

4. 19혁명과 1960년 헌법의 헌정사적 의의*

- 정치제도의 변화를 중심으로 -

전종익**

목 차

- I. 서
- II. 4·19혁명의 과제와 헌법개정
- III. 양원제의 실현과 국회법의 개정
- IV. 내각책임제의 채택과 행정부의 변화
 - 1. 정부조직의 변화
 - 2. 경찰법 제정의 실패
 - 3. 감찰위원회법의 제정
- V. 정당 및 선거관리제도의 변화
 - 1. 정당제의 변화
 - 2. 선거관리기구의 설치
- VI. 결

[국문 요약]

4·19혁명 이후 권력분산을 통한 민주주의의 실현, 경찰 및 선거제도의 개혁 등 혁명의 과제를 수행하기 위해서 짧은 기간 안에 정치제도의 많은 부분이 변경되었다. 헌법개정을 통하여 내각책임제를 채택하고, 국회와 수상에게 집중될 수 있는 행정권을 견제하고 분산하기 위하여 상원을 도입하며, 선거관리기구를 독립된 헌법기관화하고 감찰위원회를 국무총리로부터 상대적으로 독립할 수 있도록 한 것은 권력의 집중에 의한 독재를 방지하는 면에서 성공적인 것이었다. 여기에 정당에 대한 특별한 보호가 위헌정당해산제도와 등록제로 헌법과 법률에서 규정된 것 역시 과거에 대한 반성의 면에서 의미가 있다. 다만 경찰법 제정이 실패함으로써 헌법과 정부조직법에 경찰의 중립성 보장이 규정되어 있었음에도 불구하고 이를 제도적으로 실현하지 못한 것은 비판받아 마땅한 것이었다. 1960년 개정헌법과 후속 법률에서 볼 수 있는 각종 정치제도의 기본적인 구조는 상당수 현재 헌법상 각종 제도의 원형으로서

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5A2A01045723)

** 서울대 법학전문대학원 교수, chon1@snu.ac.kr

남아있으므로 그 도입시 논의들을 찾아보는 것은 현재 제도의 뿌리를 검토하는 면에서 의미가 크다. 당시의 경험들은 이후 개헌시기에 있을 정치제도의 개혁에 대한 논의에 생명력을 불어넣을 수 있을 것이다.

[주제어] 4·19혁명, 헌법개정, 내각책임제, 양원제, 경찰법, 감찰위원회, 선거관리

I. 서

1960년 헌법의 개정은 4·19혁명¹⁾으로 나타난 정치체제개혁에 대한 열망이 결집되어 이루어진 것이다. 1960년 헌정체제는 5·16 군사쿠데타로 인하여 1962년 개정되어 상대적으로 짧은 기간 존속하였으나, 국민의 민주화 요구에 의하여 형성된 민주헌정체제라는 점에서 역사적으로 큰 의의를 가지고 있다. 대한민국 임시정부에서 1950년대에 이르기까지 헌법에서 규범적으로 채택하고 있던 국민의 기본권 보장과 민주적 정치체제는 현실에서 실현되지 못하였다. 일제강점기의 헌법문서들은 실제 국가의 운영을 위한 문서라기보다 장차 독립된 이후 건립할 새로운 국가의 구성을 위한 준비문헌이었다. 이들은 근대입헌주의 헌법의 이념들을 실현하기 위한 조항들을 포함하고 있기는 하였으나 당해 규정들이 실제 우리 사회에 적용될 때에 어떠한 문제점이 들어날지 여부에 대해서는 생각하지 못한 측면이 강하였다. 이러한 점은 미군정기를 거쳐 형성된 1948년 헌법에서도 그대로 이어졌다. 제헌과정의 비록 일제강점기에 형성된 대한민국 임시정부 헌법문서들을 기반으로 하면서 해외의 각종 헌법규범들과 이론적 논의들을 참작하여 헌법전을 만드는 것이었다 하더라도,²⁾ 헌정사의 경험을 바탕으로 우리 사회에서 적절히 적용되어 실제 규범력을 가지는 헌법을 만들기는 쉽지 않았다. 애초부터 헌법상의

1) 1960년 '4·19'를 법적으로 어떻게 평가할 수 있는지 여부와는 별도로, 1960년 당시 문교부에서 호칭을 '사월혁명'으로 통일하여 사용하는 것으로 정하였고(동아일보 1960. 7. 29. 3면, "4월혁명으로"), 현재에는 이에 대한 공식명칭으로 '4·19혁명'이 사용되고 있다('국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률' 제4조 제11호-제13조). 따라서 이 글에서는 현행법에 따라 '4·19혁명'을 사용한다.

2) 1948년 헌법 제정과정에 대한 자세한 내용은 이영록, 『우리 헌법의 탄생』(서해문집, 2006), 57~106면.

각종 제도들은 실제 운영하면서 예상하지 못한 문제점이 나타날 것이 예정되어 있었고, 이를 해결하기 위해서 헌법개정이 불가피한 상황이었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이후에 이루어진 1952년과 1954년 헌법개정은 1948년 헌정체제의 단점을 극복하기 위한 것이 아니었고, 이승만 정권의 정치적 이익을 위한 위로부터의 요구에 따라 이루어진 것이었다. 따라서 여전히 1960년 당시 헌법과 이를 바탕으로 한 정치체제가 가지고 있는 많은 문제점은 해결되지 않고 있었다.

앞선 헌법개정들과는 달리 1960년 헌법의 개정은 4·19혁명으로 확인된 국민의 열망을 헌법을 통해 실현하기 위한 것이었다. 이승만 정부를 거치면서 독재를 경험한 국민들은 국가권력이 제한되고 기본권이 보장되며 공정한 선거가 이루어질 수 있는 헌정체제를 소망하였다. 이러한 바람은 4·19혁명을 통해 분출되었고 그 결과 1960년 헌법이 성립되었다. 이와 같이 1960년 헌법은 1987년 6월 항쟁으로 나타난 국민의 여망을 반영하여 형성된 현행 헌법과 함께 우리 현대 헌정사에서 주권자인 국민의 의사에 의하여 만들어진 헌법에 해당하며, 그에 대한 헌정사적 의의를 규명하는 것은 중요한 의미를 가진다. 그간 1960년 헌법과 관련된 헌법학계의 논의는 헌법규정의 개정 내용을 중심으로 이루어져 왔다.³⁾ 특히 1948년 제헌헌법을 통하여 형성된 대통령제 정치체제가 제1, 2차 헌법개정을 거치면서도 계속 유지되었던 점에서 최초의 내각책임제 또는 의원내각제 정부형태의 채택이 많은 주목을 받아 왔다. 또한 현행 제도의 원형에 해당하는 헌법재판소 제도 역시 관심을 받아왔다.⁴⁾ 그러나 그 외에 개정된 헌법규정들이 구체적인 제도로 구현되는 모습까지를 총체적으로 분석하여 그 의미를 분석하는 연구는 이루어지지 않았다.

따라서 이 글에서는 1960년 헌법의 헌정사적 의의를 구체적인 정치제도의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다. 이미 내각책임제 및 헌법재판소 등 헌법 규

3) 한태연 등, 『한국헌법사(하)』(한국정신문화연구원, 1991), 47~91면; 김영수, 『한국헌법사』(학문사, 2000), 470~480면; 성낙인, 『대한민국헌법사』(법문사, 2012), 109~125면.

4) 정종섭, 『1960년 헌법에서의 헌법재판소의 최초 등장과 배경』, 『법과 사회』 36(법과사회이론학회, 2009), 385면.

정의 개정 내용 자체에 대한 분석은 어느 정도 이루어져 왔으므로 헌법개정 과정의 특징과 함께 개정헌법을 실현하기 위해 이루어진 각종 법제도의 개정 과정과 내용들에 초점을 맞추어 살펴보려 한다. 비록 5·16 군사쿠데타로 인하여 1962년 개정되어 상대적으로 짧은 기간 존속하기는 하였으나 개정된 헌법 규정들을 구현하기 위한 입법의 경과 및 그와 관련된 논의들은 1960년 헌정체제의 구체적인 모습을 살펴보는 점에서 헌정사적인 의의를 찾아가기 위한 바탕이 될 수 있을 것이다.

II. 4·19혁명의 과제와 헌법개정

4·19혁명의 직접적인 원인이 3·15 부정선거였다고는 하나 근본적인 원인은 당시까지 누적되어 온 이승만 정부의 독재와 기본권에 대한 억압, 정책적 무능과 부패였다. 이승만 정부의 통치에 항거하는 투쟁의 주역들인 학생, 문필가, 언론인 등은 해방이후 학교교육을 통해 민주주의의 이념과 가치를 습득한 세대들로서,⁵⁾ 이념으로서의 자유와 민주주의를 제도화하고 실제로 구현할 것을 요구하고 있었다. 실제로 혁명 당시 학생들은 정권의 폭정과 사회부패에 대한 불만, 부정선거와 경찰의 포학에 대한 분격, 국가와 민족의 장래 근심 등을 주요동기로 봉기에 참여하였다.⁶⁾ 이들은 구호, 호소문, 벽보 등을 통해 학원의 자유, 부정선거배격, 부패와 독재배격, 경찰의 포학구단, 시위권리보장, 정권의 사퇴, 구속학생 석방 등을 주장하였다.⁷⁾ 4·19혁명의 분수령이 되었던 대학교수단의 시국 선언문에서도 대통령, 국회의원 등이 책임을 지고 물러날 것과 정·부통령 선거의 재실시, 부정선거의 주모자 및 학생살상자들의 처벌, 부정축재자의 처단과 함께 경찰의 중립화 및 학원의 자유보장, 학원의 정치도구화 배격 등을 요구하고 있었다.⁸⁾ 이와 같이 혁명의

5) 최장집, 『제2공화국하에서의 민주주의의 등장과 실패』, 백영철 편, 『제2공화국과 한국민주주의』, 나남, 1996, 33면.

6) 김성태, 『4·19 학생봉기의 동인』, 한완상 등, 『4·19 혁명론 I』(일월서각, 1983), 116면.

7) 위의 글, 107면.

주역들은 대체로 독재배격, 부정선거 방지 및 학문의 자유와 표현의 자유 등 기본권 보장, 부정선거 및 부정부패 등 과거의 청산을 혁명의 과제로 제시하였다.

4·19혁명 이후 정치권은 위와 같은 혁명주역들의 요구를 받아 제도적으로 권력분산을 통한 민주주의의 실현, 기본권의 실질적 보장, 경찰 및 선거제도의 개혁, 과거청산 등을 구체화할 과제를 안고 있었다. 헌법의 개정은 이러한 과제해결의 가장 중요한 부분이었다. 그러나 개헌은 항쟁 주역들과의 긴밀한 의사소통을 통해 그 주장들을 제도적으로 구체화하는 절차 없이 기존 정치권에서 주장하던 내용들을 실현하는 형태로 이루어졌다. 3·15 부정선거에 항거하는 시위대의 요구에 의하여 1960. 4. 26. 이승만 대통령은 대통령직 사임과 정부통령선거의 재실시, 내각책임제 개헌 실시를 내용으로 하는 성명을 발표하였다.⁹⁾ 이에 국회는 같은 날 대통령의 즉각 하야와 함께 3·15 선거의 무효와 재선거 실시, 과도내각하의 완전 내각책임제 개헌, 개헌 후 민의원 해산 및 총선거 실시를 결의하였고, 곧바로 국회에 내각제개헌안 기초위원회가 구성되었다.¹⁰⁾ 이와 같이 착수한 개헌작업은 신속하게 이루어져 같은 해 5. 11. 개헌안이 국회에서 제안되었고,¹¹⁾ 같은 해 6. 15. 재적의원 218명 중 208명의 찬성으로 통과되었다.¹²⁾ ‘내각제개헌안 기초위원회’의 명칭에서 알 수 있는 바와 같이 당시 정치권은 이승만 사임 후 별다른 논의 없이 곧바로 혁명의 중심과제인 ‘민주화’를 ‘내각제의 채택’으로 확정하였다. 또한 기초위원회 구성으로부터 개헌의 완료까지 50일 정도밖에 걸리지 않았고, 특히 중간의 정부공고기간 30일¹³⁾을 고려하면 개헌안을 작성하고 논의하는 기간은 1달도 채 되지 않았다. 이와 같이 짧은 기간 안에 개헌작업이 가능하였던 것은 기존에 마련되어 있었던 개헌안을 토대로 일부 수정하는 형

8) 학민사 편집실 편, 『사월혁명자료집 4·19의 민중사』(학민사, 1984), 92~93면.

9) 동아일보 1960. 4. 27. 1면, “이대통령 하야 결의”.

10) 국회의회의록 1960. 4. 26. 제4대 제35회 제9차 본회의, 9~10면.

11) 국회의회의록 1960. 5. 11. 제4대 제35회 제17차 본회의, 부록.

12) 국회의회의록 1960. 6. 15. 제4대 제35회 제37차 본회의.

13) 동아일보 1960. 5. 12. 1면, “내각책임제공고”.

대로 초안 작성이 이루어졌기 때문이다. 이로써 당시 정치권이 4·19혁명으로 발생한 개헌의 기회를 이용하여 혁명 주역들과의 긴밀한 의사소통 없이 자신들이 오랫동안 염원하던 내각책임제 개헌을 추진하였음을 알 수 있다.

사실 1954년 개헌 이후에도 자유당과 민주당에서는 여러 차례 내각책임제 채택을 주요 내용으로 하는 개헌안을 마련하여 논의하였다.¹⁴⁾ 가깝게는 1959. 6. 10. 민주당 정책소위원회가 작성한 내각책임제개헌요강이 발표되었고,¹⁵⁾ 이를 토대로 민주당의 정책위원회는 구체적인 내각책임제개헌안을 작성하였다.¹⁶⁾ 위 개헌요강을 살펴보면 민주당은 개헌안의 기본원칙에 대하여 ‘근대 각국의 내각책임제헌법에서 일반적으로 인정된 제 원칙을 그대로 채택’하였고, ‘권력구조의 변경과 아울러 특히 한국민주정치의 성장과 국민의 기본자유와 보장문제’를 고려하였으며, ‘법률로 규정할 수도 있는 것을 헌법으로 보장하도록 한 바’가 있음을 밝혔다. 이러한 기본적인 원칙에 따라 개헌요강은 정부형태로서 내각책임제를 채택(대통령의 국가의 상징적 지위와 형식적이며 의례적 권한, 부통령제도 폐지, 행정권의 내각귀속, 민의원의 내각불신임권과 내각의 민의원 해산권 등), 국민의 기본권 보장을 위한 사항(언론에 대한 사전검열 및 허가 등의 폐지, 집회의 사전통고나 인가 폐지, 정당활동의 자유보장, 선거위원회의 조직과 권한 강화(중앙선거위원회 도입 등), 경찰공무원의 중립화(위원회 제도 도입), 인사의 중립화(공무원의 중립과 신분보장을 위한 위원회 설치), 사법권의 독립보장(법관회의의 결의에 의하여 대법원장 선출, 대법원장의 법관임면권, 배심제 등), 헌법위원회의 조직과 권한 강화 등을 포함하고 있었고, 이후 발표된 개헌안에서 이를 조문형태로 구체화하였다.

헌법개정안기초위원회는 민주당 4명(엄상섭, 조재천, 정헌주, 윤희남), 자유당 4명(이재학, 박세경, 정운갑, 이형모), 무소속 1명(황호연)으로 구성¹⁷⁾되어 여야간 합의에 의하여 개헌안을 마련하는 형식을 취하였고 실제로 위원

14) 서희경, 『한국헌정사』(포럼, 2020), 285면.

15) 동아일보 1959. 6. 10. 2면, “내각책임제개헌요강과 해설”.

16) 동아일보 1959. 11. 17.-19. “민주당정책위서 작성한 내각책임제개헌안”.

17) 국회회의록 1960. 4. 29. 제4대35회 제11차 본회의, 1면.

회는 양당의 개헌안요강대조표를 작성하여 검토하는 방식으로 심의를 하였다.¹⁸⁾ 그러나 자유당은 이승만 정부와 책임을 함께하는 여당이었던 점에서 개헌안의 작성은 민주당의 의사에 따라 이루어질 수밖에 없었다. 양당의 요강¹⁹⁾을 비교해보면 양당은 정부형태와 관련하여 구체적인 대통령의 권한 등에 관한 부분에서 일부 차이가 있었을 뿐 내각책임제 채택에 대해서는 대체로 같은 의견을 가지고 있었고, 기본권 및 선거위원회 등 기타 사항에 대하여는 민주당만이 개정의견을 제시하고 있었다.²⁰⁾ 이후 공청회 등을 거쳐 작성된 개헌안²¹⁾은 대체로 민주당의 의견이 반영되어 내각책임제 정부형태를 포함하여 표현의 자유 등 기본권 보장, 정당조항의 도입, 선거위원회의 헌법 기구화, 경찰의 중립화 조문 도입 등을 내용으로 담고 있었다. 종래 민주당의 개정안에서 주요하게 변경이 된 점으로 대법원장 및 대법관의 선거제와 헌법 재판소의 신설 등이 있을 뿐이었다.

결국 개헌안의 제안이유 설명에서 이번 내각책임제 개헌안이 ‘많은 젊은 학도들의 피로써 이루어졌음’을 분명히 하고 있음에도 불구하고²²⁾ 실제 개헌안의 작성과정에서 1회 개최된 공청회를 제외하고 학생 등의 의사를 모아 반영하는 절차는 존재하지 않았다. 기존의 개헌안을 수정하는 형식으로 작성된 개헌안은 국회토론과정에서 별다른 변화없이 그대로 확정되었다. 그 결과 혁명의 주역들인 학생들은 절차적으로 헌법개정에 자신들의 요구가 반영되었다고 생각하기 어려웠다. 그러한 부분 중 대표적인 것으로 이승만 정부하에 있었던 부정부패와 선거부정 등의 처벌 및 청산을 위한 조치가 있었다. 혁명적인 상황에서 사회의 안정을 위해 제도의 개혁을 서둘러야 할 필요성이 있었음을 부정할 수는 없다. 그러나 이때 이루어진 개혁에 국민들의 요구가 제대로 반영되지 않는다면 이로써 도모하였던 사회의 안정은 더욱 멀어질 수

18) 경향신문 1960. 5. 1. 1면, “민·자 양당의 개헌안요강대조표”.

19) 위의 글.

20) 구체적으로 국민의 기본권 보장(언론, 출판, 집회, 결사의 자유에 대한 사전검열 및 허가의 폐지), 선거의 공정성을 보장하기 위한 선거위원회의 헌법기관화, 경찰행정의 중립화, 인사행정의 중립화, 지방자치단체 장의 선거에 관한 사항은 법률로 정함 등이 민주당 개헌요강에 포함되어 있었다.

21) 국회의회의록 1960. 5. 10. 제4대 제35회 제16차 본회의, 2~6면.

22) 국회의회의록 1960. 6. 10. 제4대 35회 제33차 본회의, 8면.

밖에 없다. 결국 1960년 헌법개정과정의 문제는 새로운 민주당 정부 출범 이후 혼란과 갈등의 주요한 원인이 되었다.

Ⅲ. 양원제의 실현과 국회법의 개정

입법부와 집행부가 서로 독립되어 있어 견제와 균형이 이루어질 수 있는 대통령제와는 달리 내각책임제 정부형태에서는 의회가 유일한 국민의 대표 기관이며 행정부의 구성과 조직이 의회에 의존하므로 입법부와 행정부간 권력의 공화현상이 발생하고 수상이 의회의 지지를 바탕으로 강력한 통치를 하는 경우 이를 견제하기가 어렵게 된다.²³⁾ 따라서 이론적으로만 보면 내각책임제를 채택한다고 하여 이승만 정부의 대통령제에서 나타났던 권력집중의 문제가 반드시 해결되는 것은 아니었다. 물론 집행권이 국가원수인 대통령과 총리로 분리된 행정부에 부여되어 있어 권력통제 장치가 없는 것은 아니나, 국가원수가 국가의 상징적 존재로서 형식적·의례적 권한만을 가지는 경우 대통령의 이러한 기능은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 내각책임제에서 상원으로 하여금 국민의 직접선거로 구성되는 하원의 독주에 대응한 균형추 역할을 수행하도록 양원제를 채택²⁴⁾하는 것은 권력 제어의 측면에서 큰 의미를 가진다.

내각책임제개헌안 기초위원장 정헌주는 1960년 헌법 개정초안의 양원제 채택에 대하여 ‘내각책임제에 있어서 다수당의 전제를 견제하고 의결에 신중을 기한다는 의미에 있어서 내각책임제 헌법에 대다수의 예가 양원제를 채택하고 있는 그 전례’에 따른 것이라고 설명하여²⁵⁾ 이것이 하원과 함께 총리에 대한 권력집중을 견제하기 위한 것임을 분명히 하였다. 다만 1952년 헌법개정으로 양원제가 채택되었음에도 불구하고 상원에 해당하는 참의원은 구성

23) 정종섭, 『헌법학원론』(박영사, 2018), 985~986면.

24) 성낙인, 『헌법학』(법문사, 2020), 365면.

25) 국회의회의록 1960. 6. 10. 제4대 제35회 제33차 본회의, 16면.

되지 않았고 그러한 상황이 1954년 헌법까지도 계속되고 있었으므로 실제로 양원제를 시행하기 위해서는 많은 논란과 시행착오를 피할 수 없었다.

헌법개정안기초위원회에서 국회부분 초안 작성시 논란이 많았던 부분은 참의원의 구성을 어떻게 할 것인가 하는 것이었다. 1952년 헌법에서부터 참의원은 지역대표로서 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의하여 선출된 의원으로 구성되는 것으로 규정되어 있었으므로(1952년 헌법 및 1954년 헌법 제32조), 이를 다른 형태로 개정할지 여부가 논의되었다. 당시 그 대안으로 제시되었던 것이 직능대표제와 지방의회의 간선제였다. 그러나 전자는 직업 단체가 ‘여당의 괴뢰로 전락’될 가능성과 그 결과 ‘참의원이 여당일색’이 되고 ‘선거의 부정을 조장’할 우려로 말미암아, 후자는 간선제가 가지는 민주적 한계로 말미암아 채택되지 못하였다.²⁶⁾ 다만 민의원과 의중첩을 피하기 위하여 참의원의 선거구를 특별시와 도로하고, 정원을 민의원의원정수의 4분의 1로 제한하며, 임기를 4년과 6년으로 달리하는 것으로 양자가 구별되도록 하였다.

개정초안에서 양원의 관계는 기본적으로 민의원의 중심적인 역할을 원칙으로 하였다. 이에 따라 민의원 해산시 동시개회의 원칙에 의한 참의원의 폐회(제35조의 2 제2항), 국무원의 민의원에 대한 연대책임(제68조 제3항), 민의원의 국무총리지명에 대한 동의권(제69조) 및 국무원에 대한 불신임권(제71조) 등이 규정되었다. 또한 양원의견 불일치시 민의원의 재의에 부하여 예산안은 단순 의결로, 그 외에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결된 것을 국회의 의결로 보도록 하였고(제37조), 양원 합동회의는 대통령 선거의 경우로 제한하였다(제53조). 다만 참의원 의장이 대통령권한대행에서 민의원의장에 우선하며(제52조), 헌법재판소 심판관 중 3인의 선출을 참의원에서 하도록 하여(제83조의 4 제2항) 참의원에 제한적인 우선권이 주어져 있었다.

국회토론과정에서 이러한 초안에 대하여 피선거권이 같고 선거권자도 다

26) 위의 글, 17면.

르지 않은 상황에서 1인의 의원이 더욱 다수의 국민을 대표하는 참의원에 실질적인 권한을 부여하여야 하며 참의원 선거구가 지나치게 넓어 강력한 정당의 배정이 없는 사람에게 불리하다는 변진갑 의원의 문제제기²⁷⁾가 있었을 뿐 다른 논의는 없었다. 이에 대한 정헌주 기초위원회 위원장의 답변은 1960년 헌법상 참의원의 지위를 가장 잘 나타내는 것이었다.

“상원이라는 것은 현재 본 위원회가 생각할 때라든지 국민이 생각할 때에는 하나의 조정적 역할을 하는 것에 불과한 것으로 이렇게 생각하고 있습니다. 국민의 의사를 대표하는 것은 역시 민의원이 되어야 되고 또 내각이라든지 정부도 그 민의원에 대해 가지고서 책임을 지게 되는 것이고 이렇게 되는데 다만 참의원을 두는 것은 그 조정적인 역할을 갖다가 맡기자 하는 데 불과한 것이지 참의원에도 민의원과 같은 동등한 권력을 주기 위해 가지고 참의원을…… 양원을 갖다가 생각하지는 안 했던 것입니다.”²⁸⁾

헌법개정안이 통과된 이후 국회법 개정이 추진되었고, 양원 기초위원들의 연석회의에서 이점이 있었던 부분은 민의원에서 부결된 안건의 참의원 회부 문제와 참의원의 상임위원회 구성에 대한 것이었다. 개정초안은 민의원에서 부결된 의안을 참의원으로 보내지 않고 단순히 통고만 하는 것으로 규정하고 있었다. 그 외에 초안은 전원위원회 및 양차표결의 폐지, 정기국회 일자의 조정, 민의원의 예산결산위원회 신설 등 상임위 구성, 교섭단체 구성 인원수 15명으로 축소, 위원 3분의 1 이상의 요구에 따른 상임위원회 개최 및 상임위원회 속기록 작성과 본회의 보고 등을 주요내용을 하여 구체적인 국회운영과 관련된 여러 개정규정들을 담고 있었다.²⁹⁾

개정초안에 대한 민의원에서의 토론과정에서도 각원에 선의권이 부여되어 있지 않은 안건들 중 부결된 것들의 처리가 주요한 쟁점이 되었다. 민의원의

27) 국회의회의록 1960. 6. 13. 제4대 제35회 제35차 본회의, 23~25면.

28) 위의 글, 27~28면.

29) 국회의회의록 1960. 8. 16. 제5대 참의원 제36회 제4차 회의, 4~5쪽; 1960. 8. 27. 제5대 민의원 36회 제12차 본회의, 6~8면.

제1독회에서 각원에 선의권이 부여되지 않은 것들 중 부결된 안건을 다른 원으로 보내지 않는 것, 특히 민의원 부결 안건을 참의원에 송부하지 않는 것은 헌법 제37조 제2항의 취지에 위배된다는 김창수, 조한백 의원의 주장이 있었다.³⁰⁾ 이에 대하여 국회법개정법률안기초특별위원장대리 윤길중 의원은 부결된 안건을 다른 원으로 보낸다는 것은 양원제도에서 독립기관으로서 기관 자체의 권위상 적절하지 않다고 하면서도 입법정책적으로 고려하는 것은 가능하다고 답변하였다.³¹⁾ 그는 이후 참의원에서 부결된 안건을 민의원으로 송부하여 재의를 하도록 하는 것은 헌법 제37조 제2항 민의원의 재의권에 따라 가능하다고 초안에 이를 삽입하였다고 설명하였다.³²⁾ 이어진 제2독회에서 김창수 의원은 법률안을 제외하고 다른 안건은 민의원에서 부결되었다 라도 참의원으로 송부하도록 하는 수정안을 제출하였으나 채택되지 않았고, 결국 모두 원안대로 가결되었다.³³⁾

참의원에서는 민의원에서 가결된 국회법 개정법률안에 대하여 참의원의 상임위원회를 조정하고 예산결산위원회를 신설할지 여부와 함께 민의원에서 부결된 안건의 송부와 관련하여 논의가 이루어졌다. 특히 후자의 경우 민의원에서 부결된 안건도 모두 참의원으로 송부하도록 하여야 한다는 의견이 강력하게 제기되었다. 민의원 측에서는 부결된 안건을 동일 회기 내에 다시 재의하는 것은 부적절하다는 논거를 제시하기도 하였으나 결국 ‘민의원에서 부결된 안건은 그 뜻을 참의원에 통지한다’를 ‘민의원에서 부결된 안건은 그 뜻을 붙여서 참의원에 전송한다’로 수정하는 것으로 의결되어 재논의가 가능하도록 하였다.³⁴⁾ 이러한 참의원 수정안에 대하여 민의원에서는 별다른 이견이 없었고³⁵⁾ 결국 총투표의원 184명 중 129명이 찬성하여 그대로 참의원 안이 가결되었다.³⁶⁾

30) 국회의회의록 1960. 8. 30. 제5대 민의원 제36회 제14차 본회의, 3~4, 10~11면.

31) 위의 글, 13면.

32) 국회의회의록 1960. 9. 2. 제5대 민의원 제37회 제1차 본회의, 11~12면.

33) 국회의회의록 1960. 9. 5. 제5대 민의원 제37회 제3차 본회의, 17~20면.

34) 국회의회의록 1960. 9. 16. 제5대 참의원 제37회 제9차 본회의, 16면.

35) 참의원 수정안에 대한 민의원 본회의 논의에서는 오직 김창수 의원의 찬성 발언만이 있었다.

36) 국회의회의록 1960. 9. 17. 제5대 민의원 제37회 제14차 본회의, 6면.

헌법상 양원제를 채택하여 운영할 때 하원의 구성과 기능은 기존 국회와 유사한 것으로 보면 제도의 설계에 별다른 어려움이 없다. 그러나 새롭게 상원을 구성하는 경우 그 구성방법과 함께 지위와 권한을 어떻게 정할지 여부, 특히 하원과의 관계를 어떻게 설정할지 여부는 깊이 있는 논의가 필요한 부분이다. 헌법규정상으로는 이미 1952년에 양원제가 채택되었으므로 1960년 상황에 맞추어 그 규정을 개정하기만 하면 큰 어려움은 없었을 것이라 생각할 수도 있다. 그러나 당시까지 실제 양원제가 운영되지 않았던 점을 보면 4·19혁명 이후 최초로 양원제 시행을 위한 구체적인 제도설계에 들어갔다고 하여도 과언은 아니다. 이러한 점은 헌법개정안의 기초 작업에서부터 상원인 참의원의 구성과 권한 관계에 대하여 많은 이견들이 존재하였고, 국회법 개정과정에서도 결국 끝까지 문제되었던 부분이 양원관계에 대한 규정이었다는 점을 보면 분명해진다.

특히 내각책임제 하에서 하원과 정부를 견제하는 역할을 수행하도록 상원을 두고 상원의원의 선출과 구성방식이 하원과 특별한 차이가 없는 대표적인 국가가 일본이었던 점에서 당시 일본국 헌법과 국회법이 참고가 될 수 있다. 그러나 일본국 헌법에서는 기본적으로 양원이 동등한 지위를 가지며 예산안의 의결을 제외하고 하원인 중의원이 아무런 우선권을 가지고 있지 않았으므로³⁷⁾ 1960년 헌법상의 양원제와는 질적으로 달라 헌법과 국회법의 개정이 일본의 예를 토대로 이루어진 것으로 볼 수는 없다. 또한 내각책임제이면서 양원제를 채택한 영국과 독일 역시 상원이 각 귀족원과 연방참사원으로서 하원과는 본질적으로 다른 방식으로 구성되었으므로 우리가 이들 국가의 제도를 참고하는 것에도 한계가 있었다. 따라서 이때 이루어진 국회법 개정은 양원제를 채택한 이들 나라들의 제도들을 종합적으로 참고하여 이루어진 것으로 보아야 한다.

이후 1961. 5. 16.까지 짧은 기간 동안 민의원과 참의원은 공존하면서 입법부로서의 임무를 수행하였다. 때로는 민의원과 참의원의 견해가 달라 입법

37) 일본국 헌법 제59조-제64조.

에 다소 시간이 걸리기도 하였고, 때로는 별다른 이견없이 신속히 안건이 처리되기도 하였다. 그러한 면에서 하원과 정부의 독주를 견제하기 위한 상원의 도입은 운영상으로도 어느 정도 성과가 있었다고 볼 수 있다. 이와 같은 양원제의 운영 경험이 충분히 쌓여갔다면 급하게 만들어진 헌법과 국회법의 관련 규정들에 대한 평가와 수정이 이루어질 수 있었고 그러한 과정에서 우리만의 양원제의 모델도 만들어질 수 있었을 것이다. 그러나 아쉽게도 이러한 기회를 얻지 못한 채 쿠데타에 의한 헌정의 중단에 맞이하였고 이후 양원제는 다시 채택되지 않았다.

IV. 내각책임제의 채택과 행정부의 변화

1. 정부조직의 변화

국회는 헌법개정의 기본방침이 내각책임제로 예정되어 있는 상황에서 개정 헌법에 알맞은 정부조직을 마련하기 위하여 정부조직법 개정을 추진하였다. 국회는 정부조직법의 개정이 헌법개정안과 불가분의 관계에 있음을 인정하여 헌법기초위원회에서 개정안을 마련하도록 하였다.³⁸⁾ 이에 따라 정부조직법의 개정안은 국무총리와 국무원, 행정각부의 법적 지위와 상호관계에 대한 변경이 주요한 내용을 이루고 있었다.

1960. 6. 15. 통과된 헌법개정안은 고전적인 의원내각제 또는 내각책임제의 전형적인 틀에 따른 것이었다.³⁹⁾ 대통령은 국가의 상징적 지위로서 형식적이며 의례적인 권한만을 가지고 있었고, 행정권은 민의원에서 선출되는 국무총리와 그에 의하여 임명되는 국무위원으로 구성된 국무원에 속하였다(제68조). 특히 국가의 주요사무를 모두 국무회의의 필수적 의결사항으로 규정함으로써(제72조) 국무회의를 국가최고의결기관으로 자리매김하였다. 또한

38) 국회의회의록 1960. 5. 27. 제4대 국회 제35회 제22차 본회의, 5면.

39) 성낙인, 앞의 책(각주 3), 111면.

국무원에게 민의원해산권을 부여하고 민의원에게 국무원에 대한 불신임권을 부여하여(제71조) 양자간의 균형을 이루도록 하였다. 국무총리는 행정부 수장이며 국무회의의 의장으로서 행정부 구성권인 국무위원 임면권(제69조 제5항) 및 국무위원 중 행정각부의 장을 임면할 수 있는 권한(제73조)을 부여 받았고, 국무회의의 소집권, 국무원령 발령권 및 국회에 대한 의안제출권, 행정각부의 지휘·감독권 역시 가지고 있었다(제70조).

이러한 헌법개정안에 따라 만들어진 정부조직법 개정안은 위의 헌법규정들을 보다 구체화하는 내용으로 구성되었다. 우선 국무총리가 국무회의의 결의에 따라 행정각부를 지휘·감독하고(제2조), 행정각부의 처분이나 명령이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 국무총리가 이를 중지 또는 취소할 수 있으며 국무회의를 소집하여 그에 대한 국무원의 방침을 정할 수 있도록 규정을 두었다(제3조). 또한 국무총리와 국무위원으로 조직되는 국무원의 의장은 국무총리가 담당하고 의안을 제출받아 국무회의를 소집하고 의사를 정리할 수 있는 권한 및 국무원 사무의 지휘·감독권을 의장에게 부여하여(제8조, 제9조) 국무총리가 행정부의 수반임을 분명히 하였다. 국무원에 대하여는 국무회의의 결의에 의하여 그 권한을 행사하도록 규정하고(제9조 제1항) 그 통할 하에 외무부 등 12개의 행정각부를 두었으며(제14조) 국무회의에 상정될 의안을 정리하고 국무원의 공보, 법제, 인사, 상훈, 방송관리와 기타 서무에 관한 사무를 처리하도록 국무원 사무처를 신설하였다(제11조 제1항). 국무원 사무처는 원칙적으로 행정각부의 소관에 속하지 아니하는 사무를 처리하는 기구로서(제11조 제2항) 행정각부에 소속시키는 것이 적당하지 않은 공보실 등이 여기에 속하게 되었다.

이와 같이 정부조직법 개정안은 기본적으로 의원내각제 개헌에 대비하여 국무총리 및 국무원 제도를 정비하는 것이었다. 이와 관련하여 유의해야 할 것은 정무차관제도의 도입이다. 정무차관제도는 원래 1948. 7. 14. 제안된 정부조직법 제정안 제29조에 규정되어 있던 것으로서 당시 전문위원 유진오에 의하면 이는 국회와 정부의 긴밀한 연락을 위한 것이며 일본에도 존재하였으나 원래 의회제도의 발상지인 영국의 제도였다.⁴⁰⁾ 이와 같이 정무차관

제도는 내각책임제 정부형태에서 유래한 것으로서, 대통령제와 내각책임제가 절충되어 있는 당시 정부형태의 특징을 잘 보여주는 것이었다. 국회의론의 과정에서 행정의 간소화와 재정상의 이유로 결국 삭제되었으나⁴¹⁾ 이후 국회는 같은 취지로서 행정 각부에 국회의원 중에 임명하는 정무관을 두기 위한 정부조직법 개정을 시도하기도 하였다.⁴²⁾ 정무차관제의 내각책임제적 속성과 그간 이를 정부의 운영에 도입하려 했던 국회의 시도들에 비추어 볼 때 내각책임제를 채택한 헌법하에서 이를 도입하는 것은 적절한 것이었다. 정부조직법 개정안은 행정각부에 행정사무처리와 소속 공무원의 지휘감독을 위해 장관을 보좌하는 종래의 사무차관에 더하여 정책과 기획수립 및 정부처리를 보좌하는 정무차관을 두었고 국회의원이 이를 겸할 수 있도록 하였다(제14조 제4항). 개정안 기초위원장 정헌주는 정무차관제 도입의 취지를 의회와 행정부간 정책결정 및 집행의 조화를 위한 것으로 설명하였다.⁴³⁾

이에 더하여 정부조직법 개정안 중 당시 개정의 취지를 잘 보여주는 것의 하나로 제2장 국무원에 경찰기구에 대한 별도의 규정을 둔 것이 있다. 개정안은 제13조에서 “① 경찰의 중립성을 보장하기 위하여 공안위원회를 둔다. ② 공안위원회의 조직과 경찰행정에 관하여 필요한 사항은 법률로써 정한다. 공안위원회의 조직과 경찰행정에 관하여 필요한 사항은 법률로써 정한다.”라고 규정하여 특별히 경찰의 중립성 보장을 위한 규정을 마련하였다. 이러한 조항은 경찰이 집권당과 행정부에 예속되어 사병화되었던 이승만 정부에서의 상황과 결정적으로 3·15 부정선거에서 각종 선거부정에 경찰들이 동원되었던 경험이 배경이 된 것이다. 이는 이후 개정된 헌법이 제75조에서 행정각부의 조직과 직무범위를 법률로써 정하도록 하면서 “전항의 법률에는 경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관하여 규정을 두어야 한다.”고 한

40) 국회의회의록 1948. 7. 14. 제1대 국회 제1회 29차 본회의, 14면.

41) 국회의회의록 1948. 7. 16. 제1대 국회 제1회 31차 본회의, 11~12면.

42) 국회의회의록 1951. 8. 22. 제2대 국회 제11회 48차 본회의, 2면. 정부조직법 개정안은 가결되었으나 이승만 대통령의 거부권 행사로 정무관의 도입은 이루어지지 않았다. 이와 관련한 자세한 과정과 의의는 서희경, 앞의 책(각주 14), 171~173면 참조.

43) 국회의회의록 1960. 6. 13. 제4대 국회 제35회 32차 본회의, 7면.

것에 대응한 것으로서 헌법과 정부조직법의 개정이 동시에 추진되어 이루어졌음을 알 수 있다. 경찰 중립성의 법률적 보장은 정부조직법 규정을 넘어 경찰법 제정의 추진으로 이어진다.

정부조직법 개정안 마지막 제30조에 공무원의 직무상 비위를 감독하기 위하여 국무총리소속하에 감찰위원회를 두도록 한 것도 중요한 특징 중의 하나이다. 원래 1948년 제정된 정부조직법은 공무원에 대한 감찰사무를 담당하기 위해 대통령소속하에 감찰위원회를 두도록 규정하고 있었다. 그러나 1954년 개헌 이후 개정된 정부조직법(1955. 2. 7. 법률 제354호로 개정된 것)은 감찰위원회를 폐지하고 공무원의 직무상 비위를 감찰하기 위하여 대통령 소속하에 감찰원을 두도록 하였고 그 조직과 직무에 대하여 별도의 법률에서 정하도록 하였으나 입법은 이루어지지 않았다.⁴⁴⁾ 그 대신 대통령령으로 대통령 소속하에 사정위원회를 설치하여 감찰업무를 담당하도록 하였다. 4·19혁명 이후 이루어진 정부조직법 개정에서 다시 감찰위원회 제도로 복귀하도록 한 것은 지난 기간 임의기관인 사정위원회에서 담당하였던 공무원의 부정부패에 대한 내부적인 감찰이 성공적으로 이루어지지 않았다는 반성적 고려에 의한 것이었다.⁴⁵⁾ 이러한 정부조직법 개정에 따라 신정부에서 감찰위원회법이 제정되었다.

헌법개정 후 이루어진 정부조직법의 개정안에 대한 국회토론을 보면 방송 관리권의 귀속 문제를 제외하고 별다른 논의가 없었고 그 조차도 기초위원회에서 재차 합의를 하여 개정안에 변동은 없었다. 다만 경찰법의 제정이 예정되어 있는 상황에서 그 시행시까지의 공백을 위하여 부칙 제4조에서 “제13조 제2항의 규정에 의한 법률이 시행될 때까지 치안·소방에 관한 사무는 내무부장관이 장리하고, 그 사무를 분장하기 위하여 내무부에 치안국을 둔다.”는 내용이 보충되었다. 그 외에 별다른 이견없이 정부조직법은 원안대로 통과되었다.⁴⁶⁾

44) 1956년 10. 18. 국회는 감찰원법을 통과시켜 정부에 이송하였으나 대통령은 국무원을 감찰대상으로 하는 것은 헌법에 위반된다는 이유로 거부권을 행사하였고, 국회에서 재의가 이루어지지 않았다. 국회의회의록 1957. 8. 1. 제3대 국회 제25회 48차 본회의, 4~5면.

45) 국회의회의록 1960. 9. 16. 제5대 민의원 제37회 제13차 본회의, 4면.

이 시기 정부조직의 개정은 내각책임제 헌법개정의 후속작업이 주요내용을 이루고 있어 국무총리와 공무원, 행정각부와 관련된 규정들은 헌법의 취지를 충실히 반영한 것으로서 법률에서 별도의 제도를 도입한 것은 찾아보기 어렵다. 오히려 경찰의 중립성 보장을 위해 ‘공안위원회’ 제도를 도입하고 공무원의 직무상 비위를 감독하기 위하여 감찰위원회를 두도록 한 것이 지난 정권에서의 경찰의 폐해와 공무원의 부정부패를 일소해야 한다는 혁명의 요구에 따른 것으로서 중요한 의미를 가지는 것으로 볼 수 있다. 다만 정부조직법상의 이들 규정들은 새로운 제도 도입의 원칙만을 규정하고 있어 구체적인 제도의 모습과 실제 운영은 이후 입법을 기다려야 알 수 있는 것이었다.

2. 경찰법 제정의 실패

정부조직법과 마찬가지로 국회에서 경찰법의 제정 역시 서둘러 추진되었다. 경찰의 중립화를 위한 법률의 제정은 과도정부가 들어선 직후부터 논의되었다. 1960. 4. 30. 경찰중립을 제도화하기 위한 특별법을 기초하기 위해 9인의 위원회를 구성하는 결의안이 박병배 의원의 제안으로 제출되어 같은 해 5. 2. 본회의에서 통과되었고,⁴⁶⁾ 같은 달 14. ‘경찰중립화법안제정요강’이 발표되었다. 법사위원회 전문위원 서일교에 의하여 발표된 위 요강은 국가경찰의 일원화 문제와 경찰직무의 한계를 명백히 할 것, 인사행정의 균일화, 중앙공안위원회 및 시도공안위원회 설치, 경찰관의 신분보장, 검찰의 경찰사무 감독, 도경찰책임자의 임용자격을 변호사로 제한할 것 등을 내용으로 하고 있었다.⁴⁸⁾ 당시 언론보도에 의하면 ‘경찰이 정권의 사병화’되어서는 안된다는 경찰 중립화의 요구는 일반시민 뿐 아니라 경찰내부에서도 존재하고 있었고 이를 제도화하는 방법으로 국립경찰과 자치경찰의 분리, 경찰관리를 위

46) 국회의회의록 1960. 6. 24. 제4대 국회 제35회 45차 본회의, 2면.

47) 국회의회의록 1960. 5. 2. 제4대 국회 제35회 12차 본회의, 4~5면.

48) 경향신문 1960. 5. 14. 1면, “공안위제도설치”.

한 공안위원회의 설치, 정치사찰의 금지 및 검찰의 우위성 확립이 제시되기도 하였다.⁴⁹⁾ 한편 과도정부도 내무부에 경찰행정개혁심의회를 조직하여 경찰행정개혁에 관한 사항을 심의·조사하도록 하였고⁵⁰⁾ 이를 통해 법안에 대한 의견을 제시하였다.⁵¹⁾

법안제정요강에 의하면 경찰의 중립성 보장을 위한 조직형태로 위원회제도를 도입하는 것 자체에 대하여는 법제정 초기부터 이견이 없었던 것으로 보인다. 위원회를 구성하여 경찰과 관련한 중요한 정책과 인사에 관한 사항 등을 관장하게 하는 것은 일찍이 미군정시기에 경험해본 것이었다. 미군정청은 국립경찰을 조직하여 도지사의 권한으로부터 경찰행정권을 분리하면서 경무국을 두었고⁵²⁾ 남조선과도정부 내에 중앙경찰위원회를 설치하여 인사와 정책 등 주요업무에 대한 심의·의결권을 부여하였다(중앙경찰위원회의 설치⁵³⁾ 제2조, 제3조). 위 위원회는 경무부장, 민정장관이 각 부처장 중 추천하는 2명, 사법부장이 심판관 또는 검찰관 중에서 추천하는 2명, 기타 군정장관이 임명하는 인원을 포함하여 6인으로 구성되어(제5조) 경찰이 행정권에 전적으로 귀속되지 않도록 하였다. 한편 1954년 제정된 일본 경찰법 역시 총리 산하에 국가공안위원회를 설치하여 경찰에 대한 관리권을 부여하고 지방에 지방공안위원회를 두도록 하고 있었다. 짧은 기간에 제정안을 마련하여야 하는 상황에서 미군정시기의 경험과 일본의 입법례는 주요한 참고자료가 될 수 있었고 이에 따라 경찰중립화를 위한 논의에서 공안위원회 설치에 대하여는 자연스럽게 의견이 모일 수 있었을 것으로 보인다. 다만 제정안의 기초에서 쟁점이 된 것은 공안위원회 제도를 구체화하는 방법이었다. 경찰을 행정부로부터 완전히 독립시키고 간섭을 하지 못하게 하면 책임정치 측면에서 문제가 생기고 반대로 행정부에 예속시키는 경우 경찰의 사병화를 막을 수 없게 되므로 이러한 모순된 상황을 적절히 조절하여 제도화하는 것이 가

49) 동아일보 1960. 5. 3. 1면, “우리가 바라는 경찰기구개편안”.

50) 법률신문 1960. 6. 13. 4면, “경찰행정개혁심의회령”.

51) 이현희, 『한국경찰사』(한국학술정보, 2004), 266면.

52) 이현희, 위의 책, 161면.

53) 1947. 11. 25. 제정, 군정법률 제157호.

장 큰 과제가 아닐 수 없었다.⁵⁴⁾

같은 해 6. 9. 당시 국회에 제출된 경찰법안을 보면 우선 제1조에서 경찰법의 목적을 “경찰로 하여금 중립하여 개인의 권리와 자유의 보호 및 공공의 안녕과 질서의 유지에 전심케 하기 위하여”라고 하여 정치적 중립을 제일 목적으로 제시하였다. 법안은 제2조에서 경찰의 직무범위를 공공질서의 유지, 생명과 재산의 보호, 범죄의 예방과 진압, 수사와 체포, 교통단속과 영장의 집행 등으로 제한적으로 열거하고 특히 정치적 행위를 할 수 없도록 명시하여 경찰이 직무범위를 이탈하여 정치행위에 관여하는 것을 엄격히 금지함을 선언하였다.

법안은 정치적 중립을 제도적으로 실현하기 위하여 국무총리 직속으로 중앙공안위원회를 두어 경찰의 인사와 시설관리 및 소방관리까지 전반적인 사항을 관장하게 하였다(제3조). 중앙공안위원회는 국무총리가 행정각부의 장관이 아닌 국무위원, 소위 무임소장관으로 임명하는 위원장과 민의원의 교섭단체 중 의원수가 많은 2개의 교섭단체에서 각 선출한 2인, 대법관 및 고등법원장으로 구성된 법관회의에서 선출한 1인, 그리고 대한변호사협회에서 선출한 1인으로 구성되었으며, 특히 마지막 2인은 어느 정당에도 소속할 수 없도록 하였다(제4조). 또한 이들의 임기를 3년으로 보장하고(제8조), 일정한 경우 선출한 기관에서만 해임할 수 있도록 하였으며(제6조), 보수를 행정각부차관에 준하여 지급하도록 하여(제10조) 경찰행정이 행정부는 물론 정치권으로부터도 독립하여 이루어지도록 보장하였다.

경찰법 제정안 기초에서 크게 쟁점이 되었던 것은 국가경찰로 일원화할 것인가 아니면 지방경찰을 두어 분권화할 것인가 하는 것이었다. 특히 중앙에서 경찰을 장악하고 정치도구화 및 사병화하였던 경험에서 그 폐단을 막기 위한 논의가 활발하게 이루어졌다.⁵⁵⁾ 결국 전국적 규모의 범죄 등에 대비하게 위하여 지방자치경찰을 도입하지 않으면서도 이와 같은 폐단을 막기 위한 방안들이 마련되었다. 우선 경찰조직은 중앙공안위원회의 사무기관으로서

54) 국회의회의록 1960. 6. 9. 제4대 국회 제35회 32차 본회의, 8~9면.

55) 위의 글, 9~10면.

그 지휘·감독을 받는 경무청을 두고(제11조) 그 소속하에 특별시와 각도에 경찰청, 각 경찰청 산하에 경찰서와 소방서를 두도록 구성되었다(제14조 제4항, 제6항). 한편 특별시와 각도에 지방경찰청장의 보직에 대한 동의권 및 경무관·총경 및 경감의 해임과 면직의 건의권(제32조)을 가지는 지방공안위원회를 두어 인사에 대한 중앙의 독주를 견제하도록 하였다. 지방공안위원회는 지방의회의 동의를 받아 특별시장이나 도지사가 임명하는 1인, 지방법원법관회의에서 선출한 1인, 지방변호사회에서 선출한 1인, 민의원교섭단체에서 각각 선출한 2인으로 구성되고 위원장은 호선하도록 하여(제28조) 중앙공안위원회와 마찬가지로 행정권은 물론 정치권으로부터의 영향을 최소화하도록 하였다. 그밖에 기초안은 소위 “훌륭한 인재, 지식이 있는 사람, 자격이 있는 사람은 말을 듣지 않으니까 이놈을 오히려 배제를 하고 무자격한 사람…… 사람도 잘 두드리고 사람도 잘 죽이고 말 잘 듣고 아침 잘하는 놈을 전부 앉혀 가지고 이 나라를 이렇게 망쳐 논”⁵⁶⁾ 적폐를 시정하기 위하여 경찰임용에 시험제를 채용하였다(제18조).

법안 작성과정이나 법안 제출 이후에 공안위원회의 구성과 지위에 대한 많은 이견들이 제시되었다. 우선 법안 작성과정에서 중앙 및 지방 공안위원회의 위원의 구성에서 교섭단체에서 선출한 위원은 정치적 영향으로부터 자유로울 수가 없으므로 이를 배제해야 한다는 견해가 존재하였고 특히 지방공안위원회의 경우 정당에서 위원을 선출하는 것은 적절하지 않다고 하며 대학에서 선출한 교수 1인을 위원으로 하여야 한다는 의견이 제시되기도 하였다.⁵⁷⁾ 그러나 여야의원이 서로 견제함으로써 균형을 이루게 된다는 취지에 따라 그대로 정당추천 위원이 남아있게 되었다. 또한 중앙공안위원회 의장이 무임소 국무위원 중 총리에 의하여 임명되는 이상 임명에 국회의 동의를 받도록 하더라도 운영상 국무위원의 지배에 들어가지 않는다는 보장이 없다는 점과 국립경찰과 지방경찰로 이원화하는 것이 자치행정의 취지에 보다 부합한다는 비판도 존재하였다.⁵⁸⁾

56) 위의 글, 11면.

57) 동아일보 1960. 6. 17. 3면, “번우창: 경창중립화법안심의기”.

많은 이견들 속에 민주당 정부가 들어선 이후에도 경찰법안에 대한 심의는 제대로 이루어지지 않았다. 해를 넘긴 1961. 1. 19.에서야 비로소 민주당 정책위원회와 기획위원회에서 법안 심의에 착수하였고,⁵⁹⁾ 기대와는 달리 심의가 지지부진하자 같은 해 3.20. 국회에서 경찰법안 심의를 촉구하는 결의안이 제출되기도 하였다.⁶⁰⁾ 이후 위 법안 이외에도 고담용 의원 등이 제안한 법안과 주도윤 의원이 제안한 법안 그리고 정부의 위촉을 받아 경찰행정개혁 심의회에서 제안한 법안 4가지가 마련되었고 그 절충을 위한 심의가 이루어졌으나 특히 중앙공안위원회의 구성을 둘러싼 이견으로 말미암아 단일한 법안의 본회의 상정은 이루어지지 않았다.⁶¹⁾

경찰의 정치적 중립을 실현하기 위한 경찰법의 제정은 4·19 혁명의 직접적인 원인에 대한 대책이면서 그 성과를 제도화하는 점에서 우선적으로 이루어져야 하는 것이었다. 특히 개정헌법에서 명시적으로 입법을 위임하고 있는 사항이었으므로 제정을 미루는 것은 헌법에 위반되는 상황이 계속됨을 의미하였다. 그럼에도 불구하고 새로운 입법안이 계속하여 제출되고 국회와 정부가 입법을 서두르지 않았던 것은 “경찰중립화법안이 되지 않고 경찰여당화법안 그러니까 여당으로서 실력을 부릴 수 있게 되고 책임은 안 질 수 있게” 하고자 한 것이라는 김창수 의원의 발언⁶²⁾과 같이 민주당 정부가 집권 후 경찰권을 여전히 장악하고자 한 것이라는 비판을 피할 수 없었다.

3. 감찰위원회법의 제정

혁명의 과제로서 경찰중립화 만큼이나 중요하게 주장되었던 것이 공무원의 부정부패 근절이었다. 정부와 국회로서는 이를 위한 가시적인 조치를 취하여야 했고 이를 위해 공무원재산등록법 및 감찰위원회법의 제정을 추진하

58) 경향신문 1961. 1. 21. 1면, “경찰법안의 문제점”.

59) 위의 글.

60) 국회의회의록 1961. 3. 20. 제5대 민의원 제38회 36차 본회의, 14~15면.

61) 국회의회의록 1961. 4. 27. 제5대 민의원 제38회 59차 본회의, 3~5면.

62) 국회의회의록 1961. 4. 18. 제5대 민의원 제38회 제32차 내부위원회, 1면.

였으나 후자만이 성공할 수 있었다.⁶³⁾

정부수립 이후 공무원에 대한 감찰사무를 담당하기 위해 대통령 소속하에 설치되었던 감찰위원회⁶⁴⁾는 1955. 2. 7. 자유당 정권이 부정을 마음대로 저지르기 위해 감찰기능을 없애려고 한다는 야당의원들의 비난 속에 정부조직법 개정으로 폐지되었다.⁶⁵⁾ 이승만 정부는 그 대신 대통령 소속하에 사정위원회를 두어 공무원의 직무상 비위를 조사·보고하도록 하였다.⁶⁶⁾ 사정위원회는 법률에 근거가 없었고 공무원에 대한 징계를 직접 의결할 수 있었던 감찰위원회와 달리 공무원의 직무상 비위를 조사하여 임명권자와 징계위원회에게 보고하거나 통보하는 권한만을 가지고 있었으므로(사정위원회 규정 제2호) 제도적으로 정부의 감찰기능은 약화된 상태였다.⁶⁷⁾ 따라서 혁명 이후 부정부패의 방지와 감찰사무의 강화를 위한 신속한 제도 도입을 위해서는 종전의 감찰위원회를 기반으로 이를 개편하는 것이 가장 쉬운 방법이었다.

신정부가 들어선 이후 감찰위원회법안의 제출은 양일동 의원 외 29인에 의하여 이루어졌고⁶⁸⁾ 이를 토대로 특별위원회와 법제사법위원회의 심의를 거쳐 1960. 10. 31. 제정안이 본회의에 상정되었다. 제출된 법안⁶⁹⁾을 보면 우선 폐지 전 감찰위원회는 공무원의 위법 또는 비위 소행에 관한 조사와 정보수집, 처분요청 및 고발에 권한이 한정⁷⁰⁾되었던 것에 비하여 법안의 감찰위원회에는 국가 또는 지방자치단체 행정공무원 및 행정기관과 함께 국영 기업체 또는 주식의 과반수가 국가에 귀속하는 법인의 직무상 비위를 감찰하

63) 국회는 3부고급공무원재산등록법 제정 특별위원회 구성을 결의하여 법제사법위원회의 과제로 넘겼고(국회회의록 1960. 9. 21. 제5대 민의원 제37회 제17차 본회의, 22면), 정부에서도 법무부를 중심으로 공무원재산등록법안을 기초하기도 하였으나(법률신문 1960. 10. 24. 4면, “공무원재산등록법안을 성안”) 완성된 법안이 국회에 제출되지는 않았다.

64) 정부조직법(1948. 7. 17. 제정, 법률 제1호) 제6장 감찰위원회

65) 감사원, 『감사 60년사 I』(감사원, 2008), 132~135면.

66) 사정위원회 규정(1955. 3. 7. 대통령령 제1017호) 제1조.

67) 감사원, 앞의 책(각주 65), 138면.

68) 국회회의록 1960. 9. 16. 제5대 민의원 제37회 제13차 본회의, 2~4면.

69) 국회회의록 1960. 10. 31. 제5대 민의원 제37회 제36차 본회의, 14~18면.

70) 정부조직법(1949. 3. 25. 개정, 법률 제22호) 제43조, 감찰위원회 직제(1950. 3. 31. 제정, 대통령령 제317호) 제1조

며 그밖에 국회(각원과 위원회 및 국정감사반 포함)의 조사가 요구된 제 행정기관 또는 행정공무원의 비위를 감찰하는 권한이 부여되었다(제2조). 여기서 공무원에는 일반적인 국가와 지방자치단체 소속 행정공무원과 함께 공법인의 임원, 국영기업체 또는 주식의 과반수가 국가에 귀속하는 기업체 기타 법인의 관리인, 임원 및 기타 유급직원, 그리고 법령에 의하여 공무원의 신분을 가진 자나 국가 또는 지방자치단체의 위촉에 의하여 행정기관의 사무를 처리하는 자가 포함되어 있어(제3조) 넓은 범위에서 공무를 담당하는 자들의 비위를 감찰할 수 있도록 하였다. 국무위원은 헌법기관으로서 법률상의 기관인 검찰위원회에서 감찰하는 것이 적절하지 않으며 선거공무원은 선거관련 법에서 규정하는 것이 적절하다는 이유로 제외되었다(제14조 제1항).

감찰위원회법 제정에서 가장 유의하였던 것은 그 본연의 임무를 다하기 위해서는 행정부의 영향으로부터 독립하여 임무를 수행하는 것이었다. 폐지된 검찰위원회는 대통령 직속이면서 대통령이 임명하는 위원장 1인과 위원 8인으로 구성되었고 감찰위원과 관련하여 정치참여 및 영리목적 업무 종사를 금지하는 규정만이 존재하여(정부조직법 제40조, 제41조, 45조) 행정부 소속 위원회로서 대통령의 지휘를 받은 지위임을 분명히 하고 있었다. 이에 반하여 제출된 감찰위원회 법안은 감찰위원회가 국무총리에 소속하면서도 직무상 독립하여 있음을 명시하였고(제4조), 위원장은 민의원의 동의를 얻어 국무총리가 임명하도록 하고 6인의 감찰위원은 위원장의 제청으로 국무총리가 임명하도록 하였으며 감찰위원장은 국회의원을 겸할 수 있도록 하여(제5조) 국무총리의 정치적 영향력이 차단되도록 하였다. 또한 감찰위원의 임용 자격을 명시하여 전문성을 보장하면서도(제11조) 임기와 신분보장을 명시하고(제8조, 제9조) 겸직금지과 정당가입 금지 등의 규정을 두어(제10조) 넓은 범위의 정치적인 영향으로부터도 독립될 수 있도록 하였다. 그밖에 위원회의 의결을 비밀, 무기명투표로 규정한 것(제28조 제2항)도 독립성을 보장하기 위한 규정으로 볼 수 있다.

법안은 감찰위원회가 의결로서 공무원의 비위사실을 조사하여 징계처분을 행하며(제14조), 각 기관의 비위와 관련된 내용은 의결로서 국무총리와 국회,

심계원 등에 보고 또는 통고하도록 규정하였다(제14-16조). 징계처분을 받은 자는 불복하여 재심을 청구할 수 있고(제31조) 외교관에 대한 파면 또는 정직의 의결에는 국무총리가 재심을 요구할 수 있었다(제33조). 법안 성인과정에서 문제가 된 것은 감찰위원회의 처분에 대하여 행정소송을 제기할 수 있는지 여부였으나 일단 초안에서는 별도의 규정을 두지 않아 허용되는 것으로 하였다.

민의원토론 과정에서 감찰위원회의 구체적인 직무와 관련한 많은 질의와 응답이 있었으나 원안이 수정된 것은 많지 않았다. 그 중 주요한 것을 보면 우선 제11조 제6호의 감찰위원의 임용자격으로 ‘학식, 덕망이 있는 자로서 국민으로부터 존경을 받을 만한 자’를 규정한 것은 악용될 가능성이 크다는 문제가 제기되었고, 이에 따라 단서에서 “본호에 의한 감찰위원은 2인을 초과할 수 없다”고 규정하여 다른 자격요건을 무력화하는 것을 방지하도록 하였다. 감찰위원회의 처분에 대하여 행정소송은 물론 집행정지 가처분을 허용하지 않아야 한다는 주장도 등장하였으나 결국 행정소송은 제기할 수 있으며 효력을 정지하는 가처분결정을 할 수 없는 것으로 절충되어 통과되었다.⁷¹⁾ 그밖에 감찰위원장의 국회의원 겸직과 관련하여 국회의원선거 입후보시 국회의원선거법과의 조정을 위해 선고공고일로부터 5일 이내에 사임하도록 하는 규정이 제10조 제2항으로 신설되었다.

참의원 토론에서 감찰대상 공무원의 범위 등에 대한 문제제기가 있었으나 결국 ‘감찰위원장 임명에 양원의 동의 필요’와 ‘위원장의 국회의원 겸직 금지’ 사항만 수정하는 것으로 의결되었다.⁷²⁾ 그러나 민의원의 재의에서 원안대로 가결되어 이러한 수정은 이루어지지 않았다.⁷³⁾

감찰위원회는 헌법상의 기구도 아니었고, 종래 존재하였던 기관이라는 점에서 상대적으로 주목을 덜 받을 수 있다. 그러나 4·19혁명 시기 이승만 정부 공직자들의 부정부패에 대한 많은 문제제기가 있었고 이를 해결하는 것

71) 국회의회의록 1960. 11. 19. 제5대 민의원 제37회 45차 본회의, 13, 19면.

72) 국회의회의록 1960. 12. 31. 제5대 참의원 제37회 63차 본회의, 23면.

73) 국회의회의록 1960. 12. 31. 제5대 민의원 제37회 67차 본회의, 18면.

은 민주당 정부의 큰 과제였다. 따라서 검찰위원회법의 제정은 이러한 문제 제기에 대한 답변으로서 제도화를 이룬 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 게다가 행정부에 속하면서도 상대적으로 독립적으로 운영되는 검찰위원회의 지위는 국무총리에게 집중되는 권력의 분산이라는 점에서 의미가 있으며 이후 감사원 제도의 원형에 해당하는 면에서 눈여겨 볼 필요가 있다.

V. 정당 및 선거관리제도의 변화

1. 정당제의 변화

개정된 1960년 헌법 제13조는 제1항에서 “집회·결사의 자유를 제한받지 아니한다.”고 규정하면서 제2항에서 “정당은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 단, 정당의 목적이나 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부가 대통령의 승인을 얻어 소추하고 헌법재판소가 판결로써 그 정당의 해산을 명한다.”고 규정하여 정당에 대한 특별조항을 두고 있다. 이는 과거 진보당 사건에서와 같이 정부의 일방적인 정당해산이 있었던 것을 경험삼아 “정당에 관한 규정을 따로 두어 정당의 국가기관적인 성격을 확실히 하고 야당의 육성을 위해 정당의 자유를 일반 집회·결사의 자유로부터 분리해 고도로 그것을 보장”하기 위한 것이었다.⁷⁴⁾ 이러한 헌법규정의 취지에 따라 정당에 대한 법률규정들을 정비해야할 필요가 있었다.

사실 정당에 대한 법률안은 헌법개정 이전에 이미 국회에 제출되어 있었다. 1960. 5. 14. 조재천 의원 등 10인은 ‘신문등 및 정당등의 등록에 관한 법률안’을 제출하였고 이는 곧 문교위원회에 심사를 위해 회부되었다.⁷⁵⁾ 당시 제출된 법안을 보면 정당에 대한 규정은 단 2개의 조문에 불과하였다. 법

74) 국회의회의록 1960. 6. 10. 제4대 국회 제35회 제33차 본회의, 헌법개정기초위원장 정헌주 제안이유, 16면.

75) 국회의회의록 1960. 5. 23. 제4대 국회 제35회 제19차 본회의, 2~3면.

안은 우선 제3조 제1항에서 정당, 기타 정치적 활동을 목적으로 하는 단체를 조직하였을 때 그 대표자로 하여금 5일 이내에 명칭, 정강·정책, 당헌·단칙·회칙·규약 또는 이에 준하는 기본규칙, 사무소 소재지, 대표자와 중요 간부의 주소·성명, 조직연월일을 기재한 등록신청서를 공보실장에게 제출하도록 하였고 같은 조 제2항에서 서울특별시장 또는 도지사에게 대한 지부의 등록, 제3항에서 변경등록신청에 대하여 규정하였다. 정당의 특별한 보호를 위하여 법안은 공보실장 또는 서울특별시장이나 도지사로서 하여금 위의 등록신청에 형식상 불비가 없는 한 3일이내에 등록하도록 하고, 그들이 정당한 이유없이 등록을 아니하는 경우 그 기간만료일에 등록이 된 것으로 간주하는 규정을 두어(제3조 제4항, 제5항) 정당의 등록제가 사실상 허가제와 같이 운영되는 것을 차단하고 있었다. 정당은 매년 공보실장에게 인원수, 활동개황, 회계개황을 보고하고 해체시 그 사유와 해체연월일을 보고 하는 것(제4조) 이외에 별도의 의무가 없어 행정부로부터의 간섭이 배제되었다.

헌법개정을 준비하면서 만들어진 위 법안에 대한 심사는 헌법개정 이후에 이루어졌다. 조재천 의원은 제안이유의 설명에서 정당과 관련하여 과거 “정당의 등록에 관해서 군정법령에 의해서 등록제라고 그렇게 되어 있으면서 실제 운영상은 정당의 결사를 허가제로 하는 것과 마찬가지로 되어 있”었다고 지적하고 “개정된 헌법에 있어서는 이 정당 즉 결사의 자유에 대해서 허가제를 할 수가 없다고 하는 것이 명백히 규정되어 있”으므로 “정당, 기타 단체의 결성의 자유는 보장하”되 “어디서 누가 어떠한 명칭의 정당이나 단체를 조직하고 있으며, 그 정당은 무엇이냐 하는 것을 알고 있는 것이 공공복리상 필요하다.”는 취지에서 등록제를 마련하였다고 개정의 의미를 밝혔다. 국회는 위 법률안을 아무런 질의와 토론도 없이 간단하게 원안대로 통과시켰다.⁷⁶⁾

위 제안이유를 보면 위 법률안이 종래 유명무실하였던 등록제를 실질적으로 바로잡기 위한 것으로서 헌법개정을 준비하는 과정에서 그 취지에 부합하

76) 국회의회의록 1960. 6. 24. 제4대 국회 제35회 제45차 본회의, 8~9면.

도록 미리 조율하여 만들어졌음을 알 수 있다. 정당에 관한 1960년 헌법 제 13조와 헌법재판소의 정당해산심판제도의 도입은 “정치적 반대세력을 제거하고자 하는 정부의 일방적인 행정처분에 의해서 유력한 진보적 야당이 등록 취소되어 사라지고 말았던 불행한 과거”에 대한 반성의 산물로서 “발생사적 측면에서 정당을 보호하기 위한 수단으로서의 성격이 부각”되며 “정당 중에서도 특히 정부를 비판하는 역할을 하는 야당을 보호하는 데에 실질적인 의미”가 있다.⁷⁷⁾ 따라서 위 법률과 함께 헌법재판소법의 제정은 이와 같은 개정 헌법의 정당보호의 취지를 실제로 구현하기 위한 입법적 조치들이 이루어졌다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

2. 선거관리기구의 설치

정부수립 이후 선거사무는 국회의원선거법 및 민의원선거법 등 각종 선거법에 의하여 설치된 각급 선거관리위원회에서 수행하였다. 1948. 3. 17. 군정법령 제175호로 제정된 국회의원선거법에 의하면 중앙의 국회선거위원회는 위원 15인으로 조직하고 대법원 대법관이 그 위원장이 되며(제18조), 각 도 및 서울시 선거위원회의 위원장 및 후보위원장은 당해구역에 소재하는 고등심리원, 지방심리원 지원의 심판관이 되었고(제19조), 각 선거구의 선거구 선거위원회의 위원장 및 후보위원장은 당해 선거구 소속 도의 지방심리원장이 임명하도록 규정되어 있었다(제20조). 이는 법관으로 하여금 선거관리를 맡아하도록 하여 행정기관에 의한 관여를 차단하고 선거의 공정성을 보장하기 위한 것이었다. 이러한 선거관리 기구의 구성은 정부수립 이후 같은 해 12. 23. 국회의원선거법이 개정되는 가운데에서도 계속하여 유지되어 왔다. 그러나 1950. 4. 12. 중전 선거법을 폐지하고 새롭게 제정된 국회의원선거법에서 중앙선거위원회 위원을 대통령이 위촉하고, 각급 선거위원회 위원은 서울특별시장, 도지사 또는 구청장, 시장, 군수 등의 추천으로 상급 선거위원회

77) 헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1, 판례집 26-2하, 1, 19.

가 위촉하도록 규정(제19조)하여 법관의 관여는 배제되었다. 게다가 선거위원회 의 간사, 서기 등 보조기관 역시 관계 행정기관의 공무원이 위촉되도록 규정되어(제25조) 선거위원회는 내무부의 부속기관으로 전락하였고, 관권·부정선거방지를 방지하는 공정한 선거관리기관으로서의 기능을 수행하지 못하게 되었다.⁷⁸⁾

선거의 과정이 공정하지 않으면 국민들이 그 결과를 정당한 것으로 받아들이기 어렵게 되고 전체 국가공권력의 토대에 심각한 의문이 제기될 수밖에 없다.⁷⁹⁾ 3·15 부정선거가 도화선이 되어 4·19 혁명이 이루어진 것에 비추어 공정한 선거를 위한 제도 개선은 반드시 필요한 것이었다. 1960년 헌법은 제6장에 별도로 중앙선거위원회를 두고 제75조의 2에서 “선거의 관리를 공정하게 하기 위하여 중앙선거위원회를 둔다. 중앙선거위원회는 대법관중에서 호선한 3인과 정당에서 추천한 6인의 위원으로 조직하고 위원장은 대법관인 위원중에서 호선한다. 중앙선거위원회의 조직, 권한 기타 필요한 사항은 법률로써 정한다.”라고 규정한 것은 이승만 정부에서 있었던 부정선거에 대한 반성적 고려에 의한 것이었고, 법관에게 위원장을 맡겼던 이전의 선거위원회로 복귀하는 의미를 가지고 있었다. 이후 제정된 선거위원회법은 이러한 취지에 따라 법관의 관여를 분명히 하는 규정을 포함하고 있었다.

선거위원회법은 헌법개정이 이루어지는 것을 전제로 그에 앞서 1960. 6. 1. 법제사법위원회에 법안이 제출되어 심사가 이루어졌고⁸⁰⁾ 같은 달 4. 본회의에 회부되었다. 당시 제출된 법안의 주요내용을 보면⁸¹⁾ 제1조에서 위 법의 목적을 “선거관리를 공정하게 하기 위하여 선거위원회의 조직, 권한 및 직무를 규정함”이라고 밝혀 공정한 선거관리가 주된 목적임을 분명히 하였고, 제2조 제1항에서 선거위원회의 조직으로 중앙선거위원회 산하에 각 7인으로 구성되는 서울특별시·도선거위원회, 구·시·군선거위원회, 투표구선거위원회를 두도록 하였다. 또한 같은 조 제4항에서 민의원의원선거위원회

78) 성승환, 『헌법과 선거관리기구』(경인문화사, 2015), 90~91면.

79) 전종익, 「선거제도의 입법과 선거운동의 자유」, 『헌법재판연구』 4-1(헌법재판연구원, 2017), 99면.

80) 국회의회의록 1960. 6. 1. 제4대 국회 제35회 제26차 본회의, 2면.

81) 국회의회의록 1960. 6. 4. 제4대 국회 제35회 제29차 본회의 부록, 22~23면.

는 참의원선거에 있어서 개표구선거위원회가 되도록 규정하였다. 위 법안은 중앙선거위원회위원은 헌법에 따라 대법원장 또는 정당에서 추천한 위원을 국무총리가 위촉하고, 서울특별시·도선거위원회위원은 고등법원 또는 지방 법원이 추천하는 법관인 2인의 위원과 정당에서 추천한 5인의 위원을 중앙 선거위원회가, 구·시·군선거위원회위원은 특별시·도선거위원회가 자기 스스로 선정한 2인과 정당에서 추천하는 5인을, 투표구선거위원회위원은 구·시·군선거위원회가 자기 스스로 선정한 2인과 정당에서 추천하는 5인을 각 위촉하는 것으로 규정하여(제4조 제1항-4항) 기본적으로 법관이 선거관리에 관여하면서도 정당의 추천인이 참여하는 형식으로 위원회를 구성하였다. 또한 정당에서 추천하는 선거위원은 민의원에 교섭단체를 가진 정당에 균분하도록 하면서 균분할 수 없는 경우 의석수가 많은 정당부터 순차로 배정하도록 하였고(제4조 제5항),⁸²⁾ 특히 검찰관, 경찰관, 군인을 선거위원이 될 수 없도록 하여(제4조 제6항) 정당간의 균형을 통해 서로 견제하도록 하면서 혹시 있을 경찰, 군인 등을 통한 행정권의 관여가 배제되도록 하였다. 게다가 각급선거위원회 위원장과 부위원장은 정당추천 아닌 위원 중 호선하는 것으로 하여(제5조 제2항) 정치적 영향으로부터 벗어날 수 있도록 하였다. 여기에 위원의 임기를 보장하고(제6조) 선거공고일로부터 개표종료시까지 일정한 범위에 해당하는 경우를 제외하고 현행범이 아니면 체포 또는 구속되지 아니하고 병역소집의 유예를 받도록 신분을 보장하여(제8조) 안정된 선거관리가 가능하도록 하였다. 그밖에 각급선거위원회에 사무국장, 간사, 주사 등을 상설기관으로 두어(제9조) 선거위원회가 하나의 독립기관으로 독자적인 업무를 수행할 수 있도록 하였다.

이와 같이 제출된 법안에 대하여 국회 본회의 제1독회에서 질의와 대체토론은 없었다.⁸³⁾ 헌법개정 후 이루어진 제2독회에서는 법제사법위원회에서 자구와 체계를 심사하여 필요한 수정안을 제출함에 따라 제2조 제4항이 “구·시·군선거위원회는 참의원의원선거에 있어서 개표구선거위원회가 된

82) 이 경우에도 동일한 정당 소속자가 3분의 1을 초과할 수는 없었다.

83) 국회의회의록 1960. 6. 9. 제4대 국회 제35회 제31차 본회의, 6면.

다.”로 변경되었고 제4조 제6항의 ‘검찰관’을 ‘검사’로 변경되는 것 등 세부적인 문구의 수정이 이루어졌다. 그밖에 예비위원제도를 도입하지는 수정안이 제시되기도 하였으나 받아들여지지 않았다.⁸⁴⁾ 오히려 부칙과 관련하여 위 법 시행 후 처음 실시되는 민의원 의원 총선거에서 ‘등록된 교섭단체’를 등록된 정당으로 간주하는 경과규정을 두자는 수정안에 대하여 많은 논란이 있었다. 이는 자유당으로부터 탈당한 의원들로 구성된 헌정동지회의 지위와 관련된 것으로서 4·19혁명 정신과 관련하여 철회해야 한다는 등 많은 반대 의견이 제시되었고 결국 투표를 통하여 수정안은 받아들여지지 않았다. 결국 일부 문구의 수정이 있는 이외에 처음 제안된 법안이 거의 그대로 법률로서 성립되었다.⁸⁵⁾

선거관리가 행정부의 영향으로부터 벗어나 독립된 기관으로서 역할을 수행하도록 하는 것은 단순히 종래 대통령과 행정부에 집중되었던 권력을 분산하고 부정·부패를 방지하는 것을 넘어 공정한 선거를 통해 전체 국가권력의 정당성을 보장한다는 점에서 민주헌정체제의 기반을 굳건히 하는 중요한 의미를 가진다. 선거관리 기구를 헌법상에 명시하고 법관들이 주요한 역할을 하도록 함과 동시에 정당간의 동등한 참여로 상호 견제가 가능하도록 하여 선거관리의 공정성을 보장하도록 하는 당시의 제도는 지금까지 계속되어 온 선거관리기구의 기본적인 구조를 구현한 것이었다. 물론 이후 개별 선거에서 그 공정성에 대하여 문제가 제기된 경우는 계속하여 존재하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 선거관리 기구의 기본구조가 아직까지 변동없이 유지되는 것은 당시 이루어진 부정선거방지를 위한 노력이 여전히 유효함을 나타내는 것이며, 그러한 점에서 헌정사적 의의를 찾을 수 있다.

84) 국회회의록 1960. 6. 16. 제4대 국회 제35회 제38차 본회의, 10~11면.

85) 국회회의록 1960. 6. 17. 제4대 국회 제35회 제39차 본회의, 7면.

VI. 결

1960년 헌법은 이승만 정부를 거치면서 독재를 경험한 국민이 이를 극복하고자 하는 여망을 담은 것이었다. 학생들을 중심으로 하는 혁명의 주역들은 독재배격, 부정선거 방지 및 학문의 자유와 표현의 자유 등 기본권 보장, 그리고 부정선거 및 부정부패 등 과거의 청산을 혁명의 과제로 제시하였고, 헌법의 개정은 이러한 과제해결을 위한 가장 중요한 부분이었다. 그러나 개헌과정에서 혁명의 주역들이 자신들의 요구를 반영할 수 있는 절차적 기회는 충분히 보장되지 않았고 실제 개헌은 정치권에서 기존 주장되던 내용을 중심으로 이를 수정·보완하는 형식으로 이루어졌다.

당시 정치제도 개혁의 중심은 정부형태로서 내각책임제를 채택하는 것이었다. 이는 이승만 정부의 대통령제에서 나타났던 권력집중의 문제를 해결하기 위한 방안으로 오랫동안 정치권에서 논의되던 것으로서, 정치권은 이승만 사임 후 곧바로 혁명의 중심과제인 ‘민주화’를 ‘내각제의 채택’으로 확정하였다. 이에 따라 개정된 헌법은 고전적인 내각책임제의 전형적인 모습으로서 행정부의 구성과 조직이 의회에 의존하는 모습을 담고 있었고 의회와 행정부의 구성과 권한 등도 그에 맞추어 변경되었다.

이와 관련하여 의회제도에서 가장 큰 변화는 정부와 하원의 견제를 위하여 양원제를 채택하여 실현하는 것이었다. 특히 헌법개정안의 기초 작업에서부터 상원인 참의원의 구성과 권한 관계에 대하여 이견들이 존재하였고, 국회법 개정과정에서도 양원관계에 대한 규정들이 계속하여 논의되었다. 그럼에도 불구하고 하원과 정부의 독주를 견제하기 위한 상원의 도입이 확정되어 짧은 기간이었으나 운영상으로도 상당한 성과를 낼 수 있었다.

행정부 조직의 개편은 내각책임제 헌법개정의 후속작업으로서 우선 정부조직법상 국무총리와 국무원, 행정각부와 관련된 규정들이 헌법의 취지를 충실히 구현하는 방향으로 개정되었다. 또한 정부조직법은 경찰의 중립성 보장을 위해 ‘공안위원회’ 제도를 도입하고 공무원의 직무상 비위를 감독하기 위하여 감찰위원회를 두도록 하여 지난 정권에서의 경찰의 폐해와 공무원의 부

정부패를 일소해야한다는 혁명의 요구를 반영하고 있었다. 그러나 결과적으로 후속작업으로서 공안위원회 제도를 중심으로 한 경찰법 제정이 많은 논란 속에 끝내 이루어지지 않았고, 검찰위원회법만이 제정·시행되어 절반의 성공을 이룬 것으로 볼 수 있다. 특히 당시 확립된 행정부에 속하면서도 상대적으로 독립적으로 운영되는 검찰위원회의 지위는 국무총리에게 집중되는 권력을 분산하는 것으로서 이후 감사원 제도의 원형에 해당하는 면에서 의의가 크다.

정당과 선거관리기구와 관련하여서는 양자를 모두 헌법상의 기구로 규정하고 행정부의 영향을 차단함으로써 과거의 폐해를 극복하고자 하였다. 우선 정당과 관련하여 헌법에 정당에 대한 국가의 보호 및 정당해산심판제도를 규정하여 정당을 정권으로부터 보호하도록 하였고 법률을 개정하여 유명무실 하였던 등록제가 실질적으로 운영되도록 하였다. 선거관리기구는 각종 선거법상의 기구로서 미군정시기부터 법관의 관여로 행정부로부터 독립하여 운영되고 있었다. 그러나 1950년 선거법의 개정으로 선거관리기구가 내무부의 부속기관화하면서 공정한 선거관리기능을 다하지 못하였고 이는 3·15 부정선거로 이어졌다. 따라서 선거기구를 개편하여 선거부정을 방지하고 공정한 선거를 보장하는 것은 혁명의 중요한 과제였고 이에 따라 선거관리기구를 헌법기관으로 격상하고 이전과 같이 법관이 관여하게 하여 행정부는 물론 국회로부터도 독립하도록 하였다. 이와 같은 선거관리 기구의 기본구조는 아직까지 변동없이 유지되고 있다.

헌법개정과 정치제도에 관한 법률개정은 4·19혁명 직후 거의 동시에 약간의 시간의 전후를 두고 이루어졌다. 헌법개정안을 성안함과 동시에 법률제·개정안이 마련되기도 하였고, 심지어 개헌안보다 일찍 후속법률의 초안이 국회에 보고되기도 하였다. 짧은 기간에 정치제도의 많은 부분을 변경하는 작업이었으므로 헌법 개정은 기존 개헌안을 수정하는 형식으로, 법제는 주로 과거의 법제나 외국의 법제를 참작하여 수정하는 형식으로 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 대통령제를 내각책임제로 변경하고 국회와 수상에게 집중될 수 있는 행정권을 견제·분산하기 위하여 상원을 도입하며 선거관리기

구를 헌법기관화하여 독립된 헌법기관화하고 감찰위원회가 국무총리로부터 상대적으로 독립할 수 있도록 한 당시의 정치제도 개혁은 과거에 경험하였던 권력의 집중에 의한 독재를 방지하는 면에서 성공적인 것이었다. 여기에 정당에 대한 특별한 보호가 위헌정당해산제도와 등록제로 헌법과 법률에서 규정된 것은 야당의 지위를 보장함으로써 권력의 견제를 더욱 강화한 것으로 평가할 수 있다.

다만 경찰법 제정이 실패함으로써 헌법과 정부조직법에 경찰의 중립성 보장이 규정되어 있었음에도 불구하고 이를 제도적으로 실현하지 못한 것은 비판받아 마땅한 것이었다. 이승만 정부에서 경찰의 사병화와 부정선거 동원을 경험하였던 당시 경찰의 행정부로부터의 독립이 4·19혁명의 중요한 과제였던 점에서 이는 명백히 과거청산과 제도개선의 면에서 한계를 보여준 것이었다. 여기에 부정선거 및 부정부패 등에 관여한 주요 인물들의 법적 처리가 지지부진하면서 국민들 사이에 혁명 과제의 불이행에 대한 불만이 쌓여갔고 민주당 정부하에서 또 다른 갈등으로 작용하였다.

이승만 정부의 권력의 집중과 독재, 부정부패의 만연과 표현의 자유 등 기본권 침해를 겪으면서 국민들은 권력의 분산과 견제가 실현되고 국민의 기본권이 보장되는 헌정체제를 수립하고자 하는 열망을 보였고, 이러한 바람이 표출되어 제도화된 것이 1960년 헌법과 그에 따른 정치제도였다. 당시의 정치제도 개혁은 다소 결함을 가지고 있었으나 적어도 대통령과 행정부에 집중되어 있던 권력을 분산시키고 기능적으로 상대적 견제가 이루어질 수 있도록 각종 제도를 도입한 측면에서 긍정적으로 평가하는 것이 가능하다.

이러한 1960년 헌법의 정치체제의 특징과 평가는 현행 1987년 헌법의 개정을 위해서 이루어지고 있는 논의들 중 가장 핵심적인 정치제도 부분의 개혁에 대한 논쟁을 위해서도 큰 의미를 가진다. 1960년 개정헌법과 후속 법률에서 볼 수 있는 각종 정치제도의 기본적인 구조는 상당수 현재 헌법상 각종 제도의 원형으로서 남아있으므로 그 도입시 논의들을 찾아보는 것은 현재 제도의 뿌리를 검토하는 면에서 의미가 크다. 게다가 현재와는 다른 내각책임제와 양원제의 경우에도 당시 이를 운영하였던 경험과 그와 관련된 당시의

논의들을 분석해보면 우리 자신이 과거에 행했던 소중한 실험의 경험을 얻을 수 있다. 이로부터 도출할 수 있는 교훈들은 이후 개헌시기에 있을 정치제도의 개혁에 대한 논의에 생명력을 불어넣을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 감사원, 『감사 60년사』 I, 감사원, 2008.
- 김성태, 「4·19 학생봉기의 동인」, 한완상 등, 『4·19 혁명론』 I, 일월서각, 1983.
- 김영수, 『한국헌법사』, 학문사, 2000.
- 서희경, 『한국헌정사』, 포럼, 2020.
- 성낙인, 『대한민국헌법사』, 법문사, 2012.
- _____, 『헌법학』, 법문사, 2020.
- 성승환, 『헌법과 선거관리기구』, 경인문화사, 2015.
- 이영록, 『우리 헌법의 탄생』, 서해문집, 2006.
- 이현희, 『한국경찰사』, 한국학술정보, 2004.
- 전종익, 「선거제도의 입법과 선거운동의 자유」, 『헌법재판연구』 4-1, 헌법재판연구원, 2017.
- 정중섭, 「1960년 헌법에서의 헌법재판소의 최초 등장과 배경」, 『법과 사회』 36, 법과사회이론학회, 2009.
- _____, 『헌법학원론』, 박영사, 2018.
- 최장집, 「제2공화국하에서의 민주주의의 등장과 실패」, 백영철 편, 『제2공화국과 한국민주주의』, 나남, 1996.
- 학민사 편집실 편, 『사월혁명자료집 4·19의 민중사』, 학민사, 1984.
- 한태연 등, 『한국헌법사(하)』, 한국정신문화연구원, 1991.

〈Abstract〉

Constitutional meaning of 4.19. Revolution and 1960 Constitution

Chon, Jong ik*

After the April 19 Revolution, many parts of the political system were changed within a short period of time to carry out tasks of the Revolution such as realization of democracy through distribution of political power and reform of the police and election system. Through constitutional revision, the parliamentary government system was adopted and the Senate was introduced to check and decentralize the administrative power that could be concentrated on the National Assembly and the Prime Minister. Adding that, the election management organization was made as an independent constitutional institution, and the inspection committee was relatively independent from the Prime Minister. It can be estimated that these reform was successful in preventing dictatorship and the concentration of political power. However, the failure to enact the police law deserves to be criticised that it was failure to guarantee the neutrality of the police. Since many of the basic structures of various political systems in the 1960s revised constitution and subsequent statutes remain as prototypes in the current constitution, it will be very helpful to review the experiences of that time on reform of the political system in the present Constitution.

* Professor, School of Law, Seoul National University

[Key Words] April 19. Revolution, constitutional revision, parliamentary government, bicameral system