

研究論文

《독립신문》과 공론장*

이 동 수**

I. 서론	IV. 결론
II. 공론장에 대한 이론적 검토: 아렌트와 하버마스	<참고문헌>
III. 공론장으로서의 《독립신문》	<국문요약>

I. 서론

정치란 서로 다른 의견과 이해관계를 갖고 있는 다양한 사람들이 한 공동체 내에서 함께 살 수 있도록 하는 모든 행위들의 총체라고 볼 수 있다. 이런 목적을 달성하는 데 사용되는 방법과 과정에 따라 정치는 크게 ‘권력정치’(politics)와 ‘소통정치’(the political)로 나뉜다.1) 여기서 전자는 폭력적인 권력에 입각하여 어떤

* 이 논문은 서재필기념회 주최 <독립신문 다시 읽다> 심포지엄(2004. 9. 2)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 경희대학교 NGO 대학원 교수, 정치사상 전공(dslee@khu.ac.kr).

1) 정치를 ‘권력정치’와 ‘소통정치’로 나누고 있는 대표적인 예로는 김홍우를 들 수 있다. 그는 권력정치 혹은 세도정치를 단힌 사회를 초래하는 것으로 간주하고, 소통의 정치야말로 열린 정치로서 공동체의 공동의지(common will)를 형성해가는 건강하고 강한 정치적 과정으로 설명하고 있다. 필자는 이러한 김홍우의 논지에 동감하면서, 이 구별이 서구 현대 정치철학자들이 말하는 politics와 the political의 구분과도 일맥상통한다고 보고, 권력정치를 politics로, 소통정치를 the political로 규정해보고자 한다. 이때 politics는 정치를 기본적으로 권력관계로 이해하며 권력의 행사를 중심으로 정치현상을 규정하고 설명하는 것을 일컬으며, the political은 “정치적인 것”의 범위를 보

결정을 내리고 설사 불만과 이견이 있더라도 공동체 구성원으로 하여금 그 결정에 강제적으로 따르게 하는 것으로서, 사람들은 이런 권력을 획득하기 위한 권력투쟁 과정과 권력의 행사를 정치로 이해한다. 다른 한편 후자는 설득과 소통을 통해 구성원들로 하여금 자신의 이해관계나 의견을 어느 정도 유보한 채 어떤 결정을 내리는 데 참여하거나 혹은 그 결정에 자발적으로 따르게 하는 것으로서, 구성원들은 자신의 의견을 표출하고, 토론·토의를 거쳐 결정하고 집행하는 의사소통행위 과정을 정치의 핵심으로 본다.

권력정치는 권위주의 사회에서 주로 나타나며, 구성원을 권력자와 피권력자로 나누어 정치 대신 통치를 할 뿐이고, 달콤한 권력을 둘러싸고 개인 간 혹은 계층 간의 권력투쟁을 발생시킨다. 소통정치는 민주주의 사회를 평가하는 잣대로 사용되며, 구성원의 참여와 적극적인 정치행위를 요구하고, 정치적 정당성과 사회통합을 획득하기에 용이하다. 권력정치는 정치를 사사회(privatization) 시킨다. 왜냐하면 권력은 소유물(possessions)로 간주되며, 소유물이란 결국 개인의 것이기 때문이다. 이와 달리 소통정치는 공적인 영역을 필요로 한다. 왜냐하면 소통이야말로 한 개인이 사사로 소유할 수 없으며, 오직 타인과의 상호적인 행위 속에서만 가능하기 때문이다. 그리하여 소통정치는 공적인 상호 의사소통행위를 통해 공론장을 형성한다.

한국사회는 1987년 6월 항쟁 이후, 민주주의 사회로의 전환이 시작되면서 정치의 성격도 권력정치로부터 소통정치로 바뀌어 가고 있는 중이다. 특히 오늘날 강조되고 있는 참여민주주의(participatory democracy)는 예전의 대의민주주의(representative democracy)가 소통정치를 활성화시키는 데 있어서 제 역할을 다하지 못했다고 평

다 확대시켜 단순히 눈에 보이는 실제적인 것을 넘어서 정치가 추구하는 다양한 전망들, 이념들, 의미들을 포함하는 것으로 이해한다. 이런 the political 영역의 전망, 이념, 의미들은 소통되지 않고는 이해될 수 없는 것들이기에, the political로서의 정치의 특징을 소통의 정치로 볼 수 있다. 김홍우, 「단편 사회와 소통의 정치: 한국정치의 활성화를 위한 제언」, 『삶의 정치, 소통의 정치』(대화출판사, 2003). 서구에서 정치를 politics와 the political로 나누는 대표적인 예로는, Vollath, Ernst, "The 'Rational' and the 'Political': An Essay in the Semantics of Politics," *Philosophy and Social Criticism*, 13(1987); Ricoeur, Paul, "The Political Paradox," *History and Truth*, tr. Charles A. Kelbley(Evanston: Northwestern University Press, 1965); Dallmayr, Fred, "Rethinking the Political: Some Heideggerian Contributions," *The Other Heidegger*(Ithaca: Cornell University Press, 1993) 등이 있다.

가하고, 소통정치를 정부, 의회 등의 제도화된 정치영역 뿐만 아니라 시민사회라고 하는 생활세계의 정치적 영역에서부터 활성화시키고자 노력한다. 혹자는 참여민주주의를 정부에 대한 시민사회의 ‘감시와 비판’이라는 측면에서 설명하기도 하는데, 이는 여전히 권력정치의 틀 내에서 정부의 강력한 권력과 시민의 저항 권력을 대비시키는 시각에 불과하다. 오히려 필자가 보기에 현대사회에서 참여민주주의가 갖는 의의는 다른 무엇보다도 소통정치를 복원해냄으로써 권력정치 자체를 무력화시키는 데 있으며, 따라서 공론장의 형성이야말로 참여민주주의가 추구해야 할 핵심적인 가치이다.

그런 점에서 전통사회가 무너지고 근대국가로의 전환을 통해 외세에 대항하고자 했던 구한 말(1896년 4월)에 창간되어 3년 8개월 동안 발간된 《독립신문》은 우리나라에서 근대적 공론장을 탄생시키고 소통정치의 출발점을 이루는 계기였다고 볼 수 있다.

흔히 《독립신문》과 근대성과의 관계에 대해서는 여러 평가가 존재한다. 한편에서는 《독립신문》에 나타난 민권사상, 입헌군주제, 의회설립안 등이 근대국가를 지향하고 있다고 평가하며, 다른 시각에서는 그들의 국민주권론이 제한된 국민만을 대상으로 할 뿐 민중이나 시민혁명 단계까지는 이르지 못했다고 비판한다. 하지만 필자가 보기에, 《독립신문》에 나타난 사상적·이론적 측면은 분명 근대국가건설을 추진하고 있으며, 특히 17~18세기 서구에서 논의된 근대화론보다 더욱 공론장의 중요성을 강조함으로써 오늘날 토의민주주의(deliberative democracy)와 연관되는 소통정치에 시사해주는 바가 크다고 생각된다. 즉 《독립신문》의 근대적 의의는 단순히 민권, 권력분립, 입헌군주제뿐만 아니라 오히려 공론장 형성을 통한 소통정치의 가능성을 내포하고 있다는 데 있다. 그런 점에서 《독립신문》은 참여민주주의를 정착시키고자 하는 오늘날 우리 사회에 그 방향성을 제시해주기도 한다.

물론 우리나라 전통 속에서도 소통정치의 원형들이 곳곳에서 발견된다. 신라시대의 화백제도 역시 제한된 부분이지만 부족장들 간의 소통정치가 있었음을 나타내주는 예라고 할 수 있다. 또 조선시대에는 비록 사대부에게만 국한된 형태이기는 하지만 ‘공론정치’라고 하는 소통정치의 측면이 있었으며, 이런 점이 조선을 500여 년간 이끌고 갈 수 있는 힘을 제공해주기도 하였다.

《독립신문》은 조선시대 전통적 공론장을 뛰어넘어 근대화 기획의 일환으로 진행되었다. 당시 《독립신문》을 이끌던 자들이 생각했던 근대화 기획의 핵심은 군주-신하-백성을 통합하는 하나의 국가, 즉 군주-신하-국민이 일치단결하는 국민국가를 만듦으로써, 국가역량을 강화하고 외세로부터 독립적인 근대국가를 건설하는 것이었다. 이를 위해 가장 필요한 것은 먼저 정부관원들이 법을 잘 지키고 법에 따라 업무를 수행해야 하며, 둘째 일반백성들이 개명하고 계몽되어서 강한 국민이 되어야 하고, 셋째 정부와 백성 간의 원활한 소통이 이루어져야 한다고 보았다. 즉 법치(rule by law), 계몽(enlightenment), 그리고 소통(communication)이 근대정치의 관건이라는 것이다. 이때 법치는 특히 정부관원과 관계된 덕목이고, 계몽은 일반 백성에게 요구되는 덕목이며, 소통은 정부관원과 백성을 연결해 주기 위한 공론장, 즉 《독립신문》 자신을 비롯한 언론매체에 해당되는 덕목이다.

이러한 논의는 근대국가 건설에 있어서 핵심을 언급한 것이라고 볼 수 있다. 하지만 《독립신문》은 서구에서 발전되어온 공론장 이론과 비교해 볼 때, 계몽과 국민통합의 목적을 앞세운 나머지 개인들의 다양한 개성을 살려내고 또 국민을 정치적 주체로 격상시키는 데까지 이르지 못했다. 달리 말하면, 진정한 국민통합과 국가역량강화를 위해서는 ‘강한 개인’을 형성하고 그 개인들로 하여금 공동체를 위해 자신의 역량을 발휘할 수 있도록 해야 하는데, 《독립신문》은 강한 개인의 형성보다는 여전히 전통적 ‘백성관’에 입각한 수동적 국민의 형성에만 주력함으로써 본래의 목적을 달성하지는 못했다.

이 글은 이와 같은 문제의식 아래 《독립신문》이 우리나라 근대적 공론장의 탄생에 기여하고 그럼으로써 소통정치의 예단을 보여주었다고 그 의의를 평가하는 한편, 서구 공론장 이론과의 비교를 통해 그 한계 또한 드러내고자 한다. 이를 위해 서론에 이어 2절에서는 아렌트(H. Arendt)와 하버마스(J. Habermas)의 공론장 이론에 대해 먼저 알아보고, 3절에서는 공론장으로서의 《독립신문》의 성격과 특징에 대해 살펴볼 것이다. 그리고 마지막 결론에서는 서구 공론장 이론과의 비교를 통해 《독립신문》의 한계를 지적하고자 한다.

II. 공론장에 대한 이론적 검토: 아렌트와 하버마스

아렌트와 하버마스만큼 서구 정치이론에서 공론장을 천착하고 소통정치(communication politics)의 중요성을 강조한 학자는 아마 없을 것이다. 아렌트는 고대 그리스 정치를 분석하면서, 공론장을 개인의 개성과 의견을 존중하는 가운데 상호 설득과 소통을 통해 정치적 판단과 결정을 내리는 공간으로 간주한다. 한편 하버마스는 이런 고대 공론장이 중세를 거치면서 사라졌으며, 근대로 접어들면서 부르조아적(시민적, 근대적) 공론장이 새로이 대두되어 국가와 사적 영역 사이에서 시민들이 공공적인 의사소통을 통하여 합의를 이루고 국가권력에 대항하는 공간의 역할을 했다고 본다. 이 절에서는 공론장으로서의 《독립신문》에 대해 본격적으로 논의하기에 앞서, 아렌트와 하버마스의 논의를 중심으로 서구에서 고대와 근대의 공론장이 어떤 성격을 갖는지 알아보기로 한다.

우선 아렌트는 정치를 경제와 구분한다. 사사로운 사적 영역(private realm)에서 자신의 생존과 생활을 영위하기 위해 수행하는 경제활동과 달리, 정치란 시민들이 공적 영역(public realm)에서 자신을 드러내고 타인과 소통하면서 공동체를 형성하고 그 속에서 행위(action)를 통해 자신의 불멸성(immortality)을 획득하고자 하는 활동이다. 이러한 정치적 활동은 말(lexis)과 행동(praxis)으로 구성된다. 말이 중요한 정치적 행위인 이유는 그것이 단지 의사소통이나 정보교환을 위한 수단적 도구이기 때문이 아니라, 말을 통해 시민들이 자신의 개성을 드러내고 그 개성들이 인간의 조건인 다원성(plurality)을 이루며 세계를 구성함으로써 결국 인간을 공동체적 존재로 만들어 가기 때문이다.

특히 아렌트는 정치적 말의 목적이 설득하는(persuade, peithein) 데 있다고 본다. 정치적이란 것은 폴리스라는 공동체를 구성하여 거기서 타인들과 함께 산다는 것이고, 이를 위해서는 폭력의 사용을 피하고 말로 설득하는 것이 필요하기 때문이다. 고대 그리스인들이 자신을 야만인과 구분하면서 사용했던 기준은 바로 정치적 문제를 강압(compulsion)에 의해서가 아니라 말, 즉 설득(persuasion)을 통해 해결하고자 하는 태도였다. 또 설득의 여신인 페이토(Peitho)의 신전이 아테네에 있었다는 사실도 설득의 정치적 중요성을 잘 나타내준다. 요컨대 고대 그리

스인들은 설득을 가장 높고 진정으로 정치적인 기술로 간주했던 것이다.

설득은 화자가 말을 통해 자신의 의견을 제시하고 주장하는 것을 의미한다. 그러나 이때 주의해야 할 점은 이 말이 지나치게 개인의 자의적인 말이라거나 혹은 반대로 절대적인 진리추구적인 말이 아니라는 점이다. 그리스어로 의견(*doxa*)이란 “나에게 드러나는 것”(dokei moi: what appears to me)을 말로 나타내는 것을 의미한다. 즉 의견이란 “나에게 열리는 것 그 자체로서의 세계를 이해”²⁾하는 것이다. 뿐만 아니라 의견이란 진리(*episteme*)와 같이 모두에게 절대적이고 타당한 것도 아니다. 왜냐하면 세계는 사람들에게 자신이 속한 위치에 따라 서로 다르게 열리기 때문이다. 그렇지만 이것이 자의적이지 않은 이유는 우리가 서로 다른 위치에 있음에도 불구하고 동일한 세계가 우리 모두에게 열리기 때문이다. 요컨대 의견이란 동일한 세계가 서로 다른 위치에 있는 화자를 통해 나타나는 것으로서 이때 어떤 의견이 다른 의견과 차이가 나는 것은 그 의견을 말한 화자 자신의 개성이 스스로 드러나는 데서 비롯된다.

어느 의견이 제시될 때 사람들은 자신의 취향(*taste*)에 따라 궤불쾌를 나타내며 그것을 판단한다. 그런데 아렌트는 이 판단의 경우도 단순히 사적이고 개인적인 판단이 아니라 공통의 감각에 입각한 판단으로서 화자와 청자 사이에 의사소통이 이루어진 결과라고 본다. 즉 취향이라는 우리의 감각이 작용할 때에는 우리가 다른 사람과 공통적이라는 느낌에 바탕을 두고 “누구나 다 나와 같을 것”이라는 전제 하에서 판단을 내리기 때문에 그 속에는 타인에 대한 고려가 간접적으로 개입되어 있다는 것이다.

아렌트는 이와 같이 판단의 기초가 되는 것, 즉 취향의 바탕을 이루는 것을 칸트를 좇아 공통감(*sensus communis*)이라고 부른다. 그것은 “우리로 하여금 공동체에 어울리게 해주는...고유의 감각”이라는 의미에서 공동체 감각(*community sense*)으로 해석되거나, 혹은 한 공동체의 구성원이 공유하고 있는 공동의 감각이라는 의미에서 공통감각(*common sense*)으로 해석될 수 있다. 아렌트는 바로 이 공통감이 판단을 하기 위해 의사소통하는 것을 가능케 해주는 근거가 되며, 이를 통해 인간은 의사소통 공동체의 일원이 된다고 본다.³⁾ 이런 점에서 어느 화자가

2) Arendt, Hannah, “Philosophy and Politics,” *Social Research*, Vol. 57, No. 1(1990), p. 80.

3) Arendt, Hannah, *Lecture's on Kant's Political Philosophy*(Chicago: The University of Chicago

자신의 의견을 주장하고 청자가 그것을 청취하여 판단하는 동안에 그들 사이에는 공통감에 바탕한 의사소통적 공동체가 형성되는 것이다. 따라서 말을 하는 행위는 “고립 속에서는 결코 가능하지 않으며,” 말을 하지 않고 “고립된다는 것은 행위능력을 박탈하는 것”⁴⁾과 같다. 한 사람의 말은 타인과의 밀접한 연계망 속에서 존재하며, 그럼으로써 말은 가장 정치적인 행위이며, 공론장은 가장 정치적인 공간인 것이다.

한편 하버마스는 고대 그리스적 공론장이 중세로 접어들면서 사라졌다고 본다. 그에 의하면, 중세엔 국가가 공적인 것을 대변하고 그럼으로써 일반인들의 삶은 단지 사적 생활을 영위하는 데에만 국한되었다. 따라서 공론장이 있었다고 하더라도 그것은 지배권력을 가진 전체적 군주나 영주가 사람들 앞에서 자신의 독점적 권력을 일방적으로 과시하는 ‘과시적 공론장’(representative public sphere)에 불과할 뿐이다.⁵⁾ 그런 점에서 중세사회는 지배권력이 사적 영역을 국가에 흡수시키고 권력정치가 횡행하던 시대였다고 볼 수 있다.

그러나 근대가 되면서 재산과 교양을 갖춘 부르조아들이 스스로의 이해관계를 지키고 국가에 대항하고자 하는 의도에서 형성된 다른 형태의 공적영역이 탄생한다. 하버마스는 이것을 부르조아(근대적) 공론장이라 부른다. 이 공론장이 탄생함으로써 생기는 결과는 ‘국가와 사회의 분리’(the separation between state and society)이며, 공론장 혹은 공적인 영역은 바로 사회부분에서 형성된다.

부르조아 공론장의 탄생은 사적 영역에서부터 기원한다. 그것은 공적인 관심사에 대해 토의하고자 하는 사적 개인들이 구성하는 영역이다. 이 영역이 처음부터 정치적 성격을 띤 것은 아니었다. 17~18세기에 도시인구가 크게 확대되고 자본주의 시장경제가 발전되면서 경제적 역량을 축적한 부르조아들은 여가시간을 이용해 살롱과 클럽을 중심으로 만나면서 일종의 문예적 공론장을 형성한다. 그 후 이런 자생적 만남의 장은 결국 부르조아들의 사회적·정치적 요구를 담아내는 정치적

Press, 1982), pp. 69~71.

4) Arendt, Hannah, *The Human Condition*(Chicago: The University of Chicago Press, 1958), p. 188.

5) Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*(Cambridge: The MIT Press, 1989), p. 5.

공론장으로 변모하기 시작했으며, 결국 부르조아들은 공적인 영역에서 자신이 시민으로 성장해감을 느낄 수 있게 되었다.

다른 한편 이와 같은 변화에 있어서 결정적 계기가 된 것은 바로 신문으로 상징되는 대중적 인쇄물의 급속한 확산이다. 중세에 소규모로 이루어지던 서적 출판이 이제는 대량으로 소비되는 신문의 등장으로 확대되어 널리 읽히게 된 것이다. 이로 인해 아직 시민의식이 형성되지 않은 상태에 놓여 있던 부르조아들은 새로이 익명의 독자층을 형성하고 공중으로 변해갔으며, 시민사회라는 공적인 사회영역에서 비판적 의식을 갖고 이성적으로 통찰할 수 있는 독서공중의 세계를 형성하기에 이른다. 부르조아 시민들은 공론장에서 여론을 형성하여 이를 바탕으로 국가에 대항하고 국가권력을 비판하면서 시민사회를 방어하는 역할을 수행했던 것이다.

그러나 이러한 공론장의 기능은 후기 산업사회, 즉 대중사회의 도래와 함께 급속히 약화된다. 왜냐하면 한편으로 공론장의 대두를 가능하게 한 국가와 시민사회의 분리가 후기 자본주의에 들어와 오히려 양자가 재결합되는 현상으로 왜곡되고 있기 때문이며, 다른 한편 문화산업이 발달함에 따라 소비사회가 시민들을 대중문화의 무비판적 소비자로 변화시킴으로써 여론이 더 이상 비판적 성격을 갖지 못하기 때문이다.

먼저 하버마스는 국가부문이 사회를 침해하고 더 이상 공론장이 들어설 공간을 마련하지 않는다고 본다. 공론장이 존재하기 위해 필요한 전제조건은 사적 영역과 공적 권력이 명확히 구분되어야 하는데, 20세기로 접어들면서 국가가 사적인 문제에 개입하고 사회 전반을 관통하게 됨에 따라 공론장의 역할이 축소되기에 이르렀다는 것이다. 예컨대 복지국가가 계급갈등과 실업, 경기변동 문제를 주도적으로 해결한다든지 아니면 보다 일반화된 정당과 의회정치는 시민들로 하여금 공론장에서 굳이 행위할 필요를 느끼지 못하도록 만든다. 아울러 자본주의가 발전함에 따라 그 세를 크게 불린 거대 이익집단들도 더 이상 번거로운 공론장을 거치지 않고 곧바로 국가에 압력을 행사하고자 한다. 이와 같은 국가와 시민사회의 새로운 수렴현상은 보통사람들이 정당과 대의제를 통해 자발적으로 정치에 참여할 수 있는 가능성을 급감시킴으로써 비판적 공중을 무력한 대중으로 파편화시키며, 소위 ‘공론장의 재봉건화’(the refeudalization of public sphere)⁶⁾ 현상을 초래하게 된다.

현대 공론장이 급속히 쇠퇴해 가는 과정은 동시에 소비사회가 시민들을 대중문

화의 무비판적 소비자로 변화시키는 과정과 병행한다.⁶⁾ 공론의 형성을 선도했던 신문도 대중지로 변화되고, 나아가 언론 자신이 소비문화를 확산시키는 역할을 자임함으로써 공론장의 성격도 차츰 무너져 간다. 자본에 의해 장악된 대중적 상업신문과 방송, 그리고 이를 조작하려는 국가의 개입은 여론의 공적 성격을 결정적으로 훼손시킨다. 여론은 그 공론적 성격을 상실하고 거대 권력에 의한 조작의 대상으로 환원된다는 것이다.

따라서 현대사회는 화폐와 권력이라는 매체에 의해 조종되는 경제와 국가라는 하부체계가 생활세계의 의사소통 과정을 침해하는 ‘생활세계의 식민화’(the colonization of life-world) 현상이 발생하며, 하버마스는 이런 식민화 현상을 타파하기 위해 다 시금 현대사회에서 공론장을 복원하는 사회운동이 필요하다는 점을 역설한다.

이상에서 아렌트와 하버마스의 논의를 고려해 볼 때, 우리는 다음과 같은 결론에 도달하게 된다. 첫째, 정치의 영역은 무엇보다도 설득과 토의를 통해 이루어지는 공론장의 영역이다. 둘째, 공론장은 개인들이 주체가 되어 참가하는 공간으로서, 한편으로는 개개인이 사사로이 이익을 획득하려는 경제활동과 달리 사회적·공적 문제에 대해 상호 의사소통행위를 수행하는 공적 영역이며, 다른 한편 강제적 권력 혹은 폭력을 행사하는 국가(혹은 정부)의 영역을 일컫는 것은 아니다. 그리하여 셋째, 공론장은 국가와 개인 사이에서 개인들의 개별성과 의견을 보존하면서도 그들 사이의 충돌을 사회구성원 당사자들의 토의과정을 통해 흡수하고 사회의 공동의사를 만들어 가는 역할을 한다.

6) *Ibid.*, p. 142.

7) 이것은 이미 호르크하이머와 아도르노에 의해 지적된 바 있다. 그들은 『계몽의 변증법』에서 계몽주의 시대 교양 부르조아가 주도하던 근대의 자율적 공론이 대자본을 요구하는 음파와 영상매체의 등장과 함께 해체되었음을 지적하면서, 현대 문화와 여론이 매체자본가들의 ‘문화산업’에 의해 제조된 상품으로 전락하였다고 비판한다. 문화생산이 문화기업들에 의해 산업화, 자본주의화 되고 문화일반이 상품화됨으로써, 대중의 여론은 이제 순수성과 공정성을 상실한 채 대중을 통제하는 ‘발간된 의견’으로 타락한다. 그리하여 계몽은 자신이 의도한 것과는 정반대의 결과인 ‘대중기만’의 기능으로 전도되었다는 것이다. Horkheimer, Max and T. W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment* (New York: Continuum, 1989).

III. 공론장으로서의 《독립신문》

이 절에서는 《독립신문》이 공론장으로서 어떤 역할을 했으며 또 어떤 내용을 담아냈는지에 대해 자세히 살펴보고자 한다. 그리고 이에 앞서 조선시대에도 전통적 의미의 공론장이 존재했다는 전제 아래, 거기서 이루어진 ‘공론정치’의 공과에 대해서도 일별해보기로 한다.

우리나라에서도 조선시대 정치는 공론장과 연관이 있다. 조선시대 왕조정치는, 여러 전근대성에도 불구하고, 왕 1인에 의한 전제정치가 아니라 사대부들의 공론 정치에 따른 지배체제였다고 평가된다. 설석규에 의하면, 조선 중기 이후 정치의 전면에 나선 사림(士林)은 군주권을 보장해주는 대신 왕으로 하여금 사림의 공론을 토대로 정국을 운영하도록 함으로써 군신 간에 일종의 상호관계를 형성했다고 본다. 또한 이것을 척신과 같은 특정 권력집단을 배제시키고 유생을 포함한 사림의 공론을 근간으로 정국을 운영하는 ‘공론정치’의 기초가 확립된 것으로 파악한다.⁸⁾

한 걸음 더 나아가, 박현모는 조선이 왕조교체 없이 500여 년간 지속된 이유를 제도 안의 상호간 견제장치, 반정(反正)의 정권교체 방식, 중국과의 사대관계에 따른 대내외적 안보 보장과 한반도의 지정학적 위치 외에 특히 공론정치라는 운영방식을 들고 있다. 그에 의하면, 조선왕조를 개국한 신홍사대부들의 정치이념은 ‘경국(經國)의 정치’로서 효율성(efficiency)을 중시하는 정치철학이었다. 경국의 정치가 표방한 “종합적 사유와 실천지향적 지식은 과거의 경험으로부터 역사적 통찰력을 얻되, 특정의 이념이나 책에 사로잡히지 않고, 국가로 지칭되는 공동체의 발전을 위해 유교적 지식을 탄력적으로 사용”⁹⁾함으로써, 현실문제에 대한 가장 적절한 해결책을 제시하고자 하였다. 그런데 이를 위해서는 왕이 혼자 통치를 하는 것이 아니라, 비록 왕이 국정의 최고 책임을 갖고 있지만, 관료조직의 수장인 재상과 공론의 담지자인 대간이 ‘일’과 ‘말’의 균형을 잃지 않으면서 국정을 이끌어나가도록 정치체제를 구성해야 했다. 이와 같은 균형 속에서 공론화 과정을 통한 신중한 정책결정이 경국의 정치의 특징이라는 것이다.

8) 설석규, 「17세기 퇴계학파의 봉당인식과 공론형성」, 『퇴계학』, 제11집(2000), 54쪽.

9) 박현모, 「조선왕조의 장기지속성 요인 연구 I」, 『한국학보』, 114(2004), 41쪽.

또한 조선 왕조에서 공론이 중시된 이유는 그것이 정치적 정당성(legitimacy)의 근거로 작동했기 때문이다. 이상익에 의하면,¹⁰⁾ 유교에서 정치적 정당성의 근거는 천명(天命)에서 민심(民心), 다시 민심에서 공론(公論)으로 점차 이행되었다. 선진(先秦)시대의 유교는 본래 천명을 정치적 정당성의 근거로 보았지만, 천명은 알기도 어렵고 또 그것이 실재하는지도 의심스러워서 대신 민심론이 등장하게 되었다. 즉 민심에 따르는 정치적 결정은 정당한 것이며, 민심에 위배되는 정치적 결정은 부당하다는 것이다. 하지만 민심이 중요한 기준이기는 하나 민심이 항상 정당한 것은 아니라는 자각이 있었다. 그 후 송대(宋代)에 주자는 선진유학의 천명론과 민심론을 지양하면서 공론을 정당성의 근거로 제시하였고, 그 후부터 주자학에서는 공론을 정치적 정당성의 근거로 간주하게 되었다. 주자에게 공론이란 “천하의 모든 사람들이 한결같이 하는 말”(万口一辭)로서, “천리에 따르고, 인심에 부합되어, 천하가 함께 옳다고 여기는 것”(天下之所同是者)을 의미한다.

조선정치에서 주자의 공론론은 조금 수정되기도 하는데, 박현모는 이율곡을 그 예로 들고 있다. 율곡은 맹자의 말을 빌어 공론을 “사람의 마음이 모두 ‘그렇다’고 여기는 것”(人心之所同然者)으로 해석하면서, 주자가 말한 모두 옳다고 여기는 것을 모두가 그렇다라는 말로 대체함으로써 진리의 문제보다는 동의의 문제를 중요시한다. 따라서 율곡에게 공론은 토론과 타협의 여지가 존재하고 있음을 전제하고 있다는 것이다.¹¹⁾

그러나 조선시대 공론정치는 비록 그것이 상당히 제도화되었다손 치더라도 일정한 한계를 지닌다. 첫째, 조선시대 공론의 주체는 사림(士林)에게만 제한되었다. 사림이란 유교적 학식과 덕망을 갖춘 사람을 일컬으며, ‘말이 없는 하늘’과 ‘일관되게 말하지 않는 민심’을 헤아려 자신의 견해를 표출하고 사물을 판단하는 정치적 주체였으며, 보통 이런 사림들간의 논쟁을 통해 공론이 정해지는 것이었다. 따라서 일반백성은 아직 정치적 주체로서의 자격과 지위를 갖지 못했으며 공론장에서 말할 수 있는 기회가 박탈되어 있었다.

둘째, 엘리트들에게만 참여가 보장된 공론의 제도화는 장점보다는 단점을 더 많

10) 이상익·강정인, 「동서양사상에 있어서 정치적 정당성의 비교」, 『정치사상연구』, 제10집 1호(2004 봄), 86~93쪽.

11) 박현모, 앞의 논문, 46쪽.

이 노정하였다. 설사 조정에서의 공론정치가 어전회의, 비변사회의 등을 통해 잘 이루어지고, 아직 출사하지 않거나 이미 물러난 재야 사림들이 일종의 재야 언론으로서 권당(捲堂)이나 상소 등을 통해 공론정치에 참여했다손 치더라도, 일반백성들이 배제된 이상 공론은 매우 권력화되었다. 즉 조정의 공론이든 재야 사림의 공론이든 보편적 국시(國是)보다는 당파적 이해관계가 더 많이 개입했던 것이다. 요컨대 권력엘리트들간의 ‘정치적 공론’을 둘러싼 논쟁의 제도화였지, 백성과 백성들의 삶까지 염두에 둔 ‘사회적 공론’의 성격은 현저히 약화되었다. 달리 말하면, 당시의 제도화된 공론권력은 루크스(Steven Lukes)가 말하는 권력의 두번째 차원, 즉 “정치적 문제를 설정하는 능력”(the ability to shape the political agenda)¹²⁾을 양반 사림들이 독점함으로써 백성들의 저변에 흐르고 있는 여러 민심들이 공론에 반영되는 길이 원천적으로 막혀있었다고 볼 수 있다. 민심(혹은 일반 여론) 그 자체의 문제점은 충분히 있을 수 있지만, 그렇다고 민심의 반영을 사림들에게만 부여해서는 그것을 제대로 읽어내기에 한계가 있다.

셋째, 주자가 제시한 공론 즉 “천하가 함께 옳다고 여기는 것”(天下之所同是者)으로서의 공론이 강조될 때, 공론장은 구성원의 의견개진과 통합적 결정을 도모하기 보다는 시비논쟁에 휘말릴 우려가 있다. 비록 율곡이 주자의 주장을 “사람의 마음이 모두 ‘그렇다’고 여기는 것”(人心之所同然者)으로 수정했다손 치더라도, 조선 후기에 접어들면서 붕당이 득세하고 붕당간의 논쟁이 점차 선명성과 정통성을 강조하는 시비논쟁으로 비화되면서 오히려 공론정치의 성격은 쇠퇴하고 붕당정치가 이를 대신했으며, 결국 공론장이 몰락하고 세도정치가 득세하는 결과를 초래했던 것이다.

그런 점에서 1896년 4월 창간된 《독립신문》은 한편으로 조선시대 공론정치의 장점을 되살리고 다른 한편 과거의 제한적 공론장이 아닌 근대적 매체인 신문을 통해 근대적 공론장을 형성하는 출발점이 되었다.

《독립신문》을 창간하고 운영한 사람들의 기본적인 문제의식은 청일전쟁 이후 비로소 중국으로부터 독립한 조선이 다시 외세에 종속되지 않고 독립된 국가가 되

12) Lukes, Steven, *Power: A Radical View*(New York: Mcmillan, 1974).

기 위해서 정치사회적으로 근대화되고 근대국가로 재탄생되어야 한다는 것이다.¹³⁾ 이 ‘근대화 기획’의 핵심은, 첫째, 군주-신하-백성 간의 의견을 원활하게 소통시킴으로써 하나의 국가, 즉 군주-신하-국민이 일치단결하는 국가가 되어야 하며, 둘째, 백성을 국민으로 전화시키고 근대국가를 운영하는 데 필요한 요소는 법치와 계몽이고, 따라서 셋째, 신문이라는 근대적 매체를 통해 공론장이 형성되어야 한다는 것이다. 따라서 《독립신문》은 법치(rule by law), 계몽(enlightenment), 소통(communication)을 중심과제로 삼게 된다. 그러면 먼저 《독립신문》의 시대인식에 대해 알아보기로 하자.

《독립신문》은 당시 조선을 겨우 종속에서 벗어나 가까스로 독립하려는 시초 단계에 있는 국가로 간주한다. 그리하여 심지어 조선을 “오늘날 세계에서 제일 약하고, 제일 가난하고, 제일 더럽고, 남에게 제일 천대를 받는 나라”(1987. 2. 23, II-22)¹⁴⁾로 묘사한다.

그러나 《독립신문》은 우리를 허무주의나 비관주의로 몰고 가지는 않는다. 왜냐하면 이 열악한 현실은 우리가 과거의 영광을 타락시킨 결과가 아니며, 오히려 외세와의 조우를 통해 우리는 위기뿐만 아니라 과거로부터 물려받은 유산을 극복하고 세계의 무대로 나아갈 수 있는 절호의 기회 또한 맞이하고 있기 때문이다.¹⁵⁾ 그 동안 조선은 대개 “남의 나라 속국으로 남의 압제만 받는 고로 독립 자주가 무엇인지 몰랐으며”(1987. 5. 18, II-58), 1894년 갑오경장을 통해—비록 타국의 도움을 받긴 했지만—이제야 비로소 독립된 국가로 출발하게 되었다. 이제 조선은 자주 독립으로 세운지가 얼마 안 되는 신생국가로서 열악한 상황은 당연한 것이

- 13) 당시 독립에 대한 주장이 단순히 조선의 자발적인 것이었다기보다는 청일전쟁에서 승리한 일본이 청의 조선에 대한 중주권을 부정한다는 의미를 나타내기 위해 조선이 독립국임을 고종으로 하여금 선포하도록 한 측면이 있다. 하지만 출발이야 어떻든 간에 당시 조선의 지식인들이 조선의 독립된 위상을 갖기를 열망했다는 점은 부인하기 어려울 것이다.
- 14) 이 글에서 《독립신문》 인용구는 앞에 발간 일을 적시하고, 뒤에 권(卷)을 나타내는 로마자와 호(號)를 가리키는 아라비아 숫자를 명시하기로 한다. 예컨대 1987. 2. 23, II-22는 1987년 2월 23일 발간된 《독립신문》 제2권 22호를 의미한다.
- 15) 위기(危機, crisis)라는 말 속에는 동서양을 막론하고 두 가지 뜻이 포함되어 있다. 하나는 커다란 변화의 상황 속에서 현실의 위태함이 존재한다는 것이고, 다른 하나는 이것을 계기 삼아 미래가 정해지기 때문에 미래를 위한 기회로서도 작용한다는 것이다. 그런 점에서, 《독립신문》이 커다란 변동에도 불구하고 허무주의나 비관주의에 빠지지 않은 것은 위기를 적절하게 이해한 결과처럼 보인다.

며, 우리의 노력에 따라 진정한 독립국가가 될 수 있고, 따라서 우리는 이를 위해 근대적인 국가를 건설해야 하는 것이다.

그렇다면 《독립신문》이 생각하는 근대적 독립국가란 어떤 것인가? 한 사설에 나타나 있는 ‘국가관’을 먼저 살펴보도록 하자.

나라라 하는 것은 크던지 작던지 한 지면에 여러 사람이 모여 살면서 여러 사람들이 정부가 없이 살 수가 없는 고로 정부를 배설하고 정부와 백성을 모두 거느리는 직무는 임금께 드려 임금을 머리를 삼아 가지고 백성들이 강하고 약하고 병들고 성하고 부유하고 가난하고 늙고 젊고 사나이고 여편네고 모두 합심하여 작성하기를 우리 혼자 정부가 없으면 살 수가 없는 고로 우리가 아무쪼록 정부를 보호하고 정부와 우리를 모두 거느린 임금을 충성으로 섬겨 그 임금과 그 정부가 우리를 도와주고 우리를 위하여 공평한 법률을 마련하고 군사를 길러 외국이 침범치 못하게 하며 순경을 배설하여 도적을 금하며 위생에 관계되는 일을 살피며 외국과 교제하여 외국 백성들과 통상하여 국중에 상무가 늘어가게 하며 우리 중에 시비가 생기거든 법관에게 가서 말하고 하면 그 법안이 공평, 정직하게 시비를 결정하여 주게 하며 이 일을 모두 하자니까 불가불 경비가 있어야 하느니라(1987. 4. 17, II-45).

여기서 묘사한 대로, 근대적 독립국가란 정부와 백성이 각자 보호와 충성이라는 덕목을 갖고 합심으로 통합되어서, 우리의 모든 생활, 상업, 또 여기서 발생하는 갈등을 조정하는 법률을 모두 포함하는 공동체를 일컫는다. 그리고 이러한 국가가 잘 운영되기 위해서는 관원이나 백성이나 모두 각자 “자기들의 직분들을 힘껏 지켜야”(1987. 4. 17, II-45) 한다. 나라가 되려면 백성이 개명하여 자기의 직분을 잘하고, 정부에 하는 일들을 능히 좋은지 온전한지 법률과 장정과 규칙을 가지고 재판을 하며, 그 정부와 그 백성들이 모두 합심하여 자기들을 통할할 임금을 법률과 장정과 규칙을 가지고 섬기는 것이 나라를 보존하자는 정부요 백성이라는 것이다.

그러나 조선은 계속 소위 ‘조선병’을 앓아 왔다. 단순히 종속된 국가로서 다른 나라의 지배를 받았다는 것이 문제가 아니라, 오히려 조선 내의 여러 문제점들이 오늘날의 조선을 종속된 열등한 국가로 전락시킨 원인이었던 것이다. 즉 ‘조선병’은 조선의 관원들이 백성을 위하지 않고 자기 자신의 이익만 추구하면서 법을 지

키지 않고 불법적인 일들을 자행하는 데서 비롯되었으며, 다른 한편 조선백성들 자신도 서로 위하고 도와주기는 커녕 각자 각심(各心)만 갖고 국가에는 무관심하다는 사실에 기인한다. 한 사실은 다음과 같이 말한다.

그런 일하고, 거짓말하고, 헐잡하고, 염탐하며 허한 걸 좋아하고 문구를 시행하며 정부에 있는 관인들이 자기 몸을 먼저 생각하고 나라와 백성의 일은 둘째로 생각하며 벼슬한 이들이 서로 시기하고 서로 미워하며 서로 해하려 하며 관인이 백성을 주인으로 생각지 아니 하고 한꾼이라도 그 백성의 돈을 어떻게 하던지 뺏는 것만 상칙으로 알며 백성들이 정부를 도와 정부명령을 서로 밝혀가면서 시행하지 않고 당연히 낼 것을 내지 않으며, 백성에게 좋고 효험있는 일을 정부에게 설령 시행하려 하되, 까닭도 자세히 살펴보지 않고 이해도 궁구히 하여 보지 않고 덮어놓고 새 일이면 마다하며 경계없이 정부명령을 어기려고만 하며 백성끼리도 서로 위하고 서로 도와주고 전국 사람이 불쌍하고 걱정스러운 일을 내일 같이 생각하지를 아니하고 전국 형세가 모두 각자 도생이다. 전국 지면이 삼만 리가량요 인구가 일천이백만 명가량이나 모두 각심이라. 외국이 설령 조선을 뺏고 싶더라고 뺏기가 쉬운 것이 사람마다 각심인즉 그 힘이 얼마가 되리요(1897. 2. 23, II-22).

또한 백성들은 불쌍하게도 압제에 눌려 살면서도 아무 도움도 받지 못하는 지경에 놓여 있다. “어디든지 백성이 압제에 눌려 견딜 수가 없으며 그 나라 동포형제들이 서로 도와주고 심지어 외국에서라도 서로들 도와주는 것이 문명개화한 세계의 풍속이라.¹⁶⁾ 그러나 조선 백성들은 교육이 없어 그런지, 인정이 없어 그런지, 외국은 그만두고 본국 안에서 동포 형제들이 죽을 지경에 이르러도 누구 하나 나서 도와주는 사람은 없고, 도와주기는 새로히(커녕) 서로 잡아 먹으려들기만 하니, 만일 국중 사람이 서로 이렇게 속이고 해 하려고 할 때에 하물며 외란이 있어 나라에 위태한 일이 있으면, 이렇게 각심된 백성들이 무슨 힘을 가지고 외국 합심한

16) 서구적 관점에서, 문명이란 단순히 지식의 발견이나 물질의 번영을 지칭하는 것이 아니라 서로 협력할 줄 아는 태도의 발견을 의미한다. 문명의 시작은 도시의 건설과 함께 진행되었는데, 도시의 건설이란 근본적으로 사람들이 함께 어울려 사는 공존과 협력의 공간을 확보한다는 것을 함의한다.

백성의 힘을 항거하여 보리오. 조선백성은 불쌍하기가 세계에 제일 불쌍한 백성이나, 불쌍히 여기는 사람은 별로 없는 모양이다”(1897. 3. 16, II-31).

이러한 상황을 벗어나기 위한 방안은 무엇인가? 이에 《독립신문》은 정부관원들이 법을 잘 지키고 법에 따라 업무를 수행해야 한다는 것과 일반백성들이 개명하고 계몽되어서 강한 국민이 되어야 한다는 것, 그리고 정부와 백성 간의 원활한 소통이 이루어져야 한다는 것을 특히 강조한다. 즉 법치, 계몽, 그리고 소통이 근대정치의 관건이라는 것이다. 이때 법은 정부관원과 관계된 덕목이고, 계몽은 일반 백성에게 요구되는 덕목이며, 소통은 정부관원과 백성을 연결해 주기 위한 공론장, 즉 《독립신문》 자신을 비롯한 언론매체에 관계되는 덕목이다. 그러면 법치, 계몽, 그리고 소통에 대해 차례로 살펴보도록 하자.

먼저 《독립신문》은 과거 조선의 정치가 문제였던 이유가 정부관원들이 힘과 권세를 앞세워 자의적인 통치를 일삼은 데 있다고 본다. 즉 조선의 정치는 “무법한 조선정부, 불쌍한 조선백성”(1897. 3. 16, II-31)으로 특징 지워진다는 것이다. 특히 조선의 정부관원들은 정치를 담당할만한 점잖음이 없는 천한 사람들이다. 외국의 점잖은 사람들은 “지체도 상관이 없고 형세도 상관이 없고 얼굴도 상관이 없고, 누구든지 남의 권리를 침범치 말고 내 권리를 남에게 뺏기지 않고, 내가 내 마음대로 자유를 하되 만일 그 하고 싶은 일이 법률에 어기지 않고 남의 권리에 상관이 없으면 자기 마음대로 할 말도 하고 할 일도 하는 것이 옳고, 죽더라도 법률에 어기는 일은 하지 말고 남이 나를 법률에 어기는 일을 억지로 시킨다고 하는 것은 시키는 사람과 같이 법률을 범하는 사람이니 죄를 당할 때에는 같이 당하는”(1897. 2. 18, II-20) 사람들인데 비해, 우리의 정부관원들은 지체만 앞세우고, 남의 권리를 빼앗고, 마음대로 법을 무시할 뿐만 아니라, “귀하고 형세가 있을수록 그 사람의 몸은 장악하여 추위와 더위와 아픈 것을 조금치도 견디지 못하고 조금만 조심을 아니하여도 병이 나며 몸이 그렇게 약한 까닭에 마음이 약하여 조그마한 일에 겁을 내고 허한 일에 속기를 하며 무서움이 마음에 가득한 까닭에 의리와 충심이 무서움 다음에 오는”(1897. 2. 20, II-21) 나약한 존재에 불과하다. 따라서 이런 정부관원들이 하루 빨리 법의 기강을 세우고 자신부터 엄격하게 법을 적용하면서 백성들을 법으로 다스려야 나라가 바로 설 수 있다는 것이다.

다른 한편 일반 백성들도 그들이 자신의 직분을 다하기 위해서는 먼저 교육을 받고 개명되어야 한다. 당시 조선의 백성들 역시 정부관원과 마찬가지로 부족한 점이 많았는데, 특히 《독립신문》은 그들에게 교양과 시민정신이 매우 부족하다는 점을 강조하고 있다. 이와 관련하여 한 사설은 다음과 같이 적고 있다.

조선 사람 하나가 지나가니까 그 사람더러 외국 사람이 묻되 왜 당신 집앞 길을 정하게 못하고 있느냐 한즉 조선 사람 말이 돈이 없어 못한다 하거늘 외국 사람 말이 돈이 없으면 삭군은 얻어서 못할지언정 왜 당신 손으로 고쳐놓지를 못하느냐 한즉 조선 사람 말이 첫째는 그 길이 내 길이 아니오, 둘째는 내가 그런 일을 하기 좋아 아니 하노라 한즉 외국 사람 말이 만일 그 길이 당신 길이 아니면 왜 남의 길에다 대소변은 왜 보며 더러운 물건은 버리느냐 한즉 조선 사람 말이 그것이 풍속이라 하니 외국 사람이 다시 말 아니 하고 지나가면서 자기들끼리 하는 말이 조선은 풍속 까닭에 될 일이 못 된다고 하더라 (1897. 2. 2, II-13).

따라서 제일 필요한 것은 무엇보다도 백성들의 풍속을 바꾸는 교육이다. 그것은 지금 당장 어떤 수확을 거둘 수는 없지만 마치 씨를 뿌리고 거름을 주는 것과는 같이 미래를 위해 가장 확실하게 투자하는 것이다. 한 사설은 교육의 중요성을 다음과 같이 말한다.

지금 조선서는 무엇을 하여야 이 폐단이 없어질는지 우리 생각에는 다만 하나 밖에는 약이 없으니 그 약은 무엇이고 하니 땅에 거름하는 일이라. 땅에 거름은 무엇이고 하니 인민을 교육을 시켜 그 인민이 옳고 그르고 이롭고 해롭고, 길고 짧은 것을 말하여 듣게 하면 아이들을 만한 학문이 있도록 만들어 주는 것이 약이니 그러한 즉 제일 먼저 할 일은 무엇이고 하니 경향 각 처에 학교를 배설하여 젊은 남녀를 교육시켜 주는 것이 곧 땅에 거름을 부었다가 몇 달 후에 곡식을 심는 것과 같은지라(1897. 4. 20, II-46).

교육은 또한 외국이 조선을 침탈하는 것을 방지해 주는 효과가 있다. 외국사람들에게 만사에 있어서 뒤져있는 조선인들이 외국의 문물과 학문을 배우게 되면 외

국과 경쟁할 수 있는 힘이 생길 것이다. “지금 조선병은 조선 안에 있는 인민이 학문이 없고 교육이 없어 외국사람들과 만사에 뒤떨어져서 볼 수가 없는 고로 조선을 아무 나라라도 와서 임의대로 하게 되었고 인민이 잔약하고 어리석은 까닭에 학문이 있고 강한 사람들이 그 사람만 못한 까닭이니 그 사람들만 못한 까닭은 학문이 없는 까닭이라. 그러한 즉 조선병을 고치려면 인민이 아무쪼록 외국사람 모양으로 학문을 배우고 외국 사람모양으로 생각을 하며 외국모양으로 행실을 하여 조선 사람들이 외국 사람들과 같이 되기를 주장하여 일을 해야”(1897. 2. 13, II-18) 한다.

한편 무엇보다도 중요한 것은 정부와 백성간의 공론장을 형성하는 일이다. 이런 근대적 공론장이야말로 임금과 정부, 백성을 일체로 통합하고 사회적 문제를 해결하며 국민의 역량을 결집시킬 수 있는 것이다. 따라서 《독립신문》은 창간사에서부터 자신의 공론장으로서의 역할을 명확히 한다.

우리가 독립신문을 오늘 처음 출판하는데 조선 속에 있는 내외국 인민에게 위의 주의를 미리 말씀드리어 알게 하노라. 우리는 첫째, 편벽되지 아니한 고로 무슨 당에도 상관없고 상하귀천을 달리 대접하지 아니하고 모두 조선 사람으로만 알고 조선만 위하여 공평히 인민에게 말할 터인데, 우리가 서울 백성만 위할 게 아니라 조선 전국 인민을 위하여 무슨 일이든지 대언하여 주려함...정부에서 하는 일을 백성에게 전할 터이요 백성의 정세를 정부에 전할 터이니, 만일 백성이 정부 일을 자세히 알고 정부에서 백성의 일을 자세히 알면 피차에 유익한 일만 있을 터이요 불평한 마음과 의심하는 생각이 없어질 터임 (1896. 4. 7. I-1).

원래 이런 의사소통의 역할은 정부와 관원이 해야 한다. 관원은 정부의 명령을 백성에게 자세히 전하고 백성의 사정을 자세히 기별하여 정부에서는 백성의 일을 알게 하고 백성은 정부의 일을 알게 하여 정부와 백성이 서로 통정하게 되면 정부에서는 백성을 도와줄 생각이 생길 것이요, 백성은 정부를 사랑하는 마음이 생길 것이다. 한 사실은 다음과 같이 지적하고 있다.

군민간에 서로 알게 하는 직무는 관찰사와 원에게 달려 있는데, 근일 관찰사와 원들이 자기 직무들을 잘못하는 연고로 경향간에 통정이 되지 못하여 의심이 난 후인 즉 사랑하는 마음이 없어지는지라. 서로 사랑하는 마음이 없으면 한편에서는 일을 실상은 어찌하였든지 저편에서 좋아 아니하는 법이니, 지금 조선 형세가 이렇게 된 것은 백성이 정부를 모름이요 정부가 백성을 모르는 연고니, 그 허물은 관찰사와 원이 받을 것이라(1896. 4. 16, I-5).

그런데 정부와 백성을 소통하는 데 있어서 가장 중요한 것은 어느 한쪽의 의견만 일방적으로 전하는 것이 아니라, 양쪽의 주장을 모두 전달하는 것이다. 공론장이란 여러 의견이 동시에 개진되어 그 차이를 통해 현상의 진실을 파악하고, 자신이 가지고 있던 의견 외에 다른 의견을 듣고 반영함으로써 자신의 의견을 성찰하고 보다 세련된 의견으로 다듬는 공간이며, 또한 그런 각자의 의견들이 성찰과 세련화를 통해 공동의견으로까지 발전될 수 있는 가능성을 내포하는 곳이다. 그런 점에서 《독립신문》은 다양한 의견, 반대되는 의견, 정부의 입장과 백성의 시선을 골고루 담아내고 있다.¹⁷⁾

예를 들어, 대한제국 황제 고종이 독립협회를 불법화한 이후 서울 시민들이 모여 만민공동회를 결성하여 독립협회의 인정을 촉구하는 과정에서 《독립신문》은 위와 같은 공론장 성격을 잘 드러낸다. 당시 만민공동회는 독립협회를 탄압하는데 앞장섰던 수구파 대신 3인을 탄핵했는데 이에 관한 《독립신문》의 사설은 독립협회의 견해뿐만 아니라 고종의 견해와 수구파 대신의 견해까지 담고 있다. 먼저 1898년 12월 8일자 사설에는 만민공동회 상소문과 고종의 비답이 동시에 실렸다. 만민공동회 측에서는 “폐하께옵서 사람쓰시는 도가 어찌 이렇게 어질고 어리석은 것을 분별치 못하옵시고 사특하고 바른 것을 섞어 나오게 하시옵나이까”라고 말하면서 고종을 질타했고, 이에 대해 고종은 “혁파한 만민회로써 도로 베풀어 다시 반복하는 것이 항명이 아니냐”(1898. 12. 8, III-210)며 강경하게 대응했는데, 이때 《독립신문》은 양자의 주장을 그대로 게재하였다.

17) 김대영은 《독립신문》을 ‘논쟁의 공론장’, ‘이견의 공론장’으로 규정하면서 찬반양론의 논쟁을 통해 독자의 성숙한 판단을 촉구하는 진정한 공론 형성의 매개자로 파악하고 있다. 김대영, 「논쟁과 이견의 공론장으로서 독립신문」, 『역사와 사회』, 제3권 제30집(2003), 37~49쪽.

한편 《독립신문》은 고종의 비답에 대한 만민공동회의 2차 상소문을 1898년 12월 9일자 사설(Ⅲ-211)에 전재했고, 3차 상소문을 1898년 12월 13일자 사설(Ⅲ-214)을 통해 전달했다. 뿐만 아니라 《독립신문》은 만민공동회가 탄핵했던 3인의 대신 중 하나인 민영기의 상소문도 1898년 12월 21일자 사설(Ⅲ-221)에 게재하였다. 1898년 12월 23일자 사설(Ⅲ-223)에서는 법을 엄정히 집행하겠다는 고종의 공포문(황칙 공복) 또한 전제하고 있다. 그리고 만민공동회가 무력으로 진압되고 난 후에도 1898년 12월 28일자 사설(Ⅲ-227)에서는 만민공동회의 정당성에 관한 지식인들의 주장을 신고 있다. 이와 같이 《독립신문》은 정부의 입장과 세간의 견해를 이어주는 통로의 역할을 충실히 하였던 것이다.

IV. 결론

앞 절에서 우리는 《독립신문》의 문체의식과 공론장으로서의 역할에 대해 살펴 보았다. 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 조선은 그 동안 다른 나라의 지배를 받다가 1894년에야 겨우 남의 도움으로 자주독립국이 되었다. 둘째, 국가가 잘 되려면 정부관원들과 백성들이 각자 직분을 다하고 전체 사회가 합심하여 국민통합을 이루어야 한다. 그러나 셋째, 정부관원들은 백성을 위하기는 커녕 자기이익만 챙기고 이를 위해 사회를 무법천지를 만들었으며, 임금의 지시를 아래로 시행하지도 않고 백성의 의견을 위로 전달하지도 않았다. 넷째, 백성들 또한, 비록 불쌍하기는 하지만, 무지몽매하여 자기밖에 모르는 교양없는 이기적 인간에 불과하다. 따라서 다섯째, 이제 자주독립국을 건설하고 보존하기 위해서는 정부관원들은 법에 의한 통치를 해야 하며 백성들은 교육을 통해 개명되고 계몽되어야 하고, 정부와 백성을 소통시켜주는 공론장이 형성되어야 한다. 여섯째, 《독립신문》은 정부관원을 질타하고, 백성을 계몽시키며, 정부와 백성을 의사소통시켜주는 공론장의 역할을 함으로써 소통정치에 도움이 되고자 한다.

《독립신문》의 이와 같은 논지는 과거 종속적인 조선을 근대적 독립국가로 만들려는 의지가 담겨 있는 훌륭한 진단과 처방이라고 여겨진다. 서구의 근대이론에서 영향을 받은 《독립신문》 사설들은 나름대로 청사진을 제시하면서 합리적 근

대국가가 되어야만 독립을 유지할 수 있다고 주장한다. 그런 점에서 개화란 당면한 목표이고 필요불가결한 조선독립의 방법론이다. 법치와 계몽, 그리고 의사소통을 통한 국가통합이 이루어지지 않으면, 정부나 백성 모두 각심으로 자신의 이기적 욕심만 채우려 할 뿐, 국가라는 공동체는 존재할 수 없을 것이다. “문명개화를 해야 국가가 건널 수 있으며”(1897. 3. 6, II-27), 이러한 문명개화를 통해 근대적 독립국가가 되는 것만이 외국과 어깨를 나란히 할 수 있게 함으로써 국가를 보존케 해 줄 것이다.

필자는 이런 《독립신문》의 논지에 공감하고 공론장으로서의 의의에 대해 충분히 인정한다. 《독립신문》이 근대국가의 기틀을 다지는 중요한 이론적 전거들을 제시했다는 점은 높이 평가받아야 한다. 또 《독립신문》의 논지가 당시뿐만 아니라 해방 이후 대한민국의 기틀을 다지고 오늘날 민주화 이후의 국민통합국가를 건설하는 데에도 지침이 되어야 한다고 생각한다.

그런데 여기서는 이런 장점들은 접어두고 몇 가지 아쉬운 점을 지적하고자 한다. 왜냐하면 《독립신문》의 논지가 ‘소통정치’를 실현하고 오늘날 민주화 이후의 사회에도 중요한 지침이 되기 위해서는 몇 가지 보완되어야 할 점들이 있기 때문이다. 여기서는 아렌트와 하버마스의 공론장 이론과 비추어 살펴 볼 예정인데, 그렇다고 해서 필자의 의도가 서구 이론으로 우리 현실을 재단하려고 하는 것은 아님을 미리 밝혀둔다. 아렌트나 하버마스도 자신의 이론을 토대로 현대 서구사회에 대해 맹렬히 비판했으며, 필자의 작업도 아렌트나 하버마스의 논리를 하나의 전거로 사용하여 우리사회의 현실을 개선하는 데 목적을 두고 있기 때문이다.

먼저 《독립신문》이 목표로 하는 ‘국민통합’을 이루어 국가역량을 극대화하기 위해서는 《독립신문》이 상정하고 있는 ‘백성관’으로는 부족하다. 《독립신문》은 아직까지 백성을 정치적 주체로 보고 있지 않으며, 여전히 “불쌍한,” “수동적인,” “교화의 대상이 되는” 존재로만 묘사하고 있다. 백성들이란 수동적이고 수혜를 받는 존재로 간주된다. 따라서 백성은 “불쌍한” 존재이기는 하지만 이 상황을 능동적으로 헤쳐 나갈 수 있는 존재는 아니다. 예컨대 《독립신문》은 “원이 백성을 박대하고, 내부에서 이렇게 무법하게 백성을 대접한다면, 그 백성은 누구를 믿고 누구를 의지하여 시는지...세상에 불쌍한 백성은 조선백성”(1897. 3. 16, II-31)이라고 말하고 있을 뿐이다.¹⁸⁾

서구의 경우에도 근대국가로의 발전은 국민 각자의 힘이 자유로이 발현되고 또 그것이 개인의 차원에 머무르거나 혹은 개인간의 갈등적 충돌로 귀결되지 않게 하기 위해 국민통합을 도모해 온 과정이었다. 그러나 서구의 국민통합은 법치와 계몽이라는 기제를 작동하기에 앞서, 먼저 개인에 대한 자각, 자아의식의 성립, 주체의 확립, 개성의 발현 등이 강조되었다. 이러한 자아, 개인, 주체, 개성의 능동적 역량을 통해 사회발전이 이루어진다고 생각했고, 또 개인들 간의 갈등 혹은 보다 확대된 집단이나 계급들 간의 갈등을 어떻게 조정하고 그러한 개별적 이해관계를 넘어서 어떻게 ‘국민’이라는 정체성 속에 통합시킬 것인가에 주목해 왔다. 즉 개성의 발현과 이를 아우르는 국민통합이라는 양날을 통해 사회의 발전과 유지를 도모해 왔던 것이다. 이것이 아렌트가 공론장을 고대로부터 개인들의 개별성에 대한 존중과 개인들의 의견의 다원성이 전제된 상태에서의 공동의견을 형성하는 장이라고 본 이유이며, 하버마스도 근대세계에서 공론장이 다시 꽃피우게 된 이유가 개인을 전제로 한 부르조아적 공론장의 확대에 있으며 오히려 현대의 공론장이 상업성과 대중성에 의해 획일화되고 재봉건화되었다고 폄하하는 이유이기도 하다.

이에 비해, 《독립신문》에서 논의되고 있는 국민통합은 개인의 능동적이고 잠재적인 능력을 무시한 채 국가중심적인 결집체를 이루자는 의미의 통합만 강조하고 있다. 이 경우 통합의 시너지효과는 그리 크지 않은데, 왜냐하면 백성들이 자아나 주체로의 이동이 없이 이루어지는 결집은 통합(integration)이 아니라 국가라는 전체로의 흡수(inclusion)에 불과하며, 이 속에서는 국민적 역량이 충분히 발휘되지 못하기 때문이다.¹⁹⁾

결국 이러한 ‘백성관’은 개화파들로 하여금 국민주권론과 의회개설을 주장함에도 불구하고, 강화된 군주권을 바탕으로 하는 입헌군주제를 현실적인 정체체제 방

18) 《독립신문》에 관계한 윤치호는 유교가 조선인들로 하여금 주체의식을 상실케 했다고 보고 있다. 유교사상 내에서의 충(忠)이란 효(孝) 개념의 확대로서 전제군주에 대한 절대적이며 순절적인 충에 불과하며 따라서 유교사회에는 진정한 의미의 애국심은 존재하지 않았다는 것이다. 그러나 그는 이러한 유교의 한계를 넘어서서 조선인을 어떻게 각자 하나의 주체로 만들고 이를 바탕으로 어떻게 국가에 대한 충으로 연결시킬지에 대해서는 구체적으로 언급하고 있지 않다. 윤치호의 유교비판에 대한 분석은, 정용화, 「문명개화론의 뒷: 윤치호를 중심으로」, 『국제정치논총』, 제41집 4호(2001), 16쪽을 참조하라.

19) 이동수, 「독립신문에 나타난 조선국민통합론의 한계」, 『역사와 사회』, 제3권 제30집(2003), 26쪽.

안으로 귀결시키고 말았다. 이런 체제 하에서 공론의 최종 주체는 백성이라기보다는 <독립협회>와 같은 지식인 결사체에 주어지며, 개화파가 하원 설치안을 반대하는 대신 중추원 중심의 의회안을 지지하게 되는 이유도 이와 연관된다. 즉 그들이 보기에, 아직 강한 개인으로 성숙되지 않은 조선 국민이 직접 정치를 담당하는 것은 위태로운 일이며, 오히려 국민을 통합시키기 위해서는 군주권이 강화될 필요가 있다고 생각했던 것이다.

둘째, 법에 의한 지배에 있어서 가장 문제가 되는 것은 정부관원들의 자의적인 법 적용뿐만 아니라 백성들의 법에 대한 무지, 법의 정당성 및 실행에 있어서의 실효성 등을 포함한다. 따라서 법치가 되려면 법의 여러 차원이 고려되어야 하며, 법의 규범성(normativity), 합리성(rationality), 실제성(relevance), 강제성(coercion) 등이 충족되어야 한다.²⁰⁾ 즉 법치의 전제조건은 법이 그 내용에 있어서 올바른 목표를 갖고 미풍양속을 진작시키는 내용으로 이루어져서 규범적으로 받아들일만한 것이어야 하며, 합리적으로 구성되어 일관성을 갖고 모든 사람들이 이해할 수 있어야 하고, 법에 제시된 내용들이 실제 우리의 생활로부터 유리되어 선언적인 것에 그치지 않고 실생활을 반영하는 것이어야 하며, 법을 위반할 시에는 그에 대한 처벌과 불이익이 따를 수 있도록 강제성이 보장되어야 하는 것이다.

전통적으로 자연법(natural law)은 규범성과 합리성은 있으나 실제성이 없어서 그 실효를 거두는 데 실패하였으며, 실정법(positive law)은 실제성은 있으나 규범성을 결여하여 만족스럽지 않았다. 따라서 허버마스는 실제성과 규범성을 모두 갖추고 있으면서 시민들의 의사소통적 합리성에 기반하고 의사소통적 참여행위로 제정된 ‘의사소통적 법’(communicative law)에 의한 법치가 가장 바람직하다고 주장한다.

여기서 의사소통적 법이란 자연법에서와 같은 높은 도덕적 기준에 따라 선언적으로 만든 법이 아니라, 그 법의 적용을 받아야 하는 대상들이 직접 공론장에서의 토의과정을 거쳐 상호규범적으로 제정한 법을 일컫는다. 이러한 의사소통적 법 제정에 국민들이 참여해야만 국민들은 그 법에 더 이상 무지하지 않으며, 자신의 실생활에 맞게 법의 내용을 구성함으로써 실효성을 가질 수 있고, 그 법이 실행될

20) 위의 논문, 29~30쪽.

때에도 그 강제성을 폭력으로 느끼지 않고 준수하게 되는 것이다.²¹⁾

하버마스는 한 길을 더 나아가, 개인적·주체적 권리들이 체제화되는 것이 바로 법의 제정이라고 본다. 따라서 일반 국민이 법의 제정에 참여하고, 그 법 속에 인간의 권리들이 체제화되는 ‘의사소통적 법’은 개인과 사회를 도덕적으로 매개할 수 있다. 법이란 단순히 법적(legal)차원을 가질 뿐만 아니라 도덕적(moral) 차원까지 본래적으로 내포하고 있으며, 국민참여적·의사소통적인 법만이 이러한 도덕적 차원을 내포하기 때문에 정당하고 강제성을 가질 수 있다는 것이다.

그런 점에서 법의 문제를 정부관원들의 준법정신에만 국한시키는 것은 문제가 있다. 물론 《독립신문》은 기왕에 제정된 법을 정부관원들이 제대로 지켜야 한다는 점을 강조하고 있기는 하지만, 이 외 덧붙여져야 하는 것은 국민 그리고 정부관원들도—사실 준법의 문제는 그들의 도덕심에만 의존할 것이 아니라, 그들도 자신의 실생활에서 지킬 수 있을 정도의 합리적인 법인가의 여부도 중요하다—법의 제정에 참여시켜야 한다. 그런 점에서 공론장의 최종 역할은 여러 의견들의 개진과 토론·토의를 거쳐 궁극적으로 합리적이며 규범적인 법을 제정하는 것이다.

이와 같이 《독립신문》이 강한 개인의 형성과 법의 다원적 측면에 착안하지 못했던 이유는 한국적 전통 속에서 국민통합과 법치를 생각했기 때문이라고 여겨진다. 즉 인간은 혼자 존재하기보다는 여러 관계 속에서 자신의 위치가 정해지므로 개인을 크게 고려하지 않았고, 법치 이전에 덕치의 중요성이 강조되던 상황 속에서 법치 속에 이미 규범성이 내포되어 있을 것이라고 생각했던 것이다.

이런 아쉬움에도 불구하고 《독립신문》은 근대국가에 대한 이론정립과 공론장 형성을 통한 실천적 노력으로 구한 말 위기상황에서 하나의 등불을 비추어주었다는 점은 명백하다. 하지만 결국 조선은 일본과의 합방이라는 비극을 맞이하고 말았으며, 그 실현은 뒤로 남겨지게 되었다. 《독립신문》이 제시한 국민통합과 공론장 형성 문제는 오늘날 우리에게 있어서도 여전히 유효한 과제이다. 《독립신문》의 정신을 보다 세련시켜 오늘날 우리사회에 알맞게 재정립하는 것이 우리에게 남겨진 몫이라 하겠다.

21) Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*(Cambridge: The MIT Press, 1996), p. 110.

참고문헌

『독립신문』.

- 김대영, 「논쟁과 이견의 공론장으로서 독립신문」. 『역사와 사회』 제3권 제30집, 2003, 37~51쪽.
- 김홍우, 「단한 사회와 소통의 정치: 한국정치의 활성화를 위한 제언」. 『삶의 정치, 소통의 정치』. 서울: 대화출판사, 2003.
- 박현모, 「조선왕조의 장기지속성 요인 연구 I」. 『한국학보』 114, 2004, 31~61쪽.
- 설석규, 「17세기 퇴계학파의 봉당인식과 공론형성」. 『퇴계학』 제11집, 2000, 1~84쪽.
- 이동수, 「독립신문에 나타난 조선국민통합론의 한계」. 『역사와 사회』 제3권 제30집, 2003, 17~34쪽.
- 이상익·강정인, 「동서양사상에 있어서 정치적 정당성의 비교」. 『정치사상연구』 제10집 1호, 2004 봄, 83~110쪽.
- 정용화, 「문명개화론의 뒷: 윤치호를 중심으로」. 『국제정치논총』 제41집 4호, 2001, 297~314쪽.

- Arendt, Hannah, *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- Arendt, Hannah, "Philosophy and Politics." *Social Research*, Vol. 57, No. 1, 1990.
- Arendt, Hannah, *Lecture's on Kant's Political Philosophy*. Ed. Ronald Beiner. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- Dallmayr, Fred. "Rethinking the Political: Some Heideggerian Contributions." *The Other Heidegger*. Itacha: Cornell University Press, 1993.
- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Tr. William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Tr. Thomas Burger. Cambridge: The MIT Press, 1989.
- Horkheimer, Max and T. W. Adorno. *Dialectic of Enlightenment*. Tr. John Cumming. New York: Continuum, 1989.
- Lukes, Steven. *Power: A Radical View*. New York: Mcmillan, 1974.
- Ricoeur, Paul. "The Political Paradox." *History and Truth*. Tr. Chrales A. Kelbley. Evanston: Northwestern University Press, 1965.
- Vollath, Ernst. "The 'Rational' and the 'Political': An Essay in the Semantics of Politics." *Philosophy and Social Criticism*, 13, 1987.

국 문 요약

정치는 구성원들을 강제하는 권력의 획득과 행사에 집중하는 권력정치(politics)와 구성원들의 의견을 토의·수렴하는 의사소통과정을 중시하는 소통정치(the political)로 나눌 수 있다. 오늘날 민주화 이후 한국사회를 성숙시키고 참여민주주의를 활성화시키기 위해 필요한 것은 이 중 소통정치이다. 우리나라에서는 19세기 말 창간된 《독립신문》이 근대적 공론장을 탄생시키고 소통정치의 출발점을 이루는 계기가 되었다. 《독립신문》의 근대화 기획은 군주-신하-국민이 일치단결하는 국민국가를 만듦으로써, 국가역량을 강화하고 외세로부터 독립적인 근대국가를 건설하는 것이었다. 이를 위해서는 정부관원이 법에 따라 업무를 수행하는 법치, 일반백성이 개명하여 강한 국민이 되는 계몽, 정부와 국민을 연결해주는 공론장을 제공하는 《독립신문》과 같은 언론매체가 필요하다고 역설한다. 하지만 《독립신문》은 아렌트나 하버마스가 파악한 서구의 공론장과 비교해 볼 때, 국민을 여전히 수동적 존재로 간주하고 법과 도덕을 적절하게 조화시키지 못한 아쉬움이 있다.

● 투고일 : 2006. 1. 2.

● 심사완료일 : 2006. 3. 2.

● 주제어(keyword) : 독립신문(*The Independent*), 공론장(public sphere), 아렌트(Arendt), 하버마스(Habermas)