

# 한국 근대정치의 탄생: 『독립신문』의 ‘말’과 ‘法’

서 의 경 | 서울대 법학연구소

한국 최초의 私設 신문인 『독립신문』에 대한 기존 연구는 언어학이나 신 문학, 혹은 근대성에 대한 연구에 집중되어 왔다. 이에 비해 이 논문의 관심 은 좀 더 정치적이고 실천적이다. 즉 『독립신문』이 당대 조선의 정치적 위기 를 어떻게 인식하고, 어떠한 정치적 대안을 제시하고자 했는가를 검토하려 는 것이다. 『독립신문』은 먼저 당대 조선의 정치 상황이 외부의 침략에 앞서 안으로 붕괴되어 있음을 지적하고 있다. 그것은 지배층의 가혹한 수탈로 인 해 민심이 국가를 떠났기 때문이었다. 둘째, 이러한 위기에 대해 『독립신문』 은 국가에 의한 법률의 정당한 집행과 국가 구성원들 사이의 허심탄회한 의 사소통을 호소하고, 이를 실현하기 위해 스스로 실천에 나섰다. 법치는 지배 층의 자의적인 침학을 막고 공정한 통치를 확립하기 위한 것이며, 전면적인 의사소통은 인민의 권리를 보호하고 나라 사람들의 진정한 단합을 위한 것 이었다.

## I. 서 론

『독립신문』이 탄생되었던 시대는 정치적 정글의 시대였다.

동서양을 물론하고 지금 분운(紛紜)한 이 때를 당하여 육대주 안이 물 끓듯 하 는데 약한 자의 고기는 강한 자가 삼키지 못하여 발광을 하고, 어리석은 자의 물 건은 지혜있는 자가 뺏지 못하여 애를 쓰는 판(이다.)<sup>1)</sup>

1) 『독립신문』 1899년 11월 29일.

대한의 근일 경색을 또한 자세히 형용하여 말하였으되, '대한에 제일 크게 관계되는 나라가 아라사[俄羅斯; Russia]와 일본인데, 일본정부에서는 요사이 대한에다 식민지(殖民地)를 배포할 문제를 여러 번 제출하여 공론이 매우 분운하다' 하였으며, 또 '아라사에서는 대한을 좋은 실과와 같이 보아 항상 침을 흘리고 욕심을 내는 터인데, 연전에는 그 실과를 따서 먹으려고 손으로 몇 번 만져보다가 그 실과가 아직 맛이 들지 아니한 고로 조금 때를 기다리더니, 찬바람이 불고 서리가 나리매 그 실과가 점점 꼭지가 물러서 거의 떨어지게 된지라. 지금은 아라사 사람이 손을 벌리고 덤비어서 그 실과를 장차 따먹으려고 한다' 하였(다.)<sup>2)</sup>

즉, 약자·비문명자에 대한 강자·문명자의 전쟁의 시대였던 것이다. 당대 조선의 경우도 사정은 다르지 않았다. 러시아와 일본은 한반도를 놓고 각축(角逐)을 벌이고 있었다.

그런데 『독립신문』의 발간자들은 이러한 시대에 왜 '대포'와 '총'(gun)이 아니라 '신문'(paper)을 선택했던 것일까?<sup>3)</sup> 심지어 "그 전에 신문이 무엇인지 듣지도 못하였을 때에도 몇 백 년을 태평성대로 지냈는데, 지금 와서는 신문이 어찌 있어서 이같이 사람을 성이 가시게 하는고' 하여 슬퍼하는 이가 더러 있"었다고 한다.<sup>4)</sup>

요컨대 『독립신문』의 발간자들은 지극히 나이브한 현실 인식의 소유자들이었는가? 그들의 인식 중에는 확실히 그러한 측면도 있었다고 생각된다. 그러나 보다 중요하게, 여기에는 '정치'(politics)에 대한 중대한 인식의 전환이 개재되어 있었으며, 아울러 당대의 정치에 대한 발간자들의 현실 인식이 내재되어 있었다고 생각된다. 그것은 궁극적으로 '말'과 '소통'이 지닌 정치적 의미의 발견과 한국 근대 정치의 개막을 의미하는 것으로 보인다.

주지하듯이, 홉스(T. Hobbes)와 록크(J. Locke)는 정치의 주제를 '덕(德)'으로부

2) 『독립신문』 1899년 11월 16일.

3) 『독립신문』은 1896년 4월 7일 논설, 관보, 잡보, 외보, 광고 등의 내용을 담은 한국 최초의 사설 신문으로 발간되었다. 이 신문은 한 주에 3번 발행하였으나 1898년 7월 1일부터는 일간으로 발간했으며, 총 4면 중 3면은 한글로, 1면은 *The Independent*라는 이름으로 영어로 쓰여졌다. 서재필기념회편, 『서재필과 그 시대』(서울: 서재필기념회, 2003), p. 177.

4) 『독립신문』 1899년 11월 29일.

터 '자유(自由)'로 전환시켰다.<sup>5)</sup> 그런 점에서 플라톤이 생각한 '이데아(Idea)'나 공자가 생각한 '인(仁)'과 대비된다. 즉 근대 정치는 정치적 주체의 형이상학적 완성으로부터 완성된 정치를 추구하는 것이 아니라, 정치적 주체의 자유로부터, 그리고 자유로운 주체들의 관계로부터 좋은 정치를 추구하고자 했던 것이다. 따라서 정치는 주체들의 관계 맺기인데, 그 대표적인 방법이 소통(communication)과 규칙(principle)인 것이며, 그 구체적인 형태가 '말'과 '법'인 것이다. 그런데 이는 『독립신문』 발간자들의 정치적 비전과 매우 근사했던 것으로 보인다. 그러나 이는 물론 단지 이론적 관심의 산물이었던 것이 아니라, 당대의 문제에 적극적으로 응답하는 과정에서 모색되었다고 생각된다.

『독립신문』에 관한 정치학 분야의 최근의 연구로는 전복희(1995), 이나미(2001), 정용화(2003) 등이 있다. 이 중 전복희는 『독립신문』을 중심으로 사회진화론과 결합된 19세기말 지식인의 인종주의적 특성을 고찰하였다. 이나미는 한국 자유주의의 기원을 『독립신문』에 두어, 독립신문의 자유주의 및 그 내적 한계성을 분석하였다. 한편 정용화는 서구 인권 사상의 수용 양상에 주목하여 인권의 핵심 가치인 자유와 평등, 참정권 개념이 『독립신문』에 어떻게 나타났으며, 이것이 당시의 정치사회적 상황 속에서 어떻게 이해되고 적용되었는가를 고찰하였다. 이들 세 연구의 주요 관심은 『독립신문』의 '인종주의'·'자유주의'·'인권 사상' 등이었다. 본 연구에서는 『독립신문』의 '정치에 관한 인식과 그것의 전환'을 검토하고자 한다.

아래에서는 『독립신문』의 논설을 중심으로 첫째, 당대의 『독립신문』 발간자들의 현실 정치 인식이 어떠했는가, 둘째, 그러한 현실 인식에 기반 하여 그 시대의 위기에 대한 처방을 어떻게 강구했으며, 그것의 보편적 의미가 무엇인가, 셋째, 정치적 수단으로서 신문이 얼마나 유효했는가, 그리고 그것이 정치관의 전환과 어떤 관련이 있는가를 살펴보고자 한다.

5) 유희림, "정치사상-서양편", 서울대학교 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』(서울: 박영사, 2003), p. 57.

## II. 『독립신문』의 현실 정치 인식: 조선의 분열과 내적 식민지화

당시 조선의 위기 상황에 대한 『독립신문』의 인식 중 가장 뼈아픈 지적은 조선의 미개함보다도 조선의 분열이었다. 조선은 하나의 정치공동체가 아니라 1천 2백만 개의 정치공동체였다.

전국 형세가 모두各自 圖生이다. 전국 지면이 삼만 리 가량이요 인구가 일천 이백만 명가량이나 모두 各心이라. 외국이 설령 조선을 뺏고 싶더라도 뺏기가 쉬운 것이 사람마다 각심인즉 그 힘이 얼마가 되리요.<sup>6)</sup>

즉 조선이 직면한 첫 번째 위기는 서구 제국주의의 아시아 침략이라는 외적인 문제에 앞서 조선 내부의 심각한 분열 상황이었다. 그렇기 때문에 『독립신문』의 발간자들은, “이렇게 좋은 기회를 만나 청국 사람이나 대한 정부에서 웬만큼 열심히 공정한 법률을 행하고 정부와 백성이 일심이 되었으면 개명한 지경에 이르기가 용이할 듯 하거늘, 누구를 두려워하고 누구를 의뢰하여 자기 나라의 권리로 자기 나라 백성을 편안케 하지 못하는지 실로 탄식할 일이라”<sup>7)</sup>고 개탄하고 있다.

그런데 이 분열은 곧 양반·관리와 백성간의 분열을 말하는 것이다. 그리고 이러한 내적 분열은 곧 백성들의 국가 안위에 대한 무관심, 국가 자체에 대한 불신으로 나아갔다고 볼 수 있다. 그 내적 분열의 실태를 살펴보면, 예컨대 “진주 관찰사 리은용씨는 전등 해주 관찰사로 있을 때에 백성의 재산을 보호하여 주기는 고사하고, 도리어 부민의 재물을 어떻게 녹탈하였던지” 서양 선교사의 항의를 받자, 그는 “대한 백성이야 죽던지 망하던지 그대가 만일 상관치 아니하면 크게 감사하겠노라” 하였다고 하며, 또한 “지금 와서는 사계가 매우 난처한 것이 한두 사람에게만 돈을 먹은 것이 아닌즉 만약 한 사람이라도 돈을 도로 내줄 지경이면 황해도 내에 돈 뺏긴 백성들은 벌떼 같이 덤벼어서 다 각기 뺏긴 돈을 도로 달라할 터이니, 그 허다한 돈을 지금까지 궤 속에 유치한 것이 아닌즉 아무리 모양이 흥할지라도 애초에 모든 내주지 않는 것이 상책이라”고 하였다 한다.<sup>8)</sup>

6) 『독립신문』 1897년 2월 2일.

7) 『독립신문』 1899년 10월 5일.

이 때문에 『독립신문』은 이들을 “나라에 역적”<sup>9)</sup>이며 “백성의 원수”<sup>10)</sup>라고 부르고 있다. 즉 당시 조선의 정부와 지배계급은 일종의 폭력적 도둑집단과 같은 것이었다. 좀 길지만, 이에 대한 상세한 묘사를 살펴보면 다음과 같다.

어느 신문을 본즉, 해삼위에 대한 인민이 거류하는 자가 수십만 구가 되는 고로, 해지에 관원을 파송하여 보호할 일로 政府에서 회의하여 관원 파송하기를 결정이 될 듯하다 하기에, 대강 아는 대로 신문 보시는 제 군자에게 말씀하오리다. 사십년 전에 아라사에서 애군 약조에 혹룡강변 좌편과 해삼위 등지 두만강 어구까지 청국 땅을 얻었는데, 그 때에 대한에 권력 있는 사람들이 권력 없는 사람을 천대하며, 때리며, 욕하며, 부리기를 금수같이 부리며, 심지어 한 나라 님군의 적자요 동포이었던마는 형제를 종이라 하고 매매하며, 벼슬하는 관인들은 시골 사람이 힘을 들여 농사를 지어 일년에 자기의 식구 먹을 만큼 만들어 놓으면 여진 法律로 생명 재산을 보호할 생각은 추호도 없고 이런 사람을 큰 죄인으로 알고 탐재할 생각만 배속에 가득 차서, 각색 죄를 잡아 不孝라고도 하며, 不睦이라고도 하며, 亂類라고도 하며, 倫紀를 범한다고도 하여, 잡아다가 가두기도 하며, 으르기도 하며, 주리도 틀며, 불로 지지며, 여러 가지로 몹쓸 악형을 하여, 내종에는 그 사람들이 탕패 가산하도록 만들어 주며, 또 양반은 돈 있는 사람들을 불러다가 돈을 취하여 쓰고는 값을 각생[생각]은 전혀 아니하고, 만일 빚을 재촉할 지경이면 도리어 이심히 여겨 원이나 어사에게나 관찰사에게나 부탁하여 그 사람을 기어이 거지를 만드니, 돈푼 있는 사람들은 다른 사람이 곤욕 당하는 것을 보고 저도 당할까 하여 각기 위태함을 면할 길을 찾을 새, 혹 서울 와서 재상에게 돈을 주고 등을 대어 만일 이런 화단을 당하면 구원하여 달라 하며, 혹 압제받는 사람들은 천 량 생기는 원을 삼만 량도 바치고 하여, 충군 애민할 생각은 전혀 없고 듣고 보는 것이 모두 탐관오리 뿐이라.<sup>11)</sup>

이로 인해 우선, 백성들은 조선이라는 배를 떠나고 있었다. 그것은 자신들의 나라가 아니라 양반과 관리들의 나라였기 때문이다. 『독립신문』은 관인의 학정을 견딜 수 없어 백성들이 특히, 함경도, 평안도, 경상도 백성들이 조선을 버리고 청국

8) 『독립신문』 1899년 11월 10일.

9) 『독립신문』 1897년 12월 11일.

10) 『독립신문』 1899년 10월 24일.

11) 『독립신문』 1898년 10월 15일.

으로 러시아로 일본으로 떠나고 있음을 절절하게 서술하고 있다. 또한 그렇게 “고국을 버리게 된 것”이 “인민의 허물”이 아니라 “뇌물 받던 정부 대신들의 허물”이라고 지적하고 있다.

백성들이 도탄에 들어 본국에서는 압제를 견딜 수 없어서 생도 길을 찾을 새, 혹은 청국으로도 가며 혹은 아라사에서 새로 얻은 땅으로 가는지라. 청국에 간 사람들은 청국 인민들에게 압제는 받으나 대한 관인들처럼 재물을 빼앗지는 아니하기에 거류하나, 청국 법률도 야만의 법률이라, 어찌 악한 법률 밑에서 백성이 살기를 바라리오. 내중에는 아라사로 많이 이사하였고, 아라사에서는 대한 백성들이 관인의 학정과 양반의 압제를 이기지 못하여 오는 줄을 알고, 극진히 생명 재산을 보호하여 주며 공지를 할급하여 농업을 일삼게 하니 … 대한에 있을 때보다 인민이 요순적 풍속을 다시 만난 것 같은지라(…) <sup>12)</sup>

함경도와 평안도와 경상도 백성들이 아라사며 청국이며 일본으로 가 입적하니, 인민이 고국을 버리게 된 것이 인민의 허물이 아니라, 준민 고택하는 관원들과 인명 재산을 무법(無法)하게 상해 양반들 죄가 없다고 할 수는 없으나, 까닭인즉 관원을 못 견디게 하여 뇌물들 받던 政府 대신들의 허물이라. 세력 있는 양반들은 청직 천 명에 문객 천 명을 두고 사방에 심방하여, 시골 사람들이 돈푼이나 가지고 온 것을 알 지경이면 붙들어서 마구 뺏어 먹으니, 어찌 재앙이 없으리오. 지금 와서는 그 까닭에 政府 고관들이 양화만 받는지라. 만일 政府 관원들이 내외적 간에 장정과 규칙과 法律을 밝게 시행하고 생명 재산을 다른 나라처럼 보호하여 주었다면, 이 사람들이 무엇이 두려워 서울 관인에게와 붙으려 하며, 참봉, 주사, 원, 차함을 돈을 들여 맛보기나 하며, 선영 유업을 버리고 타국에 가 입적하리오. <sup>13)</sup>

요컨대 조선은 누군가 조선을 식민지화하기 이전에 이미 내적 식민지 상태였다. 『독립신문』 또한 이점에 대하여 “지금 조선서 내란이 나고 협잡이 성행하며 인심이 흉흉하고 규칙과 법률이 서지 않고 나라 흥망이 남의 손에 달려있는 것은 외국 탓이 아니라 조선 사람들이 잘못” <sup>14)</sup>한 데 있다고 말하고 있다. 일본의 식민지화는

12) 『독립신문』 1898년 10월 15일.

13) 『독립신문』 1898년 10월 17일.

14) 『독립신문』 1897년 3월 11일.

단지 착취자들의 종족만 바뀌었을 뿐이었다. 그러므로 조선의 백성들이 조선을 위하여 무엇인가 해야 할 이유나 동기는 없었다고 말할 수 있다. 그 결과는 앞에서 언급한 바와 같이, 백성의 국가 안위에 대한 무관심과 국가 자체에 대한 불신, 그리고 국가에 대한 저항으로 나아갔던 것이다.

이에 대해 『독립신문』은 다음과 같이 언급하고 있다.

백성들은 … 관장이 침략 하는데 괴로워 속마음이 답답할 때에는 한갓 그 나라 정부나 원망할 뿐이며, 아무 나라에서 자기 나라의 토지를 뺏어 가든지 자기 나라의 정부가 결단이 나든지 조금도 분한 마음이 없고, 다만 자기의 산업이나 뺏기지 않기를 바라나니, 전국 사람들이 모두 그 지경 되고야 그 나라가 부강하기를 어찌 바라리오.<sup>15)</sup>

혹간 인천 바다밖에 수상한 외국 배 한 척만 왔다는 소문이 있을 지경이면 관민간에 어떻게 방비할 경영은 당초에 아니하고 다만 36계중에 제일 상책만 생각하니, 그렇고 보면 비록 토지는 육대주에 반을 차지하고 군사는 몇 백만 명이 된들 어찌 세계에 대접받기를 바라리오.<sup>16)</sup>

그러나 인민의 헌신이 없이 국가가 독립을 유지할 수 없는 상황이었다. 갑신정변과 갑오개혁을 언급한 1898년 3월의 논설을 살펴보자.

갑신년에 소년 사오 인이 조금 분한 마음을 내어 그 부끄러움을 씻고 대한을 자주독립국으로 세계에 행세하여 보려고 하다가, 또 청인과 청인에게 충심되었던 본국 사람들에게들 다 패를 받아 죽은 자도 많이 있고 멸문 당한 자도 많이 있어, 그 후에는 십여 년 동안 다시 자주 독립하자는 의론이 감히 입 밖에서 나지도 못하였고, 대개 그런 생각 있는 사람도 없었다가 갑오년에 별안간에 자주 독립을 억지로 타국이 만들어, 좋아 아니 하는 것을 억지로 세계에 동등이라고 하여 주었으나, 이렇게 억지로 얻은 자주 독립을 누가 그리 끔찍이 여기리오. 만일 그 자주 독립을 얻을 때에 대한 인민이 몇 천명이 죽었으며 충신 열사의 피가 흐르고 언것을 것 같으면, 대한 인민들이 그 얻은 자주 독립을 대단히 중히 여겨, 아무쪼록 나라 권리를 보존하고 점점 진보하여 그 죽은 충신 열사의 뜻을 본받아 그 사람들

15) 『독립신문』 1899년 10월 30일.

16) 『독립신문』 1899년 11월 11일.

이 마치지 못한 사업을 성취할 경영들을 하려니와(…)」<sup>17)</sup>

이상의 논설을 살펴보면 먼저, 갑신정변 실패이후 10여 년 동안 자주 독립에 관해 의론조차 하지 못했던 정치적 경험을 말하고 있다. 그리고 그러한 실패한 역사적 경험으로 인해 갑오년의 개혁이 타율적인 개혁으로밖에 될 수 없음을 한탄하였다. 요컨대 주체적인 힘에 의해, “인민”과 “총신열사”의 큰 희생에 의해 달성되지 않은 독립은 유지될 수 없다는 것이다.

그러나 그렇게 되기 위해서는 인민들이 국가를 사랑하고, 국가의 독립을 위해 목숨을 바쳐야 했지만, 아무런 권리도 없이 오직 수탈의 대상으로만 존재했던 인민들로서는 그럴 의무도, 그럴 가치도 없었을 것이다. 이런 상황에 대해 독립신문은 어떠한 대안을 제시하고 있었는가?

『독립신문』이 처음 발간된 해인 1896년 4월의 논설에는 “사람이 총신이 되려면 그 나라 법률을 지켜야 하며 법률을 지키지 아니하면 역적”이라고 하였다. 즉 “난류가 되어 정부를 해하든지 정부에서 보낸 관장을 욕하고 죽이는 것은 역적”이나 하는 일이라고 주장하고 있다.<sup>18)</sup> 그러나 다른 한편 독립신문의 논조가 급진화되기도 했지만, 전반적으로 혁명성에 관한 인식은 후기로 갈수록 더욱 약화되었던 것으로 생각된다.

『독립신문』 창간에서 폐간에 이르는 총 3년 8개월(1896. 4~1899. 12)의 논설을 검토한 김홍우·유범상의 연구에 따르면, 논설문에서의 “대한의 장래”에 대한 전망은 낙관론과 비관론, 그리고 중간적 입장으로 구분된다고 하였다(김홍우·유범상 2003·10, 43). 독립신문의 논조는 당시 국제 정세 및 국내외의 급박한 상황을 반영하여, 초기의 낙관론에서 후기의 비관론으로 바뀌고 있었던 것이다. 그리고 대체로 낙관적 시기(1896년 4월에서 1897년 12월)와는 달리, 비관론이 압도적으로 우세했던 후기에는 오히려 “극단적인 상황에 대처하는 데 있어 철저하게 혁명성을 배제하고 단지 도덕적·인간적 감동과 호소로 일관하는 비폭력적 온건계약론”을 견지하였다(김홍우·유범상 2003·10, 39).

17) 『독립신문』 1898년 3월 17일.

18) 『독립신문』 1896년 4월 11일.



### III. 『독립신문』의 법에 대한 강조와 그 보편적 의미

『독립신문』은 민중혁명을 주장하는 데에 이르지지는 않았다. 이러한 내적 식민지화와 분열에 대해 『독립신문』이 첫 번째로 제시하고 있는 것은 공정한 ‘법률’의 확립과 공정한 재판을 통한 법치의 확립이었다.

대한이 이렇게 빈약한 것은 다른 연고가 아니라 법률이 문란한 까닭인데, 집법한 관리들이 장정을 준행치 아니하고 백성을 학대하매, 잔약한 인민이 원역한 정세를 호소할 곳이 없을 뿐 아니라, 옥정[獄政]이 도무지 대종이 없어 아무리 무죄한 사람이라도 공연히 구날[構捏]하여 불효부제로 몰아서 재물을 뺏거나, 그렇지 아니하면 이미 걸쳐하여 방송[放送]한 사람을 다시 착수하고 조율하는 일도 있으되, 누가 시비하는 것도 보지 못하였고 누가 사핵[査覈; 실정을 자세히 조사함]하는 것도 듣지 못하였더니, 이번에 의정 대신이 법률의 어김이 있는 것을 바로 잡아 옥체[獄體]의 신중[慎重]함을 상주하였으니, 종금 이후로는 법관 중에 누구이든지 응당 얼마큼 두려워하고 조심하여 법강이 어지러울 지경에 이르지 아니할 터이니, 또한 가히 전국 인민을 위하여 깊이 송축할 만한 일이다.<sup>19)</sup>

이상에서 법률 및 장정의 준행, 옥정의 공평한 시행, 엄정한 사핵 등을 언급하듯 『독립신문』 전편에서 가장 강조되고 있는 것은 철저한 법의 실행이었다. 『독립신문』은 그 당시 “무수한 법률, 장정, 규칙 등이 실시되지 않고 지상공문으로 끝나 버린 당시의 실상을 커다란 절망감으로 나타낸다.”(김홍우·유범상 2003·10, 24) 대한정부가 “문서와 장정과 법률(을) 말로만 인민의 권리와 생명과 이익을 보호한다”고 하고는 실제 “일하는” 데에서는 “장정”도 “법률”도 “경계도 없”다는 것이다.<sup>20)</sup> 법률 및 장정이 아무리 많아도 백성들은 점점 더 도탄에 빠져들었던 것이다.

그러함에도 불구하고 이처럼 ‘법’의 확립 및 실행을 강조하고 있는 것은 사실 조선의 통치체제가 가진 근본적인 결함을 통절하게 인식하고 있었기 때문인 듯하다.

19) 『독립신문』 1899년 10월 13일.

20) 『독립신문』 1898년 5월 28일.

나라에 法律은 생명의 근원이라, 그 근원을 찾아 밝혀야 할 것이라. 물이 근원을 잃으면 마르고, 나무가 뿌리를 떠나면 죽고, 배가 닻가지를 잃으면 풍랑을 만나 필경 깨어질 터이든, 하물며 만물 가운데 귀한 사람이 생명 근원 法律을 잃고 어찌 견디리요.<sup>21)</sup>

法律이라 하는 것은 홀로 法律을 배우는 이만 반드시 요구할 뿐이 아니라, 전국에 인민 되는 이들도 또한 마땅히 그 나라 法律의 대체를 알지 아니치 못할 것은 어찌 그러하고 하니, 나라 百姓이 사는 것은 다 法律의 어거하는 바이라. 그런고로 사람의 생명과 신체와 명예와 자유와 재산은 다 法律의 보호함을 힘입어 비로소 온전함을 얻나니, 나라 百姓 되는 자가 그 나라 法律의 범위를 벗어나지 못함은 천지간 만물이 물리상의 法則을 떠나지 못함과 어찌 다름이 있으리요. 천지간에 벌여 있는 만가지가 다 일정한 차서가 있어 비로소 물건이 되는 고로, 가라대 물건이 있으면 반드시 法則이 있다 하거늘 하물며 사람들이 함께 사는데 어찌 서로 관계를 정한 각기 행위의 대패와 먹줄 되는 것이 없으리요. 대개 사람들은 각 집이 서로 의지하여 부락이 되고 부락이 서로 합하여 종족이 되고 종족이 서로 맺어 나라가 되는데 이르나니, 이러하기에 사람의 서로 관계되는 것이 더욱 긴중한 지라. 만일 그 뜻과 의리의 향하는 바에 방종하고 임의로이 하여 억제하는 바가 없으면, 나라의 차서가 문란하고 서로 다투는 끝은 약한 사람들의 고기를 강한 사람이 먹는 것을 면치 못하여, 각기 살아 있는 행복이 다시 위태하고 험한데 빠질 지라. 그런고로 각 사람의 하는 일에 대하여 일정한 규칙을 주고, 그 한계에[를] 어기어 임의로 행위함이 없게 하며, 이 규칙을 반드시 지키게 하여 국가의 차서를 보존하게 하고, 각 사람들이 함께 살기를 온전케 하는 고로, 法律은 곧 사람들이 곧 함께 사는 데 행위하는 규칙이라 한 것이라.<sup>22)</sup>

즉 이곳에서의 ‘법률’이란 정치공동체가 탄생되기 위한 근본적 요소(fundamental element), 즉 헌법(constitution)으로 인식되고 있다. 그리고 그 법의 목적은 “사람의 생명과 신체와 명예와 자유와 재산”의 보호에 있다고 명시하고 있다. 그것은 정치공동체가 존속하는 목적과도 같은 것이다.<sup>23)</sup>

21) 『독립신문』 1898년 10월 17일.

22) 『독립신문』 1898년 11월 30일.

23) 『독립신문』이 정치공동체의 목적을 달성하기 위한 방법으로 법적·제도적 장치를 강조한 것은 박영효와 유길준의 인식 보다 더 객관적 실체에 근접했던 것으로 보인다(정용화 2003, 76). 그들에게 있어서 자유는 자유를 제약하는 외적인 제도들을 개혁하려는

그런데 주지하듯이 조선은 ‘法’이 아니라, ‘禮’에 의한 통치를 이상으로 삼았던 국가였다. 공자는 “刑政으로만 백성들을 다스리면, 백성들이 모면하려고만 하여 부끄러움을 모른다”고 말했다. 역사적으로 객관적인 법의 지배를 강조했던 法家の 정치 사상에 대해 가장 적대적인 태도를 표명해 온 것은 儒家였다. 조선의 정치적 목적은 “사람의 생명과 신체와 명예와 자유와 재산”의 보호에 앞서 인간성을 완성하는 것(復性)에 있었다. 인간성의 완성이 다른 모든 것을 가능하게 할 것으로 전제되었던 것이다. 따라서 이를 실현하기 위해 필요한 것은 완성된 인격자(聖王 또는 君子)와 그의 가르침(教化)이었다. 그러므로 『독립신문』의 논자들이 ‘예’가 아니라 ‘법’을 강조하고 있는 것은 매우 명백한 의도를 가진 것이었다. 요컨대 그것은 이른바 ‘禮治’의 파탄이었다고 생각된다.

실제로 禮治의 정치는 어떠한 정치가 되었는가? 완성된 인격자들의 정치는 짐승들의 정치보다도 못한 것으로 바뀌었다.

근래에 세계상 못된 관리들은 위로 임군을 속이고 아래로 민생을 학대하니, 첫째는 작록을 주어 기르는 임군의 은혜를 저버림이요, 둘째는 稅錢을 내어 군자를 기르는 野人의 은혜를 이제 버림이라. 이러한 관리들은 사나운 사자 같은 짐승 보기도 부끄럽지 않을지.<sup>24)</sup>

그런데 이 언필칭 군자들이 백성들을 처벌하는 명목은 앞의 인용에서 살펴 본 바와 같이 “不孝라고도 하며, 不睦이라고도 하며, 亂類라고도 하며, 倫紀를 범한다”는 것으로, “잡아다가 가두기도 하며, 으르기도 하며, 주리도 틀며, 불로 지지며, 여러 가지로 몹쓸 악형”을 가해 사육을 채웠던 것이다. 이 시기 조선에 있어서 공자나 주자의 교설(敎說)은 인격의 완성은 차치하고 가장 사악한 수단으로 사용되고 있었다. 그러므로 『독립신문』의 발간자들이 보기에, 이른바 성리학적 정치는 근본적으로 파산된 것이었다. 이를 둘러싼 당대의 대립을 살펴보자.

독립협회에서 공의 하기를 法律이라 하는 것은 세계 각국 인민들이 금석같이 믿고 생명과 재산을 보호하는 것이라. 우리 황상 폐하께서 하늘같이 높으신 성덕

것 보다 자유를 누릴 수 있는 내적인 능력을 키우는 것이었다(정용화 2002).

24) 『독립신문』 1899년 11월 24일.

으로 法律을 [영]위 개정하셨거늘 신기선씨가 도로 옛적 法律을 고치라는 것이 첫째, 국체에 크게 손상되고 민생에 크게 관계된다 하여 신씨에게 질문하려 하였더니 신씨가 즉시 접견치 않고 중추원으로 후기를 두는지라. 독립협회에서 10월 1일에 중추원 문밖으로 개최하고 회원 중에 총대위원 5인을 선정하여 중추원에 들여보내어 신기선씨에게 질문한 즉, 신씨의 대답이 法律을 좀 더 밝히기로 나라 일이 더 잘될 것 무엇 있소 한대, 총대위원이 가로되, 法律이 밝지 아니하면 나라 일이 어찌 크게 관계가 아니 되겠소.<sup>25)</sup>

천하만사가 모두 法律에 벗어나지 아니하거늘 대신이 어찌 이렇타시「이렇게」 망령되게 말씀하시느뇨 한대 신씨 가로되, 덕을 닦아야 하지요 하거늘 총대위원이 가로되, 法律이 밝아야 덕이 생기지요 하니까 신씨가 어색하여 아무 대답도 다시 없었는지라.<sup>26)</sup>

요컨대 이상에서 대신 신기선은 “법률을 좀 더 밝히기로 나라 일이 더 잘 될 것이 무엇”인가 “덕을 닦아야”지 하였고, 반면 독립협회의 총대위원은 “법률이 밝아야 덕이 생”긴다고 주장하였다. 신기선은 전통적인 정치적 사유를 반영하고 있었던 것이다.

그런데 이러한 대립은 단순히 논리적 대결 이상의 의미를 함축하고 있었던 것으로 생각된다. 그리하여 『독립신문』 논설자들은 정치를 위한 새로운 지식체계를 제시한다. 그것이 ‘정치학’이며, 여기에서 ‘정치학’은 ‘道學’과 대비되어 법적인 것으로 인식되고 있다.

대개 나라를 다스리는 법에 두 가지 강령(綱領)이 있으니 하나는 정치학이요 하나는 교도학이라. 만일 정치가의 밝은 법률이 아니면 음풍영월(吟諷咏月)의 시편을 노래하는 자 산업을 능히 편히 못할 것이요, 농사업을 힘쓰는 자와 장사업을 경영하는 자와 공장 기술에 종사하는 자 또한 그 생업을 편히 못할 것이요, 만일 도학가의 인선한 교화가 아니면 완악한 백성의 마음과 음란한 사람의 행실을 자연히 감화하여 고치게 할 수 없는지라. 정치학은 백성을 다스리는데 관계가 긴중하고 도학은 인심을 구속하는데 크게 요긴한 고로, 정부 대관이 되어 정사 권리를 잡을 때에 항상 두 가지 강령을 먼저 힘쓰나니, 이 두 가지 학이 왕성하는 나라는

25) 『독립신문』 1898년 10월 4일.

26) 『독립신문』 1898년 10월 4일.

오주 세계에 어디든지 어느 나라이든지 반드시 문명하며 부강하여 세계상의 일등국이 될 것이오, 두 가지 학이 쇠패한 나라에는 인구가 암만 衆多하고 토지가 암만 광대할지라도 법률이 행치 못함으로 약한 자의 고기를 강한 자가 먹고 천한 자의 재산을 귀한 자가 뺏으며 상하 귀천을 물론하고 마음에 가득한 것은 욕심 하나 뿐이라. 킁킁한 밤중 같은데 앉아 서로 치며 서로 빼앗기로 농사를 삼느니 어느 겨를에 백성을 사랑하며 무슨 학문으로 선심을 행하리오.<sup>27)</sup>

여기에서 『독립신문』의 논자들은 ‘法律’을 이른바 ‘道’와 대등한 것으로 설명하고 있다. 이러한 인식은 전통적으로 동양사회를 지배해온 ‘정치적 지식 패러다임에 대한 반론’이라고 말할 수 있을 것이다.

#### IV. 결론: 『독립신문』의 ‘말’과 ‘소통’

『독립신문』이 제시하는 두 번째 대안은 정치의 세계에서 ‘말’과 ‘소통’이 가진 중요성에 관한 것이다. 왜냐하면 무질서하고 부당한 법률의 문제와 아울러 내적 분열의 가장 심각한 원인 중 하나는 백성들이 자신들의 처지를 호소할 아무런 수단도 가지고 있지 못하다는 점이었기 때문이다. 설사 백성이 억울한 일이 있어 호소한다 해도 그 실효성이 없었다.

지금 노형의 말씀이 도하에는 원익한 백성이 없다하니, 참 의혹이 있는 것이 내가 서울 온 지가 불과 4~5일 동안에 간혹 거리로 지나다가 들은즉, 사람들의 수근거리는 말이 ‘아무는 애매히 감옥에 갇혔으나 그 원익한 사정을 호소할 곳이 없다’ 하니 이 어찌 원익한 백성이 없다하며 ...<sup>28)</sup>

또한 동학농민군에 따르면, 그들이 “서로 모여서 本官에 호소하려고 하면 이를 亂類라 하고, 營門에 호소하려 하면 賊黨이라고 지목”하여 호소할 곳이 없었다고 한다. “합평군수 민태식씨로 말할지라도 전등 연안군 군수로 있을 때에 확정을 어떻게 하였던지 연안에 유리하게 된 백성들이 그 원익한 사정을 견디지 못하여 거

27) 『독립신문』 1899년 10월 5일.

28) 『독립신문』 1899년 11월 2일.

번 능행 하실 때에 격쟁[擊錘: 징이나 팽과리를 쳐서 하소연]하고 상언하였”다고 한다. 그러나 백성들이 왕에게 직접 호소할 기회는 거의 없었을 것이다. 『독립신문』의 발간자들은 중국의 병세를 지적하면서 첫 번째 조항으로, “정부의 마루가 너무 높아 상하의 물정을 서로 통달할 수 없다”는 점을 들고 있다.<sup>29)</sup> 『독립신문』 필자들은 중국이 쇠망하게 된 원인으로 특히 이점을 강조하고 있다.

그러나 성리학적 질서 속에서도 의사소통을 강조하는 훌륭한 정치이론을 가지고 있었다.

생각하오니 하늘과 땅의 사이가 막히는 것이 비(否)가 되고 하늘 기운은 아래로 나리고, 땅 기운은 우흐로 오르는 것이 태(泰)가 되오니, 이는 님군의 도와 백성의 정 사이에 그 통하고 막히는 것을 인하와 비와 태가 판단하는지라. 폐하의 지극히 어지심으로 물음심을 좋아 하옵시고 살피심을 좋아하셔서 진실로 통촉 못 하옵실 바가 없으시나, 다만 조정 신하의 막고 가리움이 우에 베풀 바와 같으옵기로, 님군의 도는 위에서 막히시옵고 백성의 정은 아래에서 억울하와, 이 태(泰) 되는 터를 잡아 부(否)가 지음칠 땅이 이물가 두려워하오니 가생(賈生)으로 하여금 살았으면 어찌 다만 설 때 울고 눈물만 흘리는데 그치오리까. 업디어 빌건대, 성명은 깊이 살피셔서 빨리 일곱 신하를 내쫓으옵시고, 또 즉일에 공변되고 바르고 깊이 믿으시는 신하 한 사람을 명하셔서 몸소 신등 업대여 있는 땅에 이르게 하옵시면 무릇 신등의 마음에 하고싶은 말씀과 상소로 능히 다 베풀지 못한 자를 곳 마땅히 날날이 들어 조목조목이 아뢰올 터이니 백성의 정이 가히 우흐로 통하올 터와 태(泰)에 돌아올 업이 그 기틀이 이에 있사오니, 업대여 원컨대, 성명은 드리워 살피옵소서.<sup>30)</sup>

요컨대 정치적으로 위에서 “막히”지 않고, 아래에서 “억울하지 않으면, 즉 상하가 통달하면 태평을 이루게 되며, 상하가 분리되면 난세가 된다”는 것이다. 그렇다면 당시 조선의 상황은 태평이 아닌 난세였다.

관민간에 참 나라를 위하여 애쓰고 통분히 여기는 이가 몇 사람이나 되느냐. 들은즉 전국 인민에도 간혹 시세와 형편을 짐작하는 친구가 있어 실성으로 한탄하는 말을 발하게 되면 옆에 있는 이가 도리어 책망하되, ‘그대는 쓸데없는 걱정하

29) 『독립신문』 1899년 10월 10일.

30) 『독립신문』 1898년 10월 11일.

지 말고 다만 고식지계로 자기 일신이나 안과「安過」하지 공연히 격분한 말하지 말라. 그런즉 바른 말 하다가는 큰 낭패를 당하리라' 한다니 과연 그러할지.<sup>31)</sup>

당시 조선은 이처럼 국가를 위한 염려조차도 위험시 될 정도로 정치적 의사소통이 단절되어 있었던 것이다. 그러므로 이러한 위기를 타개할 수 있는 유일한 길은 혁명 밖에 없었다. 1894년의 동학농민혁명은 한국 역사상 가장 대규모의 농민반란이었을 뿐만 아니라, 성리학과는 다른 이념을 민중 스스로 제시함으로써 진정한 의미의 혁명성을 획득하고 있었다. 그러나 그것은 동시에 근대 한국정치의 전면적 분열을 의미하고 있기도 했다. 조선은 이미 내적으로 분열되어 있었는데, 이를 계기로 지배집단과 피지배집단, 그리고 개혁집단 내에서도 위정척사파, 개화파, 동학농민파가 분열되었다. 이 분열을 극복하고 변혁을 위한 에너지를 어떻게 결집시킬 수 있을 것인가? 『독립신문』은 이에 대한 자신들의 역할을 다음과 같이 말하고 있다.

첫째 정부의 득실과 민간의 질고를 날마다 신문 상에 게재하여 정부에서 하는 바 일을 선악간에 백성이 한가지도 모를 것이 없게 하고, 백성의 경과하는 사정은 고락간에 정부에서 알지 못하는 바 없게 하는 고로, 정부와 백성 사이에 도무지 서로 막히지 아니하나니 그렇기에 신문사는 관민간에 기별상통하는 전기선이라.<sup>32)</sup>

이것은 『독립신문』이 신문으로서의 일상적 기능을 수행한 것이지만, 당시로서는 정부의 일과 재정에 대해 백성들과 공유하려는 것 자체가 새로운 국가의 건설에 중요한 의미가 있는 것이었다. 그런데 『독립신문』의 발간은, 추상적으로 근대 국가 건설이라는 목표 이전에 당대의 정치적 상황에서 절실히 요구되었던 필요에 응하는 것이었다. 『독립신문』의 출현에 의해 다양한 정파들과 계층, 정치집단은 처음으로 공개적인 공동의 정치적 영역을 얻을 수 있었기 때문이다. 그런 의미에서 『독립신문』은 한국의 첫 근대적 정치제도(political institution)였다고 말할 수 있을 것이다. 선거나 의회, 정당 등이 없었던 이 시대에 『독립신문』은 유일하고도 총

31) 『독립신문』 1899년 11월 14일.

32) 『독립신문』 1899년 10월 16일.

체적인 근대 정치제도였다. 그리고 그것은 '말'의 소통을 통해 공동의 정치적 장을 만들어 내고자 했던 것이며, 그것을 통해 당대 조선의 위기에 대한 공동의 인식을 형성시키고, 마침내 「중추원」이나 「만민공동회」같은 공동의 정치적 행위(political behavior)도 만들어 내었던 것이다. 그러므로 『독립신문』의 발간자들이 대표와 총 이전에 신문을 택했던 것은 말 그대로의 의미에서 정치적(political)이었다. 독립협회의 상소를 살펴보자.

이제 이 여러 백성의 의론이 끊어올라 오늘날을 이루게 한 것은 어찌 신등의 본심의 하고자 한 바이릿까. 신등이 마음에 가득히 걱정하고 탄식하는 바이로소이다. 슬픈지라, 저 물리침을 입은 모든 신하들이 아첨하고 아당하여 구차히 용납함으로 전혀 막고 가리움을 일삼아, 안으로는 백성의 마음으로 하여금 울분하게 하고 밖으로는 이웃나라로 하여금 엿보고 기다리게 하여 정사 행하는 것은 장정을 지키지 않으며 송사 받아 다스리는 것은 法律을 지키지 않으며, 이천만 인구는 구렁에 메이는 액이 있삽고 삼천리 강토는 외「오이」쪽지 같이 나눌 걱정이 있삽기로, 신등이 처소를 떠나 회를 열었으며 상소를 하고 쥬문밖에 엮드렸사오니, 진실로 그 뜻을 궁구하온즉 단단코 충애의 정성에서 나온 것이거늘, 저의 물리침을 입은 모든 신하들은 저의 죄를 마땅히 뉘우쳐 할 것을 생각하지 않고 오직 논핵이 만난 것을 원수로 삼아 나타내게 나오고, 가만히 도모하여 공교히 엮고 빠치기만 일삼아, 이에 신등으로써 政府를 평론한다 출척을 참례한다 이르며, 대신 협박하기를 탕탕히 방한이 없다고 일러서 반드시 자행한대로 몰아치거늘, 폐하께서는 그릇 이 무리의 침윤하는 것만 막으시고 이 엄한 조처를 문득 내리시니, 폐하께서 어찌 아첨하고 아당하는 것만 기뻐하시고 바른 말씀은 미워하옵나이까.<sup>33)</sup>

『독립신문』의 발간자들은 “여러 백성의 의론이 끊어올라 오늘날을 이루게 한 것은 어찌 신등의 본심의 하고자 한 바이릿까”라고 말하고 있지만, 그것은 그들의 목표가 성공했음을 시사하고 있다. 조선의 백성들은 『독립신문』을 통해 새로운 정치적 주체로 탄생하고 있었던 것이다.

그런데 그것은 사실 '의사소통적 법'의 탄생을 의미하고 있기도 하다. 즉 새로운 정치적 주체들은 규범적이고 합리적인 법을 요구하고 있었고, 그 목적을 위해 정부의 탄핵이나 만민공동회와 같은 다양한 정치적 수단을 만들어 내고 있었기 때

33) 『독립신문』 1898년 10월 25일.



문이다. 『독립신문』의 발간자들은 단지 법률의 준수를 호소하고 있었던 것만이 아니었다. 신문의 발간 자체가 법률의 준수를 가능하게 하기 위한 정치적인 행동이었던 것이다.

요컨대 『독립신문』 발간자들의 목표는 첫째, 당대 조선의 내적 식민지화와 정치적 분열을 극복하기 위해 공동의 정치적 장을 만들어 내는 것이었다. 둘째, 공동의 정치적 의사소통을 통해 새로운 국가를 만들고자 했다. 즉 진리와 그것을 아는 군자들, 군자들에 의해 교화되는 백성들의 정치체가 아니라, 공동의 정치적 의사소통을 통해 공동의 정치적 아이덴티티를 형성하는 의사소통으로서의 정치공동체, 말의 정치공동체를 형성하고자 했던 것이다. 근대 계약론에서 말하는 자연상태에서의 국가형성을 위한 계약 혹은 수탁도 바로 그런 의미를 가지고 있는 것으로 생각된다. 그리고 그것은 홉스의 주장처럼 한 번 양도된 뒤 모든 권리가 소멸되는 것이 아니라, 록크의 말처럼 양도된 것이다. 국가가 계약을 위반하면 인민들은 본래의 국가를 회복하기 위해 행동해야 한다. 그러므로 말의 정치공동체는 어떤 의미에서 언제나 자연상태와 국가의 사이에서 유동하는 불안정하고 혁명적인 것이다.

## 참고문헌

- LG상남언론재단 편, 1996. 『독립신문』. 서울: LG상남언론재단 제1권~제4권; 서울대학교 정치학과 편, 2001~2003. 『독립신문』 미간행본.
- 김홍우·유범상, 2003·10. “‘한국사회과학론’의 화두로서의 「독립신문」”. 서울대학교 사회과학대학 교수집담회 발표문.
- 서울대학교 정치학과 교수 공저, 2003. 『정치학의 이해』. 서울: 박영사.
- 서재필기념회 편, 2001. 『개화 독립 민주』. 서울: 도서출판 삼우.
- 서재필기념회 편, 2002. 『서재필과 그 시대』. 서울: 서재필기념회.
- 이나미, 2001. 『한국 자유주의의 기원』. 서울: 책세상.
- 전복희, 1995. “19세기말 진보적 지식인의 인종주의적 특성: 19세기 말 진보적 지식인의 인종주의적 특성.” 한국정치학회편. 『한국정치학회보』 제29집 제1호.
- 정용화, 2003. “서구 인권사상의 수용과 전개: 「독립신문」을 중심으로.” 한국정치학회 편. 『한국정치학회보』 제37집 제2호.

## ABSTRACT ■

## The Birth of Korean Modern Politics: 'Deliberation' and 'Law' in *The Independent*

**Heekyung Suh** | The Law Research Institute Seoul National University

The existing studies on *The Independent*, the first Korean private newspaper, mainly have focused on the linguistic and journalistic aspects of it, or on its modernity. On the other hand, this paper tries to take more political and practical approach. In other words, I attempt to examine how *The Independent* defined the political crisis of the day and what alternatives it tried to sort out. In the first place, *The Independent* showed that the politics of Chosŏn Dynasty had been being paralyzed even before the outside invasion began. It was due to severe exploitation of people by the ruling class and the consequent alienation of the people from the nation. Secondly, *the Independent* argued that the law be executed in due manner and the members of nation communicate each other with open minds to overcome the crisis. Governing by law was thought to help prevent the ruling class' arbitrary maltreatment of the people and establish fair rules for governing, while the open communication was to protect the people's right and unify the people living in the country.