

朝鮮王朝의 開港以後에 있어서의 行政近代化過程에 關한 研究(II)

金雲泰
(教授)

目 次

A Historical Study of Public Administrative Modernizing Process After the KANGWHA Treaty (1876) in The Yi-Dynasty.

第一章 近代意識의 韓國의 自覺(序論)

第二章 朝鮮의 開國

第一節 日帝의 對韓侵略政策과 江華島事件

第二節 丙子修好交涉과 修交後의 國內外關係

第三節 西歐諸國과의 修交

第三章 開港을 前後로 한 政治文化의 動搖

第一節 修好條約이 지녔던 歷史的인 爭點

(一) 書契問題의 檄頭와 그 性格

(二) 그에 대한 反應—朝廷 및 在野—

第二節 修好條約의 成立과 그에 대한 反應

(一) 朝廷의 反應과 그 決定作成過程의 分析

(二) 在野 mid-élite 들의 反應(反對上疏)

第三節 修好條約 成立以後의 反應

(一) 條約實踐에 否定的인 反應 —衛正斥邪思想의 漸高—

第四章 行政改革過程

第一節 行政制度改革의 動機

(一) 日本使臣의 往來를 通한 改革의 勸告

(二) 清에 學造器機事를 請咨하여 그 承諾을 받아 新衙門設置가 促求된 事實

(三) 修信使 金弘集의 報告와 黃遵憲의 「朝鮮策略」의 影響

第二節 統理機務衙門設置經緯

第三節 紳士遊覽團과 領選使의 派遣

第四節 軍制의 改革

第五節 統理機務衙門의 改編

第六節 近代文化의 移入과 各種 文物의 導入

(一) 日東記游

(二) 修信使日記

(三) 萬國公法

(四) 朝鮮策略

(五) 「中西關係論」一卷 其他 内外著書 의 影響	第八章 甲午改革 (以下 다음號所載分)
(六) 教育制度의 開化	第一節 甲午改革의 意義와 經過
(七) 國民生活의 開化	(一) 甲午更張의 意義
(八) 歐美文化의 導入	(二) 甲午改革의 經過
第五章 壬午軍亂과 復古的 改革	(三) 軍國機務處의 運營實態와 그 改革 의 推進
第一節 壬午軍亂의 原因	第二節 甲午更張의 目標
第二節 壬午軍亂의 善後策	(一) 大鳥圭介「內政改革方案綱目」
第三節 清·日의 干涉과 戀族政權의 復舊	(二) 井上馨「內政改革綱領」
第六章 近代化運動과 甲申政變	(三) 洪範十四條
第一節 外壓과 開化獨立黨의 組織化	第三節 近代的改革過程
第二節 甲申政變과 革新政策	(一) 中央政治 行政機構의 改革
第三節 事大黨 守舊政府의 再建	(二) 人事制度의 改革
(以上前號所載分)	(三) 地方制度의 改革
第七章 甲申政變以後의 列強의 接近에 따 르는 文物의 導入과 行政의 紊亂	(四) 財政, 土地, 貨幣金融, 交通通信 등 經濟的 諸改革
第一節 列強의 接近과 內政의 干涉	(五) 軍制의 改革
第二節 近代的文物의 導入	(六) 社會的慣行의 改革
第三節 行政의 紊亂과 社會的不安	

第七章 甲申政變以後의 列強의 接近에 따르는 文物의 導入과 行政의 紊亂

第一節 列強의 接近과 內政의 干涉

甲申政變後 日本은 朝鮮과 交涉하여 賠償金 及 公使館 兵營의 新築費를 얻고 謝罪케 했으며 (漢城條約 1885年) 한편 清國과 交涉하여 日清兩軍의 朝鮮에서의 撤兵과 兩國의 軍事敎官을 朝鮮에 두지 않을 것과 또한 將來 出兵할 경우에는 미리 相互通知할 것 등을 約束하였다. (天津條約, 1885年) 天津條約의 締結을 契機삼아 日本은 壬午軍亂과 甲申政變에 便乘하여 朝鮮에서의 支配權을 伸長해 온 清國과 政治 軍事面에서 均勢를 保障하고 韓國問題로 清國과 또다시 反目 相衝하기를 慎重히 回避하였다. 여기서 清國은 日帝와의 默契아래 無謀한 內政干渉을 增大했으나 마침내 清國의 支配權은 露英등 列強의 登場에 依하여 威脅을 받았다. 即 露西亞는 清日兩國의 一時의 均勢政策을 틈타 漁父之利로서 積極進出을 꾀했으며 우선

清國이 추천한 外交顧問 「멜렌도르프」 (P.G.von Moellendorff, 穆麟德)를 사귀어 그를 宮廷에 끌어놓고 朝鮮政府를 움직이기 始作하였으며 마침 王室과 一部戚臣들로 하여금 聯露政策을 推進케 하고 韓露密約을 劃策하기에 이르렀던 것이다.⁽¹⁾

그러나 北方으로 부터의 露西亞의 進出에 對抗하여 英國은 南方으로 부터 그를 牽制하고 侵略할 생각으로 巨文島를 占領하였다. (1885年)⁽²⁾ 여기서 清國은 露英兩國間의 調停에 나서 朝鮮에 대한 發言權의 保持를 피하고 먼저 清國에 拉致 連行해간 大院君을 一個의 利用道具로 釋放 還國시킴으로서 (1885年) 親露傾向의 閔氏戚族 事大政府를 牵制하는 同時に 韓露密約說의 張本人인 「멜렌도르프」를 背信의인 「引俄拒清」의 責任者로서 解免시키고 그 後任으로 美國人 「덴니」 O.N. Denny 를 推薦하여 新顧問으로 앉히고 外交官 派遣에 干涉하는 등 朝鮮政府에 壓力を 加하였다.⁽³⁾ 그러나 이러한 清國의 支配權도 列強 特히 日本과 露西亞의 進出에 의하여 언제나 威脅을 받아 왔다.

日本은 清國의 反擊으로 朝鮮으로 부터 後退하여 軍事的인 共同撤收를 한 후에도 表面上으로는 清國에 讓步하는 雅量조차 表示하면서 内面의 으로는 軍備의 擴張에 沒頭하고 또 清國과의 政治의 共同干涉의 方案을 마련하는등 朝鮮再進出의 機會를 노리고 있었다. 그 뿐만 아니라 한때 日本民間에서도 強硬論이 비등했으며 그중에서도 自由黨 左派幹部 大井등의 大阪事件⁽⁴⁾은 朝鮮의 警戒心을 드높이 했다. 그리고 朝鮮國의 政治改革을 위한 清國과의 共同內政干涉의 方案은 高宗二十二年 乙酉年 (1885年) 初夏頃에 發生한 帝露勢力を 導入하기 위한 韓露密約說이 暴露되자 露西亞勢力의 侵入에 對備하고자 日帝의 主導下에서 提案된 것으로서 同改革案은 다음 8個條로 되어 本來 日本 井上外務卿이 發案하여 李鴻章에게 傳達되어 그 凉解를 얻음으로서 共同提案의 形式을 取한 것이었다.⁽⁵⁾

(1) 斎藤良衛著「近世東洋外交史序說」pp. 294~295. 韓國史最近世篇 李瑄根編 pp. 790~799. P. G. Von Moellendorff 는 朝鮮獨立의 安全을 保持하는 方案으로서 野心있는 日清兩國을 牵制하기 위하여 露西亞의 後援을 얻는 것이 得策이라고 朝鮮政府에 進言했으며 韓露陸路條約의 仲介役을 맡은 바 있었다.

(2) 當時 英露는 世界二大強國으로 歐洲에서 近東, 中東, 極東에 걸쳐 對立하고 있었다. 巨文島는 露의 東洋艦隊要路인 朝鮮海峽의 門戶이었으며 英國의 占領은 露國을 놀라게 했다. (旗田義著 朝鮮史 p. 176)

(3) 穆麟德의 解免과 그 後任으로 有能한 美國人을 任用할것에 關해서는 後述한 清·日 共同改革案에서도 凉解가 있었던 것이다. 美人 O.N. Denny 또한 清國의 期待에 反하여 朝鮮獨立을 위하여 注力하고 清國의 屬邦主義를 警戒했다. 그는 1886년에 高宗王의 承認을 얻어 C. Waeber 露公使와 交渉하여 韓露陸路通商條約締結 (1888年 8月 8일)을 위하여 盡力했으며 (菊池謙讓著 朝鮮王國 p. 396. 東邦協會編 「朝鮮彙報」 pp. 43~53) 다시 清韓論 (O.N. Denny: China and Korea 1888. Seoul)이란 著書를 通하여 清國의 朝鮮에 대한 暴狀을 暴露한 바 있었다.

(4) 田保橋潔著 近代日鮮關係의 研究 下卷 pp. 139~147. 自由黨幹部 大井憲太郎와 小林樟雄등은 23名의 暴徒를 朝鮮에 潛伏시켜 戚族代表者들을 暗殺하고 國內殘留의 舊獨立派를 紛合하여 政局을 전복하고 朝鮮을 藩屏으로 삼고자 하는 暴動計劃을 劇策했다.

(5) 田保橋 前揭書 p. 19 光緒中日交涉史料 卷八 (385) pp. 24~26. 附件一徐承祖與日本井上馨問答·附件四 李鴻章信.

- (1) 朝鮮國의 重要外交方針은 李鴻章이 井上馨과 事前에 協議한 다음 朝鮮國王에게 傳達施行토록 할 것.
- (2) 內官의 國政干與를 嚴禁하고 國王은 大臣과 相議하여 國政을 處理할 것.
- (3) 大臣의 任用을 慎重히 하되 그 人選에 있어서는 朝鮮國王이 事前에 李鴻章에게 相議토록하고 李鴻章은 井上馨과 相議한 다음 決定토록 할 것. 現在의 廟堂 重臣中 金弘集 金允植 魚允中等은 遷任者로 認定될 것.
- (4) 外交, 國防, 財政은 特히 重要함으로 金弘集 金允植 魚允中등을 그 長官으로 任命할 것.
- (5) 穆麟德을 解免하고 그 後任으로 有能한 美國人士를 任用케 할 것.
- (6) 漢城 駐在 清國商務總辦 陳樹棠을 更送하고 보다 有能한 人士를 後任으로 起用할 것.
- (7) 清國의 駐韓大臣이나 穆麟德의 後任으로 起用될 美國人士 一名은 李鴻章의 詳細한 訓條를 듣고 赶任할 것은 勿論이지만 되도록 日本을 經由하여 井上馨에게도 面會하고 갈 것.
- (8) 清國駐在官은 恒常 駐韓日本國公使와 情誼를 敦篤히 하고 重大事件이 突發時에는 相互 緊密히 協議할 것⁽⁸⁾.

以上의 内容은 朝鮮國에 대한 積極的이고 具體的인 內政干涉을 위한 露骨의 提案이라 하겠으며 結局 清國을 宗主國으로서 앞에 내세우고 그를 背後에서 操縱하여 自國에게 有利하도록 內政干涉의 實効를 거두자는 속셈임에 틀림없는 것이다. 특히 朝鮮의 外交方針, 外交, 國防 및 財政을 위시한 大臣의 任用과 그리고 駐韓清國의 外務 및 商務顧問 (例컨티 6項 7項)의 任免問題에 까지 깊이 干與해 보겠다는 속셈이 드러나고 있는 點이 注目된다. 이와 同時에 日本政府는 井上外務卿의 別途의 密書를 傳達하여 朝鮮國 內政干涉과 特히 戚族世道를 牽制하는 一方案으로서 大院君의 釋放還은 李鴻章에게 提議한 바 있었다⁽⁷⁾.

이와같은 여러가지 日本政府의 積極的인 内容의 提案에 대하여 清國政府나 李鴻章은 別로 奉制 또는 異議를 提起하는 氣色도 없이 그대로 次例로 施行하게 되었다. 그리하여 우선 高宗 22年 乙酉年 (1885) 6月 22日에 李鴻章은 密函을 國王에게 傳達하여 다음과 같은 勸告를 하고 있다.⁽⁸⁾

- (1) 露西亞公使館 書記官의 鍊軍敎官招聘 強要의 件은 拒絕하고 速히 美國敎官을 漢城에 招致하여 露西亞國에게 口實을 주지 말것.
- (2) 穆麟德은 貴國朝廷에도 알리지 않고 不法하게 外人과 結託하고 있음은 있을 수 없는 일인 만큼 速히 歸還케 하고 萬一 西洋人の 도움이 必要하다면 美國人을 登用할 것.

- (6) 李瑄根著 韓國史 最近世篇 pp. 800~801. 清光緒朝中日交涉史料 (385) 前揭書 附件五 日使複本武揚抄呈之該國外務卿井上來信案
「日本外務卿井上伯爵密陳朝鮮外務辦法，朝鮮外務辦法，與日本中國利權，大有關繫，如任其自爲，必至外交之枝節橫生，中日利權，重受其累，井上伯爵因擬辦法如左……」
- (7) 李瑄根著 韓國史 前揭書 p. 802. 光緒中日交涉史料前揭書 卷八 (390) 附件. 一. 李鴻章覆總署信. 二. 李鴻章與朝鮮往復函件. 三. 朝鮮吏曹參判 南廷哲 面呈密議. 大院君의 釋放還에 關해서는當時朝鮮國內의 錯雜한 政情에 비추어 戚族과의 甚한 衝突과 反撥이豫想되는 바이지만 從前부터 李鴻章에 의하여 考慮되어 왔던 바이며 이제 井上外務卿으로부터 提議가 있자 慎重히 再檢討하게 이론것이며 李도 朝鮮國政改革과 內治外交의 監視를 위하여 結局 그의 歸國을 推進하게 된것이다.
- (8) 朝鮮史 第六編 第四卷 乙酉年 6月 12日 pp. 776-777. 및 「清光緒朝中日交涉史料」卷八 (390) 附件 二. 李鴻章與朝鮮往復函件.

(3) 貴國의 많은 朝廷臣下들은 黨을 組織하여 政權鬭爭을 일삼고 있다. 마땅히 賢愚를 가려서 人材를 登用하되 金弘集, 金允植, 魚允中은 各國이 모두 其賢良임을 일컫는 터이니 信任하여 起用하는 것이 時局에 도움이 될 것임.

(4) 撤兵은 이미 決定된 대로 實行 될 것이나 陸軍을撤收하드라도 軍艦을 交代로 仁川에碇泊케 하여 鎮壓聲援에 對備하고 萬一 또 다른 事變이勃發하면 必히 陸軍을 再派하여 朝發夕至토록 할것.

i) 内容은 大體로 前記한 井上의 提案에 따른 것이라고 보겠으나 軍事問題에 關하여 一層積極的인 劍告를 하고 있다. 그리고 李鴻章은 그 劍告를 뒷받침이나 하는 듯 그 數日後인 6月 16일에는 穆麟德을 龍免하였으며 나아가서는 大院君의 釋放 送還問題에도 從來보다 積極的인 態度를 가지고 推進하여 結局 同 8月 25일에 袁世凱, 王永勝등의 護還으로 異域風霜 三年만에 仁川에 安着하고 同 27일에는 沿道의 百姓들의 歡呼裡에 歸京케 하였다.⁽⁹⁾

그러나 大院君의 歸國에 대해서는 앞에서도 論及한 바와 같이 王妃 및 戚族의 露骨의反撥이 있었으며 大院君의 入京當日 壬午軍亂의 黨與逃避罪人을 大逆不道로서 處刑하고 禮曹로 하여금 大院君을 尊奉한다는 口實로 「儀禮節目」을 講定케 하여 朝臣과 雜人의 雲峴宮出入을 嚴禁할 뿐더러 그의 舊從僕을 毒殺하고 數 10名의 從者들을 그의 身邊으로 부터 逃避케 하는등 大院君만이 아니라 內外人士까지 戰慄을 禁할 수 없게 하였다.⁽¹⁰⁾ 이와같은 事態에 直面하자 李鴻章은 面目을 잃게 되었고 또 事實上 그를 代表하여 來韓한 袁世凱의 懲慨도 이만저만이 아니었다.

大院君의 歸國을 契機로 李鴻章의 對韓方針은 一變하였다. 即 從前에는 國王을 제쳐놓고 戚族 閔氏 趙氏를 朝鮮國 政權의 代行者로 認定하고 이들을 適當히 指導함으로서 中國東方의 藩屏으로 삼아왔으며 따라서 政教自主의 傳統的方針에 따라 其獨立性도 그다지 侵害하지 않는 程度에 그쳤던 것이나 그의 歸國이 戚族의 露骨의反撥을 惹起하자 이들을 中國의 威信을 害치는 私黨으로 看做하고 國王을 詧勵하여 強壓케 한 것이며, 따라서 李鴻章의 朝鮮內政干涉은 露骨化되어 그 獨立性은 크게 侵害된 것이다. 또 李鴻章을 움직여 새삼스레 對韓積極干涉에로 나서게 한 者로서 日本의 井上外務卿의 智略을 看過할 수 없었던 것이며, 그結果로서 戚族은 清의 強壓에 시달려 清以外의 列強의 援助를 連달아 물색하게 되었던 것이다.

李鴻章의 戚族強壓은 駐韓使臣의 更迭로서 始作되었다. 마치 井上馨의 8個條項의 提案에도

(9) 田保橋潔 前揭書 pp. 18-47, p. 30 大院君의 歸國은 다시는 國事에 關與하지 않을것을 約束하고 이루워진 것이지만 끝내 王妃戚族間의 惡嫌는 풀리지 않아 骨肉相殘이 再燃되였고 列強의 軋轢을 助長하였다. 即 시아버지 大院君은 清國使, 머느님인 戚族政權은 露西亞使인가 하면, 日帝는 쌔음을 부쳐놓고 權謀術數를 恃行한 危險한 狀況이었다.

(10) 日省錄 高宗乙酉年 8月 26, 27일, 「大逆不道罪人(金)春永, (李)永植等鞠案」「教曰大院君今已還次,豫之情私欣幸,何可勝言,即見皇上○清諭旨,開釋之餘,尙有難安句語,感恩頌德之中,更切鬱抑,大抵年前事,尙何言哉,皆由於雜類無端出入,興訛造訛,爲累於大院君,思之及此,……凡於尊奉之諸儀節,更令禮曹,就議廟堂磨鍊以入,勿使朝紳與間雜人無常往來……」

清國의 駐韓責任者 陳樹棠을 更迭할 것이 들어 있었던 차이므로 그 後任으로 韓國通의 有能한 人材인 袁世凱를 拔擢起用하였다. 이로서 袁世凱는 「駐劄朝鮮總理交涉通商事宜」라는 職務으로 東洋國際政界에 頭角을 나타내게 된 것이다. 袁世凱의 職務은 「交涉」과 「通商」으로 되어 있지만 實質上으로는 前記한 井上外務卿의 八個條項을 執行하는 實權者이며 通商外交는 勿論이고 누구보다도 內外政界의 機密한 情報를 把握하고 있는 縱橫機敏한 智略家로서 內外人事問題와 나아가서는 一般庶政을 宮內大臣職이나 다름없게 憂意로 깊이 干涉할 수 있는 實力者이었으며 또 所謂 宗邦論에서 袁道는 宗主國駐在官으로서 國事を 監視하는 任務까지 賦與받고 있었기 때문에 國王이나 政府가 眼中에도 없을 程度로 威勢와 特權을 떨쳤던 것이다.⁽¹¹⁾

더구나 그는 井上外務卿이 李鴻章에게 要求한대로 赴任初에 日本으로 들려 井上外務卿을 禮訪하고 日本朝野와도 接觸하여 媚態를 떨쳐두었기 때문에 한동안 그의 行動은 清日兩國이 共同으로 支援 乃至 默認하는 國際政界에 頭角的 存在가 되었다. 이와같은 權力を 背景으로 하여 그는 大院君과 그 系列을 庇護하고 王妃 以下 戚族의 聰露政策을 監視 奉制한 것이다.

「袁大人」이라고 알려진 그는 傲慢不遜하게 監國大臣의 威勢를 가지고 王室에 臨하여 政府大臣들을 驅使하였으며 高宗 23年(1886年) 9月에는 國王에게 謁見하여 意見을 陳述한 書翰과 그리고 「諭言四條」 및 「時事急務十款」등 文書를 進言한 바 있었다. 그의 書翰前文에는 甲申政變의 前轍을 밟지 않을 것을 警告하고 지금에도 富國強兵之術을 論하는 小人輩를 또 任用하면 반드시 앞서와 같은 變亂을 招來할 것이 틀림 없으리라고 威脅調로 壯談하였다. 또 「諭言四條」에서는 中國은 朝鮮과 東西隣邦으로서 東隣之室(朝鮮)이 頽覆하면 곧 西隣(中國)의 庭堂도 무너져 外部에 暴露되게 마련이며 朝鮮은 破舟와 같아 木材는 썩었으나 現在로는 重修도 못하고 沈沒할 形便이나 이 世凱가 舟工의 어려운 일을 맡고 있으며 治國은 病을 고치는 것과 마찬가지이며 朝鮮은 難治의 痘에 걸려있다. 善醫는 꼭 良藥을 먹이며 良藥은 입에 쓴법이다 등의 要旨를 늘어놓았다. 即 中國의 保全을 위해서도 隣屬邦인 朝鮮의 安保가 必要하며 朝鮮은 破舟와 같고 難治의 患者이나 어진 舟工이며 善醫인 世凱自身의 말을 잘들어야 한다는 것이다.

그리고 「時事急務十款」에서는 첫째 大臣任用, 둘째 奸細輩, 셋째 瘟事는 各機關에서 分擔하고 殿下는 그 大綱을 總括하여 得失을 가려 賞罰을 밟힐 것, 넷째 連年的 災害에 人民의 困窮이 막심하니 人民의 福利를 위하여 弊政과 災害를 除去할 것, 다섯째 上下가 서로 不信하고 謀略을 하면 되는 일이 없을 터이니 疑心할 者는 排斥하고 믿을 수 있는 者는 任用할 것.

(11) 李瑄根 韓國史最近世篇 pp. 813-814. 朝鮮史第六編第四卷 乙酉年 10月 11日 李鴻章은 앞으로 朝鮮駐劄委員의 權을 重視하여 袁을 三品銜의 賞加와 道員에 升用되는 發令까지 받고 서울에 着任케 하였다. 또 그는 宮中の 儀式節次나 日常生活 및 車馬道具裝備등에 이르기 까지 國王이나 다름없는 特權을 차지 했다. 例권대 다른 나라 모든 外交官과는 달리 깊이 乘車한대로 關門出入을 自由롭게 할수 있었으며 國王에 대한 謁見이나 무슨 式典에서도 다른 外交使節과는 달리 그만은 起立하지 않고 着席해도 無妨할 程度였다.

여섯째 不用不急한 行政施設 例컨데 典圖局, 製藥局, 種桑局과 機器, 輸船등은 朝鮮의 時勢로는 不急하니 經費節約을 할 것. 일곱째 小人의 甘言利説에 넘어가지 말 것. 여덟째 功罪를 評하며 鄙謫을 嚴正히 할 것. 아홉번째 數百年以來 親交해온 中·東關係를 저버리고 새로 他國과 親近코자 하지 말 것. 열번째로 奸細輩의 藉端愚弄을 操心하고 外交業務를 歸一시킬 것⁽¹²⁾ 등 要旨인 바 要컨데 人事行政 行政統制와 公正한 賞罰, 忠誠과 經費節約, 等에 關하여 改善할 것을 提議하고 特히 韓露密約說과도 關聯하여 他西邦國과는 親近하려 하지 말고 統理衙門을 中心으로 外交業務를 歸一시킬 것을 勸告하고 있다.

이와같이 袁世凱와 清廷의 對韓干涉은 날이 갈수록 甚해졌으며 이에 對立反目한 閔妃 感族인들 곁으로나마 屈從하고 默認하지 않을 수 없었던 것이다. 그런데 여기서 清日兩國의 對韓干涉의 主要特徵을 比較하여 살펴보건데, 袁世凱를 앞장세운 清國의 對韓干涉은 政治面에 보다 重點을 두고 推進되였는데 反하여 日本의 경우는 政治面에서 어느程度 後退하고 經濟的進出에 重點을 두고 近代產業資本主義의 侵略을 피한 것이라고 하겠다.

即 清國은 東洋의인 名分論을 내걸고 現實의 利害보다 對外關係의 體面이나 文書儀式의 形式的 尊卑節次등의 問題에 神經을 쓰고 未練과 固執을 부렸으며 近代國際關係에 비추어 合法의인 根據나 妥當性이 問題가 아니고 으로지 儒教觀念을 바탕으로 하는 舊緣과 慣例에만 執着했던 것이다. 그러하기에 袁世凱는 屬邦體制를 強要固執하여 朝鮮의 모든 自主獨立의 外交에 끝까지 干涉 妨害했으며 清國以外의 나라와의 對外借款交涉도 積極干涉 妨害하였던 것이다. 이와같은 袁世凱와 清廷의 屬邦體制의 對韓干涉은 韓美外交關係와 關聯하여屢次 美國政府와 美人顧問官「데니」O.N. Denny 등의 抗議와 紛彈을 받을 程度이었다. 특히 Denny는 清國의 期待에 反하여 朝鮮獨立을 위하여 注力하고有名한 著書「清韓論」(China and Korea)에서 袁世凱의 無道한 廢位陰謀와 暴狀을 暴露하고 同時に 近代國際法理論을 引用하여 韓國의 自主獨立國임을 辯護하고 李鴻章의 屬邦論이나 清廷干涉의 不當性을 力說한 바 있으며 또 그는 袁世凱의 龍兇을 李鴻章에 대하여 大膽하게 主張하면서 그의 潛商陰謀行爲를 痛烈하게 紛彈한 바도 있어 當時 韓國의 역을한 事情과 清國의 橫暴를 世界輿論에 呼訴하는데 도움이 되었던 것이다.⁽¹³⁾

한편 開港以後의 朝鮮에 있어서의 利權을 둘러싸고 清日兩國의 葛藤 競爭은 치열한 것이 있으나 특히 日本의 經濟的 進出은 顯著한 바 있었다. 1885年에서 1887年까지 3年間에 있어서의 釜山·仁川·元山 三港으로 부터의 輸入은 仁川에서 日本이 75%, 清國이 25%, 元山에서 日本이 81.7%, 清國이 18.3%, 釜山에서 日本이 100%를 獨占하고 있었다. 그

(12) 李瑄根「朝鮮最近政治史」pp. 312-315 再引用 清光緒中日交涉史料 卷 10 p. 14(485) 「北洋大臣來電」參照

(13) O.N. Denny: China and Korea 1888. Seoul. 柴山尚則譯本「清韓論」1890 本書一節에서 「清國은 結局 朝鮮政府 및 朝鮮을 占領하기에 이를 것이다」라고 말하고 있다. 前記譯本 p. 69 韓國史 最近世篇 pp.842-855. Nelson: Korea and the old orders. pp. 199-202

後 清國도 日本의 經濟的進出에 刺戟받아 韓清水陸貿易章程을 利用하여 經濟的蠶食을 嘐한結果, 1885年에서 1892年까지 5年間에 있어서의 三港의 輸入統計를 檢討해 보면 仁川에서 43.5% 對 56.5%, 元山에서 43.1%對 56.9%로 앞의 경우와 比較해서 各已 逆轉하고 있으며 釜山에서도 從前 100%이었던 것이 日本 97.2%에 對하여 清國 2.8%로 多少 清商이 蠶食하고 있는 程度이다.⁽¹⁴⁾ 그러나 清國의 對韓貿易이 外國產物의 中繼貿易과 家內工業製品인데 反하여 日本은 漸次 自國產의 商品을 輸出하고 나섰음으로 資本市場 爭奪에 있어 日本은 壓倒的地位를 차지하고 있는 것이다. 그 뿐만 아니라 輸入面에서 清國이 人蔘·砂金을 輸入한데 대하여 日本은 米穀·大豆등의 主要食糧資源을 輸入供給하고 나아가서는 日本은 朝鮮에 있어서 近代的金融機關과 海運 및 沿岸船路까지 獨占하고 있었던 것이다.

特히 日本米穀商人은 日本政府의 支援下에서 朝鮮의 產地까지 出張하여 零細農民의 窮迫期에 資金을 前貸하여 秋收米를 가로채는 典型的인 高利貸商業資本의 農民掠奪을 恣行하였으며 이러한 日本商人의 大量의 米·大豆의 買占으로 食糧不足을 招來하자 1889年 가을에 咸鏡道觀察使 趙秉式은 「防穀令」을 發布하여 日本商人에 대한 穀物의 販賣, 運搬, 輸出등을 禁止하였으며 이것이 韓日間의 國際問題가 되여 結局 朝鮮政府가 損害賠償을 支拂하고 防穀令을 解除하는 事態까지 發生한 것이다.⁽¹⁵⁾ 이와같이 外國人の 經濟的侵略에 의하여 農村經濟는 破壞되고 朝鮮民衆의 生活은 極度로 荒廢하고 거기다 列強의 政治的 干涉과 壓力에 의하여 朝鮮의 政界는 不安과 混亂에 빠진 것이다.

第二節 近代的文物의 導入

1884年的 甲申政變 以後부터 甲午東學亂 直前까지의 所謂 太平十年은 歐美文物을 直輸入하여 自律的인 近代化를 期할 수 있는 絶好의 機會이었다. 即 當時 萬一 爲政者들이 近代文明에 自覺하고 一心協力하여 適切한 政治的「리더쉽」을 發揮하였다면 비록 日清같은 隣邦에 比하여 晚時之歎은 있어도 다시금 國運을 挽回하여 亡國을 事前에 泪止할 수도 있었을 것이다. 그러나 國家의 成敗를 左右할 重大時期에 處하여 權力を 掌握한 兩班貴族이나 王室高官은 內部의 黨爭에 没頭하여 無意味한 政治的報復에 온갖 智慧와 精力を 浪費했으며, 政府는 國家發展을 위하여 近代的인 文物을 積極導入하여 生產的으로 活用하지 못하고 且 行政도 極度로 紊亂하여 國庫를 蘑盡하고 各種名目으로 重稅를 強要했기 때문에 二·三重의 負擔에 견디지 못한 民衆의 不滿과 反抗이 東學亂으로 爆發하고 만 것이다.

開港한지 近 10年이나 되어도 朝鮮政府와 兩班知識階級은 통일어 近代文明에 沒理解하여 近代科學이나 技術을 習得하고 國家產業發展에 寄與할 생각은 거의 없었다.

(14) 申國柱著 『近代朝鮮外交史研究』 1966. pp. 294~296. 300~301. 北川修「歷史科學」第一卷第一號(清日戰爭까지의 朝鮮貿易)

(15) 朝鮮史 第六編第四卷 癸巳 9月 11日 p. 1033. 旗田巍著 朝鮮史 p. 179.

西洋의 近代文明을 習得하기 위해서 甲申(1884年)에 官立學校를 創立하고 1886年 6月에 美國政府의 推薦으로 우선 新學問의 小學校教師三名이 來韓하였으며 「길모어」 G. W. Gilmore (吉模), 「벙커」 D.A. Bunker (房巨), 「호머 · 헐버어트」 (轄甫)등이 그들이다.⁽¹⁶⁾ 이들 美國教師三名을 中心으로 語學과 各種新學問을 教習하는 新式教育機關으로서 育英公院을 設置하는 同時에 內外衙門의 高級官吏의 子婿弟姪의 族戚中에서 學徒를 擇薦하게 하였다.⁽¹⁷⁾ 그리고 이 育英公院에는 左右兩院이 있어 左院은 年少한 科舉出身으로 原文에 通達하고 門地 좋은 者 10名을 定員으로하고 右院은 年 15 歲부터 20 歲 內外의 才質이 聰明한 者 20名을 定員으로 嚴選하였다. 이들 總 30名의 學徒 education을 위하여 每月 6千兩(1人當 2百兩)의 官費가 支給되었다. 教科內容을 보면 「學習次第」라 하여 讀書, 習字, 學解字法, 算學, 寫所習算法, 地理 및 學文法등 初學課程이 있었고 이를 卒業한 後에는 「所學諸條」라 하여 大算法, 各國言語, 諸般學法, 捷經易覽者, 格致萬物 (醫學 · 農理 · 地理 · 天文 · 機器등), 各國歷史政治(各國條約法及富國用兵之術) 및 禽獸草木등의 課程이 賦課되었다.⁽¹⁸⁾

이 育英公院은 우리 나라에서 最初의 新式學制로서 以上 言及한 것 外에도 授業時間, 週末과 名節의 休學, 夏冬季의 放學, 試驗制度등 자세한 制度를 實施하였으며 特히 試驗制度를 보면 「月課季考」(毎月終試驗), 「歲試」(每年終試驗) 및 「大考」(每三年 總理大臣이 句管監場하여 舉行됨) 등이 있으며 修業年限에 制限은 없고 大考에 及第하면 一應卒業으로 看做되는 것 같았다.

그러나 모처럼의 新式學制의 運營도 時日이 經過함에 따라 좋은 成果를 올리지 못했다. 特히 高宗 26年 (1889年)頃에는 育英公院學員들이 無故로 또는 病을 口實로 學業에 勤勉하지 않았기 때문에 美人教師 세분이 보람없어 歸國하겠다는 地境에 이르렀으며 科舉出身의 兩班子弟인 左院學徒들은 出席率이 不良하여 間日出席制를 實施한 일초자 있었으며 또 右院生도 課日篤學을 嚴守케 하기 위하여 不誠實하고 規律을 違反하는 院生에게는 그 父兄과 薦主가지 問責論警하게 이룬 것이다.⁽¹⁹⁾

이와같이 兩班貴族子弟만을 相對로 하는 官立學校가 外國人教師와 戚臣堂上의 巨物을 두 名씩이나 配置하여⁽²⁰⁾ 莫大한 國費를 投入하면서 經營한데도 不拘하고 發展하지 못한데 反

(16) 朝鮮史第六編第四卷 高宗 23年 丙戌 6月 17日 統理交涉通商事務衙門日記六 高宗乙酉年 5月 29日 이보다 앞서 朝鮮政府統理衙門은 美合衆國에 照會하여 鍊兵, 政治, 農業 小學校의 教師를 招聘할 것을 要求한바 있으며 마치 甲申政變으로 送信이 中斷되었다가 뒤에 李鴻章의 勸言도 있어 美國政府에 教師를 速히 派送해 주기를 要請하였다. 그리고 鍊兵教師의 派送에는 國會의 議決이 要함으로 우선 學校를 設立하고 小學校教師를 二年期限으로 派送하기로 한 것이다.

(17) 日省錄 高宗丙戌年 6月 17日, 7月 11日.

(18) 朝鮮史 第三編第四卷 丙戌 高宗 23年 8月 1日 日省錄 丙戌年 8月 1日

(19) 朝鮮史前揭書 高宗 26年 3月 20日 p. 898

(20) 日省錄 高宗 24年 丁亥年 3月 8日 育英公院에 堂上 閔種默 閔應植, (以上 戚臣) 鄭夏源을 辨理事務로, 主事 徐相喬, 丁文燮, 李璵을 司務로, 教習(美人教師의 助教) 權柔燮, 劉燦, 崔榮夏를

하여一般平民子弟를 相對로 美國新教派宣教師에서着手한 教育機關이 오히려 보다 나은 成果를 올리고 不滅의 業績을 남기며 發展하였다. 即 1885年에 培材學堂을 그리고 1886年에 우리나라 最初의 女子教育機關으로 梨花學堂을 創設하여 基督教精神에 의한 近代敎育文化의 番된 基礎를 세웠던 것이다. 이밖에도 美國新教派宣教師의 事業으로서 教會의 主日學校 或은 簡易職業學校등이 設置되었고 天主敎會의 活動도 아울러 併行되어 이들 近代的 宗敎界의 社會敎育事業은 近代文化를 朝鮮民衆속에 扶植하는데 크게 이바지 하였다. 그리고 譯官養成을 위하여 1891年 6月에는 日本語學校, 1892年에 清國語學校, 1894年에 英語學校, 1896年에 露語學校와 佛語學校를 각각 開設하여 直接 關係諸國으로 부터 教育을 招待하였다. ⁽²¹⁾

한편 高宗 22年(1885年) 2月에는 美國人醫師「알렌」H.N. Allen의 提言으로 漢城北部 齊洞에 廣惠院(後에 濟衆院으로 改稱)이라는 西洋近代的 醫術의 痘院이 最初로 開設되었다. 이 痘院은 統理交涉通商事務衙門의 專管으로 「알렌」의 責任아래 運營된 國立病院으로서 學徒와 研究生을 받아 西洋醫學을 教習하기도 했다. ⁽²²⁾

이밖에도 政府의 事業으로 推進한 電信, 商船, 造幣, 機器등 近代施設의 導入과 稅關, 軍制, 外務, 內務등의 行政專門家의 招聘에 關해서는 우리政府의 主導의 要請에 依하여 促進된 것 이 아니고 列強의 對韓干涉의 形式으로 他意에 의하여 進行되었기 때문에 그 規模나 內容에 있어 微弱性을 免치 못한 것이다. 우선 韓末의 稅關의 運營이 壬午軍亂 以後 그 實權이 清國側에 委任되고 洋人專門家의 指導아래 事務가 推進되어 他國의 介入이 許容되지 않았음은 이미 論及한 바와 같다. 그리고 電信施設에 있어서는 앞서 日本이 1883年 1月 韓日海底電線敷設條約에 依하여 釜山, 長崎間의 電線을 最初로 架設한 바 日本이 優先權을 차지 하였다 고 할수 있었다. 이에 甲申政變을 치루고 난 日本이 事變關係의 通信連絡이 清國보다도 遲延된 經驗에 비추어 釜山 仁川間에 海底電線을 架設하자는 論議도 있었으나 財政上 餘力이 없어 實現하지 못했다. ⁽²³⁾ 뒤이어 壬午, 甲申 兩變亂때에 通信施設 未備로서 困難을 當한 清國은 高宗 22年(1885年) 仁川起點 서울 平壤 義州 奉天 旅順 北京間을 貢通하는 電線架設計劃

司錄으로 差下하였다.

(21) 信夫淳平著「韓半島」半島に關する統計 p. 690 露國大藏省錄編(日本農商省譯)「韓國誌」pp. 348-350. 470.

(22) 信夫淳平著前掲書 p. 691 朝鮮史第六編第四卷 高宗22年 2月 29日 및 高宗 23年 5月 13日 pp. 758-759 및 811-812 H.N. Allen(安連)는 甲申政變때에 閔泳翊의 重傷當한 것을 近代醫術로 治療救護해준 美合衆國公使館附醫師이며 美國人女醫 A. Ellers(蕙論)과 함께 「業精志善 施療衆民」의 優秀한 成績이 認定되어 堂上階通政夫人를 加하여 嘉獎을 받다.
(H.N. Allen, Korea: Fact and Fancy, Seoul, 1904. p. 170)

(23) 日本外交文書第十八卷 pp. 142-143. 日本政府內 當務者들은 일찍 釜山 서울 經由 仁川間電線施設의 重要性을 認識하고 實地調查를 單한 電線局長이 (一) 釜山서울間의 陸上電線架設費는 15.6 萬圓程度에 不過하나 이는 朝鮮人民의 對日感情上 그 安全을 期할수 없으며 (二) 釜山仁川間海底電線架設費는 45 萬圓의 巨額에 達하나 國家大計上 時急이 架設함이 可하다 建議하였음.

을樹立하고 이해 6月에 義州電線 合同條約을締結하고 清國電線總局이工事費 10萬兩을朝鮮政府에貸與하여 韓清兩國技術의合同으로서完工하여 서울·北京間의電信이通하게되었다.⁽²⁴⁾ 이와같이 清國爲主로電信網이進涉된데刺戟을받어日本政府는海陸線路의擴張을計劃해오던次에마침내同年11月에는朝鮮政府와의사이에위의仁川·義州間의電線을釜山의日本電信局과連結시키는協約을맺는데成功했으며⁽²⁵⁾ 그리고清國은다시翌年(高宗23年)2月에서울·釜山間의電線條約을締結하여朝鮮政府의施工으로서通하게하고그후5年인1891年2月에다시韓·清元山電線條約을締結하여完工하니이로서清國中心의電信網이完成된셈이며이나라의重要電線은거의大部分이清國資本과清國技術에依하여敷設키로되었으니日本은이러한近代化施設에먼저着手했지만驅逐當하고만것이다.

한편高宗22年11月에는獨逸商社世昌洋行으로부터借款을얻는同時에木浦·仁川間의米穀運送을위한商船을貸與받았고高宗24年(1887年)10月에는新式典圜局造幣廠과機器局機器廠을設置했으며그리고앞서招聘한美國人鍊軍教師로「나이」General Dye(陸軍少將)以下三名이來任하여軍制를研究한結果壯衛營(後營·右營·海防營을統合하여中營으로함.黃色)統衛營(前營·左營을統合하여左營으로함.青色)및總禦營(別營을改稱하여右營으로함.白色)등三營으로統合改稱編하고⁽²⁶⁾뒤이어高宗27年(1890年)2月에는美國人「레전드르」Charles W. Legendre(李仙得)를, 그리고同年11月에는美國人「그레트하우스」(具禮)를各己顧問官으로서內務協辦에任命하여外國法律事務를處理케하고아울러外務,內政의整備를期한것이다. 그리고高宗29年3月에는鐵道敷設을創始하고자美國人J. 도스(毛時)를招聘하기도했다. 그러나이러한政府의事業은美國人顧問官의月給조차支拂하지못하여 일정을惹起할程度로所期의成果를거둘수가없었으며權力있는戚臣中에外國文物을導入하는데自覺과熱意를가진者가없었고더욱이韓國을儒教의인舊秩序속에얽매개한李鴻章과그앞잡이袁世凱는露骨的으로內政에干渉하여世界文明과의接觸을拒否하고韓美兩國의接近조차嫌惡하고妨害하여모처럼의近代화의機會를沮害하고나선것이다.

이처럼國家의近代的發展을위하여西歐文物을積極 받아들여야할매우important한時機에있어近代的인科學과技術을導入하는데는그다지도無自覺하고無氣力한戚族政權의政敵에

(24) 統理交涉衙門日記乙酉6月6日中朝電線條約.朝鮮史第六編第四卷p.774.義州電線合同8條締結.

(25) 統理交涉衙門日記乙酉11月16日,日本政府는京釜線架設을위한資金貸與는拒否하고朝鮮政府責任下에架設하되竣工한後에利用할수있는條件에合意를본것이다.

(26) 朝鮮史前揭書pp.803. 859. 869. 873. 日省錄高宗戊子年4月19日.美國鍊軍教師는William N. Dye(陸軍少將),「가민스」(大領),리(小領)등임

대한 報復을 劃策하고 迫害하는데는 놀라운 精力과 金力を 傾注하여 內外의 注目을 끌었다. 四個星霜만에 모처럼 還國한 大院君을 迫害하고 그를 監視하기 위하여 雲峴宮周邊에 어마어마한 警戒網을 퍼고 또 가진 陰謀와 陰害를 加하면서 그를 除去하려 했으며 또 멀리 日本으로 亡命한 金玉均, 朴泳孝등을 暗殺하고자 巨額의 經費를 뿐더러 가며近 10 年間 數많은 刺客을 繼續 密派하기도 했고 한때는 池運永이란 者를 「刺客全權」으로 密派하였다가 日本警察에게 拘束되어 그가 所持한 委任狀등의 一切 秘密書類와 釤類까지 暴露되면서 朝鮮政府가 國際的인 羞恥를 사게 된 일조차 있었다.

이 事件을 契機로 하여 日本에 亡命中인 金玉均이 國王에게 보낸 長文의 上疏內容은 當時의 朝鮮政府의 欜政을 比較的 客觀的立場에서 날카롭게 指摘한 것이라 하겠는바 그 大要是 다음과 같다. 即 池運永의 所持한 委任狀의 真偽는 始捨하고 外人の 耳目에 드러나 國家의 威信을 失墜케 한것을 痛歎하고 甲申의 改革運動이 閔族의 惡政과 清廷의 橫暴를 막고 國政을 刷新하고자 미리 上監의 意圖를 받들어 舉事한 것임을 論하는 同時に 事後處理에 對하여 奸臣輩의 進言만을 믿어 國家大計를 그르치는데 言及하고, 다시 巨文島事件을 引證하여 朝鮮國을 싸고도는 最近의 國際情勢를 論한 다음 그에 對한 確固한 政策이 없이 在朝의 諸臣들이 空然한 派爭으로 國事를 그르침을 痛論하였으며, 나아가 口生乳臭의 袁世凱라는 一武夫에게 國家가 愚弄當하고 있음을 날카롭게 指摘하였으며 나아가 結論으로 國政刷新의 急務와 外로 開化進取하고 內로 人材登用의 必要를 力說하는 同時に 特히 朴泳孝, 徐光範, 徐載弼 등을 召還起用하여 國事에 忠誠을 다할 수 있도록 善處하기를 바란다는 것이었다.⁽²⁷⁾

第三節 行政의 紊亂과 社會의不安

甲申政變以後로 閔族世道의 支配者層은 外國의 勢力에 대하여 無能하였고 外國勢力에 依存하여 保身을 圖謀한 것이며 内部의 黨爭에 没頭하여 民政을 둘불 餘裕가 없었다. 또 人事行政이 極度로 腐敗紊亂해 지고 開國以後, 武器購入, 海外使節派遣, 賠償金등 對外關係의 新經費充當과 王室關係의 費用增大 및 支配層의 奢侈濫用으로 國家의 財政은 極度로 波弊하였다. 이러한 狀況下에서 奸吏輩가 行政을 弄斷하여 國政을 그르치고 國庫가 蕩盡되어 民衆의 負擔이 갈수록 過重해졌으며 民心은 나날이 離脫 反撥했으며 外國에 대하여 또 外國에 依存하는 政府에 대하여 民衆의 反抗이 일어난 것은 當然한 일이 아닐 수 없었다.

1873年 高宗의 親政이 始作되자 閔妃가 操縱하는 強力한 勢道政治가 推進되어 壬午軍亂

(27) 李瑄根 韓國史 最近世篇 pp. 928-931. 同 朝鮮最近政治史 pp. 245-346. 閔妃, 奸臣은勿論 國王의 追窮은 너무나 苛酷하게 繼續되었다. 池는 1886年 正月에 密旨를 받고 東京에 到着했고 그 所持한 委任狀에는 乙酉年(1885年) 5月 日字로 國寶까지 적혔다 하며 그가 所持한 文書中에는 成事하면 五千圓을 支給한다는 「大事證標」도 있어 懸賞付의 刺客全權임을 意味했다. 金玉均은 國王에 대한 上疏뿐만 아니라 李鴻章에게도 書翰을 보내어 그 陰謀에 袁世凱를 通해 清國도 干與했음을 痛駁하고 그 反省을 促求한 바 있었다.

을 일으키고 甲申政變을 겪은 다음 戚族世道의 事大政權은 그 陣容을 整備하여 朝鮮王權의 軍政財政을 비롯한 其他 모든 府政의 實權을 掌握하여 高宗王을 둘러싸고 國政을 專斷하였다. 戚族政府는 中央政府로 부터 地方行政機關에 이르기까지 自黨自派로 人事를 配置하는데 手段과 方法을 가리지 않았다. 그리하여 오래전 부터 官吏登用의 基準이 되어오던 科舉制度도 結局 賣文 賣書하고 賣官賣職하는 惡質的商來의 賭博場이 되고 말았다. 이로서 閔氏一門이 占領한 官爵과 要職의 數는 朝廷의 堂上官이 40 餘名 地方에서 1,000 餘席에 達하였다. ⁽²⁸⁾

이렇듯 閔妃를 總帥로 하는 이 強力하고 廣範한 勢道群은 朝鮮王朝를 貪官污吏의 巢窟로 만들고 地方官衙를 耷歛誅求의 道具로 삼았다. 이 나라 科舉는 麗朝 李朝를 通하여 綿連千餘年間 士大夫의 登龍에 關한 國家考試場으로서 그 確固한 權威는 士林一般이 神聖視하는 制度였거늘 閔氏戚族政府는 이를 政治의 利用物 및 金錢去來場所로 만들었다. 이當時 一般이 믿고 있는 仕官의 程경이라고 하면 閔姓을 태고난 幸運兒이거나 그렇지 않으면 閔族과 姻戚關係이든지 하다못해 客門의 末席이라도 차지하는 者이며 萬一 이도저도 못되면 戚族權門에 千兩 萬兩을 獻納하는 財產家만이 可能했던 것이다. 이리하여 科舉場에는 考試問題가 事前에 나돌았음은勿論, 答案의 借作을 디리써서 바치기도 일수고 우물쭈물 及第名單을 發表한다는 것이 姓名三字만 發表하고 大科及第라고 떠드는 폐도 있었다. ⁽²⁹⁾

壬午軍亂當時 閔妃에侍從한 尹泰駿과 李祖淵등을 위하여 그해 9年에 設科하고 金玉均을 暗殺한 洪鍾宇를 拔擢하기 위하여 甲午年봄에 設科했으며 뒤이어 閔氏반의 拔擢을 위하여 高宗 30年(1893年) 5月에 所謂「閔氏科」를 設科한 事實이나 中批(特別採用)니 또는 添書落點이니 하는 一種의 族閥主義(nepotism) 人事行政이 盛行한 事實⁽³⁰⁾, 그리고 大科 及 第一件當 10 萬兩, 進士一件當 2 萬兩으로 賣買된 事實, 나아가서는 代理應試를 認定하여 目不識丁의 者도 前記 代價만 支拂하면 登第할 수 있었던 事實등으로 미루워 보아 얼마나 科場의 採用考試

(28) 韓國誌 p. 462.當時 閔氏一門은 大變亂으로 一大打擊을 받았지만 그래도 그 主要顯達을 보면 閔應植—王宮守護 및 閔妃專屬의 禁衛司令官格.

閔泳駿—經理使, 王宮財政의 總責, 平壤典圖局을 設置하여 鑄錢에 關한 職權을 掌握하고 典圖局을 閔氏의 金庫라고 所聞까지 나게 함. 閔泳純—典圖局幫辦, 閔泳翊— 한때 八種의 官職兼有 上海 香港方面에 대한 紅蓼一手販賣權所有者, 韓·日關稅協定에 의한 關稅收入을 政府歲入으로 하지 아니하고 王宮收入으로 하여 財源流用함. 閔正植—慶尙監司, 閔桂植—吏曹參議, 閔泳惠—工曹判書, 閔泳教—大司成, 閔泳煥—兵曹判書등一一히 列舉하면 限이 없다.

(29) 李瑩根 韓國史 最近世篇. p. 941.

(30) 金允植著 繢陰晴史上卷 p. 276. 金允植의 日記中에서 高宗 30年 5月의記事에 戚族閔氏科를 「二十八日 明陵親祭 令閔氏皆參 設應製取百人」이라고 記錄하고 있다. 그리고 閔氏世道에서 閔姓을 태고난 者나 또는 閔族의 姻戚關係者에게는 Nepotism이 盛行하였다. 가령 當代에 術間에 流行語로서 「中批」니 또는 「添書落點」이 그것이다. 여기서 中은 的中.批는 決裁를 말함이나 結局 族閥主義 特採制를 意味하며 또 「添書落點」이란 吏曹에서 官職候補者를 三名程度 推薦하여 그 中에서 한名 決裁받는 것을 落點이라고 하며 所謂 rule of three system 같은 것인데, 添書는 다른 重臣의 意思를 不問하고 國王自身의 意中의 人物을 記入添書하여 決裁하였던 것이다. 이들 制度自體는 任命權者の 裁量을 許容한 것이라고도 볼수 있겠지만 너무 Nepotism에 흐르고 派閥의 特惠가 濫用된 것이 弊害이었다.

가 素亂했나를 짐작할 수 있다.

뿐만 아니라 在職官吏들의 獵官運動과 王室 權門世道家の 賣官賣職의 商去來相은 그 規模가 더욱 커기에 따라서 國家行政에 미치는 弊害도 實로 莫甚한 바가 있었다.

例컨데 八道監司는 2萬乃至 5萬兩, 府使級은 2千乃至 5千兩, 郡守 縣令은 1千乃至 2千兩 이었으며 咸陽富豪 鄭淳元은 20萬兩으로서 直閣벼슬을 公公然히 샀다는 것이며 또 監司 守令등 地方官의 任期의 長短, 成績의 良否, 榮達, 左遷등은 平時 그 官員의 獻贈의 多少에 따라 決定되었다 하니 이들 地方官의 苛歛收奪도 可히 짐작될 수 있는 것이다.

이리하여 百姓들을 收奪함에 있어 地方官들은 그들이 任官될때에 들인 미천을 그 翳은 任期中에 性急히 마련하기 위하여 가진 手法을 다하였다. 이 時代에 盛하게 亂舞한 몇 가지 慣行을 通하여 그 極度로 腐敗한 行政狀況의 一面을 엿보건대 우선 「借銜」이니 「空頭告身」 「狗同知」 또는 「벼락감투」(霹靂容巾)등의 날말이 流行되었고 나아가서는 新任地方官의 存問狀密旨 또는 徵收稅金의 橫領등의 行悖가 流行하였다.

「借銜」이라 하면 官職의 空職銜의 任命狀을 富者와 常民에게 돈 주고 파는 것이다 또 政府의 立場에서는 돈받고 빌려주는 것을 말한다. 그리고 「空頭告身」 또는 空名帖이라는 慣行은 姓名이나 說明을 적지 아니하고 官職名판을 쓴 空虛한 叙任書 또는 發令狀(또는 解任狀)을 所定의 代金이나 곡식같은 것을 받고 팔아 實務는 마끼지 않고 명색만으로 行勢하게 한 것이다. 그리고 「狗同知」는 同知라는 官職의 空名帖을 挾雜輩가 어느 子孫이 없는 富裕한 寡婦의 黃狗를 잘못알고 借銜하여 갓(笠)과 당진(容巾)에 판자(貫子)까지 着用케한 可笑로운 옛 傳說에서 由來한 것이다.⁽³¹⁾ 이러한 種類의 宮中奸吏輩와 權門私人의 挾雜輩들은 京鄉에 出沒하여 鄉民의 富豪들을 찾아다니면서 本人도 願치않는 가짜감투를 떠 넘겨 金品을 勸徵하고 收奪한 것이며 여기서 「벼락감투」라는 俗語도 流行하게 된 것이다⁽³²⁾ 또 空職銜

(31) 韓國史料叢書 第五 韓國季年史 上. 國史編纂委員會 4290年 p. 64. 空頭告身에는 繕工監假監役 義禁府都事, 司憲府監察, 都摠府五衛將, 兵曹同知, 僉知類의 職銜과 그리고 議官, 參事, 主事등의 末端官職의 職銜등이 對象이 된 것이다. 이러한 官職은大概 名譽欲을 充足시키기 위한 감투이거나 또는 人民과 直接接觸하여 不正收入과 險性收入을 올릴 수 있는 감투들이다.大概 宮中奸吏輩와 權門私人의 挾雜輩類가 鄉民의 富饒者에게 구지 強制로 空名帖을 떠넘겨 厚한 代價를 받고 또 假告身(가짜 解令狀)을 만들어서 強買한 것인데 한 傳說에 의하면 巨富의 한 寡婦가 있어 子孫이 없고 黃狗 한마리를 기르며 이를 사랑하며 이름을 人名처럼 「錫之」라고 불렀다는 것이다. 그런데 예의 挾雜輩가 「錫之」라 하는 狗名을 寡婦의 아들이름이나 되는 줄 알고 同知의 空名帖을 借銜한 것이다. 이에 寡婦는 嘆息하여 가로되 「그대는 비록 狗라 하더라도 갑자기 恩銜을 받았으니 어찌 소흘히 할소나」하고 갓(黑笠子)과 당진(容巾)에 署子(以金若玉爲圖, 隨品秩而懸於網巾之左右者)까지 마련해서 着用케 한 故事が 있었던바 이를 世上에 「狗同知」라고 일컫게 되었다는 것이다.

(32) 韓國季年史 上 前揭書 p. 64 염체없는 挾雜輩들이 서울과 地方에 出沒하여 官職을 訂稱하고 가진 威脅으로 借銜을 強要한 일이 많았던 것이다 이로 밀미 암아 世上에는 진짜감투와 가짜감투가 뒤섞여 分揀할 수 없게 되고 (虛實相蒙)威脅으로 借銜을 討索하는 社會風潮이니 간혹 良心있는 者가 있다 하더라도 비단 이를 막을 수 없을뿐 더러 그 또한 感化되어 過分한 利得을追求하고 奇貨를 畫謀하는 風潮이니 이 어찌 人民을 위하여 奉公하는 官吏의 義理라고 하겠는가.

에 대한 所定의 代金勸徵에 不應한 者에 대해서는 刑獄을 課하는 일까지 있었다. 무릇 地方官이 到任하면 반드시 地方有志에게 存問(인사)狀密旨를 보냈고 그것을 받는 者는 應分의 金品을 提供하여야 했으며 이에 不應하는 者에게는 不孝 不遜 또는 不遊 등 여러가지 罪目을 덮어씌우기가 일수이었다. 이와같이 人事行政上의 腐敗相은 이루 말할 수 없는 形便이었다. 한편 國家의 財政과 財務行政은 어려 하였던가. 政府의 官吏들이 中央이나 地方을 莫論하고 官職賣買를 爲始하여 온갖 非違不正의 險性收入으로 私利私腹만 채우는데 血眼이 되었기 때문에 國家의 財政도 아주 破產에 直面한데다 政府로서는 壬午軍亂以後 10餘年間 蕩盡되어 亂脈狀態에 빠진 財務行政을 收拾할 對備策마저 세우지 못했다.

國庫收入을 管掌하는 中央官署로서 戸曹가 있었지만 宣惠廳의 權力이 增大됨에 따라 財政權의 不統一을 招來한 것이며 中央과 地方의 各官衙는 多少의 收入이 있어 제각기 出納과 收支를 달리하는 傾向이 있었으며 慶尙道 洛東江沿岸에는 많은 收稅所가 設置되어 通行船舶에게 課稅하기도 했으며 그리고 王室이나 王族은 御用이라 일컬어 멋대로 新規稅를 徵收하기도 하였다. 이와같이 國家의 財用에 公私의 區別이 없었고 때문에 近代의 岁出入의 豫算 같은 것은 생각도 할수 없었으며 各種 徵稅에도 帳簿와 文書의 弄奸挾雜이甚하였고 특히 王室費와 國庫費의 區分이 없고 王室의 供用이 無制限이어서 國庫는 언제나 空虛하여 餘財가 있을 수 없었다. 게다가 權勢있는 大臣은 錢穀의 收入을 기다려 앞을 다투워 가로채 감으로 탁상 百官과 軍隊에게 줄 奉錄도 支拂하지 못해 數個月씩 無錄無給으로 지내는 것이 例事이었다. 高宗 25年에 戸曹判書 鄭範朝의 啓言한바에 의하면 百官이 受錄못한지가 九個月이 넘었다고 했으며 또 戸曹의 積弊가 이제 極度에 이르니 一一히 枚舉할 수가 없다고歎息한 바도 있었다. 그리고 같은 날 左議政 金炳始의 啓言을 보면 貨幣의 濫鑄를 指摘하고 近日 新式貨幣를 鑄造하기 위하여 典圜局機械廠을 새로이 建設하는데 幾百萬金을 쓰고도 未完成이니 어찌된 셈이냐고 痛難한 일도 있었다.⁽³³⁾ 특히 甚한 行政的腐敗相의 一例를 들면

이와같은 奸弊로 말미암아 門에서는 巡營에 不服하고 軍營에서는 政府에 不服하며 도대체 民事を 輕視하고 있는 것이다. 이러한 弊風을 警戒한들 反應이 없으며 廟堂이 스스로 嚴辭措飭의 詔書를 下命한들 結局 虛文에 그치니 그 弊害는 가실줄 모르고 人民은 갈수록 甚한 苦痛을 겪게 되었던 것이다. 그리고 所謂 「벼락감투」(號曰霹靂宕巾)라 함은 忽地에 壓擊될을 이르며 免할 길이 없는 것이다. 때로는 또 各營의 兵卒에게도 이 「벼락감투」가 下賜되어 守門將或은 部將의 借銜으로서 그들을 慰撫한 것이다. 이로서 兵卒은 軍營內에서는 號衣를 着용하고 下番하면 官人之服으로 盛裝하여 교만하게 거리를 활보하였으니 정말 官階의 濫用이 極甚해 貧富莫論하고 百姓만 골탕먹은 것이다.

(33) 日省錄 高宗 25年 戊子年 8月 26日條. 朝鮮史第六編 第4卷 前揭書 pp. 887-888. 「秘書類纂 朝鮮交涉資料」下卷 pp. 192~198, pp. 200~212, pp. 536~551 杉村濬論文參照 百官과 兵丁에게 支給할 奉祿이 積滯했을 뿐더러 清·日兩國을 爲始한 外國機關 및 商社에서 政府가 借用한 外債가 68萬 7千9百 2拾 2圓에 達했고 美人顧問 「그레이·파우스」와 「다이」 두 사람의 奉給未拂額만도 2萬 2千 9百 3拾 3圓이나 되었으니 財政面의 國家威信은 이미 불장을 다룬 것이었다. 이러한 版局에 正常의 財源造成은 생각지도 않고 貨幣나 濫鑄하기 위하여 新式機械廠을 設置한다는 것이 幾百萬金을 또 虛費했다고 했으니 國家財政의 破綻을 짐작할 수 있다.

地方官은 人民과 直接 對하므로 不正陰性收入이 많아 이를 热望하는 者가 많았으며 이때문에 近年에 올수록 地方職을 借銜하여 王室의 一財源으로 삼게 되었으며 이로 말미암아 國庫로 들어갈 正規租稅收入은 漸次로 減少되어 往年の 8道에서 240 萬結이라고 일컫던 것이 高宗 30年 (1893年)의 帳簿上으로는 겨우 4分之 1인 60 萬結로 濟滅되었다는 것이다.⁽³⁴⁾ 그래도 大院君의 世道政治는 國庫에相當한 黑字를 내게한데 比하여 그를 引繼한 閔氏 戚族의 世道는 해가 갈수록 國家財政을 破綻에 몰아넣고 國民 個個의 生活까지 破滅에 直面하게 하고도 아무런 對策이 없었다. 해마다 增加하는 王室의 無制限한 浪費와 其地의 政府經費로 國庫의 赤字와 外債는相當한 巨額에 達했으며 國民生活은 京鄉을 莫論하고 日清兩國商人의 손에 억매인 高利貸金業의 밥이 되여 弄絡當하고 있었다. 이에 대하여 王室이 전政府의 執權層이건 對策을 講究하고 民生을 救濟할 생각은 姑捨하고 如前히 濫費에만 沒頭하였다. 高宗 30年 (1893年) 王朝의 不安은 極度에 達하고 民心은 離叛된 이 어지러운 版局에 무슨 餘裕가 있기에 4月 8日 燃燈놀이를 하는데 八拾萬兩의 火具費를 浪費하고 그것도 外債를 빌려 磨勘했다하니 理解할 수 없는 일이었다.⁽³⁵⁾

行政의 紊亂은 內政에만 그친 것이 아니었다. 外務行政에 있어서도 對外的 自主性이란有名無實하였고 遣使의 常駐는 國費만을 浪費하였다. 高宗 25年 8月에 兵曹正郎 金思轍이 美國參務官職의 叙任을 사양하면서 上奏한바에 의하면 「歐美各國과 修好通商修約을 締結한 것은 彼此에 自立的立場에서 始作한 것이나 全權公使를 常駐함에 있어 그 實効가 없었으며 駐外使臣들은 本意아니게 國威를 損傷하게 되었고 또 오늘날 各國과 常駐使節을 交換하고 있는 것은 모두 그 商務를 保護하고 交際를 하기 위한 것인데도 我國은 通商 10年에 아직 1人の 商人도 遠大한 計略으로 出洋貿易하는 者가 없었고 이제 海外公館을 維持한다는 것은 實로 無益하고 國費를 浪費하는데 不過하옵니다. 하물며 外國의 文字言語를 理解하지도 못하고 萬國과 交涉하려 하기 때문에 天下의 웃음끼리가 되고 있나이다. 이러한 理由에서 臣은 國體의 名譽를 위해서도 감히 本職을 사양하는 것이오며 臣이 생각하기에는 數年後에 國勢가 振作되고 商務가 繁昌해질 때를 기다려 派駐하더라도 늦지 않을 것이오며 또 萬一 정 필요하다면 이미 派遣되어 있는 館員으로 하여금 代務케 한다면 그 또한 國費를 節約하는 方法이 될 것입니다. 各國 使館의 경우도 大部分 이와같은 事例이니 王國께서 明察하소서」⁽³⁶⁾라고 하였다. 이러한 進言에도 不拘하고 國王은 구지 그를 곧 其職에 登程시킨 바 있었으니 이 또한 理解 할 수 없는 일이었다.

이렇듯 中央과 地方의 人事 財務등 모든 行政은 極度로 紊亂해지고 腐敗해서 國庫는 蕩盡되고 民生은 塗炭에 빠졌으니 民心의 動搖와 社會的不安은 닉을 길이 없었다. 게다가 高

(34) 杉村漣 對韓意見書(前掲秘書類纂 朝鮮交涉資料 下卷 p. 212 所載)

(35) 李瑄根 韓國史 最近世篇 前掲書 p. 952.

(36) 日省錄 高宗 25年 8月 21日條.

宗 25 年에는 三南地方에 大凶作이 있었고 關西地方에는 큰 水災를 보게 된데다가 各地에서 는 火賊이라 일컫는 集團強盜가蜂起하고 또 연달아 關北一帶에는 民擾民亂이 再燃하였고 다시 나아가서 高宗 22 年 (1885 年) 以後 全國各地에서는 民擾·民亂이 그칠 줄 몰랐으니 民心은 더욱 不安해지고 王室의 不安도 감출 수가 없었다.

이와같은 亂世일수록 社會惡은 連鎖의으로 惡循環하고 가진 駭怪한 流言蜚語가 퍼져 人心을 더욱 驅亂케 하는 法이니 例컨데 高宗 25 年 10 月 8 日에 各道道臣에게 命한바에 의하면 「서울과 地方에 強盜의 橫行이 甚하여 旅商은 白晝에 울고 行人은 밤에 울어 往來가 거의 杜絕하기에 이르렀으니 嚴重히 取締하여 犯人을 捕縛도록 하라」⁽³⁷⁾고 하였고 高宗 27 年 10 月 11 日 金允植의 日記에 京城安洞에서 傳해온 書信에 의하면 「近處에 火賊들이 크게 창궐하여 村마다 夜警을 하고 있는바 今年 年事가 豐年인데도 盜賊이 甚하니 놀랍고 이상한 일이 다」⁽³⁸⁾라고 한탄하고 있으며 高宗 25 年 5 月에는 倭人과 洋인이 또는 天主教徒가 嬰兒를 買食한다는 怪常한 流言蜚語와 함께 失兒事件이 자주 생긴다는 것이며 이에 刑曹와 漢城府 및 左右捕盜廳이 動員되어 이를 團束케하고 坊坊曲曲에 揭示하여 犯人을 懸賞케 했으나 別無效果요 이 浪說은 外國人에 대한 敵對心만 助長되어 事態가 急迫하자 各國은 함께 兵船을 仁川港에 進駐시키고 美·露·佛 三國은 陸戰隊를 上陸시켜 外人을 保護케 하고 駐京日·美·英·獨·佛등 各國公使는 合同하여 抗議하고 政府에 要請하여 民心을 鎮撫하기에 이르렀다고 한다.⁽³⁹⁾ 이러한 流言은 結局當時代에 있어서의 排外運動의 一端이라고 볼 수 밖에 없겠으며 다시금 元山·仁川等의 開港場과 民間에 傳播되어 마침내 全國人心을不安케 하였던 것이다. 이와같이 內政의 紊亂으로 因하여 二重 三重의 負擔에 전달수 없게 된 民衆은 開港以後 內政에 干涉하여 侵略性을 露呈한 外國勢力を 憎惡하고 또 政府에 대한 不平不滿을 爆發시켰다. 全國各地에는 民擾·民亂이 爆發했으며 이러한 民衆의 自然發生的인 抗爭은 어느덧 「斥倭斥洋」을 標榜하면서 시달린 民衆을 精神的으로 救濟할 것을 念願하고 發會한 東學敎門의 큰 組織과 結付되어 기어이 甲午 東學亂이란 大動亂을 招來하고 말았다.

東學은 西學에 對抗하여 일어난 民族的色彩가 濃厚한 民間宗教로서 人間主義, 人本主義의 觀念을 그 教旨로 삼았다.

이것은 外國의 侵攻과 政府의 虐政에 시달린 民衆을 包攝하여 그 信徒는 急增하였고 東學敎徒의 勢力은 全國各地에 擴大되었다. 처음 淳朴한 民衆의 鬪爭의 對象이 된것은 곧 制度自體가 아니고 權力を 濫用하는 나쁜 人間自體에 두었던 것이다. 그렇기 때문에 民亂에는 흔히 惡質의 守令을 끌어내어 境外로 逐出하거나 奸惡한 吏胥·衙前輩를 懲治하는 程度에 그치

(37) 日省錄 高宗 25 年 (戊子年) 10 月 8 日., 朝鮮史 第6編第4卷 前揭書 p.889.

(38) 李瑄根「韓國史 前揭書 p. 955. 金允植「續陰晴史」上 p. 142.

(39) 日省錄 高宗 25 年 5 月 10 日

고 말았다. 그러나 農民大衆이 知性的으로 組織化된 東學徒의 勢力과 結付되자 惡質的 官吏
만의 懲治에 그치지 않고 좀더 나아가 矛盾된 制度 그 自體의 變革을 위하여서도 抗爭하게
되었으니 이로서 王朝의 政治體制가 그 土台로부터 動搖하게 된 것이다.

앞서 政府는 東學을 異端邪說로서 禁壓했고 甲子年(1864年)에는 그 教祖 崔濟愚를 處刑하
였으나 그 信者는 增加一路에 있었다.⁽⁴⁰⁾ 高宗 29年에는 그 幹部는 「教祖伸冤」의 運動을 展
開하고 布敎의 公認을 訴願했으며 뒤이어 貪官污吏의 懲罰과 「掃破倭洋」과 「除暴救民」등의
政治的標語도 내걸고 民衆에 呼訴하였다.⁽⁴¹⁾ 여기서 큰 反響을 일으켜 高宗 30年에 約 二萬의
敎徒農民은 忠清道 報恩郡에 參集하여 20日間에 걸쳐 組織的인 示威運動을 하였고⁽⁴²⁾ 뒤이어
翌年 高宗 31年에 全羅道 古阜郡에서 全琫準이 指揮하는 農民反亂이 일어나자 이에 呼應하여
南朝鮮一帶의 信者·農民이 一齊히 蜂起하여 大動亂이 되었다. 이는 東學이란 宗敎的外被
쌓여 있기는 하지만 그 實體는 外國의 侵略勢力의 排除, 地方官의 貪官污吏의 懲罰, 國內支配
層에 대한 反抗을 內容으로 하는 政治的抗爭이었다. 高宗 31年에 東學亂에서 全琫準등의
東學幹부가 各地의 敎徒 및 全農民에 대하여 呼訴한 倡義文의 要旨는 다음과 같다.⁽⁴³⁾

「世上에서 人間의 存在가 尊貴한 것은 人倫이 있기 때문이다. 君臣, 父子는 人倫의 最上이
다. 故로, 國王은 人民을 慈愛하고, 臣下도 賢良方正하여, 國王에 翼贊하는데서 좋은 政治가 생기고,
文化도 繁榮한다. 그러나 今日을 보건대 官憲輩는 公私의 分別이 없어 賣官賣職에 餘念이 없고
忠實한 志士를 中傷하고, 正直한 者도 匪徒로 만들었기 때문에, 輔國을 위한 人材가 없고, 民衆을
虐待하는 官吏만이 많다. 따라서 民苦는 날이 갈수록 甚하고, 일할 職場도 없고, 生活의 方法도 없
다. 特히 虐政은 甚하고, 怨聲은 끊임 바가 없다. 이미 君臣, 父子, 上下의 分別조차 무너졌다. 高官들은
國家의 危機를 考慮치 않고, 國庫金까지 私腹에 채우고, 百姓은 塗炭의 苦難에 빠져 있다. 이를
누가 救援할것인가. 百姓은 國家의 根本이다. 根本이 衰弱해 버리면, 國家도 必히 滅亡한다. 輔國安民의
方策을 생각치 않고, 自己一人의 일을 생각하여, 國家의 備給만 먹는 것이 어찌 正當할 일이겠
는가, 우리는 草野遺民이라 해도, 君士에 모여, 君衣를 입고 있다. 어찌 國家의 危機滅亡을 보고 있을
소냐, 全國의 人民은 團結하여, 滿場一致하여, 여기에 正義의 깃발을 올려, 輔國安民을 위해, 生死
의 論約을 한다. 今日의 光景에 落膽하지 않고, 各自 工業에 滿足하고 함께 昇平日月을 祝하여
聖代를 目標로 살 것을 바란다.

甲午年 正月 日

湖南倡義所 全琫準

孫中和

金開南 等

(40) 日省錄 哲宗 14年 12月 21日 甲子年 2月 29日, 3月 2日. 朝鮮史 第六編 第4卷 p. 13. 高宗元年
3月 2日條 旗田巍 朝鮮史 p. 181.

(41) 姜在彥稿 「歷史學研究」173號. 菊池謙讓著 近代朝鮮史下卷 pp. 199-203.

(42) 그들은 錢穀을 모아 山下에 築城하고 각包마다 「斥倭洋倡義」(倭人과 洋人을排斥하고 義를 일
으키다)의 標識을 세우고 心苦(天主와 教祖의 本志를 體하여 保國安民, 布德天下, 廣濟蒼生,
우리 家庭이 永遠히 幸福해질 地上天國을 建設하자)와 呪文을 念唱하였다.

(43) 吳知洙著 東學史 p. 108

以上의 要旨에서 보다시피 人本主義와 君臣父子의 儒教的人倫을 強調하면서 今日의 行政의 不正 腐敗와 無能으로 民生苦가 날로 甚해지고 있으며 國家의 危機를 招來하고 있다. 百姓은 國家의 根本인데 百姓이 衰退하면 國家는 必 滅亡한다. 私利私腹만을 채우고 輔國安民을 좀먹는 官吏輩를 容認할 수 없으니 全國의 人民은 一致團結하여 正義의 깃발밑에 목숨을 걸고 總蹶起하자는 것이다.

이 倡義文이 各地에 傳達되자 果然 郡民은 呼應하여 躍起하였다. 한때 農民軍은 政府軍을 打破하고 全州를 占領하여 다시 北上하여 서울로 進擊할 氣勢 이었다. 여기서 政府는 農民軍과 表面上 和約을 締結하는 한편 清國에게 援兵을 要請하였다. 이는 바로 清國이 待望하고 있던 事態인지라 清國은 朝鮮에서 支配權을 確立하는 好機로 알고 直時 出兵하여 農民軍의 掃討에 着手했다.⁽⁴⁴⁾ 한편 日本은 그간 軍備를 擴張하여 清國以上으로 朝鮮進出과 支配의 野心을 가지고 機會만을 엿보고 있던차에 清國의 出兵通告를 받자 곧 出兵하여 재빨리 京城을 制壓했다.⁽⁴⁵⁾ 이때 日本은 이 機會에 清國勢力を 朝鮮으로 부터 完全히 驅逐하여 一舉에 朝鮮에서의 支配權을 獨占하고자 決定한 것이었다. 朝鮮政府는 日本의 出兵에 놀라 強力히 反對했으며 清·日 兩軍의 撤兵을 要求하고 露·英·美등 歐美列強에게도 撤兵을 勸告했지만 이에 應할 리가 없었다. 日本의 朝鮮支配의 決意는 不動이었다.⁽⁴⁶⁾

日本은 朝鮮政府에 대하여 内政改革을 要求하고 뒤이어 清과의 宗屬關係의 破棄를 要求하는 最後通牒를 提示하고 그回答를 促求했다.⁽⁴⁷⁾ 그것이 結局 朝鮮政府에 의하여 拒否되자 日本은 内政改革案을 朝鮮政府에 提出하고 그것을 斷行할 것을 恐嚇強要하였다. 그러나 이 要求도 拒否되자 日本은 朝鮮政府의 顛覆을 企圖하고 清軍撤退와 韓清諸條約의 破棄를 要求하는 內容의 最後公文을 朝鮮政府에 傳達했다. 뒤이어 豫定된 計劃대로 軍事行動을 開始하여 軍隊를 王宮에 配置하여 掌握하고 國王을 監禁하고 閔妃의 宿敵인 大院君을 끌어내세웠다. 이로서 閔氏一派의 親清政權을 顛覆하고 大院君밑에 金弘集을 總理大臣으로 하는 親日政權을 樹立하는데 成功한 日本은 甲午更張을 始作하는 同時に 이 新政權의 名義로 韓清諸條約의 廢棄와 清軍撤兵을 宣言해 했으며 이와같이 清國과 開戰의 名分을 세운 다음

(44) 王藝生著 日本外交六十年史 第二卷 p. 70. 田保橋潔著 日清戰役外交史의 研究 p. 92.

(45) 日清交際史撮要 第20編 1590號. 杉村瀧著 明治廿七八年 在韓苦心錄 pp. 5-7. 24-26.

(46) 申國柱著 近代朝鮮外交史研究 pp. 345-346. 日本外交文書第27卷第2冊(629) p. 282, (633) p. 284, (613) p. 269, (652) p. 196.

(47) 山崎有信著「大鳥圭介傳」pp. 250-251. 杉村瀧前揭書 pp. 24-26.

日本軍은 清軍보다 겨우 4日 늦게 清軍에 數倍되는 兵力を 朝鮮에 上陸시켰다. (陽 甲午年 6月 16日 仁川) 陸奧外相은 如何한手段도 좋으니 開戰의 口實을 만들것을 駐韓 大鳥公使에게 指示했다. 그리고 그 口實의 方法으로서 다음 三個條의 訓令을 指令하여 그것을 朝鮮政府에 提出하여 強力한手段을 取하도록 命했다.

一. 朝鮮은 日本의 勸告를 받아드려 改革을 實行할 것인가 與否.

二. 朝鮮政府는 保護屬國의 四字를 認定할 것인가 與否. 이 訓令을 陽 6月 29日 大鳥公使가 直接 國王을 訪問하여 提出하고 3日以內回答을 促求했다.

日本軍은 朝鮮에서 清軍과 開戰하여 그를 捕討했다. 뒤이어 日本軍은 朝鮮國內의 混亂을 平定하고자 朝鮮軍과 共同으로 三南의 東學黨軍에 대하여 全面的 軍事行動을 開始했다. 처음 東學黨軍은 政府軍을 擊破하는 것은 困難하지 않았으나 政府軍과 清國軍과의 長期에 걸친 戰鬪에 成果는 있었지만 衰弱해진 마당에 다시 新銳의 日本軍까지 加擔한 戰鬪에는 勝利를 거둘 可望이 없었다. 最新式武器로 武裝하고 近代戰術로 訓練된 日本軍과 싸우는 것은 매우 不利한 일이었으며 그들의 必死의 最後防戰도 無爲로 完敗하였고 全琫準以下 東學黨軍의 指導者は 處刑되었다. ⁽⁴⁸⁾

이와같은 一連의 軍事行動과 同時に 日本은 朝鮮과 「暫定合同條款」을 締結하여 京城—釜山, 京城—仁川間의 鐵道敷設과 全羅道一港의 開港을 強要하고 다시 攻守同盟條約을 締結하여 朝鮮을 完全히 日本의 軍事的制壓下에 둔채 豫定된 企劃에 따라 朝鮮의 內政改革을 進行하고 있었던 것이다.

第八章 甲午改革

第一節 甲午更張의 意義와 經過

(一) 甲午更張의 意義

1894년의 甲午內政改革(甲午更張)은 東學亂을 口實로 朝鮮侵略의 好機를 捕捉한 日本이 朝鮮을 들러싸고 清國과 抗爭을 하던 清日戰爭(1894~95)發端의 前段階에 있어서 朝鮮政府에 對한 日本側의 積極的인 主張에 의하여 提起되어 開戰과 同時に 強勸되고 清·日講和條約後 數個月까지 實現된 政治 行政 經濟 社會 全般에 걸친 改革이었다.

이 改革은 朝鮮의 낡은 體制를 打破하여 朝鮮을 近代國家 體制로 整備한다는 名目으로 日本政府가 推進力이 되어遂行된 저들의 所謂 內政改革이요 他律의近代化 改革이었으며 本來 朝鮮政府로 부터의 要求에 의한 改革은 아니었다. 따라서 이 改革은 一年만에 內外의 政治的變動이 일어나자 中斷되었고 그 意圖하던 모든 것이 成就되지는 못했다. 即, 그 後의 朝鮮內部의 政爭激化, 三國干涉에 따르는 露西亞勢力의 朝鮮에의 政治的進出, 그리고 日本勢力의 後退등 內外의 諸事情의 變遷과 더불어 이 改革은 停滯되어 一年남짓 해서 (1894年 7月 24日—95年 6月 23日) 失敗로 돌아가는 것이었다.

그러나 이 內政改革은 實際로 實施된 것은 적었지만 그 미친 影響은 매우 큼 바로서 朝鮮의 政治經濟構造를 根本的으로 動搖시켰다. 이때 實際로 改編된 近代的 官僚制度는 대체로 維持되어 그後 10년을 넘지않아 일어난 露日戰爭으로 朝鮮에 대한 日本의 完全

(48) 菊池謙讓著 近代朝鮮史下 昭和 12年 pp. 246~248.

支配權이 確立되자 保護政治와 나아가서는 合併으로 近 40 年間의 植民的收奪의 素地는 굳어간 것이다. 또한 이때着手된 財政과 土地 貨幣制 및 稅制의 改革과 뛰어어 交通通信施設의 整備는 朝鮮을 日本資本主義의 手中에 집어넣는 基礎事業이었던 것이다.

朝鮮에서 19 世紀末 甲午年에 이르러 東學亂과 清日戰爭 그리고 甲午更張의 三大事件이 잇달아 일어난 것은 決코 偶然한 일이 아니었다. 여기서 잠시 東學亂의 歷史的意義를 밝히고 아울러 甲午更張의 性格을 宪明하고자 한다.

朝鮮王朝末葉 19 世紀에 접어들어서 地方을 根據로 하여 일어난 大小의 民亂이 잦았지만 그중의 가장 큰 民亂만 들어 본다 하더라도 純祖 11 年 辛未年(1811年)의 平安道地方에서 嘉山 以西 八郡을 攻陷하고 일어난 洪景來의 亂, 그리고 哲宗 13 年 壬戌年 (1862年)의 忠清道를 비롯하여 全羅, 慶尙의 거의 三南全體에 걸쳐 일어난 三政의 紊亂 및 여기서 말하는 甲午年 (1894年)의 東學亂등이 있는바, 이들중에서도 對內的일 뿐더러 對外的으로 複雜多端한 多元的國際政治狀況 속에서 勃發하여 그 結果와 影響이 對內 對外的으로 미친 바 커던것은 東學亂이었다. 實로 東學亂은 朝鮮王朝에 있어 封建體制에 抗拒하는 最大最終의 農民烽起로서 그것은 우선 對內的으로는 特權的支配層인 中央政府의 彙壓과 腐敗 및 地方官吏의 迫害와 摧取 또는 橫領에 抗拒하는 烽起로서 農民奴隸를 많이 內包한 東學敎徒의 主導下에서 일어난 集團的 民衆運動이었다. 또 對外的으로는 清·日·露三隣接國이 朝鮮에서 主導權을 들려 쌓고 서로 角逐하여 마침내 이들 外部勢力은 特權階級 自體內의 複雜한 矛盾및 對立과 새로운 黨爭을 誘發하였던 環境에서 勃發한 民族運動으로서 특히 事大黨을 앞세우고 있는 清國勢力과 開化獨立黨을 使嗾하고 있는 日本勢力과의 尖銳한 對立反目이 極度로 昂進되어 급기야 兩國間의 戰爭爆發의 導火線이 된 事件이었다.

東學亂의 進展에 威脅을 느낀 事大政權은 清廷에 援兵을 請하였고 한편 甲申政變以來 朝鮮에서 勢力を 잃고 隱忍自重하던 日本은 채빨리 居留民保護를 口實로 軍隊를 서울로 들여와 武力으로써 政界를 壓倒하였다. 日本은 東學亂의 原因이 朝鮮의 內政積弊에 있다하여 이것을 理由로 內政을 干涉하려고 政府改革案을 提出하는 同時に 清國에 대해서도 一旦 兩國이 協同하여 朝鮮의 弊政을 改革할 것을 提議하고 만일 清國이 慶치 아니하면 單獨的으로 斷行할 뜻을 비쳤다. 이에 對하여 政府는 承諾치 않고 自主的으로 內政改革을 行할 것을 말하여 日本의 干涉을 避하였고 清國도 亦是 이를 拒否하는 同時に 日本의 撤兵을 要求하자 清日兩軍은 마침내 本格的인 戰爭에 突入한 것이다. 이렇듯 清日戰爭이 進行되는 가운데 日本은 單獨的으로 朝鮮의 內政을 改革하고자 事大黨 閔氏政府를 몰아낸뒤 金弘集등 開化主義者들로 하여금 大院君을 推戴시켜 親日的인 革新內閣을 組織한 뒤에 甲午改革을 推進시킨 것이다.

이와같이 甲午更張은 東學亂과 清日戰爭이라는 對內의 그리고 對外的事件에 잇달아 일어난 事件으로서 비록 自律的이 아니고 僥略的인 日本膨脹主義의 強要에 依한 他律의인 것이

기는 하나 近代國家와 近代市民社會를 形成하는 事實上의 動力이 되었다는 點에서 近代化過程의 劃期的인 契機를 이룬 것이었으며 그리고 清日戰爭은 이땅에 미쳐 成長되지 못한 資本主義를 日本獨占下에 發展케 하는 決定的 契機가 되었던 것이다. 이와같은 甲午更張의 歷史的性格은 朝鮮王朝近代化的 歷史的 展開過程에 비추어보아 理解될 수 있는 것이었다. 即本來 朝鮮王朝 封建社會에는近代化的 要因이 될만한 것이 거의 缺如되어 있었다. 17世紀初부터 西歐文化가 流入되고 또 實學派도 擡頭했고 몇차례의 民亂도 있었으나 어느 것이고 封建體制를 止揚할만한 現實的力量을 지닌것이 아니었다. 19世紀에 이르러 때마침 밖으로 부터의 強要된 丙子開國은 그후의近代化運動이 일어날 素因을 이룬 것이기는 하나 그 自體가近代社會로의 轉換이라고 할 수는 없었다. 뒤이어 甲申政變은 外部의 刺戟에 依하여 社會의 先覺的인 上部支配階層이 自主的인近代化를 志向하였던 劃期的인 運動이었으나 마침내 挫折되고 말았다. 內生的인近代化의諸條件이 成熟되지 못하고 또 「위로부터」의 自主的인近代化運動이 阻止된 우리 封建社會에는 結局「밖으로 부터의近代化」의 길만이 남게된 것이다. 一般的으로 西歐의近代化는 內生的(endogenous)인 發展過程이었는데 대하여 後進國의近代化는 外生的(exogenous)인 곧 西歐의 刺戟에 의하여 진행되는 過程이라 하겠다. (1)西歐諸國中에서도 獨伊같은 後進國이 外國勢力에 의한 自覺에서 外生的인「밖으로 부터의」近代化의 길을 밟은 것은 周知의 事實이었다. 그리고 亞細亞에 있어서는 거의例外없이 밖으로 부터의 外國의 侵略과 結附된近代化를 밟아 모두 오랜동안의 殖民地乃至半殖民地의 壓制를 밟아온 것이다. 밖으로 부터의近代化는 곧 西洋化或 殖民地化였던 것이다. 다만 日本은 美國의 開國要請에 일찌기 눈을 띠서 위로부터의近代化를 遂行하고 不過 20餘年만에 隣邦朝鮮에게 그것을 재탕하여 떠맡기게 된 것이다. 이와같이 甲午更張은 밖으로부터의近代化過程을 밟았기에 制度上의近代的改革의 性格을 띠운 것이며 그것은 甲午 6月 22日 大院君政府樹立後翌年 乙未 閏 5月 1日 地方官制施行까지 約 1個年間에 이루워진 制度上의革新이었으며 그後半은 朴泳孝에 의하여 推進된 것이다. 마침 清日戰爭이 끝나고 露佛獨三國의干渉이 있자 日本은 이에 屈服하고 親日政權이動搖되면서 이 制度改革도 挫折되었지만 이때 改革된 諸制度는 大體로持續되어 日本의 朝鮮進出의 基盤이 된 것이다.

(二) 甲午改革의 經過

甲午改革이 日本의 侵略과 結附된 밖으로 부터의 制度上의近代化改革의 性格을 지닌것이지만 그렇다고 해서 오랜동안 持續되어온 內政改革을 위한 内在的要求와 自立的인 勢力의 成熟을 看過할 수는 없는 것이다. 19世紀末의 朝鮮王朝는 内在的으로는 封建的인 矛盾이 激化되고 國政의 紛亂과 社會의 不安이 날로 甚해졌으며 게다가 開港以後 밖으로 부터의 資本主義의 侵入과 西歐文物의導入은 封建的統治體制의 危機를 一層深刻하게 하였다. 이러한 危機에 對處하여 支配層의 一部에서는 弊政改革의 必要를 痛感하였으며 開化獨立黨에 의한

甲申政變은 象徵的인 것이지만 主體性이 弱했기 때문에 日本의 介入과 그에 對抗하는 清國의 干涉등으로 結局 敗北로서 끝장을 보게되어 일단 保守的인 閔氏派의 勝利로 落着되었다. 그後 閔氏政權이 部分的으로나마 近代的인 文物을 導入하지 않을 수 없었음은 앞에서 論及한 바와 같다. 그러나 그와같은 枝葉的인 改革만으로는 封建的 統治體制의 危機를 救濟할 수 없었으며 그 矛盾과 逆機能은 加一層 擴大化되어만 갔다. 그 結果 各地에서 蜂起한 民亂民擾는 慢性化되어 全國的으로 擴大傾向을 呈示하다가 급기야 1894年 全國的인 規模로 東學亂이 勃發했던 것이다. 이 東學亂은 支配層內部에 深刻한 衝動을 주어 弊政改革을 考慮케 하지 않을 수 없게 했다. 日本의 內政改革의 要求가 있기 以前에도 政府記錄이나 上疏文, 次對 또는 經筵等에서 「維新」「改革」또는 「更張」등의 用語가 頻繁히 使用된 것이 發見되는 것을 보더라도 內政改革을 위한 自主的이고 内在的인 要求가 있었음을 짐작할 수 있다.⁽²⁾ 가령 當時 左議政 趙秉世는 「人民이 萬一 安生樂業하면 어찌 奔憇之擾擾에 이를 것인가. 萬一大更張 大施措가 없다면 必竟是 實効가 銳을 것이다」⁽³⁾라고 述懷하고 있고 高宗王도 民亂의 原因이 不法收奪에 있음을 認定하여 弊政改革의 必要와 他國의 法을 參酌해서 更張하도록 抽象의 이긴 하나마 多少 積極論을 提示하고 있는 것이다⁽⁴⁾ 그리고 右議政의 鄭範朝는 「萬一 조급히 更張을 舉論한다면 一倍의 騒擾를 招來하기 쉽다. 順次로 人民에게 切急한 것을 選擇하여 一害를 除하고 一弊를 減하여 漸次着手한다면 此更張은 注目을 끌지 않고 自然更張을

(1) R.P. Dore. "On the possibility and desirability of a theory of modernization." in International conference on the problems of modernization in Asia, Report. Asiatic Research Center, Korea University. 1966 p. 159.

(2) 甲午改革의 性格과 評價에 關해서는 다음 몇가지 立場으로 大別할 수 있겠다. 첫째는 日本人學者의 見解로서 그들에 의하면 甲午改革은 日本의 힘에 의하여 封建制度를 打破하고 近代의 인 改革을 斷行한 것으로서 그것이 失敗한 것은 朝鮮이 蒙昧하며, 日本의 「指導」와 「援助」를 受容하지 않았기 때문이라고 보는 것이다. 換言하면 日本은 朝鮮의 未開를 文明化 하였다고 보는 것이며 結局 日本 帝國主義의 朝鮮植民統治의 現狀을 合理化하고 아울러 日帝植民統治를 「近代化」로서 評價하는 論理라 하겠다. 이와같은 所謂「未開를 文明化시키는」理論은 帝國主義外他民族을 侵略하는 경우의 口實이라 하겠으며 特히 田保橋潔教授는 「實로 甲午年の 政治的改革은 近代朝鮮史上 最大的 事件일 뿐더러, 그 完全한 失敗는 15年後 韓國併合의前提가 되었다」(「近代朝鮮に於ける政治的改革」近代朝鮮史研究 朝鮮史編修會研究彙纂第一輯昭和19年所收 p.3)고 論하고 朝鮮이 日本의 干涉에 의한 甲午改革을 積極적으로 受容하지 않은 點에서 植民地化의 原因을 求하고 있는 것이다. 다음 둘째의 見解는 韓國人史家들의 立場으로서 여기에는 大體로 消極의 評價를 하는 立場과 積極의 評價를 하는 立場이 있는데 前者는 甲午改革은 日本이 朝鮮을 軍事的으로 占領해서 實施한 半植民地의 過程이라고 보는 것이며 그리고 後者의 積極의 見解로서는 여기에도 學者の 立場에 따라 評價의 混亂이 있기는 하나 大體로 甲午改革을 內外로부터의 壓力を 契機로하여 朝鮮의 上層改革派 또는 日本의 干涉者가 斷行한 改革이며 朝鮮의 内在的인 要求에 副應한 것이라고 보는 것이다. 筆者도 甲午改革을 朝鮮人の 主體的側面에서 積極적으로 評價하는데 贊成하나 다만 改革을 推進시켜 그 主導權을 掌握한 것이 日本의 干涉者이 었거나 或은 朝鮮의 改革派였거나하는 것이 論點이며 이 論點을 究明하기 위하여 그 改革의 歷史的 經過를 밝히고자 하는 것이다.

(3) 朴宗根「日清戰爭と朝鮮の甲午改革」日韓關係展開 pp. 55-56

(4) 甲午實記, 「東學亂記録」上, pp. 11-12

이루는 것」⁽⁵⁾이라고 消極論을 上申한 바 있었다.

한편 親日派 安駒壽가 大鳥日公使에게 提供한 政界裏面의 秘密情報은 主觀的이고 誇張된點은 있겠으나 그를 通해서도 當時 改革派의 動向을 어느程度 엿볼 수 있는바 安은 「…一般有志와 現職의 官吏도 日兵의 大舉來韓은 이나라의 改革을 促進하는 것이라 하여 雀躍하며 平素에 閔氏와 結託했던 人間들도 슬금슬금 保身策을 講究하여 모두 閔氏로부터 離脫하는 것이다. 改革希望派의 人物들은 三三五五 鳩首協議도 하고 있으나 發言할 勇氣가 不足하고 이를 領導할 人物도 없어 苦心中이다. 大院君이 適當한 人物이라고 하지만 아직은 閔氏를 꺼려해서 그 門에 出入하는 者가 없고 大院君自身도 그들과 接近할 機會를 얻지 못하고 있다…要컨대 朝鮮가 無爲無策하여 일일이 袁世凱에게 依賴하다가 萬一의 경우에는 避難나갈 準備를 하고 있는데 不過하다…」「今次 日本軍의 入韓으로 韓廷이 크게 驚動中임을 機會삼아 平素改革을 希望하던 人士들이 活潑히 運動을 開始했다고 傳聞된다. 主로 金嘉鎮, 趙義淵, 權濬鎮, 愈吉濬, 金鶴羽, 安駒壽, 洪鍾宇등으로 우선 閔氏를 後退시키고 大院君을 總理로 推戴하여 政事의 根本부터 改革하자는 計劃이라고 傳한다. 따라서 該派의 人士들은 日兵이 하루라도 더 駐留하기를 希望하며 그 撤回 以前에 改革을 決行코자 目下 頻繁하게 움직이고 있다.」⁽⁶⁾

이와같이 日本이 內政改革을 要求하기 以前에도 更張의 論議와 그 必要性이 國內에서 頻繁히 強調되었던 事實과 아울러 政府改革派의 協議 또는 運動이 活潑히 展開되었음을 알 수 있다. 따라서 甲午更張을 全的으로 外來의인 日本의 內政改革이라고 보는 것은妥當한 見解라고 할 수 없겠으며 다만 當時 自主의인 近代化에는 많은 制約이 뒤따랐고 日本側의 軍事의인 威壓과 그 操縱아래 少數의 親日政治人們의 策動이 있었음을 짐작할 수 있는 것이다. 事實上 朝鮮政府內에서의 改革論議는 具體性이 稀薄한 抽象의인 論議일 뿐더러 大體로 貪官污吏의 處分과 若干의 新式文物의 導入程度에 不過하며 根本의인 社會體制의 論議에 까지 미치는 것은 아니었다. 그리고 그나마 大部分의 重臣들은 無爲無策하여 입도 열지 못하고 있었던 것으로 알려져 있는 것이다. 이렇듯 朝鮮政府는 自主의으로 近代的改革을 實現할 만한 主體的 條件이 미쳐 成熟하지 못한 가운데 甲午年 5月 6日(陽 6月 9日)에는 清軍의 先鋒이 牙山灣에 上陸하고 5月 9日에는 日軍의 先鋒이 서울에 到着하여 5月 12日(陽 6月 15日)에는 日本閣議(首相, 伊藤博文)에서 「朝鮮國內政改革案」이 決定되어⁽⁷⁾ 5月 23日에는 同駐朝

(5) 朴宗根前揭論文 p. 56

(6) 日本外交文書 第27卷 第2冊, pp. 237~239. 文番 579「朝鮮國政情ニ關スル情報報告, 件」李瑋根 韓國史 現代 pp. 165-166.

(7) 田保橋著 近代日鮮關係의 研究 下卷 pp. 343-344. 日本政府 閣議를 通過한 改革案은 朝鮮事變의 亂民鎮定斗 亂民平定後의 內政改革을 위한 清日兩國의 常設委員 設置 및 清國이 不應할 時에는 日本政府單獨으로 政治改革을 强行하는 등의 挑發的인 對韓強硬方針이나 그중 內政改革에 關해서는 다음 4個條款 内包하여 甲午改革의 母胎를 이루는 것이었다.

1. 財政을 調査할 것.

鮮公使大鳥圭介가 高宗王에게 謁見을 請하여 內政改革論을 上奏하고 아울러 朝鮮側 代表(調査委員)를 任命하여 日本國公使와 協議케 할 것을 要求했고,⁽⁸⁾ 뒤이어 大鳥日公使는 日本政府의 基本方針에 依據하여⁽⁹⁾ 6月 1日(陽 7月 3日) 外務督辦 趙秉稷과 合同하고 다음과 같은 內政改革 5個條項을 提示하는 同時에 速히 國王에게 上奏하여 信任하는 大臣數名을 「內政改革委員」으로 簡派해주면 그들과 合同相議하여 細目과 施行方案등을 決定하도록 하겠다고 要求했다.

大鳥日公使가 提示한 內政改革方案綱領

- 一. 中央政府의 制度 및 地方制度를 改正하고 아울러 人材를 採用할 것.
- 二. 財政을 整理하고 富源을 開發할 것.
- 三. 法律을 整頓하고 裁判法을 改正할 것.
- 四. 國內의 民亂을 鎮定하여 安寧을 保持하는데 必要한 兵備를 設置할 것.
- 五. 教育의 制度를 確立할 것.⁽¹⁰⁾

日本側은 이와같은 提案을 하고 朝鮮側이 곧 回答이 없이 時日만을 遷延하는 氣色을 보이자 6月6日 正午까지 期限으로 確答할 것을 公文으로 強要하여 왔고 大鳥公使은 駐韓日本軍의 首腦부와도 相議한 다음 韓國을 發火地點으로 하는 對清國 戰爭挑發을 積極的으로 策動하고 있었다.⁽¹¹⁾

한편 日本公使의 內政改革의 提案을 받은 朝鮮側은 翌 2日에 判中樞府事 金弘集을 總理 交涉通商事務에 兼察케 하여 外務陣을 補強했을뿐 國王과 廟堂이 共히 應答에 甚한 因難을 느끼고 이를 承認할 수도 없거니와 그렇다고 拒絕할 能力도 없어 그 要求를 緩和시키고자 피하기도 했다. 田保橋教授도 指摘하시되, 「日本國公使가 大部隊의 陸兵을 首都에 駐留시키고 內政改革을 強要하는 것은 內政干渉이요 또한 主權侵害」이었으나⁽¹²⁾ 無力한 朝鮮政府는 다만 進退를 決定치 못하고 당황했을 뿐이며 腐敗한 支配階級은 民族的인 危機에 直面하여 躲起

2. 中央政府及地方에 있어서 冗官을 淘汰할 것.

3. 軍隊를 改編하고 國內의 安寧秩序를 維持하는데 充足한 警備隊를 設置할 것.

4. 財政을 整理하고 公債를 募集하여 生產事業振興에 必要한 資金에 充當할 것 등이었다.

(8) 韓國史料叢書第五韓國季年史上 pp. 82-84. 1957. 國史編纂委員會 朝鮮史 第六編 第四卷 甲午 高宗 31年 5月 24日. 田保橋潔 近代日鮮關係研究下 前揭書 p. 351.

(9) 5月 24日 日本閣議는 清韓宗屬問題보다 內政改革問題를 第一次의 으로 내 세우자는 強硬意見에 촉아 陸奧外務大臣이 作成한 朝鮮改革案을 議決하고 大鳥公使에게 訓令하되 別途指示로 日本이 必要로 하는 各種權益(淸日兩國民에 대한 均霑, 京釜間의 電信讓與, 日人에 대한 課稅廢止, 防禦令의 全廢等)을 要求하고 있다. 그들의 侵略的野心을 엿볼 수 있겠다.(田保橋潔 近代日鮮關係研究上 前揭書 pp. 368-377. 353-366. 韓國史現代篇 震檀學會 pp. 173-176.)

(10) 朝鮮史 第六編第4卷 6月 1日 pp. 1083-1084. 韓淸日交涉事件記事朝鮮之部. (田保橋潔 近代日鮮關係研究下 前揭書 pp. 390-391.

(11) 杉村瀧 明治廿七八年在韓苦心錄, 昭和7年 p. 29 田保橋潔近代日鮮關係研究下 p. 366. 392.

(12) 田保橋潔 近代日鮮關係研究下 前揭書 p. 378.

하는 人民과 協力하여 外敵에 對處하는 것은 始捨하고 도리히 外國軍과 結託하여 譚壓을 일삼고자 했다 如何間 期限附要求를 받고 困境에 빠진 朝鮮政府는 부득이 袁世凱와 相議하여 委員派遣을 受諾하기로 合意한 다음. 6月 5日 內務督辨 申正熙, 同協辨 金嘉鎮, 曹寅承의 三人을 委員으로 任命하여 日公使에게 通告하고,⁽¹³⁾ 國王은 곧 廟堂에 傳敎하여 內政의 紊亂을 痛論하고 大臣卿宰에게 積弊와 政敎의 一新을 命함으로써 國王이 自進하여 改革을 命하는 形式을 取했다.⁽¹⁴⁾ 이리하여 三人委員은 6月 8日에 南山기슭의 老人亭에서 日側의 大鳥公使 및 杉村濬(書記官)과 첫 會合을 開催하였다.⁽¹⁵⁾ 이 첫 會合에서 大鳥公使, 杉村書記官은 內政改革案의 綱領細目과 그 施行方案 등 두가지 文書를 提示하고 2日間에 걸쳐 說明하였다. 이 大鳥公使의 改革案은 日本側의 侵略的 意圖와 計劃이 뒷받침된 것이 事實이지만 그 自體는 大體로 當時의 朝鮮에게는 劃期的으로 必要한 것 들이며 當時의 朝鮮의 政治·行政·經濟·社會 및 教育 등 諸制度를 近代의으로 改革하는데 適切한 方案이었다고 할 수 있겠다.⁽¹⁶⁾ 따라서 民族的危機에 直面하여 그동안 成長해온 朝野의 更張運動과 全國的으로 蹤起한 主體의 人民의 힘을 組織化하여 이 改革案을 自主的으로 實行할만한 「리더쉽」과 與件이 뒷받침 되었다면 우리나라의 近代화를 促進시키는 絶好의 重要한 契機가 되었을 것이다. 그러나 政界는 派爭으로 分裂되었고 그 改革案은 王權과 世道執權을 率先하여 制限 또는 牺牲하라는 것이나 다른이 없었기에 設使 內心으로는 賛同하는 者가 있었다 하더라도 누구나 敢히 賛成하고 서불리 나서지는 못한 것이다. 그렇기 때문에 老人亭會談에서 朝鮮側은 改革案을 期限附로 實行할것을 재촉하는 것은 內政干涉이 分明하므로 설사 어떠한 事態가 發生한다 해도 이를 絶對로 受諾할 수 없다고 強硬히 主張하였다. 그러나 大鳥公使는 設令 期限附라 하더니 劍告일 뿐 內政干涉은 아니니 聽·不聽은 朝鮮政府의 權限에 屬한다고 달래어 內容說明과 改革案接受를 끝마치게 해놓고 곧 期限附實行을 強迫하기를 서슴치 않았던 것이다. 事態가 여기에 이르자 6月 9日 밤에 朝鮮政府는 緊急時原任重臣會議를 開催하여 申正熙가 呈納한 改革案을 놓고 討議를 했다.⁽¹⁹⁾

(13) 朝鮮側改革委員의 名單이 文獻에 따라 一致하지 않다. 가령 統理衙門日記 卷40 甲午年 6月5日에는 申正照, 金嘉鎮, 曹寅承으로 되었고, 朝鮮史(第 6編 第4卷 甲午 6月 8日 p. 1087)에서는 申正照, 金宗漢(協辨內務府事), 曹寅承으로, 또 韓國季年史上 卷二 p. 84에는 左捕盜廳大將 申正熙, 禮曹參判 金宗漢, 行護軍曹寅承 為改正委員이라 하였다. 여기서는 統理衙門日記를 依기로 한다.

(14) 日省錄 高宗 甲午年 6月 6日條.

(15) 會見場所로 南山기슭의 不便하고 索직한 老人亭으로 選定한 것은 朝鮮側의 希望에 따라 秘密保持의 必要에서였다.

(18) 判中樞府事 金弘集은 이를 「此皆當行之事也」라 하였고 袁世凱의 代辯者이었던 政治家 唐紹儀 조차 「大鳥韓政을 改革하는 각條를 擬하다 많이 時弊에 適切하다 云云」했다. (甲午實記 甲午年 6月 9日 田保橋 近代日鮮關係研究上 p. 387)

(19) 甲午實記 甲午年 6月初 9日. 席上에서 「領相沈舜澤曰, 册子俄已見之矣, 判府事金弘集曰, 此皆當行之事也. 左相趙秉世曰, 凡事惟在聖心堅定矣, 右相鄭範朝曰, 臣亦俄見受來冊子矣, 上 (國

席上 判府事 金弘集만이 贊同을 했을뿐 大部分의 重臣들은 意見陳述이 없거나 國王의 決心에 쫓는 立場이었고 特히 領敦寧 金炳始만은 忌諱없는 反對의 論鋒을 피력했다. 即 金炳始는 우선 吾民을 殺戮하는 內亂鎮壓에 清軍을 請援하여 招致한 失策부터 攻擊하고 清軍을 招致했기 때문에 日本의 出兵까지 招來하여 今日의 難境을 가져오게 했다고 戚臣의 失政과 金弘集등 外交當路者の 無能無責任을 날카롭게 痛擊하였으며 또 國王에 對해서도 朝廷에 難局을 打開할 臣이없고 湖南民殺戮(東學亂)으로 全國의 民心이 離叛하여 의지할 곳을 찾지 못하고 있으니 民이 없는 것이라고 서슴치 않고 警告했으며 끝으로 自主問題와 內政改革에 대하여는 「無臣·無民이면 어찌 殿下만이 혼자 爲國한다 하겠나이가. 所謂 自主를 말하시나 臣은 理解치 못하겠사오며 自主가 뜻하는 바는 清貧之家라 해도 모름지기 節制하고 謹度하여 嚴立規模하면 他人이 敢히 모욕을 주지 않음을 이르는 것이니 어찌 他人의 勸告를 기다려 自立하겠나이가. 이제 政治改革云云하나 오로지 그에 따르면 그쪽은 스스로 自主라 하겠지만 殿下는 어찌 自主라 할 수 있겠나이가. 册子의 受來가 이미 國體를 失한 것이이늘 其提案에 條列한바 대로 모두 오로지 그에 따르겠나이가 萬一 혹은 따르지 않으면 日本의 兵力を 가지고 威脅할 것이오며 萬一 그쪽 主張에 따르면 他國 또한 어찌 말이 없겠나이가. 他言을 기다리지 않고 우리가 爲先 다스림을 圖謀하고 弊端이 생김에 따라 改正하는 것이 便할 것이오며 무릇 弊局은 갑자기 一新改革하기 困難한 것이오니 所謂 不憚不忘 奉由舊章(허물이 없으면 잊지 않고 옛 制度와 法規를 遵守한다)의八字를 鎔心하셔서 오로지 前例를 쫓되 舊法에 若干의 修正을 加할 것이오며 萬一 他國의 良規가 있으면 또한 採用할 것이로되 단지 他國法만을 專用해서는 不可이옵니다」라고 論하였다. 老大臣 金炳始의 이와같은 主張은 至當한 意見이나 이려한 穩健策을 받어 드리기에는 너무 緊迫한 情勢이었다.

여하튼 朝鮮國王自身은 當面의 妙案은 없었지만 弊政改革의 在內的인 要求가 있었고 重臣會議에서의 老大臣 金炳始의 忌諱없는 意見上奏와 밖으로 李鴻章의 勸說에도 종용되어 이미 廟堂에 傳教한대로 累積된 弊政을 自主的으로 一新한다는 意味에서 6月 11月에 校正廳을 設置하도록 命하고 時原任大臣을 그 總裁官으로 任命했다.⁽²⁰⁾ 그리고 6月 13日에는 校正廳堂上 15名과 朗廳 2名을 다음과 같이 任命 發表했다.⁽²¹⁾

一、校正廳堂上

知中樞府事	金永壽	吏曹判書	尹用求
戶曹判書	朴定陽	兵曹判書	閔泳奎
漢城府尹	申正熙	大護軍	李裕承
大護軍	金晚基	大護軍	趙鍾弼

王)又以不得 不從速改革之意下教…」처음에는 國王은 速히 改革에 따르지 않을 수 없다하여 承認하는 意思를 表示한바 있었다.

(20) 日省錄 高宗 甲午年 6月 11日條.

(21) 朝鮮史 第六編第四卷前揭書 甲午 6月 13日 p. 1090. 甲午實記 6月 13日

協辦內務府事 沈相薰 大護軍協辦內務府事 金宗漢 同協辦內務府事 曹寅承
同協辦內務府事 金思轍 禮曹參判 朴容大 開城府留守 李容稙
漢城府右尹 魚允中

二、校正廳郎廳에는 副司果 金玗鉉 鄭寅杓

이 校正廳은 金允植이 述懷한 바와 같이 内政을 舊發시킴으로써 日本人의 督責을 防備하기 위하여 設置한 朝鮮의 主體의인 改革의 試圖였다고 할 수 있겠다.⁽²²⁾ 그러나 總裁官으로 任命된 時原任大臣들은 大部分 病을 빙자하고 參席하지 않았기 때문에 모처럼의 主體의인 改革도 進展을 이루지 못했다.

이어서 6月 13日에는 老人亭에서 第三次 會議가 열었는데 同 席上에서 朝鮮側代表는 한 층 自主의인 強硬한 態度로서 内政改革前에 日軍을 撤退하고 改革方案實施의 期限을 撤回할 것을 要求하며 朝鮮政府내에 校正廳이 設置되어 委員까지 任命했으니 不遠間 自主의으로 政治의 一新을 볼수 있을 것이라고 主張하였다. 여기서 한동안 甲論乙駁하다가 結局 이 會談은 決裂되었으며 여기서 大鳥公使는 撤兵을 拒否反駁하고 豫定한대로 行動을 開始하였다. 結局 6月 21日(陽 7月 23日) 새벽에 日軍一個聯隊는 景福宮을 侵入占領하고 王과 王妃를 監禁했으며 旅團主力은 京城내의 朝鮮軍武裝解除는勿論하고 城內要人들의 家宅까지 물샐 틈 없이 把守케 한 다음 大鳥公使는 國王과 大院君을 팔고 혹은 그들에게 威脅強要하여 閔氏政權에 代替할 수 있는 새 政府를 樹立하게 되었다. 即 日本은 開戰促進의 目的과 反日의인 閔氏政權을 打倒하고 内政改革을 推進하기 위하여 쿠데타를 이르켜 一旦 成功한 것이다. 이로서 大院君을 首腦로 한 新政權이 樹立된 以上 國王과 王妃는 好·不好間에 政府를 改造하고 内政改革에 着手하지 않을 수 없었다. 6月 22日 高宗王은 庶政과 軍務는 大院君의 裁決을 받으라고 傳教을 내리고 政府要職을 親日系 乃至 中立系로 更迭함으로써 大院君政府는 組織되고 甲午更張이 始作된 것이다.⁽²³⁾

(22) 金允植「續陰晴錄」上 p. 319. 320. 한편 本格의인 甲午改革以前의 6月 21일의 閣議에서 「이 10年以來 新設雜稅는 모두 废止할 것. 그리고 東學黨原情(農民軍의 弊政革案—引用者)中 幾條를 採擇하여 行會變通케 함」 또 「我政府命을 奉하여 校正廳을 設置하고 堂上 15員을 任命하여 爲先 弊政幾條를 改革한바 모두 東黨原情中事이다. 이는 自主改革을 漸進의으로 하기 위한 것이고 日人の 要求를 防止하기를 바라기 때문이다」라 하였으니 甲午改革이 東學亂에 있어서의 農民軍의 內在的改革要求를 어느 程度反映하지 않을 수 없었음을 말하고 있는 것이며 保守의인 閔氏政權 까지도 이러한 생각을 한것을 보면 甲午改革의 內在性 또는 主體性의一面이 엿보이는 것이다.

(23) 日省錄 高宗 甲午年 6月 22日條 朝鮮史 第六編 第四卷 高宗甲午 6月 22日. 東學亂記錄上 國史編纂委員會 韓國史料叢書 第 10 pp. 18-19. 內閣法制局官報課, 韓國官報, 甲午 6月 26日 國王은 大鳥日本公使를 召見한 다음 다음과 같은 傳教를 내리고 「傳曰凡 今後庶務, 遇有繁重事件先為就明于大院君前」「傳曰各國事例 其軍務皆歸親王管轄 本國則海陸事務 進明于 大院君前裁決」 今後庶政의重大繁要事는 大院君에게 裁決을 얻고, 陸海軍軍務도 또한 각國의 事例(王族의 管轄에 彙屬함)에 따라 大院君의 裁決을 받으라는 教旨를 宣布한 것이며 또 國王自身이 그 허물을 自責하며 나아가 内政改革을 斷行하겠다는 意思表示로 紿音을 頒布하고 뿐만 아니라 大小臣僚에게 申筋하는 傳教를 다음과 같이 내렸다. 「傳曰三王不同禮 五帝不同樂 禮樂

같은날 駐韓日本人의 實質的인 代辯者이었던 杉村는 「大院君에게 面接하여 政府의 組織 및新政施行上 여러가지 打合을 한 바 同君(大院君)은 例의 詭辯을 吐하고 오로지 나의 提議를 回避하려고 努力하여 對談 2時間程度에 이르기까지 별로 要領을 얻지 못했다.」⁽²⁴⁾ 고 한데 미루워 보아 新政府樹立과 內容에 關하여 곧 兩者の對立이 露呈된 것으로 추측이 간다. 또한 追放된 閔氏派以外의 保守派이었던 「金炳始, 鄭範朝, 趙秉世등의 重臣은 寢室가까이에서 웅크리고 있었고 其外의 改革派(또는 日本黨)라 稱하는 趙義淵, 安駒壽, 金嘉鎮, 金鶴羽, 俞吉濬, 權灤鎮權右衡등은 一室에 모여 善後計를 論議했지만 其說이 卑微하여 決定을 짓지 못하고 其論議하는바는 新制의 創立보다도 오히려 此事變에 便乘하여 改革派의 假面을 쓰고 高官重職을 노리는것」 같았다고 비교기도 했으며⁽²⁵⁾ 如何間에 改革의 展望은 밝지 않았던 것으로 보인다. 무릇 閔氏政權打倒라는 點에서는 大院君과 日本政府의 利害가 一致했지만 그 共通目標가 達成되자 兩者の對立은 漸次 顯著해 진 것이라 하겠다. 大院君은 保守와 反日的인 點에서는 閔氏派에 뛰어지지 않았으며 이러한 大院君이 政權을 掌握하고 있는 以上, 日本이 바라는 日本勢力を 浸透시키는 內政改革은 勿論하고 對清戰爭遂行을 위해 서도 障害가 되었음은 明白한事實이었다. 여기서 從來부터 內政改革을 計劃해온 杉村書記官 岡本柳之助등은 朝鮮官僚中の改革分子를 指導하여 現在의 混亂狀態를 終熄시키고 政治機構의 根本的改革에 着手하지 않을 수 없다고 생각했으며 이를 위하여 大院君以外의 強力政治家로 하여금 政權을 代行케 할必要를 느끼게 된 것이다.⁽²⁶⁾ 그러나 當時의 形便으로 大院君을 政權으로 부터 追放하는 것은 名分上 困難하기 때문에 大院君으로 부터 實質的인 權限을 빼앗는 機關으로서 設置한 것이 軍國機務處이었던 것이다.

이 軍國機務處가 設置된 經緯를 보면, 前記한 6月 22日 杉村書記官이 大院君과 會見한 席

因則宜 况政治乎 顧我邦 介在東亞樞要之地 委靡不振 由我政治之 頽墮紊亂 不思變動耳 夫謀國之道 用人爲先 其四色偏黨之論 一切打破 不拘門地 惟賢惟才 是擧 凡係內治外務 務從時宜 大小臣工 各修奮勵之義 克相予寡昧 以新政治 施圖保國安民之策 可也.」 即 東亞에서 樞要의 立地條件을 가진 我邦이 今日의 委靡不振한 原因은 政治가 頽墮紊亂했기 때문인바 謀國의 道는 무엇보다도 用人이 爲先하니 四色朋黨의 弊를 打破하여 一切 門地를 不門하여 人材를 拔擢하고 內治外交는 오로지 時勢에 맞고各自가 奮勵하여 新政治로서 保國安民의 策을 圖謀하는 것이 可하리라는 要旨의 聲明이 있다. 그리고 다음과 같이 新政府의 人事發令을 했다. 政府 要員은 大院君을 首腦로 하여 金嘉鎮 安駒壽 趙義淵 俞吉濬등 少數親日人士를 中心으로 構成된 것으로서 이들은新政權成立에 功績이 컸고 特히 比較的 海外事情에도 許고 英語 日語도 解得하고 있어 改革에 있어 이들에게 依存할 수 밖에 없었다. 政府 名單은 다음과 같다. 兵曹判書 金鶴鎮, 統衛使 申正熙, 總纂使兼經理使 李鳳儀, 壯衛使 趙義淵, 左捕將 李元會, 右捕將 安駒壽, 江華留守 金允植, 春川留守 李奎奭, 宜惠堂上 魏允中, 外務協辦 金嘉鎮, 承政院都承旨 金宗漢, 外務參議 俞吉濬, 承政院承旨兼內務參議 朴準陽, 內務參議 李源競.

(24) 杉村濬 明治廿七八年在韓苦心錄 pp. 61-62.

(25) 杉村上揭書. pp. 56-57.

(26) 田保橋潔「近代朝鮮に於ける 政治的改革」近代朝鮮史研究所收 朝鮮史編修會研究彙纂第一輯 昭和 19年 p. 37.

上에서 兩者間에 對立이 顯著해지자 領議政을 早速히 任命하되 金弘集이 最適任者이며 그 秘書官에는 俞吉濬外 一名으로 하자고 提案한데 대하여 大院君은 共히 受諾했으며 다시 杉村는 新政府組織의 豫備로서 하나의 評議會를 組織하여 이로써 群議를 統一하도록 하자고 提議한데 對해서도 大院君은 異議를 하지 않았다.⁽²⁷⁾ 事實은 이 評議會가 바로 軍國機務處인 것 이었다.

(三) 軍國機務處의 運營實態와 그 改革의 推進

軍國機務處가 6月 25日에 設立되자 領議政에 金弘集이 任命되고 軍國機務處의 總裁官을 兼任케 했다. 軍國機務處는 軍國의 機務 및 一切事務의 改革을 맡는 超政府的 獨裁機關으로서 甲午更張을 推進하는 中核體였다.

軍國機務處의 主된 任務는 다음과 같다.

第一 軍國機務處는 軍國의 機務 및 一切의 事務의 改革을 管掌한다.

第二 軍國의 機務는 本處에서 議決한後 禀旨施行한다.

第三 本處는 總裁一人 副總裁一人 議員 10人以上 20人以下 書記官 2人 또는 3人을 둔다.

第五 軍國機務處의 管掌事項은 다음과 같다.

(1) 京外諸官衙의 官制 (2) 州縣의 職別 (3) 行政 司法에 關한 一切의 規則

(4) 田賦貨稅及 各項의 財政에 關한 一切의 規則 (5) 學政 (6) 軍政 (7) 殖產 興業 및 營商에 關한 一切의 事務.

以上 各項以外로 모든 軍國에 關聯있는 一應의 事務는 모두 會議에 上議할 것.

第六 軍國機務處會議는 會議員半數以上 來會했을 때 開會할 것.

第八 會議員의 審議하는 것은 可否의 多少에 의하여 決定함.

第九 本處의 議事는 議長, 副議長 및 會議員으로부터 이를 提案하여 會議에 附할 必要가 認定될 때에는 別途로 起草委員으로 하여금 議案을 起草케 한다.

第十四 各衙門 一切의 事務는 會議의 酌改하는 바에 따라 妥定할 것. 當該長官別로 商議하여야 할 事件이 있으면 抄本을 開具하여 自身 會議에 出席하고 或은 屬員을 派遣하여 說明應答케 할 것.⁽²⁸⁾

軍國機務處는 一切의 政事軍事의 國政을 最終의으로 審議決定하는 合議制 最高政策決定機關으로서 西歐式의 委員會制의 組織型을 모방한 것이다. 이 機關은 總裁(一人)와 副總裁(一人) 그리고 20人未滿의 議員으로 構成되어 會議員半數以上 出席했을 때 開會할 수 있고 議長

(27) 杉村前揭書 pp. 61-63. 「하나의 評議會」案은 이에 앞서 미리 杉村書記官이 岡本柳之助, 安駒壽, 俞吉濬등과 協議하여 立案한 것으로 推測이 되며 政界의 混亂狀態를停止시키는 暫定的處置로서 適合한 것이었기에 大島公使의 同意를 얻었음을 當然하였다(田保橋前揭書 p 39)

(28) 田保橋潔「近代朝鮮に於ける政治的改革」前揭書 pp. 42-44.

(總裁 또는 副總裁가 됨) 主宰下에 議事を 一切 公開的으로 討論하되 内外人 何人이라도 傍聽이 自由이었고 多數可決制로서 議決하게 되어 있어 可決案은 總裁로부터 大院君에게 上申하고 國王에 啓言하여 裁可되었다. 勿論 形式上制度自體는 民主的인 것이지만 運營에 있어 技功이 加味되어 獨裁의로 利用되었다. 如何間에 이와같은 「칼리지아의 原則」 the Collegium에 土臺를 둔 委員會制(Board)를 朝鮮政府機構에 公式으로 採擇한 것은 歷史上 일찌기 없었던 일로서 當時의 朝鮮政府當路者들이 이러한 새롭고 奇異한 制度를 어떻게 理解하고 받아들였느냐 하는 것은 典據가 不明하지만 注目할만한 事實이었다. 朝鮮政治人們 中에는 마치 議會같은 것으로 알고 받아드린 者도 있었던 것으로 推測이 된다. 그리고 從來도 議政府같은 一種의 合議制機關이 있었다하지만 그것은 國王의 諮問機關으로 慣例上 滿場一致制였고 또 構成員間에는 平等關係가 前提된 것도 아니었기 때문에 本質의로 西歐式의 近代의組織型과는 相異한 것이었다. 이 制度가 杉村 書記官이 岡本柳之助, 安駒壽, 俞吉濬등과 協議하여 立案된 것으로 推測이 됨은 前節에서 論及한 바와 같거니와, 本來 그 全般的 構成과 權限은 日本國政府의 元老院(1875年 6月 3日 設置 1890年 9月7日 廢止) 및 樞密院官制(1888年 3月 18日 設置)를 模倣한 것으로서 거기다 國王·王妃의 專制制度의 權威는 勿論하고 政權代行者인 大院君의 地位도 事實上 無視 또는 排除하고 超政府의 立法府의 性格을 새로 加味한 것으로 본다.⁽²⁹⁾ 即 實際運營에 있어 獨自의로 會議를 召集하고 獨自의로 議案을 審議決定하는 마치 最高立法機關의 性格을 가지고 있었다. 如何間에 6月 24日 杉村書記官이 景福宮에 들려 大院君과 會見하고 이러한 立案을 說明하였을 때 大院君은 이에 全面的으로 同意한 것으로 알려지고 있으며 杉村의 要望에 따라 軍國機務處라 命名하였고 또 總裁 및 會議員의 人選銓衡에 있어서는 杉村이 大院君과 面會를 마친 後에 宮內의 集合所에 들려 改革派들과 內議하고 翌 6月 25日(陽 7月 27日) 午前 11時에 다시 景福宮으로 參內하여 大院君에게 名單을 올린바 大院君이 이를 採用한 것으로 알려져 있다.⁽³⁰⁾ 이로서 軍國機務處를 中心核體로 하는 新政府는 成立된 것이다.

그 構成員을 보면 總裁에 金弘集, 會議員에는 朴定陽, 閔泳達, 金允植, 金宗漢, 趙叡淵, 李允用, 金嘉鎮, 安駒壽, 鄭敬源, 朴準陽, 李源競, 金鶴羽, 權灤鎮, 俞吉濬, 金夏英, 李應翼, 徐相集 등 17名이 任命 公表되었다.⁽³¹⁾ 構成員의 成分을 보면 1884年的 甲申政變當時와 같이 閔氏派以外의

(29) 田保橋潔「近代朝鮮に於ける政治的改革」近代朝鮮史研究前掲書 pp. 44-45. 軍國機務處 全般의 構成은 元老院을, 그리고 그 權限은 樞密院을 模倣한 것으로 보나 國王親臨諮詢의 規定이 없는 立法府的概念을 加味한 것은 日本의 元老院이나 樞密院의 本質과 甚히 違背되는 것이며 그것은 當時의 政情으로 不可避한 것이라 하더라도 必要할 時에는 隨時로 開會할 수 있고 一切의 政務軍務는 同處의 審議를 걸치지 않으면 施行할 수 없게 한 것등은 日本에도 없었던 特異한 制度인바 이는 必竟 杉村, 岡本等보다도 俞吉濬등 朝鮮革新政治人の 意見에 依한 것이 아닌가 생각된다.

(30) 杉村前掲書 p. 63.

(31) 日省錄 高宗 甲午年 6月 25日. 朝鮮史 第六編 第4卷 甲午 6月 25日 p. 1102. (其後 多少變動이 있었음).

日本派, 中立派, 大院君派등의 聯合이라 하겠으나 그중에서도 趙秉淵, 金嘉鎮, 安鴻壽, 俞吉濬, 金鶴羽, 權灤鎮 등 日本勢力を 背景으로 하는 親日派가 中核體가 된 것이며 特히 俞吉濬은 總裁 金弘集의 格別한 信任을 받아 日公館 및 大院君과의 連絡을 擔當하고 實事上 軍國機務處會議의 推進勢力이 되었던 것이다. 그리고 金弘集, 金允植의 中立派는 利用價值面으로 보아 無視할 수 없는 人物이었기에 表面에 내세운 것이며 保守派의 金炳始, 趙秉世, 鄭範朝등의 重臣과 日本에 抵抗해왔던 外務督辦 趙秉稷등이 排除되여 있는 點이 注目된다. 會議員構成에 있어서 改革派만으로서 獨占하지 않은것은 첫째로 朝鮮人民들 사이에 高潮되고 있는 反日意識을 勘案했기 때문이며 金弘集, 金允植등 中立派를 表面에 내세운 것도 政治的 正統化를 위하여 必要했기 때문이다. 둘째로 甲申政變의 失敗와 閔妃戚族政權의 彫壓으로 開化派中心人物들이 死亡乃至 亡命하여 國內에 有能한 人物을 缺如하고 있었기 때문이다.

이 機會에 改革派人士들은 自稱 日本黨이라는 名目下에 그들만이 가장 日本의 後援을 얻을 수 있으리라고 自信하고 있었으며 또 在京 日公館側에서도 如何間에 그들이多少의 知識을 가진 朝鮮人으로서 大部分은 日本語 또는 英語를 解得하고 있는 便利도 있었기 때문에 親近히 待接해 오던 중에 漸次로 一種의 勢力を 形成하고 있었던 關係로 朝鮮政府로서도 그들을 언제나 政府밖에 放置해 둘 수만도 없게되어 結局 軍國機務處라 하는 合議體의 官衙를 新設하여 그들의 多數를 그 會議員으로 充員한 것이었다. 이로서 日本軍占領을 背景으로 이를 親日改革派를 中心으로 하고 中立機會主義者를 포섭하여 構成함으로써 多數決制에 의하여 日本에게 有利한 方向으로 조종하고자 한 것이며 그 運營方式에 있어 日本과의 密接한 關係가 注目된다. 即「會議員中에 革新의 眞意를 把握한 者가 極히 드물었기 때문에 總裁의 指名에 의한 常任起草委員若干名을 두어 軍國機務處會議에 上程할 議案은 미리 起草委員이 杉村書記官, 岡本柳之助등과 協議한뒤에 原案을 作成하고 總裁로 부터 會議에 上程하는 方法을 取했다. 會議員의 太半은 議案의 意義를 理解하지 못하고 日本國公使館의 意見이 加해진 것을 推定하여 積極的 意見을 陳述하는 者도 없이 國家의 運命을 支配하는 重大議案도 一回의 會議만으로서 即決 可決되는 것을 常例로 했다」⁽³²⁾는 것으로 보아 議案의 起草와 提案 그리고 審議 및 議決에 이르기까지 杉村書記官과 岡本柳之助등 日本人改革指導者の 意圖대로 操縱되었음을 알 수 있다.

이렇듯 軍國機務處는 大院君에 對抗하여 日本勢力を 侵透시키고 日本政策을 推進하기 위하여 設置運營된 것이다. 日本은 앞서 閔氏政權을 打倒하는데 成功했지만 大院君을 新政權의 首腦로 내세운 것은 어느 意味에서 誤算이었다. 實事上 大院君이 日本의 傀儡가 될 人物은 아니었다. 從來의 議政府體制 밑에서는 敢히 大院君을 無視하여 日本의 政策을 推進할 수가 없었던 것이다. 當面한 問題로서 6月 23日 日本軍이 開戰의 口實을 얻기 위하여 牙山의

(32) 田保橋 前揭書 p. 46.

淸軍의 「驅逐」을 朝鮮政府가 依賴하도록 強要하는데 있어서도 大院君은 끝까지 日本要求에 抵抗하여 妨害가 되었다. ⁽³³⁾

軍國機務處를 設立하는 當面의 直接的인 目的是 大院君으로 부터 實質的인 權力を 박탈하는 것이었다. 外觀上 西歐의 議會制形式을 모방하였지만 그 實體는 日本外交官과 親日改革派를 中心으로 하여 多數決原理를 가장하여 運營한 것이며 集團力으로서 大院君의 權威를 抑制하고자 마련한 것이었다. 이點에 있어서는 初期에 있어 同機構가 어느 程度 成功하였다. 그러나 朝鮮人改革派와 日本側사이에는 矛盾이 內包되어 있었으며 勿論兩者間에는 反保守한 點에서는 一致했지만 日本의 侵略的政策에 對해서는 改革派도 잘 順應하지 않았고 事實改革派들은 日本의 힘을 利用하여 保守派를 抑制하고 위로부터의 改革을 試圖하고 있었기 때문이었다.

이와같은 軍國機務處는 不過 4個餘月間에 208件의 近代的 改革案을 議決하였으니 이를 일컬어 甲午更張 또는 甲午改革이라 하는바 그 主要한 改革을 時日順으로 記述하면 다음과 같다.

6月 27日 朝鮮社會의 根本的改革을 目標로 하는 劃期的인 第一案을 法令으로서 即日로 議決 發布.

6月 28日 官僚制度改編의 第一步인 「議政府官制案」可決.

7月 3日 오래동안 繼續되어온 科舉制度를 廢止하고 새로운 官吏任用法을 採用.

7月 11日 銀本位制의 「新式貨幣章程」을 可決.

7月 15日 新官制에 依한 政府要職任命.

7月 20日 議政府官內府의 官制施行.

7月 26日 韓國內의 日軍活動에 便宜를 供與할 것을 内容으로 하는 「韓日暫定合同條款」 7個條款을 認准.

10月 1日 各種賦稅의 金納斗 度量衡의 新制式을 施行(議決은 7月 11日)

11月 21日 軍國機務處는 廢止되고 更張은 議政府의 諮問으로 國王이 裁決하기로 되다.

이와같이 軍國機務處의 改革派가 日本과 結託하고 朝鮮의 實情을 無視하고 改革을 推進하고 있는 過程에서 그 反動도 또한 여러面에서 싹터 나타나기始作했다. 杉村가 述讓한 바에 의하면 機務處가 設立되고 機能을 發揮한지 約 1個月이 經過되었을 때 去勢된 大院君이 一部 開化派 議員들로 부터 謀陷을 當한 것을 襲機로 大院君과 機務處의 사이는 敵對關係에 놓이게 되었으며 大院君은 機務處의 議決을 一一히 同意認准하지 않았고 議員도 또한 其議決을

(33) 6月 23일에는 아직도 閔氏派以外의 保守派重臣이 政府에 殘留하여 大院君과 趙秉稷 등은 日本의 清軍驅逐依賴要求에 끝까지抵抗하고 있었다. 侵入한 日本軍은 宮殿에서 拔劍하여 高宗을 强迫하였기 때문에 不得已應했지만 그 내용은 日本軍에게는 極히 不滿足한 依賴이었다. 即「日兵皆拔劍上殿, 不得已而許之, 又討稟據一張言, 在牙山之清兵, 準日公使代辦, 亦不得己書給」(金允植 繼陰晴錄上 p. 327) 이러한 狀況下에서 日本政府는 清軍軍隊를 國外로 驅逐하는 朝鮮政府의 委託을 强取하고자 한 것이다.

大院君을 經由하지 않고 直接國王의 裁可를 請하려는 緊張된 形勢에 놓이게 되었다.⁽³⁴⁾ 이러한 狀況은 當場日本의 戰爭遂行을 위해서도 큰 障害가 되었기 때문에 日本側은 大院君에게 強迫手段이라도 行使하려고 했지만 同君은 事實은 앞서 大鳥, 杉村 및 岡本등이 推戴하여 内세운 人物인 만큼 日本側으로서는 이제 그를 함부로 追放할 수도 없는 難處한 立場이었다. 그렇다고 日本勢力의 浸透機關인 軍國機務處를 곧 廢止할 수도 없는 處地이었기에 兩者間의 對立을 調和하고자하는 試圖로서 7月 15日에 新官制에 의한 議政府의各大臣이任命되고 金弘集을 首班으로 하는 新政府가 發足한 것이었다. 이로서 中間의인 金弘集을 首班으로 議政府가 復活된 것이며 機務處는 議政府의 所屬이되어 執行權을 되찾았으나 新政府의 主要職으로는 大體로 機務處의 議員이 充員되게 되었기 때문에 實質的으로는 그다지 큰 變動은 없었다.⁽³⁵⁾ 다만 新政府人事에서 大院君의 嫡孫인 俊敏하고 野心滿滿한 青年政治家 李塉鎔이

(34) 杉村 前掲書 pp. 66-67 田保橋 潔論文「近代朝鮮に於ける政治的改革」近代朝鮮史研究前掲書 p.95.

(35) 新政府의 構造는 國王밑에 議政府와 宮內府가 있고 行政部省으로 八衙門이 있었는데 그 세人事陣은 다음과 같다(韓國官報 内閣法制局官報課 開國 503年 7月 15. 19. 20日).

議政府: 總理大臣 金弘集*, 左贊成 金壽鉉, 右贊成 李裕承, 都憲 朴容大, 都憲 李重夏, 都憲 李泰容, 都憲 曹寅承, 都憲 俞吉濬*, 參議 金寅植, 參議 朴彝陽, 參議 朴永斗, 參議 宋榮大, 參議 金得鍊, 宮內府: 大臣 李載冕, 協辦 金宗漢*.

<八衙門>

(內務) 大臣: 閔泳達*(就任을 辭退하므로 7月 19日 閔泳商을 再任命)

協辦: 李塉鎔

參議: 朴準陽, * 鄭萬朝, 李源競, * 李鍾元, 申炳求.

(外務) 大臣: 金允植.*

協辦: 金嘉鎮.*

參議: 金夏英, * 李鶴奎, 陸鍾允, 權在衡, 金容元

(度支) 大臣: 魏允中.

協辦: 金喜洙.

參議: 李根教, 鄭恒朝, 尹泰興, 李根培, 李教奭, 朴寅壽, 柳正秀, 尹岐禎, 李鼎煥.

(軍務) 大臣: 李奎遠.

協辦: 趙義淵.*

參議: 申林, 朴準成, 朴齊斌

(法務) 大臣: 尹用求(就任辭退로 7月 19日 韓耆東再任命).

協辦: 金鶴羽*.

參議: 朴始淳, 鄭寅興, 李在正, 張博.

(學務) 大臣: 朴定陽.*

協辦: 鄭敬源.*

參議: 趙秉健, 李應翼, * 高永喜, 李敦修, 李熹翼(大司成兼) 李庚植, 李商在,

(工務) 大臣: 徐正淳

協辦: 韓耆東(7月 19日 後任에 安嗣壽*)

參議: 趙民熙, 尹達榮, 徐相集* 具然韶. 王濟膺, 宋憲斌.

(農商) 大臣: 嚴世永.

協辦: 鄭秉夏.

參議: (大臣 出張中으로 發令保留).

其他: 警務使 安嗣壽*, (李允用)* (7月 20日 工務協辦으로 轉任한 安의 後任으로 任命) 警務副使 李秉勳.

* 印은 軍國機務處의 議員이며 權灤鎮을 除外한 모든 議員들이 大體로 重要한 地位에 각己 補任되고 있다.

內務協辦兼親軍統衛使로 拔擢된 것은 大院君派의 力基盤으로서 注目할만한 措置이었다. ⁽³⁶⁾

이와같이 大院君과 機務處가 對立하고 있는 틈을 타서 그동안 政治舞台에서 疏外당하였던 閔妃가 機務處의 議員과 接近하고 또 開化派는 王妃와 協力하여 大院君의 去勢를 露骨적으로 劃策하여 大院君一族에게 致命的인 打擊을 招來할수 있는 重大한 險謀說⁽³⁷⁾까지 暴露시키는가 하면 當事者인 李堦鎔이 內務協辦職을 辞任하는등 政情은 一層複雜해져 갔던 것이다. 또 他方에 있어서는 朝鮮의 北方은 清日間의 戰場이 되었고 南方一帶와 京畿大部分 및 黃海一部는 東學軍에 占據되어 政府의 統治權은 서울을 中心으로하는 其近方에만 미치는 實情이었기 때문에 中央政府가 內政改革을 決定한다해도 實際로 施行할 수도 없는 狀態이었다. 거기다 當時 朝鮮民衆은 日本의 侵略에 憤激하고 있었다. 農民軍은 日本軍을 擊退하기 위하여 再次烽起하였고 京釜間의 電線이 破壞되고 反日上疏를 하는 등 여러가지 形式으로 抵抗하고 있었다. 이와같은 狀況으로 말미암아 軍國機務處의 近代的인 改革案은 法令上으로만 可決되었을 뿐 政府內部의 不統一로 因하여 主體的으로 強力히 推進할 수 없었으며 또 民衆속에 容易하게 浸透하지 못하였다. 또 이와같이 內政改革이 停頓되고 政局이 危機에 直面하자 日本의 朝野는 그 責任問題를 舉論하게 되었고 對韓政策과 內政改革의 再檢討 및 大島駐韓公使의 更迭을 要求하게 이르렀다. 때마침 日本側의 平壤 戰勝(甲午年 9月 16日)으로 氣勢도 倍加하자 當時 日本의 內務大臣으로서 政界의 巨物인 井上馨이 大島圭介의 後任으로 9月 17日 起任하였다. ⁽³⁸⁾ 井上公使의 任命은 本人의 希望에 의한 것이나 적어도 日本政府가 對韓政策과 內政改革의 重要性을 認定하고 特히 內政改革의 難局을 打開하여 그 早速한 完結을 強壓的으로 推進하고자 한 것이었다. ⁽³⁹⁾

井上公使의 最初의 對韓政策의 腹案은 「上略. 右로 大院君을排斥하고 左로 王妃를 抑制하여 政權을 歸一시키고 宮中事務와 內閣事務間에 劃然區別을 세우고 內閣大臣으로 하여 內政務의 責任을 지게하고 國王은 內閣大臣의 補弼에 의하여 政事를 執行하고 宮內官吏로 하여

(36) 大院君과 軍國機務處의 對立이 날로 深刻化해지자 大院君의 長子宮內府大臣 李載冕의 子 堇鎔은 祖父를 激勵하여 日本公使와 提携하고 新政府를樹立하려는데 크게 作用한 것이며 自身도 內務協辦兼統衛使職에 拔擢되었다. 內務衙門은 地方官任免權을 가지며 舊吏曹를 繼承하는 政治的 實權있는 官衙라 하였으며 그리고 新式軍制의 統衛營의 長官을 兼함으로서 政權과 兵權을一身에 掌握하고자企圖한 것이라고 본다. 新政府의樹立으로 李堦鎔이 急作히 強力한 存在가 되었으나 이러한 그의 野心은 곧 敏感한 機務處에 의하여 阻止된 것이다.

(37) 李堦鎔陰謀事件의 內容은 첫째는 大院君一族이 日帝側에 背信하여 清陣과 內通했다는 것이요, 둘째는 歐美의 第三國에도 秋波를 던져 그 力을 導入코자 했다는 것이며, 세째는 李堦鎔이 無謀輕率하게 王位篡奪의 陰謀까지 試圖했다는 것이다.

(38) 田保橋潔「近代朝鮮に於ける政治的改革」前掲書 pp. 103-108

(39) 井上은 江華條約 締結(1876)當時의 副全權이었으며, 外務卿在職時には 朝鮮의 革新政策을 指導하였고, 甲午政變當時에는 特命全權大使로 漢城協約을 締結하였고 (1884), 또 內務大臣在職中에는 最近朝鮮의 政情을 研究하여 朝鮮國政治機構改革에 關한 成案(所謂 井上案)을 準備立案해온 知韓의 元老的存在로서 短時日內에 機構改革案을 斷行하여 強力 政權을樹立하고자 한 것으로 알려져 있다.

금一切政事에 關與시키지 않고 또 官制를 定하여 官吏의 職務權限을 明確히 하고 法律을 마련하여 政府와 人民의 關係를 規定하고 其他 金穀의 出納事務取扱의 順序에 이르기까지 모두 規則을 마련하여一一히 이에따라 進退케 한 것이다. 下略」⁽⁴⁰⁾

井上公使는 이와같은 腹案의 政策을 短時日間에 斷行하기 위해 着任하자마자 곧 實施에着手했다. 우선 9月 30日 高宗에게 謁見하여 着任의 儀禮를 마치자 即時로 内政改革要綱의 說明에 들어갔다. 그는 여기서 朝鮮의 内政改革이 日本의 政略과 日本居留民의 商業上利益을 위하여 必要하다는 것을 밝힌 바 있다.⁽⁴¹⁾ 井上公使는 곧 大院君의 追放에着手하였다. 10月 1日 井上公使가 大院君과 第一次로 會見하였을 때 大院君은 日本의 侵略政策을 非難하였고 이에 대하여 井上公使는 威壓的 態度로 나왔기 때문에 會談은 險惡한 空氣가 감도는 가운데 곧 決裂되고 말았다. 뒤어서 井上公使는 大院君除去의 口實을 찾고자 大院君이 清陣에 보낸 來援要求의 密書⁽⁴²⁾를 들추어 내어 唯一한 武器로 삼게 되었다. 이리하여 10月 12日 井上公使는 岡本柳之助(朝鮮政府의 顧問官)에게 命하여 上記 密函의 謄本을 轉示하고 大院君을 問責 政界로 부터 隱退할것을 勸告하였고 大院君도 이제는 別方法이 없어 井上公使에게 直接 謝過까지 한다음 10月 21日에는 결국 政府各大臣과 岡本을 雲峴宮에 召集해 놓고 國政의 指導를 井上公使에 委任하고 隱退하는 決意를 表明하였다. 同 25日字 官報에 井上公使의 勸告에 따라 去 6月 22日以來 大院君에게 賦與했던 權限을 解消한다는 國王의 傳敎가 公表되자 大院君政權은 法規上으로도 完全히 消滅된 셈이 되었다.⁽⁴³⁾

이와같이 井上公使는 新任하자 곧 그가 當面의 政略으로 삼았던 大院君을 政權에서 追放하고 다른 한편 閔妃의 進出도 奉制하여 内政改革의 큰 障害를 除去하는데 成功한 以上 軍國機務處 같은 臨時機關은 이미 存在意義가 稀薄해진 것이며 그것보다는 正常的인 政府機構인 議政府를 通하여 日軍의 武力を 背景삼아 그의 絶對的인 權力으로 第二次의 内政改革을 強力히 推進하고자 한 것이다. 마침내 井上公使는 10月 23日과 24일의 兩日에 걸쳐 内政改革綱領20條(所謂 井上案 또는 第二次內政改革案)를 金弘集總理大臣以下 各府部大臣이 參席한 御前會議에 提出하여 解說하고 그 實施를 要求하였으며 國王으로 부터 이를 採用한다는回答을 얻었다(10月 24日 謁見). 한편 井上公使는 開化派指導者 朴泳孝가 日本亡命으로

(40) 杉村上揭書 pp. 154-155.

(41) 日本外交文書 第二七卷 第二冊 p. 17

(42) 清日戰爭에서 日軍의 平壤陷落以前 朝鮮의 官民은 清日의 勝敗如何를 疑心했고 많은 사람들이 最後의 勝利는 清國에 돌아갈 것을豫想하고 清國勝利時には 「日本의 勸告를 拒絕할것」이란 清國의 命令을 朝鮮政府는 無視할 수 없어 甲午年 7月 28日 大院君이 平安道 觀察使 閔丙奭에게 傳한 密書四通內容은 「日本軍의 重壓에 의하여 宗社가 危險에 빠진 事情을 詳하고 清國大軍의 來援에 의하여 速히 日本軍을 掃蕩하여 宗社를 克復하고 日本에 阿附하는 黨派를廓清할 것을 清國將領에게 懇請하여 줄것을 依頼한 것이었다.」 (陸奧蹇蹇錄前揭書 p. 126 田保橋前揭論文 p. 118).

(43) 韓國官報 開國503年 10月 25日.

부터 归國하고 徐光範도 归國하였기 때문에 政府改編을 要求하여 11月 21日 金弘集·朴泳孝連立內閣을 成立케 했으며 이 親日的內閣을 基盤으로 朴泳孝의 指導밑에 內政改革을 推進하고자 한 것이다.⁽⁴⁴⁾ 當時 朝鮮政府의 顧問으로서 改革事業의 關係法規의 立案등에 從事한 日本人은 度支顧問(仁尾惟茂·大藏省主稅官), 議政府顧問(石塚英藏·法制局參事官) 内務顧問(齋藤修一郎·元農商務次官), 軍務顧問(岡本柳之助·楠瀬幸彦 日本國公使館附武官陸軍中佐) 法務顧問(星享·元衆議院議長), 警務顧問(武久克透·警視廳警視) 등이었다.⁽⁴⁵⁾ 各界의 日本人專門的實務家와 政策官僚를 網羅한 狹窄한 顧問陣임을 알수 있다. 이로서 井上公使가 起任한지 不過 2個月만에 軍國機務處는 그의 歷史的使命을 遂行하고 廢止되는 同時に 中樞院會議로 代置케 되었다. 그러나 新內閣도 밖으로 부터 強制的으로 組織된 것이어서 內部의 新舊派對立抗爭을 惹起하여 改革을 圓滑히 推進하지 못했을 뿐더러 閔妃와 그 威臣族屬들은 새 삼 活氣를 띠어 王權回復을 策動하고 勢力挽回를 劇策했고 안으로 民衆의 反日抵抗⁽⁴⁶⁾과 밖으로부터 列強의 浸透가 겹쳐 그 機能이 마비되어 結局 新內閣은 崩壞하고 만것이며 따라서 日本도 거의 侵略的인 內政改革을 斷念하지 않을 수 없게 되었다.

이렇듯 日本은 親日的인 軍國機務處를 設置하여 內政改革을 強力히 推進하였고 또 大院君이 政權에서 追放되어 軍國機務處의 存在價值가 稀薄해지자 開化派指導者를 中心으로 하는 新政府를 組織하여 새로운 內政改革을 斷行하고자 한 것이다. 結局 成功하지는 못하였다. 이와같은 甲午改革의 運動을 單純히 日本이 朝鮮을 植民地화하기 위하여 他律的으로 強要한 改革이라고만 보아 넘겨서는 아니될 것이다. 諸使 그것이 日本軍의 強占下에서 他律的으로 強要된 것이라 하더라도 그 大部分의 近代的 改革은 當時의 朝鮮에게는 劇期的인 것으로서 朝鮮의近代화를 위하여 必要한 것이며 따라서 開化派를 為始한 朝鮮民衆의 內在的이고 主體의 인 要求에 副應한 것이다. 또 「歴史의 合法則의 發展」을 反映한 것이다.⁽⁴⁷⁾ 다만 이와같은 改革運動이 失敗한 것은 當時 大部分의 指導者들이 近代化의 開化的意義를 自覺하지 못하

(44) 甲申政變으로 亡命하였던 朴泳孝를 包含하는 金弘集, 朴泳孝聯立內閣의 構成은 다음과 같다(李瓊根 韓國史現代篇 pp. 329-330).

議政府總理大臣 金弘集(原), 宮內府大臣 李載冕(原), 同協辦 金嘉鎮, 外務大臣 金允植(原), 同協辦 李完用, 內務大臣 朴泳孝, 同協辦 李重夏, 度支部大臣 魚允中(原), 同協辦 安嗣壽, 軍務大臣 趙義淵, 同協辦 權在衡, 法務大臣 徐光範, 同協辦 鄭敬源, 學務大臣 朴定陽, 同協辦 高永喜, 農商大臣 嚴世永(原), 同協辦 李采淵, 工務大臣 申箕善, 同協辦 金嘉鎮, 警務使 尹雄烈, 中樞院議長 金炳始, 同左議長 趙秉世, 同右議長 鄭範朝 以上의 政府人事는 朝鮮王朝 最初의 勅令第一號로부터 第八號까지를 頒布하여 公文式으로 官報로 公表한 것이다.

(45) 「世外井上公傳」 p. 460.

(46) 第一次改革當時에 三南一帶와 中部 및 黃海一部에 東學軍이 占據하였음은 앞에서 言及한 바이 나 井上公使의 第二次의 「改革」計劃이 施行될 무렵에도 全琫準이 全州에서 再起兵하여 日人排斥을 口號로 삼았으니 이것은 大院君과 氣脈을 通한 것이라고 함.

(47) 朴宗根 日清戰爭と朝鮮の甲午改革——とくに軍國機務處を中心として——日韓關係の展開 國際政治學會編 p. 68.

고 朝鮮이 밖으로 부터의 衝動을 받아 드릴만한 主體的 與件이 成熟되지 못하였을 뿐더러 開化派政治人們이 民衆의 主體的인 改革運動에 따르지 않고 日本의 侵略勢力에 依存하여 強制로 改革을 遂行하고자 하였기 때문이라 하겠다.

第二節 甲午更張의 目標

日本이 對韓政策으로서 甲午更張을 強要한 主要目的은 朝鮮의 內政改革을 名分으로 내걸고 清日開戰의 端緒를 잡고 朝鮮으로 부터 清國勢力を 駆逐하여 朝鮮의 對清關係를 斷絕케 하는 同時に 日本의 內面指導에 의한 內政改革을 通하여 日本의 權力支配를 確立하려고 하는데 있었다. 그것은 甲午內政改革이 清日戰爭中에 推進되었다는 事實에서도 그 特殊性이 나타나고 있는 바이다. 日本은 「朝鮮國自主獨立의 達成」을 되풀이하여 主張하고 있으나 그 것은 日本으로부터의 獨立을 意味하는 것이 아니었음이 明白하며 事實은 朝鮮國內에 있어서의 「鐵道, 電信, 鎭山등의 主要利權의 獲得」⁽⁴⁸⁾에 野心이 있었던 것이다.

當時의 日本外務大臣이 大鳥公使에게 電訓한 바와같이 「朝鮮을 名義上 獨立國으로 하고 帝國政府는 直接間接으로 支持를 주어야 한다」는 것이 저들의 意圖었던 것이며 「朝鮮內政의 改革이든 清韓宗屬의 問題이든 畢竟 그 本源을 캐보면 清日兩國이 朝鮮에 있어서의 權力闘爭의 結果」⁽⁴⁹⁾이다라고 率直히 말하고 있는 것이다. 이렇듯 日本政府는 清日交戰中에 朝鮮에 名義上의 獨立을 주고 內政改革에 의한 內面指導의 強化를 圖謀하는 對韓政策을 確立하여 이에 따라 調印된 韓日暫定合同條款(甲午年7月20日)을 基調로 하는 內政改革의 指導 및 鐵道, 電信, 開港등의 利權을 獲得하려고 한 것이다. 이와같은 그들의 對韓方針 또는 野心이 그 實現에 있어서 改革案 그自體에 致命的인 缺陷을 內包케 하였고 또한 一定한 限界를 갖게 한 것이 事實이었다.

그리면 그 實現의 程度는 暫時 두어 두기로 하고 그 構想의 輪廓은 어떠한 것이었던가. 甲午更張의 前半을 擔當한 軍國機務處는 2百餘件의 議定存案을 남기고 있거니와 그 指導原理가 되는 骨字는 大體로 下記의 大鳥案에 考아야 할 것이며 井上公使가 赶任한 以後 更張의 後半은 所謂 井上案과 그것을 朝鮮側에서 公表하였다 할 洪範 14條가 基礎가 되었다 할 것이다.

(一) 大鳥圭介「內政改革方案綱目」

甲午年 6月 8日 南山老人亭에서 大鳥公使가 提案한 「內政改革方案綱目」이란 文書는 內政改革方案細目이라 하여 二部로 되어 있는데 第一部는 5條 26項으로 되고 第二部는 第一部의 5條 26項을 整理追加하여 甲乙丙의 三節 27項으로 되었으며 緊急重要의 程度에 따라 實施期限을 指定한 것이었다. 그리고 각項目中, 日本과 直接 利害關係가 있는 것은 10日以內

(48) 田保橋著『近代日鮮關係の研究』下卷第二八章第七七・七八。田保橋著『近代朝鮮における政治的改革』前掲書 p. 103。

(49) 陸奥宗光著『蹇蹇錄』pp. 163-167, 171-177, 44.

에 實行할 것이라는 條件을 붙이고 있는 것이다.(註「甲」은 日側이 三日內議定 十日實行을 要求한 것. 「乙」은 六個月以內實施, 「丙」은 二年以內實施를 要求한 것)

內政改革方案綱目

第一條 中央政府의 制度 및 地方制度를 改正하고, 아울러 人材를 採用할 것.

一. 官司의 職守를 밝힐 것.

內外庶政을 總理하는 機務는 통일어 이를 議政府에 復舊시키고 六曹判書로 하여금 各各 그 分職을 지키도록 하며 이로서 世道執權의 弊制를 廢止할 것. (甲)

內外政務와 宮中事務를 判然히 區別하여 宮中에 奉仕하는 官吏로 하여금 一切 政務에 干涉하지 못하게 할 것. (甲)

一. 外國交涉의 事宜를 尊重하되 國家에 대신하여 그 職責을 다할 수 있는 大臣(專任大臣)으로 하여금 이를 主宰케 할 것. (甲)

一. 政事を 施行하는데 必要한 官衙만을 存立하고 其餘는 모두 이를 廢止하며, 또는 甲官衙의 事務를 乙官衙에 合併하여서 簡便에 炒을 것. (乙)

一. 現在의 府·郡·縣治는 그 數가 過多하므로 마땅히 이를 酣量廢合하여 民治에 無妨하도록 少數로 할 것 (乙)

一. 事務執行에 必要한 官員만 存置하고 其餘의 冗員은 이를 陶汰할 것. (乙)

一. 從前의 格式을 打破하여, 널리 人材를 登用하도록 門戶를 開放할 것(甲)

一. 賣官의 惡弊를 停廢할 것(甲)

一. 時勢를 參酌하여 官吏의 債給을 定하되 資生養廉에 支障 없도록 할 것. (乙)

一. 官吏의 收賄와 索錢의 惡習을 嚴禁할 것. (甲)

一. 地方官吏의 情弊를 纠正하는 法을 設定할 것. (乙)

第二條 財政을 整理하고 富源을 開發할 것.

一. 國家의 收入과 支出를 調查하고 그 制度를 確立할 것. (乙)

一. 會計出納을 嚴正하게 할 것. (乙)

一. 貨幣制度를 改定할 것. (乙)

一. 各道의 田畝를 精查하여 租稅를 改正할 것. (丙)

一. 其他的 諸稅法을 改正하고 或은 新稅를 設할 것. (丙)

一. 不必要한 支出를 省減하고 아울러 收入增加의 方法을 講究할 것. (乙)

一. 國道通衢를 推廣修平하고(丙) 아울러 京城과 要港과의 사이에 鐵道를 建築하여, 全國重要한 城市로 通하는 電信을 架設하여서 通信往來의 便利를 著도록 할 것. (甲)

一. 各 開港場에 있는 稅關은 一律로 朝鮮政府自身이 이를 管理하고 他國의 干預를 容納하지 말 것. (乙)

第三條 法律을 整頓하고 裁判法을 改正할 것.

一. 舊法中 時宜에 不適한 것은 大體로 이를 廢革하고 或은 新法를 制定할 것. (丙)

一. 裁判法을 改正하여 司法의 公正을 밝힐 것. (丙)

第四條 國內의 民亂을 鎮定하고 安寧을 保持하는에 必要한 兵備 및 警察을 設置할 것.

一. 士官을 養成할 것. (丙)

一. 舊式 水陸兵은 一切 이를 廢止하고 다시 財力이 許하는 것을 勘量하여 新式兵을 增置할 것(丙)

一. 京城 및 各城邑에 嚴正한 警察을 設置할 것. (丙)

第五條 教育의 制度를 確定할 것.

一. 時勢를 考慮하여 學制를 新定하고 各地方에 小學校를 設立하여 子弟를 教育할 것. (丙)

一. 小學校의 設立에 須備를 기다려 潮次로 中學校 및 入學을 設立할 것.

一. 學生中 俊秀한 者를 選拔하여 外國에 留學시킬 것. (丙)

나아가 前記 各項을 그輕·重, 繫·不繫을 考慮하여 다시 實行의 期限別로 分類하되 (甲)級 七個項은 三日以內에 議決하여 10日 以內에 決行할 것이요, (乙)級 十個項目은 六個月 以內에, (丙)級 十個項을 二個年 以內에 決行할 것이라고 提示했다.⁽⁵⁰⁾

이와같은 内政改革案은 日本이 丙子修好以來 거이 20年間 朝鮮의 國情을 研究한 結果 成案한 것으로 이 提案에는 日本側의 利權野慾과 侵略的인 國際戰爭準備를 위한 細密한 計劃과 口實이 內包되어 있는 것이었다. 그 第一條만 하더라도 朝鮮王朝 建國以來의 空前의 變革인데 이를 3日以內에 決議하고 10日以內에 實行하라고 驅促하는 것은 無理이며 또 首都와 重要都市를 連絡하는 鐵道·電信의 建設을 10日以內에 決議하라고 強要하는 것은 無謀도 이 만저만이 아니었다. 鐵道·電信의 建設에는 莫大한 財政과 技術이 必要하며 當時에는 그만한 貢力과 技術的能力이 없었을 뿐더러 當時日本人들 역시 外國에다 鐵道를 敷設하고 이를 經營할 餘裕가 없었던 것이다. 또 設使 이것이 可能했다 하더라도 그러한 工事が 日本의 利權野慾을 充足시키고 清日戰爭準備을 위해 必要할지는 몰라도 朝鮮을 위하여 時急한 事業은 아니었다. 오히려 日本은 이러한 實行不可能한 改革案을 故意로 提示해 놓고 그것이 拒絕되면 朝鮮側에 改革의 誠意가 없다고 斷定하고 單獨改革에 着手할 수 있는 口實을 얻고자 한 것이 틀림없는 것이다.⁽⁵¹⁾ 그러나 이러한 日本側의 意圖와 計劃을 別問題로 한다면 그 改革案自體는 大體로 當時의 낡은 制度를 近代的으로 改革하는데 適切한 方案이었음은 前章에서 論述한 바와 같다.

(二) 井上馨「内政改革綱領」

前述한 바와같이 第一次內政改革이 難航을 거듭한 끝에 마치 大院君政權의 終末과 더불어 그 改革案은 事實上 全面적으로 撤廢되게 이르자 新任 井上公使는 미리 準備한 對韓政策에 依據하여 새로운 内政改革綱領을 御前會議에 提出하였다. (10月 23, 24日). 그 内政改革要項 20個條는 다음과 같다.⁽⁵²⁾ (註 原文에는 各條에 詳細한 說明이 있었으나 이것을 省略함).

- 一. 政權은 모두 하나의 源流로부터 나와야 할 것.
- 二. 國王은 政務親裁의 權이 있으며 또한 法令遵守의 義務도 질 것.
- 三. 王室事務를 國政으로 부터 分離할 것.
- 四. 王室의 組織을 制定할 것.

(50) 田保橋 近代日鮮關係研究下 pp. 382-387. 杉村潛, 在韓苦心錄(昭和 7年) pp. 32-36
日 清韓交涉事件記事. 朝鮮之部.

(51) 杉村潛 在韓苦心錄 pp. 36-37 「右改革案에 緩急을 區別하여 10日乃至 2年的 期限을 附한것은 매우 奇異한 것 같지만 여기에는 깊은 意味가 있으며……實際의 形勢는 目捷의 間에 切迫하여 我方에는 事端을 열을 口實을 얻는 것이 매우 急하기 때문에 奇異하다고는 생각하면서 期限을 附한 것이다」 이것은 當時 日公館書記官이며 日本側代表의 手記이다.

(52) 日本外交文書第二七卷第二冊 p. 126.

- 五. 議政府 및 각衙門의 職務權限을 定할 것.
- 六. 租稅 其他一切의 貢納等은 度支衙門에 歸一시키고 民衆에게 賦課하는 租稅는 一定한 比率로
써 하되 다른 어떤 名義로도 이를 徵收치 못하게 할 것.
- 七. 歲入歲出을 計定하여 財政의 基礎를 마련하여 王室 및 政府의 經費를 豫定할 것.
- 八. 軍制를 定할 것.
- 九. 百事虛飾을 廢하고 誇大의 弊를 纠正할 것.
- 十. 刑律을 制定할 것.
- 十一. 警察權을 統一할 것.
- 十二. 官吏服務規律을 制定하여 이를 勵行할 것.
- 十三. 地方官의 權限을 縮少하여 이를 中央政府에 移管할 것.
- 十四. 官吏任免의 法規를 制定하고 官吏의 任免을 私意로 하지 못하도록 할 것.
- 十五. 權力의 爭奪이나 또는 猜忌離間의 弊를 嚴禁하고 政治的 報復의 觀念을 품지 못하게 할 것.
- 十六. 工務衙門은 아직 必要를 認定치 못 함.
- 十七. 軍國機務處의 組織權限을 고칠 것.
- 十八. 議政府 및 각衙門의 事務의 必要에 依하여 外國人顧問官을 招聘할 것.
- 十九. 留學生을 日本國에 派遣할 것.
- 二〇. 獨立의 基礎를 堅固히 하기위하여 右內政改良에 關한 必要한 事項을 國是로 定하고 宗廟에 誓
約하여 이를 臣民에게 宣布할 것이 必要하다.

上記 井上日公使의 改革 20 個條는 從來의 改革條項과 크게 달라진 것은 아니었으나 從來의 改革擔當中心機關이었던 軍國機務處에 代身하여 國王이 政權을 統一하고 國王自身이 親政을 베풀되 專制를 止揚하여 法治主義原則에 따라 制限君主制의 國王으로서 法令을 遵守할 義務를
져야한다는데 特色이 있다 하겠다(第. 一, 二, 十七, 條). 이는 또 王, 王后, 王族 및 分裂된 賴族群等의 엉크러진 爭鬭를 解決하기 위하여 主權의 所在를 明確히 하기 위한 것이었으며,
다시 나아가서 王室事務와 國政의 分離, (第三條) 政府機關의 權限分掌(第五條), 權力爭奪과
政治的報復의 惡弊一掃(第十五條), 一元的인 軍制와 警察制의 確立(第八・十一條) 등은 近代的 統治體制를, 그리고 會計法, 收入支出의 規定(第六, 七條)은 近代的豫算制度를, 또한
公正한 官吏任免과 官紀肅正을 위한 服務規律 및 債給과 分限을 明示하는 法規制定(第十四
十二條)은 近代的人事制度의 確立을 名目로 한 것이라 하겠다. 井上案은 大體로 大島案
을 基本으로 하여 封建體制脫皮의 原則에는 다름이 없으나 特히 大島案에 의한 數個月間의
改革事業의 經驗을 살려 우선 大院君, 閔妃, 軍國機務處등의 勢力에 着眼하면서 日人顧問官의
招聘(第一節(三)參照)등 좀더 日本의 直接的影響을 企圖하였던 것을 엿볼 수 있다.

(三) 洪範十四條

다음 甲午年 12月 12日(陽 1895年 1月 7日) 國王은 王妃, 王世子, 大院君, 其他의 王族 및 百官을 引率하고 宗廟에 展謁하여 洪範十四條를 發表하고 自主獨立와 內政改革의 實施를 宣布했다.⁽⁵³⁾

(53) 前揭書 第二八卷 第一冊 p. 377. 韓國官報 開國 503年 12月 12日 在韓苦心錄 前揭書 pp. 116-118

洪範十四條의 내용은 다음과 같다.

- 一. 清國에 附依하려는 慮念을 割斷하고 自主獨立의 基礎를 確建한다.
- 二. 王室典範을 制定하여 大位의 繼承을 밝히고 宗戚의 分義에 미친다.
- 三. 大君主는 正殿에 御하여 親事하며 政務는 各大臣에게 親詢하여 裁決하고 后嬪宗戚은 干預를 不容한다.
- 四. 王室事務와 國政事務는 모름지기 곧 分離하여 서로 混合됨이 없도록 한다.
- 五. 議政府와 各衙門의 職務權限은 明確히 制定한다.
- 六. 人民의 出稅는 모두 法令에 依하여 率을 定하고 마음대로 名目을 덧붙여 徵收를 濫行하지 않는다.
- 七. 租稅의 課徵과 經費의 支出은 모두 度支衙門에서 管轄한다.
- 八. 王室의 費用은 率先減節하여 各衙門과 地方官廳의 模範이 되도록 한다.
- 九. 王室費와 各官府의 費用은 一年의 額算을豫定하여 財政의 基礎를 確立한다.
- 十. 地方官制는 速히 改定하여 地方官吏의 職權을 限節한다.
- 十一. 國中の 聰俊子弟를 널리 派遣하여 外國의 學術技藝를 傳習한다.
- 十二. 將官을 教育하고 徵兵法을 써서 軍制의 基礎를 確立한다.
- 十三. 民法과 刑法을 嚴明히 制定하여 監禁과 懲罰을 濫用치 못하게 하고 人民의 生命財產을 保全한다.
- 十四. 用人에는 門地를 不拘하고 求士에는 朝野에 遍及하여 人材의 登用을 널리한다.

以上 洪範十四條는 井上公使의 內政改革 總領 20條를 基礎로 하여 그것을 要約한 것으로서 이를 採擇함에 있어서 國王이 宗廟・社稷에게 詛告하는 形式을 取하였다. 이로서 우리나라에서는 最初로 近代的 性質을 띠운 憲法을 採擇한 셈이 되었으며 비록 日本의 操縱에 依한 것이라는 하나 封建의 官人支配體制를 此揚하여 近代의 諸般體制로 轉換하려는 國家目標를 標榜한 것이라 하겠다.

甲午更張의 目標는 이러한 것이었으나 이것이 어느程度 實際로 遂行되었는지를 다음에서 考察하기로 하겠다.

第三節 近代的改革過程

前述한 甲午更張의 目標를 實際로 遂行하는 過程을 中央과 地方政治行政組織의 改革, 人事制度의 改革, 地方制度의 改革, 經濟, 軍事 및 社會 改革등의 順序로 論하고자 한다.

(一) 中央政治行政機構의 改革

(1) 第一次 改革

甲午更張 前半 大鳥案에 의한 第一次 改革에서는 議政府 官制와 宮內府官制를 區別하고 있다. 이들 新官制는 大鳥公使, 杉村書記官의 指導밑에 金嘉鎮・安嗣壽・俞吉濬 등의 當時 親

王朝의 主權者인 國王이 獨立의 詛告文을 奉告宣布한 것은 歷史上 初有의 일이다. 當時의 官報는 從前까지 모든記事를 純漢文體로 發表하다가 이날의 詛告文이나 다음날 (12月 13日)의 緯音頒布에는 純漢文體와 純國文體와 國漢文混用體의 세가지를 作成하여 뜻같이 發表하고 있다. 이는 民族의 自主意識 또는近代의 國家意識의 表現이라고 할 수 있겠다.

日革新分子가 大典會通, 六典條例등 朝鮮과 日本의 法典을 參照하고 近代法治國家의 內閣制度를 模倣하여 起案한 것을 6月 28日 軍國機務處에 上程하여 即決可決된 것이다.⁽⁵⁴⁾

① 議政府官制一. 中央政府는 議政府 및 內務. 外務. 度支. 軍務. 法務. 學務. 工務. 農商의 八衙門으로 構成되고 軍國機務處, 都察院, 中樞院, 義禁司, 會計檢査院 및 警務廳등이 附屬하고 있다. 그 大要是 다음과 같다.

▲ 議政府(總理大臣, 左右贊成)…軍國機務處, 都察院(內外百官의 善惡功過를 紹察하여 賞罰을 公行함), 中樞院(文武蔭의 賚憲 即二品以上 實職없는 者를 單付하여 顧問에 備替), 紀功局(勳錄之事管掌), 記錄局, 銓考局(官吏의 履歷 및 薦書와 實學을 考準), 官報局, 編史局, 會計局, 舊老所(正二品七十歲以上文官의 養老機關).

▲ 內務衙門(內務大臣, 內務協辦), (地方人民의 制治事務를 總管)…總務局(各局의 所管에 屬하지 않은 事務), 版籍局, 州縣局(各地方一應의 事務監督), 衛生局(傳染病豫防, 醫藥牛痘), 地理局(國內의 地段測量, 地圖製造 및 道路 橋梁 津涉등 一切事務), 寺祠局(國內岳瀆, 寺刹神祠管掌), 會計局, 警務廳.

▲ 外務衙門(外務大臣, 外務協辦)…總務局, 交涉局(外交事務 및 萬國公法私法의 審查), 通商局(通商航海), 翻譯局(外國公文公牘의 翻譯을 管掌), 記錄局, 會計局,

▲ 度支衙門(度支大臣, 度支協辦)…總務局, 主稅局(國稅의 賦課, 關稅의 徵收, 田籍의 編號를 管掌), 主計局(國庫의 稅額, 歲入, 歲出, 豫算, 決算등 事務), 出納局, 國債局(內外의 國債募入 및 債還等 事務) 儲置局(金庫의 開閉 米倉의 載糴 및 儲置등 事務監守) 記錄局, 典圜局(貨幣鑄造), 銀行局, 會計局.

▲ 軍務衙門(軍務大臣, 軍務協辦)…總務局, 親衛局(大內所隸의 軍隊掌握 一切의 徵兵事務 軍隊編制總督), 鎮防局(京外鎮防諸營事務), 海軍局, 醫務局, 機器局(軍器의 製造修理 및 收買等 事務), 軍需局, 會計局.

▲ 法務衙門(法務大臣, 法務協辦), 總務局, 民事局(人民의 詞訟裁判 및 法官·律士의 考試등 事務), 刑事局(治罪, 刑殺, 復查, 審讞(印), 保釋, 徵役, 減刑, 復權등 事務), 會計局, 義禁司.

▲ 學務衙門(學務大臣…學務協辦)…總務局, 成均館及 庠校書院 事務局(先聖·先賢의 祠廟 및 經籍의 保守), 專門學務局(中學校, 大學校, 技藝學校, 外國語學校 및 專門學校에 關한 事務), 普通學務局(小學校, 師範學校에 關한 事務), 編輯局(國文綴字, 各國文의 翻譯 및 教科書編輯).

▲ 工務衙門(工務大臣, 工務協辦) (國內一切의 工作營繕事務)…總務局, 驛遞局(內外公私文書 및 物包의 運傳遞受), 電信局, 鐵道局, 鐮山局, 燈橋(강)局(海邊各處의 通商港口 및 不

(54) 日省錄 高宗 甲午年 6月 28日 章程存案 6月 28日 田保橋 「近代朝鮮に於ける政治的改革」前掲論文 pp. 47-48

通商口의 燈臺·浮椿等事務), 建築局, 會計局.

▲ 農商衙門(農商大臣, 農商協辦)…總務局, 農桑局(開墾·種樹·蠶桑·牧畜 및 編纂事務), 工工商局(中外의 商務·度量衡의 審查, 各種의 製造, 勸商, 興工等事務), 山林局(山林經濟, 私有山林의 統計 및 山林學校等事務), 水產局(漁採·船具·海產의 蕃殖·魚介의 製造 및 水產會社등의 事務), 地質局(地質土性의 肥膚辨別植物 및 化土肥料·礦類의 分析, 地形의 測量, 製圖등의 事務), 獎勵局(殖產의 獎勵, 興業 및 專賣特許事務), 會計局,

以上 新官制에 의하면 議政府의 長官으로서 總理大臣을 두고 所管事項으로서 「總百官하고 平庶政하여 經邦國한다」고 規定하여 內閣의 首班으로서 各衙門을 統轄하게 한 것이다. 左右贊成은 舊制度를 그대로 踏襲한 것으로 各 中樞院長과 都察院長을 兼하여 直接總理大臣을 補佐하는 地位가 아니다. 總理大臣의 管理手段으로서 強力한 補佐機關이 없는 것이 組織上 큰 缺陷이라 하겠다.

各衙門은 舊六曹를 基礎로 하여 擴充한 것이며, 外務衙門은 高宗十八年에 創設된 統理機務衙門의 後身이고, 農商衙門은 日本官制를 模倣하여 新設한 것이며, 內務는 吏曹, 度支는 戶曹, 軍務는 兵曹, 法務는 刑曹, 學務는 禮曹, 工務는 工曹를 각己繼承한 것이다. 特히 五營이一切 廢止되고 그 所屬將卒과 軍官營吏들은 軍務衙門에 統合 되었다.

前記한 議政府 및 各衙門에 附屬된 處, 院, 局, 所, 廳, 司등의 編制는 舊制度에서의 各曹의 屬衙門 및 各獨立官廳이었던 院, 司등을 整理廢合함이 없이 이에 分屬시키고 또 時代의 으로 必要해진 若干의 處, 局, 廳등을 增設分屬시킨데 不過한 것이기 때문에 有名無實化된 機構이거나 또는 名目上의 形式的機構에 不過한 것이 적지 않았다. 例컨데 內務, 度支, 그리고 工務등 三衙門에 이러한 機構가 많았으며, 特히 軍務衙門은 6月 21日에 軍隊解散으로 所管事務의 太半이 廢止되었고, 또 農商衙門은 日本制度를 形式的으로 採擇한 新設機構에 不過하며 事實上當時의 形便으로는 거의 無用視되었던 것이다. 그리고 各衙門마다 總務局, 會計局 또는 記錄局등의 補助業務機關을 並設하는등 編制上不合理하고 非經濟的인 것이 많다. 그럼에도 不拘하고, 中央政府의 機構를 이와같이 形式上 過大하게 制度化한 것은 多數의 支配階層에게 官職을 分配해 주어야 할 實際上의 必要와 그리고 外國의 制度를 우리나라 實情과는 關聯 없이 完備하고자 하는 形式主義傾向에서 起因했다 하겠으며 따라서 一人의 參議(新制, 局長級)가 數個의 局長을 兼任하고 各局에는 主事(舊制의 正郎, 佐郎에 該當한 職級)二, 三名을 配置하는데 不過한 경우가 적지 않았다.⁽⁵⁵⁾ 그리고 各衙門에는 長官인 大臣(舊制度의 判書), 次官인 協辦(舊制度의 參判)과 局長에 充用된 參議, 그리고 그 밑의 次長 또는 課長級인 主事 등을 두고 있다. 이러한 管理階層制는 大體로 오늘날까지 繼承되고 있는 것이다.

議政府 直屬機關으로서 軍國機務處가 새로 그 所管으로 移管되었음은前述한 바이며, 都察

(55) 田保橋 前揭論文 附錄關係法令集 pp. 199-215.

院은 舊制의 司憲府를 繼承한 監察機關으로서 院長은 議政府 左贊成이 兼하고 都憲專任 5名 및 主事 10名을 둔다. 中樞院은 舊制度의 中樞府를 繼承한 것으로 右贊成이 그 院長을 兼했다. 新官制의 施行으로 廢官된 現任官吏와 淘汰된 兀官의 官吏들중에서 政治的으로 관세 할 수 있는 一定한 高位者 (7月 22日 軍國機務處會議의 決定으로 文官은 3品, 武官은 視察使, 兵馬節度使등의 職에 있는 者, 또 蔭官은 承旨以上의 實職에 있다 廢官된 者)를 顧問으로 充員하여 適當한 奉給을 支給하고 그 才能에 따라 後日의 任用에 待機토록 한 것이며 後日에 立法府로 發展하는 重要한 機關이다. 그밖에 前記한 議政府官制中에서 注目할 機關으로서 義禁司는 舊義禁府를 繼承한 것인데 法務衙門에 屬하며 (7月 12日設置), 그 機能은 政治犯을 위한 最高法院으로서 公罪를 犯한 官吏를 裁判하는데 限定하여 王旨를 받들어 審理하게 되어있다. 官吏의 一般犯罪는 法務衙門의 所管이다. 義禁司의 長官인 判義禁事는 法務大臣, 知義禁事 또는 同知義禁事는 法務協辦, 그리고 參議는 法務衙門 總務局長이 兼하게 되었다.

그리고 會計審查院과 警務廳은 日本制度를 模倣하여 7月 14日 設置된 것으로 會計法이 아직 施行되지 않은 關係로 會計審查院은 有名無實한 것이었으며 警務廳은 舊制의 左右捕盜廳을 統合하여 官制上 內務衙門에 所屬시켜 漢城府五部廳內一切의 警察事務를 管掌하는 것으로 되어 있으나 事實上 機能은 政治的 必要에 의하여 新設된 強力한 獨立官廳으로서 그 長官인 警務使는 어느 衙門大臣보다도 強力한 權威가 있었다. 警務使(判任)밑에는 警務副官(後의 警務副使), 警務官(初期에 判任官, 뒤에는 責任官으로서 警視에 該當하며 五部警察支署長을 兼함)總巡(警部에 該當), 巡檢(巡查에 該當)등의 職制가 있었다. 警務使는 또 首都의 刑務所도 管轄하였다. ⁽⁵⁶⁾

各府各衙門(略하여 各府衙)은 議政府와 八衙門을 말함)의 「通行規則」 중 重要한 内容을 간추려 보면 다음과 같다. ⁽⁵⁷⁾

첫째로, 各府衙의 大臣은 각기 職權을 지켜 그 事務를 執行하되 相互 分分을 넘을수 없으며, 事務가 二個衙門 以上에 關聯된 경우에는 各當該大臣이 合同하여 協議決定하여 奏聞하되 萬一 거기서 決定할 수 없는 경우에는 그것을 議政府에 提出하여 總理大臣의 裁決에 따른다.

둘째로, 各大臣은 管內의 法律勅令事務에 關해서 總理大臣과 署名畫押한다.

셋째로, 各大臣은 命令으로서 罰金二十五元以下 및 25日以內의 監禁을 그 管下官員에게 施行할 수 있다.

넷째로, 各大臣은 그 職權을 가지고 警務使 및 各地方長官에게 命令을 發하고 그들의 行政을 指揮監督할 수 있으며, 萬一 成規에 違反하거나 公益을 侵害하거나 越權하는 경우에는 或은 停止를 命하고 或은 全廢를 命할 수 있다.

다섯째로, 各大臣은 所管官員을 總督하며 奏任以上의 進退는 總理大臣을 通하여 上奏를 請하게 하 고 判任以下是 專行할 수 있다.

(56) 前揭論文 p. 54 同附錄關係法令第五警務廳官制 (開國 503年 7月 14日 公布) pp 218—220

(57) 軍國機務處가 制定하여 開國 503年 7月 14日 公布한 것. 前揭書 pp. 215—217.

여섯째로,各大臣은 議政府會議의 裁可를 經由하지 않으면 局課를 廢置 分合하든가 勅任官·奏任官을 增減할 수 있으며 備給定款內에서 判任의 員數를 增減할 수 있다.

일곱째로,大臣 및 協辦은 勅任으로하고, 參議 및 主事는 4品에서 6品까지를 奏任으로, 7品에서 9品까지를 判任으로 한다.

여덟째로,協辦은 大臣의 命令으로 大臣職務를 署理할 수 있으며 (但 法律勅令의 署押·府衙事務의 陳奏·議政府會議의 列席등은 除外) 總務局의 長官이 되어 各局課를 監督하고 衙務全部를 整理하는 責任을 진다.

아홉째로,總務局에 文書課, 往復課, 報告課 및 記錄課를 두어 事務를 分掌하며, 大臣의 親展文書를 保管하고 機密事務 및 官吏의 鄉隸을 管掌한다.

열째로,參議는 各局의 局長이 되고, 4品主事는 局의 次長이 되며 局長, 次長중에 하나만을 둔다.
그리고 局中各課에 課長一人을 두고 主事로서 課長에 補한다.

열한째로,各府衙會計局은 會計事務 및 豫算決算과 所有地面館舍등에 關한 事務를 管掌하고 出納課, 檢查課, 用度課를 두어 事務를 分掌한다.

上記한 各府衙의 「通用規則」을 通하여 改革된 政府行政體制를 살펴 보건대 行政體制는 制限君主의 國王一議政府會議(內閣)一總理大臣一各衙의 大臣一同協辦(次官 및 總務局長兼)一同參議(局長)一同主事(次長即 副局長 또는 課長)등의 階層制로서 그 上下의 命令系統이 明確하게 制度化되어 있으며 舊制度에 比하면 機關이나 官吏등의 所管事項과 責任의 所在 및 命令系統이 確立되어 있고 行政權이 顯著하게 分離化되어 있다. 特히 大臣과 協辦의 權限과 責任이 舊制度의 判書와 參判에 比하여 크게 擴張되어 國王은 大臣의 補弼에 의하여 政事を 執行하도록 되어 있다. 大臣의 主要權限을 들어보면 法律, 勅令事務에 關하여 總理大臣과 더 부터 一種의 連帶責任을 지는 形式이며 所管官員은 勿論하고 警務使와 各地方長官을 指揮監督하며 그들의 行爲가 違法 또는 不當하다고 認定될때에는 無効 또는 取消를 命令할 수 있음을 뿐더러 管下官員에 대해서는 一定한 範圍의 處罰權과 人事權을 保有하고 있는 것이다. 그리고 所管局課를 廢合하거나 또는 高等官理를 任免하는 경우에는 議政府會議(內閣)의 裁可를 얻도록 되어 있는 것이다.

다음 大臣의 捕佐官으로서 協辦은 一定範圍內에서 大臣職務를 署理할 수 있으며 大臣의 补助機構인 總務局長을 兼하고 管下各局課를 調整統轄한다.

그리고 內閣制度形式인 議政府會議는 總理大臣主宰下에 各衙門大臣으로 構成되는 會議制政策決定 및 調整機關으로서 政治的 連帶責任을 지고 國王을 補弼하게 되어 있으며 官僚制는 새로운 品階에 따라 勅任官, 奏任官 및 判任官등의 階級制度를 採擇하고 있다. 이와같이 改革된 行政統制의 基本構造는 日帝時代를 거쳐 오늘날에 이르기까지 쳐지 않은 要素가 繼承되고 있음을 알 수 있는 것이다.

② 宮內府, 宗正府, 宗伯府 官制一宮內府, 宗正府, 宗伯府는 國王, 宗室, 戚族關係의 事務를 管掌하는 官廳으로서 처음 議政府官制案과 同時に 軍國機務處에 上程되었으나(6月28日) 王室에의 影響을 考慮하여 그 審議를 避하고 國王이 親히 裁決할 것을 啓言하고 國王이

自進附議케 하는 形式을 밟아 開國 503年 7月 22日에 뒤늦게 禮裁를 거쳐 公布되었으며 그重要內容은 다음과 같다⁽⁵⁸⁾

▲ 宮內府(宮內府大臣, 宮內府協辦) (宮內各司를 管掌하고 諸官을 統率한다)…承宣院(舊承政院의 規模를 그대로 繼承하여 王命의 出納 및 記事의 記注를 管掌, 承旨를 承宣, 注書를 記注라 改稱함), 經筵廳(舊制를 繼承하여 講讀, 詔命을 管掌), 奎章閣(舊制를 繼承함), 通禮院(跪導・臚唱을 管掌하여 內外使臣을 引接함), 堂樂院, 內需司(內用의 米・布・錢貨 및 一切雜物管掌), 司饔院(御膳 및 闕內의 供饋管掌), 尙衣院, 內醫院, 太僕寺(輿馬, 廐牧管掌) 命婦司, 侍講院(舊世子侍講院을 그대로 繼承함), 承文院(表箋등 文書管掌), 殿閣司(各殿閣의 守護, 修繕管掌), 會計司.

▲ 宗正府(譜牒을 奉藏하고 衣冠・香燭을 封進하며 璞源諸派를 統領하는 宗室・戚族關係事務를 管掌하는 官廳으로서 舊制의 宗親府를 繼承하고 儀賓府 및 敦寧府의 名稱을 한字씩 고쳐 同一官制에 包含시킨 것으로 別變動은 없다)…儀賓院, 敦寧院.

▲ 宗伯府(大宗伯, 宗伯을 두고 祭典 및 議謚를 管掌 했으며 舊制의 奉常寺를 主로하여 禮曹所管事務의 一部를 移管한 것으로 大宗伯은 宮內府大臣이, 宗伯은 宮內府協辦이 兼하였다)…宗廟署, 社稷署, 永禧殿, 景慕宮, 殿, 廟, 陵, 園.

以上의 宮內府等의 官制는 日本의 宮內省名稱을 많이 模倣한 것이나 그 性格은 舊制를 많이 繼承하고 있다. 從前의 王室에 關한 모든 事務를 整理統合하지 않고 宮內府, 宗正府 및 宗伯府등에 移管함으로서 議政府以下의 行政事務와 明確히 區分하려는 組織原則을 따른것이 特徵이라 하겠다. 이 官制의 審議에 앞서 大鳥公使以下의 日帝側이든지 軍國機務處의 會議員들 까지도 國王의 大權을 制限하거나 또는 宗宗 特히 大院君의 權威를 一舉에 縮小시키는 일을 되도록 避歎음이 分明하며, 이때문에 宮中의 官制가 府中의 그것에 比하여 複雑舊態依然하며 複雜化되고 權限과 機構가 過大해진 것이 事實이다. 特히 宮內府의 附屬部院으로서 새로 移管編入된 承宣院, 經筵廳, 侍講院, 奎章閣과 그리고 承文院 등은 政治行政上 큰 實權을 保有하고 있는 官廳으로서 이들이 宮內府에 所屬된 것은 編制上 當然하다 치더라도 이들 各機關에는 大體로 最高位職員들이 充員되고 前任大臣등의 有力한 政治家가 兼任하여 國王에게 親近하기 때문에, 從來 重要政策은 國王이 이들 重臣과 協議하여 決定하고 議政府도 이에 關與하지 않는 것이 通例가 되어 왔던 것이다. 그리고 宮內府, 宗正府, 宗伯府등 宮中各官廳機構나 事務는 複雜하게 膨脹하여 浪費가 莫甚했으며 여기에 配置된 不知其數의 官職과 人員은 全國民을 相對로 하는 各府衙의 그것과 對照가 될 程度로 均衡을 이룬 것이다.⁽⁵⁹⁾ 그뿐만 아니라 宮內各司는 無秩序하게 亂立된 狀態이었다. 宮內府官制 第一條에 宮內府는 宮內各司를 管掌하여 諸官을 統率한다고 規定하고 있어, 마치 宗正府와 宗伯府가 宮內府의 管

(58) 前揭論文 附錄關係法令集六 宮內府 宗正府 宗伯府官制 pp.221-232.

轄域에 統合되어 있는것 같아 보일지 모르나, 事實은 그와같이 命令系統이 서 있는 것도 아니고 並立되어 있었던 것으로 본다.⁽⁶⁰⁾ 이렇듯 第一次官制改革은 우선 國王의 權限을 制限하는 同時에 王室과 國家의 限界를 세우기 위하여 制度上 宮中府中을 區別하고, 從前의 國王直屬의 많은 機關을 宮內府에 移管한데 큰 意義가 있었던 것이다. 即 國王의 거이 專制的인 權限을 制限하여 會議體인 議政府會議와 特히 軍國機務處로 하여금 政治的實權을 掌握케 하고, 國王은 大臣과 軍國機務處의 勸告에 의해서만 오로지 統治할 수 있게 한 것이며 觀察使以下의 어떠한 外官에 대해서도 國王의 直接的인 指示는 拒否되었다. 또한 政令이 國家의 基本法도 만들어 내는가 하면 宮中의 官員의 資格도 規定한 것이었다.

다음 第一次官制改革은 中央官僚機構를 어느程度 體系化하여 命令系統과 所管事項을 明確히 하고 封建官僚의 權力維持를 위한 冗官(용관)도 많이 整備함으로서, 形式的이나近代的인 官僚體制를 構築하는 劃期的인 契機가 되었다는 點에서도 그 意義를 찾아볼 수 있겠다.

그러나 第一次官制改革은 宮廷의 國政干與를 抑制하거나 또는 府中과 特히 宮中의 官僚機構를 合理的으로 整理廢合하는데 까지는 미치지 못했다. 이는 當時의 與件으로 보아 事實上不可能한 일이기도 하였다. 그것은 經驗도 없고 責任도 없는 日本人 顧問官손에서 燥急히 서둘어 強要된 것이기 때문이다.

(2) 第二次改革

前述한바 있는 內政改革綱令 20個條로 된 井上案과 그리고 그것을 土臺로 要約하여 自主獨立과 內政改革의 實施를 宣布한 洪範十四條는 第二次改革의 目標를 이룬 것으로서, 그目標自體나 또는 그目標를 推進하는 方法에 있어서 第一次改革의 경우보다 主體的이고 現實的으로 整理된 改革案을 韓國의 王室이나 政界의 自覺과 協調를 摸索하고 促求하려고 努力하는 가운데 推進하고자 했다는 點을 엿볼 수 있다. 이 當時 日帝는 清·日戰爭에서 勝戰한 氣勢를 利用하여 老練한 政治家 井上公使의 計劃的인 強要와 誘導밑에 第二次改革을 推進하였는데, 그는 우선 大院君을 排除하고 王室을 밟들어 親日聯立內閣을 組織하고, 이內閣에는 甲申開化黨의 人士를 많이 登用하여 自律的인 改革推進을 꾀했던 것이다.

그러나 朋黨이 對立하고 있는 가운데 井上公使의 權謀術策과 閔妃의 策動은 한때 紛糾를 자아내기도 했다. 우선 井上公使의 20個條의 改革案이 提起되자 所謂「國王親政」의主旨를 王權의 回復으로 解釋한 戚臣의 閔氏族屬은 活氣를 띠어 再起를 策動하고, 다시금 閔妃를 움직여 自派의 權勢를 恢復하고자 國王으로 하여금 君權回復을 試驗할겸, 井上公使는 勿論하고 總理大臣以下政府의 重臣들도 모르는 사이에, 11月 1日字 官報呈 度支, 法務, 工務, 農商等 4衙門의 協辦을 突然任命하게 하였다. 新任協辦으로서 閔氏派의 韓耆東(度支), 李建昌(法務), 李容植(工務), 高永喜(農商)등이 任命되었다. 그러나, 國王의 顧問인 自身에게 事前의 諮問

도 없이 斷行된 이任命을 詰難하고 누구보다도 怒한 것은 井上公使로서 그는 이를 가리켜自身의 内政改革案을 違背하고自身의 權威도 毀損케 한 處事라고 解釋하고 前例 없이 이나라王室과 政府에 問責하고 威脅하는 態度로 臨하였던 것이다. 結局 11月 5日 井上公使는 國王에 謁見하여 그 責任을 물고 國王은 「前四協辦의 任命은 잘못이다. 今後는 斷然 王妃로 하여금 政務에 關與시키지 않을 것이며, 朕은 斷然 決意하여 改革을 實施할 것이며, 이미 提出한 内政改革案의 撤消는 承諾할 수 없으니 貴公使도 驚意하여 改革의 補助있기를 希望함」⁽⁶¹⁾이라고 傳하기에 이르렀으며, 또 連三日間 井上公使와 金弘集總理, 金允植外務大臣사이에 威脅과 謝過哀願의 文書가 幕後交渉으로 往復되다가, 終局에는 同 6日 百難을 排除하고 改革을 斷行하겠다는 五大臣의 誓約⁽⁶²⁾으로서 비로소 事態는 收拾된 것이었다. 이 일이 있고나서

- (59) 議政府 및 各衙門(但. 警務廳과 義禁司는 例外)의 官吏定員은 總理大臣 1, 左贊成 1, 右贊成 1, 都憲 5, 大臣 8, 協辦 8, 參議 53, 主事 241(239) (註 議政府主事 33(31)) 合計 318 (316)인데 比하여 宮中의 定員은 正程策定된 것 만해도 宮內府 141, 宗正府 5(그밖에 無知其數의 官吏가 많음), 宗伯府 39(그밖에 各殿廟陵에 官各二員, 陵에 令一員 參奉一員 各廟各宮에 守直中宮二員등)을 위치하여 이 밖에도 長番, 守宮, 守護內府등의 定員 또한 無知其數이다. (田保橋 前揭論文 附錄關係法令集六 pp. 199 ff 第1. 14. 23. 31. 43. 53. 59. 66. 76 條 pp. 221-232 宮內府官制. 參照)
- (60) 宗正府와 宗伯府가 宮內府 管轄밑에 統合되어 있는 것으로 紹介되어 있는 文獻도 있으나 開國 503年 7月 22日字 宮內府 宗正府 宗伯府 官制에 의하면 編制上 三官廳은 並列되어 있었던 것으로 解釋함이 妥當하다. 前記 7月 22日字 官制가 나오기 2日前인 最初의 改革인 開國 503年 7月 20日字의 宮內府所屬院廳閣寺司의 規定에 의하면 “三十一年內外官制設宮內府統率各司置大官一員……承宣院, 經筵廳, 奎章閣, 通禮院, 掌樂院, 內需司, 司饔院, 尚衣院, 內衣院, 侍講院內侍司, 太僕司, 殿閣司, 會計司, 宗伯府, 宗親府(宗正府), 皆屬焉”(內閣記錄局, 法規類編初編漢城 建陽元年 pp. 2-12. 增補文獻備考卷 238. 職官考 25. 古典刊行會前揭書p. 767.)이라고 하여 宗正府와 宗伯府가 宮內府에 隸屬되어 있었던 것으로 되어 있으나 同年 7月 22日字 宮內府 宗正府 宗伯府 官制에 依하면 (田保橋潔「近代朝鮮に於ける政治的改革」前揭論文附錄關係法令集 pp. 221-232). 同官制의 體制上 宮內府, 宗正府, 및 宗伯府가 對等하게 取扱되고 있으며 (官制名稱及 章別構成上) 宗正府는 大君, 君等으로 構成되고 宗伯府는 大宗伯을 置하고 있어 그의 地位上 宮內府傘下에 들어갈 수 없을 뿐만 아니라, 同官制第一章 第一條의 “宮內府가 宮內各司를 掌하고 諸官을 統率한다”는 規程에 있어서 語義上 宗正府及 宗伯府는 所謂「各司」의 範疇에는 들어 갈 수 없고 또한 그들 王族은 所謂「諸官」의 範疇에도 들어 갈 수 없다고 보는 것이 法理上 妥當한 見解다 하겠다. (参考 崔敬洛第一次甲午更張考一高宗實錄かち見た制度改革內容とその運營—朝鮮學會, 朝鮮學報 第46輯, 昭和43年 pp. 62-63)
- (61) 「日本外交文書」第二七卷 第二冊 p. 127.
- (62) 上揭書 pp. 136-142. 五大臣(總理, 宮內, 外務, 度支, 軍務署理)의 誓言은 事前에 그 草案을 井上에게 提示하여 修正을 받고 다시 國王에게도 供覽하여 賛同을 받은 것으로 그 要旨는 다음과 같다. 「我輩朝鮮人은 肅然히 盟誓하노니 一曰 清國의 干涉을 排除하고 獨立의 根基를 세우며, 中興의 鴻業을 翼賛하고 王室을 奉護하여 國是를 定하되 不屈不撓의 決心으로 萬難을排除하고 力行不怠할 것. 二曰 國家の 基礎가 確固하지 못하면 足히 王室을 安保할 수 없으니上下가 함께 此義를 지키 一念無怠할 것. 三曰 王室威族이 大政에 干涉을 敢行하더라도 政府各大臣은 함께 이를 拒絕하고 政出多門하는 宿弊를 續正할 것. 四曰 政府各大臣은 大君主階下에 對하여 國務의 責任을 질것. 五曰 黰潔正直하고 賢能한 人士를 推舉하여 그 進退黜陟에 敢히 容私하지 못할 것. 六曰 四民平等의 法을 세울것. 右六條의 誓言은 政府各大臣이 先行偶論하여 반드시 固守하되 永遵無違할것이니… 이에 署名한 者가 이를 어긴다면 天은 반드시 이를 詛責하리라」는 것으로 이 誓言內容을 通해서도當時의 政府內權力構造關係를 充분히 엿볼 수 있는 바이다.

國王王妃와 井上公使間に 凉解와妥協이 成立되고 第二次의 内政改革을 위한 内閣改造에 關한 密談이 이루워졌고, 드디어 聯立内閣의人事改編이 斷行된 것이다.

金弘集·朴泳孝 聯立内閣이樹立된 甲午年 11月 21日 附로 다음과 같은 公文式이 새로制定公布되었다. 이 公文式은 政府의 法律勅令의 制定節次로서 그 重要的內容을 보면

첫째, 法律勅令은 上諭로 公布하되 議政府가 起草하던가 各衙門大臣의 具體案을 議政府에 提出하여 그 會議를 經由한 後 總理大臣이 上奏하여 國王의 裁決을 받아야 하며 緊急을 要하지 않는 法律勅令은 總理大臣이 中樞院에 諮詢한다(第1條·2條).

둘째, 法律 및 一般行政關係의 勅令은 國王이 親署한 後 御璽를 찍고 總理大臣이 年月日을 記入한 다음 主務大臣과 함께 副署를 할것이며, 各衙門 專任事務에 屬하는 事項은 主務大臣만이 副署한다(第3條)

셋째, 法律勅令範圍內에서 總理大臣이나 各衙門大臣은 議政府令 및 各衙門令을 發布할 수 있고 警務使와 地方官도 警務令 및 地方令을 그 管內 或은 그 一部에 發布할 수 있다.(自第4條至第12條)

넷째, 總理大臣과 各衙門大臣은 管下所屬官吏에게 訓令을 發할 수 되 議政府令 및 各衙門令의 例에 準한다.(第13條)

다섯째, 法律勅令은 모두 國文으로써 하되 漢文譯을 붙이든가 或은 國漢文을 混用할 수 있고, 그 布告는 官報로써 한다(第14條·15條)⁽⁶³⁾는 等이다.

以上의 公文式節次를 通하여 政府의 政策決定過程을 살펴보면, 重要政策은各大臣이立案을하고 議政府會議에 提出되어 審議되며 中樞院의 諮問을 거친 後에 비로소 國王의 裁決을 얻게 되어 있으며, 一般政策事項은 總理大臣과 主務大臣이 共同副署하고 또 特殊政策事項은該當主務大臣이 單獨副署하므로서 각己政治的責任을 지며, 그리고 法律, 勅令範圍內에서 各機關長은 執行命令을 發하되 議政府令, 各衙門令, 警務令, 地方令등을 上級法令의範圍內에서 각己 發布할 수 있는 것이다. 이와같이 内閣責任制의 要素가 많이 加味되고 있는데 이는 日本明治憲法의 内閣制度를 模倣했기 때문이라 하겠다. 다시 甲午年 12月 16日에는 勅令으로서 國政은 國王으로부터 大臣에게 諮詢한 후에 裁決키로 宣言하고, 同時に 議政府를 宮內(景福宮修政殿)에 옮기어 「内閣」이라 改稱하고, 奎章閣을 「内閣」이라고 불리우던 것을停止케 했으며, 다음날(17日)에는 國王以下 宗室의稱號를 새로이 制定하였다. 即, 主上殿下를 大君主陛下로, 王大妃殿下를 王太后陛下로, 王妃殿下를 王后陛下로, 王世子邸下를 王太子殿下로, 王世子嬪邸下를 王太子妃殿下로 改稱한 것이다.⁽⁶⁴⁾ 이와같이 殿下를 陛下로, 또 邸下来 殿下로 昇格시킨 것은 獨立國의 體面을 세우자는 日本의 好意의 表示임에는 틀림이 없으나, 아직도 저들의「皇帝陛下」의稱號를 使用치 못하게 했음은 그들亦是 우리의 主權을 縮

(63) 官報. 開國 503年 11月 21日字「公文式」.

小시켜 弄絡하려는 속셈을 들어낸 것이라 하겠다.

뒤이어 井上公使의 督勵와 前記한 各部門의 日本顧問官들의 努力으로 内閣 및 各部의 官制 그리고 關係法規의 立案, 稅制와 歲出入豫算의 編成, 軍制등의 制度上의 改革이 徐徐히 推進된 것이나 마침 國際戰爭으로 因한 朝鮮政府의 財政上 困難으로 内政改革은 그後 一時 中斷狀態에 놓이게 되었으며 改革이 死期되는 동안에 政治的危機가 突發하여 改革의前途를 어둡게 하였다. 그 政治的危機란 바로 聯立内閣의 葛藤과 財政問題로서 金弘集, 朴泳孝 聯立内閣內의 守舊派와 革新派間의 紛糾는 漸次 激化되어 1895年 1月 17일에는 朴泳孝의 發議로 總辭職을 決定하여 辭表를 國王에게 提出하였으며 때마침 國내에는 致命的인 財政的危機와 더불어 險惡한 氣運이 감돌았다. 그 内閣總辭職의 原因은 「新內閣은 外部로부터 強制的으로 成立된 것임으로 最初부터 和協의 色이 없었고 金弘集總理, 魚允中度支, 金允植外務, 俞吉瀬內閣總書等의 舊派는 스스로 一團이 되어서, 朴泳孝內務, 徐光範法務등의 新派를 疏外하여 最初 其勢力이 他者를 凌駕하였으나 일타다 있다朴·徐氏等 新派는 國王, 王妃를 둘러쌓아 그총애를 얻었기에 그로부터 「君命」이란 二字를 받들고 舊派에 對抗하여 乙未年 2月頃에 이르러서는 新舊互角의 勢力이 되었다」⁽⁶⁵⁾는 回顧에서도 엿볼 수 있다. 이와같이 元來 政治的, 思想的으로 一致하기 어려운 兩派를 井上公使는 역지로 合作시켜 改革에 邁進시키고자 한것이지만 그의 期待와는 反對로 兩派의 軋轔은 午로 激化되어 마침 朴泳孝의 發議로 總辭職을 提起하기에 이룬 것이다. 이 總辭職의 發議는 一部日人顧問官의 策動으로 舊派를 内閣에서 追出하려는 計略밑에 이루워진 것으로 곧 撤回되기는 했지만 이보다도 致命的인 것은 財政上의 破局이었다. 即當時 朝鮮은 慶尙道 및 一部 忠淸·全羅兩道가 東學亂과 清日兩國軍의 戰場이 되어 이 地方의 稅收入은 없는데다가 도리어 被害農民의 救助가 必要하고 또 内政改革에 의한 歲出의 增加로 財政은 完全히 致命的破綻에 빠지게 되었다. 특히 文武官등의 紿料未拂은 三個月에 이르고 그밖에 外國人雇傭者의 延滯給料 및 8萬圓의 支拂分을 陰曆歲末이 되어도 支給하지 못하여 이에 内閣은 事態의 緊迫을 井上公使에게 呼訴하자 井上公使는 저의 第一銀行 仁川支店에 命令하여 一金 拾參萬圓을 度支衙門에 貸與케 함으로서 未拂俸給一個月分을 支給하여 그나마 歲末의 아쉬움을 피할 수가 있었다. 뒤이어 井上公使의 주선으로 300萬圓의 借款이 成立되자⁽⁶⁶⁾ 비로소 一時 中斷狀態에 빠졌던 内政改革도 繼續 實施되게 되어 때마침 清·日講和條約을 中心으로 起きた 三國干涉 등 國際情勢의 動向이 緊張했던 때인 만큼 内閣 및 各部官制를 变更하여 關係法規는 甲午改革이나 다름없이 日人顧問官들이 作成한 法令草案을 그대로 採擇하여 거의 一瀉千里로 閣議에서 審議決定된 후 國王의 裁決을 거쳐 乙未年(1895年·開國 504年) 3月 25日부터 同 30日에 걸쳐 公布되어 4月 1日에 施行

(64) 田保橋潔論文「近代朝鮮に於ける政治的改革」前掲書 p. 141.

(65) 杉村瀬「在韓苦心錄」前掲書 p. 170.

(66) 杉村瀬. 前掲書 pp. 123-126. 日本外交文書 28卷 第一冊 pp. 324, 353, 358.

되게 되었고 뒤이여 나머지는 5月 26日 地方制度의 改正으로 일단 內政改革은 完了된 것이다.
그 主要한 것을 들어보면 다음表(一)과 같다. ⁽⁶⁷⁾

그리고 여기서 말하는 法律과 勅令은 形式上 區別되어 「勅令」은 上位法規인 「法律」을 根源으로 하는 點에서 兩者間에는 法의 段階的構造上 上下位의 從屬關係는 있으나 實際上 當時에 있어서는 議會制度가 없었기에 法律과 勅令의 制定 節次는 同一하였다. 가령 開國 504年 5月 11日 字 勅令 第 86號에 의하면 法律과 勅令의 制定節次가 똑같이 閣議議決後 上奏裁可를 얻어 公布하도록 되어 있는 것이다.

乙未改革法令一覽表(一)

法 令	發 布 日	施 行 期
法令 第 1 號 裁判所構成法	開國 504年乙未 3月25日	開國 504年 4月 1日
勅令 第 38 號 內閣官制	" "	" "
" 第 39 號 內閣所屬職員官制	" "	" "
" 第 40 號 中樞院官制及事務章程	" "	" "
" 第 41 號 各部官制通則	" "	" "
" 第 42 號 外部官制	" "	" "
" 第 43 號 外交官及領事官官制	" "	" "
" 第 44 號 公使館, 領事館職員令	" "	" "
" 第 45 號 法部官制	" "	" "
" 第 46 號 學部官制	" "	" "
" 第 47 號 觀象所官制	" "	" "
" 第 48 號 農工商部官制	" "	" "
" 第 49 號 法官養成所規程	" "	" "
" 第 50 號 裁判所處務規程通則	" "	" "
" 第 51 號 判事·檢事官等俸給令	" "	" "
" 第 53 號 內部官制	" 3月 26日	" "
" 第 54 號 度支部官制	" "	" "
" 第 55 號 軍部官制	" "	" "
" 第 56 號 管稅司及徵稅署官制	" "	" "
" 第 57 號 管等俸給令	" 3月 29日	" "
" 第 58 號 級品令	" "	" "
" 第 59 號 中樞院議長·副議長 및 議官俸給에 關한 件	" 3月 27日	" "
" 第 60 號 履員의 俸給에 關한 件	" "	" "
" 第 61 號 公使館·領事館費用令	" 3月 29日	" 3月 29日
" 第 62 號 官員非職令(待機令)	" "	" "
" 第 63 號 公文式改正案	" "	" "
" 第 65 號 官員服務紀律中 改正에 關한 件	" "	" "

(67) 다음表는 前掲書, 田保橋潔著「近代朝鮮に於ける政治的改革」pp. 147-149의 一覽表와 李瑄根著 韓國史現代篇 pp. 482~485 및 官報등을 參照하여 作成한 것임.

法 令	發 布 日	施 行 期
〃 第 66 號 官員懲戒令	開國 504年乙未 3月 29日	開國 504年 3月 29日
〃 第 64 號 閣令·部令·訓令·告示及指令 의 區分規程	〃 " "	〃 4月 1日
法令 第 2 號 會計法	〃 3月 30日	〃 "
〃 第 3 號 會計法을 各道·營·邑등에 施行 치 않는件	〃 "	〃 "
勅令 第 68 號 武官並相當官等俸給令	〃 "	〃 "
〃 第 69 號 本年度文武官俸給減給에 關한件	〃 "	〃 "
〃 第 70 號 官等俸給令을 各營·各邑등에 適用 치 아니하는件	〃 "	〃 "
閣令 第 1 號 各部處務規程通則	〃 4月 1日	〃 "
閣令 第 2 號 中樞院會議及處務規程	〃 4月 2日	〃 4月 1日
〃 第 3 號 官員銘心內則	〃 "	〃 "
〃 第 4 號 起復行公에 關한件 (喪中出仕休暇 規程)	〃 "	〃 "
〃 第 5 號 官員懲戒處分內規	〃 "	〃 "
布達 第 1 號 宮內府官制	〃 "	〃 "
勅令 第 71 號 收入條規	〃 4月 5日	—
〃 第 72 號 支出條規	〃 "	—
〃 第 73 號 收入 및 支出條規는 各道·營·邑 ·鎮·驛及稅關에 適用치 않는件	〃 "	—
〃 第 74 號 各邑賦稅所章程	〃 "	—
〃 第 75 號 金庫規則	〃 4月 7日	—
〃 第 76 號 出納官吏規則	〃 "	—
〃 第 77 號 內國旅費支給規程	〃 "	—
〃 第 78 號 陸軍服裝規則	開國 504年乙未 4月 9日	—
法律 第 4 號 流刑分等과 加減例에 關한件	〃 4月 16日	〃 4月 16日
法律 第 5 號 特別法院에서 刑罰酌減하는 件	〃 "	〃 "
勅令 第 79 號 漢城師範學校官制	〃 "	〃 5月 1日
〃 第 80 號 漢城師範學校職員官等俸給令	〃 "	〃 "
〃 第 82 號 各地方에 監獄署를 設置하는 件	〃 4月 24日	—
〃 第 83 號 將校分限令	〃 4月 27日	—
〃 第 84 號 軍人現役定限年齡條規	〃 "	—
〃 第 85 號 警務廳官制	〃 4月 29日	〃 5月 1日
法律 第 6 號 懲戒處斷例	〃 "	〃 "
勅令 第 86 號 公文式	〃 5月 8日	〃 5月 日
〃 第 88 號 外國語學校官制	〃 5月 10日	—
〃 第 90 號 陸軍·武官進級令	〃 5月 16日	—
〃 第 91 號 訓練隊士養成所官制	〃 "	〃 5月 21日
〃 第 94 號 砂金採開條例	〃 5月 19日	〃 5月 19日
〃 第 96 號 訓練隊下士·兵卒의 紿料에 關한件	〃 5月 20日	〃 5月 20日
〃 第 97 號 監營·按撫營 및 留守府廢止의件	〃 5月 26日	開 5月 1日
〃 第 98 號 地方制度改正에 關한件	〃 "	〃 "
〃 第 99 號 仁川·釜山·元山 三港監理署廢 止에 關한件	〃 "	〃 "
〃 第 101 號 地方官·官制	〃 "	〃 "
〃 第 102 號 各府職員俸給에 關한件	〃 "	—
〃 第 107 號 新設隊編制에 關한件	5月 21日	〃 5月 1日

以上의 法令一覽表(一)를 통하여 보다시피 第二次改革은 統治體制의 廣範한 分野에 걸쳐近代化改革을 試圖한 것으로 大體로 內閣制度와 宮內府官制 및 裁判所構成과 中樞院官制, 警察制度, 그리고 人事, 會計, 財務, 教育등 中央官制改革에 置重하고 地方官制改革은 뒤로 미루고 있으며 會計法, 官等俸給令, 收入 및 支出條規등도 地方官署에는 當分間 이를 適用치 않기로 하고 있는 것이다.

內閣은 從來의 議政府를 改稱한 것으로 各衙門도 部로 改稱하는 同時に 工務衙門을 農商衙門으로 統合하여 舊官制에 의한 外務, 內務, 度支, 軍務, 法務, 學務, 農商, 工務의 8衙門을 外部, 內部, 度支部, 軍部, 法部, 學部, 農商工部의 7部로 改正하였다. 內閣은 國務大臣으로 構成되는 合議制政策審議機關으로서 國務大臣은 大君主階下를 輔弼하고 所管事項에 關하여 그 政治的 責任을 진다. 內閣總理大臣은各大臣의 首班으로서 王旨를 받들어 行政各部의 調整統合을 꾀하고 行政各部의 處分 또는 命令이 再檢討될 必要가 있다고 認定될 때는 이를 暫時 中止시키고 內閣會議를 거쳐 上奏하여 裁可를 얻을 수 있다. 모든 法令은 內閣總理大臣 및 所管大臣이 副署를 하며, 法令案, 豫算案, 政府의 重要人事, 政府機構改革등 重要政策은 반드시 內閣會議를 거쳐 決定되도록 하고 있는 것이다.⁽⁶⁸⁾

다음 政府各部, 宮內府 編制 및 重要人事配置一覽表(二)⁽⁶⁹⁾에서 보다시피 內閣官制에 이어서 內閣所屬職員官制, 中樞院官制及事務章程, 各部官制通則, 7個部官制, 閣令에 의한 內閣及各部分課規程, 宮內府官制등이 公布實施됨으로서 政府機構는 새로운 近代的面貌를 갖추게 되었는데 다음에 第二次改革의 主要特徵을 추려보기로 한다.

政府各部・宮內部・編制 및 重要人事配置一覽表(二)

內 閣	內閣總理大臣 (勅一)金弘集	內閣總書 (勅四)俞吉瀬	總理大臣官房 秘書官兼參書官(奏三) 尹致昊 參書官室 記錄局 局長兼 參書 官(奏四) 朴永斗	秘 書 課 文 書 課 調 會 查 計 編 官 史 錄 報 籍
	外部大臣 (勅一) 金允植	外部協辨 (勅三) 李完用	大臣官房 交涉局 局長(奏二) 趙重應 通商局 局長(奏三) 趙性協	秘 書 課 文 書 譯 會 第 第 第 第 課 課 課 課 課 課
	内部大臣	内部協辨	大臣官房	秘 書 課

(勅一) 朴泳孝	(勅三) 李明善	州縣局 局長(奏二)劉世南	記庶 州地 方	錄務 縣 課
		土木局 局長(奏三)南宮愬	土地	木理 課
		版籍局 局長(奏三)尹瑨錫	戶地	籍籍 課
		會計局 局長(奏五)崔正益	會用	計度 課
警務廳 警務使(勅二) 李允用		衛生局 局長(奏四)金仁植		(課未詳)
		警務使官房	第 第	一二 課
		總務局 警務官(奏二)李圭完		課未詳 (奏五) 警務官1名 (奏六) 警務官 10名

度支部	度支部大臣	度支部辨協	大臣官房	課課課課課課
註A:一等局 B:二等局 C:三等局	(勅一) 魚允中	(勅二) 安嗣壽	司稅局⑧ 局長(奏二)李鼎煥 司計局⑧ 局長(奏二)金在豐 出納局⑤ 局長(奏三)鄭恒朝 會計局⑨ 局長(奏五)李海萬 庶務局⑩ 局長(奏五)金裕定	地雜關 經監 金米 經調 國文 稅稅稅 理查庫 費度債書

軍 部	軍 部 大 臣	軍 部 协 辦	大 臣 官 房	課 未 詳
	(勅一)趙義淵	(勅三)權在衡	官房長(奏二) 副領 鄭蘭教 官房副長(奏四) 參領 尹顯求	
			軍務局 局長(協辦兼任) 權在衡	軍事課 長參領柳教 馬政課 長參領趙義聞 外國課 長參領申載永
			局長直轄訓練隊	土官養成所
			砲工局 局長(奏二) 副領 柳蠻魯	砲工 兵兵 課課
			經理局	第 一 課

			局長(奏四) 監督 李周會	第二課
			軍法局 局長(軍務局長兼任) 權在衡	課軍未法會詳議
			醫務局	當分間設置保留
法 部	法 部 大 臣 兼高等裁判所 裁判長(勅一) 徐光範	法 務 協 辨 (勅三) 李在正	大 臣 官 房 民事局 刑事局 局長(奏二) 張博 檢事局 局長(奏三)李宗植 會計局 局長(奏五)金永汝 附設法官養成所	秘法文 書務書 課課課 第第第 一二二 課課課 課課課
學 部	學 部 大 臣 (勅一) 朴定陽	學 部 协 辨 (勅三) 高永喜 附設 // // //	大 臣 官 房 學務局 局長(奏三)李應翼 編輯局 局長(奏四)李庚植 觀象所 成均館 漢成師範學校 外國語學校	秘文會 書畫計 課課課 課 未 詳
農商工部	農商工部大臣 (勅一) 金嘉鎮	農商工部協辨 (勅三) 李采淵	大 臣 官 房 農務局 局長(奏三) 李涼遠 通信局 局長(奏三)趙秉敎 商工局 局長(奏四)李憲斌 鑛山局 局長(奏四)王濟肯 會計局 局長(奏五) 俞星瀷	秘文 書書農森產 課課課 課透管 課 未 詳 課 未 詳

* 註 秘書監은 承旨 또는 承宣의 改稱된 것이며 그 후 곧 秘書院이라 고치고 卽(勤任一人)과 丞(奏任初3人后5人)과 郎(判任初2人后4人)을 두니 丞은 前의 承旨, 郎은 注書에 當하는 것이었다.

위의 中央官制一覽表(二)에서 보다시피 内閣官制는 從來의 議政府機構를大幅廢合縮少하여 再編한 것으로 우선 内閣總理大臣의 事務機構인 内閣總書 밑에는 그 業務의 量과 性質을勘案하여 總理大臣官房과 參書官室 및 記錄局만을 두어 過去의 局을 縮少하여 課로廢合整備하고 있으며 各部의 編制도 當該 分課規程에 따라 大臣, 協辦 밑에 局·課를大幅廢合, 簡

素化하고 있다. 가령 過去의 總務局은 大臣官房으로 改編하고 不必要한 局을 課로 格下시키는 同時に 所屬官吏의 職制는 大臣과 協辦(次官) 아래 局長, 參書官, 秘書官, 主事 및 履員등을 配置함으로서 命令系統을 體系化시켰다. 即 局長 밑에 參書官, 主事, 履員등 三職級을 두었는데 參書官은 從來의 郎官 即 正郎(正五品) 및 佐郎(正六品)에 該當한 職級으로서 現在의 書記官 및 事務官級에相當하며 原則上 科舉 또는 高等文官試驗合格者로 充員하였다. 主事는 僚屬과 그 밑에 技術官을 통일어 稱한 것이며 履員은 僚屬 밑에 있는 世襲 또는 終身職인 舊吏 또는 書吏級을 改稱한 것이다. 第一次改革時には 郎官도 主事에 包含했지만 이번 第二次官制改革에서 職級을 細分하여 參書官級을 新設한 것이다. 다음 内閣 및 各部以外의 重要官廳의 官制의 特徵을 보건데 우선 内閣制度에 있어서 各部大臣은 主任事務에 관하여 或은 職權에 의거하여 또는 特別委任에 의하여 法律勅令의 範圍內에서 그 職務를 執行하기 위하여 部令을 發할수가 있으며(各部官制通則第 5 條) 各部大臣은 主任事務에 관하여 地方官 및 警務使를 監督하고 萬一 地方官 및 警務使의 命令 또는 處分이 成規에 違背되거나 公益을 害치고 或은 어떤 權限을 侵犯하는 일이 있다고 認定될 時에는 그 命令 또는 處分을 停止 또는 取消할 수 있다(同第 6 條)고 하였다. 그리고 各部의 大臣官房은 機密事項, 人事, 文書, 統計, 報告, 庶務 및 其他의 法定業務를 管掌하며 各部의 各局(統理衙門時代의 局에 該當함)에는 局長一人을 두되 各局長에는 그 所管業務의 性格에 따라 等級이 있어 一等局長은 勅任 또는 奏任으로 二, 三等 局長은 奏任官으로 充員하게 되었는데 가령 交涉局은 一等局, 通商局은 二等局, 그리고 會計局長이나 庶務局長은 最下位인 三等局으로 奏任官五等으로 补하고 있다. 또한 各課長은 奏任官 或은 判任官으로 充員하며 主事는 判任官으로 充員하고 各部大臣은 部下奏任官以下의 職員에 대하여 豫算定額內에서 賞與할수도 있는 것이다.⁽⁷⁰⁾

다음 内部官制를 보면 内部는 從前의 内務衙門의 機能보다 擴大되었고 特히 地方行政에 關한 事務를 管理하고 地方官 및 警務使를 監督하고 나아가서는 視察官 四人以下를 두어 地方制度의 調査와 地方行政의 巡視에 從事케 하고 있으며 그 中에서도 警務廳의 新官制는 다른 것보다 뒤늦게 領布되었는데 그 機構가 월선 增強되었다. 이는 從來의 左右捕盜廳을 廢合한 것으로 内部大臣의 指導監督를 받는 特殊官廳이면서 그 人員도 增員되고 그 規模나 職務內容으로 보아서 部의 機構를 방불케 하고 있었다. 警務使는 内部大臣의 指揮監督下에 오로지 漢城府五部의 警察, 消防 및 監獄의 事務를 總轄하며 各部主務에 關한 警察은 各部大臣의 指揮를 받고 其主務에 對하여 管內의 邑洞長을 指揮監督하는 것이다. 그리고 警務使官房에 監督三員以下를 두어 이들 監督은 警務使의 命을 받아 管內警察事務를 巡視監督할 뿐더러 内部大

(68) 韓國官報 開國 503年 3月 25日. 内閣官制 第1.2.3.4.7.8條.

(69) 韓國官報 開國 503年 3月 25, 26日 同 504年 4月 1, 3日, 5月 21, 25日 「增補文獻備考」卷之 238의 更張官制 田保橋前揭書 pp. 150-154, 164-165, 170-175, (同附錄 關係法令集 參照).

(70) 田保橋潔 前揭書 pp. 236-239. 附錄關係法令集 各部官制通則, 各條參照

臣의 命을 받어 各地方의 警察事務도 視察하였다. 또한 從來 漢城府 五部에 設置했던 警察支署를 警察署로 昇格시키고 宮內警察署도 設置함으로서 警察權力を 漢城府는 勿論 宮內에 까지 強化하고 있는 것이다. ⁽⁷¹⁾

外部官制로서 在外公館의 外交官職制를 公布하여 外交官은 特命全權公使, 辨理公使(以上勅任), 代理公使 및 公使館 一等, 二等, 三等, 參書官(以上奏任官)과, 領事官으로는 總領事, 領事, 副領事(奏任)을 두고 다시 判任官의 書記生을 두는 同時에 公使以下の 在勤加俸·施費등을 자세히 規定하고 있으나 外交關係不振으로 이들은 끝끝내 任命도 못해 보았다. ⁽⁷²⁾

度支部官制는 第二次改革에서 會計法이 制定되고 近代의 豊豫算制度가 새로 採擇됨에 따라 稅務官廳인 度支部를 合理的으로 組織하기 위하여 公布實施된 것으로서, 特히 司計局은 歲入·歲出의 豊豫算·決算, 豊豫算項의 挪用 및 豊豫算外支出, 支出豫算의 承認, 收入支出의 科目, 歲入歲出의 登簿, 諸經費決算의 審查, 保護會社의 會計監督 및 銀行에 關한 事項등을 分掌하였고, 出納局은 國庫에 속한 現金 및 物品의 管理出納, 諸經費支出의 執行 및 出納官吏의 監督及 身保에 關한 事項등을 分掌하였다. 이로서 度支部는 國家의 財務行政을 擔當하는 唯一한 機構로서 豊豫算 및 財政에 關한 業務를 管掌한 것이다 會計法의 公布로 (1895年 3月 30日) 名實共히 財務行政을 專擔하게 된 것이다. ⁽⁷³⁾ 그러나 財務行政組織이 第一次改革에 의하여 一元化 되었음은 앞에서 論及한 바와 같거니와 이번 第二次改革에서는 二元化됐었다. 그것은 内閣의 度支部外에 宮內府에 會計院을 따로 設置한데 基因한 것이다 會計院은 王室經費의 豊豫算 決算 報告 財計의 檢查와 保管出入現金등의 事務를 掌理한 것이다. 그리고 會計院에는 出納司(王室經費出納及 豊豫算決定), 檢查司(王室經費出納及 豊豫算決定의 當否) 및 金庫司(王室現金保管) 三個司를 두었다.

同會計院外에 宮內府內의 財政關係機關으로는 內藏院(王室寶物保存, 世傳莊園斗 其他財產管理 및 本院所管會計事務), 濟用院(御服, 御膳, 宮殿農園土木營繕, 宮用物品乘御車馬等 事務), 其他 宮·殿·社·陵·園等이 있었다.

이와같이 度支部와 會計院이 各己獨立의 豊二元的組織이되어 相互間에 있어서 直接의 關係를 맺지 않았던 것은 어느 意味에서 後退라고도 하겠다. ⁽⁷⁴⁾ 그리고 財政의 整理에 따라 稅務監督의 管稅司와 收稅事務의 徵稅署를 設置하되 管稅司는 全國 9個所에 設置하여 管稅司長(奏任), 管稅主事(判任)를 두었으며 徵稅署(後日의 稅務署)는 全國에 220個所에 設置하고 徵稅署長과 徵稅主事(共히 判任)를 두어 共히 度支大臣의 管轄下에서 租稅 및 其他歲入

(71) 따라서 内部는 地方行政, 警察, 監獄, 土木, 衛生, 地理, 祠寺, 出版, 戶籍 及 救恤에 關한 事務管掌 前揭書 pp. 262-266. 警察廳官制(二). 各條參照.

(72) 韓國官報 開國 503年 3月 25日.

(73) 田保橋前揭書 p. 246. 度支部官制 第6, 7條.

(74) 1895年 4月 2日 宮內府布達第1號 宮內府官制 第27條.

의 徵稅에 關한 事務를 管掌한 것이다.⁽⁷⁵⁾

다음 學部關係의 官廳・教育機關도 漸次로 整備되어 우선 觀象所를 設置하여 觀象・測候 및 曆書의 調製刊行事務를 擔當케 하고 近代的인 教育機關의 母體로서 本科二年 速成科六個月의 漢城師範學校를 設立하여 小學校敎官의 養成을 서두르는 동시에 附屬小學校도 設置하였다. 또한 新式의 外國語學校를 設立하여 日語를 위시한 外國語를 教授하였는데 急增하는 對外關係로 보아 당연한 施設이라 하겠으나 國際政勢의 變動으로 그 生徒의 增減이 甚했다 한다.⁽⁷⁶⁾

한편 内閣과 對立하여 龙大한 機構를 가진 宮內府의 改革은 内閣과 分離하여 別途로 審議되어 뒤늦게 公布施行되었던 것이며 이는 第一次 改革當時와 마찬가지로 王室과의 折衝妥協이 단만치 않아 時日을 遷延한 것이라고 推測이 된다. 어떻든 新官制에 의하면 宗正府와 宗伯府를 廢止하고 그 業務를 宮內府各院에 移管分掌시켜 簡素化와 더부러 그 權限도 어느 程度縮少시킨 點이 엿보이지만 舊態依然하게 無意味한 冗官과 爲人設官도 過去시켰다.⁽⁷⁷⁾

또한 第二次改革의 中央官制改革중 가장 重要한 意義를 지니며 注目할만한 進步的改革은 司法制度의 改革과 中樞院官制의 改革이라 하겠다. 이를 檢討해 보면 先づ 司法制度는 第一次改革만 하더라도 義禁司以下 裁判所는 政府에 附屬하여 行政官으로 하여금 裁判을 兼務케 했던 것이나, 第二次改革에서는 法律第1號로서 裁判所構成法을 公布하여 形式的이나마 司法權獨立를 制度化하였다. 裁判所는 二審制를 採擇하고 一審의 地方裁判所에 原則上 獨任判事を 두어 一切의 民事및 刑事を 審判케 하되 例外적으로 合議制를 認定하였으며, 日本人처럼 治外法權을 가진 外國人の 裁判을 考慮하여 二重制度를 設置하고 또한 地方裁判所밖에 漢城 및 仁川其他開港場裁判所를 設置하였다. 그리고 二審裁判所로서 高等裁判所와 巡迴裁判所를 設置하되 高等裁判所는 法部가 臨時로 開廷하는 國家最高의 法院으로서 法部大臣 혹은 法部協辦이 裁判長을 兼任하여 漢城裁判所 및 仁川裁判所의 上訴審에 単限하여 裁判하며 巡迴裁判所는 每年 3月부터 9月까지 法部大臣이 指定하는 場所에서 開廷하였다. 特히 地方裁判所와 巡迴裁判所는 判事・檢事・書記 및 廷吏등의 職員으로 構成하였다. 또한 特別法院을 設置하였는데 이는 王族의 犯罪에 關한 刑事裁判을 擔當하는 裁判所로서 裁判長은 法部大臣이 되고 法部大臣이 奏薦하여 國王이 臨時로 任命하는 4名의 判事로 構成된다. 이밖에도 裁判所職員, 司法事務掌理 및 判事 檢事의 官等俸給令을 領布하고 專任法官養成所(6個月 履修期間의 司法官 速成機關)를 設置하고 司法官試驗規則을 制定하여 이에 合格한 者에게 判・檢事資格을 賦與하는 등 司法機關 및 司法制度의 近代的인 面貌를 비로소 갖추게 되었으며⁽⁷⁸⁾ 그 基

(75) 韓國官報 開國 503年 3月 26日. 勅令 第56號. 財政의 改革에 關해서는 다음에 論及하겠음.

(76) 同開國 503年 4月 16日, 5月 10日

(77) 同 5月 21日 宮內府布達 第1號 宮內府官制.

(78) 開國 504年 3月 25日 法律 第1號 裁判構成法 第1編 裁判所各章各條參照.

本構造는 그後 日帝時代를 거쳐 오늘날까지 持續되고 있는 것이다. 또한 法治制度가 形式的이나마 確立된 것도 甲午更張에서 비롯된다. 다만 民法, 刑法 등 成文法의 近代的改革이란 容易한 일이 아니어서 먼저 裁判所의 構成부터着手한 것으로서 井上案 第 10 條의 說明에도 「民法의 制定은 大事業으로서到底히 一朝一夕에 할 수는 없는 일이니 먼저 第一着으로 舊刑律을 改正하고 他國의 刑法을 參酌하여 國情에 適合한 刑律을 定하여야 한다. 이러한 後에 人民을 罷하되 반드시 刑律에 依하고 刑律以外에는 비록 大君主라 하더라도 刑律을 濫行할 수 없다.」고 한 것은 이러한 趣旨를 달하는 것으로 본다.

그리고 中樞院官制及事務章程을 通하여 中樞院의 機能을 살펴보건대, 中樞院은 内閣의 諮問에 應하여 法律勅令案과 臨時로 内閣으로부터의 諮詢事項을 審議議定하는 機能을 가지며 다음 中樞院職制 및 人事配置表(三)에서 보다시피 議長, 副議長을 각각 1人으로 두고 議官을 一, 二, 三等으로 區分하되 一等議官은 勅任官, 二, 三等議官은 奏任官으로 하여 定員은 50名以下로 하고 事務擔當을 위하여 參事官 2名以下(奏任官)와 主事四名以下(判任官)를 充員하게 되었다.⁽⁷⁹⁾

中樞院職制 및 人事配置表(三)

議長	副議長	一等議官	二等議官		
(勅二) 鄭範朝	(勅二) 金永壽	閔泳煥 李裕承 徐正淳 徐相雨 嚴世永 (以上5名勅三)	尹用求 趙鍾弼 朴容大 趙臣熙 曹寅承 李重夏 李容觀 成岐運 (以上8名勅四)	李載嶼 李聖烈 趙民熙 尹達榮 姜友馨 李根教	李惠翼 呂圭亨 任大準 宋彦會 尹相澈 李周赫
					(等 14 名奏三)

(震檀學會 韓國史現代篇 參考)

議長 副議長 및 議官은 勅任官在職者, 國家有功者, 그리고 政治, 法律 및 理財의 學識이 豐富한 者 중에서 内閣會議를 거쳐 内閣總理大臣의 奏薦에 의하여 勅選으로서 任命된다. 中樞院會議의 議案은 반드시 内閣으로 부터 交付되어 거기서 議案全體가 否決되거나 또는 修正되는 경우에 内閣이 原案대로 施行할 必要가 있다고 認定할 時에는 上奏裁可를 거쳐 施行할 수 있는 것이다. 그러나 法律勅令이 時急한 施行을 必要로 하여 中樞院會議에 諮詢할 時間의 餘裕가 없을 때에는 内閣이 一旦 發布하고 後에 同院의 檢視를 받아야 하는 것이다. 그리고 中樞院은 法律勅令의 制定, 廢止 및 改定에 關하여 内閣總理大臣에게 建議할 수 있으며 國務大臣은 그 主務事項에 關하여 그가 任命하는 内閣委員으로 하여금 中樞院에 出頭시켜 議案의 趣旨를 辨明케 할 수 있을 뿐더러 國務大臣과 各部協辦은 直接 中樞院會議에 投票權 없이

(79) 韓國官報 開國 503年 3月 25日, 中樞院官制 第1.2條, 勅令 第40號, 同官報開國 504年 4月 3日, 李瑄根著韓國史現代篇 p. 330 一覽表

議官으로서 參席할 수 있는 것이다.⁽⁸⁰⁾

위의 中樞院의 職制는 從來의 議政府, 中樞院과 甲午更張初期에 議政府所屬으로 되었던 軍國機務處를 統合하여 內閣外의 別立機關으로 만들은 것이며, 그 機能은 日本의 榎密院같은 것으로서 從前의 中樞院에 比해서 強化되고 있으나 事實上은 그러한 積極的機能을 發揮한例는 없고 失勢 혹은 年老한 高官大爵을 위하여 또는 單純히 勅任議官 및 奏任議官을 賣官하기 위하여 存在한데 不過한 것이었다. 그럼에도 不拘하고 一種의 立憲君主國家의 內閣責任制度下에서 官選立法府의 性格을 떠우고 있는 點이 注目되어 近代의立法府의 母體라고도 할 수 있는 것이었다.

(二) 人事制度의 改革

甲午年의 第一次改革과 己未年的 第二次改革을 通하여 朝鮮王朝 500 年 傳統을 가진 官僚制度를 根本的으로 改革하여 그面貌를 一新하였다. 即, 公職의 分類, 品階, 身分, 倉錄, 任用의 諸法規를 根本的으로 改革하고 또 官吏服務規律, 官吏懲戒令도 새로이 制度化한 것이다.

(1) 公職의 分類, 品階 및 身分의 改定

우선 第一次改革에서는 甲午年 6月 28日에 다음과 같이 文官品級의 改定이 있었다.

一 勅 任 官	正一品	{ 大匡輔國崇祿大夫, 嫡王孫, 議政府總理大臣. 上輔國崇祿大夫, 王孫, 宗親, 國舅, 都尉.
	從一品	崇政大夫, 各衙門大臣, 議政府左右參贊.
二 奏 任 官	正二品	資憲大夫.
	從二品	嘉善大夫, 各府衙協辦, 議政府都憲, 警務使.
三 四 五 六 七 八 九 官	三品	通政大夫, 各府衙參議, 警務副使.
	四品	奉正郎.
奏 任 官	五品	通善郎.
	六品	承訓郎, 各府衙主事, 警務官
三 判 任 官	七品	務功郎.
	八品	通任郎.
	九品	從仕郎, 各府衙主事, 警務主事, 總巡.

改正된 品階를 보면 從前의 品階가 1品에서 9品까지의 正·從을 合하여 18品階이었던 것을 3品以下 9品까지의 正·從을 廢하여 正·從은 1品과 2品에 限하게 하여 도합 11品階로縮少하였고 職階도 1品에서 9品까지를 勅任, 奏任, 判任으로 三大別하되 勅任官은 正·從各 1, 2品, 奏任官은 3品에서 6品까지, 判任官은 7品에서 9品까지로 하였다.⁽⁸¹⁾

그리고 甲午年 12月 4일에는 勅令으로 陸軍將校 및 下士官의 階級品階改定이 있었는데 다음과 같다.

將官職別——大將(正從一品)——副將(正二品)——參將(從二品)——正領, 副領, 參領, 正尉(三品階)——副尉, 參尉(六品階)——正校, 副校, 參校(階外).

陸軍階級은 當時 日本의 陸軍階級制를 그대로 모방한 것으로 幹部의 階級은 將星級, 領官

(80) 前揭 中樞院官制 第 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12各條參照.

(81) 田保橋潔前揭論文 pp. 65-66.

級 및尉官級으로 分類되어 있고 그 밑에 下士官인 校官級과 一般士兵階級이 있었던 것이다.

다음 第二次改革에서는 乙未年(1895年) 3月 29日에 官等俸給令(勅令第57號)에 의하여 内閣總理大臣, 各部大臣以下 一般官吏의 官等이 規定되었고 또 同年 3月 30日에는 武官 및相當官等俸給令이 公布되었는데 다음 勅任官, 奏任官, 判任官 官等斗 武官 官等 一覽表(四)와 같다. (82)

勅任官, 奏任官, 判任官 官等 및 武官 官等 一覽表(四)

勅任官官等					
一等	二等	三等	四等	五等	六等
内閣總理大臣 各部大臣	中樞院議長 〃副議長 各部協辨 特命全權公使 警務使	内閣總書 中樞院一等議官 各部協辨 特命全權公使 警務使	内閣總書 中樞院一等議官 各部協辨 特命全權公使 警務使	内閣總書 中樞院一等議官 各部一等局長 辨理公使	内閣總書 中樞院一等議官 各部一等局長 辨理公使
奏任官官等					
一等	二等	三等	四等	五等	六等
各部一等局長 中樞院二等議官 内閣及各部參書官 内閣總理大臣秘書官 視察官 財務官 理事 管稅司長 代理公使 公使館一等參事官 總領事 警務官 觀象所長師	各部一二等局長 中樞院二等議官 閣內及各部參書官 内閣總理大臣秘書官 視察官 財務官 理事 管稅局長 代理公使 公使館一等參事官 總領事 警務官 觀象所長師	各部二等局長 中樞院二等議官 閣內及各部參書官 内閣總理大臣秘書官 視察官 財務官 理事 管稅二等參書官 領事 通商事務官 警務官 觀象所長師	内閣及各部三等局長 中樞院三等議官 内閣及各部參書官 内閣總理大臣秘書官 視察官 財務官 理事 公使館二等參書官 副領事 通商事務官 警務官 觀象所長師	内閣及各部參書官 中樞院三等議官 内閣及各部參書官 内閣總理大臣秘書官 視察官 財務官 理事 公使館二等參書官 副領事 通商事務官 警務官 觀象所長師	内閣及各部參書官 中樞院三等議官 内閣及各部參書官 内閣總理大臣秘書官 視察官 財務官 理事 公使館三等參書官 副領事 通商事務官 警務官 觀象所長師

判任官官等

一等	二等	三等	四等	五等	六等	七等	八等
各廳主事 各廳書記							

(82) 韓國官報 開國 504年 3月 29日 官等表 및 同年 5月 30日 參照 田保橋前揭書 pp. 160-162, 185.

一等	二等	三等	四等	五等	六等	七等	八等
公使館書記生							
領事館書記生							
翻譯官補 錄事							
管稅主事 徵稅署長 徵稅主事 警務廳監獄署長 警務廳總巡 技手							

勅任官

一等	二等	三等	四等
大將 및相當官	副將 및相當官	參將 및相當官	參將 및相當官

奏任官

一等	二等	三等	四等	五等	六等
正領 및相當官	副領 및相當官	參領 및相當官	正尉 및相當官	副尉 및相當官	參尉 및相當官

以上의 一覽表에 보다시피 勅任官은 4等級, 奏任官은 6等級, 判任官은 8等級으로 詳細하게 分類하고 있다. 이러한 分類方式은當時 日本의 制度를 一部修正하여 模倣한 것으로서 日帝總督府官等도 이 制度를 土臺로 하여 거기다 親任官等이 追加되어 내려오고 있는 것이다.

(2) 官吏의 報酬

第一次改革에서는 舊制의 科祿制를 廢止하고 改定된 品階에 따라 品俸을 制定하여 月給을 支給하기로 決定하였다. 即 從來 米, 豆等現物로 받아오던 官吏의 科祿을 品階에 따라 全部 貨幣現銀으로 支給되게 이룬것이며 그 債給表를 보면 다음과 같다.⁽⁸³⁾

第一次 改革當時의 官吏의 品俸月表

單位:元

品階	無階	正一品	從一品	正二品	從二品	三品	四品	五品	六品	七品	八品	九品
俸給	350	300	200	150	120	80	40	35	30	25	20	15

위의 品俸月表에 의하면 上厚下薄이 激甚하며 無階(大君, 王子君, 嫫王孫, 王孫等 王族)가 350元인데 比하여 下端官吏인 9品(各府衙主事)이 15元으로 그 比率은 23倍以上이 되며

(83) 章程存案 開國 503年 6月 28日 品俸月表

各府衙大臣級인 從一品의 경우만 하더라도 그 比率은 13倍以上이 되는 것이다. 그러나 이와같은 品俸規定도 當時 國庫의 財源이 없어 마침내 空文化하였다.

그리고 文官官吏의 奉給은 第二次改革에서도 「官等俸給令」으로 官等別로 等級을 定하여 이에 따라 奉給額을 定하였으며 뒤이어 武官의 奉給額과 宮內府等俸給額도 다음 文官·武官·宮內府 官等俸給表(五)와같이 簽定되었다. ⁽⁸⁴⁾

文官俸給 文官·武官·宮內府官等俸給表(五)

(單位:元)

勅任官		奏任官		判任官	
官等	年俸	官等	年俸	官等	年俸
一等	總理大臣 5,000	一等	1,600	一等	500
	各部大臣 4,000				
二等	3,000	二等	1,400	二等	420
	二級 2,500				
三等	二級 2,200	三等	1,200	三等	360
	二級 2,000				
四等	二級 1,800	四等	1,000	四等	300
		五等	800	五等	240
		六等	600	六等	180
				七等	150
				八等	120

武官의 奉給

(單位:元)

		1等	2等	3等	4等	5等	6等
勅任官	本俸	2,004	1,500	1,014			
	職俸	2,972	2,500	1,092			
奏任官	本俸	756	468	552	384	288	228
	職俸	甲額—744	648	540	372	264	216
	乙額—624	552	648	276	192	168	

下士官俸給(訓練隊)

俸給階級	正校	副校	參校
月俸	10	9	8

宮內府官等俸給

	1等	2等	3等	4等	5等	6等	7等	8等
勅任官	4,000	2,400	1,800 600	1,500 550				

(84) 韓國官報 開國 504年 3月 30日, 5月 22日, 增補文獻備考下. 職官考, 更張官制, 奉給條 東國文化社 1964年發行 pp.787-790.

奏任官	1,300 500	1,100 490	1,000 480	8.00 470	600 450	500 400		
判任官	450	370	300	240	210	180	150	120

以上 文武官과 宮內府官의 債給은 從前보다 全般的으로 引上되어 있으며 文官은 武官보다 그리고 一般官吏가 宮內府官吏보다 많은 額數를 支給받고 厚待받았음을 알수 있다. 이렇듯 文官과 武官 그리고 宮內府官 사이에 債給의 差가 있고 또 同一等級이라 하더라도 職種에 따라 額數에 差違가 있는 것은 그 職位나 職務의 政治的 比重을勘案했기 때문이라고 하겠는 바 따라서 報酬面에서는 階級制度를 어느 程度 止揚하고 있다고 하겠다. 가령 特命全權公使로서 駐英·露·米·佛公使는 年俸 5,500 元으로 駐獨·壞·伊·日 公使는 年俸 5000 元으로 總理大臣 5000 元과 對照가 된다. 그리고 中樞院議長의 月俸 100 元, 副議長 70 元, 勅任議官 40 元 등은 아주 적은 편이다.⁽⁸⁵⁾ 一般的으로 上記한 官吏의 債給額數는 當時의 經濟事情으로 보아 과分하게 厚한 것으로 보이며 政府는 財政難으로 제대로 債給을 支拂하지 못했던 것으로 알리어져 있다. 이리하여 가령 乙未年 1895 年 3 月 30 日에는 勅令으로 文武官을 通하여 勅任官 20% 奏任官 15% 判任官 5 等以上 10%식 減額支給 할것을 公表한 일까지 있었던 것이다.⁽⁸⁶⁾

그리고 一般的으로 政府官吏의 債給率은 어느 職種이고 上厚下薄이 極甚하게 나타내고 있는바 가령 文官勅任官 一等 5,000 元은 判任官 一等 500 元의 10 倍로, 勅任官 4 等二級 1,800 元은 判任官 8 等 120 元에 比하면 15 倍가 되고, 最高의 勅任官 一等과 最低의 判任官 8 等의 比率은 42 倍나 되는 懸隔한 差異이다.

(3) 中央政府官吏任用制의 改革

中央政府의 官吏任用法을 改正한 것은 가장 重要한 人事 制度의 改革이라 하겠는바 7月 3日 軍國機務處會議에서 「科文取士는 朝家의 定制이지만 虛文으로서 實才를 收用하기 困難함」으로 科舉의 法을 廢하고, 7月 12日 새로히 選舉條例와 銓考局條例를, 그리고 7月 14일에는 文官敍任式을 各已 制定함으로서 官吏任用制를 確立한 것이며, 그 主要內容은 다음과 같다.⁽⁸⁷⁾

첫째로 各府衙大臣은 所管 奏任官과 判任官을 選取하여 銓考局에 考試를 委託하여 널리 朝野·京鄉의 貴賤, 出身如何를 不問하고 品行과 才能 및 藝能이 있고 兼하여 時勢를 아는 者를 確認하여 選取하고, 其才器와 充員될 局課를 註明한 選狀을 發給하여 銓考局에 委送銓考를 要求한다. 銓考局은 各府衙에서 選舉된 候補者를 考試하는 中央人事機關으로서 普通試驗과 特別試驗을 課한다. 이 二次의 試驗에 合格한 경우, 銓考局은 當該選舉의 府衙에게 銓試狀을 發給하며 이에 따라 當該大臣은 이 銓試狀을 가진 者를 豫定된 該當局課에 充員한다. 그리고

(85) 増補文獻備考下 職官考 更張官制俸給條前揭書 pp. 787. 789.

(86) 韓國官報 504年 3月 30日.

(87) 日省錄 高宗甲午年 7月 3, 12日, 章程存案 開國 503年 6月 28日 田保橋前揭書 pp. 68-72.

退任者が 同局同課에 復職하는 경우는 試験이 必要없다.

둘째로 普通試験에는 國文, 漢文, 寫字, 算術, 內國政略, 外國事情, 內政外事등 7個科目을 課하고, 여기에 合格한 者만이 應試할 수 있는 第二次試験인 特別試験은 候補者の 選狀에 註明된 適用의 才器에 準하여 單舉發題한다.

셋째로 勅任官은 王旨를 받들어 總理大臣, 各衙門大臣 및 贊成, 都憲이 合同 協議하되 三倍數의 候補者를 公舉하여 奏聞하면 王旨에 따라 選舉任命한다. 그리고 勅任官二品從階는 처음 從二品을 받아 滿 36個月이 지난후 그 勤務成績에 따라 正二品에 昇進시키되 但 殊勳이 있고 成績이 좋아 王旨에 의하여 特別昇進되는 경우는例外이다.

넷째로 奏任官進級은 各衙門大臣이 그 候補者를 選拔하여 當事者の 官職姓名, 年貫, 居住 및 學識, 履歷등을 記載하여 總理大臣에게 呈送하고 다음 都察院에 回附하여 可否를 評議한후 總理大臣에게 還附하면 奏聞하여 昇進任用한다. 奏任官의 品階昇級은 6品에서 4品까지로서 12個月이 지난후 그 勤務成績에 따라 一階級식 昇級한다. 다만 4品에서 3品으로의 昇級은 缺員을 기다려 補充하되 成績이 特別히 優秀한 경우를 除外하고는 보통 24個月을 지난후가 아니면 昇級할 수 없다.

다섯째로 判任官 進級은 各衙門大臣이 候補者를 選取하여 銓考局에 送附하고 거기서 試験을 거쳐 當該大臣이 곧 推薦書를 承宣院에 솔려 裁可를 얻은후 靜令狀을 發給한다. 判任官의 品階昇級은 勤務 24個月이 지난후 勤務成績에 따라 一階級식 昇級한다.

여섯째로 技術官은 各其才質에 따라 銓衡하여 隨時로 充員하며 資格에 不拘하고 別途로 備金을 定한다.

(4) 地方政府의 文武官任用制의 改革

舊制에 의하면 地方文官任況은 吏曹에서, 그리고 武官任況은 兵曹에서 管掌하였으며, 官制改革으로 吏曹, 兵曹가 內務, 軍務衙門으로 改編되자 內務大臣과 協辦은 地方官의 人事權을 保有하는 것으로서 李浚鎔 陰謀事件에서 보다시피 野心 있는 政治家가 재빨리 그자리를 노리는 弊端이 엿보였기 때문에, 7月 22日 軍國機務處는 地方文武官의 銓衡을 議政府會議에서 直接決定하여 國王의 裁可를 얻도록決定하였다.

第一條. 觀察使, 各都留守, 兵馬節度使以下 郡守, 縣監, 縣令, 爰使등의 履歷의 銓考는 總理大臣, 各衙門大臣, 議政府左右贊成, 都憲등이 合同協議하여 正式으로 천거하되 2品以上은 倍數 추천으로 上申하여 王旨에 따라 選任하고 3品以下是 單一候補를 上申하여 裁可任用한다.

第二條 各道中軍, 虞候는 各道觀察使와 兵馬節度使가 자기 뜻대로 候補者를 천거하여 總理大臣을 거쳐 上申한다.

第三條. 察訪은 工務大臣, 監牧官은 內務大臣, 鎮堡官은 軍務大臣이 각己 선발하고, 中央政府 判任官의 例에 따라 充員한다. ⁽⁸⁸⁾

(88) 日省錄 高宗 甲午年 7月 18日 議定存案 開國 504年 7月 22日

(5) 官吏服務規程과 官吏懲戒令의 制定

7月 16日 軍國機務處會議는 官規를 薦正하고 違反者를 懲戒處分하기 위하여 새로이 官吏服務規程과 官吏懲戒令을 制定可決하고 敷可을 얻어 施行한 것이다.

以上의 人事制度의 改革은 封建的인 官僚制를 根本的으로 刷新하고 우리나라에서 近代的인 人事制度探擇의 始發을 이루웠다는 點에서 큰 意義가 있었다고 하겠다. 即 公職을 보다合理的으로 分類하여 階級制官僚體系의 基礎를 마련했으며 새로운 品階에 따라 貨幣現銀으로 支給하는 月給報酬制度도 試圖해 보았다. 또한 門地의 如何를 不問하고 公務를 擔當한均等한 機會가 주어지고 成績主義原則에 依據한 公開採用試驗制와 昇進銓衡制가 實施되었으며 中央試驗管理機關이 있어서 이곳에서 試驗을 거친뒤에 비로소 各府衙의 長이 任用하도록하였다. 官吏의 任免權은 京外職을 막론하고 議政府 特히 實權을 쥐고 있는 軍國機務處에 歸屬되었으며 또한 服務規律確立과 官紀의 肅正도 期한 것이다. 이와같은 人事制度의 改革이 連營上 分明히 所期의 實効를 거두지는 못했다고는 하더라도 近代的인 새로운 行政體制를 構築하는데 劃期的基礎가 되었음을 再論의 餘地가 없었던 것이다.

以上에서 論한 一連의 第二次官制改革은 原則的으로 乙未年 4月 1日부터 實施할 豫定이었다. 그러나 當時의 國內事情을 보면 經國大典公布以來의 各種의 舊法令이 아직도 有效하게 施行되고 거기다 甲午改革以來 軍國機務處會議가 急造濫發한 諸法令과 其他의 錯雜한 新舊法令이 있었던 關係로 法體系上 混亂을 免치 못한 것이다. 따라서 政府는 이들 各種의 法令 또는 規程을 整理하여 今般 實行可能하고 또 即時 必要한 것으로 56個條를 取捨選擇하여 3月 29日 閣議에서 審議決定한 후 所謂「各大臣間規約條件」이라고 하는 當面政策을 採用하였는데 그 主要한 것을 들어보면 다음과 같다.

- 一. 內部, 度支部로부터 調查委員을 任命하여, 國稅 및 地方稅의 種類 및 稅額을 調査하여, 稅制의 整理를 速行할 것.
- 二. 京城 및 地方에 配置되었던 軍兵의 員數 및 그 經費와 徵收法을 軍部로부터 調査할 것.
- 三. 驛傳 및 驛田의 制度와 驛傳의 經費와 그 徵收法을 農商工部로부터 調査할 것.
- 四. 京城 및 地方에 存在하는 建築物中, 王室과 政府에 屬하는 것의 區別을, 内部・度支部 및 宮內府로 하여금 施行케 한다.
- 五. 王室에 直屬하는 籍田・庄田・蘆田・火田 等을 内部・度支部・宮內府로부터 調査한다.
- 六. 各部 및 各官廳의 經費는 開國 504年 4月 1日 以降 豫算定額을 超過하지 않을 것.
- 七. 各宮・各營・各司 其他 從來 徵收한 一切의 分稅・水稅・江稅의 稅額과 種類를 度支部로부터 調査하고 一般歲入에 計定할 것.
- 八. 六矣塵의 指定을 解除하고 그로부터 徵收한 各貢契價・進排物價 等의 弊를 改定할 것.
- 九. 從來 世道의 痘弊는 一般人民의 奮發心을 抑制해 왔던 바 此際에 漢城府로부터 賽產者

를 召集하여 이들에게 從來의 殊政을 謝過하고 將來 政府는 財產의 安全을 保證할것이며 또 한 不法의 誅求와 官吏의 收賄를 禁하는 趣旨를 說明할 것이다. 萬一 다시 이와같은 不法誅求等이 있을 時에는 直時 當該 官廳에 申告하도록 懇諭하고 또 漸次 商工會等의 設立을 勸誘할 것.

十. 人民의 元氣를 鼓舞하고 그勤勉心을 發揚하기 위하여 우선 官民間에 行해지는 一切의 虛禮를 廢止할 것.

十一. 各部大臣이 事業의 新興 또는 整理·改革等에 關하여 閣議에 提案하고자 할 時에는 國家財政을 顧慮하여 반드시 미리 度支部大臣과 協議할 것.

十二. 軍部所管의 機器局은 無用의 經費를 浪費하는 곳인 만큼 그 處分法을 研究할 것.

十三. 地方 諸學校 教員을 養成하기 위하여 漢城府에 學校를 設立할 것.

十四. 法部에 法官養成所를 設置하고 美國人「子례에도하우스」 및 日本人 日下部三九郎等으로 하여금 法律學의 講義를 書託하고 그 法官의 養成에는 公平無私하고 清廉潔白의 德義를 發揚하도록 努力할 것.

十五. 機務를 上奏하는데는 宮內官을 經由하지 않고 반드시 直接 大君主에게 眞議하여 處理할 것.

十六. 大君主와 國務大臣을 隔絕하고 親近을 妨害하는 儀式典禮를 一切 廢止할 것.

十七. 各部大臣은 慶典等의 事 및 公儀와 公式節候人事問安等의 경우 一齊히 王后에게 謁見토록 할 것.

十八. 各部大臣 및 協辦等의 夫人이 王后에게 謁見하는 新例를 열 것.

十九. 人蔘을 政府專賣事業으로 할 것.

二〇. 各部大臣 및 協辦이 職務上의 交涉을 行할 時에는 必히 秘書官 또는 擔任官吏를 經由할 것이며 他官廳官吏 或은 朋友와 知己에게 依賴하지 않을 것.

二一. 法과 私情을 混同하지 말 것. 官吏인 者는 職務를 執行하는데 있어서 私情으로서 法規를 의곡하거나 또는 權力者の 음밀한 부탁이 있다하더라도 이에 屈하지 않을 것.

二二. 日本國에 派遣하는 留學生은 一切 學部大臣이 管理할 것.

二三. 官吏의 更迭이 頻繁함은 필경 任用에 있어서 그 才識技能이 果然 適當한지를 充分히 調査하지 못한데 起因하는바 그後 特別한 高等官을 任用하는데 있어서는 閣議에서 各部大臣이 胸襟을 터놓고 慎重히 適否를 研究하여 유감없도록 期할 것.

二四. 各部大臣은 率先하여 清廉潔白하여야 할 것이며 從來의 惡弊인 賄賂의 杜絕에 힘쓰고 自身이 各官吏의 模範이 되고 또 部下官吏에게 嚴하게 타일러 이 趣意를 준수토록 할 것.

二五. 大君主의 裁可를 請하고자 하는 事項은 必し 意見을 確定한 후 起案하여 上奏할 것. 萬一 意見을 定하지 않아 具體的 起案을 하지 않고 막연히 大君主의 裁可를 請함은 責任을

大君主에게 들리는 所致인바 이 뜻을 忘却하지 않을 것.

二六. 內閣・各部 및 各廳으로부터 閣令・部令・廳令 및 訓令 等을 發할 時에는 其辦理案 을 內閣總書 또는 各部協辦에게 提出하기에 앞서 必히 各其 顧問官의 查閱에 供할 것.

또 內閣・各部間에 接受發送하는 公文書類는 一切 그 顧問官의 查閱에 供할 것.

二七. 各 顧問官으로 하여금 其主管 事項을 說明케 할 必要가 있을 時에는 閣議에 列席케 할 수 있음. ⁽⁸⁹⁾

以上의 列舉한 諸主要政策條項은 當時 內閣으로서 곧 實施하여야 할 政策을 決定한 것으로서 그 主要內容을 보면 各種稅制의 整備와 徵收業務의 一元化, 政府의 經費 및 土地財產의 調査, 人民의 財產保護와 官民間의 虛禮廢止, 不法誅求와 官吏收賄等 民弊의 禁止, 國家財政의 節約, 教員과 法官의 養成, 各國務大臣에 대한一切의 干涉을 排除하고 그 政治的責任制의 確立, 行政의 中立化, 賚格任用制, 各部大臣의 官紀確立을 위한 率先垂範, 政府의 主要政策決定에 있어 日人顧問官의 介入등을 内容으로 한 것으로서 各部大臣들이 責任을 지고 實施하여야 할 當面政策을 提示한 것이며 特히 日人の 顧問政治를 制度化하여 內政의 徹底한 干涉을 尋圖한 것이 엿보이며 앞서 그들自身이 大聲叱呼하여 馬關條約 第一條로 朝鮮國의 完全無缺한 自主獨立을 保障한다고 規定케 한 意圖가 어디에 있는지 저우히 疑心이 되는 바이다.

(三) 地方制度의 改革

中央政府機構와 人事制度의 改革이 一段落짓자 地方制度의 根本的改革에 着手하였다. 井上公使는 우선 內務顧問官(齋藤修一郎)에게 命하여 內務衙門으로 하여금 改革案을 作成케 했으며 內務衙門은 各道의 道政實務者들로 부터 그 沿革과 現況을 듣고 調査에 着手했으나 地方行政區域을 根本的으로 改革하는 事業이었기에 容易한 일이 아니었다. 마치 內部大臣 朴泳孝가 이 改革을 強力히 推進했기 때문에 그의 政治的影響力에 힘입어 乙未年 5月 26日에 道制廢止 地方制度改定과 地方官官制가 公布되고 同年 閏 5月 1日에 施行되게 되었다. ⁽⁹⁰⁾

即 八道의 各 監營 및 按撫營(咸鏡北道限)과 開城, 江華, 廣州, 春川 各留守府를 廢止하는 동시에 各道, 觀察使, 按撫使 및 各府留守以下의 地方官을 全部 廢止하고 全國을 23府의 小地域行政區域으로 改編하였으며, 從來의 府・牧・郡・縣등의 不均等한 地方區劃을 廉合하여 그대신 劃一의으로 郡을 23個新設府 밑에 두어 郡守는 府觀察使의 또 府觀察使는 內部大臣의 指導監督에 屬하되 各部의 主務에 따라 各部大臣의 指揮監督을 받게 할 것이다. 地方制度의 改定과 同時に 公布된 地方各府・郡의 官制를 보면 다음과 같다. ⁽⁹¹⁾

(1) 漢城府에 觀察使 1人, 參事官 1人, 主事若干人.

(89) 田保橋潔前揭論文 pp. 166-170, 「編年錄」開國 504年 3月 29日字所錄.

(90) 韓國官報 開國 504年 5月 26日, 杉村潛, 在韓苦心錄 前揭書 p. 142.

(91) 地方官官制(勅令 101) 第 1.2.3.5.10.13.14. 條.

(2) 漢城府以外의 各府에 觀察使 1人, 參事官 1人, 主事若干人, 警務官 1人, 警務官補 1人, 總巡 2人以下.

(3) 郡에 郡守(責任官) 1人과 其他의 職員을 別途로 定하여 郡守는 觀察使의 指揮監督을 받아 法律命令을 管內에 執行하고 管內의 行政事務를 掌理한다.

(4) 觀察使는 勅任 3等以下 또는 奏任 2等以上으로 하고 參事官 및 警務官은 奏任 4等, 主事警務官補 및 總巡은 判任으로 補한다.

(5) 觀察使는 內部大臣의 指揮監督에 屬하고 各部의 主務에 따라 各部大臣의 指揮監督을 받아 法律命令을 執行하고 管轄內의 行政事務를 總理한다.

(6) 地方官中 特히 重要한 地位를 占하는 各開港場의 監理通商事務는 特히 地方長官의 兼任을 不許하고 奉給을 增加하여 地方長官과 同一하게 하였다.

(7) 警務官은 當該 觀察使의 指揮를 받아 管內의 警察事務를 掌理하고 所屬職員을 監督한다.

이와같은 地方官制의 改革으로 모든 地方官의 階層制를 確立하여 職務上 中央의 指揮監督을 받고 身分上으로도 中央에 隸屬하게 한 것이며 또한 地方의 兵權과 裁判權 및 警察權등을 각己 管轄機關에서 分化管掌케 함으로서 地方 行政體系를 整備한 것이다.

한편 새로운 地方官制가 實施됨에 따라 地方官報酬를 一定하게 規定한 다음 表와 같은 改革이 5月에 있었다.⁽⁹²⁾

地方官 傅給表(六)						(年俸:元)
官職	俸給額	官職	俸給額	官俸	給職額	
視察使	1級 2,200	警務官	3級 800	警務官補	3等 240	
	2級 2,000		4級 700		4等 216	
	3級 1,800				5等 192	
參事官	1級 1,000	主事	1等 360	總巡	7等 144	
	2級 900		2等 300		8等 120	

上記表에 의하면 觀察使는 中央의 勅任官 3等 2級, 4等 1,2級에, 參事官은 中央의 奏任官 4等에, 警務官은 中央의 奏任官 5,6等에 主事는 中央의 判任官 3,4等에 각己 該當하는 傅給을 支給 받았다. 當時 國庫의 고갈로 因하여 地方官에도 제대로 支給하지 못한 것으로 推測이되나 從前과는 달리 地方官의 傷給에 관한 明文上의 規定을 새로 두었다는 것은 地方官의 因襲의인 苛歛誅求를 막기위한 것으로서 重要한 改革이라 하겠다. 그리고 新設 23府의 行政區域과 各府의 觀察使所屬郡數 및 府廳所在地는 다음 一覽表(7)와 같다.⁽⁹³⁾

(92) 増補文獻備考 卷238 職官考 25. 前揭書 p. 788.

(93) 韓國官報 開國 504年 3月 20日. 5月 26日 增補文獻備考卷之16 郡治沿革, 同卷之 238 地方官 (pp.

23 府一覽表(七)

府 名	觀 察 使 官 等 氏 名	所 屬 郡 의 數
漢城府	觀察使(勅三) 李采淵	漢城(府廳所在)以下 11 郡
仁川府	" (勅四) 金奎賦	仁川濟物浦 // 12 //
開城府	" (奏二) 高永周	開城 // 13 //
公州府	" (") 徐晚輔	公州 // 27 //
忠州府	" (勅三) 趙漢國	忠州 // 20 //
洪州府	" (勅四) 李勝宇	洪州 // 22 //
大邱府	" (勅三) 李重夏	大邱 // 23 //
安東府	" (奏二) 金庾中	安東 // 16 //
晋州府	" (") 李載峴	晋州 // 21 //
東萊府	" (奏二) 池錫永	東萊釜山 // 10 //
全羅州府	" (勅三) 李道宰	全州 // 20 //
南原府	" (") 韓耆東	羅州 // 16 //
濟州府	" (勅四) 白樂倫	南原 // 15 //
海州府	" (奏二) 李秉承	濟州 // 3 //
春川府	" (勅三) 李鳴善	海州 // 16 //
江陵府	" (") 洪萬植	春川 // 13 //
咸興府	" (") 李暉	江陵 // 9 //
鏡城府	" (勅四) 許璕	咸興 // 11 //
甲山府	" (勅三) 李奎遠	鏡城 // 10 //
平壤府	" (勅四) 白性基	甲山 // 2 //
義州府	" (") 鄭敬源	平壤 // 27 //
江界府	" (奏二) 閔致定	義州 // 13 //
	" (") 金楨根	江界 // 6 //
計 23 府		336 郡

23府중 漢城府는 서울漢城과 오늘의 京畿一部를 包含하고 있는 首都圈 行政區域으로서 漢城, 楊州, 廣州, 積城, 抱川, 永平, 加平, 漣川, 高陽, 坡州, 交河等 11個郡으로 構成되어 있으며 漢城府에는 特히 警務廳이 設置되어 있기 때문에 警務官以下 判任警察官吏를 配置하지 않고 있다. 그리고 漢城府以外의 各府의 地方警務官의 職務는 보다 이 警務廳警務의 職務에 準據하도록 한 것이다.

新設 23府는 單純한 地方行政區劃의 再編이라기 보다도 地方官의 封建的 絶對權力を 根本의으로 打破하여 地方官의 橫暴와 腐敗를 막고 地方行政體制를 中央에 隸屬시키기 위한 것 이었다는 點에서 重要한 意義가 있었던 것이다. 前任 23名의 觀察使 或은 按撫使 중에 新制 觀

782-786) 田保橋潔前揭論文 (pp. 177-181 291-299) 韓國史 現代編 震擅學會 pp. 491-492等 參照. 本表中의 所屬郡의 數는 文獻에 따라 一定치 않다. 가령 田保橋論文 附錄關係法令集에는 漢城府 10郡 및 鏡城府 9郡으로 計 334郡으로 되었고 增補文獻備考 卷之238 地方官 p. 784에는 平壤府 23郡으로 또 韓國季年史에는 331郡으로 誤記되어 있으나 本表는 韓國史記錄이 가장 詳細하기 때문에 그에 準하였다.

察使에 임명된 者는 不過 2名이고 當該邑의 地方官중에 新制 觀察使로 昇任된 者도 不過 4名으로서 나머지 17名이 모두 更迭된 事實로 미루워 보더라도 이 地方制度의 改革이 얼마나 彻底했었는가를 推測할 수 있다. 이 改革은 内部大臣 朴泳孝의 指揮下에 強行된 것으로 바로 一年後에 大韓帝國下에서 再編된 京畿以下 13道制와 더부터 日帝時代를 通하여 오늘에 이르기 까지 우리나라 地方行政의 源流을 이루는 것이라 하겠으며 다만 이 改革이 地方實情을 無視하고 조급히 斷行되었기 때문에 地方住民의 反感을 招來하고 나아가서는 甲午改革의 崩壞를 催促하게 된 것이다.

(四) 財政, 土地, 貨幣金融, 交通通信等 經濟的諸改革

(1) 財政 및 財務行政上의 改革

甲午更張은 政治·行政 機構의 改革과 併行하여 經濟機構의 改革도 斷行하였다. 우선 財政制度 및 財務行政上의 改革에 關하여 檢討해 보고자 한다. 從來의 財政制度의 特徵을 一瞥하여 보면 財政이라는 用語부터가 適當치가 않을 程度로 全혀 無計劃的이고 無組織의이며 慎意의으로 運用되는 狀態이었으며 따라서 人民의 財政負擔에도 아무런 同意나 定則이 없다 심이 苛歛誅求가 慎行되어 왔던 것이다. 例컨데 人民의 負擔으로 公式的으로 祖·庸·調의 傳統의 三形態가 定해져 있었지만 그 慎意의 苛酷한 稅率과 規定以外의 非公式的 科外之歛의 收奪과 隨時의 貢納이 強要되는 過程에서 各種의 中間榨取는 絶頂에 達하였고, 家產國家的性格에 國王과 宗室은 政府의 戸曹나 宣惠廳과는 別途로 獨立하여 收稅官을 각道에 派遣하여 直接徵稅하였고 또 여리 特殊官衙도 獨立會計를 가지고 보다 그 經費를 直接徵收한 貢賦로서 充當하는 등 因襲化된 稅制 및 財政의 混亂과 無秩序는 결정에 달하였다. 文武官僚의 備祿規定은 有名無實했고 吏胥에 대해서는 처음부터 備給策定조차 없었기에 이들의 사치와 豪華를 維持하기 위해서는 公을 빙자하여 私利를 追求하는 길밖에 없었다. 또한 財務行政上 貢案과 橫看에 의하여 國家의 歲入, 歲出을 定하였으나 官吏의 腐敗와 財政의 紊亂으로 제대로 實行되지 못하였던 것이며 따라서 中央과 地方을 莫論하고 歲入, 歲出의 豫算이 없었고 이른바 量出爲入이라는 無計劃性을 露呈하였으며 會計 또는 解問牒制 같은 것이 있어 一種의 審計制度같은 것이 없었던 것은 아니지만 事實上 空文化되어 있었다. 이와같은 王朝末期의 財政上의 紊亂과 人民의 誅求를 刷新하기 위해서는 全國의 財政을 一元化하고 稅法을 確定하고 豫算制度를 確立하는 등 財政上의 一連의近代化 改革이 促進되었던 것이다.

財政의 一元化에 關해서는 일찌기 甲申政變에도 金玉均이 戸曹參判이 되어 戸曹에 全國財政을 總轄시키려고 한 일이 있었음은前述한 바와같이 甲午更張에서도 그 第一次改革의 議政府官制에 의하면 「度支衙門은 全國의 財政·量計·出納·租稅·國債 및 貨幣등一切의 事宜를 總轄하고 各地方의 財政을 監督한다」⁽⁹⁴⁾고 規定하였고 同時に 軍國機務處會議의

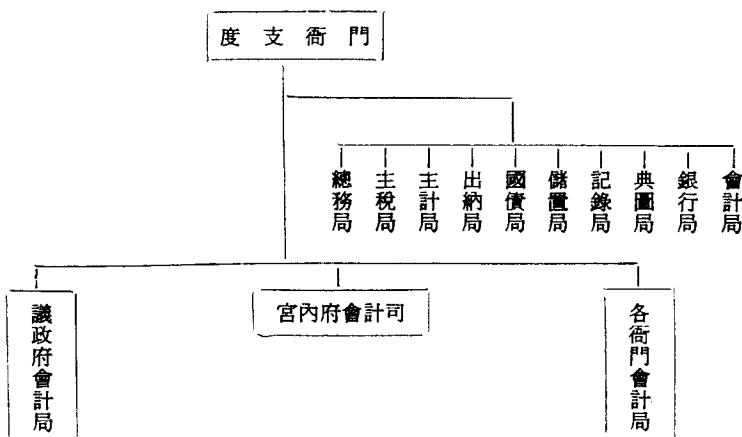
(94) 議政府官制 第4章 第30條

奏請에 의하여 宮內府의 各宮各司에 「從前 應入의 錢穀은 度支衙門으로 하여금 專管케 하고 일체의 經費는 度支衙門에서 支出케 하라」고 命하고 있는 것이다.⁽⁹⁵⁾ 이로서 度支衙門은 一元化된 財政擔當機關이 된 것이며 이러한 中央財務行政機構의 設置와 함께 財政一元화의 方針에 따라 各府衙(部)에 會計局을 新設함으로서 各機關의 會計事務와 豫算, 決算 및 所有地面과 館舍등에 관한 事務를 掌理케 하였고⁽⁹⁶⁾ 更張後半인 다음해 3月 26日에는 管稅司 및 徵稅署 官制가 公布되어 全國에 徵稅署 220個處와 管稅司(稅務監督機關) 9個處를 두어 度支大臣管理下에 租稅 其他 歲入의 徵稅에 關한 事務를 管掌케 하였다. 이러한 財務行政機關의 改革은 다음의 세가지의 重大한 意義를 内包하고 있는 것이었다.(附錄 朝鮮王朝의 中央財務行政機構(戶曹級以下)의 一元化過程 參照)

① 王室財政에 對한 一般國政機構의 統制

甲午改革前에는 一般國家財政을 擔當하는 戸曹를 비롯한 諸機關外에 宮中의 財政을 全的으로 擔當하는 料物庫(御廩米穀, 王室內供의 醬管掌), 義成庫(王室內供의 米麵, 酒, 醬, 油, 蜜, 蔬菜, 內宴, 織造等 管掌), 德泉庫(各宮殿의 供上 其他管掌), 義盈庫(王室의 油, 蜜, 黃蠟, 素物, 胡椒等 管掌), 司宰庫(王室의 負關, 鹽, 木炭, 灰火等 管掌), 豐儲庫(王室의 米, 豆, 草蓆, 紙等管掌), 濟物庫(進上의 布, 人蔘, 賜易衣服 及 紗羅·綾·緞·布貨·練色·入染·織造等管掌), 內需司(王室私有財產管理), 其他宮殿 等이 亂立하고 있었고 이들은 一般財政機關과 併立하여 王室自體의 收稅處分과 財產管理를 擔當하고 있었는데 甲午改革에 의하여 이들 諸機關은 一般國政擔當機關인 議政府와 並立하는 宮內務로 하여금 統轄케 하고 同宮內府에는 會計司를 두어 「宮內府一應의 財簿」를 管掌토록 함과 同時에 議政府所屬下의 度支衙門으로 하여금 宮內府를 包含한 全國의 財政權을 管掌시킴으로써 歷史上 처음으로 王室財政에 對한 一般國政機關의 統轄을 可能케 하였다.

甲午改革官制에 의한 中央財務行政系統表



② 全國財政機構의 一元化

前項의 王室財政機關外에도 甲午改革前에는 戶曹, 常平廳, 宣惠廳, 賑恤廳, 均役廳, 司賈署, 軍資監, 廣興倉, 長興庫, 養賢庫, 京市署, 司圃署, 司畜署 等의 여러 機關이 亂立하고 있었는데 國家經費를 機能別로 上供, 國用, 祿俸, 軍資 및 賑貸, 醫療로 五大分한다면 上供(宮中의 御需)事務는 內需司와 既述한 料物庫를 비롯한 여러 供上各司가 맡고, 國用(中央官府 經常費備荒等費用)에 關한 것은 豐儲倉이, 文武百官의 祿俸은 廣興倉이, 軍資에 關한 것은 軍資寺가, 賑貸·醫療에 關한 것은 宣惠·均役·賑恤廳, 惠民署等에서 分權的으로 財政業務를 管掌하고 이들 諸機關은 形式上으로는 六曹屬衙門으로 되어있으나 實際的으로는 國王에게 直結되어 있었기 때문에 國家財政은 脈亂相을 免치 못하고 있었으나⁽⁹⁷⁾ 甲午改革時에 國家財政의 總本山을 度支衙門으로 一元화시켰다.

③ 財政手段의 一元化(貨幣의 交換媒介體化)에 의한 財務行政機構의 組織化

前述한 財務行政機構의 一元化는 結局 財政手段이 「貨幣」로 統一됨으로써 加速的으로 그의 實效를 얻게 된 것이다. 甲午改革에 의하여 誕生된 軍國機務處는 8月 4日(陰 7月 4日)「各官吏의 祿料와 各種貢米를 度支衙門으로 移管하여 限定配定키로」하고 同 10日에 「各道의 賦稅·軍保等 上納의 大小米·太·木·布를 金納制로 代置토록」함으로써 政府收納物을 金錢으로 統一하고⁽⁹⁸⁾ 全國의 政府收納額을 度支衙門에게 集中시키게 되었으니 이려한 財政手段의 一元化는 全國財務行政機構의 一元化를 期하는데 있어서의 밀반침이 되었다.

第一次甲午改革時의 財務行政機構改革은 朝鮮歷史以來 最初의 近代的施設의 嘴矢였는데 비록 同機構에 議會制度가 實現되지 않아 民意의 投入路가 開放되지 못하고 또한 會計檢查機構가 마련 되지 않아 財政執行에 對한 適正與否를 審查할 方法이 具體化되지 못했으나 度支衙門을 頂點으로하여 一元化된 財務行政機構는 統合的이면서도 分權化된 새로운 制度였다고 할 수 있겠다.

한편 甲午更張을 契機로한 財務行政節次의 近代化改革에 關하여 여기서 一瞥해 보기로 한다. 甲午改革後에 財務行政節次를 規律하는 基本的인 法으로서는 「洪範十四條」와 前記한 會計法」을 들수 있다.

洪範十四條에서는 第 6條에서 租稅法定主義을 擇하고 第 7條에서는 財政機關一元化를 宣言하였으며 第 8條에서는 一年會計制度를 採擇할 것을 宣言하였다.

同第 9條에 의하면 「王室費와 各官府의 費用은 一年의 額算을 豫定하여 財政의 基礎를 確

(95) 日省錄 高宗 31年 6月 28日, 章程存案 開國 503年 6月 28日.

(96) 開國 503年 7月 14日 公布 各府各衙門 通行規則. 田保橋前揭論文p. 217 原漢文 65條를 26條로 整理校訂된 第26條 參照.

(97) 千寬宇, 韓國土地制度史下, 韓國文化史大系Ⅱ 高大民族文化研究所 1967. pp. 1397-8.

(98) 議政存案 開國 503年 7月 11, 13日 및 甲午實記 7月 4, 10日.

定한다」라고 宣言하고 同第 7 條에서는 「租稅의 課徵과 經費의 支出은 모두 度支衙門에서 管轄한다」라고 하여 諸財政業務를 度支衙門에게 歸一化시킴으로써 國家의 모든 財政業務는 度支衙門을 頂點으로해서 一年會計體制下에서 運營하게되어 甲午改革前에 雜多한 現物을 對象으로 여러 各司가 亂立하여 財政業務를 管掌하던 貢案, 橫物等의 舊歲計體制가 새로운 近代的인 政府豫算體制로 整備되게 되었던 것이다. 그리고 同會計法은 11個章 41個條에亘해서 會計全般에 關한 詳細한 規定을하고⁽⁹⁹⁾ 繼續해서 同會計法의 實施를 위한 關係法令을 制定公布하였다.⁽¹⁰⁰⁻¹⁾

同會計法에 의해서 1895年부터 近代的인 意味에 있어서의 政府豫算制度가 採擇되고 1895年부터 繼續해서 政府豫算이 編成執行되었다. (大部分의 文獻에서는 1896年度 一個年の 政府豫算이 編成된 後 同豫算마저 執行되지 못하고 其後 會計法은 死文化되다시피 되었다가 1905年的 統監統治期以後에야 다시 豫算이 編成執行되었던 것으로 紹介되어 있으나 實은 1895年 以後 빠짐없이 政府豫算이 編成執行되었던 것이다.)

또 稅法을 改定하는데도 그 基礎的 準備로서 甲午年 8月과 乙未年 4月 兩次에 걸쳐 現行 稅法의 調査를 進行시키기로 되었으나 更張에서 끝내 結論을 얻지는 못하였다. 무릇 이와같은 初期의 一連의 財政上의 改革은 勿論 制度上 發展的인 것이기는 하였으나 事前에 繁密한 計劃과 準備가 없었고 王室의 充分한 理解가 缺如한데다 더우기 財政上의 法的基礎인 會計法이 制定되지 않아 近代的인 豫算制度가 確立되지 못한 關係로 財務行政上에 별다른 큰 意義를 지닌 内容이 못되었던 것이다. 그러나 第二次改革以後 開國 504年 3月 30日에 法律 第二號로 會計法이 制定發布되고 同 4月 1日에 施行됨에 따라 近代的인 豫算制度를 最初로 採擇함으로서 財務行政上 劃期的인 變革을 가져온 것이다. 改革된 豫算制度의 主要特徵을 一瞥하여 보면, 各部大臣은 매년 9月末까지 翌年度所管所要經費를 算定하여 豫算調書를 作成하여 度支部大臣에게 送付하며 度支部大臣은 매년 10月末 以內에 翌年度에 關한 歲入豫算을 調査하여 各部의 經費豫算調書와 對照查定한 후 歲入歲出總豫算案을 編成하여 閣議에 提出한다. 閣議에 提出된 豫算案은 그 審議를 거쳐 國王이 裁可함으로서 豫算이 決定되었다.⁽¹⁰⁰⁻²⁾ 그리고 豫算構造는 經常과 臨時의 二部로 大別하되 그 執行에 있어서는 豫算各款金額을 流用할 수 있도록 規定하고 款項의 流用에는 반드시 度支部大臣의 承認을 얻도록 하는 移用制度를 採擇하였으며 이밖에도 豫備金制, 繼續制度 및 移越制度를 採擇했다. 한편 決算에 있어서는 會計年度가 每年 1月 1日부터 12月末까지로 되어있어 會計年度에 속하는 歲入, 歲出의 出納整理事務는 翌年 8月末까지 完結하되 各部大臣은 그 部의 所管經費決算報告書를

(99) 現行韓國法典, 朝鮮總督府 明治 43年 漢城 pp. 925-1186.

(100-1) 田保橋上揭書 pp. 147-9 및 開國 504年 3~5月官報 法律 2, 3, 9號. 度支部令 第2號 勅令 71. 72. 73. 75. 76. 77. 127. 163號.

(100-2) 開國 504年 (1895年) 3月 30日 發布 同 4月 1日 施行 法律 第 2號 會計法 第 9. 10條.

調製하여 度支部大臣에게 提出하여 度支部大臣은 이를 檢查確定하여 歲入歲出總決算書를 調製하게 되었다. 이와같이 豫算의 檢查를 끝낸 歲入歲出決算은 內閣會議에 提出되어 거기서 審議를 거침으로서 豫算決算이 確定되었다.⁽¹⁰⁰⁻³⁾ 이상의 豫算節次를 통하여 볼때 오늘날의 豫算制度에 比하면 近代的인 議會制度가 具備되어 있지 못한 關係로 議會의 議決 및 立法 統制節次가 없어 단지 內閣會議의 審議만을 거치게 되어 있고 獨立機關에 의한 會計檢査節次가 없을 뿐더러 그밖에 豫算의 編成 및 執行上의 具體的인 法的規定이 마련되어 있지 못하였으나 當時의 與件下에서는相當히近代的인 形式을 갖춘 것으로서 財務行政發展의 劃期的基礎를 이룬 것이라고 본다. 다만 會計法實施에 있어서는 別途의 法律第3號에 의하여 各道·營·邑 등 地方行政機關에만은 그 施行이 除外되었던 점으로 미루워 보아 財政改革이 우선 中央政府를 中心으로 斷行되었음을 짐작할 수 있는 것이다.

그러나 이러한 財政의 一元化를 위한 機構의 整備는各方面에 그 미치는 바 影響이 重大한 것이었다. 이에 먼저 反撥한 것은 王室이었다. 即 國王은 처음에 宮中財政의 整備에 關하여 그 眞義를 理解하지 못하고 簡單히 생각하고 同意하였으나 이 改革의 實施로 從前의 王室所有의 有利한 財源이 모두 度支衙門으로 移管되고 王室이 政府의 財政的支配를 받게 되자 얼마 아니가서 王室은 이 改革에 反對하고 宮內府에 「內藏院」을 新設하고 國內의 모든 重要財源을 그 所管에 歸屬시켜 度支衙門을 有名無實한 機關으로 만들어 버린 것이다. 이리하여 그 뒤에 일어난 獨立協會運動에서도 「財政의 度支部一括管轄」은 重要한 目標의 하나였으나 끝내 實現되지 못하고 日本의 完全支配下에서 또한 그들의 利益을 위해서 비로소 決行된 것이다.

(2) 土地, 貨幣, 交通, 通信 등 經濟的諸改革

우선 朝鮮王朝 經濟體制의 根幹을 이루는 土地制度의 改革을 一瞥하여 보건데 日本은 朝鮮에 대한 資本主義의 支配體制를 強行하기 위하여 朝鮮王朝의 傳統的인 土地支配形態를 改革하여近代的인 土地私有制度를 確立하고자 企圖한 것이다. 그것은 將次日本人이 土地에 대하여 資本投下를 하기 위해서는 土地의 利用과 賣買 및 抵當 그리고 土地 生產物의 販賣 등에 있어서 自由가 保障되어야 하겠고 또한 地稅收入을 確保하기 위해서도 土地私有制가 確立되고 그 所有權이 分明해야 했기 때문이다. 이와 같은 土地私有制確立을 위해서는 먼저 全國의 土地所有關係의 實態를 調査하지 않을 수 없었던 것이다.前述한 第一次改革의 大鳥案에서 「2年以內로 各道의 田畠을 調査한다」고 그 改革目標를 내세운 것도 이같은 背景을 가진 것이나 本來 그 事業이 短時日內에 完了될수 없는 大規模의 것일 뿐더러 清日戰爭을 遂行하는 日本으로서는 이단한 長期政策을 推進시킬 餘裕가 없었기 때문에 甲午更張에서는 다만 問題의 焦點이었던 王室所有地에 대한 調査를 試圖하였을 뿐 그것도 完遂하지 못하고 달았으며 뒤에 保護條約以後 十餘年에 걸친 所謂「土地調查事業」을 通過하여 비로소 完遂된 것

(100-3) 前揭會計法 第 11. 12. 13. 27. 25. 26. 5. 23. 24條. 勅令第38號 內閣官制 第條2.7項.
勅令第54號 度支部官制 第6條 司計局事務 參照.

이다.

다음 内外經濟生活的 基準이 되는 度量衡에 關해서 보건대 朝鮮王朝의 度量衡은 經國大典 등에 規定이 있기는 했지만 有名無實였고 地方的으로 큰 差異가 있었을 뿐더러 大體로 不正確한 것이었다. 따라서 度量衡의 統一化問題가 韓日貿易開始와 더불어 論議되다가 마침 甲午年 10月 1일부터 度量衡에 關한 事務를 內務衙門으로 移管하여 全國을 劃一의 으로 強制施行되도록 軍國機務處會議의 議決을 보게 된 것이나 이것 또한 實施를 위해서는 長時日과 資金이 必要했기 때문에 後日로 미루어진 것이다.

經濟改革에 있어 가장 重要視된 貨幣의 改革에 關하여 살펴 보건데 아직 商品의 生產과 流通이 極히 不振했던當時의 經濟事情 밑에서 貨幣로서는 常平錢 또는 銅錢(葉錢)이 있을 뿐이었고 그것도 大院君 執政以後로 當五錢, 當百錢등의 惡貨가 鑄造發行된 關係로 通貨流通은 갈수록 混亂에 빠졌다. 그後 1892年 11月에는 典圜局 및 交換局이 생겨 一時 銀貨, 銅貨의 新式貨幣를 發行流通하려고 計劃한 바도 있었으나 아직 이루워지지 못했었던 차에⁽¹⁰⁰⁻⁴⁾ 마침 清日戰爭이 일어나면서 부터 日本軍의 朝鮮通貨에 對한 需要가 增大했을 뿐더러 또한 朝鮮在留日本人이 商品流通을 하는데도 安定된 本位貨幣가 切實히 必要했던 것이다. 이리하여 軍國機務處會議는 通貨整備의 重大性을 認識하여 甲午年 7月 11일에 「新式貨幣章程」을 議決하여 銀本位制를 採用하고 白銅, 赤銅, 黃銅을 補助貨幣로 하여 漸次로 新貨로서 舊貨를 代用케 하려 하였고⁽¹⁰⁰⁻⁵⁾ 同時に 軍國機務處會議는 各種賦稅의 金納을 議決하여 10月 1일부터 施行하기로 하였는데當時地方에서 農民이 그 生產物을 換金하기에는 通貨準備가 不充分하였고 金融機關도 없었음으로 稅穀換金을 위하여 銀行 대신에 米商會社라는 株式會社를 設立한 일도 있었으나 그 實施에 必要한 資金이 마련되지 않아 挫折되고 말았다.

그리고 本位貨幣인 銀貨는 前後 99,615兩을 發行했음에 不過하고 日本軍의 需要에 따르는 日本銀貨와의 換錢을 위하여 補助貨幣는相當히 鑄造되었으나 이것도 濫發되어 經濟를混亂시키는 結果가 되었다.⁽¹⁰¹⁾ 결국 貨幣制의近代화가 確立된 것은 露日戰爭 직후인 1904年 8月의 第1韓日協約에 依해서 였다.

다음 交通, 通信施設의近代化가 資本主義發達과 植民地統治를 위하여 表裏關係를 이루고 있음을 周知의 事實이다. 鐵道敷設에 있어 日本은 이미 高宗 22年(1885年)頃부터 關心을 가지고 隱密裡에 京釜間의 現地調查를 해오다가 甲午內政干涉과 清日戰爭을 契機로 하여 日本側이 韓國에 있어서의 經濟的權益을 獲得하기 위하여 많은 關心을 가지고 推進한 것이며 특히 清日戰爭이라는 軍事的目的과 要求가 時急해지자 京仁線을 위시한 鐵道敷設을 서두

(100-4) 朝鮮史 第六編第四卷 壬辰高宗 29年 11月 2. 24. 27日條 pp. 1003-1004.

(100-5) 日省錄 高宗 甲午年 7月 11일 田保橋前揭論文 pp. 84-85. 貨幣單位는 分을 最低單位로 10分을 錢으로 10錢을 兩으로 했다. 新貨幣와 함께 日本貨幣의 通用도 認定하였다.

(101) 田保橋前揭論文 p. 86.

르게 된 것이다.⁽¹⁰²⁾ 電線架設은 이미 言及한 대로 1875년의 韓清電線條約에 의하여 清國의 出資와 技術援助아래 京義, 京釜兩線을 架設되었고 1891년에 다시 韓清兩國이 京元線까지 架設했던 만큼 新規架設보다도 既設電線의 歸屬管理가 좀더 重要視되었던 것이다, 既設, 未設을 莫論하고 日本政府는 이를 長期間 占有管理하려는 計劃을 推進한 것이다.⁽¹⁰³⁾

甲午年 5月 28日 陸奧日外相이 大鳥公使에게 訓令한 바에 의하여 「元山, 仁川, 釜山 等他 要地間의 電信線을 新造 또는 改造하고 釜山, 京城 其他の 地方에 鐵道를 敷設하고 可及郵政을 全國에 普及하여 其他 往來交通의 便利를 增進할것을 圖謀할것」이라 하였고⁽¹⁰⁴⁾ 第一次改革의 大鳥案에서도 「京城 및 各要港間에 鐵道를 建設하고 全國重要都市를 連絡하는 堅固한 電信線을 架設하여 交通通信의 便利를 圖謀한다」고 하고 特히 但書로서 「本項은 10日以內에 起工을 決議하고 準備가 完了되는 대로 着手할 것」이라 하였다.⁽¹⁰⁵⁾ 그리고 陸奧日外相은 다시 大鳥公使에게 「電信도 鐵道도 確實한 約束과 함께 일찌기 着手하여야 하되 電信은……純然한 朝鮮政府의 所有 即 他的 干涉을 받지 않는 線路를 敷設하던가 혹은 我(日本)政府의 監督下에 두던가 어느편이라도 좋으며 鐵道는 반드시 京城, 釜山, 仁川間에 敷設케 하되 그 工事의 資金을 要하기던 我政府로부터 周旋해도 좋으니 如何間 早速히 實行케 할것」이라고 特別訓令을 내린 바 있었다.⁽¹⁰⁶⁾ 清日 戰爭이 일어나 餘波後인 7月 20日 外務大臣 金允植과 大鳥公使와의 사이에 「韓日暫定合同條款」을 締結하였다. 釜釜間과 京仁間의 鐵道通信의 起工과 保存의 日本側管理를 保障케 한바 있다.⁽¹⁰⁷⁾ 餘波 8月 8日 井上公使가 陸奧日外相에게 보낸 軍略的, 實利的 對韓方策의 意見에 ①. 京城·釜山間, 京城·仁川間, 京城·義州間의 鐵道線路를 年限을 定하여 日本政府가 그 日本管轄의 손으로 建設하는 約束을 締結할 것, 二. 電信線은 清日講和후에도 年期를 定하여 또한 日本政府가 管理하는 約束을 締結할 것 등을 提案하고 있는 것이다.⁽¹⁰⁸⁾ 이리하여 近代的 通信, 交通의 始初인 京釜, 京仁間의 電信은 清日戰爭前後에 完成되었고 鐵道는 그후 露日戰爭中에야 비로소 敷設을 보게 되는 것이다.

(五) 軍制의 改革

甲午更張當時의 軍制狀況은 屢衛廳, 統衛營, 壯衛營, 積樂營 및 經理廳의 五衛를 基幹으로 하여 여기에 國王의 親兵인 禁軍, 武藝別監, 別軍官等을 合하여 總兵力 不過 約 6千이었다.

(102) 朝鮮總督府刊行 朝鮮鐵道史 第1卷 昭和 11年 pp. 28-29. 日本外交文書 第 29卷 pp. 625-635

(103) 朝鮮總督府刊行, 朝鮮遞信事業沿革史『韓清電線』 pp. 5-7.

(104) 田保橋潔著 近代日鮮關係の研究下卷 pp. 1-5.

(105) 田保橋潔著 近代日鮮關係の研究 下卷 pp. 1-5.

(106) 韓清日交涉事件記事稿之都 翁熙.

(107) 朝鮮鐵道史, 第一卷 朝鮮總督府刊行 pp. 30-31. 「暫定合同 條款의 細目」參照. ① 大要七項 ② 京釜, 京仁의 兩鐵道는 日本政府가 그 日本管轄의 손으로 建設하도록 朝鮮政府의 承諾을 받고 ③ 그 所有權은 朝鮮政府에 归屬하게 하는 等 8個條項이다.

(108) 日本外交文書 27卷 p. 476.

그것도 壬亂後의 備兵制以後 世襲的인 職業으로 化한 兵丁들로 構成된 것이었다. 이와 같은 弱勢의 兵力を 가지고는 東學의 民亂이 있어도 어찌할 수 없었던 것은 當然한 일이며 그나마 甲午年 6月 21日 日軍의 景福宮占領과 더불어 武裝을 解除當하니 事實上 國軍은 存在치 않게 되고 王宮조차 日本軍警에 依하여 守備를 받고 京仁地方의 治安은 日軍에 依하여 維持되었던 實情이었다.

甲午年 6月 28日公布 7月 20日施行의 議政府官制에서는 軍務衙門이 「全國 陸海軍을 統轄하고 軍人軍屬을 監督하며 管內諸部를 統率한다」고 規定하고 있으며 總務, 親衛, 鎮防, 海軍, 醫務, 機器, 軍需 및 會計 등 8局을 두고 大臣, 協辦以下를 任命하고 있으나 親衛營을 設置하여 軍伍를 編成하는 以外로는 軍政當局이란 有名無實한 웃음거리이었다. 이리 하여 政府는 主權侵害을 默認할 수 없어 日軍의 王宮撤退와 國軍의 再武裝을 主張하기에 이르렀고 歐美外交使節도 이에 同調하게 됨에 이르러 日本도 7月 20日 「韓日暫定合同條款」締結後 먼저 抑收한 兵器의 返還과 日軍將校의 指導에 의한 國軍再編成에 同意함으로서 敎導中隊規模의 形式上의 軍備를 갖추웠다.⁽¹⁰⁹⁾ 그뒤 日軍에 의하여 訓練된 軍兵은 東學亂을 鎮定하는 데 日軍과 協力하기도 했으나 大體로 軍制改革에 關한限 日本側은 何等의 热意가 없었고 甲午更張中 가장 未完成部分이었다. 第二次改革에서 井上案에도 「무릇 兵權은 國王에게 歸屬하며 現今과 같이 多數將帥에게 分屬시켜서는 않된다. 또 軍備는 國家의 基礎를 確立하는데 不可缺한바 적어도 內亂을 鎮定하는데 充分한 兵力を 必要로 한다」歲入을 配置치 않고 헛되히 軍備를 擴張하는 것은 갈수록 財政을 紊亂케 하는 効가 있을 뿐이다…」⁽¹¹⁰⁾등의 改革方針을 提示하고 있어 軍備에 대하여 積極的인 热意를 보이지 않는 것은 오히려 當然한 일이었다. 이리 하여 軍制改革은 兵員·兵器의 擴充이 아니라 末梢의in 制度改革에 그친 것이었던바 甲午年 11月 21日 勅令으로 從前의 各營을 撫合하여 軍務衙門의 所屬으로 一元화하고 다시 同年 12月 4日 勅令으로 앞에서 言及한바와 같이 陸軍將校와 下士官의 階級을 制定하는 同時に 軍務衙門의 8局을 大臣官房, 軍務, 砲工, 經理, 軍法, 醫務의 6局으로 改編하고 그 職員은 모두 現役將校로 充員케 하였으며 各官等의 奉給令, 分限令, 服裝規則등을 制定하는데 그쳤다. 이리 하여 乙未年 4月 下旬까지 成立된 兵力은 訓練第一大隊將兵 492名과 訓練第二大隊將兵 482名에 不過했으며 이에 將校養成을 위해서 訓練隊士官養成所를 附設하였다. 貴賤을 不問하고 學徒를 募集하여 三個月教育후 任官시켰으며 그 所長은 領官을 充員하되 軍務局長의 監督을 받게하고 그밑에 副官尉官一名, 教官尉官 三名등을 두기로 했다.⁽¹¹¹⁾ 그뒤 合併直前에 軍隊解散當時에도 兵力은 九千名에 不過하였던 것으로 어느 모로보나 獨立國家의 軍隊라고는 볼 수 없었던 것이다.

(109) 田保橋 前揭論文 p. 182 p. 207.

(110) 井上公使의 內政改革綱領 八項 參照.

(111) 田保橋前揭論文 pp. 183-189, 韓國官報開國 503年 11月 21日, 12月 4日, 5月 20, 22日

(六) 社會的慣行의 改革

甲午改革은 社會的慣行의 改革에도 着手하였다. 最初에는 紙上의 計劃에 不過했지만 漸次로 實行되어 社會生活에 重大한 變動과 함께 한때 큰 混亂을 가져온 것이다. 軍國機務處는 6月 27日에 오랜 傳統을 가진 朝鮮社會의 根本的改革을 目標로 하는 第一案을 劃期的인 法令으로서 即日로 議決發布하였는데 그 要旨는 다음과 같다.

- (1) 爾今 內外公私의 文牒에는 開國紀元을 使用할 것.
- (2) 清國과의 條約을 改正하여 各國에 全權公使를 特派한 것.
- (3) 門閥·兩班·常民등의 階級을 打破하고 貴賤을 不問하고 人材를 選用할 것.
- (4) 文武尊卑의 差別을 廢止하고 오로지 品階에 따라 相儀를 規定할 것.
- (5) 罪人인 本人外의 一切 緣坐의 律을 廢止할 것.
- (6) 嫫妻 및 妻이 共히 子가 없을 경우에 限하여 養子를 세우는 것을 許可할 것.
- (7) 男女의 早婚을 嚴禁하고 男 20 歲 女 16 歲 以後結婚을 許可할 것.
- (8) 寡婦의 再婚은 貴賤을 論함이 없이 自由로 할 것.
- (9) 公私奴婢의 典은 一切 草罷하고, 人身의 賣買를 禁할 것.
- (10) 平民도 利國使民의 意見을 가진 者는 軍國機務處에 意見書를 提出하여 會議에 附할 것
- (11) 各官廳의 皂隸는 配量加減하여 設置할 것
- (12) 朝官以下의 服裝을 簡易히 할 것. (以上略)⁽¹¹²⁾

뒤이어 軍國機務處會議는 7月 2日부터 同月 13日에 걸쳐 (1) 驛人, 倡優, 皮工은 모두 免賤함을 許可할 것. (2) 무릇 官人은 비록 高等官을 지낸 者라도 休官後는 自由로 商業을 營爲할 수 있을 것 (從來 兩班은 經濟에 無關心하여 仲介的存在로서 經濟社會에 害毒을 끼친 原因이 있다.) (3) 賊(公金橫領)吏의 律은 舊典에 依하여 懲判을 嚴히 하며 賊金은 辨償하게 할 것. (4) 各府衙官員의 隨行員을 減員하여 定限할 것 (總理大臣隨行 4人, 賛成及各衙門大臣 3人, 協辦 2人, 司憲及參議 1人) (5) 무릇 在官親相避의 規例를 改正하여 다만 子, 婿, 親兄弟, 叔姪間에만 許容하고 그 以外의 親은 相避를 不許한다. 特히 私義를 口實로 就任을 嫌避하는 弊習을 嚴禁한다. (6) 大小官과 土庶人の 等馬(待避)의 節을 廢止할 것. 但 高等官과 相逢하였을 때에는 길을 讓步할 것. (7) 今後 官吏의 外出에는 乘轎, 乘馬, 步行 共히 便利한대로 自由로 하되 平轎子 軺軒은 共히 老病人以外에는 永久히 廢하고 宰官의 扶腋하는 例도 永久히 廢함. 但 總理大臣 및 前官議政大臣은 闕內에서 藍輿를 탑을 許諾할 것 (大小官은 公務는勿論 私用으로 外出時에도 轎 또는 乘馬를 原則으로 했으나 服裝과 함께 改正됨) (8) 漢城府로부터 五部에 命令하여 居住者는 總理大臣以下 土庶民에 이르기 까지 木牌에 住所官氏名을 明記하여 揭示하고 各宮은 宮號를 表示하고 萬一 扶戶棲居하는 者는 本主名牌일

(112) 議定存案 開國 503年 6月 29日. 國史概說 서울大學國史研究室 1949 pp. 632-633.

에 名牌를 揭示할 것 등 10 餘條를 可決發布하였다. ⁽¹¹³⁾

以上의 各項의 法令은 모두 매우 重要한 空前의 近代化 改革이었고 이들이 實行될 때에 그 社會에 미치는 影響은 決코 輕視할 수 없는 것이었다. 다만 이같은 法令은 弱體政權이 外國 代表者の 強制에 의하여 發布된 것인 만큼 國民에게 信用을 誓어 空文에 그친 것이 적지 않았다. 이중에서도 兩班·常民의 階級廢止, 養子制度의 改善, 寡婚再婚, 早婦禁止등은 그 適例이다. 그러나 開國紀元의 使用, 文武官吏의 尊卑廢止, 罪人緣座의 廢止, 公私奴婢의 廉止, 大小官吏以下 常民의 衣服 簡素化, 乘轎에 關한 規定, 名牒揭示에 關한 規定등은 比較的 쉽게 實施되어 오랜 弊習을 拂拭하는 社會改革의 重大契機가 된 것이며 特히 開國紀元의 使用은 新羅以來 中國의 年曆을 奉하던 例를 廢하여 自主的인 朝鮮王朝 開國紀元의 使用을 意味한 것 이었고 官民衣服의 簡素화와 官吏의 乘轎에 關한 規定등도 徹底하게 斷行됨으로서 社會的慣行을 刷新하는 데 寄與한 것이다.

(七) 內外 政治狀況의 變動과 內政改革

清日戰爭이 日本의 壓勝으로 進展되어 1895年 3月 23日에는 下關講和條約이 成立하였다. 同條約에서 清國은 韓國의 完全無缺한 獨立自主의 國家임을 確認하고 韓國에 대한 清國의 霸威을 除去하였다. 그러나 韓國은 日本의 支配에 委任되지는 않았다. 日帝資本의 獨占支配에 대하여 歐美列強이 共同步調로 反旗를 들고 門戶開放과 機會均等을 主張하면서 干涉하고 나섰던 것이다. 우선 3月 29日에 所謂 露佛獨의 三國干渉을 契機로 하여 露國勢力이 韓國에 進出하기 시작하자 뒤이어 三國干渉 아닌 五國干渉(英美包含)에 直面하게 되었다. 이에 따라 日本政府나 井上公使도 內政改革을 強要해 오던 從來의 對韓政策을 修正하여 墓撫하지 않을 수 없었으며 이로 말미암아 韓國政界에 는新舊派可 葛藤이 蓄起되고 結局 親日黨와 親露派등의 分裂과 暗鬭을 誘發하게 되었다. 이와같이 서울政界의 政治波動이 錯雜해지자 여지껏 乙未改革의 모든 政策을 自信있게 推進해오던 井上公使도 事態收拾이 困難함을 깨닫고 自進歸國을 內密裡에 서두를수 밖에 없었다. 도리켜 생각해보면 清日開戰의 風雲이 急迫할때에 大鳥公使가 戰爭의 口實로 이나라의 第一次甲午內政改革을 強要하다가 끝내 뜻을 이루지 못하고 召還當하여 떠나간데 뒤이어 巨物級政治家인 井上日公使는 그自身이 새삼 第二次內政改革을 立案推進했지만 戰勝의 餘波인 列強의 干渉을 打開하지 못하고 不得已 改革을 中斷한채 自進退去하지 않을 수 없었던 것이다. 結局 日本은 5月 12日 閣議에서 對韓政策變更의 措置를 取하였다. 그것은 從來의 內以指導의 強化에 의한 內政改革을 通하여 韓國에서 支配權을 確立하려는 積極政策을 斷念하고, 될수 있는한 對韓干涉을 避하여 消極的인 「他動의 方針」을 宣言한 것이라 하겠으며 이는 곧 對韓政策 後退를 意味하는 것이었다. ⁽¹¹⁴⁾

(113) 議定存案 開國 503年 7月 2.3.12. 13日. 國史概說 前揭書 pp. 632-633. (各項의 順序는 議決發布된 日字順이 아님)

(114) 日本外交文書 第28卷 第1冊 p. 441.

여기서 잠시 어떠한 政治波動이 日本의 對韓政策의 變更과 나아가서는 甲午更張의 終結을 가져오게 했나 하는 것을 간단히 살펴보고자 한다. 무릇 清·日 開戰과 함께 日帝의 單獨干涉을 받게 된 朝鮮王國의 內政은 改革은 主權의 微弱과 아울러 東學亂의 波及으로 不安과 恐怖속에 順調로울 수가 없었다.

이에 새삼 日帝의 政治金融이 投資되기 시작한 乙未年의 서울政界는 三百萬圓次款의 效能으로 口味와 耳目이 쏠려서 政派間의 反目軋轔도 金弘集, 朴泳孝 連立內閣의 成立으로 한때妥協收拾될 수가 있었으나 清·日間의 講和交涉과 列強의 干涉을 契機로하여 이들 新·舊政派와 그리고 大院君系列 또는 宮廷周邊의 閔妃威族등 그 어느 派를 莫論하고 權力鬭爭을 위한 謀略과 暗鬭가 날로 險惡해져만 갔다. 그中の 몇 가지 重大한 事件만을 들추어 보더라도 이미 言及한 바있는 大院君의 愛孫 李拔鎔擁立의 陰謀事件의 處決問題를 中心으로 金弘集一派와 朴泳孝親日開化派間의 對立이 再燃되었고 이와 前後해서 起起된 軍部大臣趙義淵의 解任問題는 기어이 이들 兩派間의 對立反目을 激化시켜 金·朴 聯立의 第二次 金弘集內閣을 다시 금 崩壞로 이끌고 말았다. 이때 井上公使는 第二次 金弘集內閣의 崩壞를 未然에 防止하지 못하고 失敗의 裏面責任을 自主性이 強한 朴泳孝의 非協力으로만 轉嫁시킨 다음 다시 自請하여 歸國의 길을 서둘렀으니 여기에 그 聯立內閣은 崩壞될 수 밖에 없었다. 그리하여 甲午 4月 27日字로 内部大臣 朴泳孝가 한때 總理大臣署理에任命되었다가 5月 8日에는 學部大臣 朴定陽이 總理大臣으로 正式任命된 것이다.⁽¹¹⁵⁾ 新內閣의 發足을 契期삼아 5月 10日에 國王은 政府大臣들에게 獨立祝賀의 慶節을 設定하라고 命令한 일이 있고⁽¹¹⁶⁾ 5月 14日에는 世界列強의 外交使節과 外國人에게 馬關條約에서 保障한 完全自主獨立을 感謝하고 自祝하는

(115) 日帝勢力이 漸次 稀微해지고 또 朴泳孝는 行政, 軍事, 教育面의 改革을 推進하되 이나타의 自主性을 強調하고 僂式의 模倣보다는 오히려 歐美式의 採擇을 主張했으며 또한 日帝側이 内密裏에 強要한 서울 市內의 日本商民租界 擴張案을 朴泳孝가 内務大臣으로서 强硬히 反對하고 나서는등 (韓國季年史上, 高宗 32年 乙未年 5月 國史編委 pp. 108-109. 參照 Mckenzie, The Tragedy of Korea p.54) 井上公使의 要求와 請託에 順應치 않았기 때문에 王室이나 日帝側의 井上 公使는 朴泳孝보다는 比較的 온전하고 無難點 朴定陽을 總理大臣으로 擇한 것이라고 본다. 朴定陽內閣의 重要人事를 보면 다음과 같다.

內閣總理大臣 朴定陽 内閣總書 權在衡 外務大臣 金允植(留任) 外部協辦 徐載弼(新) 内部大臣 朴泳孝(留任) 内部協辦 俞吉瀬(新) 度支部大臣 魚允中(留任) 軍部大臣 申箕善(新任) 軍部協辦 李周會(新) 學部大臣 李完用(新任) 學部協辦 尹致昊(新任) 農工商部大臣 金嘉鎮(留任) 警務使 李允用(留任) 宮內府大臣 李載冕(留) 署理金宗漢. 上記 閣僚人事의 特徵은 溫健弱體의 内閣으로서 별다른 新鮮味는 없으나 金弘集系巨物인 金允植 魚允中등이 그대로 慰留當하고 同派의 俞吉瀬이 朴泳孝의 次席이 되는 同時に 朴泳孝系人士는 많이 解任當하고 있으며 李完用, 申箕善, 徐載弼, 尹致昊, 俞吉瀬등의 進出이 注目된다(韓國官報 開國 504年 乙未年 4月分 5月 8, 10, 11日).

(116) 韓國史料叢書第五. 韓國季年史上, 卷二 高宗32年 前揭書 p. 107. 詔勅內容은 從來 清國의 干涉을 排除하고 我大朝鮮國의 固有한 獨立 基礎를 確定했다는 事實이 馬關條約에 의하여 온世界에 再確認되었으니 지금으로부터 我國의 榮譽와 永久한 獨立을 祝하기 위하여 適當한 方法을 마련하라는 것이었다.

意味에서 盛大한 이나라 初有의 獨立自祝園遊會가 開催되어 近千名의 夫婦同伴한 內外人士가 雲集한 가운데 世界平和를 위하여 我國의 獨立을 自祝한다는 内容의 勅語가 發布되었으며 마치 前日에 國王에게 歸國을 告別한 井上公使도 이자리에 參席하여 獨立과 送別의 雙典祝盃를 나누지 않을 수 없었으니 그의 感懷가 어찌하였을지 짐작이 가며 實로 「아이러니カル」한 일이 아닐 수 없었던 것이다.

그러나 다시 둘이켜 政界裏面의 動態를 살펴 본다면 거기에 이미 여려가지 矛盾이 內包하여 重大變化를 招來하고 있었다. 우선 5月 12日 本閣議에서 對韓政策의 變更이 있자 日本側의 外交官은 韓國에 있어 그 內政改革의 成敗를 不問하고 오로지 國王과 王妃에迎合하여 그 信賴를 얻는데 汲汲한 態度로 나왔으며 먼저 井上案중의 「王妃라 하더라도 國政에 關與해서는 않된다」는 條項을 削除하게 이른 것이다.⁽¹¹⁷⁾ 그러나 閔妃는 이와같은 日本의 政略이 露國을 두려워한 나머지 저들의 一時的 方便임을 看破하고 元來 閔妃와 日本사이는 兩立할 수 없는 舊怨이 있었기 때문에 이 機會에 駐韓露公使와 親交를 굳게 함으로서 日本을 制壓하고 政治的實權의 回復을 圖謀하고자 한 것이며 露公使도 이 機會에 閔妃一派에接近해서 宮中에 親露勢力を 扶植하고자 策動하였다. 이리하여 露·美兩國의 勢力を 背景으로 한 所謂 歐美派의 開化人士들이 「貞洞派」⁽¹¹⁸⁾라는 새 称號를 들어가며 宮中의 閔妃派와 頻繁히 接觸하여 長安의 耳目을 끄는가 하면 親日政客과 특히 內閣의 朴泳孝一派의 聲勢는 萎縮되어 窮地에 빠지지 않을 수 없었다. 여기에 朴泳孝一派는 閔妃의 策謀를 奉制하기 위하여 王宮의 警備를 擔當하는 侍衛隊대신 日本土官이 訓練한 訓練隊에게 警備를 交代로 擔當시켜 王室과 外部와의 接觸을 監視·團束하고 露公使의 王宮出入을 阻止하고자 한 것이다.⁽¹¹⁹⁾ 그러나 이 訓練隊配置計劃을 政府大臣이 上奏하자(閏 5月 3日) 國王과正面衝突을 보게 되었다. 國王은 이 論爭에서 「舊兵의 交代는朕이 元來부터 좋아한 바가 아니니 強勸하지 말라」고 對答하는가 하면 大臣들이 굽히지 않고 「舊護衛兵의 撤廢는 陛下가 이미 裁可하옵신 것이니 그대로 施行할것이다」고 거듭 強調한데 대하여 國王은 越히 怒하여 「昨年 六月以來의 勅令이나 혹은 裁可事項은 어느 것이고 朕의 意思에서 된 것이 아니다. 그러므로 이를 取消하겠다」고 까지 잘라 말한바 있었다.⁽¹²⁰⁾ 國王의 이 한마디 宣言은 甲午年 6月以來의 諸般改革이 國王의 自由意思에서 이루어진 것이 아니고 日帝의 威脅과 親日派의 壓力에 依하여 施行된 것임을 國王 스스로 暴露한 것이라 하겠으며 結局 이러한 一連의 事態의 變化가 導化線이 되

(117) 杉村潛 在韓苦心錄 前揭書 pp. 155-557. 田保橋 前揭論文 p. 125.

(118) 杉村 在韓苦心錄前揭書 p. 141. 貞洞派一露美英佛獨등의 公使館所在地——의 目的是 外國과 平等히 交涉하고 各國共同의 補助에 의거하여 어느 一國의 強制를 避하라는데 있었다.

(119) 이때 閔妃는 朴泳孝를排斥하고자 우선 內閣員도 모르는 사이에 閔妃系의 16人을 들어 特進官을 삼고 內閣에 對抗하려고 했고 또 朴은 이를 보고 놀래서 閔妃의 跋扈를 억누르고자 閣議에서 舊兵을 訓練隊와 交代케 하기로決定한 것이다. 當時 舊兵은 美國教師가 訓練한 것으로 그數 7,8百이며 訓練隊는 二大隊 約8百이었다.

(120) 李瑄根編 韓國史, pp. 535-536. 日本外交文書 第28第1冊 p. 444.

이 王室內外의 政變과 悲劇을 招來하게 된 것은 물론하고 朴定陽內閣의 崩壞와 함께 朴泳孝一派의 失脚을 催促하게 된 것이다. 여기에다 內務大臣 朴泳孝에 대한 叛逆陰謀告發事件이 突發하여 朴泳孝一派의 没落, 亡命을 結果짓게 한다. 이 事件인즉 日本 浪人 佐佑木秀雄란者가 韓人 韓在益에 대하여 朴泳孝가 訓練隊를 闕내에 侵入시켜 閔妃를 廢하려고 日代理公使杉村에게 後援을 請하다가 拒絕을 당하였다는 筆談을 보이었다 한다. 在益이 事實을 當時의 移進官(閔妃黨) 沈相薰에게 密告하고 相薰은 다시(閏 5月 14日) 이를 高宗에게 아뢰니 高宗은 大驚하여 法部를 통하여 逮捕令을 나리었던 것이다. 이로서 이 機密을 짐작한 朴泳孝는 日本으로 亡命하였고 政界는 다시 閔妃가 左右하게 된 것이다.

朴泳孝가 亡命한지 數日後인 閏 5月 20일에 國王은 領布하였는바 그 主要內容은 甲午年 6月以來로 獨立中興의 大業을 위하여 更張開化의 新制度를 實施해 보았으나 一年有餘에 아직도 奏效하지 못했음을 지적하고 舊習이 尚存하고 新法令間의 矛盾이 國民上下에게 理解될 수도 없어 民困과 國難이 도리혀 前日보다 甚해졌으니 이 責任은 國王의 不德所致인지 일을 맞긴 政府大臣들의 失責때문인지 따질 必要도 없으나 이제부터는 國王自身이 決心하고 每日같이 閔僚大臣들과 接觸하여 大小政事를 審議決定하되 반드시 親裁施行할 것임을 선명한 것이었다.⁽¹²¹⁾ 이와같은 內外의 政治狀況의 變動으로 甲午·乙未의 大更張近代化運動은 結局 失敗로서 일단 그 終結을 보았다.

(121) 韓國史前揭書 p. 551.

(1) 李道根 韓國史 現代篇 pp. 545-549.