

# 헌정체제론의 시각에서 본 4월혁명의 역사적 기원\*

고 원 | 상지대학교

4월혁명에 관한 기존 연구들은 해방 후 서구의 자유민주주의체제가 형식적으로 수립된 지 불과 10여년 만에 자유민주주의를 억압하는 반공 극우적 공포정치에 대한 아래로부터의 폭발적 저항이 일어날 수 있었는지를 제대로 규명하지 못해왔다. 이 글은 4월혁명을 밀리는 동학농민혁명·만민공동회·3·1운동으로부터 가깝게는 80년 광주민중항쟁·87년 6월민주항쟁으로 이어지는 긴 정치운동사적 맥락들이 서로 내적으로 연결되고 전화되는 관계에 있다는 관점에서 파악한다. 여기서는 그것들을 관통해 나가는 개념 틀로서 '헌정체제'라는 관점을 채택하였는데, 헌정체제란 여러 세력들 사이의 끊임없는 투입과 응축을 통해 국가의 정치와 경제의 체제방향에 관해 장기적으로 지속되는 계약을 체결한 결과로서 사회의 작동을 규제하고 미래의 방향을 지시해 주는 역할을 하기 때문이다. 이 글은 4월혁명을 국가공동체의 발전 방향에 대한 국민적 합의와 계약, 즉 헌정체제를 둘러싼 정치적 쟁투의 맥락에서 파악한 것이다. 즉 4월혁명은 '국민주권'과 '민주공화국'을 핵심 원리로 하는 근대 헌정체제를 등장시키기 위한 일련의 기나긴 역사적 선행 조건들이 없었더라면 불가능한 것이었다고 본다. 바로 그 같은 조건들이 있었기 때문에 한국사회는 해방 후 극단적 배제의 정치질서가 도래했음에도 불구하고, 수동혁명의 강력한 양보조치들을 이끌어냄으로써 국가권력의 억압적 지배에 맞설 수 있는 진지들을 만들어 냈다. 또 나아가 강력한 반공독재가 확립된 지 불과 10년도 안 되어 시민적 정치운동의 동력을 복원하고, 자유민주주의 담론을 반공주의와 분리시켜 의회민주주의, 시민적 민주주의, 사회적 민주주의 등으로 다양하게 해석되고 분기될 수 있는 공간을 만들어 나갔다는 것이다.

**주제어:** 헌정체제, 4월혁명, 민주주의, 반공주의, 민주공화국

\*이 글은 한국정치학회 주최 '4·19 혁명 50주년 기념 학술회의'에서 발표한 내용을 수정·보완하였음을 밝힌다. 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

## I. 기존의 논의와 문제의식

1945년 해방부터 1953년 한국전쟁 종료에 이르는 시기 동안 한국(남한)사회의 정치세력 지형은 서구 자유민주주의체제를 형식적으로 수립하였음에도 불구하고, 실제 내용적으로는 거의 완벽하게 반공 극우적 공포정치체제로 재편되었다. 이 기간 동안에 한국사회에는 박헌영으로 대표되는 극좌파는 물론이고 중도좌파의 여운형 세력, 중도우파의 김규식·안재홍 세력, 심지어는 민족주의 우파를 대표하는 김구세력까지가 모두 정당·의회정치의 영역에서 거세되었고, 제도정치의 영역 안에는 과거 친일파·반공우익집단들로 구성된 이승만세력과 주로 지주출신들로 구성된 한민당 등 극단적 반공을 추구하는 세력들만이 남게 되었다. 이와 함께 체제저항의 에너지로 충만했던 한국의 농촌사회도 혁명성이 거세된 채 체제순응적 집단으로 순치되어 나갔다. 그래서 한국전쟁이 끝난 시점을 전후로 해서는 공공연한 반공 백색테러가 사회를 지배하였으며, 이런 기반 위에서 이승만세력은 전일적인 독재체제의 아성을 구축해 나갔다. 그런데 이런 극악한 조건 속에서 불과 10여 년 만에 4월혁명(4·19혁명) 같은 거대한 아래로부터의 폭발적 저항이 일어났다고 하는 것은 한국 현대정치사의 중요한 연구주제가 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 지금까지 4월혁명의 성격과 발발 원인을 둘러싸고 무수히 많은 논의가 있어왔지만, 그에 대한 명확한 답은 여전히 제시되어 오지 않았다.

4월혁명은 한국 사회에 '시민', '민주', '자유'의 근대 민주주의적 가치를 확고하게 세우고, 그것을 국가적 이념으로 내면화시켜 나간 역사적 사건이었다. 그것은 해방 후 헌법의 제정과 정부수립을 통해 민주공화국의 기본적 정체성과 자유민주주의의 기본질서, 사회적 시장경제의 확립을 천명했음에도, 이를 철저히 무시하고 억압하여 했던 반공 극우적 공포정치체제에 대한 국민적 저항이었다. 이처럼 4월혁명이 근대적 민주주의를 지향하는 정치운동이었다는 데 대해서 일반적 공감대가 형성되었음에도 불구하고, 그것을 둘러싸고 벌어져 온 다양한 해석들 사이에는 많은 편차들이 존재한다.

4월혁명에 대한 지금까지의 논의를 큰 흐름으로 대별하면 크게 두 가지 차원으로 분류된다. 즉 하나는 그것을 '혁명'이라고 부를 수 있느냐 그렇지 않으냐의 문제이고,<sup>1)</sup> 다른 하

1) 먼저 4·19가 일어난 뒤 많은 사람들은 그것을 "혁명"이라고 불렀다. 바로 "맨 주먹밖에 가지지 못한 민중이 부정재벌과 독재정권을 타도하는 데 성공한 한국사상 최초의 민주혁명"(이기백 1999)이었기 때문이라는 것이다. 또 혁명의 일단락이 아니라 혁명의 시발점이라는 의미에서 '혁

나는 시민적·자유주의적 관점에서 파악하느냐 아니면 민중적·변혁적 관점에서 파악하느냐의 문제이다. 하지만 이 글의 문제의식과 관련하여 볼 때 전자의 문제는 4월혁명의 발생 배경 및 원인과는 직접 큰 관련이 없기 때문에 커다란 중요성을 갖지 못한다고 보고, 여기서는 주로 후자의 문제만을 검토하기로 한다.

먼저 시민적·자유주의적 관점은 대체로 '절차적 민주주의' 내지 '자유민주주의'의 가치에 입각한 '중산계급지향'의 '정치혁명'의 성격을 강조한다. 가령 "학생층을 비롯한 지식층이 취약한 중산계급을 대신해서 쫓기하여 신절대주의를 타도한 시민·민주혁명"(차기벽 1975, 152)이라는 주장, "이승만 정권의 반공주의가 반민주 독재체제의 도구로 악용되었고, 권력기반이 친일세력에게 의존하였으므로 정권의 정당성을 결여하고 있었다"(김학준 1982, 147-148)는 주장, "이승만 정권의 반공주의 표방이 자유민주주의의 실질적 성격을 제약하였고, 정권의 인적 기반도 단독정부 수립 계열이어서 민족통합성이 약할 수밖에 없었다"(진덕규 1983, 68-69)는 주장 등이 그것이다.<sup>2)</sup>

이와는 달리 민중적·변혁적 관점은 대체로 당시 사회경제체제의 모순구조에 대한 파악에 입각하여 민중적 요구에 입각한 '사회혁명'과 '민족혁명'의 성격을 강조하는 경향이 있다. 가령 4월혁명을 "광범위한 민중 참여에 대한 요구로서 민주주의, 종속에 대한 거부로

명'으로 부르기도 했는데(박태순 1983, 276), 여기에는 "미완의 혁명"(백낙청 1983)이라는 의미가 함축되어 있었다. 그런데 이상이 4·19를 '혁명'이라는 용어로 부르는 논의들이라고 한다면, 그것을 '혁명'이라고 보지 않는 주장들도 존재한다. 이종률은 '3·4월 민족항쟁'이라는 말을 썼는데, 그는 혁명을 "어떠하든 생산수단의 소유관계를 주된 안목으로 한 사회적 경제의 영유권이 갑의 사회적 성원세력으로부터 을의 세력으로 이동하는 작용"이라고 정의한 후에, 바로 4·19가 "이 땅의 혁명 진도를 거룩하게 한 단계 높인 것은 사실이지만, 위와 같은 혁명을 성취하지는 못했기 때문"에 '혁명'이라는 말을 써서는 안 된다고 하였다(이일구 1960). 강만길(1983)은 '4·19 민족·민중운동'이라는 용어를 사용하는데, 그것은 구한말 및 식민시대 이래로 지속되어 온 통일 민족국가 건설의 운동이 분단시대 민족통일운동으로 발전한 민중운동의 거대한 출발점이기 때문이라는 것이다. 한편 김영명(1992, 231-232)은 이와는 다른 기조에서 4·19가 "사전에 계획되고 체계적으로 진행된 것이 아니라, 돌발적이고 즉흥적·자연발생적"이었기 때문에 '혁명'이라는 개념을 사용할 수 없다고 말한다.

- 2) 그 외에도 "4·19혁명의 중심세력들은 미국이 해방 이후 한국사회에 이식한 자유민주주의의 이상과 가치, 그에 입각한 제도화라는 전통과 같은 뿌리를 갖"으며, "이슈의 중심"은 "절차적 민주주의의 문제"였다고 말하는 최장집(2000)의 주장이나, "근본적으로는 해방 이후 수립된 자유민주주의적 이상과 권위주의적 현실 간의 괴리에서 발생"하였다고 말하는 김영명(1992, 231-232)의 주장도 그에 해당한다.

서 민족자주, 분단시대 극복을 위한 의지로서의 민족자주통일, 자립경제 확립과 자주적 국민경제 운영에 대한 제약 거부, 사회적 불균형의 원인으로 된 매판적 부정축재 환수 등을 자신들의 정치적·경제적 요구로서 제시하고, 실현시켰다는 점에서 민족사적 의의를 지닌 민중적·변혁적 운동"이었다고 보는 주장(박현재 1983)이나, "종속자본주의의 새로운 형태의 재편 요구가 집약적으로 드러나 폭발한 것"이라고 보는 주장(김진균 1990) 등이 그것이다.<sup>3)</sup>

이상에서 살펴본 4월혁명에 대한 기존의 논의들은 그것의 발생 배경 및 원인에 대해 적절한 설명을 주지 못하고 있다. 우선 반공주의가 반민주독재체제로 변질되어 그것이 자유민주주의와 충돌함으로써 4월혁명이 일어났다고 보는 자유주의적 시각은 첫째, 당시 한국적 현실의 조건에서 반공주의와 자유민주주의 사이의 차이란 별로 크지 않았다는 점을 간과하고 있고, 둘째, 만약 서구(미국)로부터 이식된 자유민주주의가 4월혁명의 행위규범이 되었다고 한다면 그 제도가 극우적 이념지형 속에서 어떻게 그토록 짧은 시간에 습득되고 내면화되어 4월혁명과 같은 폭발적 저항으로 이어질 수 있었는가 하는 의문에 대해 제대로 밝혀주지 못한다. 이런 점에서는 민중적·변혁적 관점 역시 마찬가지이다. 가령 그런 시각 중에 원조경제체제의 구조적 모순이 세계적 경제 불황의 여파와 맞닥뜨리면서 이승만 정권의 독재체제에 대한 항거로 터져 나왔다고 보는 논의는 경제위기와 반독재 항거 사이에 논리적 연결고리를 제대로 설정해 내지 못함으로써 경제결정론의 시각으로 빠지고 있는 것이다.

그래서 이 글은 바로 이 같이 기존 논의가 안고 있는 문제들을 해결하기 위해서는 4월혁명을 긴 역사적 맥락에서 파악하는 것이 필요하다고 주장한다. 즉 멀리로는 동학농민혁명·만민공동회·3·1운동·해방 후 좌우투쟁으로부터 가깝게는 70년대 反유신운동-80년 광주민중항쟁-87년 6월 항쟁으로 이어지는 긴 정치운동사적 맥락에서 파악되어야 하며, 결국 그것들이 서로 단절되어 있는 것이 아니라 내적으로 연결되고 전화되는 관계에 있다는 것을 전제로 해야 한다는 것이다. 그것은 통시적 관점에서 현대사의 제반 중요한

3) 김진균에 의하면, 4월혁명은 불안정한 부르주아민주주의정권 수립의 계기로서 의미를 지니는 것이 아니라, 4월혁명으로 표출된 종속자본주의의 위기가 진보적이고 혁명적인 계급계층들을 중심으로 한 민족민주변혁의 길을 추구해 갈 것인가, 아니면 신식민지국가독점자본주의로의 재편의 길로 나아가갈 것인가를 가름하는 계기로서 의미를 지닌다. 그런데 4월혁명은 민족민주변혁을 수행해 갈 수 있는 주체역량의 미비로 인하여 미완의 혁명으로 끝나게 되었고, 궁극적으로는 신식민지국가독점자본주의의 길로 나아가게 되었다는 것이다.

사건들을 4월혁명에 통합적으로 연결해 내고, 동시에 공식적 관점에서 절차와 내용, 자유주의의 시각과 민중론의 시각을 통합해 내려는 시도이다. 이를 위해 이 글에서는 그것들을 관통해 나가는 개념 틀로서 ‘헌정체제’(헌정주의)라는 관점을 채택해 보고자 한다.

## II. 이론적 배경: 헌정체제론의 시각

이 글에서 4월혁명에 관해 접근하고자 하는 방법론은 헌정체제론 혹은 헌정주의(constitutionalism)의 관점이다. 여기서 말하는 헌정체제란 “정치사회와 국가 사이의 권력 관계를 규정하는 제도의 세트”로서 ‘헌법체제’와 ‘정당체제’의 총체를 일컫는 협의의 개념(선학태 2000, 75)이 아니라, ‘사회구성원들의 지속적인 상호작용과 합의가 응축되어 나타난 권리관계의 질서’라는 훨씬 폭넓은 의미로서 사용된다.

먼저 헌정주의의 정의를 살펴보면, 헌정주의란 “정치적 권한은 권력의 행사를 제한하는 제도들에 의해 규정되어야 한다고 주장하는 정치적 교의”를 일컫는다(Lane 1996, 19). 좀 더 구체적으로 헌정주의의 의미는 첫째, 정치적 실체에 기원을 부여하고, 그것의 본질과 주요 목적을 규정하는 행위로서 이 기능은 협동적 개인들의 자발적이고 합리적인 행위의 결과이자, 둘째, 공동체의 통치제도와 절차에 형태를 부여하는 것으로서 특정한 목적과 가치에 따라 공동체 내의 권력과 권한을 배분하는 것이고, 셋째, 권력 행사를 제한하는 것으로서 비정치적 영역이 존재함을 보증하고 권력의 작동이 규칙적이고 예견될 수 있는 한에서만 가능하다는 것으로 요약 정리될 수 있다(Castiglione 1996, 9-11).

그런 점에서 헌정주의란 ‘법치’(rule of laws)의 이념을 기반으로 하지만(Holmes 2003; 박성우 2007, 18), 단순한 ‘법치’ 이상의 의미를 지니고 있다(Ferrajoli 1996, 51-53). 그것은 시민들에게 부여된 근본적 권리를 존중하고, 다수의 권력을 제한하고, 정치적·사회적·시민적 평등을 직·간접적으로 표현한다. 나아가서 그것은 사회가 지향해야 할 미래의 정치적 강령에 대한 정당성의 판별기준이 되기도 하고, 사회적 공존과 평화를 유지하기 위해 설계된 정초 협약으로서의 성격을 갖는다는 점에서 법치주의 일반과 동일하지는 않으며, 오히려 절대왕권에 대한 견제와 제한이라는 근대적 성격을 띠면서 민주주의에 친화성을 지닌다.<sup>4)</sup> 군주 혹은 절대 권력을 제한하기 위한 목적을 가진 주권에 의해 부여된 성문화된

4) 프랑스혁명의 ‘인간과 시민의 권리에 관한 선언’(1789)은 제16조에서 “권리가 보장되지 않거나

모든 현장은 과거와의 단절을 의미하는 것이다(Ferrajoli 1996, 53).

근대사회에서 헌정체제는 권력관계에 대한 사회계약의 산물이다. 사회계약론의 전통에 따르면, 국가는 자연적인 현상이 아니라 인민의 요구나 권리를 보호하려는 목적을 가진 인민들에 의해 인위적으로 만들어진 것이다. 바로 국가의 법적 형태인 헌법은 사회계약의 성문화된 표현이다. 헌정체제는 게임의 규칙을 합의하는 것이든, 자신의 선택의 공정함을 보장하려는 것이든, 관련 당사자들 간의 전원일치적 협정이자 자발적인 행위라는 점에서 공정하고 정당한 계약의 의미를 갖는다(Mueller 1996, 61). 그런 점에서 이런 관점은 헌정체제의 개념을 권력구조의 차원에서 협소하게 보지 않고 넓게 정의하려는 근래의 논의와도 부합한다. 즉 근대사회에서 헌정주의의 두 가지 원리는 '권리보장'과 '권력분립'인데, 이 중 권력분립의 원리는 헌정체제를 정부형태로 사고하는 전통에 속하는 것이고, 권리보장의 원리는 헌정체제를 통상의 정치적 절차를 능가하는 법적으로 보장된 권리의 체계로 간주하는 입장이다. 그런데 최근에는 권리를 강조하는 입장이 우세해지게 됨으로써 권리의 보호와 실현이 정치 내부의 문제로 들어오게 되었다는 것이다(Bellamy 1996, 24-25).<sup>5)</sup>

한편 국가를 근본적으로 틀 짓는 헌정체제는 상호 대립하는 힘과 이해관계 사이의 타협의 산물로서 정치의 영역과 결코 뗄 수가 없는 것이다(Preuss 1995, 69). 플라톤과 아리스토텔레스는 법치를 정치의 영역으로부터 탈출시켜 신성하고 영원한 주체로서 의인화된 법에 의한 법치를 주장하거나 민주주의(혹은 정치)에 제한을 가하는 것으로 인식했다. 하지만 실제로 법은 초월성을 지닌 것이 아니라 사람들의 주관적 위임에 의해 주권성을 가지게

---

권력분립이 수립되지 않은 사회는 헌법을 가지고 있지 않다"고 말하고 있다.

- 5) 여기서 '권리'의 개념은 자유권적 기본권을 근간으로 삼지만, 사회적 권리(social right)를 포괄한다. 롤스(1998)에 의하면 헌정체제는 법률들이 정의(justice)의 제1원칙들에 의해 보장되는 근본적 권리-자유들과 일치해야 하는 그런 정치체제이다. 절차적 민주주의는 입법에 대한 헌법적 한계가 없으며, 적절한 절차를 거쳤을 경우 다수가 입법하는 것이면 어떤 것이든 법이 된다. 즉 그 절차가 어떠해야 하느냐에 대한 요구는 있지만, 그 절차에 의해 입법될 내용에는 어떤 제한도 가하지 않는 것이다. 그에 반해 헌정체제는 그 속에 개인과 사회에 대한 견해들이 보다 충분하고 분명하게 표현되고, 헌법이 보장하는 기본 권리들과 자유들이 보다 명확하게 연결되어 있다. 그런 점에서 헌정주의는 절차적 권리와 함께 노동, 복지, 환경 등에 관한 사회적 권리를 포괄한다. 벨라미에 따르면, 헌법의 목표는 임의적 권력행사에 대항하여 법의 지배와 권리를 수호하려는 목적을 넘어서서 사회의 다양한 집단들을 상호존경과 관심, 공공복지를 증대하는 토론으로 이끄는 데 있다는 것이다(Bellamy 1996, 44). 토마스 페인의 표현을 빌리자면, 헌법은 명목적인 '어떤 것(a thing)'일 뿐만 아니라, '실질적'인 어떤 것이다.

된다.<sup>6)</sup> 그것은 여러 세력들 사이의 힘과 노선이 서로 부딪치면서 일정한 지점에서 그것이 공정하고 정의롭다고 인정된 것이다. 헌정체제의 문서적 표현인 헌법의 핵심적 과정은 논쟁의 과정에 있다고 볼 수 있으며, 그 결과로서 만들어진 헌법조문이나 조항은 단순히 법적 차원을 넘어서서 이와 직접 혹은 간접적으로 연관된 논쟁에 대한 이해를 통해서만 접근될 수 있는 기본적으로 정치적 영역에 속하는 문제인 것이다(김홍우 1997, 203-204).

요컨대 이상과 같은 헌정체제의 개념은 이 글의 논의와 관련하여 다음과 같은 함의를 지닌다. 즉 헌정체제란 여러 세력들 사이의 끊임없는 투입과 응축을 통해 국가의 정치와 경제의 체제방향에 관해 장기적으로 지속되는 계약을 체결한 결과이며, 이에 따라 헌정체제는 사회의 작동을 규제하고 미래의 방향을 지시해 주는 역할을 한다. 바로 이 같은 개념은 한국 근대사에서 중요한 헌정사적 의미를 갖는 4월혁명을 권리관계에 대한 사회적 합의의 장기적 응축과 폭발이라는 긴 역사적 맥락의 관점에서 볼 수 있게 해준다. 나아가 이것은 대의정치의 제도를 중심으로 한 정치변동에 국한하지 않고, 한국 정치변동사의 중요한 특징을 이루고 있는 대중의 직접적 참여행동의 요소까지를 포괄하여 파악할 수 있게끔 해준다는 점에서 의의를 지닌다.<sup>7)</sup>

한국에서 헌정체제의 관점으로 한국 정치변동을 설명해 온 논의로는 박명림(2003), 신영란(2007) 등의 연구가 있다. 먼저 박명림(2003, 118)은 해방 후 한국의 정치변동 과정을 ‘국민민주주의 대 대의민주주의’의 대결이라는 관점에서 파악한다. 그에 따르면 1948년 건국헌법은 단기적으로는 1945년에서 48년 사이에 등장했던 신생 독립국가 건설을 둘러싼

- 
- 6) 법에 대한 이 같은 관념은 고대 아테네의 열정적 옹변가 데모스테네스의 다음과 같은 연설에서도 암시된다. “그러면 법의 힘은 어디에 존재합니까? 바로 여러분들 자신입니다. 여러분만이 법을 지지해 줄 수 있고, 법이 그런 피해자를 도울 수 있는 능력을 가질 수 있도록 법을 강력하게 할 수 있습니다. 따라서 법은 여러분을 통해서 강해지고 여러분은 법을 통해서 강해지는 것입니다.”
- 7) 현대 민주주의 발전에서 대중의 참여행동에 바탕을 둔 직접민주주의와 대의제민주주의의 관계에 대한 논쟁은 대단히 광범위하다. 서구의 학자들 사이에서도 ‘참여행동의 결손’이 문제라는 주장과 ‘참여행동의 과잉’이 문제라는 주장이 서로 맞서 왔다(주성수 2006, 81). 약간 논점이 다르긴 하지만 이런 비슷한 논쟁이 최근 한국의 촛불집회를 둘러싸고도 벌어졌다. 이상의 논쟁들 속에서 어느 주장이 더 옳바르다고 결론을 내리기는 쉽지 않다. 다만 직접민주주의와 대의민주주의를 이분법적으로 구분하고 어느 한쪽을 특권화 하고자 하는 경향은 경계되어야 한다는 것이며, 최소한 역사적으로 직접민주주의와 대의민주주의 양자는 근대정치의 과정 속에서 이미 서로 밀접하게 융합되고 연계되면서 민주주의를 한 단계씩 발전시켜 왔다는 사실을 배제하지 않는 태도가 필요하다고 볼 수 있겠다.



여러 노선들의 타협의 산물임과 동시에, 장기적으로는 한말 이후 근대국가 설립 노력들의 응축으로서의 의미를 갖는 것이다(박명림 2003, 114). 그것의 중요한 특징은 '혼합정부'와 '균등경제' 체제였는데, 그 중 혼합정부란 국민투표주의와 의회주의, 구체적으로는 대통령제와 내각책임제의 결합이었다. 그런데 이것은 적어도 제도적 수준에서는 이상적이었지만, 제정과정에서 시민사회의 요구가 반영된 긴 심의의 산물이 아닌 좁은 정치사회 내의 탁상정치의 산물이었기 때문에 처음부터 파행적이었다(박명림 2003, 118). 그리하여 건국 이후 헌정질서는 대통령과 의회 사이의 간단없는 충돌과 헌법 변경의 시도로 나타났고, 결국 그것은 견제와 균형의 원리 위에서 선거, 정당, 의회가 중심이 되는 대의제를 통한 문제해결보다는 국가권력과 국민이 직접 관계를 형성하고 의회를 압박하는 국민민주주의의 성격으로 기울어오며 혼합정체의 붕괴로 나아갔다는 것이다(박명림 2003, 121). 그리하여 그 결과로 나타난 정치체제는 어떤 중간 매개조직으로부터도 견제 받지 않음으로써 국가 권력을 무제한으로 강화시켰고 자주 권위주의로 접근하게 되었다. 그리고 이 같은 중간매개의 허약성은 기층과 국가 서로에게 직접적인 관계로 들어가도록 강요하며, 이 때 대중의 참여는 매개를 통한 여과보다는 직접적인 형태를 띠지 않을 수 없게 되었다는 것이다(박명림 2003, 127).

이상 박명림의 논의를 볼 때, 그가 해방 이후 한국의 정치변동을 헌정체제의 형성을 둘러싼 기나긴 역사적 노력들의 응축이라는 관점에서 파악하고자 한 것은 참신한 시도였다. 그러나 시민사회의 요구가 반영된 심의의 산물이 아니었다는 단서 조항에도 불구하고, 건국 후의 헌정체제를 대통령제와 의회제의 균열이라는 시각에서 파악한 것은 지나치게 협소한 것이었다. 즉 내각제를 근대 민주주의의 기본 가치인 파벌, 이익, 경쟁, 타협과 같은 근대 자유주의로 귀착시키고, 대통령제를 다원적 이익과 계급성을 부정하는 권위주의에 귀착시킨 것은 지나치게 도식적일 뿐만 아니라 역사적 현실과도 부합하지 않는 단면들을 자주 드러내게 된다. 그것은 한말 이후 헌정체제를 진화시켜 온 응축의 노력들을 반공국가연합 내부에서 벌어지는 권력분파들 간 게임의 틀 속에 용해시키는 것이며, 향후 70년대에서 80년대에 이르는 한국 정치변동의 과정에서 나타난 시민정치운동의 요구가 '대통령 직선제-민주헌법'이었다는 사실과도 잘 부합되지 않는다. 또한 그것은 한국 현대사를 통해 분출되어 나온 대중의 정치적 참여 행동을 대의민주주의에 대한 국민민주주의의 과잉결정의 산물로 다룸으로써 의도와는 무관하게 4월혁명이나 6월항쟁과 같은 정치적 사건들의 위상을 경시하는 결과를 초래하게 된다.

해방 후 정치변동 과정에서 대통령제와 내각책임제로 대표되는 정치세력들 간의 갈등과



대립은 이념적으로나 정치적으로 부차적인 것이었다. 정치사회 내의 주요 반대세력인 야당은 이승만 정권의 헌정체제 변경 시도에 근대적 자유주의를 옹호하기 위해 일정정도 맞서기는 하였지만, 반동적 정치체제를 허물고 새로운 헌정체제의 순환을 열어놓는 데 사실상 별다른 기여를 하지 못하는 매우 불철저한 집단에 머물렀다. 오히려 구 정치체제를 타파하고 헌정체제를 복원해 간 것은 정치사회와 직접적으로 연계되지 않은 채 아래로부터 이루어진 시민사회의 정치운동이었던 것이다. 그러한 힘들이 오히려 반공국가연합 내 권력분파들 간의 미세한 갈등으로부터 시작된 균열을 확대해 나가면서 민주공화제의 본질을 계승하는 새로운 단계의 헌정체제를 잉태해 나갔던 것이다. 그런 점에서 박명림의 논의는 국민민주주의를 ‘관제적 국민동원’과 ‘시민적 정치운동’으로 구별하지 않는 치명적 오류를 범하고 있다.

신영란(2007)의 논의 역시 박명림과 비슷한 테두리를 벗어나지 못하고 있는데, 그는 우선 한국 헌정민주주의 동학(動學)의 중요한 구조적 요인으로서 분단체제, 농지개혁 및 한국전쟁의 영향, 산업화 과정 및 결과를 들고 있다. 그럼으로써 그는 한국 헌정체제의 형성을 냉전적 분단체제가 확립되고, 이념적 배제의 정치지형이 형성되는 과정과 일치하는 것으로 파악한다. 그런 속에서 나타난 것이 바로 이승만과 한민당 간에 벌어진 타협과 절충의 산물로서 대통령제와 내각제를 뒤섞은 혼합정부체제였다는 것이다(신영란 2007, 60-61). 이렇게 볼 때 신영란은 헌정체제를 주로 정부형태 혹은 권력구조와 동일시하고 있다고 볼 수 있으며, 그랬을 때 4월혁명이나 6월 항쟁 같은 시민사회의 정치적 동원 현상은 헌정체제의 동학을 통해서 설명될 수 없고 헌정체제 외부에서 벌어진 현상으로 간주되게 된다. 그러나 4월혁명이나 6월 항쟁은 명백하게 헌정체제의 변경과 수호를 둘러싼 사회적 쟁투였으며, 따라서 헌정체제의 동학을 통해 설명되어야 하는 사건이다.

요컨대 헌정체제란 정치사회, 권력구조, 정부형태의 차원을 넘어서, 정치사회뿐만 아니라 시민사회까지를 포함하여 국가공동체의 발전 방향에 대한 국민적 합의와 계약을 나타내는 것으로 파악되어야 한다. 그랬을 때 우리는 한국의 정치변동과정에서 매우 중요한 특징이라 할 수 있는 대중정치운동의 동력을 제대로 포착할 수 있다. 그럼으로써 우리는 1940~50년대 정치사회의 반공 극우적 재편과 그 내부 권력 분파들 간 갈등의 협애성에도 불구하고, 어떻게 4월혁명이라는 대폭발이 일어남으로써 헌정체제의 새로운 순환을 열어놓게 되었는지에 대해 설명해 들어갈 수 있는 것이다.

### III. 대한민국 헌정체제의 역사적 기원과 구조

4월혁명은 ‘국민주권’과 ‘민주공화국’을 핵심 원리로 하는 근대 헌정체제를 등장시키기 위한 일련의 기나긴 역사적 선행 조건들이 없었더라면 불가능한 것이었다. 근대 헌정체제를 규정하는 이 같은 핵심 원리는 식민지배와 해방 후 좌우투쟁, 한국전쟁 등 수많은 굴절 과정을 거치면서도 단절되지 않고 정치변동의 방향과 범위를 제시해 왔다.

한국에서 헌정체제의 형성 기원은 적어도 백여 년 이상을 거슬러 올라가야 한다. 박명림(2003, 115-116)에 의하면 한국에서 근대적 헌정체제를 탄생시키기 위한 헌법혁명은 3단계를 거쳤다. 첫째는 1895년 흥범 14조(洪範十四條)<sup>8)</sup>와 1899년 대한국국제(大韓國國制)<sup>9)</sup>이고, 둘째는 1919년 임시정부 헌법이며, 셋째는 1948년 대한민국 헌법이다.

그런데 첫 번째 단계에서 흥범 14조와 대한국국제는 비록 공식적 청나라의 종주권을 부인하며 자주독립국임을 내외에 공포하고 근대개혁을 총괄하여 성문화한 의미가 있긴 하나 일본의 간섭과 의도 하에 작성된 데다 정치적 본질에 있어서는 봉건적 군주체제를 지연시키고 강화시키려는 반동적 의도가 내포되어 있는 측면이 커서 근대 헌정체제의 범주 안에 넣기에는 무리가 따라 보인다. 대신에 우리는 한말 동학운동과 독립협회·만민공동회 같은 개화·개혁운동에 주목할 필요가 있다.

동학운동은 조선사회의 낡고 썩은 정치체제와 외세의 압박이 빚어낸 정치·경제적 압제에 항거하는 대규모 농민반란이었다. 동학운동은 그것의 비교(秘敎)적이고 주술적인 한계에도 불구하고, 엄격한 사회서열을 종식하고 토지 전체를 재분배하라는 등 12개항의 날

8) 1895년 1월 제정·발표된 한국 최초의 근대적 정책백서이자 헌법 성격의 문서이다. 1894년 제1차 김홍집 내각에 의한 갑오개혁은 흥선대원군과 민비척족 간의 대립, 갑오농민전쟁, 청일전쟁 등으로 정체되어 있었고, 정국은 위기상태였다. 이때 일본은 내무대신 이노우에 가오루를 주한 일본공사로 파견하여 그들이 원하는 내정개혁을 추진하고자 했는데, 김홍집·박영효의 친일연립내각은 이노우에 개혁안을 받아들여 흥범 14조를 제정했다. 그 후 1895년 1월 7일 고종이 왕족 및 백관을 거느리고 종묘에 나아가 독립서고문(獨立誓告文)과 흥범 14조를 선포했다.

9) 대한국국제(大韓國國制)는 1899년(광무 2년) 8월 14일에 반포된 한국 최초의 근대적 헌법이다. 1899년 8월 17일자로 내려진 조칙과 봉지(奉旨)에 따라 제정 반포된 대한국 국제는 근대 제국의 절대군주제를 도입하여 황권의 전제화를 꾀하는 것이었다. 이에 따르면, 황제는 무한 불가침의 군권을 향유하여 입법·사법·행정·선전(宣戰)·강화·계엄·해엄에 관한 권한을 가지는 것으로 규정하고 있다.

카로운 요구를 제시하였다. 이는 동학운동이 고전적인 농민반란에서 그치지 않고 농민혁명을 향한 근대적 요구로 전환해 갔음을 말해 주는 것이다(Cumings 2001, 168). 대규모 민중반란은 비록 외세와 정부군에 의해 무참하게 진압당해 실패로 돌아갔지만 한국 최초의 진정한 근대적 개혁의 길을 터주는 계기가 되었으며, 여기서부터 바야흐로 상업적·산업적 노력이 시작되었고 대중에 대한 봉건적 제약들이 철폐되기 시작했던 것이다(Cumings 2001, 170).

근대를 향한 조선사회의 노력은 1890년대 말 독립협회와 만민공동회 사건을 통해 보다 근대적 형태를 띠고 나타났다. 지식인들을 중심으로 결성된 독립협회는 1890년대 말 입헌군주제의 도입을 하나의 운동으로 추진했다. 하지만 독립협회 자체는 일부 지식인들에 한정된 것이었고, 사상적 지향에서도 “자유나 민권을 모르는 백성들에게 민권을 주어 하원을 설치하는 것은 위해하다”느니 “무식한 나라에서는 군주국이 민주국보다 견고하다”고 하여 민중들의 국정참여를 반대하는 등 본질적 한계를 드러내 보였다(한홍구 2003, 30). 그럼에도 불구하고 독립협회는 <독립신문>을 발간하여 새로운 근대국가를 건설하기 위한 국민의 개명진보를 위한 계몽활동, 자주독립과 국가이익의 수호, 민권수호운동 등을 수행하였다는 점에서 의미가 컸다. 특히 1898년 독립협회가 주도해서 열린 만민공동회는 1~2만 명(당시 서울인구 17만 명)이 모여 최장 19일간에 걸쳐 장작불을 피워놓고 철야투쟁을 벌였는데, 여기에서 사람들은 활발한 정치토론과 함께 러시아의 조선 침탈 기도를 규탄하고, 친러 수구파 정권의 퇴진과 개혁과 정부의 수립을 요구하는 운동을 벌였으며, 의회설립운동을 대중투쟁의 형태로 본격 전개하였다. 그런 의미에서 만민공동회는 “한국 최초의 근대적 시민사회”(전인권 2004, 432)의 출현이자 최초의 근대적 정치집회라고 말할 수 있는 사건이었다.<sup>10)</sup>

한말 개화·개혁운동에서 움튼 새로운 근대국가를 건설하기 위한 대중정치운동의 동력은 일제에 의해 식민지배로 떨어진 상황에서도 3·1운동이라는 거대한 대중정치운동의

10) 이에 대하여 전인권(2004, 452)은 “만민공동회는 조선이 더 이상 군주국가에 머물 수 없으며, 민중과 엘리트가 공정한 게임을 하기 위한 ‘사회계약’을 필요로 하는 근대사회에 진입했음을 말해주는 것”이라고 말하고 있다. 또 김홍우 교수는 만민공동회가 한국적 유형의 사회계약, 더 나아가 한반도 최초의 근대적 헌법을 성립시켰다고 주장한다. 특히 전인권(2004, 453)은 “한국 민주주의가 만민공동회 이래 ‘직접민주주의’ 방식으로 사회계약의 수준을 한 걸음씩 진전시켜 왔으며, 국민을 대표하는 제도나 정치엘리트들은 대중이 마련해 준 공간에 놀러앉아 터무니없는 자부심과 권력을 추구해 왔다” 통렬하게 비판하고 있다. 이는 바로 한국 민주주의의 기원적 원형을 만민공동회로부터 구하려는 시도인 것이다.

폭발로 이어졌다. 1924년 총독부 공보과에서 발행한 자료에 의하면, 3·1운동에는 참가인원이 136만여 명, 사망이 6천670명, 체포가 1만 9천여 명에 달했다(Henderson 2000, 148). 3·1운동은 자주적 근대국가를 건설하려는 한국인들의 열망에 대한 깊은 공명을 안팎으로 불러일으켰다. 훗날 한국사회의 정체적 특성을 '집중화된 중앙권력에 의해 유도되는 동질적이고 원자화된 구성원들의 소용돌이의 정치구조'로 정의함으로써 한국정치에 대한 기념비적 저작을 남긴 그레고리 헨더슨은 적어도 3·1운동에 대해서만큼은 극찬을 아끼지 않고 있다. 즉 3·1운동은 "긴밀하게 맺어진 전국적 조직은 비록 일시적인 것이긴 했지만 단위까지 지방위원회가 만들어져 상부조직의 명령이 전달될 정도로 빈틈이 없었고" "처음으로 각 학교들이 광범위하게 들고 일어났고, 학생시위와 항의의 고전적 역할을 현대에 재확인시켰으며" "적극적인 여학생과 부인들이 조직에 소속됨으로써 민족적 무대에서 처음으로 여성의 역할을 완수"했던 "서구적인 사고로 민족적 반응을 보인 첫 사례이며 조선인의 결의가 저속적이라는 것을 수 세기만에 처음으로 증명했다." 3·1운동에서 한국인들은 "처음으로 하나의 이념 아래 단결했고 권력경쟁으로 흩어지지 않았"으며, "신흥국의 정치에 늘 붙어 다니는 회의, 추종, 원자화, 부패와 같은 것들에 물들지 않은 사람들만이 아마도 국민들을 결집시키는 순수하고 이상적이며 희생적인 힘"을 보여주었다. 그럼으로써 3·1운동은 "강한 의지를 가진 여러 계급 출신들이 독립운동 과정에서 신분의 상하를 구별하지 않고 공통의 열성과 기회균등을 느꼈"으며, "근대화 과정에서 나타나는 새로운 인재, 새로운 이념, 새로운 형식 등을 만들어냈다"는 것이다(Henderson 2000, 148-151). 이처럼 3·1운동에서 나타난 대중정치운동의 모습은 '소용돌이 정치구조'의 단순한 파생물이 아니라 한국인들이 단선적이고 위계적인 오랜 타성의 구조에서 벗어나 이념적·운동적 지향이 완전히 다른, 아래로부터의 자발적 실천의 역사적 발걸음을 내딛기 시작했음을 보여주는 것이었다. 그런 점에서 보면 3·1운동은 민족 내부의 차이를 뛰어넘어 온 국민이 분기한 반제국주의운동이자 낡은 전통을 깨고 새로운 정체성으로 태어나고자 했던 반군주제운동이었다(서희경 2008, 64).

3·1운동은 직후 수립된 임시정부와 임시정부헌법에 커다란 영향을 끼쳤다. 3·1운동의 정신에 따라 수립된 대한민국 임시정부는 민중들의 새로운 사회계약에 대한 요구가 투입된 한국 최초의 근대 공화주의 정체였다. 1919년 4월 수립된 임시정부는 군주주권을 부인하고 국민주권국가의 수립을 헌법을 통해 선포하였다. 거기에는 인권조항과 권력분립사상이 담겼으며, 그럼으로써 완결적인 형태의 근대적 헌정체제로 탄생되었다. 그것은 3·1운동이라는 민족주의적, 자유주의적 대중운동의 산물로서 권력분립과 시민권 사상을 규

정하였고, 국민주의·공화주의의 사상을 내화하였을 뿐만 아니라 한국에서 군주체제, 왕조체제에 대한 제도적 종언을 고하였다(박명림 2003, 116). 특히 대한민국 임시정부와 헌법이 3·1운동의 영향을 받은 대중운동의 산물이었다는 것은 이후 한국의 헌정체제 변동에서의 매우 중요한 특징으로 자리 잡아 나갔다.

민주공화제를 골간으로 하는 임시정부의 수립은 무엇보다 이념과 정파를 초월하여 거국적인 형태로 건설되었다는 점에서 의미가 있었다. 1919년 3·1운동 이후 국내외에서는 상하이에 수립된 대한민국임시정부(1919. 4. 13), 대한국민의회정부(1919. 3. 17), 천도교 중심의 대한민간정부(1919. 4. 1), 조선민국임시정부(1919. 4. 9), 신한민국임시정부(1919. 4. 17), 한성임시정부(1919. 4. 23), 그리고 고려임시공화국 등 6개 이상의 임시정부가 준비되었다. 이 가운데 상하이·러시아령·서울의 3개 지역에서 성립된 임시정부가 헌법·의회·서고문(誓告文)·정강·강령 등을 갖추었는데, 이 세 개의 정부가 상하이에 집결, 1919년 9월 15일 통합임시정부를 구성하였던 것이다. 또 여기에 참여한 인사들의 면면을 보면 민족주의자, 공화주의자, 자유민주주의자, 무정부주의자, 사회주의자가 모두 포괄되었다. 임시정부는 1940년대 전반기에 이르러서는 공산주의자와도 적극 손을 잡는다는 연공정책을 추진하였으며, 실제로 사회주의자 내지 진보적 민족주의자들이 임시정부에 많이 참여하기도 했다(한홍구 2003, 42).

대한민국 임시정부의 건국강령이나 헌법은 상당히 과감한 정책강령들을 담고 있었다. 대한민국 임시정부는 1945년 11월 귀국할 때까지 5차례의 개헌을 통하여 헌법체제를 지속하였다. 영토, 주권의 부재에도 불구하고 임시정부가 헌법안의 제정과 수정을 거듭한 것은 헌법이 정부의 정당성과 합법성의 원천이라는 것을 분명하게 인식하고 있었기 때문이었다(서희경 2008, 66). 임시정부의 헌법은 3·1운동의 자유와 평등, 민주주의, 독립정신을 계승하였고, 민주공화국, 국민주권, 기본권 보장, 권력분립 등 민주적 기본원칙들을 수용하였다. 특히 오늘날까지 대한민국 정체성의 원천이 되고 있는 민주공화제의 이념은 1919년 4월 11일 선포된 이래 한 번도 바뀐 적이 없었다. 한편 임시정부의 헌법은 인민의 기본권과 관련하여 ‘균등의 원칙’을 중시하였는데, 이러한 원칙은 헌법 조항과 조문 전체를 지배하였다(서희경 2008, 70).<sup>11)</sup> 임시정부 헌법은 토지혁명을 통해 ‘문란한 사유제도’ 대신 토지구유화를 실현하고, 대(大)생산기관 역시 국유로 한다는 것을 ‘건국강령’을 통해 천명하였으

11) “자유는 절대적인 것이 아니고, 선량한 풍속을 해치거나 죄악을 선동하거나 치안을 방해하거나 공공의 이익에 손해를 끼치면, 이것은 평등의 원칙에 어긋나기 때문에 국가가 간섭할 수 있다” (추헌수 편 1972, 146).

며, '임시헌장'(1944)은 파업의 자유를 인민의 자유와 권리의 하나로 보장하였다.

3·1운동에서 파생된 민족독립운동의 물줄기는 그 후에도 국내외에서 끊임없이 이어져 나갔다. 그러나 그 과정이 단선적으로 발전해 나간 것은 아니었다. 일제는 조선의 전국 방방곡곡을 철통같이 옥죄었으며, 그 억압 수법은 식민지 인도, 아프리카, 동남아시아 어느 곳보다 훨씬 잔인하고 지독했다(Henderson 2000, 135). 3·1운동 이후 무단통치를 약간 변경하여 일부 조선인들에게 정치참여의 길을 터주기도 했지만, 이에 대해 대부분의 조선인들은 무관심했다. 게다가 1930년대 이후 일본이 만주사변을 일으키면서는 사상통제를 강화하고 사회적·정치적 조직들에 대한 탄압을 가속화시켰다. 그래서 1938년 한 해에만 12만 6천626명이 체포될 정도였다(Henderson 2000, 174). 일제는 1940년대 이후부터 전쟁수행을 위한 대대적 동원운동을 전개하였다. 이를 위해 일제는 식민지배 하에서 교통·통신·산업을 이용하여 구축한 방방곡곡의 말단에까지 미치는 행정조직을 이용하였다. 그에 반해 민족독립운동의 정치역량은 그 같은 일제의 통치방식에 대응하기에 역부족이었다. 독립운동의 규모는 작았고, 독립 한국이 절실히 필요로 하는 집단형성능력이나 정치적 응집력을 아직은 제대로 가지지 못하였다. 반일 조직들은 일제의 감시에 대한 공포로 인해 폐쇄적이고 원자화된 모습을 띠면서 자기보전에도 급급한 형국이었다. 그 같은 약점으로 인해 조선사회는 일제의 침투전략에 많은 사람들이 호응하고 동원되기도 하였다(Henderson 2000, 184).

그럼에도 대중적 행정국가를 이용한 일본의 통치전략은 한국인들 사이에서 독립운동을 말살시키는 데 실패하였다. 대다수 대중들은 일제의 침투정책에 무방비였음에도 불구하고, 그것에 애착이나 충성심을 보이지는 않았다(Henderson 2000, 185). 1930년대 동안에 한국은 제조업에서 연평균 10% 이상의 성장률을 보일 정도로 빠르게 산업화되었는데, 이러한 산업화와 인구대이동에도 불구하고 일본의 가혹한 잉여추출과 토지집중, 그로 인한 잉여인구의 발생으로 한국인의 전반적 궁핍은 더욱 극심해져 갔다. 이러한 조건은 내적으로 한국인들의 정치적 역동성을 강력하게 만들어 갔으며, 해방 공간에서 거대한 변혁적 열망을 폭발시킨 배경이었다.

해방 후 한국의 사회상황은 하지 장군의 국무부 정치고문인 베닝호프가 워싱턴에 보낸 보고서에 나와 있듯이 “불꽃만 튀어도 폭발할 화약통”과 같은 것이었다(커밍스 2003, 271). 그것은 일제하에서 강요되어 온 사회경제적 억압과 즐기차게 이어져 온 항거의 경험이 결합된 결과였다. 여기에서 제일 먼저 주도권을 쥔 것은 좌익세력들이었다. 해방 직후 한 동안 대중들은 70% 이상이 좌익 및 중도좌익의 대안을 지지했다. 그러나 적어도 미군



이 점령한 남한 사회에서 좌익세력들은 정치적으로 패착을 거듭하였으며, 우익세력에게 급속히 밀리기 시작하였다. 그래서 47년 말에 이르면 좌익세력의 영향력은 공개적인 정치 영역에서는 거의 소멸되었으며, 48년 들어 제주와 여수·순천 등에서 좌익에 의한 대규모 반란이 있었으나 조직적이고 계획된 행동이었다기보다는 우발적이고 산발적인 저항의 성격이 강한 것이었다.

남한에서 좌익세력의 소멸과 우익세력의 득세는 중도 및 우익세력 내부에서의 지형에도 커다란 변화를 가져왔다. 1947년 중도좌파의 지도자 여운형이 암살로 제거된 데 이어, 중도 우파의 김규식이나 민족주의 우파의 김구세력까지도 그 힘이 현저하게 약화되어 갔다. 이와 같은 정치지형 변화의 와중에서 반공국가연합세력에 의한 단독정부수립 주장이 더욱 힘을 얻어갔으며, 결국 그 같은 주장은 1948년 5·10선거와 8·15 정부수립으로 실현되었다. 한국 정치사회의 이념지형은 1950~53년의 전쟁을 거치면서 더욱 고착화되었다. 그리고 이러한 정치질서의 변동 과정은 당연히 대한민국 헌정체제의 성격에 지대한 영향을 미쳤다. 그것은 대한민국의 헌정체제에 반공주의적 자유민주주의를 내면화시킨 계기가 되었다.

그러나 이러한 정치지형의 변화에도 불구하고 헌정체제 전체의 근본적 성격이 곧바로 극우적으로 전환된 것은 아니었다. 1948년 새 정부를 구성하는 5·10 정초선거의 결과는 정치사회의 역학관계와 시민사회의 지향 사이에 여전히 불일치가 존재함을 보여주었다. 선거 결과 뽑힌 국회의원 당선자 198명 중 한민당은 겨우 29석에 지나지 않았고, 독촉도 55석에 지나지 않았는데 반해, 무소속 당선자는 무려 85명에 이르렀다. 대체로 한민당은 무소속으로 나왔거나 독촉으로 나와 당선된 같은 성향의 인사들을 포함해 70석 내외를 확보했고, 이승만 지지세력도 60~70석 정도였으며, 김구·김규식과 성향을 같이 하는 무소속구락부 소속 의원이 60~70명 정도로 정확히 삼각분포를 이루고 있었다(서중석 2007, 29). 게다가 제헌국회는 개원 이후 진보적인 성향의 소장파 의원들이 국회를 주도하면서 이승만 정권을 궁지에 몰아넣을 지경이었는데, 이는 이들의 활동에 대한 대중들의 지지가 있었기 때문에 가능한 것이었다. 그래서 이승만 정권은 이 같은 고착상태를 타개하기 위해 반민특위를 습격하여 해산하고, 국회 소장파 의원들을 프락치로 몰아 구속하고, 심지어는 자신의 최대 정적인 김구를 암살하는 등의 강권적 행위를 동원하게 되었다. 또 1950년 치러진 5·30선거에서는 전국 도시지역을 중심으로 중도파 선거바람이 강하게 불었는데, 이



때 조소앙·안재홍·원세훈·윤기섭·오하영·조봉암·여운홍 등이 당선되었다.<sup>12)</sup> 이에 대해 이승만은 이런 중도파의 바람을 막으려고 “반정부를 일삼는 인사들은 당선된 뒤에도 선거인이 협의하여 소환하도록 해야 한다”는 등 여러 차례 위협적인 발언을 하기도 했다(서중석 2007, 88). 이들 중도파들의 부상은 장래에 이승만 세력에게 중요한 위협이 될 가능성이 농후했기 때문이었다. 그런데 불행히도 선거가 끝난 지 한 달도 안 되어 한국전쟁이 발발해 이들 중도파 인사들 다수가 납북됨으로써 이승만 세력은 그러한 위협으로부터 자연스럽게 벗어나게 되었다. 이상에서 살펴본 바와 같이 이승만을 비롯한 반공국가연합 세력은 국가형성 과정에서 테러와 사건조작 등으로 극우적 정치지형을 인위적으로 구축해 나갔지만, 대중들은 그에 대한 동의를 계속 유보하면서 동시에 전일적인 반공국가연합 체제 구축 시도를 균열·변형시켜 나갔던 것이다.

아래로부터의 대중적 일탈·균열 행동을 반공국가연합체제 내로 가두고 포섭하는 데 외형적으로나마 성공을 거둔 것은 한국전쟁을 거치면서부터였다. 한국전쟁을 계기로 한국 사회는 반공이 선악을 구분하는 기준으로 철저하게 자리 잡게 되었다. 반공이테올로기는 기본적으로 공포정치를 통해서 국민들에게 주입되었다. 공산세력과의 투쟁은 성전으로 받아들여지게 되었고, 적으로 간주된 집단의 희생은 그 방법이 어떠하든 간에 정당한 것으로 허용되고 합법화되었다. 전쟁 과정에서 반공이라는 명분 아래 무수한 사람들이 단지의 심스럽다는 이유 하나만으로 철저히 거세되고 살상되었는데, 이 과정에서 나타난 국가테러의 잔혹성은 말로 표현하기 힘든 정도의 수준이었다. 이렇게 해서 전쟁은 한국사회에 분단체제의 내면화와 분단의식의 심화를 가져왔다. 반공주의는 자유민주주의와 거의 동일시 되었으며, 국민 내적 집단과 외적 집단을 가르는 정치적 기준이었다(박명림 1999, 74). 그것은 반공이라는 명분 아래 국민의 기본권을 제한하고 억압했다는 점에서 자유민주주의에 대한 심대한 제약에 다름 아니었다.

그런데 반공국가연합의 확고한 헤게모니 구축도 단순한 폭력과 일방적 공세에 의해 이루어진 것은 아니었고, 그와 동시에 민중들의 요구를 위로부터 수용하여 내재화하는 수동혁명(passive revolution)의 강력한 조지들이 없이는 불가능했다는 점을 알아야 한다. 그것은 지배세력의 주도로 이루어진 토지개혁이 단기간에 지주세력을 완전히 몰락시킬 정도로 세계적으로도 유례없이 강력했다는 것에서도 보이는 것이었다. 또한 보통선거를 비롯

12) 이 선거에서도 무소속 바람이 거세게 불었는데, 126명이 무소속으로 당선되었다. 이들 가운데는 친일 행위자가 적지 않았지만, 상당수가 친일파 중에서도 양심적인 사람들이었다(서중석 2007, 90).

한 민주적 권리들이 정부 수립 때부터 일거에 민중들에게 부여되었으며, 일찍부터 의무교육제도 등이 적극 추진되기 시작했다는 사실도 이를 엿보게 하는 것이었다. 이러한 사실은 대한민국헌법의 제정이 기본적으로 임시정부헌법의 기본 정신을 계승하는 방식으로 이루어진 이유를 설명해 준다. 이는 대중들이 반공국가연합의 편에 확실히 서는 것을 전제로 하여 주어진 일종의 정치적 교환이었다. 그리고 현실적인 힘의 역학관계 속에서 그것은 '외적 배제'와 '내적 통합' 사이의 일치점을 만들어 내었고, 이는 한국전쟁이 "단순한 계급전쟁이나 내전이 아닌 국민전쟁"(박명림 1999, 75)으로 치러질 수 있게 한 중요한 배경이었다. 이렇게 함으로써 비로소 반공국가연합은 당시 체제에 가장 저항적이었던 농촌사회를 순치시키고 농민들을 확고하게 장악해 나갈 수 있었다. 그렇지만 다른 한편에서 이 같은 수동혁명의 조치들은 민중들의 권리영역을 사회구조에 각인시키고, 그들을 각성된 국민적 권리주체로서 호명하는 계기이기도 했다. 그런 점에서 이것은 향후 반공극우독재와 충돌할 수 있는 지점들을 만들어 나가는 과정이라는 의미도 내포하고 있었다.

요약하자면 해방 후 등장한 반공국가연합체제는 일단 헤게모니 구축에 성공했음에도 불구하고, 대중들의 동의를 확고하게 획득하지 못함으로써 균열의 위협에 지속적으로 시달렸다. 그래서 그들은 그 같은 위협을 억지하기 위해, 한편으로는 반공주의 이데올로기에 입각한 극단적 공포정치를 펼치면서도, 다른 한편으로는 강력한 수동혁명적 조치들을 취하지 않으면 안 되었다. 이렇게 해서 헌정체제 속에는 반공주의=자유민주주의라는 이데올로기가 내면화 되고, 반공국가연합의 안정적 지배를 달성해 나갈 수 있었다. 그러나 그 같은 굴절에도 불구하고 오랜 동안 누적되고 내재화된 헌정체제의 전통들을 정치체제의 틀 속에서 용해시켜내기에 극우적 반공주의의 지배구조는 극히 협소하였다. 오히려 그것은 수동혁명의 강력한 양보조치들을 수반하면서 장래에 새로운 충돌을 야기할 수 있는 가능성을 만들어 내었다. '아래로부터의 질서'와 '위로부터의 질서' 간의 불안정한 교합은 여전히 해소되지 않았으며, 한국사회는 평온과 잠복의 저변에서 새로운 형식의 갈등과 균열 국면을 준비해 가고 있었다.

#### IV. 1950~60년의 정치사회변동과 4월혁명

이상에서 진행한 논의가 4월혁명의 역사적·거시적 배경과 기본 구조에 관한 설명이라면, 여기서 1950년대 정치사회변동에 관한 논의는 그 속에서 새로운 정치동력이 생성되고

축적되어가면서 4월혁명을 잉태해 가는 과정에 대한 설명이다. 한국사회는 전쟁을 거쳐 1950년대의 정치·경제·문화적 변동을 매개하면서 국가발전의 새로운 단계로 넘어가고 있었다. 1950년대는 정치적으로도 대단히 역동적인 전환이 이루어진 시기였다. 전쟁을 거치면서 1950년대 전반부는 국가에 의한 위로부터의 대중동원이 사회를 지배하였고, 1950년대 후반부는 그 같은 조류가 극적으로 역전되어 아래로부터의 자발적 대중동원이 이루어져 나가기 시작한 시기였다. 따라서 1950년대를 관통하는 정치적 조류의 역동적 전환을 동학적으로 이해하는 것이야말로 4월혁명을 이해하는 데 있어서 결정적으로 중요한 연결 고리가 된다고 할 수 있는 것이다.

먼저 한국전쟁은 남한에서 반공국가연합의 정치적 승리를 선언한 계기가 되었고, 그 후 대중적 저항은 외형적으로는 소멸되어졌다. 대신에 위로부터의 국가동원체제가 전 사회에 전일적으로 확립되어 갔다. 그 지도이념은 '일민주의'였으며, 그 기치 아래 경찰과 행정 조직을 축으로 하고 반관반민의 어용단체를 매개로 한 대중동원이 빈번하게 이루어졌다. 여기에 연결된 사람들은 간부와 말단 추종자를 가리지 않고 이권이나 감투를 얻고자 동원에 적극 응했다. 이 때문에 전쟁이 끝날 무렵의 임시수도 부산은 휴전반대·북진통일을 외치는 시위대로 연일 북적거렸다. 휴전 한참 후까지도 거대한 궤기대회가 수시로 개최되었고, 그것은 군중심리와 결합되어 반공의 절대적 지도자 이승만을 중심으로 철석같이 뭉치자는 분위기를 만들어 냈다(서중석 2007, 133).

이런 배경 조건은 국가권력의 중심 분파인 이승만 세력이 전쟁이 끝나기도 전부터 국가 권력을 사유화하고 전단하기 위한 의도를 노골적으로 드러내도록 촉진하는 계기가 되었다. 휴전반대·북진통일 같은 대중운동을 통해 이승만의 자유당은 원내에 안정 기반을 확보하였다. 그리고 이를 발판으로 이승만은 반공지배연합을 결성하고 있던 내부의 잠재적 경쟁 분파들을 국가권력에서 축출하는 것을 시작으로 의회를 무력화시키고 자신의 집권 연장을 용이하게 하기 위한 헌정질서의 변경을 시도했다. 이 과정에서 정치집단 내부에서의 갈등은 격화되었고, 이승만은 이를 제압하기 위해 국가후원 폭력단체들의 주도로 국가 권력에 순치된 무정형한 시민사회의 대중을 동원하였다. 그리고 이런 분위기 속에서 이승만은 부산정치파동(1952)과 발췌개헌(1952), 사사오입개헌통과(1954) 등 반의회적이고 초헌법적인 행동을 마다하지 않았다.

그러나 이승만 세력의 독재적 전횡에도 불구하고 그들은 국가와 사회를 장악하는 데 힘의 한계를 드러내 보이기 시작했다. 이승만은 일찍부터 의회를 장악하는 데 실패하였으며, 강권력을 동원해서만 자신의 목적을 관철할 수 있었다. 이승만의 장기집권을 위한 잦

은 헌정질서 변경을 지켜본 국민들은 이승만 체제에 대한 반감과 아울러 정부에 대해 극도의 불신감을 갖기 시작했다. 1956년 대통령 선거전은 이승만 정권으로부터의 민심 이반이 본격화되었음을 명징하게 보여주었다. 이 선거는 이승만에 의한 관제 대중동원의 정치와 시민사회의 자발적 대중동원의 정치가 부딪친 최초의 사건이었다. 이승만은 대통령 선거에 “출마하지 않기로 작정했다”는 유시를 내리고, 이를 계기로 대한국민회, 대한노총, 대한부인회 심지어는 연예인들과 중고등학생들까지를 동원하여 출마를 탄원하는 정치 쇼를 연출하였다. 이와는 달리 민주당의 대통령후보 신익희의 연설회를 계기로 한 시민사회의 대중동원 역시 대대적인 것이었다. 5월 30일 한강 백사장에서 열린 신익희 강연회에는 무려 30만 명의 군중이 운집할 정도로 반응은 폭발적이었다. 이는 이승만 정권에 대한 대중의 염증이 그 만큼 극에 달했다는 것을 보여주는 사건이었다. 선거를 며칠 앞 둔 시점에 발생한 신익희의 급서 속에서 치러진 선거 결과는 이승만 52%, 조봉암 23.8%, 신익희 추모표로 추정되는 20.5%였는데, 법무장관으로 조봉암사건에 관여한 홍진기는 그의 전기에서 개표 부정이 없었다면 조봉암 후보가 졌다 해도 근소한 차이였을 거라고 생각한다고 말할 정도였다(서중석 2007, 168). 한마디로 선거 결과는 사실상 이승만의 정치적 추락을 의미하는 것이었다.

이승만 정권의 말기는 갈수록 강권력에 의존하는 양상을 띠어 갔다. 1958년 정부는 국가보안법 개정안을 제출하였는데, 이에 대해 “정·부통령 선거를 앞두고 야당과 언론을 말살하려는 책략”이라며 야당이 강력히 반발하자, 국회 본회의장에서 철야 농성하는 야당 국회의원들을 200여 명의 무술경위들을 동원하여 폭력으로 내쫓고 여당 단독으로 보안법 개정안을 통과시켰다. 또 1959년 4월에는 반정부적 성향을 지닌 경향신문을 폐간 처분하였다. 이승만 정권은 경찰, 헌병, 특무대 등 제도적 폭압기구뿐만 아니라 각종 테러단체, 용공조작과 반공이데올로기를 주요한 수단으로 의회를 무력화시키는 한편 사회를 공포분위기의 속에서 통제하고자 했다(김경대 1990, 12).

요약하면 해방 이후 정치과정은 체제의 사활을 건 좌우 대결에서 우파세력이 승리함으로써 반공주의에 의한 사회의 순치가 이루어지게 되었고, 또 다시 그 내부에서 국가권력의 전유를 둘러싸고 내적 균열과 갈등이 전개되는 과정이었다. 그러나 이 시기까지만 해도 내적 갈등과 균열은 반공국가연합 내 보수적 엘리트집단들끼리의 권력투쟁의 성격을 띠었고, 시민적 삶을 규정하는 헌정체제의 동학이라는 관점에서 큰 의미를 지니는 것은 아니었다. 그런데 1950년대 중반 이후부터 분출되기 시작한 아래로부터의 자발적 대중정치운동의 물결은 새로운 정치국면을 열기 시작하였다. 1950년대 전반까지만 해도 이승만 정권의

뜻대로 관철되던 각종 정치적 프로그램들이 대중의 일탈과 저항에 의해 빈번하게 균열·좌초되는 현상들이 속출하였다. 바로 이런 힘들이 보수적 야당세력을 이전부터 훨씬 강력하게 고무시키고 추동해 나갔으며, 이제 여당과 야당 사이의 대결은 보수적 엘리트들 사이의 단순한 권력투쟁의 성격을 넘어서 독재와 민주의 대결양상으로 발전해 나갔다. 그 같은 균열은 비록 자유민주주의의 범위를 벗어나는 것은 아니었으나, 반공주의로부터 자유민주주의를 분리시켜 나가는 과정이었다. 이를 통해서 우리는 해방 후 한국사회의 현정체제가 반공주의와 자유민주주의에 의해 다소간 변형을 겪었지만, 궁극적으로는 현정체제의 역사적 전통을 근본적으로 바뀌내지는 못하였음을 감지할 수 있다. 국가권력에 의한 시민사회의 포섭과 통제는 여전히 일시적이고 불안정했던 것이다.

그런 점에서 1950년대는 피상적 논의들이 묘사하는 바처럼 고통과 상처, 부정과 협잡, 허무와 퇴행만이 지배하는 시기는 아니었고, 오히려 새로운 사회발전 단계를 준비하는 역동성을 광범위하게 잉태하고 있었던 시기였다(서중석 2007, 140). 1950년대를 통한 사회경제적 변화와 가치관 및 의식의 변화는 한국전쟁 직후 국가권력에 의한 시민사회의 순치와 4월혁명으로 분출된 국가-시민사회의 균열 사이에 존재했던 간극과 침묵을 설명해 주는 또 하나의 중요한 연결고리이다.

먼저 한국전쟁은 수많은 희생과 참상을 낳으면서 거대한 인구사회학적 변화를 가져왔다. 전쟁을 통하여 한국사회는 북에서 남으로, 농촌에서 도시로 이어지는 인구의 대이동을 경험하게 되었다. 이는 전후 급격한 인구성장과 함께 봉건적 의식과 질서를 해체하고, 농촌사회를 유지해 주던 전통적인 촌락공동체를 붕괴시키는 데 커다란 역할을 수행하였다. 대신에 전쟁은 한국인들로 하여금 명분과 예의를 중시하던 종전의 가치관을 버리고, 생존을 위해 실용적인 것과 물질적인 것을 중시하는 새로운 가치관을 갖게 했다(정성호 1999, 13, 34). 이에 따라 한국사회에는 개인적 이기주의와 물질만능의 향락주의가 만연하기도 했다.

그러나 전쟁이 한국사회에 미친 영향이 아주 부정적인 것만은 아니었다. 한국전쟁은 기존의 계층적 격차가 격감되는 효과를 가져왔다. 상층 및 중간층 집단의 전반적인 하향화를 가져왔으며, 이는 위신의 평준화효과를 가져왔다. 또 그 과정에서 전쟁으로 인한 사회의 격렬한 변동 속에서 누구나 재주와 운에 따라서는 부를 축적하고 사회적 지위 상승을 실현할 수 있는 기회가 열리게 되었다. 또한 농촌에서 지주계급을 몰락시켜 산업화를 촉진할 수 있는 물질 토대를 만들었다. 바로 이와 같은 사회이동 및 계층상승에 관한 사회구조의 변화는 국민들의 교육열을 급속하게 폭발시켰다. 적령기 아동들의 취학률이 크게 높아

지고 대학을 포함한 각 급 학교 수와 학생 수가 급격하게 성장했다(정성호 1999, 48).

이상과 같은 사회이동을 통해 1950년대에는 급속한 도시화가 이루어지는 결과를 낳았고 그에 따른 새로운 사회변동의 주체집단이 형성되어갔다. 이 시기에 농촌과 도시의 사회적 역할은 서로 전위되었다. 농촌사회는 체제저항 동력이 국가권력에 의해 순치되고 포섭되어 나감으로써 국가에 의한 일방적 잉여추출의 장소로 기능하였다. 한국전쟁은 해방공간에서 계급적 대립선을 따라 조직된 농촌의 시민사회를 폭력적으로 해체시키는 동시에 농촌 촌락을 지탱해 오던 오랜 전통적 권위의 규제력 역시 크게 약화시키는 결과를 가져왔다(강인철 1999, 203-204). 그러나 이런 변동에도 불구하고 새로운 지배질서는 형성되지 못하였고, 전통적 신분질서의 유제는 아직 결정적으로 와해되지 않은 채 존속하고 있었다. 그런 맥락에서 1950년대의 농촌사회에는 '재(再)전통화'라고 불릴만한 현상이 발견되기도 했다(최장집 1994, 107; 강인철 1999, 284).

이에 반해 도시화의 진척과 근대적 도시문화의 성장은 빠르게 이루어져 나갔다. 한국의 도시화율은 1949년 17.3%, 1955년 24.5%, 1960년 28.0%로 산업화가 본격화되기 이전임에도 불구하고 계속 빠르게 증가했다(윤종주 1980, 120; 정성호 1999, 27 재인용). 1950년대의 도시, 특히 서울에는 근대화에 기여할 인적 자원과 부, 사회문화적 자원, 권력의 기형적 집중이 두드러졌다(강인철 1999, 265-266). 중학교 전국평균 진학률이 1940년 4.2%, 1952년 15.3%, 1958년 28.9%, 4년제 대학생 수가 1945년 7,819명, 1960년 9만 2,930명으로 큰 폭으로 증가하였는데, 이들 중등 및 고등교육기관들은 대부분 도시에 집중되어 있었다(서중석 2007, 142-143). 신문, 라디오, TV 등의 보급 역시 도시를 중심으로 이루어졌다. 그 중에서 신문의 보급은 1950년대를 통해 연간 18.1%의 매우 높은 성장속도를 유지했지만, 1961년 현재 1천 명당 서울은 255.5부, 지방은 7.3부일 정도로 지역별 편차가 컸다(오유석 1998, 299-300; 강인철 1999, 266 재인용). 이 때 신문의 구독은 도시의 비판적 지식인과 젊은층에 의해 주도되었는데, 이는 당시 야당지나 중립지로 분류되던 신문들이 여당지나 친여지를 제치고 최고의 발행부수를 기록한 데서도 알 수 있다(신인섭 1995, 245-248; 유선영·김창남 1995, 14; 강인철 1999, 267 재인용).

바로 이러한 조건들을 배경으로 1950년대 도시에는 독특한 대중문화가 형성되어 갔다. 정비석의 <자유부인>이 커다란 사회적 반향을 불러일으킨 것이나 미국산 애정영화에 사람들이 몰린 것, 서구식 패션이 열풍처럼 번져나간 데서 알 수 있듯이 1950년대에는 근대적이고 미국적인 자유화의 특징을 갖는 문화가 도시와 젊은 층을 중심으로 형성되었다. 이는 다분히 전쟁 후의 폐허와 허무주의에 의한 퇴행적 성격의 측면이 없지 않은 것이었다.



전후 지식층들 또한 서구 내지 미국적인 것으로부터의 압도적 영향력 하에 놓여 있었다. 그들은 근대적인 교육제도의 보급을 통해 한글로 근대적 기술과 지식, 그리고 반공주의와 서구식 자유민주주의의 가치를 열정적으로 습득하고자 했다.

그럼에도 불구하고 전후 지식층의 가치관은 전전 지식층의 서구주의와는 다른 변모를 가지고 있었다. 전후 지식층은 서구적 가치관과 세계관을 수용하되, 그들은 더 나아가 그것을 통해서 한국의 기성가치 및 규범질서를 비판적으로 평가하고자 했다. 그들의 눈에 전전 지식층들은 전후 이권을 둘러싼 격렬한 갈등에 빠져들고 독재에 야합하는 부패한 기득권층으로 보였다(강인철 1999, 296). 이들은 서구적 가치와 문화, 지식을 추종하면서 자신들의 경제적 어려움과 취업난을 해결해 줄 근대화와 풍요를 열망했고, 동시에 기성체제에 대한 비판적 시각에서 자유의 권리를 광범위하게 향유할 수 있는 민주주의를 지향해 나갔다.

이처럼 대한민국의 국가형성 과정에서 반공국가연합세력은 반체제적이었던 농촌사회를 폭력적으로 해체시키고 순치시키는 데 성공했음에도 불구하고, 저항의 동력은 완전히 소거되어 버린 것이 아니라 그 속에서 발생한 사회변동을 매개로 도시로 전위되고 집적되어 갔다. 그러면서 지금까지와는 성격이 다른 새로운 질의 정치적 동력을 창출해 가고 있었다.

그리하여 1950년대 중반 무렵부터 새로운 형태로 복원되기 시작한 대중정치운동의 동력은 1960년대로 접어들면서 급속히 악화된 정치·경제적 상황의 악화를 계기로 전면적으로 폭발하게 되었다. 1960년에 접어들면서 이승만 체제의 위기는 명료하게 나타나기 시작하였다. 1960년 정·부통령 선거에서 위기를 느낀 이승만 정권은 정치적 이성을 상실한 가운데, 노골적인 폭력과 부정을 자행함으로써 대중들의 광범위한 분노를 불러일으켜 나갔다. 또 경제의 급속한 침체와 실업의 양산에 따른 생활 악화로 정권에 대한 대중들의 불만은 더욱 팽배해 갔다.<sup>13)</sup> 이 같은 사회경제상황의 급속한 악화는 세계경제의 침체와 원조물자의 급격한 축소에 기인한 것이었지만, 궁극적으로는 관료적 독점자본주의에 의한 특혜적 자원배분 및 대중수탈과 밀접하게 관련되어 있었다. 그런데 이승만 정권은 그 같은 한국 사회의 경제적 정체와 사회혼란을 수습할 능력이 더 이상 없었는데, 4월혁명은 바로 이 같은 사회경제적 조건이 중요한 요인으로 작용한 결과이기도 했다.<sup>14)</sup>

13) 경제의 급속한 침체로 공장가동률은 50%밖에 되지 않았으며, 이 속에서 250만 완전실업자와 200만 농어촌 잠재실업자가 생겨나게 되었다(김인걸 외 1998, 202).

14) 4월혁명 과정에서 생명을 잃은 희생자의 수는 186명이었다. 희생자들의 직업분포를 분석해 보



4월혁명은 학생층을 비롯한 새로운 전후세대집단들이 주도하고, 여러 기층 대중 집단들이 참여한 정치적 저항운동이었다. 그것은 단순한 대중적 저항을 넘어서 이승만 정권의 몰락과 새로운 헌정질서의 수립으로까지 나아갔다는 점에서 결코 흔치 않을 뿐만 아니라 커다란 의미가 있는 것이었다. 4월혁명은 대한민국 국가형성 이후의 헌정체제가 지향해 나가야 할 성격과 방향을 대중정치운동을 통해 최초로 각인함으로써 향후 한국사회의 사회·정치변동 모습을 예고하였다. 4월혁명은 정치사회에 압도적 규정성을 행사해 온 반공 의사자유민주주의, 국가테러의 일상화에 기초한 공포정치가 지배해 가는 헌정체제의 위기 상황 속에서 시민사회의 아래로부터의 동원이 자발적으로 이루어짐으로써 한국사회의 방향을 ‘시민’, ‘민주’, ‘자유’의 가치를 다시 확고하게 세움으로써 국가적 이념으로 내면화시켜 간 동력이었다. 특히 이 같은 시민사회의 아래로부터의 동원은 시민사회의 가치를 대변하는 정치세력의 부재에도 불구하고 이루어졌다는 점에서 특이했다. 정치사회 내의 주요 반대세력인 야당의 제도정치 내 반대활동은 매우 허약했으며, 학생 및 지식인층의 권위주의에 대한 저항 에너지를 조직·동원하려는 능력도 의사도 부재한 상황이었다(신영란 2007, 61). 그것은 제도권 밖에 고립 분산적으로 흩어져 있었던 소규모의 혁신세력도 마찬가지였다. 특히 4월혁명은 학생들에 의해 주도되었다는 데서도 알 수 있듯이, 1950년대를 통해 잉태된 새로운 세대집단들이 주역이 된 정치운동이었다.

그렇다면 이들은 농촌사회나 전전(戰前)세대들과는 달리 어떻게 해서 국가권력에 순치당하지 않았고, 또 어떻게 해서 새로운 헌정체제의 순환을 열어놓은 동력을 체화할 수 있었는지는 단순히 이승만 정권의 강압적 지배나 사회경제적 위기 요인을 통해서 설명되지 않는 부분이다. 결국 그에 대한 설명은 오랜 세월을 걸친 응축과 변형을 통해 헌정체제 속에 내재화된 사회적 힘들이 단기적 정세변동과 맞물리면서 전개되어 나가는 정치변동의 양 측면에 대한 파악을 통해 접근해야 하는 것이다.

---

면, 4월혁명 참여주체의 구성을 대략 알 수가 있다. 4월혁명은 주로 학생층에 의해 주도되었지만, 하층노동자와 무직자들의 희생이 50%를 넘을 정도로 두드러졌다(한국역사연구회 현대사연구반 편 1991). 이를 통해서 우리는 혁명이 비록 초기에는 “부정선거 규탄”과 같은 정치적 민주화의 요구로 시작되었지만, 이승만 체제에 대한 총체적 투쟁으로 발전해 가면서 사회경제적으로 가장 열악한 처지에 있던 집단의 사람들이 유입되어 자신의 분노와 증오를 혁명 과정에 각인시켰음을 감지할 수 있다.

## V. 요약과 결론: 4월혁명이 한국 민주주의에 주는 시사점

이상의 논의를 요약하면, 4월혁명은 멀리로는 동학농민혁명·만민공동회·3·1운동으로부터 가깝게는 80년 광주민중항쟁·87년 6월 항쟁으로 이어지는 긴 정치운동사적 맥락에서 파악되어야 한다. 4월혁명은 ‘국민주권’과 ‘민주공화국’을 핵심 원리로 하는 근대 헌정체제를 등장시키기 위한 일련의 기나긴 역사적 선행 조건들이 없었더라면 불가능한 것이었다. 그 같은 조건들이 있었기 때문에 한국사회는 해방 후 제 정치세력 간의 대결에서 반공적 우익세력들만이 살아남는 극단적 배제의 정치질서가 도래했음에도 불구하고, 수동혁명의 강력한 양보조치들을 이끌어냄으로써 국가권력의 억압적 지배에 맞설 수 있는 진지들을 만들어 내었고, 또 강력한 반공독재가 확립된 지 불과 10여 년 만에 시민적 정치운동의 동력을 복원해 낼 수 있었다.

비록 해방 후 좌우투쟁과 한국전쟁을 거치면서 대한민국 헌정체제 속에 반공주의적 자유민주주의가 새로이 내면화되기도 했지만, 여전히 ‘아래로부터의 질서’와 ‘위로부터의 질서’ 간의 불안정한 교합은 해소되지 않았다. 그 기간에 대한민국의 헌정체제 속에는 새로운 형식의 갈등과 균열 국면을 준비해 가고 있었고, 그것은 결국 1950년대의 역동적인 사회구조 변동을 매개로 새로운 역사단계의 새로운 대중적 정치운동의 주체를 형성시켜 4월혁명으로 모습을 드러내었다.

4월혁명은 대한민국 국가형성 이후의 헌정체제가 지향해 나가야 할 성격과 방향을 대중 정치운동을 통해 최초로 각인함으로써 향후 한국사회의 사회·정치변동 모습을 예고하였다. 4월혁명은 한국사회에 ‘시민’, ‘민주’, ‘자유’의 가치를 다시 확고하게 세움으로써 국가적 이념으로 내면화시켜 간 동력이었다. 4월혁명을 주도한 이념은 단일한 것이 아니었다. 그 속에는 민중적·변혁적 이념의 요소도 내포되어 있었다. 그러나 그러한 요소는 후일 혁신정당들의 실패와 좌절에서 보듯이 대중의 삶과는 너무 많이 괴리되어 있었다. 그렇다고 4월혁명은 서구 자유민주주의나 형식적 민주주의의 이념이 핵심이었던 것도 아니다. 그것은 부패한 독재정권과 관료독점자본이 결탁하여 헌법에 보장된 자유를 박탈하고 생존권을 수탈하는 체제에 대한 저항이었다는 점에서 절차적 기본권과 사회적 권리(social right)까지를 광범위하게 포괄하는 ‘민주적 공화주의’라는 대한민국의 헌법적 정체성에 맞닿아 있는 것이었다.

이렇게 볼 때 4월혁명의 저변을 관류하는 헌정체제의 동력들은 결코 그레고리 핸더슨

(Gregory Henderson)이 한국정치를 묘사하는 '소용돌이 정치구조'의 단순한 파생물이 아니라, 한국인들이 단선적이고 위계적인 오랜 타성의 구조에서 벗어나 완전히 다른 이념과 운동을 지향하는 아래로부터의 자발적 실천의 역사적 발걸음으로 파악되어야 하는 것이다. 또한 한국 헌정체제의 변동에 대한 설명은 협소한 대의제적 틀을 뛰어넘어, 사회 계층력들 사이의 끊임없는 투입과 응축을 통해 국가발전 방향에 관해 장기적으로 지속되는 계약을 체결한 결과라는 관점에서 접근해야 할 것이다.

물론 4월혁명의 배후지로서 대한민국의 헌정체제는 결코 단선적으로만 발전해오지는 않았다. 시민적 정치운동의 동력은 일상정치, 제도정치의 영역에서는 아주 일시적으로만 등장하여 큰 흐름을 만들고 사라지는 패턴을 반복해 왔다. 박명림(1999, 79)의 표현처럼, 헌법정치(constitutional politics)와 일상정치(normal politics), 시민정치와 제도정치 사이의 괴리·불일치가 발생해 왔던 것이다. 해방 후 한국의 헌정체제는 일종의 부정교합의 정치 구조였던 것이다. 이 때문에 일상적 시기나 제도정치의 영역에서는 국가권력을 통한 위로부터의 침투나 추출이 쉽게 작용하여 대중사회가 권력과 이권을 매개로 한 상승운동에 휘말리는 모습이 오히려 더 일반적이었다. 그래서 그 같은 폐단들이 교정되기 위해서는 아래로부터의 기나긴 축적과 응축의 고통스런 시간들이 흘러야 했으며, 또 순간적으로 거대한 폭발로 이어졌다 하더라도 지배집단에 의한 수동혁명의 조치들을 통해 다시 물밑으로 잠복해 가는 순환 과정을 반복해 왔던 것이다. 그 같은 역사전개의 패턴은 대한민국 국가형성 이후 4월혁명을 거쳐 87년 6월 민주항쟁과 오늘에 이르기까지 계속 이어져 온 헌정체제의 특징이었다. 따라서 오늘날 한국 민주주의가 더욱 앞으로 진전하기 위해서는 헌정체제 속에 내재한 그 같은 괴리와 불일치를 극복해야 하고, 이를 위해서는 핵심적으로 시민적 정치운동의 동력을 조직하고 거기에 합당한 정치적 이념과 리더십을 구축함으로써 일상적, 제도적 정치영역으로 끌어올리기 위한 지속적 실천이 필요한 것이다.

투고일 2010년 4월 10일

심사일 2010년 4월 26일

게재확정일 2010년 6월 9일

## 참고문헌

- 강만길. 1983. "4월혁명의 민족사적 맥락." 강만길 외. 『4월혁명론』. 서울: 한길사.
- 강인철. 1999. "한국전쟁과 사회의식 및 문화의 변화." 한국정신문화연구원 편. 『한국전쟁과 사회구조의 변화』. 서울: 백산서당.
- 강준만. 2004. 『한국현대사산책: 1960년대 편』 1권. 서울: 물과 사상.
- 김경대. 1990. "4월혁명의 전개과정." 4월혁명연구소 편. 『한국사회변혁운동과 4월혁명 2』. 서울: 한길사.
- 김영명. 1992. 『한국현대정치사』. 서울: 을유문화사.
- 김진균·김재훈·백승옥. 1990. "한국사회변혁론과 4월혁명." 4월혁명연구소 편. 『한국사회변혁운동과 4월혁명 1』. 서울: 한길사.
- 김학준. 1982. "4·19혁명. 오늘의 의미." 『신동아』 4월호.
- 김홍우. 1997. "제헌국회에서의 정부형태의 논의." 한국의회발전연구회 편. 『의정연구』 제3권 4호. 경기 파주: 한울.
- 민석홍. 1960. "현대사와 자유민주주의." 『신동아』 6월호.
- 박명림. 2003. "한국의 초기 헌정체제와 민주주의." 『한국정치학회보』 37집 1호.
- \_\_\_\_\_. 1999. "한국전쟁과 한국정치의 변화." 한국정신문화연구원 편. 『한국전쟁과 사회구조의 변화』. 서울: 백산서당.
- 박성우. 2007. "민주주의와 헌정주의의 갈등과 조화." 『21세기 헌정주의와 민주주의』. 경기 고양: 인간사랑.
- 박태순. 1983. "4·19의 민중과 문학." 『4월혁명론』. 서울: 한길사.
- 박현재. 1983. "4월 민주혁명과 민족사의 방향." 강만길 외. 『4월혁명론』. 서울: 한길사.
- 백낙청. 1983. "4·19의 역사적 의의와 현재성." 『4월혁명론』. 서울: 한길사.
- 서중석. 2007. 『이승만과 제1공화국: 해방에서 4월혁명까지』. 서울: 역사비평사.
- 서희경. 2008. "대한민국 '민주공화제'의 기원." 참여사회연구소. 『시민과 세계』 제14호.
- 선헌태. 2010. "한국민주주의의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인: 합의체형." 『민주주의와 인권』 제10권 1호.
- 신영란. 2007. "한국에서의 헌정주의와 민주주의의 갈등양상 분석." 『비교민주주의연구』 제3집 2호.
- 오유석. 1998. "서울의 과잉도시화과정: 성격과 특징." 역사문제연구소 편. 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』. 서울: 역사비평사.

- 윤종주. 1980. "민족대이동으로 본 6·25." 『월간 중앙』 6월.
- 이기백. 1999. 『한국사신론』. 서울: 일조각.
- 이일구. 1960. 『현 순간 정치문제 소사전』. 부산국제신문사.
- 전인권. 2004. "해제 《독립신문》의 재해석과 한국의 사회과학." 『독립신문 다시읽기』. 서울: 푸른역사.
- 정성호. 1999. "한국전쟁과 인구사회학적 변화." 한국정신문화연구원 편. 『한국전쟁과 사회구조의 변화』. 서울: 백산서당.
- 주성수. 2006. 『시민참여와 민주주의』. 서울: 아르케.
- 진덕규. 1983. "4월혁명의 정치적 갈등구조." 강만길 외. 『4월혁명론』. 서울: 한길사.
- 차기백. 1975. "4·19·과도정부·장면정권의 의의." 『사회과학(성균관대)』 제13집.
- 최장집. 2001. 『한국 민주주의의 조건과 전망』. 경기 파주: 나남.
- \_\_\_\_\_. 2000. "운동의 전통과 민주주의의 모델." 『아세아연구』 103호. 고려대학교아세아문제연구원 소.
- 추헌수 편. 1972. 『자료 한국독립운동 2』. 연세대학교출판부.
- Cumings, Bruce. 김동노 외 옮김. 2001. 『한국근현대사』. 경기 파주: 창비.
- Henderson, Gregory. 박행웅·이종삼 옮김. 2000. 『소용돌이의 한국정치』. 경기 파주: 한울아카데미.
- Rawls, John. 장동진 역. 1998. 『정치적 자유주의』. 경기 파주: 동명사.
- Bellamy, Richard. 1996. "The Political forms of the Constitution: the Separation of Powers. Rights and Representative Democracy." Richard Bellamy and Dario Castiglione ed. *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell.
- Castiglione, Dario. 1996. "The Political Theory of the Constitution." Richard Bellamy and Dario Castiglione ed. *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell.
- Ferrajoli, Luigi. 1996. "Democracy and the Constitution in Italy." Richard Bellamy and Dario Castiglione ed. *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell.
- Holmes, Stephen. 2003. "Lineages of the Rule of Law." Jose Maria Marval & Adam Przeworski eds. *Democracy and Rule of the Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lane, Jan-Erik. 1996. *Constitutionalism and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press.
- Mueller, Denis C. 1996. *Constitutional democracy*. New York: Oxford University Press.

Preuss, Ulrich K. 1995. *Constitutional Revolution: The Link between Constitutionalism and Progress*. New Jersey: humanities Press.

## ABSTRACT

## The Historical Origin of the April 19 Revolution from the Viewpoint of the Constitutional Regime

Won Koh | Sangji University

The existing papers on the April 19 Revolution 1960 have not proven how the democratic revolution had broken out in only 10 years after the establishment of the far-right's anti-communist reign of terror. This paper argues that the revolution is contextually connected with all the political movements that have taken place in Korea from the end of the 19th century to the present, including the Donghak Peasant Revolution (1894), the March First Independence Movement (1919), the Gwangju Uprising (1980), and the Democratic Resistance Movement (1987). Providing a contextual account of the origin of the April 19 Revolution, this paper explains the common traits of the abovementioned historic affairs by using the concept of 'the constitutional regime'. The constitutional regime is the result of the social contract through the long lasting commitment among the social forces, and it regulates operation of the society and also suggests the future directions for the society to go. According to this research, the April 19 Revolution is claimed to have been broken out in connection with the preceding historic processes that had built up the modern Korean constitutional regime, consisting of 'people sovereignty' and 'democratic republicanism.'

**Keywords:** the April 19 Revolution, the constitutional regime, the anti-communist reign of terror, democratic republicanism