

연구논문

1960년 3.15부정선거와 3.15의거의 전사(前史)

자유당 마산시당 비밀문서에 드러난
자유당 정부통령선거대책위원회의 선거공작

김진흠

경북대학교 아시아연구소 전임연구원, 한국현대사 전공
jinheum.kim@gmail.com

- I. 머리말
 - II. 자유당 정부통령선거대책위원회 결성과 당 조직의 강화
 - III. 자유당의 선전 전략
 - IV. 자유당의 득표공작과 투표 대책
 - V. 맺음말
-

I. 머리말

1960년 마산의 3.15의거를 촉발한 3.15부정선거는 이승만 정권 붕괴의 결정적인 계기였다. 이 3.15부정선거의 양상은 잘 알려져 있다. 자유당과 정부에 의해 4할 사전투표와 3인조·5인조·9인조 공개투표, 자유당 완장부대의 난립, 야당 선거 참관인의 축출 등이 자행되었다. 1959년 3월 최인규가 내무부 장관에 임명된 이후 정부의 선거공작은 본격화되었고, 이와 같은 사실은 이미 언론을 통해 새어나오고 있었다.

부정선거 계획의 결정적인 증거는 1960년 3월 4일 《동아일보》 조간과 석간에 실린 기사였다. 2회에 걸쳐 나누어 정부의 '부정선거 지령문'이 보도된 것이다. 이 지령문은 민주당에 의해 공개되었다. 민주당은 3월 3일 오전 한 경찰관이 전해온 문서를 통해 '정부의 부정선거 감행 방법'을 폭로했다. 여기에는 정부에서 각 행정관청, 경찰, 선거위원회에 지시한 ① 경찰 선거대책 기본요망, ② 경찰의 선거관계 월별 계획 상황, ③ 3.15정부통령선거 전략 요지, ④ 부정투표 내막, ⑤ 선거대책의 원칙, ⑥ 부정투표에 대한 업무 지시, ⑦ 투표소 공작에 대한 업무 지시, ⑧ 각 도지사가 각급 학교에 지시한 학생 지도요령 등이 포함되어 있었다.¹

1 「경찰관 및 공무원에 지령된 부정선거감행방법(민주당발표)」, 《동아일보》, 1960년 3월 4일, 조간 2면; 「경찰관 및 공무원에 지령된 부정선거감행방법(민주당발표)」, 《동아일보》, 1960년 3월 4일, 석간 2면. 당시 《동아일보》 기자였던 김준하에 따르면, 최인규 내무부 장관이 발송한 부정선거 지령문을 현직 전남 경찰국장이 민주당 김의택 원내총무에게 전달했고, 김의택은 지령문을 장면 부통령에게 전달했다고 한다. 이에 김준하는 민주당 대변인 조재천을 찾아가 그 부정선거 지령문을 받아냈고, 이를 《동아일보》에 전문 그대로 보도했다(김준하, 『대통령과 장군』(서울: 나남출판, 2002), 32~35쪽. 이상의 부정선거 지령문에 대해 자유당은 민주당의 '자작 정보'라고 반박했으나('부정선거 지령설은 무근', 《조선일보》, 1960년 3월 4일, 1면), 4월혁명 이후 최인규, 내무부 차관 이성우, 치안국장 이강학, 내무부 지방국장 최병환 등의 재판 과정에서 사실로 확인되었다(학민사 편집실(편),

이 문서는 선거 당일의 부정행위를 지시한 것으로서 실제 선거도 이대로 진행되었다. 3.15부정선거의 계획을 보여 주는 가장 확실한 증거로, 3.15부정선거를 설명할 때 반드시 제시되는 자료이다.

그러나 예상할 수 있듯이 부정행위가 선거 당일에만 있었던 것은 아니었다. 자유당과 정부는 조직적이고 치밀한 선거운동을 일찍부터 진행하고 있었고, 이들의 편법·불법적 선거운동은 지역 깊숙한 곳까지 침투해 있었다. 이에 관해서는 최인규 내무부 장관의 불법적인 선거운동, 민주당 선거운동에 대한 방해 행위들, 그리고 선거 이후 부정선거 관련자의 재판 과정에서 피고인들이 진술한 것 외에는 제대로 알려지지 않았다. 3.15의거를 주제로 한 연구들에서도 그 배경을 다루면서 마산의 지역적 기원과 정치적 상황 등을 이야기할 뿐, 3월 15일 이전에 실제 자유당의 선거공작이 어떻게 계획되었고, 각 지역에서 어떠한 형태로 실행되었는지, 얼마나 부정이 심했는지를 밝히지는 못했다. 따라서 이에 대한 규명이 여전히 과제로 남아 있다. 이는 이승만 정권의 여당인 자유당의 실체를 밝히는 작업인 동시에 당시의 시대상을 파악하는 데 있어서도 중요하다.

잘 알려진 3월 15일 선거 당일의 부정행위, 즉 투표와 개표 과정의 노골적인 부정행위는 궁지에 몰린 자유당 정권이 저지른 폭력적이고 비상식적인 행위들이었다. 그러나 선거 이전부터 계획적으로 진행된 자유당의 선거공작은 치밀하고 은밀하게 조직적으로 진행되었다. 이 논문에서는 이와 같은 ‘자유당 정부통령선거대책위원회’의 선거공작을 상세하게 밝히고자 한다. 1960년 1월 21일에 조직되어 자유당 선거운동을 주도한 자유당 정부통령선거대책위원회의 활동은 그동안 알려지지 않았다. 위원회의 주요 간부들은 4월혁명 이후 재판을 받았으나 이들이 선거자금을 각지에 조달한 것에 대해

『4월혁명 자료집 혁명재판』(서울: 학민사, 1985), 10~62쪽.

서 집중적으로 추궁되었을 뿐, 그 외의 선거공작에 대해서는 알려지지 않은 것이다.

자유당 정부통령선거대책위원회의 활동을 살펴보기 위해 이 논문에서는 3·15의거기념사업회에서 편찬한 자료집 『트집마라, 건설이다!: 1950년대 및 1960년 자유당 자료』를 활용했다. 이 자료집에는 1960년 3.15정부통령선거를 앞두고 자유당 정부통령선거대책위원회에서 생산한 선거 관련 ‘극비문서’ 등의 자유당 문건 27종이 포함되어 있다. 당시 부산의 《민주신보》 기자였던 허백(虛白) 고일룡(高日龍)이 1998년 3·15의거기념사업회에 기증한 자료들로서 자유당 마산시당부에서 수발신한 자료들이다. 여기에 지역사학자 박영주가 제공한 『마산소요사건종합보고서』 2종이 더해졌다.² 이 자료들은 자유당 내부의 비밀문건으로서 매우 중요한 사료적 가치를 지닌다. 3.15의거에 대한 방대한 저작인 『3·15의거사』에 따르면, 이 자료들은 당시 부정선거를 획책하고 자행했던 기본적인 실체를 전반적으로 파악할 수 있는 가장 일차적인 자료임에도 불구하고 자료에 대한 종합적이고 본격적인 분석과 검토가 이루어지지 못했다.³ 이미 오래전부터 3·15의거기념사업회에서 운영하는 ‘3·15의거 아카이브’ 웹사이트에 해당 자료가 게재되어 있었지만, 난해한 필사문서이기 때문에 그동안 연구자들조차 제대로 활용하지 못했던 것이다. 이러한 난점을 고려하여 2021년 3·15의거기념사업회가 한글본을 발간했고, 이어서 이 자료집에 대한 해제가 3·15의거기념사업회의 회보인 『3·15의거』 제24호에 게재되어 일반에 알려질 수 있었다.⁴

2 3·15의거기념사업회(편), 『트집마라, 건설이다!: 1950년대 및 1960년 자유당 자료』(마산: 3·15의거기념사업회, 2021).

3 3·15의거사 편찬위원회(편), 『3·15의거사』(마산: 3·15의거기념사업회, 2021, 초판 2004), 577쪽.

4 지주형, 「4월혁명, 한국 현대 정치사의 유일한 혁명: 『트집마라, 건설이다!』 해제」, 『3·15의거』 24(2022), 162~173쪽.

이 자료집을 전적으로 활용한 연구는 그동안 없었고, 김홍구의 논문에서 부분적으로 이용되기는 했으나 이 논문은 ‘의거’를 주제로 하고 선거의 부정 행위에 집중한 연구가 아니기 때문에 자료집을 적극적으로 이용하지는 않았다.⁵ 이승만 정권 말기의 부정선거를 주제로 한 논문들도 존재하지만, 여기에서도 자유당 내부 문서를 활용하지는 못했다.⁶ 따라서 이 논문에서는 이 자료집을 활용하여 자유당 정부통령선거대책위원회의 선거공작이 어떻게 진행되었는지를 분석하고자 한다. 이는 그동안 알려지지 않은 자유당의 행태를 새롭게 밝히는 것이기도 하다. 또한 그동안 많은 연구가 마산에서 의거가 일어나게 된 요인들을 추적했는데,⁷ 이 연구는 3.15의거의 보편적 요인을 추가적으로 파악한다는 점에서 역사적 의의가 있을 것이라 생각된다. 이를 통해 3.15의거는 즉흥적·우발적인 사건이 아니라 그동안 누적되어 온 자유당

-
- 5 김홍구, 「3·15의거의 전개와 주체에 관한 연구」(경남대학교 석사학위논문, 2024).
 - 6 서중석, 「이승만과 3·15부정선거」, 『역사비평』 96(2011); 김진흠, 「1958년 5·2총선 연구: 부정 선거를 중심으로」, 『사람』 44(2013).
 - 7 귀환동포와 피난민의 유입으로 인한 마산시민의 ‘재구성’, 마산의 높은 교육열과 낮은 문맹률, 실업자의 증가, 반 자유당 정서의 팽배, 마산 국회의원 허윤수의 민주당 탈당과 자유당 입당에 따른 배신감 등이 3.15마산의거의 중요한 원인으로 제시되었다[3·15의거사 편찬위원회(편), 앞의 책(2021)]; 이은진, 『근대마산: 압축된 모순의 폭발지』(마산: 경남대학교 출판부, 2004); 차철욱, 「3·15의거의 주체 형성과 권리 상실」, 『한국민족문화』 37(2010); 조정우, 「이동과 유동의 도시: 1960년 마산 3.15의거의 공간지층과 기념장소」, 『한국사회』 20-2(2019)]. 김태룡은 3·15의거에 대한 선구적인 연구라 할 수 있는 그의 논문에서 의거의 근본적인 원인으로 허윤수 의원의 ‘변절’을 중요하게 제기했다[김태룡, 「3·15 마산의거의 역사적 고찰」(마산: 3·15의거기념사업회, 2022, 초판 1964), 14~30쪽; 이 책은 1964년 마산시사편찬위원회에서 편찬한 『마산시사 사료집 1』에 실려 있는 김태룡의 글을 3·15의거기념사업회에서 따로 편찬한 것임. 그리고 3.15마산의거의 직접적인 원인으로서는 1960년 3월 15일 선거 당일에 유권자에게 번호표를 배부하지 않아 투표권을 상실한 것, 관헌의 횡포, 경찰의 탄압에 대한 분노 등이 지적되었다[이은진, 「3·15 마산1차 의거 누가 왜 참여하였는가(1)」, 『3·15의거』 6(1998), 30~36쪽; 대한변호사협회, 『마산사건 진상보고서』(1960.3.28), 변광도(편), 『민주혁명 승리의 기록』(마산: 경남신문사, 2015, 초판 1960), 273쪽].

의 편법적·불법적 선거공작에 대한 불만 표출이자 저항이기도 했다는 것을 확인할 수 있을 것이다.

II. 자유당 정부통령선거대책위원회 결성과 당 조직의 강화

1960년에 있을 정부통령선거를 앞두고 자유당은 1959년 6월 29일 제9차 전당대회에서 대통령 후보 이승만, 부통령 후보 이기붕을 조기 지명했다. 선거운동은 이미 정부통령선거 1년 전인 1959년 3월 최인규가 내무부 장관에 임명된 이후 치열하게 전개되고 있었다. 그런데 자유당에서 정부통령선거대책위원회를 준비하며 ‘공식적’으로 선거운동에 나선 것은 1959년 말이었다. 자유당은 1959년 12월 22일 제8차 중앙위원회의 의결을 거쳐 정부통령선거대책위원회 규정을 제정했다.⁸ 이 규정에 의거해서 1960년 1월 21일 ‘자유당 정부통령선거대책위원회’가 조직될 수 있었다. 위원회는 오로지 제4대 정부통령선거⁹의 대책을 수립하고 추진하는 것만을 임무로 하고 있었고, 기존의 자유당 선거대책위원회와는 별개의 기구였다.¹⁰

규정에 따르면, 정부통령선거대책위원회는 중앙에 중앙대책위원회를 두고, 서울특별시·각 도 및 민의원 의원 선거구와 각 읍·면·동당부 단위로 지

8 자유당 중앙당부, 「(당외비)자유당정부통령선거대책위원회규정」(1959.12.22), 3·15의거 아카이브 고일룡 자료.

9 원문의 표기를 따랐다. 실제로는 제4대 대통령선거와 제5대 부통령선거이다.

10 자유당 선거대책위원회가 자료·정보수집 활동을 하고 지방선거와 보궐선거의 대책을 세우는 역할을 한다면, 자유당 정부통령선거대책위원회는 정부통령선거에 집중하는 범여당적 선거대책기구가 될 것으로 예상되었다(「여, 선거태세강화를 모색」, 《동아일보》, 1959년 7월 9일, 1면).

방대책위원회를 두도록 했다.¹¹ 정부통령선거대책위원회의 위원장은 자유당 중앙위원회 부의장 한희석, 부위원장은 재무부 장관과 자유당 조직부장, 서울특별시당부 위원장 등을 역임한 이중재, 그리고 자유당 내 강경파로 알려진 박만원이 맡았다. 위원회의 고문과 지도위원은 당내외 인사를 막론하고 그 지역에서 신망이 높고 득표에 영향력을 가진 원로격 대표 인사를 추천하도록 했다. 이에 따라 고문은 초대 부통령을 역임했던 함태영, 3.1운동 민족대표 33인의 한 사람이었던 이갑성이 임명되었다. 이처럼 정부통령선거대책위원회에는 사회적 지위 여하를 막론하고 농민, 노동자층에 대중적이며 평민적인 신망을 가진 인사를 다수 포섭하도록 했다. 또한 기획위원회에는 여성 대표를 참가시키도록 유의시켰다. 유권자의 절반인 여성들을 집중 공략하려는 것이었다.¹² 이렇게 구성되는 정부통령선거대책위원회 간부들 명단은 자유당 당무위원회에서 내정하고 자유당 중앙위원회 이기봉 의장의 승인을 얻은 후 이승만 총재의 결재를 받아 결정되었다.¹³

정부통령선거대책위원 구성에서 또 한 가지 특기할 점은 평상시에 해당 지역의 당 간부와 대립되는 위치에 있는 범여 인사를 제외하는 일이 절대 없도록 한 점이다. 여당인 자유당은 각급 당부에서 자유당 간부들 간의 갈등이 치열한 곳이 많았다. 한 사례로 충북 괴산군은 1958년 총선에서 공천 문제로

11 규정은 1960년 1월 15일까지 서울특별시·각도 대책위원회, 1월 20일까지 시·군·구 대책위원회, 1월 25일까지 읍·면·동 대책위원회 구성을 완료하도록 했다. 그러나 각급 선거대책위원회의 구성은 1960년 1월 12일 당무회의 결정으로 조금씩 연기되고 있었다(『10일간을 연기』, 《조선일보》, 1960년 1월 13일, 1면). 규정에 따르면, 마산시 선거대책위원회는 1960년 1월 20일까지 구성되어야 하지만, 1960년 2월 10일에 결성대회가 개최되었다(『자유당 마산시당서 선거대위를 구성』, 《동아일보》, 1960년 2월 12일, 4면) 예정보다 20일 정도 늦춰진 것이다.

12 자유당 중앙위원회 부의장 한희석, 「정부통령선거대책위원회 구성에 관한 건」(1960.1.1), 3·15의거기념사업회(편), 앞의 책(2021).

13 「범여선거대위 발족」, 《동아일보》, 1960년 1월 22일, 1면.

‘집안싸움’을 벌인 곳이었다. 자유당의 안동준(安東濬)과 김원태(金元泰)가 동시에 출마하여 대결을 펼쳐, 현직인 안동준이 낙선하고 김원태가 당선되었다. 따라서 안동준의 경우 자유당에 반감을 가질 수도 있었는데, 이런 인물들이 선거운동에서 배제되고 이탈하지 않도록 사전 조처한 것이었다. 정확한 상황을 파악하기는 어려운데, 김원태가 정부통령선거 중앙대책위원회의 정책위원회 차장으로서 처음부터 중직을 맡은 것과 달리 안동준은 1960년 1월 30일 정부통령선거 중앙대책위원회의 제3부(조직위원회) 상임위원회에 ‘추가’ 임명된 정황이 확인된다.¹⁴ 마산이 포함된 자유당 경남도당은 갈등이 특히 심했다. 1957년경부터 자유당 경남도당은 이용범(李龍範)을 중심으로 한 세력과 ‘반 이용범’ 세력의 갈등으로 인해 분열되었고, 그 갈등은 1959년 극에 달해 신문지상을 뒤덮고 있었다.¹⁵ 따라서 경남의 경우도 이러한 조처가 반드시 필요했을 것임을 짐작할 수 있다.

중앙대책위원회의 상임위원회는 7개의 부로 구분하여 역할을 분배했다. 각 부에는 부장 1인과 차장 2~7인을 임명했다. 각부 부장에는 제1부 박용익, 제2부 조순, 제3부 이준화, 제4부 유각경, 제5부 정기섭, 제6부 정준수, 제7부 장경근 등 전원 자유당 당무위원회의 위원들이 임명되었다. 자유당 당무위원회는 자유당 중앙위원회 정·부의장과 원내총무, 6위원회 위원장, 무임소 3인 등 12인으로 구성되었는데, 당 기구를 총괄하는 최고의결기구로서 자유당 과두체제의 핵심이었다.¹⁶ 따라서 상임위원회 구성을 살펴보면 자유당

14 「자유당정부통령선거 중앙대책위원 명단」(1960.1.21); 「임명장」(안동준)(1960.1.31).

15 강석현, 「1950년대 울산지역의 선거정치와 4·19」(울산대학교 석사학위논문, 2013), 12~16쪽. 당시 언론 보도에서 자유당 경남도당은 “우리나라 특유의 정치조직이 갖는 모순의 폭발” 상태이며 “거의 난장판 같은 혼란”에 처해 있다고 묘사되고 있었다(「전당대회 앞둔 자유당의 동태」, 《조선일보》, 1959년 3월 12일, 2면; 「자유당 경남도당 분규의 해부」, 《조선일보》, 1959년 4월 20일, 2면).

16 오제연, 「1956~1960년 자유당 과두체제의 형성과 운영」, 『한국사론』 50(2004), 423쪽.

표1-자유당 정부통령선거 중앙대책위원회의 편제와 담당 사항

부	편제	담당 사항
제1부	총무위원회	서무재정 및 타부에 속하지 않는 사항
제2부	선전위원회	선전대책 수립, 선전 및 유세 등에 관한 사항
제3부	조직위원회 1	기본조직 및 기간단체(부녀관계는 제외)에 관한 사항
제4부	조직위원회 2	부녀조직활동에 관한 사항
제5부	선거대책위원회	특수단체의 조직활동에 관한 사항
제6부	감찰위원회	선거능률 향상의 독려 및 정보조사감찰에 관한 사항
제7부	정책위원회	정책과타부에 속하지 않는 기획에 관한 사항

수뇌부들이 포진한 것으로서 이는 곧 당 조직을 선거체제로 전환한 것과 마찬가지로였다.¹⁷

정부통령선거대책위원회의 조직과 더불어 기존 조직에 대한 강화 방침도 내려졌다. 이는 1959년 8월 18일 자유당 당무회에서 통과된 ‘조직확대강화요강’을 따르고 확장한 것으로 보인다.¹⁸ 자유당의 당헌에 따르면 중앙과 각급 지방에 당부를 두고 리·동당부 하에는 ‘9인조 세포조직’을 두고 있었다. ‘최말단 기본조직’인 9인조 세포조직은 당 활동의 ‘핵심’으로 여겨졌다.¹⁹ 선거를 앞두고 이러한 기존 조직을 강화하는 방침이 내려진 것이다. 먼저 9인조 세포를 질적으로 강화하고, 직속 상급 당부는 세포장 회의를 월 2회 이상 개최하도록 했다. 그렇게 해서 각급 당부는 당원의 교양 및 상호연계에 주력

17 자유당 중앙당부, 「(당외비)자유당정부통령선거대책위원회규정」(1959. 12. 22), 3·15의거 아카이브 고일룡 자료. 중앙대책위원회와 유사하게 시·군·구대책위원회의 상임위원회, 읍·면·동대책위원회의 상임위원회는 5개의 부로 구분하여 조직했다. 제1부는 서무, 재정, 기획, 제2부는 선전대책 수립, 선전유세, 제3부는 조직, 동원, 득표공작, 제4부는 선거능률 향상의 독려 및 조사, 제5부는 부녀에 관한 선거조직 및 활동 등을 담당하도록 했다.

18 「관·군·경에 침투강화 등」, 《동아일보》, 1959년 8월 19일, 1면.

19 자유당, 『당헌』(서울: 자유당, 1957), 29~30쪽, 42쪽.

하도록 했다. 또한 당원 증가 운동에 매진할 것을 지시했다. 당원 확보는 사실상 득표와 마찬가지로였다. 이를 위해 먼저 유권자의 여야당 입당 상황을 조사하고 명단을 작성하게 했다. 다음으로 당성을 철저히 내사하여 갑·을·병으로 구분했다. 여기에서 자유당원으로서 당성이 을·병에 속하는 사람은 친척, 친구 등 친교가 두터운 자를 통해 당성이 강해질 수 있게 했다. 그리고 미입당자에 대해서는 친척, 친구, 친교, 경제 관계 등을 세밀히 조사해 먼저 입당을 권유할 수 있는 계기를 만들었다. 입당 후에는 당원증을 발행하여 소속감을 높이고 자주 만나서 당에 대한 인식을 강화해 나갔다. 친근한 태도로 다가갈 것을 강조하고 관혼상제를 잘 챙겨야 한다는 방침도 전달했다. 조직 확대를 위한 선거대책위원회의 치밀한 전략을 확인할 수 있는 부분이다.²⁰ 이와 같은 전략은 자유당의 기간단체에도 적용되었다. 자유당 기간단체로는 국민회, 대한노총, 대한부인회, 농민회, 어민회 등이 있었다. 선거대책위원회에서는 기간단체 소속원들이 당 지지운동을 일으킬 것을 요구하며 각 조직별로 치밀하게 조직 강화 요령을 제시했다.²¹

비슷한 전략으로서 ‘특수조직’ 강화 요령이 주목된다. 각 관공서와 은행, 학교 등의 단체를 대상으로 했다. 해당 단체장의 당성을 정확히 조사하여 먼저 당성이 강한 것을 확인한 후, 그 단체장과 합의해 단체별로 세포조직 책임자를 선출하도록 했다. 책임자는 동료와 부하 직원으로부터 지지를 받으며 추앙받는 자 중에서 선정했다. 이 책임자에게는 막중한 과제가 부과되었다. 국·과별로 먼저 1인 또는 몇 사람에게 권유하여 입당시키고, 소속 당부에 매

20 자유당 마산시당부, 「(극비)조직 강화에 관한 요령」(1960.1.25), 3·15의거기념사업회 (편), 앞의 책(2021), 191~194쪽.

21 자유당 마산시당부, 「(극비)조직 강화에 관한 요령」(1960.1.25), 위의 책, 194~198쪽. 자유당의 기간단체 중에서 노총 조직과 여성 조직은 ‘강화 요령’을 상세하게 명시했고, 국민회와 어민회, 농민회는 일반조직 강화 요령을 따르도록 했다.

월 보고하도록 했다. 이어서 각급 당부의 당원 증가 운동과 마찬가지로, 직장 내 여야 입당 상황을 조사해 당성을 갑·을·병으로 구분하고, 당성이 흐린 자는 친교가 두터운 자를 시켜 ‘갑’에 속하도록 했다. 미입당자에 대해서는 친한 사람을 조사하여 그에게 입당을 권유하도록 했다. 입당한 사람들은 월 1회 이상 회합시켜 당강·당책을 주지시키고 친목·단결하게 했다.²² 입당 공작은 광범위하게 진행되었다. 특수조직 강화에 대한 ‘추가 지시’를 보면, 관공서 및 학교에 재직 중인 공무원과 중요 기업체, 은행, 기타 단체에 종사하는 자 ‘전원’이 포섭 대상이었음을 알 수 있다. ‘참고’ 항목에는 포섭 대상인 정부 방계단체와 산하단체 목록이 나와 있는데, 존재하는 단체는 사실상 거의 다 포함되었다.²³ 이렇게 해서 만들어지는 공직자의 ‘친목회’ 조직에는 각 기관별 단체장뿐만 아니라 도지사를 비롯한 지자체 단체장까지 뛰어 들었다. 경남 도지사 신도성 역시 친목회의 ‘강화’에 적극적으로 개입하고 있었고 이하의 단체장들도 동조하고 있었다.²⁴ 그동안 많은 연구에서 ‘친목회’를 언급했는데, 그 친목회가 어떤 식으로 조직되고 관리되었는지를 확인할 수 있다.

이와 같이 자유당은 선거를 앞두고 당원 증가 운동에 적극적이었다. 정확하게 파악할 수는 없지만 1959년 10월 이기붕의 연설에 따르면, 자유당 당

22 자유당 마산시당부, 「(극비)조직 강화에 관한 요령」(1960.1.25), 위의 책, 198~199쪽.

23 자유당 마산시당부, 「(극비)조직 강화에 관한 요령」(1960.1.25), 위의 책, 200~203쪽. 포섭 대상 단체는 다음과 같다.

- 정부 방계단체: 농협, 미창, 산림조합, 어업조합, 상공회의소, 군인유족회, 연초경작조합, 대한잡사업회, 비료협회, 계분협회, 해운공사, 남진, 조선전업, 무역협회, 경찰유족회, 연초소매인조합, 한국운수, 경진, 농은, 요식업조합, 염업조합, 군경원호회, 공공품회사, 농기구협회, 의사회, 곡물협회, 조산원조합

- 산하단체: 금융단, 주류업, 제방업, 무연탄업, 연탄업, 조선업, 무진업, 방직협회, 출판문화업, 광업, 자동차공업, 보험업, 음료업협회, 피혁공업, 전기공업

24 「신도성 등 공소장」(1960.6.13), 변광도(편), 앞의 책(2015), 344~349쪽.

원은 300만 명이었고,²⁵ 또한 자유당의 주장에 따르면, 선거를 앞둔 시점에는 당원이 500만 명에 달했다.²⁶ 선거를 앞두고 엄청나게 많은 수의 당원을 모집하고 입당시켰던 것으로 보인다. 마산의 경우 “유권자 80% 입당 공세”라는 표현을 썼다.²⁷ 참고로 당시 총 유권자 수는 1,100만여 명이었다. 자유당의 계획이 실현되지는 않았겠지만 말 그대로 당원 ‘배가’ 운동을 시도하고 있었던 것이다.

자유당의 조직 강화 방침 중에서 특이한 것은 민주당에 대해 방어적 자세를 보인다는 점이다. 민주당이 자유당의 세포조직에 침투할 가능성을 예의 주시하고 있었다. 민주당의 비밀지시에 따르면, 도시에서 자유당의 9인조 세포망에 민주당의 세포를 침입·부식케 하여 9인조 세포망을 분열시키는 공작을 획책하고 있다는 것이다. 그러므로 세포 책임자를 선정할 때에는 민주당의 침투를 고려하여 신중해야 한다는 지시였다. 이에 따라 각급 당부는 9인조 세포의 유대 강화를 위해 노력하고, 이색분자의 잠입공작을 막도록 했다. 민주당을 탈당하고 자유당에 입당하려는 자들은 환영하지만, 득표공작의 핵심 조직인 3인조·5인조·9인조의 책임자 등 중요 위치의 소임을 맡길 때에는 특별히 신중을 기해야 한다고 지도했다. 또한 외지에서 오는 인사는 주의하고 관심을 가지도록 했다.²⁸ 이 문서를 통해 자금과 조직 면에서 열세였던 민주당이 어떤 전략으로 선거운동에 임했는지를 유추할 수 있다.

25 「이기봉 의장 훈화 요지」, 『동당 선전부장·조직부장 회의사안』(자유당 마산시당부, 1959. 10. 31), 3·15의거기념사업회(편), 앞의 책(2021), 171쪽.

26 「(사설)경악할 육천만매 모의 투표용지의 인쇄계획」, 《조선일보》, 1960년 3월 10일, 석간 1면.

27 자유당 정부통령선거 마산시대책위원회 위원장 허윤수, 「(극비)자유당 조직강화대회 소집에 관한 긴급지시 하달의 건」(1960.2.22), 『자유당조직강화대회』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 3·15의거기념사업회(편), 앞의 책(2021), 228쪽.

28 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제3부장 이준화, 「(극비)긴급정보 및 지시 하달의 건」(1960.2.17), 『긴급정보』(자유당 마산시당부, 1960.3.5), 위의 책, 144~146쪽.

1960년 2월 25일에는 마산에서 자유당 ‘조직강화대회’가 개최되었다. 선거를 한 달 앞둔 2월 15일 민주당 대통령후보 조병옥이 사망했고, 2월 25일에는 조병옥의 장례식이 치러질 예정이었다. 민주당에서 애도식 참가를 ‘빙자’하여 대규모 회합을 가질 것이 예상되므로, 이를 막기 위해 자유당에서는 각급 당부에 ‘긴급지시’를 전달했다. 그 내용은 조병옥의 장례일에 대회를 소집하여 조직을 강화하고 선거 태세를 확립하라는 것이었다. 서울특별시 및 각 도당, 각 시·군·구당 간부는 책임구역을 담당하여 빠짐없이 대회에 참가하도록 했다.²⁹ 중앙의 지시에 의거하여 마산시 국회의원이자 마산시 선거대책위원회 위원장이었던 허윤수는 마산시 선거대책위원 및 관하 동대책위원장들에게 2월 25일에 자유당 ‘조직강화대회’를 개최할 것을 지시했다. 명칭은 각 동당부별로 ‘자유당 마산시 ○○동당부 조직강화대회’라 칭하게 하고, 이날 오전 10시 정각에 대회를 소집하도록 했다.³⁰ 이러한 방식으로 민주당에 유권자들의 이목이 쏠리는 것을 방지했고, 민주당의 ‘추모투표’ 운동에 대응했다.

이상과 같이 자유당 정부통령선거대책위원회가 조직되면서 자유당의 선거운동이 공식화되었고, 이와 함께 기존 조직의 강화가 진행되었다. 당원을 포섭하고 당성을 강화했으며 당원 증가 운동을 통해 조직을 확대해 갔다. 그리고 민주당의 조직 확대를 철저히 경계하면서, 이에 대항하고 방해하는 방식으로 자유당의 조직 강화가 진행되었다.

29 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제3부장 이준화, 「(극비)긴급지시 하달의 건」(1960.2.20), 『자유당 조직강화대회』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 위의 책, 230쪽.

30 자유당 정부통령선거 마산시대책위원회 위원장 허윤수, 「(극비)자유당 조직강화대회 소집에 관한 긴급지시 하달의 건」(1960.2.22), 『자유당 조직강화대회』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 위의 책, 227~228쪽.

Ⅲ. 자유당의 선전 전략

자유당 선전위원장 조순은 지난 1956년 대통령선거에서 이승만의 표와 조봉암의 표가 “비슷하게 나왔다는 것”이 가슴 아프고, 1960년 선거에서는 “압도적인 승리를 가져오게 하여야” 한다고 발표했다. 1956년 대통령선거에서 실제로는 7:3의 득표율로 이승만이 조봉암에게 승리했으나 표가 비슷하게 나왔다는 표현은 시사하는 바가 있어 보인다. 또한 ‘압도적 승리’를 주문한 점은 비정상적인 부정선거를 예견하게 한다. 조순 선전위원장은 반복해서 ‘압도적 승리’를 강조했다. 이와 함께 그동안 선전에서 자유당이 야당보다 열세였다고 인식하는 것이 특징적이다.³¹ 자유당 중앙위원회 부의장인 한희석도 비슷한 인식을 나타냈다. 그동안 자유당이 이유없이 비난받았고, 선전에 태만했다고 자책했다. 따라서 자주적이고 창조적인 선전 방안을 세울 것을 주장하며 선전을 특별히 강조했다.³² 3.15의거 직후에 나온 마산소요사건 종합보고서에도 ‘폭동사건’의 원인으로 민주당에서 자유당 후보들은 “노쇠 혹은 병신”이라는 선동연설과 허위선전을 했기 때문으로 보았다.³³ 조순과 한

31 자유당 마산시당부, 「조순 선전위원장 개회사 요지」, 『동당 선전부장 조직부장 회의사안』(1959.10.31), 위의 책, 172~173쪽.

32 자유당 마산시당부, 「한 중앙위부의장 격려사 요지」, 『동당 선전부장 조직부장 회의사안』(1959.10.31), 위의 책, 173~174쪽. 국무회의에서 최인규 내무부 장관의 발언도 비슷한 양상을 보인다. 최인규는 이승만 대통령에게 선거 정세를 다음과 말했다. “민주당은 생트집을 잡고 국민을 선동하여 격분케 하는 일방 서울서는 대중을 혼란에 끌어넣으려는 계획으로 나왔으나 정부로서는 질서 있는 선거를 하기 위하여 관대히 취급하고 있으며 반면 자유당은 종래에 빈약하던 조직을 가지고 강연도 대대적으로 하며 전 공무원의 일치단결된 지지도 받고 있는 형편이므로 자유당의 승리가 거의 확실”하다고 보고했다[『제25회 국무회의』(1960.3.8), 이희영(편), 『제1공화국 국무회의록』(서울: 시대공론사, 2006), 581쪽]. 자유당과 정부 주요 인사들이 선전전에 대한 인식을 공유하면서 전략적으로 선전에 임하고 있었음을 알 수 있다.

33 자유당 마산시당부, 『(극비)마산소요사건종합보고서』(1960.6.23), 3·15의거기념사업회

회석의 발언은 당시 자유당과 정부에 비판적이었던 언론 보도를 의식한 발언으로 보이며, 선전전 상황에 대한 자유당의 인식을 보여주는 것임과 동시에 공세적 선전의 당위성을 확보하여 당원들의 선전활동을 독려하는 역할을 할 수 있는 것이었다.

당 중앙의 결정에 의거하여 자유당 마산시당부는 각 동당부에 공격적인 선전활동을 지시했다. 종전의 무기력하고 산만한 선전활동을 근본적으로 버리고, 참신하고 과감한 선전정책을 수립하여 “일대 공격으로 전환”해야 한다는 지시였다. 구체적으로 정부 업적과 이승만 총재·이기붕 의장의 인격과 역량소개, 자유당의 기본 목표와 업적 및 전망을 적극적으로 선전하도록 했다. 이와 함께 야당의 ‘정체’에 대해 대담하게 폭로해야 한다고 주문했다. 그렇게 해서 유권자들을 철저히 ‘계몽’한다는 생각이었다. 세부 계획도 정해졌다. 1959년 11월 중순부터 요원을 선발하여 야간에 선전 방법 및 기본정책, 투쟁 등 선전 내용을 교육해 선전 요원을 양성하고, 마산의 39개 동당을 적절히 구분하여 유세강연회를 개최하려 했다.³⁴ 아직 자유당 정부통령선거대책 위원회가 조직되기 이전이었지만 자유당은 선거운동과 다를 바 없는 선전활동을 치밀하게 추진하고 있었다.

자유당의 선전은 크게 두 방향으로 나타났다. 이승만과 이기붕에 대한 선전, 그리고 민주당과 민주당 후보에 대한 비방이었다. 먼저 ‘동일티켓제’를 강조했다. 1956년 부통령선거에서 이기붕이 낙선하고 민주당의 장면이 당선된 이래로 자유당은 동일티켓제를 지속적으로 강조해 왔다. 이승만 사후에도 정권을 이어 가기 위해서는 반드시 이기붕이 부통령에 당선되어야 했기 때문이다. 자유당은 결국 동일티켓제를 위한 개헌을 실현하지는 못했기 때

(편), 앞의 책(2021), 284쪽.

34 자유당 마산시당부, 「지시사항」, 『동당 선전부장 조직부장 회의사안』(1959.10.31), 위의 책, 175~179쪽.

문에 이기봉의 당선에 더욱 진력했다. 특히 민주당 대통령후보 조병옥이 선거를 한 달 앞두고 사망한 이후로는 이기봉의 부통령 당선이 최우선 과제였다. 그 과정에서 이기봉은 이승만의 “유일한 보필자”로 그려졌다. 이기봉은 독립투쟁에 헌신하여 이승만 박사를 정성껏 도왔고, 일제 치하에서 고초를 겪고도 지조를 굽히지 않았으며, 청렴결백하고 양심적인 인간으로 선전되었다. 특히 이기봉의 정치적 포용성과 ‘평민적’ 면모가 중요하게 선전되고 있었다.³⁵

한편 야당인 민주당에 대해서는 대통령 후보 조병옥 중심의 민주당 구파와 부통령 후보 장면 중심의 민주당 신파 간 갈등을 적극적으로 이용하는 선전을 지시했다. 즉, 민주당은 민족의 공당이 아니라 사색당파와 같은 봉당이라고 비난하는 전략이었다. 그리고 부통령 후보 장면을 친일파로 몰아붙였다.³⁶ 특히 마산시 정부통령선거대책위원회에서 작성한 문서 가운데 ‘민주당 구파에 대한 공작의 건’이 주목된다. 대통령 후보 조병옥이 사망한 상황에서 자유당은 민주당 구파 측의 주장을 강력히 지지하여 민주당 신구파의 갈등을 부추기고 민주당원이 스스로 사기를 잃도록 했다.³⁷ 그뿐만 아니라 조병옥의 급서로 인해 민주당 구파의 대거 탈당이 예상되는 상황인데, 이 기회를 이

35 자유당, 「트집마라 건설이다!」(1960.2), 위의 책, 12~13쪽; 자유당 마산시당부, 「지시사항」, 『동당 선전부장 조직부장 회의사안』(1959.10.31), 위의 책, 177쪽. 이 시기에 집중적으로 발행된 이기봉의 전기들에서도 동일한 선전을 찾을 수 있다. 그리고 자유당에서는 당 기관지 《자유보》를 확대하여 매월 지방 말단까지 배부하도록 지시했는데[자유당 마산시당부, 「전국 선전부장 회의에서 채택된 건의사항」, 『동당 선전부장 조직부장 회의사안』(1959.10.31), 위의 책, 175쪽], 《자유보》도 이기봉의 “샘물처럼 맑은 인품”과 “따뜻한 인정과 넓은 아량”을 선전하는 역할을 했다[박현석, 「샘물처럼 맑은 인품」, 《자유보》 32(1960년 1월 11일), 4면].

36 자유당 정부통령선거중앙대책위원회 제4부(부녀부), 「대통령에 리승만 박사 부통령에 리기봉 선생」(1960.3), 3·15의거기념사업회(편), 앞의 책(2021), 22쪽.

37 자유당 마산시당부, 「지시사항」, 『관하동대책위원회』(1960.2.20), 위의 책, 210쪽.

용하여 민주당 구과 당원의 탈당 권유를 종용하고 그렇게 하여 민주당의 당세가 약해지도록 했다. 구체적인 행동방침으로는 자유당 각급 당부의 간부들이 민주당 구과 당원과 친교를 맺고, 이들에게 민주당 파쟁의 책임이 신파에게 있다고 인식하도록 했다. 그리고 이 기회에 탈당하도록 권유하는 공작을 전개했다. 즉, 자유당은 각 지역의 민주당 간부 및 당원의 신구파를 식별하여 이들 간의 감정 대립을 조장했고 알력 분쟁을 격화시키고 있었다.³⁸ 그동안의 연구에서 자유당이 민주당의 신구파 갈등을 교묘하게 이용했을 것이라 추정되었는데, 자유당의 내부 문서를 통해 그 실체가 밝혀진 것이다.

또한 자유당 중앙에서 각지의 선거운동원에게 보내는 문서를 보면, 민주당은 선거에서 승산이 없기 때문에 선거를 반대하려는 목적으로 ‘행동대’를 조직하고 있고, 투표 당일엔 이들에게 투표함을 파괴하도록 지시했다고 한다. 전국 27개 도시에서 학생 데모를 일으키려 하고, 민주당 벽보를 스스로 파손하고 이것을 자유당 소행인 것처럼 선전하려 한다는 것이다.³⁹ 사실 여부 확인은 어렵지만 자유당이 수세의 입장에 처해 있음을 주지시켜 선거운동원들의 분발을 요하는 식의 지시를 내리고 있었다. 그리고 야당의 ‘허위선전’을 반복해서 경계하는 모습을 보였다. 조병옥 사후에는 민주당이 조병옥의 별세를 이용하여 부녀당원을 동원해 각 부락으로 침투시켜 곡읍(哭泣) 등의 방법으로 동정표 얻기에 혈안이 되어 있으니 이를 막아야 한다고 지시했다. 다음으로 민주당 신파의 기반 중 하나인 천주교도들에 대한 선전 사항을 전달했다. 천주교도 중에도 장면을 지지하는 세력과 정치에 관여하지 않는 불만파가 있으니, 이들 소극적인 파벌을 잘 조종하여 천주교도 개별 공작에 적

38 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제3부장 이준화, 「(극비)득표공작에 관한 지시하달의 건」(1960.2.21), 『자유당 조직강화대회』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 위의 책, 231~232쪽.

39 자유당, 「민주당의 가증할 흉모를 폭로한다」(1960.3), 위의 책, 25~26쪽.

극 노력하도록 했다. 민주당 신과의 대표적 지지 기반인 천주교도마저 간과하지 않고 파벌을 구분해서 선전을 벌였던 것이 확인된다.⁴⁰

선거가 다가오자 중앙에서 각 지역 선거대책위원장에게 ‘선전’을 위한 종합적인 지시 사항을 내렸다. 지시 사항의 특성은 선전을 조심스럽게 진행하되 유권자들의 반감을 사지 않도록 한 점이다. 먼저 자유당원들이 언행에 신중을 기해 민심이 이탈하지 않도록 각별히 주의했다. 청중을 동원할 때에도 무리한 방법을 ‘절대’ 피하도록 했다. 다음으로 민주당의 공세에 대응할 것을 지시했다. 부녀자와 서민들은 ‘야당 선동’에 넘어가기 쉬우니 부녀자 운동원들이 이들을 잘 계몽·지도하고, 여자 입후보자, 즉 부통령 후보 임영신을 부녀자들이 지지하지 않도록 했다. 임영신은 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회의 지도위원이었으나,⁴¹ 그럼에도 불구하고 부통령 후보 이기붕에게 표를 집중시키기 위한 지시였다. 그리고 군인, 대학생과 같은 젊은 층은 감수성과 비판성이 예리하고 반발심이 많으므로 이를 유의하여 선전하도록 했다. 민주당에서 부녀층과 대학생의 동원에 주안을 두고 있었기 때문에, 자유당에서도 대학생의 협조를 얻도록 노력했고 선거구 내에 각 10명씩 대학생 선거요원이 활동하도록 했다.⁴² 야당에 대한 방어적인 선전과 함께 불법

40 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제2부장 조순, 「(극비)선전득표공작 요령 지시에 관한 건」(1960.2.22), 『선전득표공작요령』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 위의 책, 237~239쪽. 자유당은 미국에서도 정부통령 선거에 있어서 천주교도의 당선을 최대한 경계하고 있다는 내용의 서신을 첨부하여 각 지구당에 전달했다. 이를 종교인들을 대상으로 한 선전자료로써 활용하라고 지시했다[자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제2부장 조순, 「선전 참고자료 송달의 건」(1960.2.27), 『선전득표공작요령』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 위의 책, 240~241쪽. 1960년 2월 25일자로 편철한 『선전득표공작요령』에 2월 27일자 문서가 포함되어 있는데, 날짜 표기에 오류가 있어 보임].

41 「자유당정부통령선거 중앙대책위원 명단」(1960.1.21); 「입후보 난립예상」, 《동아일보》, 1960년 2월 9일, 1면.

42 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제2부장 조순, 「(극비)선전득표공작 요령 지시에 관한 건」(1960.2.22), 『선전득표공작요령』(자유당 마산시당부, 1960.2.25), 3·15의거기

과 편법에 기반한 선전활동도 동반되었다. 공무원의 선거운동에 대한 민심이 좋지 않다는 것을 알고, “언제나 제1선에는 우리 당원이 앞에서 활동하고 공무원 특히 경찰은 뒤에서 계몽, 회유, 정보 등으로 협조”할 것을 지시했다. 이와 같이 자유당 정부통령선거대책위원회의 선전은 수세적 입장에서 일관하는 듯 보이지만, 그 과정에서 민주당의 내분을 조장했고 경찰을 포함한 공무원까지 활용한 불법행위를 은밀히 진행하는 모습을 보였다. 특히 문서에는 선거운동 과정에서 공무원과 경찰의 활동이 선명하게 드러나지 않았지만 ‘뒤에서’ ‘협조’하고 있었다는 것을 분명하게 확인할 수 있다.

IV. 자유당의 득표공작과 투표 대책

선거일이 다가오자 자유당은 적극적인 ‘득표공작’에 나섰다. 득표공작은 선전활동의 일부로 볼 수 있지만 선전보다 득표에 연결되는 직접적이고 실직적인 활동이라는 점에서 차이가 있다. 특히 자유당 문서에서 ‘득표공작’을 ‘선전’과 구분하고 있기 때문에 이를 고려하여 여기에서는 득표공작을 별도로 분석하고자 한다. 자유당 득표공작은 선전과 마찬가지로 조심스럽고 은밀하게 추진되었다.

1960년 2월 20일 자유당 마산시 대책위원회 기획위원회에서 각급 선거위원들에게 발송한 문서를 보면, 먼저 1956년 5.15정부통령선거 당시의 ‘고배’를 거울 삼아 허장성세격인 당세 파악을 지양하고, 과학적 근거에서 자유당과 민주당의 당세를 파악하여 득표전에 나설 것을 주문했다. 기존 선거운동은 주력 득표 대상층을 선택할 때 유력인사에게만 몰두하는 경향이 있었

남사업회(편), 앞의 책(2021), 237~239쪽.

는데, 이는 영세노동자, 농민, 말단 서민층의 계급적 의식을 촉발하는 경우가 많았으므로 9인조 세포조직에서부터 상향하는 득표공작에 치중하도록 지시했다. 특히 선거운동원들의 ‘저자세’를 강조한 점이 눈에 띈다. 『득표공작 강화에 관한 요령』에는 ‘각별한 유의사항’ 항목이 있는데, 여기에는 ‘정중동(靜中動)’을 강조하며 유권자를 대할 때 “자중, 침착, 친절, 겸손해야 하며 특히 언동에는 신중을 기해야 한다.”고 명시했다. ‘행동요령’에는 모든 말과 행동이 “국민의 존경과 신뢰를 받도록 각별 노력”하도록 했다. ‘실천사항’은 더 구체적이다. 질서와 규율을 엄수하고 무익한 허장성세를 금하며 예의와 친절을 극진히 하게 했다. 그 외에 아래와 같은 사항들이 지시되었다.⁴³

- 복장 기타를 검소히 하라.
- 요정 출입을 삼가라.
- 지방출장 시에 고급승용차 사용이나 향연을 엄금하라.
- 사사(私事)여행을 삼가라.
- 유흥과 오락을 삼가라.

이러한 ‘실천사항’은 그동안 자유당의 선거운동이 어떠한지를 유추할 수 있는 항목들이다. 그러나 이제는 유권자들이 여당에 대해 위화감을 느끼지 않도록 낮은 자세로 접근하는 득표공작이 펼쳐졌다. 편법적인 ‘유의사항’도 함께 전달되었다. 예를 들어, ‘선거운동원 선임의 유의사항’에는 “20세 미만의 소년 등을 고용하여 벽보를 첩부케 하는 것은 법 25조에 위배치 않음”이라고 명시했다.⁴⁴ 대통령·부통령선거법 제25조 “누구든지 국민학교, 중등학교

43 자유당 정부통령선거 마산시 대책위원회 기획위원회, 『득표공작 강화에 관한 요령』(자유당 마산시당부, 1960. 2. 20), 위의 책, 218~221쪽.

44 자유당 정부통령선거 마산시 대책위원회 기획위원회, 『득표공작 강화에 관한 요령』(자유

교의 생도 또는 20세 미만의 소년 등에 대한 특수관계를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.”는 조항을 악용하려는 시도였다. 자유당은 여당의 특권적 지위를 악용하여 선거법을 자의적으로 해석했고, 이러한 편법적인 행위를 각 지역의 당부들이 실행하도록 독려했다.

이어서 1960년 2월 26일에도 유권자들의 반감을 살 수 있는 행동을 금지하는 지시가 내려졌다. 선거운동원의 “거동과 외양은 득표결과를 좌우할 수 있는 근간”이기 때문에 다음 항목들을 각별히 주의하라는 지시였다. 먼저 무리지어 선거운동을 하는 것을 금했고, 농촌에서 고급승용차 이용을 다시 한번 ‘엄금’했다. 또한 선거운동원이 사치를 하거나 선거운동을 화려하게 하는 경우 유권자로부터 반감을 얻고 질시의 대상이 될 수 있으므로 삼가도록 했다. 공무원의 선거 개입에 대해서도 민감하게 관리했다. 선거운동원들이 관공서 출입을 하지 않도록 단속하고, 고급 관공리들과 노상에서 이야기를 나누는 것도 가급적 피하도록 했다. 자유당의 득표공작은 유권자들에게 매우 조심스럽게 낮은 자세로 접근하는 식으로 진행되었다. 특히 반감을 사지 않기 위해 노력하는 태도가 눈에 띈다. 익히 알려져 있는 직접적이고 노골적인 부정행위와는 다른 선거전략이었다.⁴⁵

다음으로 부녀자들에 대한 득표공작이다. 유권자의 절반을 점하는 부녀자들에 대한 ‘공작활동’은 특별히 중요하게 다루어졌다. 1960년 2월 6일 당 중앙은 각급 선거대책위원회에서 부녀 유권자를 구역별로 구분하고 할당하여 ‘책임득표’하도록 하는 운동을 전개했다. 그리고 부녀부는 관하 각 관공서를 단위로 공무원 부녀자 친목회 또는 긴급집회 등을 개최하고, 결속을 위해 선거 때까지 3회 이상 집회를 갖게 했다. 공무원 부녀자에게는 친척, 친구, 이

당 마산시당부, 1960.2.20), 위의 책, 222쪽.

45 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제3부장 이준화, 「(극비)득표공작 요령 및 지시의 권」(1960.2.26), 『득표공작요령』(자유당 마산시당부, 1960.3.1), 위의 책, 245~246쪽.

웃 등으로 범위를 정하여 득표책임량을 확정해서 활동하게 했다. 대통령·부통령선거법 제24조에는 “국가, 지방자치단체의 공무원과 각급선거위원회의 위원과 직원은 선거운동을 할 수 없다.”고 명시되어 있었으나, 자유당은 이를 무시하며 점차 노골적인 불법 선거운동을 독려하고 지시했다. 관하에 있는 직장별 부녀자도 포섭 대상이었다. 이들을 포섭하기 위한 철저하고 과감한 침투 공작을 지시했다. 침투 대상 직장 종류는 다음과 같다.⁴⁶

접대부, 댄서, 양부인, 공장 여직공, 시장조합 부인,
모자원, 양로원, 예술인, 문인, 미용사, 다방 마담, 레지

1960년 2월 18일에는 부녀자의 ‘직업별 조직체’ 결성에 대한 구체적인 지시가 내려졌다. 먼저 지방 각급 선거대책위원회의 제5부(부녀부)를 중앙의 조직체계에 준하여 4개의 분과로 구분하고, 제4분과에서 직업별 조직체 결성을 권장하도록 했다. 업체는 10개로 정해졌다.

접대위안부협회, 무도가협회, 대한실업여성협회, 직업부녀위원회,
공장 여공, 다방협회, 모자원, 양로원, 예술인협회, 미용협회

이 업체들은 독자적인 입장에서 정부통령선거추진위원회를 조직하도록 했고, 각 업체별 중앙조직은 이미 2월 15일부로 결성 완료된 상태였다.⁴⁷ 앞

46 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제4부장 유각경, 「(극비)제5부 득표공작 방법 지시의 건」(1960.2.6), 『부녀득표공작요령』(자유당 마산시당부, 1960.3.2), 위의 책, 253~254쪽. 이 문서의 발신자는 자료집에 유각향으로 표기되어 있으나 이는 兪珥卿의 오기이다.

47 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 제4부장 유각경, 「직업별 조직체 결성에 관한 건」(1960.2.18), 『부녀득표공작요령』(자유당 마산시당부, 1960.3.2), 위의 책, 256~257쪽.

에서 확인한 침투 대상 부녀자들 직장과 직업별 조직체 결성을 위한 10개 업체에는 이른바 ‘도시하층민’들이 주로 포함되어 있는 것이 특징이었다. 자유당에서 목표로 삼은 유권자들이 어떤 계층인지를 확인할 수 있고, 이들을 대상으로 많은 선거자금이 지출되었을 것을 예상할 수 있다.⁴⁸

선거 직전에는 ‘투표 대책’이 지시되었다. 선거를 이틀 앞둔 1960년 3월 13일 허운수의 지시 문서에는 득표를 위한 투표 공작이 나타난다. 먼저 시당 간부는 투표구별로 책임 구역을 담당하고 득표공작을 추진하도록 했다. 다음으로 각 동당부 위원장은 투표 전날 3인조, 9인조의 조장 및 세포회합을 진행하여 최종 결의를 하도록 했다. 또한 각 조가 반드시 행동을 통일하도록 철저한 계몽을 지시했고, 투표장에 가는 각 조의 순서까지 정했다. 이 득표공작에는 자유당 중앙정치훈련원 수련생의 역할이 강조되었다. 중앙정치훈련원 수련생은 득표공작의 선두에서 거당적 공작을 수행하게 했다. 그리고 민주당이 투표함 파괴 음모를 진행 중이기 때문에 중앙정치훈련원 수련생들이 투표소를 사수하도록 지시했다. 즉, 중앙정치훈련원 수련생을 사전 선발하여 각 투표구에 배치시키고, 이들이 경찰관, 반공청년단, 반공청년회원과 상호 협조하여 투표소를 사수하도록 하는 지시였다.⁴⁹ 자유당 선거대책위원회 비밀문서에는 민주당이 먼저 불법을 저질렀고 자유당은 이를 방어하는

48 도시하층민들은 3.15의거의 주도세력이기도 했다. 이에 대해서는 오제연, 「4월혁명의 기억에서 사라진 사람들: 고학생과 도시하층민」, 『역사비평』 106(2014), 146~151쪽을 참조.

49 자유당 정부통령선거 마산시대책위원회 위원장 허운수, 「(비)투표대책에 관한 지시의 건」(1960. 3. 13), 『투표대책요령』(1960. 3. 15), 3·15의거기념사업회(편), 앞의 책(2021), 261~263쪽. 침투된 자유당 중앙정치훈련원 필훈생 명단을 보면 1960년 3월 1일 현재 자유당 마산시당부의 필훈생 187명의 이름 생년월일, 본적, 주소, 학력 직업 등이 기록되어 있다. 자유당 마산시당부 필훈생은 20~40대의 젊은 층이 대부분이었고, 당시로서는 비교적 고학력자들이 참가했던 것이 확인된다. 필훈생의 직업은 다양했는데, 동서기가 특별히 많았다는 점이 특징이다[김진흠, 「자유당 중앙정치훈련원의 개원과 성격 변화」, 『서울과 역사』 105(2020), 240~241쪽].

것으로 그려지고 있었다. 선거 직후 자유당 마산시당부에서 극비문서로 작성한 『마산소요사건종합보고서』를 보면, ‘폭동사건’의 원인은 민주당 의원들의 허위 선전이었다.⁵⁰ 이러한 인식이 자유당의 선거운동 전반을 뒤덮고 있었다. 그러나 이는 사실이 아니었다.

선거가 다가오자 직접적이고 노골적인 부정행위들이 자행되었다. 그 중심에는 경찰을 비롯한 공무원들과 청년단이 있었다. 이렇게 보면 여당인 자유당은 은밀한 선거공작을 펼쳤을 뿐 직접적인 잘못이 없고, 최인규가 이끄는 내무부 계통에 책임이 있는 것처럼 보인다. 그러나 기존 연구에서 이승만 대통령의 책임이 분명하게 지적된 바 있었고,⁵¹ 자유당 중앙위원회 의장이었던 이기붕은 자신과 밀접한 관련이 있는 정치깡패들을 선거에 동원했으며, 자유당과 직간접적으로 연결되어 있던 대한반공청년단 역시 선거 부정행위에 직접 가담한 것이 알려져 있다.⁵² 그뿐만 아니라 이면으로 자유당과 정부가 끊임없이 접촉하며 공모하고 협조한 것이 사후에 밝혀졌다. 선거 자금을 마련할 때에는 자유당 정부통령선거 중앙대책위원회 한희석 위원장과 박용익 부위원장, 최인규 내무부 장관과 최병환 내무부 지방국장 등이 모여 치밀하게 공작했다. 선거비밀지령을 만들고 전달하는 역할도 담당했다. 정부통령선거대책위원회에서 부정선거의 방안을 책정하면 내무부 장관 최인규가 실행방법을 논의하여 내무부 차관, 치안국장 등과 더불어 구체적인 실행 방법을 정했던 것이다. 이렇게 정해진 부정선거 실행 방안은 말단 행정기관과 국민반, 공무원 친목회 등에 전달되어 실현될 수 있었다.⁵³ 따라서 자유당 정부

50 자유당 마산시당부, 『(극비)마산소요사건종합보고서』(1960.3.23), 3·15의거기념사업회(편), 앞의 책(2021), 284~288쪽.

51 서중석, 앞의 논문(2011), 15~18쪽.

52 서준석, 「1950년대 후반의 자유당 정권과 ‘정치깡패’」(성균관대학교 석사학위논문, 2011), 53~57쪽; 민주화운동기념사업회(편), 앞의 책(2008), 100쪽.

53 한국혁명재판사편찬위원회(편), 『한국혁명재판사 1』(서울: 한국혁명재판사편찬위원회,

통령선거대책위원회의 선거공작은 치밀하고 은밀하게 진행되었으나, 점차 노골적인 부정행위로 이어졌고, 이면에서 경찰을 포함하여 정부와 공모하고 협조하는 양상을 나타냈다.

V. 맺음말

1960년 3.15부정선거에 관해서는 선거 당일의 부정행위, 즉 투·개표 과정의 노골적인 부정행위가 잘 알려져 있다. 4할 사전투표와 3인조·5인조·9인조 공개투표, 자유당 완장부대의 난립, 야당 선거 참관인의 축출 등 이승만 정권은 폭력적이고 비상식적인 부정행위를 자행했다. 그런데 선거 당일의 부정행위가 잘 알려진 반면, 선거 이전부터 치밀하고 조직적으로 진행된 자유당의 선거공작은 제대로 알려지지 않았다. 이 논문에서는 1960년 1월 21일 조직되어 자유당 선거운동을 주도한 자유당 정부통령선거대책위원회의 활동을 구체적으로 분석했다.

3·15의거기념사업회에서 편찬한 『트집마라, 건설이다!: 1950년대 및 1960년 자유당 자료』는 자유당 마산시당부에서 수발시킨 문서들로 구성되며, 1960년 3.15정부통령선거를 앞두고 자유당 정부통령선거대책위원회에서 생산한 선거 관련 ‘극비문서’들이 정리되어 있다. 이 자료집에는 선거대책위원회의 조직 과정과 기존 조직의 확대 강화 방침, 선전 전략, 득표공작, 투표 대책 등이 실려 있다. 자유당은 선거를 앞두고 당원 증가 운동에 매진하고 있었다. 기존의 조직과 기간단체를 활용하고, 관공서와 학교에 재직 중인 공무원과 중요 기업체, 은행, 기타 정부 방계단체와 산하단체 종사자 전원을

1962), 147~148쪽. 선거자금 조달의 세부 내용에 대해서는 같은 책, 140~144쪽을 참조.

포섭 대상으로 했다. 동시에 민주당의 조직 확대는 철저히 경계하는 모습을 보였다. 자유당의 선전은 이승만과 이기붕의 공적을 치하하고, 민주당을 비난하는 방식으로 진행되었다. 특히 민주당 신규파 간의 갈등을 교묘히 활용하는 양상, 공무원과 경찰의 선거운동을 은밀히 이용한 정황이 드러났다. 득표공작으로는 유권자들에게 반감을 사지 않도록 낮은 자세로 접근하는 전략적 행태와 함께 점차 공무원이나 부녀자들의 직업별 조직체를 이용한 직접적이고 노골적인 부정행위를 자행했다.

이상과 같이 자유당 마산시당부에서 수발신한 자유당 정부통령선거대책위원회 문서들은 1960년 정부통령선거를 앞둔 시기 자유당의 선거공작과 행태를 보여준다. 물론 자유당 정부통령선거대책위원회의 문서들이 자유당 선거공작의 전체를 보여 주는 것은 아니다. 자유당 정부통령선거대책위원회에서 노골적이며 강압적인 선거 부정행위를 지시한 문서들이 따로 존재할 수 있으며, 문서로 남아 있지 않을 가능성도 있다. 다만 현존하는 문서들을 통해 알 수 있는 것은 자유당의 선거공작이 은밀하고 치밀하게 지역사회에 침투하고 있었다는 점이다. 우리가 익히 알고 있는 폭압적인 선거부정은 선명하게 드러나지 않았다. 이후 선거가 다가오자 점차 공무원들을 선거에 이용하는 노골적인 부정행위가 자행되었고, 이면에서 경찰을 포함한 정부와 공모하고 협조하는 양상이 나타났다. 이러한 사실들을 통해 3.15의거 발생의 요인을 새롭게 확인할 수 있다.

참고문헌

1. 1차 자료

- 변광도(편), 『민주혁명 승리의 기록』, 마산: 경남신문사, 2015(초판 1960).
- 이희영(편), 『제1공화국 국무회의록』, 서울: 시대공론사, 2006.
- 「임명장」(안동준), 1960.1.31.
- 자유당, 『당헌』, 서울: 자유당, 1957.
- 「자유당정부통령선거 중앙대책위원 명단」, 1960.1.21.
- 자유당 중앙당부, 「(당외비)자유당정부통령선거대책위원회규정」, 1959.12.22, 3·15의 거아카이브 고일룡 자료.
- 학민사 편집실(편), 『4월혁명 자료집 혁명재판』, 서울: 학민사, 1985.
- 한국혁명재판사편찬위원회(편), 『한국혁명재판사 1』, 서울: 한국혁명재판사편찬위원회, 1962.
- 3·15의거기념사업회(편), 『트집마라, 건설이다!: 1950년대 및 1960년 자유당 자료』, 마산: 3·15의거기념사업회, 2021.
- 《동아일보》; 《자유보》; 《조선일보》.

2. 논저

- 강석현, 「1950년대 울산지역의 선거정치와 4·19」, 울산대학교 석사학위논문, 2013.
- 김준하, 『대통령과 장군』, 파주: 나남출판, 2002.
- 김진흠, 「1958년 5·2총선 연구: 부정 선거를 중심으로」, 『사림』 44, 2013, 277~322쪽.
- 김진흠, 「자유당 중앙정치훈련원의 개원과 성격 변화」, 『서울과 역사』 105, 2020, 224~253쪽.
- 김태룡, 『3·15 마산의거의 역사적 고찰』, 마산: 3·15의거기념사업회, 2022(초판 1964).
- 김홍구, 「3·15의거의 전개와 주체에 관한 연구」, 경남대학교 석사학위논문, 2024.
- 민주화운동기념사업회(편), 『한국민주화운동사 1』, 파주: 돌베개, 2008.
- 서준석, 「1950년대 후반의 자유당 정권과 ‘정치깡패」, 성균관대학교 석사학위논문, 2011.
- 서중석, 「이승만과 3·15부정선거」, 『역사비평』 96, 2011, 7~33쪽.
- 오제연, 「1956~1960년 자유당 과두체제의 형성과 운영」, 『한국사론』 50, 2004, 405~471쪽.

- 오제연, 「4월혁명의 기억에서 사라진 사람들: 고학생과 도시하층민」, 『역사비평』 106, 2014, 136~172쪽.
- 이은진, 「3·15 마산1차 의거 누가 왜 참여하였는가(Ⅰ)」, 『3·15의거』 6, 1998, 28~49쪽.
- 이은진, 『근대마산: 압축된 모순의 폭발지』, 마산: 경남대학교 출판부, 2004.
- 조정우, 「이동과 유동의 도시: 1960년 마산 3.15의거의 공간지층과 기념장소」, 『한국사회』 20-2, 2019, 131~166쪽.
- 지주형, 「4월혁명, 한국 현대 정치사의 유일한 혁명: 『트집마라, 건설이다!』 해제」, 『3·15의거』 24, 2022, 162~173쪽.
- 차철욱, 「3·15의거의 주체 형성과 권리 상실」, 『한국민족문화』 37, 2010, 369~397쪽.
- 3·15의거사 편찬위원회(편), 『3·15의거사』, 마산: 3·15의거기념사업회, 2021(초판 2004).

국문초록

1960년 3.15부정선거에 관해서는 선거 당일의 부정행위가 잘 알려진 반면에 선거 이전부터 치밀하고 조직적으로 진행된 자유당의 선거공작은 제대로 알려지지 않았다. 이 논문에서는 1960년 1월 21일 조직되어 자유당 선거운동을 주도한 자유당 정부통령선거대책위원회의 활동을 구체적으로 분석했다. 이를 위해 3·15의거기념사업회에서 편찬한 『트집마라, 건설이다!: 1950년대 및 1960년 자유당 자료』를 활용했다. 이는 자유당 마산시당부 수발신 문서들로, 1960년 3.15정부통령선거를 앞두고 자유당 정부통령선거대책위원회에서 생산한 선거 관련 ‘극비문서’들이 실려 있다. 이 자료들은 자유당 내부의 비밀문서로서 중요한 사료적 가치를 지닌다.

자유당 정부통령선거대책위원회 문서들은 1960년 정부통령선거를 앞둔 시기 자유당의 조직 강화, 선전 전략, 득표공작 등을 확인할 수 있는 자료이며, 자유당의 선거전략과 행태를 보여 준다. 자유당의 선거공작은 은밀하고 치밀하게 지역사회에 침투하고 있었다. 우리가 익히 알고 있는 폭압적인 선거부정을 해당 문서에서는 찾을 수 없었다. 자유당의 선거운동은 선거가 다가올수록 노골적인 부정행위를 수반했고 그 이면에는 경찰을 포함하여 정부와 공모하고 협조하는 양상이 노출되었다. 이상의 사실들을 통해 3.15의거 발생의 요인을 새롭게 확인할 수 있다.

투고일 2025. 3. 31.

심사일 2025. 4. 28.

게재 확정일 2025. 6. 4.

주제어(keywords) 3.15부정선거(March 15 rigged election), 3.15의거(March 15 uprising), 자유당 정부통령선거대책위원회(Liberal Party's Presidential Election Committee), 자유당 마산시당부(Liberal Party Masan City Party), 선거운동(election campaigns)

Abstract

Prehistory of March 15th Rigged Election and March 15th Uprising in 1960: Election Works of Liberal Party's Presidential Election Commission Revealed in Secret Documents of the Liberal Party Masan City Party

Kim, Jinheum

While the March 15 election in 1960 was well-known for fraud on the day of the election, the Liberal Party's election work, which was conducted meticulously and systematically even before the election, was not well known. This study analyzes in detail the activities of the Liberal Party's Presidential Election Committee, which was organized in January 1960 and led the election campaign. To this end, documents compiled by the Society of 3·15 Democracy Movement were used. These are documents sent by the Liberal Party Masan City Party and contain "top secret documents" related to the election produced by the Liberal Party's Presidential Election Committee ahead of the March 15th Presidential Election in 1960.

The documents of the Liberal Party's Presidential Election Committee provide data that can confirm the Liberal Party's organizational reinforcement, propaganda strategies, and vote-gathering operations ahead of the 1960 presidential election, and show the Liberal Party's election strategy and behavior. The Liberal Party's election work stealthily and meticulously penetrated the community. Tyrannical election fraud with which we are familiar cannot be found in the document. The Liberal Party's campaign was accompanied by blatant cheating as the election approached, and behind the scenes, conspiracy and cooperation with the government, including the police, was exposed. Based on the above facts, the universal factors for the near occurrence of March 15 can be identified.