

## ‘연방주의자 논고’에 나타난 매디슨의 새로운 미국 국가: 광대한 공화국

손병권\*

중앙대학교 국제관계학과 부교수

제임스 매디슨의 “광대한 공화국론”에 대한 이해는 먼저 그가 정부의 폭정과 구별되는 사회적 폭정을 발견하고 이에 대한 해법으로 연방정부의 창설이 필요함을 주장했다는 사실에서 출발해야 한다. 정부의 폭정과 구별되는 사회적 폭정은 바로 다수 분과에 의한 폭정이었으며, 이 문제는 “영토를 넓히는 조치,” 즉 광대한 공화국의 창설에 의해서 해결될 수 있었다. 그리고 이와 관련하여 매디슨은 최선의 “대의정부”(그가 정의하는 바 공화국)를 만들기 위해서 연합헌장체제내의 구성정부인 방가(邦家: state)의 경계를 초월하는 연방정부의 창설을 주장하였고, 이렇게 해서 창설된 정부가 정치적 폭정에 빠지지 않게 하기 위해서 권력분립의 필요성과 연방의 분권화를 주장하였다. 무엇보다도 사회적 폭정의 문제는 “분과”의 문제를 논의한 『연방주의자 논고』 10번에 지적되어 있으며, 방가 수준에서 이 문제의 해결은 어려우므로 연방이라는 광대한 영토와 인구를 통해 해결되어야 한다고 매디슨은 주장하였다. 광대한 영토 안에서는 다수 분과의 형성가능성이 어려워지고 잠재적 다수 분과가 생긴다 하여도 실제로 이를 실행하기가 어려울 것이라는 점이 매디슨 주장의 초점이었다. 이어서 그는 정치적 폭정은 연방정부 수립 이후 등장하는 문제로 이는 권력의 분립과 연방제도에 의해서 방지될 수 있다고 보았다. 이러한 매디슨의 견해는 반연방주의자들이 강력히 중앙정부에 대해서 품고 있었던 우려를 해소하기 위한 그의 반론으로서, 신생 공화국의 정부형태 안에는 권력의 집중에 대한 견제책이 마련되어 있음을 보여주기 위한 것이었다.

◆ 주제어: 매디슨, 연방주의자, 반연방주의자, 사회적 폭정, 정부의 폭정, 공화주의

### I. 머리말: 문제의 제기

합의주의 미국사학의 창시자로 알려져 있는 하츠(Hartz, 1955)가 지적했듯이 미국은 “생애적 자유주의”(natural liberalism)의 토양에서 성장한 국가였다. 탄생과 동시에 자유롭고 평등한 미국인들에게 따라서 유럽의 왕조적 전통에서 발견될 수 있는 권위에 대한 존경심이나 위계질서에 대한 순종은 적어도 미국적인

\* 여러가지 유익한 논평을 해주신 심사자 두 분께 감사의 말씀을 전한다. 새로운 연구과제를 던져주신 심사자와 특히 개념과 용어선택에 경각심을 일깨워 주신 심사자에게 심심한 감사의 말씀을 드린다.

현상은 아니었다. 이러한 미국 예외주의의 각도에서 볼 때 생래적 자유주의를 토대로 한 북미대륙의 경우 중앙집중화된 권력은 미국인들의 의식이나 경험세계에서 생소한 것일 수 밖에 없었다. 그리고 이러한 미국적 경험은 미국의 건국과정에 중요한 제한적 요소로 작용했다.

이미 존재했던 중세적 질서의 붕괴라는 역사적 과정을 주도하면서 등장한 절대군주 중심의 유럽 근대민족국가와는 달리 미국은 헌법제정의 절차를 통해서 “만들어진” 국가였다. 다시 말해서 미국의 경우에는 유럽국가들처럼 중세적 질서를 붕괴시키면서 등장한 절대왕정이 국가권력의 맹아로서 제공되어 있지 않았다. 홀링스워스(Hollingsworth, 1978)나 헌팅턴(Huntington, 1968), 립셋(Lipset, 1963) 등 비교정치의 각도에서 미국 국가건설을 조망하는 학자들의 주장처럼 미국은 중세적 질서의 저항을 경험하지 못했고, 그 결과 이러한 질서를 파괴하기 위한 권력의 중앙집중화 현상도 필요하지 않았다. 따라서 중세적 질서가 부재했던 미국적 토양에서 국가권력은 헌법제정 등 새로운 절차를 통해서 의도적으로 “창출”되어야 했다. 그러나 “창출”되는 권력은 생래적 자유주의의 이면인 “무국가성”(sense of statelessness)의 제한 속에서 조성되는 것이었기에 저항을 수반할 수 밖에 없었다.

생래적 자유주의라는 권력의 진공상태를 일반화된 것으로 받아들이는 건국당시 미국인들에게 최대의 고민은 내외의 도전에 대처하기 위해서 국가가 필요하기는 하나 과연 새로운 국가가 인민의 자유를 유린하지 않고 가능할 것인가의 문제로 압축되었다. 식민지의 자치권을 무시한 영국왕실의 식민지정책에 대한 반감이 여전히 생생한 기억으로 남아 있는 미국에서 새로운 국가를 창출한다는 것은 혁명을 통해 쟁취한 독립이 자칫 새로운 형태의 폭정에 의해 유명무실해질 수도 있다는 우려를 동반하였다. 그리고 이러한 우려는 미국과 같이 “광대한” 영토에서도 소규모 영토에서나 가능한 “공화국”이 유지될 수 있는가 하는 문제로 좁혀졌다. 이와 관련하여 새로운 헌법제정에 반대한 반연방주의자들은 광대한 영토에서 행사되는 중앙권력은 “제국”(empire)과 “전제정치”(despotism)를 수반할 것이며, 피치와 통치간의 간극을 최소화할 전제하는 공화국은 불가능할 것이라고 주장하였다. 이들 반연방주의자들에게 있어서 광대한 공화국이란 그 개념 자체가 성립될 수 없는 것이었다.

이 글은 이러한 반연방주의자들의 주장에 대해서 연합의회(confederate congress)를 넘어서는 새로운 차원의 중앙정부를 주장한 매디슨(James Madison)이 제기한 반론을 검토함으로써 오히려 “광대한 영토”에서 “공화국”이 존재할 수 있다는 매디슨 특유의 미국 국가에 관한 관점을 부각시키고자 한다.<sup>1)</sup> 이와 관련하여 매디슨

1) 매디슨의 광대한 공화국론에 대한 이해를 돕기 위해 미국혁명과 미국 헌법제정 과정에 영향을 미친 사상적 조류에 관해 필자가 아는 한도에서 그 내용을 간단히 설명하면 다음과 같다. 미국혁명과 헌법제정에 영향을 미친 사상적 흐름은 크게 개신교 사상(Protestantism), 자유주의(liberalism), 공화주의(republicanism)로 나누어 생각해 볼 수

에 대한 올바른 이해를 위해서는 정부의 폭정과 구별되는 “사회적 폭정”(다수 분파의 폭정)이 부각되어야 함이 강조될 것이다.

이와 같이 매디슨의 강대한 공화국론과 이와 관련된 다수 분파에 의한 폭정의 문제를 거론하는 이유는 반연방주의자들이 신조였던 소규모 공화국론에 대한 매디슨 이론의 독창성을 부각시키기 위해서이다. 매디슨은 공화주의에 경도

있다. 그러나 이 세 가지 사상적 흐름의 영향력의 정도는 우열의 문제는 아니라고 보이며, 각 사상적 흐름의 영향력을 강조하는 학자들의 입장에 따라 헌법이나 혁명정신의 특정 부분이 이들 흐름과 연관되어 부각되었다고 보인다. 먼저 헌법제정에 영향을 미친 청교도주의의 영향을 강조하는 루츠(Donald S. Lutz)의 *The Origins of American Constitutionalism*(1988)에 의하면 미국의 헌법은 그 문서형식에 있어서 기독교적인 신 앞에서의 “종교적 계약서”(covenant)라는 성격을 띤 17세기 식민지 타운의 건립문서에서 유래하여 각 주의 헌법을 거치면서 형성되었다. 이러한 종교적 계약서는 공동체의 형성을 기독교의 신을 증인으로 한 서약서의 형식을 띠고 있는데, 이러한 문서형식이 공동체 창설의 증인으로서 신의 존재를 회색시키면서 주헌법의 형식으로 발전하고 결국 헌법의 형식에도 영향을 주었다는 것이 루츠의 주장 가운데 하나이다. 한편 건국사상으로서의 개신교주의에 주목하면서 셸던(Garrett Ward Sheldon, 2001)은 인간의 불완전한 본성이라는 개신교의 기본전제는 인간의 이기적 속성을 통찰한 후 헌정구조를 고안한 매디슨에게 커다란 영향을 주었다고 보고 있다. 미국의 건국사상으로서 빈번히 거론되는 자유주의는 흔히 하츠(Louis Hartz)의 *The Liberal Tradition in America*(1955)에서 집대성되어 로크식 자유주의 합의론으로 발전하게 되었다. 냉전의 와중에서 대내적인 조화를 강조하기 위해 자유주의적 이념에 합의의 부각시킨 하츠의 저작은 위계질서의 부재를 특징으로 하는 미국식 토양에서 생애적 자유주의의 강력한 이념적 동질화 능력을 강조하고 있다. 하츠는 제한정부론, 시장경제, 개인의 자유와 평등 등 소위 로크식의 자유주의가 미국 자유주의의 근간을 이루며 이에 대한 합의에 의해 미국은 계급갈등이 없는 사회로 유지되어 왔다고 본다. 한편 로크식 자유주의의 내용과는 다른 담론체계를 지닌 공화주의적 담론이 혁명시기와 헌법 제정 시기에 회자했다는 주장은 먼저 1959년 로빈스(Caroline Robbins)의 *The Eighteenth-Century Commonwealthman*에서 먼저 제기되어, 이후 베일린(Bernard Bailyn)의 *The Ideological Origins of American Revolution*(1967)과 우드(Gordon Wood)의 *The Creation of the American Republic*(1969) 등에서 주목의 대상이 되었다. 각 저자들마다 강조하는 면에서 차이점은 있으나 공화주의는 대체로 17세기 영국 내란 당시의 급진 휘그파들의 민주주의 이념(단기 의회론, 인민주권론)이 미국 혁명에 영향을 주었음을 주목하고 있다. 특히 우드와 같은 학자는 혁명과 건국 당시 반연방주의자들의 논의에 주목하면서 공화국 유지의 요체로서 덕성을 부각시키고 있으며, 이러한 공화주의 이념은 사실상 매디슨 등 연방주의자들에 의해서 거부되었다고 적고 있다. 매디슨은 청년시절 프린스턴 대학교에서 수학하면서 장로교의 영향하에서 인간의 불완전하고 이기적인 본성을 강조하는 개신교 정신의 영향을 받은 바 있고, 다양한 폭정의 문제에 주목하면서 로크적 자유주의의 기본이념인 생명, 개인의 자유, 재산권 보장에도 관심을 기울였다. 한편 이 글의 논의와 관련하여 볼 때 매디슨은 대륙회의의 경험에서 구성정부의 비협조적인 태도에 아무런 제재도 가할 수 없었던 무능한 중앙정부로 인한 미국의 분열상을 보면서, 오히려 권력의 집중을 구현하고 구성정부의 반대에 대해 절대적 거부권을 행사할 수 있는 강력한 중앙정부의 필요성을 역설함으로써 공화주의와 대립하게 된다. 참고로 공화주의를 중심으로 한 건국사상 서술의 등장과 흐름을 살펴보기 위해서는 Shalhope(1972)를, 미국 건국사상에 대한 역사서술의 변천사를 검토하기 위해서는 Newman(2002)을 참조하기 바란다.

된 반연방주의자들과 대항하면서 연합헌장체제하에서 중앙정부의 권한은 지극히 약하며, 이러한 미약한 권한으로는 실제 연합내의 각 지역에서 나타나고 있는 다수 분파의 전횡을 방지할 수 없다고 보았다. 그리고 사회의 다수 세력이 부정적 의미의 “분파”로서 등장하여 시급히 대처해야 할 문제로 부각된 것은 바로 “다수의 지배” 원칙이 지닌 심각한 부작용 때문이었다. 매디슨은 동질적이며 공동선을 추구하는 사회에서나 순기능을 행사할 수 있는 “다수의 지배”(majority rule)가 연합 내에서 그리고 연합내의 각 구성정부의 의회 내에서 오히려 “다수의 폭정”으로 변질되어 소수의 이익을 침해하고 있다고 보았다. 이러한 문제에 봉착한 매디슨에게 있어서 실제로 폭정의 위협은 권력이 집중된 정부로부터 나온다는 공화주의적 주장은 공허한 것이었고, 오히려 점점 더 분열되어 가는 연합을 소생시키기 위해서는 광대한 영토를 아우르는 강력한 중앙정부가 있어야 했다.<sup>2)</sup> 그리고 이러한 광대한 공화국에서 오히려 다수의 폭정은 상호견제와 균형에 의해 제어될 수 있었다. 연합헌장체제 상태의 방가(邦家: state)의 독립성을 중심으로 한 기존의 질서를 고수하려고 노력한 반연방주의자들에 대해, 매디슨은 이익, 특권, 분파의 문제로 인한 다수의 폭정의 문제를 해결할 수 있는 처방은 오히려 13개 방가를 망라하는 광대한 영토를 통합하는 정치체계의 창출에 있다고 주장하였다.<sup>3)</sup> 그리고 이러한 영토에서 오히려 그가 독특하게 정의한 바 “공화국”이 가능하다고 주장함으로써 매디슨은 반연방주의자들의 신조였던 공화주의를 “순수 민주주의”(pure democracy)로, 그리고 이들 공화주의자들을 “이론 정치가”(theoretical politician)로 비판하게 된다.<sup>4)</sup> 오히려 매디슨은 반연방주의자

- 2) 매디슨은 1780년부터 1783년까지 대륙회의의 경험을 통해서 당시의 정치상황이 강력한 중앙정부의 창설없이는 해결될 수 없는 것으로 보았다. 이 당시 미국은 혁명군대의 이탈과 해산, 재정적 고갈, 각 구성정부간의 교역전쟁과 서부 영지를 둘러싼 갈등, 그리고 미시시피강 연안에 대한 스페인의 통제권 행사시도 등으로 내우외환에 시달리고 있음에도 불구하고, 중앙정부의 협조요구를 거부하는 구성정부를 효과적으로 통제할 수 있는 기제를 마련해 놓지 못했다. 이에 대해서 매디슨은 자신이 봉직하고 있던 위원회의 보고서를 통해 중앙정부가 “강제권”(right of coercion)을 보유하여 주의 동의를 받아낼 수 있어야 국가의 분열이 방지될 수 있다고 주장하였다.
- 3) 이 글은 대체로 1787년 필라델피아 헌법회의를 전후하여 새로운 미국국가가 탄생하기 이전의 시기를 중심으로 논의가 전개되므로 “state”를 연방체제하에서 구성정부 단위인 “주”로 번역하지 않았다. 이 시기의 “state”에 대한 적당한 번역어가 없어서 Bernard Bailyn의 *The Ideological Origins of American Revolution*을 번역한 배명수 교수가 역서인 『미국혁명의 이데올로기적 기원』에서 사용한 “방가”를 빌어쓰기로 한다. 이희승 선생의 『국어대사전』(1994)에는 방가라는 단어가 나라, 국가 등의 의미로 소개되어 있다. 우리말 사전에는 수록되어 있지 않으나 동아한한대사전 등에는 “주국”(州國)이라는 단어가 나라, 국토 등의 뜻으로 나와 있어 이 당시 “state”를 지칭하는 단어로 고려해 볼 만하다(동아한한대사전, 1991).
- 4) “순수 민주주의”라는 개념은 매디슨(Madison, 1787-1788: No. 10)이 소위 “이론 정치가”(theoretical politician)라고 지칭했던 반연방주의자 혹은 급진 공화주의자들을 비난하면서 사용한 용어이다. 매디슨은 연방정부의 수립에 반대하는 반연방주의자들을 현실을 모르는 인사들로 비판하면서, 이들이 구현하려는 소규모 방가 중심의 직접 민주주

들이 지적한 미국의 통합국가 형성상의 지리적 문제점을 오히려 방가 수준에서 해결될 수 없는 사회적 폭정의 해결책으로 보았던 것이다.

이러한 배경과 목적 하에 본 논문의 다음의 순서로 진행될 것이다. 먼저 제II장에서는 연방헌법의 제정에 반대한 반연방주의자들의 주장을 소규모 공화국론과 융합 연방정부론에 근거하여 살펴 볼 것이다. 이 장에서는 반연방주의자들이 1787년 신헌법의 제정에 반대한 이유를 이들 두 가지 논의를 통해서 분석하고자 한다. 제III장에서는 매디슨의 논의가 분석될 것인데, 먼저 제1절에서는 연방정부 필요성의 근거로 제시된 사회적 폭정으로서 다수의 폭정의 문제가 다루어질 것이다. 이 절에서는 정치적 폭정과 구별된 사회적 폭정의 문제에 대한 해법으로 광대한 영토에서 공화국이 가능할 수 있다는 매디슨의 주장이 중점적으로 부각될 것이다. 이어서 제2절에서 새로 창설된 광대한 공화국이 가져 올 수 있는 정부의 폭정을 문제를 다루기 위해 매디슨이 제기한 해법이 정부간, 정부내 권력의 분할이라는 점이 지적될 것이다. 마지막으로 제IV장에서는 본 논문의 논의가 종합, 정리될 것이다.

## II. 반연방주의자들의 주장: 소규모 공화국과 연방정부의 융합성

1776년 영국 왕실에 대한 독립선언 이후 1787년 연방헌법이 등장하기까지 미국은 사실상 연합헌장(Articles of Confederation)체제하에서 운영되었다. 연합의회 중심의 연합헌장체제는 명목상으로는 존재하는 중앙정부하에 각 구성정부의 주권이 실질적으로 보장되는 체제였다. 오늘날과 비교하면 국제기구나 국가연합의 성격을 보유한 연합헌장체제는 연방주의자들이 지적한 내정, 외교상의 문제점에도 불구하고 반연방주의자들에게는 강력한 중앙정부보다는 바람직한 정치체제로 받아 들여졌다. 영국과의 전쟁을 위해 식민지들이 뭉친 근본이유는 공동전선을 통해 각 방가의 독립성이 보다 수월하게 보장될 수 있다는 사실이었을 뿐이었으며, “항구적 연방”(perpetual union)은 이들에게 현실적인 대안이 아니었다. 그렇다면 왜 이들은 1787년 신헌법의 연방정부와 같은 항구적 연방을 두려워했는가? 이 장에서는 이러한 질문에 대해서 “소규모 공화국”(small republic)론과 “융합연방”(consolidated union)론을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.<sup>5)</sup> 전

의를 “순수 민주주의”라고 불렀다. 보다 자세한 내용은 본문에서 후술될 것이다.

5) “융합연방”에 관한 내용은 이번 장 본문의 제2절에서 다시 설명될 것이다. “융합정부” 혹은 “융합연방”이라는 표현은 신헌법하의 새로운 정부를 기존 연합헌장체제하의 정부와 비교하여 부르던 용어로 연방주의자와 반연방주의자들이 혼히 사용하던 개념이다. 예컨대 버지니아의 대표적 연방주의자였던 매디슨도 『연방주의자 논고』 제39번 등에서 그가 정의하는 바 연맹성격인 “연방”정부와 대조하여 융합정부라는 용어를 사용하였으며, 마찬가지로 같은 지역 출신인 반연방주의자 리이(Richard Henry Lee) 역시 “연방정부”(연맹)와 대조되는 의미에서 융합정부라는 용어를 사용하였다(Kenyon

자는 공화국은 정의상 인민의 자유를 보호하기 위해 자치와 참여를 통해 존재하는 것인데, 이는 소규모 지역과 구성원의 동질성을 필요조건으로 하기 때문에 광대한 영토에서는 공화국이 불가능하다는 논의를 중심으로 전개된다. 후자의 융합연방론은 신생 연방정부는 근본적으로 미국이 구성정부간의 계약(compact)으로만 존재한다는 사실을 무시하여, 조세 등의 면에서 직접 개별 구성정부의 인민들에게 영향을 행사하려 하므로 거부되어야 한다는 주장이다. 다시 말해서 융합연방론은, 각 구성정부의 합의에 기반하지 않고 인민 전체를 통합하는 권력으로서의 연방정부는 권력의 집중을 통해 결국 정치적 폭정의 화신이 되고 구성정부와 여기에 깃들여 사는 인민의 권리를 침해할 것이라는 내용을 중심으로 전개된다.

### 1. 소규모 공화국

반연방주의자들은 공화국은 기본적으로 특정한 조건하에서 가능하다고 보았으며 이는 고전적 공화주의의 영향에 따른 것이었다.<sup>6)</sup> 인민의 자유가 유린되지 않고 부패에 오염되지 않는 공화국이 유지되기 위해서는 특정한 사회, 인구학적 조건이 필요하다는 공화주의적 주장이 주로 반연방주의자들에 의해서 강하게 제기되었는데, 미국적인 환경에서 이러한 조건은 광대한 영역에서보다는 방가라는 소규모 사회에서 더 용이하게 충족되었다. 반연방주의자들이 제시하는 공화국의 조건은 한편으로는 참여를 통한 자치, 피치와 통치간의 간격의 최소화, 소규모 영토 등이며, 다른 한편으로는 공공선의 추구를 위한 덕성(virtue)의 함양과 인구사회학적인 동질성 등으로 요약된다.<sup>7)</sup> 따라서 이들의 관점에서 볼 때 이

1966: 198, 202). 본문에서는 “consolidated government”와 “consolidated union”을 “융합정부”와 “융합연방”이라고 번역한 것인데, “통합정부(연방)”, 혹은 “합병정부(연방)”이라는 번역도 가능하겠으나 “consolidated”의 의미가 단순한 영토적 통합을 의미하는 것만은 아니라고 보아 “융합”으로 번역하였다. 새로 탄생하는 연방정부는 구성정부간의 계약에 근거하여 구성정부의 권한을 최대한 존중하고 그 동의를 구하면서 작동하기보다는, 구성정부의 고유권한을 초월하여 마치 융합된 단일한 국가에서 권한을 행사하는 것처럼 작동할 수도 있다는 의미가 “consolidated”라는 개념에 담겨 있으므로 “융합”으로 번역하였다. 더 나은 번역을 위한 질정을 기대해 마지않는다.

6) 미국혁명의 기본 이념 가운데 중요한 사조로서 고전적 공화주의를 지적한 대표적 학자는 Wood(1969)이다. 우드는 특정한 “윤리적 정조”(moral sentiment)가 공화국의 유지와 흥망성쇠를 결정한다는 고전적 공화주의의 이념에 주목하고, 미국혁명과 건국초기에 고전 고대(classical antiquity)의 이념이 마키아벨리(Machiavelli)의 영향을 받은 영국의 공화주의자(English republican: the commonwealth men)에 의해 계승되어 대서양을 건너와, 18세기 중엽 당시 미국의 주요 이념이 되었다고 보고 있다. 보다 자세한 내용을 알아보기 위해서는 Wood(1969)의 Chapter II, “Republicanism”을 참조하기 바람.

7) 바버(Barber, 1986: 44)는 그의 글에서 공화국의 유지에 필요한 조건들로 지적되는 것을 1) 인구수와 영역 면에서의 소규모, 2) 근본가치에서의 합의유도에 용이한 동질성,

질성을 확대시키고 통치와 피치간의 거리감을 심화시키는 광대한 국가는 자유의 유지에 위대한 폭정으로 흐를 수 밖에 없었다(Kenyon, 1966: xlii).

먼저 공화국은 인구와 지리적 영역의 면에서 소규모일 것을 요구했는데, 그 근본적인 이유는 이러한 제한된 영역에서 수립되는 정부만이 결국 인민의 의사와 유리되는 양은 정부, 인민에 대한 책임감을 느끼고 정치참여를 보장하는 정부가 될 것이었기 때문이었다. 스토링(Storing) 등이 지적하듯이 소규모 영토에서 더 용이하게 실현되는 직접 민주주의는 인민과 정부 사이에 차별성을 없애므로써 통치와 피치간의 동질성을 보장해 줄 수 있다. 반연방주의자들에 의하면 광대한 영역에 기반한 연방 대의체제에서 문제가 되는 것은 인민의 의사를 파악하지 못한 인사들이 대표가 됨으로 인해, 아무리 이들이 “탁월한 재능”(brilliant talents)을 가지고 있더라도 참여를 보장하는 정치보다는 “자연적 귀족”(natural aristocracy)에 의한 정치를 낳게 되리라는 우려였다(Storing 1981, 17; Kenyon 1966, liii). 연방헌법의 제정에 반대한 펜실베이니아 방가의 소수와 인사들의 다음과 같은 의견은 반연방주의자들이 과거 연합헌장체제하의 방가 내에서 보장된 직접 민주주의적 대의제도를 얼마나 중요시했으며, 새로운 연방 대의체제가 가져 올 문제를 어떻게 보았는지를 잘 지적하고 있다.

“옛 연합체제하의 이 방가 정부에서는 입법부의 의원들이 인민들 가운데서 직접 선출되고 그들의 이익과 복지가 지역구민들의 그것과 분리될 수 없을 정도로 연결되어, 이들(의원들: 필자주)이 억압적인 법률과 조세로부터 어떠한 이익도 얻을 수 없었다. 왜냐하면(그렇게 될 경우: 필자삽입) 이들 의원들이 짧은 임기를 마치고 보통의 수준으로 귀환할 때, 이들도 동료시민들과 마찬가지로 고통을 받으며 자신들이 공동체에 부과한 부담에 함께 동참하게 될 것이기 때문이다...이들의(새로 창설될 연방 대의정부 대표들: 필자주) 선출 및 지명방식으로 인해 이들은 귀족적이며 고매한 인사들(the lordly and high), 인민들과의 동료애(congenial feelings)가 없는 인사들, 인민들을 경멸하고 이들에게 철저히 무관심한 인사들로 구성될 것이다(Kenyon, 1966: 55).

위의 인용문에서도 알 수 있듯이 반연방주의자들은 인민과 정부의 유리, 통치와 피치의 거리감이 광대한 국가에서는 심화될 것이며, 따라서 공화국은 소규모 영역에서만 가능하다고 보았다. 이러한 이들의 주장은 대표선출의 방식과 대의제도의 운용에 관한 주장에서도 드러나는데, 반연방주의자들은 선출된 대표의 임기가 짧아야 하며 선거는 자주 실시되고 관직의 순환(rotation of office)이 신속해야 한다고 주장하였다. 반연방주의자들의 견해에 의하면 빈번한 선거와 강제적인 관직의 순환을 통해 직접 민주주의의 이상이 최대한 실현될 경우에만 비

3) 경제적 자급자족 4) 비물질문화적 덕성함양에 도움이 되는 근검, 소박함, 5) 시민간의 전반적인 평등, 6) 인위, 진보, 변화와 대조적인 자연과 정적 상태의 선호 등으로 요약하여 제시하고 있다.

로소 정치적 부패가 방지되고 인민의 의사가 정치과정에 최대한 반영될 수 있었다(Kenyon, 1966: lvi-lvii). 반영방주의자들이 상원제도에 대해서 반대한 이유 중에는 상원의 간접선거와 장기간의 임기가 포함되는데, 이는 바로 상원의원들이 장기간 봉직함으로써 인민과 유리되고 자의적으로 권력을 행사할 가능성을 염두에 둔 것이었다.

한편 반영방주의자들이 공화국의 조건으로 제시한 다른 하나는 공화국을 구성하는 인민들의 동질성이었다. 소규모 공화국의 조건과 밀접하게 관련되어 있는 동질성이라는 조건은 일차적으로 정부에 의한 강제력의 사용을 최소화하기 위해 필요한 것이었다. 만약 광대한 영역에 걸쳐 통치하는 정부가 생길 경우 다양한 의견, 능력, 견해 등이 존재하는 영토를 다스리기 위해서는 다양성을 무시하기 위해 중앙정부의 강제력이 필요하게 된다(Storing, 1981: 15). 이는 곧 폭정의 등장을 의미하며 자유의 유린으로 귀결되어 받아들일 수 없는 것이었다.

이와 아울러 인민의 동질성이 공화국의 필요조건으로 제시되는 또 다른 이유는 덕성을 보유한 인민이라는 하나의 가정과 밀접하게 연관되어 있다. 인민 덕성의 보유라는 가정 하에서는 인민의 동질성과 이해관계의 미분화가 보장되면, 다수의 지배를 다수의 폭정과 동일하게 여길 필요가 없어진다. 공화국을 구성하는 인민의 습속, 정서 등이 유사한 경우 다수의 이익과 소수의 이익의 구별이 무의미하며 다수의 결정은 곧 소수의 이익을 함께 대변하는 것이 된다. 따라서 문제가 되는 것은 다만 인민과 정부간의 관계를 밀접하게 하는 것일 뿐이며, 소규모의 동질적 공화국에서 다수의 폭정은 그 개념 자체가 성립되지 않는다. 인민의 덕성을 가정한 소규모의 동질적 공화국은 사적인 이익의 추구에 의한 분열과 타락의 길로 떨어지지 않게 되는 것이다. 반영방주의자들은 인민의 동질성에 근거한 공적 정체성의 확립이 사적 이익으로 인한 분열을 방지한다고 보았고, 이러한 조건하에서만 공화국은 건강하게 유지될 수 있다고 주장했다.

## 2. 융합정부로서의 연방

반영방주의자들이 대규모 영토에서는 공화국이 불가능하고 오히려 전제적 정부와 정치적 폭정이 도래할 것이라고 주장한 이면에는 새로운 연방정부가 연합현장체제하에서 방가들이 향유하던 권한을 침해할 것이라는 우려가 도사리고 있었다. 소위 융합정부로서의 연방정부의 문제점을 지적한 이러한 우려는 중앙정부의 권력행사는 인민에 대한 방가의 고유권한을 저해하지 않는 한도 내에서만 허용될 수 있다는 생각에 다름 아니었다. 만약 이러한 한도를 넘어서서 인민에게 직접 영향을 행사하는 연방정부가 탄생한다면 이는 구성정부의 권한을 무시하고 구성정부가 보유한 권한을 전유하는 정부로 귀결될 것이라는 것이 이들 반영방주의자들의 주장이었다(Kenyon 1966: 27-60).<sup>8)</sup>

반영방주의자들은 신헌법에 규정된 바 연방정부의 권한, 연방정부와 구성정



부간의 권한의 배분 문제 등에 관해서 근본적인 우려를 표명했으며, 새로운 정부는 제한되고 명기된 권력(limited and enumerated powers)만을 지니는 것에 국한되지 않을 “융합정부”가 될 것이라고 비판했다. 특히 기존의 연합헌장의 제2조의 내용, 즉 “각 방가는 주권, 자유와 독립, 그리고 이 연맹에 의해 연합의회에 명백히 위임되지 않은 모든 권한, 관할권, 권리를 보유한다”는 내용이 새로운 연방헌법에는 등장하지 않고 있다는 점이 반연방주의자들의 강한 반발을 불러 일으켰다(Kenyon, 1966: 45). 오히려 반연방주의자들에게 신헌법 1조 8항의 유연성 조항(elastic clause), 즉 연방정부는 “필요하고 적절하다”(necessary and proper)고 판단하는 경우 이에 따른 법률을 제정할 권리를 인정한다는 조항은 연합헌장체제하에서 방가의 고유권한으로 귀속되었던 사항들이 연방정부에 의해 자의적으로 행사될 수 있는 길을 열어 놓은 것으로 인식되었다(Storing, 1981: 28).<sup>9)</sup> 또 다른 예로 신헌법 제6조에 규정된 내용, 즉 “이 헌법과 이에 준하여 제정된 법률, ...그리고 미합중국의 권위 하에 외국과 체결했거나 하게 될 모든 조약은 이 나라의 최고의 법률이 되며, ...어떠한 주의 헌법이나 법률에 저촉될 경우에도 그렇다”라는 항목은 연방정부의 의사에 따라 국사가 좌우됨을 단적으로 입증하는 것으로 받아들여졌다. 비록 반연방주의자들이 외교나 통상 등의 문제 등에 있어서 연방정부의 필요성을 인정했는지라도, 이는 어디까지나 연방정부 기능의 수행이 구성정부의 권한을 침해하지 않는다는 전제에서 가능한 것이었다. 우드(Wood, 1969: 522)가 적절히 표현한 대로 반연방주의자들에게 신헌법은 “1776년을 거부한 것”(repudiation of 1776)으로 비취졌기에 받아들여질 수 없었다.

이러한 융합정부적인 성격을 지닌 연방정부가 내부적인 권력의 운영면에서 권력분립의 과제를 적절히 다루고 있지 못하다는 지적도 반연방주의자들에게 의해 다수 제기되었다. 권력분립에 대한 반연방주의자들의 요구는 1787년 헌법회의 이후 당면과제가 새로 탄생하는 정부의 권력구조 문제로 좁혀지면서 더욱 관심을 집중시키게 되었다(Wood, 1969: 547). 이들에 의하면 융합정부가 권력의 분립을 적절히 실현하지 못하면 정부에 의한 폭정은 배가될 수 밖에 없었다. 따라서 반연방주의자들은 가능한 한 정부의 부서간에 견제의 방식을 다양화하려고

8) 이러한 반연방주의자들의 우려를 해소하기 위해서 매디슨은 『연방주의자 논고』 제 37, 38, 39번 등에서 신헌법 하의 정부는 국민정부일 뿐만 아니라 (그가 정의한 바) 연맹의 성격을 유지하는 “연방”의 성격도 동시에 지니고 있으므로 결코 통합정부는 아니라고 반연방주의자들을 설득한다.

9) 버지니아의 반연방주의자 가운데 한 사람이었던 메이슨(George Mason)은 1787년의 연방헌법 제1조 8항과 관련하여 “명기된 권한의 마지막 부분에 있는 일반 조항 하에서 의회는 교역과 통상에 있어서 독점권을 부여하고, 새로운 범죄행위를 구성하며, 일반적이지 않은, 심각한 처벌을 가하고, 자신들이 적절하다고 생각하는 바에 따라 그들의 권한을 행사할 수 있게 된다. 그래서 방가의 입법부는 그들에게 남아 있다고 추정되는 권력에 대한 안전책을 상실하게 된다” 라고 주장하였다(Kenyon 1966: 194).

노력하였다.

권력분립과 견제와 균형의 문제는 다양한 각도에서 제기되었는데, 반연방주의자들은 기존의 헌법에 보장되어 있는 것보다 더 엄격한 권력분립을 요구하였다. 특히 반연방주의자들이 염려했던 것 가운데 하나는, 헌법상 새로 창설되는 대통령과 상원이 매우 긴밀하게 유착될 여지가 있어 권력의 집중이 초래될 지도 모른다는 점이었다. 대통령은 군최고 사령관일 뿐만 아니라 동시에 수많은 집행부 관직에 대한 임명권 및 조약체결권 등을 지니고 있어서 그 권력이 견제되어야 할 대상임에도 불구하고, 제안된 헌법상의 권력구조는 상원이 대통령과 유착될 가능성을 다분히 포함하고 있었다. 한편으로는 상원이 입법부의 한 구성부분이 아니라 대통령과 함께 집행부, 사법부 관직의 임명에 관여하고 대통령이 체결하는 조약의 인준에 참여함으로써 입법부와 집행부간의 균형을 파괴할 수도 있다는 점이 지적되었다. 그리고 다른 한편으로는 상원이 사실상 대통령의 내각으로 전락할 지도 모른다는 점이 거론되기도 하였다(Kenyon, 1966: lxxxii, 192, 221; Wood, 1969: 548).<sup>10)</sup>

위에서 지적된 반연방주의자들의 주장은 1787년 연방헌법의 제정시기와 특히 각 방가에서 헌법 비준회의가 개최될 때 강하게 제기되었다. 소규모 영토에서만 공화국이 존재할 수 있다는 주장과 새로운 연방정부는 융합정부로 흘러 정치적 폭정을 나올 것이라는 주장은 일찍이 광대한 영토에서는 시도되지 않았던 새로운 정치실험에 대한 깊은 우려와 불신을 나타내는 것이었다. 이러한 반연방주의자들의 주장을 반박하고 새로운 연방정부의 필요성을 제기하는 것은 매디슨에게 있어서 전적으로 새로운 미국 특유의 정치학을 개척하는 것을 의미했다. 이는 결국 넓은 영토와 많은 인구가 지니고 있는 문제점을 최소화하고 오히려 그 잠재력을 극대화하는 새로운 공화국의 구축을 의미하는 것이었다.

### III. 다수의 폭정과 정부의 폭정

기존의 연합헌장체제를 종식시키고 새로운 연방정부를 수립하려는 매디슨의 노력은 먼저 개별 방가 중심의 소규모의 공화국의 문제점을 공격하는 형태로 나타났다. 이 때 공격의 초점은 방가 수준에서 등장하는 다수 분파의 폭정 문제였다. 매디슨이 간파한 바 소규모 공화국의 문제점은 바로 작은 영토에 국한된 공화국에서는 오히려 다수의 폭정(사회적 폭정)이 통제될 수 없다는 그의 관찰과 관련되어 있었다.

10) 이와 같은 대통령과 상원의 유착 가능성에 대해서 반연방주의자들이 제안한 예방책에는 별개의 대통령 소속 자문위원회 구성, 대통령과 상원의원의 임기단축, 이들 관직의 강제순환, 그리고 연방 내의 개별 주의 상원 소환권 보유 등이 제기되었다(Kenyon, 1966: lxxxiii).

고전적인 공화주의에서 이상으로 삼는 소규모 공화국이란 동질적인 시민들의 덕성이 정치체의 부패를 방지할 수 있다는 믿음에 근거하고 있었으며, 이러한 믿음은 반연방주의자들의 의식속에 깊이 침투해 있었다. 그러나 매디슨은 당시 각 방가 내에서 덕성이 상실되고 이익중심의 분파 정치가 등장하는 것을 목격하면서, 광대한 공화국의 실현만이 이러한 분파의 문제를 해결할 것이라고 보았다. 이익과 분파의 문제는 이제 근본적인 제거가 불가능한 “현실”이었으며, 이에 기인한 다수 분파의 문제는 현실을 인정하고 이를 통제함으로써만 가능한 것이었다.

한편 1787년의 필라델피아 헌법회의와 이어서 개최된 각 방가에서의 헌법 비준회의 당시 반연방주의자들이 가장 우려했던 점은 새로 창설되는 연방정부가 인민과 구성정부의 권한과 자유를 침해할 수도 있으리라는 점이었다. 대체로 급진 공화주의자들이었던 반연방주의자들은 새로운 연방정부가 인민의 직접적인 통제 밖에 있고 권력의 집중을 구현하고 있으므로 폭정의 가능성을 내포하고 있다고 보았다. 이에 대해서 매디슨은 특히 『연방주의자 논고』 제39번 등에서 신헌법하의 새로운 공화국은 구성정부의 경계를 무시하고 인민에게 직접적인 영향력을 행사하는 국민정부의 성격뿐만 아니라, 구성정부의 합의에 근거한 정부로서 연맹의 성격을 띠는 “연방정부”임을 설득하기 위해 노력하였다.<sup>11)</sup> 이어서 매디슨은 『연방주의자 논고』 제47번에서 제51번에 걸쳐서 권력의 집중에 대한 반연방주의자들의 우려를 불식시키기 위해서 권력분립의 필요성과 견제와 균형의 기제에 관해서 폭넓게 자신의 의견을 피력하였다. 이러한 노력을 통해서 매디슨은 새로운 연방정부는 국민정부와 연맹(매디슨이 “연방정부”라고 부른 것)정부의 성격을 동시에 지니고 있음을 알리고, 정부의 폭정은 권력분립에 의해서 방지될 수 있을 것이라고 주장했다.<sup>12)</sup>

11) 매디슨이 『연방주의자 논고』에서 사용한 “연방”의 의미에 관해서는 본 논문의 각주 22번을 참조하기 바람.

12) 본문의 내용과 관련하여 1787년 필라델피아 헌법회의 당시 연방주의자들과 반연방주의자들의 인적 구성, 이들 간의 주장의 대립, 갈등 양상, 전략구사 등을 시간순으로 자세히 기록한 브랜트(Irving Brant, 1950)의 저서를 참조. 브랜트에 의하면 사실 연방주의자와 반연방주의자 진영은 고정된 구성원을 유지하면서 회의의 시작에서 종결까지 변화없이 지속되었던 것은 아니다. 사실상 매디슨이 작성했으나 형식적으로는 랜돌프가 대표로서 제안한 버지니아안(Virginia Plan)의 내용을 두고 각 항목별로 토론이 진행되고 수정안이 제출될 때마다 투표 집단은 다양하게 변화하였다. 동일한 연방주의자로 함께 다루어지는 해밀턴과 매디슨 사이에도 전자의 친군주제적 성향 때문에 견해차가 노정되기도 하였다. 브랜트(1950: 61-65)에 의하면 버지니아안과 뉴저지안을 둘러싼 갈등은 한편으로는 매사추세츠, 펜실베이니아 등 해안, 상업, 제조업 지역과 버지니아를 포함한 남부 플랜테이션 지역을 중심으로 하여 대체로 인구가 많은 지역과, 다른 한편으로는 무역 등의 면에서 이들 지역에 열세를 보이며 서부 영지의 배분에 있어서도 주의 동등성을 주장해야 할 입장에 있었던 뉴저지, 매릴랜드, 델라웨어, 커네티컷 등 비교적 인구가 적은 지역간의 대립을 중심으로 전개되었다. 전자의 지역들에게 있

## 1. 사회적 폭정

### (1) 다수 분파의 폭정과 해법: 광대한 영토

광대한 공화국으로서 연방정부의 필요성은 광범위한 영토에서 오히려 인민의 자유가 보장되는 공화정부가 가능하다는 매디슨의 생각에 근거해 있다. 방가 수준의 소규모 공화국에서만 인민의 자유가 보장된다는 반연방주의자들의 생각을 논박하면서, 매디슨은 소규모 공화국에서는 다수의 폭정이 방지될 수 없으므로 진정한 공화정부는 방가의 경계를 넘어서는 대규모 영토에서 가능하다고 주장하였던 것이다. 방가의 경계를 뛰어 넘어 연방전체에 걸친 공화정부의 수립은 고전적인 공화주의의 근간을 뒤흔드는 혁명적인 사고방식으로서, 1780년대 미국전역에서 덕성의 상실과 이익의 등장을 파악한 매디슨의 날카로운 현실감각이 낳은 독창적인 생각이었다.

매디슨에게 있어서 분파의 문제와 다수의 폭정의 문제는 반연방주의자들이 주장한 바 덕성에 기반한 “소규모 공화국”의 이상이 붕괴되는 현상과 관련되어 있었다. 즉 매디슨이 방가가 중심이 된 소규모 공화국의 근본적인 문제점을 지적하였을 때, 그는 1780년대에 이르러 반연방주의자들이 소규모 공화국에서 가장 잘 실현된다고 믿었던 덕성이 사실상 쇠퇴하고 있음과, 현실적으로 공동체 전체의 복지보다는 개별 분파의 “이익”에 의해 주도되는 사회과정과 이를 반영하는 입법과정이 주류를 이루고 있음을 간파하기 시작하였다.<sup>13)</sup> 공화주의자들이

---

어서 인구비례에 따른 대표권과 이의 보장을 전제로 한 연방정부의 권한은 촉진되어야 할 사항인 반면, 후자의 경우 인구수에 의한 대표권 보장은 융합정부내에서 이들 지역의 취약성을 더욱 악화시킬 것으로 간주되었다. 한편 개인적인 수준에서 볼 때 대체로 버지니아의 매디슨과 펜실베이니아의 윌슨(James Wilson)이 새로운 연방정부의 창설을 위해 회의를 주도하여 인민에 의한 지배를 구현하면서도 동시에 순수 민주주의의 정제되지 않은 열정을 통제하려 하였고, 프랭클린, 엘즈위스, 셔먼, 모리스 등이 교착상태에서 중재의 역할을 맡았다(Brant 1950, 156).

13) 커니프(Conniff)의 주장에 의하면 매디슨이 각 방가의 수준과 전국적인 수준에서 덕성의 상실을 목도하기 시작한 것은 그의 현실정치에의 참여에서 기인하는 것이다. 대륙회의(Continental Congress)에 참가하면서 매디슨은 개인과 개별 방가내에서 사적인 이기심이 기승을 부리면서 덕성이 상실되었다고 보았고, 이러한 문제의 해결을 위해서 강력한 중앙정부가 출현해야 한다는 생각을 지니게 되었다(Conniff, 1980: 389). 한편 우드는 1780년대 헌법제정 이전 시기의 방가의 정치상에 대해서 기술하면서 각 방가 수준에서 나타나고 있던 부패에 대해서 기술하고 있다(Wood, 1969: Chapter X). 우드에 의하면 방가의 정치, 사회과정은 1770년대 중반 이후 서서히 공화주의 특징인 인민간의 평등을 상실해 가고, 이에 대신하여 분열의 확대와 특권세력의 대두라는 현상이 나타나게 되었다. 특히 각 방가의 의회는 다수분파가 공동체의 이익보다는 사적인 이익을 추구함으로써 오히려 “입법상의 폭정”(legislative tyranny)을 배태하게 되었으며(Wood, 1969: 409), 독립전쟁 당시의 희생정신과 애국심은 이제 1780년대에 이르러 “탐욕과 이익추구”(greed and profiteering)로 대체되기 시작하였다(Wood, 1969: 415).

주장하는 바 정치공동체의 부패를 방지하는데 필수적이었던 애국심, 희생정신, 공동체 의식 등이 미국 전역에 걸쳐서 서서히 사라지고, 그 자리에 분파, 계급, 이익 등의 개념이 대신 들어오기 시작하면서, 매디슨은 분파의 문제와 이로 인한 다수의 폭정의 치유와 소수 이익의 보호라는 문제에 대해 고민하기 시작하였다.<sup>14)</sup>

매디슨에 의해 “다른 시민이나 공동체의 항구적이고 집계적인 이익에 위반되는, 열정과 이익의 공통적인 충동에 의해 결합되고 작동되는 다수의 시민”으로 정의된 “분파”(faction)(Madison, 1787-1788 No. 10: 43)의 해악은 인민들간의 평등의 상실, 특권의 탄생을 야기하면서 미국전체의 분열을 조장하였다. 덕성의 망실이 가져오는 문제를 해결할 수 있는 새로운 지도력이나 질서의 창출없이 이익에 따른 갈등의 출현은 덕성에 토대한 방가 중심의 정치라는 전제에 대해서 근본적인 의문을 제기하기에 충분했다. 특히 다수 분파의 조성이 용이하여 이들의 폭정에 의한 소수 권리의 침해가 빈번한 방가의 입법과정은 매디슨으로 하여금 “순수 민주주의,” “인민정부” 등 당시에 유행하던 개념들을 심각하게 재검토하게 만들었다.<sup>15)</sup>

이러한 분파의 문제를 해결함에 있어서 매디슨은 대단히 현실주의적인 사고방식을 보이고 있는데, 이는 그가 분파를 형성하려는 속성이 인간성 속에 깊이 존재하고 있음을 인식하고 있다는 점에서 발견된다. 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 10: 44-45)은 『연방주의자 논고』 제10번에서 분파의 치유방법을 제시하면서 분파의 원인을 제거하는 것은 근본적으로 불가능하며, 분파의 해악은 속성상 그 효과를 통제함으로써 최소화될 수 있다고 주장하였다.<sup>16)</sup> 이어서 매디슨은 분파의

14) 분파, 이익, 계급 등 공공정신, 애국심, 덕성 등과 대조적인 사회현상의 등장에 대한 매디슨의 문제제기와 이러한 문제를 해결하기 위해서 방가 중심의 정치질서를 극복해야 한다는 그의 주장은 『연방주의자 논고』 이전에도 이미 드러나 있다. 1787년 4월 경 기존의 연합의회 중심의 체제가 가진 문제점을 지적하면서 기술한 “미국 정치체계의 해악”에서 매디슨은 다음과 같이 말하고 있다.

“모든 문명사회는 서로 다른 이익과 분파로 나뉘어져 있다....공화정부에서는 어떠한 방식으로 조성된 것이든 다수는 궁극적으로 법을 만들게 된다(give the law). 그러므로 명백한 이익이나 공동의 열정이 다수를 결합시킬 때마다 이들이 소수나 혹은 개인의 권리와 이익을 부당하게 침해하지 않도록 제지할 수 있는 것이 무엇인가?”(Madison, 1787a: 91)

본문에서 지적되었지만 이러한 문제의 해결책은 광대한 영토에 기반한 중앙정부의 수립에서 발견될 수 있다는 주장도 『연방주의자 논고』와 마찬가지로 “미국 정치체계의 해악”에서도 역시 제기되고 있다.

15) 이 당시 각 방가 집행부의 권한을 강화하고 양원제를 도입하는 방식으로 방가 헌법을 개정하는 운동은 바로 방가 하원 중심의 인민정부가 야기할 수 있는 폭정을 방지하기 위한 것이었다(Wood, 1969: 430-438). 그러나 이러한 모든 노력이 여전히 인민에 의한 폭정, 다수 분파가 제기하는 문제를 해결하지 못하는 것으로 드러나면서 결국 개혁은 초점은 방가 수준의 처방에서 중앙정부의 창설과 강화라는 해법으로 이전된다(Wood, 1969: 464-467).

효과를 통제함에 있어서 좀더 구체적으로 다수 분파의 문제를 거론하기 시작하였다. 공동체의 이익에 위반되는 분파가 다수의 위치를 점하지만 않는다면 분파의 문제는 그다지 심각하지 않을 것이나, 매디슨이 목도한 바에 의하면 방가 정치에 있어서 분파의 문제는 다수의 폭정의 문제를 통해서 현실적으로 드러나고 있었다. 이러한 다수의 폭정문제의 해결에 있어서 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 10: 46)은 다수 분파가 생겨나지 않도록 미연에 방지하거나, 이러한 다수 분파가 존재한다 하여도 이러한 다수 분파가 (분파에 소속된 수호와 분파의 지역적 배치에 의해서) 억압의 계획을 실현하지 못하게 해야 한다고 주장하였다. 그리고 후술되겠지만 이러한 해법은 지리적으로 소규모인 방가 단위에서는 해결될 수 없으며, 광대한 영토에서만 가능한 것이었다. 그렇다면 다수의 폭정이 광대한 영토에서 가능할 수 없다는 논리적 근거는 어디에서 도출되는 것일까?

매디슨은 먼저 방가 중심의 순수 민주주의 정부보다 각 방가를 총괄적으로 포함하는 연방정부에서 자연히 보다 많은 시민들과 보다 넓은 영토가 확보된다는 점에 주목하였다. 따라서 만약 공화국이 넓은 영토를 기반으로 등장할 수 있다면 다수 분파의 폭정을 두려워 할 필요가 없어지는데, 이는 영토가 확대되면 다양한 분파와 이익이 그 안에 존재하게 되어 영토전체에 걸쳐 다수가 협의하여 다른 시민의 권리를 침해할 공동의 동기를 형성할 가능성이 적어지기 때문이었다. 아울러 이러한 동기에 기반한 잠재적 다수 분파가 존재한다 하여도 이들이 집합행동을 통해 자신들의 의사를 관철하기는 어렵기 때문이었다(Madison, 1787-1788 No. 10: 48). 즉 매디슨이 발견한 광대한 공화국에서는 다수 분파를 구성할 공동의 이익이 발견될 가능성이 작아지고, 이러한 가능성이 존재한다 하여도 이를 구체적으로 실현하기도 어렵게 된다. 이러한 매디슨의 생각은 결국 방가의 경계를 망라하는 연방정부가 수립되고 연방정부가 대의 민주주의로서 공화국의 형태를 취할 경우, 다양한 이익들의 상호견제와 균형에 의해서 다수의 폭정이 방지될 수 있다는 논리였다. 방가 수준의 문제는 결국 개혁의 장소를 연방전체의 차원으로 이전할 경우에만 해결될 수 있는 문제였던 것이다(Wood, 1969: 465).<sup>17)</sup>

16) 『연방주의자 논고』 제10번에서 매디슨은 분파의 치유방법 가운데 하나로서 분파의 원인제거를 거론하고 있다. 그리고 원인제거의 방법으로 그가 제기하고 있는 것은 분파의 존재근거인 인간의 자유를 빼앗는 것이거나, 모든 인간들이 동일한 의견, 열정, 이익을 갖도록 하는 것이었다(Madison, 1787-1788 No. 10: 43-44). 그러나 매디슨에 의하면 이 양자의 해결방법은 모두 근본적으로 불가능한 것이었다. 왜냐하면 첫 번째 해법은 분파를 없앤다는 명분하에 공화정부의 목적인 시민의 자유보호를 포기하는 것이기 때문이며, 두 번째 해법은 인간이 원래 가지고 있는 능력의 차이를 인정하지 않는 것이기 때문이다. 이러한 입장 정리 이후 매디슨은 분파의 원인제거란 불가능하기 때문에 분파의 효과를 통제하는 것이 더욱 현실적인 조치임을 지적하고 있다.

17) 그리고 광대한 영토에서 오히려 사회적 폭정이 방지될 수 있다는 논리는 이어서 『연방주의자 논고』 제51번에서도 그대로 등장하고 있다. 『연방주의자 논고 제51번 말미에서 매디슨은 구성정부를 망라하여 구성되는 연방정부의 우수성을 정부의 폭정과

## (2) 광대한 공화국: 연방 대의정부

매디슨이 제기하는 광대한 공화국은 일차적으로 사회내의 다양한 분파, 이익 등으로부터 최대한 중립적으로 국사를 관장하여야 하는 정부이어야 했다.<sup>18)</sup> 광대한 공화국은 중립적인 심판으로서 사회의 다양한 이해관계를 조정하여 분파를 통제하고 이를 통해 인민의 자유를 보호하는 것을 목적으로 구성되는 정부가 되어야 했다(Wood, 1969: 471-518). 이제 매디슨에게 주어진 과제는 내부적인 실제적 정치과정에서도 특정 파벌의 영향으로부터 정치적으로 독립하여 공익을 추구하기 위해서는 광대한 영토에 기인한 정치제도가 필요함을 지적하는 것이었다. 이러한 정치제도의 필요성은 바로 그가 독특하게 정의하는 바 대의정부로서의 “공화국”이란 개념과 밀접하게 관련되어 있다. 즉 이러한 대의정부가 제 기능을 발휘하기 위해서는 광대한 영토와 다양한 부류의 시민이 필요하였던 것이다.

연방정부 내부의 정치과정이 특정 사회세력에 의해서 좌우되지 않고 공익을 보장해 줄 수 있는 방법으로 매디슨이 제기하는 처방은 인민대표들이 인민의 직접적이며 정제되지 않은 영향력으로부터 일정한 거리를 유지하는 연방 대의정부의 창설이었다. 그리고 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 10: 46)은 이러한 대의정부를 방가 수준에서 유행하던 순수 민주주의와 대비하여 “공화국”이라고 부르고 있다.<sup>19)</sup> 매디슨은 먼저 “정부를 직접 조성하고 운영하는, 소수의 시민으로 구성된 사회”라고 순수 민주주의를 정의하고 있다. 이어서 그는 순수 민주주의 하에

---

관련하여 논의하면서, 정부의 폭정과는 별도로 다수의 폭정도 연방체제에서 방지될 수 있을 것이라는 주장을 펼치고 있다. 따라서 이 부분은 『연방주의자 논고』 제10번의 연장선상에서 해석되어야 하는 부분인데, 매디슨은 여기에서 “공화국 내에서는 지배자의 압제에 대항하여 사회를 보호하는 것뿐만 아니라, 사회의 한 부분을 다른 부분의 불의로부터 보호하는 것이 매우 중요하다”라고 밝히고 있다(Madison 1787-1788, No. 51, 264). 이어서 매디슨은 이러한 논의와 관련하여 광대한 영토를 보유하는 연방정부 하에서는 “다양한 이익의 존재”(multiplicity of interests)로 인하여 쉽사리 다수 분파가 형성될 수가 없음과 동시에 이들 다양한 이익들이 상호 견제와 균형을 취함으로써 특정 세력이 다수로 등장하기가 매우 어려움을 주장하고 있다.

- 18) “미국 정치체계의 해악”과 제퍼슨에게 보낸 서신에서 매디슨의 거의 동일한 문장을 사용하여 정부에 요구되는 중요한 사항은 주권이 사회적 분파들 가운데 중립적으로 작용하여 한 분파가 다른 분파의 권리를 침해하지 못하게 하는 것이라고 주장하고 있다(Madison, 1787a: 91; 1787c: 43). 그리고 이러한 분파 중립적인 심판은 광대한 영역에서 가능한 것이었다.
- 19) 매디슨은 『연방주의자 논고』 제10번에서 “공화국”을 순수 민주주의와 구별하여 “대의(representation)의 계획이 실행되고 다른 전망을 제시하며, 우리가 추구하고 있는 처방을 약속하는 정부”라고 일단 정의하고 있다. 이러한 정의에 의하면 매디슨은 공화국을 “대리인” 위주의 인민정부나 순수 민주주의와 구별하고 있다. 이어서 매디슨은 『연방주의자 논고』 제39번에서 공화국을 “그 모든 권력을 인민 전체(the great body of the people)로부터 직접, 간접으로 도출하며, 그 직무를 제한된 ...기간 동안...유지하는 사람들에 의해 운용되는 정부”로 정의함으로써, 공화국을 대의정부 혹은 대의 민주주의와 동일한 것으로 보고 있다.

서는 “거의 대부분의 경우 공동의 열정이나 이익이 전체의 다수에 의해서 느껴질 것이며” “이러한 정부형태(순수 민주주의의 정부형태: 필자주) 자체로부터 의사소통과 협의가 귀결될 것이고,<sup>20)</sup> 보다 약한 분파를 희생시킬 유인을 견제하거나 사악한 개인을 견제할 것이 아무 것도 없기” 때문에 순수 민주주의는 분파의 해악을 치유할 수 없다고 보았다(Madison, 1787-1788 No. 10: 46).

순수 민주주의와 자신이 정의한 바 “공화국”을 대조하면서 설명한 후 매디슨은 곧 이어 순수 민주주의보다 공화국에서 정치과정의 “위임”(delegation) 효과가 더욱 강하게 나타날 것이라고 보았다. 이어서 매디슨은 이러한 위임의 효과를 극대화하기 위해서는 지혜, 식견, 신중함을 두루 겸비한 훌륭한 대표가 선발되어야 하는데, 소규모 영역에서보다는 대규모 영역의 정치단위에서 이러한 효과가 더욱 증가되어, 궁극적으로 “공공선”(public good)과 국가의 “진정한 이익”(true interest)이 촉진될 수 있다고 보았다. 매디슨은 많은 인구에서 작은 수효의 대표를 뽑는 대규모 공화국의 경우가 소규모 공화국의 경우보다 상대적으로 대표에 대한 인민의 선택 폭이 크고(greater option) 인민의 적절한 선택(fit choice)가능성이 높다는 점에 주목하고 있다. 아울러 그는 광대한 영역에서 대표를 선발할 경우 전국적인 관심을 가진 선량이 당선될 가능성이 높아져, 국지적인 이해관계와 편견에 얽매이지 않은 인물들이 국정을 운영할 수 있다는 점을 강조하고 있다(Madison, 1787-1788 No. 10: 47).

결론적으로 매디슨에게 있어서 “광대한 공화국”이란 넓은 지리적 규모 때문에 사회적 다수 분파가 상호 견제되어 이들에 의한 폭정의 가능성이 줄어들고, 동시에 식견과 지혜를 지닌 최선의 인민 대표자가 선발되어 위임된 권한을 통해 공익을 보장할 가능성이 더 큰 대의 민주주의 정부였다. 연방정부의 창설을 위해서 매디슨은 반연방주의자들의 논의를 그 핵심 쟁점 분야에서 반박할 필요가 있었으며, 이러한 반론은 이들이 주류를 이룬 고전적 공화주의의 소규모 공화국론에 대한 공격으로 나타나게 되었다. 이를 위한 공격의 단초로서 매디슨은 당시 방가 수준에서의 다수 분파의 폭정과 이들에 의해 좌우되는 순수 민주주의, 직접 민주주의, 인민정부 정치과정의 문제점을 폭로하기에 이르렀고, 오히려 이질적이며 다양한 이익들과 세력들이 존재하는 광대한 영토에서 대의 민주주의로 정의되는 공화국이 더 바람직하다고 주장하였다. 사라져 가는 덕성을 회고하는 것은 현실주의자인 매디슨에게 있어서 본질적인 처방이 될 수는 없었으며, 덕성과는 무관한 인민들의 이해관계가 상호 갈등하는 현실을 직시한 처방만이 신생

20) 순수 민주주의를 설명하면서 “이러한 정부형태 자체로부터 의사소통과 협의가 귀결될 것”이라는 매디슨의 표현은 상당히 애매한 표현인 듯하다. 필자의 판단에 의하면 이러한 표현은 순수 민주주의 형태의 비대의적 직접 민주주의 하에서는 (대의 민주주의와는 달리) “지혜”나 “신중함”을 구비한 선량에 의해 정책결정이 이루어지는 것이 아니라, 인민의 직접적인 영향력이 여과없이 그 대리인들에 의해서 수행됨을 지적하고자 사용된 듯하다.



공화국을 창설할 수 있는 추진력이 되었던 것이다.

## 2. 정부의 폭정과 방지: 정부간 권력분리와 정부내 권력분립

매디슨은 소규모 공화국론에 대한 공격을 통해 새롭게 정의된 대의 민주주의 체제인 광대한 공화국을 필요성과 가능성을 주장하였을 뿐만 아니라, 새로운 연방 정치권력이 각 주정부와 연방정부에 분할되고 연방정부의 수준에서도 연방의 회와 연방집행부 등으로 분할됨으로써 반연방주의자들이 우려하는 정치적 폭정이 방지될 수 있다고 보았다.<sup>21)</sup> 먼저 연방헌법의 제정을 반대했던 반연방주의자들의 주요한 논거는 연방정부가 각 구성정부의 주권을 침해하는 권력의 집중화를 시도하여 정치적 폭정과 인민 권리의 침해를 수반하리라는 점이었다. 이에 대해서 매디슨은 『연방주의자 논고』 제39번의 전반부에서 새로 탄생하는 연방정부는 자신이 정의하는 바 공화국임을 밝히고 새로운 미국국가는 인민 개개인에 대해서 직접 영향력을 행사하는 측면도 있지만 구성정부의 고유권한도 인정하는 정부라고 반연방주의자들을 설득하였다.<sup>22)</sup>

매디슨(Madison, 1787-1788 No. 39: 192)은 새로운 헌법에 제시된 정부가 엄밀한 의미에서 국민정부를 추구하거나 연방정부(연맹)를 추구하는 것이 아니라 이들 두 정부의 속성이 혼합되어 있는 것임을 밝히면서, 이러한 사실을 새로운 헌법에서 등장하는 정부의 토대, 정부권력의 원천과 운용 및 범위, 그리고 새로운 헌법의 수정양식에 근거하여 입증하고 있다. 이 가운데 매디슨의 광대한 공화국이 결코 구성정부의 권한을 침해하는 것이 아님은 『연방주의자 논고』 제39번의 내용에서 다음과 같이 추출될 수 있다.

첫째, 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 39: 192-193)은 새로운 공화국의 토대(foundation)가 다수의 독립적인 주정부를 구성하는 인민의 대표들의 동의에 근거한다고 밝히고 있다. 즉 새로운 헌법의 비준과 관련하여 매디슨은 “헌법을 비준함에 있어서 각 주는 다른 주들과 독립적인 주권적인 정치체(sovvereign body)

21) 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 47: 244)은 권력분립과 견제와 균형의 필요성을 논하는 『연방주의자 논고』 제47번에서 “입법, 집행, 사법의 모든 권력의 축적이 한 명, 수명, 혹은 다수이건, 그리고 세습적이건, 스스로 임명하였건, 아니면 선발되었던지 간에, 동일한 세력에(in the same hands) 있는 것”을 폭정(tyranny)으로 정의하였다. 즉, 매디슨이 제47번에서 정의하는 폭정은 분할되어 있어야 할 권력이 서로 다른 부처에 귀속되지 않고 동일한 부처에 귀속되는 폭정으로서 정치적 수준의 폭정을 의미한다.

22) 매디슨이 『연방주의자 논고』 제39번에서 사용한 “연방정부”(federal government)라는 개념은 사실상 미국 헌법제정 이전 방가의 개별주권이 보장된 연합헌장체제하에서의 미국을 염두에 둔 것으로서 오늘날의 느슨한 형태의 국가연합(confederation)에 가깝다(Martin Diamond, 1993). 따라서 이 절에서는 일반적으로 중앙정부의 의미로 사용되는 연방정부와 매디슨이 『연방주의자 논고』 제39번에서 사용한 연맹의 의미로서의 연방정부간의 혼돈을 피하기 위해, 매디슨이 제39번에서 사용한 “연방정부”라는 용어 뒤에 “(연맹)”을 병기하기로 한다.

로 간주된다. 이와 관련하여 새로운 헌법은 ...연방(연맹: 필자주)헌법이 아닌 국민헌법이 아니다”라고 서술하고 있다. 이렇듯 매디슨은 헌법의 동의와 비준의 권한이 국민전체를 구성하는 개인들의 집합체로서 인민에게 부여되어 있지 않기 때문에, 새로운 국가는 결코 구성정부의 권한을 침해하지 않는다고 지적하고 있다. 둘째, 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 39: 193)은 신헌법하에서의 정부권력의 원천(source)이라는 각도에서 볼 때 새로운 미국국가는 연방정부(연맹)적인 속성과 국민정부적인 속성을 모두 보유하고 있다고 주장하고 있다. 즉 양원제도를 채택하고 있는 신헌법에서 연방회의의 의원은 상원의원과 하원의원으로 구성되는데, 이 가운데 하원의원은 인민을 대표하고 있고 인구에 비례하여 그 수효가 결정되는 반면, 상원의원은 구성정부의 주권과 평등성에 근거하여 각 주에서 두 명씩 선발된다. 매디슨에 의하면 하원의원과 달리 상원의원은 모든 주에 동일하게 2명씩 선발되므로, 이는 주의 주권과 주의 동등성을 인정하는 것으로서 전체국민과는 별도로 구성정부의 권한이 여전히 중앙정부의 권한의 원천으로 작용하는 것이다. 셋째, 매디슨은 중앙정부 권한의 영역(extent)이라는 각도에서 볼 때 새로운 국가는 연방정부(연맹)적인 성격이 강하다고 주장하고 있다. 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 39: 194)은 “그것의(연방정부의: 필자주)의 관할권은 어떤 명기된 대상(certain enumerated objects)에 대해서만 적용되며, 그 외의 대상에 대한 잔여의 주권과 불가침의 주권은 개별 주에 위임한다”라고 주장하면서, 이런 의미에서 신정부는 국민정부가 아니라 연방정부(연맹)이라고 설명하였다.<sup>23)</sup>

이어서 매디슨은 새로운 국가는 입법, 집행, 사법부의 권력분립을 유지할 수 없으므로 인민의 자유를 침해하고 폭정을 낳으리라는 주장에 대해서도 자신이고안한 처방을 제시하였다. 실제로 1787년 필라델피아 헌법회의 당시에도 연방정부 수립의 장애물 가운데 하나는 중앙정부가 합법적으로 행사할 수 있는 권력의 정도에 관한 것이었다. 따라서 매디슨을 포함하여 강력한 연방정부를 옹호한 논객들의 가장 근본적인 과제는 연방정부의 권력남용을 견제할 수 있는 적절한 방법을 모색하는 것이었다. 이에 관하여 연방정부의 권력을 견제하는 가장 중요한 제도적인 장치는 “권력분립”(separation of powers)이었다.<sup>24)</sup> 그러나 매디슨(Madison, 1787-1788 No. 47: 245)에게 있어서 이러한 권력의 분립은 정부의 부

23) 반연방주의자들의 반대를 염두에 둔 것이 거의 분명한 이 항목은 이후 1791년 “명기조항”(enumeration clause)라고 불리는 수정헌법 제10조(특히 헌법상 명기된 사항이 아닌 대상, 즉 잔여권한에 대해서는 주의 관할권이 인정된다는 조항)에도 그대로 나타나고 있다.

24) 반연방주의자들이 연방헌법하의 권력분립이 좀 더 철저해야 한다고 주장했음에도 불구하고 매디슨을 포함한 연방주의자들은 권력분립이 사실상 제도적으로 보장되어 있지 않은 연합헌장보다 오히려 연방헌법하의 권력분립이 우월하다고 보았다. 연방주의자들은 이와 같은 사실을 염두에 두고 연합헌장 체제를 옹호하는 것은 오히려 폭정의 가능성을 열어 두는 것이라고 반박할 수 있었다(Wood, 1969: 549).

처가 전적으로 분할되어야(disconnected)한다는 것을 의미하는 것은 아니었다. 매디슨에 의하면 정부내의 각 부처가 철저하게 분리되어 상호 통제의 방법이 없었던 사례는 존재하지 않았다.

매디슨(Madison, 1787-1788 No. 48: 250)에게 있어서 권력분립은 한 부처의 고유권한이 다른 부처에 의해서 직접적으로 그리고 완전하게 행사되는 것을 방지하는 것을 의미하였다. 그리고 이러한 권력분립을 위해서는 각 부처가 다른 부처의 권한 침해시도를 통제할 수 있는 헌법적인 기제를 보유해야 했다. 즉 매디슨(Madison, 1787-1788 No 51: 262)은 『연방주의자 논고』 제51번에 이르러 실제적으로 견제와 균형을 통한 권력분립이 어떻게 가능할 것인지를 문제를 다루면서, 권력의 집중, 즉 정부의 폭정에 대한 방지책은 각각의 부처에게 다른 부처의 권한침해 시도를 막을 수 있는 헌법적인 수단의 부여를 통해서 가능하다고 주장하고 있다. 다시 말해서 권력분립은 기능상의 철저한 분화보다는 헌법상 보장된 수단을 통해서 하나의 “야망”(ambition)이 또 다른 “야망”을 견제하는 것이었다.<sup>25)</sup>

『연방주의자 논고』 제51번에서 밝히고 있듯이 사실상 매디슨(Madison 1787-1788 No 51: 263)에 있어서 권력분립의 핵심은 최고의 권력기관을 여겨졌던 입법부 권한의 제한을 의미하는 것이었다(Wood, 1969: 551). 매디슨은 정치적 폭정의 진원지는 실질적으로 공화국의 핵심 정치기제였던 입법부의 권한남용에 있다고 보고, 이 부처의 권한을 줄이기 위해서 하원과 선발방식을 달리하는 상원을 두는 양원제를 지지하였다. 이와 아울러 상원의 동의를 얻어 관직을 임명하고 조약을 체결하는 대통령직의 강화를 통해 입법부의 권한에 대한 견제책을 강구하였다. 대통령의 권한 강화문제에 있어서 매디슨은 입법부와 마찬가지로 대통령의 권한의 원천 역시 인민들에게 귀속되는 것이므로 후자의 권한을 강화시키는 것은 큰 문제가 없는 것으로 받아들였다.<sup>26)</sup> 매디슨이 지적하고 있듯이 이미 입법부의 권한이 강한 상황에서 각 부처간의 평등한 권한의 배분이 용이하지 않을 것이므로, 매디슨은 집행부의 권한을 상대적으로 더 강화하고 의회의 권한을 분할하는 방식을 통해 정부권력을 조정하여 균형을 취하고자 하였다.

본 절에서 논의된 바와 같이 반연방주의자들에게 있어서 앞으로 창설될 연방정부가 가져올 문제는 이러한 정부가 권력의 집중체로서 정치적 폭정을 나올 것이라는 우려였다. 이러한 문제에 대해서 연방주의자 매디슨은 새로운 연방정부

25) 에컨대 대통령이 의회의 법안에 대해서 거부권을 행사한다든지, 의회가 대통령을 탄핵할 수 있는 권한을 보유한다든지 하는 사례가 정부부처간의 견제의 수단에 해당될 것이다.

26) 본 논문의 주요 논지와 직접 관련되는 것은 아니지만, 매디슨을 포함한 연방주의자들에게 있어서 이와 같은 권력의 분립은 군주정, 귀족정, 민주정의 요소를 두루 반영하는 소위 혼합정부(mixed regime)의 미국식 구현은 아니었다. 왜냐하면 이미 미국에는 권력의 동일한 원천으로서 인민만이 있을 뿐, 중세 유럽과 같은 서로 다른 사회적 계층(social orders)은 존재하지 않았기 때문이다(Wood, 1969: 453).

가 국민정부로서의 성격뿐만 아니라 구성정부의 권한과 인민들에 대한 구성정부의 고유한 권리를 인정하는 연방정부(연맹)의 성격도 지니고 있으며, 동시에 신헌법 내에는 하원중심의 입법부가 지닐 권한을 견제하기 위해 다양한 형태의 권력분립이 정부간 권력분할과 아울러 제공되고 있음을 지적하였다.

#### IV. 결론

매디슨은 1770, 80년대의 미국 정치과정의 현실을 목도하면서 정부의 폭정과 구분되는 다수분과의 전횡, 즉 사회적 폭정이라는 보다 중요한 문제에 주목하기 시작하였다. 혁명정신, 애국심, 덕성이 사라지기 시작하고 계급, 분파, 이익의 문제가 부각되기 시작한 현실에서 매디슨은 미국의 새로운 정치학의 근본적인 과제는 덕성의 부활이 아니라 덕성부재와 이익갈등이 기정사실화된 사회에서 어떻게 폭정을 방지하고 인민의 자유를 유지하는 공화국을 건설할 것인가의 문제로 압축되었다고 보았다.

이와 같은 새로운 현실에 대해서 고민하면서 매디슨은, 1787년 신헌법을 통해 창설되는 연방정부는 방가 수준에서 대처할 수 없는 사회적 폭정의 문제를 광대한 지리적 영역이라는 미국적인 독특한 요소에 근거해서 오히려 용이하게 해결해 낼 수 있다는 점을 창의적으로 지적했다. 즉 매디슨은 넓은 연방의 영토에 걸쳐 구성되는 광대한 공화국은 동일한 열정과 이익을 지닌 다수 세력의 형성자체를 어렵게 할뿐만 아니라, 그러한 잠재적 다수가 존재한다 할지라도 다른 지역에서 반대 세력이 등장함으로써 인해 실제적인 폭정적 세력으로 구현되는 것을 방지하게 된다고 주장하였다. 이와 같이 매디슨은 공화주의의 영향을 강하게 받은 반연방주의자들의 논리를 공격하면서, 평등이 아닌 불평등, 재산의 균등분배가 아닌 재산상 차별 등 이질적인 사회조성 자체가 오히려 다수의 폭정을 방지하는데 기여할 수 있다고 보았다.

사실상 미국정치와 관련하여 오늘날 자주 언급되는 절차적 민주주의, 다원주의 등 미국적인 정치과정의 기본 개념과 다수 지배가 아닌 “소수의 연합이 정치 과정에 영향을 미치는 사회”(Dahl, 1956: 133), “공적 목적의식의 부재”(public purposelessness)(Barber, 1986: 52), “무국가성”(Skowronek, 1982: 6), “생래적 자유주의”(Hartz, 1955: 5)라는 개념들은 건국초기 매디슨이 정확히 지적한 다양한 이익의 존재와 이들간의 상호작용과 견제와 밀접히 관련되어 있다.

이어서 매디슨은 효율적인 공공이익의 확보를 위해 위임의 효과를 노린 대의 정부를 공화국으로 정의하면서, 우선 직접 민주주의를 표방하는 인민 민주주의(popular democracy)를 거부하고 대의 민주주의를 옹호했다. 자치와 동시에 지혜로운 심의, 참여와 동시에 열정의 정제를 특징으로 하는 연방 대의정부는 광

대한 영토에서 오히려 적합한 것이었다. 광대한 영토에서 이러한 대의 민주주의를 구현하는 연방 대의제도는 이질적인 사회 구성요소의 참여를 보장하면서도 동시에 이들의 열정을 정제할 수 있는 “현명한” 정부를 유지해 줄 수 있었다.

이어서 광대한 공화국의 수립 이후 제기되는 권력의 집중과 이에 따른 정치적 폭정의 문제는 각 정부간의 권력분리와 연방정부내의 권력분립과 견제와 균형에 의해 방지될 수 있었다. 새로운 공화국은 결코 반연방주의자들이 주장하듯이 융합정부적인 성격만 지니는 것은 아니었으며, 기존의 방가의 권리도 동시에 보호하는 국가연합의 성격도 동시에 지니는 것이라고 매디슨은 보았다. 그리고 연방정부 내의 권력의 축적을 방지하고 한 부처가 다른 부처의 권한을 침해하는 것을 방지하기 위해 “야망”(ambition)이 다른 “야망”을 견제하는 장치를 마련함으로써 매디슨은 정부자체가 정부를 스스로 통제할 수 있다고 보았던 것이다.

매디슨이 전망한 새로운 미국 국가는 미국이 안고 있는 문제점을 새로운 잠재력으로 승화시키면서 등장한 국가였다. 넓은 영토와 수많은 인구는 다수주의가 행사할 수 있는 정치적 결정력(political decisiveness)을 극히 예외적인 경우에만 허용해 주는 사회적 조건으로 작용했다. 무단히 상호작용하고 무단히 감시, 견제하는 다양한 이익, 다양한 사회세력의 존재는 “책임정당의 부재,” “이념정치의 부재”라는 비난에도 불구하고 미국의 민주주의를 오히려 다수의 폭정, 대중정치 병폐로부터 보호해 온 방패가 되었다. 한편 정치권력은 필요하나 그 권력은 다단계의 절차를 통해서 행사되고 또 다양한 장소에 나뉘어 있어야 하며, 상호 견제되어야 한다는 절차적 민주주의, 권력의 탈중양화는 정치부패와 독재를 방지하고 인민의 자유를 지켜온 주요한 기제가 되어 왔다. 위에서 간단히 요약했듯이 사회와 정부 자체의 자기 견제작용을 인민 자유보장의 요체로 본 매디슨의 견해는 오늘날의 시점에도 미국 민주주의의 운용에 대해서 시사하는 바가 여전히 크다 할 것이다.

## 《참고 문헌》

동아출판사 한한대사전 편집부. 1991. 『동아한한대사전』. 서울: 동아출판사.  
이희승. 1994. 『국어대사전』. 서울: 민중서림.

- Ball, Terrence, James Farr and Russell L. Hanson. 1989. *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press.  
Bailyn, Bernard. 1967. *The Ideological Origins of American Revolution*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.  
Barber, Benjamin. 1986. “The Compromised Republic: Public Purposefulness in America.” in Robert Horwitz ed. *The Moral Foundations of the*

- American Republic*, 3rd edition. Charlottesville: University Press of Virginia. pp.42-61.
- Beer, Samuel H. 1982. "The Idea of the Nation." *The New Republic* (July 19 and 26, 23-29). reprinted in Laurence J. O'Toole ed. *American Intergovernmental Relations*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press(1993). pp.346-358.
- Brant, Irving. 1950. *James Madison: Father of the Constitution, 1787-1800*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill.
- Carey, George. 1978. "Separation of Powers and the Madisonian Model." *American Political Science Review* 72. pp.151-164.
- Conniff, James. 1980. "The Enlightenment and American Political Thought: A Study of the Origins of Madison's Federalist Number 10." *Political Theory* 8(3). pp.381-401.
- Dahl, Robert. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Diamond, Martin. 1993. "What the Framers Meant by Federalism." in Laurence J. O'Toole, Jr. ed.. *American Intergovernmental Relations*. Washington, D.C.: Congressional Press Quarterly Press. pp.39-48.
- Epstein, David E.. 1984. *The Political Theory of the Federalist*. Chicago: the University of Chicago Press.
- Farr, James, John S. Dryzek. 1995. *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greene, Jack, P. 1972. "The Power of Colonial Assemblies: The Role of the Lower Houses of Assembly in Eighteenth-Century Politics." in Gatell, Frank Otto, Paul Goodman and Allen Weinstein, eds. *Readings in American Political History*. New York: Oxford University Press. pp.3-28.
- Greenstone, J. David. 1986. "Political Culture and American Political Development: Liberty, Union, and the Liberal Bipolarity." *Studies in American Political Development 1*. New Haven: Yale University Press. pp.1-49.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 1982. *The Federalist Papers*. edited and with an Introduction by Garry Wills. New York: Bantam Books(originally published in 1787-1788).
- Hartz, Louis. 1955. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers.

- Hollingsworth, J. Rogers. 1978. "The United States." in Raymond Grew ed. *Crises of Political Development in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press. pp.163-195.
- Huntington, Samuel P. 1968. "Political Modernization: America vs. Europe." *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. pp.93-139.
- Kenyon, Cecelia M. ed.. 1966. *The Antifederalists*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- Lipset, S. Martin. 1963. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- Lutz, Donald S. 1988. *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge and London: Louisiana State University Press.
- Madison, James. 1787(a). "Vices of the Political System of the United States." in Chapter 9, "Diagnosis of the American Confederacy: A Critical Case" in Marvin Meyers. ed.. *The Mind of the Founder: Sources of Political Thought of James Madison*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc.(1973). pp.82-92.
- \_\_\_\_\_. 1787(b). "Speeches in the Constitutional Convention, June 6, 19, 21 and 28, 1787. in Chapter 11. "Father of the Constitution: Speeches in the Philadelphia Convention." in Marvin Meyers. ed. *The Mind of the Founder: Sources of Political Thought of James Madison*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc.(1973), pp. 99-119.
- \_\_\_\_\_. 1787(c). "The Problem of a Simple Democracy." from a letter to Thomas Jefferson, October 24, 1787 in S. Kussiel Padover. ed. *The Complete Madison: His Basic Writings*. New York: Harper and Brothers Publishers(1953). pp.40-43.
- \_\_\_\_\_. 1787-1788. *The Federalist Papers No. 10, 14, 39, 47, 48, 18-20, 47-51* in Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay. *The Federalist Papers*. edited and with an Introduction by Garry Wills. New York: Bantam Books(originally published in 1787-1788)(1982).
- Matson, Catby D. and Peter S. Onuf. 1990. *A Union of Interests: Political and Economic Thought in Revolutionary America*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Meyers, Marvin. ed. 1973. *The Mind of the Founder: Sources of Political Thought of James Madison*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill

- Company, Inc.
- Morrison, Samuel Elliot. ed. 1965. *Sources of Documents illustrating the American Revolution 1764-1788 and the formation of the Federal Constitution*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Newman, Simon P. 2002. "Writing the History of the American Revolution." in Melvyn Stokes ed. *The State of U.S. History*. Oxford: Berg. pp. 23-44.
- Padover, S. Kussiel. ed. 1953. *The Complete Madison: His Basic Writings*. New York Harper and Brothers Publishers.
- Pocock, J. G. A. 1975. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press.
- Read, James. H. 2000. *Power versus Liberty: Madison, Hamilton, Wilson, and Jefferson*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Ricci, David M. 1984. *The Tragedy of Political Science: Politics, Scholarship, and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Robbins, Caroline. 1959. *The Eighteenth Century Commonwealthman*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shalhope, Robert E. 1972. "Toward a Republican Synthesis: The Emergence of an Understanding of Republicanism in American Historiography." *William and Mary Quarterly* 29. pp.49-80.
- Sheldon, Garrett Ward. 2001. *The Political Philosophy of James Madison*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Storing, Herbert J. 1981. *What the Anti-Federalists Were For: the Political Thought of the Opponents of the Constitution*. Chicago: the University of Chicago Press.
- Wood, Gordon. 1969. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York: W. W. Norton & Company.



## A New American Republic in *The Federalist Papers*: Madison’s Extended Republic

Sohn, Byoung-Kwon

*Associate Professor of Chungang University*

The key to a proper understanding of Madison’s argument on “extended republic” is to keep in mind that Madison distinguished two different types of tyranny, i.e., social and governmental. The former refers to majority tyranny, i.e., a tyranny caused by the majority faction in the society to augment its own interests at the expense of the interests of the rest of society. On the other hand, the governmental tyranny is the suppression of individual liberty by the concentrated power of the government.

In *The Federalist Papers*, Madison’s solution to the problem of social tyranny was simply to “extend the republic” so that the interaction and balancing (or counter-balancing) of a variety of interests will result in social equilibrium with the majority factions wielding any power. In the eyes of Madison, the problem of factions in the American states during the late 18th century had been so serious that Madison believed the state legislatures to have been captured by the majority factions’ interests of each state. According to Madison, the state lawmakers were virtually controlled by powerful factions in the state, and the legislative outcome was just tailored to favor their interests. Madison believed the solution to this problem to reside in extending the sphere of the nation so that it would be almost impossible for a majority faction to congregate in the first place. Therefore, Madison’s first and foremost objective in establishing an “extended republic,” i.e., a federal state, was to solve the problem of social tyranny.

The problem of governmental tyranny, on the other hand, comes after the federal state is established. The anti-federalists, who strongly opposed the centralization of governmental power, were deeply concerned that the new federal government might encroach upon the states’ rights and citizens’ liberty. Madison, on his part, needed to address this concern for the new constitution of 1787 to be passed by each state assembly after the 1787 Philadelphia Convention. He, therefore, persuaded the anti-federalists by arguing that the separation of powers between federal branches and between the federal and the state governments will ensure the individual liberty of

citizens, and state governments and will prevent the schemes of governmental tyranny.

*Keywords: Madison, federalist, anti-federalist, social tyranny, governmental tyranny, republicanism*