

제 1공화국의 정당과 의회정치

길 승 흠 (서울대 정치학과 교수)

제 1절 서론

고전적 민주주의의 이론에 의하면, 의회·정당은 정치과정에 있어서 민의를 수렴하여 이를 입법화·정책화시키고, 행정부는 의회·정당이 만들어 놓은 정책을 집행이나 하는 것으로 상정되어 있다. 의회·정당이 핵심역할을 하고, 행정부는 부차적인 역할을 담당한다는 뜻이다. 이러한 명제는 오늘날의 정치체계이론(투입·산출모형)에서도 수용되고 있다.¹⁾ 그러나 이상과 같은 명제는 현대 산업사회에 와서는 행정권이 점차 비대화되어감에 따라 그 명분을 잃어가고 있다. 특히 제 3세계권의 개발도상국가의 경우에는 행정권의 비대화 현상이 심해서 의회·정당의 정치적 비중은 더욱 위축되고 있다. 그럼에도 불구하고 의회제도·정당제도는 세계 대부분의 국가에서 채택되고 있으며, 또 채택하고 있는 나라의 수는 점차 늘어나고 있다.²⁾ 이러한 사실은 의회·정당제도가 갖는 정치적 기능을 무시할 수 없다는 뜻이다. 그리고 민주주의가 발달한 나라일수록 의회제도와 정당제도가 잘 갖추어져 있고, 제대로 운영되고 있다는 것은 의회·정당제도의 활성화가 민주주의 발전과 직결되어 있다는 것을 보여주고 있는 것이다. 그러면 제 1공화국 시기의 한국에서는 어떠한가? 1948년 제 1공화국이 출범한 직후에는 한국의회는

-
- 1) 고전적 민주주의의 이론을 소개한 대표적 문헌은 Joseph P. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper and Row, 1942), chs. 21-22; Bernard R. Berelson et al., *Voting* (Chicago: The University of Press, 1954), ch. 14. 또 그러한 이론으로 현대정치체계를 다룬 문헌도 중요하다. David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hay Inc., 1965).
 - 2) 安秉萬, 「發展의 시각에서 본 立法府: 行政府와의 關係」, 『金雲泰博士 華甲 紀念論文集』 (서울: 博英社, 1982), p. 115.

당시의 민주주의 이념과 이상에 따라 비교적 민주적으로 가동하기 시작하였다. 그러나 한국의 의회정치는 곧 이승만 대통령의 독재정치, 그리고 6.25전쟁이라는 상황을 맞이하면서 위축되어갔다. 한국정당도 유사하다. 1945년 일제의 식민통치가 끝나고 해방되면서 한국에는 수많은 정당들이 출현했다 사라져 갔고, 1948년 제 1공화국이 수립된 이후 한국의 정당제도가 점차 양당제도의 모습을 갖추어 가는 듯이 보였으나 끝내는 집권자유당의 독주와 전횡으로 막을 내리고 말았다. 제 1공화국 시기 한국정치과정에 있어서 중추적 역할을 담당해야 할 의회·정당정치가 이상과 같이 귀결되었다는 것은 한국의 의회·정당정치가 민주주의의 궤도에서 벗어나고 있었다는 것을 가리킨다.

여기에서는 위와 같은 전제에서 출발하여 제 1공화국(1948~1960) 시기의 의회·정당정치를 크게 보수와 혁신간의 대결정치, 독재와 민주세력간의 대결정치, 그리고 한국의회정치의 약화과정 등 세 가지로 나누어 다루기로 한다.

제 2절 보수와 혁신간의 대결정치

제 1공화국 정당정치의 특징 중 가장 중요한 것은 보수정당이 한국정치를 지배하는 현상이 생겼다는 것이다. 다시 말하면, 한국에도 다른 나라와 같이 진보세력이 있었으나 이 세력은 해를 거듭할수록 여러 가지 요인에 의하여 점차 쇠퇴의 길을 걸었던 것이다. 결과는 여야 모두 보수정당들이 지배하는 정당제도가 출현한 것이다. 크게 1948년의 5·10 선거, 49년의 국회 프락치 사건, 50년의 6.25 전쟁, 56년의 진보당 사건 등 네 가지로 나누어보기로 한다.

1. 1948년의 5·10 선거

해방 이후 한국에는 신생국답게 정당에 관한 법적 장치가 마련되어 있지 않았었다. 정당설치가 너무나 쉬웠다. 3인 이상이 정당을 설치하겠다는 신고서를 정부에 제출하고 등록을 마치면 정당으로서 간판을 걸 수가 있었다.³⁾ 게다가 해방 직후에는 정치 이념적인 이유로 정치탄압도 없었기 때문에 공산당마저 존재할 수 있었다. 결과는 수많은 정당들이

우후죽순처럼 마구 출현하였다. 그 수는 기 백개로 일컬어졌는데 혹자는 그 수를 422개로 잡기까지 한 바가 있다.⁴⁾ 그런데 이들 중 비교적 중요한 정당들을 이념적으로 배열하면 한민당(극우), 한독당(중도우), 민족자주연맹(중도), 근로인민당(온건좌), 남조선노동당(극좌) 등이다. 한민당은 대지주세력을 중심으로 한 정당으로서 우익세력들을 광범위하게 포섭하고 있었으나, 일제시대에 민족진영을 대변하고 음양으로 한국독립운동을 주도하던 세력으로서 당시 이승만 박사를 받들어 정부수립에 주도적 역할을 하였다. 한독당은 김구 이하 임정요인들을 중심으로 결성된 정당이며, 한민당과 더불어 우익진영을 대표하고 있었으나 한민당과는 달리 남북협상을 주도한 세력이었다. 근로인민당은 여운형을 중심으로 하는 건국준비운동세력들을 근간으로 하여 결성된 온건좌파의 정당으로서, 여운형은 미군정 하에서 좌우합작위원회에 참여하여 활동하기도 하고 남북협상을 이룩하려고 북한도 자주 내왕한 바가 있다. 남조선노동당은 원래 1925년 일제시기 조직된 조선공산당의 후신으로서 해방과 더불어 박헌영을 중심으로 하여 재건된 정당이지만, 각종의 파업·폭동 등을 주도하다가 1946년 이후에는 미군정의 반공정책으로 점차 지하로 들어가기 시작했었다.⁵⁾

1948년의 5·10선거는 이상 다양한 정치세력들 중 남한에 단독정부수립을 찬성하거나 반대하지 않는 이승만 지지세력(대한독립촉성국민회), 한민당인사, 한민당 지향 무소속 인사, 그리고 기타 세력들의 참여로 진행되었으며, 나머지 세력들은 허리가 잘린 채 남한만의 단정수립은 반대한다는 입장에서 5·10 선거에 불참하였다. 그 결과 5·10 선거로 이룩된 제헌국회는 이승만 지지의 국민회(200석 중 55석), 한민당(29석), 그리고 인기없는 한민당 간판은 버리고 무소속으로 출마하여 당선된 한민당 지향인사(60여석)⁶⁾ 등을 주축으로 구성되었다. 이어서 이승만

3) 당시 미군정법 제 55호는 정당을 “어떤 형식로나 정치적 활동에 종사하는 자로서 3인 이상의 단체”로 규정하고 있다. 尹亨燮, 『韓國政治過程』, 金雲泰 外 共著, 『韓國政治論』(서울: 博英社, 1982), p. 387.

4) 위와 같음.

5) 韓昇助, 『韓國政治의 指導理念과 領導者』, 金雲泰 外 共著, 앞의 책, p. 484.

6) 문창성, 『한민당은 어디로 가나?』, 『신천지』(1948년 8월호), p. 26.

박사는 국민회와 한민당 세력의 지원으로 제헌국회에서 대통령으로 당선되고, 8월 15일 정부수립을 공포함으로써 제 1공화국을 출범시켰던 것이다. 다시 말하면, 한국의 제 1공화국은 극우 보수세력들을 중심으로 출범하였던 것이다.

2. 국회 프락치 사건⁷⁾

1949년 5월 18일, 6월 19일, 7월 30일 3차에 걸쳐 김약수(金若水), 이문원(李文源), 노익환(盧鎰煥) 등 좌파계열 소장파 의원 13명이 국가보안법 위반혐의로 체포·구속된 사건을 가리킨다. 사건의 발단은 이문원, 최태규(崔泰圭), 이구수(李龜洙) 등 세명의 의원이 남로당의 대남 정치공작대의 소위 「7원칙」(①외국군 완전철수, ②남북한의 정치범 석방, ③남북정당대표 정치회의 구성, ④동회회는 보통선거에 의하여 최고입법기관으로 구성하고, ⑤동입법기관은 헌법제정과 정부수립을 추진하고, ⑥반민족자의 처단, ⑦조국방위군의 재편성)을 실현하기 위하여 모의하였다는 것이었다. 이러한 혐의로 세 의원이 체포·구속되자 김용현(金用鉉)의원 등 49의원이 연서로 석방결의안을 국회에 제출하게 되었고, 국회는 2일간에 걸친 격론 끝에 결의안에 대한 표결을 실시한 결과 184인 중 찬성 88, 반대 95, 기권 1로 부결시켰다. 극우 보수로 출범한 정부이지만 상기 결의안에 88의원이 찬성표를 던졌다는 것은 의미가 깊다고 하겠다. 한편 6월 19일에는 소장파를 주도하던 국회부의장 김약수가 남로당과 접촉하고 국회 내에 남로당 프락치를 구성한다는 죄명으로 체포되었고, 이어서 6월 21일~25일에도 유사한 이유로 소장파 의원들이 줄줄이 체포되었다. 이상 국회 프락치 사건이 갖는 정치적 의미는 크게 두 가지이다. 하나는 「적색탄압 제 1호」로 일컬어지는 이 사건으로 사회주의적 색채를 띤 원내 급진파들이 제거되었고, 이와 더불어서 「남북협상 논의」가 반국가적으로 정의되기 시작하여 남북협상파가 몰락하게 되었다는 것이다. 다른 하나는 국회 내에서 민국당(한민당의 후신)계와 혁신그룹인 소장파간에 국가보안법(여수·순천 반란 사건 후 제정), 귀속재산처리법, 농지개혁법 등의 제정을 중심으로 대립이 극심하였었는데,

7) 李東翰, 『第 1共和國 時期의 議會의 弱화過程』(서울대학교대학원, 정치학 석사학위논문, 1984), pp. 40-42.

민국당계는 국회 프락치 사건을 계기로 소장파 진보주의 세력을 제거하고 원내에서 지배적인 위치를 점유하여 이상의 여러 가지 법제정에 있어서 보수주의 색채를 남기게 된 것이다.

3. 6.25 전쟁과 제 2대 국회

제 2대 국회의원 선거는 6.25 전쟁이 발발하기 직전인 1950년 5월 30일 실시되었다. 제 2대 총선은 제 1대 때에 비해서 남북협상파가 대거 참여했었다는 것이 큰 특징이다. 아니, 50년 6.25 전쟁을 계기로 하여 그 이후에는 오랫동안 「혁신진영」이 한국정치에 뿌리를 내리지 못해오고 있다는 사실을 고려한다면, 당시 불법화된 공산당원들을 제외한 남북협상파(또는 중간파)가 대거 참여한 제 2대 국회는 남다른 의미를 갖는다고 하겠다. 다시 말하면, 제 1대 선거시에는 주로 이승만 지지세력과 한민당 지지세력간의 2파전이었는데, 제 2대 때에는 제 1대 시 선거를 보이코트한 남북협상파가 참여함으로써 3파전으로 선거가 치뤄졌었다는 것이다. 제 1대 선거는 보수세력 위주의 선거전이였다면, 제 2대 선거는 중간파 또는 진보주의 세력이 크게 약진한 선거였었다. 그리하여 혹자는 제 2대 총선을 「보혁 대결의 양상」이 처음으로 나타난 선거라고 하면서 큰 의미부여를 하고 있다.⁸⁾

선거결과 이승만 계의 윤치영, 민국당(한민당의 후신)계의 서상일, 조병옥, 김준연, 백남훈, 김동원, 백관수 등 주요 보수진영 간부들이 대거 낙선한 반면, 조소앙(趙素昂), 안재홍(安在鴻), 원세훈(元世勳) 등의 민족주의 좌파와 장건상(張建相), 여운홍(呂運弘: 여운형의 동생) 등의 사회주의 계열 및 중간파 지도자들의 진출이 현저해졌다. 제 1대 국회 때에는 이승만의 내각에도 참여하고 후에는 진보당을 창당한 조봉암(曹奉嶸)도 제 2대 총선에 참여·당선되어 심지어는 국회부의장 자리에 오를 정도로 제 2대 총선은 혁신 진영의 진출을 크게 약진시켰던 것이다.⁹⁾ 선거결과 당선된 의원 210명을 세파로 가른다면, 친여세력은 대한국민당 24, 국민회 14, 대동청년단 10, 일민구락부 3 등 57명이었으며, 야당세력은 민국당 24, 사회당 2, 민족자주연맹 1 등 모두 27석이었으며, 나머

8) 정태영, 『조봉암과 진보당』(서울: 한길사, 1991), p. 297.

9) 中央選舉管理委員會, 『大韓民國 選舉史』(1964), p. 309.

지 126석은 여야별 성격이 분명치 않은 무소속이었다. 이러한 사실을 보면, 제 2대 총선은 국민들이 이승만은 물론 민국당 등 보수세력들에 대한 배반감, 그리고 기성 보수 정치인들에 대한 불신감을 크게 노정시키고, 중간파 혁신진영세력들에게 큰 지지를 준 선거로 인정될 수 있는 것이다.¹⁰⁾

그러나 제 2대 국회에 나타난 이와 같은 「혁신세」는 6.25전쟁을 주요 이유로 한국정치에서 위축되고 만다. 3년간의 전쟁을 치르고 난 1954년 5월 20일의 제 3대 총선 결과는 총국회의석 203석 중 자유당 114, 민국당 15, 무소속 67(이 중 상당수는 후에 자유당에 포섭되어 사사오입개헌에 참여한다), 기타 7석이다. 그리하여 혹자는 제 3대 총선의 특징 중 하나를 「입후보자 대부분이 자유민주주의적 정치노선으로 귀일했다」는 평가를 내리고 있다.¹¹⁾

전쟁이 한국정치에 있어서 혁신정치세력의 뿌리를 근본적으로 뒤흔들어 놓은 것은 다음의 세 가지 이유 때문이라고 할 수 있다. 첫째는 제 2대 국회에서 혁신진영의 주요 인물이라고 할 수 있는 조소앙, 안재홍, 원세훈 등이 전쟁 중 납북되어 원내에서의 혁신진영의 입지가 크게 협소화되었다는 것이다. 두 번째는 그들의 정치노선을 전쟁의 와중에서 제시할 수 없었다는 것이다. 예컨대 혁신진영의 정치인들은 제 2대 총선시 근로대중의 사회적·정치적·경제적 이익의 확보와 기회균등, 계획경제의 실현에 의한 복지사회의 건설, 주요 산업의 국유화, 남북협상에 의한 평화통일 등의 노선을 제시하였으나¹²⁾, 그것을 전쟁의 와중에 주장할 수는 없었던 것이다. 마지막 세 번째는 6.25전쟁이 한국의 정치환경을 전반적으로 「반공화」시켰다는 것이다. 전술한 바와 같이 제 2대 총선이 실시된 50년 5월까지의 한국정치가 공산당을 제외한 모든 정파가 선거에 참여하여 의회로 진출할 정도로 비교적 넓은 제도권을 가졌었다. 6.25전쟁은 전혀 다른 환경을 만들어 놓은 것이다. 6.25전쟁은

10) 李起夏, 『韓國政黨發達史』(서울: 議會政治史, 1961), p. 213; 韓貞一, 「民主國民黨 出帆과 6.25 前 現況」, 한국일보사 편, 『韓國의 政黨: 第 1篇 8 · 15에서 自由黨 崩壞까지』(서울: 한국일보사, 1987), p. 207.

11) 孫鳳淑, 「李博士와 自由黨의 獨走」, 한국일보사 편, 『韓國의 政黨』, p. 263.

12) 韓貞一, 앞의 논문, p. 206.

남한에 반공 이데올로기를 심어놓았고, 그것은 남한인의 일상생활을 지배하게 되었으며, 심지어는 남한정치에서 오랫동안 “계급”이란 용어가 금기시되는 정치풍토를 출현시켰던 것이다.¹³⁾

4. 조봉암과 진보당 사건

조봉암은 원래 1925년 일제시대 한국에 조선공산당이 창당될 때 주요 간부로 활약하였던 경력을 가지고 있었으나, 1945년 해방 이후에는 전향하여 노선을 온건사회주의로 바꾼 정치인이다. 1948년 정부 수립시에는 초대 이승만 내각에 농림부장관직까지 맡은 바 있고, 제 2대 국회 시에는 무소속으로 국회에 진출하여 당시 무소속 진보세력들의 추대로 국회 부의장직도 역임한 바가 있으며, 그 이후 한 때에는 혁신계가 비교적 우세한 2대 국회의 무소속 의원들을 중심으로 신당을 창당하려는 움직임도 보인 바 있다.¹⁴⁾ 그는 “친일파집단의 한민당보다 이승만이 훨씬 더 애국자”라는 소신을 가지고 있었으나¹⁵⁾, 이승만 정권이 1952년 부산 정치파동, 발췌개헌 등을 통하여 반민주독재 노선을 달리기 시작한 이후에는 민국당(한민당 후신)과 진보적 무소속계를 결집하여 反이승만 기치를 내걸고 민주수호투쟁에 참여도 하였다. 그러나 이승만의 발췌개헌(1952년 7월), 사사오입개헌(1954년 11월)에 항의하여 민국당 세력을 중심으로 하여 1955년 9월 범민주세력간에 야권통합이 형성되고 민주당이 출현할 때 조봉암과 진보주의파들은 그 대열에서 배제된 바가 있다.

한국정치사에 있어서 유명함 조봉암·진보당 사건은 바로 이상과 같은 배경을 가지고 일어났던 것이다. 범민주세력의 통합과정에서 배제된 조봉암과 진보주의 세력들은 자기들끼리의 “독자노선”을 택하여 1955년 12월22일 가칭 「진보당」을 출범시키기로 하고 발기취지문과 강령초

13) 남한 정치에 있어서 “계급”이라는 용어가 널리 거론되기 시작한 것은 1980년대에서 부터이다. 安哲鉉, 『韓國資本主義發展에 있어서 1950년대 國家의 역할』(서울대학교 대학원, 정치학 박사 학위논문, 1993), pp. 77-82.

14) 한승주, 『第 2共和國과 韓國의 民主主義』(서울: 종로서적, 1983), pp. 80-89.

15) 申炳植, 「釜山政治波動과 李承晚體制的 確立」, 『具永祿教授 華甲記念 論叢: 國家와 戰爭을 넘어서』(서울: 法文社, 1994), p. 578.

안을 공표하였다.¹⁶⁾ 주요 노선은 두 가지이다. 하나는 공산독재는 물론 자본가와 부패분자의 독재도 배격하고 진정한 민주주의체제를 확립하겠다는 것이다. 한국의 극좌세력과 극우의 부패분자세력은 배제하고, 중도세력을 중심으로 하여 “진정한 민주주의”를 추구하겠다는 뜻이다. 다른 하나는 대중 본위의 균형있는 경제체제를 확립하겠다는 것이다. 당시 한국의 기성정당(자유당, 민주당)이 대중에 뿌리를 두지 않은 “간부정당”에 불과하였었는데, 진보당만은 대중에 뿌리를 내리는 “대중정당”의 모습을 갖추겠다는 뜻이다. 당시 만일 조봉암의 지도하에 진보당이 출범하여 대중에게 뿌리를 내려갔었다더라면, 그것은 기성정당들에게 위협적인 존재임에 틀림없었다. 그러나 조봉암은 그 이후 처형당하고 진보당도 해체되고 만다.

(가칭)진보당은 발당도 하지 못한 채 1956년 5·15선거에 임하여 대통령후보에 조봉암(曹奉岩), 부통령후보에 박기출(朴己出)을 각각 천거하고, 신익희·장면 후보를 낸 민주당과 “단일후보화”를 시도했다가 타협이 안되어 실패하였다. 그리하여 선거전은 자유·민중·진보당 3자간의 3파전으로 전개가 되었는데, 대통령 선거의 경우에는 민주당의 신익희후보의 유세 도중 갑작스런 서거로 이승만 대 조봉암간의 2파전으로 전개되었고, 결과는 이승만 504만표, 조봉암 216만표였다. 좀 더 구체적으로 전국 181개의 선거구 중 이승만 후보는 대부분 선거구에서 승리하였으나, 전주, 대구, 목포, 진주, 정읍 등 25개의 영호남 선거구에서는 조봉암후보가 1위를 차지하였다.¹⁷⁾

조봉암은 이상과 같이 선거시 나타난 대중적 지지기반을 토대로 범야 혁신정당을 조직하기로 하고, 장택상, 이범석, 서상일, 장건상 등과도 접촉하여 합작(合作)을 시도한다. 그러나 결국 조봉암은 이들 세력 및 우파 사회주의 세력들의 호응을 얻어내는데에 실패하고 자기 세력들을 중심으로 진보당 결당을 추진하게 된다. 1956년 11월 10일 정식 결당대회를 가진 진보당의 성격은 크게 두 가지 측면에서 기성정당들과 판이한 모습을 보여주고 있다. 첫째는 노선상의 성격이다. 기성정당들의 노선

16) 이하 조봉암·진보당 사건은 다음 문헌에 자세히 다루어져 있음. 李起夏, 앞의 책, pp. 258-286 ; 한승주, 앞의 책, pp. 80-89.

17) 한승주, 앞의 책, p. 82.

이 우익정당의 성격을 지니고 있는데 반하여, 진보당은 “노동자 농민을 중심으로 진보적 근로인테리, 중소상공업자, 양심적 종교인 등의 광범한 근로대중의 정치적 집결체이며 국민대중의 이익실현을 위하여 투쟁한다”, “경제정책면에서 피해대중의 수탈없는 정책의 실현을 이룩하겠다”, 또는 “자본주의 경제정책을 배격하고 모든 주요산업을 국가의 통제下에 두겠다”는 노선을 표방함으로써 사회주의 노선을 지향하고 있다.¹⁸⁾ 둘째는 진보당의 조직상의 성격이다. 기존 정당들이 「간부정당」의 성격을 가지고 있었던 것에 비하여, 진보당은 「대중정당」의 조직 형태를 취하였다는 것이다. 조직의 중점은 “빈곤하고 역경에 처해 있는” 대중에다 두기로 하고 혁신정당의 행동대 및 피해대중의 전위대 역할을 하겠다는 것이다. 진보당은 조직 면에서 제 1선을 평당원으로 구성하고 제 2선은 비밀당원으로 하기로 하였다. 당원 수는 평당원 및 비밀당원을 합하여 1만 여명에 달하고, 이 중 비밀당원수는 약 4백명으로 하기로 하였는데, 「7인씨클」, 「여명회(학생특수부조직)」 등으로 운영해 가기로 하였었다.¹⁹⁾

진보당 당수인 조봉암은 전술한 바와 같이 이미 56년 5·15 대선시 대중적 지지기반을 과시한 바 있다. 그런데 진보당의 노선 조직상의 성격은 당시 「간부정당」의 성격을 지니고 있었던 자유당, 민주당과는 달리 「대중정당」이라고 할 수 있고 따라서 이들의 대중적 지지기반은 금방 확대될 전망에 놓여있었다. 게다가 진보당을 조직해 가는 과정에 있어서 “「북한의 제 5월」이 침투하였다, 간첩 박정호(朴正鎬)는 북한의 「평화통일론」을 갖게 하였다, 북한의 공작금이 전달되었다”는 소문이 나돌았다.²⁰⁾ 이승만 정권은 조봉암 등을 거세하고 진보당을 파괴하기로 결정하였다. 조봉암과 주요 진보당 간부들은 1958년 2월 8일 간첩방조 및 국가보안법 위반혐의로 구속·기소되고, 조봉암의 경우는 7월 2일 제 1심에서 징역 5년 언도를 받았다. 그러자 7월 5일 “자유당의 사주를 받은” 약 2백 여명의 반공청년들이 형량이 가볍다는 이유로 동사건연도자인 유병진(柳秉震) 판사 타도를 외치며 법원에 난입하여 항의시위를

18) 이기하, 앞의 책, p. 264.

19) 위의 책, pp. 267-270.

20) 위의 책, pp. 281-285.

하였다.²¹⁾ 그러자 조봉암은 8월 13일 제 2심에서 사형언도를 받았고, 그의 불복으로 열린 제 3심(59. 2. 27)에서도 같은 언도를 받고 59년 7월 31일 서대문 형무소에서 처형을 받았다. 이와 더불어서 진보당은 온건 사회주의정당임에도 불구하고 한국에서는 설자리를 잃고 붕괴되어 버렸다.

이상 조봉암·진보당 사건을 통하여 알 수 있는 것은 집권자유당 정권은 정치이념을 수단으로 하여 경쟁관계에 있는 야당을 탄압·소멸시켰으며, 당시 같은 보수계의 제 1야당 민주당도 이 사건에 항의 표시를 하지 않음으로써 간접적으로 집권여당의 야당탄압을 도왔다고 할 수 있다. 다시 말하면, 조봉암·진보당 사건은 집권자유당과 제 1야당인 민주당의 합작품이라 하겠다.²²⁾

제 3절 독재와 민주세력간의 대결정치

한국 역사상 최초로 실시된 1948년의 5·10선거에 의하여 구성된 제헌국회의 최대임무는 향후 한국 민주정치의 법적 기초가 되는 헌법의 제정이었다. 이 과정에서 관심의 대상이 된 것은 주로 통치구조 및 정부 형태에 관한 것이었다. 당시 한민당 세력은 의원내각제와 양원제를 내용으로 하는 헌법초안을 추진하였고, 한편 이승만 박사系는 대통령 중심제와 단원제를 내용으로 하는 안을 추진하였다. 이 두 세력간의 대립의 결과 타협된 것은 미국식의 3권 분립에 입각한 대통령 중심제와 단원제의 채택이었다. 물론 한민당계의 주장인 의원내각제적 요소도 많이 반영되어 국무원 및 국무총리제, 정부의 법률제안권 및 정부 각료의 국회출석 등이 인정받게 되었다. 그러나 이와 같이 비교적 민주절차를 거쳐서 성립된 한국의 헌법과 권력구조는 이승만의 권력연장음모와 직결

21) 위의 책, p. 286.

22) 당시 제 1야당인 민주당이 이승만 정권의 진보당 붕괴작업에 이와 같이 간접적·묵시적으로 도왔던 것은 물론 노선상의 이유도 있었지만, 역시 중요한 이유는 당시 「여촌야도」라는 한국인의 투표행태 하에서 민주당이 진보당을 경쟁의 대상으로 삼았기 때문이라는 해석도 있다. 尹謹植, 「韓國政府形態」, 金雲泰 外 共著, 『韓國政治論』(1982), p. 258.

되어 만신창이가 되어버렸으며, 그 과정을 거쳐 같은 보수세력인 이승만과 한민당 세력은 반민주 대 민주 세력간의 대결구도를 자아낸 것이다. 크게 52년의 발체개헌, 54년의 사사오입개헌, 범민주세력의 등장 등 세 가지로 나누어 다루기로 한다.

1. 1952년의 발체개헌²³⁾

발체개헌은 이승만 대통령이 48년 국회에서 그의 당선을 도와주었던 한민당 세력과 결별함으로써 국회 내에 지지기반을 잃게 되고, 그 결과 국회에서의 재선이 어렵게 되자, 대통령 선거제를 종전의 국회에서의 간선제에서 직접 국민에 의한 직선제로 바꾸기 위해서 추진되었던 것이다. 한국헌정사에 있어서 최초의 개헌을 의미하는 제 1차 개헌인 발체개헌은 1952년 7월 4일 이른바 「발체개헌」(두 개의 안에서 각각 좋은 점을 발체하여 개헌)의 형태로 이루어진 것이다. 이에 앞서 이미 51년 11월 30일 이승만 정권은 대통령 직선제를 골자로 하는 개헌안을 국회에 제출하여 표결(52년 1월 18일)에 부친 결과, 찬성 19표, 반대 142표, 기권 1표로 부결당하는 쓰라림을 경험한 바 있다. 한편 민국당(한민당의 후신)계는 정부형태를 내각책임제를 중심으로 하는 개헌안을 국회에 제출한 바 있었다(52년 4월 17일). 정부는 52년 4월 25일에 실시된 시읍면 의회 선거와 5월 10일 실시된 도의회의원 선거에서 승리, 그리고 당시 갖 꾸며진 원외 자유당이라는 대중조직을 기반으로 하여 대통령 직선제 개헌안을 다시 국회에 제출하였다(52년 5월 14일). 따라서 1952년 7월 성립된 발체개헌은 이상의 두 안을 발체하여 이룩된 것이다.

그러나 여기서 강조해야 할 일은 정부가 발체개헌을 성립시키기 위하여 비상수단을 동원하였다는 사실이다. 전술한 바와 같이 52년 1월에 실시된 이승만의 개헌안은 국회에서 163의 재석 중 찬성 19표밖에 얻지 못할 정도로 당시의 국회는 야당세력 일색의 국회였었다. 게다가 개헌안은 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 통과될 수 있게 되어 있었다. 따라서 이승만 정권이 제출한 개헌안이 52년 7월 4일 성립된 것은 정부가 비상수단을 동원하였기 때문이다. 정부는 당시 비상계엄령을 선포하고

23) 다음 문헌들을 참조하였음. 이기하, 앞의 책, pp. 223-229 ; 신병식, 앞의 논문, pp. 585-595 ; 손봉숙, 앞의 논문, pp. 249-253.

(5월 25일), 다음날 26일에는 50여명의 국회의원이 탄 출근버스가 헌병대의 기증기에 끌려가는 정치극이 벌어졌었고, 다수의 국회의원들이 소위 「백골단」, 「땃벌떼」, 「민족자결단」 등의 각종 단체들의 공포공작에 의해 구속되고 「국제공산당」과 관련되었다는 혐의로 기소되기도 하였다. 한국헌정사에 악명높은 「부산정치파동」이 바로 그것이다. 당시 국회에서 7월 4일 기립의 형식으로 행해진 발췌개헌안에 대한 표결의 결과는 166명 중 찬성 163표, 기권 3표였다. 발췌개헌안의 성립으로 이승만 대통령은 직선제 선거에 출마하여(8월 5일) 한국의 제 2대 대통령으로 당선된다.

2. 1954년의 사사오입개헌²⁴⁾

이 개헌은 1954년 11월 29일 성립된 것으로 이승만 대통령에게 3선 및 종신대통령의 길을 터주기 위한 것이다. 가장 중요한 개헌의 내용은 대통령에게 2선 출마만 허용하였던 것을 「초대대통령」에 한하여 3선 뿐만 아니라 무제한 입후보를 허용하는 것이었다. 52년의 발췌개헌에 이어 두 번째의 반민주개헌을 강행하겠다는 것이다. 이와 같은 무리수를 밀어붙이는 데에 필요한 조치는 국회에서 개헌선인 3분의 2 이상의 찬성표를 확보하는 것이다. 물론 정상적인 방법으로는 불가능한 일이었다. 따라서 이승만의 반민주적인 조치가 동원되어야 했다. 여기에서는 두 가지 사실이 중요하다. 첫 번째는 1954년 5월 20일 실시된 제 3대 국회의원선거에서 국회의석 203석 중 3분의 2선인 136석을 차지하는 길이다. 이승만은 원래 「초당정치」를 주장하였으나 필요에 의해 51년 12월에 자유당을 창당하여 자기의 정권연장에 활용하고 있었는데, 이 자유당을 통하여 국회의석 3분의 2를 확보한다는 것은 쉬운 일이 아니었다. 그리하여 고안해 낸 것이 「당후보 공천제」의 도입이다. 명분은 난립방지, 정당정치의 실현이었다. 그러나 「개헌 찬성」이 공천의 전제조건으로 동원되었다. 예컨대 당시 이승만 대통령의 후계자로 알려진 이기붕은 자기의 선거구(서대문 을구)에서 출마하려 했던 조봉암을 등록방해로 출마조차 못하게 하였고, 신익희, 조병옥 등 민국당 거물급들의 선거운동원들이 집단 구타를 당하거나 구속되는 등 대탄압을 받았으며, 갈

24) 위와 같음.

은 자유당의 이갑성, 배은희 후보들은 장차 이기붕과 국회의장직 경쟁 대상자라는 이유로 낙선의 고배를 겪기도 하였다.²⁵⁾ 선거결과는 자유당 114석, 민국당 15석, 무소속 67석, 기타 7석이었다. 자유당의 114석은 개헌선인 136석에 크게 미달되는 것이었다. 그러자 이번에는 무소속을 포섭하여 136석을 채우는 일이 시작되었다. 이 일이 끝난 것은 총선(5월 20일) 이후 3개월이 지난 9월 6일이었다. 자유당은 드디어 136명의 서명을 얻어 대통령에게 3선 출마를 불허한 규정을 철폐하는 것을 골자로 한 개헌안을 국회에 제출하였다. 두 번째는 표결결과에 따라 사회자가 「부결」시켰던 것을 이틀 후 다시 「통과」로 번복한 사실이다. 국회에 136인의 연서로 제출된 개헌안은 54년 11월 27일 표결에 부쳐졌는데, 찬성표는 135표에 그쳤던 것이다. 따라서 당시 사회를 맡았던 자유당 부의장 최순주는 136표에 1표가 모자라 「부결되었다」고 의사봉을 두드렸던 것이다. 그러던 것을 자유당 정권은 11월 29일 4사 5입하면 135표가 재석 ⅔에 더 근접한 수치라는 논리로 「통과되었다」고 강변을 하면서 결정을 번복했던 것이다. 이승만 대통령은 이 조치에 의거하여 56년 3대 대선에 출마하여 당선되었으나 4·19 학생 혁명으로 정권에서 축출되었던 것이다.

3. 범민주세력의 등장

전술한 바와 같이 제 1공화국 시대의 전반부에는 정당정치가 주로 보혁대결구도를 중심으로 전개되었다고 할 수 있다. 1948년 5·10 총선시 혁신세력이라고 할 수 있는 남북협상세력들은 나라의 허리가 잘리는 선거라는 이유로 선거에 불참하였으나 상당수는 무소속으로 국회에 진출하였다가 1948년의 국회 프락치 사건으로 제거된 바가 있으며, 1950년의 제 2대 총선시에는 진보세력들이 대거 국회에 진출하였으나 재차 6.25전쟁 중의 남북 또는 6.25전쟁이 남한에 만들어낸 반공주의 정서 등의 이유로 자기의 목소리를 낼 수가 없었다. 그리고 1956년 제 3대 대선을 전후로 하여 고개를 들어보았던 진보세력들은 여당인 자유당 정권과 야당인 민국당과의 묵시적 합의에 따라 한국의 정치권에서 추방을 당하고 말았다. 한국의 정당정치는 이상과 같이 보혁 대결구도의 중요성이

25) 손봉숙, p. 263.

위축되면서 점차 독재(반민주)세력 대 민주세력간의 대결구도로 그 성격을 달리하기 시작했다. 정당정치의 이와 같은 성격적 변화는 정치엘리트와 일반 유권자 두 차원에서 일어났다. 엘리트 차원에서는 범야민주세력을 대변할 「민주당」이 창당되었다는 것이다. 1952년의 발췌개헌, 1954년 5·20 총선시의 부정선거, 1954년 11월 29일의 사사오입 개헌과 같은 이승만 대통령에 의한 대규모적 독재정치가 원인제공을 하였다. 54년 11월 30일 구성된 호헌동지회는 범야세력을 규합하여 55년 1월 반공반독재, 대의정치확립 등의 원칙을 골자로 한 신당발기 취지문을 발표하고 신당발기 준비위원회를 출범시킨다. 당시 신당운동에 참여한 세력들은 신익희, 조병옥, 박상훈 등 민국당 계파, 홍사단과 이복출신인사들을 포함하고 있는 장면 계파들이었다. 이들은 보수주의노선을 표방하였지만 의회주의를 추구하는 세력들이므로 「자유민주파」로 분류된다. 한편 당시의 신당창당에는 조봉암을 포함하여 장택상, 신도성 등이 중심이 되어 「민주대동파」로 참가하려고 하였다. 물론 전술한 바와 같이 조봉암 등은 당시의 상황 속에서는 매우 혁신적이고 진보적 입장을 표방하는 사회주의 세력에 소속되어 있었다. 이 두 세력들은 이승만 대통령의 잇따른 반민주 독재정치에는 힘을 합하여 민주투쟁을 같이해 왔었으나 정당이라는 하나의 울타리를 만드는 일에는 그 과정이 순조롭지 못하였다. 그리고 1956년에 실시될 제 3대 대통령선거도 두 세력간의 동행을 허용할 수가 없었고 민주당과 (가칭)진보당이 각기 후보들을 냈다. 그리하여 자유민주파는 결국 1955년 9월 18일 민주대동파를 축출하고 민주당을 창당한다.²⁶⁾

이상과 같이 출범한 민주당은 1956년 제 3대 대통령 선거시 민국당계의 신익희를 대통령 후보로, 홍사단계의 장면을 부통령 후보로 내세웠으나 선거 중 신익희의 서거로 장면만을 부통령으로 당선시켰다. 이어서 1958년의 제 4대 총선시에는 국회의석을 일약 79석(233석 중)으로까지 확대하여 양당체제를 출현시키고 민주주의의 정통세력으로 자리매김을 하게 된다.

한편 당시 정당정치의 성격이 보혁대결 구도가 독재 대 민주세력간의 대결구도로 바뀐 것은 유권자차원에서도 여실히 나타나고 있다. 1956년

26) 위와 같음.

제 3대 대통령 선거시 민주당의 신익희 대통령 후보는 선거시 급서로 투표대상에서 제외되었으나 전국 유권자 중 25% 정도는 「무효투표」, 특히 서울의 경우는 40%정도가 그러한 표를 던졌다는 것이다.²⁷⁾ 민주당의 장면 부통령 후보는 41.7%를 얻어 39.6%를 얻은 자유당의 이기붕 후보를 누르고 당선되었다.²⁸⁾ 유권자의 의사표시가 좀 더 뚜렷하게 나타난 것은 1958년의 제 4대 총선이다. 제 1공화국 시기에는 1948년의 제 1대, 50년의 제 2대, 54년의 제 3대 및 58년의 제 4대 등 모두 네 번의 선거가 있었는데, 당시 한국의 유권자들은 제 1~3대 선거시 한민당이나 그의 뒤를 이은 민국당에게 표를 주는데 대단히 인색하였다. 한민당이 얻은 의석은 제 1대 시 29석(200석 중), 민국당 것은 제 2대시 24석(210석 중), 제 3대시 15석(203석 중)이었다. 그러나 1958년의 제 4대 선거시 민국당 세력이 중심이 되어 구성된 민주당이 얻은 의석은 일약 79석(233석 중)으로 대폭 증가하였다.²⁹⁾ 이것은 한국 유권자의 정치적 관심이 종전에는 보혁 대결구도에 기울어져 있었는데, 이승만 정권의 계속적인 독재정치로 인하여 반독재·민주화 쪽으로 기울면서 나온 결과라고 하겠다.

제 4절 한국의회정치의 성격형성

지나간 반세기에 가까운 기간 중 형성된 한국의회정치의 성격은 크게 세 가지로 구성되어 있다고 할 수 있다. 첫째는 혁신 정치세력이 의회진출에 실패하여 정치제도권은 그만큼 좁아졌으며, 좁아진 제도권은 여야 보수정당에 점유되고 있다는 것이다. 자유민주주의를 채택하고 있다고 하는 나라에서 기이한 정치현상이라고 하지 않을 수 없다.

두 번째는 의회가 행정부 또는 대통령의 시녀(侍女)역할을 하고 있다는 것이다. 3권 분리가 비교적 잘되어 있는 미국에서는 의회가 여러 가지 면에서 대통령 또는 행정부에 대하여 자율권을 유지하고 있는 것과 비교하면 역시 기이한 정치임에 틀림없다. 마지막 세 번째는 의회가 정

27) 이기하, 앞의 논문, p. 301.

28) 같은 글, p. 300.

29) 中央選舉管理委員會, 『大韓民國選舉史: 第 1輯』(1973), p. 613.

책적 역학, 다시 말하면 유권자의 이익을 국정에 제대로 반영시키지 못하고 있다는 것이다.

그런데 이 절에서 강조하려는 것은 한국의 의회정치의 이와 같은 패턴은 바로 제 1공화국 시기에 정착되었다는 것이다. 이 절은 이 사실을 밝히기로 한다. 그런데 위의 세 가지 항목 중 첫 번째의 것은 이미 이 글의 제 2절과 3절에서 다루었으므로 여기서는 두 번째와 세 번째 항목만을 다루기로 한다.

1. 의회의 약화과정

의회가 강하다 또는 약하다는 것은 보통 의회의 對행정부 관계를 가지고 말하는 개념이고, 의회·행정부 관계를 따진다는 것은 3권 분립제도가 비교적 잘 운영되는 미국형의 의회·행정부 관계를 기준으로 한다. 3권 분립제도가 잘 안되어 있는 영국의 경우에는 의회의 對행정부 관계는 의회 쪽이 너무나도 약한데도 불구하고 그것을 문제시하지 않는다. 예컨대 영국에서는 1921~58년 사이에 행정부가 입안한 예산안을 의회가 단 한 번의 예외도 없이 수정을 가하지 않고 그대로 통과³⁰⁾시켜 주었는데도 불구하고 의회를 「행정부의 侍女」라고 비판하지 않는다. 그 이유는 영국에서는 입법부, 행정부, 사법부 3자간의 관계에 있어서 각자가 자율권을 유지해야 한다는 3권 분립 개념이 없기 때문이다. 대신 영국에서는 정당제도가 발달하여 행정부와 의회는 선거에서 승리한 정당 대표의 지배하에서 긴밀한 관계를 가지고 운영된다. 다시 말하면, 영국은 의원내각제를 채택하고 있으므로 행정부와 의회는 정당과 일심동체가 되어 움직인다.

한국은 1948년 제 1공화국 수립 시부터 미국형의 대통령 중심제를 채택하였기 때문에 미국형의 3권 분립제도도 중시하게 되었고, 의회의 對행정부 관계가 강하나 약하나의 문제도 중시하게 된 것이다.

제 1공화국 출범 초기라고 볼 수 있는 제 1대와 2대 국회의의 국회·행정부 관계는 양자가 각기 자기의 목소리를 내는 비교적 균형 잡힌 관계였다고 할 수 있다. 이것은 크게 두 가지 이유 때문이다. 첫째는 제 1

30) Paul Einzig, *The Control of the Purse* (London: Secker and Warborg, 1959), p.

대의 제헌국회의 경우 국회는 당시의 국민의 민주적 열망을 반영하고, 또 이승만 국회의장 또는 대통령의 의회내의 민주적 절차에 대한 존중이 반영되어 국회를 정치의 「중심체」로 만들자는 의견이 크게 작용한 것이다.³¹⁾ 이러한 분위기를 반영하여 당시의 국회법은 국회기능의 범위를 매우 폭넓게 규정하여 통상적인 입법권 이외에도 국정감사권, 對 국무위원 국회출석 및 설명요구권, 공청회 개최권, 대통령을 포함한 정부관리의 탄핵권, 주요 정부요직의 임명동의권, 대통령 선출권 등의 권한을 설정하였다.³²⁾ 두 번째는 대통령의 의회내 세력이 약했기 때문에 의회에 대하여 지배적 행위를 할 수 없었기 때문이다. 제 1대의 제헌국회 시 이승만 대통령의 지지세력인 대한독립촉성국민회는 총의석 200석 중 55석을 점유하였는데, 이것은 이승만 대통령의 정당무용론 때문에 생긴 현상이다. 그리하여 당시 이승만 박사가 제 1대 국회에서 180표라는 압도적 지지로 당선되었던 것은 한민당의 협조를 얻어서 가능하였던 것이다.³³⁾ 1950년 5월 30일 실시된 제 2대 국회에서도 의석 210석 중 여당적 입장에 있었던 의석수는 57석에 불과하였다.³⁴⁾ 따라서 제 1대 2대 국회에서는 언필칭 국회가 정치의 「중심체」인양 대통령의 의사를 종종 봉쇄하고 국정을 주도하는 듯 했다.

대표적인 예는 한민당계 소속의원들의 이승만 대통령에 대한 반발이다. 한민당계는 1948년 정부 수립시 지지기반을 갖추지 않고 있는 이승만 박사를 도와서 그를 초대 국회의장, 이어서 대통령으로 당선시키면서 그 대가로 총리직과 내각의 과반수를 요구한 바가 있었으나 이승만 대통령이 이 요구에 불응하자³⁵⁾ 이대통령의 국정운영에 여러 가지의 고

31) Paik, Young-Chul, *Legislative Institutionalization and Political Instability in the Modernization Process: A Case Study of the First Republic of Korea* (University of Hawaii, Ph.D. Dissertation, 1985), p. 103. 이 논문은 최근 한국어로 번역되어 增補版으로 출간되었음. 백영철, 『제 1공화국과 한국민주주의』(서울: 나남출판, 1995)

32) 大韓民國國會事務處, 『大韓民國國會概觀』(1959), pp. 4-5. ; Jong-Lim Kim and Seong-Tong Pai, *Legislative Process in Korea* (Seoul: Seoul National University Press, 1981), pp. 3-4.

33) 大韓民國國會事務處, 『國會史』(1971), p. 53.

34) 한정일, 앞의 논문, p. 207.

35) 이승만 대통령이 초대 내각시 한민당에게 제공한 각료자리는 재무부에

통을 주었다. 한민당의 후신인 민국당이 1950년 1월 27일 이승만 대통령의 대통령 중심제 선호의사에 반하여 내각제 개헌안을 국회에 제출한 것이 그러한 예이다.³⁶⁾ 이 개헌안은 50년 3월 14일 표결에 부쳐져 부결되었지만 대통령과 그의 어제의 협조자 민국당과의 갈등을 보여주는 좋은 예이다. 또 하나의 예는 제 2대 국회 개원시의 국회의장단 구성에 대통령의 의사가 전혀 반영되지 않았다는 것이다. 제 2대 총선(1950년 5월 30일) 결과 새로이 실시된 국회의장선거에서 정부는 오하영을 지명하였으나 표결결과는 신익희 96표, 조소앙 48표, 오하영 46표 등의 순서로 결국 신익희 후보가 당선되었다. 아울러서 실시된 국회부의장 선거에서도 무소속 의원들과 영남 출신의원들의 지지를 받는 장택상 후보와 혁신세력의 지지를 받는 조봉암 후보가 당선되었다.³⁷⁾ 대통령의 의사가 국회에서 이와 같이 무시되는 사례는 6.25전쟁 중 부산 임시수도 시기에도 있었다. 거창의 양민살해사건으로 이시영 부통령이 사임하고 실시된 국회선거에서 정부는 이갑성을 지명한 바 있었으나, 국회는 이갑성 후보를 외면하고 민국당이 지명한 김성수 후보를 당선시킨 바 있고³⁸⁾, 이승만 대통령이 대통령직 제 2선을 바라보고 대통령 직선제를 골자로 한 개헌안에 대하여 국회는 1952년 1월 18일에 실시한 표결에서 찬성 19표, 반대 142표, 기권 1표로 부결시켜 버렸다.³⁹⁾ 이상 제 1대 및 2대 국회시기 국회·행정부 관계에 있어서 국회가 행정부의 의사에 제동을 걸고 자율성을 유지한 사례들을 소개한 것이다.

그러나 그 이후부터는 의회의 약화과정이 시작된다. 크게 두 가지 사실이 그것을 보여주고 있다. 하나는 1952년의 발췌개헌과 54년의 사사오입개헌이다.⁴⁰⁾ 52년의 발췌개헌으로 국회는 대통령·부통령 선출권을 상실함으로써 대통령 및 행정부에 대한 견제기능을 크게 위축당했다. 한편 54년의 사사오입개헌은 이승만 대통령에게 종신 대통령의 가능성을 부여함으로써 한국정치를 군주제와 유사한 것으로 전락시켰으

金度演, 법무부에 李仁에 불과하였다.

36) 한정일, 앞의 논문, p. 203.

37) 위의 논문, p. 207.

38) 위의 논문, p. 228.

39) 손봉숙, 앞의 논문, p. 243.

40) 제 3절에서 이미 다루었음.

며, 또 이 개헌을 통하여 국회의 국무총리, 국무위원 불신임권도 폐지시켰다. 다른 하나는 국회가 점차 자유당의 지배 하에 들어가게 된 것이다. 이 문제는 제 1공화국 이후의 한국정치에도 시사하는 바가 크기 때문에 좀 더 자세히 다루려고 한다.

전술한 바와 같이 이승만 대통령은 원래 「정당무용론」이라는 정당관을 가지고 있었는데, 국회에서 번번이 참패를 당하였을 뿐만 아니라 그러한 국회에서는 재선이 불가능하다는 판단이 서자 1951년 「정당무용론」을 강조하였다. 그러자 호용세력이 원내에도 생기고 원외에도 생겨 51년 12월 24일 원내 자유당과 원외 자유당이 각각 결성되었다. 이승만 대통령은 두 조직 중 이범석의 족청(민족청년단)세력을 중심세력으로 한 원외 자유당을 더 선호하였고, 이어서 이를 부산 정치파동에 원용하고 52년 7월 4일 발췌개헌을 성사시킨다. 그리고는 그 때까지는 대중적 인기를 가지고 있었던 이승만 대통령은 52년 8월 5일의 직선제 대통령 선거에 출마하여 거뜬하게 당선된다. 그 이후 이대통령은 자유당 조직을 장악하려는 이범석과 족청세력을 제거·추방시키고 54년 1월 30일 원내의 자유당을 재편하여 단일의 「자유당(自由黨)」으로 출범시킨다.⁴¹⁾ 또한 자유당 운영권도 이범석에서 이기붕으로 이관시켰다. 그 이후 자유당은 2선에서 끝나는 이승만 대통령의 종신집권 개헌용으로 쓰이게 된다. 자유당은 갖은 선거 부정을 통하여 54년의 제 3대 총선시에는 203석 중 114석, 58년의 제 4대 총선에서는 233석 중 126석을 차지하여 이승만 정권에게 의회내의 「안정기반」을 제공하였다. 과거 「정당무용론」 시기와는 전혀 다른 정치 기반이다. 한편 이대통령은 의회내의 기강(discipline)을 확립하기 위하여 자유당의 파두화 작업에 손을 댄다. 크게 세 가지인데, 첫째는 제 3대 총선시부터 당공천제도를 도입하고, 둘째는 족청세력의 제거 이후 당 하부 조직을 경찰 정치캅패, 심지어는 반공청년단(59년 1월 22일 발족) 등으로 관리하게 하고, 마지막 세 번째는 당 운영권을 이기붕을 중심으로 한 12인의 당무위원에게 집중시킨 것이다.⁴²⁾

이러한 결과 한국의 의회정치는 1공화국 후반기에 와서는 심각한 정

41) 손봉숙, 앞의 논문, pp. 254-259.

42) 위의 논문, p. 302.

도로 자유당의 손 안에 들어가게 되었고, 국회는 점차 「행정부의 侍女」로 전락하게 된 것이다. 크게 세 가지 사례를 소개한다. 첫째는 국회의 장단과 상임위원장단이 여당일색으로 된 것이다. 1954년 6월 의장단 구성시 의장에 이기붕(최초의 여당 의장), 부의장에 여당의 최순주, 야당의 곽상훈이 당선되었고, 상위위원장 14개 자리도 모두 여당에게 갔다. 한편 56년 6월 의장단 구성시에는 의장자리를 이기붕이 차지하였고, 부의장직 두 자리도 모두 여당의원(조경규, 황성수)에게 갔고, 상위장 14개 자리도 모두 여당에 갔다. 58년 제 4대 총선 후의 의장단도 마찬가지이다. 의장에 이기붕, 부의장에는 모두 여당 인사인 이재학, 한희석이 당선되었고, 상위장 15개 자리도 모두 여당이 차지하였다.⁴³⁾ 둘째는 국회가 행정부의 「통법부(通法府)」로 바뀌어 버린 것이다. 전술한 바와 같이 제 1대와 2대 국회 시기에는 대통령 또는 행정부의 의사가 국회에서 종종 거부되었었는데, 제 3대, 4대에 와서는 국회가 어느덧 대통령/행정부의 의사를 그대로 통과시켜 주는 국회로 바뀐 것이다. 국회 내에서 야당의 강력한 반발이 있을 경우에는 「날치기 통과」가 동원되었다. 물론 야당국회의원들에 대한 물리적 동원까지 원용되었다. 58년 12월 24일에 있었던 2·4 파동(언론 탄압용 국가 보안법 성립)이 그것이다. 마지막 세 번째는 1958년부터의 일이지만, 자유당 정권은 「당정협의회제」를 도입한다.⁴⁴⁾ 목적은 대통령과 행정부의사를 당과 의회에 전달케 하기 위한 것이다.

그러면 제 1공화국 시기의 야당의 의회정치사는 어떻게 바뀌어 갔는가? 원래 1948년 이승만 정권 탄생에 주도적 역할을 하였던 한민당, 그리고 후속 정당인 민국당의 대중적 인기는 낮은 수준이었다. 제 1대 총선시 한민당의 의회세는 200석 중 29석(한민당 지향의원 60명은 무소속으로 출마), 제 2대 총선시 민국당의 의회세는 210명 중 24석, 제 3대 총선시 민국당의 의회세는 203석 중 15석이었다.⁴⁵⁾ 그 이유는 원래 한민당/민국당 소속 의원들의 상당수가 봉건지주세력 출신이기 때문이다.

그러나 한국 유권자들의 이와 같은 투표행태는 대통령/행정부의 독재

43) 위의 논문, p. 263, p. 276, p. 289.

44) Paik, Young-Chul, *op. cit.*, p. 185.

45) 中央選舉管理委員會, 『大韓民國 選舉史』(1964), p. 309.

가 극에 달하면서 바뀌기 시작한다. 이승만 정권이 52년 발췌개헌에 이어 54년 11월 사사오입개헌을 강행하자 민국당은 55년 9월 다른 호헌 민주세력들과 합세하여 당명을 「민주당(民主黨)」으로 개칭하고 당의 제 1노선도 「정치 민주화」에 둔다. 이승만 대통령의 연이은 민주주의에 대한 「反則」은 국민의 관심을 종전의 보혁대결구도에서 민주·반민주 대결구도로 이동시킨 것을 가리킨다. 당시 새로이 출범한 민주당은 56년 제 3대 대선시에는 신익희와 장면을 각각 정부통령 후보로 내세워 후자를 당선시킬 정도로(전자는 선거유세 중 심장마비로 급서) 유권자의 지지를 받았었다. 민주당은 이어서 58년 4대 총선시에는 국회의석 233석 중 79석을 차지하였다. 이로서 58년 4대 국회는 자유당 126석, 민주당 79석, 통일당 1석, 무소속 27석의 의석 분포를 갖게 된 것이다.⁴⁶⁾

2. 국회위상과 정책의 향방

제 1공화국 시기 의회 내에서 법안 처리과정과 정책내용의 분석을 통하여 의회·행정부 관계를 다룬 논문 중 가장 대표적인 것은 건국대학교의 백영철 교수의 박사학위논문이다.⁴⁷⁾ 내용은 크게 두 가지로 나누어져 있는데, 이승만 행정부의 對의회 관계가 약하였던 제 1대 국회시, 다시 말하면, 의회가 국정 중심일 때에는 행정부 쪽이 국회 쪽의 의사를 존중하여 양자간 타협이 자주 있었다는 것이고, 이승만 정권의 대의회 관계가 강하였던 제 4대 국회시에는 행정부 쪽의 의사를 무시하거나 행정부 쪽이 자신의 의사를 관철시키기 위하여 「날치기 통과」라는 형식까지 취하였다는 것이다.

우선 제 1대 국회의 분석부터 보기로 한다. 백교수는 제 1대 국회시 처리된 주요법안 38항목을 분석 대상으로 선정하였는데, 이 중 20항목은 여야간 타협의 형식으로 입법화되었다는 것이다.⁴⁸⁾ 나머지 18항목은 「주한미군철수」와 같이 대외관계의 경우에는 대통령의 「특별실득」으로 원안 그대로 통과되었지만 대부분의 경우에는 타협이 안되어 폐안이 되었다는 것이다. 다시 말하면, 정부제출 법안이 국회의 동의를 획득

46) 위와 같음.

47) Paik, Young-Chul, pp. 108 ff.

48) *Ibid.*

하는데 실패하여 폐안이 되었다는 것이다. 국회 또는 야당의 의사가 존중되었다는 뜻이다.

한편 정부와 국회간 타협으로 입법화된 항목이 38개 중 20개에 이른다는 것도 제 1대 국회시 국회 또는 야당의 의사가 존중되었다는 것을 가리킨다.

여야간 타협이란 상임위원회의 심의과정시 또는 본회의의 제 2독회시⁴⁹⁾ 법안에 수정이 가해져 이루어진 것을 가리키는데, 세 가지만 소개하면 다음과 같다. 첫째는 제 1공화국 헌법 그 자체가 타협의 산물이라는 것이다. 1공 헌법은 원래 대통령 중심제적 권력구조를 가졌어야 했는데, 그것이 대통령의 국회에서의 간선제 선출, 총리임명에 의회승인 과정을 거치게 한 것, 국회에 對행정부 국정감사권을 허용한 것 등의 의원내각제적 성격을 갖게 된 것은 바로 대통령중심제를 주장하였던 이승만 박사 세력과 의원내각제를 주장하였던 한민당 세력간의 타협의 산물이었기 때문이라는 것이다.⁵⁰⁾

제 1대 국회시 이룩된 농지개혁도 타협의 산물이라는 것이다. 농지개혁은 ①무상몰수/무상분배, ②유상몰수/무상분배, ③유상몰수/유상분배 등 세 가지 방향으로 추진될 수 있었는데, 첫 번째 것은 북한과 같이 극좌경관 하에서나 채택될 수 있는 개혁이고, 두 번째는 재정상의 이유로 남한 정부가 수락할 수 없는 선택이다. 따라서 남한 정부가 채택할 수 있는 것은 위의 세 번째이다. 당시 의회세력은 정부세력, 야당의 소장 혁신세력, 그리고 지주의 이익을 대변하는 한민/민국당 세력 등으로 나누어지는데, 3자간 타협의 결과는 유상 125% 5년간 보상으로 결정된 것이다.⁵¹⁾ 당시 지주의 이익을 옹호한 정부와 한민/민국당 세력은 농지소유자들에게 「큰 유상」을 보장하여 공업산업화로 유도한다는 명분 하에 「유상 150%」를 주장하였으나, 농지소유자들에게 거부감을 가지고 있었던 소장 혁신세력들은 위 주장을 수락할 수 없다는 주장을 전개하여, 양자간 타협은 「유상 125%」선에서 이룩된 것이다. 제 1대 국회시 이룩된 국가보안법도 타협의 산물이다. 1948년 가을에 발발한 여수·순천 반란

49) 이 당시에는 국회의 본회의 과정이 중시되던 시기로 그 과정은 제 1, 2, 3독회로 나누어져 있었다. Paik, Young-Chul, *op. cit.*, pp. 111-112.

50) *Ibid.*, pp. 108 ff.

51) *Ibid.*, pp. 74-76.

사건은 남한에 극좌처벌용의 「국가보안법」이 필요하다는 무드를 조성하였었는데, 국회 내의 소장혁신세력들의 주장은 그것이 인권남용으로 전용될 가능성이 있으므로 남용방지용 처벌규정도 삽입하자는 것이었다.⁵²⁾ 그리하여 당시 이룩된 국가보안법은 인권남용방지 가능성을 갖춘 형태로 이룩되었던 것이다.

그러면 제 4대 국회의 법안 처리과정을 보기로 한다. 이 시기 것은 앞에서 본 제 1대 국회의 과정과는 크게 다를 수밖에 없다. 이미 보인 바와 같이 4대 국회는 집권 자유당의 경우 철저하게 과두화되어 소수의 간부에 의해 좌우될 운명에 놓여 있었다. 우선 1958년 제 4대 총선결과 자유당 126석, 민주당 79석, 무소속 27석, 통일당 1석(합계 233석)으로 집권여당의 의석비율은 54.1%이었는데, 이에 근거하여 자유당은 국회 의장, 부의장 두 자리, 상임위원장 15자리 등 국회요직 모두를 독식·점유하였다. 한편 자유당은 각 지구당 대회를 없애고 대신 그 자리에 중앙당과 직결된 4인 위원회제를 두어 공천 또는 다른 당사무를 담당케 함으로써 당전체의 과두화를 촉진하고, 중앙당조직은 이기붕이 이끄는 12인의 당무위원들이 관장케 함으로써 당 결속력을 확보하였다.

집권여당의 이와 같은 과두화체제 확립은 야당에게도 상응한 변화를 촉구하였다. 전술한 바와 같이 야당의석은 제 1대 국회의 한민당 29석, 제 2대 민주당 24석, 제 3대 민국당 15석에 불과하였었으나 제 4대 국회의 민주당의 경우에는 79석으로 대거 확장됨으로써 한국정치는 비로소 자유당 대 민주당의 양당대결구도를 갖게 되었고, 민주당도 전국대의원 대회에서 선출된 5명의 최고위원에게 당을 주도케 하는 과두체제를 갖추어 당결속력을 확보하였다.

제 4대 국회의 여야 양당간의 이상과 같은 대결구도의 성립은 여당의 독주와 야당의 극한대응을 유발하였다. 제 4대 국회의 주요 법안 30항목의 처리과정을 조사한 백영철 교수의 분석에 의하면⁵³⁾, 법안처리 과정에 있어서 여야간 타협은 크게 줄고 대신 극한대립 속에서 행정부/여당의 법안이 단독처리되는 양상으로 바뀐 것이다. 30항목 중 여야간 타협으로 성립된 것은 5항목에 불과하고 나머지 25항목은 단독처리(6

52) *Ibid.*, pp. 70-72.

53) *Ibid.*, pp. 200 ff.

건), 야 제안법안의 폐안(8건), 타협실패·여 단독처리(11건) 등의 형식으로 처리되었다.⁵⁴⁾

제 4대 국회시 여당의 단독처리 또는 날치기 통과를 보여준 예로 대표적인 것은 1958년 12월 24일의 소위 「2·4 파동」이다. 2·4파동의 내용은 여당이 야당의 극한 저지 속에 단독 처리한 국가보안법을 개정시킨 것을 가리킨다. 1958년 10월에는 서울(5일)과 대구(16일) 두 지역의 지방자치단체장 보궐선거가 실시되었는데, 결과는 두 지역 다 야당후보의 대승이었다. 집권 자유당은 그 원인이 언론의 야당에 대한 편파지지에 있다고 보고, 1960년에 있을 제 4대 대선에 대한 대비책의 일환으로 언론자유에 제재를 가할 필요성을 느꼈던 것이다. 그 결과 나온 구상이 국가보안법에 언론규제조항을 설치하는 것이었다.⁵⁵⁾ 야당의 대응은 물론 강경대응이었다. 여야간 극한 대립은 우선 절차문제에서 일어났다. 야당은 해당 상임위원회의 수가 3개에 걸친다고 주장하고, 여당은 1개라고 주장하다가, 야당측의 고함, 폭력난무, 위원장석 점거 등의 강력한 대응 속에서 여당 측은 단독처리로 밀고 나갔던 것이다. 여야간 극한 대립은 본회의장으로 이어졌다. 야당은 국회본회의에서의 상정을 반대하기 위하여 본회의장의 의장단석을 점거하는 등 본회의장 내에서 연좌대모를 며칠째 계속해 나아갔다. 여당측은 야당과의 대화타협을 모색하는 노력은 기울이지 않은 채 사건발생 5일째에 가서는 수 백명의 경호원을 동원하여 야당의원들을 본회의장 밖으로 몰아내고 국회지하실에 가두고, 여당의원들만이 참석한 본회의장에서 타법안과 함께 국가보안법 개정안을 단독 통과시켰다.

제 5절 결론

이상 필자는 이 논문을 통하여 제 1공화국 시기의 한국의 정당·의회 정치의 성격을 규명하였다. 제 2절에서는 제 1공화국 초기의 한국정당 정치에 있어서 보혁 대결구도의 출현과 소멸과정을 다루었으며, 제 3절에서는 1공 후기의 정당정치에 있어서 독재·민주화 대결구도의 등장

54) *Ibid.*, p. 200.

55) *Ibid.*, pp. 196-197.

을 다루었다. 제 4절은 의회정치를 다루었다. 제 1공화국 출범초기에는 의회가 대통령과 행정부에 대하여 자율권을 보임으로써 한국의 의회정치는 비교적 바람직한 방향으로 전개되는 듯이 보였다. 그러나 이와 같은 의회·행정부 관계는 이승만 대통령의 장기집권욕 앞에서 곧 붕괴되고, 후반기에 와서는 의회가 점차 약체화되면서 「행정부의 시녀」로 모습을 바꾸어 갔다. 집권여당은 민의를 대변한다는 원래의 역할을 저버리고 대통령의 장기집권의 도구로서 국회에서 야당의 존재를 무시하고 법안의 단독처리 날치기처리를 일삼았다. 야당은 일단 의회에서 저지투쟁을 전개하였다. 그러나 그것으로는 역부족이라 「場外」로 정치를 끌고 나갈 수밖에 없었다. 이에 대한 집권 여당의 맞대응은 경찰력, 반공청년단 등의 동원으로 야당을 탄압하는 것이었다. 여야간의 극한 대립은 장내에서 장외로 이동한 것이다.

갓 태어난 현대 한국정치의 틀이 이와 같이 정형화(整形化)된 것은 불행한 일이다. 왜냐 하면 한국의 정당·의회정치의 이상과 같은 정형화는 20세기를 마감하려는 김영삼정권 시기까지 계속되고 있으며, 그러한 정치를 속에서 한국정치는 온통 독재·민주화 대결에 큰 관심을 빼앗겨 일반국민들의 「민생문제」에는 응분의 관심을 베풀지 못하고 있기 때문이다.