



<그림 73> 울진 미 해군 함포사격 민간인 희생 현장 지도

출처 : 『진실과화해위원회 보고서』

제3절 1950년대에서 4·19민주운동까지 울진

1. 1950년대 한국사회와 울진

1) 1950년대 각종 선거와 지방의회 선거

1952년 4월 25일, 한국전쟁 중이었지만 우리나라 최초의 지방선거가 전국적으로 실시되었다. 시·읍·면의원은 4월 25일, 도의원은 5월 10일에 실시하게 되어 있었다. 울진은 당시 강원도에 속해 있었는데, 미수복지 춘천·춘성·홍천 등 3개 시·군을 제외하고 선거가 실시되었기에 울진에서도 지방선거가 실시되었다.

1952년 8월 5일에는 우리나라 역사상 최초로 국민이 직접 제2대 대통령과 3대 부통령을 뽑는 선거가 실시되었다. 대통령은 이승만(李承晩), 이시영(李始榮), 신흥우(申興雨), 조봉암(曹奉岩) 등 총 4명이 입후보하였고, 부통령에는 함태영(咸台永), 조병옥(趙炳玉), 전진한(錢鎭漢), 임영신(任永信), 이윤영(李允榮), 이갑성(李甲成), 백성욱(白性郁), 정기원(鄭基元) 등 총 8명이 입후보하였다.

1954년 5월 20일에 제3대 국회의원 선거가 실시되었다. 선거결과 여당이었던 자유당이 56.2%에 해당하는 114명을 당선시켰으며, 민주국민당은 15명이 당선되었다. 울진에서는 전

만중(全萬重)이 당선되었다.

1956년 5월 15일에 제3대 대통령 및 제4대 부통령 선거가 실시되었다. 이 선거에서 자유당과 민주당이 공천 후보를 내세웠는데, ‘5·15 정·부통령 선거’라 통칭하여 불렸다. 대통령 후보로는 이승만과 신익희(申翼熙), 조봉암 총 3명이고, 부통령 후보는 이기봉(李起鵬), 장면(張勉), 이범석(李範奭), 윤치영(尹致暎), 이윤영, 백성옥 등 총 6명이 입후보하였다.

당시 민주당에서는 ‘못 살겠다 갈아보자’라는 구호를 내세워 선거운동을 전개했으나 신익희 후보가 갑작스럽게 사망함에 따라 대통령으로 자유당 이승만이 당선되었고, 부통령은 민주당의 장면이 당선되었다. 신익희의 급서에 따라 가칭 진보당의 조봉암 후보가 야당 후보로 나서서 전국적으로 2백만 표를 획득하는 결과를 낳았다. 울진을 포함한 강원도에서는 65,270표를 얻어 총유권자 789,673표의 8.2%를 득표율을 보였다.

1956년 8월 13일 도의회가 선거가 치러지고, 같은 해 9월 6일 의회가 구성되었다. 초대 강원도의원 선거상황을 보면, 총 유권자가 452,785명 중에 408,158명이 투표하여 90.1%의 투표율을 보였다. 초대 강원도의회 의원 수는 25명이었다. 도내 25개의 선거구에서 87명이 입후보하였는데 평균 3.5대 1의 경쟁률을 보였다. 선거결과는 자유당이 23석을 차지하여 과반수 의석을 차지하였고, 무소속과 민주당에서 각각 1명이 당선되었다. 울진에서는 주진철(朱鎭喆)과 안중현(安鍾鉉) 등 두 명이 당선되었다. 초대 강원도의회는 1956년 9월 6일 최초로 소집되었고, 첫 1년간은 75일간 개최하여 30차의 본회의를 거쳐 70건의 안건을 심사·처리하였다.

2) 지방자치법안의 입법 과정과 울진

1948년 8월 15일에 대한민국 정부가 수립된 이래 울진 지역과 관련된 지방행정에서 지방자치제의 시행은 가장 중요한 문제였다. 대한민국 헌법 제8장에서 지방자치는 제96·97조의 두 개 조문에 규정되어 있었다. 곧 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.”라고 하였다. 이에 무엇보다도 먼저 내무치안·법제사법(法制司法) 양 분과위원회에 되도록 이른 시일 내에 자치법의 초안(草案)을 작성하도록 위임하고, 1948년 11월 17일 자 법률 제18조로 내무부가 성안한 ‘지방행정에 관한 임시조치법(臨時措置法)’이라는 6개월 시한이 정해진 법을 심의·공포하였다.

최초의 지방자치법안은 1948년 8월 20일 제1회 국회 제45차 본 회의에서 논의되기 시작하였으나 중도의 통보과정에서 국회와 정부의 이견 조율 미숙으로 폐기되었다. 이어 1949년 6월 14일 내무치안위원회와 법제사법 양 위원회에서 국회에 보고하면서 새로 시작된 자치법안은 6월 19일 제3회 임시회의와 제18·19차 회의에서의 열띤 토의를 거쳐 통과되어 1949년 7월 4일 자 법률 제32호로 공포되었다. 이 법은 전문(全文) 7장 제156조, 부칙 4개 조로 구성되었으며, 지방자치법 시행령은 전문 92조 부칙 8개 조문으로 구성되었다.

1949년 12월 15일 공포된 지 5개월 만에 지방자치법이 개정되었다. 정부에서 검토해 본 결과 시행에 몇 가지 문제점이 있다는 이유를 들어 제출된 개정안 내무치안위원회에서 검토한 후 법사위원회의 자구 수정안을 거쳐 다시 정부에 이송되었다. 정부는 이를 1949년 12월 15일 ‘법률 제73호’로 공고하였다. 이처럼 지방자치법이 제정되었으나 당시 행정부는 선거비용을 추가예산 편성에도 계상하지 않음으로써 지방자치제를 시행할 의사가 없었던 것으로 보인다. 정부는 1950년 5월 30일 제2대 국회의원 선거 이후에도 여러 가지 이유를 내세워 지방의회를 구성할 생각을 하지 않았다. 그러던 중 한국전쟁이 발발하자 개정자치법(改正自治法) 제75조 2항에 규정된 ‘천재지변(天災地變)·기타 비상사태’를 들어 여전히 실시하지 않았다.

하지만 1952년 2월 6일에 정부는 갑자기 지방의회를 구성한다고 발표하였다. 곧 대통령령 제605호를 발해 시읍면(市邑面)의원선거를 4월 25일에 실시한다는 것이었다. 이어서 같은 해 2월 20일자 대통령령 제608호로 5월 10일에 전선(戰線)에 인접한 서울특별시와 경기·강원 양도를 제외한 각도(各道)의 도의원(道議員) 선거 시행을 발표하였다.

당시는 휴전회담이 열리고 있었지만, 전쟁은 계속되고 있었고 약 700만 명에 이르는 피난민이 있었으며 계속 지역별로 비상계엄령이 확대되고 있었기 때문에 시읍면 의회 의원선거를 실시한다는 대통령령 제605호가 게재된 관보(官報)에 비상계엄령·경비계엄령이 동시에 발표되고 있는 실정이었다. 그런데 갑자기 지방자치제를 실시하려는 이승만 정권의 의도는 권력을 연장하기 위한 수단의 하나였다. 지방자치제에 소극적이던 이승만 대통령은 지방자치제의 시행을 통하여 자신에 대한 절대 다수 국회의원들의 불신임을 회복해 보려고 시도하였던 것이다.

1952년 4월 25일 우리나라 최초의 시읍면(市邑面) 의원 선거가 시행되었다. 행정부는 1951년 12월부터 민주국민당·원내자유당 등 야당 국회의원들 모르게 비밀리에 대통령직선제(大統領直選制) 개헌을 강행하기 위한 민의(民意)를 조작하려는 의도에서 지방의원 선거 준비를 진행하고 있었다. 따라서 1952년 1월 20일 전국에 각도규칙(各道規則)으로 시읍면 의회 의원 선거구와 선거구별 의원정수를 공포하였다. 그리고 2월 26일자 대통령령 제610호로 ‘도선거구별(道選舉區別) 의원정수(議員定數)에 관한 건(件)’을 발표하였다. 3월 25일자 대통령령 제614호 ‘도의회의원(道議會議員) 총선거(總選舉) 일부(一部) 연기(延期)에 관한 건(件)’을 발표하였다.

그러나 전국에서 시읍면 의원선거가 일제히 실시된 곳은 17개 시, 72개 읍, 1,308개 면이었다. 선거 결과를 보면, 시의원 378명, 읍의원 1,115명, 면의원 16,051명이 선출되었다. 그러나 강원도와 제주도에서는 시의원 선거가 실시되지 못하였고 읍면 의원의 선거는 시행되었다. 당시 울진에서도 읍면 의원의 선거와 시읍면장 선거가 실시되었을 것으로 보인다. 1952년 5월 10일에 실시된 도의원 선거는 한강 이남 7개도, 15개 시, 101개 군의 306개 선거구에서 실시되었다.

1952년 5월 5일에는 제1회 시읍면 의회가 소집되었고 자치법(自治法) 제98조에 의해서 개회식 당일이나 2일 이내에 시읍면장(市邑面長)을 선거하였다. 이들 시읍면장은 시읍면 의원들의 무기명 투표에 의하여 재적 3분의 2출석에 출석 3분의 2이상의 득표자가 당선되었으며 2차 투표를 거쳐도 3분 2 이상의 득표자가 없으면 3차 투표에서는 가장 많은 득표자가 당선되었다. 시읍면장의 불신임도 도지사와 마찬가지로 시읍면 의회가 불신임안을 지닌 반면에 이들 자치단체장은 도지사의 허가를 받아야만 의회해산권을 발동할 수 있었고 그렇지 못하면 자신이 물러날 수밖에 없는 상황이었기 때문에 시읍면 의회와 자치단체장 사이에는 지속적인 갈등과 대립이 있었다.

1952년 5월부터 시작된 자치제 실시 불과 1년 후인 1953년 8월 11일부터 내무부 지방국은 지방자치법의 변경으로 2차에 걸쳐 폐안(廢案)되고 5개월에 걸쳐 작성한 3차 안이 개정 법률 대폭 개정에 착수하여 4개월 후에 초안을 완성하였다. 이 안은 입법방침의 개정법률안[改正法律案]으로 결정되었다. 여러 가지 문제가 복잡하게 얽혀서 쉽게 결정하지 못하던 중 1954년 8월 하순에 확정된 내무부안(內務部案)은 9월 2일 법제 겨우 의결을 거친 후 약 1년간 행정부에서 체류되고 있다가 1954년 12월 17일에 처 심의에 회부되어 11월 16일 심의가 완료되고, 1955년 2월 1일 국무회의를 거쳐 국회에 제출되었다.

1955년 12월 20일 국회내무위원회에 회부되고 4인으로 구성된 소위원회는 12월 27일부터 3일간 예비심의를 마치고 1956년 1월 4일부터 10일까지 7일간에 걸쳐 심의하였다. 내무위원회에서의 심의가 계속되는 동안 법안의 내용이 표면화되면서 일반의 여론은 압도적으로 개정을 반대하였다. 언론의 개정 반대는 물론이고 도의회 의장과 주요 시의회 의장들도 입법을 반대하는 건의문을 작성하여 국회의장과 두 부의장을 방문하여 전달하였으며 법안을 심의 중이던 국회 내무위원회에도 전달하였다.

이러한 반대여론에도 불구하고 이 법안은 내무위원회와 법사위원회(法司委員會)를 거쳐 국회 본회의에 상정되어 대체토론(大體討論)이 개시되었다. 본 회의 토론에서 국회의원들의 맹렬한 비판을 받았을 뿐만 아니라 각급 지방의회에서는 국회자유당 의원들에게 탄원서를 제출하였으며 민주당은 지방자치법 개정법률안이 개악(改惡)이라고 선언하는 성명을 발표하였다. 반대여론에도 불구하고 자치법개정안은 자유당의 의지대로 심의는 진행되어 버렸다. 결국 2월 10일 개정안은 통과되었고 정부는 국회가 휴회 중인 2월 11일(토)에 긴급국무회의를 개최하여 이 개정안을 공포하기로 의결하였고, 2월 13일자 법률 제385호로 공포하였다.

당시 개정된 지방자치법의 주요 내용으로는 시읍면장의 선출을 간선제(間選制)에서 직선제(直選制)로 변경하였던 사실을 들 수 있다. 종전에 시읍면장은 각 지방의회에서 무기명 투표(無記名投票)로서 선출하였는데 개정안에서는 “시읍면장은 당해 시읍면의 선거권자(選舉權者)가 선거한다.”라고 규정하였다. 그리고 시읍면 의회가 시읍면장(市邑面長)을 불신임 의결(不信任議決)하거나 의회해산(議會解散)을 할 수 있도록 하던 종전의 규정을 폐지하였

다. 종전에는 각급 자치단체의 의회가 자치단체장의 불신임의결권을 행사할 수 있었던 반면에 자치단체장도 의회해산권을 가지고 있었으나 개정안에서는 서울특별시와 도에만 허용하고 시읍면 의회의 불신임권(不信任權)과 자치단체장의 의회해산권을 폐지하였다.

더구나 개정안에서는 지방의회의원과 시읍면장의 임기를 단축하였다. 종전에는 지방의회의원과 시읍면장의 임기는 각각 4년이었다. 하지만 정부의 원안(原案)이 각각 2년으로 규정하였는데 국회내무위원회의 심의과정에서 3년으로 수정되었다. 임기의 단축과 더불어 각급 지방의회 의원 정수를 약 10% 정도 감축하였다. 이는 의원의 정수를 줄여 야당계(野黨系) 인사의 진출을 어렵게 하려는 의도가 내재되어 있었다.

뿐만 아니라 종전에는 원칙적으로 중선거구제를 채택하였으므로 전국 대다수 시군구에서는 한 선거구에서 1~4명의 도의원이 선출되었으나 개정안에서는 철저한 소선거구제를 채택하였다. 따라서 시읍면 의회의 불신임권, 시읍면장의 의회해산권을 없앤 것은 종전에 비해 개악(改惡)된 성격이 강하였다. 그러나 1956년 2월 13일 공포된 자치법부칙(自治法附則)에 대한 개정안은 6월 26일 국회에서 통과되었다.

이 자치법 부칙 개정안이 1956년 6월 26일 하오 야당의원들의 맹렬한 반대에도 불구하고 표결로 통과된 후 다른 개정안이 상정되었다. 이 개정안은 종전에 지방의원의 정수를 감축하기로 하여 도의원 정수를 1/3로 감소하려고 했던 것이 당시 국회의 심의 중에 도의회 의원수는 당해 도(道)에서 선출되는 민의원(民議院) 의원 수의 배로 한다는 규정으로 수정하여 통과되었다. 하지만 더욱 이상한 일은 이 개정안이 심의되고 있던 시간에 중앙청에서 열리고 있던 국무회의에서는 당연히 국회를 통과할 것으로 예측하여 위의 규정이 삽입된 ‘지방자치법 개정안 공포(公布)의 건(件)’이 의결되었다. 이어 정부는 7월 8일자 법률 제388호로 이 건(件)을 공포하였다. 이들 부칙 개정안과 도의원 정원 감축안도 의원입법(議員立法) 형식을 거쳤을 뿐 그 실제적인 진행은 내무부 지방국이 주도하였기 때문에 생겨난 현상이었던 것으로 추측된다.

이러한 제3차 자치법 개정에서 기득권이 인정되어 총선거에서 제외된 시읍면장의 수는 전국 26개 시 중 20개, 76개 읍 중 46개, 1,379개 면 중 835개 등 총 1,481명 가운데 901명이었다. 반면에 시읍면 의원은 1시1읍21면으로 전체 시읍면 의원 가운데 1%밖에 되지 않았다. 특히 8월 8일 총선거에서 시장을 선출하게 된 시는 전국 26개 시 중에서 모두 6개시였고 경기·충남·경남북·제주의 5개 도에서는 기득권 인정으로 시장선거를 하지 않아도 되는 상황이었다. 따라서 전체 26명의 시장 가운데 11명은 잔여임기가 3년 이상이어서 개정자치법에 의해 직선될 나머지 시장들보다 임기가 더 긴 기현상이 나타날 가능성이 지적되기도 하였다.

1956년 8월에 실시된 지방선거는 자치단체장이 공고하도록 되어 있었다. 7월 7일 개정자치법이 국무회의에서 의결되자 공포하기도 전에 중앙정부는 즉시 전국 시읍면장 및 시읍면의회 의원선거를 다음달 8월 8일에 일제히 실시한다는 긴급지시를 각 시도(市道)에 전달하

였으며 각 시읍면은 지시에 따라 7월 9일자로 일제히 선거일을 공고하였다. 7월 19일까지 시읍면장과 시읍면의회 의원 입후보 등록을 마감하였으며 7월 25일까지 각 시도 의회 의원의 입후보등록은 마감하였다.

하지만 후보자들의 약점을 폭로하겠다는 협박 등 다양한 형태의 사퇴 협박으로 많은 입후보자들이 사퇴하였다. 이에 민주당은 7월 16일 산하 전 지방당원에게 ‘불굴의 투지로 투쟁을 계속하라’는 성명서를 발표하는 한편 7월 24일 개최된 전(全) 야당의원(野黨議員) 연석회의(連席會議)에서 ‘지방의원과 시읍면장 후보자 등록기간에 관한 임시조치법안’을 채택하였다. 이 법안은 등록기간을 13일간 더 연장하려는 목적으로 채택되었기 때문에 7월 25일 국회에 제출되었지만 당일에 개최된 여야대표(與野代表) 연석회의에서 여당 측에 의해 심의 자체가 거부되었다. 더구나 26일에 열렸던 내무·법사의 양 분과위원회에서도 부결되고 말았다.

이에 전 야당계 국회의원 72명은 7월 27일 국민주권옹호투쟁위원회(國民主權擁護鬭爭委員會)를 구성하였다. 서명작업이 끝나자 서명의원들은 의사당(議事堂) 밖으로 나와 선언문을 낭독한 뒤 가두시위를 벌였다. 하지만 반도호텔 앞에서 내무부장관·치안국장이 진두지휘한 무장경찰관 약 300명과 정면충돌하여 일대 격투가 벌어지면서 시위 의원들은 부상자가 속출하였다. 이 같은 속칭 ‘7·27 파동’은 지방선거에서의 입후보 등록방해로 인하여 야기된 일련의 사건이지만 그 성격은 지방자치의 문제를 훨씬 뛰어넘는 것이었다.

당시 시읍면장 선거는 26개 시 중에서 6개, 76개 읍 중 30개, 1,397개 면 중에서 544개면에서만 실시되었다. 모두 580명 당선자 중에서 읍장(邑長) 1명과 면장 9명만 야당인 민주당이었고, 나머지 570명은 여당이거나 적어도 범여권(汎與圈)이었다. 그 중에서도 읍장 3명과 면장 87명은 무투표 당선이었다. 그리고 시읍면의회 의원선거는 25개 시, 75개 읍, 1,358개 면에서 실시되었다. 의회의원 당선자도 시읍면의 경우는 여당인 자유당과 범여권이거의 독점하였고 야당인 민주당에서 전체 당선자의 2%에 해당하는 당선자들만이 선출되었다.

8월 13일에 실시된 서울특별시와 각도 의회의원 선거에서는 당선이 확정된 9개 도의 의회의원 390명 가운데 야당인 민주당은 14.9%에 불과한 58명이 당선되었을 뿐이다. 특히 강원도는 정원 25명 중 1명이 당선되었을 뿐이고 정원 30명의 충북과 정원 15명의 제주에서는 민주당 당선자가 한 명도 없었다. 이에 반해 서울특별시 의회의원선거에서는 지방과는 달리 야당인 민주당이 압승하였다. 민주당은 40명, 무소속이 6명, 여당인 자유당은 영등포 6구에서 단 1명만 당선되는데 그쳤다. 이는 관권(官權)에 의한 선거 간섭이 오히려 선거지원의 효과를 가져온 결과로 보인다.

각급 지방의회의 회의는 정기회와 임시회로 구성되어 있었다. 정기회는 매년 6월 1일과 12월 1일 두 차례 개최하였으며, 회기는 서울특별시와 시도(市道)가 30일, 읍면이 12일 이내로 규정되어 있었다. 임시회는 자치 단체장이나 의원 정수 3분의 1이상의 요구가 있을 경우에 소집되었으며 그 회기는 모두 10일 이내로 한정되어 있었다. 연간 총 회의 일수는 서울특

별시와 시도는 90일, 읍면은 50일로 규정되어 있었다.

지방자치법 제20조에 의하여 각급 지방의회가 종합 사무 감사와 회계감사를 할 수 있었으며, 이 조문은 그 후 여러 차례에 걸친 법 개정에도 불구하고 1960년대 초까지 한 번도 고쳐지지 않았다. 자치법 제20조에 의한 사무 감사는 당시의 모든 지방자치의회에서 연중행사로 실시되었으나, 부산·대구·인천 등 대도시의회와 시장과 의회 사이가 별로 좋지 않은 시에서만 엄격히 실시되었고 도와 읍면의회에서의 사무 감사는 특별히 드러난 비위사실이 없으면 대체로 형식적인 형태로 진행되었다.

1950년대의 도의회와 대다수 시읍면의회는 특별한 일이 없는 한 집행부의 필요에 의하여 소집되었고, 대구·부산시 등을 제외하고 그 소집 요구자는 도지사, 시읍면장인 경우가 원칙이었다. 따라서 당시 자치의회는 집행부의 행정수행을 협조하고 견제하기 보다는 의원들의 정치적 입장을 위한 의회 내지는 그들이 개별적·집단적으로 받은 이권청탁 민원을 처리하기 위한 의회의 성격이 강하였다.

1957~1958년에 실시된 8개시의 시장선거에서 자유당은 겨우 3개시에서만 당선자를 내는 참패를 당하였다. 뿐만 아니라 기득권 인정 때문에 실시된 읍면장 선거에서도 상황은 비슷하였을 것으로 추측된다. 이에 정부와 여당은 시읍면장의 직선제 선출을 임명제로 바꾸는 자치법개정을 시도하였다. 1958년 5월에 실시될 제4대 민의원선거에 대비하여 1957년 가을부터 국회의원 선거법의 대대적인 개정작업이 진행되어 1958년 1월 1일 야간국회에서극적으로 합의·통과되었으며, 정부는 1월 25일자 법률 제469호와 470호로 공포하였다.

1958년 7월 22일경부터 자치법 개정의 내용 일부를 예고하는 괴문서(怪文書)가 중앙정부의 요로(要路)와 자유당 국회의원들에게 배부되었다. 이후 자치법 개정안은 신문들의 사설(社說)에서 많은 논란을 거치면서 논의⁵⁶⁵되다가 12월 초부터 본격적으로 국회에서 심의를 시작하였다. 그로 말미암아 표면화되었다. 결국 1958년 12월 11일 국무회의의 의결을 거쳐 국회에 제출된 자치법 개정안은 12월 23일 폐기동의안이 가결되었음에도 불구하고 12월 24일 국회법 제33조의 규정에 따라 30명 여당의원들의 연명으로 본 회의에 직접 상정되었다. 이날 야당과 무소속의원들이 국회지하실·무소속의원실과 휴게실에 나누어 6시간 동안 연금된 상태에서 자유당의원들은 자신들만이 모여서 일사천리로 통과시켜 버렸다. 이 일이 바로 소위 ‘2·4 파동’ 또는 ‘보안법파동’사건이었다.

1958년 12월 11일 정부는 국무회의의 의결을 거쳐 제4차 자치법개정안을 국회에 제출하였다. 그 내용은 시읍면장 직선제를 임명제로 바꾸는 정도의 수준을 넘어 모두 35개 조문에 이르는 비교적 광범위한 내용을 개정하는 것이었다. 그 가운데에서도 문제시되었던 것은 시

565. 손정목, 1984, 앞 책, 350~374쪽

읍면장 직선제를 임명제로 바꾸는 것 주민의 직선으로 뽑던 동리장(洞里長)을 임명제로 바꾸는 동시에 동리(洞里)의 하부조직으로 방(坊)이라는 행정단위를 신설하는 것이었다. 이외에 각급 지방의회의원의 임기를 이전보다 1년 더 연장하고 법정(法定)회의 일수를 초과하는 지방의회에 대한 폐회명령권(閉會命令權)과 의회 휴회 중 분과위원회 개최금지 조치와 같은 각급 지방의회에 대한 관(官)의 통제력을 강화하려는 시도 등이었다.

2. 4·19민주운동 시기 올진

1960년 4·19혁명이 전개되던 4월 27일 이승만대통령의 사임서가 국회에 제출되어 수리되었고, 그날 허정(許政)이 내각수반(內閣首班)의 자격으로 대통령 권한 대행자가 되었다. 같은해 4월 28일 새 각료 일부가 발표되었다. 같은해 5월 2일 나머지 각료들이 임명되었다. 같은해 5월 3일부터 자유당 중진들과 전(前) 각료들, 내무부 고위관리들도 검거·구속되었다.

이전의 각도 내무국장·경찰국장 등과 지방·지도·사찰과장(查察課長), 3·15부정선거에 활약했던 도의 과장들, 임명시장과 구정권(舊政權)의 비호 아래 당선된 시읍면장들이 모두 사표를 내거나 면직되었다. 이외에 전국의 구청장문에 면직되지 않고 자리만 교체하는 선에서 머물렀다. 각급 지방자치회의의 정·부의장도 교·군수·경찰서장에게도 모두 사표 제출이 강요되었으나 당시에 그 뒤를 이을 사람이 없었기 대체되었다. 다만 각 지방의회에서도 임기가 얼마 남지 않아서 사표가 수리되지 않거나 사표가 수리되고도 재선거에서 당선된 사람도 있었다.

각급 의회에서 자유당으로 입후보하였거나 당선 후 자유당에 입당한 의원들은 조용히 지속할 수밖에 없었다. 더구나 모든 행정기관이 사태의 추이를 관망하고 있었기 때문에 지방의회는 심의할 안건이 별로 없었으므로 자주 소집되지도 않았다. 결국 이들은 장면(張勉)정권 하에서 특별검찰과 재판소, 5·16군사정변 후에는 혁명검찰과 재판소에서 각각 구형(求刑)·선고(宣告) 되어 2~3년 이상씩 감옥에 수감되었다.

4·19 직후부터 대통령중심제 헌법을 내각책임제로 바꾸어야 한다는 개헌논의(改憲論議)가 일어나고 있는 가운데 2·4 파동에 의해 날치기 통과된 보안법과 자치법 개정논의도 제기되고 있었다. 5월 11일 내각책임제 개헌안 공고를 위해 소집된 국회는 개헌안의 공고에 앞서 보안법·지방자치법 개정 특별위원회를 구성하였다. 5명의 국회의원으로 구성된 지방자치법특별위원회는 여러 문제를 두고 열띤 논의를 거듭하던 중인 5월 20일 지방의회 의원대표를 초청하여 자치법 개정에 관한 간담회를 개최하였다. 그 결과 지방자치법개정특위(特委)는 지방의회의원의 정원, 각급 자치단체장의 선출방법, 동리장(洞里長)선임문제, 지방의원에 대한 불체포특권(不逮捕特權) 부여 등 상당히 세부적인 사까지 논의한 듯했으나 개정안 초안 작성과 조문정리 수준에서 그쳤던 것 같다. 자치법 개정보다 개헌이 더 중요하였을 뿐만 아니라 7월 하순으로 예정된 민의원·참의원선거 입후보 및 당선에 관한 문제가 개인의원들에게는 더 중

요한 문제였기 때문에 지방자치법 개정은 제5대 국회에서 이루어질 성질의 것이었다.

1960년 6월 15일 내각제 개헌안이 국회를 통과하였고 6월 23일에는 새 국회의원선거법이 공포되었다. 8월 31일 갈등과 대립을 지속하던 민주당 신·구파(新·舊派)가 민주당과 구파동지회(舊派同志會)로 갈라졌으며, 각급 지방의회 선거가 공고되었던 11월 12일 구파동지회 당명(黨名)을 신민당(新民黨)으로 확정하였다. 따라서 민주당은 여당, 신민당은 야당이 되었다. 민의원에서는 무소속과 구(舊) 자유당계가 합쳐져 민주구락부(民主俱樂部), 참의원에서는 참우구락부(參友俱樂部)라는 교섭단체를 구성하였다.

장면내각은 정국운영의 주도권을 장악하면서 종전의 주장을 바꾸어 서울특별시장과 각 도지사의 선거를 임명제로 하려고 시도하였다. 당시에는 이미 자치법안의 내용이 기초되어 있었고 일반 국민의 여론도 서울시장과 도지사는 직선제로 선출해야 한다는 데 의견이 일치되어 있었다. 민의원 구파동지회는 정부가 당시의 도지사를 모두 바꿀 목적으로 인선 작업을 진행하고 있음을 알고서는 이를 보류하도록 건의할 것을 민의원 본 회의에서 긴급동의하였다. 표결에 붙인 결과 민주당 신파 측의 반대에도 불구하고 통과되었으며 그 결과는 곧 바로 정부에 통고되었다.

10월 7일 오후 장면내각은 그러한 반대에도 불구하고 9개 도지사의 경질인사를 단행하였다. 자치법을 개정한 후 참의원의 결의를 기다리던 중에 행한 장면내각의 도지사 전면 경질에 대해 대통령과 국회의장은 잘못된 인사행정으로 비난하였다. 이보다 더 큰 문제는 인사의 내용이었다. 참의원이나 민의원선거에서 낙선한 사람을 도지사로 임명하는 것도 문제였지만 더욱 문제시되었던 것은 전남도당(全南道黨)에서 7·29선거시 반당분자(反黨分子)로 규정되어 처벌되었던 인물까지 전남지사로 임명하는 정도의 상황까지 갔던 것이다. 따라서 임명을 철회하지 않을 경우 전남도민들은 극한 투쟁을 전개할 것이라는 공식성명이 발표될 정도였다. 당시 울진군이 속해 있던 강원도지사는 민주당 강원도당(江原道黨) 부위원장으로서 5대 민의원에 입후보하여 낙선한 춘성(春城) 태생의 이창근(李昌根)이었다

한편, 이 도지사 임명보다 약 2주일 전인 1960년 9월 23일 각의(閣議)에서 장면내각은 자유당정권 아래 고급공무원의 대대적인 숙청을 내용으로 하는 ‘공무원정리요강(公務員整理要綱)’을 의결하여 발표하였다. 정리요강에는 처음부터 직명(職名)이 나열되어 있는 자동(自動) 케이스와 수천 명이 넘는 고급관료들이 일시에 물러나게 되는 엄청난 파문을 예고하는 것이었다. 정헌주(鄭憲株) 국무원사무처장(國務院事務處長)은 해당자 중에서 사표를 내지 않는 자는 강제 해임 또는 무보직 조치를 취하게 될 것이라고 언명하면서 후임자들의 보충 임명방법을 밝히는 정부방침을 공개하였다.

그리고 도지사 임명을 단행한 다음날인 1960년 10월 8일 정리 요강의 후속조치인 ‘공무원정리요강시행세칙’을 발표하였다. 이 정리 요강에 의하여 11월 중순까지 공직에서 물러나는 공무원 수는 수천 명이었다. 군수급 이하의 지방 인사는 도지사가 민주당 신·구파 정치인

들에 의한 청탁인사가 대부분이었다. 곧 인사 청탁이 절정에 이르고 있던 1960년 10월 27일 정헌주 국무원사무처장이 “정부는 민주당의 열성당원을 신규 채용할 것을 고려 중에 있다.”라고 하여 민주당 국회의원들에 의한 청탁인사를 합리화하려고 하였다.

실제 군수와 하부인사는 3·15 당시 군수·경찰서장·교육감이었던 사람은 ‘정리요강시행 세칙’이 발표되면서 일제히 사표를 내었고, 후속 인사는 특채된 경우가 많았다. 이들 중 대부분은 정실인사(情實人事)로 채용되었기 때문에 극히 일부를 제외하고는 6개월 후에 일어난 5·16 군사쿠데타를 계기로 관계를 떠나지 않을 수 없었다.

4·19의거 직후부터 새 체제 수립을 위한 정치 일정이 바쁘게 진행되고 있던 가운데서도 지방자치법 개정은 새 국회가 해결해야 할 시급한 과제 중의 하나였다. 1956년 8월 8일[시읍면]과 8월 13일에 실시된 서울특별시와 도 의회선거에서 뽑힌 의원들의 임기가 1960년 8월 7일과 12일에 끝나지 않으면 지방자치의 공백이 너무 오래 지속되기 때문이었다. 같은해 8월 9일 제2차 회의에서 자치법개정법률안 심의위원회를 7명의 의원으로 구성하였다. 민의원에 서도 8월 11일의 제4차 본 회의에서 의장에 의해 지명된 의원 9명으로 구성된 ‘자치법개정법률인 기초특별위원회’를 구성하여 법률안 초안 작성을 일임하였다.

같은 해 9월 초순에 특별위원회가 기초작업을 마친 개정법률안 초안을 민의원에 제출하였다. 9월 22일 제37회 국회 제18차 회의에서 이후에 걸친 열띤 토론을 거쳐 가결되었다. 그 뒤 즉시 참의원에 이송되었고, 참의원에서는 초안을 두고 민의원 본 회의가 제1독회를 시작하였다. 9월 28일 제23차 회의 때까지 오전·오후 내무위원회에 회부하여 심사한 후 법사위원회를 경유하여 10월 19일에 제37회 국회 제26차 회의에 상정되었다. 만 4일간 계속된 참의원 심의도 6개의 수정안까지 나올 정도로 열띤 토론이 벌어졌다. 결국, 10월 22일 오후의 본회의에서 민의원 원안대로 가결되었다.

이 지방자치법은 4·19정신을 담아 가장 민주주의적으로 만들었다는 명분에도 불구하고 주민의 직접선거로 서울시장과 도지사를 선출한 결과 다수 정치인이 당선·취임할 것에 대한 조치를 전혀 취하지 않았던 맹점(盲點)을 지니고 있었다. 민의원 원안이 참의원에서도 무사히 통과되어 정부로 이송되자 도지사 임명제를 실현하려고 했던 행정부도 공포하지 않을 수 없었다. 당시의 개정헌법(改正憲法)은 내각수반(內閣首班)에게 법률안거부권을 인정하지 않았을 뿐만 아니라 지방자치의 공백을 더 이상 미룰 수 없다는 시간적인 절박성 앞에서 약한 장면 내각으로서는 거부할 수도 없는 실정이었다.

따라서 1960년 11월 1일 정부는 법률 제563호로 지방자치법 개정법률과 국무원령(國務院令) 제98호로 ‘지방자치법시행령 중 개정의 건’ 및 ‘내무부령(內務部令) 제68호’, ‘도·서울특별시 의회 의원 선거구 설치의 건’ 등을 공포하였다.

이 지방자치법 개정법률 부칙(附則) 제3항의 규정에 따라 정부는 1960년 11월 12일 상오 10시를 기해 12월 12일 서울특별시와 각도 의회선거 시행을 공포하였다. 그리고 11월 19일

시읍면 의회의원 선거공고, 11월 26일 시읍면장 선거공고, 11월 29일 서울특별시장과 도지사 선거를 공고하였다. 11월 12일 서울특별시와 도의회 의원선거가 공고되자 구파동지회(舊派同志會)는 신당(新黨)인 신민당 창당 작업을 서두르는 한편 민주·신민 양당은 입후보자 공천 요강을 작성하고 공천 작업에 들어갔다.

당시의 선거는 비록 지방선거였지만 장면내각이 집권당으로서 관권(官權)·금권(金權)을 동원하지 않음으로써 4·19 정신에 부응할 수 있을 것인가의 중요한 문제였다. 1960년 12월 당시의 선거는 기탁금(寄託金) 제도가 없었기 때문에 후보자가 난립한 선거였다. 더구나 장면 내각이 거둬들인 공명 선거실시를 강조하였음에도 불구하고 부정사례가 속출하였다.

당시의 부정선거는 12월 27일 야당인 신민당이 발표한 민주당에 의한 부정선거의 자해를 통렬히 비판한 장문의 성명서에서도 잘 드러나고 있다. 당시의 부정선거는 집권당에 의해서만 행해졌던 것은 아니었다.

그리고 상당한 국민의 무관심 속에서 선거가 진행되었다. 선거일이 공고되고 입후보 등록을 마친 후보자들이 선거연설을 하여도 청중들이 모이지 않았다. 유권자들의 관심을 불러일으키기 위한 12월 2일자 경향신문의 사설과 12월 10일자 동아일보의 사설은 그러한 당시의 상황을 잘 보여주는 사례였다. 이러한 현상은 자연히 투표율의 저하라는 결과로 귀결될 수밖에 없었다. 이전에 비해 상당히 낮은 투표율이었으며 12월 13일자 경향신문이 사설을 통해 국민과 정부에 깊은 반성을 촉구하였음에도 불구하고 선거가 계속될수록 투표율은 더욱 더 낮아졌다. 4·19의거 이후의 큰 기대가 신·구파의 싸움으로 무너졌고, 경제 사정이 악화하여 선거에 관심을 둘 겨를이 없었으며 엄동설한인 12월에 시행된 것에서 기인한 현상이었다.

12월 12일에 시행되었던 서울특별시와 도의회 의원선거의 개표가 12월 13일 새벽 5시경에 윤곽이 드러나기 시작하였다. 서울과 전남을 제외하고는 신민당이 참패하였으나 민주당의 아성이었던 대구에서 신민당의 진출이 뚜렷하였던 것은 주목할 만한 일이었다. 12월 19일에 있었던 시읍면 의회 의원에서는 무소속 입후보자가 대거 당선되었다. 이는 당시까지 정당 활동이 정착되지 못하였으므로 그 조직이 읍면까지 확대되지 못했기 때문이었던 것 같다.

12월 26일에 실시된 시읍면장 선거에서 시장은 민주당이 12명, 신민당이 5명, 무소속이 9명 당선되었다. 부산시장과 대구시장·전주시장에서 당선자를 내지 못했던 민주당은 타격을 받았으며 무소속이 9명이나 당선된 점도 민주당 정부에 큰 부담으로 작용하였다. 반면에 읍면장이 대다수 무소속이었던 점은 오히려 민주당 정부에 다행스러운 일이었을 것이다. 12월 29일에 시행된 서울특별시장과 도지사 선거에서는 당선자 10명 중 민주당이 6명, 신민당이 3명, 무소속 1명이었다. 이들 10명 중 행정 경험이 있는 사람은 4명이고 6명은 경험이 조금 있거나 거의 없는 인물들이었다.

강원도 도의회의 경우 재적의원 28명 중 16명이 무소속이었으므로 10명인 민주당의 의장은 민주당에 배정하고 분과위원장은 민주당·무소속이 반씩 나누자는 제의를 무소속 의원

에게 하였다. 무소속 측에서 불응하자 12월 21일의 개원식에 전원 불참하여 개원식이 유회되었으나 22일에는 전원 출석하여 개원식을 거행한 후에 있었던 정·부의장 선출에서 무소속이 각각 당선되었다. 이러한 각급 지방의회는 겨우 5개월 후에 강제 해산되었기 때문에 의회운영에 관한 기록이 거의 남아 있지 않아서 자세히 알 수 없고 당시 제38회부터 제47회 임시회까지 모두 10회의 회기를 가졌던 사실만이 알려져 있을 뿐이다.

1961년 5월 16일 군사쿠데타가 일어나 비상계엄이 선포되고, 일체의 옥내 집회가 금지되었고 모든 보도행위와 국외여행이 불허되었다. 라디오를 통해 포고 제1·2·3·4호령이 계속 발표되었으며, 포고 제4호에는 “본 군사혁명위원회는 단기 4294년 5월 16일 오전 7시를 기하여 장면 내각으로부터 일체의 정권을 인수한다.”라는 조항과 함께 “참의원·민의원 및 지방의회는 4294년 5월 16일을 기하여 해산한다.”라는 조항을 발표하였다.

5월 19일 군사혁명위원회는 그 명칭을 국가재건최고회의로 부르기로 하였으며 5월 20일 30명의 최고회의 위원 외에 내각의 각료와 서울특별시장의 명단을 발표하였다. 5월 24일에는 9명의 도지사와 9명의 주요 시장을 임명하여 발표하였다. 당시 강원도의 도지사로서는 육군 준장인 이규삼(李奎三)이 임명되었다. 1961년 9월 1일자 법률 제707호로 지방행정제도를 개편하고 지방자치제를 봉쇄하는 ‘지방자치에 관한 임시조치법’이 공포되면서 지방자치제의 시행은 중지되고 말았다.

김일수