들을 러시아, 미국 등 한성(漢城) 주재 각국 공사관에 파견하여 외국에 협력을 요청했다. 이러한 동향을 파악한 박영효는 왕실과 외국 공사관과의 연계를 차단시키기 위하여 구호위병을 폐지하고 신식 훈련병으로 교체하며, 궁중과 각국 공사관 사이를 왕래하는 2~3인의 궁내부 관리들을 전임 또는 폐출시키고자 계획했다.⁵⁶

그러나 이러한 박영효의 계획은 고종과 주한 일본공사관 측의 강력한 반대에 직면하여 실행에 옮겨지지 못했다.⁵⁷ 박영효가 호위병 교체 계획을 철회했음에도 불구하고, 박영효는 1895년 양력 7월 신응희(申應熙), 이규완(李圭完), 우범선(禹範善) 등과 공모하여 훈련대(訓練隊)를 거느리고 왕궁을 점령한 후 고종을 폐위하려고 계획했다는 역모 혐의를 받아서 실각되었다. 이러한 배경에는 조선 정부 내 박영효에 반대하는 세력과 그의 행동에 불만을 품은 일본인들의 음모가 작용한 것으로 보인다.⁵⁸ 그리고 주한 일본공사와 러시아공사 모두 박영효 주도하의 개혁을 원치 않았던 점에서 공통의 이해관계를 보여주었다.⁵⁹

이노우에 공사는 박영효가 진보적인 청년 관료 그룹을 이끌고 있다고 보고, 박영효를 대신하여 김홍집 총리대신과 그 추종 세력의 집권이 유지되도록 노력하는 방향으로 태도를 바꾸었다. 박영효에 대한 일부 일본인의 모함은 그에게 적대적인 심상훈(沈相薰), 홍계훈(洪啓薰) 등이 고종에게 박영효의 위험성을 부각시킴으로써 그를 실각시키는 구실이 되었다. 여기에 그동안 박영효와 경쟁 내지 대립 관계에 있던 유길준, 김홍집 등이 사실상 간여 내지 방관한 것으로 보인

⁵⁶ 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 467, 문서번호 336, 1895. 7. 12, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “(機密發 第71號) 朴事件關係日記報告ノ件.”

⁵⁷ 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 474-475, 문서번호 339, 1895. 7. 13, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “(機密發 第72號) 宮中内閣衝突ニ關スル取調報告ノ件.”

⁵⁸ 당시 이노우에 가오루(井上馨) 공사가 한성의 남문으로부터 동문에 이르는 남쪽 지역에 일본 상민 조차(租借)지역을 만들기를 희망했다. 그러나 박영효가 이를 강력하게 반대해 이노우에 가오루 공사의 요청을 받아들이지 않았다. 그러던 중 사사키 도메조(佐佐木留藏)라는 일본인이 박영효가 불계음모(不軌陰謀)를 꾸미고 있다고 모함한 내용이 고종에게까지 알려졌다(鄭喬, 1974: 108-109).

⁵⁹ No. 115. John M. B. Sill to Secretary of State, May 25. 1895, Palmer, Spencer J., ed. 1963. *Korean-American Relations*, Volume II, 260-261.

다.⁶⁰

호위병 교체 시도가 역모 혐의로 받아들여져 박영효가 실각하여 출국하게 된 이후에도 고종과 다른 내각 구성원 간의 갈등 양상은 계속되었다. 이렇게 궁중과 내각이 대립하게 된 배경은 다음과 같이 고종의 왕권 회복 시도와 당시 정치 세력 간의 갈등과 대립에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 1894년 7월 대원군이 정권을 장악한 이후, 관제를 정하여 왕실사무와 국가정무를 구별하며, 국내의 모든 정부는 내각에서 담당하여 국왕의 재가를 거쳐 시행하는 것으로 바뀌었다. 이러한 변화에 대해 고종과 민비(명성황후)는 정권을 내각에 빼앗겨서 왕실이 고립되었다고 느끼게 되었다. 그 후 박영효, 서광범(徐光範), 김가진(金嘉鎭), 이완용(李完用) 등이 군주권 수복설을 주장하게 되자 고종은 이에 고무되어 군권 회복을 기도했다. 이런 상황에서 박영효 등이 고종과 상의 없이 단독으로 왕궁의 호위병을 교체하려고 시도한 것이 고종에게는 군주의 권한을 크게 위협한 것으로 간주되었다. 고종은 특히 자신의 측근이 훈련한 군대가 아니면 신뢰하지 않았다. 그리고 박정양(朴定陽)이 신임 총리대신에 임명된 직후 호위병의 교체를 제의하자 고종은 이에 대해서도 의구심을 갖게 되었다.⁶¹

⁶⁰ 주한 일본공사관 측 기록에 의하면, 유길준이 박영효의 음모에 관한 위의 밀서를 김홍집에게 보냈으며, 심상훈으로 하여금 사사키 도메조(佐佐木留藏)의 필답서를 고종에게 제출케 했다. 고종이 이 사실을 전해 듣고 김홍집을 불러들여 그 사후 처리를 담당케 한 것으로 추정된다(鄭喬(1974: 109); 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 464, 문서번호 332, 1895. 7. 11, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “朴事件關係情報報告ノ件.”; 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 460-461, 문서번호 325, 1895. 7. 10, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛(電報), “朴泳孝事件ニ關スル情報報告ノ件.”].

⁶¹ 『日本外交文書』 28권 1책, 1895: 472-475, 문서번호 339, 1895. 7. 13, 朝鮮國駐筭杉村臨時代理公使ヨリ西園寺外務大臣臨時代理宛, “宮中内閣衝突ニ關スル取調報告ノ件.”