

## ‘법과 원칙’의 권위주의

서창훈\*

윤석열 대통령과 정부가 ‘법과 원칙’을 강조하는데도 한국의 민주주의 지수가 하락하고 있다. 민주주의와 법치주의의 보완적 상관성이 어긋나는 한국의 정치 현실을 이해하려면 첫째, ‘법과 원칙’의 고수가 법치의 본래 정신을 온전히 구현하는지, 둘째, 법과 원칙의 법률주의(legalism)적 적용이 민주주의를 압박하고 시민사회의 정치문화를 식민화하지 않는지 물어야 한다.

‘법과 원칙’의 표현이 권위주의의 도구적 법치를 꾸미는 수사(修辭)인지 민주주의의 구현 의지인지 판단하기 위해 발화자가 이 말을 하며 어떤 발화수반행위(illocutionary act)를 했는지, 그리고 이에 따른 국민의 발화효과행위(perlocutionary act)는 어떠한지 살펴본 결과 윤석열 정부의 ‘법과 원칙’은 정책 결정과 집행을 정당화하고 강제하는 도구적, 형식적, 권위주의적 법치의 성격이 뚜렷하다.

**주제어:** 정치문화, 한국정치, 민주주의의 퇴행, 권위주의, 윤석열 정부, 법과 원칙, 법치, 법치주의, 법률주의, 시민사회

\* 동국대학교 강사

## 1. 서론

2022년 5월 10일 출범한 윤석열 정부는 7월 26일 국무회의에서 6대 국정목표와 120대 국정과제를 최종확정해 발표했다.<sup>1)</sup> 해당 국정과제 문건은 “원칙과 상식이 존중되는” ‘상식이 회복된 반듯한 나라’를 ‘국정목표 1’로 내세우고, “법과 원칙에 기반한 공정한 노사관계 구축”, “법과 원칙에 따른 일관된 법 집행”을 언급하는 등 여러 과제에서 법, 원칙, 또는 법과 원칙을 강조했다(제20대 대통령실 2022, 5, 92, 117). 이 국정과제들을 해결하고 국정 전반을 운영하는 데 적용할 원칙은 ‘국익과 실용’ 및 ‘공정과 상식’이다. 대통령실은 국정운영 원칙 ‘공정과 상식’에 관해 “이념이 아니라 국민의 상식에 기반해 국정을 운영하고, 우리 국민 누구에게나 공정하게 적용되는 법치의 원칙을 고수”하는 것이라고 설명했다.<sup>2)</sup>

윤석열 대통령은 후보 시절 유세현장에서 법치와 ‘법과 원칙’을 되풀이하며 검찰총장을 역임한 법조인의 강직한 이미지를 호소하였고, 2021년 11월 5일 국민의힘 제2차 전당대회 대통령후보 당선자 수락 연설에서는 “정권교체를 이루지 못하면 법치 유린이 계속되고 비상식이 상식이 되어 민주당의 일탈은 날개를 달게 될 것”이라며 정권교체의 이유를 법치, 공정, 상식의 회복에서 찾았다.<sup>3)</sup> ‘법과 원칙’의 수사(修辭)는 2022년 한국 사회에 커다란 충격을 가한 사건마다 예외 없이 등장했다. 6월과 7월 진행된 대우조선해양 하청노동자 파업에 관해 윤

1) 120대 국정과제는 2022년 5월 대통령직인수위원회에서 발표한 110대 국정과제에 ‘지방시대’ 관련 10대 국정과제를 추가한 것이다.

2) 제20대 대통령실 “국정비전.” <https://www.president.go.kr/affairs/vision> (검색일: 2023. 3. 25)

3) 국민의힘. “제2차 전당대회 윤석열 대통령후보 당선자 수락연설.”

[https://www.peoplepowerparty.kr/news/notice\\_view/4958?page=11&](https://www.peoplepowerparty.kr/news/notice_view/4958?page=11&) (검색일: 2023. 3. 25)

석열 대통령과 정부는 “기다릴 만큼 기다리지 않았나”며 “불법점거 과정에서 발생한 위법행위에 대해서는 법과 원칙에 따라 대응할 것”이라는 입장을 표명했다.<sup>4)</sup> 10월 29일 발생한 ‘이태원 압사 사고’와 관련해 경찰청이 ‘이태원 사고 이전 112 신고 내역’을 제출하자 윤석열 대통령은 “법과 원칙에 따라 엄정하게 처리하라”고 지시했다.<sup>5)</sup> 11월 25일에는 윤석열 대통령 자신의 페이스북을 통해 ‘안전운임제 지속 추진’과 ‘품목확대’를 요구한 화물연대의 파업을 국가적 위기 상황의 반국가적 행위로 판단하고 “지역별 운송거부, 운송방해 등의 모든 불법적인 행동에 대해서는 법과 원칙에 따라 엄중하게 대응할 것”이라며 다시 ‘법과 원칙’을 내세웠다.<sup>6)</sup> 윤석열 대통령은 “중단 없이 법과 원칙을 바로 세워나가겠습니다”라는 다짐으로 2022년 마지막 국무회의를 마감했고,<sup>7)</sup> 2023년 법무부·공정거래위원회·법제처 첫 업무보고에서는 “법과 원칙이 바로 선 나라, 모두가 잘사는 공정한 나라”를 시작으로 모두발언을 열었다.<sup>8)</sup>

법치, 법치의 원칙, 법과 원칙, 법과 질서 등을 아우르는 법치주의는 정부를 포함한 누구도 법 위에 군림하지 않고 오히려 정부가 책임을

- 
- 4) 「YTN」. “[에디터픽] 대우조선해양 공권력 투입 초읽기?..尹 기다릴 만큼 기다렸다.” <https://www.youtube.com/watch?v=aiQpDGe-4IM> (검색일: 2023. 3. 25)
- 5) 「연합뉴스」. “尹대통령, 112 신고 대응 못한 경찰에 격앙...‘엄정 처리.’” 2022. 11. 1 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221101160900001> (검색일: 2023. 3. 25)
- 6) “국민과 기업 그리고 정부가 하나가 되어 위기 극복에 전념하고 있는 상황에서 화물연대가 무기한 집단 운송거부에 돌입했습니다. 국가적 위기 상황에서 물류 시스템을 볼모로 잡는 행위는 국민이 용납하지 않을 것입니다.” 「오마이뉴스」. “지금 이게 2022년, 한 국가의 대통령이 쓸 글인가.” 2022. 11. 25 [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002883553&isPc=true](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002883553&isPc=true) (검색일: 2023. 3. 24)
- 7) “2023년은 국가의 성장과 발전을 가로막는 폐단을 정상화하고 또 노동·교육 연금의 3대 개혁을 흔들림 없이 추진할 것입니다. 중단 없이 법과 원칙을 바로 세워나가겠습니다.” 윤석열. “법과 원칙을 바로 세워나가겠습니다. [제57회 국무회의].” <https://www.youtube.com/watch?v=vawuh5IDyRk> (검색일: 2023. 3. 25)
- 8) 제20대 대통령실. “법과 원칙이 바로 선 나라, 모두가 잘사는 공정한 나라.” <https://www.president.go.kr/president/speeches/rwzNYK31> (검색일: 2023. 3. 25)

지고 소수자와 반대자를 포함한 모든 개인의 권리가 보호되도록 보장하므로 민주주의와 불가분의 상호관계를 맺고 있다. 그런 까닭에 정치공동체의 민주주의 수준을 측정하는 각종 지표는 자유롭고 공정한 선거, 독립적이고 불편부당한 사법부, 언론·집회·결사의 자유가 자리를 잡아 실질적인 법치주의가 구현되었는지 관찰한다. 윤석열 대통령이 ‘법과 원칙’을 통치 철학으로 삼고, ‘법치의 원칙 고수’를 국정운영 원칙으로 천명한 만큼 법치주의와 긍정적 상관관계가 있는 한국의 민주주의는 더불어 성장해야 마땅하다. 그러나 윤석열 대통령 당선 약 1년이 경과한 시점에 발표된 몇몇 한국의 민주주의 관련 평가는 민주주의와 법치주의의 상호강화 관계를 벗어나고 있다.

‘이코노미스트 인텔리전스 유닛’(Economist Intelligence Unit, 이하 EIU)의 ‘민주주의 지수 2022’는 한국의 민주주의에 총점 8.03을 부여하고 ‘완전한 민주주의’(full democracy)로 분류하였지만, 아시아에서는 정치 상황 악화와 국가보안법<sup>9)</sup> 시행에 따른 시민적 자유의 위축을 경험한 “홍콩과 더불어 한국의 민주주의가 후퇴”했다고 적시했다(EIU 2023, 48). 한국의 민주주의 순위는 167개 조사대상국 중 24위로 전년 대비 8단계가 하락했다.<sup>10)</sup> 선거과정과 다원성(electoral process and pluralism) 9.58점, 정부기능(functioning of government) 8.57점, 정치참여(political participation) 7.22점, 시민적 자유(civil liberties) 8.53점은 2021년 항목별 점수와 같거나 차이가 없었지만, 정치문화(political culture)는 전년도 7.5점에서 6.25점으로 낮아져 지수하락의 직접적인 원인이 되었다. 정치문화 점수가 낮아진 이유는 리더십과 민주주의의 역할에

9) 정식 명칭은 ‘中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(중화인민공화국 향특별행정구 수호 국가안전법)’이다.

10) 2021년 한국의 민주주의 지수는 8.16점으로 16위였으며, 항목별 점수는 △선거과정과 다원성 9.58점 △정부기능 8.57점 △정치참여 7.22점 △정치문화 7.50점 △시민적 자유 7.94점이었다(EIU 2022).

대한 대중의 인식이 부정적으로 바뀌었기 때문이다(EIU 2023, 46). “수년간 계속된 대립적인 정당 정치가 한국의 민주주의에 큰 타격을 입혔다. 이분법적 정치에 대한 해석은 합의와 타협을 위한 공간을 축소했고, 종종 정책 결정을 마비시켰다. 정치인들은 합의를 도출하고 시민의 삶을 개선하기 위해 노력하기보다는 경쟁 정치인을 무너뜨리는데 정치적 에너지를 집중한다. 이러한 대립적 정치 패턴이 민주주의 지수에서 한국의 정치문화 점수에 악영향을 미쳤다.”(EIU 2023, 49) 법치주의에 대한 강조에도 불구하고 한국의 민주주의는 매력을 잃고 있고 이에 따라 공직자에 대한 신뢰 역시 하락하고 있다는 총평이다.

지속 가능하고 효과적이며 합법적인 민주주의 발전을 위해 전 세계의 민주주의 제도와 과정을 지원하고 강화하는 사업을 추진하는 ‘국제 민주주의 및 선거 지원 연구소’(International Institute for Democracy and Electoral Assistance: IDEA)의 국가별 평가에 따르면 한국의 대의정부(0.83/1), 공정행정(0.70/1) 지수는 2021년과 2022년이 동일했고, 기본권(0.81/1)과 시민참여(0.69/1) 지수는 소폭 상승한 반면, 정부견제(0.81/1) 지수는 하락한 것으로 나타났다. IDEA는 윤석열 정부 출범 이후 2022년 한 해 동안 한국의 민주주의 지수에 부정적인 영향을 미친 사건으로 8월 이재용 삼성전자 부회장 광복절 특별사면, 10월 윤석열 대통령의 여성가족부 폐지 추진, 11월 윤석열 정부에 비판적인 MBC(주식회사 문화방송) 취재진에 대한 대통령 동남아 순방 전용기 탑승 불허와 TBS(교통방송)의 예산삭감, 12월 2004년 법률은 마련했으나 시행하지 않았던 업무개시명령 발동을 통한 화물연대의 파업 압박과 화물노동자의 강제 업무 복귀를 언급했다.<sup>11)</sup>

미국 국무부가 2023년 3월 20일 발표한 ‘2022 국가별 인권 보고서’

11) IDEA. “Republic of Korea | The Global State of Democracy.”

<https://idea.int/democracytracker/country/republic-Korea> (검색일: 2023. 3. 17)

는 “외국 입법부를 비판하는 장면을 MBC 방송사가 공개해 주요 외국 파트너와의 관계를 손상함으로써 국가안보를 위협에 빠뜨릴 수 있다”는 윤석열 대통령의 진술, 이와 관련한 MBC 고소와 전용기 탑승 배제,<sup>12)</sup> 여당인 국민의힘의 고소에 따라 윤 대통령의 부인 김건희 씨를 비방한 혐의로 집행된 유튜브 채널 ‘열린공감TV’ 사무실 압수수색 등을 언론과 표현의 자유를 제한한 사례로 제시했다(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor 2023, 6-7).

EIU의 민주주의 지수, IDEA의 민주주의 지수, 미 국무부의 인권 보고서를 종합하면 윤석열 대통령 개인과 정부가 법치주의 강화를 표방했음에도 불구하고 한국의 민주주의가 흔들리거나 후퇴할 조짐이 보인다. 자유와 법치의 쇠퇴가 민주주의의 붕괴를 초래한다는 일반적인 명제(Diamond 2015, 147)와 달리 한국에서는 역설적이게도 자유와 법치의 기치 아래 민주주의가 위협받고 있다.

본 연구는 민주주의와 법치주의의 보완적 상관성이 어긋나는 한국의 정치 현실을 이해하기 위해 첫째, ‘법과 원칙’의 고수가 법치의 본래 정신을 온전히 구현하는지, 둘째, 법과 원칙의 법률주의(legalism)적 적용이 민주주의를 압박하고 시민사회의 정치문화를 식민화하지 않는지 물음으로써 이 인지부조화가 발생하는 원인을 규명하고자 한다. 참여정부 시절 노무현 대통령이 노사관계 개혁을 추진하면서 윤석열 정부와 똑같이 “법과 원칙”이란 자구를 사용한 것을 비롯하여 한국의 역대 대통령들은 예외 없이 법치, 헌법, 호헌, 준법, 질서, 원칙 등을 강조한 까닭에 이 물음들에 답하기 위해서는 ‘법과 원칙’을 꺼내는 발화 행위(locutionary act), 발화수반행위(illocutionary act), 그리고 발화효과행위(perlocutionary act)를 종합하는 화용론적 분석을 수반해야 한다. “어

---

12) 최초 보고서는 MBC 사례에 ‘폭력과 괴롭힘(Violence and Harassment)’이라는 소제목을 붙였으나 곧 삭제되었다.

면 말을 하면 대개 일반적으로 청자나 화자 또는 제삼자의 감정, 생각, 행동에 특정 효과를 미친다.”(Austin 1962, 101) 그러므로 “법과 원칙”을 말하는 발화자의 의도, 목적, 기획을 파악하려면 어떤 발화자가 어떤 상황과 맥락에서 이 말을 하며, 이 말을 하면서 어떤 정책을 추진하고 어떤 조치를 하는지, 이 말을 들은 청자와 국민은 어떤 반응을 보이는지 살펴야 한다.

인지부조화를 밝히는 첫 번째 단계인 2장에는 법치를 민주주의 체제가 전유한 것인지 확인하기 위해 권위주의의 다양한 형태를 살펴보고, 권위주의 체제의 법치 의존 정도와 의존도 변화 추이를 추적한다. 이 과정에서 전 세계적으로 확산하는 민주주의의 퇴행(democratic backsliding) 현상을 확인하고, ‘법치’ 수사(修辭)에 해석학적으로 접근해야 할 필요성을 도출할 것이다. 두 번째 규명단계인 3장에서는 ‘법과 원칙’ 수사가 형식화 도구화하여 민주주의를 저해할 가능성을 한국 정치에서 실증적으로 검토한다. 이를 위해 권위주의 지표를 선정하고, 이 지표에 견줘 ‘법과 원칙’ 적용의 권위주의적 성격 여부를 판단해본다.

## 2. 권위주의의 법치

### 1) 권위주의의 유형 변화

장기간의 군부독재를 경험한 한국에서는 권위주의 정권이 곧 군사독재와 등치 되지만 20세기 후반에 걸쳐 세계적으로 수적인 우위를 차지한 권위주의 유형은 문민독재였다. 정부를 해체하고 구성할 수 있는 권력 주체를 기준으로 군주와 친족 네트워크가 권력을 장악한 왕

정독재, 군부가 권력을 장악한 군사독재, 앞의 두 유형에 속하지 않는 잔여범주로 정당제도가 존재하는 문민독재 세 유형으로 나누어 2차 세계대전 직후인 1946년부터 2008년까지 존재한 199개 국가의 정권을 전수 분석한 연구와 1946년부터 1996년 사이 권력을 장악한 권위주의 통치자에 관한 전수조사 연구가 이를 증명해 준다(Cheibub, Gandhi, Vreeland 2010; Gandhi & Przeworski 2007).<sup>13)</sup> 대상 기간 50년 동안 왕정독재(22개 사례)는 상대적으로 수가 적은 데다 변화의 빈도도 가장 낮았고, 군사독재(179개 사례)는 1970년 말을 기점으로 상당수가 민주화하였으며, 문민독재(187개 사례)는 수가 가장 많았을 뿐만 아니라 통치자가 바뀌더라도 자주 또 다른 문민독재자의 등장으로 이어졌다(Gandhi & Przeworski 2007, 1289). 이 연구가 규명한 흥미로운 사실은 제도화가 유형과 무관하게 권위주의 통치자의 장기집권에 유용하게 쓰였다는 점이다. 독재자는 그릇된 정보, 특이한 신념, 자만으로 실각하기 쉬운데 충분한 제도화는 독재자로 하여금 자신의 상황을 제대로 평가하고 위협에 대처할 수 있게 해주므로 민주주의 국가에서만 권위주의 국가에서도 중요하다(Gandhi & Przeworski 2007, 1293). 제도화의 핵심은 입법부 구성과 운용이다. 왕정독재는 통치 기간 중 59.3%의 기간 동안 입법부와 공존했고, 군사독재는 60.1%의 기간 동안, 그리고 문민독재는 거의 항상(92.5%) 입법부와 함께 통치했다(Gandhi & Przeworski 2007, 1280). 권위주의 지도자와 지배 연합이 자신들의 의도대로 입법부만 통제할 수 있다면 ‘법치’를 통해 정당성을 확보하고 ‘법과 원칙’을 통해 강력한 정책추진이 가능하기 때문이다.<sup>14)</sup>

2010년 말 소위 ‘제4의 민주화 물결’이 일어 중동과 북아프리카 국

13) 민주주의와 권위주의(비민주주의 및 독재와 혼용) 정권 구분에 관해서는 Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi(2000)의 저술을 참조.

14) 법원과 사법부 장악을 통한 권위주의 정권들의 ‘법에 의한 지배’로서의 법치 사례에 관해서는 Ginsburg & Moustafa(2008)를 참조.

가들에서 권위주의 정권에 대한 반정부 시위가 확산하고 2011년에는 튀니지, 이집트, 예멘이 정권교체에 성공했다. 이때만 해도 세계는 민주주의 확산에 낙관했었고 민주주의 퇴행, 후퇴, 위기, 침체 주장을 일부 비관론자의 소수의견으로 치부했다. 하지만 트럼프(Donald Trump)가 미국 대통령이 되어 선동정치를 되풀이하고, 미국 국회의사당 점거 폭동이 일어나고, 러시아가 우크라이나에서 전쟁을 일으키고, 홍콩의 우산혁명이 미완으로 끝나고, 중국의 세력이 성장하고, 유럽의 헝가리와 폴란드, 튀르키예의 지도자가 행정부 견제를 무력화하는 조치들을 취하고, 남미와 아프리카에서 권위주의 정권들이 재등장하자 주류의 견이 바뀌기 시작했다.<sup>15)</sup>

민주주의 연구의 대가인 다이아몬드(Larry Diamond)는 이미 2006년부터 전 세계가 민주주의 침체기에 들어섰다고 진단했다. 그가 전 세계의 민주주의가 완만하지만 장기 침체기에 접어들었다고 판단하는, 객관적인 수치와 함께 제시한 근거는 크게 네 가지다. 첫째, 민주주의 붕괴 속도가 상당히 빨라지고 있다. 둘째, 다이아몬드가 “스윙 스테이트(swing states)”라고 부르는, 규모가 있고 전략적으로 중요한 다수의 신흥 시장 국가에서 민주주의의 질이나 안정성이 감소하고 있다. 셋째, 거대하고 전략적으로 중요한 국가를 포함하여 권위주의가 심화하고 있다. 넷째, 미국을 비롯한 기성 민주주의 국가들의 민주주의 수행은 점점 더 형편없어지고 해외에서 민주주의를 효과적으로 증진할 의지와 자신감이 부족해 보인다(Diamond 2015, 144). 다이아몬드는 많은 국가에서 자유와 민주주의가 퇴보하는 이유를 “나쁜 거버넌스” 때문이라고 단답한다(Diamond 2015, 148). 그는 좋은 거버넌스와 나쁜 거버넌스를 구분하고 그 정도를 파악하는 자료로 ‘프리덤 하우스

---

15) 민주주의 퇴행의 구체적인 사례로는 Levitsky & Ziblatt(2019) 및 Scheppele(2018)를 참조.

스(Freedom House)의 ‘정치적 권리’와 ‘시민적 자유’를 꼽는다. 이 두 항목은 모두 법치와 투명성을 하위 범주로 두고 있으므로 다이아몬드의 논변을 따르면 민주주의의 퇴보는 나쁜 거버넌스에서 기인하며, 나쁜 거버넌스는 법치의 부재 및 약화와 행정의 불투명성 및 부정부패의 만연에서 기인한 것이 된다.

그러면 ‘법과 원칙’을 금과옥조로 삼는 대통령과 정부가 통치하는 나라에서 민주주의가 정체하거나 퇴행하는 조짐이 나타나는 현상을 어떻게 이해해야 할까. 다이아몬드의 이론에 오류가 있는 것인가, 아니면 한국의 ‘법과 원칙’이 민주주의 이론의 법치와 거리가 있는 것인가. 한국은 1987년 이후 7차례나 선거를 통해 평화적으로 정권을 교체한 국가로 민주주의가 붕괴할 확률은 낮지만,<sup>16)</sup> 그렇다고 이 사실이 권위주의적 지도자의 출현 가능성까지 낮추지는 않는다. 게다가 대통령제는 의원내각제에 비해 권위주의적 지도자의 출현에 더 취약하다. 의원내각제는 위기에 대처하지 못하거나 지지를 잃으면 정부를 교체할 수 있는 불신임투표 메커니즘을 내장하고 있지만, 대통령제에서는 대통령의 임기가 정해져 있어서 대통령이 불법행위를 저지르지만 않는다면 지지율이 한 자릿수에 머물고 입법부의 지지마저 사라지더라도 통치 능력과 관계없이 대통령직을 유지할 수 있다.

한때 안정적인 민주주의를 경험한 국가에서 권위주의적 성향의 지도자가 위기관리 실패와 이에 따른 지지율 하락 상황에서 선택할 수 있는 실질적이며 가장 효과적인 통치방법은 한편으로 기존의 제도를 정권 친화적으로 해석하여 경화시키고, 다른 한편으로 기존 제도와 기관의 책임자를 측근으로 채우는 것이다. 입법부와 사법부의 행정부 견

16) 한 나라가 선거를 통한 평화적 정권교체 경험을 축적할수록 민주주의가 무너지л 확률은 급격히 감소한다. 쉘보르스키의 연구에 따르면 88개의 공고화한 민주주의 국가 중 열에 한 곳은 정권교체 횟수가 3회를 넘지 않았을 때 붕괴했으며, 정권교체 횟수가 4회에 달했을 때 붕괴한 국가는 칠레가 유일했다(Przeworski 2019, 37-38).

제장치를 제거 또는 무력화하거나, 선거제도 개편, 공권력을 동원한 시위 진압 등 전통적인 권위주의 방식은 효율적일 수 있으나 장기적인 효과 면에서는 정권에 부정적일 뿐만 아니라 민주주의 세력의 거센 저항을 즉각 초래할 수 있기 때문이다. 이런 연성 권위주의에 법치 수사와 법률 전문가는 필수적이다.

## 2) 합법적 독재와 법치의 도구화

알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)은 『페더럴리스트 페이퍼』에서 선거제도를 악용해 권력을 획득할 독재자의 등장을 우려하면서 “공화국의 자유를 전복한 사람들 대다수가 국민에게 아첨하는 것으로 경력을 시작해서, 선동가가 되었다가, 폭군으로 끝났다”는 것을 역사가 가르쳐 줄 것이라 확신했다(Hamilton, Madison, Jay 2008, 13) 해밀턴의 경고성 발언에도 불구하고 현대 정치사에서 합법적 폭군은 되풀이해서 등장했다. “민주주의에는 헌법 규범을 준수하며 정당하게 선출된 정부에 의해 민주주의가 전복되지 않도록 보호하는 제도적 장치 부재”하기 때문이다(Przeworski 2019, 176).

21세기 민주주의 침체기에 민주주의가 정착한 나라에서 퇴행이 일어난다면 왕정독재의 등장은 영에 수렴하고, 군사독재의 등장은 희소하며, 문민독재의 형태일 개연성이 압도적으로 높다. 법과 원칙으로 무장하면 물리력을 동원하지 않고도 법의 테두리 내에서 합법적으로 권위주의적인 통치를 할 수 있기 때문이다. 그리고 합법적 독재가 가능하려면 입법부를 장악하거나, 최소한 입법부의 결정을 우회할 수 있는 법률 전문가들이 대거 필요하다. 실증적인 연구를 통해 권위주의 통치자들이 제도와 법에 크게 의존한다는 사실을 규명하기 훨씬 이전

에 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 역량 있는 법률가 확보가 군주정치에서조차 중요한 명제임을 천명했다. “확신하건대, 민주주의가 밀려드는 상황에 처해 자신의 영토에서 사법적 권위를 약화하고 법률가의 정치적 영향력을 줄이려는 군주는 큰 실수를 범하는 것이다. 그는 그림자를 붙잡으려다 권위의 실체를 놓칠 것이다. 그는 현명하게 처신해서 법률가를 정부에 들여야 한다. 전제를 폭력의 형태로 그들에게 맡기면, 군주는 아마도 그들의 손에서 정의와 법의 외양으로 이를 되찾을 수 있을 것이다”(Tocqueville 2010, 435-436). 18~19세기 민주 정부의 정착기에 부자, 귀족, 군주가 정부에서 배제되자 법률가가 인민들이 가장 선호하는 유능하고 계명한 집단이 되어 입법부의 의석을 채웠고, 한국에서도 두 명의 변호사 출신 대통령과 한 명의 검사 출신 대통령이 배출되었듯이 행정부의 수장이 되기도 했다. 21세기 민주 국가의 위기와 침체기에도 재벌, 군부, 군주는 정부에 직접 발붙이지 못하는 까닭에 법률가들의 활동반경은 넓어질 수밖에 없다. 토크빌은 “미국의 법률가 정신과 그것이 민주주의에 균형추 구실을 하는 방식”<sup>17)</sup> 절에서 법률가를 충동과 다수의 폭력으로 기울 수 있는 민주주의의 폐해를 막아주는 대항세력으로 높이 평가한다(Tocqueville 2010, 441-42). 하지만 이 보수적이고 원칙적인 계몽세력이 권위주의 세력과 결탁하여 타락하면 그 결과는 매우 참담해진다.

장기집권에 성공한 독재자들은 대부분 입헌 민주주의의 형식적 틀을 효과적으로 활용하거나 입헌주의에 기반해 민주주의적 요소들을 제거한 합법성을 확보했다. 법이 공권력을 제한하기 위해 존재하는 것이 아니라 공권력의 원활한 행사를 위해 존재하는, 법이 국가의 통치

17) Chapter 8. Of What Tempers Tyranny of the Majority in the United States. “Of the Spirit of the Jurist in the United States, and How It Serves as Counterweight to Democracy”.

수단으로 활용되는 가장 낮은 단계의 형식적 법치주의지만(박은정 2010, 283), 그들은 법치와 헌법의 이름으로 통제에 성공할 수 있었다. 남미의 권위주의 국가들은 국가별 차이는 있을지언정 모두 법에 따른 합법적인 정치적 탄압을 시도했다. 브라질(1964-1985)은 사법부와 군부가 밀접하게 결합해 통합 협력했고, 칠레(1973-1990)는 군부가 사실상 사법권을 장악했으며, 아르헨티나(1976-1983)는 군부가 사법부를 무력화했다(Pereira 2005). 한국의 대통령 박정희도 1972년 유신헌법 개정을 통해 대통령 간선제와 기본권까지 제한할 수 있는 긴급조치권을 신설해 독재를 합법화했고, 뒤를 이은 전두환 역시 현행 헌법을 수호하겠다고 4·13 호헌 조치를 발표하며 입헌독재를 시도했다.

중국 역시 1990년대 후반부터 사회주의 법제 건설을 국가목표로 설정하고 법률에 따른 통치를 실현하고 있다. 중국은 1999년 헌법을 수정하여 ‘중화인민공화국은 의법치국(依法治國)을 실행하여 사회주의 법치국가를 건설한다.’는 조항을 추가하여 ‘공산당의 지도를 전제로 당의 통치를 법률에 의해 실현’하고 있다(전병곤 2004, 280). 당-국가 정합(整合)의 헌정체제인 중국에서 최고의 정치적 권위는 공산당이므로 중국 정치는 법치를 수단으로 삼아 당이 통치하는 구도(이정남 2020, 31), 곧 ‘의법치국(依法治國)’의 ‘이당치국(以黨治國)’이라 할 수 있다.

“반부패 투쟁을 위한 법치의 보장”을 이유로 중국이 2018년 신설한 ‘국가감찰위원회(國家監察委員會)’ 역시 국가통치체계와 관리능력의 법제화를 내걸었지만, 기존 중앙기율검사위원회의 당내 감독과 국가감찰기능을 일원화함으로써 당의 직접적 관리를 강화하고 통제 범위가 확대되는 결과를 낳았다(황태연 2020, 4). 요컨대 중국의 ‘의법치국’은 용어 그대로 ‘법의 지배(rule of law)’가 아니라 ‘법에 의한 지배(rule by law)’로 법제를 활용한 국가통제 강화일 뿐이다. 중국의 의법치국을 자극했고, 중국을 위시해 자국의 발전 모델을 고민하는 여러 나라에

매력적인 모델로 관심을 끈 것은 경제성장과 인민의 순응을 함께 달성한 싱가포르의 강력한 법치였다. 싱가포르의 법치주의는 자유민주주의의 근간을 이루는 제도와 절차를 담고 있어 국내, 국제적 정당성까지 확보했지만 반대하는 시민을 억압하고 정치권력자들을 보호하는 도구로 활용되었다(Rajah 2012).

2021년 쿠데타를 일으켜 실권을 장악한 미얀마 군정은 국가비상사태를 유지해 오다가 2023년 2월 1일 국가비상사태 연장을 선포했다. 미얀마군 최고사령관으로 쿠데타를 일으킨 장본인인 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 최고사령관은 군부 통치에 반대하는 세력을 테러집단으로 규정하고, 이들이 폭력을 행사하며 “선거 개최를 방해”해서 총선거를 치를 수 없는 ‘비정상적 상황’이라 비상사태 연장이 불가피하다고 밝혔다.<sup>18)</sup> 이를 뒤인 2월 3일 미얀마 군정은 저항이 거센 반군부 지역에 “치안과 법치를 효과적으로 수행하기 위해” 계엄령을 선포했다.<sup>19)</sup> 쿠데타 당시에도 미얀마 군부는 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi) 국가고문이 이끈 민주주의민족동맹(NLD)이 압승을 거둔 2020년 11월 총선이 부정선거였다는 이유로 정권을 찬탈했으니 미얀마 군부는 민주주의의 핵심 요소인 선거와 법치를 위해 쿠데타를 일으키고 비상사태와 계엄령을 선포했다고 일관되게 주장하고 있는 셈이다.

---

18) 대외경제정책연구원. “미얀마 군부, 국가비상사태 연장하고 선거도 연기.” 2023. 2. 12 [https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctcsNo=342678&mid=a30200000000&&search\\_option=&search\\_keyword=&search\\_year=&search\\_month=&search\\_tagkeyword=&syscode=03&search\\_region=&search\\_area=&curre#](https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctcsNo=342678&mid=a30200000000&&search_option=&search_keyword=&search_year=&search_month=&search_tagkeyword=&syscode=03&search_region=&search_area=&curre#) (검색일: 2023. 4. 1)

19) 「연합뉴스」. “미얀마 군정, 저항 거센 37개구에 계엄령 선포.” 2023. 2. 3 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230203071200076> (검색일: 2023. 3. 23)

### 3) ‘법과 원칙’의 수사

‘법과 원칙’을 강조하는 수사(修辭)는 입법자가 보지한 사회적 권한을 법과 원칙에 따라 정책을 집행하는 행정가와 법과 원칙의 준수 여부를 판별하는 법률가에게 넘겨주고 이 협상의 여지 없는 견고한 철칙을 통해 시민의 자율적인 결정과 공직자의 재량권을 제한하기 때문에 위험해 보인다. 행정부 수반인 대통령의 ‘법과 원칙’ 수사는 정책결정과 통치행위에 절대성을 부여하여 정치의 가장 큰 미덕이자 민주주의의 핵심원리인 대화와 타협을 몰아내는 부작용을 낳는다. 그래서 정치를 법과 원칙으로 대체하면, 이코노미스트의 ‘2022 민주주의 지수’를 통해서도 확인할 수 있듯이 협상과 비판을 자양분으로 삼는 정치문화가 시들 수밖에 없다.

박은정(2010)은 법치주의를 형식적 법치주의와 실질적 법치주의로 크게 나누고 각각에 둘과 셋의 하위단계를 두어 구분한다. 이 구분은 도식적이긴 하지만 법치주의를 형식/실질 또는 법의 지배/법에 의한 지배로 나누는 이분법적 방식을 보완해준다.<sup>20)</sup> 형식적 법치주의 1단계에서는 법을 통치수단과 등치하며, 형식적 법치주의 2단계에서는 법이 구성원 전체에 적용되는 일반성/효력불소급/행위에측성/안정성을 확보하고 절차적 요청을 중시한다. 실질적 법치주의 1단계는 민주적 절차에 따라 만들어진 법률이라도 개인의 재산권, 프라이버시 등 개인의 권리를 보호하는 내용을 담아야 합당한 법치주의라 판단하며, 실질적 법치주의 2단계는 인간존엄과 정의의 요청에 부응하는 실질적 내용을 담아야 법치에 합당하다고 본다. 실질적 법치주의 3단계는 앞의

20) ‘법의 지배(rule of law)’는 내용과 제도적 배열에서 자의적 권력을 방지하고 광범위한 재량권을 배제하는 법을 의미하며, ‘법에 의한 지배(rule by law)’는 이와 대조적으로 내용과 제도적 실행에 있어 권력에 취약하여 법의 권리 내용과 국가 권력에 대한 제한 및 감시가 취약한 법을 의미한다(Rajah 2012, 4).

법치관을 모두 포함하고 이에 더해 실질적 평등, 복지, 지속가능한 발전 등의 법가치를 법치주의의 이념 안에서 구현해야 한다(박은정 2010, 283-284).

결국 특정인의 ‘법치’ 수사가 어느 단계의 법치를 의미하는지 제대로 판단하기 위해서는 ‘법치’ 또는 ‘법과 원칙’을 발화하는 순간의 표현 전략, 청중유도, 텍스트의 내적인 의도를 물을 수밖에 없다. 해당 단어를 발화자의 행위에 비추어 볼 때, 해석학적인 분석을 통해 발화자가 표현한 것의 의미를 찾아낼 때 비로소 온전한 진의 파악이 가능하다.

국제법학자 코스케니에미(Martti Koskeniemi)는 야누스의 두 얼굴처럼 서로 연결되어 있는 법과 정치의 본질을 지적하고, 이 연결을 직시하지 않아 심화한 관료화와 기술관료화(technocratisation) 경향을 비판해 왔다. 이 선상에서 그는 권리의 제도화와 법제화가 낳은 폐해를, 심지어는 인권 수사(修辭)의 기술관료적 진부화가 낳은 폐해를 논하기도 했다.<sup>21)</sup> 인권 수사에 관해 “사회적 권력을 입법자에서 법 적용자에게 이전하고, 공무원의 재량권을 제한하기 위해 협상할 수 없는 확고한 ‘권리’의 필요성을 야기한다는 점에서 위협스럽다”(Koskeniemi 2011, 133)는 코스케니에미의 지적은 ‘법과 원칙’ 수사 비판에도 고스란히 차용 가능하다. ‘법과 원칙’ 수사의 위협성은 정치 행위자가 자신의 이해관계를 ‘법’과 ‘원칙’이라는 절대적인 용어로 치환하여 협상의 여지가 없는 것처럼 보이게 하거나 실제로 협상의 의사가 전혀 없음을 천명하는 데 있다. 더구나 국가 최고지도자와 여당이 개별 의사와 선호 정책을 ‘법과 원칙’으로 절대화하면 민주주의의 정치문화에 심각하게 부정적인 영향을 미친다.

---

21) 본 논문에서 인용한 인권 수사 논문은 Koskeniemi(2011) 5장에 실린 글이다. 이 글은 1996년 먼저 발표되었다. Koskeniemi, Martti. 1996. “The Effect of Rights on Political Culture.” in Philip Alston (eds.) *The European Union and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press. 99 - 116.

법치 수사(修辭)는 역사적으로 사회에 긍정적이고 해방적인 영향을 미쳤지만, 형식적인 법치가 정치 및 행정 문화의 중심으로 제도화되면 변혁적 효과를 상실하고 법과 원칙 대신 협상과 타협의 언어로 저항하는 세력을 억압하고 소외시킨다. 인권 수사에서 “선에 대한 권리의 우선’이라는 자유주의 원칙이 선에 대한 개념의 명료화나 실현을 위한 여지를 남기지 않는 기술관료적(technocratic) 언어에 의해 정치문화가 식민화되는 결과”(Koskenniemi 2011, 133)를 낳았던 것처럼 법률주의 패러다임으로 석화된 ‘법과 원칙’도 정치문화의 식민화를 초래할 수밖에 없다. 현행의 법과 원칙이 불변의 진리가 아님은 수많은 시민 불복 중 행위, 집회 및 시위, 청원·청구·소원에 따른 헌법불합치판결, 위헌결정, 나아가 기준이 바뀌는 개헌이 입증해준다. 양심과 자연법에 비추어 온전하지 않은 법률, 정의롭지 않은 법률, 정책적으로 편향된 법률을 인지하여 법과 제도의 개선을 요구하는 집단에 법과 원칙만을 고수하고 대화와 타협, 협상의 기회를 박탈하면 체계의 무게로 변화를 원하는 목소리를 짓누르는 결과를 낳는다.

‘법과 원칙’에는 이 수사의 발화자가 주장하는 것만큼 강력한, “사회 일반의 행정이 의지할 수 있는 일관된 규범적 요구”가 담겨 있지 않다(Koskenniemi 2011, 133). “법과 원칙에 따라”서라는 형식적인 법치는 이 법치의 실질적인 내용을 자동으로 담보하지 않으므로 사회적인 합의를 거치지 않으면 상충적인 논쟁으로 변하거나, 논쟁을 차단하면 권위주의적 도구로 전락하고 만다. “법은 오로지 일반의지의 인증된 기록”이며 “법은 순전히 일반의지의 선언”이기 때문에(Rousseau 1923, 98, 103), 법의 집행에 효력을 부여하기 위해서는 국가라는 거대한 공적 인격을 구성하는 시민들의 의지, 곧 민심과 여론을 먼저 살펴야 한다. 일반의지의 향배에 따라 달라질 수 있는 법을 ‘법과 원칙’의 이름으로 못 박는다면 이 법은 일반의지의 선언이 아니라 권위주의적인 통치자

의 개인의지 선언일 따름이다.

게다가 “어떠한 지위와 위치에 있는 분들이든 간에 수사와 재판, 법 적용에 있어서 예외는 없어야 한다”<sup>22)</sup>는 발화자의 표현과 반대로 ‘법과 원칙’이 실제로는 사람과 사건에 따라 달리 적용되는 것을 끊임없이 경험하는 사회에서는 불신의 정치문화가 확산한다. “정치적 언어와 규범적 신념 사이에 적절한 정치적 사고방식으로서의 전략적 태도를 조장하는 간극이 형성되면 일반 대중은 정치에 냉소적인 거리를 두게 된다.”(Koskeniemi 2011, 134) 이런 사회에서 ‘법과 원칙’은 정치 지도자와 정부의 정책을 강행하는 권위주의 장치를 포장하는 가림막으로서 한편으로는 상황을 기술적으로 관리하고, 다른 한편으로는 정책 결정 업무를 위임받은 여러 기관 간에 나타나는 권력과 관할권을 둘러싼 알력을 차폐하는 역할을 한다.

‘법과 원칙’은 ‘법과 원칙’을 ‘법과 원칙’으로 인증해 주는 일반의지의 관점에서, 달리 표현하면 민의와 민심의 관점에서 공공선을 찾대 삼아 부단히 검토하고, 제한하고, 비판할 수 있어야 한다. 이런 가능성을 열어두지 않고 끊임없이 ‘법과 원칙’만을 소구할 때는 ‘법과 원칙’ 발화 현장의 구성은 어떠한지, ‘법과 원칙’의 예외는 없는지, ‘법과 원칙’이 다른 ‘법과 원칙’과 충돌하지 않는지, ‘법과 원칙’이 낳은 결과는 무엇인지 물음으로써 중국에는 법과 원칙을 도구 삼아 특정한 정치적 선호를 관철하려는 것이 아닌지 저의를 확인해야 한다.

---

22) 「폴리뉴스」. “[일문일답] 윤석열 ‘법과 원칙, 상식과 공정 실현코자 몸으로 싸워왔다.’” 2021. 6. 29 <https://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=490761> (검색일: 2023. 4. 1)

### 3. ‘법과 원칙’의 권위주의적 실체

#### 1) 권위주의적 행태 지표

21세기의 독재자들은 모든 것을 포괄하는 변혁 이데올로기의 이름으로 기존 체제를 무너뜨리려 했던 이전 세대의 독재자들과 달리 물리적 폭력의 행사를 가급적 자제하고 민주주의와 합법성의 외양으로 실익을 취하기 위해 “헌법을 탈취”한다(Scheppele 2018, 547). 선거를 통해 등장한 “신세대 독재자들”은 유권자들의 지지에 힘입어 자유를 제한하는 조치들을 강행하고 헌법이나 법률의 규정을 활용해 목표를 달성하기 때문에 합법적인 법령 양식의 다원주의 속에 자신의 독재 기도를 숨길 수 있다(Scheppele 2018, 547-548). 그들은 선거승리 후 시민단체나 NGO와 같은 야당 지지세력을 약화하고, 방송 미디어를 독점하여 여론의 흐름을 조작하고, 비판자를 괴롭히고, 선거 규칙을 손보는 방식으로 권력을 유지한다. 한때 위헌이었던 것을 합헌으로 만들기 위해 헌법을 다시 쓰지언정 최후의 수단으로 탱크를 불러들이거나 비상사태를 선포하지는 않는다. 대신 “그들은 법률가들을 대동해 집권한다”(Scheppele 2018, 581).

민주주의 법제화가 완비되고 민주적인 정치문화가 정착한 국가에서는 독재자의 기질이 온전히 발현하지 못한 채 권위주의적 지도자로 남을 수 있다. 트럼프 당선 이후 미국 민주주의의 위기를 인지한 정치학자 레비츠키(Steven Levitsky)와 지블랫(Daniel Ziblatt)은 린츠(Juan J. Linz)의 이론을 발전시켜 권위주의 지도자를 판별할 지표를 개발했다.<sup>23)</sup>

23) 린츠는 민주 정권의 충실도를 측정하는 ‘리트머스 테스트’로 네 가지를 제시했다.

- ① 권력획득을 위한 합법적인 수단 사용의 공개 약속과 물리적 사용에 대한 거부,
- ② 군사력 동원을 위한 ‘병영 노크’의 거부, ③ 충분한 자격을 갖추지 못한 채 유권

## <권위주의적 행태의 주요 지표 네 가지>

1. 민주적 게임 규칙에 대한 거부(또는 약한 의지)
  - 헌법을 거부하거나 헌법을 위반하려는 의지를 표명하는가?
  - 선거 취소, 헌법 위반 또는 정지, 특정 단체 금지, 시민적 또는 정치적 기본권 제한과 같은 반민주적 조치의 필요성을 시사하는가?
  - 정부를 교체하기 위해 군사 쿠데타, 폭력 반란, 정부 교체를 목적으로 하는 대규모 시위 등 헌법 외적인 수단을 사용하거나 사용을 지지하는가?
  - 신뢰할 수 있는 선거결과를 받아들이지 않는 등 선거의 정당성을 훼손하려고 시도하는가?
2. 정치 상대의 정당성을 부정하는 행위
  - 경쟁상대를 기존 헌법 질서에 반대하거나 전복하려는 존재로 묘사하는가?
  - 경쟁상대가 국가안보나 통상적인 삶의 방식을 실존적으로 위협한다고 주장하는가?
  - 경쟁 정당을 근거 없이 범죄자로 묘사하며, 법 위반을 했거나 그럴 가능성이 있으니 정치 영역에 온전히 참여하지 못하게 해야 한다고 주장하는가?
  - 경쟁상대가 외국 정부(통상 적국 정부)와 비밀리에 협력하거나 이용당하는 외국의 꼬나풀이라고 근거 없이 시사하는가?
3. 폭력의 용인 또는 조장
  - 무장 갱단, 준군사조직, 민병대, 게릴라 또는 불법 폭력을 행사하는 기타 조직과 연계되어 있는가?
  - 직접 또는 열렬한 지지자를 통해 상대에 대한 집단공격을 후원하거나 조장한 적이 있는가?

---

자 지지만을 얻은 정당의 정치과정 참여 정당성 부정, ④ 헌법에 보장된 자유의 행사를 막는 정당의 정치참여자로서의 정당성 부정(Linz 1978, 29-30).

- 폭력에 대한 명확한 비난과 처벌을 거부함으로써 지지자들의 폭력을 암묵적으로 인정한 적이 있는가?
  - 과거 또는 세계 다른 곳에서 발생한 다른 중대한 정치적 폭력 행위를 칭찬하거나 비난을 거부한 적이 있는가?
4. 언론을 포함해 반대자의 시민적 자유를 축소할 채비
- 시민의 자유를 제한하는 법률이나 정책, 예컨대 명예훼손 및 비방법 확대, 정부 또는 특정 시민단체나 정치 단체에 대한 항의, 비판을 제한하는 법률을 지지한 적이 있는가?
  - 경쟁 정당, 시민사회 또는 언론에 대해 법적 조치나 기타 징벌적 조치를 취하겠다고 위협한 적이 있는가?
  - 과거 또는 세계 다른 곳에서 다른 정부가 취한 억압적인 조치를 칭찬한 적이 있는가? (Levitsky & Ziblatt 2019, 28-29)

‘완전한 민주주의’로 평가받은, 게다가 ‘법과 원칙’을 내세워 모든 폭력 행위를 강력히 처벌하려는 나라에서 국가지도자나 정부가 명시적으로 ‘폭력의 사용을 용인 또는 조장’할 여지는 거의 없다. 대신 이 국가의 지도자가 권위주의적 성향을 지녔다면 명백한 위반 판정을 피하는 범위 내에서 ‘민주적 게임 규칙을 거부’하거나 ‘정치 상대의 정당성을 부정’하거나 ‘언론을 포함해 반대자의 시민적 자유를 축소’할 개연성이 크다.

## 2) ‘법과 원칙’의 수반행위

윤석열 대통령은 1987년 민주화 이후 당선된 대한민국 대통령 중 유일하게 정당 활동경력과 정치 경험이 전무하다. 대선 출마 전 1994년부터 2021년까지 검사로 재직한 그는 검찰총장을 정점으로 전 검사

가 상명하복의 관계를 맺는 검사동일체 원칙과 위계적인 조직문화에 지속해서 노출되었다. 이런 환경에 익숙한 지도자는 이미 체화된 명령-이행의 수직적 국정운영을 피하기 어렵고, 민주적인 정부 운영에 타협과 양보는 필수라서 후퇴는 피할 수 없고 승리도 언제나 부분적이지만 “견제와 균형을 명으로 느끼는”(Levitsky & Ziblatt 2019, 93) 경우가 잦다.

대통령제의 민주적 운영을 위해서는 입법부가 행정부의 시녀로 전락하지 않도록 삼권분립이 필수이며, 이 원칙에 따라 입법부의 구성원으로 행정부를 견제해야 할 여당 국민의힘 역시 당헌 제7조에 ‘대통령의 당직 겸임 금지’를 명시하고 있다. 그런데도 윤석열 대통령은 2022년 7월 소위 ‘윤핵관’이라는 핵심측근 인사들을 통해 후보 시절부터 자신과 갈등을 일으키며 “내부 총질이나 하던 당 대표”<sup>24)</sup> 이준석을 축출하고 비상대책위원회 체제를 유도했다. 새 대표를 세우는 과정에서도 윤 대통령은 ‘당정일체’를 거론하며 대통령의 당무개입을 오히려 지지했던 김기현 의원의 당 대표 선출에 유리한 지형을 만들어주었다. 그는 김기현을 위해 불출마를 종용했던 나경원이 저출산고령사회위원회 부위원장직 사의를 표하며 출마 의사를 밝히자 2023년 1월 13일 사의 수락 대신 해임 처리했다.

행정부의 권한이 막강하면 권위주의적 대통령은 의회와 사법부를 밀어붙여 일방적으로 통치하려는 유혹을 받는다. 국정이 지연되면 대통령은 의회의 승인 없이도 법의 무게를 지울 수 있는 행정명령, 포고문, 지침, 행정 협약 또는 대통령 각서를 발동하여 입법부를 우회할 수 있다(Levitsky & Ziblatt 2019, 157). 이런 유혹은 대개 여대야소 국면에

---

24) 「MBC」, “당무 개입 안한다던 윤 대통령···‘내부 총질이나 하던 당 대표?’.” 2022. 7. 26 [https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6392338\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6392338_35744.html) (검색일: 2023. 4. 1)

서 실행에 옮겨지지만, ‘법의 무게’를 다루는 전문가집단이 행정부를 주도한다면 여소야대 상황에서도 실효를 거둘 수 있다. 정치적 협상력이 약한 윤석열 정부는 실제로 검찰 출신 일변의 법률전문가집단을 대거 투입해 법의 무게를 최대로 끌어올렸다.<sup>25)</sup> 검찰 전문가집단을 활용한 국정운영은 권위주의 지도자가 국가기관을 장악하는 과정에서, 특히 사법부 장악 과정에서 벌어지는 각종 충돌을 피할 수 있게 해준다. 검찰의 기소독점으로 사법부에 직접 영향을 행사할 필요가 상당히 줄기 때문이다.

거부권 행사도 대통령의 권위주의적 성향을 파악하는 데 유효하다. 헌법이 명기한 대통령 거부권은 의회의 반헌법적 결정이나 위법적 소지가 있는 결정에 대한 방어적 권리로 특수한 상황에서 예외적으로만 행사해야 하는 제한적 권리이다. 게다가 이 조문의 비중은 ‘거부’가 아니라 ‘재의’에 있다.<sup>26)</sup> 여소야대 정국에서 야당이 주도한 법안이 대통령의 정책방향과 충돌하는 현상은 자연스러우며, 이 경우 대통령은 국회 시정연설이나 영수회담, 대국민담화 등을 통해 야당 법안의 문제점을 적시하여 국민을 먼저 설득하고 이후 여론에 힘입어 야당을 압박하는 것이 일반적인 수순이다. 헌법 특수 규정의 ‘법과 원칙’을 내세워 거부권을, 그것도 ‘일괄거부권’<sup>27)</sup>을 행사하는 것은 민주주의 정부에서 허용할 수 있는 범위를 벗어난다. 민주주의의 원활한 작동을 위해서는 대통령, 정당, 정치인 모두 제도적 권리를 최소화하여야 하는데 한국

25) 윤석열 정부에는 2023년 3월 13일 현재 전·현직 검사 117명과 전·현직 검찰공무원 19명이 포진하고 있다. 참여연대. “윤석열 정부 인사 검찰 출신 현황 - 법무부 소속 · 타 기관 파견 검사 팩트시트.” 2023. 3. 13

<https://www.peoplepower21.org/government/1928725?cat=1291&paged=0> (검색일: 2023. 4. 1)

26) 헌법 제53조 제2항. “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다.”

27) 「연합뉴스」. “尹, 野강행에 ‘일괄거부권’ 고려…양곡관리·간호법 유력거론(종합).” 2023. 2. 17 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230217069651001> (검색일: 2023. 3. 24)

정치는 거꾸로 법과 제도의 맹점까지 활용하며 특권을 최대한 행사해 정치갈등을 고조시킨다.

법원과 검찰, 국가정보원, 국세청, 고위공직자범죄수사처, 공정거래위원회, 방송통신위원회를 비롯한 각종 규제기관의 장악은 권력자와 정부에 대한 고발과 수사를 선제적으로 차단하고 다양한 공적 정보와 합법적 권한을 바탕으로 야당과 반정부 세력을 압박한다. 이런 “심판 매수”는 주로 공직자나 비당원 관료를 해고하고, 충신으로 채우는 방식으로 이뤄진다(Levitsky & Ziblatt 2019, 95). 자진사퇴로 포장한 해고가 실패할 경우 권위주의 정부는 혹독한 대가를 묻는다. 예로 문재인 정부 인사 전현희가 위원장으로 있는 국민권익위원회는 2022년 8월과 9월 두 달 동안 감사원의 특별감사를 받았으며 윤석열 정부의 첫 업무 평가에서 최하위 C등급을 받았다. 마찬가지로 이전 정부에서 임명한 인사가 위원장으로 있는 방송통신위원회는 업무 평가에서 최하위 등급을 받은 것은 물론 국무조정실, 감사원, 검찰 수사에 이어 대통령실 공직기강비서관실의 감찰까지 받았다.<sup>28)</sup> 한상혁 위원장은 여권의 사퇴 압박을 받다가 ‘TV조선 점수조작 의혹’으로 구속영장이 청구되었으나 기각되었다.<sup>29)</sup>

권위주의 지도자나 정부는 정당, 언론, 시민단체를 불문하고 권위에 대항하는 세력의 정당성을 부정한다. 정권에 반대하는 인물이나 조직이 범죄자이거나 안보에 위협이 되는 집단과 연관이 있다는 이미지를 언론을 통해 양산하고 대중이 이를 사실로 인지하면 정권은 탄압을 정당화하여 강력한 정치적 경쟁자와 반대세력을 쉽게 제거할 수 있다.

---

28) 「MBC」, “대통령실 공직기강까지 직접 나섰다 - 거세지는 방통위 전방위 압박.” 2023. 1. 30. [https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6450211\\_36199.html](https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6450211_36199.html) (검색일: 2023. 3. 2)

29) 「한겨레」, “‘TV조선 점수조작 의혹’ 한상혁 방통위원장 구속영장 기각.” 2023. 3. 30 [https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1085767.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1085767.html) (검색일: 2023. 4. 1)

브라질의 ‘세차 작전(Operation Car Wash)’<sup>30)</sup>에서 확인할 수 있듯이 정부가 부패 척결이나 범죄 수사를 명목으로 반대세력을 정치권 밖으로 몰아내거나 투옥하는 방식은 권위주의의 고전적인 시나리오다. 윤석열 대통령은 후보 시절부터 이재명 더불어민주당 대선 후보를 범죄자로 규정하여 토론마저 거부했으며, 여당 국민의힘은 더불어민주당 당 대표로서 이재명이 “영수회담”을 제안하자 “범죄 피의자와 면담할 때가 아니다”라며 거절했다.<sup>31)</sup> 하지만 대통령이 야당 지도자의 대화 제안을 수락한다고 해서 혐의에 면죄부를 주거나 법적 절차를 훼손하거나 사법부의 독립을 방해하는 것은 아니다. 고발이 곧 유죄는 아니므로 민주 사회는 유죄가 입증될 때까지 무죄 추정의 원칙을 지켜야 하며, 대통령은 야당 지도자와의 대화를 통해 다른 관점과 사회적 요구를 파악하고 정치적 다원주의, 언론의 자유, 공정하고 공평한 법적 절차에 대한 권리와 같은 민주주의 규범의 준수를 실천적으로 증명해 보여야 한다. 게다가 대통령의 대화 참여는 정부의 독단과 독선을 피하고 정치적 분열과 양극화를 완화함으로써 화해를 통한 국정 안정과 사회통합에 기여할 수 있다.

근로시간 유연화, 중대재해처벌법 완화 등의 정부 정책을 비판해 온

30) ‘세차 작전(포르투갈어: Operação Lava Jato)’은 브라질에서 2014년부터 2021년까지 진행된 반부패수사다. 세르지오 모루(Sérgio Moro) 조사 판사(investigative judge)가 주도해 천 회 넘게 영장을 발부했으며, 룰라(Luiz Inácio Lula da Silva) 전 대통령까지 부패혐의로 수감되어 2018년 대선에 출마할 수 없었다. 2019년 브라질 탐사언론 ‘The Intercept’는 수사 관계자들의 내부 메시지를 확보해 사법부와 검찰이 룰라의 대선 출마를 막기 위해 사건을 조작했다고 폭로했다. 모든 혐의를 벗은 룰라는 2022년 대선에 출마해 현직 대통령 보우소나루(Jair Bolsonaro)를 누르고 당선되었다. The Intercept. “Leak Reveals Ethics Failures in Brazil’s Operation Car Wash.” 2019. 6. 10 <https://theintercept.com/2019/06/09/brazil-lula-operation-car-wash-sergio-moro/> (검색일: 2023. 2. 9)

31) 「이데일리」. “與, 이재명 영수회담 제안에 ‘尹 범죄 피의자와 면담할 때 아냐.’” 2023. 1. 12 <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03040566635477064&mediaCodeNo=257> (검색일: 2023. 3. 30)

전국민노동조합총연맹(민주노총)을 윤 대통령은 “우리 사회 곳곳에 숨어 있는 비정상적인 폐단”<sup>32)</sup>으로, 김기현 국민의힘 당 대표는 “노동 운동을 빙자한 중북간첩단이 암약하는 근거지”<sup>33)</sup>로 규정했다. 민주노총 내 극소수의 회계나 운동방식, 개인의 비리 문제를 민주노총 조직의 문제로, 다시 노동운동 전체의 문제로 비화해 정부에 대한 반대 목소리를 억누른다. 심지어 국가정보원은 시민들이 자발적으로 참여한 이태원 참사 희생자 추모 촛불집회마저 북한의 지령의 받은 것으로 발표했고,<sup>34)</sup> 윤 대통령은 일부 민주노총 간부의 국가보안법 위반 혐의 수사를 두고 “나라에 간첩이 이렇게나 많나”라고 평하고 방첩사령부와 사이버작전사령부를 방문해 간첩과 안보를 이슈화했다.<sup>35)</sup> ‘선제타격’, ‘전쟁 불사’처럼 대북 갈등을 격화하는 대통령의 발언은 안보위기를 조장하는데, 안보 불안을 느끼면 국민은 대개 정부의 부당한 처사나 권위주의적인 행보에 관대해진다.<sup>36)</sup> 자유민주주의의 구조적 불평등을 묵과하고 자본 위주의 시장경제를 강화하려는 정권의 시도가 노조와 진보진영, 사회운동단체의 반발을 불러일으킨 것인데, 이 세력들의 저항을 대화와 타협으로 해결하지 않고 ‘법과 원칙’을 내세워 공권력으로 진압할 경우 충돌은 격화하고 민주주의는 기반이 흔들릴 수 있다.

야당과 노조, 시민단체뿐만 아니라 정권에 비판적인 언론 역시 권위주의적인 지도자의 공격 대상이 된다. 2017년 트럼프가 「뉴욕 타임스」

- 
- 32) 「BBC 코리아」. “노동개혁: ‘귀족노조’는 어쩌다 대통령 신년사에 등장했을까.” 2023. 1. 3 <https://www.bbc.com/korean/news-64149268> (검색일: 2023. 4. 1)
- 33) 「뉴시스」. “김기현, 당내 ‘중북세력 척결 특별위원회’ 구성 검토.” 2023. 3. 16 [https://newsis.com/view/?id=NISX20230316\\_0002228539](https://newsis.com/view/?id=NISX20230316_0002228539) (검색일: 2023. 4. 1)
- 34) 「조선일보」. “세월호처럼 분노 분출시켜라 北, 헬러윈 뒤 민노총에 지령.” 2023. 3. 23 <https://www.chosun.com/politics/assembly/2023/03/23/74716BUEK5CDJJLHIHLHI6IFPI/> (검색일: 2023. 3. 30)
- 35) 「중앙일보」. “간첩 이렇게 많나 윤 대통령, 취임 후 처음 방첩사 찾았다.” 2023. 3. 23 <https://www.joongang.co.kr/article/25149318#home> (검색일: 2023. 3. 30)
- 36) 안보위기와 결집 효과(rally around the flag)의 상관관계에 대해서는 박승규·문명재 (2016)와 Lee(1977)의 실증연구를 참조.

와 CNN이 ‘가짜뉴스’를 퍼뜨리며 자신에 대한 음모를 꾸미고 있다고 주장하면서 이 언론들을 ‘미국 국민의 적(enemy of the American people)’이라고 불렀던 것처럼,<sup>37)</sup> 권위주의 세력은 비판자를 자신들에 대한 적이 아니라 ‘인민의 적’ 또는 ‘국가의 적’으로 규정한다. 윤석열 대통령은 동일한 방식으로 MBC를 대했다. 2022년 11월 18일 출근길 질의응답에서 ‘MBC 취재진 대통령 전용기 탑승 불허 논란’<sup>38)</sup>에 관한 입장을 묻자 그는 “MBC에 대한 전용기 탑승 배제는 국가안보의 핵심 축인 동맹 관계를 (MBC가) 사실과 다른 ‘가짜뉴스’로 이간질하려고 아주 악의적인 행태를 보였기 때문에 대통령의 헌법수호 책임의 일환으로서 부득이한 조치였다”고 밝혔다.<sup>39)</sup> 자신의 비속어를 보도한 MBC에 대한 취재제한을 ‘헌법수호’로 각색한 것이다. 부정할 수 없는 것을 부정하려면 독재자가 될 수밖에 없다. 이솜은 아주 오래전 이런 독재자의 어리석음을 풍자했다.

한 목동이 무리에서 떨어져 나온 염소를 다른 염소들과 합치려고 했다. 소리치거나 휘파람을 불어도 아무 소용이 없자 염소에게 돌을 던졌고, 그 돌이 염소의 뿔 하나를 부러뜨렸다. 목동이 염소에게 무슨 일이 일어났는지 주인에게 말하지 말라고 애원하자 염소가 답했다. “너는 세상에서 가

37) New York Times. “Trump Calls the News Media the ‘Enemy of the American People.’” 2017. 2. 17. <https://www.nytimes.com/2017/02/17/business/trump-calls-the-news-media-the-enemy-of-the-people.html> (검색일: 2023. 4. 1)

38) 미국 순방 중이던 윤석열 대통령이 2022년 9월 22일 ‘글로벌 펀드 재정공약 회의(the Global Fund Seventh Replenishment Conference)’에서 바이든(Joe Biden) 미국 대통령과 만난 직후 행사장을 나오면서 “국회에서 이 새끼들이 승인 안 해주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하나?”라고 말해 국내외에서 논란이 일어났다. 이 사건 후 2022년 11월 9일 대통령실은 윤석열 대통령의 동남아시아 순방 직전 MBC 취재진의 전용기 탑승 불허 결정을 내렸다. 「MBC」. “국회에서 이XX들이 바이든 쪽팔려서··· 윤 대통령 막말 파문 국내외 확산.” 2022. 9. 22. [https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6410356\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6410356_35744.html) (검색일: 2023. 1. 29)

39) 「미디어오늘」. “‘지금 군사정권에이요?’ 대통령실-MBC기자 설전의 전말.” 2022. 11. 18. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=307023> (검색일: 2023. 3. 30)

장 멩청한 목동이 틀림없어. 내가 침묵을 지켜도 뿔이 그 사실을 알릴 테니까.”<sup>40)</sup>

권위주의적 지도자나 정부가 시민적 자유를 제한하거나 축소하는 보편적인 방법은 공공선이나 국익을 명목으로, 또는 명예훼손을 빌미 삼아 반대세력을 지속해서 고소, 고발, 수사하는 것이다. 기소권과 수사권을 지닌 검찰을 장악하고 있다면 이 방식의 효과는 극대화한다.

국민의힘은 앞서 ‘대통령 전용기 탑승 불허 논란’의 원인을 대통령의 욕설이 아니라 이를 보도한 언론사로 지목해 “윤석열 대통령을 비방할 목적으로 허위사실을 적극 유포한 혐의”로 MBC 사장과 보도국장, 디지털뉴스국장, 취재기자를 검찰에 고발했고,<sup>41)</sup> 외교부는 언론중재위원회에 정정보도를 청구했다가 조정이 이뤄지지 않자 정정보도 청구소송까지 제기했다. 대통령실 역시 고발에 적극적이어서 2022년 12월에는 대통령 관저 이전 과정에 역술인 ‘천공’이 관여했을 것이라는 의혹을 제기한 김종대 전 정의당 의원을 허위사실에 의한 명예훼손 혐의로 고발했고, 2023년 1월에는 윤석열 대통령 부인 김건희 씨의 주가조작 연루 의혹을 제기한 더불어민주당 김의겸 대변인을 ‘정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(명예훼손)’으로 고발했으며, 2023년 2월에는 ‘천공’ 개입 의혹을 보도한 언론사와 이 내용을 담은 책을 집필한 부승찬 전 국방부 대변인을 허위사실에 의한 명예훼손 혐의로 고발했다.

민주적 게임 규칙의 거부, 정치 상대의 정당성 부정, 반대세력의 시민적 자유 축소를 지표로 파악한 윤석열 정부의 권위주의적 행태는

---

40) Aesop. 2002. “The Goatherd and the Goat.” Fable 389 (Perry 280, Apthonius 5) in *Aesop's Fables*. translated by Laura Gibbs. New York: Oxford University Press.

41) 「MBC」. “국민의힘, MBC 사장·국장 고발…‘대통령 윤석열 명예훼손’.” 2022. 9. 29 [https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6412602\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6412602_35744.html) (검색일: 2023. 3. 2)

민주주의 위기의 전조이다. 한국 민주주의의 위기는 급작스러운 민주주의의 침몰이 아니라 시나브로 파고드는 민주주의의 침식으로 다가온다. 이런 침식은 현행 민주주의 법·제도에 규합하는 개별 조치의 형태로 내부에서 비가시적으로 발생해 쉽게 감지되지 않지만 증척되고 확장 진행하여 결국 민주주의의 근간을 무너뜨릴 수 있다.

본래 법은 언제나 일반적이어서 특정인이나 개별행위를 대상으로 삼지 않지만, 윤석열 정부의 ‘법과 원칙’은 대개 특정 집단과 특정 행위를 대상으로 선언된다. 안전운임제 일몰제 폐지를 요구하는 화물노동자의 파업에는 ‘법과 원칙’을 내세워 업무개시명령을 발동하면서도 파업권을 보장하는 ‘법과 원칙’은 함구하며, 대우조선해양 하청 노동자들의 파업에는 ‘법과 원칙’으로 강력히 대응하면서도, 파업 노동자들을 폭행하고 물리적으로 제압한 사측의 불법에는 ‘법과 원칙’을 꺼내지 않는다.

모든 법체계에는 공백과 모호성이 내재한다. 윤석열 대통령은 이 사실을 오랜 직무 경험으로 알고 있으면서도 행정부 결정의 당위성을 확보하기 위해 역으로 ‘법과 원칙’을 내세운다. 그가 검사 출신 인사들을 그토록 선호하고 행정부의 요직에 대거 기용하는 이유는 단순히 친밀감과 익숙함에 있지 않다. 검사는 윤석열 대통령과 ‘동일체’이며, 여소야대 국면에서 ‘법과 원칙’을 앞세워 정책을 강력히 추진할 수 있는 집행관이고, 법률 개정이나 개헌 없이도 국회의 결정을 우회할 수 있는 법률 전문가, 개인과 정권의 과오와 실책을 최후까지 감싸줄 변호인이다.

## 4. 결 론

권위주의 체제는 세기가 바뀌는 동안 왕정독재, 군사독재, 문민독재를 오가며 변모했고 민주주의 체제로 전환했다가 다시 권위주의로 퇴행하기도 했다. 여하한 형태이든 현대 권위주의는 민주주의 체제 못지않게 강력한 법치를 내세우고 있으며, 구조적 기반인 법률주의와 인적 기반인 법률가를 통해 합법적 독재를 강화하고 있다. 따라서 ‘법치’ 또는 ‘법과 원칙’의 표현이 권위주의의 도구적 수단인지 민주주의의 구현 의지인지 판단하려면 발화자가 이 말을 하며 어떤 발화수반행위를 하는지, 그리고 이에 따른 국민의 발화효과행위는 무엇인지 먼저 확인해야 한다.

0.73% 포인트, 역대 최소 득표율 차로 당선된 윤석열 대통령은 취임 후에도 지지율을 높이지 못했고 정당 정치를 전혀 경험하지 못해 지지기반도 취약했다. 여당이 입법부에서 다수를 차지하지 못해 법률의 개정이나 제정도 어려운 까닭에 윤 정권이 반대 의견을 뚫고 정책을 추진하기 위해서는 현행 법제도 내에서 정책 결정을 정당화할 전문 법률가와 정책 집행을 강제할 수사로서 ‘법과 원칙’이 필요했다. ‘법과 원칙’을 표방한 윤석열 정권은 레비츠키와 지블렛의 ‘권위주의 행태 지표’ 네 가지 중 세 가지(민주적 게임 규칙에 대한 거부, 정치 상대의 정당성을 부정하는 행위, 언론을 포함해 반대자의 시민적 자유를 축소할 준비)를 충족해 권위주의 성향이 짙은 것으로 확인되었다.

윤석열 정부에서 법치가 국가운영 원칙 수준으로 격상되었음에도 민주주의가 퇴보한 느낌이 드는 이유는, 그리고 이 직관이 틀리지 않았음을 여러 지표가 증명해 주는바, 이 법치가 도구적 법치, ‘법에 의한 지배’이기 때문이다. 행정부 수반인 대통령의 ‘법과 원칙’ 수사는 정

책 결정과 통치행위에 절대성을 부여하여 정치의 가장 큰 미덕이자 민주주의의 핵심원리인 대화와 타협을 몰아내는 효과를 낳는다. 또한, 정치를 법과 원칙으로 대체하면, 이코노미스트의 '2022 민주주의 지수'를 통해서도 확인할 수 있듯이 협상과 비판을 자양분으로 삼는 정치 문화가 시들 수밖에 없다.

헌법과 법률은 척추와 같다. 민주주의가 유지되려면 반드시 부드러운 살과 근육의 시민사회가 필요하다. 또 헌법과 법률은 국가사회라는 집의 골조와 같다. 필수불가결하지만 필요 이상으로 확장하면 시민사회의 일상세계를 잠식하고, '법과 원칙'으로 일관하면 골조만 가득한 구조물로 변해 살 수 없는 공간이 되고 만다.

'회색 코뿔소(Gray Rhino)'는 경제 영역에만 출몰하지 않는다. 한국이 '완전한 민주주의'를 유지하려면 '법과 원칙'의 연막을 피우고 검찰과 검사 출신 법률 전문가들이 모는 이 거대한 위협을 인지하고 대처해야 한다.

(2023년 4월 5일 접수, 5월 10일 심사완료, 5월 21일 게재확정)

참고문헌

- 박승규·문명재. 2016. “안보위기와 대통령의 국정운영.” 『현대사회와 행정』. 26(4): 67-90.
- 박은정. 2010. “법치주의의 민주적 기획 문제.” 『법철학연구』. 13(1): 273-296.
- 이정남. 2020. “시진핑 ‘신시대’ 중국의 정치체제: 당국가체제의 ‘진화’와 새로운 패러다임의 권위주의체제의 등장.” 『중소연구』. 44(3): 7-48.
- 전병곤. 2004. “중국의 사회주의 법제화 구상과 영향.” 『국제지역연구』 8(2): 277-302.
- 제20대 대통령실. 2022. 『윤석열정부 120대 국정과제』. 제20대 대통령실.
- 황태연. 2020. “중국 국가감찰위원회 신설과 특징: 권위주의적 통제강화와 법·제도화의 딜레마.” 『현대중국연구』. 22(3): 1-35.
- Aesop. 2002. “The Goatherd and the Goat.” Fable 389 (Perry 280, Aphthonius 5) in *Aesop's Fables*. translated by Laura Gibbs. New York: Oxford University Press.
- Austin, John Langshaw. 1962. *How to Do Things with Words: The William James Lectures Delivered at Harvard University in 1955*. ed. James Opie Urmson. Oxford: Clarendon Press.
- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. 2023. “2022 Country Reports on Human Rights Practices: South Korea.” United States Department of State.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond

- Vreeland. 2010. "Democracy and Dictatorship Revisited." *Public Choice*. 143(1/2): 67-101.
- Diamond, Larry. 2015. "Facing Up to the Democratic Recession." *Journal of Democracy*. 26(1). 141-155.
- Economist Intelligence Unit. 2022. "Democracy Index 2021: The China Challenge." Economist Intelligence Unit.
- Economist Intelligence Unit. 2023. "Democracy Index 2022: Frontline Democracy and the Battle for Ukraine." Economist Intelligence Unit.
- Gandhi, Jennifer, and Adam Przeworski. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats." *Comparative Political Studies*. 40(11): 1279-1301.
- Ginsburg, Tom, and Tamir Moustafa. 2008. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 2008. *The Federalist Papers*. ed. Lawrence Goldman. New York: Oxford University Press.
- Koskeniemi, Martti. 2011. *The Politics of International Law*. Oxford: Bloomsbury Academic.
- Lee, Jong R. 1977. "Rallying around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity." *Presidential Studies Quarterly*. 7(4): 252-256.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Pereira, Anthony W. 2005. *Political (In)Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rajah, Jothie. 2012. *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse and Legitimacy in Singapore*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1923. *The Social Contract and Discourses*. translated with an Introduction by G.D. H. Cole. London: J. M. Dent & Sons.
- Scheppele, Kim Lane. 2018. "Autocratic Legalism." *The University of Chicago Law Review*. 85(2): 545-584.
- Tocqueville, Alexis de. 2010. *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De La Démocratie En Amérique*. translated from the French by James T. Schleifer. A Bilingual French-English editions. ed. Eduardo Nolla. Vol. 2. 4 vols. Indianapolis: Liberty Fund.

국민의힘. "제2차 전당대회 윤석열 대통령후보 당선자 수락연설."

[https://www.peoplepowerparty.kr/news/notice\\_view/4958?](https://www.peoplepowerparty.kr/news/notice_view/4958?)

page=11& (검색일: 2023. 3. 25).

대외경제정책연구원. “미얀마 군부, 국가비상사태 연장하고 선거도 연기.”

2023. 2. 12.

<https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctNo=342678>

&mid=a30200000000&&search\_option=&search\_keyword=

&search\_year=&search\_month=&search\_tagkeyword=&syst

emcode=03&search\_region=&search\_area=&curre# (검색일:

2023. 4. 1).

윤석열. “법과 원칙을 바로 세워 나가겠습니다! [제57회 국무회의].”

<https://www.youtube.com/watch?v=vawuh5IDyRk> (검색일:

2023. 3. 25).

제20대 대통령실. “국정비전.”

<https://www.president.go.kr/affairs/vision> (검색일: 2023. 3. 25).

제20대 대통령실. “법과 원칙이 바로 선 나라, 모두가 잘사는 공정한 나라.”

<https://www.president.go.kr/president/speeches/rwzNYK3>

1 (검색일: 2023. 3. 25).

참여연대. “윤석열 정부 인사 검찰 출신 현황 - 법무부 소속 · 타 기관

파견 검사 팩트시트.” 2023. 3. 13.

<https://www.peoplepower21.org/government/1928725?cat>

=1291&paged=0 (검색일: 2023. 4. 1).

IDEA. “Republic of Korea | The Global State of Democracy.”

<https://idea.int/democracytracker/country/republic-korea>.

(검색일: 2023. 3. 17).

New York Times. “Trump Calls the News Media the ‘Enemy of the American People’.” 2017. 2. 17.

<https://www.nytimes.com/2017/02/17/business/trump-call>

s-the-news-media-the-enemy-of-the-people.html (검색일:  
2023. 4. 1).

The Intercept. “Leak Reveals Ethics Failures in Brazil’s  
Operation Car Wash.” 2019. 6. 10.

<https://theintercept.com/2019/06/09/brazil-lula-operation-car-wash-sergio-moro/> (검색일: 2023. 2. 9).

「BBC 코리아」. “노동개혁: ‘귀족노조’는 어쩌다 대통령 신년사에  
등장했을까.” 2023. 1. 3

<https://www.bbc.com/korean/news-64149268> (검색일:  
2023. 4. 1).

「MBC」. “국회에서 이XX들이 바이든 쪽팔려서..’ 윤 대통령 막말 파문  
국내외 확산.” 2022. 9. 22

[https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6410356\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6410356_35744.html) (검색일: 2023. 1. 29).

「MBC」. “국민의힘, MBC 사장·국장 고발..‘대통령 윤석열 명예훼손.’  
2022. 9. 29.

[https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6412602\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6412602_35744.html) (검색일: 2023. 3. 2).

「MBC」. “당무 개입 안한다던 윤 대통령..‘내부 총질이나 하던 당 대표?’.”  
2022. 7. 26

[https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6392338\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6392338_35744.html) (검색일: 2023. 4. 1).

「MBC」. “대통령실 공직기강까지 직접 나섰다 - 거세지는 방통위 전방위  
압박.” 2023. 1. 30.

[https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6450211\\_36199.html](https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6450211_36199.html) (검색일: 2023. 3. 2).

「YTN」. “[에디터픽] 대우조선해양 공권력 투입 초읽기?..尹 기다릴 만큼 기다렸다.”

<https://www.youtube.com/watch?v=aiQpDGe-4IM> (검색일: 2023. 3. 25).

「뉴스시스」. “김기현, 당내 ‘중복세력 척결 특별위원회’ 구성 검토.” 2023. 3. 16.

[https://newsis.com/view/?id=NISX20230316\\_0002228539](https://newsis.com/view/?id=NISX20230316_0002228539)  
(검색일: 2023. 4. 1).

「미디어오늘」. “‘지금 군사정권이예요?’ 대통령실-MBC기자 설전의 전말.” 2022. 11. 18.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=307023> (검색일: 2023. 3. 30).

「연합뉴스」. “미안마 군정, 저항 거센 37개구에 계엄령 선포.” 2023. 2.

3. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230203071200076>  
(검색일: 2023. 3. 23).

「연합뉴스」. “尹, 野강행에 ‘일괄거부권’ 고려...양곡관리-간호법 유력거론 (종합).” 2023. 2. 17.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230217069651001>  
(검색일: 2023. 3. 24).

「연합뉴스」. “尹대통령, 112 신고 대응 못한 경찰에 격앙...‘엄정 처리.’” 2022. 11. 1.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221101160900001>  
(검색일: 2023. 3. 25).

「오마이뉴스」. “지금 이게 2022년, 한 국가의 대통령이 쓸 글인가.”

2022. 11. 25.  
[https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002883553&isPc=true](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002883553&isPc=true) (검색일: 2023. 3. 24).

- 「이데일리」. “輿, 이재명 영수회담 제안에 ‘尹 범죄 피의자와 면담할 때 아냐.’” 2023. 1. 12.  
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03040566635477064&mediaCodeNo=257> (검색일: 2023. 3. 30).
- 「조선일보」. “‘세월호처럼 분노 분출시켜라’ 北, 헬리원 뒤 민노총에 지령.” 2023. 3. 23.  
<https://www.chosun.com/politics/assembly/2023/03/23/74716BUEK5CDJLH1HLHI6IFPI/> (검색일: 2023. 3. 30).
- 「중앙일보」. “‘간첩 이렇게 많나’ 윤 대통령, 취임 후 처음 방첩사 찾았다.” 2023. 3. 23.  
<https://www.joongang.co.kr/article/25149318#home>  
(검색일: 2023. 3. 30).
- 「폴리뉴스」. “[일문일답] 윤석열 ‘법과 원칙, 상식과 공정 실현코자 몸으로 싸워왔다’”. 2021. 6. 29  
<https://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=490761> (검색일: 2023. 4. 1).
- 「한겨레」. “‘TV조선 점수조작 의혹’ 한상혁 방통위원장 구속영장 기각.” 2023. 3. 30.  
[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1085767.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1085767.html) (검색일: 2023. 4. 1).

Authoritarianism of 'laws and principles'

*Chang Hoon Seo\**

Despite the Yoon Suk-yeol administration's emphasis on "laws and principles", South Korea's democracy index is declining. To understand South Korea's political reality, where the complementary relationship between democracy and the rule of law is at odds, we must first ask whether the adherence to "law and principle" fully embodies the original spirit of the rule of law, and second, whether the legalistic application of law and principle does not stifle democracy and colonize the political culture of civil society.

In order to determine whether the expression of "laws and principles" is a rhetoric of authoritarian instrumental "rule by law" or a will to implement democracy, I examined the illocutionary acts of the speaker and the perlocutionary acts of the people in response to this expression. I found that the Yoon administration's "laws and principles" is an instrumental, formal, and authoritarian rule by law that justifies and enforces policy decisions and policy implementation.

---

\* Lecturer, Department of Political Science and Diplomacy, Dongguk University, Seoul.

**Keywords** : political culture, South Korean politics, democratic backsliding, authoritarianism, Yoon Suk-yeol administration, laws and principles, rule of law, rule by law, legalism, civil society