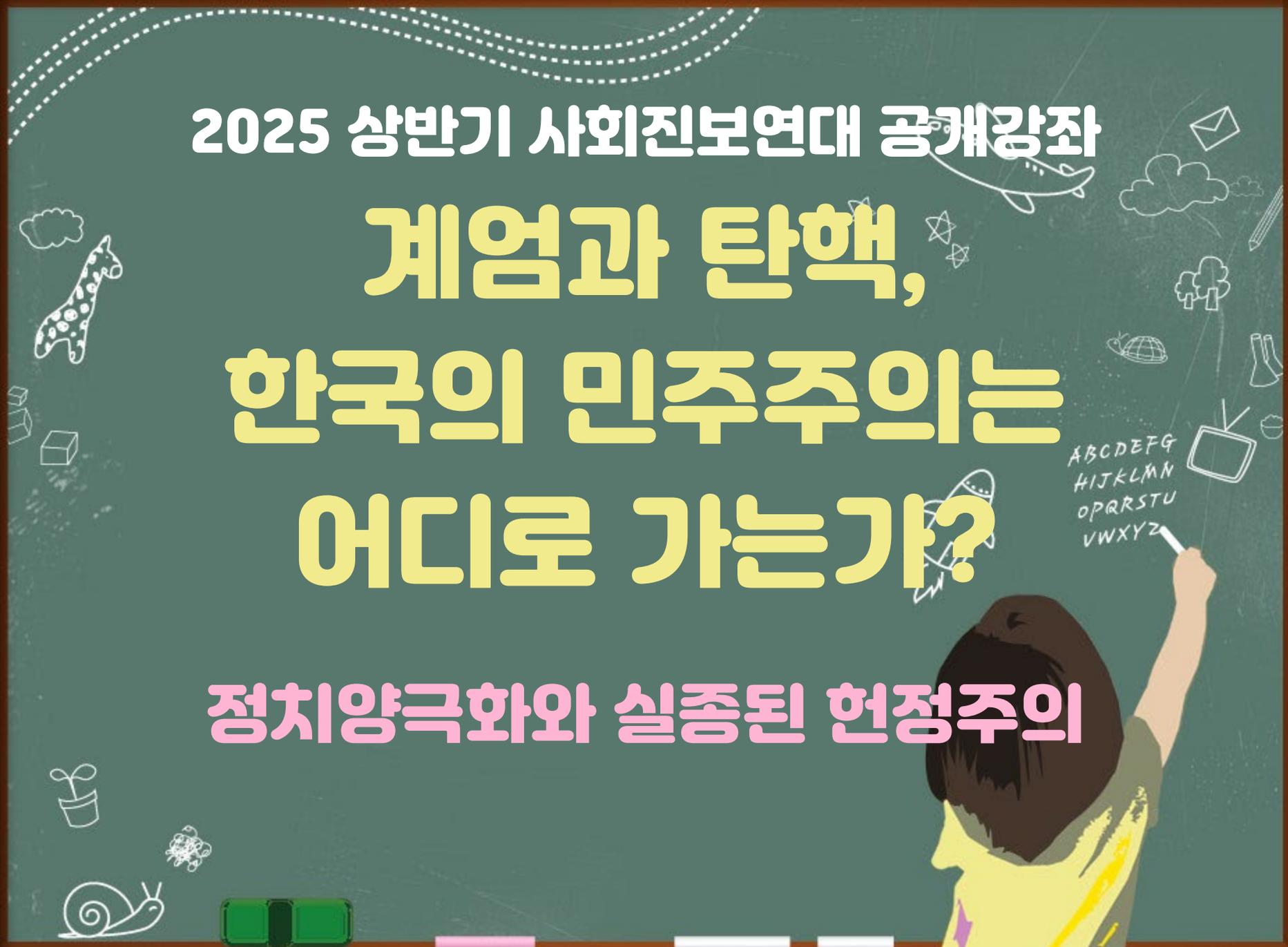


2025 상반기 사회진보연대 공개강좌

계엄과 탄핵, 한국의 민주주의는 어디로 가는가?

정치양극화와 실종된 헌정주의



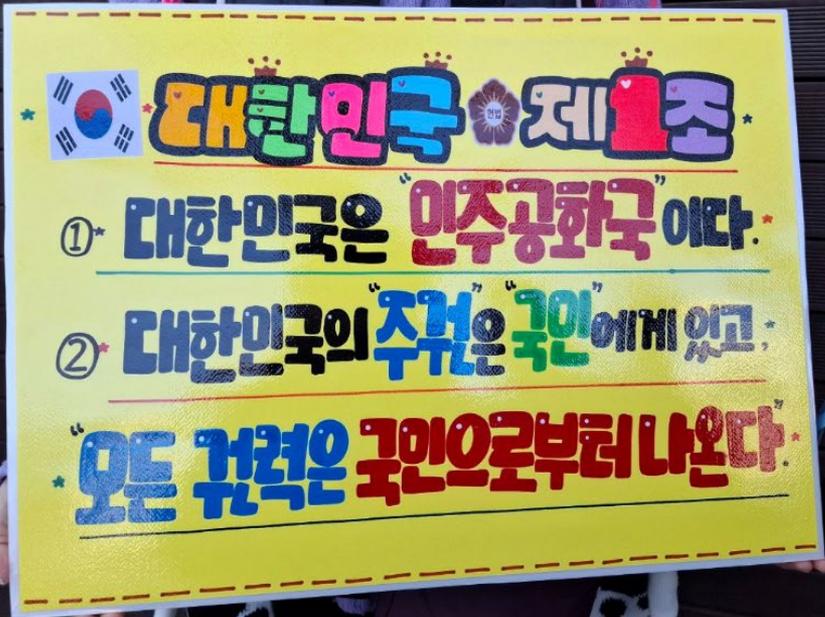
1. 화두



- **대통령과 야당(국회)** 사이의 극렬한 대립이 비상계엄 선포와 탄핵 국면을 거치며 ‘내전’을 방불케 하는 **대중적 갈등**으로 격화

-> **한국 정치의 분열과 극단화가**

이렇게까지 악화한 이유는 무엇일까?



1. 화두



○ 한국 민주주의의 힘!

vs 한국 민주주의의 위기!

-> 한국 민주주의에 대한 엇갈리는 평가를
어떻게 종합할 수 있을까?





한국 민주주의 회복성 세계 최고 외신 "최대 시험 통과"



The Washington Post
Democracy Dies in Darkness

South Korean opposition submits motion to impeach the country's acting president as strife deepens

South Korea's main opposition party has submitted a motion to impeach the country's acting leader over his reluctance to fill three Constitutional Court vacancies ahead of the court's review of rebellion charges against impeached President Yoon Suk Yeol stemming from his short-lived martial law decree on Dec. 3

Yesterday at 2:55 a.m. EST



"미국에서는 상상도 할 수 없는 시위"

"차세대 민주주의 이끌 것" K-집회에 놀란 세계

외신 "한국 정치 위기 심화 원화 15년 만에 최저"

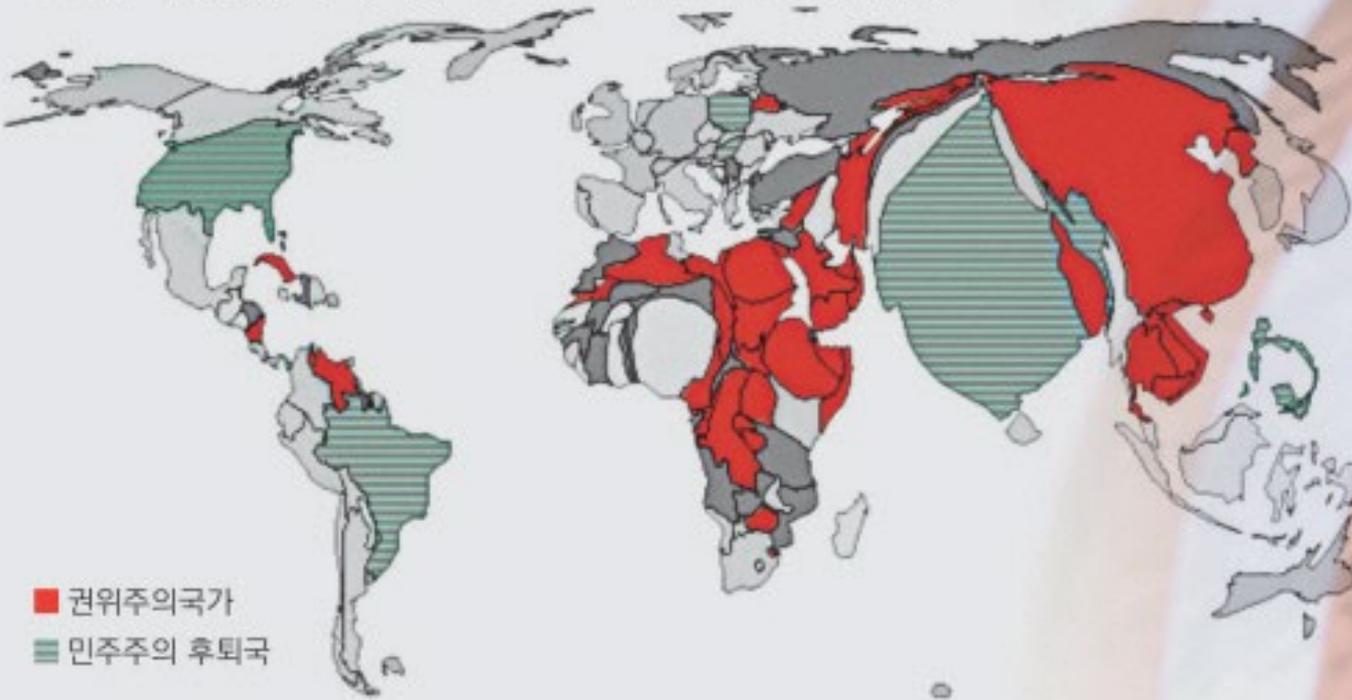


1. 화두



- 시야를 넓혀보면, 2010년대 이후
세계 민주주의의 위기/퇴보 우려
권위주의로의 역행 or 인민주의 대중운동 발호
- > 이를 한국의 상황과는 어떻게 비교해볼 수
있을까?

2021 글로벌 민주주의 위기국 자료: 민주주의와 선거 지원 국제기구(IDEA)



자료: EU 2022년 기준

10년 간 급속도로 후퇴한 전 세계 민주주의

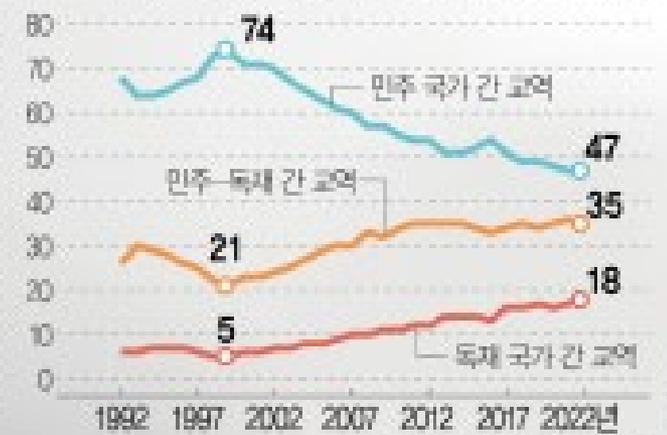
민주주의 전환국 급감

독재 전환 국가 급증

독재 체제 거주 인구 비중



민주 국가·독재 국가 간 교역 비중 (단위: %)



자료: V-dem 2023 보고서





세계 민주주의의 상태

- ① 자유민주주의의 형태
- ② 선거 종류
- ③ 관전 포인트



미국
 ①결함 민주주의
 ②대선 ③트럼프 재집권 여부

인도
 ①결함 민주주의
 ②총선 ③모디 총리 임기 연장 여부

러시아
 ①권위주의 ②대선
 ③푸틴 재집권 여부

캄보디아
 ①권위주의 ②상원 선거
 ③훈마넷 재집권 여부

대만
 ①완전 민주주의
 ②대선, 총선
 ③반중 vs 친중

인도네시아
 ①결함 민주주의
 ②대선 ③조코 위도도 아들 부통령 당선 여부



1. 화두



- 계엄과 탄핵 국면에서 많은 이가
‘민주주의 수호’ 또는 ‘헌정 복원’을 이야기

-> 시민사회와 사회운동,

우리는 무엇을 할 수 있을까?

1. 화두



- 계엄과 탄핵 국면 이후,
‘내란 세력 척결’로 나아가면 되는 것일까?
- 극우의 지배에 대한 공포 이전에,
대중운동 간의 내전이 먼저 오지는 않을까?

1. 화두

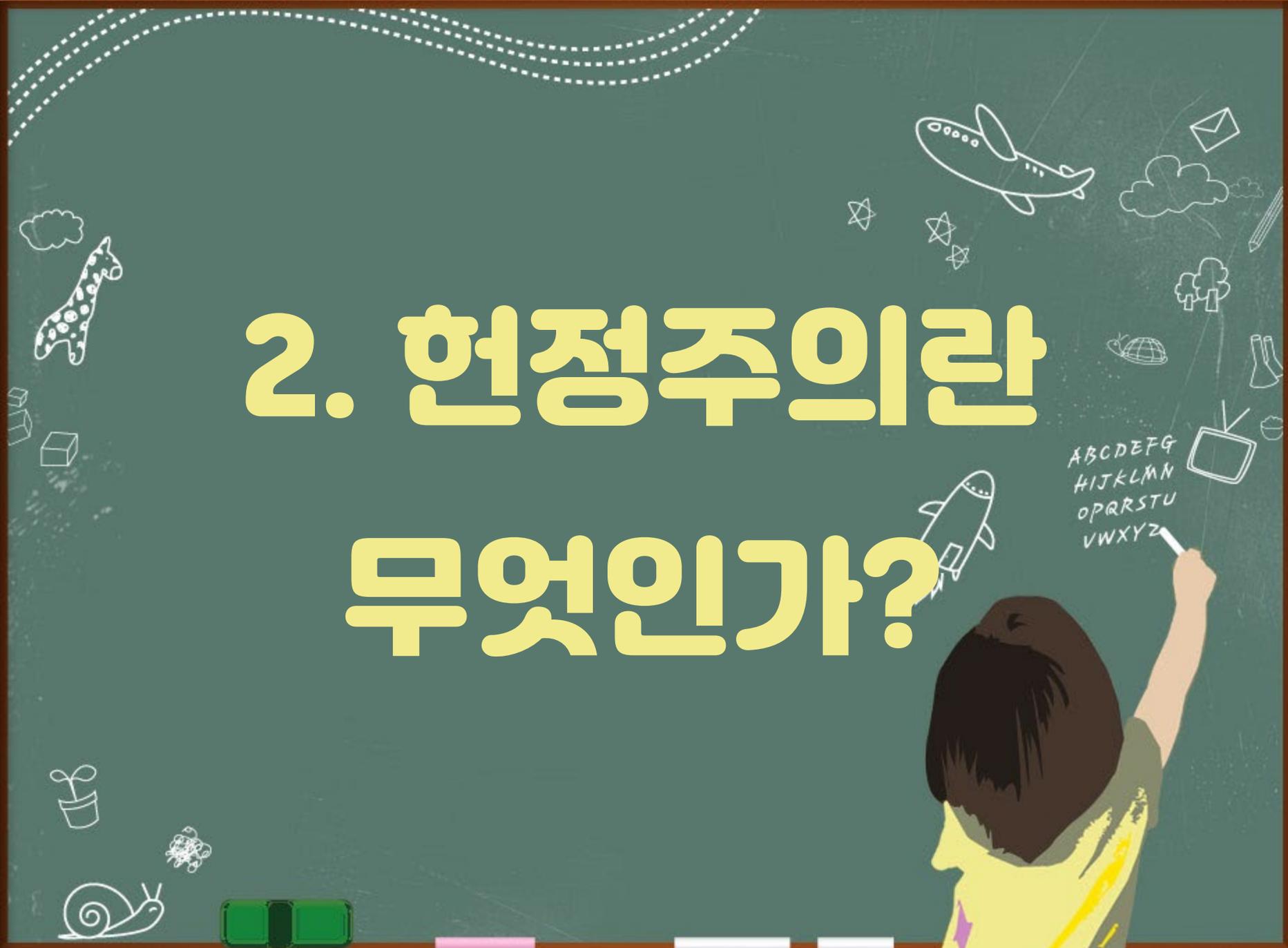


[오늘의 키워드!]

- 민주주의와 구별되는 ‘헌정주의’
- ‘헌정주의 없는 헌법’과
‘민주화 이후 민주주의의 위기’
- 한국의 ‘제왕적 대통령제’와 정치양극화

2. 헌정주의란 무엇인가?

ABCDEF G
HIJKLMN
OPQRSTU
VWXYZ



2. 헌정주의란 무엇인가?



[Constitution ?]

- 헌법

- 정치체제

- 제도, 관행

명사

1. [U] 구성, 구조, 조직(composition); 골자, 본질

2. [UC/] 체질, 체격; 기질, 성질, 성격

have a good[strong, poor, weak] **constitution**



체질이 건강[튼튼, 빈약, 허약]하다

3.

a. 헌법; 정관; 규약

establish a **constitution**



헌법을 제정하다

b. [the C~] 미국 헌법

4. 정체(政體), 국체(國體); [역사] 율령(律令)

5. [U] 제정; 설립, 설치

6. (기존의) 제도, 관행

2. 헌정주의란 무엇인가?



[Constitution ?]

- 1688년 영국 명예혁명

“특정의 확고한 이성 원칙에서 유래한 일단의 법, 제도, 관례이며, 공동체의 통치원칙으로 동의한 일반적인 체계를 구성하는 특정의 확고한 공공선을 지향”

- 1787년 미국 헌법 제정

“정부의 권한과 그에 대한 제약 규정을 담은 문서”

-> 성문헌법과 정치제도/관습을 포괄하는 ‘헌정’

2. 헌정주의란 무엇인가?



[헌정/헌정주의 ?]

“국민의 기본적 인권을 보장하기 위하여
통치 및 공동체의 모든 생활이
헌법에 따라서 영위되어야 한다는 정치원리”

“개인의 권리 침해를 막기 위해,
정부의 자의적 권력행사를
법, 정치제도, 관습으로 제한하는 것”

2. 헌정주의란 무엇인가?



[영국 헌정: 법의 지배와 의회의 지배]

- 법의 지배(rule of law)

권력자가 자의적으로 권한을 행사하는 인치(人治)를 방지하기 위해, 합리적이고 미리 정해진 규칙(법)에 따라 통치자가 권한을 행사하도록 제한하는 것

- 의회의 지배(의회주권)

자유민의 대표자로 구성되는 의회가 최고의 주권기관으로서 법을 제정하는 입법권을 행사한다는 것

2. 헌정주의란 무엇인가?



[영국 헌정: 법의 지배와 의회의 지배]

- 대헌장(1215)

교회는 국왕으로부터 자유롭다.

왕의 명령만으로 전쟁 협력금 등의 명목으로 세금을 거둘 수 없다.

왕은 따로 정해진 사안에 대해서만 의회를 소집할 수 있다.

잉글랜드의 자유민은 법이나 재판을 통하지 않고서는 자유, 생명, 재산을 침해받을 수 없다.



2. 헌정주의란 무엇인가?



[영국 헌정: 법의 지배와 의회의 지배]

- 권리청원(1628)

어느 누구도 법률에 의하지 않고 구속,
구금되지 않는다.

백성은 군법으로 처벌해서는 안 된다.

군인이 강제로 민간인의 집에 머무를
수 없다.

평화 시에 계엄령을 선포할 수 없다.

의회의 동의없이 과세할 수 없다.



2. 헌정주의란 무엇인가?



[영국 헌정: 법의 지배와 의회의 지배]



- 권리장전(1689)

‘국왕은 의회의 동의 없이 법의 효력을 정지하거나 법의 집행을 정지할 수 있는 권력이 있다’는 주장은 위법이다.

의회 안에서 말하고 토론하고 의논한 내용으로 의회 아닌 어떤 곳에서도 고발당하거나 심문당하지 않는다.

모든 요구 사항을 처리하고 법률을 수정·보강·유지하기 위해, 의회는 자주 소집되어야 한다.

2. 헌정주의란 무엇인가

영국의 '정치적 헌정주의'

- 입헌군주정 혼합정체
- 사법부의 독립성
- 로크의 '소유적 개인주의'

선출된 입법부 & 집행부

하원



[주요역할]
법률 설계, 제정
법률 검토, 승인

[대표하는 바]
국민의 뜻을 대표함

의회 다수당에 의해 구성된 정부



[주요역할]
법률안 제출
정부 운영

[대표하는 바]
다수(당)의 뜻을 대표함

왕실

국왕



[주요역할]
영국을 대표함
법안에 서명하여 법을 발효함

[대표하는 바]
의례, 전통을 대표함

임명된 입법부

상원



[주요역할]
법률 검토, 승인
안전장치로서 역할

[대표하는 바]
불문 헌정을 대표함

사법부

영국법원



[주요역할]
법률 유지

[대표하는 바]
법의 지배를 대표함

2. 헌정주의란 무엇인가?



[미국 헌정: 인민주권과 삼권분립]

- 버지니아 주 헌법(1776)

“입법부, 행정부, 사법부는
분리되고 구별되어 어느 쪽도
다른 쪽에 속하는 권한을 실제
로 행사할 수 없다”

- 메사추세츠 주 헌법(1780)

“모든 사람이 언제나 그 안에서 자신의
안전을 찾을 수 있도록 공정한 법률 제
정 방식과 공정한 법 해석, 충실한 법
집행을 규정”

“[정부의 각 권부는 어느 쪽도 다른 권
부에 권한을 행사할 수 없으니]
결국 사람의 정부가 아니라 법의 정부
가 될 것”



Howard Chandler Christy
Copyright U.S.A. 1907

2. 헌정주의란 무엇인가?



[미국 헌정: 인민주권과 삼권분립]

- 1787년 연방 헌법 제정

: 인민에 대한 정부의 강압을 제한하기 위해,

인민주권 수용 (선거와 저항권)

: 동시에, '민주적 전제주의'를 우려하며

소수자의 권리와 다원주의 강조

WE, the People of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

A R T I C L E

Section 1. ALL legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

Section 2. The House of Representatives shall be composed of members chosen by the people of the several states, and the electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislature.

Section 3. The Senate shall be composed of two senators from each state, chosen by the electors in each state for a term of six years, and each senator shall have the qualifications requisite for senators of the most numerous branch of the state legislature.

Section 4. The electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislature.

Section 5. The House of Representatives shall be the branch of the legislature in which the electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislature.



YONHAP NEWS

2. 헌정주의란 무엇인가?



[미국 헌정: 인민주권과 삼권분립]

- 1787년 연방 헌법 제정

: 헌정의 모호성, 과도한 변경 가능성, 집행 불가능성 문제를 해소하기 위해, 함부로 수정하기 어려운 **성문헌법**에 **정부에 대한 법적 한계**를 설정

: 특히, **입법·행정·사법**을 각기 다른 기관에 부여하는 **권력분립제도**를 명시해, 견제와 균형을 통한 헌법의 집행을 도모

2. 헌정주의란 무엇인가?



[미국 헌정: 인민주권과 삼권분립]

- 1787년 연방 헌법 제정

: 서문

: 1조 (입법)

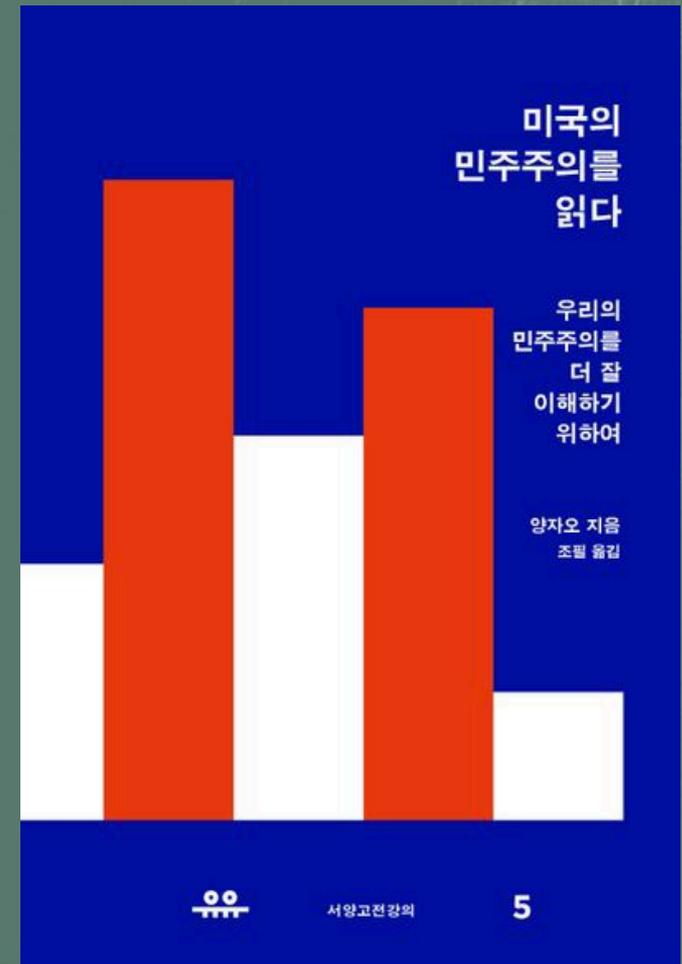
: 2조 (행정)

: 3조 (사법)

: 4조 (주)

: 5조 (헌법개정)

: 6~7조 (기타)





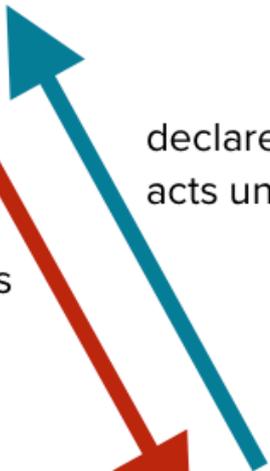
veto legislation



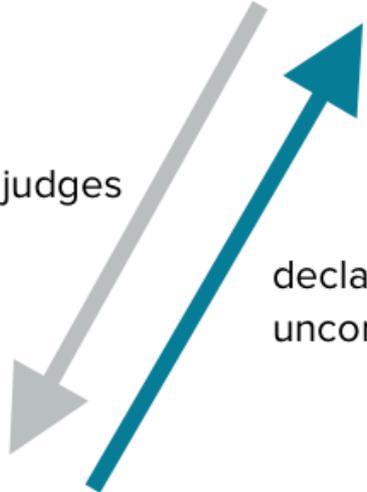
impeach president



declare presidential acts unconstitutional



impeach judges



nominate judges



declare laws unconstitutional



2. 헌정주의란 무엇인가?



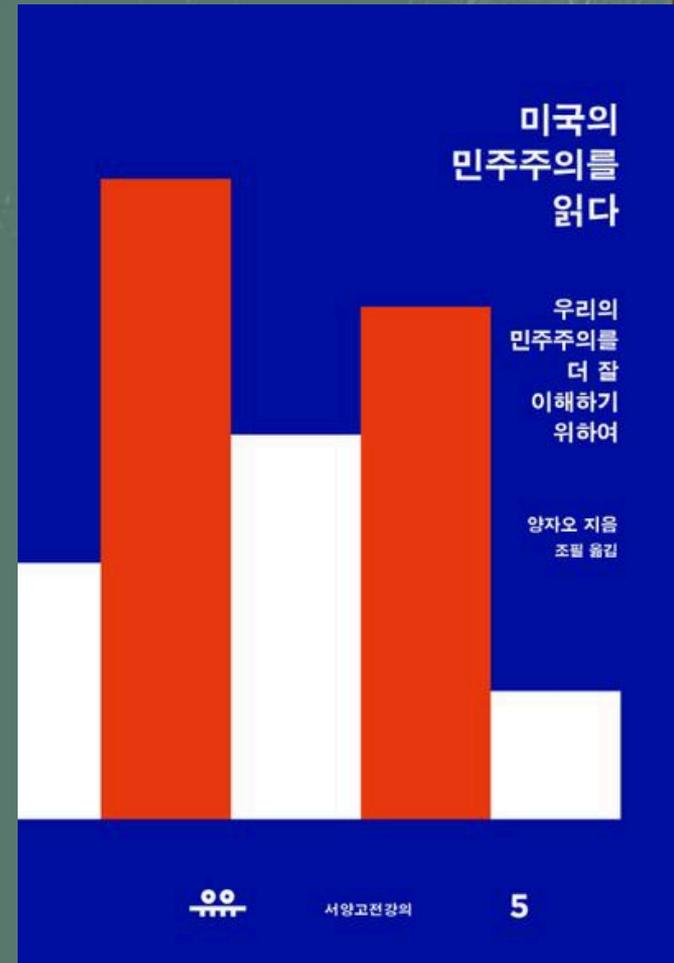
[미국 헌정: 인민주권과 삼권분립]

- 1787년 연방 헌법 제정

“미국 헌법에서 인민은 자유롭고 정부는 자유롭지 못하다. 정부에 양도한다고 적히지 않은 권리는 본래 인민에 속한다.

책의 표현을 빌리자면, 헌법은 인민의 동의하에 양도된 권리를 정부가 오남용하지 못하도록 규제하고 요구하는 일종의 차용증이다. 이것이 바로 미국 헌법의 근본정신이다.”

- 이형호 조직국장(1997~)



2. 헌정주의란 무엇인가?

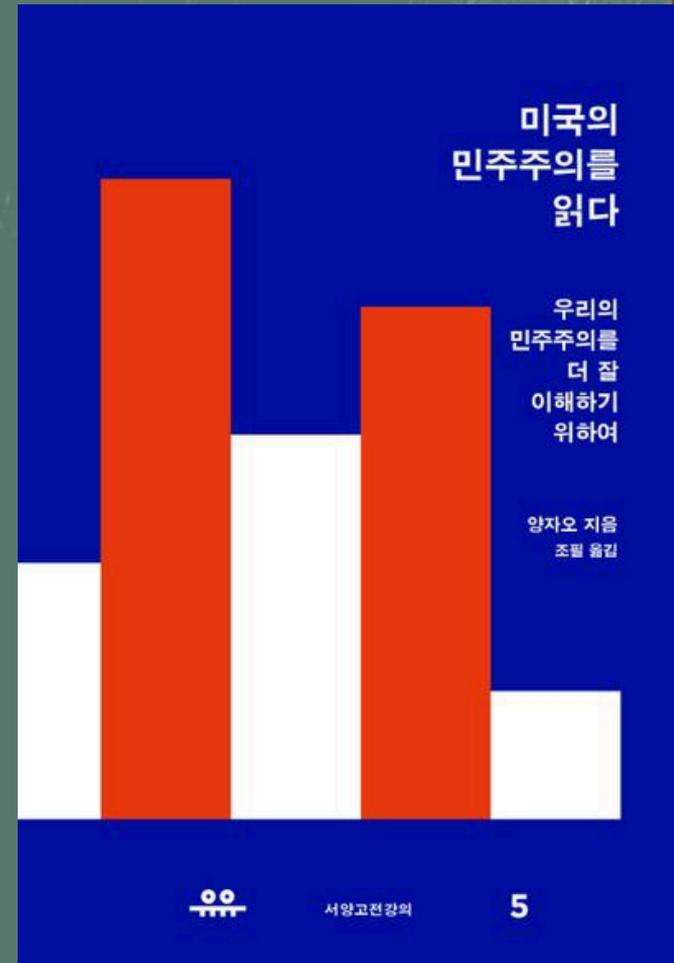


[미국 헌정: 인민주권과 삼권분립]

- 1787년 연방 헌법 제정

: 법의 지배 원리를 정부에 적용하는
‘법적 헌정주의’

: 양원제 의회, 대통령과 행정부, 사법부,
연방제를 통해 정치적 의사결정 제도화
행정부가 입법부와 유권자에 소명 책임을
지도록 하는 **‘정치적 헌정주의’**



2. 헌정주의란 무엇인가?



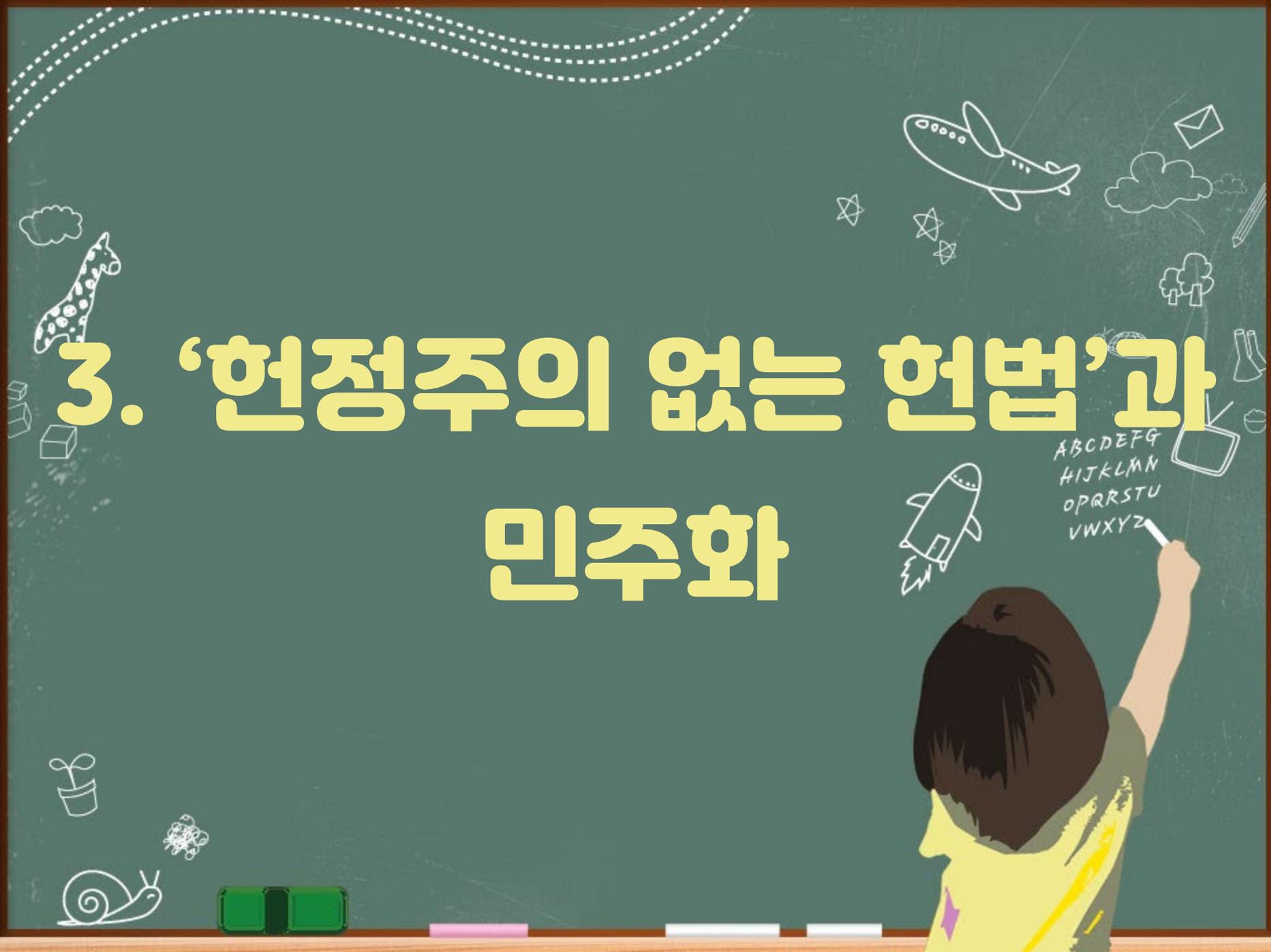
[헌정/헌정주의 ?]

“국민의 기본적 인권을 보장하기 위하여 통치 및 공동체의 모든 생활이 헌법에 따라서 영위되어야 한다는 정치원리”

“개인의 권리 침해를 막기 위해,
정부의 자의적 권력 행사를 법, 정치제도, 관습으로 제한하는 것”

-> ‘헌정주의’는 현대 사회로의 이행이라는
구체적인 역사에서 도출된 핵심 원리!

3. '헌정주의 없는 헌법'과 민주화



3. ‘헌정주의 없는 헌법’과 민주화



[헌정/헌정주의]

“국민의 기본적 인권을 보장하기 위하여 통치 및 공동체의 모든 생활이 헌법에 따라서 영위되어야 한다는 정치원리”

“개인의 권리 침해를 막기 위해,
정부의 자의적 권력 행사를 법, 정치제도, 관습으로 제한하는 것”

-> ‘헌정주의’는 현대 사회로의 이행이라는
구체적인 역사에서 도출된 핵심 원리!

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



[헌정주의 없는 헌법]

-> 19~20c 세계 대부분 나라가 헌법을 제정

but !

‘정부를 구성하고 설정하는 한편 정부의 자의적인 권력 행사를 제한하는 근본적인 성문법’

이라는 본래의 목적 이외의 목적으로 **도구화**

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



[헌정주의 없는 헌법]

ex.

-> 19c 군주가 신민에게 하사하는 **흙정헌법**

-> 20c **신생독립국**이 제정한 헌법 일부

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



[헌정주의 없는 헌법]

제2조 대한국의 정치 체제는 이전까지 5백년 동안 내려왔으며 앞으로는 만세토록 변하지 않을 **전제정치**다.

제3조 **대한국 대황제**께서는 무한한 군권을 행사하실 수 있으시니, **공법**에 이른 바와 같이 자립한 정치 체제다.

제4조 **대한국의 신민**이 대황제께서 누리시는 황권을 침해할 움직임을 보인다면, 그 일을 이미 했거나 하지 않았거나를 따지지 않고 신민으로서의 도리를 잃은 자로 간주한다.



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



[헌정주의 없는 헌법]

- > 인민의 시민적 자유를 보장하거나 정부의 권한을 제한하는 **헌정주의를 결여**
- > '법의 지배'가 아니라 통치자의 **'법에 의한 지배'**(rule by law)

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 카를 로벤슈타인(1891~1973) : 조반니 사르토리(1924~2017)



SUMMARY OF CONSTITUTION THEORY

Author of the original text: Karl Loewenstein

Author of the summary: Mauricio Fau

LA BISAGRA



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 카를 로벤슈타인(1891~1973)



SUMMARY OF
CONSTITUTION
THEORY

Author of the original text: Karl Loewenstein

Author of the summary: Mauricio Fau

LA BISAGRA

20세기 초 가장 진보적인 헌법을 갖춘 것으로 평가받는 독일 바이마르 공화국은

어째서 격심한 정치적 혼란과 갈등을 거쳐 나치의 지배로 귀결되고 만 것일까?

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 카를 로벤슈타인(1891~1973)



SUMMARY OF
CONSTITUTION
THEORY

Author of the original text: Karl Loewenstein

Author of the summary: Mauricio Fau

LA BISAGRA

△ 규범(normative) 헌법

△ 명목(nominal) 헌법

△ 의미론적(semantic) 헌법
또는 모조 헌법

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 조반니 사르토리(1924~2017)

△ 보장 헌법
또는 본연의[proper] 헌법

△ 명목 헌법

△ 가장 헌법
또는 가짜[fake] 헌법



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



	헌정주의를 따르는 헌법	헌정주의를 결여한 헌법
실제로 작동하는 헌법	규범 헌법 보장 헌법	의미론적 헌법 명목 헌법(사르토리)
실제로 작동하지 않는 헌법	명목 헌법(뢰벤슈타인) 가장 헌법	

[표] 뢰벤슈타인과 사르토리의 헌법 분류



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 앨버트 첸(1957~)



아시아 각국의 헌정주의 성취 평가

△ '진정한 헌정주의' (GC)

헌정주의를 가장 높은 수준에서 성취 (자유민주주의)

△ '공산주의/사회주의 헌정주의' (CC)

소련식 당-국가 체제를 정당화하는 성문헌법

△ '혼합 헌정주의' (HC)

자유주의 요소와 권위주의 요소가 혼합 (당 외부 존재)

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 앨버트 첸(1957~)



1990년대 이후 '진정한 헌정주의'는
사실상 자유민주주의와 동의어

따라서 이 시기 아시아의 '민주화'란,
당-국가 체제 또는 권위주의에서
자유민주주의로의 전환을 시도한 것!
ex. 대만, 한국, 필리핀, 태국

3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 앨버트 첸(1957~)



아시아의 '민주화' 과정에서,
헌정주의와 **민주주의**는
많은 부분 중첩되지만,
결코 동일하진 않음 !



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 엘버트 첸(1957~)



민주주의 = 인민주권의 실현

일당독재/군부독재 ->

다수의 의지를 반영하는

자유롭고 공정한 선거의 확립

ex. 대통령직선제



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 앨버트 첸(1957~)



헌정주의 = 정치권력을 제한
/ 통제하는 제도와 정치과정

ex. 통치구조(권력구조)
의회정치와 정당정치
법의 지배와 사법부 독립성
시민사회와 시민의식



3. '헌정주의' 없는 헌법과 민주화



: 앨버트 첸(1957~)



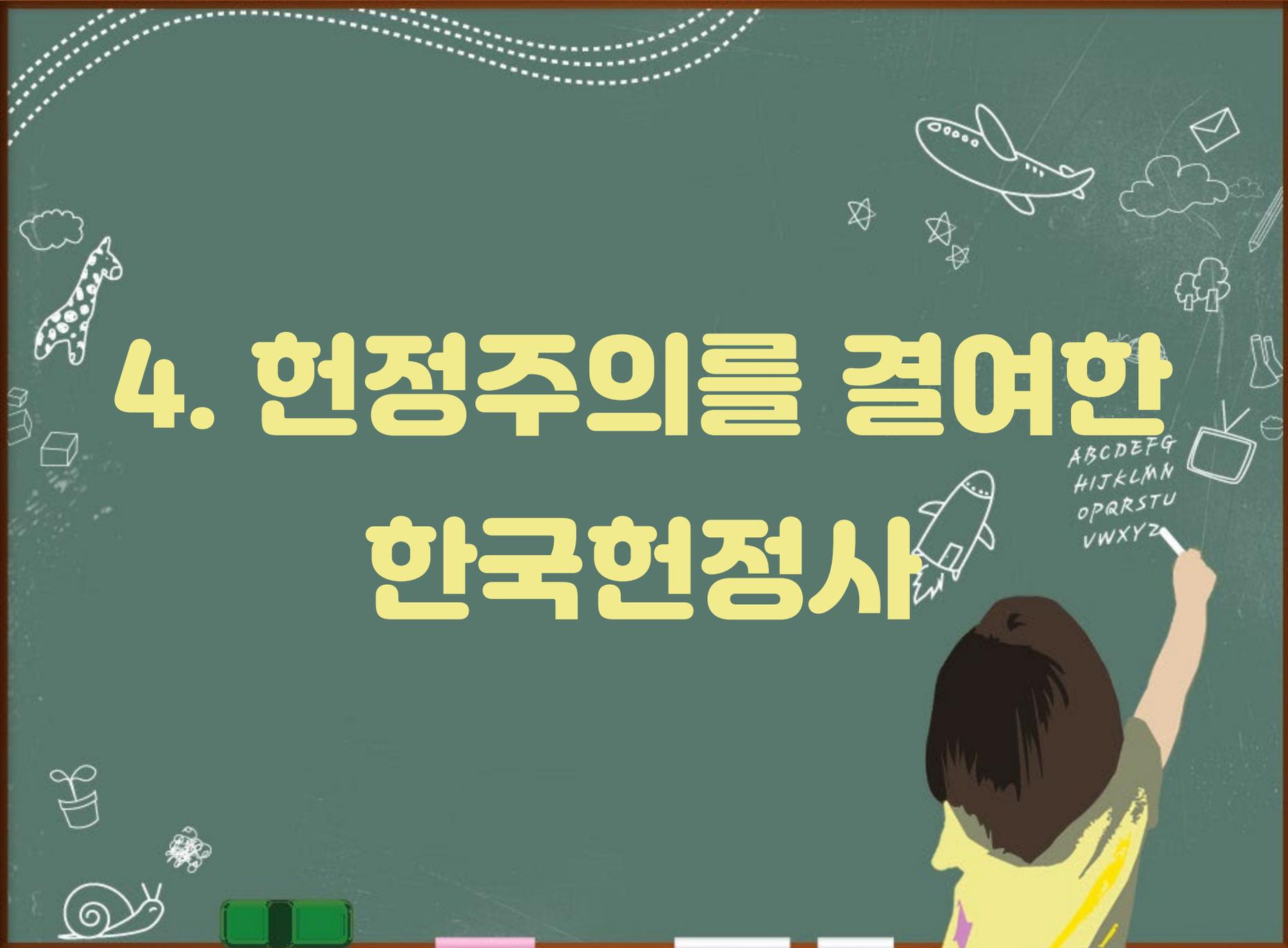
아시아 역시 민주화 이후에도
'헌정주의 없는 헌법' 문제를
넘어설 과제가 있음!

-> 2000년대 민주화 이후

민주주의 공고화 지체/실패

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사

ABCDEF G
HIJKLMN
OPQRSTU
VWXYZ



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



: 앨버트 첸(1957~)



아시아 역시 민주화 이후에도
‘헌정주의 없는 헌법’ 문제를
넘어설 과제가 있음!

-> 2000년대 민주화 이후

민주주의 공고화 지체/실패

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



: 앨버트 첸(1957~)



헌정주의 = 정치권력을 제한
/ 통제하는 제도와 정치과정

ex. 통치구조(권력구조)
의회정치와 정당정치
법의 지배와 사법부 독립성
시민사회와 시민의식

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

“대통령제나 의원내각제나 어차피 다 같은 지배층의 지배 수단?”

“개혁/진보세력이 강력한 권한 잘 활용해 시원하게 개혁 추진?”

“한국 정치의 양극화는 새로운 것 없는 이전투구일 따름?”

“오히려 극단적 양극화 속에서 새로운 정치세력이 부상할 여지?”

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

but! 대통령중심제는

‘민주화 이후 민주주의 실패’의 주요 요인으로 지적

특히 깊은 사회적 분열을 반영하는

양극화된 정당체제 와 결합되는 경우 민주주의 위기

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- 이원적 정통성 문제, 빈번한 ‘입법부-행정부 교착’ 발생

ex. 단독입법-거부권, 탄핵 남발, 예산안 파행

- 극단화된 갈등을 비상조치나 초법적 방법으로 해결

ex. 비상계엄 선포

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- '정치적 사법화'와 '사법의 정치화' 심화

ex. 검경의 수사와 기소, 재판관 임명과 판결, 헌법재판소를 둘러싼 정쟁

- 의회와 정당, 법의 지배에 대한 시민사회의 낮은 신뢰

-> 민주화는 성공 but 민주주의 공고화는 실패

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



How
어떻게
Democracies
민주주의는
무너지는가
DIE

우리가 놓치는 민주주의 위기 신호

스티븐 레비츠키, 대니얼 지블랫 지음 | 144면 | 15,000원

뉴욕 타임스
베스트셀러

워싱턴포스트
블스프리트 지상
2주 연속

뉴스위크
2018
올해의 책

서로 적대하는 정당, 양극화된 정치, 무너지는 규범
민주주의 붕괴 패턴을 통찰한 하버드대 정치학자의 역작 **어디로**

스티븐 레비츠키
Steven Levitsky

대니얼 지블랫
Daniel Ziblatt

©Stephanie Mitchell



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



“사회가 아주 다른 세계관을 가진
당파적 캠프들로 분열될 때,
그런 차이가 실존적인 것이어서 타협
불가능한 것이라고 여겨질 때,
정치적 경쟁은 당파적 증오 심리로
발전한다. 정당은 상대방을 합법적인
경쟁자로 보는 게 아니라 위험한 적
들로 간주하게 된다.”

HOW
어떻게
Democracies
민주주의는
무너지는가

우리가 놓치는 민주주의 위기 신호

스티븐 레비츠키·대니얼 지펠렛 지음 | 박세연 옮김

뉴욕 타임스
베스트셀러

워싱턴포스트
월스트리트 저널
강력추천

뉴스위크
2018
올해의 책

서로 적대하는 정당, 양극화된 정치, 무너지는 규범
민주주의 붕괴 패턴을 통찰한 하버드대 정치학자의 역작 **이크로스**

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



“(...) 이런 일이 벌어질 때, 정치인은 관용을 버리고 어떤 대가를 치르더라도 승리하고자 한다.

만약 우리의 적들이 위험하다고 믿는다면, 그들을 막기 위해 어떤 수단이라도 활용해야 하지 않겠는가?”

HOW
어떻게
Democracies
민주주의는
무너지는가

우리가 놓치는 민주주의 위기 신호

스티븐 레비츠키·대니얼 지블렛 지음 | 박세연 옮김

뉴욕 타임스
베스트셀러

워싱턴포스트
월스트리트 저널
강력추천

뉴스위크
2018
올해의 책

서로 적대하는 정당, 양극화된 정치, 무너지는 규범
민주주의 붕괴 패턴을 통찰한 하버드대 정치학자의 역작 **이크로스**

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]

- ‘제왕적 대통령제’의 원형은

제헌 과정과 이승만 정권부터 형성됨

- 1948년 제헌 과정에서 핵심 쟁점은 통치구조!

대통령중심제 vs 의원내각제

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



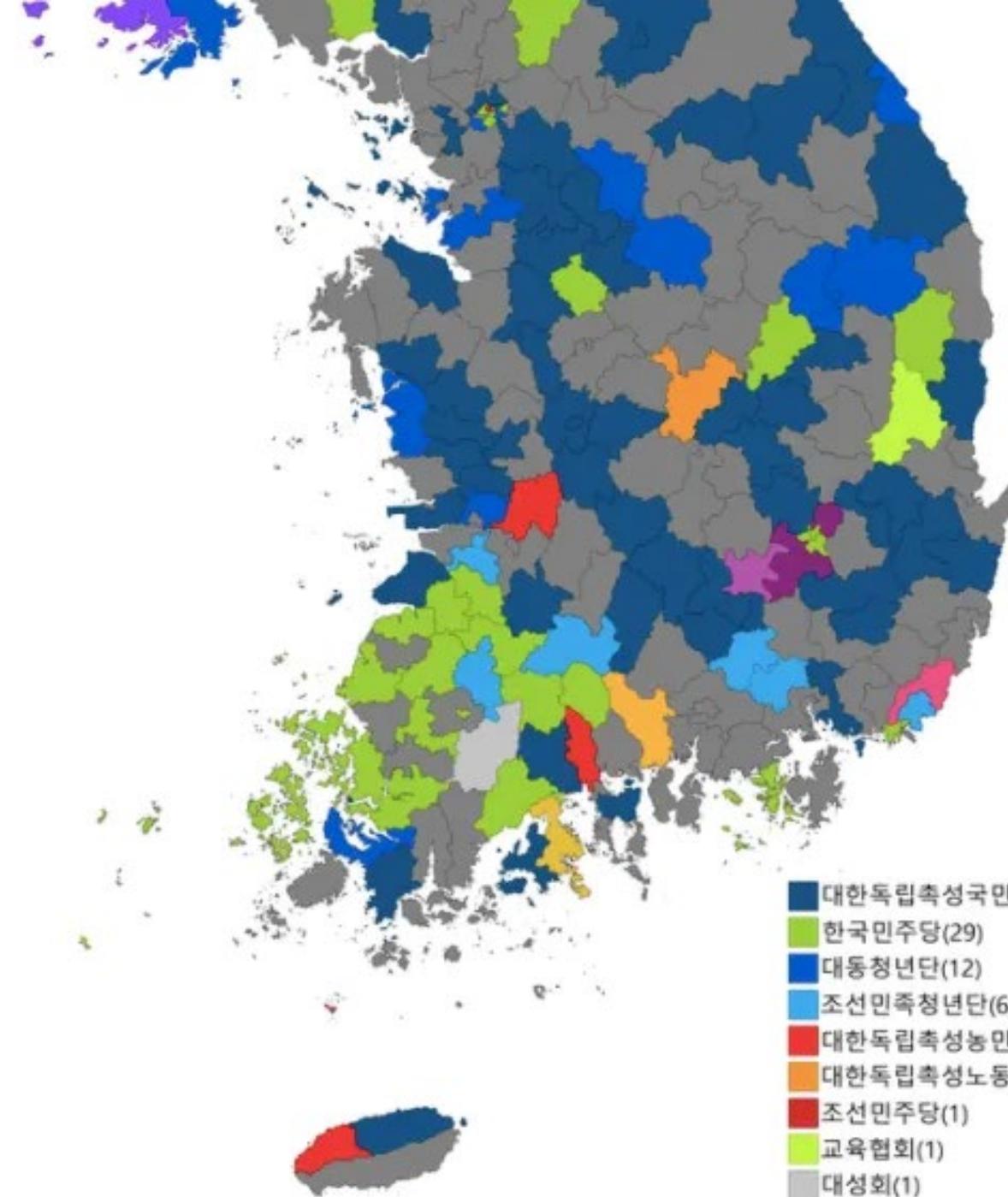
4

[

5.1

남한

(제



- | | |
|----------------|------------|
| 대한독립촉성국민회(55) | 조선공화당(1) |
| 한국민주당(29) | 부산15구락부(1) |
| 대동청년단(12) | 단민당(1) |
| 조선민족청년단(6) | 대한청년단(1) |
| 대한독립촉성농민총연맹(2) | 민족통일본부(1) |
| 대한독립촉성노동총연맹(1) | 전도회(1) |
| 조선민주당(1) | 한국독립당(1) |
| 교육협회(1) | 무소속(85) |
| 대성회(1) | |



8.15

수립

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



이승만을 포섭하면서도 제어하기 위해
상징적 대통령, 국회에 의한 내각 통제

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]

“대통령제 헌법을 채택한 나라 중에
별 탈 없이 잘되어 나가는 나라는 미국
뿐입니다.

미국식 대통령제를 쓰고 있는 중남미 제
국에서는 국회와 정부의 대립상태를 합
헌적으로 해결할 길이 없어서 툭하면 쿠
데타 아닙니까?”

- 유진오(1906~1987)



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]

“대통령책임제가 현 정세에 적합하다”

“만일 이 초안이 국회에서 그대로 헌법
으로 채택된다면 나는 그러한 헌법 아래
에서는 어떠한 지위에도 취임하지 않고
민간에 남아서 국민운동을 하겠다”

- 이승만(1875~1965)



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



위기 상황에서 강력한 대통령 중심제 주장

비상조치권, 조약의 체결 및 비준, 전쟁선포 및 강화권,
법률안 거부권, 국군통수권, 계엄선포권, 예산안 편성
권, 법률안 제출권

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



대통령과 국회의 대립 격화

이승만이 대중운동/군경으로 국회를 무력화

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



이승만: 정·부통령 직선제와 양원제 개헌안

국회(민국당): 내각책임제 개헌안

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



5월 25일 계엄령 선포 / 26일 국회의원 47명 구속

7월, 대통령직선제를 골자로 하는 발철허

8월, 2대 대통령 선거에서 이승만 당선



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



5월 25일 계엄령 선포 / 26일 국회의원 47명 구속

7월, 대통령직선제를 골자로 하는 발철헌개헌

8월, 2대 대통령 선거에서 이승만 당선

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]



3대 국회에서 자유당(114석), 무소속(67석), 민국당(15석)

9월 자유당 주도로 개헌안 제출

국무총리 폐지, 국민투표제, 이승만 중임제한 폐지



解法

投票結果

在籍議員 203^名
賛成表 135

$$203 \times \frac{2}{3} = 135.333$$

$$135 < 135.333$$

135名보다 0.333名の数が 더 많음.

結論

9월 자유당 주도로 개헌안 제출

국무총리 폐지, 국민투표제, 이승만 종임제한 폐지



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]

- 대통령 vs 국회라는 헌법기관 사이의 갈등
- 이승만은 대중운동/군경을 동원해 국회 무력화
자유당으로 국회 장악하고 권위주의적 대통령제 완성
- 제왕적 대통령제와 식물국회(기생국회)의 원형

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]

“민주정치라 하는 것은 백성이 주장한
다는 뜻이라. 임금을 임금이라 칭호하
지 않고 대통령이라 하며, 전국 백성이
받들어 천거하여 다 즐거이 추승한 후
에야 비로소 그 위에 나가며 그리하고
도 오히려 염려가 있어 혹 4, 5년이나
8, 9년씩 연한을 정하여 (...)”

- 『독립정신』(1904)



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1948년 제헌에서 사사오입 개헌까지]

“시기상조인 민주주의와 파괴적인 공산주의 바람에 미친농과 소경농 급성환자가 많이 발생하였다. (...) 제1차 대전 직후 독일을 갱생 부흥케 한 것은 오직 독일 사람 자신이었다. 그 방도는 강력한 독재 정권을 수립하여 국내의 분파적인 모든 세력을 통일하고, 국민이 한 덩어리가 되어서 정치, 외교, 경제를 혁신하여 국권 회복을 도모할 도리밖에 없었다.”

- 『조선교육』(1947)



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[4.19 혁명과 내각제 정부의 실패]

- 3.15 부정선거 이후 4.19 혁명으로 이승만 정권 타도

내각책임제 개헌으로 제2공화국 성립

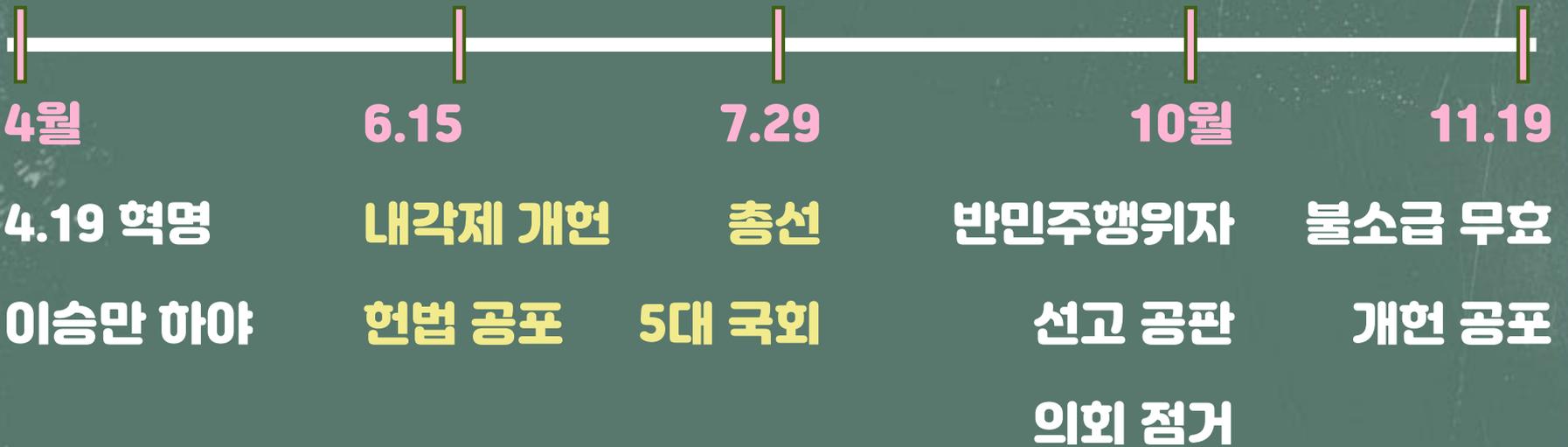
- 제2공화국에서 나타난 핵심 쟁점은

민주주의(혁명) vs 헌정주의

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[4.19 혁명과 내각제 정부의 실패]



민주당 집권과 구파-신파 분열

부정부패와 반민주행위자에 대한 처벌/청산

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[4.19 혁명과 내각제 정부의 실패]

“4.19 시기 국회는 혁명의 대상” “개헌은
혁명 주체의 의지를 받드는 방법으로”

“법률은 (국민이 요구하는) 어떤 정치도
부정할 수 없으며, 정치가 헌법을 위반해도
그것을 위헌으로 판단하고 정지할 수 없다”

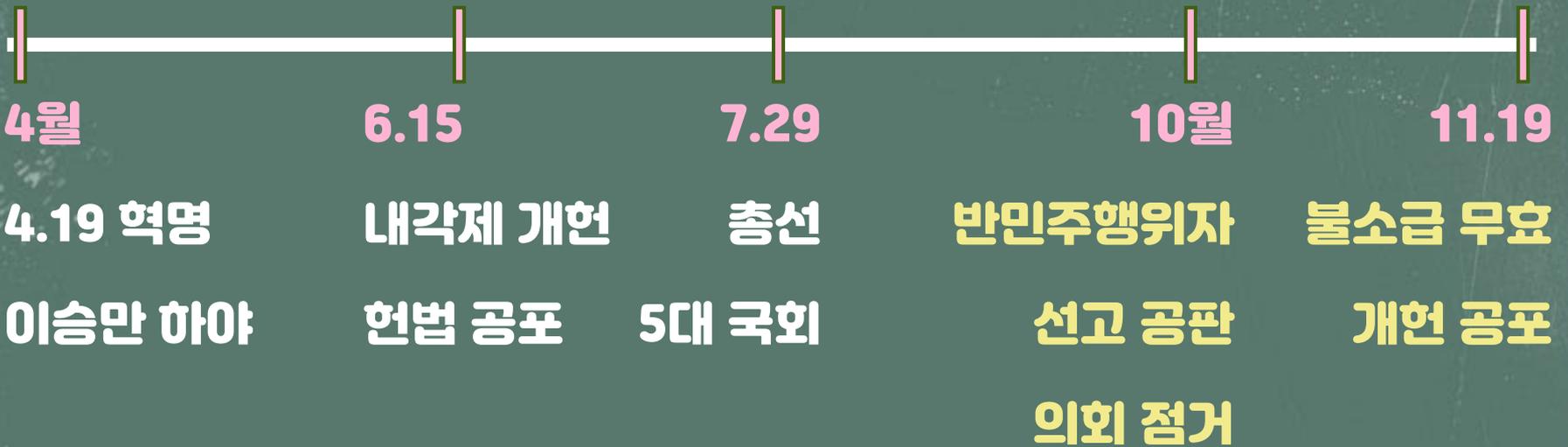
- 이철승 의원(민주당 신파)



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[4.19 혁명과 내각제 정부의 실패]



발포명령자 2명 외에 가벼운 형량 / 면소와 소금 x

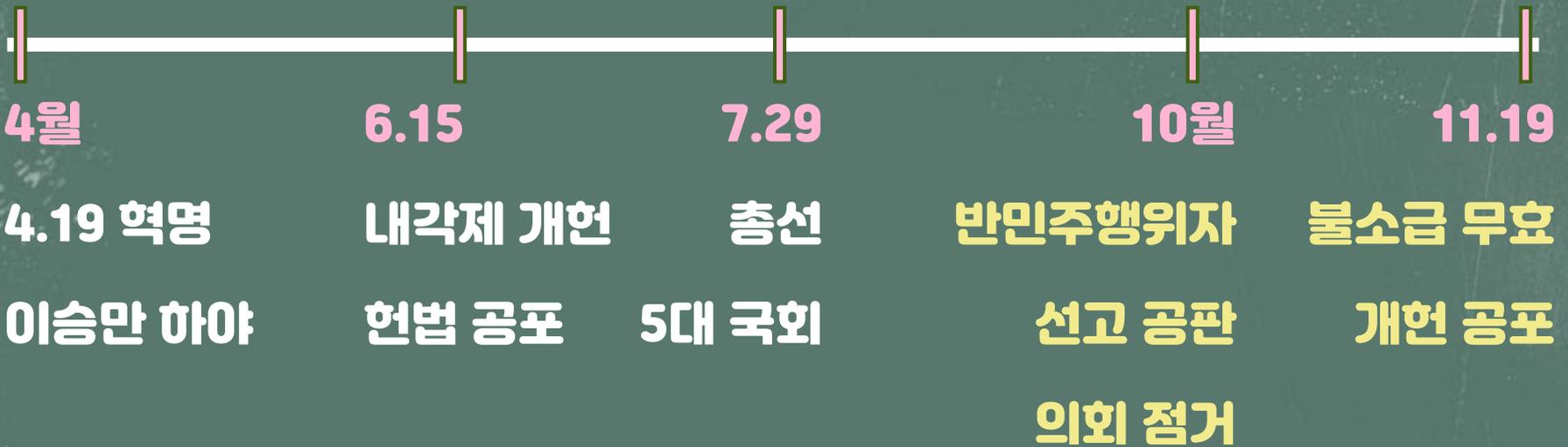
학생과 유족을 비롯한 혁명 세력이 의회 점거



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[4.19 혁명과 내각제 정부의 실패]



「민주반역자에 대한 형사사건임시처리법안」 (10.9)

불소금 무효 개헌, 공민권 제한/특별재판소와 검찰부 설치

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[4.19 혁명과 내각제 정부의 실패]

- 핵심 쟁점은 민주주의(혁명) vs 헌정주의

- 반민주세력 척결을 위한 엄벌주의와
헌법의 불소급 원칙을 무효로 하는 개헌

-> '혁명기'의 국민주권은 어디까지?

시민에 대한 국가의 강압과 시민 사이에서 다수의 강압?

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1987년 개헌과 제왕적 대통령제]

- 군사정부와 민주화 운동 거치며 **내각책임제**는 대안 x
- 1980년대 민주화 운동의 핵심 요구는 **'대통령직선제'**
- 특히 1985년 민정당의 내각제 개헌안(이후 호헌)
양김은 대통령직선제 개헌 요구 (**유신 이전으로의 복귀**)



1963년 헌법

제48조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다

제50조 ②정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 …

제63조 ① 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

② 대통령은 외국에 대하여 국가를 대표한다.

제71조 대통령은 조약을 체결·비준하고 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며 선전포고와 강화를 한다.

제72조 ① 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다.

제73조 ① 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여, 대통령은 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

제75조 ① 대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요 또는 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.

② 계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.

③ 계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

④ 계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

⑤ 국회가 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.

제83조 ① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.

제86조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정의 기본적 계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 조약안·법률안과 대통령령안
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획, 국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
5. 계엄과 해엄
6. 군사에 관한 중요사항
7. 국회의 임시회 집회의 요구
8. 영전수여
9. 사면·감형과 복권
10. 행정각부간의 권한의 획정
11. 정부안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획
12. 국정처리상황의 평가분석
13. 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정
14. 정당해산의 제소
15. 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사
16. 검찰총장·국립대학교총장·대사·각군참모총장·해병대사령관·공사 기타 법률이 정한 공무원과 중요한 국영기업체관리자의 임명
17. 기타 대통령·국무총리 또는 국무위원이 제출한 사항

1987년 헌법

제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

제54조 ②정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 …

제66조 ① 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.

④ 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

제73조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

제74조 ① 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다.

제76조 ① 대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

제77조 ① 대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.

② 계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.

③ 비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

④ 계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

⑤ 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.

제88조 ① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.

제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제
6. 군사에 관한 중요사항
7. 국회의 임시회 집회의 요구
8. 영전수여
9. 사면·감형과 복권
10. 행정각부간의 권한의 획정
11. 정부 안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획
12. 국정처리상황의 평가분석
13. 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정
14. 정당해산의 제소
15. 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사
16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사 기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명
17. 기타 대통령·국무총리 또는 국무위원이 제출한 사항

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[1987년 개헌과 제왕적 대통령제]

- 권위주의에서 (자유)민주주의로의 이행
정치적 다원성, 자유롭고 공정한 선거, 평화적 정권교체
- 그러나 대통령중심제라는 통치구조는 큰 틀에서 유지

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

대통령중심제는 ‘민주화 이후 민주주의 실패’의
주요 요인으로 지적

특히 깊은 사회적 분열을 반영하는

양극화된 정당체제와 결합되는 경우 헌정위기 심화

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- 이원적 정통성 문제, 빈번한 **‘입법부-행정부 교착’**

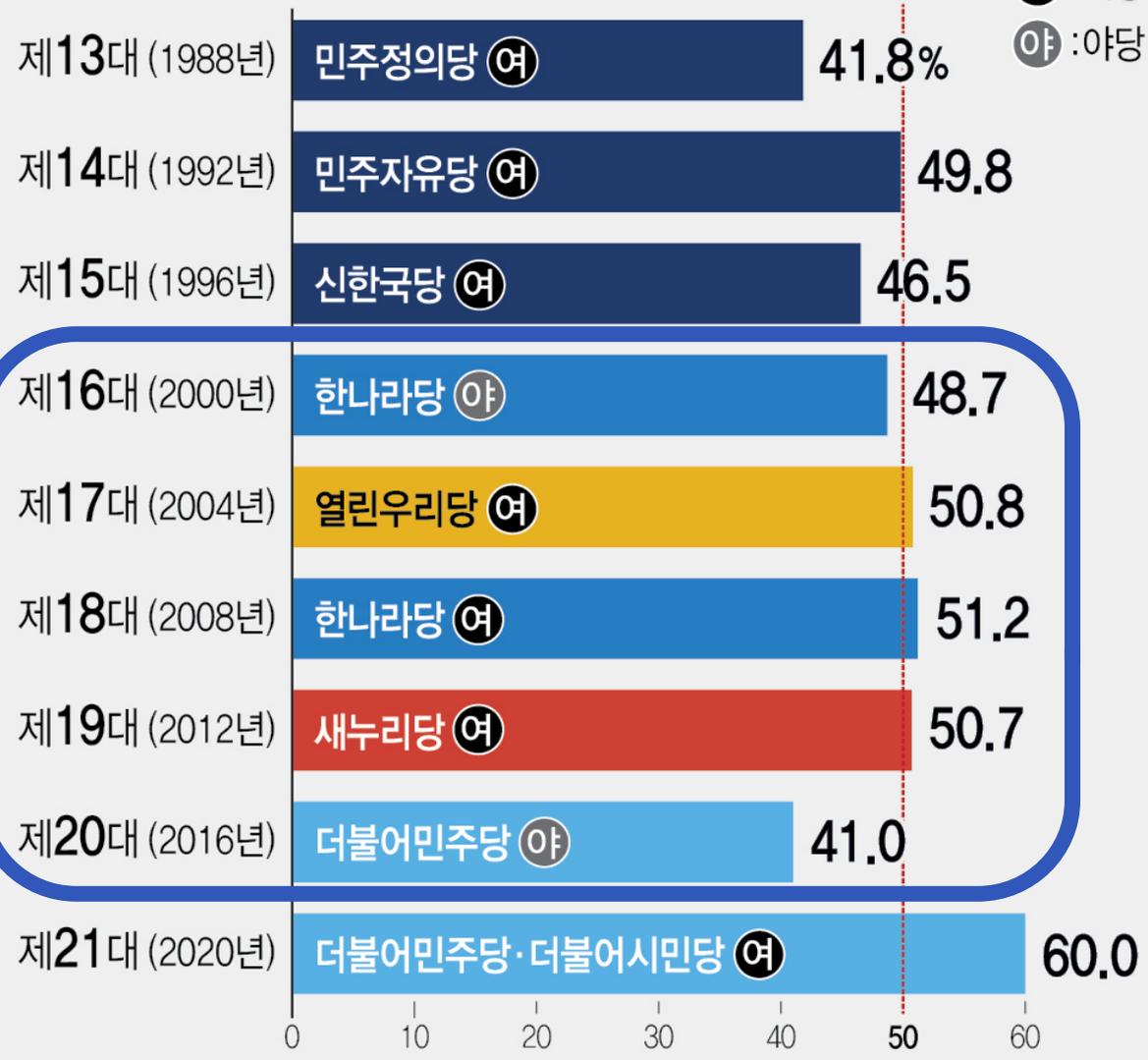
ex. 다수당 단독입법-거부권, 탄핵 남발, 예산안 파행, ‘비토크라시’

- 2000년대 집권에 성공한 **‘민주화 세력’**이

과거사 청산과 국가 개혁을 위해 대통령 권한 강조

역대 총선 제1당 의석 비율

여 : 여당
야 : 야당



자료/ 중앙선거관리위원회 외 종합

※ 제17대 총선부터 비례대표 포함



김영은 기자 / 20200416

트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tune.y.kr/LeYN1

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- 이원적 정통성 문제, 빈번한 **‘입법부-행정부 교착’**

ex. 다수당 단독입법-거부권, 탄핵 남발, 예산안 파행, ‘비토크라시’

- 대통령직을 둘러싼 대결적 정치문화가

헌법과 헌정을 둘러싼 갈등으로 격화

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



헌재 10대 결정 목록

순위	결정 목록	투표수	비고(사건번호)
1	친일 재산 몰수 규정 "합헌"	1,554	2008헌바141등
2	유신 헌법 시절 대통령 긴급조치 "위헌"	1,477	2010헌바132등
3	국회의 노무현 대통령 탄핵 "기각"	1,458	2004헌나1
4	국회 법률안 날치기 통과 "위헌"	1,121	96헌라2
5	본인 확인 인터넷 실명제 "위헌"	986	2010헌마47등
6	공무원시험 나이 제한 "헌법불합치"	928	2007헌마1105
7	정부의 위안부 피해 외교적 방치 "위헌"	906	2006헌마788
8	호주제 "헌법불합치"	859	2001헌가9등
9	표현의 자유를 제한한 통신금지조항 "위헌"	814	99헌마480
10	5·18 주모자 처벌 법률 "합헌"	708	96헌가2등

(건)

3,000

2,000

1,000

1990

2000

2010

2020

■ 헌법소원

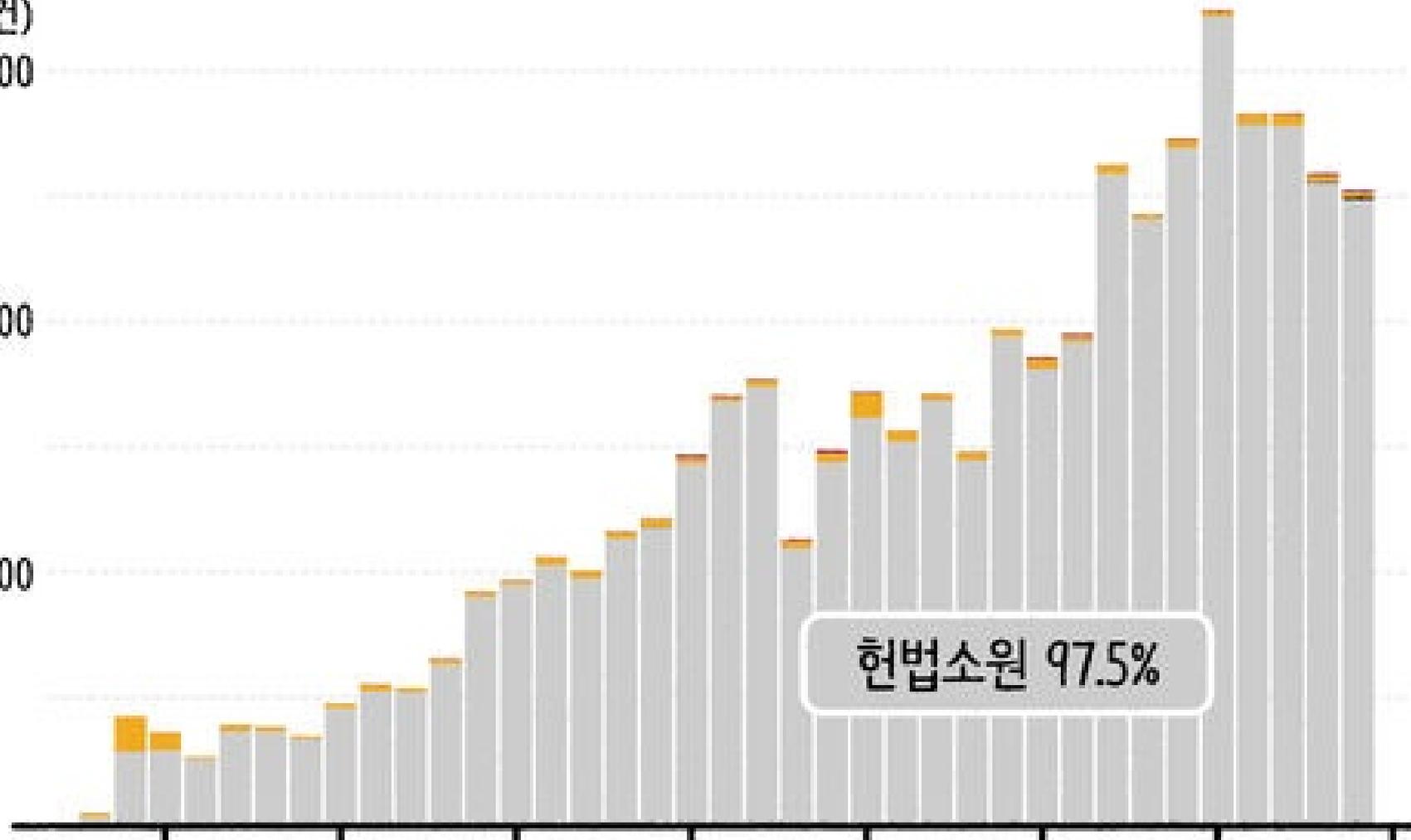
■ 위헌법률

■ 권한쟁의

■ 정당해산

■ 탄핵

헌법소원 97.5%



4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- ‘**정치의 사법화**’와 ‘**사법의 정치화**’ 심화

ex. 정치인 수사과 기소, 재판관 임명과 판결, 헌법재판소를 둘러싼 정쟁

- 효과적 중재자 / 최종적 결정자로 여겨지던

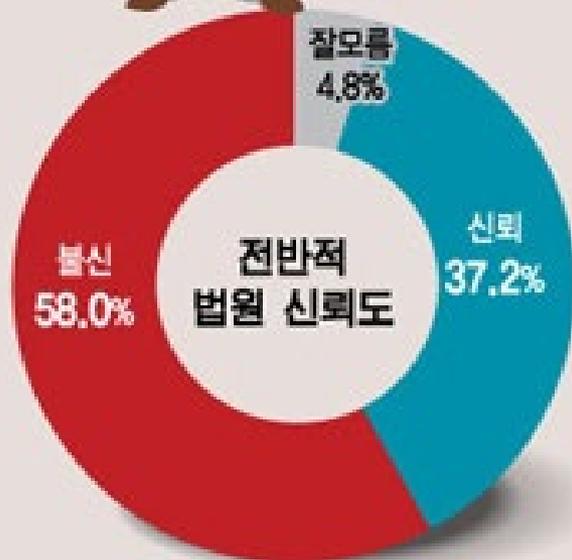
사법부 역시 종국에는 정치양극화에 잠식

2016년 법원 신뢰도
대국민 여론조사

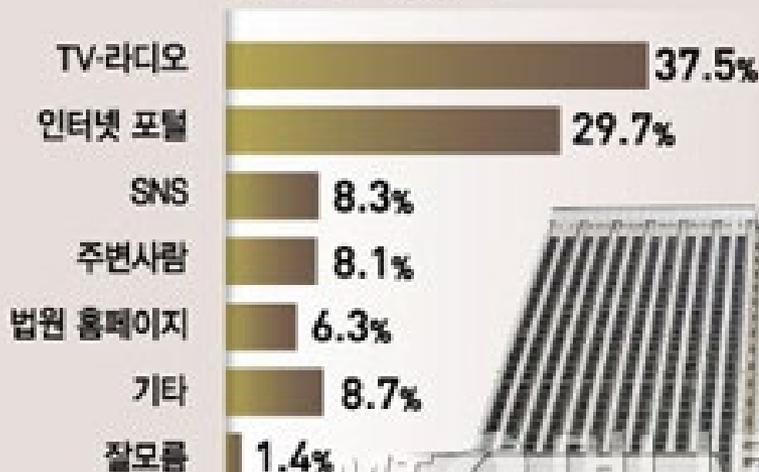
▶ 조사대상: 전국 만 19세 이상 남녀
▶ 표본수: 최종 응답 1002명 ▶ 응답률: 4.8%
▶ 표본오차: 95%신뢰수준 ±3.1%p ▶ 실시기관: (주)리얼미터



재판결과의 불공정성 이유



법정보 접촉경로



법집행 조직에 대한
정치적 동원

		약	강
법집행 조직에 대한 사회적 침투	약	공정한 법집행 (impartial law enforcement)	자의적 법집행 (arbitrary law enforcement)
	강	포획된 법집행 (captured law enforcement)	공동화된 법집행 (hollowed law enforcement)

[표] 정치적 동원과 사회적 침투에 따른 법집행의 유형

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사

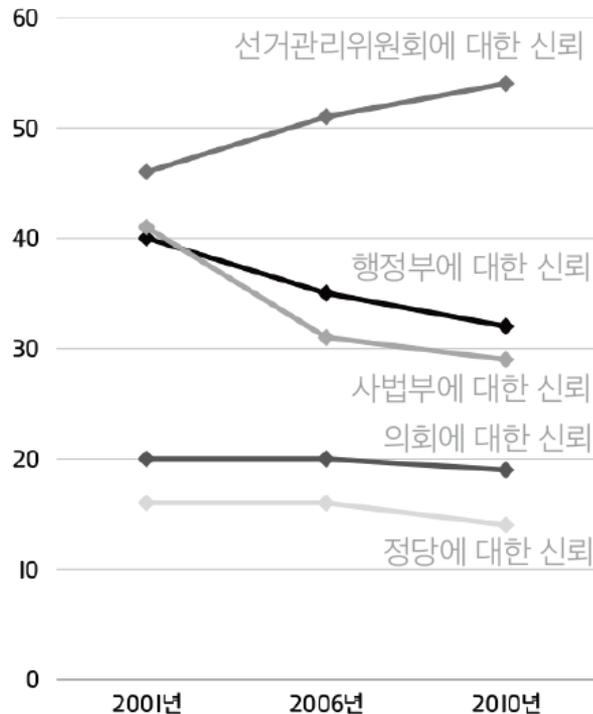
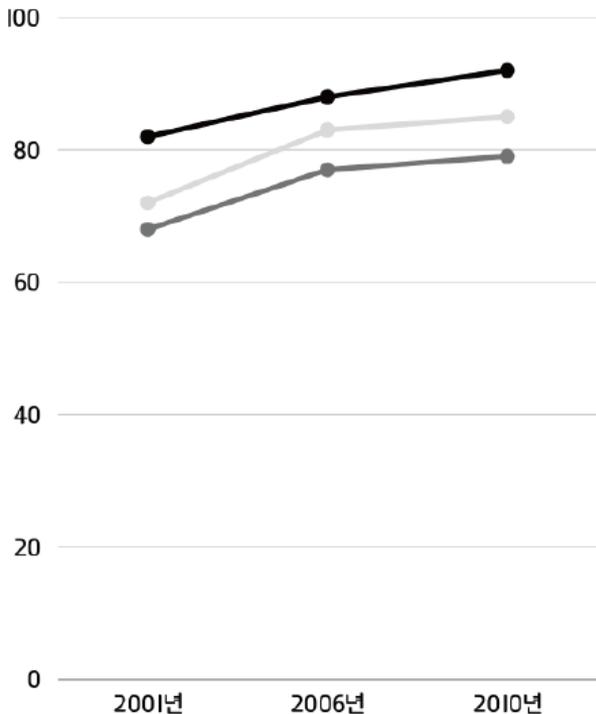


[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- 의회와 정당, 법의 지배에 대한 **시민사회**의 낮은 신뢰
- 체제로서 **민주주의**에는 만족 / **대의제**에는 강한 불신
- 냉소적 중도와 열전적 양극단?

4. 헌정주의를 결여한 헌

- 군부의 지배에 대한 반대
- 스트롱맨의 지배에 대한 반대
- 민주주의에 대한 열망



국가기관에 대한 국민신뢰도 변화

(단위: %)



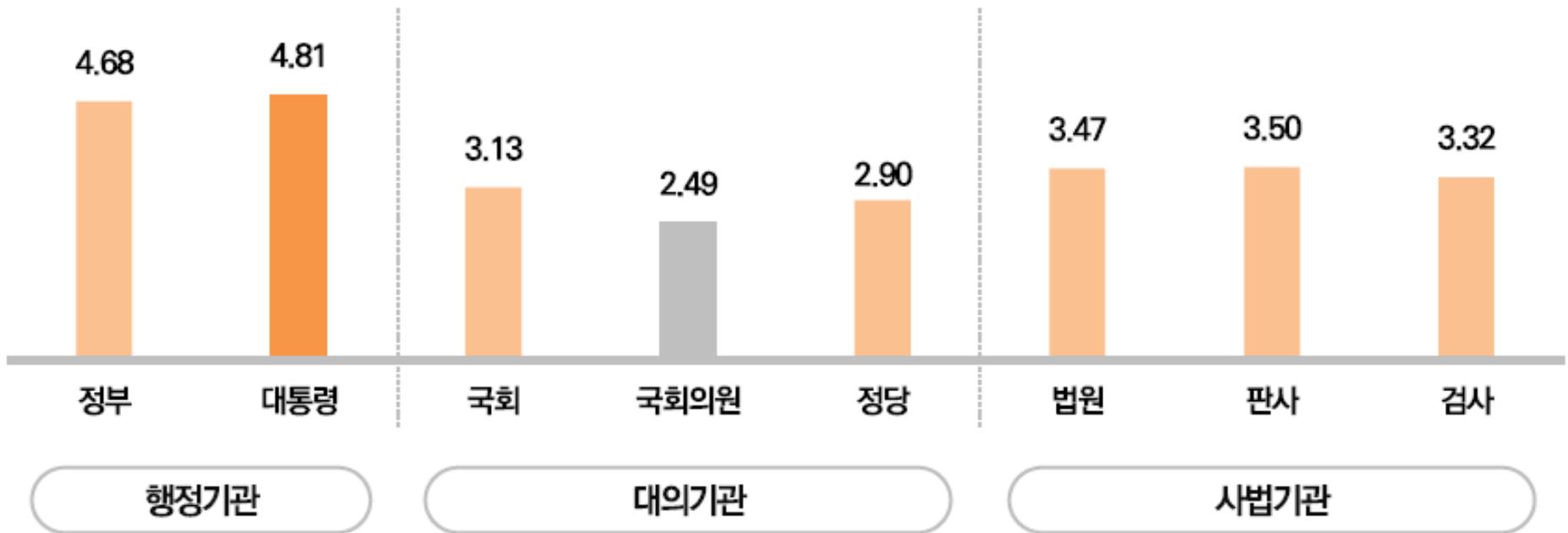
※자료: 박종민 고려대 행정학과 교수(1996년 한국 민주주의 바로미터 조사, 2003년 아시아 바로미터 조사, 2007년 한국행정연구원 조사)

4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



(단위: 점)

대의기관에 대한 신뢰가 가장 낮아, 국회의원에 대한 신뢰는 평균 2.49점



질문: 다음은 우리나라 주요 기관 및 기관장들입니다. 다음 기관에 대해 얼마나 신뢰하십니까? 기관들의 신뢰하는 정도를 응답하여 주세요.

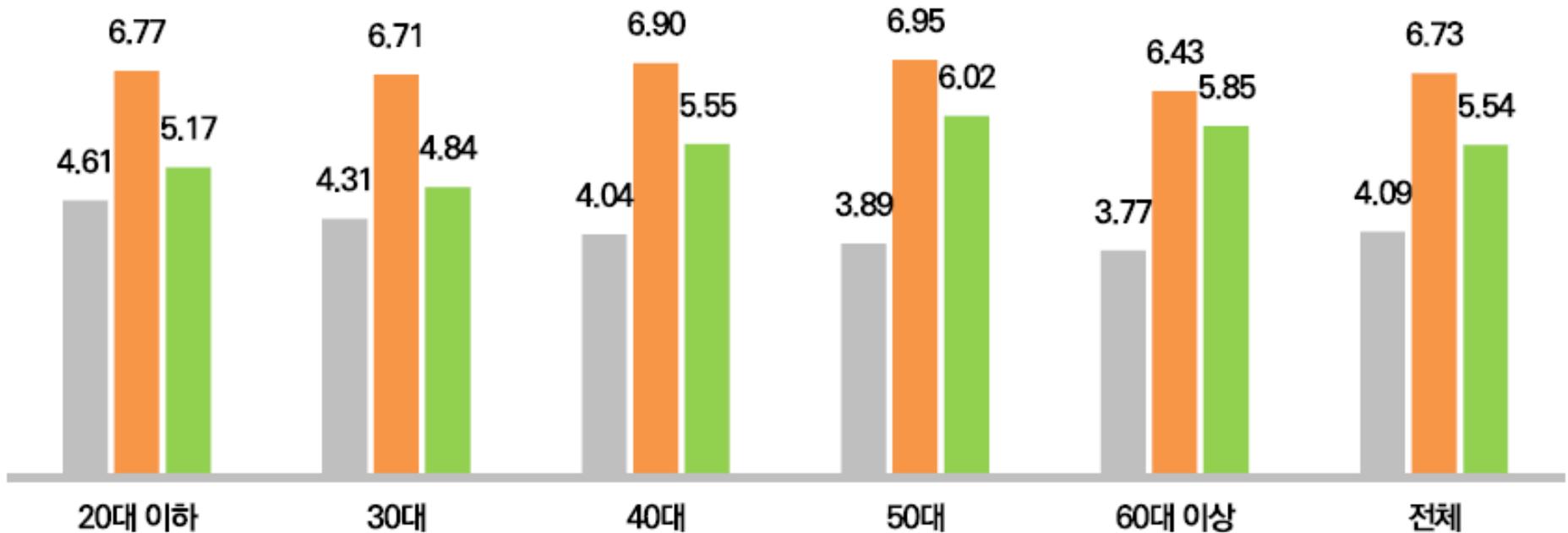
비고: 11점 척도(0은 전혀 신뢰하지 않음, 10은 완전히 신뢰함)

응답자 수: 1,000명

조사기간: 2020. 10.16 ~ 10.19

대의민주주의에 대한 선호 평균 4.09점에 불과

■ 대의민주주의 ■ 직접민주주의 ■ 강한 리더 중심의 통치



질문 : 다음 국가 형태에 대해 어떻게 생각하십니까? 선호하시는 정도를 응답해 주세요.

비고: 11점 척도(0은 전혀 선호하지 않음, 10은 매우 선호함)

응답자 수 : 1,000명

조사기간: 2020. 10.16 ~ 10.19

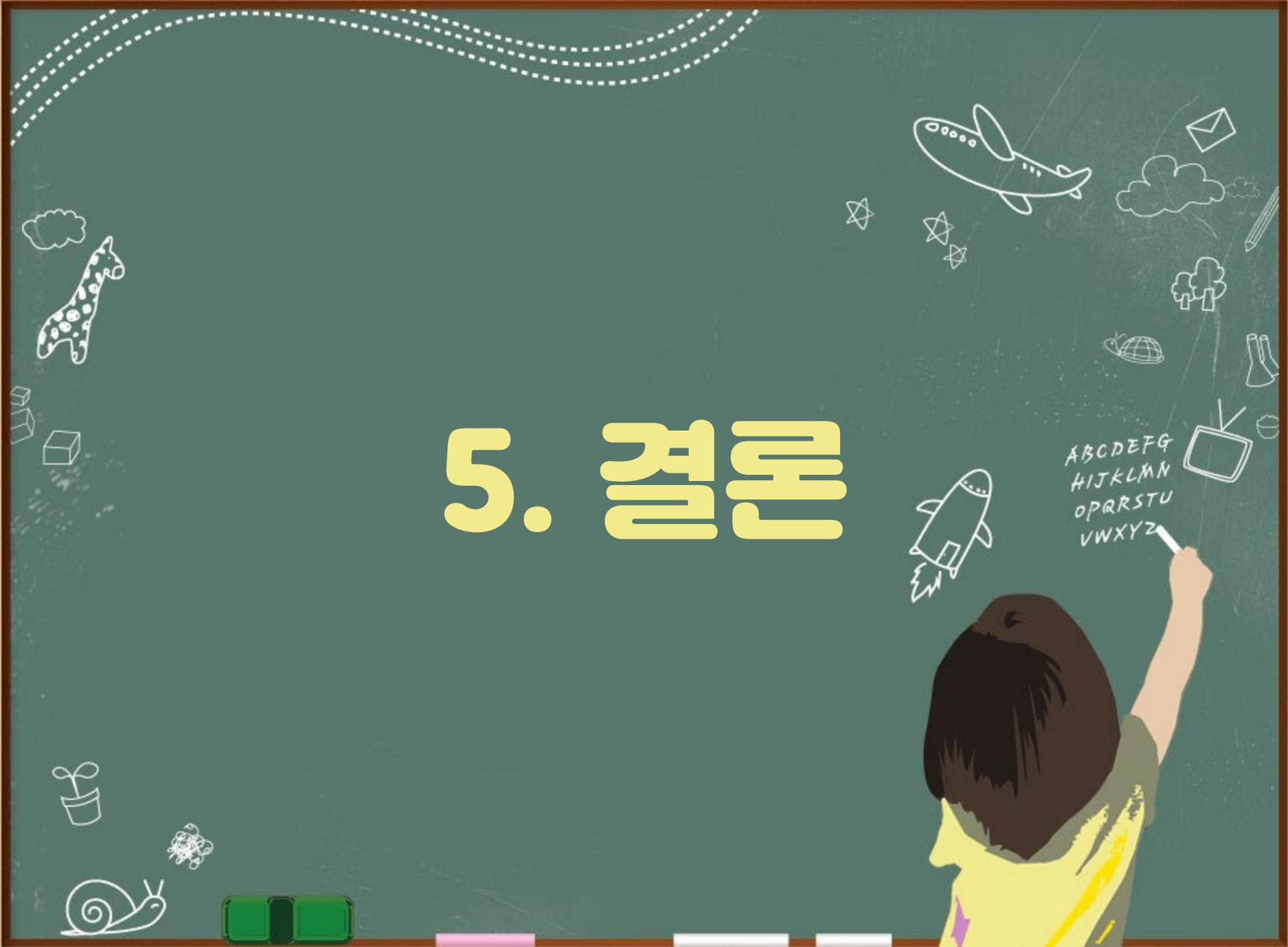
4. 헌정주의를 결여한 한국헌정사



[제왕적 대통령제와 정치양극화]

- 의회와 정당, 법의 지배에 대한 **시민사회**의 낮은 신뢰
- 권위독재정으로서의 역류 가능성은 '비교적' 낮지만,
헌정주의 없는 민주정의 위기가 심화
- > 민주화는 성공 but 민주주의 공고화는 실패

5. 결론



5. 결론



- **대통령과 야당(국회)** 사이의 극렬한 대립이 비상계엄 선포와 탄핵 국면을 거치며 ‘내전’을 방불케 하는 **대중적 갈등**으로 격화

-> **한국 정치의 분열과 극단화가**

이렇게까지 악화한 이유는 무엇일까?

5. 결론



- 시야를 넓혀보면, 2010년대 이후
세계 민주주의의 위기/퇴보 우려
권위주의로의 역행 or 인민주의 대중운동 발호
- > 이를 한국의 상황과는 어떻게 비교해볼
수 있을까?

5. 결론



- 제왕적 대통령제라는 **통치구조의 결합**
- 세계금융위기 이후 경제/국제정세 변화와 결합된 **극단화된 정치양극화**
 - > **위발성 정권교체와 대외정책/국가정체성 이념분쟁**
- 실증된 헌정주의와 **내전의 가능성?**

5. 결론



HOW 어떻게 Democracies 민주주의는 무너지는가 Die

우리가 놓치는 민주주의 위기 신호

스티븐 레비츠키·대니얼 저분겟 지음 | 박세연 옮김

뉴욕 타임스
베스트셀러

워싱턴포스트
월스트리트 저널
강력추천

뉴스위크
2018
올해의 책

서로 적대하는 정당, 양극화된 정치, 무너지는 규범
민주주의 붕괴 패턴을 통찰한 하버드대 정치학자의 역작 **이코노스**

내전은 어떻게 일어나는가 HOW CIVIL WARS START

아노크라시,
민주주의 국가의 위기

바버라 F. 램버트 지음
송경원 옮김

이코노스



로마 공화정의 몰락

독재의 탄생

에드워드 와츠 지음·신기섭 옮김

Mortal Republic: How Rome Fell into Tyranny

마크 콘폴로

5. 결론



- 사회운동은 보통 ‘더 많은 민주주의’를 지향
- 정치양극화의 한 축을 자임하며 앞장서거나 ‘체제의 반대자’로만 남을 수 있을 것인가
- 2016년 탄핵과 촛불운동에 대한 회고
헌정주의를 숙고하며 정치가 가능한 토대 모색

5. 결론



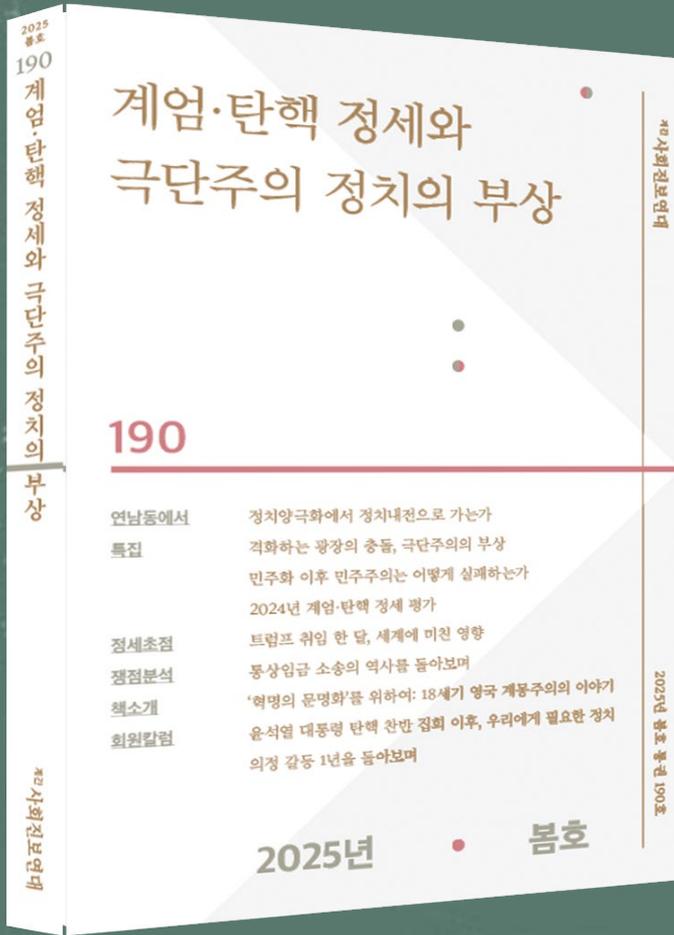
- 계엄과 탄핵 국면 이후,
‘내란 세력 척결’로 나아가면 되는 것일까?
- 극우의 지배에 대한 공포 이전에,
대중운동 간의 내전이 먼저 오지는 않을까?

RALPH FIENNES, STANLEY TUCCI JOHN LITHGOW ... ISABELLA ROSSELLINI

CONCLAVE



5. 결론



[참고자료]

격화하는 광장의 충돌, 극단주의의 부상
민주화 이후 민주주의는 어떻게 실패하는가
2024년 계엄·탄핵 정세 평가

한국헌정사 기획연재 (2024 가을호/겨울호)
정치 양극화와 제왕적 대통령제,
한국 정치의 영속적 위기 (2022 겨울호)



수고하셨습니다!

