한국근대전환기 군민공치(君民共治) 논의에 대한 일고찰

김성혜
가톨릭관동대학교 기초교육대학 조교수, 한국근대사 전공
sunghyae@hanmail.net

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 《독립신문》에 드러난 군민공치론
Ⅲ. 독립협회 회원들의 군민공치론
Ⅳ. 이기(李沂)의 군민공치론
Ⅴ. 맺음말

I. 머리말

조선에서는 1860년대부터 서구열강의 문호개방 압력이 가시화되기 시작했다. 그리고 1880년대 각국과 조약을 체결하면서 교류가 확대되고 이에 따라 다양한 정치체제 인식도 확산되었다.[1] 이때 군주의 권한과 백성의 정치 참여 여부를 둘러싸고 이루어진 여러 논의 중 하나가 군민공치(君民共治), 군주와 백성이 함께 협력해 정치에 참여하는 것이었다.[2] 일군만민(一君万民) 사상의 연장인 군민공치론에서는 특히 군주의 통치하에 있는 만민의 존재가 주목되었다.[3] 관료 자체의 존재를 중시한 다른 정치체제에 비해 군민공치론에서는 관료들이 단순히 만민의 대표로 국정에 참여한다고 여긴 것이었다. 또한 일반적으로 비교되는 서구의 입헌군주국이 군주권을 상당히 제한한 것과 달리 군주의 실질적이고도 능동적인 정치참여가 보장되어 있었다.[4]

조선 사회에서 정치는 군주와 관료·유생의 몫이었다. 이는 갑오개혁기에도 유지되었으며 조선 사회에서 강조되었던 여론, 즉 민의(民意)의 수렴은 관료와 유생을 대상으로 한 것이었고, 백성의 의견을 뜻하는 민의라고 해도 그것은 각종 정책 결정이나 관료의 임면이 아닌 수령의

---

1) 고종 즉위 이후 갑오개혁까지 실질적으로 논의하거나 추진된 정치체제는 전제군주론, 군신공치론, 세도정치론(재상위임론)이었다. 그리고 대한제국기 군주와 백성이 함께 정치하자는 군민공치론이 본격적으로 등장하게 되었다. 이미 등장한 정치체제 논의에 대해서는 김성혜, 「고종시대 군주를 둘러싼 통치체제 구상에 대한 일고찰: 갑오개혁기를 중심으로」, 『정신문화연구』 33-3(2010) 참조.

2) 왕현종은 이러한 '군민동치'의 국가체제를 입헌군주제 근대국가 수립을 위한 준비단계, 즉 과도적 형태의 정치개혁론이라고 규정했다. 왕현종, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』(역사비평사, 2003), 93쪽.

3) 김백철은 이미 영조시대에 군주가 백성의 의견을 묻고 여론을 들어 정치에 반영하는 군민상의(君民相依) 정치로 변화되어갔고, 이러한 배경하에서 '민국' 개념이 널리 쓰이게 되었다고 설명했다(김백철, 「영조의 詢問과 爲民政治-'愛民'에서 '君民相依'로」, 『국학연구』 21, 2012). 이태진과 하라(原)는 정조대의 정치 형태를 '일군만민'에 기반한 '민국'으로 제시하며, 이것이 군민공치의 시작이라고 평가했다(이태진, 「조선시대 '민본'의식의 변천과 18세기 '민국'이념의 대두」, 『한일공동연구총서』 3, 고려대학교 아세아문제연구소, 2002; 原武史, 『直訴と王権-朝鮮・日本の一君万民」思想史』, 東京: 朝日新聞社, 1996).

4) 이나미는 정치영역에서의 공공성 논의가 '군민공치'라 하여 왕으로 하여금 국민과 함께 통치하라는 요구로 나타났으며 그 구체적 형태가 입헌군주제로 제시되었다고 설명했다. 그리고 독립협회를 정치영역에서의 공공성 문제를 제기한 대표적 집단으로 제시했다. 이나미, 「개화파의 공공성 논의-共治와 公心을 중심으로」, 『공공사회연구』 3-1(2013), 153쪽.

탐학·수탈, 조세, 구휼 등 생계에 관련된 것이었다. 이에 반해 군민공치에서의 민의는 백성이 국가의 외교정책이나 관료의 진퇴까지 개입·관여한다는, 실질적으로 군주와 백성이 함께 정치한다는 의미였다.

이러한 군민공치론은 국가의 주체가 백성이며 주권이 백성에게 있음을 개진하는 동시에 그 주권을 함께, 또는 대행하는 존재로 군주를 상정했다. 다만 당시 군민공치 주창자들은 아직 백성이 직접 정치에 참여할 정도의 권리와 의식을 갖고 있지 못하다고 판단했고, 우선 백성들이 스스로 원하는 바를 군주 또는 정부에 개진함으로써 정치에 참여하도록 유도했다. 이들은 국가주권의 근원인 백성들과 백성들의 지지로 권력을 대행하는 군주와의 원활한 소통을 통해 민권을 회복·향상시키려 한 것이었다. 그리고 민의를 바탕으로 정치를 행하는 군민공치론의 군주에게는 막대한 권력의 소유·행사가 인정되어 있었다.

이처럼 군민공치론은 국가의 대표인 군주를 비롯해 만민이 평등하다는 생각을 기반으로 군민공치를 실현하기 위한 민권 향상을 요구했다. 민권 향상이야말로 국권, 또는 군주권을 강화시킬 수 있는 최대 쟁점이라고 판단했기 때문이었다. 이는 국가의 근본이 백성이라는 인식하에 민권이 저하되면 군주권도 하락해 결과적으로 국권이 위험에 처하게 된다는 논리로 전개되었다.[5] 군민공치에서의 군주권과 민권은 그 흥망성쇠가 일치하는 공생공존관계였고, 민권의 향상·강화가 군주권으로 이어져 국권 역시 향상·강화되는 구조를 갖고 있다는 것이다. 따라서 군민공치 주창자들은 국가권력의 기반인 민권 상승을 통해 군주권을 향상시키고, 강화된 군주권을 바탕으로 국가의 자주독립을 지키려 했다.[6]

이 글에서는 군민공치론의 구체적인 내용을 분석해 군민공치론의 주창자들이 군주와 백성의 협력을 기반으로 하는 공동정치 실현을 위해 어떠한 논리를 제시했는지 고찰하고자 한다.[7] 한국적 특수 상황에서

---

5) 유영렬, 『대한제국기의 민족운동』(일조각, 1997), 29쪽.

6) 김도형, 「大韓帝國 초기 文明開化論의 발전」, 『한국사연구』 121(한국사연구회, 2003), 193쪽.

7) '군민공치'에 관한 선행연구를 살펴보면, 어떤 인물의 활동이나 특정 사건, 또는 《독립신문》에 대한 연구에서 다루어지면서 군민공치의 개념과 주장하는 인물들의 면모가 어느 정도 제시되었다. 정상우, 「개화기 군민동치 제도화 과정 및 입헌군주제 수용 유형 연구」, 『憲法學硏究』 18-2(2012); 왕현종, 앞의 책; 홍원표, 「독립협회의 국가건설사상: 서재필과 윤치호」, 『국제정치논총』 43-4(한국국제정치학회, 2003); 이나미, 앞의 논문(2013); 이나미, 「정치주체의 변동과 국민 형성」, 『한국정치연구』 14-1(2005); 서희경, 「대한민국 건국헌법의 역사적 기원(1898-1919)」, 『한국정치학회보』

입헌군주제나 공화제가 아닌 '군민공치'가 등장한 배경과 전제군주국에 이를 어떻게 적용하고자 했는지 설명하고, 위협받는 자주독립과 국권 수호를 위한 최적의 정치체제로 군주와 백성이 함께 정치에 참여하는 군민공치가 강조되었음을 밝힐 것이다. 그리고 개화세력뿐만 아니라 유학자 중에서도 통치에서 군주권력을 배제할 수 없었던 현실을 감안해 군주에게 백성들의 의견을 국정운영에 적극 반영하라는 군민공치를 요구했음을 논한다. 또한 '군민공치'가 실현되기는커녕 오히려 '전제황권' 강화로 나갈 수 있었던 정치 현실, 군민공치론자들의 고종을 향한 설득 실패 또는 고종의 군민공치에 대한 거부감과 위기의식 확대가 '군민공치'의 실현을 어렵게 만든 주요 원인이었음을 제시할 것이다. 이를 통해 고종이 황제의 전제권력을 강화하는 속에서도 다양한 국가체제 관련 주장, 특히 국가주권을 지키기 위한 방안으로 군주권 · 민권 · 국권에 대한 적확한 파악과 적절한 상호관계를 형성하려는 논의가 활발히 대두되었을 뿐만 아니라, 실질정치로의 반영이 모색되었음을 분명히 하려 한다.

II. 《독립신문》에 드러난 군민공치론

《독립신문》은 고종이 일본의 위협을 피해 러시아공사관에 체류 중이던 러 · 일 간의 각축이 심화되는 시기에 창간되었다. 미국에서 귀국한 서재필이 정부로부터 4,400원(3,000원은 신문사 창설비, 1,400원은 서재필의 주택구입비)의 자금을 받아 1896년 4월 7일부터 발행을 시작했으며, 계몽 · 교육을 중심으로 국내외 사회의 상황과 문제 등이 폭넓게 다루어졌다.[8] 특히 《독립신문》에는 창간자인 서재필[9]과 윤치호[10] 등의 군민관

40-5(2006); 김석근 외, 「19세기 말 조선의 'franchise'(參政權) 개념에 대한 인식과 수용」, 『한국정치학회보』 35-2(2001); 김석근, 「개화기 '자유주의' 수용과 기능 그리고 정치적 함의」, 『한국동양정치사상사연구』 10-1(2011). 이 글에서는 이러한 선행연구를 바탕으로 군민공치의 논리적 기반과 타당성을 제공한 《독립신문》 기사와 군민공치를 실현하려 한 독립협회의 활동, 여기에 군민공치를 주장한 대표 유학자 이기의 논리를 통해 군민공치의 내용과 실천방법은 무엇이며, 이들이 왜 한국정치에 군민공치를 적용하려 했는지 설명하려 한다.

8) 전인권, 「《독립신문》의 재해석과 한국의 사회과학」, 『독립신문 다시 읽기』(푸른역사, 2004), 435-436쪽.

9) 서재필 관련 연구로는 이광린, 『한국개화사연구』(일조각, 1999); 이택휘 외, 『서재필』

(君民觀)이 드러난 조선의 국가체제와 자주독립 유지에 대한 논설이 다수 게재되었다.[11] 신문과 독립협회 활동을 통해 자주독립이 유명무실화된 위기를 극복하고자 한 이들의 관심과 행동은 사회 일반의 상황개선으로부터 점차 적극적인 정치참여로 발전되어나갔는데, 여기서는 《독립신문》 기사를 통해 그들이 주장한 군민공치론에 대해 살펴보도록 하겠다.

먼저 《독립신문》에서는 지금까지 개개인의 인권이 지나치게 소홀히 취급되었던 현실을 감안해 국민주권론과 천부인권론을 주장함으로써 백성의 정치참여가 가능한 사회기반을 조성하려고 했다.[12] 아직 백성에게 한 인간으로서의 권리조차 주어지지 않았던 당시 상황에서 백성의 즉각적인 정치참여보다 먼저 정당한 권리 회복을 도모한 것이었다.[13] 때문에 《독립신문》에서는 인간으로서의 평등·자유 권리를 비롯해 국민주권의 소유권이 백성에게 있음을 강조한 후, 백성이 그 주권을 소유·행사하는 것이 당연하다는 주장을 펴나갔다.[14]

(민음사, 1993); 정진석, 「서재필과 《독립신문》에 관한 논쟁점」, 『언론과 사회』 2-2(1994); 정진석, 『독립신문 서재필 문헌해제』(나남, 2011); 현종민, 『서재필과 한국민주주의』(대한교과서, 1990) 등이 있다.

10) 윤치호 관련 연구로는 유영렬, 「중·미 유학기 윤치호 연구」, 『숭실사학』 2(1984); 유영렬, 『개화기의 윤치호 연구』(경인문화사, 2011); 최남옥, 『윤치호의 개화론 연구』, 이화여자대학교 박사학위논문(1999) 등이 있다.

11) 《독립신문》에 드러난 군주관에 대해서는 김성혜, 「『독립신문』에 드러난 군주의 표상과 고종의 실체」, 『대동문화연구』 78(2012) 참조.

12) 「논설」, 《독립신문》, 1897년 3월 9일자. '나라가 진보할지 여하는 먼저 그 나라의 사람들이 스스로 백성의 권리를 요구하는지 아닌지로 나타난다. 백성에게는 누구라도 신에게서 받은 권리가 있는데, 그것은 누구도 뺏을 수 없는 권리이다. 그 권리를 갖고 백성의 도리를 잘하면 그 나라의 권리가 커지고 나라의 위상이 높아진다. 조선의 백성은 수백 년 동안 관리들의 압제를 당해 백성의 권리라는 것을 완전히 잊어버렸을 뿐만 아니라 어떤 의미인지도 모른다'; 「논설」, 《독립신문》, 1897년 4월 15일자. '모든 사람들은 태어날 때부터 평등하다는 점, 이 진리는 신이 누구에게나 부여한다는 점, 현재 국왕과 양반 때문에 소처럼 일하면서 힘들어하는 사람들이 너무나 많다는 점, 외국인이 향유하고 있는 개인의 권리와 번영은 길바닥에서 우연히 얻은 것이 아니라 오랜 동안의 노력과 연구와 투쟁을 거쳐 얻어낸 것이라는 점, 만약 이제부터 한국인이 이러한 권리와 번영을 누리고 싶다면 노력하고 투쟁해야 한다는 점이다'; 김숙자, 「《독립신문》의 민권논리」, 『대한제국기의 구국민권의식』(국학자료원, 1998), 14-45쪽; 홍원표, 앞의 논문, 505쪽.

13) 『윤치호일기』 5, 1898년 5월 2일; 김동택, 「『독립신문』의 근대국가 건설론」, 『사회과학연구』 12-2(서강대학교 사회과학연구소, 2004), 72-73쪽.

14) 김석근은 민·인민의 자유와 권리에 대한 주장이 '군민공치', '군민동치'라는 정치 형태로 표방되었지만, 민·인민이 아직 '개인'에 이르지 못한 탓에 '민권'이라는 형태로 표출될 수밖에 없었다고 설명했다. 김석근, 앞의 논문, 75-76쪽.

이러한 주권론을 기반으로 《독립신문》은 민권 회복을 중시하면서 "당초 나라가 생긴 본래 뜻은 많은 사람들이 논의해 전국에 있는 인민을 위해 각각의 일을 정비하는 데 있었다. 각각의 관원은 백성을 위해 만들어진 것이며, 정부에 세금을 내는 일도 백성이 자기 자신을 위하는 일이다"[15], "정부는 백성에 의해 생긴 것이지, 백성이 정부를 위해 생겨난 것이 아니다"[16], "인민은 국가의 근본이고 통치권의 근거다"[17], "인민이 국가의 진짜 주인이다"[18]라고 주장했다. 이처럼 《독립신문》은 국가주권이 인민에게 있음을 반복해서 역설했는데, 이는 나라의 근본인 백성의 지위를 확보 · 상승시키는 동시에 정부의 백성을 향한 관심과 태도를 환기시키려는 작업이기도 했다. 다시 말해 《독립신문》은 국민주권을 강조함으로써 지나치게 민의에 주의를 기울이지 않았던 정부를 각성시켜 민권을 바로 세우고자 한 것이었다.

그런데 《독립신문》에서의 국민주권 주장은 민본사상을 바탕으로 한 정치 활동을 강조하는 것이지 결코 군주통치권의 약화를 꾀하는 것이 아니었다.[19] 따라서 《독립신문》에서는 민권이 군주권과 대치되지 않는다며, "백성을 자유롭게 하는 일이 군주권을 빼앗는 것이라 말하는데, 이는 충심이 아니고 조선인민을 천대하는 것이다"[20], "인민과 관원의 지위가 높아진 후에 군주의 지위도 높아지고 국가와 군주의 지위가 높아진 후에 인민의 지위도 높아진다"[21]는 의견을 피력했다.

여기서 드러나듯 《독립신문》은 군주와 백성의 밀접한 관계에 주목했다. 그리고 인민 · 관원 · 군주 · 국가의 지위가 상호 대립관계가 아니라 보완관계이며 국가의 근본인 민권을 중시하면 그 권력기반의 위에서 성립된 군주권도 동반 상승한다는 의견을 개진했다.[22] 이는 《독립신문》에서의 민권과 군주권이 분열 또는 대비되는 개념이라기보다 오히려

---

15) 「논설」, 《독립신문》, 1897년 11월 17일자.
16) 「유진률 서신」, 《독립신문》, 1898년 11월 26일자.
17) 「만민공동회 6차 상소」, 《독립신문》, 1898년 11월 21일자.
18) 「제손씨 편지」, 《독립신문》, 1898년 11월 21일자. 여기서 제손씨는 서재필을 가리킨다.
19) 반면, 박찬승은 《독립신문》과 독립협회가 민권론에 기초해 군주권 제한을 주장했으며, 이는 군주권 제한의 근거가 군민동치론에서 민권으로 옮겨가기 시작한 것이라 파악했다. 박찬승, 「한국의 근대국가 건설운동과 공화제」, 『역사학보』 200(2008), 316쪽.
20) 「잡보」, 《독립신문》, 1896년 6월 4일자.
21) 「논설」, 《독립신문》, 1896년 6월 22일자, 1896년 9월 29일자.
22) 유영렬, 앞의 책(1997), 29쪽.

그 흥망성쇠가 일치해 서로 협력해야 할 존재였음을 보여준다. 때문에 《독립신문》은 민권을 중시하고, 민권을 군주권과 견줄 수 있는 수준으로 향상시켜 위로부터의 일방적인 통치권 행사가 아니라 군민이 함께 정치할 수 있는 사회기반을 조성하려고 했다.[23] 바꿔 말하면, 《독립신문》은 국가권력의 근간이 백성에 있다고 판단해 민권의 보호·향상이야말로 군주권 또는 국권 강화의 필수조건이라는 논리를 전개했다는 것이다. 따라서 《독립신문》에서는 천부인권론뿐만 아니라, 국가주권에서의 군주와 백성의 권리를 함께 중시하며 군주와 백성의 공동정치가 가능하다는 인식을 사회 전반에 심으려고 했다.

또한 《독립신문》은 비록 군주라고 해도 부당하게 개인의 생명과 재산을 빼앗을 수 없고, 군주도 기본적으로는 일반백성과 마찬가지로 하늘과 법 앞에서 평등해야 한다고 논했다.[24] 여기에 국가주권은 군주의 사적 소유물이 아니고, 군주가 개인의 천부적인 권리에 의해 국가를 소유하는 주체가 아님을 강조했다. 이처럼 《독립신문》의 군주·인민관은 백성이 존재하고서야 국가가 존재한다는 국민주권론으로 발전하면서 고종에게 민권 중시를 독려하는 역할을 수행했다.[25]

그런데 이러한 《독립신문》의 주장이 군주가 정부의 수반으로 하나의 국가기관에 지나지 않는다는 데까지 나아간 것은 아니었다. 그 이유는 《독립신문》이 군주권 약화를 통한 민권 신장을 추구하지는 않았기 때문이다. 《독립신문》에서 강조된 군주권은 국가권력의 정점이며 자주독립을 위한 국내외적 상징일 뿐만 아니라 국정운영에 불가피한 요소였고, 군주권을 지지·보조할 수 있는 수준의 민권신장을 중시한 것이지, 군주권을 약화시키려 한 것은 아니었다. 바로 이러한 점이 실질적으로 군주권을 제한하거나 상징적인 국가수반으로서의 군주권을 상정한 입헌군주론과의 차이점이라고 할 수 있다.

이와 같은 신문지상의 논리는 고종의 황제권이 강화되자 황제에게 인사를 비롯한 구체적인 정책 방안을 제시하는 등의 실제 활동으로 발전해가게 되었다. 독립협회 회원들은 국가개혁의 신속하고도 확고한 수행을 위해 군주가 앞장서서 변화·행동하지 않으면 안 된다고 역설하며

---

23) 유영렬, 앞의 책(1997), 151쪽.
24) 「독자의 서신」, 《독립신문》, 1898년 11월 11일자.
25) 김운태, 「서재필의 정치사상」, 『서재필』(민음사, 1993), 83쪽.

군주의 분발을 재촉한 것이었다. 또한 군주 주변의 척신(戚臣) 퇴진과 새로운 인재 등용에 의한 변혁을 강력히 요구했다. 신문을 통해 민권·군주권·국권에 대한 인식을 게재·설명함으로써 백성들의 의식 계몽을 선도하던 독립협회 회원들은 대한제국 성립 이후 고종의 전제황제권이 심화된 가운데 민권과 군주권, 그리고 국권이 동반 상승해야 자주독립과 부국강병을 이룩할 수 있다는 자신들의 논리를 현실 정치에 실천하기 위한 활동을 본격적으로 전개해나갔다고 하겠다.[26]

Ⅲ. 독립협회 회원들의 군민공치론

독립협회는 1896년 7월 2일에 창립되었다.[27] 독립협회의 설립 목적은 협회 규칙인 "독립협회에서는 독립문과 독립공원을 건설하는 사무를 관장한다"에서 알 수 있듯이, 국가의 자주독립 인식을 고취시키려는 일종의 사회사업적 성격을 띠고 있었다. 그리고 독립기념물 건축 사무를 관장할 위원으로 회장인 안경수를 비롯해 이완용·민상호·김가진·이채연·현흥택 등의 정부관료와 서재필·이승만·윤치호·남궁억·정교 등의 개화인사가 함께 선출되었다. 이렇듯 독립협회 초기 모습은 고종 측근의 영향력 있는 인물의 참가와 세자로부터의 지원금에서 드러나듯 왕실과 깊은 관계를 갖고 있었다. 나아가 독립협회 활동을 통해 왕실과 국가의 자주독립 의지를 대내외에 표방하려 했다.

창립 이후, 독립협회 회원들은 주로 토론을 통한 활동을 전개해나갔다. 그들의 토론은 광범위한 분야에 이르고 있었지만, 초기에는 민족적인

---

26) 독립협회 회원들의 궁극적인 목표는 영국형 입헌군주제의 실현이었지만, 아직 시기상조라는 인식하에 일단 군주를 정점으로 하는 개혁수행을 통해 자주독립의 유지 및 국가의 안정적인 발전을 꾀하게 되었다. 반면, 최덕수는 독립협회의 정치체제가 사실 러시아형의 입헌군주제에 가까운 것으로, 군주권이 명목상으로는 헌법에 의해 규정되었다고 해도 군주가 실질적이며 무제한적인 통치권을 행사하고, 내각은 국민의 대표가 아니라 군주에게만 책임을 지는 체제라고 주장했다. 최덕수, 「독립협회의 정체론 및 외교론 연구」, 양상현 편, 『한국근대정치사연구』(사계절, 1985), 241-243쪽.

27) 독립협회의 활동 시기는 민중운동 차원에 따라 제1기 1896년 7월-1898년 2월(민중계몽기 또는 민중운동준비기), 제2기 1898년 2-9월(민권·국권운동기), 제3기 1898년 9-12월(민중투쟁기 또는 민중적 참정·개혁운동기)로 구분할 수 있다. 유영렬, 앞의 책(1997), 69-72쪽.

자각의 육성과 정부당국을 향한 개혁 촉구가 중심이 되었다.[28] 그런데 독립협회의 활동은 열강의 이권쟁탈이 심화됨에 따라 점차 정치에 직접 간섭하는 형태로 바뀌어갔다. 그러자 처음에 독립협회 회원으로 참가했던 정부 요인은 자아비판의 입장에 몰려 탈퇴하지 않을 수 없었고, 협회는 윤치호, 남궁억, 이상재, 정교 등의 개화세력의 주도하에 들어가게 되었다. 이후 그들은 만민공동회를 열어 한층 적극적으로 정치 변화와 참여를 도모하며 군주와의 직접적인 소통을 시도하려 했다.[29] 그렇지만 고종이 이를 권력에 대한 도전으로 받아들여 양자의 대립이 격화된 결과, 1899년 12월 고종의 해산명령에 의해 해체 수순을 밟게 되었다.[30]

그런데 그들이 갖고 있던 군주권과 민권에 대한 견해는 고종이 염려하는 것처럼 군주권 약화나 침해가 아니었다. 독립협회 회원들은 국가의 근본인 민권의 향상이 결국 이를 기반으로 하는 군주권 강화로 이어진다고 믿어 '일군만민(一君万民)'으로 대변되는 군민공치의 실현을 위해 어느 한쪽의 일방적인 영향력 행사만 경계하고자 했다. 특히 한쪽에 의한 국정운영으로는 당시의 위기 상황을 극복할 수 없다고 판단해 군주권에 비견되거나 군주권을 지지할 수 있는 민권의 신장을 강조했다.

이러한 기본 인식을 바탕으로 협회의 주요 세력은 군주권과 민권에 주목하면서 황제권 중심의 정치체제를 구상하고 「헌의 6조」를 통해 이를 실현하려 했다.[31] 「헌의 6조」의 내용은 인민의 협력에 의한 황제권

---

28) 이태훈, 「한말 근대정치운동의 확산과 정치연설의 역할」, 『역사문제연구』 27(2012), 10-12쪽.

29) 만민공동회에 대해서는 신용하, 「萬民共同會의 自主民權自强運動」, 『한국사연구』 11(1975); 한철호, 「만민공동회, 자주와 민권을 외친 최초의 근대적 민중 집회」, 『내일을 여는 역사』 33(2008); 최형익, 「한국에서 근대 민주주의의 기원: 구한말 「독립신문」, '독립협회', '만민공동회' 활동」, 『정신문화연구』 27-3(2004) 참조.

30) 『승정원일기』, 1898년 10월 20일, 조령[모든 협회 엄금과 정해진 장소에서의 토론 허가] · 10월 22일, 조령[협회 금지 미리 효유 안 한 내부대신 견책] · 11월 4일, 조령[민회 압박으로 결재 청한 시임대신 면관] · 11월 4일, 조령[모든 협회 혁파] · 11월 6일, 조령[만민공동회 명목으로 패거리 모집하는 자 조율] · 1898년 12월 25일, 칙어[만민공동회는 잘못을 반성하고 새롭게 나아가라] · 12월 25일, 조령[거리에서의 모임 엄금] · 12월 28일, 조령[민회는 해산해 생업에 안착하라] · 1899년 1월 15일, 조령[관찰사 · 수령의 도당 금지]; 『일성록』, 1898년 10월 30일(음력 9월 16일), 조령[신문조례 제정 지시]; 『각사등록 근대편』, 1899년 1-2월[集會及協會規例와 保安條例勅令案 제정 관련 조회]

31) 「만민공동회 사실」, 《독립신문》, 1898년 11월 1일자, 독립협회 발간의 전단 중 「헌의 6조」. 「헌의 6조」에 대해 김홍우는 「헌의 6조」와 「조칙 5조」가 임금과 백성이 합의한 한국 최초의 헌법이었다고(김홍우, 「한국사회과학론의 화두로서 《독립신문》」, 미간행 원고), 서희경은 「헌의 6조」의 군민공치는 입헌군주제와 다름없다고 평가했다(서희

유지, 각부대신 및 관료의 협의에 따른 외국과의 조약체결, 예산·결산의 투명한 집행, 공정한 법률 및 재판의 실시, 정부와의 협의에 의한 관리등용으로 요약할 수 있는데, 이는 군민공치와 관련해 다음의 두 가지 점에서 주목할 필요가 있다.

첫째, "관민이 합심해 전제황권을 공고히 한다"는 부분에서 '전제황권의 공고'보다 '관민의 합심'에 방점이 찍혀 있다는 사실이다. 「헌의 6조」에서 제시된 전제황권 공고의 주체는 황제가 아니라 관민으로, 이는 황제권이 관민의 합심 여하에 좌우됨을 의미했다. 즉, 독립협회 회원들이 「헌의 6조」에서 주장한 전제황권은 천부적이고 무한한 권력의 소유·행사를 의미하는 것이 아니라, 관민의 협력에 의해 강화되는 수동적인 형태로 상정되어 있었다는 것이다.

둘째, "각 부의 대신들과 중추원의장이 합동해 서명·날인해 정책을 시행한다"는 내용은 군민공치의 실천을 명문화한 것이라 볼 수 있다. 「헌의 6조」에는 황제의 독단적인 정책 결정을 방지하기 위해 각부대신과 독립협회 회원이 임명된 중추원회장의 동의와 찬반을 거쳐 정부정책을 추진하고 칙임관을 임명하도록 규정되어 있었다. 앞서 언급했듯이 황제권 확립의 주체가 관민인 이상, 민의의 수렴과 동의를 통한 정책이 행해지지 않는다면 황제권이 강화되기는 힘들었다. 따라서 관민이 합심해 황제권을 공고히 하기 위해 백성의 정치 참여 권리가 확보되어야 했다. 결국 민권이 중시되지 않는다면 황제권도 확립될 수 없기 때문에 백성들의 정치 참여를 통해 민권을 확대 양산시켜야 한다는 독립협회 회원들의 기본 논리가 「헌의 6조」에 전제되어 있었다는 것이다. 이처럼 독립협회 회원들은 황제와 관민이 협력한 공동의 정치가 오히려 황제권을 굳건히 한다고 강조함으로써 고종에게는 전제황제권 강화를 위한 민의 중시를, 백성에게는 스스로의 권리 획득과 정치로의 관심을 유도하고 있었다.

경, 「대한민국 건국헌법의 역사적 기원(1898-1919)」, 『한국정치학회보』 40, 2005, 143쪽). 신우철은 「헌의 6조」가 「홍범 14조」와 달리 아래에서 위로의 입헌요구라는 자율성·능동성이 부각되었다고(신우철, 「근대 입헌주의 수용의 비교헌법사」, 『법과 사회』 33, 2007, 155쪽), 최선은 「헌의 6조」가 단순한 개혁안이 아니라 헌법이나 그와 유사한 위상을 갖고 있었다고(최선, 「한국 근대 헌법의 기원에 대한 논의: 〈독립신문〉 '논설'을 중심으로」, 『한국학연구』 41, 2012, 303-304쪽) 평가했다. 결국 독립협회 회원들은 「헌의 6조」를 제시하고, 이것이 헌법과 같은 역할을 수행하기를 기대했다고 볼 수 있다.

이와 같이 「헌의 6조」는 황제권을 강화하는 주체가 관민이라는 점을 분명히 함으로써 관민의 능동적인 정치 참여를 역설했다. 뿐만 아니라, 강화된 황제권을 국권 안정과 근대화 추진, 나아가 국민통합의 구심점으로 활용하고자 했다.[32] 따라서 윤치호는 "우리나라는 단군 이래 전제정치를 하는 나라였고, 구미 각국의 인민공화국이나 민주정치를 한다는 나라의 정치 형태와는 완전히 다르다. […] 우리나라 전제정치를 이루는 대황제 폐하가 만세무강하시도록 갈충(喝忠) 보호해야 한다"고 연설했다.[33] 윤치호의 진보적 성향을 감안하면, 그의 전제황제권 보호 발언은 상당히 모순적으로 들릴 수 있다. 그러나 윤치호가 황제를 향해 충성과 보호를 호소하는 것은 결코 그의 기본 개혁사상과 배치되는 것이 아니었는데, 그에게 군주권과 민권은 상호 보완적인 개념이기 때문이다. 결국 윤치호의 발언은 군민공치론에서 군주권과 민권과의 긴밀한 관계를 잘 보여주는 것으로 전제황제권을 지탱하는 민권에 대한 보호 발언과 다름없다고 하겠다.

또한 윤치호의 주장은 당시 한국이 아직 완전한 자주독립을 확립하지 못했으며, 고종의 존재가 그들의 개혁에 지대한 영향을 미친다는 자각으로부터 나온 것이었다. 한반도 주변의 강력한 열강으로부터 완전한 자주독립을 유지하는 일이 최대 목표였던 독립협회 회원들은 황제권 중시를 통해 타국과의 동등한 위치를 획득하고 내적 통합과 안정은 물론 외적으로 자주독립국이라는 위상 확보를 동시에 도모해갔다.[34] 그리고 이때 황제라는 존재는 대내외적인 자주 · 독립 · 통합의 상징으로서 중요한 의미를 지니고 있었다.

「헌의 6조」를 통해 황제권의 존속 · 유지 · 강화에 관민이 앞장서야 한다고 주장한 독립협회 회원들은 이를 실천에 옮기기 시작했다. "정부에 대한 탄핵과 성토 및 언론과 집회의 자유는 인민의 권리에 속한다"며[35], 만민공동회에 의한 평화적인 혁명을 추진해나간 것이었다.[36] 이처럼

---

32) 김성혜, 앞의 논문(2012), 201쪽.

33) 「大共同会」, 《독립신문》, 1898년 10월 29일자.

34) 유영렬, 앞의 책(2011), 138-189쪽.

35) 「독립협회 상소」, 《독립신문》, 1898년 10월 25일자; 「독립협회 再訴」, 《독립신문》, 1898년 10월 27일자.

36) 미국공사 알렌은 10월 12일에 수구내각을 퇴진시키고 박정양의 개혁내각을 성립시킨 일을 '평화적 혁명'이라고 본국에 보고했다. "Cabinet, Peaceful Revolution, Independence Club". H. N. Allen, Communications to the Secretary of State from U. S.

독립협회 회원들은 황제권을 공고히 한다는 명분하에 이를 폭넓게 전개할 여론정치를 현실화하고자 했다.[37] 그렇지만 이 과정에서 고종에게 주변 정리와 여론수렴을 강력히 요구해 이해관계가 충돌한 결과, 양측의 군민공치 실천에 관한 간극이 점점 벌어지게 되었다.

독립협회 회원들은 외국으로의 이권양도에 대한 반대, 즉 국가정책에 적극적으로 의견을 개진하면서 활동을 개시했다. 먼저 독립협회 회원들은 윤치호·안경수의 명의로 고종에게 상소를 올렸다.[38] 여기서 윤치호 등은 내정외치의 자주자립을 비롯해 황제의 대권과 독립협회의 활동 목적을 역설했다. 또한 재정·군사권의 양도, 관료부정의 실태를 비판하며, 구식이 폐지되고 신식이 시행되지 않는 상황 속에서 나라가 존재하기 힘든 지경에 이르렀기 때문에 타국의 간섭이 심해졌다고 개탄했다. 뿐만 아니라, "삼천리 이천오백만 인구가 모두 우리 대황제 폐하의 적자(赤子)이며, 황실보호와 국권유지가 적자의 직분"이라며 백성의 역할을 강조하는 동시에 고종에게는 "삼천리 이천오백만 백성의 마음과 분노와 우려를 자신의 것으로 해서 황상과 일국의 권리를 자립시키는 일을 하루라도 빨리 실천해야 한다"면서 맡은 바 역할을 성실히 수행하라고 촉구했다.[39] 이는 독립협회 회원들이 백성과 마찬가지로 황제의 권리와 정치적 역할이 국가의 독립유지에 중요한 요소라고 파악하고 있었음을 보여준다.

독립협회 회원들의 정치 관련 논의는 한층 확대되어 내정에 대한 적극적인 의견 개진 및 문제 지적으로 발전해갔다. 그들은 보다 구체적이며 능동적인 정책 관여를 시도했고, 시폐(時弊)를 논하며 현직 고위관료에 의한 폐해를 크게 문제시했다. 특히 「홍범 14조」에 기인한 법률 및 규칙이 좋은 형태로 정비되었음에도 불구하고 그것이 실천되지 않는 이유가 고종의 이목(耳目)을 가로막는 간신에게 있다고 주장하며 간신의 퇴진을 요구했다. 나아가 당시 국정운영에서 최우선적으로 좋은 인재를

Representatives in Korea, No.152, October 13, 1898.

37) 「논설」, 《독립신문》, 1898년 9월 7일자; 「관민의 직책」, 《독립신문》, 1898년 11월 3일자; 「반대의 공력(公力)」, 《독립신문》, 1898년 11월 7일자; 「정치가론」, 《독립신문》, 1898년 12월 7일자; 「민권론」, 《독립신문》, 1898년 12월 15일자; 「언론의 자유」, 《독립신문》, 1899년 1월 10일자; 『윤치호일기』 5, 1898년 2월 13일·1898년 5월 2일.

38) 『승정원일기』, 1898년 2월 2일; 《독립신문》, 1898년 2월 22일자; 정교, 『大韓季年史』 상, 1898년 2월.

39) 『官報』, 1898년 2월 25일; 《독립신문》, 1898년 2월 24일자.

배치해야할 분야를 10개로 나누고, 각각의 분야에 맞는 적절한 인재 채용을 요구했다.[40]

또한 독립협회 회원들은 "나라의 치평(治平)을 위해 조정(朝廷)뿐만 아니라 서민의 의견도 청취해 정치를 행하지 않으면 안 된다"며, "국인(國人)이 현명하다고 판단하는 사람을 등용하고 국인이 반대하는 사람은 제거해야 한다"고 주장했다. 그리고 서구에서는 전제정치라도 상하의원이 설치되어 언로(言路)가 확대되고 모든 국사를 공의(公議)에 따라 결정하는 것이 고금과 만국의 정치 기준이라고 설명했다. 이들은 정무 전반의 모든 문제를 관료로부터 서민에까지 자문을 구해 시행하면 만민과 천하의 행복이 클 것이라며 고종의 분발을 독려한 것이었다. 더욱이 고종이 반포한 조칙에 이미 서구의 상하의원 설치 및 이용 의사가 포함되어 있기 때문에 이를 정치에 적용시키기만 하면 된다며 공개적으로 상하의원의 설치와 백성 의견의 정치반영을 종용했다. 이렇듯 독립협회 회원들은 백성들의 정치 참여에 대한 정당성을 확보해 고종을 설득하고자 고금 및 서구의 예까지 들면서 실질적인 군민공치 실현을 도모해나갔다고 하겠다.

한편, 독립협회는 초기 위원이었던 정부관료들의 탈퇴 이후, 1898년을 전후해 윤치호 · 남궁억 · 이상재 등이 장악하면서 한층 강도 높은 정치활동을 펼치게 되었다.[41] 그렇지만 독립협회 회원들의 강력한 정부비판과 정책간섭에 위기감을 느낀 고종을 비롯한 정부요인들은 이상재 등의 회원 체포와 독립협회의 활동 금지 조칙을 내렸다.[42] 나아가 독립협회와의 약속을 지키지 않고 협회위원들이 탄핵하던 대신들을 감싸는 태도를 취했다.[43] 그 결과 고종을 중심으로 하는 현정권 유지세력과 새로이 정치에 개입해 군민공치를 실현하려는 독립협회 회원들 사이의 갈등은 피할 수 없게 되었다.

---

40) 적절한 인재가 등용되지 못하는 이유로는 정부 관리의 부정부패, 공도(公道)의 혼란에 따른 공사(公私)의 부조리, 기강문란에 의한 형벌의 불공정, 군대질서의 붕괴, 외교신뢰의 상실, 조세 불균형 및 화폐문란, 양사(養士) 및 실학육성의 구비 부족, 농상 및 제조 부실, 왕궁경비의 소홀 · 부실, 제멋대로인 관리 임면(任免)을 들었다. 『고종실록』 1898년 7월 9일; 『官報』, 1898년 7월 12일; 《독립신문》, 1898년 7월 5일자; 『大韓季年史』 상, 1898년 7월.

41) 유영렬, 앞의 책(1997), 77쪽.

42) 『고종실록』 1898년 10월 20일, 11월 4일 · 6일 · 7일.

43) 고종은 독립협회가 규탄한 대신들의 파면이나 유배를 명한 후 곧바로 이를 취소하고 관직을 회복시키는 행태를 되풀이했다.

이러한 상황에서 독립협회 회원들은 상소와 집회결성의 횟수를 늘리며 정부요인에 대한 비판과 정치개입을 강화해나갔다.[44] 그들은 윤치호를 중심으로 올린 상소에서 고종의 독립협회 폐지 조칙은 간신이 고종의 총명을 막았기 때문이라고 언급하며 간신에 의해 어지럽혀진 현상을 비판했다.[45] 또한 고종이 이와 같은 사실을 왜 모르는가라고 개탄하며 고종에게 행동 변화를 강력히 호소했다. 뿐만 아니라, 간신들이 모든 것을 은폐하는 탓에 민심이 분개하고 외국 사신들이 염려한다고 전제한 후, 독립협회의 설립목적이 오로지 일관된 충애(忠愛)로부터 법률을 지키고 궁궐을 수호하는 데 있을 뿐이라 강조했다.

여기에 재차 "현재 외국에는 많은 민회가 허용되어 정부의 행정이 잘못되었을 때는 전국에 이 사실을 알리고 민중을 모아 질문과 논의를 하게 만들며 백성들이 납득하지 못하면 정부 관료와 정책을 퇴진시킨다"고 언급하며, 군민공치가 일반화된 정치 상황을 설명했다.[46] 특히 "독립협회가 독립을 기초하고 충애하는 목적으로 황태자의 내탕금을 받아 설치된 실질적인 공식 기관이기 때문에 협회 회원의 정치참여가 정당하다"고 표명하는 동시에 국가의 권리는 천자로부터 서민에 이르기까지 모두 각각 정해져 있으며, 황제의 권리가 오대륙 및 만국과 동등하고도 평행한 것임을 반복해서 피력했다.[47] 그리고 폐하의 백성이 되어 폐하의 토지를 지키고 간신을 규탄하는 것이 백성된 자의 권리라고 역설한 후, '민권이 상승하면 군주권이 감소한다'는 말은 터무니없는 허언이라고 일축하는 한편, 고종을 향해서는 민권의 중요성을 이해하고 민권의 정치 반영을 위해 노력해야 한다고 간언했다. 이처럼 독립협회 회원들은 자신들의 주장과 활동의 정당성을 확보하기 위해 외국의 사례와 협회 창설의 근원과 목적, 나아가 황제권의 위상과 중요성을 반복해 역설함으로써 고종에게 자신들을 배척하지 말고 군민공치 실천에 나서줄 것을 설득한 것이었다.[48]

---

44) 《독립신문》의 통계를 보면, 독립협회운동 2기에는 대(對)정부공한이 35회, 대(對)고종 상소가 3회, 민중집회가 8회였지만, 독립협회운동 제3기에 들어서면 공한 7회, 상소 16회, 민중집회 62회로 확대되었다. 유영렬, 앞의 책(1997), 72쪽 각주 38.

45) 『승정원일기』, 1898년 9월 9일.

46) 『官報』, 1898년 10월 25일; 《독립신문》, 1898년 10월 25일자.

47) 《독립신문》, 1898년 10월 24일자.

48) 이러한 독립협회 회원들의 군민공치 주장에는 이를 통해 정치적 공공성을 이루고자 하는 순수한 동기도 있었겠지만, 그러한 입장이 경쟁세력의 정당성과 힘을 약화시키고

그러나 이러한 호소에도 불구하고 고종은 조칙의 철회 거부는 물론 독립협회에 대한 탄압을 더욱 강화해갔다. 그러자 독립협회 회원들 역시 협회를 모략한 간신이 처벌되지 않는 한 절대로 물러서지 않겠다는 강경한 태도를 고수했다.[49] 이들은 계속해서 「헌의 6조」의 복원 및 재실시, 백성이 바라지 않는 인물의 제거, 민의에 따르는 정치행사를 촉구했다. 나아가 간신 5명의 실명을 들어 고종이 잘 모르기 때문에 대신 그들의 부정을 증명하겠다며, "조병식은 원래 간사하며 탐욕이 끝이 없고 공의를 받아들이지 않고 군주를 무고한다. 민종묵은 조병식의 심복으로 모의를 꾀하는 데 뛰어난 자이다. 유기환은 병졸을 이용해 백성을 위협하고, 이기동은 본래 간신으로 민정을 해하며 안으로는 국체를 손상시키고 밖으로는 위기를 초래했다. 김정근은 경찰업무를 담당하며 허위 문서로 사람을 구금한다"고 고발한 후, 고종에게 이 5명의 흉적을 사임시키고 다른 관리와 함께 재판하도록 요구했다.[50]

여기에 독립협회 회원들은 좋은 법과 제도가 구비되어도 행해지지 않는 이유가 '민생 곤궁, 정령 및 기강 문란, 상공업의 불흥, 관리임면의 불공정, 상하 교류의 불통'에 있다면서 「헌의 6조」를 바탕으로 전국의 법률을 정해 각부관료와 지방관이 법을 엄수한다는 사실을 전국 백성에게 확신시켜야 한다고 강조했다. 또한 재차 독립협회의 설립목적이 "백성의 마음을 하나로 만들어 국권을 존중하고, 학문의 토론을 통해 정치를 보좌하며, 상무(商務) 추진을 통해 백성의 직업을 자리 잡게 하는 데 있다"며, 독립협회를 혁파하라는 조칙은 민심을 분열시키는 행위라고 비난했다. 더욱이 "민심이 분열하면 국권이 약해지고, 국권이 약해지면 결국 외국의 멸시를 받아 폐하의 오대륙과 평등하고 만국과 동등한 권리를 확립할 수 없다", "오적을 내쫓고 「헌의 6조」를 실시하며 인재를 바르게 등용해 인민의 의혹을 풀어야 한다"고 설파했다. 독립협회 회원들은 정치의 주체가 군주만이 아니라며 군민이 공동으로 협력해 정치를 행해야 국권과 황제권을 확립할 수 있다는 의견을 일관되게 개진해 나간 것이었다.

자신 집단의 세력 확대에 도움이 된다는 이유도 포함되어 있었다. 이나미, 앞의 논문(2013), 153쪽.

49) 『승정원일기』, 1898년 9월 27일; 《독립신문》, 1898년 11월 9일자 · 14일자 · 15일자.

50) 『승정원일기』, 1898년 9월 29일; 『官報』, 1898년 11월 15일.

이러한 독립협회의 활동은 고종의 방해공작 속에서도 굴하지 않고 지속되었다. 그들은 현재 국가정치의 문제점과 왕토·왕민사상을 제시하며, 고종이 분발하고 선처해 간신 제거, 6조 실행, 인재등용, 독립협회 폐지 취소, 외국에 대한 이권양도 금지를 시행해야 한다고 역설했다.[51] 여기에 보부상의 폐해가 크다면서 보부상의 해산을 강력히 촉구했다.[52] 특히 겉으로는 간신을 처벌한다고 말하면서 실제로는 어떤 조치도 취하지 않는 고종의 태도를 비판했는데, 이는 고종의 인사권 행사에 대한 질책인 동시에 직접적인 개입과 다름없었다.

이처럼 독립협회 회원들은 상소나 만민공동회 활동을 통해 고종에게 군민공동, 상호 협력에 의한 국정운영을 요구하는 등, 자신들의 의지 관철을 위한 활동을 지속해나갔다. 그리고 좋은 법률을 제정한 이후에도 이것이 적절히 시행되지 않는 이유가 고종 주변의 간신 발호에 있다며 간신을 배척하고 백성과 군주의 직접 교류에 의한 정치 실현을 재촉했다. 그런데 독립협회 회원들의 군주의 인사권 및 정책 등에 대한 발언·평가의 확대는 고종에게 위기의식을 불러일으키게 되었다. 독립협회 회원이 '민권 신장이 곧 군주권 강화로 이어진다'고 강조했음에도 불구하고, 고종은 이들의 상소와 집회 활동을 황제권에 대한 심각한 침해 또는 도전으로 받아들였다는 것이다.[53] 그 결과 고종은 독립협회 세력을 멀리하면서 경계를 심화시켜나갔고, 결국 고종과 독립협회와의 관계는 급격히 악화 일로를 걷게 되었다.

독립협회의 상소에서 드러나듯이, 독립협회 회원들의 민권중시나 민권 신장 주장은 결코 황제권에 대한 도전이나 제약을 목적으로 하는 것이 아니었다. 이들에게 국권과 군주권은 민권을 기반으로 성립된 개념이었고, 민권신장 기도는 결과적으로 국권과 군주권의 강화·확립을 위한 활동이었다. 독립협회 회원들이 지향한 것은 군주와 백성의 공동정치, 즉 군민공치에 의한 국가의 자주독립 유지 및 안정적 발전이지, 결코 군주권의 약화나 제약이 아니었다는 것이다. 그러나 독립협회 회원들의

---

51) 『승정원일기』, 1898년 10월 1일; 『官報』, 1898년 11월 16일; 《독립신문》, 1898년 11월 15일자·16일자.

52) 『승정원일기』, 1898년 10월 23일.

53) 독립협회 회원들의 상소를 물리치거나 체포를 명하고 민회 활동을 축소·금지시키는 고종의 비답이나 명을 보면, 고종이 이들의 인식이나 활동을 얼마나 경계했는지 잘 알 수 있다. 『고종실록』 9-12월의 관련 기사 참조.

인식과 활동을 고종이 이해 또는 용납하지 못한 결과, 독립협회는 해산과 활동 금지에 직면하게 되었다고 하겠다.

Ⅳ. 이기(李沂)의 군민공치론

앞서 살펴본 바와 같이 《독립신문》은 군민공치 관련 내용을 게재해 그 개념을 설명하고 확산시키려 했다. 그리고 독립협회 회원들은 신문을 통해 표출된 군민공치 논의를 현실 정치에 구현하고자 고종에게 「헌의 6조」의 실천 및 간신의 배척, 백성들의 의견 수렴 등을 강조했다. 동시에 백성을 향해서는 적자된 도리와 국권 수호를 위해 적극적으로 정치에 관여할 것을 독려했다. 이렇듯 독립협회 회원들은 군주와 백성 각각의 정치적 역할을 강조하고 이를 실천하도록 양쪽 모두에게 호소해나갔다.

그런데 이러한 군민공치의 실현은 단지 독립협회 회원 같은 개화·개혁 세력만 주장한 것은 아니었다. 당시에는 유생 중에도 민의를 수렴해 군주와 신하와 백성이 함께 생각하고 분발하도록 요구하는 의견이 다수 제기되고 있었다. 먼저 유생 홍종연은 상소를 통해 당시 혼란의 원인이 모두 의원을 설치하지 않아 여론 형성의 길이 차단된 끝에 조정이 인심을 상실했기 때문이라고 비판했다.[54] 그리고 상하가 같은 마음으로 협력해 유신을 이룬다면 부국강병한 국가를 건설할 수 있다고 설파했다. 윤효정 역시 상소를 통해 국내외적 위기 상황에서 고종이 민의를 중시해 행동하고, 군주와 신하, 그리고 백성이 서로 협력·분발해야 종묘사직을 안정시킬 수 있다고 강조했다.[55] 유생들은 자주독립의 유지와 안정된 국가발전을 위해 군민공치 실천을 주창하고, 군주뿐만 아니라, 국가구성원 모두의 참여·협조가 반드시 이루어져야 함을 역설한 것이다. 이처럼 유생들이 국가운영에서 군주와 관료, 나아가 백성들의 상호 협력을 강조한 것은 이것이 당시 위기 상황을 극복하기 위한 최선의 방안이라는 인식에서 비롯되었다고 할 수 있다.

---

54) 『주한일본공사관기록』 3, 一　通常報告附雜件, #17 「儒生上洪鐘淵外督總理大臣書」, 1894년 7월.

55) 『주한일본공사관기록』 9, 三 機密本省往来, #13 機密第十八号 「別紙 第一号 前主事尹孝定上疏文」, 1896년 3월 4일.

그리고 해학 이기는 바로 이러한 국가의 정치체제와 개혁 등에 대해 다양한 논의를 제기한 대표적인 유생이었다.[56] 이기는 19세기 말에서 20세기 초의 대표적 개신유학자로, 한학자이면서 근대화 운동에 참가하고 실학적인 진보사상을 바탕으로 근대개혁을 주장했다. 여기서는 해학 이기의 군민공치론 주장을 통해 유학자 사이에서도 군주와 백성에 의한 공동정치 구현이 주창되고 있었음을 제시하도록 하겠다.

우선 이기는 당시의 정치체제를 전제 · 입헌 · 공화 셋으로 나눈 후 공화정치가 최고이며 전제정치가 최악이라고 언급했다.[57] 그는 동양의 상고에 서구에서 말해지는 정치 형태가 이미 모두 존재했는데, 고금 당우(唐虞)시대의 공화정치, 삼대(三代)시대의 입헌정치, 진한시대 이후의 전제정치가 그것이라며, 전제정치라도 왕이 그 지위를 사유할 수는 있어도 법을 사유할 수는 없고, 예악명물(禮樂名物)이 천하에 일반적으로 적용되도록 제정되어 공 · 죄 · 형 · 상(功 · 罪 · 刑 · 賞)이 중론에 의해 결정되었다고 설명했다.[58] 특히 군주에게 잘못이 있으면 사람들이 서로 논의하는 현재 구미의 상하의원과 같은 제도도 갖추어져 있었지만, 전제정치가 점점 군주권 가중과 민권 약화로 진행되고 군주와 백성과의 거리가 멀어져 교화가 어렵게 되었으며, 백성들에 대한 무시가 극도로 심해졌다고 개탄했다. 이기는 본래 공정한 법률과 여론수렴 제도가 구비 · 실행되던 전제정치가 그 상태로 정체된 결과 오늘날 최악의 정치체제가 되었고, 그중에서도 가장 큰 문제가 민권의 감소라는 의견을 개진한 것이었다. 그리고 이러한 문제점을 해결하기 위해 시의에 맞는 개혁을 행하지 않으면 안 된다며 개혁 의지를 분명히 했다.

---

56) 이기(1848-1909)는 실학을 연구해 유형원과 정약용의 학통을 계승했으며, 1894년 동학농민운동 당시 동학군을 이끌고 서울로 진격하려고 했다. 을사조약이 체결되자, 장지연 · 윤효정 등과 함께 대한자강회를 조직해 항일운동과 민중계몽운동을 전개했으며, 저서로 『海鶴遺書』가 있다. 이기와 관련된 연구로는 이완재, 「海鶴 李沂의 교육사상」, 『사학론지』 1(1973); 박종혁, 『해학 이기의 사상과 문학』(아세아문화사, 1995); 정숭교, 「이기 사상에서의 '公'의 의미」, 『역사와 현실』 29(1998) 등이 있다.

57) 이에 반해 민종묵은 각국의 정체를 통치권의 운용형식에 따라 크게 군민공치 · 입군독재(立君独裁) · 귀족정치 · 공화정치로 구분했다. 특히 영국식의 군주권을 중심으로 한 정치가 가장 정당한 정체이며, 일본도 이를 모방해 원래 입군독재였던 것이 현재는 군민동치를 기반으로 하고 있다고 평가했다. 그러나 민종묵은 현재 조선의 상황에서 이러한 입헌군주제를 실시하는 것이 어렵다고 판단해 군주를 정점에 두고 군주권과 신권의 균형 유지, 즉 군주권에 일정한 제약을 가하고 군주와 신하가 함께 정치하는 체제를 구상했다. 민종묵, 『見聞事件』, 1 · 8쪽.

58) 『海鶴遺書』 2, 「急務八制議 國制第一」.

이기의 시의에 맞는 정체의 변화·도입 주장은 학문에도 적용되었다. 그는 학술의 요체가 시세에 적합한지 아닌지 여부에 있기 때문에 비록 옛 학문이 도리에 맞는다고 해도 시세에 맞지 않으면 고쳐야 한다고 언급했다.[59] 또한 구학문의 가장 큰 문제로 국민을 통합할 수 없다는 점을 제기해 구학문을 현재 적용해서는 안 된다고 강조한 후, '멸국(滅國)'에서도 이미 신법을 시행하는데 '복국(復國)'을 꾀하는 나라가 신법을 행하는 것은 너무나 당연하다면서 신법의 배척이 얼마나 어리석은 행위인지 구체적으로 논했다. 나아가 사람들이 나날이 변하니 나라의 형태가 오래되었더라도 그 내용은 새롭게 해야 한다고 지적하고, 한국의 폐해 상황을 "부인의 몸에 병이 들었을 때 약이 듣지 않으면 약을 바꿔야 하고 집이 기울었는데 고칠 수 없으면 개조해야 한다. 현재 한국은 이미 병도 집도 고칠 수 없는, 즉 구제할 수 있는 단계를 넘어섰다"며 근본적인 개혁의 필요성을 역설했다.[60]

그렇다면 전제정치에 대한 개혁 추진이 불가피하다고 판단한 이기가 내세운 국가변혁의 새로운 주체는 누구였을까. 그것은 바로 백성이었다. 그는 "천하는 만백성의 천하이며, 한 사람의 천하가 아니다"라며, 군주 한 사람이 군림하는 세상을 비판한 후 백성을 중심으로 개조할 수 있는 정치를 실시해 백성의 이목을 열고 심지(心志)를 교육해야 한다고 강조했다.[61] 그리고 "어떤 취지가 정부로부터 나온다면 탁월한 군주와 재상이 만나더라도 그것을 십분 발휘할 수 없지만, 그 취지가 백성으로부터 나온다면 비록 '필부필부(匹夫匹婦)'일지라도 그 의지를 빼앗을 수 없다며 정부의 모든 정책이 인민의 사상을 바탕으로 해야 한다"고 주장했다.[62] 이기는 이러한 입장에서 고종을 비롯해 간신, 갑오개혁, 일본의 폐해를 일일이 들며 "조선의 정령은 원래 제대로 정비된 적이 없고, 지방에 대해서는 생각조차 하지 않았기 때문에 그 폐해가 계속해서 증가했다"고 비난했다.[63] 동시에 설령 좋은 법이 있었다고 해도 정부가 주변을 지나치게 두려워해 실시하지 못했음을 통탄했다.[64]

---

59) 『海鶴遺書』 3, 「文錄一論辨 湖南學報論說 戊申 一斧劈破論」.
60) 『海鶴遺書』 3, 「文錄一論辨 湖南學報論說 戊申 大學新民解」.
61) 위와 같음.
62) 『海鶴遺書』 3, 「文錄一論辨 湖南學報論說 戊申 教育宗旨」.
63) 『海鶴遺書』 2, 「急務八制議 地方制第四」.
64) 『海鶴遺書』 2, 「急務八制議 田制第五」.

당시 상황에 대한 이기의 우려는 고종을 향한 한층 신랄한 비판으로 이어졌다. 그는 간신을 처벌하지 않는 군주는 이미 국가를 잃은 것이나 마찬가지라며 고종의 우유부단함을 책망했다.[65] 그리고 종묘사직이 고종 한 사람이 아닌 백성의 것인데 시세를 제대로 파악하지 못한 고종의 탓으로 지금의 위기가 초래되었다면서 고종이 종묘사직을 위태롭게 만든 장본인이라고 힐난했다.[66] 뿐만 아니라, 고종이 즉위 이후 40년간 책을 한 권도 읽지 않아 고금의 치란을 전혀 모른다며 고종의 어리석음이 극에 달했음을 폭로했다. 이기는 여기서 그치지 않고, 나라가 멸망하고 왕이 몰락한 이유로 나약 · 독단 · 매관매직 · 사무기양(師巫祈禳) · 멸절윤리(蔑絶倫理) · 토목폐행(土木嬖幸)을 제시한 후, 이와 같은 조건을 하나만 가져도 멸망하는데 고종은 이 모두에 해당한다고 혹평했다. 그러면서 여태까지 열성조의 인애가 백성들의 마음에 남아 배반할 수 없어 고종에게 회개를 바란 덕분에 아직까지 종묘사직이 유지되고 있는데, 고종이 이를 모르고 어리석음에 점점 더 빠지고 있다며 안타까움을 드러내기도 했다.

그렇지만 국가위기 극복을 주도하는 역할에서 이기가 선택한 주체는 종국적으로 군주였다. 이기는 백성의 정치참여를 강력히 촉구하면서도 가장 현실적이며 신속한 변화를 위해 결국 군주에게 기대를 건 것이었다. 따라서 그는 모든 문제의 해결이 군주의 '일회심간(一回心間)'에 달려 있다, 즉 군주의 마음에 따른 것이라며 고종의 혁신을 요구했다.[67] 그리고 군주가 마음가짐을 새로이 하고 뜻을 세우면 나약함과 부진이 없어지고, 공심(公心)을 따르면 독단이 없어지며, 현자를 구하면 매관매직이 없어지고, 백성을 경외하면 미신숭배가 없어지며, 부모를 사랑하면 윤리경시가 없어지고, 검소함을 즐기면 토목공사의 폐해가 없어지는데 이 모든 문제가 고종의 결심 여하에 달려 있음을 역설한 후, 다행스럽게도 고종이 이미 몇 가지를 실천하고 있으니 지금부터 더욱 정진하면 된다고 독려했다. 다시 말해 이기는 고종에 대한 신랄한 비판에도 불구하고 군주를 배제하기 힘든 당시 정치 상황 속에서 군주인 고종의 변화에 모든 것이 달려 있다는 결론을 내릴 수밖에 없었던 것이다.

---

65) 『海鶴遺書』 4, 「文錄二疏奏 論日人所求陳荒地第四疏」·「文錄二疏奏 請六移疏代 乙巳」.
66) 『海鶴遺書』 4, 「文錄二疏奏 請六移疏代 乙巳」.
67) 위와 같음.

앞서 언급한 대로 이기는 공화정치가 최고의 정치체제라고 판단하고 있었다. 그러나 그는 당시의 정치 현실에서 독립협회 회원들과 마찬가지로 군주의 변화가 국가개혁의 실현에 불가피한 요소임을 인정하지 않을 수 없었다. 따라서 지금까지의 정치 형태 및 고종의 행동은 잘못된 것이었지만 이제부터 일신하면 괜찮다며, 현재의 정치체제를 인정함과 동시에 향후 정치 활동에서 군주의 역할을 중시하는 입장을 취하게 되었다. 이처럼 변화와 개혁의 중심이 군주이며, 군주가 주축이 되어 이를 실천하는 수밖에 없다는 이기의 판단은 당시 상황에서 군주가 얼마나 큰 영향력을 행사하고 있었는지 잘 보여준다. 결국 고종의 그동안의 행적을 혹평하던 그가 백성을 이끌고 국가 문제를 개혁할 주체로 또다시 고종을 상정한 것은 고종이 국정을 장악한 현실에서 나온 차선책이었다고 하겠다.[68]

Ⅴ. 맺음말

근대전환기 한국에서는 다양한 정치체제에 관한 논의가 진행되었다. 그리고 당시 한국 사회는 적합한 정치체제의 도입과 실현을 둘러싸고 타협과 대립이 반복되는 정치 실험장이 되었다. 특히 대한제국 선포를 전후한 고종의 권력 강화 움직임과 함께 고종에게는 몇몇 측근세력에 의한 밀실 정치에서 벗어나 백성들의 의견을 듣고 이를 반영해 정치하라는 요구가 한층 강하게 제기되었다. 이것이 바로 독립협회 회원들을 중심으로 일부 유생들이 주장한 군민공치, 즉 군주와 백성이 함께 정치한다는 것이었다. 이들은 백성들을 향해 정치에 관심을 갖고 의견을 개진하며 이것이 실천에 옮겨지는지 주시·감독하고, 시행되지 않을 시에는 변화·개혁을 재촉하는 역할을 하도록 계몽했다. 반면, 군주 또는 정부를 향해서는 국가의 주권이 백성에게 있으므로 자신들이 이들을 대신해 정치한다는 자각을 가지고 백성들을 위한 정책을 수립·추진하라고 촉구했다. 군민공치 주창자들은 우선 백성이 국가의 근본이며 주인이라

68) 『海鶴遺書』 3, 「文錄一論辨 湖南學報論說 戊申 敎育宗旨」·「一斧劈破論」·「大學新民解」; 『海鶴遺書』 2, 「急務八制議 官制第二」.

는 논리를 통해 백성들의 의견을 바탕으로 한 정치의 정당성을 확보하고, 군주와 정부에게 백성들의 의사에 따라 국정을 운영하라고 촉구함으로써 군주와 백성이 함께 정치한다는 군민공치를 현실사회에 구현하고자 했다.

이러한 군민공치의 특징은 다음의 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 군민공치에서의 군주권과 민권은 결코 대립하는 개념이 아닌 상호 보완 또는 비례관계였다. 군민공치 주창자들은 긴박하고 위급한 국내외적 상황에서 군주권과 민권의 동반 상승 및 확립이 자주독립과 부국강병으로 나아가는 기틀이라고 여겼다. 그리고 백성의 권리가 지나치게 취약한 당시 상황을 감안해 군민공치의 전제조건으로 민권 향상을 호소해나갔다. 민권이 성장해야 이를 기반으로 한 군주권과 국권이 강화·확대될 수 있다고 있다고 역설한 것이었다. 더욱이 입헌군주제처럼 상징적인 군주를 세우거나 공화제와 같이 군주제를 폐지할지도 모른다는 우려를 불식시켜 이해당사자인 고종의 참여를 이끌어내고자 군주권과 민권이 서로 비례한다는 사실을 끊임없이 강조했다. 결국 군민공치 주창자들은 군민공치 실현을 위해 군주와 백성 양자가 대등한 권리와 지위를 갖도록 군주권과 민권의 비례성과 동반성장을 주장하며 군주권과 비견될 민권을 만들고자 노력했다고 하겠다.

둘째, 군민공치는 당시 한국의 특수한 상황이 반영되어 제기된 것이었다. 실제로 군민공치 주창자들이 추구한 정치체제의 종국은 입헌군주제나 공화제를 향하고 있었다. 그러나 한국 사회의 현실은 강력하고 일방적인 군주와 부패하고 한편에 경도된 관리들, 여기에 힘없고 정치에 무관심한 백성들로 구성되어 있었다. 이는 그들이 추구하는 정치체제로 나아가려면 강력한 군주의 힘을 조절하고 부패한 관리들을 교체하며 백성들의 권리 향상과 정치로의 관심을 이끌어낸다는 과제를 해결해야 함을 의미했다. 따라서 그들은 군주와 백성이 함께 정치한다는 목표하에 백성들의 의사가 대변·투영된 정책을 군주와 관료가 수립·추진하도록 요구하는 동시에 이를 법제·명문화하려는 활동을 기울여나갔다. 이러한 군민공치는 군주와 백성의 권리 및 권력의 균형과 조화를 이루어 위기 상황을 극복하고 자주독립을 유지한다는 대명제 앞에 전제군주제 하에서도 군주가 백성의 의사에 따라 정치하면 이것이 실현된다는 특수한 논리 형태였다고 할 수 있다.

군민공치는 군주와 백성이 함께 정치하는 것을 지향했다. 따라서 군주에게는 백성들의 목소리에 귀를 기울이고 이를 반영해 정치하도록 독려하는 한편, 백성에게는 정치가 민생에 직결된다는 사실을 각성시켜 스스로의 권리 회복과 지위 확립을 위해 나아가라고 촉구했다. 그리고 상승된 민권을 바탕으로 군주권과 국권을 안정·강화시켜 국가 위기를 극복하고자 했다. 그렇지만 고종이 이들의 주장을 군주권 침해이자 정치개입으로 받아들여 배제·억압함으로써 군주와 백성이 함께 정치에 참여하려는 군민공치 구현의 길은 점차 요원해졌다고 하겠다.

참 고 문 헌

『고종실록』.
『官報』.
《독립신문》.
『승정원일기』.

민종묵, 『見聞事件』.
이기, 『海鶴遺書』 2 · 3 · 4.
정교, 『大韓季年史』.
『윤치호일기』.

국사편찬위원회 편, 『주한일본공사관기록』.
김도형, 『대한제국기 정치사상연구』. 지식산업사, 1994.
김동택, 「『독립신문』의 근대국가 건설론」. 『사회과학연구』 12-2, 서강대학교 사회과학연구소, 2004.
김석근 외, 「19세기 말 조선의 'franchise'(參政權) 개념에 대한 인식과 수용」. 『한국정치학회보』 35-2, 2001.
김성혜, 「『독립신문』에 드러난 군주의 표상과 고종의 실체」. 『대동문화연구』 78, 2012.
박찬승, 「한국의 근대국가 건설운동과 공화제」. 『역사학보』 200, 2008.
왕현종, 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』. 역사비평사, 2003.
유영렬, 『대한제국기의 민족운동』. 일조각, 1997.
_____, 『개화기의 윤치호 연구』. 경인문화사, 2011.
이광린, 『한국개화사연구』. 일조각, 1999.
이나미, 「개화파의 공공성 논의-공치(共治)와 공심(公心)을 중심으로」. 『공공사회연구』 3-1, 2013.
이태훈, 「한말 근대정치운동의 확산과 정치연설의 역할」. 『역사문제연구』 27, 2012.
전인권 편, 『독립신문 다시 읽기』. 푸른역사, 2004.
한철호, 「만민공동회, 자주와 민권을 외친 최초의 근대적 민중 집회」. 『내일을 여는 역사』 33, 2008.
홍원표, 「독립협회의 국가건설사상: 서재필과 윤치호」. 『국제정치논총』 43-4, 한국국제정치학회, 2003.

국 문 요 약

근대전환기 한국에서는 다양한 정치체제에 관한 논의가 진행되었다. 그리고 당시 한국 사회는 적합한 정치체제의 도입과 실현을 둘러싸고 타협과 대립이 반복되는 정치 실험장이 되었다. 특히 대한제국 선포를 전후한 고종의 권력 강화 움직임과 함께 고종에게는 몇몇 측근세력에 의한 밀실 정치에서 벗어나 백성들의 의견을 듣고 이를 반영해 정치하라는 요구가 한층 강하게 제기되었다. 이것이 바로 독립협회 회원들을 중심으로 일부 유생들이 주장한 군민공치, 즉 군주와 백성이 함께 정치한다는 것이었다. 이들은 백성들을 향해 정치에 관심을 갖고 의견을 개진하며 이것이 실천에 옮겨지는지 주시·감독하고, 시행되지 않을 시에는 변화·개혁을 재촉하는 역할을 하도록 계몽했다. 반면, 군주 또는 정부를 향해서는 국가의 주권이 백성에게 있으므로 자신들이 이들을 대신해 정치한다는 자각을 가지고 백성들을 위한 정책을 수립·추진하라고 촉구했다.

이러한 군민공치의 특징은 다음의 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 군민공치에서의 군주권과 민권은 결코 대립하는 개념이 아닌 상호 보완 또는 비례관계였다. 군민공치 주창자들은 긴박하고 위급한 국내외적 상황에서 군주권과 민권의 동반 상승 및 확립이 자주독립과 부국강병으로 나아가는 기틀이라고 여겼다. 따라서 군주와 백성 양자가 대등한 권리와 지위를 갖도록 군주권과 민권의 비례성과 동반성장을 주장하며 군주권과 비견될 민권을 만들고자 노력했다.

둘째, 군민공치는 당시 한국의 특수한 상황이 반영되어 제기된 것이었다. 실제로 군민공치 주창자들이 추구한 정치체제의 종국은 입헌군주제나 공화제를 향하고 있었다. 그러나 한국사회의 현실은 강력하고 일방적인 군주와 부패하고 한편에 경도된 관리들, 여기에 힘없고 정치에 무관심한 백성들로 구성되어 있었다. 이는 그들이 추구하는 정치체제로 나아가려면 강력한 군주의 힘을 조절하고 부패한 관리들을 교체하며 백성들의 권리 향상과 정치로의 관심을 이끌어낸다는 과제를 해결해야 함을 의미했다. 결국 군민공치는 군주와 백성의 권리 및 권력의 균형과 조화를 이루어 위기 상황을 극복하고 자주독립을 유지한다는 대명제 앞에 전제군주제하에서도 군주가 백성의 의사에 따라 정치하면 이것이 실현된다는

특수한 논리 형태였다고 할 수 있다.

군민공치는 군주와 백성이 함께 정치하는 것을 지향했다. 따라서 군주에게는 백성들의 목소리에 귀를 기울이고 이를 반영해 정치하도록 독려하는 한편, 백성에게는 정치가 민생에 직결된다는 사실을 각성시켜 스스로의 권리 회복과 지위 확립을 위해 나아가라고 촉구했다. 그리고 상승된 민권을 바탕으로 군주권과 국권을 안정·강화시켜 국가 위기를 극복하고자 했다. 그렇지만 고종이 이들의 주장을 군주권 침해이자 정치개입으로 받아들여 배제·억압함으로써 군주와 백성이 함께 정치에 참여하려는 군민공치 구현의 길은 점차 요원해졌다고 하겠다.

투고일 2014. 12. 26.
심사일 2015. 2. 1.
게재 확정일 2015. 2. 10
주제어(keyword) 군민공치(君民共治, Political cooperation between the Monarch and the People),《독립신문》(The Independent), 독립협회(Independence Club), 군주권(Sovereignty), 민권(People's right), 국권(National sovereignty), 고종(King Go-Jong), 자주독립(Self-independence)

Abstracts

Study on the Discussion of Political Cooperation between the Monarch and the People

Kim, Sung-hyae

In modern Korea discussions on various political systems were carried out. In particular, while Gojong was strengthening the power of the Emperor, the member of Independence Club and few Confucians had asked to participate in politics the Monarch and the People together. It was just Gun-min Gongchi(君民共治, Political cooperation between the Monarch and the People). They had encouraged that the people had an interest in politic and urged to establish a policy for the people towards the government.

These characteristics of Gun-min Gongchi could be summarized in two. The first, they thought the power of the monarch and the people were proportional to each other. So they said that the key to independence was accompanied by the rise of the power of the monarchy and the people. The second, they claimed to Gun-min Gongchi because of special political situation in Korea. In fact, they directed to a constitutional monarchy or a republic. But they considered the real situation of absolute monarchy, so proposed a rule form that the monarch followed the will of the people. As such they claimed the political cooperation between the Monarch and the People to maintain their independence.