creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

이승만 정권기
양원제 논의의 전개와 성격

2023년 8월

서울대학교 대학원

국사학과

강 민 수

이승만 정권기
양원제 논의의 전개와 성격

지도교수 이 동 원

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2023년 4월

서울대학교 대학원
국사학과
강 민 수

강민수의 석사 학위논문을 인준함
2023년 6월

위 원 장 _____정 용 욱_____ (인)

부위원장 _____이 동 원_____ (인)

위 원 _____오 제 연_____ (인)

국 문 초 록

본 연구에서는 이승만 정권기(1948-1960) 양원제 논의의 전개 과정과 그 성격을 고찰하였다. 양원제는 1952년 제1차 개헌을 통해 도입되었으나 제1공화국기에 실현되지 않았으며, 따라서 기존 연구에서 거의 주목받지 못했다. 그러나 양원제 채택 및 실현 논의는 제1공화국 거의 전 시기에 걸쳐 진행되었으며, 이승만을 포함한 제반 정치세력들이 양원제를 두고 각축을 벌였다. 본 연구에서는 양원제 논의의 전 과정과 주요 쟁점을 정리하고, 이를 통해 제1공화국기 주요 정치세력의 이해관계 충돌 및 대립 양상을 조명했다.

1948년 제헌헌법 논의 당시 양원제는 채택되지 못했다. 참고자료로 활용된 헌법안에서는 양원제를 채택했지만, 헌법기초위와 국회 본회의 논의에서 양원제는 거부당했다. 이승만은 자신의 구상인 대통령중심제·양원제를 관철하려 했으나, 단원제 국회로 정부를 먼저 수립할 것을 전제로 한 그의 양원제 구상은 신생 정부의 안정성과 국제적 승인 가능성에 악영향을 줄 수 있었기에 수용되지 않았다.

정부수립 이후 여소야대의 상황이 조성되고 일각에서 내각책임제 개헌이 논의되자 이승만은 이에 대응해 양원제 도입론을 다시 제기했다. 특히 1950년 초 한민당-민국당이 야당을 자임하며 내각책임제 개헌을 제출하자, 이승만은 이를 반대하면서 대통령직선제·양원제 개헌을 자신의 정치적 목표로 내세웠다. 이승만은 양원제 도입을 통해 하원의 견제를 무력화하고 내각책임제 개헌 시도를 차단함으로써 자신의 권력을 강화하고자 했다.

이승만은 직선제·양원제 개헌을 전쟁 발발 이후 임시수도에서 본격적으로 추진했다. 개헌안 관철을 위해 이승만은 원내 여당을 만들려 했으나 실패했다. 원내 정치세력 다수는 오히려 내각책임제와 단원제를 선호했다. 직선제·양원제 구상과 내각책임제·단원제 구상이 충돌하는 상황에서 이승만은 첫 번째 개헌안을 제출했고, 이는 압도적으로 부결되었다. 내각책임제 개헌 지지세력이 1952년 4월에 내각책임제 개헌안을 제출하자 이승만은 5월에 다시 개헌안을 제출했고, 정치파동을 일으켜 국회를 무력으로 압박했다.

이승만은 정치파동을 통해 대통령 직선제뿐 아니라 입법부를 무력화하는 양원제를 도입하고자 했다. 상원의 1/3을 이승만이 임명하여 하원의 활동을 제약하고, 주요 의결을 원천적으로 차단하도록 했다. 이승만의 구상은 그를 지지하면서도 타협을 모색하는 의원들의 이해관계와 충돌했다. 따라서 타협 의원들은 관선의원 규정을 삭제했다. 이승만은 관선제를 포함한 원안을 관철하고자 했으나, 미국과 유엔이 본격적으로 개입한 상황에서 정치파동 상황을 더 이상 악화시킬 수 없었기에 타협안을 받아들였다. 제1차 헌법 개정은 발췌 타협안을 바탕으로 이루어졌으며, 직선제와 양원제가 헌법에 도입되었다.

이승만은 직선제 개헌과 대통령 재선에 성공했지만, 국회를 무력화한다는 목표는 달성하지 못했다. 이승만은 차선책으로 선거의 변수를 줄이는 선거법 제정을 추진했다. 정부가 작성하여 제출한 참의원선거법에는 이승만이 의도한 각종 제한 규정이 포함되었다. 1953년 11월의 선거법 논의에서 원내 정치세력은 여야를 가리지 않고 자신들의 이해관계와 충돌하는 제한 규정을 대부분 삭제하거나 무력화시켰다. 이승만은 자신의 의도와 많이 달라진 선거법을 공포하지 않고 거부하여 폐기했다.

자신에게 유리한 양원제 도입에 실패한 이승만은 권력 강화를 위해 새로운 개헌을 추진했다. 1954년 이승만과 자유당은 자신에 대한 중임 제한 철폐와 국무총리제 삭제, 부통령 계승권 법제화 등을 골자로 한 개헌안을 제출했다. 제2차 개헌을 통해 이승만은 대통령제 강화와 종신 집권이라는 목표를 달성했기에, 이전처럼 양원제에 대한 강한 의지를 보이지 않았다. 1955년 이승만은 다시 참의원선거법을 제출했으나, 이승만뿐 아니라 여야 의원들 또한 참의원 구성에 적극적이지 않았기에 선거법은 제대로 논의되지 않았다.

1956년 대통령 선거에서 이승만의 득표 비율이 줄어들고 부통령 선거에서 이기붕이 패배하면서, 참의원 구성 문제는 이승만과 여당, 야당의 이해관계가 엇갈리는 쟁점이 되었다. 자유당은 이전의 소극적인 정도를 넘어서 아예 양원제 구상 자체를 백지화하려 했다. 나아가 정국을 전환하고 야당의 권력 승계를 막기 위해 내각책임제 개헌을 추진했다. 민주당은 자유당의 개헌 시도를 비판하면서 현행 헌법의 준수, 즉 참의원의 조속 구성을 주장했다. 이승만 또한 자유당의 내각책임제 개헌을 수용하지 않았으며, 자유당 압박을

위해 참의원 구성 문제를 활용했다. 결국 자유당은 개헌을 포기했다.

자유당은 또 다른 당면 문제인 선거법 개정에 집중했고, 야당과의 합의를 통해 민의원·참의원 선거법을 제정했다. 그러나 자유당은 여전히 참의원을 구성할 생각이 없었다. 1958년 민의원선거에서 실질적으로 패배한 후 자유당은 본격적으로 양원제 회의론을 주장했으며, 이승만 또한 양원제 실현을 포기했다. 반대로 민주당은 참의원 선거에서도 약진할 것을 확신하고 현행법에 따른 참의원 조속 구성을 주장했다. 1958년 하반기 민주당은 양원제 실현을 당론으로 내세우고 강력한 대정부·여당 공세를 취했다. 여야가 첨예하게 충돌한 양원제 문제는 결국 자유당이 또 다른 정치파동을 통해 참의원 선거 법정 기일을 무력화하는 파국적인 방식으로 종결되었다. 이후 4월혁명 직전의 개편 시도를 제외하면 참의원 구성 문제는 더 이상 진지하게 논의되지 못했으며, 결국 이승만 정권이 무너지기까지 양원제는 실현되지 못했다.

주요어: 양원제, 참의원, 선거법, 이승만, 자유당, 민주당, 개헌, 내각책임제
학 번: 2020-22023

차 례

머 리 말 ····· 1

一. 단원제 국회 구성과 이승만의 양원제 개헌론 ····· 8

1. 제헌헌법 논의와 대통령중심제-단원제 채택 ····· 8

2. 이승만의 양원제 개헌론 제기와 국회와의 갈등 ····· 15

二. 양원제 채택과 이승만 구상의 굴절 ····· 27

1. '발췌개헌' 논의와 직선제-양원제 채택 ····· 27

2. 참의원선거법 제정 시도와 무산 ····· 42

三. 국회 주도의 양원제 논의와 양원제 실현의 좌절 ····· 50

1. 여당의 개헌 제기와 야당의 양원제 논의 활용 ····· 50

2. 참의원선거법 제정과 여야의 입장 전환 ····· 65

맺 음 말 ····· 81

참고문헌 ····· 86

Abstract ····· 91

표 차 례

[표 1] 정부 제출 개헌안의 양원제 조항 비교 ····· 30

[표 2] 제1차 개정헌법(1952.7.)의 양원제 구상 ····· 40

[표 3] 제2차 개헌(1954.11.)에서 개편된 양원제 구상 ····· 54

[표 4] 1957-58년 선거법의 참의원 관련 조항 ····· 67

머 리 말

제1공화국기는 민주공화국 대한민국의 정치제도를 결정하는 헌법 논쟁이 활발하게 전개된 시기였다. 이승만 정권 전반을 걸쳐 대통령중심제와 내각책임제라는 상반된 정부형태를 둘러싼 갈등이 지속되었고, 주요 정치변동과 정치세력의 동향도 정치제도 및 헌법 이슈와 밀접하게 연결되었다. 정부형태 갈등은 제1공화국기 정치사 전체를 관통하는 중요한 쟁점이었으며, 따라서 기존 연구에서는 주로 대통령중심제와 내각책임제의 대립을 중심으로 정치세력의 동향과 정치사의 흐름을 바라보았다.

반면 의회제도 개편, 즉 단원제에서 양원제로의 변화는 거의 주목받지 못했다. 1952년 제1차 개헌으로 양원제가 채택되었지만, 이승만 정권 붕괴까지 실현되지 못했기 때문이다. 4월혁명 이후 수립된 제2공화국기에 본격적으로 실현되기 전까지 양원제는 지상(紙上)의 제도에 그쳤고, 국회는 실질적으로 단원제로 운영되었다. 이 때문에 제1공화국기의 양원제 채택은 제2공화국기 양원제의 간략한 전사(前史)로, 또는 이승만이 대통령직선제를 도입하기 위해 활용한 도구 중 하나로만 취급되었다.

그러나 제1공화국기 양원제 논의의 비중은 무시할 수 있는 것이 절대 아니었다. 헌법상의 양원제 채택, 양원제 실현을 위한 선거법 논의는 정부수립 시점부터 4월혁명 직전까지, 즉 이승만 집권기 전체를 거쳐 끊이지 않고 진행되었다. 또한 양원제 채택·실현 논의는 이승만 대통령과 여당, 야당이 모두 참여하여 전개된 기나긴 논쟁으로, 일부 정치세력의 단발적인 문제 제기에 그친 것이 아니었다. 따라서 양원제 논의는 실현되지 않았기에 그냥 넘어가도 되는 문제가 아니라, 오히려 그 전개 과정과 주요 쟁점, 실현 좌절의 이유를 구체적으로 해명해야 할 문제이다.

정치제도 개편과 헌법 개정을 중심으로 제1공화국기 정치사를 바라본 기존 연구의 초점은 대통령중심제와 내각책임제의 대립이었다. 두 정부형태의 대립을 바라보는 기본적인 시선은 이승만·여당의 대통령중심제 추구 대 야당의 내각책임제 도입 시도, 그리고 이승만의 승리와 야당의 패배였다.

대통령중심제 강화에 관한 연구성과는 이승만의 승리 및 1인 지배체제 구축 과정을 밝히고, 이를 바탕으로 이승만 정권의 성격을 규정하였다. 구체적으로는 1952년 제1차 개헌 및 1954년 제2차 개헌의 과정과 성격, 원외 정치세력과 여당을 활용한 이승만의 권력 기반 확립이 구체적으로 해명되었다. 이들 연구를 통해 이승만이 강력한 대통령중심제와 영구집권체제를 구축한 과정과 그 요인, 이승만 체제의 성격에 대한 기본적인 시각이 성립되었다.[1)]

내각책임제에 관한 연구성과는 야당의 내각책임제 개헌 제기, 이승만과 야당의 대립에 초점을 맞추었다. 다만 이승만과의 대결이 곧바로 야당에 대한 높은 평가로 이어진 것은 아니며, 오히려 내각책임제 개헌론에 포괄된 범야당 세력의 구상과 이해관계에 대한 다각적 분석이 주를 이루었다.[2)] 최근에는 이전에 주목받지 못한 자유당의 내각책임제 개헌 시도에 관한 연구가 이루어졌으며, 이를 통해 제1공화국 후반기 이승만과 자유당의 대립 양상, 이들의 이해관계 및 정국 구상 차이가 조명되었다.[3)]

이러한 기존 연구성과에서는 양원제에 거의 주목하지 않았다. 정치제도 논

---

1) 김일영, 1991 〈이승만 통치기 정치체제의 성격에 관한 연구〉, 성균관대 정치외교학과 박사학위논문; 서중석, 1996 《한국현대민족운동연구2—1948~1950 민주주의·민족주의 그리고 반공주의》, 역사비평사; 신병식, 1997 〈부산정치파동과 이승만체제의 확립〉《논문집》16, 상지영서대학교; 김수자, 2005 《이승만의 집권초기 권력기반 연구》, 경인문화사; 서중석, 2005 《이승만의 정치이데올로기》, 역사비평사; 임송자, 2007 《대한민국 노동운동의 보수적 기원》, 선인; 후지이 다케시, 2012 《파시즘과 제3세계주의 사이에서—족청계의 형성과 몰락을 통해 본 해방8년사》, 역사비평사; 정재현, 2013 〈1954년 개헌문제와 자유당의 갈등〉, 성균관대 사학과 석사학위논문; 이혜영, 2016a 〈제헌의회기 이승만의 정당설립 시도와 대한국민당〉《한국사연구》173, 한국사연구회.

2) 김윤영, 1996 〈1950년의 '내각책임제 개헌' 논의에 대한 연구〉, 성균관대 사학과 석사학위논문; 서중석, 1996 위의 저서; 연정은, 1997 〈제2대 국회내 공화구락부-원내자유당의 활동에 관한 연구〉, 성균관대 사학과 석사학위논문; 서중석, 1999 《조봉암과 1950년대》, 역사비평사; _____, 2005 〈한국 야당의 두 얼굴—민주당(1955~1961)을 중심으로〉《이승만의 정치이데올로기》, 역사비평사; 이혜영, 2016b 〈제헌의회기 한민-민국당의 집권 전략과 헌법 갈등〉《사학연구》124, 한국사학회; _____, 2018 〈제2대 국회 전반 의회내 여당형성 활동과 '원내자유당'〉《사학연구》132, 한국사학회; 김진흠, 2020 〈제1공화국 시기 민주당의 내각책임제 개헌 정책과 '민주주의 정당' 위상의 획득〉《한국동양정치사상사연구》19-1, 한국동양정치사상사학회.

3) 이혜영, 2015 〈제1공화국기 자유당과 '이승만 이후' 정치 구상〉, 이화여대 사학과 박사학위논문; 김진흠, 2020 〈이기붕 체제 자유당의 정당정치 모색과 좌절(1954-1960)〉, 성균관대 사학과 박사학위논문.

의 연구는 정부형태 논의에만 국한되었고, 의회제도 개편에 관해서는 1952년 제1차 개헌을 통해 양원제가 도입되었으나 끝내 실현되지 않았다는 점이 단편적으로 언급되는 정도이다.

헌정사 연구에서는 주요 국면에서 양원제 논의가 언급되지만, 상세히 분석되거나 단독 연구주제로 다루어지지는 못했다. 제헌헌법 연구에서 양원제는 신생 대한민국의 정치제도 논의의 일부로 언급되며, 양원제가 제헌국회 논의에서 기각되고 단원제가 채택되는 과정이 서술되었다. 이영록과 김수용은 양원제 구상이 헌법 초안 논의 단계부터 강한 반대에 직면하여 기각되었다는 점을 상세히 규명했다.[4] 유영익은 제헌헌법 논의에서 이승만이 주도적 역할을 했다는 점을 조명하는 과정에서 양원제 논의의 내용과 쟁점을 비교적 상세하게 서술했다. 그러나 헌법기초위원회의 양원제 채택을 이승만이 단원제로 바꾸었다는 그의 주장은 실증적인 면에서 문제가 있다.[5]

양원제가 채택된 1952년 제1차 개헌에 관한 연구에서도 양원제는 비중이 작다. 부산정치파동 및 '발췌개헌'에 관한 기존 연구는 주로 직선제 채택에만 초점을 맞추었으며, 양원제 논의 내용을 소개한 연구는 서희경과 박상희의 연구 외에는 찾기 어렵다.[6] 박상희는 직선제-내각제-양원제 조합을 지지하는 의원들이 제헌국회 시기부터 많았다는 점, 제1차 개정헌법의 주 골자는 이러한 논의의 연장선이라는 점을 조명했다. 이는 '발췌개헌' 헌법안이 전적으로 외국 개입의 산물이었다는 기존 견해를 극복하는 시도라는 점에서 의미가 있다. 다만 박상희는 대통령직선제-내각제 조합의 연속성에 큰 비중을 두었기에 양원제는 다소 부차적으로 다루었으며, 양원제 개헌을 관철한 주체인 이승만의 의도를 거의 분석하지 않았다는 점에서 아쉬움이 있다.

제1차 개헌 이후 양원제 논의에 관한 연구성과는 더욱 찾기 어렵다. 1954

---

4) 이영록, 2002 〈제헌국회의 '헌법 및 정부조직법 기초위원회'에 관한 사실적 연구〉 《법사학연구》25, 한국법사학회; 김수용, 2008 《건국과 헌법—헌법논의를 통해 본 대한민국 건국사》, 경인문화사; 서희경, 2012 《대한민국 헌법의 탄생》, 창비.

5) 유영익, 2006 〈이승만 국회의장과 대한민국 헌법 제정〉 《역사학보》189, 역사학회, 122-24쪽. 유영익이 이승만의 양원제 반대론을 주장하기 위해 참고한 자료는 당대 회의록이나 언론 자료가 아니라, 대부분 후대 언론인의 회고 및 저술이다.

6) 서희경, 2020 《한국헌정사 1948-1987》, 포럼, 제2장; 박상희, 2021 〈제2대 국회기 내각제·직선제 논의와 발췌개헌—의회 내부의 논의 과정을 중심으로〉 《지역과 역사》 49, 부경역사연구소.

년 '사사오입' 개헌에 관한 연구에서는 참의원 부재, 즉 양원제가 실현되지 않은 상황이 야당의 개헌 반대 논리로 제기되었다는 점, 개헌을 통해 양원제 구상이 일부 바뀌었다는 점이 지적되었다.[7] 양원제 실현을 위한 후속 입법, 즉 참의원선거법 논의는 제1공화국기 정치사 연구에서 거의 찾아볼 수 없다.[8] 제2공화국기 양원제를 단독 주제로 다룬 연구에서 제1공화국 시기를 일부 언급하긴 하나, 그 비중은 실패한 전사 정도로 작다.[9] 정상호는 제2공화국 이전에도 양원제에 관한 "풍부한 정치적 논쟁"이 있었고, 정치환경 변화가 양원제 실현 좌절에 영향을 주었다는 점을 지적했다.[10] 그러나 제1공화국기 양원제 실현이 좌절된 과정과 원인을 구체적으로 서술하지 않았기에 단편적 지적 이상으로 더 나아가지는 못했다.

이처럼 기존 연구성과에서는 양원제를 일부 언급하기는 했으나, 양원제 자체에 대한 세밀한 분석과 통시적 접근에 이르지는 못했다. 기존 연구의 성과와 한계를 바탕으로 다음과 같은 연구 문제를 제시할 수 있다.

첫째, 양원제 논의의 전체 과정에 대한 사실관계 규명이다. 기존 연구에서 양원제 논의는 주요 개헌 국면을 중심으로 단편적으로 분석되었으며, 개헌 이후 선거법 논의와 그 쟁점은 연구사의 공백 지점이나 마찬가지이다. 따라서 양원제가 채택된 헌법 논의뿐 아니라, 양원제 실현을 위한 후속 입법 논의의 내용과 주요 쟁점을 통시적으로 밝힐 필요가 있다.

둘째, 정부형태 구상의 충돌과 양원제의 연관성이다. 기존 연구에서는 내각책임제-양원제라는 일반적인 정치제도 조합을 전제하고, 이를 이승만의 대통령중심제 대 야당의 내각책임제라는 대립 구도에 그대로 적용했다. 이에 따라 야당이 양원제 도입을 주장했으며 이승만은 양원제에 반대했다고 서술

---

7) 정상우, 2002 〈1954년 헌법개정에 관한 연구〉, 서울대 법학과 석사학위논문; 정재현, 2013 앞의 학위논문.

8) 제1공화국기 선거법 논의에 관한 연구는 대부분 1958년 협상선거법 제정, 그중에서도 민의원선거법에 초점을 맞추었다. 대표적인 연구성과로는 김진흠, 2012 〈1958년 5.2총선 연구—부정선거를 중심으로〉, 성균관대 사학과 석사학위논문; 서복경, 2013 〈제한적 경쟁의 제도화—1958년 선거법 체제〉《선거연구》3-1, 한국선거학회.

9) 정상호, 2012 〈제2공화국의 양원제 연구〉《한국정당학회보》11-3, 한국정당학회; 안성호, 2013 《양원제 개헌론—지역대표형 상원연구》, 신광문화사, 6장; 김영호, 2019 〈한국의 양원제 경험과 채택의 논점들—입법부 내 권력분산을 중심으로〉, 연세대 정치학과 석사학위논문.

10) 정상호, 위의 논문, 12쪽.

하는 경우가 많았다.[11] 그러나 실제로 양원제는 이승만의 구상이었고, 야당은 양원제에 반대했다. 일반적인 정치제도 조합은 물론 제2공화국의 정치제도와도 다른 대통령중심제-양원제 대 내각책임제-단원제 대립 구도가 형성된 과정과 그 원인을 밝힐 필요가 있다.

셋째, 양원제 논의에서 가장 주도적인 위치를 점했던 이승만의 양원제 도입 의지, 그의 정국 구상의 분석이다. 이승만이 대통령중심제-양원제를 추구하고 이를 도입하고자 했다는 점을 밝히는 것에서 더 나아가, 그가 왜 이러한 조합의 제도를 채택하고자 했는지, 양원제가 그의 권력 강화 노선 및 정국 구상과 어떤 관계가 있는지 밝힐 필요가 있다. 또한 그의 양원제 도입 의지가 제1공화국기 내내 유지되었는지, 양원제 도입과 실현을 주장하는 언설이 실제 의지와 얼마나 관련이 있는지도 별도로 확인할 필요가 있다.

넷째, 양원제 논의에서 나타난 이승만과 원내 세력, 그리고 여야의 충돌 양상이다. 양원제는 제1공화국기 내내 끊임없는 논쟁을 유발했으며, 정치 상황 변화에 따라서 각 정치세력은 양원제에 대한 태도를 바꾸었다. 이는 양원제가 이들의 이해관계와 직결된 쟁점이었기 때문이다. 양원제가 최종적으로 실현되지 못한 것도 이러한 이해관계 충돌과 연관이 깊다. 즉 1950년대 전반 야당 세력의 양원제 반대, 1950년대 후반 여야의 입장 전환의 원인을 정치환경 변화와 이해관계 충돌 양상을 바탕으로 살펴볼 필요가 있다. 나아가 이러한 정치적 배경이 이승만의 양원제 실현 의지에도 어떤 영향을 주었는지 밝힐 필요가 있다.

상술한 연구 문제를 바탕으로, 본 연구에서는 제1공화국 전 시기를 거쳐 전개된 양원제 논의의 전개 과정을 통시적으로 분석하고 그 성격을 밝히고자 한다. 1948년부터 1960년까지 헌법 및 법률 차원에서 전개된 양원제 논의의 과정, 양원제를 둘러싼 제반 정치세력의 견해와 이해관계를 검토할 것이다. 이를 바탕으로 양원제가 이승만의 권력 강화 구상의 하나였다는 점, 이러한 이승만의 구상이 원내 정치세력과의 충돌 과정에서 굴절되었다는 점을

11) 이승만이 제헌 당시 단원제를 추구하고 헌법기초위원회의 양원제 채택을 뒤집었다는 서술(유영익, 2006 위의 논문, 122-24쪽), 제1차 개정헌법의 양원제가 내각책임제 측의 주장에서 발췌한 내용이라는 서술(박태균, 2006《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》, 창비, 125쪽), 이승만이 내각책임제 개헌 측을 설득하기 위해 양원제를 제시했다는 서술(김영호, 위의 학위논문, 51-52쪽)이 대표적이다.

밝힐 것이다. 또한 1954년을 기점으로 양원제를 둘러싼 대립 구도가 이승만 대 원내 세력에서 여당 대 야당으로 전환되었고, 논의의 성격도 제도 도입과 실현을 위한 실질적 논의에서 상대 정파 공격을 위한 정치적 도구로서의 활용으로 바뀌었음을 보일 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 이승만이 양원제 개헌론을 제기하는 배경과 과정을 살펴본다. 1절에서는 제헌국회 논의에서 양원제가 수용되지 않고 단원제가 채택되는 과정, 정부수립기 이승만이 양원제에 대해 보인 태도를 서술한다. 2절에서는 정부수립 이후 이승만이 양원제 논의를 촉발하고 첫 번째 직선제-양원제 개헌안을 제출하는 과정과 의도를 서술한다.

제2장에서는 이승만의 주도로 양원제가 채택되고 참의원선거법이 논의되는 과정, 이승만과 원내 정치세력의 이해관계 충돌 양상을 살펴본다. 1절에서는 부산정치파동을 통해 양원제가 채택되는 과정, 이승만의 두 번째 직선제-양원제 개헌안의 함의, 이승만의 정국 구상의 굴절 과정을 서술한다. 2절에서는 이승만이 제출한 참의원선거법에 내포된 정치적 의도, 선거법을 둘러싼 이승만과 원내 정치세력의 충돌, 이승만의 거부로 참의원선거법 제정이 무산되는 과정을 서술한다.

제3장에서는 양원제 논의의 주체가 국회의 여야 세력으로 바뀌고 논의의 성격도 전환되는 과정을 살펴본다. 1절에서는 1954년 및 1956~ 57년 여당의 개헌 제기에 야당이 반대하면서 양원제 실현 문제를 활용하는 양상을 서술한다. 2절에서는 1958년 선거법 제정과 양원제 실현 논쟁에서 여당이 양원제 백지화를 기도하고 야당이 양원제 실현을 주장하는, 즉 여야의 입장이 전환되는 과정과 그 요인을 서술한다.

본 연구에서 사용한 자료는 다음과 같다. 첫째, 국회회의록과 국무회의록을 활용했다. 국회회의록은 원내정치의 흐름을 파악하는 데 필수적인 자료로, 주요 정치 현안과 헌법·법률에 대한 토의 내용, 의원들의 견해를 보여준다. 국무회의록은 헌법·선거법 등 주요 현안에 대한 정부의 결정, 이승만의 견해와 태도를 보여준다. 특히 1958년에서 1960년 4월까지의 논의 내용은 신두영 비망록을 통해 그 자세한 내용을 파악할 수 있다.[12)]

---

12) 국가기록원 관리번호 BG0002254~BG0002258.

둘째, 국외 자료로 미국 국립문서보관소에 소장된 국무부 문서군(RG 59)과 재외공관 문서군(RG 84)의 한국 관련 문서를 활용하였다. RG 59에서는 1950년 이후 한국 내정 관련 문서를 참조했다.[13] RG 84에서는 주한·주일 미대사관에서 생산한 기밀 해제 문서를 참조했다.[14] 이들 문서는 한국 정치의 주요 이슈와 정치세력의 활동에 관한 정보를 담고 있다. 양원제 논의의 배경이 되는 정치 상황, 다른 자료에서 드러나지 않는 주요 정치인들의 허심탄회한 견해를 파악하기에 유용하다.

셋째, 각종 언론매체를 활용하였다. 언론 자료를 통해 공식 자료에서 드러나지 않는 정계의 흐름과 정치세력의 견해를 파악할 수 있다. 나아가 1950년대 중반 이후 주요 일간지들이 특정 정파의 견해를 대변하는 경우가 많았던 점을 고려하면, 주요 쟁점에 관한 각 매체의 보도 양상을 통해 매체의 배후에 있는 정치세력의 입장 또한 파악할 수 있다.[15]

넷째, 국사편찬위원회에서 제공하는 헌정사 데이터베이스를 활용했다.[16] 최근에 구축된 본 데이터베이스는 헌법 제·개정 논의 연구에 도움이 되는 다양한 자료를 제공한다. 본 연구에서는 데이터베이스에 수록된 헌법 논의 관련 원문과 미국 생산 문서 등을 참고하였다.

---

13) RG 59, Central Decimal File, Records of the U.S. Department of Relating to the Internal Affairs of Korea, 1950-1954; RG 59, Central Decimal File, Records of the U.S. Department of Relating to the Internal Affairs of Korea, 1955-1959; 국사편찬위원회 編, 1995《대한민국 내정에 관한 미 국무부 문서》1-4, 국사편찬위원회.

14) RG 84, Entry UD 2846 [Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-63]; RG 84, Entry 2828A [Japan, US Embassy, Tokyo, Classified General Records, 1952-63].

15) 제1공화국 당시 서울신문은 정부 기관지였으며, 동아일보는 한민-민국당과 민주당 구파를, 경향신문은 민주당 신파를 대변했다. 조선일보는 당시 중립지로 분류되었다. 주요 일간지들은 자신들이 대변하는 세력의 견해와 이해관계에 따라 상당히 다른 논조를 보였다. 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 11쪽.

16) 헌정사 자료 DB(db.history.go.kr/item/cons/main.do).

一. 단원제 국회 구성과 이승만의 양원제 개헌론

1. 제헌헌법 논의와 대통령중심제-단원제 채택

신생 대한민국 수립을 위한 헌법안 준비는 1947년 하반기, 즉 한반도 분단과 단독정부 수립이 가시화된 이후에 본격적으로 시작되었다. 제2차 미소공위가 사실상 결렬됨에 따라 미국은 단독정부 수립을 기정사실로 받아들였고, 한반도 문제는 유엔에 이관되었다.[17] 국내 정치세력도 단독정부 수립 대 통일정부 수립 구도에 따라 재편되었다. 통일을 주장하는 세력이 국가건설 논의에서 이탈함에 따라, 제헌헌법과 직접적으로 연결되는 헌법 논의는 자연히 단정 우익 중심으로 진행되었다.

단정 우익의 헌법안의 한 축에는 행정연구위원회의 헌법안이, 다른 한 축에는 유진오의 헌법안이 있었다. 행정연구위원회는 신익희가 임정법통론에 기반한 과도정부 수립을 준비하기 위해 1945년 12월 초 결성한 조직으로, 1946년 3월경 비밀리에 헌법안을 작성했다. 헌법학자 유진오는 미군정 사법부 법전기초위원회 위원으로 위촉된 후 헌법안을 작성하고, 이를 1948년 5월 사법부에 제출했다. 5.10 선거 이후 유진오와 행정연구위원회는 신생 정부의 헌법을 준비하는 일환으로, 각자 완성한 헌법안을 바탕으로 한 공동 헌법안을 작성했다. 제헌국회 헌법기초위원회(이하 헌법기초위)에서는 유진오와 행정연구위원회의 공동안을 논의의 기본 자료로 삼고, 여기에 더해 권승렬안을 참고자료로 활용하여 헌법 초안을 작성했다. 즉 제헌헌법의 뿌리는 행정연구위원회와 유진오, 그리고 권승렬의 헌법안이었다.[18]

상술한 헌법안들은 모두 양원제를 지향했다. 행정연구위원회안과 유진오안 모두에 반영되었던 양원제 국회는 공동안에도 계승되었으며, 권승렬이 독자적으로 작성한 헌법안도 양원제를 지향했다. 즉 제헌헌법 초안 작성의 밑바탕이 된 헌법안은 모두 양원제를 전제로 했다.

공동안과 권승렬안이 양원제를 채택한 이유는 내각책임제 체제에서의 입법

17) 정용욱, 2003《해방 전후 미국의 대한정책》, 서울대학교출판부, 417-19쪽.
18) 김수용, 2008 앞의 저서, 193-251쪽; 서희경, 2012 앞의 저서, 285-86쪽.

부를 견제하고 하원과 다른 대표성을 획득하기 위함이었다. 두 헌법안 모두 내각책임제 정부형태를 채택했으며, 행정부와 사실상 일체화된 입법부의 독주 우려를 해소하기 위해 상원을 두어 하원을 견제하도록 했다. 또한 상원의 안정성을 확보하기 위해 임기와 개선(改選) 방식을 하원과 다르게 했고[19], 대통령의 국회 해산 범위에서 제외함으로써 임기를 보장했다. 나아가 국민의 직접선거로 구성하는 하원과의 차별성을 꾀하고 인구비례 선거로는 보장되지 못하는 대표성을 확보하기 위해 상원을 지역대표와 직업대표, 국가유공자 등으로 구성했다.[20]

그러나 두 헌법안은 양원의 기능과 권한에서 차이가 있다. 공동안에서는 상원을 통해 강력한 하원을 견제하면서도, 상원의 존재 의의를 하원의 독단적 결의에 대한 재고(再考) 정도로 한정했다. 즉 상원의 권한·위상을 확실히 제한하여 하원이 과도하게 견제받거나 권력이 약해지는 것을 방지한 것이다.[21] 공동안에서 하원은 예산안 심사 우선권을 갖고 상원의 결정을 뒤집을 수 있었으며, 국무총리 임명 승인 권한을 독점했다. 상원의 규모도 하원의 1/3~1/2 수준으로 제한했다. 그러나 권승렬안은 큰 틀에서는 공동안과 비슷하나, 상원의 규모를 한정하지도 않고, 상원에 국무총리·국무원 임명 승인과 단독 상임위 개최 권한을 주었다. 또한 부칙을 통해 정부수립 1년 내로 참의원을 구성할 것을 강제했다.[22] 즉 공동안은 상원을 최소한의 견제 기구로만 상정하여 권한을 강하게 설정하지 않은 것에 비해, 권승렬안은 상원이 정치적 기능을 발휘할 수 있도록 강한 권한을 부여했다는 점이 특징적이다.

이처럼 헌법기초위의 헌법 초안 작성을 위해 준비된 헌법안은 모두 양원제를 지향했다. 그리고 구체적인 상원의 구성 방법이나 양원의 권한 부여, 관계 설정에서는 일정한 차이를 보였다. 즉 이들 헌법안을 바탕으로 논의를 진행하여 신생 대한민국에 적용될 양원제 구상이 만들어질 여지가 있었다.

그러나 7월 17일 최종적으로 제정·공포된 제헌헌법에서는 내각책임제 요

---

19) 두 헌법안 모두 상원의원의 임기를 6년으로 규정했으며, 3년마다 절반씩 교체했다.
20) 공동안에서는 상원을 지방의회 간선의원, 각계 직업대표, 국가유공자 및 학식·덕망이 있는 자로 구성하도록 했다. 권승렬안에서는 국가유공자를 제외한, 도별 대표와 각계 직업대표로 상원을 구성하도록 했다.
21) 이영록, 2006《유진오 헌법사상의 형성과 전개》, 한국학술정보, 231-33쪽.
22) 이영록, 2003b 〈「권승렬안」에 관한 연구〉《법과 사회》24, 법과사회이론학회, 148쪽.

소가 포함된 대통령중심제 정부형태, 단원제 국회를 채택했다. 헌법기초위 참고자료에서 제시한 양원제 구상은 전혀 수용되지 않았다. 6월 23일 국회 본회의에 상정된, 즉 헌법기초위에서 최종적으로 완성한 헌법 초안에서도 국회는 단원제였다. 더 거슬러 올라가면 이미 헌법기초위 논의 초기 단계에서부터 양원제는 격렬한 논쟁을 거친 후 사라졌다.

1948년 5월 31일 제헌국회 개회 직후 구성된 헌법기초위는 약 3주 동안 헌법 초안을 작성했는데, 논의 초기 단계부터 양원제는 위원들의 반대에 직면했으며 끝내 기각되었다. 언론보도나 회고를 통해 파악해 보면[23], 헌법기초위에서 양원제에 대한 반대는 6월 5일 논의 시점부터 나타났다. 한민당계 위원들과 조봉암이 양원제에 대해 반대의견을 제시했으며, 10일에는 입법부 형태 결정에 대한 찬반 논의 끝에 투표를 통해 단원제를 채택했다.[24] 헌법기초위의 제3독회[25]를 준비하는, 즉 제2독회까지의 논의 과정이 반영된 헌법안 자료를 살펴보면 이미 제2독회가 마무리되는 과정에서 양원제 구상이 기각당했음을 알 수 있다.[26]

---

23) 헌법기초위는 논의 과정을 기록한 것으로 보이나 속기록이 현재 남아있지 않기에 그 활동상 및 논의의 구체적 내용을 알기 힘들다. 기존 연구에서도 헌법기초위 논의는 언론 보도나 회고 등 단편적 자료를 통해 간접적으로 파악했다. 이영록, 2002 앞의 논문, 82쪽.

24) 위의 논문, 88-89·92쪽.

25) 법안 제정은 총 3차례의 독회를 통해 진행된다. 제1독회는 대체토론, 즉 법안 전문 낭독, 제안 측과의 질의응답, 법안 전반에 관한 토론으로 진행된다. 제2독회는 개별 조문을 축조(逐條)하면서 수정안을 제기하거나 원안을 확정하는 방식으로 진행된다. 마지막 독회인 제3독회는 조문의 체제나 자구 수정 등의 작업을 하는 단계이다. 이러한 세 단계의 법안 논의는 헌법기초위나 제헌국회 본회의의 헌법 논의뿐 아니라, 향후 서술될 법안 논의에서도 모두 지켜지는 의사진행 규칙이었다.

26) 〈「헌법(초안)」(헌법기초위원회 3독회 심의안, 1948. 6. 18.)〉, 헌정사 자료 DB(db.history.go.kr/id/cons_001_0010_0020_0050, 2022. 12. 21. 검색). 제3독회 심의안의 의회제도는 단원제를 바탕으로 짜여 있으며, 민의원/참의원(31조)과 양원합동회의(56조)와 같은 일부 양원제의 흔적이 연필 가필을 통해 지워지거나 단원제 조항으로 수정되었다. 기존 자료 해제에서는 본 헌법안의 가필을 후술할 6월 21일 이승만의 헌법기초위 방문 이후 변화, 즉 정부형태가 내각책임제에서 대통령중심제로 바뀐 것의 흔적으로 보는 경우가 많다. 신용옥, 〈제1호 유진오 제헌헌법 초고〉 국가기록원 국가지정기록물(theme.archives.go.kr/next/nationalArchives/yujino.do, 2022.12.21.검색); 정상우, 〈해제: 제헌국회에서 채택된 헌법안에 대한 해제〉, 헌정사 자료 DB(db.history.go.kr/id/cons_001_0010_0010, 2022. 12. 21. 검색) 그러나 의회제도 부분은 이승만의 개입에 따른 가필로 볼 수 없다. 위에서 언급한 일부 흔적을 제외하면, 인쇄된 헌법안은 이미 단원제를 중심으로 체계적으로 짜여 있다. 양원제를 단원제로 고친

헌법기초위에서 제기된 양원제 반대 논리는 한민당계가 제기한 “의사의 지연과 경비 팽창”의 논리, 그리고 조봉암이 제기한 상원 조직의 “특권귀족제도의 유물로서 보수세력의 집결체”라는 역사성의 논리였다.[27] 이 논리들은 모두 양원제가 당대 한국의 실정에 맞지 않는다는 논리보다는, 양원제의 해악이 효용성보다 더 크다고 보는 이론적·원칙적 반대에 가까웠다.

한민당은 양원제 반대를 위해 비용의 문제, 그리고 양원 충돌로 인한 의사결정의 지연 문제라는 이론적 논거를 제시했다.[28] 그러나 사실 한민당계의 단원제 선호는 이들의 정치적 이해관계와 직결된 것이었다. 한민당은 해방정국 시기부터 제헌 시점까지 거의 유일하게 명실상부한 정당으로서 활동했고, 신생 정부에서는 내각의 다수를 차지할 가능성도 컸다. 따라서 한민당은 정국의 주도권을 장악하고 자당의 권력을 최대한으로 발휘할 수 있는 내각책임제 정부형태를 선호했다. 한민당이 단원제 의회제도를 추구한 것 또한 마찬가지로, 상원이라는 별개의 의회가 하원과 행정부를 장악한 자당의 권력을 침해하는 것을 원치 않았던 것 때문으로 이해할 수 있다.[29]

조봉암의 견해는 양원제에 대한 근본적 비판이었다. 조봉암의 주장과 같은 맥락의 양원제 반대론, 즉 양원제가 인민의 동질성을 침해하는 비민주적 제도라는 주장은 19세기 유럽의 의회제도 논쟁 때부터 등장했다. 혁명 직후 프랑스에서는 양원제 반대론이 우세했는데, 그 논거는 국민의 주권과 의사는 단일할 수밖에 없다는 점, 제2원이라는 별개의 의회를 두고 이들을 제1원과 다른 방식으로 구성하는 것은 “인민 내부의 특수성을 고려”하는 것이기에 시민의 동질성과 평등을 침해한다는 점이었다.[30] 나아가 양원제 자체가 영국처럼 군주권 및 특수계급과 구질서에 대한 옹호라는 맥락에서 등장했기에, 애

가필은 단원제 채택 후 미처 수정하지 못한 양원제의 흔적을 수정한 것으로, 즉 이승만의 방문과는 관련 없는 것으로 보는 것이 타당하다.

27) 유진오, 1981 《헌법기초회고록》, 일조각, 52쪽.

28) 이러한 반대 이유는 현대 정치학·헌법학 이론에서도 언급되는 것이다. 박찬표, 1998 〈양원제의 이론과 실제—한국 양원제론의 심화를 위하여〉《입법조사연구》251, 국회도서관 입법조사분석실, 88-89쪽; 성낙인, 2020 《헌법학》(제20판), 법문사, 412쪽.

29) 내각책임제 및 단원제 채택이 한민당의 권력 유지를 위한 것이라는 게 당대 언론이나 지식인들의 중론이었다. 대표적인 예시로는 문창성(文昌星), 1948 〈한민당은 어데로 가나?—최근동향과 전망〉《신천지》 3권 7호(1948년 8월호), 서울신문사, 47쪽.

30) 박찬표, 1998 앞의 논문, 86-87쪽; 한태연, 2001 〈근대 헌법에 있어서의 양원제—권력분립의 원리에 있어서의 또 하나의 과제〉상, 《고시연구》330, 고시연구사, 157쪽.

초에 민주주의 정신과 맞지 않는다는 비판도 있었다.[31] 즉 조봉암의 논리는 양원제가 등장한 역사적 맥락, 그리고 의회제도 결정에서의 대표성 논쟁과 같은 맥락으로, 양원제에 대한 가장 근본적인 반대 논리였다.

한편 이러한 논쟁이 오고 간 제2독회가 마무리된 후 이승만이 헌법기초위를 방문했으며, 자신의 정부형태 구상을 강변하고 끝내 이를 관철했다. 제헌국회 의장이었던 이승만은 대통령중심제를 추구했으며, 5.10 선거 직후부터 자신의 구상을 대외적으로 내세우면서 헌법 초안 논의에 영향을 주고자 했다. 여러 차례 헌법기초위를 방문한 이승만은 최종적으로 6월 21일, 자신의 구상에 따르지 않는다면 정부에 참여하지 않을 것이라 선언했다.[32] 가장 유력한 대통령 후보인 이승만이 협조하지 않는다면 정부수립이 지연됨은 물론 그 정당성마저 공격받을 것이 분명했기에, 위원회는 결국 긴급한 번안을 거쳐 내각제 요소가 포함된 대통령중심제를 채택한 헌법 초안을 만들었다.[33]

그러나 이승만은 헌법기초위의 입법부 형태 결정에 영향을 주지 못했고, 오히려 자신의 구상을 철회해야 했다. 이승만은 신생 정부의 의회제도로 양원제를 주장했다. 구체적으로는 5.10 선거로 구성된 국회로 정부를 먼저 수립하고, 이후에 상원을 추가로 구성하는 방식이었다.[34] 따라서 이승만은 헌법 초안에 양원제가 포함될 것으로 기대했고[35], 헌법기초위가 단원제를 채택한 후에는 이들의 결정을 뒤집으려 했다.[36] 그러나 이러한 주장은 헌법기초위의 반대에 부딪혔다. 아래 인용된, 이승만이 로버트 올리버에게 보낸 서신은 이러한 정황을 잘 보여준다.

---

31) 한태연, 2001 〈근대 헌법에 있어서의 양원제—권력분립의 원리에 있어서의 또 하나의 과제〉하, 《고시연구》332, 고시연구사, 157쪽.

32) 이영록, 2002 앞의 논문, 96쪽; 서희경, 2012 앞의 저서, 295쪽.

33) 이영록, 2003a 〈제헌과정에서의 권력구조 논의에 나타난 대립의 전개과정과 결과에 관한 연구〉《법사학연구》28, 한국법사학회, 196-200쪽.

34) 〈李박사 회견담(談)—정부수립 후의 통일방략 세계정세에 순응〉《조선일보》1948. 5. 27. 1면.

35) 유진오는 자신이 공동 헌법안을 기초할 당시 양원제에 대해 이미 이승만의 양해를 얻었다고 회고했다. 유진오, 1981 앞의 저서, 56쪽.

36) 〈대통령책임제와 양원제설치론 대두〉《남조선민보》1948. 6. 17. 1면; 〈정부수립 후 양원제와 대통령책임제를—李박사 역설〉《한성일보》1948. 6. 17. 1면. 이승만은 자신의 조직 기반인 독촉국민회를 통해서도 대통령중심제 및 양원제 채택을 주장했다. 〈대통령책임제 등 독촉서 주장 성명〉《동아일보》1948. 6. 18. 1면; 〈대통령책임제 독촉서 지지 성명〉《조선일보》1948. 6. 19. 1면.

> 지금까지 [헌법 초안의] 전반적 개요는 단원제 국회에서 대통령과 부통령을 선출하도록 하는 것입니다. 원래 내 제안은 정부수립 이후 상원을 설립하는 조항을 추가해야 한다는 것이었습니다. 그러나 이에 대한 전문위원들의 반대의견, 즉 해당 조항이 들어가면 단원(單院)으로 설립된 정부의 적법성을 인정할 수 없다는 반대 세력의 문제 제기가 있을 것이라는 견해가 우세했습니다. 나는 그 조언을 받아들였습니다. (대괄호 및 강조는 필자)[37]

이미 논의 초기에 기각된 양원제를 이승만이 다시 언급하자, 기초위원들은 이승만을 설득하기 위해 새로운 논리를 제시했다. 이승만의 구상이 가져올 위험성, 즉 양원제를 규정했는데도 하원만으로 대통령을 뽑고 정부를 수립하면 정부의 정당성이 흔들릴 수 있다는 점을 지적한 것이다. 식민지 시기부터 국제적 승인 문제에 민감했던 이승만은 자신의 양원제 채택론이 신생 정부의 안정에 차질을 줄 수 있다는 반박에 승복했다.[38]

헌법기초위 논의가 마무리되고 6월 23일부터 시작된 국회 본회의의 헌법 논의에서도 양원제는 환영받지 못했다. 일부 무소속 세력을 위시한 양원제 지지자들이 한민당 계열이 추구했던 헌법안 구상에 저항하고자 했으나[39], 양원제 채택론은 당시 국회에 만연했던 이른바 정세론에 밀려 좌절되었다. 당시 국회 논의에서 지배적인 분위기는 빠른 정부수립을 위해 초안을 최대한 바꾸지 말고 논의를 조속히 마무리하자는 것, 그리고 정부수립 초기의 혼란을 최소화하고 국정을 안정적으로 이끌 수 있는 규정을 선택하자는 것이었다.[40] 양원제는 추가적인 선거와 국정 운영의 지연을 유발하는 제도이기에 거부감이 컸다. 심지어 양원제·내각책임제에 원칙적으로 동의하면서도 정부수립 시점에는 대통령중심제와 단원제를 지지하는 견해도 적지 않았다.[41] 제1독회 시작 이전 유진오 전문위원의 발언에도 이러한 분위기가 이미 반영되었으며[42], 대체토론에서도 양원제 비판과 단원제 옹호가 우세했다.[43]

---

37) Robert Oliver, 1978 *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960*, Seoul: Panmun Book Co., pp. 176-77.

38) 이러한 정황은 헌법기초위원이었던 조헌영 의원의 국회 본회의 발언으로도 뒷받침된다.《국회회의록》제헌 1회 21차, 1948. 6. 30. 12쪽.

39) 무소속구락부로 결집한 무소속 세력은 내각제를 전제로 한 대통령직선제와 양원제를 주장했다. 박상희, 2021 앞의 논문, 408-409쪽.

40) 서희경, 2012 앞의 저서, 286-87쪽; 같은 저서, 349-50쪽.

41) 김수용, 2008 앞의 저서, 302쪽.

이와 더불어, 양원제 채택이 신생 정부의 정당성을 해칠 우려가 있다는 논리 또한 큰 힘을 발휘했다. 헌법기초위원들이 이승만을 설득한 논리가 본회의에서도 다시 나타난 것이다. 제1독회 대체토론이 마무리된 6월 30일 헌법기초위원 김준연이 단원제 채택 이유를 보충하여 설명했다. 38선 이남, 한반도 전체 인구의 2/3만으로 총선거를 치르고 정부를 수립하는 상황에서 다시 절반의 국회만으로 대통령을 뽑는다면 정부의 정당성에 대한 시비가 우려된다는 내용이었다.[44] 이 논리는 제2독회 축조토의에서 제30조의 단원제 규정을 양원제로 변경하자는 수정동의안이 제출되었을 때 다시 등장했다. 이번에는 이날의 사회를 맡아 보던 이승만 의장이 적극적으로 개입했다. 이승만은 현재 상황으로는 상원 선거가 힘들고[45], 지금은 가장 급선무인 정부수립에 집중해야 하며, 양원제를 채택해 놓고 상원 없이 정부를 수립하면 정당성에 문제가 생길 수 있음을 주장했다. 자신에 대한 반박 논리를 그대로 승복하여 본회의 논의에서 되풀이한 것이다. 여기에 더해 이승만은 상원 없는 양원제로 정부를 수립할 것을 주장하는 것은 외국의 승인을 받는 것을 단념하는 것과 같으며, 따라서 양원제 주장은 "정부를 수립에 동의 않 하시는" 것과 같다고 주장했다.[46] 이승만의 강도 높은 일장연설 이후 양원제 채택 수정안은 큰 차이로 부결되었다.

이처럼 지난한 논의를 거쳐 신생 대한민국의 정부형태는 내각책임제 요소

---

42) 《국회회의록》 제헌 1회 17차, 1948. 6. 23. 10쪽. 유진오의 이러한 견해는 제1독회 과정에서 김준연 의원(한민당)이 제기한 의회제도 채택 관련 질문에 대한 대답에서 반복되어 나타났다. 《국회회의록》 제헌 1회 18차, 1948. 6. 26. 21쪽.

43) 《국회회의록》 제헌 1회 20차, 1948. 6. 29. 8쪽, 곽상훈 의원(무소속) 발언; 9쪽, 진헌식 의원(독촉국민회) 발언; 10-11쪽, 박우경 의원(무소속) 발언; 14-15쪽, 서순영 의원(무소속) 발언; 17쪽, 이원홍 의원(독촉국민회) 발언; 30쪽, 이성득 의원(무소속) 발언; 《국회회의록》 제헌 1회 21차, 1948. 6. 30. 5-6쪽, 최봉식 의원(무소속) 발언; 같은 자료, 16쪽, 신상학 의원(무소속) 발언; 같은 자료, 20쪽, 서이환 의원(무소속) 발언.

44) 《국회회의록》 제헌 1회 21차, 1948. 6. 30. 28-29쪽.

45) 이승만은 미국의 지역대표형 상원을 예시로 언급하며, 상원 구성을 위해서는 각 도 단위의 지방자치 실시가 전제되어야 하는데 현 상황에서 지방자치 실시를 위한 추가적인 선거가 어려우니 상원 구성도 불가능하다 주장했다. 즉 이승만의 주장은 상원과 직결되는 지방자치의 실현이 어려우니 상원의 즉각 구성이 어렵다는 것이지, 비용이나 의사결정 등의 문제 때문에 원칙적으로 상원을 반대한다는 견해는 아니었다.

46) 《국회회의록》 제헌 1회 25차, 1948. 7. 5. 22-23쪽.

가 포함된 대통령중심제로, 국회는 단원제로 결정되었다. 그러나 이러한 선택은 최대한 빠르게 정부를 수립하고 가장 유력한 대통령 후보인 이승만의 의사를 따른다는 목표에 따라 이루어졌다. 권력분립과 정치제도에 대한 치밀한 분석과 논의보다는 현실적인 정치 목표가 앞선 결과물이었다. 따라서 제헌헌법의 정부형태·의회제도 결정은 잠정적이었으며, 이를 개편하고자 하는 움직임은 잠재되어 있지만 언제든 다시 나타날 수 있었다. 그리고 정부수립 직후 곧바로 헌법 개정 논의가 현실이 되었다.

2. 이승만의 양원제 개헌론 제기와 국회와의 갈등

정부수립 초기부터 헌법 논의가 촉발된 가장 큰 원인은 정치세력 간의 이해 갈등, 특히 제헌 국면에서 연합하여 행동했던 이승만과 한민당의 관계 악화였다. 한민당은 헌법의 정부형태 결정을 양보한 대가로 자당 인사의 대대적인 입각을 기대했다. 그러나 내각 구성 결과 한민당은 철저히 배제되었으며, 오히려 이들을 대체할 새로운 권력 집단이 형성되었다. 기대가 철저히 무너진 한민당은 이른바 '시시비비주의'를 천명하고 이승만 행정부와 거리를 두려 했다. 그러나 이들이 곧바로 선명 야당의 길을 택한 것은 아니었고, 오히려 내각 침투를 통한 명실상부한 여당화를 목표로 했다.[47] 행정부 압박을 위해 한민당은 정부 실정 비판 및 내각 개조 요구, 그리고 내각책임제 개헌안 준비라는 두 가지 노선을 동시에 추진했다.[48]

여순사건 발발 이후인 1948년 하반기는 정부가 국회의 강력한 압박을 받던 시기였다. 한민당은 정부를 비판하며 내각 개조를 요구했고[49], 정계 일각에서 내각책임제·양원제 개헌 추진 소식이 들려왔다.[50] 이승만은 내각 개조

47) 김윤영, 1996 앞의 학위논문, 13-14쪽; 이혜영, 2016b 앞의 논문, 185-87쪽.
48) 이혜영, 위 논문, 188-89쪽.
49) 이혜영, 2016a 앞의 논문, 190쪽.
50) 〈개헌공작 다시 대두, 한민 金의원 등 규합, 8일 현재 40여명〉《부산신문》1949. 12.

요구 및 개헌론 제기를 반정부적 공격으로 규정하고 이를 정부 차원에서 적극적으로 반박했다. 개각 문제를 두고 국회와의 대립이 이어지고 내각책임제 개헌 시도가 표면화된 와중에 제1회 국회 폐회 시점이 다가왔다. 이승만은 12월 18일 폐회식의 축사 연설에서 의미심장한 내용을 발표했다. 내각책임제 개헌 논의 중단을 요구함과 더불어 양원제 개헌을 제기한 것이다.

> 둘째로는 상의원(上議院) 조직입니다. 헌법이 제정되기 직전에 양제(兩制)를 쓰기로 내정이 되었으나 헌법에는 상원제도를 만들고 단원만으로 대통령 부통령을 선거하면 문제가 될 우려가 없지 않아서 양원제는 헌법에서 빼고 한 것이니 그 의도는 다 충분히 양해되었던 것입니다. 그러므로 국회에서 작정할 것은 상원법과 규례(規例)를 정하여 어떻게 조직하며 어떻게 선거할 것인가를 결정하고 진행하는 것이 순서에 필요할 것이예요. 이에 대하여 여러 의원들은 다 충분한 계획이 있을 줄 아는 바입니다.[51]

이승만은 국회의 개각 공세와 일각의 내각책임제 개헌 논의를을 차단하기 위해 새로운 정치적 화두를 던질 필요가 있었다. 나아가 자신이 이전부터 지향했던 양원제가 내각책임제와 결부되어 추진되는 것을 막아야 했다. 따라서 이승만은 양원제 개헌이라는 정치적 의제를 공식적으로 제기하여 양원제 논의를 선점하고, 정계의 논쟁 방향을 바꾸려 했다. 정부수립 이후 최초로 나타난 양원제 개헌론은 이러한 맥락에서 등장했다.[52]

이승만의 양원제 개헌론에 제반 정치세력이 곧바로 반응을 보였다. 대한국민당(이하 국민당) 등 정당과 신익희 등 정치인들은 양원제에 동의를 표했다.[53] 그러나 이승만의 담화와 이에 대한 정계의 반응 모두 양원제 도입의

---

11. 1면. 언론 보도에서는 해당 개헌 시도가 한민당과 연관된 것으로 나왔는데, 이 시기 한민당은 개헌에 적극적이지 않았으며 보도 직후 당 차원에서 개헌과의 연관성을 부정했다. 〈개헌에 당과 무관, 한민 金선전부장 언급〉《부산신문》1948. 12. 12. 1면. 애초에 양원제에 부정적이었던 한민당이 당 차원에서 양원제가 포함된 개헌을 추진할 이유는 없었다.

51) 《국회회의록》 제헌 1회 폐회식, 1948. 12. 18. 4쪽.

52) 이듬해 기자회견에서 이승만은 자신의 양원제 도입론이 개헌과는 관계없는 것이라 주장했다. 〈국회 양원제는 통례, 민족 진영 분열한 일 없다—李대통령 당면문제 담화〉《한성일보》1949. 1. 8. 1면. 그러나 이는 그 혼자만의 생각이었으며, 다른 정치세력들은 이승만의 양원제 도입론을 개헌론으로 받아들였다.

53) 〈내각책임제와 양원제의 일장일단—대한노농당〉《자유신문》1949. 1. 1. 4면; 〈연내에 통합 실현—申의장 개성서 언명〉《동아일보》1949. 1. 11. 1면. 기존 연구들에서 인용

가부만 언급할 뿐이었으며, 양원제에 찬성한 쪽도 찬성 이유, 구체적인 상원 구상과 청사진을 제시하지 않았다. 이승만이 처음 제기한 양원제 개헌론은 양원제에 대한 제반 정치세력의 일반적 견해를 확인하는 정도의 반향만 일으켰으며, 양원제를 도입하려는 실질적인 정치적 움직임은 일어나지 않았다.

그러나 1950년 초 이승만과 민국당[54]의 갈등이 본격화되고 이들의 갈등이 헌법 구상의 충돌로 발전하게 되면서, 양원제가 다시 중요한 정치적 목표로 떠올랐다. 민국당이 내각책임제 개헌안을 제출하자 이승만은 대통령직선제와 양원제를 채택하는 개헌을 제기했다. 즉 이승만의 대통령중심제-양원제 구상과 야당의 내각책임제-단원제 구상이 충돌하는 상황이 조성되었다.

이승만과 민국당의 관계가 항상 험난한 것은 아니었다. 1949년 중반 들어 이승만이 민국당 인사를 대거 포함하는 개각을 단행함에 따라 이들의 관계는 일시적으로 호전되었다. 이 시기 민국당은 국회 내부에서 회람된 내각책임제 개헌론과 거리를 두었다.[55] 그러나 민국당은 이승만과의 협력을 바탕으로 한 체제를 안정적으로 오래 유지하기 어렵다는 것을 깨달았으며, 1949년 하반기부터 이승만과 거리를 두고 내각책임제 개헌 노선을 채택했다.

1950년 1월 민국당은 내각책임제 개헌 추진을 공식적으로 천명했다. 내각책임제 개헌안을 국회에 제출하고, 2월에 국정감사 보고에서 정부 시책의 문제점을 제도 자체의 결함과 연결함으로써 개헌안의 타당성을 뒷받침하려 했다.[56] 민국당의 개헌 시도에 대해 이승만은 공개적으로 불쾌하고 적대적인 태도를 드러냈으며, 국민당[57]은 물론 국무위원들까지 개헌 반대 공세를 취했

된 한성일보 기사에서는 한민당과 대한국민당, 사회당 모두 양원제에 동의했다고 보도했다.(〈한민, 국민, 사회당으로 정립, 개헌운동과 각당태도〉《한성일보》1948. 12. 22. 1면) 그러나 이 기사를 제외하면 당대 한민당이 양원제에 동조했다는 기사를 찾아볼 수 없으며, 사회당의 견해는 이후 보도된 당수 조소앙의 기자회견 내용과 정면으로 배치되는 것이다. 따라서 본 기사에서 보도된 한민당·사회당의 견해를 그대로 받아들이기는 어렵다. 조소앙은 "특수계급을 만들거나 이를 유호(維護)하는 것을 반대"하므로 양원제가 아닌 단원제를 지지한다는 견해를 표명했다. 〈단원제를 주장—조소앙씨 견담〉《조선일보》1949. 1. 11. 1면.

54) 1949년 2월 한민당은 국민당을 주도하던 신익희·지청천 계열과 합당하여 당 이름을 민주국민당으로 바꾸었다. 1949년 하반기 개헌 문제로 이승만 정권과 갈라서기까지 민국당은 여당 성격이 강하다는 평가를 받는다. 이혜영, 2016a 앞의 논문, 308-15쪽; _____, 2016b 앞의 논문, 191쪽.

55) 김진흠, 2020 앞의 논문, 94-96쪽.

56) 김윤영, 1996 앞의 학위논문, 28-29쪽.

다. 국회 내에도 내각책임제 개헌이 관철되면 민국당의 영향력이 과도하게 커질 것이라는 우려가 있었다. 이처럼 복잡한 이해관계에 따른 격렬한 논의와 갈등을 거쳐, 민국당의 개헌안은 3월 14일 최종적으로 부결되었다.

민국당의 내각책임제 개헌안의 주 골자는 국무총리를 행정수반으로 하고 국무원이 국정을 총괄하는 것, 국무원과 국회가 직접 연결되면서 책임을 지도록 하는 것이었다.[58] 대통령은 모든 국정 수행에서 국무원의 동의를 얻어야 했고, 인사권에서도 임명·제청을 추인하는 정도의 권한만 가졌다. 민국당이 제시한 정부형태 개편의 명목은 책임정치 실현이었다.[59] 개헌안의 내용은 이승만의 개입으로 번안 처리되기 직전의 헌법기초위의 헌법안과 거의 동일하며, 여기에 더해 대통령의 권한이 약해졌다. 즉 민국당은 이승만의 의도에 따라 변개(變改)된 헌법안을 다시 이전의 헌법안으로 되돌리면서도 내각책임제 요소를 더욱 강화하고자 했다. 이들의 목표는 제헌 당시 의도했던 내각책임제-단원제 구상을 관철하는 것이었다.

그런데 국회의 개헌안 논의에서 개헌 요지와는 직접적인 관련이 없는 양원제가 언급되었다. 헌법을 제정한 당사자들이 헌법을 고치려 한다는 비판이 제기되자, 개헌 제안자인 서상일 의원(민국당)은 이승만의 압박으로 헌법기초위 초안을 번안한 것을 바로잡기 위해 개헌안을 제출했다고 주장했다.[60] 그런데 헌법 기초 정황을 설명하면서 서상일은 헌법기초위의 내각책임제-양원제 결정이 이승만에 의해 대통령중심제-단원제로 바뀌었다고 주장했다. 이는 사실과 다를뿐더러[61], 오히려 공격의 빌미가 되었다. 원안에 있었으나 이승

57) 신익희·이청천 세력이 이탈한 이후 국민당은 사실상 형해화되었으나, 1949년 하반기 윤치영을 비롯한 일민구락부 세력과 신정회 등 구 소장파 세력을 합류한 후 다시 원내에 진입했다. 이때의 국민당은 민국당 합당 이전의 국민당과는 다소 성격이 다르다. 이정은, 2003 〈제헌국회기 청구회·신정회의 정치활동과 노선〉, 연세대 사학과 석사학위논문, 39-41쪽; 이혜영, 2016a 앞의 논문, 316-17쪽.

58) 김윤영, 1996 앞의 학위논문, 23-24쪽; 서희경, 2020 앞의 책, 149-50쪽.

59) 민국당은 "과거 1년 유반(有半)에 크다란 실정이 허다하였음에도 불구하고 정치적으로 그 책임을 물을 이 없고 그 책임을 지는 사람도 없어서 (…) 하루빨리 책임 있는 제도로 고치지 않고는 이 나라를 바로잡고 이 민족을 건질 길이 없다"고 주장했다. 《국회회의록》 제헌 6회 48차, 1950. 3. 9, 5쪽.

60) 이승만의 주장에 따라 내각책임제를 대통령중심제로 바꾸는 것이 "국가 백년대계를 위하여서는 유해한 줄 알면서도" 어쩔 수 없이 따랐으며, 지금 시점에서야 "국리민복에 해독을 끼쳤다면 국민의 대표로서 당연히 그 책임을 지고 시정"하게 되었다는 논리였다. 《국회회의록》 제헌 6회 48차, 1950. 3. 9, 5-6쪽.

만의 개입에 의해 사라진 양원제를 되살리지 않은 것에 대한 의문이 제기되었기 때문이다. 이에 대해 서상일은 양원제를 포함하지 않은 것을 결점으로 인정하지만, 당장 급한 것은 내각책임제 개헌이고 양원제는 통일 이후까지 보류하는 게 낫다고 주장했다.[62]

국회 논의에서 양원제의 필요성은 민국당이 제시한 내각책임제와 단원제의 조합에 대한 비판과 함께 등장했다. 당시 논의에서는 민국당이라는 정치세력 자체에 대한 거부감, 그리고 민국당의 '일당독재' 수단인 내각책임제에 대한 거부감이 짙게 나타났다.[63] 국민당 소속으로 개헌안 반대를 역설한 조봉암이 대표적이다.[64] 조봉암의 주장 외에도 민국당의 개헌안이 입법부의 과도한 우위를 규정한다는 비판이 많았는데, 이와 함께 상원의 필요성이 제기되었다.[65] 국회의 독주를 막기 위해 상원을 두어야 한다는 논리였다. 다만 논쟁 자체가 정부형태에 국한되었기에 양원제 논의는 민국당의 내각책임제 구상의 허점을 공격하는 정도에 그쳤다.

개헌안이 부결된 직후 이승만은 담화를 발표하여 새로운 개헌의 방향으로 대통령직선제 및 양원제 도입을 제시했다. 1949년 초와 마찬가지로, 이승만이 직접 양원제 개헌 논의를 촉발했다.

> 일후(日後) 역사상 민국건설 초대에 기초적 헌법이 위기에 들었던 것을 이번 국회의원들이 절대보호해서 변동을 방지하고 민국토대를 한층더 공고히 햇다는 공효가 들어날 것이니 이번 이 안건이 우리 민주제도에 큰 경험이 되여 금후에는 헌법의 기본적 조건을 변경하자는 문제가 다시는 나지 않을 것이다. (…) 이번 경험으로 말미암아 한층 다시 각오한 것은 국회의 일원제(一院制)가 심히 위

61) 앞서 살펴보았듯 양원제에서 단원제로의 전환은 이승만의 개입 이전에 결정되었으며, 이승만은 오히려 헌법기초위의 단원제 논리를 수용했다. 그런데 서상일은 이전부터 내각책임제-양원제의 초안이 이승만의 압력에 의해 대통령중심제-단원제로 바뀌었다는 주장을 제기했다. 〈헌법정신의 소재 앙양을 지향하는 지상좌담회 2〉《경향신문》 1949. 6. 18. 1면.

62) 《국회회의록》 제헌 6회 48차, 1950. 3. 9, 13-15쪽, 윤재욱·홍성하·서상일 의원(민국당) 발언.

63) 김윤영, 1996 앞의 학위논문, 59-62쪽.

64) 조봉암은 "1인 독재가 일당독재보다 견제하기 쉽다"는 논리까지 동원하며 민국당의 개헌안을 공격했다. 김윤영, 앞의 글, 60쪽; 서중석, 1999a《조봉암과 1950년대》, 역사비평사, 38-40쪽.

65) 《국회회의록》 제헌 6회 50차, 1950. 3. 11, 2쪽, 주기용 의원(무소속) 발언.

태하니 이번 국회의원 총선거를 치룬 뒤에는 먼저 상의원(上議院)제도를 만들어 상하양원을 두어 어떤 단체나 몇몇 개인들이 변동을 일으키기에 어렵게 만들어 보장이 되도록 할것이고 또 따라서 대통령은 국민투표로 총선거에 붙쳐서 당초 헌법기초시에 예상한대로 완성해 놋는 것이 지혜로운 것이니 일반 관민들은 이에 주의해서 속히 도달시키게 되기를 바라는 바이다.(강조 필자)[66]

이승만의 담화를 통해 그의 헌법 인식과 향후 정국 구상을 알 수 있다. 첫째, 대통령중심제는 바꿀 수 없는 "헌법의 기본적 조건"이며, 내각책임제 개헌 논의는 이러한 기초를 흔들어 위기를 초래하는 것이다. 둘째, 대통령 직선제와 양원제 도입은 "이미 헌법 기초 시에 예상"했던 것으로서 반드시 실현해야 한다. 제헌 당시 양원제 도입론을 잠시 접어놓았던 이승만은 정부수립 이후 양원제 개헌론을 제기했으며, 이번에는 대통령직선제라는 다른 의제를 함께 내놓았다. 대통령 직선제는 국회에 책임지는 대통령제에서 벗어나고 국민과 직접 연결됨으로써 대통령의 지위와 권한을 더욱 확고하게 하는 방법이었다.[67] 상원 구성을 통해 "어떤 단체나 몇몇 개인들이 변동을 일으키기에 어렵게" 만든다는 목표 또한 이러한 맥락과 연결된다. 야당 세력이 하원의 다수를 차지하여 정부를 압박하거나 대통령 권한을 약화하는 개헌을 시도하는 것을 상원을 통해 막기 위해 양원제 도입을 제기한 것이다. 정부수립 직후부터 2년 동안 국회와 갈등했던 경험 때문에 이승만은 공고한 대통령제의 필요성을 절감하게 되었다. 제헌 이전부터 이승만이 가지고 있던 막연한 양원제 구상은 이러한 경험의 영향으로 더 구체적이고 현실적인 구상, 즉 대통령 권력을 뒷받침하고 하원을 견제하는 상원이라는 형태가 되었다.

개헌 논의가 일단락되고 곧바로 1950년 총선 정국이 다가왔다. 이승만은 선거 시행을 미루고자 했으나 주한미대사관의 개입으로 실패하고, 결국 원래 일정대로 5월에 선거를 시행할 것을 공고했다.[68] 당시 정치 상황은 이승만에게 그리 유리하지 않았다. 이승만이 여당을 의도하고 결성한 국민당은 민국당 창당과 함께 형해화되었고, 이승만은 남은 국민당 세력과 거리를 두어

66) 〈대통령담(談)—대통령은 직접선거 상·하원제 창설 요망〉《동아일보》1950. 3. 15. 1면.
67) 신병식, 1997 앞의 논문, 7-8쪽.
68) 김도민, 2012 〈1948~50년 주한미대사관의 설치와 정무활동〉, 서울대 국사학과 석사학위논문, 56-58쪽.

왔다. 국민당이 다시 원내 조직을 형성한 후 민국당의 개헌 기도를 좌절시키긴 했으나 여전히 응집력에서 미흡한 점이 많았다.[69] 또한 1950년 개헌 논쟁에서 승리했지만, 국회의 개헌 반대 여론이 이승만에 대한 지지와 곧바로 연결되는 것은 아니었다.[70] 자신을 뒷받침할 세력은 부족하고 반대하는 세력은 넘치는 상황이었기에, 이승만은 자신이 주장하는 개헌안 관철을 위해 새로이 구성되는 다음 국회에 기대를 걸어야 했다.

그러나 선거전에서 이승만의 개헌론이 큰 화두가 되지는 못했다. 개헌 논의는 국민당이 이승만의 개헌 목표를 그대로 선거 구호로 삼고, 민국당이 이러한 개헌론에 책임정치의 정신이 없다고 비판하는 정도로만 언급되었다.[71] 오히려 이승만은 자신의 개헌론을 내세우지 않고 민국당의 내각책임제 개헌론을 다시 공격했다.[72] 자신의 구상을 관철할 만큼 세력을 모으는 게 쉽지 않았기에, 차선책으로 자신이 절대로 받아들일 수 없는 개헌을 주장하는 세력을 낙선시키는 행동에 나선 것이다.[73] 5월 30일의 선거 결과는 그 확실한 승패를 단정할 수는 없었다. 그러나 눈엣가시와 같았던 민국당이 확실히 패배했다는 점은 이승만의 의도와 부합했다. 이승만은 새로 진출한 의원들을 자신의 새로운 정치적 기반으로 포섭할 기회를 노렸다. 그러나 선거 시행 한 달도 채 지나지 않아 한국전쟁이 발발하고 국가적 위기가 찾아왔다. 부산으로 피난을 내려간 정부가 임시수도에 정착할 때까지 정치논의는 일시적으로 정지하게 되었다.

임시수도 부산에 정착한 이승만 정부는 정권 유지 자체가 어려울 정도의 거대한 위기에 직면했다. 전쟁 초기의 미흡한 대응과 더불어 1951년 일어난 거창 학살사건과 국민방위군 사건 때문에 제2대 국회 내에 정부를 비판하는

---

69) 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 27쪽.

70) 주한미대사관은 개헌 부결이 국회에 만연한 민국당에 대한 반감의 결과이지, 이승만 지지의 결과는 아닌 것으로 보았다. 〈Drumright to Department of State: Defeat of Constitutional Amendments〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.02/3-2250, p. 5.

71) 〈각당선거강령 대한국민당편〉《경향신문》1950. 4. 19. 1면; 〈5.30총선거를 어떻게 싸우나—각당 단체 대표 좌담회(상)〉《경향신문》1949. 5. 3. 1면.

72) 〈남순 성과 대대—李대통령 28일 귀환〉《조선일보》1950. 5. 29. 1면; 〈개헌주장부당—申국무총리서리 담(談)〉《경향신문》1950. 5. 29. 1면.

73) 이혜영, 2016a 앞의 논문, 324-25쪽.

분위기가 만연했기에, 새로 구성된 국회에서도 이승만은 정부 실책에 대한 국회의 비판과 견제에 다시 시달려야 했다. 또한 당시 분위기상 국회 간선을 통한 재선의 가능성도 희박했다. 이제 이승만의 직선제·양원제 개헌의 목표는 국회의 견제를 떨쳐낸다는 것만이 아니었다. 차기 선거에서 승리하여 정권을 연장할 수 있도록 제도를 변경한다는 더 중요한 목표가 추가되었다.

이승만의 개헌 의지는 1950년 말 다시 한번 천명되었다. 제8회 국회 폐회식 축사 연설에서 이승만은 전쟁 수행과 관련된 당면 과제와 더불어 직선제·양원제 개헌 추진을 강조했다. 특히 개헌 문제는 당시의 전황, 즉 38선 이북으로 진격에 나서면서 남북통일을 기대할 수 있는 상황과 함께 언급되었다. 헌법 기초 당시에 양해했다는 점, 민주정치의 토대로써 필요하다는 점 등의 기존 논리와 더불어, "통일을 해서 양원제로 해야 되겠다"는 점이 추가되었다.[74] 이승만의 개헌 의지는 확고했으며, 특히 양원제 개헌을 뒷받침하는 논리는 시간이 지날수록 보강되는 모습을 보였다.

그러나 개헌은 그의 의지만으로 가능한 것이 아니었다. 개헌 추진의 첫 단계는 자신의 의지를 뒷받침할 수 있는 독자적인 정치세력, 즉 원내 여당을 만드는 것이었다. 1951년 국회의 역관계는 친이승만 계열의 신정동지회, 야당을 표방한 민국당, 그리고 이 둘과 모두 거리를 두는 공화구락부·민우회가 공존하며 정계를 삼분하는 상태였다.[75] 신정동지회와 공화구락부는 원내 여당으로 발돋움하기 위해 5월에 통합하여 공화민정회로 새로이 출범했다. 원외 조직으로 신당을 준비하던 이승만은 원내에 민국당과 거리를 두는 거대교섭단체가 생긴 것을 환영하고, 이들을 기반으로 원내 여당을 만들려 했다. 그의 의도는 1951년 8.15 기념사에서 분명하게 나타났다. 이승만은 정당을 조직할 시기가 왔음을 선언하고, 이어서 대통령직선제-양원제 개헌의 필요성을 강조했다.[76] 자신의 개헌 구상을 천명하는 동시에 이승만은 '초당적인 지도자'에서 격하된 한 정당의 대표를 자임하고, 대신 자신을 확고하게 뒷받침하는 정당을 만들고자 했다.

---

74) 《국회회의록》 2대 8회 폐회식, 1950. 11. 26. 5쪽.

75) 다만 규모로 보면 신정동지회가 70석으로 가장 많고, 공화구락부와 민국당이 각각 40석으로 뒤를 이었으며, 민우회는 20석이었다. 이혜영, 2018 앞의 논문, 481-82쪽.

76) 〈기념사(제3회 광복절을 맞이하여)〉, 1951. 8. 15.(공보처, 1953 《대통령이승만박사담화집》 제1집, 60-61쪽)

문제는 공화민정회가 이승만의 희망과는 반대로 내각책임제 개헌을 준비 중이라는 것이었다. 신정동지회와 공화구락부 모두 이승만 정부의 실정에 문제의식을 느끼고, 이를 시정하는 방안으로 내각책임제를 도입하고자 했다. 애초에 합당 자체가 내각책임제 개헌을 추진하고 새로운 정부의 여당을 구성할 목적으로 이루어진 것이었다.[77] 신정동지회의 개헌 노선에 대통령직선제와 양원제가 포함되긴 했지만, 이는 내각책임제를 전제로 한 것이기에 이승만의 구상과는 충돌했다.[78] 이처럼 공화민정회와 이승만은 개헌 문제에서 근본적인 차이를 보였으며, 각자의 정당 결성 활동은 통합되지 못했다. 결국 이승만의 개헌 구상을 지지하는 원외 조직들의 정당은 원외자유당으로, 공화민정회의 정당은 원내자유당으로 따로 발족했다.[79] 이승만이 원외자유당에게만 지지를 표한 것은 당연했다.

원내 정치세력의 개헌안 발의에 기댈 수 없었던 이승만은 결국 정부를 통해 직접 개헌안을 작성하고 제출했다. 원내·외 합당 결렬이 가시화된 1951년 11월 국무회의에서 헌법안이 최종적으로 가결되고, 이것이 이듬해 1월 국회 본회의에 상정되었다.[80] 개헌안의 주 골자는 지금까지 이승만이 주장했던바, 대통령과 부통령을 국민의 직접선거로 선출하는 것, 그리고 양원제를 도입하는 것이었다.

그런데 정부가 제출한 개헌안의 양원제 구상에는 큰 결점이 있었다. 양원의 기능과 특성이 잘 구별되지 않고, 양원제 운용에 필수적 장치가 규정되지 않았기 때문이다. 하원이 확실히 우위를 점하거나 상원만의 독특한 권한이 있는 것도 아니었고, 상원의 구성 방식도 하원과 큰 차이가 없었다. 또한 양원제 국회에서 필연적으로 발생하는 양원 간의 충돌 상황을 해결할 장치가 아예 없었다. 양원합동회의는 기능이 거의 없는 유명무실한 기구였다. 상원

---

77) 이혜영, 2018 앞의 논문, 483-86쪽.

78) 〈RWE to Lightner and Weatherby, 1951. 5. 16.: Constitutional Reform Movement〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 14, 360.1 Constitution, 1948-1952.

79) 1951년 12월 양당이 동시에 발족하기까지 이승만과 원내 세력=공화민정회의 충돌, 원내·외의 합동 시도 및 실패 등 복잡한 과정을 거쳤다. 이에 대한 설명으로는 이혜영, 2018 앞의 논문, 491-98쪽 참조.

80) 《국무회의록》 121회, 1951. 11. 27. 2쪽; 〈「헌법개정제의의 공고」(『관보』 제562호, 1951. 11. 30.)〉, 헌정사 자료 DB(db.history.go.kr/id/cons_002_0020_0020_0020, 2022. 12. 27. 검색)

구성 이전 상황에 대비하기 위한 경과규정도 아예 없었다.

정부가 제시한 양원제 도입 명목 또한 이론적 영역에만 머무르는 일반론이었다. 국회의 신중한 결정, 다수당의 전제 방지, 정부와 국회의 충돌 완화, 상원에 노련하고 원만한 인물 기용과 더불어, 다른 민주국가에서 양원제를 채택하고 있다는 점 정도였다. 여기에 단원제 채택은 정부수립 당시 정세의 특수성에서 비롯된 것이며 이제 양원제로 전환할 때가 되었다는 점, 특수계급을 대변할 수 있다는 우려를 고려하여 상원을 국민의 선거를 통해 구성했다는 점 정도가 덧붙었다.[81]

이처럼 미흡한 양원제 구상, 이를 충분히 뒷받침하지 못하는 도입 논리는 국회의 공격 대상이 되었다. 개헌안이 상정된 첫날의 질의응답 시간부터 의원들은 정부의 양원제 구상의 부실함, 전국 선거의 어려움 등을 지적했다. 나아가 상술한 문제점, 즉 상·하원의 차이를 찾기가 어렵다는 점, 법률·예산안 심의에서 우려되는 양원의 갈등을 조율하고 상원이 심의 지연을 해결하는 장치가 없다는 점 또한 지적했다. 그 외에도 대통령이 거부한 법률 재의에 양원 모두의 동의를 요구하는 것이 입법권을 침해한다는 비판, 부칙에 규정된 3부제 선발방식이 야기할 문제점 등이 제기되었다.[82]

다음날 대체토론에서는 정부의 양원제 도입론에 대한 원칙적 반대가 표명되었다. 엄상섭 의원(원내자유당)이 정부의 양원제 구상을 법적·제도적 측면에서 총체적으로 비판했는데[83], 이 과정에서 사실상 양원제 무용론을 제시했다. 정부 제출 개헌안과 개헌 명목의 문제점을 지적하면서 양원제는 논의 지연을 유발하고 다수당 전제를 막을 수 없는 제도라는 점, 나아가 양원제는 애초에 한국의 역사적 맥락과 맞지 않고 쇠퇴하는 제도이며, 단일한 주권 의사 원칙을 위배하는 제도라는 점을 주장했다. 즉 엄상섭은 정부의 개헌안을 반대하며 양원제라는 제도 자체에 대한 명백한 반대를 표명했다.

---

81) 《국회회의록》 2대 12회 8차, 1952. 1. 17. 5쪽, 허정 국무총리서리 발언.

82) 첫 선거에서 선거구별로 3의 배수의 의원을 뽑을 경우 인구가 가장 적은 제주도에서 최소 3명을 뽑아야 한다. 이러한 상황에서 인구비례를 지키면 상원 규모가 하원과 비슷한 정도로 커지며, 선거구별 정원수에 제한을 두면 인구비례 평등의 원칙을 위배한다는 모순이 발생한다는 주장이었다. 이는 하술할 참의원선거법 논의에서도 큰 논란이 된 쟁점이었다.

83) 《국회회의록》 2대 12회 9차, 1952. 1. 18. 1-9쪽.

대체토론이 끝난 직후 표결이 진행되었고, 그 결과는 19대 143이라는 압도적인 부결이었다.[84] 이승만이 제시한 직선제-양원제 개헌 구상이 국회에서 철저하게 부정당했다. 부결의 가장 큰 원인은 이승만의 직선제 도입론에 대한 거부감이었다. 그러나 개헌안 자체의 부실함, 특히 양원제 규정에서 드러나는 미흡한 구상 또한 압도적 패배에 영향을 미쳤다.[85] 도입 의의를 찾아보기 힘들고 결점이 많은 양원제 구상에 대한 의원들의 비판이 빗발쳤으며, 심지어 정부의 양원제 제안이 그저 대통령직선제를 위한 장식이 아니냐는 의문이 제기될 정도였기 때문이다.[86]

국회의 개헌안 부결에 대해 이승만은 매우 강경하게 대응했다. 애초에 이승만은 자신의 개헌안이 국회에서 통과되기 힘들다는 점을 어느 정도 인지하고 있었고[87], 개헌안 상정 전날에 이미 담화를 통해 국회를 비난했다. 자신이 개헌을 제안한 정신을 거부하는 일부 의원들은 자신들의 사적인 권리만을 누리려 하는 이들로, "민의를 대표하는 기관으로서 (…) 그 중임을 부담하기 어려운" 존재들이라는 주장이었다.[88] 표결 직후 이승만은 자신이 국회의 부결 결정을 부정할 생각은 없지만, 부결 결과를 국회 또는 "민중이 절실히 알아서 교정"해야 할 것으로 본다고 밝혔다.[89] 이승만의 논리는 대의기관인 국회와 민의를 분리하고, 민의를 통해 국회의 결정을 '교정'할 수 있다는 것이었다. 이승만은 국회의 동의 없이 헌법을 개정할 생각이었다.[90] 그의 담화는 이른바 '관제 민의' 동원의 예고였다.

제헌헌법 논의 때부터 양원제 도입을 주장한 이승만은 정부수립 이후 양

---

84) 위 자료, 23쪽.
85) 박상희, 2021 앞의 논문, 416-17쪽.
86) 《국회회의록》 2대 12회 8차, 1952. 1. 17. 18쪽, 김의준 의원(민우회) 발언.
87) 당시 국회 분위기에서 이승만의 개헌안이 관철되기 어렵다는 것은 국무총리서리 허정, 국회 본회의 당시 이승만 개헌 지지 의원들의 견해에서도 잘 드러났다. 이승만 또한 이를 잘 알고 있었으리라는 점은 의심의 여지가 없다. 허정, 1979 《내일을 위한 증언》, 샘터사, 182쪽; 박상희, 2021 앞의 논문, 416-17쪽. 개헌안의 내용과 정부 측의 대응이 부실했던 것은 애초에 통과의 기대가 없었기 때문이었을 가능성이 크다.
88) 〈개헌은 전민중이 절망〉, 1952. 1. 16.(공보처, 1953 《대통령이승만박사담화집》제1집, 66쪽)
89) 〈개헌안 부결에 대한 기자 질문에 회답〉, 1952. 1. 19.(공보처, 1953 《대통령이승만박사담화집》제1집, 67쪽)
90) 신병식, 2004 〈이승만 독재체제의 구축과 그의 민주주의관 변화의 관계〉《논문집》23, 상지영서대학교, 28-29쪽.

원제를 대통령직선제와 함께 제시했다. 반면 야당 세력은 정부수립 직후부터 꾸준히 내각책임제로의 개편을 주장했고, 실제로 내각책임제 개헌을 시도했다. 이러한 갈등 상황에서 이승만이 제출한 직선제-양원제 개헌안은 국회에서 압도적인 차이로 부결되었다. 즉 자신의 권력을 강화하기 위한 이승만의 대통령중심제-양원제 구상과 이승만을 견제하기 위한 야당의 내각책임제-단원제 구상이 대립하는 구도가 형성되었다. 그리고 이러한 대립은 이승만의 정치파동이라는 파국적 충돌로 이어졌다.

二. 양원제 채택과 이승만 구상의 굴절

1. ‘발췌개헌’ 논의와 직선제-양원제 채택

이승만은 자신의 개헌안을 거부한 국회를 압박하기 위해 원외 물리력이라는 강경한 수단을 동원했다. 1952년 2월부터 원외세력이 주도하는 국회 비난 및 소환 요구가 시작되었다. 청년단·국민회 등 대중조직을 기반으로 한 원외자유당은 이승만의 훌륭한 도구가 되었다. 헌법에도 없는 국회의원 소환 요구가 빗발치자 국회는 이승만에게 항의했고, 이승만은 국회를 비난했던 이전의 논리를 되풀이하며 소환 운동과 직선제-양원제 개헌의 정당성을 주장했다.[91] 국회의원 소환 운동은 두 달 이상 지속되었으며, 원외자유당을 주도하는 족청계가 앞장서면서 대대적인 집회와 시위로 확대되었다. 국회의원 소환 문제를 둘러싼 이승만 정부와 국회의 갈등 또한 극심해졌다.[92]

국회의 다수를 점한 야당 세력은 이승만이 자신들에 대한 공격을 본격적으로 전개하자, 이에 대응하여 내각책임제 개헌을 공개적으로 천명하고 4월 17일 내각책임제 개헌안을 제출했다.[93] 이러한 야당의 움직임에 이승만은 민감하게 반응하고, 직선제-양원제 개헌을 다시 추진할 것을 주문했다. 이전에 국회에서 부결된 것과 비슷한 골자의 개헌안이 국무회의 의결을 거쳐 5월 14일 공고되었다.[94] 이로써 상반된 구상의 두 개헌안이 동시에 제출되는 상황이 조성되었다. 개헌안을 둘러싼 격렬한 충돌이 불 보듯 뻔했다.

야당 세력이 제출한 내각책임제 개헌안의 주 골자는 대통령과 행정권의 분리, 국무총리를 비롯한 국무원 중심의 국정 운영이었다. 대통령은 외국에 대해 국가를 대표하고 국내에서는 상징적인 지위를 갖는 직위로 격하되었다.[95] 야당이 제시한 개헌 명목은 지금까지 정부의 원칙 없는 시정 때문에

---

91) 후지이 다케시, 2012 앞의 저서, 339-45쪽; 이혜영, 2018 앞의 논문, 499-500쪽.
92) 후지이 다케시, 위의 저서, 349-61쪽.
93) 〈내각책임제추위 서명 원대회서 구성〉《경향신문》1952. 4. 12. 1면; 〈내각책임제 개헌안 제의 오늘 123명 서명으로〉《동아일보》1952. 4. 16. 1면.
94) 《국무회의록》 27회, 1952. 4. 8. 1쪽; 《국무회의록》 38회, 1952. 5. 13. 1쪽; 《국무회의록》 39회, 1952. 5. 14. 1-2쪽.

혼란과 빈곤이 발생했고, 따라서 이를 “제도의 개혁으로 해결해 보려는 민중의 오랜 열망을 구체화”했다는 것이었다.[96] 이들은 헌정 제도의 큰 두 줄기를 미국의 대통령중심제와 영국의 내각책임제로 상정하고, 후자가 당시 한국 상황에 적합함을 주장했다. 대통령중심제는 독재로 이어질 위험이 큰 반면, 내각책임제는 국민의 의사에 따라 국무원과 국회를 갱신할 수 있으니 독재를 막을 수 있다는 논리였다.[97]

내각책임제 개헌 측은 제헌헌법의 단원제 국회를 그대로 유지할 것을 주장하고 이승만의 양원제 개헌론을 강력하게 비판했다. 이들이 내각책임제 정부형태에서 단원제를 채택한 이유를 명확히 밝히진 않았다. 단지 급한 과제인 내각책임제를 먼저 선택하고 단원제 논의는 추후로 미룬다고 밝혔다.[98] 내각책임제와 단원제의 조합에서 우려되는 다수당의 전횡 우려에 대해서도 이들은 명확한 답을 제시하지 않고, 오히려 비판 측 논리에서 사용된 “국회독재”라는 표현을 문제 삼으며 비판을 일축할 뿐이었다.[99] 이승만이 제시한 대통령중심제-양원제에 대해서는, 양원제 자체가 대통령중심제와 맞지 않으며 애초에 상원은 “주권 의사 불가분 원칙”에서 볼 때 근본적 한계가 있는 제도라는 점을 들어 비판을 가했다.[100]

즉 1952년 4-5월에 조성된 이승만과 야당의 헌법안 대립에서도 대통령중심제-양원제와 내각책임제-단원제의 대립이 재현되었다. 야당 측이 단원제를 주장하고 양원제를 거부한 가장 큰 이유는 개헌 논쟁 과정에서 양원제 자체가 이승만의 것으로 전유(專有)되어 버렸기 때문으로 보인다. 앞서 보았듯, 1952년 1월 정부 개헌안 부결 당시 야당 세력은 이승만의 양원제 도입론을 비판하면서 사실상 양원제 무용론에 가까운 강도 높은 주장을 펼쳤다.[101] 이

95) 서희경, 2020 앞의 저서, 190-91쪽.
96) 〈국민욕망입법화 개헌추진위원회성명〉《경향신문》 1952. 4. 19. 1면.
97) 〈개헌제안이유(1)〉《동아일보》 1952. 4. 19. 1면; 〈개헌제안이유(2)〉《동아일보》 1952. 4. 20. 1면.
98) 〈개헌제안이유(3)〉《동아일보》 1952. 4. 23. 1면.
99) 〈국무원책임제는 「국회독재」를 위한 제도라는 오설에 대하여〉《동아일보》 1952. 4. 24. 1면.
100) 〈개헌제안이유(완)〉《동아일보》 1952. 4. 24. 1면.
101) 개헌안 논의 둘째 날의 대체토론에 나선 각 정파 대표는 엄상섭·김정실(원내자유당), 서범석(민국당), 서이환(민우회), 곽상훈(무소속)이었는데, 모두 내각책임제 개헌안에 서명한 이들이었다. 나아가 첫째 날에 개헌안을 비판한 의원 6명 중 5명도 개헌안

과정에서 이들의 주장은 어떠한 정부형태든 상관없이 양원제를 반대하는 것으로 수렴했다.[102] 이승만은 제헌 시점부터 일관적으로 주장해 온 양원제 도입론을 구체화하여 제시했으나 국회의 반대로 좌절되었다. 이승만의 양원제 구상을 거부한 야당 의원들은 양원제 그 자체를 반대했다. 즉 직선제를 전제로 한 이승만의 대통령중심제와 야당의 내각책임제 사이의 대립이 심화하는 과정에서, 양원제가 이승만의 구상으로 종속되어 버렸다. 이승만과 원내 야당 세력의 갈등 과정에서 대통령중심제-양원제와 내각책임제-단원제의 대립 구도가 고착화된 것이다.

한편 이승만이 제출한 두 번째 개헌안은 첫 번째 개헌안과 대체로 비슷해 보인다. 주 골자는 대통령직선제 및 양원제라는 점에서 동일했다. 대부분의 변화는 중복을 피하기 위해 일부러 표현을 바꾸고, 같은 내용을 서로 다른 조항에 삽입하는 경우였다.[103] 정·부통령 직선에 관한 조항도 변화가 없었다. 이 때문에 기존 연구에서는 두 번째 정부 제출 개헌안을 첫 번째 개헌안과 동일한 것으로 간주했다.

그러나 조항들을 면밀히 살펴보면, 두 번째 개헌안의 양원제 구상에서 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 그리고 이 차이는 대의민주주의와 헌정의 양상을 완전히 바꾸어 놓을 수 있는 매우 중대한 변화였다. 두 개헌안의 양원제 구상을 비교해 보면, 상원의 권한이 일부 추가되고 양원합동회의의 기능이 보강되었다는 차이를 확인할 수 있다. 가장 중요한 변화는 상원 구성 방식 개편 및 부칙 추가로, 그 조항은 [표 1]과 같다.

에 서명했다.

102) 양원제 반대는 1월 18일 본회의에서 엄상섭의 개인 발언 형태로 제기되었다. 그러나 당시 정부 제출 개헌안을 반대하고 내각책임제 개헌을 지향하는 원내자유당·민국당·민우회 등 정파들이 각자 대표를 내세우고 내용을 분담하여 정리된 견해를 발표했으므로, 이날 대체토론의 내용은 내각책임제 개헌론자들의 공식 입장으로 봐야 한다. 동년 3월에 내각책임제 개헌론자들이 국회를 통해 발간된 소책자에 엄상섭의 견해가 그대로 실려있다는 점이 이를 방증한다. 대한민국 국회, 1952《개헌안부결과 호헌결의까지의 진상》.

103) 1951년 11월의 개헌안에서 '양원'으로 표기된 부분은 대부분 '각원'이나 '국회'로 바뀌었다.

[표 1] 정부 제출 개헌안의 양원제 조항 비교

	1951.11.30. 제출 개헌안	1952.5.14. 제출 개헌안
상원의 구성 (31조)	양원은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀 투표에 의하여 선거된 의원으로써 조직한다.	양원은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀 투표에 의하여 선거된 의원으로써 조직한다. <u>단 상원의원 중 국민이 선거한 의원의 2분의1에 해당하는 의원은 국가에 공로 있는 자와 학계에 명망이 있는 자 중에서 국무회의의 의결을 얻어 대통령이 임명한다.</u>
부칙	(신설)	<u>상원은 본법 시행 후 지체 없이 구성하여야 한다.</u>

주) 추가된 내용은 밑줄로 표시함.

가장 중요한 변화는 민선 의원 정원의 1/2, 즉 상원 전체 정원의 1/3을 대통령이 임명하는 관선의원 규정의 추가였다. 국민의 직접선거를 통해 선발하는 의원과 더불어 대통령이 임명하는 국가유공자 및 학계 인물로 상원을 구성하도록 한 것이다. 일견 1952년 1월 개헌 논의 당시의 비판을 어느 정도 수용해 상원의 인적 구성 다양화를 추구했고, 제헌 당시 유진오의 구상과도 비슷한 것처럼 보인다. 그러나 다양한 이해관계 반영을 위해 직업대표 등을 선발하는 유진오의 구상과 달리, 이승만의 구상은 자기 뜻에 따라 움직일 수 있는 관선의원을 확보하는 것이었다.[104] 이승만이 직접 발탁한 의원들이 독립성을 가지고 자유롭게 독자적 판단을 내릴 것을 기대하기는 어려웠다.

상원의 1/3을 차지하는 관선의원을 통해 이승만은 사실상 입법부를 좌지우지할 수 있었다. 아무리 여당이 불리한 상황이더라도, 1/3의 관선의원과 일부 여당 의원들이 합심하면 상원, 그리고 양원합동회의에서 야당을 상대하기 수월하다는 점은 쉽게 추론할 수 있다. 가장 결정적인 문제는 헌법개정안 의결과 법률 재의였다. 두 사안 모두 상·하원에서 각각 2/3 이상이 찬성해야만 통과가 가능했다.[105] 그런데 이승만은 이미 자기 뜻에 따라 움직일 수 있

104) 유진오의 구상에서는 직업대표와 국가유공자, 학계 인물 선발의 구체적인 방식을 제시하지는 않았지만, 정부의 승인 여부와 상관없이 해당 업계나 조직에서 직접 의원을 선임할 수 있는 여지를 남겼다. 의원 1/3을 정부가 직접 임명하는 방식을 헌법에 못 박은 이승만의 구상과는 성격이 달랐다.

는 의원들로 상원의 1/3을 확보한 상태이다. 즉 이승만은 자신이 원치 않는 개헌안과 법률안 재의가 상정될 때 상원에서 손쉽게 1/3 이상의 반대를 얻어내고, 따라서 하원에서 어떤 결과가 나오든 상관없이 상원만으로 헌법 개정과 법률 재의를 막을 수 있었다. 즉 관선제 상원은 이승만이 원하지 않는 헌법 개정안, 특히 내각책임제 개헌안을 원천적으로 봉쇄하고, 법률 거부에 대한 국회의 견제를 완전히 무력화할 수 있는 장치였다. 이승만이 원한 것은 하원과 뚜렷이 구별되고 제도적으로 의미를 갖는 상원이 아니라, 자신과 충돌하는 하원을 견제하고 중요 의결을 원천적으로 차단하는 도구로서의 상원이었다. 즉 이승만의 양원제 구상은 후대의 유신 체제가 연상되는, 의회제도의 탈을 쓴 1인 지배체제의 도구였다.

상원 구성을 강제하는 부칙 또한 새로운 개헌안에서 의도된 바였다. 법조문에서 '-야 한다'는 문구는 의무를 부여하는 것으로, 부칙을 통해 이승만이 구상한 양원제를 헌법 통과 이후에 바로 구성하도록 헌법 차원에서 강제하는 것이다. 비록 상원을 구성하지 않는 상황에 대한 법적 제재를 가할 수 있는 구속력을 갖지는 못하지만, 양원제 규정에 문제의식을 느껴 이를 비판하거나 상원 구성을 막으려는 행위를 헌법 위반 행위로 만들어 정치적으로 공격할 수 있는 강한 근거가 되는 규정이었다. 즉 관선제를 비롯한 이승만의 구상에 대한 비판 및 개정 시도를 막을 수 있는, 의도된 장치였다.

이승만의 양원제 구상이 가져올 정치적 효과는 그가 정부수립 직후부터 겪어온 국회와의 갈등과 연관하여 이해할 수 있다. 1950년 3월 내각책임제 개헌안 부결 직후 이승만은 양원제를 도입하여 국회가 정부를 흔들거나 대통령중심제를 뒤엎는 개헌안을 제기할 수 없도록 할 것이라 선언했다. 그 구체적인 실현 방안이 두 번째 개헌안에 나타났다. 이승만이 내각책임제 개헌 시도에 매우 민감하게 반응했다는 점은 더 이상 언급할 필요도 없다. 또한 이승만은 정부수립 이후부터 국회 내 야당 세력과 대립하는 과정에서 수많은 거부권을 행사하고, 국회에서 재의한 법률을 공포하지 않고 지연하면서 국회와 갈등을 빚었다.[106] 이처럼 법률 재의와 내각책임제 개헌은 국회가 이승만

105) 헌법 개정은 재적의원 2/3 이상의 동의를, 법률 재의는 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 2/3 이상의 동의를 요구했다.

106) 대통령이 거부권을 행사한 횟수는 2013년까지 총 64건이었는데, 이 중 대부분인

을 압박할 수 있는 강력한 무기였기에, 이승만은 양원제를 통해 이를 완전히 차단하고자 했다. 즉 두 번째 개헌안에서 나타난 이승만의 양원제 구상은 정부수립 직후부터 겪어온 국회와의 갈등 과정에서 형성된 것으로, 국회에 침해받지 않는 대통령중심제를 강화하는 중요한 요소였다.

이처럼 강력한 양원제 구상은 첫 번째 개헌안에는 포함되지 않고, 두 번째 개헌안에서야 처음 나타났다. 이승만이 처음부터 이러한 구상을 제시하지 않은 이유는 당시 정치 상황이 이승만에게 유리하지 않았기 때문이다. 직선제-양원제 개헌안을 처음 제출한 1951년 말 이승만은 내각책임제를 지향하는 의원들과 갈등했고, 자신을 뒷받침하는 원내 정치세력도 거의 없었다. 따라서 첫 번째 개헌안은 애초에 통과될 가능성도 없었고 실제로 압도적으로 부결되었다. 이승만에게 첫 번째 개헌안 제출은 자신의 진짜 의지를 표명했다기보다는, 직선제-양원제라는 골자에 대한 국회의 의사를 타진한 것에 가까웠다.

그러나 개헌안 부결 이후 정치 지형이 이승만에게 유리하게 바뀌었다. 이승만은 대중동원을 통해 국회를 압박했고, 직선제-양원제 개헌 문제를 민의대 민의를 대표하지 못하는 국회의 대결로 끌고 갔다.[107] 게다가 1952년 4-5월에 실시된 최초의 지방선거에서 압승한 원외자유당 계열 지방의원들이 국회 압박에 동참했다.[108] 야당 세력은 큰 압박을 받을 수밖에 없었다. 그러나 외부 압박보다 더 중대한 변화는 내각책임제 개헌의 주축인 원내자유당의 분열이었다. 원외자유당은 민의 동원과 동시에 원내자유당의 분열을 획책했고, 그 결과 4월에 원내자유당은 합동파와 잔류파로 나뉘었다. 이들은 비록 내각책임제라는 목표는 같았지만, 원외자유당과의 관계, 구체적인 권력구조 지향, 대통령 선출 등에서 갈등하고 있었다. 이러한 상황에서 원외세력의 압박과 합당 회유가 이어지고 장택상이 내부의 새로운 움직임을 추동하면서, 당내 갈등은 사실상의 분당으로 이어졌다.[109]

45건이 이승만 정권 시기에 행사되었다. 이 중 대부분은 자유당이 원내의 다수를 점하기 이전인 제헌 및 제2대 국회에서 행사되었다(제헌 총 14건, 제2대 총 25건). 게다가 이 시기 거부권 중 대부분이 국회의 재의 결의를 통과했으며, 폐기된 경우는 많지 않다(제헌 총 12건, 제2대 총 18건). 이러한 점에서 이승만이 국회의 재의 권한을 눈엣가시처럼 여겼을 가능성이 매우 크다. 김선화, 2013 〈대통령 법률안거부권의 의의와 사례〉《이슈와 논점》593, 국회입법조사처, 3쪽.

107) 김수자, 2005 앞의 저서, 111-13쪽.

108) 김수자, 위의 저서, 110쪽; 서중석, 1999 앞의 논문, 864-66쪽.

이처럼 원내 야당이 흔들리는 상황에서 이승만은 두 번째 개헌안을 제출하고, 이번에는 개헌안 관철을 위해 공권력 동원까지 준비했다. 두 번째 개헌안 제출 이후 내무장관이 이범석으로 교체되고, 관제민의동원대회의 수위도 더욱 높아졌다.[110] 5월 25일 0시를 기해 이승만은 비상계엄을 선포했다. 그리고 국회의원들을 체포한 후 이들이 연루된 '국제공산당' 음모를 발표했다.[111] 개헌안을 둘러싼 국회와 이승만의 갈등 양상은 관제 민의와 국회의 충돌 상황을 넘어서 이승만의 친위쿠데타 및 공안정국으로 발전했다.

이승만이 정치파동을 일으킴에 따라 그의 구상이 관철될 것이 분명해 보였다. 자신을 반대하는 원내 세력의 동향을 감지한 이승만은 국회에 대한 공격과 야당 분열 공작을 진행했으며, 5월에는 물리력 동원을 염두에 두고 새로운 개헌안을 제출했다. 자신감을 얻은 이승만이 만반의 준비를 하고 자신의 본심이 담긴 구상을 제시한 것이었다. 그리고 자신의 구상을 관철하기 위해 최종적으로 물리력을 동원해 국회를 압박했다. 반면 야당 세력의 저항 동력은 완전히 위축되었다. 지도부 대다수는 체포를 피해 은둔했으며, 수많은 의원들이 신변 위협 때문에 국회에 등원하지 못했다.[112] 국회에 등원한 일부 의원들이 정부에 저항하며 계엄 해제와 체포된 의원들의 석방을 요구했으나 받아들여지지 않았다.[113] 게다가 이른바 '국제공산당' 음모에 연루된 의원들

---

109) 국회부의장 장택상은 이른바 '개헌 4원칙'을 내세우면서 내각책임제 개헌과는 별도의 노선을 제창했고, 여기에 참여한 의원들은 이후 '신라회'라는 이름의 별도의 교섭단체를 구성했다. 이혜영, 2018 앞의 논문, 503-507쪽.

110) 5월 19일 군중대회에는 2천여 명이 운집했으며, 이들은 '반민족 국회의원'으로 이름 붙인 야당 의원 14명을 직접 호명하고 국회의 해산을 요구했다. 후지이 다케시, 2012 앞의 저서, 364쪽.

111) 이승만의 비상계엄 선포의 가장 직접적 원인은 일부 야당 의원들의 대통령 교체 시도였다. 주로 공화구락부 출신 의원인 이들은 비밀리에 회합하여, 개헌 단행 이전에 새로운 대통령으로 장면을 선출할 것에 합의하고 모의 투표까지 준비했다. 정치파동 시기 '국제공산당' 사건에 연루되어 재판을 받은 인물들은 대부분 대통령 교체 계획에 직간접적으로 참여한 이들이었다. 연정은, 1997 앞의 학위논문, 67-68쪽; 이혜영, 2021 〈제1공화국기 장면 세력의 형성과 노선·활동〉《사학연구》142, 한국사학회, 170-71쪽.

112) 특히 내각책임제 개헌을 주도하고 장면 대통령 추대 계획을 추진한 의원들의 은둔은 한국 정치상황을 감시하던 UNCURK도 심각하게 받아들였다. 〈Summary Record of the 142nd Meeting, 1952. 5. 27.〉 AG-049, S-0689, Box 13, A/AC.39/SR.152. (DTA0002810)

113) 《국회회의록》 2대 12회 66차, 1952. 5. 28.; 〈IR 5922: The Militancy of the

이 모두 내각책임제 개헌에 참여한 이들이었기에 야당 세력은 큰 압박을 받았다. 이승만의 노골적인 폭력 앞에 국회는 속수무책이었으며, 이승만이 제출한 두 번째 개헌안을 받아들일 수밖에 없는 것처럼 보였다.

그러나 정치파동의 상황에서 미국이라는 변수가 등장하여 이승만의 정국 구상에 큰 영향을 주었다. 당시 미국은 유엔군의 형태로 한국전쟁에 참전하여 전쟁을 지휘하고 있었으며, 불법 침입으로부터 한국의 민주주의를 수호한다는 참전 명목을 내세웠다. 이러한 상황에서 이승만이 무력으로 국회를 공격했다는 사실은 실질적인 전쟁 수행뿐 아니라 유엔의 참전 명분에도 영향을 줄 수 있었다.[114] 따라서 정치파동 발발 직후부터 미국은 이승만을 제어하기 위해 분주하게 움직였다. 그러나 대응 수위를 정하는 문제에서 국무부와 군부의 견해가 엇갈렸다. 국무부 계열, 특히 대사관은 이승만 제거를 포함한 강력한 조치를 통해 미국의 위신과 장기적 국익을 지킬 것을 주장했으나, 유엔군사령부는 당면한 전쟁 수행이 방해받지 않도록 이승만의 행동을 용인할 것을 주장했다.[115] 결국 군부와 국무부는 이승만 외에 대안이 없다는 점에서 합의를 보았고, 이승만을 존속시키되 미국이 더 잘 통제할 수 있도록 순치(順治)하고 개헌 문제는 타협을 통해 마무리하는 것으로 의견을 모았다.[116]

미국은 타협을 모색하는 방법으로 국무총리 장택상을 비롯한 신라회가 제시한 발췌안에 주목했다. 내각책임제 개헌안과 두 번째 정부 제출 개헌안의 조항을 발췌한 일종의 타협책으로, 주 골자는 정부 개헌안에서 대통령직선제·양원제를, 내각책임제 개헌안에서 국무총리의 국무원 임명 제청과 국회 결의에 의한 국무위원 파면을 채택하는 것이었다.[117] 실질적으로 이승만 개헌안의 주요 골자를 모두 수용하고 이승만의 재선과 지배체제 구축을 용인한 것이나 마찬가지인 것처럼 보인다.

Rhee Government in Internal Politics: A Background Report. May 29, 1952〉, pp 4-5. (AUS054_02_04C0247)

114) 홍석률, 1994 〈한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획〉《역사비평》26, 역사비평사, 141쪽.

115) 이철순, 2001 〈부산정치파동에 대한 미국의 개입〉《한국정치연구》10-1, 서울대 한국정치연구소, 325-33쪽.

116) 이철순, 위의 논문, 333-38쪽; 홍석률, 1994 앞의 논문, 144-45쪽.

117) 〈연행의원 징위 회부 가결—다수의원 사태수습책 발견에 부심〉《부산일보》1952. 6. 7. 1면.

그러나 타협안은 이승만의 양원제 구상에 중대한 수정을 가했다. 두 번째 정부 제출 개헌안의 독소조항인 관선의원 규정이 삭제된 것이다. 관선의원 선출 조항은 이승만의 직선제-양원제 구상을 수용하는 의원들도 반대한 것으로, 타협을 주도한 자유당합동파와 신라회의 합의 과정에서 최종적으로 삭제가 결정되었다.[118] 이들이 관선 조항에 반대한 것은 관선의원의 존재 자체가 이들의 이해관계와 정면으로 충돌했기 때문으로 보인다. 장택상을 비롯하여 타협에 나선 이들은 의회정치에 기반을 둔 의원들로, 양원제 도입 이후에는 하원에서 활동하게 될 이들이었다. 나아가 이들은 타협을 주도한 대가로 여당의 지위를 얻고자 했다. 이러한 상황에서 관선의원은 그 존재 자체로 위협이 될 수밖에 없었다. 이승만의 발탁을 통해 정계에 입문한 관선의원들은 상원에서의 정치활동을 통해 입지를 넓히고, 이후 하원으로 진출하거나 내각에 진입할 것이다. 즉 하원에서 여당으로서의 주도권을 가지면서 내각 진출까지 노리는 의원들의 경쟁자가 될 가능성이 크다. 나아가 관선의원의 존재로 하원이 주도하는 헌법 개정과 법률 재의가 완전히 차단되고, 양원합동회의에서도 관선의원이 원내 세력과 충돌할 가능성이 컸다.[119] 타협을 주도하는 의원들의 입장에서 관선의원들은 향후 정치적 경쟁자가 될 가능성이 높았고, 나아가 그들의 존재 자체가 하원의 권한을 심각하게 침해했다. 즉 이승만의 양원제 구상은 타협안을 추진하는 의원들의 이해관계를 직접적으로 위협했다.

이승만은 관선제가 삭제된 타협안을 받아들일 생각이 없었다. 정치파동 초기 국회해산 운운하며 국회를 위협한 이승만은 6월 3일 트루먼 대통령의 친서를 수령한 후 “돌이킬 수 없는 행위”, 즉 국회 해산을 포기하고 한발 물러섰으며[120], 장택상이 제안한 개헌안 타협 추진을 용인했다.[121] 그러나 타협

118) 〈정국수습에 신기운—직선제와 총리권한 신라, 삼우장 양파서 절충개시〉《부산일보》 1952. 6. 10. 1면; 〈양안발췌표결 삼우, 신라 양파간에 합의〉《경향신문》 1952. 6. 13. 1면.

119) 박정희의 유신 체제에서 국회의 1/3을 대통령이 사실상 임명하는 관선 체제가 도입되었고, 관선의원들은 유신정우회라는 별개의 교섭단체로 활동했다. 여당인 공화당은 유신정우회와 활동을 같이 하면서도 국민의 대표인 자신들을 관선의원들과 다른 존재로 인식했고, 박정희에 대한 충성경쟁을 하며 이들과 미묘하게 대립했다. 김용호, 2020《민주공화당 18년, 1962-1980년》, 아카넷, 221-22쪽. 관선의원을 포함한 양원제가 실현되었다면, 이승만이 발탁한 관선의원 집단과 원내정치 기반의 자유당 의원들 또한 비슷한 갈등 상황을 조성했을 가능성이 크다.

120) 이철순, 2001 앞의 논문, 333쪽; 〈정정(政情)완화에 서광? 금명간에 윤곽 판명될

안이 본인의 양원제 구상과 부딪치는 내용임을 파악한 이승만은 타협이 아닌 두 번째 정부 제출 개헌안의 원안 통과를 고수하게 되었으며[122], 이를 위해 모든 수단을 동원하고 발언이나 행동의 수위도 점점 과격해졌다.

이승만은 처음에는 회유책을 제시했다. 6월 8일 성명에서 이승만은 정부 제출 개헌안을 통과시켜 준다면 차기 정·부통령 선거는 국회에서 진행하도록 하겠다고 제안했다.[123] 그러나 발췌안에서 관선제를 삭제하는 것이 확실해지고 이를 통과시키기 위해 의원들을 회유하는 작업이 시작되자[124], 이승만은 다시 강경한 태도로 돌변했다. 이승만은 기어코 원안 통과를 주장하며 분노를 표했고, 이는 이승만을 접견한 무초 대사와 UNCURK 위원들에게도 그대로 전달되어 그들의 우려를 자아냈다.[125] 국회에 대해서는 다시 한번 민의 동원을 통한 국회 해산을 암시했으며, 이를 막기 위해서는 정부 제출 개헌안을 "다른 조건 부치지 말고 즉시 통과"시켜야 한다고 주장했다.[126] 국회를

듯〉《조선일보》1952. 6. 6. 1면.

121) 6월 3일 장택상은 대통령 직선제, 국회의 국무총리 인준 및 불신임, 국무총리의 국무위원 제청을 포함한 타협안을 제안했다. 6월 6일 무초 대사와 이승만 및 각료들의 면담에서 이승만은 직선제와 양원제가 반드시 포함되어야 함을 강조했다. 발췌개헌안의 대략적인 골자는 이처럼 6월 초에 거의 정해진 것으로 보인다. 〈Pusan to Secretary of State, 1952. 6. 3.〉 RG 59, Central Decimal File, 795.00/6-352, p. 2 (AUS002_24_11C0016); 〈Muccio to Murphy, 1952. 6. 23.〉, RG 84, Entry 2828A, Box 5, 350 Korea, General, 1952.

122) 〈Pusan to Secretary of State, 1952. 6. 9〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/6-952.

123) 〈李대통령 개헌안에 중대성명〉《부산일보》1952. 6. 10. 1면. 그러나 주한미대사관은 이러한 제안을 타협 시도로 보지 않았다. 이승만의 개헌 요구는 전혀 바뀌지 않았을 뿐 아니라, 개헌안 통과 이후에도 이승만이 국회의원 포섭 및 대중동원을 통해 다시 국회의 선거를 방해할 가능성이 있었기 때문이다. 〈Frelinghuysen to Young, 1952. 6. 9.: President Rhee's Compromise Solution〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/6-952; 〈Young to Johnson: General Approach and Possible Active Steps to Meet the Korean Internal Political Crisis, 1952. 6. 13.〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/6-1352, p. 1.

124) 〈Summary Record of the 166th Meeting, 1952. 6. 13.〉 AG-049, S-0689, Box 13, A/AC.39/SR.166. (DTA0002810); 〈Summary Record of the 142nd Meeting, 1952. 5. 27.〉 AG-049, S-0689, Box 13, A/AC.39/SR.142. (DTA000-2811)

125) 〈Pusan to Secretary of State〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/6-952; 〈Summary Record of the 167th Meeting, 1952. 6. 14.〉 AG-049, S-0689, Box 13, A/AC.39/SR.167. (DTA0002810)

126) 〈분규 상태를 난면(難免) 행정부와의 타협도 실기(失期)—대통령, 대(對)국회 공한

성토하는 관제 민의 대회의 규모와 강도 또한 심해졌다. 이미 이승만의 재집권을 용인하되 그를 순치해야 한다는 방침을 정한 미국은 이러한 이승만의 강경한 태도에 당황했으며, 정치파동 초기에 고려했다 철회했던 강경노선을 다시 검토하기까지 했다.[127]

이승만은 미국·유엔 인사와 국회에 대해 연일 강경한 태도를 보이는 동시에, 관선제 상원을 전제로 한 후속 입법을 추진했다. 개헌 이후 치러질 선거에 대비하기 위해 이승만은 국무회의에서 선거법안 작성을 지시했다. 여기에는 정·부통령 직선 선거법 제정, 양원제에 대비한 국회의원선거법 개정과 더불어 상원의원임명법이 포함되었다. 즉 이승만은 두 번째 정부 제출 개헌안의 원안 통과를 기정사실화하고, 이를 전제로 한 법안을 작성하여 국회에 제출할 것을 준비했다.[128]

이승만은 여전히 관선의원을 포함한 상원 구성을 관철하고자 했다. 그의 구상은 관선의원 삭제를 전제로 한 자유당합동파·신라회의 타협안과 충돌했다. 이승만은 타협안을 받아들일 생각이 없었고, 국회에 대한 공격 수위를 높여가며 자신의 원안 통과를 강요했다.[129] 미국의 대한(對韓)정책이 자신을 용인하는 방향으로 정해지고 자신의 개헌 구상이 관철되는 것처럼 보임에도 이승만이 다시 국회를 과도하게 압박한 이유는 여기에 있었다. 양원제 구상을 둘러싼 이승만과 타협 의원들의 충돌이 명시적·공개적으로 발생하지는 않았지만, 이승만의 강압적 태도 강화의 이면에는 발췌안의 양원제 구상에 대한 이승만의 경계, 개헌안 원안의 관선의원 규정 관철이라는 목적이 있었다.

그러나 이승만은 강경한 태도를 계속 유지할 수 없었고, 결국 타협안을 받아들였다. 민의를 동원해 국회 압박 수위를 높이고 국회의원들이 연루된 군

중대암시〉《동아일보》1952. 6. 15. 1면.

127) 이철순, 2001 앞의 논문, 339-48쪽.

128) 《국무회의록》 48회, 1952. 6. 10. 2-3쪽; 〈대통령·부통령 선거법안〉《서울신문》 1952. 6. 13. 1면; 〈대통령·부통령선거 급(及) 상원의원 임명법안 등—법제처에서 법안 검토 중〉《마산일보》1952. 6. 15. 1면; 〈대통령선거법 성안〉《부산일보》1952. 6. 18. 1면.

129) 박상희는 이승만이 신라회의 타협안을 반대할 이유가 없었기에 쉽게 받아들였다고 보았다. 박상희, 2021 앞의 논문, 427-28쪽. 그러나 해당 연구에서는 6월 중순경 이승만이 다시 국회 해산을 언급하면서 공세를 강화했다는 점, 그리고 관선의원 규정의 존재 자체가 언급되지 않았다.

사재판을 진행했지만, 사실 이는 내각책임제 개헌을 추진한 의원들을 겨냥한 것이었다. 이 시점에는 내각책임제 개헌 세력이 사실상 와해되었고 저항 동력도 상실했기에 국회 압박도 그 효용을 다해 가고 있었다. 당시 국회에 출석하며 회기를 유지하던 의원들은 직선제 개헌을 지지하던 의원들이며, 동시에 이들은 타협안의 양원제 구상을 지지했다.[130] 이승만이 타협안을 차단하는 방법은 국회 전체에 대한 공격, 즉 국회 해산뿐이었다. 그러나 이는 이미 6월 초에 봉쇄된 카드이자 미국이 제시한 넘지 말아야 할 선이었다. 즉 이승만이 자신의 양원제 구상을 무력화하는 타협안을 막을 방법은 사실상 없었다. 정부 제출 개헌안 원안을 포기하고 타협안을 받아들이는 것이 이승만에게 최선이었다. 타협안에서도 양원제라는 틀 자체는 유지되고, 무엇보다도 이승만의 가장 중요한 목표인 대통령 직선제가 확보되었 때문에 타협안 수용이 이승만에게 큰 손해는 아니었다.

국회 바깥에서 진행되던 타협안 논의는 6월 21일부터 국회 논의로 이어졌다. 내각책임제 개헌안과 두 번째 직선제-양원제 개헌안이 동시에 상정되고, 이들의 "종합 발췌 요령"을 최종적으로 논의하고 통과시키는 것이 결정되었다.[131] 헌법 논의는 제12대 국회가 막을 내리고 새로운 회기가 시작될 때까지 계속되었으며, 최종적으로 7월 4일 본회의에서 개헌안이 통과되면서 마무리되었다.[132] 이른바 '발췌개헌'으로 불리는 제1차 개헌을 통해 대통령직선제 및 양원제가 채택되었다.

기존 연구에서는 타협안 통과를 위한 국회 논의는 이미 기정사실화된 헌법안을 통과시키는 절차 정도로 간주했으며, 따라서 그 논의 과정과 내용에 거의 관심을 기울이지 않았다. 그러나 양원제의 관점에서는 6월 말~7월 초의 국회 논의에서 주목해야 할 점이 있다.

첫째, 관선의원 규정을 둘러싼 정부와 원내 정치세력의 대립 양상이 국회 논의에서도 다시 한번 나타났다. 관선의원 규정에 대해 의원들은 대표성 부족 문제와 행정부의 독단에 대한 우려를 제기했다.[133] 정부는 국가유공자 및

130) 6월 15일 기준으로 발췌안에 찬성 서명한 인물이 100명이 넘는 것으로 알려졌다. 〈정국수습에 진일보—찬성날인 벌써 백명 「발췌종합안」을 급속추진〉《부산일보》1952. 6. 15. 1면.

131) 《국회회의록》 2대 13회 2차, 1952.7.4. 5-6쪽.

132) 《국회회의록》 2대 13회 2차, 1952. 7. 4.

덕망 있는 인재를 국정에 참여시키기 위해 관선제를 도입했으며, 운영을 적절히 잘하면 문제가 없다고 본다는 원론적 답변을 제시했다.[134] 관선의원 규정에 대한 옹호는 정부를 대변해 출석한 국무위원 외에는 나오지 않았다.[135] 6월까지 국회 논의는 타협안을 수용하는 의원들 위주로 진행되었는데[136], 이들이 관선의원에 대한 비판을 직접적으로 표명한 것이다. 즉 직선제-양원제라는 이승만 구상의 큰 틀을 받아들이면서도 관선 규정을 받아들이지 못하는 분위기, 발췌안을 수용한 원내 정치세력과 원안 통과를 기대한 정부 측의 시선 차이가 분명히 존재했다.[137]

둘째, 내각책임제를 추진한 의원들까지 포함된 7월 초의 최종 논의에서도 양원제에 대한 거부가 만연했다. 정치적 파국이 장기화하고 이승만의 구상을 완전히 막는 것이 불가능한 상황이었기에, 당시 의원들 사이에서는 발췌안 채택을 통해 난국을 타개해야 한다는 일종의 정세론이 대세였다. 그러나 관선의원을 제외한 양원제 구상 또한 첫 번째 개헌안의 양원제 구상과 마찬가지로 문제가 많았다.[138] 따라서 각 정파·교섭단체 대표들은 타협안에서 제시된 양원제를 실현하지 않는 것에 합의했다.[139] 이를 위해 "상원은 본법 시행

---

133) 《국회회의록》 2대 12회 83차, 1952. 6. 21. 7쪽, 황병규 의원(자유당합동) 발언; 《국회회의록》 2대 12회 85차, 1952. 6. 27. 7쪽, 이충환 의원(자유당합동) 발언.

134) 《국회회의록》 2대 12회 86차, 1952. 6. 28. 1쪽, 조주영 체신부장관 발언. 앞에서 보았듯 첫 번째 개헌안 논의 당시 정부는 개헌 취지로 상원에 노련하고 원만한 인물을 기용할 수 있다는 점을 내세웠으나, 개헌안에 명시된 구성 방법으로는 이러한 인물 기용의 가능성이 잘 드러나지 않는다는 비판을 받은 바 있다.

135) 질의응답에서 정부 측을 대표해 나온 조주영은 답변 중에 "정부에 있어서는 물론 정부에서 제안한 개헌안만을 통과시켜 주시기를 바라는바"라고 발언했다. 《국회회의록》 2대 12회 86차, 1952. 6. 28. 2쪽, 조주영 체신부장관 발언.

136) 내각책임제를 지지하는 민국당 등은 국회에 등원하지 않았으며, 여전히 체포를 피해 은둔한 의원들도 많았다.

137) 발췌안에 대해서, 정부 제출 개헌안의 관선제 등 내용을 삭제하고 그 외의 골자는 거의 포함했으니 받아들일 수 있다는 주장도 나왔다. 《국회회의록》 2대 13회 제1차 전원위원회, 1952. 7. 3. 6쪽, 이종영 의원(자유당) 발언.

138) 관선의원 규정을 제외하면 여전히 하원과 상원의 차이가 잘 보이지 않는다는 점은 이미 지적된 바였다. 《국회회의록》 2대 12회 85차, 1952. 6. 27. 7쪽, 이충환 의원(자유당합동) 발언. 이는 1951년 11월 첫 번째 개헌안 논의 당시 제기되었던 문제와 비슷한 것이다. 결국 정부의 두 번째 개헌안이 관선의원 정도를 제외하면 첫 번째 개헌안과 큰 차이가 없고, 상원 구상 자체에 미흡한 점이 있다는 점을 지적한 셈이다.

139) 협의에 나선 각파의 대표는 자유당 합동파의 김정실·황병규·김종회 의원, 자유당 잔류파의 이재학·김종순 의원, 민우회의 서이환 의원, 민국당의 윤영선·홍길선 의원, 무

후 지체 없이 구성하여야 한다"는 부칙이 삭제되었다. 양원제 구상이 부적절했지만 양원제 자체를 삭제할 수는 없었기에[140], 추가 개헌을 통해 그 구상을 근본적으로 바꾸고 난 이후 양원제를 실현하기 위한 조치였다.[141]

[표 2] 제1차 개정헌법(1952. 7.)의 양원제 구상

	내용	
명칭	민의원	참의원
상원 구성 방식	국민의 직접 선거	
	정수와 선거 방식은 법률에 위임	
상원 의장	부통령 (가부동수 결정권 부여, 표결권 없음)	
상원 임기	6년 (2년마다 1/3씩 교체)	
양원의 기능 분배	• 의안을 먼저 제출받음 (국무총리·대법관 임명 제외) • 탄핵 소추 발의 • 국무총리 임명 승인 • 국무위원 불신임(연대)	• 국무총리·대법관 임명동의안을 먼저 제출받음 • 탄핵재판소 참여
	한 의원에서 부결된 사안은 다른 의원으로 이송되지 않음	
양원 모두의 동의를 요구	정부가 거부한 법률 재의 (각각 2/3 이상 동의) 헌법 개정안 통과 (각각 2/3 이상 동의)	
양원 합동회의	상원의원이 의장직 수행	
	양원의 의견 충돌 상황 해결(부결 상황 제외) 탄핵 소추 결의(2/3 이상 동의)	
부칙	• 선거구별 당선자를 1/2/3부로 나눈 후 6년/4년/2년 차등 임기 부여	

주) 법률 제의, 국정감사, 임시회 소집 등 공통 기능과 대통령 선거 관련 기능, 부칙의 경과규정은 제외함

[표 2]는 7월 4일 최종적으로 통과된 제1차 개정헌법의 양원제 구상을 정리한 것이다. 이승만이 처음 제출한 헌법안과 비교하면 큰 차이를 찾을 수

소속의 류덕천 의원이었다. 〈입법부 기능 회복에 서광 148의원 출석 발췌개헌안 본격토의 개시〉《조선일보》1952. 7. 5. 1면.

140) 양원제는 이승만이 대통령 직선제와 함께 강력하게 주장했던 것으로, 정치파동 상황에서 이승만의 양대 개헌 골자 중 하나를 완전히 없애는 것은 부담스러웠을 것이다. 나아가 국회 내에서도 양원제 자체의 필요성을 지지하는 의원들이 적지 않았다.

141) 이러한 상황은 개헌 논의가 마무리되고 1년이 지나 참의원선거법을 논의할 때 드러났다. 《국회회의록》 2대 17회 11차, 1953.11.23. 23-24쪽, 이재학 의원 발언.

없다. 상·하원의 이름이 참의원(參議院)·민의원(民議院)으로 바뀐 것, 내각책임제 개헌안에서 발췌된 국회의 불신임 결의 권한이 민의원에게만 부여된 것, 명백한 결함이었던 양원합동회의와 경과규정 정도만 보완된 정도이다. 여전히 양원제 도입의 의의와 상원만의 특징을 찾아보기 힘든, 정치제도로서는 미흡하다는 평가를 받을 수밖에 없는 구상이었다.

그러나 두 번째 정부 제출 개헌안과 비교해 보면, 제1차 개정헌법의 양원제 구상은 상원을 입법부 무력화의 도구로 사용하고자 한 이승만의 의도가 의회정치에 기반을 둔 의원들에 의해 차단된 결과물로 볼 수 있다. 이승만이 도입하고자 한 양원제는 자신의 친위세력을 활용해 입법부를 사실상 무력화할 수 있는 것으로, 의회정치의 탈을 쓰기는 했지만 사실상 입헌주의적이지도 민주적이지도 않은 일탈적 제도였다. 그러나 타협을 주도한 의원들의 정치적인 이익을 지키는 과정에서 입법부를 무력화하는 독소조항이 제거되었고, 이승만의 국회 무력화 의도는 관철되지 못했다. 즉 제1차 개정헌법은 이승만의 불완전한 승리의 산물이며, 이는 의회를 배제하려는 이승만의 정국 구상과 의회에 기반을 둔 원내 정치세력의 정국 구상이 충돌한 결과였다.

양원제는 기나긴 헌법 논의와 정치파동을 거쳐 끝내 채택되었고, 이를 실현하는 것이 국회의 의무이자 당면한 문제가 되었다. 그러나 애매한 양원제 구상은 실현의 문제를 야기했다. 구체적인 상원 구성 방식이 선거법에 위임되었으므로, 양원제를 둘러싼 논쟁과 이해관계 충돌 양상은 선거법 제정 논의까지 연장되었다.

2. 참의원선거법 제정 시도와 무산

제1차 개헌 직후 시행된 제2대 대통령 선거에서 이승만은 쉽게 재선에 성공했다. 나아가 정치파동 이후 정치적 효용을 다한 이범석을 축출하고, 정치색이 옅고 유순한 함태영을 부통령에 당선시키는 데도 성공했다. 자신이 원하는 골자의 개헌안 통과, 정권 연장 성공으로 미루어 보아 제1차 개헌은 이승만의 절대적인 승리인 것처럼 보였다.

그러나 양원제의 관점에서 보면 이승만의 의도는 완전히 관철되지 못했다. 이승만이 야심차게 추진한 양원제 구상은 원내 세력의 논의를 거쳐 두 차례나 굴절되었고, 최종적인 결과물은 이승만의 원래 의도와 상당히 멀어졌다. 관선의원과 참의원 구성 강제 부칙이 삭제되고 남은 것은 정치제도의 관점에서 봐도 미흡하고, 이승만 입장에서도 정치적 도구로 써먹기 어려운 양원제 구상이었다. 양원제라는 골자만 남기고 사실상 무력화된 구상이라 봐도 좋을 정도였다. 상원을 정치적 도구로 만들어 활용하는, 즉 의회제도의 틀을 유지하면서 입법부를 무력화하는 이승만의 의도는 사실상 좌절되었다.

이승만은 자신의 양원제 구상이 굴절된 것에 대한 불만을 개헌 직후부터 강력하게 표명했다. 1952년 제헌절 기념사에서 이승만은 갑자기 새로운 개헌을 요구했다.[142] 다양한 개헌 의제가 제기되었지만, 특히 중요한 것은 국민투표제와 국회의원 소환제 도입이었다. 국민투표제는 헌법 개정 등 중요한 국가적 결정에 대해 최종적으로 국민의 동의를 얻도록 하는 것으로, 민의 동원을 통해 국회의 개헌 시도를 차단하는 방법이었다.[143] 국회의원 소환은 정치파동 시기 이승만이 활용한 것으로, 선거구 유권자, 그리고 이들을 동원하

---

142) 구체적인 내용은 다음과 같다. ①민주정체 변동 및 독립운동에 관한 문제는 유권자 2/3 이상의 동의를 얻어야만 시행할 수 있음. ②대통령 탄핵은 유권자 2/3 이상의 동의를 얻어야 함. ③국회의원, 공무원의 뇌물 혐의는 일반인보다 가중처벌. ④선거구 유권자 1/2 이상의 동의로 국회의원을 소환 가능. ⑤입법부·행정부·사법부 사이의 갈등에 대해 유권자 1/2 이상의 동의로 임시재판소를 구성해서 판결을 일임할 수 있음. ⑥외국에 의지해 국가를 방해하는 세력은 엄벌에 처할 것.

143) 내각책임제 개헌 문제에 대해 이승만이 국민투표라는 카드를 꺼내 든 것은 이미 1950년부터 있던 일이었다. 당시 이승만은 국회에서 개헌안이 통과되면 국민투표를 통해 막을 것이라 주장했다. 〈개헌에 국민투표—대통령 중대 담화 발표〉《동아일보》 1950. 3. 4. 1면.

는 지방조직을 통해 국회의원들을 압박하는 방법이었다. 이 두 제도는 민의 동원을 통해 국회를 압박하고 무력화할 수 있는 제도로, 만약 이승만의 관선 양원제 구상이 관철되었다면 제기할 필요가 없는 것이었다. 즉 국민투표제와 국회의원 소환제는 이승만에게 관선의원 도입 좌절을 만회할 수 있는 대안이었다. 자신의 의도가 관철되지 않자, 이승만은 개헌 문제로 촉발된 정치파동의 여파가 남아 있는 시점에 또다시 새로운 개헌을 요구했다.

그러나 이승만이 개헌을 곧바로 추진하지는 않았다. 아직 정치파동으로 인한 혼란이 정비되지도 않았고, 여전히 미국을 비롯하여 참전 중인 자유진영 국가들이 이승만을 지켜보고 있었다. 게다가 동력을 상실한 원내자유당을 원외자유당으로 흡수하고, 원외자유당 내 기간단체의 힘의 균형을 맞추는 당 정비 작업도 이제 시작 단계였다. 따라서 이승만은 새로운 논란을 야기할 수 있는 개헌을 섣불리 단행하지 않았다.

대신 이승만은 참의원선거법 제정을 추진했다. 제1차 개정헌법의 양원제 틀 안에서 자신에게 우호적인 참의원을 구성하는 방법은 자신에게 유리한 선거법을 제정하는 것이었기 때문이다. 나아가 참의원선거법 입법은 양원제의 원활한 실현에도 중요한 문제였다. 제1차 개정헌법에 따르면 양원은 국민의 선거를 통해 조직해야 하며, 그 구체적인 사항은 법률에 위임되었다. 참의원은 직접선거를 통해 구성해야 했고, 관선뿐 아니라 직업대표 선발, 지방의회 간접선거 등을 선택할 여지도 없었다. 즉 양원제 실현의 구체적인 방법은 참의원선거법에 달려 있었다. 따라서 참의원선거법을 어떻게 제정하는지는 이승만 개인의 권력 강화라는 관점으로 보아도, 바람직한 양원제 실현이라는 제도의 관점으로 보아도 중요했다.

참의원선거법 입안 과정에서도 이승만이 주도하는 양상이 나타났다. 이승만이 정부를 통해 여러 차례 선거법을 작성해 제출했으나 이것이 국회에서 계류하면서 논의가 지연되는 상황이 반복되었기 때문이다. 1952년 10월 참의원 선거 규정을 포함한 종합선거법이 국회에 제출되고, 이승만은 선거법을 포함한 국정 현안 처리를 위해 국회 임시회 개최를 요구했다.[144] 그러나 해

---

144) 〈참의원 선거 연내로 선거법안 심의완료〉《조선일보》 1952. 10. 9. 1면.; 《국무회의록》 85회, 1952. 10. 14.; 〈작일 국무회의 상정 선거법 초안 내용〉《동아일보》 1952. 10. 15. 1면; 《국회회의록》 2대 14회 개회식, 1952. 10. 15.

당 회기에서 선거법은 처리되지 못했고, 이승만은 다음 회기에서 민의원 보궐선거 및 참의원 선거 시행을 위한 선거법의 조속 통과를 다시 요구했다.[145] 그러나 종합선거법은 1953년 3월까지도 본회의에 상정되지 못했다.[146] 이승만은 선거법 제정이라는 목표에 집중했으며, 개헌 문제를 다시 언급하거나 국회와 충돌하는 모습을 보이지 않았다.[147] 그런데 선거법 논의가 반년 이상 지연되자 이승만은 4월에 현행 국회의원 선거법 개정안을 새로 만들어 국회에 제출했다.[148] 두 개의 선거법이 국회에 동시에 제출되자, 국회는 중복되는 법안을 동시에 심의할 수 없다는 견해를 제시했다.[149] 결국 이승만은 이미 제출한 두 개의 선거법을 폐기하고 참의원 선거를 규정하는 단독 법안을 작성하여 다시 제출했다.[150] 이승만은 이전과 마찬가지로 국회에 참의원선거법의 빠른 통과를 요구했다.[151] 그러나 논의는 또다시 지연되었고, 참의원선거법은 분과위원회 심의를 거쳐 최종적으로 11월이 되어서야 국회 본회의에 상정되었다. 즉 참의원 선거를 위한 법안이 만들어지고 이것이 본회의에 상정되기까지 1년 이상 소요되었으며, 그 과정에서 이승만의 주도성과 국회의 소극적 대응이 두드러졌다.

참의원선거법의 주 골자는 피선거권자 연령을 35세 이상으로, 선거구를 도 단위의 중대선거구로, 참의원 규모는 72명으로 하는 것이었다. 헌법을 다시 고치지 않고서는 국민의 직접선거 이외의 구성 방식을 채택할 수 없었기에, 규모와 선거구, 후보자 연령을 통해 민의원과의 차이를 둔 것이었다. 이

---

145) 《국회회의록》 2대 15회 개회식, 1952. 12. 20.

146) 〈민주정치 소장(消長)의 기로〉《조선일보》 1953. 1. 4. 1면; 〈[사설] 참의원선거법을 신속 통과시키라〉《조선일보》 1953. 3. 21. 1면.

147) 〈Pusan to Washington, 1953. 1. 14.: Prospects of Deterioration of ROK Internal Political Situation in the Near Future〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 12, 350 Korea, 1953.

148) 〈정부개정안 기초 참의원의원 선거 대비〉《동아일보》 1953. 3. 19. 1면; 〈법무와 내무 양안 의원선거법 개정안 20일 국무회 상정〉《동아일보》 1953. 3. 21. 1면; 〈참의원 선거를 급속 추진—선거법 개정안을 국회에 회부〉《조선일보》 1953. 4. 11. 1면.

149) 《국무회의록》 33회, 1953. 4. 14.

150) 《국무회의록》 34회, 1953. 4. 16.; 《국무회의록》 36회, 1953. 4. 20.; 〈선거법개정안—정부, 철회를 요청〉《조선일보》 1953. 4. 19. 1면; 《국무회의록》 37회, 1953. 4. 22.; 〈입후보기탁금제 등 설정—정부, 참의원선거법안을 제출〉《조선일보》 1953. 4. 25. 1면.

151) 《국무회의록》 42회, 1953. 5. 16.

러한 골자는 최초로 제출된 통합선거법(1952. 10), 정부가 추가로 제출한 국회의원선거법 개정안(1953. 3), 두 법안을 철회하고 최종적으로 제출한 참의원선거법(1953. 4) 모두 골자는 비슷하게 나타났다.[152]

그리고 이승만이 자신에게 유리하게 선거를 진행하기 위해 준비한 각종 제한 장치가 추가되었다. 첫째, 해당 지역구에서 2년 이상 본적·주소를 유지한 자에게만 입후보 자격을 주는 연고지제를 추가했다. 둘째, 선거운동원과 선거연락소 수를 낮은 수준으로 제한하고 이를 위반할 시 처벌하는 선거운동 제한 규정을 입안했다. 셋째, 선거비용 절감을 명목으로 선거 포스터 매수와 규격, 연설회 구성 및 횟수를 규제하고 일부 비용을 정부가 부담하는 선거공영제를 도입했다. 넷째, 입후보 난립 방지를 명목으로 입후보자의 기탁금 납부를 규정했다.

즉 정부 제출 선거법의 주 골자는 크게 참의원의 구성과 관련된 부분, 이승만의 선거 통제와 관련된 부분 두 가지였다. 참의원의원선거법안이 상정된 후 국회 논의에서는 두 부분 모두 쟁점이 되었고, 이를 고치기 위한 열띤 논쟁이 벌어졌다. 논의 첫날에 정부 제출 원안과 함께 상정된 함께 국회 내무위·법사위 수정안에서부터 정부와 국회의 충돌 양상이 명백히 나타났다. 법안 독회에서도 정부안에 대한 의원들의 비판이 대부분으로, 분과위원회 수정안에 대한 비판이 거의 보이지 않는 것과 대조적이었다.

의원들의 비판이 가장 빗발친 부분은 이승만이 입안한 통제 장치였다. 이들 규정은 참의원뿐 아니라 국회의원 선거 일반에도 적용될 수 있는 것으로, 제1공화국기 내내 정부의 제안과 국회의 반대가 반복된 쟁점이었다.[153] 국회의원들이 이러한 규정을 반대한 이유는 후보들의 자율성이 대폭 축소되고 정부가 선거에 개입할 가능성이 커질 우려가 있기 때문이었다. 연고지제는 국회의원들의 출마 가능 지역을 주소·본적에 기반한 연고지로 제한하는 것으로, 국회의원들의 지역구 이동이라는 선택지를 박탈하고 이들을 지역구에 속박시키는 효과가 있다. 이는 연고지가 아닌 주요 거점을 바탕으로 정치적 영

152) 각 법안 원문은 〈선거법(안)〉 (BA0084191); 〈국회의원선거법 개정법률안〉 (BA0085168); 〈참의원의원선거법안〉 (BA0085168) 참조.

153) 이들 규정은 1950년 총선 이전부터 산발적으로 제안되었으며, 관련 논쟁은 최종적으로 1958년 개정선거법까지 이어졌다. 서복경, 2013 앞의 논문, 121쪽.

향력을 확대해 온 인물들을 견제하고, 이들을 지역 기반의 정치 신인으로 대체하려는 정치적 의도와도 이어진다.[154] 기탁금 제도와 선거공영제, 선거운동 제한은 경제적인 선거라는 대원칙을 명목으로 제안된 것이었다.[155] 이들 규정은 선거 활동 관리를 위한 편의적 규정이었으며, 나아가 정부가 규정 위반을 빌미로 후보자들을 제재할 수 있는 근거를 제공한다. 요컨대 연고지제와 기탁금, 선거운동 제한, 선거공영제 등 정부가 입안한 규정들은 원내 정치세력 전반의 이해관계와 충돌했다.

정부 제출 선거법의 통제 규정에 대한 반대에서 여야의 구분이 없었다는 점이 중요했다. 내각책임제를 지지한 야당 세력은 개헌 이후 동력을 상실하고 사실상 와해되었으며, 1953년 내내 이들의 활동은 매우 위축되었다.[156] 반대로 원외자유당은 야당 세력을 대부분 흡수하고 본격적으로 원내 여당 자유당으로 발족했으며, 1953년 하반기 원내 의석의 거의 절반을 차지했다. 그러나 이처럼 여당이 다수를 점하는 국회 논의를 마친 선거법안은 정부의 의도와 전혀 맞지 않게 수정되었다. 기탁금, 선거운동 제한, 선거공영제 조항은 위원회 수정안에 따라 삭제되었다.[157] 연고지제 조항은 정부 원안대로 통과되긴 했으나, 첫 번째 참의원 선거에서 이를 적용하지 않는다는 부칙이 추가되면서 실질적으로 채택되지 않았다.[158] 즉 이승만이 입안한 장치는 대부분 삭제되거나 무력화되었다. 이는 선거법 논의에서 나타난 주 대립 구도가 여야의 대립이 아니라, 원내 정치세력의 이익을 침해하는 이승만 정부와 여야를 가리지 않는 원내 정치세력의 대립이었다는 점을 보여준다.

참의원 구상 자체에 관한 논의에서는 참의원 정원수와 선거 시행 시점이 쟁점이었다. 이러한 논쟁은 정부가 법안을 통해 구체적으로 제시한 참의원 구상의 모호함과 불완전함 때문에 발생했으며, 수정 논의에서 양원제에 대한

---

154) 조병옥 등 야당 세력의 거물뿐 아니라, 이갑성·배은희 등 자유당 비주류 인물들도 해당한다. 〈대회전 전야의 민의원선거 야당 측 필사의 반발?—연고지제 개정안으로 격동〉《경향신문》1954. 3. 15. 1면.

155) 《국회회의록》 2대 17회 7차, 1953. 11. 18. 21쪽, 백한성 내무부장관 발언.

156) 이혜영, 2018 앞의 논문, 513-15쪽; 〈AmEmbassy to Department of State, 1953. 10. 27.: Opposition in Eclipse—Autumn 1953〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 12, 350 Korea, 1953.

157) 《국회회의록》 2대 17회 16차, 1953. 11. 28. 23-30쪽.

158) 《국회회의록》 2대 17회 15차, 1953. 11. 30. 16쪽.

의원들의 생각이 가감 없이 드러났다.

가장 문제가 된 것은 선거구별 정원수였다. 헌법 부칙에서는 최초의 참의원 선거의 당선자를 총 3부로 나누어 차등 임기를 부여할 것, 선거구는 특별시·도로 할 것을 규정했다. 참의원선거법은 이에 따라 선거구별로 3의 배수 정원을 부여하고, 참의원 총정원을 72명으로 규정했다.[159] 선거구별 정원수를 규정하는 대표성 원칙은 선거구별 평등을 지향하는 방식과 인구비례를 철저히 따르는 방식을 절충했다.[160] 그러나 의원 1인이 대표하는 선거구의 인구수 편차가 너무 크고, 인구가 적은 지역이 과대대표된다는 지적이 제기되었다.[161] 이에 대해 선거구별 정원을 개정하는 방식, 인구비례의 원칙에 따르도록 조항 자체를 개정하는 방식 등 다양한 수정안이 제기되었다.[162] 이처럼 헌법 부칙 규정을 준수하면서 인구비례와 지역 대표성의 두 원칙을 조율하는 논의가 열띠게 진행되었다.[163] 그러나 인구비례 계산을 위한 정확한 인구통계를 이용할 수 없는 상황이라 더 이상의 생산적 논의 자체가 어려웠고[164], 수정안들이 국회 전반의 큰 공감을 얻지 못했기 때문에 결국 참의원 정원은 정부의 초안대로 통과되었다.[165]

정부의 구상에서 바람직한 양원제의 모습, 하원과 명백히 구별되는 상원의 모습이 나타나지 않는다는 비판도 제기되었다. 참의원과 민의원이 국민의 직접선거라는 같은 구성 방식을 취하고 있기에 피선거권자의 연령, 도 단위의

---

159) 부표에 제시된 구체적인 선거구별 정원 수는 서울 9명, 경기 9명, 충북 6명, 충남 6명, 전북 6명, 전남 9명, 경북 9명, 경남 9명, 강원 6명, 제주 3명이었다.

160) 인구비례를 따르는 방식은 일반적인 국회 선거 방식과 같으며, 선거구별 평등을 따르는 방식은 각 선거구의 인구에 상관없이 같은 수의 의원을 뽑는 방식이다.

161) 《국회회의록》 2대 17회 9차, 1953. 11. 20. 6-7쪽, 소선규 의원 발언; 같은 자료, 8쪽, 김제능 의원(자유당) 발언; 《국회회의록》 2대 17회 11차, 1953. 11. 23. 11-12쪽, 조주영 의원(자유당) 발언.

162) 《국회회의록》 2대 17회 17차, 1953. 11. 30. 18쪽.

163) 《국회회의록》 2대 17회 13차, 1953. 11. 25. 9쪽, 김정실 의원(자유당) 발언.

164) 당시 인구조사는 공보처 소관의 업무로, 인구통계 열람을 위해서는 공보처의 협조가 필요했다. 그러나 공보처는 인구통계가 군사기밀이라는 이유로 국회는 물론 법안을 준비하는 내무부에조차 정보를 제공하지 않았다. 《국회회의록》 2대 17회 17차, 1953. 11. 30. 23-24쪽, 한희석 내무차관 발언.

165) 수정안 모두 표결에서 과반수를 얻지 못하고 미결되었으며, 정부 원안은 120명 중 63명으로 겨우 과반수의 동의를 얻어 통과되었다. 《국회회의록》 2대 17회 17차, 1953. 11. 30. 27-28쪽.

선거구 외에는 차이점이 없고, 따라서 민의원과 본질적으로 비슷한 또 다른 의회가 만들어질 가능성이 크다는 우려였다.[166] 민의원과 성격이 동일한 참의원이 만들어지는 것을 방지하는 목적으로 양의원의 선거를 동시에 시행하자는 제안이 나왔으나 이 또한 부결되었다.[167] 이러한 논의는 제1차 개정헌법의 참의원 구성 방법이 가진 근본적인 한계에 대한 인식에서 나온 것이었다. 헌법을 개정하지 않는 한, 정부 원안과 의원들의 수정안 모두 이러한 한계에서 벗어날 수 없었다.

참의원선거법은 1953년 11월 30일 국회 논의를 마치고 최종적으로 통과되었다. 이승만이 도입하고자 한 제한 장치들은 논의를 거쳐 모두 삭제되거나 실질적으로 무력화되었다. 이승만은 정부가 의도했던 선거 방침이 대부분 삭제되거나 대폭 수정되었다는 이유로 법안 거부권을 행사했다.[168] 선거법 논의에서 자신의 의도가 또다시 굴절되자 또다시 강경 대응을 선택한 것이다. 연고지제, 기탁금, 선거공영제, 선거운동 제한 규정이 이승만이 확고한 의지에 따라 포함되었다는 점이 여기서 드러난다. 정부의 재의 요구로 다시 국회에 돌아온 참의원선거법은 다음 회기에 상정되었다. 표결 결과 재의에 필요한 재적의원 2/3 이상의 동의를 얻지 못했으며, 참의원선거법은 폐기되고 말았다.[169]

법안 폐기 이후 새로운 참의원선거법 준비는 다음 국회 구성 이후로 지연

---

166) 《국회회의록》 2대 17회 9차, 1953. 11. 20. 소선규 의원(민주당) 발언; 《국회회의록》 2대 17회 11차, 1953. 11. 23. 박영출 의원(자유당) 발언.

167) 《국회회의록》 2대 17회 17차, 1953. 11. 30. 6-12쪽. 양의원 선거를 동시에 시행하면 한 선거에서 낙선한 사람이 또 다른 선거에 출마하는 일을 방지할 수 있고, 양원에 대한 양자택일을 강제함으로써 두 의회의 차별성을 확보할 수 있다는 논리였다. 나아가 두 선거를 같이 시행하면 선거비용을 절감할 수 있다는 근거도 덧붙었다.

168) 〈참의선거법 거부?—李대통령, 연고지제에 불만 표명〉 《경향신문》 1953. 12. 8. 1면; 《국무회의록》 88회, 1953. 12. 11.; 〈정부 비-토 결정〉 《동아일보》 1953. 12. 12. 1면.

169) 자유당 의원부는 12월 22일 참의원선거법이 정부 원안대로 다시 논의될 수 있도록 거부되어 돌아온 법안을 폐기할 것을 결의하였으며, 국회 표결 결과 재석 146인 중 가 67표, 부 78표, 기권 1표로 법안이 폐기되었다. 〈참선법 정부안 지지—자유당 의원부 결의〉 《조선일보》 1952. 12. 25. 1면; 《국회회의록》 2대 18회 3차, 1953. 12. 24. 3쪽. 그러나 이러한 자유당의 태도는 정부의 법안 거부 이후 만들어진 것이었다. 앞서 보았듯 자유당 의원 다수의 견해와 이승만의 입장은 충돌했으며, 자유당이 절반을 점한 당시 국회에서 정부가 의도한 것과 전혀 다른 내용의 법안이 통과됐을 뿐 아니라 자유당 의원들이 정부 방침에 공개적인 반대를 표했다.

되었다. 재의 부결 직후까지만 해도 이승만이 참의원선거법 준비를 다시 지시하고 자유당 의원들이 선거법 연구를 위해 미국에 파견된다는 소식이 들려오는 등, 선거법 논의는 순조롭게 진행될 것처럼 보였다.[170] 그러나 1954년 1월 8일 국무회의에서 성안된 참의원선거법 제출을 보류하고, 민의원선거 이후 참의원 구성을 추진하는 것이 결정되었다.[171]

이승만이 적극적으로 추진한 참의원선거법은 결국 이승만의 손으로 무산되었다. 헌법 논의 때와 마찬가지로, 국회의 선거법 논의 과정에서 그의 의도가 또다시 굴절되었기 때문이다. 이승만이 도입하고자 한 제한 장치는 원내 정치세력의 이익을 심각하게 침해했기에, 의원들은 이 장치들을 모두 무력화했다. 이승만은 국회를 통과한 참의원선거법에 따라 선거를 시행하면 자신에게 불리한 참의원이 구성될 것이라 예상했기에, 차라리 법안을 폐기하고 양원제를 실현하지 않는 것을 선택했다. 즉 참의원선거법의 무산은 각자의 중대한 이해관계가 걸려있어 서로 양보할 수 없는 파국적 대립의 결과였다.

참의원선거법 제정 무산 이후 이승만은 자신의 권력을 강화하기 위해 양원제 실현이 아닌 또 다른 개헌을 추진했다. 제3대 총선에서의 승리와 개헌을 쟁취한 이승만은 더 이상 이전처럼 양원제에 진지한 관심을 가지지 않았다. 따라서 1954년 이후 양원제 논의는 주도 세력과 논의의 양상, 성격에서 이전과는 상당히 다른 모습을 보였다.

---

170) 《국무회의록》 90회, 1953. 12. 25; 〈KCAC Political Memorandum No. 43, 1954. 1. 5.: Recent Political Development in the Republic of Korea〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 13, 350 Korea (General), 1954-55; 《국무회의록》 91회, 1953. 12. 29.

171) 《국무회의록》 1회, 1954. 1. 8.

三. 국회 주도의 양원제 논의와 양원제 실현의 좌절

1. 여당의 개헌 제기와 야당의 양원제 논의 활용

참의원선거법 제정을 무산시킨 이승만은 이전에 제기했다 잠시 접어둔 개헌 추진을 본격화했다. 자신의 구상을 여러 차례 좌절시킨 제2대 국회에서 개헌을 추진하는 것은 무리였으므로, 이승만은 개헌을 위해 새로운 총선에서 여당의 승리를 확보하는 것에 집중했다.

이승만은 현행 국회를 비난하기 위해 양원제 실현이 지연된 상황을 활용했다. 참의원 선거 연기를 공식적으로 발표할 때 이승만은 선거 지연의 책임이 헌법에 명시된 책임을 다하지 않는 "하늘 밑에 처음 보는" 국회에 있으며, 의무를 다하지 않는 의원들을 다음 선거에서 뽑아주지 말아야 한다고 주장했다.[172] 이승만이 참의원선거법 거부 직후 발표한 국회 비난 담화와 일맥상통하는 논리였다.[173] 이승만은 참의원선거법 폐기와 논의 중단을 결단한 주체임에도 불구하고, 그 책임을 국회에 전가한 후 이를 국회의원들의 자격 문제로까지 끌고 갔다. 선거 지연의 책임을 국회에 돌리는 동시에 이를 명분 삼아 사실상 사전 선거운동을 진행한 것이나 다름없었다.[174] 즉 이승만은 선거법 제정 무산 직후부터 다른 정치적 목표를 위해 양원제를 활용했다.

차기 총선에서의 개헌선 확보를 위해 이승만은 여당의 조직 정비 및 강화,

---

172) 〈Telegram to SecState, Washington, 1954. 1. 8.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 13, 350 Korea (General), 1954-55.

173) 이승만은 국회의원들이 "국가의 공익이나 국민의 복지는 몰각하고" 자신들의 이익을 위해 선거법을 수정했으므로 법안을 거부했다고 주장했다. 또한 선거 시행은 이제 국회의원들의 책임에 달렸으며, "현 국회의원들이 다시 피선될 자격이 없다"는 말 또한 덧붙였다. 〈李대통령 기자회견담(談)〉《조선일보》 1953. 12. 18. 1면.

174) 그러나 이승만의 주장이 곧이곧대로 받아들여진 것은 아니었다. 참의원 선거 지연 과정에서 정부의 법안 거부, 추가적인 법안 논의 중지가 큰 비중을 차지한다는 점을 여러 언론에서 지적했기 때문이다. 〈[사설] 참의원선거법은 어디로?〉《조선일보》 1954. 1. 18. 1면; 〈[사설] 참의원 선거 지연의 책임〉《동아일보》 1954. 1. 24. 1면. 나아가 민국당 위원장이자 국회의장인 신익희 또한 참의원 선거 지연의 책임이 정부에 있다고 주장했다. 〈참의원선거법 지연 정부의 책임—申민의원의장, 목포서 언명〉《경향신문》 1954. 1. 30. 1면.

그리고 민의원선거법 개정을 추진했다. 자유당의 정비, 즉 족청계 축출은 참의원선거법의 논의되던 1953년 하반기에 거의 마무리되었으며, 이듬해 3월경에는 이기붕 주도로 재편이 이루어졌다.[175] 자유당 의원들은 이승만이 강조해 왔던 연고지제와 기탁금, 선거공영제, 선거운동 제한이 포함된 선거법을 제출했다. 이승만은 연고지제 도입을 주장하는 담화를 발표하며 이를 뒷받침했다.[176] 그러나 선거법 개정은 또다시 이승만의 의도대로 되지 않았다. 선거법 제출 시점부터 논의 마무리까지 야당 의원들의 반대가 심했고, 언론도 선거법을 강력하게 비판했다.[177] 결국 선거법 개정안은 국회에서 폐기되었다.[178] 5월 20일로 예정된 민의원선거는 연고지제와 선거운동 제한, 선거공영제, 기탁금이 포함되지 않은 현행 선거법대로 치러지게 되었다.

선거법 논의가 일단락된 후 본격적인 선거 정국이 시작되었으며, 이와 함께 개헌 문제가 본격적으로 등장했다. 1954년 제3대 총선에서 자유당은 최초로 정당공천을 시행하면서, 개헌 문제에 대한 당론에 복종할 것을 조건으로 내세웠다. 개헌의 주 골자는 이승만이 주장해 왔던 국민투표제와 국회의원 소환제 도입과 더불어, 이승만에 대한 중임 제한 철폐와 대통령의 국회해산권 부여 등이었다.[179] 개헌의 목적은 대통령중심제를 더욱 강화하는 것, 국민의 이름을 빌려 국회를 압박하고 주요 결의를 차단하는 방법을 마련하는 것이었다. 의회주의의 외피를 쓴 방법으로 하원을 무력화하려는 방법이 좌절되자, 이승만은 헌법 개정을 통해 더욱 노골적인 정부 우위의 체제를 만들어

---

175) 그러나 여전히 당내에는 이기붕에 반대하는 비주류파가 적지 않은 비중을 차지한 상태였다. 오제연, 2003 〈1956-1960년 자유당 과두체제의 형성과 운영〉, 서울대 국사학과 석사학위논문, 8쪽.

176) 〈자유당의 29의원 민선법 개정안 제출〉《조선일보》 1954. 3. 6. 1면; 〈연고자 선출하라—李대통령, 5. 20선거에 담화〉《경향신문》 1954. 3. 13. 1면; 〈민의원선거에 관하여〉, 1954. 3. 11.(공보처, 1956 《대통령이승만박사담화집》제2집, 7쪽); 〈연고지제 민선안을 기초—李대통령 담화에 자유당 호응〉《조선일보》 1954. 3. 14. 1면.

177) 〈[사설] 선거법개정은 불필요〉《조선일보》 1954. 3. 10. 1면; 〈[사설] 연고지제는 비민주적—개정 아닌 선거법 개정안(상)〉《동아일보》 1954. 3. 17. 1면; 〈[사설] 선거법 개정에 경단(輕斷) 말라〉《경향신문》 1954. 3. 18. 1면; 〈[사설] 도리어 공명선거를 방해—개정 아닌 선거법 개정안(상)〉《동아일보》 1954. 3. 18. 1면; 〈[사설] 선거의 자유를 침해하는 개정안〉《조선일보》 1954. 3. 19. 1면; 〈[사설] 선거법개정의 부당함을 중론함〉《조선일보》 1954. 3. 20. 1면.

178) 《국회회의록》 2대 18회 42차, 1954. 3. 26. 26쪽.

179) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 47-48쪽; 정재현, 2013 앞의 학위논문, 17-23쪽.

내는 방법을 택했다.

제3대 국회의원 선거에서는 유례없는 정도로 노골적인 관권 개입이 이루어졌다. 정부가 약속한 자유 분위기는 보장되지 않았으며, 곳곳에서 야당 후보자에 대한 입후보 사퇴와 선거운동 방해 공작이 벌어졌다.[180] 노골적인 부정선거의 결과는 자유당의 압승과 야당, 특히 민국당의 참패였다. 나아가 제2대 국회와 비교하면 상당한 수준의 인적 교체가 이루어졌으며, 여당에서는 이기붕을 중심으로 규합하게 될 관료 출신의 신진 의원들이 대거 등장했다.[181] 그러나 자유당의 의석수가 개헌안 가결에 필요한 의석수 2/3 수준에 미치지 못했고, 개헌안 확정을 둘러싼 당내 갈등이 상당했다. 때문에 개헌안은 총선이 끝나고 4개월 이후에나 상정될 수 있었다.[182]

자유당 당내 논의를 끝내고 9월에 공고된 개헌안의 주 골자는 국민투표제 입안, 이승만의 중임 제한 철폐, 국무총리제 폐지, 부통령의 대통령직 승계, 경제조항 개정 등이었다. 당내 논의에서 내용이 상당히 바뀌었으며, 특히 이승만의 의도와는 많이 달라졌다. 국회의원 소환제는 자유당에서도 반대가 매우 많았기에 가장 먼저 배제되었다.[183] 원외 세력의 압박으로 직을 잃을 수 있도록 하는 규정은 의회정치를 기반으로 하는 의원들에게 매우 위협적이었고, 이는 여당도 마찬가지였다. 국민투표제 또한 그 골자만 반영되었지, 자신이 원치 않는 개헌 시도를 차단한다는 이승만의 목표는 좌절된, 사실상 무력화된 조항이 되었다.[184] 자신이 줄기차게 주장했던 개헌 골자가 여당 논의에서부터 차단되었지만 이승만이 이를 문제 삼지 않았다. 자신의 영구집권을

---

180) 이러한 부정선거에 대해 미국 대사관도 심각한 우려를 표할 정도였다. 노골적인 부정선거가 국내 정치에서 일당 독주 체제를 만들어 낼 뿐 아니라 대외적으로 한국의 정치적 정당성을 저해할 염려가 있었기 때문이다. 〈AmEmbassy to the Department of State, 1954. 7. 14.: Conduct of the ROK National Assembly Elections of May 20, 1954〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 13, 350 ROK National Assembly Elections, 1954.

181) 오제연, 2003 앞의 학위논문, 9-11쪽; 정재현, 2013 앞의 학위논문, 32-39쪽.

182) 제3대 총선 이후 자유당의 당내 구도는 이기붕을 중심으로 하는 관료 출신의 주류파, 이갑성·배은희를 중심으로 하는 동원단체 출신의 비주류파/노장파의 대립 구도였다. 양 세력은 개헌 논의의 주도권을 놓고 갈등을 벌였으며, 그 외에도 개헌 문제 자체에 호응하지 않은 소장파 세력이 있었다. 정재현, 위의 학위논문, 58쪽.

183) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 50-52쪽.

184) 자유당 논의를 마치고 최종적으로 공고된 헌법 개정안의 국민투표 조항은 “주권 제약 및 영토 변경”에 한정되었다. 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 133쪽.

보장하고 대통령제를 강화하는 조항이 포함되었기 때문이다.

1954년 11월 개헌안이 국회 본회의에 상정되고, 여야의 열띤 논쟁이 벌어졌다. 흥미로운 점은 여야의 헌법 논의 과정에서 양원제 문제가 소환되었다는 점이다. 야당은 참의원이 없는 상황에서 헌법 개정과 같은 중요 결정을 내리는 것은 부당하다고 주장했다. 여당은 헌법 부칙을 근거로 제시하며 민의원만으로 헌법을 개정해도 무방하다고 주장했다.[185] 이에 대해 야당은 경과규정인 부칙을 전가의 보도로 내세우고 헌법을 위배하면서 헌법 개정을 시도하는 것이라 반박했다.[186] 자유당은 다시 한번 헌법 부칙을 강조하면서, 원활한 국정 운영을 위해 민의원이 참의원 및 양원합동회의의 기능을 수행할 수밖에 없으며 따라서 헌법 개정에 절차적 하자가 없다고 주장했다. 양원제가 실현되지 않는 상황이 2년 이상 이어지는 것에 대한 정치적·도의적 비판을 할 수는 있겠지만, 이를 빌미로 헌법 위반을 주장하는 것은 어불성설이라는 논리도 덧붙였다.[187] 이처럼 헌법 논의에서 참의원 부재 상황이 쟁점으로 떠올랐다. 그러나 이는 개헌 찬반 논의 과정에서 양원제 실현이 지연되는 상황이 도구로 활용된 것이지, 양원제를 실시하려는 진지한 논의와는 거리가 있었다. 또한 헌법 논의에서도 큰 영향을 주지 못했고, 단지 개헌 문제에 대한 여야의 선명한 견해 차이를 보여줄 뿐이었다.[188]

---

185) 정재현, 2013 앞의 학위논문, 82-84쪽.

186) 부칙 제2조와 제4조는 개헌에서부터 참의원 구성까지 약 2-3개월의 공백을 예상하고 그동안 국정 운영에 차질이 없도록 하기 위해 만든 것이지, 개헌 이후 2년이 넘는 기간 동안 참의원을 구성하지 않는 것을 정당화하는 규정이 아니라는 논리였다. 참의원을 구성하지 않고 개헌 등 중요한 국가적 의결을 단행하면서 부칙을 근거로 내세우는 것은 헌법 제정의 정신과 맞지 않는다는 주장이다. 《국회회의록》 3대 19회 82차, 1954. 11. 18. 14쪽, 조영규 의원(민국당) 발언; 《국회회의록》 3대 19회 83차, 1954. 11. 19. 9쪽, 조재천 의원(민국당) 발언; 《국회회의록》 3대 19회 85차, 1954. 11. 22. 5쪽, 정재완 의원(무소속) 발언; 《국회회의록》 3대 19회 90차, 1954. 11. 27. 15-16쪽, 신도성 의원(민국당) 발언.

187) 《국회회의록》 3대 19회 82차, 1954. 11. 18. 18쪽, 이재학 의원(자유당) 발언; 같은 자료, 21쪽, 황성수 의원(자유당) 발언; 《국회회의록》 3대 19회 83차, 1954. 11. 19. 19-20쪽, 장경근 의원(자유당) 발언; 《국회회의록》 3대 19회 85차, 1954. 11. 22. 10쪽, 황성수 의원 발언; 《국회회의록》 3대 19회 89차, 1954. 11. 26. 13쪽, 박만원 의원(자유당) 발언; 《국회회의록》 3대 19회 90차, 1954. 11. 27. 32쪽, 한희석 의원(자유당) 발언.

188) 나아가 헌법학의 관점에서 보면, 자유당의 논리대로 민의원 단독 개헌이 큰 문제가 없다는 것이 중론으로 보인다. 정상우, 2002 〈1954년 헌법개정에 관한 연구〉, 서울대

한편 자유당의 개헌안에는 양원제 구상의 변경이 포함되었는데, 이 또한 살펴볼 필요가 있다. 미국처럼 참의원 선거를 2년마다 시행하여 정원 1/3을 교체하는 방식에서, 3년마다 정원 1/2을 교체하는 방식으로 부제(部制)가 바뀌었다. 민의원·참의원의 기능도 일부 수정되고, 양원합동회의의 기능 또한 확장되었다. 구체적 내용은 [표 3]과 같다.

[표 3] 제2차 개헌(1954. 11.)에서 개편된 양원제 구상

	내용	
상원 임기	6년 (3년마다 1/2씩 교체)	
양원의 기능 분배	• 예산안을 먼저 제출받음 • 민의원의 법률 부결 결정을 참의원이 뒤집을 수 없음 • 탄핵 소추 발의 • 국무위원 불신임(개별)	• 탄핵재판소 참여 • 대법관·검찰총장·심계원장·대사·공사 등 고위공무원 임명 동의
	다른 의원에서 이송된 의안을 60일간 심의하지 않으면 부결로 간주	
양원 모두의 동의를 요구	탄핵 소추 결의	
양원 합동회의	양원의 의견 충돌 상황 해결(가부의결 충돌 포함) 정부가 거부한 법률안 재의	
부칙	• 선거구별 당선자를 1/2부로 나눈 후 6년/3년 차등 임기 부여	

주1) 법률 제의, 국정감사, 임시회 소집 등 공통 기능과 대통령 선거 관련 기능, 부칙의 경과규정은 제외함

주2) 1954년 개헌에서 바뀐 부분은 밑줄로 표시함

참의원 부제 변화는 잦은 선거로 인한 폐해를 줄이기 위해 제안된 것이지만[189], 1953년 참의원선거법 논의 당시 쟁점이었던 선거구별 정원 문제를 해결하는 효과도 있었다. 선거구별 평등과 인구비례 원칙의 충돌이 선거법 논의의 중요한 쟁점이었는데, 문제의 근원은 3부제 규정으로 인한 3의 배수 의원 선출, 그리고 참의원 규모를 민의원 규모의 1/3 정도로 하는 원칙을 모두 충족하는 것이었다. 그런데 2부제가 채택되면 초대 참의원 선거에서 뽑아야 하는 의원 수는 2의 배수가 되며, 따라서 인구가 가장 적은 제주도에서

법학과 석사학위논문, 59쪽.

189) 《국회회의록》 3대 19회 82차, 1954. 11. 18. 5·8쪽.

2명을 뽑도록 규정하게 된다. 이렇게 하면 총원 70명 내외로 참의원을 구성하면서도 특별시·도 선거구의 인구 차이를 적절히 반영할 수 있다. 즉 참의원 부제 변경을 통해 선거구별 정원 및 대표성 문제가 해소되었다.

나머지 변화는 양원의 기능을 더욱 명확히 구별하면서도 민의원에게 우위를 주는 변화로, 제1차 개정헌법의 미흡한 양원제 구상을 일부 수정한 것이다. 참의원 부결 의안을 양원합동회의에서 다시 판단하고 반대로 민의원 부결 법률은 양원합동회의에 이송하지 않는 것은 명백히 민의원의 우위를 규정하고, 참의원의 기능을 민의원이 추동한 변화에 대한 조절 임무 정도로 한정하는 변화이다.[190] 법률 재의 결정 권한을 양원합동회의에 규정한 것은 재의 결정을 상·하원 모두의 동의로만 가능케 하는 것이 국회의 입법권을 침해하고 대통령 거부권의 방어를 사실상 불가능하게 하는 것이라는 기존의 비판 논리를 반영한 것이다. 민의원과 동일하게 직접선거로 구성한다는 원칙을 제외하면, 양원제 구상의 부족한 점이 보충되었다고 평가할 수 있다.[191]

이러한 양원제 구상 개편은 국민투표제·국회의원 소환제 무력화와 마찬가지로, 원내정치를 기반으로 하는 자유당 의원부가 주도한 것이었다.[192] 입법부의 내실을 강화하고 자유당이 민의원 중심으로 정당정치를 수행할 수 있도록 양원제 구상을 개선한 것이다. 이러한 변화는 지금까지 이승만이 추구해온, 의회를 약화하는 정국 구상과 충돌하는 것이었다. 그러나 이승만에게 더 중요한 변화는 앞서 보았듯 대통령제 강화와 중임 제한 철폐였다. 나아가 민의원에서 자유당이 안정적인 의석을 달성했기에, 이전처럼 참의원을 통해 헌법 개정과 법률 재의를 차단하는 변칙적인 방법을 사용할 유인도 줄어들었다.[193] 따라서 이승만은 자유당 의원부의 양원제 개편 제의를 큰 이의 없이 용인한 것으로 보인다. 이는 또한 양원제 실현에 대한 이승만의 의지가 확연

190) 위의 자료, 8쪽, 이재학 의원(자유당) 발언.

191) 참의원선거법 논의 당시 이재학은 제1차 개정헌법의 양원제 구상에서 개선이 필요한 점을 언급했다. 이들 중 대부분은 제2차 개정헌법에 반영되었으나, 참의원 구성 방식, 즉 직능대표 등을 추가하는 방식은 포함되지 못했다. 《국회회의록》 2대 17회 11차, 1953. 11. 23. 23쪽.

192) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 50-56쪽; 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 130-34쪽; 정재현, 2013 앞의 학위논문, 55-58쪽.

193) 1954년 이후 이승만의 거부권 행사 횟수는 제3대 국회에서 3회, 제4대 국회에서 3회로 현저히 줄어들었다. 김선화, 2013 앞의 논문, 3쪽.

히 줄어들었다는 점을 보여주기도 한다.[194]

제2차 개헌안은 '사사오입'이라는 파행적인 과정을 거쳐 통과되었으며, 이를 통해 이승만의 종신 집권과 대통령제 강화, 부통령을 통한 권력 승계가 제도화되었다. 목표를 달성한 이승만은 미뤄두었던 참의원 구성을 다시 추진했다. 1954년 말부터 참의원선거법 소식이 산발적으로 들려왔고, 이듬해 양원 선거를 모두 관장하는 국회의원선거법안이 국회에 제출되었다.[195] 선거법의 골자는 이전과 비슷했다. 연고지제, 기탁금, 선거운동 제한 및 선거공영제가 채택되었다. 참의원의 경우, 도 단위 선거구 규정과 35세의 연령 제한은 이전과 동일했다. 선거구별 정원수는 제2차 헌법 개정에서의 부제(部制) 변경에 따라 조절되었으며, 총정원은 68명으로 결정되었다.[196]

선거법안 개요가 발표된 직후부터 각계에서 비판이 잇달았다. 이전과 마찬가지로 선거의 자유 분위기를 저해할 수 있다는 점, 연고지제를 도입할 필요가 없다는 점이 주요 비판 논리였다.[197] 여기에 참의원의 구성 방법상에서 민의원과 전혀 차이가 보이지 않는다는 비판도 추가되었다. 선거구를 반드시 특별시·도 단위로 해야 할 필요가 없음에도 여전히 도 단위 선거구를 채택하고[198], 연고지제를 적용하여 다양한 인물을 바탕으로 민의원과 구별되는 참

194) 이승만의 태도 변화는 제1차 개헌 당시 그가 강력하게 고수했던 관선제를 이번에는 추진하지 않았다는 점에서도 드러난다. 황성수 의원에 따르면, 자유당과 이승만이 개헌안 내용을 합의할 당시 관선의원을 두자는 제안에 대해 이승만은 "참의원 또한 국민에게 기초를 두는 것이 더욱 민주주의적"이라는 이유로 거절을 표했다고 한다. 《국회회의록》 3대 19회 82차, 1954. 11. 18. 22쪽, 황성수 의원(자유당) 발언. 이 발언의 진위와 이승만의 진의를 완전히 파악할 수는 없지만, 적어도 이승만이 이전처럼 관선 양원제를 추진하려는 움직임을 보이지 않은 것은 확실해 보인다.

195) 〈참의원 선거는 명춘(明春)〉《경향신문》 1954. 12. 10. 2면; 〈참의원 선거는 5월중 실시—李의장회견담(談)〉《조선일보》 1955. 1. 11. 1면; 〈참의원 선거 5월에 실시—白내무장관담(談)〉《경향신문》 1955. 1. 14. 2면; 〈연고지·기탁금제 채택 참의원 정원은 68명 유권자 추천제를 폐지—종합선거법안 불일 국회 제출〉《조선일보》 1955. 4. 15. 1면.

196) 서울 6명, 경기 8명, 충북 4명, 충남 6명, 전북 6명, 전남 10명, 경북 10명, 경남 10명, 강원 6명, 제주 2명. 〈참의원의원수는 68명〉《조선일보》 1955. 1. 29. 1면.

197) 〈[사설] 종합선거법안을 비판함〉《경향신문》 1955. 2. 3. 1면; 〈[사설] 국회의원선거법 초안의 비판〉《조선일보》 1955. 2. 4. 1면; 〈[사설] 참의원 구성과 선거법 제정의 촉진〉《조선일보》 1955. 4. 16. 1면; 〈[사설] 국회선거법 비판〉《동아일보》 1955. 2. 7. 1면; 〈[사설] 이별(異別)조직 원리를 살리라〉《동아일보》 1955. 4. 25. 1면.

198) 제2차 개정헌법의 부칙 제2조는 "특별시와 도마다"가 아닌 "각 선거구마다"라는 표현을 사용했다. 도 단위 선거구가 아닌 전국구 등 다른 방식을 채택하는 것을 염두에

의원이 구성될 가능성을 없앴다는 것이다. 참의원 부재 상황이 3년째 이어지는데도 여전히 미흡한 선거법이 제출되자, 비판적 언론들은 정부가 여당에 유리하게 선거법을 만들려 한다는 의혹을 제기하였다. 여기서 더 나아가 제1차 개헌 당시 양원제가 이승만의 진심이 아니라 "대통령직선제를 실시키 위한 연막적 존재"에 불과했다는[199], 즉 애초부터 이승만이 참의원을 구성할 의지가 없었다는 주장까지 제기되었다.

국회에 제출된 선거법안은 내무위원회의 예비 심사 단계에 들어갔으나, 이전과 마찬가지로 심의는 상당한 시간을 끌었다. 선거법은 국회 본회의에 상정되지 못했고 국회 밖에서는 양원제에 관한 여러 말이 떠돌았다. 가장 적극적으로 나선 사람은 이승만이었다. 그는 자유당 의원들과 접견한 자리, 그리고 기자회견 석상에서 계속 참의원 구성을 촉구했다. 나아가 참의원 부재 상황을 "국회가 만든 헌법을 국회가 행하지 않는 것"으로 규정하고 이를 국회 비난의 근거로 삼았다.[200] 이러한 비난에 대해 의원들이 공개적으로 대응하지는 않았지만, 이따금 이승만의 태도에 대한 불만이 터져 나왔다.[201]

10월 들어서는 민의원 내부에서도 선거법 심의 지연 상황을 심각하게 여기는 의원들이 다수 나타났다. 3년 이상 참의원이 구성되지 않는 '헌법 위반'의 상황에 대한 책임감 때문만은 아니었다. 참의원 부재 상황을 근거로 이승만이 국회에 대한 비난 언사를 지속할 뿐만 아니라, 국회 바깥에서도 민의원이 자신의 권한을 뺏기지 않으려고 참의원 구성을 일부러 미루고 있다는 의혹이 계속 제기되었기 때문이다. 25일 본회의의 의사 일정 논의에서 법안 심의 지연 문제가 언급될 때 국회의원선거법이 쟁점이 되었고, 다음날 본회의에서는 선거법 심의를 촉진하는 긴급동의안이 제출됐다.[202]

둔 것이다.

199) 〈[사설] 국회선거법 비판〉《동아일보》 1955. 2. 7. 1면.

200) 〈참의원을 조속 구성—李대통령, 자유당 간부에 촉구〉《조선일보》 1955. 7. 31. 1면; 〈국무위원 불신임 조항을 삭제—李대통령 기자회견〉《동아일보》 1955. 8. 5. 1면.

201) 이승만의 담화가 있기 전인 1955년 5월, 박정근 의원(자유당)은 본회의에서 참의원 문제에 관한 정부의 태도를 비판했다. 국회를 통과한 참의원선거법을 정부가 거부하고 이후 후속 입법 조치를 하지도 않았는데, 현재까지 국회에 책임을 돌리는 발언을 되풀이한다는 것이었다. 《국회회의록》 3대 20회 43차, 1955. 5. 14. 20쪽.

202) 권중돈 의원(민주당) 외 19명의 결의안으로, 분과위원회의 심의를 최대한 빨리 마치고 12월 중에 본회의에 상정할 수 있도록 하자는 것이다. 《국회회의록》 3대 21회 26차, 1955. 10. 26. 2쪽.

이처럼 선거법 논의가 지연되는 과정에서, 양원제가 실현되지 않는 상황에 대한 여야 간의 책임 논쟁이 발발했다. 야당은 양원제 지연의 책임이 근본적으로 1953년 정부의 참의원선거법 거부에 있음을 지적하고, 나아가 자유당이 선거법 심의를 지연시키고 있다는 의혹을 제기했다.[203] 이에 대해 여당은 법사위원장뿐 아니라 2인자인 이기붕 의장이 직접 나서서 선거법 심의 지연에 정치적 의도가 없음을 해명해야 했다.[204] 여야 모두 참의원 부재 상황을 문제로 인식했지만, 긴급동의를 통해 분과위원회를 압박하는 것에 대해서는 찬반이 엇갈렸다. 야당은 양원제가 실현되지 않는 '헌법 위반' 상황이 대외적으로도 한국의 정당성에 영향을 줄 수 있다는 점을 강조했다.[205] 여당은 현재 분과위원회에 심의가 산적한 상황에서 선거법만 먼저 처리할 것을 요구하는 건 적절하지 않다고 주장했다.[206] 야당의 긴급동의안은 표결 결과 두 번의 미결로 폐기되었다.[207] 다만 직접적인 비판 대상이 되었던 내무위는 즉시 선거법 예비 심사에 착수했다.[208]

양원제 실현이 지연되는 상황에 대한 논의가 최초의 여야 간 책임 공방으로 이어진 가운데, 언론은 이 상황을 야당의 참의원 구성 촉구가 여당에 의해 좌절된 것으로 해석했다.[209] 그러나 실제로 참의원 구성 문제를 두고 여야가 명백한 대립을 보인 것은 아니었다. 선거법 처리 문제를 둘러싼 대립만 살펴보면 여당이 참의원 구성에 소극적이고 야당이 참의원 구성을 적극적으

---

203) 《국회회의록》 3대 21회 25차, 1955. 10. 25. 6쪽, 현석호 의원(민주당) 발언; 같은 자료, 6쪽, 조영규 의원(민주당) 발언.

204) 위의 자료. 8쪽, 윤만석 법사위원장 발언; 같은 자료, 9쪽, 이기붕 의원 발언.

205) 《국회회의록》 3대 21회 26차, 1955. 10. 26. 5-6쪽, 박해정 의원(민주당) 발언; 같은 자료, 6쪽, 권중돈 의원(민주당) 발언.

206) 위의 자료, 3-4쪽, 한희석 내무위원장(자유당) 발언; 같은 자료, 4쪽, 김상도 의원(자유당) 발언.

207) 위의 자료, 7쪽.

208) 〈국회의원선거법안 예비심사 착수〉《경향신문》 1955. 10. 28. 1면; 〈내무위 심의 개시—참의원 구성할 선거법안〉《동아일보》 1955. 10. 30. 1면.

209) 다만 논조의 차이는 있었다. 야당지였던 동아일보와 경향신문은 야당의 요구를 여당 자유당이 묵살했음을 특히 강조했다. 중립 성향이었던 조선일보는 논의 지연에 대한 민의원 전체의 책임을 지적했다. 〈민의원 국회의원선거법의 심의촉구안 폐기〉《동아일보》 1955. 10. 27. 1면; 〈참선법 기한부 심의안 폐기—자유당 반대로 야당 동의 좌절〉《경향신문》 1955. 10. 27. 1면; 〈팔면봉〉《조선일보》 1955. 10. 27. 1면; 〈자체완성을 잊은 국회〉《조선일보》 1955. 10. 28. 3면.

로 주장한 것처럼 보이나, 이는 참의원 부재 상황에 대한 책임 공방에 가까웠지 실제로는 여야 모두 참의원 구성에 적극적이지 않았다.[210] 당시 야당 민주당은 원내 의석 약 30여 석을 점유하고 있었는데, 이는 자유당에 비해 현저하게 적을 뿐 아니라 약 60석이었던 호헌동지회를 모두 포괄하지 못한 결과물이었다.[211] 원내 세력 규합 성과도 미흡하고 지방정치 장악력도 자유당에 훨씬 못 미치는 상황에서 참의원 선거가 시행되면 민주당은 패배를 면치 못할 것이 분명했다. 특히 1954년 총선처럼 노골적인 관권 개입이 자행되면 민주당은 무력하게 당할 수밖에 없었다.

자유당은 민주당과 상황이 달랐지만 참의원 선거에 적극적이지 않은 점은 비슷했다. 제2차 개헌 이후 일시적으로 당이 분열되었지만[212], 1955년 중반 이후 이기붕을 2인자로 하는 체제가 확고하게 구축됐다.[213] 원내 의석 분포로 보아도 과반을 점한 자유당을 분열된 민주당과 무소속구락부가 견제하기는 쉽지 않았다. 그러나 당시 자유당의 가장 중요한 과제는 차기 정·부통령 선거였다. 이승만의 재선뿐 아니라, 연로한 이승만의 지위를 안정적으로 승계할 수 있도록 이기붕이 부통령에 당선되는 것이 이들의 목표였다. 따라서 정·부통령 선거에 집중해야 할 당의 역량을 참의원 선거에 분산시키는 것은 이들에게 좋은 선택지가 아니었다. 나아가 이승만도 선거법을 제출하고 심의 지연을 빌미로 국회를 비난했지만, 이전처럼 양원제 실현에 적극적인 모습을 보이지 않았다.

이듬해인 1956년 정·부통령 선거가 치러졌고, 그 결과는 이승만과 자유당에 매우 큰 충격을 가져다주었다. 민주당 후보인 신익희가 사망하고 이승만이 무난히 대통령에 당선되었으나 득표 비율에서 1952년 첫 번째 직선제 대

---

210) 〈AmEmbassy Seoul to The Department of State, Washington, 1958. 11. 10.: House of Councillors—A Political Mirage〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1958, p. 7

211) 김지형, 2015 〈1955년 민주당 창당기 자유민주주의론의 배제 정치〉《한국근현대사연구》74, 한국근현대사학회, 240쪽.

212) 제2차 개헌 이후 일부 의원들이 파행적인 개헌에 대해 노골적으로 불만을 표시했으며, 탈당 및 제명을 통해 의원 18명이 자유당을 이탈했다. 정재현, 2013 앞의 학위논문, 93-98쪽.

213) 〈Ambassy to The Department of State, Washington, 1955. 7. 22.: 1955 Annual Liberal Party Convention and the Present Significance of Yi Ki-pung〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/7-2255.

통령 선거에 전혀 미치지 못하는 수준이었다. 가장 큰 문제는 부통령 선거에서 이기붕이 낙선하고 장면이 당선된 것이었다. 이제 80이 넘은 이승만 대통령의 유고 시 그 직위를 승계할 권한이 야당에 넘어갔다.[214] 즉 정부·여당에 대한 민심 이반과 야당의 약진이 확인된 동시에, 여당의 정권 유지 및 승계 계획이 위기에 처하게 되었다.[215]

자유당의 실질적인 선거 패배는 양원제에 대한 이승만과 자유당의 태도에도 큰 영향을 주었다. 정부·여당에 대한 민심 이반으로 인해 1958년 민의원 선거의 결과도 장담할 수 없었다. 국민의 직접선거로 구성하는 참의원 선거 또한 야당에 유리할 가능성이 커졌다. 게다가 참의원 의장인 부통령 또한 야당에 넘어갔다. 이러한 상황에서 양원제를 실현하면 야당의 영향력이 강한 참의원이 구성되어, 하원의 여당은 물론 정부도 압박받는 구조가 만들어질 가능성이 컸다. 게다가 선거에서 일부만 개선(改選)하여 안정성을 확보하는 상원 특성상, 야당 참의원의 정치적 압박은 생각보다 오래 지속될 수 있었다. 따라서 이승만은 섣불리 참의원 구성을 추진할 수 없었다.

이기붕을 중심으로 한 자유당 주류파 세력의 당면 과제는 야당 부통령의 권력 승계를 막는 것, 그리고 민심 확보를 위해 국정을 쇄신하고 당의 공약을 정책에 반영하는 것이었다. 자유당은 이를 모두 달성하는 방법으로서 내각책임제 개헌을 추진했다. 1956년 정·부통령 선거 직후부터 1957년 중반까지 추진되었으며, 이 과정에서 자유당과 야당 민주당, 이승만 대통령 사이의 독특한 갈등 관계가 형성되었다. 논의 과정에서 여전히 실현되지 않은 양원제 문제가 다시 쟁점으로 떠올랐고, 각 주체는 개헌 찬반 견해에 따라 양원제 실현 문제를 적절히 활용하는 모습을 보였다.

내각책임제 개헌 시도는 1956년 중순 모습을 드러냈다. 이 시기 개헌 시도는 김수선·신도성과 자유당 지도부의 편승파 의원들, 즉 과거 야당 활동에 참여하다 자유당에 합류한 의원들이 주도했다.[216] 이들의 내각책임제 도입은 단순히 부통령 선거 패배 이후 자유당의 권력 유지뿐 아니라, 내각책임제를

---

214) 오제연, 2003 앞의 학위논문, 15쪽.
215) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 71-72쪽; 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 141-42쪽.
216) 이들은 자유당 입당 전부터 내각책임제를 지향해 온 이들이었다. 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 77-78·85쪽.

통해 국정을 쇄신하고 정당의 국정 반영 비중을 높인다는 목적 또한 있었다. 이 때문에 이들은 현행 헌법의 양원제를 달갑게 여기지 않았다. 김수선의 개헌안은 입법부를 다시 단원제로 되돌릴 것을 제안했으며[217], 신도성의 개헌안과 두 의원의 절충안은 참의원의 존재와 구성 방식은 유지하되 참의원의 권한을 약화했다.[218]

두 의원과 편승파의 개헌 제의는 9월 들어 잦아들었으나, 이듬해 중순 자유당 지도부가 본격적으로 관여한 내각책임제 개헌안 논의가 다시 시작되고 이것이 이승만에게 직접 제출되었다. 이때의 개헌안 작성은 자유당 중진인 장경근이 주도했으며, 행정수반을 대통령으로 하고 부통령을 폐지했다는 면에서 이전의 개헌안과는 차이가 있었다. 양원제 구상에서도 참의원 간접선거, 권한의 약화 등 내용을 담고 있었다.[219] 자유당 내부 논의를 거친 본 개헌안은 당내 중진들의 견해가 많이 반영된 것으로[220], 참의원 구성 방법 변경 또한 현행 헌법의 양원제 규정이 가져올 자유당의 열세를 막기 위해 이루어진 것이었다. 이처럼 자유당의 개헌안에서 드러난 양원제 구상은 이들이 현행 헌법의 양원제 구상, 그리고 현 체제에서의 참의원 구성이 가져올 정치적 결과를 어떻게 바라보고 있는지를 단적으로 보여 주었다.

---

217) 〈정·부통령을 국회서 선거—金의원, 내각책임제사안(私案) 배부〉《경향신문》 1956. 5. 27. 1면.

218) 김진흠은 김수선·신도성의 절충안이 국회의 권한을 강화하는 내용이었음을 지적했다. 그런데 국무위원 불신임 결의 등 내각책임제에서 위력을 발휘하는 국회 권한은 모두 민의원의 몫이었으며, 참의원 권한 중 추가된 것은 국무총리 임명 동의 정도밖에 없었다. 즉 의회제도 관점에서 보면, 절충안은 민의원의 권한을 강화하고 참의원의 비중을 줄이는 개헌안이었다. 〈대통령 궐위시 다시 직선—申의원이 기초한 개헌안 귀추 주목〉《동아일보》 1956. 7. 3. 1면; 〈내각책임제 개헌—申·金 양의원의 절충안을 발표〉《동아일보》 1956. 8. 4. 1면; 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 87-88쪽.

219) 개헌안 초안에서는 참의원을 지방대표와 직능대표, 국가유공자로 구성하는 방식이 제안되었으나, 최종적으로는 지방의회 간선의원만이 채택되었다. 〈출처 모를 개헌안〉《조선일보》 1957. 5. 2. 조간 1면; 〈자유당 간부들 찬의, 출처 모를 개헌안 요강 제2안〉《조선일보》 1957. 5. 3. 조간 1면; 〈[사설] 불순한 자유당 측 개헌 공작〉《동아일보》 1957. 5. 26. 1면; 〈자유당 내월 중 개헌 제안〉《조선일보》 1957. 6. 24. 1면; 〈내각책임제와 대통령제를 발췌〉《동아일보》 1957. 6. 25. 1면; 〈Telegram to SecState Washington, 1957. 6. 25.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 24, 350. 1 Liberal Party, 1956-58.

220) 행정수반을 결정하는 과정에서 당내 강경파와 온건파, 그리고 편승파의 대립이 본격적으로 표면화되었다. 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 98-100쪽; 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 162-64쪽.

민주당은 자유당의 개헌 시도에 동조하지 않고 이를 강력히 비판했다. 부통령의 승계 권한 삭제라는 의도가 노골적으로 드러났기 때문이다. 당시 민주당은 부통령의 직위 승계를 통한 정권 인수가 가능했다.[221] 반면 국회에서는 여전히 수적으로 열세였기에, 내각책임제 도입 시 국정에서 소외될 가능성이 컸다. 따라서 민주당은 자유당의 내각책임제 개헌에 동조할 이유가 전혀 없었다.[222] 그러나 민주당은 민주주의 세력을 자임하면서 이승만·자유당의 대통령중심제 강화 노선을 독재로 비판하고, 민주주의와 책임정치 실현을 위해 내각책임제를 도입해야 한다고 주장해 왔다.[223] 즉 내각책임제는 민주당의 정치적 자산이자 정체성과 마찬가지였기에, 민주당은 내각책임제 구상과 개헌 시도 자체를 비판할 수는 없었다. 민주당은 차선책으로 자유당의 개헌 논의를 '사이비 내각책임제'로 규정하고 비판하는 전략을 취했다. 그러나 이와 대비되는 자신들의 '진정한 내각책임제' 제시에는 소극적이었으며, 이로 인해 현행 헌법의 승계 조항에 편승하려 한다는 의심을 받았다.[224]

민주당은 자신들이 처한 애매한 상황을 타개하기 위해 양원제 실현 문제라는 다른 쟁점을 부각했다. 현행 헌법 규정에 있는 참의원을 구성하지 않는 '위헌' 상황에 책임이 있는 자유당이 개헌을 다시 논하는 것은 어불성설이라는 논리를 제시한 것이다. 이는 민주당이 창당 시점부터 내세웠던 호헌(護憲)이라는 원칙에도 부합했다. 헌법을 고치기 전에 현행 헌법부터 지키라는 논리는, 호헌 기치를 내세우고 있으며 내각책임제 구상 자체를 공격할 수 없는 민주당이 활용할 수 있는 매우 강력한 무기였다. 민주당은 나아가 개헌을 통해 현행 헌법의 양원제 구상을 변개하려는 시도 또한 맹렬히 비판했다. 민주당을 대변하는 언론들은 자유당의 개헌 시도를 비판하고 양원제 실현을 강력하게 주장했으며, 이전부터 참의원 부재 상황을 비판해 온 기타 언론과 非민주당 야당 세력 또한 여기에 가세했다.[225] 정치권 내에서도 부통령 장면 본

221) 민주당은 정·부통령 선거 이전부터 이미 이승만의 대통령 당선을 막기 힘들다는 것을 감지하고, 부통령 자리를 차지한 후 정권 승계를 노린다는 전략을 수립했다. 〈Telegram to SecState, 1956. 4. 28.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 24, 350.1 Democratic Party, 1956-58.

222) 김진흠, 위의 학위논문, 87쪽.

223) 김진흠, 2020 앞의 논문, 100-101쪽.

224) 김진흠, 위의 논문, 103-106쪽.

225) 조재천, 〈선거 뒤의 제언〉《조선일보》 1956. 5. 29. 조간 1면; 〈[사설] 제헌절을 맞으

인이 참의원 구성 촉진을 천명했으며, 야당 의원들은 선거법 심의를 촉구하는 긴급동의안을 발의했다.[226] 참의원 부재 상황, 즉 현행 헌법이 지켜지지 않는 상황은 개헌을 기도하는 자유당을 공격할 수 있는 효과적인 수단이었으며, 민주당은 이를 적극적으로 활용했다.[227]

이처럼 내각책임제 개헌과 참의원 부재 문제가 여야 간의 공방으로 이어지는 상황에서 이승만이라는 중대한 변수가 등장했다. 이승만은 행정부와 대통령의 권력을 빼앗는 것을 절대 받아들일 수 없었다.[228] 그에게 내각책임제는 일종의 '역린'과 같았다. 앞서 보았듯, 대통령제 강화를 위해 두 번의 파행적 개헌을 추진한 이승만에게 내각책임제 개헌은 자신이 해온 노력, 그리고 자신의 정치적 구상과 정면으로 배치되는 것이었다. 그 주체가 여당 자유당이라고 해도 다를 것은 없었다. 따라서 이승만은 자유당의 내각책임제 개헌 시도에 대한 불쾌함을 숨기지 않았고, 개헌 논의를 차단하는 과정에서 자유당을 압박하기 위해 양원제 실현 문제를 활용했다.

1956년 중반 김수선·신도성이 개헌을 제의하고 자유당 지도부 일부가 동조할 당시 이승만은 내각책임제 개헌에 반대하는 동시에 참의원 구성을 촉구했다.[229] 참의원 부재 상황을 국회 전체 탓으로 돌리던 이전과 다르게, 책임

며〉《경향신문》1956. 7. 17. 1면; 〈[사설] 새로운 체제와 새 살림에 대한 요망〉《동아일보》1956. 8. 10. 1면; 〈[사설] 참의원의 조속한 구성을 촉구함〉《조선일보》1956. 9. 17. 1면; 〈참의원 구성 지연은 위헌—조병옥씨, 광주서 언명〉《동아일보》1956. 9. 18. 1면; 〈진보당—헌법정신을 앙양, 대공산투쟁에 민주세력을 집결〉《조선일보》1957. 1. 1. 3면; 한근조, 〈분노의 2천자〉《경향신문》1957. 3. 1. 3면; 〈[사설] 선거법안 심의를 끄는 이유〉《동아일보》1957. 4. 19. 1면; 〈[사설] 국회의원들은 무엇을 생각하고 있는가〉《조선일보》1957. 4. 21. 1면; 김영삼, 〈자유당 개헌안의 시비〉《경향신문》1957. 7. 5. 석간 3면; 〈팔면봉〉《조선일보》1957. 7. 5. 석간 1면.

226) 〈참의원 선거를 촉진 법안 조속 상정 동의〉《조선일보》1956. 6. 22. 조간 1면; 〈정·부통령 취임식 성료〉《경향신문》1956. 8. 16. 1면; 〈적폐혁신이 급선무 張부통령의 취임성명〉《동아일보》1956. 8. 16. 1면; 〈참의원 구성을 촉구, 선거법안 조속 심의토록 결의〉《경향신문》1956. 9. 15. 1면.

227) 〈AmEmbassy Seoul to The Department of State, Washington, 1958. 11. 10.: House of Councillors—A Political Mirage〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1958, pp. 6-7.

228) 〈Seoul to Secretary of State, 1957. 7. 3.〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/7-357 (AUS002_24_12C0100)

229) 〈참의원의 조속 구성—李대통령 자유당 간부에 재강조〉《조선일보》1956. 9. 9. 조간 1면; 〈「참의원」을 조속구성, 지연된 책임은 자유당에 있다—李대통령 기자회견서 언명〉《경향신문》1956. 9. 18. 1면; 〈횡설수설〉《동아일보》1956. 9. 19. 3면.

문제에서 자유당을 직접적으로 언급했다. 나아가 비슷한 시기 이승만의 이른바 '진해 구상'이 정계에 유포되었는데, 이기붕 중심의 자유당 민의원 세력을 견제할 목적으로 관선의원이 1/3 포함된 참의원을 구성한다는 내용이었다.[230] 이는 개헌에 동조하는 자유당 지도부에 대한 직접적인 경고와 같았다. 내각책임제 개헌을 막고 하원을 견제하기 위해 제시했던 이승만의 관선제 구상이 이번에는 여당을 대상으로 다시 등장했다. 이처럼 개헌 논의가 당내 갈등뿐 아니라 이승만의 민감한 반응까지 유발하자 이기붕과 자유당 지도부는 급히 개헌 문제를 일단락지었다.[231]

1957년 중순 다시 등장한 개헌론에 대해서도 이승만은 비슷한 반응을 보였다. 이기붕을 비롯한 자유당 지도부가 설득을 위해 방문한 자리에서, 이승만은 개헌안에 대해 불쾌하면서도 무심한 듯한 반응을 보이다 갑자기 참의원 구성을 촉구했다.[232] 이 시기 이승만에게 양원제를 실현하려는 확고한 의지가 정말 있었는지 분명히 알 수는 없지만, 여당의 개헌 시도를 차단하는 수단으로 양원제를 활용했다는 점은 확실했다. 여당에 비판적인 언론은 이승만의 발언을 인용하며 다시 자유당의 개헌 시도를 비판하고 양원제 실현을 촉

---

230) 〈횡설수설〉《동아일보》1956. 9. 3. 3면. 다만 이 소문이 《동아일보》를 제외한 다른 매체에 보도되지는 않았다.

231) 〈AmEmbassy, Seoul to Department of State, Washington, 1956. 8. 9.: Attitudes of Liberal Party Leaders on Current Problems of Korea〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 24, 350.1 Liberal Party, 1956-58; 〈Telegram to Sec-State, Washington, 1956. 9. 7.〉, 위 자료철.

232) 〈李대통령 무반응—여당, 개헌안 양해 획득에 실패시(視)〉《동아일보》1957. 7. 5. 1면; 〈李총재는 개헌거부태도?—3일 회담 내용 여당 의원들 언급〉《조선일보》1957. 7. 5. 석간 1면; 〈자유당 개헌안 사실상 좌절—李총재 불만 표명, 참원 구성 촉구〉《경향신문》1957. 7. 5. 석간 1면; 〈여당 태도에 관심 집주—개헌안 정계는 관망적〉《서울신문》1957. 7. 5. 1면. 다만 언론사별로 보도 논조와 사실관계의 차이가 있다. 조선일보와 동아일보는 이승만이 개헌안 설명을 무시하고 갑자기 참의원 구성을 촉구했다고 보도했고, 경향신문은 이승만이 개헌 시도에 분노를 표하면서 직능대표가 포함된 참의원을 구성할 것을 지시했다고 보도했다. 서울신문은 방문 당일 보도에서 참의원 발언을 누락했으며, 타 매체에서 해당 발언을 보도한 후에야 이를 다시 언급했다(〈李총재에 개헌안 설명—李의장 성명, "의사표시 없어 곧 재방문"〉《서울신문》1957. 7. 4. 1면; 〈여당 태도에 관심 집주—개헌안 정계는 관망적〉《서울신문》1957. 7. 5. 1면). 이처럼 내각책임제 개헌과 양원제 실현 문제에 대한 정파적 이해관계에 따라 각 매체의 보도 내용이 달라지는 양상이 나타났다(김진흠, 2020 앞의 학위논문, 99쪽). 특히 민주당 신파를 대변하는 경향신문은 이승만의 분노, 참의원 직능대표 추가 등 사실과 다를 가능성이 큰 내용을 보도하는 모습을 보였다.

구했다.[233] 자유당은 야당이 공격할 뿐 아니라 이승만마저 반대하는 개헌을 더 이상 진행할 수는 없었고, 결국 개헌 추진을 포기했다.

1953년 참의원선거법 제정 시도가 무산된 이후 양원제 논의는 이전처럼 정계의 전면에 나타나지 못했다. 그러나 개헌 논의를 비롯한 주요 국면에서 양원제가 실현되지 않는 상황이 주기적으로 소환되었고, 정치적 도구로 활용되었다. 특히 1954년과 1956-57년 자유당이 개헌을 제의할 때 야당은 개헌을 반대하는 과정에서 양원제 문제를 활용하여 자유당을 비판했다. 한편 이전까지 적극적으로 양원제 도입을 추진한 이승만 또한 양원제 실현 의지를 강하게 나타내지 않았으며, 총선과 자유당의 내각책임제 개헌 시도 국면에서 양원제 문제를 적절히 꺼내 활용했다. 이처럼 이승만과 여당, 야당이 양원제 문제를 정치적으로 활용하는 양상은 1958년 선거법 제정 이후 새로운 국면을 맞게 되었다.

2. 참의원선거법 제정과 여야의 입장 전환

내각책임제 개헌을 단념한 자유당의 당면 사안은 선거법 개정 문제였다. 자유당이 내각책임제 개헌과 개헌을 위한 국회법 개정을 추진하던 1957년 5월, 야당 연합인 국민주권옹호투쟁위원회는 자유당에 대한 공세의 일환으로 국회의원선거법 개정안을 제출했다. 자유당 또한 이에 대응하여 정부와 협의를 거친 선거법 개정안을 1957년 9월 제출했다. 개헌 논의가 일단락된 1957년 하반기의 가장 큰 쟁점은 여야의 선거법 충돌이었다.

자유당 선거법 개정안의 골자는 선거공영제와 선거운동 제한, 공탁금, 선거사범 처벌 강화로, 대체로 1955년 이전 이승만이 주장해 온 것과 같은 맥락이었다. 다만 자유로운 후보 출마를 위해 연고지제를 채택하지 않았다는 점에서 이승만 구상과는 달랐다. 야당 연합의 선거법안은 선거 부정을 차단

233) 〈개헌보다 「참원」 구성이 옳다〉《경향신문》 1957. 7. 5. 1면; 〈팔면봉〉《조선일보》 1957. 7. 5. 석간 1면.

하고 공명선거를 보장하기 위한 규정으로 등록 절차 간소화, 선거위원회 참여, 개표 참관 확대 등을 포함했으며, 지역구 수를 줄이고 지역구당 2명의 의원을 뽑는 중선거구제를 제시했다.[234] 선거 부정 방지는 민주당에게 사활이 걸린 문제였다. 공명선거를 시행할 시 민주당이 승리할 수 있고, 반대로 이전처럼 부정이 만연하면 반드시 선거에서 패배할 것이라 보았기 때문이다.[235] 중선거구제 도입은 정부의 선거 개입 시도를 약화하고, 야당 차점자의 당선을 통해 의석을 확보하는 방법이었다.[236]

여야의 선거법 구상이 충돌하는 상황을 이기붕 지도부는 협의를 통해 해결하려 했다. 여기에 더하여 필요하다면 여당이 상당 부분을 양보하겠다는 매우 전향적인 태도를 보였다. 자유당이 내각책임제 개헌을 추진하고 야당이 이에 맞서 선거법 개정안을 제출한 시기에, 이기붕은 개헌을 조건으로 선거법을 야당에 양보할 의사를 가지고 있었다.[237] 개헌 시도가 좌절된 이후에도 이기붕은 선거법 충돌 상황을 대화와 타협을 통해 해결하려 했다. 자유당의 인기가 나날이 떨어져서 당내의 우려가 가중되고 강경파를 비롯해 이기붕의 협조적 태도를 반대하는 이들이 늘어남에도, 이기붕은 야당과의 합의를 꾸준히 밀고 나갔다.[238]

1957년 9월 시작된 선거법 논의는 11월까지 80여 차례의 회담을 거쳐

---

234) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 105-106쪽; 박진영, 2017 〈진보당의 조직구조와 활동〉《대구사학》128, 대구사학회, 201-203쪽; 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 179-80쪽.

235) 민주당 모 의원은 공명선거를 보장하는 선거법이 없을 시 민주당이 패배할 것이라 우려했으며, 장면은 선거법을 통해 공명선거가 보장되면 민주당이 반드시 승리할 것으로 예측했다. 이들의 정세 파악에 약간의 차이는 있지만, 민주당의 선거 승패가 선거법 통과에 달려 있다는 공통적인 인식을 보여준다. 〈Democratic Party Prospects in 1958, 1957. 3. 20.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 24, 350.1 Democratic Party, 1956-58; 〈Korean Political Scene, 1957. 9. 16.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1957.

236) 〈AmEmbassy to The Department of State, 1957. 6. 4.: Opposition--Proposed Electoral Districts for National Assembly〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/6-1457 (AUS002_24_12C0010)

237) 〈Telegram to SecState Washington, 1957. 6. 25.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 24, 350.1 Liberal Party, 1956-58.

238) 〈Parsons to Robertson, 1957. 11. 29.: The Election Dilemma of the ROK Government〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.00/11-2957 (AUS002_24_12C0010)

마무리되었으며, 국회 본회의에 상정된 민의원·참의원선거법은 1958년 1월 1일 통과되었다.[239] 제1차 개헌을 통해 양원제가 채택된지 5년 만에 참의원 선거를 관장하는 선거법이 제정되었다.

이른바 협상선거법으로 불리는 1958년 개정선거법에는 양당 위주의 정치 체제를 확립하려는 자유당과 민주당의 이해관계가 대폭 반영되었다. 제3세력의 진출을 막고 '보수양당체제'를 확립하기 위해 소선거구제, 기탁금제 및 선거공영제를 채택했기 때문이다.[240] 참의원선거법 또한 이러한 양당의 이해관계에 따른 조항을 상당 부분 포함하고 있지만, 이러한 관점만으로 포괄할 수 없는 또 다른 이해관계의 차이를 보여주고 있다. 즉 양원제 실현에 관한 정부·여당과 야당의 견해 차이가 반영되어 있다.

[표 4] 1957-58년 선거법의 참의원 관련 조항

	여당 선거법안	야당 연합 선거법안	협상 참의원선거법
입후보 자격	만 35세 이상	만 35세 이상	만 35세 이상
참의원 선거구 및 정원	• 각 특별시·도를 2명씩 선발하는 선거구로 다시 나눔 • 총 38개 선거구	• 특별시·도 전체를 하나의 선거구로 설정 • 총 10개 선거구	• 각 특별시·도를 2명씩 선발하는 선거구로 다시 나눔 • 총 38개 선거구
	서울 8, 경기 8 충북 6, 충남 8 전북 8, 전남 10 경북 10 경남 10 강원 6, 제주 2	서울 6, 경기 8 충북 4, 충남 6 전북 6, 전남 10 경북 10 경남 12 강원 6, 제주 2	서울 6, 경기 8 충북 4, 충남 8 전북 8, 전남 10 경북 12, 경남 12 강원 6, 제주 2
	총 76명	총 70명	총 76명
선거 시행 시기	-	• 공포일로부터 6개월 내에 실시해야 한다 • 선거일 50일 전에 대통령이 선거일 공고	• 공포일로부터 1년 내에 실시해야 한다
기타	통합선거법안	통합선거법안	민·참의원선거법 분리

239) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 107-108쪽.
240) 대표적인 견해로는 박진영, 2017 앞의 논문, 204쪽; 서복경, 2013 앞의 논문, 125-27쪽.

[표 4]는 여야의 선거법과 협상선거법의 참의원 관련 조항을 정리한 것이다. 입후보 연령 제한에 관해서는 양측의 견해, 나아가 1953년, 1955년의 선거법 규정이 모두 동일하다. 선거구는 여전히 특별시·도 단위였다. 다만 야당 안은 이전 선거법과 마찬가지로 각 특별시·도 선거구에서 의원 전체를 선발하는 방식을 채택한 것에 비해, 여당은 각 특별시·도를 또다시 의원 2명을 뽑는 선거구로 나눴다는 차이가 있다. 선거구의 규모를 줄이고 선거구 수를 늘리는 방식으로, 여당의 민의원선거법 규정과 같은맥락이었다. 협상선거법의 선거구는 여당 제안대로 되었는데, 자유당-민주당 양당의 합의를 통해 민의원선거의 소선거구제가 채택된 것과 같은 이유였을 것이다. 선거구 정원의 경우, 두 법안 모두 제2차 개정헌법의 2부제 규칙에 따라 2의 배수 정원을 규정했으며, 총규모는 민의원의 1/3 정도였다. 각 특별시·도 선거구별 정원에 대한 논쟁은 없었으며, 선거구 규모를 합의하는 과정에서 인구 60만당 의원 2명이라는 원칙, 이에 따른 선거구별 정원과 총정원이 정해졌다.[241]

부칙이나 기타 조항에서 주목해야 할 점은 선거 시행 시점에 관한 부칙이다. 여당 안에는 선거 시행 시점을 규정하는 조항이 따로 없었으나, 야당 연합 안의 부칙 제5조에서는 법안 공포 시점 6개월 이내에 참의원 선거를 시행해야 하며, 선거일은 대통령이 50일 전에 공포하도록 규정했다.[242] 부칙을 통해 참의원 구성의 강제성을 부여한 것이다. 여론 변화 때문에 참의원 구성에 적극적이지 않은 자유당, 그리고 반대로 직접선거를 통한 참의원 구성에 자신감을 느끼고 이를 추진하려는 야당 연합의 차이가 엿보이는 조항이다.[243] 해당 부칙에 대해서는 여야의 의견 충돌이 명시적으로 나타나지 않았으며, 최종적으로 법안 공포 시점 1년 이내에 선거를 시행하도록 하는 규정

241) 〈참의원은 60만명에 2인〉《조선일보》1957. 10. 21. 1면; 〈21일 여야 협상대표「참의원」법조문 정리〉《경향신문》1957. 11. 21. 석간 1면.

242) 〈연고지제 채택폐지 선거법안 공포후 참의원 반년 내에 구성〉《부산일보》1957. 5. 15. 1면.

243) 민주당뿐 아니라 진보당 등 제3세력 또한 참의원 구성 문제에 대해 적극적이었다. 흥미로운 점은 진보당 당수인 조봉암이 제헌 당시에는 양원제를 "특권귀족제도의 유물"이라며 반대했으나(1장 1절 참조) 이 시점에는 참의원 구성을 당론으로 내세우며 정부와 여당을 공격했다는 점이다. 박기출, 〈입후보자의 포부(6)—민의원 전횡 견제, 참의원 즉시 구성토록 추진〉《동아일보》1956. 4. 18. 1면; 〈진보당—헌법정신을 앙양, 대공산투쟁에 민주세력을 집결〉《조선일보》1957. 1. 1. 3면; 조봉암, 〈진보당—정권의 교체를 희원, 참의원엔 야당우세호(乎)〉《조선일보》1958. 1. 1. 5면.

이 합의되었다.[244]

양원 규정을 모두 종합한 국회의원선거법이 민의원의원선거법과 참의원의원선거법이라는 별개의 법안으로 분리되었다는 점도 중요하다. 법안 분리는 자유당이 제안한 것으로, 정부가 참의원 관련 규정을 빌미로 법안 전체를 거부하는 것을 막자는 것이 명목이었다.[245] 그러나 이러한 분리 시도는 협상에 나선 수뇌부를 제외한 야당 의원들과 언론의 강력한 비판을 불러일으켰다. 대부분 언론은 선거법 분리 시도를 자유당의 참의원 구성 지연 시도로 간주했으며, 이러한 공작에 야당이 참여한 것을 강력히 비판했다.[246] 그러나 선거법 논의는 분리 및 동시 상정을 전제로 계속 진행되었으며, 최종적으로 민·참의원선거법 양 법안이 합의되었다.

선거법 분리를 기도한 자유당의 진정한 의도는 선거법 통과 이후에 드러났다. 1958년 벽두에 통과된 두 선거법은 국무회의에 이송되었다. 이승만은 연고지제가 포함되지 않은 점을 제외하고는 큰 이의를 표시하지 않았고, 법안 공포에는 큰 문제가 없어 보였다. 그러나 자유당이 오히려 "방법이 고쳐지지 않는 한" 참의원 선거를 실시하지 않을 계획임을 밝히고, 국회 법사위를 통해 참의원선거법 거부를 요청했다.[247] 즉 자유당은 협상을 통해 참의원선거법을 통과시켰으나 선거를 시행하고 양원제를 실현할 의지는 없었다. 자유당의 선거법 분리 시도 또한 당시 언론의 비판대로, 참의원 구성을 지연하기 위한 시도라고 볼 수밖에 없었다. 정부의 거부 가능성을 선거법 분리의 명목으로 내세웠지만, 사실상 법안 거부를 전제로 하고 민의원선거법만 통과

---

244) 〈「참선」법 공포후 1년 내 실시〉《경향신문》 1957. 12. 11. 석간 1면; 〈법 공포 이후 1년 내에 선거 실시〉《조선일보》 1957. 12. 11. 석간 1면.

245) 〈참의원선거법 분리—자유당 측에서 주장〉《동아일보》 1957. 10. 11. 1면; 〈법제정 별도 추진, 선거비용의 출처 공개 필요—李의장 회견담(談)〉《조선일보》 1957. 10. 11. 조간 1면.

246) 〈[사설] 참의원선거법 분리 기도는 배격한다〉《경향신문》 1957. 10. 12. 석간 1면; 〈[사설] 참의원선거법 분리는 탈선이다〉《조선일보》 1957. 10. 12. 석간 1면; 〈[사설] 참의원 기피의 사상을 배격함〉《동아일보》 1957. 10. 14. 1면; 〈기자석〉《경향신문》 1957. 10. 17. 석간 1면; 〈선거법 분리 부당—야 측, 시흥회담 성명에 반발〉《조선일보》 1957. 10. 17. 석간 1면; 〈[사설] 3인 공동성명서와 민·참의원선거법의 분리〉《조선일보》 1957. 10. 17. 석간 1면; 김동명, 〈3지도자회담의 의의(하)〉《동아일보》 1957. 10. 29. 3면; 〈[사설] 태업상태에 들어간 국회〉《동아일보》 1957. 11. 19. 1면.

247) 《국무회의록》 1회, 1958. 1. 2. 1-3쪽 (BG0002254); 《국무회의록》 4회, 1958. 1. 14. 28·43쪽 (같은 자료철).

시키는 것이 자유당의 의도였다. 그러나 정부는 참의원 선거 지연의 책임을 떠맡지 않기 위해 법안 공포를 강행했다. 나아가 참의원 선거의 세부 사항을 규정한 시행령을 민의원선거 시행령과 함께 공포했다.[248]

양원제 실현 문제는 1958년 5월 2일로 예정된 민의원선거 이전까지는 크게 언급되지 않았으나, 선거 결과가 발표되면서 다시 화두에 오르게 되었다. 제4대 총선의 결과는 자유당의 사실상 패배, 그리고 민주당의 약진이었다. 자유당은 의석수에서 앞서긴 했으나 개헌선인 2/3에는 전혀 미치지 못했다. 반면 민주당은 개헌 저지선인 1/3 이상을 확보했다. 이전과 마찬가지로 노골적으로 관권이 개입한 선거에서 이런 결과가 나왔다는 것은 정부와 자유당에 대한 민심 이반이 심각한 수준이라는 증거였다.[249]

이러한 총선 결과는 양원제에 대한 양당의 희비가 엇갈리게 되는 계기가 되었다. 자유당 입장에서 보면, 현행 제도에 따라 참의원이 구성되면 민의원보다 더욱 야당 색이 강한 참의원이 만들어지고 정부·여당에 대한 압박이 배가될 것이 분명했다.[250] 즉 자유당에게 양원제 실현은 곧 당의 위기를 심화하는 문제였다. 반면 총선에서의 약진으로 자신감을 얻은 민주당은 참의원 선거에서의 선전을 확신했고, 적극적으로 선거 시행을 주장하게 되었다. 1952년 제1차 개헌 이후 처음으로 원내 정치세력이 양원제 실현을 적극적으로 주장하는 모습이었다.

1958년 중순부터 양원제 실현 문제가 중요한 정치적 쟁점으로 떠오르기 시작했다. 발단은 참의원선거법 개정 문제였다. 참의원선거법 부칙에 따르면 법안 공포 시점으로부터 1년 이내, 즉 1959년 1월 25일 전에 선거를 시행해야 했다. 그리고 공무원은 출마를 위해 의원 임기 만료 180일 이전에 사퇴해야 했다.[251] 이 모든 규정에 따라 선거를 정상적으로 시행하려면, 적어

---

248) 《국무회의록》 6회, 1958. 1. 21. 53쪽 (BG0002254).

249) 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 186쪽.

250) 제4대 총선에서 자유당은 소선거구 다수득표제 덕분에 실제 득표율에 비해 더 많은 의석을 차지했다. 김진흠, 2012 앞의 학위논문, 84쪽. 선거구당 2명을 선발하는 중선거구제를 채택한 참의원 선거에서는 이러한 득표율과 의석 비율의 괴리가 작아지고, 따라서 민주당뿐 아니라 무소속의 비중도 높아질 것이 분명했다. 즉 상황에 따라 참의원에서 자유당의 과반 점유 또한 위험해질 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

251) 〈참의원의원선거법〉(1958. 1. 25. 제정·시행) **제27조** ①공무원과 선거위원회 위원으로서 후보자가 되려는 자는 당해 의원의 임기만료 3일, 180일 전(재선거, 보궐선거

도 1958년 7월 말에는 공무원들이 사퇴하고 그 이전에 선거일을 공포해야 했다. 그러나 엄밀히 따지면 “의원의 임기 만료”는 최초의 선거에서 적용될 수 없으며, 참의원선거법에는 최초의 선거에 대비한 경과규정이 없었다. 선거위원회 관련 규정도 문제였다. 참의원선거법에서는 선거위원회를 구성할 때 민의원선거법 규정을 준용하였다.[252] 그런데 선거위원회 규정의 “원내 의석수”라는 규정은 참의원이 없는 첫 참의원 선거에서는 적용될 수 없었다.[253] 따라서 참의원 선거 시행을 위해 이 두 문제를 해결해야 한다는 법안 수정론이 공감을 얻었다.

문제는 법안 규정 미비 그 자체가 아니라 이에 대한 정부·여당과 야당의 태도 차이였다.[254] 정부는 선거법의 미비한 규정을 개정하기 전까지는 참의원 선거를 시행할 수 없음을 강조했다.[255] 야당은 선거법 개정 문제를 환기하며 참의원 구성을 촉구하고, 구체적인 선거법 개정 방안을 제시하지 않고 소극적인 태도를 보이는 정부와 여당을 공격했다. 민주당은 선거법 규정에 대한 질의서를 제출하여 참의원 선거 시행을 압박하고[256], 미비 규정을 보완

또는 선거를 연기한 경우에 있어서는 선거공고일로부터 5일 이내)에 그 직이 해임되어야 한다.

252) 〈참의원의원선거법〉(1958. 1. 25. 제정·시행) **제21조** ④제2항의 규정에 의한 선거구선거위원회의 위원을 위촉함에는 민의원의원선거법 제27조제5항 내지 제10항의 규정을 준용한다.

253) 〈민의원의원선거법〉(1958. 1. 25. 제정·시행) **제27조** ⑧제6항의 여야정당이 각 2개 이상 있을 때에는 여야별로 원내정당 소속의석수의 비율에 의하여 각급선거위원회위원에 위촉될 정당별 인원수를 책정하되 투표구선거위원회는 당해 선거구선거위원회에 따른다. 단, 중앙선거위원회와 서울특별시 및 각도선거위원회에는 원내정당소속 의석수의 순위에 의하여 여야 1인씩 2인을 참가시킨다. (강조는 필자)

254) 김영호는 1958년 참의원선거법 조항에 결함이 있었다는 점, 이 결함이 수정된 ‘참의원선거법 시행에 관한 법률’에 법정 기한을 대통령령으로 대체하는 조항이 포함되었다는 점을 지적했다. 그러나 법률 내용 자체와 형식논리만을 지적했으며, 이를 둘러싼 제반 정치세력의 이해관계 충돌과 논의 과정은 전혀 언급하지 않았다. 김영호, 2019 앞의 학위논문, 43-44쪽.

255) 〈참선법 개정도 구상〉《경향신문》1958. 5. 23. 조간 1면; 〈참의원선거법 수정을 추진〉《조선일보》1958. 5. 24. 석간 1면; 〈참선법 개정 불가피〉《조선일보》1958. 7. 9. 조간 1면.

256) 〈법해석 난점 허다一野, 참선법을 중앙선위에 질의〉《경향신문》1958. 7. 3. 조간 1면; 〈중선위에 질의, 민주당서 결정〉《동아일보》1958. 7. 4. 1면; 〈7월 29일까지 공무원 사임 타당—민주당, 참선법 중앙선위에 질의〉《경향신문》1958. 7. 5. 석간 1면; 〈「참선」 지연 책임, 민주당 정부에 추궁 기세〉《조선일보》1958. 7. 14. 1면; 〈참의원선거 질문서 야당 측서〉《조선일보》1958. 7. 16. 석간 1면.

할 구체적인 법률 개정안을 준비했다.[257] 양원제 국회를 규정한 헌법을 지키기 위해 참의원 선거를 시행해야 한다는 것이 민주당의 논리였다.[258] 1956-57년 자유당의 내각책임제 비판 때와 같은 논리였지만 태도는 훨씬 적극적이고 강경했다. 정부에 비판적인 언론 또한 야당과 대비되는 정부·자유당의 태도를 지적하고, 참의원 선거를 시행할 의지가 있는지 따져 물으며 이들을 압박했다.[259]

야당과 언론의 공세에 직면한 자유당은 참의원 구성을 지연하는 제3의 방법, 즉 현행 양원제 구상의 근본적 한계를 지적하고 이에 대한 수정을 제의하는 전략을 택했다. 자유당은 야당의 요구대로 자신들에게 불리할 것이 분명한 선거를 시행할 수도, 헌법 위반이라는 야당의 공세를 방치할 수도 없는 진퇴양난의 상황에 처했다. 민주당의 공세가 시작된 7월에는 자유당 내부에서도 의견이 엇갈렸지만[260], 참의원 구성에 부정적이었던 당 지도부는 결국 양원제 구상 개편을 당론으로 택했다. 현행 헌법에서 규정된 참의원 구성 방식으로는 비슷한 성격의 상·하원이 만들어질 가능성이 크기에, 양원의 성격·기능을 명확히 구분하도록 헌법을 고쳐야 한다는 것이었다. 자유당 원내 부총무이자 온건파의 리더인 이재학 부의장은 현행 헌법대로 참의원을 구성하면 질적 저하를 면치 못할 것이기 때문에 참의원을 국가유공자와 정계 원로 및 직능대표로 구성해야 한다고 주장했다.[261] 정부 기관지 서울신문 또한 이

---

257) 개정안 내용은 선거 공고일로부터 5일 이내에 사퇴해야 한다는 경과규정을 두는 것, 정당별 원내 의석수 비율은 1958년 6월 제4대 국회 개원 시점으로 하는 것이었다. 〈「참선」전략을 수립, 민주당 월내에 개정안 제출〉《동아일보》 1958. 7. 21. 1면; 〈참의원선거법 개정안 제출〉《조선일보》 1958. 7. 27. 조간 1면.

258) 〈Conversation With Democratic Assemblyman Cho Chae-Ch'on, 1958. 6. 30.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1958.

259) 〈민주당 참의원 선거 논의 활발, 與선 소극적 태도〉《조선일보》 1958. 7. 4. 석간 1면; 〈[사설] 자유당은 참의원 선거를 실시할 용의가 있는지 그 태도를 밝혀라〉《경향신문》 1958. 7. 5. 석간 1면; 〈참의원 선거 이루어지나? 이번에도 흐지부지될 기세〉《동아일보》 1958. 7. 10. 3면; 〈[사설] 참의원 선거를 망서릴 이유 없다〉《동아일보》 1958. 7. 11. 1면; 〈[사설] 참의원 선거의 지연 정치도의상 용납될 수 없다〉《경향신문》 1958. 7. 12. 1면; 〈[사설] 참의원 구성 지연의 위헌성〉《조선일보》 1958. 7. 14. 1면; 〈[독자의 소리] 「참선」을 실시하라〉《경향신문》 1958. 7. 16. 석간 3면.

260) 〈참의원 선거 지연될 듯, 법개정을 이유로—일부선 참의원 무용론도 대두〉《조선일보》 1958. 7. 11. 석간 1면; 〈참선 실시 여부, 자유당 태도 곧 발표〉《경향신문》 1958. 7. 14. 1면.

261) 〈참선, 법 이대로—李부의장, 임시국회 소집엔 불응을 언명〉《경향신문》 1958. 5.

러한 주장에 공명하는 사설을 게재했다.[262]

양원제 실현 문제를 두고 야당이 공세를 강화하는 상황에서 정부의 태도는 명확히 드러나지 않았다. 민주당의 질의에 대해 내무장관은 선거법 개정안을 준비하되 선거는 법정 기일 내로 실시할 것이라는 답변을 제시했다.[263] 7월 24일 국무회의에서 이승만은 참의원 문제를 직접 언급했다. 국무위원들이 법적 미비 사항과 함께 여당이 불리하다는 상황을 설명했으나, 이승만은 강력한 어조로 선거를 시행하여 참의원을 구성할 것을 지시했다.[264] 자유당의 개헌 시도를 차단할 때와 마찬가지로 이승만은 강경하게 양원제 실현을 촉구했다. 그러나 이러한 태도가 오래 유지되지는 않았다. 기한 내 선거를 위한 공무원 사퇴 마감일로 상정된 7월 29일이 지난 이후 현행 선거법으로는 선거를 시행할 수 없다는 정부 방침이 발표되었기 때문이다.[265] 정부 방침과 자유당에 대한 비판이 일부 제기되었지만[266], 양원제 실현 문제는 부정선거 처리와 예산안 논의 등 다른 문제에 가려 논의가 점차 잦아들었다.

제4대 국회의 첫 회기가 마감되고 새로운 정기회가 개회된 9월 들어 참의원 구성 문제가 다시 쟁점이 되었다. 개회 직전 이기붕 의장이 "민의원과 별반 차이가 없는 참의원" 구성 반대를 표명했으며, 자유당은 참의원 선거 지연을 당론으로 내세우고 심지어 양원제 회의론을 공공연하게 주장하기 시작했다.[267] 현행 헌법으로는 민의원과 다를 바 없는 참의원이 만들어질 것이며, 나아가 참의원은 막대한 재정을 소비하고 국정 지연 및 정쟁 심화를 유

---

18. 석간 1면; 〈현행법상 모순 있다—참원 조속구성에 여·야 견해〉《서울신문》 1958. 7. 13. 1면.

262) 〈[사설] 참의원 구성에 관한 논의—구성해놓고 시정한다는 것은 이론이 아니다〉《서울신문》 1958. 7. 23. 1면.

263) 〈참의원 선거 기한 내 실시, 공무원 사임 조항 개정 추진—閔내무장관담(談)〉《조선일보》 1958. 7. 22. 석간 1면.

264) 《국무회의록》 66회, 1958. 7. 24. 523-25쪽 (BG0002255).

265) 〈현행법하에서는 참의원 선거 실시 불능, 출마공무원 사퇴조항등 법개정 선결—閔내무장관, 국회에 답변 서한〉《조선일보》 1958. 8. 1. 조간 1면.

266) 〈[사설] 자유당에 기(寄)한다〉《동아일보》 1958. 8. 1. 1면; 〈[사설] 경과규정의 미비를 트집잡아 참의원 선거를 천연(遷延)시킬 것인가〉《경향신문》 1958. 8. 2. 석간 1면.

267) 〈단원제가 좋을 듯, 국무총리 제도의 부활도 희망—李의장 언명〉《경향신문》 1958. 9. 1. 1면; 〈참의원 선거 불실시 방침, 李총재에 자유당서 건의 예정〉《조선일보》 1958. 9. 9. 조간 1면; 〈참의원 선거 않키로, 자유당 李총재에 곧 건의〉《동아일보》 1958. 9. 10. 1면.

발할 것이라는 논리였다. 참의원 선거를 시행하려면 그에 앞서 구성 방법을 바꿔야 한다는 주장과 더불어 참의원 선거를 통일 이후까지 미뤄야 한다는 주장까지 나왔다.

자유당이 양원제 실현 논쟁에 접근하는 방식은 참의원 구성 방법을 바꾸는 방식 또는 양원제 자체를 철폐하는 방식이었다. 전자의 방식은 이재학이 주장한 바와 같이 국가유공자·직능대표·지방의회 간선의원을 포함하자는 것으로, 1956-57년 당시 당내에서 회람된 개헌안의 구상, 멀리 보면 제헌 당시 유진오 및 권승렬 헌법안의 구상이었다. 후자, 즉 양원제 자체에 대한 반대 논리는 제헌 당시 양원제 반대 논리, 1952년 1월 야당의 양원제 반대 논리와 같았다. 즉 정치 지형이 바뀌어 참의원 구성이 자신들에게 불리해지자, 자유당은 오래전 반대 정파의 논리를 가져와서 양원제 구상 자체를 변경하거나 없애고자 했다.[268] 서울신문 또한 이러한 주장에 가세하여, 양원제는 봉건시대의 유산 또는 연방제 하에서나 의의가 있는 제도라는 요지의 사설을 게재했다.[269] 요컨대 자유당은 야당의 양원제 실현 공세에 대응하면서, 창당 당시 그들이 협조했던 이승만의 양원제 도입론의 전제 자체를 뒤흔드는 상황까지 내몰렸다. 정치 상황의 변화는 그들의 정책 방침을 6년 전과 정반대로 뒤바꾸어 놓았다.

반면 민주당은 자유당의 양원제 변개 또는 폐기 시도를 비판하며 정부·여당에 대한 공세를 전개하고, 현행 헌법 규정에 따라 양원제를 실현할 것을 강력하게 주장했다. 제4대 총선을 통해 여론이 민주당에 유리하다는 것이 확인되었기에, 현행 양원제 규정에 따라 참의원이 구성되면 민주당이 이익을 얻을 수 있었기 때문이다. 나아가 양원제 실현과 헌법 준수를 외침으로써 민주당은 호헌정당이라는 이미지를 확고히 할 수 있었다.[270] 자유당의 현행 양원제 구상 비판이 정파적 이해에 따라 나온 것이긴 했지만 원론적으로는 일

---

268) 〈AmEmbassy Seoul to The Department of State, Washington, 1958. 11. 10.: House of Councillors—A Political Mirage〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1958, pp. 10-12.

269) 〈[사설] 양원제와 단원제—참의원 구성 문제에 관한 새로운 검토가 필요하다〉《서울신문》 1958. 9. 6. 1면.

270) 〈AmEmbassy Seoul to The Department of State, Washington, 1958. 11. 10.: House of Councillors—A Political Mirage〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1958, pp. 12-14.

리 있는 주장이었고[271], 민주당에도 자유당의 주장에 공감하는 의원들이 일부 있었다. 그러나 민주당 지도부는 이러한 견해를 일축하고 참의원 선거 조속 실시를 당론으로 채택했다.[272] 자유당과 마찬가지로 민주당 또한 정치 상황의 변화에 따라 그들의 정책 방침을 6년 전과 정반대로 바꾸었다.

민주당의 양원제 실현 공세는 매우 강력했다. 이기붕의 양원제 부정 발언 직후부터 민주당과 민주당계 언론의 비판이 시작됐다.[273] 자유당이 선거 지연을 당론으로 내세운 후 민주당은 양원제를 포함한 당면 국정에 관한 대정부 질의 공개서한을 발표했다.[274]

> 이기붕 의장은 "양원제보다 단원제가 좋다 참의원을 구성하는 것은 또하나의 민의원을 더 두는데 지나지 않는다"고 언명하였는바 이는 각하께서 7년 전에 양원제의 절대 필요성을 역설하며 개헌을 하였으며 그후 수차에 긍하여 참의원 구성을 촉구하였으며 선거법도 제정 공포되어 이미 선거기한까지 결정되고 선거비용도 예산에 계상되어 선거 실시를 서둘러야할 오늘날 이의장의 이러한 언명은 각하의 의사에 배치되는 것이므로 국민들이 크게 의아하고 있으니 각하의 의사를 다시 천명하여 주시면 해촉이 되겠나이다.

이기붕의 발언을 중심으로 자유당을 비판하고, 현재의 양원제 구상이 이승만과 자유당에 의해 만들어진 것이며 이승만 또한 참의원 구성을 여러 차례 지시한 바 있음을 다시 한번 강조하는 내용이었다. 민주당은 이어서 참의원 선거를 시행하지 않는 이유를 추궁하는 대정부 질의서를 발송했다. 질의서에서 민주당은 ①정부가 결함이 있는 법안을 제대로 검토하지 않고 공포한 점,

---

271) 상원이 하원과 다른 방식으로 구성되어야 효과적으로 기능할 수 있다는 점은 정치학계의 양원제 연구에서도 지적된 바 있다. 안성호, 2013 앞의 저서, 140쪽.

272) 이 때문에 주한미대사관은 민주당이 한국 대의제 발전에 적절한 제도를 생각하지 않고, 양원제 이슈를 "자기 이익만을 위해 이용(cynical exploitation)"하고 있다고 평가했다. Ibid., p. 13.

273) 〈"자가당착의 방언(放言)" 민주당, 李의장의 단원제 지지론 반박〉《동아일보》1958. 9. 2. 1면; 〈"국헌을 유린한 것" 민주당서 李의장「단원제」언명을 반박〉《경향신문》1958. 9. 2. 석간 1면; 〈[사설] 李국회의장의 회견담(談)을 듣고〉《조선일보》1958. 9. 2. 석간 1면; 〈[사설] 李의장의 헌법에 대한 태도는 민주주의와 거리가 멀다〉《경향신문》1958. 9. 2. 석간 1면; 〈[사설] 李의장의 언명을 듣고〉《동아일보》1958. 9. 3. 1면.

274) 민주당은 해당 안건을 들고 경무대를 방문할 것을 요청했으나 사실상 거절당했고, 따라서 질문서를 언론에 공포했다. 〈5개항 국정쇄신을 촉구—민주당, 李대통령에 공한 제출〉《동아일보》1958. 9. 16. 1면.

②현행법으로도 선거 실행이 충분히 가능함에도 이를 지연시키고 있다는 점, ③선거법 개정을 추진 중이라 했음에도 그 조치가 민주당보다 늦는 점을 정부의 실책으로 지적했다.[275] 이에 대해 정부는 ①선거 시행 기한 이전까지 법 개정이 가능하므로 공포에는 문제가 없다는 것, ②현행법으로는 선거 시행이 불가능하다는 것, ③현재 개정안을 연구 중이라는 답변을 전달했다.[276] 이전의 정부 입장을 되풀이하면서도 법 기술에 대한 원론적인 답변으로, 여전히 기한 내 선거 시행 여부에 대한 답변은 회피했다. 민주당 질의서에 대한 정부의 답변이 발표된 이후 국회가 예산 논의를 위해 잠시 휴회했고, 논쟁은 잠시 잦아들었다.

이처럼 격렬하게 전개된 양원제 실현 논쟁은 또 다른 중요한 의미가 있다. 미국이 처음으로 한국의 양원제 논의에 진지한 관심을 보이기 시작한 것이다. 중요한 정치 쟁점으로 떠오른 양원제 논쟁을 관찰한 후, 주한미대사관은 한국의 양원제 논의의 간략한 역사, 참의원 구성에 대한 양당의 태도 차이, 참의원 문제 해결의 전망 등에 관한 장문의 보고서를 국무부에 제출했다.[277] 양원제 논쟁의 결말에 대해, 대사관은 정부와 여당의 강경한 태도로 인해 문제 해결이 원만히 이루어지지 못할 것이라 보았다. 법정 기일인 1959년 1월 25일 이전에 선거가 시행될 가능성이 매우 낮다는 것이다. 자유당의 가능한 선택지는 대체로 헌법 개정을 전제로 한 것인데 이것은 사실상 불가능하며, 결국 현행 선거법을 개정하여 선거를 연기하는 방법을 취할 것이라 보았다. 그리고 이 과정에서 폭압적 수단(steam-roller tactic)을 동원할 가능성이 클 것이라 보았다. 그리고 이는 곧바로 현실이 되었다.

강경파가 본격적으로 득세하게 된 자유당은 정치적 난국을 타개하기 위해 또 다른 정치파동을 일으켰다. 이기붕 지도부는 당의 위기를 불식하기 위해 국무총리제 부활과 단원제 국회를 포함한 내각책임제 개헌안을 추진했으나,

---

275) 〈8개 항목을 질문, 민주당서 참선 불실시 이유 추궁〉《조선일보》1958. 9. 25. 조간 1면.

276) 〈「참선」 법 기일내 실시 추진—8일, 민주당 질문서에 정부 답변〉《경향신문》1958.10.9. 조간 1면; 〈법 미비점 개정 전엔 참선 불능〉《조선일보》1958.10.9. 석간 1면.

277) 〈AmEmbassy Seoul to The Department of State, Washington, 1958. 11. 10.: House of Councillors—A Political Mirage〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 23, 350 Korea, 1958.

또다시 이승만의 반대로 좌절되었다. 결국 자유당은 차기 선거에서의 승리를 위해 국가보안법 및 지방자치법 개정을 추진했다. 이를 관철하기 위해 자유당은 12월 24일 국회 경호권을 발동하여 야당 의원을 감금하고 여당 의원만으로 회의를 진행했다. 그리고 국가보안법과 지방자치법 개정안 등 쟁점 법안을 적절한 독회 절차 없이 일거에 통과시켰다.[278] 이른바 '24파동'이었다.

이날 자유당은 정부가 제출한 참의원선거법 시행에 관한 법률을 통과시킴으로써 양원제를 사실상 백지화했다.[279] 법안 내용은 참의원선거법에 공무원 퇴임과 선거위원회 구성에 관한 경과규정을 추가하는 것으로, 민주당이 이전에 제출한 법률과 거의 동일했다. 그러나 여기에 더해 "처음 시행하는 참의원 선거의 선거기일을 대통령령으로써 정할 것"이라는 부칙이 포함되었다. 즉 참의원선거법 부칙의 선거 시행 기한을 폐기하고 선거 시점을 정부가 정할 수 있도록 한 것으로, 정부·여당의 의도에 따라 참의원선거법 시행을 무한정 지연시킬 수 있는 규정이었다.[280] 결국 강경파 주도의 자유당은 차기 선거 승리를 위해 정치파동을 일으켜 쟁점 법안을 통과시켰고, 이 과정에서 또 다른 껄끄러운 문제였던 양원제 문제를 '해결'해 버렸다.

자유당의 참의원 선거 백지화는 이전까지 이승만이 양원제에 대해 보인 태도와는 상반된 것처럼 보인다. 이승만은 적어도 언설 상으로는 시종일관 양원제 실현을 주장해 왔기 때문이다. 그러나 이 시점에는 이승만이 자유당의 조치에 명시적으로든 암묵적으로든 동의를 표했을 가능성이 크다. 1958년 7월을 마지막으로 이승만은 국무회의에서 참의원 문제를 한 번도 언급하지 않았고, 대외적으로도 양원제 실현을 주장하지도 않았다. 8-9월에 이기붕과 자유당이 공공연하게 양원제 자체를 부정하는 발언을 한 것에 대해, 주한미대사관은 이승만이 양원제 실현을 원하는데도 자유당이 독단적으로 이러한 행동을 할 수는 없을 것이라고 보았다.[281] 나아가 법제처에서 작성한 참의원

278) 오제연, 2003 앞의 학위논문, 54-55쪽.
279) 《국회회의록》 4대 30회 30차, 1958. 12. 24. 16-17쪽.
280) 〈AmEmbassy Seoul to The Deparetment of State, Washington, 1958. 12. 31.: Amendment of Law for Election of the Members of the House of Councillors Defers Upper House Elections Indefinitely〉 RG 59, Central Decimal File, 795B.21/12-3158. (AUS002_24_12C0013)
281) 〈AmEmbassy Seoul to The Department of State, Washington, 1958. 11. 10.: House of Councillors—A Political Mirage〉 RG 84, Entry UD 2846, Box

선거법 시행에 관한 법률안의 국회 이송, 국회를 통과한 해당 법률의 공포 과정은 모두 이승만이 주재하는 국무회의에서 이루어졌다.[282] 애초에 '24파동' 자체가 이승만의 동의와 지지를 바탕으로 한 것이었다. 이승만은 제4대 총선 패배 이후 언론과 야당에 대한 노골적인 불만을 표출했으며, 이러한 태도는 강경파의 파행적 국회 운영과 같은 맥락이었다. 정권 유지에 대한 자유당의 불안감을 이승만도 공유했기에 가능한 일이었다.[283]

1958년 하반기를 달궜던 양원제 실현 논쟁은 이승만의 묵인을 바탕으로 한 자유당의 정치파동 과정에서 일단락되었다. 민주당은 참의원선거법 시행법안을 통한 선거 연기 시도를 강력하게 비판했으며[284], '24파동' 이후에는 전면적인 대정부·여당 투쟁을 선포했다. 1959년 정국은 정치파동 수습, 자유당 온건파와 민주당 구파의 타협 시도, 1960년 정·부통령 선거 대비 등 이슈에 따라 바쁘게 흘러갔으며, 참의원 문제는 다시 화두가 되지 못했다.

오랫동안 잠들어 있던 참의원 문제는 1960년 정·부통령 선거가 마무리된 후 다시 소환됐다. 대통령 선거에서는 유일한 야당 후보 조병옥이 사망하면서 이승만이 단독 후보로 손쉽게 당선되었고[285], 부통령 선거에서도 이기붕이 장면을 이기고 당선되었다. 그러나 이기붕의 승리를 위해 유례가 없는 수준의 부정선거가 자행되었기에, 선거 직후부터 야당과 대중의 반발로 정국은 혼란에 휩싸였다. 거센 시위가 4월 들어 어느 정도 잦아들자, 이승만은 정국 수습을 위해 갑자기 참의원 구성을 추진했다. 자유당 부의장인 이재학, 임철호, 한희석을 경무대로 호출한 후 이승만은 "참의원을 조속히 구성할 것"을 지시하고, 동일한 골자의 지시를 국무위원들에게도 전달했다.[286]

23, 350 Korea, 1958, p. 11.

282) 《국무회의록》 109회, 1958. 12. 2. 860쪽 (BG0002255); 《국무회의록》 118회, 1958. 12. 24.

283) 김진흠, 2020 앞의 학위논문, 141-44쪽, 이혜영, 2015 앞의 학위논문, 213쪽.

284) 〈「참선」 실시 무한 연기? 정부, 「참선법시행법안」을 제출〉《경향신문》1958. 12. 4. 조간 1면; 〈[사설] 참선 기일의 위임은 수긍될 수 없다—양원제 천연(遷延)의 위헌을 이상 더하려는가〉《경향신문》1958. 12. 5. 석간 1면; 오위영, 〈「참선」 지연은 언어도단(상)〉《경향신문》1958. 12. 12. 조간 1면; 오위영, 〈「참선」 지연은 언어도단(하)〉《경향신문》1958. 12. 13. 조간 1면.

285) 당시 대통령·부통령선거법에 따르면, 후보자가 1인이어도 선거인 총수의 1/3 이상을 득표해야만 대통령에 당선될 수 있었다.

286) 〈참의원 선거를 조속 실시—李자유당총재, 당간부들에게 지시〉《조선일보》1960. 4.

자유당은 곧바로 참의원 구성을 준비하는 동시에 양원제 구상 변경을 위한 개헌 추진을 선언했다. 주 골자는 국민의 직접선거가 아닌 직능대표 등을 포함하는 방식으로 참의원을 구성하고, 권한 또한 대폭 축소하는 것이었다.[287] 이후 공개된 구체적인 양원제 개편안은 전직 국가지도자와 직능대표, 간접선거로 뽑힌 지역대표를 바탕으로 60명 규모의 참의원을 구성하고, 참의원의 권한을 획기적으로 줄여 자문기관의 역할을 맡도록 하자는 것이었다.[288] 야당과 비판적 언론들은 자유당의 양원제 구상 개편안을 일제히 규탄했다.[289] 직업단체와 지방의회에 대한 정부의 통제력이 강한 상황에서 이러한 방식으로 참의원을 구성하면 거수기 참의원이 만들어질 수밖에 없다는 논리였다. 반대로 서울신문은 이러한 개편을 통해 참의원의 성격을 차별화할 수 있음을 강조했다.[290]

자유당의 양원제 개편 시도에 대해 주한미대사관은 색다른 분석을 제시했다. 자유당이 갑작스레 참의원 구성에 나설 수 있는 가장 큰 이유는 이기붕이 당선됨으로써 야당 부통령이라는 가장 큰 걸림돌이 사라졌기 때문이라는 것이다. 나아가 참의원 의석을 통해 야당을 회유하고, 특히 민주당 내 구파와의 연합을 다시 시도할 가능성이 있다고 보았다. 그러나 근본적으로 부정선거로 인한 당 내외의 비판을 회피하기 위해 급하게 준비한 것이기에, 이전과 마찬가지로 정치적 수단으로 참의원 문제를 활용하는 것일 가능성이 크다는 점 또한 지적했다.[291] 그리고 자유당의 개편에 대한 야당 및 여론의 반대

---

1. 석간 1면; 〈소란한 당내분 수습 지시, 참의원 조속 구성—李대통령 자유당 3부의장에게 강조〉《동아일보》 1960. 4. 2. 조간 1면; 《국무회의록》 32회, 1960. 4. 1. 161쪽 (BG0002258)

287) 〈李부의장 언명—참의원 권한 축소 법안심의권 등 삭제를 고려〉《동아일보》 1960. 4. 6. 석간 1면; 〈참의원 구성 앞서 개헌—자유당, 연내 실시를 목표로 구체안 작성〉《조선일보》 1960. 4. 8. 1면.

288) 〈Telegram from American Embassy, Seoul to SecState, Washington, 1960. 4. 18.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 39, 362 National Assembly, ROK, 1960.

289) 〈[사설] 관제·어용화의 참의원 구성안〉《동아일보》 1960. 4. 7. 석간 1면; 〈「전체주의적 경향」 참의원 구성안, 민혁당서 비난〉《조선일보》 1960. 4. 9. 석간 1면; 〈"어용기관으로 변형" 민주당, 참의원제 개헌 기도 비난〉《동아일보》 1960. 4. 9. 석간 1면; 〈[사설] 민주주의 역행의 참의원 구성을 버려라〉《조선일보》 1960. 4. 9. 석간 1면; 〈「참의원 폐지하라」 민사당서 담화〉《조선일보》 1960. 4. 10. 석간 1면; 〈[사설] 부정선거와 부정 개헌의 악순환〉《동아일보》 1960. 4. 11. 1면.

290) 〈[사설] 직능대표제 중심의 참의원 구상을 환영한다〉《서울신문》 1960. 4. 9. 1면.

가 폭발한 이후에는 다시 비관적인 태도를 보이며, 국내 정치에서도 혼란을 만들어 내고 국제적으로도 비민주적이라는 비판을 자초할 계획이 계속 이어질 가능성이 작다는 전망을 제시했다.[292]

대사관의 예상대로 자유당의 참의원 개편 시도는 곧바로 사그라들었다. 4월 11일 마산에서 김주열의 시신이 발견되고 제2차 마산항쟁이 일어났으며, 시위가 이전과 비교할 수 없을 정도로 격화되었기 때문이다. 시위대의 구호 또한 정권 퇴진 수준으로 강해졌다.[293] 한가하게 참의원 개편을 논할 상황이 아니었다. 4월 19일 대대적인 민중항쟁이 일어났고, 사태를 관망하며 정국 수습을 모색한 이승만은 결국 26일 성명을 발표하여 대통령직을 사퇴하고 "국민이 원한다면 내각책임제 개헌을 할 것"을 선언했다. 정부수립기부터 퇴임 직전까지 갖은 방법을 동원하여 내각책임제 개헌을 막고 대통령중심제를 지키고자 한 이승만은 결국 권좌에서 물러나면서 개헌 또한 양보했다. 이승만이 내각책임제 개헌을 막고 국회의 간섭을 배제하기 위해 도입한 양원제 또한 결국 실현되지 못한 채로 정권이 막을 내렸다.

1958년 이후 양원제는 여야의 이해관계가 첨예하게 대립하는 정쟁의 소재가 되었으며, 양원제 실현을 두고 자유당과 민주당, 그리고 이승만이라는 세 주체가 복합적인 갈등 관계를 형성했다. 정치환경의 변화에 따라 여야는 양원제에 대한 입장을 전환하며 극한의 대립 상황을 조성했고, 이러한 대립은 결국 한 쪽이 파국을 맞는, 즉 정권이 붕괴하는 격변이 일어난 이후에야 해소되었다. 결국 양원제는 이승만과 자유당의 몰락, 그리고 내각책임제 개헌이라는 전혀 다른 환경에서야 그 실현을 맞게 되었다.

---

291) 〈Telegram from AmEmbassy Seoul to SecState Washington, 1960. 4. 8.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 39, 362 National Assembly, ROK, 1960.

292) 〈Telegram from AmEmbassy, Seoul to SecState Washington, 1960. 4. 18.〉 RG 84, Entry UD 2846, Box 39, 362 National Assembly, ROK, 1960.

293) 서중석, 2022《전환기 현대사의 역사상》, 역사비평사, 228-32쪽.

맺 음 말

양원제는 1952년 제1차 개헌을 통해 도입되었으나 이승만 정권이 종식되기까지 실현되지 않았고, 제1공화국 시기에 국회는 실질적으로 단원제로 운영되었다. 그러나 양원제가 단순히 헌법 개정의 장식으로만 추가된 것도, 제1공화국 내내 그 존재가 무시된 것도 아니었다. 양원제는 이승만 대통령의 강력한 의지에 따라 채택되었으며, 그는 제헌 시점부터 정권 말기까지 일관되게 양원제를 주장했다. 그러나 양원제 개헌과 선거법 제정을 포함한 이승만의 정국 구상은 원내 정치세력의 이해관계와 자주 충돌했으며, 헌법 및 정치제도 논의 과정에서 그의 의도는 여러 차례 굴절되었다. 이러한 이해관계의 충돌과 복잡한 논의 과정에서 양원제 실현은 계속 지연되고, 최종적으로 실현되지 못하고 좌절되었다.

양원제 논의는 제1공화국기 전체에 걸쳐 진행되었지만, 논의 과정에서 그 성격이 현저하게 바뀌었다. 양원제를 둘러싼 제반 정치세력의 대립 구도와 이해관계 충돌 또한 변화하였다. 이러한 성격 변화와 정치적 구도의 재편은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1948년 제헌헌법 논의 당시 양원제는 다양한 정치제도 논의의 하나였다. 제헌헌법 초안의 양원제 구상은 헌법기초위원회와 국회 본회의에서 큰 반대에 직면했고 결국 채택되지 못했다. 양원제가 기각된 이유는 제헌 논의를 주도한 한민당계의 정치제도 선호, 그리고 정부수립 초기의 혼란 극복에 대한 공감대 때문이었다. 제헌 논의를 주도한 한민당계는 내각책임제-단원제를 선호했으며, 헌법기초위에서 단원제를 채택하는데 가장 큰 영향을 주었다. 국회 본회의에서도 빠른 정부수립과 초기 혼란 극복을 위해 헌법 초안의 단원제를 채택하자는 견해가 우세했다. 한편 이승만은 자신의 국가건설 구상이었던 대통령중심제-양원제를 관철하고자 했으나 실패했다. 양원제를 채택했으면서도 단원 국회만으로 정부를 수립하면 정당성에 문제가 있을 수 있다는 지적을 수용했기 때문이다. 즉 제헌국회의 단원제 채택에는 정치적 이해관계뿐 아니라 국가건설 당시의 대내외적 환경도 큰 영향을 주었다.

정부수립 이후부터 1953년까지 양원제 논의는 이승만이 주도했으며, 이 과정에서 이승만과 원내 정치세력의 대립 양상이 명확히 드러났다. 정부수립 직후 원내 정치세력과의 갈등, 이들의 내각책임제 개헌 시도를 겪은 이승만은 대통령직선제-양원제 개헌을 주장했다. 직선제는 현행 국회 간선제에서 탈피하여 행정부의 권력을 강화하는 방법이었으며, 양원제는 상원을 통해 하원을 견제하고 내각책임제 개헌 시도를 차단하는 방법이었다. 즉 이승만은 권력 강화 및 국회 견제의 방법으로 양원제를 제안했다. 그러나 국회는 반대로 내각책임제-단원제를 지향했으며, 이승만과 국회의 정치제도 구상은 충돌했다. 그리고 이승만의 첫 번째 직선제-양원제 개헌 시도는 1952년 1월 국회에서 압도적인 반대에 부딪혀 좌절되었다.

자신의 개헌안이 부결된 후 이승만은 본격적으로 원외 정치세력과 여당을 동원하여 국회를 압박했고, 최종적으로 정치파동을 일으켰다. 그의 두 번째 직선제-양원제 개헌안에는 관선의원 규정이 포함되었다. 상원 정원의 1/3을 관선으로 선발함으로써 하원을 압박하고, 자신이 원하지 않는 개헌안과 법률 재의의 통과를 원천 봉쇄할 수 있는 구상이었다. 그러나 이러한 구상은 원내 정치세력의 이해관계를 근본적으로 침해했기에 이승만을 지지하는 의원들에게도 수용될 수 없었다. 따라서 부산정치파동의 종결 및 헌법안 타협 과정에서 관선제는 삭제되었다. 즉 '발췌개헌'을 통해 양원제가 채택되었으나, 이승만의 구상은 원내 정치세력과의 갈등 과정에서 굴절되었다.

양원제를 통한 권력 강화라는 의도가 헌법에서 관철되지 못하자, 이승만은 대안으로 자신에게 유리한 선거법을 제정하려 했다. 1953년 하반기 이승만은 연고지제, 기탁금, 선거운동 제한, 선거공영제 등 각종 제한장치와 규제를 포함한 참의원선거법을 국회에 제출했다. 그러나 또다시 이승만의 구상에 대해 여야를 포함한 원내 정치세력 전체가 반발하는 상황이 조성되었다. 이승만이 의도한 제한장치는 국회 논의 과정에서 모두 삭제되거나 무력화되었다. 이승만은 자신의 구상과 완전히 달라진 참의원선거법을 받아들이지 않고 거부 후 폐기했다. 이후 이승만은 양원제가 아닌 또 다른 개헌을 통한 권력 강화를 기도했고, 그의 목표는 1954년 '사사오입' 개헌을 통해 이루어졌다. 1953년을 마지막으로 이승만의 양원제 실현 의지는 현저히 줄어들었다.

이승만이 양원제를 통한 권력 강화 노선을 사실상 철회한 1954년 이후 양원제는 제반 정치세력의 정치적 대립 과정에서 소환되고 활용되는 도구가 되었다. 1954년부터 1957년까지 여당이 제기한 개헌 논의 과정에서 야당은 개헌 반대를 위해 양원제 실현 문제를 소환했다. 1954년 제2차 개헌 논의 당시 야당은 참의원이 없는 상태에서 개헌과 같은 중요한 결정을 내리는 것은 부당하다고 주장했으나 받아들여지지 않았다. 1956년 부통령선거 패배 이후 자유당이 내각책임제 개헌을 제기하자, 민주당은 개헌에 반대하기 위해 양원제 문제를 활용했다. 내각책임제 개헌을 말하기 전에 양원제부터 실현하라는, 즉 헌법을 고치기 전에 현행 헌법부터 지키라는 논리였다. 이러한 논리는 민주당뿐 아니라, 자유당의 개헌 시도를 반대하는 이승만에 의해서도 활용되었다. 이승만은 개헌을 제기하는 자유당에 양원제 실현을 요구했고, 자유당은 이승만마저 강력하게 반대하는 개헌 시도를 단념했다.

1958년 협상 참의원선거법 논의와 참의원 선거 시행 논쟁에서는 양원제를 둘러싼 제반 정치세력의 첨예한 이해관계 충돌 양상이 명확히 드러났다. 내각책임제 개헌 시도 좌절 이후 자유당은 당면 쟁점인 선거법안의 충돌을 해결하기 위해 야당과 협상에 나섰고, 최종적으로 민의원·참의원 선거법을 제정했다. 자유당은 협상 과정에서부터 선거법 분리 및 정부의 거부 종용을 통한 양원제 백지화를 기도했는데, 당시 여론 상황에서 양원제 실현은 자신들에게 불리할 가능성이 컸기 때문이다. 1958년 총선에서 사실상 패배한 이후 자유당은 양원제 구상 대대적 개편 또는 단원제 고수를 주장하며, 양원제 백지화를 본격적으로 주장했다. 반대로 총선에서의 약진과 여론 변화에 고무된 민주당은 현행 규정에 따른 참의원 선거 시행과 양원제 실현을 강력하게 주장했다. 즉 정치환경의 변화에 따라 양원제에 대한 여야의 입장은 정반대로 바뀌게 되었다. 양원제를 둘러싼 여야의 대립은 결국 자유당이 '24파동'을 통해 의회정치를 파행으로 몰고 가는 과정에서 종결되었다. 자유당이 국가보안법 등 주요 쟁점 법안을 일방적으로 처리하는 것과 함께, 참의원선거법의 선거 기한 규정을 폐기하는 개정안을 통과시켜 양원제 실현을 사실상 백지화했기 때문이다. 이후 제1공화국기의 양원제 논의는 1960년 4월혁명 직전 산발적인 논의를 제외하면 더 이상 나타나지 않았고, 이승만 집권의 종식까지 실

현되지 못했다.

이처럼 제1공화국기의 양원제 논의는 제헌 당시 정치제도 논의, 이승만이 주도하는 권력 강화 방안, 여야가 활용하는 정치적 도구로 성격이 계속 변하였다. 양원제를 둘러싼 대립 구도 또한 이승만 대 원내 정치세력, 여당 대 야당 등으로 계속 바뀌었다. 그리고 제1공화국기의 양원제는 최종적으로 여야의 첨예한 이해관계 충돌 상황에서 그 실현이 좌절되었다.

이러한 양원제 논의의 전개 과정과 성격 변화는 제2공화국기의 양원제 실현 과정을 다시 생각해 볼 수 있는 단서를 제공한다. 제2공화국기의 양원제는 규정 자체만 보면 제1공화국기를 계승한 것처럼 보인다. 상·하원의 명칭부터 민의원·참의원으로 동일하며, 6년 임기와 3년에 한 번씩 개선(改選)하는 방식도 이어졌다. 구성 방식 또한 직업대표와 국가유공자 없이, 국민의 직접 선거로만 구성하는 방식이다.[294] 선거법 규정도 피선거권자 연령을 30세로 하향한 것을 제외하면[295], 선거구 규모와 총정원에서 1953년 참의원선거법과 큰 차이가 없었다.

그러나 양원제를 도입한 이유, 양원제 구상의 근본정신, 양원제를 둘러싼 정치세력의 이해관계 차이를 고려한다면, 제2공화국기의 양원제는 제1공화국기와는 별개의 것으로 보아야 한다. 제1공화국 하반기에 양원제는 여야의 갈등 속에서 정치적으로 소비되었으며, 실질적인 도입 논의는 제1공화국 전반기에 이승만 주도로 진행되었다. 따라서 4월혁명으로 이승만이 사라지고 자유당이 형해화된 이후의 양원제 논의는 이전과 다른 의미가 있다. 제3차 개헌 논의를 주도하고 내각책임제-양원제를 채택한 야당 세력이 제1공화국기에는 양원제를 반대했다는 점도 이를 뒷받침한다. 또한 내각책임제를 전제로 한 제2공화국의 양원제는 제도 설계, 즉 양원의 관계 설정, 기능과 권한 분배 측면에서도 제1공화국 시기와 다를 수밖에 없었다.[296] 따라서 4월혁명 이후 양원제 논의와 실현 과정은 제1공화국기 양원제 논의의 연장선이 아닌, 단절된 면이 더 큰 별개의 논의로 보아야 한다.

---

294) 안성호, 2013 앞의 저서, 156-57쪽.

295) 안성호, 위의 저서, 161-62쪽; 이혜영, 2000 〈1960년 7.29총선거의 전개과정과 성격〉《4.19와 남북관계》, 민연, 58쪽

296) 백영철, 1996 〈제2공화국의 의회정치—갈등처리과정을 중심으로〉《제2공화국과 한국민주주의》, 나남, 121쪽.

본 연구에서는 기존 정치사 및 헌정사 연구에서 주목하지 않았던 제1공화국 시기 양원제 논의의 전개 과정과 내용을 밝히고, 이를 바탕으로 이승만의 정국 구상 형성과 굴절의 과정, 이승만과 여당, 야당의 복합적 갈등 양상을 그려냈다. 이를 통해 국회를 완전히 배제하고 무력화하려는 이승만과 국회의 권한·위상을 지키려는 원내 정치세력의 대립 구도를 조명하고자 했다.

그러나 제1공화국기 정치사에서 이승만과 원내 정치세력의 충돌을 더 명확히 드러내기 위해서는 양원제 외의 다른 쟁점들을 더 규명해야 한다. 특히 이승만 대 국회, 여당 대 야당, 보수 대 혁신의 구도가 모두 얽혀 있는 선거법, 의회정치의 구체적인 규칙을 정하는 국회법의 논의 과정과 성격을 통시적으로 살펴볼 필요가 있다. 정치적 쟁점 외에도, 지금까지 연구가 충분히 이루어지지 않은 야당 민주당, 진보당 외의 제3세력 등 정치 주체의 활동상과 성격 또한 해명할 필요가 있다. 마지막으로, 상술한 바와 같이 제1공화국기 논의와는 별개의 의미를 갖는 제2공화국기의 양원제 논의 및 실현 과정을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이러한 과제는 후속 연구의 몫으로 남겨두고자 한다.

참 고 문 헌

I. 자료

1. 국내 자료

1) 정부·공공기관 발간 자료

공보처, 《대통령이승만박사담화집》
국회사무처, 《국회회의록》 (likms.assembly.go.kr/record)
대한민국 국회, 1952 《개헌안부결과 호헌결의까지의 진상》
총무처, 《국무회의록》 (theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain.do)

2) 언론 및 잡지

《경향신문》《남조선민보》《동아일보》《마산일보》《부산일보》《서울신문》
《자유신문》《조선일보》《한성일보》

《신천지》

3) 데이터베이스

국가법령정보센터(www.law.go.kr)
국사편찬위원회 헌정사 자료 DB(db.history.go.kr/item/cons/main.do)

4) 회고록 및 증언

유진오, 1981 《헌법기초회고록》, 일조각
허 정, 1979 《내일을 위한 증언》, 샘터사

2. 해외 자료

1) 국사편찬위원회 소장 미 국립문서관(NARA II) 자료

RG 59, Central Decimal File, Records of the U.S. Department of Relating to the Internal Affairs of Korea, 1950-1954
RG 59, Central Decimal File, Records of the U.S. Department of Relating to the Internal Affairs of Korea, 1955-1959

OSS/State Department Intelligence and Research Reports, Part VIII. Japan, Korea, Southeast Asia, and the Far East Generally: 1950-1961 Supplement
국사편찬위원회 編, 1995《대한민국 내정에 관한 미 국무부 문서》1-4, 국사편찬위원회.

2) 국립중앙도서관 소장 미 국립문서관(NARA II) 자료

RG 84, Entry UD 2846 [Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-63], Box 12, 13, 14, 23, 24, 39
RG 84, Entry 2828A [Japan, US Embassy, Tokyo, Classified General Records, 1952-63], Box 5

3) 국가기록원 소장 유엔기록보관소 자료

AG-049 United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, S-0689 Series

II. 연구성과

1. 단행본

김수자, 2005《이승만의 집권초기 권력기반 연구》, 경인문화사
김용호, 2020《민주공화당 18년, 1962-1980년》, 아카넷
박태균, 2006《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》, 창비
백영철 編, 1996《제2공화국과 한국민주주의》, 나남
서중석, 1996《한국현대민족운동연구2—1948~1950 민주주의·민족주의 그리고 반공주의》, 역사비평사
_____, 1999《조봉암과 1950년대》, 역사비평사
_____, 2005《이승만의 정치이데올로기》, 역사비평사
_____, 2021《전환기 현대사의 역사상》, 역사비평사
서희경, 2012《대한민국 헌법의 탄생》, 창비
_____, 2020《한국헌정사 1948-1987》, 포럼

성낙인, 2020《헌법학》(제20판), 법문사
안성호, 2013《양원제 개헌론—지역대표형 상원연구》, 신광문화사
이영록, 2006《유진오 헌법사상의 형성과 전개》, 한국학술정보
임송자, 2007《대한민국 노동운동의 보수적 기원》, 선인
정용욱, 2003《해방 전후 미국의 대한정책》, 서울대학교출판부
한국역사연구회 4월민중항쟁연구반, 2000《4.19와 남북관계》, 민연.
후지이 다케시, 2012《파시즘과 제3세계주의 사이에서—족청계의 형성과 몰락을 통해 본 해방8년사》, 역사비평사

Oliver, Robert., 1978 S*yngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960*, Seoul: Panmun Book Co.

2. 학위논문

김윤영, 1996 〈1950년의 '내각책임제 개헌' 논의에 대한 연구〉, 성균관대 사학과 석사학위논문
김도민, 2012 〈1948~50년 주한미대사관의 설치와 정무활동〉, 서울대 국사학과 석사학위논문
김영호, 2019 〈한국의 양원제 경험과 채택의 논점들—입법부 내 권력분산을 중심으로〉, 연세대 정치학과 석사학위논문
김일영, 1991 〈이승만 통치기 정치체제의 성격에 관한 연구〉, 성균관대 정치외교학과 박사학위논문
김진흠, 2012 〈1958년 5.2총선 연구—부정선거를 중심으로〉, 성균관대 사학과 석사학위논문
_____, 2020 〈이기붕 체제 자유당의 정당정치 모색과 좌절(1954-1960)〉, 성균관대 사학과 박사학위논문
연정은, 1997 〈제2대 국회내 공화구락부-원내자유당의 활동에 관한 연구〉, 성균관대 사학과 석사학위논문
오제연, 2003 〈1956-1960년 자유당 과두체제의 형성과 운영〉, 서울대 국사학과 석사학위논문
이정은, 2003 〈제헌국회기 청구회·신정회의 정치활동과 노선〉, 연세대 사학과 석사학위논문

이혜영, 2015 〈제1공화국기 자유당과 '이승만 이후' 정치 구상〉, 이화여대 사학과 박사학위논문
정상우, 2002 〈1954년 헌법개정에 관한 연구〉, 서울대 법학과 석사학위논문
정재현, 2013 〈1954년 개헌문제와 자유당의 갈등〉, 성균관대 사학과 석사학위논문

3. 연구논문

김선화, 2013 〈대통령 법률안거부권의 의의와 사례〉《이슈와 논점》593, 국회입법조사처
김지형, 2015 〈1955년 민주당 창당기 자유민주주의론의 배제 정치〉《한국근현대사연구》74, 한국근현대사학회
김진흠, 2020 〈제1공화국 시기 민주당의 내각책임제 개헌 정책과 '민주주의 정당' 위상의 획득〉《한국동양정치사상사연구》19-1, 한국동양정치사상사학회
박상희, 2021 〈제2대 국회기 내각제·직선제 논의와 발췌개헌—의회 내부의 논의 과정을 중심으로〉《지역과 역사》49, 부경역사연구소
박진영, 2017 〈진보당의 조직구조와 활동〉《대구사학》128, 대구사학회
박찬표, 1998 〈양원제의 이론과 실제—한국 양원제론의 심화를 위하여〉《입법조사연구》251, 국회도서관 입법조사분석실
서복경, 2013 〈제한적 경쟁의 제도화—1958년 선거법 체제〉《선거연구》3-1, 한국선거학회
신병식, 1997 〈부산정치파동과 이승만체제의 확립〉《상지영서대학논문집》16, 상지영서대학교
_____, 2004 〈이승만 독재체제의 구축과 그의 민주주의관 변화의 관계〉《상지영서대학논문집》23, 상지영서대학교
유영익, 2006 〈이승만 국회의장과 대한민국 헌법 제정〉《역사학보》189, 역사학회
이영록, 2002 〈제헌국회의 '헌법 및 정부조직법 기초위원회'에 관한 사실적 연구〉《법사학연구》25, 한국법사학회
_____, 2003a 〈제헌과정에서의 권력구조 논의에 나타난 대립의 전개과정과 결과에 관한 연구〉《법사학연구》28, 한국법사학회
_____, 2003b 〈「권승렬안」에 관한 연구〉《법과 사회》24, 법과사회이론학회

이철순, 2001 〈부산정치파동에 대한 미국의 개입〉《한국정치연구》10-1, 서울대 한국정치연구소
이혜영, 2016a 〈제헌의회기 이승만의 정당설립 시도와 대한국민당〉《한국사연구》173, 한국사연구회
_____, 2016b 〈제헌의회기 한민-민국당의 집권 전략과 헌법 갈등〉《사학연구》124, 한국사학회
_____, 2018 〈제2대 국회 전반 의회내 여당형성 활동과 '원내자유당'〉《사학연구》132, 한국사학회
_____, 2021 〈제1공화국기 장면 세력의 형성과 노선·활동〉《사학연구》142, 한국사학회
정상호, 2012 〈제2공화국의 양원제 연구〉《한국정당학회보》11-3, 한국정당학회
한태연, 2001 〈근대 헌법에 있어서의 양원제ㅡ권력분립의 원리에 있어서의 또 하나의 과제〉상·하, 《고시연구》330·332, 고시연구사
홍석률, 1994 〈한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획〉《역사비평》26, 역사비평사

Abstract

Bicameralism Debate during the Syngman Rhee Regime

Minsu KANG
Department of Korean History
Seoul National University

This thesis examines the debate on the adoption and realization of bicameralism during the Syngman Rhee regime (the first Republic of Korea, 1948-1960). Previous studies have regarded this debate as trivial because a bicameral legislature was never realized before the collapse of the regime. Certain evidence, however, point to the opposite direction. The bicameralism argument continued for the entire duration of the regime, and involved major political entities, including Syngman Rhee himself. This thesis summarizes the development and key issues of the bicameralism debate, and thus sheds a light on the relevant political dynamics and conflict of interests during the first Republic of Korea.

In 1948, the Constituent National Assembly rejected bicameralism. Although the reference draft had adopted it, the constitution drafting committee and assemblymen of plenary sessions rejected the idea. Rhee insisted on adopting bicameralism alongside the presidential system. This failed, however, because it presupposed an initially unicameral legislature, which figured as a threat to the legitimacy of the nascent Republic of Korea.

After the establishment of ROK, Rhee again suggested a bicameral system to overpower the opposition, then the majority. The opposition threatened Rhee's administration with a parliamentary cabinet system. Rhee proposed direct presidential election and bicameralism as a countermeasure. With the latter, Rhee aimed to offset pressure from the lower house and block the passage of constitutional amendments potentially weakening presidential power, such as one towards a parliamentary system.

Rhee began pushing his plan for direct election and a bicameral system after the Korean War broke out. The majority of the Second National Assembly opposed, favoring a parliamentary cabinet system and single chamber. Rhee's first attempt of constitutional amendment was overwhelmingly voted down in January 1952. Subsequently, when parliamentary cabinet system advocates proposed a bill for constitutional amendment in April 1952, Rhee proposed his own bill and instigated the Pusan Political Crisis to press the Assembly.

The purpose of the Pusan Political Crisis was to introduce a government-appointed upper house that would neutralize the Assembly, as well as to legislate direct presidential election. The upper house, one-third of which would be designated by the government, could fundamentally block attempts of the lower house to pass the parliamentary constitutional amendment and to override the presidential veto of bills. Rhee's idea was deleted from the compromise amendment, however, because this conflicted with the interests of assemblymen who were pro-Rhee but sought compromise. Rhee rejected this version of the compromise amendment and insisted on his original idea. The intervention of the UN and the United States stopped him, however, as he could

not risk further aggravating the political crisis. The first constitutional amendment was made based on the compromise bill, and a bicameral system was adopted.

Still, Rhee had failed to neutralize the Assembly via constitutional amendment. As an alternative, he tried to pass an election law on the House of Councillors (upper house), expected to bias election results to his side. Rhee's first draft of this election law as of October 1953 included several devices limiting candidates' autonomy. This caused an overall resistance in the National Assembly regardless of party membership in November the same year. So the Assembly passed the election law only after neutralizing all the restrictive devices that Rhee proposed. Rhee vetoed this election law.

Failing to adopt a bicameral system in his favor, Rhee proposed another constitutional amendment. The constitutional amendment bill that Rhee and the Liberal Party proposed in 1954 allowed the incumbent president to run indefinitely, and legislated the presidential succession of the vice president. As this second constitutional amendment granted Rhee greater authority and a lifetime presidency, he did not pursue bicameralism with as much vigor as before. Rhee again proposed a bill for the establishment of an upper house in 1955, but it was not seriously taken up by either Rhee or the assemblymen of both parties.

Bicameralism resurfaced after the presidential election in 1956, when Liberals faced public resentment and Democrats achieved victory on vice-presidency. The Liberal Party attempted to nullify bicameralism, and proposed a parliamentary amendment in order to prevent the Democrat vice president from succeeding the regime. In reaction, Democrats argued for its reinstatement, ac-

cusing Liberals of 'unconstitutional' nullification of bicameralism. Rhee also made use of bicameralism to reject Liberals' amendment and to press them. Liberals ended up dropping the parliamentary amendment.

The Liberal Party then concentrated on election law revision. Through negotiation, Liberals and Democrats enacted an election law for both the lower and upper houses. But after their defeat in the general election of 1958, Liberals claimed the futility of bicameralism, and Rhee also abandoned his support for it. Democrats, on the other hand, urged the organization of an upper house, convinced of their victory in the upper house election. A massive dispute broke out in the second half of 1958. Liberals put a violent end to this debate when they caused another political crisis on December 24th, neutralizing the enforcement deadline of the election law of the upper house. No further debate on bicameralism ensued in any degree of seriousness, and a bicameral system was not realized in ROK until the April Revolution of 1960 leading to the collapse of the Syngman Rhee regime.

keywords : Bicameral System(Bicameralism), House of Councillors, Election Law, *Syngman Rhee*, Liberal Party(*Chayudang*), Democratic Party(*Minjudang*), Constitutional Amendment, Parliamentary System(Cabinet System)

Student Number : 2020-22023