

## 헌정위기와 대응에 대한 역사적 고찰\*

- 이승만 개헌과 정치파동을 중심으로 -

권자경

---

---

본 연구는 한국형 대통령 1인 중심 국가체제가 형성된 경로의 결정변수로 헌정위기를 주목하였다. 군주의 독재로부터 시민의 권리를 보호하기 위하여 헌법을 제정함으로써 민주주의를 확보한 헌정주의가, 이후에 오히려 헌법을 동원하여 민주주의를 침해하는 위기를 발생시킨다. 제헌 이후, 이승만 대통령은 본인의 입지가 감소하고 재선의 가능성이 희박하자 한국전쟁 중에 부산일대에 계엄령을 발포하고 정치파동을 진압하는 것으로 위기에 대응한다. 이에 탄력을 받아 1952년 발췌 개헌과 1954년 사사오입 개헌을 이뤄내면서 대통령 직접선거를 통해 장기 집권에 들어선다. 이러한 헌정위기는 국가권력의 불균형과 국민의 기본권 유린을 초래하게 되었으며 오늘에까지 이르고 있다.

**주제어:** 헌정위기, 이승만 개헌, 부산정치파동

---

---

### 1. 서론

대통령 중심의 행정부와 야당에 의해 주도되는 입법부가 상호견제와 균형의 원리에 따라 운영되는 국가구조가 대통령 중심제의 원형이라면, 우리나라는 권력의 균형이 파괴되어 대통령 1인 중심의 행정부 체제가 주도하는 변형된 대통령 중심제에 놓여있다고 볼 수 있다. 언제, 어디서부터 우리는 독특한 한국형 대통령 중심제를 형성하게 되었을까? 사회의 큰 사건이나 혼란 등을 포함한 사회위기가 몰아 닥쳤을 때 어떠한 대응을 하였는가에 따라 그 사회는 새로운 국면을 맞게 된다. 우리는 1948년 7월 17일, 헌법을 제정하면서 대한민국 정부를 수립하면서 헌법이 국민의 자유와 권리를 보호하고, 책임과 의무를 지우며, 안전과 행복을 확보해 주는 가장 기본적인 규율로 내세웠다. 즉, 대한민국 헌법이 민주공화국을 약속한 것이다. 그런데, 국가건설의 기본 틀을 수립한 이후, 군주의 독재로부터 시민들의 권리를 확보하는 차원에서 헌법을 필두로 민주주의를 확보한 헌정주의가 후에 오히려 헌법을 동

---

\* 본 글은 2011년도 한국연구재단 대학중점연구소지원사업(인문사회분야) “한국의 대통령리더십과 국가관리-국가관리학의 정립 및 통치사료관 수립을 중심으로” <과제번호 B00003(I00047)> 과제의 지원으로 쓰여진 논문입니다.

원하여 민주주의를 침해하는 도구로 사용되는 헌정위기를 맞게 된다.

헌정주의와 민주주의의 갈등과 충돌의 상황이 이승만 개헌과 부산정치파동의 과정 속에 적나라하게 펼쳐졌다. 한국전쟁 중(1950. 6. 25 - 1953. 7. 27)인 1952년 이승만 대통령은 국회에서 본인의 입지가 줄어들고 재선의 가능성이 희박하다는 것을 알고, 부산일대에 국가적 비상사태를 예비한 국가긴급권인 계엄령을 발포한다. 무력으로 민심을 진압하는데 성공한 이승만 대통령은 1952년 발췌 개헌, 1954년 사사오입 개헌으로 부정한 방법을 총동원하여 헌법을 개정한다. 민주주의를 수호하기 위해 헌법을 제정하였지만, 헌법을 이용하여 민주주의를 유린하는 사태가 벌어진 것이다. 헌정위기이다. 본 연구는 제헌 이후, 헌정 위기가 어떻게 발생하였으며, 그 헌정 위기에 이승만 대통령이 대처한 대응 결과, 우리나라의 국가권력구조와 시민들의 기본권에 어떠한 변화가 초래되었는지 역사적으로 고찰하는데 목적을 둔다.

## II. 헌법과 국가건설

### 1. 헌정주의(Constitutionalism)와 민주주의(Democracy)

#### 1) 헌법국가의 성립

국가 통치권의 원천으로서 헌법은 입헌국가와는 구별되는 헌법국가를 구성한다. 입헌국가에서 헌법은 주어진 질서에 대한 제한이라면 헌법국가의 헌법은 권력 자체의 창출, 즉, 국가권력 행사의 전제조건이 된다. 헌법국가는 헌법제정권력으로서 국민 또는 국민의 대표가 제정한 헌법이 통치권의 토대가 되는 국가이며, 헌법이 제정된 이후 모든 국가기관과 국민은 헌법이 정한 방식에 의해 권력을 행사하는 국가라고 정의할 수 있다. 최초의 헌법국가는 1776년 영국으로부터 독립하여 1787년 필라델피아에서 제정된 헌법에 의해 연방국가를 수립한 미국이다. 프랑스는 시민혁명 이후 1793년부터 1795년까지 헌법을 토대로 절대군주정에서 공화정으로 전환하는 새로운 형태의 정치체제를 수립하였고, 근대 독일은 1919년 국민주권을 선포한 바이마르헌법에 의해 의회민주정으로 전환되면서 헌법국가의 토대로서 면모를 갖추었다(오향미 2007, 301-304).

#### 2) 헌정주의와 민주주의의 관계<sup>1)</sup>

1) 국가형성과 국가의 기반이 어느 정도 다져진 이후에는 법치주의 가치가 크게 영향을 미치지 않는다는 시각이 있다. 강정인(2008)에 따르면, 김대중정부와 노무현정부 들어와 민주주의와 본격적으로 충돌한 것은 헌정주의가 아닌 자유주의라는 것이다. 김대중정부 이후부터 큰 시장과 작은 정부를 모토로하는 신자유주의가 강화되었고, 국가운영의 결정기준도 ‘개인의 자유 및 시장의 자유를 강조하는가’ 아니면 ‘다수의 지배 또는 공공성’을

자유, 공화, 절차적 심의 원리(liberal, republican, and procedural-deliberative) 하에서 헌정주의와 민주주의의 관계는 그리 간단하지 않다. 정부는 권력을 기반으로 구성되기 때문에, 민주주의를 효과적으로 설정하는 규율을 수립하는 것이 정부 구성을 돕게 된다. 자유주의의 경향이 다른 만큼, 헌법은 종교, 정치, 문화, 전통, 경제, 사회 상황, 역사적 경험에 따라 다양하게 나타난다. 그러나, 현대 자유주의적 헌정주의는 민주적 경험에 근간을 둔다. 자유주의적 헌정주의와 민주주의의 원칙은 인간에 대한 존엄성을 기본적 도덕 가치로 여긴다. 국민 개개인은 자율적인 존재이며, 개인은 권리와 의무를 지닌 객체로 파악한다. 한편으로 자유주의적 헌정주의자들과 민주주의 이론은 그러한 가치를 보호하려는 최상의 방법론에 있어서는 서로 다른 입장을 취한다고 볼 수 있다. 자유주의적 헌법론자들은 개인의 자유를 보호하기 위하여 헌법적 제한을 통해 사법권을 극대화해야한다고 주장하는 반면, 민주주의론자들은 개개인 자유를 제한하는 힘을 극소화해야한다는 입장이다. 전자는 인간의 본성에 대해 비관적인 입장이고, 민주주의론자들은 민주주의사회에서 자율(스스로의 규율)이 유일한 도덕성의 자원이라고 보기 때문에, 시민들 스스로의 규제를 강조하고 시민의 능력에 대해 매우 낙관적인 입장이다(Murphy 1993; 1995, 240).

자유주의적 헌정주의(liberal constitutionalism)와 민주주의(democracy)의 관계에 대해 대표적인 논쟁으로 기록되고 있는 것은 미국 제3대 대통령 Thomas Jefferson<sup>2)</sup>과 제4대 대통령 James Madison<sup>3)</sup> 간 논의이다. 양 대통령은 미국 헌법을 기초한 자들이지만 헌정주의와 민주주의의 관계에 대해 서로 다른 결론에 이른다. 제퍼슨의 관점은 모든 사람은 헌법으로부터 우월한 존재적 가치를 가지는데 반해, 매디슨에게 헌법적 권한은 시민들의 의지보다 더 상위의 질서에 놓여있다는 입장이다(Kasper, 2010; Madison, *et. al.*, 2009; Shapiro, 2009; Kernell, 2003; Frank, 1963; Brant, 1950; 이병규 편, 2005).

제2차 세계대전 이후, 독일에서는 독일연방공화국법의 설립 시에 과거 독일의 어두운 역사를 해소하고, 헌법적 문제를 해결하려는 시도에서 미국의 헌법적 경험을 검토하였고, 매디슨의 논의를 받아들여지게 되었다. 독일의 새로운 헌법을 제정할 때 고려할 수밖에 없었던 3가지 경험들이 있었는데, 첫째

---

강조하는가의 가치가 대치되는 구도가 형성되었다는 시각이다. 공기업민영화, 국민건강을 담보로 하는 의료보험 등 각종 복지제도가 공공서비스를 민영화 또는 시장화하는 것, 자본과 시장의 자유를 극대화함으로써 민주적 통제의 영역을 축소하는 것 등은 자유주의와 민주주의의 갈등으로 보아야 한다는 것이다. 그러나, 본 연구는 대한민국 수립 및 형성의 시기인 이승만 정부시기가 연구대상이므로 헌정주의와 민주주의의 관계에 국한하여 논하도록 하겠다.

- 2) 제퍼슨은 1776년 미국의 독립선언문(Declaration of Independence)을 기초한 자로, 권력이 분산된 작은 정부를 지향하면서 주(states)의 권한을 강화하고 연방정부의 권한을 제한할 것을 주장했다(Frank, 1963; 이병규 편, 2005).
- 3) 제임스 매디슨은 헌법제정회의에서 헌법초안의 기초를 맡아 ‘미국헌법의 아버지’로 불리는 자로, 제퍼슨 행정부의 국무장관을 지낸 후 대통령이 되어 제퍼슨의 중립정책을 계승하였다. 그의 저서 The Federalist Papers는 헌법옹호론의 대표로 꼽히고 있다(Kasper, 2010; Madison, *et. al.*, 2009; Shapiro, 2009; Kernell, 2003; Brant, 1950).

는 법의 남용에 대한 경험, 둘째는 히틀러를 지지했던 독일 사회주의 정권에 의해 인간의 기본권이 침해당했던 사실, 셋째는 자유주의적 헌정주의 대신 기능주의에 치중한 민주주의를 건설하려고 했던 바이마르 공화국의 무능력이었다. 독일은 이러한 역사적 경험을 통해 제2차 세계대전 이후, 각종 법률에 전체주의(totalitarian)에 대해 강하게 반대하는 입장을 취하게 되었다. 국민들의 직접적인 참여를 매우 강조하는 바이마르 공화국의 헌법과는 달리, 이후 독일의 각종 기본법의 기초는 인간의 동기에 대해 불신을 기본 바탕으로 민주주의와 국민투표 참여에 주의를 기울였다. 독일은 언론, 집회, 결사의 자유를 포함하여 민주주의와 관련된 인간의 기본권을 바탕으로 민주적 형태의 정부를 구성하게 되었고, 개인의 기본권, 법의 규칙, 권력분립, 연방주의를 영구적으로 보장하게 되었다(Schafer, 2002: 408-409; Steinberger, 1990).

역사적으로 볼 때 헌정주의는 초기에는 군주의 권력을 제한한다는 점에서 민주주의와 일치하는 면을 보였지만(오향미, 2007, 296-301), 입헌민주주의 국가가 건설된 이후에는 의회의 입법자를 통제하는 권한을 지니면서 민주주의와 충돌해 왔음을 알 수 있다(박찬표, 2005, 13-16). 헌정제도는 민주주의의 산물이기 때문에, 헌법은 민주주의 체제를 유지하고 문제 해결에 유능한 민주정부를 운영하는 틀이 되어야 한다(진영재, 2010).

### 3) 권력분립과 기본권 확보

헌정주의와 민주주의가 조화를 이루면서, 양자의 원리를 담아내는 것이 가장 이상적이라고 볼 수 있다. 헌정주의와 민주주의의 조화는 두 가지 측면에서 그 양상을 살펴볼 수 있다. 권력구조 측면과 기본권 측면이다. 첫째, 권력구조면에서 헌정주의가 민주주의를 확보한다는 것은 구체적으로 권력구조의 민주성, 효율성, 안정성을 담보해야함을 의미한다. 권력구조의 민주성이란, 선거를 통해 권력을 위임받은 대표와 주권자인 유권자들간 대표성과 책임성이 확보되었는가의 문제로 볼 수 있다. 또한, 권력기구간 '견제와 균형'의 기제가 확보되었는가의 사안으로 직결된다. 권력구조의 효율성이란, 민주적으로 선출됨으로써 정통성 있는 권력을 위임받은 대표가 주어진 권력을 가지고 실제 정책을 집행할 수 있는가의 문제이다. 정부의 통치성에 대한 부분이다. 권력구조의 안정성이란, 권력구조가 모든 정치투쟁과 갈등의 총체적인 산물로서 불안정하고 가변적인 성격을 지니는데, 경쟁적인 정치세력들이 유권자의 동원구조를 재편하거나 변경할 것을 얼마나 자주, 또 어느 수위로 거론하는지가 이를 좌우한다. 단, 장기적으로 일정수준의 변화와 위기를 잘 감당하고 대처할 수 있는 구조가 안정적이라고 볼 수 있다(유재일, 2006: 163-164).

둘째, 기본권 차원에서 헌정주의가 민주주의를 확보하기 위하여 시민으로서의 기본권, 정치적 기본권, 사회적 기본권을 담아야 한다. 1) 시민으로서의 기본권이란, 국가의 영역과 구분되는 시민사회의 영역에서 시민의 자율과 자유를 보장하는 것으로 자유권과 경제권의 형태를 취한다. 자유권이란 개인이 국가의 간섭이나 침해를 받지 않을 수 있는 방어적 권리로서 생명, 신체의 자유, 거주이전 등 사생

활의 자유, 양심·종교·언론·출판·집회·결사 등 정신적 자유를 포괄한다. 경제권이란 재산권, 직업선택의 자유, 소비자의 권리 등을 포함한다. 2) 정치적 기본권은, 시민의 법적, 정치적 평등을 전제로 한 기본권으로서 정치적 자유권과 참정권을 핵심으로 한다. 정당의 설립과 활동의 자유, 선거권, 공무담임권, 국민투표권 등을 포괄한다. 우리나라에서는 헌법의 명문상 보장되어 있음에도 불구하고 현실사회에서 다수이면서 소수인 여성의 정치평등권의 문제, 사회적 소수집단의 대표성에 대한 문제들이 여전히 논쟁의 중심에 서 있다. 3) 사회적 기본권이란, 국민이 국가에 인간다운 생활을 할 권리를 요구하는 권리를 말한다. 이는 국가가 국민에게 물질적 급부와 서비스 공급을 적극적으로 제공해야 달성될 수 있는 것으로 정부정책과 국가의 재정능력이 뒷받침되어야 가능하다(장영수, 2005b: 148-149; 조현욱, 2005: 103; 김영순, 2005: 87-88; 유재일, 2006: 164-165).

## 2. 한국의 헌정주의와 민주주의의 형성

한국의 헌정제도는 헌법제정 초기부터 민주주의와 법치주의를 기본원리로 하는 헌정주의를 특징으로 하고 있다. 또한 사회국가 원리, 문화국가 원리, 환경국가 원리, 국제평화주의 원리 등이 부차적으로 포함되어 있다. 기본원리로 민주주의와 법치주의를 바탕으로 하고 있지만, 우리나라의 경우 법치주의 원리를 더욱 강조하고 있는 점이 특징적이다(장영수, 2005a; 2005b; 2005c). 이는 과거 권위주의 권력이 무력으로 헌정을 중단시키거나 권력강탈을 정당화하기 위한 수단으로 헌법을 개정하는 등의 경험에서 비롯되었다고 볼 수 있다(최장집, 2004: 47; 최장집, 2005).

국가권력 행사의 도구로 사용하기 위해 법치주의를 강력하게 제도화한 조치가 사법부를 강화한 것이다. 대표적인 사례가 제2공화국 헌법에 명목상으로 도입한 헌법재판소의 신설이다. 현재의 헌법재판소는 독일의 헌법재판소를 모델로 하여 위헌법률 심판, 헌법소원 심판, 권한쟁의 심판, 탄핵심판, 위헌 정당해산 심판 등에 대해 포괄적이고 강력한 권한을 갖는 기관이다. 이와 같은 헌법재판소의 존재는 시민사회 영역을 넘어 정치영역에까지 법치주의가 중요한 변수로 작용함을 보여준다. 사회적으로 비중있는 쟁점이나 갈등은 사회영역이나 정치영역에서 처리되기 전에 곧바로 헌법재판소의 심판대 위로 올려졌고, 국회에서 입법한 법률안이나 정부정책은 종종 입법 및 집행 전부터 위헌소송의 대상이 되었다. 이 같은 현상은 법치주의의 성과로 볼 수도 있지만, 사회구성원들의 합의나 논의가 중요하게 여겨지는 것이 아니라 법치만능주의로 전락하는 결과를 초래하였다고 볼 수 있다(유재일, 2006: 161-162; 김철수, 2005: 402-404).

행정부의 사안에 대해서도 사법부의 판단에 맡기고 의존하는 사례가 증가하고 있다. 예를 들면, 노무현 대통령의 탄핵사태에 대한 헌법재판소의 위헌판결<sup>4)</sup>, 노무현 대통령이 추진하려던 대한민국 수도

4) 2004년 1월 5일 새천년민주당의 조순형(趙舜衡) 대표가 노무현 대통령 탄핵을 언급하면서 본격화된 탄핵은, 같은 해 3월 5일 특별기자회견에서 노무현 대통령이 선거중립의무 위반과 측근비리 등에 대한 사안을 국민들에게 사과하고 재발방지를 하지 않을 경우, 새천년민주당은 탄핵소추안을 발의하겠다고 강력하게 주장하는 것

이전에 대한 헌법재판소의 위헌판결<sup>5)</sup>, 새만금간척사업에서의 대법원 판결에 따른 사업시행의 번복<sup>6)</sup> 등의 굵직한 사례가 있다. 이들의 사건들로부터 얼마나 우리사회가 국민의 의사와는 상관없이 법의 판결에 의존하고 있는지를 알 수 있다.

### 3. 선행연구와 연구분석틀

대한민국 헌법의 기원은 대한민국임시정부가 1919년 4월 최초의 근대적 헌법문서인 「대한민국임시헌장」(1919. 4)이라고 할 수 있다. 이 임시정부헌장의 주요 내용은 권력구조 조항부문에서 국가수반과 행정수반은 일원화되며, 의회가 행정부를 선출하지만 행정부를 불신임할 수 없고, 행정부도 의회를 해산할 수 없다 등이다. 임시정부의 권력구조가 대통령제나 의원내각제 혹은 이원정부제가 아닌 일원정부제를 주장하고 있다는 것을 알 수 있다. 이후 1944년 4월까지 5차례 수정되었다. 임시정부헌장이 우리나라 헌정사의 흐름 속에 존재하며, 이는 대한민국 헌법 제1호에 간접적으로 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다(진영재·최선 2009). 우리나라가 대한민국 정부수립부터 현재까지 대통령 중심제를 채택하고 있는 것을 볼 때, 임시정부헌법이 대한민국 제헌 당시에는 영향을 미친 것은 분명하지만, 대한민국 국가수립과 제도 확립에 보다 직접적인 영향을 미친 시점은 이승만 집권의 시작과 이승만 정부의 국정운영, 이에 대한 국민과 사회의 반응이 복합적으로 작용한 때부터라고 할 수 있다. 제헌 이후, 국가의 기틀을 더욱 공고히 한 사건들은 두 차례에 걸친 이승만 대통령의 헌법개정이었으며, 헌법 개정

---

으로 증폭되었다. 2004년 3월 12일 야당 국회의원 193명의 찬성으로 가결되었지만, 같은 해 5월 14일 헌법재판소에서 대통령 탄핵에 대해 기각하였다. 헌법재판소가 탄핵소추안 기각 결정을 내림으로써 두 달 동안 계속된 대통령의 권한정지는 자동적으로 해소되고, 탄핵사태는 종결되었다.

- 5) 2004년 10월 21일 헌법재판소가 신행정수도 건설특별법에 대한 위헌결정을 내린 사례이다. 재판관 8:1의 의견으로 내려진 위헌결정 이유는 '수도가 서울이라는 것은 불문헌법이며, 수도이전은 헌법개정 사안인데 국회가 이를 지키지 않았다'는 것이다. 헌법재판소의 관습헌법이론을 두고 정치권과 학계는 물론 국민 사이에도 많은 논란을 불러일으켰으나, 노무현 정부가 수도권 과밀해소와 국가 균형발전을 위해 추진해온 신행정수도 건설사업은 재검토할 수밖에 없었다. 이는 '행정중심복합도시건설'사업으로 우회하게 되었고, 이명박 정부에 와서 전면 재검토하였으나 충청권의 반발과 국민의 정부에 대한 신뢰가 중요시 되어 계속 사업을 추진하는 것으로 결정이 내려졌다.
- 6) 노태우 정부는 1989년 11월 6일에 새만금사업 기본계획을 확정하였고, 1991년 8월에 사업시행계획을 확정·고시하였으며, 그해 10월에 공유수면매립면허 취득과 고시를 하였고, 또한 11월에 사업시행 인가 고시를 함으로써 모든 행정절차를 마무리 하였다. 1991년 11월 28일에 노태우 대통령이 참석한 가운데 새만금사업을 착공하였으며 1998년 12월 30일에 1호방조제를 완공하였다. 1996년 시화호 수질오염 사건을 계기로 환경단체가 새만금사업에 대해 문제제기를 함에 따라 1999년 5월 1일부터 2000년 6월 30일까지 민관공동조사를 실시하였다. 그 후 정부는 새만금사업을 친환경적 순차개발 방식으로 최종 확정하고 공사를 재개하자 이를 반대하는 환경단체, 종교단체, 시민이 2001년 8월 22일에 소송을 제기함으로써 사업이 중단되었고, 긴 법정 논쟁 끝에 2006년 3월 16일 대법원에서 사업재개의 확정 판결을 내렸다. 2010년 1월 28일에 새만금내부토지개발 기본구상 및 종합실천계획을 확정, 4월 27일에 외곽방조제 준공식을 거행하였다.

때마다 국내외에서 격렬히 반응한 사회 위기였다. 개헌과 이를 둘러싼 정치파동의 헌정위기에 대해 그 전후맥락과 인과관계를 이해하는 것이 요구된다.

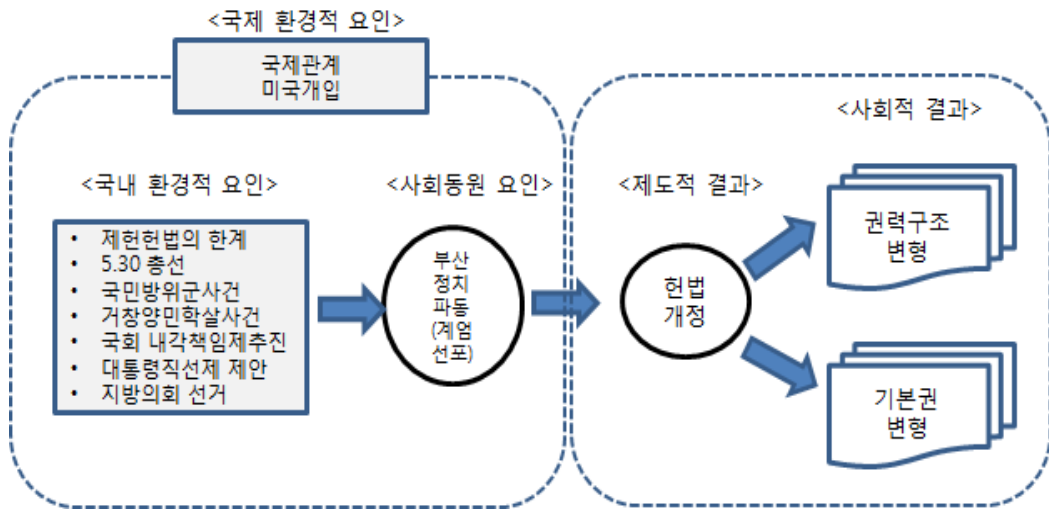
이승만 정부의 헌법형성과 개정, 사회구성원들의 대응 등에 대한 선행연구는 다음과 같다. 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이, 한상희(2000), 정상우(2003) 등 헌법학자들의 연구는 제헌이후의 개정과 개헌을 둘러싼 과정, 개헌 내용에 대한 연구가 대다수이다. 헌법과 개헌과정에서 발생한 정치적 파동과의 연관성에 대한 인식과 연구는 많지 않다. 이승만 개헌과 부산정치파동에 대한 선행연구 중, 이들의 관련성에 대해 언급한 연구는 김일영(1993), 김경호(2001), 박태균(2002) 등이다.

<표 1> 이승만 개헌과 부산정치파동에 대한 선행연구

주제		원인변수	결과
이승만 개헌	정상우 (2003)	헌법개정	1. 정부형태 변화 2. 경제질서 변경
	한상희 (2000)	한국전쟁	헌법형성(1948-1954)
	박명림 (2008)	한국전쟁	헌법개정 1. 시장경제체제로 전이 2. 미국의 원조증가
부산 정치 파동	김일영 (1993)	부산정치파동	1. 민국당, 부소속 의회세력(입법부)의 궤멸 2. 국가의 범영향력 증가-억압적 국가기구와 제도들의 급팽창 3. 정당의 성격변형-한국정당들의 계급대표성 상실 및 정치권력 소유여부의 중요성 대두
	김경호 (2001)	부산정치파동	1. 집권여당에 대한 견제세력의 몰락 2. 일제와 미군정의 억압적 국가기구와 제도의 확대 3. 보수우익세력의 정치권력독점 4. 군부의 정치개입 5. 권위주의지배
	이철순 (2001, 2007)	미국의 개입	부산정치파동
	박태균 (2002)	1. 미국의 개입 2. 한국전쟁 3. 헌법 개정	부산정치파동
	김일영 (2002)	1. 한국전쟁 2. 부산정치파동	1. 이승만정권의 재집권 2. 미국의 한반도 영향력행사
	이완범 (2003)	부산정치파동	1. 1960.4.19 2. 1961.5.16

제헌 후 헌정위기에 대한 상황과 대응, 그 인과관계를 분석하기 위해 기존연구에서 언급된 사항들을 바탕으로 아래 <그림 1>의 연구 분석 틀에서 보는 바와 같이 전후관계를 객관적으로 구성하였다.

제헌 후 헌정위기를 둘러싼 인과관계모형으로 먼저, 원인변수로 국내 환경적 요인과 국제 환경적 요인, 그리고 국내 사회동원 요인을 살펴보고자 한다. 이러한 요인들이 영향을 미친 결과로서 제도적, 사회적 결과를 파악하고자 한다. 대한민국 정부수립 이후, 국내의 어수선한 환경과 국제적으로는 한국 전쟁과 미국의 깊숙한 개입 속에 이승만 대통령은 장기집권을 확보하기 위한 제도적 내용을 담은 개헌안을 발표한다. 이 개헌안에 대해 극심한 반발을 표출한 것이 부산정치파동으로 나타났다. 정치파동에 대해 계엄령 발포로 강제 진압하는데 성공한 이승만 대통령은 의도한 바대로 헌법을 개정하게 되고, 두 차례에 걸친 헌법 개정으로 대통령중심의 강력한 권력집중과 국민의 기본권이 변형되는 결과를 초래하게 되었다.



<그림 1> 연구 분석틀

### III. 헌정위기의 발생 요인

#### 1. 국내 환경적 요인: 이승만 개헌의 배경

##### 1) 제헌 헌법의 한계

제국주의 일본으로부터 해방하면서 준비없이 국가건설을 해야만했던 우리는 당시 국내 정치 세력간 충돌과 좌우의 이념대립이 극심하였다. 사회적 동의와 협상이라는 민주주의를 상실한 상황이었다. 사회혼란의 위기 속에 신익희 중심의 행정연구회와 법률전문가 유진오 등에 의해 대한민국 건국헌법이



마련되었다. 분산된 사회적 가치에 대한 합의가 부재한 상태에서 좌익세력에 대한 배제와 배척만이 제헌에 초점으로 맞추어졌고, 정치적 논의나 수렴과정 없이 헌법제정이 이루어졌다. 이러한 제헌 헌법의 한계는 결과적으로 이승만 집권기 내내 헌법이 그 규범력을 상실한 채, 재작성되는 어수선했음으로 귀결되었다(한상희, 2000: 43-45). 대한민국 국가건설 당시 정치적 참여제도가 부재한 상황에서 정당이나 사회단체의 종합적 의견 반영이 어려웠고, 개인별 비공식적 통로를 통해 이해관계가 개입되는 수준이었다. 헌법기초위원회는 유진오의 의견에 따라 ‘의원내각제’에 대한 의견을 가지고 있었으나, 유진오가 작성한 건국헌법의 바탕위에 이승만의 개별적 요구로 통치기구가 의원내각제에서 ‘대통령중심제’로 수정되었다. 국회구성도 유진오가 제안한 ‘양원제’가 이승만 국회의장과 이승만 지지세력의 반대에 부딪혀 ‘단원제’ 국회로 채택되었다(유영익, 2006; 한상희, 2000). 이것은 해방직후 신생독립국으로서 국가구조를 확립하는 과정에서 전사회적 구성원들과 당시 주요 정당과 정치인들, 지식인들을 공식적 제도권에 편입시키지 않았기 때문에 가능했다(한상희, 2000: 46).

1948년 5월 10일 남한만의 총선거가 실시되어 5월 31일 제헌국회가 개설되었다. 제헌국회의 구성은 무소속 85석(42.5%), 독립촉성회 55석(27.5%), 한국민주당 29석(14.5%), 대동청년단 12석(6.0%), 조선민족청년당 6석(3.0%), 대한토총, 독촉농민연맹, 조선민주당, 대한청년당, 한국독립당 각 1명씩으로 구성되었다. 한국독립당을 제외하고는 거의 대부분이 미군정의 지원을 받는 우익진영의 인사들이었다(강정구, 1998: 83). 당시 한민당과 무소속구락부는 기본적 권력구도가 행정부에 대해 의회가 우위에 서 있다는 입장을 취하였다. 그러나, 이후 무소속구락부의 일부가 이승만의 대통령중심제 주장을 옹호하고 나섰고, 한민당도 차선책으로 추종하게 되면서, 최종적으로 정부형태는 대통령중심제를 중심으로 국회는 단원제가 확정되었다. 제헌 헌법에는 대통령, 부통령, 국무위원 의결체제로 구성되는데, 국무위원의 조직에 국회의 참여기회를 제외시켜 부통령은 정과간 대립의 조정과 통합의 역할을 하지 못하게 만들어 버렸고, 국무원을 대통령 1인이 직접 임명하게 됨에 따라 행정권 내에서도 대통령 1인에게 권력이 집중되는 것을 제도화했다. 제헌 헌법은 대통령의 국회에 의한 간선제 방식을 선택함에 따라 발생하는 우려도 세밀히 검토하지 못하였다. 대통령이 국회에 다수의의석을 확보하지 못한 경우 대통령과 국회의 권력 이원화현상이 초래될 것에 대해 이승만 대통령 본인도 정작 생각하지 못했던 것이다. 이러한 한계점들이 현실로 나타나자, 이승만 대통령은 6.25전쟁의 극한 상황에서도 전쟁에 대처하기 보다는 정권유지를 위해 개헌에 목숨을 걸 수밖에 없는 상황이 만들어졌다. 종합하면, 제헌 당시 불완전한 국민적 논의로 인하여 제헌헌법은 결국 미완성된 작품이 되어버렸고, 이 미완성품을 이승만 대통령은 본인의 입맛에 맞게 개정하려 들었다(한상희, 2000: 47-49; 정상우, 2003: 225-228).

## 2) 1950년 5.30 총선

7) 국무원은 1948년 제정헌법 이래 제5차 개헌 전까지 헌법기관으로 존재하였다. 대통령제 정부형태에서 대통령과 국무총리, 기타의 국무위원으로 조직되는 합의체로 운영되었으며, 대통령 또는 정부의 권한에 속하는 중요정책을 의결, 관장하던 중앙행정기관이었다.

한국전쟁 직전인 1950년 5월 30일, 이승만 대통령은 총선에서 승리하기가 어렵다고 생각하고, 가능한 한 선거를 늦추고자 했다. 당시 제헌헌법은 국회에서 대통령을 선출하는 방식이었기 때문에 대통령선출의 당락을 결정짓는 것은 국회의원들의 지지였다. 선거 지연에 대해 UN과 미국이 이승만 정부에 항의하자, 6.25전쟁 발발 25일 전인 5월 30일 선거를 치르게 된다. 선거 결과, 총 210석의 국회의석 중 무소속 126석, 대한국민당 24석, 민국당 24석, 국민회 14석, 대한청년단 10석, 대한노동총연맹 3석, 사회당 2석, 일민구락부 3석, 민족자유연맹 1석, 대한부인회 1석, 중앙불교위원회 1석, 여자국민당 1석으로 배치되었다(김일영, 1993: 46). 총선 당선자 210명 중 재선의원은 31명, 남한 단독정부 수립에 반대했던 인사들이 대거 당선, 무소속이 전체 국회의원 수의 과반 수 이상을 차지하게 되었다(박태균, 2002: 156-157).

### 3) 국민방위군사건

1950년 5.30 총선에서 이승만 추종세력들이 원내구성에서 예상 외로 부진하고, 반대정파의 진출이 확대된 상황에서 6월 25일 김일성은 남한에 무력도발을 걸어왔다. 민족상잔의 비극 6.25전쟁이 터진 것이다. 이승만 정부는 만 17세 이상 40세 이하 남자들의 병력동원을 위해 6.25 전쟁도중인 1950년 12월 21일 「국민방위군설치법」을 제정하여 ‘국민방위군’을 설치하였다. 그런데, 국민방위군의 예산을 횡령하거나 군수품을 부정처분 등의 부정부패가 드러나자, 결국 관련자들이 군사법정에서 사형을 선고받고 공개총살형 당하는 국민방위군 사건이 발생한다. 그 과정에서 국민방위군의 횡포에 국회는 비상대책위원회를 조직하고 진상조사에 나서지만, 이승만 정부는 국회의원들의 조사를 방해하고 사건을 은폐하였다. 결국, 국민방위군은 창설된지 5개월도 못되어 1951년 5월 12일 폐지된다(권자경, 2011b: 282). 국민방위군의 부정부패를 무마시키려는 이승만 정부에 대해 국민들의 불신은 쌓여갔다.

### 4) 거창양민학살 사건

한국전쟁 중인 1951년, 육군 제11사단 9연대가 경남 거창군 신원면에 거주하는 양민이 공비와 내통했다는 이유로 마을 주민들을 모아 학살한 사건이 발생한다. 공산군으로부터 양민을 보호하고 안전을 지켜줘야 할 육군이 오히려 양민을 학살해 버린 것이다. 이 사건에 대해 국회에서 조사단을 파견하자, 이승만 정권은 조사자체를 무산시키려고 공비로 위장한 한국군을 파견하였다(김경호, 2001: 54). 학살 사건에 대해 공포에 떨고 있는 국민들을 더욱 분노케 했다.

### 5) 국회의 내각책임제 개헌 추진

국민방위군 사건과 거창양민학살 사건으로 민심이 흉흉해지자 국회의원들 일부가 이승만 독재를 지켜볼 수 없다는 입장에서 내각책임제 개헌을 추진하였다. 이승만 대통령은 국회를 장악하기 위해 정당의 필요성을 인식하고 자유당을 결성하지만, 당시 전체 국회의원(납북자 제외)의 과반수가 넘는 93명의 국회의원이 내각제 개헌을 지지하는데 참여한다(박태균 2002, 158). 이승만 대통령의 직선제 개헌이 부결되자, 1952년 4월 17일 국회의원 123명(제적의원 2/3 이상의 찬성)의 명의로 내각책임제로의 개헌안이 국회에 제출되었다.

## 6) 대통령 직선제에 대한 헌법개정안

국회에서 내각책임제를 추진하자 이승만 대통령은 1951년 11월 30일 대통령 직선제를 골자로 하는 헌법 개정안을 국회에 제출했다. 직선제 개헌안은 제적의원 175명 중 찬성 19표, 반대 143표로 부결되었다(박태균, 2002: 158-159).

## 7) 지방의회 선거 실시

한국전쟁 중인 1952년에는 대한민국 정부수립 이후 최초로 지방자치제가 도입된다. 4월 25일 금요일은 기초의회(시, 읍, 면의회)의원선거가 치러졌고, 5월 10일 토요일에는 광역의회(도의회)의원선거가 실시되었다. 이로써 지방의회가 구성되었다. 당시 지방선거는 지역주민들의 복리증진과 지역사회의 민주주의 도입을 위해 순수하게 실시된 것이 아니었다. 국회의원들로부터 지지를 받지 못하고 좌초하던 이승만 대통령이 지방 세력들에서 지지층을 확보하기 위해 치러진 것이다. 곧, 우리나라 최초의 지방자치제도는 이승만 대통령의 정권 연장을 위한 수단으로 동원된 것이다(임승빈, 2012; 김병준, 2012; 박태균, 2002: 152).

## 2. 사회동원 요인 - 부산정치파동

이상에서 살펴본 바와 같이, 1950년 5.30 총선거에서 이승만 정부의 패배, 국민방위군의 부정부패, 거창양민학살사건, 국회에서 내각책임제 개헌추진, 이승만 대통령의 직선제 개헌안 제출, 지방세력을 정치적으로 동원하고자 실시된 지방의회 선거 등을 통해 국민과 국회의 신의를 잃게 된 이승만 대통령은 국민의 반발을 억누르기 위해 국민을 향해 총포를 겨누기 시작한다. 이것이 대한민국 수립이후 정부가 시민을 향해 무차별 무력을 발포한 첫 번째 사건이 되었다. 바로 부산정치파동이다.

### 1) 계엄령 발포

계엄(戒嚴)이란 기본적으로 국가 비상사태를 예비한 국가긴급권으로, 전쟁, 내란, 기타 무장폭동 등 일체의 국가존립을 위협하는 국가위기가 발생하였을 때 헌법의 수호와 국민의 기본권을 보호할 여지를 확보하는 것이다. 계엄제도를 바라보는 시각은 크게 2가지가 있다. 그 하나는 계엄이 국가위기를 극복하는 과정에서 합법적으로 군정(軍政)을 동반한 선전포고의 권한을 유보한 긴급권이라는 입장이다. 이는 자칫 국민주권과 법치주의라는 기본적 가치를 상실 할 수 있다. 다른 하나는 계엄을 통해 헌법의 침해를 예방함은 물론, 국가위기에 국민의 기본권 침해를 최소화할 수 있다는 입장이다(김도협, 2010: 15-16).

문제는 이승만 정부가 권력유지 및 찬탈 등을 위해 계엄제도를 오·남용하였다는데 있다. 이승만 정권은 대한민국 정부수립 후 1949년 11월 27일 법률 제69호로 계엄법을 제정한다<sup>8)</sup>. 당시 제정된 계엄법에 따르면, 대통령이 전시, 사변 또는 국가비상사태에 제하여 병력으로써 군사상이나 또는 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 특히 경비에 필요한 지역을 구획하여 본법의 정하는 바에 의하여 계엄을 선포하도록 규정하고 있다. 제5조에 대통령이 비상계엄을 선포하고, 지체없이 국회에 통고하게 되어 있다. 제9조에 의거, 계엄사령관은 국방부장관의 지휘감독을 받고, 전국 단위 계엄선포에는 대통령의 지휘감독을 받는다. 제13조에 따르면, 비상계엄지역 내에서는 계엄사령관이 군사상 필요할 때 체포, 구금, 수색, 거주, 이전, 언론, 출판, 집회 또는 단체행동에 대해 특별 조치를 할 수 있다.

이승만 대통령은 1952년 5월 25일 공비소탕을 명목으로 부산 일원에 계엄령을 선포하고 군대를 동원하여 본격적으로 야당의원을 탄압하기 시작했다. 계엄령을 선포한 다음날인 26일, 국회의원 50명이 탄 버스를 헌병대로 연행하여, 그 중 7명을 국제공산당과 연루되어 있다는 혐의로 구속하는 등 야당의원들에게 노골적으로 위협을 가했다(이철순, 2007: 85-86; 2001: 324; 김일영, 1993: 58). 제헌 이후, 6.25 전쟁 중에 계엄법이 첫 시행되는 사건이 발생하였는데, 계엄법에 근거하여 부산정치파동을 진압하면서 국민의 기본권 침해를 합법적인 것으로 물어버리게 된 셈이다.

## 2) 미국과 UN의 계엄령 해제 요구

1952년 5월 25일 부산일대에 이승만 대통령이 계엄령을 선포하자, 5월 25일에는 국제연합한국통일

8) 대한민국 정부수립 직후인 48년 10월 군대내 공산주의 장교들이 책동한 여수, 순천 반란사건이 일어나자 이승만 정부는 옛 일본의 계엄령에 따라 여수, 순천지역에 계엄을 선포하였다. 이듬해인 49년 11월 27일 계엄법을 제정하기에 이르렀다(오병현 1994, 61). 초기 계엄법에는 전시, 사변 또는 이에 준하는 비상사태로 인해 질서가 교란된 지역에는 경비계엄을, 전쟁 또는 적의 포위공격으로 인해 사회질서가 극도로 교란된 지역에는 비상계엄을 선포하는 것으로 구분하였다(계엄법제정 1949.11.24 법률 제69호). 이후, 전두환 정부는 광주사태 직후인 81년 계엄법을 개정, 87년 다시 개정한다. 이후 정부조직법 및 법제명 변경 등의 이유로 97년, 06년, 08년, 11년 개정되어 총 6회 개정을 거쳤다.

부흥위원회(UNCURK: United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)<sup>9)</sup>에서 부산지구의 계엄령 해제와 구속의원 석방 및 국회 운영의 정상화를 촉구하는 성명서를 발표했다. 5월 30일 미국정부는 계엄령 해제를 촉구하는 경고문을 이승만 대통령에게 전달했다(이철순, 2007; 박태균, 2002: 154).

### 3) 발췌개헌과 계엄 해제, 이승만 대통령의 재선

미국과 UNCURK이 나서서 사태를 중재해보려 하였으나 별 효과가 없었다. 1952년 6월 2일 이승만은 국무총리를 통해 24시간 이내 직선제 개헌안을 통과하지 않는다면 국회를 해산하겠다고 위협하자, 미국은 국회 해산이 이루어질 경우 미국의 대한정책을 재고하겠다고 경고하였다. 사태가 악화되자 미국은 이승만 정권에 대해 비상계획까지 작성하였지만, 미국은 이승만 대통령이 공산주의로부터 반공을 지켜줄 유일한 인물이라는 것을 이유로 결국 대한민국 국회와 이승만 정부의 타협을 요구했다. 당시 국무총리 장택상은 국회가 주장한 내각책임제와 이승만 대통령이 주장한 직선제의 일부를 혼합한 ‘발췌개헌’을 할 것을 타협점으로 제기하였다. 이 발췌개헌안은 최종적으로 미국의 독립기념일인 7월 4일 통과시킨다. 그리고, 7월 7일 대한민국 헌법 제2호가 개정된다. 발췌개헌안의 핵심은 결국 대통령 직선제 실시였다. 왜냐하면, 내각제 개헌의 내용으로 첨부된 양원제(민의원, 참의원) 도입은 1960년 4.19 이후 실시된 1960년 7월 29일 총선일까지도 설치되지 않았기 때문이다(박태균, 2002: 162-163; 최영석, 1989). 미국과 UNCURK이 계엄해제를 건의하였음에도 불구하고, 개헌안이 통과되고 난 뒤인 52년 7월 28일에야 계엄은 완전히 해제되었다. 이승만 대통령 전체 임기 동안, 부산정치파동 2개월 동안의 계엄은 정치적으로 이용된 유일한 사건이었다(오병현, 1994: 63)<sup>10)</sup>.

발췌개헌안이 통과된 이후, 1952년 8월 15일 실시된 제2대 대통령 선거에서 이승만 후보는 80%가 넘는 득표율을 올리면서 재선에 성공한다. 미국은 이승만과 발췌개헌안을 통과시키는 조건으로 이승만의 측근을 제거할 것을 요구했었다. 이승만 측근들이 독단적인 정국을 운영하고 있다고 판단했기 때문이다. 미국과의 타협조건으로 이승만 대통령은 일부 측근들과 자유당 소속 민족청년단 인사들을

9) 국제적으로 1950년 10월 유엔에서는 한국전쟁으로 파괴된 인프라의 재건과 복구를 위해 국제연합한국통일부흥위원회(UNCURK)를 설립하였다(권자경 2011a, 10).

10) 48년부터 60년까지 이승만 정부 시기에 계엄이 선포된 경우는 모두 세 차례이다. 첫 번째는, 53년 12월 남부 지방에 계엄이 선포되었는데 이는 공산계릴라 소탕을 위한 것이었으며, 정치적 성격은 없었다. 두 번째가 정치적 성격의 부산정치파동 2개월 간 계엄이 선포되었다. 세 번째는 60년에 4.19가 나면서 주요 도시에 비상계엄이 선포되었으며, 해제, 재선포를 거치고 다시 경비계엄으로 바뀌는 과정 속에 그 해 7월에 완전히 해제되었다. 이 세 차례의 계엄은 총 30개월 동안 지속된 것으로 합산할 수 있다. 5.16 이후부터 80년까지, 박정희 정권 때 계엄은 모두 네 차례 발표하였고, 총 기간은 41개월이었다. 박정희 군사정권의 정권 연장을 위한 계엄, 야당, 학생 및 언론의 탄압을 위한 계엄으로 정치적 목적을 위한 선언이었다. 마지막으로 계엄이 발표된 것은 1980년 5월 18일 광주사태였다(오병현, 1994: 63).

숙청해야만 했다(박철순, 2007; 박태균, 2002: 163).

#### 4) 사사오입(四捨五入) 개헌-이승만 대통령의 3선

1954년 9월 6일 자유당은 이승만 초대 대통령에 한해 중임 제한을 철폐한다는 개헌안을 제출하였다. 11월 27일 국회 표결결과, 재적의원 203명 중 재석 202명, 찬성 135표, 반대 60표, 기권 7표가 나왔다. 헌법개정에 필요한 2/3선인 136표에서 1표가 부족하여 개헌은 부결되었다. 그러나, 이에 굴하지 않고 자유당은 서울대 최윤식 교수 등 수학자들을 동원하여 논리를 개발하였고, 자유당 이익홍 의원은 203명의 2/3는 四捨五入하면 136명이 아닌 135명이 된다는 주장을 제기하였다. 11월 29일 부의장 최순주는 지난 부결은 계산 착오였으므로 가결된 것이라고 뒤집어 선포하였다. 이 사사오입 주장으로 54년 11월 29일 헌법 제3호가 개정되고, 이에 근거하여 1956년 5월 15일 이승만 대통령은 제3대 대통령으로 무난히 당선된다. 당시 이승만 장기집권에 맞서기 위해 제1야당인 민국당은 무소속 의원들과 재야세력을 규합하여 1955년 9월 18일 민주당을 발족시켜 헌정파괴에 맞대응하였음에도 불구하고 56년 제3대 대통령 선거에서 민주당 신익희 후보가 급서하는 사태가 발생하여 고스란히 이승만 대통령은 제3대 대통령으로 당선되었고 장기집권으로 이어졌다(김호진, 2010: 155-156; 이완범, 2007a: 214-215; 2007b: 150).

### 3. 국제 환경적 요인 - 미국의 개입

이승만 개헌과 계엄령 선포의 부산정치파동을 둘러싼 외세에는 미국의 개입이 존재했다. 미국 당사자로서 4명이 주요 인물이 활동하였다. 한국 현지의 미8군사령관 밴 플리트(James A. Van Fleet), 도쿄의 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark), 한국 현지 대사관 라이트너(Edwin A. Lightner, Jr.) 대리대사, 국무부의 주한미 대사 무초(John J. Muccio)이다.

#### 1) 라이트너의 입장

이승만 대통령 계엄이 1952년 5월 25일 발포되자, 5월 27일 라이트너 대리대사관은 밴 플리트와 함께 이승만을 방문하여 항의했다. 당시 국무부 주한미 대사 무초의 공식으로 대리대사직을 수행하고 있던 라이트너는 계엄령에 강경한 입장을 취하였다. 이승만의 행동을 제재하기 위해 단순한 공식, 비공식적 항의가 아니라 군사적 수단을 동원해서라도 저지해야한다고 주장하였다. 한국은 미국과 유엔이 안보, 경제, 정치적 측면에서 지원해온 국가로, 미국식의 자유민주주의 체제를 운용하지 않는다면 국제사회에서 미국의 신뢰와 위상이 손상되며, 장기적으로 미국의 국가안보에 불이익으로 돌아온다고

생각하였다(이철순, 2007: 86-88; 2001: 326-328).

## 2) 클라크의 입장

도쿄에 있던 유엔군 사령관 클라크는 라이트처럼 미국의 위신이나 신뢰보다는 군사안보작전 입장에서 사태를 파악했다. 강경한 라이트와 달리, 미국 정부와 UNCURK가 취한 입장을 지지할 것이라고 밝혔다. 또한 그는 매우 현실적으로 접근하였는데, 자신이 책임소재인 일본방위를 위해 일본 현지의 병력을 줄이는 것은 불가능하다고 주장했다. 극단적으로 이승만의 계엄령 발포가 한반도내 군사적 전쟁이나 무력충돌을 가져오지 않는 한 이승만의 비민주적 행동을 용인해야한다는 입장이었다. 6월 2일 클라크는 라이트너, UNCURK와 대면하면서 군사작전에 위협이 일어난 후에야 조치를 취하겠다고 의사를 전달하였다(이철순, 2007: 89-93; 2001: 328-334).

## 3) 밴 플리트의 입장

한국 현지의 미8군사령관 밴 플리트는 군대의 명성을 지켜야 하는 자신의 지위와 군의 정치적 중립 원칙에 비추어보았을 때, 이승만 계엄령 발포에 군대가 동원된 사실 그 자체를 매우 우려했다. 이승만 대통령이 계엄령 발포를 위해 후방의 어느 부대 군대를 빼돌려 전방에 배치하는 것은 후방의 안보를 약화시키게 될 것이며, 이것은 한국 현지 군의 위기를 가져오게 될 것이라고 본 것이다(이철순, 2001: 325-326).

## 4) 무초의 입장

국무부 주한미대사 무초에게 국무부장관 애치슨(Dean G. Acheson)은 미국의 군사적 개입을 피하고 장택상이 제안한 발취개헌안이 가장 현실적인 타협점이라고 지시하였다. 이를 받아들인 무초는 타협점을 이승만 대통령에게 관철시킨다(이철순, 2007: 94-95).

## 5) 국무부-합동참모본부 합동회의의 결정

1952년 6월 4일 열린 국무부-합동참모본부 합동회의에서 국무부 입장에서 한국의 사태를 강경하게 대응해야한다는 라이트너의 입장과, 군사적 충돌이 발생하지 않는 한 군이 군사적 개입을 할 필요까지는 없다는 군부 클라크의 입장이 대치되었다. 최종적으로 양쪽의 입장을 타협하는 결론으로 논쟁은 해소되었다. 군부 클라크의 주장대로 군사안보를 우선적으로 고려하자는 결정이었다. 합동회의 결과 UN의 직접개입이나 한국군에 의한 쿠데타 계획을 용인하지 않기로 하였다. 미국은 대한민국에 미국식 자유민주주의를 수호할 인물로 이승만 외에 대안이 없다고 판단하였기 때문이다. 미국은 위신을

위해 이승만에게 강력한 압력을 가할 수도 있었지만, 당시는 6.25 전쟁 중이라 전쟁상황을 이용한 이승만 대통령이 미국의 압력에 굴복하지 않고 전방의 전력을 후방으로 이동시켜 계엄령을 계속 유지하였다. 미국은 군사적 수단을 동원해 이승만을 무력화시키는 방법까지 고려하였지만 이승만을 자극하게 되면, 최종적으로 6.25 전쟁 중에 미국의 전쟁수행 방식에 지장이 초래된다고 판단한 것이다. 미국은 대한민국 국회가 해산되는 절차적 민주주의가 무너지는 것을 원치 않았다. 군사안보 입장에서 최후로 이승만의 독재 행동을 용인하기로 결정하였다. 이에 대한민국 국회가 제안한 의원내각제와 이승만 대통령의 주장인 대통령중심제를 혼합하자는 국무총리 장택상의 발책개헌을 통과시키는 것으로 마무리되었다(이철순, 2001: 334-335, 351-353). 이후 이승만 대통령은 미국의 간섭에는 아랑곳하지 않고 더욱 독자적으로 54년 11월 29일 사사오입사건을 자행한다. 56년 3선에 당선되자 미국은 서서히 이승만 대신 새로운 후계리더 교체를 물색하기 시작한다(이완범, 2007a; 2007b).

#### IV. 헌정위기의 대응 결과

##### 1. 제도적 결과 - 대한민국 헌법개정

대한민국 건설을 위해 1948년 7월 7일 헌법 제1호인 대한민국헌법이 제정되고, 1952년 7월 7일 헌법 제2호로 개정, 1954년 11월 29일에는 헌법 제3호로 개정한다. 아래 <표 2>와 <부록>에서 보는 바와 같이, 개정의 대표적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 헌법 제53조에서 대통령과 부통령은 국회에서 간접선거로 선출되었던 것을 국민이 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의해 각각 선출하는 것으로 수정하였다. 다수결 원칙을 적용하여 최고득표수로 결정하는 원칙은 고수하였다. 둘째, 헌법 제31조에서 단원제였던 국회를 민의원과 참의원으로 구성된 양원제로 교체하였다. 셋째, 헌법 제2호 제33조에 따르면, 기존 국회의원의 임기가 4년이던 것을 개정하면서, 민의원의원의 임기는 4년, 참의원의원의 임기는 6년으로 하고 2년마다 의원의 3분의 1을 개선하는 것으로 수정한다. 2년 뒤 헌법 제3호에서는 참의원을 3년마다 의원의 2분의 1을 개선하는 것으로 수정한다. 넷째, 헌법 제36조에서 단원제 국회에서는 의장1인, 1부의장 2인이었는데, 양원제 국회에서 민의원은 단원제 형태를 취하지만, 참의원은 부통령이 의장을 하고, 부의장 2인은 선거하는 것으로 하며, 참의원 의장인 부통령은 양원합동회의의 의장이 되는 것으로 개정한다. 다섯째, 헌법 제2호까지는 국무총리제를 두었지만, 1954년 제3호로 개정 시 국무총리제를 폐지하였다. 여섯째, 자유시장경제 기반을 확립하기 위한 제도를 구축하였다. 헌법 제2호 85조에서는 자연력(지하자원, 수산자원 등)을 국유로 하였지만, 헌법 제 3호에서는 자연력을 일정 기간 동안 채취, 개발, 이용을 특허한다고 개정하였고, 헌법 제2호 제88조에서는 사영기업의 국유 또는 공유를 통제하였지만, 헌법 제3호에서는 사영기업을 국유 또는 공유하는데 통제할 수 없다고 개정



한다(대한민국헌법, 제1호; 제2호; 제3호; 권자경, 2011a).

종합하면, 헌법개정을 통해 이승만 대통령은 국민과 국회로부터 대통령 1인 주체의 강력한 대통령과 행정부를 갖추려는 제도적 기반을 마련하였다고 볼 수 있다. 국회를 통한 간접선거가 아닌 국민을 통한 직접선거로 3권 중 하나인 국회의 권력을 무력화시켰다. 개정헌법 제2호와 제3호는 대통령선출을 국회가 아닌 국민의 직접선거로 당선되는 것으로 개정된 것이 이를 나타내준다. 둘째, 입법, 사법, 행정부 3권이 분립되어 상호견제와 균형을 보이는 민주주의 원칙이 파괴되고 대통령 1인 주도의 국정 운영을 제도화했다. 부통령이 국회 회의의 의장이 되어 행정부가 국회를 장악하도록 제도화했다. 셋째, 행정부 내에서도 대통령 1인 중심의 권력집중을 더욱 강화시켰다. 헌법 제2호까지 국무총리제를 두었지만, 헌법 제3호부터는 국무총리제를 폐지한 것이 이를 뒷받침한다.

<표 2> 이승만 개헌의 주요 내용

구분	제정일자	개정요지	근거조항
대한민국헌법 제1호	1948.7.17	신규제정	
제1차 헌법개정	1952.7.7	1. 양원제	제31조, 제32조, 제33조, 제35조, 제36조, 제37조, 제38조, 제40조, 제45조
		2. 대통령, 부통령의 직접선거	제53조
		3. 국회의 국무원불신임제도 등의 채택을 위한 개정	제70조의 2
제2차 헌법개정	1954.11.29	1. 주권의 제약, 영토의 변경 등 중대사항에 관한 국민투표제의 채택(제7조의 2)	제7조의 2
		2. 국무총리제의 폐지	제39조, 제44조, 제46조, 제52조, 제66조, 제68조, 제69조, 제70조, 제72조, 제73조, 제74조
		3. 국무위원의 개별적불신임제의 채택	제70조의 2
		4. 군법회의에 관한 헌법적 근거의 설정 등을 위한 개정	제83조의 2
		5. 자유시장경제 제도 확립 1) 자연력(지하, 수산자원, 수력) 개인 채취, 개발, 이용 특허 2) 사영기업 국유, 공유 제한	제85조 제88조, 제89조

※ 자세한 헌법내용은 <부록> 대한민국 헌법개정 조문비교 표에 수록.

## 2. 사회적 결과 - 권력구조와 기본권 변형

1952년 제1차 헌법개정은 대통령 직선제와 양원제 실시, 국회가 국무원들의 사퇴를 결의할 수 있는 권한으로 불신임제도를 채택하는 것 등의 내용을 중심으로 추진되었다. 미국 등 외세의 압력과 부산 정치파동으로 일부 타협점을 찾은 것이 국회의 양원제 실시와 국회의원들에게 국무원불신임제도를 부여준 것이지만, 최종적으로 양원제는 현실적으로 실현되지 못하였고, 국회의 국무원불신임제도 또한 현실화되지 못하였다. 명목상으로는 규정될 뿐이었다. 실질적으로 이승만 대통령은 의도한 바대로 대통령 직선제를 달성하였다. 또한, 제헌헌법에서 대통령과 국무총리, 국무원을 둔 것은 대통령중심제에서 의원내각제적 요소를 절충한 부분이 있었는데, 이는 권력이 어느 정도 분산될 수 있는 소지가 있었던 부분이었다. 1954년 제2차 헌법개정에서 이승만 대통령은 국무총리제를 폐지함으로써 대통령 개인에게 모든 권력이 집중되는 제도를 주조하였다. 계엄발포로 부산정치파동을 진압한 이승만 대통령은 절차적 민주주의를 훼손해가며 개헌을 이뤄냈고, 결국 개헌의 내용도 실질적 민주주의를 추구하지 못하는 대통령 1인 권력체제를 구축하는 것으로 제도화되었다. 이승만 대통령을 불신하는 국회와 국민들의 반발과 시위에 계엄령 발포로 대응하여 진압한 결과, 이승만 대통령은 의도대로 헌법 개정을 달성할 수 있었다. 더 나아가, 이승만 개헌이 헌법을 무기로 절차적, 실질적 민주주의를 도려낸 결과, 국가 권력구조와 시민들의 기본권이 변형되는 결과를 낳게 되었다.

### 1) 권력구조의 변형

민주주의 틀 안에서 대통령중심제의 기본 원형은 입법부, 사법부, 행정부의 권력이 견제와 균형을 맞추는 분립이다. 그러나, 계엄발포로 부산정치파동을 진압한 이승만 대통령은 헌법 개정을 통해 대통령중심의 권위주의 정권을 제도화하였고, 권력집중형 대통령중심제를 구축한다. 헌정위기에 대통령과 정부가 어떻게 대응하느냐에 따라 국가의 운명과 경로는 달라진다. 제헌 이후 맞게 된 첫 헌정위기에 대응한 결과, 이승만 대통령 1인 중심의 권위주의 정부가 들어섰다.

헌정위기 대응결과 대통령 1인중심의 한국형 대통령중심제가 구축되었다고 단언할 수 있는 증거는 다음과 같다. 첫째, 부산정치파동 이후, 정부수립부터 이승만 정권에 도전을 가했던 민국당과 무소속 등 국회의원들이 거의 궤멸되었다는 점이다. 둘째, 개헌의 과정에서 사회적, 정치적 논의와 합의를 바탕으로 하는 절차적 민주주의를 이행하지 않은 것은 대통령 1인과 행정부 중심의 단독 의사결정체제를 고수한 것에서 나타난다. 셋째, 제1차 개헌의 내용에서 제헌헌법 당시의 다수와 부산정치파동 전 총선에서 의석을 차지한 국회의원들의 다수가 의원내각제로의 개헌을 주창했지만, 이를 묵살하고 권력지속을 꾀한 이승만 대통령은 대통령중심제 하에서 국민의 직접선출에 의한 방식을 강제 채택함으로써 국회가 권력을 장악하는 것을 원천적으로 봉쇄하는 노선을 만들었다. 넷째, 제2차 개헌 때 국무

총리제를 폐지함으로써 행정부 내에서도 2인자의 자리를 제거하고 대통령중심의 상명하달 관료제를 형성한 점이다. 종합하면, 이승만 대통령의 헌정위기 대응 방식의 결과, 우리는 온전한 권력분립이 형성되지 못하게 되었고, 국정운영 과정에서 절차적, 실질적 민주주의가 실현되지 못하는 구도를 조성하게 되었다<sup>11)</sup>.

## 2) 기본권의 변형

계엄발포로 부산정치파동을 진압한 이승만 대통령은 또한, 국가-사회관계에서 정부가 시민을 상대로 행사할 수 있는 영향력 범위의 수위를 높이는 결과를 낳았다. 사회내 지주계급이 무력화되었고, 농민 노동자계급은 체제 내로 잠식되었고, 상업과 산업자본가들은 국가에 종속되었다. 이러한 구도 속에 시민이 누려야 할 기본권은 변형되었고, 그 증거는 다음과 같다. 첫째, 개인은 국가로부터 간섭이나 침해 받지 않을 자유가 보장되는 것이 시민권적 기본권임을 앞서 살펴보았다. 헌정위기에 이승만 대통령의 부산일대의 계엄발포 결과, 시민들의 시민권적 기본권은 국가가 앗아갔고, 더 이상 저항하지 못하게 얼어붙은 시민들은 국가에 시민권을 내어준 상황이 되어버렸다. 둘째, 정치적 기본권은 정당설립과 활동의 자유, 정치참여의 권리가 국가로부터 보장되는 권리이다. 헌정위기 결과, 정당 활동의 자유는 박탈당하고, 이승만 정권의 거수기 노릇을 하는 자유당의 독선과 독재가 자행되어 반대세력들은 무차별적으로 제거 당하였다. 결국 정치인과 시민들은 공포를 이기지 못하고 권력에 편승하게 됨으로 정치적 기본권을 누리지 못하게 되었다. 셋째, 사회정의를 실현하고 인간다운 생활을 확보 받는 것이

11) 이 때 형성된 결과물이 사회에 미친 영향은 오늘날까지도 계속되고 있다. 첫째, 대통령 및 행정부가 입법부에 대해 취하는 권력우위의 국면이다. 1) 입법부에서 여대야소 현상이 줄곧 지속되고 있다. 이는 어쩌면 계획적이어서 당연스러운 것이, 이승만 대통령이 스스로 자유당(52년-60년)을 창당하고, 박정희 대통령은 공화당(61-80년), 전두환 대통령은 민주정의당(80년-91년), 노태우 대통령은 민자당(91년-95년), 김영삼 대통령은 신한국당(95년-97년), 김대중 대통령은 새정치국민회의(97년-2000년)와 새천년민주당(2000-2004년), 노무현 대통령은 열린우리당(2004년-2010년), 이회창 후보는 한나라당(97년-2007년)을 각각 창당하였다. 정부에 대해 감시와 비판 기능을 담당해야 할 국회가 정부의 거수기 역할에 앞장설 수밖에 없었다. 2) 정당과 정부여당의 권력 유착을 초래하였다. 정부와 정치권이 오히려 부정부패의 온상이 되어 왔다. 권력구조 면에서 견제와 균형이 잘 이루어지기 위해서는 대통령이 소속된 여당이 소수이고, 야당이 다수일 때 토론과 합의가 민주적으로 이루어질 수 있다. 우리는 체헌 후 첫 번째 맞은 헌정위기 때 이승만 대통령의 1인 권력중심의 대응으로 권력분립의 기회를 상실해 버린 것이 2013년 현재까지 수정될 수 있는 기회를 얻지 못하고 연속되고 있다. 둘째, 사법부가 대통령 및 사법부에 종속되는, 한마디로 사법부 독립이 처음부터 확보되지 못한 것이 오늘날까지 이어지고 있다. 1) 사법부의 권력 미분립은 대표적으로 사법부의 인사권이 대통령에게 달려있다는데서 비롯된다. 헌법재판소 재판관 9명의 임명은 대통령이 3인 임명, 국회에서 3인 선출, 대법원장이 3인 지명하고, 국회와 대법원장이 선출하고 지명한 자도 최종 대통령이 임명한다. 결국 재판관의 인사는 대통령의 영향권 안에 둔 셈이다. 2) 기소독점권을 지닌 검찰이 대통령 하부조직이다(조정관, 2010: 101). 3) 중요한 정치적 사안이나 행정적 사안의 경우 대통령과 행정부의 입장에서 상황을 종결시킴으로 국민의 의혹을 증폭시키고 있다. 4) 법관들의 전관예우가 계속되어, 법관이 소속된 기관에 유리한 판결이 끊이지 않고 있다.

사회적 기본권이다. 부산정치파동의 진압으로 1인 독주의 대통령중심제를 강화시킨 이승만 대통령은 결국 사회적 안정망을 구축하는데 실패하였다. 헌정위기에 이승만 대통령은 국민을 상대로 전국적, 일시적 공포를 넣어 위압감을 조성하였을지 몰라도, 이후 곳곳에서 나타난 시민들의 반발과 시위, 반대정파들의 여론은 잠잠해지지 않고, 4.19로 이어진다<sup>12)</sup>.

## V. 결론

우리는 민주주의 질서 하 미국의 권력분립형 대통령중심제와는 크게 다른 형태의, 대통령과 행정부로의 권력집중형 대통령중심제를 취하게 된 원인과 경로를 분석하였다. 이는 한국전쟁이라는 국내외적 혼란 속에 이승만 대통령이 계엄령을 발표하고 부산정치파동을 진압한 것이 결정적 변수로 작용하여, 대통령 1인 권력집중형 국가체제를 형성하는 헌법을 개정하기에 이른 것이다.

제헌이후 헌정위기에 대한 원인과 결과분석을 통한 총체적인 역사적 과정조명으로 접근하였다. 대한민국 정부수립 후 제헌헌법이 가지고 있는 한계, 50년 5월 30일 총선, 국민방위군사건, 거창양민학살사건, 국회 내각책임제 추진, 이승만 대통령의 직선제 제안으로 맞대응, 국회로부터 신임을 잃은 이승만 대통령의 지방의회 선거실시가 결국 이승만 대통령에 대한 불신으로 이어졌다. 결국 부산지역을 중심으로 국민시위가 일어났고, 이승만 정부는 사태를 수습하기 위하여 계엄령을 선포하고 부산시민들을 향해 무차별 총포를 발포한다. 이것이 부산정치파동이다. 이승만 대통령은 부산정치파동에 대한 대응으로 계엄령을 발표하였고, 전국을 공포로 몰아가며 시민들의 외침을 진압하는데 성공한다. 미국과 UN의 중재에도 불구하고 당시 6.25 전쟁 중이라는 군사적 긴급 상황을 이용하여 오히려 미국을 위협하기까지 했다. 이후 부산정치파동에 대한 대응으로 계엄발포로 진압한 이승만 대통령은 장기집권을 위한 발판을 마련하기 시작한다. 국회로부터 정치세력을 확보하지 못할 것이라는 계산에 따라 이승만 대통령은 대통령 직선제 실시를 골자로, 국회가 주장한 내각책임제의 일부인 양원제 실시를 혼합하여 발췌개헌안을 통과시킨다. 결국 양원제 실시는 실현하지 않은 채 대통령 직선제만 실시하여 대통령 재선에 성공한다. 장기집권의 야욕은 여기서 멈추지 않고, 54년 초대 대통령에 한해 중임제 철폐를 담은 개헌안을 四捨五入이라는 억지 투표결과산정방식에 따라 가결로 선포함으로써 56년 3선에 성

12) 이승만 대통령이 헌정위기 시에 국민을 상대로 강압적으로 대응한 결과는 오늘날까지도 시민들의 기본권 유린이 자연스럽게 연출되는 것으로 이어지고 있다. 첫째, 시민권적 기본권 측면에서 우리나라는 헌법에서 명문적으로 자유권과 경제권이 보장되어 있지만, ‘국가보안법’이나 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 등이 기본권을 제한하고 있다. 둘째, 정치적 기본권의 차원에서 여전히 여성의 정치적 평등이 실현되지 못하고 차별받고 있으며, 외국인 노동자들이 정책결정에서 대표성을 확보 받지 못하고 있다. 셋째, 사회적 기본권 차원에서 빈부격차가 심해지면서 사회양극화 문제가 해결되지 못하고 있으며, 복지정책에 있어서 부유한 자와 빈곤한 자 간 합의가 도출되지 못하고 있는 형편이다(유재일, 2006: 164-165).

공한다. 결국, 이승만 대통령은 헌법 개정을 이용하여 권력분립의 견제와 균형을 깨뜨리고, 국민의 기본권 보장을 유린하는 헌정위기의 결과를 초래하였다.

이승만 정부 이후에도 박정희 정권부터 노태우정권까지 권위주의 정부들의 집권으로 대통령 1인 권력집중이 지속, 강화되기도 하였지만, 대한민국 역사에서 대통령중심의 권위주의 정부체제로 고착된 경로를 결정지었던 것이 바로 계엄발포로 부산정치파동을 진압한 이승만 개헌이라는 것을 본 연구는 강조한다. 이 때 결정된 경로는 60여년이 지난 현재에도 그 고리를 끊지 못하고 지속되고 있다. 본 연구는 대한민국 역사의 시작점에서 발생한 사건들의 인과관계 구성을 통해 한국형 대통령중심제 형성의 경로를 추적한 것에 의의를 둔다.

## 참고문헌

- 강정구. 1998. 분단과 전쟁의 한국현대사. 역사비평사.
- 강정인. 2008. 민주화 이후 한국정치에서 자유민주주의와 법치주의의 충돌. 서울대학교 법학. 49(3): 40-75.
- 권자경. 2011a. 한국전쟁과 국가기구의 확대: 이승만정부의 중앙정부기구개편을 중심으로. 한국행정연구. 20(2): 1-34.
- 권자경. 2011b. 한국전쟁·전후복구와 자원동원: 국방분야 인적자원추출제도의 형성과 제도화. 한국거버넌스학회보. 18(2): 275-301.
- 김경호. 2001. 부산정치파동의 본질과 정치사적 의미. 21세기 정치학회보. 11(1): 51-70.
- 김도협. 2010. 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구. 16(2): 15-38.
- 김병준. 2012. 지방자치론. 서울: 법문사.
- 김영순. 2005. 개헌과 사회권: 사회적 시민권의 확립을 위하여. 한국정치학회 추계학술회의 발표논문.
- 김일영. 1993. 부산정치파동의 정치사적 의미. 한국과 국제정치. 9(1): 31-66.
- 김일영. 2002. 전시정치의 재조명: 한국전쟁 중 북진통일론과 두 갈래 개헌론의 관계. 한국정치외교사논총. 23(2): 193-225.
- 김철수. 2005. 헌법개설. 서울: 박영사.
- 김호진. 2010. 한국의 대통령과 리더십. 서울: 청림출판.
- 박태균. 2002. 1952년 부산정치파동은 왜 일어났는가? 내일을 여는 역사. 8: 152-165.
- 박명림. 2008. 헌법, 국가의제, 그리고 대통령 리더십: '건국 헌법'과 '전후 헌법'의 경제조항 비교를 중심으로. 국제정치논총. 48(1): 429-454.
- 박찬표. 2005. 헌정제도 재디자인의 방향: 민주주의, 자유주의, 입헌주의 논쟁을 중심으로. 한국정치학

회 추계학술회의 발표논문.

- 오병현. 1994. 계엄법의 기원과 문제점. 사법행정. 35: 58-65.
- 오항미. 2007. 헌정주의의 조건으로서의 주권과 헌법제정권력: 독일 헌정사를 중심으로. 한국정치학회보. 41(4): 291-310.
- 유영익. 2006. 이승만 국회의장과 대한민국 헌법 제정. 역사학보. 189: 101-137.
- 유재일. 2006. 한국 민주주의와 헌정제도의 재디자인. 정치정보연구. 9(1): 157-177.
- 이완범. 2007a. 1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구. 정신문화연구. 30(2): 199-229.
- 이완범. 2007b. 한국 정권교체의 국제정치: 1950년대 전반기 미국의 이승만 제거계획, 후반기 미국의 이승만 후계 체제 모색과 1960년 4월 이승만 퇴진. 세계정치8. 28(2): 127-170.
- 이완범. 2003. 장면과 정권교체: 미국의 대안고려와 그 포기 과정을 중심으로, 1952-1961. 한국민족운동사연구.
- 이철순. 2007. 부산정치파동과 국가보안법파동에 대한 미국의 개입비교. 세계정치8. 28(2): 81-126.
- 이철순. 2001. 부산정치파동에 대한 미국의 개입: 미국의 국가이익 규정을 둘러싼 국무부와 군부의 논쟁을 중심으로. 한국정치연구. 10: 321-353.
- 임승빈. 2012. 지방자치론. 서울: 법문사.
- 장영수. 2005a. 헌법학 I: 헌법총론. 서울: 홍문사.
- 장영수. 2005b. 헌법학 II: 기본권론. 서울: 홍문사.
- 장영수. 2005c. 헌법학 III: 국가조직론. 서울: 홍문사.
- 정상우. 2003. 1954년 헌법개정의 성격에 대한 비판적 고찰. 법사학연구. 28: 221-250.
- 조정관. 2010. 대통령제 민주주의의 원형과 변형: 한국형 대통령제의 특징과 제도운영의 문제. 65-109. 진영재 편저. 한국 권력구조의 이해. 서울: 나남출판.
- 조현욱. 2005. 헌법과 양성평등권: 여성의 눈으로 읽는 헌법. 한국정치학회 추계학술회의 발표논문.
- 진영재. 2010. 정당, 선거제도와 권력구조의 선택. 진영재 편저. 한국 권력구조의 이해. 서울: 나남출판.
- 진영재, 최선. 2009. 한국적 권력구조의 기원적 형태: 대한민국임시정부(1919년-1945년)의 헌법개정과 권력구조 변천사 분석. 한국정치학회보. 43(2): 25-49.
- 한상희. 2000. 전시체제에서의 헌법형성(1948-1954). 서울대학교 법학. 41(2): 39-78.
- 최영석. 1989. 1952 부산정치파동의 종결대안과 발취개헌안에 관한 연구. 고려대학교 대학원 고려논집. 5: 119-137.
- 최장집. 2004. 민주주의와 헌정주의: 미국과 한국. Robert A. Dahl. 박상훈, 박수형 옮김. 2004. 미국헌법과 민주주의 「How Democratic is the American Constitution?」. 서울: 후마니타스.
- 최장집. 2005. 민주화 이후의 민주주의. 서울: 후마니타스.
- 토마스 제퍼슨 지음. 이병규 편역. 2005. 토마스 제퍼슨의 이해(Understanding Thomas Jefferson). 부산: 세종출판사.

- Brant, Irving. 1950. *James Madison: Father of the Constitution, 1787-1800*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Donovan, Frank. 1963. *The Thomas Jefferson Papers*. New York: Dodd, Mead & Company.
- Kasper, Eric T. 2010. *To Secure the Liberty of the People: James Madison's Bill of Rights and the Supreme Court's Interpretation*. DeKalb, Ill: Northern Illinois University Press.
- Kernell, Samuel. 2003. *James Madison: The Theory and Practice of Republican Government*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. 2009. *The Federalist Papers*. Chicago, IL : American Bar Association.
- Murphy, Walter F. 1993. Constitutions, Constitutionalism, and Democracy. Douglas Greenberg, *et al.* *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*. New York: Oxford University Press.
- Murphy, Walter F. 1995. Creating Citizens for a Constitutional Democracy. Michael Dunne and Tiziano Bonazzi. eds. *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*. Keele: Keele University Press.
- Schafer, Michael. 2002. Memory in the Construction of Constitutions. *Ratio Juris*. 15(4): 403-417.
- Shapiro, Ian, John Dunn, Donald L. Horowitz, and Eileen Hunt Botting. 2009. *The Federalist Papers: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay*. New Haven: Yale University Press.
- Steinberger, Helmut. 1990. American Constitutionalism and German Constitutional Development. In Louis Henkin and Albert J. Rosenthal. *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad*. New York: Columbia University Press.
- 계엄법(제정 1949.11.24 법률 제69호)
- 계엄법(전문개정 1981.4.17 법률 제3442호)
- 계엄법(일부개정 1987.12.4 법률 제3993호)
- 계엄법(법률 제5454호(정부부처명칭등의변경에따른건축법등의정비에관한법률) 일부개정 1997.12.13.)
- 계엄법(법률 제8021호 법제명변경 및 일부개정 2006.10.04.(“계엄법”에서 변경))
- 계엄법(법률 제8852호(정부조직법) 일부개정 2008.02.29.)
- 계엄법(법률 제10791호 일부개정 2011.06.09.)
- 대한민국헌법(제정 1948.7.17 헌법 제1호)
- 대한민국헌법(일부개정 1952.7.7 헌법 제2호)
- 대한민국헌법(일부개정 1954.11.29 헌법 제3호)
- 대한민국헌법(헌법 제10호 전부개정 1987.10.29.)

국민방위군설치법(제정 1950.12.21. 법률 제172호),(폐지 1951.5.12. 법률 제195호)

---

**權子卿:** 연세대학교에서 행정학박사학위(논문제목: “지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과에 관한 실증연구”)를 취득하고, 현재 강릉원주대학교 자치행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방자치와 국정관리 등이며, 주요 논문으로는 “거래비용 관점에서 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과”, “민주화 이후의 정부 관료제: 정권별 관료문화 경향분석” 등이 있다 (E-mail: jkkwon@gwnu.ac.kr).

투 고 일: 2012년 02월 06일

수 정 일: 2013년 02월 22일

게재확정일: 2013년 02월 26일



<부록> 대한민국헌법 개정 조문비교(이승만 정부)

대한민국헌법 제정 1948.7.17 헌법 제1호	대한민국헌법 일부개정 1952.7.7 헌법 제2호	대한민국헌법 일부개정 1954.11.29 헌법 제3호
		제7조의2 <u>대한민국의 주권의 제약 또는 영토의 변경을 가져올 국가안위에 관한 중대사항은 국회의 가결을 거친 후에 국민투표에 부하여 민의원의원선거권자 3분지 2이상의 투표와 유효투표 3분지 2이상의 찬성을 얻어야 한다.</u> 전항의 국민투표의 발의는 국회의 가결이 있은 후 1개월 이내에 민의원의원선거권자 50만인이상의 찬성으로써 한다. 국민투표에서 찬성을 얻지 못한 때에는 제1항의 국회의 가결사항은 소급하여 효력을 상실한다. 국민투표의 절차에 관한 사항은 법률로써 정한다. [본조신설 1954. 11. 29]
제31조 입법권은 국회가 행한다.	제31조 입법권은 국회가 행한다. 국회는 민의원과 참의원으로써 구성한다. [전문개정 1952. 7. 7]	
제32조 국회는 보통, 직접, 평등, 비밀선거에 의하여 공선된 의원으로써 조직한다. 국회의원의 선거에 관한 사항은 법률로써 정한다.	제32조 양원은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의하여 선거된 의원으로써 조직한다. 누구든지 양원의 의원을 겸할 수 없다. 국회의원의 정수와 선거에 관한 사항은 법률로써 정한다. [전문개정 1952. 7. 7]	
제33조 국회의원의 임기는 4년으로 한다.	제33조 민의원의원의 임기는 4년으로 한다. 참의원의원의 임기는 6년으로 하고 2년마다 의원의 3분지 1을 개선한다. [전문개정 1952. 7. 7]	제33조 ②참의원의원의 임기는 6년으로 하고 3년마다 의원의 2분지1을 개선한다.<개정 1954. 11. 29>
	제34조 국회의 정기회는 매년 1회 12월 20일에 집회한다. 당해일이 공휴일인 때에는 그 익일에 집회한다.	제34조 국회의 정기회는 매년 1회 법률의 정하는 바에 의하여 집회한다. [전문개정 1954. 11. 29]
제35조 임시긴급의 필요가 있을 때에는 대통령 또는 국회의 재적의원 4분지 1이상의 요구에 의하여 의장은 국회의 임시회의 집회를 공고한다. 국회폐회중에 대통령 또는 부통령의 선거를 행할 사유가 발생한 때에는 국회는 지체없이 당연히 집회한다.	제35조 임시긴급의 필요가 있을 때에는 대통령, 민의원의 재적의원 4분지 1이상 또는 참의원의 재적의원 2분지 1이상의 요구에 의하여 양원의 의장은 국회의 임시회의 집회를 공고한다. [전문개정 1952. 7. 7]	
제36조 국회는 의장 1인 부의장 2인을 선거한다.	제36조 민의원은 의장 1인, 부의장 2인을 선거한다. 참의원은 부통령을 의장으로 하고 부의장 2인을 선거한다. 참의원의장은 양원합동회의의 의장이 된다.	

<p>제37조 국회는 헌법 또는 국회법에 특별한 규정이 없는 한 그 재적의원의 과반수의 출석과 출석의원의 과반수로서 의결을 행한다. 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다.</p>	<p>[전문개정 1952.7.7] 제37조 법률안 기타 의안에 관하여 양원의 의결이 일치되지 아니할 때에는 각원의 재적의원 과반수가 출석한 양원합동회의에서 출석의원 과반수로서 의결한다. 민원의의장은 의결에 있어서 표결권을 가진다. 양원의 의장은 의결에 있어서 가부동수인 경우에 결정권을 가진다. [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제37조 ② 단, 예산안에 관하여 참의원이 민의원과 다른 의결을 하였을 때에는 민의원의 재의에 부하고 그 의결을 국회의 의결로 한다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ③민원의의장은 의결에 있어서 표결권을 가진다. ④양원의 의장은 의결에 있어서 가부동수인 경우에 결정권을 가진다. 개정 1952.7.7]</p>
<p>제38조 국회의 회의는 공개한다. 단, 국회의 결의에 의하여 비밀회로 할 수 있다.</p>	<p>제38조 국회의 회의는 공개한다. 단, 각원 또는 양원합동회의의 결의에 의하여 비밀회로 할 수 있다. [전문개정 1952.7.7]</p>	
<p>제39조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다</p>	<p>제39조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다. 법률안, 예산안 기타 의안은 먼저 민의원에 제출하여야 한다. 단, 국무총리와 대법원장인 법관의 임명에 관한 의안은 참의원에 먼저 제출할 수 있다. 일원에서 부결된 의안은 타원에 이송할 수 없다. [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제39조 ①국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다. ②예산안은 먼저 민의원에 제출하여야 한다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ③법률안은 민의원에서 부결된 때에는 참의원 또는 양원합동회의에 이송할 수 없다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ④양원중의 일원이 타원에서 이송된 의안을 받은 날로부터 국회 휴회중의 기간을 제외하고 60일 이내에 의결하지 아니할 때에는 이송한 원은 그 의안이 이송을 받은 원에서 부결된 것으로 간주할 수 있다.&lt;신설 1954.11.29&gt; [전문개정 1952.7.7]</p>
<p>제40조 국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다. 단, 이의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회로 환부하고 국회는 재의에 부한다. 재의의 결과 국회의 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 동일한 의결을 한 때에는 그 법률안은 법률로서 확정된다. 법률안이 정부로 이송된 후 15일 이내에 공포 또는 환부되지 아니하는 때에는 그 법률안은 법률로서 확정된다. 대통령은 본조에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포일로부터 20일을 경과함으로써</p>	<p>제40조 국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다. 이송된 법률안에 대하여 이의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 양원중의 일원에 환부하여 국회의 재의에 부한다. 국회에서 각원이 그 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로써 전과 같이 가결한 때에는 그 법률안은 법률로서 확정된다. 법률안이 정부로 이송된 후 15일 이내에 국회에 환부되지 아니하는 때에는 그 법률안은 법률로서 확정된다. 대통령은 전2항에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 법률은 특별한 규정이 없는 때에는 공포일로부터 20일후에 효력이 발생한다.</p>	<p>제40조 ①국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다. ②이송된 법률안에 대하여 이의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회에 환부하고 국회의 재의에 부한다. 국회에서 각원의 재적의원 3분의 2이상이 출석한 양원합동회의에서 출석의원 과반수의 찬성으로써 전과 같이 가결한 때에는 그 법률안은 법률로서 확정한다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ③대통령은 전2항에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. ④법률은 특별한 규정이 없는 때에는 공포일로부터 20일후에 효력이 발생한다. [전문개정 1952.7.7]</p>

<p>효력을 발생한다.</p>	<p>[전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제42조의2 <u>참의원</u>은 대법관, 검찰총장, 심계원장, 대사, 공사 기타 법률에 의하여 지정된 공무원의 임명에 대한 인준권을 가진다. 국회의 폐회 또는 휴회중에 전항의 공무원이 임명되었을 때에는 다음에 집회된 참의원에서 그 사후인준을 얻어야 한다. [본조신설 1954.11.29]</p>
	<p>제44조 국무총리, 국무위원과 정부위원은 국회에 출석하여 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있으며 국회의 요구가 있을 때에는 출석답변하여야 한다.</p>	<p>제44조 국무위원과 정부위원은 국회에 출석하여 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있으며 국회의 요구가 있을 때에는 출석답변하여야 한다.&lt;개정 1954.11.29&gt;</p>
<p>제45조 국회는 의원의 자격을 심사하고 의사에 관한 규칙을 제정하고 의원의 징벌을 결정할 수 있다. 의원을 제명함에는 재적의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.</p>	<p>제45조 <u>각원</u>은 의원의 자격을 심사하고 의사에 관한 규칙을 제정하고 의원의 징벌을 결정할 수 있다. 의원을 제명함에는 <u>각원</u>의 재적의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다. [전문개정 1952.7.7]</p>	
<p>제46조 대통령, 부통령, 국무총리, 국무위원, 심계원장, 법관 기타 법률이 정하는 공무원의 그 직무수행에 관하여 헌법 또는 법률에 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 결의할 수 있다. 국회의 탄핵소추의 발의는 의원 50인이상의 연서가 있어야 하며 그 결의는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.</p>	<p>제46조 대통령, 부통령, 국무총리, 국무위원, 심계원장, 법관 기타 법률이 정하는 공무원이 그 직무수행에 관하여 헌법 또는 법률에 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 결의할 수 있다. 국회의 탄핵소추는 민의원의원 50인이상의 발의가 있어야 하며 그 결의는 양원합동회의에서 <u>각원</u>의 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다. [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제46조 ①대통령, 부통령, 국무위원, 심계원장, 법관 기타 법률이 정하는 공무원이 그 직무수행에 관하여 헌법 또는 법률에 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 결의할 수 있다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ②국회의 탄핵소추는 민의원의원 30인이상의 발의가 있어야 하며 그 결의는 양원에서 각각 그 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.&lt;개정 1954.11.29&gt; [전문개정 1952.7.7]</p>
<p>제47조 탄핵재판소는 부통령이 재판장의 직무를 행하고 대법관 5인과 국회의원 5인이 심판관이 된다. 단, 대통령과 부통령을 심판할 때에는 대법원장이 재판장의 직무를 행한다.</p>	<p>제47조 탄핵재판소는 부통령이 재판장의 직무를 행하고 대법관5인과 <u>참의원의원</u> 5인이 심판관이 된다. 단, 대통령과 부통령을 심판할 때에는 대법원장이 재판장의 직무를 행한다. [전문개정 1952.7.7]</p>	
<p>제49조 국회의원은 현행범을 제한 외에는 회기중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니하며 회기전에 체포 또는 구금되었을 때에는 국회의 요구가 있으면 회기중 석방된다.</p>	<p>제49조 국회의원은 현행범을 제외한 외에는 회기중 <u>그 원</u>의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니하며 회기전에 체포 또는 구금되었을 때에는 <u>그 원</u>의 요구가 있으면 회기중 석방된다. [전문개정 1952.7.7]</p>	
	<p>제52조 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부통령이 그 권한을 대행하고 대통령, 부통령 모두 사고로 인하여 그 직무를 수행할 수 없을</p>	<p>제52조 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부통령이 그 권한을 대행하고 대통령, 부통령 모두 사고로 인하여 그 직무를 수행할 수 없을</p>

	<p>때에는 국무총리가 그 권한을 대행한다.</p>	<p>때에는 법률이 정하는 순위에 따라 국무위원이 그 권한을 대행한다.&lt;개정 1954.11.29&gt;</p>
<p>제53조 대통령과 부통령은 국회에서 무기명투표로써 각각 선거한다. 전항의 선거는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성투표로써 당선을 결정한다. 단, 3분의 2이상의 득표자가 없는 때에는 2차투표를 행한다. 2차투표에도 3분의 2이상의 득표자가 없는 때에는 최고득표자 2인에 대하여 결선투표를 행하여 다수득표자를 당선자로 한다. 대통령과 부통령은 국무총리 또는 국회의원을 겸하지 못한다.</p>	<p>제53조 대통령과 부통령은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의하여 각각 선거한다. 국회폐회중에 대통령과 부통령을 선거할 때에는 그 선거보고를 받기 위하여 양원의 의장은 국회의 집회를 공고하여야 한다. 대통령과 부통령의 선거에 관한 개표보고는 특별시와 도의 선거위원회가 입후보자의 득표수를 명기하여 봉합한 후 참의원의장에게 송부하여야 한다. 참의원의장은 즉시 각원의 재적의원 과반수가 출석한 공개된 양원합동회의에서 전항의 득표수를 계산하여 당선된 대통령과 부통령을 공표하여야 한다. 대통령과 부통령의 당선은 최고득표수로써 결정한다. 최고득표자가 2인이상인 때에는 전항의 양원합동회의에서 다수결로써 당선자를 결정한다. 대통령과 부통령의 선거에 관한 사항은 법률로써 정한다. 대통령과 부통령은 국무총리 또는 국회의원을 겸할 수 없다. [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제53조 ①대통령과 부통령은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의하여 각각 선거한다. ②국회폐회중에 대통령과 부통령을 선거할 때에는 그 선거보고를 받기 위하여 양원의 의장은 국회의 집회를 공고하여야 한다. ③대통령과 부통령의 선거에 관한 개표보고는 특별시와 도의 선거위원회가 입후보자의 득표수를 명기하여 봉합한 후 참의원의장에게 송부하여야 한다. ④참의원의장은 즉시 각원의 재적의원 과반수가 출석한 공개된 양원합동회의에서 전항의 득표수를 계산하여 당선된 대통령과 부통령을 공표하여야 한다. ⑤대통령과 부통령의 당선은 최고득표수로써 결정한다. ⑥최고득표자가 2인이상인 때에는 전항의 양원합동회의에서 다수결로써 당선자를 결정한다. ⑦대통령과 부통령의 선거에 관한 사항은 법률로써 정한다. ⑧대통령과 부통령은 국회의원을 겸할 수 없다.&lt;개정 1954.11.29&gt; [전문개정 1952.7.7]</p>
<p>제54조 대통령은 취임에 제하여 국회에서 좌의 선서를 행한다. 「나는 국헌을 준수하며 국민의 복리를 증진하며 국가를 보위하여 대통령의 직무를 성실히 수행할 것을 국민에게 엄숙히 선서한다.」</p>	<p>제54조 대통령은 취임에 제하여 양원합동회의에서 좌의 선서를 행한다. 「나는 국헌을 준수하며 국민의 복리를 증진하며 국가를 보위하여 대통령의 직무를 성실히 수행할 것을 국민에게 엄숙히 선서한다.」 [전문개정 1952.7.7]</p>	
	<p>제55조 대통령과 부통령의 임기는 4년으로 한다. 단, 재선에 의하여 1차중임할 수 있다. 부통령은 대통령재임중 재임한다.</p>	<p>제55조 대통령과 부통령의 임기는 4년으로 한다. 단, 재선에 의하여 1차중임할 수 있다. 대통령이 궐위된 때에는 부통령이 대통령이 되고 잔임기간중 재임한다. 부통령이 궐위된 때에는 즉시 그 후임자를 선거하되 잔임기간중 재임한다. 대통령, 부통령이 모두 궐위된 때에는 제52조에 의한 법률이 규정한 순위에 따라 국무위원이 대통령의 권한을 대행하되 궐위된 날로부터 3개월 이내에 대통령과 부통령을 선거하여야 한다. [전문개정 1954.11.29]</p>
	<p>제56조 대통령, 부통령의 임기가 만료되는 때에는 늦어도 그 임기가</p>	<p>제56조 ①대통령, 부통령의 임기가 만료되는 때에는 늦어도 그 임기가</p>

	<p>만료되기 30일전에 그 후임자를 선거한다.                  대통령 또는 부통령이 궐위된 때에는 즉시 그 후임자를 선거한다.</p>	<p>만료되기 30일전에 그 후임자를 선거한다.                  ②삭제&lt;1954.11.29&gt;</p>
	<p>제66조 대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 국무총리와 관계국무위원의 부서가 있어야 한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.</p>	<p>제66조 대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 관계국무위원의 부서가 있어야 한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.&lt;개정 1954.11.29&gt;</p>
	<p>제68조 국무원은 대통령과 국무총리 기타의 국무위원으로 조직되는 합의체로서 대통령의 권한에 속한 중요 국책을 의결한다.</p>	<p>제68조 국무원은 대통령과 국무위원으로 조직되는 합의체로서 대통령의 권한에 속한 중요 국책을 의결한다.&lt;개정 1954.11.29&gt;</p>
<p>제69조 국무총리는 대통령이 임명하고 국회의 승인을 얻어야 한다.                  국회의원총선거후 신국회가 개회되었을 때에는 국무총리임명에 대한 승인을 다시 얻어야 한다.                  국무위원은 대통령이 임명한다.                  국무위원의 총수는 국무총리를 합하여 8인이상 15인이내로 한다.                  군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리 또는 국무위원에 임명될 수 없다.</p>	<p>제69조 국무총리는 대통령이 임명하고 국회의 승인을 얻어야 한다.                  민의원의원총선거후 신국회가 개회되었을 때에는 국무총리임명에 대한 승인을 다시 얻어야 한다.                  국무총리가 궐위된 때에는 10일이내에 전항의 승인을 요구하여야 한다.                  국무위원은 국무총리의 제청에 의하여 대통령이 임명한다.                  국무위원총수는 8인이상 15인이내로 한다.                  군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리 또는 국무위원에 임명될 수 없다.                  [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제69조 국무위원은 대통령이 임명한다.                  국무위원총수는 8인이상 15인이내로 한다.                  군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무위원에 임명될 수 없다.                  [전문개정 1954.11.29]</p>
<p>제70조 대통령은 국무회의의 의장이 된다.                  국무총리는 대통령을 보좌하며 국무회의의 부의장이 된다.</p>	<p>제70조 ①대통령은 국무회의의 의장이 된다.                  ②국무총리는 대통령을 보좌하며 국무회의의 부의장이 된다.                  ③국무총리와 국무위원은 국회에 대하여 국무원의 권한에 속하는 일반국무에 관하여는 연대책임을 지고 각자의 행위에 관하여는 개별책임을 진다.&lt;신설 1952.7.7&gt;</p>	<p>제70조 대통령은 국무회의를 소집하고 그 의장이 된다.                  대통령은 필요하다고 인정할 때에는 제52조에 의한 법률이 규정한 순위에 따라 국무위원으로 하여금 국무회의의 의장의 직무를 대행하게 할 수 있다.                  [전문개정 1954.11.29]</p>
	<p>제70조의2 민의원에서 국무원불신임결의를 하였거나 민의원의원총선거후 최초로 집회된 민의원에서 신임결의를 얻지 못한 때에는 국무원은 총사직을 하여야 한다.                  국무원의 신임 또는 불신임결의는 그 발의로부터 24시간이상이 경과된 후에 재적의원 과반수의 찬성으로 행한다.                  민의원은 국무원의 조직완료 또는 총선거 직후의 신임결의로부터 1년이내에는 국무원불신임결의를 할 수 없다. 단, 재적의원 3분의 2이상의 찬성에 의한</p>	<p>제70조의2 민의원에서 국무위원에 대하여 불신임결의를 하였을 때에는 당해 국무위원은 즉시 사직하여야 한다.                  전항의 불신임결의는 그 발의로부터 24시간 이상이 경과된 후에 재적의원 과반수의 찬성으로 한다.                  [전문개정 1954.11.29]</p>

	<p>국무원불신임결의는 언제든지 할 수 있다.  <u>총사직한 국무원은 신국무원의 조직이 완료될 때까지 그 직무를 행한다.</u>                  [본조신설 1952.7.7]</p>	
	<p>제72조 좌의 사항은 국무회의의 의결을 경하여야한다.                  11. 대법관, 검찰총장, 심계원장, 국립대학총장, 대사, 공사, 국군총사령관, 국군참모총장, 기타 법률에 의하여 지정된 공무원과 중요 국영기업의 관리자의 임면에 관한 사항                  13. 기타 국무총리 또는 국무위원이 제출하는 사항</p>	<p>제72조 좌의 사항은 국무회의의 의결을 경하여야한다.&lt;개정 1954.11.29&gt;                  11. 대법관, 검찰총장, 심계원장, 국립대학총장, 대사, 공사, 각군참모총장, 기타 법률에 의하여 지정된 공무원과 중요 국영기업의 관리자의 임면에 관한 사항                  13. 기타 국무위원이 제출하는 사항</p>
<p>제73조 행정각부장관은 국무위원중에서 대통령이 임명한다.                  국무총리는 대통령의 명을 승하여 행정각부장관을 통리감독하며 행정각부에 분담되지 아니한 행정사무를 담임한다.</p>	<p>제73조 행정각부의 장은 국무위원이어야 하며 국무총리의 제청에 의하여 대통령이 임명한다.                  국무총리는 대통령의 명을 승하여 행정각부장관을 통리감독하며 행정각부에 분담되지 아니한 행정사무를 담임한다.                  [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제73조 ①행정각부의 장은 국무위원이어야 하며 대통령임 임명한다.&lt;개정 1954.11.29&gt;                  ②삭제&lt;1954.11.29&gt;                  [전문개정 1952.7.7]</p>
	<p>제74조 국무총리 또는 행정각부장관은 그 담당인 직무에 관하여 직권 또는 특별한 위임에 의하여 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.</p>	<p>제74조 행정각부장관은 그 담당인 직무에 관하여 직권 또는 특별한 위임에 의하여 부령을 발할 수 있다.&lt;개정 1954.11.29&gt;</p>
<p>제81조 대법원은 법률의 정하는 바에 의하여 명령, 규칙과 처분이 헌법과 법률에 위반되는 여부를 최종적으로 심사할 권한이 있다.                  헌법위원회는 부통령을 위원장으로 하고 대법관 5인과 국회의원 5인의 위원으로 구성한다.</p>	<p>제81조 대법원은 법률의 정하는 바에 의하여 명령규칙과 처분이 헌법과 법률에 위반되는 여부를 최종적으로 심사할 권한이 있다.                  헌법위원회는 부통령을 위원장으로 하고 대법관 5인 민의원의원 3인과 참의원의원 2인의 위원으로 구성한다.                  [전문개정 1952.7.7]</p>	
		<p>제83조의2 군사재판을 관할하기 위하여 군법회의를 둘 수 있다. 단, 법률이 정하는 재판사항의 상고심은 대법원에서 관할한다.                  군법회의의 조직, 권한과 심판관의 자격은 법률로써 정한다.                  [본조신설 1954.11.29]</p>
	<p>제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.</p>	<p>제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다.                  [전문개정 1954.11.29]</p>
	<p>제87조 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사업을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.                  대외무역은 국가의 통제하에 둔다.</p>	<p>제87조 대외무역은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 통제하에 둔다.                  [전문개정 1954.11.29]</p>

	<p>제88조 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리함은 법률이 정하는 바에 의하여 행한다.</p>	<p>제88조 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요로 인하여 법률로써 특히 규정한 경우를 제외하고는 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다. [전문개정 1954.11.29]</p>
	<p>제89조 제85조 내지 제88조에 의하여 특허를 취소하거나 권리를 수용 사용 또는 제한하는 때에는 제15조제3항의 규정을 준용한다</p>	<p>제89조 제86조의 규정에 의하여 농지를 수용하거나 전조의 규정에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전할 때에는 제15조제3항의 규정을 준용한다. [전문개정 1954.11.29]</p>
<p>제98조 헌법개정의 제안은 대통령 또는 국회의 재적의원 3분지 1이상의 찬성으로써 한다. 헌법개정의 제의는 대통령이 이를 공고하여야 한다. 전항의 공고기간은 30일이상으로 한다. 헌법개정의 의결은 국회에서 재적의원 3분지 2이상의 찬성으로써 한다. 헌법개정이 의결된 때에는 대통령은 즉시 공포한다.</p>	<p>제98조 헌법개정의 제안은 대통령, 민의원의 재적의원 3분지 1이상 또는 <u>참의원의 재적의원 3분지 2이상의 찬성으로써</u> 한다. 헌법개정의 제의는 대통령이 이를 공고하여야 한다. 전항의 공고기간은 30일이상으로 한다. 헌법개정의 의결은 양원에서 각각 그 재적의원 3분지 2이상의 찬성으로써 한다. 헌법개정이 의결된 때에는 대통령은 즉시 공포한다. [전문개정 1952.7.7]</p>	<p>제98조 ①헌법개정의 제안은 대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분지 1이상 또는 <u>민의원의원선거권자 50만인 이상의 찬성으로써</u> 한다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ②헌법개정의 제의는 대통령이 이를 공고하여야 한다. ③전항의 공고기간은 30일이상으로 한다. ④헌법개정의 의결은 양원에서 각각 그 재적의원 3분지 2이상의 찬성으로써 한다. ⑤헌법개정이 의결된 때에는 대통령은 즉시 공포한다. 단, 제7조의 2의 경우에 국민투표로써 헌법개정이 부결되었을 때에는 그 결과가 판명된 즉시 소급하여 효력을 상실한 뜻을 공포한다.&lt;개정 1954.11.29&gt; ⑥제1조, 제2조와 제7조의 2의 규정은 개폐할 수 없다.&lt;신설 1954.11.29&gt; [전문개정 1952.7.7]</p>
	<p><u>부칙 &lt;단기 4285년 7월 4일 헌법개정&gt; &lt;제2호,1952.7.7&gt; 이 헌법은 공포한 날로부터 시행한다. 단, 참의원에 관한 규정과 참의원의 존재를 전제로 한 규정은 참의원이 구성된 날로부터 시행한다. 본법 시행후 참의원이 구성될 때까지는 양원합동회의에서 행할 사항은 민의원이 행하고 참의원의장이 행할 사항은 민의원의장이 행한다. 참의원이 구성될 때까지는 민의원의 의결로써 국회의 의결로 한다. 이 헌법시행시의 국회의원은 민의원의원으로 하고 그 임기는 국회의원의 임기의 잔기로써 종료한다. 이 헌법이 시행된 후 처음으로 선거된 참의원의원은 특별시와 도마다 그 득표수의 순차에 따라 제1부, 제2부, 제3부로 나눈다. 제1부의 의원의 임기는 6년, 제2부의 의원의 임기는 4년, 제3부의 의원의 임기는 2년으로 한다. 표수가 같은 때에는는 연령순에 의한다.</u></p>	

주1: 대한민국 헌법의 개정된 조항만 비교하여 수록

주2: 헌법 제1호에서 제2호로의 변경: 밑줄로 표시

주3: 헌법 제2호에서 제3호로의 변경: 글자의 기울임으로 표시



**A Historical Study on a Constitutional Crisis and Response**  
**: Focused on Constitutional Amendment of Rhee Syngman and a Political Upheaval**

Ja Kyung Kwon

This study focuses on a constitutional crisis as a decision variable that build a nation under autocratic rule in South Korea. In the initial stages, constitutionalism secured democracy by establishing the constitution in order to protect the right of citizens from absolute monarchy, since then a crisis that a established constitution has invaded democracy has risen. After establishment of a constitution, Rhee Syungman President proclaimed martial law in Busan during the Korean War as he was losing his positions. Progressively, he made the selected amendment to the Constitution in 1952 and the rounding off to the nearest integer in 1954. Finally he used the method which was elected directly by the vote of the people with an aim of long-term seizure of power. This constitutional crisis caused imbalance of the power of the state and violations of basic human rights and it continues until now.

**Key words:** constitutional crisis, constitutional amendment of Rhee Syngman, Busan political upheaval