

부산정치파동

이승만, 1인 독재의 길을 열다

1952년 ~ 미상



1 개요

부산정치파동은 1952년 5~7월 이승만 대통령이 임시수도 부산에서 계엄령을 선포하고 의회와 야당 세력을 압박해 직선제로 헌법을 개정한 사건이다. 1952년 7월 초대 대통령 임기 만료를 앞두고 의회와 불화를 겪던 이승만은 재선을 위해 대통령 선출방식을 의회의 간접선거에서 직접선거로 바꾸려 하였다. 그러나 야당 세력은 오히려 내각책임제 개헌을 추진하고 나아가 선거를 통해 대통령 교체를 시도하였다. 그러자 이승만은 1952년 5월 26일 계엄령을 선포하고 야당 의원들을 체포하였다. 또한 직선제 개헌안 통과를 위해 의회를 해산시키려 하였다. 하지만 의회 해산 기도는 미국의 개입으로 저지되었고, 1952년 7월 4일 의원들이 의사당에 감금된 상태에서 직선제 개헌안과 야당측 개헌안을 절충한 '발체개헌안'이 통과되었다. 이승만은 1952년 8월 5일 실시된 선거에서 제2대 대통령으로 재선출되었다. 또한 이 과정에서 자유당을 창당하고 헌법을 대통령제 중심으로 변경함으로써 장기집권의 기반을 마련하였다.

2 부산정치파동의 배경

1948년 7월 20일 이승만은 제헌헌법의 규정에 따라 의회 선거를 통해 초대 대통령에 선출되었다. 그러나 분단정부 수립을 위해 손잡았던 한국민주당을 내각 구성에서 배제한 결과 권력 운영은 매우 불안정했다. 이승만은 여당을 만들어 의회 내에 안정적 기반을 마련하려 했지만 성공하지 못했고, 민주국민당으로 개편한 옛 한국민주당은 의회 다수당의 지위를 활용해 정부를 공격하였다. 그에 따라 행정부와 입법부 간의 갈등이 심화되었고, 제헌의회 말기인 1950년 1월 민주국민당이 내각책임제 개헌을 시도함으로써 헌법 갈등으로까지 비화되었다. 이 개헌안은 소장파 의원들과 친이승만 세력의 반대로 부결되었다.

이승만과 의회의 갈등은 2대 국회 들어서도 마찬가지였다. 특히 총선 직후 발발한 한국전쟁은 정부의 무능과 무책임을 적나라하게 드러낸 계기였다. 의회에서는 이승만의 독단적 국정 운영과 인사 행정의 난맥상에 대해 비판을 쏟아냈다. 이런 상황에서 1952년 8월로 임기가 종료되는 이승만은 의회 선거를 통해서는 재선될 가능성이 희박하다고 판단하고 직선제 개헌을 준비하였다. 그리고 개헌안의 통과를 위해 신당운동에 착수하였다.

당시 의회는 민주국민당과 공화구락부, 신정동지회로 구성되어 있었다. 이 가운데 공화구락부는 민주국민당과 이승만 모두에게 거리를 뒀고 국민회 및 대한청년단 출신들이 주축이 된 신정동지회는 친이승만 계열로 분류되었다. 이승만은 1951년 5월 공화구락부와 신정동지회가 공화민정회로 통합하자 이를 지원했으며 원외에서도 국민회 등 대중단체들을 동원해 신당 만들기에 나섰다. 이승만의 구상은 공화민정회의 신당운동과 원외 신당운동을 통합해 원내외를 아우르는 거대 여당을 만드는 것이었다. 이승만은 1951년 8월 15일 광복절 기념 담화에서 정당 결성과 직선제·양원제 개헌 방침을 밝혔다.

그러나 신정동지회조차도 행정수반으로서 이승만의 능력에 대해 회의적이었고, 의회가 국정 운영에 개입해야 한다는 견해가 지배적이었다. 의회 세력은 정파와 무관하게 내각책임제를 선호하였다. 신정동지회와 공화구락부가 통합한 것도 실은 내각책임제 아래서 다수당으로서 집권하기 위해서였다. 따라서 원내에서 추진되는 신당운동과 이승만 및 원외 신당운동 사이에는 근본적인 차이가 있었고, 이는 결국 1951년 12월 23일 두 개의 '자유당' 창당으로 이어졌다. '원내자유당'은 내각책임제를 지지했고 '원외자유당'은 직선제 개헌을 목표로 삼았다.

3 헌법 개정과 대통령선거를 둘러싼 갈등 고조

1952년 1월 18일 정부가 제출한 직선제 개헌안이 의회 표결에서 재석의원 163명 중 찬성 19, 반대 143, 기권 1이라는 압도적인 표 차이로 부결되었다. 이승만은 보다 직접적이고 강압적인 방식으로 전략을 변경했다. 즉 친이승만 세력으로 의회를 포위·공격함으로써 직선제 개헌을 관철시

키기로 한 것이다. 구체적인 방법은 두 가지였다. 하나는 원내자유당을 분열시켜 의원들을 포섭하는 것이고, 다른 하나는 국회의원 소환운동을 전개해 의원 개개인과 의회를 압박하는 것이다.

원내자유당 분열 공작은 '원내외 합동'이라는 이름으로 진행되었다. 그러나 몇 차례 합동 교섭은 성과 없이 끝났고 원내자유당은 직선제 개헌을 주장하는 '합동파'와 내각책임제 개헌을 추진하는 '잔류파'로 완전히 분열하였다.

국회의원 소환운동은 원외자유당과 국민회, 대한청년단 등이 주도하였다. 이들은 전국 각지에서 뼈라를 살포했으며 연판장을 작성하고 각종 시민대회와 군민대회를 열었다. 이승만 세력의 공격에 대해 의회는 '호헌결의안' 통과로 대항하였다. 국회의원 소환운동을 대의정치와 국회의 권능을 부정하는 헌법 유린 행위라 규정하고 헌법을 수호하기 위해 결사투쟁하겠다는 선언이었다.

야당세력의 반격은 내각책임제 개헌으로 구체화되었다. 원내자유당 '잔류파'와 민주국민당, 민우회 등 야당세력은 4월 16일 재적의원의 2/3에 해당하는 123명의 서명을 받아 내각책임제 개헌안을 국회에 제출하였다. 하지만 곧이어 이승만이 장택상을 총리에 임명하고 장택상을 중심으로 한 신라회가 내각책임제 개헌세력에서 이탈하면서 야당세력의 개헌 추진은 난관에 봉착하였다. 장택상은 5월 14일 직선제 개헌안과 야당 측의 내각책임제 개헌안을 절충한 새로운 개헌안을 정부안으로 국회에 제출하였다. 국회의원 소환운동도 민중자결단과 땃벌떼 등 정치폭력배를 앞세워 더욱 격렬해졌다. 이 운동은 야당의 서민호 의원이 서창선 대위를 피격 사망케 한 사건이 발생하자 국회 해산 요구로 발전하였다.

이렇게 되자 야당세력은 개헌에 앞서 대통령선거를 실시하기로 방침을 바꾸었다. 그리고 5월 25일 각파별로 모의선거를 실시하기로 했는데 그 결과를 수합해 야당 단일후보를 확정하고 6월 2일 본회의에서 선거를 치른다는 계획이었다. 하지만 이들의 계획은 성공하지 못했다. 의회내 동향이 심상치 않음을 감지한 이승만이 비상 수단을 동원했기 때문이다.

4 계엄령 선포와 부산정치파동의 발생

1952년 5월 25일 0시를 기해 부산을 비롯한 경남, 전남, 전북 등 3개 도의 23개 시군에 비상계엄령이 선포되었다. 양병일 박정근 광상훈 등 야당 의원들이 연이어 체포되었고 국회 결의로 석방되었던 서민호는 재구속되었다. 5월 26일 아침에는 40여 명의 의원들이 탄 통근버스가 헌병대로 연행되었다. 정부는 5월 27일 의원 체포가 공산당 자금의 국내 유입과 관련된 것이라고 발표하였다. 의원들 뿐 아니라 강력한 대통령 후보였던 전 국무총리 장면도 체포 위기를 겪었다. '정부혁신전국지도위원회음모사건'에 연루되었다는 혐의였는데, 공산 계열의 국가 전복 기도와 야당 일각의 장면 대통령 추대 공작을 결합시킨 대규모 조작극이었다.

'민의 동원'도 재개되었다. 이번에는 지방의회가 중심이었다. 이승만은 정부수립 후 미뤄왔던 지방선거를 1952년 4월 25일과 5월 10일 실시했는데, '새로운' 민의 대변기관을 내세워 국회의 위신을 손상·하락시키기 위해서였다. 이승만 세력이 장악한 각급 지방의회는 국회 해산과 총선 실

시를 요구하는 결의안을 통과시키고 대표단을 임시수도 부산에 파견해 국회해산궐기대회를 개최하였다.

한편 의회는 계엄해제요구결의안과 구속의원즉시석방결의안을 통과시키며 이승만의 공격에 대항하였다. 부통령 김성수도 의원 체포에 항의해 사표를 제출하였다. 하지만 이승만은 내각에 의원들의 추가 구속을 요구하고 6월 2일에는 의회를 향해 최후통첩을 발했다. 6월 3일 오전 10시까지 직선제 개헌안을 통과시키는데 동의하지 않으면 정오를 기해 국회를 해산시키겠다는 것이었다. 야당 측은 거부하였다.

이렇게 하여 전쟁 중에 벌어진 이승만의 쿠데타로 헌정은 위기에 빠졌다. 헌법은 유린되었고 의회는 기능 정지와 함께 강제 해산의 상황에 내몰린 것이다. 하지만 이승만의 기도는 미국의 개입으로 저지되었다. 6월 3일 아침 트루만 미국 대통령의 경고 서한이 이승만에게 전달되었고 이승만은 국회 해산을 단념하였다. 주한미국대사관과 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)은 계엄령 선포로 한국 정계가 혼란에 빠지자 장택상과 이승만을 방문하는 등 정확한 사태 파악에 힘을 쏟았다. 그리고 5월 28일 부산의 계엄령 해제와 의원 석방을 요구하는 유엔한국통일부흥위원단의 정식 성명서를 이승만에게 제출하였다.

사태 초기 미국은 구체적인 개입 방법을 둘러싸고 혼선을 빚었다. 주한미국대사관과 국무부 실무진들이 군사 행동을 포함하는 신속한 개입을 주장한 반면 군부는 직접 개입을 꺼린 것이다. 그러나 이승만이 국회 해산이라는 결정적 선을 넘으려 하자 즉각적으로 개입했다. 트루만 대통령은 서한에서 부산정치파동 직전 미국으로 귀환한 무초 주한미국대사가 부산으로 귀임할 때까지 “돌이킬 수 없는 행동”을 하지 말라고 강력히 요구하였다. 관련사료 그가 말하는 “돌이킬 수 없는 행동”이란 바로 국회 해산이었다.

5 발췌개헌안 통과와 이승만의 대통령 재선

미국의 개입으로 국회 해산 후 재선거, 직선제 개헌이라는 이승만의 구상은 수포로 돌아갔다. 이승만에게는 새로운 대안이 필요했다. 바로 발췌개헌이었다. 발췌개헌안은 6월 2일 장택상이 마련했는데, 그 내용은 ① 대통령 직선제, ② 국무총리는 대통령이 지명해 국회 인준을 받으며 의원 2/3 이상의 불신임으로 해임한다, ③ 국무위원은 국무총리의 제청을 받아 대통령이 임명하고 국회의 동의를 받는다 등이었다. 이승만이 요구하는 대통령 직선제에 더해 내각책임제적 요소를 일부 가미했다. 이승만은 발췌개헌안의 추진을 승인하였다.

하지만 야당 측은 계엄령 해제와 구속 의원 석방이 충족되지 않으면 어떠한 타협에도 응할 수 없다는 입장이었다. 이승만도 강경했다. 의회의 요구대로 계엄령을 해제하고 구금 의원들을 석방한다고 해서 의회가 개헌안을 통과시켜 주리라는 보장이 없었기 때문이다. 이승만은 장택상을 앞세워 발췌개헌안을 추진하면서 동시에 추가적인 의원 체포 위협과 국회 해산 시위를 병행하였다.

결국 최종적인 해결을 위해서는 좀 더 결정적이고 강력한 수단이 필요했다. 그리고 이 조치는 이승만과 미국 양쪽에서 취해졌다. 우선 이승만은 경찰을 동원해 피신한 의원들을 등원시키고 구속 중인 의원들도 석방했다. 그리고 의사당 출입을 금지한 상태에서 개헌안 심의를 압박하였다. 하지만 야당 의원들은 내각이 국정운영권을 갖는 '국무원책임제'를 포기하려 하지 않았고, 이승만은 7월 4일 오후 5시까지 개헌안이 통과되지 않으면 국회 해산을 위한 국민투표를 실시할 것이라는 소문을 퍼뜨렸다. 미국 측의 압력은 더욱 강력했다. 의사당 안에 유엔군의 군정 실시설이 유포된 것이다. 야당 의원들은 저항을 포기했다. 7월 4일 저녁 8시 기립표결에 붙여진 발췌개헌안은 재석의원 166명 중 163명의 찬성으로 통과되었다. 이로써 계엄령 선포 후 40여 일간 계속되어 온 부산정치파동은 막을 내렸다.

직선제 개헌을 쟁취한 후 이승만은 8월 5일 실시된 정부통령선거에서 대통령에 당선되었다. 이렇게 하여 이승만은 권력 연장에 성공하였다. 뿐만 아니라 자유당이라는 확고한 정치 기반을 확보하였고, 제헌 당시 대통령제와 내각제의 절충적 성격을 띠었던 헌법구조도 대통령제의 방향으로 보다 강화되었다. 제도와 조직 면에서 명실상부한 1인 집권체제의 기틀이 마련된 것이다. 부산정치파동은 집권자의 권력 연장을 위해 비합법적인 방법과 수단으로 헌정을 유린한 최초의 사례였다. 그리고 이렇게 시작된 헌정 유린 행위는 이승만의 집권 기간 내내 계속되었다.