

역사적 제도주의를 통한 이승만 정부의 국회의원 선거제도 분석

김연희* 충북대학교

정태일** 충북대학교

논문요약

본 연구는 이승만 정부의 국회의원선거제도가 한국 국회의원선거제도의 토대가 되고 있다는 인식에 근거하여 역사적 제도주의를 활용해 이승만 정부의 국회의원선거제도를 생성과정, 지속과정, 조정과정, 변화과정으로 검토하였다. 첫째, 생성과정은 국회의원선거법에 직접 영향을 줄 수 있는 정치세력의 부재로 정당에 대한 인식의 부족하여 선거결과도 정당보다는 무소속의 당선자가 많았다. 둘째, 지속과정은 국회의원선거법에 미세한 변화가 있었지만 선거결과에는 아무런 영향을 주지 못하였다. 셋째, 조정과정은 국회의원선거법의 변화보다는 이승만 대통령의 정당창당과 정당추천제의 도입으로 집권당인 자유당의 절대우위체제가 구축되었다. 넷째, 변화과정은 입후보자의 등록기간 단축과 기탁금제의 도입으로 무소속의 입후보자가 급감하였을 뿐만 아니라 당선자도 정당소속이 대부분이었으며, 집권당을 견제할 수 있는 양당체제가 구축되었다. 이승만 정부의 국회의원선거제도는 한국의 국회의원선거제도의 근간을 마련하였다는 긍정적 효과가 있는 반면에 대통령이 집권안정과 집권연장을 위해 국회의원선거제도를 왜곡하였다는 부정적 효과도 나타났다.

주제어 : 역사적 제도주의, 이승만 정부, 국회의원선거제도, 국회의원선거법, 생성-지속-조정-변화과정

* 제1저자, ** 교신저자

I. 서론

민주화 이후 국회의원선거제도는 지역구 국회의원에서 소선거구제로, 비례대표제에서 정당명부제로 국회의원을 선출하는 방식이다. 이 선거제도는 정당 득표율과 의석 점유율의 측면에서 불일치가 나타났고, 특정 정당이 특정 지역의 의석을 독점하는 현상을 초래하였다. 이에 집권당인 더불어민주당과 군소 정당들은 정치개혁법을 연결고리로 연동형 비례대표제를 검토하게 되었다. 2020년 4월 15일의 제21대 국회의원 선거는 연동형과 단순비례대표방식을 절충한 준연동형 비례대표제를 도입하였다(강우진 2020, 66-67).¹⁾ 준연동형 비례대표제를 적용한 제21대 국회의원선거는 군소 정당에게 안정된 의석 확보가 가능할 것이라는 예상과 달리 양당이 전체 의석의 94.3%를 차지해 국회의원선거제도의 실효성에 대한 논란을 야기하였다(오성택 2020, 316-365).

이렇듯 국회의원선거제도는 정당구도와 선거결과 등에 많은 영향을 주고 있다는 사실에 근거해 한국 국회의원선거제도의 토대로 보이는 이승만 정부의 국회의원선거제도에 대한 검토가 필요하다는 인식을 가게 되었다. 한국정치에서 이승만 정부에 대한 연구는 이승만 정부의 헌정사, 이승만 정부와 자유당의 정치적 역학관계, 이승만 정부에서의 정치발전 등이 논의되고 있지만 자료소실 등으로 인해 취약한 형편이다.

첫째, 이승만 정부의 헌정사에 대한 연구는 서희경(2016, 77-104), 권자경(2013, 215-246) 등에 의해 연구되었다. 서희경은 1956년의 정·부통령선거에서 민주당 장면이 부통령이 당선으로 정권위기에 처하자 자유당은 내각제 개헌을 모색한 것으로 분석하였고, 권자경은 이승만 정부의 정권연장을 위한 헌법개정은 국가권력의 불균형과 국민의 기본

1) 국회의원 정수는 300명으로 하고, 지역구 253석과 비례대표제 47석으로 구분한 뒤, 비례대표 47석 가운데 30석을 상한으로 연동률 50%를 적용하며, 나머지 17석은 기존 방식과 같이 정당 득표율에 따라 단순 배분하는 방식이다.

권을 유린한 것으로 보았다. 둘째, 이승만 정부와 자유당의 정치적 역학관계에 대한 연구는 이정복·길승흠·황수익·김세균·손호철(1997, 65-210), 이해영(2015) 등이 있다. 이정복·길승흠·황수익·김세균·손호철은 자유당이 이승만 대통령의 장기집권을 위해 야당의 존재를 무시함으로써 여야간의 극한 대립이 불가피했다고 보았고, 이해영은 자유당이 폭력적 방식으로 국가보안법과 지방자치법을 개정함으로써 야당과 민중의 저항을 불러일으켜 이승만 정부의 붕괴를 좌초하였다고 보았다. 셋째, 이승만 정부에서의 정치발전에 대한 연구는 김영명(1991, 103-132), 배성인(1996, 53-88) 등이 있다. 김영명은 이승만 정부가 가부장적 통치를 기반으로 집권연장을 위한 불법적인 방법을 자행하여 종말을 초래하였다고 분석하였으며, 배성인은 광복 이후 이데올로기 대립현상을 이승만 정부가 정권유지의 수단으로 활용하여 정치발전을 저해하였다고 보았다. 넷째, 이승만 정부에서의 국회의원선거제도에 대한 연구는 김도협(2009, 377-394), 정태일(2019, 235-266), 박찬표(1996, 69-90) 등이 있다. 김도협은 이승만 정부의 국회의원선거제도가 지니는 주요 특징과 선거결과를 분석하였고, 정태일은 이승만 정부의 국회의원선거제도를 이득비와 보너스율을 통해 정치적 효과성을 지니고 있는 지를 평가하였으며, 박찬표는 제헌국회선거법은 한국의 국가형성과정에서 핵심의제이지만 각 정치세력들과 미국의 이해의 종합적 산물이라 비판하였다.

위에서 살펴 본 것처럼 이승만 정부에서 국회의원선거제도와 선거결과에 대한 선행연구들은 이승만 정부의 헌정사, 이승만 정부와 자유당의 관계, 이승만 정부의 정치발전에 대한 분석 등을 통해 제한적으로 연구되고 있다.

따라서 본 연구는 이승만 정부의 국회의원선거제도가 한국의 국회의원선거제도의 근간임에도 불구하고 심층적인 분석이 미흡하다는 인식에서 역사적 제도주의를 통해 다음과 같이 검토하고자 한다.

첫째, 이승만 정부에서 국회의원선거제도의 정치적 의도에 대한 부합성을 통해 국회의원선거제도의 생성과정, 지속과정, 조정과정, 변화과정을 검토하고자 한다. 역사적 제도주의 측면에서 제1대 국회의원선거

8 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

는 생성과정으로, 제2대 국회의원선거는 지속과정으로, 제3대 국회의원 선거는 조정과정으로, 제3대 국회의원선거는 변화과정으로 구분하였다. 둘째, 이승만 정부에서 국회의원선거제도의 변화요인에 대한 검토로 집권자의 의지에 따라 선거제도가 선거결과에 어떤 변화를 주었는지 검토하고자 한다. 셋째, 이승만 정부에서 국회의원선거제도에 따라 실시된 국회의원선거결과를 이득비와 보너스율로 분석할 때 공정성과 대표성에 문제가 있는지를 검토하고자 한다.

II. 역사적 제도주의에 대한 이론적 배경과 연구모형

1. 역사적 제도주의의 개념

제도는 정치와 경제 등 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적인 규칙, 순응절차, 표준화된 관행 등으로 법, 규범, 관습, 관행 등이다. 제도는 정치·경제적 행위자들에게 기회를 제공할 뿐만 아니라 그들의 행위를 제약하는 역할을 수행한다. 제도는 권력배분에 영향을 주기 때문에 정책결과에 대한 행위자들에게도 간섭한다. 제도는 개인을 초월한 집단의 유형화된 상호작용으로써 정치체제의 공식적이며 비공식적인 구조, 안정성, 개인의 행태에 영향을 미치는 제약성, 구성원들 간의 공유된 가치와 의미이다(안희남 2002, 1-3).

신제도주의는 경제학, 정치학, 그리고 사회학 등 사회과학의 중심인 제도의 역할이 무엇인가에서 시작되었다. 모든 국가는 다양하고 특수한 정치적, 경제적, 사회적인 문제해결에 대한 다양한 논의를 전개하고 있으며, 그 중심에는 제도의 역할과 제도의 영향이 중요하다. 신제도주의는 사회현상을 설명하는데 있어 모든 현상을 개인의 행위 등으로 설명하고 비판적 시각을 통해 제도가 개인과 동등하거나 또는 우월하다는 것을 부각시키는 경향이 있다. 신제도주의는 역사적 제도주의, 합리적 제도주의, 사회학적 제도주의 등 각 학파에 따라 제도의 인식론적 토

대, 제도와 행위, 제도역할, 선호형성, 제도와 정책결정 등에 따라 유사점과 차이점이 존재하기 때문에 보편적인 정의는 쉽지 않다(김윤권 2004, 225-226). 신제도주의는 제도를 독립변수로 하여 제도가 행위자에게 기회를 제공하고 그들의 행위를 제약하여 행위자의 행동범위를 제공한다. 그러나 행위를 결정하는 것은 제도 이외에도 다른 많은 변수가 있으므로 제도가 행위를 결정하는 유일한 동인은 아니고 단지 제약하는 정도라고 본다. 한편, 역사적 제도주의는 공식적인 정치제도의 중요성을 부여하는 정치학의 오랜 전통에 기반하고 있지만 어떤 제도가 중요하며, 어떻게 그 제도가 중요해졌는지에 대한 확장된 개념화를 추구함으로써 형태주의에서 분석할 수 없었던 제도의 지속성이나 정책결정에 대해 설명을 가능하게 해주고 있다. 그렇지만 역사적 제도주의에서 ‘제도’의 개념은 상당히 다양하며, 제도에 대한 표준화된 보편적 정의를 찾기는 쉽지 않다.

역사적 제도주의에서의 제도는 장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴을 말하며, 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적, 비공식적 제약조건을 모두 포함하는 것을 의미한다. 일반적으로 역사적 제도주의자들은 행위자들의 이익에 영향을 주는 동시에 행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 제도를 제도로 인식한다. 역사적 제도주의의 주요 관심은 ‘제도’ 그 자체에 있는 것이 아니라 개인행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율해 주는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면에 초점을 맞추는데 있다.

역사적 제도주의는 1950년대 이후 행태주의, 다원주의, 합리적 선택이론 등에 대한 비판에서 시작하였다. 첫째, 행태주의와 합리적 선택이론은 행위를 분석의 기초단위로 설정하고, 개인행위가 계산된 자기 이익의 표출된 결과로서 개인의 선호를 반영한다고 본다. 이에 반해 역사적 제도주의는 무엇보다도 개인행위를 제약하는 공식적, 비공식적 제도의 영향력을 강조한다. 둘째, 다원주의와 행태주의에서는 개인선호의 합이 집단선호이며, 개인선호를 집단선호로 전환시키는 기제가 효율적이라고 가정하고 있다. 그러나 역사적 제도주의는 개인선호를 합산하는

것이 불가능하며 선호를 합산하는 정치적 과정 혹은 기제가 개인의 선호를 재형성시킨다고 본다. 셋째, 다원주의와 행태주의에서는 개인의 선택은 개인의 선호에서 파생되는 것이고 이로부터 행위가 이루어진다고 가정하지만 정작 개인의 선호가 어떻게 형성되는지는 설명하지 않는다. 다만, 다원주의와 행태주의에서는 행위자들의 선호가 외부적으로 주어진 것으로 가정될 뿐이다. 그러나 역사적 제도주의는 선호가 제도적 구조의 내재적 산물이라고 본다. 넷째, 기능주의적 관점에서는 구조가 특정한 기능을 수행하기 위해 존재하는 것으로 해석한다. 하지만 역사적 제도주의는 역사적 발전과정의 복잡성과 비효율성을 강조한다. 현재의 제도를 과거의 산물로서 파악하고 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다고 이해한다. 다섯째, 대부분의 이론에서 희소자원을 획득하기 위한 집단 간의 경쟁이 정치의 본질이라고 보는 것은 보편적이다. 그러나 다원주의가 각 국가 간의 상이한 정책결과와 정책결과의 불평등을 설명하는 데 실패했다면 역사적 제도주의는 정치와 경제의 제도적 모습이 각 국가 간 상이한 정책결과와 정책결과의 불평등을 설명할 수 있는 요인이라고 주장한다.

이렇듯 역사적 제도주의는 거시적 변수보다 미시적 변수가 행위에 커다란 영향을 준다는 점을 근거하여 각 국가마다 상이한 조건에 가능하다는 인식하에 특히, 역사적 제도주의는 특징을 가진다. 역사적 제도주의는 종속변수로서의 제도나 정책의 설명을 위해 그 이전의 역사적 전통과 문화, 제도 등을 독립변수로 채택하여 대상 국가의 오랜 토착적 제도와 변증법적으로 상호작용하여 나타난 대상국가의 총체적 관련 제도들을 역사적으로 분석하는 것이다. 역사적 제도주의는 행태주의에서 할 수 없었던 제도적 연속성(institutional continuity)이나 정책결정에 대해 설명을 가능해준다. 또한 통치능력, 제도적 제약, 국가형성 등과 같은 새로운 개념을 도입함으로써 기존에 간과되었던 사회현상들을 보다 명확히 분석하고 사회적 맥락과 연결시킴으로써 새로운 가설과 이론적 일반화를 가능하게 하여 이론적 틀을 미시적 수준의 현상에 대해 인과의 논리로 추론해낼 수 있게 한다(이종찬 2014, 166).

그러나 역사적 제도주의는 일반화의 문제, 행위에 대한 미시적 설명의 문제, 제도결정론의 문제, 제도변화에 대한 설명의 문제 등에서 비판을 받는 것도 부인할 수 없다.

첫째, 일반화의 문제이다. 역사적 제도주의에서는 사회과학이 추구하는 연구결과의 축적과 이에 기반한 체계화, 일반화된 이론의 발달을 기대하기 어렵다. 역사적 제도주의는 개인과 집단행위를 제약하고 형성하는 거시적인 구조에 초점을 맞추고 사회현상을 설명할 때 고려하는 변수들을 제시할 뿐 검증할 수 있는 엄격한 전제들을 제시하지는 못한다. 둘째, 행위에 대한 미시적 설명의 문제이다. 역사적 제도주의자들에 의하면, 제도가 행위를 결정하는 것이 아니며 단지 행위자의 선택을 제약하는 맥락을 제공할 뿐이다. 따라서 제도가 정확히 얼마만큼 행위를 제약하는지, 즉 제도와 행위간의 정확한 인과관계를 제시하지는 못한다. 셋째, 제도결정론의 문제이다. 역사적 제도주의는 국가들을 동질화하는 지나친 일반화의 오류에서 탈피해 국가 간 정책의 상이성을 설명하는데 매우 효과적이었다고 할 수 있다. 그러나 정책적 결과가 제도의 모습으로부터 쉽게 추론될 수 있다는 인상을 낳았다는 것 또한 부정할 수 없다. 마지막으로, 제도변화에 대한 설명의 문제이다. 역사적 제도주의는 제도의 안정성과 지속성은 적절히 설명하지만 제도의 변화를 제대로 설명하지 못한다는 문제점을 지니고 있다. 단절적 균형 상태와 제도적 역동성이라는 개념을 이용하여 제도의 형성이나 변화를 설명하지만, 제도의 지속성에 대한 설명에 더욱 적절한 면이 없지 않다.

2. 정치제도에 대한 역사적 제도주의 관점

역사적 신제도주의에서 정치제도는 제도 변화와 관련하여 행위자들 간의 권력관계에 영향을 주는 중요한 변수이다. 정치제도는 정치참여자가 그들의 정책을 형성하고 집행하기 위해 만든 것이다. 정치제도는 정당체제, 입법부와 같은 것으로 다양한 집단의 공동의 이해관계를 식별하게 하고 정치연합을 결정하는데 많은 영향을 준다. 정치제도는 국가

12 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

와 정당뿐만 아니라 행정부와 입법부 간의 권력균형인 정치행위자 사이의 제도화된 관계와 자유주의 혹은 조합주의 같은 정치결정의 제도화된 양식 등을 포함시키기도 한다. 역사적 제도주의자들은 대체로 선거제도, 정당제도, 노동과 자본의 조직형태 등과 같은 중범위수준의 제도에 초점을 둔다. 또한 역사적 제도주의에서 정치제도는 거시적 차원에서 행위주체의 상호관계에 관한 구체적인 규범의 패턴과 규칙을 포함한다. 즉, 정치제도는 구체적으로 행위자로 하여금 행위자의 재편(행위자교체 등), 동기부여(선호와 이해관계 형성 정체성 등), 권력관계의 유지, 권력투쟁 및 동맹의 구조화(갈등, 협상, 전략, 중재 등), 이해관계의 구별(비용편익변경), 정책도구제공, 행위결과와 통제권한 등의 제약과 기회를 제공한다. 이에 역사적 제도주의는 정치제도와 관련해 다음을 고려해 볼 수 있다.²⁾

우선, 독립변수와 종속변수로서의 정치제도이다. 정치제도는 종속변수이자 독립변수이다. 역사적 제도주의는 행위와 구조적 맥락의 상호작용에 초점을 맞춘다. 역사적 제도주의는 행위자를 역사의 객체로서 뿐만 아니라 역사의 주체로서 개념화한다. 이는 곧 역사적 산물로서 정치제도가 행위를 제약하긴 하지만, 동시에 정치제도 자체가 의도적 혹은 의도적이지 않은 전략, 갈등, 선택의 산물이라는 것이다. 역사적으로 형성되는 정치제도가 개인과 집단의 이해와 능력을 형성하고 제약할 뿐만 아니라, 개인과 집단의 선택과 행위에 의해 정치제도가 변화하게 된다.

둘째, 정치제도에 따른 선호형성이다. 정치행위자들의 이익 혹은 선호가 정치제도에 의해 형성되는 내생적인 것으로 파악한다. 정치제도는 정치경제적 행위자들에게 기회를 제공할 뿐만 아니라 그들의 정치행위를 제약하는 역할을 수행한다. 정치제도는 정치경제적 행위자들 간의 권력배분에 영향을 미침으로써 궁극적으로 정책결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우한다. 정치제도는 행위자들이 그들의 이익 혹은 선호

2) <http://blog.daum.net/naenamza123/3741756>(최종검색일: 2021/05/01).

를 어떻게 정의할 것인가에 영향을 미침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당한다.

셋째, 국가-사회관계 속에서 정치제도이다. 정치제도는 국가와 사회의 관계, 즉 국가와 사회를 연결하는 제도적 모습에 초점을 맞춘다. 역사적 제도주의는 사회에 대한 정치의 의존성이 아니라 정치적 영역의 상대적 자율성을 강조한다. 역사적 제도주의는 정치를 다른 사회부문과 차별화시키는 동시에 정치적 영역의 상대적 자율성을 강조한다. 역사적 제도주의에서 국가란 그 자체가 행위자로서 개념화될 뿐만 아니라 정치제도로서의 국가는 사회적 선호의 단순한 반영 이상이라 할 수 있다. 따라서 역사적 제도주의는 자율적 독립적 행위자로서 국가를 상정할 뿐만 아니라 국가와 사회의 관계, 다시 말해 국가와 사회를 연결하는 제도적 모습에 초점을 맞춘다.

넷째, 거시적 차원에서 정치제도의 확장성이다. 역사적 제도주의는 정책을 설명하는 데 있어 제도적 맥락을 강조한다. 정책과정에 참여하는 사람들의 갈등과 상호작용 과정만을 분석하는 정책에 대한 미시적 접근방법으로는 한 국가 내에서 정책패턴의 지속성을 설명할 수 없게 된다. 왜냐하면 정책결과는 정책과정에 대한 행위자들의 상호작용 패턴에 영향을 미치고 제약하는 거시적인 구조에 궁극적으로 의존하기 때문이다. 결국 정책을 설명하기 위해서는 정책과정이 이루어지는 제도적 맥락에 초점을 맞추어야 한다. 여기서 제도적 맥락은 독립적으로 존재하는 개별적인 정치제도나 정치조직의 모습이 아니라, 다양한 정치조직과 정치제도가 결합되어 있는 것을 말한다. 정치조직과 정치제도의 결합방식에 따라 행위자들의 상호작용 패턴이 달라진다.

다섯째, 불평등한 권력관계와 정책이다. 역사적 제도주의는 사회 내에 존재하는 권력관계의 불평등에 초점을 맞출 뿐만 아니라 이러한 권력관계가 정치제도에 의해 구조화되어 있음을 강조한다. 역사적 제도주의는 각 개인이나 집단의 선호가 이익집단이나 정당을 통해 아무런 왜곡 없이 정치적 요구로 전환되지 않는다는 점을 강조한다. 역사적으로 형성된 정치제도는 사회집단 사이에 권력을 불평등하게 배분하며,

이에 따라 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 점을 주목하고 있다. 다시 말해 정치제도가 특정 집단이나 이익에 대해 의사결정과정에 특권적 접근을 허용한다는 것이다(배일섭 2004, 97).

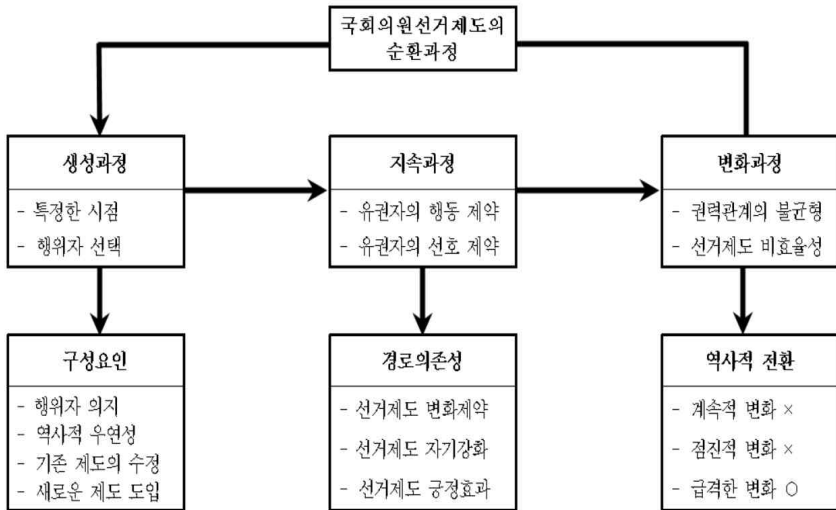
마지막으로, 역사과정과 경로의존성이다. 역사적 제도주의에서 역사적 인과관계, 경로의존, 사건의 발생 시점과 순서가 사회적 결과에 중대한 영향을 미친다는 것을 강조한다. 역사적 제도주의는 특정 시점에서 형성된 제도는 그것을 둘러싼 사회경제적 환경이 바뀌었다 할지라도 지속되는 경향을 지닌다고 본다. 이처럼 역사적 제도주의는 사회현상을 설명하는 데 있어 경로의존과 의도하지 않았던 결과를 중시한다. 역사적 제도주의에서 강조하는 역사란 단순한 과거를 의미하는 것이 아니라, 과거의 특정 시점에서 나타난 원인이 현재까지도 영향을 미친다는 역사적 인과관계, 특정시점에서의 선택이 미래의 선택을 지속적으로 제약한다는 경로의존, 그리고 사건의 발생 시점과 순서가 사회적 결과에 중대한 영향을 미친다는 역사적 과정에 대한 강조를 의미한다.

위의 정치영역과 관련된 역사적 제도주의를 선거제도와 연관시켜 정리하면 다음과 같다. 우선, 독립변수와 종속변수로서의 선거제도이다. 특정 시점에 통치행위자들이 합리적 선택을 통해 선거제도를 성립하지만, 선거제도에 의해 개인의 행동과 선호가 제약된다. 둘째, 선거제도에 대한 상대적 자율성이다. 선거제도는 정치집단의 투쟁과 타협의 결과만으로 설명할 수는 없으며 정치영역의 국가 자율성이 선거제도를 생성, 지속, 변화과정에 영향을 미친다. 셋째, 선거제도에 의한 권력관계의 불균형이다. 선거제도의 결과가 특정 집단에게는 유리하지만 특정 집단에게는 불리한 내용을 보장하는 이유는 권력관계의 불균형성에 기인한다는 것이다. 마지막으로, 선거제도 속에 나타난 역사적 과정과 경로의존성 강조이다. 특정의 위기상황에서 선거제도가 생성되어 지속되며 이후 변화된다. 기존의 선거제도에 의해 발생하는 의도하지 않았던 결과와 선거제도의 비효율성을 새로운 정치세력의 등장과 선거제도를 모색하도록 한다.

3. 국회의원선거제도의 분석을 위한 연구모형

오늘날 대부분의 국가에서는 국민의 대표자를 선출하는 대의민주주의를 채택하고 있다. 따라서 선거제도는 민주주의의 핵심으로 국민주권을 실현하는 수단이라고 할 수 있을 것이다. 한국정치에서 국민주권은 국회의원선거제도를 통해 그 정당성을 확보하고 있는 지를 검토할 필요성이 있다. 이에 본 연구는 한국의 국회의원선거의 근간으로 인식되는 이승만 정부의 국회의원선거제도의 역사적 제도주의를 활용해 분석하고자 <그림 1>과 같은 연구모형을 설정하였다.

<그림 1> 역사적 제도주의를 통한 국회의원선거제도 분석 연구모형



<그림 1>의 연구모형에 의하면, 이승만 정부의 국회의원선거제도는 '선거제도의 생성→지속→변화'의 순환과정을 보이고 있다. 첫째, 국회의원선거제도의 생성이다. 선거제도는 특정한 시점에서 행위자의 의지, 역사적 우연성, 기존 선거제도의 수정과 새로운 선거제도의 도입으로

생성된다. 둘째, 국회의원선거제도의 지속이다. 기존이 선거제도는 정치환경의 변화에도 불구하고 선거제도의 '경로의존성'으로 인해 선거제도의 안정화가 유지된다. 선거제도의 경로의존성은 선거제도에 대한 긍정효과와 자기강화, 그리고 변화요인의 제약에 의해 이루어진다. 셋째, 국회의원선거제도의 변화이다. 선거제도의 변화는 점증적으로 계속하여 전개되는 것이 아니라 권력관계의 불균형과 선거제도의 비효율성으로 인해 급격하게 변화한다. 즉, 선거제도의 변화는 역사적 전환에 의해 이루어지는 경우가 대부분이다.

Ⅲ. 역사적 제도주의 관점에서 이승만 정부의 국회의원 선거제도 검토

1. 국회의원선거제도의 생성과정

1) 국회의원선거제도의 설정

한국에서 최초의 국회의원선거는 국제연합 총회에서 'UN한국임시위원단의 감시 하에 남북한 총선거를 실시한다.'에 따라 시작되었다. 국회의원선거법은 1948년 3월 17일에 군정 법률 제175호로 제정되어 공포되었다. 그 당시 국회의원선거법의 제정은 과도입법의원 선거법기초위원회안, 과도입법의원 법사위 수정안, 헬믹의 수정요구안, 입법의원 의원선거법, 국회의원선거법 등 여러 번의 수정을 거쳐 완성되었다.

1948년의 제11대 국회의원선거법은 당시 과도입법의원 법사위 소속 관선의원과 민선의원 간의 대립, 좌익세력과 우익세력 간의 극렬한 갈등, 미군정과 국제연합 한국임시위원단의 개입 등으로 법적인 완성보다는 이해갈등을 봉합하는 정치적 타결이라 할 수 있다. 1948년 3월 17일에 제정된 제1대 국회의원선거법은 4가지 변수인 선거구의 확정방법, 입후보자의 등록방법, 당선인의 결정방식, 선거비용의 부담방식을 통해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 선거구의 획정방법이다. 선거구는 1개 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구가 채택되었다. 선거구는 부(府)·군 및 서울시의 구(區)를 단위로 하고 인구 15만 미만은 1개 선거구, 인구 15만 이상부터는 인구 10만을 기준으로 1개 선거구씩 증설되었다. 이에 제1대 국회의원선거에서 선거구는 총 200개로 확정하였다. 둘째, 입후보자의 등록방법이다. 선거권과 피선거권의 연령은 성별, 재산, 교육, 종교의 구별이 없이 만 21세 이상, 만 25세 이상으로 하였다. 그렇지만 금치산선고를 받은 자, 준금치산선고를 받은 자, 자유형의 선고를 받고 그 집행 중에 있거나 또는 집행을 받지 않기로 확정되지 아니한 자, 일본정부로부터 작을 받은 자나 일본제국국회의 의원이 되었던 자는 선거권의 제한을 받았다. 또한 정치범을 제외한 선거권의 제한을 받는 자, 정치범을 제외한 1년 이상의 자유형의 선고를 받았던 자로서 그 집행을 종료하거나 집행을 받지 않기로 확정된 후 3년을 경과하지 아니한 자, 일제시대와 관련된 헌병, 헌병보, 중추원의 부의장 및 고문 등의 지위에 있는 자, 지방자치단체의 의원, 관계구역 내에 있는 선거위원회위원 등은 피선거권의 제한을 받았다. 이에 의원후보자는 선거권과 피선거권의 제한 규정에 위반되지 않은 자로 선거인등록개시일로부터 국회선거위원회가 지정하는 기일까지 선거인명부에 등록한 자 중 2백인 이상이 서명 날인한 추천장을 첨부하여 선거구선거위원회에 등록하여야 하며, 타인을 의원후보자로 추천할 때에는 2백인 이상이 서명 날인한 추천장에 본인의 승낙서를 첨부하여 선거구선거위원회에 등록하여야 한다. 셋째, 당선인은 단기무기명투표를 통해 유효투표의 최다수를 득한 자로 하였다. 넷째, 선거비용은 정당 혹은 후보자가 부담하는 방식이 아닌 국가가 부담하는 방식이었으며, 후보자의 기탁금제는 도입되지 않았다.

2) 제1대 국회의원선거의 현황과 결과

제1대 국회의원선거에서는 200개 선거구에서 3월 30일부터 4월 16일까지 유권자등록³⁾이 진행되었다. 제1대 국회의원선거의 입후보자는 48개의 정당 및 사회단체에서 455명이, 무소속에서 493명이 참여해 총

948명이었다. <표 1>은 제1대 국회의원선거에서 나타난 입후보자와 당선자 현황이다.

<표 1> 제1대 국회의원선거의 입후보자와 당선자 현황

(단위: 명)

| 정당 | 지역 | 서울 | | 경기 | | 강원 | | 충남 | | 충북 | | 전남 | | 전북 | | 경남 | | 경북 | | 제주 | | 합계 | |
|-------------|----|----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|----|----|----|-----|----|-----|----|-----|----|----|-----|-----|----|
| | | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 |
| 무소속 | | 56 | 2 | 139 | 16 | 13 | 5 | 64 | 8 | 26 | 8 | 32 | 9 | 30 | 8 | 72 | 17 | 55 | 11 | 6 | 1 | 493 | 85 |
| 대한독립촉성국민회 | | 3 | 2 | 7 | 7 | 19 | 6 | 29 | 10 | 19 | 2 | 15 | 5 | 26 | 6 | 35 | 6 | 36 | 11 | 9 | 1 | 198 | 55 |
| 한국민주당 | | 4 | 4 | 3 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 1 | 32 | 10 | 24 | 4 | 6 | 3 | 10 | 5 | 0 | 0 | 84 | 29 |
| 대동청년단 | | 1 | 1 | 3 | 3 | 8 | 1 | 13 | 1 | 7 | 1 | 3 | 1 | 9 | 1 | 11 | 0 | 12 | 2 | 0 | 0 | 67 | 12 |
| 조선민족청년단 | | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 3 | 2 | 7 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 6 |
| 대한독립촉성농민총연맹 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 10 | 2 |
| 대한독립촉성노동총연맹 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 8 | 1 |
| 대한청년단 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 5 | 1 |
| 조선민주당 | | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1 |
| 교육협회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| 단민당 | | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| 한국독립당 | | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| 대성회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 부산15구락부 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 조선공화당 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 민족통일본부 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 전도회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 대한독립촉성애국부인회 | | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| 애국부인동지회 | | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 조선불교중앙총무원 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 대한독립청년단 | | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 |
| 한독정수협 | | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 유도회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 조선예수교장로회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 기독교연맹 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 대한정의단 | | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 조선여자국민당 | | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 기타* | | 7 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 21 | 0 |
| 합계 | | 83 | 10 | 160 | 29 | 43 | 12 | 124 | 19 | 54 | 12 | 92 | 29 | 100 | 22 | 147 | 31 | 128 | 33 | 18 | 948 | 200 | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 1개 선거구에서 1명만 입후보하여 당선자를 배출하지 못한 정당 및 사회단체는 대한독립서북협회, 민주주의자유독립당, 조선건국청년회, 청년당, 청년조선총연맹, 여성단체총연맹, 한국기독교연합회, 조선법학회, 민족통일건국전선, 대한민국총동원본부, 민족사회당, 민중당, 상무사, 대한부인회, 조선변호사학회, 기독교청년회, 조선불교중앙총무원, 고려진보당, 민주의원, 청우당, 이재민동포자치회 등이다.

3) 유권자등록제는 투표하기 전에 유권자들이 스스로 등록을 해야만 투표권을 행사할 수 있는 제도로, 제2대 국회부터는 폐지되어 지금처럼 자동등록제가 되었다.

<표 1>에서 보면, 제1대 국회의원선거에 참여한 주요 정당은 대한독립촉성국민회 198명, 한국민주당 84명, 대동청년단 67명, 조선민족청년단 16명 등이며, 선거결과는 무소속이 과반수에 근접한 85명(42.5%)이 당선된 반면에 정당 및 사회단체는 대한독립촉성국민회 55명, 한국민주당 29명, 대동청년단 12명, 조선민족청년단 6명, 대한독립촉성농민총연맹 2명 등이다. 제1대 국회의원선거에서는 사회주의세력과 민족주의세력, 중도파 정치세력 등이 불참하였고, 정당에 대한 국민들의 인식이 정착되지 않아 한국민주당 소속 인사들이 무소속을 선택하였다. 특히, 중도파 정치세력들은 국회의원선거에 불참을 선언하였지만 상당수가 무소속으로 참여하여 한국민주당, 대한독립촉성국민회 등의 우파 정치세력들로부터 많은 비난을 받았다(서복경 2011, 36-39).

제1대 국회의원선거는 정당과 의회에 대한 국민들의 미성숙과 유력한 정치세력의 부재로 인해 국민들은 정당보다 후보자를 중심으로 전개되었다. 제1대 국회의원선거결과가 대표성과 공정성에 얼마나 부합하고 있는지를 이득비와 보너스율로 보면, <표 2>와 같다.

<표 2> 제1대 국회의원선거결과의 분석

(단위: 명, %)

| 순위 | 정당명 | 의석수 | 의석율 (A) | 득표율 (B) | 이득비 (A/B) | 보너스율 (A-B) |
|----|-------------|-----|---------|---------|-----------|------------|
| 1 | 대한독립촉성국민회 | 55 | 27.5 | 24.4 | 1.127* | 3.1* |
| 2 | 한국민주당 | 29 | 14.5 | 12.2 | 1.186* | 2.3* |
| 3 | 대동청년단 | 12 | 6.0 | 7.9 | 0.760 | -1.9 |
| 4 | 조선민족청년단 | 6 | 3.0 | 2.1 | 1.429* | 0.9* |
| 5 | 대한독립촉성농민총연맹 | 2 | 1.0 | 0.9 | 1.111* | 0.1* |
| 6 | 기타# | 11 | 5.5 | 6.9 | 0.797 | -1.3 |
| 7 | 무소속 | 85 | 42.5 | 45.6 | 0.932 | -3.1 |
| 합계 | | 200 | 100 | 100 | | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 이득비와 보너스율에서 이득을 본 경우이다.

주2) # 대한독립촉성노동총연맹, 대한청년단, 조선민주당, 교육협회, 한국독립당, 대성회, 단민당, 부산15구락부, 조선공화당, 민족통일본부, 전도회 등은 각각 1석이다.

제1대 국회의원선거는 <표 2>에서 보는 것처럼 제1당(대한독립촉성국민회)과 제2당(한국민주당)의 의석율이 각각 27.5%, 14.5%로 무소속 42.5% 매우 낮아 대의민주주의에 기반한 정당정치와 집권당을 통한 정국안정은 시작부터 불가능하였다. 또한 이득비와 보너스율을 통해 보면, 제1당과 제2당은 각각 1.127과 3.1, 1.186과 2.3으로 이득을 본 반면에 무소속은 0.932와 -3.1로 손해를 보았다.

3) 역사적 제도주의적 관점

제1대 국회의원선거제도는 선거제도의 생성에서 중요한 위치를 차지하는 행위자의 선택과 의지가 전혀 없었으며, 기존 선거제도의 수정내지 새로운 선거제도의 도입이라는 변수도 작동하지 않았다. 그렇지만 제1대 국회의원선거법을 생성하는 과정에서 과도입법위원의 선거법기초위원회와 법사위 사이에 갈등이 있었으며, 미군정이 국회의원선거법안의 검토과정에서 수정을 요구하였으나 국회의원선거법에 절대적인 영향력을 행사할 수 있는 통치자 내지는 정치세력이 부재하였다. 제1대 국회의원선거제도는 1945년 8월 15일에 일본 식민지로부터 광복이라는 역사적 우연성이 발생하여 대한민국 건국을 위한 헌법제정을 요구되는 상황에서 생성되었다. 그러나 제1대 국회의원선거법에 제정되는 과정에서는 특정의 정치세력 및 행위자가 절대적으로 영향력을 발휘할 수 없는 상황이었다. 제1대 국회의원선거제도의 생성과정에서 나타난 변수와 내용을 정리하면, <표 3>과 같다.

<표 3> 역사적 제도주의 관점에서 국회의원선거제도의 생성

| 변수 | 주요 내용 |
|-------------|---------------------------------|
| 특정한 시점 | - 건국헌법 제정을 위한 의회 구성 |
| 행위자의 의지(선택) | - 특정의 정치세력 및 행위자 부재 |
| 역사적 우연성 | - 1945년 8월 15일 일본 식민지로부터 광복 |
| 기존제도의 수정 | - 기존 국회의원선거법의 부재로 인해 국회의원선거법 제정 |

제1대 국회의원선거제도는 생성과정에서 가장 큰 변수로 작용하는 유력한 정당의 강력한 행위자가 부재함으로써 <표 1>과 <표 2>에서 보듯이, 48개의 정당 및 사회단체에서 455명이 입후보하였으며, 무소속도 493명이나 입후보하였다. 이에 따라 제1대 국회의원선거에서 제1당의 전체 의석이 과반수를 넘지 못해 안정적인 정국운영은 불가능하였다. 특히 무소속이 전체 의석의 42.5%를 차지하였는데, 이들 중 상당수가 한국민주당에 편입되거나 협조관계를 구축하여 이승만 대통령의 초대 내각 구성에 반대하는 등 정국의 혼란을 가중시켰다.

2. 국회의원선거제도의 지속과정

1) 국회의원선거제도의 유지

초대 대통령에 당선된 이승만은 내각을 구성을 두고 한국민주당과 갈등관계를 형성해 국회 내의 안정적 지지를 얻지 못하게 되었다. 또한 이승만 대통령은 1949년의 반민특위사건으로 친일파 청산을 좌절시켜 국민여론을 악화시켰을 뿐만 아니라 김구의 암살이 이승만과 연관되어 있다는 여론이 확산되면서 1950년의 제2대 국회의원선거에서 친이승만 세력의 당선이 어려운 상황이었다. 이승만 대통령은 1948년 3월 17일에 제정된 국회의원선거법과 1948년 12월 23일에 일부 개정된 국회의원선거법 제47조에 따라 ‘국회의원의 임기는 제1회 개회 시부터 2년으로 함’으로 되었음에도 불구하고 정부에 대한 민심이반을 극복한 후 국회의원선거를 실시하고자 1950년 12월로 연기하고자 하였다. 하지만 미국의 국무장관인 딘 애치슨(Dean Acheson)의 강력한 경고에 의해 1950년 5월 30일에 제2대 국회의원선거를 실시하였다⁴⁾. 제2대 국회의원선거를 위한 국회의원선거법은 1950년 4월 12일에 폐지·제정되었으

4) 미국은 이승만 대통령이 국회의원선거를 연기한다면, 한국에 대한 모든 경제원조를 끊겠다는 입장이었다. 당시 한국경제는 물가폭등이 만연했던 미군정 시기에 비해 안정되었는데, 이는 미국원조로 가능한 것이었기 때문에 미국이 원조를 끊어버리면 한국경제는 망할 수밖에 없었다.

나 선거구의 획정방법, 입후보자의 등록방법, 당선인의 결정방식, 선거비용의 부담방식 등에서 제1대 국회의원선거법과 차이가 없었다.

첫째, 선거구의 획정방법이다. 선거구는 행정구역인 서울특별시의 구(區), 시, 군으로 인구 15만을 초과할 때에는 그 초과하는 인구 10만이 내마다 1개 선거구를 증설하는 것으로 되어 선거구는 제1대 국회의원 선거의 200개 선거구에서 10개 선거구가 증가하여 총 210개이다. 둘째, 입후보자의 등록방법이다. 제1대 국회의원선거에서 '성별, 재산, 교육, 종교의 구별이 없이'란 규정이 선거권과 피선거권에 있었으나 제2대 국회의원선거법에서는 이에 대한 규정이 폐지되었으나 만 21세 이상의 선거권과 만 25세 이상의 피선거권은 동일하다. 또한 선거권과 피선거권의 제한 조항도 표현상의 변화는 있지만 동일하다. 선거권과 피선거권의 제한은 제1대 국회의원선거법에서 분리된 것이 하나의 조문으로 통합되었다. 하지만 제1대 국회의원선거법에서 중시되었던 일제시대와 관련된 피선거권의 제한은 부칙으로 조문이 변경되어 유지되었다. 이에 의원후보자는 선거권과 피선거권의 제한 규정에 위반되지 않아야 하며, 선거일이 공고된 날부터 선거일전 25일까지 그 선거구내 선거인명부에 등록된 선거인 1백명 이상 2백인 이하의 기명날인한 추천장을 첨부하여 선거구선거위원회에 등록하여야 한다. 제2대 국회의원 선거법은 제1대 국회의원선거법에서 입후보자가 되기 위한 추천인 명수를 200명 이상에서 1백인 이상 2백인 이하로 완화하였다. 셋째, 당선인의 결정방식과 선거비용의 부담방식은 제1대 국회의원선거법과 동일하다. 즉, 1개 선거구에서 기명투표를 통해 유효투표의 최다수를 득한 자를 당선인으로 하며, 선거비용은 국가에서 부담하는 방식이다.

2) 제2대 국회의원선거의 현황과 결과

제2대 국회의원선거에서 선거구는 210개로 제1대 국회의원선거보다 10개 증가하였다. 제2대 국회의원선거의 입후보자는 39개의 정당 및 사회단체에서 658명이, 무소속에서 1,551명이 참여해 총 2,209명으로 제1대 국회의원선거보다 2.3배가 많았으며, 평균 경쟁률은 10.5대 1이

었다. 제2대 국회의원선거에 참여한 주요 정당은 민주국민당 166명, 대한국민당 156명, 국민회 100명이었다. 제2대 국회의원선거결과는 무소속 126명이 당선되어 전체 의석의 60%를 차지한 반면에 대한국민당과 민주국민당이 각각 24명으로 11.4%, 대한독립촉성국민회 14명으로 6.6%를 차지하는 등 이를 정리하면, <표 4>와 같다.

<표 4> 제2대 국회의원선거의 입후보자와 당선자 현황

(단위: 명)

| 정당 | 지역 | 서울 | | 경기 | | 강원 | | 충남 | | 충북 | | 전남 | | 전북 | | 경남 | | 경북 | | 제주 | | 합계 | |
|-----------|----|-----|----|-----|----|----|----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|----|----|----|-------|-----|
| | | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 |
| 무소속 | | 98 | 7 | 238 | 19 | 43 | 6 | 160 | 11 | 100 | 7 | 161 | 12 | 206 | 15 | 287 | 26 | 243 | 21 | 15 | 2 | 1551 | 126 |
| 대한국민당 | | 16 | 2 | 32 | 6 | 1 | 3 | 12 | 3 | 20 | 3 | 21 | 2 | 26 | 1 | 11 | 0 | 16 | 4 | 1 | 0 | 156 | 24 |
| 민주국민당 | | 13 | 2 | 21 | 3 | 18 | 0 | 12 | 1 | 12 | 2 | 30 | 9 | 19 | 3 | 12 | 2 | 26 | 2 | 3 | 0 | 166 | 24 |
| 대한독립촉성국민회 | | 5 | 1 | 1 | 0 | 13 | 2 | 9 | 3 | 2 | 0 | 11 | 3 | 9 | 1 | 28 | 2 | 17 | 1 | 5 | 1 | 100 | 14 |
| 대한청년당 | | 2 | 0 | 2 | 0 | 3 | 1 | 8 | 0 | 6 | 0 | 3 | 3 | 4 | 0 | 4 | 2 | 19 | 4 | 0 | 0 | 51 | 10 |
| 대한노동총연맹 | | 7 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 1 | 3 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 29 | 3 |
| 사회당 | | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 8 | 0 | 9 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 28 | 2 |
| 일민구락부 | | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 7 | 1 | 0 | 0 | 18 | 3 |
| 대한노동당 | | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| 한국독립당 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 8 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| 민족자유연맹 | | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 9 | 1 |
| 유도회 | | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 |
| 조선민주당 | | 5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 9 | 0 |
| 대한부인회 | | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| 대한농민총연맹 | | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 중앙불교위원회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| 독로당 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| 제일동포거류민단 | | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 대한여자국민당 | | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| 노동청년연맹 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| 농민회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 신생회 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 미상 | | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 |
| 기타* | | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 16 | 0 |
| 합계 | | 162 | 16 | 310 | 30 | 79 | 12 | 210 | 19 | 146 | 12 | 241 | 30 | 299 | 22 | 375 | 32 | 358 | 34 | 27 | 3 | 2,209 | 210 |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 1개 선거구에서 1명만 입후보하여 당선자를 배출하지 못한 정당 및 사회 단체는 정경연구회, 삼로당, 신강회, 우국노인회, 반공연맹, 삼일혁명동지회, 천도교, 대한의열단, 신사회, 천주교총연맹, 신문기자협회, 대한기독교침례회, 선량동지회, 기독교청년회, 민보단, 애국단체연맹 등이다.

24 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

제2대 국회의원선거에서는 사회주의세력과 민족주의세력들이 참여해 국민의 지지를 받고자 하였으나 <표 5>에서 보는 것처럼 모든 정치세력들의 득표율이 10% 미만, 의석율이 12% 미만에 그쳤다. 이는 제2대 국회의원선거가 모든 정치세력이 참여하였으나 무소속 후보가 62.9%의 득표율과 60.0%의 의석율을 차지한 것에서 알 수 있듯이 국민들의 정당에 대한 인식이 정착되지 않아 국민들의 투표행위는 정당보다는 후보자를 중심으로 전개되었다. 제2대 국회의원선거에서 대표성과 공정성에 얼마나 부합하고 있는지를 이득비와 보너스율로 보면, 제1당의 지위를 차지한 민주국민당과 대한국민당의 의석율이 11.4%로 동일하지만 득표율에서 각각 9.8%와 9.7%로 미세한 차이를 보이고 있지만 아직도 정당정치가 불가능하다는 것을 의미한다. 그럼에도 이득비와 보너스율에서 보면, 민주국민당과 대한국민당은 각각 1.163과 1.6, 1.175와 1.7로 이득을 본 반면에 무소속은 0.954와 -2.69로 손해를 보았다.

<표 5> 제2대 국회의원선거결과의 분석

(단위: 명, %)

| 순위 | 정당명 | 의석수 | 의석율 (A) | 득표율 (B) | 이득비 (A/B) | 보너스율 (A-B) |
|----|-----------|-----|---------|---------|-----------|------------|
| 1 | 민주국민당 | 24 | 11.4 | 9.8 | 1.163* | 1.6* |
| | 대한국민당 | 24 | 11.4 | 9.7 | 1.175* | 1.7* |
| 2 | 대한독립촉성국민회 | 14 | 6.7 | 6.8 | 0.985 | -0.1 |
| 3 | 대한청년단 | 10 | 4.8 | 3.3 | 1.465* | 1.5* |
| 4 | 대한노동총연맹 | 3 | 1.4 | 1.7 | 0.824 | -0.3 |
| 5 | 일민구락부 | 3 | 1.4 | 1.3 | 1.077* | 0.1* |
| 6 | 사회당 | 2 | 1.0 | 1.0 | 1.000 | 0.0 |
| 7 | 기타# | 4 | 1.9 | 3.5 | 0.543 | -1.6 |
| 8 | 무소속 | 126 | 60.0 | 62.9 | 0.954 | -2.9 |
| 계 | | 210 | 100 | 100 | | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 이득비와 보너스율에서 이득을 본 경우이다.

주2) # 민족자주연맹, 대한부인회, 대한여자국민당, 중앙불교위원회 등은 각각 1석이다.

3) 역사적 제도주의적 관점

제2대 국회의원선거제도는 행위자인 대통령 자신이 국회의원선거제도를 통한 변화를 모색하지 않았지만, 제2대 국회의원선거제도는 입후보자의 추천인 수가 200명 이상에서 100명 이상, 200명 이하로 완화되었다. 제2대 국회의원선거는 완화된 입후보자 등록요건, 10개 선거구의 증가, 사회주의 세력과 민족주의세력 등의 참여가 있었다. 제2대 국회의원선거제도는 제1대 국회의원선거제도와 거의 동일한 조건에서 실시되어 유권자의 행동과 선호를 변화시킬 수 있는 요인이 없었으며, 이승만 대통령의 영향력이 전무한 상태였기 때문에 제1대 국회의원선거제도의 자기강화 효과인 입후보자의 증가 및 무소속의 당선 확대가 나타났다고 볼 수 있다. 제2대 국회의원선거제도의 지속과정에서 나타난 변수와 내용을 정리하면, <표 6>과 같다.

<표 6> 역사적 제도주의 관점에서 국회의원선거제도의 지속

| 변수 | 주요 내용 |
|----------------|---|
| 유권자의 행동(선호) 제약 | - 정당에 대한 행위자(대통령)의 지지 부재 |
| 선거제도의 변화 제약 | - 200명 이상에서 100명~200명으로 입후보자의 추천인 수 완화 - 200개에서 210개로 10개 선거구 증가 |
| 선거제도의 자기 강화 | - 무소속의 입후보자 증가 |
| 선거제도의 긍정 효과 | - 무소속의 당선자 증가 |

제2대 국회의원선거제도 <표 4>와 <표 5>에서 보듯이 정당 후보의 낮은 당선과 무소속 후보의 압승이 지속되었다. 이는 제2대 국회의원선거에서 통치자의 정당정치에 대한 선택과 의지, 국민적인 지지를 수반한 정당의 부재가 작용한 것으로 보인다. 제2대 국회의원선거제도는 제1대 국회의원선거제도의 지속성으로 인해 유권자들은 정당보다는 후보자 중심의 선택이라는 선거제도적 효과가 강화된 것으로 해석될 수도 있다.

3. 국회의원선거제도의 조정과정

1) 국회의원선거제도의 전략적 변용

제2대 국회의원선거는 1952년의 제2대 대통령선거로 인해 이승만 대통령에게는 중요한 선거였지만 선거결과 210명의 국회의원 중 이승만 지지세력은 57명인데 반해 반(反)이승만 세력인 153명이었다. 이에 이승만 대통령은 정치기반을 확대하고자 1951년 8월 15일의 광복절기념사에서 노동자와 농민을 중심으로 한 정당 창당을 밝혔으며, 8월 25일에는 신당 조직에 관한 담화도 발표하였다. 따라서 반(反)이승만세력인 원내자유당과 친(親)이승만세력인 원외자유당이 1951년 12월 23일에 창당되었고 1953년 5월 30일에 원내와 원외의 자유당이 통합된 집권자유당이 형성되었다(이강로 2009, 4-6).

제3대 국회의원선거를 위한 국회의원선거법은 1951년 6월 2일에 일부 개정되었으나 선거구의 획정방법, 입후보자의 등록방법, 당선인의 결정방식, 선거비용의 부담방식 등에서 거의 변화가 없었다.

첫째, 선거구의 획정방법이다. 제3대 국회의원선거의 선거구의 획정은 제2대 국회의원선거와 같지만 7개 선거구가 감소해 총 203개이다. 둘째, 입후보자의 등록방법이다. 선거권과 피선거권에 대한 연령은 제2대 국회의원선거법과 같지만 일제시대와 관련된 사항과 국무위원에 대한 피선거권 조항은 폐지되었다. 한편 의원후보자의 등록방법은 변화가 없지만 이승만 대통령이 자유당의 입후보자를 모두 정당공천을 하면서 후보등록에 급격한 변화가 일어났다. 셋째, 당선인의 결정방식과 선거비용의 부담방식도 제2대 국회의원선거법과 동일하다. 당선인은 유효투표의 최다수를 득한 자로, 선거비용은 국가가 부담하는 방식이다.

제3대 국회의원선거에서 집권당인 자유당은 헌정사상 처음으로 참여하였다. 제2대 국회의원선거에서도 대한국민당 등은 이승만 대통령을 지지했지만 대통령은 특정 정당을 집권당으로 인정하지 않았다. 제3대 국회의원선거에서 이승만 대통령이 자유당을 적극적으로 지지한 것은

자신의 3선을 위한 헌정개정의 불가피한 상황에서 자유당의 공천조건으로 개헌에 대한 동의를 제시하였기 때문이다. 당시 이승만 대통령은 헌법개정에 필요한 정족수인 136석을 자유당이 확보할 수 있는 방안으로 유권자를 설득하고자 정당추천제를 도입하였으며, 나아가 자유당에 의한 예측 가능한 개헌을 추진하고자 하였다.

2) 제3대 국회의원선거의 현황과 결과

1952년 7월 7일에 헌법개정(발췌헌법)으로 민의원선거와 참의원선거가 실시되어야 하지만 1954년 5월 20일에 민의원선거인 제3대 국회의원선거가 203개 선거구에서 실시되었다. 제3대 국회의원선거에서 입후보자는 15개의 정당 및 사회단체에서 426명이, 무소속에서 864명이 참여해 총 1,290명이었다. 제3대 국회의원선거에서 입후보자와 당선자를 분석하면, <표 7>과 같다.

<표 7> 제3대 국회의원선거의 입후보자와 당선자 현황

(단위: 명)

| 정당 | 지역 | | 서울 | | 경기 | | 강원 | | 충남 | | 충북 | | 전남 | | 전북 | | 경남 | | 경북 | | 제주 | | 합계 | |
|-----------|-----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|----|-----|----|-----|----|-----|----|-----|----|----|----|-------|-----|----|----|
| | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 |
| 무소속 | 80 | 6 | 75 | 7 | 27 | 3 | 112 | 2 | 53 | 2 | 105 | 12 | 82 | 10 | 169 | 11 | 147 | 15 | 14 | 2 | 864 | 70 | | |
| 자유당 | 21 | 5 | 23 | 15 | 21 | 8 | 27 | 17 | 13 | 8 | 37 | 15 | 26 | 10 | 39 | 17 | 45 | 15 | 3 | 1 | 255 | 111 | | |
| 민주국민당 | 8 | 3 | 5 | 1 | 1 | 0 | 7 | 0 | 2 | 1 | 22 | 3 | 12 | 2 | 15 | 3 | 14 | 3 | 0 | 0 | 86 | 16 | | |
| 국민회 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 10 | 0 | 9 | 1 | 10 | 1 | 0 | 0 | 48 | 3 | | |
| 대한국민당 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 2 | | |
| 농민회 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | | |
| 조선민주당 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | | |
| 대한노동총연맹 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | | |
| 민중자결단 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | | |
| 독립노동당 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | | |
| 개헌국회의원동지회 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | | |
| 기타* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | | |
| 합계 | 117 | 16 | 104 | 23 | 56 | 12 | 153 | 19 | 71 | 12 | 181 | 30 | 133 | 22 | 237 | 32 | 221 | 34 | 17 | 3 | 1,290 | 203 | | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 1개 선거구에서 1명만 입후보하여 당선자를 배출하지 못한 정당 및 사회단체는 여자국민당, 어민회, 유도회, 불교 등이다.

제3대 국회의원선거는 <표 7>에서 보는 바와 같이 국회의원선거에 참여한 주요 정당은 자유당 255명, 민주국민당 86명, 국민회 48명이었으며, 선거결과는 자유당 111명, 민주국민당 16명, 국민회 3명, 대한국민당 2명, 제헌국회의원동지회 1명, 무소속 70명이었다.⁵⁾ 제3대 국회의원선거결과는 집권당인 자유당이 전체 의석의 54.7%를 차지한 반면에 제1야당인 민주국민당이 7.9%로 야권의 존재감이 미흡하였고, 무소속은 34.5%로 여전히 강세를 보였다. 제3대 국회의원선거에서 나타난 특징은 입후보자의 수가 제2대 국회의원선거의 2,209명에서 1,290명으로 약 1,000명이 감소하였다는 것이다. 이는 이승만 대통령이 주도한 자유당이 정당공천을 하면서 민주국민당을 비롯한 다른 정당들도 이에 편승한 결과이다. 여기에 자유당의 공천을 받지 못한 친이승만 후보자들이 무소속 출마에 부담을 가졌을 뿐만 아니라 무소속이나 야권 후보자들도 자유당의 공천을 받지 못한 이유를 밝혀야 하는 부담이 작용하였기 때문이다.

결과적으로 이승만 대통령이 창당한 자유당 효과는 유권자들에게 상당한 영향력을 행사했다. 집권당인 자유당과 이승만 정부를 동일시하게 됨으로써 정부를 지지할 것인지 아니면 반대할 것인지에 대한 선택기준이 생긴 것이다. 다시 말하면, 제3대 국회의원선거는 정전협정이 체결된 지 1년도 지나지 않은 상황 속에서 실시되었기 때문에 민주국민당을 비롯한 다른 야당들은 집권당인 자유당을 견제할 수준이 되지 못해 개헌에 대한 동의여부와 정부에 대한 찬반이 중요시 될 수밖에 없었다(서복경 2011, 49-50).

제3대 국회의원선거에서 대표성과 공정성에 얼마나 부합하고 있는지를 이득비와 보너스율로 <표 8>에서 보면, 자유당이 의석을 54.7%, 득표율 36.8%로 득세하였다. 제1당의 지위를 차지한 자유당의 이득비와 보너스율에서 보면, 각각 1.486과 17.9로 상당한 이득을 본 것으로 나타나 이승만 대통령의 정당공천에 대한 효과가 매우 높았다는 것을

5) <http://nas.na.go.kr>(최종검색일: 2021/05/01).

보여준다. 그러나 무소속의 당선자는 70석의 의석수와 34.5%의 의석을
로 볼 때 제1대와 제2대 국회의원선거보다 그 비중이 낮아졌다. 이는
제1야당의 존재감을 무력화시켜 집권당을 견제할 수 있는 정치세력을
성장시키는데 장애가 되고 있다.

<표 8> 제3대 국회의원선거결과의 분석

(단위: 명, %)

| 순위 | 정당명 | 의석수 | 의석율 (A) | 득표율 (B) | 이득비 (A/B) | 보너스율 (A-B) |
|-----------|-------|------------|------------|------------|--------------|---------------|
| 1 | 자유당 | 111 | 54.7 | 36.8 | 1.486* | 17.9* |
| 2 | 민주국민당 | 16 | 7.9 | 7.9 | 1.000* | 0.0 |
| 3 | 국민회 | 3 | 1.5 | 2.6 | 0.577 | -1.1 |
| 4 | 기타# | 3 | 1.4 | 4.8 | 0.292 | -3.4 |
| 5 | 무소속 | 70 | 34.5 | 47.9 | 0.721 | -13.4 |
| 합계 | | 203 | 100 | 100 | | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 이득비와 보너스율에서 이득을 본 경우이다.

주2) # 대한국민당 2석, 제헌국회의원동지회 1석이다.

3) 역사적 제도주의적 관점

제3대 국회의원선거제도는 제1대와 제2대 국회의원선거제도와는 커다란 변화가 없었다. 그러나 제3대 국회의원선거는 1952년의 발췌개혁과 이승만 대통령의 자유당 창당, 1956년의 대통령선거라는 다양한 정치환경의 변화에 민감하였다. 제3대 국회의원선거에서는 이승만 대통령이 집권당의 부재로 인한 집권위기, 정당정치의 실종 등을 극복하고자 자유당의 창당, 입후보자에 대한 정당공천 등 선거환경에 급격한 변화를 추진하였다. 즉, 제3대 국회의원선거는 권력연장의 불안정성, 정당공천이 배제된 선거제도의 비효율성 등을 해소하기 위해 입후보자에 대한 정당공천이라는 급격한 변화가 일어났는데, 이를 정리하면 <표 9>과 같다.

<표 9> 역사적 제도주의 관점에서 국회의원선거제도의 조정

| 변수 | 주요 내용 |
|-----------|---|
| 권력관계의 불안정 | - 집권당의 부재와 집권연장의 위기 |
| 선거제도의 한계성 | - 정당공천제의 부재 |
| 선거제도의 조정 | - 정당공천제의 내실화 - 피선거권에서 일제시대 관련자 조항 폐지 |

제3대 국회의원선거는 <표 7>과 <표 8>에서 보듯이 이승만 대통령의 자유당 창당과 정당공천제의 도입으로 급격한 변화를 보였다. 첫째, 국회의원선거에 참여한 정당과 사회단체의 수는 29.8%(47개→14개)나 감소하였다. 둘째, 입후보자 수도 58.5%(2,207명→1,290명)으로 감소하였다. 셋째, 자유당을 포함한 정당의 당선자 수는 40.0%에서 65.5%로 크게 증가한 반면에 무소속은 60.0%에서 34.5%로 감소하였다. 넷째, 의석율에서 집권당은 11.4%에서 54.7%로 과반수를 넘겨 안정적인 정국운영의 토대를 마련하였지만 제2당 이하 야당들은 10% 미만을 유지해 집권당과 정부를 견제할 수 없었다. 제3대 국회의원선거는 통치자에 대한 절대적 지지와 집권당에 대한 통치자의 의지 등이 작용할 수 있는 입후보자에 대한 정당공천이 도입됨으로 인해 유권자들은 입후보자보다 정당을 중심으로 적극적인 투표행위를 한 것으로 보인다. 그러나 무소속의 당선자가 34.5%인 것은 유권자들이 집권당인 자유당 이외에는 정당으로 인식하지 않는 것으로 보인다.

4. 국회의원선거제도의 변화과정

1) 국회의원선거제도의 재설정

1952년 7월 7일의 발췌개헌과 1954년 11월 29일의 사사오입개헌으로 국회는 민의원과 참의원을 선출하는 선거를 실시하여야 하지만 집

권당인 자유당의 반대로 1954년의 제3대 국회의원선거처럼 1958년의 제4대 국회의원선거도 민의원선거만 실시되었다.

1958년의 제4대 국회의원선거를 위한 민의원선거법은 1958년 1월 25일에 제정된 후 동년 3월 11일에 일부 개정되었으나 선거구의 획정 방법, 입후보자의 등록방법, 당선인의 결정방식, 선거비용의 부담방식 등은 제3대 국회의원선거법과 차이가 없었지만, 입후보자의 등록에서 처음으로 기탁금제도가 도입되었다.

첫째, 선거구의 획정방법이다. 제4대 국회의원선거에서 선거구의 획정은 제3대 국회의원선거법과 동일하지만 인구증가와 행정구역의 증가로 제3대 국회의원선거의 203개 선거구에서 30개 선거구가 증가해 총 233개가 되었다. 둘째, 입후보자의 등록방법이다. 선거권과 피선거권에 대한 연령은 제3대 국회의원선거법과 일치한다. 또한 피선거권의 제한에 있어서도 제3대 국회의원선거법과 대부분 일치하지만 금고이상의 형의 선고로 받고 그 집행이 종료되거나 또는 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년을 경과하지 아니한 자와 선거범으로 벌금형을 받은 후 2년을 경과하지 아니한 자나 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 3년을 경과하지 아니한 자 등에서 약간의 조정이 있었다. 한편, 관계구역 내에서 선거위원회위원과 선거사무에 관계있는 공무원과 현역 군인, 법관, 검찰관, 심계관, 감찰위원, 경찰관에 대한 피선거권의 제한은 폐지되었다. 제4대 국회의원선거에서는 입후보자에 대한 정당공천제가 계속 유지되는 가운데 후보자등록을 신청하고자 하는 자는 1인당 50만환을 선거구선거위원회에 기탁하도록 하였으며, 입후보자의 등록기간은 제3대 국회의원선거에서 선거일이 공고된 날부터 선거일전 25일까지에서 10일 이내로 축소되었다. 셋째, 당선인의 결정방식과 선거비용의 부담방식은 제3대 국회의원선거와 동일하다. 당선인은 유효투표의 최다수를 득한 자로, 선거비용은 국가가 부담하는 방식이다.

2) 제4대 국회의원선거의 현황과 결과

1958년 5월 2일에 실시된 제4대 국회의원선거(의원선거)는 233개 선거구에서 실시되었다. 제4대 국회의원선거는 13개의 정당 및 사회단체에서 504명이, 무소속에서 366명이 참여해 총 870명이 입후보하여 처음으로 입후보자 수에서 정당 및 사회단체가 무소속보다 많았다. 제4대 국회의원선거에 참여한 주요 정당은 자유당 247명, 민주당 205명, 통일당 14명, 국민회 12명이었다. 제4대 국회의원선거결과는 자유당 126석, 민주당 80석, 통일당 1석, 무소속 26석 등으로 집권당인 자유당의 강세는 여전하였지만 무소속의 약화와 민주당의 약진으로 양당체제가 구축되었다.⁶⁾ 제4대 국회의원선거에서 입후보자와 당선자를 분석하면, <표 10>과 같다.

<표 10> 제4대 국회의원선거의 입후보자와 당선자 현황

(단위: 명)

| 정당 | 지역 | | 서울 | | 경기 | | 강원 | | 충남 | | 충북 | | 전남 | | 전북 | | 경남 | | 경북 | | 제주 | | 합계 | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|----------|------------|------------|----|----|
| | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 | 후보 | 당선 |
| 무소속 | 33 | 1 | 35 | 2 | 40 | 3 | 24 | 1 | 20 | 1 | 36 | 3 | 31 | 3 | 72 | 5 | 67 | 6 | 8 | 1 | 366 | 26 | | |
| 자유당 | 14 | 1 | 30 | 15 | 24 | 15 | 23 | 15 | 8 | 34 | 18 | 22 | 9 | 43 | 19 | 39 | 25 | 3 | 1 | 247 | 126 | | | |
| 민주당 | 15 | 14 | 23 | 8 | 11 | 2 | 21 | 6 | 11 | 4 | 30 | 10 | 22 | 12 | 35 | 16 | 35 | 7 | 2 | 1 | 205 | 80 | | |
| 통일당 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 14 | 1 | | |
| 국민회 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | | |
| 노동당 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | | |
| 민주혁신당 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | | |
| 독립노동당 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | | |
| 국민당 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | | |
| 농민회 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | | |
| 대한반공청년회 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | | |
| 대한상이용사회 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | | |
| 대한반공단 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | | |
| 합계 | 69 | 16 | 91 | 25 | 80 | 20 | 76 | 22 | 46 | 13 | 108 | 32 | 76 | 24 | 161 | 40 | 150 | 38 | 13 | 3 | 870 | 233 | | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

6) <http://nas.na.go.kr>(최종검색일: 2021/05/01).

제4대 국회의원선거는 1957년부터 미국의 원조가 감소되어 미국의 원조에 의존하는 한국경제가 큰 위기에 직면하였으며, 이에 국민들은 이승만 정부에 대한 불만은 극에 달하던 시기였다. 이에 <표 11>에서 보는 것처럼 제4대 국회의원선거에서는 집권당인 자유당과 1956년 사사오입개헌으로 민주국민당을 중심으로 한 범야연합체인 민주당이 양당체제를 구축해 정당정치的基础을 구축하였다. 제4대 국회의원선거에서 대표성과 공정성에 얼마나 부합하고 있는지를 이득비와 보너스율로 보면, 제1당의 지위를 차지한 자유당은 이득비 1.285, 보너스율 12.0으로 이득을 보았고, 그 다음으로 민주당은 이득비 1.003, 보너스율 0.1로 역시 이득을 보았다. 그러나 무소속은 이득비 0.516, 보너스율 -10.5로 손해를 보았다.

<표 11> 제4대 국회의원선거결과의 분석

(단위: 명, %)

| 순위 | 정당명 | 의석수 | 의석율 (A) | 득표율 (B) | 이득비 (A/B) | 보너스율 (A-B) |
|-----------|-----|------------|------------|------------|-----------|------------|
| 1 | 자유당 | 126 | 54.1 | 42.1 | 1.285* | 12.0* |
| 2 | 민주당 | 80 | 34.3 | 34.2 | 1.003* | 0.1* |
| 3 | 통일당 | 1 | 0.4 | 2.0 | 0.200 | -1.6 |
| 4 | 무소속 | 26 | 11.2 | 21.7 | 0.516 | -10.5 |
| 합계 | | 233 | 100 | 100 | | |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)의 자료를 수정·보완하였다.

주1) * 이득비와 보너스율에서 이득을 본 경우이다.

3) 역사적 제도주의적 관점

제4대 국회의원선거제도는 제3대 국회의원선거제도에서 부분적인 변화가 진행되었다. 제4대 국회의원선거에서는 이승만 대통령의 집권연장을 위한 1956년의 사사오입개헌으로 국민과 정치세력의 저항감이 확대되면서 야당세력이 민주당으로 통합되었을 뿐만 아니라 미국원조의 감

34 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

소로 경제위기가 극심하였다. 이에 정부와 집권당은 제4대 국회의원선거에서 집권세력의 안정화를 위해 후보자등록기간을 15일 이내로 축소하고, 입후보자에게 50만원의 기탁금을 등록조건으로 하는 국회의원선거제도를 변화시켰는데, 이를 정리하면 <표 12>와 같다.

<표 12> 역사적 제도주의 관점에서 국회의원선거제도의 변화

| 변수 | 주요 내용 |
|------------|--|
| 권력관계의 불균형 | - 사사오입개헌으로 국민들의 저항감 발생 - 사사오입개헌에 따라 야권세력이 민주당으로 통합 |
| 선거제도의 비효율성 | - 정당추천에도 불구하고 무소속 후보자의 만연화 |
| 선거제도의 변화 | - 후보자등록기간을 25일 이내에서 10일 이내로 축소 - 입후보자등록조건으로 50만원의 기탁금제 도입 |

제4대 국회의원선거는 <표 10>과 <표 11>에서 보듯이 후보자등록기간의 축소와 기탁금제의 도입으로 제4대 국회의원선거는 제3대 국회의원선거에 비해 많은 변화가 발생하였다. 첫째, 국회의원선거에 참여한 정당과 사회단체의 수는 14개에서 12개로 감소하여 안정화 되었다. 둘째, 입후보자 수도 67.4%(1,290명→870명)으로 감소하였다. 특히, 무소속 입후보자는 42.4%(864명→366명)으로 감소한 반면에 정당 및 사회단체의 입후보자는 18.3%(426명→504명)나 증가하였다. 셋째, 자유당을 포함한 정당의 당선자 수는 65.5%에서 88.8%로 크게 증가해 정당 정치의 안정화가 진행된 반면에 무소속은 34.5%에서 11.2%로 감소하였다. 넷째, 의석율에서 제1당인 집권당은 54.7%에서 54.1%로 거의 변화가 없는 반면에 제1야당은 7.39%에서 34.3%로 대폭 확대되어 집권당을 견제할 수 있는 토대를 구축하였다. 제4대 국회의원선거는 사사오입개헌에 대한 불신감과 미국원조의 감소에 따른 경제위기, 야권세력의 통합을 극복하기 위해 정부와 집권당이 입후보자의 등록기간 축소, 기탁금제의 도입 등을 하였다. 이로 인해 제4대 국회의원선거에서 집권

당인 자유당은 과반수이상의 의석수를 차지할 수 있었지만 유권자들은 정부와 집권당을 견제할 수 있는 강력한 야당인 민주당도 형성하였다.

IV. 결론

이승만 정부의 국회의원선거제도는 국회의원선거법에서 큰 폭의 변화보다는 부분적인 변화만 진행되었다. 즉, 이승만 정부의 국회의원선거제도는 일제시대 관련자의 피선거권의 제한, 추천인 수의 축소, 등록기간의 단축, 기탁금제의 도입 등을 제외하면 커다란 변화가 없었다. 그러나 제1대와 제2대 국회의원선거에서 정당 및 사회단체의 당선자보다 무소속의 당선자 많았지만 제3대 국회의원선거부터 제4대 국회의원선거까지 무소속보다 정당 및 사회단체의 당선자가 확대되었다.

이승만 정부의 국회의원선거결과가 선거제도의 변화보다 집권자인 이승만 대통령이 국회의원선거에 어떤 전략적 입장을 가졌는지가 중요한 변수로 작용한 것으로 보인다. 이승만 대통령은 제2대 국회의원선거까지 정당에 기반한 집권유지보다 국회와 국민들의 절대적 지지에 근거하여 집권하였다. 그러나 제2대 국회의원선거결과로 인해 국회가 선출하는 대통령선거에서 당선이 불확실해지자 집권당의 필요성을 절감하게 되었다. 이승만 대통령은 제3대 국회의원선거부터 정치적 기반인 자유당을 통해 국회의원선거법에 명분화된 규정이 없음에도 불구하고 정당후보공천을 도입하였다. 이는 이승만 대통령이 국회 내의 불안정한 권력구도를 해소하여 국회 내의 세력확대를 통해 집권연장을 강화하려는 차원이었다. 또한 이승만 대통령은 제3대 국회의원선거에서 정당공천제를 도입한 후 집권당의 안정화를 강화하기 위해 제4대 국회의원선거에서는 입후보자의 등록기간 단축과 기탁금제의 도입 등을 명분화시켜 집권당의 안정성을 극대화 시켰다. 이승만 정부의 국회의원선거제도는 제1대 국회의원선거제도를 기본으로 하여 이승만 대통령의 권력강화에 필요한 정당공천제가 도입되었으며, 나아가 무소속의 난립현상을

극복하고 선거관리의 효율성을 위해 기탁금제의 명문화가 이루어졌다.

이승만 정부의 국회의원선거제도는 선거제도의 자율적 적용과 부분적 변화를 통해 권력구도의 안정성과 집권연장의 도구로 활용되었음을 알 수 있다. 그럼에도 이승만 정부의 국회의원선거제도는 선거구 획정에서 소선거구제, 후보등록에서 정당 및 무소속의 양립, 당선인 결정방식에서 최다 유효득표자 등은 오늘날 국회의원선거제도의 근간이 되도록 하였다. 이승만 정부에서 국회의원선거결과는 집권자인 이승만 대통령이 집권연장을 위해 선거과정에 어떻게 참여했느냐에 따라 당선자의 소속이 급변하는 것을 확인할 수 있었다.

이렇게 볼 때 이승만 정부의 국회의원선거제도는 양당체제의 구축이라는 긍정적인 효과와 집권안정을 위해 도구적 역할을 했다는 부정적인 효과를 동시에 제공하였다. 그렇지만 본 논문은 이승만 정부에서 국회의원선거제도가 어떻게 생성, 지속, 조정, 변화되는 지에 대한 검토를 중심으로 한 결과, 그 당시 주요 정당인 한국민주당, 민주국민당 등에 대한 정치적 역학관계를 세밀히 분석하지 못한 한계를 노출하였다.

<참고문헌>

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가: 주체, 목적, 정치적 결과를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제3집 4호, 66-67.
- 권자경. 2013. “헌정위기와 대응에 대한 역사적 고찰: 이승만 개헌과 정치파동을 중심으로.” 『한국위기관리논집』 제9권 2호, 215-246.
- 김도협. 2009. “국회의원 선거제도의 변천에 대한 고찰(Ⅰ).” 『토지공법연구』 제44집, 377-394.
- 김영명. 1991. “이승만 정권의 흥망과 그 정치사적 의미.” 『한국정치학회보』 제25집 1호, 103-132.
- 김윤권. 2004. “역사적 신제도주의의 제도변화.” 『한국정책학회 추계학술발표논문집』, 225-226.
- 박찬표. 1996. “제헌국회 선거법과 한국의 국가형성.” 『한국정치학회보』 제29집 3호, 69-90.
- 배성인. 1996. “한국 정치발전에 관한 연구: 해방이후 제2공화국까지 A. F. K Organski의 이론을 중심으로.” 『학술논총』 제20권, 53-88.
- 배일섭. 2004. “신제도주의와 부정부패 통제 전략.” 『사회과학연구』 제12권 1호, 97.
- 서복경. 2011. “제1공화국의 선거.” 한국선거학회 편. 『한국 선거 60년 이론과 실제』. 서울: 오름.
- 서희경. 2016. “1950년대 후반 포스트 이승만 정치의 헌정사: 1956년 이후 자유당과 민주당의 개헌 논의를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제50집 4호, 77-104.
- 안희남. 2002. “신·구 제도주의 비교연구.” 『현대사회와 행정』 제12권 3호, 1-3.
- 오성택. 2020. “제21대 총선 준연동형 비례대표제 개선에 관한 연구.” 『한국행정학회 통계학술발표논문집』, 361-365.
- 유숙란. 1991. “선거제도가 득표율에 미치는 영향.” 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이강로. 2009. “초기 자유당(1951.8~1953.11)과 기간사회단체의 관계 고

38 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

찰: 이승만과 사회단체를 중심으로.” 『대한정치학회보』 제16집 3호, 4-6.

이정복·길승흠·황수익·김세균·손호철. 1997. “자유당 정권시기의 한국정치.” 『성곡논총』 제28권 3호, 65-210.

이종찬. 2014. “제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계.” 『한국정치학회보』 제48집 1호, 166.

이혜영. 2015. “제1공화국기 자유당과 ‘이승만 이후’ 정치 구상.” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.

정태일. 2019. “한국 국회의원선거제도의 비판적 검토.” 『세계지역연구논총』 제37권 4호, 235-266.

<http://info.nec.go.kr>(최종검색일: 2021/05/01).

<http://blog.daum.net/naenamza123/3741756>(최종검색일: 2021/05/01).

<http://nas.na.go.kr>(최종검색일: 2021/05/01).

1948년 3월 17일에 제정된 국회의원선거법

1950년 4월 12일에 제정된 국회의원선거법

1951년 6월 2일에 일부 개정된 국회의원선거법

1958년 3월 11일에 일부 개정된 국회의원선거법(민의원의원선거법)

투고일 : 2021년 5월 15일 . 심사일 : 2021년 5월 23일 . 게재확정일 : 2021년 6월 1일

* 김연희는 충북대학교 대학원 정치외교학과 석사과정을 수료하였다. 최근 주요 연구로는 “독일분단의 기원에 대한 검토: 알타회담 전후를 중심으로”, “방탄소년단의 소프트 파워 효과”가 있으며, 현재 석사학위논문으로 “이승만 정부의 국회의원선거제도에 대한 연구: 역사적 제도주의를 중심으로”를 준비하고 있다.

* 정태일은 충북대학교에서 정치학박사학위를 취득하였고, 현재 충북대학교 정치외교학과 교수로 재직하고 있다. 최근 주요연구는 “청년의 정치대표성에 대한 검토”, “한국 국회의원선거제도의 비판적 분석”, “기회균등관점에서 북한 이탈주민을 통한 북한인권의 위기의식 분석” 등 다수가 있다.

<Abstract>

Analysis of the National Assembly System in the Rhee Syngman Administration through Historical Institutionalism

Kim, Yean-Hoy·Chung, Tae-Il
(Chungbuk National University)

This study is based on the recognition that the Rhee Syngman administration's national assembly election system is the foundation of the Korean national assembly election system. This study examined the Rhee Syngman administration's national assembly election system as the process of creation, continuation, adjustment, and change through historical institutionalism. First, the creation process lacked awareness of political parties due to the absence of political forces that could directly affect the national assembly election act, resulting in more independent elections than political parties. Second, the continuation process had minor changes in the national assembly election act, but it did not have any effect on the election results. Third, the adjustment process established an absolute advantage of the liberal party with the founding of a political party and the introduction of party recommendation system by President Rhee Syngman rather than a change in the national assembly election act. Fourth, the change process not only the number of independent candidates decreased sharply due to the shorter registration period of candidates and the introduction of the deposit system, but the elected were mostly affiliated with political parties, and a two-party system was established to check the ruling party. The Rhee Syngman

40 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

administration's national assembly election system has a positive effect that it laid the foundation for the Korean national assembly election system, it also had a negative effect of distorting the national assembly election system for stabilizing and extending the political power.

Keywords : Historical Institutionalism, Rhee Syngman Administration, National Assembly System, National Assembly Election Act, Process of Creation-Continuation-Adjustment-Change