

朝鮮末의 財政改革에 關한 研究

A Study on the Financial Reforms in the End of Chosun Dynasty

朴 光 緒*

Park, Kwang-Sur

目 次

- | | |
|---------------|-------------|
| I. 序 論 | 2. 強制的 財政改革 |
| II. 朝鮮末의 財政改革 | III. 結 論 |
| 1. 自主的 財政改革 | |

I. 序 論

朝鮮의 財政制度는 新羅, 高麗의 전통을 이어 받아 唐制의 형식에 준거하여 조직되었으며 政勢의 필요에 따라 다소의 개편을 가한 것 외에는 개국 아래 근 500년간 거의 일관하여 그 제도를 지속하였고 개국 503년(1894년)에 이르러 처음으로 구제를 혁신하여 近代的 組織으로 개편한 것이다.

國初(1392년)로부터 壬辰倭亂(1592년)에 이르는 200년간은 오직 고려조의 遺制를 기초로 하여 諸般 施策을 강구하였으며 국내정세가 평온하고 國費 또한 단조로워서 재정은 대체로 순조롭게 지속되어 왔으나 紿田¹⁾의 결핍은 역조의 일대현안이 되어 누차에 걸쳐 이것을 변경하였는 바 이 시기를 대체로 高麗朝의 踏襲時代라고 볼 수 있다.

다음으로 제 14대 宣祖朝의 임진왜란시부터 개국 503년에 이르는 약 300여년간은 왜란 이후의 朝野의 疲弊, 財政의 窮乏 등을 계기로 하여 稅制를 개정하고 수입의 증대를 도모하였으므로 사회의 발전과 더불어 내외시책을 위한 제반경비가 점차 증대하여지는 반면 국고의 수입이 이에 미치지 못함으로 軍營 및 행정관아는 경비보충을 하기 위하여 屯田을 설치

* 順天鄉大學校 經濟學部

1) 경비의 지급대신 그 財源의 징수권을 위임한 것을 말함.

하여 一時 또는 賑恤을 목적으로 하는 還穀²⁾의 시책을 정부 및 각 영아의 영리사업으로 하 고 그 수익을 가지고 정부 및 각 영아의 경비에 충당하였으니 이 시대를 財源缺乏에 따른 稅制의 改定時期라고 본다.

끝으로 개국 503년부터 韓日合邦(1910년)에 이르는 16년간은 唐制系統의 재정조직을 완전히 불식하고 근대적 제도로 개혁하는 조선조 미증유의 대개혁 시대로서 처음에는 신·구 체제의 혼동이 있었으나 나중에는 신제도가 확립되면서 혼란을 일신하고 傳統的 封建制度로부터 近代資本主義的 財政制度가 수립되는 시대로 구분하여 이 時代를 財政制度 革新期 라 볼 수 있다.³⁾

이하 第 2章에서 朝鮮末의 財政制度改革을 自主的 財政改革과 強制的 財政改革으로 분류 하여 고찰하고 第 3章에서 朝鮮末의 예산편성을 살펴보자 한다.

II. 朝鮮末의 財政制度改革

1. 自主的 財政改革

(1) 開化黨 內閣의 財政改革案

國政을 近代的으로 改革해야 된다는 論議가 거론된 것은 甲午更張에서 처음으로 비롯된 것은 아니다. 開港 직후 외래문화제도의 접촉과 함께 從來의 政治, 社會, 經濟制度의 개혁이 절실히 요청된다는 문제는 識者들 사이에 자주 거론되고 있었다. 그러나 이러한 改革은當時 아직도 朝鮮政府 및 社會 自體的力量으로는 斷行하기 어려운 諸般 여건이 가로 놓여 있었다. 즉 내정개혁론은 當時만해도 아직까지는 社會의 一般輿論까지는 浸透·發展되지 못하였고, 또 社會改革은 정부의 執權者들과는 重大한 利害가 相反되는 關係이므로 執權層은 개혁에 積極的인 의지를 갖지 않았기 때문이다.

當時의 國內사정이 이러하였으므로 改革論者들은 외국세력과 손잡고 이를 達成하고자企圖했던 것이다. 그러므로 이러한企圖에는 外勢의 侵入을 방조하는 危險性이 內包되어 있고 국익과 상치되는 結果를 招來하였지만 그래도 다음에 說明하는 財政改革보다는 어느 정도 자주적인 의지가 있는 改革案이었다고 본다.

高宗 21年(1884年) 12月 5일에 일어난 甲申政變은 우리 나라 개혁논자의 一部가 新興

2) 원래 영세민에 대한 환곡 일종의 구제방법으로 관곡을 春貸秋納하는 것이니(一明 還子라고도 함) 수납 시에 元穀외에 서작에 의한 손실을 충당한다는 이유에서 매석(15斗)에 10분의 1(1.5升)을 취하였다.

3) 朝鮮總督府, 『李朝時代の財政』, p.2.

朝鮮末의 財政改革에 關한 研究

日本勢力を 등에 업고 일으킨 “쿠테타”이며, 이것은 開港 以來 國政改革을 爲한 最初의 試圖였다고 볼 수 있다. 이들 開化黨 内閣이 提示한 革新案은 14개 항목으로 되어 있으며 그 내용을 보면 다음과 같다.⁴⁾

- 一. 大院君을 不日倍還케 할 것(朝貢 虛禮 設行을 廢止)
- 二. 門閥을 廢止하여 인민의 平等權利를 制定하고 사람으로써 관을 擇하게 하고 사람을 擇하게 하지 말것.
- 三. 地租의 法을 改革하여 吏奸을 막고 同時에 民困을 펴게하며 國用을 유족케 할 것.
- 四. 內侍府를 革罷하고 그중에서 才能이 있는 者는 登用케 할 것.
- 五. 前後奸貪하여 顯著하게 나라를 病들게 한 者는 定罪할 것.
- 六. 各道還上米는 永永臥還케 할 것.
- 七. 奎章閣을 革罷할 것.
- 八. 急히 巡查를 設置하여 도절을 防止할 것.
- 九. 惠商工局을 革罷할 것.
- 十. 前後의 流配와 禁錮는 三人이 酬議하여 放出할 것.
- 十一. 四營을 合하여 一營으로 하되 营中에서 초출하여 急히 近衛隊를 설치할 것.
- 十二. 무릇 국내재정은 호조를 경유하여 관할케 하고 其他一切의 財簿衙門을 革罷할 것.
- 十三. 大臣과 參贊은 閣門내 議政府에서 日課의으로 協議하여 粟政을 행하여서 政令을 布行케 할 것.
- 十四. 政府六曹외에 무릇 銀관에 속한 것은 죄다 革罷하고 大臣과 參贊으로 하여금 議政處理케 할 것.

이상과 같은 개화당 내각의 改革案은 행정기구 및 운영의 革新과 재정개혁을 内容으로 한 것이다. 特히 門閥을 廢止하고 人民의 平等 권리를 制定하고 관리의 登用에는 인재본위로 한다는 條項은 當時 朝鮮社會의 일반정세로 보아서는相當히 進步的인 사상의 發露라고 볼 수 있으며, 地租法의 개정과 국가재정을 戶曹에서 통괄하겠다는 조항은 재정문란의 根源의所在를 分明하고도 正確하게 把握한 정책이라고 할 수 있겠다.

그러나 地租法 改定은 당시의 爲政者나 貴族 및 地主들의 이해와는 相馳되는 것이므로 이러한 急進的 개혁안이 국내사정으로 미루어 보아 是非 없이 斷行되기에는 매우 困難한 點이 있었다고 하겠다.

開化黨 政權의 國政改革의 요체는 국가재정을 바로 잡는데 있다는 點을 認識하고 재정을 管理하는 戶曹參判에는 革命勢力의 제일지도자인 金玉均을 任命했다. 金玉均은 호조참판의 자리에 앉자 우선 일본정부에 對하여 재정원조를 要請했고 또 財政制度 改編을 爲하여 日

4) 金玉均, 『甲申日記』, 12월 5일기.

本人財政技術者の 고용을 제의했다. 金玉均은 그의 甲申政變日記에 그 경위를 다음과 같이記述하고 있다. 「國家의 根本은 財政인데 지금 我國의 窮塞은 公도 잘 아는 바이다. 또 向日의 約束도 있고 하니 不日入港될 귀국우편선으로 무엇보다 먼저 의정해 주기 바란다. 竹添이 말하되 그러면 금액은 얼마나 하랴느냐 余 對答하되 500만원을 한정하고 우선 300만원만 있으면 목전의 急한 것은 피어질듯 하다 — 中略 — 我國商民들은 비록 碣地에 대금을 변출치 못한다 하더라도 우리(日本) 대장성에서야 300만원쯤(筆者註, 當時換率은 1 弗 對 1圓임)을 融通못할리가 없으니 군은 安心하는 것이 좋다고 하였다. 여는 또 말하되 貴國維新이래로 하례에 關係하여 재정에 통한 者로 수인을 고용코자 하니 이 亦是 귀정부에 速報하여서 周旋해 주기 바란다. 竹添은 모두 그러하겠다고 하였다」⁵⁾ 개화당 내각이 재정개혁에 깊은 뜻을 두었던 것은 감히 짐작 할 수 있다.

三日天下한 개화당 내각은 短命으로 瓦解하였으니 그 개혁안은 實踐에 옮기지 못하고 말았다. 개화당 내각의 개혁기도가 조산아로써 失敗하고만 原因으로서는 다음과 같은 點을 들 수 있다.

첫째로 개화당은 自體의 역량은 測量하지 못하고 政變만을 서둘렀다는 點이다. 개화당 인사들은 當時 极히 소수파에 不過하고 정부에서도 重要한地位를 차지하지 못했다. 둘째로는 개화당은 일본의 힘을 過大評價했고 일본정부의 動向을 誤判했던 것이다. 당시 개화당의 정변을 全的으로 支援하고 나선 것은 駐朝鮮公使 竹添의 의견이었고 일본정부의 국론이라고 보기에는 힘들었다. 竹添은 朝鮮에 있어서의 일본의 地位를 높이기 위하여 朝鮮朝野의 요인들과 자주 接觸하면서 호언장담을 서슴치 않았으나 그것은 곧바로 일본의 통합된 국론은 아니었다. 일본도 明治維新 이후 不過 10數年을 경과한 時期였고 許多한 일본 국내문제를 갖고 있었으며, 신문화 도입에全力을 傾注하고 있었으므로 일본 自體의 국가재정도 대단히 窮塞한 狀態에 있었던 것이다. 朝鮮의 정변으로 인하여 惹起될 清國의 干涉에 대하여도 국운을 걸고 清國과 對決할 決心은 아직 일본정부에서도 없었던 것이다. 세째로는 개화당의 정변이 조선사회 一般의 支持를 얻지 못했다는 점이다. 개혁론은 그當時 사회적 여론을 리드할만큼 成熟되어 있지 않았고, 더구나 개화론의 지도층이었던 개화당 인사들이 강화조약以來 민심의 반감을 사고 있는 일본세력과 결탁하고 있었던 때문에 조야에서 다수의 호응을 받을 수는 없었던 것이다.

비록 甲申政變은 실패하고 동시에 개화당의 개혁안은 수포로 돌아갔으나 그 후 改革思想 및 그 의지는 점차 민중 속에 깊이 뿌리 내리기 시작한 것이다.

(2) 東學亂과 弊政改革案

5) 金玉均, 前揭書, 12월 6일기.

또 하나의 自主的 意志에 基因한 東學軍의 國政改革 조항을 列舉할 수 있다. 그것은 1894년에 일어난 東學亂이 全羅道一帶를 席卷하고 점령하여 그 力이 날로 擴張되자 정부가 一時亂의 擴大를 避止코자 休戰講和를 檢索했을 때에 東學軍側에서 제시한 바 있는 개혁안인 것이다.

이들 동학군의 弊政改革의 內容은 從來 異說이 있어 真否가 判明되어 있지 않고 있다. 동학란에 直接 參加하였던 吳知泳의 동학사에는 폐정개혁에 關하여 다음과 같이 記述하고 있다.⁶⁾

「이때에 甲午 5月 旬間이라 東學軍과 官軍이 서로 강화를 이룬 후 관군은 京城으로 돌아가고 동학군은 全羅道 53주에 執綱所를 設立하여 民間 庶政을 處理하게 되었다. 每 邑에 執綱人을 두고 議事員 약간을 두었으며, 大小官吏들은 그를 방조하여 弊政改革을 着手하게 되었으며 同 改革案件은 아래의 12條로 되어 있다.

- 一. 道人과 政府와의 사이에는 宿嫌을 탕조하고 庶政을 協力할 것.
- 二. 貪官污吏는 그 罪目을 사득 일일히 엄증할 事.
- 三. 횡포한 富豪輩는 엄증할 事.
- 四. 불량한 유림과 兩班輩는 증습할 事.
- 五. 奴婢文書는 銷却할 事.
- 六. 七班賤人の 待遇는 改善하고 白丁 頭上의 平壤立은 탈거할 事.
- 七. 青春寡婦는 改嫁를 許할 事.
- 八. 無名雜稅는 一并勿施할 事.
- 九. 官吏採用은 地閥을 打破하고 人材를 등용할 事
- 十. 倭와 간통하는 者는 엄증할 事.
- 十一. 公私債를 勿論하고 기왕의 것은 병물시할 事.
- 十二. 土地는 平均으로 分作케 할 事.

이상과 같은 吳知泳이 기술한 바 있는 執綱 12條項과는 달리 鄭喬의 大韓系年史에는 弊政 13條項을 들어 다음과 같이 기술하고 있다.⁷⁾

- 時東學退去長成 屬全羅道距京城六百七十里貽十三條 於全羅道監司金鶴鎮, 請裁該
- 一. 轉運司革罷, 依舊自邑上納事.
 - 二. 均田御使革罷事.
 - 三. 貪官污吏증習逐出事.

6) 吳知泳, 『東學史』, 1938년, p. 126.

7) 鄭喬, 『大韓季年史』, 상권, pp. 85~86.

- 四, 各邑兩捕吏犯逋千金, 則殺其身, 勿誑族事.
- 五, 春秋兩度戶役錢, 依舊例每戶一兩式排定事.
- 六, 各項結錢收欽, 平均分配, 勿爲籃捧事.
- 七, 各浦口私埠米, 嚴禁事.
- 八, 各邑守令, 該地方用山買庄, 嚴禁事.
- 九, 各國人商賈, 在各港口賣買, 勿入都城設市, 勿出各處任意行商事.
- 十, 行裸商爲斃多端, 革罷事.
- 十一, 各邑吏分房時, 勿捧請錢, 擇可用人住房事.
- 十二, 奸臣弄權, 國事日非, 增治其賣官事.
- 十三, 國太公(즉 大院君) 干預國政, 則民心有庶幾之望事.

이상과 같은 記錄에서 傳한 東學徒의 改革條項에는 그 基本方向에 있어相當한 差異가 엿보인다. 단지 두 記錄은 개혁의 目標를 달리 한다는 것이다. 오지영의 『東學史』가 전하는 개혁조항은 보다 사회개혁에 置重하고 있음이 분명하게 나타나 있다. 즉 노비문서를 소각한다든가, 칠반천인의 待遇를 改善한다든가, 무명잡세를 물시한다든가, 지벌을 打破하고 인재를 登用한다든가, 기왕의 공사채를 포기한다든가, 지주를 평균분작케 한다든가 하는 조항은 모두 在來의 사회제도에 대한 일대개혁을 의미하는 것이다.

그러나 鄭喬의 『대한계년사』가 폐정개혁 조항에는 몇가지의 행정상의 개혁안은 있으나 그 개혁의 방향에 있어서는 혁신적인 면이 적다. 즉 전운사를 없애고, 구제에 따라 읍으로 부터 상납케 한다든가, 균전어사를 혁파한다든가 호역전을 구제에 따라 매초일향식 配分한다든가, 각 향 결전과 수령전을 公平하게 配分하고 함부로 徵收치 않는다든가, 각 읍 수령의 지방 산과 전장을 買占함을 금한다든가, 보부상인의 폐단을 없앤다든가, 각읍리의 분방시의 청정을 금한다든가, 매관을 염증한다든가 하는 조항은 모두 당시의 행정군영상의 弊端을 施政하는 方針을 表示한 것이나 그 시정방책에는 별다른 혁신성을 볼 수 없다. 전운사와 균전어사를 혁파한다는 條項을 특히 明示한 것은 당시 이들이 함부로 백성을 掐取하여 社會의怨聲이高潮되었기 때문이다. 이게의 상소에는 이들의 弊端이 커서 동학란의 한 原因이 되었다고 다음과 같이 指摘라고 있다.

「東學의 교도와 난민의 徒黨이 지금 창궐하게 된 것은 무슨 때문인가 하면 신이 향리에 있으면서 목격한 바 근일에 방백수령 등이 자기비대에만 專心하고 심지어 백성을 處待하고 있기 때문입니다. 전운의 임무는 대단히 번중한 일인데 그들은 공곡을 도매하고 연도에서 모리를 취한다는 풍문이 자자하며, 따라서 민원이 향간에 떠들고 있으니 난을 처음으로 빚어낸 자는 바로 趙弼永이라고 하겠습니다. 또 밖으로는 均田의 왕명을 빙자하여 險으로 모

리를 取하고 국가의 결전을 弄奸하고 토지없는 백성에까지 田稅를 賦課徵收하고 있으니 金昌錫이 또한 난을 빚어낸 한사람이라고 하겠습니다.⁸⁾

이와 같이 轉運司와 均田御司는 만원의 근원이 되고 있으니 이러한 기관은 革罷하는 것이 국가재정을 바로잡는 길이라고 보았던 것이다.

위와 같이 東學軍의 弊政改革 조항에 대해서는 두 가지로 상이하게 전하여지고 이여 그 真否를 判別하기 힘든다. 東學亂이 발발하였던 당시의 사정을 報道하는 1894年 7月 24日字 「東京朝日新聞」의記事는『大韓系年史』의 13개 조항과 동일한 내용이 있기는 하나 그렇다고 하여 이것만을 근거로 그 진부를 판단하기는 곤란한 감이 있다. 동학군의 구성요소로 보아서 이 두 가지 항목이 다같이 당시 동학도들이 갖고 있던 사상의 發露였다고 보아無妨할 것이다. 즉 동학난은 난이 발전함에 따라서 여러 가지의 사상을 가진 構成員이 集結하여 갔던 것이다. 그 한 부류는 진짜 동학의 교도들이며 이들은 주로 民族的 自覺에서 外來勢力의 침병인 西學을 반대하고 外勢를 逐出하자는 데 주목적을 두고 있었고 그들은 朝鮮政府에 불만이 있었다고 해도 그것은 정부가 외세세력에 의부하고 그와 결탁하려는데 반대했던 것이다. 그러므로 1882년 동학도들은 서울에 參集하여 斥倭佯倡義를 부르짖었을 때에도 정부의 각성을 촉구했을 뿐이고 정부 타도를 기도하지는 않았다. 오지영의『東學史』에서 보고한 執綱 12條項中 倭와 간통하는 者는 엄중할 事라는 조항 및『大韓系年史』의 各國商人은 각 港口에서만 매매에 종사할 것이며, 도성의 시장을 출입하거나 임의로 각자로 행상하는 것을 금한다는 조목은 바로 외세세력의 침투에 대한 반대를 표명한 것이다.

또 다른 부류의 동학란의 지도자층은 이와는 맥을 달리하고 있다. 그들은 현 집권파에서 실각 혹은 등용되지 못한 귀족과 유생들이었으며 이들의 주목표는 현 집권층을 타도하는데 있었으며 따라서 대원군과 상충하는 데가 있었다.『大韓系年史』의 기록중 「國太公」 즉 大院君이 國政에 간여하게 되면 民心이 어느 정도의 희망하는 바를 얻을 것이다」라는 조항도 이러한 계층의 소망이 표현된 것이라 할 수 있다. 그러나 동학란에 참가한 지도층 중에는 또 다른 층의 사람들도 있었으니, 즉 그들은 在鄉의 志士層 또는 農民層이며, 이들은 정부의 對農民政策에 불만을 품고 이의 혁신을 기도한 사람들이었다. 이러한 혁신층의 지사 및 농민들이 다수 참가하게 된 것이다.

이상과 같은 東學徒에 의하여 提示된 弊政改革案은 그것이 실현을 보지 못하였다는 점에서는 근본적으로 큰 차이가 있는 것이다. 甲申政變 당시의 개혁안은 개화당인사들이 전적으로 일본세력에 의지하여 국정개혁을 기도하였으나 동학도의 개혁안은 외세를 배격하고 민족자체의 역량으로 이를 단행코자 한데 우선 큰 차이가 있다. 둘째로는 갑신정변 당시에는 개혁사상이 소수개혁파 인사들의 지시를 받았을 뿐 社會의 與論으로는 성장하지 못했으나

8) 鄭喬, 전계서, 상권, p. 85.

동학도의 개혁안이 제시된 시기에는 이미 개혁사상이 다수 사회대중의 공감을 얻었다는 점이다. 세째로는 갑신정변의 개혁안은 동학도가 제시한 개혁안보다도 10년이 앞서 있지만 개혁안은 상당히近代化的志向을 하고 있었으나 동학도의 그것은保守的見地에서의 개혁안이었다고 볼 수 있다. 따라서 동학도의 폐정개혁 조항은 실현되지 못하였으며, 집권층의 교활한 솔수에 넘어가서 동학당도 패망했으나 그 개혁사상은 그대로 다수의 식자들에게 계승되었다고 할 수 있는 것이다. 東學黨의 弊政改革運動에서 주목되는 바는 일본이 항상朝鮮의 內政改革을 구실로 삼고 있었는데 불구하고 여기서는 守舊派를 도와 東學黨의 改革運動을 방해했다는 사실이다. 日本이 제시한 改革案이란 것은实은 그支配下에서의 朝鮮의 改革을 기도했던 것이며 朝鮮의 自主的近代改革을 원한 것을 아니었다. 이 점에서 미루어 보아 日本의 對朝鮮政策의 真意가 어디에 있는가는 명확히 간추이며 日本指導下에서의 國政改革은 植民地化에로의 과정임을 알 수 있다.

(3) 獨立協會의 國政改革案

民衆 속에서 開化運動을 지도한 조직체의 하나로서 獨立協會를 들 수 있다. 이 協會는 西歐의 進步的自由主義과 民主主義思想의 감화를 받은 사람들의 집결체로 종래 政府要路의 改革論者들이 外國에 의존하여 改革을 실현하는 것에 반대하여 自主的民族의 기량으로 이를 달성해야 한다는 주장을 내세우고 있었던 것이다. 그리하여 이들의思想은 民衆의 의사와 脈을 같이 한다고 하겠다.

1898年 10月 15일에는 獨立協會 主體로 鐘路廣場에서 公聽會가 열렸는데 이 공청회를 萬民共同會 또는 官民共同會라 칭하였으며, 여기에는 社會各團體, 各階級을 망라하여 초청하였고 政府의 諸大臣까지 임석시켜 時政을 논의하였다. 이 공청회에서는 다음과 같은 6개조의 改革案을 결의하여 그 실행을 국왕에 주청하였다.⁹⁾

1. 外國人에게 依附치 말 것.
2. 外國과의 利權契約은 大臣이 단독으로 처리치 말 것.
3. 國家財政의 收支를 공고히 하고 豫算을 人民에게 公布할 것.
4. 중대 犯罪는 公判할 것.
5. 勅任官 任命時에는 政府에 자순하여 중의를 쓴을 것.
6. 章程(諸規則)을 실천할 것 등이다.

이와 같이 民間側에서 나온 지도자들은 민중의 주장을 들어 이를 政府에 진의하는 한편 新聞을 발간하여 社會啓蒙에 나서기도 했다.

9) 李丙燾, 『韓國史大觀』, 1964, pp. 521~522.

獨立協會가 제시한 國政改革案중 第 2項은 外國과의 利權契約 締結에 있어 大臣이 단독으로 처리함으로써 빚어질 수 있는 國益의 손실과 外國勢力에 의한 强制的인 国事처리 및 大臣 단독으로 처리하는데 따른 부정의 발생 등을 방지 함으로써 國益을 돈독히 하자는 뜻이며, 第 3項은 國家의 財政을 公正히 하며 豫算을 編成, 이를 民衆에 공포함으로써 근대적인 豫算制度의 확립과 國政의 공개를 요구한 바로서 매우 진취적인 改革案이라 볼 수 있다. 따라서 익일 高宗은 勅令으로 言論의 自由, 地方官의 非行禁止, 商工學校의 設立 등 몇 조항에 대하여 직접 실행할 것을 약속하였으나 수일이 경과하도록 하등의 실행을 보이지 아니 했으니 그 이유인즉 결국 정부 대신들이 權勢扶植, 利慾擴張에만 전심하여 皇帝의 이목을 가린 때문이라 하여 獨立協會의 政府 彙劾의 봉화는 더욱 맹렬하여 갔다. 그러나 이같은 파열한 행동에 불안을 느낀 정부는 드디어 獨立協會의 解散令을 발표하고 이를 압박하는 한편 褒負商의 집합체인 皇國協會를 사주하여 독립협회에 대한 일대 테러를 자행하는 등 그 압력이 가하였으므로 독립협회는 해산되고 따라서 그 개혁안도 실행되지 못하고 말았다.

2. 强制的 財政改革

(1) 甲午更張과 財政制度의 改革

東學亂은 비록 실패로 그 막을 내리긴 했으나 그것이 朝鮮末 사회발전에 지대한 영향을 미쳤다. 甲申政變 이래 10여년을 경과하는 사이 朝鮮社會 자체내에서는 近代的인 改革思想이 차츰 성장하여 1890년대에는 이미 하나의 社會思潮를 형성하고 있었던 것이다. 동학란 이후 개화사상은 조야에 널리 퍼졌으며 당시의 政府要人們도 國政改革의 필요성을 인지함에 이르렀다. 그러나 불행한 사실은 당시 일본이 조선조야의 改革氣風을 이용하여 朝鮮의 內政을 적극적으로 간섭하려는 책략을 마련하고 있었다는 점이다. 특히 朝鮮末의 政勢는 朝鮮에서 清·日軍의 격돌이 일어나고 이로 인하여 清日戰爭이 발발하였던 것이다. 전세가 日本에게 유리하게 작용하자 日本의 朝鮮內政에 대한 간섭은 그 마각을 드러내어 強壓的이고 노골적을 영토침략의 야망을 드러내고 있었다. 따라서 朝鮮政府의 內政改革은 조선의 舊來社會를 개혁하는 동시에 일본에 의존하여 그 植民地化의 도정을 밟게 된 것이다. 조선조야의 대다수의 인사중 개혁을 희망하면서도 이와 같은 日本의 간섭하에서 실현되는改革은 日本의 예속을 가져오는 것이라 하여 이에 반대세력이 발생하고 정쟁의 계기도 마련된 것이다. 과연 일본이 조선의 내정개혁을 어떠한 사고에서 권고, 후원하였고 또 어떠한 방향으로 개혁을 주도했는가 하는 경위를 고찰해 보면 甲午更張의 성격과 功過를 정확히 판단할 수가 있는 것이다.

1876年 丙子修好條約 이래 日本이 韓半島에 진출하여 掠奪貿易으로 資本을 축적하여 日

本工業發展의 기초를 마련했고 1890년대 이후부터는 치밀한 계획과 노골적인 방법으로 領土의 侵略을 획책하여 왔다. 그들은 朝鮮의 内政改革을 앞세우면서 개혁을 도모한 것은 바로 영토침략의 야망을 구체화한 소이이다. 영토침략의 본성은 일본이 조선의 내정개혁을 제의한 당시의 각종문서에서도 명백히 간취할 수 있는 것이다.

1894년 5월 26일 駐韓 日本領事 內田定樹는 본국의 外務代臣 陸奧宗光에게 보낸 서한에는 朝鮮의 内政改革의 필요성을 역설하고 이 大改革에는 日本의 절대적인 협력이 있어야 한다는 점을 다음과 같이 그의 소견을 첨부하였다. 「요컨대 금방 我國으로부터 如此 大軍을 파견한 이상 이 호기를 놓치지 말고 諸國 公使館 및 居留帝國民을 보호하는 외에 一步前進하여 당 朝鮮國으로 하여금 我日本帝國의 보호를 받도록 조약을 체결하고 자금 我帝國이 當朝鮮國의 내치외교에 간여하여 그 진보개량을 도모하며 부강에 이르게 하면 한편으로는 我帝國의 반명을 강고히 하고, 또 다른 한편으로는 아제국의 세력을 확장함으로써 겹하여 제국상민의 이익을 증진하는 정책을 취함이 가하다고 사료되는 바이오». 10)

당시 朝鮮內 事情을 볼 때 清兵과 日兵이 출진하여 清國은 朝鮮에 대한 宗主權을 주장하고 있는 바이라서 日本이 朝鮮을 보호하겠다는 복안을 공공연하게 日本政府의 政策이라고 내세울 시기는 아니었다. 따라서 日本政府로서는 우선 朝鮮政府로 하여금 清國과의 宗主權主張의 부당성을 인식시키기 위해서 완전독립이라는 조항을 제시하고 清國에 대해서는 朝鮮에 대한 宗主權 抛棄를 교섭하는 것이 당면한 과제였다. 11) 그러나 이것은 어디까지나 朝鮮에서 清國勢力を 물리치고 日本의 지휘하에 内政改革을 단행하려는 것이며 여사한 内政干涉은 朝鮮을 보호령으로 굴복시키는 첫 단계에 불과했던 것이다.

당시의 外務大臣인 陸奧宗光은 그의 回顧錄에서 朝鮮內政改革의 의도를 다음과 같이 술회하고 있다. [대저 我國의 獨力으로 朝鮮內政의 改革을 담안하여야 한다는 논의가 세상에 표명되자 我國朝野의 논의는 실로 일치하여 거의 모두가 朝鮮은 아임방이니 我國은 다소 난잡에 직면하더라도 인방의 友誼에 대하여 이를 부조하는 것은 의협국인 帝國의 임무이며 도덕적인 표현에서 출발한 것과 같은 견해를 내리고 있다. 이 논자들의 가슴 속에는 朝鮮의 改革을 구실로 하고 我版圖의 확장을 기도하고 있다. ...中略... 나는 처음부터 朝鮮內政의 改革을 정치적 필요 이상으로 하등의 의미는 없는 것으로 안다. 또 이는 추후도 의협의 정신으로서 十字軍을 이르킬 필요는 느끼지 않는다. 따라서 朝鮮內政改革은 첫째로 我國의 이익을 주안으로 하는 정도로 끝이고 이 때문에 굳이 我利益을 희생시킬 필요는 없다고 본다.] 12)

10) 『日本外交文書』제 27권, 제 1책, 「朝鮮內政에 관한 件」, p. 567.

11) 상계서, pp. 573~576, 6월 28일자 大島公吏가 陸奧外務大臣에 보낸 서한 참조.

12) 陸奧宗光, 『塞塞錄』, 岩波文庫, pp. 45~46.

원래 先進資本主義國家가 後進國을 植民地化하기 위하여는 後進國이 어느 정도 開化될 것을 必要條件으로 한다. 즉 先進國은 後進國을 植民本國과 동일한 社會秩序, 經濟制度 및 生活樣式을 갖추도록 개화시켜야만 판로로서 또는 原料生產地로서 이를 效用적으로 지배 이용할 수 있기 때문이다. 日本이 朝鮮의 內政改革을 주장하고 나선 것도 여사한 資本主義國家의 생리에서 출발한 것이며 반드시 일본의 후원에 의해서만이 내정이 개혁되기를 요청한 것은 바로 조선을 일본에 예속된 식민지로 만들자는 저의에서 온 것이다.

19세기 말기 西歐諸國은 이미 독점주의 段階에 돌입하여 해외에 식민지를 구축하는 경쟁이 치열하게 전개된 시기였다. 아프리카와 東南亞는 이미 서구제국에 분할점거되었고 中國大陸에도 각 국은 특정한 지역에 세력권을 확장하고 있었다. 世界資本主義 競爭에서 뒤늦게 출발한 日本은 당시 朝鮮을 그들이 진출할 수 있는 유일한 세력권으로 간주하고 조선에서 세력기반을 확립하지 못하면 日本資本主義는 배출구를 찾지 못하여 질식할 것이라 믿고 있었다. 따라서 일본은 국운을 걸고 朝鮮占據를 도모한 것이다. 清日戰爭은 그리하여 일어난 일대 도박이었다. 清日戰爭을 전후한 日本의 朝鮮內政干涉은 강압적이었다. 1894년 7월 4일에는 일본은 소위 內政改革方案 五個條款 朝鮮政府에 제시하여 7月 8日 時限附로 그 회답을 강요했다. 그 때 제시한 개혁안 五個條款 다음과 같다.¹³⁾

- 一. 中央政府의 制度 및 地方制度를 改定하고 아울러 人材를 登用할 것
- 二. 財政을 정리하고 富源을 開發할 것
- 三. 法律을 整頓하고 裁判法을 改定할 것
- 四. 國內의 民亂을 진정하고 安寧을 保持하는데 필요한 兵備를 설립할 것
- 五. 教育의 制度를 확립할 것

당시 국내에서는 東學亂이 일어났고 이로 인하여 清國과 日本이 朝鮮에 출병하여 國政은 혼란에 빠졌던 터이므로 日本은 이때를 악용하여 朝鮮에 대한 일본의 발언권을 확립하자는 내심이었다. 이와 같이 內外政勢가 다단한 때였으므로 朝廷으로서는 그 채택에 신중을 기하지 않을 수 없었다. 그러나 日本의 요구는 강경하였으며 당시 朝鮮에 주재한 日本公使의 태도는 방악무인이었다. 朝廷으로서는 內亂조차 진압할 힘이 없고 朝鮮에 주둔시키고 있는 군대까지 동원하여 위협하는 日本의 요구를 거절할 수 없는 형편이므로 7月 7일에는 부득이 計辦內務府事 申正熙, 協辦內務府事 金嘉鎮, 曹寅永 등을 改革審查委員으로 임명하고 그 사실을 日本公使에게 전하였다. 日本은 大島公使 杉村書記官을 이에 참여케 하고 內政改革案을 심의하였다. 日本측 大島公使은 7月 10日 다시 內政改革方案 細目이라는 2부로 된 보다

13) 朝鮮史編修研究彙纂, 第 1輯, 「近代朝鮮史研究에 收錄된 田保綺潔論文」, 「近代朝鮮에 있어서의 政治的改革」, p. 11.

細目에 걸친 안을 朝鮮側 審查委員에게 제출하고 그 실시를 기한부로 요구하였으나 朝鮮側 申正熙는 이를 강력히 반박하게 되었다. 즉 「內政改革方案의 根本精神에 대하여는 朝鮮政府 도 동의하나 목하 日本軍이 京城에 유주하고 또 改革案에 기한을 붙여 실시를 독촉하는 것은 첫째로 國內民心을 摘亂하며, 둘째로는 內政干渉의 우려가 있는 것이니 우선 日本軍을 철퇴시키고 改革方案 實施에 기한을 철회할 것」¹⁴⁾을 요구했다.

그러나 日本의 태도는 더욱 강경하여졌고 심지어 군대를 景福宮에 진입시켜 京城내의 朝鮮軍의 武裝解除를 단행하였으며, 드디어 강제적으로 政府改閣까지 착수했다. 7月 24일에는 政府內의 銀族을 축출하고 大院君을 수반으로 新政權을 수립하였으며 7月 26일에는 軍國機務處를 신설하고 總裁 및 委員任命에는 日本側이 적극 작용하여 親日分子로 이에 임명하기에 이르렀다.

그러나 大院君과 大島 公使간에 이해가 상반되자 日本政府는 대도 공사를 본국에 소환하고 새로이 당시 内務大臣이었던 井上馨을 特命公使로 전임시켜 朝鮮國 추참으로 임명했다.

井上馨은 朝鮮에 부임하자 大院君의 축출을 도모하기 위하여 직접 國王과의 접촉을 피하고 甲申政變 이래 日本에 망명했던 徐光範, 朴泳孝를 入閣시켜 親日政權을 강화시켰다. 井上은 자주 國王을 배알하면서 改革의 필요성을 역설하면서 國王의 親政을 전의했다. 이것은 大院君의 세력을 축출하고 모든 시책을 알선하려는 것이다. 井上 公使의 朝鮮에서의 정책은 소위 “法典攻略”이란 것으로 그것은 朝鮮의 정치를 法治主義에 따라 실시하자는 것이다. 그러나 당시 井上의 法典政略의 의도에는 정치의 실권을 내각에 옮기고 親族, 皇室은 물론 이요 國王도 이를 함부로 간여하지 못하게 하자는 데에 있었던 것이다. 그리하여 동년 12月 17일에는 드디어 勅令으로 軍國機務處를 廢止하고 大院君을 정권에서 물러서게 하였고 또 내각을 개조하여 金弘集, 朴泳孝의 聯立內閣을 성립시켰다.

이 新內閣은 井上 公使가 제시한 改革案 20個條項을 14個條項으로 수정하였으니 이것이 바로 洪範 14條로 칭하는 改革案이었던 것이다. 金弘集, 朴泳孝의 聯立內閣은 日本의 기도 한 바에 따라 1895年 1月 7日(陰甲午年 12月 12日)에 國王으로 하여금 직접 개혁의 실시를 宗廟에 展謁하여 誓告케 하였다. 이리하여 甲午改革이 시작되었으니 洪範 14條의全文은 다음과 같다.¹⁵⁾

- 一、割斷依附清國廬念、確建自主獨立基礎
- 二、制定皇室典範、以昭大位繼承宗戚分義
- 三、大君主御正殿視事、政務親謁、各大臣裁決、后嬪宗戚、不容干與
- 四、王室事務與國政事務、須御分離、毋相混合

14) 田保綺潔, 前掲論文 參照.

15) 鄭喬, 前掲書, p. 182.

- 五, 議政府及各衙門職務權限, 明示制定
- 六, 人民出世總由法令正律, 不可妄加名目濫行徵收
- 七, 租稅課徵及經費支出, 總由支衙門管轄
- 八, 王室費用率先減節, 以爲各衙門及地方官模範
- 九, 王室費及各官府費用, 豫定一年額算, 確立財政基礎
- 十, 地方官制函行改定, 以限節地方官吏職權
- 十一, 國中總俊子弟, 廣行派遣, 以傳習外國學術寄與
- 十二, 教育將官, 用徵兵法, 確定軍制基礎
- 十三, 民法刑法立法制定, 不可濫行監禁懲罰, 以保全人民生命及財產
- 十四, 用人不拘門地, 求土遍及朝野, 以廣人材登用

이상의 洪範 14條를 보면 제 1조부터 제 3조까지는 國基에 관한 規定이며, 제 1조에서 清國과의 縱走國關係를 단절할 것을 규정한 것은 獨立國家로서의 國權을 확립하자는 저의이나 이 조항을 설정한 內面的 意圖는 朝鮮政府에서 清國의 간섭을 배제하고 日本이 단독으로 朝鮮의 國政改革에 간여하자는 저의가 숨어 있었다. 제 2조는 王室典範을 미리 확정하고 王位繼承에 따른 분쟁관계를 제거하자는 것이며, 제 3조는 王의 親政을 강화하고 宗戚의 간섭을 불허하자는 것이다.

제4조 및 제5조는 行政府의 職務權限을 규정한 것이며, 특히 제 4조의 규정은 종래 宮中事務가 항상 府中事務의 우위에 있었으므로 政府의 行政運營上의 많은 지장을 받아 왔기 때문에 이를 시정코자 규정한 것이다. 제 5조는 종래 각부처간의 職務界限가 분명치 않아 사무가 불필요하게 빈중하였고 그로 인하여 각종 폐해가 발생하였기 때문에 이를 미연에 방지하고자 제도적으로 그 사무한계를 규정한 것이다.

제 6조부터 제 9조까지는 財政에 관한 규정이며, 제 6조는 租稅徵收는 法令에서 稅率을 정하고 이에 따라 실시할 것을 규정한 것이며 이것은 종래 徵稅事務가 문란하여 백성들이 많은 폐해를 입었으므로 이를 시정하자는 것이다. 제 7조는 財政業務를 度支部에 통합한다는 것이며, 이점은 이미 第 1次 金弘集 内閣에서 규정한 바 있으나 그 실시를 재천명한 것이다. 제 8조의 규정은 王室財政이 無原則하게 중대하여 國庫를 허실케 한 원인이 되었으므로 이를 바로 잡자는 의도에서 설정한 것이며, 제 9조는豫算制度의 실시를 선포한 것이다.

洪範 14條가 공포된 후 이 기본방침에 따라 동년 4월부터 각종 改革法案이 발포되었다. 1895년 4월 19일에는 内閣關係 및 各部 官制改革法, 裁判所構成法이 발포되었다. 이 改革法의 制定은 전격적이었으며, 4월 19일부터 2개월만에 制定 公布된 법령만도 50여종에 달하고 있는 것이다. 이와 같이 다수의 改革法이 일시에 공포를 보게 된 것은 그간 日人들이

조급히 준비하였던 법안을 별로 심의도 거치지 않고 國王으로 하여금 공포케 한 결과이다. 이 중의 부분은 日本의 법령을 그대로 이식한 것이며 따라서 朝鮮의 실정에 맞지 않아 그 실시에 있어서는 많은 애로가 예상되었다.

- 1) 1894년 8월 11일의 軍國機務處 會議에서는 동년 10월 29일 이후 租稅金納制의 실시를 의결공포했다. 즉 종래 각종부세 人頭稅로서 徵收하던 米, 大豆, 綿布, 麻布 등 物納制度를 개정하고 貨幣로서 徵收하기로 한 것이다. 이것은 우리 나라 租稅制度에 있어서의 획기적인 개혁이었다고 할 수 있다. 그러나 이 租稅金納制圖는 이를 뒷받침하는 준비가 마련되어 있지 않아 심한 혼란만을 야기시켰던 것이다. 즉 통화의 준비가 충분치 못하고 金融機關이 정비되어 있지 않아 地方農民들의 換錢에 지장을 초래했으므로 그 실시에는 많은 애로가 있었다. 정부는 급히 서둘러 銀行을 창설하고 度支部로부터 자금을 대출한다든가 米商會社를 조직케 한다든가 하여 준비를 서둘렀으나 이같은 성급한 대책으로는 그 실시가 원활하지가 못하였다. 이와 같이 준비없는 여건하에서의 金納制의 강행은 결국 日本人 貸金業者에게 횡재의 길을 열어준 결과가 되었다.
- 2) 동년 8월 11일에는 또 新式 貨幣發行 章程을 의결하고 銀本位制를 채택하고 白銅貨, 赤銅貨, 黃銅貨를 補助貨幣로 정하였다. 그러나 이 貨幣改定에 있어서도 당시 國家財政이 궁핍하여 本位貨인 銀貨의 주조는 극히 소액에 그치고 白銅貨 등 補助貨幣만 다량으로 주조되었던 것이므로 전술한 바와 같은 白銅貨인프레이션이 발생하여 白銅貨 가치는 하락하였고 또 각종 私鑄錢이 유통계에 나돌므로써 新貨幣는 일반의 신용을 얻지 못하여 이 개혁 또한 실패하고 말았다.
- 3) 동년 8월 14일에는 會計審查院의 설치를 의결하였다. 그러나, 이 회계심사원 제도는 회계법이 制定되지 않은 당시의 사정으로서는 有名無實한 것이었다.
- 4) 동년 10월 29일에는 度量衡에 관한 사무를 內務衙門에 옮기고 新制度量衡制度를 전국에 확일적으로 시행할 것을 의결했다.
- 5) 金弘集, 朴泳孝 聯立內閣이 수립되자 朝鮮의 行政, 財政, 軍事의 각 부문의 개혁을 斷行코자 日本으로부터 專門委員을 초빙키로 하여 度支部 顧問官으로는 日本主稅官이었던 仁尾維茂¹⁶⁾를 초청하였다. 仁尾는 1895년 1월에 취임하여 稅制改革, 稅出入豫算編成에着手했다.
- 6) 1895년 4월 20일에는 度支部官制를 制定公布하고 度支部 大臣이 政府財政을 총괄케 하고 會計, 出納, 租稅, 國債, 貨幣, 銀行 등에 관한 일체의 사무를 관리하고 각 지방의 재무를 감독케 했다.
- 7) 財務官制를 위한 財務官制를 정비하고자 1895년 4월 20일에는 關稅司 및 徵稅官制

16) 李宣根, 『韓國史』現代編, 乙酉文化社, 1980, p. 707.

를 공포하였다. 이 官制에 따라 전국에 220개소의 稅務署를 설치하고 그 監督官廳으로 전국에 9개소의 關稅土를 두어 稅務行政을 관장토록 하였다.

8) 동년 4월 23일에는 各大臣間規約條件을 심의 결정하고 稅務行政을 위한 각종사항의 조사를 각부에 제시하였다. 그 중 중요한 것을 보면 ① 內務, 度支部는 調査委員을 임명하고 國稅 및 地方稅의 종류와 세액을 조사하고 세제의 정리를 조속히 단행할 것. ② 驛傳 및 驛田의 제도와 역전경비 및 그 징수법을 農商工部에서 조사할 것. ③ 王室에 유속된 籍田, 庄田, 蘆田, 火田 등을 内部, 度支部, 官內部에서 조사할 것. ④ 각 부 및 각 관속의 경비는 豫算定額을 초과치 못할 것. ⑤ 각官, 各營, 各司 기타 종래 징수한 일체의 分稅, 水稅, 江稅의 稅額과 종류를 度支部에서 조사하여 一般稅入에 이입할 것 등이다.

9) 동년 4월 24일에는 法律第 2號에서 會計法을 制定公布하였다. 이로써 會計審查院도 그 기능을 발휘할 수 있었던 것이다.

10) 1985년부터 매년 國家豫算表를 작성하였으며 이에 따라 稅入과 支出을 집행하기로 하였다.

이상의 財政改革은 日本의 制度에서 모방한 것이며 또 이 개혁에 소요되는 경비는 日本으로 부터의 차관에 의하여 충합하기로 한 것이며 日本은 朝鮮內의 全關稅收入을 담보로 하여 1895년 2월 25일 國會에서 추가예산으로 300만원의 對韓借款을 의결하고 동년 3월 30일에는 그중 30만원을 우선 朝鮮 度支部에 수교하였다. 동차관은 년 6분으로서 5년거치 2년 분할 상환의 조건으로 성립된 것이다.¹⁷⁾

甲午改革은 이상과 같이 日本의 절대적 간섭하에서 기도·획책된 것이다. 갑오개혁으로 인하여 朝鮮에서는 각종의 制度的改革이 단행되었어도 그것은 日本植民地의 기초를 마련해주는 결과가 되고만 것이다. 洪範條項의 제 1조에서 朝鮮의 自主獨立을 선포하였으나 그것은 다만 清國의 간섭으로부터의 해방을 의미하는 것이고 새로이 日本의 지배를 배제하는 조항은 못되었다. 개화 또는 단순한 제도적 개혁이나 생활양식의 서구화로써 달성되는 것은 아니다. 外國資本主義에 의존하고 그에 예속되어 형성되는 國政改革은 植民地化를 뜻하는 것이며 따라서 甲午改革을 추징하여온 朝鮮의 위정자들은 개혁의 방향을 잘못 선택하였다 고 할 수 밖에 없다. 갑오개혁이 당시 개혁을 원하고 있는 사회일반의 지지를 얻지 못한 이유도 여기에 있었던 바이다. 甲午改革은 第 3次 金弘集 内閣의 도괴로 일단 침체되었으므로 전반적인 그의 실시는 되지 않았다.

(2) 韓日合邦 以後의 財政制度 改編

1) 目賀田 財政顧問의 赴任

17) 日本外務省編, 『日本外交文書』, 제28권, 제 1편, pp. 344~361.

産業研究

1904년 2월 10일 清日戰爭이¹⁸⁾ 발발되자 日本은 朝鮮政府를 강압하여 韓日議定書를 체결하고 동년 8월 22일에는 다시 韓日協約을 성립시켜 顧問政治를 실현함에 이르렀다. 본 협약에 의하여 朝鮮의 內政은 전적으로 日本의 지휘하에 들게 되었으니 韓日協約의 내용은 다음과 같다.¹⁹⁾

第 1條, 大韓政府는 大日本政府가 추천한 바 日本人顧問 1명을 財政顧問으로 하여 大韓政府에 용빙하여 재정에 관한 사항은 일체 그 의견을 순하여 시행할 事.

第 2條, 大韓政府는 大日本政府가 추천한 바 외국인 1명을 外交顧問으로서 외부에 용빙하여 外交에 관한 업무는 일체 그 의견을 순하여 시행할 事.

第 3條, 大韓政府는 외국과의 조약을 체결하며 기타 중요한 外交案件, 즉 외국인에 대한 특전양여와 계약 등 처리에 관하여는 미리 日本政府와 상의할 事.

이상과 같은 內政干涉의 제조문은 日本에 이미 朝鮮을 보호령으로 하는 乙巳保護條約의 전단계에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

韓日協約 제 1조에 의거하여 동 9월 3일에 日本大藏省主稅局長이었던 目賀田宗太郎이 財政顧問으로 선임되어 동월 8일에는 日本外務代身으로부터 對韓施設綱領으로 7항을 훈령 받았다. 이 7항의 내용을 보면 「① 防備를 견고히 할 것. ② 外政을 감독할 것. ③ 財政의 監督 및 整備를 단행할 것. ④ 交通機關을 외비할 것. ⑤ 通信機關을 통일할 것. ⑥ 拓植事業을 계획할 것. ⑦ 警察權을 확장할 것.」 등으로 실로 朝鮮內政의 전반에 걸쳐서 간섭할 것을 지시한 것이다. 또 특히 주의를 요하는 사항이라 하여 「부임후 실황을 사복하고 일의 경량완급에 따라 그 실행을 도모할 것이며 수시 外務大臣에 보고하고 帝國政府의 훈령을 요할 때는 동공사관을 거치거나 또는 직접 外務大臣에 품의하여 그 지휘를 기다리라」는 것 이었다.²⁰⁾

이상과 같은 훈령을 받은 目賀田 財政顧問은 稅關事務官 겸 大藏省 書記官 鈴木穆을 대동하고 동년 9월 30일에 내한 부임하였다. 동년 10월 13일에는 林權助 公使와 함께 國王을 배알하였으며翌日인 14일에는 財政顧問으로서의 傭聘契約 6個條의 協定을 성립시켰다. 그 내용은 다음과 같다.²¹⁾

大韓帝國政府 參政 申箕善 및 度支部 大臣 閔泳綺는 칙령을 받들어 大日本帝國政府의 추천에 의한 財政顧問 目賀田宗太郎과의 사이에 아래 조항을 협정함.

第 1條, 目賀田宗太郎은 大韓帝國政府의 財政을 整理監督하고 財政上 제반에 관하여 성실히 審議起案의 責에 임한다.

18) 目賀田宗太郎愛博記編纂委員會 編, 「男爵 目賀田宗太郎」, 1938년, p. 345.

19) 國會圖書館 立法調查局, 『舊韓末條約彙纂』.

20) 目賀田宗太郎受傳記編纂委員會 編, 「男爵 目賀田宗太郎」, 1938년, p. 345.

21) 國會圖書館 立法調查局, 『舊韓末條約彙纂』.

朝鮮末의 財政改革에 關한 研究

第 2條, 大韓帝國政府는 財政에 관한 일체의 사무는 目賀田宗太郎의 동의를 가진 다음에 시행한다. 目賀田宗太郎은 財務에 관한 사항의 議政府會議에 참여하고 또 財政에 관한 의견을 度支部大臣을 거쳐 議政府에 제출할 수 있으며, 議政府의 의결 및 각 부의 사무로 거쳐 議政府에 제출할 수 있으며, 議政府의 의결 및 각 부의 사무로서 財政에 관계되는 것은 상주전에 目賀田宗太郎의 동의 加印을 요한다.

第 3條, 目賀田宗太郎은 財政에 관하여 그 의견을 상주할 수 있다.

第 4條, 目賀田宗太郎의 債給은 800원으로 하여 매월 말에 지급한다. 본봉급외 大韓帝國政府는 상당한 관사를 目賀田宗太郎에게 급여한다. 단 상당한 관사가 없을 때에는 관사료로서 月額 金貨 百圓을 급여한다.

第 5條, 目賀田宗太郎이 來往歸國 및 사가귀국시 船車料 實費外에 金貨 300圓을 지급한다. 財政事務로 인하여 大韓帝國 내지를 출장할 때는 선차료 실비외에 1일 金貨 十圓을 지급한다.

第 6條, 本 契約은 미리 그 기한을 정하지 않았으나 각 일방이 본 계약해제의 필요가 발생했을 때에는 相互 協議한 후에 大日本帝國 代表者の 동의를 거쳐서 본 계약을 해제한다.

이상 6개 조항은 目賀田宗太郎의 職責範圍와 顧問에 대한 待遇 및 僱聘期限에 관한 것을 협정한 것이다. 위에서 보는 바와 같이 顧問의 권한은 財政事項 일체에 걸쳐 그의 의견이 존중된다는 것과 그는 財政에 관한 사항이면 議政府會議에 참석하여 발언할 수 있으며, 國王을 직접 알현하여 의견을 구신할 뿐 아니라 內閣의 議決事項이라도 그의 결의가 없이는 國王의 재가를 상주할 수 없다는 것이다. 그는 실질적으로 朝鮮 財政整理에 관한 最終權限을 가졌다고 할 수 있다.

1905년 10월 日本은 露日戰爭에서 승리하고 포오츠마스에서 강화조약이 성립되자 이와 때를 같이하여 숙원의 야망을 달성코자 10월 17일에는 드디어 강압적으로 乙巳保護條約을 체결시켰으며, 이 조약에 의거하여 1906년 2월에는 서울에 統監部를 설치하고 初代統監에 伊藤博文이 취임하여 統監部 政治가 시작되고, 따라서 1904년 10월에 부임한 財政顧問 目賀田은 統監의 지휘하에서 각종 財政整理를 더욱 과감하게 결행했던 것이다.

2) 財政機構의 改編

財政機構의 改編은 甲午改革에서 계획되었던 바이나 전술한 바와 같이 그 후의 政勢變化로 수포로 돌아갔던 것이므로 우선 貨幣整理와 財政機構改編에 착수했던 것이다. 機構改編의 大要를 보면 다음과 같다.

1906년(光武 10年)에는 官稅官制를 다시 제정하고 官稅事務를 度支部에 통일귀속케 하고 그 관할하에 각도에는 稅務行政을 두고 稅務監은 해당 도내의 稅務行政을 지휘감독케 하였다. 稅務監은 觀察使가 겸임하였다.

各道內의 주요한 지역에는 稅務官을 배치하고 그下部機關으로서 稅務主事를 각郡에
파주시켜 실제로 稅務의 집행을 담당케 했다.

위와 같은 稅務行政의 一元的인 계통은 또하나 다른 財政顧問部의 監督機關이 설치됨으로써 稅務行政에 대한 二重監督體系가 구축된 것이다. 즉 日本은 朝鮮의 稅收入을 확보하기 위하여 重要地域에 財政顧問부 또는 分廳을 두고 각 도의 稅務行政을 監督케 했는데 이 제도는 이미 1905년 이래 실시되어온 것이다. 그 후 1907년 5월 이후는 다시 京城, 平壤, 大邱, 全州 및 元山에 顧問監部를 설립하고 財政顧問부 및 分廳을 監督키로 했다.

이와 같이 稅務行政의 監督機關으로서 度支部 管理下의 監督機關이 있고 동시에 財政顧問部에 소속되어 그 지휘를 직접 받는 顧問部 監督機關을 설치한 이유는 딴 곳에 있었던 것이다. 즉 日本은 1895년의 甲午更張 이래 거액의 자금을 朝鮮政府에 대부했고 특히 統監部設置 이후에는 그 액수가 더욱 늘어나 1907년에 이르기까지는 이미 1,500萬圓에 달하고 있었던 것이다. 이와 같은 日本政府에 대한 借入金의 가장 확실한 財源은 鎌山과 稅收入에 있었던 것이다. 甲午更張 당시 井上 公吏가 日本政府에 500萬圓 申請했을 때도 抵當으로서 全羅, 忠清, 慶尙 등 三道의 租稅로써 담보하고 그 원리금 완불까지 삼도의 세무 기타 地方事務의 監督者로서 각 도에 日本人을 빙용하게 하고 원리는 년부로서 삼도 租稅中에서 상각시키고 나머지를 朝鮮政府의 稅入으로 할 것을 제안한 바 있었다.²²⁾

이렇게 볼 때 日本이 朝鮮의 內政改革 특히 財政改革에 관심을 갖고 韓日協約에서 財政顧問을 제일 먼저 파견한 의도도 명백한 것이다. 稅務行政의 一元化를 주장하면서도 財政顧問部 監督官을 두되 監督의 二元的인 組織을 착상하게 된 것은 바로 朝鮮財源을 정확히 조사확보하자는 데 목적이 있었던 것이 분명하다. 1907년 7월 24일 韓日協約의 체결과 더불어 사정은 또 한번 달라졌다. 韓日協約은 합병의 직전단계였으며 본 협약 제 5조에는 朝鮮政府는 統監이 추천하는 日本人을 朝鮮政府 官吏로서 채용할 것을 규정함으로써 顧問政治는 일단락되고 日本人 官吏는 이후 朝鮮政府內에서 중요한 지위를 차지하여 이른바 借款政治가 시작된 것이다. 이 협약에 따라 1908년 1월에 官制改定이 단행되었으며 이 관제개정에 의한 財政機構 개편 중 중요한 것을 보면 다음과 같다.

- ① 度支部에는 官房, 司稅局, 司計局, 理財局을 둔다.
- ② 종래의 財政顧問部는 폐지하고 종래 여기에서 관장한 財源調查事務는 이를 확장하여 度支部에 신설한 一局에 장리시킨다.
- ③ 종래 度支部의 一局이었던 檢查局은 會計検査旅行의 필요상 새로이 度支部 大臣의 管理에 속하는 獨立官廳으로 한다.
- ④ 印刷局도 檢查局과 한 가지로 獨立官廳으로 한다.

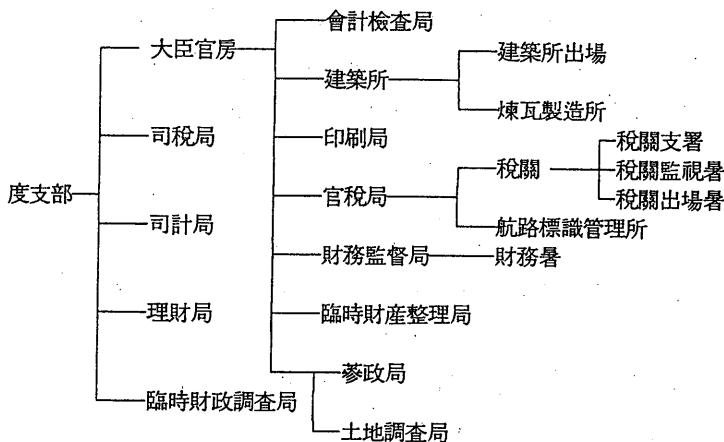
22) 권두영, 전계서, p. 429.

朝鮮末의 財政改革에 關한 研究

- ⑤ 朝鮮關稅事務를 獨立 관리하던 總稅務司廳은 폐지하고 關稅局을 신설하여 度支部 大臣의 관리하에 소속하는 獨立官廳으로 한다. 그 감독하에 稅關, 臨時稅關 工事務 및 燈臺局을 둔다.
- ⑥ 종래의 地方徵稅機關을 폐지하고 內局稅務 및 地方財務 監督機關으로 설치되었던 財政顧問監部의 소재지에는 財務監督局을 특설하고 그 執行機關으로 財務署를 231개소를 설치한다.
- ⑦ 1908년 6월에는 宮內部所管 및 慶熙宮所屬 不動產 및 종래 宮內部에서 증수하던 제세는 국유에 이속케 하고 財政整理局을 신설하고 國有財產 및 帝室債務의 정리를 관장케 한다.
- ⑧ 종래 宮內部 經理院에서 경영하던 紅蓼專賣事業은 1907년 12월 이후 국고수입으로 정하고, 度支部 司稅局에 莓政局을 두고, 이를 관장시켰으나, 1910년 1월에는 獨立官廳으로 參政局을 설치하고 이를 관리시켰다.
- ⑨ 1901년 3월에는 土地調查局을 설치하고 度支部 管理下에 土地調查 및 測量에 관한 사항을 관장케 한다.

1910년 6월 말일 현재 朝鮮財政行政機關의 조직을 보면 다음 <그림1>과 같다.²³⁾

<그림1>



<資料: 「韓國財政施設綱要」, pp. 7-10>

23) 度支部, 『韓國財政施設綱要』, pp. 7~10.

III. 結論

1876년 丙子修好條約 이후 개항과 더불어 일기 시작한 國政改革 특히 財政改革에 관한 논의가 일부 식자들 사이에 거론 된 바 이에 대하여는 그 개혁의 성격을 自主的 財政改革과 強制的 財政改革으로 구분함으로써 종래의 序列的, 時代順的 나열을 탈피하고 개혁의지에 논점을 맞추었으나, 즉 自主的 財政改革의 시기로서 1894년에 일어난 甲申政變時 開化黨 內閣에 의하여 제시된 바 있는 財政改革과 그후 1894년 東學軍에 의해서 제시된 財政改革案 및 獨立協會人士들에 의한 재정개혁안을 나름대로 自主的 貢政改革이란 범주로 분류하고 이와 같은 재정개혁의 시기가 당시 위정자들의 개혁의지의 강화, 국내외적인 여건의 不成熟, 인민의 不呼應 및 일본의 絶對的 妨害干涉 등과 같은 이유로 모두 실패하고 말았으며, 다음 강제적 재정개혁의 부류로서 1894년 甲午更張時 洪範 14條에 의한 強制的 財政改革의 부류로서 1904년 韓日協約 後 내한한 目賀田宗太郎 財政顧問 就任 後의 재정개혁을 들었는 바 이는 日本이 明治維新 이후 새로이 資本帝國主義化하여 한반도를 그들의 공업원료의 공급기지와 그들 공업제품에 대한 시장확보책의 일환으로 조선을 식민지화하기 위한 정책으로서 1894년 甲午改革을 단행하고 洪範 14條를 발포하여 대한제국의 재정개혁을 강제적으로 실시했었는 바 갑오개혁으로 인하여 대한제국은 일본에 의하여 작성, 제시되는 대로 내정을 개혁함으로써, 외형상 재정의 근대화를 제도적으로는 도모하였다고 하겠으나 실직적인 근대화는 이루지 못하였던 것이다. 이상에서 우리는 조선말에 단행된 재정개혁의 원인과 내용 및 그 전개과정과 일제체제하의 편성, 실시된 예산 등을 분석 고찰하면서, 감지할 수 있었던 바는 일본이 조선민족의 자체적인 역동으로 시도하는 자주적 의지의 근대화 개혁에 대하여는 극력 이를 방해하면서도 그들의 한반도 식민지화 계획에 따라, 달성하고자 한 때문이란 사실이다. 그들의 주도하에 작성·반포된 회계법상에는 엄격히 均衡豫算制度를 채택하고 있으면서도 위에서 본 바와 같이 총독부 설치 이후의 예산편성에 있어서는 재원영출의 여지가 없는데도 불구하고, 과도한 재정지출을 계상하고 이를 보충하기 위해서는 일본정부로부터의 차입금 및 공채를 끌어들인 것은 대한제국 정부로 하여금 재정적으로 일본에 예속시키려는 의도에서 실천되었음을 감지할 수 있다. 따라서 조선말의 재정개혁은 갑오개혁 이후 외형적으로는 근대화한 양상을 띠었으나, 실질적으로는 조선의 식민지화의 한 과정적 단계라 볼 수 밖에 없다. 따라서 우리는 이민족에 의한 제반정책의 수립, 실시가 식민지에 대한 자비심에서의 실천적 발로가 아니고 어디까지나 자기들의 이익을 위해 추진된다는 역사적 교훈을 체득하지 않으면 안된다고 본다.

그러나 한편 갑오개혁 아래 일본에 의해서 실시된 재정개혁중 근대적 예산제도의 도입실시, 宮中과 府中의 분리, 세제의 정비개선, 징세제도의 정비, 세원의 발굴, 화폐제도의 정

리, 철도통신시설의 설치 등과 같은 것은 조선근대화의 일익을 담당한 일면도 없지 않았다는 사실을 간파해서는 안된다고 본다.

參 考 文 獻

- 姜在彥, 『韓國近代史研究』, 1982.
- 姜東鎮, 「韓·日協約 強制締結 - 악명높은 顧問政治」, 『朝鮮日報』, 1985.10.11日字.
- 權斗榮, 「日帝侵略下의 韓國金融」, 「日帝의 經濟侵奪史」, 大旺社, 1982.
- 金光鎮, 「李朝末期に 於ける朝鮮の貨幣問題」, 『普專學會論集』, 第 1輯, 1934.
- 金玉均, 『甲申日記』, 12月 5日記.
- 盧啓鉉, 『韓國外交史研究』, 海文社, 1968.
- 吳知泳, 『東學史』, 1938.
- 李基白, 『韓國史新講』, 一潮閣, 1981.
- 李昌世, 『韓國財政의 近代化過程』, 博英社, 1966.
- 李光麟, 『開化黨研究』, 一潮閣, 1985.
- 鄭 喬, 『大韓系年史』上卷.
- 趙璣濬, 『韓國經濟史』, 日新社, 1983.
- _____, 『韓國資本主義成立史論』, 大旺社, 1982.
- _____, 『韓末의 財政改革』, 『學術院論文集』, 1966. 12.
- 經濟評論社 編, 『經國大典』, 朝鮮總督府 中樞院版, 昭和 9年.
- 鈴木武雄, 『朝鮮末期に於ける朝鮮の經濟』.
- 麻生武龜, 『李朝の財政關係』.
- 信夫淳平, 『韓半島』, 昭和 34年.
- 四方博, 『朝鮮に於ける近代資本主義の成立過程』
- 萩彦三, 『韓末財政の整理改革』友邦シリズ 第 6號, 昭和 41年.
- 財政經濟學會, 『明治, 大正財政史』, 朝鮮總督府, 明治 40年.
- 目賀田種太郎, 『韓國財政整理報告』, 朝鮮總督府, 明治 40年.
- 朝鮮總督府 編, 『李朝時代의 財政』(教本), 昭和 12年.
- 京城帝國大學法學會 編, 『朝鮮經濟의 研究』, 岩波書店, 昭和 13年.
- 度支部 編, 『韓國財政概要』
- 朝鮮總督府 編, 『中央財政機構沿革一覽表』, 隆熙 3年.

產 業 研 究

目賀田種太郎受傳記編纂委員會 編, 『男爵目賀田種太郎』, 1938.

『韓國財政施設概要』

金炳煥 譯, 『舊韓末의 社會와 經濟』, 러시아大藏省 編, 1983.

Kennan, G. *Korea a degenerate State, Outlook*, October, 1965.

Meade, E. G. *American Military Government in Korea*, Kings Crown Press,

New-york, 1952.