

# 한국의 권력구조 변화의 원인 분석

이 상 목 | 한국지방행정연구원

본 연구의 목적은 한국에서의 권력구조 선택과 변화의 원인을 분석하는 것이다. 본 연구에서는 1948년 제헌의회에서 채택한 대통령제 정부형태와 제2공화국에서의 의원내각제로의 변화, 다시 1961년 5·16 군사쿠데타로 인한 제3공화국에서의 대통령제로의 복귀 과정에 초점을 두고 어떠한 상황에서 누가 어떠한 목적을 위해 어떻게 권력구조의 선택과 변화를 주도했는지를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 한국에서의 권력구조의 선택에는 정치행위자의 정치적 목적이 중요한 요인으로 자리 잡고 있었다. 특히 정치적 영향력이 높은 정치권력자의 의도가 중요하게 작용하였다. 정치권력자들은 자신들의 정치권력을 획득하고 유지하기 위하여 그리고 야당은 새로운 권력구조 하에서 자신들의 정치적 생존을 위하여 정치 권력자와 타협하는 모습을 보여 주었다. 그리고 이러한 권력구조의 변화가 일어날 수 있었던 상황요인으로는 정치적 불안정과 4·19 혁명과 5·16 군사쿠데타와 같은 정치적 사건 그리고 정치체도의 미성숙과 대안 세력의 부재 같은 요인들이 작용하였다.

**주제어:** 권력구조의 선택과 변화, 정치적 목적, 대통령제와 의원내각제, 정치적 타협

## I. 들어가는 말

한국은 1945년 해방된 후 1948년 5월 새로운 헌법을 제정하여 독립국가의 모습을 갖추게 되었다. 초대 정부는 미국의 영향을 받아 미국식 대통령제를 채택하였으며 이승만은 의회에서 간선으로 대통령에 추대되었다. 이후 현재까지 한국은 9번

의 헌법 개정을 통해 총 10명의 대통령을 배출해왔다. 1987년 민주화 이후에 헌법 개정이 한 번도 이루어지지 않았기 때문에 1948년 이후 약 40여 년 동안 평균 약 4년에 한 번 꼴로 헌법이 개정되어 온 것이다. 이러한 잦은 헌법 개정은 주로 권력자들이 자신들의 권력을 쟁취하거나 유지·강화시키려는 목적 하에서 이루어진 것이었다(오일환 1998, 54; 정재황·송석윤 2006, 156).

1960년 8월부터 1961년 5월까지 약 9개월간 제2공화국 하에서의 의원내각제 경험을 제외하면 한국은 약 58년 동안 대통령제 형태의 정부를 유지해오고 있는 것이다. 그렇다고 장기간의 대통령제 유지가 권력자와 국민의 확고한 의지에 기초한다고 단언하기는 어렵다. 정권이 바뀔 때마다 정부형태에 대한 논의가 있어 왔고 의원내각제로의 개헌 시도와 대통령제의 수정을 위한 헌법 개정이 추진되기도 하였다. 특히, 민주화 이후에는 의원내각제로의 전환이 권력자들의 합종연횡에 있어서 중요한 구심점 역할을 하였으며 최근에 와서는 연임제 대통령제로의 부분 수정이 정치권의 핫 이슈가 되기도 하였다(양동훈 1999; 강원택 2001; 정진민 2004; 조정관 2006; 김혁 2006a).

권력구조의<sup>1)</sup> 개편을 위한 헌법 개정에 대한 수많은 논의가 진행되어 왔음에도 불구하고 1987년 민주화가 시작된 이후 한국은 약 20년간 한 번도 헌법 개정을 시행하지 않았다. 권위주의 정부와 달리 민주주의 정부 하에서 헌법 개정이 쉽지 않은 이유는 다양한 이해관계 속에서 국민의 합의를 이루기가 쉽지 않기 때문이다. 더욱이 헌법 개정에 필요한 획기적인 계기가 있었던 것도 아니다. 또한 민주화 시대에 권력자가 자신들의 권력 유지를 위해 초헌법적인 수단을 이용하여 헌법 개정을 시도할 수 있는 상황은 더욱 아니다.

본 연구에서는 그동안의 우리나라 권력구조 개편 사례를 중심으로 권력구조의

1) 본 연구에서 사용하는 권력구조라는 용어는 정치체계 내에서의 제도화된 권력의 배열이나 질서를 의미하며 정치체계내의 모든 행위자들과 제도들을 포함하는 광의의 의미보다는 권력의 기능적 측면, 즉 행정부와 입법부의 권력관계에 초점을 두는 협의의 의미로 사용한다. 따라서 본 연구에서 사용하는 권력구조라는 용어는 일반적으로 사용되는 대통령제 또는 의원내각제와 같은 정부형태와 같은 의미로 사용될 수 있다. 하지만 좀 더 세분해서 구분한다면 정부형태란 권력구조의 하위 개념으로 각국이 채택하고 있는 권력구조의 구체적인 양태를 의미하며 동일한 권력구조 하에서도 다양한 양태의 정부형태가 있을 수 있다. 권력구조의 개념적 설명은 최한수(2005, 291-296)와 이명남(1997, 229-230) 참조.

선택과 변화 원인을 분석하고자 한다. 특히, 누가 어떠한 상황에서 어떠한 정치적 목적을 가지고 권력구조의 선택과 변화를 주도했는지를 분석한다. 본 연구를 통하여 현재도 진행 중인 헌법 개정 논의에 합리적 준거를 제시하고자 한다.

본 연구에서는 권력구조 개편을 위한 헌법 개정과 관련한 기존 연구를 검토하고, 한국의 경우 제1공화국에서 대통령제의 선택 그리고 제2공화국과 제3공화국 하에서의 권력구조 개편 과정과 그 배경 및 원인을 당시의 역사적 상황과 정치행위자들의 정치적 목적을 중심으로 살펴본다. 특히, 본 연구에서는 역사적 경험, 정당과 선거제도와 같은 제도적 요인, 그리고 정치·문화적 특징 같은 정치행위자의 정치적 선택에 영향을 미치는 변수들에 초점을 둔다. 끝으로, 민주화 이후 전개되고 있는 권력구조 변화의 논쟁에 대해 사례분석이 주는 정치적 함의는 무엇인지 고찰해 보고자 한다.

## II. 권력구조 변화에 관한 선행 연구

권력구조의 문제는 각 국의 정치체제 분석에 있어서 중요한 부분으로 자리 잡아 왔다. 특히, 1980년대 중반 이후 아시아, 남미, 동유럽 등에서 발생한 신생 민주주의 국가에 있어서 권력구조 또는 정부형태의 선택은 이들 신생 민주주의 국가의 정치적 결과에 미치는 영향력이 지대한 것으로 간주되어 왔다(Horowitz 1991; Shugart and Carey 1992; Stephan and Skach 1993; Ishiyama 1997). 많은 학자들이 권력구조의 선택에 따른 정치적 또는 경제적 결과를 분석하였다.<sup>2)</sup> 그 중에서 린츠(Linz 1990)는 남미 국가에 있어서 의원내각제 보다 대통령제를 채택한 국가의 실패 사례가 더 많았음을 지적하며<sup>3)</sup> 의원내각제가 대통령제 보다 더 나은 정부형태라고 주장하였다. 린츠는 대통령제가 정치적 불안정과 갈등을 유발하는 특징이 있기 때문에 대통령제를 채택한 신생 민주주의 국가의 실패 가능성이 높다고 주장하였다. 반면에 의원내각제는 정부의 책임성에 있어서 유연하기 때문에 대통령제 보다 더욱 안정적인 정부형태라고 주장하였다. 이러한 린츠의 주장은 권력구조에 대한 논쟁을 불러

2) 한편, 파워와 가시오로우스키(Power and Gasiorowski 1997, 123-155)는 저발전된 국가에서는 권력구조가 정치적 결과에 직접적으로 중요한 영향을 미치는 것 보다는 다양한 사회·문화·경제적 변수가 매개변수로 작용한다고 주장한다.

일으켰고 대통령제를 선호하는 학자들의 반론이 제기되어 권력구조에 대한 학문적 논의가 활발히 진행되었다(Easter 1997; Horowitz 1990; Mainwaring and Shugart 1997; Mettenheim 1997).<sup>4)</sup>

의원내각제를 선호하는 학자들이 많음에도 불구하고 실제로는 많은 신생 민주주의 국가들이 의원내각제 보다는 대통령제 또는 혼합형의 정부형태를 채택하고 있다. 이러한 상황에서 구체적 사례분석을 통한 이론의 검증 작업이 필요하다.

어떤 정부형태가 바람직한가 또는 특정한 정부형태가 다른 형태보다 더 좋다고 주장하는 것은 아무리 여러 논거를 제시한다고 해도 개인의 권력구조 선호에 따라 또는 인식의 차이에 따라 다르게 나타날 수밖에 없다. 어느 권력구조도 완벽한 형태는 존재할 수 없고 나름대로의 장점과 단점을 함께 갖고 있다(김혁 2006b, 77).<sup>5)</sup> 권력구조에 대한 이론적 논의는 결국 결론내기가 어려운 과제임에 틀림없다(Lee 2000, 96). 더욱이 각 지역에서 채택되고 있는 다양한 형태의 권력구조 양상을 일반적으로 통용되는 제도적 특징에 초점을 두고 단순 비교하는 것은 일반화의 오류에 빠질 수 있을 것이다.

권력구조의 문제는 선택의 문제이고 그것의 결과로서 평가될 수 있을 뿐이다.<sup>6)</sup> 권력구조를 포함한 정치제도의 선택은 주어진 환경 하에서의 정치행위자의 합리적 선택의 결과라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 정치행위자는 자신들의 정치적 권력을 위해 주어

3) 세계 2차 대전 이후 남미에서는 39개의 의원내각제를 채택한 국가 중에 13개 국가가 실패한 반면에 13개의 대통령제 국가 중에서는 최소 10개 국가가 실패했다(Linz and Valenzuela 1994, 74).

4) 호로위츠(Horowitz 1990, 74)는 린츠의 주장이 지역적으로 남미에 의존하고 있으며 사례 선정에도 자의성이 있고 대통령제의 기계적인 특성에 초점을 두고 정치적 안정을 위한 대통령제의 장점은 등한시한다고 비판하고 있다.

5) 니오우와 오데슈크(Niou and Ordeshook 1993, 6)은 하나의 권력구조의 장점은 다른 권력구조의 단점으로 나타날 수 있고 반대의 경우도 또한 발생할 수 있기 때문에 객관적인 평가를 하기가 거의 불가능하다고 주장한다.

6) 진영재(1997, 182)는 권력구조의 선택은 역사적·문화적 배경과 관련이 있는 정치적 선택의 문제라고 주장한다.

7) 이(Lee 2000)는 제도적 선택의 문제는 정치인들의 정치적 이익의 차원에서 분석 가능하다고 주장한다. 이러한 분석은 램세이어와 로젠블루스(Ramseyer and Rosenbluth 1995)의 일본의 메이지 유신 헌법 구성의 과정에 대한 연구에서도 발견된다. 그들에 따르면, 메이지 유신에 의한 의원내각제와 국왕제의 존속이라는 선택은 그 당시 과두정치가들

진 상황에서 최선 또는 차선의 정치제도를 선택하게 된다(Frye 1997; Benoit and Schiemann 2001). 다양한 형태의 권력구조 양태를 이해하기 위해서는 정치적 전통, 정치문화, 다른 정치제도 등과 같은 여러 상황적 요인과 정치행위자의 전략적 선택에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다. 어떠한 상황에서 어떠한 목적을 갖고 특정의 권력구조를 선택하는가에 대한 분석이 이루어 질 때 권력구조 논쟁에 있어 일정한 준거를 제공할 수 있을 것이다.

정치행위자의 궁극적인 목적은 국가의 권력을 획득하는 것이다. 그들은 권력구조의 선택에 있어서도 일반적인 선(common good)에 대한 관심보다는 자신들의 이익 증가에 더 많은 관심을 두고 있을 것이다. 이스터(Easter 1997, 211)는 정치행위자들의 선택에 초점을 두고 과거 소련 연방 국가들의 대통령제 권력구조의 특징을 분석한다. 그는 이들 국가에서 채택하고 있는 대통령제는 정치행위자들의 전략적 선택의 결과라고 주장한다. 기존의 정치엘리트들은 의원내각제보다는 대통령제 하에서 자신들의 기득권을 보존할 수 있다고 판단했기 때문이다. 다른 사례분석에서도 정치제도 내지 권력구조의 선택 과정에서 정치행위자들의 개인 이익 증대(self-interest maximization)가 주요 행위 동기였음을 보여 준다. 호르케시타스(Horcasitas 1996)는 멕시코에서 1929년부터 절대적 권력을 유지하고 있는 집권당 PRI의 장기 집권 배경에는 정치행위자들의 개인 이익 증대 동기가 강하게 작용했다고 주장한다. 야당의 요구를 적절히 들어줌으로써 그리고 그들의 영향력을 분산시킴으로써 절대 권력을 오랫동안 유지할 수 있었다는 것이다.

한 사회의 문화적 전통이나 정치제도의 특징이 권력구조 형성 과정에 영향을 미치는 중요한 변수로 지적되고 있다. 초보츠라이(Szoboszlai 1996)는 1980년대 후반 헝가리가 민주주의로의 전환 과정에서 채택한 순수한 형태의 의원내각제는 과거 그들이 경험했던 의원내각제적 전통의 영향을 많이 받았기 때문이라는 것이다. 니노(Nino 1996) 또한 권력구조의 선택에 있어서 정치적 전통의 중요성을 강조하고 있다. 그는 남미 지역에서 대통령제의 전통이 국민의 직접 선거에 의해 선출되는 행정부 수반의 과정을 생략한 어떠한 권력구조도 정착되기 어렵게 하는 요인이 된다고 주장한다.

정당체제나 선거제도 등과 같은 정치제도 또한 권력구조의 선택이나 이의 성공

---

(Oligarchs)의 정치적 생존을 보장하기 위한 최선의 선택이었다.

적인 실행 그리고 그것의 결과에도 영향을 미치는 중요한 변수로 간주되고 있다. 사르토리(Sartori 1997, 173-194)는 어떤 권력구조가 성공적으로 실행되기 위해서는 그 지역에 잘 발달된 정당체제가 우선적으로 존재해야 한다고 주장한다. 그는 정당 구조, 정당의 수, 정당교육, 정당의 분극화(polarization)와 같은 정당체제의 특징에 초점을 두고 대통령제와 의원내각제의 문제점을 지적하고 있다. 존스(Jones 1995)도 대통령제와 선거제도와와의 관계에 관심을 두고 선거제도가 대통령제의 운영에 있어서 중요한 역할을 한다고 주장한다. 그는 권력구조의 전환을 추진하는 것보다는 대통령제의 문제점을 극복하기 위하여 선거법을 개선하는 것이 더 현실적으로 필요한 작업일 것이라고 강조한다. 한편, 메인워워링과 슈가르트(Mainwaring and Shugart 1997, 449)는 대통령제가 다른 정치제도와의 조화를 통해 보다 나은 권력구조가 될 수 있다고 주장한다. 그들은 대통령제의 구조적 문제점도 대통령제가 효과적으로 작동하기 위한 정치제도의 유무에 따라 충분히 극복될 수 있음을 강조한다. 예를 들면, 대통령의 입법권이 약하고 정당이 비교적 잘 훈련되어 있고 정당체제가 극단적으로 분열되어 있지 않은 곳에서는 대통령제가 잘 운영되는 경향이 있다는 것이다.

한국에서의 권력구조를 포함한 헌법 개정 논의가 민주화 이후에 활발히 전개되고 있다. 1987년에 개정된 헌법은 민주화 과정에서 국민의 지지를 얻어 민주적 절차에 의한 것으로서 평화적 정권교체를 가능하게 만들었다. 이러한 민주헌법의 개정 배경에는 통치자의 장기집권과 권력의 집중을 방지하는데 그 목적이 있었다(임종훈 2006, 395). 이후 시간이 경과되고 세계화와 한국사회가 보다 다원화되어 가고 있는 상황에서 헌법 개정에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있다(임성호 1999). 더불어 정치인들은 선거제도의 변화와 함께 정부형태의 변화를 주장하기도 한다. 물론 이러한 정치인들의 요구에는 그들의 정치적 의도가 다분히 들어 있는 것임에 틀림없다(정영화 2000, 151).

그동안 권력구조 변화에 대한 정치학계의 논의는 대부분 규범적이거나 단순한 제도적 특징을 비교하여 바람직한 방향을 제시하거나 개선점을 지적하는 수준에 머물러 있는 것이 사실이다. 보다 구체적이며 역사적 과정 그리고 실증적 자료의 발굴 작업은 헌법학계에 의해 이루어져 왔다(김철수 1986; 한태연 1987; 구병삭 1991). 그러나 이들의 연구결과는 역사적 사실을 연대기적으로 서술하거나 이를 검증하는 수준에 머무르는 한계가 있다. 그럼에도 이들의 연구는 보다 분석적인 연구

를 위한 소중한 기초자료를 제공해 준다는 측면에서 의미가 있다. 문종욱(2005)과 김도협(2007)의 논문은 제2공화국하의 의원내각제 채택 과정에 대해 소개하고 있는데 이들의 논문들은 제2공화국 연구를 위한 기초 자료를 제공하고 있다. 그리고 이완범(2000)의 논문은 정치사 연구임에도 제3공화국 정부에서 대통령제가 채택되는 과정을 정치적 역동성에 초점을 두고 있으며 특히 헌법 개정이라는 법적 행위의 정치적 성격을 규명하고 있어 당시 권력자들의 정치적 목적과 상황에 대한 이해를 돕는데 도움을 준다.

권력구조의 선택과 변화는 정치행위자들의 정치적 선택에 의해 이루어짐에도 불구하고 이에 대한 분석적인 연구가 미비하였다. 권력구조의 선택과 변화에 영향을 미치는 외부 변수에 대한 지적은 있어 왔다. 최한수(2005, 292)는 한국의 경우에 있어 권력구조의 선택에 영향을 미치는 변수로서 역사와 문화적 배경 그리고 정당 체제와 선거제도 등과 같은 기존 정치제도의 특성보다는 정당이나 개인의 권력욕이 중요하게 작용해 왔다고 주장한다. 양동훈(1999, 92) 또한 정부형태의 선택이나 이것의 정치적 결과에 영향을 미치는 것은 특정한 권력구조의 유형이 갖는 제도적 특징보다는 그 유형이 실현될 국가의 역사적 조건과 현실적 상황이 우선적으로 고려되어야 한다고 주장한다. 이밖에 안용훈(2005)은 권력구조 자체의 문제보다는 선거제도와 같은 다양한 제도적 변수를 함께 고려할 때 합리적인 제도개혁의 논의가 가능하다고 주장한다. 하지만 한국 정부가 경험한 세 번의 권력구조 선택에 대한 체계적인 연구가 아직 이루어지지 않고 있다. 세 번의 권력구조 선택이 어떤 상황에서 누구에 의해 어떤 목적에 따라 어떻게 이루어졌는가에 대한 분석이 이루어질 때 현재도 진행 중인 권력구조 변화에 대한 논쟁에 일정한 근거를 제시할 수 있을 것이다.

### III. 경험적 사례분석

1948년 7월 17일에 제헌 헌법이 공포된 이후 한국정부는 총 아홉 차례의 헌법 개정을 추진하였다(표 1 참조). 모두 권력구조의 변화에 초점이 맞추어져 있지만 이 중에서 권력구조의 근본적 변화를 위한 헌법 제·개정은 1948년 제헌 헌법과 1960년 그리고 1962년 세 번에 걸쳐 이루어졌다. 권력구조 변경을 위한 헌법 개정은 당

표 1. 한국의 헌법 개정 연혁

년도	헌법 개정	주요 내용
1948	제헌 헌법 (제1공화국)	대통령제와 단원제 국회
1952	1차 개정 (발췌개헌)	정부통령 직접선거, 국회의 양원제, 국무원책임제
1954	2차 개정 (사사오입개헌)	국민투표제, 초대 대통령의 중임제한 철폐, 국무위원의 개별적 불신임제, 국무총리제 및 국무위원 연대책임 폐지
1960	3차 개정 (제2공화국)	내각책임제, 헌법재판소 신설, 대법관의 선거제, 중앙선거관위의 헌법상 기관화
1960	4차 개정	부정선거관련자와 반민주행위자의 공민권 제한, 부정축제자의 처벌에 관한 소급입법의 부여, 이에 관한 형사사건을 담당할 특별재판부와 검찰부의 설치
1962	5차 개정 (제3공화국)	대통령중심제, 대법원의 정당해산권, 기본권 규정의 상세화, 법원의 위헌법률심사권
1969	6차 개정 (3선 개헌)	국회의원 정수의 증가, 국회의원의 국무총리 및 국무위원의 겸임 허용, 대통령의 3기 계속 재임의 허용
1972	7차 개정 (유신헌법)	통일주체국민회의 설치, 대통령의 권한 강화와 국회의 권한 약화, 헌법개정절차의 이원화
1980	8차 개정 (제5공화국)	대통령간선제와 7년 단임제, 국회의 권한 회복
1987	9차 개정 (제6공화국)	대통령직선제, 대통령의 비상조치권 및 국회해산권 폐지, 국회의 국정감사권 부활, 헌법재판소 신설

시의 정치적 상황에서 정치권력자들의 정치적 목적을 위한 선택의 결과로 나타났다.<sup>8)</sup> 다음은 제헌 헌법 제정 과정과 두 번의 권력구조 변경을 위한 헌법 개정 과정에서 나타나는 정치적 측면을 정치행위자의 목적과 수단 그리고 당시의 상황에 대한 검토를 통해 분석해 보고자 한다.

8) 한태연(1977, 34)에 따르면 경제적 조건이 충분히 좋지 못하고 민주주의의 경험이 없는 신생 독립국가의 경우에는 권력구조의 문제가 설계자의 정치적 목적에 따라 결정되는 경우가 많다는 것이다.

## 1. 제1공화국에서의 대통령제 선택

### 1) 역사적 배경

36년 간 일본제국주의의 식민통치를 거치고 해방을 맞이한 이후 미군정 3년간의 짧은 기간 동안 독립국가의 모습을 갖추는데 필요한 헌법을 만드는 과정이 순탄하지만은 않았다. 해방 이후 난립한 수많은 정당 및 사회세력의 정치참여 속에서 좌우 이념 대립뿐만 아니라 남북통일이라는 민족문제가 중요 정치적 이슈였던 상황에서 단일의 헌법안이 나오기는 쉽지 않았다. 특히, 권력구조와 관련해서는 시간적 제약과 함께 정치인들뿐만 아니라 국민들의 합의를 바탕으로 하기에는 정치적·경제적·사회적 상황이 매우 불안정했다. 신생국으로서 대통령제와 의원내각제의 제도적 장단점을 고려하고 우리나라 실정에 맞는 권력구조를 선택하는 문제가 그리 간단하지만은 않았다. 근대 국가로서의 경험이 일천하여 처음부터 다시 시작하는 상황에서 권력구조 선택의 명확한 기준을 정하는 것은 처음부터 거의 불가능했던 일이었다. 더욱이 남북이 대치하고 있는 상황에서 신생정부를 빨리 출범시켜야 한다는 상황적 요인이 여러 정치행위자들에게 권력구조에 대한 합의를 강제했다.

### 2) 정치행위자와 그들의 정치적 목적

권력구조의 형태를 포함한 제헌 헌법의 초안 작성을 주도한 유진오와 다수의 헌법기초위원들은 애초에 의원내각제를 선호하였다. 대통령제의 대표적인 문제점으로 지적되는 행정부와 의회의 반목과 대립의 가능성 그로 인한 정치불안정 초래 그리고 행정부의 권력 독점으로 인한 독재 가능성을 염두에 두었기 때문이었다. 반면 해방 이후에 해외에서의 독립운동 경력을 바탕으로 최고의 정치적 영향력을 갖고 있었던 이승만은 개인적으로 미국식 대통령제를 선호하고 있었다. 반면, 그는 의원내각제가 정부의 빈번한 교체로 인해 정권의 안정성을 해칠 수 있으며 수상이 정치와 행정을 모두 책임지는 것은 비민주적이며 독재의 가능성이 있다는 이유로 의원내각제를 반대하였다(조정관 2006, 5-6). 이승만은 헌법기초위원회에 참석하여 의원내각제에 대한 반대의사를 분명히 밝히기도 하였다(정영화 2000, 154). 권력구조의 선택에 대한 각 세력 간의 논의 속에서 당시 최대의 정치세력을 형성한 한국민주당이 주도하여 결국 대통령제를 채택하되 의원내각제적 요소가 포함된 형

태의 권력구조를 탄생시키게 되었다.

제헌 의회의 초대 국회의장을 하고 있던 이승만은 여러 사회·정치 세력들이 상존하고 있는 상황에서 개인의 명성을 바탕으로 권력의 독점적 지위를 확보하는 것이 필요했다. 자신의 든든한 후원 세력이 약한 상황에서 권력의 분점이 가능한 의원내각제로서는 자신의 정치적 영향력을 계속해서 유지하기가 쉽지 않아 보였을 것이다. 반면 원내 최대 정파의 하나인 한국민주당은 뚜렷한 자당 출신의 지도자가 부재한 가운데 유일한 대통령 후보로 지목되고 있는 이승만이 의원내각제를 반대하고 있는 상황에서 자당의 정책인 의원내각제를 끝까지 고수하기에는 정치적 부담이 컸다. 그리고 독자적인 대통령 후보를 내고 당선시킬 가능성이 낮은 상황에서는 이승만과의 연대를 통해 이승만 정부의 요직을 차지하게 되면 자신들의 정치적 이득을 유지할 수 있는 방법이라고 생각했다. 또한 1948년 9월에 열리는 유엔총회에서 독립정부의 승인을 받아야 하는 상황에서 권력구조의 문제로 인한 헌법 작성의 지연은 국민들로부터 비판받기 쉬었던 것도 한국민주당이 이승만의 주장을 들어주게 되는 요인이 되었다(정영화 2000, 155).

### 3) 정치적 선택의 결과

이승만과 한국민주당의 정치적 타협에 의해 이루어진 대통령중심제의 권력구조는 다분히 의원내각제적 요소를 담고 있었다. 그것은 원내 최대 계파 중 하나인 한국민주당이 이승만 대통령 하에서 자신들의 정치적 이득을 유지하기 위한 선택의 결과였다. 그 예를 보면 대통령과 부통령은 국회에서 선출하기로 되어 있으며, 대통령이 임명은 하지만 국회의 동의를 필요로 하는 국무총리제를 신설하고 국무위원과 함께 의원 겸직을 허용하며 국회에 출석하여 답변할 수 있도록 규정하였다. 더욱이 대통령은 주요 현안에 대하여 국무총리와 국무위원들과의 협의와 그들의 부서를 받아 처리하도록 되어 있다. 이러한 제도적 장치는 한국민주당이 이승만에게 대통령제를 양보하는 대신 자신들의 영향력이 높은 국회가 대통령의 권력을 견제하고 국무총리와 국무위원들로 구성된 국무원을 통해 행정부에 참여하는 길을 열어 놓기 위한 목적에서 이루어진 것이다(조정관 2006, 7).

국회 내에서 뚜렷한 정당 지지 기반을 두고 있지 않았던 이승만은 계속되는 국회와의 마찰의 문제를 극복할 방안을 모색하고 있었다.<sup>9)</sup> 그 방안의 하나로 나타난 것이 국회의 무력화이었다(신우철 2001, 317). 국회의 견제를 받았던 이승만은 점점

자신의 권력 독점을 위한 정치를 하게 되었다.<sup>10)</sup> 국무총리 및 국무위원과의 협의의 과정은 줄어들고 대통령 중심의 운영체제를 확고히 다져가고 있었다. 각종 불법적인 수단을 동원하여 국회의 무력화를 시도하였고 드디어 1952년에는 대통령 직선제와 국회 양원제를 발췌개헌을 통해 통과시키고 이를 계기로 대통령에게로 권력이 집중되는 권력구조를 만들어 나갔다. 1954년에는 이승만 대통령의 3선을 가능케 하는 사사오입개헌을 통해 대통령의 권력독점을 더욱 심화시키게 되고 결국 절대 권력은 절대 망한다는 교훈을 남기고 1960년 3·15일 정·부통령 선거에서의 부정선거를 계기로 국민의 저항을 받아 권력을 상실하게 되었다.

## 2. 제2공화국에서의 의원내각제 선택

### 1) 역사적 배경

이승만 자유당 정부의 부정·부패 그리고 권력의 독점으로 인한 권위주의 정치 심화 현상이 1960년 3월 15일 정·부통령 선거에서의 대대적인 부정 선거와 이에 대한 시민들의 저항이 4월 19일 혁명을 통해 발생하여 4월 26일 이승만이 하야함으로써 12년간의 자유당 독재 통치가 마감하게 되었다.

자유당 정부가 몰락한 이후 허정을 중심으로 과도정부가 들어서고 차후의 정치 일정에 대한 논의가 있었다. 과도정부의 장기화를 염려하여 정치일정을 앞당기자는 공통의 이해가 맞아 떨어져 그해 4월 28일에 국회에 의원내각제로의 개헌을 위한 특위를 구성하고 5월 11일에 초안을 작성하여 6월 15일에 국회 본회의를 통하여 의원내각제를 채택하였다.

제1공화국 국회에서 다수를 차지했던 자유당 소속의 국회의원들은 혁명의 열기 속에서 제 목소리를 내기 어려웠다. 그들은 이승만 대통령의 3선 개헌과 대통령제

9) 이러한 문제는 유진오 헌법기초위원회 전문위원이 대통령제의 문제점으로 제기했던 것이었다.

10) 조정관(2006, 7-8)에 따르면 당시 대통령 이승만에게 국회의 견제를 피하고 자신의 입지를 구축할 수 있었던 제도적 장치는 바로 대통령의 국무총리와 국무위원의 해임권이였다. 이를 통해 이승만은 국회에서 한민당의 세력을 무력화 시킬 수 있었다. 그것을 계기로 1952년 발췌개헌이 통과될 때 이승만이 양보한 사항 중의 하나가 국회의 국무위원 불신임권과 대통령의 국무위원 임명 시 국무총리의 추천제도이었다.

를 지지했던 사람들이었지만 과도정부 하에서 진행된 권력구조 변경에 관한 논의 과정에서 의원내각제 채택에 대한 반대의사는 찾아보기 어려웠을 정도로 몸을 낮추고 있었다. 결과적으로 의원내각제로의 개헌은 신속히 이루어졌다. 4월 26일 이승만의 하야 발표가 있던 날 국회에서 '선개헌 후총선'이라는 정치일정에 자유당과 민주당 의원들이 합의하였다. 6월 15일에 있었던 국회에서의 개헌안 투표에서는 제적의원 218명 중에 찬성 208명, 무효 3명, 결석 7명의 압도적인 우세로 의원내각제가 제2공화국의 권력구조로 채택되었다(문종욱 2005, 49). 그 중심 내용은 의원내각제하의 수상중심제, 대통령의 중립적 위치 설정, 국민의 기본권 최대한 보장, 양원제 국회 구성 등이었다.

## 2) 정치행위자와 그들의 정치적 목적

이승만 정부 하에서 제1야당을 해오던 민주당은 4·19 혁명으로 인해 몰락한 자유당 정부를 대신해 정국을 주도하는 세력으로 자리 잡았다. 이들은 과거에도 꾸준하게 의원내각제를 주장하였기에 권력의 이전 과정에서도 의원내각제로의 권력구조 변경을 실질적으로 주도하였다. 특히, 이승만 정부 말기에 이미 자유당 내 온건파와 민주당 내의 구파 간에 연로한 이승만의 사후를 대비한 권력구조 변화를 타진하고 진행시킨 경험이 있었다(김도협 2007, 145). 결국 이승만의 반대로 뜻을 이루지는 못했지만 이미 의원내각제는 민주당이 지속적으로 견지해 온 권력구조의 형태로서 권력의 독점과 부정·부패로 점철되어온 대통령제에 대한 대안으로 강력히 추진되었다. 특히, 이승만 정부에서 대통령의 비대한 권한에 따른 폐해를 경험하였기 때문에 의원내각제 하에서 대통령을 간접선거를 통해 선출함으로써 대통령의 권한을 축소하는 방향으로 나아갔다.<sup>11)</sup>

자유당 정부 하에 권력을 향유하였던 의원들은 새로운 권력구조 형성 과정에 영향력을 행사하기 어려웠다. 혁명의 와중에 자신들의 정치적 생존에 위협을 받고 있던 상황에서 대세의 흐름을 거역하기는 쉽지 않았다. 더욱이 자유당의 입장에서는 의원내각제로의 권력구조 변경이 혁명세력으로부터 자신들의 정치적 생명을 보호

11) 그럼에도 불구하고 제2공화국 헌법에는 대통령에게 예외적으로 계엄선포권, 국회출석 및 발언권, 정당소추에 대한 승인권, 국무총리 지명권 등을 부여하고 있는데 이는 대통령에게 중립적인 지위를 부여함으로써 국회에서 다수당의 독재가능성을 방지하기 위한 목적이었다. 김도협(2005, 489-490) 참조.

하는 효과적인 수단이었다(신명순 1993; 박명립 1996). 반면, 민주당은 자신들의 기본 정책인 의원내각제를 관철시킴으로써 정국을 주도할 수 있는 발판을 마련하고 민주당 내의 정치권력의 분점을 가능케 할 수 있었다. 사실 민주당은 4·19혁명의 반사 이익을 얻어 정권을 넘겨받았을 뿐 자체적으로 정국을 주도할 만큼의 역량이 성숙되어 있지 못했다(문종욱 2005, 69). 민주당 내의 분파는 자유당 정부 하에서 이미 시작되었고 제2공화국 하의 의원내각제 구조 속에서 자신들의 정치적 이득을 쟁취·유지하는 데에 일차적 목적이 있었다. 야당의 부재 속에 민주당의 분열 그리고 집권 세력의 단일한 정국운영은 결국 정치·사회의 안정과 강력한 통치의 필요성을 강조한 군부 세력에게 쿠데타의 빌미를 제공하고 말았다.<sup>12)</sup>

### 3) 정치적 선택의 결과

1960년 4·19혁명 이후 의원내각제로의 개헌을 추진하는 과정에서 제기되었던 의원내각제의 문제점들이 실제로 민주당 정부에서 나타나게 되었다. 그 중에서 국회의 정부불신임으로 인한 정국의 불안정과 국회 내에서 다수당의 전제 가능성이 꾸준히 제기되어(신우철 2001, 317) 왔는데 결국 민주당 정부는 강력한 리더십을 발휘하여 안정된 정치를 하지 못하고<sup>13)</sup> 9개월간의 정국 불안정 끝에 군부세력에 의해 운명을 다하고 말았다.

갑작스러운 자유당 정부의 몰락은 자유의 홍수를 유발하여 혼란과 무질서의 시기를 겪어야 했다. 더욱이 경제적 상황은 별반 나아지지 않은 상황에서 중심 세력으로서의 중산층 형성은 요원한 문제였을 뿐만 아니라 국가의 경제기반이 전무한 상태였다. 이러한 상황에서 정당정치의 발전으로 이룩한 서구의 의원내각제를 단기간 내에 정착시키기에는 민주당 정부의 한계가 있었다.

시간적으로 약 9개월로 짧은 기간이었으며 박정희 정부를 거치면서 전임 정부의

12) 문병주(2005, 7)는 제2공화국의 몰락이 그 당시 개인의 자유 확대와 참여 욕구의 증대에 따른 정치사회의 조정 능력 미숙이 중요 요인이었으며 또한 정치권 내의 파벌 간의 권력투쟁과 국가 기구의 정책수행 능력의 부재가 제2공화국의 붕괴를 가져왔다고 주장한다.

13) 한(Han 1989, 27-271)은 장면 정부가 초기에 자유당 정부 관료들에 대한 획기적인 처벌에 소극적이었던 것이 자신의 지지층의 분열을 가져왔고 궁극적으로는 국가 기구와 행정력의 약화를 가져왔다고 주장한다.

저평가로 인한 오해 등으로 제2공화국의 의원내각제에 대한 객관적 평가가 제대로 이루어지지 못해온 것이 사실이다(김도협 2005, 487; 김혁 2006, 79). 더욱이 제2공화국의 단명이 의원내각제 그 자체의 제도적인 문제 때문이라고 하기도 무리가 따른다(김도협 2007, 162). 그럼에도 불구하고 경제적으로 어려운 상황에서 정치·사회적 불안정이 군부세력에게 정치 개입의 빌미를 제공했다는 것은 제2공화국 민주당 정부의 실패로 규정할 수밖에 없다.

### 3. 제3공화국에서의 대통령제 선택

#### 1) 역사적 배경

1961년 5월 16일 박정희는 군사쿠데타를 일으켜 장면 민주당 정부를 붕괴시키고 국회를 해산하고 군정을 실시하였다. 군정 기간(1961-1963) 동안 박정희와 핵심 세력들은 차기 정부의 권력구조를 다루는 헌법 초안 작업에 들어가 1962년 말에 새로운 헌법을 구체화하고 1963년 민정 이양에 따른 대통령 선거에서 박정희가 대통령에 당선되었다.

쿠데타에 성공한 박정희는 제2공화국의 의원내각제를 철저히 비판함으로써 자신의 정치적 입지를 강화하려 했다. 아직도 국민들로부터의 지지를 받지 못한 상황에서 그리고 정당을 기반으로 한 지지 세력이 전무한 상태에서 박정희는 민정 이양을 위한 헌법 제정의 방법을 고민하였다. 총선거를 실시하여 국회를 구성한 후에 새로운 국회에서 헌법을 제정하는 방법이 있었고 군정 스스로 헌법 초안을 마련하여 국민투표로 결정하는 방안이 있었다. 박정희는 전자 보다는 후자가 자신에게 더 유리하다고 판단하여 후자를 택하였다(정영화 2000, 170).

#### 2) 정치행위자와 그들의 정치적 목적

군사쿠데타에 의한 민주당 정부의 붕괴는 쿠데타를 주도한 신흥 군부세력의 정치적 지배력을 강화시켜 주었다. 군정 기간 동안 행해진 새로운 헌법의 구성 과정에서 군부는 헌법심의위원회라는 형식적인 절차를 거쳤으나 실질적인 내용은 군부의 주도적인 영향력을 통해 그들이 원하는 정치적 목적을 달성하도록 이루어졌다.<sup>14)</sup>

우선, 새로운 헌법은 박정희가 민정 이양 이후에도 자신의 권력을 계속해서 유지

할 수 있는 방향으로 만들어졌다. 정치적 경험이 일천하고 정당 기반이 없었던 군부세력에게는 국회에로의 권력이 집중되는 의원내각제보다는 대통령 개인에게 권력이 집중된 대통령제가 자신들의 집권을 보다 용이하게 보장할 수 있는 권력구조였다(이완범 2000). 즉, 군부에 대한 지지기반이 취약했던 상황에서 자신들의 집권 기회를 용이하게 하며 권력을 집중하여 통치의 효율성을 강화할 목적으로 대통령제를 채택하였다. 결국, 제3공화국에서의 대통령제 채택은 권력자의 정치적 편의에 따라 이루어졌던 것이다.

제2공화국에서의 정치불안정을 자신들의 쿠데타 동기 요인으로 강조했던 군부세력에게 의원내각제는 정치불안정의 근본 원인으로 간주되었다. 그 당시 분열되고 미발달된 정당제도는 의원내각제 유지에 부정적인 요인으로 작용하였다. 당시 유진오와 같은 의원내각제 지지자조차 정당의 미발달로 인해 대통령제에 대한 반대를 접을 수밖에 없었다고 밝히고 있다(신우철 2001, 318). 군부세력은 의원내각제의 비효율성과 정국불안의 문제점을 지적하고 강력한 리더십 속에 행복복지국가 건설을 내세우며 미국식의 대통령제를 도입하였다.

### 3) 정치적 선택의 결과

박정희가 채택한 대통령중심제 권력구조는 의원내각제적 요소를 줄이는 동시에 보다 순수한 형태의 대통령제로의 모습을 띠고 있었다. 제3공화국 헌법에서 대통령은 국회에 대해 배타적 지배권을 강화시켰다. 대통령은 국회의 동의를 받지 않고 국무총리를 임명할 수 있었으며 국무위원의 의원 겸직을 금지하였다. 더욱이 대통령은 국가 위기 상황에서 긴급한 조치를 취할 수 있는 비상입법권을 갖도록 하였다. 물론 국무위원의 국회 출석권과 국회의 국정감사권 그리고 국무위원의 해임건의권 등과 같은 의원내각제적 요소가 국회에 귀속되도록 하였으나 이미 행정부의 절대적 지배아래 놓여 있던 국회의 권한은 축소될 수밖에 없었다(조정관 2006, 10-11).

군부쿠데타로 정권을 획득한 박정희 정부는 취약한 통치 정당성을 강력한 리더

- 
- 14) 이완범(2000, 178-179)에 따르면 초기 박정희 군사정부는 좀 더 자유로운 분위기에서 헌법 초안 작업을 지시했다. 민간인들의 의견을 수렴하기 위한 노력도 했으나 자신들의 의도와는 다른 결과가 나오자 관제화된 헌법심의위원회를 구성하여 자신들의 정치적 목적에 따른 결과를 도출하게 되었다.

십을 앞세운 안정적인 산업화 정책으로 대체하였다. 절대 권력을 앞세운 정치적 안정은 빠른 시간 내에 산업화의 가시적 성과를 보게 되었고 지속적인 산업화의 추진을 위한 정치권력의 유지를 위해 비정상적인 정치적 수단을 사용하게 만들었다. 1969년에는 임기 연장을 위해 3선 개헌을 단행하였으며 1972년에는 종신제가 가능한 유신헌법을 채택하는 등 독재정치의 길로 감으로써 이승만 정부의 말로와 같이 박정희 정부는 스스로 자멸하는 결과를 낳았다.

제2공화국의 무능과 무질서를 극복하고 대통령제 하에서 효율적인 국가시스템을 이용하여 산업화를 추진하고자 했던 박정희 정부는 이를 위해 정치권력의 독점과 강압적 수단을 사용하여 자신의 정치적 권력의 안정화를 꾀하고 권력을 유지하는데 관심을 두게 되어 결국 대통령제의 문제점만을 노정하게 되었다.

## IV. 권력구조의 변화 논쟁에 대한 사례분석의 정치적 함의

### 1. 권력구조 변화에 관한 논쟁

1987년 민주화 이후 당시 야당과 권위주의 출신의 여당 간에 국민의 직선에 의한 5년 단임제 대통령제로의 헌법 개정이 이루어졌다. 그동안의 권위주의 정부에 의한 독재정치의 가능성을 줄이기 위해 대통령을 국민이 직접 선출하도록 하였으며 대통령의 임기를 5년으로 한 번만 할 수 있도록 만들었다. 1987년 헌법 개정은 과거와 달리 처음으로 정당한 절차를 거쳐 국민의 지지 속에 이루어진 민주 헌법이었다.

그럼에도 불구하고 1987년 이후 현 대통령제 권력구조에 대한 논의가 정치권뿐만 아니라 학계에서도 끈임 없이 제기되고 있는 핫 이슈가 되고 있다. 우선 정치권에서는 특히 대통령 선거를 앞두고 권력구조 개편에 대한 논의가 있어 왔다. 1997년과 2002년 대통령 선거를 앞두고 대통령 후보들은 모두 권력구조 개편을 위한 헌법 개정을 공약하기도 했다. 물론 정치인 개인의 정치적 신념이 작용했을 수도 있지만 그 내막에는 자신들의 정치적 이해관계가 맞물려 있는 것을 부인하기 어렵다.

기본적으로 의원내각제로의 권력구조 개편을 주장하는 정치세력을 보면 현 정치구조에서 자신들의 정치적 영향력이 약화되어 다음 정부에서도 계속해서 자신

들의 정치권력을 유지하기 힘들어 보일 때, 아니면 대통령 선거를 앞두고 의원내각제를 지지하는 정치세력의 힘이 필요할 때 그들과의 연합을 위한 수단으로 의원내각제 개헌을 지지하는 경우가 많았다. 예로 1997년 대통령 선거를 앞두고 국민회의의 김대중은 충청도 지역에서 상대적 우위를 차지하고 있던 자민련의 김종필과 후보단일화를 이루고 선거에서 승리하면 내각제 개헌을 하기로 약속하기도 했다.<sup>15)</sup> 반대로 자신들의 정치적 입지가 강할 때는 현 권력구조에 대한 변화를 꺼려하는 경향을 보여 왔다. 김대중이 1997년 대통령 선거에서 승리하여 자신의 정치적 영향력이 확고할 때 대통령은 내각제로의 개헌에 소극적인 입장을 보였고 결국 내각제 지지자인 김종필과도 정치적 결별의 수순을 밟았다. 이처럼 권력구조에 대한 문제제기와 정치세력화를 꾀하는 집단은 대개 현 정치권력 구도에서 주로 약자들에 의해 주도되어 온 것이 사실이다(신우철 2001, 319).<sup>16)</sup>

최근에 와서는 노무현 대통령에 의해 제기된 것처럼 시대적 변화에 맞는 대통령제를 위한 부분적 헌법 개정을 추진하기도 하였다. 대통령과 국회의원의 선출 시기의 일치라든지 대통령의 연임가능이라든지 현 권력구조에 대한 현실적인 문제제기를 했으나 대통령의 임기 말에 권력구조 개편을 위한 헌법 개정 시도에 대해서 대다수 국민들은 대통령의 의도를 순수하게 받아들이지 않았으며 현실 정치인들의 이해관계가 맞물려 문제제기의 수준에 머무르고 말았다. 특히, 헌법 개정을 시도하는 시기의 문제에 대한 의구심으로 인해 대통령의 개헌발의 동기를 순수하게만 받아들이지 못했던 것이다(차동욱 2007).

학계에서의 권력구조 논의는 정치적 목적보다는 이론적 또는 자신들의 학문적 입장 차이에 따라 다양하게 제기되고 있다. 따라서 학계에서 제기되고 있는 논의는 그 범위가 정치권에서 논의하고 있는 것보다 훨씬 다양하다. 권력구조의 제도적 특징에 대한 분석과 이를 바탕으로 한 특정 권력구조 형태로의 개헌을 주장하거나, 구체적으로 문제가 되는 헌법 조항들에 대한 문제점과 개선점을 지적하거나, 대통령제의 운영과 관련된 문제점과 이에 대한 대안을 제시하는<sup>17)</sup> 등 권력구조와 관련

15) 조선일보 1997년 10월 29일자.

16) 이러한 경향은 권위주의 정부에서도 있어 왔다. 1987년 전두환 정부 말미에도 자신들의 정치적 영향력을 계속 유지하기 위한 방법으로 의원내각제를 주장하기도 했다(오일환 1998, 56).

17) 대통령제 하에서의 구조적 문제점 즉, 대통령과 의회의 대립문제라든가 소수의 지지를

된 많은 논의들이 있어 왔고 대체로 이론적 수준에서는 공감하는 부분이 많이 있는 것이 사실이다.

그러나 현실적인 차원에서 권력구조 개편을 해야 한다면 언제, 어떻게, 누가 해야 하는가에 대한 질문에는 합의된 답을 제시하기가 쉽지 않다. 이것은 권력구조의 변화가 현실 정치에 있어서는 정치행위자의 정치적 선택의 문제이기 때문이다. 그리고 예측보다는 사후의 분석에 초점을 두는 사회과학이 갖고 있는 학문적 한계 때문이기도 하다. 그럼에도 불구하고 이전에 발생했던 과거 또는 현재 진행되고 있는 일에 대한 분석을 통해 차후의 일에 대한 예측력을 높일 수는 있을 것이다.

## 2. 사례분석의 정치적 함의

민주화 이후 약 20여 년 동안 헌법 개정이 이루어지지 않았다는 사실은 왜 민주화를 기점으로 헌법 개정의 빈도에 차이가 있는 것인가에 대한 학문적 연구주제를 던져주고 있다. 본 연구에서는 과거 헌법 개정 사례에 대한 분석을 통해 어떤 상황에서 어떤 목적으로 어떻게 권력구조에 대한 변화가 초래되었는지를 분석하였으며 이를 토대로 현재 진행되고 있는 권력구조 개편 논쟁에 있어 하나의 준거를 제시하고자 한다. 이를 위해 본 절에서는 앞에서 살펴 본 3가지 사례분석에 대한 종합적 평가와 함께 민주화 이후에 나타난 상황과의 비교를 통해 권력구조 변화에 영향을 미치는 중요한 요인들을 검토해 보고자 한다.

표 2에서 보는 바와 같이 한국에서 3번의 권력구조의 선택과 변화 사례는 모두 정치행위자의 정치적 목적을 위한 선택의 결과였다. 제3공화국에서 쿠데타로 정권을 잡은 박정희는 자신의 취약한 정치적 지지기반과 안정적인 산업화의 실천을 통한 정당성을 확보하기 위해 강력한 대통령제를 선택하였다. 반대세력이 부재한 상황에서 일방적인 결정으로 군부세력의 권력을 유지·강화하기 위해서는 권력을 소수에게 집중시킬 수 있는 권력구조의 선택이 필요했던 것이다. 반면, 권력의 독점과 행정의 효율성을 통한 산업화의 진전은 가능하였으나 반대세력의 탄압과 과도한 권력 독점이 자신의 정치적 운명에 부정적인 영향을 미치게 되었다.

---

연고 당선된 대통령의 대표성부족 문제를 결선투표제를 통해 제고시킬 수 있다는 주장도 있다(진영재 2004 참조).

표 2. 사례분석의 결과

	제1공화국	제2공화국	제3공화국
주요 행위자	이승만과 한국민주당	민주당과 자유당	군부세력
선택의 목적	권력의 독점과 정치적 생존	권력의 분점과 정치적 생존	권력의 유지·강화
상황요인	· 정치적 안정 필요성 · 독립국가 승인 · 대안 부재	· 정치적 안정 필요성 · 반자유당 정서 · 기존 정책의 고수	· 지지 기반 약화 · 정당성 확보 필요 · 반대세력의 부재
선택의 과정	정치적 타협	정치적 타협	일방적
선택의 결과	독재와 부정·부패	불안정과 비효율	독재와 산업화

제1공화국과 제2공화국의 사례에서 모두 여당과 야당의 타협에 의한 권력구조의 선택처럼 보이지만 사실은 양자 간의 권력 사이에는 불평등한 관계가 존재했다. 해방 정국에서 이승만의 개인적 카리스마는 어느 누구도 따라 올 수 없었다. 그의 정치적 영향력은 다른 여타 정치·사회세력보다 월등히 앞서 있었다. 더욱이 불안정한 사회에서 시급히 국제 사회로부터 독립 국가임을 승인받아야 하는 상황에서 이승만의 대통령제 선호를 제지하기는 쉽지 않았다. 그리고 이승만은 미국정치의 영향도 있었을 테지만 당시 상황에서 강력한 리더십과 권력의 독점을 통한 권력기반의 구축이 시급한 과제였고 이를 위해서는 대통령제의 선택이 중요했다. 하지만 권력의 독점은 그것을 유지하기 위해 더 많은 독점이 필요했고 결국 부정과 부패를 낳아 정권의 운명을 재촉하고 말았다.

제2공화국에서의 의원내각제 채택도 정치적 타협에 의한 결과로 나타났지만 당시 4·19혁명으로 정치적 영향력을 확보한 민주당과 정치적 생존의 문제에 직면한 자유당 의원들 사이에는 균등한 입장이 될 수 없었다. 민주당의 오랜 정책이었던 의원내각제는 이러한 힘의 불균형 상태에서 선택되었다. 당시 국민들 사이에 팽배했던 반자유당 정서는 대통령제에 대한 불신과 대안으로서의 의원내각제에 대한 선호가 자연스럽게 반영될 수밖에 없었다. 더욱이 내각책임제는 민주당 내의 권력 분점도 가능한 제도였으며 자유당 의원들에게도 자신들의 정치적 생존이 가능한 것으로 인식되었다. 하지만 정당체제라든지 경제성장에 필요한 정책의 개발 및 이의 실천을 위한 행정력의 강화와 같은 신생 독립국가의 단기적·장기적 계획이 부재한 상황 그리고 민주당 내의 권력분점이 수상의 정치력을 약화시키고 있던 상황

은 정치적 불안정을 유발하였고 군부세력에게 정치개입의 여지를 주어 결국 군사 쿠데타에 의해 정권의 단명을 초래했다.

표 3에서 보는 바와 같이 권력구조 변화가 자주 일어났던 민주화 이전과 한 번도 변화가 일어나지 않았던 민주화 이후를 비교해 볼 때, 차이점은 우선 정치행위자들의 권력 관계에서 찾을 수 있다. 민주화 이전에도 여당과 야당이 주요 행위자이었지만 그들 간의 권력관계는 불균형적이었다. 하지만 민주화 이후에는 양자 간의 권력이 균형적으로 변했다. 오히려 여당이 지난 2004년 총선을 제외하면 항상 야당에 비해 소수당의 위치에 처해 있었다. 따라서 정치적 선택에 있어서 민주화 이전에는 정부 주도의 권력구조 선택에 있어 반대 세력이 약했던 반면에, 민주화 이후에는 정부의 변화 시도에 반대세력이 강력하였기 때문에 뜻을 이루지 못하는 경우도 있으며 반대로 야당이 원하더라도 정부 여당이 반대하여 타협이 이루어지지 못하는 상황이 생기게 되었다. 더욱이 민주화 이후에 형성된 여소야대 현상은 권력구조와 같은 중요한 정치적 선택의 문제에 있어서 여·야 간의 타협을 유도하는 요인이 되었기 때문에 권력구조의 변화가 쉽게 이루어지지 않았다.

또 다른 차이점은 민주화 이전과 이후의 달라진 상황변화에서 찾을 수 있다. 민주화 이전에 발생한 권력구조의 변화는 불안정한 정치 상황에서 안정을 찾아야 한다는 당위성에 근거하여 정치 권력자가 원하는 방향으로 쉽게 결정될 수 있었다. 더욱이 시민사회의 미형성이라든지 정당이나 선거 등과 같은 정치제도의 미발달 등으로 인해 대안적 권력구조에 대한 논의가 활발하지 않은 상황에서 정치권력자의 주도에 의한 권력구조 선택에 별다른 저항이 없었다. 하지만 민주화 이후에는

표 3. 권력구조 변화의 요인 비교: 민주화 전·후

	민주화 이전	민주화 이후
주요 행위자	여당과 야당 그러나 힘의 불균형	여당과 야당의 힘의 균형(오히려 야당의 우세)
정치적 목적	권력의 독점 또는 분점과 유지	권력의 독점 또는 분점과 유지
상황요인	· 정치적 불안정 · 대안 부재 · 정치제도의 미성숙	· 정치적 안정 · 다양한 대안 제시 · 정치제도의 상대적 안정
선택의 과정	일방적	타협적

시민사회의 정치참여가 활발해졌고 정당과 선거제도가 정치참여의 중요한 기제로 인식되고 있으며 정치·사회적 안정 또한 그 어느 때보다 확고하게 자리 잡고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 권력구조에 대한 다양한 대안들이 제시되고 있고 그것들에 대한 상대적 우열을 가리기가 쉽지 않은 것도 권력구조의 변화를 어렵게 하는 요인이 되었다. 안정화된 사회에서 권력구조 개편을 위한 헌법 개정의 사유는 일반적으로 사회적 태도의 변화를 반영하기 위한 것이어야 하는데 공론을 통한 단일의 대안을 찾기가 쉽지 않은 것이 현실이다(김문현 2006, 52).

한편, 정치행위자가 권력구조를 변경하고자 하는 목적에 있어서는 민주화 전·후를 통해서 별로 달라진 것이 없다. 정치행위자들은 모두 자신들의 정치적 이득을 위한 권력구조의 선택에 관심이 있다. 권력구조의 선택과 변화를 통해 자신들의 정치적 이득을 실현하고자 하였다. 특히, 권력구조의 변경은 정치행위자가 정권을 획득하거나 권력을 유지하기 위한 정치적 이익에 우선하여 정치 게임의 기본 규칙을 자기에게만 유리하도록 만듦으로써 반대자의 입장에서는 계속해서 이의 변경을 요구하는 상황을 연출하게 된다.

결국, 민주화 이후에 권력구조의 변화가 없었던 배경에는 정치행위자들의 선택에 영향을 미치는 상황변인들이 과거와는 많이 달랐기 때문이며 따라서 달라진 상황에서 정치행위자가 선택할 수 있는 선택의 폭이 넓지 않았기 때문이다. 정치적 격변기에 비정상적인 절차를 통한 권력구조 개편이 아닌 상황에서 정상적인 절차를 통해 권력구조 개편을 위한 헌법 개정은 쉽지 않은 일이다. 보다 다양한 사회적 요구와 각 정파의 정치적 이해관계 속에서 공론을 모아 단일한 대안을 찾기는 더욱 어려워졌다. 이밖에 58년간이나 지속되어온 대통령제의 경험 그리고 상대적으로 의원내각제의 짧고 좋지 않았던 기억들이 대통령제의 대안으로 부족감을 느끼고 있는 점 등이 정치행위자의 선택에 영향을 미치고 있다.

## V. 나오는 말

본 연구에서는 한국에서 권력구조의 선택과 관련된 3가지 사례를 분석하였다. 당시 상황에 대한 검토와 각 상황에서 정치행위자가 가졌던 정치적 목적 그리고 그에 따라 선택한 권력구조의 특징 그리고 그것의 결과적 측면을 분석하였다. 분석

결과에 따르면 한국에서의 권력구조의 선택에는 정치행위자의 정치적 목적이 중요한 요인으로 자리 잡고 있었다. 특히 정치적 영향력이 높은 정치권력자의 의도가 중요하게 작용하였다. 정치권력자들은 자신들의 정치권력을 획득하고 유지하기 위하여 그리고 야당은 새로운 권력구조 하에서 자신들의 정치적 생존을 위하여 정치권력자와 타협하는 모습을 보여 주었다. 그리고 이러한 권력구조의 변화가 일어날 수 있었던 상황요인으로는 정치적 불안정과 4·19 혁명과 5·16 군사쿠데타와 같은 정치적 사건 그리고 정치제도의 미성숙과 대안 세력의 부재 같은 요인들이 작용하였다.

본 연구에서는 권력구조의 선택과 변화의 원인적 측면을 고찰하였다. 이를 토대로 앞으로의 권력구조 개편 논쟁에 있어서 현실적인 대안을 찾는 데 도움이 되었으면 한다. 앞서서도 살펴보았지만 정치·사회적 안정기에 접어든 한국에서 과거와 같은 비정상적 방법을 통한 권력구조 개편은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 더욱이 커다란 정치적 변혁을 위한 권력구조의 변화 또한 시도되기 어려운 과제일 것이다.

어떠한 권력구조의 형태도 완벽한 것일 수는 없다. 문제는 그것을 어떻게 잘 운영해 나가느냐일 것이다. 어떠한 권력구조의 형태라 하더라도 그 정부의 성과는 결국 국 정치적 자원을 잘 활용할 수 있는 정치엘리트의 리더십에 달려있는 것이다. 현재의 권력구조에 구조적 문제점이 있다면 그것을 현실에 맞게 수정하고 개선해 나가는 것이 다른 권력구조로의 변화를 시도하는 것보다는 기회비용의 절감은 물론 한국의 정치적 민주주의의 공고화를 위해 더 바람직한 길이라 생각한다.

## 참고문헌

- 강원택. 2001. "한국정치에서 이원적 정통성의 갈등 해소에 대한 논의: 준대통령제를 중심으로." 『국가전략』 제7권 3호, 29-50.
- 권영성. 2007. 『헌법학원론』. 법문사.
- 구병삭. 1991. "제3공화국 헌법사." 한국정신문화연구원 편. 『한국헌법사』. 고려원.
- 김도협. 2005. "제2공화국상의 통치기구에 관한 소고: 대통령, 국무원 및 의회를 중심으로." 『헌법학연구』 제11권 제3호, 487-517.

- 김도협. 2007. "의원내각제에서의 상징적 국가원수에 관한 일고찰: 한국 제2공화국 헌법과 독일 기본법상 대통령을 중심으로." 『세계헌법연구』 제13권 1집, 143-168.
- 김문현. 2006. "헌법개정의 기본방향." 『공법연구』 제34집 2권, 49-82.
- 김철수. 1986. 『헌법개정, 회고와 전망』. 대학출판사.
- 김혁. 2006a. 『한국사회의 변화와 헌법 개정의 필요성』. 한국정치학회(국회 용역 보고서).
- 김혁. 2006b. "한국 대통령제의 문제점과 개선방안에 관한 연구." 2006년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문집.
- 문병주. 2005. "제2공화국 시기의 좌절된 민주주의와 현재적 함의." 『민주주의와 인권』 제5권 2호, 5-37.
- 문중욱. 2005. "제2공화국 헌정에 관한 연구." 『법학연구』 제18집, 47-72.
- 박명림. 1996. "제2공화국 정치균열의 구조와 변화." 백영철 편. 『제2공화국과 한국 민주주의』. 나남출판.
- 신명순. 1993. 『한국정치론』. 법문사.
- 신우철. 2001. "현행 대통령제에 관한 몇 가지 생각: 우리 헌정사의 경험을 반추하면서." 『서울대 법학』, 41권 1호, 316-343.
- 안용훈. 2005. "대통령제 논쟁의 비판과 새로운 쟁점의 모색." 『대구 카톨릭대학교 사회과학 논총』 제4집, 39-55.
- 양동훈. 1999. "한국대통령제의 개선과 대안들에 대한 재검토." 『한국정치학회보』 제33집 3호, 91-109.
- 오일환. 1998. "한국 대통령제 권력구조의 문제점과 그 개선책." 『공공정책연구』 4호, 53-77.
- 윤대규. 1997. "왜 대통령제를 선호하는가." 『법과사회』, 40-55.
- 이명남. 1997. "한국에서 대통령제의 적실성." 『한국정치학회보』 제30집 4호, 229-246.
- 이완범. 2000. "박정희 군사정부 '5차헌법개정' 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 '강력한 대통령제' 도입." 『한국정치학회보』 34집 2호, 171-192.
- 이정희. 2004. "한국 권력구조 논쟁의 정치적 매커니즘." 이창훈 편. 『한국과 프랑스의 권력구조』. 아셈연구원, 19-37.
- 임성호. 1999. "전환기 한국정부의 권력구조: 과정중심의 '이익통합적' 모델을 위한 서론." 『호남정치학회보』 제11집, 3-26.
- 임종훈. 2006. "국가권력구조의 개편방향." 『헌법학연구』 제12권 제4호, 393-419.
- 장훈. 2002. "한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원." 『한국정치학회보』 제35집 4호, 107-127.
- 정영화. 2000. "한국의 대통령제 정부형태의 진화와 전망." 『세계헌법연구』 제5호, 149-

179.

정재황·송석윤. 2006. "헌법개정과 정부형태." 『공법연구』 제34집 4호 2권, 155-182.

정종섭. 2007. 『헌법학원론』. 박영사.

정진민. 2004. "한국대통령제의 문제점 극복방안: 정부형태와 정치제도의 조응성을 중심으로." 『한국정당학회보』 제3권 1호,

조정관. 2006. "한국 권력구조의 역사적 평가와 변화의 모색." 2006년 한국정치학회 하계학술회의, 4-33.

진영재. 1997. "정당제도화의 유형과 체제선택의 경험적 논의: 15개 선진자본국가의 비교연구." 『한국정치학회보』 제31집 4호, 161-185.

진영재 편. 2004. 『한국 권력구조의 이해』. 나남출판사.

차동욱. 2007. "개헌, 바람직한가?" 2007년 한국정치학회 학술대회 발표자료집.

최한수. 2005. "한국 역대정권의 대통령제 권력구조 특성에 관한 연구." 『대한정치학회보』 제13집 2호, 291-311.

한승주. 1983. 『제2공화국과 한국의 민주주의』. 종로서적.

한태연. 1977. 『헌법학』. 법문사.

한태연. 1987. 『헌법과 정치체제』. 법문사.

Benoit, Kenneth and Schiemann, John. 2001. "Institutional Choice in New Democracies: Bargaining over Hungary's 1989 Electoral Law." *Journal of Theoretical Politics* Vol. 13, No. 2, 153-182.

Brichta, Avraham. 1998. "The New Premier-Parliamentary System in Israel." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 555, 180-192.

Easter, G. M. 1997. "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS." *World Politics* Vol. 49, 184-211.

Frye, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies." *Comparative Political Studies* Vol. ?? No. ??

Han, Sung-Joo. 1989. "South Korea: Politics in Transition." Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset eds. *Democracy in Developing Countries: Asia*. CO: Lynne Rienner Publishers, 267-303.

Horcasitas, J. Molinar. 1996. "Changing the Balance of Power in Hegemonic Party System: The Case of Mexico." A. Lijphart and C. H. Waisman. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. CO: Westview Press.

Horowitz, Donald. 1990. "Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* Vol. 1. No. 4,

73-79.

- Horowitz, Donald 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (Berkeley: University of California Press).
- Ishiyama, John. 1997. "Transitional Electoral Systems in Post-Communist Eastern Europe." *Political Science Quarterly* Vol. 112, 95-115.
- Johns, M. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. IN: University of Norte Dame Press.
- Lee, Pei-Shan. 2000. "The Political Logic of Institutional Choice: Taiwan in Comparative Perspective." *Political Science Review* No. 13, 93-124.
- Lijphart, Arend. 1992. "Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, 1989-1991." *Journal of Theoretical Politics* Vol. 4. No. 2, 207-223.
- Linz, J. 1990. "The Peril of Presidentialism." *Journal of Democracy* Vol. 1. No. 1.
- Linz, J. and Valenzuela, A. eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Mainwaring, S. and Shugart, M.S. (eds.). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Mettenheim, K. V. ed. 1997. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Nino, C. S. 1996. "Hyperpresidentialism and Constitutionalism Reform in Argentina." A. Lijphart and C. H. Waisman. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. CO: Westview Press.
- Niou, Emerson and Ordeshook, Peter 1993. "Notes on Constitutional Change in the ROC: Presidential versus Parliamentary Government." presented at the Conference on Democratic Institutions in East Asia, Duke University, Durham, North Carolina, April 2-4.
- Power, T. J. and Gasiorowski, M. J. 1997. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World." *Comparative Political Studies* Vol. 30 No. 2.
- Ramseyer, J. Mark and Rosenbluth, Frances M. 1995. *The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. N.Y.: New York University Press.
- Singh, Mahendra. 2001. "Towards a More Federalized Parliamentary System in India: Explaining Functional Change." *Pacific Focus* Vol. 74. No. 4, 553-568.
- Stepan, A. and Skach, C. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation:

Parliamentarism versus Presidentialism." *World Politics* Vol. 46. No. 1.

Shugart, M. and Carey, J. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. N.Y.: Cambridge University Press.

Szoboszlai, G. 1996. "Parliamentarism in the Making: Crisis and Political Transformation in Hungary." A. Lijphart and C. H. Waisman. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. CO: Westview Press.

**ABSTRACT**

## The Sources of Constitutional Design Change in Korea: Actors, Strategies, and Contexts

**Sangmook Lee** | Korea Research Institute for Local Administration

The purpose of this study is to examine the cause of choices and changes of constitutional design in Korea by analysing who, under what circumstances, and for what purpose, by using what methods led the selection and change of the constitutional design. This study focuses on three consecutive events associated with changes of the constitutional designs which are the following the presidential system selected in the Constitutional Assembly in 1948, the transition into parliamentary system by the Second Republic in 1960, and the return to the presidential system by the Third Republic in 1961. Based on case studies, this study intends to explore the common source that characterize changes of Korea's constitutional design and to find political implications for arguments about constitutional design change which has been in progress since. The findings suggest that the political goals and strategies of political actors play a pivotal role in their choice of constitutional design. Government party leaders wanted to achieve political power and maintain it by changing the constitutional design while opposition party leaders, for their political survival, compromised with power elites created under the new power structure. In addition, the change of the constitutional design took place under certain contexts that include political instability, political events, such as the 4 · 19 student evolution and the 5 · 16 military revolution, prematured political institutions, and the lack of alternatives.

**Keywords:** Constitutional design change, Political strategies, Political events, Presidentialism, Political contexts.