

# 역동적 저항-역동적 순응, 이중성의 정치: 48년 체제의 역사적 기원과 전개

고 원 | 서울과학기술대학교

해방 후 탄생한 헌정체제(48년 체제)의 역사적 기원에 대한 기존의 해석들이 긍정적 측면 혹은 부정적 측면의 일면만을 부각시켰다면, 이 글은 48년 체제가 갖고 있는 모순적 이중성에 주목하고, 그것의 원형적 내용이 일제 강점기에 형성된 대중정치운동의 맹아적 동력에서 기원한다고 말한다. 즉 일제 강점기에 조선사회에는 역동적 저항의 전통과 역동적 순응(적응)의 전통이라는 성격이 아주 판이한 대중사회의 두 가지 동력형태가 생겨났는데, 그 같은 이중성의 구조가 해방 후 정치공간에도 투영되어 헌정체제의 특징을 강력하게 규정하였다는 것이다. 48년 체제는 양자 요소 사이의 전면적 대결 과정을 거쳐 도달한 타협의 산물이었다. 하지만 그 타협이란 폭력과 배제를 통해 강제적으로 부과된 것이었으며, 반공국가연합에 대한 인정과 시민적·정치적 권리의 부여 간의 교환이라는 형용 모순적 성격을 갖고 있었다. 이 때문에 해방 후 지금까지 헌정체제는 항상 불안정했고, 그 같은 불안정성을 제거하려는 시도들이 좌와 우 양쪽에서 마치 작용과 반작용의 관계처럼 반복적으로 이루어져 왔다. 그런데 그 같은 대립은 87년 민주화 이행을 합의함으로써 상대적으로 안정적이고 현실적인 체제에 도달한 것처럼 보였다. 그러나 이명박 정부의 등장 이후 최근 몇 년 사이에 한국인들이 경험한 민주주의의 급속한 불안정성은 헌정체제에 내재한 모순적 이중성의 구조를 극복했다고 볼 수 있는지 의문을 남긴다.

**주제어:** 48년 체제, 헌정체제, 일제강점기, 이중성, 역동적 저항, 역동적 순응(적응)

## I. 기존 연구와 문제의식

1948년 5월에서 8월 사이에 걸쳐 한반도 이남에는 이른바 48년 체제라고 불리는 하나의 헌정체제가 공식적으로 탄생하였다. 5월 10일 총선거를 통해 제헌국회가 구성되었고, 7월 17일에는 민주공화국의 헌법이 공포되었으며, 이를 바탕으로 8월 15일에는 대한민국정

부가 출범하였다. 그것은 단순히 중립적인 절차를 통하여 만들어진 것이 아니었고, 역사적 세력들 사이의 치열한 투쟁과 타협의 산물이었다. 하지만 여기서의 타협은 매우 불안정하고 길항적이며, 고도의 폭력과 배제의 과정을 통해 강제된 것이었다. 그런 만큼 48년 체제는 이중성을 가진 구조였다. 또한 '반공적 자유민주주의'라는 용어에서도 보이는 것처럼 형용모순으로 가득했다. 국가 형성의 주도세력은 철저하게 친일·친미적이었는데도 한편에서는 3·1 운동의 독립정신을 계승한 민족주의국가임을 내세웠다. 보통평등선거가 일시에 조기 실시되고, 상당히 급진적인 토지개혁법이 통과되었지만, 다른 한편에서는 반공의 이름으로 민주공화국의 헌법정치를 부정하고 질식시킬 가능성을 담고 있는 불안정한 구조였다. 일례로 반공질서를 고수하기 위하여 만들어 놓은 장치인 국가보안법은 어떤 면에서는 헌법보다도 더 대한민국의 이념적 기초와 실천을 담은 것이라 해도 과언이 아니었다(최장집 2005, 77).

그렇다면 이처럼 이중적이고 모순적인 헌정체제의 형성에 영향을 끼친 요인은 무엇이었는가? 48년 체제의 역사적 기원에 대해서는 대체로 세 가지의 해석이 존재하고 있다(박찬표 2008, 22-23). 첫째는 보수적 해석으로서 48년 체제가 구한말 개화파의 계보를 잇는 우파 민족주의자들에 의한 자유민주주의와 자본주의 수용의 결과라고 보는 관점이다(교과서포럼 2008, 143). 둘째는 건국이념으로서의 제헌헌법에 대한 적극적 해석을 시도하는 관점이다. 즉 제헌헌법은 임시정부로부터 시작되는 한국의 근대적 헌정혁명의 결과이며, 제헌헌법에서 나타나는 건국이념은 사회민주주의적 노선 또는 제3의 길이었다는 것이다(박명림 2003, 117, 122). 셋째는 실제 정치과정과 정치권력의 성격에 초점을 맞추어 48년 체제란 기본적으로 '반공체제'로서 냉전과 미소분할점령이라는 외생적 변수가 압도적 규정력을 발휘한 결과였다는 주장이다(박찬표 2008, 23).

그런데 이상의 여러 가지 해석들은 다음과 같은 문제점을 갖는다. 첫 번째 해석은 48년 체제의 냉전적이고 반공적인 요소가 자유민주주의의 본질적 요소를 질식시키고 왜곡함으로써 수차례나 실질적인 헌정중단으로 치달았던 역사적 경험들을 간과하고 있다. 두 번째 해석은 제헌헌법을 너무 단순하게 이상화하여 실질적인 정치 과정을 통해 탄생한 헌정체제의 이중성을 보지 못한다. 세 번째 해석은 외부로부터 부과된 냉전적이고 반공적인 측면만을 강조함으로써 48년 체제가 비록 매우 제약적인 상태에서 출발했지만 역사적 실천을 통해 전쟁, 빈곤, 독재를 극복해 나가는 과정에 대한 평가를 담고 있지 못하다.

아울러 이 해석들은 공히 대한민국 헌정체제의 탄생에 역사적 배경 조건이었던 식민시대의 유산이 어떤 영향을 미쳤는지를 거의 고려하지 않고 있다. 우리는 일제강점기에 형성

된 제도나 규범이 해방 후 국가형성 과정에서 만들어지는 제도의 원형으로서 끊임없이 복원되는 모습을 통해서 그것이 얼마나 지대한 영향을 끼쳤는가를 새삼 느끼게 된다. 해방 후 미국은 한국에 강력하고 영속적인 민주제도를 발전시키는 것을 목표로 미군정에 경제적·교육적 개혁을 시작하라는 지령을 내렸다. 우익 주도로 수립된 정부는 새 헌법을 통해 수많은 민주적 권리와 자유를 명기했으며, 국가기구의 분리와 권력억제 및 균형, 나아가 평등주의와 평화주의를 공언하였다. 그러나 일본 관료통치의 거대한 유산은 해방 후에도 고스란히 부활하였고, 관료통치기구는 대부분 과거 일본을 위해 일했던 사람들로 채워졌다. 나아가 해방 후 15년 이상이 흐른 뒤에는 과거 일제가 조선에 적용했던 국가주의적 동원 체제에 기초한 통치모델이 박정희를 통해 화려하게 부활하기도 했다.

그렇다면 과연 것처럼 일제강점기의 유산이 지속적이고 끈질기게 작용하는 힘은 어디서 기인하는 것일까? 일제가 조선에 부과한 식민지배의 영향력이 그만큼 압도적이었고, 해계 모니적이었을까? 조선 피지배대중들은 일제가 부과하는 지배 압력에 적나라하게 노출되고 그에 저항할 의지와 힘을 상실한 철저히 무기력한 존재들이었을까? 그래서 해방 후에도 한국에는 일제 식민지배가 남긴 정치, 경제, 사회적 유산이 그토록 강력한 힘을 발휘했던 것일까?

하지만 많은 역사적, 사실적 논거들은 이런 질문들에 대해 의문을 제기하게 만든다. 식민지배에 대한 많은 비교 연구들은 조선에 대한 일본의 식민지배가 다른 나라의 그것에 비해 매우 조악했음을 보여주고 있다. 따라서 그 같은 일본의 식민통치체제가 조선인들을 감화시키고 해방 이후에도 깊은 영향을 주었다고 볼 수는 없다. 그렇다고 조선인들이 일본의 식민정책에 수동적으로 순응한 것도 아니었다. 일제 강점에 대한 조선인들의 불만과 반감은 광범위하게 퍼져 있었다. 조선인들은 일제의 식민지배에 대응하여 적극적으로 활로를 개척하기 위해 움직였다. 결국 일제에 의한 지배 작용의 요인으로는 일제강점기의 유산이 해방 후에도 한국 사회에 광범위하게 부활하여 영향을 미치는 이유를 설명할 수 없는 것이다.

그렇다면 일제강점기의 유산이란 과연 무엇인가? 그리고 그 유산들이 어떤 모양, 어떤 방식으로 해방 이후 한국의 헌정체제 형성 과정에 영향을 미쳤을까? 이를 밝혀 보고자 하는 것이 바로 이 글의 목적이다. 이 글은 해방 이후 헌정체제 형성 과정에서 일제강점기의 유산이 미치는 영향을 내생적 요인에 중점을 두고 분석하고자 한다. 특히 여기서는 일제강점기에 형성된 대중정치운동의 맹아적 동력에 주목하고, 이를 조선인들의 '역동적 순응(적응)과 역동적 저항의 이중성'이라는 개념으로 설명하고자 한다. 즉 일제 강점 하에서 조선

사회에는 일제 식민통치의 일방적 작용으로 환원되지 않는, 성격이 판이한 대중사회의 두 가지 동력형태가 형성되는데, 이것들과 지배세력 사이의 상호작용이 식민시대 유산의 연속성과 단절의 양상을 규정한다는 것이다.

일제강점기의 유산이 한국의 국가형성에 미친 영향에 관한 지금까지의 연구들은 다양한 스펙트럼에서 이루어져 왔다. 그것은 크게 긍정적 입장과 부정적 입장으로 나눌 수 있다(김진균·정근식 1997, 17). 전자는 현재 한국 사회를 긍정적 시각에서 바라보면서 그것의 기원을 식민지 시기에서 찾는 입장이다. 여기에는 식민지 근대화론이 전형적으로 해당되며, ‘강한 국가론’, ‘개발국가론’ 역시 식민지 유산의 긍정적 영향을 암시하는 연구들이라 할 수 있다. 반면에 후자는 현재의 한국 사회를 극복해야 할 것이 많은 사회라고 비판적으로 보면서, 그 부정적 현상의 기원이 식민체제에서 유래한 것이라고 파악한다. ‘수탈론’, ‘억압론’으로 불리는 식민지 유산의 부정적 영향을 강조하는 연구들이 여기에 해당된다고 할 수 있겠다.

그런데 그 같은 지금까지의 연구들은 크게 두 가지 점에서 미흡했다. 첫째, 기존의 연구들은 연구방법론의 측면에서 볼 때, 대개가 일제에 의한 강점과 지배(억압)라는 의도의 측면에만 주로 주목함으로써 연구의 폭을 제약해 왔다. 그 같은 관점은 일제 식민지배에 대한 연구에서도 ‘지배-순응’이라는 메커니즘을 일면적으로 강조하고, 대중 주체의 측면에서 작동하는 ‘적응’과 ‘저항’이라는 기제를 간과하게 만들었으므로 국가 형성 과정에 대한 분석에서 매우 중요한 요소들을 담아내지 못해 왔다. 이는 경험적 현실에 대한 설명력에서 몇 가지 중요한 의문을 제기하지 않을 수 없게 만들었는데, 예를 들어 일제에 의한 식민지배의 억압과 수탈이라는 기제에 주로 주목하는 관점에서는 해방 직후부터 분출되어 나타난 대중정치의 역동성과 그에 기초하여 이루어진 국가 형성의 복잡성을 설명해 내지 못한다.

둘째, 기존의 연구들은 일제 식민지배 하에서의 국가질서의 경험들이 해방 후 48년 체제의 형성 및 전개와 어떤 관계를 갖는지에 대해서 많은 관심을 갖지 못했다. 지금까지 대한민국 헌정체제 형성에 관한 연구는 대부분이 해방 이후부터를 기점으로 하고 있다. 아마도 거기에는 일제 식민지배 시기를 국가 질서로 볼 수 있느냐에 대한 의문이 작용한 면도 있을 것이다. 그러나 48년 체제는 좋건 싫건 일제강점기에 이루어진 정치적 경험과 세력관계로부터 커다란 영향을 받았다.

그러므로 이 논문에서는 지금까지 진행되어 온 연구의 이상과 같은 문제점들을 유의하면서, 일제강점기의 유산이 한국의 국가 형성 과정에 어떤 영향을 미쳤는지를 헌정체제의 전개라는 맥락에서 살펴보고자 한다.

## II. 헌정체제의 이론적 개념과 연구 방법

헌정체제(constitutional regime)란 크게는 사회구성원들의 지속적인 상호작용과 합의가 응축되어 나타난 권리관계의 질서라고 정의할 수 있다. 헌정체제라는 개념의 기저를 관통하는 헌정주의의 의미는 첫째, 정치적 실체에 기원을 부여하고 그것의 본질과 주요 목적을 규정하는 행위는 협동적 개인들의 자발적이고 합리적인 행위의 결과이자, 둘째, 공동체의 통치제도와 절차에 형태를 부여하여 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).

이 같은 원리 위에서 근대사회의 헌정체제는 권리관계에 대한 사회계약의 산물로 정의되는데, 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 협정이자 자발적인 행위라는 점에서 공정하고 정당한 계약의 의미를 갖는다(Mueller 1996, 61). 요약컨대 헌정체제란 여러 사회세력들 사이의 끊임없는 투입과 응축을 통해 국가의 정치와 경제의 체제방향에 관해 장기적으로 지속되는 계약을 체결한 결과이며, 사회의 작동을 규제하고 미래의 방향을 지시해 주는 역할을 한다.

제도라는 관점에서 헌정체제를 정의할 때에는 좁은 의미와 넓은 의미의 개념으로 나뉜다. 좁은 의미의 헌정체제란 “정치사회와 국가 사이의 권력관계를 규정하는 제도의 세트”로서 ‘헌법체제’와 ‘정당체제’의 총체를 일컫는 개념이다(선학태 2000, 75). 즉 국가의 지배체제 내지 통치체제, 국가의 조직 형태를 지칭하는 개념이다(신영란 2007). 반면에 헌정체제를 좀 더 넓게 정의하면, 국가-사회의 통합 체제라는 관점에서 국가의 조직형태뿐만 아니라 국가와 사회의 관계, 경제적 생산양식 및 경제적 갈등구조, 사회세력 간의 역학구조까지를 포함하는 개념이 되는 것이다. 그러므로 헌정체제를 연구대상으로 삼는다고 했을 때에는 연구의 주요 관심사가 무엇이나에 따라 개념의 수위를 정할 수 있다.

이 논문에서는 일단은 헌정체제라는 개념을 주로 국가의 지배체제 내지 통치체제라는 좁은 의미로 사용하고자 한다. 그럼에도 불구하고 통치체제로서의 헌정체제라는 개념을

넓은 의미의 개념과 완전히 분리해서 사용하게 되면 중요한 맥락을 놓칠 수 있다. 예를 들어 어떤 두 개의 나라가 동일하게 대통령제라는 정치체제 형태를 채택하고 있다고 해도, 각각의 힘의 균형 구조가 어떻게 이루어져 있는가에 따라 헌정질서의 작동방식이 매우 상이하게 나타나기 때문이다. 그래서 국가영역과 사회영역 간의 힘의 균형이 있는 미국 같은 나라에서는 삼권분립이 잘 지켜지는 민주적 대통령제가 나타나지만, 국가의 권력기구가 사회에 비해 과대 성장되어 있는 탈식민 후진국들에서는 독재화된 대통령제가 나타나는 것이다. 의원내각제 또한 집권당 내부의 권력구조가 구심적인 나라에서는 강력하고 안정된 정부를 탄생시키지만, 집권당 내부의 권력구조가 원심적인 나라에서는 불안정한 정부를 탄생시키는 것이다(이정복 2006, 512). 따라서 헌정체제를 좁은 의미로 한정하여 연구 대상으로 한다고 하더라도 그 근처에 흐르는 맥락을 잘 파악하지 않으면 안 되는 것이다.

이상과 같은 관점에서 파악할 때 헌정체제는 국가 형성에 관한 연구에서 중요한 의미를 갖는다. 즉 헌정체제라는 개념은 국가형성의 중요한 제도적 특성을 폭넓게 보여주면서도 국가질서의 가장 중요한 핵심인 권리관계의 합의 형성을 둘러싸고 벌어지는 사회 제 세력 간의 정치적 영역에서의 상호작용(김홍우 1997, 203-204)을 긴 역사적 맥락 속에서 볼 수 있게 해준다.

본 연구는 대한민국 헌정체제의 형성 과정을 크게 일제 하 식민지배의 시기, 해방 후 미군정의 시기, 그리고 대한민국정부 수립 및 이후의 시기로 나누어 살펴본다. 단 정부수립 이후의 시기는 현재까지의 시기를 모두 다루지 않고 주로 제1공화국의 시기에 국한하여 출범과 붕괴 과정을 다루고자 한다. 그리하여 이들 각각의 시기들에서 보이는 국가체제의 특징은 무엇이고, 또 그것들 사이의 연속성과 단절이 무엇인지를 체제동학의 관점에서 구성해 보고자 한다.

### III. 일제강점기의 통치체제와 조선인들의 이중적 대응

조선은 전국 방방곡곡 어디서나 치안을 장악하고 있는 일본군에 의해 철통같이 옥죄었고, 그 억압 수법은 식민지 인도, 아프리카, 동남아시아 어느 곳보다도 훨씬 잔인하고 지독했다. 조선은 형식상으로는 일본 내각 총리대신의 관할 하에 있었지만, 실제로는 총리대신의 감독도 미치지 않는 곳이었다. 총독은 행정적으로 거의 전권을 휘둘렀으며 식민지배가 끝날 때까지 직접 천황에게 상주했다. 입법은 정령(政令), 부령(府令), 총독의 명령이나

포고에 의해 행해졌는데, 총독의 입법권능은 의회의 그것과 대등한 것이었다(Henderson 2000, 135-136). 총독은 사법권의 행사에 있어서도 1년 이하의 투옥과 200원 이하의 벌금은 재판 없이 집행할 수 있는 권한을 가졌다.

조선 내부에는 의회가 없었고, 임명된 관리들이 전제적으로 통치했다. 식민통치체제는 매우 중앙집권적이었고 견제와 균형이 전혀 작동하지 않는 관료적 행정체제였다. 일본군 외에 식민시기 마지막 10년 동안 약 24만 6,000명의 일본 공무원과 전문가들이 2,100만 명의 한국인들을 통치했는데, 1937년에 프랑스가 2,920명의 행정요원과 1만 1,000명의 정규군으로 1,700만 명의 베트남인들을 통치한 것이나, 영국이 대부분의 식민지에서 그 보다 (인구비례로 보아) 훨씬 적은 수의 행정력과 군사력으로 통치한 것에 비하면 매우 방대한 규모였다(Cumings 2001, 218). 그들은 이 같은 식민통치 방식을 행정능률주의로 포장했으며, 정치의 공간은 철저히 봉쇄되었다. 일본의 조선 통치 초기에는 헌병대가 억압수단의 핵심이 되었고 경찰은 그 관할 하에 배속되었다. 1919년 8월 헌병대가 폐지된 후에는 경찰이 통치의 핵심 수단이 되었다. 경찰의 수는 1911년 6,222명에서, 1919년 1만 4,000명, 1941년에는 전투경찰을 포함해 약 6만 명으로 늘어나 조선인 400명당 1명꼴이 되었다(Henderson 2000, 145-146). 그런데 경찰의 역할은 통상 치안만을 담당하는 그런 존재가 아니었다. 경찰은 세금 징수, 보건조치, 소금·장뇌·아편 등의 전매품과 관련된 업무, 나아가 도로 및 관개의 개선을 지휘하고, 농부들에게 새로운 식물종자를 소개하며, 교육과 지방산업의 발전을 장려하는 역할까지를 담당했다. 일본의 식민지 조선은 일종의 경찰행정국가였던 셈이다.

조선인들의 참정권은 조선 내부에 의회가 존재하지 않고, 통치자인 총독도 일본 본국으로부터 임명을 받기 때문에 당연히 제약을 받지 않을 수 없었다. 식민통치 초기에 일본이 인정한 유일한 정치적 길치레는 중추원, 즉 65명의 귀족 내지 친일인사들로 구성된 중앙자문회의로서 실질적인 활동이 전무했다(Henderson 2000, 172). 1920년 이래 참정권에 관한 논의가 일부 진전되기는 했다. 당시에는 본국 의회에 식민지 의원을 참가시키는 방식과 식민지 총독의 감독 하에 식민지 의회를 두는 방식이 거론되고 있었다. 하지만 그런 논의는 실질적인 유효성이 거의 없이 지방자치제와 비슷한 기구를 자문기관의 형태로 설치하는 정도가 고작이었다. 하지만 그것조차도 일본인들이 많이 거주하고 있었던 곳에서만 선거에 의해 의원을 뽑았을 뿐 보통의 경우는 모두 임명제에 의해 충원되었다. 그러다가 1930년대에 이르면 전시총동원체제의 강화와 함께 조선인들의 병역 부담 문제와 연관되어서 본격적으로 거론되었다. 그리하여 자치권의 범위를 확장시키는 듯한 조치를 취하는

데, 도·부 및 지정면의 자문기관을 의결기관으로 하고, 임명제였던 면 협의회는 자문기관의 성격과 명칭은 그대로 둔 채 새로이 선거제를 도입하였다. 하지만 그 내용을 보면 주민 대다수가 조선인으로 이루어진 보통면의 면 협의회를 자문기관으로 그대로 유지하고 있고, 선거권 부여의 대상도 연간 5원 이상의 납세자에게 국한하는 제한선거를 실시하였으며, 또 의결기관으로 바뀌었다고 해도 의장은 종전대로 행정기관의 장이 겸임하였고, 행정기관의 장은 의원의 3분의 1을 임명할 수 있었다(최유리 1997, 215-220).

바로 이상에서 살펴본 것처럼 조선에서 일본의 식민통치체제는 관료 통제적이고 억압적이었으며, 가혹하고 인색했다. 이런 식민통치의 기조는 해방 시기까지 변하지 않고 지속되었다. 일본의 통치체제 속에서 조선인들은 정치적 경험과 능력을 쌓을 수 있는 일체의 기회를 봉쇄당하고 있었다. 그런데 강대국의 힘으로 주어진 해방공간에서 세계적으로도 유례없이 강렬한 대중적 정치경쟁의 공간이 어떻게 열리게 되었을까? 그것이 어느 한 순간에 하늘에서 푹 떨어져 생긴 것이 아니라면 강점기의 어떤 것이 영향을 미쳤을까? 그것이 일본의 식민통치의 작용만으로 설명이 어렵다면 결국 대중의 내생적 조건에서 요인을 찾아야 한다. 실제 조선인들은 일본의 식민지배정책에 수동적으로 순응하지만은 않았다. 조선인들은 일체의 식민지배에 대응하여 적극적으로 활로를 개척하기 위해 움직였다. 그러나 조선인들의 일본 식민정책에 대한 반응은 역동적 저항과 역동적 순응(적응)이라는 극단적이고 대조적인 양면성을 띠고 나타났다.

먼저 하나는 일본의 식민지배에 대한 조선인의 저항이 매우 끈질기게 지속되었고, 민족주의가 꾸준히 발전해 갔다는 사실이다. 일본의 식민지배에 대한 저항은 식민화 초기부터 격렬하게 진행되었다. 대표적인 것이 50만 명이 참가하여 7,500명 사망과 4만 5,000명 체포를 낳은 1919년의 3·1 항쟁이었다. 3·1 항쟁은 “긴밀하게 맺어진 전국적 조직은 비록 일시적인 것이긴 했지만 면 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”했고, “서구적인 사고로 민족적 반응을 보인 첫 사례이며 조선인의 결의가 거족적이라는 것을 수 세기만에 처음으로 증명했다”(Henderson 2000, 148-151).

그리고 이 항쟁을 통하여 조선에는 최초의 민주적 헌정권력의 원형이 창출되었다. 3·1 항쟁의 정신에 따라 수립된 대한민국 임시정부는 민중들의 새로운 사회계약에 대한 요구가 투입된 한국 최초의 근대 공화주의 정체였다. 1919년 4월 수립된 임시정부는 군주주권

을 부인하고 국민주권국가의 수립을 헌법을 통해 선포하였다. 그것은 3·1 운동이라는 민족주의적, 자유주의적 대중운동의 산물로서 권력분립과 시민권 사상을 규정하였고, 민족주의·공화주의의 사상을 내화하였을 뿐만 아니라 한국에서 군주체제, 왕조체제에 대한 제도적 종언을 고하였다(박명립 2003, 116). 3·1 항쟁에서 파생된 대중정치운동의 물줄기는 그 후에도 국내외에서 끊임없이 이어져 나갔다. 1920년대에는 민족운동과 사회주의운동이 빠르게 확산되었으며, 국내에 사회주의와 민족주의의 합작운동체인 신간회가 결성되기도 했다. 일본의 만주침략이 노골화된 1930년대에는 해외에서의 독립운동이 끈질기게 지속되었다.

조선의 대중들은 다른 나라의 피지배대중들에 비해 상당히 저항적이고 역동적이었다. 조선인들은 일본의 또 다른 식민지인 타이완과 현격한 대조를 이를 만큼 저항적이었다. 그래서 한 미국인 여행자는 “타이완에는 일본 옷을 입은 사람들이 꽤 많지만 한국에서는 계단을 신고 기모노를 걸친 사람을 본 적이 없다”고 하면서, 한국에는 “독립문제”가 중요하지만 “타이완에서는 독립문제가 고려된다 하더라도 분명코 희망이 없거나 심지어 생각할 가치도 없는 것으로 여겨졌다”고 썼다(Frank 1924, 183-184; Cumings 2001, 220 재인용). 일본이 1931년 만주를 침략하여 합병했을 때 중국인들과 한국인을 포함한 강력한 유격대의 저항에 부딪쳤는데 그 수는 족히 2만 명 이상이었던 것으로 추정된다. 1930년대 말까지만 해도 만주의 지방경찰은 유격대의 수중에 완전히 장악되어 있었다고 한다. 커밍스는 중국 소식통을 인용하여, 인구비례로 볼 때 한국인 저항자들의 비중이 한족을 포함한 다른 어떤 민족의 경우보다 훨씬 높다는 것을 발견했다고 말한다(Changyu Piao, in Suh and Shultz 1990, 64; Cumings 2001, 227 재인용). 일본 관리들이 당시 보고한 정보보고 문헌에 의하면 간도지역의 한국인들을 “사악하고, 반란적이고, 반일적”이라고 묘사하고 있으며, “(일본인을 도운) 좋은 사람은 소수”라고 쓰고 있다(Cumings 2001, 228-229). 이처럼 끈질기게 지속된 저항의 동력은 해방공간에서 대중정치적 폭발의 중요한 한 가지 요인이었다. 그레고리 헨터슨은 이에 대해서 다음과 같이 묘사하고 있다. “대중적 행정국가였음에도 불구하고 정치는 쇠퇴하지 않았다. 민족주의가 일어나 전면에 모습을 나타냈다. 처음으로 한국사회의 절대다수가 증오스런 외국 지배라는 사실에 단결할 수 있는 하나의 이념을 가지게 됐다. 독립운동의 규모가 작고 응집력을 갖지 못해 상대적으로 실패하긴 했지만, 결코 그것을 말살할 수는 없었다는 점이 이 이념의 존재를 말해 주는 것이다.”

하지만 조선인들의 일제에 대한 태도가 일면적이고 단일한 성격을 띠고 표출된 것만은

아니었다. 즉 조선인들이 일제 식민지배에 대해 나타난 또 하나의 역동적 반응은 저항과는 전혀 성격을 달리하는 또 다른 모습을 띠고 나타났다. 그것은 역동적 순응이라고 불릴 수 있을만한 현상이었다.

그 같은 움직임은 일제가 만주와 중국침략을 본격화 하면서 형성된 전시동원체제하에서 선명하게 드러났다. 1938년 국민정신총동원조선연맹이 조직되고 진주만 공격 이후 대동아공영권을 위한 총동원이 가속화될 때 조선의 대중사회는 이에 편입됨으로써 자신의 생존을 개척하는 수단으로 활용하려 하기도 했다. 식민당국은 총 250만 명의 회원을 거느리는 약 3,245개의 청년조직을 결성했고, 바로 여기서 태어난 조직형태가 해방 후 정치공간에서 우익세력의 지지기반으로 광범위하게 활용되는 결과를 낳았다(Cumings 2001, 250).

그런데 조선 대중사회의 그 같은 반응은 거의 항상 관(官)과의 관계 속에서 설명된다. 헨더슨(2000, 178)의 표현을 빌면, “국가는 대중사회에 대해 경찰을 이용한 억제력이 필요하게 됐고, 거꾸로 사회 쪽에서는 하층계급이 출세하는 가장 중요한 수단의 하나로 경찰을 이용했다.” 구체적으로 1927년 기준으로 총독부 중앙정청의 전 직원 가운데 약 2만 8,500명이 일본인이고, 조선인은 1만 6,000명인데 그나마 거의 전부가 낮은 직급이었다. 3급 이상 134명의 관리 중에 조선인은 단 5명에 불과했다(Henderson 2000, 178). 하지만 전시체제가 다소간의 변화를 가져왔다. 일본은 조선인의 전시동원을 위해 틈새를 약간 넓혀주었다. 일본의 식민통치 마지막 10년 동안에 조선인들은 중앙정부, 지방행정기관, 경찰 및 사법기구, 경제계획기구, 은행 같은 곳에 편입되었다. 이즈음 조선인은 이미 총독부 경찰의 40~50%에 이르렀다(Cumings 2001, 251). 조선인들은 군대에서도 자신의 입지를 찾기 위해 매우 적극적이었는데, 만주군은 중간급 정도의 특권을 가진 일본제국의 협력자로 출세하는 데에 중요한 기회 공간이었다. 1944년 전쟁이 끝날 무렵에는 낮은 직급에 불과하지만 그 이전에 비해 많은 조선인들이 장교가 되었다. 이때가 일본의 식민통치 기간 중 가장 가혹했고 고통스러운 시기였지만, 조선의 대중들은 이처럼 전시동원체제로 열린 약간의 출세 기회를 잡기 위해 매우 적극적으로 움직였다.

경제 분야에서도 전시경제체제를 이용하여 커다란 자본을 축적한 경성방직, 화신백화점 같은 조선인 재벌들이 등장하였다. 이 같은 현상을 일제와 연계된 세력에게만 부여된 협력의 대가라고만 부르기에는 좀처럼 설명되지 않는 부분들이 넓게 산재해 있었다. 그것은 일제가 전시동원체제의 효과적 작동을 위해 불가불 공간을 열어준 측면도 있었지만, 일본은 본질적으로 조선 내부의 근대화와 경제발전을 촉진할 정치경제적 체제를 만들 의지

와 역량이 없었다. 오히려 더 중요한 점은 조선인들 스스로가 그 같은 공간을 적극적으로 개척하고 자기 영역을 넓혀 나갔다는 점이었다.

그리고 일제에 대한 적극적 협력행동과는 내용이 많이 다르긴 해도, 그 같은 분위기가 거대한 대중적 이익행동의 분출로 나타났다는 점은 아주 주목할 만한 것이다. 이때를 기점으로 만주에 불어 닥친 조선인의 이민 열풍, 광산 투기 열풍으로 표상된 대중의 집단욕망은 역사적으로도 매우 기이하고 유례 없을 정도로 대단한 것이었다. 그래서 이 시기를 적은 문헌들은 그런 열풍에 좌우가 따로 없었다고 말할 정도였다. 바로 이처럼 저항적 민족주의와는 또 다른 형태의 조선인들의 능동적인 움직임이 생겨나 하나의 흐름을 만들었던 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본 식민지배 시기를 통해 조선에는 내용과 성격이 상이한 두 개의 기질에 기반을 둔 대중사회의 동력이 형성되었으며, 여기서부터 해방공간에서 나타난 치열하고 참담한 대중적 분열의 씨앗이 배태되었다. 그것은 중앙집권적이고 관료적이며 억압적인 행정국가를 추구했던 일본의 식민지배로 환원되지 않는 대중사회의 내생적 정치운동의 성격을 지닌 흐름이었다.

#### IV. 미군정 시기 통치체제와 일제 강점기 유산의 재생산

일본의 식민시대에 형성된 조선인이 가진 이중적 역동성의 모습은 해방공간과 그 후 현대사의 전개 과정에서 한국의 헌정체제 형성에 깊이 각인되었다. 이중적 역동성은 박명림이 해방 후 정국을 설명할 때 사용하는 ‘대쌍관계 동학’(interface dynamics)<sup>1)</sup>이라는 역사적 개념에 그대로 접맥되었다. 이 같은 체제동학의 구조 속에서 해방 후에 대중들은 끊임없이 유동하면서 역동적인 탈바꿈을 이뤄나갔다. 조선인이 지닌 역동적 저항과 순응(적응)의 이중성에 의한 대립 갈등은 남한(한국)에서는 후자, 북한에서는 전자의 승리로 귀결되었다. 남한의 경우 일본제국이 사라졌음에도 불구하고 그 같은 체제동학을 통해 강점기의 유산이 광범위하게 부활되어 나타났다.

1) 대쌍관계 동학이란 졸버그(Aristide Zolberg)에게서 빌어온 개념인데, 한국에서는 1948~50년 사이에 남한과 북한 각각에 형성된 성격이 상반된 두 개의 분단국가가 서로의 체제에 심대한 영향을 주어 서로를 강화시키고, 또 그것이 남북한 전체로서의 대결체제를 강화시켜 나가는 동학적 질서를 말한다(박명림 1996, 68-74).

해방 후 한국의 사회상황은 하지 장군의 국무부 정치고문인 베닝호프가 워싱턴에 보낸 보고서에 나와 있듯이 “불꽃만 튀어도 폭발할 화약통”과 같은 것이었다(김인걸 1998, 35). 그것은 일제하에서 강요되어 온 정치적·사회경제적 억압과 줄기차게 이어져 온 항거의 경험이 결합된 결과였다. 이런 분위기를 타고 제일 먼저 주도권을 쥐 쪽은 좌익세력들이었다. 해방 직후 한 동안 조선 대중들은 70% 이상이 좌익 및 중도좌익의 대안을 지지했다(김인걸 1998, 76-77). 그러나 그것은 한 측면이었다. 과거 일본의 식민지배에 협력하며 출세와 부를 모색했던 집단들, 일본에 협력행동을 하지는 않았지만 반공주의 노선을 견지했던 집단들 우익세력들의 완강한 저항 또한 만만치 않았다. 이들은 처음에는 대중적 지지에서 좌익세력에게 밀렸지만 매우 기민하고 집요하게 움직였으며, 점차 좌익을 밀어내며 세력을 확장해 가고 있었다. 우익세력은 역동적 순응의 능동적 실천을 통해 미군정에 적극적으로 밀착·종속됨으로써 미군정의 선택을 제한하고 유도했다. 바로 이런 두 진영의 세력이 팽팽하게 맞서며 해방공간을 정치적으로 치열하게 만들어 갔다.

해방 후 한반도의 남쪽에는 미군의 점령과 진주가 이루어졌고, 곧이어 군정이 설치되었다. 미국은 중경의 임시정부기구나 인민공화국의 급조된 통치기구를 이용하기를 거부하고 남한에 대한 직접통치를 결정하였으며, 미군정은 그 같은 결정의 산물이었다. 미군정기구는 초기에는 일제총독부기구를 거의 그대로 답습하였다. 1945년 10월 15일 경 미 군정청에는 최고집행관으로 일제총독부의 총독과 정무총감에 해당하는 최고사령관, 군정장관, 민정장관이 있었고, 이들을 돕는 기구로 일제 총독부의 총독관방 및 국에 해당하는 비서실과 국이 있었다(이정복 2006, 20). 그러다가 1946년 3월과 1947년 7월 두 차례에 걸쳐 많은 변화가 일어났다. 특히 1947년 7월에 이르러서는 남조선과도입법의원과 법원이 설치됨으로써 입법, 사법, 행정의 어느 정도 분리된 삼권분립의 통치형태를 갖추기 시작했다. 또 중앙행정기구를 13부 6처로 개편하였는데, 이는 1948년 8월 수립된 대한민국정부의 행정기구에 거의 근접한 모습을 띠게 되었다. 그러나 남조선과도입법의원은 독자적 입법권을 완전하게 행사하지 못했고, 군정장관도 독자적 입법권을 행사할 수 있었다. 법원은 3심제 형태를 갖추긴 했으나 법원의 행정을 행정부 소속인 사법부에서 담당하고 있었기 때문에 엄격한 의미에서는 삼권분립체제라고 말할 수는 없었다(조기안 2003, 68). 게다가 미군정은 통치기구를 거의 민주적으로 운영하지 않았다. 법률의 적용에서 집회, 출판, 문서배포의 권리는 우파에게만 보장되었고, 좌파는 엄격한 통제를 받았다. 사법재판에서도 좌파에게는 전언에 의한 증거와 협박에 의한 증언이 근거가 되었던 반면, 우파에게는 고문치사를 한 경우에도 약간의 벌금만 선고되었다. 경찰 안에서는 일제 강점기에 행해졌던 극악한 고

문수법들이 여전히 횡행하였다(Henderson 2000, 228).

미군정 시기의 행정조직은 일제 시기와 비슷하게 중앙집권적이었고 규모에서도 방대했다. 미군정 시기에 국가기구가 중앙집권화된 이유는 군정조직의 기반이 된 식민통치기구가 이미 중앙집권화되어 있었으며, 미군정 당국도 주둔 사령과의 통제를 용이하게 하기 위해 중앙집권화를 조직의 원칙으로 삼았기 때문이었다(안진 1996, 204-205). 그래서 주한미군 사령관은 입법, 행정, 사법의 전권을 장악하고 있었으며, 군정경찰과 국방경비대, 지방행정조직에 대해서도 강력한 지휘통제권을 행사하였다. 또 중앙행정기구의 부처조직은 일제 시기의 8국 1관방에서 개편을 거듭하여 1946년 9월에는 20개 부처와 117개 국으로 확대되었다. 미군정은 한국 사회의 질서 유지에 정책의 우선순위를 두었기 때문에 강제력동원조직인 경찰·군·사법기관에 의존해서 군정체제를 이끌어 나갔다.

그 중에 군정경찰은 치안유지 뿐만 아니라 양곡 공출 등 그 업무영역이 광범위했고, 소요와 반란을 진압하는 군사적 역할과 우익세력을 지원하는 정치적 역할도 수행했다. 미군정은 처음에는 경찰 권력의 축소와 민주화를 목표로 경찰개혁 조치를 추진했다. 그러나 그 같은 조치들은 거의 성과를 거두지 못하였고, 오히려 경찰에 대한 의존도를 높여 갔다. 경찰의 역할 증대에 따라 경찰조직은 그 규모가 비대화되었으며 조선총독부 말기의 경찰력을 능가하였다. 그래서 해방 직전 남북한을 통틀어 경찰인력은 총 2만 6,600명이었으나, 10월 폭동 이후인 1946년 말에는 남한만 2만 5,000명으로 증가했고, 대한민국 정부수립 전후에는 3만 4,000명으로 급증했다. 게다가 미 군정청은 해방 후 국민들에 의해 쫓겨난 친일경찰들을 대거 복귀시키고, 정책·조직·인사 면에서 고도로 중앙집권화된 국가경찰체제를 확립했다(조기안 2003, 98-99).

미군정 시기의 남조선과도입법의원은 근대적인 의회제도는 아니더라도 형식적인 면에서 의회민주주의를 시작했다는 점에서 의의가 있었다. 그러나 실질적 의미에서 미군정기구는 대한민국 행정부가 발전되어 나온 기반이 되었으나 입법부인 국회의 기반이 될 만한 입법기구는 미군정기간에 설치되지 않았다고 봐야 한다(이정복 2006, 27). 남조선과도입법의원은 1946년 12월 출범하였다. 입법의원은 총 90명으로 구성되었는데, 그 중 절반은 선거에 의해서 선출되었고, 나머지 절반은 주한미군사령관이 임명하는 관선의원이었다. 그것의 주된 기능은 입법기능이었는데, 1948년 5월 19일까지 활동 기간에 심의된 법률안이 50여 건, 통과되어 공포 시행된 법률이 11건이었다. 그에 비해 군정청에서 제정 시행한 법률안은 80건에 달했다. 군정장관은 관선의원을 선출할 수 있을 뿐만 아니라 입법의원을 해산할 수 있고 법률안에 대한 거부권을 행사할 수 있었기 때문에 남조선과도입법의원은

권한에서나 활동 내용에서 극히 제약적이었다고 볼 수 있다.

미군정체제의 사법기구는 행정기구와 마찬가지로 일제 강점기의 기구를 골간으로 하여 재편된 것이었다. 미점령군은 진주 직후 치안유지법, 정치범 처벌법, 경찰의 사법권 등 악법을 폐지하였고, 형벌불소급의 원칙과 죄형법정주의의 원칙을 발표하기도 했다. 1947년 9월에는 법원을 행정기구로부터 독립시키기 위해 법원 재조직의 초안을 마련하고, 1948년 5월 4일에는 법원조직법을 확정하였다. 이 법에 따라 법원행정은 대법원으로 이관되었고 법원은 대법원, 고등법원, 지방법원, 간이법원의 4종으로 개편되었다. 하지만 미군이 한국 점령군에게 1945년 8월 29일자 Field Order 55, Annex7에서 일제 시기의 재판소를 이용하라는 지시를 하고 있는 데서도 암시되듯이, 미군정 시기에도 일제 때 사법조직의 기본 구조가 유지되었다(이정복 2006, 30). 또 같은 문서에서 일본 군국주의를 지지하거나 미 점령군의 점령목적에 반대하는 재판관들이나 직원들은 즉각 해고하고, 믿을 수 있는 후임자들을 임명하라는 지시에서 보이듯이 행정부에 종속된 기구를 벗어나지 못했다. 또 절대 부족한 사법 관리들을 충원하면서 주로 일제 시기 법률경력에 있는 사람들 위주로 하였다.

미군정은 점령 초기에 한국에 명확한 정책목표를 결여하고 있었다. 1945년 9월 7일 맥아더의 일반명령은 한국인들의 인권과 종교상의 권리를 보호한다는 언설뿐이었고, 국무부의 훈령 역시 “평화적이고 민주적인 기초 위에서 정치활동을 재건하려는 것”이라는 추상적인 미사여구에 그쳤다. 이 때문에 미군정은 한국 내의 어떤 사회세력과의 협의해야 할지도 정하지 못하였다. 미군정의 정책은 일제의 식민지배기구를 존치시키면서 현상유지를 하는 것이 큰 흐름이었다. 미국이 갖고 있는 유일한 정치 방침은 한반도에서 신탁통치를 실시한다는 정도였다. 1946년 1월 29일에서야 미국무부는 최초의 실질적인 정치지령을 내리는데, 요지는 과도정부수립을 위한 제1보로서 여운형과 김규식이 중심이 된 중도연립그룹을 결집하는 것이었다(Henderson 2000, 215). 그러나 중도연립그룹은 얼마 못가 1947년 7월에 힘없이 붕괴되고 말았다. 미·소공동위원회의 결렬과 여운형의 암살은 중도주의노선에 결정적 타격을 가하였다. 이는 중도연립그룹이 국제정세의 외적 요인과 인물의 명망에 주로 의존하고 있었고, 그 만큼 기반이 취약했음을 말해주는 것이기도 했다.

미국은 점령군으로서 해방 후 남한의 정치상황에 압도적 영향을 끼치고 있었음에도 불구하고, 미시적 국면 속에서의 정치상황은 미군정에 의해 주도되지 못했다. 미국이 초기에 결집시키려 했던 중도파들은 우파의 지배하에 있는 경찰들에 의해 끊임없이 위협받았으나, 미국은 이를 통제하지도 못했다(Henderson 2000, 218). 한국의 정치상황을 주도한 것은 오히려 우파와 좌파의 대중정치운동세력이었다. 미군의 점령 직후부터 한국에는 좌우

익의 대중정치가 폭발적으로 출현하였는데, 이는 수많은 정당, 청년단체, 직종단체에 기반을 두고 있었다. 이들은 처음에는 좌익성향을 보였지만, 1946년부터는 우익 성향이 득세하기 시작했다. 신탁통치를 둘러싼 국내외적 대립이 격렬하게 진행되는 속에서 정국을 주도한 세력도 우익의 대중정치운동이었다. 미국은 신탁통치안을 고수하면서 이승만, 김구 등이 이끄는 반탁운동의 거센 반발에 부딪치자 미 점령군에게 이승만, 김구 세력들과는 거리를 유지하면서 진보적 인사인 김규식, 여운형 등과 가까이 하라는 지시를 내리기도 했다. 하지만 우익세력은 독자 행동을 통해 좌익을 궁지로 몰아넣으면서 신탁통치문제로 창출된 정치공간을 자신에게 유리한 구도로 재편해 나갔다. 이렇게 해서 과거에 주로 친일파였던 우익들은 ‘친일 대 반일’의 불리한 구도를 극복하고, 자신을 ‘친미’, ‘반공’, ‘자유민주주의’의 정치적 외피로 포장하는 데에 성공할 수 있었다. 물론 이때의 자유민주주의는 극우반공주의와 동의어였으며 의사자유민주주의에 불과했다.

결국 이상과 같은 대중정치운동의 지형 조건에 의해 미국의 정치적 선택은 제약받을 수밖에 없었다. 좌익과 우익의 대립이 격렬해지고 폭력적 양상을 띠면서 미군정은 식민통치 기구를 강화하고 그에 대한 의존을 증대시켰다. 미군정 시기에 미국은 한국에서 공산주의의 확장을 저지하기 위해서라도 자유민주주의의 우월성을 입증해 보여야 했다. 그래서 미군정 시기 동안에 민주주의적인 제도와 기구들을 조립하려는 시도들이 행해졌으며, 이는 48년에 수립된 헌정체제의 형성에 결정적인 영향을 끼쳤다. 그럼에도 불구하고 미군정의 선택은 그 자신의 정치적 무관심과 무능력, 그리고 좌우의 격렬한 대결과 우익세력들의 강인함으로 인해 제약을 받지 않을 수 없었다. 그 결과는 현실적으로 일본 식민지배의 유산을 유지하고 그에 많이 의존하는 길을 걷는 것이었다.

## V. 48년 헌정체제의 이중성과 변화의 동력

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. 이런 변화의 와중에서 반공국가연합세력에 의한 단독정부수립 주장이 더욱 힘을 얻어갔으며, 결국 그 같은 주장은 1948년 5·10 선거와 8·15 정부수립으로 실현되었다. 그 같은 정치지형은 1950~53년의 전쟁을 거치면서 더욱 고착화되었다. 이러한 정치질서의 변동은

당연히 48년 체제의 성격에 지대한 영향을 미쳤다. 그것은 48년 체제에 반공주의적 자유민주주의를 내면화시킨 계기가 되었다(고원 2010, 61).

일제 식민지배로부터의 해방과 미국의 점령은 자유민주주의라는 정치체제를 도입하는 계기가 되었다. 남한의 지배엘리트들도 이러한 정치체제를 받아들이는 데 별다른 의의가 없었다. 미국의 입장에서 뿐만 아니라 남한 지배엘리트들의 입장에서도 자유민주주의는 자신들의 지배를 정당화시켜 주는 한편, 북한 공산정권의 정당성을 훼손시키는 이데올로기였기 때문이다.

하지만 당시의 한국 사회는 자유민주주의 정치체제가 필요로 하는 사회경제적, 문화적 조건과 정치적 조건을 갖추고 있지 못했다(이정복 2006, 55). 무엇보다도 해방공간에서 벌어진 좌우익의 대결 과정을 통해 등장한 극우적 정치지형은 자유민주주의를 외형적인 것에 불과하게 만들었다. 그것은 파이너(S. E. Finer)가 말하는 외양민주주의체제였다(Finer 1970, 441-461). 대한민국 정부의 수립으로 만들어진 헌법은 자유민주주의의 제도와 과정을 규정하고 있었으나 실제로는 독재를 위해 조작되거나 무시되었다. 한국의 정치체제는 남미와는 대조적으로 초기부터 고도로 위계적이고 중앙집권적이었다. 제1공화국 시기의 한국은 사회경제적 수준에 비해 과대 성장한 관료체제와 군대를 갖고 있었으며, 이들 기구들은 미국의 원조에 의해 유지되었다(이정복 2006, 56). 일본이 1945년에 한반도 전역을 지배하기 위해 보유했던 관료집단의 수가 16만 명이었다면, 1953년까지 이승만 정권은 일제 시기의 세배에 달하는 관료집단을 창출하였다(Henderson 2000, 249).

제헌헌법에 입각한 제1공화국의 대통령중심제는 삼부 간의 견제와 균형이 있는 미국식 대통령중심제와는 거리가 있었다. 실제 운영에서 국회는 대통령의 정치적 도구로 전락하였다. 그것은 정당체제 및 정당조직의 취약성에서 기인하는 바가 컸다. 우선 당시 한국의 정당들은 뚜렷한 사회적, 조직적 기반이 없이 유명 인물을 추종하는 명사정당이였다. 그런 만큼 정당의 공천권 행사나 운영도 정당 지도자 개인이나 소수의 손에 좌우되었다. 제1공화국 시기에 창당된 자유당도 이승만 대통령이 공천권을 가지고 있었기 때문에 국회의원들은 대통령의 정치적 방침을 철저히 추종하였다. 또 한국의 정당체제는 견제와 균형의 관계가 약했다. 해방 후 창당된 주요 정당들은 남로당처럼 불법화되거나 여운형, 김구의 암살과 함께 사라져 버림으로써 이승만에 대항할 수 있는 세력이 없었다. 김성수가 이끄는 한민당은 애초에는 이승만의 해계모니에 도전할 의사가 없었고 그와 협력하여 여당 역할을 하는 것이 목표였다.

제1공화국 시대의 법원은 국회와는 달리 대통령을 견제할 수 있는 권한을 헌법상으로

도 갖지 못했다. 대법원장은 미국처럼 대통령이 임명하였는데, 미국과는 달리 종신직이 아니라 10년의 임기직이었고, 다른 법관들도 마찬가지였다. 실제로 이승만 대통령은 집권 말기에 10년이 지난 법관들 중 일부의 연임을 거부하기도 하였다. 그리고 미국의 대법원과는 달리 제1공화국의 대법원은 위헌심사권을 갖지 못했다. 위헌심사권은 부통령을 위원장으로 대법관, 국회의원으로 구성되는 헌법위원회에 부여되었다(이정복 2006, 630). 거기다가 사법부 자체가 해방 후 새로운 인원의 충원과정에서 졸속으로 이루어지다보니 공법학적 지식을 크게 결여하고 있었던 것도 사법부의 견제 기능을 제약한 원인이었다.

그 외에 제1공화국의 헌법과 법률에 따라 1949년 이후 지방자치가 실시되었으나 지방 의회의원들은 자치단체장이나 중앙정부를 견제하기는커녕 오히려 당시 이승만 대통령이 주도한 개헌운동에 가담하여 국회를 공격하는 데 앞장서는 역할을 하였다(이정복 2006, 635). 또 한국의 이익집단들은 서구에서처럼 사회경제적 이해관계의 다양화에 따라 자신의 이익을 대변하기 위해 결성되었다기보다는 좌익에 대항하거나 정부의 정치적 동원에 부응하기 위해서 결성되었다.

이렇게 해서 제1공화국의 정치체제는 대통령을 정점으로 한 비대한 행정부에 집중된 통치권력, 대통령과 행정부의 시녀로서의 의회, 대통령에 종속적인 사법부, 유명무실했던 지방자치제도, 여당의 권력 기생적 성격과 허약한 야당, 어용단체화한 이익집단으로 구성되어 있었다. 그것은 일찍이 윤천주(1991)가 말한 “단극적 통치형”의 정치체제라고 할 수 있었다(이정복 2006, 638). 그것은 위계적이고 중앙집권적이었으며, 과대 성장한 관료체제와 군대로 나타났다. 이 같은 정치체제는 해방 후 미국의 영향을 받아 자유민주주의라는 외형적 체제를 도입하였음에도 불구하고 그 내용면에서는 일제 시기 식민지배로부터 유래한 통치유산이 반복적으로 재생산되어 왔음을 보여주는 것이었다.

일제의 패망과 미국의 점령, 대한민국정부의 수립 등 정치적 지배체제의 커다란 변화를 겪으면서도 일제강점기 유산이 지속적으로 재생산되어 온 데에는 그때부터 형성되어 온 강력한 이익정치세력이 존재했기 때문이었다. 이들은 일본과 미국의 지배에 적극적이고 능동적으로 밀착 종속해 들어감으로써 지배자의 선택을 유도하고 자신의 이익을 극대화시켜 왔다. 그들은 일제 식민지배 하에서와 마찬가지로 해방공간과 제1공화국에서도 미군정과 이승만 정권에 강력한 정치기반을 제공하는 대가로 지배 권력이 자신의 기득권을 보호하도록 유도하는 정치력을 발휘하였다.

정부수립 후 우파세력들은 좌익에 대한 테러 투쟁에서 한 발 더 나아가 ‘일민주의’를 지도이념으로 하는 국가동원 체제를 전 사회에 확립하고자 했다. 1949년에 이르면 남로당

이 사실상 완전 붕괴되는 상태에 이르렀음에도 불구하고 우파세력들은 왕조적 권력을 꿈꾸는 이승만의 요구에 부응하여 유사 국가 기구적 대중조직을 결성하고 사상통일, 공산주의 잔재 일소, 국방계획 협조 등 관제국민대회에 매일 같이 동원하였다. 학도호국단, 대한청년단, 국민회 같은 단체들은 그 같은 대표적인 기구였다. 그것은 이승만-경찰·행정조직-반관반민의 어용단체로 이어지는 통치 구조로서 ‘극우반공주의’에 ‘영도자 중심주의’와 ‘만인에 대한 만인의 투쟁’이라고 하는 방법론적 차원을 더한 ‘한국형 파시즘’의 전형이었다(강준만 2004, 215). 이는 결코 수동적으로 이루어진 대중동원이 아니라 이권과 감투를 얻고자 하는 우파 대중운동세력의 적극적이고 능동적인 순응행위의 산물이었다. 대한민국 정부 수립 후에도 일본의 식민지배 유산이 헌정체제 속에 광범위하게 부활하는 것은 바로 이처럼 강한 자생력을 가진 순응세력이 저항세력에 결정적 승리를 거두었다는 사실과 거의 조응한다고 말할 수 있다.

그런데 여기서 남는 또 하나의 문제는 이렇게 해서 탄생한 정치지형의 구조가 외형적으로는 반공극우연합의 형태를 띠었지만 내용면에서 헌정체제 전체의 근본적 성격이 극우적으로 전환된 것은 아니었다는 점이다. 역동적 저항과 역동적 순응의 이중구조는 우익세력의 결정적 승리에도 불구하고 대한민국 정부 수립 후에도 소멸되지 않고 헌정체제의 변동을 둘러싼 갈등과 대립으로 끊임없이 재생산되어 나타난다는 것이다. 이런 사실은 대한민국 정부 수립 과정에서 만들어진 제헌헌법이 어떻게 그렇게 진보적 내용을 담아낼 수 있었는가, 그리고 반공백색테러가 난무하고 극우세력의 전일적 지배가 완전하게 굳어진 것처럼 보이는 상황에서 불과 10년 만에 4월 혁명 같은 거대한 아래로부터의 폭발이 있었는지를 설명해 준다(고원 2010, 48).

1948년 새 정부를 구성하는 5·10 정초선거(定礎選舉)의 결과는 정치사회의 역학관계와 시민사회의 지향 사이에 여전히 불일치가 존재함을 보여주었다. 선거 결과 뽑힌 국회의원 당선자 198명 중 한민당은 겨우 29석에 지나지 않았고, 독립촉성중앙협의회(독촉)도 55석에 지나지 않았는데 반해, 무소속 당선자는 무려 85명에 이르렀다. 대체로 무소속의원들은 김구·김규식과 성향을 같이 하는 사람들로서 거의 전체 의석의 삼분의 일에 달했다(서중석 2007, 29). 바로 이런 결과로 구성된 제헌국회에 의해 제정된 헌법은 기본적으로 민주공화국, 국민주권, 기본권 보장, 권력분립 등 민주적 기본원칙들을 반영하고 인민의 기본권과 관련하여 균등의 원칙을 중시한 임시정부헌법의 정신을 계승했다(서희경 2008, 70).<sup>2)</sup> 다만

2) 제헌헌법의 전문 내용은 다음과 같다. “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한 국민은 기미

해방 후 미국의 압도적 영향과 우익의 득세라는 조건의 영향을 받아 자유민주주의라는 정치이념이 정치제도의 설계 과정에 많이 반영되었다. 그래서 제1공화국에서 채택한 정부형태는 행정부, 입법부, 사법부 간의 권력분립에 입각한 대통령중심제였다. 제헌헌법은 정부형태를 의원내각제를 가미한 대통령중심제로 함으로써 헌법상으로는 국회의 권한을 미국과 같은 대통령중심제의 국회보다 더 강하게 규정해 놓았다(이정복 2006, 630).

제헌국회는 개원 이후 진보적인 성향의 소장파 의원들이 국회를 주도하면서 반민족행위처벌법과 농지개혁법을 입법하여 시행하고, 때로는 이승만 정권을 궁지에 몰아넣을 지경이었다. 이는 대중들의 지지가 있었기 때문에 가능한 것이었다. 48년 체제는 비록 남한만의 단독정부의 형태로 출발했지만, 대중들은 극우반공국가연합이 아니라 온건하고 중도적인 진보세력들까지가 공존하는 정치체제를 지지했던 것이다. 1950년 치러진 5·30 선거에서도 전국 도시지역을 중심으로 중도와 선거바람이 강하게 불었는데, 이 때 조소앙, 재홍, 원세훈, 윤기섭, 오하영, 조봉암, 여운홍 등이 당선되었다(서중석 2007, 88-90). 대중들은 대한민국정부 수립으로 등장한 헌정체제를 추진하면서도 동시에 정치혁신을 요구했던 것이다(이국운 2008, 41). 그래서 이들 중도파들의 부상은 장래에 이승만 세력에게 중요한 위협이 될 가능성이 농후했다. 그런데 불행히도 곧바로 한국전쟁이 발발해 이들 다수가 납북됨으로써 이승만 세력은 그러한 위협으로부터 자연스럽게 벗어나게 되었다.

48년 체제 속에 내재한 아래로부터의 대중적 저항 행동을 반공국가연합체제 내로 가두는 데 외형적으로 성공을 거둔 것은 한국전쟁을 거치면서부터였다. 한국전쟁을 계기로 한국사회는 반공이 선악을 구분하는 기준으로 철저히 자리 잡게 되었다. 전쟁 과정에서 반공이라는 명분 아래 무수한 사람들이 단지 의심스럽다는 이유 하나만으로 철저히 거세되고 살상되었는데, 이 과정에서 나타난 국가테러의 잔혹성은 말로 표현하기 힘든 정도의 수준이었다. 이렇게 해서 반공주의는 자유민주주의와 거의 동일시 되었으며, 국민 내적 집단과 외적 집단을 가르는 정치적 기준이었다(박명림 1999, 74).

---

3·1 운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립 정신을 계승하여 이제 민주 독립 국가를 재건함에 있어서 정의, 인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의 제 제도를 수립하여 정치, 경제, 사회 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하며 각인의 책임과 의무를 완수케 하여 안으로는 국민 생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 국제 평화의 유지에 노력하여 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 확보할 것을 결의하고 우리들의 정당도 자유로이 선거된 대표로써 구성된 국회에서 단기 4281년 7월 12일 이 헌법을 제정한다.” 『대한민국 관보』 제 1호 1948년 9월 1일.

그런데 반공체제의 확립은 민중들의 요구를 위로부터 수용하여 내재화하는 수동혁명(passive revolution)의 강력한 조지들이 없이는 불가능했다.<sup>3)</sup> 그것은 지배세력의 주도로 이루어진 토지개혁이 단기간에 지주세력을 완전히 몰락시킬 정도로 세계적으로도 유례없이 강력했다는 데서도 보이는 것이었다. 또한 보통선거를 비롯한 민주적 권리들이 정부 수립 때부터 일거에 민중들에게 부여되었으며, 일찍부터 의무교육제도 등이 적극 추진되기 시작했다는 사실도 이를 엿보게 하는 것이었다(강인철 1999, 199). 이는 대중들이 반공국가연합의 편에 확실히 서는 것을 전제로 하여 주어진 일종의 정치적 교환이었다.

48년에 등장하여 한국전쟁을 거쳐 고착화된 헌정체제는 여러 세력들 간의 정치적 투쟁을 통한 타협의 산물이었다. 그러나 그 타협이란 이해관계의 당사자들 간에 자발적인 대화와 협상을 통해 도달한 결과가 아니라, 지배세력의 물리적 힘과 특정세력에 대한 배제의 과정을 통해 강제적으로 부과된 것이었다. 그런 만큼 타협은 불안정했고 길항적이었다. 매우 폭력적이고 배제적인 반공국가연합이 승리했다는 사실과 동시에 시민적·정치적 권리의 부여가 이루어졌다는 사실은 그 자체로 형용 모순적인 정치교환이었다.

전쟁은 이 같은 모순적 이중성을 우익적 방식으로 해결하는 계기로 작용했다. 전쟁의 발발로 인해 대중들은 정치혁신을 통해 헌정체제를 정상화하는 대신에 자신이 선출하고 추인했던 헌정체제를 수호하기 위해 반공을 용인했다. 이런 분위기 속에서 48년 체제는 출발 단계에서부터 헌법을 조작하려는 우익세력과 독재정권의 끊임없는 시도에 직면해야 했다. 한국전쟁이 끝나기도 전에 이승만 정권은 경쟁세력을 국가권력에서 축출하는 것을 시작으로 의회를 무력화시키고 자신의 집권연장을 용이하게 하기 위한 헌정질서의 변경을 시도했다. 이 과정에서 이승만은 정당과 의회를 우회하는 수단으로 국가후원 폭력단체들을 시켜 무정형한 시민사회의 대중을 동원하였다.

하지만 1950년대 중반부터 헌정체제를 정상화하려는 대중적 노력은 다시 재개되었다. 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 작정했

3) 여기서 수동혁명이란 그람시(Antonio Gramsci)가 사용하는 개념으로서, 지배체제가 위기에 처했을 때 부르주아지는 정치와 경제의 재조직화를 통해 기존 국가를 지지하는 역사적 블록을 가장 유리한 형태로 재편함으로써 자신의 지배를 새로운 형태로 재생산하는 것을 말한다. 그리하여 한 사회의 지배체제는 새로운 세력균형에 도달하게 되고, 헤게모니적 지배를 유지해 나가게 된다는 것이다(Gramsci 1978, 125-133).

다”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. 1950년대 중반 무렵부터 새로운 형태로 복원되기 시작한 대중정치운동의 동력은 1960년으로 접어들면서 급속히 악화된 정치·경제적 상황의 악화를 계기로 전면에 폭발하게 되었다. 1960년에 접어들면서 이승만 체제의 위기는 명료하게 나타나기 시작하였고, 결국 4월 혁명으로 붕괴되고 말았다.

요컨대 해방 후 형성된 대한민국 헌정체제는 모순적이고 길항적인 정치타협에 의한 이중성을 갖고 있는 체제였다. 그 때문에 헌정체제 안에서는 그 같은 모순적 이중성을 해소하려는 움직임이 끊임없이 일어났다. 전쟁과 산업화는 그 이중성을 우익적 방식으로 해소하려는 시도에 계기를 제공했는데, 그것은 헌법을 조작함으로써 그 속에 내재한 온건하고 중도적인 진보성을 제거하려는 것이었다. 하지만 헌정체제를 변경하려는 시도에 맞서 오히려 그것을 정상화하고 진화시킴으로써 이중성을 해소해 나가려는 대중적 노력 또한 동시에 이루어져 나갔다. 4월 혁명-반유신투쟁-서울의 봄과 광주항쟁-6월 민주항쟁으로 이어지는 일련의 대중정치운동의 흐름은 48년 헌정체제를 진화시켜 나가려는 역사적 실천의 결과물이었다.

## VI. 요약과 함의

해방 후 탄생한 헌정체제의 역사적 기원에 대한 기존의 해석들은 헌정체제가 갖고 있는 모순적 이중성의 내용들을 제대로 설명해 주지 못한다. 그것들은 대체로 긍정적이고 부정적인 측면만을 부각시킨다든지, 아니면 지나치게 외적인 측면만을 부각시킴으로써 일면성을 극복하지 못해 왔다. 또한 기존의 해석들은 식민시대의 역사 과정이 헌정체제의 형성에 어떤 영향을 미쳤는가를 제대로 분석하지 못하고 있다. 그리고 설령 일제강점기를 다루었다 할지라도 지배자의 의도나 행위에만 주목함으로써 대중사회의 능동적 대응이라는 문제를 거의 간과하고 있다.

따라서 헌정체제의 역사적 기원을 찾기 위해서는 일제강점기의 유산이 미치는 영향을 내생적 요인에 중점을 두고 분석할 필요가 있다. 특히 일제강점기에 형성된 대중사회의 두

가지 동력 형태에 주목할 필요가 있다. 즉 일제 식민지배 하에서 조선 사회에는 성격이 판이한 두 개의 역동적 대중정치운동의 맹아적 흐름이 형성된다는 것이다. 하나는 일제의 식민지배에 매우 저항적인 흐름이었으며, 다른 하나는 역으로 일제 식민지배에 적극적으로 밀착해 들어감으로써 자신의 이익을 확장해 나가는 흐름이었다. 그 같은 이중적 역동성의 구조는 해방 후에도 투영되어 거대한 대중적 정치경쟁의 공간을 만들어냈고, 48년 체제의 특징을 강력하게 규정하였다.

해방공간의 정치는 본질적으로 식민지배 하에서 형성된 역동적 저항의 전통과 역동적 순응의 전통 사이의 전면적 대결로 특징지어졌고, 48년 체제는 이런 투쟁을 통한 배제와 타협의 산물이었다. 하지만 그 타협이란 이해관계의 당사자들 간에 자발적으로 도달한 결과가 아니라, 폭력과 배제의 과정을 통해 강제적으로 부과된 것이었다. 또한 반공국가연합에 대한 인정과 시민적·정치적 권리의 부여 사이의 교환이라는 타협의 성격은 그 자체로 형용모순이었다. 그런 만큼 현정체제는 그에 내재한 모순적 이중성에 의해 불안정했고 길항적이었다.

그래서 해방 후 헌정사에서는 그 같은 불안정성과 길항성을 제거하려는 시도들이 마치 작용과 반작용의 관계처럼 반복적으로 이루어져 왔다. 바로 주로 반공을 내세워 헌법을 조작하고 극우적 독재지배를 고착화시키려는 흐름과 민주화를 내세워 정치혁신을 이루고 현정체제를 정상화하려는 흐름이 그것이었다. 그 같은 길항적 대립이 상대적으로 안정적이고 현실적인 타협에 도달하게 된 계기는 87년 현정체제(9차 헌법개정)를 통해서였다(이국운 2008, 42). 이를 계기로 비로소 한국사회는 민주적 헌정질서의 재구축을 위한 민주화 이행과 공고화 과정을 밟을 수 있었다. 긴 역사의 시각에서 볼 때 한국의 현정체제는 비록 자유민주주의의 테두리를 크게 벗어나는 것은 아니었지만, 자유민주주의 담론에서 반공주의가 약화 분리되어 나가면서 의회민주주의, 시민적 민주주의, 사회적 민주주의 등으로 다양하게 해석되고 분기될 수 있는 공간이 만들어지게 되었다(고원 2010, 47).

그렇다면 우리는 이제 48년 체제로부터 이어져 오는 대한민국 현정체제에 내재한 모순적 이중성의 구조를 극복했다고 볼 수 있는가? 궁극적으로 현정체제에 내재해 온 그 같은 이중성의 극복이야말로 대한민국 현정체제가 정상화되고 민주주의가 공고화 단계에 확실히 진입했다는 징표가 될 수 있을 것이다. 87년 민주화 이행 후 한국 민주주의는 그 내용적 범위와 깊이를 꾸준히 확장, 심화해 왔다. 그래서 세계적으로도 많은 사람들이 한국 민주주의의 성공을 부러워할 정도였다.

그런데 최근 몇 년 사이 우리가 겪은 경험은 한국 민주주의가 여전히 취약하고 심지어는

급속하게 후퇴할 수도 있다는 사실이었다. 결국 한국 민주주의가 헌정체제에 내재한 고유한 이중성의 문제를 극복해야 한다고 했을 때, 그것은 아직도 여전히 쉽지 않고 넘어야 할 많은 산을 남겨두고 있는 것으로 보인다. 그 같은 이중성의 극복이 쉽지 않은 이유는 그 성격이 길항적인 데다가 오랜 역사적 과정을 통해 형성되어 온 대중적 동력에 근거하고 있기 때문일 것이다.

특히 많은 학자들이 공유하고 있는 바와 같이, 87년 민주화로 등장한 헌정체제는 민주주의 제도화 과정이 주로 정치엘리트들 간의 협상과 타협에 의해 이루어지면서 시민적 정치운동의 동력이 온전히 내재화되지 못한 채 여전히 이원적 구조로 남아있다는 한계를 안고 있다. 바로 그 같은 특징은 사회 저변의 다양한 이해와 요구를 정치적으로 대표하지 못함으로써 사회적 기본권(social right)을 발전시키지 못하는 문제를 낳았다. 따라서 사회의 다양한 이익을 정치적으로 대표할 수 있도록 시민적 정치운동의 동력을 제도화하는 것은 우리의 헌정체제가 안고 있는 중요한 과제이다.

투고일: 2011년 7월 21일

심사일: 2011년 8월 13일

게재확정일: 2011년 9월 15일

## 참고문헌

- 강인철. 1999. “한국전쟁과 사회의식 및 문화의 변화.” 한국정신문화연구원 편. 『한국전쟁과 사회구조의 변화』. 서울: 백산서당.
- 강준만. 2004. 『한국현대사산책: 1940년대 편』 2권. 서울: 인물과 사상.
- 고원. 2010. “헌정체제론의 시각에서 본 4월 혁명의 역사적 기원.” 『한국정치연구』 19권 2호.
- 교과서포럼. 2008. 『한국 근현대사』. 서울: 기파랑.
- 김기현. 2000. “식민지 시대 연구의 중요성과 식민지 유산.” 『중남미연구』 19권 1호.
- 김인걸 외. 1998. 『한국현대사강의』. 서울: 돌베개.
- 김진균·정근식. 1997. 『근대주체와 식민지 규율권력』. 서울: 문화과학사.
- 김홍우. 1997. “제헌국회에서의 정부형태의 논의.” 한국의회발전연구회 편. 『의정연구』 제3권 4호. 한울.
- 박명림. 2003. “한국의 초기 헌정체제와 민주주의.” 『한국정치학회보』 37집 1호.

- 박명림. 1999. “한국전쟁과 한국정치의 변화.” 한국정신문화연구원 편. 『한국전쟁과 사회구조의 변화』. 서울: 백산서당.
- 박명림. 1996. 『한국전쟁의 기원과 발발 I』. 서울: 나남.
- 박찬표. 2008. “민주주의 관점에서 본 48년 체제의 특성과 유산.” 『시민과 세계』 14호.
- 서중석. 2007. 『이승만과 제1공화국: 해방에서 4월혁명까지』. 서울: 역사비평사.
- 서희경. 2008. “대한민국 ‘민주공화제’의 기원.” 참여사회연구소. 『시민과 세계』 14호.
- 선학태. 2010. “한국 민주주의의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인: 합의제형.” 『민주주의와 인권』 10권 1호.
- 신영란. 2007. “한국에서의 헌정주의와 민주주의의 갈등양상 분석.” 『비교민주주의연구』 3집 2호.
- 안 진. 1996. 『미군정기 국가기구형성에 관한 연구』. 서울: 새길.
- 윤천주. 1991. 『한국의 정치체제-단극적 통치형』. 서울: 일조각.
- 이국운. 2008. “미완의 프로젝트-48년 체제와 대한민국.” 『시민과 세계』 14호.
- 이정복. 2006. 『한국정치의 분석과 이해』. 서울: 서울대학교출판부.
- 조기안. 2003. 『미군정기의 정치행정체제』. 서울: 아람.
- 최유리. 1997. 『일제 말기 식민지 지배정책연구』. 서울: 국학자료원.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- Castiglione, Dario. 1996. “The Political Theory of the Constitution.” In Richard Bellamy and Dario Castiglione, eds. *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell.
- Cumings, Bruce 저. 김동노 외 역. 2001. 『브루스 커밍스의 한국현대사』. 서울: 창작과비평사.
- Frank, Harry A. 1924. *Glimpses of Japan and Formosa*. New York: Century.
- Finer, S. E. 1970. *Comparative Government*. New York: Basic Books Inc.
- Gramsci, Antonio. 1978. *Selections from the Prison Notebooks*. Quintin Hoare and Geoffery Nowell Smith, eds & trans. London: Lawrence and Wishart.
- Henderson, Gregory 저. 박행웅 · 이종삼 역. 2000. 『소용돌이의 한국정치』. 서울: 한울.
- Mueller, Denis C. 1996. *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Suh, Dae-sook, and Edward J. Shultz eds. 1990. *Koreans in China*. Honolulu: University of Hawaii.
- Zolberg, Aristide. 1980. “Strategic Interaction and Formation of Modern State: France and England.” *International Social Science Journal* 32. No. 4.

## ABSTRACT

## Resistant Vs. Passive Movements, Politics of Dualism in Korea: The Origin and Development of 1948 Regime

Won Koh | Seoul National University of Science & Technology

This study argues that we should find out the origin of the 1948 constitutional regime of Korea from the dynamics of the dual mass movements (“resistant movement” and “passive movement”) during the Japanese colonial period, while existing studies emphasize either its positive or negative aspects. Those two confrontational movements sprouted during the Japanese colonial period and the dynamics of the two movements significantly shaped the foundation of the 1948 regime. The 1948 regime is the product of both confrontation and compromise between the two traditional movements. However, the compromise was forced by violence and exclusion, and resulted in contradictory exchange between accepting the anti-communist state coalition and granting civil liberties and political rights. In turn, Korean constitutional regime had been consistently unstable, and both left- and right-wings repeatedly attempted to stabilize the regime. Finally, the two movements apparently agreed upon the democratic transition in 1987 and built a relatively stabilized and realistic regime after that. However, recent several evidences against democratic consolidation under the Lee Myung Bak administration makes us question whether current Korean regime overcomes the dynamics of dual movements inherent in the 1948 constitutional regime.

**Keywords:** 1948 constitutional regime, dualism, resistant movement, passive movement, Japanese colonial period