

# 제헌국회의 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’에 관한 사실적 연구\*

이 영 록\*\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 기초위원회의 구성
- III. 기초위원회의 심의과정
- IV. 맺음말

## [국문초록]

이 연구는 제헌국회에서 조직된 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’의 회의록이 남아 있지 않은 사정을 감안하여, 각종 회고록이나 당시의 신문보도, 그리고 국회본회의에서의 발언 등을 토대로 그 구성과정과 심의경과를 일자 순으로 정리하는 데 목적을 두었다. 그리고 결론에서 특기할 만한 점으로 한민당과 독촉국민회가 헌법제정의 주도권을 장악하기 위하여 사전에 치밀한 준비를 하였다는 점, 국회속기록에 나와 있는 기초위원 명단에 오류 가능성이 있다는 점, 제헌과정에서 권력구조뿐 아니라 기본권이나 경제원칙과 관련해서도 의미 있는 논쟁이 있었다는 점, 마지막으로 제헌과정에서의 한민당과 이승만의 영향력에 대한 평가를 언급하였다.

[주제어] 건국헌법, 정부조직법, 헌법기초위원회

\* 이 논문은 2001년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

\*\* 조선대학교 법과대학 전임강사

## I. 머리말

제헌국회에서 조직된 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’(이하 기초위원회)는 우리 건국헌법의 제정과정에서 실질적 토의가 가장 활발히 이루어졌던 공간이었을 뿐만 아니라,<sup>1)</sup> 여기에서 기초된 초안이 큰 변경 없이 건국헌법으로 채택되었다는 점에서 그 의의는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 아쉽게도 이 헌법기초위원회의 활동에 관한 공식적인 기록이 아직 발견되지 않은 상태여서<sup>2)</sup> 그 구체적인 활동상황이나 심의경과에 대해서는 오늘날까지 거의 알려지지 않고 있다. 당연히 그에 대한 본격적인 연구도 이제까지 거의 방치되어 왔다고 말해도 과언은 아니다.

이 글은 이러한 사정을 감안하여 기초위원회에 관한 간접자료들을 통하여 가능한 대로 기초위원회의 구성과정과 활동내용을 복원하고, 이로써 이후의 제헌사의 연구에 하나의 기초자료를 제공함을 목적으로 한다.<sup>3)</sup> 이 글에서 참고한 자료들은 현재 남아 있는 관련 당사자들의 각종 회고록이나 당시의 신문, 그리고 국회 본회의 심의과정에서 행해진 기초위원회 관련 발언 등이다. 그러나 미리 말해 둘 것은 이런 간접적인 자료조차도 극히 적은 정보만을 제공하고 있는 데다가 정확도도 현저히 떨어지기 때문에 정확하고 균형 있게 기초위원회의 활동상황을 재현하기에는 한계가 있다는 것이다. 특히 정확도와 관련하여 말한다면, 기억에 의존하는 회고록의 부정확성은 말할 것도 없지만, 당시의 신문보도조차도 그대로 신뢰하기에는 너

1) 심의기간은 기초위원회나 국회본회의가 거의 비슷했지만, 대체로 법률적 소양을 갖춘 소수의 위원들로 구성된 기초위원회에서의 토의가 훨씬 밀도 있게 진행되었을 것임은 말할 것도 없다. 이에 비하면 본회의에서의 토의는 절차적 문제로 많은 시간이 허비되었고, 그나마 제2독회 중반부터는 시간적 촉박성에 쫓겨 제대로 토론이 이루어지지 않았다.

2) 국회 첫 회합에서 통과된 국회임시준칙에 의하면, 기초위원회에 3인의 녹사(錄事)를 두도록 규정하고 있는 것으로 보아서 심의기록이 작성되었을 가능성이 크다. 그렇다면 현존 여부 및 소장처의 확인이 하루빨리 이루어져야 할 것이다.

3) 필자는 기초위원회에 관하여 정파적·사상적 대립이라는 관점에서 분석을 행한 바 있다[이영록, 「헌법 및 정부조직법 기초위원회(1948)의 정치적·사상적 역학관계에 관한 분석」, 『헌법학연구』, 제7권 제4호(한국헌법학회, 2001.12)]. 그러나 먼저 사실관계를 정확히 제공하는 것도 의미 있다는 지적이 있어 이번에 그때 분석의 토대가 된 사실관계들을 일자 순으로 정리하여 발표하게 되었다.

무나 명백한 오류들이 자주 눈에 뜨인다. 심지어는 국회속기록에 실려 있는 기초위원의 명단같이 가장 기초적인 사실조차도 뒤에서 보는 바와 같이 의심스러운 구석이 존재할 정도이다.

그러나 이러한 한계를 이유로 있는 자료의 정리마저 주저한다면, 그것은 제헌사 연구에 있어 커다란 공백으로 남아 있는 기초위원회 연구의 중요성에 비추어 일종의 지적 결벽증일 수 있다고 생각한다. 따라서 여기에서는 최대한 자료에 대한 비판적 검토를 조건으로 개괄적이고 불완전하나마 기초위원회에 대한 복원작업을 시도해 보려고 한다.

## II. 기초위원회의 구성

[5/22] 기초위원회 구성에 관한 구상은 국회가 개원하기 전부터 시작되었다. 그 기원은 국회소집을 앞두고 1948년 5월 22일 오후 2시 대한독립촉성국민회(이하 독촉국민회)의 회의실에서 재경 40여 명의 국회의원 당선자들이 참석한 가운데 비공식적으로 열린 제1차 준비회의에까지 거슬러 올라간다. 이승만의 사회로 진행된 이 회합에서는 우선 독촉국민회의 신익희(申翼熙)와 한국민주당(이하 한민당)의 백관수(白寬洙), 김도연(金度演) 3명이 전형위원이 되어 준비부서와 준비위원을 선출하였는데, 전형위원 세 명을 포함하여 이운영, 장면, 오용국, 이훈구, 김경배, 이항발, 김상돈, 이청천, 장기영이 준비위원에 선출되었다.<sup>4)</sup>

[27] 그리고 닷새 후인 27일 오후 2시부터는 제2차로 국회의원 예비회의가 열리는데, 국회의사당에서 국회의원 당선자 141명이 모인 가운데 신익희의 사회로 개최되었다고 한다. 이 회의는 앞의 준비위원들이 마련한 안건과 보고를 기초로 약간의 수정을 가하여 국회임시준칙(國會臨時準則)을 통과시키는데, 이 준칙안에 기초위원회에 대한 구상이 등장하고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 이 준칙안에 이미 헌법 및 정부조직법 기초위원 30인과 국회법 및 국회규칙 기초위원 15인을 선출할 것과 위 기초위원 선출을 위하여 10명의 전형위원을 선출할 것, 그리고 각 위원회 내에 5 내

4) 경향신문, 1948.5.25.; 동아일보, 1948.5.25.

지 10인의 전문위원과 3인의 녹사(錄事)를 두도록 하는 내용이 들어있었던 것이다.<sup>5)</sup>

[31] 이 임시준칙안이 5월 31일 역사적인 국회개원일의 첫 회의에서 추인되어 공식적인 효력을 갖게 되는데, 기초위원회에 관한 부분은 수정 없이 통과되게 된다.<sup>6)</sup> 아무런 법적 근거도 없이 마련된 임시준칙안이 이렇게 쉽게 통과될 수 있었던 것은 아직까지 이 일련의 절차가 특정 정파에 의하여 주도되고 있다는 인식이 없었기 때문이었던 것으로 보인다.

[61] 기초위원회에 관한 실질적인 구성작업이 착수된 것은 다음날 제2차 회의에서이다. 그러나 기초위원회 구성작업은 막상 착수하자마자 전형위원의 선출 단계에서부터 예상 못한 난관에 봉착하게 된다. 전형위원 10인의 선출방법을 둘러싸고 연기무기명(連記無記名) 투표로 선출하자는 의견과 각 도별(道別)로 1인씩을 선출하자는 반대의견이 팽팽히 맞서 만나절이 지나도록 지루한 논쟁이 계속되었던 것이다. 연기무기명 투표는 주로 한민당 측 의원들이 주장했고,<sup>7)</sup> 도별 선출은 주로 무소속계 의원들이 주장하였다. 표면상으로는 도별 선출이 전 국민을 대표하는 국회의 성격에 부합하느냐 하는 것과 어느 방법이 적합한 인물을 선출하는 데 보다 나은가라는 문제를 두고 논쟁이 벌어졌지만, 그 본질은 표의 응집력을 바탕으로 헌법제정의 주도권을 장악하려는 한민당 측과 이를 견제하려는 세력 사이의 주도권 다툼에 있었다.<sup>8)</sup> 결국 어느 쪽도 과반수의 득표를 획득하지 못하고 재투표에까지 이른 결과 한민당 측의 포기 180 대 1이라는 압도적 표차로 도별 선출방식을 채택하게 된다.

5) 경향신문, 1948.5.29. ; 동아일보, 1948.5.28., 5.29. ; 서울신문, 1948.5.28. ; 조선일보, 1948.5.28.

6) 『제1회 국회속기록』, 7면.

7) 동의를 제출한 조영규 의원과 이에 찬성한 윤치영, 조현영, 서우석 등은 모두 한민당 소속이다. 도별 선출방식에 반대한 정해준의 경우도 후에 한민당의 후신인 민주국민당에 가입하고 있는 것으로 보아 친한민당계로 보인다.

8) 무소속계의 김약수 의원이 전형위원들에 의한 기초위원 인선에 불만을 표시하면서, 전형위원의 도별 선출이 “반드시 최선의 방책은 아니”었지만, “본인부터도 결정적으로” 그 주장에 “가담하게 된 이유는” “이전에 인사문제를 결정할 때에 너무도 소위 대정당이나 단체의 암약이 너무도 심한 까닭으로 그것을 좀 제재하고 전체적으로 우리가 일치단결하는 체제를 표현시키기 위해서 도별적으로 한번 해 보면 그런 소칭(所稱) 대정당의 암약이 좀 중단이 될 것이라는 이런 고충에서 나온 것”이라는 발언은 그러한 맥락에서 이해할 수 있다(『제1회 국회속기록』, 52~53면).

[2] 마침내 도별로 호선(互選)의 방식에 의해 선출된 10명의 전형위원은 ①각 지역이 인구비례에 맞게 균등하게 대표되도록 하고, ②전형위원 각자가 자기 지역의 원 중 적임자를 배수로 추천하여 전체 전형위원회에서 최종 결정하며, ③각 전형위원을 배수의 추천인에 포함시킨다는 세 원칙을 세우고, 이에 따라 다음날인 6월 2일에 30인의 기초위원을 선정하여 국회에 보고한다<sup>9)</sup>

그런데 여기서 한가지 놀라운 사실은 기초위원의 명단과 같은 가장 기초적인 사실조차도 자료에 따라 차이를 보이고 있다는 점이다. 우선 그 동안 절대적인 권위를 가지고 인용되어 온 국회속기록에 나타난 명단은 다음과 같다.

柳聖甲, 金沃周, 金俊淵, 吳錫柱, 尹錫龜, 申鉉燾, 白寬洙, 吳龍國, 崔圭鈺, 金命仁, 李鍾麟, 李勳求, 柳鴻烈, 延秉昊, 徐相日, 趙憲泳, 金翼基, 鄭島榮, 金尙德, 李康雨, 許政, 具中會, 朴海克, 金孝錫, 金秉會, 洪翼杓, 徐成達, 曹奉岩, 李允榮, 李青天<sup>10)</sup>

그런데 이 중 김명인 의원의 경우는 국회속기록상의 발언자로 등장하고 있는 것은 확인할 수 있지만, 국회에서 편찬한 제헌의원 총 209명의 명단에는 나타나지 않는다.<sup>11)</sup> 그런데 흥미로운 점은 유진오의 회고록에는 김명인 대신 김광준(金光俊) 의원의 이름이 들어가 있다는 사실이다.<sup>12)</sup> 김광준이 기초위원이었다는 점은 그의 국회본회의에서의 발언<sup>13)</sup>으로 미루어 보거나 제헌국회의원의 약력<sup>14)</sup>에 나타난 것으로 볼 때 거의 틀림없어 보인다. 문제는 여기서 그치지 않는다. 당시의 신문들에 보도된 바에 따르면, 김병희 대신 김경배(金庚培) 의원이 들어가 있어 국회속기록과 차이를 보이고 있다.<sup>15)</sup> 사실 김병희는 상식적으로 생각할 때 그가 기초위원이었다고는 도저히 믿을 수 없는 발언들을 국회 본회의에서 행하고 있는 것을 볼 수 있

9) 『제1회 국회속기록』, 45면.

10) 『제1회 국회속기록』, 45면.

11) 대한민국국회사무처, 『국회사(제헌국회-제6대국회) : 자료편』, 15~17면.

12) 유진오, 『헌법기초회고록』(일조각, 1980), 46면.

13) 가령 제29차 회의에서 정부조직법안을 심의할 때 그는 치안부의 독립문제와 관련하여 “이 문제에 있어서는 기초위원회에 있어서도 강경히 토의된 문제를시다”라고 발언하고 있다. 『제1회 국회속기록』, 543면.

14) 『한국근현대사 인명록』, 제6권(여강출판사, 1987), 449면.

15) 동아일보, 1948.6.4.; 경향신문, 1948.6.4.; 서울신문, 1948.6.4.

다. 그는 본회의에서 헌법심의를 진행하는 동안 시종 활발한 토론자 중의 한 사람으로 등장하는데, 기초위원은 본회의에서 “반대의견을 안 하기로” 한 기초위원회의 결정<sup>16)</sup>에도 불구하고, 줄곧 기초안에 대한 비판의견을 개진하고 수정안을 제출하는가 하면,<sup>17)</sup> 심지어는 기초안의 의미를 전문위원에게 묻기도 하고, 기초위원회가 본회의에 요청한 일정 변경에 강력히 반대하기도 했던 것이다.<sup>18)</sup> 이러한 사정들을 감안할 때, 국회속기록상의 김명인은 김광준과 동일인이고, 김병희는 착오에 의해 김경배 대신 들어가게 된 것이 아닌가 생각된다. 사실 국회사무처에서 발간한 『국회사』에서는 유일하게 김광준과 김경배를 기초위원으로 기록하고 있는데,<sup>19)</sup> 김명인과 김광준이 동일인이라는 추측이 맞다면 이는 완전히 당시의 신문보도와 일치하여 보다 신빙성을 갖는다.

그러나 어쨌든 이들 기초위원이 국회에서 확정되는 과정도 순탄하지는 않았다. 노동자와 농민이 제대로 대표되지 않았다는 한엄희 의원의 발언<sup>20)</sup>으로부터 시작하여 대정당이나 단체들의 암약이 작용했다는 김약수 의원의 비판,<sup>21)</sup> 종교 및 정당별 대표가 제대로 반영되지 않았다는 최국현 의원의 비판<sup>22)</sup> 등 대표성의 시비가 비등하게 일어났기 때문이다. 여기에 전형위원이 기초위원에 선정되었다는 도덕성의 문제까지 시비가 되어 표결이 하루 연기될 정도로 지루하게 논란이 지속되었던 것이다.<sup>23)</sup>

[3] 그러나 정작 다음날 이루어진 표결에서는 정부수립이 시급하다는 논리가 힘을 발휘해 전형위원이 추천한 30인이 그대로 기초위원으로 확정되게 된다. 국회로부터 7일까지 헌법안 기초작업을 마무리하도록 위임받은 기초위원회는 바로 이 날

16) 서상일 의원의 발언, 『제1회 국회속기록』, 283면.

17) 조봉암 의원의 경우도 기초위원으로서 종종 기초안에 대한 반대의견을 피력하곤 했는데, 바로 그러한 곤혹스러움 때문에 자신의 태도를 변명하지 않으면 안 되었고, 다른 기초위원으로부터 제지를 받기도 했다. 『제1회 국회속기록』, 282면 중 김준연 의원의 발언 참조.

18) 『제1회 국회속기록』, 196~197면.

19) 대한민국국회 사무처, 『국회사(제헌국회-제6대국회) : 자료편』, 134면.

20) 『제1회 국회속기록』, 46면.

21) 『제1회 국회속기록』, 53면.

22) 『제1회 국회속기록』, 56면.

23) 전형위원으로서 헌법기초위원에 선정된 자는 윤석구, 오용국, 이윤영, 유홍열, 이종린, 서상일, 허정, 최규옥 8명이었다.

오후 2시 국회의사당에서 제1차 회의를 열어 위원장에 한민당의 서상일, 부위원장에 독촉국민회의 이윤영<sup>24)</sup>을 선출하고, 유진오(兪鎭午), 권승렬(權承烈), 임문환(任文桓), 한근조(韓根祖), 노진설(盧鎭高), 노용호(盧龍鎬), 차운홍(車潤弘), 김용근(金龍根), 윤길중(尹吉重), 고병국(高秉國) 이상 10명을 기초위원회의 전문위원으로 선임한다. 기초위원이 확정되자마자 바로 그날에 전문위원들의 선임이 이루어졌다는 사실은 이미 어떤 주도세력에 의하여 막후에서 상당한 준비와 조정이 이루어졌음을 짐작케 한다. 실제로 전문위원 중에는 독촉국민회의 신익회의 후원 아래 비공식적으로 헌법안 기초작업을 준비해 왔던 행정연구회 소속 인사들과 친한민계 인사들이 많이 들어가 있었다.<sup>25)</sup>

### Ⅲ. 기초위원회의 심의과정

#### 1. 헌법안 심의경과

[4] 조직 구성을 완료한 기초위원회는 심의에 기초로 할 헌법안의 작성을 전문위원들에게 위임함으로써 본격적인 기초작업에 돌입한다. 이에 전문위원들은 4일 오전 별도의 모임을 갖지만, 기초위원회에 제출할 헌법안은 이미 국회가 개원되기 전에 마련되어 있는 상태였다. 유진오와 행정연구회 인사들이 합동으로 작성한 세칭 '유진오안'이라고 불린 헌법 초안이 개원 전날인 5월 30일까지 거의 한 달간의 작업을 통해 완성되어 있었던 것이다.<sup>26)</sup> 이 안의 작성에 관여했던 인물들이 5명이나

24) 선거 당시 이윤영 스스로 밝힌 소속 정당은 조선민주당으로 되어 있다. 그러나 당시는 정당 공천제가 없었기 때문에 독촉국민회와 같이 범정당적 조직에 중복으로 참여한 인사들이 많았다. 이윤영이 독촉국민회 소속이라는 점에 관해서는 조선일보, 1948.6.4. 참조.

25) 이와 관련하여 당시 전문위원의 교섭 등 실무적인 일을 담당하였던 윤길중은 전문위원은 군정청의 지원을 받아 한민당에서 추천한 사람이 3분의 1, 해공 신익회가 추천한 사람이 3분의 1, 기타 중간과 3분의 1 등으로 구성되었다고 회고한 바 있으며[「윤길중 전 헌법기초위 전문위원과의 대담」, 『국회보』(국회사무처, 1996.7), 49면], 행정연구회의 중심 인물이었던 최하영 역시 한민당계 인사들이 많이 발탁되었음을 시사하고 있다. 「헌법 기초 당시의 회고담: 최하영씨와의 대담」, 『국회보』, 제20호(국회사무처, 1958.7), 43면.

전문위원에 선임되었다는 사실은 바로 이 안이 기초위원회에 제출될 것을 염두에 둔 포석이었던 것이다. 국회본회의에서 기초위원회에 7일까지 헌법안을 완성하여 8일의 본회의에 제출하도록 요구할 수 있었던 것도 바로 유진오안의 존재가 공공연한 사실로 인정되고 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 당시의 신문들도 ‘유진오안’이 주축안이 될 것이라고 예측 보도를 하고 있는 것을 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

그러나 정작 심의의 주축안이 결정되는 데는 예상 못한 한 차래의 논란이 기다리고 있었다. 권승렬 전문위원이 유진오안과는 다른 또 하나의 초안을 제출했기 때문이다. 결국 전문위원회에서는 통일안을 결정하지 못하고, 그 날 오후에 속개된 기초위원회에 두 안을 모두 제출하게 된다.<sup>28)</sup> 이와 함께 과도입법위원의 임시약헌, 민주위원의 27개조의 임시정책요강, 미소공위에 제출된 각 정당·사회단체의 답신안, 그리고 임시정부의 헌법 및 일본과 프랑스를 포함한 각국의 헌법 등도 참고자료로 제출되었다.

[5-6] 다음날 5일에는 하루종일 심의 주축안을 결정하기 위한 토론이 진행되었다. 오전에는 유진오안에 대한 설명을 듣고, 오후에는 권승렬안에 대한 설명을 들었는데, 표결일은 알 수 없으나 최종적으로는 13 대 11의 표 차로 한민당계가 지지하던 유진오안을 주축안으로, 권승렬안은 참고안으로 삼기로 표결 결정한다.<sup>29)</sup> 그리고 확신할 수는 없지만, 대체토론이 전개된 것으로 보인다. 대체토론의 줄거리에 대해서는 유진오의 회고가 가장 상세하다.

그의 회고에 의하면, 전문과 제1장 총강 및 제2장 인민의 권리의무는 대체로 큰 토론 없이 넘어갔으나 제3장 국회에 이르러 한민당계와 조봉암 의원이 원안의 양원제에 대한 반대론을 폈다고 한다. 한민당계는 의사의 지연과 경비의 팽창을 이유로 들었고, 조봉암은 참의원은 특권귀족제도의 유물로서 보수세력의 집결체라 하여 반

26) 유진오안의 유래에 대해서는 유진오, 앞의 책, 32~44면; 홍기태, 『해방후의 헌법구상과 1948년 헌법성립에 관한 연구』, 서울대 석사학위논문, 1986, 78~87면; 유수현, 『제1공화국 헌법제정과정』, 『한국의 사회와 문화』, 제7집(한국정신문화연구원, 1986), 192~196면; 이영록, 『유진오 헌법사상의 형성과 전개』, 서울대 박사학위논문, 87~92면 등 참조.

27) 동아일보, 1948.6.5.

28) 유진오, 앞의 책, 48~50면.

29) 서울신문, 1948.6.8.; 조선일보, 1948.6.6.; 김영상, 『헌법을 싸고도는 국회풍경』, 『신천지』(1948.7), 22면.



대하였다는 것이다. 정부형태를 내각제로 하는 데 대해서도 허정 의원과 조봉암 의원 등 몇 사람이 반대하였으나, 전체적인 분위기는 절대적으로 내각책임제를 지지하는 것으로 느껴졌다고 말한다. 또한 위헌법률심사와 관련해서는 조현영 의원 등이 중심이 되어 원안의 사법심사제 대신 헌법위원회제를 채택할 것을 주장하였다고 한다.

제6장 경제의 장에 들어가서는 몇몇 의원들이 통제의 색채가 너무 강하다고 원안에 대한 반대의 입장을 표명하였다 한다. 전문위원 중에는 임문환 전문위원이 이에 동조하였다고 하는데, 이 문제에 관해서는 조봉암 의원과 이청천 의원이 강력하게 원안 지지의 태도로 나왔다고 한다. 그 밖에도 유진오안에 있던 국민경제회의제도에 대해 반대의 소리가 높았던 것, 중화민국헌법을 본따 우리 헌법도 오원제(五院制)로 하는 것이 좋지 않느냐 하는 의견이 있었으나 고시(考試)와 감찰은 헌법에서는 빼고 정부조직법으로 미루자는 양해가 이루어졌다는 것, 그리고 일제시대에 반민족행위자를 처벌하기 위해 근거규정을 마련할 필요가 있다는 주장이 있었다는 사실 등을 전해주고 있다.<sup>30)</sup>

경향신문의 보도 역시 대체로 유진오의 회고를 확인시켜 주고 있는데, 특이한 점은 김준연 의원이 내각불신임 조항을 삭제하자고 주장했다고 한다.<sup>31)</sup> 한편 적산(敵産) 처리문제도 심각히 논란되었다. 유진오안에는 적산처리에 관한 명문 규정을 두고 있는 데 반해, 권승렬안은 그에 해당하는 규정을 두고 있지 않았기 때문에 그 이유와 타당성 여부에 관해 의견이 분분했다.<sup>32)</sup>

[7] 주축안의 결정과 대체토론을 마친 기초위원회는 7일부터 드디어 주축안에 대한 축조토의에 들어간다. 그날 하오부터 저녁 늦게까지 토의를 진행한 기초위원회는 일단 주축안 제7조까지 축조심의를 완료한다. 이 날 가장 격렬히 논란이 되었던 문제는 국호 문제였는데, 표결의 결과 대한민국 17표, 고려공화국 7표, 조선공화국 2표, 한국 1표로 대한민국으로 낙착되게 된다.<sup>33)</sup> 일본으로부터 배상을 받으려면 과거의 대한민국이라는 국호라야 하고, 국회 개회식에서 이승만 의장이 '대한민국'으로

30) 유진오, 앞의 책, 52~55면.

31) 경향신문, 1948.6.8.

32) 서울신문, 1948.6.8.

33) 조선일보, 1948.6.9.

호칭한 데 아무 이의가 없었다는 것이 그 주된 이유였다.<sup>34)</sup> 이청천 의원과 독촉국민회계가 ‘대한민국’안을 지지한 반면, 한민당이 ‘고려공화국’안을 지지했다고 한다.<sup>35)</sup> 그 밖에 국기(國旗)에 관한 규정을 삽입하여야 한다든가,<sup>36)</sup> 국가의 기본성격을 규정한 조항에 ‘도의적 창명’(道義的 彰明)을 삽입하지는 의견이라든가,<sup>37)</sup> 국호 ‘대한’과 영토 규정에 나오는 ‘한’반도라는 명칭을 통일시켜야 한다는 주장<sup>38)</sup> 등이 제기되었으나, 반영되지는 않았다.

[8] 이튿날 8일은 기초위원회에서 기초안을 본회의에 상정하기로 예정된 날이었기 때문에 서상일 위원장이 국회에서 상정일 연기를 요청하지 않을 수 없었다. 이에 국회는 헌법안 상정일을 18일로 연기하고, 그때까지는 오전에만 회의를 진행하기로 결의함으로써 오후시간을 이용하여 기초위원회는 축조심의를 계속 진행해 간다.<sup>39)</sup> 이 날 토의는 주축안의 제16조까지 진행되었다. 우선 ‘인민’이라는 용어를 ‘국민’으로 바꾸자는 의견이 제기되어 많은 논란 끝에 ‘국민’으로 낙착되었다.<sup>40)</sup> 그 밖에 주로 범인의 체포 및 구금에 있어 영장발포의 문제, 국교를 인정할 것이냐의 문제, 그리고 의무교육의 연한 문제 등이 논의되었던 것으로 전해진다. 특히 영장제도와 관련해서는 한민당계 의원과 조봉암 의원 사이에 격론이 벌어졌다고 한다.<sup>41)</sup> 우선 유진오안에는 사후영장을 청구할 수 있는 경우로 현행범의 경우만을 규정하고 있던 것이 기초위원회의 심의과정에서 권승렬안에 따라 범인의 도피 또는 증거인멸의 염려가 있는 경우가 추가되었는데, 국회본회의 심의과정에서의 발언으로 미루어 추측할 때 오용국, 박해국, 조현영 등 한민당계 의원들이 이에 찬성한 반면, 조봉

34) 조선일보, 1948.6.9. 이러한 논리는 뒤에 국회본회의에서 그대로 반복된다. 한편 고려공화국을 주장한 측의 논거에 대해서는 기초위원이었던 한민당의 조현영 의원이 경향신문에 6월 6일 발표한 「헌법제정에 임한 사안」이란 글을 통해 추론해 볼 수 있다.

35) 조선일보, 1948.6.9.

36) 『제1회 국회속기록』, 350면.

37) 『제1회 국회속기록』, 340면 중 정도영 의원의 발언.

38) 『제1회 국회속기록』, 355면.

39) 『제1회 국회속기록』, 97~104면.

40) 『제1회 국회속기록』, 본회의에서의 발언으로 추측해 볼 때, 유성갑 의원이 ‘국민’을 지지했고(351면), 박해국, 조봉암 등이 ‘인민’을 지지한 것으로 보인다(351~352면, 317면). 그리고 기초안으로서는 유진오안이 ‘인민’으로 되어 있고, 권승렬안이 ‘국민’으로 되어 있었다.

41) 조선일보, 1948.6.10.

암은 격렬히 반대하였던 것 같다.<sup>42)</sup> 반면 김준연 의원을 필두로 한 한민당계 의원들은 한 걸음 더 나가 영장제도나 변호인의 조력을 받을 권리, 구속적부심사제에 대해 내우외환 또는 이에 준한 비상사태의 경우에는 법률로써 그 적용을 정지할 수 있다는 규정을 추가하자고 주장하였다. 그러나 역시 조봉암을 비롯한 반대의견이 다수를 이루어 그 뜻을 이루는 데는 실패했다.<sup>43)</sup>

한편 정도영 의원은 빈농가 자녀가 중등교육을 받기 어려운 점을 감안하여 의무교육을 중등교육까지 하자고 강력히 주장하였지만, 경제현실을 감안한 현실론에 부딪쳐 기초안에 반영되지는 못하였다.<sup>44)</sup> 그러나 이 주장은 이후 다시 본회의 심의과정에서 재론되어 “초등교육은 의무적이며”라는 문구 앞에 ‘적어도’라는 문구가 삽입되게 되는 계기가 된다. 국교 유무와 관련해서는 이윤영 의원이 정교분리 조항을 삭제할 것을 주장했다고 한다.<sup>45)</sup>

[9] 9일의 심의결과에 대해서는 전혀 알려진 바 없으나, 10일까지 주축안의 ‘제4장 정부’ ‘제1절 대통령’ 부분의 제55조까지 심의를 진행한 것으로 보아 ‘제2장 인민의 권리의무’ 중 전날 심의를 완료하지 못한 나머지 부분이 토의되었을 것으로 추측된다. 이 날 조봉암 의원은 근로자가 실업을 당한 경우나 근로중 부상·질병을 당했을 경우 국가가 보호하는 규정을 삽입할 것을 주장하였으나, 주축안 제19조의 “병약 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활을 유지할 능력이 없는 자”에 포함시켜 이해할 수 있다는 대다수 위원의 반대로 실현되지 못하였다.<sup>46)</sup> 또한 정도영, 서성달, 허정, 김준연 등은 고문 및 잔인한 형벌 금지 조항의 삭제를 주장하였다.<sup>47)</sup> 수사상의 어려움으로 치안에 문제를 야기할 수 있다는 현실적 이유에다가 신체의 자유 조항으로 그 문제는 해결할 수 있다는 논거였다. 이에 대해 이청천, 백관수, 조봉암 등이 반대하였지만, 표결 결과 11 대 10으로 삭제가 가결되었다. 이런 사실이 있

42) 『제1회 국회속기록』, 333면.

43) 조선일보, 1948.6.10. ; 서울신문, 1948.6.10.

44) 조선일보, 1948.6.10.

45) 서울신문, 1948.6.10. 이윤영은 본회의에 들어가서도 다시 같은 주장을 펼치고 있는 것을 볼 수 있다. 『제1회 국회속기록』, 386면.

46) 『제1회 국회속기록』, 442면 중 조봉암 의원과 김옥주 의원의 발언 및 513면 중 조봉암 의원의 발언 참조.

47) 서울신문, 1948.6.12.

고 난 후 조봉암은 일절 헌법안 심의에 참여하지 않았다고 한다.<sup>48)</sup>

[10] 10일의 심의는 국회 부분에 대해서 이루어진 것으로 보이는데, 국회 부분이 권력구조 전반에 관련되어 있기 때문에 세세한 규정에 대한 심의는 보류하고 권력구조의 핵심적 부분에 대한 토의를 진행했던 것으로 보인다. 우선 양원제로 할 것인가 단원제로 할 것인가의 문제가 뜨거운 논란이 되었다. 일부 무소속계 의원들이 양원제로 주장하고, 조현영, 허정, 서성달 등 한민당계 의원들과 정도영 등이 단원제를 주장하였는데,<sup>49)</sup> 표결 결과는 12 대 10이라는 근소한 차로 단원제로 귀착되었다.<sup>50)</sup> 대통령의 선출방법도 토의되었는데, 국회를 통한 간선제와 직선제 주장이 팽팽히 대립하여 결론을 내지 못하고 유보되었다.<sup>51)</sup> 초미의 관심사였던 정부형태와 관련해서도 대통령제를 취할 것이냐 내각책임제를 취할 것이냐의 문제를 두고 다시 열띤 논의가 전개되었다. 내각책임제의 논리를 가장 설득력 있게 주장한 사람은 한민당의 조현영 의원이었다고 한다.<sup>52)</sup> 이미 6월 7일 기자회견을 통하여 대통령제가 현 정세에 적합하다는 의견을 피력한 바 있는 이승만도<sup>53)</sup> 이 날은 특별히 기초위원회를 방문하여 다시 한번 대통령제를 강조하고는 돌아간다.<sup>54)</sup> 이 때문인지 신문에 따라서는 대통령제 우세의 분위기를 전하기도 하였다. 특히 이청천과 친이승만계로 추정되는 일부 독촉국민회 측 의원들이 대통령제를 지지했던 것으로 보인다.<sup>55)</sup> 이러한 상황에서 유진오를 비롯하여 주축안의 작성에 관여했던 전문위원들은 대통령제가 채택될 경우 전부 사임할 태세를 보임으로써 기초위원회 내에 난기류가 형성되기도 하였다.<sup>56)</sup>

[11] 다음날 11일에는 주축안 제57조 대통령의 선서에 관한 조항만 제외하고 제

48) 서울신문, 1948.6.10. ; 김영상, 앞의 글, 24면.

49) 서울신문, 1948.6.12. ; 김영상, 앞의 글, 24~25면.

50) 조선일보, 1948.6.12. ; 동아일보, 1948.6.12. 반면 김영상 앞의 글(25면)과 서울신문 6월 12일자 기사는 11 대 9로 단원제가 가결되었다고 보도하고 있다.

51) 동아일보, 1948.6.12. ; 조선일보, 1948.6.12.

52) 유진오, 앞의 책, 59면.

53) 경향신문, 1948.6.8. ; 동아일보, 1948.6.8. ; 서울신문, 1948.6.8. ; 조선일보, 1948.6.8. 등.

54) 당시의 상황에 대해서는 유진오, 앞의 책, 58~59면에 잘 묘사되어 있다. 한편 『제1회 국회속기록』, 306면 중 조현영 의원의 발언도 이를 확인해 준다.

55) 김영상, 앞의 글, 25면.

56) 조선일보, 1948.6.12. ; 동아일보, 1948.6.12.

56조에서 제76조까지 기초를 완료한다. 대통령 선거방법과 관련하여 상당한 논쟁이 전일에 이어 계속되었는데, 윤석구와 이훈구 의원 등이 직선제를 주장한 반면, 전일 보통선거를 주장한 허정은 오히려 간선제의 방법을 주장했다고 한다.<sup>57)</sup> 당시의 신문보도에 따르면, 표결의 결과는 직선제를 실시하기에는 시간적 여유가 없다는 주장이 설득력 있게 받아들여져 9 대 18이라는 압도적인 표 차로 직선제안이 부결되고<sup>58)</sup> 원안대로 국회에서 선출하는 것으로 결론이 났다. 대신 대통령의 임기를 주축안의 6년에서 5년으로 1년을 단축하였다.

가장 격론이 예상되었던 정부형태의 문제가 명칭을 '내각'에서 '국무원'(國務院)으로 고친 것 외 아무런 이의 없이 내각책임제 쪽으로 간단히 결론이 난 것은 의외 중의 의외였다.<sup>59)</sup> 전날의 전문위원들의 강경한 태도가 영향을 미친 데다가 내각책임제를 취해야만 독재를 예방할 수 있다는 내각책임론자들의 논리를 거스릴 명분이 별로 없었던 결과였던 것으로 보인다. 특히 바로 전에 대통령을 국회에서의 간접선거에 의하여 선출하기로 결정한 마당에 대통령에 행정책임까지 맡기면 전제정치로 흐를 우려가 있다는 논리가 설득력 있게 받아들여졌던 것 같다.<sup>60)</sup>

[12-14] 가장 큰 현안을 해결한 기초위원회는 한동안 순탄한 심의가 계속된다. 12일에는 우선 '정부' 장 중에서 미심의 조항이었던 주축안 제77조부터 제80조까지 심의를 완료하고, 원안의 양원제가 단원제로 수정되었던 관계로 심의가 유보되었던 '제3장 국회' 부분으로 돌아가 심의에 박차를 가하게 된다.<sup>61)</sup> 그리하여 14일까지는 제3장의 심의도 모두 마치고 '제5장 법원'의 제83조까지 심의가 진행되게 된다.<sup>62)</sup>

[15] 이어 15일의 토의에서는 위헌법률의 심사권을 대법원에 두고 있던 주축안 제85조가 헌법위원회제로 변경된다. 원래 헌법위원회제는 주축안의 주기초자인 유진오의 최초 초안에 존재하던 것인데, 신익희의 후원 아래 있던 행정연구회 회원들과 함께 작업하면서 사법부 측 인사들의 강한 주장에 의해 미국식의 사법심사제로

57) 조선일보, 1948.6.13. ; 서울신문, 1948.6.13.

58) 서울신문, 1948.6.13. 그러나 이 기사에는 총 출석인원이 26명이었다고 쓰고 있는데, 찬부(贊否)의 합계가 27명이어서 숫자에 약간의 착오가 있는 듯 하다.

59) 동아일보, 1948.6.13. ; 조선일보, 1948.6.13.

60) 김영상, 앞의 글, 25면.

61) 동아일보, 1948.6.15.

62) 동아일보, 1948.6.16.

변경되었던 것이다. 그러던 것이 기초위원회의 법원 불신경향과 맞아떨어져 결국 이 단계에서 다시 부활하게 되었다. '제6장 경제'에 들어가서는 경제질서의 원칙을 자유경제로 하느냐 통제경제로 하느냐 의견이 분분하여 더 이상 토의가 진행되지 못하게 된다. 특히 이 날은 이승만 국회의장이 부의장과 함께 다시 한번 기초위원회를 방문하여 이미 결정된 사항임에도 불구하고 대통령책임제를 채택할 것을 재삼 강조함으로써 기초위원회에 대한 압력을 가중시켰다. 이 때문에 기초위원회 내에서도 변안의견이 대두되는 등 작은 파란이 일어난다.<sup>63)</sup> 그러나 이것은 아직은 장차 일어날 일의 서곡에 불과하였다.

[16] 일단 예정된 심의를 계속 진행하기로 한 기초위원회는 16일 경제질서의 원칙을 규정한 주축안 제88조를 원안의 내용대로 통과시킨다. 제88조는 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 경제질서의 기본으로 삼고, 이 한계 내에서 각인(各人)의 경제상의 자유를 보장하는 것으로 규정한 것이었는데, 각인의 경제상의 자유 보장 운운을 삭제하지는 의견이 있었으나, 전문위원이 이 규정을 삭제하면 순 통제경제를 의미하는 것이 되므로 자유경제의 일면을 보장하려면 필요한 항목이라고 주장하여 원안대로 통과되었다고 한다.<sup>64)</sup> 한편 김준연, 조현영 등은 농지개혁 규정과 관련하여 소유권의 내용과 한계를 제한하지 말고 완전한 소유권을 인정하지는 주장을 하였으나, 이청천, 김광준 등이 현재 즉시 농민에게 완전소유권을 부여하면 결국 자본가에게 다시 농지를 전유케 하는 결과가 된다는 이유로 반대하여, 재석의원 24인 중 19 대 7로 수정안이 부결되었다고 한다.<sup>65)</sup>

[17] 이어 17일에는 경제 장에 대한 심의를 완료하였다. 그러나 조문의 기초는 근로자의 이익균점권에 관한 논란으로 중요 기업의 국공유 원칙을 규정한 제89조원래 주축안에는 제91조로 되어 있으나, 심의과정에서 조정되었음) 한 조밖에 진척되지 못하였다. 기업체 운영에 있어서 노자합작(勞資合作)을 전제로 하여 기업체의 순 이윤을 노동자에게 균등히 배당한다는 조문을 삽입할 것을 윤석규 의원이 제안한 데

63) 동아일보, 1948.6.17. ; 조선일보, 1948.6.17.

64) 서울신문, 1948.6.16.

65) 서울신문, 1948.6.18.

대하여, 서상일, 조현영, 백관수 등 주로 한민당계 의원들이 헌 사태에 비추어 그런 조문을 명기한다면 기업을 할 수 없다는 이유로 맹렬히 반대하고 나선 것이다.<sup>66)</sup> 토의 결과가 일반에 알려지면 그 파장이 클 것이라는 이유에서 심의를 연기하여 충분히 검토할 시간을 갖자는 의견이 있을 정도로 이 문제로 논란이 거듭되었다.<sup>67)</sup> 그러나 결국 표결에 들어가 다수의견에 따라 삽입하지 않는 것으로 결론이 났다.

[18-19] 헌법안 상정이 예정되어 있던 18일 오전 서상일 위원장은 본회의에서 헌법안 상정일을 다음 월요일(21일)까지 연기해 달라고 다시 요청하게 된다.<sup>68)</sup> 이후의 토의에서 중요한 점으로는 김광준 의원의 발의에 의하여 주축안에는 없던 만민족 행위자 처벌 근거규정을 부칙에 반대 없이 추가하게 된 것 정도를 들 수 있을 것이다.<sup>69)</sup> 이렇게 해서 헌법안 전체에 대한 제2독회는 19일 오후 6시경에 이르러 완료되었다.

[20] 헌법안이 확정 단계에 이르자, 서상일 위원장은 다음날 20일 이승만의 거처인 이화장(梨花莊)으로 직접 찾아가 헌법안에 대한 보고를 하게 된다. 이 자리에서 이승만은 다시 헌법 대통령제를 채택할 방법을 모색하게 된다. 실제로 당시의 신문을 보면, 이 회의에서 이승만이 다시 대통령제 채택을 주장할 것이라는 예측이 기정사실로 보도되고 있는 것을 볼 수 있다.<sup>70)</sup> 그러나 이미 두 차례씩이나 기초위원회에 직접 방문하여 자신의 소망을 강력히 피력했음에도 불구하고 호락호락하지 않았던 기초위원회를 상대로 해서는 뜻을 관철하기가 쉽지 않다고 판단하였던 것 같다. 그래서 이 자리에서 생각해 낸 방법이 전원위원회(全院委員會) 개최라는 것이었다. 다음날 서상일 위원장의 본회의 발언에서 알 수 있듯이, 기초위원회안을 본회의에 상정하기 전에 비공개 전원위원회를 개최하여 권력구조 문제 등 중요 사항에 대하여 먼저 의견통일을 이루어 보자는 쪽으로 이야기가 되었던 것이었다.

66) 조선일보, 1948.6.19.

67) 『제1회 국회속기록』, 420면 중 유성갑 의원의 발언, 421면의 조현영 의원의 발언, 438면의 허정 의원의 발언 등 참조.

68) 『제1회 국회속기록』 186면; 유진오안에 따르면 경제 장에서만 4조문이 남아 있는 상태였으나, 마지막 조항인 국민경제회의에 관한 조항은 이미 1독회 때 삭제하기로 결정한 상태에서 3조문이 남았다는 서상일의 발언이 틀린 것은 아니다.

69) 김영상, 앞의 글, 26면.

70) 경향신문, 1948.6.20.; 동아일보, 1948.6.22.

[21] 그러나 사태는 이승만의 의도대로 진행되지 않았다. 헌법안 상정일로 예정된 21일의 본회의에서 서상일이 유인물 준비를 이유로 23일 수요일까지 한번만 더 상정일을 연기해 달라는 공색한 요청을 하면서, 그 사이 국회를 휴회하고 비공개 전원위원회에서 헌법의 원칙문제를 검토하는 문제에 대한 의결을 요구한 데 대해, 이승만의 지원발언에도 불구하고 상정일 연기만이 가결되었을 뿐, 비공개 전원위원회 개최 문제는 비민주적이라는 이유로 130표 대 12표라는 압도적인 표 차에 의해 부결되고 말았던 것이다.<sup>71)</sup>

모양새 좋게 일을 처리하려던 계획이 차질을 빚자 다급해진 이승만은 이 날 오후 제3독회 최종회의가 예정되어 있는 기초위원회에 나타나 “대통령제가 채택되지 않으면 민간에 남아서 국민운동이나 하겠다”며 노골적인 압력을 행사하고 돌아간다.<sup>72)</sup> 좌익은 물론 김구를 중심으로 한 임시정부 계열의 중도파까지 총선에 불참한 상황에서, 당시 유일한 대통령후보로 기정사실화되어 있던 이승만까지 정부구성에 참여하지 않는다는 것은 그나마 취약했던 제헌국회의 정당성 자체를 무너뜨리는 결과를 초래할 수도 있는 사안이었다.

결국 이승만의 그와 같은 폭탄과도 같은 선언에 기초위원회는 결연히 대처하지 못하고, 마침내 굴복해 버리고 만다. 우선 기초위원회는 그날 저녁 전문위원 중 특히 내각책임제를 끝까지 굽히지 않았던 유진오, 윤길중과 이승만의 측근이었던 허정 의원을 이화장으로 파견하여 이승만의 설득을 시도해 보기로 하지만, 어디까지나 형식에 불과한 것이었다. 유진오는 그날의 회동에 관하여 “끝까지 부드러운 열굴로 우리들의 말에 귀를 기울여 준 이승만씨의 태도로 보아, 나는 세 사람의 설득이 어지간히 그에게 영향을 준 것으로 판단하고”<sup>73)</sup> 물러 나왔다고 회고하고 있지만, 그것은 이미 정파간의 이면합의가 이루어진 상태에서 노회한 정치가가 보일 수 있는 여유일 따름이었다.

[22-23] 실제로 바로 하루만인 다음날 오전 10시 중앙청 제1회의실에서 모인 기초위원회는 번안동의를 가결하여 내각책임제 헌법안을 대통령제 헌법안으로 순식

71) 『제1회 국회속기록』, 194~201면.

72) 유진오, 앞의 책, 62면.

73) 유진오, 앞의 책, 65면.



간에 둔갑시켜 버리고 만다. 서상일의 보고에 의하면 22명의 의원이 참석하여 한 명이 기권한 외 나머지 전원이 번안동의에 찬성한 것으로 보이며,<sup>74)</sup> 경향신문 보도에 의하면 20여 명이 참석하여 17 대 0으로 가결된 것으로 전하고 있다.<sup>75)</sup> 어느 쪽이 맞는지 정확한 수는 여기서는 이미 큰 의미를 갖지 않는다. 어느 쪽이나 더 이상 번안동의에 반대할 분위기가 아니었다는 점을 말해 주는 데는 마찬가지이기 때문이다.

권력구조가 바뀌는 데 그렇게 빨리 결정될 수 있었던 것은 전날 밤 김성수의 집에 한민당 관계자들이 모여 숙의한 끝에 김준연에 의해 대통령제로 수정된 안을 이미 가지고 있었기 때문이었다. 김준연의 회고에 의하면, 그날 김성수의 집에 모인 사람들이 이승만의 발언을 검토해 본 결과 이승만의 강경한 태도로 보아 도저히 타협이 될 수 없을 것으로 보았다는 것이다. 그래서 우선 내각책임제 헌법안을 그대로 내놓고 국회본회의에서 수정을 해 볼까 생각도 해 보았으나, 당시 국회 형편으로는 내각책임제 헌법안을 대통령제로 고칠 수 있는 분위기가 아니어서, 자신이 “그리 어려울 것이 없다. 내가 30분 내에 고쳐 놓겠소” 하고 “연필을 들어 몇 군데 죽죽 줄을 그어 고쳤다”는 것이다.<sup>76)</sup> 이 안은 잘 알려진 대로 완전한 대통령제 헌법안은 아니었고, 기존의 내각책임제 헌법안에서 대통령의 국회해산권과 국회의 내각불신임권을 삭제하고, 대통령의 임기를 5년에서 4년으로 줄이는 외 기타 몇 가지 사항을 수정한 것으로, 내각책임제적 요소가 다수 살아 남아 그 응급처치성만큼이나 그 결함 또한 숨길 수 없는 애매한 안이었다. 그럼에도 다른 대안을 가지고 있지 않았던 기초위원회로서는 일방적으로 한민당 진영에서 준비한 이 안을 그대로 받아들이지 않을 수 없었던 것이다.

그 후 회의는 일사천리로 진행되어 그날 오전까지 해서 제69조까지 기초안을 축소수정하고, 다시 오후까지 해서 헌법안 전체에 대한 제3독회를 마친 후, 다음날 23일 국회 본회의에 상정함으로써 역사적인 헌법기초의 임무를 마치게 된다.

74) 『제1회 국회속기록』, 305면.

75) 경향신문, 1948.6.22.

76) 김준연, 『나의 길』(동아출판사, 1966), 26면.

## 2. 정부조직법안 심의경과

[7/8] 국회 본회의에서 헌법안을 심의하는 동안에 잠정적으로 활동을 중단하였던 기초위원회가 정부조직법 기초를 위하여 다시 실질적으로 회합한 때는 1948년 7월 8일이었다. 전날 오전회의에서 헌법안 제2독회를 끝마친 국회는 속개된 오후회의에서 11일(일요일)까지 휴회를 선언하고, 그 사이 기초위원회로 하여금 정부조직법을 기초할 수 있도록 하였던 것이다. 첫 회합에서는 대강의 원칙에 대한 결정이 있었는데, 기초위원과 전문위원이 각각 준비한 2개안이 제출되었다고 한다. 그러나 두 안은 10부(部) 5처(處)를 두고 대통령 직속으로 3기관을 두고 있는 대동소이한 내용이었던 것으로 전해지고 있는 것으로 보아,<sup>77)</sup> 실제로는 하나의 안이 약간의 수정을 거쳐 각기 다른 경로를 통해 제출된 것이 아닌가 짐작된다. 어쨌든 이 날 회의에서는 요강에 제시된 총무처, 공보처, 법제처, 경제기획처, 건설처로 되어 있는 5처 중에서 건설처를 내무부에 포함시키기로 하여 4처로 축소하고, 경제기획처를 기획처로 명칭을 변경하는 선에서 요강을 확정한다.<sup>78)</sup>

그러나 이 날 가장 논란이 되었던 문제는 치안부를 독립시킬 것인지 내무부 산하에 둘 것인지 하는 것이었다. 사실 이 문제는 정부조직법이 제정되는 과정에서 내내 가장 치열하고 핵심적인 논쟁점을 형성한 문제였다. 치안부 독립을 주장한 측은 주로 한민당 계열 인사였는데, 치안을 확보하기 위해서는 치안부를 독립시킬 필요가 있다는 점을 강조하였다. 반면 이에 반대하는 입장에서는 치안부 독립이란 식민지 행정기구에서만 볼 수 있을 뿐 외국에서 그 사례를 찾아볼 수 없다는 점을 주된 논거로 제시하였다.<sup>79)</sup> 표결의 결과는 14 대 5로 치안부를 내무부 산하에 두는 것으로 결정되었다.<sup>80)</sup>

한편 요강을 결정한 기초위원회는 헌법기초 과정에서의 경험을 교훈삼아 이 날 저녁 서상일 위원장과 허정 의원, 그리고 유진오와 윤길중 전문위원을 이화장에 보내 요강에 대한 이승만의 의견을 듣도록 하였다.<sup>81)</sup> 이 자리에서도 역시 치안부 독

77) 경향신문, 1948.7.9. ; 조선일보, 1948.7.9.

78) 경향신문, 1948.7.10.

79) 경향신문, 1948.7.10.

80) 경향신문, 1948.7.10.

립 문제가 거론되었는데, 이에 대한 이승만의 입장은 “헌 시국에 비추어 치안부를 독립시킴이 가능하다고 생각하나 본회의에서 내무부에 포함시키기로 가결한다면 민중의 의사가 그러한 것이니 따라갈 수밖에 없다”<sup>82)</sup>는 것으로 전해졌다.

[9-11] 어쨌든 요강이 결정됨에 따라 기초위원회는 9일 하루 동안 휴회하기로 하고, 대신 전문위원들로 하여금 조문화 작업을 하도록 하였다. 그러나 조문화 작업이 생각보다 늦어지게 되자 기초위원회 전체 축조심의도 12일 오후로 연기하지 않을 수 없었고, 자연스럽게 정부조직법 국회 상정일도 연기되게 되었다. 그러나 10일의 기초위원회 회의에서는 다시 한번 치안부 독립 문제로 논란이 야기된다. 한민당계 의원들이 치안부의 독립 문제에 대해 번안을 주장한 것이다. 지난 8일의 표결에서 치안부 독립에 반대하였던 일부 의원들의 경우는 태도를 바꾸어 한민당계 의원들의 주장에 동조하기도 하였다. 그러나 무소속계 의원들을 중심으로 여전히 반대가 완강하여 결국 논란을 종결짓지 못한 채, 12일의 회의에서 다시 거론하기로 하고 산회한다.<sup>83)</sup>

[12-14] 예정대로 12일 오후부터 기초위원회 전체회의가 시작되었는지는 확인되지 않는다. 그러나 시간의 재촉을 받던 기초위원회는 적어도 13일 오전까지는 전문위원회에서 조문화한 정부조직법안을 토대로 제1독회 대체토론을 마치고, 제2독회에 들어가 제1장 총강(전 7조)의 축조토의를 완료한다.<sup>84)</sup> 초미의 관심사였던 치안부 독립에 관한 번안동의는 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못하여 부결되었다.<sup>85)</sup> 그 밖에 대체토론에서는 원안의 ‘사회부’를 ‘후생부’로 개칭하고, 교통부를 교통부와 체신부로 나눌 것을 결정하였으며, 제2장 국무원과 국무총리에 있어서는 국무총리의 권한이 크다고 하여 논란이 있었던 것 같다.<sup>86)</sup> 그 후 계속해서 야간작업까지 강행한 기초위원회는 드디어 다음날 14일 국회 제29차 본회의에 정부조직법안을 상정함으로써 헌법안과 정부조직법안 기초라는 대업을 완료하였다.

81) 경향신문, 1948.7.10. 서울신문 7. 11자 기사에는 9일 전문위원회를 마치고 이승만을 찾아간 것으로 보도하고 있으나, 여러 사정을 감안할 때 8일이 맞는 듯하다.

82) 서울신문, 1948.7.11.

83) 서울신문, 1948.7.11.

84) 동아일보, 1948.7.13.

85) 동아일보, 1948.7.13.

86) 동아일보, 1948.7.13.

#### IV. 맺음말

이제까지 기초위원회의 구성과정과 헌법안의 심의경과를 일자 순으로 살펴보았다. 다음에서는 이상의 사실에서 드러난 특기할 만한 점들을 요약함으로써 결론에 대신하고자 한다.

첫째, 제헌을 위한 준비가 독촉국민회의 신익희 측과 한민당 측에 의하여 사전에 치밀하게 진행되었다는 점이다. 이들, 특히 한민당의 경우는 이러한 준비를 바탕으로 기초위원회의 구성과정에서 주도권을 행사하고자 했고, 어느 정도는 그 의도를 관철할 수 있었다. 우선 국회가 개원되기도 전에 국회예비모임을 기획하여 국회임시준칙(國會臨時準則)을 마련한 것을 들 수 있다. 이 임시준칙에 의하여 결정된 기초위원회의 구성방법은 이후 이들이 제헌과정에서 조직적으로 대응할 수 있는 토대가 되었다는 점에서 특히 중요하다. 또한 전문위원들을 사전 조정에 의하여 주로 자파 인사들로 선임할 수 있었던 점이나, 사전에 미리 세칭 '유진오안'이라 불리는 헌법안을 준비하고 있었던 점, 그리고 유진오안이 심의주축안이 될 것을 예정하여 일정이 조정되고 전문위원들이 선임되었던 점 등이 이들의 치밀한 준비와 그로 인한 주도권을 잘 보여준다. 뿐만 아니라 한민당이 기초위원 선출을 연기무기명(連記無記名) 투표로 할 것을 주장한 것도 비록 반대에 부딪쳐 좌절되기는 했지만, 즉흥적인 발상이 아니라 자파 인사들이 많이 선출되도록 하기 위한 고도의 사전 전략에 의한 것이었다고 생각해 볼 수 있다.

둘째, 이제까지 기초위원 명단으로 알려진 내용이 실은 잘못된 것이었다는 점을 지적할 수 있다. 그러한 오류가 지금까지 지속될 수 있었던 원인은 가장 기초자료라 할 수 있는 국회회의록이 착오에 의하여 오기되었기 때문인데, 국회회의록상의 기초위원 명단에 나와있는 김병희(金秉會)는 실은 김경배(金庚培)가 잘못 기재된 것이라는 것을 확인할 수 있었다. 또한 기초위원회 명단과 관련하여 자료마다 다르게 나타나 혼동을 일으키는 김명인(金命仁)과 김광준(金光俊)이 사실은 동일인이라는 사실도 우리 제헌사의 기초적 사실로서 분명히 해 둘 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 우리의 제헌과정이 권력구조에 대한 논쟁만을 중심으로 진행되었다는 이제까지의 상식이 반드시 옳은 것만은 아니라는 점이다. 그럼에도 불구하고 그러한

견해가 지배적이 된 것은 기초위원회 심의과정에서 돌연한 권력구조의 변경이 가져온 파란과 그로 인해 이후 우리의 헌정사의 주된 쟁점이 권력구조의 문제를 중심으로 전개된 것이 역으로 제헌기를 보는 시각에까지 영향을 미친 것이 아닌가 생각된다.<sup>87)</sup> 권력구조의 문제가 당시 큰 관심사였던 것은 분명하나, 기본권 문제나 경제원칙 등과 관련해서도 한민당을 중심으로 한 측과 이에 반대하는 측 사이에 열띤 논쟁과 대립이 있었다는 사실을 기억할 필요가 있다.<sup>88)</sup> 특히 기본권과 관련해서는 치안을 중시하는 입장과 인권을 중시하는 입장 사이의 대립이 시종일관 치열하게 대립했으며, 그 와중에서 조봉암 같은 이는 아예 기초위원회 참석을 거부할 정도로 단호한 입장을 견지했던 것이다.

넷째, 헌법안의 심의과정에서도 상대적으로 한민당의 주도적 활동이 눈에 띄인다는 점을 지적할 수 있다. 당시는 오늘날과 같은 정당제도가 확립되지 않았기 때문에 대체적으로 보아 기초위원들은 자유롭게 자신의 의견을 개진하고 표결에 참여할 수 있었다. 그런 가운데서도 상대적으로 응집력을 갖춘 집단이 한민당이었고, 이러한 응집력을 바탕으로 한민당은 자신들의 의도를 중요 쟁점으로 끌어올릴 수가 있었다. 당시 기초위원회의 심의 동향을 보도하는 기사 가운데, ‘한민계’로 지칭하여 보도하는 경우가 많음은 이러한 사정 때문이다. 그러나 한민당이 자신들의 의도를 전부 관철할 수 있었던 것은 아니었다. 안정적인 다수를 확보하고 있지 못했을 뿐만 아니라, 한민당과 가까운 인사들일지라도 사안에 따라 다른 의견을 내는 경우가 많았기 때문이다.<sup>89)</sup>

87) 가령 제헌사를 보는 시각에 가장 큰 영향을 끼친 것으로 평가는 되는 유진오는 1980년에 출판한 『헌법기초회고록』에서 기초위원회의 활동을 서술하는 가운데, “별 파동 없이 제2장 국민의 권리의무까지 심의가 끝났는데”(56면)라고 서술하면서 이후 권력구조의 문제에 내용의 대부분을 할애하고 있는 것을 볼 수 있으며, 한태연 같은 이는 우리의 제헌과정에서 대통령제나 의원내각제나 하는 문제가 ‘유일한’ 논쟁이었음을 지적하며, 기본권과 관련해서는 “그 당시의 우리 헌법의 설계자들은 근대헌법에 있어서의 이러한 규정이 어찌서 국가의 권력구조에 관한 규정에 우선하여 규정되고 있는가 하는 그 이유조차를 알려고 하지 않았다”고 비판적으로 서술하고 있다. 한태연, 「한국헌법의 발전과정 : 한국헌법사를 위한 소묘」, 법정(1968.9), 7면

88) 이에 대한 보다 자세한 사항은 이영록, 「헌법 및 정부조직법 기초위원회(1948)의 정치적·사상적 역학관계에 관한 분석」, 41~43면, 48~50면 참조.

89) 기초위원회 내 정파별 대립에 관한 보다 자세한 내용에 대해서는 이영록, 「헌법 및 정부조

마지막으로 지적할 것은 제헌과정에서 보인 이승만의 영향력에 관한 점이다. 이와 관련하여 김홍우는 국회본회의 회의록을 분석한 결과 이승만의 제안이 대부분의 의원들에 의하여 부결된 점, 그리고 본회의에서 내각책임제 지지발언보다는 대통령제 지지발언이 많았다는 점을 들어, 제헌과정에서 권력구조가 변경된 것은 알려진 바와는 다르게 이승만의 영향력에 의한 것이라기보다는 국회의원들의 자율적인 결정에 따른 것이라는 주장을 제시했다.<sup>90)</sup> 앞에서 보아온 대로 많은 경우 이승만의 의견은 기초위원회 내에서도 결정을 좌우할 정도에까지는 이르지 못했던 것이 사실이다. 그러나 이러한 현상은 어디까지나 이승만이 정상적인 방법에 의하여 호소하는 경우에 한하였고, 대통령제나 내각책임제나 하는 문제와 같이 정부구성에서 아예 빠지겠다고 배수진을 치고 나오는 경우에는 사정이 달랐다. 그러한 경우에는 변안이라는 무리수를 두어서라도 그의 뜻에 굴복하지 않을 수 없었던 것이다. 이러한 사실을 무시하고 본회의 회의록만으로 진상을 파악하려는 노력은 오류로 귀결될 수밖에 없다. 권력구조와 관련한 본회의에서의 발언은 이미 핵심적인 사항이 정치적으로 결정된 이후의 에필로그에 불과한 것이기 때문이다. 기초위원들은 다양한 이해관계의 대립에도 불구하고 단독정부 수립에 참여한 이상, 그 정당성의 문제에 있어서는 일종의 운명공동체였던 것이다.

---

직법 기초위원회(1948)의 정치적·사상적 역학관계에 관한 분석」, 32~53면 참조

90) 김홍우, 「제헌국회에 있어서의 정부형태론 논의 연구」, 『한국헌정사 심포지엄 발표논문집』(한국정치외교사학회·건국대학교 사회과학연구소, 2000.2.12.), 69~104면.

## A Study on 'the Constitution and Governmental Organization Law Drafting Committee'(1948)

Lee Young-lok\*

This study is mainly aimed at arranging facts, according to date, regarding the formation and deliberation of 'the Constitution and Governmental Organization Law Drafting Committee'(1948). Because there remain no official records of the Committee, It traces relevant facts from such indirect materials as memoirs, newspapers, and stenographic records of plenary sessions of the National Assembly.

This study demonstrates following things : the Korean Democratic Party, allied with other political faction, seized the initiative in the stage of preparation and formation of the Committee, but their intents were only limitedly achieved in the process of deliberation; An error was seen in the list of the members of the committee recorded in stenographic records of plenary sessions of the National Assembly ; There were hot debates regarding basic rights and economic principles as well as government system ; And Rhee Seung-man exercised almost absolute influence upon the members of the Committee in altering cabinet government system in the original draft into presidential government system.

---

\* Professor, College of Law, Chosun University