

**한국 정치지도자들의 자유민주주의 개념:  
제헌국회 이후 이승만 권위주의 등장 과정에서 국회 본회의회의록을 중심으로**

손병권(중앙대학교)

1. 연구의 배경

- 냉전기 한국의 자유민주주의는 반공 이데올로기로서의 자유민주주의와 권력에 대한 저항이데올로기로서의 자유민주주의라는 이원화됨
- 이러한 이원화 과정은 반공과 냉전, 정당의 성립과 정당정치 전개, 효율추구의 발전국가의 등장, 권위주의체제의 성립, 그리고 이러한 현상에 대한 저항 등이 요인이 되었음
- 한편으로는 이승만, 박정희 정권 등을 거치면서 등장한 중앙집권화된 1인체제의 정당, 대통령과 행정부 중심의 권위주의적 국가운영, 절차를 무시하는 발전국가의 효율주의, 미소냉전의 심화와 한반도의 긴장상태가 반공이데올로기로서 자유민주주의를 자리 잡게 했음
- 다른 한편으로는 이에 저항하는 민주세력과 시민사회의 성장은 저항이데올로기로서 자유민주주의를 낳게 되었음

2. 연구의 목적

- 이 연구는 정부수립, 정당정치 발전, 냉전의 심화, 권위주의적 국가운영으로의 진행과정에서 이승만대통령의 권위주의에 저항한 제헌국회 이후 한국 국회정치지도자들의 자유민주주의에 대한 관념을 국회 본회의 회의록을 중심으로 검토하여 자유민주주의의 포괄적인 의미내용을 검토해 보고자 함
- 건국 이후 정당·선거정치가 발달하면서 민주주의가 정착해감과 동시에 냉전과 이에 편승한 이승만 권위주의체제의 심화과정에서 이승만에 저항한 제헌국회 이후 1950년대 정치지도자들의 자유민주주의에 관한 생각을 본회의회의록을 통해서 분석한 연구는 드물다고 판단되며 정치엘리트의 생각을 직접 담아본다는 점에서 의미있는 연구로 보임

\* 연구의 범위 및 원자료: 국회본회의 회의록을 통해본 '자유민주주의'의 개념을 제헌국회에서 제4대 국회까지 본회의 회의록을 통해서 검토해 봄

국회본회의 회의록: 아래 한글로 정리된 것과 스캔본이 있음; 스캔본 작업을 지속하고 있는 것으로 알고 있음 -> '국회본회의 속기록'

<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do>

제20대(2016.05.30.~2020.05.29.)  
제19대(2012.05.30.~2016.05.29.)  
제18대(2008.05.30.~2012.05.29.)  
제17대(2004.05.30.~2008.05.29.)  
제16대(2000.05.30.~2004.05.29.)  
제15대(1996.05.30.~2000.05.29.)  
제14대(1992.05.30.~1996.05.29.)  
제13대(1988.05.30.~1992.05.29.)  
제12대(1985.04.11.~1988.05.29.)  
제11대(1981.04.11.~1985.04.10.)  
국가보위입법회의(1980~1981)  
제10대(1979.03.12.~1980.10.27.)  
제9대(1973.03.12.~1979.03.11.)  
제8대(1971.07.01.~1972.10.17.)  
제7대(1967.07.01.~1971.06.30.)  
제6대(1963.12.17.~1967.06.30.)  
국가재건최고회의(1961~1963)  
제5대(1960.07.29.~1961.05.16.)  
**제4대(1958.05.31.~1960.07.28.)**  
**제3대(1954.05.31.~1958.05.30.)**  
**제2대(1950.05.31.~1954.05.30.)**  
**제헌(1948.05.31.~1950.05.30.)**

=====  
참고

\* 제헌-4대 국회의 기간

제헌국회 1948년-1950년 5월  
2대 국회 1950년 5월 - 1954년 5월  
3대 국회 1954년 5월 - 1958년 5월  
4대 국회 1958년 5월 - 1960년 7월 28일

\* 제헌-4대 국회의장

<제헌의회>

의장: 이승만, 부의장: 신익희, 김동원.

의장: 신익희, 부의장: 김약수, 윤치영.

<제2대 민의원>

의장: 신익희, 부의장: 장택상, 조봉암.

의장: 신익희, 부의장: 김동성, 조봉암.

의장: 신익희, 부의장: 조봉암, 윤치영.

<제 3 대 민의원>

의장: 이기붕, 부의장: 최순주, 곽상훈, 조준규.

의장: 이기붕, 부의장: 조준규, 황성수, 이재학.

<제 4 대 민의원>

의장: 이기붕, 부의장: 이재학, 한철희, 임철호.

의장: 곽상훈, 부의장: 김도연, 이재영.

=====

3. 연구의 방법

\* 특정개념의 의미를 설명할 경우(혹은 동일한 개념에 대한 다른 두 가지 이상의 해석이 있을 경우) 어떤 자료를 보면서 어떻게 작업할 것인가의 문제 -> 개념과 관련된 제반 요소를 종합하는 방식을 취할 수 있음

- 개념 자체의 의미를 설명할 수도 있음 -> ‘자유민주주의’ 혹은 ‘민주주의’에 대한 구체적이고 정의적인(definitional) 언급이 자료(예컨대: 본회의회의록)에 나타날 수 있음

- 또는 개념의 의도를 설명할 수 있음(혹은 개념을 사용하는 사람의 의도): 개념 활용의 배경에 대한 설명이 가능함 -> 예컨대 이승만대통령의 경우 1954년 4사5입 개헌(대통령 중임제한 철폐개헌)과정에서 ‘국민투표제’를 헌법에 포함시키면서(자유당의 제안) 이를 반공을 위해서 국민의 의사를 결집시키는 방법으로 사용하였을 수 있음 -> 조병옥 등의 평화통일론을 국민의 의사를 통해서 견제하려는 의도

- 또는 개념에 의해서 시사되는 혹은 포괄되는 요소의 선택과 피선택 요인에 대한 강조 정도 혹은 개념작동의 필요조건을 설명할 수도 있음 -> 예: ‘민주화’는 1987년 당시에는 대통령 직선제를 의미했다면 제헌국회에서 헌법제정 당시의 ‘민주화’는 권력 분산의 분산을 의미했을 수 있음

\* 이렇게 볼 때 건국초기와 1950년대 냉전의 전개와 함께 이에 편승한 이승만대통령의 통치양식의에 대한 정치엘리트들의 '자유민주주의'를 검토할 경우 역시 위에 적은 기준을 기준으로 자유민주주의에 포괄될 수 있는 다양한 요소를 추출해 볼 수 있음

\* 이러한 작업을 국회 본회의회의록을 통해서 분석하기 위해서는 '자유민주주의'와 관련이 있으면서도 건국초기 국회에서 논란이 되었을 것으로 보이는 당대에서 사건들을 추려서, 이러한 사건에 관한 국회회의록을 검토하는 것이 필요할 것으로 보임

\* 이러한 방법을 통해서 필자는 대강 헌법 및 국회법 제정과정, 반민법, 국회프락치 사건, 내각책임제 개헌안, 여순반란사건, 국민방위군 사건, 거창양민학살 사건, 1952년 직선제 개헌안(5.26 부산정치파동; 제1차 정치파동; 발췌개헌)과 계엄령, 1954년 사사오입개헌 및 개헌안(초대 대통령 중임제한 철폐, 국민투표제; 제2차 정치파동), 진보당 사건, 국가보안법 개정안 제출 및 통과(12월 24일; 24변란; 제3차 정치파동), 조병옥의 평화통일론과 자유당의 국시위반론 등의 사건을 추려보았음(아래 참고문헌의 **이것이 국회다!**를 중심으로 선별) -> 이러한 내용과 관련된 국회 본회의회의록의 내용이 워낙 방대하므로 이를 다시 자료를 보아 가면서 선별하거나 혹은 위의 주제 가운데 핵심적인 것을 찾아보고자 함 -> 선별적으로 본 바 대강 본회의회의록에 국회 논의가 있는 것으로 보임

- 이러한 사건을 중심으로 본회의회의록을 보면서 '자유민주주의' 개념의 의미내용을 검토해 보고자 함

#### 4. 연구의 예시

1) 제헌국회 1차회의 3차 속기록(1948년 6월2일(수) 상오 10시) -> 헌법 및 정부조직법, 국회법 기초위원 선정과 관련된 국회회의록 가운데 일부 발췌 및 요약 내용

\* 국회 전형의원 보고 -> 헌법과 정부조직법 그리고 국회법과 국회규칙 작성위원(기초위원) 선정 발표

\* 이윤영 전형위원 발표 -> “결국에 있어서는 각 지역을 평균히 할 수 있는 대로 대표하게 해서 이 헌법과 국회법 이런 중요한 일을 기초하게 하는 것이 여러분의 정신인 줄로 생각했습니다. 그래서 전형위원들은 이 전체 결의의 그 정신에 근본해서 제일 먼저는 각 지역을 평균히 대표하게 하도록 그와 같이 원칙을 정하고 지금 현재의 198명을 도별로 나누어서 거기의 비율을 얻어가지고 거기에 적당한 위원을 내도록 그와 같이 작성했습니다.”

\* (20쪽 우측) “우리들이 각각 각 도에서 그 선출된 전형위원들이 그 도의 인사에 대해서 잘 알게 됩니다. 물론 그렇다고 해서 다른 의원은 다른 도에 있는 인사에 대해서는 모르는 것이냐 할 것 같으면 물론 그런 것은 아니겠지마는 도에 계신 분들이 다른 분보다 정확히 잘 아는 그러한 관계로 그분이 전형을 해서 내놓아가지고 우리 전체 전형위원회에서 그것을 평정하기로 그와 같이 했습니다.”

\* 먼저 헌법급정부조직법기초위원입니다.

류성갑, 김옥주, 김준연, 오석주, 윤석구, 신현돈, 백관수, 오용국, 최규옥, 김명인, 이종린, 이훈구, 유홍열, 연병호, 서상일, 조현영, 김익기, 정도영, 김상덕, 이강우, 허정, 구중회, 박해극, 김효석, 김병희, 홍익표, 서성달, 조봉암, 이윤영, 이청천, 이상 제씨는 삼십 분입니다. 삼십 분인데 헌법급정부조직법기초위원으로 전형해서 보고합니다.

\* 다음은 국회기초위원 15인이올시다.

장기영, 전진한, 최운동, 이원홍, 김약수, 김장열, 정광호, 김봉두, 배헌, 김명동, 성낙서, 정구삼, 이유선, 서정희, 윤치영, 이상 제씨는 국회법 기초위원 15인이올시다.

\* 한암회의원(대한독립촉성국민회) 반 -> 노동자, 농민을 대변할 사람이 없다

\* 서순영의원(무소속) 반대-> 다 전형의원에게 맡긴 것은 아니다. 변경할 것이 있으면 변경하자.

\* 이항발의원(무소속) 반대 -> 우리는 이를 심사해야 한다 “그러나 우리 의회에서 전형위원을 선출해서 국회법 또는 헌법을 제정하는 기초위원을 선출하는 권한을 부여해 왔습니다. 그러므로 우리는 그를 심사해야 되겠습니다. 그러나 한 가지 부탁하는 것은 우리 노동자 또 농민을 위한 주로 농민 노동자를 근거로 헌법을 제정해 주시기 저는 바라고 이로써 끝을 마칩니다.”

\* 이구수(무소속) 반대 -> 농민이 없다

\* 조국현(대성회) 반대 -> 6대 종교의 대표가 없다. 이남규에 절대 찬성; 기초의원 거부

\* 조한백 반대-> 시간이 걸려도 무작정 받을 수는 없다

\* 신성학(무소속) 반대: 시간이 걸려도 더 논의하자: “우리가 삼천만이 갈망하고 있는 대변자라고 할 것 같으면 오늘날을 여기서 세우드라도 시간을 충분히 얻어서 다시

금 이 일에 대해서 심사할 기회를 얻어야 될 것을 절실히 느끼는 바이올시다.”

\* 최헌길(독촉) 찬성 -> “우리는 우리의 잘못을 반성하되 전형위원과 여기에 당선한 사람의 인격에 대해서 검토하는 것은 너무도 시간과 날자를 천연시키지 말고 오직 우리가 세 가지 논란점으로 우리가 말다툼하였으니 오죽 원안대로 이 시간내에 가결해서 우리가 원만한 가운데에 일시일분이라도 빨리 우리 정부 수립 착수에 돌진해야 하겠고 동시에 이 임무를 준행함으로써 모든 국민의 신념을 가지고 이 다음 국가 일을 작성하고 동시에 의장께서도 속히 속히 이 문제를 원안대로 오늘 채택해 주시기를 바랍니다. 이 자리에서 비는 것이올시다.”

\* 조국헌(대성회) 반대 -> 연기식으로 하자; + 전남은 전형위원 소환하겠다 “우리는 백년대계를 위해서 기초하지 않으면 안될 것입니다. 독립을 완수하기 위해서 우리는 시일이 늦다고 하더라도 될 수 있으면 심의에 심의를 더 잘해야 될 것입니다. 만일 이것을 이대로 내가지고 손해를 낸다고 할 것 같으면 헌법을 통과할 때에 이것보다 더 지연이 10일 20일이 되어서 독립이 지연된다고 생각하기 때문에 나는 이것을 그냥 수리할 수 없다는 의견을 표시하는 동시에 우리 전남은 전형위원을 소환시키겠는데 소환하느냐 안하느냐 하는 것을 토의하고 싶습니다. 우리는 전남에서 다시 토의하고자 합니다.”

(「전남만은 유보해주시요」, 「전형위원을 불신임해요」하는 이 있음)“

\* (28쪽) 김약수(조선공산당) -> 반대 -> 도별로 하면 대정당의 암약이 줄어들 것으로 생각함: “그런데도 불구하고 우리가 본인부터도 결정적으로 도별로 안하면 안 되겠다는 주장에 가담하게 된 이유는 무엇이나 하면 이전에 인사 문제를 결정할 때에 너무도 소청 대정당이나 단체의 암약이 너무도 심한 까닭으로 그것을 좀 제재하고 전체적으로 우리가 일치단결하는 체제를 표현시키기 위해서 도별로 한번 해보면 그런 소청 대정당의 암약이 좀 중단이 될 것이라는 이런 고충에서 나온 것입니다. 그런데도 불구하고 금반 또 전형해온 것을 보면 여전히 도별이라고 하는 그 윤곽을 따라 가지고 소청 대정당의 또 대정당적 방법이 순환적으로 돌고 있어요. 그런 때문에 우리가 이 문제를 합류, 즉 소청 대정당과 금반 순수한 지방 여러분과의 조화가 되고 안되고 하는 문제로 국회가 잘 운행하겠느냐 그 운명이 거기에 매달린 것입니다.

\* 서용길(무소속) -> 반대: 신익희 3안 건 표결처리 의사에 반대 -> 전남은 전형위원을 소환하겠다고 하는데 표결이 말이 되나?

2) 이상의 내용을 통해서 본 당시의 상황(자유민주주의의 관련 내용포함)

\* 상당 수준 절차적 민주주의가 지켜짐

- 그리고 회의의 규칙이 상당히 엄격히 지켜짐
- 언권을 두고 시비가 있음
- 동의, 개의 등 의사진행 방식에 대한 열띤 토론이 있음

\* 이승만대통령에 대한 존경이 있음

- 이승만의 자리배려 문제 -> 도별로 하면 이승만이 자기보다 뒤에 앉을 수 있다는 이야기; - 외국의 축하공함에 대한 답변위원을 이승만이 결정하라는 동의

\* 이승만은 주로 회의를 서둘러 진행하려 하고, 의원들의 조목조목 토론하려 함

\* 민주성은 절차가 매우 중요시되고 심의를 중요시함; 의원들은 개별지역구대표성보다 전국대표성을 중요시함

\* 헌법과 국회법 기초위원에 노동자 농민을 대변할 사람이 없다는 주장이 제기됨

\* 전형위원의 권한이 추천이나 선정이나 -> 만약 이를 그대로 받는다면 이는 선정이다 라는 주장이 제기됨(서우석) -> 이러한 주장은 전형위원의 보고가 있는 당일 헌법 기초위원과 국회법 기초위원을 결정하자는 제안에 대한 반발에서 나온 것임

\* 전형위원이 도에서 한사람씩 나와서 30명과 15명을 선발했으나 이들 45인은 나라를 대표하는 사람이니 전체 의원이 심의함이 옳다는 주장이 제기됨(이남규)

### 3) 잠정 결론

\* 전체적으로 위의 내용은 자유민주주의와 관련하여 **대표성과 절차성**을 편의성에 앞세운 개념이라고 할 수 있음; 국가전체의 일을 일부에게 맡길 수 없다는 주장임 -> **분파(faction)보다는 전체의원이 전체명단을 논의해야 한다는 주장으로 요약됨**

\* **전형위원의 추천 위원 45인의 명단을 수용할 것인가의 과정을 보면 절차적 민주주의를 주장하고 대정당보다는 소정당, 전국대표성, 국가전체의 이익이 보장되는 방향으로 전형위원과 헌법위원, 국회법위원이 선정되어야 한다는 주장이 상당히 강함 -> 이를 위해서 신속성도 필요하지만 충분한 시간을 갖자는 심의성의 논리가 초기 제헌국회에서 강하게 제기됨**

## 참고문헌

국회본회의 회의록:

아래 한글로 정리된 것과 스캔본이 있음; 스캔본 작업을 지속하고 있는 것으로 알고 있음

<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do>

- 강정인 외. 2009. *한국정치의 이념과 사상: 보수주의, 자유주의, 민족주의, 급진주의*. 서울: 후마니타스.
- 김세중. 1994. “제 1, 2 공화국 하에서의 민주당 : 정치발전에 있어서의 역할을 중심으로.” *國史館論叢*. 제54집: 151-174.
- 노재봉. 1985. “이데올로기로서의 민주주의,” “한국민족주의와 자유주의,” “한국정치와 이데올로기.” *思想과 實踐: 現實政治認識의 基礎*. 서울: 녹두, 1985
- 박경미. 2010. “제1공화국의 정당 교체: 자유당과 민주당 형성.” *한국정당학회보*. 제9권 제1호: 5-37.
- 박상섭. 2012. “한국 정치와 자유민주주의: 현대 한국 정치사의 정치사회학적 이해를 위한 시론.” *국가, 전쟁, 한국*. 고양: 인간사랑.
- 백영철. 1991. “第1共和國의 議會政治에 관한 研究; 議會와 行政府關係를 中心으로.” *한국정치학회보*. 25(1): 133-158.
- 백운선. 1988. “李承晩세력의 政治的 헤게모니 과정: 第1共和國.” *思想과 政策*. 20: 186-197.
- 변동명. 2007. “제1공화국 초기의 국가보안법 제정과 개정.” *민주주의와 인권*. 제7권 제1호: 85-121.
- 서복경. 2016. *한국 1세대 유권자의 형성 제1·2공화국의 선거*. 한국의 선거 60년사 1. 서울: 마인드맵.
- 심지연. 2009. *한국정당정치사: 위기와 통합의 정치*. 서울: 백산서당.
- 李正馥, 吉昇欽, 黃秀益, 金世均, 孫浩哲. 1997. “자유당 정권시기의 한국정치.” *省谷論叢*. 第28輯 3卷: 65-210.
- 이호진, 강인섭. 1988. *이것이 국회다!*. 서울: 삼성출판사.
- 이형. 2016. *한국의정사 30년: 제헌국회에서 10대까지*. 서울: 청아출판사.
- 임종명. 2005. “제1공화국 초기 대한민국의 가족국가화와 內破.” *한국사연구*. 130: 89-329
- 진덕규. 1990. *1950年代의 認識*. 서울: 한길사.