

1952년 국회와 정부 사이의 민주주의 논쟁에 대해

다카시로 겐토 (교토대학)

1. 시작하며

본 연구는 1952년 2월부터 5월까지 한국에서 일어난 이승만과 국회가 대립한 정치적 사건에 대한 연구이다. 구체적으로는 이승만과 국회가 각각 어떠한 민주주의 이론을 바탕으로 대립했는지, 양측이 대립한 본질은 무엇인지를 밝히는 것을 목적으로 한다.

이승만 정권 초기(1948-1952)의 국회와 이승만(정부)의 정부형태·정치제도에 대한 논쟁에 초점을 맞춘 연구로 박명림(2003)의 연구와 서희경(2020)의 연구를 들 수 있다. 그러나 선행연구에서는 ①소개에 그쳤으며 구체적인 내용을 분석하지 않았다는 점 ②해당 시기 이승만과 국회의 대립을 독재와 민주주의의 대립이라는 이분법적 구도로 결론지었다는 문제점이 존재한다. 이 두 사람의 연구는 민주주의의 차이와 상극인 이른바 이승만과 국회 사이에서 전개되었던 논쟁 속에 내포된 문제의 본질에 대해 규명하지 않았다. 또한 애초에 반민주주의란 무엇이며 무엇을 가지고 반민주주의라고 하는 것인지, 그 반대인 민주주의란 무엇인지에 대해 명확하게 개념을 정의하지 않고 이러한 각각의 개념을 안이하게 사용했다는 문제점이 있다.

상기 문제점을 고려하여 필자는 민주주의를 ‘국가의 주권(최고의사결정)은 국민이라는 주권재민 원칙하에 국민이 대표자를 선출하여 국정과 지방의 결정에 직간접적으로 관여해야 한다는 생각’이라고 정의했다. 이러한 정의를 바탕으로 1952년 국회와 정부 사이의 민주주의 언설의 차이에 대해 분석하고자 한다.

2. 정부와 국회가 대립한 배경과 전개

정부형태 등을 둘러싼 이승만과 국회의 대립 배경은 1948년 한국의 헌법제정까지 거슬러 올라간다.

1948년 5월 첫 국회의원 선거가 치러진 후 소집된 국회(제헌국회)에서 헌법제정 준비가 이루어졌다. 해당 국회에 설치된 헌법기초위원회는 당초 의원 내각제를 골자로 한 헌법 초안을 작성했다. 그러나 당시 국회의장이었으며 추후 한국의 초대 대통령이 되는 이승만이 완고하게 대통령제를 주장했기 때문에 대통령제와 의원 내각제를 혼합한 헌법 초안으로 수정되었고 그 초안을 국회에 제출했다. 헌법기초위원회가 제출한 헌법 초안은 그 후 국회 심의를 거쳐 7월 12일에 조문이 확정되었다.

그러나 정부형태를 둘러싼 대립은 그 후에도 계속되었다. 국정운영을 둘러싸고 이승만과 대립했던 민주국민당은 1950년 2월에 의원 내각제를 골자로 하는 헌법 개정안을 제출했다. 그러나 민주국민당이 제출한 헌법 개정안은 국회 심의에서 친이승만 세력과 무소속의 반대 등으로 불과 40%의 찬성에 그쳐 부결되었다.

민주국민당의 헌법 개정안이 부결되고 약 2년 후인 1951년 11월 정부가 양원제와 대통령 직접선거를 골자로 한 헌법 개정안을 제출했다. 그러나 정부가 제출한 헌법 개정안은 ①시기상조론 ②비현실성 등의 이유로 1952년 1월에 국회에서 압도적 다수의 반대에 부딪혀 부결되었다. 민주국민당의 의원 내각제를 골자로 하는 헌법 개정안과 정부가 제출한 대통령 직접선거 헌법 개정안이 각각 부결된 것인데, 양측은 그 후에도 각각의 헌법 개정안을 국회에 다시 제출하려고 시도했다.

먼저 행동에 나선 것은 민주국민당이었다. 예를 들어 국회의 경우, 국회 내에서 영향력이 있었던 민주국민당을 중심으로 의원 내각제에 대한 헌법 개정안 제출을 시도했다. 그리고 4월 17일에는 의원 123명의 서명(총 의원 183명)을 얻어 의원 내각제 헌법 개정안을 국회에

정식으로 제출한다. 이에 비해 정부는 국회가 제출한 헌법 개정안에 대해 반대를 표명했다. 이와 동시에 국회의원 소환 운동 등의 관제민의官制民意 데모와 지방에서 그들의 지지 세력을 확보하기 위해 지방선거를 갑작스럽게 실시하여 국회에 외부 압력을 가하게 된다. 동시에 정부는 양원제와 대통령 직접선거에 대한 헌법 개정안을 제출하고자 시도했다. 그리고 5월에는 같은 해 1월에 부결되었던 헌법 개정안을 일부 수정하여 제출했다. 국회에는 정부가 제출한 헌법 개정안과 국회가 제출한 헌법 개정안이 공존했으며, 각각의 헌법 개정안에 대한 심의를 기다리게 되었다.

3. 양측 주장의 쟁점 및 민주주의 이론의 모순

2.에서 국회와 정부의 대립에 대해 살펴보았다. 그렇다면 1952년 당시 국회와 정부의 쟁점은 무엇이었을까. 그리고 서로가 민주주의 이론을 가지고 서로를 비판한 셈인데 양측의 민주주의 이론에는 어떤 차이가 있는가. 이번에는 이러한 내용을 바탕으로 주요 쟁점이었던 ①국회의 정통성에 대한 근거 및 ②국회의원 소환 운동에 관한 양측의 견해 차이에 대해 양측의 의견을 정리하고 분석하고자 한다.

3-1 국회의 정통성의 근거

‘국회의 정통성은 국민의 선택을 받아 그들을 대표하는 것에서 발생한다’라는 인식은 정부와 국회 양측 모두 같다. 그러나 당선된 후 국회의원의 행동 양식 규정(취해야 하는 행동)은 크게 달랐다.

국회는 국민이 국회의원을 선출한 시점에 이미 국회의 정통성이 발생한다고 주장했다. 즉, 국민에게서 선출된 후 헌법에서 보장된 4년간의 임기 동안 국회의원들은 자율성을 가진다고 간주한 것이다. 해당 4년 동안 각각의 의원들은 국가 전체를 감안해 스스로가 옳바르다고 생각하는 행동을 자유롭게 취할 수 있고 국회에서 한 발언에 대해 국회 밖에서는 일절 책임지지 않는다고 생각했다¹⁾.

이에 비해 정부 측의 주장은 달랐다. 정부의 주장은 국회의 정통성이 보장되는 것은 어디까지나 국회의 생각과 국민의 생각이 일치할 때이며, 당연히 양측이 일치하지 않는 경우 국회의 정통성은 상실된다고 보았다. 그리고 이를 시정하기 위해서는 항상 민의를 확인하고 국회를 살피는 것이 중요하며 국회의원 소환 운동은 국회에 대해 국민이 불신감을 표명(민의)한 것이라고 했다. (공보처, 1952)

당시 국민 대부분이 정말로 대통령 직접선거를 지지했는지는 미지수이나 ‘국회의원은 항상 민의를 따라야 한다’라는 정부의 주장은 국회의원의 역할을 다음과 같이 규정한다는 의미를 지니고 있었다. 이는 국회의원은 **오로지 국민의 민의를 파악하는 매신저** 역할을 할 뿐이며 국회의원이 국회에서 자유로운 토론을 통해 민의를 형성하기 위한 정보와 화제를 제공하는 제공자, 즉 서포터와 오피니언 리더의 역할을 하는 것은 아니라는 것이다. 이

1) 국회의 견해는 이승만 대통령에게 보낸 질의서에도 확연히 드러나 있다. 그중에서 중요한 것은 ‘① 국회의원의 임기를 4년으로 한다는 헌법 23조 규정에 대해 해당 기간에는 소환할 수 없다고 간주할 수 없는 것인가 ②현재 국회의원 소환 운동은 ‘국회의원은 국회에서 발표한 의견과 표결에 관하여 외부에 대한 책임을 지지 않는다’라는 헌법 50조의 조항에 반하는 것이 아닌가’라는 ①과 ②의 질문 사항이다. (국회, 1952) 국회의 주장은 대표로 선발된 기간에 해당 의원이 그 기간의 민의를 대변한다는 것이다. 따라서 임기가 끝나는 선거기간이라면 몰라도 임기 중에 국회 대다수가 어떠한 결정을 내린 것이 민의를 위반하는 것이라며 국회의원 소환 운동을 벌이는 것은 잘못되었다고 비판하는 것이다. ②의 질문 사항 역시 ‘국회 발언이나 행위에 대해 일일이 국회 밖에서 문책을 받는다면 자유롭게 행동할 수 없다’라는 것을 의미한다. 즉, ①과 ②의 질문은 국회의원의 근본적인 존재 이유를 묻는 것이며 ‘국회의원의 행동 하나하나를 체크한다면 애초에 국회의원이 무엇을 위해 존재하는가’하는 정부의 행동에 대한 비판이었다.

주장은 매신적이기도 하며 서포터와 오피니언 리더이기도 했던 국회의 주장과는 상이했다.

1952년 당시 정부와 국회가 논쟁을 벌인 이유는 국회의 정통성 문제 때문이었지만 그 기저에는 대표자의 위임 및 책임 문제라는 이른바 대의제 민주주의의 본질에 관한 문제(국민이 선출한 대표의 국정운영에 관해 자율성과 자유행동이 어디까지 허용되는지)가 있었다. 이 문제는 그해 5월에 발생한 부산 정치 파동까지 이어지게 된다.

3-2 국회의원 소환 운동

국회와 정부의 마지막 쟁점은 국회의원 소환 운동이었다.

얼핏 보면 국회와 정부의 대립 쟁점은 국회의원 소환 운동이 진정한 민의였는지에 대한 의견 불일치로 보인다. 이 문제에 대해 정부는 당시 전개되었던 해당 운동이 민의를 반영한 것이라고 주장했다. 반면 국회는 당시 일어난 국회의원 소환 운동은 정부의 선동에 대해 일부 사람들이 호응한 것에 불과하며 대다수 국민이 자발적으로 참가한 것이 아니므로 당연히 민의가 아니라고 주장했다. 국회의 입장에서 국회의원 소환 운동은 정부가 일으킨 촌극에 불과하다는 것이었다.

국회의원 소환 운동이 정말로 민의를 표출한 것이었는지가 하나의 쟁점이었던 셈인데, 사실 이와는 반대로 해당 문제에는 민주주의에 관한 보다 본질적인 문제가 내포되어 있었다. 바로 국민의 뜻이라면 국회에서 일단 부결 혹은 가결되었다 하더라도 그 합의를 지키지 않거나 다시 뒤집을 수 있다는 것이다. 즉, 국민이 원한다면 정당한 절차를 밟지 않더라도 제도와 법을 바꿀 수 있는지가 쟁점이었다²⁾.

국회의 주장은 현행 헌법에서 국회의원 소환 운동 등 헌법상 규정에 없는 것은 효력을 지니지 못한다는 것이었다. (국회, 1952) 국회를 통한 헌법개정 혹은 법률 제정이라는 이른바 정당한 절차를 거치지 않았을 경우 법적 효력을 지니지 못하며 무효라는 것이다. 이러한 국회의 주장은 어떤 행동의 정통성에 대한 근거를 법의 기재유무에 따라 추구한다는 점에서 법의 지배, 입헌주의에 입각한 것이라고 할 수 있다.

이에 비해 정부는 애초에 민주주의란 주권재민 원칙을 바탕으로 한 것이므로 국민이 원한다면 언제든지 자유롭게 법과 정치 지도자를 바꿀 수 있다는 입장이었다. 그리고 헌법 조문이나 조문에 없기 때문에 효력을 지니지 않는다는 것은 단순한 표현의 문제이므로 이러한 이유로 민중의 뜻을 무시할 수는 없다고 하고 있다. (공보처, 1952)

정부의 주장은 직접 민주주의와 같은 이론이다. 물론 정부가 진행했던 민의 데모와 직접 민주주의는 명백하게 다른 것이다. 즉, 문제의식을 가지고 사람들이 자발적으로 진행한 집회 및 데모와 정부의 관제민의 데모는 명확하게 다르다는 것이 일목요연하다. 그러나 방법(자발적으로 참가했는지 동원되어 수동적으로 참가했는지)은 다르지만 양측이 말하고자 하는 바는 같다. 이는 국민의 뜻이야말로 절대적이며 국민이 원한다면 정당한 절차가

2) 이 본질을 찌른 것이 앞서 기술한 국회가 이승만 대통령에게 보낸 질의서이다. 특히 중요한 것이 ③,④,⑥,⑩ 항목이다. 질의서에는 '③이렇게 헌법을 무시한다면 대통령 지위도 법을 따르지 않는 방법으로 언제든지 박탈할 수 있다는 것을 긍정해야 하는 것 아닌가 ④국회의원 소환에 관한 아무런 법 규정이 없는데 어떤 방법으로 소환 운동을 할 것인가 ⑥이러한 방법으로 국회의원 소환을 결정한다면 법적 효과가 발생한다고 생각하는가. 또는 국회의원이 스스로 나서서 퇴임할 것이라고 생각하는가. 만약 국회의원이 자진해서 퇴임하지 않는다면 어떻게 할 것인가. ⑩이미 국회에서 압도적 다수로 부결된 개헌 문제를 전시에 일으키는 것이 과연 민주주의 원칙과 합치하는 국가와 민족을 위한 유일한 방법이라고 생각하는가'라고 말하고 있다. (국회, 1952) 이에 대해 이승만은 회답서에서 '②국회는 헌법 52조를 들었는데 이번 헌법개정 안건이 국회 토의를 통해 부결되고 공표된 내용을 민중들이 인식하여 그 안건의 부결이(주권재민 원칙을 규정하는) 헌법 정신에 반한다는 것을 민중이 교정하려고 하는 것이므로 해당 조문과는 관계가 없다 ③국회의 권리는 민중을 대표하는 권리이므로 헌법 정신에 반하는 헌법의 표현만을 들어 민중의 생각을 위반할 수 없다 ④헌법도 민중이 만든 것이므로 민중이 원한다면 헌법이든 정부든 국회든 무엇이든 고칠 수 있다'라고 답변했다. (국회, 1952)

없더라도 법을 바꿀 수 있고 국민이 반대한다면 한번 결정된 합의 및 조약도 뒤집을 수 있다는 것이다. 즉, 민주주의의 주권자는 국민이므로 그 주권자인 국민은 언제든지 이의를 제기할 수 있고 가령 대표자나 대표 기관이 몇 년 전 선거를 통해 선출되었다 하더라도 국민이 반대하는 정책을 실시할 경우 일단 합의된 내용이라도 뒤집을 수 있다는 것에 관해 양측의 주장이 같기 때문이다.

이러한 정부의 주장은 분명 대의제 민주주의와는 상반된다. 왜냐하면 해당 주장에 따르면 대표자의 정통성은 매일같이 국민의 동향에 따른 정책을 펼쳤을 때만 발생하기 때문이다. 이 주장은 어떠한 쟁점에 대해 대표자에게 완전히 위탁하는 것이 아니라 쟁점별로 여론의 동향을 보고 판단을 내려야 한다는 국민 투표의 측면이 있다는 점에서 직접 민주주의의 요소를 가진다고 할 수 있겠다.

국회의원 소환 운동을 둘러싼 국회와 정부의 대립은 대의제 민주주의와 직접 민주주의를 둘러싼 대립이기도 했다. 이것이 한국 정치사상 최초로 화제가 되었던 것이 이승만 정권 초기인 1952년이였다. 당해 펼쳐진 민주주의에 관한 쟁점은 그 이후에도 계속되었다.

마치며

본 원고를 정리해 보면 아래와 같다. 1951년 말부터 본격화된 국회와 정부의 대립은 1952년 1월 국회에서 정부가 제출한 헌법 개정안이 부결된 후에도 계속되었다. 정부와 국회는 팜플렛 발행이나 기자회견 등을 통해 각자의 주장에 대한 정통성을 국민에게 어필했다.

이때 쟁점으로 떠오른 것이 ①국회의 정통성 ②한국의 현재 상황에서 가장 우려해야 하는 점 ③국회의원 소환 운동의 시비였다. 그리고 이것은 ①국회의원의 역할 문제 ②행정독재를 우려해야 하는가, 의회 독재를 우려해야 하는가 ③직접 민주주의는 대표제 민주주의보다 우월한가 등 이른바 민주주의 주장의 차이로 이어지는 것이었다. 이러한 양측의 대립은 정부가 부산 주변에 계엄령을 내리고 국회의원을 본격적으로 압박하게 된 5월 중순까지 계속되었다.

참고문헌

國會編、「改憲案否決と護憲決議までの真相」、大韓民國國會、1952年3月。

公報處編、「改憲案と制度に對する總合批判」、大韓民國政府公報處、1952年。

(번역책임자:김민경)