

IV. 갑오개혁의 평가: 한계와 교훈 및 시사점

1. 갑오개혁의 한계와 역사적 교훈

이상 살펴보았듯이 청일전쟁의 전쟁터가 되는 혼란 속에서 조선은 갑오개혁을 통해 근대 국민국가를 지향하는 대대적인 제도 개편을 실시했다. 그러나 19세기 한국이 근대 문명국가로 나아가기 위한 거의 마지막 기회였던 갑오개혁 등 일련의 개혁 운동이 좌절되는 과정에서 다음과 같은 한계를 보여주었다.

첫째, 국제정치적 환경과 외세와의 관계다. 당시 약소국 한국(조선)에 대한 청, 일, 러 등 외세가 간섭하고 청일 양국군이 전쟁을 벌이는 상황에서 조선이 취할 수 있는 선택의 여지가 매우 제한되었다. 또한 개혁 추진 세력 등 정부 관료들이 친청파, 친일파 및 친러파 등으로 분열되거나 외세에 의해 이용당했다. 특히 일본의 내정 간섭에 대응하는 과정에서 고종과 왕실을 비롯, 정부 관료들이 단결된 모습을 보여주지 못했다.

조선 정부는 동학농민군의 봉기를 자체적으로 진압할 군대 병력과 치안을 유지할 경찰력이 부족했다. 서울 등을 자체 방어할 능력이 못되어 일본군의 철수 위협에 어쩔 수 없이 조선 정부가 굴복하여 내정 간섭을 거부할 수 없었던 현실이었다. 군주 고종도 경복궁 점령 사건 이후 사실상 궁궐에 인질로 잡혀 있는 가운데, 자신과 왕실의 안위를 걱정하여 러시아, 미국 등 주한 외국 공관에 도움을 요청할 정도였다. 고종은 청일전쟁 당시 실(John M. B. Sill) 주한 미국 공사에게 유사시 자신과 왕족 및 고관들에게 피신처를 제공해줄 것을 긴급히 요청했다. 이러한 고종의 도움 요청을 실 공사가 수락함으로써(Palmer, 1963: 335-336, 338, 1894. 6. 27 및 7. 8자 전문) 고종과 조선 정부는 미국이 적극 도와줄 것이라는 잘못된 기대감을 갖게 되었다.

둘째, 국민통합의 실패와 정치적 리더십의 한계를 들 수 있다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 갑오개혁 시기 동안 군주인 고종과 내각의 구성원인 개화파 간의 갈등과 대립 양상이 전개되면서, 그나마 조선의 제한된 정치적 역량마저 제대로 발휘될 수 있는 여지가 크게 제약되었다. 갑오개혁 당시 군주인 고종은 자기 주

위에서 ‘군권 감소’ 내지 ‘공화제’라는 단어가 거론되는 것을 매우 불쾌하게 여겼다. 이러한 점을 추측하게 하는 예로서 갑오개혁 당시 김홍집 등이 군권 전제를 시도하자 이에 대해 고종은 신경질적인 반응을 보였다. 1895년 양력 5월 17일 어전회의에서 고종은 어느 나라나 국가 통치의 대권이 군주에게 있으며, 정부 대신들이 군주인 자신의 명령을 받들어 따르지 않는다면 이것은 한 나라에 군주가 없는 것과 같다는 의견을 내비쳤다. 이럴 경우 고종 자신은 군림하기를 원치 않는다고 하면서 김홍집 등 정부 대신들을 비난했다.⁶²

또한 당시 고종과 개화파 간에 개혁의 우선순위와 방법 등의 차이로 합의를 보지 못했다. 박영효는 내무대신으로 등용된 후 자신의 정치적 입지를 강화하고 고종의 협조를 얻기 위해 고종에게 우호적으로 접근했다. 그러나 이후 박영효와 고종 간의 이해관계가 상치되고 대립되자, 군주에 비해 현실적으로 정치적 힘이 약한 개화파가 밀려 실각할 수밖에 없었다. 현실정치에서 박영효 등 개화파가 개명시키려고 했던 군주(고종)로부터 오히려 자신이 배척당하는 역설적인 결과를 초래했다.

갑오개혁에도 불구하고, 고종은 군권의 제한을 통한 입헌군주 체제로의 개혁을 거부하고 자신의 취향에 맞는 인사들을 중용했다. 또한 정부 내각의 핵심 인물인 김홍집과 박영효 간에, 그리고 궁정 대 정부대신 간 대립이 지속되었다. 한 때 정치적 연합을 모색해온 대원군과 개화파 간, 민비(명성황후)와 개화파 간 관계가 적대적 관계가 됨으로써, 이후 집권층 내에서 정치적 리더십의 결집이나 통합은 사실상 불가능했다. 이후 김윤식·어윤중·유길준 등 개화파들이 죽거나 실각하고 반일적인 민비(명성황후)마저 일본에 의해 시해당함으로써 조선의 개혁을 이끌 정치세력이 크게 약화되었다.⁶³

특히 제2차 갑오개혁을 주도해간 박영효가 반대파에 의해 역모 혐의로 실각당하고 다시 외국으로 쫓겨나가는 상황에 처했다. 이러한 박영효의 정치적 실패에 대해 박은식은 『한국통사』에서 다음과 같이 비판하면서 안타까워했다.

⁶² 『駐韓日本公使館記錄』 7권, 1895: 24-25, 1895년 5월 22일, 井上 → 陸奥, (16) “機密 第56號, 趙軍部大臣 進退 問題로 內閣이 붕괴될 지경에 이른 건.”

⁶³ 통일부 통일교육원(2005: 40-64). “II장 3절, 19세기 정치개혁의 방향과 권력 장악을 둘러싼 분열과 대립.”

“박영효는 실패를 스스로 불러들인 것이다. 박영효는 외국인에게 이용당해 정권을 획득한 것으로서, 본래 특별한 자립 기반이 없었으므로 마땅히 인심을 수습하고 사람들의 기대를 포용하여 화합에 노력했어야 하거늘, 국가의 목표가 변경되고 인심이 혼란스러운 때에 사람들에게 베푸는 것도 없이 단지 반대파의 배척에만 힘써서 자신의 처지를 고립시켰으니 누구를 원망하겠는가.”(박은식, 2000: 187)

셋째, 지도층과 일반 지식인 및 대중, 민중 간의 괴리로서, 밑으로부터 개혁 요구의 수용 여부를 둘러싼 갈등과 충돌을 들 수 있다. 갑오개혁을 주도한 개화파의 정치이념은 국내 정치적으로 주자학에 기반한 위정척사론자들의 이념뿐만 아니라, 동학농민군의 이념과도 갈등 관계를 보여주었다. 갑오개혁 자체와 당시 참여한 개화파에 대해 당시 조선 내에서 비판을 가한 것은 재야 사람인 위정척사론자들이었다. 위정척사론자들은 군주의 수신과 모범에 의해, 왕실 종친과 조정을 거쳐 전국적으로 위에서 아래로 파급하도록 하는 군주의 의지에 의한 개화가 자주적 개화이자 개혁이라고 보았다. 이러한 입장을 갖는 위정척사론자에게 갑오개혁은 본말이 전도된 것으로서, 일본의 위협에 의한 비자주적 개화인 것으로 비추어졌다(이재석, 1995: 150-156).

당시 유학자들은 박영효가 일본군을 부추겨 왕궁을 점령하도록 배후에서 조정한 인물로 인식했으며, 그가 등용되어 개혁을 추진하는 것을 크게 반대했다.⁶⁴ 갑오개혁 당시 박영효의 정치적 복귀에 일본의 강력한 후원이 있었다는 사실은 당시 조선 내에서 반일 감정을 지닌 유학자들에게 박영효와 그 추종자들에 대한 적대감을 확대시키는 요인으로 작용했다.

갑오개혁 시기 개화파는 개혁 정책을 추진하는 과정에서 농민층을 비롯하여 대중의 적극적 지지를 받지 못했다. 갑오개혁 당시 박영효 등 개화파 관료들은 동학농민군의 활동에 대해 부정적이어서, 농민들이 반란을 일으킬 경우 기존 정부 자체가 붕괴되며 외세의 개입을 초래할 위험성이 큰 것으로 파악했다.⁶⁵ 당

⁶⁴ 그 예로서 1894년 8월 10일(음) 기주 이희화가 상소를 올려 일본에서 귀국한 박영효를 법에 따라 처벌하여 민심을 수습할 것을 권고했다. 『고종실록』 고종 31년 8월 10일조, 『이조실록』 391, 219-220.

⁶⁵ 박영효는 『讀賣新聞』과 인터뷰에서 동학농민군의 봉기에 대한 반대 입장과 일본군의 계속 주둔을 희망하는 의견을 피력했다. 『讀賣新聞』, 명치 27년(1894) 7. 9, “朴泳孝氏の朝鮮談.”

시 박영효가 동학교도의 지지를 받지 못했음은 전봉준이 교수형에 처해졌을 때, 박영효, 서광범을 역적으로 몰면서 크게 꾸짖었다는 점으로 짐작할 수 있다(黃珪, 1972: 183).

이와 같이 1894년 청일전쟁 및 갑오개혁 시기 일본 등 외세에 저항하는 동학 농민군이 개화파와 정권에 위협적인 존재로 인식됨에 따라, ‘반일’을 위해 동학 농민군과 조선 정부 관료를 포함한 연대와 통합은 사실상 기대하기 힘들었다. 이러한 정치적 취약성으로 인하여 사실상 개화파의 활동은 민(民)과 정당이라는 새로운 개혁 주도 세력의 결집에 실패하고, 소수의 개명적 지식인 계층과 일부 그 추종자들로 시도될 수밖에 없었다.

1895년 청일전쟁의 종전 이후 한반도와 조선 정부에 대한 청의 간섭과 영향력이 크게 감소하고, 그 대신 일본의 간섭과 영향력이 크게 증대되는 위기에 처했다. 조선은 명분상 자주독립 국가이나 실제로는 청국을 대신하여 일본의 침탈에 직면했다. 고종 스스로도 갑오개혁 시기 자주 개혁을 시도했으나 약 1년이 지나도록 별로 성과가 없었음을 책망하면서 다음과 같이 관료들의 참여 및 지지를 지시할 정도였다.

“그럭저럭 1년이 되었건만 여전히 성과라곤 없이 구습이 그대로 있고 새 명령은 늘 저지당하며, 아래 · 위의 뜻과 지향이 통하지 않고 중앙과 지방에서 와언(訛言)과 원망이 거듭 생기며 백성들의 조들림과 나라의 위급함은 도리어 전보다 더 심하다. (중략) 너희 각 부의 여러 신하들은 숨김없이 속마음을 터놓고 진심으로 도와 조례를 명백히 세워 기강을 추켜세우며, 백성들에게 편리하고 나라에 이로운 일체 외부 규정이나 새로운 제도를 부지런히 강구 시행할 것이다.”(『고종실록』, 고종 32년 5월 20일조)

2. 2014년 한국의 현실과 갑오개혁의 시사점

『동아일보』 2014년 7월 28일자 기사에서는 2014년이 1894년 7월 27일 시작된 갑오개혁으로부터 120년이 되는 해로서, 당시 개혁의 실패는 식민지로의 전락과 민족 분단을 가져왔다고 신고 있다. 이 기사에서는 또한 지금 우리는 선진국 문턱을 넘어설 것인가, 아니면 주저앉을 것인가의 기로에 서 있다고 전제하면서, 사회 전반에 걸친 개혁의 필요성과 방향을 제시하는 내용을 실었다. 동