

企劃論文

개화와 공화민주주의\*  
- 《독립신문》을 중심으로 -

이 동 수\*\*

I. 서론	IV. 결론
II. 공화민주주의에 대한 이론적 검토	<참고문헌>
III. 《독립신문》과 공화민주주의	<국문요약>

I. 서론

우리사회는 60년대부터 진행된 근대화와 80년대부터 본격화된 민주화의 덕택으로, 오늘날 세계사에 유례가 없을 만큼 비약적인 정치적·경제적 발전을 이루었다. 하지만 민주주의가 아직 공고하지 않은 상태에서 다양한 이해관계가 동시에 표출됨으로써, 갈등과 혼란이 더욱 심화되는 경향이 있다. 뿐만 아니라 전지구적으로 진행되고 있는 세계질서의 급격한 변화는 우리로 하여금 정체성의 혼란을 겪도록 강요하고 있다. 즉, 국경없는 지구촌에서의 무한경쟁, 다양한 이해관계의 갈등, 보수와 진보를 둘러싼 이념갈등, 세대간의 갈등, 지역갈등 등이 우리사회의 민주화를 무색하게 만들고 있는 것이다. 이와 같은 갈등과 분열의 심화현상은 궁극적으로 공동체에 대한 소속감 내지 귀속성의 약화현상, 즉, 정체성의 혼란과 위기를 불러온다.

이와 같은 상황을 벗어날 수 있는 지름길은 근대적 통합의 결정체인 헌정주의

\* 이 논문은 2005년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성 사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS-0009).

\*\* 경희대학교 NGO대학원 원장, 정치사상 전공(dslee@khu.ac.kr).

(constitutionalism)를 확고히 하는 것이다.<sup>1)</sup> 즉, 사회구성원이라면 누구나 동의할 수 있는 국가관과 정체성을 확립하여 그것을 헌법에 반영시키고 사회의 제반 갈등을 이에 근거하여 해결하는 것이다. 그런 점에서 우리는 헌법 1조 1항에 대한민국 정체성으로 명시된 ‘민주공화국’<sup>2)</sup>의 의미를 되새겨 볼 필요가 있다. ‘민주공화국’이라는 개념은 상해임시정부 임시헌장(1919년 4월 11일)과 제헌헌법(1948년 7월 17일), 국가재건비상조치법(1961년 6월 6일)과 3공화국 헌법(1962년 12월 26일), 유신헌법(1972년 12월 27일)과 5공화국 헌법(1980년 10월 27일), 그리고 현행 헌법(1987년 10월 29일)에 이르기까지 헌정체제가 기초해야할 기본적 원칙으로 이미 오래 전부터 합의되어 온 것으로서, 이 ‘민주공화국’의 의미에 근거할 때에만 초보적 민주화로부터 파생된 혼란을 불식시킬 수 있는 합의점을 찾을 수 있는 것이다.

헌법학계에서도 헌법 1조 1항은 헌법개정 절차를 따르더라도 개정할 수 없는 헌법의 핵심원리로, 헌정질서 전반에 걸친 기본적인 지도원리이자 근본규범으로, 국민주권 이념을 표현한 구조적 원리로, 그리고 국가의 구조와 체계에 관한 국민적 합의의 결과로 해석하고 있다. 요컨대 ‘민주공화국’은 대한민국의 국체이며 정체라고 보고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

사실 그 동안의 대한민국 60년사는 이러한 ‘민주공화국’을 실현하기 위한 과정이었다고 볼 수 있다. 건국, 산업화, 그리고 민주화를 거치면서, 이제 인민주권의 실현이라는 민주주의의 근간은 어느 정도 형성되었다. 하지만 헌법에 나타난 ‘공화’는 아직 그 개념조차 정확하게 파악하지 못하고, 그저 왕정에 반대되는 의미로서의 고전적 공화정으로만 인식하고 있을 뿐이다. 그러나 이는 광복 후 대한민국 수립과정에서 왕정을 폐기함으로써 이미 달성되었다고 볼 수 있으며, 오늘날과 같

1) 전통적으로 서구에선 정체성을 정립하고 공동체의 통합을 유지하기 위해 여러 방안이 강구되었다. 고대엔 신성한 권위의 확립, 혈연관계의 유지, 원시적인 제도들을 통해 공동체를 통합했으며, 다양한 개인을 사회의 기본 단위로 삼은 근대국가는 초기엔 국민과 민족의 형성을 통해 그리고 후기에 접어들면서는 체계화된 제도와 법을 통해 사회통합을 이루고자 하였다. 이에 대한 자세한 논의는, Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, tr., William Rehg(Cambridge: The MIT Press, 1996), Chap. 1 참조.

2) ‘민주공화국’이라는 개념이 최초로 등장한 것은 1848년 프랑스 2공화국에서의 ‘민주적 공화국 (république-démocratique)’이며, 이것은 인민주권과 참여를 강조하는 정치적 지표로서의 민주주의와 군주정에 대립되는 공화정체를 결합한 국가라는 의미로 사용되었다.

3) 박준혁, 「민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙」, 『한국정치학회보』, 39집 3호(2005), 34쪽.

이 민주화가 되었음에도 불구하고 사회 혼란과 갈등이 가중되고 있는 상황 속에서 헌법에 명시된 공화의 의미를 다시금 재검토할 필요가 있는 것이다.

서양사상의 맥락에서 볼 때, 공화주의나 민주주의는 확고하게 어떤 의미로 규정된 용어가 아니라, 역사적 과정 속에서 끊임없이 논의되고 수정되어 온 산물이다. 일반적으로 민주주의를 ‘인민의 지배’라고 정의하고 공화국을 “왕이나 노예없이 공동의 법아래 함께 사는 시민들”<sup>4)</sup>의 정치체제로 규정하기는 하지만, 인민을 누구로 규정하며 인민의 지배의 성격과 범위를 어디까지로 정할지에 대해서는 여러 논의가 있으며, 공동의 법아래 사는 시민들의 계층분화나 역할분담을 어떻게 규정해야 하는가를 둘러싸고 공화정에 대한 해석은 분분하다.

물론 민주주의와 공화주의는 서로 배치되는 개념이 아니다. 하지만 둘 사이에는 미묘한 차이가 존재하며, 이 차이를 주목할 때 역사 속의 사회들이 왜 민주주의와 공화주의라는 두 개념을 길항적으로 사용해 왔는지에 대해 알 수 있다. 근대사회는 민주주의의 발달과정으로 특징 지워지지만, 사실 민주주의는 개개인의 권리보장과 그 권리를 권력으로 강화시키는 것을 주된 목적으로 한다. 즉, 민주주의는 자의적일 수 있는 권력을 어느 특정한 개인이나 집단에 독점되지 않도록 배분함으로써 그들의 권리를 보호하고자 하는 체제로서, ‘권력의 분립(the division of power)’과 ‘다수의 지배(majority rule)’를 원칙으로 삼는다. 하지만 공화주의는 이러한 분립 속에서도 사회통합을 어떻게 이루어 낼 것인지, 또 다수의 지배 속에서도 소수의 권리와 이익을 어떻게 보호할 것인지에 관심을 갖는다. 그리하여 민주주의의 목표는 궁극적으로 인민의 지배를 수립하는 것인데 비해, 공화주의는 누가 지배자라고 말하기 힘든 그럼으로써 비지배(non-domination)적인 상태를 지향한다.

그리하여 민주주의는 인민주권의 실현에 일차적인 관심을 두고 직접민주주의적 요소를 더욱 강조하는 데 비해, 공화주의는 인민주권에 바탕을 두기는 하지만 이를 대의제나 사법심사제, 헌정주의 등과 같은 장치들을 통해 ‘민주적 독재’의 위험성을 제거하고자 한다. 또한 민주주의는 인민이 직접 권력을 행사하거나 아니면 적어도 민주적 통제를 통해 정치권력을 견제하는 데 주력하는 반면, 공화주의는

---

4) Viroli, Maurizio, *Republicanism*, tr., Antony Shugaar(New York: Hill and Wang, 2002), p. 3.

국민통합과 상호성의 확립을 중시한다.

그런데 이와 같은 공화주의적 특징은 구한말 조선을 개혁하여 새로운 근대국민 국가체제를 구상하던 개화파 선각자들이 이미 염두에 두었던 덕목이기도 하다. 특히 서구사상의 영향을 받은 개화사상가들이 생각했던 정치체제는 흔히 회자되고 있는 자유민주주의에 근거했다기보다는 자생적 공화민주주의와 유사했다고 볼 수 있다. 여기서 공화민주주의라 함은 공화주의에 초점을 둔 민주주의라는 뜻이며, 또 자생적 공화민주주의라 함은 서구적 공화민주주의와는 달리 왕의 존재를 인정하면서도 국민을 정치의 장으로 끌어들이는 정치체제를 일컫는다. 특히 그 내용에 있어서는 국민을 통합(integration)하고, 이를 위해 인민과 인민, 인민과 국가 사이의 공론장을 형성하여 소통(communication)하며, 최종적으로 법치에 의한 지배체제를 확립하는 것이었다.

혹자는 개화사상가들의 ‘입헌군주론’을 군주를 인정한 법치주의로서 여전히 구시대적 왕정을 옹호하는 것으로 폄하시키고, 그들의 의회설립운동도 하원은 반대 하면서 상원만 설립하기를 주장했다는 점에서 평가절하하는 측면이 있다. 이런 한계에 대한 지적은 적절하지만, 그렇다고 해서 그들의 공화민주주의적 개혁 노력을 과소평가해서는 안 된다. 당시 조선은 근대서구와 같은 상황이 아니었으며, 조선이라는 주어진 상황을 토대로 한 경로의존적 개혁방안을 추진했을 것이라는 점을 감안해야 한다.

이 글은 이러한 문제의식 아래 개화사상가들이 《독립신문》에서 펼친 근대국민 국가 건설의 사상적 측면을 자생적 공화민주주의 관점에서 살펴보고, 그 의의 및 한계를 밝히는 것을 목적으로 삼는다. 이를 위해 서구 공화민주주의의 특성에 대해 알아보고, 《독립신문》을 공화민주주의 관점에서 분석한 후, 공화민주주의 관점에서도 부족하게 느껴지는 한계에 대해 살펴볼 것이다.

## II. 공화민주주의에 대한 이론적 검토

정치이념으로서나 정치제도로서 민주주의의 정당성에 대해서는 아무도 이의를 달지 못할 것이다. 다만 어느 시점에, 어떤 환경에서, 어떤 방식의 민주주의를 실

행할 것인가에 대해서는 의견의 차이가 있을 수 있다. 이런 차이로 인해 민주주의엔 비록 층위가 서로 다르긴 하지만 다양한 종류의 민주주의, 예컨대 직접민주주의(direct democracy), 대의민주주의(representative democracy), 자유민주주의(liberal democracy), 사회민주주의(social democracy), 참여민주주의(participatory democracy), 공화민주주의(republican democracy) 등의 하위 개념이 존재한다.

민주주의는 원래 그리스어 *demokratia*에서 파생된 말로서, 인민을 나타내는 *demos*와 지배의 뜻을 갖는 *kratos*의 합성어이다. 따라서 일반적으로 민주주의는 ‘인민의 지배’로 정의된다. 즉, 민주주의란 다수의 인민이 지배하는 체제라는 것이다. 그러나 르포르(Claude Lefort)에 의하면, 인민의 지배라는 말 속에는 이중적인 의미가 내포되어 있다. 보다 구체적으로, 민주주의란 권력이 인민으로부터 나오지만(rule by the people) 그 권력은 누구에게도 귀속되지 않는다(nobody rules)는 원칙을 동시에 포함하고 있다는 것이다.<sup>5)</sup> 요컨대 민주주의는 ‘인민의 지배’와 ‘지배의 공백’ 사이의 이중성(duality)으로 특징지워진다.

따라서 민주주의를 단순히 인민의 지배나 혹은 다수의 지배라는 식으로 규정하는 것은 민주주의 정신을 잘못 해석한 결과이다. 민주주의에서 중요한 것은 일인의 왕에 의해 지배되는 왕정이나 소수가 지배하는 귀족정과는 다른 다수의 인민이 지배하는 민주정이라는 형식에 있는 것이 아니라, 그것을 통해 누구의 지배도 받지 않고자 하는 비지배와 자유에 대한 갈망이라는 내용에 있는 것이다.

하지만 현실적으로 비지배는 그 자체 과정으로서 보다는 결과로서 나타난다. 즉, 지배를 전제하지 않은 채, 누구도 지배하지 않는 비지배의 정치체제를 구성하는 것은 불가능하다. 비지배를 얻기 위한 과정에서의 지배는 불가피하며, 다만 이런 지배가 궁극적으로 비지배로 인도하거나 비지배적 양식으로 표출되어야 한다. 그리하여 민주주의의 기본 원칙은, 고대 아테네 민주주의가 그랬던 것처럼, 자유로운 시민이면 누구나 법 앞에 평등하고(*isonomia*), 누구에게나 의회 혹은 공공장소에서 말하고 싶을 때 말할 수 있는 권리가 있으며(*isegoria*), 출신배경과 상관없이 시민이면 누구든 참정권을 갖고 있고(*isogonia*), 오늘 지배하는 사람이 내일은 지배받을 수 있어야 한다(*isokratia*)는 데 놓여 있다.

---

5) Lefort, Claude, *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*, ed., John B. Thompson(Cambridge: The MIT Press, 1986), p. 279.

이런 원칙에 따라 세워진 것이 바로 민주정(democratic regime)이다. 여기서 민주정이란 다수의 지배를 허용하되 그 지배가 민주주의 정신인 비지배와 자유를 추구하며, 다수의 지배임을 확인하기 위해 다수결의 원칙에 따르고 지배의 교체가 가능한 정치체제를 일컫는다.

하지만 다수의 지배체제로서의 민주정은 그것 역시 지배의 한 양식이기 때문에 여러 문제를 야기한다. 다수의 지배는 다수결의 원칙이 지배의 원리로 작용하며, 이 경우 비록 소수에 의한 독재는 아닐지라도 여전히 다수의 독재가 뒤따른다. 다만 다수결의 원칙이 적용되는 과정에서 인민 각자가 때로는 다수의 편에 속하고 때로는 소수의 편에 속하기도 하면서 이러한 독재성은 희석된다. 그러나 가령 사회가 인종적, 민족적, 종교적, 이념적 차이 등으로 인해 상당히 이질적인 다수집단과 소수집단으로 나뉘어져 있는 경우, 다수집단의 소수집단에 대한 전면적이고 영구적인 지배가 발생하기도 한다. 일찍이 밀(J. S. Mill)이 경고한 것처럼, 다수독재는 소수독재보다 더 철저히 소수집단에 속한 사람들을 무시하는 결과를 초래한다. 이때 소수집단에 속한 사람들은 다수독재 상황을 종식시키기 위해 반민주적이라는 오명을 감수하면서까지 조직적·폭력적 저항을 결행하게 되고, 이것이 바로 민주정 하에서도 분란이 끊이지 않는 주요 원인이 된다.<sup>6)</sup>

이런 민주정의 문제에 가장 예민하게 반응한 사람이 근대의 자유민주주의자들이다. 그들은 소수의 독재 하에서 다수의 권리보장을 위해 민주주의가 발달한 것과 마찬가지로, 다수의 독재 하에서도 소수의 권리가 보장되어야 한다고 생각한다. 그리하여 소수자들도 삶을 영위하는 데 필요한 최소한의 기본권을 법률로 규정함으로써 자유를 보호하는 법치와 다수의 독재를 최소화하기 위한 최소정부를 가장 중요한 민주정의 요소로 간주한다. 그리하여 자유민주주의 하에서는 기본권과 자유를 보호하기 위한 민주적 절차를 강조하고, 참정권을 선거를 통한 정치행위로 국한시킨 채, 개인의 자유로운 공간 확보에 더 관심을 둔다.

그러나 이런 자유주의적 해결방식은 커다란 약점을 갖고 있다. 즉, 개인의 자유와 권리보장에 주된 관심을 갖다 보면 사회구성원의 공동적인 사무에는 별다른 관심을 갖지 않게 되고, 점차 공적인 영역으로부터 사적인 영역으로 퇴거하는 경향

6) 정원규, 「민주주의의 기본원리: 절차주의적 공화민주주의 모델을 제안하며」, 『철학』, 71집(2002), 173쪽.

을 보임으로써 민주정 자체가 위기에 처하게 된다. 익명화된 다수집단이 지배하고 있는 사회 속에서 소수자는 그 지배에서 발생하는 자신의 권익의 침해를 방어하는 데에만 골몰하고, 공적인 일 전반에 대해서는 모두 다수의 위임을 받은 것으로 간주되는 정부에 위임하게 된다. 또한 다수집단 자체도 익명화되고 정부에 자신의 권한을 위임한 상태이기 때문에 설사 다수집단에 속한 사람이라도 개인별로는 각자 자신도 피지배자라고 생각하면서 자신의 권익보호에만 집중하며, 이런 소극적인 행동은 결국 사회의 공적인 영역의 활성화를 가로막는다. 그리하여 자유민주주의 하에서 개인은 자신의 사적인 이익과 사회의 공익을 분리시키고 사익을 더 우선시함으로써 민주주의를 타락시키는 결과를 초래한다.

이런 상황에 직면해서 오늘날에는 공화민주주의적 요소를 강조하는 경향이 있다. 여기서 공화민주주의란 민주정의 원리인 선거를 통한 다수의 지배를 강조하기보다는, 또 자유민주주의처럼 개인의 자유와 권리를 최대한 확보하는 데에 일차적 관심을 두기보다는, 여러 층위에서 사회구성원들로 하여금 공적인 일에 관심을 갖고 참여하도록 유도하며, 사회 전반에 의사소통을 강화시키고, 이런 가운데 소수의 위임받은 자들이 자의적으로 지배하지 않고 법에 의거하여 통치하게 함으로써 사회정체성의 확립과 사회통합의 능력을 확대하는 것을 가리킨다. 이는 자유민주주의를 대체하는 것이 아니라 보완하는 성격을 지닌다. 즉, 법치와 최소정부의 원리는 보존하면서 사회 각 부문에 공적인 영역을 확보하여 지배자와 피지배자 사이의 간극을 없앴으로써 지배와 피지배의 구분을 더욱 모호하게 하려는 것이다.

예컨대 바버(Benjamin Barber)는 자유민주주의의 위협을 소위 ‘강한 민주주의(strong democracy)’라고 부르는 참여적 공화민주주의를 통해 해소하고자 한다. 그에 의하면, 자유민주주의는 개인간의 갈등을 해결하기 위해 이익표출과 이익조정을 위한 정치과정만 중요시 할 뿐이며, 그 이해관계와 연관된 다수와 소수사이의 차이는 여전히 존재하게 된다. 이와 달리 참여적 공화민주주의는 다수자와 소수자 간에 토의, 인지적 태도, 감정이입을 포함한 정서적 반응을 중요시하면서 다수와 소수자 간의 심의과정을 갖고 이를 바탕으로 하나의 공동체 의지를 형성하고자 한다. 즉, 바버는 현대인들이 다수자이든 소수자이든 아직 사회에 대한 공동체 의식을 갖고 있지 못하며, 그런 상황에서는 여전히 지배와 피지배의 관계로 사회를 이해한다고 보고, 이를 타파하기 위해 공동체의 의지형성(will-formation) 과

정에 참여시킴으로써 소수자이든 다수자이든 주인의식을 가질 수 있게 되며, 궁극적으로는 우리의식을 형성할 수 있다고 본다.<sup>7)</sup>

한편 아렌트(Hannah Arendt)는 고대 아테네 민주주의를 정치의 이상으로 간주하면서 고전적 공화민주주의에 주목한다. 아렌트 역시 근대사회가 지나치게 사적인(private) 것을 강조한다고 본다. 자유주의가 표방하는 인간의 천부적 기본권에 대한 강조는 일견 그럴듯해 보이지만, 문제는 그런 기본권이 추구하는 내용을 사회적으로 실현해야 하는 것이며 이는 단순히 개인의 권리를 강조한다고 해서 획득되는 것은 아니다. 오히려 근대인들은 개인의 권리를 보편성에 근거지우려 하면서 자신의 사적인 것을 정당화하려는 경향이 있다. 반면에 이를 시정하기 위한 사회민주주의의 노력은 반대로 개인의 사적인 영역을 배제시키면서 사회 전체를 여전히 이익이나 권력의 배분문제로 통제하려고 하는 전체주의에 불과할 뿐이다.

또한 민주주의의 꽃이라고 불리는 선거에서 이루어지는 투표행위는 유권자인 대중에게 있어서 자신의 개인적인 문제와 전체 공동체의 문제 사이의 의미있는 관계를 연결시키는 데 한계가 있다. 즉, 개인은 투표를 통해서 자신의 비정치적이고 사적으로만 향유하는 개인적 자유만 고려할 뿐이며, 투표에 반영되는 정치적 견해는 기껏해야 개인적 자유를 방해하는 대의정부의 권한만 제한시키는 데 국한된다. 즉, 투표에서는 공동체 전체를 고려하는 시민적 정치행위가 나타날 가능성이 적다는 것이다.

그리하여 아렌트는 고대 아테네 민주주의에 주목한다. 아렌트가 보기에, 고대 아테네는 공화민주주의적 특징을 갖는데, 이는 무엇보다도 모든 시민이 민회와 같은 공론장에서 자신의 주장과 의견을 개진하고 설득하면서 서로 의견이 다른 사람들 사이에 공동세계(common world)를 구성하는 장점이 있다. 투표행위만 할뿐 토론을 통해 의견을 제시하고 형성하는 기회가 주어지지 않으면 대중은 신뢰할 수 없고 변덕스러운 개인으로만 존재하게 되며,<sup>8)</sup> 이런 개인으로 구성된 사회는 민주주의를 실현할 수 없다. 사실 고대 아테네에서는 모든 시민이 모이는 민회(ekklesia)와 법정(dikasteria)에서 중요한 문제에 대한 논의와 결정이 이루어지

---

7) Barber, Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*(Berkeley: University of California Press, 1984), pp. 154~155.

8) Arendt, Hannah, *On Revolution*(London: Faber and Faber, 1963), p. 268.

기는 하지만, 특정한 기능은 추첨으로 선출된 소수의 행정관에게 위임되었으며 이들에게 상당한 권력과 권한이 주어졌다. 즉, 정부의 기능은 여전히 소수자에게 위임되었으며, 그런 점에서 다수를 대리하는 소수의 지배라고 할 수 있다. 하지만 모든 시민이 민회와 법정에서 참여하여 실제적인 논의를 행했다는 점에서, 또 추첨이라는 형식을 통해 모든 사람들이 행정관에 이미 후보자로 참여하고 있고 그 자신이 행정관이 될 수 있는 ‘가능성의 평등(the equality of possibility)’<sup>9)</sup>을 지니고 있다는 점에서, 모든 구성원은 누가 소수자이고 누가 다수자인지에 대한 구분없이 참여적이라고 할 수 있으며, 그럼으로써 공동체적 의식이 형성되고 지배와 피지배의 이분법을 극복할 수 있었던 것이다.

그런 점에서 공화민주주의는 공동체를 개인들의 집합으로 간주하면서 다수의 개인들이 지배하는 체제를 수립하고자 하는 것이 아니라, 비록 실제적으로는 소수의 위임받은 정부가 지배한다손 치더라도 모든 사회구성원들이 공적인 문제에 관심을 갖고 여러 층위에 참여하고 소통함으로써 공동체 의식을 지니고 자신을 단순히 피치자로 간주하지 않는 체제를 건설하고자 한다. 따라서 공화민주주의에서 가장 중요한 것은 개인의 권리와 이익보호에 대한 논의가 아니라, 그들 사이의 관계를 공동체적 관점에서 주목하는 법치(the rule of law), 소통(communication), 그리고 참여(participation)의 개념이라고 할 수 있다.

### III. 《독립신문》과 공화민주주의

흔히 《독립신문》에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. 혹자는 《독립신문》이 고종과 고종 주위의 수구세력에 반대하는 개화세력의 견해를 대변한 최초의 민간 신문으로서 위로부터의 개혁과 민족주의를 주장했고,<sup>10)</sup> 부르조아의 정치적 견해를

9) 마넵은 고대 아테네 민주주의의 특징을 ‘가능성의 원칙’과 ‘탁월성의 원칙’으로 집약한다. 여기서 가능성의 원칙이란 지배자와 피지배자 사이의 유사성을 높이기 위해 추첨이라는 제도를 통해 누구라도 지배자가 될 수 있는 가능성을 열어주는 원칙을 일컬으며, 탁월성의 원칙이란 이런 상황 하에서도 선거를 비롯해 여러 제도적 장치를 통해 가장 탁월한 자가 지배할 수 있도록 만드는 원칙을 지칭한다. Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*(Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

대표하여 국민국가건설과 입헌정체론을 주장함으로써 조선의 근대화에 공헌했다는<sup>11)</sup> 긍정적인 측면을 부각시킨다. 반면 다른 혹자들은 《독립신문》이 체국주의의 침략성에 대한 의식이 희박했을 뿐만 아니라 반민중적이었으며,<sup>12)</sup> 기본적으로 자유주의자들이 가진 계급적 한계를 전형적으로 드러내고 있고,<sup>13)</sup> 《독립신문》이 추구한 것은 근대국민국가가 아니라 위계적인 차별과 기존 정치제도를 보완하는 보수적 개혁<sup>14)</sup>이라고 평가절하하기도 한다.

그런데 필자의 견해로는, 《독립신문》에 나타난 사상적 측면은 분명 근대국민국가건설을 추진하고 있다고 여겨진다. 물론 당시 개화파들이 근대민주정을 목표로 했는가에 대해서는 반론의 여지가 있다. 그들이 서구의 자유주의와 민주주의에 대해 잘 알고 있고 그로부터 커다란 영향을 받았음에도 불구하고, 왕정을 폐지하고 본격적인 민주주의를 추진하지 않았다는 점에서는 한계를 지닌다. 하지만 이제야 비로소 중국의 영향력으로부터 벗어나 독립된 국가를 만들기 위해 기왕의 중심점이자 권력체인 국왕의 존재를 인정하면서도, 입헌군주제를 통해 전통적인 통치방식에서 벗어나 국민의 권리와 자유를 옹호하는 법치국가를 추구하고, 비록 상원에 한정되었지만 의회설립을 추진했다는 점에서는 분명 민주주의를 염두에 두었다고 볼 수 있다.

특히 필자가 보기에, 그들이 지향했던 민주주의는 공화민주주의적 성격을 갖는다고 생각된다. 비록 부분적으로는 권리와 자유에 대해 언급하고 있지만 개인의 권익을 옹호하고 참정권을 강조하면서 민주정 수립을 목표로 하는 서구식 자유민주주의를 추구했다기보다는, 독립과 근대화를 위해 조선의 지배자와 피지배자 간의 간극을 줄이고 국민통합을 추구했다는 점에서, 공동체를 중시하는 공화의 관점이 더 강조되었다고 볼 수 있다. 바로 이점 때문에 자유민주주의 관점에서는 《독립신문》이 주장하는 내용들이 미흡해 보일 수 있다.<sup>15)</sup> 또한 필자가 강조하고자

10) 김영작, 『한말 내셔널리즘 연구: 사상과 현실』(청계연구소, 1989), 349쪽.

11) 신용하, 『갑오개혁과 독립협회운동의 사회사』(서울대학교출판부, 1988), 61쪽.

12) 주진오, 「독립협회의 주도세력과 참가계층: 독립문 건립 추진위원회 시기를 중심으로」, 『동방학지』, 77/78/79 합집(1993), 681~682쪽.

13) 이나미, 「독립신문에 나타난 자유주의 사상에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문(2000), 9쪽.

14) 김동택, 「독립신문의 근대국가 건설론」, 『사회과학연구』, 12권 2호(서강대학교 사회과학연구소, 2004), 70쪽.

하는 《독립신문》의 공화민주주의적 요소는 앞서 살펴본 서구의 공화민주주의와는 사뭇 다르며, 따라서 공화민주주의라고 규정짓기에도 어려운 측면이 많이 있다. 다만 필자가 주장하고 싶은 것은 《독립신문》을 공화민주주의의 관점에서 바라다보는 것이 그 신문의 의도를 더 잘 이해하고 그 의의를 더 잘 드러낼 수 있다는 점이다. 물론 공화민주주의적 관점에서도 《독립신문》의 한계는 많이 노출되며, 그 점에 대해서는 후술할 것이다. 여기서는 먼저 《독립신문》의 특징을 공화민주주의적 관점에서 정리해보도록 하겠다.

《독립신문》의 최고 관심사는 조선을 독립된 근대국가로 만드는 것이며, 이는 국민통합을 이룰 때에만 가능하다고 본다. 즉, 《독립신문》의 기본적인 문제의식은 청일전쟁 이후 비로소 중국으로부터 독립한 조선이 다시 외세에 종속되지 않고 독립된 국가가 되기 위해서는 정치사회적으로 근대화되고 근대국가로 재탄생해야 하는데 이는 국민통합이라는 공화주의적 이상을 달성할 때 가능하다는 것이다.<sup>16)</sup> 이때 근대 독립국가의 성립을 위해 《독립신문》이 제시하고 있는 것은 먼저 전체 백성을 하나의 통합된 국민으로 만들고, 이들 간의 소통을 원활하게 해주며, 다른 한편 법치에 근거한 통치구조를 만들어야 한다는 것이다. 그러면 이 내용들을 차례로 살펴해보도록 하자.

먼저 《독립신문》은 당시 조선을 겨우 종속에서 벗어나 가까스로 독립하려는 시초 단계에 있는 국가로 간주한다. 그 동안 조선은 대개 “남의 나라 속국으로 남의 압제만 받는 고로 독립 자주가 무엇인지 몰랐으며”(1987. 5. 18),<sup>17)</sup> 갑오경장을 통해—비록 타국의 도움을 받긴 했지만—이제야 비로소 독립된 국가로 출발하게 되었다. 따라서 《독립신문》에서 말하는 독립이란 중국으로부터의 국가적 독립을 의미한다. 한편 독립이란 말에는 이 외에도 조선 인민의 능동적인 주체성과

- 15) 민중론자들이 《독립신문》을 비판하는 근거도 어떤 면에서는 《독립신문》이 철저한 자유민주주의에 입각해 있지 않다는 점에 주목하고 있는 것처럼 보인다.
- 16) 당시 독립에 대한 주장이 단순히 조선의 자발적인 것이었다기보다는 청일전쟁에서 승리한 일본이 청의 조선에 대한 종주권을 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.
- 17) 이 글에서 《독립신문》 인용구에는 발간 일을 명시하기로 한다. 예컨대 1987. 2. 23은 1987년 2월 23일 발간된 《독립신문》을 의미한다.

자립정신을 강조하는 의미도 담고 있다. “독립이란 말은 남에게 의지하지 않는 것”(1897. 8. 5)으로서 그 동안 백성은 피치자 혹은 객체로만 살아온 데 비해 근대국가의 구성원은 인민 스스로 하나의 주체적인 존재로 독립할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 《독립신문》의 독립이라는 말에는 이러한 이중성, 즉, 국가의 수동적인 독립과 인민의 능동적인 독립을 함의하고 있다.

독립국가가 되기 위해서는 백성 개개인이 자립할 수 있어야 하고, 국가는 이런 백성들을 국민으로 통합시킬 수 있어야 한다. 《독립신문》은 자유와 평등을 “백성으로서 당연히 가질 수 있는 권리”(1897. 3. 9)라고 말하면서, 그들의 권리의식을 일깨워주려 하였다. 하지만 아직 그들에게는 교양과 시민정신이 부족하며, 따라서 주인의식을 갖고 독립된 개인이 되기에는 미흡하다. 《독립신문》은 조선 백성의 주인의식의 결여에 대해 다음과 같이 지적하고 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).

따라서 무엇보다 필요한 것은 백성들의 풍속을 바꾸기 위한 교육을 하는 것이다. 그것은 지금 당장 어떤 결과를 얻을 수는 없지만 마치 씨를 뿌리고 거름을 주는 것과도 같이 미래를 위해 가장 확실하게 투자하는 일이다. 교육은 또한 외국이 조선을 침탈하는 것을 방지해 주는 효과가 있다. 외국사람들에게 만사에 있어서 뒤져있는 조선인들이 외국의 문물과 학문을 배우게 되면 외국과 경쟁할 수 있는 힘이 생길 것이다. “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 까

답이니 그 사람들만 못한 까닭은 학문이 없는 까닭”(1897. 2. 13)인 것이다.

또한 계몽되고 독립된 개인들이 하나의 국민으로 통합되기 위해서는 조선 안에 살고 있는 사람들이 남녀노소 빈부귀천을 막론하고 하나의 국민이라는 관념을 가져야 하는데, 이는 사회의 소통구조가 원활하게 진행되어야만 가능하다. 서구의 역사가 보여준 것처럼 근대 국민국가의 형성은 언제나 커뮤니케이션의 변화와 함께 일어났으며,<sup>18)</sup> 그런 점에서 《독립신문》이 한글전용을 채택하여 신문을 발간한 것은 조선사회에 커다란 공동의 소통구조를 만들어낸 것과 같다. 즉 《독립신문》은 누구나 읽을 수 있는 한글을 전용함으로써 백성을 인민으로 만들고 나아가 하나의 공동체 구성원으로서의 국민으로 결집하는 역할을 하였던 것이다.<sup>19)</sup> 이와 관련하여 《독립신문》은 창간호부터 이런 목적을 분명하게 밝히고 있다.

우리 신문이 한문은 아니 쓰고 다만 국문으로만 쓰는 것은 상하귀천이 다 보게 함이라. 또 국문을 이렇게 구절을 띠어 쓴 즉 아무라도 이 신문 보기가 쉽고 신문 속에 있는 말을 자세히 알아보게 함이라...우리 신문은 빈부귀천을 막론하고 이 신문을 보고 외국 물정과 내지 사정을 알게 하라는 뜻이니 남녀노소 상하귀천 간에 우리 신문을 하루걸러 몇 달만 보면 새 지각과 새 학문이 생길 걸 미리 아노라(1896. 4. 7).

이러한 소통구조의 형성은 조선의 신분구조가 타파됨으로써 국민으로의 결집을 더욱 용이하게 만들었다. 한글 전용에 관한 논설과 기사는 《독립신문》에 자주 나타나는데, 이는 당시 야만의 언어로 전락한 한자를 버리고 문명의 언어인 한글을 채택한다는 의미를 가질 뿐만 아니라, 기본적으로는 한자가 늙어 죽어도 다 배

18) 앤더슨은 근대에 접어들면서 국어의 사용과 국어로 이루어진 출판물들의 대량 생산과 유통이 국민공동체의 실재를 구성하는 데 커다란 공헌을 했다고 보고, 그런 점에서 국민은 혈연관계나 지역을 토대로 한 자연적 공동체가 아니라 문화적으로 구성된 ‘상상의 공동체(imagined community)’라고 주장한다. 《독립신문》이 국어를 사용하여 근대적 매체인 신문을 창간하고 유포했다는 것은 앤더슨의 관점에서 보면 우리나라의 근대국민국가 형성에 결정적인 역할을 한 것으로 평가될 수 있다. Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*(London: Verso, 1983).

19) 전인권, 「만민공동회: 한국 근대정치 의 원형」, <독립신문 다시 읽다> 심포지움 발표논문(2004. 9. 2), 111쪽.

울 수 없는 양반과 기득권층의 언어이며, 모든 인민이 주인인 문명국가에는 모든 국민이 소통할 수 있는 하나의 언어가 존재해야 한다는 근대적인 국민국가 사상을 바탕으로 하고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 요컨대 《독립신문》의 한글전용 채택은 단순히 ‘국어의 발견’에서 그치는 것이 아니라, ‘국민의 발견’ 또는 ‘근대적 국가의 발견’에 이르게 된다.

그러나 한글전용 신문을 발간했다는 사실 만으로는 국민통합이 저절로 이루어지지 않는다. 신문의 본래 역할인 공론장의 제공이 제대로 이루어져야 사회구성원 간의 실제적인 소통이 가능하며, 이때야 비로소 국민통합의 목표를 달성할 수 있다. 《독립신문》은 이런 사실을 잘 인식하고 있으며, 자신의 역할을 무엇보다도 공론장을 제공하는 일로 규정한다.

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).

또한 더욱 중요한 것은 이 공론장이 언론인과 지식인들이 독점하여 일반백성들에게 단지 계몽적인 내용을 전달하고 교육하는 일방적인 차원을 넘어서, 일반백성들 자신이 직접 의견을 개진할 수 있게 해줌으로써 실제적인 공론의 장을 형성해 주었다는 사실이다. 《독립신문》에는 요즘보다도 더 많은 비중을 두고 일반백성들의 투고를 게재하고 있다. 그리고 《독립신문》 자체가 일반백성들 사이에서 공론의 장을 형성하는 중요한 역할을 수행하였다. 뿐만 아니라 당시 강원도 양구군

20) 전인권은 《독립신문》의 국어발견이 종교개혁시기 루터가 귀족이나 승려들의 고급언어였던 라틴어로 된 성경을 일반 평민들의 저속한 언어였던 독일어로 번역했던 것과 같은 의미를 지닌다고 평가한다. 위의 논문, 112쪽.

우망리장에 사는 시민 김기서, 조성룡, 김리선 등 3인이 보낸 편지가 《독립신문》에 게재되었는데, 이를 보면 《독립신문》이 개인적인 독서의 수단으로서 뿐만 아니라, 공론의 장을 제공하는 매개체 역할을 특특히 했음을 알 수 있다.

요사이 본 군수가 한 장시를 설립하고 친히 장에 와서 상고(상인)와 인민이 많이 모인 후에 당세 형편을 일통 연설하고, 국문과 한문 번역 잘하는 사람으로 하여금 소리를 크게 질러 ‘독립신문’을 읽히니, 오는 사람과 가는 손이며 장사하는 사람과 촌백성들이 어깨를 비비고 둘러서서 재미를 붙여 함께 듣고 모두 찬탄하는지라. 이 다음부터는 물건매매하는 장시 인민뿐 아니라 ‘독립신문’ 들으러 오는 백성들이 길이 멀고 가까운 것을 헤아리지 않고 귀를 기울이고 다투어 모여들어 서로 말하여 가로되, 오직 우리 대한 전국에 크고 작은 일과 천하만국의 아침과 저녁 일이 환연히 눈앞에 벌여 있고, 학식과 법률을 가히 자식과 손자를 가르쳐 어둠던 데를 버리고 밝은 데로 향하는 것을 번연히 가르쳐 깨닫겠노라고 말들을 하기에, 기쁘고 다행함을 이기지 못하여, 본시에 사는 백성들이 서로 의논하고 양포하오니, ‘독립신문’을 본군에 보낼 때에 일체로 한 장을 더 붙여 보내시면 신문 값은 또한 본군 군수에게로 붙여 보내오리니, 조량하심을 엿드려 바라노라고 하였더라(1898. 11. 9).

이러한 공론장의 형성은 백성의 성격을 바꾸는 데 결정적인 역할을 하였다. 《독립신문》에는 백성이라는 용어와 함께 인민이라는 표현도 자주 등장하고 있는데, 이는 보통의 사회구성원을 당시와는 다른 방식으로 정의하는 용어이기도 하다. 즉, 《독립신문》은 조선의 백성을 인민의 수준으로 끌어 올리고 있는 것이다.

다른 한편 《독립신문》은 근대적 독립국가를 형성하고 국민통합을 이루는 데 필수적인 요소로 법치를 강조한다. 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)으로 특징지워진다는 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 어기

지 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) 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) 나약한 존재에 불과하다. 따라서 이런 정부관원들이 하루 빨리 법의 기강을 세우고 자신부터 엄격하게 법을 적용하면서 백성들을 법으로 다스려야 나라가 바로 설 수 있다는 것이다.

요컨대 근대적 독립국가가 되려면 무엇보다도 법률을 세우고 이에 근거하여 통치가 이루어져야 한다. 먼저 《독립신문》은 법이 인민 각자의 권리가 침해되지 않게 보호해주는 역할을 한다고 본다.

나라의 법률과 규칙과 장정을 만든 본의는, 첫째는 사람의 권리를 이계 정해 놓고 사람마다 가진 권리를 남에게 빼가지 않게 함이요, 또 남의 권리를 아무나 빼지 못하게 함이라. 만일 이 정한 것이 없어놓게 되면 사람마다 남의 권리를 제 권리 외에 더 빼으려고 하며, 또 제 권리를 남에게 빼가지 아니하려고 서로 상지가 되어 불평하고 각심이 되어 소란한 일이 많이 생기는지라(1897. 3. 18).

또한 법은 치자의 자의적인 권력행사를 막고 빈부귀천과 남녀노소를 막론하고 누구나 동등하게 대하는 규범으로서, 이에 근거할 때에만 백성은 동등한 국가의 구성원이 될 수 있다고 본다. 《독립신문》은 법의 동등성을 다음과 같이 지적한다.

동양제국에서 개화 이전에는 사람마다 생각하기를 권력만 있으면 그 힘을 가지고 옳은 것을 그르다고 하며 그른 것을 옳다고 하는 풍속이 있었거니와 개화 세계에는 이런 법이 없고 세 있는 사람들이나 세 없는 사람들이나 다 법률에 범치만 않을 것 같으면 누구를 두려워할 것도 없고 누구든지 그 사람을 감히 능박지 못하는지라(1896. 7. 11).

이런 권리와 평등의 원칙 아래 《독립신문》은 법의 성격을 단순히 자연법적 차원에서만 이해하는 것이 아니라 서구 근대의 사회계약론적 관점에서 파악한다. 즉, 법이란 정부와 백성 사이에서 함께 논의하여 약조를 한 것과 같다는 것이다.

정부와 백성 사이에 교섭하기를 위하여 약조를 정하나니, 이 약조의 목적은 만국간에 공동한 이익을 보존하며 영원히 치평케 함을 위함이라. 그러므로 이 약조를 정할 때 정부와 백성이 난상공의하여 서로 다른 의견이 없으면 그 결정한 의안을 상주하여 재가하신 후 천하에 반포하는 것이니, 이 약조 이름이 법률이라(1899. 3. 3).

따라서 법은 관인이나 일반 백성들 모두에게 공정하게 적용되며 어느 누구라도 법을 어기는 자는 그에 마땅한 죄를 받아야 한다고 본다. 그러나 《독립신문》은 법에 대한 과도한 의존을 부추기는 측면이 있으며, 일종의 법률만능주의적인 태도를 보이고 있다.<sup>21)</sup> 즉 법은 일차적으로 인민들에게 유리하도록 만들어야 하지만 아무리 좋은 법이라 하더라도 이것으로부터 불편을 느끼는 사람들이 있기 마련이고, 따라서 설사 불편을 호소하는 사람들이 있다손 치더라도 이를 적극적으로 시행하는 것이 관리들의 임무라고 생각한다. 요컨대 “정부가 법률을 만들 때는 아무쪼록 여러 백성에게 유조하도록 만들고, 50명에게 해로울 것 같으면 그 50명이 원망을 하더라도 그 백 사람을 위하여 그 영을 시행”(1896. 11. 7)하는 것이 법의 본연의 모습이라는 것이다. 따라서 법의 엄격한 적용과 지배를 강조하는 법치의 틀을 마련하고 있는 것이다.

#### IV. 결론

앞에서 우리는 공화민주주의의 의미와 《독립신문》의 문제의식 및 특징에 대해 살펴보았다. 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 민주주의 정신은 단지 인민의

21) 이원택, 「독립신문과 근대법: 예치에서 법치로」, <독립신문 다시 읽다> 심포지움 발표논문(2004. 9. 2), 40쪽.

지배, 다수의 지배를 확립하고 개인의 자유와 권익을 보호하는 데에만 있는 것이 아니라, 법의 지배 아래 적절한 참여와 소통을 통해 공동체적 통합을 이루는 데 있다. 둘째, 《독립신문》의 의의는 이러한 덕목을 중시하는 공화민주주의, 특히 당시의 역사적 맥락에서 조선의 독립을 위해 고려된 자생적 공화민주주의 관점에서 살펴보면 그 의의가 더 잘 드러난다. 셋째, 《독립신문》의 공화주의적 특성은 백성을 국민으로 전화시켜 한데 모으는 국민통합(integration), 이를 위해 백성들 사이 및 백성과 정부 사이에서 이루어지는 소통(communication), 그리고 모든 국민의 자유와 평등을 보장하기 위해 법을 제정하고 이에 근거하여 통치하는 법치로 집약될 수 있다.

이러한 《독립신문》의 문제의식과 공화민주주의적 처방은 당시의 상황을 고려한 고심의 제안이었다고 생각된다. 이 구상의 장점은 너무나도 많기 때문에 여기서는 더 이상 그 장점을 논하는 대신 몇 가지 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 국민통합을 이루기 위해 《독립신문》이 제시한 ‘국민관’은 충분히 이해되는 바이지만 근대 서구의 기준이나 오늘날의 기준에서 볼 때는 미흡한 점이 엿보인다. 이미 필자가 《독립신문》에 관한 이전의 한 연구에서 지적한 바와 같이,<sup>22)</sup> 《독립신문》에서 주장하는 국민통합은 인민을 통일된 국민으로 결집하는데 주목하고 있을 뿐 개인의 능동적이고 잠재적인 능력의 강화를 중시하고 있지 않다. 즉, 백성을 개인으로 만들고 이를 바탕으로 국민이나 시민을 형성하는 방법을 택한 것이 아니라, 국가의 결집된 구성원으로서의 국민에만 착안하고 있는 것이다. 그런데 이런 결집은 진정한 의미의 통합(integration)이라기보다는 국가라는 전체로의 흡수(inclusion)로 전락하기 쉬우며, 이 경우 국민적 역량 자체가 충분히 발휘되지 못할 위험이 있다.

뿐만 아니라 ‘개인’의 단계를 거치지 않은 ‘국민’의 형성은 개개인들의 주권과 권력을 강조하는 ‘민주’의 관점을 흐리게 할 우려가 있다. 앞에서 지적한 것처럼, ‘민주’란 ‘인민의 지배’로서 모든 인민이 주체로서의 권리와 이를 구현할 수 있는 권력을 가짐으로써 국가권력을 분립시키고 독재를 막을 수 있는 근거를 제시해준다. 그러나 《독립신문》에서는 인민의 자유와 권리에 대해 논하고 있기는 하지만

22) 이동수, 「독립신문과 공론장」, 『정신문화연구』, 제29권 제1호(2006), 23~25쪽.

그들의 권력에 대해서는 함구하고 있다. 이점이 서구의 공화민주주의 발달사와 《독립신문》에 나타난 공화주의적 경향 사이의 차이를 선명하게 보여준다. 즉, 서구의 경우엔 ‘국민’보다 ‘개인’의 형성이 우선이었으며, 그 과정에서 권력분립이라는 ‘민주적’ 과제가 먼저 달성된 후 공화주의 문제가 강조된 반면, 《독립신문》의 경우엔 전통적인 ‘백성’으로 이루어진 국가관으로부터 ‘국민’으로 이루어진 국가관으로 변화하는 사이에 ‘민주’에 대한 문제가 그만큼 소홀히 취급되었던 것이다.

결국 이러한 국민중심의 국가관은 개화파들로 하여금 국민주권론과 의회개설을 주장함에도 불구하고 강화된 군주권을 바탕으로 하는 입헌군주제를 현실적인 정치체제 방안으로 제시하는 결과를 빚고 말았다. 이런 체제 하에서 정치권력의 최종 주체는 백성이라기보다는 ‘독립협회’와 같은 지식인 결사체에 주어지며, 개화파가 하원 설치안을 반대하는 대신 중추원 중심의 의회안을 지지하게 되는 이유도 이와 연관된다.

둘째, 《독립신문》은 국민들의 행위를 이끌어내기 위해 백성에 대한 교육과 계몽을 전략으로 제시하고 있는데, 이것은 아주 중요한 덕목이기는 하지만 적어도 국민으로 행동하도록 만드는 데에는 부족해 보인다. 즉, 그들로 하여금 국가를 위해 국민통합적으로 행동하도록 만들 수 있는 동인은 그들에게 예컨대 국민교육헌장을 외우게 하거나 국민윤리교육을 실시하는 것이 아니라 그들이 직접 수행적(performative) 경험을 통해 주체적이고 능동적인 국민의식을 갖게 하는 것이다. 즉, 국민의식은 ‘계몽적 교육’보다는 ‘수행적 행동’ 속에서 나오는 것이다. 이것이 공화민주주의에서 참여를 중요시하는 이유이기도 하다.

예컨대 고대 그리스의 정치철학자 크세노폰(Xenophon)의 『키루스의 교육』(Cyropaedia)을 보면, 수행적 경험과 참여적 행위가 국민통합을 가져오고 그 집단의 능력을 극대화시키는 데 공헌했다는 사실을 알 수 있다. 잘 알려진 바와 같이, 고대 페르시아의 대제국을 이룩한 키루스(Cyrus)의 성공요인은 바로 일반 평민들의 수행적 행동과 국민통합적 정체성을 일구어낸 데 있다.

당시 키루스의 나라는 작은 왕국에 불과했으며 국민과 병사의 수에 있어서도 그리 대단한 규모가 아니었다. 더구나 전통적으로 특권을 누리던 귀족계층과 피지배자인 평민계층으로 양분되어 있으면서, 페르시아인으로서의 정체성과 페르시아군으로서의 무장은 귀족들에게만 허용되었을 뿐이다. 그러나 키루스는 페르시아를

강건한 국가로 만들 욕심이 있었으며, 이 목표를 위해 정복전쟁을 수행하기로 결심하였다. 이때 그가 맨 먼저 취한 행동은 귀족뿐만 아니라 평민들에게도 무장을 시키고 그들에게 공과에 따른 공평한 분배를 약속해 준 것이었다. 키루스는 평민들에게 다음과 같이 연설하면서 그들의 자발적인 전쟁 참가를 유도하였다.

페르시아인들이여, 여러분은 우리[귀족들]가 태어나고 성장했던 바로 그 나라에서 태어나고 성장했소. 여러분은 우리 못지않은 육체를 갖고 있소. 그리고 그것은 여러분이 우리 못지않은 영혼을 가지고 있다는 사실과 일치하오. 그러나 여러분이 이와 같은 사람임에도 불구하고, 조국에서 우리와 같은 평등한 몫을 나누어 받지 못했소. 여러분들은 우리에게 의해서가 아니라, 여러분 자신의 일용할 식량을 구해야 하는 불가피함 때문에 배제되었던 것이오. 이제 그 반면, 여러분이 그러한 것들을 가지게 되는 것이 신들과 더불어 나의 관심사가 될 것이오. 만약 여러분이 원한다면, 여러분은 우리와 마찬가지로 무기를 들고 일어나 우리와 똑같은 위험을 겪을 수 있소. 그리고 만약 그로부터 귀중하고 훌륭한 무엇인가를 얻게 된다면, 그에 합당한 보답을 받을 자격이 있다고 생각될 수 있을 것이오.<sup>23)</sup>

처음에 이 조치는 물론 귀족들의 반대에 부딪혔으며, 키루스는 평민을 무장시키는 데 앞서 먼저 귀족들에게 더 큰 이익을 위해 평민보다 우월한 위치에서 가질 수 있는 기득권을 포기하도록 설득하는 작업을 하였다. 그 후 키루스는 평민들에게 충분한 보상을 약속해주고 크고 작은 여러 전투를 겪으면서 평민들은 점차 페르시아인으로서의 정체성을 획득하고 전쟁참여가 능동적으로 이루어졌으며, 정복전쟁도 성공적으로 끝맺음할 수 있었다. 이 사례가 보여주는 교훈은 전쟁에 있어서도 동원보다 참여가 훨씬 더 효과적이라는 사실이다.

셋째, 《독립신문》에서 제기한 법치에 대한 강조는 대단히 중요한 공헌임에도 불구하고 아쉬움이 남는다. 《독립신문》에서 발견되는 법치의 문제점을 한 마디로 요약하면, ‘법에 의한 지배로서의 법치(rule by law)’와 ‘법의 지배로서의 법치(the rule of law)’를 혼동하고 있다는 점이다.

23) Xenophon, *Cyropaedia*, tr., Walter Miller(Cambridge: Harvard University Press, 1968), II, i, 15ff.

《독립신문》은 법을 인민의 권리를 보호하고 그들을 동등하게 대하기 위한 규범으로서 사회협약적 성격을 지닌다고 파악한다. 법에 대한 이런 인식은 대단히 앞선 견해이다. 하지만 법의 적용에 있어서는 이와 상반된 태도를 보인다. 이 문제를 논하기에 앞서 먼저 앞에서 공화민주주의자로 소개된 아렌트의 법률관을 살펴보고 《독립신문》의 법률관과 비교해 보도록 하자.

아렌트는 사회통합 혹은 국민통합을 이룰 수 있는 법치가 근거해야 할 법으로서 초월적 기원의 자연법 대신, 인간에 의해 만들어지고 인간들 사이의 관계에 바탕하고 있는 ‘관계법’을 옹호한다. 그녀가 보기에, 그리스와 로마는 모두 자신의 법을 정당화하기 위해 정치세계의 외부로부터 그 원천을 찾을 필요가 없었다. 법에 대한 이해는 서로 달랐지만 어떤 초월적 권위의 원천보다 ‘사람들 사이의 관계’에 주목했다는 점에서 이 둘은 공통점을 갖는다. 그리스에서 법을 뜻하는 노모스(nomos)는 자연적인 것이 아니라 인공적인 것, 사람의 활동의 경계와 한계를 뜻하며, 로마에서 법을 의미하는 렉스(lex) 역시 세속적이고 공간적인 의미를 지닌다.<sup>24)</sup>

보다 구체적으로, 그리스에서 입법가는 비록 공동체의 ‘밖’(outside)에서 왔지만 그 ‘위’(above)에 서 있는 것으로는 여겨지지 않았다. 여기서 입법가가 ‘위’에 있지 않다는 것은 그가 신적인 존재가 아님을 뜻하며, ‘밖’에 있다는 것은 단지 법을 정하는 것이 폴리스가 존재하기 전의 전정치적 활동이라는 것, 마치 도시가 존재하기 전에 도시를 둘러싼 담을 세우는 것과 같은 활동이라는 것을 의미한다. 여기서 노모스는 법의 관습적이며 인공적인 것을 의미한다. 또한 렉스의 원래 의미는 ‘밀접한 결합’(intimate connection) 혹은 관계, 다시 말해서 외부환경으로 인해 함께 모인 두 사물이나 파트너를 연결시켜주는 어떤 것을 의미하는 것으로서, 로마는 법률(leges)을 주로 협약(treatises)이나 공동체 유지를 위한 것으로 이해했다. 요컨대 노모스나 렉스 모두 법을 서로 다른 당사자들 간의 관계와 동의를 의미하는 것으로 간주했던 것이다.<sup>25)</sup>

그런데 이와 같은 관계법적 권위는 무엇보다도 시민들의 의사를 모으고 법을

24) Arendt, Hannah, *op. cit.*, pp. 188~189.

25) 아렌트는 이런 법에 대한 관점이 근대엔 오직 몽테스키외에서만 발견된다고 본다. 몽테스키외는 정치 영역에 절대적이며 신적인 혹은 전체적인 힘을 도입할 필요가 없다고 생각했다. 그는 법이란 용어를 엄격히 로마적인 의미로 사용했는데, 그의 저서인 『법의 정신』 첫 장에서 법률을 rapport 즉 상이한 실체들 사이에 존재하는 관계란 의미로 정의했던 것이다.

체정하는 행위 자체에서 나온다. 특히 아렌트는 법이 설사 서로 의견이 다르더라도 서로의 관계를 고려하고 공동체 유지를 위해 합의하는 공동의사(common will)에 입각해야 한다고 본다. 일반의지(general will)를 강조하는 루소의 견해와 달리, 사람들은 자유롭고 평등하게 함께 살기 위해 서로 비슷한 생각을 해야 할 필요가 없다. 공화국의 시민을 묶어주는 것은 그들이 같은 공간에 거주하고 공동의 관심사를 공유한다는 사실이지 같은 생각을 갖고 있어서가 아니다. 이해관계는 하나가 될 수 있지만 의견은 오히려 하나가 되기 어렵다.<sup>26)</sup>

따라서 법에서 제일 중요한 것은 법의 내용이 아니라 법의 제정과정과 법에 대한 동의여부이다. 아렌트는 미국 헌법을 가장 공화주의적 요소를 간직한 법으로 간주하는데, 여기서 가장 중요한 조항은 그곳에 포함된 다른 어떤 내용보다도 그 내용들을 국민이 지지한다고 적시한 ‘We hold’라는 부분이다. 이 말을 하는 순간, 우리는 헌법의 권위에 동의했고, 그럼으로써 헌법에 의한 지배를 단순히 지배가 아니라 자유로운 복종으로 받아들이게 되는 것이다.

이런 법률관에 비추어 볼 때, 《독립신문》의 법치는 법을 사회계약론적 관점에서 이해하는 단초는 갖고 있음에도 불구하고 엄격한 법의 적용과 지배를 강조함으로써 법제정에 있어서의 국민들의 참여와 지지 혹은 자발적 복종의 측면을 간과하고 있는 것 같다. 따라서 《독립신문》이 주장하는 법치는 법의 형식적 지배에 보다 가까우며 법에 자발적으로 복종함으로써 이루어지는 법의 실질적 지배 차원이 부족해 보인다.

그러나 이러한 문제에도 불구하고 자생적 공화민주주의의 관점에서 살펴본 《독립신문》의 의의는 분명해 보인다. 특히 《독립신문》에 담겨있는 근대 공화민주주의적 국가건설의 진정성은 충분히 인정되며, 그 구상도 오늘날 여전히 적실성을 갖고 있다고 생각된다. 다만 앞서 한계로 지적되었던 점들이 현대적 관점에서 더욱 보완되고 세련되어야 함은 물론이다.

하지만 다행스러운 것은 우리사회가 이미 민주화를 달성한 현시점에서, 《독립신문》의 약점으로 지적된 ‘민주적’ 요소의 결핍문제는 이미 해소된 것처럼 보인다는 점이다. 오히려 서구가 자유민주주의 이후 공화민주주의의 필요성을 절감한 것

---

26) Arendt, Hannah, *op. cit.*, p. 73.

처럼, 민주화 이후 시대를 살고 있는 우리에게 공화주의적 발상이 더욱 요청된다. 《독립신문》은 비록 완전한 의미의 공화민주주의 모델을 제시해주지는 못했지만, 앞으로 우리사회에 필요한 공화민주주의의 기본적인 요소를 제공해준 중요한 내재적 근거로 자리매김할 것이다.

## 참고문헌

《독립신문》.

곽준혁, 「민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙」. 『한국정치학회보』 39집 3호, 2005, 33~57쪽.

김동택, 「독립신문의 근대국가 건설론」. 『사회과학연구』 12권 2호, 서강대학교 사회과학연구소, 2004, 68~97쪽.

김영작, 『한말 내셔널리즘 연구: 사상과 현실』. 서울: 청계연구소, 1989.

신용하, 『갑오개혁과 독립협회운동의 사회사』. 서울: 서울대학교출판부, 1988.

이나미, 「독립신문에 나타난 자유주의 사상에 관한 연구」. 고려대학교 박사학위논문, 2000.

이동수, 「독립신문과 공론장」. 『정신문화연구』 제29권 제1호, 2006, 3~28쪽.

전인권, 「만민공동회: 한국 근대 정치의 원형」. <독립신문 다시 읽다> 심포지움 발표논문, 2004, 105~128쪽.

정원규, 「민주주의의 기본원리: 절차주의적 공화민주주의 모델을 제안하며」. 『철학』 71집, 2002, 171~196쪽.

주진오, 「독립협회의 주도세력과 참가계층: 독립문 건립 추진위원회 시기를 중심으로」. 『동방학지』. 77/78/79 합집, 1993, 659~689쪽.

Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1983.

Arendt, Hannah, *On Revolution*. London: Faber and Faber, 1963.

Barber, Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. tr., William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1996.

- Lefort, Claude, *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. ed., John B. Thompson. Cambridge: The MIT Press, 1986.
- Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Viroli, Maurizio, *Republicanism*. tr., Antony Shugaar. New York: Hill and Wang, 2002.
- Xenophon, *Cyropaedia*. tr., Walter Miller. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

### 국문 요약

우리사회는 산업화를 거쳐 민주화를 이룩했음에도 불구하고 여전히 갈등과 분열이 심각하다. 이런 상황을 벗어날 수 있는 방법은 동의할 수 있는 국가관과 정체성을 확립하여 그것을 헌법에 반영시키고 사회의 체 갈등을 이에 근거하여 해결하는 것이다. 우리는 이미 건국헌법에서부터 ‘민주공화국’을 국가정체성으로 규정하고 있다. 여기서 ‘민주’와 ‘공화’는 서로 배치되는 개념은 아니지만 미묘한 차이를 갖는다. ‘민주’는 인민주권의 실현에 관심을 갖고 직접민주주의적 요소를 더욱 강조하는 데 비해, ‘공화’는 인민주권에 바탕을 두기는 하지만 이를 대의제나 사법심사제, 헌정주의 등과 같은 장치들을 통해 민주적 독재의 위험성을 제거하고자 한다. 또한 민주주의는 인민이 직접 권력을 행사하거나 아니면 적어도 민중적 통제를 통해 정치권력을 견제하는 데 주력하는 반면, 공화주의는 국민통합과 상호성의 확립을 중시한다. 그런데 구한말 조선을 개혁하여 새로운 근대국민국가를 구상하던 개화파들은 이미 《독립신문》을 통해 자생적 공화민주주의의 수립을 추구했었다. 《독립신문》에 나타난 공화민주주의적 특징은 백성을 국민으로 전화시켜 한데 모으는 국민통합(integration), 이를 위해 백성들 사이 및 백성과 정부 사이의 소통(communication), 그리고 국민의 자유와 평등을 보장하기 위해 법을 제정하고 이에 근거하여 통치하는 법치를 강조한 데 있다. 이는 민주적 권력배분의 미흡, 수행적 행동을 통한 국민형성에 대한 무지, ‘법에 의한 지배(rule by law)’와 ‘법의 지배(rule of law)’의 혼동과 같은 아쉬움을 남기지만, 오늘날 우리사회 통합을 위해 필요한 공화민주주의에 커다란 시사점을 던져준다.

● 투고일 : 2007. 1. 23.

● 심사완료일 : 2007. 2. 27.

● 주제어(keyword) : 《독립신문》(*The Independent*), 민주주의(democracy), 공화주의(republicanism), 사회통합(social integration), 소통(communication), 법치(the rule of law)