

고종시대 군주를 둘러싼 통치체제 구상에 대한 일고찰

갑오개혁기를 중심으로

김성혜

이화여자대학교 이화사학연구소 연구원, 한국근대정치사 전공
kksunghyae@yahoo.com, sunghyae@hanmail.net

- I. 머리말
- II. 전제군주제론
- III. 군신공치제론
- IV. 세도통치제론
- V. 맺음말

I. 머리말

조선시대 군주는 언제나 최고 통치권자였다. 전통과 중화의 유일한 계승자라는 확고한 정통성을 가진 군주는 성학과 민본에 충실하며 전통과 중화를 유지하고 전달하는 한, 그 지위와 권력을 안정적으로 유지할 수 있었다. 이러한 상황은 고종시대 들어서도 지속되었고, 국내외적인 변화를 겪으며 국가의 통치이념에 대한 재고가 요구되는 가운데에도 군주는 여전히 권력의 중심에 서서 영향력을 행사하고 있었다.

그러나 최고 통치권자인 군주가 곧바로 최대 통치권자로 이어지는 것은 아니었다. 이는 타고난 군주 자신의 자질과 함께 다양한 상황 변화가 군주의 실질적인 권력 행사에 큰 영향을 미치고 있었기 때문이었다. 여기에 고종시대 들어 각국의 군주 역할과 정치체제에 대한 인식도 도입·확산되고, 제반 정치세력들이 그들의 입장과 개혁 방향에 맞추어 군주의 실권과 입지를 둘러싼 입장 차이를 보이면서 군주의 지위는 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다.

고종은 19세기에 시작된 60여 년의 세도정치로 인해 군주권이 약화되어 있던 상황에서 즉위했다. 또한 그의 재위 시기는 서구 제국주의의 한반도 진출이 이루어져 그때까지 중화세계에서 유지되던 조공체제에서의 탈피가 요구되면서 국내 정치운영에도 영향을 미치고 있었다. 이렇게 한반도를 둘러싼 국제정세가 복잡해지는 가운데 서구의 통치체제 이념이 도입되자, 조선에 맞는 통치체제가 무엇인지에 대한 논의도 함께 제기되었다. 이는 제반 정치세력들이 개혁을 추진하는 데 있어 군주가 어떤 역할을 수행해야 하는가 하는, 즉 국정운영의 주도권 장악을 둘러싼 갈등이기도 했다. 또한 군주권을 둘러싼 입장 차이는 오랜 기간 축적되어온 내적 모순을 해결해 국가의 안정·발전을 이룩하고, 열강들의 세력다툼 속에서 자주독립을 확보한다는 목표를 어떤 방식으로 진행할 것인가라는 과제와도 관련되어 있었다. 이런 상황에서 제반 정치세력들은 자신들의 정치성향과 목적에 맞는 군주를 상정하고 그에 맞는 역할을 부여하며 국정을 운영하려 했다.

고종시대 지배계급의 정치체제에 대한 인식은 주로 전제정치·입헌정치·공화정치로 대별되는데, 이 중 주된 관심사로 부각된 것은 조선의 유교적 전통을 바탕으로 한 君臣, 또는 君民共治였다.¹⁾ 당시 조선사회에

는 입헌군주제나 군민공치제 또는 공화제 논의도 있었으나²⁾, 실제 정쟁 양상으로 부각된 것은 군주와 관료 중 누가 정국을 주도하는가였다. 다시 말해 군주 지위와 권력 행사 범위에 대한 치열한 논쟁과 정권 장악을 위한 실질적인 활동, 즉 군주와 관료 사이의 권력 분배를 둔 분쟁은 전제군주제·군신공치제·세도정치제를 둘러싸고 발생했다는 것이다. 특히 군주의 지위·권한을 둘러싼 논의가 본격화되는 갑오개혁기에 각 정치세력들은 군주권에 대한 규정을 통해 자신들의 목표를 실현하려 했는데, 그것은 주로 이 세 가지 논리를 중심으로 이루어졌다. 따라서 본고에서는 제반 정치세력들이 갖고 있던 통치체제론 중에서도 당시 정국에 큰 영향을 미치고 있었던 이 세 가지 정체론을 고찰해 정치상황의 변화와 전개과정을 이해해보고자 한다.

본고에서는 다음 세 가지 점에 주목하여 논리를 전개해나갈 것이다. 첫째는 ‘실질적인 정권 장악과 수행은 누가 담당했는가?’, 둘째는 ‘국가정책 수립과 실행에서 누구의 의사가 가장 크게 반영되었는가?’, 셋째는 ‘전통과 서구 정치체제 중 어느 쪽이 크게 작용했는가?’이다. 또한 현 정권 담당자의 정책수립과 추진이 반드시 그들의 의사와 일치하지 않을 수도 있다는 전제하에 정권의 배후세력 파악에도 노력할 것이다. 이는 고종시대가 대원군이나 민씨정권으로 다루어질 정도로 표면적인 정책

-
- 1) 조선과 대한제국 시기 통치체제에 관한 연구로는 부남철, 『조선시대 7인의 정치사상』(사계절, 1996); 한형조, 『주희에서 정약용으로』(세계사, 1996); 김도형, 『대한제국의 정치사상연구』(지식산업사, 1994); 유미림, 『조선후기 정치사상』(지식산업사, 2002); 유미림, 『조선후기 왕권에 관한 연구』, 『정신문화연구』86(2002); 佐藤能丸, 『明治ナショナリズムの研究』(芙蓉書房出版, 1998); 原武史, 『朝鮮と日本の「一君万民」思想史』(朝日新聞社, 1996); 이영찬, 『유교사회학』(문문서원, 2001); 배병삼, 『조선시대 사상가들의 정치의식』, 『동양고전연구』4(1995); 배병삼, 『조선후기 개혁사상 고찰』, 『한국정치의 재고찰』(1996); 배병삼, 『조선조 개혁사상과 정치적 리더십』(한국정치학회, 1997); 배병삼, 『조선시대 정치적 리더십론』 『한국정치학회보』(한국정치학회, 1998); 백승현, 『전환기 리더쉽과 플라톤적인 정치지도자론』, 『한국정치학회보』(한국정치학회, 1997); 최덕수, 『독립협회 정체론 및 외교론연구』, 『한국근대정치사연구』(1985) 등이 있다.
 - 2) 입헌군주제(위상군주제)에서는 군주를 정점으로 하는 통치체제가 인정되었지만 여기에서의 군주는 단순히 대내외적인 자주독립과 국가통합의 상징에 지나지 않고 실질적인 국정운영으로부터는 배제되어 있었다. 이는 군주를 통치의 책임자라기보다 총괄자로 하려는 일본형에 가깝다고 할 수 있다. 군민공치제는 소위 ‘一君万民’으로 군주와 백성이 함께 통치하는 형태를 말하며, 만민의 정점에 위치하는 一君의 존재를 인정하면서 서로 협력해 정치에 참여하는 형태이다. 이 체제의 가장 큰 특징은 그때까지 군주와 백성을 연결하는 중간 역할 담당자로서 중시·우대되었던 관료의 존재가 군민이라는 ‘주체’를 보좌하는 실무수행자로서의 ‘從’으로 간주된다는 점이라 할 수 있다.

담당자와 실질적인 권력 행사자가 다른 경우가 있어 양쪽을 적절히 구분·과약할 필요가 있기 때문이다. 여기에 정부관료로 활동한 인물에 대해서는 그들의 재직 시기 사고와 행동을 중심으로 고찰하려 하는데, 다양한 이유로 정계를 떠난 이후 그들의 태도가 실무관료로 활동하던 시기의 논리와 크게 달라져 이상적이거나 비판적인 면이 두드러지기 때문이다.³⁾

본고의 고찰 대상인 정치체제에서 먼저, 전제군주제는 국가권력이 군주로부터 창출되며 군주 주도하에 국정이 운영되는 체제를 의미한다. 둘째, 군신공치제는 정책결정 과정에서 군주와 관료 사이의 의견 조정과 합치가 요구되는 체제로, 군주에 의한 최종 결정과 실무관료에 의한 독립적이고 자율적인 정책 추진이 강조되었다. 이는 조선의 유교적 전통 정치에 가장 가까운 논리였고, 주로 기존의 정치 담당세력과 점진적인 개화 추진세력⁴⁾이 주창했다.⁵⁾ 셋째, 세도통치제(재상위임제)는 군주

-
- 3) 조선의 정치는 기본적으로 유교적 이상을 현실에 구현하는 과정이었으며, 정치가들에게는 학자로서의 修己와 더불어 관료로서의 治人이 함께 요구되었다. 그러나 수기를 익혀 현실을 바꾸려는 이상을 안고 정계에 진출한 학자들이 이상을 정치에 반영하는 일은 쉬운 것이 아니었다. 치열한 정권다툼이 일어나는 현실 속에서 이상 구현에 실패하고 정계에서 배제된 세력은 주로 현 정권에 대한 부정적·비판적 태도를 취하면서 반정부 세력으로 변해갔고, 그들이 또다시 정계에 복귀할 경우 이상보다는 정권 유지를 위한 보수화 경향을 보일 수밖에 없었다. 이렇게 학자이면서 관료인 조선의 정치가들과 마찬가지로, 고종시대의 다양한 정치세력도 이상과 현실정치의 괴리와 모순 속에서 갈등했는데, 이것이 관료였던 인물에 대해서는 그들이 정치활동에 참가하던 시기, 즉 군주와 실제로 접촉하면서 알력관계를 유지하던 시기만을 구별해 그들의 통치체제에 대한 의견을 검토하려는 이유이다.
- 4) 개혁파에 대한 분류는 '온건'·'급진', '개량'·'변법', '양무'·'변법', 그리고 '시무'와 '변법'이 있다. 이에 대한 설명은 하원호, 「개화사상과 개화운동의 역사적 변화」, 『한국근대 개화사상과 개화운동』(2001), 10-17쪽을 참고하면 좋다. 또한 개화파 형성 시기와 인물 등에 대해서는 이광린, 『개화파와 개화사상연구』(일조각, 1989); 琴章泰, 『한국근대 유교사상』(서울대학교출판부, 1990); 조홍찬, 「조선조말 개화파의 정치사상비교연구」, 원광대학교 박사학위논문(2004); 홍성의, 「위정척사파와 개화파 지식인의 대외인식변화 비교연구」, 고려대학교 박사학위논문(1994); 金麟坤·尹鎔甲, 「초기개화파 형성과정과 민족의식」, 『사회과학연구』 1(경북대학교 사회학과연구소, 1985); 김인규, 「박규수 사상형성에서의 북학과 영향과 그 전개」, 『동양철학연구』 22(동양철학연구회, 2002); 구영수, 「한말개화운동에 관한 연구」, 『동의법정』 9(동의대학교 지역사회개발연구원, 1993); 李完宰, 「개화사상소고」, 『한국학논집』 5(한양대학교 한국학연구소, 1984) 등을 참고하면 좋다.
- 5) 이러한 제한전제군주론을 '君民共治'로 해석하는 학자가 있는데 이를 주장하는 인물들이 실제로는 백성들의 직접적인 정치참여를 피하지 않았다는 점에서 군민공치로 다루는 것은 무리가 있다고 판단된다. 제한전제군주론을 주장하던 세력은 고종에게 일정한 권력행사를 인정하면서도 특히 고종의 인사권을 제한함으로써 고종의 권력남용을 저지하려했고, 시무개혁관료가 실권을 쥐고 개혁을 추진하려 했다.

의 절대적 신임과 권력이양하에 특정 인물이 국정을 운영하는 형태로, 이를 적극 주장하고 실현하려 한 인물로는 박영효를 들 수 있다. 여기서는 군주와 관료들 중심으로 한 세 가지 정치체제에 대한 검토를 통해 당시 실질적으로 국정을 운영하던 세력들이 어떤 권력분배와 행사를 지향했는지 살펴볼 것이다. 또한 이들의 의도와 목적을 파악함으로써 특정 체제에 대한 지지가 그들의 정계 진출과 정권 장악이라는 현실적 요구와 큰 관련을 갖고 주창되었으며, 통치의 중심에 있는 고종의 지지 여부가 이러한 주장의 실현에 결정적 영향을 미쳤음을 밝히는 데 본고의 목적이 있다.

II. 전제군주제론

조선은 기본적으로 중앙집권적인 전제국가였으나 전술한 대로 최고 통치자인 군주 권력이 언제나 최고·최대로 유지된 것은 아니었다. 특히 19세기 세도정권기에 들어서는 외척의 권력이 군주의 그것을 초월하며 군주의 통치권 행사에 큰 제약을 가하고 있었다. 이렇게 19세기 들어 조선 전통 군주의 위상이 흔들리는 가운데 일본과 구미로부터 새로운 군주상이 도입되자, 전제군주제 또한 다양한 통치체제 중 하나로써 재고·재정립되지 않을 수 없게 되었다. 바꾸어 말하면 당시 정국에 전제군주가 존재해야 할 이유와 필요성에 대해 전통적인 천명설이 아닌 또 다른 정당성을 제시하지 않으면 안 되었다는 것이다.

전제군주제는 말 그대로 군주가 국정운영에서 전제적 권력을 행사할 수 있는 체제를 의미한다. 이러한 군주제는 천명에 의해 부여된 군주의 특별한 지위를 인정하고 그 권력을 신성시하며 권력행사를 정당화하는 입장에서 있었다. 천명—民意라고도 하는—에 의해 부여된 군주의 권력은 천명이 철회되지 않는 한 그 무엇으로부터도 침해당하지 않을 권리를 향유하고 있었다. 따라서 군주의 권력은 누구와 공유할 수도, 누군가에게 양여할 수도 없는 것이었는데, 이러한 군주권에 대한 입장은 다음 문구에게 잘 엿볼 수 있다.

윤기진: “옛 말에 이르기를, ‘조종의 강토는 한 치도 남에게 줄 수가 없다.’고 하였으니, 하물며 임금의 지위야 말할 것이 있겠습니까. 고황제가 8년의 병란을 겪어 나라를 세우고 왕위에 올랐는데 광대하고 심원한 규모를 전한 지 200년이

못 되어 왕실이 쇠약해져서 이렇게 순임금에게 선양할 때의 말을 하는 일이 있었으니, 얼마나 한심한 노릇입니까. 鮑宣이나 王嘉같이 충성스럽고 선량한 사람들이 모두 이미 刑戮을 당하였으므로 이때를 당하여 한 사람도 간절히 간하는 이가 없었습니다. 이를 가지고 보건대 훗날 王莽이 찬탈한 것이 한 나라 조정에서 조장한 결과 아닌 것이 없으니, 얼마나 애통한 노릇입니까.”

고종: “신하의 권위가 임금과 맞먹었으니, 동헌을 책명한 것을 뭘 것도 없이 애제가 사리에 어두움을 알 수가 있다.”⁶⁾

여기서 드러나듯, 군주의 권력은 특별한 것으로서 신하에게 권력을 분배하는 행위는 일국을 멸망으로 이끄는 위험한 일이라고 인식되고 있었다.

이러한 인식은 이후에도 지속되어 청일전쟁 발발 후 일본의 내정간섭이 본격화되어 군주의 존재 형태에 대한 다양한 논의가 이루어지는 가운데에도 군주의 전제적 권력 유지를 주장하는 사람들은 상당수 존재하였다. 그들은 주로 보수 관료나 재야 유생으로 대개 전통을 중시하고 외국에 대해서는 척사적인 태도를 취하며 군주가 국가의 근본이기 때문에 국정운영에서 군주를 배제할 수 없다거나, 군주 주도하에서 각종 문제해결이 가능하거나 보다 효율적이라는 인식을 갖고 있었다. 그들은 조선의 전통적 통치체제를 수호함으로써 나라의 자주독립을 피하려 했는데, 전제정치를 중시하는 이유로 조선이 오랫동안 우수한 문명을 유지해 온 점, 조종의 법제를 갑자기 바꾸서는 안 된다는 점, 전통적 군주제를 통한 개혁이 시의에 가장 적절하다는 점 등을 들었고, 군주를 중심으로 한 국정운영 방식을 고수하면서 군주의 수기치인을 강조하였다.⁷⁾

고종 즉위 이후 군주의 각성·분발과 군주의 주도적인 국정운영에 대한 촉구는 상소와 상주 등을 통해 계속해서 강조되었는데, 이러한 입장이 한층 적극적으로 제기된 계기는 군주권이 직접적인 위기에 처한 갑오개혁이었다. 이 시기 대표적인 보수파 관료인 김병시는 조선은

6) 『승정원일기』 1888년(고종 25) 11월 8일, 소대.

7) 『주한일본공사관기록』(이하 『공사관기록』) 3, 四 東學亂과 淸日關係 三, #6 「朝鮮ノ善後策ニ關シテ淸兩國妥協ノ事竝ニ諸外國ノ調整及獨力朝鮮內政改革勸告ノ事」, 1894년 7월 16일(甲午 6년 14일), 조병직이 使臣大鳥圭介에게 보냄. “該綱目 所載各條與我國憲章 概無異同 亦有若干條係是行 今我政府奉公 大君主陛下勅旨 申明修舉務 合時宜改良 實效指日可期”. “大君主陛下勅旨 修舉舊典講究新式 務合時措之 宜期有改觀之效 全大體 則我國保自主之權 而得行更張之政”; 『승정원일기』 1897년(고종 34) 5월 4일(양력 6월 3일), 내부대신 남정철 상소; 『승정원일기』 1897년(고종 34) 9월 8일(양력 10월 3일), 立慶市民과 전 지사 정재승 상소.

군주국으로 군주의 명령과 사고에 따라야 하기 때문에 군주의 신임을 얻지 못한 당파는 정계에서 퇴출시켜야 한다고 역설했다.⁸⁾ 또 다른 보수파 관료 신기선도 상소를 통해 고종에게 몇 가지 건의를 했는데, 그 네 번째로 원래 국정운영상의 결의와 재가가 군주에게 속한 권한이며 내각대신에 의한 국정주도가 월권행위이므로 고종이 대신들을 배척해 정국주도권과 군주권을 회복해야 함을 강조했다.⁹⁾ 또한 이남규도 상소를 통해 국체를 지키지 않고 시세를 논하는 것은 어불성설이며 국체를 존중하지 않으면 나라의 멸망을 피할 수 없다고 주장했다.¹⁰⁾

이렇게 당시 보수파 관료들은 군주의 칙지에 의한 통치권력 안정을 바탕으로 원활한 개혁 추진과 자주권 유지라는 당면 과제를 해결하려 했다. 그리고 군주주도의 정국 정상화와 군주권 유지는 의병들로부터도 지지를 받고 있었다. 長壽山의 한 의병은 당시 정권 담당자와 일본에 의한 개혁방식이 매국행위에 지나지 않는다고 비난하며, 특히 현재 상황이 군주와 국가가 없는 상태나 마찬가지로 개화를 위해 도입된 만국공법이 오히려 나라를 멸망으로 이끌고 있다고 역설하고 구체제와 제도의 회복을 호소했다.¹¹⁾ 또한 동학농민군 지도자인 서상철은 “조선은 803년을 지속될 운명이기 때문에 어떤 걱정도 할 필요가 없다.”고 주장해 보국을 위한 백성 봉기와 분발을 촉구하였다.¹²⁾

군주제 유지를 지지하는 사람들은 본래 조선의 문명이 우수함을 인정하

-
- 8) 『공사관기록』 7, 一機密本省往來, #17 機密第五七号 「別紙 金農商工部大臣ノ説左ノ如シ」, 1895년 5월 30일, 特命全權公使 伯爵 井上馨가 外務大臣 子爵 陸奥宗光에게 보냄. “我國ハ君主國ナレバ君主ノ命令ハ謹シテ之ヲ奉シ君主ノ思召ニハ之ニ逆フ事ヲ得ザルハ貴國ト雖トモ同様ノ事ナリ左レバ君主ノ信任セララルタ党派ハ政府ニ立チ信任セラレザル党派ハ其職ヲ退ク可キ道理”.
- 9) 이 상소는 1896년 4월 22일(양력 6월 3일) 제출된 것이나, 관찬사료에서 원본은 찾을 수 없다. 『공사관기록』 11, 二 本省往報告, #1 「学部大臣申箕善上疏ノ件」, 1896년 6월 11일, 臨時代理公使 加藤增雄이 文部大臣 兼 外務大臣 侯爵 西園寺公望에게 보냄. “第四, 内閣大臣ニ於テ國政ヲ議シ裁可ヲ乞フハ越權ニシテ君權侵害ニ當ル事一時世間ノ物議ヲ來タシ狂妄ノ言ナリトシテ大臣排斥論ヲ主張スルモノサヘアリ”.
- 10) 『공사관기록』 3, 一 通常報告 附雜件, #14 發第八三号 「李南珪建白書等ニ關スル件」, 1894년 6월 22일, 特命全權公使 大鳥圭介가 外務大臣 陸奥宗光에게 보냄.
- 11) 『공사관기록』 8, 二 本省往來信, 發第五〇號 #22 「平安道祥原郡ニ於テ賊徒蜂起ノ件」 「別紙 長壽山匪類移檄文」, 1895년 8월 6일(음력), 三浦 特命全權公使가 西園寺 外務大臣臨時代理에게 보냄.
- 12) 『공사관기록』 1, 四 東學堂ニ關スル件, #6 京第八七号 「安東亂民巨魁 徐相轍ノ檄文入手送付」, 1894년 9월 28일, 在釜山 總領事 室田義文印가 特命全權公使 大鳥圭介에게 보냄.

고 이러한 조선 전통을 보존·유지하지 않으면 안 된다고 강조했다.¹³⁾ 또한 당시 문란에 대한 책임을 대부분 민씨 척족이나 간신에게 전가시키고 충군애국을 위해 최선을 다할 것을 장려하면서 충군애국에 君權·國權·民權 보존이 달려 있음을 주장했다. 그 후에도 의병들은 전통으로의 회복 및 간신퇴척을 통해 군주권을 지켜야 한다는 주장을 계속하며¹⁴⁾, 충군애국을 바탕으로 군주권과 국권을 함께 보존·확대하려 했다.¹⁵⁾

이렇게 의병들이 군주를 위해 목숨 건 투쟁을 펼쳐야 한다고 주장하고 있을 때 정계 내에는 정국불안의 원인이 민씨 세력의 중심 인물인 민영준에게 있기 때문에 그에게 책임을 물어야 한다는 비난의 목소리가 강력히 표출되었다. 같은 여흥민씨인 민영달, 민영환 등은 민영준의 권력이 고종의 그것을 상회하고 있는 사실을 들어 그의 부정행위를 고발했는데, 이는 국가문란의 원인을 민영준 한 사람에게 전가시키고 고종에게 민영준에 대한 배척을 강력하게 요구함으로써 정치일신을 피하려는 상주였다.¹⁶⁾ 다시 말하면, 당시 사회혼란의 주범이 민영준이기 때문에 군주가

13) 『공사관기록』 1, 一 全羅民擾報告 官闕內騷擾, #9 「東學黨ニ關スル本日接到ノ各報」, 1894년 5월 15일.

14) 『공사관기록』 1, 一 全羅民擾報告 官闕內騷擾ノ件, #16 「東學黨彙報」, 1894년 4월 4일(양력 5월 8일), 臨時代理公使 杉村濬 보고, “聖明在上官民塗炭何者 民之本由於吏逋 吏逋之根由於貪官 貪官之所犯 由於執權之貪 噫亂極則治 晦變則明 理之常也 [...] 又吾儕 今日之舉 上保宗社 下安黎民 指死爲誓勿爲恐動”; 『공사관기록』 8, 二 本省往來信, #22 「平安道祥原郡ニ於テ賊徒蜂起ノ件」, 發第五〇號 「別紙 榜山砲文」, 1895년 8월 6일(음력), 三浦 特命全權公使가 西園寺 外務大臣臨時代理에게 보냄. “汝我俱是一國之民 忠義則一也 反相攻擊 致有殺傷 於情體可乎 汝我俱是王臣 而我則起義討賊 汝則助逆蔑義 於人倫可乎”; 『공사관기록』 8, 七 本邦人被害ニ關スル件, #39 「露國人과 日本人에 대한 暴徒의 테도」, 機密第七号 「別紙一 倡義大將閔龍鎬方露國公使ニ伝シテ書翰」 1896년 2월 3일(음력), 在元山 二等領事 二口美久印이 特命全權公使 小村壽太郎에게 보냄. “朝鮮一區 素称衣冠文物之 邦其治也禮樂教化 其文也詩書春秋 夫何邦運外降亦是 佞臣濁亂此殘弊之邦 一則報其君父之讐 一則安社稷千万伏望”. 「別紙二 駐元山露國領事ニ義兵舉事ノ當爲性ト協助ヲ要求シテ私通」, “我有明朝鮮一區素称 衣冠文物之邦其治也 禮樂教化其文也 詩書春秋實爲萬國之所尊 久爲中華之所敬 夫何邦運外降亦是 佞臣濁亂”; 『공사관기록』 8, 七 本邦人被害ニ關スル件, #18 「晋州暴民 盧應奎의 上疏文, 鄭漢鎔의 檄文, 기타 賊情探偵記 寫本 提出 件」, 京第六號 「別紙一號 盧應奎ノ上疏文」, 1896년 3월 17일, 一等領事 加藤增雄이 在京城 辦理公使 小村壽太郎에게 보냄. “夫我東土 僻在海隅 爲邦雖 少自檀君 以至於今四千餘年 變夷至夏 文昌際會可爲天下第一 而憲章文物皆是 先大王所制 先正諸臣潤色之 而其中尊攘之義 又一大關鍵也 後王後民 有一反是 不可容立 於覆載之間明矣”.

15) 『공사관기록』 8, 七 本邦人被害ニ關スル件, #18 京第六號 「別紙一號 盧應奎ノ上疏文」, 1896년 3월 17일, “若無臣今日之言萬世無君若無臣今日之兵一世無君”.

16) 『공사관기록』 3, 一 通常報告 附雜件, #6 報告第六号 「權臣彈劾密奏ト古阜民亂權外2件」, “閔泳達密奏シテ曰ク國家寧ク龍臣アルモ切ニ權臣無キハ古ヨリ明王世ヲ治ムルノ道ナリ 方今國用竭百官ノ頌禄兵丁ノ料代排用ニ由ナン其生財ノ方ノ爲ニ不得已上ヨリ完官ノ政

분발해 그를 배척하고 민심을 안정시키면 조선 본래의 통치제도가 정상화 된다고 주장한 것이었다. 이러한 인식은 국정운영의 최고 책임자인 고종에게 책임을 묻지 않음으로써 군주제를 유지·강화하려 한 것으로, 군주를 중심으로 한 개혁의지를 표명한 것이라 할 수 있다. 그러자 고종은 자신의 실정을 인정하는 칙지에서,

짐이 왕좌에 오른 후 32년, 治化가 아직 普洽이지만, 왕후 민씨는 그 친당을 끌어들이 짐의 좌우를 감싸고 짐의 총명을 옹폐하고 인물을 박탈하며 짐의 정령을 혼탁하게 만들고 관작을 鬻賣하며, 그 탐학이 지방에까지 이르렀다. 도적이 사방에서 일어나 총사가 위기에 빠졌다. 짐은 그 악이 끝없음을 알고 있었지만 이를 척벌할 수 없었는데, 이는 정말로 짐의 불명함 때문이며 또한 그 당을 기피했기 때문이다. 그러나 짐은 그들 세력을 遏抑을 바라 작년 12월의 경교문을 통해 종묘에 고했으며 왕후와 종친·외척의 국정 간섭을 허락하지 않기로 했다.¹⁷⁾

라며 자신의 총명을 옹폐하고 백성을 혼탁하게 만든 것은 모두 명성왕후와 민씨의 책임이라고 주장했다. 고종은 악을 알면서도 막을 수 없었던 자신의 ‘不明’을 인정하면서도 그 정도로 상대의 세력이 컸다고 변명하며 스스로의 책임을 상대에게 전가하는 태도를 취해 군주 중심의 국정 정상화를 약속한 것이었다. 당시 고종이 이렇게 자신의 과오를 민씨 척족에서 전가시킬 수 있었던 배경에는 다양한 계층으로부터 자주권을 위협받는 상황을 극복할 최선의 체제가 군주 총괄하의 국정운영 방식이라는 인식이 존재하고 있었다. 전제군주제 지지자들은 국가통치의 전권이 군주로부터 나오며 군주에 의해 행사되어야 한다는 전제군주제를 통해 국가의 자주독립을 지키려 했으며, 이는 그들이 고종에 대한 기대를 저버리지 않았기 때문에 가능했다고 하겠다.

이러한 전제군주제 유지에 관한 인식은 의병 출신 유인석¹⁸⁾을 통해

アリ古ヨリ或有之法ナリ泳駿国家ニ憑リテ先ツ己ヲ肥セリ我列聖朝來三百六十州赤子何罪アリテ之ヲ火炎ノ上ニ置クヤ日々兵乱ヲ思ハバ何時カ正ニ歸スル者アラン他ナン權臣每朔進獻ノ外ニ別ニ捧スル者每邑多キハ則万兩少キハ則三五千兩ニシテ其捧納スル所ノ幾何ハ是乃民ニ出ツルナリ故ニ八道各邑処トシテ民撓ナラザルナシ此乃死中ニ生ヲ求ムルノ計ナリ古阜等ノ民乱ハ專ラ權臣勒捧ノ故ニ由ルナリ伏乞聖上時急ヲ正ニ歸センメ以テ民心ヲ安ジ以テ国家五百年ノ治ヲ安セヨ”.

17) 『공사관기록』 6, 三 全羅民擾報告·宮闈内騷擾ノ件, #4 「閔妃廢位通報」, 1985년 11월 27일, 大日本特命全權公使 子爵 三浦 보고.

18) 유인석(1842-1915)은 위정척사파의 대표격인 이항로의 문인으로 을미의병 이후 의병 활동을 주도했고, 한국병합 이후에는 연해주·만주 등지에서 의병조직을 결성해 독립 운동을 펼친 인물이다. 그는 한국병합 이후 고종에게 중국으로 망명해 저항할 것을

잘 알 수 있다. 그는 초기에는 유교 기반의 문란, 또한 외세에 의한 국가 위기 상황을 극복하기 위해 군주를 중심으로 한 통치체제 유지와 회복을 주장했는데, 중국에 공화정부가 수립된 이후에는 한국에도 공화제가 도입될지 모른다는 우려에서 한층 강력하게 군주제를 지지하게 되었다.

먼저, 유인석은 군주가 존재해야 할 당위성에 대해 통치상 도리를 중시하면서 국가가 ‘理’가 될 지 ‘亂’이 될 지는 一君에 의한 万民의 통치 여하에 달려 있다고 주장했다.¹⁹⁾ 또한 一君을 근본으로 하지 않으면 국난이 초래된다고 피력하며, 국가의 통일을 가능하게 하는 유일한 존재가 군주임을 역설했다. 다시 말해 그는 군주로 ‘本一’을 이루면 국가의 통치가 안정되고, 一君이 만민을 다스리는 통치형태가 자연의 이치에 가장 잘 맞는다는 논리를 전개한 것이다. 한 명의 군주에 의한 통합이 만사와 통치의 기본이라 주장한 유인석은 전제군주제를 지향하며 백성의 정치참여에 대해서는 강하게 반대했다.²⁰⁾ 그는 군주와 백성의 입지와 역할을 확실히 구분한 후, 입헌군주제에서의 ‘取聽’이 군주와 백성의 ‘下濟’와 ‘上行’이라는 당연한 법도를 무시한 것이라 강조하고, 상·하의원 설치는 이미 결정된 의안을 군주에게 전달하는, 군주가 단지 백성의 고용인으로 전락하고 마는 ‘君座虛尊不出令’ 상태를 초래하기 때문에 절대로 도입해서는 안 된다고 주장했다.²¹⁾

한편, 유인석은 백성이 참여하지 않는 一君에 의한 전제군주제를 강조하면서 이로 인해 발생할 수 있는 군주의 폭정을 염려했다.²²⁾ 때문에 간쟁할 수 있는 신하 일곱 명만 있으면 폭정이 일어날 가능성이 절대 없다는 군주의 전제권 행사 저지 방안을 개진했다. 그는 모두가 禮와 誠으로 간언하면 군주가 그것을 받아들이지 않을 리가 없다며 군신관계에서의 신하 역할에 주목하였다.²³⁾ 철저한 一君의 전제군주제 유지 입장에

상소하는 등, 군주에 대한 큰 열정을 가진 인물이었다. 그의 문집으로는 『穀菴集』이 있다. 유인석에 대한 연구로는 金度亨, 「穀菴柳麟錫의 정치사상연구」, 『한국사연구』 25(1979); 鄭榮燾, 「위정척사파의 군주제옹호 논리」, 『白山朴成壽教授華甲紀念論叢』 (1992) 등이 있다.

19) 유인석, 「宇宙問答」, 『穀菴集』 下, 534쪽.

20) 「宇宙問答」, 502쪽.

21) 「宇宙問答」, 535쪽.

22) 「宇宙問答」, 506쪽.

23) 「宇宙問答」, 515쪽.

서 있던 유인석은, “신하는 군주에 대해 충·예·의를 다해 보좌·就養해 죽을 때까지 부모와 같이 섬기고, 奉命·承威해 하늘처럼 숭배해야 한다.”고 역설하는 등, 만일 군주 자질이 부족한 경우에 대비해 신하가 군주의 보좌 역할에 충실할 것을 호소했다. 결국 유인석은 그가 지향하는 전제군주제의 존속·강화를 위해 군주로의 권력집중과 함께 백성의 정치참여 금지, 그리고 관료집단의 보좌적인 임무수행을 강조했다고 하겠다.

이상, 전제군주제에 대한 논리를 살펴보았다. 조선시대 천명을 바탕으로 조종과 중화 전통의 유일한 계승자라는 정통성을 갖고 유지되었던 군주의 권력은 고종시대 구미열강과의 접촉을 통해 다양한 정치체제가 도입되면서 변하게 되었다. 이는 더 이상 기존 논리만으로는 군주의 권력행사가 당연시될 수 없음을 의미했고, 당시 사회에 전제군주제가 유지되어야 할 새로운 명분을 확보하지 않으면 안 되었다. 이때 전제군주제 유지 주창자들은 국가권력 기반과 행사 중심에 군주를 설정한 후 군주에게 강력한 통치권력을 행사하게 함으로써 조선의 전통적 국체를 보존하고 자주독립을 꾀하려 했다. 이는 그들이 당시의 혼란 상황을 타개하기 위한 국가 전체의 일치단결을 우선시하면서 군주 한 명으로의 국가권력 집중과 군주 주도하의 국정운영이 가능한 전제군주제야말로 그들이 추구하는 개혁방향에 가장 적합하다고 판단했기 때문이었다. 결국 전제군주제 주창자들은 전통체제 유지를 바탕으로 군주로의 권력집중 및 강화를 통한 문제해결이 당시 위기상황을 극복하는 데 최선이라는 생각에서 군주의 전제권력 행사를 지지했고, 이것이 고종의 대한제국 선포와 황제 등극, 그리고 대한국국제 반포를 통한 전제황제권 확립의 바탕이 되었다고 하겠다.

III. 군신공치제론

군신공치제(君臣共治制)는 조선 군주 중심의 정치체제에 대한 근본적인 개조 없이 이를 인정하고 군주권에 대한 일정한 제한을 두면서 통치한다는, 군주와 관료에 의한 공동 정치를 의미한다. 이는 천명을 바탕으로 한 군주 권력을 인정하면서도 군주권의 독주를 방지하고 신권의 안정적 유지를 위한 논리와 제도를 제공하는 것이었다. 조선 군주는 성학·민본·전통·중화라는 통치이념을 구현해야 할 의무를 지고 있었고²⁴⁾, 이러한

역할 수행은 관료집단의 적극적인 협력과 동조를 통해 가능한 것이었다. 정국운영에서 군신 간의 권력 균형과 조화는 정권을 안정적으로 유지하기 위해 군신 모두에게 필요했는데, 신 측은 인재등용과 언론 개방, 탄핵기관 정비 등을 군주에게 요구하고 인사권과 언론·탄핵기관을 장악해 군주권을 제약했던 반면, 군주는 신 측의 요구를 관대하게 받아들임으로써 스스로가 왕도와 덕치를 실행하는 성군임을 드러내어 통치기반을 안정시키려고 했다.

이런 전통적 입장을 기반으로 고종시대 군신공치제에 대한 지지는 관료 중심의 정치를 바라는 보수파 관료세력이나 당시 상황에 대한 변화·개혁을 지향하면서도 정권교체나 쿠데타 등에 의한 급진적인 개혁보다는 조선 본래의 정치체제 틀 속에서 문제 개선을 꾀하는 세력을 중심으로 이루어졌다. 여기에는 주로 기존의 보수파 정치관료와 갑오개혁 주도 세력이 해당되는데, 고종 재위 초기에 전통적 유교를 바탕으로 한 군신공치에 대한 주장은 서구의 영향을 받으면서 점차 입헌적 입장에서 국가통치나 국정운영에서 군주권을 명확히 규정하려는 방향으로 전개되었다.

이러한 군신공치제는 전통적인 유교정치사상에 가장 가까운 국정운영 논리이며, 이를 주장하는 인물들은 군주의 독단적인 권력행사를 저지함으로써 관료 측의 지위·역할을 강화하려 했다. 또한 그들은 군신공치 형태가 사회질서 유지 및 개선에 가장 적합하다고 판단해 최고 통치자로서 국정운영을 원활히 조정할 수 있는 군주와 군주에게 협력해 실무행정을 담당하는 관료를 설정하려 했다. 이는 현명한 군주의 존재가 국가의 안정과 발전에 필요한 반면, 군주의 권력남용은 국가발전에 치명적이기 때문에 군주는 항상 현명한 신하를 주변에 두고 함께 국정을 운영해야 한다는 것이었다. 바꿔 말하면, 군주의 통치상 조정·중재 능력과 관료집단의 실무 추진과의 역할분담과 조화를 중시한 논리였다고 할 수 있다.

이러한 그들의 생각은 고종 즉위 직후부터 경연이나 상소를 통해

24) 유미림은 조선후기 사회를 규정하는 주자학적 통치이념으로 성학·인정·전통·중화를 들었다. 이 네 가지 구성요소는 주자학적 통치이념의 확립에 군주의 군덕수양이 전제 조건이 되기 때문에 이미 통치이념의 일부가 되어버린 성학, 그리고 선대로부터의 정치적 전통과 전통 유교로부터의 규범적 이론인 인정, 중국 본토의 명·청 교체에 의해 새로이 변용된 중화이다. 유미림, 「조선후기통치이념의 구조적분석」, 이화여자대학교 박사학위논문(1998), 10-12쪽.

빈번히 드러나고 있었는데, 1882년 좌의정 송근수의 상소로부터 이러한 논리를 잘 엿볼 수 있다. 그는 군주 독단에 의한 권력행사를 잘못이라고 상주하는 가운데, 軍制의 옛 제도 회복과 외세 배척, 무리한 개혁 추진 금지를 호소하고, 고종이 독단으로 정책을 결정하는 데 대해 반론을 제기했다.²⁵⁾ 특히 이후의 모든 정치활동은 公義를 거쳐 시행하도록 요구했는데, 여기에서의 공의는 좁은 의미로는 전·현직 관료, 넓은 의미로는 재야유생의 의견까지 포함하는 것이었다.

그리고 이러한 의견은 청일전쟁 이후 보다 구체적으로 개진되었다. 당시 군신공치제 주창자들은 전통적인 조선의 정치체제를 강조하고 이를 유지함으로써 청·일 등의 외세에 의한 내정간섭을 저지하려고 했다. 이들은 본래 조선의 법전과 제도의 우수성을 언급하고, 오랜 시간을 거치면서 다소 문란해진 부분에 대해서는 군신이 협력해 재정비하면 유신을 이룰 수 있다고 주장했다.²⁶⁾ 또한 조선의 전장·법도가 타국으로부터 칭찬받을 정도로 뛰어나며 일본의 정치일신도 조선 본래의 전장과 별반 다르지 않기 때문에 조선의 전통적 통치형태로 현상을 충분히 극복할 수 있다고 강조하고, 조선도 군주를 중심으로 상하가 협력해 유신을 격려하면 곧 그 성과를 낼 수 있기 때문에 일본 측의 내정간섭이 필요 없다고 역설했다. 그리고 청 측도 조선이 본래 내치외교에서 자주임을 알아 내정에 관여하는 일이 없었고, 만국공법에도 이웃나라의 내치에 타국이 관여하는 일을 금하고 있다고 언급하며, 현재 일본의 행동이야말로 내정간섭이라고 비난했다.²⁷⁾

군신공치제 주창자들은 조선의 정치는 원래 정부 대신의 협의와 다수 관료들 간의 토론을 통해 의제에 대한 시비와 처리방안을 군주에게 상주하고 최종적으로 군주 허가를 받아 실행되는 시스템이라며 군신이 공동으로 의결하는 국정운영 방식을 설명하고, 전통 절차가 무너지서는

25) 『승정원일기』 1882년(고종19) 3월 29일, 좌의정 송근수 상소.

26) 『공사관기록』 1, 3 全羅民擾報告 宮闈內騷擾ノ件, #9 發第九〇号 「內政改革勸告ニ對スル朝鮮政府ノ反應」, 別紙 一 「朝鮮委員作製 老人亭 會議始末」, 六月初八日 韓談辯草 老人亭, 1894년 6월 8일(음력), 外務大臣 陸奧宗光에게 보냄. “我國典章法度 已有祖宗成憲布在 方策甚盛時爲他國之稱讚久矣 五百年之間 恬嬉已久 頗有不及修治處 卽聞貴國政治一新之規 比照於我國典章 則名雖小異實則同衣 我國在日前 大君主陛下激發論音董飭百工 君臣上下舉皆勵精圖治 日間將有會議妥當之舉 然則一修舉而其命維新 將見煥然之文物矣”.

27) 위와 같음, “我日 我國本來自主於內治外交 清國三百年不爲干預 況萬國公法有隣國不得干預他國內治 故清國不答於貴國所爲改革政治者卽此也”.

안 됨을 강조했다.²⁸⁾ 여기에서 주장되고 있는 조선의 국정운영 절차는 먼저 각부 대신, 또는 정부관료가 주최하는 회의에서 다양한 안건의 처리방식을 논의한 후, 이를 군주에게 상주해 반드시 군주의 허가를 얻어 실시되는 형태로, 군신 양자가 협력해 역할을 분담하는 군신공치를 표명한 것이었다. 이 밖에도 그들은 당면 과제 해결을 위해 신속한 의결 과정과 원활한 직무수행이 보장된 행정체제 정비가 중요하다고 생각해 묘당의 의제 결정과 군주 재가라는 일률적인 의사결정 과정을 고수했고, 이에 간섭하려는 일본 측의 행태를 국가의 지주 체면을 손상시키는 행위라고 비난했다.²⁹⁾

이렇게 군신공치제 주장자들은 일본의 간섭에 대해 조선의 고유한 통치체제를 들어 저지하려 했다. 그러나 기본적인 전통 방식 유지를 강조했다고는 해도 대신들만이 국정회의에서 당면한 안건을 결정한 후 군주가 단지 최종 재가를 내린다는 의견은 고위관료들의 의사가 주로 반영된 정책결정 과정을 지향한 것이었다. 이런 입장을 견지한 군신공치제 지지자들은 군주의 독단에 의한 행동을 비난하고 민국에 관련된 문제는 반드시 公義에 부치지 않으면 안 된다고 주장했는데, 여기에서의 ‘공의’는 앞서 말한 대로 군주와 백성의 의사가 결여된 고위 정부관료들의 생각만 반영된 것이었다고 할 수 있다.

한편, 갑신정변 이후 청과의 협력하에 국정을 운영하던 김윤식 등도 군신공치를 통해 조선의 전통적 정치체제 안정과 유지를 꾀하면서 점진적인 개혁을 시도하려 했다. 김윤식의 ‘時務’와 김홍집의 ‘更張’이라는 표현에서 잘 드러나듯이 그들은 근본적인 정치구조를 변경하지 않은 채 문란한 기강을 바로잡음으로써 국정운영의 비합리성을 개선하고자 했다. 이를 위해 고종의 분발을 촉구하며 군신이 함께 협력해 문제를 해결하고 민생안정을 꾀할 것을 강조했다.

먼저 김윤식은³⁰⁾ 서구 정치체제에 관한 이해와 분류를 바탕으로 조선의

28) 위와 같음, 六月初九日又談草 老人亭, 1894년 6월 9일(음력).

29) 『공서관기록』 1, 九 諸方機密公信任, #15 「內政改革ノ勸告ニ付朝鮮政府ノ回答」, 機密第一二九號 本七四1894년 7월 18일, 特命全權公使 大鳥圭介가 外務大臣 陸奧宗光에게 보냄, “此際改革ヲ斷行セザル可カラザル事ト廟議一決シ之ガ為メ大君主陛下ヨリ嚴重ナル勅命モアリ引續キ校正庁ヲ設ケ夫夫委員ヲ仰セラレタル事ナレバ遠カラス一新ノ政ヲ觀ルニ至ル可シ 日本ノ干預ハ朝鮮自主ノ体面ニ傷クル恐レアリ”.

30) 김윤식(1835-1922)은 1881년 영선사로 청의 친진에 파견된 후 다음 해 임오군란 때 청군과 함께 귀국했다. 그후 군국사무아문과 통상교섭사무아문의 협관이 되었고, 갑신

정치체제를 규정지으려 했다.³¹⁾ 그는 각국의 정치형태가 백성의 정치참여와 군주의 존재 여하에 따라 군주전제·군민공치·공화정치의 세 가지로 나눌 수 있고, 조선은 군주전제국에 속한다고 설명했다. 전제정치에 대해서는 대·소신료의 퇴진이 모두 군주에게 전임되어 백성이 이에 관여할 수 없다고 강조한 후, 전제정치에서의 치국 요건은 인재등용에 있으며 부국강병도 인재 선택에 달려 있기 때문에 비록 군주 자질이堯舜과 같다고 해도 군주를 보필할 인재가 없다면 치국안민을 꾀할 수 없다고 역설했다. 그는 전제정치라도 군주가 문벌에 구애되지 않고 인재를 등용하면 군민공치와 같은 상황에 이르는 것이 가능하다고 주장하며, 조선의 전제군주제 틀 속에서 관료집단의 공정한 선발을 통해 군과 민의 공동정치를 구현할 것을 주장했다.

또한 군주가 관리임용에 전권을 행사하는 데 대해서는 “군주 책임은 재상의 선택에 있고, 재상 임무는 현인을 추천하는 데 있다.”³²⁾고 정부 인사권을 규정함으로써 군주권을 제한함과 동시에 군주·재상·인재(실무관료) 각각의 역할 지경과 분담을 바탕으로 신속하고 원활한 국정운영을 시도하려 했다. 다시 말해 그는 정부정책의 지속적이며 책임 있는 추진을 위해 관리에게 전권을 위임해야 한다며, 군주·의정부·행정기관이 서로의 고유 권한을 인정하고 각각의 업무를 엄격히 분리해 그 책임을 완수하지 않으면 안 된다고 제안한 것이다.³³⁾ 이는 군주라 해도 권력을 남용할 수 없는 제도를 정비하려는 구상이었다고 할 수 있다.

한편, 김윤식과 같은 시기에 비슷한 논리를 펴면서 국정에 참여하던 어윤중³⁴⁾은 군주권 강화와 근왕적인 관료군 육성을 통해 세도정권과

정변 때에는 원세개에 협력했다. 1887년 고종의 친러정책에 반대해 면천으로 유배되었다. 1894년 청일전쟁 후 김홍집내각의 외무대신이 되었다. 그의 문집으로는 『雲養集』, 저서로는 『天津談草』, 『陰晴史』, 『金允植全集』 등이 있다. 그에 관한 연구로는 이상일, 「雲養金允植의 사상과 활동 연구」, 동국대학교 박사학위논문(1996); 이상일 「雲養金允植(1835-1922)의 정치활동」, 『龜泉元裕漢教授定年紀念論叢(하)』(2000); 권정의, 「雲養金允植의 전통유학사상에 관해」, 『전남사학』 12(1998); 崔震植, 「1880년대 초 김옥균과 김윤식의 현실인식」, 『한국근현대사논총』(1995); 최진식, 「김윤식의 자강론 연구」, 『대구사학』 25(1984); 정옥자, 「雲養金允植(1835- 1922) 연구」, 『高柄翊先生回甲紀念史學論叢』(1984) 등이 있다.

31) 김윤식, 『万国政表』, 『各国政教略說』, 奎章閣圖書 #7606.

32) 김윤식, 『雲養集』下, 「常參綸音」, 83쪽.

33) 『雲養集』上, 「十六私議: 任職」, 515쪽.

34) 어윤중(1848-1896)은 1881년(고종 18) 신사유람단의 일원으로 일본의 제도를 시찰한 후, 고종의 특명을 받아 상해로 건너가 天津에서 이홍장을 만나 김윤식과 함께 '조미수

대원군 섭정기에 위촉된 군주권을 안정시켜 보국책으로 삼으려 하고, 이를 위해서는 군주가 먼저 모범을 보이지 않으면 안 된다고 역설했다.³⁵⁾ 그는 “전하가 삼대정치 실현에 뜻을 두고 성지를 굳건히 해 노력하면 나라를 바로잡는 일이 어렵지 않다.”고 말해 고종이 중국 고대 ‘三代의 治’를 모범으로 삼아 덕치를 실현해야 한다는 전통적이고 이상적인 군주상을 피력했다. 또한 “군상의 지위에 있는 자, 즉 군주가 德과 信을 갖고 나라를 다스리면 無疆之休가 구현된다.”, “현군이 재위하는 데 스스로 앞장서 검약해 나라에 보이면 治效가 현저하게 드러날 것이다.”라고 주장하는 등, 군주가 먼저 실천할 것을 촉구했다.³⁶⁾

그런데 이러한 어윤중의 생각은 조사시찰단의 일원으로 일본을 방문한 후 상당한 변화를 보이게 되었다. 그는 일본 정계의 실권이 내각 내신이 아니라 참의원에 있음을 설명하면서 일본의 행정체제가 실력으로 선발된 사람들이 실권을 쥐고 정책을 수행하는 형태로 내각의원 사이의 균형이 잘 유지되고 있다고 언급했는데³⁷⁾, 이러한 일본정치에 대한 이해는 이후 그가 정치활동을 펼치면서 군주권에 일정한 제약을 가해 의정부대신들 간의 균형 속에서 개화파세력이 주도하는 개혁을 전개해나간 사실과 관련 있다고 여겨진다. 다시 말하면, 초기에는 왕도정치 구현을 지향하며 성군과 그에게 협력하는 관료군 육성을 강조한 그였지만, 일본과 구미와의 직접적인 접촉에 의해 자주독립과 부국강병을 위한 개화의 필연성이 요구되자 점차 관료집단 간의 세력 균형과 역할분담을 통한 관료 주도하의 국정운영을 피해나간 것이었다.

유길준³⁸⁾ 또한 군신공치 구현을 주장한 대표적인 인물이었다. 그는

호통상조약의 조문을 검토했다. 임오군란 이후에는 「朝中商民水陸貿易章程」 초안을 작성했고, 1894년 김홍집내각에서 탁지부대신이 되었다. 1896년 아관파천 때 대역죄인이 되어 용인에서 살해당했다. 어윤중의 저서에는 『從政年表』, 『隨聞錄』이 있다. 그에 대한 연구로는 허동현, 「1881년 朝士 어윤중의 일본경제정책 인식」, 『한국사연구』 93(1996); 허동현, 「어윤중의 개화사상연구」, 『한국사상사학』 17(2001); 김지영, 「어윤중의 경제사상」, 『사학연구』 51(1996); 최진식, 「어윤중의 부강론연구」, 『국사관논총』 41(1993) 등이 있다.

35) 『從政年表』 1, 1872년 8월 26일, “亦論三代之君 行德政而致此壽考也 殿下有志三代之治 則堅定聖志 純一無貳 何難乎正國 正國則萬年之福 亦斯至矣”.

36) 『從政年表』 2, 1877년 4월 18일, “若在君上之位者 以德信治國 則可致無疆之休矣”.

37) 魚允中, 『隨聞錄』, 「內閣責任」, 79-81쪽.

38) 유길준(1856-1914)은 노론 명문가의 자손으로 태어나 조사시찰단의 일원으로 도일해 일본의 慶應義塾에서 유학생활을 보내며 서구 정치와 경제에 대해 공부했다. 또한 報聘使로 도미해 ‘엘리트주의’를 바탕으로 전통과 근대의 연속성에 주목하게 되었다.

조선의 명문가 출신으로 儒學을 공부하고 일본과 미국에서의 유학 경험을 가진 당시 대표적인 엘리트였다. 풍부한 소양과 경험을 바탕으로 각국 상황을 잘 알고 있었던 유길준은 아무리 탁월한 정치체제라 해도 조선의 상황에 맞지 않으면 오히려 독이 될 수 있다는 생각에서 급진적인 개혁이나 정치체제 변혁을 부정했다. 따라서 그의 개혁방법과 방향은 현실의 군주제를 인정·유지하는 가운데 문제 개선과 시정에 집중되어 있었다. 먼저 유길준은 국체에 대해 각국이 각각 다른 국체를 갖고 있으며 그 변형은 불가능하다고 주장한 후, 정치형태의 좋고 나쁨을 논하는 것은 무의미하며 단지 각 나라에 맞는 적절한 정치를 행하면 그것으로 족하다는 의견을 개진했다.³⁹⁾ 또한 군주에 대해서는 그 지위와 권한을 최상으로 정의하면서, 국민이 군주와 정부에 순응해 국체를 보호하면 국가 전체의 안정이 유지된다고 설명하고 군주의 권리는 인륜에 따른 항구적인 것이라고 파악했다.⁴⁰⁾ 이처럼 유길준은 국가에는 변하는 것과 변하지 않는 것이 존재하는데, 군주의 지위와 권한은 불변의 것이기 때문에 백성들이 군주와 정부에 절대적으로 복종해야 한다고 주장했다.⁴¹⁾

이렇게 군주의 절대적 지위를 인정한 유길준이었지만, 전제군주에 의한 전횡은 결코 간과해서는 안 된다고 역설했다. 그는 '時務'라는 것이 시대에 맞는 변화가 가능하며 옛날에는 당연했어도 현재는 통용되지 않는 것이 있다고 말하고, 시의에 맞는 변통을 실시할 것을 촉구했는데⁴²⁾, 여기서 언급한 시무에는 군주의 전제적 권리에 일정한 제약을 가하는 것도 포함되어 있었다.

그의 저서로는 『西遊見聞』이 있고, 그에 대한 연구로는 김봉렬, 『유길준의 개화사상 연구』(경남대학교출판부, 1998); 兪東濬, 『兪吉濬伝』(일조각, 1987); 李光麟, 「유길준의 개화사상」, 『역사학보』 75(1977); 박지향, 「유길준이 본 서구」, 『진단학보』 89(2000); 윤병희, 「유길준의 사회활동」, 『한일관계사연구』13(2000); 윤병희, 「대한제국말기 유길준의 사상과 활동」, 서강대학교 박사학위논문(1993); 윤병희, 『유길준 연구』(국학자료원, 1998); 허동현, 「1880년대 개화파인사들의 사회진화론 수용양태 비교연구 - 유길준을 중심으로」, 『사총』 55(2002); 허동현, 『兪吉濬論疏選』(일조각, 1987); 한철호, 「유길준의 개화사상과 서유견문」, 『진단학보』 89(2000); 허동현, 「유길준의 생애와 사상」, 『한일관계사연구』 13(2000); 이기용, 「유길준과 福沢諭吉의 정치론 비교연구」, 『한일관계사연구』 13(2000); 月脚達彦, 「開化派の世界認識 - 兪吉濬を中心に」, 『歴史批評』 53(2000); 月脚達彦, 「兪吉濬の日本観」, 『韓日關係史研究』 13(2000) 등이 있다.

39) 『兪吉濬全集』 3, 「世界大勢論」, 20쪽.

40) 『西遊見聞』 5, 「邦國의 權利」, 95쪽.

41) 『西遊見聞』 5, 「政府의 種類」, 156쪽.

42) 『西遊見聞』 5, 「政府의 始初」, 141-142쪽.

또한 그는 현재 유럽의 정체가 그 나뉠의 역사적 과정을 거친 산물이며, 일국의 정체에는 각각 다른 배경이 존재하기 때문에 조선 상황에 맞지 않는 급격한 정변은 오히려 국가 이익에 저해된다며 현실을 직시해 유동적으로 대처할 것을 강조했다.⁴³⁾ 이는 임오군란·갑신정변과 같은 쿠데타가 청을 비롯해 일본과 구미열강의 간섭을 초래한다는 자각에서 형성된 것으로 그의 현실적 정치관을 반영한 것이었다. 따라서 유길준은 조선의 전통체제를 중시하는 입장에서 군주권과 국권의 안정적 유지를 꾀하는 한편, 군주의 권력남용을 저지할 수 있는 장치를 제도적으로 구비해 일률적인 행정구조와 군민 협조를 바탕으로 한 국정운영을 지향해 갔다.

그런데 법률 정비와 엄격한 적용에 의해 상황 개선과 부국강병을 추진하려 한 유길준의 의도와는 반대로, 당시 정국은 특정 세력에게 장악되어 부패해감과 동시에 청을 비롯한 외세 간섭이 심화되기만 했다. 이때 동학농민운동과 청일전쟁이 발발해 일본 측이 무력을 동반한 압력을 행사하며 조선정부에 획기적이고 신속한 내정개혁 실시를 강요한 것은 유길준에게 정치에 관여할 수 있는 기회를 제공하게 되었다. 이를 간신을 배척하고 개혁을 추진할 수 있는 절호의 기회라 판단한 그는 현 정권을 붕괴시킬 세력으로 일본에 주목하고 그들의 원조를 받아 정계 진출을 시도하려 한 것이었다. 국내의 다른 정치세력만으로는 집권세력을 타도할 수 없는 상황에서 자신의 이상을 실현하기 위한 방법을 모색하던 그로서는 외세에 의해 주어졌다고 해도 이러한 기회를 놓칠 수는 없었고, 일본 측과 조선 집권층과의 충돌 발생을 조장하려 했다.

43) 유길준은 각국의 정치체제를 군주가 천단하는 정제, 군주가 명령하는 정제(또는 압제), 귀족이 주장하는 정제, 군민이 공치하는 정제(입헌정제), 국민이 공화하는 정제(합중정제)라고 상세하게 분류한 뒤, 조선은 군주가 명령하는 정제에 속한다고 파악하면서 “각국의 정체를 서로 비교하면 군민이 공치하는 것이 가장 아름다운 규모다.”라고 군민공치체가 가장 바람직한 체제임을 주장했다. 그가 지향하는 군민공치체는 국가의 모든 정령과 법률이 공론에 의해 정해져 시행되는 것으로, 나라 사람들이 -군주를 포함해- 협력하고 동시에 서로의 역할을 존중하는 것이었다. 이렇게 그는 조선의 전통적 국정운영방식을 시의에 맞게 조금 변통하면 충분히 안정적인 군민공치 구현이 가능하다는 입장에서 급진적인 체제변혁에 부정적 입장을 취하며 공정하게 확립된 법률 속에서 군민이 협조해 현상타개에 노력해나가자고 주장했다. 그러나 유길준이 실제로는 백성의 정치참여를 지지하지 않았다는 점에서 그가 말하는 군민에서의 민은 일반백성이 아닌 정부관료(관원)를 의미하는 것이라 판단된다. 『西遊見聞』 5, 「政府의 種類」, 148-149쪽, 143-145, 151, 165-166쪽.

本日安駟壽ノ來話ニ拠レバ朝鮮政府ニテハ誰アリテ我ニ送ル答案ノ起草者ナク依テ新外務主事俞吉濬ハ筆ヲ執リ我勸告ヲ峻拒シタル嚴重ノ文案ヲ作りタル處外務督辦始メ其他ノ人之ニ添削ヲ加ヘ稍圓滑ニ拵替ヘタル趣ニ有之候俞氏等ガ故ラニ我勸告ヲ峻拒セシムル文案ヲ作りシハ現時ノ当局者ハ到底改革ヲ実行スル企望モナク且ツ其氣力ナキヲ洞見シ寧ロ日韓ノ衝突ヲ早俄取ラセントスル考案ニ出テタル事ト被推測候⁴⁴⁾

여기서 드러나듯, 그는 일본 측에 보낼 답안의 초안 작성에서 일부러 일본의 심기를 건드리는 듯한 문구를 첨가해 일본과 조선정부의 불화를 부추김으로써 개혁을 수행할 희망이 없는 정권 담당자들을 축출해내고자 했다. 이러한 새로운 정치세력의 움직임은 일본 측이 조선 내정을 탐지한 보고서로부터도 엿볼 수 있다.

今般我兵入韓シテ韓廷ニ大驚動ヲ与ヘタル好時機トシテ平生改革ヲ希望スル人々ハ盛ニ運動ヲ始メ其機漸ク熟シタルカ如クニ伝聞セリ其人々ハ金嘉鎮, 趙義淵, 權永鎮, 俞吉濬, 金鶴羽, 安駟壽, 洪種宇等ニシテ先ツ閔氏ヲ退ケ大院君ヲ總理ニ戴キ政事ヲ根本ヨリ改革セントスル計劃ナリ⁴⁵⁾

이처럼 金嘉鎮·趙義淵·俞吉濬·安駟壽·洪種宇 등의 신진협관급 세력은 일본의 궁궐 침입 사건을 그들의 정권 장악에 이용해 명성왕후와 민씨세력을 축출하고 개혁을 추진하려 했는데, 이는 그들이 고종 주변에 있는 세력 때문에 군주 주도하의 개혁 실행이 무리라고 판단했기 때문이었다. 즉, 더 이상 국가 위기상황을 방치할 수 없었던 유길준은 일본과 협력해서라도 적극적인 정권 장악을 꾀하려 했다고 하겠다.

그러나 갑오개혁 세력의 국정운영은 그들의 활동이 고종에게는 군주권 침해로, 백성에게는 급진적이고 친일적으로, 다른 정치세력에게는 회색 노선으로 받아들여지면서 점차 고종으로부터도 그리고 제반 정치세력으로부터도 지지를 잃어가게 되었다. 유길준을 비롯한 갑오개혁 세력은 그들이 목표로 한 이상적인 개혁을 일본의 원조하에 수행하려 했지만, 군주권을 완전히 제한하지도 그대로 지지하지도 못한 채 비난과 공격을 받게 된 것이었다. 당시 유길준이 개혁을 추진하는 데 얼마나 중도적

44) 『공사관기록』 1, 九 諸方機密公信往, #15 機密第一二九号 本七四 「内政改革ノ勸告ニ付朝鮮政府ノ回答」, 1894년 7월 18일, 特命全權公使 大鳥圭介가 外務大臣 陸奥宗光에게 보냄.

45) 『공사관기록』 4, 四 露日關係, #37 發第八五号 「朝鮮国ノ政情ニ関スル情報報告」, 1894년 6월 24일, 在京城 特命全權公使 大鳥圭介가 外務大臣 陸奥宗光에게 보냄.

입장을 견지했는지, 또는 종래의 정치체제에 얼마나 구애되고 있었는지는 다음의 비판으로부터 잘 알 수 있다.

内閣總書翁吉濬ノ如キハ久シク日本ニアリテ殆ント日本の教育ヲ受ケタル者ナリ然ルニ全ク旧派化シテ今ハ全然タル事大主義ヲ執ルニ至レリ⁴⁶⁾

이는 당시 군부관료의 일원이었던 鄭秉夏의 말인데, 유길준이 일본식 교육을 받은 사람임에도 불구하고 그 개혁방법이나 방향이 지나치게 점진적·소극적·사대주의적이라고 비난한 것이다. 이렇게 군주권을 강화하려 하거나 약화시키려는 양 세력으로부터 소외된 유길준은 갑오개혁 실시를 통해 국가의 안정과 발전을 이루려는 목표를 달성하지 못한 채, 결국 고종의 이관파천으로 인해 반역자로 지명되어 일본으로 망명하지 않을 수 없게 되었다.

유길준은 당시 상황에 대한 나름대로의 파악과 해석을 바탕으로 조선의 전통체제를 유지하면서 군신공치를 실현하고자 했다. 이는 당면 과제 해결이 국정운영의 주체를 둘러싼 논의보다 시급하고, 신속한 국가 현안의 개선과 문제해결을 위해 군신의 협력에 의한 통치구조가 타당하다는 판단에 의한 것이었다. 따라서 그는 보다 효율적인 국정운영체제로 각 분야 행정을 실무관료에게 일임하고 군주가 이를 총괄·조정하는 방식을 채택하려 했다.⁴⁷⁾ 그리고 이러한 제도가 반드시 명확한 법의 정립과 집행에 의해 일률적이며 체계적으로 시행되어야 한다고 주장했다. 다시 말하면 유길준이 지향한 국가통치체제는 조선의 전통적 전제군주의 존속을 전제로 군주의 전횡을 저지할 수 있는 제도적인 장치—정령·법률·행정기관 등—를 구비한 후, 전문가로 구성된 실무집단이 국정운영을 담당하고, 군주가 총체적으로 주재하는 형태였다고 하겠다.

이러한 유길준의 의도와 구상의 실체는 그의 음모가 사전에 발각되어 체포된 후 경시청 관방주사였던 管井誠美의 질문에 대한 답변에도 드러나 있다.

自分ノ主義ハ

一. 王室ニ忠義ヲ尽スコト故ニ改革ヲ為スニ就キテモ何處マテモ陛下ヲ奉載

46) 『공사관기록』 7, 一 機密本省往來, #17 機密第五七号 「別紙 丙号」, 1894년 5월 30일, 特命全權公使 伯爵 井上馨가 外務大臣 子爵 陸奥宗光에게 보냄.

47) 왕현중, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』(역사비평사, 2003), 140-144쪽.

シテ改革ヲ為ス事

二. 王位ノ継祚ハ皇室典範ニ規定スル所ナレハ人臣トシテ彼此言フヘキモノニアラサルコト

三. 前日ノ讐敵ヲ忘レテ將來ノ協同ヲ計ルヘキ事

四. 政府ノ組織ハ日本ニ在ル亡命者ト本国ニ在ル同志者ト共ニ組織スルコト但シ此ノ改革ニ与カリシ者ハ三ヶ年內閣ニ列スルヘカラサルコト⁴⁸⁾

유길준은 자신의 주의가 왕실에 대한 충의를 기반으로 고종의 승인하에 개혁을 수행하는 것이며, 누구로부터도 침해당하지 않는 확고한 왕위 및 황실규범을 정립해 국가위상을 수립하는 데 있다고 주장해, 어디까지나 종묘사직을 존속시키고 보존하는 입장에서 개혁을 시도했음을 분명히 했다. 그리고 군주권 유지와 왕실 보호 차원에서 조선을 망치는 장본인을 고종이 아니라 측근에 있는 간신이라 규정하고 비난과 제거 대상을 간신에게 집중시켜 나갔다.⁴⁹⁾ 다시 말해 유길준의 개혁구상과 실천방식은 군주를 표적으로 한 쿠데타가 아니라 그 측근세력 제거와 새로운 개혁정부 창출에 의한 정권교체였고, 이를 통해 국가의 자주독립과 부국강병을 구현하려 한 것이었다. 그러나 그의 개혁방안은 폭넓은 지지기반을 형성하지 못하면서 실패로 끝나게 되었고, 그 결과 유길준은 일본으로 망명한 후 거기서 정부 전복이라는 과격한 쿠데타를 계획하게 되었다.⁵⁰⁾

이상 군신공치를 주장한 인물들의 생각과 행동양식을 살펴보았다. 그들은 주로 당시 상황과 문제점, 그리고 조선이 나아가야 할 방향을 명확히 파악하고 있던 실무관료진이었고, 전통에 맞지 않는 급진적인 개혁이야말로 국가발전을 저해한다고 판단했다. 따라서 조선의 전통체제 강화·유지 또는 보충을 통해 당면 과제인 자주독립과 부국강병을 실현하려 했고, 이를 위해서는 군신 간의 협력과 조화, 그리고 역할분담이 가장 효과적이라고 역설했다. 때문에 그들은 국가의 중심에서 국정을 총괄하는 군주 역할과 전문가로 구성된 관료집단의 독립적이고 책임있는

48) 『공사관기록』 17, 二 乙未亡命者, #31 「兪吉濬ノ陰謀ニ関スル件」 「別紙(1)兪吉濬訊問調書写」, 1902년 5월 13일. 外務大臣 男爵 小村壽太郎가 在韓 特命全權公使 林權助에게 보냄.

49) 『공사관기록』 17, 二 乙未亡命者, #31 「兪吉濬ノ陰謀ニ関スル件」 「別紙(2)兪吉濬の口共要領」, 1902년 5월 2일, 外務大臣 男爵 小村壽太郎가 在韓 特命全權公使 林權助에게 보냄.

50) 유길준의 쿠데타 모의에 대해서는 윤병희, 「일본망명시절 유길준의 쿠데타음모사건」, 『한국근현대사연구』 3(1995)를 참고.

실무 추진이 법적으로 보장된 통치구조를 만들자고 주장했다. 그리고 이러한 군신평치제 주창자들의 정국구상은 갑오개혁으로 실현되는 듯이 보였으나 일본의 개입에 반대하는 여론 악화, 군주권 축소와 실추를 염려한 고종의 비협조적인 태도, 그리고 기득권 유지를 위한 보수세력의 반발과 함께 정권 장악을 둘러싼 개혁세력 내부의 알력과 불화까지 심화되면서 결국 무위로 끝날 수밖에 없었다.

IV. 세도통치제론

세도⁵¹⁾통치제(世道統治制, 宰相委任制)는 전술한 군신평치제와 비교해 군주권을 특정 인물에게 위임하고 그 인물이 군주를 대신해 국정을 총괄한다는 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 이는 천명에 근거를 두고 군주가 국정의 최고 통치자라는 것을 인정하면서도 유동적인 군주 자질과 역량을 감안해 군주의 실질적인 국정운영을 제한함과 동시에 통치권한을 유능한 개인에게 양도해 국정운영을 맡길 것을 지향했다. 이러한 세도통치제는 유교 전통적 천명관을 바탕으로 군주의 신성불가침의 지위에 대한 존중, 세습군주로 인한 군주 역량의 불투명성에 대한 불안 극복, 그리고 특정 인물에 대한 군주의 절대적인 신뢰와 실권 이양이라는 세 가지 요소를 바탕으로 성립되어 있었다. 무능한 군주의 등극은 유능한 인재의 등용과 적재적소로의 배치를 불가능하게 할 뿐만

51) ‘世道’의 기원과 의미에 대해서는 1886년 일본 망명 중인 박제형이 집필한 『근세조선정감』에 소개되어 있다. 그는 여기에서 조선 야사에 정권을 장악한 것을 세도로 하고 있다고 말한 후, “조선에서는 世道 있는 인물이 낮은 관직과 한직에 임명되었다 해도 왕명에 의해 세도가 맡겨지면 冢宰 이하 사람들이 모두 그의 명령을 따라 군국기무와 백관의 상주 모두가 세도가와 상담한 후, 군주에게 보고했다. 그리고 군주도 먼저 세도가에게 묻고 나서 정책을 결정했기 때문에 세상의 위엄과 복, 그 여탈 여부도 세도가에게 있었고, 전국이 세도가를 받들어 소위 세도가가 神明과 같았다.”고 설명했다. 당초 세도가 생긴 이유에 대해서는 “군주가 극히 존엄해 신하에게 사정이, 민간에게 고통이 있어도 군주에게 상세히 고할 수 없어 밑의 사정이 위로 통하기 어려웠다. 그렇다고 해도 군주가 일반 관원과 접하면 군주의 권위가 저하되기 때문에 세도가를 만들어 군주와 관·민 간의 매개 역할을 대행시켜 군주는 간접적인 보고를 받았다.”고 논했다. 세도의 본래 의미는 세상의 바른 도리로 그 도리를 확보한 사람을 의미했으며, 조광조와 송시열 등이 속했다. 이것이 정권을 장악해 군주 대신에 정치를 운영하는, 즉 국정을 천단한다는 의미의 勢道로 변한 것은 조선후기가 되고 나서이며, 그 시작은 정조대 흥국영이었다. 박제형, 『근세조선정감』(담구당, 1974); 강만길, 『우리 역사를 의심한다』(서해문집, 2002).

아니라, 주변에 간신과 척신을 끌어들이어 국가기강을 문란하게 만드는 원인이 되었기 때문에 능력과 자질을 갖춘 인재를 채용해 그에게 전권을 위임함으로써 세습군주제가 야기할 수 있는 문제점을 개선·방지하려는 논리였다. 다시 말해 세도통치제에서는 통치자로서의 군주 권력과 지위를 절대시하고 군주를 구심점으로 하는 통치를 피하면서도 그 실권은 탁월한 능력을 가진 제3자에게 위임해 정권을 안정시키고 당면 과제를 효율적으로 해결해나가려 했다고 하겠다.

그런데 이러한 세도통치제는 대리통치자의 권력이 전적으로 군주의 위임과 본인의 능력에서 나온 것이었기 때문에 군주의 변심이나 신뢰 상실, 또는 국정운영상에 실적이 없을 경우에는 그 기반 자체가 흔들리는 불안정한 것이었다. 특히 법적 규정이 아닌 군주의 유교적 소양이나 개인적 약속에 의해 유지되는 세도가의 통치는 군주가 실권 장악을 시도했을 때 이를 저지할 대안을 제시할 수 없었을 뿐만 아니라, 권력으로부터 소외된 제반 정치세력의 공격의 대상이 되기도 했다. 따라서 세도통치제는 그 어떤 정치체제보다 다양한 정치적 변수에 의해 지속적으로 정권을 유지하는 일이 어려웠다고 하겠다.

이러한 세도통치제는 권력을 획득한 특정 인물이나 정치세력이 자신들의 정권 장악을 정당화하기 위한 수단으로도 이용되었다. 수많은 정치세력의 알력이 존재하며, 통치권력이 군주뿐만 아니라 제반 정치세력에게도 분산되어 있던 상황에서 특정 세력이 권력을 독점적으로 행사하기 위한 가장 중요한 요건, 즉 정권 장악을 정당화할 수 있는 명분은 군주의 전폭적인 지지를 받는 것이었다. 따라서 세도통치 주창자들은 군주의 절대적 권력의 존중과 군주의 공식적인 지원—권력 이양—을 바탕으로 정권을 장악·유지하려 했다.⁵²⁾

52) 이러한 세도통치에는 왕후에 의한 섭정, 군주의 위임을 받은 관료, 강력한 一門에 의한 권력독점 등이 있는데, 건국초 태조대 정도전, 세종대 황희, 중종대 조광조, 정조대 체제공 등의 재상과 예종·성종대 眞熹王后, 명종대 文定王后, 선조대 仁順王后, 순조대 眞純王后, 헌종·철종대 純元王后에 의한 섭정, 순조대부터 철종대까지 안동김씨와 평양조씨에 의한 장기집권, 그리고 고종시대 들어서 신정왕후, 대원군, 명성왕후와 민씨 척족 등이 속한다고 할 수 있다. 한편, 정도전은 『조선경국전』을 집필하면서 세습군주에 대한 불신과 간신에 의한 정치 파행을 염려해 탁월한 정치적 감각을 갖춘 총제가 정국운영을 주도해야 한다고 주장했다. 군주의 자질과 능력에는 유동적인 편차가 존재하기 때문에 이에 대한 대비책으로 총제의 중재와 보좌가 필수라고 판단한 그는 총제 역할 수행의 중요성을 강조했으며, 재상은 군주에 대한 상의 역할과 백관과 만민에 대한 후의 역할이 합쳐져 재상이라고 파악했다. 그는 군주의 능력이 부족하더

조선초 세도통치체에 대한 주장은 세습군주에 의한 정국 불안 요소를 해소하고 통치 안정을 꾀하기 위해 재상 역할이 강조된 것이었다. 이것이 고종시대에 들어서는 국가의 자주독립과 부국강병 실현이라는 목표 수행을 위해 주목받게 되었다. 세도통치체 지지자들은 일단 권력의 중심에 군주를 상징하고 국가권력을 모두 군주에게 집중시킨 후, 그 군주로부터 권력을 위임받는 형식을 통해 국정을 독점적으로 장악하려 했는데, 당시 상황에서 군주를 배제한 개혁 시도가 불가능하고 제반 정치세력에게 분산되어 있는 권력을 한 곳에 집중·통할시킬 필요가 있다고 판단했기 때문이었다. 그들은 군주권이야말로 자신들의 정권 장악을 가능하게 할 가장 좋은 수단이며 기반이라고 여겨 군주제를 지지했고, 군주로부터 위임된 권력을 이용해 국정을 장악할 뿐만 아니라 다른 정치세력의 정치참여를 제한하거나 억제하려 했다. 다시 말하면 고종시대 세도통치체 주창자들은, 제반 정치세력과 권력을 나누는 상태에서는 그들이 지향하는 방향으로의 정책결정과 추진이 둔화되거나 무리라고 판단해 일단 국가의 모든 권리를 군주에게 집중시키고 군주로부터 그 권리를 이양받는다는, 즉 군주의 상징적인 권력 보유와 세도정치가의 실질적인 권력행사라는 형식의 통치권 분배를 꾀한 것이었다.

이렇게 고종시대에는 왕조가 500년간 지속되면서 발생한 사회 문란과 구미와의 접촉으로 초래된 혼란을 극복하고 국가의 자주독립과 부국강병이라는 과제를 수행하기 위해 일당체제하의 신속하고 일관성 있는 정책 추진을 목적으로 재상위임제가 제기되었다. 그리고 이를 주장한 대표적인 인물은 박영효였다.⁵³⁾ 그는 1884년의 정변을 주도해 군주권을 제한하

라도 현명한 재상을 얻으면 통치의 안정과 번영을 꾀할 수 있다는 인식하에 賢宰를 선택하면 성군이 출현하지 않더라도 왕도정치를 구현할 수 있다고 주장했다. 정도전, 『三峯集』卷之七「朝鮮經國典」上, 「治典」 「摠序」; 『三峯集』卷之七「朝鮮經國典」上, 「治典」 「宰相年表」.

53) 박영효(1861-1939)는 1882년(고종 19) 임오군란 후 특명전권대신 겸 제3차 수신사로 도입했다. 일본으로 가는 도중 배 안에서 '太極八卦' 도안을 바탕으로 태극기를 만들어 사용하고 국가위신을 세우려 했다. 1883년 12월 한성관윤에 임명되어 한성부에 道道, 警巡, 博文 삼국을 신설해 다양한 개혁을 시도했다. 1884년 10월 17일, 우정국 신설기념 낙성연을 계기로 갑신정변을 일으켰지만 3일천하로 끝나고 역적이 되어 일본으로 망명했다. 1888년(고종 25) 초, 국정 전반에 걸친 개혁상소문(建白書)을 작성했다. 1894년 갑오개혁 때 사면되어 제2차 김홍집내각에서 김홍집·박영효 연립정부가 구성되었지만, 1895년 7월 왕비시해음모죄로 또다시 일본으로 망명한 후 계속해서 정부 전복 쿠데타를 계획해나갔다. 1907년 6월에 伊藤博文과 李完用 내각의 고종 양위 시도를 저지하려 했으나 실패했다. 대표적인 문장으로는 「건백서」가 있고, 저서로는 『使和

고 정변과를 중심으로 한 일률적인 개혁을 실시하고자 했으며, 1894년 갑오개혁 당시에는 군주권에 대한 보호를 호소해 고종의 신임을 얻어 국정에 참여한 후 실권을 장악·행사하려 했다.

박영효의 정계개편 구상과 국가개혁방안은 갑신정각과 일본 망명 시에 고종에게 보낸 「建白書」, 그리고 갑오개혁 당시 그의 행동에서 엿볼 수 있다. 먼저 그는 국가와 정부 역할에 대해 피력하면서, 백성이 국가의 근본이고 국가의 존재 이유가 백성의 안정·발전·보호·교화에 있다며 그들에게 자유를 주고 원기를 육성하지 않으면 안 된다고 주장했다.⁵⁴⁾ 그리고 민권을 강화하기 위한 방법으로 군주권 감소를 제시했는데, 군주권이 무한하면 백성이 약하고 어리석어져 결국 국가도 약해지지 않을 수 없게 된다는, 君權·民權·國家와의 상호관계를 설명했다.⁵⁵⁾ 그는 군주가 전권을 행사하면 백성과 나라가 함께 약해진다며, “군주권을 다소 감소해서라도 그들에게 자유를 주면 점차 문명과 민생, 국가안정이 이루어지고 종묘사직과 군주의 지위도 한층 더 유지된다.”고 강조했다. 여기에 “백성에게 자유가, 군주권에 제한이 있다면 국가가 영원히 안정될 수 있지만 백성에게 자유 권리가 없고 군주에게 무한한 권리가 주어지면 잠시 강제일지 몰라도 결국 임의독단으로 인해 국가가 쇠퇴할 것이다.”라

記略』이 있다. 박영효에 관한 연구로는 김주성, 「金玉均·朴泳孝의 자유주의정신」, 『정치사상연구』 2(2000); 金顯哲, 「박영효의 保民과 민권신장구상」, 『정치사상연구』 2(2000); 金顯哲, 「박영효의 권력분립론과 입헌군주제 구상」, 『법사학연구』 21(2000); 金顯哲, 「제2차 일본망명시기 박영효의 행적과 정변기도」, 『근현대사강좌』 11(2000); 金顯哲, 「박영효의 『1888년 상소문』에 드러난 민권론 연구」, 『한국정치학회보』 33(1999); 金顯哲, 「박영효의 정치사상에 관한 연구」, 『군사』 34(1997); 구선희, 「시세를 본 '개혁가', 박영효」, 『내일을 여는 역사』 3(2000); 최덕수, 「박영효의 내정개혁론 및 외교론 연구」, 『민족문화연구』 21(1988); 최덕수, 「使和記略(1882)연구」, 『사총』 50(1999); 최덕수, 「박영효연구」, 『동북아』 6(1997); 金興洙, 「박영효의 역사교육관 - 개화 상소문 중 교육개혁안 내용을 중심으로」, 『아시아문화』 12(1996); 金信在, 「박영효의 정체구상과 그 성격: 상소를 중심으로」, 『蕭軒南道泳博士古稀記念歷史學論叢』(1993); 柳永益, 「갑오·을미년간(1894-1895) 박영효의 개혁활동」, 『국사관논총』 36(1992); 青木功一, 「朴泳孝의民主主義·新民論·民族革命論」, 『朝鮮學報』 80·82(1976, 1977) 등이 있다.

54) 『일본외교문서』 21, #106 「朝鮮國內政ニ関スル朴泳孝建白書」, 前文, “民維邦本 本固邦寧 一曰 宇內之形勢 二曰 興法紀安民國 三曰 經濟以潤民國 四曰 養生以健植人民 五曰 治武備保民護國 六曰 教民才德文芸以治本 七曰 正政治 使民國有定 八曰 使民得當分之自由 以養元氣”.

55) 위와 같음, 第6條, “若欲固君權之無限 則不如使人民至痴愚 痴愚則殘弱 可以固君權之專權 然民愚而弱 則國亦隨而弱 不若少減君權 使民得當分之自由 而各負報國之責 然後 漸進文明也 則民安國泰 而宗社君位 并可以永久也 凡民有自由之權 而君權有定 則民國永安 然民無自由之權 而君權無限 則雖有暫時強盛之日 然不久而衰亡 此政治無定 而任意擅斷故也”.

고 역설했다. 이처럼 박영효는 군주권과 민권이란 서로 공존할 수 없는 대립관계라 인식한 반면, 민권과 국권은 비례개념으로 파악해 군주권이 강화되면 민권과 국권이 함께 쇠퇴할 수밖에 없기 때문에 군주권 약화를 실현하고자 했다.

그런데 이러한 박영효의 군주권 약화 기도가 일국의 구심점으로서의 군주 지위까지 부정하는 것은 아니었다. 그의 목적은 어디까지나 군주의 실질적인 권력 행사에 대한 제한이었고, 국가권력의 중심이라는 입지까지 훼손시키려는 것은 아니었다. 또한 민권을 강조했다 해도 군주로부터 분리된 권한을 백성에게 부여하려고 구상하지는 않았다. 그는 군주권을 대행할 주체로 유능한 재상이나 대신에 주목했고, 군주가 그들에게 권력을 이양해 정권을 장악하게 만드는 형태를 상정했다. 다시 말해 박영효는 군주의 전권행사에 따른 권력남용을 저지함과 동시에 국가의 근본인 민권 향상을 주장하면서도 백성의 정치참여를 지지하지 않은 채, 재상으로의 권력집중을 통해 일관성 있는 행정체제 구비와 정책수행을 지향했던 것이다. 이렇게 그는 국가 상징으로서의 군주, 주권 근본으로서의 백성을 중시하는 한편, 정국운영의 중심에는 양자 사이에서 실질적으로 권력을 장악·행사하는 특정 집단과 그 수반으로서의 재상이라는 존재를 상정했다고 하겠다.

박영효는 이러한 재상이 탄생하기 위해서는 먼저 군주가 수신을 통해 자신의 행위에 대한 반성과 시비판별 능력을 키워야 한다고 강조했다.⁵⁶⁾ 이는 현명한 군주가 유능한 인재를 선택해 권력이양과 정국운영 대행을 실천하면 국정이 안정되고 정치가 원활하게 이루어진다는 논리의 반영이었다. 이런 입장에서 그는 군주의 역할과 임무가 무엇인지 확고한 어조로 강조하면서 군주의 만기친제가 불가함을 역설한 뒤, 군주가 현명한 재상을 뽑아 그에게 전권을 위임하면 그 賢相이 각부 관원에게 실무를 맡기는 체제 구축을 주장했다.⁵⁷⁾ 또한 강태공의 말을 인용해 “邦국은 제왕의 邦국이 아니라 인민의 邦국이며 제왕은 邦국을 다스리는 職人에 불과하다. 때문에 邦국의 利를 共으로 하면 邦국을 얻을 수 있지만, 邦국의 利를 혼자서 독점하면 邦국을 잃고 만다.”, “奸相과 貪吏를 쫓아내지 않고 나라의 부흥을 꾀한다면 아무리 성려를 다해도 끝까지 이룰 수

56) 위와 같음, 前文.

57) 위와 같음, 第2條, “不可親裁萬機 而各任之其官事 摯賢相 專任政務事”.

없고 오히려 화가 될 것이다.⁵⁸⁾라며 군주로의 권력 독점이 망국의 길이라고 강조했다. 다시 말해 그는 일단 군주제를 인정하고 군주를 정점으로 하는 권력 집중을 꾀했지만, 그 속에서의 군주 역할을 엄격히 제한함으로써 군주를 일국의 상징적인 존재로만 규정지어려 한 것이었다.

한편, 박영효의 의도는 갑신정변 실패로 좌절되었다가 갑오개혁 시 또다시 실천에 옮겨지게 되었다. 그는 먼저 분산된 권력을 군주에게 집중시킬 것을 제언했는데, 이는 고종에게 통치권을 집중시킨 후 이를 개혁추진세력이 양도받아 장악한다는 통일된 통치권을 창출하기 위한 방안의 일환이었고, 이때의 중앙집중화된 권력은 결코 군주가 행사할 수 있는 것이 아니었다고 하겠다.

당시 정계에는 갑오개혁 초기 집권세력인 대원군과 그 추종세력, 김홍집과 등이 난립해 있었고, 보수적인 관료와 민씨 척족 또한 여전히 큰 영향력을 가지고 있었다. 이런 상황에서 박영효가 정권을 장악해 개혁을 수행하기 위해서는 기존 정치세력을 약화시킬 필요가 있었고, 그것도 적절한 절차를 거친 안정된 것이 아니면 안 되었다. 왜냐하면 박영효는 이미 갑신정변이라는 쿠데타를 통해 급진적이고 강압적인, 특히 고종의 지지를 얻지 못한 정권 획득 기도가 얼마나 취약하고 허구적인 것인지 경험해 군주의 공식적인 통치권 양여의 필요성을 절실히 깨닫고 있었기 때문이다. 따라서 먼저 분산된 권력을 정당한 소유자인 군주에게 집중시키고 군주가 정식 절차를 통해 통치권력을 자신들에게 위임하는 형태를 계획하게 되었다. 결국 박영효가 구상한 통치체제상의 군주는 단순히 권력 통합과 장악의 명분을 제공하기 위한, 즉 그가 권력을 장악하기 위한 구실이나 루트에 지나지 않았다고 하겠다.

이런 권력 획득과 행사를 추구한 박영효의 정계 진출은 일본 측의 필요에 의해 실현되었다. 일본 측은 당시 새롭게 구성된 개혁세력과 조선 내정에 관여하고 있었는데, 정부 내 확고한 기반을 형성하기 위해 무엇보다도 고종의 지지가 필요했다. 그러나 복잡한 절차와 내외의 이목 때문에 일본 측 인사가 고종을 직접 알현하는 것은 쉽지 않았다. 따라서 그들은 고종 주변의 동향을 탐지하고 고종을 친일화시키기 위해 고종뿐만 아니라 왕비에게도 쉽게 접근할 수 있는 인물로 일본 망명

58) 위와 같음, 第8条.

중이었던 박영효를 지목했다.⁵⁹⁾ 특히 갑신정변과 일본 망명 시절의 행적에서 박영효가 친일적인 인물이라 판단한 일본은 고종의 허가를 얻어 서둘러 그를 귀국시켰다. 다시 말해 일본은 박영효를 귀국시켜 정치에 참여시킴으로써 조선정부 내 발언권과 영향력을 높임과 동시에 왕실 주변 상황을 파악하고 일본에 대한 고종의 경계·위화감 등을 완화시키려 한 것이었다.

그런데 일본 측의 기대와는 달리 일단 일본의 원조를 받아 정계에 복귀한 박영효는 그 기회를 놓치지 않고 자신이 갖고 있던 생각을 정치에 반영, 실천하려 했다. 그는 갑신정변 실패로 무산된 재상 중심의 국정운영 구상을 갑오개혁에서 또다시 구체화하려 했고, 우선 군주권을 강조함으로써 고종의 신뢰를 얻으려 했다.

然ルニ朴徐二大臣(朴泳孝·徐光範)ハ外国ノ事例ニ通ジ君權ノ重ス可キヲ進奏シ國家統治ノ大權ヲ拳ケテ之ヲ大君主ノ手ニ復セシムル主義ヲ執ル人々ナレバ大君主モ偏ニ該二大臣ニ信賴シテ他ノ四大臣ヲ疎遠セラルルヲ傾キアリ(60)

이는 박영효와 서광범 두 사람이 군주에게 국가통치 대권을 회복시켜야 한다고 주장해 고종의 주의를 끌었기 때문에 고종과 여러 대신과의 관계가 소원해졌다는 이야기다. 그렇다면 항상 군주권 제한을 역설하던 박영효가 왜 갑자기 군주권 강화를 호소하게 된 것이었을까? 앞서 말한 대로 박영효는 갑신정변 실패로 망명한 이래 조선정부 내 권력 기반이

59) 일본 측은 왕실과 친밀하고 출입이 용이한 박영효를 군주와 왕비 측근에 두는 것이 內官狎臣에 의한 浮言虛說 방지와 고종과 명성왕후의 의혹 해소에 효과가 있을 것이라 판단하였다. 또한 박영효를 통해 양자에게 국내외 사정을 상세히 설명하면 그들이 갖고 있던 일본에 대한 위구감도 상당량 제거할 수 있을 것이라 예상해 박영효의 귀국을 추진했다. 『공사관기록』 7, 一 機密本省往來, #12 機密第四五号 「朝鮮內閣ノ分離並總辭職動議ノ件」, 1895년 5월 1일, 特命全權公使 伯爵 井上馨이 外務大臣 子爵 陸奧宗光에게 보냄. “朴氏ノ國王々妃ニ親近ヲ得タル事ハ最初本官ノ忠告ニ出タル事ニテ當王室ノ習慣ハ常ニ國王ニ於テモ引見ヲ賜フ事甚々稀ナリ況ンヤ王妃ハ古來ノ慣例ニ於テ全ク謁見ヲ許サレス又國王ノ引見トテモ儀式一邊ニ止マリ政事上ノ奏問ハ皆承政院ニ出シ夫ヨリ內官ノ手ヲ經テ之ヲ爲ス例トナレリ故ニ國王々妃ノ困ニハ所謂宗室外戚ノ外狎邪小人ノ集合ナレバ兩陛下ハ恰モ霧中ニ彷徨セラレ疑惑危懼ノ四字ヲ胸中ヨリ去ラセラルル能ハヌ次第ナリ幸ニ朴氏ハ順良ノ性質ニシテ外國ノ事情ニ通シ居リ且其身駙馬ナレバ王妃ニ拜謁スル事ヲ許サレ候ニ付同氏ヲ兩陛下ニ紹介シ中外ノ事情ヲ通スル階梯ト爲サハ內官狎臣等ハ浮言虛說ヲ逞フシテ兩陛下ヲ惑ヌ得ス所謂暗夜ニ燈ヲ掲ケタル位ノ効能アル可シ予期シタル處”.

60) 『공사관기록』 7, 一 機密本省往來, #17 朝鮮內閣ノ破裂 機密第五七号 「別紙 乙号」, 1894년 5월 30일, 特命全權公使 伯爵 井上馨이 外務大臣 子爵 陸奧宗光에게 보냄.

협소했고, 일본을 등에 업고 정계 복귀를 꾀해 정치적 명분 또한 약했기 때문에 일단 고종의 협력과 지지를 얻어 권력 기반 조성과 정치참여의 정당성을 획득하려 했다고 할 수 있다.

실제로 당시 박영효가 정계로 돌아올 수 있었던 원인은 박영효를 통해 본격적으로 내정에 관여하려 한 일본 측과 군국기무처의 독주를 방지하려 한 고종의 이해가 일치한 결과였다.⁶¹⁾ 그러나 이런 양자의 일시적인 합의에 의해 귀국한 박영효였지만 갑신정변의 역적이었던 그의 정계 복귀에 대한 여론이 호의적일 리가 없었다.⁶²⁾ 또한 고종의 박영효 죄명 삭제 지시가 문제시 된 8월 4일, 신개혁 정부가 군주의 신임을 대내외적으로 공표하기 위해 “대군주 폐하가 백관과 함께 御外殿에서 만기를 친재한다.”⁶³⁾라는 요청을 고종이 거부함으로써 정국은 혼란에 빠져 있었다. 이러한 상황에서 박영효는 자신을 향한 부정적인 국내 여론과 신정부가 고종의 신임을 받지 못해 곤란한 상황, 그리고 갑신정변이 고종의 지지를 얻지 못해 실패한 경험으로부터 자신이 정국의 주도권을 쥐고 의도대로 개혁을 추진하기 위해 고종의 전폭적인 신뢰와 지원 확보가 반드시 필요하다고 생각했음에 틀림없다.

따라서 그는 고종을 설득해 자신의 편으로 만드는 작업을 추진해 갔다. 박영효파는 갑오개혁정부 요원을 비롯한 일본 세력까지 배제함으로써 고종의 환심을 사려 함과 동시에 군주의 통치권 회복을 시도했다.⁶⁴⁾ 여기에 일본과 개혁주도세력으로 인해 실권행사가 제한된 고종에게

61) 고종은 박영효의 죄명을 삭제하라는 명령 철회를 요구하는 金教獻의 상소에 대해 ‘以自有斟量即為頒布’라고 응답하며 나름대로 생각이 있음을 시사했는데, 그것은 고종 또한 박영효를 통해 김홍집내각의 독주를 견제하려 한 것이라고 판단된다. 『일성록』 1894년 8월 4일.

62) 『일성록』 1894년 8월 1일, 「承宣院以罪人朴泳孝原情捧入啓」; 1894년 8월 4일, 「承宣金教獻陳啓請亟寢成命賜批」; 1894년 8월 5일, 「時原任大臣聯筭請寢成命賜批 領中樞沈舜沢 判中樞 金炳始 總理大臣 金弘集 趙秉世 鄭範朝」·「玉堂聯筭請亟寢成命賜批 副學士 金春熙 侍講 徐相勳 侍讀 金鎮達」; 『승정원일기』 1894년 8월 10일, 「李喜和上疏」; 『羅岩隨錄』, 1894년 8월 9일, 「柳冕鎬上疏」; 1894년 9월 4일, 「金基泓上疏」.

63) 『議定存案』, 1894년 8월 4일.

64) 이는 그가 계획 초기 단계에 군주에게로 통치권을 집중시키려 생각한 것과 일맥상통하는 것이다. 『공사관기록』 7, 一 機密本省往來, #17 「朝鮮內閣ノ破裂」 機密第五七号, 1895년 5월 30일, 特命全權公使 伯爵 井上馨이 外務大臣 子爵 陸奧宗光에게 보냄. “彼等(朴泳孝·徐光範)ハ其前ヨリ深ク国王国妃ノ歛心ヲ買ヒ之ニ説クニ日本ノ干涉ヲ弱メ政府ノカヲ殺キ之ヲ国王ノ手ニ収復ス可シトノ儀ヲ以テシタル処国王国妃ハ兼テ切望セラレタル事トテ一モ二モナクモ之ヲ採納セラレタルニ因ナリ益々旧派ヲ制スル勢力ヲ得且又近頃同派ノ人々ヲシテ魯館等ヲ訪ハシム”.

러시아에 대한 원조 요청도 서슴지 않았던 박영효의 태도가 호의적으로 받아들여지고 있었다. 다시 말해 박영효를 이용해 조선 내 영향력을 강화하려는 일본 측과 군주권을 회복하려는 고종의 이해가 일치한 결과 박영효의 귀국이 이루어졌고, 귀국한 이후에는 군주에게로 통치권을 집중시키려 고종과 박영효의 의견이 맞아 개혁정부와 일본의 영향력을 약화시키는 작업이 이루어지게 되었다고 하겠다.

이렇게 박영효는 일본 측의 후원으로 귀국해 고종에게 접근할 수 있었고, 군주권 회복을 주장해 고종의 환심을 사며 개혁정부의 정치권력을 분산시키려 했다. 그러나 자신의 계획이 성공하자 다음 단계인 재상 중심의 권력 장악을 실현하기 위해 고종에게 권력이양을 요구해갔다. 일단 제반 정치세력의 영향력이 약화되고 고종으로의 권력집중이 가능해지자 그는 본래 목표였던 재상 중심의 정국운동을 실천에 옮기려 한 것이었다.

박영효는 고종에게 조선이 危急存亡의 시기이기 때문에 자신에게 개혁 담당을 위임해야 한다고 호소하면서 보다 구체적인 방법으로 현 내각관료 경질, 왕비 폐위, 대원군의 전횡 배척, 그리고 구관제로의 복귀를 주장했다.⁶⁵⁾ 그는 고종에게 현 정치세력을 배제하고 통치권을 이양하도록 촉구하며 스스로 정권을 장악하려 한 것이었다. 그리고 결국 박영효는 자신의 뜻대로 고종으로부터 내각 총리대신의 사무를 맡도록 하라는 위임을 받게 되었다.⁶⁶⁾ 이처럼 박영효가 여타 정치세력과 직접적인 권력투쟁을 벌이지 않고 고종을 선동하여 그로부터 통치권을 위임받으려 한 사실은, 그가 군주의 공식적인 지지와 권력 위임이 재상의 지속적이며 안정적인 국정운영에 필수적인 조건이라고 판단하고 있었음을 보여준다 하겠다.

그런데 박영효의 권력독점은 당연히 고종이 바라는 바가 아니었고, 고종과 명성왕후는 러시아와의 협력을 한층 강화해갔다. 고종은 박영효의 생각이 군주의 실권행사가 아니라고 깨닫자 러시아공관의 원조를 얻어 실질적인 군주통치권 강화를 이루려 했고, 이에 박영효는 곧바로 왕실 담당 경비부대를 교체시켜 고종에 대한 감시와 경계를 강화하며

65) 『공사관기록』 5, 四 機密諸方往, #1 「大闕內謠言=付米俄兩公使談話ノ件並ニ朴泳孝仕官ノ事」機密第一八〇號, 1894년 9월 8일, 大鳥 特命全權公使가 陸奧 外務大臣에게 보냄.

66) 『승정원일기』 1895년(고종 32) 4월 27일, 칙령.

고종뿐만 아니라 명성왕후와 각국 공사관과의 연락을 차단해 그들의 군주권 강화 노력을 통제하려 했다.⁶⁷⁾

박영효는 국가 구심점으로서의 군주 존재를 중시해 군주제 유지를 지지했다. 그는 수많은 정치세력이 난립하며 권력이 분산된 상황에서 군주가 통치권 집중을 실현할 수 있는 유일한 존재라 여겨 국가의 모든 통치권이 군주에게 있음을 역설했다. 이렇게 그가 군주 존재를 중시하고 군주로의 통치권 집중을 강조한 것은 자신이 정당한 명분을 획득해 안정적이고 지속적으로 국정을 운영할 수 있는 기반이 군주의 통치권이양으로부터 나온다고 인식했기 때문이었다.

이러한 박영효의 구상과 행동은 단순한 권력욕에서 나오거나 정세에 따라 바뀌는 임기응변적인 것이 아니었다. 처음부터 그는 군주권과 국권이 반비례관계이며, 군주권 강화가 신속한 개혁 추진과 민권 신장을 바탕으로 한 국가발전에 저해된다고 판단하고 있었다. 그럼에도 불구하고 박영효가 군주권 회복을 주장한 이유는 분산된 통치권을 집중시킬 필요가 있었기 때문이었고, 그의 주장이 고종이 바라는 대로 군주의 실권행사로 이어질 가능성은 처음부터 없었다. 따라서 군주권 회복이라는 이해가 일치해 정계에 복귀한 그였지만 실질적인 권력행사를 놓고 고종과의 사이에서 타협을 이룰 수 없었고, 양자의 대립과 갈등이 심화되면서 왕비시해라는 음모에 휘말려 또다시 일본으로 망명하지 않을 수 없게 되었다.⁶⁸⁾

67) 『공사관기록』 6, 六 朴泳孝不軌事件, #3 「明治二八年七月中朝鮮王宮衛兵入替ノ件ヨリ宮中ト内閣ノ間ニ衝突ヲ興シ變シテ朴泳孝ハ其職ヲ免セラレ逮捕ノ令下リタル迄ノ日記」 機密第七十一号, 1895년 7월 12일, 臨時代理公使 杉村濤이 外務大臣臨時代理 侯爵 西園寺公望에게 보냄. “初メ國王ハ新官制實施ノ結果トシテ君主ノ權力ハ内閣ニ奪去ラレタル者ト誤リテ何卒シテ之ヲ恢復センコトヲ希望セラレ陰ニ近侍ノ人々ヲ魯米等ノ公使館ニ派シ其助力ヲ懇求セラレタルコトハ追々漏聞シタル所ナリ當時内閣諸大臣ノ内ニモ朴内閣大臣ヲ始メトシテ深ク之ヲ憂慮シ密議ヲ凝セン上第一舊護衛兵ヲ廢シテ新訓練兵ヲ以テ之ニ代ラシメ第二常ニ宮中ヨリ各館ニ往來スル二三ノ宮内官吏ヲ轉任若クハ廢黜シテ以テ其禍根ヲ絶タシ計劃シ先ツ近衛兵交代ノ事ニ着手シタルハ蓋シ本年六月二十二, 三日ノ事ト聞キ又軍部大臣代理李周會ハ朴氏崇信ノ一人ナルカ其主務ノ事トシテ國王ノ好マセラレザルニモ拘ハラ스近衛兵入替ノ事ヲ毎日奏上シテ凡ソ三日程相續ケタル處國王ハ痛ク不快ニ感セラレ最後ニ總理大臣ヲ呼ヘトノ御沙汰アリテ依テ”.

68) 『승정원일기』 1895년(고종32) 윤5월 14일, 칙령; 『공사관기록』 6, 六 朴泳孝不軌事件, #3 「明治二八年七月中朝鮮王宮衛兵入替ノ件ヨリ宮中ト内閣ノ間ニ衝突ヲ興シ變シテ朴泳孝ハ其職ヲ免セラレ逮捕ノ令下リタル迄ノ日記」 機密第七十一号, 1895년 7월 12일, 臨時代理公使 杉村濤이 外務大臣臨時代理 侯爵 西園寺公望에게 보냄. “朴氏モ稍々耳ヲ傾ケ「拙者モ昨夜來熟考スルニ此際過激手段ヲ執ルハ得策ニアラサル事ヲ悟リタルハ暫

이상, 박영효의 군주론을 바탕으로 재상위임통치제에 대해 살펴보았다. 그의 발언과 행동에서 드러나듯이 박영효가 갖고 있던 군주관은 어디까지나 실권이 없는 군주였다. 그에게 군주란 대내적으로는 분열된 권력을 통합시키고 자신들의 정권 장악을 정당화시킬 명분을 제공하는 수단이었으며, 대외적으로는 국가위상을 정립시키기 위한 구심점이었다. 바꿔 말하면 박영효는 자신의 취약한 정치기반과 군주가 지지하지 않는 권력 장악의 위험성을 잘 알고 있었기 때문에 재상 중심의 통치체제를 구현할 수 있는 매개체로서 군주를 주목하고 그 권력의 공식적인 이양을 통해 독점적인 국정운영을 꾀한 것이었다. 결국 그가 중시한 통치상 군주란 실권을 행사하는 것이 아니라 통치권을 통합하고 국가를 상징하는 존재에 지나지 않았다고 하겠다.

박영효는 처음부터 군주의 만기친재는 불가하며 현명한 재상을 선택하고 각부 관원에게 임무를 전담시키기를 요구했다. 그리고 그는 '정무를 전임할 수 있는 유능한 재상'의 지위에 자신을 상징하고 있었다. 이미 갑신정변을 통해 한 번 기도된 적이 있었던 박영효의 재상위임제 구상은 그것이 실패한 후 오랜 망명생활을 거치며 한층 구체화되어 갑오개혁기 일본의 후원을 받아 정계에 복귀하자마자 바로 실행에 옮겨질 수 있었다.

이처럼 박영효는 군주권 회복 강조를 통해 고종의 환심을 얻는 데는 성공하였으나 이후 과격하고 급진적이며 군주를 배제한 국정운영으로 또다시 고종 및 제반 정치세력의 반발을 사면서 재집권 초기 단계에서 도중하차하게 되었다. 그가 추구한 군주권 위임에 의한 재상과 그 측근 세력의 정국 장악과 개혁 추진 기도는 실질적인 군주권 유지와 행사를 요구하는 고종과의 사이에서 합일점을 찾아내지 못했고, 그 결과 고종의 지지 획득뿐만 아니라 자신의 개혁에 동조할 기반 형성에도 실패함으로써 무위로 끝나게 되었다.

V. 맺음말

고종의 재위기는 전통과 서구와의 교섭·충돌이 본격화되는 가운데, 군주권과 정치체제를 둘러싼 다양한 논의와 실질적인 정치운영으로의

ク手ヲ緩ス可シ去今一步ヲ退クトキハ忽チ敵ニ乗セラル可ケレハ唯其是レノミ掛念ニ堪ヘスト申ス”.

반영이 모색되었다. 당시 서구의 한반도 진출이 본격화되고 다양한 정치체제에 대한 인식이 도입된 것은 자주독립과 부국강병이라는 당면 과제 해결을 위해 군주가 어떤 지위와 역할을 가져야 하는지에 대한 고민으로 이어졌다. 그리고 정치체제에 관한 주요한 논의는 군신 간의 권력분배와 균형을 어떻게 형성·유지할 것인가에 초점이 맞추어져 있었다. 이때 군주제를 주장하는 인물이나 정치세력은 군주의 변화와 각성을 국가발전의 선결조건으로 여기고 있었는데, 그들은 국가를 보전·발전시키고 동시에 자신들의 정권 장악을 실현하기 위해 군주권을 규정하고 이용하려 했다. 이는 그들이 비록 군주의 지위와 권한을 둘러싼 다양한 견해 차이를 보였음에도 불구하고, 당시 부국강병과 자주독립이라는 당면 과제를 수행하기 위해 군주가 정점에 서서 국가통합을 이루어야 하고 대외적으로는 통치 상징으로 존재해야 한다는 점에는 동의하고 있었기 때문이다.

따라서 이들은 실질적으로 정치를 운영하는 데 군주와 신하의 지위와 역할을 어떻게 규정지을까 하는 문제를 두고 고심했고, 이는 전제군주제·군신공치제·세도통치제라는 형태로 구체화되었다. 전제군주제 지지자들은 군주가 전제권력을 갖고 국정을 총괄하는 형태야말로 난국을 극복할 최선의 체제라 여겼다. 이에 반해 군신공치제 주창자들은 우유부단한 고종의 태도와 민씨 척족이 국정을 부정부패로 이끄는 상황을 고려해 개화와 중심의 실무관료가 정치를 운영할 것을 지향했다. 여기에 세도통치제를 내세운 박영효 등은 군주의 전제권력을 인정한 후에 그 권력을 재상이 양도받아 국정을 주도하는 정치형태를 구현하고자 했다.

군주제에 대한 다양한 논의는 군주의 존재 형태와 국정운영에서의 지위와 역할을 명확히 규정하는 일이 당시 조선의 자주독립과 부국강병을 이루는 데 중요하다는 판단하에 이루어졌다. 또한 이 문제는 제반 정치세력들의 정계 진출이나 정권 장악을 실현하는 문제에 군주의 권한 설정이 어떻게 작용하는가와 연관되어 있었다. 다시 말하면 고종시대 군주권과 신권과의 권력분배와 권력행사를 둘러싼 논의는 각각의 정치세력들이 직접 국정을 운영하여 그들이 지향하는 정책을 구상하고 추진해 국가의 독립과 발전을 이루기 위한 방안으로 제시되어 실천에 옮겨졌으며, 고종의 지지 획득 여부가 그 성패에 큰 영향을 미치고 있었다고 하겠다.

참 고 문 헌

『규장각문서』

『독립신문』

『승정원일기』

『議定存案』

『일본외교문서』

『일성록』

『주한일본공사관기록』

김윤식, 『万国政表』, 『雲養集』.

박영효, 『使和記略』.

박제형, 『근세조선정감』. 서울: 탐구당, 1974.

어윤중, 『從政年表』, 『隨聞錄』.

유길준, 『西遊見聞』, 『유길준전집』.

유인석, 『毅菴集』.

강만길, 『우리 역사를 의심한다』. 서울: 서해문집, 2002.

구선희, 「시세를 본 ‘개혁가’ 박영효」. 『내일을 여는 역사』 3, 2000, 214-242쪽.

구영수, 「한말개화운동에 관한 연구」. 『동의법정』 9, 동의대학교 지역사회개발연구
원, 1993, 121-138쪽.

권정의, 「雲養金允植의 전통유학사상에 관해」. 『전남사학』 12, 1998, 93-118쪽.

琴章泰, 『한국근대 유교사상』. 서울: 서울대학교출판부, 1990.

金度亨, 「毅菴柳麟錫의 정치사상연구」. 『한국사연구』 25, 1979, 131-153쪽.

김도형, 『대한제국기 정치사상연구』. 서울: 지식산업사, 1994.

金麟坤·尹鎬甲, 「초기개화과 형성과정과 민족의식」. 『사회과학연구』 1, 경북대학교
사회과학연구소, 1985, 1-20쪽.

김봉렬, 『유길준의 개화사상 연구』. 부산: 경남대학교출판부, 1998.

金信在, 「박영효의 정체구상과 그 성격-상소를 중심으로」. 『蕭軒南道泳博士古稀
記念歴史学論叢』, 1993, 93-134쪽.

김인규, 「박규수 사상형성에서의 북학과 영향과 그 전개」. 『동양철학연구』 22,
동양철학연구회, 2002, 105-132쪽.

김주성, 「金玉均·朴泳孝의 자유주의정신」. 『정치사상연구』 2, 2000, 37-60쪽.

김지영, 「어윤중의 경제사상」. 『사학연구』 51, 1996, 81-132쪽.

김현철, 「박영효의 권력분립론과 입헌군주제 구상」. 『법사학연구』 21, 2000, 31-55쪽.

_____, 「박영효의 保民과 민권신장구상」. 『정치사상연구』 2, 2000, 249-272쪽.

- 김현철, 「박영효의 정치사상에 관한 연구」. 『군사』 34, 1997, 78-101쪽.
- _____, 「박영효의 『1888년 상소문』에 드러난 민권론의 연구」. 『한국정치학회보』 33, 1999, 9-24쪽.
- _____, 「제2차 일본망명시기 박영효의 행적과 정변기도」. 『근현대사강좌』 11, 2000, 55-83쪽.
- 金興洙, 「박영효의 역사교육관 - 개화상소문 중 교육개혁안 내용을 중심으로」. 『아시아문화』 12, 1996, 35-54쪽.
- 柳永益, 「갑오·을미년간(1894-1895) 박영효의 개혁활동」. 『국사관논총』 36, 1992, 113-142쪽.
- 李光麟, 「유길준의 개화사상」. 『역사학보』 75, 1977, 199-250쪽.
- 李完宰, 「개화사상소고」. 『한국학논집』 5, 한양대학교 한국학연구소, 1984, 63-91쪽.
- 박지향, 「유길준이 본 서구」. 『진단학보』 89, 2000, 87-112쪽.
- 배병삼, 「조선시대 사상가들의 정치 인식」. 『동양고전연구』 4, 1995, 211-271쪽.
- _____, 「조선시대 정치적 리더십론」. 『한국정치학회보』 31-4, 한국정치학회, 1997, 49-68쪽.
- _____, 「조선조 개혁사상과 정치적 리더십」. 한국정치학회, 1997년 3월 학회 발표.
- 백승현, 「전환기 리더쉽과 플라톤적인 정치지도자론」. 『고봉정치학회보』 1, 1997, 7-32쪽.
- 부남철, 『조선시대 7인의 정치사상』. 서울: 사계절 출판사, 1996.
- 왕현중, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』. 서울: 역사비평사, 2003.
- 俞東瀋, 『俞吉瀋伝』. 서울: 일조각, 1987.
- 유미림, 「조선후기 왕권에 관한 연구」. 『동양정치사상사』 1, 2002, 79-100쪽.
- _____, 「조선후기 통치이념의 구조적분석」. 이화여자대학교 박사학위논문, 1998.
- _____, 『조선후기 정치사상』. 서울: 지식산업사, 2002.
- 윤병희, 「대한제국말기 유길준의 사상과 활동」, 서강대학교 박사학위논문, 1993
- _____, 「유길준의 사회활동」. 『한일관계사연구』 13, 2000, 97-112쪽.
- _____, 「일본망명시절 유길준의 쿠데타음모사건」. 『한국근현대사연구』 3, 1995, 35-59쪽.
- _____, 『유길준 연구』. 서울: 국학자료원, 1998.
- 이광린, 『개화파와 개화사상연구』. 서울: 일조각, 1989.
- 이기용, 「유길준과 福沢諭吉의 정치론 비교연구」. 『한일관계사연구』 13, 2000, 45-96쪽.
- 이상일, 「雲養金允植(1835-1922)의 정치활동」. 『실학사상연구』 17-18, 2000, 597-628쪽.
- _____, 「雲養金允植의 사상과 활동 연구」. 동국대학교 박사학위논문, 1996.
- 이영찬, 『유교사회학』. 운문서원, 2001.
- 정영훈, 「위정척사파의 군주제옹호 논리」. 『白山朴成壽教授華甲紀念論叢』, 1992,

378-403쪽.

- 정옥자, 「雲養金允植(1835-1922) 연구」. 『高柄翊先生回甲紀念史學論叢』, 1984, 443-485쪽.
- 조흥찬, 「조선조말 개화파의 정치사상비교연구」. 원광대학교 박사학위논문, 2004.
- 충성의, 「위정척사파와 개화파지식인의 대외인식변화 비교연구」. 고려대학교 박사학위논문, 1994.
- 최덕수, 「독립협회 정채론 및 외교론 연구」. 『민족문화연구』 13, 1978, 197-223쪽.
- _____, 「박영효연구」. 『동북아』 6, 1997, 47-63쪽.
- _____, 「박영효의 내정개혁론 및 외교론 연구」. 『민족문화연구』 21, 1988, 197-224쪽.
- _____, 「使和記略(1882)연구」. 『사충』 50, 1999, 31-54쪽.
- 최진식, 「1880년대 초 김옥균과 김윤식의 현실인식」. 『한국근현대사논총』, 1995, 63-98쪽.
- _____, 「김윤식의 자강론 연구」. 『대구사학』 25, 1984, 9-38쪽.
- _____, 「어윤중의 부강론연구」. 『국사관논총』 41, 1993, 176-201쪽.
- 하원호, 「개화사상과 개화운동의 역사적 변화」. 『한국근대개화사상과 개화운동』, 서울: 신서원, 2001, 145-178쪽.
- 한철호, 「유길준의 개화사상과 서유견문」. 『진단학보』 89, 2000, 34-63쪽.
- _____, 「유길준의 생애와 사상」. 『한일관계사연구』 13, 2000, 5-24쪽.
- 한형조, 『주회에서 정약용으로』. 세계사, 1996.
- 허동현, 「1880년대 개화파인사들의 사회진화론 수용양태비교연구 - 유길준을 중심으로」. 『사충』 55, 2002, 169-194쪽.
- _____, 「1881년 朝士 어윤중의 일본경제정책 인식」. 『한국사연구』 93, 1996, 121-146쪽.
- _____, 「어윤중의 개화사상연구」. 『한국사상사학』 17, 2001, 69-91쪽.
- _____, 『兪吉濬論疏選』. 서울: 일조각, 1987.
- 原武史, 『朝鮮と日本の「一君万民」思想史』. 朝日新聞社, 1996.
- 月脚達彦, 「開化派の世界認識 - 兪吉濬を中心に -」. 『歴史批評』53, 2000, 32-53쪽.
- _____, 「兪吉濬の日本観」. 『韓日關係史研究』13, 2000, 25-44쪽.
- 佐藤能丸, 『明治ナショナリズムの研究』. 芙蓉書房出版, 1998.
- 青木功一, 「朴泳孝の民主主義・新民論・民族革命論」. 『朝鮮學報』80·82, 1976·1977, 156-182쪽.

국 문 요 약

고종의 재위 시기는 전통과 서구와의 교섭·충돌이 본격화되는 가운데, 군주권과 정치체제를 둘러싼 다양한 논의와 실질적인 정치운영으로의 반영이 모색되었다. 당시 서구의 한반도 진출이 본격화되고 다양한 정치체제에 대한 인식이 도입된 것은 자주독립과 부국강병이라는 당면 과제 해결을 위해 군주가 어떤 지위와 역할을 가져야 하는지에 대한 고민으로 이어졌다. 그리고 정치체제에 관한 주요한 논의는 군신 간의 권력분배와 균형을 어떻게 형성·유지할 것인가에 초점이 맞추어져 있었다. 이때 군주제를 주장하는 인물이나 정치세력은 군주의 변화와 각성을 국가발전의 선결조건으로 여기고 있었는데, 그들은 국가를 보전·발전시키고 동시에 자신들의 정권 장악을 실현하기 위해 군주권을 규정하고 이용하려 했다. 이는 그들이 비록 군주의 지위와 권한을 둘러싼 다양한 견해 차이를 보였음에도 불구하고 당시 부국강병과 자주독립이라는 당면 과제를 수행하기 위해 군주가 정점에 서서 국가통합을 이루어야 하고 대외적으로는 통치 상징으로 존재해야 한다는 점에는 동의하고 있었기 때문이다.

따라서 이들은 실질적으로 정치를 운영하는 데 있어 군주와 신하의 지위와 역할을 어떻게 규정지을까 하는 문제를 두고 고심했고, 이는 전제군주제·군신공치제·세도통치제라는 형태로 구체화되었다. 전제군주제 지지자들은 군주가 전제권력을 갖고 국정을 총괄하는 형태야말로 난국을 극복할 최선의 체제라 여겼다. 이에 반해 군신공치제 주창자들은 우유부단한 고종의 태도와 민씨 척족이 국정을 부정부패로 이끄는 상황을 고려해 개화파 중심의 실무관료가 정치를 운영할 것을 지향했다. 여기에 세도통치제를 내세운 박영효 등은 군주의 전제권력을 인정한 후에 그 권력을 재상이 양도받아 국정을 주도하는 정치형태를 구현하고자 했다.

군주제에 대한 다양한 논의는 군주의 존재 형태와 국정운영에서의 지위·역할을 명확히 규정하는 일이 당시 조선의 자주독립과 부국강병을 이루는 데 중요하다는 판단하에 이루어졌다. 또한 이 문제는 제반 정치세력들의 정계 진출이나 정권 장악을 실현하는 문제에 군주의 권한 설정이 어떻게 작용하는가와 연관되어 있었다. 다시 말하면 고종시대 군주권과 신권과의 권력분배와 권력행사를 둘러싼 논의는 각각의 정치세력들이 직접 국정을 운영하여 그들이 지향하는 정책을 구상하고 추진해 국가의

독립·발전을 이루기 위한 방안으로 제시되어 실천에 옮겨졌으며, 고종의 지지 획득 여부가 그 성패에 큰 영향을 미치고 있었다고 하겠다.

투고일 2010. 6. 14.

수정일 2010. 8. 5.

게재 확정일 2010. 8. 13.

주제어(keyword) 고종시대(period of Kojong's reign), 통치체제(governing system), 전제 군주제(despotic monarchy), 군신공치제(the governing system of condominate of monarch and government bureaucrats), 세도통치제(the governing system of commission of powers to prime minister)