

# 한국의 정치변동에 대한 비판적 검토

: 이승만과 박정희 정권을 중심으로

썬이페이\* · 정태일\*\*

## 논문요약

대부분의 국가는 다양한 정치위기로 정치발전과정에서 정치변동을 경험한다. 정치변동은 국가가 직면한 정치상황에 따라 민주적 절차가 왜곡되는 경향이 있다. 민주화 이전 한국의 정치변동은 이승만과 박정희 정권에 의해 부정적 효과만 초래하였다. 이에 본 연구는 이승만과 박정희 정권에서 발생한 정치변동을 권력구조문제, 대통령선출방식문제, 대통령임기문제, 국회의원선거방식을 통해 분석하고자 한다. 첫째, 권력구조문제로 이승만과 박정희 정권은 내각책임제와 대통령제에 대한 논란 속에서 집권자의 선호도를 반영한 내각제적 요소가 가미된 절충형 대통령제를 채택하였다. 둘째, 대통령선출방식문제로 이승만과 박정희 정권은 정치상황에 따라 집권자의 당선가능성에 유리한 선거방식을 도입하였다. 이승만 정권은 간접선거에서 직접선거로, 박정희 정권은 직접선거에서 간접선거로 전환하였다. 셋째, 대통령임기문제로 이승만과 박정희 정권은 헌법개정을 통해 중임제한규정을 폐지하여 영구집권을 도모하였다. 넷째, 국회의원선거방식으로 이승만 정권은 정당추천제를, 박정희 정권은 정당공천제, 전국구 비례대표제, 중선거구제, 유신헌법을 도입하였다. 결국 이승만과 박정희 정권은 헌법과 선거법의 개정을 통해 집권당의 안정화를 도모하고, 장기집권을 획책함으로써 한국정치를 왜곡시켰는데, 이는 민주화 이후 한국정치가 민주사회로 나아가도록 제도적 장치를 마련하게 하였다.

주제어: 정치변동, 권력구조, 대통령임기, 대통령선출방식, 국회의원선거방식

\* 충북대학교 정치외교학과 박사과정(제1저자)

\*\* 충북대학교 정치외교학과 교수(교신저자)

## I. 서론

모든 국가는 정치발전과정에서 다양한 정치위기와 정치변동을 경험한다. 선진국의 정치변동은 법제도적, 민주적 절차에 의해 이루어지는 반면에 후진국의 정치변동은 법제도적, 민주적 절차가 무시되고, 왜곡되었다. 한국은 식민지배에서 벗어난 이후 민주주의를 정착하는 과정에서 다양한 정치변동을 경험하였다. 한국의 정치변동은 민주화 이전까지 법제도적, 민주적 절차가 무시되어 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 대부분이었다. 한국의 정치변동은 파이(Lucian W. Pye)가 주장하는 정치발전의 위기요인이 복합적으로 나타났다.<sup>1)</sup>

한국은 민주화 이전까지 다양한 정치세력들이 정치발전을 추진하면서 파이가 주장하는 일체성의 위기, 정당성의 위기, 참여의 위기, 침투의 위기, 분배의 위기, 통합의 위기가 반복적으로 나타났다. 한국은 민족분단으로 인해 이념분열이 만연했을 뿐만 아니라 급격한 사회변동과 경제발전으로 전통적 가치관이 파괴됨으로써 일체성 위기가 나타났다. 한국의 정치세력들은 권력을 확장하는 방법과 절차에서 국민들의 동의를 얻는데 실패하여 정당성의 위기도 초래하였다. 또한 대중들의 정치참여에 대한 요구를 지배세력이 비합법적인 것으로 간주하여 통제하고 봉쇄함으로써 참여의 위기가 발생하였을 뿐만 아니라 지배세력과 피지배세력, 정부와 국민, 지역 간의 갈등이 만연하여 국가정책의 효율적 수행을 어렵게 되어 침투의 위기도 나타났다. 여기에 한국사회가 이분법적 대립구도로 양분되어 국민통합에 악영향을 주어 통합의 위기를 가져왔으며, 한국의 성장지상주의는 심각한 소득양극화를 조장해 분배의 위기도 가져왔다.

민주화 이전 한국정치에서 발생한 정치발전의 위기요인은 민주주의의 정착 과정에서 불가피하다고 볼 수도 있으나 한국정치가 갈등과 반목, 독재와 저항의 악순환이 되도록 하였다. 민주화 이전까지 한국정치는 장기집권의 비민주성과 이에 대한 야권과 국민들의 저항성이 지속적으로 충돌하였다. 이승만 정권

1) Pye, Lucian W., *Aspects of Political Development*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966.

과 박정희-전두환 정권이 헌법개정과 선거방식변경을 통해 장기집권을 도모하자 국민적 저항인 '4·19혁명'과 '6월 민주항쟁'이 발생하였다.

민주화 이전 한국의 정치변동은 합법적 절차보다 비합법적 절차가 만연하여 평화적인 정권교체가 불가능하였지만 민주화 이후 한국정치는 집권세력의 권력연장을 위한 헌법개정, 선거방식변경이 제한되어 평화적 정권교체가 진행되었다. 따라서 본 논문은 민주화 이전 한국정치를 비민주성에 근거해 왜곡된 한국정치의 근원적 문제가 무엇인지를 이승만과 박정희 정권에서 전개되는 정치변동의 사례들을 통해 분석하고자 한다. 본 논문은 민주화 이전 정치변동이 한국의 민주주의를 성숙시키기는 계기가 되었다고 보아 이승만과 박정희 정권에서 발생한 정치변동을 권력구조문제, 대통령임기문제, 대통령선출방식, 국회의원선거방식이라는 변수를 활용해 검토하고자 한다.

## II. 한국 정치변동의 이론적 검토

### 1. 선행연구의 검토

한국의 정치변동에 대한 분석은 대통령제와 내각책임제를 둘러싼 권력구조 문제, 집권연장과 국민저항에 따른 헌법개정문제와 선거제도문제, 각종 선거에 대한 예측과 결과에 대한 검토 등이 대부분이다.

먼저, 이승만 정권의 선행연구는 헌법과 권력구조, 권력구조와 정당, 정당과 의회정치에 관점에서 진행되었다. 이승만 정권의 헌법개정과 권력구조에 대한 연구는 김백유(2015)<sup>2)</sup>와 박상철(2008)<sup>3)</sup> 등이 있다. 김백유는 제헌헌법에서 시작하여 제2차 헌법개정(사사오입개헌)까지 정치적 역학관계와 헌법개정의 연관성을 검토하였고, 박상철은 이승만 정권에서 권력구조의 왜곡성과 헌법개정의 비민주성을 헌법개정의 한계로 지적하였다. 이승만 정권의 권력구조와 정당에

2) 김백유, “제1공화국 헌법의 성립과 헌법발전,” 『서울법학』 제22권 제3호, 2015, pp. 193-257.

3) 박상철, “권력구조의 개헌쟁점과 민주주의 논쟁,” 『정치정보연구』, 제11권 제1호, 2008, pp. 213-230.

대한 연구는 안철현(1995)<sup>4)</sup>과 성병욱(2003)<sup>5)</sup> 등이 있다. 안철현은 이승만 정권의 권력기반 변화과정을 분석하였으며, 성병욱은 제1공화국 정당체계의 변동 요인과 특성을 분석하였다. 이승만 정권에서 정당과 의회정치에 대한 연구는 길승흠(1996)<sup>6)</sup>과 백영철(1991)<sup>7)</sup> 등이 있다. 길승흠은 보수와 혁신, 독재와 민주라는 이분적 시각에서 의회정치를 분석하였고, 백영철은 의회와 행정부관계의 결정요인, 정치세력분포 등을 중심으로 검토하였다.

다음으로, 박정희 정권의 선행연구는 권력구조, 헌법개정, 통치이데올로기의 관점에서 진행되었다. 박정희 정권의 권력구조에 대한 연구는 이완범(2000)<sup>8)</sup>과 임혁백(2004)<sup>9)</sup> 등이 있다. 이완범은 헌법개정에 대한 정치적 역동성을 강력한 대통령제와 행정국가적 경향, 정당정치의 확립에 따른 권력구조를 분석하였고, 임혁백은 유신체제에 대한 가설을 비판적으로 종합해 유신체제의 구조적 제약을 분석하였다. 박정희 정권의 헌법개정에 대한 연구는 김백유(2014)<sup>10)</sup>와 박명림(2011)<sup>11)</sup> 등이 있다. 김백유는 제3~4공화국의 헌법개정의 절차와 특징을 통해 헌법개정의 왜곡현상을 검토하였고, 박명림은 헌법개정이 법치주의, 헌정주의, 민주주의를 훼손하였다고 검토하였다. 박정희 정권의 통치이데올로기에 대한 연구는 이우영(1991)<sup>12)</sup>과 김지형(2013)<sup>13)</sup> 등이 있다. 이우영은 박정희 통치이념의 형성과 변화과정을 검토하였으며, 김지형은 박정희 대통령의

4) 안철현, “이승만체제의 권력기반과 성격,” 『한국정치학회보』 제28집 제2호, 1995, pp. 165-189.

5) 성병욱, “한국 제1공화국 정당체계의 기능과 특성,” 동아대학교 대학원 정치학과박사논문, 2003.

6) 길승흠, “제1공화국의 정당과 의회정치,” 『한국정치연구』 제5권 제1호, 1996, pp. 118-142.

7) 백영철, “제1공화국의 의회정치에 관한 연구: 의회와 행정부관계를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제25집 제1호, 1991, pp. 133-158.

8) 이완범, “박정희 군사정부 ‘5차 헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입,” 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 2000, pp. 171-192.

9) 임혁백, “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(상),” 『한국정치연구』 제13권 제2호, 2004, pp. 223-258.

10) 김백유, “제3공화국 헌정사,” 『법학연구』 제25권 제3호, 2014, pp. 57-118.

11) 박명림, “박정희 시기의 헌법정신과 내용의 해석: 절차, 조항, 개념, 의미를 중심으로,” 『역사비평』 제8호, 2011, pp. 109-139.

12) 이우영, “박정희 통치이념의 지식사회학적 연구,” 『한국사회학회 사회학대회논문집』, 1991, pp. 62-69.

13) 김지형, “5·16군정기 박정희 통치이념의 논거: 반공주의와 민주주의를 중심으로,” 『동아시아문화연구』, 제53권, 2013, pp. 219-246.

집권과정에서 나타난 통치이념인 반공주의와 민주주의의 특성을 분석하였다.

위에서 살펴 본 바와 같이 이승만과 박정희 정권에 대한 선행연구들은 각 정권의 정치적 사건 등에 대한 분석에 머물러 민주화 이전 정치변동이 민주화 이후 한국정치에 미치는 영향을 분석하는데 한계를 보였다. 이는 이승만과 박정희 정권에서 발생한 정치변동에 대한 연구가 정치적 사건에 대한 정치변동성만 분석했기 때문이다. 따라서 본 연구는 기존 선행연구를 보완하여 정치발전과정에서 나타난 정치위기를 정치변동의 변수로 규범화시켜 이승만과 박정희 정권의 정치변동을 분석하고자 한다.

## 2. 한국 정치변동의 변수

오늘날 정치변동은 정치발전, 정치성장, 정치근대화 등으로 인식되어 명확한 정의가 어렵다. 그러나 정치변동은 정치체제에 관계없이 어떤 국가에서는 합법적 절차에 의해, 어떤 국가에서는 불법적 절차에 의해 진행된다. 선진국의 정치변동이 평화적 정권교체나 정치개혁 등으로 일어나는 반면에 후진국의 정치변동은 내란, 혁명, 쿠데타 등으로 발생한다. 정치변동은 국가가 처한 안정성과 균형성에 따라 다양한 원인에 의해 진행되기 때문에 단편적으로 그 원인을 분석할 수가 없다. 따라서 본 논문은 한국의 정치변동을 권력구조문제, 대통령 임기문제, 대통령선출방식, 국회의원선거방식이라는 정치변동의 변수를 통해 검토하고자 한다.

첫째, 헌법제정과 헌법개정에서 내각책임제나, 대통령제나 하는 권력구조문제이다. 제헌헌법을 논의하는 과정에서 자유민주주의의 도입은 시대적 요청으로 어느 정치세력도 이의를 제기하지 않았지만 권력구조문제에 대해서는 극단적으로 대립하였다. 한국헌법에서 권력구조는 제헌헌법에서부터 정치적 야합에 의해 내각책임제적 요소를 가미된 절충형 대통령제를 채택함으로써 한국정치를 혼돈으로 몰아갔다. 한국정치에서 권력구조는 제1공화국의 대통령제, 제2공화국의 내각책임제, 제3~6공화국의 대통령제로 변화되었다. 한국의 권력구조

논의는 대통령제, 내각책임제, 이원집정부제를 중심으로 전개되는 양상이다.<sup>14)</sup>

둘째, 대통령의 중임제한과 관련된 대통령임기문제이다. 민주화 이전까지 헌법개정의 동인은 장기집권을 위해 대통령의 중임제한을 해소하는 것이었다. 헌법개정은 민주적 절차와 공론화 과정을 통해 국민적 합의가 있어야 그 정당성이 확보된다.<sup>15)</sup> 하지만 민주화 이전까지 대통령임기와 관련된 헌법개정은 민주적 절차와 공론화 과정이 생략되었다. 집권세력이 대통령임기와 관련해 헌법개정을 한 사례는 이승만 정권의 1954년 제2차 헌법개정(사사오입개헌), 박정희 정권의 1969년 제6차 헌법개정(삼선개헌)과 1972년 제7차 헌법개정(유신헌법), 전두환 정권의 1980년 제8차 헌법개정(7년 단임 대통령제)이 있다.

셋째, 간접선거냐 혹은 직접선거냐 하는 대통령선출방식문제이다. 민주화 이전까지 장기집권을 위해 당선가능성이 높은 대통령선출방식을 채택하였다. 민주화 이전까지 대통령선출방식은 이승만의 제1공화국에서는 국회에 의한 간접선거에서 국민에 의한 직접선거로, 내각책임제를 채택한 제2공화국에서는 국회에 의한 간접선거를, 박정희의 제3공화국에서는 국민에 의한 직접선거를, 박정희의 제4공화국(유신체제)에서는 통일주체국민회의 대의원에 의한 간접선거를, 전두환의 제5공화국에서는 대통령선거인단에 의한 간접선거를, 제6공화국에서는 국민에 의한 직접선거를 실시하였다. 민주화 이전의 대통령선출방식은 집권세력의 정권연장을 위해 직접선거와 간접선거가 교차적으로 채택되었다.

넷째, 정권안정을 위한 국회의원선거방식문제이다. 한국의 선거법은 모든 선거에서 공정경쟁을 보장하는 것이 목적이다.<sup>16)</sup> 그러나 한국의 국회의원선거방식은 민주화 이전까지 대통령과 집권당에 유리하도록 개정되었다.<sup>17)</sup> 한국정치에서 국회의원선거법에 대한 논쟁은 선거결과에 직접적으로 영향을 주는 선거구 획정과 규모, 대표결정방식 등에서 제기되었다. 국회의원선거방식에서 박정

14) 류시조, “헌법개정의 논의방향: 권력구조를 중심으로.” 『공법학연구』 제7권 제3호, 2006, p. 135.

15) 장만희, “헌법개정 논의: 헌법개정의 필요성과 개헌절차방법에 관한 검토.” 『동아법학』 제47권, 2010, p. 12.

16) 성낙인, “시대변화에 순응한 공직선거법제의 정립.” 『헌법학연구』 제18권 제2호, 2012, p. 53.

17) 이남영, “선거와 정치변동.” 『한국정당학보』 제8권 제1호, 2009, p. 151.

회와 전두환 정권은 전국구 비례대표제와 중선거구제를 실시해 집권당이 제1당의 지위를 얻도록 하였다. 또한 이승만 정권에서는 국회의원 입후보자의 정당추천제를, 박정희 정권에서는 정당공천제와 통일주체국민회의가 선출하는 유신정우회를 도입하였다. 그렇지만 1987년 민주화 이후 제17대 국회의원선거부터는 지역구와 비례대표를 분리하여 1인 2표의 투표방식이 실시되었다.

### Ⅲ. 이승만과 박정희 정권에서 정치변동의 검토

#### 1. 권력구조논쟁과 정치변동

권력구조와 관련된 정치변동은 국가가 어떤 정부형태를 도입하느냐에 달려 있다. 권력구조에 대한 논쟁은 이승만 정권의 헌법제정과정에서, 박정희 정권의 헌법개정과정에서 내각책임제로 할 것인지, 대통령제할 것인지를 두고 대립하였다.

먼저, 제헌헌법과정에서 내각책임제와 대통령제에 대한 논쟁이다.

제헌국회가 어떤 권력구조를 채택할 것인지는 중요한 사안이었다. 1950년 5월 10일 국회의원선거 이후 제헌국회는 주권국가의 위상을 확보하고자 헌법제정을 추진하였다.<sup>18)</sup> 제헌국회는 1948년 6월 1일 제헌헌법을 만들기 위해 기초위원 30명과 전문위원 10명으로 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회(이하 헌법기초위원회)’를 구성되었다. 헌법기초위원회가 1948년 6월 3일부터 22일까지 유진오 박사의 헌법안을 원안으로, 권승렬 변호사의 헌법안을 참고해 내각책임제 헌법초안을 만들자 정치세력 간에 대통령제와 내각책임제를 두고 대립하였다.

한국민주당과 유진오 박사는 현실적 안정론에 근거해 정치적 안정성을 도모할 수 있는 내각책임제를 주장하였다.<sup>19)</sup> 반면에 조한백 의원을 비롯한 정치세력들도 현실적 안정론에 근거해 대통령제를 주장하였다. 한편, 조봉암 의원은

18) 김일영, “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회관계.’” 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 2008, p. 136.

19) 유영익, “이승만 국회의장과 대한민국 헌법 제정.” 『역사학보』 제189권, 2006, pp. 102-104.

대통령제를 선택한다면 프랑스식 대통령제가 좋다고 하였다.<sup>20)</sup> 여기에 이승만 국회의장은 한국정당의 미성숙으로 행정부의 약체와 불안정성만 키운다며 내각책임제를 반대하였다.

당시 내각책임제를 찬성하는 한국민주당 계열의 의원들이 국회를 장악한 상황에서, 내각책임제를 찬성하는 위원이 14명이나 포진한 헌법기초위원회가 내각책임제를 포기하기는 어려웠다. 결국 헌법기초위원회가 내각책임제를 채택하자 이승만 국회의장은 1948년 6월 15일 헌법기초위원회에 출석해 정치일선에서 물러나 국민운동이나 하겠다며 대통령제를 요구하였다.<sup>21)</sup> 이에 한국민주당의 당위원장인 김성수는 내각책임제나, 대통령제나 하는 문제보다 독립이 선결임으로 이승만 국회의장의 요구를 받아들일 수밖에 없다고 하였다. 한국민주당 의원들은 김성수 당위원장의 요구를 수용하는 대신 국무총리 이하 과반수 국무위원을 확보하여 내각실권을 장악하고자 하였다.<sup>22)</sup> 1948년 6월 23일 제17차 국회 본회의에 이승만 국회의장이 주장한 대통령제 헌법안이 상정되어 1948년 7월 17일에 국회의결을 거쳐 공포되었다.

제한헌법의 대통령제는 이승만 국회의장의 선호도와 한국민주당의 국정장악 의도가 반영된 것이다.<sup>23)</sup> 결국 제한헌법은 유력한 대통령 후보가 주장한 권력구조가 채택되어 이승만 대통령과 한국민주당이 권력장악을 두고 대립하도록 하였다. 또한 제한헌법의 권력구조가 정치세력의 이해관계에서 조정되어 이승만 정권에서 대통령의 통치범위, 선출방법, 임기연장 등 헌정적 위기를 초래하도록 하였다.<sup>24)</sup>

다음으로, 민정이양과정에서 내각책임제와 대통령제에 대한 논쟁이다.

20) 김영명, “한국의 정치발전: 일인지배에서 제도정치로?” 『비교민주주의연구』 제5권 제1호, 2009, p. 13.

21) 대한민국국회사무처, 『국회사: 제한국회, 제2대 국회, 제3대 국회』, 서울: 대한민국국회사무처, 1971, p. 11.

22) 서병조, 『정치사의 현장: 증언 제1공화국』, 서울: 中和출판사, 1981, p. 155.

23) 장동진, “대한민국 제한과정에 나타난 자유주의: 정부형태, 기본권, 경제제도를 중심으로.” 『정치사상연구』 제11권 제2호, 2005, p. 73.

24) 서희경, “한국 헌정사와 개헌: ‘대통령의 임기’ 논의를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 제35권 제2호, 2014, p. 75.



박정희 소장을 중심으로 한 군부세력은 1961년 5월 16일에 군사쿠데타를 성공시켰다. 1961년 8월 12일 박정희는 정권이양에 관한 성명을 통해 1963년 3월 이전에 신헌법을 제정하고, 5월에 총선거를 실시해 민정이양을 마무리하겠다고 하였다.<sup>25)</sup> 박정희가 8·12성명에서 내각책임제는 정치적 불안과 동요를 조장해 정국안정을 어렵게 한다며 대통령제를 선호하자 내각책임제와 대통령제에 대한 논쟁은 불가피하였다. 1962년 7월 11일 군부세력은 국가재건최고회의 위원들을 중심으로 헌법심의회위원회를 발족시켰다. 그 당시 헌법심의회위원회가 대통령제를 골격으로 하는 새 헌법을 준비하자, 학계를 중심으로 대통령제와 내각책임제에 대한 찬반논쟁은 더욱 격화되었다. 유진오 총장은 내각책임제를 선호하였고<sup>26)</sup>, 유광렬 한국일보 논설위원도 내각책임제에 찬성하였다.<sup>27)</sup> 반면에 한태연 내무부 장관은 순수한 대통령제와 내각책임제 요소가 결합된 중남미의 변형된 대통령제를<sup>28)</sup>, 신상초 중앙공무원교육원 강사는 내각책임제와 대통령제의 절충보다 미국식 대통령제를 주장하였다.<sup>29)</sup>

헌법심의회위원회는 1962년 8월 23일 서울 시민회관에서 29명의 연사가 참여한 공청회에서 대통령제에 대한 여론을 강화하였다.<sup>30)</sup> 그 후 헌법심의회위원회는 1962년 11월 5일에 군부세력이 선호하는 대통령제와 단원제 국회를 골자로 하는 새 헌법안을 국가재건최고회의에 상정시켜 재적 25명 중 출석 23명의 찬성으로 발의되어, 공고하였다. 박정희에 의한 대통령제 헌법안은 1962년 12월 17일에 실시된 국민투표에서 78.8%의 찬성으로 확정되었다. 제3공화국의 출범시킨 제5차 헌법개정은 권력자의 의지가 반영된 권력구조를 채택함으로써 헌법개정의 당위성을 훼손시켰다.

25) 박정희, “정권이양시기에 관한 성명.” 『박정희장군담화문집』, 서울: 대통령비서실, 1965, p. 37.

26) 유진오, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962, p. 7.

27) 유광렬, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962, p. 20.

28) 한태연, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962, p. 12.

29) 신상초, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962, pp. 15-18.

30) 이우진·김성주, 『현대한국정치론』, 서울: 나남, 1996, p. 160.

## 2. 대통령선출방식과 정치변동

민주화 이전까지 한국의 대통령선출방식은 집권자의 당선 가능성을 높이기 위해 이승만 정권에서는 간접선거에서 직접선거로, 박정희 정권에서는 직접선거에서 간접선거로 변화되었다.

먼저, 이승만 정권에서 대통령선출방식의 변경이다.

제헌헌법에서 대통령은 국회에서 무기명투표방식인 간접선거로 선출되는데, 대한독립촉성국민회의 이승만 후보가 196표 중 180표를 얻어 제1대 대통령에 당선되었다. 그러나 이승만 대통령은 한국민주당과 국무총리 선출과 국회의원들의 내각참여를 놓고 갈등관계에 직면하였으며, 한국민주당이 1949년 2월에 대한국민회와 통합해 민주국민당을 창당하여 1950년 3월 14일에 내각책임제 개헌을 추진하면서 이승만 대통령과 결별하였다. 또한 1950년 5월 30일 실시된 제2대 국회의원선거에서 야권세력이 무소속을 포함하여 126명이 당선되자 1952년 국회에서 선출하는 대통령선거에서 이승만 대통령의 재선은 불투명해졌다. 여기에 1951년 7월 7일에 이순용 내무부장관의 불신임을 위한 7계열의 7인 모임(7·7구락부)이 내각책임제 개헌과 차기 대통령후보로 장면을 논의하는 상황에 이르렀다.

이승만 대통령은 1951년 8월 15일 광복절 기념사에서 대통령 직선제를 위한 헌법개정을 주장하였다.<sup>31)</sup> 광복절 기념사 이후 이승만 대통령은 대통령 직선제와 양원제를 주요 내용으로 하는 개헌안을 1951년 11월 28일에 국회에 제출하였다. 그 당시 이승만 대통령은 양원제 국회를 도입하면 대통령 직선제를 국회의원들이 수용할 것으로 예상하였다.<sup>32)</sup> 그러나 이승만 대통령을 지지하는 국회의원들조차도 국회에 의한 대통령 간선제를 포기할 의사가 없었으며, 내각책임제 개헌을 통해 정치실권은 장악하고자 하였다. 이에 이승만 대통령이 제출한 개헌안은 1952년 1월 18일 국회표결에서 재석의원 163표 중 찬성 19

31) 김경호, “부산정치파동의 본질과 정치사적 의미,” 『21세기정치학회보』 제11권 제1호, 2001, pp. 54-56.

32) 이기하, 『한국정당발달사』, 서울: 의회정치사, 1961, p. 224.

표, 반대 143표, 기권 1표로 부결되었다. 그러자 이승만 대통령은 대통령 직선제 개헌안 부결을 반대하는 민중규탄대회를 통해 민의를 배반한 국회의원을 소환하자는 운동을 전개하였다.<sup>33)</sup> 이승만 대통령과 친이승만 세력들이 대통령 직선제 개헌을 본격화하는 상황에서 민주국민당은 내각책임제를 지지하는 원내자유당, 민우회 등 국회의원 123명의 서명을 1952년 4월 17일에 내각책임제 개헌안을 국회에 제출하였고, 이에 이승만 대통령도 부결된 대통령직선제 및 양원제 개헌안을 수정하여 1952년 5월 14일 다시 제출하자 국회에는 두 개의 개헌안이 계류되었다.

내각책임제와 대통령직선제, 두 개의 개헌안을 두고 양측이 대립하자 장택상을 중심으로 한 신라회는 두 개의 개헌안을 발췌하여 이승만 대통령이 제출한 대통령직선제 개헌안에 국회가 국무위원을 불신임할 수 있는 권한을 삽입하는 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 발췌헌법이 공포되었다.<sup>34)</sup> 결국 이승만 대통령은 발췌개헌안을 통해 국회에 의한 간접선거방식을 국민에 의한 직접선거방식으로 변경하여 대통령 당선 가능성을 헌법적으로 보장받았다.

다음으로, 박정희 정권에서 대통령선출방식의 변경이다.

박정희는 5·16군사쿠데타 이후 민정으로 권력을 이양하는 과정에서 대통령제를 채택하였으며, 대통령선출방식도 국민에 의한 직접선거로 변경하였다. 박정희가 대통령선출방식을 국민에 의한 직접선거로 변경한 것은 군사쿠데타에 대한 정당성을 확보할 필요성이 있었기 때문이다. 박정희는 새 헌법안(제5차 헌법개정)에 따라 1963년 10월 15일의 제5대 대통령선거에서 당선되었고, 1967년 5월 3일의 제6대 대통령선거에서 재선에 성공하였다. 또한 박정희 대

33) 이완범, “1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구.” 『정신문화연구』 제30권 제2호, 2007, pp. 201-202.

34) 심지연, “이승만체제와 4월혁명.” 『동북아연구』 제1권, 1995, pp. 141-142.

통령은 1969년의 삼선개헌에 의해 1971년 제7대 대통령선거에서 민주공화당의 후보로 출마해 신민당의 김대중 후보에게 100만표 미만의 표차로 신승하자 민심이반이 심화되고 있음을 우려하였다. 그런 와중에 1971년의 제8대 국회의 원선거에서 민주공화당이 48.7%의 정당득표율을 보여 제1당의 지위를 유지하였지만 제1야당인 신민당이 44.3%의 정당득표율을 확보해 민주공화당과 박정희 대통령의 장기집권을 위협하였다.

이에 박정희 대통령은 조국의 평화통일과 남북대화를 뒷받침하며 북한을 능가하는 국력을 배양할 수 있도록 우리 정치체제를 혁신해야 한다는 명분을 가지고 1972년 10월 제7차 헌법개정을 통해 유신체제인 제4공화국을 출범시켰다.<sup>35)</sup> 유신헌법에 따라 대통령 직선제는 폐지되고, 통일주체국민회의에 의한 간접선거로 임기 6년의 대통령을 선출하게 되었다. 대통령선출방식은 유신헌법 제39조와 통일주체국민회의 제18조에 의해 실시되었다. 유신헌법 제39조에서 대통령은 통일주체국민회의에서 토론없이 무기명 투표로 재적 대의원 과반수의 찬성을 얻은 자를 당선자로 하며, 통일주체국민회의법 제18조에서는 대통령후보가 되고자 하는 사람은 대의원 200인 이상의 추천을 받아 통일주체국민회의 사무처에 등록하도록 하였다.<sup>36)</sup>

유신체제인 제4공화국의 대통령선거는 통일주체국민회의에 의한 간접선거로 심각한 문제점을 노출하였다. 통일주체국민회의는 대통령 선출과정에서 정당이나 사회단체가 개입할 수 있는 여지를 봉쇄하여 국민의 참정권을 박탈하였을 뿐만 아니라 박정희 대통령의 단독출마와 영구집권을 제도적으로 보장하였다.

### 3. 대통령임기변경과 정치변동

민주화 이전 이승만과 박정희 정권에서 대통령임기는 제1차에 한해 중임하는 것이지만 이승만과 박정희 대통령은 장기집권을 위해 대통령임기를 국민적

35) 김승환, “유신헌법하에서의 헌법학 이론.” 『공법연구』 제31권 제2호, 2002, p. 33.

36) 김백유, “제4공화국 헌정사.” 『법학논총』 제21권 제3호, 2014, p. 297.

합의와 절차가 무시된 채 변경하였다.

먼저, 이승만 정권에서 대통령임기의 변경이다.

이승만 대통령은 1952년 발췌개헌에 따라 국민의 직접선거로 1952년 8월 5일의 제2대 대통령선거에서 재선에 성공하였다. 재선에 성공한 이승만 대통령은 원내외 자유당을 정비하여 정권연장을 위한 토대를 구축해 제3대 국회의원선거에서 정권연장을 위한 개헌을 공식화하였다. 당시 이승만 대통령은 제헌헌법과 제1차 개헌헌법(발췌개헌) 제55조에서 대통령임기는 4년으로 제1차에 한하여 중임한다는 규정으로 1956년의 제3대 대통령선거에 출마할 수가 없었다. 이승만 대통령은 1954년 5월 20일에 실시된 제3대 국회의원선거에서 '초대 대통령은 1차에 한하여 중임할 수 있다는 조항을 적용하지 않겠다'는 헌법개정안을 선거공약으로 제시하였다.<sup>37)</sup> 1954년 제3대 국회의원선거는 자유당이 개헌정족수 확보를 위해 국회의원 입후보자에 대한 정당공천제를 도입하였지만 114석을 얻어 개헌정족수 확보에 실패하였다. 이승만 대통령은 제3대 국회의원선거 이후 개헌정족수 확보를 위해 34명의 무소속 의원들을 자유당에 입당시켜 개헌정족수인 136석을 확보하였다. 이에 이승만 대통령과 자유당은 1954년 9월 6일에 국회의원 136명의 서명을 받아 초대 대통령의 중임제한의 삭제, 국무총리제 폐지, 부통령에게 대통령지위 승계권 부여 등을 골자로 하는 개헌안을 국회에 제출하였다.<sup>38)</sup>

이승만 대통령과 자유당에 의해 제출된 개헌안은 1954년 11월 27일 국회표결에서 135표로 얻어 전체의석 203석의  $\frac{2}{3}$ 인 136표에 1표가 부족해 부결되었다. 그러나 자유당은 1954년 11월 29일 개헌안 의결정족수 계산에 수학의 사사오입원리를 적용해 부결된 개헌안을 가결시켜 공포하였다.<sup>39)</sup> 사사오입개헌

37) 서희경, "1950년대 후반 '포스트 이승만 정치'의 헌정사: 1956년 이후 자유당과 민주당의 개헌 논의를 중심으로," 『한국정치학회보』 제50집 제4호, 2016, p. 80.

38) 당시 헌법개정안을 추진한 이승만-이범석(죽청계)-장태상(신라회)이 생각한 정권연장방식은 연임제한규정의 철폐와 집권당 내의 권력승계방식의 보완이었다. 김혜진, "제1공화국의 제도변경에 관한 연구: 대통령선출제도를 중심으로," 『한국정치연구』 제11권 제2호, 2002, p. 124.

39) 인하대학교 이원철 교수와 서울대학교 최윤식 교수는 개헌정족수는 135석과  $\frac{1}{2}$ 석인데 자연인은 나눌 수 없으므로 개헌정족수는 135석 이상이라고 주장하였다.

안은 개헌정족수에 미달된 위헌적인 요소와 초대 대통령에 국한된 중임제한의 철폐가 평등원칙에 위배된다는 비판을 받았다.

다음으로, 박정희 정권에서 대통령임기의 변경이다.

박정희는 1961년 5·16군사쿠데타 이후 1962년 12월 26일 제5차 헌법개정 에 의해 실시된 1963년의 제5대 대통령선거와 1967년의 제6대 대통령선거에서 대통령에 당선되었다. 1967년 재선에 성공한 박정희는 1969년 1월 10일 연두기자회견을 통해 집권연장을 위한 헌법개정을 공식화 하였다. 박정희 대통령은 1967년 대통령 재선에 성공하였으나 제3공화국 헌법 제69조 중임제한규정으로 차기 대통령 출마가 불가능하였다. 1969년 1월부터 대통령의 3선 연임을 위한 헌법개정논의가 본격화되어 1969년 7월 25일에 박정희 대통령은 특별담화를 통해 개헌안이 국민투표를 통과하면 자신에 대한 신임으로 간주하고, 부결되면 불신임으로 간주해서 즉각 물러나겠다고 하였다. 1969년 9월 9일에 장기집권을 위한 삼선개헌안이 제72회 정기국회에 상정되어 국민과 야당의 반대에도 불구하고 동년 9월 14일 국회 제6차 본회의에서 ‘삼선개헌안’과 ‘국민투표법안’을 통과시켜 동년 10월 17일 국민투표를 실시하였다. 삼선개헌안은 야당인 신민당과 학생들의 반대에 직면하였지만 1969년 10월 17일 국민투표에서 찬성 65.1%, 반대 31.3%, 무효 3.6%로 통과되었다. 삼선개헌안은 대통령의 연임조항을 삭제하여 삼선 연임이 가능하게 하였다.<sup>40)</sup>

박정희 대통령은 1969년 삼선개헌으로 1971년 4월 27일에 실시된 제6대 대통령선거에서 삼선에 성공하고, 1971년 5월 25일 실시된 제8대 국회의원선거에서 국회 과반수의석이 넘는 113석을 확보해 정국안정에 성공한 것처럼 보였다. 하지만 제8대 국회의원선거에서 야당인 신민당의 정당득표율이 44.4%로 민주공화당 48.8%에 근접하자 박정희 대통령은 1971년 12월 8일에 국가비상사태를 선포해 장기집권을 위한 수순에 돌입하였다. 박정희 대통령은 1972년 10월 17일에 대통령특별선언을 통해 전국에 비상계엄을 선포해 국회를 해산시

40) 김용호, 『한국 정당정치의 이해』, 서울: 나남, 2001, p. 164.

키는 등 헌법 일부 조항의 효력을 정지시켰다.

박정희 대통령은 1971년 4월의 제7대 대통령선거에서 삼선에 성공하였으나 신민당 김대중 후보의 약진으로 위기의식을, 1971년 5월 제8대 국회의원선거에서 신민당의 약진으로 영구집권을 가능하게 하는 헌법적 장치가 필요하였다. 박정희 대통령이 주도한 유신헌법은 1972년 10월 26일에 공고되어 동년 11월 21일에 실시된 국민투표에서 91.5%의 찬성으로 확정되어 동년 12월 27일에 공포되어 제4공화국인 유신체제가 수립되었다. 1972년의 유신헌법은 대통령을 통일주체국민회의에 의한 간접선거로 실시하도록 하였고, 대통령의 임기도 4년에서 6년으로 연장하였으며, 대통령의 임기제한 규정을 삭제하여 박정희 대통령의 영구집권을 가능하도록 하였다.<sup>41)</sup> 또한 유신헌법은 대통령에게 긴급조치권, 국회해산권 등을 부여함으로써 대통령에게 제약적 권력을 집중시켰다.<sup>42)</sup>

유신헌법에 따라 1972년 12월 23일의 제8대 대통령선거와 1978년 7월 8일의 제9대 대통령선거에서 박정희는 통일주체국민회의 대의원 득표율 100%로 대통령에 당선되어 독재체제를 강화하였다. 그러나 유신헌법에 의한 대통령선거는 박정희 대통령 이외에는 대통령후보로 출마하는 것 자체가 불가능한 형식적 선거로 정당의 존재이유가 의문시되었다.

#### 4. 국회의원선거방식과 정치변동

민주화 이전 이승만과 박정희 정권은 안정적인 정국운영을 위해 집권당의 안정화에 유리한 국회의원선거방식을 도입하였다.

먼저, 이승만 정권에서 국회의원선거방식이다.

1948년 5월 10일 제헌국회를 위한 제1대 국회의원선거에서 좌익 계열과 남북협상에 참여한 민족 계열이 불참하였으나 우익 계열의 47개 정당 및 사회단체가 참여하였다. 이처럼 제헌국회를 위한 국회의원선거에서 정당 및 사회단체

41) 임지봉, “유신헌법과 한국 민주주의,” 『공법학연구』 제13권 제1호, 2012, pp. 186-187.

42) 최연식, “권력의 개인화와 유신헌법: 권력의지의 초입현적 제도화,” 『한국정치외교사논총』 제33권 제1호, 2011, pp. 75-77.

가 난립하고, 417명의 무소속이 출마해 85명(42.5%)이 당선된 것은 입후보자의 자격이 선거권자 200인 이상이 서명 날인한 추천장을 첨부하여 해당 선거구 선거위원회에 등록만 하면 되었기 때문이다. 당시 정당 및 사회단체는 후보자를 결정할 수 있는 정치적 구속력이 미약하였고, 국회의원 입후보자도 정당을 주요 변수로 생각하지 않았다.<sup>43)</sup> 이런 현상은 1950년 5월 30일의 제2대 국회의원선거에서 더욱 심해져 무소속 후보가 전체 후보자의 68.5%나 되었으며, 당선자도 201명 중 126명이나 되어 정당정치가 위기에 직면하였다.

1950년 제2대 국회의원선거결과는 이승만 대통령의 재선에 위협적인 요인이 되었다. 이승만 대통령은 1951년 8월 15일 기념사에서 재선을 위한 헌법개정에 지지하는 정당을 창당하겠다고 밝혔다. 이에 1951년 12월 23일에 원내와 원외에 2개의 자유당이 창당되었다. 자유당의 창당은 이승만 대통령에게 직선제 헌법개정을 위한 도구였다.<sup>44)</sup> 자유당 창당은 국회의원선거방식에도 커다란 변화를 가져왔다. 이승만 대통령은 자유당 창당이후 실시된 제3대 국회의원선거에서 자유당의 안정적 의석확보를 위해 국회의원 입후보자의 정당공천제를 도입하였다. 정당공천제의 도입은 이승만 대통령의 집권연장에 결정적인 역할을 하였을 뿐만 아니라 대통령이 공천권을 행사하는 자유당은 대통령의 정치적 도구로 전락하였다.<sup>45)</sup>

다음으로, 박정희 정권에서 국회의원선거방식이다.

군사쿠데타에 성공한 박정희는 군부세력의 민정참여에 대한 국민적 정당성이 확보되지 않는 상황에서 정권창출을 위한 제도적 장치를 모색할 수밖에 없었다. 박정희는 민주공화당을 창당하여 국회의 안정적 의석을 확보하고자 제3공화국에서는 정당공천제와 전국구 비례대표제를, 제4공화국에서는 중선거구제와 통일주체국민회의의 유신정우회를 도입하였다.

제3공화국에서 군사쿠데타세력은 민주공화당의 안정적 의석확보를 위한 제

43) 심지연·김민진, 『한국 정치제도의 진화경로: 선거·정당·정치자금제도』, 서울: 백산서당, 2006, p. 344.

44) 손봉숙, “이승만박사의 권리주의적 권력조종과 자유당의 결성.” 『법정학보』 제11권, 1968, pp. 175-178.

45) 정주신, “이승만 정권하의 자유당연구.” 『고봉논집』 제19권, 1996, pp. 84-87.



도적 장치로 무소속의 출마를 제한한 정당공천제와 전국구 비례대표제를 도입하였다.<sup>46)</sup> 특히, 전국구 비례대표제는 제1당 우위적 배분방식에 의해 집권당을 안정화시키는 것이 목표였다. 제3공화국의 전국구 비례대표제는 1인 1표 전국구방식으로 지역구 득표율 5% 미만과 지역구 의석 3석(제8대는 5석)을 얻지 못한 정당은 전국구 의석을 배분받지 못했다. 전국구 의석배분방식은 지역구 득표율 기준으로 제1당의 득표율이 과반수 미만일 때는 제1당에 1/2 의석을 먼저 배분하며, 제1당의 득표율이 과반수이상일 때는 제1당에 2/3 의석을 배분하였다. 또한 제2당은 제1당에 의석을 배분한 후 나머지 의석의 2/3 의석을 배분하며, 제3당 이하는 제1당과 제2당에 배분한 후 남은 의석을 득표율에 따라 배분하였다.<sup>47)</sup> 박정희 정권에서 실시된 전국구 비례대표제는 제1당에게 안정적인 의석을 보장할 수 있는 제도로 정권의 안정화에 커다란 역할을 하였다. 제3공화국에서 실시된 국회의원선거를 보면, 민주공화당은 제6대 국회의원선거에서 지역구 88석과 전국구 22석으로 총 110석을, 제7대 국회의원선거에서 지역구 102석과 전국구 27석으로 총 129석을, 제8대 국회의원선거에서 지역구 86석과 전국구 27석으로 총 113석을 얻어 안정적인 정국운영을 하였다.

한편, 박정희 대통령은 1971년의 대통령선거와 국회의원선거를 통해 국민의 민심이반현상이 확인되자 남북한의 평화적인 통일을 명분으로 1972년 10월 제7차 개정헌법을 통해 민주공화당의 안정적 의석확보와 국회를 효율적으로 장악하기 위해 중선거구제와 유신헌법을 도입하였다. 유신헌제인 제4공화국의 지역구 국회의원선거는 선거구에서 2명을 선출하는 중선거구제로 집권당 후보는 이변이 없는 한 당선에 보장되었다. 유신헌법에 의해 실시된 지역구 국회의원선거에서 집권당인 민주공화당은 1973년의 제9대 국회의원선거에서 과반수인 74석을, 1978년의 제9대 국회의원선거에서 과반수에서 9석이 부족한 68석을 얻어 중선거구제의 효과를 누렸다. 박정희 정권은 유신헌제에서 무소속의 출마를 허용하는 등 정당의 존속요건을 크게 완화시켰는데, 이는 국회의

46) 김도협, “국회의원 선거제도의 변천에 관한 고찰 I.” 『토지공법연구』 제44권, 2009, p. 388.

47) 신명순, “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 제28집 제2호, 1995, p. 248.

원 후보의 난립을 통해 집권당 후보의 당선에 기여했지만 집권당의 공천을 받지 못한 후보가 무소속으로 출마해 집권당 의석을 잠식하였다.

제4공화국의 국회의원선거에서 국회의원 정수의  $\frac{1}{3}$ 은 대통령이 추천하여 통일주체국민회의에서 선출하는 무투표 당선인 유신정우회 국회의원제도이다. 준여당적 성향을 지닌 유신정우회는 국회에서 별도의 교섭단체를 만들어 대통령의 권한을 보위하는 친위대의 역할을 하였다. 유신정우회는 정당이 아님에도 불구하고 국회에서 제1의 교섭단체가 되어 국회를 주도함으로써 정당정치를 왜곡시켰다.<sup>48)</sup>

#### IV. 이승만과 박정희 정권의 정치변동 비교분석

##### 1. 권력구조논쟁과 정치변동

한국은 제헌헌법의 제정과정에서부터 내각책임제나, 대통령제나 하는 대한 논쟁이 가열되었다. 이승만과 박정희 정권은 권력구축과정에서 내각책임제와 대통령제나를 두고 의회세력과 집권가능세력 간에 갈등구조를 보였다. 이승만과 박정희는 국가안정과 경제발전을 위해 대통령제를 선호한 반면에 의회세력은 권력분점을 통한 국정장악을 위해 내각책임제를 주장하였다. 이에 이승만과 박정희 정권은 제헌헌법과 제5차 개정헌법에서 내각책임제적 요소가 반영된 절충형 대통령제를 채택하는 유사성을 보였다. 내각책임제와 대통령제는, 첫째 각료의 의원직 겸직 허용 여부, 둘째 각료의 의회출석 발언권 인정 여부, 셋째 정부의 법률안 제출권 인정 여부, 넷째 정부의 의회해산권 인정 여부, 다섯째 의회의 내각불신임권 인정 여부에 따라 구분한다.

48) 심지연, “박정희정부하의 정당구조 분석(2): 1972-1979.” 『한국정당학회보』 제1권 제1호, 2002, p. 188.

<표 1> 이승만과 박정희 정권의 권력구조 비교 분석

구 분	대통령제	내각책임제	절충형 대통령제		절충형 대통령제		
			대통령제	내각책임제	대통령제	내각책임제	
국 가	미국	영국	이승만정권의 제한헌법		박정희정권의 제5차 개정헌법		
성 격	권력분립	권력융합	권력분립과 권력융합		권력분립과 권력융합		
채 택 유 무	각료의 의원직 겸직	×	○	-	○	×	-
	각료의 의회출석 발언권	×	○	-	○	-	○
	정부의 법률안 제출권	×	○	-	○	-	○
	정부의 의회해산권	×	○	×	-	×	-
	의회의 내각불신임권	×	○	×	-	×*	-

\* '국무총리와 국무위원에 대한 해임 건의'를 '의회의 내각불신임권'으로 보지 않았다.

<표 1>에서 보는 것처럼, 이승만과 박정희 정권은 내각책임제적 요소가 가미된 절충형 대통령제를 채택하였다. 이승만 정권은 대통령제 요소인 정부의 의회해산권과 의회의 내각불신임권을 금지하였으나 내각책임제 요소인 각료의 의원 겸직, 각료의 의회출석 발언권, 정부의 법률안 제출권을 허용하였다. 반면에 박정희 정권은 대통령제 요소인 각료의 의원 겸직, 정부의 의회해산권, 의회의 내각불신임권을 금지한 반면에 내각책임제 요소인 각료의 의회출석 발언권, 정부의 법률안 제출권을 허용하였다.

결국 이승만과 박정희 정권이 도입한 절충형 대통령제는 정치권력을 장악하려는 의회세력과 집권세력 간에 현실성과 안정성이라는 명분을 통해 정치적 야합이 작용한 것이다. 그렇지만 이승만과 박정희 정권의 절충형 대통령제는 1987년 체제인 현행헌법에서도 적용되어 한국형 권력구조로 정착된 이후 권력구조의 개편에 대한 논의를 지속하게 만들었다.

## 2. 대통령선출방식과 정치변동

민주주의국가에서 대표선거방식은 근대적 시민권이 발전하고 국민들의 정치의식이 높아지기 전까지 간접선거가 일반적이었으나 오늘날 국민의 참정권을

확대라는 측면에서 직접선거가 보편화되었다. 그러나 민주화 이전 한국의 대통령선거는 국민의 정치의식과 관계없이 집권자(대통령)의 권력연장을 위해 직접선거내지 간접선거가 도입되었다.

초대 대통령선거는 국민들의 민주정치에 대한 빈곤 등을 이유로 국회에 의한 간접선거였으나 이승만 대통령이 국회와의 불협화음 등으로 국회에 의한 간접선거에서 재선 가능성이 떨어지자 헌법개정을 통해 국민에 의한 직접선거를 채택하였다. 한편, 박정희는 5·16군사쿠데타에 대한 정당성을 확보하고자 처음에는 국민에 의한 직접선거를 채택하였지만 영구집권의 안정성이 어려워지자 통일주체국민회의 대의원에 의한 간접선거를 도입하였다. 이승만과 박정희 정권의 대통령선출방식의 변경에 대한 정치적 동인은 <표 2>와 같다.

<표 2> 이승만과 박정희 정권에서 대통령선출방식의 비교 분석

구분	대통령선출방식			변경사유
	변경 전	변경 시기	변경 후	
이승만 정권	국회에 의한 간접선거	재선 (1952)	국민에 의한 직접선거	-국회의 정치적 역학관계가 반이승만 세력이 절대적 약세 -제2대 국회의원선거에서 친이승만세력 57명, 야권-무소속 153명이 당선 -이승만, 국민의 절대적 지지확보
박정희 정권	국민에 의한 직접선거	4선 (1972)	통일주체 국민회의 대의원에 의한 간접선거	-제7대 대통령선거(1971)에서 김대중 후보에게 신승 -제8대 국회의원선거(1971)에서 개헌정족수 확보 실패 -야당인 신민당의 전국적 약진(정당 득표율격차 4.3%) -박정희, 국민적 신뢰상실로 위기만연 -박정희, 단독후보를 위한 제도적 장치 필요

민주화 이전 이승만과 박정희 정권에서 대통령선출방식은 국회 내의 정치적 역학관계와 국민들의 저항감에 대한 불안감으로 당선가능성이 높은 선거방식을 채택하는 유사성을 지녔다. 이승만과 박정희 정권의 대통령선출방식의 변경은 <표 2>에서 보는 것처럼 대통령의 당선가능성이 위협받는 정치적 역학관계에서 시작되었다. 이승만 정권은 국회 내의 정치적 위협요인과 국민의 절대적

지지라는 동인으로 간접선거에서 직접선거로 변화되었다. 반면에 박정희 정권은 집권당에 대한 지지하락과 대통령에 대한 국민적 저항감이 발생하자 국민에 의한 직접선거도, 국회에 의한 간접선거도 대통령 당선가능성을 예측할 수 없자 제도적으로 단독후보를 보장하고, 통제가능한 통일주체국민회의 대의원에 의한 간접선거를 도입하였다. 그렇지만 1987년 민주화 이전까지 집권자의 당선가능성을 극대화하기 위한 대통령선출방식은 1987년 6월 민주항쟁으로 집권자의 권력의지가 아닌 국민에 의한 직접선거로 변화되었다.

### 3. 대통령임기변경과 정치변동

대통령임기는 단임제, 연임제, 중임제 중에서 국가의 정치적 역학관계에 따라 다르지만 대통령제를 채택할 경우, 1차에 한해 중임하는 4년 중임제가 보편적이다. 이승만과 박정희 정권의 출범 당시 대통령임기는 4년으로 하되 1차에 한해 중임하는 것이었다. 대통령임기와 관련해 <표 3>에서 보는 것처럼 이승만과 박정희 대통령은 헌법개정을 통해 영구집권을 모색하는 유사성을 가지나 그 방법에 있어서는 차이점을 보인다.

<표 3> 이승만과 박정희 정권에서 대통령임기의 비교 분석

구 분	대통령임기			변경사유
	변경 전	변경 시기	변경 후	
이승만 정 권	4년중임제 (1차 한해)	3선 (1956)	4년 중임제 (이승만 비적용)	-헌법상 대통령출마 불가능함 -국민의 절대적 지지로 대통령 당선가능성이 높음 -이승만, 영구집권을 위한 헌법적 장치 마련(임기제한 없음)
박정희 정 권	4년중임제 (1차 한해)	3선 (1971)	4년 3임제	-헌법상 대통령출마 불가능함 -국민의 높은 지지로 대통령 당선가능성이 높음 -정권연장을 위한 헌법적 장치 마련(3선이 가능하게)
	4년3임제 (재임 3기)	4선 (1972)	6년 (제한규정 폐지)	-헌법상 대통령출마 불가능과 대통령 당선가능성이 낮음 -박정희, 영구집권을 위한 헌법적 장치 마련(임기제한 폐지)

〈표 3〉에서 보듯이 이승만과 박정희 대통령은 헌법규정으로 장기집권이 불가능해지자 대통령임기를 변경해 영구집권을 하였다. 이승만 대통령은 1956년 대통령선거에 3선 출마가 불가능하자 1954년 사사오입개헌을 통해 초대 대통령은 중임제한 규정을 적용받지 않도록 하여 영구집권을 도모하였다. 마찬가지로 박정희 대통령도 1971년 대통령선거에 3선 출마가 불가능하자 1969년 삼선개헌을 통해 대통령의 계속 재임이 3기까지 가능하게 하였다. 또한 박정희 대통령은 1971년 대통령선거로 3선을 확정된 후 1972년 유신헌법을 통해 대통령임기제한을 폐지함으로써 영구집권을 강화하였다. 이승만 정권은 대통령임기를 4년 중임제로 하되 초대 대통령인 이승만에게는 적용하지 않도록 하여 영구집권을 하였으나, 박정희 정권은 3선에 의한 정권연장과 중임제한의 폐지로 영구집권을 강화하였다. 이승만과 박정희 정권에서 대통령임기는 야권과의 합의, 국민의 동의과정을 생략해 민주적 절차를 훼손하였다.

이승만과 박정희 정권에서 왜곡된 대통령임기는 한국의 헌정사에 장기독재에 대한 반성을 유도하여 제5공화국 헌법과 제6공화국 헌법에서 7년과 5년 단임 대통령제를 채택하도록 하였으며, 집권연장을 원천적으로 통제하고자 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대해서는 효력이 없도록 하였다.

#### 4. 국회의원선거방식과 정치변동

어느 나라든 국회의원선거는 당선자를 어떻게 선출할 것인지, 선거가 실시되는 지역적 단위를 어떻게 할 것인지를 두고 대립구도를 형성하는데, 특히 한국의 국회의원선거는 집권당이 다수당이 되고자 자당에 유리한 선거방식과 선거구 획정을 하였다.

이승만 정권은 민의원선거에서 소선거구제와 상대다수대표제에 실시하였다. 제3대 민의원선거에서는 집권당의 안정적 의석확보를 위해 정당공천제를 도입하였으며, 제4대 민의원선거에서는 입후보자의 난립을 방지하기 위해 기탁금제

도도 실시하였다. 박정희 정권에서 국회의원선거방식은 제3공화국과 제4공화국에서 차이점을 보인다. 제3공화국의 지역구 국회의원선거방식은 이승만 정권의 민의원선거방식과 차이점이 없지만 제3공화국에서 처음 도입된 전국구 비례대표제는 제1당에게 절대적으로 유리하도록 설계되어 집권당의 안정적 의석 확보에 기여하였다. 하지만 제4공화국의 지역구 국회의원선거방식은 한 선거구에서 2명까지 선출하는 중선거구제를 채택해 집권당의 과반수 의석을 확보하고자 하였고, 대통령의 추천에 의해 통일주체국민회의에서 선출하는 유신정우회는 국회를 대통령의 시녀로 만들었다.

〈표 4〉 이승만과 박정희 정권에서 국회의원선거방식의 비교 분석

구 분	변경 전	변경시기	변경 후
이승만 정권	-소선거구 다수상대대표제 -입후보자는 선거권자 200인 이상이 서명 날인한 추천장이 요구됨 -정당과 무소속 입후보 모두 가능 -입후보자 정당 후보자 공천제 미실시	제3대 국회의원 선거 (1954)	-소선거구 다수상대대표제 -입후보자에 대한 정당 후보자 공천제 도입 (정당은 선거구 1명의 후보만 공천) -정당과 무소속 입후보 모두 가능 -기탁금제와 선거공영제 실시(1958)
박정희 정권	-소선거구 다수상대대표제 -입후보자의 완전한 후보자 정당공천제 도입 -무소속 입후보 원천적으로 불가능 -제1당(집권당)에게 절대적 유리한 국회 의석의 1/3에 해당되는 전국구 비례대표제 도입	제9대 국회의원 선거 (1972)	-1개 선거구 2명 선출의 중선거구제 도입 -정당과 무소속 입후보 모두 가능 -대통령추천에 의해 통일주체국민회의에서 선출하는 국회의석의 1/3에 해당되는 유신정우회 도입(간접선거방식)

〈표 4〉에서 보는 것처럼, 이승만 정권의 국회의원선거방식이 소선거구제와 상대다수대표제에 근거해 정부와 집권당에 유리한 장치를 마련한 것이라면, 박정희 정권의 국회의원선거방식은 대통령의 권력안정과 집권당의 약화에 대비한 성격이 강했다. 특히, 박정희 정권은 집권당의 안정화를 위해 제3공화국 국회의원선거에서는 정당공천을 필수조건으로 만들어 무소속 출마를 원천적으로 통제하였지만 제4공화국 국회의원에서는 무소속의 출마를 허용하는 이중성을 보였다.

결과적으로 이승만과 박정희 정권에서 국회의원선거방식은 집권자의 권력안정화를 위한 도구가 되었으나 한편으로는 정당의 난립현상을 통제해 양당체제를 안정화시키는 효과가 있었다. 이승만과 박정희 정권에서 실시된 국회의원선거방식은 민주화 이후 소선거구제와 비례대표제로 정착되었지만 집권자의 정권연장과 제1당에 우선 배분하는 비례대표제는 폐지되었다.

## V. 결론: 후과적 담론

1987년을 기점으로 한국정치는 민주화 이전과 이후로 구분한다. 한국정치는 민주화 이전에는 비민주적 절차에 의한 장기집권으로 평화적 정권교체가 불가능했지만 민주화 이후에는 민주적 절차에 의해 평화적 정권교체가 이루어졌다. 민주화 이전 이승만과 박정희 정권의 정치변동은 권력구조문제, 대통령선출방식문제, 대통령임기문제, 국회의원선거방식문제에 의해 한국정치를 왜곡시켜 민주화 이후 이를 극복하는 제도적 장치를 마련하도록 하였다.

첫째, 권력구조문제이다. 이승만과 박정희 정권은 내각책임제적 요소가 가미된 절충형 대통령제를 채택하였다. 이승만과 박정희 정권이 절충형 대통령제를 채택한 것은 헌법제정과 헌법개정에서 안정성과 현실성을 근거로 국회 내의 내각책임제 선호도와 유력한 대통령 후보의 대통령제 선호도가 충돌하자 이를 조정하는 차원에서 도입되는 유사성을 지녔다. 절충형 대통령제는 한국 권력구조의 근간으로 정착되었지만 지금까지도 논란을 일으키고 있다.

제10차 헌법개정논의과정에서도 절충형 대통령제가 대통령에게 과도한 권한을 부여하고 있어 이에 대한 견제장치가 요구되고 있다. 국회헌법개정특별위원회는 현행 대통령제를 개선하여 삼권분립을 강화하거나, 대통령과 총리가 권한을 분점하는 이원정부제를 도입하거나, 총리를 중심으로 국정운영을 하는 내각책임제를 논의하고 있다. 그렇지만 권력구조개편논의가 국민들의 선호도와 무관하게 정치세력들의 이해관계에 따라 채택될 경우에 국민적 공감대를 얻지 못해 실패할 가능성이 높다.



둘째, 대통령선출방식문제이다. 한국에서 대통령선출방식은 국회와 대의원에 의한 간접선거와 국민에 의한 직접선거가 당선가능성에 따라, 국민저항에 따라 채택되었다. 이승만과 박정희 정권에서 대통령선출방식은 대통령의 집권연장을 위한 각각 국회에 의한 간접선거에서 국민에 의한 직접선거로, 국민에 의한 직접선거에서 대의원에 의한 간접선거로 변화되었다. 이승만과 박정희 정권이 정반대의 대통령선출방식을 채택하였는데, 이는 대통령 당선가능성을 극대화하려는 의도에서 도입되는 유사성을 지녔다. 하지만 현행 헌법의 직선제 대통령선출방식은 국민적 요구가 반영된 것이다.

제10차 헌법개정을 위한 국회헌법개정특별위원회는 대통령 직선제에 대한 이견을 보이지 않지만 대통령 후보자가 난립할 경우에 과반수를 득표하지 못한 후보가 당선되면 대표성에 문제가 있다고 보아 결선투표제를 도입에 대해 논의하고 있다.

셋째, 대통령임기문제이다. 민주화 이전 대통령임기는 직접선거일 경우에 제6공화국의 5년 단임제를 제외하고 모두 4년 중임제를 채택하였고, 간접선거일 경우에 제2공화국은 5년 중임제, 유신체제인 제4공화국은 6년 무제한, 전두환의 제5공화국은 7년 단임제였다. 제1공화국의 이승만 정권과 제3공화국의 박정희 정권은 4년 중임제로 대통령 출마가 불가능하자, 이승만 정권은 초대 대통령에 한해 중임제한을 적용하지 않는 헌법개정(사사오입개헌)을, 박정희 정권은 삼선개헌과 유신헌법을 통해 장기집권을 도모하였다. 이승만과 박정희 정권은 헌법적으로 장기집권을 보장받고자 대통령의 중임제한을 폐지하는 유사성을 보였는데, 이로 인해 제5공화국 헌법(제8차 헌법개정)과 제6공화국 헌법(제9차 헌법개정)은 장기집권을 방지하기 위해 각각 7년 단임 대통령제과 5년 단임 대통령제를 도입하였다. 뿐만 아니라 헌법개정 조항에 ‘대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다’고 규정하였다.

제10차 헌법개정을 위한 국회헌법개정특별위원회는 중장기적 국가정책의 시행과 국민심판권의 보장하고, 단임제가 가진 책임부재를 해소하기 위해 현행

5년 단임제를 4년 중임내지 6년 단임으로 할 것인지에 대해 논의하고 있다. 국회헌법개정특별위원회가 논의하는 대통령임기는 장기독재에 대한 반성이라는 헌정사적 의미를 희석하는 않는 범위 안에서 국민적인 합의가 전제되어야 한다.

넷째, 국회의원선거방식이다. 한국의 국회의원선거방식은 민주화 이전시기 집권자 혹은 집권세력의 안정성을 극대화하는 방안으로 개편되었다. 이승만과 박정희 정권에서 국회의원선거방식은 집권당이 국회 과반수의석을 확보하는 성격이 강하다. 이승만 정권은 국회의원 입후보자에 대한 정당공천제를 전면적으로 실시해 자유당이 안정화되도록 하였으며, 박정희 정권은 제3공화국에서 무소속 출마가 불가능한 정당추천제와 제1당에게 절대적으로 유리한 전국구 비례대표제를 통해 민주공화당이 패권적 지위를 가지게 하였다. 또한 유신체제에서는 전국구 비례대표를 폐지하는 대신 대통령의 추천에 의해 통일주체국민회의가 선출하는 유신정우회를 도입하였을 뿐만 아니라 집권당 후보에게 유리한 중선거구제를 채택하였다. 이승만과 박정희 정권에서 국회의원선거방식은 집권당의 안정화를 도모하는 유사성을 지닌다.

민주화 이후 국회의원선거방식은 집권당의 안정화에 악용되지 않도록 지역구에서는 소선거구제의 상대다수대표제를 채택하였고, 비례대표제는 제1당에게 우선적 배분을 하는 방식을 폐지하여 제14~16대 국회의원선거에서는 1인 1표 방식과 정당 의석을 혹은 정당 득표율에 따라, 제17대 국회의원선거부터는 정당명부식(1인 2표 방식)과 정당 득표율에 따라 배분하여 제1당과 집권당에게 유리한 방식을 제도적으로 통제하였다.

위에서 본 바와 같이 이승만과 박정희 정권은 권력구조문제, 대통령선출방식문제, 대통령임기문제, 국회의원선거법 등을 통해 한국정치가 발전보다는 퇴보를 하도록 하였으나 민주화 이후 한국정치는 이승만과 박정희 정권에서 왜곡된 문제들을 극복해 성숙한 민주정치로 나아가게 하였다.

## 참고문헌

- 길승흠, “제1공화국의 정당과 의회정치.” 『한국정치연구』 제5권 제1호, 1996.
- 김경호, “부산정치파동의 본질과 정치사적 의미.” 『21세기정치학회보』 제11권 제1호, 2001.
- 김도협, “국회의원 선거제도의 변천에 관한 고찰 I.” 『토사공법연구』 제44권, 2009.
- 김백유, “제1공화국 헌법의 성립과 헌법발전.” 『서울법학』 제22권 제3호, 2015.
- \_\_\_\_\_, “제3공화국 헌정사.” 『법학연구』 제25권 제3호, 2014.
- \_\_\_\_\_, “제4공화국 헌정사.” 『법학논총』 제21권 제3호, 2014.
- 김승환, “유신헌법하에서의 헌법학 이론.” 『공법연구』 제31권 제2호, 2002.
- 김영명, “한국의 정치발전: 일인지배에서 제도정치로?” 『비교민주주의연구』 제5권 제1호, 2009.
- 김용호, 『한국 정당정치의 이해』, 서울: 나남, 2001.
- 김일영, “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’관계.” 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 2008.
- 김지형, “5·16군정기 박정희 통치이념의 논거: 반공주의와 민주주의를 중심으로.” 『동아시아문화연구』, 제53권, 2013.
- 대한민국국회사무처, 『국회사: 제헌국회, 제2대 국회, 제3대 국회』, 서울: 대한민국국회사무처, 1971.
- 류시조, “헌법개정의 논의방향: 권력구조를 중심으로.” 『공법학연구』 제7권 제3호, 2006.
- 박명림, “박정희 시기의 헌법정신과 내용의 해석: 절차, 조항, 개념, 의미를 중심으로.” 『역사비평』 제8호, 2011.
- 박상철, “권력구조의 개혁쟁점과 민주주의 논쟁.” 『정치정보연구』 제11권 제1호, 2008.
- 박정희, “정권이양시기에 관한 성명.” 『박정희장군담화문집』, 서울: 대통령비서실, 1965.
- 백영철, “제1공화국의 의회정치에 관한 연구: 의회와 행정부관계를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제25집 제1호, 1991.
- 서병조, 『정치사의 현장: 증언 제1공화국』, 서울:中和출판사, 1981.
- 서희경, “1950년대 후반 ‘포스트 이승만 정치’의 헌정사: 1956년 이후 자유당과 민주당의 개헌 논의를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제50집 제4호, 2016.
- \_\_\_\_\_, “한국 헌정사와 개헌: ‘대통령의 임기’ 논의를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 제35권 제2호, 2014.
- 성낙인, “시대변화에 순응한 공직선거법제의 정립.” 『헌법학연구』 제18권 제2호, 2012.
- 성병욱, “한국 제1공화국 정당체계의 기능과 특성.” 동아대학교 대학원 정치학과박사논문, 2003.
- 손봉숙, “이승만박사의 권리주의적 권력조종과 자유당의 결성.” 『법정학보』 제11권, 1968.
- 신명순, “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 제28집 제2호, 1995.
- 신상초, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962.
- 심지연·김민진, 『한국 정치제도의 진화경로: 선거·정당·정치자금제도』, 서울: 백산서당, 2006.
- 심지연, “박정희정부하의 정당구도 분석(2): 1972-1979.” 『한국정당학회보』 제1권 제1호, 2002.
- \_\_\_\_\_, “이승만체제와 4월혁명.” 『동북아연구』 제1권, 1995.

- \_\_\_\_\_, 김민전, 『한국 정치체도의 진화경로: 선거·정당·정치자금제도』, 서울: 백산서당, 2006.
- 안철현, “이승만체제의 권력기반과 성격.” 『한국정치학회보』 제28집 제2호, 1995.
- 유광렬, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962.
- 유영익, “이승만 국회의장과 대한민국 헌법 제정.” 『역사학보』 제189권, 2006.
- 유진오, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962.
- 이기하, 『한국정당발달사』, 서울: 의회정치사, 1961.
- 이남영, “선거와 정치변동.” 『한국정당학보』 제8권 제1호, 2009.
- 이완범, “1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구.” 『정신문화연구』 제30권 제2호, 2007.
- \_\_\_\_\_, “박정희 군사정부 ‘5차 헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입.” 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 2000.
- 이우영, “박정희 통치이념의 지식사회학적 연구.” 『한국사회학회 사회학대회논문집』, 1991.
- 이우진·김성주, 『현대한국정치론』, 서울: 나남, 1996.
- 임지봉, “유신헌법과 한국 민주주의.” 『공법학연구』 제13권 제1호, 2012.
- 임혁백, “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(상).” 『한국정치연구』 제13권 제2호, 2004.
- 장동진, “대한민국 제헌과정에 나타난 자유주의: 정부형태, 기본권, 경제제도를 중심으로.” 『정치사상연구』 제11권 제2호, 2005.
- 장만희, “헌법개정 논의: 헌법개정의 필요성과 개헌절차·방법에 관한 검토.” 『동아법학』 제47권, 2010.
- 정주신, “이승만 정권하의 자유당연구.” 『고봉논집』 제19권, 1996.
- 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 서울: 중앙선거관리위원회, 1964.
- 최연식, “권력의 개인화와 유신헌법: 권력의지의 초입헌적 제도화.” 『한국정치외교사논총』 제33권 제1호, 2011.
- 한태연, “헌법개정의 방향과 이에 따르는 제문제.” 『최고회의보』 제6호, 1962.
- Pye, Lucian W., *Aspects of Political Development*, Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966.

Abstract

The Critical Study on Political Change in Korea  
-Focusing on Rhee and Park Regimes-

Sun, Yifei(Chungbuk National University)  
Chung, Tae-Il(Chungbuk National University)

Most countries experience political changes due to various political crises. Political change tends to distort the democratic process according to the political situation of the state. Before the democratization, Korean politics had a negative effect by the regime of Rhee and Park. This study will analyze the political changes in the Rhee and Park regimes through the power structure, the Presidential election system, the presidential term, and the national assembly election system. First, the parliamentary system and the presidential system in the Rhee and Park regimes adopted a mixed-type presidential system despite many controversies. This reflects the preference of the ruler. Second, the Rhee and Park regimes adopted the presidential election system, which is highly likely to be elected according to the political situation. The Rhee regime changed from indirect election to direct election. The Park regime changed from direct election to indirect election. Third, the Rhee and Park regimes abolished the two-term presidency through constitutional amendment. Through this, permanent power was possible. Fourth, the Rhee regime introduced the party recommendation system to stabilize the ruling party, and the Park regime introduced the party nomination system, the national proportional representation system, the Yushin national assembly system. The Rhee and Park regimes distorted korean politics in the process of long-term ruling by stabilizing the ruling party. After democratization, korean politics developed democracy through institutional devices.

Key Words: Political Change, Power Structure, Presidential Term, Presidential Election System, National Assembly Election System

투고일 : 2017년 11월 13일 • 심사일: 2017년 12월 09일 • 게재확정일 : 2017년 12월 22일