

## 제1절 정치의 전개

정치사에 있어 시대를 구분하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 여기에서는 지금까지 관행상 사용하여 온 이른바 ‘공화국’을 기준으로 하는 방법을 따르기로 한다. 공화국을 기준으로 시대 구분을 할 때는 헌법 제정에 의한 권력의 근본적 변경이 있는 경우에만 공화국의 변천이 가능하지만, 근래에 이르러 대통령과 집권 세력이 바뀌면 공화국의 변천이 있는 것으로 명명되는 경향이 있다. 이를 반영하여, 본 글에서는 언론이나 국민 사이 일반적으로 인식되는 제1공화국부터 제6공화국까지는 해당 공화국으로 시대 구분을 하고, 그 이후에는 명명되어 사용되는 ‘문민정부’, ‘국민의 정부’라는 통상 명칭에 따라 시대 구분을 하도록 한다.

서술 방법으로는 우선, 정당 정치의 기본을 이루는 정당의 변천 상황 및 선거를 관리하는 선거관리제도에 관한 별도의 항으로 기술한 다음, 각종 선거의 시간적 순서에 따라 차례로 기술한다. 그리고 선거 전·후에 이와 관계있는 정치 상황이나 사건을 붙여 기술하도록 한다. 중앙의 정치 상황은 이미 많은 연구가 진행되어 그 자료의 입수가 쉬우므로, 울진군의 정치 상황을 설명하고 이해하는데 필요한 최소한의 범위에서 이를 다루기로 한다.

### 1. 한말~식민지 시기

현대 민주정치는 정당 정치라 불린다. 현대적·대중적 민주정치에 있어 실질적으로 정치를 결정하는 것은 총체로서의 국민이 아닌, 각각의 공동의 이익과 공동의 권력 추구에 의하여 결합하여 있는 정당이다.

우리나라는 제1공화국 헌법에서 정당에 대한 묵시적 태도를 보이었으나, 제2공화국 헌법 제13조 2항에 정당의 보호 규정을 두기 시작하였다. 그 후, 제3공화국 헌법에서 정당에 관한 많은 규정을 둬으로써 정당 국가적 경향을 띠었다. 이후, 4공화국 헌법에서는 다시 정당 국가적 경향을 약화시켰는데, 이는 10월 유신으로 장기 집권에 나선 박정희 정권이 정당 정치를 비효율적이고 소모적이라 여겼기 때문이다. 제5공화국 헌법에는 정당 조항을 추가하여 정당의 지위를 강화하였고, 제6공화국 헌법은 정당의 조직과 활동 이외에 목적의 민주성을 추가하였다. 또한, 헌법재판소를 설치하여 위헌 정당의 해산 심판을 맡도록 하였다.

현행 헌법은 제41조 제3항에서 국회의원의 비례대표제 선거의 근거를 규정하고 있고, 제116조 제2항에서는 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에 부담시킬 수 없음을 규정하고 있다. 또한, 제114조에서 선거관리위원회의 정당 사무 처리와 정당 사무에 대한 규제 제정권을 규정하고 있으며, 공직선거법은 공직 후보자의 정당추천

을 규정하고 있다.

한국에서 정당의 기원은 조선 시대의 사색당파에 있다. 이는 엄밀한 의미에서 근대적인 정당이라 볼 수 없으나, 근대 정당과 유사한 기능을 수행하였다는 점에서 공통점을 볼 수 있다.<sup>1</sup> 근대적 의미에서의 정당에 유사한 결사는 일제하에서의 각 독립 단체에서 찾아볼 수 있다. 일제 치하에서 애국적 한국인들은 ‘민족 독립을 위한 투쟁’이라는 특수한 목적을 가지고 비밀결사 단체, 집단 및 정당을 형성하였다. 이들의 목적이 정권 획득을 목적으로 하는 근대의 정당과의 차이가 있으나, 일제하의 각 결사체가 비교적 근대적인 정당의 모습에 접근해 있을 뿐만 아니라 역사적으로도 해방 이후 현대 정당이 성립하는 데 그 토대가 되었음은 부인할 수 없는 사실이다. 그러므로 근대에 있어 정당 정치에 관한 한국인의 체험은 식민지배에 대항하기 위한 독립운동에 그 근거를 두고 있다고 볼 수 있다. 일제하에서 발생한 정당적 성격의 단체로는 의열단, 흥사단, 서울청년연맹, 조선공산당, 신간회 등을 들 수 있다.

해방 이후 한국의 정당은 무수한 변천을 거듭하였다. 민주정치는 정당 정치고, 정당 정치는 양당제를 기반으로 두었으며, 선진제국의 경우 뚜렷한 정강 정책과 이념을 가진 정당들이 정치 지도자의 부침과 관계없이 수십 년간 존립하며 정권을 창출하고 국민을 대변하였다. 미국의 민주당과 공화당, 영국의 보수당과 노동당, 독일의 사민당과 기민당, 일본의 자민당과 사회당 등이 그 좋은 예이다. 그런데 우리나라의 정당은 소수의 정치 지도자가 정치적인 필요에 따라 창당, 분당, 합당을 하는 등, 평균 5년의 수명으로 이합집산을 되풀이하였다. 그렇게 생성된 정당은 당리와 당략에 따라 지도자를 중심으로 움직일 뿐, 일관된 이념이나 정책을 가지고 있지 않는 것이 대부분이었다.

그럼에도 불구하고 이러한 혼란 속에 일관된 흐름이 하나 있었다. 그것은 시대마다 대통령이 총재가 되는 집권당으로서의 거대 여당이 존재하고, 그와 대립하는 전통 야당을 중심으로 하는 군소 야당이 할거하는 형태를 이룬다는 것이었다. 이때, 야당이 전통 제1야당을 중심으로 뭉쳤을 때는 상당한 힘을 발휘할 수 있으나, 야당이 사분오열, 지리멸렬하였을 때는 여당을 효율적으로 견제하지 못하였다. 야당의 통합은 대한민국 정치사에서 하나의 커다란 과제라고 할 수 있었다. 학자들은 일반적으로 한국 정당 정치의 과제로 앞서 본 양당제의 확립 문제와 함께 정당 리더십 확립 문제, 민주적 정치의식의 형성 문제를 들고 있다.

## 2. 미군정기

미군정기의 정치는 조직을 결성하여 건국동맹을 이끈 여운형이 건국준비위원회를 조직

1. 이대희 외, 2011, 『한국정부론』, 법문사

한 것에서 당시의 정치 활동을 살펴볼 수 있다. 건국준비위원회는 여운형의 비밀조직인 ‘건국동맹’의 핵심인사와 신념을 중심으로 1945년 8월 15일에 건설한 예비기관이었다. 조직의 설립 이후 여운형은 조선인민공화국 수립에 착수하였으며 그 위원회의 창립총회를 1945년 9월 초에 개최하였다.

1945년 9월 6일, 미군의 진주 직전 인민공화국이 선포되고 각 지방에서도 이러한 분위기를 이어 각 지방인민위원회 조직이 결성되기에 이르렀다. 그러나 공화국의 정통성에 대한 미군정당국의 인정 거부와 우익정당의 대두, 공화국으로부터 우익정당의 탈퇴 등의 불협화음으로 인하여 인민공화국은 결국 해체되었다. 그러나 여운형과 그의 추종자들은 해방 후 재편성된 조선공산당과 더불어 1946년 7월, 조선인민당을 발족시켰다. 한편 보수적 민족주의자들은 독립운동가인 송진우의 영도 하에 한국민주당을 조직한 뒤 정치권력의 장악을 목표로 좌익 계열과 권력투쟁을 전개하게 되었다.

1945년 10월 11일, 이승만의 미국에서의 귀국과 함께 민족주의자 진영에서는 그의 지도력을 바탕으로 단결한다. 또한, 11월, 중국에서 임시정부 영도자들이 귀국함에 따라 이들의 단결이 더욱 공고하게 되었다. 미군은 1945년 9월 7일, 맥아더(MacArthur) 사령부 포고 제 1호에 따라 조선 북위 38선 이남의 지역과 동주민에 대한 모든 행정권은 당분간 맥아더 사령관의 권한 하에 시행함으로 선포하고, 주민의 소유권 보장과 질서유지를 강조하였다. 이에 따라 9월 8일, 미군이 38선 이남에 진주하기에 이른다. 그러나 9월 11일, 조선 총독을 파면하여 아놀드 소장을 군정장관에 임명하고, 9월 17일에는 총독부 기존 기능인 경무, 재무, 농상, 법무, 교통, 체신, 학무 8개의 국장에 미군 장교를 임명하여 미군정이 발족함에 따라 상황이 급변하기 시작한다. 10월 5일에는 군정장관의 한국인 고문으로 김성수, 전용순, 김동원, 이용설, 오영수, 송진우, 김용무, 강병순, 윤기익, 여운형, 조민식 등 11명을 임명한다. 이중 여운형과 조민식을 제외한 9명은 모두 한민당 계열이었으며, 당시 여운형은 사퇴하고 조민식은 불참한 가운데 호선에 의해 김성수가 위원장에 임명되었다.

이후 10월 7일 미전술군과 일본인 관리 사이에 행정 업무가 공식적으로 인수인계됨에 따라 미군정이 본격 실시된다. 미군정은 일제 강점기의 악법을 개정·폐지하고 국민의 기본권 보장을 위해 노력하였다. 미군정청법령 11호, “조선인민과 그(其) 통치에 적용하는 법률로부터 조선인민에게 차별급 압박을 가하는 모든 정책과 주의를 소멸하고 조선인민에게 정의의 정치와 법률상 균등을 회복하기 위한 좌기(左記) 법률과 법률의 효력을 가진 조령 및(及) 명령을 폐지한다.” 라는 내용에 따라 정치범처벌법, 예비검속법, 치안유지법, 출판법, 정치범보호관찰령, 인사법, 경찰의 사법권 등을 폐지하기에 이른다. 그리고 죄형법정주의와 적정절차를 규정하였다.

하지(Hodge) 중장은 1948년 4월 7일 ‘조선인민의권리에 관한 포고’를 발표하였는데 이는 제헌헌법의 기본권조항에 많은 영향을 끼쳤으며 유엔 감시하에 실시되는 5·10총선에 전

국민의 참여를 독려하는 취지로서 인민의 고유한 권리가 무엇인가를 선언했다는 것에 중요한 의의가 있다. 그러나 미군정은 건준, 반건준, 반인민공화국, 임시정부추대파 등의 여러 정파 사이에서 한 정파의 뜻을 따르지 않고 대한민국임시정부의 법통을 부인하면서 과거 일제강점기 때의 행정 경험이 있는 인물 혹은 미국에서의 유학 경험이 있는 인물을 중심으로 고문정치, 통역관 정치를 한 것은 한국의 분단과 정치적, 사회적인 혼란을 일으킨 주요 원인이 되었다. 이는 1945년 11월 16일에 공표된 조선 정부의 계획과 정책은 아놀드 장관의 지휘 아래, 질서유지만을 제 1 목적으로 두었으며 이는 한국 통치에 대한 기본설계 없는 정책의 결과로 정국의 혼란을 초래하였다.

이후 미군정은 이를 개선하고자 점진적으로 정치에서의 한국인의 참여를 시도하여 1945년 12월, 미국인과 한국인의 양 국장 제도를 시행하여 한국인 참여체제를 확대하기 시작하였다. 1946년 3월 9일에는 국을 부로 개편하여 문교부장에 유억겸, 사법부장에 김병로, 인사행정처장에 정일형, 경무부장에 조병옥 등이 임명되었다. 9월 11일, 미군정청이 개최한 부처장회의에서는 러취(Lerch)군정 장관이 특별발표로서 미군정하의 행정권을 조선인에게 이양하겠다는 의사를 표시함으로써 미군인 고문은 부결권만을 행사하고 한·미 양 국어로 사용되던 문서는 한국어만을 사용하게 되었다. 이후 1947년 6월 3일, 군정법령 제141호로써 38이남의 미군정청 한국인기관을 ‘남조선과도정부’라 부르기로 하였다.

미군정은 한국으로의 민주주의 도입을 위한 상당한 노력의 흔적을 볼 수 있다. 먼저 미군정청은 여론정치를 위하여 1946년 8월의 여론조사를 시행하였으며 그 결과, 대의정치를 지지 85%, 사회주의를 지지 70%, 권리·의무를 성문법에 규정하여야 한다 87%, 헌법 작성 시기는 전조선이 통일된 때 이루어져야 한다 71%, 헌법은 민선헌법회의에서 제정해야 한다 70%, 조선인민이 확정 통과시켜야 한다 80%로 나왔음을 발표하였다. 또한, 이승만은 1946년 6월 3일, 정읍환영강연회에서 남조선임시정부수립의 필요성을 강조하였다. 사설에서는 해당 강연에 대한 비판적 공격을 하였으며 한민당만이 미미한 찬성론을 폈다. 그리고 이승만은 1947년 9월 17일, 남조선 총선거를 주장하는 성명을 다시 발표하였다.

1946년 10월 12일, 군정법령 제18호에 따라 조선과도정부입법위원이 설치되었는데, 그 기능은 임시조선민주정부의 수립을 기하며 정치적, 경제적으로 급 사회개혁에 이르는 기초로 사용될 법령 초안을 작성하여 군정장관에 제출하는 것이었다. 의원은 최초에 선정된 일부 의원과 선거로 당선된 일부 의원으로 구성되었으며, 45명은 선정되고 45명은 선거에 의해 선출되도록 하였다. 입법위원의 각도대의원 선거는 10월 31일에 완료되었다. 이때 서울시, 강원도 등의 지역 선거에서의 공정하지 않은 절차로 인한 비난 여론이 있었다. 이에 합작위원회는 재선거를 요구하였으며 해당 건의에 따라 하지(Hodge) 중장은 11월 25일, 서울시와 강원도의 선거무효를 선언하고 재선거를 지시하였다. 이에 합작위원회는 결과에 승복하고 관선 의원 추천명단을 하지 중장에 제출하였다. 이에 따른 쌍방의 타협 끝에 12월 6일, 45명의

임명위원의 명단이 확정되었으며, 다음날 관선의원 45명의 명단이 발표되었다. 12월 11일에 입법 의원 제1차 예비회의를 개최하고 의장에 김규식을 선출한 뒤 다음날 개원하였다. 그러나 많은 좌익 인사들이 사표를 제출하고 한민당 출신 의원 21명이 등원을 거부하였다. 이러한 사태로 인하여 조선과도정부입법의원은 전 국민적 대표성을 갖기 어려웠다.

남조선과도정부는 1948년 3월 17일, 법령 제175호로써 국회의원선거법을 공포 및 시행하였으며, 이 법률은 국회의원 선거연령을 만 21세로 하고 친일파의 피선거권을 제한하였다. 또한, 선거구는 소선거구로 하고 선거비용은 국고에서 부담하게 하였다. 그 결과, 1948년 5월 10일, 국회의원선거법에 따라 남한에서만 총선거가 실시되기에 이른다. 5·10총선은 좌익계와 중도파의 선거 불참, 민족주의 세력인 남북협상파의 불참으로 실질적으로 반쪽선거로 마무리되었다. 또한, 선거 결과에 따라 구성된 정부는 결국 광범한 정치 세력을 포용하지 못하고 우익진영 중심으로 재편되었다. 우익진영의 경합에서 총 47개 정당과 단체에서 후보자를 내어 정당 난립 현상이 발생하였으며, 총 948명이 입후보하였다. 이 중 44%가 무소속이었으며, 10명 이상의 후보를 낸 정당은 6개에 불과하였다. 당선자는 198석 가운데 무소속 85석으로 전체의 42.5%를 차지하였으며, 대한독립촉성국민회 53명, 한국민주당 29명 등이었고, 무투표 당선자가 12명에 이르렀다. 또한, 가장 많은 당선자를 배출한 대한독립촉성국민회와 한국민주당은 모두 이승만의 지지 세력이었다.

## 제2절 정당과 선거관리

근대적 의미의 선거제도가 1948년 5월 10일 시행된 이후부터 현재까지 선거관리기구로서의 선거위원회는 여러 차례의 변천을 거듭하여 발전해 왔다. 현대 민주주의 국가에서는 법에 정당 국가에의 지향을 위한 정당 조항을 두어 복수 정당의 변천을 보장함과 동시에 선거 운동 관리, 선거비용의 한정 등을 통한 선거에 있어서 공정을 기하기 위하여 선거관리위원회를 두고, 이 기관의 독립성과 중립성을 보장하고 있다.

해방 이래 1960년 6월, 헌법상 독립 기관인 중앙선거관리위원회가 설치되기 전까지 각종 선거를 관리할 선거관리기관에 대해서는 각종 선거법에 선거 사무의 공정한 관리를 위하여 ‘선거위원회’를 두도록 규정하였다. 즉 1960년 6월 이전의 ‘선거위원회’ 시대와 그 이후의 ‘선거관리위원회’ 시대로 구분할 수 있으며, 선거위원회 시대에는 선거위원회가 내무부 소속이었다.

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리를 기하여 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 설립된 헌법상 독립 기관이며, 선거를 관리하는 중립적인 국가 기관이다. 이처럼