

‘왕조’에서 ‘제국’으로의 전환: ‘경국대전체제’의 해체와 대한제국 출범의 정치사적 의미 연구*

박연모

한국학중앙연구원

이 글은 1897년 10월에 성립된 대한제국의 정치적 의미를 크게 두 측면에서 살피려는 시도이다. 그 하나는 국내 정치체제의 변화로서 이른바 ‘경국대전체제’의 해체이다. ‘경국대전체제’는 국왕을 중심으로 강력한 중앙집권 체제를 지향하는 체제이자 동시에 국왕 및 고위 관료에 대한 내적 견제장치를 특징으로 한다. 그런데 1899년 8월에 반포된 대한제국의 헌법에 해당하는 〈대한국국제〉는 황제의 “무한한 군권(君權)”을 규정하고 있다. 대한제국의 황제는 육해군 통솔권을 갖고, 법률을 제정·집행·사면할 수 있을 뿐만 아니라, 관료들의 임명·평가·봉급 등까지 정할 수 있게 되어 있었다. 한마디로 황제의 군권은 불가침의 것으로서(제3조) 조선조의 국왕과 달리 어느 누구도 견제하거나 도발할 수 없는 것이었다. 다른 하나는 대외관계의 변화로서 왕조(kingdom)에서 제국(empire)으로의 국격(國格)상승이다. 〈경국대전〉은 “사대(事大)” 즉 대국(大國)인 중국을 섬기는 조선왕조의 규정들을 명시하고 있다. 예컨대 조선의 왕과 문무백관(文武百官)은 주요 절기 때마다 중국 황제에 대한 예(禮)를 갖추어야 했으며, 왕과 왕비, 그리고 왕세자 등은 형식적이지만 황제의 승인(冊封)을 얻어야 했다. 이에 비해 〈국제〉는 대한제국이 외교관을 파송하고 외국에 선전포고를 하고 강화조약을 체결하는 등 ‘자주독립한’ 제국(帝國)이라고 규정하고 있다. 종래 조선왕조의 위계적인 사대질서가 대한제국의 탄생으로 수평적인 공평질서로 바뀐 것이다. 본고는 아울러 이러한 대한제국 탄생의 한계로서 인재 활용의 실패를 지적하고자 한다. 즉 고종은 왕위에 오른 지 34년 만에 대한제국을 수립했는데, 친정(親政)하기까지의 유예기간을 제외한다하더라도 적지 않은 기회가 있었는데, 새로운 국가에 필요한 인재를 양성, 배치하는 데 성공하지 못했다. 당시 존재했던 인재들을 ‘제도 안’으로 끌어들이거나 서로 연결시키는

* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-327-B00009).

정치력을 발휘하지 못했으며, 만민공동회 등에서 볼 수 있는 백성들의 소리를 소통시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하지 못한 점도 아쉽다. 19세기의 격변기에 적응해 나가려는 고종의 노력이 끝내 좌절되고 만 배경에는 비단 일본의 침략 외에 국내정치의 실패가 있었음을 본 논문을 통해 밝히고자 한다.

주제어: 대한제국, 경국대전체제, 대한국국제, 고종, 대례의례

I. 조선왕조는 언제 ‘해체’ 되었나?

조선왕조는 언제 왜 패망했는가? 이 질문에 대한 즉각적인 대답은 “1910년 일본에 의해 강압적으로 패망했다”일 것이다. 그런데 질문의 첫째 사항인 ‘언제’, 즉 패망의 시기와 관련해서 1897년을 주목할 필요가 있다. 그해 10월 ‘대한제국’이 성립하면서 고종은 ‘왕’에서 ‘황제’로 격상되었고, 국가의 명칭이 ‘조선왕조’에서 ‘대한제국’으로 바뀌었다. 정체(政體)와 국체(國體) 역시 <대한국국제(大韓國國制)>에 의해 새롭게 규정되면서 “505년간 지속된 조선왕조는 종언을 고”했다고(이성무 1998, 1192; 한영우 2001, 193) 볼 수 있는 것이다.

다음으로, 1905년 11월의 ‘한일협상조약’(을사보호조약)을 중시하는 시각도 있다. 서재필은 “1905년까지 한국은 하나의 독립된 왕국”이었다고 말했다(1919년 4월의 연설)(독립운동사편찬위원회 1974, 99-100). 고종 역시 조약의 인준을 강요하는 이토 히로부미에게 “이 조약을 인준한다면 곧 나라가 망하는 것이다. 짐은 사직을 위해 죽을 지언정 결코 허가할 수 없다”면서 거부하였고, 결국 이토 히로부미는 그 다음 날 고종이 불참한 가운데 대신들의 날인을 받아 조약을 통과시켰다(황현 2005, 254-257). 이처럼 을사보호조약으로 조선왕조가 망했다고 보는 근거로는 일본에 의해 ① 모든 외교권이 박탈당했고(1, 2조) ② 통감(統監)에게 국내통치권마저 빼앗겼다는 사실을 들 수 있다.

질문의 둘째 사항인 망국의 요인은 좀 더 긴 호흡의 역사적인 접근이 필요하다. 1905년 또는 1910년에 일제가 강압적으로 패망시켰다고 간단히 말하기엔 한말 내지 좀 더 거슬러 올라가 세도정치기의 국내외 사정이 너무 복잡하기 때문이다. 정약용은 일찍이 순조시대 법제의 문란을 지적하면서 “터럭 하나 만큼이라도 병통 아닌 것이 없는 바, 지금 고치지 않으면 반드시 나라가 망할 것”이라고 말했다(정

약용 1997, 79). 현종시대의 대사간 이재학도 “오늘날 온갖 법도가 무너지고 모발(毛髮)까지 다 병들어 위아래가 함께 근심하고” 있는데 “이렇게 된 것은 일조일석의 까닭이 아니라 실로 간흉(奸凶)이 나라의 권세를 마음대로 하여 해독이 쌓인지 오래 되었기 때문”(현종실록 6년 9월 27일)이라고 상소하고 있다.

한말의 혼란스런 상황은 박제형에 의해서도 지적된 바 있거니와,¹⁾ 대규모 농민 봉기(동학농민운동, 1894년 1월), 국내에서 외국군대의 전쟁(청일전쟁, 1894년 7월), 일본 낭인에 의한 왕비의 시해(을미사변, 1895년 10월), 그리고 국왕이 외국 공사관으로 피신해야 했던 일(아관파천, 1896년 2월) 등에서 보듯이, 조선왕조는 이미 나라로서의 제 기능을 수행하지 못하고 있었다. 물론 이런 요소들은 망국적 상황을 설명하는 데 도움을 주지만, 그것 때문에 곧 나라가 망했다고 말할 수는 없다. 따라서 이것으로 인해 일본이 강압적으로 조선왕조를 패망시켰다는 사실이 달라지는 것은 아니다. 다만 조선왕조를 오랫동안 지탱해왔던 법제와 국가기강이 세도정치기 이후 대부분 무너져 내린 상태였다고는 말할 수 있을 것이다.

이 글의 목적은 조선왕조를 장기 지속케 했던 법제와 정치적 전통의 해체 시기 및 과정을 ‘경국대전 체제’의 해체라는 관점에서 고찰하는 데 있다. 특히 1897년 10월의 ‘대한제국’의 성립기를 경국대전 체제가 해체된 시점으로 보고, 그 전환의 과정에서 달라진 점이 무엇인지, 전환을 주장하는 논리와 반대하는 입장을 검토하고자 한다. 이를 통해서 19세기의 격변기에 적응해 나가려는 고종의 노력이 끝내 좌절되고 만 배경에는 비단 일본의 침탈 외에 국내정치의 실패가 있었음을 밝히고자 한다. 아울러 그에 근거하여 ‘경국대전체제’가 형해화되거나 붕괴된 상태에서 겪은 세도정치와 대한제국의 경험이 이후 한국인들의 정치체제 인식에 미친 영향을 추론해보고자 한다.

1) 박제형은 철종 즉위부터 대원군 집권기까지의 “양요(洋擾)”와 “서원” 및 “환곡”의 폐단을 서술했다(박제형 1992).

II. 경국대전체제의 종언과 제국의 탄생

1. '경국대전체제'의 의미

'경국대전체제'란 아주 최근에 쓰이기 시작한 용어로, 학자에 따라 다양한 의미로 사용되고 있다. 예컨대 이 말을 처음 사용한 연세대 국학연구원의 연구팀은 2002년도 학술진흥재단의 지원을 받아 수행한 과제에서 "『경국대전 체제』란 〈경국대전〉을 근간으로 하여 형성된 조선의 국가체제 전반"이라고 정의했다. 경국대전과 그 이후 여러 법전에 수록된 법 규정을 넘어서 "조선의 정치·경제·사회 문화 전 영역을 포괄하는 의미"로(오영교 2004, 6) 이 말을 사용하고 있는 것이다. 하지만 이 정의는 너무 포괄적이어서 그것이 지칭하는 구체적 의미가 무엇인지를 알 수 없게 만든다. 보기에 따라서는 조선왕조의 모든 것을 가리킨다고 해석할 수도 있기 때문이다.²⁾

이에 비해 이원택은 "〈경국대전〉과 그 우익(羽翼)으로서 〈오례의〉와 〈대명률〉을 '경국대전체제'라 할 수 있다"라고 말하고 있다(이원택 2008, 64).³⁾ 즉 〈경국대전〉이라는 법전에 있는 내용은 물론이고, 그 책에서 국가의례를 위해 "준용한다[凡儀註用五禮儀]"고 밝힌 〈국조오례의〉와, 형률을 "적용한다[用大明律]"고 적시한⁴⁾ 〈대명률〉의 내용 전체를 아울러 경국대전체제라 불러야 한다는 것이다. 결국 이 말은 조선왕조의 정부조직과 재정, 경제, 그리고 사회기간산업은(경국대전) 물론이고 예제(국조오례의)와 형벌(대명률)까지 포함한 조선왕조운영체제 전체를

- 2) 물론 이 연구팀의 개별 연구자들은 다양하게 '경국대전체제'의 특징을 분석하고 있다. 예컨대 도현철은 "중앙집권적 정치체제"를 지적했고, 정호훈은 "사권적(私權的)인 질서를" 용인하는 "고려적인 질서로부터 벗어나 조선적인 질서" 즉 "이익을 국가로 돌아오게 하는" "강력한 군권행사"에서 경국대전체제의 특징을 찾고 있다(오영교 2004, 44, 82-94).
- 3) 이원택은 또한 조선왕조의 '경국대전체제'와 비교하여 대한제국의 제도적 특징을 '대한국국체제(大韓國國制體制)'라고 보고 있는데, 그에 따르면 이 체제는 〈대한국국제(大韓國國制)〉(1899년 반포)를 몸통으로 하고, 〈대한예전(大韓禮典)〉(1898년)과 〈형법대전(刑法大典)〉(1905년)을 좌우의 날개로 하였다(이원택 2008, 73).
- 4) 각각 〈경국대전〉「예전 의주(儀註)」와 「형전 용률(用律)」에 있다.

가리키게 된다. 이러한 정의는 그 포괄범위가 앞의 국학연구원팀의 것보다 더 제한적이긴 하지만, 여전히 용어의 구체성과 경계성이 떨어진다는 지적을 피할 수 없다. 곧바로 “경국대전체제의 실제 내용은 무엇인가”와 “경국대전체제에 들어가지 않는 것은 무엇인가”와 같은 반문에 직면하게 되는 것이다.

따라서 필자는 경국대전 체제가 어떻게 성립되었고, 어떤 내용을 담고 있는지를 서술하기보다는, 오히려 ‘경국대전체제의 해체’를 명문화한 것으로 보이는 ‘대한국국제’의 내용을 들어서 그 체제의 특징을 역(逆)추적하는 ‘전략’을 구사하려고 한다. 무엇이 ‘해체’되었는가를 설명하는 과정에서 자연스럽게 그 내용과 특징도 드러날 것이기 때문이다. 그리고 이 전략이 성공한다면 1897년의 대한제국의 성립으로 경국대전체제가 해체되었다는 가설도 함께 논증될 것이라 생각한다.

다만 여기서 경국대전의 입법 취지 내지 ‘경국대전의 정신’에 대해 짚막하게 짚고 넘어갈 필요가 있다. 조선후기, 특히 세도정치기에 들어 ‘경국대전체제’가 왜곡 내지 변질되었다고 말하기 위해서는 경국대전이 지향하고 있는 목표가 무엇인가에 대한 최소한의 언급이 있어야 할 것이기 때문이다. 이와 관련하여 〈경국대전〉의 편찬배경으로서 세조의 왕권강화책을 살펴볼 필요가 있다. 사형수의 처결과 관련해 의정부에 먼저 보고해야 한다는 주장을 반박하면서 세조는 “고금 천하에 어찌 신하에게 먼저 품(稟)하는 일이 있는가. 그렇게 한다면 권력이 장차 옮겨가는 바를 알지 못할 것”(세조실록 7년 6월 23일)이라고 말했다. 국정운영의 실질적 주체는 국왕이어야 하며, 따라서 “신하” 즉 의정부 대신에게 먼저 정무를 아뢰는 것은 이치에 맞지 않다는 얘기였다(‘육조직제’의 복원). 이러한 세조의 입장은 그의 재위기간에 틀 지워지는 〈경국대전〉속에서 국왕의 위상을 높이는 데 영향을 끼쳤으리라 짐작할 수 있다. 말하자면 ‘경국대전체제’는 “국왕을 중심으로 정치·경제·군사·사회의 모든 권력이 집중되는” “왕조의 정치체제”(도현철 2004, 195-201)라 할 수 있는데, 그것은 구체적으로 “고려적인 질서, 즉 사권(私權)적인 질서를 용인하는” 상태를 벗어나서 “이익을 국가로 돌아오게 하는” 공적 질서의 확립을 뜻했다(정호훈 2004, 64, 91).⁵⁾

다른 한편 〈경국대전〉의 또 다른 특징은 정밀한 권력견제장치의 마련이다. 국왕

5) 공적질서를 확립하려는 노력의 예로는 도평의사사를 의정부 체제로 변화시킨 것과, 아전의 농간을 최소화할 수 있는 공법(貢法)의 정비와 시행 등을 들 수 있다.

은 주요한 국정사안을 결정할 때 주기적인 어전회의(常參·次對·經筵)를 거쳐야 했고, 다양한 형식의 정치비평(諫諍)과 철저한 인사검증(署經), 그리고 백관의 논핵(糾察)을 통과해야 했다. 언관은 <경국대전>에 의해서 면책특권을 부여받고 있어서 국왕을 비롯한 위정자들의 “잘못된 정치와 비리”를 상시적으로 비판할 수 있었다(<경국대전> 이전/경관직). 재상은 인재의 선발과 파견(吏典)으로부터 사회 기간산업의 관리(工典)에 이르기까지 국정의 총괄자였지만(<경국대전> 이전/경관직) “문무백관의 치적(治績)을 조사·규탄하고” “남사한 행실과 위계(僞計)를 금지하는” 사헌부의 감시를 받아야 했다. 말하자면 경국대전체제는 “큰 벼슬과 작은 벼슬이 서로 얹히고(相維) 상하가 서로 견제(相制)하도록” 짜여진 관제를 그 특징으로 하고 있었다. 국왕과 신료들 사이에, 그리고 고위관료(三公·六卿)와 하위관료(臺閣·銓郎) 사이에 놓인 견제장치가 그것이다(이중환 1993, 134).

그러면 이러한 경국대전체제의 이중적 성격을 어떻게 이해할 것인가? 한편으로는 국왕을 중심으로 한 강력한 중앙집권체제를 지향하면서, 다른 한편으로 국왕 및 고위관료에 대한 내적 견제장치를 마련한 경국대전의 입법취지를 어떻게 보아야 하는가? 그것은 한마디로 ‘국가차원의 중앙집중화와 체제 내부의 분권화의 동시 지향’이라고 할 수 있을 듯하다. 즉 <경국대전>은 ‘여염집 부녀자의 치마폭에서 조상 무덤의 크기에 이르기까지’ 거의 모든 것을 차등적으로 규정해(禮典) 중앙집권적 질서를 유지하려 하면서도, 지배층 내부의 견제장치를 통해 권력남용과 정치적 부패를 차단하려 한 것이다(‘집중’과 ‘견제’의 이원적 질서).

다음으로 조선왕조의 국체에 해당하는 국가의 성격은 한마디로 제후국의 국격(國格)이었다. <경국대전>에서 조선의 국제정치적 위상을 찾아볼 수 있는 곳은 예전(禮典)의 “사대(事大)”와 “대사객(待使客)” 조항이다. ‘사대 조항’에서는 중국에 가는 사신이 준비해야 할 외교문서와 예물에 관한 것으로부터, 중국에 있는 조선출신 환관에 관한 규정, 그리고 조선 사신을 호위할 요동 호송군과 상인 사이의 매매에 관한 사항이 들어있다. 이 중에서 “사대문서를 쓸 때 중국 황제의 이름과 호칭을 회피하라(御諱, 廟諱)”는 규정은 조선과 중국의 관계를 잘 보여준다. ‘대사객’ 즉 중국과 조선을 오가는 사신(使臣) 및 일본·여진을 오가는 객인(客人)을 접대하는 조항에서는 외국의 사객(使客)들을 맞이하고 보내는 잔치로부터, 조선에 귀화해(向化) 오는 자들에 대한 처우, 그리고 일본이나 여진족이 보낸 진상품 및 답례품(答賜) 규정 등이 들어 있다. 여기서 주목되는 것은 “진상(進上)”, “답사

(答賜)”라는 표현과 함께, 일본 — 실제로는 대마도 왜인 — 이 보낸 외교문서인 “서계(書契)가 격식에 맞지 않으면 돌려보낸다”는 규정이다. 요컨대 〈경국대전〉은 중국은 큰 나라로 섬기되(事大), 일본은 여진과 마찬가지로 보호한다(字小)는 입장을⁶⁾ 취하고 있는 것이다. 그러면 이와 같은 ‘경국대전 체제’는 언제, 어떻게 바뀌게 되었나? 이에 대해서는 절을 바꾸어 살펴보기로 한다.

2. 대한제국의 출범, 그 의의와 체제의 성격

1897년 8월 고종은 러시아 공사관에서 환궁한 지(1897년 2월) 반년 만에 일본의 위압 하에 정해졌던 ‘건양(建陽)’이란 연호를, ‘무(武)’라는 글자를 사용함으로써 부국강병을 상징하는 ‘광무(光武)’로 바꾸었다(8월). 이어서 그는 10월 초에 서울의 회현방의 원구단에서 황제즉위식을 거행했다. 이날 우리의 국호는 “대한(大韓)으로 정하고 올해를 광무(光武) 원년”으로 한다는 조칙이 선포되었다. 대한이라는 국호는 “마한·진한·변한의 삼한을 아우른” ‘큰 한(韓)’이란 뜻에서 취했다. 즉 “고려에 이르러 독립된 왕국인 삼한을 병합”하였고, 조선에 들어 “복의 말갈, 남으로 탐라를 거두어서 4천리의 대국”이 되었는데 바(고종실록 34년 10월 13일), 이만하면 충분히 황제국의 조건을 갖추었다는 의미인 것이다. 이러한 논리는 칭제를 반대하는 주장, 즉 “「왕」이나 「군(君)」이라고 하는 것은 한 나라 임금의 칭호이며 「황제」라는 것은 여러 나라를 통틀어 관할하는 임금의 칭호이므로 넓은 영토와 많은 백성들을 가지고 여러 나라를 통합하지 못하였다면 황제라고 불러서는 안 된다”(고종실록 34년 9월 29일)는 주장에 대한 대응논리였다. 그리고 “독립의 기틀을 열고 자주권 행사를 하기 위해 “황제”로 칭호를 올린다고 설명되었다(정교 2004, 219-222). 아울러 대사면이 단행되었고, 관리의 품계가 한 단계씩 올라갔으며 민간의 세금도 면제 되는 등 시혜조치가 베풀어졌다.⁷⁾

그런데 국왕의 존호를 황제로 하고 우리 스스로의 연호를 사용하자는 주장(稱帝建元)은 그 이전부터 있어왔다. 우선 ‘칭제건원’ 주장은 갑신정변(1884년) 당시

6) “小事大 大字小”(춘추좌씨전(春秋左氏傳) 소공(昭公) 30년).

7) 대한제국의 국호 명명 및 즉위과정에 대한 상세한 내용은 〈대례의례(大禮儀軌)〉(한국학중앙연구원 장서각 도서 2-2626) 및 한영우(2001, 222-234)를 참조하라.

김옥균에 의해 처음 제기되었고,⁸⁾ 청일전쟁 때는 일본공사 오오토리 게이스케(大鳥圭介)에 의해서 제안되었다. 하지만 일본측의 의도 — 조선을 청국으로부터 분리 — 를 파악한 고종은 그 제안을 거부했다. 을미사변 직후인 1895년 10월에는 각 의(閣議)에서 조희연 등이 청제건원을 건의해 고종의 허락을 받기까지 했다. 하지만 이때도 조선에서의 '현상유지(status quo)'를 원하는 각국 대표들의 저지와 고종의 망설임으로 그 일은 무산되었다.

고종이 1897년에 환궁한 이후 청제건원 논쟁이 가열되었다. 외국 공사관에 머무르는 사이에 국가의 위상, 즉 국격(國格)을 높이는 일이 중요하다는 고종의 인식과, 마침 청국 및 일본으로부터 거리를 두게 된 여건을 이용하려는 심순택, 조병세, 박정양 등의 정세판단이 계기가 된 것이다. 당시 최익현, 유인석 등 보수 유생들은 “서구의 예에 따라 존호를 변경하는 것은 짐승의 제도를 취하는 것이며, 소중화의 나라에서 칭제하는 것은 망령되어 스스로를 높이는 행위(妄自尊大)”라고 비판했다(유인석 1975, 62-65). 특히 최익현의 경우 청제파들의 존호 주장은 소중화의 나라를 “소일본(小日本)”으로 만들려는 시도로서, 고종이 “거만하게 스스로 큰 체하여, 오직 구라파와 서양 각국과 동등하게 된 것을 기쁘게 여기는” 것은 “명실이 맞지 않는[名實不副]” 일일 뿐더러, “실상이 없는 명칭”에 미혹되어 후세의 조롱거리가 될 뿐이라며 칭제를 반대했다(최익현 1978, 114). 윤치호 같은 지식인도 “한 나라의 독립을 보장해 주는 것은 힘이지 군주의 존호(尊號)가 아니”라면서 “서구 열강에서 아무도 알아주지 않을 그 같은 행사에 재정을 낭비”해서는 안 된다고 보았다(윤치호 1975, 74-75).

반면 장지연, 정교 등 동도서기 계열의 지식인들은 최익현 등의 주장에 대해서 “변변치 못한 선비의 물정 모르는 논리”라고 반박했고, 윤치호 등의 주장에 대해서는 <만국공법>의 내용을 들어 논박했다. 예컨대 정교는 “근래 거리에 떠도는 소문에 황제로 높여 받든 이후에 외국에서 혹 인정하지 않을까 의심하는 일이 있다고 하는데, 이는 세계에 통용되는 공법을 모르기” 때문이라고 말했다. 그는 특히 “각국의 자주란 제 나라의 의사에 따라 스스로의 칭호를 높여 세울 수 있다”는 <만국공법>의 내용을 들어 ‘열강승인론’을 비판했다(정교 2004, 211). 그는 또한 “동아시아의 큰 나라인 청나라와 일본도 모두 이러한 칭호(황제)가 있는데, 오직

8) <駐韓日本公使館記錄>, 機密本書往復 12770, 機密 제71호(明治 30年 10月 25日).

우리나라만이 지금껏 이를 거행하지 않은 것”은 잘못이라면서 “임금의 위세가 높아져야 가까이 있는 사람이나 멀리 있는 사람이 모두 편안”해진다고 주장했다(정교 2004, 202-209; 이민원 1989, 124-131).

이러한 논쟁 속에서 출범한 대한제국의 구체적인 모습은 그 이듬해인 1899년 8월 17일 반포된 <대한국국제(國制)>에서 드러났다. 고종이 황제 즉위식과 동시에 또는 그 직후 국제(國制)를 반포하지 않은 것은 여러 가지 측면에서 그 이유를 찾을 수 있겠으나, 황제추대 세력이 미처 ‘준비’를 하지 못한 점과 그 당시 만민공동회라는 민중대회가 새롭게 전개된 것을 그 이유로 들 수 있다. 이 중에서 1898년 3월 10일부터 시작된 만민공동회⁹⁾는 세간의 큰 화제를 불러일으키며 그 해 내내 국내외의 관심사가 되었다. 특히 11월에는 독립협회 회원, 일반 백성, 그리고 조정 대신들까지 참여한 가운데 관민공동회로 발전되었고 마침내 고종은 <헌의6조(獻議六條)>를 받아들여 “광무계약 3조목”이라 불리는 한국 역사상 “최초의 사회계약”을 체결했다.¹⁰⁾ 김홍우는 이 “광무계약”을 “조선조 역사상 최초로 군민이 직접 체결한 계약”으로서 “영국의 마그나 카르타(1215)를 방불케”한다고 지적한다.¹¹⁾ 이 같은 사태의 진전 속에서 고종은 한동안 갈등했던 것으로 보인다. 바로 ‘관민협 의’를 받아들여 ‘입헌군주제의 길’로 갈 것인지 아니면 조병식 등이 주장하는 ‘전제군주제의 길’을 택할 것인지를 갈등이 그것이다. 결국 고종은 ‘익명서사건’¹²⁾을

9) ‘만민공동회’는 처음 개최될 때는 특별한 명칭이 없이 ‘민회(民會)’로 불려지고, <윤치호영문일기>에도 People's Meeting으로 되어 있었는데, 3월 10일의 민회가 있는 다음부터 만민공동회로 불려졌다(신용하 2006).

10) 그 내용은 “① 군신상하가 신(信)과 의(義)를 지키며, ② 현능한 자를 전국에서 구하며, ③ 아름다운 말을 초야의 백성에서 캐어 쓴다”인데, 김홍우 교수는 이 상약을 “광무계약”이라 부른다(김홍우 2007, 725).

11) 김홍우 교수는 “광무계약”을 일본 명치원년의 ‘5조서문’과 비교하고 있다(김홍우 2007, 725-726). 그에 따르면, ‘5조서문’의 경우 군(君)이 먼저 공경제후를 불러들여 맺은 ‘군신간의 상약’인데 비해, ‘광무계약 3조문’은 군과 민의 대표가 직접 대면해서 “백성”들과 “각국 공 영사와 신사와 부인들” 다시 말해서 세계만민이 지켜보는 가운데서, 그리고 그들을 “의식하면서” 체결된 군민상약이었다.

12) ‘독립협회에서 박정양을 대통령으로, 윤치호를 부통령으로 뽑고, 국제를 공화정으로 변경하려 한다’는 익명서가 광화문 밖 내국조방과 다른 통구에 내걸린 사건을 말한다(윤치호 1926, 59).

계기로 독립협회 지도자를 체포하라고 명령함으로써 후자를 선택했다. “광무계약”은 체결된 지 한 달이 되는 12월 25일에 파기되고 만 것이다. 고종은 그 다음해 8월 17일에 전제군주제를 선택했음을 알리는 〈대한국국제〉를 반포했는데, 법규교정소(法規校正所)라는 특별입법기구의 건의를 받아들이는 형식으로 채택된 〈국제〉의 내용은 다음과 같다:

〈대한국국제(大韓國國制)〉

제1조 대한민국은 세계만국에 공인된 자주 독립(自主獨立)한 제국(帝國)이다.

제2조 대한 제국(大韓帝國)의 정치는 과거 500년간 전래되었고, 앞으로 만세토록 불변할 전제 정치(專制政治)이다.

제3조 대한민국 대황제(大皇帝)는 무한한 군권(君權)을 지니고 있다. 공법에 이른바 정제(政體)를 스스로 세우는 것이다.

제4조 대한민국 신민이 대황제가 지니고 있는 군권을 침손(侵損)하는 행위가 있으면 이미 행했던 행하지 않았건 막론하고 신민의 도리를 잃은 자로 인정한다.

제5조 대한민국 대황제는 국내의 육해군(陸海軍)을 통솔하고 편제(編制)를 정하며 계엄(戒嚴)과 해엄(解嚴)을 명한다.

제6조 대한민국 대황제는 법률을 제정하여 그 반포와 집행을 명하고 만국(萬國)의 공통적인 법률을 본받아 국내의 법률도 개정하고 대사(大赦), 특사(特赦), 감형(減刑), 복권(復權)을 한다. 공법 이른바 율례를 자체로 정하는 것이다.

제7조 대한민국 대황제는 행정 각부(各府)와 각부(各部)의 관제와 문무관(文武官)의 봉급을 제정 혹은 개정하며 행정상 필요한 각 항목의 칙령(勅令)을 발한다. 공법에 이른바 치리(治理)를 자체로 행하는 것이다.

제8조 대한민국 대황제는 문무관의 출척(黜陟)과 임면(任免)을 행하고 작위(爵位), 훈장(勳章) 및 기타 영전(榮典)을 수여 혹은 박탈한다. 공법에 이른바 관리를 자체로 선발하는 것이다.

제9조 대한민국 대황제는 각 조약국에 사신을 파송주재하게 하고 선전(宣戰), 강화(講和) 및 제반 약조를 체결한다. 공법에 이른바 사신을 자체로 파견하는 것이다.¹³⁾

13) 大韓國國制: 第一條, 大韓國은 世界萬國에 公認되온바 自主獨立호은 帝國이니라. 第二條, 大韓帝國의 政治는 由前則五百年傳來호시고 由後則亙萬世不變호오실 專制政治이니라. 第三條, 大韓國大皇帝게옵서는 無限호은 君權을 享有호옵시나니 公法에 謂호바 自立政體이니라. 第四條, 大韓國臣民이 大皇帝의 享有호옵신 君權을 侵損호을 行호가

여기서 우선 법규교정소 총재 윤용선(尹容善) 등이 '헌법'이 아닌 '국제'라는 명칭을 사용한 것은 그 내용이 국회에서 제정된 것이 아니라 황제명으로 제정 반포되었기 때문이다. 그런데 그 핵심내용은 제1조와 2조에 선언된 것처럼, 대한제국이 자주적인 독립국가라는 것과(國體), 황제가 무한한 군권(君權)을 갖는 전제정이라는 점(政體)이다.

제1조의 "대한국은 세계만국에 공인된 자주 독립"한 국가라는 말은 장지연(張志淵), 정교(鄭喬) 등이 주장한 황제 즉위의 논리를 반영한 것이다.¹⁴⁾ 즉 전(前)군수 정교는 '만국공법'을 보건대 존호(尊號)는 각국이 자주로 하는 것이며, 타국은 이를 좋아 인정하는 것일 뿐'이라면서 "속히 위호(位號)를 바르게 해야" 한다고 주장했다. 특히 그는 '황제가 없으면 독립도 없다'면서 중국 및 일본과 동등하게 황제 칭호를 해야 한다고 주장했다. 즉 "동아시아의 큰 나라인 청나라와 일본도 모두 이러한 칭호가 있는데, 오직 우리만이 지금껏 이를 거행하지 않는 것은 크게는 동양의 형제와 관계되는 것"이라는 말이 그것이다(정교 2004, 209).

그런데 제2조의 "전제 정치(專制政治)"란 말은 상당히 이례적이다. 이 말은 제3, 4조의 무한 군권(無限君權)을 압축해서 표현한 것으로서, 대한제국은 법제나 민권 등에 의해 군권을 제약하는 입헌정체가 아니라는 선언이다. 제5조 이하의 군통수권, 입법권, 관리임명권, 외교권 등을 모두 황제에게 귀속시킨 것도 같은 그

有하면 其已行未行을 勿論하고 臣民의 道理를 失한 者로 認호지니라. 第五條, 大韓國大皇帝게옵서는 國內陸海軍을 統率호옵서 編制를 定호옵시고 戒嚴解嚴을 命호시나니라. 第六條, 大韓國大皇帝게옵서는 法律을 制定호옵서 其頒布와 執行을 命호옵시고 萬國의 公共호 法律을 効倣호사 國內法律도 改正호옵시고 大敕特赦減刑復權을 命호시나니 公法에 謂호바 自定律例이니라. 第七條, 大韓國大皇帝게옵서는 行政各府部의 官制와 文武官의 俸給을 制定或改正호옵시고 行政上必要호 各項勅令을 發호옵시나니 公法에 謂호바 自行治理이니라. 第八條, 大韓國大皇帝게옵서는 文武官의 黜陟任免을 行호옵시고 爵位勳章及其他榮典을 授與或遞奪호옵시나니 公法에 謂호바 自選臣工이니라. 第九條, 大韓國大皇帝게옵서는 各有約國에 使臣을 派遣駐紮케, 호옵시고 宣戰講和及諸般條約을 締結호옵시나니 公法에 謂호바 自遣使臣이니라(고종실록 36년 8월 17일(양력)).

- 14) 이에 대해 최익현 등은 '중화의 문명을 이은 우리가 의관과 문물과 제도를 바꾸는 것은 불가하며, 특히나 서구의 의례에 따라 존호를 바꾸는 것은 짐승의 제도를 취하는 것'이라고 하여 반대했다(최익현 1977, 177-181). 다른 한편 윤치호는 '황제즉위란 유명무실한 조치이며, 그 같은 행사에 제정을 낭비하기보다는 국정의 개선과 효율적 운영이 더 시급하다'라면서 칭제를 비판했다(윤치호 1975, 72-75).

선언의 구체적 내용이다. 하지만 그 당시 만민공동회 등에서 나타난 성숙한 시민 의식이나 중추원제도와 같은 제도발전의 노력을 일체 배제한 채 — 고종은 바로 그것을 의식한 것이었지만 — “군권을 침손(侵損)하는 (일체의) 행위는[...] 신민의 도리를 잃은 자로 인정한다”는 규정은 쉽게 납득이 되지 않는다. 물론 <국제>가 “명치천황과 같이 군주권을 절대화한 구도하에서 자신이 주도하여 서기(西器)를 수용함으로써 부국강병한 국가를 건설”하려는(서영희 2006, 69) 의도에서 나온 것이라 할지라도, 고종 자신이 꿈꾸었던 민국(民國), 즉 “만민과 임금이 서로 일체가 되는 나라”(이태진 2000, 233, 260-263)를 세우기 위해서는 최소한 민성(民聲)이 전달될 수 있는 통로를 마련하거나 나아가 민권(民權)이 보장되는 장치를 설치했어야 했다. 그런데 그러한 ‘통로’나 ‘장치’가 봉쇄된 헌법이라는 점에서 국제는 근본적인 한계를 가졌다.

고종은 대한제국이 선포된 지 일주일인 지난 1897년 10월 20일에 조칙(詔勅)을 내려 “옛것과 새것을 절충하고 참작하여 정치를 하겠다”는 ‘구본신참(舊本新參)’의 정책노선을 밝혔다. 그리고 그러한 노선은 그 시기 전후의 법제로 반영되어 나타났다. 먼저 옛것을 바탕으로 한다는 차원에서 그는 수령제도를 부활했다. 갑오경장(1895년)으로 수령과 관찰사가 내부(內部)의 속관이 되면서 수령의 자결권이 없어졌는데, 아전들이 그 틈을 타 농간부리는 일이 많아졌다. 고종은 이를 극복하기 위해, 23부로 나뉘어진 지방제도를 13도로 부활하고 황제가 직접 수령을 파견하게 했다. 뿐만 아니다. 조칙이 내려지기 한 해 전인 1896년 아관파천 이후 의정부 관제를 부활시킨 것이나, 시헌력(음력)을 부활시켜 태양력과 함께 사용하도록 한 것도 황실의 명절이나, 국가의 제사 등 국가의례에 사용하도록 한 것도 ‘구본’의 한 예가 될 것이다.

새것을 참작해 도입하는 ‘신참’의 조치의 예로는 의회에 해당하는 중추원을 설립한 것(1898년)과, 국기[태극기]와 국가[애국가] 등 근대국가의 상징물을 제정한 것, 그리고 군권을 강화하기 위해 원수부를 비롯해 황제직속 기구를 신설한 것 등을 들 수 있다. 고종은 기존의 황실업무 담당기구였던 궁내부와 내장원을 대폭 확대했는데, 궁내부 산하에 경위원(1901년 11월, 개항장 및 특수 경찰업무 담당), 통신사(1899년 6월, 전화 및 철도 업무), 철도원(1900년 4월, 경인·경부철도 업무) 등을 두었다. 또한 황실재정을 담당하던 내장사도 1899년 8월 내장원으로 개편된 이후 역둔도·홍삼·광산 등 종래 탁지부나 농상공부에서 관장하던 일까지 관장

하는 방대한 기구가 되었다(이윤상 2006).¹⁵⁾ 요약하건대 대한제국의 정치체제는 황제의 권한을 최대한 높여 국정운영을 효율적으로 이끌어가도록 정비·조정되고 있었다.

III. 대한제국과 조선왕조의 차이: 무엇이 달라졌는가

1. <대한국국제>가 <경국대전>과 다른 점: 1897년에 '해체' 된 것들

그러면 <대한국국제>(이하 <국제>)는 경국대전 체제와 어떻게 다른가? 1897년 대한제국이 탄생하면서 성립된 <국제>의 내용을 <경국대전>의 규정과 비교하면 다음과 같다.

첫째, <국제>는 대한제국이 외교관을 파송하고 외국에 선전포고를 하고 강화조약을 체결하는 등 자주독립한 제국(帝國)이라고 규정하고 있다. 이에 비해 <경국대전>은 "사대(事大)" 즉 대국(大國)인 중국을 섬기는 조선왕조의 규정들을 명시하고 있다. 예컨대 조선의 왕과 왕세자 및 문무백관(文武百官)은 설날이나 동지 때, 또는 중국황제의 생일(聖節) 때 근정전에서 이 황제가 있는 북향을 향해 네 번 절하고(北向四拜)하고 만세(萬歲)를 불러 축하하는 의식을 치러야 했다(<경국대전> '예전 조의(朝儀)'). 왕과 왕비, 그리고 왕세자 등은 형식적이지만 황제의 승인(冊封)을 얻어야 했으며, 중국에 보내는 외교문서에는 모두 현재와 과거 황제의 이름 등을 피해야 했다(<경국대전> '예전 사대(事大)'). <국조오례의>의 빈례(賓禮)나 가례(嘉禮)의 조서(詔書)를 맞이하는 의식 등에서 보다 구체적으로 규정되어 있는 사대의교는 기본적으로 태조 이성계의 「즉위교서」와 연장선상에 놓여 있다고 볼 수 있다. 즉 "천자는 칠묘(七廟)를 세우고 제후(諸侯)는 오묘(五廟)를 세운다(天子七廟 諸侯五廟)"(태조실록 1년 7월 28일 정미)라고 하여 중국과 조선의

15) 다른 한편 고종은 1898년의 토지조사사업을 실시하면서 '구분신참'의 방법을 동시에 적용하기도 했다. 즉 토지등급의 6등급화나 결부제(結負制)를 끌어들이면서(구분), 토지유형을 다양하게 구분하고 토지소유자와 경작자를 동시에 파악하게 하는 방식을 첨가했다(신참) (김동노 2004, 233).

‘관계’를 불평등한 것으로 설정해 놓은 것이다. 따라서 이런 관계에서 조선의 국왕이 외교 및 전쟁 강화에 관해서 독자적인 권한을 갖고 있었다고 말하기 어렵다. 이에 비해 대한제국의 황제는 육해군 통솔권과 함께 외교 및 선전·강화에 관한 권한을 가지고 있는 “자주독립한 제국”의 원수(元首)였다. 한마디로 〈국제〉는 〈경국대전〉의 국제관계를 크게 바꾸어 놓은 것이다(위계적인 사대질서 → 수평적인 공법질서).

둘째, 황제의 무한한 군권(君權) 규정이다. 〈국제〉에는 황제가 육해군 통솔권을 갖고, 법률을 제정·집행·사면까지(제6조) 할 수 있을 뿐만 아니라, 관료들의 임명·평가·봉급 등까지 정할 수 있게 되어 있다. 한마디로 황제의 군권은 불가침의 것으로서(제3조) 어느 누구도 견제하거나 도발할 수 없는 것이었다. 이에 비해 〈경국대전〉의 군권은 상대적이다. 황제가 법률제정으로부터 관리의 선발에 이르기까지 ‘친히’ 하게 되어 있는 국제와 달리, 〈경국대전〉은 재상들에게 ‘위임’하는 것을 원칙으로 하고 있었다. 예컨대 의정부의 역할을 보면 정승들은 “백관을 통솔하고 온갖 정사(庶政)를 공평히 하며, 음양을 고르게 하고, 나라(邦國)를 운영(經綸)”하게 되어 있었다(〈경국대전〉 이전/ 경관직). 또한 〈국제〉가 황제권을 절대 불가침의 것으로 규정하고 있는 것과 달리, 〈경국대전〉은 국왕에 대한 여러 형태의 견제와 검증의 장치를 갖추고 있었다. “왕의 악정(惡政)과 비위(非違)를 간(諫)하고 또한 논박하는 일을 담당”하는 사간원과, “현재의 政事를 논평하고 문무백관의 치적(治績)을 조사·규탄하여 풍속을 시정하고 억울한 형벌을 밝히며 또한 남산한 행실과 위계(僞計)를 금지하는” 사헌부와, “왕에게 경서를 강독하고 논평하는 임무를 담당한” 경연제도가 그 대표적인 예다(〈경국대전〉 이전/ 경관직). 이들 기관은 날카로운 정치비평과 인사청문회, 그리고 엄격한 백관의 감찰을 통해서 왕과 신료들의 권한 남용을 견제하고 있었다.

셋째, 국가적 의례의 격상이다. 제후국 수준으로 국가의례를 규정하고 있던 〈국조오례의〉와 달리 대한제국의 〈대례의궤(大禮儀軌)〉는 황제국의 수준으로 모든 의례를 올려놓고 있다. 즉 1897년 10월 11일(음력 9월 16일) 고종이 원구단(=한구단)에서 희생과 제기를 시찰하고, 그 다음날(10월 12일) 원구단에서 제위에 오르고, 이어서 왕후와 왕태자를 황후, 황태자로 책봉하며, 그 다음날(10월 13일) 대한제국을 선포하는 과정을 상세히 정리한 〈대례의궤〉는 〈경국대전〉의 우익인 〈국조오례의〉와 확실히 국격을 다르게 규정하고 있다. 예를 들면 제사의 순위가 그

이전과 달라졌다. 즉 그 이전에는 사직단 제사가 으뜸이었고, 그 다음이 종묘 제사였으나, <대례의례>에는 원구단 제사, 즉 하늘 제사를 큰 제사의 첫 번째로 치고, 종묘, 사직단의 제사를 차례로 그 아래에 놓았다(<대례의례> 권 2, 대한예전 서례). 이것은 과거 조선왕조가 중국, 특히 명나라와의 관계를 고려해 천자만이 지내게 되어 있는 하늘 제사(天祭)인 원구제를 지내지 않았던 데 비해, 이제 하늘 제사를 복원시킴으로써 대한제국이 중국과 동등한 국가임을 가시화시킨 것이다(박례경 2006, 175; 이욱 2003, 185).

2. 실제 운영상의 차이: 세도정치기의 '변형'

<국제>에 나와 있지 않지만 실제적인 국정운영상의 측면에서 <경국대전>과 다르게 나타난 부분도 있다. 그것은 경국대전 체제가 해체되는 간접적인 이유가 되기도 하는데, 나이 어린 국왕의 등극으로 대비(大妃)와 대원군 등 국왕대리인에 의한 자의적인 정국운영이 그 하나요, 외척 등 강력한 신하들의 사사로운 국권 농단[強臣弄權] 현상이 다른 하나이다. 전자는 <경국대전>에 규정되어 있지 않은 정치행위자의 초법적인 권한 행사이며, 후자는 <경국대전> 편찬자들이 경계했던 현상이라는 점에서 '경국대전체제'의 한계를 노정시킨 사건이라고 할 수 있다. 이를 차례로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수렴청정기 대비의 역할이다. 공교롭게도 정조 사후(1800년) 왕위에 오른 4명의 국왕은 모두 정상적으로 국정을 운영해 갈 수 없는 형편이었다(표 1). 열 살 안팎의 미성년자이거나 오랫동안 정치와 무관한 생활을 해온 사람(철종)이었기 때문이다. 그 때문에 조정은 전 임금의 왕비, 즉 대비로 하여금 한시적으로 국사를

〈표 1〉 정조 사후 수렴청정기 왕의 나이와 청정기간

왕	왕후	즉위시 왕의 나이	철령시 왕의 나이	수렴청정기간
순조	영조비 정순왕후 김씨	11세	14세	4년 6개월
헌종	순조비 순원왕후 김씨	8세	14세	6년 1개월
철종	순조비 순원왕후 김씨	19세	21세	2년 6개월
고종	익종비 신정왕후 조씨	12세	15세	3년 1개월
총 수렴기간				16년 2개월

떠맡게 했는데, 그 기간이 의외로 길고 횡수도 빈번했다.

〈표 1〉에서 보듯이, 영조비 정순왕후(貞純王后, 1745~1805)가 1800년 7월부터 1803년 12월까지 순조시대의 4년 6개월을 다스렸고, 순조비 순원왕후(純元王后, 1789~1857)는 1834년 11월부터 1840년 12월까지 헌종시대의 6년간을 섭정했다. 그녀는 1849년 6월에 헌종이 재위 15년 만에 죽자 새 임금(철종)을 옹립시킨 후 1851년 12월까지 철종시대의 2년 6개월간 다시 청정을 했다. 마지막으로 익종비(翼宗妃) 조대비(趙大妃: 神貞王后, 1808~1890)는 1863년 12월부터 1866년 12월까지 고종시대의 만 3년을 다스렸다. 다시 말해서 세 명의 대비가 네 임금의 16여 년을 대리해 다스린 것이다(66년 중 16년 2개월).¹⁶⁾

고종시대의 신정왕후 조씨, 즉 조대비의 경우 고종 즉위과정에서 원상(院相)인 조두순의 뜻과 다르게 새 임금이 “익종대왕 대통을 입승한다(入承翼宗大王大統)”고 강력히 주장하여 수렴청정을 자신이 맡도록 하였다.¹⁷⁾ 그런데 대비는 〈경국대전〉의 어디에서도 찾아볼 수 없는 존재로서 그의 역할은 비공식적이고 임시적인 것이었다. 대비는 관례적으로 세자빈의 간택이나 후계자 선정 등과 관련해 왕실의 어른으로서 의견을 제시할 뿐이었다. 그런데 신정왕후는 국왕 고종의 즉위부터 흥선대원군의 위상에 이르기까지 상당한 정치적 영향력을 발휘하는 등 강력한 정치 행위자로 역할했다.

둘째, 국왕 생부의 강력한 정치적 역할이다. 고종의 생부 흥선대원군의 정치적 역할은 앞에서 지적한 ‘내외척의 정치개입 방지’라는 원칙에 명백히 배치되었다. 즉 〈경국대전〉은 왕의 자손으로서 현손(玄孫, 4대손) 밖의 동성(同姓)의 친척[宗]과 왕의 부계[親]를 지칭하는 종친(宗親)에게는 영의정 다음의 관계(官階)를 부여하여 봉작(封爵)과 후록(厚祿)으로 우대하였으나[尊位重祿] 정사[職事]를 맡

16) 물론 대비들의 수렴청정이 그 때가 처음은 아니었다. 그 이전의 세조비 정희왕후(貞熹王后, 1418~1483)나 중종비 문정왕후(文定王后, 1501~1565)의 경우에서 보듯이 장기간에 걸쳐 중요한 정치적 역할을 했다. 예컨대 세조비 정희왕후(貞熹王后)는 예종과 성종시대의 8년간(1468. 9~1476. 5)을, 그리고 중종의 계비(繼妃) 문정왕후도 명종시대의 만8년을(1545. 7~1553. 7) 다스리면서 왕위계승문제 등 중요 사안을 결정지었다.

17) 〈매천야록〉에 따르면, 조두순은 애초에 고종을 “철종대왕의 대통을 입승한다”라고 하여 순원왕후 김씨를 내세우려 했는데, 조대비가 “큰 소리로” “익종대왕 대통 입승”을 주장했다고 한다(황현 2005, 52).

기지 않고[不任以事] “친친(親親)의 도(道)”를 다하도록 하고 있었다. 그런데 여기에는 대원군 즉 현재 왕의 아버지이지만 왕위에 오르지 않은 종친의 존재를 상정하지 않고 있었다. 직계(直系)가 아닌 방계(傍系), 즉 형제·조카 등과 같이 공통의 조상을 통하여 갈라지는 관계나, 정실이 아닌 후궁의 자손이 왕위에 오를 경우에 대한 규정은 1606년(선조 39)에 조정에서 처음 논의되었다. 선조의 아버지 덕흥군(德興君)을 덕흥대원군으로 추존(追尊)하면서 ‘대원군’의 위상이 거론된 것이다(선조실록 39년 9월 2일). 그리고 그 후에도 두 명의 대원군이 추가로 봉해졌다.¹⁸⁾ 하지만 이들은 모두 사망한 경우였기 때문에 봉사손(奉祀孫)의 문제만 거론되었을 뿐이다.¹⁹⁾

‘경국대전 체제’의 명백한 허점이라 할 수 있는 이 대목은 1863년 고종이 즉위하면서 처음 문제시되었다. 1863년 12월 13일에 조대비는 “대원군에게 봉작(封爵)하는 것은 국조(國朝)에서 처음 있는 일인데, 어떻게 하면 좋겠는가”고 물었다. 이에 정원용은 “이 예(例)는 전례를 찾아볼 수 없는 일이니 나중에 상의해서 아뢰겠다”고 대답했고, 대비는 “여러 대신이 연석에 나왔으니 지금 의논하여 정하는 것이 좋겠다”라고 말했다. 그러자 그 자리에 있던 김홍근이 “내외 조정의 체례(體例)가 매우 엄격하므로 신들과 대원군이 만날 일이 없을 듯”하다면서 “서로 만날 일이 없는데 예수(禮數)를 미리부터 강정(講定)할 필요가 없다”(순조실록 즉위년 12월 13일)고 말하고 있다. 흥선대원군 이하응에게 봉작을 주어서 정사에 관여하게 하려는 조대비의 의사는 신하들의 고집스런 거절에 의해 좌절된 것이다.

하지만 이하응의 강력한 의사와 조대비의 지원으로 흥선대원군은 1865년(고종 2) 5월에 국태공(國太公)으로 임명되었다. 박규수 등이 당나라와 송나라에서 국왕의 사친(私親)을 국태공이라 했던 사례를 들어 건의했고, 고종은 건의를 받아들여

18) 인조의 생부 정원대원군(定遠大院君), 철종의 생부 전계대원군(全溪大院君)이 그것이다.

19) 법전 상으로 “대원군”이란 말이 처음 등장하는 것은 영조 때 편찬된 『속대전』의 “봉사손” 부분이다(“이 規定은 모두 새로 둔다”). 영조에 이르러서 숙종의 정비가 아닌 것으로 정리된 장희빈의 아들인 경종의 사친의 봉사손 및 그 망부(亡父)의 추증 등의 사항이 새로 규정되고 있는 것이다. 이 사항은 다시 정조 때 편찬된 『대전통편』 돈녕부조(왕의 친족과 외척들의 관부(官府))에서도 추가로 규정되고 있다(대원군의 봉사손 세습 문제).

조지에 반포한 것이다(고종실록 2년 5월 4일). 물론 그 동안에도 흥선대원군은 “대원위 분부(大院位分付)”라 하여 실질적인 정책결정에 참여하고 있었음은 주지의 사실이다.

국태공 대원군이 추진했던 일 중에서 주목되는 것으로는 종친부(宗親府)를 강화한 일이다. 대원군은 세력을 집권하자마자(1864년) 종부시(宗府寺)와 종친부를 통합해 종친부로 일원화하고, 종실(宗室)당상으로 하여금 종친에 관한 업무를 관장하게 하는 등 실제 직사를 갖는 아문으로 변화시켰다.²⁰⁾ 대원군은 또한 종친부에 대한 재정지원을 확대하였으며(고종실록 즉위년 12월 23일 을미), 종실에게 영(領)종정경(宗正卿), 판(判)종정경, 지(知)종정경, 종정경 등의 직명을 부여하는 등 관제를 조정한 다음, 종친부를 통해 자신의 의사를 전달하였다. 봉작을 받은 그 날부터 ‘대원위대감(大院位大監)’의 이름으로 감결(甘結)을 내려 종부시의 문부(文簿)와 제반 행사를 자신에게 보고한 후에 시행하라고 지시하기 시작했다.²¹⁾ 고종 1년 1월부터 그 모습을 드러낸 ‘대원위 분부(大院位 分付)’는 중앙 관서를 비롯해 지방 각 관아에 이르기까지, 왕의 명령과 같은 무게와 권위를 가지고 있었으며, 대원위 분부를 어기거나 지연시킬 경우 지체 없는 문책과 독려가 뒤따랐다. 그리고 그 한 가운데 종친부가 있었다(정호훈 2007, 377-378).

그런데 국왕의 생부인 대원군의 이 같은 적극적인 국정운영은 <경국대전>은 물론이고 그 이전까지 유례를 찾아보기 힘든 것이었다. <경국대전>에서 정조 때의 <대전통편>에 이르기까지 종친부는 ‘봉록으로 우대하나 정사를 맡기지 않는다’[尊位重祿 不任以事]는 원칙에 따라 영의정 다음의 관계(官階)를 부여하여 봉작(封爵)과 후록(厚祿)으로 우대할 뿐이었다.²²⁾ 특히 종친들의 정치개입과 부패를 관리하기 위해 만들어진 종친부가 오히려 대원군을 위한 중심기구로 바뀐 것은 경국대전 체제의 명백한 변형 내지 왜곡이라 하겠다.

20) <宗親府謄錄> 5책, 1864(갑자)년 4월 11일.

21) <宗親府謄錄> 5책, 1863(계해)년 12월 11일.

22) <경국대전> 이전/ 경관직/ 정1품아문/ 종친부(宗親府).

IV. 맺는말

이상에서 살펴본 바와 같이, 조선왕조가 500여 년간 지속시켜온 '경국대전체제', 즉 대외적으로 중국에 대해서는 제후국으로서 사대관계를 인정하고, 대내적으로는 유교 예법을 존중하고 상대적 군권만을 인정하는 정치체제는 1897년에 이르러 해체되었다. 그리고 대외적으로 자주 독립 국가이며(國體), 황제에게 무한한 군권(君權)을 부여하는(政體) 대한제국이 새롭게 탄생했다. 하지만 "대한제국(大韓帝國)의 정치는 과거 500년간 전래되었다"는 <국제> 제2조의 내용처럼, 고종과 그 당시 신료들은 조선이 패망한 것이 아니라 '해체'되고 '승격'되었다고 믿었다. 변화된 국제질서와 내적인 필요성 때문에 '조선왕조'에서 '대한제국'으로 격상시켰지만 조선왕조의 정치적 전통은 계속 유지된다고 생각한 것이다.

그런데 그런 생각과 달리, 대한제국은 조선왕조의 정치체제가 가지고 있던 중요한 장치를 제거시키고 있었다. 그것은 첫째, 국왕과 조정 관료들 사이에, 상층 관리와 하층 관리 사이에, 재조(在朝)의 관직자와 재야(在野)의 유생들 사이에 존재 하던 견제와 균형의 장치이다. 이중 삼중의 견제장치는 때로는 <경국대전>에 명문화된 규정으로서, 또 때론 관행과 공론이라는 불문율로서 계승되고 관철되었다. 그것은 조선왕조를 장기지속할 수 있게 한 요인이기도 했다. 그런데 <국제>에 이르러서는 그러한 견제장치를 완전히 제거하고 모든 권력을 황제에게 집중시켰다. 그것은 정치의 주체를 군주와 백성으로 보고 귀족 관료를 의도적으로 배제하고자 한 고종의 '민국(民國)정치이념'의 반영일 수 있다(이태진 2000, 233). 하지만 그럴 경우 이 글의 모두(冒頭)에서 언급한 이토 히로부미(伊藤博文)와의 대화 중에서 이토의 반박에 대한 고종의 대응 논리가 웅색해질 수 있다. 즉 '보호조약안'의 수락을 강요하는 이토에게 고종은 "인민의 의향을 물어야 한다"고 미루자, 이토는 "귀국은 헌법 정치가 아니고 군주전제국"이라면서, "인민의 의향을 묻는다는 말은 기괴천만한 일"이라고 반박했는 바,²³⁾ 이는 전제군주제가 오히려 취약할 수 있음을 보여주는 역사적 사례라 하겠다.²⁴⁾

23) 고종과 이토 히로부미의 대화는 앞의 <매천야록> 외에도 강만길(1984, 209-210)에도 소개되어 있다.

둘째, 고종은 새로운 제도를 이끌어갈 인재를 양성하는 데 성공하지 못했다. 고종은 재위 중반부에 이르러 전국의 척화비(斥和碑)를 뽑아버리게(고종실록 19년 8월 5일) 하는 한편 <통리기무아문(統理機務衙門)>을 수립하며(승정원일기 고종 18년 1월 16일) 새로운 국제질서에 대응해 나가려 했다. 재위 19년째인 1882년 7월 22일의 교서에서 고종은 지역과 신분을 초월해 인재등용의 폭을 넓히겠다고 반포했으며(고종실록 19년 7월 22일 병오), 그 다음 달에는 박영효 등을 중국이나 일본 그리고 미국 등지에 보내 견문을 넓히게 하기도 했다.²⁴⁾ 또 1886년에는 청나라의 동문관을 모델로 한 육영공원을 세워 통역요원을 양성하기도 했다(강상규 2008, 136-137). 혹자는 대한제국이 안착되기도 전에 일제의 침입이 시작된 것을 패착의 이유로 보기도 한다. 하지만 대한제국이 수립된 1897년은 고종이 즉위한 지(1863년) 30여 년이 지난 시점으로서 그때까지 인재를 양성하여 적절히 배치하지 못한 잘못이 있다. 친중, 친일, 친미, 친러 등 내각을 교체시키며 주도세력을 물갈이하는 과정에서 중국의 증국번이나 이홍장 같은 인물, 그리고 이토 히로부미, 야마가타 아리토모와 같은 주요 정치가나 중견 외교관을 양성하지 못한 것이다(오인환 2008, 315). 특히 고종시대는 “동양의 간웅” 대원군(후쿠자와 유키치의 평)을 비롯해, 명성왕후, 그리고 김옥균, 전봉준 등 많은 인재들이 공존했던 시기이다. 그런데도 그들을 연결시키고 힘을 모으려는 노력을 고종이 하지 않았거나, 오히려 그들의 분열과 대립을 방관 내지 조장했다고 볼 수 있지 않을까. 외척이나 종친 또는 재야 유림들이 ‘제도 바깥’에서 행사하던 정치적 영향력을 ‘제도 안’으로 끌어들이 정책대결로 승화시켰더라면 어땠을까 하는 아쉬움이 남는다.

셋째, 민의수립의 장치를 결여한 점이다. 고종이 영조나 정조를 모델로 설정하고, 만민을 두루 포용하는 초월적 지배자로서 탕평군주상을 꿈꾸었다는 지적이 있다(이태진 2000, 233). 영조와 정조는 그 이전의 군주들과 마찬가지로 백성들과 소통할 수 있는 채널을 가지고 있었다. 백성들의 억울함을 듣고 해결할 수 있는 상언이나 격쟁제도를 확대한 것이나, 도성 안팎을 다니면서 시전상인들과 대화를 나

24) 전제군주제의 약점은 이미 독립신문 등에서도 여러 차례 지적되었다. 『독립신문』 1898년 12월 15일자 논설 참조.

25) 박영효 등의 수신사 일행은 1882년 8월 8일에 고종에게 출국인사를 하였으며, 석 달 뒤인 11월 28일에 귀국보고를 하였다(고종실록 19년 8월 8일; 19년 11월 28일).

눈 일들이 그것이다. 하지만 고종의 경우, 백성들과 소통하기 위해 어떤 제도적 장치를 마련한 일이 없으며, 특히 관민공동회에서 보이듯이 어렵게 만들어진 백성들과의 '계약'도 깨뜨리는 등 '만민을 두루 포용하는' 모습을 거의 보여주지 못했다. 바로 그러한 점들 때문에 사대부 계층은 물론이고 대다수 백성들로부터 고종과 그의 신료들이 외면을 받게 되었으며, '부국강병'의 꿈도 성취되지 못하고, '14년간의 실험' (1897~1910)도 좌절되고 말았던 것이다.²⁶⁾

결론적으로, 외적으로 아무리 제국으로 국격을 높이고 황제의 권한을 무한히 높여 놓는다 하더라도 내적으로 신민들의 지지와 참여를 이끌어내지 못한다면, 외부의 침략에 대해 매우 취약해질 수 있음을 대한제국의 역사적 경험은 보여주었다. 실제로 일제에 의해 고종이 강제 퇴위되고(1907년) 대한제국이 합병된(1910년) 이후에, 의외로 고종황제를 복위시키려는 움직임이 별로 없었다.²⁷⁾ 이는 왕권과 신권 사이의 균형 및 관료제 내부의 견제장치라는 '경국대전체제'가 무너진 상태에서 한국인들이 경험한 두 가지 파행적인 정치체제에서 비롯되었다는 게 필자의 판단이다. 즉 무기력한 국왕을 등에 업고 비공식적인 행위자들(대비, 외척, 왕의 생

26) 대한제국의 '근대적 성격' 내지 '개혁성'에 대한 논란은 2004년 여름부터 겨울까지 『교수신문』을 통해 학계의 관심을 받으며 진행되었다(『고종황제 역사청문회』(푸른역사, 2005)로 출판). 이태진 교수는 대한제국의 근대성, 즉 자체적으로 근대국가로 발전할 가능성이 있었으며, 고종은 그 개혁의 중심에 선 '개명군주'였다고 주장했다. 이에 대해 김재호·이영훈 교수는 대한제국의 국가제정 등을 예로 들면서 근대국가로의 발전 가능성이 없었다고 비판했다. 따라서 본고에서는 대한제국기에 고종이 추진했던 일련의 개혁조치, 즉 국기 및 군주기 등 국가상징 제정, 최초의 근대적 도시개조사업, 경연(經筵)의 개혁과 관형(寬刑) 등 고종의 어진 군주로서의 모습 등은 제대로 다루지 않았다. 그것은 다른 연구를 통해 자세히 볼 수 있을 뿐만 아니라(대표적으로 이태진 책(2004)의 제2부와 강상규 책(2008) 제4장 참조), 이 글의 논점인 경국대전과 대한제국제의 비교에서 벗어나기 때문이다.

27) 물론 1907년 군대의 해산을 계기로 발발한 '근왕적 의병전쟁' 및 합병 직후인 1912년에서 1914년 사이에 전주 지역 등에서 임병찬 등은 의병활동을 전개하였고, 이후 일본군의 '대토벌작전'의 전개로 유인석 부대 등 국내 의병들이 연해주 등지의 해외로 이동하여 활동했다. 또한 1919년 3·1운동을 전후해 국내와 만주 등지에서 잠깐 '복벽(復辟)'운동이 일어나기도 했다. 하지만 조선왕조의 경우만 따져도 500여 년 이상된 왕조체제를 복구하자는 주장이 1920년 이후 거의 소멸되고, 해방 이후로도 제기되지 않고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 박현모의 논문(2007) 참조.

부)이 자의적으로 권력을 행사했던 세도정치의 경험이 그 하나요, 너무 군권을 무한한 것으로 천명하여 황제로 하여금 신민들에게서 멀어지게 만들었던 것이 다른 하나다. 결국 이러한 대한제국의 경험이 한국인들에게 왕정(kingship)에 대한 부정적인 인식을 심어준 게 아닐까.

투고일 2009년 4월 27일

심사일 2009년 5월 11일

게재확정일 2009년 5월 20일

참고문헌

〈순조실록〉, 〈헌종실록〉, 〈철종실록〉, 〈고종실록〉, 〈경국대전〉

강만길, 1984. 『한국근대사』. 서울: 창작과 비평사.

김동노, 2004. "한말의 국가개혁 운동과 자원동원." 연세대학교 국학연구원 편, 『전통의 변용과 근대개혁』. 서울: 태학사.

강상규, 2008. 『19세기 동아시아의 패러다임 변환과 한반도』. 서울: 논형.

김홍우, 2007. 『한국정치의 현상학적 이해』. 서울: 인간사랑.

도현철, 2004. "조선의 건국과 "경국대전 체제"의 형성: 조선의 건국과 유교문화의 확대." 『동방학지』 124집. 연세대학교 국학연구원.

독립운동사편찬위원회, 1974. 『독립운동사자료집』 제4집. '3·1운동사자료집.' 독립운동사편찬위원회.

박례경, 2006. "조선시대 국가예전에서 사직제 의례의 분류별 변화와 의주의 특징." 『규장각』 29집. 서울대학교 규장각한국학연구소.

박제형, 1992. 『조선정감(朝鮮政鑑)』. 이익성 역. 한길사.

박광용, 1994. "조선후기 '탕평' 연구." 서울대학교 국사학과 박사학위논문.

박현모, 2007. "일제시대 공화주의와 복벽주의의 대립: 3·1운동 전후의 왕정복고 「復辟」 운동을 중심으로." 『정신문화연구』 제30권 1호(봄).

서영희, 2006. "국가론적 측면에서 본 대한제국의 성격." 한영우 외 저. 『대한제국은 근대국가인가』. 서울: 푸른역사.

신용하, 2006. 『독립협회 연구』 상. 서울: 일조각.

- 오인환, 2008, 『고종시대의 리더십』, 열린책들.
- 오영교 편, 2004, 『조선건국과 경국대전체제의 형성』, 서울: 해안.
- 유인석, 1975, 『소의신편(昭義新篇)』, 과천: 국사편찬위원회.
- 윤치호, 1926, “독립협회의 시종,” 『新民』 제14호(6월호).
- 윤치호, 1975, 『윤치호일기 4』, 과천: 국사편찬위원회.
- 이만채 편, 김시준 역주, 1984, 『천주교전교박해사: 벽위편』, 한국고전교육협회.
- 이민원, 1989, “대한제국의 성립과정과 열강과의 관계,” 『한국사연구』 64집, 한국사연구회.
- 이성무, 1998, 『조선왕조사 2, 숙종에서 순종까지』, 서울: 동방미디어.
- 이욱, 2003, “대한제국 시기 환구제에 관한 연구,” 『종교연구』 30, 한국종교학회.
- 이윤상, 한영우 외 저, 2006, “대한제국의 경제정책과 재정상황,” 『대한제국은 근대국가인가』, 서울: 푸른역사.
- 이원택, 2008, “개화기 ‘禮治’로부터 ‘法治’로의 사상적 전환: 미완의 ‘대한민국체제’와 그 성격,” 『정치사상연구』, 한국정치사상학회.
- 이중환, 이익성 역, 1993, 『택리지』, 서울: 을유문화사.
- 이태진, 2000, 『고종시대의 재조명』, 서울: 태학사.
- 정교 저, 조광 편역, 2004, 『대한계년사 2』, 서울: 소명출판.
- 정약용 저, 이익성 역, 1997, 『경세유표 1』, ‘방례초본 인’, 서울: 한길사.
- 정호훈, 2004, “조선전기 법전의 정비와 『경국대전』의 성립,” 오영교 편, 『조선건국과 경국대전체제의 형성』, 서울: 해안.
- 정호훈, 2007, “대원군 집정기 『대전회통』의 편찬,” 『세도정권기 조선사회와 대전회통』, 서울: 해안.
- 최익현, 1977, 『국역 면암집 I』, 민족문화추진회.
- _____, 1978, 『국역 면암집 III』, 민족문화추진회.
- 19세기정치사연구반, 1990, 『조선정치사 1800~1863 상』, 서울: 한국역사연구회.
- 한영우, 2001, “대한제국 성립과정과 《대례의례》,” 『한국사론』 제45, 서울대 국사학과.
- 한영우, 2006, “대한제국을 어떻게 볼 것인가,” 한영우 외, 『대한제국은 근대국가인가』, 서울: 푸른역사.
- 황현 저, 임형택 외 역, 2005, 『매천야록(梅泉野錄)』, 서울: 문학과지성사.

ABSTRACT

From Kingdom to Empire: Birth of the *Daehan* Empire and the Dismantling of the *Gyeongguk daejeon* System

Park Hyun-mo

The Academy of Korean Studies

Joseon dynasty, based on its about 500 year-long *Gyeongguk daejeon* system, maintained its two governmental features: internationally "respecting the senior state" (*sadae*) with China and "keeping friendship with neighboring countries" (Jurchin and Japan) on the one hand, domestically pursued respect for Confucian proprieties and conceded only relative sovereignty to the Joseon king on the other hand. This political system, however, was dismantled in 1897, following the birth of the Daehan Empire, which proclaimed itself as a self-reliant independent nation in international community and in which unlimited sovereign authority was granted to the emperor.

How is the Daehan Empire different from the Joseon Dynasty? For this, I compared the provisions of the *Daehanguk gukje* (hereafter, *Gukje*), which was established with the birth of the Daehan Empire in 1897, with those of the *Gyeongguk daejeon* as follows.

First, *Gukje* states that the Daehan Empire is an independent empire that can make its own decision regarding important matters of the Empire such as dispatch of diplomats, declaration of war, and conclusion of peace treaty. In comparison, *Gyeongguk daejeon* accepted a junior status to China and scrupulously observed the ritual practices of tributary state, based on the tradition of "the respect for the senior state (*sadae*) diplomacy".

Second, another point to be noted is the stipulation that grants unlimited military power to the Emperor. According to the *Gukje*, the emperor has the command of the military and naval forces, the right of enacting and enforcing laws, and even the pardon power (Article 6). As compared with this, the royal authority prescribed in the *Gyeongguk daejeon* is relative. Unlike the *Gukje* according to which the emperor is supposed to assume all responsibilities from the

enactment of laws to the appointment of government official, the *Gyeongguk daejeon* system makes it a principle to entrust all those responsibilities to ministers.

The third difference is found in the upgrading of state rituals. Whereas the *Gukjo oryeui* established the norms for the state rituals on the level of a feudal country, the Daehan Empire raised its all state rituals to the level of those of an empire and stipulated the norms in the *Daerye uigwe* (Ceremony Manual for the Grand Rites). For example, the *Daerye uigwe* assigns to the country a different status from that specified in the *Gukjo oryeui*, which is counterpart of the *Gyeongguk daejeon*. For example (the change of sacrificial rites rank).

Keywords: Daehan Empire, *Gyeongguk daejeon* system, *Daehanguk gukje, sadae* (the respect for the senior state), *Daerye uigwe* (Ceremony Manual for the Grand Rites)