

An Analysis on the Political Motivation of Constitutional Amendments during the Presidential Political Crisis in South Korea

Tae Il Chung^{1#}, Yifei Sun²⁺

¹ Department of Political Science and International Relations, Chungbuk National University, 1 Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

² Graduate School of Department of Political Science and International Relations, Chungbuk National University, 1 Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

Abstract

The constitutional amendments in South Korea before the democratization were mostly promoted by the political leader's motivation to extend their power. The types of constitutional amendments can be classified into four categories according to their political motivations. First, the amendments to maintain political power include the Rhee's selected amendment bill in 1952 and the Park's amendment bill allowing the third term in 1969. Second, the amendments to perpetuate political power include the Rhee's amendments in 1954 and the Park's "Yushin" constitution in 1972. Third, the amendments to reflect the public opinion include the cabinet charter constitution in 1960 and the amendment bill regulating 5-year term for the president in 1987. Fourth, the amendments to justify the military coup include the Park's presidential constitution in 1962 and the Chun's presidential constitution in 1980. Recent discussions on another constitutional amendment are related to power structure and decentralization, which should be supported by national sentiment.

Key words: political crisis, the constitutional amendment, the extension of political power, the presidential system, the parliamentary system

1. 서론

한국헌법은 급변하는 한국정치의 혼란으로 인해 1948년의 제헌헌법에서 시작하여 1987년 제9차 개정헌법에 이르기까지 많은 변화를 겪었다. 민주화 이전의 헌법개정은 대통령의 집권위기에 대한 불안감이 표면화될 때 집권연장을 위해 집권세력에 의해 추진되었다. 특히, 이승만 정권과 박정희 정권에서 헌법개정은 재집

권과 영구집권을 도모하여 국민적 저항에 의해 정권 자체가 붕괴되기도 하였다. 현행 헌법은 1987년 4월 전두환 대통령의 호헌조치에 따른 6월 항쟁의 산물로 만들어졌다.

1987년 6월 민주항쟁의 상징인 현행 헌법(제9차 개정헌법)은 민주화 이후 정치권과 학계를 중심으로 대통령의 독단적 정국운영과 임기말 권력누수현상 등으로 개정논의가 지속되고 있다. 현행 헌법에 대한 개정논의

The 1st author: Tae Il Chung, Tel. +82-43-261-2209, e-mail. jung6495@chungbuk.ac.kr

+ Corresponding author: Yifei Sun, Tel. +82-43-261-2209, e-mail. sunyifei1119@naver.com

는 1990년 1월 22일에 민주정의당 노태우 대통령, 통일민주당 김영삼 총재, 신민주공화당 김종필 총재가 3당 합당을 추진하는 과정에서 권력분점인 내각제 개헌을 시작하였고, 1997년 김대중과 김종필이 제15대 대통령 후보단일화과정에서 내각제 개헌에 합의하였다. 마찬가지로 2002년 노무현과 정몽준이 제16대 대통령 후보 단일화과정에서 분권형 대통령제 개헌을 합의하기도 하였다. 또한 2003년에는 친노그룹과 반노그룹 간에 내각책임제와 분권형 대통령제에 관한 논의가 있었으며, 2005년에 노무현 대통령은 야당에 대연정을 제의하는 과정에서 개헌을 언급했을 뿐만 아니라 2007년에 4년 연임 대통령제를 위한 원포인트 개헌을 제시하기도 하였다(Seo, 2010: 140).

어느 국가이든 정치환경의 변화에 따른 정치개혁은 그 국가의 헌법개정을 통해 완성되는 측면이 강하다. 헌법개정은 국가의 기본질서를 변경하는 중대한 행위로 국가와 사회 전반에 큰 파급효과를 가져오기 때문에 법률개정과는 달리 엄격한 방법과 절차에 의해 가능하도록 되어 있다. 헌법개정은 일반적으로 국민의 대표기관인 의회가 주도하여 개헌안을 발의하지만 그 과정에 국민의 참여가 보장되어야 한다. 왜냐하면 헌법개정이 국민적 정당성을 확보하기 위해서는 개헌에 대한 논의 과정이 민주적 절차와 개방적 공론화 과정을 거쳐 시민 사회의 다양한 의견과 요구가 수렴되고 집약되어 헌법 개헌안에 반영되어야 하기 때문이다(Jeong, 2010: 12). 하지만 한국의 역대 헌법개정은 국가의 시대적 소명과 국민적 요구에 의해 이루어진 사례보다는 집권자의 권력안정을 위해 활용된 측면이 많다. 2016년 탄핵 정국과 2017년 대통령선거를 통해 1987년에 개정된 현행 헌법에 대한 개정논의도 정치권의 제왕적 5년 단임 대통령제에 대한 비판적 시각에서 논의되는 측면이 강하여 헌법개정논쟁도 권력구조문제(Park, 2008; Ko, 2009)와 대통령 임기문제(Jeon, 2014; Myung, 2014)가 핵심이며, 지방자치보장문제(Huh, 2015; Kim, 2013; Lee, 2005; Kim, 2009)와 국민의 기본권 강화 문제(Kim, 2009)는 개정논의에서 부차적인 것으로 인

식되고 있다.

이에 본 논문은 한국의 역대 대통령들이 헌법개정을 추진한 정치적 동인이 집권위기를 타개하려는 정치적 목적에 있다고 보아 역대 헌법개정의 사례들을 유형화시켜 분석하고자 한다. 이에 본 논문의 연구범위는 한국의 제헌헌법(1948)에서 제9차 개정헌법(1987)까지로 제한하여 문헌조사법과 사례분석법을 통해 각 헌법개정의 정치적 동인을 권력구조문제와 대통령선출방식문제로 나누어 이론적 논의를 할 것이다. 또한 본 논문은 헌법개정의 정치적 동인에 따른 사례를 ‘재집권을 위한 헌법개정’, ‘영구집권을 위한 헌법개정’, ‘국민항쟁반영을 위한 헌법개정’, ‘쿠데타와 혁명에 따른 정권창출을 위한 헌법개정’과 같이 4가지 유형으로 검토하여 최근 탄핵정국에 따른 헌법개정의 과제를 모색하고자 한다.

II. 이론적 검토: 집권위기에 대한 헌법개정 동인

최고통치권자인 대통령의 집권위기를 어떻게 정의할 것인가에 대한 문제는 국가에 따라, 시대에 따라 처한 상황이 상이하기 때문에 어렵다. 특히, 한국처럼 광복이후 역동적인 정치위기를 경험한 국가들에서는 더욱 그렇다. 그럼에도 불구하고 대부분의 국가들은 그 국가가 처한 정치사회적 환경으로 인해 대통령의 집권 위기에 있어 일정한 규범성을 지니게 되며, 그 규범성 속에서 공통적인 집권위기의 동인들이 반복하여 작동하는 경향이 있다. 민주화 이전 대통령들의 집권위기에 따른 헌법개정은 권력구조문제와 대통령선거방식에서 규범성과 반복성이 나타나고 있다.

먼저, 헌법개정에서 권력구조문제이다. 한국은 광복 이후 어떤 정치세력도 서구적 민주주의의 도입에는 이의를 제기하지 않았지만 정부형태인 내각책임제와 대통령제에서는 극단적으로 대립하였다. 한국의 제헌헌법은 민주주의 이념에 근거한 정부형태, 즉 내각책임제와 대통령제를 모두 수용하면서 권력구조의 이데올로기적 가치를 무시하였다. 한국의 권력구조는 제헌헌법

에서 내각책임제적 요소가 가미된 대통령제를 채택하였는데, 이는 각각의 정부형태가 지닌 권력구조에 대한 이념적 성찰없이 정치적 헤게모니를 장악하기 위한 정치적 야합에 의해 받아들인 것이다. 한국정치에서 권력구조는 헌법의 규범적 가치임에도 불구하고 유력한 정치지도자의 취사선택으로 인해 지금까지도 내각책임제와 대통령제에 대한 논쟁이 지속되고 있다.

한국정치에서 권력구조는 헌법제정과 헌법개정과정에서 국가의 통치원리를 왜곡하였는데, 그 출발점은 이승만 정권에서 시작하였다. 한국의 헌법제정은 내각책임제를 골격으로 준비하였으나 이승만 박사의 대통령제에 대한 집착으로 내각책임제가 가미된 대통령제가 채택되어 1987년 6월 민주화 이전까지 제1공화국의 대통령제, 제2공화국의 내각책임제, 제3~6공화국의 대통령제로 변화하는 과정을 거쳤다. 이렇듯 한국에서 권력구조는 한국정치의 후진성을 보여주는 대표적인 사례로 인식되고 있다.

한국정치에서 헌법개정에 대한 논의는 권력구조를 어떻게 할 것인가에서 출발할 수밖에 없다. 한국정치의 권력구조논쟁은 정치권을 중심으로 전개하는 경향이 강해 국민이 선호하는 권력구조와는 별개로 진행되고 있다. 권력구조에 대한 정치권과 국민의 선호도 차이는 헌법개정과정에서 권력구조에 대한 헌법적 근거에 대한 인식, 즉 헌법이 모든 국가권력의 원천이라는 기본적인 관념이 뿌리내리지 못하고 있기 때문이다. 이는 헌법에서 정하는 권력구조가 국민주권을 반영해야 한다는 당위성을 망각한 결과이기도 하다(Park, 2008: 214). 이에 한국정치에서 권력구조를 둘러싼 개헌논의는 어떤 정부형태를 채택하느냐에 따라 실질적으로 개헌논의의 방향이나 내용이 결정될 수밖에 없다. 어떤 정부형태를 채택하느냐 문제는 어떤 권력구조를 채택하느냐 하는 문제와 동일시된다. 권력구조와 관련된 정부형태로서 대통령제·의원내각제·이원집정부제 등은 각각의 장단점이 있으므로 어떤 정부형태를 취하느냐의 문제는 국민주권에 합치되는 것이어야 한다(Ryu, 2006: 135).

다음으로, 헌법개정에서 대통령선출방식문제이다. 한국의 헌법개정은 통상적인 헌법개정의 사유가 아닌 대통령의 집권연장을 위한 도구로 활용되어 국민적 공론화 과정이 생략되었다. 한국의 헌법개정은 1948년 헌법제정이후 1987년까지 총 9차례의 헌법개정이 있었는데, 헌법개정이 한국사회의 시대적 요청이 아닌 대통령의 집권연장을 위한 수단으로 활용된 것은 이승만 정권에서 1952년 제1차 헌법개정(발취개헌)과 1954년 제2차 헌법개정(사사오입개헌)이 있었고, 박정희 정권에서 제6차 헌법개정(삼선개헌)과 제7차 헌법개정(유신헌법)이 있었으며, 전두환 정권에서 1980년 제8차 헌법개정(단임 대통령제)이 이에 해당된다. 이승만 정권에서는 대통령선거방식을 국회에 의한 간접선거에서 국민에 의한 직접선거로, 초대 대통령에 한하여 중임제한 규정의 철폐하여 영구집권을 획책하였다. 박정희 정권에서는 대통령선거방식을 국민에 의한 직접선거에서 통일주체국민회의에 의한 간접선거로, 중임제한 규정을 완화하고 영구집권을 도모하기 위해 헌법개정을 하였다. 전두환 정권에서는 대통령선거방식을 통일주체국민회의에 의한 간접선거에서 대통령선거인단에 의한 간접선거로, 중임효과가 있는 7년 단임 대통령제를 위해 헌법개정을 이용하였다.

한국정치에서 대통령선거방식은 집권자의 당선가능성에 따라 변화를 주었다. 대부분의 민주국가에서 대통령선거는 국민에 의한 직접선거와 결선투표제가 일반적인 현상임에도 민주화 이전에는 집권자의 당선가능성에 따라 국회 혹은 선거인단(대의원)에 의한 간접선거와 국민에 의한 직접선거가 도입되었다. 이처럼 민주화 이전 시기의 대통령선거법의 개정은 권위주의정부의 정치적 이해관계에 기인한다. 이 시기 대통령선거법의 개정은 시대적인 요구보다는 정권장악과 권력유지를 위해 활용되는 도구였다. 예를 들면 이승만 정권에서 실시된 제2대 대통령선거는 대통령직선제를 도입해서 자신의 재임을 달성하기 위한 것이었고, 박정희 정권과 전두환 정권에서 통일주체국민회의 대의원 혹은 대통령선거인단에 의한 간접선거는 집권위기에 따른 정권

연장을 획책하는 선거방식이었다.

결국 한국정치는 민주화운동을 통해 제6공화국의 1987년 헌법체제가 이루어지기까지 헌법개정이라는 합법적 절차를 통해 이승만의 독재정치와 박정희-전두환의 군부정치가 연속되었다(Kil, 1995: 109). 이에 본 논문의 분석틀은 대통령의 집권위기라는 정치적 변수로 ‘대통령선거방식’과 ‘대통령임기제한’을 설정하였으며, 헌법개정의 사례를 ‘재집권을 위한 헌법개정’, ‘영구집권을 위한 헌법개정’, ‘국민항쟁반영을 위한 헌법개정’, ‘권력창출을 위한 헌법개정’으로 분류하였다.

III. 한국대통령의 집권위기와 헌법개정의

사례 검토

한국은 광복이후 민주적 헌법이 도입되었지만 한국정치는 대통령의 집권위계적 동인에 의해 헌법개정이 잦았다. 한국의 헌법은 1987년 현행 헌법이 만들어지기까지 총 9차례에 걸쳐 개정되었다. 한국에서 헌법개정은 한국사회의 근원적 변화요인에 따른 문제보다는 정치권력의 창출, 유지, 연장을 위한 도구적 특징을 지녀 통치세력의 집권위기를 타개하려는 수단적 성격이 강했다. 본 논문은 한국헌법의 개정유형을 대통령 등 집권세력의 집권위기 요인에 따라 ‘재집권을 위한 헌법개정’, ‘영구집권을 위한 헌법개정’, ‘국민항쟁반영을 위한 헌법개정’, ‘권력창출을 위한 헌법개정’과 같이 4가지로 분류하여 헌법개정의 사례를 검토하고자 한다.

1. 재집권을 위한 헌법개정

한국의 헌법개정은 혼란한 정치환경에 기인하는 경향이 있다. 헌법개정은 한국사회가 처한 국가적 위기요인을 극복하려는 수단으로 활용되어야 하지만 한국에서는 집권세력이 재집권을 위한 도구로 이용하였다. 한국에서 헌법개정이 재집권을 위한 전략으로 작동한 사례는 이승만 대통령의 집권위기를 타개하기 위한

1952년의 발췌개헌(제1차 개정헌법)과 박정희 대통령의 집권위기를 극복하기 위한 1969년의 삼선개헌(제6차 개정헌법)¹⁾이 있다.

우선, 제1공화국의 제1차 개정헌법(제2호 헌법)은 한국전쟁이 계속되는 1952년에 이루어졌다. 1948년 제헌국회가 성립되면서 이승만을 지지했던 한국민주당은 제헌헌법과정에서 대통령제와 내각책임제의 권력구조를 놓고 이승만과 대립하였지만 이승만의 권위에 밀려 국회에서 대통령을 선출하는 것으로 양보하는 대신 집권여당의 지위를 확보하고자 하였다. 그러나 초대 국무총리 선출문제를 두고 이승만 대통령은 이윤영을, 한국민주당은 김성수를 지지하는 등 갈등관계가 표면화되었다. 여기에 초대 내각에 한국민주당의 이인(법무장관)과 김동인(재무장관)만이 입각되자 이승만 대통령과 한국민주당의 갈등관계는 극단적으로 치달았다. 이에 한국민주당은 1949년 2월에 임시정부세력인 대한국민회와 통합해 민주국민당을 창당하여 내각제 개헌을 모색하는 등 이승만 대통령과의 정면대결을 강화하였다(Kim, 2008a: 86).

이런 와중에 1950년 5월 30일에 실시된 국회의원선거에서 210명의 국회의원 중 여권세력은 대한국민당 24명, 국민회 14명, 대한청년당 10명, 일민구락부 3명, 대한노총 3명, 여자국민당 1명, 한국부인회 1명, 중앙불교위원회 1명으로 총 57명이었으나 야권세력은 민주국민당 24명, 사회당, 2명, 민족자주연맹 1명, 무소속 126명으로 총 153명이나 되어 여권세력을 압도하여 1952년 국회에서 선출하는 대통령선거에서 이승만 대통령의 재선이 불확실하자 이승만 대통령은 국회의 간접선거방식이 아닌 국민에 의한 직접선거방식인 대통령직선제를 도입하고자 하였다(Kim, 2015: 217). 이에 이승만 대통령은 1951년 11월 28일에 대통령직선제를 골격으로 하는 헌법개정안을 국회에 제출하였으나 1952년 1월 18일 국회에서 재석의원 163명 중 반대 143표 대 찬성 19표로 부결되었다. 그러자 이승만 대통령

1) 제7호 헌법(제6차 개정헌법, 1969)은 대통령 임기를 4년으로 유지하되, 3기 동안 계속 재임할 수 있도록 하였다. 이 이유로 ‘삼선개헌(三選改憲)’이라 부른다.

은 원외자유당과 친이승만 세력인 국민회, 대한청년단, 대한노동조합총연맹, 대한부인회 등을 통해 자신이 주도한 개헌안이 부결된 것을 규탄하도록 하였다.

이승만 대통령이 재집권을 위한 개헌안 부결에 대해 예민한 반응을 보이는 상황 속에서 1952년 4월 17일 123명의 야권 국회의원들은 내각제 개헌안을 골자로 하는 헌법개정안을 국회에 제출하였다. 이에 이승만 대통령은 1952년 5월 14일에 지난 1월 18일에 부결된 대통령직선제 및 양원제 개헌안을 수정하여 국회에 다시 제출하였다. 그 당시에 이승만 대통령은 자신의 개헌안을 관철시키고자 내각제 개헌반대운동, 국회해산운동, 내각제 개헌추진세력에 대한 국제공산당의 연루설, 개헌동조 국회의원들에 대한 다양한 위협 및 탄압 등을 자행하였다(Kim, 2004: 330-336).

이처럼 이승만 대통령과 국회가 각자의 개헌안을 두고 극단적으로 대립하자 1952년 5월 19일에 자유당 잔류파는 민우회와 함께 장택상 국무총리를 중심으로 ‘신라회’를 만들었으며, ‘신라회’가 중심이 되어 이승만 대통령이 제출한 대통령직선제 개헌안에 국회가 국무위원을 불신임하는 권한을 삽입시켜 발췌개헌안을 성사시켰다. 1952년 7월 4일에 군인과 경찰에 의해 포위된 부산의 임시 국회의사당에서 국회의원 185명 중 166명이 토론과정도 생략한 채 기립투표방식으로 찬성 163표, 기권 3표로 발췌개헌안을 통과시켜 동년 7월 7일에 공포되었다(Kim & Yun, 1987: 15). 발췌헌법은 국회에 의한 대통령 선출방식을 국민의 직접선거로 변경시켰으며, 1958년 8월 5일 실시된 제2대 대통령선거에서 이승만 대통령은 득표율 74.6%로 당선되었다.

다음으로, 제3공화국의 제6차 개정헌법(제7호 헌법)은 1969년에 이루어졌다. 제3공화국의 제5차 개정헌법(제6호 헌법, 1962) 제69조에서 대통령의 임기는 4년으로 하고, 1차에 한하여 중임할 수 있도록 되어 있는 바, 1971년 실시되는 제7대 대통령선거에서 박정희 대통령은 헌법상 출마가 불가능하였다. 그러나 박정희 대통령은 국회에서 개헌에 필요한 개헌의석 2/3이상을 확보한 상황 속에서 1968년 12월과 1969년 1월 7일에 민주공화

당 윤치영 의원이 기자회견에서 북한의 도발위협과 경제건설의 가속화를 위해 박정희 대통령의 강력한 지도력이 필요함으로 중임금지조항을 포함해 개헌문제를 연구할 수 있다고 하였다. 그 후 여당인 민주공화당과 정부는 개헌문제를 지속적으로 환기시켰다.

1969년 1월부터 개헌문제가 정치권의 이슈로 부각되자 1969년 7월 25일 박정희 대통령이 특별담화를 통해 헌법개정을 천명하였다. 박정희 대통령은 개헌문제를 통해 ‘나와 정부의 신임을 국민에게 묻고, 개헌안이 국민투표에서 통과되면 국민들이 신임한 것으로 간주하며, 개헌안이 국민투표에서 부결되면 즉각 물러나겠다’고 하였다(Kim, 2000: 535). 하지만 야당인 신민당이 1969년 7월 17일 박정희 장기집권을 위한 ‘삼선개헌 반대 범국민투쟁위원회’를 열고 개헌반대투쟁을 전개하는 상황에서 동년 8월 7일 박정희 대통령은 개헌안을 국회에 제출하였다. 이에 ‘대한반공연맹’, ‘대한재향군인회’, ‘경제인연합회’ 등 50여개 친정부성향의 사회단체가 개헌지지성명을 발표하였음에도 불구하고 박정희 대통령의 장기집권에 대한 국민들과 언론들의 반대는 심각한 수준이었다.

국회에 제출된 개헌안은 1969년 9월 9일 제72회 정기국회 본회의 심의과정에서 난항을 거듭하였지만 동년 9월 14일 야당 국회의원의 참석을 원천적으로 봉쇄시킨 가운데 여당성향의 국회의원 122명이 참석하여 국회에서 개헌안을 통과시켰다. 동년 10월 17일 국민투표에서는 찬성 65.1%, 반대 31.4%로 개헌안이 확정되어 동년 10월 21일에 공포되었다. 제3공화국의 제6차 헌법개정은 박정희 대통령의 지속적인 정권유지를 정당화하는 차원에서 대통령의 임기연장을 3선까지 가능하게 하는 정치적 의도에 따라 1971년 4월 27일에 실시된 제7대 대통령선거에서 박정희 대통령은 득표율 53.2%로 당선되었다.

2. 영구집권을 위한 헌법개정

한국의 헌법개정은 국민에 의한 수평적 정권교체를 차단하고 집권세력의 영구집권을 획책하는 도구적 성

격을 지니고 있다. 한국정치에서 영구집권을 위한 헌법 개정이 정권봉괴의 단초가 되게 한 사례는 이승만 대통령에 의한 1954년의 사사오입헌법(제2차 개정헌법)과 박정희 대통령에 의한 1972년의 유신헌법(제7차 개정헌법)이 있다.

우선, 제1공화국의 제3호 헌법(제2차 개정헌법)은 1954년에 이루어졌다. 1954년 5월 20일에 실시된 제3대 민의원선거는 자유당과 이승만 대통령이 '초대 대통령은 1차에 한하여 중임할 수 있다는 조항을 적용하지 않겠다'는 헌법개정을 선거공약으로 제시하여 이승만의 종신제 대통령이 가능하도록 하여 영구집권을 공식화 한 선거였다. 제3대 민의원선거에서 자유당은 헌법 개정에 필요한 정족수를 확보하는 것이 과제였다. 이에 이승만 대통령은 난립하는 입후보자를 방지하고 집권당의 안정성을 확보하기 위해 국회의원선거에서 처음으로 정당공천제를 도입하였다. 그 결과 제3대 민의원 선거에서 자유당은 개헌 정족수를 확보하는 데는 실패하였으나 전체 의석의 56.2%인 114석을 확보하였다(Chong, 2003: 236). 따라서 자유당과 이승만 대통령은 제3대 민의원선거이후 개헌정족수를 확보하기 위해 무소속에 대한 정치적 위협과 회유를 통해 34명을 자유당에 입당시킴으로써 개헌정족수인 136석을 확보하였다(Kim, 2008b: 92).

자유당과 이승만 정부가 개헌정족수를 확보하자 1954년 9월 6일 소속의원 136명이 서명한 개헌안이 국회에 제출되어 동년 11월 27일에 표결하였다. 동 개헌안에 대한 표결결과는 재적의원 203명 중 찬성 135표, 반대 60표, 기권 7표로 헌법개정에 필요한 의결정족수인 136표를 확보하지 못해 부결되었으나 개헌안 의결정족수 계산에 수학의 사사오입 원리를 활용하여 동년 11월 29일에 재적의원 203명의 $\frac{2}{3}$ 는 135표라고 주장하면서 동년 11월 27일의 개헌안에 대한 부결선언을 취소하고, 부결된 개헌안이 가결된 것으로 선포하였으며, 동년 11월 29일에 공포하였다.

제1공화국의 제3호 헌법(제2차 헌법개정)에 따라 초대 대통령은 3선 제한이 철폐되어 무제한 입후보가 가

능해졌고, 대통령이 꺾일 때에는 부통령이 대통령직을 승계할 수 있어 자유당과 이승만 정부는 권력안정을 확보하였다. 결과적으로 사사오입개헌에 의해 1956년 5월 15일에 실시된 제3대 대통령선거에서 이승만 대통령은 득표율 70%로 당선되었다.

다음으로, 제4공화국의 제8호 헌법(제7차 개정헌법)은 1972년에 이루어졌다. 1969년 제7호 헌법(제6차 헌법개정, 삼선개헌)으로 장기집권의 헌법적 장치를 마련한 박정희 대통령은 1971년 4월 27일에 실시된 제7대 대통령선거에서 신민당의 김대중 후보와 대결하여 득표율 53.2%로 승리하였으나 박정희 대통령은 장기집권에 대한 국민적 저항감이 표출되는 현실에 직면하였다. 그런 와중에 동년 5월 25일에 실시된 제8대 국회의원선거에서 민주공화당이 113석(지역구 86석, 전국구 27석)으로 과반수 의석 확보에는 성공하였지만 신민당도 89석(지역구 65석, 전국구 24석)을 차지하며 원내에서 개헌저지선을 확보하였다.

박정희 대통령은 제7대 대통령선거와 제8대 국회의원선거를 통해 정치적 위기를 실감하였다. 국회에서는 집권당의 독주체제가 불가능하면서 여야대립이 심각했을 뿐만 아니라 재야 및 학생들의 부정선거에 대한 규탄대회, 산업화 과정에서 약자인 노동자들의 다양한 불만 등이 노정되기 시작하였다(Kim, 2014: 107). 여기에 1970년 2월 10일 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)에 의해 미국이 아시아에서 군사적 후퇴를 진행시킨 반면에 북한과 소련, 북한과 중국의 군사동맹은 더욱 강화되어 한국안보가 위기에 봉착하였다. 이에 박정희 대통령은 1972년 10월 17일 '특별선언'을 통해 전국에 비상계엄을 선포해 헌법개정을 위한 작업에 돌입하였으며, 동년 10월 25일에 비상국무회의에서 만든 개헌안(유신헌법)을 공고하였고, 동년 11월 21일 국민투표에서 91.5%의 찬성으로 개헌안을 확정하여 동년 12월 27일에 공포하였다(Han, 2008: 281-282). 유신헌법에 따라 대통령 선출방식이 국민의 직접선거에서 통일주체국민회의 대의원의 간접선거로 변화되었고, 1972년 12월 23일에 실시된 제8대 대통령선거에서 박정희 대통령은 대의원

득표율 100%로 당선되었다.

사실 박정희 대통령이 유신헌법을 추진한 표면적인 이유는 급변하는 국제정치 속에서 ‘안보’와 ‘통일’을 효율적으로 관리하겠다는 것이지만, 직접적인 이유는 장기집권에 대한 국민들의 저항과 대통령직선제에 대한 불확실성 등을 해소하여 영구집권을 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 것이었다. 결과적으로 제4공화국의 유신헌법(제7차 개정헌법)에 의해 박정희 대통령은 통일주체국민회의가 선출하는 간선제와 중임제한규정의 삭제를 통해 대통령 당선의 안전장치를 마련하는 한편, 헌법개정절차도 이원화시켜 국회에서 발의한 헌법개정안을 통일주체국민회의에서 확정하도록 하여 영구집권을 보장받았다(Lim, 2012: 186-187).

3. 국민항쟁반영을 위한 헌법개정

한국정치에서 대통령의 권력연장내지는 영구집권에 대해 국민들의 저항감을 극대화시켜 사회전반을 변화시키는 헌법개정을 하도록 하는 사례로는, 4.19혁명에 따른 1960년의 내각책임제 헌법(제3차 개정헌법)과 1987년 6월 항쟁으로 인한 5년 단임대통령제 헌법(제9차 개정헌법)이 있다.

우선, 제2공화국의 제4호 헌법(제3차 헌법개정)은 1960년에 이루어졌다. 제3차 헌법개정은 1960년 3월 15일 제1차 마산시위에서부터 동년 4월 25일까지 발생한 일련의 민주화운동으로 제1공화국의 이승만정권이 붕괴되면서 이루어졌다. 1950년대 후반 이승만 정권은 장기독재와 경제침체로 말미암아 정치권력이 급격하게 쇠약해져 이승만과 자유당은 1960년 3월 15일 정·부통령선거에서 불법과 폭력을 동원한 대대적인 부정선거를 저질렀다. 이에 야당인 민주당은 선거무효를 주장하였으며, 부정선거에 대한 국민들의 여론은 심각한 수준에 도달하였다. 1960년 3월 15일에 시작된 제1차 마산시위는 제2차 마산시위로 이어졌고, 제2차 마산시위를 기점으로 시위양상은 부정선거에 대한 규탄을 넘어 이승만 독재정권에 항의하는 시위로 바뀌었다. 동년 4월 18일 고려대학교 시위와 ‘피의 화요일’로 불리는 동

년 4월 19일 시위는 이승만 정권에게 치명적이었다. 이승만 정권은 계엄령을 통하여 시위를 진압하고자 하였으나 시위는 전국적 양상으로 격화되어 동년 4월 25일에는 대학교수들이 대통령, 국회의원, 대법관 등의 퇴진과 재선거실시 등을 골자로 하는 시국선언문을 발표하기에 이르렀다. 이에 이승만 대통령은 동년 4월 26일 대통령직에서 사임을 발표하고, 사임서를 동년 4월 27일에 국회에 제출하여 동년 5월 3일 국회 본회의에서 사임서가 처리되었다.

1960년 4월 26일 이승만 대통령 하야를 전후하여 혼란한 정국수습을 위한 여러 대안들, 예를 들어 자유당 혁신파와 민주당 구파가 주장한 개헌 후 국회를 해산하고 새로운 국회가 신헌법 하에서 대통령을 선출하지는 것, 국회해산 후 정·부통령 직선과 국회의원 총선거를 병행하지는 것, 민주당 신파가 주장한 기존의 헌법으로 정·부통령 재선거를 실시하고, 국회를 해산하여 새로운 국회에서 개헌을 하는 것 등이 논의되었다. 정국수습에 대한 다양한 논의가 있었지만 주도권을 가진 민주당은 국회를 즉시 해산할 경우 정치적 공백에 따른 무질서가 초래될 위험이 있다는 이유를 제시하면서 현 국회에서 헌법을 개정하고, 국회를 해산하는 것으로 결론을 내렸다. 이에 여야는 내각책임제 개헌을 단행하고, 헌법개정 후에 국회를 해산하고 민의원 총선거를 실시하며, 대통령은 새로운 헌법에 의해 선거한다는데 합의하였다(Lee, 2010: 222-226).

1960년 제3차 헌법개정을 위한 절차는 여야의 합의에 따라 본격적으로 진행되었다. 동년 4월 29일에 국회의원 9명으로 구성된 ‘내각책임제개헌 기초위원회’는 동년 5월 10일까지 개헌안을 만들고, 국회에 제출된 개헌안은 30일간의 공고기간을 거쳐 동년 6월 10일 이전에 국회 본회의에 상정하며, 국회에 상정한 개헌안은 7일 이내에 표결하기로 합의하였다. 민주당이 주도한 ‘내각책임제 개헌안’은 여러 논란에도 불구하고 1960년 5월 11일에 민의원 175명의 서명을 받아 국회에 제안되어 30일간의 공고절차를 거친 후 1960년 6월 10일 국회 본회의에 상정되었고, 동년 6월 14일까지 국회 본회의

에서 개헌안에 대한 질의와 토론을 진행시켰으며, 동년 6월 15일에 국회에서 재적의원 218명 중 211명이 참석하여 찬성 208표, 반대 3표로 내각책임제와 양원제를 골자로 하는 헌법개정안이 가결되어 공포되었다. 제3차 개정헌법으로 내각책임제가 도입된 후 1960년 7월 29일에 실시된 민의원 국회의원선거에서 민주당은 233명 중 175명으로 의석률이 75.1%로 다른 정당을 압도하여 민주당에 의한 정국운영이 시작되었다.

다음으로, 제6공화국의 제10호 헌법(제9차 개정헌법)은 1987년에 이루어졌다. 신군부의 전두환이 주도한 제9호 헌법(제8차 개정헌법, 1980)에 의해 성립된 제5공화국은 대통령선거인단에 의한 간접선거로 7년 단임제 대통령을 선출하는 것으로 그 당시 국민들의 민주화 요구를 수용하지 않아 비판을 받았다. 신군부에 대한 저항과 민주화에 대한 국민적 열망은 1985년 2월 12일에 실시된 제12대 국회의원선거를 계기로 표면화되었다(Shim, 2009: 346-350).

제12대 국회의원선거에서 전국구를 포함한 의석률은 민주정의당이 53%, 신한민주당이 24%, 민주한국당이 12%, 한국국민당이 7%로 민주정의당이 안정적 의석을 확보하였으나 득표율에서는 민주정의당이 35.2%, 신한민주당이 29.3%, 민주한국당이 19.7%, 한국국민당이 9.2%로 전두환 정부와 민주정의당에 대한 국민적인 지지가 위협수위에 있음을 보여주었다.²⁾ 제12대 국회의원선거에서 야당인 신한민주당은 ‘대통령 직선제 개헌안’을 선거공약으로 제시하여 국민적 지지를 통해 강한 야당이 되자 전국에 민주화 바람을 확산시켰다. 신한민주당은 1985년 정기국회에서 ‘개헌을 위한 특별위원회 설치’를 제안해 개헌문제를 정치쟁점으로 부각시켰다. 이에 1986년 1월 16일 전두환 대통령은 국정연설에서 개헌은 1988년 평화적 정권교체가 끝나고 1989년이나 논의할 수 있다며 ‘개헌불가’를 표명하였다. 전두환 대통령의 ‘개헌불가’로 1986년 2월 4일 서울대에서 대학생 1000명 이상이 모여 ‘파쇼헌법철폐투쟁위대회 및 개헌서명운동추진본부 결성식’을 개최하였고, 동

년 2월 12일 신한민주당과 민주화추진협의회가 공동으로 1천만 개헌서명운동 등을 전개하자 전두환 대통령은 동년 4월 30일 청와대 3당대표회담에서 국회가 합의한다면 ‘임기내 개헌’에 반대하지 않겠다고 하여 동년 6월 24일 국회에 ‘헌법개정특별위원회’가 설치되어 개헌논의가 본격화되었다. 그러나 신한민주당의 대통령 직선제와 민주정의당의 내각책임제라는 첨예한 입장차이로 개헌논의는 지지부진하였으며, 신한민주당이 동년 9월에 국회의 ‘헌법개정특별위원회’를 탈퇴하였다. 한편, 1986년 12월 24일 신한민주당의 이민우 총재가 여당과 교감을 통해 내각책임제를 골자로 하는 ‘이민우 구상’을 발표하였다. 이에 1987년 4월에 김영삼과 김대중 등 74명의 국회의원은 신한민주당을 탈당한 후 통일민주당을 창당해 직선제 개헌을 제외한 어떠한 타협도 거부하였다.

이처럼 여야합의에 의한 내각제 개헌이 불가능하자 전두환 대통령은 1987년 4월 13일 특별담화를 통해 평화적인 정부이양과 서울올림픽의 성공적 개최를 위하여, 국론분열과 국력을 낭비하는 개헌논의를 지양한다는 ‘4.13호헌조치’를 감행하였다. ‘4.13호헌조치’는 각계각층을 비롯한 국민적 저항을 불러와 동년 5월 27일 재야세력은 통일민주당과 연대하여 ‘호헌반대민주헌법쟁취국민운동본부(국민운동본부)’를 결성시켜 직선제 개헌을 비롯한 민주화운동을 확산시켰다. 1987년 6월 국민적인 민주화운동과 전두환 정권의 강경진압으로 극단적인 대립구도가 발생하자 전두환은 동년 6월 24일 김영삼의 양자회담을 통해 사태해결을 모색하였으나 직선제 개헌이 합의되지 않은 채 양자회담이 결렬되었다. 동년 6월 26일 전국적으로 140여만 명이 참여하는 대규모투쟁이 발생하고, 학계-문화계-종교계 등이 민주시국선언을 하면서 민주화투쟁을 지속하자 동년 6월 29일에 노태우 민주정의당 대통령 후보가 대통령 직선제 수용과 대통령 선거법 개정 등을 골자로 하는 ‘6.29선언’을 발표하였다.

노태우의 ‘6.29선언’ 이후 민주화 요구를 수용하기

2) 제12대 국회의원선거에서 득표율과 의석률의 차이는 중선거구제도, 전국구 의석배분방식, 선거구 획정의 불합리성에 따른 결과이다.

위해 1987년 7월 1일 여야 8인 정치회담이 개최되어 헌법개정에 대한 논의가 시작되었고, 동년 9월 16일까지 헌법개정에 대한 다양한 논란에 대해 여야합의를 도출하였다. 동년 9월 18일에 헌정사상 최초로 여야합의에 의한 헌법개정안이 제출되었고, 동년 10월 12일 국회의결을 거쳐 동년 10월 27일 실시된 국민투표에서 93% 찬성으로 통과되어 동년 10월 29일에 공포되었으나 1988년 2월 25일부터 효력이 발생하였다(Moon, 1988: 286). 1987년 6월 민주항쟁에 의해 5년 단임대통령제가 도입되어 제13대 대통령선거가 1987년 12월 16일에 실시되었다. 이 선거에서 3김(김대중, 김영삼, 김종필)이 모두 출마하였지만 민주정의당의 노태우 후보가 득표율 36.6%로 당선되어 민주화 정신이 훼손당했다.

4. 권력창출을 위한 헌법개정

한국의 헌법개정은 합법적인 정권교체가 아니라 비합법적인 권력창출을 정당화하는 도구로 헌법개정을 활용하는 사례가 있는데, 박정희가 5.16군사쿠데타를 성공한 후 1962년 재도입된 대통령제 헌법(제5차 개정헌법)과 전두환이 12.12군사쿠데타를 성공한 후 도입한 1980년의 7년 단임 대통령제 헌법(제8차 개정헌법)이다.

우선, 제3공화국의 제6호 헌법(제5차 헌법개정)은 1962년에 이루어졌다. 1960년에 3.15부정선거와 4.19 혁명으로 성립된 제2공화국의 장면 정부가 국민들의 기대와는 달리 한국사회의 위기적 요인들을 해결하지 못하자 1961년 5월 16일 박정희 육군소장에 의한 군사쿠데타가 성공하였다. 박정희는 쿠데타 당일에 ‘군사혁명위원회’를 통해 전국에 비상계엄을 선포하고 민의원, 참의원, 지방의회를 해산하였으며, 일체의 정당 및 사회단체의 정치활동을 금지하였다. 박정희는 동년 5월 19일에 ‘군사혁명위원회’의 명칭을 ‘국가재건최고회의’로 변경하고, 동년 6월 6일에 ‘국가재건비상조치법’을

제정·공포하여 모든 실권을 장악하였으며, 동년 7월 3일에는 ‘국가재건비상조치법’ 제2조에 따라 최고통치기관의 지위를 가진 ‘국가재건최고회의’의 의장에 취임하였다. 한편 군사정부는 1961년 8월 12일 정권이양시기에 관한 ‘8.12성명’을 통해 1963년 3월 이전에 신헌법을 제정하여 공포하고, 1963년 5월에 총선거를 실시하여 헌법이 규정하는 바에 따라 정권을 이양하겠다고 하였다. 이에 신헌법에 대한 논의는 ‘8.12성명’에 따라 1962년 7월 11일 국가재건최고회의 법제사법위원회 산하 ‘헌법심의위원회’가 발족되면서 시작되어 동년 10월 23일 헌법개정안을 확정하였다. 헌법개정안은 국가재건최고회의가 1962년 10월 8일 국가재건비상조치법을 개정하여 국민투표로 헌법개정을 가능하도록 함에 따라 동년 11월 5일 공고되어 30일간의 공고기간을 거친 후 동년 12월 6일에 국민투표에 부의되었다. 동년 12월 17일 헌정사상 처음으로 시행된 국민투표에 의해 헌법개정안은 찬성 78.78%로 확정되어 동년 12월 26일에 공포되었으나 개정헌법은 1963년 12월 17일에 시작되었다(Joh, 2016: 60-66). 1962년의 제5차 개정헌법(헌법 제6호)은 내각책임제를 대통령직선제로 환원시켰고, 단원제 국회와 선거에서 정당추천제를 채택하였다.

1962년 12월 제5차 헌법개정 이후 군정에서 민정으로 전환되는 과정에서 박정희 의장은 혼란을 야기하였다. 1963년 2월 27일 민정불참을 선언하였지만 동년 3월 16일에는 군정을 4년간 연장하는 문제를 국민투표에 붙이겠다는 성명을 발표하여 정국을 경색시켰다.³⁾ 박정희 의장은 군정 4년 연장이 미국과 국민의 저항을 불러오자 동년 4월 8일에 3.16의 군정 4년 연장을 보류하였으며, 당에서 공천하면 대통령 출마 용의가 있다고 발표해 혁명공약을 파기하였고, 동년 5월 27일 민주공화당은 박정희를 대통령후보로 지명하였다. 1963년 10월 15일에 실시된 제5대 대통령선거에서 박정희 의장은 득표율 46.6%로 당선되었다.

3) ‘3.16성명’에서 박정희 의장은 만약 국민투표에서 신임을 얻지 못하면 ‘2.27선언’을 실행하고, 혁명정부는 민정참여를 하지 않겠다고 선언하였다.

다음으로, 제5공화국의 제9호 헌법(제8차 개정헌법)은 1980년에 이루어졌다. 1972년의 제8호 헌법(제7차 개정헌법, 유신헌법)은 박정희 정권의 장기집권에 대한 저항감을 누적시켜 1979년 10월 부마사태를 불러 왔고, 이 부마사태는 학생들의 민주화운동을 전국적인 규모의 시위로 확산시키는 역할을 하였다. 이런 와중에 1979년 10월 26일 김재규에 의한 박정희 대통령 피살사건이 발생하여 제주도를 제외한 전 지역에 비상계엄령이 선포되었다. 10.26사건 이후 1979년 12월 6일 통일주체국민회의는 최규하 대통령 권한대행을 제10대 대통령에 선출하였는데, 최규하 대통령은 취임사에서 위기관리정부로서 빠른 시일 내에 정치적 일정을 마무리하고, 새 헌법에 의해 구성되는 새 정부에 정권을 이양하겠다고 하였다.⁴⁾ 그런 와중에 1979년 12월 12일에 전두환을 중심으로 한 신군부는 최규하 대통령의 승인없이 계엄사령관인 정승화 육군 참모총장 등을 체포하는 군사쿠데타를 일으켜 군부권력을 장악했을 뿐만 아니라 정치적 실권을 확보하기에 이르렀다. 신군부에 의한 불안정한 지배가 시작된 1980년 4월 학생회부활운동, 어용교수퇴진, 병영집체거부투쟁 등을 통한 대학가의 학원민주화 투쟁은 5월 들어 민주화 정치투쟁으로 변화되었다. 1980년 5월에 학생들은 교내시위를 가두시위로 변화시켜 소위 '서울의 봄'과 같은 시위에서 비상계엄해제, 유신잔당타도, 언론자유보장, 정부개헌중단, 노동3권 쟁취 등을 주장하였다. 그러자 신군부는 1980년 5월 17일 계엄확대를 시작으로 5월 18일 '계엄령포고 제10호'를 통해 모든 정치활동의 중지, 대학휴교, 옥내외 집회 및 시위 금지, 언론사 사전검열 등의 조치를 취하고, 김대중을 비롯한 정치인 26명을 연행하였다. 특히, 광주에서는 전남대 학생들의 시위에 따른 계엄군의 탄압으로 인해 광주민주항쟁이 5월 18일부터 27일까지 진행되어 많은 희생이 발생하였다(Korea Modern History Research

Institute, 1990: 106). 광주민주항쟁이후 신군부의 전두환은 5월 31일에 '국가보위비상대책위원회'를 구성하여 상임위원장으로 취임하였으며, 동년 8월 16일 광주민주항쟁에 대한 책임을 물어 최규하 대통령을 퇴진시키고, 동년 8월 27일에 통일주체국민회의의 대의원 투표로 대통령에 당선되어 동년 9월 1일에 취임하였다(Chung, 2012: 191-192).

제5공화국의 헌법인 제8차 헌법개정은 1980년 3월 14일 '헌법개정심의위원회'가 발족되면서 시작되어 동년 9월 9일에 제11차 정부개헌심의위원회 전체회의에서 개헌시안이 보고되어 확정되었으며, 동년 10월 22일 국민투표에서 찬성 91.6%로 통과되어 동년 10월 27일에 공포·시행되었다. 제9호 헌법(제8차 개정헌법)은 7년 단임 대통령제로 대통령선거인단에 의해 선출되며, 중임금지 조항에 대해 헌법이 개정될 경우에는 개정 당시의 대통령에 대해서는 효력을 배제하도록 하였다.⁵⁾ 결과적으로 1979년 10·26사태와 12·12군사쿠데타를 거치면서 1980년 '서울의 봄'과 '5·18광주민주항쟁'을 탄압하면서 등장한 1980년 헌법으로 1981년 2월 25일에 대통령 선거인단에 의해 득표율 90.2%를 얻은 전두환이 제12대 대통령으로 당선되어 군사정권을 연장하였다(Sung, 2013: 136).

위에서 살펴본 한국대통령의 집권위기에 따른 헌법 개정의 정치적 동인은 집권자 또는 집권세력의 정권창출과 정권연장에 대한 권력욕이 대부분 작용하였다. 그러나 반대로 정권연장에 대한 국민저항이 헌법개정의 정치적 동인으로 작용한 사례도 있다. 헌법개정의 정치적 동인이 재집권, 영구집권, 권력창출을 위한 정치적 목적일 경우에 헌법개정은 집권자 또는 집권세력의 권력안정화가 강화되는 대통령제의 권력구조, 대통령선출방식과 대통령임기연장이 핵심이었다. 반면에 헌법개정의 정치적 동인이 국민항쟁정신을 반영하기 위한

4) 당시 유신헌법에 의한 대통령선출에 대해 반대가 많았다. 신한민주당 김영삼 총재는 3개월 이내에 개헌을 하고 그로부터 2개월 이내에 신헌법에 의해 직접선거로 새 대통령을 선출하여야 한다고 했으며, 국민연합(윤보선, 김대중, 함석헌)도 최규하 대통령 권한대행의 즉각 퇴진과 거국내각구성, 3개월 이내 민주헌법 제정을 요구하였다.

5) 개헌심의과정에서는 의원내각제, 이원정부제 등에 대한 논의가 있었으나 학생시위와 광주민주항쟁을 통해 대통령제가 설득력을 얻었다.

경우의 헌법개정은 내각책임제와 대통령제가 시대적 상황에 따라 다르게 나타났지만, 대통령제를 채택하더라도 집권자 또는 집권세력의 정권연장을 제한하는 헌법적 장치를 마련하였다.

IV. 탄핵정국과 헌법개정의 과제

2016년 10월 24일 JTBC에 의해 ‘최순실 국정운영 개입의혹’이 본격화되면서 10월 29일 광화문에서 촛불집회가 시작된 후 박근혜 대통령에 대한 국민들의 탄핵요구가 전국적으로 확산되었다. 이에 2016년 12월 3일 국회의원 우상호 등 171명은 ‘최순실 게이트’, ‘비선실세의혹’, ‘대기업 뇌물 의혹’ 등 박근혜 대통령이 헌법에 위배되는 범죄의혹이 있다는 사유로 박근혜 대통령에 대한 탄핵소추안을 발의하였고, 동년 12월 9일에 국회 재적의원 299명 중 234명이 찬성하여 박근혜 대통령 탄핵소추안을 가결하였다.

헌법재판소는 박근혜 대통령에 대한 탄핵심판 사유인 헌법위배행위와 법률위배행위와 관련한 13개 항목에 대해 92일 동안 17차례의 변론과 26차례 증인신문을 통하여 2017년 3월 10일 오전 11시에 대통령(박근혜) 탄핵심판 청구에 관해 재판관 8인 전원일치로 인용결정을 내렸다. 헌법재판소의 탄핵결정 사유는 박근혜 대통령이 미르·K스포츠 재단 기금 모금과 관련하여 대통령의 지위와 권한을 남용했으며, 이는 헌법과 법률에 위배되는 행위로 파면 사유에 해당된다고 하였다.

박근혜 대통령이 탄핵되자 제19대 대통령선거는 헌법 제68조 2항 대통령의 궐위에 따른 선거로 2017년 5월 9일에 실시되어 대통령 당선자는 다음날부터 대통령 임기를 시작하게 되었다. 제19대 대통령선거는 더불어민주당의 문재인, 자유한국당의 홍준표, 국민의당의 안철수, 바른정당의 유승민 등 15명이 입후보하여 문재인 후보가 13,423,800표를 얻어 득표율 41.08%로 당선되었다. 더불어민주당의 문재인 후보는 대구-경남-경북 지역을 제외한 전 지역에서 1위를 차지하였다. 제19대 대통령선거는 지역에 기반한 진보와 보수의 양자대결

구도가 희석되었으며, 안보이슈에 따른 세대별 투표성향이 뚜렷하게 나타났다(Jemin Ilbo, 2017.5.10.).

박근혜 대통령에 대한 탄핵정국에서 先 개헌 後 대통령선거이나, 先 대통령선거 後 개헌이나에 대한 논쟁이 있었지만 각 당의 대통령후보인 더불어민주당 문재인, 자유한국당 홍준표, 국민의당 안철수, 바른정당 유승민, 정의당 심상정은 2018년 6월 13일 전국동시지방선거에서 헌법개정을 위한 국민투표를 하는데 동의하였다. 한편, 각 당의 대통령 후보들은 대통령의 권한을 분산하는 정부형태에는 동의하였지만 세부적인 정부형태와 차기 대통령 임기단축 문제 등에 대해서는 이견을 보였다. 문재인 후보와 홍준표 후보 그리고 유승민 후보는 4년 중임제를, 안철수 후보와 심상정 후보는 권한 축소형 대통령제 내지 이원집정부제를 표명하였다. 특히, 차기 대통령의 임기단축에 대해서는 심상정 후보를 제외하고 모두 반대하였다(New1, 2017.4.12.).

박근혜 대통령에 대한 탄핵정국에서 보여준 전국적인 촛불집회는 과거 1960년 4.19혁명이나, 1987년 6월 민주항쟁처럼 국민여론반영을 위한 헌법개정을 위한 단초를 제공하여 여야를 막론하고 모든 정치세력은 헌법개정에 대한 국민적 관심을 무시할 수 없게 되었다. 제19대 대통령에 취임한 문재인도 2017년 5월 여야 원내대표와의 오찬회동에서 ‘내년(2018) 6월 지방선거에 맞춰 반드시 개헌을 하겠다’고 재확인했으며, 2017년 5.18광주민중화운동기념사에서 ‘5.18정신을 헌법 전문에 담아 개헌을 완료할 수 있도록 국회의 협력과 국민의 동의를 요청’한다고 하였다(Hankyoreh, 2017.7.16.). 정세균 국회의장도 2017년 7월 17일 제69주년 제헌절 경축사에서 ‘2018년 3월 헌법개정안을 발의하여, 5월 국회의결을 거쳐 6월 지방선거에서 국민투표를 진행하는 것이 목표’라고 밝혔다(New1, 2017.7.17.).

이제 2018년 6월 지방선거에서 제10차 헌법개정을 위한 국민투표는 당연한 것처럼 인식되고 있다. 2018년 6월 헌법개정이 여야 정치권의 ‘권력나뉘먹기’가 아니라 ‘국민주권’을 보장하는 방향으로 나아가기 위해서는 다음의 4가지 개헌논쟁들을 잘 극복해야 한다.

첫째, 권력구조에 대한 논쟁이다. 1987년 헌법체제는 제왕적 5년 단임 대통령제로 한국정치의 가장 큰 병폐로 인식되고 있다. 이에 헌법개정 논의에서 권력구조는 내각책임제, 이원집정부제, 4년 중임제 등이 대안으로 제기되고 있다. 2017년 1월 1일 활동을 시작한 ‘국회헌법개정특별위원회’의 국회의원 36명은 권력구조개편에 대해 30명 이상이 대통령에게 집중되어 있는 권력을 분산하여 대통령은 외교, 안보, 국방 등 외치(外治)를 맡고, 다수당 총리가 내치(內治)를 담당하는 ‘분권형 대통령제’를 선호하고 있다(Moneytoday, 2017.7.17.). 그렇지만 문재인 대통령과 여야의 유력정치인들은 4년 중임 대통령제를 선호하고 있으며, 제19대 대통령선거 방송3사의 심층조사에서 국민들은 대통령 4년 중임제 35.1%, 현재의 대통령 5년 단임제 30.7%, 이원집정부제 15.4%, 의원내각제 6.6%로 의원내각제나 이원집정부제보다 대통령제에 대한 선호도가 65.8%로 높았다(Daum News, 2017.6.9.). 특히, 동일한 조사에서 우리 사회에서 가장 먼저 개혁되어야 할 부문으로 국민들이 53.7%로 정당과 국회라고 인식하는 상황에서 국민정서와 동떨어진 권력구조개편은 헌법개정의 정당성을 훼손시킬 우려가 있다.

둘째, 지방분권에 관한 논쟁이다. 지방분권은 중앙의 권력이 지방으로 분산되어 지방이 자율적 결정권한과 책임을 갖는 것을 의미한다. 지방분권에 대한 논의는 김대중 정부가 1999년에 ‘중앙행정 권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률’을 제정하면서 시작되어 제19대 대통령선거에서 각 당의 대통령 후보들이 ‘지방분권형 개헌’을 언급하면서 정점에 이르렀다. 특히, 문재인 대통령은 지난 6월 14일 전국 17개 시·도지사 간담회에서 ‘제2국무회의’ 신설을 언급하여 지방의 권한강화에 대한 강한 의지를 표명하였다(New1, 2017.7.19.). 헌법개정에서 지방분권에 대한 문제는 헌법 조항에 ‘지방분권형 국가’임을 표명할 것인지의 여부에서 시작하여 자치입법권 보장, 자주재정권 보장, 조직 자율성 확보 등 많은 난제가 예상된다. 최근 서울신문이 여론조사 전문기관인 ‘에이스리서치’에 의뢰한 여론조사에 따라

면, 문재인 정부가 연방제에 준하는 지방분권을 추진하겠다는 지방분권형 개헌에 대하여 59.8%가 찬성하는 것으로 나타나고 있어(Seoul, 2017.7.17.) 지방분권형 개헌에 대한 현실적 접근이 더욱 요구된다.

셋째, 행정수도에 대한 명시논쟁이다. 2002년 제16대 대통령선거에서 노무현 후보는 ‘수도권 집중억제와 낙후된 지역경제를 해결하기 위해 청와대와 정부부처를 건설되는 행정수도로 이전하겠다’는 공약을 내세워 당선된 후 2004년 행정수도이전계획에 착수하였으나 2004년 10월 21일 헌법재판소가 관습헌법 논리를 통해 위헌을 결정하여 행정중심복합도시(세종시)가 건설되었고, 2012년부터 정부부처가 이전되자 국가운영의 효율성에 대한 논란이 심화되었다. 특히, 제19대 대통령 선거에서 더불어민주당의 문재인 후보와 국민의당의 안철수 후보는 국가의사결정의 비효율성을 극복하기 위해 개헌을 통해 행정수도를 명시하겠다고 공약하였다. 최근 국회의장실이 2017년 7월 12일부터 2일간 한국리서치에 의뢰한 여론조사에 따르면, ‘헌법에 수도권규정을 만들어 청와대와 국회를 세종시로 이전할 수 있는 근거의 마련’에 대해 찬성 49.9%, 반대 44.8%로 찬반 여론이 팽팽하게 나타났다. 헌법개정에서 행정수도의 명시문제는 동 여론조사에서 수도권인 서울이 60.7%, 인천-경기가 49.0%로 반대하여 수도권이 반대할 경우에 행정수도 이전은 논의 자체가 쉽지 않다(Hankook Ilbo, 2017.7.17.). 따라서 행정수도를 개정헌법에 명시하는 것은 자칫하면 국론분열을 야기하고, 헌법개정의 당위성을 훼손할 수도 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

넷째, 국민이 참여하는 정치개혁논쟁이다. 국민이 참여하는 정치개혁은 민주주의를 확대한다는 측면에서 바람직한 현상으로 제19대 대통령선거에서 각 당의 대통령 후보들이 대통령 결선투표제와 18세로의 선거연령 하향 등을 주장한 바 있다. 더욱이 최근 문재인 정부의 국정기획자문위원회는 국민참여 정치개혁을 추진하겠다고 밝혔다. 구체적으로 보면, 국민의 참정권 확대를 위해서 국민투표의 확대, 국민발안제와 국회의원에

대한 국민소환제 도입의 검토, 18세로 선거연령의 하향 및 투표시간의 연장을 추진하며, 국민의 정치참여 확대를 위해서 정당가입에 대한 연령제한의 폐지, 공무원 및 교사의 정치참여 보장 등이다. 또한 국회의원의 권역별 정당명부 비례대표제 도입과 대통령 결선투표제의 도입 등과 같은 공직선거법의 개편도 주장하였다(National Planning and Advisory Committee, 2017: 31). 그러나 이와 같은 문재인 정부의 국민참여를 확대하려는 정치개혁은 국민주권의 확대라는 입장에서 정치권의 당리당략적인 이해득실을 배제하는 대안이 마련되어야 한다.

탄핵정국에 따른 헌법개정과 관련해 위에서 제기한 과제는 2018년 6월로 예상되는 헌법개정이 가능할지를 판단하는 바로미터가 될 수도 있다. 현행 헌법이 지닌 한계를 극복하려는 정치권과 국민들의 헌법개정에 대한 의지는 한층 강화되고 있지만 권력구조개편문제, 지방분권문제, 행정수도 헌법명시문제, 국민참여 정치개혁 등은 국민적 합의가 선행되지 않는다면 2018년 6월 지방선거에서 헌법개정을 위한 국민투표는 불가능할 수도 있다. 따라서 여야를 비롯한 정치권은 국민이 만들어준 2016년 탄핵정국이 만들어 준 헌법개정의 기회를 권력쟁취적인 입장이 아닌 국민주권적 입장에서 이루어지도록 노력해야 한다.

IV. 결론

한국에서 헌법개정은 한국정치의 후진성과 정치혁명을 보여주는 양면성을 지니고 있다. 한국의 헌법개정이 정치적 시녀로서 작동할 때는 국민주권을 기반으로 하는 헌법의 정당성이 심각하게 훼손되는 후진성을 보여준 반면에 국민과 괴리된 통치행위가 국민주권을 파괴하는 현상에 직면할 때는 국민적 저항성을 통해 헌법이 가진 당위성을 회복하려는 정치혁명이 일어나기도 하였다. 한국정치에서 후진성과 정치혁명성이 헌법개정과정에 발생하는 것은 민주주의를 수용한 역사성이 미천한 것이 원인이기도 하지만 한편으로는 1인 권

력지향적인 왕조적 통치행위를 극복하지 못한 제약적 대통령제가 가지는 한국정치의 태생적인 한계이기도 하다.

1987년 6월 민주화는 한국헌법과 한국정치의 전환점이었다. 1987년 6월 민주화 이전까지 헌법개정은 한국정치를 왜곡시키는 도구적 장치로서 활용되는 특징을 가졌지만 한편으로는 잘못된 헌법개정으로 인한 왜곡된 한국정치를 바로세우고자 하는 국민들의 저항을 반영하는 수단이기도 하였다. 민주화 이전까지 한국헌법의 개정동인은 대통령제 권력구조 속에서 통치자가 직면한 집권위기를 타개하고자 야권과 국민의 동의에 관계없이 법적 절차도 무시한 채 강압적 방법에 의해 권력연장에 유리한 대통령 선거방식을 채택하려는 성격이 강했다. 이승만 정권에서는 안정적인 대통령 당선 가능성과 이승만의 영구집권을 확보하고자 발췌개헌과 사오입개헌을 추진하였고, 박정희 정권도 삼선개헌과 유신헌법을 통해 권력연장의 안정장치를 확보하고자 하였으며, 전두환 정권도 직접선거를 통한 정권창출의 불확실성을 해소하고자 간접선거를 채택하였다. 그렇지만 헌법개정을 통한 정권연장은 국민과 괴리된 독재정치로 정치권과 국민들의 광범위한 저항으로 몰락과정을 반복하였다. 1987년 6월 민주화운동과 현행 헌법인 1987년 체제로 민주화 이전 정권연장을 위한 왜곡된 헌법개정의 역사는 사라졌다. 현행 1987년 체제가 헌법개정의 핵심적 사유인 대통령 입후보 자격변경과 대통령 선거방식을 변경하더라도 재임시 대통령에게 적용하지 못하게 하는 제어장치로 민주화 이전 한국정치의 왜곡현상을 어느 정도 극복하였다.

그럼에도 현행 헌법인 1987년 체제에 대하여 정치권과 학계를 중심으로 헌법개정에 대한 논란이 지속되고 있다. 현행 헌법은 5년 단임 대통령제이지만 제약적 대통령에 대한 한계가 있을 뿐만 아니라 대통령 임기도 대통령의 정책수행을 단기성과에 의존하게 만드는 문제점을 가진다는 비판을 받고 있다. 여기에 단수다수득표율에 의한 대통령 당선방식도 문제가 있는 만큼 결선투표제를 도입할 필요성도 제기되고 있다. 따라서 내년

2018년 6월 지방선거에서 헌법개정에 대한 논의는 민주화 이후 국민의 참여주권의 확대를 최대한 반영해야 한다.

References

- Chong, Sang Woo. 2003. The Study on the Constitution Amendment in 1954. *Korean Journal of Legal History*. 28: 236.
- Chung, Tae Il. 2012. The 1980s Democratization Movement in Korea and Its Change of Political Structure. *Journal of Northeast Asian Studies*. 17(2): 191-192.
- Daum News. 2017.06.09. <http://v.media.daum.net/v/20170509224544850?f=o> (accessed 2017.7.10.).
- Han, Bae Ho. 2008. *Korean Political History*. Seoul: Ilchokak Publishing Co.
- Hankook Ilbo. 2017.07.17. <http://www.hankookilbo.com/v/11247f33d1eb4bd6a5f8705384b5f6bc> (accessed 2017.7.19.).
- Hankyoreh. 2017.07.16. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/803056.html (accessed 2017.07.17.).
- Huh, Jin Sung. 2015. Study on the Issue of Constitutional Revision related to Decentralization of Power. *Public Law Journal*. 16(2): 3-27.
- Jemin Ilbo. 2017.05.10. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=448105> (accessed 2017.07.10.).
- Jeon, Chan Hui. 2014. A Study on Semi-Presidential System. *Study on the American Constitution*. 25(3): 487-516.
- Jeong, Man Hee. 2010. The Discussion about Constitutional Amendment. *Don-A Law Review*. 47: 12.
- Joh, Dong Eun. 2016. A Study on the Debate Concerning the Procedure of 1962 Constitution Formation in Korea. *Law Review*. 49: 60-66.
- Kil, Seung Heum. 1995. *Korean Modern Politics*. Seoul: Bobmunsa Co.
- Kim, Baek Yu. 2014. Constitutional History of the Third Republic of Korea. *Chungnam Law Review*. 25(3): 107.
- Kim, Baek Yu. 2015. Die Entstehung der 1. Republik und die Verfassungsentwicklung. *Seoul Law Review*. 22(3): 217.
- Kim, In Gon and Soon Gap Yun. 1987. The Political System in the First Republic of Korea. *Social Science Journal*. 3: 15.
- Kim, Jong Se. 2009. Desirable Amendment of the Constitution about a General Rule of Human Rights. *Law Review*. 34: 19-39.
- Kim, Sang Tae. 2013. A Constitutional Study on Decentralization. *Law Review*. 49: 227-296.
- Kim, Yong Wook. 2004. *Politics in Korea: The Process of System Change from the Joseon Dynasty to the Republic of Korea*. Seoul: Oruem Publishing Co.
- Kim, Young Myung. 2008a. *Political Changes in Korean Political Parties*. Seoul: Eulyoo Publishing Co.
- Kim, Young Myung. 2008b. *Political Changes in Korea*. Seoul: Eulyoo Publishing Co.
- Kim, Young Soo. 2000. *Constitution of the Republic of Korea*. Seoul: Hakmun Publishing Inc.
- Ko, Sang Tu. 2009. Reform Debate on Power Structure and a Korean Model. *Discourse and Policy in Social Science*. 2(2): 73-91.
- Korea Modern History Research Institute. 1990. *Gwangju Democratization Movement in May*. Seoul: Pulbit Publishing Co.
- Lee, Byeong Gyu. 2010. The Parliamentary Cabinet System of the Constitution of the Second Republic of Korea. *Public Law Journal*. 11(2): 222-226.
- Lee, Ki Wu. 2005. Suggestions for Constitutional Reform to strengthen Local Government. *Journal of Local Government Studies*. 17(4): 5-25.
- Lee, Wan Bom. 2000. The Park Chung Hee's Third Republic Constitution. *Korean Political Science Review*. 34(2): 178-181.
- Lim, Ji Bong. 2012. Yushin Constitution and the Democracy in Korea. *Public Law Journal*. 13(1): 186-187.
- Moneytoday. 2017.07.17. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017071614297687384&type=1> (accessed 2017.7.17.).
- Moon, Kwang Sam. 1988. Some Specific Characters of Current Constitution. *Law Review*. 30(1): 286.
- Myung, Jae Jin. 2014. A Model Study for Decentralized Constitution. *Don-A Law Review*. 65: 1-38.
- National Planning and Advisory Committee. 2017. *Moon Jae-in Government Five-year Plan for the Administration*. National Planning and Advisory Committee.

- News1. 2017.04.12. <http://news1.kr/articles/?2965001>
(accessed 2017.07.10.).
- News1. 2017.07.17. <http://news1.kr/articles/?3049951>
(accessed 2017.07.17.).
- News1. 2017.07.19. <http://news1.kr/articles/?3051544>
(accessed 2017.7.19.).
- Park, Sang Chul. 2008. A Study on the Historical Issues of the Constitutional Democracy in the Constitutional Amendment. *The Journal of Political Science & Communication*. 11(1): 214-217.
- Ryu, Si Jo. 2006. Direction of Discussion on Amendment of the Constitution: Focused on the Power Structure. *Public Law Journal*. 7(3): 135.
- Seo, Hyun Jin. 2010. Civil Rights Issues and Constitutional Amendment after Democratization Movement in 1987. *Journal of Contemporary Politics*. 3(1): 140.
- Seoul. 2017.07.17. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170718002011> (accessed 2017.7.18.).
- Shim, Ji Yeon. 2009. *Korean Political History: Politics of Crisis and Integration*. Seoul: Baeksan Publishing Co.
- Sung, Nak In. 2013. Revision of Constitution and Political Institutions. *The Justice*. 134(2): 136.
- Korean References Translated from the English*
- Daum 뉴스. 2017년 6월 9일자. <http://v.media.daum.net/v/20170509224544850?f=o> (accessed 2017.7.10.).
- News1. 2017년 4월 12일자. <http://news1.kr/articles/?2965001>
(accessed 2017.07.10.).
- News1. 2017년 7월 17일자. <http://news1.kr/articles/?3049951>
(accessed 2017.07.17.).
- News1. 2017년 7월 19일자. <http://news1.kr/articles/?3051544>
(accessed 2017.7.19.).
- 고상두. 2009 권력구조 개편논의와 한국적 권력모델. *사회과학담론과 정책*. 2(2): 73-91.
- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 국정기획자문위원회.
- 길승흠. 1995. *한국현대정치론*. 서울: 법문사.
- 김백유. 2014. 제3공화국 헌정사. *법학연구*. 25(3): 107.
- 김백유. 2015. 제1공화국 헌법의 성립과 헌법발전. *서울법학*. 22(3): 217.
- 김상태. 2013. 지방분권의 헌법적 보장. *법학연구*. 49: 227-296.
- 김영명. 2008a. *한국정당정치변동*. 서울: 을유문화사.
- 김영명. 2008b. *한국의 정치변동*. 서울: 을유문화사.
- 김영수. 2000. *한국헌법사*. 서울: 학문사.
- 김용욱. 2004. *한국정치론: 조선왕조에서 대한민국까지 체제변동과정*. 서울: 오름.
- 김인곤, 윤순갑. 1987. 제1공화국의 정치형태. *사회과학연구*. 2: 15.
- 김중세. 2009. 기본권 일반조항의 바람직한 헌법개정방향. *법학연구*. 34: 19-39.
- 류시조. 2006. 헌법개정의 논의방향: 권력구조를 중심으로. *공법학연구*. 7(3): 135.
- 머니투데이. 2017년 7월 17일자. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017071614297687384&type=1> (accessed 2017.7.17.).
- 명재진. 2014. 분권형 헌법을 위한 모델 연구. *동아법학*. 65: 1-38.
- 문광삼. 1988. 현행헌법의 내용 및 특색. *법학연구*. 30(1): 286.
- 박상철. 2008. 권력구조의 쟁점과 민주주의의 논쟁. *정치정보연구*. 11(1): 214-217.
- 서울신문. 2017년 7월 17일자. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170718002011> (accessed 2017.7.18.).
- 서현진. 2010. 민주화 이후 헌법개정 논의와 기본권 개정 이슈. *현대정치연구*. 3(1): 140.
- 성낙인. 2013. 헌법개정과 권력구조. *저스티스*. 134(2): 136.
- 심지연. 2209. *한국정당정치사: 위기와 통합의 정치*. 서울: 백산서당.
- 이기우. 2005. 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. *한국지방자치회보*. 17(4): 5-25.
- 이병규. 2010. 제2공화국 헌법상의 의원내각제. *공법학연구*. 11(2): 222-226.
- 이완범. 2000. 박정희 군사정부 '제5차 헌법개정' 과정의 권력구조 논의와 그 성격. *한국정치학회보*. 34(2): 178-181.
- 임지봉. 2012. 유신헌법과 한국 민주주의. *공법학연구*. 13(1): 186-187.
- 재민일보. 2017년 5월 10일자. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=448105> (accessed 2017.07.10.).
- 전찬희. 2014. 분권형 대통령제에 관한 연구. *미국헌법연구*. 25(3): 487-516.
- 정만희. 2010. 헌법개정 논의: 헌법개정의 필요성과 개헌절차 ·

- 방법에 관한 검토. 동아법학. 47: 12
- 정상우. 2003. 1954년 헌법개정 성격에 대한 비판적 고찰. 법사학연구. 28: 236.
- 정태일. 2012. 1980년대 한국의 민주화운동과 정치구조의 변화. 한국동북아논총. 17(2): 191-192.
- 조동은. 2016. 1962년 헌법제정론과 헌법개정론의 논쟁에 대한 연구. 법학연구. 49: 60-66.
- 한겨레. 2017년 7월 16일자. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/803056.html(accessed 2017.07.17.).
- 한국일보. 2017년 7월 17일. <http://www.hankookilbo.com/v/11247f33d1eb4bd6a5f8705384b5f6bc> (accessed 2017.7.19.).
- 한국현대사자료연구소. 1990. 광주 5월 민중항쟁. 서울: 풀빛.
- 한배호. 2008. 한국정치사. 서울: 일조각.
- 허진성. 2015. 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구. 공법학연구. 16(2): 3-27.

Received: Sep. 7, 2017 / Revised: Sep. 26, 2017 / Accepted: Sep. 27, 2017

한국대통령의 집권위기에 나타난 헌법개정의 정치적 동인 분석

국문초록 한국의 헌법개정은 민주화 이전까지 집권자 혹은 집권세력이 집권위기에 직면하자 이를 타개하고 집권을 연장하려는 도구적 장치가 되어 국민적 저항에 직면하였다. 한국의 헌법개정은 한국사회가 당면한 시의성에 대한 동인보다는 집권자와 집권세력의 권력연장을 위한 정치적 동인이 크게 작용하였다. 한국헌법은 집권위기를 해결하려는 집권자 또는 집권세력의 정치적 동인에 따라 4가지로 분류할 수 있다. 첫째, 재집권을 위한 헌법개정으로 1952년 이승만의 발췌개헌과 1969년 박정희의 삼선개헌이 있다. 둘째, 영구집권을 위한 헌법개정으로 1954년 이승만의 사사오입개헌과 1972년 박정희의 유신헌법이 있다. 셋째, 국민항쟁반영을 위한 헌법개정으로 1960년의 내각책임제헌법과 1987년의 5년 단임 대통령제 헌법이 있다. 넷째, 권력창출을 위한 헌법개정으로 1962년 재도입된 대통령제헌법과 1980년의 7년 단임 대통령제 헌법이 있다. 최근 한국의 헌법개정은 권력구조논쟁, 지방분권논쟁, 행정수도명시논쟁, 정치개혁논쟁 등이 논의되고 있으나 이러한 논의는 국민주권과 국민통합이 전제되어야 한다.

주제어 : 집권위기, 헌법개정, 권력연장, 대통령제, 내각책임제

Profiles **Tae Il Chung** : He received Ph.D. in Political Science and International Relations from Chungbuk National University. He is a professor at the Department of Political Science and International Relations at Chungbuk National University. His major fields are Political Thoughts and Korean Politics. His recent papers are “The Critical Study on the Election Revolution in the 20th National Assembly Election(The Journal of Northeast Asia Research, 2016)” and “The Effects of Political Regionalism in Korea(Journal of Northeast Asian Studies, 2015)”(jung6495@chungbuk.ac.kr).

Yifei Sun : She is studying at Ph.D. Course of Department of Political Science and International Relations at Chungbuk National University. Her research focuses on Political Thoughts and Korean Politics(sunyifei1119@naver.com).