

헌법 제1조의 민주 개념에 대한 제헌국회의 상충적 이해: 공화 개념과의 관계 설정 문제와 그 역사적 기원*

정 현 직 | 서울대학교
최 정 욱** | 건국대학교

본 연구는 제헌헌법이 제정되던 1948년 당대의 맥락에서 제헌헌법 제1조의 '민주공화국'에 담긴 민주 개념의 의미를 파악하고자 한다. 그리고 이것을 제헌국회 이전의 민주 개념 이해와 연결시킴으로써, 제헌국회의 민주 개념 이해가 형성된 역사적 배경을 살펴본다. 구체적으로 이 연구는 '민주공화국' 규정에 담겨 있는 민주 개념의 의미를 파악하기 위하여, 민주와 공화 개념을 구분하고 공화 개념과 대비하여 민주 개념이 갖는 의미상의 관계를 분석하고자 한다. 이를 위해서 제헌국회의 속기록에 등장하는 국체(國體)와 정체(政體)라는 헌법학적 개념을 활용하여 민주와 공화라는 두 개념이 어떻게 상호 이해될 수 있는지를 살펴보고, 이러한 이해들이 나오게 된 역사적 배경들을 그 이전의 텍스트를 통하여 검토한다. 결과적으로 본 연구는 민주공화국 규정에 포함된 민주와 공화 개념 간의 관계를 제헌국회 내부에서 대체로 두 가지 서로 다른 방식으로 이해하고 있었으며, 각각의 이해 방식은 나름대로의 고유한 역사적 형성 배경을 가지고 있다고 주장한다.

주제어: 제헌헌법, 민주, 공화, 민주공화국, 국체(國體), 정체(政體)

*이 논문의 초고에 대해 다양한 논평과 제안을 한 안도경, 서희경, 고중용 등 제헌국회 강독회 여러분과 심사위원들께 감사드립니다. 더불어 까다로운 고대 독일어 텍스트의 번역과 논평을 한 최순영과 송지원에게도 사의를 표합니다. 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 도움을 받아 수행된 연구(NRF-2019S1A5A2A03043021)임.

**교신저자, email: drchoi@konkuk.ac.kr

I. 서론

대한민국 헌법 제1조 1항은 “대한민국은 민주공화국이다”라고 선언한다. 1948년 제헌헌법 제1조에서 이렇게 규정된 이후 여러 번의 헌법 개정이 있었지만, 현행헌법에 이르기까지 이 조문은 변함없이 같은 내용을 유지하고 있다. 그런데 여기서 ‘민주공화국’은 무엇을 의미하고 특히 그 중에 ‘민주’는 무엇을 의미하는지 여전히 명확하지 않다. 이것을 좀 더 분명하게 이해하기 위하여 이 연구에서는 제헌헌법이 제정된 1948년 제헌국회의 논의를 중심으로 제헌헌법 제1조의 민주공화국이라는 표현에 들어간 민주 개념의 의미를 살펴보고자 한다. 왜냐하면 민주주의라는 개념의 의미와 그것을 이해하는 방식의 다양성을 고려했을 때, 헌법 제1조에 포함된 민주 개념의 의미를 알기 위해서는 그것이 형성된 초기상태, 즉 제헌국회 상황으로 돌아갈 필요가 있다고 보기 때문이다. 그리고 이렇게 파악된 제헌국회의 민주 개념 이해방식을 제헌국회 이전의 텍스트들에서 드러나는 민주 개념 이해방식과 연결함으로써, 제헌국회의 민주 개념 이해방식이 형성된 역사적 배경도 알아볼 것이다.

1948년 5월 10일의 선거로 성립된 제헌국회는 헌법 초안을 기초해 국회 본회의에 상정할 ‘헌법기초위원회’를 설립한다. 이를 위한 헌법기초위원으로 국회의원 30명과 사법부·법조계·교수 등 각계의 권위자 10인이 선임된다. 이들은 6월 3일부터 22일까지 16차 회의를 통해 전문과 10장 102조로 구성된 헌법 초안을 작성하였고, 이는 6월 23일 국회 본회의에 제출된다. 제헌국회 본회의에서는 6월 23일부터 7월 12일까지 총 3번에 걸친 독회(讀會)를 통해 최종 헌법안을 의결하였으며, 7월 17일 제헌헌법이 공포된다. 국회 본회의에서 이루어진 제헌헌법에 대한 논의들은 6월 23일부터 7월 12일까지 이루어진 12번의 회의에 집중되어 있다. 본 논문에서는 『국회속기록』을 중심으로 해서 특히 이 12번의 회의들에서 이루어진 의원들의 발언을 중심으로 검토할 것이다.¹⁾

1948년 당시 민주주의는 다른 그 무엇보다도 헌법의 근본정신으로 간주되었다. 헌법제정 과정에서 있었던 거의 모든 논쟁에서 민주주의는 의원들이 자신의 입장

1) 여기에 해당하는 속기록은 『국회속기록』 중 「국회속기록 제1회 17호(1948.06.23.)」부터 「국회속기록 제1회 28호(1948.07.12.)」까지이다. 본 논문에서 특정한 범위를 지정하지 않고 『국회속기록』이라고만 말할 경우 이것은 모두 위 범위의 속기록을 의미한다.

을 지칭하고 정당화하기 위한 용어로 등장한다. 그러나 민주주의의 의미는 동일하게 이해되지 않았다. 이것은 민주주의 자체가 여러 맥락에서 다양한 의미로 사용되기 때문이기도 했지만, 국가형태규정인 민주공화국에 담긴 민주주의 의미에 국한한다고 하더라도 이 점은 마찬가지였다. 따라서 본 논문에서 제헌국회의 민주 개념을 파악한다고 함은 제헌국회의 해석을 대표할 수 있는 단 하나의 민주 개념의 의미를 추출한다기보다는, 당시의 맥락에서 민주 개념을 둘러싼 서로 다른 해석이 어떻게 드러났는지 보여주고, 그러한 이해방식들이 공존하게 된 역사적 배경을 밝히는 것을 의미한다.

본 논문은 제헌국회 회의록에 등장하는 수많은 민주주의 관련 논의 중 특히 제헌헌법 제1조 민주공화국 규정에 포함된 민주주의 의미를 집중적으로 검토한다. 이것은 그 당시나 지금이나 한국 정치체제의 핵심 이념이 헌법 제1조에 집약되어 있다고 보기 때문이다. 특히 이 연구의 시대적 배경이 되는 제헌국회 활동기와 일제강점기에 민주공화국 건설은 독립운동가들과 해방 후 정치인들이 추구하는 중요한 좌표였다.

그리고 민주공화국에 포함된 민주 개념의 의미를 정확하게 이해하기 위해서는 민주공화국이라는 하나의 합성어의 의미를 파악하는 것을 넘어, 그것을 민주와 공화라는 구별되는 두 개념으로 분리하여 공화 개념과 구분되는 민주 개념의 의미를 파악해야 한다. 왜냐하면 민주공화국의 의미를 파악하는 것만으로는 그것이 민주 개념의 의미인지 공화 개념의 의미인지 알 수 없기 때문이다. 예를 들어, 우리는 민주공화국이 “군주국을 부정”한다거나 “삼권분립과 자유의 보장”을 의미한다고 말할 수 있다. 하지만 이것만으로는 군주국을 부정하는 개념이 ‘민주국’인지 ‘공화국’인지, 삼권분립과 자유를 보장하는 사상을 표현하는 개념이 민주(주의)인지 공화(주의)인지 알 수 없다. 따라서 민주 개념과 공화 개념을 명확히 구분하지 않고 민주공화국 개념만을 파악하는 것은 ‘민주’, ‘공화’, ‘민주공화국’과 같은 개념들을 혼동할 뿐만 아니라 나아가 이것들을 사실상 이음동의어처럼 취급하게 될 위험이 있다. 반대로 개념을 명확하게 구분하는 접근법을 취함으로써, 민주 개념의 의미를 구체적이고 분명하게 포착할 수 있을 뿐만 아니라, 민주공화국의 민주 개념에 대한 서로 다른 이해방식이 탄생하게 된 역사적 배경도 더 분명하게 밝혀낼 수 있다. 그러므로 본 논문에서 제헌헌법 제1조 민주공화국에 포함된 민주 개념의 의미를 파악하고자 할 때는 공화 개념과 구분되는 민주 개념의 의미를 파악

하고자 하는 문제의식이 전제된다.

이러한 문제의식 하에서 다음 절에서는 제헌헌법의 이념 혹은 헌법 제1조의 민주공화국의 의미를 탐구한 기존 연구들을 검토한다. 기존 연구들 중 일부는 제헌헌법의 일차적 이념을 민주주의로 파악하지 않는다는 점에서 본 연구와 구분된다. 또 다른 연구들은 민주와 공화 개념을 분리하여 파악하지 않거나 제헌헌법 제정 당시의 역사적 맥락에 충분히 주목하지 않는다는 한계가 있다. 제3절에서는 민주와 공화 개념을 분리한 상태에서 민주 개념의 의미를 파악하기 위해서는 국체(國體)와 정체(政體) 개념을 도입할 필요가 있음을 주장한다. 그리고 국체와 정체 개념을 통해 민주와 공화 개념의 관계를 파악하는 4가지 방식을 정리하여 제시함으로써 이후 논의의 기틀을 마련한다. 제4절에서는 구체적으로 민주공화국의 민주 개념에 대한 제헌국회의 해석이 어떤 것이었는지 『국회속기록』에 등장하는 발언을 중심으로 제헌국회가 활동하던 당시의 자료들을 통해 밝혀낸다. 제5절에서는 제헌국회에 공존하는 서로 다른 민주 개념의 이해방식이 유래된 개념사적 배경을 추적한다. 마지막으로 제6절에서는 이 글의 핵심적인 주장과 함의를 정리한다.

II. 기존 연구 검토

제헌헌법의 이념에 대한 기존 연구가 많지만, 그것을 민주주의로 규정한 연구는 의외로 찾기 어렵다. 우선 일각의 연구들은 제헌헌법의 이념을 공화주의로 해석한다(이영록 2009; 박찬승 2013; 한상권 2017; 한인섭 2009). 제헌헌법에 초점을 두지는 않지만 한국의 헌법정신을 공화주의로 해석하는 연구들도 있다(이상희 1998; 양해림 2008; 장용근 2010; 나종석 2018). 이러한 연구들은 제헌헌법의 이념으로서 민주주의에는 크게 주목하지 않는다. 또 다른 연구들은 헌법의 자유주의 이념에 주목하며, 자유주의가 제헌헌법에서 어떻게 드러나는지 혹은 헌법에서 이야기하는 ‘자유민주적 기본질서’란 무엇을 의미하는지 밝히고자 한다(강정민 2005; 장동진 2005; 문지영 2019; 신용일 2019). 이 연구들은 자유주의 혹은 자유민주주의를 제헌헌법의 이념으로 파악하며, 헌법 이념이 자유주의와 민주주의의 결합이라고 본다. 이 중 자유주의만을 연구 대상으로 삼는 경우 헌법 이념으로서

민주주의는 자세히 고찰되지 않는다. 또한 자유민주주의의 이념을 고찰하는 경우에는 자유민주주의에서 자유주의와 민주주의가 분리되어 다루어지지 않기 때문에, 제헌헌법의 민주주의가 무엇을 의미하는지를 구체적으로 밝혀내지 못한다는 한계가 있다.

또 다른 연구들은 헌법의 제1조 1항에 주목하며, 그것의 역사적 기원을 추적하거나 그 의미를 정치철학적으로 해석한다(서희경 2006; 서희경 2013; 서희경·박명림 2007; 신용인 2016; 이국운 2013). 이 연구들은 헌법 제1조에 주목한다는 점에서 본 연구와 초점을 공유하지만, 여기에 담긴 민주 개념의 의미를 명확하게 파악하기에는 한계가 있다. 왜냐하면 민주공화국이라는 개념을 민주와 공화 개념으로 분리하여 다루지 않기 때문이다. 즉, 논의가 민주공화국이라는 합성 개념을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 정확하게 민주 개념의 의미가 파악되지 않는다. 이처럼 지금까지의 연구들은 제헌헌법의 이념을 고찰함에 있어 민주주의에 주목하지 않거나, 그것을 다른 개념의 일부로 다루면서 그 정확한 의미를 포착하지 못하는 경향이 있다.

기존의 연구들이 갖는 또 다른 한계는 헌법제정 당시의 맥락에 충분히 주목하지 않는다는 것이다. 이것이 연구자들로 하여금 제헌헌법의 일차적 이념을 민주주의가 아닌 다른 것으로 제시하도록 이끄는 것으로 보인다. 예를 들어, 박찬승은 ‘공공의 것’을 중시하는 이념을 공화주의적인 것으로 보고 제헌헌법에 그러한 요소가 강하게 들어 있었다고 주장하며, 그 근거로 제헌헌법 제5조와 제84조를 제시한다(박찬승 2013, 357). 한인섭은 1919년 「대한민국임시헌장」(이하 「임시헌장」)에서 최초로 등장한 ‘민주공화제’ 표현의 핵심이자 「임시헌장」이념의 핵심을 ‘균등’ 내지는 ‘평등’으로 제시하며, 이것이 제헌헌법 전문에 명시된 평등의 정신으로 계승되었다고 주장한다(한인섭 2009, 186-187). 그리고 한상권의 경우 제헌헌법의 공화주의는 주권재민의 원리를 의미한다고 본다(한상권 2017).

그런데 헌법제정이 이루어지던 당시의 텍스트들을 살펴보면, 위에서 제시된 요소들이 민주주의적인 것들로 거론되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 헌법학자이자 전문위원 자격으로 헌법제정 논의에 참여한 유진오 전문위원은 제헌헌법의 제5조와 제84조가 과거의 정치적 민주주의와 현대의 경제적 민주주의를 동시에 실현하기 위한 조항이며(유진오 1949b, 17), 국가가 공익을 위해 경제에 개입하는 기본원칙을 민주주의적 원칙이라고 설명한다(국회속기록 제1회 제19호, 21). 또한

제헌헌법 속기록에는 평등을 민주주의와 연결시키는 발언은 여러 차례 등장하지만(국회속기록 제1회 제21호, 15; 국회속기록 제1회 제22호, 19-20), 그것을 공화주의로 표현하는 경우는 나타나지 않는다. 그리고 한상권의 논의에서는 “주권재민의 원리가 왜 민주주의가 아니라 공화주의로 불리는가” 하는 의문을 불러일으킨다. 『국회속기록』에서도 제헌국회 의원들은 주권재민을 민주주의로 개념화하고 있으므로(국회속기록 제1회 제19호, 4; 국회속기록 제1회 제20호, 17, 35; 국회속기록 제1회 제25호, 7), 한상권의 정의는 제헌헌법 제정 당시의 맥락과 어긋난다.

이러한 결과가 나타나는 이유는 기존의 연구들이 헌법이 제정된 당시의 맥락을 고려하기보다는, 연구자가 생각하는 공화주의의 의미를 정의한 뒤 그것을 과거로 투사하여 제헌헌법에서 거기에 부합하는 요소들을 찾아내는 방식으로 이루어졌기 때문이다. 이것 때문에 헌법제정 당시에는 민주주의적인 것으로 간주되었던 헌법 조항들이 후대의 연구에서는 공화주의적인 것으로 해석되는 일이 반복된다. 이러한 경향은 제헌헌법의 이념을 자유주의 혹은 자유민주주의로 파악하는 연구들에서도 나타난다. 예를 들어, 『국회속기록』을 살펴보면 헌법제정 논의 당시 ‘자유’라는 단어는 여러 번 등장하지만 ‘자유주의’는 단 두 차례 등장할 뿐이다(국회속기록 제1회 제18호, 20-21, 국회속기록 제1회 제25호, 11-12).²⁾ 반면 ‘민주’의 사용 횟수는 121번에 달한다.³⁾ 그리고 인신의 자유, 양심의 자유, 사상의 자유 등 기

2) 게다가 이 두 발언은 모두 제헌헌법 이념이 자유주의라고 말하는 것과는 거리가 멀다. 그 중 한 발언은 권승렬 전문위원의 것으로 제헌헌법 제15조가 재산권 행사를 자유주의적으로 규정한 것인지 질문을 던진 뒤, 재산권의 보장 자체보다는 공공복리에 의한 제한에 초점을 두어 발언하고 있다. 특히 공공복리와 관련된 재산권 행사에 대해서는 “우리는 국가사회주의, 우리 공동생활을 하는 국가를 말하니까 그러므로 소유권을 행사치 못하는 것”(국회속기록 제1회 제18호, 21)이라고 말한다. 또 하나의 발언은 이철천 위원의 것으로 제헌헌법이 무제한 자유주의인 자본주의도 공산주의도 아닌 다른 길을 추구한다고 주장하며, 제헌헌법이 지향하는 체제를 ‘경제적 민주주의’ 혹은 ‘민족사회주의’라는 이름으로 지칭한다(국회속기록 제1회 제25호, 11-12).

3) 이처럼 섬한 것은 다음의 기준에 따랐다. 첫째, 한 번의 발언 속에서 ‘민주’가 발언될 때 해당 단어가 쓰인 횟수와 상관없이 1회 발언한 것으로 간주하였다. 즉, 한 번의 발언 속에서 민주라는 단어를 여러 번 사용해도 그것은 1번 사용한 것으로 간주하였다. 둘째, 단순히 헌법 조문만을 낭독할 뿐 의원 자신이 또다시 그 단어를 사용하지 않은 경우 그것은 단어를 사용한 것으로 세지 않았다. 왜냐하면 그 경우 의원 스스로가 민주라는 단어에 의미를 부여해서 발언했다고 보지 않았기 때문이다. 물론 헌법 조문을

본적 자유와 인권을 보장하는 것이 민주주의라고 주장하는 발언은 여러 차례 등장하지만(국회속기록 제1회 제17호, 9; 국회속기록 제1회 제21호, 24, 28-29; 국회속기록 제1회 제23호, 8, 14), 그것을 자유주의라는 단어로 지칭하는 경우는 발견되지 않는다.

한편 제헌헌법의 민주공화국 규정의 역사적 기원을 추적한 연구들(서희경 2006; 서희경 2013; 서희경·박명립 2007)은 역사적 맥락에 주목한 연구에 속하며, 따라서 역사적 맥락을 고려하지 않는다는 비판으로부터 자유롭다. 그러나 이 연구들도 다른 연구들과 마찬가지로 민주공화국에 포함된 민주주의 의미를 구체적으로 제시하지는 않고 있다. 그리고 이 연구들이 제헌국회 이전의 역사적 배경에 집중하는 반면 제헌국회 당시의 맥락에는 주목하고 있지 않기 때문에 본 연구와는 초점이 다르다.

III. 국체(國體)와 정체(政體) 개념을 통한 민주와 공화 개념 이해

민주공화국 규정 내에서 공화 개념과 구별되는 민주 개념의 의미에 대한 제헌국회의 이해방식을 파악하기 위해서는 헌법학 용어인 국체와 정체 개념에 대한 사전 이해가 필요하다. 왜냐하면 뒤이어 제4절에서 살펴볼 것처럼, 제헌국회에서 제헌헌법의 민주공화국 규정을 설명하는 발언들이 국체와 정체 개념을 이용할 뿐만 아니라, 이 개념을 통해 민주와 공화를 분리함으로써 각각의 의미를 명확히 하고 있기 때문이다. 이 논문의 중요한 문제의식이자 글의 전제가 되는 두 가지는 제헌국회의 민주 개념을 파악할 때 현재의 관점을 과거로 투사하는 것이 아니라 1948년의 맥락 속에서 이루어진 제헌국회의원들의 말을 통해서 당시의 민주 개념을 이해한다는 것과, 민주공화국이라는 단어의 의미를 총체적으로 고찰하는 것을 넘어 민주와 공화 개념을 분리하여 민주 개념의 의미를 보다 정확히 파악한다는 것이다. 그리고 제헌국회의 발언들이 국체와 정체 개념을 도입하여 민주공화국을 설명하려고 시도하고 있을 뿐만 아니라 그 개념들을 통해 민주와 공화 개념이 분

인용한 후 본인 역시 민주라는 단어를 다시 사용하여 발언을 전개하는 경우에는 생략하였다.

리되고 있다. 이러한 개념을 도입하지 않을 경우, 본 논문의 서론에서 주장한 바와 같이 ‘민주’, ‘공화’, ‘민주공화국’이라는 서로 밀접하게 관련되어 있지만 개념적으로 엄연히 분리되는 대상들을 더 정확하게 파악하기 어려워진다.

그리고 이 점은 본 논문에서 고찰의 대상이 되는 제헌국회 이전의 텍스트들에 대해서도 마찬가지이다. 제5절에서 살펴볼 것처럼, 이 논문의 분석 대상인 제헌국회 활동기와 일제강점기의 국가형태규정 관련 텍스트들을 살펴보면 당시 텍스트들이 국체와 정체 개념과 같은 국가형태의 분류를 전제하고 있음을 알 수 있다. 이들은 국체와 정체 개념을 직접 언급하고 그것을 바탕으로 민주공화국 규정을 설명하거나, 그렇지 않다고 하더라도 국체와 정체 각각에 해당하는 국가의 특성을 언급한 뒤 그것을 민주 혹은 공화 개념과 연결시킨다.⁴⁾ 따라서 이 절에서는 다음 절에서 이어지는 논의의 이해를 돕기 위하여 우선 헌법학 용어인 국체와 정체 개념을 소개하고, 이 개념을 통해 민주와 공화 개념이 어떻게 이해될 수 있는지 살펴보고자 한다. 국체와 정체 개념을 여기서 사용하는 가장 큰 이유는 일부 헌법학자들이 그것에 이론적 의미부여를 하고 있기 때문이 아니라, 앞서 지적한 바와 같이 제헌헌법 초안에 대한 제헌국회의 독회에서 제1조의 민주공화국에 대한 의미를 정체와 국체 개념을 사용하여 해명하고 있기 때문이다. 이렇게 제헌국회의 독회에서 등장하는 국체와 정체 개념이 오늘날 정치학에 비교적 생소하기 때문에 이 용어를 그나마 비중 있게 다루고 있는 헌법학계의 논의를 소개함으로써 본문에 등장하는 국체와 정체 개념에 대해서 예비적인 이해를 도모하고자 한다. 이러한 소개는 결코 오늘날 헌법학자들의 헌법 제1조나 민주공화국에 대한 다양한 해석들을 총체적으로 재평가하기 위한 것이 아니다.⁵⁾

4) 본 논문에서 설명되고 제헌국회 활동기와 일제강점기의 여러 텍스트들이 전제하고 있는 국체와 정체 개념의 핵심은 국가형태를 ①주권의 소재(국체)와 ②통치방식(정체)이라는 이원화된 기준으로 분류하고, 두 기준 중 하나를 민주, 다른 하나를 공화 개념과 연결함으로써 민주와 공화 개념을 분리한다는 것에 있다. 따라서 반드시 국체와 정체라는 단어를 명시적으로 사용하지 않을 수도 있다. 핵심은 국가형태를 분류하는 기준의 이원화와 그에 따른 민주와 공화 개념의 분리에 있다.

5) 사실 오늘날 우리나라 정치학이나 헌법학계의 시각에서 보면 민주와 공화 개념을 분리하거나 대항적으로 보는 것이 통상적이지 않다. 나아가 국체와 정체라는 용어 자체는 오늘날 두 학계에서 드물게 사용된다. 그럼에도 불구하고 대한민국 건국헌법에 해당하는 제헌헌법의 제정자들이 의미한 것을 이해하기 위해서는 이러한 개념의 분리와

헌법학 일반에 따르면, 국가형태는 국체와 정체로 나누어질 수 있다. 먼저 국체는 국가권력의 최종적 보유자, 즉 주권의 소재를 기준으로 국가를 분류한 것을 말한다(박일경 1990, 62; 계희열 1995, 189). 예를 들어, 국가를 주권자의 수를 기준으로 군주국, 귀족국, 민주국으로 나눌 경우 이것은 국가를 국체에 따라 분류한 것이다. 정체 분류에는 두 가지 기준이 포함된다. 첫 번째 기준은 통치권의 행사자이다(문홍주 1972, 80-81; 박일경 1990, 68). 이 기준은 국가의 최고 권력이자 통치권의 궁극적 원천으로서의 주권과 통치과정에서 실제로 행사되는 통치권의 구별을 전제한다(문홍주 1972, 66; 권영성 2010, 117; 허영 1990, 191-192). 이 기준에 따르면 통치권을 군주가 행사하는 군주국과 국민이 행사하는 민주국 혹은 공화국이 서로 다른 정체를 갖는다. 두 번째 기준은 통치권이 행사되는 방식 혹은 절차이다(박일경 1990, 67; 계희열 1995, 189). 예를 들어, 최고 통치자의 권력 제한 여부, 권력분립 여부, 선거 여부 등이 정체 기준에 포함된다. 따라서 두 번째 기준에 따른 정체의 분류는 실제 정치과정을 구성하는 제도적 차원을 통해 드러난다.⁶⁾

사용이 필수적이다. 또한 주권 개념을 처음 정립하고 주권의 소유와 주권의 행사방법을 분리한 보댕(Jean Bodin)이 국가형태와 정부형태를 사상사에서 가장 먼저 구분하고 있는 것도 우연이 아니다(Bodin 1967, 56-57, 69). 정부형태가 아무리 변경되어도 보댕은 국가형태가 그대로 남을 수 있다고 본다. 이러한 개념 구분의 정치학적 의미에 관한 세부 논의는 이 논문의 범위를 벗어난다. 비록 제한적 논의이지만, 민주와 공화의 분리가 주는 함의를 보려면 구자정(2013)과 최정욱(2009) 참고.

- 6) 헌법학자들의 국체와 정체 개념은 20세기 초 독일의 헌법학자였던 헤르만 램(Hermann Rhem)이 국가형태를 헌법형태(Verfassungsform, 혹은 좁은 의미의 국가형태)와 정부형태(Regierungsform)로 구별한 것에서 직접적인 영향을 받았다. 램은 국가권력의 담지자(Träger) 혹은 소유자(Inhaber)와 그것의 최고 실행자(Oberster Ausüßer)를 구분한 뒤, 전자의 수에 따라 헌법형태를 군주제, 귀족제, 민주제로 구분하고 후자의 수에 따라서도 정부형태를 마찬가지로 구분한다. 더 나아가 통치방식에 따라서도 정부형태를 두 가지 방식으로 더 구분한다. 우선 국가권력의 담지자가 국가권력의 최고 실행자와 같은 경우 정부형태는 직접적 정부형태이고 그렇지 않을 경우 간접적 정부형태이다. 그리고 국가권력의 최고 실행자가 자신으로부터 독립된 조직과 어떠한 방식으로든 협력하지 않을 경우 정부형태는 무제한적(절대적) 정부형태인 반면 그러한 협력을 요구받을 경우에는 제한적(온건한) 정부형태이다. 램의 국가형태론에 대해서는 Rehm(1899, 180-189) 참고.

〈표 1〉 국체와 정체의 구분을 통한 민주와 공화 개념의 네 가지 이해방식

	공화-국체	공화-정체
민주-국체	① 민주국 공화국 예) 문홍주(1958, 1980), 한웅길(1953), 강문용(1963), 몽테스키외(1949, 8)	② 민주국 공화정 예) 박일경(1990, 62-64)
민주-정체	③ 민주정 공화국 예) 구병삭(1995), 최용기(2013), 홍성방(2016)	④ 민주정 공화정 예) 박일경(1990, 70)

이러한 국체와 정체의 구분에 기반하여 오늘날 헌법 제1조의 ‘민주공화국’의 민주와 공화 개념을 설명하는 헌법학자들의 다양한 논의가 있다. 이들의 논의는 위의 〈표 1〉과 같이 크게 4가지로 분류할 수 있다.

1. 민주와 공화 둘다 국체로 이해

문홍주는 헌법 제1조의 민주공화국이 오직 국체만을 규정한다고 본다(문홍주 1980, 101). 즉, 민주와 공화가 모두 국체를 의미한다는 것이다. 그에 따르면 국가는 국체를 기준으로 군주국과 공화국으로 분류되며, 공화국은 주권이 국민에게 있는 국가로 군주국에 대립되는 국가형태이다(문홍주 1958, 35; 1980, 95). 그리고 공화국은 다시 주권이 소수의 귀족에게 있는 귀족공화국, 하나의 계급 혹은 계급 연합에 있는 계급공화국, 그리고 전국민에게 있는 민주공화국으로 나뉜다(문홍주 1958, 36; 1980, 96). 그러므로 민주국은 주권자의 수적인 규모를 기준으로 귀족국 혹은 계급국과 구분되는 개념이며, 민주와 공화는 모두 국체 차원에 해당한다.⁷⁾ 이러한 개념 정의 방식은 몽테스키외가 『법의 정신』에서 주권자의 수에 따라 국가를 군주국과 공화국으로 나누고, 공화국을 마찬가지로 주권자의 수에 따라 귀족국과 민주국으로 보다 세분하는 것과 유사하다(Montesquieu 1949, 8).

7) 문홍주와 비슷한 시기의 헌법학자인 한웅길과 강문용 역시 문홍주와 마찬가지로 공화국을 군주국이 아닌 국가로 보고, 공화국을 민주국과 그렇지 않은 국가(과두국 혹은 귀족국, 계급국)로 구분하고 있다. 이에 대해서는 한웅길(1953, 14-19)과 강문용(1963, 60-61) 참고.

2. 민주는 국체이나 공화는 정체로 이해

박일경은 민주공화국 규정에서 민주는 민주국체를 의미하고 공화는 공화정체를 의미한다고 설명한다(박일경 1990, 62-64). 여기서 민주국체란 국민 전체에 주권이 귀속되는 국가형태를 의미하며, 군주국체, 귀족국체, 계급국체와 구별된다. 그러므로 민주주의 의미는 주권재민 혹은 국민주권의 원리이다. 반면 공화정체는 국민이 통치권 행사에 참여하는 정체를 의미하며 역시 군주정체와 대립한다. 그러므로 박일경의 설명에서 민주공화국이란 국민이 주권을 가지고 있으면서(민주국체) 동시에 국민이 통치권을 행사하는(공화정체) 국가를 의미한다.

3. 민주가 정체이고 공화는 국체로 이해

구병삭은 공화제는 군주제에 반대되는 국가형태를 말하고, 민주란 그러한 공화국이 독재공화국이 아니라 민주주의적 제도로 구성되는 공화국임을 의미한다고 본다(구병삭 1995, 96-97). 좀 더 자세히 살펴보면, 공화제는 군주제와 대립하는 제도로 주권이 국민에게 있고 국가원수로서의 군주가 없는 제도를 말한다(구병삭 1995, 96-97). 따라서 공화 개념은 국체 차원에서 이해된다. 이 중에서도 독재공화국 등 다른 공화국과 구별되는 민주공화국은 “국민주권의 체제 외에 직접·간접으로 국민이 국가의 최고 의사결정에 참여하는 기구를 가지고 민주적인 선거에 의하여 일정 임기의 원수(대통령)를 선출하는 정치체제”(구병삭 1995, 97)이다. 즉, 단순히 국체의 차원에서 군주주권을 부정하는 것뿐만 아니라 의회, 선거 등 국민이 통치권을 행사할 수 있는 실질적인 제도를 갖춘 국가만이 공화국 중에서 ‘민주’공화국이라는 것이다. 그러므로 민주는 정체의 차원에 해당한다.⁸⁾

8) 비교적 최근의 저서에서 최용기와 홍성방 역시 이와 같은 이해방식을 보여준다(최용기 2013, 159-162, 167; 홍성방 2016, 134). 이들은 공통적으로 공화국은 주권의 소재에 따라 군주국에 반대되는 국체를 의미하고, 공화국이 다시 정체에 따라 민주공화국과 독재공화국으로 나뉜다고 본다. 특히 최용기는 국체와 정체의 구별이 실질적 가치가 없다는 다른 헌법학자들의 주장에 대해서 “국체와 정체의 개념구성은 처음부터 별개의 것일 뿐만 아니라, 국체가 같으면서도 정체가 다를 수 있고, 반대로 정체가 같으면서도 국체가 다를 수 있다는 의미에서, 그리고 통치권 행사의 방법·형식의 변경은 반드시 통치권의 소재를 동요케 하는 것이 아니(156-160)”기 때문에 둘의 구별을 분명히 해두

4. 민주와 공화 둘다 정체로 이해

박일경은 헌법 제1조 제1항의 민주공화국 표현은 정체만을 규정하고 있으며, 국체는 모든 권력이 국민으로부터 발원함을 명시하는 제2항에서 규정된다고 본다(박일경 1990, 70). 이러한 이해방식에 따르면 민주도 정체, 공화도 정체를 규정한다. 그런데 위의 2번 항목에서 설명한 것처럼 박일경은 같은 저서에서 민주 는 국체를 규정하고 공화는 정체를 규정한다고 해석하기도 한다(박일경 1990, 62-64). 그러나 한국 헌법의 국가형태조항을 설명하는 부분에서 그의 설명은 달라지며, 그는 여기서 민주와 공화 모두 정체를 규정한다고 주장한다. 그가 이렇게 주장하는 이유는 그렇게 함으로써만 용어상의 모순을 제거할 수 있기 때문이다(박일경 1990, 70). 예를 들어, 민주를 국체 차원에 속하는 개념으로 본다면 영국의 사례는 국민주권 국가이기 때문에 민주국가가 된다. 그러나 영국에는 군주가 존재하기 때문에 영국은 동시에 군주국가라고 불리기도 한다. 따라서 영국은 민주 국가이자 군주국가인 셈인데, 민주와 군주가 서로 대립하는 개념이기 때문에 이러한 어법은 모순을 유발한다. 이를 해결하기 위해 박일경은 민주와 공화를 모두 정체 차원의 개념으로 해석하는 방법을 쓰는 것이다. 그러나 이것은 그 스스로가 제시한 다른 설명과 모순되는 면이 있다.

지금까지 국체와 정체 개념을 통해 민주공화국 개념을 이해하는 방식을 4가지로 구분하여 각각의 예시와 함께 살펴보았다. 그런데 현재 민주공화국 규정에 대한 다른 헌법학자들의 논의를 살펴보면, 국체와 정체 개념 구분의 실효성을 부정하는 경우도 있다. 이들은 민주공화국의 의미를 파악함에 있어서 국체와 정체 개념을 동원하는 것이 이론적 실익이 없다고 주장한다(계희열 2004, 190; 권영성 2010, 111; 김철수 2012, 54; 허영 1990, 196). 그런데 그러한 헌법학자들의 설명을 자세히 살펴보면, 이들은 대부분 설명 과정에서 국체와 정체에 해당하는 개념을 도입하는 모습을 보인다(계희열 2004, 191-192; 권영성 2010, 111; 김철수 2012, 55). 예를 들어, 김철수는 민주공화국 규정에서 ‘민주는 권력분립주의’, ‘공화는 비군주국’을 의미한다고 설명하는데 이것은 실질적으로 민주는 정체, 공화는 국체에 해당하는 개념으로 파악하는 것이다(김철수 2012, 55).

어야 한다고 주장한다.

명시적으로는 국체와 정체의 구분을 부정하면서도 민주공화국 규정의 실제 설명 과정에서 국체와 정체 개념을 사실상 도입하고 있는 논의들은 민주공화국의 의미를 설명하면서 그것을 민주와 공화 개념의 합성어로 파악하고 각각의 의미를 규명하려고 한다. 헌법학자에 따라 민주와 공화 개념에 부여하는 구체적인 의미가 다르다 하더라도, 이들 논의는 여전히 개념의 분리를 공통적으로 전제하고 있다. 이들이 민주와 공화 개념의 분리를 명시적으로 강조하고 있지 않다고 하더라도 민주공화국을 구체적으로 설명하는 과정에서는 두 개념을 분리하고 또한 그 과정에서 개념적 분리를 위해 국체와 정체 개념을 실질적으로 도입하고 있다.⁹⁾ 결국 국체와 정체 개념의 구분을 명시적으로는 부정하는 헌법학자들의 논의도 민주와 공화 개념을 분리하여 그 의미를 파악하기 위해서는 그러한 개념들이 필요하다는 것을 역설적으로 뒷받침한다.

IV. 제헌국회의 민주 개념 이해

이제 헌법제정 당시의 맥락을 구체적으로 살펴보자. 1948년 6월 26일에 열린 국회 제1회 18차 회의에서는 헌법제정을 위한 독회(讀會) 과정에서 제1조의 민주공화국의 의미에 대한 질문이 있었다. 다음은 그에 대해서 서상일 헌법기초위원회 위원장이 답변한 내용이다.

그 다음에는 민주공화국과 공화국이라고 하는 차별이 어데 있느냐, 이것은 박해정 의원이 물으신 말씀이올시다. 대개 나라에 있어서는 국체와 정체가 있는 것이올시다. 국체라고 하는 것은 군주국이나 민주국이나고 하는 것이 국체를 말하는 것이올시다. 그 다음으로 정체라고 하는 것은 공화국이나 군주국이나 전제국이나 또 입헌국이나 하는 등등 규정하는 것은 정체를 구분하는 바입니다.

9) 여기서 예외가 되는 헌법학자는 허영인데, 그는 민주공화국의 의미를 시민사회에서 국가로의 투입(input)과 국가로부터 나오는 산출(output)을 규율하는 모델로부터 설명하고자 하며 민주와 공화 개념을 구분하여 파악하려는 시도를 하지는 않는다(허영 1990, 195-198). 이러한 투입과 산출 모형은 비교정치학의 이론적 출발점을 형성하는 시스템 이론(system theory)을 응용한 것이다. 권영설(2006) 역시 헌정질서 논의에서 국체와 정체 개념보다는 국가체제라는 보다 광의의 개념을 사용하고 있다.

그러면 오늘날에 있어서는 지금 주권이 과거에 군주 1인에게 있었든 것이 삼천만 민중에게 다같이 노나저진 것으로서 이 헌법에 규정된 바와 같이 우리나라 주권은 국민에게 있다고 규정하였습니다. 그래서 우리나라는 물론 국체로서 **민주공화국**이 될 것이올시다. 또 정체로서는 공화국이라고 할 수 있겠습니다(국회속기록 제1회 제18호, 7, 강조는 첨가).¹⁰⁾

위 발언은 국체와 정체의 구분을 도입하여 민주는 국체에, 공화국은 정체에 해당하는 것으로 설명한다. 여기에서 국체를 기준으로 국가는 군주국과 민주국으로 분류되며, 정체를 기준으로 국가는 공화국과 군주국, 전제국, 입헌국 등으로 나뉜다. 그리고 그는 앞으로 새롭게 건설될 국가가 국체로서는 **민주공화국**이 될 것이며 정체로서는 공화국이 될 것이라고 말하는데, 아마도 실제 발언에서는 ‘민주공화국’ 중에서도 ‘민주’ 부분을 더욱 강조해서 이야기하는 방식으로 설명했을 것으로 추측된다. 그러므로 서상일 위원장이 보여주는 민주와 공화의 이해는 앞의 <표 1>에서 ②의 방식에 해당한다.

그리고 제헌국회에 초청된 전문위원 중 한 사람이자 헌법제정의 전 과정에 걸쳐서 가장 많은 영향을 미친 사람 중 한 명인 유진오 전문위원의 경우에도 민주개념을 국체 차원에서 이해한다.¹¹⁾ 유진오는 헌법이 제정된 다음 해인 1949년 6월에 발표한 『나라는 어떻게 다스리나』에서 나라의 종류는 “나라는 누가 다스리는가 즉 나라의 주권을 누가 가지고 있는가”(유진오 1949a, 11)와 “나라는 어떻게 다스리는가 하는 방법”(유진오 1949a, 17)이라는 두 가지 기준으로 분류된다고 설명한다. 그에 따르면 나라를 다스리는 사람을 기준으로 나라는 군주국, 귀족국, 민주국으로 나뉜다(유진오 1949a, 11). 그리고 나라를 다스릴 때 헌법과 법률을 제정하여 그것을 따라 통치를 하는 나라를 입헌국 혹은 법치국이라 하며, 그렇지 않고 나라를 다스리는 지위에 있는 사람이 스스로의 마음대로 통치를 할 때는 전제국 혹은 독재국이라 부른다(유진오 1949a, 17). 비록 이 설명이 공화 개념을 포함하고 있지 않기 때문에 민주와 공화 개념쌍의 이해를 포함하는 <표 1>의 어떠한 이해

10) 속기록의 오류 가능성을 배제하기 위해 이 발언이 있었던 다음날인 1948년 6월 27일 신문기사의 내용을 살펴보았다. 동아일보의 「국회본회의 헌법안 토의 본격적」이라는 제목의 기사의 일부를 보면 「국회속기록」과 동아일보 기사의 내용이 완전히 일치하므로 속기록의 단순 오류 가능성은 없다.

11) 건국헌법 제정에 있어서 유진오 전문위원의 영향력에 대해서는 계희열(2008) 참고.

방식과도 완전히 부합한다고 볼 수는 없지만, 국체와 정체 개념을 동원하고 있고, ‘민주공화국’에서 ‘민주’라는 단어 위에 특별히 방점을 찍어 국체를 의미한다고 강조하고 있다. 다만 여기서는 공화라는 용어에 대한 해설이 전혀 없어 이 단어를 이해하는 방식에 따라 <표 1>의 ① 또는 ②로 분류할 수 있다.

제헌국회의 서순영 의원은 한 회의에서 프랑스 공화국의 역사를 인용하면서 “1814년 개정 헌법 이후는 군주국, 민주국을 막론하고 적어도 입헌제로 정체를 바꾼 각국”에 대해 언급한다(국회속기록 제1회 제20호, 15). 여기서 군주국과 민주국은 서로 대립하는 체제임에도 불구하고 둘 다 입헌제라는 정체를 채택할 수 있는 것으로 이해되는데, 이는 군주국과 민주국 자체는 정체가 아니라는 것을 의미한다. 따라서 위에서 설명한 유진오(1949a)의 논의와 마찬가지로 서순영 의원의 발언도 공화 개념의 이해방식을 보여주지는 않지만, 국체와 정체를 구분하고 있으며 민주를 군주와 대립하는 국체 차원의 개념으로 이해한다는 점은 분명하다.

그런데 위에서 제시된 민주와 공화 개념 이해와는 다른 이해를 보여주는 사례도 당시 텍스트들에 나타난다. 흥미롭게도 이러한 텍스트들은 위에서 인용된 서상일 위원장과 유진오 전문위원의 것들이다. 우선 서상일 위원장은 제헌국회에서 헌법의 노선에 대해서 말하면서 “우리의 노선은 두 가지 밖에 없는 것”이며 “독재주의 공산국가를 건설하느냐 민주주의 국가를 건설하느냐 하는 데 있어서 이 헌법정신은 민주주의 민족국가를 건설”하고자 한다고 발언한다(국회속기록 제1회 제17호, 강조는 첨가). 이 부분에서 민주주의는 독재적 제도를 가진 공산주의와 대립하며, 여기서 민주 개념은 정체의 차원에 할당된다.¹²⁾ 여기서 서상일 위원장의 이해방식은 위의 유진오 전문위원(1949a)이나 서순영 의원의 것만이 아니라 앞서 인용한 자신의 것과도 정면으로 배치된다. 왜냐하면 공화 개념에 대해서는 언급하고 있지 않지만, 국체와 정체를 구분하고 민주 개념을 정체로 이해한다는 것은 명확하기 때문이다. 그러므로 제헌국회 제17차 회의에서의 서상일 위원장의 발언은 <표 1>의 이해방식 ③ 또는 ④에 해당할 가능성이 있다고 볼 수 있지만 그중 어디에 해당하는지는 이 텍스트만으로는 확정할 수 없다. 결과적으로, 서상일 위원장은 제헌국회에서 때로는 민주를 국체 차원에서 군주에 대립하는 개념인 것

12) 민주주의가 독재주의 공산주의와 대립하는 개념으로 사용된다는 것이 곧 민주 개념이 정체에 해당함을 의미하는 이유는 아래에서 유진오 전문위원이나 일제강점기 조소앙의 텍스트를 설명하는 과정을 참조.

처럼 발언하고(18차) 다른 곳에서는 그것을 정체 차원에서 독재 혹은 공산주의와 대립하는 것처럼 발언한다(17차).

유진오 전문위원의 경우, 위에서 설명된 『나라는 어떻게 다스리나』와 같은 해 2월에 출판된 『헌법해의(憲法解義)』에서 제헌헌법 제1조의 의미를 설명하면서 <표 1>에서 ③의 이해방식을 보여준다.

제1조 대한민국은 민주공화국이다.

본조는 대한민국의 국호와 국체와 정체를 규정하였는데 보통 공화국이라 하면 세습군주를 가지고 있지 않은 국가를 말하고 (….) 그러나 근시(近時)에 이르러서는 공화국 중에도 권력분립을 기본으로 하는 민주정체를 채택하는 국가도 있고, 의회제도와 사법권의 독립을 폐지 혹은 유명무실하게하는 독재정체를 채택하는 국가도 있고, 또 소련과 같이 삼권귀일을 기본으로 한 쏘베트 제도를 채택하고 있는 국가도 있어 공화국의 정치형태가 동일하지 않으므로 본조에 있어서 우리나라는 공화국이라는 명칭만을 사용하지 않고 권력분립을 기본으로 하는 공화국임을 명시하기 위하여 특히 「민주공화국」이라는 명칭을 사용한 것이다. (….) 이상을 요언(要言)하면 대한민국의 국체는 「공화국」이며 정체는 「민주국」인데 그를 합하여 「민주공화국」이라 한 것이다(유진오 1949b, 19-20, 강조는 첨가).

그는 제헌헌법 제1조가 대한민국의 국호, 국체, 정체를 모두 규정한다고 보고 있다. 그리고 공화국은 군주국의 부정이고, 민주는 삼권분립을 의미한다고 설명한 뒤 공화국은 국체를, 민주국은 정체를 의미한다는 것을 다시 한번 명시한다.

이와 유사한 개념 정의를 보여주는 유진오의 또 다른 텍스트로는 『정치문제』가 있다(유진오 1949c). 유진오는 여기서 국가의 주권자가 한 명인가 혹은 국민 전체인가에 따라 국가를 군주국 혹은 공화국으로 분류한다(유진오 1949c, 19). 그리고 민주 개념에 대해서는 “본래는 군주국에 반대하는 말”이었으나 “근래에 와서는 독재공화국과 구별하여 입헌 정치를 하는” 공화국임을 나타내기 위해 사용되는 말이라고 설명하며, 따라서 오늘날의 민주공화국에서 민주는 “주권이 국민에게 있다는 것보다도, ‘입헌’ 또는 ‘법치’라는 의미를 표시”한다고 본다(유진오 1949c, 22). 결과적으로, 『헌법해의』와 『정치문제』에서 유진오 전문위원의 설명에 나타나는 민주와 공화 개념 이해방식은 민주를 정체, 공화를 국체로 이해하는 <표 1>의 방식 ③에 부합한다. 위에서 살펴본 것처럼 서상일 위원장과 유진오 전문위원이

같은 시기의 텍스트들에서 서로 다른 이해방식을 보여준다는 것은 당시 민주 개념에 여러 가지 의미를 부여함으로써 그것을 국체에 해당하는 것으로 간주하기도 하고 정체에 해당하는 것으로 이해하기도 하는 일이 드물지 않았음을 시사한다.

민주를 정체에 해당하는 개념으로 파악하는 또 다른 사례는 서용길 의원의 발언에서 발견할 수 있다. 그는 발언에서 민주공화국 개념에 대해 독자적인 주장을 하지는 않지만 “공화국에는 독재공화국도 있고 민주공화국도 있”기 때문에 국가 형태를 명백히 하기 위해 대한민국을 “민주공화국이라 했다”는 설명을 언급하면서 이를 전제하고 자신의 다른 주장을 이어나간다(국회속기록 제1회 제20호, 8-9). 즉, 그는 민주를 정체의 차원에서 독재와 대립하는 개념으로 파악하는 다른 의원의 설명을 받아들이면서 발언하고 있다.¹³⁾ 그의 발언에는 민주 개념의 이해방식은 명확히 드러나지만 공화 개념에 대해서는 그렇지 않으므로 <표 1>의 ③ 또는 ④의 이해방식에 들어갈 수 있을 것이다.

결과적으로, 헌법제정 당시 제헌국회 내에는 민주 개념을 둘러싸고 크게 두 가지 상반된 이해방식이 공존하고 있었다. 그리고 이러한 두 가지 상반된 이해방식은 제헌국회 이전의 텍스트들에서도 찾아볼 수 있다.¹⁴⁾

V. 제헌국회의 민주 개념 이해의 역사적 기원

이 절에서는 민주 개념에 대한 제헌국회에서의 서로 다른 이해방식의 개념사적

13) 그는 발언에서 제1장 제1조에 대해서 “전문위원이 설명하실 때에 공화국에는 독재공화국도 있고 민주공화국도 있으나 민주공화국이라 했다”고 말한다. 그런데 적어도 헌법 제정과 관련된 「국회속기록 제1회 17호(1948.06.23.)」부터 「국회속기록 제1회 28호(1948.07.12.)」 안에서 발언한 적이 있는 유진오, 차홍윤, 권승렬 전문위원의 독재공화국과 민주공화국을 대립시키는 발언은 찾아볼 수가 없다. 이에 대해서는 두 가지 가능성이 있다. 하나는 서용길 의원이 기억하고 있던 것은 본문에서도 인용 및 설명된 바 있는 헌법기초위원장 서상일의 것인데 서용길 의원이 순간적으로 착각했다는 것이고, 다른 하나는 유진오나 차운홍 전문위원이 발언 중에 그와 같은 언급을 했으나 속기록에 실리지 않았다는 것이다.

14) 더불어 위에서 제시된 일부 헌법학자들의 논의들을 통해 알 수 있듯이, 이 이해방식들은 제헌국회 이후로도 이어지고 있다.

기원을 추적할 것이다. 제4절에서 살펴본 것처럼 제헌국회에는 민주 개념에 대한 두 가지 서로 다른 이해방식이 공존하고 있었다. 그러한 이해방식이 형성된 개념사적 기원과 역사적 배경을 알기 위해서는 제헌헌법 제1조의 역사적 기원을 살펴볼 필요가 있다. 그런데 제헌헌법 제1조의 “대한민국은 민주공화국이다”가 대한민국임시정부의 「대한민국임시헌장」(이하 「임시헌장」)의 제1조 “대한민국은 민주공화제로 함”에서 유래된 것임은 논란의 여지가 거의 없으며 이것은 제헌국회의 논의 과정에서도 여러 차례 언급된다(국회속기록 제1회 제20호, 17; 국회속기록 제1회 제17호, 7). 그러므로 「임시헌장」 제1조의 민주공화국에서 전제되는 민주와 공화 개념 이해를 파악함으로써, 제헌국회의 민주 개념에 대한 서로 다른 이해방식들의 역사적 기원과 배경을 파악하기 위한 단초를 얻을 수 있다.¹⁵⁾

중요한 것은 「임시헌장」을 제정할 당시 그 기초자들이 민주공화국 규정에서 민주와 공화 개념의 의미를 어떻게 생각하고 있었는가 하는 것이다. 그런데 「임시헌장」의 텍스트 자체를 가지고 그것이 전제하는 민주와 공화 개념의 이해방식을 직접 파악하기는 어렵다. 왜냐하면 「임시헌장」에는 민주공화국 규정에서 민주와 공화가 각각 무엇을 의미하는지에 대한 설명이 없고, 「임시헌장」의 국가형태규정을 해설해주는 2차 텍스트도 현재로서는 찾을 수 없기 때문이다. 따라서 「임시헌장」의 민주와 공화의 의미를 간접적으로 파악할 수밖에 없다. 이를 위하여 여기서는 제한적이기는 하지만, 「한성정부 약법」(이하 「약법」)과 조소앙의 「당강해석 초안(黨綱解釋 草案)」(이하 「초안」)을 활용하여 보고자 한다.

15) 「임시헌장」은 1919년 4월 제정된 이후 몇 차례 개정되었는데, 사실 모든 개정에서 제1조의 내용이 동일하지는 않았다. 예를 들어, 1919년 9월에 개정된 「대한민국임시헌법」과 1940년 10월의 「대한민국임시약헌」의 제1조는 대한민국이 대한인민으로 조직된다거나, 주권이 국민에게 있음을 선언하는 등 그 내용과 형식이 다르다. 이에 대해 신우철(2004)은 1919년 9월 헌법이 당시 중국 내의 헌법문서들의 영향을 강하게 받아 그 기본 골격이 정해졌음을 보여주기도 했다. 그러나 이 둘을 제외한 나머지 임시정부 헌법에서 제1조의 내용은 문장의 종결 어미(~로 함, ~이다)가 다를 뿐 완전히 동일했고, 임시정부 헌법의 마지막 개정이었다던 1944년 4월의 「대한민국임시헌장」 역시 마찬가지로였으며 이것은 1948년의 제헌헌법으로 계승되었다. 그러므로 이 글에서 제헌헌법 제1조에 대한 개념 해석의 기원을 거슬러 올라가기 위해 최초의 임시정부 헌법인 1919년 4월의 「임시헌장」을 살펴보는 것에는 무리가 없다.

1. 「한성정부 약법」의 민주와 공화 개념 이해

1919년 3·1운동 직후 국내외에 여러 임시정부가 건설되었다. 그 중 한성정부는 국내라는 위치 때문에 가장 많은 저명인사들이 참여하는 등 정통성을 가지고 있었으나 동시에 그 위치 때문에 활동이 어려웠고, 결국 상해의 대한민국임시정부로 통합되었다. 따라서 시기적 유사성으로 인해 「약법」에서 드러난 민주와 공화 개념 이해는 「임시헌장」에 전제된 민주와 공화 개념 이해와 크게 다르지 않을 것이라고 추정할 수 있다.

1919년 4월 23일 독립운동가들은 ‘국민대회(國民大會)’를 열고 한성정부라고 불리게 될 임시정부를 선포한다. 그 자리에서는 선포문, 결의사항, 6개 조로 된 약법, 임시정부령 제1·2호 등이 발표되었다. 그 중에서 「약법」의 제1조와 제2조를 살펴보면 다음과 같다.

제1조 국체는 민주제를 채용함

제2조 정체는 대의제를 채용함¹⁶⁾

「약법」은 국가형태를 국체와 정체로 나누고 국체를 민주제라고 규정함으로써 민주가 국체의 차원에 해당한다는 인식을 보여준다. 다만 공화 개념을 사용하지 않고 정체를 대의제라고 규정한 것은 특징적이다. 이것은 4절에서 살펴본 서순영 의원의 발언과 마찬가지로 민주 개념을 국체에 해당하는 것으로 이해하지만, 공화 개념에 대한 이해는 「약법」 자체에는 나타나지 않는다.

그런데 『국회속기록』에는 「약법」과 관련된 것으로 추정되는 발언이 등장한다.

16) 이러한 「약법」의 제1, 2조는 프랑스 최초의 헌법인 1791년 「프랑스 헌법(Constitution Française)」의 제3장 제1조 및 제2조의 내용과 유사하다. 1791년 헌법의 제3장 제1조는 주권이 국민 전체에 귀속되고 어떠한 부분 혹은 개인에 의해서도 그것이 행사될 수 없음을 규정하고 있다(“Sovereignty is one, indivisible, inalienable, and imprescriptible. It appertains to the nation; no section of the people nor any individual may assume the exercise thereof.”). 그리고 제3장 제2조는 국민은 그러한 자신의 권력(주권)을 대표를 통해서만 행사하며, 프랑스 헌법은 대의적이라고 표명한다(“The nation, from which alone all powers emanate, may exercise such powers only by delegation. The French Constitution is representative; the representatives are the legislative body and the King.”).

한 회의에서 이승만 의원은 다음과 같이 말한다.

나는 여러분에게 간절히 요구하는 것은 지난번 개회식할 때도 그런 말한 일이 있습니다. 그래서 우리는 민주국 공화체이다 하는 것을 쓰는 것이 있습니다. 독립선포 전문 기미년 때 선포한 것에도 있는 것입니다. (국회속기록 제1회 제22호, 7, 강조는 첨가)

여기서 기미년에 선포한 문서라고 하면 가장 먼저 떠오르는 것은 3·1운동 당시 선포된 독립선언서이다. 그런데 실제로 독립선언서를 살펴보면 거기에는 민주나 공화라는 단어가 등장하지 않는다. 그리고 이승만 의원은 위 발언에 이어 “그 후 정부가 상해로도 가고 남경으로도 갔다”라고 발언하는데, 이를 통해 이승만 의원이 여기에서 이야기하는 문서는 상해 임시정부의 문서도 아님을 알 수 있다. 결국 이 문서에 해당하는 것으로 생각할 수 있는 것은 「약법」뿐이다. 이러한 점을 고려하면 이승만이 기미년에 선포한 것으로 기억하는 ‘민주국 공화체’는 다름 아니라 「약법」이 선포한 ‘민주제와 대의제’를 의미하는 것이라고 추론할 수 있다.¹⁷⁾ 그러므로 「약법」에 공화라는 개념이 명시적으로 등장하지 않고 정체가 대의제로 표현되고 있음에도 불구하고, 이승만 의원의 발언을 통해 「약법」이 공화를 정체에 해당하는 것으로 이해하는 방식을 전제하고 있었음을 간접적으로 알 수 있다. 결과적으로 「약법」에서 확인할 수 있는 민주와 공화 개념의 이해는 민주를 국체로, 공화를 정체로 파악하는 <표 1>의 방식 ②에 해당한다고 볼 수 있다.

2. 「당강해석 초안」에 나타난 조소앙의 민주와 공화 이해

다음으로 살펴볼 것은 「임시헌장」의 핵심적인 기초자인 조소앙의 「초안」이다. 이 글은 한국독립당의 강령에 대한 조소앙의 강의식 해설문이다. 이 글이 작성된

17) 공화 개념이 대의제를 의미하는 것으로 파악하는 방식의 예는 제임스 매디슨(James Madison)에게서 찾아볼 수 있다. 그는 페더럴리스트 페이퍼(Federalist Paper) 10번에서 공화란 대표제를 통해 구성되는 정부형태를 의미한다고 설명한다: “A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect, and promises the cure for which we are seeking(Shapiro 2009, 51).”

정확한 시기는 알 수 없으나 1930년대에서 1940년대 초반 사이로 추정된다(최정욱 2013). 「임시헌장」의 핵심 기초자로 공인되는 조소앙의 민주와 공화 개념의 이해를 살펴보는 것은 「임시헌장」의 민주와 공화 개념의 이해방식을 파악하기 위해 중요한 작업이다.¹⁸⁾ 그러나 그는 「임시헌장」 자체에 대한 해설을 남기지 않았다. 따라서 비록 시기적인 격차가 있음에도 불구하고, 「초안」을 활용하여 민주와 공화 개념에 대한 그의 이해를 간접적으로나마 파악할 수 있을 것이다.

조소앙은 「초안」에서 한국독립당 강령에 등장하는 민주공화국의 의미를 설명하기 위해서, 다음과 같이 민주제도와 공화정치를 구분한다.

근대적 **민주제도**의 대개는 대의정치·보통선거·언론·출판·집회·결사·신앙의 자유와 공판제도를 내용으로 한 정치형식이니, 일반인민에 주권이 있음을 원칙으로 한 **공화정치**는, 군주정치나 귀족정치가 아닌 정제입니다.¹⁹⁾ (조소앙 1979, 226-227, 강조는 첨가)

‘민주제도’와 ‘공화정치’에 대한 그의 설명을 통해 알 수 있는 것은, 그가 민주를 국가의 제도적 형식을 의미하는 것으로, 공화국은 주권의 소재를 기준으로 군주국이나 귀족국에 반대되는 국가를 의미하는 것으로 파악한다는 점이다. 이것은 민주를 정제, 공화는 국체를 의미하는 것으로 보는 <표 1>의 이해방식 ③에 해당한다. 이는 위에서 살펴본 서상일 위원장의 17차 발언이나 서용길 의원의 발언, 그리고 유진오 전문위원이 『헌법해의』에서 드러내는 이해방식과 같다.

흥미로운 것은 조소앙 본인이 1919년 「임시헌장」의 핵심 기초자였음에도 불구하고, 위에서 「약법」을 통해 살펴본 「임시헌장」의 민주와 공화 이해와 「초안」의 이해가 서로 상반된다는 것이다. 「임시헌장」 및 「약법」, 그리고 「초안」 사이에 존재하는 시기적인 격차를 고려했을 때, 이것은 곧 1919년 이후부터 1930년대 사이에 한국의 개념사에서 민주와 공화 개념을 이해하는 아주 다른 방식이 출현했다는 것

18) 「대한민국임시헌장」이 사실상 조소앙의 작품이라고 할 수 있을 정도로 「임시헌장」의 제정 과정에서 그의 역할은 지배적이었다. 이에 대해서는 한인섭(2009, 171), 송석운(2020, 136) 참고.

19) 여기서 조소앙이 공화정치를 ‘군주정치나 귀족정치가 아닌 정제’라고 서술하고 있어, 단어만 보았을 때 마치 공화가 정제와 연결되는 것처럼 보일 수도 있지만 의미상으로는 국체가 더 어울린다.

을 의미한다.

이러한 변화에 대해서는 더욱 면밀한 연구가 필요하겠으나, 변화가 발생한 원인에 대한 한 가지 유력한 설명은 이것이 3·1 운동 이후 조선에 사회주의 사상이 수입되면서 사회주의 진영과 민족주의 진영 사이에서 벌어진 민주주의의 의미를 둘러싼 해석투쟁 과정에서 발생했다는 것이다(서희경 2012, 79-81; 최정욱 2013). 3·1운동 이후 사회주의 사상의 유입으로 인해 독립운동 진영은 민족주의 진영과 사회주의 진영으로 분열된다. 문제는 분열된 모든 정치적 진영이 자신들이 민주주의 세력이라고 주장했다는 점이다. 프롤레타리아 민주주의라는 개념에서 알 수 있듯이 사회주의 진영은 자신들이 진정한 민주주의의 담지자이며 우익의 민주주의(부르주아 민주주의)는 진정한 민주주의가 아니라고 주장했다. 민주주의는 양쪽 모두에게 결코 포기할 수 없는 이름이었던 것이다.

그런데 조소앙과 같은 민족주의 세력의 입장에서 볼 때, 문제는 민주를 국체의 차원에서 파악할 경우 본인들이 민주주의 세력이라는 좌파의 주장을 반박하기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 사회주의 진영의 주장처럼 전 인민의 주권을 인정하는 한 정체에 있어서는 공화제나 대의제가 아니라고 하더라도 국체에 있어서는 민주국가라는 결론이 개념적으로 가능하기 때문이다.

하지만 조소앙처럼 민주를 대의제, 언론·출판·집회·결사·신앙의 자유의 보장 등 정체의 차원으로 이해하면 당시 사회주의 국가가 민주주의 국가가 아니라고 개념적으로 주장할 수 있다. 이때 민주정체 개념은 한 국가가 자유권이나 국민의 실질적 통치권 행사를 보장하기 위한 제도를 갖출 것을 요구한다. 조소앙은 위에서 살펴본 인용문 바로 아래에서 소련 스스로가 자신을 민주집중제라고 주장하는 것은 모순이고 소련은 민주제가 아니라고 비판한다(조소앙 1979, 226). 왜냐하면 민주적이라는 것은 한편으로 투표, 의회 등의 제도를 통해 통치한다는 것을 의미하고, 다른 한편으로는 관료적, 명령적, 중앙집권적이지 않은 방식의 정치를 의미하기 때문이다. 조소앙은 민주를 정체의 차원으로 해석하게 되면 스스로를 민주주의 국가라고 주장하는 소련의 입장을 부정할 수 있다는 사실을 분명하게 인식하고 있었다.

조소앙만이 아니라 유진오 전문위원회도 이러한 이해방식이 성립된 정치적 배경을 인식하고 있었다. 제4절에서 인용한 『헌법해의』의 민주공화국 설명(유진오 1949b, 19-20)을 통해서 알 수 있듯이, 그는 권력분립을 의미하는 민주를 공화국

중에서도 소련의 소비에트 공화국들과 소위 자유진영의 공화국들을 구분하는 기준으로 간주한다. 이처럼 민주를 정체 차원의 개념으로 파악하는 것에는 권력집중제를 채택하는 독재국가 혹은 공산주의인 공화국과 그렇지 않은 공화국을 구분하는 함의가 있으며, 조소앙과 마찬가지로 유진오도 이를 알고 있었다.

반면 사회주의 계열에서는 민주 개념을 계속해서 국체의 차원에서 주권의 소재를 나타내는 개념으로 사용했다. 이것은 일제강점기 좌익 계열의 건국 구상인 ‘인민공화국’ 구상으로부터 알 수 있다. 인민공화국이란 주권이 인민에게 있는 공화국을 의미하며, 그들이 상정하는 인민에는 제국주의자, 지주, 자본가 등을 제외하고 노동자, 농민을 중심으로 하여 지식인 등이 포함되었다(강응천 2019, 48-50). 인민의 범위에 대한 해석은 역사적 정세에 따라 조금씩 변동이 있었지만, 부르주아 민주주의에서 이야기하는 ‘국민’과 같은 것은 아니었으며 노농계급 혹은 근로대중을 중심으로 하는 것이었다. 물론 좌익 계열은 인민공화국이 민주주의적인 공화국이며, 나아가 진정으로 민주주의적인 공화국이라고 주장했다. 왜냐하면 인민공화국에서는 부르주아나 자산계급이 아니라 인민들에게 주권이 돌아갈 것이기 때문이다. 이처럼 좌익의 구상은 인민이라는 범주에 대해서 우익과는 다른 해석을 포함하고 있었으나(서희경 2012, 385-386), 확실한 것은 그들이 생각하는 민주주의가 주권의 소재와 관련된 국체의 차원에 해당하는 개념이었다는 것이다.

이러한 ‘민주주의적 인민공화국’ 구상은 해방 이후로도 계승된다. 해방 직후인 1945년 10월 10일 박헌영은 공개 기자회견에서 그의 건국 구상을 밝혔는데, 여기서 그는 인민정부와 인민공화국이 전인민의 이익을 대표하고, 노농대중의 이익을 대표하고, 곧 전민족의 총의를 대표하는 정부라고 주장한다(권희영 2013, 60). 즉, 그는 ‘인민=노농대중=민족’이라는 등식을 바탕으로 하여 인민의 주권을 근거로 하는 민주주의 정부 및 민주주의 공화국을 주장한다. 북한의 헌법 준비 과정에서 당시 조선임시헌법제정위원회 위원장이었던 김두봉은 민주개혁을 기반으로 조선인민 전체를 결속하여 통일적 민주주의 국가를 수립할 것을 강조한다(박영실 2018, 134). 이때 민주개혁은 노농계급의 해계모니를 건설하기 위한 개혁, 조선인민이란 노농계급 및 그 동맹계급을 의미하고, 민주주의 국가란 그러한 인민이 주권을 갖는 국가를 의미한다. 이처럼 일제시기와 해방 이후에 사회주의자들은 민주 개념을 지속적으로 주권의 소재를 의미하는 국체 차원의 개념으로 사용했다. 이를 바탕으로 그들은 우익 계열이 강조하는 정체로서의 민주주의의 조건을 갖추

지 않은 국가도 민주주의 국가라고 규정할 수 있었다. 주권이 인민에게 있는 한 정체의 차원에서 권력의 행사방식은 민주주의의 문제와는 무관한 것이었다.

결과적으로, 1919년과 1930년대 사이에 민주주의 개념은 그것에 정체 차원의 의미가 부여되면서 그 의미가 확장되는 과정을 겪었다. 그리고 이 과정은 민족주의와 사회주의 진영 사이의 투쟁이라는 맥락 속에서 발생했다. 그러므로 공산주의와의 대립 속에서 민주주의를 정체 차원에서 그것에 대립하는 것으로 이해하는 방식은 해방 후 냉전이 강화되는 과정에서 나타난 것이 아니라 최소한 1930년대로 거슬러 올라가는 배경을 가지는 것이다.

VI. 결론

이 연구에서는 민주와 공화 개념의 구분을 전제로 제헌국회 활동기와 일제강점기의 역사적 텍스트들에 드러난 민주 개념의 이해방식을 파악하고자 하였다. 제헌국회 내에는 국체와 정체 개념을 기반으로 했을 때 민주 개념을 이해하는 방식이 크게 두 가지 상반된 채로 공존했다. 『국회속기록』에서 서상일 위원장(18차), 유진오 전문위원의 『나라는 어떻게 다스리나』, 그리고 서순영 의원의 발언은 민주를 국체에 해당하는 것으로 이해한다. 이 경우에 민주는 주권의 소재를 기준으로 군주에 반대되는 개념으로 이해되며, 공화 개념은 통치권을 행사하는 방식으로 이해되어 전제 혹은 독재와 대립하는 경우도 있고 그 이해방식이 불분명한 경우도 있다. 반면 서상일 위원장의 다른 발언(17차)은 ‘민주주의’를 ‘독재주의 공산주의’와 대립하는 개념으로 제시하는데, 여기서 민주는 독재, 공산주의와 대립하는 정체 차원의 개념으로 간주된다. 이것은 제헌국회 서용길 의원의 이해와 『헌법해의』에서 설명된 유진오 전문위원의 이해방식과 유사하다. 따라서 서상일 위원장의 발언(17차)과 서용길 의원의 발언, 그리고 유진오 전문위원의 『헌법해의』를 통해 제헌 논의가 이루어지던 당시에 민주를 정체로 이해하는 방식이 존재했음을 알 수 있다.

제헌헌법 제정 당시 제헌국회 내부에 존재했던 서로 다른 민주 개념의 이해방식이 어떤 역사적 배경과 기원을 갖는지를 파악하기 위해서 검토해야 하는 텍스트는 무엇보다도 1919년의 「대한민국임시헌장」(이하 「임시헌장」)이다. 왜냐하면

〈표 2〉 제헌국회 당시와 일제강점기 텍스트들의 민주와 공화 이해

	공화-국체	공화-정체
민주-국체	① 민주국 공화국 예) 인민공화국론자(박헌영)	② 민주국 공화정 예) 「한성정부 약법」, 서상일 위원장(18차)
	⑤ 민주국(공화 이해 불분명) 예) 유진오 전문위원(1949a), 서순영 의원	
민주-정체	③ 민주정 공화국 예) 「당강해석 초안」, 유진오 전문위원(1949b, 1949c)	④ 민주정 공화정
	⑥ 민주정(공화 이해 불분명) 예) 서상일 위원장(17차), 서용길 의원	

제헌헌법의 제1조인 “대한민국은 민주공화국이다”가 「임시헌장」의 제1조 “대한민국은 민주공화제로 함”을 계승한 것이기 때문이다. 그런데 「임시헌장」 자체만을 가지고 그것이 전제하는 민주와 공화 개념의 이해를 포착하기는 어렵다. 따라서 이 글에서는 이들 개념에 대한 당시의 의미를 파악하기 위해 한성정부의 「약법」과 조소앙의 「초안」을 살펴보았다.

이 두 텍스트는 서로 다른 이해방식들을 보여준다. 「약법」은 〈표 2〉에서 보는 것처럼 민주를 국체 차원에, 공화를 정체 차원에 할당하는 ②의 이해방식을 전제하는 반면, 조소앙의 「초안」은 반대로 민주를 정체로, 공화를 국체로 이해하는 ③의 이해방식을 보여준다. 그리고 제4절에서 살펴본 제헌국회 내부의 발언들과 제3절에서 살펴본 헌법학자들의 설명을 통해서 알 수 있듯이, 이 두 텍스트에서 민주 개념을 이해하는 서로 다른 방식은 제헌국회와 그 이후로 이어졌다. 이것은 결국 「약법」과 「임시헌장」이 작성된 1919년과 「초안」이 작성된 것으로 추정되는 1930년대 사이에 민주 개념을 이해하는 새로운 방식, 즉 그것을 국체가 아니라 정체로 파악하는 방식이 등장했음을 의미한다.

이러한 새로운 이해방식의 등장은 1919년 이후 조선에 사회주의 사상이 유입되면서 발생한 독립운동 내부의 분열, 즉 민족주의 진영과 사회주의 진영의 분열과 투쟁이라는 정치적 배경을 바탕으로 발생했다. 민족주의 진영의 입장에서 보았을 때, 민주를 국체가 아닌 정체 차원의 개념으로 간주함으로써 사회주의 진영이 자신들을 민주주의 세력이라고 주장하는 것을 비판하는 것이 가능했다. 반대로 사

회주의 진영은 계속해서 민주 개념을 국제 차원에서 정의했는데, 이를 통해서 정
체 차원에서는 민주적이지 않은 국가들에 대해서도 개념적으로 민주주의 국가라
고 주장할 수 있었다.

이러한 연구 결과는 현재 민주와 공화 개념에 대한 이해방식의 하나인, 민주
독재 혹은 권위주의의 반대로 파악하고 공화국은 군주국의 반대로 간주하는 것이
역사적인 산물임을 시사한다. 사실 연대기적으로 보았을 때 한국 근대 개념사
에서 민주가 먼저 가졌던 의미는 국체의 차원에서 군주와 반대되는 것이었다. 이는
근대적 민주 개념이 사용되기 시작한 개화기의 정치적인 구도와도 부합하는데,
왜냐하면 당시 민주주의의 주된 대척점이라고 할 수 있는 것은 군주제였고, 민주
주의의 가장 두드러진 특징은 군주주권과 대립하는 국민주권으로 받아들여졌기
때문이다.²⁰⁾ 그러나 1919년 이후 사회주의의 도입과 함께 상황은 달라졌다. 더 이
상 군주주의는 유의미한 대척 개념이 아니었으며 대신 우익의 입장에서 민주주의
의 새로운 대척점인 공산주의가 부상했던 것이다.²¹⁾ 이런 상황에서 민주주의는 공
산주의 혹은 독재와 대립하는 정체 차원의 의미를 부여받게 되었다. 이러한 역사
적 상황을 거치면서 민주주의의 의미가 하나는 국체, 다른 하나는 정체 차원에 해
당하는 것으로 이원화되었다. 그리고 그렇게 이분화된 의미들은 제헌국회의 논의
와 이후 헌법학자들의 이론을 넘어, 민주주의에 대한 현재의 이해에까지 영향을
미치고 있다.

투고일: 2021년 8월 27일

심사일: 2021년 8월 30일

게제확정일: 2021년 10월 25일

20) 1919년 3·1운동 이전까지 주권의 소재를 둘러싸고 벌어진 군주주권론과 국민주권론
사이의 갈등과 경합에 대해서는 전종익(2017) 참고.

21) 이러한 변화된 상황에 대해서 이영록은 개화기 이래 서구사상의 수용은 주로 반(反)봉
건이라는 측면에서 추구되어 왔으나, 제2차 세계대전 이후 민주주의에 반전체주의 혹
은 반독재라는 내용이 추가되면서 민주주의 이념에 진전이 있었다고 평가한다. 관련해
서는 이영록(2006, 75) 참고.

참고문헌

- 강문용. 1963. 『헌법』. 서울: 문리사.
- 강정민. 2005. “제헌헌법의 자유주의 이념적 성격.” 『정치사상연구』 11권 2호, 83-105.
- 강응천. 2019. 『국호로 보는 분단의 역사』. 파주: 도서출판 동녘.
- 권영설. 2006. 『헌법이론과 헌법담론』. 파주: 법문사.
- 권영성. 2010. 『헌법학원론』. 파주: 법문사.
- 권희영. 2013. “이름의 탄생: 대한민국과 조선민주주의인민공화국.” 『한반도선진화재단 기타 단행본』, 55-76.
- 계희열. 1995. 『헌법학(상)』. 서울: 박영사.
- 계희열. 2008. “현민 유진오의 사상과 헌법제정에서의 역할.” 『고려법학』 51권, 39-52.
- 구병삭. 1995. 『신헌법원론』. 서울: 박영사.
- 국회회의록 국회본회의. 「국회속기록 제1회 제6호」(1948.6.9.) - 「국회속기록 제1회 제28호」(1948.7.12.). <http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>.
- 구자정. 2013. “데모크라시는 진정 ‘민주적’인가?: 공화국과의 역사적 길항관계를 통해 본 데모크라시 개념의 재고.” 『서양사론』 116호, 7-38.
- 김철수. 2012. 『헌법개설』. 서울: 박영사.
- 나종석. 2018. “한국 민주공화국 헌법 이념의 탄생과 유교 전통.” 『철학연구』 147권, 147-178.
- 동아일보. 1948. “국회본회의 헌법안 토의 본격적.”(6월 27일).
- 문지영. 2019. “‘자유민주적 기본질서’와 한국의 헌법 이념: 헌법 전문 개정의 쟁점을 중심으로.” 『인간·환경·미래』 23권, 93-124.
- 문홍주. 1958. 『한국헌법론』. 서울: 일조각.
- 문홍주. 1972. 『한국헌법』. 서울: 해암사.
- 문홍주. 1980. 『(제5공화국)한국헌법』. 서울: 해암사.
- 박영실. 2018. “조선민주주의인민공화국 국호 제정과정 연구.” 『북한학연구』 14권 1호, 121-146.
- 박일경. 1990. 『제6공화국 신헌법』. 서울: 법경출판사.
- 박찬승. 2013. 『대한민국은 민주공화국이다: 헌법 제1조 성립의 역사』. 파주: 돌베개.
- 서희경. 2006. “대한민국 건국헌법의 역사적 기원(1898-1919): 만민공동회, 3.1운동, 대한민국임시정부헌법의 민주공화정체 인식을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40권 5호, 139-163.

- 서희경. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생 - 한국 헌정사, 만민공동회에서 제헌까지』. 파주: 창비.
- 서희경. 2013. “대한민국의 민주공화제 헌법의 자생적 뿌리.” 『내일을 여는 역사』 51권, 16-34.
- 서희경·박명림. 2007. “민주공화주의와 대한민국 헌법 이념의 형성.” 『한국학』 30권 1호, 77-111.
- 송석윤. 2020. “조소앙의 헌법사상: 삼균주의의 형성과 전개.” 『한국헌법학회』 26권 1호, 123-166.
- 신용인. 2016. “민주공화주의에 대한 헌법적 고찰.” 『법학논총』 28권 3호, 339-371.
- 신용일. 2019. “대한민국 공공부문의 규범적 가치의 근거: 건국·제헌·현행헌법에 드러난 정치이념 비교를 중심으로.” 행정학 하계공동학술대회 및 한국행정학회 국제학술대회. 부산. 6월. 49-79.
- 신우철. 2004. “중국의 제헌운동의 상해 임시정부 헌법개정에 미친 영향: 1920년대의 헌법개정 과정에 나타난 정치체도의 규범과 현실.” 『법과 사회』 27권, 281-303.
- 양해림. 2008. “한국사회에서 공화주의의 이념은 부활할 수 있는가?” 『시대와 철학』 19권 1호, 7-46.
- 유진오. 1949a. 『나라는 어떻게 다스리나』. 서울: 일조각.
- 유진오. 1949b. 『憲法解義』. 서울: 명세당.
- 유진오. 1949c. 『政治問題』. 서울: 일조각.
- 이국운. 2013. “제헌헌법에 나타난 민주공화국 프로젝트의 모습.” 『내일을 여는 역사』 51권, 35-50.
- 이상희. 1998. “『민주공화국』의 헌법적 함의: 공화주의 논쟁과 동태적 주권론.” 『일감법학』 3권, 115-141.
- 이영록. 2006. 『유진오 헌법사상의 형성과 전개』. 파주: 한국학술정보(주).
- 이영록. 2009. “제헌헌법의 同和主義 이념과 역사적 의의.” 『한국사연구』 144권, 41-67.
- 장동진. 2005. “대한민국 제헌과정에 나타난 자유주의: 정부형태, 기본권, 경제제도를 중심으로.” 『정치사상연구』 11권 2호, 63-81.
- 장용근. 2010. “공화주의의 헌법적 재검토.” 『세계헌법연구』 16권 1호, 303-330.
- 전종익. 2017. “대한민국임시정부 이전 정치체제 구상: 1910년대 군주제와 공화제를 중심으로.” 『법사학연구』 56권, 219-248
- 조소앙. 삼균학회 편(編). 1979. 『소앙선생문집 上』. 서울: 햇불사.
- 최용기. 2013. 『헌법(제3판)』. 서울: 대명출판사.
- 최정욱. 2009. “‘democracy’는 민주주의가 아니라 다수정이다: 공화주의와의 차이를 논

- 하며.” 『비교민주주의연구』 제5권 1호, 37-75.
- 최정욱. 2013. “근대 한국에서의 ‘민주’ 개념의 역사적 고찰.” 『한국정치학회보』 47권 1호, 127-145.
- 한상권. 2017. “제헌헌법의 평등이념.” 『인문과학연구』 24권, 83-111.
- 한웅길. 1953. 『(개정)한국헌법론』. 서울: 경향신문사.
- 한인섭. 2009. “대한민국은 민주공화제로 함: 대한민국 임시헌장(1919.4.11.) 제정의 역사적 의의.” 『서울대학교 法學』 제50권 제3호, 167-201.
- 허영. 2019(초판 1990). 『한국헌법론』. 서울: 박영사.
- 홍성방. 2016. 『헌법학(상)(제3판)』. 서울: 박영사.
- Bodin, Jean. M. J. Tooley, tr. 1967. *Six Books of the Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell.
- Montesquieu. Thomas Nugent, tr. 1949. *The Spirit of the Laws*. New York: Hafner Publishing Company.
- Rehm, Hermann. 1899. *Allgemeine Staatslehre*. Freiburg I. Br.: J. C. B. Mohr.
- Shapiro, Ian, ed. 2009. *The Federalist Papers*. New Haven: Yale University Press.

ABSTRACT

The Meanings of the Term of ‘Democracy’ in Article 1 of the Founding Constitution of Korea: Its Conceptual Relations with the Term of ‘Republic’

Hyun-Jik Jeong | Seoul National University

Jungug Choi | Konkuk University

This study explores the contending meanings of ‘democracy’ in the term ‘democratic republic’ of the first article of the 1948 founding constitution of Korea, as well as their historical origins or backgrounds. It draws largely on the official minutes of the 1948 constitutional assembly and the much earlier historical materials and texts. It assumes that to better understand the meanings of democracy, it is important to distinguish the concept of democracy from that of republic. This conceptual distinction is based here on the two independent constitutional concepts, ‘form of state(staatsform)’ and ‘form of government(regierungsform).’ We find that there are largely two contrasting understandings of the conceptual relationship of ‘democracy’ with ‘republic’ in the 1948 constitutional assembly, and that either of them has its own interesting historical background.

Keywords: founding constitution, democracy, republic, democratic republic, form of state, form of government