

# 입헌민주주의 수용과 정치체제의 변동

정 용 학 | 연세대학교 국학연구원

이 글은 한국근대 정치체제의 변동을 입헌민주주의 수용과정의 차원에서 검토하고 있다. 이를 위해 이 글은 다음 세 가지 측면에 유의하여 논하고 있다. 첫째, 전통의 유교정치체제가 근대의 입헌민주주의체제로 전환되는 '형식' 보다 입헌민주주의를 새로운 정치의 정당성으로 확립해 가는 '한국적 이해과정'에 초점을 맞추고 있다. 둘째, 그러므로 한국에서 입헌민주주의의 이론적 수용은 완결된 세트개념으로서 어떤 '교과서'에 의해 시작되었느냐에 초점을 맞추기보다 당시 정치적 과제를 형성하고 풀어가는 과정에서 생산된 다양한 '담론들'에 분석의 초점을 맞추고 있다. 셋째, 입헌민주주의의 수용 과정을 '관념'과 '제도'의 양 차원에서 살펴보면 '전통'과 '근대'의 '연속'의 측면과 '단절'의 측면을 아울러 고찰하고 있다. 즉, 입헌민주주의가 전통의 어떠한 측면과 '연속' 또는 '공통점'을 발견하여 결합하는지, 어떠한 측면에서 '단절' 또는 '차이점'을 발견하여 이를 극복하려 하였는지 주의하고 있다. 분석은 『한성순보』에서부터 『대한국국제』까지의 정치과정에서 제시되거나 실행된 정치체제 개혁론들을 주 대상으로 하고 있다.

## I. 머리말

이 글은 한국근대 정치체제의 변동을 입헌민주주의 차원에서 검토해보려는 것이다. 이에 앞서 몇 가지 관점과 방법론적 문제를 제기하고자 한다.

보통 한국의 '근대'를 논할 때는 '전통'과 대비하여 그 '단절'과 일방적 '수용'의 관점을 취하는 경우가 많다. 서구적 근대의 몇몇 요소들을 표준으로 설정하고 그것이 전통과 어떻게 다르며, 어떻게 전통을 대체하고 이 땅에 자리잡게 되었는

가라는 관점은 사회과학 분야에서 특히 그러한 경향을 보이고 있다. ‘근대적 개인’ ‘민주주의’ ‘자본주의’ ‘권리’ 등의 개념을 — 서구에서도 그 실체라고 하기 어려운 — 하나의 이념형(ideal type)으로 설정해놓고, 그러한 용어나 내용이 언제부터 도입되었는지를 밝히는 시도들이다.

그런데, 이러한 관점은 기본적으로 두 가지 차원에서 비판될 수 있다. 하나는 역사발전을 서구의 이념형을 기준으로 하는 ‘서구중심주의’와 그 이면에 포함되어 있는 ‘오리엔탈리즘’을 학문적으로 재생산하고 있다는 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 관점은 인간 개개인의 행복의 기준이 다르듯이 역사발전은 ‘단일한(unique)’ 경로가 아니라 ‘다양한(multiple)’ 경로가 있을 수 있다는 점을 망각하거나 무시하는 것으로 비판될 수 있다. 근대화는 서구문명의 일방적 주입과정이 아니라 전통문명과 ‘소통’하는 과정을 통해 진행되어 왔다는 사실을 인정해야 한다. 서구사상이 동양 전통사상을 대체하는 것이 아니라 서구적인 것을 수용하는 과정에서 전통사상이 자기발전을 하면서 내용을 보다 확장시켜 왔다고 볼 수 있다. 그러므로 전통은 근대와 대비되는 것이 아니라 오히려 근대를 산출하는 토양이자 근대의 성격 자체를 규정하는 요소라고 할 수 있다. 이것은 전 세계의 고유전통이 서구 근대성과는 다른 그들만의 근대성을 개발할 수 있음을 보여주는 의미를 갖는다. 서구적 ‘형식’을 도입하더라도 그 ‘내용’은 문화적 토양에 따라 다양하게 나타날 수 있다는 것이다. 그러므로 전통이 근대에 의해 어떻게 극복되어 갔는가 보다는 전통과 근대가 어떻게 결합되어 있는가에 좀 더 관심을 가져야 한다.

다른 하나는 어떤 사상과 제도를 수용할 때 그 과정에서 ‘변용’(metamorphosis)이 일어나는 현상을 이해하지 못하는 것으로 비판될 수 있다. 어떤 매력적인 외래 메시지가 있다하더라도 그것의 수용은 수용당사자의 선입견에 의해 영향을 받으며 그 의미가 수정될 수밖에 없다. 해석자의 선입견, 다른 말로 하면 ‘문화적 근본가정’(presupposition)은 객관화가 불가능하여 해석자의 의식을 아비투스(habitus)처럼 강력히 지배하며, 따라서 불가피하게 외래메세지의 이해에 관여한다.<sup>2)</sup> 이것은 외래메세지가 한 사회의 지식인들에게 수용될 때, 그들이 이를 받아들여려면 그들

1) 이에 관해서는 사이드(Edward Said 1991)의 논의를 참조.

2) 이에 관해서는 가다머(Hans-Georg Gadamer 1989)와 부르디외(Pierre Bourdieu 1990)의 이론을 참조.

의 고유문화와 타협할 수밖에 없음을 의미한다. 그러므로 외래문화의 이해과정은 언제나 그것과 고유문화 사이에 존재할 수 있는 유사한 요소들을 축으로 행해지며, 따라서 ‘오해’와 ‘변용’을 수반한다는 점을 인정할 필요가 있다. 그리고 이 오해와 변용은 ‘실패한 이해’로 간주하여 그 정당성을 인정받을 수 없는 것이 아니라 우리문화 속에 흡수 동화되어 한 부분이 될 수 있다는 점에 유의해야 한다.

이러한 점을 염두에 둔다면, 근대정치학의 발명품인 서구의 입헌민주주의를 한국이 수용하는 과정을 고찰할 때 그 방법론이 자연스럽게 도출될 수 있다.

첫째는 전통의 유교정치체제가 근대의 입헌민주주의체제로 전환되는 ‘형식’에 초점을 맞추기보다 입헌민주주의를 새로운 정치의 정당성으로 확립해가는 <한국적 이해과정>에 초점을 맞출 필요가 있다. 형식에 초점을 맞춘다면, 19세기를 돌아볼 필요가 없다. 그 때는 입헌민주주의체제 수립에 ‘성공’한 적이 없으며, 더구나 ‘국망’으로 정치체제가 단절되었기 때문이다. 이러한 관점에서는 한국의 입헌민주주의 역사를 해방 이후에서 찾을 수밖에 없다. 하지만 해방 후 남한에 ‘미국에 의해’ 입헌민주주의체제가 도입되었지만, 그 정당성에 별 이의가 없이 수용되고 정착되는 과정을 겪었다면 적어도 입헌민주주의체제의 정당성에 대한 합의는 그 이전에 형성되었다고 할 수 있다. 실제로 3·1독립운동 이후로는 한국의 새 독립국가를 ‘입헌민주주의’ 체제로 해야 한다는 데는 기본적인 합의를 이루었다. 그러므로 한국에서 입헌민주주의의 수용은 그 정치체제에 대한 한국적 정당화과정의 중요하게 다루어져야 한다.

둘째, 그러므로 한국에서 입헌민주주의의 이론적 수용은 완결된 세트(set) 개념 체계로서 어떤 ‘교과서’에 의해 시작되었느냐에 초점을 맞추기보다 당시 정치적 과제를 형성하고 풀어가는 과정에서 생산된 다양한 <담론들>에 분석의 초점을 맞출 필요가 있다. 사실 서양의 정치학 또는 법학 교과서들이 통째로 번역되어 체계적으로 수용되기 시작한 것은 1905년 전후부터이다.<sup>3)</sup> 이 때는 국권상실 이후로 현실정치의 문제를 푸는데 활용되기 보다는 서양의 학문을 체계적으로 수입하여 국민을 계몽하려는 목적이 더 컸다. 정치의 ‘장(場)’이 상실된 가운데 정치 ‘학’이

3) 유길준의 『정치학』은 1907년에 안국선의 『정치원론』은 1907년에 출간되었으며, 유성준의 『법학통론』은 1905년, 유치형의 『헌법』은 1908년에 출간되었는데 이것들은 대부분 서양의 교과서를 그대로 번역하고 있다.

수입되고 있는 것이다. 오히려 산발적이고 체계적이지는 못할지라도, 개화파가 주도한 『한성순보』에서의 서양정치체제 소개 기사들, 갑오경장을 주도한 유길준과 박영효의 『서유견문』과 「건백서」, 비록 좌절되었지만 민주주의 운동을 주도하였던 「독립신문」논설 등은 당면한 정치적 과제를 풀기위한 담론들을 생산하였으며, 따라서 한국 근대정치학의 ‘교과서’로 다루어져야 한다.<sup>4)</sup> 정치학은 그 자체의 이론적 체계의 정밀함 보다 당대 주어진 정치적 과제를 해결하는 과정에서 이론적 근거를 제공하는 데 더 큰 의미가 있다고 보기 때문이다.

셋째, 전통과 근대의 <연속>의 측면과 <단절>의 측면을 아울러 고찰할 필요가 있다. 이것은 입헌민주주의에 대한 ‘관념’과 ‘제도’ 양 차원에서 모두 해당된다. 즉, 입헌민주주의를 수용할 때 일단 ‘관념’적으로 전통과 어떠한 측면에서 ‘연속’ 또는 ‘공통점’을 발견하여 결합하는지, 어떠한 측면에서 ‘단절’ 또는 ‘차이점’을 발견하여 이를 극복하려 하였는지 하는 점이다. 그 과정에서 전통이 재발견되기도 하고 극복되기도 하면서 ‘자기정당성’을 획득하게 되는 것이다. 그리고 ‘제도’적으로 기존 정치체제의 어떠한 것을 ‘강화’ 또는 ‘약화’시켜 그 목표에 근접하게 하려 하였으며, 어떤 새로운 제도를 ‘도입’하여 ‘보완’하고자 하였던가하는 점이다. 그 과정에서 — 혁명이 아닌 한, 또는 혁명이라 하더라도 — 정치체제, 나아가 정치질서의 안정과 변화를 동시에 이룰 수 있는 것이다.

이 글은 이러한 점을 염두에 두고 분석을 시도해 보고자 한다. 주 분석대상은 「대한국국제」(1899)반포로 입헌민주주의 운동이 탄압, 봉쇄되기까지의 주요 텍스트를 다루고자 한다. 말하자면, 『한성순보』(1883. 10~1884. 12)에서부터 박영효의 「건백서」(1888), 유길준의 『서유견문』(1895), 『독립신문』(1897. 4~1899. 12) 등의 담론들과 함께 「갑신정강」, 갑오개혁 중 「홍범14조」, 「내각관제」, 대한제국기의 「중추원 신관제」 등 정치과정에서 제시되거나 실행된 제도개혁(안)들이 검토될 것이다.

4) 서양 근대민주정치사상의 텍스트로 ‘프랑스혁명선언’ ‘Federal Papers’ 등이 중요하게 취급되면서, 한국근대정치학에 관해서는 체계적인 이론 ‘번역서’에 치중하는 것은 앞에서 지적한 ‘문제적 시각’에 기인한 것으로 보인다.

## II. 입헌민주주의의 한국적 정당화 = 정치 관념의 변화

정치체제는 권력구조의 반영이다. 그러므로 아무리 이상적인 것이라 하더라도 새로운 정치체제의 도입은 권력투쟁을 수반하기 마련이다. 더구나 5백년간 유지되어 온 전통의 유교정치체제를 변개한다는 것은 ‘혁명’이 아닌 이상 쉽게 변할 것 같지 않아 보인다. 사실 기존 정치체제의 변개는 ‘정변’에 의해 시도되었다. 갑신정변과 일본의 위협을 배경으로 한 갑오경장이 그랬고, 만민공동회도 기존의 관점에서 보면 ‘정변’ 또는 ‘민변’의 시도였다.<sup>5)</sup> 그런데 먼저 살펴봐야 할 것이 ‘민변’의 시도까지 가게 된 새 정치체제의 정당화과정이다. 근대 한국의 개혁세력이 기존의 정치체제를 입헌민주주의로 대체를 시도했다면 그 정당성 확보가 전제되어야 하는 것은 당연한 일이다. 더구나 기존정치체제의 정당성은 유교 ‘이념’에 의해 공고화되어 온 것이 아닌가! 개혁세력은 입헌민주주의의 수용의 정당성을 다음 두 가지 차원에서 설득하고 있다.

### 1. 국민의 정치적 동원

서구 입헌민주주의의 정치체제에 대한 관심과 소개는 최한기의 『지구전요(地毬典要)』(1857)에서부터 발견되나, 한국에 적극적인 수용을 검토하기 시작한 것은 1880년대 초 개화파가 발행한 한성순보에서부터라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 이 신문에서는 「각국근사」항목에서 주로 해외의 새로운 문물을 소개하고 있는데, 대체로 중국이나 일본의 신문 기사를 번역 게재하면서 편집자의 의견을 조심스럽게 덧붙이고 있다. 한성순보에 나타난 입헌민주정치에 대한 관심은 무엇보다 서양의 부강 원인을 찾는 데서 비롯되었다. 서양각국이 부강해진 이유는 “군(君)과 민(民)이 혼연일체

- 
- 5) 독립신문은 만민공동회가 통제가 어렵게 되자 백여년 전에 불란서에서 났었던 “민변”이 혹시 일어나지 않을까 우려하는 논설을 실고 있다. 독립신문, 1898/07/09, 「민권이 무엇인지」.
  - 6) 한성순보는 한성관운 박영효의 지원을 받아 유길준의 준비작업을 거쳐 1883년 10월에 창간되었다가 1884년 12월 갑신정변에 의해 중단된 한국최초의 근대적 신문이라고 할 수 있다. 이하 번역문은 관훈클럽 신영연구기금 번역판에서 옮긴 것임을 밝혀둔다.

가 되어 상하가 서로 융화하기 때문”이라고 파악하였다. 이에 반해 조선 현실의 “정치는 믿을 만하지 못하고 상하가 원망하고 관민이 서로 능멸하여 배반할 마음만 있으니, 별안간 일이 생겨 그들로 하여금 내환을 막고 외적을 방어하려한다면 낭패하지 않을 수 없을 것”이라고 크게 우려하면서, 지금 정치의 급선무는 “먼저 상하의 정이 막히지 않아서 민의 호소가 반드시 윗사람에게 들리어 근심과 걱정을 상하가 함께 하도록 해야 한다”(한성순보 1884/1/30, 각국근사(在上不可不達民情論))고 주장하였다. 한성순보는 “민에게 유익하고 가혹한 정치가 없게 하는” 서구 정치체제의 요점을 ‘장정(章程)’ 즉, 헌법과 ‘권력분립’ 그리고 ‘의원(議院) 설치’로 파악하여 의회의 설립과 군주권의 제한을 조심스럽게 검토하고 있다. 한성순보에서 ‘민주’, ‘입헌’, ‘민회’, ‘의원’과 같은 용어가 나타나고 이에 관한 자세한 내용을 소개하고 있어 한국 근대정치학의 초기 텍스트로 간주할 수 있다.

박영효는 갑신정변 실패 후 일본에 망명해 있는 동안 국왕에게 올린 상소문(「일명 「건백서」, 1888)에서 정치체제의 개혁을 주장하였다. 그는 서구의 문명부국에 비하여 아시아가 정체하게 된 것은 “정부가 인민을 노예와 같이 보아 인의예지(仁義禮智)로 이끌지 않은 까닭에 국민이 외국으로부터 점령을 당해도 이를 치욕으로 느끼지 않기 때문”이며, 이것은 “정부의 잘못이지 인민의 잘못은 아니”라고 하였다. 그는 “모든 인민에게 자유의 권리가 있고 군주의 권력에 한계가 있으면 인민과 나라가 영원히 편안할 것이나 인민에게 자유의 권리가 없고 군주의 권한이 무한하다면, 비록 잠시 강성한 시기가 있다 하더라도 오래가지 못하고 쇠망할 것이다. 이것은 정치에 일정한 틀이 없이 임의대로 판단을 내리기 때문이다” “진실로 일국의 부강을 기약하고 만국과 똑같이 대치하고자 한다면 군권을 줄여서 인민으로 하여금 마땅히 부여받은 자유를 누리게 하여 각기 나라의 은혜에 보답할 수 있는 책임을 지게 한 연후에야 점차 문명으로 나아갈 수 있다”라고 하여 조선의 부강을 위해서는 정치체제를 개혁하는 것이 급선무라고 주장하였다.

‘어떻게 하면 조선도 부강한 나라가 될 수 있을까’ 하는 문제 역시 유길준의 핵심적인 질문이었다. 그는 『서유견문』에서 서양의 나라들이 아시아주에 있는 나라들보다 “백배”나 부강한 이유는 인종적인 천질의 차이나 재주와 지식의 등급의 차이에 있는 것이 아니라 “정부의 제도나 규범이 다르기 때문”(유길준 1995a, 148)이라고 파악하였다. 그리고 서구 제국의 정치체제의 요점은 바로 국민 개개인의 권리가 잘 지켜지고, 이를 바탕으로 국가의 권리가 보존되는 것이라고 확신했었다.

다. 개인의 권리가 강해져야 “전국의 인민이 자임”하여 “산과 같은 기세를 이루어” 국가의 권리를 지킬 수 있지만, “인민이 권리의 중대함을 모르면 타국이 침략해 옴을 보고도 분격하지 않아 대비하고 방어하기 불가능하기 때문”(유길준 1995a, 98-99)이다. 그래서 그는 ‘인민의 권리’를 보장하고, 나아가 ‘방국의 권리’도 귀중하게 여길 수 있는 새로운 정치체제로 전통 정치체제가 변혁되지 않으면 안된다는 결론에 도달하였다.

독립신문 역시 유사한 관점을 보이고 있다. 약육강식의 시대에<sup>7)</sup> “조선이 남의 나라가 아니라 조선사 의 나라요 조선홍망이 남의 일이 아니라 조선사 의 홍망”(독립신문 1897/8/7, 논설)이라는 것을 자각케 하기 위해서는 “정부로 여곰 백성의 권리를 침범치 못하게 하는 일”이 급선무로 인식되었다. “국가”는 “개인의 집적”이기 때문에 국가가 자주를 바란다면 “개개인이 모두 자유권을 가지고” “인심의 화합과 중력(衆力)의 단결”을 이룰 수 있는 정치체제로 개혁해야 함을 주장하였다.<sup>8)</sup>

이처럼, 개혁세력은 근대국제질서의 새로운 국제정치현실에 적응하고 생존하기 위해서는 ‘군민일체’ ‘상하일심’이 필요하며, 특히 국민의 자발적 충성과 참여를 이끌어 낼 수 있는 정치체제로 변혁하지 않으면 안된다고 생각했다. 바꿔 말하면, 국민의 정치적 동원의 필요성에서 입헌민주주의체제로의 개혁을 주장한 것이다.

## 2. ‘문명의 정치’

입헌민주 정치체제로의 개혁은 국민의 정치적 동원의 필요에서 뿐만 아니라, <‘문명’의 도리>로서 이해되고 정당화되었다. 여기에서 문명이란 도(道)와 치환될 수 있는 것으로, 동양과 서양 모두에서 통용되는 보편적·중첩적인 의미를 갖는다.

첫째, 입헌민주정치는 전통 유교정치의 이상인 ‘인의의 정치[仁義之政]’ ‘요순

7) “강한 사람이 약한 사람의 고기를 먹는 이 날에 잊서서”(독립신문 1898/12/17, 논설).

8) 『대조선독립협회회보』 제7호, 1897/2/28. “국가라고 하는 것은 개인의 집적이다. 즉 개개인이 모두 자유권을 가진 연후에 미루어 능히 그 국가의 자유를 보전할 수 있다. 그러므로 국가를 세우는 한가지 일에 반드시 자주를 바랄진대 그 국민(國人)의 자유의 기(氣)를 만들고 길러야 하며, 그 자유의 기를 기르는 방법은 인심의 화합과 중력(衆力)의 단결만 같은 것이 없다.”

의 정치'를 실현하고 있는 것으로 보았다. 박영효는 “압제와 학정”을 “야만국의 미개한 정치(蠻邦未開之政)”로, “관대하고 공명정대한 정치”를 “문명국의 개명 정치(文國開明之政)”으로 구분하고, 문명 개명 정치로 변혁할 것을 주장하고 있다. ‘문명개명의 정치’는 다름이 아니라 인민의 자유를 보장하고 속박하지 않으며 국법이 관대한 “인유의 정치”를 말한다. 그에 반해 ‘야만미개의 정치’는 “형벌을 혹독하게 하여 인(仁)을 해치고, 처벌을 억지로 시행하여 의(義)를 무너뜨리고, 법을 마음대로 쥐고 흔들어 신(信)을 잃음으로써, 인민의 마음이 지조없이 나약하게 되거나, 완고하고 포악하게 되거나, 또는 의심을 품고 동요하게 되는 지경에 이르도록 하는 것”(박영효 1888, 297)이다. 관대하고 공명정대한 정치를 위해서는 제도적으로 전제군주권을 제한해야 한다고 하였다. 박영효는 조선에서 “정부가 백성을 노예와 같이 본” 것은 곧 “인의예지로 그들을 이끌지 않은” 것이라고 하여 조선의 정치를 ‘미개무식한 정치’로 진단하였다. 전통 유교정치의 명분과 현실의 괴리를 서구정치를 거울로 삼아 고발하는 한편, 입헌민주정치를 유교정치의 원리에 기대어 그 정당성을 설득하고 있다. 심지어 식민지인 인도가 영국에 점령당했으면 서도 영국정부의 명령을 기꺼이 따르고 스스로 정부를 세우고자 하지 않는 까닭은 “영국의 법률이 관대하고 정치가 공명정대하여 사람마다 자신의 삶을 편하다고 생각하기 때문”이라고 변명하고 있다. 유길준 역시 정치체제의 차이에 관계없이 정부가 마땅히 해야 하는 역할, 즉 ‘직분’을 ‘문명개화의 정치 여섯 가지 조목’으로 정리하고 있다(유길준1995a, 153-154). 독립신문에서도 ‘문명’의 차원에서 정치개혁을 논의하고 있다(정용화 2003). 먼저 인권을 보호하는 나라는 “문명국”, 또는 “상등국”으로 평가되고, 그렇지 못한 나라는 “야만국” 또는 “미개국”으로 비판받는다. 문명국이란 “그 나라의 법률 장정과 모든 다스리는 일들이 밝고 공평하여 무식한 백성이 없고 사람마다 자유권이 있으며 나라가 지화세계가 되어 요순 때와 다름이 없는 것”을 이르고, 야만국이란 “도무지 예의엄치를 모르고 짐승과 다름이 없으며 다만 흉포한 일만 행하는 나라”를 이른다(독립신문, 1899/2/23, 논설). 문명국의 입헌민주정치가 ‘요순의 정치’를 실현하고 있는 것으로 평가한 것이다.

둘째, 입헌민주정치는 전통 유교정치의 이상인 ‘사욕(私慾)’을 방지하고, ‘공의(公義)’ 정치, ‘여민(與民)’ 정치를 실현할 수 있는 것으로 생각했다. 한성순보에서는 권력분립의 유용성을 설명하면서 “헌법이 있는 이후로 입법관은 입법만 할 뿐 행정은 할 수 없고, 행정관은 행정만 할 뿐 입법은 할 수 없으므로 사욕을 품은 자



가 그 욕망을 마음대로 펴지 못하고, 사법관은 입법과 행정 양관의 지시와 촉탁을 받지 않고서 오직 법에 의해 형벌을 시행하고 의(義)에 의거해서 일을 처리하기 때문에 … 이는 실로 삼대권 분립의 제일 이익”(한성순보, 1884/1/30, 「구미입헌정체」)이라고 설명하고 있다. 또 “대체로 서양각국은 군과 민이 한마음이어서 정사의 크고 작음을 막론하고 모두 의원(議院)의 타협을 거쳐 거행한다. 이 때문에 안으로는 가학한 정사가 없고 밖으로는 방위와 보수의 적의함이 있으며, 평상시에는 물화의 교역에 힘쓰다가 사변이 있을 때는 공의(公義)에 급히 달려가는 정성을 다하여 … 이른바 나라를 위하여 가정을 잊고, 공(公)을 위할 뿐 사(私)를 잊는다”(한성순보 1884/1/30, 「在上不可不達民情論」)고 하여 의회주의 정치는 공의의 정치를 실현하는 것으로 보았다. 박영효는 현실의 정치가 “정치에 일정한 틀이 없이 임의대로 판단을 내리”고 있다고 지적하고, 민본주의자들이 전거로 삼는 유명한 말인 “인민은 나라의 근본이니 근본이 튼튼해야 나라가 평안하다”(民維邦本 本固邦寧, 『書經』)를 인용하면서, “근본을 굳게 하고자 한다면 곧 민을 화합시키고, 민을 화합시키려 한다면 즐거움과 괴로움을 민과 함께(與民同樂)”하는 정부로 개혁해야 한다고 주장하고 있다. 유길준도 조선이 해당되는 ‘군주명령체제’가 “국가의 전장(典章)이 일정치 못하고 명군과 양신이 국정을 행하여 공도(公道)를 행하여도 그 덕화와 은택이 그 군신이 살아있는 일시에 머물고, 만약 폭군과 간신이 국권을 잡으면 그 사의(私意)를 방종하는 제도”이며 “빈부와 귀천의 차등이 심하고 법률이 공평치 못함”(유길준 1995a, 149-150)에 반해, ‘군민공치정체’는 “그 제도가 공평하고 조금도 사정(私情)이 없어서 민이 좋아하는 것을 좋아하고 싫어하는 것을 싫어하여 나라의 정령(政令)과 법률을 여중(與衆)의 공론으로 행한다”(유길준 1995a, 148)고 설명하고 있다. 원래 유교정치의 이상이었던 ‘사정의 방지’와 ‘공론정치’ ‘여민정부’가 입헌민주주의에서 실현될 수 있다는 것이다.

셋째, 입헌민주정치는 ‘소인’이 아닌 ‘군자’를 뽑아 국정을 맡길 수 있는 제도라고 옹호하였다. 한성순보에서는 “예로부터 재상들이 흔히 책임자가 아니어서 정치가 거행되지 못하고 백성이 편안치 못했던 것은, 혹은 문벌 혹은 당여(黨與)로 사람을 등용하고 일찍이 군자를 널리 뽑아서 정치를 맡기지 않았기 때문이다. 지금 이 입헌정체는 민선(民選)을 근본으로 삼아 일체 그의 뜻을 따르기 때문에 국중의 현능한 자가 누구나 그 의원이 될 수 있고, 또한 누구나 그 재상이 될 수 있으니, 어찌 소인이 임금을 불의에 빠뜨리는 일이 있겠는가. 이것이 또한 입헌정체

의 제일 이익이다”(한성순보 1884/1/30, 「구미입헌정체」)라고 하여 민선의 정치를 적극 소개하고 있다. 민의 정치참여와 선거제도가 소인을 물리치고 군자를 등용할 수 있는 유교정치의 목표에도 부합한다는 것이다. 독립신문에서도 “공평정직한 실학을 국중에 퍼트려 중인이 다 각기 직업을 하고 나라가 부강하여 문명진보한 자주독립국을 만들자는 것은 정도(正道)요, 허한 것을 숭상하고 한 두 사람을 위하여 중인에게 압제하여 전국 동포형제를 야만의 지위에 처하게 하는 것은 소인의 도”(독립신문 1898/5/10, 논설)라고 하여 문명과 야만의 정치행태를 ‘정도(正道)’와 ‘소인(小人)의 도(道)’에 비유하면서, 문명국의 행태로의 변혁이 ‘정도’로서 그 당위성이 주장되고, 기존의 행태는 ‘소인의 도’로서 부끄러운 극복대상으로 비판되고 있다.

넷째, 인민이 치자(治者), 즉 정부를 갈아치우는 ‘저항권’ 역시 전통 유교정치에서 ‘폭군방벌론’의 연장선상에서 이해, 수용하고 있다. 박영효는 “인간이 정부를 세운 본지는 통의(通義)<sup>9)</sup>를 견고히 하고자 하는 것이지 제왕을 위해 세운 것이 아니다” “나라는 제왕의 나라가 아니고 인민의 나라며 제왕은 나라를 다스리는 직인(職人)이다”라고 전제하고 “무릇 군주가 삼가지 아니하고 치우치면 천하사람들이 죽임을 당한다”는 『大學』의 진술을 인용하면서 정부가 그 설립취지인 ‘보민(保民)’과 ‘호국(護國)’을 하지 못하면 그 군주는 탕(湯)/무(武)의 결(桀)/주(紂)방벌론(放伐論)이 적용된다고 주장하였다(박영효 1888, 「八日」). 나아가 그는 미국혁명을 저항권의 사례로 소개하면서 “만약 일신의 안온을 지키지 못하고, 개인의 자유를 행하지 못하며, 사유재산을 지키지 못하여 인생의 대의를 잃어서 고식(姑息)의 처지도 불가하게 되면 민은 반드시 변동을 일으켜 자유를 지키고자 할 것이다. 누가 이것을 막을 수 있겠는가. 때문에 미국이 영국의 학정을 계기로 변동을 일으켜서 마침내 자유의 나라를 이룬 것이다”라고 하여 이를 옹호하고 있다.

이처럼 입헌민주주의체제의 정당성이 전통 유교정치의 이념과 이상에 비추어 주장되고 있다. 이것은 단지 유교정치체제와 입헌민주주의체제의 차이점을 드러내어 양자택일을 강요하는 것이 아니라 동·서양 문명의 이상이 상호 중첩되는 부분을 확인하고 그 이상의 ‘회복’을 주장하면서 개혁의 필요성을 설득하고 있는 논

9) ‘통의(通義)’란 당시 권리(right)의 번역어로 통용되었다. 자세한 내용은 정용화(2004a, 333-336)를 참조.

법이다. 이러한 논법은 개혁론의 보편적인 방법중 하나로 보인다. 옛 이상에 의탁하여 현재의 제도개혁을 주장하는(託故改制)방법은 다산 정약용도 그러했고, 중국의 강유웨이(康有爲)도 그러했다. 특히 중국에서 입헌민주주의를 소개하고 이해하는 방법에서 그 유사한 예를 확인할 수 있다. 중국에서 서양의 정치체제 — 입헌정치와 의회제 — 는 유교정치의 이상인 ‘삼대(三代)의 치(治)’의 정신과 부합함을 주장하면서 그 수용을 주장하였다(민두기 1993, 25-27; 정용화 2004a, 265-266). 이러한 어법 역시 견강부회라고 하기보다는 동서양의 문명과 도의 상통성을 확인하면서 정치개혁을 정당화하려는 것으로 볼 수 있을 것이다.

서구의 입헌민주정치체제 수용을 이처럼 정당화하는 가운데 ‘정치’ 개념의 변화도 불가피하게 되었다. 즉, 정치(또는 정부)의 목적이 추상적인 위민 내지 교화에서 구체적인 인민의 권리보호로 변하고, 정치의 주체 역시 군주독단 또는 지배계급의 독점에서 인민의 정치참여로 확대되고 있다.

### III. 입헌민주주의 수용의 이론과 실제

지금까지 살펴 본 입헌민주주의체제로 정치개혁의 정당성을 주장한다고 해서 현실정치에 그대로 적용되는 것은 아니다. 정치체제를 바꾸려면 현실 정치권력의 뒷받침이 있어야 할 뿐만 아니라 기존의 정치제도와 관련 속에서 ‘변용’이 이루어질 수밖에 없다. ‘실천’ 과정에서 생산된 이론적 정당화와 제도적 변용을 살펴보자. 입헌민주정치의 핵심 요소라고 할 수 있는 네 가지 분석개념을 가지고 그 이론과 실천을 검토해보자: (1) 입헌과 권력분립, (2) 민주와 참정, (3) 법치주의, (4) 시민과 시민사회

#### 1. 입헌과 권력분립

입헌정체는 ‘군민동치(君民同治)’와 ‘합중공화(合衆共和)’ 두 가지로 이해되고 영국과 미국의 정체가 각각 그 모델로 간주되었는데(한성순보 1884/1/30, 「구미입헌정체」), 현실적인 대안은 ‘군민공치’ 체제였다. 공화정을 주장하는 것은 당시 군주정치 현실에서 용납될 수 없었기 때문이다. 입헌민주정치를 ‘군민공치’와 유사

개념(君民共主, 君民同治)을 통해 이해하고 그 수용을 검토한 것은 동아시아 삼국의 공통적인 현상이었다.<sup>10)</sup> 합중공화란 전국민이 함께 협의하여 정치를 행한다는 뜻인데, 세습군주를 세우지 않는다는 점에서 군주제와 다르지만, 그 권한과 위엄이 각국의 제왕과 조금도 다르지 않은 것이라고 하여 공화제를 군주제를 중심으로 이해하고 있다(한성순보 1884/8/31, 각국군사(美國大統領)).

한성순보는 입헌정치의 “움직일 수 없는 기초는 나라를 다스리는 주권이 국민에게 있고, 모든 권력이 국민에게서 나와 시행되는 것이다. 그 근본원인은 모든 사람은 평등하기 때문이다”고 하여 ‘주권재민’과 ‘인민평등’의 원칙을 확인한 후 “민중의 권한을 한 사람에게 위임하여 통치자가 되게하는 것은 민중에게 유익하게 하고 반역이나 가혹한 정치가 없게 하기 위함”인데, 그 제도적 장치가 바로 “장정(章程)”, 즉 헌법이며 그 “가장 중요한 골자는 권한을 나눈다는 것”이라고 하여 입헌정체의 특징을 권력분립으로 이해하였다(한성순보 1884/8/31). 그리고 군민공치의 입헌정체의 특징은 궁정 사무와 내각 사무의 분리 및 내각과 관료 사무의 분리로 파악하였다.

이러한 관점은 1884년 갑신정변에서 시도되었다. 「갑신정강」 중 정치체제 관련 부분은 다음과 같다: ① 문벌을 폐지하고 인민평등의 권을 제정하고, 사람으로서 官을 택하게 하지 관으로서 사람을 택하게 하지 않을 것, ② 내시부를 폐지할 것 ③ 대신과 참찬은 합문(閤門) 안의 의정소(議政所)에서 일과적(日課的)으로 회의를 하여 품정(稟定)을 행하여 정령(政令)을 포행(布行)할 것, ④ 정부는 6조 외에 무릇 불필요한 관직은 모두 혁파하고 대신과 참찬으로 하여금 서로 상의하여(酌議)처리케 할 것, ⑤ 모든 국가재정을 호조로 하여금 관할케 하고 그 밖의 일체의 재무아문은 폐지할 것(김옥균 1979, 95-96). 여기에서 ①은 주권재민의 전제로서 인민평등의 원칙을 선언하고 실천하려는 것으로 볼 수 있다. ②와 ⑤는 내시부를 폐지하고 궁중사무·재정과 국가사무·재정의 분리를 분리하여 전제군주권을 제한하려는 의도를 담고 있다. 그리고 ③과 ④는 입법권과 행정권을 가진 내각을 중심으로 정치를 운영하겠다는 의지로 보인다. 갑신정변은 급작스러운 ‘정변’이었던 만큼, 새로운 제도를 도입하기 보다는 기존의 제도를 ‘폐지’하거나 ‘강화’하여 입헌민주정치의 목표 실현에 접근하려 했던 것으로 볼 수 있다.

10) 3국의 군민공치론의 자세한 내용은 정용화 2004a, 265-268 참조.

갑오경장에서 정치체제 개혁구상은 그 주동자였던 박영효와 유길준에 의해 이미 1880년대 후반에 준비되고 있었다.<sup>11)</sup> 박영효는 “만일 군권을 무한히 견고하게 하고자 한다면 인민을 지극히 우매하게 하는 것만 하는 것이 없고, 인민이 우매해지면 잔약해져서 군주의 전권을 굳게 할 수 있다. 그러나 민이 어리석고 약해지면 나라도 또한 약해지니 그러므로 천하만국이 모두 우매하고 약해진 연후에야 그 나라를 보호하고 그 자리를 안정되게 할 수 있으니 이는 참으로 공허한 말이라 어찌 실(實)함이 있겠는가”(박영효 1888, 「六曰」)라고 하면서 군권무한의 전제정치를 고쳐 입헌군주의 내각책임정치를 해야한다고 제안하였다. 그리고 전통적으로 산림(山林)과 부현(府懸)의 좌수(座首)를 민망에 따라 선발하여 민국의 일을 협의하게 하는 군민공치(君民共治)의 풍습을 개선, 확대할 것을 요청하고 있다(박영효 1888, 「七曰」). 그렇지만 그는 군민공치를 실현시킬 수 있는 구체적인 방안에 대해 충분한 구상을 보여주지 못하였다. 군민공치체제에 관한 구체적인 구상은 유길준의 『서유견문』에서 제시되고 있다.

유길준은 『서유견문』(1889년 탈고, 1895년 출간)에서 정치체제에 관해 가장 체계적으로 논하고 있는데, 조선이 지향해야 할 ‘군민공치체제’를 다음과 같이 설명하고 있다: ① 나라의 법률과 정사를 군주 한 사람이 독단하지 않고 의정에 참여하는 여러 대신과 반드시 먼저 상의하여 결정하고, 결정된 것은 군주의 명령으로 시행한다 ② 의정·행정·사법으로 삼권이 분립되어 있으며, 군주는 그 원수의 지위를 차지한다. ③ 의정에 참여하는 여러 신은 인민이 천거하여 정부의 의원이 된다. 그러므로 의정대신은 인민을 대신하여 사무를 행하는 것이다. ④ 군주의 권세는 법으로 정해진 범위 안에 한정되어 법외에는 한결음도 나갈 수 없다. ⑤ 나라의 정령(政令)과 법률을 대중의 공론으로 결정한다 ⑥ 국민 중에 인구비율로 유덕한 자를 천거하여 의회를 구성한다 ⑦ 이 의회는 군주의 정치를 찬양(贊襄)하고, 인민의 권리를 보호하고 지키며, 행정·사법의 직무를 규찰하고, 정령과 법률을 논란(論難)한다 ⑧ 군주로부터 평민에 이르기까지 모든 사무는 공평(公平)하게 처리하고 사정(私情)으로 행하지 않는다(유길준 1995a, 144-145, 148-149).

11) 갑오개혁에서 추진한 왕권약화와 내각중심의 정체개혁이 일본의 침략을 용이하게 하기 위한 일본의 책략에 부응한 것이라는 주장이 있는데(이태진 1997, 85), 이것은 지나친 피해의식으로 보인다.

유길준, 박영효가 주도한 갑오경장(1894. 7-1896. 2)에서는 이러한 군민공치의 구상이 구체적으로 추진되었다. 그 핵심은 내각중심의 입헌군주제와 제한적 대의 정치의 실현이었다(유영익 1993, 205). 군국기무처 시기에 유길준을 포함한 개혁 정권은 일본의 궁내부제도에 착안하여 「궁내부관제」와 「의정부관제」를 작성, 궁중과 정부의 구별을 명확히 하였다(『한말근대법령자료집』 I, 4-6, 68-71). 그리고 승정원을 계승한 승선원(承宣院)을 폐지하여 군주와 궁내의 자의적인 정치관여를 제도적으로 불가능하게 하였다. 대신 내각제도가 채택되어 총리대신이 실질적인 권력의 중심역할을 담당하였다. 이는 국왕의 측근정치를 막고 내각에 권력을 집중 시키려는 조치들이었다. 군국기무처는 「각부각아문통행규칙」에 의거하여 각종 정책안의 발의자는 오로지 의정부와 각 아문의 대신으로 제한하고, 제출된 의안은 의정부회의에서 검토한다고 규정하여, 사실상 의정부회의를 중심으로 국정을 운영하는 방식을 취하였다(『일성록』 1894/7/14). 김홍집·박영효내각이 주도한 「홍범 14조」에서는 “대군주가 국정을 친히 각대신에게 자순(諮詢)하여 재결케 한다”고 하여 군주의 친재권을 명시하면서도 군주권이 일정한 제한을 받도록 하였다. 1895년 4월 19일에 칙령38호로 반포된 「내각관제」(『일성록』 1895/3/25; 『한말근대법령자료집』 I, 198-200)는 내각회의에서 결정할 수 있는 사항으로 법률칙령안, 세입세출의 예산과 결산을 비롯하여 모든 국정사무로 규정하고, 모든 안건 및 관리의 임면 진퇴에 대해 국왕의 의사가 나왔다고 하더라도 결행하기 전에 반드시 내각에 제출하여 의결을 거친 다음에 가하도록 함으로써 국왕의 국정행사에 결정적인 제약을 가하였다(『한말근대법령자료집』 I, 231-232). 특히 과록제(科祿制)가 폐지되고 관리의 등용시험 및 임면권이 전고국(銓考局)으로 이관된 것은 국왕전제에 대한 중대한 제약을 의미하였다. 개혁관료들은 삼권분립도 시도하였는데, 「재판소구성법」을 공포하여 사법권독립을 제도화하였다.

왕권의 제약과 내각중심의 정치운영을 중심내용으로 한 갑오경장은 일본의 위력에 왕실이 굴복한 가운데 진행되었기 때문에, 삼국간섭 이후 일본세력이 위축되자 왕실은 권력회복을 위해 반격을 시도하였다. 그리고 마침내 아관파천으로 갑오정권을 몰락시켰다. 고종은 즉시 “역적무리들이 나라의 권한을 농간질하고 조정의 정사를 뜯어고치면서 심지어는 의정부를 내각이라고 고쳐부른 것은 거의 다 지시를 위조한 것이었다”고 선언하여 갑오개혁에서의 정치개혁을 전면 부정하였다. 그리고 칙령1호로 내각관제를 폐지, 의정부관제를 부활시키고 ‘대군주폐하가 모든

정사를 통솔하여 의정부를 설치하였다' 라는 규정을 두어 군주전권을 천명하였다.

1897년 환궁한 고종은 국호를 대한제국으로 고치고 칭제를 선언한 가운데 군주전제권 확립에 몰두하였다. 고종은 청일전쟁 이후 중국으로부터 '독립'을 이루어 대외적 주권은 확립된 것으로 보고 대내적 주권 확립, 즉 군주전제권 확립을 통해 주권의 완성을 기도하였다.<sup>12)</sup> 이에 대해 독립협회는 '군민공치' 체제를 목표로 활발한 정치운동을 전개하였다. 서재필, 윤치호 등 독립협회의 주도자들은 공화정을 충분히 알고 있었지만 당시 대한제국의 현실에서는 이의 실현이 도저히 불가능하다고 보고, 대신 전제군주제를 입헌군주제로 개혁하려고 하였다. 그들 역시 입헌군주제를 '군민공치제'로 이해하고 있었는데, 그 실현은 '민회' 설립을 통해 이루어질 수 있다고 생각했다.

## 2. 민주와 참정

한성순보에서부터 이미 입헌정체의 요체 중 하나는 '의원(議院)'의 설치에 있다고 이해하였다. "대체로 입헌정체는 전국인민이 모두 국사를 함께 논의할 수 있는 것을 주지로 삼는다." "태서의 정속(政俗)은 군주 및 민주를 막론하고 모두 상하 의원을 설치하여 일체 군국대사를 하원에서 공동으로 작의하여 상원으로 올리면, 상원에서 또 작의하여 하원으로 내리는데, 여기서 의결한 것은 동이(同異)를 막론하고 합해서 상재(上裁)를 청하는 바, 아무리 군주의 존귀로도 자기의 뜻대로 독행할 수 없다"(한성순보 1884/1/30) 하지만 그 기사의 말미에서는 "인민에 슬기가 없으면 함께 의논할 수 없는 것은 당연하며, 인민들에 슬기가 많아서 국가의 치란과 득실의 연유를 안 다음에야 거행할 수 있다"고 하여 유보적인 태도를 취하였다. 한성순보에서 의회도입에 관해 대단히 소극적이었던 것을 감안하면, 갑신정변에서 의회 관련 조항을 발견할 수 없는 배경을 이해할 수 있다.

의회설치에 대한 유보적인 태도는 갑오경장 주도세력도 마찬가지였다.<sup>13)</sup> 대신 그들은 기존의 제도를 활용하여 군민공치의 이상에 접근하려 했다. 그들은 정부관

12) 주권개념의 수용과 적용과정에 관해서는 정용화(2004b) 참조.

13) 유길준은 정치란 그 인민의 학식수준에 따라 결정되는 것이기 때문에 당장 그 정체를 도입할 수는 없다고 지적하고, 인민을 교육하여 국정에 참여하는 지식이 있게 한 연후에 그 정체를 논의함이 옳다고 주장하였다.

료들 중에서 '의사부'를 형성하거나 중추원을 개편하여 의회의 형식을 갖춘 다음 민선의원은 장기적인 과제로 두었다. 갑오경장에서 군국기무처 시기 의정부회의는 '의회'라고 약칭하기도 하였다(왕현중 1999, 175). 신관제 이후 군국기무처가 의정부 산하로 귀속되자 개혁관료들은 이를 형식적인 기구로 두려하지 않고 이전과 마찬가지로 개혁법령을 그대로 회의하고 결정하는 기구로 활용하고자 하였다. 이를 위해 개혁관료들은 기존의 회의원을 보다 확충하여 전체 부서의 대신 및 장신(將臣), 경무사 등 모두를 포괄하는 방안을 마련하였고(「군국기무처의안」 1894/7/18), 다음과 같은 의안을 결의했다.: “의회는 의사부이고 정부는 행정부이다. 양자는 서로 대치해야 하고 섞이는 것은 불가하다. 이는 만국통례이다. 군국기무처가 의정부에 예속되어 있는데, 특수하게 속해있는 것은 사체(事體)에 맞지 않는다. 이제 마땅히 기무처의 장정을 고쳐 하나의 일을 맡게 하여 정부와 더불어 서로 상하(上下)할 것”(「의안」 1894/9/11, 308). 이러한 일련의 관제개혁을 제기한 이유는 갑오개혁정권이 군국기무처의 권력강화를 통해서 개혁정책의 의결권과 집행권을 독점적으로 확보하고 향후 의회제의 도입을 전망함으로써 '군민공치' 체제로 나아가고자 하였음을 알 수 있다(왕현중 1999, 179-181). 하지만 이러한 의안은 고종에 의해 폐기됨으로써 실효를 거두지 못하였다.

군국기무처가 폐지된 대신 중추원이 정책자문기구로 복구되어 법률 의안에 대한 자순기능을 부여하여 입법부의 기능을 가질 수 있도록 하였다. 그러나 실제로 중추원은 인사의 독립성을 갖추지 못하였고 중추원에서 부결하거나 수정하여도 내각에서 그대로 시행할 수 있도록 하였으며, 결정적으로는 각 관서나 신민에게서 조차 상서, 건백 및 기타 통신을 수령할 수 없도록 하여 개혁정책을 사후 승인하는 부수적인 자문기관에 불과하였다(『한말근대법령자료집 1』, 202-203). 이것은 개화와 관료들의, 앞에서 살펴 본대로, 즉각적인 의회개설에 대한 부정적인 인식과 관련이 있어 보인다. 또한 민의 의견 수렴 절차보다 내각에 정치권력을 집중하여 빠른 시간 내에 강력한 개혁정책을 추진해야 한다는 생각에서 비롯된 것으로 보인다.

갑오경장에서는 군민공치의 또 하나의 조건인 민의 정치참여를 기존의 향회를 활용하여 지방의 차원에서 시도하였다. 1895년 갑오정권은 군국기무처에서 의결된 「향회설립안」을 토대로 「향회조규」와 「향약판무규정」을 제정하였는데, 「향회설치안」의 내용은 각 면의 인민 중에서 총명하고 노련한 자를 한 명씩 뽑아서 이



들로 하여금 읍정(邑政)의 가부를 평의·결정하여 시행하도록 하는 것이었다(『한말근대법령자료집 1』, 30-31). 「향회조규」는 종래 면리단위에서 농민들의 의사를 반영하고 자치적으로 운영되었던 리회(里會), 면회(面會)의 기능을 수렴하면서 관치적인 성격을 지녔던 향회, 군회와 서로 결합시킨 것으로서, 교육과 호적, 지적, 위생, 사창, 도로교량, 식산홍업, 공공산림 및 제방, 제반세목 및 납세에 관한 사항 등 지방과 관련된 일체의 사항을 담당하며 다수의 의견에 따라 결정하도록 하였다. 향회는 그 회원자격을 “신분의 차별 없이” 매호 1인으로 하되 징역이나 조세를 체납한 처분이 없는 자로 규정하여 일정한 정도의 자산가를 상정하고 있었다. 갑오정권의 붕괴로 향촌질서의 재편정책도 실효를 거두지 못했지만 근대국민 국가의 실현을 위해 향회의 기능을 인정하고, 지방자치를 통해 민주주의 대의제도를 실시하고자 한 것은 큰 한국정치발전에 큰 진전이라고 평가할 수 있다.<sup>14)</sup>

새로운 제도로서 의회 설립은 독립협회에 의해 적극적으로 추진되었다. 독립협회는 1898년 4월 3일 「의회원을 설립하는 것이 정치상에 제일 긴요함」이라는 주제로 토론회를 연후 의회설립운동에 들어갔다. 그런데 윤치호 등 협회 지도부가 구상한 ‘의회’는 일반대중에서 선발되는 ‘하원’이 아니라 독립협회 회원 중에서 선발되는 ‘상원’이었다. 독립협회는 새로운 제도를 창출하기보다 기존의 중추원을 개편하여 ‘상원’을 개설하는 것을 목표로 하였다. 협회는 독자적인 상원개설안을 마련하여 정부측과 협상에 들어갔는데, 그 핵심은 중추원 의관을 50명으로 하되, 그 중 25명은 황제가 임명하고 나머지 25명은 독립협회에서 선거를 통해 선출한다는 것이었다. ‘군민공치’의 실현을 위해 군권의 대표와 민권의 대표를 반분하여 배정한 것이다. 그러나 황제가 독립협회의 반분 몫에 반대하고 대신 17명을 독립협회에서, 나머지 8명을 친황제단체인 황국협회에서 선출하자는 안을 제시하여 타협을 보지 못하였다. 이에 독립협회는 박정양 의정부 참정 등 개혁파 정부대신들을 초청하여 ‘관민공동회’를 개최, 토론하여 의회개설에 합의하고 ‘헌의 6조’를

14) 유길준은 일본에 망명 후 모스박사에게 쓴 편지에서 갑오경장에서는 “지방장관회의에 대한 규칙도 정부에서 공포하였는데 이것은 우리 국민에게 자유를 누리는 새 생활을 하게하고 입헌군주제를 실시하는 전단계로 자치를 해야 한다는 것을 일깨우기 위해서였습니다”라고 하여 지방자치 실시의 목적이 입헌군주제의 정치체제 개혁과 관련이 있음을 밝히고 있다. 이후 귀국하여 유길준은 “국민의 자치사상을 계발하는 문로(門路)를 열기위해”(『유길준전서』 4, 313) 1908년 5월 ‘한성부민회’를 조직 운영한다.

결의, 황제에게 품의하였다. 이 관민공동회는 당시 한규설의 말대로 “관리와 백성들이 협의하는 것은 나라를 세운지 5백년 이래로 처음 있는 일”로서 “관리와 백성이 한 마음이”(정교 2004, 248-249)된 의미있는 사건이었다. 군민공치의 관점에서 본다면, 민의 정치참여가 공식적으로 이루어진 첫 사례로 평가할 수 있을 것이다.

개혁과 정부는 독립협회가 제출한 중추원관제 개편안을 검토하여 약간의 수정을 가한 후 황제의 재가를 얻어 「중추원신관제」를 공포하였는데(『관보』 1898/11/4), 이것은 한국역사상 최초로 제정된 의회설립법이라고 할 수 있다(신용하 1988, 83). 신중추원은 입법권, 조약비준권, 행정부의 정책에 대한 심의권, 건의권, 행정부 건의에 대한 자문권 등 근대 민주주의 국가의 ‘의회’의 기능을 갖춘 것이었다. 그런데 11월 5일 독립협회에서 행해질 25명의 중추원 의관 선출을 앞두고 수구파 대신들이 공화제 건설 음모를 이유로 17명의 독립협회 간부를 체포하고 독립협회를 강제해산하는 사태가 발생하였다. 독립협회는 이에 항의하는 ‘만민공동회’를 무려 19일간 철야로 계속하면서 지도자 석방과 독립협회 복설, 의회설립을 요구하였고, 결국 황제는 11월 26일 만민공동회의 요구를 전면수용하는 칙어를 내리게 된다. 이 때 고종황제가 200인의 민대표와 직접 접견하고 그들의 요구를 모두 수용하였는데, 김홍우교수는 이것을 조선조 역사상 최초로 군민이 직접 체결한 “계약”이며 “우리나라 최초의 근대적 헌법”이라고 할 수 있다고 평가한다. 그리고 이 “광무계약”은 군·민이 서로 구분된 상태 하에서 맺어진 “신계약”으로서, 이러한 구분이 존재하지 않은 “자연상태” 하에서의 계약, 예컨대 홉스, 로크, 루소류의 “최초의 사회계약” 또는 “원계약”과는 구분된다고 그 의의를 설명하고 있다(김홍우 2004, 49-69).

황제와 수구과정부는 만민공동회에 대한 약속을 이행하는 뜻으로 중추원관제를 실시하기 위해 11월 29일 중추원 의관 50명을 선정, 지명하였다. 이 때 선정된 의관은 독립협회 및 만민공동회 계열이 17명, 나머지는 황국협회 등 수구파가 다수 의석을 차지하도록 한 것이었다(신용하 1990, 469). 독립협회와 만민공동회는 이에 만족하지는 않았으나 더 이상 이의를 제기하지는 않았다. 그런데 황제의 친유 이후 10일간의 기다림을 보니 황제가 약속한 국정개혁의 기미는 보이지 않고, 보부상패들도 완전히 해산시키지 않았으며, 도리어 황제와 수구파가 내밀히 결합하여 만민공동회가 규탄해 오던 인물들을 재중용하자 12월 6일 만민공동회를 재개하였다. 사실상 저항권의 행사였다. 이 때 고종은 만민공동회를 해산시키기 위한 방

책으로 중추원을 열어 여기서 그들의 요구를 다루게 하였다. 중추원회의에서 독립협회는 정부대신급에 임명할 11명의 후보자를 공천하고 고종의 결단을 요청하였는데, 그 11명 중에 황제가 기피하는 인물이며 대역죄인의 죄명을 지고 있는 박영효가 들어있는 것을 트집잡아 고종은 12월 25일 독립협회와 만민공동회를 강제 해산하였다. 「군민간의 신계약」이 군주에 의해 일방적으로 파기된 것이다. 정부는 이어 독립협회 세력을 중추원에서 완전히 배제하는 한편 개혁적 관료들을 모두 파면하고 완전히 수구파 중심의 정부를 편성하였다. 그리고 1899년 8월에는 대한제국의 국체는 “대황제가 무한한 군권을 향유”하는 “전제군주제”임을 공포하는 「대한국국제」를 반포하였다.

### 3. 법치주의

입헌민주정치는 기본적으로 법치주의 원리에 근거하고 있다. 법치주의는 통치 권력을 헌법적으로 제한하는 것뿐만 아니라 인민의 권리를 법적으로 보장하는데 그 의미가 있다. 그러므로 법치주의는 곧 인민의 권리 보장을 전제로 한다. 인민의 권리와 법치주의에 대한 규정은 앞에서 살펴 본 「갑신정강」에서 발견되지만, 보다 체계적인 논의는 박영효와 유길준의 저작에서 확인할 수 있다.

박영효는 「건백서」 「八曰」에서 “하늘이 백성을 내려주었으니, 모든 백성은 다 동일하며, … 천하일반에 통하는 불변의 도리는 사람이 스스로 생명을 보존하고 자유를 구하여 행복을 바라는 것”이라고 하여 ‘천부인권’론을 수용하고 있다. 그리고 “이것을 타인이 어찌할 수 없는 것”은 “‘삼군으로부터 그들의 장수는 빼앗을 수 있으나 보통사람으로부터 그의 뜻은 빼앗을 수 없다’고 한 공자의 말이 이에 해당한다”고 하여 그 불가침을 주장하고 있다. 그리고 「二曰」에서는 “모든 경우의 송사와 대소경중의 죄는 다만 재판관에게 맡겨 판결케 하여야 하며, 임금의 권한으로 재판을 마음대로 해서는 안된다” “혹독한 형벌을 폐지하여 생명을 보호해야 한다” “연좌제를 폐지해야 한다” “죄인을 심문할 때 함부로 형을 가하여 강제로 자백만아서는 안된다” “모든 죄는 반드시 증거를 밝혀 형을 집행해야 한다” “공개 재판을 해야 한다”라고 하여 법치주의 실현을 주장하였다.

누구나 하늘로부터 부여받은 권리를 갖는다는 자연권사상은 유교의 ‘하늘(天)’ 개념을 통해 자연스럽게, 그러나 다른 차원에서 소화되었다.<sup>15)</sup> 먼저, ‘천부’(天

賦)로 번역된 자연권은 다시 『중용』의 첫 구절의 ‘천명’(天命)으로 이해되고, 이는 다시 주자의 주를 따라 인간의 도덕적 본성인 ‘성’(性)으로서 지극히 자연스러운 이치(天理)로 이해되었다. 유교의 ‘천’은 객관적 자연 대상을 가리키는 것이 아니라 본성과 관련된 보편타당한 이치를 포함하는 것이기 때문에, 자연법은 추상적이고 보편적인 어떤 것(신)의 명령이라는 서구적 의미보다 인간의 도덕감정에 기초하여 훨씬 자연스럽고 포괄적인 의미로 이해되었다(Conner 1998). 그래서 “인민의 권리는 … 천부에 속하며 하늘로부터 받은 바른 이치(天授正理)”이자(유길준 1995a, 119), “탄생의 권리” “하 이 주신 권리”(독립신문 1899/1/10, 논설)로 이해되었다.

권리의 진정한 가치는 그것이 위협받거나 부정될 때 권리를 요구할 수 있는 권한이 있다는 것이다(Donnelly 1989, 11). 사실 인간존중 사상에는 근대 서구와 유교가 별 차이가 없으나, 인간의 권리를 공적으로 선언하고 이를 법제화하였느냐 그렇지 않았느냐에 차이가 존재한다(Bloom 1998)고 볼 수 있다. 인민의 권리 보장을 위한 법치주의의 실현, 이것은 전통적인 유교 관념으로부터의 커다란 진전이 아닐 수 없다. 조선시대에도 법치를 주장하였지만 이 때의 법은 조종성헌(祖宗成憲)을 주로 가리키는 것으로, 실제 생활에서는 권력자 국왕이나 고을의 수령 등의 자의적인 판단이 광범하게 허용되어 엄격한 의미에서 법치주의라고 할 수 없다. 인민의 권리가 법을 통해 실현되어야 한다는 것은 곧 권력자의 자의적인 판단과 권력행사를 배제하고 <객관적>으로 보장되어야 함을 의미하는 것이다. 유길준은 “법률의 근본적인 의도는 사람의 권리를 신중하고도 잘 보호하려고 하는 것으로 법률의 제반 기능이 없다면 권리 또한 존재하기 어려울 것이다. 이러한 입장에서 생각해본다면, … 법은 장수(帥)이며 권리는 졸병(卒徒)이라고 할 수 있다”(유길준 1995a, 119)고 하여 법치주의의 중요성을 인정하고 있다. 그런데, 유길준은 개인의 권리가 사회적 규범에 의해 제한될 수 있으며, 법에 의거하지 않은 권리는 존재하지 않는다고 하여 다른 한편 ‘보수성’을 보이고 있다.

15) 유교에서 ‘하늘’(天)의 의미는 대략 세 가지 유형으로 대별된다. 첫째는 정권의 수수(授受)나 탈취 등 권력의 변동과 관련된 경우, 둘째, 유교의 도덕적 규범이 보편적이며 항상적인 것을 기초로 한다는 문맥에서, 셋째는 불가항력적인 사실, 또는 일종의 운명으로서 받아들여야 되는 경우 등이다. 이 세가지는 상호연관을 갖는다. 이에 관해서는 松本三之介 1984 참조.

박영효와 유길준이 주도한 갑오경장에서는 반상(班常)·귀천을 초월한 능력본위 인재등용, 여성의 대우 향상 등 평등적·민주주의적 사회질서를 수립하기 위한 개혁조치들이 법률을 통해 실행되었다.<sup>16)</sup> 갑오경장에서 단행된 사회개혁들은 갑오정권 이후에도 지속된다.

법치주의에 대한 확고한 원칙과 구체적인 실천은 독립신문에 의해 활발히 전개되었다. 전통 유교사회에서 법에 관한 인식은 매우 부정적이었다. 예컨대 조선시대의 경우 정도전, 유형원, 정약용 등은 유학자로서 법에 대한 관심이 많았던 학자들이었지만, 그럼에도 그들은 기본적으로 법의 역할을 ‘예치’의 보조적인 수단으로 보았으며, 또 법과 제도를 연구한다고 비난하는 것에 대해 변명하여야 했다.<sup>17)</sup> 그런데 독립신문에서는 법을 나라를 다스리는 근본으로 인식이 전환되고 있다. “나라의 법률과 규칙과 장정을 만든 본의는, 첫째는 사람의 권리를 있게 정해놓고 사람마다 가진 권리를 남에게 뺏기지 않게 함이요, 또 남의 권리를 아무나 뺏지 못하게 함이라”(독립신문 1897/3/18) 독립신문의 법치 주장은 종래 인치의 자의성에 대한 반성에 기반하고 있다. “동양제국에서 개화 이전에는 사람마다 생각하기를 권력만 있으면 그 힘을 가지고 옳은 것을 그르다고 하며 그른 것을 옳다고 하는 풍속이 있었거니와, 개화세계에는 이런 법이 없고 세있는 사람들이나 세없는 사람들이나 다 법률에 범치만 않을 것 같으면 누구를 두려워 할 것도 없고 누구든지 그 사람을 감히 능박지 못하는지라”(독립신문 1896/7/11) 독립협회는 인민의 권리 보호를 위한 제도적 장치 마련에 관심을 집중하였는데, 그 제도적 장치로서 구체적으로 사형(私刑)의 폐지, 죄형법정주의, 영장제시 의무, 유죄확정 전 무죄추정, 재판청구권, 법 앞의 평등, 공개재판, 노륙법 및 연좌제 폐지 등을 제시하고 구체적 사안마다 이의 실현을 위해 계몽하고 여론을 환기시켰다.

한편 법치주의에 대한 강조는 준법을 ‘인민의 직분’으로 요구하면서 ‘보수적’으로 기능하기도 하였다. 정부가 제정한 좋지 않은 법이나 관원의 불법행위에 대하여 독립신문은 “전국민인이 일심으로 법률과 의리를 밝혀 시시비비를 의론하”는 것이지, “민란을 일으킨다든지 다른 무뢰지배의 일을 행하는” 것은 아니라고 하여 불법적으로 저항하지 말 것을 주장하였다(독립신문 1897/8/14). 이러한 관점

16) 자세한 내용은 유영익 1998, 제4장 참조.

17) 전통시대의 법관념과 독립신문의 법관념에 대한 비교는 이원택 2004, 36-40 참조.

은 실제로 동학이나 의병활동과 같은 민의 저항권을 인정할 수 없었다. 오히려 해 육군의 존재이유가 동학이나 의병같은 토비를 간정시키는 데 있으며(독립신문 1897/5/25), 외국군대가 이를 진압한 것이 다행이라고 까지 하였다(독립신문 1898/4/14). 법치주의의 확립으로 민의 권리를 보호하고 질서를 확립한다는 명분은 옳으나 질서유지에 비중을 둔 법치주의는 오히려 ‘보수적’ 기능을 수행하여 동학·의병 등 민의 요구를 수렴하지 못하는 명분으로 작용하였다.

#### 4. 시민과 시민사회

입헌민주주의체제의 정치주체는 ‘시민’이다. 시민이란 정치적 권리와 의무를 갖는 인민의 새로운 모습이다. 시민은 결사체를 통하여 ‘시민사회’를 형성하고 이를 통해 통치권력을 감시한다. 그러므로 입헌민주정치가 내실을 기하기 위해서는 시민과 시민사회가 전제되어야 한다. 정치주체로서 시민 형성을 주도하고 시민사회의 출현을 보여준 것은 독립협회와 만민공동회이다.

독립협회는 밑으로부터 민이 주도하여 명실상부한 민주주의 정치개혁을 시도하여 한국 민주주의 운동의 본격적인 기원을 이루었다. 독립협회는 로크, 루소의 사회계약설과 자연법사상, 몽테스키외의 「법의 정신」과 삼권분립론을 적극적으로 소개하고(『대조선독립협회회보』 1896/12/5) 이의 실현을 위해 노력하였다. 독립협회는 ‘주권재민’을 주장하고, 종래의 피치자로만 간주되어 온 “인민이 나라의 주인”이고 종래 주인행세를 해온 “관인은 인민이 고용한 사환” “백성의 종”이라고 전제하고, 당시의 현실이 “사환이 상전이 되고 정작 주인은 노예가 되어”있는 것이라고 신랄히 비판하였다(독립신문 1996/11/21; 1998/11/15).<sup>18)</sup> 독립협회는 “백성의 권리로 나라가 된다”고 설명하면서 협회의 “큰 목적”이자 “급선무”는 “우리 정부로 하여금 백성의 생명 재산의 권리를 침범치 못하게 하는 것”(독립신문 1898/9/4; 1898/12/15)이라고 하여 자연법론자의 사회계약설을 취하여 인민주권론을 주장하였다. 독립협회의 기관지였던 독립신문에 나타난 인권론은 로크의 자

18) 이러한 관점은 “모든 권력은 인민에게 주어진 것이고 인민에 유래한다. 정부관원들은 인민의 수탁자요 그 공복이다”라고 규정한 「버지니아 권리선언」 제2조를 인용한 것이다. “That all power is vested in, and all times consequently derived from the people; that magistrates are there trustees and servants, and amenable to them”; 진봉덕 1981, 269-270 참조.

연권이론에 기반한 미국독립선언서의 내용을 염두에 두고 있었던 것으로 보인다.

독립신문은 인민주권의 원리를 표방했지만, 실제에 있어서는 그 적용대상을 제한하거나 유보하였다. 만민공동회에서 정치참여 요구가 분출하자 독립신문은 인민이 참여하는 하원의 구성은 아직 시기상조라고 하여 비판하였다. 그 이유는 “하의원이라 하는 것은 백성에게 정권을 주는 것”인데 “우리나라 인민들은 몇백년 교육이 없어서” “자유니 민권이니 하는 것은 말도 모르고 혹 말이나 들은 사람은 아무렇게나 하는 것을 자유로 알고 남을 해롭게 하여 자기를 이롭게 하는 것을 권리로 아니 이러한 백성에게 홀연히 민권을 주어서 하의원을 실시하는 것은 도리어 위태”하다는 것이다(독립신문 1898/7/27). 정치의 주체가 되기에는 아직 수준미달이라고 판단된 인민들은 ‘분내(分內)에 있는 권리’나 잘 지키도록 권고되었다. ‘분내의 권리’란 지방관 수준의 선출권을 가지고 그들의 부당한 권력행사를 감시하고 법치가 실현될 수 있도록 노력하는 것이었다(독립신문 1896/11/17, 1898/7/27).<sup>19)</sup>

결국 독립협회가 추진한 의회개설론과 인민주권론의 주체는 전체인민이 아니라 신지식을 갖춘 소수엘리트였다. 협회는 인민이 참정권을 갖기 위해서는 교육 계몽을 통해 정치적 능력, 시민적 능력, 시민적 덕성을 기르는 것이 우선되어야 한다고 생각했다. 정치가 나쁘고 관인이 불법을 자행하는 것은 인민자신에게 책임이 있다고 하면서 능동적인 시민의식의 배양을 강조하였다. 애국심, 독립심, 질서, 청결, 우애, 단결 등 시민적 덕성을 함양한 ‘새 사람’이 될 것을 시종일관 주장하고, 이러한 내용은 국민적 의무, 즉 ‘직무’로 요구되었다.

1898년에 활동한 만민공동회는 한국에서 최초로 시민사회의 정치운동을 보여주었다. 특히 9월부터 12월까지의 만민공동회는 ‘황제 대 만민공동회’ ‘수구파 정부 대 독립협회’가 대치하면서 정부와 시민사회의 대결이라는 “근대정치의 한 원형”을 보여주었다(전인권 2004). 시민사회가 정치권력의 부당성을 비판하고 일부관료들을 해임시키도록 하였으며, 「헌의 6조」를 관철하기 위해 투쟁하였다. 이것은

19) ‘하의원은 급하지 않다’라는 제목의 논설(1898/7/27)에서 “조병식씨의 일하듯 분내에 있는 권리나 지키어”라는 말이 있는데, 조병식씨 일이란 그가 지방관으로서 협참을 일삼고, 형조참판으로서 재판도 없이 사혐으로 타살하고, 법무대신으로 사람의 가부는 보지않고 자기 식구에게 벼슬을 내주는 등 부당한 일을 일삼자 이를 고발하여 탄핵한 일을 말한다.

기존의 정치적 의견 개진방법이었던 '상소' 운동이나 '폭력적 봉기'와는 다른 양식이었다. 근대적 정치시위인 데모의 방식을 도입한 것이다. 민주적 토론을 통해 의제를 설정하고 이를 추진해가는 모습은 지금 보아도 놀라운 민주정치운동이다.<sup>20)</sup> 한국의 시민사회는 이때부터 성장하고 있었다.

#### IV. 맺음말

그러나, 고종 황제는 만민공동회와 독립협회를 폭력적으로 해산하고(1898/12/25) 황제가 주도하여 만든 「대한국국제」를 반포하였다(1899/8/22). “황제가 무한한 군권을 향유”한다고 규정한 「국제」를 통해 황제는 군주주권의 원칙을 분명히 하면서 황제권 강화의 합법적 기초를 마련하였다.<sup>21)</sup> 고종의 황제권 강화 목적은 일본 명치유신의 경험과 상통하는 면이 있었지만, 군주권의 범위와 절대성은 일본에 비해 훨씬 더 넓고 큰 것이었다(이태진 1997, 126). 이를 “한국최초의 근대적 헌법”이라는 평가가 있으나(최종고 1980, 431), 기본권 보장과 권력분립이라는 대전제에서 볼 때 그것은 근대적 의미의 헌법이라고 할 수 없는 것이었다(진덕규 1983, 238-244). 국민의 대표기구로서의 의회가 결여되고 국민의 권리규정이 전혀 나타나있지 않아 국민통합을 기대하기 어려웠다. 이제까지 성장해 온 입헌민주주의와 군민공치 실현 노력을 일거에 좌절시키고 봉쇄해 버린 것이다. 이러한 점에서 「국제」는 시대의 흐름에 역행하는 것이었고 세계의 조류를 따르지 못한 것이었다.

이때부터 러일전쟁 발발 직전까지 고종황제는 명실상부한 전제권력을 행사하면서 국민의 일체의 정치발언, 정치참여, 정치적 결사를 법률과 권력으로써 엄금한 채 정치를 독단하였다. 고종황제는 주권=국권=황권으로 인식하고 황제권 수호에 집착한 나머지 인민의 자발적 충성을 동원하여 국내역량을 강화하는데 실패하였다. 그 결과 외세에 국권을 박탈당하는 시점에서도 변변한 ‘국민적’ 저항을 시도해보지도 못하였다. 박은식은 『한국통사』에서 대한제국은 독립협회의 의회설립

20) 만민공동회의 자세한 전개과정은 정교 2004, 제3권, 4권을 참조.

21) 이 「국제」는 블룬츨리(J.C. Bluntschli)의 책 『공법회통』(원서는 Das Völkerrecht der civilisierten Staaten 민 Rechtsbuch dargestellt, 1867)의 영향을 받은 것으로 평가되고 있다. 진봉덕 1981, 110-118 참조.



운동이 저지된 이후 군권만 있고 의회가 없었기 때문에 열강이 황제 한사람만 위협하면 되었기에 주권침탈을 쉽게 할 수 있었다고 지적하였는데(박은식 1975, 205-207), 이는 그동안 노력해온 군민공치와 의회 설립의 의미를 되새기게 한다.

## 참고문헌

『舊韓國官報』

『日省錄』

「군국기무처 의안」

『한말근대법령자료집』 I(송병기·박용옥 등 편, 국회도서관)

『漢城旬報』

『독립신문』

『대조선독립협회회보』

김옥균. 1979. 『김옥균전집』. 서울: 아세아문화사.

박영효. 1888. 「朝鮮國內政ニ關スル朴泳孝建白書」. 『日本外交文書』 21권, 문서번호 106.

박은식. 1975. 『한국통사』 (『박은식전서』 상권). 서울: 단국대출판부.

유길준. 1995a. 『서유견문』; 1995b. 『유길준전서』. 서울: 일조각.

정교 저, 조광 편. 2004. 『대한계년사 3』. 서울: 소명출판.

加藤弘之, 『立憲政體略』 (『明治文化全集』 「政治編」). 東京: 日本評論社.

김홍우. 2003. “「독립신문」과 사회계약.” 『독립신문 다시읽다』. 재단법인 서재필기념회 주최 회의발표자료.

민두기. 1993. 『중국근대개혁운동의 연구』. 서울: 일조각.

신용하. 1988. “19세기 한국의 근대국가형성 문제와 입헌공화국 수립운동.” 『한국의 근대국가형성과 민족문제』. 서울: 문학과지성사.

신용하. 1990. 『독립협회연구』. 서울: 일조각.

왕현중. 1999. “갑오개혁연구.” 연세대 박사학위논문.

유영익. 1993. 『갑오경장 연구』. 서울: 일조각

유영익. 1998. 『동학농민봉기와 갑오경장』. 서울: 일조각.

- 이원택. 2003. “독립신문과 근대법: 예치에서 법치로.” 『독립신문 다시 읽다』. 재단법인 서재필기념회 주최 회의발표자료.
- 이태진. 1997. “서양 근대정치제도 수용의 역사적 성찰 — 개항에서 광무개혁까지.” 『진단학보』 84호.
- 전봉덕. 1981. 『한국근대법사상사』. 서울: 박영사.
- 전인권. 2003. “만민공동회: 한국 근대정치의 원형.” 『독립신문 다시 읽다』. 재단법인 서재필기념회 주최 회의발표자료.
- 정용화. 2003. “서구인권사상의 수용과 전개: 「독립신문」을 중심으로.” 『한국정치학회보』 37집 2호.
- 정용화. 2004a. 『문명의 정치사상: 유길준과 근대한국』. 서울: 문학과지성사.
- 정용화. 2004b. “근대 한국의 주권개념의 수용과 적용.” 『세계정치』 25.
- 진덕규. 1983. “대한제국의 권력구조에 관한 정치사적 인식(1).” 『대한제국연구1』. 이화여대 한국문화연구원.
- 최종고. 1980. 『법사와 법사상』. 서울: 박영사.
- 松本三之介. 1984. “天賦人權論と天の觀念.” 『近世日本の思想像』, 東京: 研文出版.
- Bloom, Irene. 1998. “Mencius and Human Rights.” Wm. Theodore de Bary & Tu Weiming eds. *Confucianism and Human Rights*. New York: Columbia University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1990. *The Logic of Practice*. trans. by Richard Nice, Stanford University Press.
- Cohen, Paul A.. 1974. *Between Tradition and Modernity — Wang Tao and Reform in Late Ch'ing China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Conner, Allison W. 1998. “Confucianism and Due Process.” De Bary, Wm. Theodore & Tu, Weiming eds. *Confucianism and Human Rights*. New York: Columbia University Press.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gadamer, Hans-Georg. 1989. *Truth and Method*. trans. by Joel Weinsheimer and D.G. Marshall. N. Y: Crossroad.
- Said, Edward. 1991. *Orientalism*. Pantheon Books.

## Reception of Constitutional Democracy and the Transformation of Political System during the Modern Korea

**Yonghwa Chung** | Yonsei University

This paper reviews the transformation of Korean political system in terms of the reception process of constitutional democracy during the modern period. Dealing with this subject, this paper pays attention to the following three aspects: First, the focus is given to the Korean's understanding of constitutional democracy by which Koreans find out new political legitimacy rather than mere political system change. Second, therefore, the various 'discourses' which were created for solving the facing political tasks rather than some 'texts' which introduced political theories with logical forms should be analysed. Third, in understanding and practicing constitutional democracy, the relations between 'tradition' and 'modernity' as well as 'continuity' and 'discontinuity' are to be analysed. With these perspectives, this paper tries to analyse the reception of the constitutional democracy in modern Korea with two levels: ideas and institutional.