

# 찰스 2세의 내각위원회와 영국 내각제의 확립

공자의 분권적 제한군주정과 영국 내각제의 기원(3)

황태연

동국대학교 정치외교학과 교수, 동·서양 정치철학 전공

Hwang7424@naver.com

I. 머리말

II. 찰스 2세의 신추밀원의 운영과 변형

III. 윌리엄 템플과 찰스 2세의 중국식 내각제 개혁은 실패했다

IV. 명예혁명과 내각제의 부활: 의원내각제의 발전과 수상체제의 성립

V. 맺음말

## I. 머리말

이 글은 중국 명·청대의 내각제에 대한 선행연구와 윌리엄 템플의 중국 내각제 분석 및 템플과 찰스 2세의 영국 내각제 기획과 추진과정에 대한 선행연구<sup>1)</sup>를 전제한다.

윌리엄 템플과 찰스 2세가 중국식 내각제 원칙을 모방한 ‘신추밀원’과 ‘정보위원회’를 설치한 이후 이 제도는 험난한 정치적 갈등 속에서 실제적 운용을 거치면서 적잖은 변모를 겪는다. 우선 찰스 2세는 추밀원 위원들의 면모를 부분적으로 일신하고, 템플의 권고에 따라 긴밀한 숙의가 가능한 새로운 조직으로서 ‘내각위원회(cabinet council)’를 설치함으로써 11인의 ‘정보위원회’를 ‘외피화(externalizing)’시킨다. 찰스 2세의 ‘내각위원회’는 그 규모와 기능 면에서 중국의 명대 내각에 더욱 근접한 제도였다.

그러나 신추밀원은 잠시 폐지되는 수난을 당한다. 1685년 찰스 2세 서거 후 왕위를 이은 제임스 2세가 왕위에 오르자마자 ‘신추밀원’과 함께 ‘내각위원회’를 폐지하고 50인 규모의 유명무실한 옛 추밀원을 복고한 것이다. 그는 찰스 2세의 내각제 이전처럼 단독으로 또는 작은 ‘밀실그룹’과만 상의하여 칙령을 발하고 정책을 좌지우지했다. 4년 뒤 영국 의회는 이에 대항해 명예혁명을 일으켜 제임스 2세를 추방하는 한편, 찰스 2세의 신추밀원을 복원하고 내각위원회를 재설치했다.

이후 내각위원회에서는 영국의 정치동학에 따라 의회에서 영향력 있는 의원 출신 각료가 주도권을 행사하게 되고, 이로써 ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다(The King reigns but does not govern)’는 불문율이 점차 정착하게 된다. 이 불문율은 영국 국정에 문외한이었던 하노버가 출신 조지 1세가 왕위에 오르면서(1714) 전반적으로 국정에서 인퇴하자 더욱 확고해진다. 영국의 이 불문율은 명조 내각제를 통해 제도화된 “천하를 영유하고도 이에 간여하지 않는” 순·우(舜禹) 임금의 “유이불여(有而不與)” 식의 군림정치<sup>2)</sup>, 또는 순임금의 “무위지치(無爲之治)”와<sup>3)</sup>

1) 황태연, 「공자의 분권적 제한군주정과 영국 내각제의 기원(1)」, 『정신문화연구』 제37권 제2호(2014); 황태연, 「윌리엄 템플의 중국 내각제 분석과 영국 내각제의 기획·추진」, 『정신문화연구』 제38권 제2호(2015)

2) 『論語』 「泰伯」(8-18). “舜禹之有天下也而不與焉.”

3) 『論語』 「衛靈公」(15-5). “無爲而治者其舜也與.”

상통하는 것이다. 나아가 영국의 국왕은 아예 내각위원들을 일일이 지명하는 것이 아니라, 의회에서 가장 영향력 있는 의원, 즉 의회 다수파를 이끄는 한 의원을 ‘제1각료(chief minister)’로 선택하고, 나머지 각료는 이 ‘제1각료’가 선발하도록 하는 것이 관행화된다. 중국 명대의 발달한 내각제에서 내각대학사가 조정에서 ‘회추(會推)’되는 단계에 이르렀듯이, 영국의 내각위원회도 위원들을 국왕이 임명하는 것이 아니라, 사실상 영국의회에서 ‘회추’되는 단계로 발전한 것이다. 얼마 지나지 않아 ‘제1각료’는 ‘Prime Minister’라고 불렸다. 이로써 영국에서도 중국 명대 내각제에 서처럼 ‘수상체제’가 확립되었다. 신추밀원의 첫 단추가 중국식으로 끼워진 까닭에 이후의 발전도 중국식 발전 단계를 반복한 것이다.

영국에 도입된 중국 내각제의 변화·발전이 물론 단지 중국식 발전 단계의 반복으로 그친 것은 아니다. 주지하다시피 영국의 내각제는 중국에 없었던 의회와의 상호작용 속에서 부지불식간에 의원내각제로 발전하고, 이로써 중국식 내각제를 넘어서 근대 민주주의 시대를 개막했다.

이 글은 영국에서 중국 내각제를 모방하여 설치된 신추밀원과 내각기능이 어떻게 발전과 변형을 거듭하여 현대적 의원내각제로 발전하는지를 분석한다. 이로써 필자는 영국에 도입된 중국 내각제가 의원내각제로 발전하는 과정의 전모가 선명히 드러날 수 있기를 바란다.

## II. 찰스 2세의 신추밀원의 운영과 변형

1679년 영국 찰스 2세의 신추밀원을 중국의 명·청조의 내각제 정부와 비교한다면, 찰스 2세의 신추밀원은 ‘조정(朝廷)’에 해당하고, 정보위원회(Committee of Intelligence)는 이 조정 속의 ‘내각’이며, 나머지 여러 분과위원회는 명·청대의 ‘육부’와 같은 예하 위원회들인 셈이었다. 정보위원회가 결정하면 추밀원 전체 회의나 분과위원회는 의례적으로 이에 따라 의결해서 정보위원회의 결정을 정부정책으로 공식화했다. 이 공식화 과정은 갈수록 완전히 ‘기계적인’ 의례가 되었다. 따라서 찰스 2세의 정보위원회의 권위는 명·청대 내각의 권위를 방불케 했다.

그러나 정보위원회의 이러한 권력지위는 얼마 지나지 않아 더 작은

내부 그룹에 의해 일시적으로 의례적 ‘외파’가 될 상황에 처했다. 정보위원회는 하원 야당지도자 새프츠베리(Anthony Earl of Shaftesbury)가 추밀원장(Lord President)으로 신추밀원에 입각하면서 초당파적 신뢰기반을 담보할 수 있었지만, 영국보다 수십 배 큰 나라인 명나라의 통상적 내각 인원(4-6명)에 비하면 신추밀원 정보위원회(9+2명의 국무장관 등 포함 11명)는 수적으로 많은 편이라서 추밀원 회의의 사전조율이나 의회 대책 등 기무사항의 긴밀한 처리에 적절치 않았다. 정보위원 선더랜드(Robert Earl of Sunderland) 북부 국무장관(Northern Secretary of State)은 신추밀원 체제가 출범할 당시에 윌리엄 템플에게 그가 다른 국무대신의 관직을 맡든 안 맡든 “왕의 일의 진행과정에서 어떤 다른 사람들과도 구별되는 완벽한 신뢰 속에서 결합할 것을 제안했었다.” 이에 대해 템플은 회고한다. “나는 일반 업무들이 추밀원이나 개별위원회에 얼마나 많이 위임되는지, 그리고 내가 얼마나 많이 이 업무들이 어떤 사적 채널로 들어감 없이 그렇게 계속 진행되는 것이 적합하다고 생각하고 있는지를 고려할 때 그것의 필요성을 알지 못했을지라도 내가 그것을 아주 기꺼이 받아들이고 싶은 것이라고 말해주었다. 그러나 선더랜드는 2주일 뒤 들만의 신임(信任)관계를 바꿔, 에섹스(Arthur Earl of Essex) 제1재무경(First Lord Commissioner of the Treasury)을 이 속에 집어넣을 것을 원하는지 내게 물어왔다. 나는 그가 아는 것보다 내가 더 잘 안다고 생각한 에섹스에 대한 나의 - 종종 최근의 - 의견을 선더랜드에게 던지시 통지했을지라도 그것에 동의했다.”<sup>4)</sup> 템플의 이 회고를 참조하면, 선더랜드, 템플, 에섹스 3인의 사적 모임은 선더랜드가 주도한 것이고, 템플은 마음속으로 이 관계를 불필요하게 느꼈고, 템플의 원래 계획에는 없었던 것임을 알 수 있다. 아무튼 이후 이 3인은 돌아가면서 3인 중 한 사람의 집에서 매일 한 번씩 한 나절 동안 만났고, “그때 모루 위에 있는 주요 사안들에 관해, 그리고 의회나 추밀원을 위해 어떻게 가장 잘 준비될 수 있는지에 관해 협의했다.” 그러나 적어도 몬머스 공(James Duke of Monmouth)의 비호 아래 새프츠베리의 행동에 의해, 그리고 종교 문제에 대한 하원의 일그러진 분위기 때문에 일이 빙통그러지고, 할히랙스(the Viscount Halifax)가 왕의 신임이 어디에 있는지를 깨닫고

4) Sir William Temple, *Memoirs*, Part III(London: Printed for Benjamin Tooke, at the Middle-Temple Gate in Fleet-street, 1709), pp. 28-29.

불만스러워하는 것으로 보여서 템플은 선더랜드와 에섹스에게 헬리팩스를 3인 협의그룹 속으로 받아들여주고 제안했다. 이를 두고 이견이 있었지만, 결국 헬리팩스를 받아들여 4인모임을 만들었다. 그리하여 이 넷은 통상적인 만남과 협의에 들어갔다.<sup>5)</sup> 4월 말 가톨릭 왕위계승자의 왕권을 제한하는 국왕의 양보법안을 협의하는 짧은 시기 동안, 이 4인의 사적 모임은 일시적으로 아주 잘 작동했던 것으로 보인다. 템플은 회고한다.

이 모든 업무처리 동안 세 양반과 나는 항상적 회동과 협의를 계속했다. 우리는 폐하의 복무와 왕국의 일반복리를 위한 아주 큰 단결과 아주 공평무사한 노력을 발휘해서, 그들에게 나는 어느 날 회의가 끝났을 때 우리 넷은 영국에서 가장 정직한 4인이거나, 우리는 적어도 서로 서로를 우리들이 세계에서 가장 정직한 사람들이라고 믿게 만들고 있기 때문에 최대의 만나니들일 것이라고 말했다.<sup>6)</sup>

4인의 사적 모임은 점차 사전결정을 통해 정보위원회를 조종하게 되었다. 이런 까닭에 데이비드 흄처럼 예리한 역사관찰자조차도 이 4인의 사적 그룹을 “모든 국사를 맨 먼저 숙고하는 일종의 밀실위원회(cabinet council)”라고 과장할 정도였다.<sup>7)</sup>

그러나 이 4인모임은 오래가지 않아 새프츠베리와 몬머스 공이 포함되고 템플이 배제되면서 새로운 ‘5인모임’으로 변했다가, 2주 만에 다시 원래의 ‘4인모임’으로 복원되었다. 새프츠베리와 몬머스 공이 되면서 사적 모임은 공적 기무기구의 성격을 띠었지만, 신추밀원과 정보위원회의 원작자가 배제되는 일이 벌어진 것이다. 템플의 회고에 의하면, 새프츠베리는 자신이 왕의 신임 속에도 들어 있지 않다는 것을 깨닫고, 추밀원에 대한 신뢰도 발견하지 못하면서 그의 모든 행동과 열망을 하원으로 돌리고, 4인모임을 꺼림직한 것으로 몰 정도로 열망을 불태워 어떤 식으로든 소동을 일으킬 빌미를 백방으로 찾는 중이었다. 그러나 에섹스와 헬리팩스는 “몬머스 공과 새프츠베리가 하원에 대해 가진 영향력을 고려하여 제1단계 업무회의 속에 받아들이고 이 목적을 위해 일정 기간 또는 왕의 일생 동안 요크 공작(Duke of York, 차기 국왕 제임스 2세)의

5) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 29-31.

6) Temple, *Memoirs*, Part III, p. 37.

7) David Hume, *The History of England, From the Invasion of Julius Caesar to the Revolution in 1688*, vol. 6 in six volumes(New York: Liberty Fund Inc., 1778 · 1983), p. 363.

유배에 그들과 합의하는 것이 필요하다는 의견"이었다. 선더랜드는 이들의 의견을 템플에게 전하면서, 템플의 의사를 물었다. 템플은 이에 적극적으로 반대했다. 첫째, 템플은 몬머스 공·새프츠베리와 전혀 관계를 맺고 싶지 않다고 말했다. 둘째, 그는 왕과 그의 동생 요크 공작 사이에 틈이 벌어지는 문제에 결코 관여하고 싶지 않다고 말했다. 그러자 세 사람은 템플을 빼고 몬머스 공·새프츠베리와 만남과 협의에 들어갔다. 템플은 그 사이 추밀원에도 드물게 나가고 우연이 아니면 그 동료들과 더 이상 만나지 않았다. 우연히 만나면 서로 친절히 대했지만 새로운 협의모임에서 무엇이 결정되었는지 묻거나 전하지 않았다. 그러나 이런 상태는 오래가지 않았는데, 2주 남짓한 기간에 선더랜드·에섹스·헬리팩스는 몬머스 공·새프츠베리를 '불합리한' 사람들로 느끼기 시작했다. 몬머스 공과 새프츠베리는 왕을 모든 사항에서 하원에 굴복시키고 이로써 자기들을 절대적으로 모든 국사의 수장 위치에 두지 않을 수 없도록 왕을 몰아가려고 애쓰며 하원을 설득하려고 했기 때문이다. 그리하여 세 사람은 이에 대해 불평을 하며 이런 불안 속에서 남은 유일한 치유책으로 의회 정회의 아이디어에 착안하기 시작했다. 템플은 그들의 이런 제안에 동의했고, 이것이 세 사람을 몬머스 공·새프츠베리와 절대적으로 결별시킬 것으로 예견했기 때문에 더욱 강하게 동의했다. 템플을 포함한 4인은 국왕에게 의회정회를 건의하고 추밀원에서 논의하고 의결하기로 합의했다.<sup>8)</sup> 그리하여 이 과정에서 4인의 모임은 다시 회복되었으나, 의회 지도자들을 농침으로써 공식성을 갖추는 데 실패했다.

나아가 - 뒤에 상론하겠지만 - 4인의 정치적 미숙과 나태로 이 4인이 추밀원과 국왕을 제대로 보좌하지 못했고 그리하여 왕이 1679년 7월 10일 추밀원 다수의 반대를 무시하고 의회해산을 명령하는 사태가 빚어졌다.<sup>9)</sup> 이후 템플은 달포 이상 자기의 별장 신(Sheen)에만 머무르고 궁궐과 추밀원에 출근하지 않았다.<sup>10)</sup> 왕은 10월 소집하기로 공약한 새 의회를 개회 직전에 1680년 1월로 연기시켰다. 에섹스와 헬리팩스도 낙담하여 4인모임에 나오지 않았다. 10월 들어 새프츠베리의 이름이 추밀원 명단에

8) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 38-41.

9) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 63-64; Hume, *The History of England*, vol. 6, p. 369 참조.

10) Temple, *Memoirs*, Part III, p. 88 참조.

서 삭제되었다. 11월의 한 편지는 말한다. “에섹스는 사임할 것을 생각해 왔다. [...] 헬리팩스는 기분이 언짢아 종종 은퇴를 말한다. 윌리엄 템플은 신에 머물러, 추밀원에 간 적이 없다.”<sup>11)</sup> 선더랜드만 남아서 새로 입각한 하이드, 고돌핀 등과 새로운 모임을 만들어 정책협의를 계속했다. 템플은 “이 셋만이 왕의 국무의 기밀과 운영에 들어 있는 것으로 생각되어 ‘국무원(Ministry)’으로 간주되었다”고 기록하고 있으나<sup>12)</sup>, 이것은 이전의 4인모임에 비해 무력한 모임이었다. 게다가 그 사이 선더랜드는 왕으로부터 불신을 받았고, 헬리팩스와는 격하게 다투었다. 1681년 1월 24일, 템플, 선더랜드, 에섹스는 동시에 추밀원 명단에서 지워졌다.<sup>13)</sup> 따라서 정보위원회 배후에서 이 위원회와 추밀원 전체를 이끌었던 템플의 4인모임은 겨우 3개월 정도 존속하고 사라진 것이다.

템펠리(Harold W. V. Temperley)가 18세기의 전형적 현상으로 규정한 추밀원 속의 ‘외부내각(Outer Cabinet)’과 ‘내부내각(Inner Cabinet)’의 분화현상에서<sup>14)</sup> 템플의 4인모임은 ‘내부내각’의 맹아적 형태였지만<sup>15)</sup> 더 이상 발전하지 못했고, 또 왕이 참석하거나 인정하지 않은 사적 모임으로서 ‘맹아’에 불과한 것이었다. 추밀원 정보위원회는 ‘외부내각’으로 ‘외피화’될 위험에 처했지만 결국 ‘외피화’되지 않았다. 이후 찰스 2세 치하에서 왕이 소집하는 내부 그룹이 생겨났지만 왕의 동석 없는 이런 사적 모임이 다시 생겨났다는 기록은 보이지 않는다. 오히려 상술했듯이, 정보위원회의 의사록은 사적 모임이 사라진 뒤에도 의회의 정회와 해산을 제외한 모든 국사를 엄청난 양으로 처리한 기록을 보여준다. 따라서 템플 시대에 명실상부하게 ‘내각’의 역할을 한 것은 왕이 참석하지 않는 ‘4인모임’이 아니라 왕이 참석하는 ‘정보위원회’였고, 이것이 템플의 헌정계획의 원래 취지에 합당한 것이다. (이런 까닭에 필자는 4인모임을 ‘밀실위원회’라고 한 흠의 기술은 과장이라고 말한 것이다.) 이런 의미에서

11) Henry Sidney, *Diary and Correspondence of the Times of Charles the Second*, vol. i(London, 1843), p. 183(Sidney to the Prince of Orange, 10 November 1679), Edward Raymond Turner, “Privy Council of 1679,” *The English Historical Review*, vol. xxx(1915), pp. 269-270 각주 125에서 재인용.

12) Temple, *Memoirs*, Part III, p. 87.

13) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 140-147 참조.

14) Harold W. V. Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” *The English Historical Review*, vol. xxvii(1912), pp. 682-699.

15) Turner, “Privy Council of 1679,” p. 267 참조.

‘4인모임’이 아니라 1679년의 신추밀원 정보위원회가 영국의 ‘원형 내각’이고, 영국 내각제의 기원인 셈이다.

그런데 추밀원의 조언 없이 의회의 정회·해산·소집연기를 반복하던 찰스 2세는 ‘cabinet’이 신추밀원 덕택에 ‘밀실’의 어감을 잃고 ‘내각’의 의미를 얻어갈 즈음, 정보위원회와 구별되는, ‘내각위원회(cabinet council)’라고 불리는 내밀한 기무회의를 설치·운영하기 시작한다. 이것은 아무래도 왕이 추밀원의 논란을 듣지 않고 의회소집 연기 결정을 내린 뒤 템플이 왕에게 진언한 간언, 즉 추밀원 규모 및 인사의 재조정에 관한 최후의 새로운 간언에 기인한 것으로 보인다. 그는 추밀원 재조정과 국무처리 방법에 대해 이같이 마지막 고언을 한다.

…… 나는 왕에게 감히 왕의 향후 국무처리 절차에 관한 나의 겸손한 조언을 올리고 싶었다. 그것은 폐하가 자신의 업무에서 부디 이리저리러한 추밀원회의를 활용하고, 추밀원의 논의와 조언에 자유를 허용하고, 이것들을 들은 뒤에 폐하가 마음대로 결정해도 된다는 조언이었다. 폐하가 현재의 추밀원 사람들이나 수가 업무에 적합하다고 생각하지 않는다면, 이 추밀원을 해산하고 20인, 10인, 5인 또는 폐하가 원하는 다른 인원수의 또 다른 추밀원을 구성하고, 또 폐하가 원할 때 사람들을 다시 바꾸는 것은 폐하의 권한에 속하는 것이지만, 조언하지 않는 추밀원 위원들을 만드는 것이 폐하의 권한에 속하는 것인지는 내가 의심한다는 조언이었다. 그리고 내가 이전 시대나 현재 시대를 관찰해본 한에서, 나는 그것이 영국에서 폐하의 선왕들에 의해 실행되었거나 기독교 세계의 현재 군주들에 의해 지금 실행되고 있는 것인지 의심한다는 것이었다. 그리고 나는 폐하에게 겸손하게 폐하의 크고 공적인 국무를 숙고할 때 활용하기에 적합하다고 생각할 어떤 추밀원을 구성하라고 조언했다.<sup>16)</sup>

템플은 여기서 현 추밀원의 규모, 운영 형태, 인물들을 왕의 임의대로 재조정하여 새로운 추밀원을 구성하되, “조언하지 않는 추밀원 위원들을 만드는 것”, 즉 추밀원의 조언을 듣지 않거나 추밀원의 조언을 막는 일은 해서는 안 된다고 말하고 있다. 한마디로 모든 국사를 결정할 때 반드시 추밀원의 협의를 거치는 명·청 내각제의 원칙만은 견지하라는 것이다. 그러나 그는 왕을 자극하지 않기 위해 이것을 영국의 선왕들과 기독교 세계의 현재 군주들의 관행으로 돌려 말하고 있다. 과거에도 존재한 적이 없고 당시에도 존재하지 않는 영국과 유럽의 ‘관행’을<sup>17)</sup>

16) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 91-92 참조.

17) 신추밀원 창설과 관련하여 베이트랜드는 “윌리엄 템플 경이 추밀원을 개혁하여 추밀원

들먹이는 것이 왕에게 얼마나 설득력이 있었는지는 알 수 없지만, 템플은 이같이 전한다. “폐하는 나의 말을 아주 정중하게 들었고 내가 진언한 어떤 것에 대해서도 전혀 기분 나빠하지 않은 것처럼 보였다. 또한 추밀원의 어떤 인사도 기분 나빠하지 않고, 오히려 대부분 그것에 아주 다분히 동조했다.”<sup>18)</sup> 템플이 공개석상에서 추밀원 재조정을 건의한 것은 왕에게 추밀원 손질의 명분을 주었을 것이다. 그리하여 이미 10월 해임된 새프츠베리, 그의 조종으로 1680년 초에 동시에 사표를 낸 러셀, 캐번디시, 카펠, 파월 등 하원인사들<sup>19)</sup>, 새로 입각한 하이드와 고돌핀 등 그간의 인사변동을 추스르고 분위기를 일신하기 위해 찰스 2세는 1681년 일손을 놓은 템플, 선더랜드, 에섹스를 해임하고 30명을 넘지 않는 선에서 새 추밀원을 구성했다. 왕은 템플의 건의대로 정보위원회와도 다르고 템플과 선더랜드의 사적 모임과도 다른 ‘내각위원회’를 설치한 것이다.

이 ‘내각위원회’는 왕의 최종 결정이 이 내각의 논의에 구속되고 다시 정보위원회나 추밀원 전체의 정식의결을 거쳐 공식화되므로 옛 ‘외무위원회’ 등과 같은 밀실모임과 달랐다.<sup>20)</sup> 그리고 부정적 어감 없이 “곧 내각을

---

이 이전에 보유했던 그 지위로 복귀시키는 계획을 안출했다”고 풀이했다(Frederic William Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge: At the University Press, 1908, p. 389). 또 템플리는 클라렌든의 추밀원 개념을 “헌법상 왕은 추밀원의 자문을 준수하도록 구속되어 있다”는 의미로 해석했다(Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 682). 만에 하나 베이틀랜드의 말이 옳고 클라렌든의 추밀원 개념이 템플리가 이해한 대로라면 영국의 전통적 추밀원은 중국 내각제와 거의 같은 것이었을 것이고, 유럽의 관행을 들먹이는 템플의 주장은 빈말이 아닐 것이다. 그리고 ‘템플의 헌정개혁은 중국 내각제의 모방작품’이라는 필자의 주장은 붕괴될 것이다. 그러나 베이틀랜드는 자신의 말을 뒷받침할 아무런 증거도 대지 않았다. 그리고 템플리는 클라렌든의 추밀원 개념을 완전 ‘오해’했다. 영국의 추밀원 위원들은 행정기능 없이 자문만 하는 프랑스의 총신(寵臣)과 같은 존재가 아니라, 자신의 작위·재산 때문에 추밀원에 앉아 있을 권리를 가졌고 행정체계의 일원이라는 것, 그 임명은 ‘왕의 단독적 선택’에 달려 있다는 것, 왕이 대권을 지키려면 추밀원을 ‘지원’해야 한다는 것이 클라렌든 주장의 전부다. ‘추밀원의 자문을 들을 국왕의 의무’에 대해서는 일언반구도 없다. 하지만 칼라일은 클라렌든이 전통적 국가관행이라고 주장하는 이런 정도의 추밀원 개념도 “실은 이상적이고 역사적 실존을 결코 가진 적이 없다”고 잘라 말한다(E. I. Carlyle, “Clarendon and the Privy Council, 1660-1667,” *The English Historical Review*, vol. xxvii, 1912, pp. 251-253). 여기에서도 우리는 템플과 찰스 2세의 개혁안에 대해 “하늘에서 떨어져 폐하의 가슴에 들어온 것처럼 보인다”고 말한 당시 대법관 핀치의 경탄을 잊어서는 안 될 것이다.

18) Temple, *Memoirs*, Part III, p. 92 참조.

19) Richard Lodge, *The Political History of England*, Vol. 8(in 12 volumes), *From the Restoration to the Death of William III, 1660-1702*(London: Longmans, Green and Company, 1910), p. 167.

20) 로저는 이 ‘내각위원회’ 설치를 ‘작은 내부위원회 없이 업무를 처리하겠다’는 공약에

빛댄 비유적 언사는 빈번해졌다.” 그리하여 “왕의 친구들 중 하나는 그 기구에 들어간 것을 왕의 추밀원의 가장 비밀스런 구역에 들어간 것으로 언급하고 있다. 이 연간에 내각이 정보위원회나 외부위원회와 구별되는 기구로 간주된 것은 의심할 바 없다.” ‘내각 회의(cabinet meetings)’는 일요일 저녁에 정규적으로 열렸다. ‘내각위원회’는 처음에 비공개 집담회와 같은 성격의 것에 지나지 않았다.<sup>21)</sup> 그러나 왕이 소집하고 참석한다는 점에서 ‘내각위원회’는 ‘내부내각’이었고, 정보위원회는 ‘외부내각’과 같았다. 1681년 이후에도 정보위원회가 계속 작동했음은 남아 있는 1679-1682 연간의 정보위원회의 의사기록이 증언한다.

명예혁명 이후, 특히 1714년 하노버가의 개막 이후에도 영국에서 ‘내부내각’이 인원수가 늘어 커지면 다시 ‘작은 내부내각’을 꾸리고, ‘커진 내부내각’은 ‘외부내각’으로 전락하는 일이 반복되었다.<sup>22)</sup>

### Ⅲ. 윌리엄 템플과 찰스 2세의 중국식 내각제 개혁은 실패했다

에드워드 터너(Edward R. Turner)는 논문 「1679년의 추밀원」에서 신추밀원의 귀결을 다음과 같이 일회적 ‘실험’으로 규정하고, ‘실패’로 평하고 있다.

이렇게 실험은 종말을 고했다. 이 실험은 종종 말해져왔듯이 희망 없는 실험이 아니었고, 또한 분명 교조적이고 비실용적인 것도 아니었다. 그것은 시대에 대한 최선의 인식에 부합되게 이루어진 시도였다. 그것은 정치적 상황 때문에, 의회가 왕을 통제하려고 시도했기 때문에, 그리고 결국 추밀원이 ‘cabinet’에 굴복했기 때문에 — 이것은 그때 보일 수 있는 것보다 지금 더 명백하게 보일 수 있는 사실이다 — 실패로 운명 지어졌다.<sup>23)</sup>

---

대한 위반으로 본다(Lodge, *The Political History of England*, Vol. 8, p. 162). 그러나 ‘내각위원회’는 왕의 결정이 반드시 내각의 논의에 매이고 추밀원 기구의 정식의결을 통해 공식화되어 집행되는 한에서 왕이 과거 측근들의 ‘내부서클’을 통해 얻은 결정을 바로 집행하는 체제와 결정적으로 다르다는 점이 지적되어야 할 것이다.

21) Turner, “Privy Council of 1679,” p. 267.

22) Edward R. Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” *The American Historical Review*, vol. xix(London: Macmillan & Co., 1914), p. 28 참조.

23) Turner, “Privy Council of 1679,” p. 270.

이와 같이 템플의 헌정개혁을 ‘실패’로 보는 견해들이 간혹 보인다.<sup>24)</sup>

그러나 템플의 헌정계획의 핵심적 원칙은 ① 추밀원의 핵심 위원직을 국왕과 사적으로 친한 측근들이 아니라 세상이 인정하고 신임하는 최선의 국가 인재와 실력자로 충원하고, ② 국왕이 반드시 추밀원의 논의와 조언을 거쳐서 결정하고 명령한다는 분권적 군신공치의 왕권견제 원리였다. 따라서 이 두 가지 원칙이 템플이 떠난 이후에도 지켜졌다면, 템플의 개인적 진퇴나 국왕의 정치적 성패와 무관하게, 그리고 의회가 왕을 이기든 왕이 의회를 이기든, ‘cabinet’을 추밀원 안에 설치하든 말든 템플의 헌정개혁은 실패하지 않은 것이다. ‘내각위원회’ 체제도 왕이 최선의 인재로 구성된 내부내각의 논의에 따라 결정하고 추밀원 기구의 정식 의결을 통해 이 결정을 공식화하여 집행하는 원칙을 대체로 지킨다면 템플의 표현대로 그 내각의 규모가 ‘20인, 10인, 5인 또는 왕이 원하는 어떤 다른 인원수’든 상관없이 원칙의 위반이 아니라 그 집행인 것이다.

템플은 『회고록』의 어디에서도 ‘실패’라는 말을 입에 담지 않았다. 또한 흠을 비롯한 적지 않은 유력한 논자들도 ‘실패’를 말하지 않는다.<sup>25)</sup> 그런데 야당에 의해 지배된 의회의 정회·해산·소집연기 등 왕의 대권 문제와 관련하여 찰스 2세가 추밀원의 건의를 듣지 않고 결정을 내린 것은 ②의 분권적 군신공치 원리를 위배한 것이 아닌가? 템플의 개혁을 실패로 보는 논자들이 이 결정들을 절차상의 ‘위반’으로 보기 때문에<sup>26)</sup>

---

24) Maitland, *The Constitutional History of England*, p. 389; Osmund Airy, *Charles II*(London·New York: Longmans, Green, and Co., 1904), p. 359; Robert C. Steensma, *Sir William Temple*(Farmington Hills in Michigan: Twayne Publishers, 1979), p. 20; G. M. Trevelyan, *England under the Stuarts*(London·New York: Routledge, 1904·2002), p. 390; Albert Venn Dicey, *The Privy Council*(Oxford: T. and G. Shrimpton, Broad Street, 1860), p. 67 참조. 다이시는 실패의 원인을 달리 본다. “템플의 계획은 그 독창성에도 불구하고 철저히 실패했다. 그는 자신의 실패를 왕의 표리부동성의 탓과 추밀원에 새프츠베리를 입각시킨 탓으로 돌린다. 의심할 바 없이 왕은 이 철학자를 도구로 이용했다. 그러나 템플의 실패의 원인은 그가 거론하는 어떤 이유들보다도 훨씬 더 깊은 데 있었다. 그것은 너무 많았거나 너무 적었다. 그것이 내각에게는 너무 많았고, 의회에게는 너무 적었다.” 그러나 필자는 다이시에 맞서 내각 안에 설치된 ‘정보위원회’는 내각에 안성맞춤이고, 추밀원의 의원 5명은 당시로서는 파격이었다는 점을 지적하고 싶다.

25) Hume, *The History of England*, vol. 6, 362-369쪽; Lodge, *The Political History of England*, Vol. 8, 161-167쪽; J. R. Tanner, *English Constitutional Conflicts of the Seventeenth Century 1603-1689*(Cambridge: Cambridge University Press, 1928, reprinted: 1971, digitally printed: 2008), 243쪽 참조. 템플리는 1679년의 개혁을 이후 내각제 발전에 역사적 영향을 미친 “결연한 노력”으로 본다(Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 683).

의회의 정회·해산·소집연기 등과 같은 ‘국왕의 대권’에 대한 사전고찰은 ‘공약위반’ 여부를 판단하는 데 매우 중요하다.

이 공약위반 여부에 대한 판단은 첫째, 당시 영국에서 의회의 정회·해산·연기, 왕의 사면권, 그리고 왕위 문제, 비상상황의 긴급조치, 긴급명령 등이 군신공치의 사안인지, 둘째, 추밀원 논의의 생략이나 불수용이 고의인지 과실인지, 셋째, 반드시 추밀원의 논의를 거쳐서 결정을 내릴 것이라는 공약의 위배가 실제로 발생했는지, 넷째, 두세 번의 위배를 원칙의 파기, 따라서 계획의 ‘실패’로 볼 수 있는지 하는 물음들의 관점에서 분석적으로 접근해야 한다. 이 물음들에 대한 답변 여부에 따라 위배 여부에 대한 판단이 갈릴 것이기 때문이다.

첫 번째 물음은 오늘날까지도 논란이 많은 사안이다. 이것은 일부가 왕의 자의적 의지에 달려 있고, 나머지는 가변적인 통념에 달려 있기 때문이다. 먼저 영국 의회의 정회·해산·연기는 영국의 오랜 전통과 관습적 의회절차에 관한 영국 국왕의 고유한 대권이었기 때문에, 이 ‘절차대권’은 너무 유구한 것이어서 왕이 이것까지 추밀원의 논의에 완전히 구속시킨 것으로 생각할 수 없다. 따라서 심지어 찰스 2세의 최대 정적인 새프츠베리조차도 “이 의회를 해산할 필요성과 같이 아주 명백하고 왕이 아주 완전히 확신한 이런 성격의 일에서는 왕이 추밀원의 다수결적 찬성 없이 결정할 권력을 내던질 수 없고, 다른 일들에서는 왕이 다른 군주들만큼 많이 그의 추밀원에 귀를 기울일 것”이라고 꾸짖었다.<sup>27)</sup> 또 ‘사면권’은 그 남용을 두고 약간의 논란이 없진 않지만 오늘날도 국가원수의 고유권한이다. 또 왕위추존의 문제는 왕위계승의 문제든, 왕위와 관련된 문제는 모든 왕이 자신의 정통성과 직결된 문제로 보고 결코 양보한 적이 없다. 세습군주제를 인정하면서도 신하가 이 문제를 너무 건드리는 것은 ‘역린(逆鱗)’이기 전에 자가당착이다. 명대 양정화도 왕의 생부를 황제로 추존하는 대례 문제를 건드려 – 양정화 자신이

26) 트리벨리언은 “추밀원의 조언에 반해서 찰스가 가톨릭왕위배제법안의 통과를 막기 위해 제1차 휘그의회를 정회하고 그다음 해산했을 때, 진짜 통치기구로서의 템플의 추밀원의 종말이 왔다”고 말한다(Trevelyan, *England under the Stuarts*, p. 390). 그러나 ‘정회·폐회’의 원인은 배제법안과 무관하고, 실은 왕의 사면권에 대한 대주교의 심의자격 문제와, 의회가 개회하면 정회 조언자들을 탄핵하려는 새프츠베리의 보복 의도로 인한 것이었다. 한편, 터너도 추밀원 논의 없는 의회정회·해산을 개혁실패의 가장 중요한 원인으로 본다(Turner, “Privy Council of 1679,” p. 270 참조).

27) Turner, “Privy Council of 1679,” p. 269에서 재인용.

옹립했던 - 세종에게 실각을 당했다. 찰스 2세도 “자기 동생의 왕위계승이라는 결정적 사항에서는 승복당하지 않으려는 결심”이 확고히 서 있었다.<sup>28)</sup> 또 계엄령, 긴급조치, 긴급명령 등과 같은 ‘비상대권’의 경우에는 오늘날도 프랑스나 우리나라처럼 국가원수의 독임제적(monocratic) 결정에 일임한 경우가 많다. 일부 국가를 예외로 하면 이런 문제들은 군신공치의 사안이 되기 어렵다. 따라서 이런 모든 문제에서 ‘국가원수로서의 국왕’이 추밀원의 논의를 우회하여 결정을 내리는 고유대권을 행사 하더라도 상관없다고 생각하는 것도 충분히 가능한 것이다. 그런데 영국의 1679년 5월은 국왕의 사면권을 건드리는 하원의 도발로 상하양원 간에 격렬한 충돌이 빚어질 위험에 처해 있었다. 국왕은 이 위험을 하원정회 조치로 해소했다.<sup>29)</sup> 따라서 국왕 단독으로 내린 ‘5월 27일 결정’은 보는 각도에 따라 납득할 만한 것이다.

둘째, ‘왕이 추밀원 논의를 생략하거나 수용하지 않은 것이 고의인지 과실인지’에 대해서도 따져보아야 한다. 템플과 선더랜드의 4인모임은 의회의 과격한 움직임에 제동을 걸기 위해 이미 정회를 결정하고 이를 추밀원 회의에 붙이기로 합의하고 이를 왕에게 권고하기로 했다. 그러나 템플은 런던에 대해 신경을 꺼버린 채 안이하게 이들을 시골에서 보낼 정도로 너무나 나태했다. 그 사이 런던에서는 새프츠베리의 ‘의회 물이’ 때문에 급박하게 돌아가고 있었다. 템플도 “그것은 추밀원의 논의 시간이나 통풍구가 허용되지 않았다”고 인정하듯이 긴급조치가 필요했다. 왕은 추밀원의 논의 없이 5·27 긴급조치를 취했다. 템플은 물론 이것도 “하나의 나쁜 부작위”이고 “이것은 통상적 형식에 입각하여 추밀원의 조언으로써 왕의 권위를 갖춰야 한다”고 생각했지만, 이를 더 문제 삼지 않았다.<sup>30)</sup> 따라서 이 긴급조치는 왕의 ‘고의’였으나, ‘잘못’은 아니었다. ‘과실’이라면, 그것은 안이한 템플의 과실이였다. 특히 추밀원의 의사에 반한 7월 10일의 의회해산은 4인모임과 왕의 공동과실이였다. 정회된 의회의 개회를 앞두고 새프츠베리는 에섹스와 헬릭팩스를 정회를 건의한 주범으로 보고 개회하면 이들을 탄핵하여 공언한 대로 ‘참수’하겠

28) Tanner, *English Constitutional Conflicts of the Seventeenth Century 1603-1689*, p. 243.

29) Hume, *The History of England*, vol. 6, pp. 367-369 참조.

30) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 41-44.

다며 버리고 있었다. 4인모임은 새프츠베리의 이런 정치공세를 막기 위해 의회해산에 합의하고 왕의 동의를 얻어 추밀원 전체 회의를 소집하기로 했다. 그러나 4인과 왕은 서로 추밀원 위원들을 설득할 것으로 믿다가 막상 사전에 물밑 설득 작업을 전혀 하지 않아 회의에서 다수의 반대에 부딪혔다. 왕은 당황했으나 하릴없이 의회해산 조치를 취할 수밖에 없었다.<sup>31)</sup> 이것은 ‘고의’가 아니라 그야말로 4인의 어설픈 정치행각이 빚은 ‘과실’의 소산이었다. 이런 까닭에 템플도 왕의 이 결정을 유보 없이 수용했다. 그는 “나로서는 폐하가 그 점에 대해서 누구보다도 더 잘 판단할 수 있다고 생각했기 때문에 왕이 그것을 결정해야 한다고 생각했다”고 회고하고 있다.<sup>32)</sup> 다시 왕은 휘그의 압승으로 끝난 총선 후에 제2차 휘그 의회의 10월 개회를 앞둔 시점인 9월, 최근의 정치·해산과 관련된 응보적 조치와, 개원 저지의 경우 가두청원운동을 공언하는 새프츠베리의 정치공세를 봉쇄하기 위해 1679년 10월에서 1680년 10월까지 개원을 미루는 개원연기안을 추밀원 회의에 붙인 뒤 논의의 내용에 개의치 않고 연기조치를 단행했다.<sup>33)</sup> 4인은 왕의 이러한 결심을 사전에 알지 못했다. 따라서 이 조치는 왕 단독의 ‘고의적’ 결정이었다. 그럼에도 상술된 관점에서 보면, 의회개회 연기조치는 왕의 대권에 속하는 것으로서 원칙적으로 추밀원의 논제가 아니고, 따라서 공약위반이 아니라는 해석도 가능하다.

셋째, 반드시 추밀원의 논의를 거친다는 공약의 ‘위반’이 실제 발생했는가? ‘5·27조치’는 아니지만, ‘7월조치’와 ‘9월조치’는 추밀원의 회의에 붙여졌다.<sup>34)</sup> 이것으로써 왕은 자신의 의무를 다한 것이다. 찰스 2세는 추밀원의 찬반에 구속될 의무까지는 공약한 바 없기 때문이다. 명·청대의 황제가 내각의 ‘표의’를 유보하고 나름대로 ‘비홍’할 수 있는 것처럼, 영국 국왕도 반드시 추밀원의 조언을 듣고 결정하겠다는 공약에도 불구하고 이 조언의 내용과 다른 결정을 내릴 수 있는 것이다. 따라서 공약위반 행동은 실제로 발생하지 않은 것이다.

넷째, 두세 번의 공약위반을 원칙의 파기, 따라서 계획의 ‘실패’로

31) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 53-64 참조.

32) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 63-64.

33) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 88-90; Trevelyan, *England under the Stuarts*, p. 393 참조.

34) Temple, *Memoirs*, Part III, pp. 61-64, p. 90 참조.

볼 수 있는가? 설령 두세 번 공약위반이 있었다고 하더라도 이것으로 신추밀원 계획 전체가 ‘실패했다고 볼 수는 없을 것이다. 공자도 ‘군자란 과오를 저지르지 않는 사람이 아니라, 과오를 저지르지만 이것이 과오인 줄을 알면 즉시 고치는 사람이라고 했기 때문이다.

그렇다면 템플의 헌정개혁은 성공한 것인가? ‘대성공’이라고 단언할 수는 없을지 몰라도, 적어도 실패하지는 않았다. 이상의 분석을 통해 볼 때, 템플의 헌정개혁은 줄곧 신으로의 은퇴를 열망하던 그의 진퇴와 무관하게 ‘실패하지 않은’ 것이다.

이것은 찰스 2세 치하에서 ‘cabinet council’과 ‘cabinet councilor’라는 어휘는 1679년 이전에는 소수의 무책임한 지문관들의 비밀집단을 함의했던 반면, 1679년 이후부터는 보다 인정된 기구를 뜻하게 된 것에서<sup>35)</sup> 분명히 드러난다. 노스(Sir Francis North)의 동생 로저 노스(Roger North)는 말한다. “처음에 사적 담화와 같은 것에 지나지 않았던 ‘Cabinet Council’은 공식회의가 되기에 이르렀고, 대내외적 통치의 대부분의 업무에 대한 지휘권을 가졌다.”<sup>36)</sup> 1678년 이전에는 ‘외무위원회’가 주도한 반면, 그 이후에는 ‘정보위원회’가 명대의 내각처럼 정부(추밀원)를 주도했다. 이것들은 둘 다 종종 일추 ‘Cabinet Council’로 불렸지만, 이전의 ‘외무위원회’에 대해 쓸 때는 ‘밀실회의’라는 부정적 어감을 가진 반면, ‘정보위원회’와 ‘내각위원회’에 대해 쓸 때는 긍정적·공식적 어감을 가졌다. 정보위원회는 일반적 정책 결정을 임무로 삼는 다른 ‘상임위원회’들과 같처럼 분화되었다. 이전의 외무위원회는 외교만 다룬 반면, 정보위원회는 대내외 업무를 전부 다 취급했다. “1679년 템플의 추밀원 계획에서는 먼저 추밀원 전체에 의해, 다음에는 이 추밀원의 중앙기구인 정보위원회에 의해 국왕을 통제하려고 시도되었고, 또 새프츠베리에 의해 국왕의 통제에 활용되었다. 이런 기도는 ‘대내외적인 모든 조언을 털어놓고 숙고하기 위해, 그리고 그들이 적절하다고 생각하는 장소에서 적절하다고 생각하는 빈도로 만나기 위해’라는, 정보위원회의 임명취지를 담은 ‘위당’으로부터 명백하다.” 따라서 “정보위원회와 근대적 내각 사이에는 차이가 거의 없었다.”<sup>37)</sup>

35) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 688 참조.

36) Roger North, *Lives of Norths*(ed. 1826), vol. ii, p. 51, Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 688에서 재인용.

찰스 2세의 최후 순간인 1684년, ‘Cabinet’이라 불린 ‘정보위원회’는 7-8명래드너(Radnor), 노스(North), 헬리팩스(Halifax), 콘웨이(Conway), 젠킨스(Jenkins), 로체스터(Rochester), 오먼드(Ormond), 고돌핀(Godolphin)이었다.<sup>38)</sup> 찰스 2세가 샤프츠베리를 해임하고 그 뒤부터 추밀원과 내각을 자기 관리하에 두려고 함으로써 템플의 개혁이 비록 일부 찌그러지고 말았을지라도, 찰스 2세는 끝까지 ‘신추밀원’ 공약을 대체로 지켰다. “찰스 2세는 그의 치세가 끝날 때까지 추밀원이 35명을 넘는 것을 허용치 않았다. 그리고 추밀원이 왕에 대한 모종의 견제 기구로 남아 있었다는 것은 [...] 분명하다.”<sup>39)</sup> 또한 다이시는 템플의 계획에 ‘내각제로의 이행’이라는 역사적 전환의 의미를 부여한다. “그것은 전(全) 추밀원에 의한 통치로부터 내각에 의한 통치로의 이행을 특징짓는다. 왜냐하면 1679년부터 모든 추밀원 위원으로 하여금 왕권의 정치적 행위에 대해 책임을 지게 만들려는 어떤 체계적 시도도 나타난 적이 없기 때문이다.”<sup>40)</sup> 이런 까닭에 템플의 정보위원회와 찰스 2세의 정보위원회의 내각인 ‘내각위원회’는 다시 명예혁명과 함께 복원되었고, 이후 발전을 거듭하여 현대적 의원내각제로 완성될 수 있었던 것이다.

#### IV. 명예혁명과 내각제의 부활 : 의원내각제의 발전과 수상체제의 성립

템플의 신추밀원과 ‘정보위원회’, 그리고 찰스 2세의 ‘내각위원회’는 국왕의 공약이나 조치로 성립한 것으로서 공식조직이었지만, 법외의 조직이었다. 이후 신추밀원을 복원하여 발전한 18-19세기 내각제도도 법에 기초하지 않은 조직이었고, 또 상술한 바와 같이 오늘날의 내각제도도 여전히 비법적(非法的) 조직이다.<sup>41)</sup>

37) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 689.

38) North, *Lives of Norths*, vol. ii, p. 53, p. 62, Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 689 각주 24에서 재인용.

39) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 685.

40) Dicey, *The Privy Council*, pp. 67-68.

41) John J. Clarke, *Outlines of Central Government*(London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD., 1919; 12th edition 1958), p. 66; P. Orman Ray, *Major European Governments*(Boston · London: Ginn and Company, 1931), p. 30 참조.

템플의 내각제가 일정한 복원과정을 필요로 한 것은 이 원형 내각제가 제임스 2세의 4년 폭정 속에서 강그리 파괴되었기 때문이다. “자의적인 제임스 2세는 1685년 즉위하자 단번에 추밀원의 권한을 종식시키고, 추밀원의 수를 49명으로 늘림으로써 추밀원이 그의 통치에 대한 실질적 견제기구가 되는 것을 막아버린 것이다.”<sup>42)</sup> 제임스 2세는 추밀원의 인원 수를 1.6배 늘리고<sup>43)</sup>, 추밀원 전체를 소집하는 것을 중단하고, 추밀원을 여러 분과위원회로 쪼개고, 이것과 별개로 소수의 ‘밀실모임’을 만들어 이들과고만 기밀을 상의하는 개혁 이전의 전통수법으로 되돌아갔다. 그는 국무대신 단 한 명에게 결정을 구술하기도 하고 ‘밀실모임’과 상의하기도 하면서 마음대로 정책을 결정했다.<sup>44)</sup>

그리하여 왕을 추밀원에 굴복시킨 템플의 ‘결연한 노력’의 흔적은 완전히 사라졌다. 따라서 제임스 2세를 타도한 명예혁명 직후, “윌리엄 3세 치하에서는 당연히 추밀원을 위해, 아니 적어도 추밀원의 어떤 대표기구를 위해 권력을 되찾으려는 재개된 기도(renewed attempt)가 있었다.”<sup>45)</sup> 이후 영국의 내각제는 어렵지 않게 현대적 ‘수상내각제 또는 총리내각제’를 향해 발전해나갔다. 이 과정은 명대에서 수보(首輔) 또는 수상내각제로 발전하는 것과 아주 유사한 행로를 보여주었다. 따라서 1679년 템플의 개혁은 영국 내각제의 기원임이 틀림없다.

이후 역사는 이 논문의 핵심 테제와 깊은 관련이 없으므로 간략하게 서술한다. 하원의 요청으로 네덜란드에서 군대를 몰고 와서 영국 국왕에 즉위한 오렌지 공(Prince of Orange, 1650-1702), 즉 윌리엄 3세(재위 1689-1702)는 영국 사정에 밝지 못했다. 이로 인해 왕은 모든 국내 문제에서 내각회의의 실질적 주재자 노릇을 할 수 없었다. 따라서 복잡하고 골치 아픈 국내 문제에서 그의 정치적 양보와 이선후퇴는 불가피한 것이었다. 동시에 영국민들은 외국인 국왕을 믿을 수 없어서 국왕에 대한 감독과 통제가 불가피하다고 느꼈다.

42) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 685.

43) 1688년 추밀원 인원수는 48-49명이었다. Turner, “Privy Council of 1679,” p. 263; Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 685 참조.

44) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” pp. 682-683 참조.

45) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 683.

모든 영국인은 외국인 국왕의 집행조치들이 통제가 필요하다는 것을 알았다. 윌리엄 3세의 취향과 성질은 종종 자의적이었지만, 그는 기꺼이 상당한 양보를 했고, 추밀원의 여러 위원회에 일상적 국사와 국내 문제를 처리하도록 허용했다. 나아가 그는 심지어 그의 치세 내내 일종의 내각회의를 유지했다. 그러나 왕은 대외 문제에 대해서만큼은 장관들이 전체로서 어떤 통제권이라도 행사하는 것을 극단적으로 경계했다.<sup>46)</sup>

윌리엄 3세는 고국 네덜란드를 위해 루이 14세의 유럽지배를 저지하는 데 심혈을 쏟고 있었기 때문이다. 그러나 이 대외 문제에서도 왕의 과욕으로 인해 왕이 추밀원에 구속당하는 중요한 변화가 일어났다. 윌리엄 3세는 과욕을 부려 어떤 대외 문제에서 국새상서를 압박하여 빈 조약문에 국새를 찍게 만들었다. 이에 불안을 느낀 의회는 이 국새상서를 탄핵한 다음, “추밀원을 그것의 잃어버렸던 지위로 복위시키려는 또 한 번의 시도”로서<sup>47)</sup> 윌리엄 3세 이후 왕위계승을 규정한 왕위계승법(Act of Settlement, 1701)의 한 조항(§27 c.20)에 “이 왕국의 법률과 관습에 의해 정확하게 추밀원의 관할 내에 있는, 이 왕국을 잘 다스리는 것과 관련된 모든 문제와 사안은 추밀원에서 처리되어야 하고, 이에 따라 취해진 모든 결정은 이 결정에 대해 조언하고 동의하는 추밀원 위원에 의해 서명되어야 한다”는 명문을 삽입했다.<sup>48)</sup>

그러나 이 조항은 1705년(앤 여왕 4년)에 실제에서 작동할 수 없는 것으로 폐지되었고, 따라서 이론적으로 군주는 다시 단 한 명의 장관의 조언과 서명만 있으면 조치를 취할 수 있었으며, 이런 이론과 부분적 실행 흔적은 조지 2세(재위 1727-1760)의 치세 말엽까지 남아 있었다. 그러나 실제에서 군주는 50-60명의 추밀원의 명의로 발표된 ‘장관들의 지시’, 아니 10-20명의 ‘외부내각위원회(outer cabinet council)’에서 발표된 ‘장관들의 지시’가 아니라, 4-9명의 내부내각에서 나타난 ‘장관들의 지시’에 굴복하는 것을 “처음에는 편리한 것으로, 그다음에는 필수적인 것으로 여기게 되었다.” 군주 권력의 쇠락은 “외부내각과 내부내각의 발전 속에서의 추밀원의 쇠락을 스케치함”으로써 가장 잘 추적할 수 있다. 매번의 새로운 내부내각은 그 전신의 내부내각의 - 인원 확대로

46) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 683.

47) Maitland, *The Constitutional History of England*, p. 390.

48) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 683 및 각주 3; Maitland, *The Constitutional History of England*, p. 390.

말미암은 - ‘업무불능(failure)’ 때문에 발전되었다. 찰스 2세 치하에서는 30여 명의 추밀원 전체가 ‘그래도’ 통치하려고 한 경우들이 있지만, 이미 9명의 ‘정보위원회’가 ‘내각’ 역할을 했고, 새로 설치된 ‘내각위원회’가 맹아적 ‘내부내각’으로 ‘정보위원회’를 조종했다. 윌리엄 3세 치하에서 ‘내각’은 확실히 발전하여 권력 면에서 추밀원을 능가했다.<sup>49)</sup> 1690년 윌리엄 3세는 9인의 회의체를 ‘내각’으로 이끌었는데, 메리 여왕(윌리엄 3세의 왕비)도 이 회의체를 ‘cabinet council’이라고 불렀다. 윌리엄 3세의 치세가 끝나기 전에 이 ‘내각위원회’는 다시 확실히 확립된 것으로 보인다.<sup>50)</sup>

앤 여왕 치세(1702-1714)에 ‘내각위원회’는 인정된 항구적 제도가 되었다. 이 제도의 형태는 적어도 1783년까지 유지되었다. 내각위원회는 왕이 비밀회의에 나오라고 선택한 추밀원 위원들로 구성되었지만, 점차적으로 그리고 자연스럽게 내각 서열을 일정한 고위관직에 제한하고 할당하는 관습이 생겨났다. 윌리엄 3세는 아무런 내각회의를 가지지 않은 1694년에도 특정한 고위관리들이 비밀협의에서 회동하는 것을 허용했다. 1701년 선더랜드는 내각에 알맞은 인원수를 10인(9-11명)으로 생각했고, 이들은 모두 쫓고, 이들 모두는 고위관리여야 한다고 제안했다.<sup>51)</sup> 그의 제안은 1679년 템플과 찰스 2세의 신추밀원의 ‘정보위원회’ 인원수(9-11명)와 같다. 선더랜드의 주장의 적절성은 내부내각의 되풀이된 의회화와 외부내각과 내부내각의 되풀이된 분리 속에서도 유지된, 앤 여왕과 조지 1·2세의 내부내각의 인원수에서 충분히 증명되었다.<sup>52)</sup> 1711년 내각은 12명으로 구성되었고, 선더랜드에 의해 거명된 모든 관리를 포함했다. 그러나 1714년에는 15명, 1757년에 19명, 1761년에 21명, 1765년에 16명이었다.<sup>53)</sup> 해가 갈수록 이 기구가 업무처리에 너무

49) 윌리엄 3세 치하에서 추밀원은 60명 이상으로 늘어서 효과적인 쟁론과 통제가 불가능했다. 그래도 그것은 유일한 법적 행정부 회의체였다. 왕은 처음에 추밀원 자체를 ‘정부’로 간주하고 여기서 토의를 통해 정책을 결정하려고 했다. 하지만 그는 곧 이 잘못된 생각을 버리고 별도의 ‘내각’을 조직했다. Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” pp. 685-686쪽 참조.

50) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 690 참조.

51) “Sunderland to Somers, 1701. 11,” *Hardwicke State Papers*, vol. ii, p. 461, Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 690에서 재인용; Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 29 참조.

52) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 690 각주 28 참조.

커진 것은 분명하다. 그러자 “숙소가 런던에 있는 모든 사람을 소집한다”는 통지문자로 참여자의 수가 제한되었다. 있으나마나한 캔터베리대주교, 왕실집사장, 시종장 등은 원래부터 내각에 거의 오지 않았지만, “단순히 과거로부터 상속된 큰 이름을 단” 시골의 거물귀족들은 자연히 스스로 제외되었다. 그리하여 의례적 정원과 적극적 참여자의 수가 크게 갈렸다. 가령 1730년 7월은 7명이 참석했고, 1731년 5월은 5명이 참석했다. 따라서 회의소집 시에 총원의 반 이상이 참석하는 경우는 드물었다. 당연히 월폴(Robert Walpole, 1676-1745, 집권 기간 1721-1742)과 국무대신은 “불참하는 경우가 거의 없었다.” 이처럼 내각위원회의 ‘일부가 분리되어 나와 “실질적이고 효과적인 내각이 되는 경향을 갖는 결과를 낳은 이러한 발전은 시간이 가면서 가장 중요한 회원들만 입장이 허용된 비공개 내각회의의 방법에 의해 용이해졌다. 비공개회의는 내각이 왕 없이 원하는 장소에서, 원하는 방법으로 모일 때 발전하는 법이다.”<sup>54)</sup> 비공개 내부내각 회의에 조지 1세(재위 1714-1727)가 영국의 국사에 대해 정보부족과 언어불통으로 불참하면서부터<sup>55)</sup> 의사록이 명·청대의 표의문처럼 왕에게 사후 보고되었다. “회의 진행과 결정은 ‘의사록’으로 기록되었고, 종종 다음 회의 개시 시에 강독되었다. 초고본(foul copy)은 보통 국무대신 중의 한 사람이 작성하거나 상관이 제공한 제대로 정리되지 않은 메모를 토대로 하여 국무차관이 작성했다. 정서본(fair

53) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 690 참조. 그러나 터너는 다른 수치를 제시한다(1711년 11명, 1717년 13명, 1738년 14명 이상, 1744년 15명 이상, 1757년 16명)(Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” pp. 29-30, p. 32 참조).

54) Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 32.

55) Maitland, *The Constitutional History of England*, p. 395. 명대의 내각제가 ‘面議’에서 ‘票擬’로 발전했듯이 영국의 ‘내부내각’도 처음에는 왕의 대면회의에서 사후 서면보고로 바뀌었다. 영국의 내각은 원래 왕과의 면대하에 모이는 비공개 회의였다. 이것은 윌리엄 3세부터 조지 1세 때까지 줄곧 그랬다. 그러나 이런 관행은 곧 종식되었다. 조지 1세는 영어도, 영국의 나랏일도 몰랐고, 서툰 라틴어 대화마저도 힘들었다. 따라서 왕은 장관들을 통제할 수도, 이들의 보좌 없이 직무를 수행할 수도 없었다. 이 때문에 왕은 참석을 포기하고 사후에 회의 결과를 서면으로 보고받았다. 왕의 불참으로 내각 회의는 이제 왕궁 안에서 개최될 필요가 없었다. 1720년부터 회의는 대부분 다른 곳에서 열렸다. 가장 통상적인 장소는 수상 집이었다(Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” pp. 33-35. 그리하여 황녀가 어느 날 조지 1세에게 말했다. “폐하, 나는 내각이 모든 것을 다하고 폐하는 아무것도 하지 않는다고 그들이 말하는 것을 전합니다.” 왕은 미소를 지으며 말했다. “이것은 내가 겪는 모든 고통에 대해 내가 얻는 모든 감사다”[*Diary of Lady Cowper*(1716, 2. 20), Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 33에서 재인용].

copy) 또는 수정본은 국왕에게 보내지는 한편, 다른 필사본들은 주요 멤버들을 위해 만들어지거나, 종종 명백히 멤버 자신에 의해 만들어졌다. 내각에서는 대외적이고 국내적인 것, 식민지, 의회, 외교 등 온갖 문제가 심의되었다. 이 내각회의에서 왕의 연설문의 최종본이 결정되었다.”<sup>56)</sup> 국왕은 이 정서본과 연설문을 읽어보고 의례적으로 이 문서에 사후서명을 했다.

이런 과정을 거쳐 5-10명의 ‘내부내각’은 실권을 다 장악한 반면, ‘확대 내각위원회’는 다시 비공개 ‘내부내각’에 의해 능가되어 ‘외부내각’으로 밀려나고 만다. 하지만 확대 내각위원회는 의례화된 ‘추밀원위원회 (committee of council)’와 거의 합체된 ‘외부내각’으로서 여전히 공식적 권위와 법적 또는 유사법적 지위를 보유했다.<sup>57)</sup> 앤 여왕과 조지 1·2세 치하(1714-1760)에서 ‘내각’은 다시 형식적 ‘외부내각’으로 밀려나고 새로운 ‘내부내각’으로 가는 길을 연다.<sup>58)</sup> 그리하여 시간이 갈수록 의례적 ‘명예직’ 추밀원, ‘공식적’ 외부내각, ‘실질적’ 내부내각 간에는 점차 엄청난 권력차가 나게 된다. 그래도 1714년 시점에는 ‘내각위원회’와 ‘추밀원위원회’가 아직 아주 가깝게 접근해 있었다. 따라서 군주에게 조언하기 위해 왕의 ‘밀실(cabinet)’이나 ‘별실(apartment)’에 회동하는 위원회의 위원들이 ‘내각위원회’를 구성하는 한편, 같은 사람들이 추밀원의 국무를 준비하고 결정하기 위해 화이트홀에 모여 ‘추밀원위원회’를 구성했다.<sup>59)</sup> 물론 이 ‘추밀원위원회’에는 내각위원들만 참여하는 것이 아니라, 내각 밖의 기타 위원회 위원들이 약간 명 더 참여했다. 이렇게 보면, 내각위원회와 추밀원위원회 간의 관계는 명조의 내각과 조정대신회의 간의 관계와 유사했다. 그리고 청조의 내각과 군기처의 관계와도 유사했다. 다만 청의 군기처는 모든 내각대학사가 참여한 것이 아니라 일부만 참여했다는 점과, 군기처가 내각과 달리 군사기밀업무를 다루고 세력관계상 우위에 있었다는 점에서 달랐다. 1714년 조지 1세의 내각위원회는 15명이었다. 분명히 추밀원위원회의 회의에는 약간 많지만 거의 같은 수가 참여했다. 이제 나라의 집행업무와 행정업무를 넘겨받은 이 두 기구는 동일한

56) Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 41.

57) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 690 참조.

58) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” pp. 683-684 참조.

59) Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” pp. 27-28.

것의 다른 존재방식들로 보일지라도 그 기원과 발전전망에서 근본적으로 달랐다. 추밀원위원회(외부내각)는 추밀원의 본체였고 상당 기간 계속 본체로 남아 있었던 반면, 내각(내부내각)은 “군주의 내밀한 법외(法外) 회의체(confidential and extra-legal council)”였다. 외부내각이 사실상 내부내각과 동일한 멤버들을 포함했음에도 불구하고, 둘은 이제 상이한 발전노선을 따라 움직이기 시작했다. 추밀원의 중요성이 하락하기 시작 하자 외부내각의 권력도 줄어들었지만, 군주의 거대성이 줄어드는 만큼 군주의 권력은 내부내각이 넘겨받았다. 이 내부내각은 더 강력해졌다. 1740년 이후 추밀원위원회가 공동자(共動者)일 수 있지만, 더 이상 내각의 적수일 수 없었다.<sup>60)</sup> 그리하여 의례적으로 “추밀원은 모든 것을 알지만”, 실질적으로는 “아무것도 모르게” 되었다. 이 재치 있는 경귀는 “앤 여왕 치하에서는 다 옳지 않을지 모르지만”, 하노버가의 조지 1·2세 때는 “실체적으로 옳다”고 할 수 있다.<sup>61)</sup>

18세기 대부분의 기간 동안 ‘외부내각’의 ‘법적’ 또는 ‘유사법적’ 지위에 대해 논란이 있었다. 물론 ‘추밀원’ 자체는 이제 완전히 명예조직으로 전락했을지라도 난공불락의 법적 지위를 가졌다. 그러나 때로 비밀스런 ‘콘실리아불룸(conciliabulum)’으로 불린 ‘내부내각’은 법에 거의 알려질 수 없었다. 반면, ‘외부내각’은 법적 요구권을 가질 수 있었다. ‘외부내각’은 정례적으로 회동했고, 그것도 왕의 명에 따라 회동했다. 그것은 특히 대외업무를 다루는 경우에 공식적 의사록을 작성했고 이 의사록을 왕에게 제출했다. 외부내각은 다소 공식적인 문서에서 언급되었다. 더구나 하노버가 사람들이 왕위를 계승한 뒤에는 왕이 외부내각에 참석할 수 있었고 종종 참석했는데, 이것은 이 외부내각에 다소 공식적인 성격을 부여한 일로 보였다. 합법성 문제 또는 왕에 의해 인정된 내각위원회 문제는 1753년 완전한 논쟁거리가 되었다. 합법성 주장은 앤 여왕 치세의 증거를 댔지만, 추밀원의 의장이 주재하지 않는 만큼 위원회는 합법적인 것일 수 없다는 비판에 답하는 것은 어렵다. 게다가 외부내각 의사록이 기록한 내용이 추밀원 기록에는 없다. 그럼에도 불구하고 장관들은 외부내각의 합법성을 진실로 믿었다. 국왕에 의한 감독, 외부내각 회의에 참가하는 것에 대한 왕의 동의를 얻어야 할 필요성, 그 회의와 의사록의 공식성,

60) Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 28.

61) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 688.

이 모든 것은 이 내각에 ‘반(半)합법적’ 성격을 부여했다.<sup>62)</sup>

그러나 20세기형 내각제가 점차 형성되는 19세기 초에 모든 전문적 재간을 가진 사람들을 망라하는 ‘국무원(ministry)’이라는 새 이름의 기구가 등장했을 때 내각의 법적 성격은 다시 논란이 되었다. 추밀원의 인원수는 명예직으로 변해 전직 장관 및 기타 명예인사 등을 포함할 정도로 급증했다. 또한 장관의 수도 전문행정 분야의 증가로 급격히 늘어났다. 수십 명에 달하는 장관들은 ‘국무원’에 속했다.<sup>63)</sup> 하지만 모든 장관이 다 추밀원에 속하는 것은 아니었다. 역으로 추밀원 위원이라고 해서 다 장관은 아니었다. 양자는 ‘부분집합’ 관계에 있었다. 그런데 이 양자 간의 교집합에 속하는 주요 장관들은 ‘내각’을 구성했다. 따라서 추밀원 위원이면서 동시에 국무원의 장관을 겸한 수십 명의 사람들 중 10명 남짓한 소수만이 내각의 일원이었다. 물론 모든 장관과 모든 내각각료는 다 의원이었다.<sup>64)</sup> 따라서 내각은 추밀원의 한 위원회이면서 동시에 국무원의 한 위원회로 비쳐졌다. ‘국무원’에는 내각 안의 고등법원 판사(추밀원의 일원)도 들어 있었다. 이 때문에 1806년 내각의 합법성이 다시 문제시되었다. 이에 대항해서 내각은 ‘법에 전혀 알려지지 않은 특정 추밀원 위원들의 완전 비공식적인 사적 회합’이라는 엄격한 근대적 독트린이 주장되었다. 이 독트린을 바탕으로 고등법원판사는 추밀원 위원이므로 추밀원 위원들의 사적 모임인 ‘내각’에 들어갈 수 있다고 논변되었다. 공격과 방어가 이전과 달리 합법성과 비합법성 테제를 뒤바꿔 주장하는 이 전선전환은 1783년 이후에 ‘반합법적 내각’인 ‘외부내각’이 규모가 커지면서 의례적 외피로 전락하고 그 속에서 생겨난 소수인의 ‘내부내각’에다 기능과 권력을 다 넘겨줌으로써 완전 폐지되었고, 새로 생겨난 이 ‘내부내각’이 다시 ‘내각’이라고 알려졌기 때문에 가능했다. 이 ‘내각’은 아무런 합법성 요구를 제기하지 않는다.<sup>65)</sup>

이 ‘내각’은 명대의 내각처럼 ① 공식문서에서 거의 언급되지 않기 때문에 아마 합법적 또는 유사합법적인 것으로 간주되지 않는다. ②

62) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” pp. 690-692.

63) 제1차 세계대전 중에 각료회의 인원은 93명에 달했고, 1929년에는 66명으로 축소되었다. Ray, *Major European Governments*, p. 25 참조.

64) Ray, *Major European Governments*, p. 30; Frederic Austin Ogg, *The Governments of Europe*(New York: The Macmillan Company, 1916), pp. 60-61; Ray, *Major European Governments*, p. 61 참조.

65) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 692.

이것은 단순히 일상적이거나 예비적인 업무심의만을 위한 기구가 아니다. ③ ‘내각’은 장관들의 ‘이너서클’로서 모든 정책에 대해 전반적 통제를 행사할 수 있게 해주는 ‘위원회 중의 위원회’, 즉 ‘중심위원회’다. 주된 조치들은 내부내각으로서의 이 중심위원회에서 결정되었고, 그 뒤에 보다 큰 외부내각에 제출된 다음, 형식적 비준이 요구될 때는 가장 큰 정부인 추밀원에 제출되었다. 그러나 실질적 통제권은 중심위원회 안에 있었다. 찰스 2세의 ‘정보위원회’ 이래 이 비밀스런 중심위원회는 ‘내부내각’으로서 늘 존재했다. 조지 2세(1727-1760) 때는 월폴의 내부내각(비밀·중심위원회)이 외부내각과의 격차를 극화시켰고, 이로 인해 외부내각은 급격히 권력을 잃었다. 비밀스런 중심위원회는 늘 외부내각을 희생해서 힘을 불렀다. 가령 1748년, 5명 정도가 자주 회동하던 내부내각은 아무런 의사록도 없었는데, 이 시기에 영국은 이 작은 내부내각에 의해 다스려졌다.<sup>66)</sup>

국왕은 내각으로부터 점차 인퇴했고, 영어를 전혀 못 하고, 또 하노버를 다스리기 위해 자주 런던을 비운 하노버가의 조지 1세(재위 1714-1727) 때부터는 거의 인퇴했고, ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다(The King reigns but does not govern)’는 불문율이 형성되었다.<sup>67)</sup> 그러나 국왕이 아직 명대 중후반의 황제처럼 완전히 의례적 비준자로 밀려나지 않았기 때문에 내각과 왕 간의 마지막 살바싸움은 남아 있었다. 조지 3세(재위 1760-1820) 때 사라진 것 같았던 살바싸움이 되살아났다.<sup>68)</sup> 이때 내부내각을 표결로 이기려고 외부내각을 소집한 왕의 책략은 한때 장관들을 상당히 긴장시켰다. 그리하여 1783년 내각장관들은 왕의 잔여권력을 처부술 목적으로 연립하여 내부내각을 형성하고 외부내각을 완전히 폐지했다.<sup>69)</sup> 따라서 1783년 이전에 이미 실질적으로 유력한 내각이

66) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” pp. 694-696.

67) 터너는 말한다. “첫 두 조지 국왕 시대는 [...] 내각정부가 영국에서 시작된 시기다. 이 연간에 한때 중북과 자문관이었던 거물 귀족들과 정객들은 왕권의 자문관과 사부가 되었다. 끊임없이 왕은 권력을 잃어버렸고, 마침내는 그 자신이 이것을 자인하고 항의를 그쳤다. 이 시기에 권력은 [...] 더 작은 그룹의 강력한 지도자들에게로 넘어갔다. 1760년 시점에 이 과정은 당분간 완결적이었다.” Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 7. 이 논문의 27쪽 각주 1에는 Lord Hardwick의 ‘조지 2세와의 면담’(1745. 1. 5)이 소개되어 있다. “폐하, 당신의 장관들은 당신의 통치도구에 지나지 않습니다.’ 이 말은 왕이 더 이상 견딜 수 없는 수준의 것이다. 이에 왕은 미소를 지으면서 씩씩하게 말했다. ‘장관들이 이 나라 왕이요.’”

68) Ray, *Major European Governments*, p. 8 참조.

형성되어 있었던 것으로 보아야 할 것이다. 1783년부터 내부내각은 명실상부한 권위를 보유하는 유일한 내각이 되었다.<sup>70)</sup>

돌아보면, 찰스 2세의 시대는 왕을 추밀원 안에 묶어 견제하려는 대신들과 의회의 투쟁에 의해 특징지어진다. 윌리엄 3세의 치하에서는 내각의 장관들이 처음에 국내정책을 주도하고 나중에는 왕의 대외정책까지도 견제했다. 앤 여왕 치하에서는 외부내각이 최초로 확고한 지위를 얻었다. 조지 1세 때는 반대로 윌폴의 내부내각이 점차 권력을 얻었다. 그리고 왕이 의회와의 마찰을 피하고 내각이 국무를 수행할 수 있도록 거의 예외 없이 의회 다수파의 리더를 수상으로 임명했고, 이것은 이후 자동화되었다. 그리하여 수상과 내각각료, 그리고 장관들이 – 명나라에서 내각대학사가 조정의 대신회의에서 ‘회추’되었듯이 – 하원의 다수파에 의해 선출되었다. 이 때문에 의회는 내각에 대한 경계심을 완전히 거두고, 내부내각을 오히려 의회의 ‘상임위원회’ 또는 ‘분견대로’ 여겼다. 따라서 몽테스키외가 크게 착각한 ‘영국의 입법권과 집행권의 분립’이라는 현상은 실은 허상이었다.<sup>71)</sup>

17세기 ‘왕의 장관들’이 맡았던 관직들이 18세기 ‘의회의 장관들’의 관직으로 변한 것은 휘그와 토리의 여·야당 형성에 의해 크게 촉진되었다.<sup>72)</sup> 수상 중심의 ‘의원내각제(議院內閣制)’ 또는 ‘내각책임제(내각연대책임제)’의 맹아가 형성되기 시작한 것이다. 이것으로 근대 유형의 ‘참된

---

69) 원내 연합세력은 폭스(Charles J. Fox, 1749-1806)와 노스(Lord F. North, 1732-1792)였다. 조지 3세는 외부내각이 여전히 왕의 공복들도 포함하고 있었으므로, 가끔 외부내각을 소집하여 내부내각을 이기려고 장관들과 살바싸움을 재현했다. 그러나 이리다가 왕은 오히려 잔여권력마저 잃고 말았다. 폭스와 노스가 힘을 합쳐 1783년 외부내각을 없애 내부내각과 외부내각을 통일시켰기 때문이다. 이로써 ‘이중내각’ 시대는 끝났다.

70) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” p. 698 참조. 왕의 자문기구가 추밀원인 것은 법적으로 사실이지만, “새로운 선거, 의회의 정회나 소집, 선언, 추밀원 명령의 반포, 청원과 진정의 수락과 거부 등을 위한 공문서 발행과 같은 형식적·의례적 절차를 제외하고는 추밀원에 남은 지배권력은 거의 없었다. 이 모든 일들은 이전에 그리고 다른 곳에서 내려진 결정의 결과물로서, 이제 항의나 논쟁 없이 관행적으로 이루어졌다”(Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 27).

71) 배젓은 갈파한다. “영국헌법의 유력한 비밀은 집행권과 입법권의 긴밀한 결합, 즉 완전한 융합으로 묘사될 수 있다. 모든 책 속에 쓰여 있는 전통적 이론은, 우리 헌법의 훌륭한 점은 입법권과 집행권의 완전한 분립에 있다고 하지만, 실은 이 헌법의 장점은 이 두 권한의 독특한 근접에 있다. 연결고리는 내각이다.” Walter Bagehot, *The English Constitution*(Oxford: Oxford University Press, 2001; reissued 2009), p. 11.

72) Ray, *Major European Governments*, p. 9.

동질적인 의원내각, 그러나 ‘형태상 불법적인’ 내각이 형성되는 역사적 기회가 열렸기 때문이다. 따라서 우리가 근대적 내각제도의 참된 출발지점을 발견하는 것은 1783년이다. 1783년 전에는 식별될 만한 근대적 내각 원칙들 중 어떤 원칙이 구속력을 가진 것으로 인정되었다고 말할 수 없다. 내각의 통일성과 연대성의 원칙은 국왕과의 투쟁 속에서 방편적 필요성으로부터 발전되어왔고, 특히 1783년 장관들에 대한 조지 3세의 ‘연장전’은 이 연대성 원칙의 인정을 강요했다. 이 원칙의 인정은 이해에 ‘이중(二重)내각’의 폐지에 의해 가장 잘 입증되었고, 폭스와 피트(William Pitt)는 이 관행을 계승하여 ‘내각제적 연대책임’의 본질적 원칙을 확립했다.<sup>73)</sup>

이러한 과정과 나란히 ‘수상’이라는 미약한 지위가 나타나 점차 강화되기 시작했다. 물론 수상이 회의를 주재하거나 어떤 공식적인, 또는 의심할 바 없는 권위를 행사한 것은 명백하지 않다. 월폴이나 피트 같은 사람은 정말 그의 권위를 느껴지게, 그리고 복종하게 만들 수 있었지만, 이 리더십은 과거 샤프츠베리가 의회에서 구사하던 개인적 리더십처럼 월폴이나 피트의 개인적 리더십이었을 뿐, 공식적 권위가 아니었다. 종종 그는 동료들을 어렵게 통제했고, 어떤 때는 전혀 통제하지 못했다. 전 기간 동안 내각의 리더십은 수상 한 사람의 손에 들어 있기보다 둘 또는 셋의 가장 중요한 멤버, 즉 월폴과 뉴캐슬, 뉴캐슬과 하드위크와 펠햄(Pellham), 뉴캐슬과 피트의 손에 공히 들어 있었던 것으로 얘기될 수 있다.<sup>74)</sup>

처음에 군주는 그가 선택한 사람들을 장관으로 임명했고, 당연히 왕의 총애는 왕의 개인적 친구들과 지인들에게 주어졌다. 그러나 시간이 흐르면서 군주는 장관들을 다 직접 선택하는 것이 아니라 ‘제1각료(chief minister)’ 1인을 선택하고, 나머지 각료는 이 ‘제1각료’가 선발했다. 왕은 원활한 업무수행을 위해 불가피하게 이 주요 장관직에 하원의 다수파를 지휘할 수 있는 인물을 골랐다. 당시 최초로 ‘주요 장관’으로 선택된 인물은 월폴이었고, 월폴은 1721년 제1재무경(First Lord of the Treasury)의 관직을 부여받았다. 그는 그때부터 신문에 ‘Prime Minister’로 알려졌다.

73) Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783,” pp. 698-699 참조.

74) Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760,” p. 41.

그러나 엄격히 말해서 수상이라는 관직은 예나 지금이나 존재하지 않는다. 이 직책은 봉급도 없고 법률에 의해 부과된 어떤 책무도 없다. 수상은 단순히 법률에 의해 설치된 관직 중 하나(보통 제1재무경)를 보유한다.<sup>75)</sup> 그러나 18세기 내내 의원들과 법조인들은 이러한 지위가 헌법에 알려져 있다는 것을 부인했고<sup>76)</sup>, 20년 이상(1721-1742) 의회와 국무원을 지배했던 월폴조차도 줄곧 자신이 ‘Prime Minister’라는 것을 부인했다. 그는 심지어 “First Minister 또는 Prime Minister라고 불리는 것에 분개하기”까지 했다.<sup>77)</sup> 명대 최초의 수보 이현(李賢)이 ‘수보’라는 호칭보다 ‘이부상서’라는 관직명을 더 영예롭게 여겼듯이, 월폴도 ‘Prime Minister’라는 호칭보다 ‘제1재무경’이라는 칭호를 더 영예롭게 여겼다. “그럼에도 불구하고 “Prime Minister’는 월폴이 실제로 보유한, 그리고 뒤에 다른 정치지도자들이 보유하게 된 그 지위를 아주 정확하게 묘사해 준 것이어서, 곧 그것은 영어의 정치용어 안에서 승인된 고도로 영예로운 용어가 되었다.”<sup>78)</sup>

템플의 헌정개혁 이래 영국에서 ‘내각’과 ‘수상’의 기능적 형성과 명실상 부한 실권기구로의 발전은 놀랍게도 명대의 내각과 수보의 기능적 형성과 실권기구로의 발전의 흐름을 거의 그대로 반복했다. 중국식 첫 단추가 제대로 끼워지자 그 귀추까지도 유사해진 듯하다. 명·청대에 추밀원인 ‘한림원’이 있고, ‘조정(朝廷)’에는 ‘대신회의’에 참가할 자격이 있는 문무백관이 있었지만, 실제로 정책을 결정하는 기구는 본래 한림원에서 파견된 4-6명 또는 12-14명의 ‘내각’이었다. 이 내각이 ‘한림원’과 ‘조정회의’를 대표하는 ‘중양정부’다. 내각대학사를 황제가 임명하는 것이 아니라 조정회의에서 회추(會推)하게 된 이후부터 내각은 한림원의 대표집단이면서 동시에 조정의 ‘분견대’가 되었다. 마찬가지로 20세기 초 이래 오늘날까지 영국 추밀원 인원은 350명에 달하지만<sup>79)</sup>, ‘cabinet’이라고 불리는 “비교적

75) Ogg, *The Governments of Europe*, p. 62; Ray, *Major European Governments*, p. 23 참조.

76) ‘Prime Minister’는 벤저민 디즈레일리 정부 기간(1874-1880)에 정부문서에 처음 언급되고, 1905년에야 처음으로 영국의 공식적 ‘서열표(Order of precedence)’에 나타난다.

77) Ray, *Major European Governments*, p. 10.

78) Ray, *Major European Governments*, p. 10.

79) Ray, *Major European Governments*, p. 21. 추밀원 위원은 세 그룹으로 분류된다. 첫째는 내각각료들, 둘째는 관습에 의해 자격을 얻는 일정한 비정치적 관직의 보유자들, 셋째는 정치, 문예, 법률, 학문 분야에서의 탁월한 인물이나 왕권에 바친 서비스가 뛰어난 인물이다. 추밀원 위원은 ‘Right Honorable’이라는 칭호를 단다. Ogg, *The*

작은 장관들의 이너서클이 정책을 결정한다. 이 ‘cabinet’은 “추밀원의 한 위원회”임과 동시에 “국무원의 한 위원회”이고, 또 “의회 상임위원회”로 간주된다.<sup>80)</sup> 18세기 내각의 인원은 보통 7-10명이었다. 19세기 전반 영국의 내각은 보통 12-14명으로 구성되었다. 그런데 1892년에는 17명, 1900년에는 20명으로 늘었다. 여기에는 제1재무경(수상), 재무장관(chancellor of the exchequer), 상원의장을 겸직하는 대법관(Lord Chancellor), 기타 7-8명의 국무위원(secretaries of state), 그리고 추밀원 의장, 국새상서 등이 들어 있다. 그러나 내각 인원수는 1915년에 23명으로 최대로 늘었다가 1916년에는 5명으로 대폭 축소되었고, 1930년에는 다시 20명으로 늘었다.<sup>81)</sup>

오늘날도 내각의 인원수는 들쭉날쭉하다. 이러한 사이 내각제는 의회의 추천으로 구성되는 의원내각제로 발전했고, 의회로의 권력이동 및 의원내각제 확립과 더불어 헌정체제는 마침내 민주적 제한군주제로 전환되었다. 처음에 명조의 내각제를 본뜬 영국의 ‘모방’ 내각제는 명예혁명과 이후 의회발전을 바탕으로 곧바로 명·청조의 ‘진품’ 내각제를 따라잡고 마침내 넘어선 것이다.

## V. 맺음말

요약하자면, 중국은 명대에 이르러 승상제를 폐지하고 황제의 보정체제로 ‘내각’을 설치하여 수보내각제로 발전시킴으로써 중국 특유의 제한군주정을 창조했다. 명대에 고도로 발달한 이 내각제는 수사적 ‘절대군주’의 왕위천수론적(王位天授論的) 지존성(至尊性)을 조금도 건드리지 않은 채, 천하에서 알아주는 ‘현신’과, 하늘 같은 백성으로부터 왕위를 받은 ‘성군’이 분담하는 군신공치의 분권적 제한군주정을 가능케 했다. 명조의 흥망은 이 내각제의 성쇠와 궤를 같이했다. 이런 까닭에 청조도 명대의 내각제를 그대로 계승하여 발전시켰다. 당시 중국 위정자들은 이 내각제

---

*Governments of Europe*, p. 61 참조.

80) Ray, *Major European Governments*, p. 29.

81) Ogg, *The Governments of Europe*, p. 63, pp. 65-66; Ray, *Major European Governments*, p. 31 참조.

를 ‘무위이치(無爲而治)’와 ‘유이불여(有而不興)’의 이념으로 구현되는 공자의 이상적 제한군주정과 왕위민수론적(王位民授論的) 권력분립론의 자연적 실현으로 이해하고 의식적으로 추구했다.

17세기 중후반 공자철학을 처음 접하고 숭배하던 영국의 대(大)외교관이자 국왕자문관 윌리엄 템플은 중국제국을 이런 내각제와 육부관료제 면에서 크세노폰, 플라톤, 토마스 모어, 베이컨, 캄파넬라, 해링턴 등 유럽인들의 ‘모든 상상의 유토피아를 극하는, 실존하는 유토피아’로 극찬했다. 그는 중국 마니아의 이런 유토피아적 의식 속에서 중국의 내각제 원칙을 당시 영국의 시대적 요구인 헌정개혁에 적용했다. 그는 ‘신추밀원’으로 불린 원형 내각제를 설계하고 이를 찰스 2세에게 권하여 실현시켰다. 영국에 처음 제한군주정을 가능케 해준 템플과 찰스 2세의 원형 내각제는 명예혁명과 18·19세기를 거치면서 현대 영국의 의원내각제로 발전하여 영국 특유의 현대적 입헌군주정을 낳았다.

영국 내각제 발전의 두 번째 결정적 단계는 조지 1·2세 때(1714-1760)였다. 18세기 영국 국왕의 내각회의 불참과 사후보고 관행이 정착하면서 내각권이 강화되고 중국의 ‘수보’·‘수상’과 같은 ‘prime minister’가 출현하고, 왕이 정치일선에서 의례적 서명자로 인퇴함으로써 비로소 16세기 명대 가정·융경 연간(1521-1572)의 내각제 발전수준에 도달했다. 환언하면, 이때 처음으로 ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다’는 영국의 제한군주제적 불문헌법이 성립했다. 첫 단추가 중국식으로 끼워지자, ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다’는 불문율도 『논어』의 ‘임금은 영유하나 간여하지 않는다’는 ‘무위이치’의 ‘유이불여’ 원칙을 그대로 닮은 것이다.<sup>82)</sup> 영국의 내각제는 동시에 의원내각제로 발전하면서 군주정을 완전 제압하여 현대의 민주적 입헌군주제를 낳았다. 이로써 영국의 후발 내각제는 원산지 중국의 오리지널 내각제를 넘어섰다. ‘동서 패치워킹’을 통해 탄생한 ‘모조품’이 자체발전을 통해 ‘진품’을 능가한 것이다.

그래도 ‘진품’은 어디까지나 ‘중국산’이었다. 지금 세상은 영국이 중국의

---

82) 에임스와 게를라흐는 템플과 무관하게 ‘無爲而治’ 또는 ‘有而不興’를 ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다’는 원리로 옮기고 있다. Roger T. Ames, *The Art of Rulership: A Study of Ancient Chinese Political Thought*(Albany: State University of New York Press, 1994), p. 29; Hans Christian Gerlach, “Wu-wei(無爲) in Europe - A Study of Eurasian Economic Thought”(2004), p. 5(C.Gerlach-alumni@lse.ac.uk. 최종검색일: 2010. 3. 11), p. 7, p. 34.

내각제에 공감하고 이를 모방한 300여 년 전의 이런 ‘동서 패치워킹’ 사실을 까맣게 잊은 듯하다. 심지어 예리한 석학 다이시조차도 현대 영국 법학자들이 그의 저서를 영국 관습헌법의 일부로 대우하는 그의 명성에 걸맞지 않게, 180년이 흐른 뒤 『추밀원』(1860)에서 찰스 2세의 ‘신추밀원’을 ‘철학적 정치가’ 템플의 ‘독창적’ 기획작품으로 착각했다. 20세기 초 동아시아 제국이 유럽제국과 경쟁적으로 영국의 내각제를 도입할 때 이런 사실을 전혀 몰랐듯이, 19세기 말·20세기 초 영국인들도 이런 사실을 완전히 망각했고, 이런 망각상태는 지금도 계속되고 있다.

그런데 영국의 망각상태는 좀 특이한 데가 있다. 이 ‘영국적 망각’은 상업사회의 도래와 강화에 호응하여 비로소 창출된 근대적 ‘의회’와 ‘자유’를 까마득히 먼 ‘게르만 숲 속’으로부터 유래하는 유구한 관습적 제도로 주장하는 이른바 ‘속류휘그들’의 ‘고대헌법론’과 유사한 ‘관습 이데올로기’로도 포장되어 있기 때문이다. 상술했듯이 1908년 영국헌법론의 대가 메이틀랜드는 18세기 중국 적대자 몽테스키외를 호렸고 오늘날도 그레스 등 속류학자들을 호리고 있는 ‘고대헌법론’의 이데올로기적 타성에 젖어 템플이 추밀원을 “그것이 이전에 보유했던 그 지위로 복귀시키는” 계획을 안출했다고 말했다. 또 1912년 템플리는 클라렌슨이 1660년대에 이미 “헌법상 왕은 추밀원의 자문을 준수하도록 구속되어 있다”고 말했다고 오해했다. 영국인들은 그들이 비로소 근대적 필요에 맞춰 만들어간 ‘의회’를 까마득한 관습의 ‘유구성’으로 둘러쳤듯이, 다시 내각제도 유구성의 후광으로 둘러친 것이다. 그러나 우리는 템플과 찰스 2세의 개혁방안을 두고 “하늘에서 떨어져 폐하의 가슴에 들어온 것처럼 보인다”고 말한 당시 대법관 핀치의 경탄을 잊어서는 안 될 것이다. 찰스 2세의 헌정개혁 방안은 영국의 전통에서 발전되어 나온 것도 아니고, 또 템플의 독창적인 두뇌 속에서 나온 것도 아니다. 그것은 핀치의 말대로 바로 ‘하늘’에서 떨어진 것이다. 공자 숭배자·중국 마니아 템플에게 당시 ‘하늘’은 바로 ‘실존하는 유토피아’ 중국이었다.

로크가 ‘의회’로부터 관습적 유구성의 오로리를 거두고 ‘의회’를 ‘사회계약의 산물’로 주장하고 흙이 ‘의회’를 ‘새로운 상업사회의 산물’로 입증했듯이, 필자는 영국의 원형 내각제를 영국의 오래된 관습의 산물이 아니라, ‘동아시아의 산물’로 밝히고자 했다. 근대사 속에서 모든 제도가 서양에서 우리 쪽으로 들어오기만 한 것이 아니다. 들어오기 이전에 먼저 총포화

약·종이·인쇄술·나침반·도자기·수채화·장기·화투·아이스크림 등은 말할 것도 없고, 공자철학과 내각제만이 아니라 자유시장·복지국가·관용사상·신분평등·보통교육·과거제(능력주의 공무담임제)·관료제·혁명(저항권)사상 등 수많은 문물과 제도가 우리 쪽에서 저쪽으로 건너가 서양을 근대화시키고 서양에서 더 정교하게 가공되어 다시 동아시아로 되돌아오는 동서 간의 '원환적 문명 패치워크' 관계가 존재했다. 시차를 두고 오간 이런 쌍방적 동서 문명교류가 깊이 음미되기만 한다면, 밀도 끝도 없이 거의 종교화된 '양물숭배' 풍조는 저절로 시들 것이다.

## 참 고 문 헌

황태연, 「공자의 분권적 제한군주정과 영국 내각제의 기원(1)」. 『정신문화연구』 제37권 제2호, 2014.

\_\_\_\_\_, 「윌리엄 템플의 중국 내각제 분석과 영국 내각제의 기획·추진」. 『정신문화연구』 제38권 제2호, 2015.

Airy, Osmund, *Charles II*. London · New York: Longmans, Green, and Co., 1904.

Ames, Roger T., *The Art of Rulership: A Study of Ancient Chinese Political Thought*. Albany: State University of New York Press, 1994.

Bagehot, Walter, *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2001; reissued 2009.

Carlyle, E. I., “Clarendon and the Privy Council, 1660-1667.” *The English Historical Review*, vol. xxvii, 1912.

Clarke, John James, *Outlines of Central Government*. London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD., 1919; 12th edition 1958.

\_\_\_\_\_, *Oriental Enlightenment, The Encounter between Asian and Western Thought*. London · New York: Routledge, 1997.

Dicey, Albert Venn, *The Privy Council*. Oxford: T. and G. Shrimpton, Broad Street, 1860.

Gerlach, Hans Christian, “Wu-wei(無爲) in Europe — A Study of Eurasian Economic Thought.” 2004(C.Gerlach-alumni@lse.ac.uk, 최종검색일: 2010. 3. 11).

Hume, David, *The History of England, From the Invasion of Julius Caesar to the Revolution in 1688*, vol. 6 in six volumes. New York: Liberty Fund Inc., 1778 · 1983.

Lodge, Richard, *The Political History of England*, Vol. 8(in 12 volumes). *From the Restauration to the Death of William III, 1660-1702*. London: Longmans, Green and Company, 1910.

Marburg, Clara, *Sir William Temple. A Seventeenth Century 'Libertin'*. New Haven: Yale University Press, 1932.

Maitland, Frederic William, *The Constitutional History of England*. Cambridge: At the University Press, 1908.

Ogg, Frederic Austin, *The Governments of Europe*. New York: The Macmillan Company, 1916.

- Passmore, John Arthur, *The Perfectibility of Man*. Indianapolis: Liberty Fund, 1970, Republication 2000.
- Peterson, Willard, "Confucian Learning in Late Ming Thought." Denis Twitchett and Frederick W. Mote(eds.), *The Cambridge History of China*, Volume 8, *The Ming Dynasty, 1368-1644*, Part 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1998 · 2007.
- Pocock, John G. A., *The Ancient Constitution and the Feudal Law. A Study of English Historical Thought in the Seventeenth Century*. Cambridge · New York: Cambridge University Press, 1957 · 1987.
- Ray, P. Orman, *Major European Governments*. Boston · London: Ginn and Company, 1931.
- Steenma, Robert C., *Sir William Temple*. Farmington Hills in Michigan: Twayne Publishers, 1979.
- Tanner, J. R., *English Constitutional Conflicts of the Seventeenth Century 1603-1689*. Cambridge: Cambridge University Press, 1928, reprinted: 1971, digitally printed: 2008.
- Temperley, Harold W. V., "Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783." *The English Historical Review*, vol. xxvii, 1912.
- Temple, Sir William, *Memoirs*, Part III. From the Peace concluded 1679, to the Time of the Author's Retirement from Publick Business, publish'd by Jonathan Swift, London: Printed for Benjamin Tooke, at the Middle-Temple Gate in Fleet-street, 1709.
- Trevelyan, G. M., *England under the Stuarts*. London · New York: Routledge, 1904 · 2002.
- Turner, Edward Raymond, "The Development of the Cabinet, 1688-1760." *The American Historical Review*, vol. xix, London: Macmillan & Co., 1914.
- \_\_\_\_\_, "Privy Council of 1679." *The English Historical Review*, vol. xxx, 1915.

## 국 문 요약

윌리엄 템플과 찰스 2세가 중국식 내각제 원칙을 모방한 '신추밀원'과 '정보위원회'를 설치한 이후 이 제도는 정치적 갈등 속에서의 실제적 운영을 거치면서 변모를 겪는다. 찰스 2세는 추밀원 위원들의 면모를 재조정하고, 템플의 권고로 인원수가 적어서 보다 긴밀한 논의가 가능한 새로운 조직으로서 '내각위원회'를 설치함으로써 11인의 '정보위원회'를 '외피화'시킨다. 찰스 2세의 '내각위원회'는 그 규모와 기능 면에서 중국의 명대 내각에 더욱 근접한 제도였다. 그러나 신추밀원은 잠시 폐지되는 수난을 겪는다. 1685년 찰스 2세 서거 후 왕위를 이은 제임스 2세가 즉위 즉시 신추밀원과 '내각위원회'를 폐지하고 50인 규모의 유명무실한 옛 추밀원을 복고한 것이다. 그는 찰스 2세의 내각제 이전처럼 단독으로 또는 작은 '밀실그룹'하고만 상의하여 칙령을 발하고 정책을 좌지우지 했다.

4년 뒤 이에 대항해 영국 의회는 명예혁명을 통해 제임스 2세를 추방하는 한편, 찰스 2세의 신추밀원을 복원하고 내각위원회를 재설치했다. 이후 영국의 정치동학을 따라 의회에서 영향력 있는 의원(들)이 내각위원회에서 주도권을 행사하게 되고, 이로써 '왕은 군림하나 통치하지 않는다(The King reigns but does not govern)'는 불문율이 정착하게 된다. 이 불문율은 영국에 문외한이었던 하노버 왕가 출신 조지 1세의 치세가 개막된 때(1714)부터 국왕이 국정에서 인퇴하자 더욱 확고해진다. 영국의 이 불문율은 명조 내각제를 통해 제도화된 "천하를 영유하고도 이에 간여하지 않는" 순·우(舜禹) 임금의 "유이불여(有而不與)" 식의 군립정치 또는 순임금의 "무위지치(無爲之治)"와 상통하는 것이다. 나아가 영국의 국왕은 아예 내각위원들을 일일이 지명하는 것이 아니라, 의회에서 가장 영향력 있는 의원, 즉 의회 다수파를 이끄는 한 의원을 '제1각료(chief minister)'로 선택하고, 나머지 각료는 '제1각료'가 선발하도록 하는 것이 관행화된다. 중국 명대의 발달한 내각제에서 내각대학사가 조정에서 '회추(會推)된 단계에 이르렀듯이 영국의 내각위원들도 국왕에 의해 임명되는 것이 아니라, 사실상 영국 의회에서 '회추'되는 단계로 발전한 것이다. 곧 '제1각료'는 'Prime Minister'라고 불렸다. 이로써 영국에서도 중국 명대의 내각제에서처럼 수상체제가 확립되었다. 신추밀원의 첫

단추가 중국식으로 끼워진 까닭에 이후의 발전도 중국식 발전 단계를 반복한 것이다. 물론 중국식 반복만 있었던 것은 아니다. 주지하다시피 영국의 내각제는 중국 명나라와 청나라에는 없었던 의회와의 상호작용 속에서 부지불식간에 의원내각제로 발전하고, 이로써 중국식 내각제를 넘어서 근대 민주주의 시대를 개막했다.

**투고일** 2015. 6. 22.

**심사일** 2015. 7. 15.

**게재 확정일** 2015. 9. 3.

**주제어(keyword)** 정보위원회(committee of intelligence), 내각위원회(cabinet council), 내부내각(inner cabinet), 외부내각(outer cabinet), 수상체제(prime minister system)

## Abstracts

### The Cabinet Council of Charles II and Its Changes: The Establishment of the Britain Parliamentary Cabinet System **Hwang, Tai-young**

After William Temple and Charles II had introduced the 'New Privy Council' and the 'Committee of Intelligence' which copied the Chinese cabinet system, both institutions suffered considerable transformations in their real operations in the political conflicts. Charles II changed some members of the Privy Council, and according to Temple's advice established the 'cabinet council' as new organization where, thanks to the numerical smallness of its membership scale, the confidential deliberations are possible, and hereby 'externalized' the Committee of Intelligence of 11-membered scale. This 'cabinet council' is in its membership scale and its function nearer to the cabinet system of the Chinese Ming dynasty. But the New Privy Council suffered the momentary abolishment. James II, who succeeded to the throne in 1685 after the death of Charles II, as soon as mounting the throne abolished the New Privy Council and the cabinet council, and restored the old titular Privy Council of about 50-membered scale. He alone, or under the advisement only with the small clandestine group, issued the decrees and held sway over policies.

But, after 4 years, the English Parliament staged the Glorious Revolution against the tyranny of James II, banished him, and re-established the New Privy Council and the cabinet council. Since then, the most influential parliamentary member(s) exercised the leadership in the cabinet council, and hereby the unwritten rule "the king reigns but does not govern" appeared. This unwritten rule was more consolidated from the time(1714) when the king drew back from the nation politics as the reign of George I from the Hanoverian House, who was ignorant of the Great Britain Empire, began. This English unwritten rule leads to the most developed phase of the Chinese cabinet system where the thesis that "the king of Sun(舜) and Woo(禹) possessed the world empire, but did not interfere in it" again came true. At the same time with this, the English king nominated not all members of cabinet council, but a majority-leading parliamentary member as 'chief minister', and let him choose the rest members. And this soon became conventionalized. There, as the Chinese cabinet system developed to the stage where all colaos were elected in the meeting of all palace members, the English cabinet council also arrived the phase where its ministers was not appointed by the king, but elected in the parliament. The 'chief minister' soon was called 'prime minister'. With this, the prime minister system was also in England established. Because the New Privy Council stepped off on the Chinese-styled foot, the

following development of the English cabinet council repeated the stages of the development through which the Chinese cabinet system passed.

But there was, of course, not only the repeat of the Chinese-styled developmental stages. As everyone knows, the English cabinet system, in its interactions with the parliament which was absent in China, unwittingly developed to the parliamentary cabinet system, hereby overcame the Chinese cabinet system, and opened the age of modern democracy.