

〈논문〉

# 朴泳孝의 權力分立論과 立憲君主制 구상

金顯哲\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 개화기 조선에서 전제정치 비판과 서구근대정치체제의 인식
  - 1. 유학자의 전제군주 비판 및 신권강화 구상
  - 2. 개화파의 전제군주 비판 및 군권제한 구상
  - 3. 서구의 근대적 政體像의 소개 및 수용
- III. 박영효의 전제군주제 비판과 정치개혁구상
  - 1. 서구 ‘文明開明之政’의 인식과 정부의 역할
  - 2. 서구 근대 정치체제의 인식과 비판적 수용
  - 3. 과도기 정치개혁의 주체
- IV. 군권감소론과 입헌군주제 구상
  - 1. 군주의 개명과 ‘少減君權’
  - 2. 왕실과 내각의 구분 구상
- V. 민권 신장과 근대적 사법제도의 모색
  - 1. 민권 보존과 서구 민권관념의 수용
  - 2. 근대적 사법제도로의 개혁 모색
- VI. 맺음말

---

\* 서울대학교 강사

## I. 머리말

1884년 갑신정변 등 19세기 개화기 조선에서 전개된 근대지향적 개혁운동과 정치사상들은 전통적 유교정치이념이 아직도 지배적인 가운데 개화파 등 개혁지향적 지식인들을 중심으로 서구의 근대적 정치 이념, 문물 및 제도 등을 수용하여 새로운 정치체제를 모색하는 과도기적 상황 하에서 대두된 것이다. 그 과정에서 甲申政變 주도 개화파가 기존 군주제의 폐단을 시정하고 새로운 정치체제를 모색 하였던 점을 고려할 때, 당시 대표적 개화사상가이자 정치가인 朴泳孝(1861~1939)가 어떠한 정치체제에 관한 구상을 가졌는가, 그리고 그는 왜 입헌민주주의나 공화제를 주장하지 않았는가 라는 질문을 제기할 수 있다.

이에 대하여 기존 연구는 당시 박영효가 서구의 민주주의 정치 이념 및 제도에 대한 인식이 철저하지 못했기 때문에 민주주의를 주창하지 않았다고 설명하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 당시 입헌군주제를 표현하는 용어인 ‘君民共治’에 관하여 박영효가 구체적으로 언급하지 못한 점을 지적하고 이를 비판하는 견해도 있다.<sup>2)</sup> 그러나 좀더 현실정치에 깊이 개입한 그의 정치적 위상과 1880년대 당시 현실적 제약 등을 고려할 때, 21세기를 바라보는 현재의 시점에서 입헌민주주의에 대한 구체적 언급이 없다고 하여 박영효에게서 입헌군주제나 근대 정치체제를 지향한 개혁구상이 없다고 결론을 내리는 것은 군권감소와 군주의 개명을 통한 그의 정치개혁 모색을 과소평가하는 것이 된다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) 姜在彦, 『근대한국사상사연구』(미래사, 1986); 최덕수, 「박영효의 내정개혁론과 외교론 연구」, 『민족문화연구』 21(고려대 민족문화연구소, 1988. 2); 정용화, 「조선에서의 입헌민주주의 관념의 수용: 1880년대를 중심으로」, 『한국정치학회보』 32집 2호(한국정치학회, 1998년 여름).
  - 2) 金信在, 「開化期の 政體改革論의 推移와 性格」, 『東國史學』 제28집(동국대 동국사학회, 1994).
  - 3) 姜在彦 著, 鄭昌烈 譯, 「개화파의 형성과 개화운동」, 『韓國의 開化思想』(비봉출판사, 1981); 金榮作, 『한말내서널리즘연구』(청계연구소, 1989); 柳永益, 「甲午·乙未年間(1894-1895) 朴泳孝의 改革活動」, 『國史館論叢』 제36집(國史編纂委員會, 1992) 등은 박영효가 체제 개혁 이데올로기를 제시하고 ‘문명개화론’을 수용 및 변용한 점을 근대성의 지향으로 해석하고 있다. 그리고 青木功一, 「朝鮮開化思想と福澤諭吉の著作」, 『朝鮮學報』 52(1970); 「朴泳孝

오히려 박영효의 정체 구상은 군주제를 당연시하며 공개적으로 입헌군주제나 민주주의의 도입을 거론하기 어려운 1880년대 당시 조선의 현실적 제약을 반영한 것이며, 또한 개화파가 군주의 협력을 이끌어내기 위한 정치적 의도 하에 군주제에 관한 언급을 자제한 것이다. 이와 관련하여 본 논문에서는 당시 박영효가 어떠한 배경 하에 권력 분립과 정치·법률제도의 개혁을 구상하였으며, 구체적으로 입헌군주제와 민권향상을 어떻게 실현하려고 하였는지에 대하여 살펴보겠다.<sup>4)</sup>

## Ⅱ. 개화기 조선에서 전제정치 비판과 서구근대정치체제의 인식

### 1. 유학자의 전제군주 비판 및 신권 강화 구상

19세기 개화기 조선에서 상소문 등에 나타난 정치개혁론의 초점은 당시 군주인 高宗의 실정을 비판하면서, 군주의 권한과 위상을 어떻게 재조정하는가의 문제였다. 19세기 중반 李恒老의 경우를 보면, 그는 대외적 위기 시에 국가가 잘 다스려지고 안전이 확보되느냐의 여부는 기본적으로 군주의 내면적 자세에 달려 있다고 보면서 군주의 내면적 修身을 요구하였다.<sup>5)</sup> 이후 1880년대초 유학자들은 현재의 군주가 통치자의 자질을 제대로 갖추었으며, 개인적 수양에 힘쓰고 있는가의 여부를 따지면서, 군주의 독단적이며 편파적인 인사정책이 시행되는 점, 특히 閔氏 일파와 그 추종자들의 자의적인 권력행사에 따른 폐해가 심한 점을 비판하였다. 그

의 民本主義·新民論·民族革命論(1)』, 『朝鮮學報』 80(1976); 「朴泳孝의 民本主義·新民論·民族革命論(2)』, 『朝鮮學報』 82(1977) 들은 박영효의 「1888년 상소문」에서 8개 분야에 걸쳐 총 114개의 개혁방안을 제시한 것을 갑신정변 주도파의 집권 후 개혁프로그램의 구체적 제시라는 측면에서 높이 평가하고 있다.

4) 이하 본 논문에서 약칭하여 언급하는 「1888년 상소문」은 일본 망명중에 작성한 약 1만 3천자의 글로서 日本 外務省 編 『日本外交文書』 第21卷(1888年 1月-12月間), pp.292-311, 문서번호 106, 「朝鮮國內政ニ關スル朴泳孝建白書」라는 제목하에 게재되었다.

5) 李恒老, 『華西雅言』, 卷9, 27-29면, 박충서, 『한국정치사상사』 (삼영사, 1982), 202-203면에서 재인용함.

대안으로서 유학자들은 탐관오리를 징벌하고 어진 신하의 등용을 촉구하였다. 그 예로 1882년 음력 2월 9일자 김낙현은 상소문을 올려서 高宗이 신하들의 공정한 의견을 수용하지 않고 왕실의 친척들과 일부 신하들만 감싸며, 이들 신하들도 사리사욕만을 챙기고 있는 현실을 비판하였다. 따라서 유교적 사유에 입각하여 정치를 개혁하기 위해 김낙현은 군주가 사적으로 친한 사람을 만나는 것을 금지하며, 탐관오리들을 징벌하며, 일가친척·인척에게 엄격히 법을 적용하며, 내시들의 말을 신뢰하지 말 것 등을 건의하였다.<sup>6)</sup>

이러한 정치개혁론의 대두 배경에는 전통 유교 정치이념 하에서 사회적 질서가 확립되기 위해서는 君主·臣·父·子 등 각 구성원이 자신의 도리와 직분을 수행해야 하며,<sup>7)</sup> 누구보다 군주가 솔선수범 해야한다는 인식이 크게 작용하였다. 이들 유학자들은 전통적인 제도 하에서 그동안 재상들에게 부여된 정부관리의 인사권까지 군주가 자의적으로 관여하는 것은 부당하다고 지적하면서 지나치게 확대된 군권을 견제하였다.

정부의 부패한 관리들과 高宗의 인사정책에 대한 비판은 당시 개혁 지향적 집권관료들에게서도 엿보이고 있다. 그 예로 金允植은 高宗의 인사정책을 간접적으로 비판하고, 기존 관료들의 퇴진과 새로운 인재의 등용을 촉구하였다.<sup>8)</sup> 그러나 金允植 등 개혁지향적 집권관료들로서도 군권 자체의 변화를 직접적으로 언급하기 힘들었으며, 간접적으로 전제군권을 비판 내지 견제하고자 하였다. 즉 군주가 총애하는 사람들만 관리로 임명해서는 안되며, 기존 신분과 당파에 구애되지 않고 유능한 인재를 기존의 과거제도가 아니라 천거제도를 활용하여 재상으로 발탁하며, 그 과정에서 정부관료들의 의견과 여론을 존중하고 이들에게 국정的主要업무를 전담시킬 필요가 있다고 주장되었다.<sup>9)</sup> 이러한 金允植의 구상은 전통적 재상중심의 정치운영 관례에 의거하여 군주의 독단을 억제하며 주요 관료의 역할을 증

6) 북한 사회과학원 민족고전연구소 역, 『이조실록-고종실록』 385(여강출판사, 1993), 30-33면.

7) 박충석·유근호, 『조선조의 정치사상』(평화출판사, 1995), 11-12면.

8) 金允植, 『雲叢集』, 한국학문헌연구소 편, 『金允植全集』上(아세아문화사, 1980), 470-474면, 「十六私議 第一 薦法 附論養才」.

9) 『金允植全集』上, 472-473면, 「十六私議 第一 薦法」; 475-476면, 「十六私議 第一 薦法 附論薦科」.

대하고 그 권한을 확대함으로써 정치의 안정과 발전을 지향하는 것이었다.

## 2. 개화파의 전제군주 비판 및 군권제한 구상

19세기 후반 당시 고종과 주변 권력층에 대한 비판과 정치개혁의 촉구는 박영효 등 개화파에게도 공감되는 문제였다. 박영효는 「1888년 상소문」의 전반에 걸쳐, 정치개혁은 군주와 관료들의 修身에서 비롯되며,<sup>10)</sup> 우선 군주가 자신의 행위를 반성하여 시비를 판별할 것을 촉구하였다. 그리고 그는 현실정치의 커다란 폐단으로서 신하들이 군주를 제대로 보필하지 못하고 사리사욕을 위해 민을 괴롭히며 국가의 재산을 도둑질하며, 뇌물과 매관매직이 성행하고 있기 때문에 부패한 관리들을 축출하고 유능한 인재를 등용하는 것이 중요하다고 보았다.<sup>11)</sup>

새로 기용되는 개혁주체의 성격과 관련, 재야 유학자들은 그 동안 신분적 차별 등으로 소외된 유능한 인재들의 등용을 주장하였으며, 金允植 등 일부 집권관료들은 천거제도를 통해 일부 유능한 평민의 등용을 주장하였다. 그리고 박영효 등 개화파는 뒤에 살펴보겠지만 정당형태를 지향한 새로운 정치그룹과 계몽된 민의 이익을 대변할 것을 주장하였다.

이상 ‘군주의 인사정책과 관료의 실정에 대한 비판’을 보면, 유학자들과 개화파 모두 ‘전제 왕권의 견제’라는 측면에서 동일한 의미를 지니며, 현실 정치에서 閹氏 세력과 고종의 심복 세력의 실각을 의도하였다. 그 대안으로서 유학자들은 기존의 정치제도의 틀 하에서 정치의 실질적 주체로서 재상 등 관직에 종사하는 관료들의 역할과 권한을 강화시켜 왕권을 견제할 것을 주장하였다. 반면 박영효 등 개화파는 이하에서 살펴보게 되듯이 서구 근대정치사상의 영향을 받아, 기존의 정부 관료 중 전문지식과 능력을 갖춘 인재를 비롯하여 평민출신이지만 신학문을 공부한 세대 등을 포함하는, 보다 광의의 민이 중심이 되는 새로운 개혁정부의 제도적 틀 하에서 왕권을 견제할 것을 구상하였다.

10) 「1888년 상소문」 전문, 296면 상단.

11) 「1888년 상소문」 전문, 294면 상단, 而不知治理之要, 但顧身家門族之富貴, 而不顧宗社黎民之安危, 陵民膏血, 盜竊國財, 以爲私, (중략) 而百姓轉乎丘壑, 散離四方.

### 3. 서구의 근대적 政體像의 소개 및 수용

개화기 조선에서 군주제도에 관한 논의 양상을 보면, 크게 전통적 군주제도 자체를 인정하면서 그 안에서 개혁을 시도하려는 입장과, 제도적으로 군주의 권한을 제한함으로써 군주제 자체의 변화를 시도하려는 입장으로 구분된다.

당시 박영효 등 개화파가 정치권력의 분립을 구상하고 입헌군주제를 고려하게 된 배경에는 현실정치에서 고종의 전제정치의 폐단이 문제시되는 가운데 청·일을 통해 입헌군주제 등 서구의 근대적 정치제도들이 상세히 소개되었던 지적 분위기가 주요 요소로서 작용하였다. 메이지유신 초기 일본의 경우를 보면, 문명개화론을 주창한 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)는 세계 각국의 정부를 ‘立君(monarchy), 貴族會議(aristocracy) 및 共和政治(republic)’ 등으로 구분하였으며, 일본 문명에 편리한 것이면 정부의 형태 구분에 매달리지 말고 그 實을 취할 것을 주장하였다.<sup>12)</sup> 그리고 가토 히로유키(加藤弘之)는 1868년에 출간된 『立憲政體略』에서 세계 각국의 정체를 세분화하면서 자세히 설명하였다. 그의 구분에 의하면 君政에는 君主擅制, 君主專治, 上下同治(또는 君民同治)들이, 그리고 民政에는 貴顯專治, 萬民共治들이 해당되었다.<sup>13)</sup> 이와 같이 서구 정체를 소개하거나 설명하는 과정에서 당시 일본 지식인들은 영국을 모델로 한 ‘군민동치 또는 입헌국회’를 선호하는 입장을 보였다.

서구의 새로운 정치체제에 대한 관심과 소개는 조선의 경우에도 마찬가지였으며, 1880년대초 박영효 등이 강간작업에 관여한 『漢城旬報』에서는 영국의 입헌군주 정체와 미국의 공화정치가 상세히 소개되었다.<sup>14)</sup> 당시 『漢城旬報』에 소개

12) 福澤諭吉, 『西洋事情』 初編(1867), 卷之一「備考 政治」· 卷之三「英國政治」, 慶應義塾編, 『福澤諭吉全集』 第1卷(東京: 岩波書店, 1958), 289-290, 370-373면.

13) 加藤弘之, 『立憲政體略』(1868), 吉野作造 外編, 『明治文化全集』 第七卷 政治篇(東京: 日本評論社, 1929), 17-23면.

14) 博文局, 『漢城旬報』, 제36호 1884년 양력 10월 9일자의 「條約諸國政體의 記略續報」라는 기사. 『漢城旬報 번역본』(寬勳클립신영연구기금, 1983), 693면. 그리고 『漢城旬報』에서 다음 기사들, 즉 제6호 1883년 양력 12월 20일자의 「英國誌略」(『漢城旬報 번역본』, 93면), 제10호 1884년 양력 1월 30일자의 「中西法制異同說」(『漢城旬報 번역본』, 168면), 「在上不可不達民情論」(『漢城旬報 번역본』, 171면), 제34호 1884년 양력 9월 19일자의 「우리와

된 주요 내용을 보면 서구 근대 정체의 특징은 권력분립에 있으며, 이들 정체가 主權在民과 국민의 동의에 의거하여 권력의 정당성을 확보하는 것으로 설명되어 졌다.<sup>15)</sup> 그러나 이러한 서구의 권력분립제도와 입헌군주제도에 대한 조선 내 논의가 소개와 관심의 차원을 넘어서서 공식적으로 이의 적극적 수용을 주창하기에는 현실적 어려움이 많았다. 당시 조선 내 현실정치상 및 이념상의 제약에도 불구하고 1880년대 조선에 소개된 서구 정치제도의 일부분으로서 ‘입헌군주제’를 조선이 지향해야 할 새로운 정치체제의 모델로서 주목하고 수용하고자 시도한 대표적인 사례로서 박영효와 유길준의 입헌군주제 구상을 들 수 있다.

유길준의 경우, 1880년대 후반에 작성한 『西遊見聞』에서 세계 각국의 정체를 5가지 유형으로 분류하면서, 당시 조선의 정체는 ‘군주명령체제’에 해당되는 것으로 설명하였다.<sup>16)</sup> 그리고 유길준은 입헌군주제에 해당되는 君民共治로 나가는 과도기로서 ‘近世擅制君主制’가 조선에 가장 적절하다고 보았다.<sup>17)</sup> 한편, 박영효의 군권제한 구상은 ‘君民共治’라는 용어를 거의 직접 언급하지 않았으나, 「1888년 상소문」에서 군권을 감소시키고 왕실과 분리된 정부의 실질적 기능의 강화를 구상한 점에서 광의의 입헌군주제에 해당된다. 즉 君民共治가 기존의 군주명령체제와 구분되는 주요 특징, 즉 국가의 법률과 정사를 군주가 독단하지 않고 議政 대신들과 먼저 상의하여 결정하며, 군주의 권세는 법률의 범위 안에 한정된다는 점들을 주목할 경우, 박영효의 정체개혁 구상은 유길준 등이 언급한 ‘君民共治’의 범주에 포함된다.

「1888년 상소문」이 쓰여진 1880년대 중·후반 당시 조선에서 공개적으로 군권 감소 내지 입헌군주제를 주창하거나 高宗 앞으로 상소를 올려서 이를 건의한 지

條約을 맺은 여러 나라의 政治體制의 記略」(『漢城旬報 번역본』, 652면) 및 제35호 1884년 양력 9월 29일자 「條約을 맺은 여러 나라의 政治 體制를 대략 기록한다」(『漢城旬報 번역본』, 672면) 등에서 서구의 정치제도를 소개 및 설명하고 있다.

15) 『漢城旬報』, 제10호, 1884년 양력 1월 30일자 「歐美立憲政體」라는 기사, 『漢城旬報 번역본』, 166면; 『漢城旬報』, 제11호, 1884년 양력 2월 7일자 「각국 근사 民主主義와 각국의 章程 및 公議堂에 대한 解釋」이라는 기사, 『漢城旬報 번역본』, 194면.

16) 兪吉濬全書編纂委員會, 『兪吉濬全書 I—西遊見聞』(일조각, 1971), 143-148면.

17) 『政治學』, 『兪吉濬全書』 IV, 552-553, 563-564면.

식인이나 정치인들은 거의 없었다. 이 시기 『漢城週報』에서도 영국의 입헌군주제와 미국의 대통령제 등을 소개하였지만 이에 대한 공개적인 긍정 내지 선호의 입장을 표명하지 못하였다.<sup>18)</sup> 당시 조선의 국내 정치적 상황에서 군권감소나 입헌군주제를 주장할 경우 주창자가 매우 커다란 정치적 부담과 위험을 각오하지 않으면 안되었다. 이러한 상황을 고려할 때, 박영효가 高宗에게 전달될 것을 의도한 상소문에서 군권감소와 입헌군주제를 주장한 것은 매우 중요한 정치적 의미를 지닌다.

### Ⅲ. 박영효의 전제군주제 비판과 정치개혁 구상

#### 1. 서구 ‘文明開明之政’의 인식과 정부의 역할

박영효가 개혁의 모델로서 서구 근대 정치체제를 지향하게 된 배경에는 당시 조선의 위기상황에 대한 그의 다음과 같은 절박한 인식이 크게 작용하였다. 즉 위로 군주 등 지배계층은 국가를 다스리는 근본 이치를 모른 채 개인적 부귀영화를 꾀하는 반면,<sup>19)</sup> 아래로 民은 나태하고 어리석어서 외국의 지배를 받아도 치욕적임을 자각하지 못한 상황에 처해 있었다.<sup>20)</sup> 그리고 그 동안 군주가 정치적 약속을 이행하지 않았기 때문에 군주와 정부에 대한 민의 불신이 매우 높았으며,<sup>21)</sup> 군주, 관료와 민의 대내적 통합이 현실적으로 어려운 상황이었다.

이러한 조선의 위기를 극복하기 위해 박영효는 개혁의 궁극적 목표로서 野蠻

18) 『漢城週報』, 1986년 10월 11일자, 「續瀛海各國統考」, 『漢城週報-번역본』(寬勳클럽신영연 구기금, 1983), 855-856면.

19) 「1888년 상소문」 전문, 294면 상단, 而不知治理之要, 但顧身家門族之富貴, 而不顧宗社黎民之安危, 吮民膏血, 盜竊國財, 以爲私, … 而百姓轉乎丘壑, 散離四方.

20) 「1888년 상소문」 제1조, 297면 상단, 然至于近代, 却讓歐洲者何也, 蓋諸邦之政府, 視民如奴隸, 不導之以仁義禮智, … 故人民蠢愚無恥, 雖見領於他, 而不知爲恥, 禍亂將至, 而不能覺, 此政府之過也, 非人民之過也.

21) 「1888년 상소문」 제1조, 297면 하단, 陛下, 已下責己之諭於民者數, 而終不踐聖諭, 故百姓益疑, 而法紀益解也, … 夫如此, 令必不行, 而亂起於不虞.



상태에서 文明 상태로 발전하며, 富國強兵과 文明開化의 실현을 추구하였다.<sup>22)</sup> 그러나 당시 서구의 ‘文明開明之政’의 입헌군주제 또는 공화정치 등에 비해 조선의 국내정치는 ‘野蠻未開之政’의 전제군주국가로 낙후되어 있는 상황이라서 그 후진성이 더욱 심각하였다.

위 양 체제를 구분짓는 주요 특징중의 하나로서, 민의 지적 수준과 정치의식이 커다란 중요성을 띠게 되었다. 예를 들면, 당시 전제정치의 폐단이 심한 조선의 ‘蠻邦未開之政’에서는 민의 마음이 나약하고 완고해서 정부에 대하여 의심을 품게 되어 난이 불가피하였다. 그렇지만 근대적 정체가 발전하고 있는 구미의 ‘文明國開明之政’에서는 민의 마음이 화해하고 평화롭게 되며 서로 믿게 되어 평온한 상태에 처해 있었다. 이러한 야만과 문명의 정치체제의 차이를 구분하는 기준은 정부가 법을 제정하고 형을 집행하는 과정에서 민을 보호하느냐의 여부에 달려 있었다. 박영효는 이러한 정치 발전이 유교적 덕목인 ‘仁·義·信’에 의거하여 민을 보호할(保民) 경우 실현 가능할 것으로 보았다.<sup>23)</sup> 그리고 조선의 민을 근대 국가의 民으로 변모시키기 위한 정부의 역할로서, 박영효는 법률이 관대해야 하며 정부는 국민들이 각자 자기가 하고 싶은 바를 하게끔 방임하며 차별을 두지 말 것을 주장하였다.<sup>24)</sup>

특히 사법제도의 시행이라는 측면에서 볼 때, 당시 야만국가의 ‘無法殘忍之政’에 해당되는 조선의 법 집행을 서구의 문명국가의 수준으로 개혁하기 위해서는 우선 정부가 ‘仁’으로서 형을 집행하며, ‘義’로서 벌을 집행하며, ‘信’으로서 법을 집행하는 것이 요청되었다.<sup>25)</sup>

22) 「1888년 상소문」 전문, 293면, 然臣戒心跂足而待者, 惟聖朝之中興也, … 臣所謂一國之慶者何也, 國治而富強, 民信而安樂, 教化時新, 上下無塞, 人人各得其所, … 國衰而弱, 振之而興之, 民疲而困, 保之而健之, 紀綱更張, 公私無犯, 人人各安其分.

23) 「1888년 상소문」 제2조, 297면, 故酷刑而傷仁, 勒罰而敗義, 擅法而失信, 乃致人民之心, 軟而弱, 頑而暴, 疑而擾亂, 蠻邦未開之政也, 行刑以仁, 行罰以義, 行法以信, 乃致人民之心, 豪而健, 和而平, 信而安穩, 文明開明之政也.

24) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 하단-310면 상단, 國法寬, 而人不束縛, 人爲其所好, 欲爲士者爲士, 欲爲農者爲農, 欲爲工者爲工, 欲爲商者爲商, 少無區別, 士農工商之間, 而論其門閥, 亦不以政府之位, 輕蔑人民, 上下貴賤, 各得其所, 雖毫髮不妨他人之自由, 而以伸天稟之才德

이와 같이 박영효는 조선의 정체가 서구 근대정체로 변혁하는 과정에서 民의 계몽과 보호를 중시하였다. 이러한 견해는 그가 현재 조선의 民이 폭정에 저항할 줄 모르지만 계몽되어서 문명의 상태에 이르면, 전제 정부에 복종하지 않으며 외국의 침략에 저항할 수 있을 것으로 전망하였기 때문이었다.<sup>26)</sup> 이어서 그는 현재의 전제군주제를 계속 유지하면 民이 어리석게 되며, 그 결과 民과 국가가 약해져서 결국에는 모두가 망하게 될 것이라고 비관적으로 보았다.<sup>27)</sup> 따라서 박영효 등 개화파에게 조선의 民이 개명되고 외국의 지배에 저항하기 위해서는 군주가 먼저 전제 권력을 제한하고 民의 자유권을 인정하는 방향으로 개혁을 추진하는 것이 시급한 과제로 상정되었으며, 이러한 변화가 바로 근대 문명국가의 법이며 시대적 추세인 것으로 여겨졌다.<sup>28)</sup>

또한 박영효는 정부의 본래 취지와 목적이 民을 보호하고 국가를 지키는 데에 있다고 보면서,<sup>29)</sup> 당시 상황에서 요청되는 개혁의 구체적 방향을 다음과 같이 요약하였다. 즉 관직임용 시 신분상의 차별철폐와 평등, 사법제도와 조세제도의 개혁을 통한 民의 부담 경감, 각종 산업의 진흥을 통한 국부의 증진, 그리고 교육제도와 군사제도의 개혁을 통한 强兵의 추구 등이었다.<sup>30)</sup> 이러한 정책이 국가정책으로 명문화되어 적극 추진되기 위해서는 무엇보다도 군주의 공개적인 개혁의사 천명 등 적극적 역할이 요청되었다.

- 25) '無法殘忍之政'은 「1888년 상소문」 제2조의 6번째 개혁항목(298면 상단)에서 다음과 같이 언급됨. 廢如捕廳之隱匿刑殺事, 雖被刑殺者之父母兄弟妻子, 而不知其繫獄, 被殺, 豈非無法殘忍之政哉
- 26) 「1888년 상소문」 제6조, 306면 상단, 凡人進文明, 則知服從於政府之義及不可服從之義, 而亦知不可服從於他國之義.
- 27) 「1888년 상소문」 제6조, 306면 상단. 是故未開無識之民, 蠢愚懶怠, 故能忍壓制之暴政而安之, 開明識理之民英慧剛毅, 故不服束縛之政而動之, 是故若欲固君權之無限, 則不如使人民至痴愚, 癡愚則殘弱, 可以固君之專橫, 然民愚而弱, 則國亦隨而弱.
- 28) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 상단. 則可謂文明之法也, 凡民有自由之權, 而君權有定.
- 29) 「1888년 상소문」 전문, 294면 하단, 夫政府之趣的者何也, 保民護國是耳.
- 30) 「1888년 상소문」 제2조, 297면 하단, 一日, 作善者, 有才德者, 雖賤賞之陟之, 二曰, 作惡者, 無才德者, 雖貴罰之黜之, 三曰, 省刑罰, 薄稅斂, 使民免於艱苦, 四曰, 勸農桑, 興工商, 使民免於飢寒, 五曰, 修文德, 治武備, 使民安而國泰.

## 2. 서구 근대 정치체제의 인식과 비판적 수용

조선의 개화파가 조선이 추구해야 할 이상적인 정치체제로서 어떠한 정치체제를 구상하였는가? 이와 관련, 박영효로서는 조선의 현실에서 당장 군주제도 자체의 변혁을 거론하기가 힘들기 때문에 ‘君民共治’, ‘영국형 입헌군주제’, 또는 ‘미국식 공화제’의 도입을 직접 언급하지 않았다.

그 대신 박영효는 「1888년 상소문」에서 영국의 정치와 법률이 인도의 그것에 비해 낫다고 지적함으로써 간접적으로 영국의 입헌군주제를 높이 평가하였다. 그는 인도가 영국의 식민지가 된 이후 인도인들이 이에 저항하지 않는 것은 오히려 식민국가인 영국의 법률이 더 관대하고 정치가 바르게 행해진다고 여겨서 인도인들이 자립정부를 세우려는 의지가 부족해졌기 때문이라고 설명하였다.<sup>31)</sup>

한편 「1888년 상소문」의 다른 부분에서 그는 미국인들이 영국의 가혹한 식민 지배에 항거하여 새로운 자유국가를 설립하였음을 지적하였다.<sup>32)</sup> 이로 미루어 볼 때, 박영효는 미국의 시민혁명과정을 파악하고 이를 새로운 정치체제의 구체적 모델로서 참조하였을 가능성이 크다.

그리하여 박영효는 서구의 근대적 의회민주주의 제도 하에서 정부가 民의 동의를 기반으로 설립되었으며, ‘주권재민’의 원칙 하에 民이 자신의 의사를 대변하는 대표를 선출하여 의회를 구성하고 국정에 참여하는 것이 가능하다는 점을 인지하였다. 그 예로서, 박영효는 인간이 정부를 세운 근본취지가 다른 사람이 침해할 수 없는 천부인권에 해당되는 ‘通義’를 실현하고자 하는 욕구에서 비롯되었으며, 정부는 군주 개인을 위하여 설립된 것이 아니라 民을 위하여 설립된 것이라고 설명하고 있다. 나아가 그는 정부가 通義를 보호하지 않고 民의 뜻을 따르지 않고 정치를 행한다면, 民이 그 정부를 전복할 가능성을 시사하고 있다.<sup>33)</sup>

31) 「1888년 상소문」 제1조, 296면 하단-297면 상단, 印度雖亞洲中盛大之邦, 亦因其內亂無備, 爲英所領, 其人民樂承英政府之命, 不欲自立政府者, 無他, 英之法律寬, 而政治正, 人人各安其生, 故恐離英政, 而再陷苛政也.

32) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 하단, 故美因英之苛政, 而動之, 遂成自由之邦.

33) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 하단, 是以人間立政府之本旨, 欲固此通義也, 非爲帝王設者也, 故政府保其義, 好民之所好, 惡民之所惡, 則得其威權, 若反是, 戾其義, 惡民之所好, 好民之所惡, 則民必變革其政府, 而新立之, 以保其大旨, 此人民之公義也, 職分也.

그러나 박영효는 조선의 현실에서 위에서 언급한 미국식의 시민혁명을 추진하는 것은 시기상조이며, 민의 정치 참여를 당장 확대하는 것에 대해서 유보적인 태도를 취하였다. 그 대신 그는 각 지방에서 유생들이 지방행정을 협의하였던 과거의 관례를 근대국가의 지방자치를 실시하는 방안의 하나로 발전시키려고 하였다.<sup>34)</sup>

오히려 박영효는 정치제도의 내적 운영양상의 개혁에 더 초점을 두었다. 그는 「1888년 상소문」에서 독재군주제체인 러시아의 정치와 법률이 현재 조선의 그것보다 낫기 때문에, 만약 조선이 러시아의 식민지가 된다면 조선의 민들도 러시아의 지배에 인주하여 저항의지를 갖게 되지 않을 것을 우려하였다.<sup>35)</sup>

이로 미루어 볼 때, 박영효는 장차 조선이 영국식 입헌군주제를 채택할 것이냐 아니면 러시아식 전제군주제를 유지할 것인가 라는 외형적인 정치제도 자체에 신경 쓰기에 앞서서, 조선의 정치와 법률의 주요 문제점으로서 정부가 민을 확대하고 억압하는 양상을 시급히 개혁할 것을 주장하였다.

따라서 박영효는 조선이 현시점에서 입헌군주제 등 특정 국가의 정치체제 자체를 모델로 삼기보다는, 오히려 영·러·미 등 서구 각국의 정치제도에 포함된 근대적이며 민주주의적 운영원리 및 정치운영과정을 모델로 삼아 본받을 것을 강조하였다.

박영효의 이러한 구상을 兪吉濬의 구상과 비교하면, 두 사람 모두 군권제한을 주장한 점에서는 공통적이었다. 兪吉濬이 서구식 입헌군주제의 제도적 수용에 중점을 둔 ‘君民共治’를 주장하였다면, 박영효는 이러한 정치제도의 운영원리를 수용하는 것에 보다 비중을 두었으며, 전제정치를 견제한다는 측면에서 ‘與民同樂’과 ‘愛民’ 등 유교적 사유까지 포용하였다.

### 3. 과도기 정치개혁의 주체

서구 근대 입헌정체가 형성되는 과정에서 커다란 역할을 담당한 근대적 시민에

34) 「1888년 상소문」 제7조의 12번째 개혁항목, 309면 상단.

35) 「1888년 상소문」 제1조, 296면 하단, 夫魯雖君主獨裁之邦, 然其政治法紀, 勝於我邦, 故我人民, 一安其便, 則更不樂我朝之興復也.

비해 볼 때, 당시 조선의 민은 愚民 또는 야만인의 상태였으며, 이들을 곧바로 서구식의 근대 정치체제의 주체로 상정하는 것은 많은 무리와 시행착오가 예상되었다.

따라서 박영효는 위에서 언급한 근대적 정치체제의 도입에 앞서 우선 근대적 국민형성이 필요하다는 인식 하에 다음과 같이 민의 정치적 위상과 실제 생활을 향상시키고자 하였다. 그의 구상에 따르면 정부가 기존의 신분제도와 차별제도를 철폐하여 남녀간, 가족간 및 사회적 평등을 보장하며, 민에게 정치적 자유를 포함한 일정 정도의 자유를 부여한다. 이와 더불어 그동안 자행되어온 관리·군인·양반 등 지배계층과 권력집단의 자의적인 법 집행 및 폭력 행사를 금지시키고자 하였다.<sup>36)</sup> 그리고 민의 정치 의식과 수준을 개명시키기 위하여 그는 서구의 근대 학문을 수용하고 국민의식을 고취시키는 방향으로 교육제도와 인재등용제도를 신속히 개혁할 것을 주장하였다.<sup>37)</sup>

또한 새로운 개혁 주도세력의 형성과정의 일환으로서 박영효는 기존의 '붕당·당파'와는 그 성격과 참여계층을 달리하는 새로운 '정당'의 창설을 구상하였다. 그는 기존 집권세력내 각 정파들은 '붕당 내지 당파'에 불과하며 1884년 갑신정변 주도파 등이 조선에서 근대적 의미의 최초의 '정당'에 해당된다고 보았다.<sup>38)</sup>

그러나 이러한 박영효의 구상은 현실적 어려움을 감안하여 다음과 같이 재조정되었다. 즉 먼저 기존의 비판의 대상이 되어온 군주와 관료들을 각성시키고 이들의 인식을 전환시킨다.<sup>39)</sup> 개화파 등 새로운 인재들이 중심이 된 개혁정부가 들어서 문명개화와 부국강병 정책을 추진한다는 것이었다.<sup>40)</sup> 그의 이러한 구상이 성공하기 위해서는 우선 군주를 개명시키고 군주의 권위를 현실정치에서 활용하는 한편, 유능한 평민들을 등용하여 관료들의 출신성분 및 성향을 크게 변화시키는

36) 이에 관해서는 「1888년 상소문」의 제2조 “興法紀安民國”，제4조 “養生以健殖人民” 및 제8조 “使民得當分之自由，以養元氣” 부분들이 해당된다.

37) 「1888년 상소문」 제6조, 306면 하단, 제6조, 307면 하단.

38) 「1888년 상소문」 제7조, 308면 하단, 此古所謂「朋黨」，而今之「政黨」也.

39) 「1888년 상소문」 전문 부분이 여기에 해당된다.

40) 「1888년 상소문」 제3조 “經濟以潤民國”，제4조 “養生以健殖人民”，제5조 “治武備 保民護國” 및 제7조 “正政治，使民國有定”.

것이 요청되었다.

그리하여 「1888년 상소문」에서는 기존 신분제도에 구애되지 않고 참신하고 능력이 있는 새로운 인재의 등용을 위해, 정부가 四色黨派의 차별 없이 인재를 등용하며,<sup>41)</sup> 縣의 관리와 재판관을 人望에 따라 등용할 것을 제시하였다.<sup>42)</sup> 그 결과 박영효는 忠臣·賢良을 재상으로 선발하며, 전문관료가 정부업무의 구체적 실무를 담당함으로써 각자에게 주어진 권한과 임무를 최대한 효율적으로 수행할 것을 구상하였다.

## IV. 군권감소론과 입헌군주제 구상

### 1. 군주의 개명과 ‘少減君權’

국가와 군주의 관계에 대하여 박영효는 ‘국가(邦國)’는 군주 일 개인의 나라가 아니라, 民의 나라이며, 군주는 나라를 다스리는 직책인 것으로 규정하였다.<sup>43)</sup> 이러한 정의에 따르면, 국가는 군주의 소유물이 아니라 民 전체의 것이며, 군주도 정부의 수반과 같이 국가를 다스리는 하나의 직책에 불과하였다. 이러한 박영효의 발상은 ‘군주=국가’라는 전통적 왕조국가관념에서 벗어나고 있다.<sup>44)</sup>

그러나 박영효는 부분적으로 군주를 民의 부모와 같은 존재로 설명함으로써,<sup>45)</sup> 君-民 관계를 일종의 부자지간으로 바라보는 ‘君父一體’라는 전통적 유교 정치이

41) 「1888년 상소문」 제7조의 10번째 개혁항목, 309면 상단.

42) 「1888년 상소문」 제7조의 11번째 개혁항목, 309면 상단.

43) 「1888년 상소문」 전문, 294면, 하단, 姜太公所謂, 邦國非帝王之邦國, 乃人民之邦國而帝王治邦國之職也.

44) 兪吉濬의 경우에는 모스박사에게 보낸 영문편지에서 밝힌 그의 「개혁안」(“The Reformation We Made”)에서 전통적 왕조국가 관념에서 벗어나고 있음을 보여준다. 정용화, 「유길준의 정치사상연구 : 전통에서 근대로의 복합적 이행」(서울대 정치학 박사학위논문, 1998. 2), 56면에서 재인용함.

45) 「1888년 상소문」 전문, 294면 하단, 陛下憂之, 凡爲民之父母, 而不顧衆之辛苦, … 必將反其所不親.

념에 근거한 가족국가관의 측면도 띠고 있다.

박영효가 이러한 가족국가관념에 의거하여 君-民 관계를 설명한 것은 다음과 같이 유교적 사유를 원용함으로써 당시 지배계층의 태도 변화를 의도한 것이었다. 즉 조선조의 정치질서를 지탱하는 유교적 정치이념 하에서는 통치자란 법률이나 형벌에 의해서 정부와 民을 통제해 나가는 것이 아니라, ‘德’이나 ‘禮’에 의하여 정부와 民을 통제해 나가는 ‘德治主義’ 또는 ‘禮治主義’의 실행이 가장 이상적인 모델로서 간주되었다.<sup>46)</sup>

그리고 군주의 역할과 관련, 박영효는 군주가 民에 대하여 공권력에 의존하여 지배하지 말고 유교적 덕목을 실행하면서 모범적 자세를 보일 것을 촉구하였다. 즉 군주는 民의 즐거움과 괴로움을 함께 하며, 민심을 얻기 위해서 仁義의 정치를 펼칠 것이 요청되었다.<sup>47)</sup> 박영효는 향후 군주가 道, 義, 禮, 仁 등의 유교적 덕목을 실행에 옮기면 국가가 흥하게 되지만 그렇지 않을 경우에는 국가가 망하게 된다고 경고하였다.<sup>48)</sup>

박영효는 이러한 이상적 군주상을 유교 경전에서 자주 인용되는 湯王과 武王의 예에 비유하고 있다. 즉 聖王으로 칭송받는 경우를 보면, 군주가 애민정치를 펼치면서 기쁨과 슬픔을 백성들과 같이 하려고 노력하였다. 그 결과 군주와 민이 한 마음이 되었으며, 民이 군주에 대하여 배반하는 마음을 품지 않았다.<sup>49)</sup> 그러므로 군주가 ‘愛民’ 의식을 가져야 하며, 이를 위해서는 먼저 民이 국가의 근본임을 인식하는 것이 시급하였다.<sup>50)</sup>

즉 현실정치에서 군주에게 요청되는 것은 군주의 언약과 행동에 대한 대내외적 신뢰감을 조성하며, 법률에 의존하지 않고도 民의 자발적인 충성을 유도해 내도록 정치를 운영하는 것이었다.<sup>51)</sup> 그리하여 박영효는 정부가 규범과 조례를 정하

46) 박충석·유근호, 앞의 책, 10-11면.

47) 「1888년 상소문」 전문, 295면 상단, 故欲固本則和之, 欲和之則樂之, 欲樂之則安之, 欲安之則撫之, 欲撫之則同其甘苦, 同其甘苦者, 謂施仁義之政於民.

48) 「1888년 상소문」 전문, 295면 상단, 故治國家者, 必先教百姓, 而親萬民, 是而賢聖教之以道, 理之以義, 動之以禮, 撫之以仁, 此四德者, 修之則興, 廢之則亡.

49) 「1888년 상소문」 전문, 294면 하단-295면 상단.

50) 「1888년 상소문」 전문, 295면 상단, 書云「民維邦本, 本固邦寧」.

51) 「1888년 상소문」 제2조, 297면 상단. 蓋法律之本旨, 不欲必行其政也, … 則定規例, 以制

여 사람들의 마음에 일정한 기준을 갖게 하며, 민을 교화시켜 법률을 준수하도록 유도하고 이를 사회적 풍속으로 정착시킬 필요가 있다고 보았다.

비록 박영효가 직접적으로 ‘계몽절대군주제’나 ‘近世擅制君主制’라는 용어를 언급하지는 않았지만, 「1888년 상소문」에서 군주의 권한을 기존의 ‘君之專權’에서 ‘君權有定’으로 규정하여 제한하고 이를 약간 감소하며(少減君權), 상대적으로 민이 ‘當分の自由’를 갖도록 함으로써 문명국가로 발전할 수 있다고 강조하였다.<sup>52)</sup> 즉 그는 근대국가를 지향한 정체체제개혁의 과도기에 군권은 감소하는 대신 민권은 증대함으로써, 이전의 절대적인 전제군주가 아니라 제한된 군권을 가진 군주체제로의 변화가 불가피하다고 보았다.

## 2. 왕실과 내각의 구분 구상

박영효 등 개화파가 군권 감소를 시도하기 위한 구체적 방법으로서 「1888년 상소문」에서 왕실과 내각의 분리구상을 제시하였다. 이 구상에 의하면 군주의 위상은 왕실 및 종묘사직을 보호하는 업무에 관여하는 상징적 존재로 제한되며,<sup>53)</sup> 행정부의 수반에 해당되는 직책으로 규정되었다.

위 ‘왕실과 내각의 구분’ 발상 자체는 갑신정변 혁신정강에서 어느 정도 엿보였다. 즉 기존의 內侍府를 혁파하며, 大臣과 參贊 등 정부의 주요 관료가 議政府에 모여 정무를 결정하여 시행하며, 六曹 이외의 불필요한 관청을 정리한다는 구상이었다.<sup>54)</sup>

이후 박영효가 「1888년 상소문」에서 재상이 중심이 되는 내각을 의도한 점에서는 갑신정변 당시의 기본 구상을 계승하였으나, 내각의 구체적인 구성원을 六

人之心，而導之於道理，化民，成俗，而使無犯罪也；297면 하단 - 298면 상단. 立誓之後，必先立信於宮中，以及於朝廷，立信於國中，以及於天下，則邦內必無犯法之人，天下亦無背約之國，萬事隨聖意，而亨通，凡治國立法之要，以信爲重，故信者，治天下之至寶也.

52) 「1888년 상소문」 제6조, 306면 상단, 是以誠欲期一國之富強，而與萬國對峙，不若少減君權，使民得當分之自由，而各負報國之責，然後漸進文明也.

53) 「상소문」 제7조의 3번째 개혁항목, 309면 상단.

54) 갑신정변 혁신정강의 제4·13·14번째 항목, 金玉均, 「甲申日錄」, 한국학문헌연구소 편, 『金玉均全集』(아세이문화사, 1979). 95면.



曹라는 특정 부서로 한정짓지는 않았다. 박영효는 내각의 구성원을 좀더 포괄적으로 구상하여, 기존의 군주가 담당해 온 직무와 권한 중 일부를 내각으로 이전시키며, 내각 등 행정부에 유능한 평민이 등용될 수 있는 기회를 보장하고자 하였다. 그리하여 그는 군주가 친히 모든 정사를 처리하는 것은 불가하다는 전제 하에 군주의 업무를 해당 관리들에게 위임하고, 어진 재상을 선발하여 정무를 전담시키며, 그리고 모든 직책에 따른 업무는 그 담당자가 처리하도록 위임할 것을 주장하였다.<sup>55)</sup>

나아가 박영효는 군권 감소가 세계적 추세임을 설명하기 위하여 러시아의 경우를 인용하여 무한한 권력을 가진 외국의 군주도 군주의 권한과 직무를 제한하는 추세라고 설명하였으며, 구체적으로 군주의 녹봉을 정할 것도 건의하였다.<sup>56)</sup>

박영효의 이러한 권력분립 구상이 커다란 정치적 의미를 지니는 것은 1894년 갑오개혁 당시 洪範 14개조에서 언급된 ‘왕실과 내각의 구분’ 등 입헌군주제를 지향한 개혁방향이 이미 「1888년 상소문」에 거의 그대로 주창되었다는 점이다.<sup>57)</sup> 그 예로서 박영효의 왕실과 내각의 분리 구상은 洪範 14개조 중 다음 정치개혁 부분, 즉 제2조 ‘왕실의 규범을 제정하여 왕위계승 및 종친과 외척의 본분과 의리를 밝힌다’, 제3조 ‘임금은 正殿에 나와서 정사를 보되, 정무는 직접 대신들과 의논하여 결재하며, 왕비나 후궁, 종친이나 외척은 정사에 관여하지 못한다’, 그리고 제4조 ‘왕실에 관한 사무와 국정에 관한 사무는 반드시 분리시켜서 서로 혼합됨이 없도록 한다’ 등과 많은 유사성을 보이고 있다.

만약 高宗이 「1888년 상소문」을 읽고 박영효의 건의대로 스스로 군권을 제한하는 방향으로 미리 정치개혁을 단행하였다면, 高宗과 조선 정부는 나중에 정치체제의 개혁에 대하여 일본의 간섭을 받을 명분을 제공하지 않았을 것이며, 좀더 일찍 ‘입헌군주제’ 등 근대적 정치체제로 변혁되어 나갈 수 있는 기반을 형성하였을 것이다.

55) 「1888년 상소문」 제7조의 제1, 2, 4번째 항목, 308면 하단-309면 상단.

56) 「1888년 상소문」 제3조의 2번째 개혁항목, 300면 하단.

57) 『이조실록』 391, 316면, 고종 31년, 12월 12일조.

## V. 민권 신장과 근대적 사법제도의 모색

### 1. 민권 보존과 서구 민권관념의 수용

박영효가 민의 권리 보호에 관심을 갖게 된 데에는 박규수 문하에서 공부할 당시 朴趾源의 『燕巖集』에서 신분제도의 폐단을 지적한 부분을 읽고 크게 영향을 받았으며, 이를 계기로 이후 嫡庶 차별의 폐지, 관리등용 시 신분제한 철폐 등에 공감한 점이 크게 작용하였다.<sup>58)</sup> 그후 갑신정변 주도 개화파의 민권신장 의지는 1884년 갑신정변 당시 발표된 혁신정강에 공개적으로 천명되었다. 즉 전통적인 양반중심의 사회적 폐단을 타파하기 위해 문벌이 폐지되고, 민의 평등의 권리를 제정하며, 개인의 능력을 판단기준으로 삼아서 관리를 선발할 것들이 개혁방안으로서 공포되었다.<sup>59)</sup>

그후 일본 망명파 미국 체류시 등 서구의 문물과 문화를 견문한 박영효는 「1888년 상소문」에서 민이 국가의 근본임을 강조하는 사유를 부각시켰다.<sup>60)</sup> 그리고 일본 망명중 그가 서구의 천부인권 개념과 민의 저항권을 수용하려고 시도한 예로서, 「1888년 상소문」에서 ‘通義’ 관념을 소개하고 평등사상과 저항권을 강조하는 과정을 살펴보면 다음과 같다.

19세기 당시 ‘right’의 번역어로서 사용되어 현재까지 통용되는 ‘權利’라는 단어는 한자문화권에서 ‘자신의 이익을 추구하는 천한 것’이라는 의미를 내포하는 것으로 인식되어졌다.<sup>61)</sup> 이러한 부정적 의미 때문에 19세기 당시 서구의 정치제도 및 사상을 소개하는 과정에서 청·일의 지식인들은 ‘權利’라는 번역어의 사용을 주저하였으며, 그 대신 ‘通義’, ‘權理’, ‘權’ 등을 사용하여 서구의 ‘right’ 관념을 전

58) 李光洙, 『朴泳孝氏를 만난 이야기—甲申政變 懷顧談』, 『東光』 1931년 3월호, 『李光洙全集』 第17卷(三中堂, 1962), 401면.

59) 「甲申日錄」, 『金玉均全集』, 95면, 閉止門閤, 以制人民平等之權, 以人擇官, 勿以官擇人事.

60) 「1888년 상소문」 전문, 295면 상단, 書云「民維邦本, 本固邦寧」.

61) 石田雄, 『日本近代思想史における法と政治』(東京: 岩波書店, 1976), 94-95면. 그리고 ‘權利’는 『笥子』와 『史記』 등에서도 權力과 利益을 의미하는 단어로 사용되었다. 加藤周一·丸山眞男, 『翻譯の思想』(東京: 岩波書店, 1991), 363면.

달하고자 하였다.<sup>62)</sup>

박영효의 경우에는 서구의 'right' 개념의 번역어로서 '通義'를 '자유' 이외에 '생명보전 및 행복'을 추구하는 일종의 '民의 權利'로서 파악하였다. 그는 民이 평등하다는 근거를 하늘(天)이 모든 民을 낳게 하였다는 점에서 찾고 있다. 그리하여 모든 民은 타고난 성품에 있어서 변동시킬 수 없는 '通義'를 지니며, 이 '通義'는 '사람이 스스로 생명을 보존하며 자유를 구하여 행복을 바라는 것'으로서, 다른 사람이 침해할 수 없는 것으로 여겨졌다.<sup>63)</sup> 이어서 그는 정부가 일반 民으로부터 각자의 존립하는 근본을 빼앗을 수 없음을 강조함으로써,<sup>64)</sup> 국가권력으로부터 民의 생명, 자유 및 행복 등이 침해되어서는 안 된다고 주장하였다.<sup>65)</sup>

실제로 「1888년 상소문」에서 通義를 언급한 구절을 '미국독립선언' 원문과 비교하면, '미국독립선언' 원문의 'certain unalienable rights'가 일본어로는 '通義'로 번역되었으며,<sup>66)</sup> 「1888년 상소문」에서의 '通義'도 '양도할 수 없는 권리들'이라는 의미로서 사용되었다.

이와 같은 서구식 평등관념의 수용 및 주창은 현실정치에서 기존의 신분제도 등 각종 차별조치의 철폐 주장으로 연계되고 있다. 그리하여 박영효는 민권 신장

62) 일본 내 위의 단어들의 통용 과정에 대한 자세한 설명은 柳父章, 『翻譯語成立事情』(東京: 岩波書店, 1994), 149-172면, "8. 權利-權利의「權」, 權力의「權」"을 참조할 것.

63) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 하단, 天降生民, 億兆皆同一, 而稟有所不可動之通義, 其通義者, 人之自保生命, 求自由, 希幸福是也. 此他人之所不可如何也.

64) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 하단, 此他人之所不可如何也. 孔子曰, 「三軍之帥, 可奪, 匹夫之志, 不可奪」, 卽此之謂也.

65) 이러한 通義와 박영효의 민권신장론에 관한 보다 자세한 설명은 김현철, 「朴泳孝의 <근대 국가 구상>에 관한 연구- 개화기 문명개화론자에 나타난 傳統과 近代를 중심으로」(서울대 정치학 박사학위논문, 1999. 2), 223-236면; 김현철, 「개화기 조선의 근대국가 형성의 모색 - 박영효의 입헌군주제 구상과 민권신장론을 중심으로」(한국정치학회 1999년도 춘계학술회의 발표논문, 1999. 4), 22-26면을 참조하기 바람.

66) 『西洋事情』 初編, 卷之二 亞米利加合衆國, 史記, 慶應義塾(1958), 『福澤諭吉全集』 第1卷, p.323. 한편 "미국독립선언"에서도 위와 유사한 부분은 다음과 같다. "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty and the pursuits of Happiness." 福澤諭吉 譯「アメリカ獨立宣言」, 加藤周一·丸山眞男, 앞의 책, 37면에서 재인용.

을 위한 구체적 조치로서 결혼 또는 관직등용 시 신분제한의 철폐, 일부일처제의 확립 및 과부의 개가허용, 그리고 비인간적인 대우 및 학대의 금지 등을 주창하였다.<sup>67)</sup>

또한 이러한 천부인권사상을 기반으로 그는 국가권력으로부터 개인의 기본 인권을 보호하기 위한 민의 저항권 행사가 불가피한 경우에는 이를 인정하였다. 그가 전통적 사유에서 민의 저항권 행사를 인정한 경우를 부각시킨 부분으로서 「1888년 상소문」에서 군주가 민의 어려움을 살피지 않으면 반란이 일어날 가능성이 큼을 경고하였다.<sup>68)</sup>

그리고 서구의 천부인권 관념에 입각한 저항권 행사를 주창한 예로서, 「1888년 상소문」에서는 정부가 通義를 보호하지 않고 民意에 반하여 정치를 행한다면 민이 그 정부를 갈아치울 수도 있다는 점을 시사하고 있다. 즉 그는 정부가 민이 좋아하는 것을 싫어하고 민이 싫어하는 것을 좋아한다면, 민이 반드시 그 정부를 변혁하고 새롭게 세워서 그 커다란 취지를 보전하려고 할 것이며, 이것이 바로 민의 ‘公義’이며 ‘職分’이라고 설명하였다.<sup>69)</sup>

위에서 박영효가 通義를 구현하기 위한 민의 저항권과 새로운 정부의 수립권을 인정한 점은 ‘주권재민’과 저항권의 원칙이 천명된 미국독립선언문의 내용과 같은 맥락으로 볼 수 있다.<sup>70)</sup>

67) 「1888년 상소문」 제8조의 1·2·3번째 개혁항목, 310면 하단-311면 상단.

68) 「1888년 상소문」전문, 294면 하단.

69) 「1888년 상소문」 제8조, 309면 하단, 故政府保其義, 好民之所好, 惡民之所惡, 則得其威權, 若反是, 戾其義, 惡民之所好, 好民之所惡, 則民必變革其政府, 而新立之, 以保其大旨, 此人民之公義也, 職分也.

70) “미국독립선언”의 원문중 위에 해당되는 부분은 다음과 같다. “That to secure these rights, Government are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed. That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.” 영어원문은 加藤周一·丸山眞男, 앞의 책, 37면에서 재인용함.

## 2. 근대적 사법제도로의 개혁 모색

위로부터 군주의 권한을 감소하는 것과 더불어, 박영효는 아래의 민이 정부관리들의 부당한 권력행사로 인해 피해를 입지 않으며 나아가 민의 권리를 신장 및 보전하기 위한 방법으로서 다음과 같이 사법제도의 개혁이 시급하다고 보았다. 즉 그는 사법권을 독립시키고 근대적 재판제도를 채택하며,<sup>71)</sup> 혹독한 형벌을 폐지하고 연좌제를 금지시키며,<sup>72)</sup> 그리고 지배계층이 사적 폭력을 행사하는 것을 금지시키고자 하였다.<sup>73)</sup>

그중 사법권 독립에 관련된 구상을 보면, 박영효는 법치주의나 재판소의 독립성을 언급함으로써 과거 군주 또는 지방관리들이 통합하여 지녔던 행정권과 사법권을 분립시키고 있다. 그리고 구체적으로 「1888년 상소문」 제2조 법률개혁부분에서 사법권의 독립 및 근대적 재판제도의 채택을 시사하였다. 그 예로서 모든 송사와 대소경중의 죄는 재판관에게 맡겨 판결하도록 하며, 자의적 권한으로 재판을 마음대로 해서는 안 된다(1번째 항목). 모든 죄에 대해서는 반드시 죄의 증거를 밝혀 죄인이 스스로 자백한 후에 투옥하고 형을 집행해야 한다(5번째 항목). 재판을 하여 형을 결정할 때는 그것을 비밀로 하지 말고 사람들의 방청을 허락해야 한다(7번째 항목). 그리고 징역을 법으로 정하고 징역의 장소를 설치하며, 최고로 중한 죄가 아니면 사형에 처해서는 안 된다는 것(8번째 항목) 등이 그 방안으로 제시되었다.<sup>74)</sup>

이와 같이 국가권력으로부터 민권을 보호하며 국가 공권력의 부당한 행사를 억

71) 「1888년 상소문」 제2조의 1·5·7·8번째 개혁항목(298면)으로 미루어 보건대, 박영효는 민이 억울한 옥살이를 하는 것을 방지하며, 왕과 관리들의 자의적인 재판이 아니라 행정권과 독립된 사법권을 지닌 관리들에 의하여 법률에 따라 재판하며 형을 결정할 것을 주장하였다.

72) 그 예로서 「1888년 상소문」 제2조(298면 상단)에서 잔혹한 형벌제도를 폐지하며(2번째 항목), 범죄 당사자만 처벌하고 연좌제의 적용을 금지하며(3번째 항목), 고문행위를 금지할 것(4번째 항목) 등이 제시되었다.

73) 그 예로서 「1888년 상소문」 제2조의 10·11번째 개혁항목(298면 하단)을 보면, 노비 등의 신분구별없이 누구나 私刑을 받지 않고 정식 재판을 받도록 하였으며, 밀의 사람에게 강제 폭행하는 것을 엄격히 금지시켰다.

74) 「1888년 상소문」 제2조, 298면.

제하려는 박영효의 구상은 그 뒤 갑오개혁당시인 1895년 내무대신으로 재직시 그가 공포한 「內務衙門 改革訓示」 88개조에서 다음과 같이 좀더 구체화되었다.<sup>75)</sup> 즉 법률과 정식 명령에 의거하지 않는 관리들의 자의적인 권력행사가 엄격히 금지되었다.<sup>76)</sup> 또한 그는 지배계층에 의한 사적 폭력의 행사를 금지시키고자 하였으며,<sup>77)</sup> 이러한 조치들은 民을 동등한 인격체로서 대우하며 그 생명의 소중함을 일깨우기 위한 것이었다. 나아가 그는 민·형사 소송절차를 개선하고 民의 억울한 사정을 청취하고자 시도하였으며,<sup>78)</sup> 관청이 민의 사생활까지 간섭하여 분쟁의 발단을 제기하는 것을 예방하고자 하였다.<sup>79)</sup>

이와 같이 박영효가 「1888년 상소문」과 「內務衙門 改革訓示」에서 언급한 구체적인 사법권 독립과 인권보전 방안들은 기존 형벌제도의 가혹함이나 부당함을 시정하고 연좌제의 적용 등 불합리한 제도 등을 폐지함으로써 民의 고통을 감소시키려는 의도 하에 제시된 것들이었다. 이와 더불어 그의 사법제도 개혁구상은 조선에서 근대국가의 법치주의 양상을 구현하고 각 개인을 동등한 인격체로 대우하며, 民의 경제활동의 자유를 법적으로 보장하려는 사고가 강하게 반영되었다.

## VI. 맺음말

이상으로 살펴 본 박영효의 정치개혁 및 사법제도 개혁구상은 다음과 같은 의의 및 한계를 지닌다. 박영효는 전통적인 왕조국가 관념에서 벗어나서 ‘少減君權’을 주창함으로써 전제군주제에서 탈피하는 모습을 보여주었다. 그는 ‘서구식 입헌군주제’의 도입을 구상하였으며, 이를 위한 방안으로서 ‘왕실과 내각’의 분리를 주창하였다. 그렇지만 그로서도 군주의 존재 자체를 부정하지 못하였으며, 이러한

75) 「內務衙門 改革訓示」, 『高宗實錄』, 卷三十三, 高宗 32年(1895년, 乙未), 三月初十日(양력 4월 4일), 국사편찬위원회 편, 『高宗純宗實錄 (高宗實錄)』 中 (탐구당, 1970) 540-541면.

76) 「內務衙門 改革訓示」의 제6·25·26·27·88조.

77) 「內務衙門 改革訓示」의 제7·21·24·83조.

78) 「內務衙門 改革訓示」의 제38·39조.

79) 「內務衙門 改革訓示」의 제31·32·82조.

한계는 박영효뿐만 아니라 당시 개화파의 정채개혁론에서 공통적이었다. 그리고 조선에 적합한 정치체제를 모색하는 과정에서 박영효는 입헌군주제, 대의제도라는 서구 근대민주주의의 외형적·제도적 수용보다는 서구 근대국가에서 정부가 민의 보호에 중점을 두며 공정한 법률을 집행하는, 즉 정치운영과정의 변혁에 보다 중점을 두었다. 그리고 박영효는 국가권력의 부당한 행사로부터 민을 보호하기 위하여 행정권과 사법권의 분립을 구상하였으며, 근대적 사법제도의 도입을 주요 내용으로 하는 제도적 개혁을 주장하였다.

이러한 박영효의 권력 제한 구상은 현실정치에서 군주의 영향력을 감안하여 군주를 점진적으로 계몽군주로 변모시키면서, 군주의 권위를 활용하여 개혁을 추진해 나가겠다는 개화파의 정치적 의도를 반영한 것이다. 그러나 이러한 구상은 의세의 간섭과 국내정치세력들의 반대, 그리고 대중의 적극적 지지를 받지 못한 점 등으로 인해 실현되지 못하였다. 결과적으로 그는 이념적으로는 군주의 전체정치를 제한하고 민권신장을 주장하였으나, 현실정치에서는 오히려 군주를 옹립하는 정변을 구상하고 당시 일반민의 정치참여를 유보하는 역설적 태도를 보여주었다.

이러한 한계에도 불구하고 1880년대 박영효가 제시한 입헌군주제 구상과 근대적 사법제도 채택 구상에는 당시 개화기 조선에서 거론된 기존의 전통적 유교 사유에 입각한 위민사상과 새로 전래된 서구 근대정치사상이 융합되어 있다. 이와 같이 그의 정치·법률개혁구상에서 유학적 요소의 영향력과 근대국가로의 지향성이 공존하는 측면은 개화기 조선의 독특한 시·공간 하에 서구 사상 및 문물을 수용하는 과정에서 나타나는 사상적 융합현상으로서 바라볼 수 있다.

## Pak Yǒng-Hyo's Ideas on the Division of Powers and the Construction of a Constitutional Monarchy

Kim, Hyun-Chul\*

The purpose of this article is to study Pak Yǒng-Hyo(1861-1939)'s ideas on the reform of the domestic political system specifically called for the construction of a constitutional monarchy and division of powers during late 19th century Chōsen's national crisis, which were expressed at the 'Reform Memorial of 1888' and the 'Reform Instructions of the Ministry of Home Affairs'.

To reform the despotic monarchy of 19th century Chōsen, Pak broke from the traditional notions that a state belong to the king of a dynasty, divided the operations of the royal family and the executive, insisted that the power and rights of the king should be reduced and restricted by the law. On the reform for the construction of a constitutional monarchy, it was important for an enlightened king to play a key role for the reform movement and fulfill his responsibilities to the people.

With regard to the positions and power of the people in Chōsen, Pak aimed to transform the ignorant, uncivilized people of Chōsen into a modern, civilized nation able to resist the despotism and invasion of foreign nations, and to enhance the basic rights and liberties of the people. He also acknowledged the right of the people to resist tyranny and build a 'new, free government that secured the rights endowed by their Creator with certain unalienable rights, such as Life, Liberty and the pursuit of Happiness.'

---

\* Lecturer, Seoul National University



Thus Pak received various notions on the enlightenment of the public, which were influential theories at the time in Europe and Japan, and at the same time selected the reform ideas partly from the traditional Confucian thought. His actual aim in domestic politics was for governed-led reformers such as his party to enhance the political standing of the people and enlarge political participation of the masses, and to mobilize the energy of the people for the national unity. In spite of his continuous efforts, the failure of his reform ideas were largely due to the limitations of the entire intellectual, political and national capacity of 19th century Chōsen as well as his individual limitations in the political and theoretical aspects.

It is now possible to draw several implications from his experience, in that he combined the tradition and modernity by a complex fusion, and he introduced a model and blueprint for the reform movement aimed at building a modern nation-state.