

근대 조선의 국민국가 창출과 입헌군주제론

쓰키아시 다쓰히코(月脚達彦)

머리말	3. 독립협회의 의회 개설 운동과 대한제국의 군주권
1. 兪吉濬의 입헌군주제론	4. 보호국 시기의 입헌군주제 맺음말
2. 갑오개혁에서의 군주권	

머 리 말

청일전쟁과 갑오개혁으로 淸과의 종속 관계가 파기됨에 따라 조선에서 왕조 국가의 국민국가화는 초미의 과제가 되었다. 국가를 책임지는 주체가 ‘국민’이라는 것이 국민국가의 요건의 하나인데, 왕조 국가를 국민국가로 바꾸어 편성할 때에 군주권과 ‘국민’의 권리 사이에 어떤 관계가 있어야 하는가는 중요한 문제이다. 갑오개혁과 독립협회 운동을 담당한 개화파가 입헌군주제 도입의 구상을 가졌다는 것은 한국 근대사 연구의 정설이지만 그 평가에 대해 연구자 사이에 반드시 견해가 일치하는 것은 아니다. 개화파가 입헌군주제의 도입을 구상한 것 자체에서 조선의 정치 사상의 내재적 발전을 보는 견해부터, 개화파는 그 우민관으로 인해 民選議院의 개설을 부정하고 있었다는 등 ‘한계’를 강조하는 견해, 나아가 민중의 지지가 없이 일본의 문명개화를 모방하려 하였다가 개화파의 비주체성을 문제 삼는 견해까지 여러 설이 있다. 여기서 연구사를 상세히 논할 수는 없지만 입헌군주제의 의의를 문자 그대로 의회에 의한 군주권의 제한이라는 의미로 이해한다면 개화파의 政體論에는 여러 가지 ‘한계’가 보이지 않을 수 없다.

그런데 갑오개혁이 진행되던 1894년 10월 27일 오토리 게이스케(大鳥圭介)를 대신하

여 駐朝鮮日本公使로 착임한 이노우에 가오루(井上馨)는, 11월 20일, 21일 이틀에 걸쳐 국왕 고종을 알현하고 전 19조로 이루어진 조선내정개혁안을 하나씩 설명하였다. 알현의 모습이 《日本外交文書》에 수록되어 있는데,¹⁾ 그 冒頭 부근에서 고종은 다음과 같이 말하였다.

6월 21일 (일본은 7월 23일) 이래 짐은 거의 국무상 아무런 권리를 행사할 수가 없다. 국정의 일은 모두 각 대신이 관장하는 바이다. 이리하여 일국의 君權이 汚損되는 일은 없는지 (중략) 뒤돌아 보건대 짐에 대한 내 신료의 불충을 책망하지 않을 수 없다.(92)

같은 해 7월 23일 일본군의 경복궁 점령, 즉 갑오개혁의 개시 이래 국정은 전부 대신·관료의 손아귀에 들어가서 고종이 국무에 관여할 수 없게 된 것을, ‘일국의 군권’의 ‘오손’이라고 분개하고 있는 것이다. 한편 이노우에는, 내정개혁안 제1조 ‘政權은 모두 一途에서 나올 것’과 제2조 ‘대군주는 政務親裁의 권이 있고 또한 법령을 지킬 의무가 있음’의 설명에서 ‘親裁’라는 말을 반복하고 있는데, 이는 각각 아래의 ①과 ②와 같다.

- ① 대군주는 정권을 통일하시니, 모든 호령이 모두 대군주의 친재에서 나오는 것이 마땅한 도리인 바 (중략) 대군주가 친재하시는 것이야말로 긴요하다고 생각한다.(93)
- ② 대군주가 친재하신 법에 대해서 대군주는 그 법을 지키고 그 법에 따라 일을 처분하셔야 할 것이다 (중략) 때문에 대군주는 법령을 내시고 그 법령의 범위 내에서 정무를 행하여야 하는 것이니, 즉 법령을 지키셔야 하는 것이다. 이에 대해 대군주의 존의는 어떠하십니까.(94)

①에 대하여 고종은 ‘지당한 바이다’라고 답하였고 ②에 대해서는 ‘문명 諸國은 모두 그러하다고 들었다. 나도 또한 금후 그리 할 것이다’라고 답하였다. 고종으로서는 군주가 ‘친재’하는 것은 당연해도, ‘친재’하는 군주가 왜 대신·관료에게 국정을 장악하게 해야 하는지, 왜 법을 지키지 않으면 안 되는지 좀처럼 납득하지 못했던 것이다.

고종과 이노우에의 인식의 차이는 19세기 말 조선과 일본의 군주가 지닌 차이에 근거하고 있으며, 결국 조선에서는 1899년 ‘大韓國國制’에 보이는 것과 같은 전제 황제권이 형성되었다. 그렇다면 갑오개혁에서 정치제도의 개혁을 행한 개화파는, 원래부터 일본과는 군주의 양태가 다른 조선에 일본의 제도를 그대로 적용하려 한 것일까. 개화파의 정치사상에 일본의 영향이 보이고 갑오개혁에서 시행된 새로운 법령에도 일본 것을 옮겨

1) 《日本外交文書》 제27권 제2책, 91~107쪽. 이하, 인용의 경우에는 구두점을 찍고 쪽수를 표시한다.

쓴 것이 많은 것은 사실이지만, 그렇다고 하여도 개화파가 일본의 정치사상과 제도를 비주체적으로 받아들였다고 비판하고 끝낼 문제는 아니다.

본고는, 조선 개화파의 정치사상의 근간인 입헌군주제론의 구상에 대하여 본래의 입헌정체의 뜻과는 다른 측면에도 주목하여 검토하고 아울러, 갑오개혁의 제도개혁 및 독립협회의 의회개설 운동을 연관시켜 고찰함으로써, 한국 근대 사상사에서 입헌 군주제론을 어떻게 자리매김할지에 관한 약간의 문제를 제기하고자 한다.

1. 兪吉濬의 입헌군주제론

조선에서 최초로 입헌정체를 논한 서적은 유길준의《西遊見聞》전 20편(1889년 완성, 1895년 東京의 交詢社에서 간행)이다. 이 책에서 유길준은, 제 5편에 ‘정부의 종류’라는 항목을 설정하여 현존하는 정체로서 ‘군주가 명령하는 정체’(‘압제정체’), ‘군민이共治하는 정체(‘입헌정체’), ‘國人이 共和하는 정체’(‘合衆政體’)의 세 가지를 들고(그 밖에 ‘군주가 擅斷하는 정체’와 ‘귀족이 主張하는 정체’에 대해서도 설명하지만 이들은 현존하지 않는다고 한다), 조선·중국·일본 등 아시아 여러 나라의 정체는 ‘군주가 명령하는 정체’라고 하였다(143~147).²⁾ 유길준에 의하면 ‘歐美 兩洲의 諸國이 亞洲의 諸國에 比하여 百倍로 富強한 事由’는 ‘亞洲의 黃色人이 歐美 兩洲의 白色人’과 비교하여 ‘天質’이 열등하기 때문이 아니라 ‘政府의 制度와 規模가(‘규모’는 제도와 거의 같은 뜻) 有異’하기 때문이며(148) ‘各國의 政體를 相較하건대 君民의 共治하는 것이 最美한 規模’라고 하였다(151).

그런데 《서유견문》의 정치론의 중심인 제 5편(‘政府의 始初’, ‘政府의 種類’, ‘政府의 治制’)의 3항목으로 이루어져 있다)과 제 6편 ‘政府의 職分’은 대부분이 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)의 《西洋事情》에서 번역 내지 번안한 것인데 ‘정부의 종류’ 만큼은 《西洋事情》 外編 卷之二에 같은 이름의 항목이 있기는 하지만 그것을 번역한 것이 아니다. 《西洋事情》의 ‘정부의 종류’는 첫머리에서 ‘정부의 종류는, 제1 立君, 제2 貴族合議,

2) 《서유견문》의 인용문에는 원문의 쪽수만 표기한다. 또 인용문 중의 괄호는 쓰키아시(필자)가 것이다.

* 한국어로 번역할 때 《서유견문》의 인용문은 《서유견문》 원문을 기준으로, 맞춤법 등은 현대 한국어로 바꾸었다(번역자).

제3 共和政治 세 가지로 그 政體를 달리하지만 실제로는 명확하게 구별을 세워서 體裁를 설명하기 어렵다'고 한 것처럼, 정체의 우열을 논한 것이 아니다. 또 영국의 의회 정치와, 후쿠자와 자신은 부정적이긴 하지만 역사상의 혁명과 그로 인해 성립된 공화제에 대해 비교적 많은 지면을 할애하고 있어서 유길준으로서는 그대로 번역·인용할 수 없었다고 생각된다.

그럼, 유길준은 '군민이 공치하는 정체'가 어떠한 의미에서 우수하다고 파악한 것일까. 우선 주목되는 것이,

夫 君民이 共治하는 政體는 그 制度가 公平하고 些少도 私情이 無하여 民의 好하는 者를 好하며 惡하는 者를 惡하여 國中의 政令과 法律을 輿衆의 公論으로 行하니 (중략) 政府의 一定한 制度는 人君과 百姓이 同守하여 敢히 是를 犯함이 無하고 良法과 美制를 新定한 則 亦 君民이 公遵하는 故로 暴君과 奸臣이 相遇하여도 其 虐政과 苛法을 恣行하기 不能한지라. 然하기 人民은 各 其業에 安하며 事를 勉하여 一家의 榮華를 營求할 뿐 아니라 國人이 各 其國의 重함으로 自任하여 進取하는 氣像과 獨立하는 精神으로 政府와 心を 同하며 力を 協하여 其國의 富強할 機會를 圖謀하며 文明할 規模를 講究하니(148~149)

라고 한 것처럼, 정치에서 '私'를 부정하고 '公'을 실현함으로써 백성이 나라를 책임진다는 자각, 즉 '국민의식'을 가지게 되어 민심이 정부에 결집하게 된다는 것이다. 특히 정치에서 '公'을 보장하는 것으로서 '公論'을 열거한 데 주목하고 싶다. 이에 대해 '군주가 명령하는 정체'는,

君主의 命令하는 政體에 貴族의 主掌을 兼한 者는 (중략) 政府의 官吏는 公心을 包含한 者가 不多하며 又 人民은 愛國하는 精神이 不足한 故로 一己의 私慾으로 全國의 紀綱을 不顧하여 貧富와 貴賤의 等級이 懸殊하니 勢力있는 者는 法을 犯하여도 罰이 無하고 殘弱한 者는 罪가 無하여도 其 手足을 措하기 不能한지라. 此를 因하여 國家의 典章이 一定치 못하니 明君과 良臣이 國政을 行하여 公道를 務하여도 其 德化와 恩澤이 其 君臣의 生世한 一時에 止하고 規模와 美政이 其人의 歸와 同減하며 萬若 暴君과 奸臣이 國權을 執한 則 悖亂한 政令과 殘酷한 法律로 其 私意를 放縱하여 不爲하는 者가 無한지라. 然한 故로 雖 泰平한 時를 當하여도 人民의 其性은 活潑함이 無하고 政府를 楚越같이 視하여 憂國하는 誠意가 自乏할 뿐더러 國家의 危急한 事勢가 有하여도 不知하고 其 經營하는 바는 一身의 情慾에 足하기를 爲할뿐더러 (149~150)

라고 한 것처럼, 정치가 '公'이 아니기 때문에 백성은 '사욕'='일신의 정욕'에 따라 행동하여 나라를 책임진다는 자각을 가지지 못하여 결국 '국민'이 형성되지 않는 것이다.

그런데 앞에 인용한 ‘군주의 명령하는 정체’에 관한 설명은, 엄밀하게 말하면 ‘군주의 명령하는 정체’가 아니라 그 앞부분에 있듯이 ‘군주의 명령하는 정체에 귀족의 主掌³⁾을 겸한’ 정체를 논한 것이다. 실은, 아래에서 보듯이 유길준에게는 ‘군주의 명령하는 정체’와 구별하여 논한 ‘군주의 명령하는 정체에 귀족의 주장을 겸한’ 정체가말로 비판의 대상으로서 중요하였다.

유길준은 ‘정부의 종류’의 다른 곳에서 ‘군주의 명령하는 정체’는 ‘國中의 법률과 정령을 군주 일인의 독단함을 由하되 신하의 공론을 從하는 자를 云함’이라고 쓰고, ‘군주의 위세’는 ‘신하의 공론’에 의해 ‘한정’되어 있는 것으로 보인다고 하였다. 그러나 유길준에 의하면, 그 ‘한정’은 법에 의해 행해지는 것이 아니고 ‘풍속의 久遠함으로 자연히 성립한 者’이다(143). 한편 현존하지 않는 ‘귀족의 주장하는 정체’는 ‘國中에 일정한 군주가 無하고 其 政事와 法令이 귀족의 합의하는 권세에 在한 者’로서 ‘一國의 인민을 奴隸하며 토지를 사유하여 生民의 塗炭이 각 정체 중에 最甚한 자’이었는데, 그 자취는 ‘군주의 명령하는 정체에 合한 者’로서 현존한다고 하였다. 유길준이 꺼린 것은 군주의 전제보다도 귀족의 전횡이었다고 말할 수 있다.

이처럼 유길준이 ‘군주의 명령하는 정체’뿐만이 아니라 ‘귀족의 주장하는 정체’ 및 양자를 합한 정체에 대해 누누이 설명한 것은, 동시대의 조선의 정체가 단순한 ‘군주의 명령하는 정체’가 아니라 그것과 ‘귀족의 주장하는 정체’가 합해진 정체라고 간주하였기 때문이다. 결국 조선의 군주정이 ‘공’이 아닌 것은 군주정 자체에 문제가 있는 것이 아니며, 군주의 행위가 제약되어야 마땅하지만 그것이 법으로 제도화되어 있지 않아서 ‘귀족’이 국정에 함부로 개입하기 때문이라는 것이다. 여기서 말하는 ‘귀족’은 현실에서는 군주의 척족과 정권을 독점한 문벌을 가리키는 것으로 이해할 수 있다.

한편으로 유길준에게 군주정의 정당성은 의심을 품을 여지가 없는 것이어서, 제 5편 ‘정부의 시초’의 말미에서

大概 國家의 規模가 千萬年을 經過하여도 不變할 者가 有하고 又 時勢를 隨하여 變改할 者도 有하니 其 不變할 者는 人君이 人民의 上에 立하여 政府를 設置하는 制度와 又 其 泰平을 圖成하는 大權이며 人民은 人君을 爲하여 其 忠誠을 盡하고 又 其 政府의 命令을 服從하는 事니 此는 人生의 大紀라(141)

라고 하듯이 군주와 인민의 구분은 선천적인 것이다.⁴⁾ 결국 군주정은 공명정대한 것인

3) ‘主掌’과 ‘主張’은 같은 음으로 양자 사이에 특별히 의미의 차이는 없다고 생각된다.

데 ‘귀족’에 의해 ‘私’가 되기 때문에 ‘공론’을 대리하는 제도에 의해 군주정의 ‘公’을 유지하지 않으면 안 된다는 것이다. 입헌군주제를 ‘문명’의 근간으로 간주한 유길준이지만, ‘정부의 종류’ 말미에서는,

人民의 知識이 不足한 國은 卒然히 其 人民에게 國政 參涉하는 權을 許함이 不可한 者라.
(중략) 國의 政體는 恒常 其 人民의 學識 階梯를 隨하여 其 制度의 等級이 成하는 故로 政體의 種類가 如何하든지 其實은 皆人民의 自取한 者니(152)

라고 써서 의회에 의한 인민의 정치 참가를 비판하고 있다. 그 때문인지 ‘정부의 종류’ 전반의 ‘군민의 공치하는 정체’를 총론적으로 설명한 문장에서는 아래와 같이 의회에 관한 언급이 없다.

此 政體는 其 國中에 法律 及 政事의 一體 大權을 君主 一人의 獨斷함이 無하고 議政諸大臣이 必先 酌定하여 君主의 命令으로 施行하는 者를 指함이니 大概 議政諸大臣은 人民이 薦舉하여 政府의 議員이 되는 故로 大臣은 其 薦主되는 人民을 代하여 其 事務를 行함이며 且 人君의 權勢도 限定한 境界이 有하여 法外에는 一步도 出하기 不能하고 君主로부터 庶人에 至하여 至公道를 遵하여 雖 小事라도 私情을 任行하지 아니하며 又 司法諸大臣과 行政諸大臣은 各其職事를 君主의 命令으로 奉하고 政事와 法律마다 議政諸大臣의 酌定한 者를 施行하는 者라. 是故로 此 政體가 實狀은 議政 行政 及 司法의 三大綱에 分하니 君主는 三大綱의 元首라.(144~145)

여기서 ‘人民이 薦舉’한 자는 議員이 아니라 ‘議政諸大臣’이 되어 입법·행정·사법은 ‘議政諸大臣’이 결정하고 군주가 명령하는 것이 된다. 군주는 삼권 위에 선 ‘원수’이며 통치의 대권을 가지지만 군주의 행위는 ‘議政諸大臣’에 의해 제약된다. 결국 ‘공론’을 대리하는 제도는, ‘인민이 천거’한 대신·관료에 의한 군주 행위의 제약이며 그에 의해 군주정이 ‘公’으로 된다는 것이다.

이처럼 유길준의 정체론에서 군주가 통치 상의 대권을 가지고 있음은 자명하며 그런 의미에서 강한 군주권을 표방한다. 그러나 이는 군주의 행위를 제한하지 않으면 ‘公’이 되지 못하는 것이었다. 한편으로 유길준은 민을 국정에 참여시켜서 ‘국민’으로 만들지는 않으며, 군주정을 제도적으로 ‘公’으로 만들면 민이 국가를 책임진다는 자각을 가지게 되어 그로 인해 민권이 생기고 국권도 신장한다고 말하는 것이다. 유길준의 국민국가 창설론은 이상과 같은 구조를 가진 것이었다.⁵⁾

4) 또, ‘정부의 시초’에는 후쿠자와 유키치의 《西洋事情》 外編 卷之一 <政府の本を論ず>의 번역이 많이 포함되어 있지만 여기에 인용한 문장은 《西洋事情》과 무관하다.

2. 갑오개혁⁶⁾에서의 군주권

1894년 7월 23일(음 6월 25일) 일본군이 경복궁을 점령하였다. 주지하는 바대로 이로 인해 민씨 정권이 무너지고 대원군 정권이 성립되었고, 국왕·왕비는 정치에서 배제되었으며 이어 27일 軍國機務處가 설립되었다. 다보하시 기요시(田保橋潔)는 군국기무처에 대해서, 일본공사관 서기관 스키무라 후카시(杉村藩)의 ‘단독 입안에 의한 것이 아니며 오카모토 류노스케(岡本柳之介)·유길준 등과 협의한 다음 입안한 것임에는 의심의 여지가 없다’고 추측하고 있는데,⁷⁾ 아래에서 보듯이 유길준이 관여하였다는 추측은 옳바르다고 생각된다.

<군국기무처장정>에 의하면 군국기무처는 회의원이 회의하여 개혁안(의안)을 의결한 후 ‘稟旨舉行’ 즉 국왕의 재가를 받아 공포하게 되어 있다.⁸⁾ 군국기무처 총재는 총리 대신이 겸하며(<의정부관제>⁹⁾제1항) 군국기무처의 회의원은 실제로 대신·각료, 각 아문의 협판·참의 등을 겸하고 있어서 의정부·아문과 군국기무처는 일체였다. 이는 8월 18일(음 7월 18일) 군국기무처 의안에서 ‘各衙門 大臣 및 將臣·警務使는 군국기무처 회의원을 겸할 것’으로 되어 법적으로 추인되었다.¹⁰⁾ 군국기무처의 회의원은 앞서 본 《서유견문》 제5편 ‘정부의 종류’의 ‘議政諸大臣’과 거의 같은 권한을 가지고 있어서 군국기무처를 유길준이 구상한 제도의 구현으로 볼 수가 있다.

7월 30일에 <議政府官制>와 <宮內府官制>가 제정되었는데 두 가지를 구별하여 제정한 것은 실질적으로 宮中과 府中의 분리를 의미한다. 또 8월 12일(음 7월 12일)에는 군

5) 이러한 구상 위에서 유길준은 ‘국민’ 형성을 위한 교화를 중시하였다. 상세한 것은 졸저, 2009 《朝鮮開化思想とナショナリズム》(東京大學出版會)의 제1부 제2장을 참조.

6) 갑오개혁의 군주권에 대해서는 졸고, 1995 <甲午改革의近代國家構想> 《朝鮮史研究會論文集》 33에서 논한 바이지만, 그 후 왕현중, 2003 《한국근대국가의 형성과 갑오개혁》(역사비평사)의 제6장에 상세하게 이야기되어 있다. 본고는 왕현중씨의 연구에 촉발된 것이지만 개별 논의에서는 왕현중씨와 견해를 달리하는 부분이 있다.

7) 田保橋潔, 1944 <近代朝鮮に於ける政治的改革> 《近代朝鮮史研究》(朝鮮總督府朝鮮史編修會編) 44

8) <軍國機務處章程> 제1조 및 제2조(서울대학교 도서관, 1991 《議案·勅令(上)》 66). 또한 이 장정은 공포되지 않았는데[유영익, 1990 《갑오경장연구》(일조각) 137] 이는 ‘의정부관제’에 의해 군국기무처가 의정부의 직속이 되었기 때문이다.

9) 《舊韓國官報》 甲午 6월 28일

10) 또 10월 9일 의안에서 ‘만국통례’에 따라 군국기무처를 ‘의회’로서 의정부와 대등한 독립된 기관으로 하였지만 금세 취소되었다. 그 이유는 분명치 않다. 유영익, 《앞 책》 138~139

국기무처 의안 <命令頒布式>이 공포되었다. 이 <명령반포식>은 일본의 메이지(明治) 19년(1885) 칙령 제1호 <公文式>을 기초로 하고 있으며, 제2조에서 ‘國內의 一應(모든) 法律 勅令은 모두 上諭로 頒布한다’고 강조하고 있다. 또, 제3조는 ‘法律·勅令은 總理大臣이 起草하거나 各衙門大臣이 案을 갖추어 議政府에 提出하면 總理大臣이 上裁를 奏請한다’고 하며, 제4조는 ‘法律 및 政治所關勅令은 御押을 거친 뒤 御璽를 누르고 總理大臣이 年月日을 記入 主務大臣과 함께 밑에 連署한다(하략)’로 되어 있다. 즉 군국기무처에 더하여 국무대신도 국왕 친재 하에 입법을 담당하는 형태가 된 것이다.¹¹⁾ 이것도 유길준이 구상한 ‘議政諸大臣’의 제도와 통하는 것이다. 다만 제1차 김홍집 내각의 시기에는 법률·칙령이 공포되지 않아서 <명령반포식>은 결과적으로 의미를 갖지 못한 법령이었다.

원래 이렇게 제도상으로 실현된 것은 일본에서 1880년대까지 행해진 것이긴 하지만 입헌군주제에 착목한 조선인 관료의 개혁안이기도 하였다. 이 점에 대해서, 유길준이 10월에 보빙사 義和君의 수행원으로 일본을 방문했을 때 무쓰 무네미쓰(陸奥宗光) 외무대신에게 ‘우리나라의 君權은 본디 定域이 있어서 大權은 모두 정부에 있’었는데, ‘近日(과 같은 상황)에 이른 것은 모두 權臣이 弄權한 所爲이지 왕실의 남용은 아니다’라고 말하고 있는 것이 주목된다.¹²⁾ 유길준의 이 말은, 《서유견문》 제5편 <정부의 종류>에서 조선의 군주권이 ‘귀족’의 폐해로 인해 ‘私’가 되었다라고 쓴 있는 것과 동일하다. 유길준은 갑오개혁에서의 정치제도 개혁이 조선의 ‘전통’에 부합된다고 설명할 수 있는 것이다.

한편, 9월 3일(음 8월 4일) 군국기무처 의안은, ‘대군주 폐하’가 ‘몸소 백관을 거느리고 날마다 外殿에 나와서 萬機를 친재하신 다음 왕정이 擧하여지고(잘 행하여지고) 조정이 깨끗해질 수 있다’는 취지에서 회의일에 총리대신이 회의원 몇 사람을 이끌고 便殿에 나아가서 그날의 ‘所議 案건을 陳奏하는’¹³⁾ 것으로 하여 국왕의 ‘萬機親裁’의 형식을 다시금 정비하였다.

그런데 주지하듯이 군국기무처는 대원군과의 대립, 고종·왕비 민씨의 개입 등으로 기능하지 못하게 되었고, 10월에 駐朝鮮日本公使로 부임한 이노우에 가오루는 대원군을 하야시킴과 아울러 고종·왕비 민씨를 제압한 다음 고종의 친정을 부활시켰다.¹⁴⁾ 본고의

11) 《舊韓國官報》開國 503년 7월 12일. <公文式>은 메이지 22년(1889) 칙령 제139호로 제 3조가 개정되었는데 여기에 인용한 <명령반포식> 제4조는 <公文式> 제3조에 해당하는 것인데 그 문은 메이지 22년에 개정된 것이다.

12) 유길준전서편찬위원회 편, 1971 《兪吉濬全書》 4 (일조각) 372

13) 《舊韓國官報》開國 503년 8월 4일

14) 田保橋潔, <앞 논문> 112~121

‘머리말’에서 본 이노우에의 고종 알현은 이 과정에서 행해진 것이다. 그 후 이노우에의 재임 중에 행해진 개혁 중 군주권과 관계되는 것은 대략 아래와 같다.

우선, 1895년 1월 7일(음력 갑오 12월 12일)에 고종은 왕세자와 백관을 이끌고 종묘(이튿날은 사직)에 親拜하여 이른바 <홍범 14조>를 誓告하였다. 참고로 다보하시 기요시(田保橋潔)에 의하면 국왕이 정치의 개혁을 종묘·사직에 서고하는 예는 조선에 없었는데, 이노우에가 1889년 2월 11일 明治憲法 발표 시에 일본 천황이 賢所·皇靈殿에 告文을 아뢰는 예를 좇아 고종에게 권고한 것이다. 원래 제2차 김홍집 내각이 성립한 12월 17일(음 11월 20일)의 칙령으로 12월 22일에 행한다고 공포하였는데 고종의 병색으로 연기된 것이다.¹⁵⁾ <홍범 14조>중 첫 항목은 ‘청국에 의존하는 마음을 불식하고 자주 독립의 기초를 확립할 것’인데, 그 다음 3항목은 이하와 같다.

1. 王室典範을 제정하여 왕위 계승과 宗戚의 본분과 의리를 밝힐 것. ①
1. 대군주가 正殿에 나와서 時事를 보되 국정은 직접 대신들에게 諮詢하여 裁決하며 왕비나 후궁, 종친이나 외척은 정사에 관여하지 않을 것. ②
1. 왕실 사무와 국정 사무를 반드시 구분하여 서로 뒤섞지 말 것. ③¹⁶⁾

③에서 ‘궁중·부중의 분리’를 확인하고 ②에서는 앞서 본 9월 3일의 군국기무처 의안을 계승하여 군주 친재의 형식을 정비함과 아울러 국정은 대신에게 지순하며 왕비·종친(대원군)·척족이 관여하지 못하게 한다는 내용으로 되어 있다. 또 ①의 ‘왕실전범’은 왕위계승 문제와 왕실재정 문제 등이 정치 대립으로 연결되는 것을 막기 위해 지극히 중요한 것인데 이 시기 일본의 ‘황실전범’을 모방한 ‘왕실전범’이 작성되었지만 공포되지는 못한 듯하다.¹⁷⁾

종묘서고에 앞서 제2차 김홍집 내각 성립 이튿날인 12월 28일부터 칙령이 공포되었다. 그 제1호가 <公文式>이다.¹⁸⁾ 이는 앞서 본 8월 12일의 군국기무처 의안 <명령반포식>을 대신하는 것으로 역시 일본의 <公文式>을 기초로 한 것이다. 제 3조에서 ‘법률 및 일반 행정에 관계 되는 칙령’에 총리대신이 주임 대신과 함께 副署하게 되어 있으며 실제 이 칙령에도 대신의 부서가 있다. 일본의 <公文式>은 헌법 제정 전이기 때문에

15) <위 논문> 130

16) 《舊韓國官報》 開國 503년 12월 12일

17) 서영희, 1990 <1894~1904년의 政治體制 變動과 宮內府> 《한국사론》 23 (서울대학교 국사학과) 352의 주 123 참조.

18) 《舊韓國官報》 開國 503년 11월 21일

제1조에 ‘법률 칙령은 上諭로써 공포한다’고 한 다음에 ‘법률 중 元老院의 의결을 거칠 필요가 있는 것은 이전의 예를 따른다’는 문구가 들어가 있고, 제2조는 ‘법률 칙령은 내각에서 기초하거나 各省 大臣이 안을 갖추어 내각에 제출하며 모두 총리대신이 상주하여 재가를 청한다’¹⁹⁾고 되어 있다. 한편 조선의 <公文式>에서는 제1조에 원로원에 관한 문구가 없고 제2조는 ‘法律·勅令은 議政府에서 起草하며, 또는 各衙門大臣이 案을 갖추어 議政府에 제출하며 議政府會議 擬定을 거친 후 總理大臣이 上奏하여 裁可를 받는다. 단, 法律·勅令 중 긴급을 요하지 않는 것은 總理大臣이 中樞院에 諮詢함이 可하다’라고 되어 있다. 조선에는 국회가 없기 때문에 제2조에서 일본의 <公文式>에 없는 ‘議政府會議 擬定을 거친 後’²⁰⁾라는 문구가 필요하였다고 생각된다. 또 ‘중추원’은 원래 갑오개혁으로 ‘實職’을 잃게 된 관료를 ‘고문’으로서 수용하는 기관이었는데, 12월 18일 칙령 6호로 군국기무처가 폐지된 것을 계기로 새롭게 설치된 것으로 일본에서 헌법제정 전에 존재했던 원로원에 해당하는 것으로 자리매김 되고 있다. 본디 중추원은 내각의 자문 기관으로 원로원에 비교하면 권한은 약하지만, 원로원의 권한도 ‘권력 분립론에서의 입법권보다도 훨씬 한정된 내용을 가진 것에 불과하였다’²¹⁾고 한다. 어찌됐든 군국기무처를 대신하여 ‘정부 회의’(‘내각 회의’)가 입법을 전적으로 담당하게 된 것이다.

종묘 서고를 거치고 1895년 1월 11일(음 12월 16일)의 칙령에서 ‘지금부터 국정 사무는 짐이 친히 각 대신에게 자순하여 재결하며 의정부를 궁내로 이설하여 내각으로 개칭한다’고 함으로써 국왕의 친재 체제가 다시금 시작되었다.²²⁾ 4월 19일(음 3월 25일)에 공포된 <內閣官制>²³⁾는, 왕헌종씨가 지적하고 있는 대로 일본의 메이지 22년 칙령 제 135호 <內閣官制>를 제2조와 제 8조를 제외하고 베껴 옮긴 것인데, 중요한 것은 일본의 <內閣官制>에 없는 제2조의 ‘國務大臣은 大君主陛下를 輔弼하여 邦國經理하는 責을

19) <公文式>의 인용은, アジア歴史資料センター【レファレンスコード】A03020000500 <御署名原本・明治十九年・勅令第一号・公文式>(國立公文書館)에 의한다.

20) 여기서의 ‘의정부회의’는 이후 의정부가 내각으로 개편됨에 따라 5월 31일(음 5월 8일)의 <공문식>개정에 의해 ‘내각회의’로 된다.

21) 大石眞, 2005 《日本憲法史〔第2版〕》有斐閣, 57~58

22) 《舊韓國官報》開國 503년 12월 16일. 이 칙령에서 내각의 장소는 修政殿으로 정해졌는데 왕헌종씨는, 외부대신이던 김윤식의 《續陰晴史》 己未 5월 19일 기록을 하나의 근거로 하여 수정전은 음력 5월 29일(6월 11일)까지 수리로 인해 사용할 수 없었다고 하여 이는 고종을 개혁에서 배제하려는 것이었다고 추측하고 있다(왕헌종, 앞의 책, 242의 주 90). 그러나 《續陰晴史》甲午 12월 16일에는 ‘赴政府會 諸大臣詣修政殿奏事 上親臨裁可’라고 되어 있어 당초는 수정전에서 내각 회의가 열렸고, 거기에 고종도 친림하고 있다.

23) 《高宗實錄》 32년 3월 25일

任함'이다.²⁴⁾ 이는 '대일본제국헌법'의 제 4장 '국무대신 및 추밀원고문' 제 55조의 전반 '국무대신은 천황을 보필하여 그 責을 任한다'에 해당하는데 앞의 <공문식>과 아울러서 입법·행정은 '邦國을 經理하는' 국무대신이 책임을 지는 것으로 된 것이다.

이상과 같이 이노우에 가오루의 개입 하에 제2차 김홍집 내각의 시기에 일본의 내각 제도를 수정, 도입하여 국왕 친재의 형식 하에 실질적으로는 내각이 국무를 장악하여 책임을 지는 체제가 제도적으로 확립되었다. 이 내각제도는 유길준이 구상한 '議政諸大臣'에 의한 군주 행위의 제약과 같은 맥락에 있는 것이다.

한편, 군주의 권력 행사를 제약하는 제도의 도입과 병행하여 군주 권위의 강화가 추진되었다. 우선, 종묘·사직의 서고를 마친 1월 8일에 칙령 제14호로 '윤음'을 포고하여 '朕의 邦이 雖舊하나 厥命을 惟新케 하'였으니 '惟 너희들 士와 너희들 民은 서로 勸하며 서로 告하여 君에게 忠하고 國을 愛'함을 다하여 '我 자주 독립의 基를 公고히 하라'²⁵⁾며, 독립 자주국의 백성으로서의 충군애국의 마음을 함양하도록 요구하였다. 이어서 1월 12일에는 왕실 존칭을 바꾸어 '주상 전하'를 '대군주 폐하'로, '왕비 전하'를 '왕후 폐하'로, '왕세자 저하'를 '왕태자 전하'로 격상하고²⁶⁾ 독립 자주국의 군주에 상응하는 권위를 창출하여 갔다.²⁷⁾

그런데 1895년 4월의 삼국 간섭을 거치면서 정치 참여가 제약되었던 고종과 왕후 민씨가 반격으로 전환하였다. 5월 21일(음 4월 27일)에 총리대신 김홍집이 사직 상소를 내고 내부대신 박영효가 총리대신 서리를 겸임, 5월 31일(음 5월 8일)에는 박정양이 총리대신에 임명, 7월 7일(음 윤 5월 15일)에는 내부대신 박영효가 실각하여 일본으로 다시 망명, 8월 24일(음 7월 5일)에는 김홍집이 다시 총리대신에 임명되었지만 러시아, 미국 등과 가까운 정동파가 세력을 키웠으며, 10월 4일(음 8월 16일)에는 유길준이 내부협판에서 물러나 의주부관찰사에 임명되는 등, 정치 변동이 계속되었다. 한편, 이노우에 가오루도 고종·왕후 민씨를 회유하려고 시도하였지만 벽에 부딪혀 공사를 사임하였다. 그 후 신임 공사 미우라 고로(三浦梧樓) 하에서 10월 8일 왕후 민씨가 살해되고 대원군이 다시 섭정이 되어 제 4차 김홍집내각이 성립되었지만 1896년 2월 11일 '아관파천'으로 갑오개혁이 좌절된 것은 주지하는 바와 같다.

24) 왕현중, 앞의 책, 230

25) 《舊韓國官報》 開國 503년 12월 13일

26) 《舊韓國官報》 開國 503년 12월 17일

27) 군주 권위의 강화는 그 후의 정치 변동에 관계 없이 갑오개혁의 기간을 통하여 지속되었다. 앞의 저자, 《朝鮮開化思想とナショナリズム》 제2부 제4장 참조.

3. 독립협회의 의회 개설 운동과 대한제국의 군주권

1896년 2월 11일 러시아 공사관으로 ‘파천’한 고종은 9월 24일 조칙으로

지난번에 난역의 무리들이 국권을 농락하고 조정을 뜯어고치면서 심지어는 議政府를 內閣이라고 고쳐 부른 것은 거의 다 명령을 위조한 것이었다. 이 때문에 제도와 법이 무너지고 중앙과 지방이 소란해졌으므로 모든 관리들과 만백성이 걱정하고 분해하며 통탄하고 놀라워한 지가 이제는 3년이 되었다. 국가의 汚隆에 관계되는 것이 역시 크니 (하략)

라고, 내각제도는 ‘난역의 무리’에 의한 국권의 ‘조롱’이라고 한 다음, 같은 날, ‘大君主陛下께서 萬機를 統領하셔 議政府를 設置하시니라’라는 칙령 제1호 <議政府官制>를 공포하였다.²⁸⁾ 의정부의 ‘職員’은 議政, 參政(처음에는 내부대신이 겸임), 7부의 대신, 贊政 5인(7부의 대신도 찬정을 겸임한다)과 參贊 1인으로 구성되었다. 조문의 면에서 <내각관제>의 가장 큰 변화는 제2조의 국무대신의 보필 규정이 없어진 것이다. 의정부 ‘직원’은 직명부터 국무에 책임을 지는 존재가 아니라 대군주의 ‘萬機統領’을 贊襄하는 것이라고 할 수 있다. 또 의정부 회의에 대해서, ‘大君主陛下께서 從便히 會席에 親臨하시고 或 王太子殿下를 命하셔 代臨하시니라’고 하였고 회의에서 의정하는 사항 12개 중에는 ‘大君主陛下께서 特命하시어 會議에 下付하시는 事項’ 및 ‘大君主陛下의 裁可를 經한 法律과 章程을 頒布하는 事項’이 포함되어 있다. 또 회의에서는 의안에 대해 ‘토론’한 후 贊政이 가부를 ‘표제’에 쓰게 되어 있는데 ‘會議에서 決定한 議案을 大君主陛下께서 裁可하실 聖旨가 有하시면 可라 한 標題多少를 不拘하고 裁可하시는 君權이 有하시고’라고 한 것처럼 의정부 회의에서의 찬성자가 소수인 의안이라도 대군주가 재가할 수 있게 되었다.²⁹⁾ 또 1898년 6월 18일 칙령 제18호에 의한 의정부관제의 개정으로 의정부의 ‘직원’에 궁내대신이 더하여졌다.³⁰⁾

1896년 7월에 결성된 독립협회는 이처럼 갑오개혁으로 제도화된 군주 행위의 제한과 궁중·부중의 분리가 해소되어 가던 시기에 결성되어 활동하였다. 그 활동 내용은 결성

28) 《舊韓國官報》 建陽 원년 9월 26일. ‘아관파천’에서 대한제국기의 의정부의 구성과 운영에 대해서는, 오연숙, 1996 <대한제국기 의정부의 운영과 위상> 《역사와현실》 19에 상세하다.

29) <의정부관제>에서는 재가된 ‘법률과 규칙 등’에 ‘御押 御璽’한 후에 의정만이 副署하게 되어 있는데, 이것이 황제 전제체제에서 지니는 의미에 대해서 필자가 현재로서는 알 수 없기 때문에 이후의 과제로 한다.

30) 《舊韓國官報》 光武 2년 6월 19일 호외

당초에는 왕실의 지지를 얻어 독립문과 독립공원의 건설을 추진하였고, 1897년 8월부터는 토론회 등을 통한 계몽 활동을 전개하였으며, 1898년 초두까지는 반정부 운동을 하지 않았다. 독립협회가 정치 운동을 시작한 것은 반러시아 운동을 개시한 1898년 2월부터이다.

독립협회는 2월 21일 정부의 러시아인 재정고문·군사고문의 고용에 반대하는 상소를 제출하였다. 《독립신문》 2월 24일자는 이를 한글로 번역하여 게재한 후 다음과 같이 적고 있다.

나라마다 공론을 가지고 백사를 하는데 대한은 공론하는 사람이 없는 고로 정부에서 세상 공론이 어떠한지 알 수도 없고 또 공론이라 하는 것은 공변되어야 공론이거늘 그저 사랑에나 모여 한 두 사람이 말하는 것은 공론이 아니라. 그런 고로 나라마다 인민들이 모이는 처소가 있어 여럿이 규칙 있게 모여 정제하게 만사를 토론하여 좌우편 이야기를 다 들은 후에 작성한 의논이 공론이라. 이런 공론하는 인민들이 있을 것 같으면 정부에서 일하기도 쉽고 또 하는 일을 그르칠 리가 없는지라. 대한 관인들이 국사를 그릇 들이려고 짐짓 하는 사람은 없을 듯하나 그르치는 일이 많이 있는 것은 공론을 모르고 다만 한 두 사람의 말만 듣고 하는 고로 낭패를 많이 보고 또 규칙이 없이 의논을 하게 되면 공변된 말을 들을 수가 없는 고로 나라마다 각색 회가 있어 회마다 규칙 있게 의논하여 작성한 일은 대개 공변될 밖에 수가 없고 여럿이 의논하여 작성한 일은 한 사람이나 두 사람의 소견으로 작성한 것보다 낭패성이 없을 터이다. 처음으로 대한에 독립협회가 생겨 게서 회원들이 혈심으로 맹세하고 다 위국 위민하자는 목적으로 의논을 하여 인민의 지식을 넓히고 또 공론을 만드니 이런 경축할 일은 대한 사기에든지 한당 사기에도 없는 일이라. 이 사람들의 혈심으로 한 상소가 응당 국민 간에 좋은 사업이 될 장본일 너라.

이처럼 정치를 소수가 결정하는 것을 비판하고 ‘公論’에 의해 결정할 것을 호소한 것이며, 독립협회는 자신이야말로 ‘공론’의 담당자라는 자부를 가지고 상소를 행하였다는 것이다.

그 후 3월에 가두집회인 만민공동회에서 반러시아 운동을 전개한 독립협회는 같은 해 7월 이후 의회 개설 운동을 본격화하였는데, 그에 앞서 4월 3일에 ‘議會院을 설립하는 것이 정치 상 가장 긴급하다’라는 주제의 토론회를 개최하고 《독립신문》 4월 30일에 다음과 같은 논설을 내걸었다.

하느님이 (중략) 사람을 골을 주어 골의 직무는 각색 생각과 의사를 내게 하였으며 입을 주어 속에 있는 생각을 음성으로 타인에게 전하게 하였으며 수족을 주어 골에서 나는 생각을 시행케 함이라. (중략) 그런 고로 정부를 만들 때에 이것을 본받아서 세계 개화 각국이 정부를 조직하였는데 각색 일을 생각하여 의사와 경영과 방침을 생각하여 내는 관원들이 있고 그 생각을

시행하여 세상에 드러내게 하는 관원들이 있는지라. 생각하고 방책 내는 마을을 외국에서는 말하되 의회원이라 하며 의회원에서 작정한 방책과 의사를 시행하는 마을을 내각이라 하는 것이다. (중략) 그런 고로 대한도 차차 일정 규모를 정부에 세워 이 혼잡하고 규칙 없는 일을 없애려면 불가불 의정원이 따로 있어 국중에 그 중 학문 있고 지혜 있고 좋은 생각 있는 사람들을 뽑아 그 사람들을 행정하는 권리를 주지 말고 의논하고 작정하는 권리만 주어 좋은 생각과 좋은 의논을 날마다 공평하게 토론하여 작정하여 / 대황제폐하께 이 여러 사람의 토론하여 작정한 뜻을 품하여 재가를 물은 후에는 그 일을 내각으로 넘겨 내각에서 그 작정한 의사를 가지고 규칙대로 시행만 할 것 같으면 두 가지 일이 전수히 되고 내각 안에 분잡한 일이 없을 터이라. 또 이렇게 일을 하게되면 일만 옳게 될 뿐이 아니라 / 대황제폐하께 매우 편리한 경계가 많이 있을 것이 / 대황제폐하께서 그 때는 공평히 된 좌우편 의논을 다 통촉하실 터인즉 재가하실 때에 / 성의가 더욱 그 일에 당하여 더 명백하실 터이오 그 일 작정하시기에 수고로움이 적으실 터이니 사담과 거짓된 일은 도무지 / 황상께 들어가지 아니 할 터인즉 천중에 현란하실 것도 없을 터이오 (중략) 우선/ 대황제폐하께와 내각 대신들에게와 전국 인민에게 모두 편리하고 직무하기에 현란한 일이 없을 터이며 군신 상하가 점점 친밀하여 한 집안 같이 일정한 규모를 가지고 지낼 터이며 나라가 이렇게 상합하여 군신 상하가 직분을 편리케 하고 일이 공변되게 작정되는 것을 외국들이 보게되면 그 때는 감히 대한을 능멸히 한다든지 침범하련다든지 실패되는 일을 하지 못할 터이니 나라에 그런 경사가 없는지라. 첫째 / 황실이 만년기조에 튼튼히 처하실 터이오 내각이 합심하여 행정을 할 터이오 인민이 원통함이 없을 터이니 정부 관인들과 전국 인민들이 참말로 / 대황제폐하께 충심이 있고 대한 두 자를 사랑하거든 나라가 이렇게 짜이도록 주선들을 하여 보시오. (는 원문에서 행 바꿈을 의미한다. 이하 같음)

첫머리에서 국가유기체설을 부르짖고 있는 것도 흥미롭지만 이 논설의 키워드는 ‘공’과 ‘사’이다. 결국 의회 개설로 황제의 친재가 공평무사하게 되면 ‘군신 상하’가 친밀해져 인민이 충군 애국의 마음을 가지게 되고 나아가 ‘남의 나라’³¹⁾에게 ‘업신여김을 당하’는 일이 없어진다고 말하고 있는 것이다. 독립협회의 의회론은 ‘사’를 배제하고 황제정의 ‘공’을 유지하는 제도의 창출을 목적으로 한 것인데 그를 바탕으로 충군 애국 정신을 가진 ‘국민’을 육성하고 ‘남의 나라’와 동등해진다는 ‘문명화’에 연결되는 것이었다.

그러나 위의 인용문에서도 의원을 ‘학문 있고 지혜 있고 좋은 생각 있는 사람’에 한정하고 있듯이 독립협회는 민선 의원의 개설에는 극히 부정적이었다. 《독립신문》의 민중관을 논할 때에 종종 인용되는 7월 27일 논설 <하의원은 급하지 않다>는,

(상략) 우리나라 인민들은 몇 백년 교육이 없어서 나라 일이 어찌 되든지 자기에게 당장 괴로운 일이 없으면 막연히 상관 아니 하며 정부가 누구 손에 들든지 조반 석죽만 하고 지내면 어느 나라 속국이 되든지 걱정 아니 하며 자유니 민권이니 하는 것은 말도 모르고 혹 말이나

31) 《독립신문》에는 ‘남의 나라’라는 말이 자주 나오는데 이는 한국과 조약을 맺은 일본과 서양의 나라를 말한다.

들은 사람은 아무렇게나 하는 것을 자유로 알고 남을 해롭게 하여 자기를 이롭게 하는 것을 권리로 아니 이러한 백성에게 홀연히 민권을 주어서 하의원을 설치하는 것은 도리어 위태함을 속하게 함이다.

라고 민에게 국정 참여를 인정하여서는 안 된다고 한다. 이어서

일본 사람은 서양 개화를 모본하기 전에도 우리 보다 백배나 문명한 사람들이오 서양 정치와 풍속을 배우고 시작한 후에 주야로 힘써서 삼십년 동안에 세계가 놀라게 진보하였으되 명치 원년에 상하 의원을 배설하지 않고 겨우 명치 이십삼년에서야 국회를 시작하고 또 상하 의원 설치하기 전에 오히려 미흡한 일이 있을까 하여 극히 총명한 위원들을 구미 각국에 파송하여 상하 의원의 제도와 장정과 사정을 자세히 관찰하여 채용하였으나 일본으로도 이 같이 삼가여서 하의원을 배설하였거늘 우리는 외국 사람과 통상 교제한 후에 몇 해 동안에 배운 것이 지권 연 먹는 것 한 가지 밖에 없으니 무슨 염치로 하의원을 어느새 꿈이나 꾸리오. 이런 망발은 하지들 말고 다만 독립협회에서 이번엔 조병식씨의 일 하듯 그 우리 분내에 있는 권리나 지키어서 / 황상 폐하의 덕분으로 정부가 다 못한 직분들을 하게 되거든 안으로는 학교를 도처에 설치하여 젊은 사람들을 교육하며 또 밖으로는 학도를 구미 각국에 파송하여 유익한 학문을 배워다가 인민에 지식이 쾌히 열려 사오십년 진보한 후에도 하의원을 생각하는 것이 온당하겠도다.

라고 말하여 민선 의원의 시기상조를 주장하고 있다. 독립협회가 구상한 의회는 중추원을 의회로 재편하여 의원의 반수는 관선, 나머지 반수는 독립협회 선출로 하는 것이었다.³²⁾

그런데 이상에서 본 독립협회의 의회론은 회장 윤치호가 붓을 잡은 것으로 생각되는데 본고 제1장에서 본 유길준의 입헌군주제론과 매우 비슷한 것을 느낄 수 있을 것이다. 양자 모두 군주정은 ‘공론’으로 제약됨으로써 ‘공’이 되어야 하며 내각 제도와 의회는 그 ‘제도화’와의 관련 속에서 의의가 부여되고 있다.

한편 《독립신문》창간사의 말미에 “논설 그치기 전에 우리가 대군주 폐하께 송덕하고 만세를 부르나이다”라고 되어 있듯이 독립협회는 충군애국 정신의 함양을 사람들에게 호소하였다. 특히 1898년 정치 운동에서는, 정부에 대해 강렬한 비판을 퍼부으면서도 상소를 봉정할 때에는 ‘황제폐하 만세’ 삼창을 행하는 등 황제에게는 최대의 경의를 드리면서 군주의 권위를 강화하고자 하였다.³³⁾ 또 만민공동회에서 결의한 ‘헌의 6조’의 제1조는 ‘외국인에게 의부하지 않고 관민이 동심 협력하여 전제 황권을 공고히 할 것’으로 되어 있는데 여기서 ‘전제 황권’은 영어 번역으로는 ‘Imperial Prerogative’, 즉 ‘황제 대

32) 鄭喬, 《大韓季年史》 262 (1957 국사편찬위원회 영인)

33) 앞의 출처, 제5장 참조.

권'이며, 역시 유길준과 마찬가지로 군주가 대권을 가지는 것을 당연시하고 있다.³⁴⁾

그러나 1899년 초두에 독립협회를 해산시키고 '民會'를 금지한 고종은, 이제 자신에 대항하는 세력이 없는 상황에서 1899년 8월 <大韓國國制>를 제정하였다. 그 제2조에 '大韓帝國의 政治는 과거 500년간 전래되었고, 앞으로 萬世不變하오실 專制政治이니라'고 하고 제3조에서는 '大韓國 大皇帝께옵서는 無限하온 君權을 享有하옵시나니 公法에 謂한 바 自立政體이니라'라고 하였다. 유길준이 조선의 군주의 권세는 본래부터 제한되어 있어 근대(일본)적인 내각 제도를 조선의 '전통'으로부터 설명하려 한 것은 앞 장에서 본 대로이지만, <대한국국제>는 군주권이 전혀 제약되지 않는 '전제정치'가 조선의 '전통'이라고 말하고 있다.

또 제5조 이하 대황제의 대권 규정에 대해 <大日本帝國憲法>제1장 '천황'에 각각 대응하는 조문이 있다는 것은 일찍이 전봉덕씨가 지적한 바인데,³⁵⁾ <대한국국제>가 <대일본제국헌법>제1장을 참조하여 제정된 것은 틀림이 없다. 다만, <대한국국제> 제3조는 <대일본제국헌법> 제3조 '천황은 신성하여 침범할 수 없다'를 참조한 것으로 생각되는데 <대일본제국헌법> 제3조는 '본디 각국의 군주제 헌법에 공통되는, 군주는 책임을 지지 않는다(無答責)는 원칙을 정한 것'³⁶⁾이어서 양자가 의미하는 바는 전적으로 다르다는 것, 또 <대일본제국헌법> 제4조는 '천황은 나라의 원수로서 통치권을 총괄한다'고 되어 있는데 그 다음에 '이 헌법의 조규에 따라 그를 행한다'고 이어져 있어서 천황의 행위가 헌법에 의해 제한된다는 것은 강조해 둘만 하다.

4. 보호국 시기의 입헌군주제

대한제국이 황제 전제 체제를 다져가는 동안 입헌군주제에 관한 논의가 행해질 여지는 사라졌다. 조선에서 입헌 정체에 관한 논의가 공공연하게 행해진 것은 대한제국이 보호국화되어 가고 있던 러일전쟁 시기이다. 보호국화에 대해 실력양성으로 국권 회복을 도모하고자 한 애국계몽운동은 1906년 3월 말 대한자강회의 결성으로 시작되었는데, 그 전신이 1905년 5월 李儁·尹孝定 등이 결성한 헌정연구회³⁷⁾였다는 것은, 애국계몽운동의

34) 위의 책, 195~196

35) 전봉덕, 1981 <대한국국제의 제정과 기본 사상> 《한국근대법사상사》 박영사

36) 大石眞, 앞의 책, 293

시기에 이르러서도 국권의 확장=문명화가 입헌 정체라는 정치 문제와 강하게 결부되어 인식되고 있었음을 단적으로 말하여 준다.

《황성신문》 1905년 5월 16일에 게재된 헌정연구회의 ‘취지서’에 의하면 ‘입헌’은 ‘천하의 대세’이며 ‘문명의 實’이라고 한다. 왜 그런가 하면, ‘立憲의 政을 擧하여 不興한 國이 無하고 專制의 治를 行하고 不衰한 國이 無함은 日英淸露, 東西之事를 觀하여 可証’이라고 하여, 일본·영국이 흥한 것은 입헌 때문이며 청·러가 쇠퇴한 것은 전제 때문이라고 한다. 그러나 ‘現今의 世’에서 ‘環球列強을 統計 立憲의 國이 十之七八을 已過하여 至如淸露專制之邦하여도 憲法을 主唱하는 者가 亦 半數를 邁’한다고 하며 청·러시아조차 입헌을 향하고 있기 때문에 한국도 그러한 ‘천하의 대세’에 뒤처지지 않도록 입헌제를 도입하여 ‘문명의 實’을 거두어야 한다는 것이 헌정연구회의 취지이다.

《황성신문》에는 1905년 7월 15일부터 10회에 걸쳐 헌정연구회가 작성한 ‘憲政要意’가 연재되었다. 거기서 ‘國家는 國民萬姓의 共同體니 君主 一人의 私有物이 아니’(7월 15일)라고 말하고, 또 ‘君主는 一國의 最尊位에 居하며 最大權을 執하니 其位는 無上하며 其權은 無限하나 然하나 國民이 無할진대 其位其權이 何處를 從하여 生하리오’(7월 22일)라고 하여 군주권은 지존이긴 하지만 ‘국민’에 기반을 둬으로써 온전해진다고 한다. 또 앞서 본 취지서에 따르면 헌정연구회의 강령은 ‘帝室威權之揭於欽定憲法者 期圖尊榮事’, ‘內閣職權之載於官制章程者 期圖責成事’, ‘國民義權之得於法律範圍者 期圖自由事’의 세 가지이다. 첫 번째의 흥정헌법에 의해 군주의 권위를 보이는 것과 두 번째 내각에 정치의 책임을 지우는 것은, 갑오개혁의 내각제도의 도입에서부터 연속된다고 할 수 있다. 세 번째의 국민의 권리·의무(‘義權’)를 법률의 범위로 정한다는 것은, <대일본제국헌법>(제2장 ‘신민 권리 의무’)에서 얻었을 것이다.

헌정연구회는 1905년 11월 제2차 한일협약(보호조약) 후 해산하는데 입헌 정체를 ‘문명’의 근간으로 평가하는 발상은, 후속 단체로서 설립된 대한자강회와 대한협회로 이어지게 된다. 윤효정은 《대한자강회월보》 제 5호(1907년 1월)에서 ‘蓋憲政은 其根源을 自治精神에 取함이니 憲政의 採用은 世界의 大勢며 文明의 精神이며 自然의 歸着이며 眞理의 趨向이라. 眞理와 自然과 文明과 大勢의 順流하는 者는 繁榮興隆하고 逆行하는 者는 衰退滅亡할지라’(21쪽)고, ‘헌정연구회 취지서’와 마찬가지로 입헌 정체를 ‘세계의 대세’ ‘문명’과 연결짓고 나아가 ‘자연’ ‘진리’와도 연결시키고 있다. 그리하여 같은 논설에서,

37) 헌정연구회에 대해서는, 최기영, 1997 <헌정연구회의 설립과 입헌군주제론의 전개> 《한국근대 계몽운동연구》 일조각, 참조.

專制政體라 하는 意義는 立憲政體에 對하여 區別을 表示하는 者니 立憲政治의 精神은 君民 同體며 上下一致로 萬機를 公議에 依하여 決行하는데 在하니 其 運用하는 基礎는 國民多數의 選良한 公黨公會에 在하고 專制政治의 特色은 君權無限이며 民權不振이며 上下睽離며 其 運用하는 機關은 貴族官僚가 君主를 圍繞하는 私黨에 在하니 今此 兩政體의 利害得失을 比較推論하건대 國民의 愛國心이라 하는 者가 兩政體에 對하여 何如한 關係가 有함을 觀察할지니(19쪽)

라고 말하면서, 입헌 정체는 정치가 ‘공당’(정당)과 ‘공회’(결사)에 기초를 둔 ‘공의’에 따르는 것이어서 군과 민이 일치하는 데 반해 전제 정체는 군주권이 무한하고 민권이 부진하여 군주를 둘러싼 ‘귀족 관료’=‘사당’에 의해 운영된다고 한다. 역시 군주정 그 자체를 비판하는 것이 아니며 군주정을 ‘사’로 만드는 ‘귀족 관료’를 비판하는 것이다. 다만 위의 인용문에서는 ‘국민’이 ‘공당 공회’를 ‘選良’한다고 되어 있는데 ‘선량’하는 ‘국민’의 범위에 대해서는 언급이 없다. 헌정연구회의 강령은 내각의 ‘責成’에 대해 언급하고 있지만 민선 의회의 개설에 대해서는 언급하고 있지 않은 것을 보아 이 시기 입헌군주제론에서도 민의 국정 참여는 부정되고 있었다고 보아야 할 것이다.

한편으로 러일전쟁 중인 1905년 2월 26일에 1895년의 <내각관제>와 거의 같은 내용인데 다만 ‘내각’을 ‘의정부’로 바꿔 놓은 <의정부관제>(및 <각부관제통칙>)가 공포되었고, 1907년 6월 14일에는 의정부가 내각으로 바뀌어 내각제도가 명실상부하게 부활하게 되었다. 그리하여 1907년 7월 고종이 ‘양위’하여 순종이 즉위한 후가 되면, 윤희정이 《대한협회회보》 제1호(1908년 4월)에 게재된 ‘대한협회의 본령’에서,

嗚呼라 我國은 亞細亞 大陸 東隅에 僻在하여 世界文明에 進歩가 失時함으로 今에는 先進文明國의 指導에 依하여 國事를 整理하고 人文을 獎勵하여 自今 以後로 國民이 協同一致하여 文明을 吸收하고 施政을 改善하여 能히 國富國強을 增進하며 列國에 並肩함을 期日可待할새 (45쪽)

라고 말한 바와 같이, 입헌 정체의 도입을 필두로 하는 ‘문명화’에 실패한 이상, 일본에 의한 ‘지도’=보호는 어쩔 수 없는 것으로 인정하게 된다.

맺 음 말

조선 개화파의 입헌군주제론은 입헌 정체의 도입을 지향하는 것인 한 군주권의 제한이라는 측면을 지니고 있었지만 군주가 대권을 가지고 친재하는 것은 개화파에게 자명

한 것이었기에 개화파의 입헌군주제론의 방향은 군주권의 강화를 주로 가리키고 있었다는 것이 본고의 첫 번째 결론이다. ‘귀족’을 배척하고 ‘공론’을 배경으로 한 대신·관료계 군주를 ‘보필’하는 것, 혹은 ‘공론’을 담보한 독립협회 회원이 의원이 되는 의회를 개설함으로써, 군주정은 ‘공’이라는 ‘전통적’인 정치 이념에 근거하여 정통성을 확보하며 군주는 대권을 행사할 수 있게 되기 때문이다. 개화파가 입헌군주제를 ‘문명’의 근본으로 계속 간주한 것도 이러한 입헌군주제론을 토대로 했기 때문이었다.

다만, 개화파의 입헌군주제론에는 중대한 의문점이 있다. 유길준이 말하는 ‘議政諸大臣’은 ‘인민이 천거’하는 것이었으나 갑오개혁의 군국기무처 회의원과 국무대신은 실제로 ‘인민이 천거’한 것이 아니었으며, 독립협회는 자신들이야말로 ‘공론’의 담지자라고 주장하지만 어찌하여 독립협회가 ‘공론’을 담지할 수 있는지 그 근거가 꼭 분명하지는 않다. ‘공론’을 강조하면서도 민을 국정 결정 과정에서 극력 배제하고 개화파 관료·지식인만이 ‘공론’을 담보한다는 것이 개화파의 주장인데, 이는 외부자에게는 ‘사’로 비추어져도 어쩔 수가 없는 것이었다. 거기다가 갑신정변 이래 개화파의 행동 배경에는 일본이 있었고, 그로 인해 개화파에 대한 사람들의 불신이 강화되었다는 것은 부정할 수 없다.

결국, 대한제국기에 이르러 군주가 명실상부하게 ‘친재’하는 체제가 갖추어졌고, 개화파의 구상은 보호국 시기가 되어서야 실현되기에 이르렀다. 많은 개화파가 일본에 의한 보호국 지배에 적극적으로 반대하지 않은 까닭이다. 그러면 명실상부하게 군주가 ‘친재’하는 황제 전제 정체가야말로 근대 조선에서 바람직한 정제였던가 라고 한다면 곧바로 수긍할 수 있는 문제는 아닐 것이다.

한편 일본으로 눈을 돌리면, 왕정복고 이래의 일본도 ‘天皇親裁’와 ‘萬機公論’으로 결정한다’(<5箇條의 誓文>)라는, 두 가지 서로 모순되는 이념을 어떻게 양립시킬 것인가라는 과제를 짊어지고 있었다. 일본의 경우 <대일본제국헌법>과 국회의 개설·정착으로 일단은 해결하였다고 할 수 있겠지만, 근세에 조선보다 ‘군주 친재’ ‘공론 정치’의 경험이 부족하였다고 생각되는 일본 쪽이 어찌됐든 이 문제를 놓고서는 하여튼 결론을 내게 된 것은 왜일까. 필자는 현재 이 문제에 대해서 어떤 견해를 제시하지는 못하지만, 근세에서 근대에 이르는 양국의 ‘정치’ 양상을 섭렵한 다음에 근대의 일본과 조선의 서양 정치사상 수용의 비교 연구가 가능하지 않을까 생각한다. 본고가 그를 위한 하나의 시론이 된다면 다행이겠다.

[비평문]

주진오

1. 제목이 <근대 조선에서 국민국가 창출과 입헌군주제론> 이라고 되어 있는데, 논문의 내용 안에 국민국가 창출에 관한 내용이 거의 나타나지 않고 있는 것은 아닌가? 또한 필자가 생각하는 창출된 국민국가란 어떤 모습인가?

2. 유길준을 비롯한 개화파의 사상적 바탕과 준비가 갑오개혁에서 실현되었다고 파악하려고 애쓰는 모습은 대단히 의미가 있다고 판단된다. 그러나 군국기무처가 유길준의 구상에 의해 이루어진 것으로 볼 수 있는가에 대해서는 동의하기 어려운 점이 있다. 경복궁을 점령하고 정권을 잡도록 해 준 일본이 유길준의 독자적 구상대로 정체가 구성되도록 허용했다고 볼 수 있는지 의문이다.

3. 분명히 유길준은 의정제대신이 인민의 천거로 정부의 의원이 된 자라고 했다면 군국기무처 의원은 전혀 그런 절차를 거치지 않았다. 더욱이 제 2차 김홍집 정권의 내각제도가 일본의 내각제도를 수정 도입한 것이라는 점은 이해가 가지만 그것이 유길준이 구상한 의정제대신에 의한 군주 행위의 제약과 같은 맥락에 있다는 것은 논리적 비약이 아닌가 생각된다.

4. 필자는 ‘미우라 하에서 10월 8일 왕후 민씨가 살해되고’라고 서술하고 있다. 물론 이 글에서 을미사변에 대한 자세한 서술을 해야 할 필요는 없다. 하지만 이런 식의 표현으로는 을미사변의 행위주체가 누구이며 책임의 소재가 어디에 있는지가 명확하게 드러나지 않는다.

5. 갑오개혁 서술 부분에서는 실명까지 거론해 가며 한국의 연구 성과를 거론 또는 비판하던 필자가 독립협회 부분에서는 일체 언급하지 않는 이유가 궁금하다.

6. 독립협회가 ‘갑오개혁으로 제도화된 군주행위의 제한과 궁중, 부중의 분리가 해소되어 가던 시기에 결성되어 활동하였다’는 서술이 있다. 이는 독립협회가 왕권의 군주권 강화 노력을 저지하기 위한 목적으로 창립된 것으로 이해하게 한다. 하지만 당시 그러한 관제개편을 주도한 세력들이 바로 독립협회 주도세력이었다. 독립협회의 초기 임원진들은 대부분 전현직 대신을 비롯하여 국장 급 이상의 고위관료들이었다. 따라서 창립기의 독립협회를 특정한 정치집단으로 이해하는 것은 무리가 아닐까?

7. 일본의 경우 명치유신의 주역들이 천황대권을 인정하면서 내정개혁을 주도해 나갔다. 그런데 왜 한국의 개화파들은 끊임없이 왕권 및 황제권을 제약하는 방향으로 정체구상을 구현하려고 했던 이유가 어디에 있는가? 분명히 일본의 천황은 명치유신 이전보다 권력이 강화된 것이지만 한국의 경우는 일본과 같은 제도를 도입한다 하더라도 그것은 왕권의 제약임에 틀림이 없다. 더욱이 문제는 그 과정이 개화파의 내적 역량을 바탕으로 이루어진 것이 아니라 일본의 압력과 지원이 있을 때 가능한 것이었다. 따라서 개화파의 입헌군주론은 그 배경에 침략의 발판을 마련해 준 측면이 있다고 볼 수는 없는가? 한편 그들이 끝내 인민의 국정참여를 부정할 이유가 어디에 있다고 보는가?

8. 결론 부분에서 ‘대한제국기에 이르러 군주가 명실상부하게 친재하는 체제가 갖추어져서 개화파의 구상은 보호국 시기가 되어서야 실현되기에 이르렀다’는 표현은 오해의 소지가 많다. 그렇다면 황제의 권한을 대폭 박탈당한 보호국 시기의 대한제국 황제권이 친재라고 볼 수 있는가? 또한 개화파들이 구상을 실현되었다고 보는 것은 보호국화의 침략성이 은폐되고 있다는 느낌을 갖게 한다.

[집필자 답변]

1. 본고의 첫머리에서 말하였듯이, 왕조국가를 국민국가로 편성할 때 즉 국민국가를 창출할 때 군주의 권리와 ‘국민’의 권리를 어떻게 설정하는가는 중요하다. 19세기 말에서 20세기 초의 조선 정치사·정치사상사 연구에서 입헌군주제를 논하는 것 자체가 국민국가의 창출의 일단을 논하는 것이다.

2. 본고에서는 “군국기무처가 유길준의 (독자적인) 구상에 의해 만들어졌다”고는 말하지 않았다. “(군국기무처는 스기무라 후카시(杉村濤)의) 단독 입안에 의한 것이 아니라 오카모토 류노스케(岡本柳之介), 유길준 등과 협의한 다음 입안”되었다는 다보하시 기요시(田保橋潔)의 추측에 찬동한다는 것이 나의 의견이다.

3. 유길준의 구상에서는 ‘의정대신’은 ‘인민이 천거’하는 것이었는데, 유길준의 관여하에 실시 또는 도입된 군국기무처 회의원 및 내각대신은 인민에 의해 추천된 것이 아니며, 여기에 개화파의 권력 구상과 실제의 모순이 있었다는 것을 ‘맺음말’에 서술하고 있으므로 확인하기 바란다.

4. 본고는 을미사변의 책임 소재를 묻는 것을 목적으로 하지 않았다. 본디 역사상의 어떤 사건에 대해 누가 어떻게 관여하였는지를 밝히는 것은 중요하지만 그 책임 소재를 묻는 것이 반드시 의미가 있다고는 생각하지 않는다.

5. 특별히 이유는 없다.

6. 초기의 독립협회 임원진에는 前 대신과 관료가 많은 것이 사실이지만, 1896년 9월의 ‘의정부관제’ 起草 이후 군주권 강화에 얼마만큼 독립협회 임원진이 관여하였는지 아신다면 가르쳐 주길 바란다.

7. 메이지 초기 천황의 권위는 강화되었지만 천황이 정책 결정 과정에 관여하는 일은 그다지 없었다. 조선 개화파가 바란 것은 자신의 정책 정당성을 확보하기 위하여 활용 가능한 군주의 강한 권위였는데, 한편으로 군주가 정책 결정 과정에 관여하는 것은 바라지 않았다고 생각된다. 그러한 조선 개화파에게 일본 천황의 권위와 권력의 관계는 바람직스러운 것이지 않았을까 생각한다. 다만 개화파가 자신의 구상을 실행에 옮긴 것은 “일본의 압력과 지원이 있던 때”였다는 것은 사실이며, 거기에는 일본의 조선 “침략의 발판을 마련해 준 측면이 있다”는 것도 사실이다. 또 개화파가 “인민의 국정 참여를 부정할 이유”는 인민에게는 국정 참여 능력이 없다고 판단하였기 때문이다.

8. 지적하신 것은 오해에 근거한 것이다. 내가 말하고 싶었던 것은 대한제국 성립기부터 러일전쟁 때까지 황제가 명실상부하게 親裁하게 되었으며 러일전쟁·보호국화 이후의 시기에 개화파가 구상하는 황제권의 제약이 실현되었다는 점이다. 그리고 지적하신대로 개화파의 구상은 일본의 한국 보호국 지배 하에서 실현되었다고 생각한다. 특별히 일본이 대한제국을 침략하였다는 것을 은폐할 생각은 없다.