

미군정기의 과도입법의원과 조선임시약헌

이경주*

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 과도입법의원 설치의 경위와 성격
 - 1. 설치의 역사적 경위
 - 2. 미군정과 과도입법의원
 - 3. 과도입법의원의 성격과 기능
- III. 헌법제정에 대한 열망과 조선임시약헌
 - 1. 임시헌법초안의 등장
 - 2. 조선임시약헌과 경제질서
 - 3. 초안등장과 국민의 헌법의식
- IV. 조선임시약헌과 미군정
 - 1. 조선임시약헌의 의결
 - 2. 미군정청과 인준보류
- V. 맺는 말

(국문요약)

과도입법의원은 미군정의 간접통치구상에 기초하여 주한미군정청 산하에 1946년 12월 7일 구성되어 1948년 5월 19일 해산되기까지 약 1년 반 동안 존속하였으며 좌우합작원칙에 따라 구성된 반민 반관선의 임시입법기구였다. 이 기간 동안 보통선거법을 비롯한 32개의 법

* 인하대학교 법과대학 조교수

령과 조선임시약헌을 심의하였다. 조선임시약헌은 실시되지 못하였으나 그 경제조항은 새로운 국가구상을 둘러싼 헌법사상 즉 국가주의적 발전주의전략과 사회주의적 발전주의 전략의 차이를 상징적으로 표현한 것이며 1948년 헌법에도 영향을 미쳤다.

〈주제어〉 과도입법의원, 조선임시약헌, 경영참가, 경제질서, 헌법제정

I. 들어가는 말

한국 헌법은 제정 이래 9차례의 크고 작은 개정을 하여 현재에 이르고 있다. 미국의 헌법이 지난 50여년간 4차례의 헌법수정에 그쳤고, 더구나 맥아더사령부가 이끄는 미군 점령기에 만들어진 일본 헌법이 같은 기간 한 차례의 개정도 없이 현재에 이르고 있다는 점을 돌이켜 본다면 실로 파란만장한 개헌의 역사였음을 알 수 있다.

1960년 헌법개정과 1987년 헌법개정을 제외한, 개헌의 원동력은 두말할 나위없이 집권을 위한 또는 집권연장을 위한 정치적 음모였을 것이다. 특히 1962년 헌법은 이러한 개헌의 대표격일 것이다. 하지만 1962년 헌법은 헌정사에 있어서 또다른 측면에서 주목받기에 충분한 개헌이었다 할 것이다. 그것은 다름아닌 이른바 균점권과 같은 사회주의적 성격의 경제조항 등이 삭제되고 국가주의적 발전주의 전략이 전면화되었다는 점일 것이다. 이와 관련한 종래의 전통적인 분석은 1948년 헌법의 경제조항이 대단히 급진적이고 법적으로 제도화하기 어려운 정책적·기술적인 문제가 뒤따르기 때문에 결국 사문화된 정치강령에 그칠 수밖에 없었다는 것이다. 이러한 관점에 서게 되면 지나치게 비현실적인 이 규정을 1962년 헌법개정에서 삭제한 것은 어쩌면 사필규정이었을 것이다. 사실 1948년 헌법의 경제조항 등을 법적으로 제도화하기에는 여러 가지 어려움이 있었을 것이다. 게다가 사회적 기본권에 관한 제규정은 경제력에 조응하지 못하는 프로그램적인 성격을 띠 수 있었을 것이다.¹⁾

그러나 이러한 설명은 사회주의적 성격을 띤 경제조항을 규정하게 되면 급진적

1) 유진오, 「우리 헌법의 윤곽」, 『법정』 제2권 9호(1947년) 참조

이고 어려운 문제가 뒤따를 것인데도 헌법에 명문화할 수밖에 없었던 것은 무슨 까닭인지에 대한 설명으로서는 불명확한 측면이 많다 할 것이다. 더군다나 시야를 넓혀서 1948년 헌법의 경제조항과 같은 급진적 논의가 1947년의 남조선과도입법의원에서도 되풀이되고 있다는 점에 주목한다면 제도화의 어려움을 넘어선 신국가구상이라는 어떤 시대적 리얼리티가 있었지 않나 하는 점에 대해서도 고려하지 않을 수 없게 된다 할 것이다.

따라서 이하에서는 헌정사에 대한 총체적이고 내재적 분석을 염두에 두고서 과도입법의원 설치의 경위와 성격 및 과도입법의원에서 제정된 조선임시약헌의 의미를 분석하여 보고 이것이 갖는 헌정사적 의미를 발굴하여 보고자 하며, 조선임시약헌의 경우 경제조항에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

II. 과도입법의원 설치의 경위와 성격

일반적으로 과도입법의원으로 약칭되고 있는 이 남조선과도입법의원은 주한미군정청 산하에 1946년 12월 7일에 구성되어 1948년 5월 19일에 해산되기까지 약 1년 반 동안 존속하였던 임시 입법기구였다. 과도입법의원은 약 1년 반의 짧은 기간 동안 존속하였지만, 보통선거법²⁾을 비롯한 32개의 법령과 조선임시약헌을 심의하였다.

이러한 과도입법의원에서 의결된 조선임시약헌에서는 1948년 헌법 제정시와 마찬가지로 경제질서에 대하여 대단히 급진적인 논의를 전개하고 있는데, 임시입법기구인데도 국가의 경제질서에 대하여 논의한 배경은 무엇인지, 조선임시약헌에서는 경제질서에 관하여 어떠한 내용을 규정하였는지, 조선임시약헌의 성격은 무엇이었는지 등을 고찰할 필요가 있으며 이와 관련하여 우선 과도입법의원 설치의 역사적 경위, 미군정과 과도입법의원과의 관계 및 과도입법의원의 성격과 기능에 대한 본격적이고 총체적인 이해가 필요하다 할 것이다.

2) 보통선거법 제정의 의의에 대하여서는 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의』(고대출판부, 1997년), 265면 이하 참조.

1. 설치의 역사적 경위

군정법령 제118호 법령에 따르면, 과도입법의원은 미군점령에 따른 정치적·경제적·사회적 개혁의 기초로 사용될 법령초안을 작성하여 군정장관에게 제출할 것을 목적으로 하는 임시입법기구였다. 법령초안을 작성하는 일종의 입법기관이 헌법에 근거를 두지 않고 군정법령에 근거를 두고 있다고 하는 것은 한반도가 점령통치하에 있었다는 것과 밀접한 상관관계에 있다할 것이다.

한반도에 대한 점령통치의 출발점은 일본의 연합국에 대한 패전이다. 한반도를 식민통치하던 일본제국주의는 미국과 소련을 중심으로 하는 연합국에 대한 무조건 항복을 내용으로 하는 포츠담선언의 수락을 방송을 통하여 1945년 8월 15일 발표하였다. 이에 따라 연합국에 의한 일본군의 무장해제 등을 목적으로 하는 군사점령이 한반도에서 미군에 의해 실시되게 되었다. 38도 이남에 대한 군사점령은 하지(Hodge)가 이끄는 미태평양사령부의 24군단이 9월 8일 인천에 상륙함으로써 본격화되었는데, 초기의 미군에 의한 점령통치는 한국인에 의한 정부를 통한 간접통치가 아니라 민정장관을 두고서 이를 통한 직접적인 것이었다.

하지만 민정장관을 통한 직접적인 점령통치에는 여러 가지 어려움이 있었다. 1945년 8월 15일을 전후하여 활동을 본격화한 건국준비위원회가 중앙에서는 ‘조선인민공화국’을 선포하고 지방에서는 ‘인민위원회’를 통하여 사실상의 통치(de facto control)를 하고 있는 것은 무엇보다도 미군정으로서서는 부담스러운 일이었다. 그래서 점령당국은 남한을 대표하는 또다른 정치집단을 구성하여 이를 중심으로 하여 간접통치를 기획하였다. 랭던은 이를 정부위원회(Governing Commission)³⁾이라 이름 붙이고 이를 담당할 정치세력으로 김구를 비롯한 임시정부세력에 주목하였다.

그러나 본국 정부의 신탁통치 구상과 모스크바3상회에서 결정된 한반도에 대한 신탁통치결정에 대하여 김구를 비롯한 임시정부세력은 강하게 반발하였다. 급기야 1945년 12월 31일 총파업을 단행하고 ‘국자 제1호’를 발표하여 미군정과 정면으로 대립하였다. 결국 ‘김구일파와도 연결되지 않으면서 소련의 조종을 받는 세력파도

3) Telegram from the Acting Political Adviser in Korea(Langdon) to the Secretary of State, *Foreign Relations of the U. S. 1945*, vol. 6, p. 1132.

연결되지 않는 지도자들'로 구성되는 정치세력에 의한 정치집단의 구성이 추진되었는데 이것이 남조선대표민주의원(이하 민주의원으로 약칭)이다.

그러나 이상과 같이 우여곡절 끝에 탄생한 민주의원의 앞길도 순탄하지만은 못하였다. 간접통치를 염두에 두었을 뿐만 아니라 1946년 1월 30일부터 시작될 미소공동위원회에 참여할 남한정치세력의 대표기구로서의 역할도 시야에 넣고 구상되었던 민주의원이었지만 소기의 목적을 달성할 수 없었다. 우선 정치적으로는 중도적 성향을 가지고 있는 정치세력을 결집하여 간접통치에 활용하고자 하였던 미군정의 의도에도 불구하고 여운형 등의 정치세력이 참여를 거부함으로써 민주의원은 우파적 정치색이 강한 집단이 되고 말았다.⁴⁾ 게다가 한반도의 정치적 독립과 신정부 구상을 한반도 점령의 당사자인 미국과 소련이 공동으로 논의하기 위해 구성된 미소공동위원회에서는 대표성마저 의심받았다. 한반도의 새로운 국가에 대한 상이한 구상에 기초한 미소양국은 결국 미소공위에 참여시킬 남한의 정치세력을 누구로 할 것인가 등에 대한 의견차이로 대립하였고 제1차 미소공동위원회는 결렬되고 말았다. 결국 민주의원은 미군정의 자문기구로서의 역할에 만족하여야 하였다.

한편, 미군이 점령한 38도 이남의 정치정세는 대단히 불안정한 것이었다. 특히 1946년 10월 대구를 중심으로 한 노동자들의 대규모 봉기는 미군정의 점령통치에 대한 근간을 뒤흔드는 것이기도 하였다. 이러한 격변하는 정치정세에 대응하기 위하여 미군정은 조선인들에 의한 임시정부와 임시입법기관을 구성하고 이를 통한 간접적인 통치구상을 새로이 수립하였다. 그것은 좌우의 정치세력을 망라해야 한다는 것이었다. 그 결과 임시입법기구가 구성되었는데 그것이 남조선과도입법의원(이하 과도입법의원)이다.

2. 미군정과 과도입법의원

극좌와 극우세력을 배제하고 중도적인 정치세력을 규합하여 장차 수립될 새로운 국가의 주체세력이 되게 하려는 미군정의 새로운 간접통치구상을 구체화한 것은 랭턴의 좌우합작론이었고,⁵⁾ 이에 착수한 것은 버취 중위였다.⁶⁾ 1946년 5월 25

4) USAMGIK, 『주한미군사(HUSAFIK)』 제2권(둘째계, 1988년), 168~177면 참조.

일 버취 중위는 민주위원의 부의장인 김규식, 한민당의 원세훈, 민주주의민족전선의 여운형 등을 초대하여 좌우합작을 위한 본격적인 작업을 개시하였는데, 좌우합작을 위한 이들의 몇 차례에 걸친 회합의 결과 좌우합작을 위한 7원칙이 도출되었다.

이에 따르면 과도입법의원은 좌우합작을 통하여 민주주의 임시정부를 수립을 목표로 함과 아울러 이를 위한 경제적 토대 마련 작업으로서 경제질서 등에 관하여 대단히 전향적인 태도를 취하게 되었다. 이는 중도파중심의 정치세력 통합 및 광범한 사회·경제적 개혁을 내용으로 하는 국무성의 일시적 개혁정책을 배경화면으로 하고 있었다.⁷⁾ 이에 따라서 토지개혁에 있어서는 유무상 몰수 등 다양한 방법으로 농민본위의 토지소유제도를 확립하며, 중요산업을 국유화할 것, 사회노동법령을 기본적으로 정비할 것 등을 규정하였다.⁸⁾ 이는 정치·경제·교육의 모든 제도와 법령은 균등사회 건설을 목표로 하여야 한다는 좌우합작론의 기본원칙을 구체화한 것이다.⁹⁾

이러한 합작원칙에 의거하여 미군정은 군정법령 제118호로 과도입법의원 창설을 발표하였다. 같은 법 제3조는 과도입법위원의 구성은 의원 90명으로 하되 그 중 45명은 선거를 통하여 선출하고 나머지 45명은 군정장관이 직접 지명하도록 규정하였다. 선거를 통하여 선출되는 45명의 민선위원의 경우 간접선거방식을 취하였다. 예를들면 각 리 또는 반의 대표 2명씩을 선거하고 이 대표들이 읍면 또는 구의 대표 2명을 선출하고 이들이 입법의원들을 선출하는 방식을 취하였다.¹⁰⁾

그러나 간접선거는 좌우합작의 원칙을 후퇴시키는 결과를 야기하였다. 간접선거의 결과 지역의 유지들이 대표로 선출되고 이들의 이해를 대변할 사람들이 의원으로 선출되는 결과가 발생하고 말았던 것이다. 뿐만 아니라 서울시의 선거구에 있어서는 선거권자가 5인이건 10인이거나를 불문하고 세대주만을 기준으로 반의 대표

5) B. Cumings, *The Origins of the Korean War*(Princeton U.P., 1981), p. 253.

6) 한국사료연구소, 『한국현대정치사』 제1권(성문각, 1980년), 294면.

7) 박찬표, 앞의 책, 158면 이하 및 181면 참조.

8) 송남현, 『한국현대정치사』(성문각, 1980년), 307면.

9) 같은 책, 302면.

10) 김혁동, 『미군정하의 입법의원』(범우사, 1970년), 33면.

를 뽑았으며, 강원도에서는 입법의원선거대책위원회를 선거참여 당사자인 독립촉성회의 지부장이 선거관리하는 등 많은 부정이 이루어졌다.¹¹⁾

이에 대하여 김규식은 하지 중장에게 서한을 보내어 민선의원의 전면적인 개선거를 요청하였다. “전체적으로 보아 유능한 애국자가 못 나왔고 더구나 좌익진영은 전면적 선거로 인하여 피선될 기회가 전혀 없었다는 것이 유감이며 피선된 자가 극도로 편향적인데다가 친일파로 지목되는 자가 다수 있어 전국민에게 실망을 주었고 충분한 민의를 반영시키지 못한 반민주적 선거라는 인상을 주게 되었다”¹²⁾는 것이다. 이러한 간접선거의 결과는 미군정청의 기대와도 상당히 다른 것이었지만, 하지중장은 서울시와 강원도의 선거만을 무효로 한 채 민선의원 39명의 명단을 발표하였다. 그리고 좌우합작위원회의 추천을 중심으로 관선위원 45명을 임명하였다. 관선의원은 좌우합작위원 6명, 좌우익정당 각각 12명, 종교계 4명, 여성계 4명, 변호사 1명, 언론계 1명, 기타 5명으로 구분되었다.¹³⁾ 이러한 과정에서 관선 5명, 민선 3명이 등록을 거부하기도 하였으나 입법의원 존속기간 중 의원직에는 총 98명으로 관선 48명, 민선 50명이 활동하였다.

진통 끝에 개원한 입법의원은 법제사법위원회, 내무경찰위원회, 재정경제위원회, 산업노동위원회, 문교후생위원회, 운수체신위원회, 청원징계위원회와 같은 8개의 상임위원회와 (의원)자격심사위원회, 식량 및 물가대책 위원회, 적산대책위원회, 부일협력자·민족반역자·전범·간상배에 대한 특별법률조례 기초위원회, 행정조직법 기초위원회, 임시헌법·임시선거법기초위원회와 같은 6개의 특별위원회를 두었다.

이 중 임시헌법·임시선거법기초위원회, 행정조직법 기초위원회는 군정체제의 기본법을 마련하여 군정을 민정으로 전환시키는 공통적인 역할을 위한 것이었다. 그러나 역할상의 유사성에도 불구하고 이를 수행할 주체들의 정치적 성향과 신국가건설에 대한 구상은 대단히 상이한 측면을 가지고 있었다. 서상일이 위원장을 맡았던 행정조직법 기초위원회는 신익회를 비롯한 장연승, 천진철 등 한국민주당의 주요한 멤버들과 독립촉성국민회의 문진교, 오하영 의원 등이 자리를 잡고 있던 반

11) B.Cummings, *op.cit.*, pp. 260~261.

12) 박찬표, 앞의 책, 35~36면.

13) 같은 책, 40면.

면에 임시헌법·선거법기초위원회는 김봉준, 최동오 등 비교적 중도적 성향의 의원들이 포진하고 있었다.¹⁴⁾

3. 과도입법위원의 성격과 기능

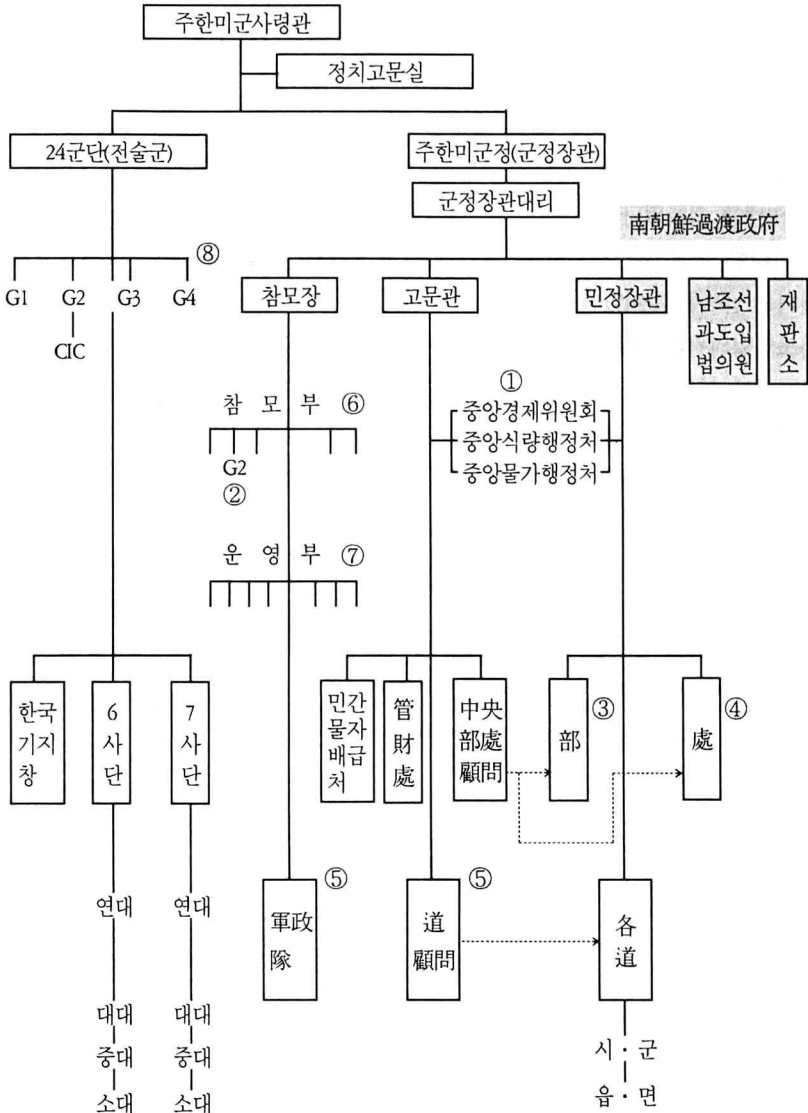
과도입법위원의 설치 및 그 구성은 사실 1946년 후반기에서 1947년 상반기에 걸친 미국의 새로운 점령지 정책과 밀접한 연관하에 놓여 있는 것이었다. 미국은 한반도에 장차 수립될 신국가건설의 구성과 골격에 대하여 논의 할 미소공동위원회의 제1차 위원회가 1946년 3월 8일 결렬되자 미국의 새로운 점령지 정책의 기초를 바꾸었는데 그것은 점령통치기구를 현지화하는 것이었다. 이에 따라 행정요직에 광범위한 한인을 기용하는 것은 물론 점령통치에 사용될 법령초안을 작성하여 군정장관에게 제출할 것을 목적으로 하는 임시입법기구의 설치의 필요성이 대두되었다.

이러한 새로운 정책기조에 의해 1946년 6월 현재 그 결과 미군정 산하에는 조선인으로 구성되는 과도입법위원과 민정장관 그리고 사법부가 존재하게 되는데 이를 아래의 표에서와 같이 '남조선과도정부'라고 칭하게 되었다. 이로서 한반도의 38선 이남에 대한 미군의 점령통치는 24군단에 의한 점령을 기본으로 하면서도 그 보조축으로 조선인에 의한 과도정부를 두는 중간점통치 체제로 전환되게 되었다.

그러나 남조선과도정부의 권한은 위의 1947년 6월 이후의 미군정 기구표에서도 알 수 있듯이 대단히 제한적인 것이었다. 특히 입법기관이라 할 수 있는 과도입법위원의 경우 최종적인 의사결정권을 갖는 것도 아니었다. 입법위원설치에 관한 법령 제3조에 의하면 입법위원에서 의결한 법률은 당연히 효력을 갖는 것이 아니라 미군정청장관의 동의에 의해 서명이 있어야만 그 효력을 가질 수 있었다. 그리고 입법위원의 의결사항도 백지위임된 것이라기보다는 미군정청이 위탁한 사항에 관한 입법으로 제한되었다. 또한 위탁사항에 대한 심의 의결의 경우에도 입법위원과 군정청 사이의 이견을 조율하기 위한 기구로서 연락위원회를 1946년 12월 27일에 설치함으로써 미군정청의 이니시어티브를 손상하지 않으려 하였다.

14) 같은 책, 50~52면.

[미군정의 구조(1947년 6월 이후)]



출전) 박찬표, 앞의 책, 240면.

실제로 미군정청은 ‘남조선과도정부의명칭에관한법령’, 입법위원의 근거법령인 ‘미군정법령 제118호’의 개정, 형사소송법의 개정 등 무려 55건에 걸친 법령을 과도입법위원의 심의를 거치지 않고 제정·공포하여 시행하였다.¹⁵⁾ 그리고 연락위원회에는 미군 또는 고문을 참여시켜 입법위원의 입법기능에 대한 통제권을 확보하였다. 예를 들어 선거법 및 법제문제에는 찰스 퍼글러 박사가 관여하였고, 경제적인 문제에는 번즈 박사가 관여하였고, 정치문제에 대하여서는 베퉀 중위가 관여를 하는 형태를 취하였다.

이러한 미군정측의 이니셔티브에도 불구하고 과도입법위원의 구성의원들은 열의는 남다른 것이었다. 미군정측이 과도정부를 미군정청의 보조기구로 생각하고, 과도입법위원을 유일한 입법기관으로 생각하지 아니하고 이원화된 입법기능의 한 담당자로 위상지우고 있는 데 반하여, 남조선과도정부와 과도입법위원의 의원들은 그야말로 과도적인 정부의 행정기관과 입법기관으로 격상시켜보고자 하는 열의를 보였다. 여기에는 많은 요인이 작용하였겠지만, 북한지역에서 ‘북조선임시인민위원회’가 1947년 2월 8일에 설치되고 3월 5일에는 ‘토지개혁에관한법령’을 의결하는 등 발빠른 일련의 개혁입법조치들을 취하였는데 이러한 것도 강한 영향을 미쳤다. 남한의 과도입법위원의 경우도 과거청산과 미래설계의 작업에 많은 시간과 에너지를 투여하였다. 부일협력자·민족반역자·전범·간상배에 대한 특별법률을 만들기 위한 기초위원회를 구성하는가 하면 헌법기초안에 해당하는 조선임시약헌안을 작성하여 제출한 것이 그 대표적인 예일 것이다.

Ⅲ. 헌법제정에 대한 열망과 조선임시약헌

과도입법위원은 위에서 살펴본 바와 같이 미군정이 점령통치를 현지화하려는 목적에서 제1차 미소공위 결렬 후 구상되어 설치되었고 점령통치에 사용될 법령초안을 작성하여 군정장관에게 제출할 것을 목적으로 설치되었다. 제헌의회가 아닌데도 불구하고 이러한 과도입법위원에서 의결된 조선임시약헌에서는 1948년 헌법 제정

15) 김혁동, 앞의 책, 138~139면 참조.

시와 마찬가지로 경제질서에 대하여 대단히 급진적인 논의를 전개하고 있다. 임시입법기구인데도 국가의 경제질서에 대하여 논의한 배경은 무엇인지, 조선임시약헌에서는 경제질서에 관하여 어떠한 내용을 규정하였는지, 조선임시약헌의 성격은 무엇이었는지 등을 고찰하여 보기로 한다.

1. 임시헌법초안의 등장

과도입법의원은 해산에 이르기까지 33개의 법령을 심의하였는데, 그 가운데서도 개원 초기의 주요 관심사는 국가조직의 구성과 관련한 법령과 부일협력자문제였다. 특히 1947년 3월과 4월에는 국가조직의 근간에 해당하는 근거법이라할 수 있는 조선과도행정조직법, 지방자치법, 입법의원선거법, ‘남조선과도약헌안’ 등이 집중적으로 제안되었다.

과도정부의 기본법에 해당하는 ‘남조선과도약헌안’은 서상일 등에 의해 제출되었다. 1947년 3월 6일 서상일은 행정권 이양의 과정을 6단계로 구분하여 기본법에 대한 제안이유를 밝히고 있다. 이에 따르면 “이승만이 제안하는 남조선과도정부가 수립”¹⁶⁾되기까지는 순(純)군정단계로부터 시작하여 군민정의 합치단계, 민정단계, 과도적 임정의 단계, 남북통일의 임정단계, 정식 정부수립의 단계가 있다는 것이다. 1945년 9월 8일 미군의 진주와 동시에 맥아더사령부 포고령 제1호 제1조에 의해 남조선에 군정이 시작되었는데, 그것이 1947년 3월에는 군민정의 합치단계에 이르렀다는 것이다. 즉 “사법권은 김용무 씨, 입법권은 김규식 씨, 행정권은 안재홍 씨 영도하에 운용되고 있다 하나 러-취 군정장관의 총지도감독 하에서 운용되고 있다”¹⁷⁾는 것이다. 이러한 군민정의 합치단계를 지나면 러-취 군정장관이 언명한 것처럼 군정장관에 조선인에 앉게 될 것인데, 이 때 과도약헌안과 같은 기본법이 없으면 군정이 지속될 뿐 민정시대가 열리지 않는다는 것이다.

이러한 6단계 이양과정에 기초하여 민정단계의 기본법으로서 초안된 ‘남조선과도약헌안’은 헌법이라는 이름에도 불구하고 입법, 사법, 행정권을 일괄한 기본법에

16) 김철수, 『입법자료교재 헌법』(증보초판, 박영사, 1985년), 15면.

17) 같은 책, 15면.

불과할 뿐 국민의 권리의무에 관한 조항을 엿볼 수 없는 그야말로 조직법에 불과하였다. 따라서 일부에서는 약식 헌법의 형식을 띤 ‘남조선과도약헌안’이 아니라 이를 구체화하여 행정조직법, 입법의원조직법, 법원조직법 등의 개별 법률로 대체하자고 주장하였다. 그렇게 되면 미군정의 오�해도 피할 수 있을 뿐만 아니라 헌법의 실질적 기초를 다질 수 있다는 것이었다.

이에 비하여 김봉준 등 임시헌법·선거법 기초위원회가 중심이 되어 제출한 ‘조선민주임시헌법안’¹⁸⁾은 통치조직 중심의 ‘남조선과도약헌안’과는 달리 국민의 권리와 의무에 관한 조항을 담고 있었다. 하지만 김봉준 등의 임시헌법·선거법 기초위원회가 제출한 ‘조선민주임시헌법안’은 서상일 등의 행정조직기초위원회가 제출한 조직법 중심의 ‘남조선과도약헌안’과 팽팽한 줄다리를 하였다. 결국 통합위원회의 조정을 거치게 되었는데 통합위원회에서는 두 개의 초안을 통합하여 ‘조선민주임시약헌안’을 과도입법의원에 다시 제출하게 되었다. 이때 서상일의 ‘남조선과도약헌안’에서 발견할 수 없던 국민의 권리의무에 관한 조항이 등장하게 되었다. 국민의 권리의무에 관한 조항에 대하여 ‘조선민주임시약헌안’에 대한 독해과정에서 김봉준이 역설¹⁹⁾하고 있는 것도 이와 같은 연유 때문이었다.

2. 조선임시약헌과 경제질서

통합위원회가 제출한 초안의 명칭은 ‘조선민주임시약헌²⁰⁾’이었다. 그것은 통치제에 대한 기본사항을 정하는데 그치지 않고 국민의 기본권과 이를 위한 권력의 분립을 규정하고 있는데 말하자면 근대적 의미의 헌법의 외양을 갖춘 것이었다. 조선은 민주공화정체임을 밝히는 총강을 두고 제2장에서는 국민의 권리와 의무에 대하여 규정하고 있으며 3장에서 5장에 걸쳐 입법, 행정, 사법권에 대하여 규정하고 있다.

국민의 권리의무와 관련하여서 주목할 만한 것은 다음과 같이 생활균등권을 기본

18) Telegram from J. E. Jacobs to the Secretary of States, “Temporary Constitution of Korea”, Intern Affairs of Korea, 1945~1949, p. 1.

19) 국회도서관, 『임시약헌제정회의록(이하 약헌회의록)』(국회도서관, 1968년), 48면 이하.

20) 약헌이라는 개념은 임시헌법 또는 약식헌법의 의미이며, 일찍이 상해임시정부가 1925년에 ‘대한민국임시약헌’이라고 표기한 바 있다.

적인 권리로 규정하고 이를 위한 경제질서에 대하여 상세히 규정하고 있다는 점이다.

제4조 조선의 국민은 다음 각 항 정책의 확립에 의하여 생활균등권을 향유함.

1. 국민의 기본생활을 확보할 계획경제의 수립
2. 주요한 생활필수품의 통제관리와 합리적 물가정책의 수립
3. 세제의 정리와 누진율의 강화
4. 농민본위의 토지분배
5. 대규모 주요 공업 및 광산의 국영 또는 국가관리
6. 노동자의 생활을 안정키 위한 최저임금제의 확립
7. 기업의 경영관리면에 노동자 대표참여
8. 봉급자의 생활을 안정키 위한 가족급여제의 확립
9. 중요공장 내에 보건 후생 교육 및 오락시설의 정비
10. 실업보험, 폐질보험, 기타 사회보장제의 실시

조선임시약헌은 이와 같은 생활균등권 개념을 필두로 자유권, 청구권적 기본권, 참정권, 의무 등에 대하여 규정하고 있다. 제3장에서는 입법권에 대하여 규정하고 있는데 국회를 최고입법기관으로 규정하고 의원의 임기를 3년으로 규정하였다. 제4장에서는 행정권에 대하여 규정하고 있는데 주석제를 규정하고 고시장관과 감찰장관 그리고 법제장관을 별도로 규정하고 있다.²¹⁾ 제5장에서는 사법권에 대하여 규정하고 있다.

통합위원회의 초안은 초안의 명칭에서부터 많은 논란을 빚었다. 조선이라는 이름이 국호인 것인지 국호라고 한다면 왜 일본제국주의에 합병되던 때의 치욕적인 국호를 사용하는 것인지에 대한 반론이 일차적으로 제기되었다.²²⁾ 또한 원세훈 의원의 반대로 ‘민주’가 삭제되었다. 그러나 조선으로 할 것인지 남조선으로 할 것인지에 대한 본격적인 논란은 사실은 조선이라는 국호가 갖는 연원에 관한 것이라기

21) 고시와 감찰기능을 중시하는 것은 장개석 정부에서 제정한 중화민국헌법(1946년)의 이른바 5권분립론에 유래한다. 한편 이 중화민국헌법은 민생주의에 기초한 경제질서와 천연자원의 국유 및 사회보장제도의 실시 등을 규정하고 있어 조선임시약헌의 경제조항과의 많은 유사성을 발견할 수 있다. 高橋勇治, 『中華民國憲法』(有斐覺, 1947年), 200면 이하 및 298면 이하 참조.

22) 『약헌회의록』, 40면 이하.

보다는 약헌이 과연 헌법초안인지 아닌지에 관한 것이었다. 헌법초안은 통일정부가 나온 이후에 마련되는 것이 원칙이니 38도 이남에 적용되는 행정조직법으로 하자는 의견과 아예 ‘남조선과도정부약헌’이라고 하자는 의견이 끊이지 않았던 것은 이와 같은 이유 때문일 것이다.²³⁾ 결국 조선이라고 하지만 38도 이남에만 시행될 것이며 북한의 인민위원회와 대칭되는 과도정부를 수립하고 이를 위한 기본법이라는 차원에서 다수결처리 되었다.

국호 등을 둘러싼 논란에도 불구하고 ‘조선민주임시약헌’의 가장 큰 특징은 위에서 살펴본 바 있는 제4조의 경제질서 및 그와 결부된 기본권 조항이다. 38선 이남에 적용될 행정조직법을 일괄하는 정도의 위상을 갖는 임시헌법에서 국민의 권리와 의무에 대하여 상세히 규정하고 있는 것은 물론이고 자유권적 기본권에 앞서 생활 균등권에 대하여 대단히 상세히 규정하고 있다는 점, 계획경제를 근간으로 하는 경제질서를 규정하고 있다는 점, 농민본위의 토지재분제를 규정하고 있다는 점, 주요 산업에 대한 국유를 정하고 있다는 점 등이 그렇다.

기본권 조항 가운데 논란이 되었던 것은 노동자대표가 공장의 경영관리에 참여하는 문제였다. 서상일에 의하면 다음에서 보는 것처럼 ‘조선민주임시약헌’ 제4조의 생활 균등권은 ‘건국이념’의 표현이었다.

서상일 의원 : 이 법률은 이름 그대로 약헌 즉 조신국민의 기본법입니다. 기본법의 정신은 곧 건국이념입니다. ... 제4조에 생활균등권을 향유한다 했는데 이것은 정치적으로는 민주주의이며, 경제적으로는 국가사회주의의 정신을 말한 것이예요 이것은 건국이념이예요 이러한 의미에 있어서 기업기본위만 생각하지 말고 노사협조 즉 자본가이건 노동자이건 다 생활이 균등해야 하겠다는 것이 이 법의 기본이념이라고 봅니다.²⁴⁾

결국 서상일은 이러한 건국이념을 구체화하기 위하여 계획경제와 주요산업의 국유화 및 경영참여가 규정된 것이라고 설명하고 있다.

경영참여란 일반적으로 기업의 의사결정, 이윤분배 및 자본형성에 노동자가 참

23) 『약헌회의록』 41~43면 참조.

24) 『약헌회의록』, 50면.

여하는 것을 의미한다. 그렇다면 지주와 자본가 등의 유산자 계층의 이익을 대변하는 정당으로 알려진 한민당과 그 주요멤버 중의 한 사람인 서상일이 왜 이와 같은 사회주의적 색채가 강한 이러한 제4조에 동의하였는가이다.

이러한 의문에 대한 해답은 해방공간에서의 한민당이 표방한 제반 정강정책과 서상일 등이 1948년 헌법제정과정에서의 발언을 통하여 그 진의를 분석하여 볼 수 있다할 것이다. 이를 종합하여 보면, 첫째, 통합위원회에 참여하여 통합안을 작성하였던 서상일은 경영참여의 의미를 공동경영권의 의미가 아니라 기업의 의사결정에 있어서 노동자의 이해관계 부분에 대한 발언권²⁵⁾으로 협소하게 이해하고 있다는 점이다. 둘째, 서상일에 있어서의 경영참여는 노동3권이 전제되지 않는 노사협조주의였다는 점이다. 그는 새로운 독립국가의 경제질서는 노사협조에 기초한 자본주의였던 것이며, 노동자를 동원하기 위한 협조주의에 불과하였던 것이다.

노동3권이 전제되지 않는 노사협조주의와 이에 기초한 경영참가는 임협(臨協)의 답신안에 그 뿌리를 두고 있다. 미소공동위원회가 남한의 제정당사회단체에 대하여 신국가건설에 관한 자문(제5호)을 요청하고 이에 대한 답신을 하기 위하여 한민당이 주도적으로 참여하여 구성한 임협(臨協)의 답신안에 의하면 “문화적 후생의 균점과 경제적 기본생활의 균등권을 확보하기 위하여서는 계획경제를 헌법적으로 보장할 필요가 있다”²⁶⁾고 하고 있으며, 노동3권에 대한 구체적인 언급이 없다. 이는 “국력을 신장하는 원칙 하에서 생산력을 증강하기 위하여 국가의 계획과 통제가 필요하다”²⁷⁾는 논리의 연장선상에 경영참가가 위치하고 있다는 것을 의미한다. 그러한 의미에서 노동이 권리로서 규정되지 않고 의무로서 제9조에 규정될 뿐이었다.

사실 노사협조주의에 기초한 국가사회주의에 대한 적극적인 이해는 해방공간에서의 우파진영의 경제질서에 대한 이해에 광범위하게 유포되고 있음을 목도하게 된다. 특히 1948년 헌법에서도 국가의 경제질서를 개인의 경제상의 자유보다는 균형 있는 경제발전에 두고 있는데 경제계획과 노동통제에 기초한 생산력발전과 이를

25) 『약헌회의록』, 48면.

26) 미소공동위자문안답신집, 『임시정부수립대강』(새한민보사, 1947년), 17면.

27) 같은 책, 26~27면.

통한 국가주의적 발전전략이 다음과 같이 대단히 유력한 방안으로 이해되고 있다는 점이다.

노무자를 경영에 참가시키자는 것입니다. 결단코 이것은 공산주의를 본받은 것도 아니고 사회주의를 본받은 것도 아닙니다. ... 독일 나치스가 정권을 잡은 이래로 세계에 대해서 모든 죄악을 행한 것은 우리가 일점도 고려할 여지가 없지만 그나라 산업을 단시일에 부흥시켜 그만한 공업력을 향상시켰다는 것은 노무자의 큰 힘이 들었다는 것을 우리가 생각해야 될 줄 압니다. 그 노무자가 적극적으로 국가산업부흥을 위해서 노력하는데 얼마나 노무자의 보호정책을 하였으며 얼마나 노무자를 다른 나라와 다른 권한을 주었다는 것을 우리는 명시해야 할 것입니다.²⁸⁾

한편, 노사협조주의에 기초한 노동자의 경영참여문제는 1948년 헌법제정과정에서도 계속 논란의 대상이 되었다. 다만, 이때의 경영참여는 기업의 의사결정과정에서 참여, 또는 근로자의 이해관계 부분에 관한 의견진술권 여부로 논란이 되었다기 보다는 기업의 이윤분배에 대한 참여를 중심으로 이루어졌다. 1948년 헌법초안 제17조의 이익균점권이 그것이다. 이에 대하여 한민당 내부에서도 의견의 불일치가 엿보이는데, 예를 들어 김준연 의원은 경영참여가 의견진술권의 의미로 이해되지 않고 이윤분배에 대한 참여를 의미한다면 그것은 기업의 경영에 대한 종국적인 의사결정권으로 확산될 우려가 있다고 염려하였다. 그러한 염려의 배경에는 조선임시약헌과 달리 1948년 헌법이 노동3권을 권리로 규정하고 있었기 때문이었다.²⁹⁾

이무튼 조선임시약헌의 경영참가를 의견진술권으로 협애하게 이해하였던 서상일의 이해는 통합안 작성에 적극적으로 참여하였던 김봉준의 다음과 같은 경영참여권의 구체적 의미에 대한 해석과도 크게 어긋나지 않아 조선임시약헌에 명문화될 수 있었다 할 것이다.

서상일 의원 : 노동조합 같은데서 자기대표를 자기공장 경영하는데 참가시켜 노동자의 보호 등 이해관계에 발언권을 확대하자는 것입니다.

김 호 의원 : 그 대답은 분명치 않다고 봅니다. 어떤 사람이든지 자기 돈을 다 써서

28) 국회도서관, 『헌법제정회의록(이하 헌법제정회의록)』(국회도서관, 1967년), 456~457면.

29) 『헌법제정회의록』, 474~475면 참조.

경영할 때에 전문가를 쓸 것입니다. 노동자가 결코 참가 안되리라 보아요. 그러니 관리하는데 노동자가 참가한다는 것은 실제에 맞지 않는 것으로 압니다. 어떤 해석으로 그러하는지 모르겠습니다.

김봉준 의원 : 공장경영을 하면 노동자가 많습니다. 그러므로 자기의견을 진술하는 것으로 기업주와 고용인들 전체의 이익을 위하여 잘 조정해 가면 좋지 않을까 합니다.³⁰⁾

조선임시약헌의 경제관련 조항 중 경영참여를 제외한 그 밖의 조항들은 커다란 논란이 없이 통과되었다. 심지어 계획경제의 여부에 대해서도 커다란 갈등이 없었다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 경영참가 및 경제질서를 둘러싼 과도입법의원에서의 논란은 결국 미군정기의 한반도 특히 남한사회에서의 국가구상의 대립이 자유주의경제이나 계획경제이나를 둘러싼 것이었다기보다는 민족발전을 위해서는 압축적인 근현대화가 필요하고 이를 위해서는 계획경제 등이 불가피하며 이를 구체화하기 위해서 국가주의적 방식을 취할 것이나 사회주의적 방식을 취할 것이냐에 중점이 있었다할 것이다. 다만 그것은 자각적인 형태로 논란이 되었다기보다는 대단히 착중된 형태로 진행된 논란이었음을 조선임시약헌의 생활균등권과 이에 결부되어 있는 경제조항 등의 독해과정을 통하여 확인할 수 있다 할 것이다.

3. 초안등장과 국민의 헌법의식

계획경제에 기초한 발전주의전략이 모색된 것은 일제로부터의 해방된 피폐된 식민지경제구조와 밀접한 연관이 있다 할 것이다. 일제에 의한 수탈구조는 토지소유를 통한 고율의 소작료, 일본의 공산품과 조선 농산물의 불균등 교환관계, 다수의 저임금 노동자등원 등에 의해 이루어졌는데, 그 결과 조선의 기간산업도 자본축적도 제대로 이루어지지 않아 정치적으로는 일제로부터 독립하였으되 경제적으로는 저발전의 연속선상에 놓여 있었다.³¹⁾

30) 『약헌회의록』, 48면.

31) 김인호 편, 『조선근대사회경제사 - 일제통치말기의 조선사회경제사』(이성과 현실사, 1989년), 433면 이하 참조.

이러한 유산을 간직한 한반도에서 자유주의 경제와 그에 따른 발전주의 전략보다는 계획경제에 기초한 발전주의 전략이 국민적 공감대를 확대할 수 있었다는 것은 쉽게 생각하여 볼 수 있는 점이라 할 것이다. 실제로 미군정청이 1946년 8월에 실시한 여론조사에 의하면 국민의 다수가 계획경제에 기초한 발전주의 전략을 선호하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 대기업의 국유 및 농지제한에 대하여 60%의 국민이 찬성하고 있으며, 80%의 사람들이 사회주의 또는 공산주의를 바람직한 경제질서로서 이해하고 있다는 점이다.³²⁾

한편, 38선 이남에 적용될 조직법의 일괄이라 할 수 있는 조선임시약헌이 입법부, 사법부, 행정부에 대한 기본규정에 그치지 않고 국가경제질서에 대한 구체적인 구상을 가지고 이를 국민의 권리의무와 관련하여 규정하고 있는 것은 이 조선임시약헌이 헌법초안의 성격을 띠고 있었음을 나타낸다 할 것이다.

헌법 제정에 대한 이러한 국민적 열망에는 두 가지 요인이 크게 작용하였다. 첫째, 오랜 식민통치로부터 해방된 데서 비롯하는 독립국가건설에 대한 열망일 것이다. 건국준비위원회가 1945년 9월 인민공화국을 선포하고 1946년 3월까지 새로운 헌법을 제정하기로 결의하였던 것도 이러한 열망의 표현이었다 할 것이다 둘째, 1946년에 시작된 미소공동위원회의 개최가 신정부수립을 논의하기 위한 자리였고, 여기에서 각 정당사회단체에 헌법구상을 자문하는 등 일련의 정국 움직임이 과도입법의원에도 강한 영향을 미쳤기 때문이었다.

IV. 조선임시약헌과 미군정청

1. 조선임시약헌의 의결

1947년 3월 11일 서상일 등이 ‘남조선과도약헌안’을 과도입법의원에 제출함으로써 시작된 임시헌법 제정 움직임은 몇 단계의 변화국면을 거쳤다. 처음에는 입법,

32) "Type & Structure of future Korean Government", 10 Sept. 1946. RG 407, Box. 2074, National Archives; 신복룡, 『한국분단사자료집』 6권(둘째, 1991년).

사법, 행정부를 구성하기 위한 조직법의 총체로서의 성격을 갖는 데 불과하였으나, 같은 해 4월 21일 김봉준 등에 의한 ‘조선민주임시헌법안’이 제출되면서 헌법초안의 성격을 띠게 되었다. 결국 양 헌법안은 발췌통합되고 그 후에도 한달에 걸친 수정³³⁾ 끝에 과도입법의원에 상정되는데 이때부터는 단순한 조직법의 총체로서의 성격보다는 기본권 규정을 갖춘 헌법초안의 성격을 강하게 띠게 되었다. 그 후 경영 참가에 대한 논란 끝에 같은 해 8월 6일 과도입법의원에서 의결되었다.

그러나 미군정청의 조선임시약헌에 대한 태도는 대단히 미온적이었다. 입법의원 설치에 관한 법령 제3조에 의하면 과도입법의원에서 의결된 법령은 미군정청장관의 동의와 서명이 있어야 하며 이를 미군정청장관이 공포하여야만 효력을 발생하는데도 불구하고 의결로부터 두 달이 넘어도 이렇다 할 조치를 취하지 아니하였다. 이에 대하여 과도입법의원에서는 같은 해 10월 21일 조선임시약헌의 공포를 촉구하기 위하여 ‘공포에 관한 건의’를 하였다.

이에 대하여 미군정청은 같은 해 11월 24일 공식적으로 인준을 보류한다는 뜻을 과도입법에 통보하였다. 그 이유는 다음과 같은 것이었다.

이 제안된 헌장은 많은 장점을 가지고 있었으나 본인은 관선의원이 반수이고 민선의원이 반수인 입법의원이 이와 같은 근본적이고 엄숙한 문서 즉 헌장을 제정하는 데 있어서 국민에게 위임받았다고 말하기에는 어렵다는 것을 입법의원도 동의할 줄 믿습니다.³⁴⁾

과도입법의원의 반수가 관선의원인데 전국민의 의사가 반영되어야 할 헌법초안을 헌법제정의회가 아닌 과도적이고 임시적인 입법의원에서 의결하여서는 안 된다는 것이었다.³⁵⁾ 이러한 미군정의 태도에 대하여 과도입법의원들은 다음의 발언에 서처럼 대단히 격앙된 자세로 미군정청의 모순된 태도를 지적하였다.

김 호 의원 : ... 지금은 헬막대장에게 묻는 말씀이올시다. ... 이 입법위원을 설립할 당시에 왜 너이들은 무엇만을 하라고 하지 않았소 그때에는 생각하지 못

33) 『약헌회의록』, 53면 참조.

34) 『약헌회의록』, 158면.

35) 『약헌회의록』, 141면.

하고 오늘날 와서야 다시 이런 생각이 났으니, 당신이 우리가 만든 원법을 인준할 때에 헌법기초위원회 부일협력자법안 기초위원회가 있는 조항을 읽어 보지 못하였습니까. 읽어 보았지만 미처 그때는 생각하지 못하여서 ... 왜 그 때에 이런 위원회는 둘 필요가 없다고 부인하지 않은 이유는 어데 있습니까.

결국 과도입법의원들의 반박은 첫째, 조선임시약헌은 미군정청 산하의 남조선과 도정부의 임시헌장에 불과하므로 조선민족 전체의 헌장으로 해석하여서는 안되며, 관선의원이 있기 때문에 인정할 수 없다면 이미 민선의원과 관선의원에 의해 의결된 보통선거법은 왜 인정하였는가.³⁶⁾ 둘째, 그 관선의원의 존립근거는 도대체 무엇인가 이해할 수 없다는 것으로 집약되었다. 더군다나 미군정이 보류한 것은 조선임시약헌뿐만 아니라 과도입법의원이 조선임시약헌 못지 않게 심혈을 기울여 준비한 ‘민족반역자 · 부일협력자 · 간상배 조사위원회법’이었는데 이에 대하여서도 미군정은 장기간에 걸친 일제 치하에서 일제에 협력하지 않고 견딜 인사가 어디에 있었겠느냐는 이유로 이의 시행을 거부하였는 바 과도입법의원의 의원들의 실망은 더욱 더 클 수밖에 없었다.

2. 미군정청과 인준보류

과도입법의원의 임시헌법 · 임시선거법 기초위원회라는 특위를 미군정청이 인정한 것은 이미 헌법초안 작성에 대한 암묵적 동의이며, 선거법이나 기구개혁입법을 위한 모범으로서의 조선임시약헌이 필요하다는 의원들의 주장에도 불구하고 미군정청은 끝내 조선임시약헌안에 대한 인준을 보류하였다. 과도입법의원이 반민선 반관선기구에 불과하며 따라서 헌법안을 초안하는 것은 역할과 권한의 초과라는 것이 주된 이유였다. 이러한 논거를 제시한 것은 군정청과 입법의원을 이어주는 ‘연락위원회’ 멤버였던 미군정청의 법률고문 찰스 퍼글러였다. 그는 특히 관선의원이 혼재되어 있는 입법의원이 헌법제정의 주체가 될 수 없음을 강조하였다.³⁷⁾

사실 과도입법의원의 의원구성은 국민의사와 그다지 관계없는 것이었다. 관선의

36) 『약헌회의록』, 182면.

37) Telegram from J.E.Jacobs to the Secretary of States, *op. cit.*, p. 4.

원의 경우 좌우합작위원회가 추천하고 미군정청이 임명한 인사에 불과하였으며, 민선의원이라 할지라도 보통·직접선거에 의해 선출되기보다는 간접·제한선거에 기초하여 선출되었음을 감안한다면 법률고문 찰스 퍼글리의 주장처럼 과도입법의원이 헌법제정의 주도적 기구가 된다는 것은 국민주권원리에도 반한다 할 것이다. 또한 국무성의 정치고문 제이콥스의 지적처럼 미군정청의 권한을 침해하지 않는다는 조항이 규정되지 않아 미군정청의 권한쟁의 등 문제의 소지를 앓고 있으며, 조선임시약헌 제4조에서 규정하고 있는 각종 사회보장규정과 경제력의 부조화가 문제가 된다 할 것이다.³⁸⁾

그러나 과도입법의원 내의 헌법특위를 인정한 점, 통합위원회에서 조선임시약헌안을 초안하는 과정에 대한 일체의 경고와 주의도 하지 않고 상황보고를 받은 점 등을 고려한다면 인준보류의 배경에는 헌법적 고려 외에 정치적 고려가 깊이 작용하고 있다고 보아야 할 것이다. 사실 과도입법의원에서 조선임시약헌이 논란이 되고 있던 시점은 제2차 미소공동위원회가 덕수궁에서 열리고 있던 때이었다. 미소공동위원회의 소련대표단이 철수함으로써 미소공동위원회가 사실상 결렬되었던 때가 10월 22일이었음을 고려한다면 미군정청으로서는 남한의 입법기구에서 의결된 헌법안을 인준하는 것이 대단한 정치적 부담이었을 것이다.

그러나 조선의 독립문제가 미소공동위원회의 손을 사실상 떠나기 시작한 것은 1947년 9월이었다. 미국무장관 마샬(G.C. Marshall)은 유엔총회에서 모스크바 3상회의에서 결정된 신탁통치와 미소공동위원회를 통한 조선독립문제의 비현실성을 지적하고, 조선의 독립문제를 유엔총회에서 직접 다룰 것을 주장하였다.³⁹⁾ 결국 유엔은 미소공동위원회의 한 당사자인 소련이 거부하는 가운데 11월 14일 신탁통치를 거치지 않고 유엔감시 하의 총선을 통하여 조선을 독립시킬 것을 가결하였다. 이로써 미국은 분단정권 수립으로의 사실상의 길을 걷게 되었다.

그런데도 미군정청 과도입법의원의 헌법초안을 제정주체의 대표성을 문제삼아 인준보류한 것은 무엇인가 하는 점이다. 이러한 의문의 실마리는 미군정청이 구성한 헌법기초분과위원회가 될 것이다. 미군정청은 마샬의 유엔연설 직후 ‘헌법기초

38) *ibid.*

39) 한국현대사사료연구소, 『한국현대정치사』 제1권(성문각, 1980년), 410면.

분과위원회'를 설치하였다.⁴⁰⁾ 형식상으로는 남조선과도정부의 사법부내의 법전편찬위원회의 한 분과위원회로 설치한 것이었으나(미군정의 앞의 기구표 참조) 실질은 미군정이 주도하는 헌법초안작성을 구상하고 있었던 셈이다. 헌법기초분과위원회는 마·살연설 후 본격적인 활동을 전개하였다. 헌법기초분과위원회를 지도한 것은 다름아닌 과도입법의원의 조선임시약헌의 거부를 자문한 법률고문 찰스 퍼글러였다. 퍼글러의 지도 하에 김병로 법무장관, 김용무 대법원장, 이인 검찰총장, 강병순 변호사 등이 참가하여 헌법초안을 준비하고 있었던 것이다. 미군정청으로서는 과도입법의원에 의한 자율적인 헌법초안구성이 부담스러웠을 것이고, 미군정의 직접적인 지도 하에 헌법초안 마련작업에 들어간 단계였으므로 조선임시약헌을 승인할 아무런 이유도 발견하지 못하였을 것이다.

아무튼 국민들의 독립국가 건설에 대한 열기를 배경으로 초안된 과도입법의원의 조선임시약헌은 미군정청의 인준보류로 무산되었으나 경제질서에 대한 기본구상과 노동자의 경영참여와 같은 논의는 1948년의 헌법제정과정에도 이어져 많은 영향을 미쳤다고 할 것이다.

V. 맺는 말

이상에서 미군정기의 과도입법의원과 거기에서 의결한 조선임시약헌을 그 경제조항 등을 중심으로 살펴보았다. 조선임시약헌은 제4조에서 경제정책의 이념적 기초를 국민의 생활균등권확보에 있다고 선언하고 이를 위하여 계획경제의 수립(1항)과 주요생산수단에 대한 국가관리(5항), 노동자의 경영참여(7항)와 노동조건 개선(6항, 9항, 10항 등) 등을 규정하고 있다.

이러한 사회주의적 색채와 국가주의적 색채가 착종된 조항이 규정될 수 있었던 것에 대해서는 다양한 평가가 존재할 수 있다. 예를 들어 좌우익의 극심한 대립과 타협의 결과라는 분석을 들 수 있겠다. 사실 당시의 정치지형과 국민들의 헌법의식을 분석하여 보면 이러한 분석은 배경화면으로서 대단히 합리적인 근거를 갖는다

40) 유진오, 『헌법기초회고록』(일조각, 1980년), 19면.

할 것이다. 그러나 이상과 같은 경제조항으로 구체화된 타협의 논리적 근거에 대한 분석을 위해서는 이러한 조항을 당시의 정치가와 국민들이 민족발전 전략으로 이해하고 있다는 점도 간과하여서는 안 될 것이다. 즉 사회주의적 색채가 강한 발전주의 전략과 국가주의적 색채가 강한 발전주의 전략은 상호대립하고 있는 측면도 강하지만, 일제 36년간의 식민통치에서 벗어나 압축적으로 근현대화를 이룩하고 민족발전을 이루어야 한다는 측면에서는 공통분모를 찾을 수 있었다. 경영참가, 노동조건의 개선, 주요 산업의 국유화 등과 같은 사회주의적 색채가 강한 요구라 할지라도 그것이 자본주의의 테두리 안에서 이루어진다고 한다면, 그것은 한민당을 비롯한 정치세력의 이해와도 배치되는 일은 아니었을 것이다. 미소공동위원회에 대한 답신안에서 한민당이 이익균점권과, 주요산업의 국유화 등을 내걸고 있는 것은 이와 같은 이유 때문이었다. 게다가 과도입법의원의 조선임시약헌 제정과정에서 보여지는 국가사회주의에 대한 구체적이고 적극적인 언급은 이를 시사한다 할 것이다.

1948년 헌법의 경제조항 등에 대한 종래의 논의는 그것이 대단히 비헌법전문가에 의해 만들어진 비헌실적인 조항에 불과하였으므로 1962년 헌법개정에서 삭제되었다는 것이었다. 하지만 과도입법의원의 조선임시약헌의 경제조항 등에서 사회주의적 색채가 강한 발전주의 전략이 구체적으로 논란이 되고 이것이 1948년 헌법에서도 되풀이되고 있었다는 점은 헌법규정의 비헌실성에 앞서 한국사회의 국가구상과 발전전략에 대한 대항과 논란이 여전히 정리되지 못하고 착종된 상태로 지속되고 있었다는 점을 시사한다 할 것이다. 이러한 관점에 서게 되면 1962년의 헌법개정은 박정희씨의 집권을 위한 헌법개정이었을 뿐만 아니라 헌정사적으로는 사회주의적 색채가 강한 발전주의 전략이 쇠퇴하고 국가주의적 발전주의 전략이 전면에서 계기로 파악할 수 있을 것이다.

결국 1948년 헌법에 착종되어 있는 다양한 국가구상은 비록 인준을 받지 못하여 사장된 과도입법의원의 조선임시약헌의 제정과정을 통하여서도 확인할 수 있으며, 경제관련 조항은 이를 가장 상징적으로 표현하고 있었다 할 것이다.

‘Provisional Constitution of Korea’ by SKILA under the USAMGIK

Lee Kyeong-ju*

Draft of ‘Provisional Constitution of Korea’ had made by South Korea Interim Legislative Assembly(hereafter SKILA) under the United States Army Military Government in Korea(hereafter USAMGIK). ‘Provisional Constitution of Korea’ provide not only organization of state but also charter of human rights. Especially Provision of Economic order was based on planned economy. The provision was dued to mixture between socialistic developing stratege and developing stratege of state capitalism. Until now socialistical provision was provided for decoration or interpreted unrealistic thing. But people of the period in the post surrender of Japanese Imperialism think that korea must develop than the period of governing of Japanese Imperialism.

At first So Sang-Il submitted the draft which provided the rule of legislation, jurisprudence, and administration. And Kim Bung-Jun and the Committees for Temporary Constitution & Temporary Election also submitted the draft which included the charter of human rights. Kim’s draft was based on planned economy. At last Joint Legislation & Judicial-Constitutional Committee wrote new draft which was an amalgam of So and Kim’s.

Draft of ‘Provisional Constitution of Korea’ was rejected by USAMGIK which think SKILA as a interim legislative assembly. USAMGIK regarded SKILA as not a constitutional convention because half of the SKILA member was not choosed by people.

* Assit. Professor, Law College, Inha Univ.

At first SKILA was originally founded for the submit of draft of law and ordinance applied to South Korea. But member of SKILA think that they can make a draft of Korean Constitution as far as it did not violate the authority of USAMGIK. Because USAMGIK pass over the Committees for Temporary Constitution & Temporary Election.

The 'Provisional Constitution of Korea' influenced the economic provision of the constitution enacted at 1948. And socialistical developing strategy and state capitalism had complicated in the draft of 'Provisional Constitution of Korea'.