



행정개혁기구의 성공 조건

- 통리기무아문과 그 후속기구의 인사행정을 중심으로

Conditions for the Success of an Administrative Reform Organization : The Personnel Administration of Office for the Management of State Affairs(Tongni-Kimu-Amun) and Its Successor Organizations

저자 (Authors)	한승연 HAN Seung Yeon
출처 (Source)	한국정치학회보 49(1) , 2015.3, 269-311 (43 pages) Korean Political Science Review 49(1) , 2015.3, 269-311 (43 pages)
발행처 (Publisher)	한국정치학회 The Korean Political Science Association
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE06290435
APA Style	한승연 (2015). 행정개혁기구의 성공 조건. 한국정치학회보, 49(1), 269-311.
이용정보 (Accessed)	서울대학교 147.46.9.*** 2018/04/12 14:18 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

행정개혁기구의 성공 조건: 통리기무아문과 그 후속기구의 인사행정을 중심으로*

한승연 충북대학교

논문 요약

통리기무아문과 그 후속기구들이 개혁에 성공하려면 조선이 부국강병을 통해 근대국가를 수립하는 목적을 세우고, 새로운 국제정세에 대응하며 내정개혁을 할 수 있는 신구의 인재를 확보하고, 이들이 조정 안팎의 지지를 받으며 개혁을 추진할 수 있도록 조정의 중신들이 신구세력 간의 갈등을 조정해야 하였다. 그러나 구한말의 개혁기구들이 궁극적으로 지향하는 바가 근대국가의 수립이 아니라 오히려 체제유지였기 때문에 개혁의 범위는 제한적이었다. 또한 조직구조도 정책결정과 집행을 동시에 담당하는 의정부와 동급의 정치·행정기구 형태를 취함에 따라 기존의 의정부와 6조의 기능과 중첩되어 이들의 기능을 무력화시키는 결과를 초래하였다. 이들 기구의 개혁자는 민씨파와 종척이 절대 다수를 차지함에 따라 일부 개화파가 참여했지만 그들이 개혁을 주도할 수 있는 여건은 결코 아니었다. 이들 개혁기구와 환경의 관계를 보면 개혁기구 내의 수구파와 개화파는 도저히 양립할 수 없는 상태였고, 그 때문에 정변이 일어날 때마다 서로 상대방을 척살 또는 처형, 망명이 잇달았다. 게다가 청·일을 비롯해 서양 각국은 서로 자국에 유리한 조약을 체결하기 위해 내정간섭이 심했고, 이들이 추천한 외국인 고문들이 내외정을 농단하는 실정이었다. 그래서 통리기무아문과 그 후속기구들의 개혁은 성공하지 못했다.

〈주제어〉 행정개혁, 통리기무아문, 통리교섭통상사무아문, 통리군국사무아문, 內務府

* 이 논문은 2013년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

이 논문은 2014년 12월 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 유사한 제목의 논문을 수정, 보완한 것임.

원고접수일 2014년 12월 27일 | 심사시작일 2015년 01월 21일 | 게재확정일 2015년 03월 27일

I. 서론

조선시대 500년 역사에서 여러 번 개혁이 있었지만 아마도 개혁이 가장 절실했고 가장 빈번했던 때는 고종 즉위(1863) 후부터 한일합방 전까지일 것이다. 고종 즉위 당시에는 의정부를 대신해 비변사(備邊司)가 정사를 관장했으나, 고종 1년(1864) 대원군이 권력을 장악하면서 조선 초기처럼 의정부의 권한을 강화하고 비변사를 격하시켰다.¹⁾ 그러나 의정부는 세도정치 이래 고질적인 세력다툼 탓에 국가의 질적 수준을 제고할 수 있는 개혁기구는 될 수 없었다.

이에 조선정부는 청나라의 총리아문(總理衙門)을 모방하여 의정부와 별도로 통리기무아문(統理機務衙門)을 설치하고(고종실록 19/09/05, 康鴻舉의 상소), 1876년 조일수호조규 체결 이래 급변한 국제정세에 대응하기 위해 정부개혁을 추진한다. 그 뒤 1882년 6월 10일 임오군란으로 이 아문은 폐지하고, 삼군부(三軍部)로 개칭했다가 그 해 7월 25일 기무처(機務處)를 설치했다.²⁾ 또한 그 해 11월 17일에는 외교업무를 처리하기 위해 다시 통리아문(統理衙門, 외아문)을 설치하고, 그 다음날에는 내정을 관장하기 위해 궐 안에 통리내무아문(統理內務衙門, 내아문)을 설치했다가, 같은 해 12월 4일에 통리내무아문은 통리군국사무아문(統理軍國事務衙門)으로, 통리아문은 통리교섭통상사무아문(統理交涉通商事務衙門)으로 개칭하였다. 또 며칠 뒤인 22일에는 삼군부와 기무처를 통리군국사무아문에 병합했으나, 1884년 10월 21일 갑신정변의 여파로 통리군국사무아문을 의정부에 합쳤다. 그 대신 국가 기밀업무를 처리하기 위해 1885년 5월 25일 궐 안에 내무부(內務府)를 설치했다. 이에 따라 각각 내정과 외교를 담당하는 내무부와 교섭아문 체제가 약 10년간 지속된다. 1894년 6월 28일 갑오개혁에 따라 의정부 내에 군국기무처(軍國機務處)를 설치하여 군국의 기무를 의정했으나 왕실과의 갈등 끝에 그 해 12월 27일에 폐지되고 말았다. 내무부와 교섭아문도 각각 내무아문과 외무아문에 흡수, 편입됨으로써 구한말의 여러 개혁기구들은 역사 속으로 사라진다(고종실록 각 해당날짜).

지금까지 통리기무아문과 그 후속 기구에 대한 연구는 상당히 축적되어 있다. 통리기무아문을 비롯한 구한말 개혁기구의 설치 경위와 기능에 관한 연구(김창곤 1959; 전해중 1962; 이종춘 1968; 김달중 1976; 김종명 1983; 이광린 1987; 한철호 1995), 이들 개혁기구와 이에 종사한 관리를 동시에 분석한 연구(이광린 1969/1999, 63-82; 김영모 1977/1991, 189-214; 허동현 1986; 전미란 1989; 유명익 1990/1997; 김필동 1992; 한철호 1994/1996a/1996b/2007; 강상규 2010a/2010b) 등이

1) 1864년 1월 13일 의정부와 비변사의 역할을 나누라는 조대비의 전교가 있을 뒤, 같은 해 2월 11일 비변사에서 비변사와 의정부의 '분장절목'을 만들어 업무관할 범위를 서로 분리하였다. 그 다음해 3월 28일에는 조대비의 전교로 비변사를 의정부에 합쳤으며, 이에 따라 그해 9월 6일에는 비변사의 부제조를 영원히 폐지함으로써 사실상 비변사의 존재는 유명무실해졌다(고종실록 각 해당날짜; 한승연 2014, 182).

2) 『조선왕조실록』의 날짜 표기는 1895년까지는 음력이고, 1896년 1월 1일부터는 양력이다. 이 논문의 날짜 표기는 따로 언급이 없으면 음력이다.

있으나 통리기무아문과 그 후속 기구의 인사행정을 일정한 기준에 따라 비교 연구한 것은 거의 없다.

이 연구에서는 행정개혁기구로서 통리기무아문과 그 후속기구들의 개혁 목적과 조직, 인사, 환경과의 관계 등을 연구하여 개혁 추진기구가 성공하기 위한 조건을 규명하고자 한다. 연구의 1차자료는 『고종 실록』, 『비변사등록』, 『고종시대사』(제2집)(이상 국사편찬위원회 제공), 『승정원일기』(한국고전번역원 제공), 『한국민족문화대백과사전』(이하 대백과), 『국조문과방목』, 『무과방목』, 『잡과방목』(이상 한국학중앙연구원 제공), 『통리고섭통상사무아문독판선생안』, 『동 협판선생안』, 『동 참의선생안』, 『동 주사선생안』, 『대한제국관원이력서』 등이다. 연구기간은 통리기무아문이 설치된 때부터 군국기무처가 설치되기 전까지 약 15년간이다. 각 개혁기구의 성격을 고려하여 통리기무아문, 통리내무아문과 통리군국사무아문, 통리아문과 통리고섭통상사무아문, 내무부 등 크게 4기구로 나누고³⁾ 연구목적에 따라 분석하되 인사를 중심으로 분석한다. 기무처는 존속기간도 짧았고 독자적으로 개혁안을 올린 적이 없어서 따로 분석하지 않았다. 군국기무처에 대해서는 유영익(1997, 134-222)의 탁월한 연구가 있다. 인사는 이들 각 기구의 당시의 프로필을 분석하고, 환경과의 관계는 국내 정치관계와 이들 각 기구에 참여한 외국인들을 분석한다.

II. 행정개혁의 이론

행정개혁기구가 성공하기 위한 조건은 무엇일까? Dimock(1951, 234)에 따르면 개혁의 주목적은 “우선 집단의 목적을 달성하기에 더 효과적인 계획을 수립하는 것이다.” 이 과정에서 “행정개혁기구는 그 자체가 ‘善’(good, 목적·가치)이 아니고 개혁목적을 위한 수단에 불과하다.” 그래서 행정기구 개혁에 있어서 필요한 것은 그 제도적 기능을 뒷받침해주는 철학 내지 기본이념이라 할 수 있고, 이러한 철학 내지 기본이념은 그 나라, 그 사회의 역사적, 문화적 배경을 떠나서 생각할 수 없는 것이다(서원우 1963, 81). 행정개혁은 변화하는 주위 환경에 효율적으로 적응하고 대처하기 위해서 행정부가 ‘의식적으로 추구하는 기획된 변화’이다(Mosher 1967, 494). 따라서 “행정개혁은 조직 내외에서 일어나는 거시적이고 정치적이고 전면적인 현상으로서 행정고위층의 정치적 결단을 내포” 한다(백완기 2003, 347). 이한빈(1969, 74)은 발전국가적 관점에서 “행정개혁(administrative reform)이란 국가발전의 적극적인 목적을 향해 행정체계를 개선하고자 하는 명백한 의도를 가지고 새로운 아이디어나 그 아이디어의 결합을 행정체계에다 적용하려는 노력”으로 정의하였다. 따라서 행정개혁은 행정체계를 현재 상태보다 더 나은 상태로 변동시키는 것을 말한다(오석홍 2012, 5).

3) 통리내무아문과 통리군국사무아문, 내무부는 모두 내아문에 속하지만 갑신정변 전후에 어떤 변화가 있는지를 알아보기 위해 앞의 두 기관과 구분하여 따로 분석하였다.

한편 정부가 위로부터 의도적이고 계획된 변화를 유도하기 위해서는 기관형성(institution building)이 필요한데, 기관형성이란 어떤 새로운 조직이 변화를 창출하고 이를 보호하여 그 변화가 환경으로부터 지지와 동의를 얻는 과정을 말한다(Esman 1972, 21-22). 기관형성모형에서는 국가발전을 위해 발전적 요소가 될 수 있는 새로운 조직을 만들고 강화하는 것이 가장 효과적이라고 전제한다(박영명 1978, 17). 기관형성의 변수에는 기관변수(institution variable)와 연계변수(linkage variable)가 있다. 기관변수는 조직 자체와 관계되는 변수들로서 리더십과 목적(doctrine), 프로그램, 자원, 내부구조 등이 포함된다. 이 가운데 리더십은 기관형성의 목적과 프로그램을 작성하고, 내부운영을 지도하고, 환경과의 관계를 관리하는 집단을 말하는 것으로써 기관형성에서 가장 중요한 변수이다. 또한 연계변수는 기관과 환경의 상호관계를 다루는 변수이고, 기관형성은 외부조직과 상호작용의 네트워크를 유지하고, 이들의 지지를 얻고, 저항을 극복하고, 자원을 교환하고, 환경을 조정하며, 새로운 가치와 규범을 전달하는 일을 하기 때문에 기관형성에서 연계변수는 대단히 중요하다(Esman 1972, 22-23, 28-29).

위의 기관형성모형에서 제시한 기관변수와 연계변수를 단순화시켜서 이 논문에서는 행정개혁의 목적과 개혁자, 환경을 중심으로 분석하기로 한다. 첫째, 행정개혁은 의식적으로 추구하는 기획된 변화이기 때문에 목적지향적이고 이를 통해 개혁자들 간에 합의와 응집력을 이끌어낼 수 있다. 둘째, 행정개혁이 대두하기 위한 조건은 관료조직내에 특히 고급관료층에 사업계획과 제방법, 절차, 조직에 관하여 새로운 생각을 제기하는 약간의 창도자들이 있어야 하고, 또한 변동 역군인 이들을 지원할 '先채택자'들이 상당수 있어야 한다. 이와 함께 조직 내에 어느 정도 요긴한 최저비용의 변동역군이 확보되어야 실효성 있는 개혁을 수행할 수 있다(이한빈 1968, 61-62). 결국 개혁을 계획하고 집행할 유능한 개혁자가 가장 중요하다고 할 수 있다. 마지막으로 환경변수로는 정치구조, 특히 개혁역군과 정치적 리더십의 관계와 개혁의 적절한 시간성이다(이한빈 1969, 76). 더욱이 정부개혁의 시행단계에서는 갈등과 저항이 심해질 수 있기 때문에 이를 극복할 수 있어야 한다(오석홍 2012, 16).⁴⁾

따라서 행정개혁은 개혁역군이 시대에 적합한 개혁의 목표를 설정하고, 행정조직 안팎의 지지를 받으며, 개혁 추진기구가 개혁을 적절히 추진할 수 있는 권한을 부여받을 때 성공할 수 있을 것이다.

4) 일본은 메이지(明治)유신 초기 정부의 목표에 대해서는 관료제 내에 합의가 이루어졌지만 이에 필요한 구체적인 지식과 그 결과에 대한 합의가 이루어지지 않았거나 충분한 지식을 활용할 수 없는 상황에서도 지속적으로 정책결정을 해야 하는 상황에 대처하기 위해 원로그룹을 형성하였다. 구로다 기요타카(黒田清隆), 마쓰카타 마사요시(松方正義), 사이고 쓰구미치(西郷従道), 오야마 이와오(大山岩), 이토 히로부미(伊藤博文), 이노우에 카오루(井上馨), 야마가타 아리토모(山縣有朋), 사이온지 긴모치(西園寺公望), 가쓰라 타로(桂太郎) 등 9명으로 구성된 원로그룹은 출신배경이나 지식수준은 달랐지만, 메이지 관료제 내의 비공식적 합의제 조직으로서 그들의 정책결정은 관료제와 정부 모두를 구속하며 이들 간의 갈등을 조정하였다(Silberman 1967, 82-84).

III. 통리기무아문

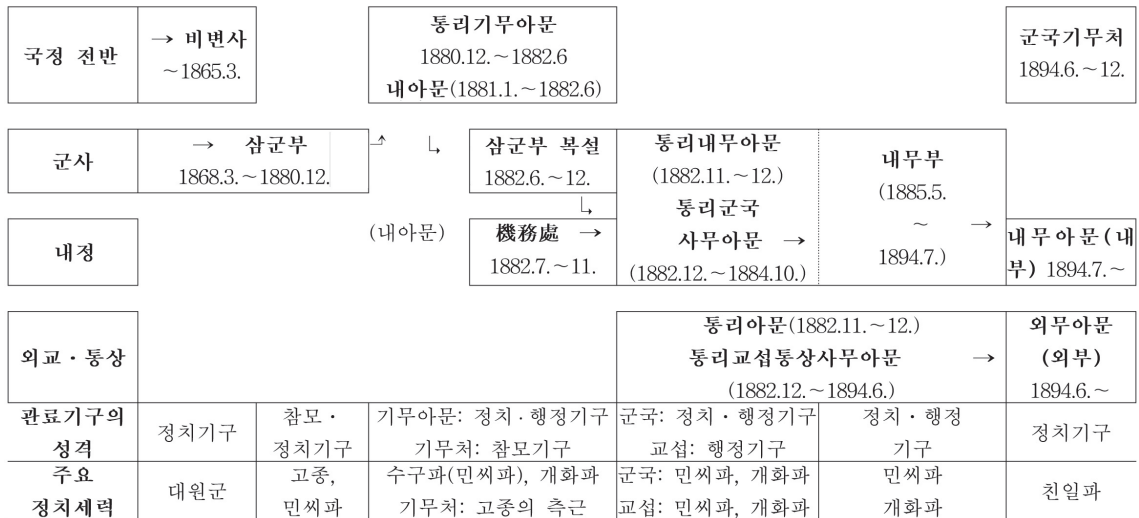
고종 즉위 이후 의정부 중심의 국정을 논의하다가 병인양요(1866) 이래 군국기무를 담당하기 위해 1868년 3월 23일 삼군부를 복설하고 6월 8일에 정1품아문으로 승격시키고 3정승이 도제조를 예겸케 하였다(고종실록 각 해당날짜). 과거에 비변사가 가졌던 권한을 삼군부가 갖게 된 것이다(이광린 1987, 73).

그런데 1880년을 전후하여 개항을 압박하는 국제정세의 변화와 이에 대응해 국내 정치세력은 새로운 문물제도를 수용하려는 쪽과 과거의 전통을 고수하려는 쪽이 대립, 분열하는 가운데, 통리기무아문의 설치 전자에 속하는 것으로써 조선 말기 하나의 중요한 제도개혁으로서 그 뒤 제도개혁의 효시가 된다고 할 수 있다(전해중 1962, 687). 다만 대 청국관계에서는 강화도조약(1876)에서 조선을 ‘자주국’(自主之邦)으로 선언하여 만국공법체제에 편입되고 나서도 청나라 정부에 대한 보고(1878)에서는 ‘小邦’이라 표현함으로써, 청국과의 전통적인 사대 내지 조공 관계와 근대적인 국제질서라는 두 가지 질서 사이에서 오락가락 하고 있었다(박충석 1982, 208-209). 그러나 이러한 인식은 1880년대가 되면 크게 달라진다. 1880년~1882년은 한민족에게 중요한 개화의 계기로서 근대화에 대한 의식도 이 무렵부터 싹트기 시작했고, ‘자강’이라는 것도 상당한 관심사였다고 할 수 있다(전관우 외 1962, 401).

특히 1881년~1883년까지 상소문을 보면 1882년 9월 이전의 9편은 거의 책사론이고, 그 이후의 9편은 거의 채서론(採西論)인데, 그것도 시간이 지남에 따라 채서의 폭이 점차 소극적 채서에서 적극적 참서(參西) 사상으로 확대되었다(구범모 1969, 154-157). 신사유람단의 파견을 전후하여 ‘부강’에 대한 기존의 비판 일변도의 부정적 태도와는 다른 시각들이 나타나기 시작하는데, 특히 이들 조사(朝士)들의 귀국보고를 종합하면 약간의 차이가 있지만, ‘세계의 대세가 힘에 의한 경쟁 국면으로 변화하고 있으므로 조선도 자수자강과 부강을 추구해야 한다’는데 거의 일치하고 있다(강상규 2010b, 22-24). 1878년 이전까지만 해도 성군군주론을 제기했던 어윤중조차 신사유람단에서 귀국한 뒤에는 “명치일본의 경험을 조선 근대화의 모형으로 원용하려 했”으며 “당시의 국제정세가 조선이 부강을 도모할 호기라고 판단했다”(허동현 1996, 128-129).

통리기무아문 설치의 경위는 일찍이 고종 14년(1877)에 통리기무아문과 같은 성격의 어떤 관서의 설치를 종용받은 일이고, 또 하나는 무기제조 기술을 배우는 일(學造器械事)로 청국에 자문(咨文)을 청한 것과 관련이 있다. 전자는 당시 조선을 방문했던 하나부사(花房義質) 일본 대리공사가 청국의 총리아문 소속 기관인 동문관(同文館)에서 간행한 성초지장(星輶指掌)의 내용을 원용하여, 외교사무를 관장하는 대신의 필요성과 그 임무, 외국공사와의 관계, 사신의 상주문제, 외국기술의 수입, 유학생의 파견을 논한 것이다. 이에 대한 답서에서 예조판서는 일축하였다. 후자는 조선정부에서 무기제조 기술을 배우는 일로 청국에 자문을 청해 승낙을 받고 이에 새 아문을 설치하게 된다(자세한 사항은 전해중 1962, 692-696 참조).

〈그림 1〉 통리기무아문과 그 후속 기구의 변화 과정



비고: 김필동(1992, 60 <표-9>와 67, <표-12>)을 참조하여 재구성함.

따라서 이 아문은 조선정부가 외국의 자문을 구했지만 외국인 고문은 두지 않고 자주적으로 설치했으며, 설립목적은 왕권을 강화하고 근대적 외교통상을 통한 부국강병이었다. 그리고 “근대화된 국가기구를 관장하기 위하여 국내제도개혁을 통한 새로운 관서설치의 이론적 근거가” 된 것은 『易言』(鄭觀應, 1871)이었다(김달중 1976, 237). 이에 1880년 12월 17일 의정부에 아문설치에 관한 절목을 마련할 것을 명령하고, 20일에 삼군부를 혁파하고 새 아문의 처소로 삼도록 하교하고, 다음 21일에 통리기무아문 설치 절목을 마련하고 속사를 정비하였다(고종실록 각 해당날짜). 이 절목 2항과 16항에 따르면 신설 아문은 중앙과 지방의 군사와 정사의 기무를 통솔하니 체모가 자별하여 정1품아문으로 하고, 대신(의정) 중에서 총리(總理)를 마련하고 총리통리기무아문사로 불렀고, 의정부와 동급의 관청이었다. 시원임 대신은 이 아문의 도상(都相)을 겸하게 하고(17항), 당상은 모두 경리통리기무아문사(약칭 경리사)에 임명하였다(18항)(비변사등록 고종17/12/20). 이 아문의 인력 구성은 당상과 낭청을 차정하되 당상은 10명, 낭청은 18명까지 하되, 문관·음관·무관에 구애되지 말고 가려 차임하게 했다(고종실록 17/12/21, 17항).

〈표 1〉 통리기무아문 속사의 담당업무

설치 당시 속사 (1880년 12월20일)	담당업무	개정 속사 (1881년 11월 9일)
사대사(事大司) 교린사(交隣司)	사대문서, 중국사신 접대, 군무변정, 사신차송 외교문서, 사신 영송	동문사(同文司)
군무사(軍務司) 변정사(邊政司)	중앙과 지방의 군사 통솔 변방사무와 주변국 동정 염탐	군무사(軍務司)
통상사(通商司)	중국 및 이웃나라와의 통상업무	통상사(通商司)
군물사(軍物司) 기계사(機械司)	병기제조 각종 기계제조	감공사(監工司)
선함사(船艦司) 기연사(機艀司)	서울과 지방의 각종 선박제조와 통솔업무 연해 포구에 왕래하는 선박 순시업무	
전선사(典選司) 어학사(語學司)	인재 선발,各司에 등용하는 일 譯學, 각국의 언어문자 등에 관한 업무	전선사(典選司)
이용사(理用司)	경리, 財用 등 사무	이용사(利用司) 율례사(律例司) 신설

자료: 『비변사등록』(고종17/12/20), 『고종실록』(17/12/21; 18/11/09), 『고종시대사』(18/11/21).

12개 속사와 그 업무는 〈표 1〉과 같이 신식 무기제조와 외교통상업무다.⁵⁾ 다만 사대사는 교린사를 겸임하고, 군무사는 변정사를 겸임하며, 선함사는 기연사를 겸임하고, 군물사는 기계사를 겸임하며, 전선사는 어학사를 겸임하고, 통상사는 전임하였다(15항). 그러나 이들 중 군물사, 기계사, 선함사, 기연사, 어학사 등은 당장은 할 일이 없어서 당상은 한 사람이 두세 개의司를 겸장하다가 1881년 12월 21일에 12사를 동문사, 군무사, 통상사, 이용사, 전선사, 율례사, 감공사의 7사로 통폐합하였다. 특히 고종은 신미양요(1871) 이래 서양을 새롭게 인식하고 중국과의 관계도 만국공법적인 질서 아래 재정립할 필요를 느끼고 사대사와 교린사를 동문사 하나로 통합하는 조치를 취한 것이다(강상규 2010a, 15, 41-42).

한편 1881년 1월 17일에는 국가의 긴요한 기밀을 다루는 통리기무아문이 궐 밖에만 있어서는 곤란하니 궐 안에 내아문(內衙門)을 설치하고, 그 다음 18일에 그 처소를 내병조(內兵曹)와 전설사(典設司) 근처로 하고 당상이 매일 출근하게 했다. 또한 그 해 2월 26일에는 주사(舟司)의 사무가 전보다 훨씬 방대해짐에 따라 주교당상(舟橋堂上)을 경리당상 가운데서 차하(差下)하게 했다. 4월 9일에는 고종이 종묘를 들렀다가 환궁하는 길에 이 아문에 들러 “어필로 현판을 써 줄 테니 잘 걸라”고 분부하였다(고종실록 각 해

5) 『備邊司謄錄』 12월 20일 기사에는 12개 속사가 있으나, 『고종실록』 12월 21일 기사에는 이용사(理用司)가 빠진 11개 속사가 기록되어 있고, 절목의 내용에도 다소 차이가 있다.

당날짜). 고종이 이 아문을 매우 중시하고 신식 개혁에 대한 기대가 대단히 컸음을 알 수 있다.

통리기무아문이 설치된 뒤에도 예조는 중국과 일본 등 주변국과의 전통적인 외교사무를 담당하였다. 예를 들면 1881년 형식이 달라진 일본국 국서에 대한 회답과 관련하여 고종은 대신들과 소견(召見)하고 통리기무아문과 예조에서 국서의 형식을 정식(定式)으로 만들게 하였고(고종실록 18/03/29), 일본 육군소위 호리모도(堀本禮造)를 별기군 교관으로 초청하는 일에도 예조판서가 관여하였다(04/23). 일본공사 하나부사(花房義質)가 방문했을 때도 의정부와 통리기무아문의 당상과 접견하고 예조의 연향에 참가하였다(05/13). 1882년에는 조미조약 체결을 위해 중국사신 정여창(丁汝昌)과 마건충(馬建忠), 미국사신 슈펠트(薛裴爾)의 방문에 대비해 호조와 예조에서 필요한 준비를 담당하였다(03/15).

행정개혁기구의 설치방식에는 크게 각부나 내각에 설치하는 방식과 최고결정자 밑에 설치하는 방식이 있다(Dimock 1951, 239). 과거의 비변사가 국가 중대사를 결정하는 정치기구였고, 삼군부는 참모·정치기구였다면, 통리기무아문은 고종의 확고한 신임을 받으면서 중앙과 지방의 군사와 신식 무기제조, 외교통상에 관한 국가 중대사를 결정하는 일과 집행하는 일을 동시에 관장하는 막강한 정치·행정기구였다(〈그림 1〉 참조).

다음으로 통리기무아문의 기능을 통해 환경과의 관계를 분석하기로 한다. 통리기무아문은 외국의 자문을 얻어 설치했지만 전적으로 조선인에 의해 자주적으로 설치되고 운영되었다. 이 아문의 기능은 크게 외교통상과 내정개혁으로 나눌 수 있다. 먼저 외교통상에서는 1881년 4월의 신사유람단 파견과 같은 달 23일의 별기군 창설, 같은 해 9월 26일 영선사의 파견(고종실록 각 해당날짜), 서양제국과의 조약체결⁶⁾ 등이 있다. 특히 이 “조미조약을 정점으로 하는 1880년대의 개화정책은 외교적 요인이나 관인엘리트의 정책적 측면만이 아니고 재야사림을 포괄하는 전면적인 의식적 추향에 일치하는 것이었”다(구범모 1969, 157). 다음으로 내정개혁에는 울릉도에 검찰관의 파견과 개척 결정, 동래부 절영도에 진(鎭) 설치, 지방에서 한양으로 세곡의 운반을 담당하는 주교사(舟橋司)의 설치, 동전주조, 은 채굴과 포삼(包蔘)을 관리하여 재정강화책의 강구 등이 있다(이광린 1987, 87-91). 이는 개혁업무라기보다는 일상적인 집행업무라고 할 수 있다.

이번에는 이 아문의 인사를 분석하기로 한다. 『고종실록』과 『승정원일기』에서 확인한 결과 통리기무아문과 그 후속기구의 당상(1880.12.22.~1894.7.5.)은 모두 176번(1일=1번)의 인사에 441명이 임명되었다.⁷⁾ 441명 중에는 여러 번 임명된 사람이 많아서 실제 인사는 156명(외국인 4명)이다(〈부록 1〉 참

6) 1882년 4월 6일 체결한 조미조약은 조선측에서는 전권대관 경리당상 신현(申櫓)과 전권부관 경리당상 김홍집이, 미국측에서는 전권대신 해군총병 슈펠트(R. W. Shufeldt) 간에 체결하였다. 같은 해 5월 7일에는 독일 사신과의 협상에 경리사 조영하와 김홍집을 전권대신으로 임명하였다(고종실록 각 해당날짜). 4월 12일에는 경리사 조영하를 전권대신, 김홍집을 부관, 부주사 서상우를 종사관, 조준영을 반집관으로 임명하여 21일에 제물포에서 한영수호통상조약에 조인하였다(이종춘 1968, 23).

7) 『고종실록』과 『승정원일기』에 수록된 통리기무아문과 그 후속기구의 인사를 비교하면 약간 차이가 있었고, 내무부 당상의 인사는 큰 차이가 있었다. 임명일자도 정확한 것만 분석에 포함하였다. 논문발표 이후 일부 누락된 자료를 추가하였다.

조). 이 아문의 당상들은 <표 2>에서 볼 수 있듯이 부경리사를 제외한 총리대신과 당상경리사들은 대부분 영의정과 좌의정, 판서 등 정부의 다른 요직을 겸하고 있어, 기존의 기능부서였다 프로젝트조직을 결합시킨 이중지휘 구조인 행렬조직(matrix)의 형태를 하고 있다(백완기 2003, 192).

개혁자는 행정개혁의 가장 중요한 변수로서 그들의 개성과 그들이 행정개혁에 투입하고 있는 지식과 경험의 종류, 내국인인가 외국인 전문가인가, 관계조직의 전체구조 안에서 그들의 위치는 얼마나 강력한가? 등이 중요하다. 특히 개혁이 충분히 뿌리박혀 자국의 토양 위에서 지속되려면 그 창도의 주체는 내부로부터 발생하여야 한다(이한빈 1969, 77-78). 통리기무아문의 당상의 구성과 변천을 보면 다음과 같다. 우선 1880년 12월 22일에 영의정 이최응을 이 아문의 총리대신으로 임명하고 나머지 10명은 당상에 임명하였다. 그리고 한 달 뒤인 1881년 1월 16일에 기존의 10명의 당상에 심순택과 민치상을 추가하여 각사의 업무분장을 하였다. 곧 민점호와 윤자덕은 군무·변정·기연사, 신정화는 기계·군수·선박사, 정범조와 조영하는 사대·교린사, 김병덕과 민영익은 이용사, 민치상과 이재공은 전선·어학사, 김보현과 김홍집은 통상사 당상에 각각 임명하였다. 이달 28일에는 김병국을 총리대신으로 임명하였다. 그래서 인사의 횡수가 크게 늘어났다. 같은 해 11월 13일에는 부경리통리기무아문사를 임명하는 등(고종 실록 각 해당날짜) 직제의 개편이 잦았다.

그러면 이들 당상의 프로필을 자세히 분석하기로 한다. 통리기무아문의 당상에는 모두 90명이 임명되었고, 이들 중 박정양과 신헌, 이정하를 제외한 다른 사람은 2번 이상 임명되었기 때문에 실제 임명된 사람은 31명이었다. 이들 중 엄세영과 이원희, 조병직을 제외한 나머지 28명은 모두 명문거족 출신이다. 거주지를 확인할 수 있는 24명 중 23명은 한양이고, 1명은 경기 광주여서 전원 수도권 거주자이다. 입관 경로는 문과 25명, 무과 2명, 음관(종친) 4명으로 문과가 압도적으로 많다. 과거합격 평균연령은 26.5세로 고종 즉위 후 갑오개혁 전까지 의정부와 6조 당상관의 평균 합격연령 33.2세와 비교하면(한승연 2014, 186 <표 3> 참조) 평균 6세 이상 젊다. 또한 이들의 해당직 최초 입직시 평균연령은 49.3세로 갑오개혁 이전 고종시대 6조 판서의 평균 입직연령 57.9세와 비교하면(한승연 2014, 197 <표 13> 참조) 8세 정도 젊다. 특히 부경리사 6명을 제외한 그 외의 문과 출신 당상들이 의정을 비롯해 판서, 참판, 참의 등 전현직 당상관이라는 점에서 이 아문의 당상들이 당시 출세가도를 달리고 있던 비교적 젊은 고관 들임을 알 수 있다. 최초 입직시 연령은 최연소 21세(민영익=민태호의 아들)부터 최고령 72세(이정하(대원군의 수족, 신헌)까지 넓게 퍼져 있다.

임오군란과 갑신정변을 전후한 시기(1882~1884) 조선의 정치세력 구도는 크게 5파로 나눌 수 있다. 곧 김옥균과 박영효, 홍영식을 중심으로 한 급진개화파, 김홍집과 김윤식, 어윤중, 박정양을 중심으로 한 온건개화파, 민응식과 민영목, 조영하, 한규직, 이조연을 중심으로 한 민비수구파(집권파), 대원군과 이정하를 중심으로 한 대원군수구파, 최익현과 이만손을 중심으로 한 위정척사파 등이 그것이다(신용하 1987, 201). 이들 5파 중 위정척사파는 재야 유림세력으로서 관직에 있지 않아서 실제 정계에서 영향력을 행사하는 정치세력은 앞의 4파이다. 이 연구에서는 이들 중 급진개화파와 온건개화파는 (범)개화파, 민비수구파와 대원군수구파는 수구파로 대별하여 분석할 것이다.⁸⁾

〈표 2〉 통리기무아문 당상의 출신배경과 주요 경력

관직	이름	본관	거주지	입직/과거 연령	입관 경로	겸직	주요경력	아문의 분장	비고
총리 대신	金炳國(2)	안동	한양	57/26	문과	좌의정	삼사, 판서, 우의정	총괄	연미론
	李最應(2)	전주		66/-	종친	영의정	호위대장, 좌의정	총괄	연미론
당 상 / 경 리 사	金炳德(4)	안동	한양	56/23	문과	상호군	판윤, 삼사, 판서	이용사, 전선사	창백리
	金輔鉉(4)	광산	한양	55/23	문과	경기감사	삼사, 판서, 감사	통상사	척살(1882)
	金弘集(5)	경주	한양	39/26	문과	예조참판	참의, 참판, 수신사	통상사, 주사당상	척살(1896)
	閔謙鎬(3)	여흥	한양	43/29	문과	知事	삼사, 판서, 판윤	군무변정기연사	척살(1882)
	閔泳翊(5)	여흥	한양	21/18	문과	행호군	승지, 참판, 청일시찰	이용사, 군무사	
	閔致庠(3)	여흥	한양	57/22	문과		삼사, 감사, 판서, 정사	전선어학사, 주교	
	閔台鎬(2)	여흥	한양	48/37	문과	대호군	삼사, 감사, 판서	감공사, 기계군물 선탐사	척살(1884)
	朴定陽	반남	한양	41/26	문과		삼사, 참판	내무성→?	
	申正熙(6)	평산		48/17	무과	대호군	포도 · 어영대장	군무사	
	신헌(申榘)	평산		72/18	무과	知事	금위대장, 판서	개화파	사망(1884)
	沈舜澤(5)	청송	한양	58/27	문과		삼사, 판서, 판윤	기계군수, 사대교린, 올레사	
	嚴世永(2)	영월*	한양	51/34	문과		서장관, 참의	사법성→올레사	
	尹滋惠(6)	파평	한양	54/22	문과	상호군	판서, 참찬, 감사	군무이용, 전선사	
	李景夏	전주		72/-	음관		금위 · 어영대장, 판서	군무사	
	李根弼(2)	전의	한양	66/38	문과	병조판서	정사, 판서, 판윤	전선어학올레사	
	李元會(2)	광주*		55/-	음관		절도사	육군조련→군무사	
	李載弼(2)	전주		24/17	문과	同敦寧	삼사, 참판	전선어학사	사망(1881)
	李載冕(3)	전주	한양	37/20	문과	판돈녕 부사	삼사, 승지, 판서	동문사(외교)	
	李載元(3)	전주	한양	51/23	문과	강화유수	삼사, 판서, 승지	경용사, 군무사	
	鄭範朝(4)	동래	한양	48/27	문과	대호군	삼사, 판서, 감사	사대교린, 감공사	
	趙寧夏(5)	풍양	한양	36/19	문과	상호군	삼사, 승지, 판서	사대교린, 전선어학, 동문사	
	趙準永(2)	풍양	한양	49/32	문과		대사성	문부성→전선사	
	趙義純(2)	평양		68/-	음관		절도사	군무사	
부 경 리 사	姜文馨(2)	진주	한양	51/39	문과		서장관	공부성→감공사	
	閔種默(2)	여흥	한양	47/40	문과		삼사, 서장관	세관→통상사	
	沈相學(2)	청송	한양	37/29	문과		주서, 삼사	외무성→동문사	
	李金憲永(2)	전주	한양	45/34	문과		삼사, 참지	세관→통상사	
	趙秉稷(2)	양주*	광주	49/31	문과		삼사	세관→통상사	
	洪英植(3)	남양	한양	27/19	문과		직각	육군성→군무사	척살(1884)

비고: 1. 『고종실록』, 『승정원일기』, 『국조문과방목』, 『국조무과방목』, 『대백과』, 『일사집략(人): 동행록』, 신용하(1987, 201), 황현(임형택 외 역 2006a/2006b) 등 참조.

2. 이름 옆 ()안의 수치는 같은 직에 임명된 횟수, 입직시 연령은 해당직 최초 입직 연령. 출생연도는 『국조문과방목』을 따름.

3. 본관 옆의 *은 조선시대 비명문거족 출신. 명문거족은 조선시대 문과급제자 배출 순위 상위 38개 가문 또는 15세기 후반의 명문거족을 의미(와그너, 이훈상·손숙경 역 2008, 30; 이태진 1985, 245-247).

통리기무아문 당상의 정치적 성향을 보면 종척인 이최응(대원군의 친형이자 政敵)과 김병국을 총리대신으로 임명하고, 민씨와 이씨 등의 종친을 비롯한 수구파 약 19명에 개화파 12명 정도가 임명되어 전체적으로 수구파가 개화파에 비해 1.5배 정도 많지만, 노론인 민씨 척족세력이 정국을 주도하던 당시의 사정을 감안하면 개혁세력이 많이 포진되었다고 할 수 있다. 특히 민비수구파 정권은 “수구를 원칙적으로 추구했으나 불가피할 때에는 개화를 승인했고, 임오군란 후에는 친청사대(親淸事大) 정책을 추구”하였다(신용하 1987, 201). 이들 가운데 개화파로 분류할 수 있는 사람은 김홍집(수신사, 1880)과 신현, 신사유람단의 조사로 활약했던 10명이다. 부경리사 6명은 전원 신사유람단원이었다.

신사유람단은 통리기무아문 출범 이후 1881년 4월 10일부터 윤7월 2일까지 약 4개월에 걸쳐 일본에 파견되었던 문물시찰단이다. 그 파견 배경은 두 번에 걸친 수신사의 보고로 고종이 전문적인 일본시찰단의 파견이 필요하다고 보았고, 또 민씨파가 개화운동을 주도함으로써 정치세력을 확대하기 위해 자주적으로 파견한 것으로 보인다(정옥자 1965, 109). 그러나 당시에는 위정척사운동이 한창이던 때여서 이들은 동래부암행어사라는 직함으로 비밀리에 파견되었으며, 출발 당시 이들 각각은 맡은 사무가 있었다. 조준영은 문부성을 맡았고 나중에 이 아문에서 전선사를 맡았으며, 박정양은 내무성, 엄세영은 사법성→율례사, 이원회는 육군조련→군무사, 강문형은 공부성→감공사, 조병직은 세관→통상사, 민종묵은⁹⁾ 세관→통상사, 심상학은 외무성→동문사, 홍영식은 육군성→군무사, 이현영은 세관→통상사 등을 맡아서¹⁰⁾ 박정양을 제외한 나머지 9명은 모두 신사유람단에서 맡은 업무와 같은 분야의 업무를 이 아문에서도 맡았기 때문에 업무의 전문성이 비교적 높았다고 할 수 있다. 특히 세관 업무를 세 사람에게 맡긴 이유는 앞으로 창설될 세관의 운영과 인천개항이 미칠 여파에 대비하기 위함이었다(허동현, 1986: 106). 이원회는 신사유람단의 견문을 바탕으로 이 아문 군무사 교련국 당상을 역임하며(고종실록 18/11/27) 근대식 군부의 기초를 마련하였다. 또한 이들 중 민태호와 민영익은 부자간, 이최응과 이재궁이 부자간으로 조선시대 500년 동안 이어졌던 상피제를 과감히 탈피했음을 알 수 있다.

그러나 고종과 민비의 신임이 두터웠던 민영익의 근무기간을 보면 1880년 12월 22일 이 아문의 당상으로 임명된 뒤 1881년 1월 16일 업무분장에 따라 이용사 당상이 되었고, 2월 5일에는 이 아문의 경리사, 11월 21일에는 직제 개편에 따라 군무사 경리사, 같은 달 27일에는 군무사 분국절목(分局節目)에 따라 총무국을 담당하는 등(고종실록 각 해당날짜) 1년 7개월 동안 업무와 직제의 변동이 잦아서 일관되게 개혁을 할 수 있는 여건은 아니었다고 할 수 있다. 이들 중 이재궁은 1881년에 사망했고, 김보현과 민겸호는 임오군란(1882) 때, 민치상과 홍영식은 갑신정변(1884) 때 각각 척살 당하였다.

이와 같이 통리기무아문은 고종의 신뢰를 바탕으로 수구파를 중심으로 개화파를 아우른 전문성 높은 개혁인력의 발탁, 정책결정권과 함께 결정 즉시 집행할 수 있는 집행권의 장악 등을 배경으로 조선의 개

9) 그는 원래 민씨 척족세력이나 개화의식이 있다는 점에서 개화파로 분류했다.

10) 신사유람단의 조사는 이들 10명에 어윤중(대장성 담당)과 김용원(金鏞元, 기선운항)을 포함해 12명이었으나(『일사집략(人)』 ‘동행록’; 허동현, 1986: 102) 어윤중은 1882년 2월 이 아문 통상사 주사에 임명되었고(승정원일기 고종19/02/02), 김용원은 참여하지 못했다.

화·자강에 박차를 가했으나, 아직 국가제체를 근본적으로 개혁해야 한다는 인식은 미약했고, 조직개편과 인사이동이 잦아서 조직이 다소 불안정했다고 할 수 있다. 게다가 개혁과정에서 일어날 수 있는 환경과의 갈등을 잘 조정하지 못해서 개혁의 결과인 별기군(別技軍)에 불만을 품은 구식 군인들이 임오군란을 일으킴에 따라 1882년 6월 10일에 폐지되고 말았다.

IV. 통리내무아문·통리군국사무아문

임오군란으로 대원군이 재집권하자 통리기무아문을 폐지하고 삼군부로 바꾸었으나(고종실록 19/06/10), 대원군이 재집권 33일 만인 7월 13일에 청국으로 납치되자¹¹⁾ 삼군부의 위상은 약화되었고, 이를 대신해 국가의 많은 일을 의논하기 위해 7월 25일에 함문(閤門) 안에 기무처를 설치하였다. 그리고 기무처 신하로 호조판서 김병시, 행호군 김윤식과 김홍집, 교리 신기선, 부사과 어윤중, 병조판서 조영하, 부호군 홍영식 등 개혁성향이 강한 고관들을 겸직으로 임명하였다(고종실록 19/07/25). 그러나 기무처는 기관의 이름으로 제품한 적이 없어서, 약 4개월 동안 고종의 참모기구로서 고종을 보좌하여 내정과 일부 외정에 대한 변통 업무를 수행한 것으로 보인다(김필동 1992, 30).

임오군란이 청국군의 도움으로 진압됨에 따라 이후 조선정부에 대한 청국의 간섭이 본격화된다. 그 해 11월 5일에 청국을 방문 중이던 조영하가 전 천진주재 독일영사 뮐렌도르프(穆麟德, Paul George von Möllendorf)와 함께 귀국하고, 17일에 외아문 곧 통리아문을 설치하고 뮐렌도르프를 참의에 임명하였다. 그 다음날인 18일에 내아문 곧 통리내무아문을 신설했는데, 설치목적은 대신들이 모여서 백성들에게 편리하고 나라에 이로운 모든 크고 작은 문제에 대해 토의, 결재, 품처하게 하는 것이었다(고종실록 각 해당날짜). 이로써 외교통상을 전담하는 외아문과 내정을 전담하는 내아문으로 사무가 이원화되었다.¹²⁾ 그러나 내아문을 설치하고 겨우 보름이 지난 12월 4일에 다시 통리내무아문을 통리군국사무아문으로 바꾸고, 통리아문은 통리교섭통상사무아문으로 바꾸되, 두 아문의 관리사무(辦理事務)는 독판사무(督辦事務)로 부르게 했다. 22일에는 기관의 성격이 비슷한 삼군부와 기무처를 통리군국사무아문에 합부하였다(고종실록 각 해당날짜). 12일에 공포한 이 아문의 절목에 따르면 아문의 처소는 내병조로 하고, 제5항에서

11) 당시 영선사로 중국에 체류 중이던 김윤식은 군란의 소식을 듣고 이홍장(李鴻章)에게 중국의 친군을 파견하여 대원군을 중국으로 납치하도록 부탁하자, 이에 청국 황제의 허락을 얻고 오장경(吳長慶)과 황사림(黃士霖) 등으로 하여금 같은 해 7월 13일에 대원군을 천진으로 납치하였다(윤효정 1984, 33).

12) 내아문의 설치에 대해서는 의정들의 반대가 컸다. 곧 대신들은 재정이 넉넉하지 못한 처지에 새 관청을 계획없이 설치해서는 안 된다고 했고, 특히 영의정 홍순목은 오늘 새로운 기관을 만들고 내일 또 새 기관을 만드는데, 이는 곤란하니 만사를 신중히 처리해야 한다고 비판하였다(고종실록 19/11/18; 이광린 1999, 66-67).

“군국의 사무는 좋은 것을 올리고 좋지 않은 것을 바르게 할 때에는 끝내 지당하여야 한다”고 함으로써(비변사등록 고종19/12/12), 이 아문의 설립목적은 통리내무아문의 그것보다는 약간 모호하지만 내정개혁임을 알 수 있다.

이 아문의 설립 당시에는 사무분장을 하지 않았고, 한 달 뒤인 1883년 1월 12~13일과 22일에 통리기무아문처럼 각사를 두지 않고 이무(吏務)와 호무(戶務), 예무(禮務), 병무(兵務), 형무(刑務), 공무(工務) 등으로 승정원의 예에 따라 사무를 분장하였다. 이에 김병덕을 이무 독판, 조영하를 병무 독판, 정범조를 예무 독판에 임명하고, 이홍장의 추천으로 청국인 왕석창을 예무 참의에 임명하였다(고종실록 각 해당날짜). 이는 정부조직 내에 유사한 기능을 가진 기구가 중첩적으로 존재하는 결과를 초래하였고, 기존의 의정부와 6조를 무력화시키는 것이었다.

이 분장을 공포하고 8개월 뒤인 9월 30일에 다시 분사(分司)하여 이조연을 군무사 독판, 김병시를 이용사(利用司)와 군무사 독판, 조영하를 농상사 독판, 정범조는 감공사 독판, 김유연은 전선사 독판에 임명하고, 각사의 협판과 참의도 임명했다(승정원일기 고종20/09/30). 원래 예무를 담당했던 왕석창은 업무의 성격이 전혀 다른 농상사 참의에 임명되었다.¹³⁾ “이 6시조직은 통리기무아문의 7시 중 대내적 업무 부서였던 이용사·군무사·감공사·전선사 등 4사의 명칭과 기능을 그대로 계승하면서 농상사와 장내사를 추가 신설한 것이었다”(한철호 1994, 1531). 전체적으로 보면 통리내무아문과 통리군국사무아문은 행정개혁을 위해 철저한 사전계획에 따라 설치한 것이 아니라 긴급한 내정을 처리하기 위해 주먹구구식으로 설치한 뒤 조령모개했기 때문에 내정개혁을 주도할 수 있는 기관적 토대가 허약할 수밖에 없었다.

다음으로 이 아문의 기능을 보면 크게 재정강화책과 강병책, 기타 등으로 나눌 수 있다. 먼저 재정 강화를 위해 주전을 제조하고(고종실록 20/01/22; 02/21; 06/03; 09/13; 10/18; 12/25) 포삼의 밀수를 금지하였다(07/28). 이 업무는 통리기무아문에서도 했던 일이다. 둘째, 변방군사업무로는 다대진(多大鎭) 폐지(04/19), 신군의 군수조달을 위해 주향국(籌餉局) 설치(11/16), 군편제 개편과 해안방어, 군사훈련(11/23; 11/24; 12/18; 21/윤5/03; 08/23; 08/28; 08/29), 변방 인사(21/03/16; 05/09) 등이 있다. 이들 업무와 관련해 내아문의 소속기관은 아니지만 감독기관으로 전환국, 기기국, 혜상공국, 잠상공사 등 개화·자강 기구를 설치하여 운영하였다(이광린 1999, 72). 그 밖에 한성부에 순경부 설치(20/01/23), 포도청 인사(10/14; 21/03/12), 울릉도 개척(21/03/15; 06/30) 등이 있고, 외교업무 중 영선사 관련 업무를 담당했다.¹⁴⁾ 따라서 통리군국사무아문의 내정개혁은 한마디로 부국강병책이라고 할 수 있으나 그 개혁의 범위는 제한적이어서, 내정 전반을 개혁하여 근대국가로 나아가려는 적극적인 정책을 펼치지는 못했다. 결국 이 아문도 갑신정변이 3일천하로 끝난 뒤인 1884년 10월 21일에

13) “그는 조·청 양국간의 관계를 중재하거나 통리군국사무아문을 감시하는 역할을 맡았다가 후에는 주로 경제분야의 자문역할을 수행했던 것으로 보인다”(한철호 1994, 1549).

14) 영선사를 주진대원(駐津大員)으로 개칭하고 영선사의 예를 따르게 함으로써(황현, 임형택 외 역 2006a, 198; 고종실록 20/10/06) 내아문이 담당했다. 자세한 사항은 V 장 참조.

혁파되었다(승정원일기 고종21/10/21).

이번에는 <표 3>을 통해 내아문 당상의 프로필을 자세히 분석하기로 한다. 이 아문 당상의 인사는 총리가 7명(실제 4명), 판리·독판은 17명(7명), 협판은 35명(16명), 참의는 26명(13명)으로 모두 85명에 실제로는 34명(1명은 외국인)이 임명되었다. 전체 임명자가 실제 임명자 수보다 2배 이상 많은 이유는 앞에서 서술했듯이 아문의 명칭을 바꾸면서 재임명하고, 또 아문을 설치한 뒤 수시로 업무분장을 하거나 분사를 하면서 동일인을 반복해서 임명했기 때문이다. 출신가문은 모두 34명 중 협판 구완식과 참의 정하원·조동희 등 세 명을 제외한 나머지 31명은 모두 명문거족 출신이다. 거주지를 알 수 있는 32명 중 30명은 한양이고, 2명은 충청도여서 당사들의 한양 편중 현상이 극심하다. 이들(39명)의 해당직 최초 입직시 평균연령은 44.5세여서 통리기무아문의 당상 49.3세보다 평균 5세 이상 젊은데, 그 이유는 이들 중 왕석창을 제외한 참의 8명을 비롯하여 모두 13명이 20~30대의 젊은 사람들이었기 때문이다. 최연소 25세(협판 민영익)에서 최고령 67세(총리 겸 영의정 홍순목)까지 넓게 퍼져있다. 이들의 입관경로는 문과가 31명, 음관이 2명, 천거가 1명(왕석창) 등으로 문과 출신자가 절대다수를 차지했다. 문과 출신자의 과거합격 평균연령은 28.5세로 통리기무아문의 26.5세보다 평균 2세가 더 많다.

국내정치에서 차지하는 이들의 위상을 보면, 이들은 내아문의 당상에 임명될 당시 총리 4명은 모두 의정을 겸직하고 있었고, 판리·독판과 협판의 일부도 참판과 찬성, 유수와 목사 등 요직을 겸직하고 있거나 전직 당상관들이었다.¹⁵⁾ 총리와 판리·독판 10명 중 김병국과 김병덕은 종척, 심순택과 김병시, 민태호, 윤자덕, 정범조, 조영하 등 6명은 친청 민씨파, 홍순목은 대원군파여서 9명이 종척과 민씨파이고 깨끗한 사람은 김유연뿐이었다(황현, 임형택 외 역 2006a, 79, 82-83, 298). 따라서 내아문도 통리기무아문과 마찬가지로 민씨척족을 위한 기관이었음을 알 수 있다.

15) 교섭아문의 절목에 따르면 독판은 1품, 협판은 2품, 참의는 당상관 정3품으로 임명하게 함으로써(비변사등록 고종 19/12/12, 3항) 이 아문의 당상도 전현직 당상관만 임명될 수 있었다.

<표 3> 통리내무아문 · 통리군국사무아문 당상의 출신배경과 주요 경력

관직	이름	본관	거주지	입직/과거 연령	입관 경로	겸직	주요경력	외유활동	비고
총리	金炳國(3)	안동	한양	58/26	문과	좌·영상	삼사, 판서, 우의정		
	金炳德	안동	한양	59/23	문과	우의정	판윤, 삼사, 판서		청백리
	沈舜澤	청송	한양	61/27	문과	우의정	삼사, 판사, 판윤		
	洪淳穆(2)	남양	한양	67/29	문과	영의정	삼사, 판서, 우의정		자살(1884)
판리 / 독판	金炳始(3)	안동	한양	51/24	문과	상호군	삼사, 도승지, 판서	청국시찰(진주사)	
	金有淵(3)	연안	한양	64/26	문과	호조참판	감사, 판서, 판윤		
	閔台鎬(3)	여흥	한양	49/37	문과	좌찬성	삼사, 감사, 판서		척살(1884)
	尹滋惠(2)	파평	한양	56/22	문과	상호군	판서, 참찬, 감사		
	鄭範朝(3)	동래	한양	51/27	문과		삼사, 판서, 감사		
	趙寧夏(2)	풍양	한양	39/19	문과	병조판서	삼사, 승지, 판서		行職
	具完植(2)	능성*		59/-	음관	금위대장	절도사, 총융사		
	金允植(3)	청풍	한양	48/40	문과	강화유수	삼사, 승지	영선사, 청국시찰	
협판	南一祐	의령	한양	48/23	문과	행호군	대사성, 참의, 감사	청국시찰(부사)	
	閔泳翊	여흥	한양	25/18	문과	우영사	삼사, 승지, 참판	일본, 천진 시찰	
	閔應植	여흥	한양	40/39	문과	충주목사	대사성, 좌영사		
	閔種默(3)	여흥	한양	49/40	문과	행호군	삼사, 서장관	청국, 신사유람단	
	朴定陽(3)	반남	한양	43/26	문과	행호군	삼사, 참판	신사유람단	
	魚允中(2)	함흥	한양	36/22	문과		삼사, 청국시찰 3회	신사유람단	척살(1896)
	尹泰駿(3)	파평	한양	45/44	문과		삼사	영선사 종사관	척살(1884)
	李喬翼(3)	연안	한양	54/29	문과	행도승지	삼사, 참판, 유수		
	李祖淵(2)	연안	한양	41/40	문과	외무협판	삼사, 승지	청·일시찰	척살(1884)
	趙準永(3)	풍양	한양	51/32	문과	행호군	대사성	신사유람단	
	韓圭稷(3)	청주	한양	39/-	음관	공조판서	절도사, 좌포장		척살(1884)
	韓章錫(3)	청주	한양	52/41	문과	행호군	삼사, 참의		사망(1894)
	洪英植	남양	한양	30/19	문과	병조참판	직각	신사유람단	척살(1884)
참의	閔丙奭(2)	여흥	한양	27/23	문과	부호군	삼사, 참의, 승지		
	徐光範	대구	한양	26/22	문과	부호군	삼사, 승지	미·일·유럽시찰	일·미망명
	申箕善(3)	평산	연기	32/27	문과	동부승지	삼사, 수사		
	沈相薰	청송	한양	30/20	문과	행부호군	삼사, 승지, 감사		
	李道宰	연안	한양	37/35	문과	의주부윤	삼사, 승지		守職
	李重七(3)	전주	한양	38/31	문과	부호군	삼사, 승지		
	鄭夏源	영일*	충주	34/30	문과	우부승지	삼사, 서장관	청국시찰	
	趙同熙(3)	양주*	한양	28/21	문과	부호군	삼사, 승지		친일파
	王錫謨(3)				천거			李鴻章의 추천	중국인

비고: 독판 金炳德과 협판 沈舜澤은 총리 항, 참의 閔應植(2), 魚允中(2), 尹泰駿(2), 洪英植(2) 등은 협판항 참조할 것. 기타는 <표 2>의 '비고' 항 참조.

군국아문을 주도했던 김병시와 민태호를 통해 당시의 개혁 상황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 김병시는 호조판서 겸 기무처 신하를 거쳐 내무아문 판리, 1883년 1월에는 진주사로 청국을 다녀왔고, 2월 18일에는 군국아문 병무 독판에서 호무 독판을 제수받고 그는 계속 사직소만 올렸는데도 6월 8일에는 좌포장, 같은 달 11일에는 예조판서를 겸직하는 등 점점 더 벼슬이 높아졌다. 앞에서 서술했듯이 9월 30일 이 아문의 업무분장을 하면서 독판으로서 이용사와 군무사 등 요직을 장악했으나, 그 다음해 3월 13일에는 교섭아문 독판으로 이직되었다(승정원일기 각 해당날짜). 다음으로 민태호는 통리기무아문 경리사와 통리내무아문 판리를 거쳐, 1882년 12월 5일과 1883년 9월 19일 두 번에 걸쳐 군국아문 독판에 제수되었는데(고종실록 각 해당날짜), 1883년 4월부터는 그가 정치를 독단하고 있었다. 그는 민비의 오라비인 민승호 부자가 의문의 폭사를 당한 뒤 자신의 외아들 영익을 승호의 양자로 보낸 덕분에 승승장구하였을 뿐 아니라 세자(훗날 순종)의 장인이 됨으로써 세도(勢途, 마땅히 오게 될 세도)를 형성하고 자신의 아들인 민영익과도 은연중에 경쟁하는 사이가 되었다(황현, 임형택 외 역 2006a, 91, 93; 2006b, 690).

이에 반해 협판 중 민종묵과 박정양, 어윤중, 조준영, 홍영식 등 5명은 신사유람단원이었고, 김윤식은 영선사였으며, 그 외에도 협판과 참의 중에는 진주사(陳奏使) 또는 시찰단으로 청국과 미·일·유럽을 시찰한 사람이 많아서, 내국인 협판과 참의 23명 중 12명이 외유 경험이 있어서 이들이 실무차원에서 내정 개혁의 방향을 설정하는데 기여할 수 있는 실정이었다. 민영익은 원래 민씨파의 소장파 영유로서 보빙사(1883)로 미국을 방문하기 전까지는 어윤중, 김옥균, 홍영식 등 개화파와도 친분을 유지하며 개혁정책을 적극 추진하였다. 그러나 귀국 후 그는 원세개와 유착하여 개화성향을 버리고 민씨정권을 유지하는데 진력함으로써 개화파와 크게 대립하게 된다(한철호 1994, 1547-1548). 이 와중에 통리기무아문 부경리사와 기무처 신하, 군국아문과 교섭아문의 참의를 거쳐 1884년 3월 28일 군국아문 협판에 임명되어 개화정책을 추진하던 홍영식은 그 다음해 8월 28일에 우영사인 민영익으로 대체되고 말았다(고종실록 각 해당날짜). 군국아문 참의를 거쳐 1883년 9월 30일부터 전선사 협판으로 승진했던 어윤중도 며칠 뒤인 10월 4일 서북경략사로 밀려났다(고종실록 각 해당날짜).¹⁶⁾ 이와 같이 아침에 임명하고 저녁에 파면하는 고종의 인사방식 때문에 그는 “감생청(減省廳) 당상으로 혁신을 말할 때에 어서 썩썩 결단하소서 하였으므로” 나중에 사람들이 그를 “어썩썩”이라 불렀다(윤효정 1984, 202-203). 개혁의 성과를 거두려면 관리들이 현직에 있을 때 개혁을 서두를 수밖에 없는 실정이었다.

종합하면 군국아문의 독판은 당시 출세가도를 달리던 친청 민씨파들이 독점했으나 이들은 잦은 업무교체와 겸직의 변동에다 수시로 사직소를 올리는 실정이라서 그들이 세도를 누렸을지는 몰라도 효과적으로 개혁을 추진했다고 보기는 어려운 편이다. 협판과 참의들도 실무능력은 갖추었으나 임오군란 이후 파당한 이해대립으로 큰 불화를 겪으며 인사교체가 잦았다. 결국 갑신정변의 실패와 함께 이들 중 민태호와

16) 더욱이 그는 김윤식과 함께 갑신정변 이후 일본으로 망명한 박영효의 부친 박원양(朴元陽)이 자살하자 그의 장례를 치러준 일로 1886년 이후 거의 정계를 떠나 있다가 갑오개혁으로 군국기무처 회의원에 발탁되었다(황현, 임형택 외 역 2006a, 224; 고종실록 23/04/10; 07/23-24).

윤태준, 이조연, 한규직, 홍영식 등은 척살되었고, 홍영식의 부친인 홍순목은 아들 때문에 자살해 한말의 풍운을 다시 한 번 절감케 한다(〈표 3〉 참조).

V. 통리아문 · 통리교섭통상사무아문

통리기문아문을 폐지한 이래 늘어나는 외교업무를 관할하기 위해 1882년 11월 17일에 통리아문을 설치하고, 행병조판서 조영하를 판리, 경기감사 김홍집을 협판, 뮐렌도르프를¹⁷⁾ 참의에 임명하고, 이날 고종이 청국의 사인(舍人) 마건상(馬建常)에 이어 뮐렌도르프를 접견하였다(고종실록 해당날짜). 이 아문은 조영하와 뮐렌도르프가 오랫동안 협의하여 설치했기 때문에 그 과정에 그가 깊숙이 개입했음을 알 수 있다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 571). 그러나 20여일 뒤인 12월 4일 이 아문은 통리교섭통상사무아문으로 개칭되었고(고종실록 해당날짜) 갑오개혁 때까지 조선정부의 외교사무를 전담하였다. 뒤에서 설명하듯이 대중국 외교만은 군국아문이 담당하여 외교업무가 이원화되었다.

〈표 4〉 통리교섭통상사무아문 속사의 담당업무

속사	담당업무	속사	담당업무
장교사	교섭, 사신파견, 조약개정	총무사	본서관계 정무기록, 외교문서
정각사	해관 · 변관 사무	통상사	통상, 항해, 조약, 외국인, 해관, 변관
부교사	화폐주조, 광산, 상사, 잡상, 목축	교섭사	영사 · 공사외 파견과 주재
우정사	도로, 전보, 역전, 철로, 수륙통운	번역사	각국 · 각 공사관 공문 번역 · 통역
동문학	인재양성, 근대식 교육 실시	기록사	교섭문권기록 · 외교관 보고첩 관리
		회계사	본서 경비 · 회계, 해관 · 변관 회계

자료: 왼쪽은 『統理交涉通商事務衙門章程』(1882.12.), 오른쪽은 『同續章程』(1887.4.) (奎21783).

그 다음날인 12월 5일에 조영하를 이 아문의 독판, 민영익을 권지협판, 김홍집과 뮐렌도르프를 협판으로 임명하고, 마건상 등의 제의에 따라 이 아문 내에 정각사(征推司)와 장교사(掌交司), 부교사(富敎司), 우정사(郵程司)를 설치하고 동문학(同文學)을 설치하였다(고종시대사 19/12/05). 마건상은 같은 달 25

17) 고종은 이미 그 해 10월부터 북양대신 이홍장에게 외교업무를 조력할 수 있는 사람을 1명 부탁하고 추천받은 사람이 뮐렌도르프였다. 당시 진하사은사로 천진을 방문 중이던 조영하가 그를 만났고, 실제로 두 사람이 고용계약서에 서명한 것은 11월 18일(음력 10월 8일)이었다. 이로써 그는 “東亞에서는 가장 좋고 가장 권한 있는 한 자리를 얻”었다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 565-568).

일에 의정부 찬의 겸 회판교섭통상사무에 임명되었다(고종실록 19/12/25). 마건상과 뮐렌도르프는 둘 다 이홍장이 추천한 인물이기 때문에 이후 이 아문은 중국의 통제를 받게 된다. 이 아문의 담당업무는 과거 통리기무아문의 동문사와 통상사, 전선사가 담당했던 외교와 통상, 근대 인재양성 외에도 근대 문물수용 전반을 포괄하고 있었다. 이렇게 볼 때 이 아문의 설치목적은 외교통상과 근대문물의 수용을 통한 개화·자강이라고 하겠다.

군국아문과 교섭아문을 비교하면, 군국아문이 군사와 내정을 포괄하고 의정이 총리를 예겸하여 형식적으로는 교섭아문보다 상위기구였지만, 그 대신 기존의 6조와 업무가 중첩되어 독립기구로서의 성격은 약했던 반면, 교섭아문은 독판의 총괄 아래 실질적인 독립적 관료기구로 기능할 수 있었다(김필동 1992, 49).

교섭아문의 주요 기능을 중심으로 환경과의 관계를 분석하기로 한다. 교섭아문의 외교통상관은 종래 중국이 동양에서 차지하던 특수한 위치를 만국공법체제 속에서도 인정하느냐 여부를 놓고 급진개화파와 대립하였다. 곧 김옥균을 중심으로 한 급진개화파는 중국의 내정간섭을 강력히 부정한 반면, 이 아문의 대중국관은 정권유지를 위한 차원에서 종래대로 사행(使行)이나 조공을 지속하는 것이었다(전미란 1989, 225). 이 아문의 가장 중요한 기능은 외국과의 조약 체결과 개정인데 조약의 초안 작성부터 협상, 체결, 비준까지 뮐렌도르프는 결정적인 역할을 하였다. 먼저 1882년 10월 17일에 체결한 조청상민수륙무역장정에서는 그 서문에 속방(屬邦) 규정을 추가하여 조청의 관계가 불평등한 종속관계로 전락하였다. 이 장정의 중국측 대표는 주북(周馥)과 마건충이었는데, 마건충은 이홍장의 비서인 마건상(馬建常)의 동생으로서 애초에 뮐렌도르프를 조선의 외교고문으로 이홍장에게 추천한 사람이었다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 565). 이 장정은 이후 “조일통상장정의 개정과 조영조약의 비준문제에 중대한 악영향을 미침으로써 불평등조약체제의 확립에 결정적으로 중요한 계기로 작용하였다”(전미란 1989, 240 참조).

그 서문에 따르면 “조선은 오랜 동안의 제후국으로서 전례(典禮)에 관한 것에 정해진 제도가 있다는 것은 다시 의논할 여지가 없다. …… 이번에 제정한 수륙무역장정은 중국이 속방을 우대하는 뜻이며”라고 되어 있고, 제1조에 따르면 양국 관원에 문제가 발생시 조선 국왕의 협상 상대는 청국정부가 아니라 북양대신(北洋大臣)이었다(고종실록 19/10/17, 강조는 필자). 또한 이 장정 제1조에서는 양국간의 통상문제를 처리하기 위해 공사(公使)가 아니라 중국에서는 북양대신이 조선에 상무위원을 파견하고, 조선에서는 천진에 주재할 대원(駐津大員)을 파견하게 했다. 이는 뮐렌도르프가 조청관계를 봉신국(封臣國)으로 인식했기 때문인데, 이에 대해 그의 후임자인 테니(1888, 신복룡·최수근 공역 1987, 21, 23, 25)는 “조선은 청국의 조공국일 뿐이다”고 인식하고, “이 조약에는 …… 조선이라고 하는 半島 왕국과 청국간의 모든 교섭을 특징짓고 있는 불가해하고도 모호한 요소들이 가득 차 있다”고 이 장정을 비판하였다. 이 장정은 그해 10월 8일 뮐렌도르프를 외교고문으로 고빙하는 계약서를 작성한 직후에 체결된 것으로서, 그가 조선에 부임하기 전에 막후에서 조종한 것으로 보인다. “주진대원은 우리나라 최초의 상주 외교사절단으로서” “표면상 영사의 직위였지만 실질상 공사의 역할을 수행했기 때문에 전통적 사대관계와 근대적 조약관계가 혼재·착종된 조청관계를 상징적으로 보여준다”(한철호 2007, 47).

게다가 1883년 6월 22일에 체결한 조일통상장정과 그 속약의 체결교섭은 뮐렌도르프가 거의 혼자 전 책임을 맡다시피 했으며, 그는 조약의 내용에는 별 관심이 없고 단지 조약을 체결했다는 것 자체에 만족했다(穆麟德부인, 고병익 1963, 576-578). 실제로는 일본측 대표인 다케조에(竹添進一郎) 변리공사가 뮐렌도르프의 천진주재 영사 때의 친구였다는 것 때문에 일본측의 요구가 대폭 수용되었다(자세한 내용은 전미란 1989, 241).¹⁸⁾ 그 연장선에서 그해 10월 27일 조영수호조약의 체결에서도 뮐렌도르프의 주관하에 영국의 요구가 거의 전적으로 수락되는 불리한 조항으로 타결되었다.¹⁹⁾ 이 신조영조약(일명 Parkes조약)은 이후 조선이 이탈리아, 러시아, 프랑스, 오스트리아, 헝가리 등 서구열강과 체결한 불평등조약의 원형이 되었으며, 일본·청국·미국도 최혜국조항에 의해 동일한 특권을 균점하게 되었다(전미란 1989, 241-242).

한편 뮐렌도르프는 교섭아문의 일만 담당한 것이 아니라 1883년 4월(양력)에는 총세무사에 취임하여 세관을 장악하였다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 576). 이에 교섭아문에서는 1883년 8월 19일 인천, 부산, 원산 세 항구에 감리를 파견하였다(고종실록 해당날짜). 또한 그는 1884년 2월 17일에는 전환국 총판에, 3월 29일에는 공조참판에(고종실록 각 해당날짜), 갑신정변 이후에는 한층 더 고종의 신임을 얻어서 10월 28일에는 병조참판에 제수되어(승정원일기 고종21/10/28) 조선의 내외정을 마음대로 주물렀다. 그해 윤5월 15일에 체결된 한러조약 협상과정에서도 그는 결정적인 역할을 하였고(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 582-584), 그 결과 조선에 러시아 세력이 본격적으로 진출하였고 조선내에도 친러파가 생기기 시작했다. 이로 인해 그는 이홍장과의 사이가 멀어졌고, 결국 그 다음해 10월 19일 천진으로 소환당했다(고종시대사 22/10/19). 그의 후임은 역시 이홍장의 추천으로 그의 최대의 정적인 미국인 데니(德尼, Owen N. Denny)가 임명되었다.

더욱이 갑신정변을 전후하여 김옥균과 뮐렌도르프는 극도로 사이가 나빴다. 당오전의 폐단을 개혁해야 한다는 김옥균의 주장에 대해 그는 민씨 일파를 부추겨 김옥균을 제거하려고 하였고, 또 그는 세관의 업무와 관련하여 실수가 컸기 때문에 자주 김옥균으로부터 공격을 받았고, 이로 인해 1884년 윤5월 16일 일시 협판직에서 해임되자 이 둘은 서로 원수가 되고 말았다(김옥균 외, 조일문·신복룡 역 2006, 49). 전체적으로 뮐렌도르프는 민영익이나 조영하와 같은 민씨파와 절친했기 때문에 조선의 정치개혁에 대해서도 민씨파가 주도하는 순전한 노론내각 또는 민족(閔族)내각을 주장하고 있다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 602). 그가 당시 조선내 궁극적인 개혁의 대상인 이들이 개혁의 주체가 되어야 한다고 판단한 것은, 과연 그에게 개인의 영달 외에 조선의 개혁에 대해 관심이나 있었는지 의심스러울 지경이다. 오히려 그는 민씨파와 결탁해 조선내 정치갈등을 증폭시킨 장본인이라고 할 수 있다. 김옥균이나 민씨파, 뮐렌도

18) 조약을 체결하기 전인 1883년 4월 12일과 28일, 5월 17일에 다케조에는 뮐렌도르프의 처소를 방문한 적이 있었고, 그때마다 이 사실은 고종에게 보고되었다(승정원일기 각 해당날짜).

19) 주요 내용은 제2관 최혜국대우, 외교관의 조선내 자유통행과 보호, 제3관 치외법권의 인정, 제4관 인천항, 제물포항, 원산항, 부산항 외에 한양의 양화진(楊花津) 개항, 조차지에서 종교의 자유, 일정구역 내에서 무여권 자유통행, 제8관 영국 군함은 개항장 이외 어디에도 정박 가능 등이다(고종실록 20/10/27).

르프를 통해 볼 때 “적절한 내부세력을 결여하고 있는 개혁사업은 얼마가지 않아 파국에 직면하게” 됨을 알 수 있다(이한빈 1969, 78).

뮐렌도르프의 고빙을 필두로 1904년 러일전쟁 발발 이전까지 모두 330여명의 외국인들이 조선정부와 그 산하기관에서 근무하였다. 그 중 갑오개혁 이전인 1893년까지 고빙된 외국인을 국가별로 보면 미국인이 약 33명(27.0%)으로 가장 많았고, 영국, 일본, 독일 순이었다. 1883년 해관의 설립과 1886년 내무부 산하 근대식 기관의 설립에 따라 이때 외국인 고문이 많이 고용되었고, 1883년 이후는 청국인의 고용이 거의 사라지는데 이는 일본을 자극하지 않기 위한 이홍장의 정책이었다(김현숙 2004, 26-28). 뮐렌도르프 이후 고빙된 외국인 고문 가운데 데니와 그레이트하우스는 조선의 자주국 지위를 확보하기 위해 상당히 노력하였다. 1886년에 내무부 협판 겸 교섭아문 장교사 당상으로 제수된 데니는(고종실록 23/03/15) 취임 초기에는 다른 제국주의자들과 마찬가지로 조선을 이해관계의 당사자로 취급하지 않았을 뿐더러 권리구제능력조차 없다고 인식했다. 또한 비밀문서를 입수하면 고종에게 보고하기 전에 이홍장에게 먼저 보고했으나, 조선인 관리들의 데니-원세개 이간책과 그 둘 간의 대조선정책의 노선 차이 등으로 말미암아 취임 1년 뒤부터는 반청론자로 바뀌었다(김현숙 1996, 152-154, 164-165). 당시 조선의 해관은 청국의 관할을 받고 있어서 외무독판은 청국인에 대해서는 무력했는데 이를 시정하기 위해 노력했다. 1887년의 세관수입은 청국의 부당한 간섭과 밀수에도 불구하고 25만 달러에 달했으나 정당하고도 합법적으로 운영되었다면 수입은 상당히 늘었을 것이다(데니 1888, 신복룡·최수근 공역 1987, 41).

이번에는 <표 5>를 통해 교섭아문 독판의 출신배경과 주요 경력을 분석하기로 한다. 교섭아문의 독판(총리·판리 포함)은 모두 19명에 실제 11명이 임명되었다.²⁰⁾ 독판의 정원은 1명인데²¹⁾ 약 12년 동안 19명이 교체됨에 따라 평균 7.3개월 정도 근무한 것이어서 재임기간이 짧았다. 그 가운데 김홍집과 김윤식, 조병직은 각각 3회, 조영하와 조병식은 각각 2회 임명되었고, 그 밖에 민영목과 김병시, 조병호, 서상우, 민종묵, 남정철 등은 1회 임명되었다. 같은 자리에 한 사람이 여러 번 임명되었다는 것은 체직의 효과를 떨어뜨릴 뿐 아니라 그만큼 조직이 안정되지 않아서 수시로 독판을 교체했다는 것을 의미한다. 더욱이 서광범과 이종철, 조병직, 이용직, 김학진(2회) 등은 독판서리를 겸임한 적이 있다는 점도 조직이 불안정했음을 말해준다고 하겠다. 이들 11명은 모두 문과 출신이고, 조병호와 조병식, 조병직 세 사람을 제외한 나머지 8명은 모두 명문거족 출신이다. 과거시험에 응시할 당시 거주지는 9명이 한양, 2명이 경기도여서 전원 수도권 거주자였다. 이들의 과거 합격시 평균연령은 33.5세로 교섭아문 28.5세에 비해 5세 정도 높는데, 그 이유는 서상우(52세)와 민영목(46세)처럼 과거에 늦게 합격한 사람이 있기 때문이다. 평균 입직연령도 52.0세로 군국아문의 모든 당상의 최초 입직시 평균연령 44.5세보다 7세 이상 높는데, 그 이유는 이들이 모두 독판인 관계로 협판이나 참의에 비해 일단 연령이 높고, 또 이 아문의 존속기간이

20) 『統理交涉通商事務衙門督辦先生案』(奎18158)에는 교섭아문의 독판으로 모두 12회에 11명이 기록되어 있어서(통리아문 판리사무 1명은 없음), 필자가 『고종실록』과 『승정원일기』에서 확인한 인사 횟수와 다소 차이가 있다.

21) 『통리교섭통상사무아문장정』(奎21783).

12년으로 길다 보니 한 사람이 여러 번 입직시 자연연령이 그만큼 높아졌기 때문이다.

〈표 5〉 통리아문 · 통리교섭통상사무아문 독판(총리)의 출신배경과 주요 경력

이름	입직연도	본관	거주지	입직/과거 연령	입관경로	정치적성향	외유활동	비고
趙寧夏(2회)	1882-11-17 1882-12-05	풍양	한양	38/19	문과	수구파	청국 파견, 시찰 穆麟德 초빙	판리 척살(1884)
閔泳穆	1883-01-12	여흥	여주	58/46	문과	민씨파	청국시찰(서장관)	척살(1884)
金炳始	1884-03-13	안동	한양	53/24	문과	수구파	청국시찰(진주사)	
金弘集 (宏) (3회)	1884-09-05 1884-10-20 1894-06-02	경주	한양	43/26 53/26	문과	개화파	수신사(1880)	척살(1896) 협판, 총리
趙秉鎬	1884-10-20	임천*	한양	38/20	문과	수구파	청국시찰, 수신사	
金允植(3회)	1884-12-07 1886-05-12 1894-07-04	청풍	한양	50/40 52/40 60/40	문과	개화파	영선사, 청국시찰	협판 유배(1898)
徐相雨	1887-05-30	대구	한양	57/52	문과	개화파	청국시찰 · 파견 4회, 일본파견	주사, 참의, 협판 사망(1903)
趙秉式(2회)	1887-08-04 1888-06-30	양주*	한양	56/27 57/27	문과	수구파	청국시찰(부 · 정사), 일본파견	함경도방곡령 사건의 주범
閔鍾默	1889-07-02	여흥	한양	55/40	문과	개화파	청국시찰 4회, 신사유람단	
趙秉稷(3회)	1892-09-22 1893-11-26 1894-04-23	양주*	광주	60/31 61/31 62/31	문과	개화파 친러파	신사유람단, 동지사	협판
南廷哲	1893-03-28	의령	한양	54/43	문과	수구파	천진 3회 시찰	협판

비고: 徐光範, 李重七, 趙秉稷, 李容植, 金鶴鎭(2회) 등은 독판서리를 겸임한 적이 있다. 기타는 〈표 2〉의 ‘비고’항 참조.

한편 이들의 정치적 성향을 보면 조영하와 김병시, 조병호, 조병식, 남정철, 민영목 등 6명은 친청 수구파에 해당하고, 범개화파로 분류할 수 있는 사람은 김홍집과 김윤식, 서상우, 민종묵, 조병직 등 5명 정도다. 독판 전원은 수신사와 영선사, 신사유람단 등을 비롯하여 진주사로 청국을 시찰하거나 일본에 파견된 적이 있어서 외국문물에 대한 경험은 대체로 풍부한 편이었다. 또한 독판 중 김홍집과 김윤식, 조병직, 남정철 등은 이미 이 아문의 협판을 역임한 적이 있고, 특히 서상우는 이 아문의 주사와 참의, 협판을 모두 거쳤다. 어쨌든 교섭아문 독판들은 당시 조선의 최고 권력 실세들로서 다소 보수적인 구성이기는 하지만 최고의 외유경험을 가진 인물들이었음은 틀림없다. 이들 중 서상우와 남정철, 민영목은 구한말의 개혁기구 가운데 교섭아문에만 관여했고, 그 외 나머지 8명은 교섭아문 외에 통리기무아문이나 군국아문, 내무부 등 다른 개혁기구에도 관여한 적이 있다(〈부록 1〉 참조). 이처럼 당대의 권력 실세들이 여러 개혁기구를 두루 거처가는 경향은 이 기구들의 전문성과 개혁성을 약화시킨 큰 요인이라고 할 수 있다.

다음으로 교섭아문의 협판과 참의에 대해 살펴보기로 한다. 협판은 모두 47명(권지협판, 회판, 협판서

리 각각 1명 포함)에 실제 36명이 임명되었다.²²⁾ 협판은 독판의 지휘 아래 교섭아문의 각 사(司)를 대표하는 책임자로서 4명을 두었다.²³⁾ 〈부록 1〉을 통해 이들의 면면을 보면 김옥균과 김윤식, 김홍집, 서광범 같은 당대 최고의 개화파들이 참여했고, 거기에 강문형과 박정양, 심상학, 이현영, 조병직, 조준영, 홍영식 등 7명은 신사유람단원이었고, 이용직과 박제순 등 다수의 개화파가 참여하고 있다. 또한 이들 중에는 변원규 같은 한역관 출신의 중인도 있고(대백과), 마견상과 뮐렌도르프, 데니, 그레이트하우스 같은 외국인 외교전문가도 포함되어 있다. 협판의 특징은 출신가문보다는 업무의 전문성을 중시하여 다수의 개화파와 다양한 연령층, 중인층, 외유경험이 풍부한 관리들을 참여시키고 있다(〈부록 1〉 참조).

참의는 모두 33명이고 이 가운데 김사철(2)과 박용원(3)만 2회 이상 임명되어서 실제 30명이 임명되었다.²⁴⁾ 참의는 모두 4명을 두고 협판 밑에서 각사의 업무를 돕는 일을 하였다.²⁵⁾ 김옥균과 유길준, 이완용, 홍영식 같은 당대 최고의 개화파를 비롯하여 고영희와 정병하 같은 중인출신(대백과), 뮐렌도르프 같은 외국인 외교전문가 등 협판과 마찬가지로 다양한 배경을 가진 사람들이 참여하고 있다. 김만식, 김옥균, 김학진, 변원규, 서상우, 이명재, 이용직, 이조연, 이증하, 홍영식, 뮐렌도르프 등 무려 11명은 참의를 거쳐 협판으로 승진하였다. 따라서 교섭아문이 참의→협판→독판으로 이어지는 인사의 연속성이 매우 높은 점은 개혁조직 안에서 개혁세력을 양성함으로써 업무의 전문성을 높이는데 상당히 기여했다고 할 수 있으나,²⁶⁾ 이들의 재직기간은 그다지 길지 않았으며, 구한말의 어떤 개혁기구보다도 외세의 압력이 컸다는 점에서 기구의 자율성은 낮았다고 할 수 있다.

결국 우정국 낙성식을 계기로 일어난 갑신정변으로 말미암아 군국아문을 의정부에 합부하고 우정국을 혁파함에 따라(고종실록 21/10/21) 교섭아문의 속사였던 우정사의 기능도 축소될 수밖에 없었다. 이를 계기로 교섭아문은 근대식 문물을 관장하는 전문관서로 분리할 필요가 생겨서 부교사, 우정사, 동문학이

22) 『統理交涉通商事務衙門協辦先生案』(奎18157)에는 1882년 12월 5일~1890년 12월 30일까지 인사만 기록되어 있고 모두 29회에 27명이다. 협판 중 이 선생안에 없는 사람은 마견상(1882.12.25. 회판), 서광범(1884.10.18), 데니(1886.3.5.), 김학진·이용직(1892.7.18.), 그레이트하우스(1893.8.15.), 이승수(1894.1.8.), 이증하(1894.4.30), 김가진(1894.6.22.) 등 9명이다.

23) 一. 設協辦官四員領袖四司(『통리교섭통상사무아문장정』, 奎21783).

24) 『統理交涉通商事務衙門參議先生案』(奎18159)에는 모두 29회의 인사기록이 있는데, 1882년 12월 5일~1889년 10월 19일까지는 임명날짜를 알 수 있으나 그 나머지는 임명날짜가 기록되어 있지 않아서 인사기록이 불완전하다.

25) 一. 設參議官四員分助各司(『통리교섭통상사무아문장정』, 奎21783).

26) 통리기무아문 설치 이후 이들 개혁기구에서 근무한 주사들은 경력을 쌓으며 착실히 성장하고 있었는데, 이들 새로운 관료기구는 근대 관료를 창출하는 태반 역할을 하였다. 통리기무아문의 주사(主事)였던 정현시는 교섭아문의 주사를 거쳐 참의, 이위와 유석은 내부부 참의, 윤태준은 군국아문 참의·협판과 교섭아문 협판, 이명재는 교섭아문 참의·협판, 이증하는 군국아문 주사를 거쳐 교섭아문 참의·협판, 부주사 이조연은 교섭아문 참의·협판과 군국아문 협판을 각각 역임했다. 군국아문 주사였던 윤현은 내부부 협판을 역임했다. 또한 교섭아문 주사였던 김사철은 동 참의와 내부부 협판, 남정철은 동 협판·독판, 김가진은 내부부 참의를 거쳐 교섭아문 협판, 고영희는 내부부 주사를 거쳐 교섭아문 참의와 내부부 참의, 유길준은 교섭아문 참의를 각각 역임했다. 내부부 주사였던 김춘희는 동 참의·협판, 김학우는 동 참의를 각각 역임했다(김필동, 1992: 72~74; 〈부록 1〉 참조).

담당했던 직무 중 전문기술적인 부분은 각각 기기국, 우정국, 농상공(이상 1884), 전환국, 전보국(이상 1885), 육영공원(1886), 광무국(1887) 등으로 분설되었다. 1887년이 되면 이 아문은 <표 4>에서 보듯이 외교와 통상만을 전담하는 전문관서로 개편된다(전미란 1989, 225-226).

그러면 교섭아문의 조선인 관리들은 어떤 역할을 하였을까? 각종 조약체결과 개정과정에서 외국인 고문관들이 주도했지만 조선측 당사들도 같이 참여하였다. 이들은 당시 조선내에서는 외국전문이 풍부하고 국제정세에 밝은 사람들이었지만 외교의 전문성은 크게 부족했던 것 같다. 그래도 조선인 관리들은 뮐렌도르프와 데니, 그레이트하우스 등 외국인 고문들과 함께 외교통상업무를 처리하면서 전문지식과 자주의식이 높아진 반면, 한편에서는 외세에 편승해 조선의 개혁을 방해하고 있었다. 조법(朝法)조약 체결이 지연된 이유는 원세개가 김윤식, 김만식 같은 친청파 관리들과 공조하여 협상을 어렵게 만들었기 때문이다. 고종은 조선의 외교자주권을 지키고 독립을 과시하기 위해 1886년에 데니를 앞세워 구미제국과 상호 공사를 파견하려고 하자 이홍장과 원세개는 전쟁 가능성을 들먹이며 고종을 위협했고, 친청파 원로인 심순택과 김홍집, 김병시, 민응익 등도 이를 극구 반대했다(김현숙 1996, 159, 174-175). 이에 조선측에서는 데니와 주진대원을 통해 원세개의 소환운동을 벌였고, 원세개는 2차에 걸쳐 고종의 폐위를 시도하였다(김현숙 1996, 166-169). 그래도 이들 외국인 고문관들의 도움으로 1890년대가 되면 교섭아문의 외교처리 능력이 점점 발전하였다. 곧 1891년 한일 간에 어업분쟁이 일어났을 때는 그레이트하우스의 국제법 해석에 근거하여 조약개정을 통해 외교현안을 해결하였다. 특히 1892년 5월 29일에 체결한 조요(朝嶠)수호통상조약은 외국인 고문관의 배석 없이 권재형이 조약협상을 주도하고 단독으로 체결하였다(김현숙 1998, 74-78; 고종실록 해당날짜).

종합하면 갑신정변 이후 정치적인 혼란과 청국의 간섭을 극복하고 외교통상과 근대물물의 수용을 통해 개화·자강을 이루기 위해 교섭아문을 설치했으나 조선에 외교와 국제법 전문가가 없어서 조직설계부터 조약의 체결까지 청국이 추천한 외국인 고문에 의존할 수밖에 없었다. 청국의 조선 속국화에 맞서 고종은 자주독립 외교정책을 추구했으나 청국과 내통한 조선 관리들로 인해 방해를 받았다. 게다가 교섭아문의 잦은 조직개편과 독판의 교체로 조직은 늘 불안정했고, 러시아, 미국, 일본 등 외세의 조선 진출이 늘고 이들과 협력하는 관리들이 늘면서 국내 정치세력도 다원화되고 그들간의 권력투쟁도 날로 복잡해졌다. 그런 가운데도 협판과 참의 중에는 실무능력을 바탕으로 업무전문성이 높아져서 1890년대 이후 외교통상을 담당할 전문가들이 양성되고 있었다.

VI. 내무부

갑신정변이 실패한 뒤 일단 군국아문을 혁파했으나, “군국의 일반 사무가 매우 많고 총괄하여 살피는 일이 매우 중요하”여 대궐 안에 1개의 국(局)을 따로 설치하고 “궁중 안의 사무를” 겸관하기 위해 1885년 5월 25일에 내무부(內務府)를 설치하였다(고종실록 해당날짜). 그리고 6월 9일에 15조로 된 『내무부신설절목』을 공포했는데, 아문의 반열은 의정부와 동급이고(제1항), 처소는 근정전 동월랑(東月廊)으로 하고(제2항), 당상에는 독판(1품)과 협판(2품), 참의(정3품 당상관)를 두고, 독판자리가 비면 수협판(首協辦)을 임시로 차정하며(제3항),²⁷⁾ 이들은 승정원의 예에 따라 업무를 분장하며(제6항), 설치목적은 군국의 사무에 대해 군주를 보좌하는 것이었다(제5항). 주사와 부주사는 문무과·음관에 상관없이 선임하고(제11항), 48명에 달하는 서리(書吏)·도예(徒隸)를 두었다(제14항)(비변사등록 고종22/06/09). 이상의 내용은 1882년 12월 12일에 공포한 군국아문 신설절목과 거의 유사하다. 내무부의 설치목적은 보면 내정의 개혁보다는 당장에 시급한 군국의 사무를 처리하는 것이 우선인 것 같다. 이전의 내아문과 마찬가지로 업무가 의정부나 6조와 중첩되고, 1886년 9월 18일에는 호조와 선혜청 당상을 내무부 독판에 예겸케 함으로써(고종실록 해당날짜), 내무부는 과거의 비변사처럼 의정부나 6조의 기능을 허구화시키면서 내외정에 걸쳐 국정의 실질적인 최고기구로서 기능하였다(김필동 1992, 59).

1885년 6월 20일에 공포한 내무부의 각 국(局)은 군무국(軍務局), 사헌국(司憲局), 수문국(修文局), 지리국(地理局), 공작국(工作局), 직제국(職制局), 농무국(農務局) 등 7국으로 업무를 분장하였다(고종실록 해당날짜). 그런데 『승정원일기』 8월 1일조 주사·부주사의 인사에 지리사(地理司), 군무사(軍務司), 농무사(農務司)라는 명칭이 보이고 있어 이때 국이 사로 바뀐 것 같다. 그러나 8월 9일(고종실록 22/08/09) 고종이 총리대신 심순택에게 “내무부가 신설되기는 하였지만 모든 것이 갖추어지지 못하는 못하였으니 여러 당상·낭청들과 잘 토의하여 하나의 규정을 만들어 시종 성과를 거두라”고 한 것을 보면 이때까지도 내무부가 정상적으로 활동하지는 못한 것으로 보인다.

내무부의 기능을 보면²⁸⁾ 1885~1894년간 모두 202개에 달하는 국가의 주요 안건을 시행하였는데, 원세개의 조선 속국화에 반발하여 조선정부가 반청 자주외교를 가장 활발하게 펼쳤던 1887~1888년간과 동학운동으로 위기에 처했던 1893~1894년간에 가장 왕성한 활동을 벌였다(한철호 1995, 15). 내무부의 주요 기능은 이전의 내아문과 마찬가지로 강병책과 재정강화책이 중심을 이루었다. 곧 군량확보와 군사정비, 중국과 국경협상, 요충지에 진영 설치 등 군사 관련 업무가 가장 많았고(고종실록 22/07/07;

27) 이 절목에는 당상 중 총리에 관한 항목은 없으나, 이를 뒤인 11일에 심순택을 총리내무부사에 임명하였다(승정원일기 고종 22/06/11). 같은 날 『고종실록』에는 심순택을 독판내무부사에 임명한 것으로 나와 있다.

28) 내무부의 기능과 관료에 대해서는 한철호(1995/1996b)의 자세한 연구가 있으나, 이 연구는 구한말 개혁기구의 연속성을 주로 분석하였고 내무부 당상의 인사는 둘 간에 약간 차이가 있다.

07/22; 07/30; 24/01/18), 동학혁명군의 진압도 담당하였다(31/04/02). 이는 초기 내무부의 기능이 군사를 정비하여 왕실의 안전을 도모하는 것이었음을 알 수 있다. 1885년 7월 24일에는 내무부에 특별히 내탕금 15만 냥을 하사하고 호조와 선혜청에 분급하여 물가를 조절하게 했다. 1890년에도 내무부에 내탕금을 내리고 친군영과 선혜청에 나누어주게 함으로써(04/18), 내무부가 궁내사무에도 관여하였다. 사실 이런 일은 개혁업무와 별 상관이 없다. 화폐의 주조와 관리(24/04/18; 25/05/18; 28/11/05), 광산관리(24/06/10), 세관관리(25/01/26; 07/10), 수입한 윤선으로 각도의 공물과 조세 운반(23/07/15), 포삼 밀수 금지(23/08/11) 등 재정강화책을 도모하였다. 그 밖에 각국 어학공원(公院) 설치(23/06/17)와 연무공원 설치(24/12/25) 등 근대식 교육기관을 정비하였고, 호적관리(27/03/19)도 담당했다.

이전의 군국아문과 마찬가지로 내무부에도 감독기관이 있었다. 곧 전환국과 해상공국을 감독하였고, 해상공국이 1885년 8월 10일 상리국(商理局)으로 개칭된 뒤에도 계속 감독하였다. 광무의 발전을 위해 설치한 광무국(1887), 남도지방의 세미(稅米)를 운반하기 위해 설치한 전운국(轉運局, 署), 신식 교육기관 육영공원(1886), 사관교육기관 연무공원(1887), 전통 유학교육기관인 경학원(經學院, 1889)의 감독까지 맡았다(이광린 1999, 76). 이와 함께 내무부는 앞에서도 언급했듯이 교섭아문이 있는데도 청국에 주진대원을 상주시키고 일본과 미국, 유럽 등에 공사단을 파견함으로써 내정뿐 아니라 외교통상업무도 관여하였다. 당시 교섭아문은 청국 주차관 원세개의 통제하에 있어서 조선정부가 통제하기 어려운 처지였다. 이에 고종은 미국인 고문관 데니와 르장드르, 그레이트하우스 등을 내무부의 협판으로 임명하여 자신이 직접 대외업무를 처리함으로써 청국의 내정간섭을 견제하는 동시에 군주권의 강화를 도모하였다(한철호 1995, 29; 한철호 1996b, 259-260).

그러면 <표 6>을 통해 내무부 총리·독판의 출신배경과 주요 경력을 살펴보기로 한다. 1885년 6월 ~1894년 7월까지 10년에 걸쳐 모두 35명에 실제 26명의 총리·독판이 임명되었다. 이들 중 2번 이상 임명된 사람은 김기석(4)과 민응식·정범조(3), 민영준·신정희(2) 등 5명뿐이어서 이전의 통리기무아문이나 군국아문의 당상들 대부분이 2회 이상 임명되었던 것과 큰 차이를 보인다. 그 이유는 이전의 다른 개혁기구에 비해 내무부는 조직개편이 적어서 조직이 상대적으로 안정적이었기 때문으로 보인다. 또한 26명 중 절반이 넘는 14명이 민씨파여서 내무부 역시 이들을 위한 조직이었음을 알 수 있다. 출신가문을 보면 26명 중 송근수와 이완용, 조병식을 제외한 나머지 23명은 모두 명문거족 출신이다. 송근수는 송시열(宋時烈)의 8대손으로서 수구파의 산림재상이었다(대백과). 거주지를 확인할 수 있는 23명 중 21명이 한양이고, 경기 광주와 청주가 각각 1명이어서 이전의 다른 개혁기구와 마찬가지로 독판들의 수도권 집중현상이 극심하다. 이들의 입관경로는 문과가 23명, 무과와 음관, 불상이 각각 1명이어서 문과 출신자가 절대 다수를 차지했다. 문무과 출신자의 과거합격 평균연령은 27.8세이고, 해당직 최초 입직시 평균연령은 52.4세로 동급의 기관인 교섭아문 독판들의 평균 입직연령과 비슷하다.

다음으로 이들의 주요 경력을 보면 문관은 대체로 삼사와 승지, 판서 같은 청요직을, 또 일부는 의정을 거친 당대 최고의 실세들이고, 무관도 금위대장이나 어영대장, 포도대장 같은 요직을 거친 사람들이

었다. 특히 이들 독판 중 김성근과 김영수, 민영규, 민영소, 민영익, 민영준, 민영환, 민응식, 박정양, 신정희, 심이택, 이완용, 이현직, 조강하, 조병식, 한장석 등 절반 이상(16명)이 내무부 협판을 역임했고, 거기에 심순택과 김홍집, 이재원, 정범조, 한장석 등이 이전의 개혁기구인 통리기무아문이나 군국·교섭아문의 당상을 거친 적이 있다. 특히 심순택은 군국아문의 총리(1884)를 역임한 적이 있어 내외아문의 총리를 모두 거쳤다. 이는 한편으로는 업무의 연속성에 따른 전문성의 확충으로 이어질 수도 있으나, 이들 20명 중 16명이 범수구파 인사들로서 이들이 개혁기구의 고위직을 차지하고 오히려 개혁을 방해했다고 볼 수도 있다. 이들 총리·독판의 정치적 성향을 보면 26명 중 그나마 개화파로 분류할 수 있는 사람은 김홍집과 박정양, 이완용 세 사람뿐이고, 그 외에는 민씨파가 14명으로 절반 이상이고, 대원군파 2명, 수구파 3명 등 모두 19명이 범수구파에 속하고, 4명은 불상이다. 이들 수구파는 대체로 친청파여서 청나라로부터 독립해야 할 시기에 친청파가 내무부 독판을 차지했기 때문에 내무부가 도저히 근대적 개혁을 담당할 수 있는 조직은 아니었다고 하겠다. 오히려 보수파가 개혁안을 작성할 경우 자신들의 이익을 저해할 가능성이 있는 정부의 기능을 제거하는 수단이 될 때가 종종 있다(서원우 1963, 81).

〈부록 1〉을 보면 민영익은 이들 4개의 개혁기구에서 12번에 걸쳐 당상에 제수되어 결정적인 영향력을 행사했다. 미국 보병사(1883)로 다녀온 뒤 우정국과 육영공원, 농무목축시험장의 설치, 농기계 구입, 유럽시찰 등을 통해 근대문물에 눈을 떴으나 김옥균 등 개화파를 압박했으며, 갑신정변 때는 전신에 부상을 입었으나 구사일생으로 생명을 건졌고, 정부의 친러정책을 반대하다가 1887년 이후는 홍콩과 상해로 망명했다가 일시귀국하는 생활을 반복했다(대백과). 고종은 그가 망명 중에도 그 누구보다 그를 신뢰하여 정부의 행정을 전보로 그와 상의하여 결정하고, 그의 서울 대행자는 형조판서 한규설이었다. 당시 한규설은 전적으로 내무협판 데니와 러시아공사 베베르(韋貝)하고만 접촉하고 있었다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 595). 이 중요한 시기에 고종은 국내의 신하 그 누구도 신뢰할 수 없는 상황이었다.

〈표 6〉 내무부 총리·독판의 출신배경과 주요 경력

이름	본관	거주지	입직/과거연령	입관경로	정치적성향	주요 경력	비고
沈舜澤	청송	한양	62/27	문과	민씨파	판서, 경리사, 군국아문 총리, 좌상	총리
金有淵	연안	한양	68/26	문과		감사, 판서, 판윤, 정사, 우의정	총리
金弘集	경주	한양	48/26	문과	개화파	수신사, 교섭아문 협·독판, 좌의정	총리
宋近洙	은진*	청주	75/31	문과	수구파	판서, 우·좌의정(산림재상)	총리대신
金箕錫(4)	광산		58/-	음관	대원군파	금위대장, 우수, 병조판서	이하 독판
金聲根	안동	한양	58/28	문과	수구파	삼사, 감사, 판서, 친진주재, 내무협판	
金永壽	광산	한양	58/42	문과	민씨파	우수, 판서, 감사, 내무협판	
閔斗鎬	여흥		44/-		민씨파	부사, 우수	
閔泳奎	여흥	한양	48/30	문과	민씨파	삼사, 정랑, 부윤, 판서, 내무협판	
閔泳韶	여흥	한양	40/30	문과	민씨파	삼사, 판서, 부사, 부윤, 내무협판	
閔泳翊	여흥	한양	30/18	문과	민씨파	청·일·미·유럽시찰, 기무아문·별기군 당상, 교섭아문 협판, 내무협판	홍콩, 상해 망명(1887)
閔泳駿(2)	여흥	한양	40/26	문과	민씨파	내무부 참의·협판, 판서	
閔泳煥	여흥	한양	34/18	문과	민씨파	삼사, 승지, 내무협판, 판서	자결(1905)
閔應植(3)	여흥	한양	44/39	문과	민씨파	좌영사, 군국아문·내무협판, 판서	유배(1894)
朴定陽	반남	한양	52/26	문과	개화파	신사유람단, 경리사, 승지, 군국·교섭아문 협판, 내무협판	
申正熙(2)	평산		61/17	무과	민씨파	좌우포장, 기무아문 당상, 내무협판	
沈履澤	청송	한양	54/26	문과	민씨파	동지·사은사, 감사, 내무협판, 판서	
李承五	한산	한양	58/22	문과		승지, 감사, 진하사, 판서	유배(1897)
李完用	우봉*	광주	35/25	문과	개화파	육영공원, 미국시찰, 내무참의·협판	을사5적
李載元	진주	한양	55/23	문과	대원군파	승지, 판서, 찬성, 기무아문 당상	
李憲植	한산	한양	53/37	문과		참판, 우수, 감사, 내무협판, 판서	
鄭基會	동래	한양	64/30	문과		승지, 판서, 감사	
鄭範朝(3)	동래	한양	54/27	문과	민씨파	판서, 경리사, 군국아문 독판, 좌상	사망(1897)
趙康夏	풍양	한양	49/24	문과	민씨파	감사, 좌우포장, 판윤, 판서, 내무협판	
趙秉式	양주*	한양	60/27	문과	수구파	승지, 청국시찰, 내무협판, 외무독판	
韓章錫	청주	한양	61/41	문과	민씨파	군국아문 협판, 판서, 감사, 내무협판	사망(1894)

비고 : 〈표 2〉의 '비고' 항 참조.

민씨파 내에서도 내무부 조직 내의 주요 실권자는 시기에 따라 차이가 있었다. 내무부 설치 직후부터 1888년 초반까지는 민응식이 2번에 걸쳐 독판직에 오르면서 최고의 권력을 누렸고, 내무부의 자주외교와 자강사업이 가장 활발하게 추진되었던 1888~1891년에는 민영환이 내무부의 실권자로 군림하며 반청 친러정책을 추진한 반면, 1891~1894년 6월 내무부가 폐지될 때까지는 민영준이 실권을 잡고 원세개와 영합하여 조선정부에 대한 원세개의 영향력을 강화해주었다(한철호 1996b, 262-264). 이처럼 민씨파 내에서도 자신의 권력을 유지하기 위해 서로 다른 외세와 손잡고 권력투쟁 양상을 보였다. 고종도 1885년 8월 25일 원세개와 대원군이 돌아온다는 소식을 듣자 갑자기 추국청을 열어 대원군의 심복으로

서 임오군란을 선동한 김춘영(金春永)과 이영식(李永植)을 추국하고 27일 남문(南門)에서 대원군을 영접한 그 다음날 이 둘을 능지처참했다(고종실록·고종시대사 각 해당날짜). 청국과 대원군에 대한 자신의 불편한 심기를 가감 없이 그대로 드러낸 것이다.

이와 같이 갑신정변 이후 갑오개혁 전까지 내무부는 10년 동안 장기존속 했기 때문에 근대국가를 향한 정부개혁을 추진할 수 있는 여건과 권한은 충분했으나, 독판의 인력구성과 그들 내의 권력투쟁 양상을 보면 그 가능성이 매우 낮았음을 알 수 있다.

이번에는 <표 7>을 통해 내무부 협판의 출신배경과 주요 경력을 살펴보자. 내무부 협판은 모두 81명에 실제 59명이 임명되었고 그 중 3명은 외국인 고문이다. 인사이동이 독판보다 약 3배 정도 더 많은데 그 이유는 독판보다 협판의 정원이 더 많았기 때문이다.²⁹⁾ 또한 이들 중 19명이 2회 이상 협판직에 임명되었는데, 그 중 6명은 1885년 6월 11일 내무부 창설 당시 협판으로 임명되었다가 20일에 각국을 분장하면서 재임명되었기 때문에 인사 횟수가 늘어났다. 59명 중 10명(16.9%)은 비명문거족 출신이고 나머지는 모두 명문거족 출신이며, 특히 여흥민씨가 12명, 전주이씨가 6명으로 왕실의 종척만도 18명(30.5%)으로 약 1/3을 차지하였다. 거주지는 내국인 56명 중 44명이 한양이고, 경기 광주가 2명, 충주가 1명, 불상이 9명이었다. 입관경로를 보면 문과가 47명, 무과 4명, 음관 5명, 천거(외국인)가 3명이었다.

문무과 과거출신자 51명(1명은 합격연도 미상)의 평균 합격연령은 28.8세이고, 최초 입직시 평균연령은 45.6세로 독판 52.4세보다 약 7세 정도 젊다. 이는 협판이 독판보다 직위가 낮기 때문으로 보인다. 이들의 주요 경력을 보면 문관은 삼사와 승지 등의 청요직을 거쳤고 나아가 판서를 거친 사람도 있고, 무관은 절도사, 통제사, 영사 등의 요직을 거쳤다. 특히 이들 중 김명규와 김춘희, 민병승, 민영달, 민영주, 민영준, 박제순, 이경직, 이현영, 조동면, 조동희, 홍승현 등 12명은 내무부 참의를 역임했고, 또 앞에서 서술했듯이 협판 중 16명이 독판으로 승진하여 업무의 전문성과 연속성이 상대적으로 높았다고 할 수 있다. 그 밖에 김사철과 민병석, 민종묵, 심상학, 이교익, 정하원, 조병직, 조병호, 조인승, 조정희, 조준영 등 11명도 통리기무아문이나 군국아문 또는 교섭아문의 당상을 역임한 적이 있다.

한편 이들의 정치적 성향을 보면 내국인 56명 중 민씨파가 21명, 개화파가 민종묵, 심상학, 이현영, 조병직, 조병호, 조인승, 조준영, 박정양 등 15명, 수구파가 7명, 친러파가 이범진 1명, 불상 12명 등으로 분류할 수 있다. 내무부의 독판과 협판 모두 민씨파가 이렇게 많은 이유는 당상과 낭청 간에 상피제를 적용하지 않았기 때문인데(고종실록 22/06/11), 이 때문에 오히려 인재등용의 폭을 줄이고 특정 정파가 권력을 독점할 수 있는 길을 열어주었다.

29) 내무부 당상에 대한 첫 인사가 있었던 1885년 6월 11일에 독판 2명, 협판 6명, 참의 3명을 임명하고 있어 협판을 각국별로 1명씩 임명한 것 같다. 20일에는 내무부를 7국으로 나누고 협판을 10명이나 임명해 어떤 국은 협판이 2명이었고, 군무국은 임상준, 이교현, 이규석, 민응식 등 모두 4명을 두었다(고종실록 각 해당날짜).

〈표 7〉 내무부 협판의 출신배경과 주요 경력

이름	본관	거주지	입직/과거연령	입관경로	정치적성향	주요 경력	비고
金明圭	안동	한양	45/38	문과	개화파	천진주재 독리, 내무참의, 대신	
金思轍	연안	한양	47/32	문과	개화파	교섭아문 주사, 외무참의, 참판	
金宗漢	안동	한양	51/33	문과	개화파	승지, 판서, 노인정회담	
金春熙	경주	한양	36/29	문과	개화파	좌랑, 내무주사·참의, 참판	
閔丙奭(3)	여흥	한양	28/23	문과	민씨파	승지, 참의군국사무	
閔丙承	여흥	한양	25/20	문과	민씨파	외국어학교 부교관, 내무참의	
閔泳達	여흥	한양	32/27	문과	민씨파	삼사, 전랑, 동부승지, 내무참의	
閔泳商(2)	여흥		61/44	문과	민씨파	대사성, 판사, 감사, 판윤	
閔泳柱	여흥	한양	48/42	문과	민씨파	내무참의	망나니
閔鍾默(3)	여흥	한양	51/40	문과	개화파	청국시찰 4회, 승지, 신사유람단, 기무아문당상, 협판군국, 독판교섭	
朴鳳彬(2)	고령*	한양	49/34	문과	민씨파	서장관, 승지, (민영환의 심복)	
朴齊純	반남	한양	33/28	문과	개화파	주사, 주진독리, 내무참의, 참판	을사5적
申桓	평산		63/-	음관		절도사, 통제사, 별영사	유배(1886)
沈相學	청송	한양	43/29	문과	개화파	신사유람단, 부경리사, 참판	
沈相薰(2)	청송	한양	34/20	문과	수구파	감사, 갑신정변 무력화	
윤헌(尹王憲)	파평	한양	38/30	문과		서장관, 승지, 참판	
李景宇	전주		86/-	음관		어영대장, 훈련대장, 참판, 부윤	
李耕植(=植, 2)	한산	한양	43/35	문과	민씨파	삼사, 내무참의	척살(1895)
李喬翼(2)	연안	한양	56/29	문과		유수, 참판, 협판군국사무, 판서	
李敎獻	전의		54/-	음관		절도사, 좌우포장, 총용사, 별영사	
李奎奭	덕수		51/-	음관		절도사, 통제사, 좌영사, 후영사	
李冕相	전주	한양	49/44	문과	수구파	승지, 천진주재 독리	
李範晉	전주	한양	35/27	문과	친러파	삼사, 목인덕과 친분	러시아망명
李源逸(2)	용인	한양	46/26	문과	수구파	위정척사운동, 승지, 동지부사	유배(1893)
李載完(2)	전주	한양	30/20	문과	수구파	승지, 판서	대원군조카
李鍾健	전주	한양	43/17	무과	민씨파	우포장	
李金憲永	전주	한양	50/34	문과	개화파	신사유람단, 경리사, 내무참의	
任商準	풍천		68/-	음관		절도사, 어영대장, 형판, 훈련대장	
鄭洛鎔(2)	영일*		59/-	무과	민씨파	수사, 승지, 좌포장, 후영사	
鄭夏源	영일*	충주	35/30	문과		진하사, 참의군국사무, 참의	
趙東冕	풍양	한양	24/17	문과	수구파	개성유수, 참의, 내무참의	척신
趙同熙	양주*	한양	37/21	문과	개화파	삼사, 승지, 참의군국, 내무참의	
趙秉稷(2)	양주*	광주	57/31	문과	개화파	신사유람단, 부경리사, 외무협판	
趙秉鎬	임천*	한양	43/20	문과	개화파	서장관, 승지, 수신사, 외무독판	
趙臣熙	양주*	한양	37/25	문과		삼사, 승지, 참의, 5국 전권대신	
曹寅承	창녕		53/31	문과	개화파	경리사, 청국시찰 2회, 노인정회담	척살(1895)
趙定熙(2)	양주*	한양	42/19	문과		서장관, 참의·협판 교섭사무	
趙準永(2)	풍양	한양	53/32	문과	개화파	신사유람단, 경리사, 협판군국사무	
韓圭高	청주	한양	39/-	무과	민씨파	금군별장, 우영사, 기기국총판	

이름	본관	거주지	입직/과거연령	입관경로	정치적성향	주요 경력	비고
洪承憲	풍산	한양	38/22	문과		삼사, 승지, 내무참의	
그레이트 하우스(具禮)	미국인			천거		외국법률에 관한 사무 처리	사망(1899)
데니(德尼)	미국인		49/-	천거		교섭아문 장교사 당상 겸직	
르 장드르	미국인			천거		李善得	사망(1899)

비고: 1. <표 2>의 '비고' 항 참조.

2. 金聲根, 金永壽(2), 閔泳奎(2), 閔泳韶, 閔泳翊, 閔泳駿, 閔泳煥(3), 閔應植, 朴定陽, 申正熙, 沈履澤(2), 李完用*, 李憲植, 趙康夏(2), 趙秉式*, 韓章錫(2)은 <표 6> 독판 항 참조.

전체적으로 범수구파가 28명(50.0%)으로 절반을 차지했지만, 개화파도 많이 늘었고(16명, 28.6%) 특히 개화파내에 분화가 일어나 김사철, 김종한, 김춘희, 조동희 등은 친일파, 박정양과 이완용 등은 친미파, 김명규와 박제순 등은 친청파, 이범진은 친러파 등(한철호, 1996b, 266-271) 여러 외세의 책동과 함께 범개화파가 그들이 의지하는 외세에 따라서 분화되고 있음을 확인할 수 있다. 전체적으로 친일파가 크게 늘고 있다. 이처럼 조선의 관리들이 여러 나라 외교관들과 친분을 쌓는 것은 조선정부로서 다양한 외교통로를 활용할 수 있는 장점이 있으므로, 위에서 이들이 개혁목표에 이바지하도록 조정·통합해야 했지만, 그렇게 하지 못해 오히려 국력의 분열과 낭비를 초래하고 말았다.

외국인 고문들의 활동을 보면, 데니는 1886년 협판에 임명된 뒤 5월 3일 전권대신 김만식과 함께 조선측 대표로서 프랑스측 대표 코고르당(戈可當, Cogordan)과 조법조약을 체결하였다(고종실록 해당날짜). 역시 미국인인 그레이트하우스는 외국 법률에 관한 사무를 처리하기 위해 1890년 11월 23일 내무협판으로 임명되었고, 1893년 8월 17일에는 내무협판 겸 교섭아문 장교사 당상으로서 전신국과 우신국을 합설한 전보총국을 전우총국으로 개칭하고 회관 외체우신사무에 제수되어 내정과 외교, 전신업무까지 관여하였다(고종실록 각 해당날짜). 프랑스 출신 미국인 르 장드르는 1872년 일본의 외교고문으로 있다가 주일 참관관 김가진의 주선으로 1890년 내무협판이 되었으며, 러시아 공사 베베르와 함께 배일(排日)을 주장하였다(황현, 임형택 외 2006a, 228).

마지막으로 <표 8>을 통해 내무부 참의의 출신배경과 주요 경력을 살펴보자. 참의는 모두 45명에 실제 37명이 임명되었다. 이들 중 2번 이상 임명된 사람은 7명인데, 그 중 김명규와 정하원, 홍승헌, 중국인 왕석창은 1885년 6월 11일(홍승헌은 13일) 일단 참의에 제수된 뒤 20일에 각국의 업무분장을 하면서 재임명된 것이어서, 이를 제외하면 한 사람을 복수로 임명한 것은 그리 많지 않은 편이다. 내국인 36명 중 김득련과 유석, 이완용, 정경원, 정하원, 조동희 등 6명만 비명문거족 출신(16.7%)이고 나머지는 명문거족 출신이다. 거주지는 내국인 36명 중 한양이 26명으로 가장 많았고, 경기도와 충청도가 각각 3명, 함경도가 1명, 불상이 3명이어서 독판이나 협판이 한양 일색이던 것보다는 약간 더 넓어졌다. 입관 경로는 문과 출신자가 30명(진사시 1명 포함), 역과 2명, 외국어 능통 3명, 천거 1명, 불상 1명 등으로 나타나 전체적으로 문과 출신자가 대다수를 차지했지만, 독판이나 협판과 비교하면 고영희와 권중현(일어), 김득련(중국어), 김학우(러시아어), 이인영(불어) 등처럼 역과를 비롯해 외국어 실력을 바탕으로 발탁된 사람이 크게 늘었다. 과거합격 평균연령은 29.9세(역과, 진사시 포함)이고, 최초 입직시 평균연령

은 38.5세(1명 불명)로 협판 45.3세보다 약 7세 정도 젊다.

한편 이들 참의 중 김가진(1890)은 서자, 김학우는 토반, 이인영(이상 1894)은 이숙 출신(대백과; 최영희 1969, 406)이어서 1890년대가 되면 양반 신분이 아닌 사람도 개혁기구의 대상으로 진출하고 있음을 알 수 있다. 이들의 주요 경력을 보면 김가진과 김득련, 박제순, 이인영, 이종원, 정경원 등 6명은 교섭아문 또는 박문국의 주사를 거쳤고, 권재형(중헌)은 감리 업무, 권형진은 연무공원과 기기국, 김학우는 전환국 위원, 이현직은 전선검열 대원 등을 거쳐서 개혁기구의 실무에 밝은 사람이 다수였다. 또한 고영희와 이용직은 교섭아문 참의, 정하원과 조동희는 군국아문 참의를 거쳤으며, 민병승은 외국어학교, 이완용은 육영공원 등 외국어 교육을 받은 적이 있어서 대체로 실무형 인재들이라고 할 수 있다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 내무부 참의의 출신배경과 주요 경력

이름	본관	거주지	입직/과거연령	입관경로	정치적성향	주요 경력	비고
高永喜	제주	한양	46/19	역과	개화파	수신사, 신사유람단, 교섭아문 참의	
權在衡 =重顯	안동	영동	41/-	일어 능통	개화파	부산감리 서기관, 일본시찰, 주일공사	
權滢鎭		한양	-/-		개화파	연무공원 사무, 기기국 방관	치형(1900)
金嘉鎭	안동	한양	45/41	문과	개화파	천진주재, 주일 참찬관 · 판사대신, 교섭아문 주사	서자 독립운동
金敎獻	경주	한양	26/18	문과	개화파	전랑, 대사성	독립운동
金得鍊	우봉*		43/22	역과		박문국 주사, 한학 당하역관	
金裕成	청풍	한양	46/28	문과		삼사, 대사성	
金學洙	광산	한양	48/28	문과		승지, 부사, 참의	
金鶴羽	김해	경흥	33/-	외국어 능통	개화파	아어 · 한어 · 일어 능통, 전환국위원	토반, 척살(1894)
金喜洙	광산	한양	34/19	문과		대사성, 참의, 대사간	
閔泳達	여흥	한양	31/27	문과	민씨파	전랑, 승지, 대사성	
閔哲勳	여흥	한양	38/30	문과	민씨파	서장관	
朴軀陽	반남	인천	60/51	진사시	개화파	승지, 민응식의 측근	치형(1895)
成岐運(3)	창녕		43/34	문과	개화파	천진주재, 부사	
柳王奭(식)	전주*	한양	47/31	문과		암행어사	은퇴(1894)
李萬敎	연안	한양	37/22	문과	수구파	서장관	
李容植	한산	한양	33/22	문과	개화파	전선검열 대원, 교섭아문 참의	
李容泰	전주	한양	38/32	문과	개화파	영독리이프 주재 참찬관, 대사성	
李源兢	전주	한양	46/43	문과	개화파	해방아문, 삼사, 독립협회 회원	
李璋(2)	덕수	한양	48/44	문과		삼사, 목사	
李寅榮	경주		30/-	불어		불어 능통, 교섭아문 주사	이숙
李種元	덕수	여주	45/40	문과		삼사, 교섭아문 주사	
鄭陶源	영일*	충주	43/40	문과	개화파	천진주재 종사관, 교섭아문 주사	
王錫鎔(2)	중국인		-/-	천거			

비고 : 1. 〈표 2〉의 비교항 외 『통리교섭통상사무아문주사선생안』, 최영희(1969) 등 참조.

2. 金明圭(2), 金春熙, 閔丙承, 閔泳柱, 朴齊純(2), 李耕植, 李金憲 永, 鄭夏源*(2), 趙東冕, 趙司熙*, 洪承憲(2)은 〈표 7〉 협판항, 閔泳駿, 李完用*은 〈표 6〉 독판항 참조.

내국인 참의 36명의 정치적 성향을 보면 개화파가 18명(50.0%)으로 절반을 차지해 독판이나 협판과는 달리 범개화파가 크게 늘었다. 이들 중 고영희, 권재형, 권형진, 김가진, 김춘희, 김학우, 성기운, 이용태, 조동희 등 9명은 친일파, 박제순은 친청파, 이완용은 친미파였다. 그 밖에 민씨파가 6명, 수구파가 2명으로 범수구파가 8명이었고, 불상이 10명이었다. 이는 임오군란 이래 조선에 대한 일본의 영향력이 현저히 증대되면서 상류층 가운데 일본의 앞잡이가 점점 늘고 있었기 때문이다(穆麟德부인, 고병익 역 1963, 578). 내무부가 10년 지속되는 동안 특히 이 아문의 협판과 참의를 중심으로 개혁기구의 실무경험과 외국어 능력, 해외시찰 경험 등을 바탕으로 좀 더 다양한 거주지에서 내무부 당상으로 임명되고 있고, 무엇보다 친일파가 대거 요직에 진출하고 있어서 이전의 내아문과 큰 차이를 보인다.

Ⅶ. 결론

지금까지의 논의를 종합하면 통리기아문과 그 후속기구들이 개혁에 성공하려면 그 목적은 조선이 부국강병을 통해 근대국가를 수립하는 것이고, 이를 위해 새로운 국제정세에 대응하며 내정개혁을 할 수 있는 신구의 인재를 확보하고, 이들이 조정 안팎의 지지를 받으며 개혁을 추진할 수 있도록 조정의 중신들이 신구세력 간의 갈등을 조정해야 하였다. 그러나 구한말의 개혁기구들은 그 설치목적이 대체로 내정개혁과 외교통상을 통한 부국강병이었지만, 통리기무아문 이후에 설치된 개혁기구의 목적은 근대적 개혁보다는 체제유지가 더 큰 비중을 차지하였다. 따라서 내정개혁은 그 범위가 제한적일 수밖에 없었다. 또한 이들 네 기구의 조직구조도 정책결정과 집행을 동시에 담당하는 구조로서 기존의 의정부와 6조의 기능과 중첩된 데다 조직개편이 잦아서 개혁의 기관적 토대가 허약한 편이었다. 일반적으로 개혁의 1차적인 목적은 정부내 기능의 중복을 제거하는 것인데 여기서는 그 반대였다.

게다가 의정부와 6조 당상관의 인사와 마찬가지로 아침에 임명하고 저녁에 파면하는 인사행정의 불안정 속에서³⁰⁾ 일부 당상들은 관직을 제수받고도 사직상소만 올리는 실정이었다. 구한말에는 개혁기구뿐 아니라 의정부와 6조 모두 당상관의 인사에 큰 균열이 있었다. 이는 조선정부를 크게 동요시켰고, 그 때문에 내무부는 조선의 실정에 맞는 근대국가체제를 설계하여 정부조직을 개편한 뒤 이에 근대적 개혁업무를 넘기고 해체해야 했으나, 군국기무처가 설립될 때까지도 일상적인 집행업무를 수행하며 ‘조선이 부강할 적기’를 놓쳐버렸다.

구한말의 모든 개혁기구에서 개혁자는 한양에 거주하던 명문거족 출신의 과거합격자로서 삼사와 판서

30) 고종즉위 후 갑오개혁 전까지 의정부 당상관의 평균 재직기간은 413일로 상당히 긴 편이었으나, 6조 판서의 평균 재직기간은 136일로 4.5개월 정도로 짧았고, 한 뼘 안에서는 35일마다 판서와 참판, 참의 등 세 당상이 모두 바뀌어 인사행정에 큰 균열이 있었다(한승연 2014, 194-197).

내지 의정을 거친 40대에서 50대 초반의 당대 최고의 실력자들이 독판과 협판을 차지했다. 당대 최고의 개화파들도 대거 참여했고 갈수록 그 비중이 늘었지만 권력이나 수적인 면에서 그들이 개혁을 주도할 수 있는 여건은 결코 아니었다. 근대국가로 나아가기 위해 궁극적으로 개혁되어야 할 민씨척족이 개혁주도 세력이 됨으로써 실제로는 이들이 개혁을 방해하는 결과를 초래하고 말았다. 각 개혁기구 내의 수구파와 개화파는 통리기무아문 시절에는 어느 정도 협력이 가능했으나, 임오군란과 갑신정변을 거치며 도저히 양립할 수 없는 상태였고, 그 때문에 정변이 일어날 때마다 서로 상대방을 척살 또는 처형하고 망명함에 따라 인재를 아낄 줄 몰랐다. 게다가 청·일을 비롯해 서양 각국은 서로 자국에 유리한 조약을 체결하기 위해 내정간섭이 심했고, 또한 이들이 추천한 외국인 고문들이 조선의 내외정에 관여하여 국내정치 상황을 한층 더 복잡하게 만들었다. 각 개혁기구의 개혁을 종합하면 다음과 같다.

먼저 통리기무아문은 근대적 외교통상을 통해 부국강병을 이루기 위해 중국의 자문을 얻어 설치했지만 전적으로 조선인에 의해 설치되고 운영되었다. 특히 고종은 이 아문 설치 후 척사파의 반대를 무릅쓰고 신사유람단과 영선사를 파견하고, 특히 신사유람단원 중 10명을 이 아문의 경리사와 부경리사로 임명한 것은 그만큼 개혁의지가 확고했다고 할 수 있다. 이 아문의 당상 31명 중 수구파가 19명, 개화파가 12명으로 민씨파가 주도했지만 개화파의 비중도 상당히 커서 근대 문물의 도입과 함께 청국에 대해 자주국가로서 독립하기 위한 준비를 했으나 임오군란으로 개혁은 중단되고 말았다.

통리기무아문의 후속기구들은 잦은 기구개편을 통해 내아문과 외아문으로 나뉘고 각각 내정개혁과 외교통상을 전담하게 된다. 임오군란 이후 내정을 전담한 통리내무아문과 그 후신인 군국아문의 설치목적은 내정개혁의 범위가 당장의 시급한 내정을 처리하는 것이어서 통리기무아문에 비해 개혁성은 한층 더 떨어졌다. 당상의 인사를 보면 독판 10명 중 9명이 수구파여서 민씨척족을 위한 기구였다. 그래도 내국인 협판과 참의 23명 중 12명이 외유 경험이 있어서 실무차원에서 내정개혁의 방향을 설정하는데 기여할 가능성은 있었으나, 개혁의 범위는 재정강화책과 강병책 정도로 매우 제한적이었다.

갑신정변 이후 갑오개혁 전까지 10년 동안 내정과 외정은 내무부와 교섭아문 체제로 정비되고, 1880년대 초 개화의 계기를 맞이한 이래 이 10년은 한민족의 개화 내지 근대화에 가장 결정적인 시기였고 근대국가의 수립을 향해 일관된 개혁을 추진해야 하는 시기였다. 그런 가운데 교섭아문은 외교통상과 근대 문물을 수용하기 위해 설치하였다. 그러나 조직의 설립 전부터 외국인 고문관인 뮐렌도르프와 마전상의 입김이 작용했고, 특히 뮐렌도르프가 주도적으로 체결한 외국과의 조약은 전부 불평등조약이어서 조선의 국익을 크게 훼손하였고, 무엇보다 청국에 대해 독립국의 지위를 확보하지 못했다. 테니가 외교고문으로 고빙된 뒤 그 시정을 위해 노력했으나 청국의 조선 속국화 정책 아래서 한계에 부딪힐 수밖에 없었다. 교섭아문의 독판 11명 중 6명은 친청 수구파, 5명은 개화파로 개화파의 비중이 늘었으나 이들의 평균임기는 7.3개월 정도로 짧은 편이었다. 협판과 참의도 민씨파가 다수를 차지했지만 외유경험과 업무의 전문성을 중시해 다수의 개화파와 중인, 외국인 등 다양한 배경의 사람들이 참여했다. 또한 이들은 참의→협판→독판으로 이어지는 인사의 연속성이 높아서 어느 정도 전문성을 확보할 수 있었다. 또한 이들은 외국 견문이 풍부하고 국제정세에 밝은 사람들이었지만 외교의 전문성은 크게 부족해 외교통상업무는 주로 외

국인 고문들에 의존했다. 무엇보다 이 아문은 청국의 통제 아래 있어서 기구의 자율성이 대체로 낮았다.

갑신정변으로 군국아문은 폐지되고 1885년에 긴급한 내정을 처리하고 왕권을 강화하여 청국의 간섭으로부터 독립하기 위해 내무부를 신설하였다. 내무부는 강병책과 재정강화책, 외교통상을 통해 국가자주권의 확보에 노력하면서 개화·자강을 도모했지만, 궁극적으로 그것이 근대국가라는 제도 안에서 가능하다는 인식은 분명하지 않았던 것 같다. 독판 26명 중 수구파 내지 민씨파가 19명, 개화파는 3명뿐이어서 오로지 민씨파를 위한 기구였다. 내국인 협판 56명 중 민씨파가 21명, 개화파가 15명이고, 내국인 참의 36명 중 개화파가 18명, 수구파가 8명이어서 개화파의 비중이 크게 증가하고 있었다. 개화파 중에는 9명이 친일파여서 친일파가 급증하고 있었다. 이들 당상들은 대체로 국내정치 경험과 외무경험이 풍부한 사람들이 임명되었으나 성격이 서로 다른 교섭아문과 군국아문을 넘나들고, 교체가 잦은 편이어서 업무의 연속성이 보장되지 못했다. 참의들은 개혁기구의 주사를 비롯해 실무경험이 있는 사람이 주로 임명되어 전문성이 비교적 높았다고 할 수 있다. 특히 내무부 당상들은 청·미·일·러 등 다양한 외국세력과 연계되어 있어서 다양한 외교통로를 활용할 수 있는 가능성이 있었으나 조선정부 내 누구도 이를 개혁에 이바지하도록 통합하고 조정하지 못했다.

개혁기구는 개혁성과 전문성, 과감한 추진력이 생명이다. 그런데 통리기무아문과 그 후속기구에는 주사부터 실무경험을 쌓은 전문성이 높은 인사가 일부 있었지만, 대부분 전통적인 명문거족 내지 왕실 척족의 문과 출신자들이 조직을 장악하고, 당대의 권력 실세들이 이들 4개의 개혁기구를 두루 거쳐갔기 때문에 이 기구들의 개혁성과 전문성을 약화시킨 큰 요인이었다. 특히 당시 궁극적인 개혁의 대상인 민씨 척족들이 이들 개혁기구를 장악함으로써 개혁의 범위가 제한되어 근대적 개혁을 방해하였고, 신규 세력간의 갈등으로 개혁의 추진력을 발휘하기도 어려운 실정이었다. 이처럼 반드시 국가가 개혁을 해야 할 때에 개혁을 하지 않음으로써 결국 조선을 위기에 빠뜨리고 말았다. 더욱 놀라운 사실은 130년 전과 오늘의 현실이 너무도 유사하다는 것이다.

참고문헌

- 강상규. 2010a. “1870~1880년대 고종의 대외관과 자주의식에 관한 연구.” 『통합인문학연구』 2(1), 5-62.
- _____. 2010b. “개화기 조선 지식인의 시대 인식.” 『통합인문학연구』 2(2), 5-42.
- 구범모. 1969. “개화기 정치의식상황: 1876년부터 1910년까지의 개화과정에 대한 정치사적 고찰.” 『한국정치학회보』 3, 131-165.
- 국사편찬위원회 편. 1984. 『대한제국관원이력서』, 재판. 서울: 탐구당.
- 김달중. 1976. “1880년대 한국국내정치와 외교정책: 민씨정치지도력 및 외교정책 재평가.” 『한국정치학회보』 10, 231-251.
- 김영모. 1977/1991. 『조선지배층 연구』, 중판. 서울: 일조각.
- 김옥균·박영효·서재필 저, 조일문·신복룡 편역. 2006. 『갑신정변 회고록』, 서울: 건국대학교출판부.
- 김종명. 1983. “갑오경장의 현대행정개혁적 평가.” 『효대논문집』 27(1), 307-327.
- 김창곤. 1959. “갑오경장추진기구의 성립과정.” 『사충』 4, 87-114.
- 김필동. 1992. “갑오경장 이전 조선의 근대적 관제 개혁의 추이와 새로운 관료 기구의 성격.” 『사회와 역사』 33, 11-88.
- 김현숙. 1996. “구한말 고문관 데니(O.N.Denny: 德尼)의 반청외교활동의 성격과 경제개방정책.” 『이대사원』 29, 143-198.
- _____. 1998. “한말 법률고문관 그레이트하우스의 국제법 및 사법 자문활동.” 『이대사원』 31, 71-105.
- _____. 2004. “개화기 정부 고용 서양인들의 일상생활.” 2004 한국학특성화 학술대회. 『한국의 일상문화』, 24-46.
- 데니 저, 신복룡·최수근 공역. 1987. “청한론.” 『데니 문서』, 15-50. 서울: 평민사.
- 穆麟德부인 편, 고병익 역. 1963. “목인덕의 수기.” 『진단학보』 24, 561-608.
- 박영명. 1978. “우리나라의 중앙행정 개혁 기구에 관한 연구.” 건국대학교 석사학위논문.
- 박충석. 1982. 『한국정치사상사』, 서울: 삼영사.
- 백완기. 2003. 『행정학』, 중판. 서울: 박영사.
- 서원우. 1963. “특집: 행정기구개혁의 기본이념.” 『지방행정』 12(119), 75-82.
- 신용하. 1987. 『한국 근대 사회사상사 연구』, 서울: 일지사.
- 오석홍. 2012. 『행정개혁론』, 제7판. 서울: 박영사.
- 와그너 저, 이훈상·손숙경 공역. 2008. 『조선왕조 사회의 성취와 귀속』, 서울: 일조각.
- 유영익. 1990/1997. 『갑오경장 연구』, 중판. 서울: 일조각.
- 윤효정. 1984. 『풍운한말비사』, 서울: 수문사.
- 이광린. 1969/1999. 『한국개화사연구』, 전정판. 서울: 일조각.
- _____. 1987. “통리기무아문의 조직과 기능.” 『대한민국 학술원논문집』(인문사회과학편), 26, 71-94.

- 이종춘. 1968. “통리기무아문에 대한 고찰.” 『(청주교육대학교) 논문집』 3, 15-25.
- 이태진. 1985. “15세기 후반기의 『거족』과 명족의식: 《동국여지승람》인물조의 분석을 통하여.” 『한국사론』 3, 229-319.
- 이한빈. 1968. 『사회변동과 행정』. 서울: 박영사.
- _____. 1969. 『국가발전의 이론과 전략』. 서울: 박영사.
- 전미란. 1989. “통리교섭통상사무아문에 관한 연구.” 『이대사원』 24 · 25, 213-249.
- 전해중. 1962. “통리기무아문 설치의 경위에 대하여.” 『역사학보』 17 · 18, 687-714.
- 정옥자. 1965. “신사유람단고.” 『역사학보』 27, 105-142.
- 천관우 외. 1962. “한국 근대화 문제(其二).” 『진단학보』 23, 391-402.
- 최영희. 1969. “주한일본공사관기록 수록 『韓末官人の 경력일반』.” 『사학연구』 21, 379-416.
- 한국사사전편찬위 편. 1990. 『한국근현대사사전』. 서울: 가람기획.
- 한승연. 2014. “갑오개혁 전후 의정부와 6조 당상관 인사이동 비교 연구.” 『한국행정학보』 48(4), 179-209.
- 한철호. 1994. “통리군국사무아문(1882~1884)의 조직과 운영.” 『이기백선생고회기념 한국사학논총(下)』, 1523-1554. 서울: 일조각.
- _____. 1995. “민씨척족정권기(1885~1894) 내무부의 조직과 기능.” 『한국사연구』 90, 1-38.
- _____. 1996a. “아관파천기 정동파의 개혁활동.” 『한국근현대사연구』 4, 279-325.
- _____. 1996b. “민씨척족정권기(1885~1894) 내무부 관료 연구.” 『아시아문화』 12, 253-288.
- _____. 2007. “한국 근대 주진대원의 파견과 운영(1883~1894).” 『동학연구』 23, 45-78.
- 허동현. 1986. “1881년 조선 조사 일본시찰단에 관한 일연구: “聞見事件類”와 《隨聞錄》을 중심으로.” 『한국사연구』 52, 97-151.
- _____. 1996. “1881년 조사 어윤중의 일본 경제정책 인식: 『財政見聞』 등을 중심으로.” 『한국사연구』 93, 121-146.
- 황현 저, 임형택 외 공역. 2006a. 『역주 매천야록(상)』. 서울: 문학과지성사.
- ____ 저, 임형택 외 공역. 2006b. 『역주 매천야록(하)』. 서울: 문학과지성사.
- Dimock, M. E. 1951. “The Objectives of governmental reorganization.” *Public Administration Review* 11(4): 233-241.
- Esman, Milton J. “The Elements of Institution Building.” In *Institution Building and Development: From Concepts to Application*, edited by Joseph W. Eaton, 19-39. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Mosher, Frederick. C.(ed.). 1967. *Governmental Reorganization: Cases and Commentary*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Silberman, S. Bernard. 1967. “Bureaucratic Development and the Structure of Decision-Making in the Meiji Period.” *The Journal of Asian Studies* 27(1): 81-94.

국사편찬위원회. 『高宗實錄』, 『備邊司謄錄』, 『高宗時代史(2집)』. sillok.history.go.kr /main/main.jsp (검색일: 2013. 2. 1-2014. 12. 20.).

서울대학교 규장각 한국학연구원. 『統理交涉通商事務衙門督辦先生案』, 『同 協辦先生案』, 『同 參議先生案』, 『同 主事先生案』, 『統理交涉通商事務衙門章程』, 『同 續章程』(이상 종이복사본). e-kyujanggak.snu.ac.kr/main.jsp

한국고전번역원 한국고전종합DB. 『承政院日記』, 『日槎集略(人): 同行錄』. db.itkc.or.kr/itkcdb/mainIndexIframe.jsp(검색일: 2013. 2. 1.-2014. 12. 20.).

한국학중앙연구원. 한국역대인물 종합정보시스템. 『國朝文科榜目』, 『武科榜目』, 『雜科榜目』, 『한국민족문화대백과사전』. people.aks.ac.kr/index.aks.(검색일: 2013. 2. 1-2014. 12. 20.).

〈부록 1〉 통리기무아문과 그 후속기구 당상관 명단 (단위: 회)

이 름	출생연도	통리기무아문	내무아문/통리 군국사무아문	통리아문/통리교섭통상사무아문			內務府	합계
				독판	협판	참의		
민영익(閔泳翊)	1860	5	1	-	4	-	2	12
김홍집(金弘集)	1842	5	-	3	2	-	1	11
정범조(鄭範朝)	1833	4	3	-	-	-	3	10
김윤식(金允植)	1835	-	3	3	3	-	-	9
민중묵(閔種默)	1835	2	3	1	-	-	3	9
신정희(申正熙)	1833	6	-	-	-	-	3	9
조병직(趙秉稷)	1833	2	-	4	1	-	2	9
조영하(趙寧夏)	1845	5	2	2	-	-	-	9
심순택(沈舜澤)	1824	5	2	-	-	-	1	8
윤자덕(尹滋惠)	1827	6	2	-	-	-	-	8
조준영(趙準永)	1833	2	3	-	1	-	2	8
홍영식(洪英植)	1855	3	3	-	1	1	-	8
민응식(閔應植)	1844	-	3	-	-	-	4	7
박정양(朴定陽)	1841	1	3	-	1	-	2	7
김병덕(金炳德)	1825	4	2	-	-	-	-	6
민병석(閔丙奭)	1858	-	2	-	1	-	3	6
윤태준(尹泰駿)	1839	-	5	-	1	-	-	6
한장석(韓章錫)	1832	-	3	-	-	-	3	6
김병국(金炳國)	1825	2	3	-	-	-	-	5
민태호(閔台鎬)	1834	2	3	-	-	-	-	5
왕석창(王錫昌)	-	-	3	-	-	-	2	5
이교익(李喬翼)	1830	-	3	-	-	-	2	5
이용직(李容植)	1854	-	-	1	2	1	1	5
이중칠(李重七)	1846	-	3	1	1	-	-	5
이현영(李鎭永)	1837	2	-	-	1	-	2	5
조동희(趙同熙)	1856	-	3	-	-	-	2	5

이 름	출생연도	통리기무아문	내무아문/통리 군국사무아문	통리아문/통리교섭통상사무아문			內務府	합계
				독판	협판	참의		
강문형(姜文馨)	1831	2	—	—	2	—	—	4
김기석(金箕錫)	1828	—	—	—	—	—	4	4
김병시(金炳始)	1832	—	3	1	—	—	—	4
김보현(金輔鉉)	1826	4	—	—	—	—	—	4
김유연(金有淵)	1819	—	3	—	—	—	1	4
김학진(金鶴鎭)	1838	—	—	2	1	1	—	4
민영준(閔泳駿)	1852	—	—	—	—	—	4	4
민영환(閔泳煥)	1861	—	—	—	—	—	4	4
심상학(沈相學)	1845	2	—	—	1	—	1	4
어윤중(魚允中)	1848	—	4	—	—	—	—	4
이완용(李完用)	1858	—	—	—	—	1	3	4
이재원(李載元)	1831	3	—	—	—	—	1	4
이조연(李祖淵)	1843	—	2	—	1	1	—	4
정하원(鄭夏源)	1851	—	1	—	—	—	3	4
조병식(趙秉式)	1832	—	—	2	—	—	2	4
김명규(金明圭)	1848	—	—	—	—	—	3	3
김사철(金思轍)	1847	—	—	—	—	2	1	3
김영수(金永壽)	1829	—	—	—	—	—	3	3
김옥균(金玉均)	1851	—	—	—	2	1	—	3
뮐렌도르프(穆麟德)	1845	—	—	—	2	1	—	3
민겸호(閔謙鎬)	1838	3	—	—	—	—	—	3
민영규(閔泳奎)	1846	—	—	—	—	—	3	3
민치상(閔致祥)	1825	3	—	—	—	—	—	3
박용원(朴用元)	1848	—	—	—	—	3	—	3
박제순(朴濟純)	1858	—	—	—	—	—	3	3
변원규(卞元圭)	1837	—	—	—	2	1	—	3
서광범(徐光範)	1859	—	1	1	1	—	—	3
서상우(徐相雨)	1831	—	—	1	1	1	—	3
성기운(成岐運)	1847	—	—	—	—	—	3	3
신기선(申箕善)	1851	—	3	—	—	—	—	3
심상훈(沈相薰)	1855	—	1	—	—	—	2	3
심이택(沈履澤)	1832	—	—	—	—	—	3	3
이경직(李耕植)	1851	—	—	—	—	—	3	3
이재면(李載冕)	1845	3	—	—	—	—	—	3
이재완(李載完)	1856	—	—	—	1	—	2	3
조강하(趙康夏)	1841	—	—	—	—	—	3	3
조정희(趙定熙)	1845	—	—	—	1	—	2	3
한규직(韓圭稷)	1845	—	3	—	—	—	—	3
홍승헌(洪承憲)	1854	—	—	—	—	—	3	3
고영희(高永喜)	1849	—	—	—	—	1	1	2

이 름	출생연도	통리기무아문	내무아문/통리 군국사무아문	통리아문/통리교섭통상사무아문			內務府	합계
				독판	협판	참의		
구완식(具完植)	1825	-	2	-	-	-	-	2
그레이트하우스(具禮)	-	-	-	-	1	-	1	2
김가진(金嘉鎭)	1846	-	-	-	1	-	1	2
김만식(金晩植)	1834	-	-	-	1	1	-	2
김성근(金聲根)	1835	-	-	-	-	-	2	2
김춘희(金春熙)	1855	-	-	-	-	-	2	2
남정철(南廷哲)	1840	-	-	1	1	-	-	2
데니(德尼)	1838	-	-	-	1*	-	1	2
민병승(閔丙承)	1866	-	-	-	-	-	2	2
민영달(閔泳達)	1859	-	-	-	-	-	2	2
민영상(閔泳商)	1829	-	-	-	-	-	2	2
민영소(閔泳韶)	1852	-	-	-	-	-	2	2
민영주(閔泳柱)	1846	-	-	-	-	-	2	2
박봉빈(朴鳳彬)	1838	-	-	-	-	-	2	2
엄세영(嚴世永)	1831	2	-	-	-	-	-	2
이근필(李根弼)	1816	2	-	-	-	-	-	2
이명재(李命宰)	1837	-	-	-	1	1	-	2
이원일(李源逸)	1842	-	-	-	-	-	2	2
이원회(李元會)	1827	2	-	-	-	-	-	2
이위(李緯)	1839	-	-	-	-	-	2	2
이재궁(李載兢)	1857	2	-	-	-	-	-	2
이중하(李重夏)	1846	-	-	-	1	1	-	2
이최응(李最應)	1815	2	-	-	-	-	-	2
이현직(李憲植)	1839	-	-	-	-	-	2	2
정낙용(鄭洛鎔)	1827	-	-	-	-	-	2	2
조동면(趙東冕)	1867	-	-	-	-	-	2	2
조병호(趙秉鎬)	1847	-	-	1	-	-	1	2
조희순(趙義純)	1814	2	-	-	-	-	-	2
홍순목(洪淳穆)	1816	-	2	-	-	-	-	2
권중현(權重顯, 在衡)	1854	-	-	-	-	-	1	1
권형진(權滢鎭)	-	-	-	-	-	-	1	1
김경하(金經夏)	1855	-	-	-	-	1	-	1
김교현(金敎獻)	1868	-	-	-	-	-	1	1
김두환(金斗煥)	1855	-	-	-	-	1	-	1
김득련(金得鍊)	1852	-	-	-	-	-	1	1
김만수(金晩秀)	1859	-	-	-	-	1	-	1
김유성(金裕成)	1849	-	-	-	-	-	1	1
김종한(金宗漢)	1844	-	-	-	-	-	1	1
김학수(金學洙)	1847	-	-	-	-	-	1	1
김학우(金鶴羽)	1862	-	-	-	-	-	1	1

이 름	출생연도	통리기무아문	내무아문/통리 군국사무아문	통리아문/통리교섭통상사무아문			內務府	합계
				독판	협판	참의		
김희수(金喜洙)	1861	-	-	-	-	-	1	1
남일우(南一祐)	1837	-	1	-	-	-	-	1
르 장드르(李善得)	-	-	-	-	-	-	1	1
마건상(馬建常)	-	-	-	-	1	-	-	1
민두호(閔斗鎬)	1850	-	-	-	-	-	1	1
민상호(閔商鎬)	1870	-	-	-	-	1	-	1
민영목(閔泳穆)	1826	-	-	1	-	-	-	1
민영철(閔泳喆)	1864	-	-	-	-	1	-	1
민철훈(閔哲勳)	1856	-	-	-	-	-	1	1
박제교(朴齊敎)	1841	-	-	-	-	1	-	1
박주양(朴周陽)	1838	-	-	-	1	-	-	1
박준양(朴準陽)	1835	-	-	-	-	-	1	1
송근수(宋近朱)	1818	-	-	-	-	-	1	1
신현(申櫟)	1811	1	-	-	-	-	-	1
신현구(申獻求)	1823	-	-	-	1	-	-	1
신환(申桓)	1823	-	-	-	-	-	1	1
유길준(兪吉濬)	1856	-	-	-	-	1	-	1
유석(柳奭)	1841	-	-	-	-	-	1	1
육종운(陸鍾允)	1863	-	-	-	-	1	-	1
윤현(尹王憲)	1856	-	-	-	-	-	1	1
이경우(李景宇)	1801	-	-	-	-	-	1	1
이경하(李景夏)	1811	1	-	-	-	-	-	1
이교영(李敎榮)	1838	-	-	-	-	1	-	1
이교헌(李敎獻)	1832	-	-	-	-	-	1	1
이규석(李奎奭)	1835	-	-	-	-	-	1	1
이도재(李道宰)	1848	-	1	-	-	-	-	1
이만교(李萬敎)	1851	-	-	-	-	-	1	1
이면상(李冕相)	1846	-	-	-	-	-	1	1
이범진(李範晉)	1853	-	-	-	-	-	1	1
이승수(李承壽)	1846	-	-	-	1	-	-	1
이승오(李承五)	1837	-	-	-	-	-	1	1
이용태(李容泰)	1854	-	-	-	-	-	1	1
이원궁(李源宮)	1849	-	-	-	-	-	1	1
이인영(李寅榮)	1865	-	-	-	-	-	1	1
이인응(李寅應)	1832	-	-	-	1	-	-	1
이종건(李鍾健)	1843	-	-	-	-	-	1	1
이종원(李種元)	1849	-	-	-	-	-	1	1
이재연(李采淵)	1861	-	-	-	-	1	-	1
이학규(李鶴圭)	1852	-	-	-	-	1	-	1
임상준(任商準)	1818	-	-	-	-	-	1	1

이 름	출생연도	통리기무아문	내무아문/통리 군국사무아문	통리아문/통리교섭통상사무아문			內務府	합계
				독판	협판	참의		
정경원(鄭敬源)	1851	－	－	－	－	－	1	1
정기회(鄭基會)	1829	－	－	－	－	－	1	1
정병하(鄭秉夏)	1849	－	－	－	－	1	－	1
정현시(鄭憲時)	1847	－	－	－	－	1	－	1
조병필(趙秉弼)	1835	－	－	－	－	1	－	1
조신희(趙臣熙)	1851	－	－	－	－	－	1	1
조인승(曹寅承)	1842	－	－	－	－	－	1	1
한규설(韓圭畲)	1848	－	－	－	－	－	1	1
홍순학(洪淳學)	1842	－	－	－	1	－	－	1
홍시형(洪時衡)	1828	－	－	－	－	1	－	1
모 두		90	85	25	47	33	161	441
				105				

자료 : 『고종실록』, 『승정원일기』, 『국조문과방목』, 『무과방목』, 『대백과』 등.

비고 : 통리아문/교섭아문 독판에는 총리·판리·독판서리 포함, 협판에는 회판·권지협판·협판서리 포함.

* 데니는 교섭아문 장교사 당상 2품관으로 제수되었는데(고종실록 23/04/18), 2품관은 협판에 해당함.

Conditions for the Success of an Administrative Reform Organization : The Personnel Administration of Office for the Management of State Affairs(Tongni-Kimu-Amun) and Its Successor Organizations

HAN Seung Yeon Chungbuk National University

Abstract

Tongni-Kimu-Amun and its successor organizations for their successful reform had had to try to establish a modern state through the Chosŏn government had realized national prosperity and military power, they had selected old and young people who could reform internal affairs to respond to new international environments, and senior members of the court had mediated conflicts between old and new forces to allow reformers to promote their reform initiatives by receiving support from within and outside the court. However, the scope of reform was limited because the ultimate goal of reform organizations in the late Chosŏn period did not establish a modern state but retained the old system. Therefore, these reform organizations limited functions of the state council and six ministries because of some overlap in these functions based on the structure of reform organizations that took the form of political and administrative institutions responsible for simultaneously pursuing policy-making and implementation. These institutions were equivalent to institutions of the state council. Because reformers in these organizations occupied an absolute majority by the Min(Yohung Min) faction, despite the involvement of some other reform factions, they never led these organizations. The relationship between these organizations and their environment were hardly incompatible, so conservatives and reform factions in these reform organizations deteriorated, and they assassinated or

executed each other's members or exiled them during each coup. In addition, the Qing Dynasty, Japan, and Western countries closely interfered in internal affairs of the Chosŏn government to sign favorable treaties. Further, foreign advisors who were recommended by them monopolized domestic politics and foreign affairs of the Chosŏn government, and as a result, no successful reform of Tongni-Kimu-Amun and its successor organizations was possible.

Key words : administrative reform, Office for the Management of State Affairs
(Tongni-Kimu-Amun), Foreign Office, Home Office