임시정부의 오랜 꿈,

‘민주공화국 건설’, 그 진정한 의미를 찾아서

연 성수

(들어가는 말)

헌법재판소는 3. 10일 대통령 탄핵인용 선고를 하면서 국민주권과 법치주의야말로 어느 권력에게도 양보할 수 없는 '시대정신'임을 분명히 했다.

그리고 박근혜 전대통령이 탄핵 인용으로 파면된 순간, 종교계와 시민단체, 정당 그리고 많은 언론들이 일제히 ‘새로운 국민주권시대의 시작’ 이야기했다.

"국민주권시대'라는 새로운 가치를 실현해 내기 위한 노력을 멈추지 말아야 한다" (한국기독교교회협의회)

“촛불 민심이 요구한 박근혜 탄핵은 끝이 아니라 대한민국을 새롭게 만들기 위한 진정한 국민주권 시대의 시작” (박근혜 퇴진행동)

"국민주권시대로 새로운 대한민국을 만들겠다" (홍문표 바른정당 최고위원)

“또 하나의 패권으로 갈리는 정치가 아닌 진정으로 국민이 주인이 되는 국민주권시대를 열어야 한다"(국민의 당, 손학규)

 “촛불시민혁명 계승과 노동존중 국민주권시대 선포식”(정의당)

“촛불혁명의 가장 위대한 점은 압도적인 다수 국민이 나라의 주인임을 자각하여 국민주권시대를 선언한 것”(민플러스)

대한민국 헌법 제 1조

“대한민국은 민주공화국이다. 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’

1. 우리 겨레는 언제부터 민주공화국를 꿈 꾸기 시작했을까?

많은 사람들이 1948년 제헌헌법이 만들어진 때부터라고 생각한다.

하지만 '민주공화제'가 법조문에 최초로 명문화된 것은 1919년 4월 11일, 중국 상해 임시정부의 임시의정원이 선포한 <대한민국임시헌장>(임시헌장)을 통해서였다.

그 임시헌장의 제1조가 "대한민국은 민주공화제로 함"이었다.

하지만 민주공화국이라는 용어를 공식적으로 쓰기 시작한 것은 이보다 훨씬 앞이다.

‘1917년 신규식·박용만·조소앙을 비롯한 독립운동가 14명이 그동안 독립운동조직을 통합 결성하기 위한 민족대회를 소집하기 위해 대동단결선언문(등록문화재 제652호)을 발표했다. 1910년 순종의 주권 포기는 국민에 대한 주권양여라고 보았다. 따라서 민족사적 전통에 근거한 ‘주권불멸론(主權不滅論)’을 주장하며, 국민주권으로 임시정부를 수립하자고 하였다.

대동단결선언은 헌법을 제정하여 민정에 부합하는 법치를 실행할 것을 주장하였다. 즉 왕이 없는 공화정에 기반한 임시정부 건설을 촉구하였다.

1919년 고종이 돌아가자 왕이 주인이었던 군주제가 실제로 끝났다고 보고, 국민주권설에 따라 전 민족이 단결해서 대한국 독립을 선언하고, 국민이 주인이 되는 대한민국이라는 민주공화국을 건국하고자 하였다.

1919년 2월 도쿄 유학생들은 2.8독립선언문에 ‘민주공화주의에 입각한 새로운 독립국가 건설의 염원’을 명시하고, -능히 동양 및 세계 평화에 공헌할 수 있는 국가로 될 것을 확신’한다고 적었다.

1919년 3월 3일 자<조선독립신문>에는 임시정부가 조직되고, 임시대통령을 선거할 것이라는 소식이 게재 되었다.

1919년 4월 23일 전국 13도를 대표하는 애국지사 20여명이 인천 만국 공원에서 회의를 하고, 서울에서 임시정부 수립 국민대회를 갖고 한성임시정부 수립을 선포하였다. 이때 만든 헌법인 <약법>에 민주제와 대의제에 기반한 임시정부 수립을 지향 한다고 적혀 있었다.

제1조 국체는 민주제를 채용한다.

제2조 정체는 대의제를 채용한다.

또한 그 해 4월 9일엔에는 독립 만세 시위 현장에 <조선민국 임시정부안>이 들어 있는 전단이 뿌려졌다.

4월 10일부터 3․1대혁명을 준비한 각 지역 주요 독립운동가들이 상해에 모여 임시헌장을 제정하기 위한 회의를 시작했고, 4월 11일 임시정부법령 제1호로 대한민국 임시헌장을 제정하였다. 임시법령 제 1호는 선포문, 선서문, 정강, 10조 헌장으로 구성되어 있었으며, 제1조에서 대한민국은 민주공화제로 한다고 규정했고, 제 3조에 ‘대한민국의 인민은 남녀, 귀천 및 빈부의 계급이 없으며, 일절 평등함’이라고 규정했다.

정리하면 1919년 3.1운동 전부터 ‘민주공화국’의 꿈을 키워 왔고, 3.1운동 때 이를 대중 앞에서 공개적으로 선포했으며. 1919년 4월 11일 대한민국 임시헌장 제1조에 이를 공식적으로 명시하였다.

1919년 당시 헌법에 ‘민주공화제’를 명시한 국가는 없었다.

중국 헌법이나 독일 바이마르 헌법에 '공화제'라는 표현은 있었지만 '민주공화제'라는 표현은 없었다.

독일 바이마르 공화국의 헌법 제1조도 "독일은 공화국이다, 국가의 권력은 국민으로부터 나온다"로 되어 있다. 민주공화제라는 표현이 중국 헌법에 등장한 것은 1925 중화민국헌법이며, 그전엔 공화제 또는 입헌공화제(1905년 청의 혁명파가 만든 중국동맹회)라는 용어를 썼다. 민주공화제라는 표현은 동아시아에서는 우리민족이 처음 사용하였다.

알려진 바와 같이 서구의 공화주의 개념은 귀족이나 시민들이 왕 1인의 전제 권력을 제한하기 위한 투쟁에서 사용되기 시작했으며 공공선의 추구, 견제와 균형, 권력 분립, 법치주의 등을 특징으로 한다. 주목되는 점은 서구의 공화제가 (직접)민주주의가 지니고 있는 우민정치의 가능성을 우려해 민의 힘을 견제하는 특성도 지니고 있다는 것이다. 겉으로 보기에는 공화주의와 민주주의는 크게 구분되지는 않지만 서구의 역사에서 공화주의자들은 대개 군주제에 반대하지만 (직접) 민주제 또한 꺼려했다 (근현대사기념관 개관기념 심포지 자료집 59쪽에서 인용)

이렇게 볼 때 1919년 상해 임시정부가 임시헌장 제 1조에 민주공화제를 명시한 것은 매우 획기적인 일이었다.

1. 임시정부 때부터 대한국민이 추구해온 공화국은 어떤 모습의 공화국이었을까?

전 세계의 주요 국가들 중에서 헌법 제1조에 자국의 정치적 정체성을 '민주공화국'으로 명기해 놓은 나라는 대한민국뿐이라고 한다.

대한민국을 영어로 표기하면 Republic of KOREA, 즉, ‘대한민국은 민주공화국이다’라는 말은 ‘대한공화국은 민주공화국이다.’라는 의미가 된다.

이 말은 대한국민이 추구해 왔던 대한공화국은 단순 대의제 공화국이 아님을 의미한다.

그러면 임시정부는 어떤 공화국을 건설하고 싶었던 것일까?

공화국은 그 통치 주체에 따라 과두제 공화국, 귀족 공화국, 의회제 공화국, 인민공화국 등으로 나눌 수 있다.

임시정부는 이 중 어느 종류의 공화국을 건설하고자 했던 것일까?

<대한민국은 민주공화국이다 돌베개, 2013. 7. 12>라는 책을 쓴 박찬승은 대한민국은 양반 등이 통치하는 귀족 공화국이 아니라는 것을 강조하기 위해 민주공화국이라는 말을 사용했다고 주장하고 있다.

하지만 필자는 민주공화제라는 용어를 쓴 데는 그 이상의 의미가 있을 것이라 추정한다.

‘민주공화주의에 입각한 새로운 독립국가 건설의 염원’, 1919년 도쿄 한국 유학생들이 선포한 2.8독립선언문에 다음과 같은 대목이 나온다

‘민주제와 대의제에 기반한 임시정부 수립을 지향한다.’, 같은 해 4. 23일 임정 수립 국민대회에서 제정된 ‘약법’에 나오는 글이다.

‘위 두 글에서 우리 겨레가 추구한 정치 체제가 단순 공화주의, 대의제 이상이라는 것을 유추할 수 있다. 보다 확실하게 공공선을 추구하기 위한 목적으로 대한국민은 대의제 이상의 정치 체제를 지향한다는 것을 보여주고 있다.

임시정부 헌장을 기초한 조소앙은 임시정부가 추구했던 민주공화제는 인민의 이익을 기초로 하여 정치적 권리를 균등화하고 국민을 균등하게 정치에 참여시키기 가장 좋은 제도라고 했다. 어떤 근거에서 조소앙은 위와 같은 말을 했을까?

조소앙은 정치, 경제, 교육의 균등을 추구하는 삼균주의를 주창한 사람이다. 조소앙이 말한 삼균주의는 제1차 세계대전이 끝난 후 유럽에서 기존의 대의정치에 대한 대안으로 등장한 뉴데모크라시를 발전적으로 수용한 것이다. 뉴데모크라시는 직업대표제, 보통선거, 인민의 직접 참여 등을 보강해서 기존 대의정치의 문제점을 극복하고 공산주의를 대체하자는 제3의 사회적 민주주의 운동이었다. 그는 이를 신민주주의 운동[[1]](#footnote-1)이라고 불렀다.

임시헌장

정강 1. 민족 평등, 국가 평등, 인류 평등의 대의를 선전함

제 1조 대한민국은 민주공화제임

제 3조 대한민국의 인민은 남녀, 귀천 및 빈부의 계급이 없으며, 일절 평등함

임시헌장은 민주공화국을 선포하면서 정강 1과 제 3조에 새로 건설할 대한민국의 기본 방향이 평등사회 건설에 있음을 분명히 명시하였다. 이는 임시정부가 추구하는 민주공화국이 기존의 공화주의를 넘어 평등주의를 함께 추구하는 새로운 형태의 민주국가이었음을 추정해 볼 수 있는 대목이다.

‘임시정부는 사회, 경제적 민주주의를 통해 균등한 사회를 달성하고자 하였다. 사회.경제적 민주주의란 빈곤으로부터의 자유 등 인간으로서 살아가는 데 보존되어야 할 최소한의 존엄성과 관련된 사화경제적 권리의 문제를 해결하려는 민주주의이다. 임시 정부의 정강과 헌법의 이념을 제공한 조소앙에 따르면 우리는 고래로 이러한 이념과 질서를 중요하게 생각하고 있었으며, 새로운 국가 건설에서 사회 민주주의적 이념이 중요한 것은 우리가 그렇게 살아 왔기 때문이라고 역설하고 있다. (근현대사기념관 개관기념 심포지움 자료집 54쪽 한상권)

임시헌장을 기초한 조소앙은 임시정부가 사회, 경제적 민주주의를 통해 균등한 사회를 달성하고자 한 데는 상부상조하며 살아 온 우리 겨레의 공동체 삶의 전통이 중요하게 작동되었다고 했다.

여기에 또 한 가지, 일제 식민 치하에서 겪은 뼈 아픈 이중 차별 경험도 임시정부가 공화주의를 넘어 평등주의를 동시에 추구하게 되었다. 여기서 이중 차별 경험이란 민족 차별과 빈부 차별을 의미한다. 제국주의 침략을 경험한 나라가 독립 이후 약육강식의 논리가 지배하는 자본주의식 발전을 지향한다는 것은 자가당착이라 아니할 수 없다.

이렇게 볼 때 임시정부헌장 추구했던 ‘민주 공화국’은 뉴라이트 집단이 주장하는 자유민주주의 공화국이 아니고, 기존의 공화주의를 넘어 평등주의를 함께 추구하는 사회적 민주국가이었을 것이라고 추정된다.

이러한 사실은 건국 강령과 48년 제정된 제헌헌법에서 다시 확인되고 있다.

건국강령은 1941년 11월 28일 임시정부 국무회의에서 발표된 임시정부의 강령으로, 이는 광복 후 민족국가 건설계획을 담은 문건이다.

아래는 건국 강령의 주요 조항을 추려 놓은 것이다.

2. 우리나라의 건국강령은 삼균제도의 역사적 근거를 두었으니…이는 사회 각 층 각 계급의 智力과 權力과 富力의 향유를 均平하게 하며…우리 민족이 지킬 바 最高公理임.

3. 우리나라의 토지제도는…이는 문란한 사유제도를 국유로 환원하라는 토지혁명의 역사적 선언이다.…

6. 임시정부는 13년 4월 대외선언 을 발표하고 三均制度의 건국원칙을 천명하였으니 이른바 보통선거제도를 실시하여 정권을 均하고, 국유제도를 채용하여 이권을 均하고 共費敎育으로써 學權을 均하며,…

7. 임시정부는 혁명적 삼균제도로써…정치, 경제, 교육의 均 等과 獨立, 民主, 均治의 3종 방식을 동시에 실시할 것임.

건국 강령[[2]](#footnote-2)의 내용을 요약하면 다음과 같다.

정치적 평등, 경제적, 교육적 평등 – 건국 강령은 인간의 기본권인 자유와 평등을 기본 원리로 하여 작성되었으며 정치적 평등, 경제적 평등, 교육적 평등을 인간의 가치와 존엄성을 보장하기 위한 3대 기본 권리로 간주하였다.

* 1. 정치적 평등 - 보통선거제와 진정한 민주공화국 수립
  2. 경제적 평등 - 토지와 대생산기관의 국유화 / 중소기업 사영 / 사회보장제도 실시
  3. 교육적 평등 – 고등교육까지 국비 교육

농공인의 면비의료를 보급, 실시하여 질병소멸과 건강을 보장함

단선단정(單選單政)을 반대하던 중도파와 좌파가 정치과정에서 배제된 가운데 실시된 선거로 인해 48년 제헌헌법은 우파 주도 아래 제정되었다. 그럼에도 불구하고 아래와 같은 평등주의를 지향하는 사회적 국가 조항이 상당히 들어가 있다.

**(제헌헌법)**

제5조 대한민국은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 자유, 평등과 창의를 존중하고 보장하며 공공복리의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다.

제15조 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로써 정한다. 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. 공공필요에 의하여 국민의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함은 법률의 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지급함으로써 행한다.

제18조 근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다. 영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.

제19조 노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.

제86조 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.

제87조 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 까스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. 대외무역은 국가의 통제하에 둔다.

"우리나라 헌법은 국민의 균등생활을 보장하기 위하야 특히 노력하였으며 그를 위하야 제종의 규정을 설치하였는데 이는 우리나라 헌법의 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 즉 우리나라 헌법은 다른 민주국가와 같이 정치적 법률적으로 민주주의 국가를 수립하고자 하였을 뿐만 아니라 경제적 사회적 실질적으로 민주주의 국가를 수립하고자 한 것이다."/유진오(헌법해의, 10쪽)

위 글은 유진오 박사가 헌법해의에 밝힌 제헌헌법의 특징이다. 제헌헌법을 기초한 유진오 박사[[3]](#footnote-3)의 참고 문서 10가지에 건국강령이 포함되어 있었다고 한다.

그는 다른 글에서 대한민국이 추구하는 '민주공화국'을 국체(國體)로서의 공화국과 정체(政體)로서의 민주국이라는 개념이 합쳐진 개념으로 볼 수 있다고 말했다. 이는 임시헌장과 건국강령에서 밝혀 놓았던 공화주의와 평등주의를 동시에 지향하는 사회적 민주공화국 개념과 크게 다르지 않다고 생각된다.

임시정부가 꿈 꾸었던 사회적 민주공화국은 꿈은 해방 후 미군정 시작되고 남북이 분단되면서 이승만 독재 정권, 박정희, 전두환 군사독재정권에 의해 심하게 훼손되었다.

예를 들면 이승만 독재 정권은 1954년 중임 개헌을 묵인받는 조건으로 미국이 제시한 제헌헌법 제 87조 둥 사회적 경제 조항의 폐지 및 개정[[4]](#footnote-4)을 받아들였다.

박정희 군사독재 정권은 5.16군사 쿠테타 후 54년 개헌 때 유일하게 살아남은 사회적 경제 조항인 제 84조[[5]](#footnote-5)마저 폐지하고 근로자의 이익분배 균점권도 함께 없애버렸다. 또한 50만 서명 국민 발의권을 폐지하여 결과적 평등권을 확보할 수 있는 국민의 직접 입법권을 크게 침해 하였다. (그리고 대법원장 직선제 폐지, 국회의원이 국무위원 겸직 등 삼권분립을 훼손하고, 검찰총장, 경찰총장, 감사원장, 국세청장 등 각급 공권력과 감사 기관장에 대한 인사권을 대통령이 독점할 수 있도록 헌법을 개악하였다.)

하지만 87년 6월 민주항쟁 이후 개정된 87년 현행 헌법에 제 11조 평등 조항과 제119조 경제 민주화 조항으로 다시금 되살아나고 있다.

(87년 헌법 전문) 정치 경제 사회 문화 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고,----- 안으로는 국민생활의 균등한 향상을

제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.

제119조 ②국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

1. 임시정부는 어떤 자신감이 있었길래 '민주공화제'라는 '과감하고 진보적인' 말을 쓸 수 있었을까?

‘나이 든 노인과 젖먹이 빼고 다 나왔다’던 삼일운동 당시 거리로 몰려 나온 인파가 연인원 200만, 당시 인구가 1/10에 달하는 사람들이 독립만세 시위에 참여 했다.

박은식의 <한국독립운동지혈사>에 의하면 3.1 운동에 참여한 시위인원은 약 200여만명이며, 7,509명이 사망, 15,850명이 부상, 45,306명이 체포되었으며, 헐리고 불탄 민가가 715호, 교회가 47개소, 학교가 2개소였다고 말하고 있다. 3.1 운동은 최초의 인민주도 운동으로 불릴 만한데, 이전과는 달리 어떤 특정 지도자들을 중심으로 한 게 아니라, 민중들이 스스로 일본의 식민통치에 반감을 느끼고 가담했기 때문이다.

‘침착하고 허식없는 이 사람들이 능률과 민첩함과 꾸밈없는 성질을 가지고 이와 같은 역사적인 거사를 진행시켰다는 점은 온 세상의 모범이 될 것이다.’ 당시 미국의 레코드(The Record)지에 실린 삼일운동에 대한 놀라움과 찬사다.

마치 4개월의 평화시위 끝에 헌정 파괴 대통령을 파면시킨 2017 촛불 혁명 기사를 보는 것 같다.

대한민국의 정체를 민주공화제로 하게 된 데는 3.1운동 당시 보여준 인민들의 높은 정치 의식과 놀라운 단결투쟁력이 결정적이었다고 생각된다.

1917년 <대동단결 선언>에 주도적으로 참여했던 조소앙이 1946년 2월 <자유신문>에 기고한 회고문에 보면 삼일 운동 전에는 민의 단결성 결여에 실망하다가 삼일 운동을 보고 비로서 인민의 힘을 확인하고 임시정부 수립을 확신했다는 내용이 있다.

“그러나 나의 오산이었다. 그 기운이 능숙하고 시기를 포착하면 우리 민족보다 더 단결이 강한 민족도 다시 없다는 것을 나는 3.1운동에서 비로서 발견하고 교훈 받았다.”

삼일독립운동에서 보여준 민의 놀라운 정치 역량은 1919년 3월 1일이 처음이 아니었다. 그 뿌리는 동학혁명과 애국 의병전쟁으로 거슬러 올라간다.

갑오 동학 혁명은 애국적이고 애민적인 동기에서 일어난 구한말 최대의 민중항쟁이었으며, 그 주력군은 평범한 농민이었다.

의병전쟁은 초기에는 유생 등 양반이 주도하고 일반 농민, 동학 농민군 잔존 세력이 결합되었으나, 합방 후는 신돌석 등 평민 의병장이 나타나는 등 의병 전쟁은, 광범한 사회 계층을 망라하며 전국으로 그 활동 범위로 확대되었다. 1907 8월부터 1910년까지 교전회수가 무려 2852회, 교전 전사의병 수 17.779명에 달하였으며, 전사자의 다수는 농민 등 일반 백성이었다.

위 사실을 종합해 볼 때 임시정부가 과감하게 정강 1에. 민족 평등, 국가 평등, 인류 평등의 대의를 선전함, 임시헌장 제 1조에 ‘민주공화제’를 명시하고 공화주의와 평등주의를 동시에 추구할 수 있었던 자신감은 동학농민전쟁, 의병 전쟁, 3. 1운동에서 보여준 조선인민들의 뛰어난 정치 의식과 놀라운 단결-투쟁력으로부터 시작되었다고 아니할 수 없다.

이러한 자신감은 제 3조에 ‘대한민국의 인민은 남녀, 귀천 및 빈부의 계급이 없으며, 일절 평등임’이라고 규정함으로써 3.1 독립운동에서 보여준 모든 인민들의 위대한 투쟁의 대가로 대한국민 모두에게 평등하게 살 권리를 보장했고,

한발 더 나아가 제 5조에는 ‘대한민국의 인민으로 공민자격을 유한 자는 선거권 및 피선거권이 유함’ 이라고 규정함으로써 여성에게도 남성과 동등한 선거권과 피선거권을 보장했다.

대한민국 임시정부 헌장이 만들어지던 1919년 당시 영국, 미국, 중국, 일본 등은 아직 여성 참정권을 헌법에 명시하지 못하고 있었다.

영국은 1928년이 되어서야 보통선거권 형태로 21세부터 여성참정권을 헌법에 명시했으며, 미국은 1920년, 중국은1931년 무렵, 일본은 1945년이 되어서 비로서 여성 참정권이 헌법에 규정되기 시작하였다.

(나가는 말)

직접 선거, 직접 투표 강화로 임정의 대찬 꿈, ‘민주공화국 건설’을 이어나가자

“우리는 이제 제국의 신민이 아니고 공화국의 자유국민이 되는 것입니다. 나라의 주인은 제왕이 아니고 당당히 우리 국민입니다”

1919년 4월 11일 대한민국 임시정부의 수립이라는 역사적 순간에 임시의정원 의장 이동녕이 한 말이다.

“이게 나라냐?

주권자 국민이 명령한다.

대통령은 방 빼!

2016년 겨울 전국 각지 광장에 모인 1600만 촛불 시민이 외쳤던 말이다.

1919년 머나먼 타국 땅, 중국 상하이에서 임시정부 요인들이 외롭게 외쳤던 국민 주권 선언은 이렇게 98년 만에 촛불 함성이 되어 한반도 전역에 울려 퍼졌다. 그리고 대한민국의 미래를 밝힐 ‘시대 정신’이 되었다.

“대의기구는 내 말을 들어라.[[6]](#footnote-6)

나는 내가 대표한다.”

우리 겨레의 오랜 꿈 ‘진정한 민주공화국 실현’을 위해 꼭 기억해야 할 말이다.

이제 직접 선거와 직접 투표를 대폭 강화하여 대의제공화국의 한계를 극복해야 한다.

그것이 98년 전 임시정부가 꿈 꾸었던 공화주의와 평등주의가 함께 춤추는 사회적 민주국가의 꿈을 앞당기는 지름길이다.

“국민소환법[[7]](#footnote-7)이 생겼으면 좋겠다. 국민들이 계속 외쳐도 버티는데, 정말 분통 터진다. 우리가 뽑았으니까 우리가 불러들일 수 있으면 좋겠다”

지난 해 12월 21자 한겨레 신문에 실린 기사로 5차 촛불집회에 참가한 박가연(18·고교 3학년, 청주 거주)님이 한 말이다.

“지방검사장 직선제의 취지에 적극 공감한다”며 “다만 방법론적으로는 검찰총장 직선제가 우선 도입돼야 한다”고 주장했다. 김 변호사는 “국민이 제왕적 대통령으로부터 검찰권을 돌려받으려면 국민이 직접 검찰총장을 선출해 권력의 부당한 압력과 수사 간섭을 막아내도록 해야 한다” “직선제 검찰총장은 법무부 장관의 인사·예산·조직 등의 일반적 지휘·감독이나 수사 지휘를 받지 않는 대신 시민위원회와 국회를 통한 민주적 통제를 받도록 해야 한다”   
‘검찰·법원개혁방안’을 주제로 열린 보수-진보합동토론회에서 보수 쪽 토론자인 김윤상 변호사(전 대검찰청 감찰1과장)가 한 말이다.

 "촛불광장에서 펼쳐진 시민들의 핵심적 외침은 민주주의와 국민주권주의의 실질적인 구현으로 해석된다. 2016 촛불시민혁명이 완성되기 위해서는 4.19혁명(5.16쿠데타), 10.26 및 5.18(신군부), 6월 항쟁(김영삼․김대중 야권 분립)의 실패를 되풀이해서는 안 되며, 이를 위해서는 민주주의와 국민주권주의의 완전한 구현을 위한 방향으로의 개헌(지방분권형 헌법개정), 국민투표 이외에 국민발안, 국민소환제도의 입법화, 지역의 검찰, 경찰의 장 등 직선제, 검찰의 기소독점주의 개선, 헌법재판관(헌법재판소장), 대법관(대법원장) 임명에 국민의 참여 확대 등이 이뤄져야 한다"

|  |
| --- |
| 촛불정국 이후 지방분권운동 실천 워크숍에서 강재규 인제대 교수가 한 말이다. |

‘더불어민주당 김종민 국회의원이 사단법인 다른백년과 함께 국민이 직접 참여하는 개헌 절차의 도입을 위한 세미나를 3일 오후 2시 국회 도서관 소회의실에서  진행되었다.    
(사)다른백년은 한국사회의 새로운 전환을 위한 담론을 만들기 위한 연구 단체로서 이번에는 해외에서 진행되고 있는 직접민주주의적 제도인 ‘시민의회’를 주제로 하여 총 3회의 세미나를 진행할 예정이다. ‘ - 지난 3월 4일자 뉴스헤드라인신문에 실린 시민의회에 관한 기사다. .

‘국민이 투표장을 넘어 생활 전반에서 주권을 행사할 때, 소수 정치세력이 국정을 농단하는 사태를 막을 수 있다. 국민은 차별과 제한 없이 자유롭게 정치적 의사를 표현하고, 정치에 참여할 권리를 가진다. 현행 선거제한 연령을 더 낮추어 더 많은 이들의 정치참여를 보장해야 한다. 정치 대표자 선출과정에 국민의 의사와 지향이 충실히 반영되도록 연동형 비례대표제와 결선투표제를 실시해야 하며, 국민발안제와 국민소환제를 도입하여 직접민주주의를 강화해야 한다. 엄격한 투/개표를 보장하기 위해 시민 감시가 법적으로 보장되어야 한다.’

지난 3.11일 박근혜정권퇴진 비상국민행동과 함께 한 2201명이 발표한 <2017 촛불권리선언>의 한 대목이다.

"직접민주주의의 일부 요소로 국민발안제[[8]](#footnote-8)를 도입하자는 의견이 많다. '촛불민심'의 영향을 받은 것 같다" 국민발안제는 국민이 직접 헌법 개정안이나 법률안을 제출할 수 있는 제도다. 1954년 제2차 개헌에서 도입됐다가 1972년 제7차 개헌에서 폐지됐다. 국회 헌법개정특별위원회 제2소위원회는 3월15일 회의에서 헌법에 대한 국민발안제 도입에 의견을 모았다고 연합뉴스에 전했다.

이제 직접민주제 요소 도입은 시대의 대세가 되고 있습니다. 직접 선거와 직접 투표의 확대로 국민 주권을 실제로 강화하는 것이 제왕적 대통령제의 폐해를 해결하는 지름길입니다. 현재 국회에서 이야기되고 있는 소위 분권형 개헌, 정확히 말해 제왕적 대통령의 권한을 국회로 분산시키는 방법 가지고는 대의제의 태생적 문제점을 해결할 수 없습니다.

지금은 세상이 복잡해져서 몇 년 만에 한번씩 돌아오는 선거로는 대통령, 국회의원 등 선출직 공무원들의 위임 받은 일을 제대로 하는지 감시할 수 없습니다.

그래서 주권자 국민이 문제가 있을 때 바로 모여 국민주권을 집단적으로 행사할 수 있는 자리를 만들어 주어야 합니다.

이게 많은 촛불 시민이 요구하는 국민소환제, 중요 정책 직접투표제, 국민 직접입법제입니다.

이게 많은 촛불 시민들이 요구하는 검찰총장 직선제, 대법원장 직선제, 감사원장 직선제 등입니다.

주권자 입장에서 직접 선거와 직접 투표는 많을수록 좋습니다. 그래야 선출직 고위 공무원들이 주권자 국민을 무서워합니다.

“현행 헌법상 국민에게 인정된 권리는 오직 공무원 선거권과 공무담임권을 들 수 있을 뿐 국가안위에 관한 중대 사항에 관하여는 법상 하등의 발언권이 없으니 이는 국민주권의 대원칙에 위배되는 일이므로 대한민국의 주권의 제약 또는 영토의 변경을 가져올 국가안위에 관한 사항에 대한 국민투표제를 채택……… 국민투표 발의권을 국민에게 부여하도록 한다.”

1954년 3차 개헌 당시 국민투표발의 조항을 신설하면서 이승만 정권이 밝힌 근거입니다.

‘국민 주권의 대원칙을 지키기 위해서--- 국민투표 발의권을 국민에게 부여하도록 한다’

우리 겨레는 1900대 초부터 의원제공화국, 즉 대의제 정치체제의 문제점을 파악하고 있었습니다.

그래서 1919년 4. 2일 임정 수립 국민대회에서 제정한 ‘약법’에 ‘민주제와 대의제에 기반한 임시정부 수립을 지향함’이라고 적었고, 그 해 4.11일 임시헌장을 제정하면서 제 1조에 ‘대한공화국은 민주+공화제로 함’이라고 명시하였던 것입니다.

국민 주권의 힘은 머릿수에서 나옵니다.

‘절대 권력은 절대 타락한다. 아닙니다.

‘모든 권력은 절대 타락하는’ 속성이 있습니다.

국민주권을 위임받은 선출직 권력자들이 타락하지 못하게 하려면 주권자들이 수시로 모여 집단적으로 국민주권을 행사하는 방법을 법적으로 보장해야 합니다. 아니면 국민들이 생업에 전념할 수가 없습니다.

‘200만 촛불이 모이니 국회가 탄핵안을 통과시켰고

1660만 촛불이 모이니 헌재가 대통령을 파면했습니다.’

이런 일을 언제까지 되풀이 할 수는 없지 않습니까?

1. * ｢한국독립당 당의해석｣에 따르면, 이러한 “정치⋅경제⋅교육의 균등을 기초로 한 신민주국가”를 “뉴데모크라시의 국가”라고 칭하고 이를 건설하겠다는 비전을 제시하고 있다. 이는 자본주의 국가도 아니고, 공산주의 국가도 아닌 바로 새로운 제3의 사회적 민주주의 국가를 구상했다고 볼 수 있다. 조소앙이 1942년 경에 집필했던 문헌에는 “뉴 데모크라시의 국가”를 구체적으로 진술하고 있다: 저 정치, 경제, 교육상 신민주주의를 실행하여 개인이 하루 세 끼 밥을 거르지 않는데 있다. 매 한 사람의 청년남녀가 중등학교 졸업증명서를…매 한 사람마다 반드시 자유비밀한 합법적 투표지 1매를…그런 후에 한 사람의 농민이 스스로 경작할 토지와 살 주택을…한 사람의 공인(工人)이 공장에서 작업할 지위를…매 한 사람의 병자가 치료받을 병실을…한 사람의 공무원이 각기 보수를 받아서 능력을 다할 안 전한 보장이 있어야 한다.…진정한 민주세계를 실천하는데 있다.16)

   [↑](#footnote-ref-1)
2. 건국 강령은 조소앙이 주창한 삼균제도를 기초로 해서 정치, 경제, 교육 분야에서의 균둥을 어떻게 실현할 것인지를 구체적으로 적어 놓은 것이다. 정치적 균등을 위해 인민의 기본권리와 의무를 보장하고 특권계급이나 독재를 배격하고, 인민의 기본 권리로 노동권, 휴식권, 참정권, 선거권, 남녀평등권을 보장하며 인민의 자유와 의무도 규정하고 지방자치를 실시한다고 했다. 견제적 균등의 핵심은 토지와 대생산기관을 국유화하고 분배의 합리화를 기한다는 데 있다. 교육 균등의 기본 원칙은 국비의무교육제도인데, 초둥교육은 물론 중등 고등교육에 이르기까지 일체 비용을 국가가 부담한다는 것이다. 임시정부가 광복 후 민족국가 건설의 이상을 제시한 건국강령은 민주공화국 건설을 위해 특정 계급의 독재를 철저히 배격하며 정치, 경제, 교육적으로 인민이 균등한 생활을 향유하도록 하겠다는 것이다. (이만열 정리) [↑](#footnote-ref-2)
3. 참고) 유진오 식의 구별법에 따르면, 우리나라의 정체는 '자유민주주의'가 아니라 '민주주의'가 맞다. 그런데 이 둘은 어떻게 다를까? 민주주의는 자유민주주의와 사회민주주의, 인민민주주의 등의 다양한 세부 형태를 갖는다. 저자는 이중에서 우리 헌법의 기본 정신으로 거론되는 자유민주주의가 현실적으로는 국민이 직접 정치에 참여할 수 있는 기회의 부족, 지주나 자본가 등 부유층에 의한 금권정치(金權政治, plutocracy)의 가능성, 다수결 제도로 인한 소수자의 발언권 약화 등의 한계를 안고 있다고 말한다.   
   그들은 개인과 기업의 자유를 무한정 용인하지 않았다. 제헌헌법의 경제 관련 조항들은 개인이나 기업의 자유를 제한하는 내용들을 담고 있었으며, 국가나 공공단체의 경제 개입을 강조하고 있었다. 또 제헌헌법은 힘 있는 자, 부유한 자의 자유를 제한하기 위한 여러 조항을 두고 있으며, 공공부문에서의 사회적 소유(공유)를 적시했다. (중략) 따라서 제헌헌법은 고전적인 자유민주주의를 그대로 채택하고 있지는 않았다고 할 수 있다. 그런 점에서 제헌헌법에 나타난 기본정신이 자유민주주의라고 말하기는 어렵다. 다만 자유민주주의적인 요소를 품고 있었다고는 말할 수 있을 것이다. (<대한민국은 민주공화국이다 돌베개 | 2013. 7. 12 |>355쪽) [↑](#footnote-ref-3)
4. 제87조 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 까스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영 조항 폐지

   제 85조 주요 자원의 국유화를 포기하고, 민간 주도 개발을 허용하도록 개정

   제88조 특별히 법률로 정한 바 이외는 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의해 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리할 수 없도록 개정 [↑](#footnote-ref-4)
5. 제 84조 각인의 경제상 자유는, 사회 정의와 국민경제 균형 발전 안에서 보장된다 [↑](#footnote-ref-5)
6. 광장에 선 ‘스마트 시민’들은 거듭 물었다. ‘왜 내 뜻대로 하지 않는가?’ 이들은 대의제 아래 유보됐던 주인의식을 마음껏 표출했다. 5차 촛불집회에 참가한 박가연(18·고교 3학년, 청주 거주)양은 “국민소환법이 생겼으면 좋겠다. 국민들이 계속 외쳐도 버티는데, 정말 분통 터진다. 우리가 뽑았으니까 우리가 불러들일 수 있으면 좋겠다”고 말했다. 2016-12-12 한겨레신문 http://linkback.hani.co.kr/images/onebyone.gif?action_id=d62394d94b884528eadd5df08f89465 [↑](#footnote-ref-6)
7. 2012년 9월 민주당 초선의원 14명이 국회의원 국민소환법을 발의했지만 회기 만료로 자동폐기된 적이 있으며, 2017년 현재 더민주당 등이 다시 입법 발의한 상태다. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1954년 헌법(제2차 개정헌법) 제98조 ①헌법개정의 제안은 대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분지 1이상 또는 민의원의원선거권자 50만인이상의 찬성으로써 한다. [↑](#footnote-ref-8)