

제1공화국의 제도변경에 관한 연구: 대통령선출제도를 중심으로

김 예 진 | 서울대학교

이 연구는 한국 정치의 불안정성을 드러내주는 현상으로써 헌법이 규정하는 정치적 게임규칙인 정치제도의 비제도화에 초점을 두고 있다. 정부수립과 함께 본격화 된 입헌주의와 그에 근거한 정치제도의 실험은 지난 50여년간의 정치변동 속에서 수많은 변형을 초래했다. 1987년 민주화 이후 구조적 조건의 변화로 인해 제도변경은 그 내용과 절차에 있어 국민적 합의에 의거해야 한다는 일정한 기준이 마련되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 제도변경에 관한 논란과 변경을 추진하는 접근은 제1공화국 시기 정치과정에서 나타난 제도변경의 양태들이 반복되는 현상을 드러내주고 있다. 따라서 이 연구는 제1공화국의 제도변경을 분석함으로써, 한국정치에서 공식적으로 규정된 정치제도와 그 실질적 운영을 지배하는 비공식적 규칙 사이의 긴장관계에서 비롯된 제도변경 메카니즘의 원형을 도출하려는 것이다. 이러한 연구를 통해 한 정치체제의 제도와 그 운영은 그 사회의 제도사에 관한 역사성을 보유하고 있음을 밝히려는 것이다.

I. 서 론

어떤 집단이나 그 집단이 존속되려면 공동의 문제에 대한 결정이 이루어져야 하고 이를 위한 규칙이 있기 마련이다. 보편적으로 일반집단의 규칙의 집합을 '구성률(constitution)'이라 한다면, '헌법(constitution)'은 한 국가의 '규칙의 총합', 보다 일반적으로는 "국가와 국민에 관한 기본적 사항을 정하는 근본규범"이다(박찬욱 2002, 223; 구병삭 1988, 4). 입헌주의, 혹은 헌정주의(constitutionalism)는 '헌법에 정한 바 게임 룰에 따른 정치'이고, 동시에 헌법의 제정과 개정은 국민적 동의의

절차를 통해 실현되어야 함을 의미한다.¹⁾ 근대국가에 있어서 정치체제의 안정성은 정치권력이 위와 같은 입헌주의에 근거한 정당성을 확보함으로써 창출될 수 있다.

한국헌정사는 정부수립과 함께 입헌주의와 자유민주주의 정치제도가 시작되었으나 9번이라는 빈번한 개헌을 겪었고, 그 주요내용이 최고통치자의 집권연장과 관련된 것이었으며, 동시에 절차적 정당성에 문제를 수반하는 개헌파동의 연속이었다. 그 결과 매 번의 개헌은 정치체제의 불안정과 정치변동을 초래하는 핵심 계기가 되었다. 이러한 역사적 경험과 현재에도 주기적으로 거론되는 개헌론에 대한 올바른 전망을 위해, 입헌주의와 자유민주주의 정치제도가 최초로 도입된 제1공화국 시기를 대상으로 대통령선출제도(최고통치자의 선출, 임기, 계승에 관한 규칙)를 중심으로 한 제도변경의 경험을 고찰하고자 한다.

II. 제1공화국 헌법의 대통령선출제도

제도변경을 살펴보기 위해서는 먼저 최초의 제도적 원형이 만들어진 제헌과정 이 전제되어야 한다. 근대적 독립국가로서 대한민국 최초의 헌법에 규정된 대통령선출제도는 1948년 5·10 총선으로 구성된 제헌국회에서 결정되었다. 그러나 제헌국회 출현 전 정치환경은 제헌국회 정치세력이 채택할 수 있는 제도적 범주를 규정해 주었다. 냉전의 전개와 함께 심화되는 미소의 이념적, 정치적인 체제경쟁은 남북한에서 수립될 신생정부의 이념적, 제도적 틀을 규정해 주었다. 그 결과 남한에는 반공과 함께 자유민주주의 가치와 제도가 급속도로 선전되고, 이식되었다. 이런 환경 속에서 제헌국회 정치세력은 자유민주주의 가치와 제도라는 큰 범주 내에서 각자의 제도적 선호를 두고 구체적인 규칙결정에 들어갔다.

제헌국회 주요정치세력은 한민당계과 이승만계으로 대표되는 핵심 정치세력과

1) “헌법제정은 형식적인 성문헌법전을 만들어 내는 것인 바, 이는 정치적 통일체의 종류, 형태에 관한 헌법제정권력자의 전체적 결단으로서의 헌법의 규범화를 의미한다”, “헌법개정은 헌법에 규정된 개정절차에 따라 헌법의 동일성을 유지하면서, 헌법전 중의 개개의 조항을 의식적으로 수정, 삭제하거나 새로운 조항을 증보하는 행위로서 헌법의 내용에 최종적인 변경을 가함을 말 한다”(구병삭 1988, 30, 35).

중도파성향의 무소속, 그 외 유동적인 무소속으로 구성되었다. 제 정치세력들은 대통령제와 내각제라는 두 가지 정부형태를 중심으로 상이한 제도적 이해관계 때문에 국회 내 논쟁과 국회 밖 정치협상을 진행시켰다. 협상과 논란의 최종적 결과인 제헌헌법은 '국회간선 대통령제' - '대통령과 부통령은 국회에서 각각 선거', '임기 4년에 일차 중임 허용', '대통령 또는 부통령이 궐위(關任)된 때에는 즉시 국회에서 선거' - 를 채택했다.

내각제를 선호한 한민당계, 중도파 무소속등이 이승만이 선호한 대통령제로 합의하게 되는 데는, 첫째, 한민당계와 중도파 무소속간 정치성향의 차별성과 중도파 무소속의 낮은 조직화수준을 고려할 때, 양측은 집권연합을 형성할 수 없었다. 따라서 한민당계는 이승만과의 연합을 유지하기 위해 대통령제를 수용했다. 동시에 간선제, 총리제 등 내각제적 요소로 대통령의 견제장치가 부분적으로 한민당계나 중도파 무소속의 제도적 이해를 실현해 주었기 때문에 합의를 가능하게 했다. 한편, 이승만은 국회간선으로도 집권이 가능했고, 대통령에 대한 견제장치들은 대통령의 내각 인선권을 고려할 때 결정적인 제약요인들은 아니기 때문에 수용할 수 있었다. 둘째, 각 정치세력이 제도적 이해를 고집함으로써 교착상태로 빠지는 것을 제어한 것은 외부적 조건 때문이었다. 남한 내부적으로는 반단정파의 통일운동, 좌파의 무력투쟁이 존재했고, 국제적으로는 남북한간 정권창출 경쟁이 중첩되었다. 때문에 한민당과 이승만은 조속한 정부수립과 국제적 승인이라는 공동이해를 중심으로 정치적 연합을 유지해야 했고 중도파 무소속의 이견도 이러한 범주를 벗어날 수는 없었다.

결국 헌법은 만장일치로 통과되었으나, 이해관계를 억제하고 조금씩 협상에 이르러야 했던 국내외적 상황을 반영한 것이기도 했다. 따라서 현실에서 대통령 견제제도가 발휘되지 못하고 내부 권력갈등을 제어해 줄 수 있는 이념적 도전세력이 존재하지 않게 된다면, 이승만-한민당 연합체제는 쉽게 파기될 가능성이 높았다.²⁾

2) 불과 제헌 후 3개월만에 대통령과 국회내 야당간 갈등으로 거국내각구성, 내각제개헌론이 제기되는 등 정부형태 변경이 모색됨으로써 제헌헌법의 제도적 타협의 취약성을 보여주었다.

III. 제1차 변경(1952년)

정부수립이란 공동목표가 완료되자, 이승만과 한민당은 제도를 각자의 권력확장을 위해 활용하려 함으로써, 어느 쪽도 만족스럽게 만들어 주지 못했다. 결국 초대 내각인선문제로 시작된 이승만-한민당간 분열은 제도변경추진으로 전환되었다.

한민당은 민국당을 창당하며 세력을 확장하고 '국회프락치사건'으로 원내 진보적세력인 소장파가 몰락하기 시작하자, 1950년 1월 27일 순수내각제형의 개헌안을 제출했다. 개헌명분은 정부수립이란 급박한 과제에 종속되었던 '민주주의'를 실현하겠다는 것이었다. 민국당은 당면한 2대 총선에서 다수의석 확보가 불투명했던 반면, 제헌당시 상당수가 내각제를 선호했고, 연립내각이란 유인요소를 기반으로 비이승만 세력을 개헌찬성으로 유도하려 했다. 그러나 개헌안은 부결되었다. 제헌당시 중도파 무소속과 중첩된 소장파는 몰락했지만 비이승만, 비민국당이란 형태로 다수의 정치세력이 존재하고 있었다. 이들은 가장 조직화된 민국당이 내각제를 통해 권력을 독점할 수 있다는 우려 때문에 이승만계가 앞장선 개헌안 부결에 동조했다. 그러나 이들이 친이승만계도 아니었다는 점은 이승만과 국회의 빈번한 마찰로 나타났다.³⁾ 이러한 세력관계의 특성은 대통령 선출권을 보유한 2대국회에서도 유사하게 재현되었다.

2대 국회 개원 직후 발발한 한국전쟁으로 원내에서 진보적 정치세력의 성장가능성이 상실되었다. 그러나 '국방방위군사건', '거창양민학살사건' 등 명백한 정부실정으로 인해 국회 내 야당연합이 급격히 강화됨으로써 이승만은 재선위기에 처하기 시작했다. 급기야 1951년 7월 7일 '7·7 구락부'에서는 장면 등 차기 대선후보를 논의했다.

이승만은 독자적 정당결성과 대통령직선제 개헌추진을 천명했다. 이승만은 농지개혁 후 확산된 사회적 지지기반과 강력한 국가관료기구에 대한 독점권으로 직

3) 이승만추종자인 이윤영이 원외 개헌반대운동을 부각시키며 개헌안이 통과되면 실력행사 등 큰 문제가 일어날 것임을 주장한 것이나, 이승만이 헌법개정절차를 무시한 '국민투표론'을 내세워 원외로부터 원내 도전세력을 제어하려했다는 점들도 원내기반에 대한 취약성의 반증이라 할 수 있다.

선제라는 민주적 헌정형태를 통해 재선이 가능했기 때문이다. 따라서 개헌명분은 조속한 정부수립문제가 해결되었음으로 '민주주의'를 실현하기 위한 제도가 필요하다는 것이었다. 이승만은 직선제에 대한 찬반이견으로 자유당결성이 원내외로 분리된 상태에서 일정한 시급함 때문에 개헌안을 제출했고 원외민중동원이라는 원외정치를 전개했다.

1차 정부개헌안에서 특징적인 것은 정부통령 동시선거와 위상이 강화된 부통령이 대통령 궐위시 권력계승자로 규정된 점이다.⁴⁾ 이승만이 반대파와 협상을 통해 단순과반수만 필요한 재선을 보장받기보다는 원내세력의 권한을 약화시켜 통과가능성 없는 직선제개헌을 강행한 것은, 당시 2대 국회 내 반대파가 자신의 재선에 부정적인 외국의 압력과 결합되었다는 판단으로 협상에 부정적이었기 때문이었다.⁵⁾

직선제 개헌안 부결과 함께 이승만의 정당결성에 동조하다 직선제개헌반대로 이탈된 원내자유당파는 민국당과 함께 '국무원책임제개헌추진위원회(이하 내각제추진위)'를 결성하고, 1952년 4월 17일 '책임정치구현'을 내건 내각제개헌안을 제출했다. 그러나 내각제추진위는 원외압력에 동요세력이 발생하는데 이어 누가 차기 최고통치권자가 될 것인가에 대한 이견으로 결속력에 한계가 있었다. 원외압력정치는 원외자유당의 조직기반인 이범석-족청계가 주도하며 이승만의 새로운 집권정치연합으로 부상했다.

정부는 5월 14일 수정 직선제개헌안을 제출했는데, '대통령궐위시 재선거', '상원의 1/3을 국무회의의 의결 후 대통령 임명' 등 부통령의 승계권 삭제와 상원의 관선제 채택해 협상의 여지는 더욱 없어졌다. 그런데 정부통령은 국민직선으로 '각각 선거'한다고 규정함으로써 동일티켓제를 채택하지 않았고 대통령 임기문제도 거론하지 않았다. 이러한 점은 대통령 직선제문제에만 관심이 집중되어 주목받지

4) 이 점에 대해 허정 총리서리는 "대통령과 부통령을 연명으로 동시에 선거하게 한 것은 대통령과 부통령이 표리일체가 되어야 하며 양자의 긴밀한 관계에 착안하여 정견과 주장을 같이 하는 대통령과 부통령을 선출하려는 것 ... 부통령 역시 국민의 직접투표에 의해 선거될 것이므로 그 지위 및 권한을 약간 강화하였다"고 설명했다(국회도서관 1968a, 6).

5) 이승만의 미국 등 외부세력과 국회반대파의 연계성에 대한 위기적 인식에 대해서는 Oliver(1990), 신병식(1994) 참조.

못했으나 이후 또 다른 개헌추진과 정치위기를 초래하는 제도적 계기가 되었다.

내각제 추진위는 이탈세력으로 인해 내각제개헌가능성이 약화되었으나 대통령 선출권으로 영향력을 발휘할 수 있기 때문에 호헌투쟁으로 전환하며 쉽게 와해되지 않았다. 결국 이승만은 5월 26일 비상계엄 선포, '국제공산당사건' 발표와 의원 구속으로 이어지는 '부산정치파동'을 감행함으로써 반공주의를 동원한 물리적 돌파를 시도했다. 정치불안정이 심화되자 미국의 우려가 표출되었고, 정국은 강경한 반대파와 이승만의 국회해산 압력으로 양극화되었다. 전시에 반공국가유지가 급무였던 미국은 국회해산을 저지하고 직선제를 통해 이승만의 재선을 보장해주되, 야당에게도 협조의 명분을 세워주는 형태로 절충된 장택상(신라회)주도의 '발췌개헌안'이 관철되도록 종용했다(U.S. Department of State 1984, 299-303; 이철순 2000, 230; 이범석 외 1966, 125, 143).

결국 국회해산이나 미국에 의한 군정실시 등을 우려한 반대파가 7월 4일 기립표결 직전 가결을 결정함으로써 1차 개헌파동은 종결되었다. 반대파로서도 국회해산이나 미국의 군정시도보다 임기제한의 직선제를 수용하는 것이 차선이었기 때문이다. 그러나 개헌의 시간적 조급성으로 의원권한약화의 여타 장치들은 유보되었고,⁶⁾ 연임제한조항에는 관심도 두지 않았다. 따라서 1차 개헌에서 직선제를 통과시켜 시급한 재선위기를 극복하는데 급급했던 이승만은 재선과 동시에 차기 정권 재생산에 관한 새로운 제도변경이 요구되었다.

IV. 제2차 변경(1954년)

이승만-이범석(죽청계)-장택상(신라회)이란 집권연합에게 가능한 정권재생산 방식은 연임제한 철폐개헌과 여당 내 권력승계방식의 두 가지였다. 이승만은 52년 정부통령선거 직전, 제헌절기념식사에서부터 대통령탄핵, 의원소환 등 중요사안에 국민투표제 도입을 핵심으로 하는 '개헌7개항'을 주장했다(동아일보

6) 1차 개헌당시 서상권 법무부장관은 국회에서의 답변 중 "국회의원소환제 또는 국민투표제 등은 ... 여러 가지 관계사정이 시일의 여유가 넉넉하지 못해"기 때문에 추후 "적당한 안을 다시 국회에다가 요청할 그러한 심산"이라 했다(국회도서관 1968b, 121-2).

52/08/31). 마지막 임기에 처한 대통령의 이러한 개헌의사는 여당 내 권력승계의 가능성이 희박함을 의미했다.

이승만의 개헌론에 야당은 우선 1차 개헌당시 기립표결방식을 규제하기 위해 헌법개정안 등 중요안건을 무기명 비밀투표로 하는 '국회법 개정안'을 통과시켰다.⁷⁾ 이승만의 이윤영 총리지명도 부결시켰다. 오히려 비자유당 세력은 '총리인선 4개 원칙'(동아일보 52/11/06)을 대통령에게 요청하며, 헌법에 보장된 총리권한을 복원하려 했다. 이승만이 국회의 대통령견제장치를 제도적으로 약화시키려 하자, 야당연합이 다시 결집한 것이다.

이런 야당연합의 강화는 친여세력내부가 권력투쟁에 처해 있었기 때문이기도 했다. 1차 개헌당시 형성된 이승만-이범석(자유당측청파)-장택상(신라회)간 연합체제는 1952년 정부통령선거를 계기로 분열했다. 이승만은 권력승계를 기대하는 이범석을 견제하기 위해 자유당의 이범석 부통령후보지명을 거부했고, 경쟁자 장택상은 경찰, 관료조직을 동원해 이범석을 낙선시켰다. 이범석의 낙선은 이범석-장택상간 즉각적인 대립으로 신라회의 자유당 입당을 지체시켰고, 자유당측청파-이승만간 갈등을 싹트게 했다.

내부갈등으로 원내 의석확장이 지체되고 야당연합이 강화되는 등, 또 다시 국회 견제에 처한 이승만은 개헌추진에 앞서 즉청계를 제거하고 자유당을 재편할 필요성에 직면했다. 결국, 이승만은 자유당내 이기붕, 이갑성 등 새로운 연합체제를 형성하며 즉청계를 제거한 후 원내 야당세력을 흡수해갔다. 그러나 이질적 정치세력을 흡수하며 확대된 자유당은 쉽게 통제되지 않았다. 그 결과 정치제도 개헌과 별개로 정부주도로 추진한 경제조항 개헌안이 도중에 포기되었다.⁸⁾ 이러한 결과로 이승만의 국회불신과 당 종속화의 필요성은 더욱 강화되었다. 결국 이승만은 1954년 3월 15일 차기 국회에서의 개헌추진을 선언했다.

이승만이 2대국회에서의 개헌포기를 발표한 직후인 3월 20일, 언론에 '초대대통령 종신집권'이란 충격적 내용을 1항에 내건 '개헌 5개항'이 발표되었다.⁹⁾ 자유

7) 동 국회법은 정부이송과 반환을 수차례나 반복한 후 1953년 1월 15일 여당의 반발 속에서 통과되어 최종 확정되었다(동아일보 52/09/12).

8) 정부가 공청회 개최 등 개헌안 추진에 주력할 때도 자유당의원들은 도당대회 등에 참석하느라고 국회참석조차 저조했다(동아일보 54/03/04; 52/03/09).

9) 그 외 조항은 ② 국민에게 국정에 대한 발의권, ③ 선거민에게 양원의원 소환권, ④

당이 동 개헌안과 무관함을 공식 발표함으로써, 개헌추진은 몰락한 족청계와 민중자결단 등이 이승만의 신임을 얻어 재기하려는 움직임으로 알려졌다. 최초로 제기된 이승만의 임기개헌에 대해, 이승만은 “헌법을 따라서 다시 선거시킨다면 목숨 자라는 데까지 봉사”(동아일보 54/03/27) 하겠다고 목인했다. 그러나 개헌은 차기 국회에서 이루어질 것임을 재확인함으로써 2대 국회에서의 개헌추진은 불가능하다는 판단을 보여주었다.

이승만은 총선에 앞서 ‘개헌조건부 공천’을 발표함으로써 최초로 도입된 당 공천제는 개헌지지각서와 교환하는 개헌수단이 되었다. 동시에 두 번의 총선과 달리 행정부의 적극적인 여당지원이 시작되었다. 이후 개헌추진위원회가 구성되고 이승만에 한해 종신출마 보장, 국민투표제, 의원소환제, 민의원해산권, 경제조항개정 등 ‘개헌 5개항’(동아일보 54/04/25)을 발표했다. 그러나 자유당은 총선승리를 장담하며 개헌추진을 강화하려는 세력과, 개헌론이 총선에 악영향을 미칠 수 있다며 점진적 추진을 주장하는 세력으로 대치되었다. 이 문제는 이범석-족청계를 숙청하며 연합했던 이갑성, 배은회계와 이기붕간 당 주도권 경쟁과 중첩되어 있었다. 5월 3일 개헌추진위는 들던 개헌 5개항 중 ‘초대대통령임기조항과 국회 해산권조항을 포기’하는 ‘개헌 4개항’을 주장했다(동아일보 54/05/04). 이는 이기붕파가 주장하는 점진적 추진론이 반영된 것으로, 이기붕파의 주도권 장악을 의미했다. 신주류로 부상한 이기붕은 총선에서 이갑성, 배은회 등 경쟁세력을 낙선시키고, 자신의 기반으로 관료출신을 대거 진출시켰다.¹⁰⁾

한국전쟁으로 정치적 경쟁의 폭이 극히 협소해짐으로써 총선은 보다 보수적이고 동질적인 자유당 대 민국당 중심으로 전개되었다. 농지개혁과 전쟁으로 지주계급이 몰락하며 사회적 기반을 상실한 민국당은 급격히 쇠퇴한 반면, 반공포로 석방, 휴전반대운동 등을 전개하며 대중적 영향력을 확산한 이승만과 행정부의 독점적 지원을 얻은 자유당은 114석을 장악하며 압승했다. 이승만과 여당은 최초로 국회의장을 비롯한 원내요직을 독점하며 국회를 장악하기 시작했다. 그러나 개헌선

헌법개정 및 국체변혁에 관한 중대문제는 국민투표, ⑤ 정부에게 민의원해산권 부여이다.

10) 박용만도 대부분 “오랜 조직투쟁과 당생활을 했던 사람들이 당간부들”이었으나 총선을 계기로 만송파가 주도권을 잡으면서 “관사생활만 해온 사람들이 낙하산식 공천으로 국회에 진출하는 기현상”이 일어났다고 회고했다(박용만 1965, 289).

달성에는 실패했다. 개헌서약공천자는 178명 중 99명만 당선되었고, 비서약자이며 당적 소유자인 15인에 의해 과반수를 넘었다. 동시에 총선부터 개헌추진의 주도권과 당권장악을 위한 자유당 권력투쟁의 후유증이 겹쳐 개헌추진은 많은 당내 논란을 예측케 했다.

이러한 자유당의 내적 갈등요소는 개원과 함께 실시된 국무원신임투표 부결로 확인되었다. 30여 명의 반란표로 이기붕-자유당체제는 개헌추진을 낙관할 수 없었다.¹¹⁾ 국무원신임투표의 부결은 이기붕체제에 대한 이갑성, 배은희 등 구주류의 불만, 내각을 장악하려던 관료출신 신주류의 욕구, 국회에서 비판받는 인물의 내각인선에 대한 원내세력의 불만 등이 겹쳐진 결과였다. 이승만은 이 사건을 계기로 국회 견제장치로서 내각제적 요소를 완전히 없애기 위해 ‘총리제 폐지’, ‘미국식 대통령제’로의 제도정비를 새로운 개헌명분으로 내세웠다(동아일보 54/06/19).

7월 14일, 정부여당은 대통령중심제 강화, 국민투표제, 국회의원 소환제 등 이제까지 발표된 각종 정부여당 개헌론을 선택적으로 종합한 개헌안을 기초했다. 이때, 대통령 궐위시 부통령에게 ‘승계권’을 부여하는 항목이 추가되었다. 승계권 규정은 부통령후보로 예측되는 이기붕과 신주류의 정치적 이해를 담보하는 것이었다. 또한 자유당 내부토의과정에서 이승만이 집권 이후 주장했던 ‘국회의원소환제’를 삭제했고, 총리제 폐지 대신 국무위원 개개인의 임명에 대한 인준권을 삽입해 의원과 국회의 행정부 견제력을 유지하려 했다.

총선에서 급락한 민국당은 개헌반대성명을 발표하며 반대파의 중심으로 부활했다. 비판의 핵심은 첫째, 개헌은 양원 각각 재적의원 2/3 이상의 찬성을 얻도록 했으나(헌법 제98조), 참의원 구성조차 하지 않은 채 부칙을 악용했다는 절차적 문제,¹²⁾ 둘째, 초대대통령에 한하는 중임철폐조항은 만민평등의 법칙(헌법 제8조)

11) 1차 개헌헌법은 제69조 “국무총리는 대통령이 임명하고 국회의 승인을 얻어야 한다. 민의원총선거 후 신 국회가 개회되었을 때에는 국무총리임명에 대한 승인을 다시 얻어야 한다”, 제70조 2항 “민의원에서 국무원불신임결의를 하였거나 민의원총선거 후 최초로 집회된 민의원에서 신임결의를 얻지 못한 때에는 국무원은 총 사퇴를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

12) 1차 개헌안 부칙에는 참의원이 구성될 때까지는 민의원의 의결만으로 한다고 되어 있었다.

과 위배된다는 점, 셋째, 국민투표제가 관제민의동원과 같은 정치적 악용가능성이 있다는 점이었다(동아일보 54/09/21). 1차 개헌 때와 달리 개헌반대운동은 민국당 주최의 개헌안토론회, 각 신문사주최의 개헌안공청회 등 언론의 참여와 여론형성이 시도되었다. 이러한 야당-언론연합체의 출현은 도시지역 유권자층에 일정한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

반대운동의 활성화에 비해 자유당은 10월 6일 개헌안 공고기간 완료에도 불구하고 표결을 지연시켰다. 이기붕체제에 대한 구주류의 도전, 당 지도부의 하향식 당 운영과 행정부에 대한 당의 정책관철이 미비하다는 다수의원들의 불만들이 행동통일을 방해했기 때문이다. 결국 이승만은 개헌안을 '조항별 표결'로 처리하자고 제안했다. 국민투표안만 통과되면 임기문제는 국민공의에 따라 판결될 것이라는 취지였다. 이러한 궁지에서 갑자기 민국당의 신익희가 월북한 조소앙과 통일문제를 협의했다는 '뉴델리 밀담설'이 발표됨으로써 개헌찬반 논란에 이데올로기 공세가 개입되었다.¹³⁾ 이후 개헌반대파는 당시 유엔에서 논의 중이던 중립화 협상동조자로 간주되었고, 국민의 동요를 우려한 민국당은 당의 이념적 자세를 재천명해야 했다. 반공이데올로기의 부상이 보수적 반대파의 활동을 제한한 것이다. 이러한 외부 반대파에 대한 압력과 동시에 당 지도부는 자유당원들의 찬성을 강제하기 위한 기명투표제 국회법 개정을 추진했다. 그러나 개헌찬성 자유당원조차 국회법개정은 당 지도부와 행정부의 의원에 대한 압박이라며 탈당까지 거론하는 등 강력히 반발함으로써 결국 철회되었다(동아일보, 54/11/7, 8).

이러한 내부 혼란 속에서 개헌안은 11월 27일 표결에 부쳐졌다. 개헌안은 무소속에서 10여 표 이상의 찬성표를 확보했음에도 불구하고 이를 상쇄하는 자유당내 반대표로 인해 1표 미달됨으로써 부결이 선포되었다. 결국 정부와 당 지도부는 사사오입이란 편법으로 개헌안을 관철함으로써 헌법의 절차적 정당성은 크게 훼손되었다.

2차 개헌은 자유당의 국회장악이 토대가 되어 1차 개헌처럼 원외동원이나 물리력에 크게 의존하지 않고 원내에서 수의 정치와 절차적 조작을 통해 성취되었다. 미국은 휴전협상으로 이승만과 갈등했지만 민국당은 대체세력으로서 너무 취약했고, 민주적 제도의 외양을 유지하며 원내에서 종결시킨 개헌에 큰 관심을 보이지

13) 동 사건은 김창룡에 의해 개헌반대파를 교란시킬 공작이었다고 한다(김도현 1981, 79).

않았다.¹⁴⁾

그러나 2차 개헌은 민주적 제도의 자의적 운영이 누적됨에 의해 정치적 경쟁의 영역에 공정한 참여가 불가능함을 인지한 야당세력을 민주당과 진보당으로 재편시켰다. 재편된 야당은 민주주의 공세를 강화함으로써 정치적 경쟁은 민주와 반민주로 양극화되었다. 또한 집권엘리트 내적으로 2차 개헌 내용은 이승만과 자유당간 이해갈등의 가능성을 내포했다. 이승만은 종신출마와 대통령제 강화로 또 다른 개헌추진의 적극적 필요성이 사실상 종결되었다. 그러나 자유당은 부통령의 승계권 등 권력승계가 보장되지 않는다면 새로운 개헌추진이 불가피했다. 이러한 문제는 1956년 정부통령 선거결과로 확인되며 1공화국 정치변동의 결정적 계기를 형성했다.

V. 제3차 변경(1960년)

1956년 정부통령선거에서 이승만은 민주당의 신익희 후보의 사망으로 선거전에 재집권이 보장되었다. 그러나 이기붕-자유당주류파는 장면이 부통령에 당선됨으로써 오히려 심각한 정치적 위기에 처했다. 당시 권력구조에서 부통령의 실질적 권한은 미미했다. 그러나 대통령제를 강화한 2차 개헌은 이승만이 제도적 보장 없이 누렸던 권력범위를 법적으로 제도화시킴으로써, 비상시 권력승계는 그러한 권한이 야당으로 이전됨을 의미했다.

이러한 선거결과는 교육받은 세대의 급증과 언론의 영향력이 큰 도시지역을 중심으로 민주적 제도운영에 대한 정치의식계층이 형성되었기 때문이었다. 동시에 제도적 차원에서 볼 때, '동일티켓제'를 취하지 않았던 52년 1차 개헌의 결과였다.¹⁵⁾ 정부통령은 "각각 선출한다"는 1차 헌법수정이 "부통령의 대통령승계"라는

14) 미국의 관심은 "이승만과 까다로운 타협을 성사시켜야 하는 어려운 군사적, 경제적 문제에 대개 집중되었고, 시민권리보다는 반공주의가 핵심이었다"(MacDonald 1992, 166).

15) 황수익(1995, 101)은 장면부통령당선의 제도적 요인으로 동일티켓제 부재의 선거법을 지적하지만, 그 규정은 헌법수준의 규정이었기 때문에 이후 선거법협상이 아닌 절차적으로 더욱 어려운 개헌논란을 초래했다; 동일티켓제 부재는 이승만을 지지하는 비자유

2차 헌법수정과 결합되어 예기치 못한 권력승계 위기를 초래한 것이다.

한편, 1956년 선거과정에서는 이승만과 이기붕-자유당주류파라는 연합체제에 존재하는 권력이해의 갈등가능성을 보여주었다. 이승만은 개헌의 절차적 결합 때문에 당의 후보지명에 대해 불출마를 선언한 후, '민의' 동원에 의한 번의로 출마를 정당화했다. 이기붕은 당의 지명과 무관히 이승만이 출마를 표명한 후 부통령 후보로서 자신을 공인해 줄 때까지 후보임을 인정하지 않았다. 이런 절차로 자유당의 선거운동은 4월 중순에야 본격화되었다. 이 과정은 이승만의 권위는 입증해 주었으나 대중적 영향력이 미흡한 이기붕의 선거운동에는 이롭지 못한 결과였다. '대구개표중단사건'의 처리도 유사한 긴장을 보여준다. 부통령당선을 결정지를 대구개표에서 자유당내에는 부통령 당선을 위한 편법이 구상되기도 했다.¹⁶⁾ 그러나 국내외적 관심이 고조되자 이승만은 개표재개를 지시했고, 이기붕은 낙선했다. 이승만으로서는 부정편법이 초래할 국내외적 파장이 자신의 삼선의 정당성에 해가 될 수 있었다.

이러한 선택은 부통령의 계승권이 미칠 파장이 상이했기 때문이다. 이승만 개인으로서는 자신의 비예측적인 사후 승계문제가 이기붕-자유당주류파의 위기의식만큼 직접적이지 않았다. 이승만에게는 전권을 쥔 대통령직을 유지하는 동안 실권 없는 야당부통령은 그렇게 위협적이지 않았다. 반면, 부통령선거패배로 자유당 주류파는 외적으로는 정권교체위기와, 내적으로는 당내 비주류의 거센 당권도전까지 받아야 했다. 결국 1956년 선거로 가장 위기에 처한 것은 이기붕-자유당주류파였다.

이러한 위기의식은 선거직후 자유당내에서 최초의 내각제 개헌론이 제기되도록 했다.¹⁷⁾ 동시에 주류파는 행정부를 직접 장악하기 위해 자파의 대거입각을 추진함

당 부통령후보의 난립도 초래했는데, "만송의 투표를 방해하고 산표시키려는 목적으로 출마했다"는 이법석의 증언처럼 득표는 미미해도 이기붕에 대한 비난유세 때문에 장면당선을 유리하게 했을 것이다(이법석 외 1966, 100).

16) 이재학은 당시 자유당 선거대책위에서 "표를 가감할 수도 있는 상태인데 이기붕씨의 표를 어떻게 하면 좋겠느냐고 문의"해서 김형근 내무장관과 함께 대통령께 속개를 진언했고, 이대통령의 담화로 완만히 해결되었다 한다. 이런 상황을 볼 때, 당시 승패조작의 가능성도 있었음을 알 수 있다(이법석 외 1966, 149).

17) 동아일보 56/05/24; 당시 내각제개헌주체는 당 외에서는 신도성의원(무소속), 당 내에서는 주류파에서 분화된 신진파(편승파)로서 김수선의원이 주도했다.

으로써 이승만의 권력기반에 침투하려 했다. 이승만은 당의 분열을 막기 위해 이기붕체제를 강화시켰으나 이기붕체제가 강화될수록 개헌의 필요성은 더욱 높아졌다.

자유당은 '책임정치' 구현을 위한 내각제 개헌을 명분으로 '부통령의 승계권 삭제'를 시도했다. 8월 3일 발표된 내각제 초안에는 부통령의 승계권이 박탈되고 대통령 '재선거'로 규정되었다. 자유당 개헌파는 개헌선 확보를 위해 원내세력에게 내각제를 통한 의원 권한강화를 강조하려 했다. 그러나 이승만은 자신의 사후 발생할 권력이동문제로 자신의 권력을 축소하려는 내각제시도를 수용할 수 없었기 때문에 단호히 반대했다. 이기붕은 개헌을 지원하면서도 이승만의 신임상실로 인한 후계체제 약화를 우려해 개헌론을 즉각 중단해야 하는 딜레마에 처했다.

개헌론 중단은 곧바로 정치체제를 보다 권위주의적으로 통제하려는 새로운 선택으로 이어졌다. 이승만은 개헌반대론과 함께 정권 반대세력, 특히 언론통제의 필요성을 제기했다(동아일보 56/09/18). 그 결과 11월, 언론통제를 강화하는 등 광범위하게 국민활동을 제약하는 '국정보호조치법안'이 성안되었다. 이러한 강경책의 등장은 이미 9월 28일 '장면부통령 저격사건'에서 드러난 것처럼 이기붕파의 초조함을 반영한 것이다. 그러나 국정보호조치법도 포기되었다. 노골적인 탄압가능성에 야당의 반발은 거셌고, '민'의 동원에 의한 연판장 날인운동조차 큰 효과를 보지 못했으며, 당의 원내 행동통일조차 어려웠기 때문이다.¹⁸⁾

결국 자유당에서는 다시 원내세력의 이해에 호소하려는 내각제개헌론을 제기하며 의원영입에 나섰고, 동시에 당의 행동통일을 강제할 국회법개정을 추진했다. 1957년 2월 18일 대통령직선, 총리제부활, 승계권 삭제를 핵심으로 하는 "바이말 헌법과 유사한 내각책임제 개헌" 추진이 발설되었다(동아일보 57/02/20). 민주당은 역으로 '부통령제 폐지'를 전면에 내세워 당파이해를 초월한 듯한 내각제 개헌 원칙을 발표함으로써 '승계권 박탈'을 위한 자유당 내각제안의 허구성을 공격했다. 민주당의 내각제안은 무소속의 호응만이 아니라, 자유당내 내각제추진파의 동

18) 국정보호조치법이 추진되던 중인 11월 29일, 황성수, 박영출 자유당원의 밀수사건 관련설이 보도되었다. 이들은 도의상 국회부의장, 외무분과위원장직 사표를 제출했다. 자유당은 표결전날 의원부총회에서 부결을 결의(참석 70명 중 55 대 15로)했으나, 국회표결에서 약 40명 이상이 당론과 달리 투표함으로써 사표가 수리되었다(동아일보 56/11/30).

요까지 일으켰다. 곤란에 처한 이기붕과 당 지도부는 이승만의 내락을 얻어 개헌 추진의 주도권을 행사하기 위해 '대통령이 행정수반인 내각제안' 까지 모색했다. 그러나 그러한 안은 당내에서조차 거부되었다. 이기붕은 대통령이 행정수반인 내각제는 당과 의원권한 확보에 호소하여 확보할 수 있는 개헌선을 불가능하게 만들 것이고, 반대로 총리가 행정수반인 내각제는 이승만의 반대를 초래한다는 딜레마에 처했다. 개헌을 성공시키기 위해서는 의원들의 이해과 이승만의 이해를 모두 충족시키는 절충안이 필요했으나 그러한 안은 양측 모두의 불만족을 초래할 뿐이었다.

결국 이기붕은 내각제를 통한 승계권 박탈을 포기하고, 이승만의 이해에 손실을 주지 않도록 대통령제 논리를 강화하여 '동일티켓제' 개헌을 준비했다. 이러한 전환은 1956년 선거 후 승계위기에 대응한 개헌론에서 60년을 준비하는 개헌으로 선회한 것이다. 단, 3대 국회에서의 개헌추진보다는 1958년 총선으로 구성된 4대 국회에서의 개헌추진을 선호했다. 1956년 선거 후 당내 구주류와 비주류는 이기붕 체제에 도전했고, 당 지도부의 일방적 당 운영에 의원부의 비판도 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 당내 사정은 이기붕의 이해를 실현하려는 개헌추진에 장애가 되어왔다. 이기붕은 1957년 3월 당헌개정으로 과두엘리트체제를 강화하고 공천권을 통해 4대 국회에서 자파 중심의 원내세력을 강화하려 했다. 이승만이 2대 국회에서 개헌을 포기하고 자유당재편, 개헌조건 공천제를 통해 당과 3대 국회를 장악함으로써 개헌을 관철했던 것의 재현이었다.

이후 자유당은 선거승리를 위한 선거법 관철에 주력했고 '협상선거법'이 통과되었다. 야당의 공명선거 보장책과 자유당의 언론규제책이 각각 1958년 총선승리에 효과적일 것이란 판단 때문에 협상은 성사되었다. 총선승리를 위한 정부여당의 초조감은 조봉암과 진보당사건처럼 물리적 배제조치와 같은 극단적인 전략이 병행되었다. 이즈음 자유당은 비주류의 약화와 동시에 주류파내 강경파와 온건파의 세력분화가 시작되었고 강경파가 점차 세력을 확장하던 시기였다.

1956년 선거부터 뚜렷해진 도시지역 중심의 민심이반 때문에 자유당의 부정선거 강화에도 불구하고, 총선에서 민주당은 득표율 34.2%로 의석의 1/3을 차지했다. 민주당은 원내활동기반의 확장과 동시에 호헌선을 확보한 것이다. 협상선거법의 언론규제, 진보당 제거 등 총선승리를 위한 정부여당의 강경책은 정치적 대립구조를 양당 중심으로 재편함으로써 자유당의 정치적 위기를 더욱 심화시키는 반

작용을 초래했다.¹⁹⁾

총선결과에 의해 이기붕은 공식적으로 개헌단념을 언명했다. 이기붕은 공개적 개헌포기선언과 달리 이재학-온건파를 통해 민주당내 구파와 비공식 협상통로를 마련했다. 이러한 온건파 부양은 개헌 필요성 못지 않게 강경파의 득세를 견제하는 차원이었다. 4대 국회 세력관계상 이제 개헌은 더욱 야당의 정치적 이해를 반영해야하는 처지에 있었다. 따라서 내각제 협상론이 재개되었고 내각제파는 이승만에게 충성을 지속하다 권력전체를 상실하기보다는 야당과의 분점을 허용해서라도 권력을 연장하는 편이 안전하다고 판단했다. 이러한 판단은 이전의 대통령직선 내각제론과 달리 이승만으로서는 더욱 부정적인 대통령의 ‘국회간선제’ 도입으로 표출되었다.

민주당 역시 당내 신파와 구파간 당권경쟁이 심화되고 있었고, 신파인 장면의 부통령당선 이후 약화된 구파는 내각제협상에 적극적이었다. 양당 내 분파갈등은 당권경쟁과 내각제개헌파와 내각제반대파라는 차별적인 정권재생산 전략과 중첩되어 있었고, 자유당-민주당이란 양당 구도를 넘나들기 시작했다.

그러나 양당 내 내각제 협상가능성은 이승만의 강경 태도와 정부 여당 내 강경파의 득세로 2·4 보안법파동이 관철되며 위축되었다. 2·4 파동의 후유증은 정치불안정을 심화시켰고 미국 측은 온건세력 중심의 여야협상을 중용했다.²⁰⁾ 그러나 여야 협상파(자유당 온건파와 민주당 구파)가 강화될수록 양당 내 경쟁분파의 견제가 심화됨으로써 사태는 원점으로 되돌아갔다. 민주당 신파는 ‘대통령직선제’ 원칙의 내각제를 당론화하여 간선제를 전제로 한 협상파의 위치를 협소하게 만들었다. 계속된 이승만의 견제, 경향신문 폐간조치 등 정부여당 강경파의 득세, 이기

19) 이재학은 “야당이 난립되면 여당이 선거에 유리하기도” 하고, “야당이 민주당 하나라 덩벼들기만 하여 세력분화를 위해서도 서너개 정당이 필요하다고 인식”했기 때문에 오히려 진보당을 등록시키려 했는데, 이박사가 정말 공산당으로 인식하여 1959년 7월 사형에 이르렀다고 한다. 이재학의 판단은 전략적으로 상당히 유리한 것일 수 있었다(이법석 외 1966, 158).

20) 1950년대 후반 정치적 위기심화에 미국내에서는 자유당내 온건파 부양을 통한 점진적 개혁을 하나의 대안으로 고려했다. 이 때문에 이완법은 1959년 초 자유당온건파와 민주당 구파의 내각제협상에 미국의 영향이 미쳤을 개연성을 지적한다(U.S. Department of State 1994, 527-536; 이완법 1998, 159).

봉의 자유당 분파에 대한 통솔력 상실로 양당 내 협상은 결국 완전히 좌절되었다.

내각제 협상의 결렬은 이승만-이기봉의 정부통령후보 지명으로 재확인되었다. 대신 자유당 강은파는 장차의 권력승계위기의 극복을 위해, 이승만은 부통령선거 패배 이후 지속된 내각제 도전의 재현을 막기 위해 동일티켓제 개헌에 의견을 통일했다. 이를 인식한 민주당 구파는 선거법개정, 총리제 부활 등을 내걸며 다시 협상을 제의했다. 민주당 구파는 내각제와 마찬가지로 동일티켓제 역시 신평보다 제도적 이해가 컸다. 동일티켓제는 대통령선거중심으로 당을 집중시킬 수 있기 때문에 조병옥 대통령후보를 지닌 구파에게 이로웠다. 때문에 신평은 자유당이 결코 들어줄 수 없는 '경찰중립화'의 헌법규정을 당론화함으로써 동일티켓제 협상을 봉쇄시키고 부통령선거에 주력하려 했다.

그러나 개헌을 주도한 자유당 강경파는 협상보다 의원이탈에 의존한 단독처리를 선택했다. 1959년 11월 14일 의원영입으로 민주당의 독자적 호헌선이 붕괴됨으로써 이러한 구상은 가능한 듯 했다. 이승만도 적극적이었다. 12월 11일 이승만은 동일티켓제 개헌에 대해 "지금이라도 고칠 수 있다면 하고, 할 수 없다면 선거 때에 내가 정부통령이 같은 정당에서 선출되어야 한다는 뜻을 선포하겠으며, 그렇게 안 되면 나는 안 하겠다" (동아일보 59/12/12)고 밝혔다. 제헌당시 한민당에 대해 대통령제가 아닌 정부에는 참여하지 않겠다는 압박의 재현이었다. 그러나 이승만은 선거법개정, 총리제부활 등에 반대하고 동일티켓제 개헌만 찬성한다고 밝혀 민주당 구파와의 협상가능성을 위축시켰다.

협상가능성은 위축되고 지속된 의원이탈로 해체위기에 처한 민주당 구파는 최종협상안을 내걸고 집단행동을 결의하는 맹약을 선언했다. 그 결과 동일티켓제 만의 개헌을 고집한 자유당 강경파의 구파를 상대로 한 추가적인 의원영입은 실패하게 된다. 단독강행방침이란 자유당 강경파의 전략은 실패했다. 1960년 1월 12일, 자유당 온건파는 "자유당의 개헌공작은 민주당 장면파에게 커다란 이점을 제공하였으며, 반대로 이의장에게는 중대한 타격을 초래했다"며 강경파를 비난했고, 이로써 1956년 선거 후 4년을 끈 모든 개헌론이 종결되었다.

1960년 정부통령 선거는 민주당 조병옥 후보의 갑작스런 사망으로 이미 선거전에 이승만의 4선을 보장해 주었다. 그러나 부통령의 계승권 때문에 선거조작은 불가피 했다. 완전한 선거조작은 제도적 영역에서의 정치참여가 봉쇄됨으로써 도시 지역을 중심으로 성장한 학생, 지식인, 언론계 등 민주적 가치를 주장하는 정치연

합이 아래로부터의 정치변동을 추동하는 4월 혁명을 유발했다. 미국은 급격한 정치변동을 제어하기 위해 온건한 정치세력으로의 권력이전과 군정실시 등 다양한 접근을 모색했다. 미국은 원조정책의 변화와 함께 한일국교정상화를 모색했으나 이승만의 반일주의와 갈등해 왔고, 이승만 이후의 리더십으로서 이기붕-은건파를 선호했으나 강경파가 주도하는 정치 불안은 제어하지 못했다. 결국 급격한 정치변동위기에 처해 직접적인 영향력을 행사하기 시작했다.

미국의 지지철회와 민심 이반을 인식한 이승만이 대통령사임을 발표하면서 '내각제개헌'과 '재선거실시'라는 모순된 일정이 동시에 제안되었다. 그러나 이날 이미 국회에서는 '선개헌, 후선거'를 결정했다.²¹⁾ 자유당은 자신들이 다수파인 국회에서의 개헌을 통해 최대한 정치적 희생기반을 마련하려 했고, 구파는 대통령제 하에서 재선거로 인한 장면과 신파의 권력독점을 우려했다. 결국 4월 혁명으로 이승만의 퇴진과 강경파의 쇠퇴가 이루어지자 자유당은건파-민주당 구파는 공통된 이해관계 위에서 결합했고 신파의 새선거 주장은 패배했다.

인구의 다수가 아직도 농촌지역인 사회경제적 조건에서 농민은 정치적으로 무행동자였고, 도시지역의 정치적 역량은 정치세력의 배타적 협상을 견제할 만큼 성숙한 상태는 아니었다. 자유당 온건파와 민주당 구파는 새로운 정치공간에서 제도 개혁의 주도권을 행사한 것이다. 과도정부출범 직후 자유당과 민주당 구파는 '혁명'의 가장 중요한 과제가 내각제 헌법채택임을 설득하는데 성공했다. 그 결과, 민주당 신파는 민주당 구파와의 권력분점을 전제로 역시 당면한 집권문제를 해결하기 위해 한시적 연합을 유지하며 내각제를 채택했다. 민주당 신파는 그간 주장해온 '내각제=민주주의' 등식을 거부하기도 어려웠다. 아래로부터 주도하는 급격한 정치변동을 억제할 수 있고, 이승만보다 순응적인 정치세력으로의 권력이전과 민주적 정치제도의 외양이 유지될 수 있다는 점에서 미국의 이해와도 배치되지 않았다. 이러한 허약한 제도적 협상 위에서 3차 제도변경은 종결되었고, 제2공화국이 출범했다.

21) 이재학은 당시 신파의 개헌반대의사로 선 선거가 이루어졌다면 개헌은 불가능했다고 회고한다(이범석 외 1966, 170).

VI. 결 론

제1공화국의 헌법과 대통령선출제도는 권위주의 정권출범의 유리한 환경에서도 미국의 영향력, 정치세력간 세력관계로 인해 특정 개인이나 정치집단의 장기집권을 허용하지 않는 경쟁적 제도로 출발했다. 그러나 제도의 운영환경은 민주적 형태를 유지하는데 많은 제약조건을 안고 있었다. 그 결과 반복된 빈번한 제도변경의 특징을 아래와 같은 양태를 보여주었다.

첫째, 제도변경은 특정 개인이나 집단의 단기적인 권력위기를 해소하기 위한 편법으로 전개되어 왔음을 알 수 있다. 때문에 각 정치세력이 추구하는 제도적 선호는 일관성을 유지하지 못했고, 권력이해를 위한 제도변경을 포장하기 위해 제도운영에서 비롯된 문제들을 제도 자체의 결함으로 환원시킴으로써 제도에 대한 편견을 형성했다.

둘째, 제도변경을 추진하는 세력이 그 수단으로서 빈번하게 정치적 연합세력을 급조하거나 교체함을 알 수 있다. 최고통치자 중심으로 집중된 권력을 두고 정책적, 이념적 변별성이 취약한 정치세력간 권력경쟁이 반복되는 정치지형의 특수성은 이러한 유동성과 재편을 촉진했다. 이러한 관행의 누적은 원칙 없는 이합집산과 정치세력간 상호불신의 정치문화를 강화했다.

셋째, 대통령선출제도에 대한 변경은 그 추진 과정에서 정부형태변경을 비롯해 국회법, 선거법, 지방자치법 등 관련된 하위법률의 연속적인 변경시도로 파급되었다. 이러한 단기적 목적에 종속된 광범위한 제도변경으로 전반적인 정치적 게임규칙의 존속력이 약화되었다.

마지막으로, 이러한 특성 속에서도 1공화국 정치제도의 변경이 민주적 제도의 외양을 지속적으로 유지해 올 수 있었던 데는, 냉전체제의 특성으로 인해 이념적 체제경쟁의 장소였던 남한에 대한 미국의 정책적 영향력이 작용했음을 알 수 있다.

민주화 이행 후 특정 개인이나 집단의 정치적 이해만을 보장해 주거나 절차적 위헌성을 내포한 제도변경의 가능성은 약화되었다. 그러나 아직도 특정 인물 중심으로 권력에 참여하려는 정치적 연합세력에 의한 단기적 안목의 제도변경이 추진되고, 이러한 단기적 권력이해를 포장하기 위해 제도운영의 폐단을 제도자체의 결

함으로 환원시키는 경향은 잔존해 있다. 따라서 권력집중구조, 이념적 정책적 변별성 없는 정당구조, 권위주의적 제도운영의 관행을 제거하기 위한 제도와 관행의 정치개혁이 필요하다고 할 수 있다.

참고문헌

『동아일보』

구병삭. 1988. 『신한국헌법론』. 일왕사.

국회도서관. 1968a. 『헌법개정회의록: 제헌국회』.

_____. 1968b. 『헌법개정회의록: 제2대국회』.

김도현. 1981. “1950년대의 이승만론.” 진덕규 편. 『1950년대의 인식』, 57-88. 한길사.

박찬욱. 2002. “정부제도론.” 서울대학교정치학과교수 공저. 『정치학의 이해』, 201-256. 박영사.

신병식. 1994. “부산정치파동과 이승만 체제의 확립.” 구영록교수 화갑기념논총 편집위원회. 『국가와 전쟁을 넘어서』, 567-599. 법문사.

이범석 외. 1966. 『사실의 전부를 기술한다』. 희망출판사.

이완범. 1998. “1950년대 후반기의 정치위기와 미국의 대응: 1958년의 국가보안법 개정 파동을 중심으로.” 한국정신문화연구원 편. 『한국현대사의 재인식 4』. 오름.

이철순. 2000. “이승만 정권기 미국의 대한정책 연구.” 서울대학교 박사학위논문.

황수익. 1995. “제1공화국의 선거제도와 선거.” 『한국정치연구』 제5호, 80-117.

MacDonald, Donald S. 1992. *US-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance, The Twenty-Tear Record: An Interpretive Summary of the Archives of the US Department of State for the Period 1945 to 1965*. Boulder, CO: Wetview.

Oliver, Robert 저 · 박일영 역. 1990. 『대한민국 건국의 비화: 이승만과 한미관계』. 계명사.

U.S. Department of State. 1984. *FRUS 1952-1954, XV, Part 1. Korea*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

_____. 1994. *FRUS 1958-1960, XVIII, Japan · Korea*. Washington D. C.: U.S. Government Printing Office.