

제헌과정에서의 권력구조 논의에 나타난 대립의 전개과정과 결과에 관한 연구*

이영록**

목 차

- I. 머리말
- II. 제헌 초기 권력구조 구상의 대립
 - 1. 제헌기 이전의 권력구조 구상
 - 2. 제헌 초기 내각책임제론과 대통령제론의 대립
- III. 권력구조의 번안과 김준연
- IV. 국회본회의에서의 해석의 대립(1): 대통령과 국무원의
관계 및 대통령 간접선거의 의미에 대한 대립
 - 1. 대통령과 국무원의 관계
 - 2. 대통령 간접선거의 의미에 대한 대립
- V. 국회본회의에서의 해석의 대립(2): 국무총리 및 국무
위원의 임면조항에 대한 수정과 해석
 - 1. 수정과정의 대립
 - 2. 수정조항의 의미에 대한 대립
- VI. 맺음말

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-003-B00279).

** 조선대학교 법과대학 조교수.

[국문요약]

이 글은 제헌과정에서 권력구조에 대한 구상이 어떻게 대립되고 전개되었는지를 고찰 대상으로 한다. 이것은 우리 헌법이 장식적 헌법으로 떨어지게 되고, 우리 정치체제가 건국헌법상의 명문에도 불구하고 결국 권위적 대통령제로 귀착하게 된 원인을 제헌과정 내부로부터 찾는다는 의미를 갖는다. 건국헌법은 공식적으로는 만장일치로 통과되었다. 그러나 권력구조에 관한 규정을 해석하는 틀은 정파에 따라 달랐다. 즉 표면상의 합의에도 불구하고 그 의미에 대해서는 각 정파가 각각 강한 대통령제, 내각책임제, 내각중심제로 다르게 이해했다는 것이 이 글의 요지이다.

[주제어] 건국헌법, 권력구조, 대통령중심제, 내각책임제, 내각중심제

I. 머리말

“제헌국회에서 제기되었던 주요 논쟁들(정치, 경제, 외교영역)은 향후 한국에서 전개될 수 있는 정치적 논쟁의 윤곽과 지형을 제시하고 있다.”¹⁾ 이 말은 제헌과정에서 일어난 권력구조에 관한 논의에도 그대로 타당하다. 권력구조의 문제는 제1공화국 내내 헌정사의 가장 핵심적인 의제의 자리를 점하여 왔는데, 그 근원은 제헌과정의 변칙성과 그로 인한 건국헌법의 불완전함에까지 거슬러 올라가며, 그때 완결되지 못한 논의가 보다 증폭된 형태로 재생되었다고 볼 수 있기 때문이다. 더 나가서 그 영향은 멀리 현행 헌법과 또 다시 개헌이 운위되고 있는 오늘날에까지 미치고 있는 것으로 생각된다.

건국헌법상의 정부형태가 무엇이나에 대해서는 이론적으로 이를 규명하려는 시도가 많이 있어 왔다. 그러나 그 결과로 도출된 해석은 모두 역사적 맥락을 무시한 법학적 해석일 뿐이라는 점에서 공통된다. 법학적 방법은 현행 헌법의 해석방법으로는 유용할지 모르나, 과거의 헌법이 갖는 역사적 의미와 역할을 규명하는 데는 별 도움이 되지 않는다. 그러한 해석들은 헌법의 제정자 및 관련자들이 그 헌법을 어떻게 이해했느냐라는 실천적 관점을 전혀 고려치 않

1) 백영철, 『제1공화국과 한국민주주의: 의회정치를 중심으로』(나남출판사, 1995), 95쪽.

은 것이고, 따라서 당연히 이후의 헌정사를 제대로 설명해 낼 수 없기 때문이다. 다시 말하면, 건국헌법이 공식적으로는 국회의 만장일치에 의해 결정되었음에도 불구하고²⁾ 왜 얼마 지나지 않아 서로 격렬히 대립하는 상반된 개헌 움직임이 일어나게 되었는지, 그리고 건국헌법상의 권력구조에 대한 명시적 규정에도 불구하고 왜 제1공화국의 정치체제가 결국 권위적 대통령제로 귀결되게 되었는지에 대해 유기적으로 파악할 수 없게 된다는 것이다.

이러한 문제는 우리 헌법이 왜 장식적 헌법으로 전락하고 말았는가에 관한 문제제기이기도 하다. 이에 대한 지금까지의 설명은 입헌주의 전통이 결여된 우리의 오랜 정치문화 혹은 사실상의 권력작용이라는 관점에서 접근하는 것이 보통이었다. 그러나 이러한 접근의 문제는 장식헌법의 원인을 헌법 외부에서만 찾음으로써 우리 헌법에 대한 체념적 사고를 정당화시키기 쉽다는 데 있다. 즉 이러한 생각의 밑바탕에는 어떠한 헌법이 제정되었더라도 결과는 마찬가지였으리라는 자조적 비판이 깔려 있다는 것이다. 제헌작업이 과연 그렇게 무의미한 것이었을까? 만일 그렇지 않다고 한다면, 장차 헌법의 규범력을 잠식해 들어갈 어떤 문제가 제헌과정에서 이미 싹터 있었던 것은 아니었을까? 이 글은 이상과 같은 문제의식을 바탕으로 하여 제헌과정에서 있었던 권력구조에 관한 헌법제정 주체들의 논의의 흐름을 사상 혹은 구상의 대립이라는 관점에서 추적하여 정리하고자 한다.³⁾ 이를 통하여 우리 헌법이 규범력을 상실해 간 근원이 제헌과정에서의 ‘진정한 합의의 부재’에 있었다는 사실을 밝히고자 한다. 즉 건국헌법이 표면상으로는 만장일치로 탄생하였음에도 불구하고 그 규범의미에 대하여는 실은 제헌과정에서 대립하였던 제정주체들이 동상이몽을 꿈꾸고 있

2) 이승만은 만장일치로 헌법이 통과되었음을 선포했으나, 실제 기립표결에서 이문원, 임석규, 이중근 세 의원은 자리에 그대로 앉아 있었다고 한다. 조용중, 『미군정하의 한국정치 현장』 (나남신서, 1990), 172쪽.

3) 최근 정치학계에서도 비슷한 문제의식을 가진 연구논문들이 발표되고 있는 것은 고무적이다. 김홍우, 「제헌국회에 있어서의 정부형태론 논의 연구」, 『한국헌정사 심포지엄 자료』 (한국정치외교사학회 · 건국대 사회과학연구소, 2000); 서희경, 「대한민국 건국기의 정부형태와 정부운영에 관한 논쟁 연구」(서울대 박사학위논문, 2001) 등.

었다는 사실을 확인하고, 어떻게 그런 동상이몽이 가능할 수 있었는지를 규명하고자 한다. 이로써 우리 헌정사에 있어 건국헌법이 차지하는 의의를 재조명하고, 정치적 격변기마다 돌출되어 왔던 개헌논의에 역사적 지평을 제시하는 데도 일조하고자 한다.

II. 제헌 초기 권력구조 구상의 대립

1. 제헌기 이전의 권력구조 구상

제헌기 권력구조 논의의 배경을 보다 잘 이해하기 위해서는 제헌기 이전에 제기되었던 권력구조 구상을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서는 미소공동위원회에 제출된 각 정당·사회단체의 답신안으로부터 출발하는 것이 좋을 것이다.⁴⁾ 해방 직후부터 각 정파들 사이에 헌법구상이 있어 왔지만, 이들 답신안이 미소공동위원회에 제출된 것이라는 점에서 어느 정도 공적인 성격을 띠는 것인 데다가, 당시 주요 정파들의 집약된 의견을 비교적 구체적으로 확인할 수 있는 자료이기 때문이다. 특별히 여기서는 우파와 중간파의 대표적인 정치 집단인 임시정부수립대책협의회(이하 임협),⁵⁾ 시국대책협의회(이하 시협),⁶⁾ 남

4) 미소공동위원회는 1947년 6월 11일 공동성명 제11호를 통해 장차 수립될 임시정부의 구성과 조직 및 그 정강·정책에 관한 한민족의 의견과 요망사항을 청취하기 위해 제 정당 및 사회단체와 협의하겠다는 사실을 공포하고, 자문을 받으려는 내용을 질문서로 만들어 발표했는데, 답신안은 그 각 질문 항목에 대한 답변 형태로 작성되어 제출되었다. 이하 답신안에 대한 설명은 심지연, 「해방후 주요 정치집단의 통치구조와 정책구상에 대한 분석: 미소공동위원회 답신안을 중심으로」, 『한국정치학회보』(1986), 148~151쪽 참조.

5) 우파 결집체로서의 성격을 갖는 임협은 한민당이 미소공동위원회와의 협의에 참가하기로 당론을 정하고 난 후 주도적으로 결성한 단체인데, 이에 가담한 정당으로는 한민당 외에 조선민주당이 있으며, 이 외 대한노총, 독촉부인회, 조선상공회의소, 토건협회, 청년조선총동맹, 천주교회, 불교총무원 등 170여 사회단체가 참여하였다.

6) 시협은 김규식, 여운형, 안재홍 등 좌우합작위원들이 중심이 되어 1947년 7월 3일에 결성된

조선과도입법의원(이하 입법의원)⁷⁾의 세 답신안을 중심으로 살펴보기로 하겠다. 답신안 작성과정에서 각 진영은 공동으로 대처했기 때문에 당시 정치집단의 전반적인 구상을 이해하는 데는 이것만으로도 충분할 것이다. 또한 좌파의 구상은 제헌국회에서 원천적으로 배제되었으므로 고찰 대상에서 제외하더라도 무방하리라 생각한다.

그런데 여기서 흥미로운 점은 이들 세 단체의 권력구조에 대한 구상이 거의 비슷하다는 사실이다.⁸⁾ 완전한 대통령제도 내각책임제도 아닌 일종의 혼합형태의 권력구조로서, 굳이 이름을 붙인다면 ‘내각중심제’⁹⁾라고 부를 만한 제도의 채택을 표방하고 있는 것이다. 그 특징은 다음 세 가지로 나타난다. 첫째는, 대통령과는 별도로 국무총장을 수반으로 하는 내각제도를 채택하고, 국무의 중요한 사항은 바로 이 내각에 해당하는 국무위원회의 의결을 거쳐 집행하도록 한 것이다. 국정의 주요 결정이 실질적으로 국무위원회에 맡겨져 있다는 점에서 미국식의 대통령제와 차이를 보인다. 둘째는, 그러나 내각책임제의 핵심적 내용인 행정부의 국회해산권이나 국회의 내각불신임권은 명시적으로 인정하지 않고 있다는 것이다. 셋째는, 국무위원회의 구성과 관련하여 국무총장이나 국무위원 임명은 대통령 권한으로 하되 국회의 인준을 얻도록 하고 있다는 것이다. 이것은 국무위원회가 대통령이나 한 다수정파에 의해 장악되는 것을 막고 여러 주요 정파의 참여를 가능케 하기 위하여 고안된 방법으로 보인다.

· 다만 이런 전체적인 골격 하에서 입협안만은 내각책임제적 요소를 약간 더 가미하고 있는 것이 특징이다. 즉 입협안에만 국무총장이 국회에 책임을 진다

단체이다. 비록 내부의 주도권 다툼으로 뚜렷한 활동은 전개하지 못했지만, 유교, 불교, 천도교 등 종교계와 노동계를 망라하여 좌우합작위원회의 강화와 중간노선의 강력한 추진을 도모하였다.

- 7) 입법의원의 답신안은 입법의원의 미소공위대책위원장 신익희가 주축이 되어 마련하였다.
- 8) 답신안의 내용에 관해서는 새한민보사, 『임시정부수립대강: 미소공위자문안 답신집』(새한민보사, 1947) 참조.
- 9) ‘내각중심제’란 학문적으로 확립된 용어는 아니나, 제헌과정에서 일부 의원들이 대통령중심제에 빗대어 내각에 해당하는 국무원이 국정의 중심이 되고 있다는 의미에서 국무위원중심제란 용어를 사용한 바 있다.

는 표현을 사용하고 있고, 대통령이 국무위원 중에서 행정 각 부장을 임명할 때 국무총장의 제천을 받아 행하도록 하는 항목을 두고 있다. 여기서 책임이라는 표현이 의미하는 바가 무엇인지는 명확하지 않다. 일반적 견지에서 보아 국회의 불신임을 의미한다고 보아야 할 것이다. 그러나 그 경우라도 적어도 법적으로는 국무총장을 제외한 국무위원들의 경우 연대책임이든 개별책임이든 국회의 불신임 대상에서 벗어나 있다는 점을 주목해야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 편의상 시협안과 입법의원안을 ‘본래적’ 내각중심제라고 부를 수 있다면, 임협안은 약간 더 순수 내각책임제 쪽으로 접근한 구상이라고 말할 수 있을 것이다. 이 시기에 이미 한민당이 내각책임제에 애착을 가지고 있었다는 점을 감안하면, 임협안에 나타난 구상은 많은 단체를 결집하는 와중에서 일종의 타협책으로 제시된 것이 아니었을까 추측된다.

이 시기 권력구조에 대한 정치권의 전반적인 경향은 입법의원에서 공식적으로 의결한 조선임시약헌(朝鮮臨時約憲)에서도 확인할 수 있다. 조선임시약헌이 채택한 권력구조는 내각책임제에 가까운 내각중심제 정부형태라고 할 수 있는데, 입법위원의 답신안과 다르게 입협안처럼 보다 내각책임제에 가깝게 접근한 것은 조선임시약헌이 서상일 등 한민당 관계자들이 주도하여 초안한 남조선과도약헌을 토대로 했기 때문이다. 남조선과도약헌은 본질적으로 내각책임제 권력구조를 채택하고 있었다. 그런데 임시정부 계열의 인사들이 반대하여 조선임시약헌과 같은 형태로 수정되었다고 한다.¹⁰⁾ 좀 더 구체적으로 말한다면, 남조선과도약헌에 있던 국회해산권을 삭제하고, 국무위원들의 연대책임 대신 국무총장 및 국무위원의 개별책임만을 인정한 것이다.¹¹⁾ 또한 국무위원 선임에 있

10) 국회도서관, 『임시약헌제정회의록(과도입법의원)』(『헌정사자료』 제7집, 국회도서관, 1968), 74쪽.

11) 명문상으로는 제30조에 “정부주석이 서명한 법률 및 명령의 공포 조약의 발표 기타 정무에 관한 문서에는 국무총장 및 각 국무위원 또는 주무 행정장관이 부서하여야 함. 부서로써 입법위원에 대하여 책임을 짐”이라고만 되어 있다. 입법의원 심의시에 이 규정의 의미가 논란이 되었으나, 기초를 주도한 서상일이 국무위원들의 개별책임을 의미하는 것이라고 확인함으로써 논란에 종지부를 찍었다. 국회도서관, 위의 책, 74쪽.

어서도 남조선과도약헌에는 “정무(국무)위원은 정무(국무)총장의 제천(提薦)에 의하여 행정부 주석이 임명하되 입법위원의 동의를 요함”이라고 되어 있는 것을, 조선임시약헌에서는 국무총장의 제천권을 삭제하고 국회의 동의권만을 보장하였다.

이상에서 우리가 알 수 있는 것은 제한기 이전에는 내각중심제에 대한 공감 이 적어도 정치권에서는 널리 이루어져 있었다는 사실이다. 한민당 등 내각책임제를 선호하는 집단이 없었던 것은 아니지만, 내각책임제 구상 자체가 스스로를 관철할 수 있을 만큼 힘을 갖지는 못했던 것이다.

2. 제한 초기 내각책임제론과 대통령제론의 대립

제한 초기 권력구조에 대한 구상의 대립은 내각책임제와 대통령제를 양 축으로 전개되었다. 일률적으로 말할 수는 없지만, 당시의 정파구도에서 대통령제를 지지했던 중심 세력은 확실한 대통령 후보로 인정되던 이승만과 일부 그를 추종하던 세력이었다. 반면 애초 내각책임제에 가장 애착을 가진 쪽은 대체로 한민당 측이었고, 신익회를 중심으로 하는 일부 세력 역시 대체로 내각책임제를 선호하였던 것으로 보인다. 헌법기초위원회에서 심의의 토대로 삼은 기준안과 참고안 역시 모두 기본적으로는 내각책임제를 채택하고 있었는데, 한민당 헌법기초위원들의 지지에 힘입어 기준안으로 채택된 ‘유진오·행정연구회 합동안’¹²⁾은 신익회의 후원과 한민당 측의 양해하에 사전에 준비된 것이었다.¹³⁾

한편 제한기 이전 좌파를 제외하고는 정치권에서 대체적으로 공감을 얻고 있었던 내각중심제는 정작 공식적인 제한절차에 들어서서는 하나의 완결된 독자적 구상으로 자신의 존재를 드러내는 데는 실패했다. 무소속계를 중심으로

12) 소위 ‘유진오안’으로 일컬어지는 헌법안으로, 이하에서는 ‘합동안’으로 부르기로 한다.

13) 합동안의 유래에 대해서는 유진오, 『헌법기초회고록』(일조각, 1980), 32~44쪽; 이영록, 「유진오 헌법사상의 형성과 전개」(서울대 박사학위논문, 2000), 87~92쪽 등 참조.

한 비한민계 의원들의 경우 내각중심제를 선호했을 가능성이 높으나,¹⁴⁾ 사전에 독자적 안을 마련하지 못한 이들은 헌법기초위원회 내의 대통령제론과 내각책임제론의 대립구도 속에서 일단 내각책임제 진영에 가세할 수밖에 없었다. 그러나 권력구조에 대한 근본적인 번안이 있는 후에 이들의 내각중심제 선호 성향은 ‘강력한’ 대통령제 주장을 비판하고 이를 수정하고자 하는 움직임 속에 흡수되어 다시 나타나게 된다.

권력구조를 둘러싼 이러한 대립은 물론 각 정파 사이의 이해관계 대립이 반영된 것이다. 그러나 우리의 관점에서 보다 관심을 가져야 할 부분은 그 주장들을 뒷받침하는 논리적 측면이라고 할 수 있는데, 당시 권력구조 논쟁을 지배한 화두는 정치적 안정과 민주주의였다. 신생 국가의 권력구조가 민주주의적이어야 한다는 것은 제2차 세계대전 후의 세계사적 조류나 우리의 독립운동의 이념적 전통에 비추어 재론이 필요 없을 만큼 당연한 것이었다. 그러나 정치적 안정이 요구되었던 배경에 대해서는 약간의 설명이 필요하다.

해방공간에 불어닥친 극심한 정치적 대립과 혼란에 대해서는 새삼 재론할 필요가 없을 것이다. 좌파와 대다수의 중간파를 배제한 채 이루어진 5.10 총선거는 단정이나마 어렵게 자주정부 수립의 과정에 들어섰음을 의미하는 것이었지만, 정치적 혼란의 여진이 완전히 가라앉은 것은 아니었다. 단정 수립에 참여한 세력조차도 조속한 정부 수립이라는 점에 있어서만 이해관계가 일치했을 뿐, 어떤 정파도 안정적 세력을 구축하지 못하고 각기 다양한 성향으로 갈리어 장차 순탄한 길을 장담할 수 없는 상황이었다. 당시 제헌의원 중 42.5%가 무소속이었다는 공식적인 통계는 비록 실상을 그대로 반영하는 것은 아닐지라도 당시 정치의 불안정한 모습을 여실히 보여주는 것이라 하겠다.¹⁵⁾ 더욱

14) 이들은 헌법기초위원회의 대체토론 과정에서 대통령에게 국회해산권을 부여하는 것을 반대했다고 한다(한성일보, 1948.6.8). 이들은 또한 합동안의 대폭적인 수정을 요구하며 권승렬안을 지지했는데, 권승렬안은 합동안에 비해서는 그래도 내각중심제적 발상이 가미되어 있는 것이 특징이다. 『서울신문』(1948.6.8); 『조선일보』(1948.6.6).

15) 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』 제1집(중앙선거관리위원회, 1973), 1083쪽.

이 주요 정치세력들이 정부수립 과정에 불참한 데서 비롯된 정치적 불안 요소 역시 상존하고 있었다. 이런 현실적 조건을 전제로 정치적 안정을 도모할 수 있는 방안을 찾는 것이 당시의 중요한 헌법적 과제였던 것이다.

그렇다면 정치적 안정과 민주주의라는 이 두 가지 화두에 대하여 대통령제론자와 내각책임론자의 대답은 과연 무엇이었는가? 이승만이 대통령제를 고집하면서 내세운 이론적 근거에 대해서는 체계적으로 밝힌 자료가 남아 있지 않다. 그러나 그의 한 사신(私信)에 의하면, 6월 10일 헌법기초위원회를 방문한 자리에서 이승만이 내각책임제는 정부의 안정을 곤란하게 할 것이라는 이유로 반대했다는 사실을 확인할 수 있다. 적어도 대통령의 임기 동안은 국회의 신임 여하에 불구하고 정부가 안정된 상태에 있도록 해야 한다는 것이었다.¹⁶⁾ 내각책임제가 정국의 불안을 야기할 수 있다는 우려는 당시 상당히 일반화된 헌법 지식에 속했다. 내각불신임권을 권력투쟁의 방편으로 삼아 내각의 사소한 잘못에도 수시로 내각의 도각을 도모하여 정국이 불안정하게 된다는 염려였다.

그러나 이승만의 발언은 그가 평소 국가적 단결을 강조하며 정당정치에 대한 극도의 불신을 자주 표출했다는 사실과 연결지어 생각할 때, 그 정도의 심각성이 제대로 감지될 수 있다. 국회를 한낱 정치투쟁의 장으로밖에 보지 않는 극단적인 불신의 표현으로, 이것은 반대로 해석하면 강력한 대통령을 중심으로 모든 정파와 국민이 단결해야 한다는 것을 의미하는 것이기도 했다. 이승만의 사상을 집약한 것으로 평가되는 ‘일민주의’(一民主義)¹⁷⁾는 그의 사고의 이러한 특징을 잘 보여주고 있다.

대통령제에 대한 이런 식의 이해는 당시로서는 상당히 일반적이었다. 가령

-
- 16) 로버트 올리버 저·박일영 역, 『대한민국 건국의 비화: 이승만과 한미관계』(계명사, 1990), 242쪽; 서희경, 앞의 글, 53쪽. 그 외에 내각책임제는 군주제 국가에서 발달한 제도로, 진정한 민주제는 미국식의 대통령제라야 한다는 생각도 가지고 있었던 것 같다[『한성일보』(1948. 6. 8)] 그러나 이러한 논리는 거의 설득력을 발휘하지 못하여 크게 의미를 갖지 않는다.
- 17) 일민주의에 관해서는 양우정, 『이대통령 건국정치이념: 일민주의의 이론적 전개』(연합신문사, 1949); 이승만, 『일민주의 개술』(일민주의보급회, 1956); 서중석, 『이승만정부 초기의 일민주의』, 『진단학보』 83(1997. 6) 등 참조.

제헌의원이었던 최봉식(崔奉植) 같은 이는 현시 우리나라 정치는 위대한 인물이 책임지고 강력정치를 하여야 하는데, 영웅이라도 정권이 분리되면 국가대업을 신속 완수하기 어려우므로 대통령제가 바람직하다고 역설하고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁸⁾ 이항발(李恒發) 의원의 발언은 더욱 충격적이다.

오늘날 중국이 신생 중국을 만드는 데 있어서는 그 국민당이라는 그 유력한 일당의 전제로 말미(암아)서 신생 국민중국을 만들었습니다. 신생 국민을 만드는 그 도중에 있어서 공산당도 없고 민족주의자도 없고 전부가 한 국민당원으로서 중국을 살리려고 하는 데 가장 의의가 있다고 봅니다. ... 그런데 우리 한국에 있어서 8.15 이후의 모든 현상을 보면 각 당 각 파가 있어 가지고 스스로 파쟁함으로 말미암아서 정치적으로 경제적으로 혼란을 일으켰(습)니다. ... 이번 대통령제가 실시됨으로 말미암아서 그러한 악질적인 그러한 분위가 없어지고 따라서 대통령을 중심한 그 제도가 생김으로 말미암아서 이 의회 내나마 통일되고 그러한 책임제라고 보아서 저는 대통령제를 찬성하는 바올시다.¹⁹⁾

당연히 대통령제에 대해서는 독재적이라는 비난이 뒤따랐다. 이에 대해 대통령제 찬성론자들은 정세론으로 대응했다. 건국기의 다급한 사정에 비추어 대통령의 강력한 통치가 필요하다는 것이다. 심지어 정상적인 상태라면 내각책임제가 바람직하지만, 비상시기이기 때문에 대통령제에 찬성한다는 의원도 적지 않았다.²⁰⁾ 그 정도로 정세론은 민주주의론에 대항하여 대통령제를 방어할 수 있는 강력한 논거로 작용했던 것이다.

반면 내각책임제론자들의 가장 강력한 논거는 민주주의론이었다. 행정부가 국회에 책임을 지는 내각책임제이어야 민주주의를 담보할 수 있다는 것이다. 이러한 인식은 전반적으로 일본의 입헌주의파의 거두 미노베 타쓰키쓰(美濃部 達吉)의 이론에 광범위하게 영향을 받고 있었던 데 기인한 결과였다. 보다 더 결정적으로는 다이쇼 데모크라시 이후 일본에서, 그리고 나찌정권하의 독일에

18) 『국회속기록 제1회』, 315쪽.

19) 『국회속기록 제1회』, 308쪽.

20) 『국회속기록 제1회』, 467쪽 중 이남규 의원의 발언.

서 행정부가 국회의 통제를 벗어나 독주하면서 전체주의가 초래되었다는 인식이 크게 자리잡고 있었다.

그러나 정치의 안정과 관련해서도 내각책임론자들은 나름대로 반론을 준비하고 있었다. 어느 정파도 안정적 세력을 확보하지 못한 상태에서 대통령직을 차지한 소수의 정파가 독주한다면, 오히려 다수의 여타 정파들의 반발만을 불러 혼란을 초래할 수 있다는 것이었다. 초안 작성에 주도적으로 참여했던 유진오는 이러한 실천적 관심을 행정부와 국회 사이의 관계로 풀어 설명했다. 대통령제 하에서는 국회와 정부가 서로 대립할 경우 이를 해소할 마땅한 방법이 없어 정변이 발생할 우려가 있는 반면, 내각책임제 하에서는 정부와 국회가 합작을 통하여 오히려 국정을 원활하고 강력하게 추진할 수 있다는 것이다.²¹⁾

여기서 필자가 주목하고자 하는 점은 대통령제에 대한 이해 방식이다. 사실 미국 식의 대통령제는 앞에서 살펴본 대로 해방 후 한국의 헌법 구상에 있어서 매우 생소한 것이었다. 그럼에도 불구하고 단정수립 정국에서 독보적 비중을 차지하고 있던 이승만의 주장에 의하여 대통령제는 제헌 초기부터 일약 가장 중요한 쟁점 중의 하나로 부상할 수 있었다. 그러나 흥미로운 점은 대통령제를 이해하는 사상적 배경은 유럽 대륙, 특히 독일과 일본의 군주입헌제 사상으로 보인다는 점이다.

군주입헌제 국가에서 민주제적 원리가 어느 정도 실현되었는가 하는 평가는 행정부가 의회에 어느 정도 책임을 부담하는가에 따라 측정된다. 책임을 묻는 방법으로는 가장 약하게는 의회 측의 질문에 대하여 내각대신의 책임 있는 답변을 요구하는 것, 다음으로는 내각대신에 대한 탄핵, 그리고 가장 강한 방법으로는 내각을 전체로서 의회의 신임하에 두는 방법 등이 있을 수 있다.²²⁾ 이 마지막 단계, 즉 내각책임제에 있어서 민주제의 원리가 가장 철저히 구현된 것이고, 책임의 정도가 약화될수록 상대적으로 군주의 권한이 강화된 것으로 생각된다. 그리고 군주제적 원리가 강할수록 의회가 가진 권한은 헌법상 명확히 규

21) 유진오, 「헌법제정의 정신」, 『헌법의 기초이론』(일조각, 1950), 104~105쪽.

22) 大石眞, 『日本憲法史』(東京:有斐閣, 1996), 241쪽.

정된 사항에 한정되고, 그 규정의 해석도 최대한 축소될 여지가 많았다. 반면 내각책임제에 있어서는 의회가 가장 광범위한 권한을 보유하고, 또 그러한 방향으로 운영되게 될 것임은 말할 것도 없다.

이러한 맥락에서 책임을 물을 수 있는 내각제도 자체가 없는 미국식의 대통령제는 자유를 위한 권력 분할의 제도가 아니라, 오히려 군주에 해당하는 대통령의 권력 강화를 위한 제도로 이해될 수밖에 없었던 것이다. 이러한 사고는 내각책임제론자뿐만 아니라 대통령제론자들에게도 공통적으로 나타나는데, 다만 양자의 차이라면 전자가 대통령 1인에 대한 권력 강화는 독재를 초래할 우려가 있다는 것이었던 반면, 후자는 바로 권력 강화를 통하여서만 건국 초기의 험로를 잘 헤쳐갈 수 있다고 생각했던 점에 있을 뿐이었다. 이런 배경에서 대통령제와 내각책임제의 대결은 근본에 있어서 대통령 우월주의 대 국회 우월주의의 대결이었던 것이다. 만약 건국헌법이 대통령제를 채택하고 있다고 이해된다면, 이 점은 우리 정치체제가 권위적 대통령제로 귀착되게 되는 하나의 사상적 배경을 이룬다.

Ⅲ. 권력구조의 변안과 김준연

헌법기초위원회는 팽팽하리라는 일반의 예상을 깨고 일단 만장일치로 내각책임제의 채택을 결의한다. 다만 내각책임제가 정부의 불안정을 초래할 것이라는 우려를 감안하여 원안인 합동안보다 내각불신임권 행사의 요건을 강화하는 방식으로 약간의 수정을 가하여 통과시켰다.²³⁾ 이렇듯 쉽게 내각책임제로 결정이 난 요인으로는 첫째, 좌파 및 대다수의 중간파가 정부수립 과정에 불참함으

23) 국회의 불신임결의에는 의원 30인 이상의 발의에 의하여 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다는 조항을 추가하여, 일반 의결정족수보다 강화된 요건을 요구하였다. 유진오, 『憲法解義』(명세당, 1949), 4쪽. 제2독회까지 헌법기초위원회에서 통과된 헌법안의 내용은 『동아일보』(1948. 6. 18~22)에 게재되어 있다.

로써 내각책임제 등을 주장한 한민당 등의 영향력이 상대적으로 컸다는 점, 한민당과 신익희 세력 등 내각책임제론자들이 사전에 치밀한 준비를 통하여 내각책임제 헌법안을 심의의 기준안으로 채택하고 전문위원들을 내각책임제론자들로 선임할 수 있었던 점 등을 들 수 있을 것이다.²⁴⁾ 특히 이론적으로 무장한 전문위원들의 주장을 기초위원들이 외면하기가 쉽지 않았던 것으로 보인다. 그러나 주지하듯이 헌법기초위원회는 막판 내각책임제 헌법하에서는 정부 구성에 참여하지 않겠다는 이승만의 협박에 놀려 하룻밤 사이에 권력구조의 내용을 바꾸게 된다. 이승만이 정부 구성에 참여하지 않는다는 것은 그나마 취약했던 단독정부의 정당성을 완전히 무너뜨리는 결과가 될 것이기 때문이었다. 그 번안의 과정은 제헌과정에서 가장 드라마틱한 장면일 뿐 아니라 희극의 극치를 보여주는 것이었다.

이승만이 헌법기초위원회에 직접 나타나 최후통첩성 협박을 가한 것은 마지막 제3독회만을 남겨두고 있던 6월 21일의 오후였다. 헌법기초위원회는 어떤 일이 있더라도 23일에는 국회 본회의에 완성된 헌법안을 상정해야 했기 때문에 이 돌연한 사태에 허둥댈 수밖에 없었다. 헌법기초위원이었던 김준연(金俊淵)의 회고에 의하면, 이승만의 폭탄선언이 있는 이 날 저녁 한민당 관계자들이 대책을 강구하기 위해 김성수의 집에 모였는데, 이승만의 발언을 검토해 본 결과 그 강경한 태도로 보아 도저히 타협이 될 수 없을 것으로 판단했다고 한다. 그래서 우선 내각책임제 헌법안을 그대로 내놓고 국회 본회의에서 수정을 해 볼까 생각해 해 보았으나, 당시 국회 형편으로는 내각책임제 헌법안을 대통령제로 교칠 수 있는 분위기가 아니어서, 김준연 자신이 “그리 어려울 것이 없다. 내가 30분 내에 고쳐 놓겠소”하고 “연필을 들어 몇 군데 죽죽 그어 고쳤다”는 것이다.²⁵⁾ 이 수정안이 다음날 헌법기초위원회에서 큰 변경 없이 통과하게 되었던 것이다. 이 최종안은 잘 알려진 대로 완전한 대통령제 헌법안은 아니었고,

24) 이영록, 『제헌국회의 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’에 관한 사실적 연구』, 『법사학연구』 25(한국법사학회, 2002), 100쪽.

25) 김준연, 『나의 길』(동아출판사, 1966), 26쪽.

기존의 내각책임제 헌법안에서 대통령의 국회해산권과 국회의 내각불신임권을 삭제하고, 기타 몇 가지 사항을 수정한 것으로 내각책임제를 전제로 한 규정이 다수 살아남은 애매한 것이었다.

그런데 필자가 여기서 강조하고 싶은 점은 이미 이 단계에서부터 그 번안의 의미가 입장에 따라 서로 다르게 이해될 가능성이 열리게 되었다는 점이다. 우선 그 번안된 헌법안은 대통령제론자인 이승만의 압력에 의하여 내각책임제 헌법안으로부터 변경되었다는 점에서 일반적으로 대통령제 헌법안으로 이해되었다. 특히 대통령제론자들의 입장에서는 헌법기초위원회안에 남아 있는 내각책임제적 요소는 권력구조를 급하게 변경하는 과정에서 불가피하게 파생한 우연의 산물로 전체 권력구조를 해석하는 데는 무의미하거나 부차적 의미밖에 갖지 못하는 것으로 이해하고자 하였다.

그러나 최초의 헌법안에 수정을 가한 김준연의 생각은 달랐다. 김준연은 일본 도쿄대학에서 법학을 공부하고, 독일에 건너가 베를린자유대학에서 정치법률학을 연구하고 돌아온 인물로, 당시로서는 법이라면 나름대로 일가견을 가진 사람이었다고 할 수 있다. 식민지시기 한때 공산주의에 심취하여 제3차 조선공산당 사건으로 7년간 복역하기도 했으나, 그 후로 전향하여 줄곧 반공주의자로 활약하였다. 해방 후에는 한민당 창당에 주도적으로 관여하여 지도급 중진으로 활동하였고, 한민당 내 최대 이론가로 통하였다.²⁶⁾ 이상과 같은 김준연의 이력으로 볼 때, 그가 아무리 시간이 급박했다고는 하지만 앞 뒤 맥락에 대한 고려 없이 헌법안을 수정했다고 보는 것은 아무래도 석연치 않다.

나중에 국회 본회의에서 행한 그의 발언은 오히려 그가 뚜렷한 수정 의도를 가지고 있었음을 강하게 시사한다. 대통령중심제를 취해 대통령 임기 중에는 대통령을 중심으로 확고부동한 정부를 가지는 것이 필요하다는 사실을 전제화 후, 다음의 발언을 강조한 것이다.

그러나 대통령중심제를 취한다고 하더라도 대통령께 무한한 독재권을 (맡)긴다 할 것 같

26) 그의 자세한 이력에 대해서는 김준연, 앞의 책 참조

으면 거기에 폐해가 있다고 생각한 점도 없지 않(아) 있(습)니다. 그러므로 거기에 대해서는 대통령이 국무총리와 국무위원들과 협력해 가지고 해나가야 않으면 안 된다는 조건체제가 치중되어야 합니다.²⁷⁾

그러한 조건으로서 그는 대통령과 국무총리 및 국무위원들이 국회에서 발언하고 답변하는 제도, 부서제(副書制), 그리고 대통령·국무총리·국무위원으로 구성되는 국무원이라는 합의체를 조직하여 과반수에 따라 의결하도록 한 조항들을 들면서, 헌법기초위원회에서 상정한 초안이 결코 미국식의 대통령제가 아님을 강조한 것이다.²⁸⁾

실제로 당시의 신문보도에 따르면, 흥미롭게도 김준연이 헌법기초위원회의 대체토론시 한민당 소속임에도 불구하고 내각책임제의 핵심적 조항인 국회의 내각불신임권 삭제제를 주장했다고 한다.²⁹⁾ 실제 그 자신도 우리와 같이 정쟁이 심한 나라에서 순수 내각책임제를 채택하는 것이 어떻게 걱정하였으나, 당시의 분위기에 눌러 말도 꺼낼 수 없었다고 회고하기도 하였다. 제헌기 이전의 일이라는 하지만, 미소공위에 제출된 답신안을 평하는 한 글에서는 임협안을 “참으로 민주주의적 방책을 표시한 것이며, 참으로 민족주의적 방향을 표시한 것”이라고 추켜세우기도 하였다.³⁰⁾ 내각불신임권 삭제제를 주장한 것이나, ‘순수’ 내각책임제 채택을 걱정한 것, 그리고 임협안의 적극적 옹호를 자임하고 나선 것 등으로 미루어 볼 때, 본래 그 자신이 바람직한 권력구조로 생각하였던 것은 내각중심제였다고 생각된다.

물론 김준연이 수정한 초안에는 국무회의에 대통령이 의장의 자격으로 참여

27) 『국회속기록 제1회』, 338쪽.

28) 위의 각주 참조.

29) 『경향신문』(1948. 6. 8).

30) 김준연, 「삼권분립제와 삼권귀일제: 임협, 민전의 공위답신안 평」, 『신태평양』(1947. 8. 16). 그에 따르면 임협안은 10명의 연구위원이 작성하여 만장일치로 가결된 것이라고 하는데, 그 자신이 주도적인 역할을 했을 가능성이 높다. 임협이 후에 한국독립수립대책협의회로 개칭하고 부서를 개편할 때, 그는 한민당 대표로 참가하여 연구부 책임을 맡기도 했다. 『동아일보』(1948. 1. 22).

하고, 국무총리와 국무위원을 대통령이 단독으로 임명할 수 있도록 하였다는 점에서 본래적 내각중심제에 비하더라도 순수 대통령제에 훨씬 가까운 것이라고 할 수 있다. 아마도 이승만의 압력에 따라 수정하는 마당에 대통령제적 성격이 그 자신 본래의 구상보다 더 강하게 가미될 수밖에 없었을 것이다. 실제 김준연은 뒤에서 보는 바와 같이 국무총리 및 국무위원에 대한 대통령의 단독 임명권 조항의 수정을 간접적으로 지원함으로써, 국무원에 대한 대통령의 과도한 통제를 어느 정도 견제할 의도를 내비치기도 하였다. 그러나 어쨌든 여기서 분명히 할 점은 대통령과 국회의 신임으로부터 어느 정도 독립한 국무원이 중요한 국무사항의 결정에 있어서 중심이 되어야 한다는 것이 김준연의 본래 의도였고, 이 점에서 김준연의 생각은 내각중심제와 기본적으로 동일한 바탕 위에서 있다는 사실이다. 김준연이 수정한 본회의 상정안은 단지 국무원에 대한 대통령의 영향력이 더 확대되어 있다는 점에서 차이가 있을 뿐이었다.

물론 번안 당시에 김준연의 이러한 의도를 뚜렷이 의식한 인물이 있었는지에 대해서는 의문이다. 그러나 건국헌법상에 남겨지게 된 내각책임제적 요소가 그저 우연의 산물만은 아니었다는 점이 분명하다. 그리고 실제 김준연의 의도는 후에 국회 본회의 심의과정에서 헌법기초위원회안을 대통령제의 견지에서 해석하려는 입장에 대립하는, 또 다른 해석을 가능케 하는 토대가 되었던 것이다.

IV. 국회본회의에서의 해석의 대립(1) : 대통령과 국무원의 관계 및 대통령 간접선거의 의미에 대한 대립

1. 대통령과 국무원의 관계

국회본회의 심의과정에서의 해석의 대립은 우선 대통령과 국무원과의 관계에 대한 헌법기초위원회안 제67조 및 제71조(건국헌법 제68조 및 제72조)를 들

러싸고 일어났다. 제67조의 내용은 “국무원은 대통령과 국무총리 기타의 국무위원으로 조직되는 합의체로서 대통령의 권한에 속한 중요 국책을 의결한다”는 것이고, 제71조의 내용은 국무회의의 의결사항을 열거한 조항이다. 문제가 된 쟁점은 국무회의의 의결에 대통령이 구속되느냐 하는 것이었다.

이에 대하여 권승렬 전문위원은 ‘대통령의 권한’이라는 문구를 강조하여 비록 국무회의의 의결이 있더라도 대통령이 자신의 권한사항에 대하여 최종적인 결정권을 가진다는 해석을 했다.³¹⁾ 이러한 해석의 바탕에는 물론 번안된 헌법안이 기본적으로 대통령제를 기본으로 하고 있다는 인식이 놓여 있었다.

사안의 중대성에 비추어 번안을 주도한 김준연이 즉각 반론에 나선 것은 당연했다. 그는 국무회의가 의결기관으로 되어 있음을 강조하면서, 대통령이 국무회의의 의결에 구속당하지 않는다고 하면, 그것은 대통령 자신이 의장으로 참여하는 국무회의의 합의체로서의 성격에 모순된다는 논리를 제시했다.³²⁾ 헌법기초위원회였던 한민당의 조현영 의원 역시 이에 가세했다. 각종 조약의 비준과 선전포고가 대통령의 권한이라 할지라도 국회의 동의를 얻도록 한 헌법기초위원회안 제41조에 따라 국회의 동의 없이는 대통령이 조약의 비준이나 선전포고를 할 수 없는 것과 마찬가지로, 중요 국책에 있어서는 국무원의 의결을 통하지 않고서는 대통령의 권한이 행사될 수 없다는 논리였다. 여기서 한 걸음 더 나가 그는 부서(副書)의 문제까지 논리를 확장했다. 헌법기초위원회안 제65조에는 “대통령의 국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며, 모든 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 한다”고 규정되어 있는데, 국무총리 및 관계 국무위원의 부서 없이는 대통령도 권한을 행사할 수 없다는 것이다. 요컨대 그에 의하면, “조건을 부친 대통령의 권한은 당연히 자유를 지니지 아니하므로 권한이 나지 못”한다는 것이었다. 그리고 덧붙이기를 그와 같은 해석이 헌법기초위원회의 해석임을 강조했다.³³⁾

31) 『국회속기록 제1회』, 355쪽.

32) 『국회속기록 제1회』, 256쪽.

33) 『국회속기록 제1회』, 258쪽.

그러나 이로써 의문이 완전히 해소되지는 않았다. 곧 이어 조국현(曹國鉉) 의원과 김동준(金東準) 의원이 차례로 나서, 만일 대통령이 국무회의의 의결에 구속되고 부서가 있어야만 대통령이 권한을 행사할 수 있다고 한다면, 대통령제를 취한 근본 취지에 배치되는 것이 아닌가 하는 의견을 피력하고 있는 것을 볼 수 있다.³⁴⁾ 이에 유진오 전문위원까지 우리의 대통령 권한은 미국의 경우와 달리 독자적 권한이 아님을 역설하였으나, 얼마 후 다시 황호현(黃虎鉉) 의원이 모순을 제기하고 나오는 것을 막지는 못했다. 황호현 의원은 모순을 해결하는 방안으로 국무원을 자문기관으로 명시하든지, 그렇지 않고 그대로 의결기관으로 두고자 한다면 국무회의의 의결에 따라 대통령이 권한을 행사한다는 뜻을 분명히 하든지 하는 방식으로 원안을 수정하자는 의견을 제시하기도 했다.³⁵⁾ 이 제안은 해석의 논란을 확정지을 중요한 방안이었으나 신중히 고려되지 않았고, 정작 자신도 수정안을 제출하지 않았다.

이러한 논란은 헌법이 제정된 직후 동일한 헌법기초위원회가 마련한 정부조직법안의 토의시에도 재현되었다. 본회의에 상정된 정부조직법안에는 헌법이 예상하고 있는 최대한의, 어쩌면 그 이상의 강력한 권한을 국무총리에게 부여하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이에 대하여 대통령제 옹호론자인 이항발 의원이 헌법은 대통령책임제인데 정부조직법은 마치 국무총리책임제를 취하고 있는 듯하다는 비판을 제기하고 나선 것이다.³⁶⁾ 이에 대한 내각책임론자인 유진오 전문위원의 답변은 우리 헌법이 취하고 있는 대통령제는 미국식의 대통령제와는 달라서 대통령이라도 중요한 일은 국무회의의 의결을 거쳐 행해야 한다는 것이었다.³⁷⁾ 물론 그와 같은 의도가 실현되기 위해서는 다른 두 가지 조건이 만족되어야 했다. 그것이 다음에서 다루게 될 내용이다. 다만 여기서 강조하고자 하는 것은 그 두 조건은 물론, 대통령과 국무회의 사이의 관계에 대한

34) 『국회속기록 제1회』, 258, 259쪽.

35) 『국회속기록 제1회』, 311~312쪽.

36) 『국회속기록 제1회』, 541쪽.

37) 『국회속기록 제1회』, 542쪽.

해석의 대립조차 결말을 보지 못한 채 두 입장이 끝까지 동상이몽을 꿈꾸고 있었다는 점이다.

2. 대통령 간접선거의 의미에 대한 대립

권력구조의 해석들에 차이를 초래한 것은 대통령의 선출방법이 가지는 정치적 의미를 서로 다르게 이해한 데서도 비롯되었다. 대통령의 선출방법 역시 제헌과정에서 크게 논란이 되었던 문제 중의 하나인데, 무소속계 의원들이 주로 대통령의 직접선거를 주장한 반면, 이승만 세력과 한민당 세력이 주로 국회에서의 간접선거를 지지하였다. 간접선거의 주된 논리는 건국의 촉박한 일정과 사회의 혼란을 감안할 때, 직접선거를 시행할 시간적 여유와 여건이 마련되지 않았다는 것이었다.³⁸⁾ 반면 직접선거를 주장하는 이들은 대통령에게 실질적인 권한을 부여하고 있으면서도 대통령을 국회에서 선출한다면 비민주적이라는 이유를 들었다. 이 문제는 크게 논란이 되었던 것에 비추어 보면, 표결에 있어서는 의외로 간단히 16 대 132라는 압도적 차이로 직접선거안이 부결되었다.³⁹⁾ 직접선거론은 그만큼 당시의 사정에서 비현실적인 것으로 생각되었다.

직접선거의 비현실성은 이승만이 그에 반대한 실질적인, 어쩌면 유일한 이유였던 것으로 보인다. 직접선거에 의하든 간접선거에 의하든 이승만이 대통령이 되는 데는 별 문제가 없었기 때문이다. 그 점은 직접선거를 주장하는 의원들조차 인정하였다.⁴⁰⁾ 특히 이승만은 일부 무소속계가 좌익과 연계되어 통일정부 수립이라는 허황된 기대하에 정부수립을 최대한 지연시키려는 전략을 구사하고 있다는 의구심을 가지고 있었다.⁴¹⁾ 직접선거의 주장도 이승만에게는 그러

38) 『국회속기록 제1회』, 300쪽 중 송봉해 의원의 발언이나 308쪽의 김철 의원의 발언 등.

39) 『국회속기록 제1회』, 459쪽.

40) 『국회속기록 제1회』, 459쪽 중 박종남 의원의 발언.

41) 올리버, 앞의 책, 247~248쪽.

한 지연전술의 하나로 생각되었던 것 같다.

그러나 한민당을 중심으로 한 일부의 내각책임제론자들에게 있어서 대통령의 간접선거는 조속한 정부수립을 위한 현실적 방안이라는 의미 외에 또 다른 의미도 가지고 있었다. 한민당은 이승만을 대통령으로 내세우는 대신, 그 보답으로 국무총리 및 다수의 국무위원의 자리를 얻을 수 있을 것으로 내심 기대하고 있었다. 명시적으로 표현하지는 않았지만, 국회에서의 대통령의 간접선거는 의도되었든 의도되지 않았든 그러한 기대의 헌법적 고리이자 표현으로 생각되었다. 이런 점을 꿰뚫어 본 것은 오히려 간접선거에 반대했던 의원들이었다. 대표적으로 신성균(申性均) 의원은 대체토론에서 다음과 같이 발언하고 있다.

제일 첫째로 단원제를 채용하였다는 것, 그 다음에는 대통령을 단원에서 선거하기로 하였다는 것, 그 대통령이 국무총리 이하 국무위원을 제 뜻대로 맞는 사람을 임명하기로 되어 있습니다. ... 이것은 어떤 세력 있는 일당 일파가 대통령을 내고 대통령이 국정을 통괄하고 우리 민중의 의사를 무시할 이런 우려가 있는 정신이 흐르고 있다고 저는 알고 있습니다.⁴²⁾

사실 내각책임제로 기초된 최초의 헌법안에 있어서 대통령의 간접선거는 대통령이 국회로부터 독립된 지위를 갖지 못하도록 하는 데 그 본래 의도가 있었다.⁴³⁾ 이런 맥락에서 유진오는 후에 재현 당시를 회상하면서, 한국독립당 계열에 속한다고 지목되는 일부 국회의원들은 한편으로는 열렬하게 책임내각제도를 제창하면서 한편으로는 대통령 직접선거론을 주장하였는데 이는 이론적 모순이라고 비판하기도 했다.⁴⁴⁾ 만일 한민당 등의 내각책임제론자들이 순전히 정세론적 이유에서만 대통령의 간접선거를 주장했다면, 부칙으로 초대 대통령에 한해서만 간접선거로 선출하지는 의미 있는 타협안⁴⁵⁾이 그렇게 쉽게 무시되지

42) 『국회속기록 제1회』, 296쪽.

43) 유진오, 『헌법해의』, 129쪽.

44) 유진오, 「개헌론 시비」, 『헌정의 이론과 실제』(일조각, 1954), 142쪽.

45) 이런 타협책은 제1독회 과정에서 강욱중, 김장렬, 김철 등 상당수의 의원에 의해 제안되었다. 각각 『국회속기록 제1회』, 287, 305, 308쪽.

는 않았을 것이다.

그러나 한 꺼풀 벗기고 보면, 역설적이게도 무소속계나 한민당의 내각책임론자들 모두 대통령의 간접선거가 정세적 이유 이상의 의미를 가지고 있다고 생각한 점에서는 같았다. 다시 말해서 양쪽 모두 대통령 간접선거의 의미가 대통령을 국회의 특정 정파에 의존시키는 데 있다고 받아들였다는 것이다. 단지 그들 사이의 차이는 그 의미를 긍정적으로 받아들였느냐, 아니면 부정적으로 보았느냐에 있었을 뿐이었다. 이런 점에서 간접선거 조항에 대한 보다 심각한 이해의 차이는 이승만을 필두로 한 대통령제론자들과 내각책임제론자 내지 내각중심제론자들 사이에 있었다고 볼 수 있다. 그리고 결국 이러한 차이가 건국헌법의 권력구조를 해석하는 데 균열을 일으키는 중요한 요소 중의 하나로 작용했던 것이다.

V. 국회본회의에서의 해석의 대립(2) : 국무총리 및 국무위원의 임면조항에 대한 수정과 해석

1. 수정과정의 대립

국회본회의에서의 논쟁은 국무총리 및 국무위원의 임면 조항과 관련해서도 활발히 일어났다. 원래 번안 전에 헌법기초위원회에서 결정한 안에 따르면, “국무총리는 대통령이 임명하고 국회의 승인을 받아야 한다. 국무위원은 국무총리 임명에 대한 국회의 승인이 있을 후 국무총리의 제천(提薦)으로 대통령이 임명한다.”(제69조)로 되어 있었는데,⁴⁶⁾ 내각책임제 헌법안이 번안되는 과정에서 단순히 “국무총리와 국무위원은 대통령이 임면한다”(헌법기초위원회안 제68조)로 수정되었다. 그런데 이 조항에 대한 찬반 양 진영의 속내를 더욱 복잡하게 한

46) 『동아일보』(1948. 6. 22)에 게재된 헌법안 참조

것은 이 조항이 바로 대통령을 구속하는 국무원 의결권의 실질을 담보할 수 있느냐 하는 앞의 문제와 직결되었기 때문이었다. 이러한 인식이 명확히 표출된 것은 헌법안에 대한 신성균 의원의 질의를 통해서였다. 그는 대통령이 국무회의의 의결에 구속을 받는다 하더라도 대통령이 국무총리와 국무위원의 임명권을 자유로이 행사할 수 있는 한 별 큰 의미가 없다는 점을 지적하였다.⁴⁷⁾

이 문제에 대해 강력한 대통령제를 희망하는 측에서는 당연히 헌법기초위원회안 그대로를 지지하며, 수정에 반대하는 입장을 표명하였다. 만일 대통령이 자기 마음대로 국무총리나 국무위원들을 임명하지 못한다면 대통령제를 취한 의미가 사라지게 된다는 논리였다.⁴⁸⁾ 그러나 대체토론 과정에서의 발언은 비판적인 것이 대부분이었다. 대통령에게 국무총리와 국무위원의 임명권을 독자적으로 행사할 수 있도록 하는 것은 너무 큰 권력을 대통령에게 부여하는 것이라는 것이 이들의 생각이었다. 앞에서 살펴본 당시의 일반적인 사상 배경에서 볼 때 이러한 비판이 비등하리라는 것은 충분히 예측할 수 있는 일이었다. 실제 이 문제는 근로자의 이익균점권 문제와 함께 제2독회에 이르러 가장 큰 쟁점을 형성하였고, 그런 만큼 많은 수정안들이 제출되기도 하였다. 그러나 그 수정과정 또한 헌법기초위원회에서의 변안 때처럼 자연스럽지 못한 측면이 있었고, 그로 인해 건국헌법의 권력구조에 대한 이해의 간극을 더 심화시키는 계기로 작용했다.

먼저 수정과정의 전말을 간략히 살펴보도록 하자. 유진오의 막후 노력으로부터 시작하는 것이 좋을 것 같다. 제1독회 과정을 거치면서 국무총리 등의 임명에 관한 조항을 수정하면 장차 내각책임제로의 헌법 운영이 가능하리라고 판단한 유진오는 김성수와 상의한 후, 이승만을 찾아가 자신의 수정안을 제시하고 설득을 시도한다. 그의 구상은 변안 전의 헌법기초위원회안으로 되돌리는 것이었다. 이승만과 만난 결과를 신익희, 김동원 양 부의장과 서상일 헌법기초 위원장에게 전한 유진오는 제1독회 말미에 발언권을 얻어 국무총리 등의 임

47) 『국회속기록 제1회』, 259쪽.

48) 『국회속기록 제1회』, 465쪽 중 이호석 의원의 발언 등.

면조항을 수정하는 것이 바람직하겠다는 의사를 피력한다. 일개 전문위원에 불과했지만, 유진오의 이러한 요청은 가뜩이나 그 조항에 비판적이었던 국회의원들 사이에서 큰 반향을 얻는다. 게다가 이때까지만 해도 유진오의 요청은 이승만의 승낙을 얻은 것으로 알려져 제2독회에 이르러 제68조에 대한 여러 수정안이 제출되게 된다.⁴⁹⁾

제출된 수정안만 해도 진헌식(陳憲植) 의원 외 44인, 안준상(安駿相) 의원 외 10인, 홍범희(洪範喜) 의원 외 11인, 장병만(張炳晩) 의원 외 10인, 권태욱(權泰郁) 의원 외 10인, 조병한(趙炳漢) 의원 외 10인, 이원홍(李源弘) 의원 외 15인, 황두연(黃斗淵) 의원 외 10인, 조종승(趙鍾勝) 의원 외 12인, 서이환(徐二煥) 의원 외 11인, 김중기(金仲基) 의원 외 10인, 조국현(曹國鉉) 의원 외 10인으로, 수정안 제출에 서명한 의원의 총수가 175인이나 되었다.⁵⁰⁾ 드러난 자료와 이들 제안자들의 대체토론 과정의 발언 등으로 미루어 볼 때, 수정안 중 진헌식, 안준상, 홍범희, 서이환 의원 등이 제출한 수정안은 유진오의 구상과 같이 국무총리 임명에 국회의 승인을 얻게 하고, 국무위원은 국무총리의 제천에 의하도록 하자는 취지의 것이었고, 김중기, 황두연 의원 등이 제출한 수정안은 국무총리 임명에만 국회의 승인을 얻게 하고, 국무위원은 원안대로 대통령이 임의로 임명할 수 있도록 하자는 취지의 안이었다.⁵¹⁾ 그리고 조병한, 조종승 의원 등의 수정안은 국무총리와 국무위원 모두를 국회의 승인이나 인준을 거치도록 하자는 안이었던 것으로 추측된다.⁵²⁾

49) 유진오, 『헌법기초회고록』, 91~92쪽. 유진오의 국회에서의 발언은 『국회속기록 제1회』, 339~340쪽 참조.

50) 『국회속기록 제1회』, 457쪽 중 서상일 의원의 보고.

51) 진헌식, 안준상, 홍범희, 김중기, 황두연 의원 등의 수정안에 대해서는 유진오, 『헌법기초회고록』, 96쪽; 『국회속기록 제1회』, 466쪽을, 서이환 의원 등의 수정안에 대해서는 『국회속기록 제1회』, 329쪽의 대체토론 발언을 참조.

52) 각각 『국회속기록 제1회』, 288, 301쪽 참조. 조국현 의원 등의 수정안은 이석주 의원의 발언에 따르면 국무위원을 국회의 인준을 얻어 대통령이 임명하는 것으로 되어 있는 것으로 보이나, 이윤영과 김재학 의원의 발언으로 볼 때는 국무총리 임명에 있어서만 국회의 승인을 얻도록 하자는 취지로 이해되어 명확하지 않다. 같은 책, 364, 366쪽 참조.

그러나 이 모든 안이 실제 표결에 부쳐진 것은 아니다. 한 조문에 여러 수정안이 나왔다가 철회되는 등 혼란이 초래되자, 비슷한 수정안들은 그 제안자들과 국회관계자, 그리고 전문위원들이 협의하여 단일 수정안으로 정리하여 제출케 하자는 결정이 그 전날 본회의에서 결의되었기 때문이다.⁵³⁾ 이에 따라 김중기, 조국현, 장병만 의원 등의 수정안은 철회되었고,⁵⁴⁾ 나머지 수정안 중에서는 진헌식안에 대해서만 정식으로 제안이유 설명과 논의가 이루어지게 되었던 것이다. 사실 진헌식안은 유진오의 의견을 대변한 것이라고 볼 수 있으며, 앞에서도 본 바와 같이 유진오의 수정 기도는 국회부의장과 헌법기초위원장, 그리고 전문위원을 장악한 신익회 측과 한민당 핵심부의 지원하에 이루어진 것이었다.

그러나 찬반토론 중에 적지 않은 의원들이 이미 철회된 김중기, 조국현 의원 등의 수정안을 지지하고 나섰고, 급기야는 진헌식안 중 국무위원에 관한 부분은 삭제하고, 국무총리에 대한 국회 승인 부분만을 수정하자는 최운교(崔雲敎) 의원의 개의가 성립하게 된다.⁵⁵⁾ 그러나 표결이 쉽게 이루어지지는 않았다. 오전 내내 팽팽한 찬부 논쟁에 더하여 표결할 안건의 정리 및 표결방식에 대한 혼선이 빚어졌기 때문이다. 결국 오후회의에 이르러 진헌식안을 두 부분으로 나누어 국회의 국무총리 임명동의권에 관한 부분(이하 제1안)과 국무총리의 국무위원 제천권에 관한 부분(이하 제2안) 각각에 대해서 표결하기로 결정되었는데, 그 결과 제1안은 재석의원 165명 중에 찬성 117표, 반대 19표로 가결되었으나, 제2안은 찬성 39표, 반대 90표로 부결되었다.⁵⁶⁾

진헌식안 통과를 낙관했던 유진오는 이러한 결과에 대해 점심시간 중 정치인들 사이에 모종의 협상이 있었던 것으로 추측하였는데,⁵⁷⁾ 충분히 가능한 추측이라 생각한다. 우선 진헌식안과 같은 취지의 수정안에 서명한 것으로 확인된 의원 수만 해도 최소한 80명 이상이 되는데, 실제 표결에서는 39명만이 찬

53) 『국회속기록 제1회』, 452~454쪽.

54) 『국회속기록 제1회』, 457, 463쪽.

55) 『국회속기록 제1회』, 466쪽.

56) 『국회속기록 제1회』, 470, 471쪽.

57) 유진오, 『헌법기초회고록』, 97쪽.

성했다. 또한 이 조항이 그 동안 첨예한 쟁점을 형성해 온 문제임에 비추어 볼 때, 표결 직전 돌연히 제안자인 진헌식 의원 자신이 수정안에서 국무위원 제천 조건을 삭제하겠다고 나선 것도 쉽게 납득이 가지 않는 대목이다.⁵⁸⁾

여기에는 이승만이라는 변수가 다시 작용한 것으로 보인다. 이승만은 권력 구조를 심의하는 동안 국회 부의장들에게 맡겼던 사회를 직접 맡아 진행하였는데, 그 직접적인 이유는 헌법안 심의를 조속히 진행하기 위한 것이었다. 그러나 되지 않을 문제로 토론을 끄는 사람은 정부 수립에 동의하지 않는 사람으로 알겠다는 식의 협박성 발언까지⁵⁹⁾ 동원한 이승만의 회의 재촉은 사실상 원안을 그대로 통과시키는 효과도 있었다. 실제 많은 수정안들이 철회되는 분위기 속에서 진헌식 의원도 자신이 제안한 모든 수정안들을 철회한다는 발언을 하였다가, 다른 동의자의 동의 없이 철회할 수 없다는 김준연 의원 등의 반발에 부딪쳐 유아무야되기도 하였다.⁶⁰⁾ 이런 와중에서도 이승만 자신은 양원제 문제나 대통령거부권의 문제 등 자신의 관심사에 대해서는 의견을 표명하는 데 주저하지 않았고,⁶¹⁾ 제68조의 문제에 있어서도 제1안에 찬성의 의사를 표시하면서 제2안에는 반대한다는 암시를 강하게 내비쳤다.⁶²⁾ 오전회의를 마치기 바로 직전에 행한 이승만의 그러한 발언이 수정안을 지지한 핵심 진영을 동요시켰음이 분명하다. 유진오에 따르면, 휴회가 선언되자마자 신익희 부의장실로부터 연락이 와서 가보니 6, 7명의 국회의원들이 모여 구수회의를 하고 있었는데, 뜻밖에 신익희 부의장과 진헌식 의원이 대통령제의 독재를 방지하는 데는 국무총리의 국회 승인만으로도 충분치 않겠느냐며 자신의 의향을 떠보더라는 것이다.⁶³⁾ 이후 점심시간 중에 이 문제로 이승만과의 직접적인 교섭이 있었는지는 분명치 않다. 다만 여기서 거듭 강조하고 싶은 것은 이렇듯 이승만의 의도에

58) 『국회속기록 제1회』, 470쪽.

59) 『국회속기록 제1회』, 448쪽.

60) 『국회속기록 제1회』, 452~454쪽.

61) 『국회속기록 제1회』, 447, 451쪽.

62) 『국회속기록 제1회』, 468쪽.

63) 유진오, 『헌법기초회고록』, 99~100쪽.

맞추어 외형적 타협을 이루기에만 급급하다 보니 정작 그 타협의 보다 깊은 의미를 공유하는 데는 소홀할 수밖에 없었다는 사실이다.

2. 수정조항의 의미에 대한 대립

그렇다면 그 당사자들은 이 타협의 의미를 어떻게 이해했을까? 애초 강력한 대통령제를 지지했던 사람들의 경우 이 수정 자체를 탐탁하지 않게 여겼으리라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 국무원 제도를 두고 있는 헌법에서 대통령제의 의의는 대통령이 전적으로 국무원 조직권을 보유하고 있다는 사실에 있다고 보았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이승만을 비롯한 강력한 대통령제론자들조차 타협에 응하지 않을 수 없었던 이유는 그만큼 제68조에 대한 수정 요구가 거셴음을 반증하는 것이라 볼 수 있다. 그러나 이들은 그 타협이 대통령제의 본질을 훼손하는 것을 원치 않았다. 특히 이승만의 경우 제1안에 찬동하였던 것은 그나마 고위 공무원 임명에 상원의 인준절차를 거치는 미국의 경우를 염두에 두었기 때문으로 보인다.⁶⁴⁾ 사실 국무총리에 대한 이승만의 생각은 “대통령을 보좌하는 의미에서의 권한 없는 총리”⁶⁵⁾, 또는 “상징적인 지위로 비서직 같은 것”⁶⁶⁾이었다. 이런 관점에서는 국회의 국무총리 임명동의도 정치적 의미를 띠는 것보다는 정부 고위직에 대한 일종의 자격심사와 같은 것으로 생각될 수 있었던 것이다.⁶⁷⁾

64) 유진오는 제68조에 대한 수정을 논의하기 위해 이승만을 찾아가기 전에 이승만의 정치고문이었던 노불 박사를 먼저 찾아갔는데, 제68조 수정에 회의적이던 노불을 미상원의 인준권에 빚대어 설득하였다고 한다. 미국 제도에 익숙했던 이승만에게도 아마 같은 논리로 설명했을 것이다. 유진오, 『헌법기초회고록』, 89쪽.

65) 올리버, 앞의 책, 246쪽.

66) 허도선, 『낭산 김준연』(자유지성사, 1998), 178쪽.

67) 이승만은 후에 초대 국무총리에 이윤영을 지명하였다가 국회에서 부결 당하자, 두 당이 각각 내부적으로 자당의 사람이 아니면 부결하자는 약속이 있었다는 사실과 국회가 부결이유를 제시하지 않았다는 사실을 들어 국회의 결정을 비난하는 담화를 발표하였다. 이것은 이

이에 비하면 제2안은 대통령의 권한을 무력화하는 것으로 강력한 대통령제론자의 입장에서는 결코 받아들일 수 없는 조건이었다. 이승만의 측근이었던 이윤영은 대통령의 독재를 견제하기 위해서 국무위원을 임명하는 데 국무총리의 제천이 있어야 한다면, 대통령과 국무총리의 의사가 다를 경우 해결할 수 없는 곤란에 처하게 될 것이라는 이유로 제2안에 반대하였다. 권력의 속성을 잘 간파한 이 발언의 결론은 요컨대 대통령을 믿고 맡겼으면 대통령이 소신 있게 할 수 있도록 해 주어야 한다는 것이었다.⁶⁸⁾ 물론 그도 대통령이 국무총리와 상의해서 국무위원을 임명하는 것이 바람직할 것이라고 덧붙이기는 했다. 그러나 그것은 발언의 맥락으로 보아 어디까지나 대통령에게 일임된 사항이었을 뿐, 결코 강제할 수 있는 것은 아니었던 것이다. 송창식(宋昌植) 의원 역시 국무원을 의결기관화 한 모순을 해결하려면 그나마 국무위원에 대한 대통령의 단독임명권을 남겨두는 것이 필수적이라고 주장했다.⁶⁹⁾ 헌법안에 모순이 있음을 전제로 대통령제 원리를 관철하여 그 모순을 해결하려고 한 것이 이들의 주장이었던 것이다.

그러나 제1안에만 찬성했던 사람들 중에는 그 수정의 의미를 이승만과 달리 이해했던 사람들도 있었다. 이들은 실질적으로도 국무원이 어느 정도 대통령으로부터 독립하여 의결기구로 기능하는 것이 바람직하다고 생각한 부류이다. 이들이 제2안에 반대했던 가장 큰 이유는 그것이 사실상 내각책임제로 회귀나 국무총리 독재를 초래할 우려가 있다는 것이었다. 이러한 우려는 앞의 대통령제론자들의 경우에도 마찬가지였다. 김재학(金載學) 의원의 다음 발언은 그와 같은 우려를 대표적으로 보여준다.

승만이 확실히 국회의 동의절차를 국무총리에 대한 정치적 신임이 아니라 자격심사로 이해하고 있었다는 사실을 말해주는 것이라고 할 수 있을 것이다. 이에 대하여 한민당 의원들을 비롯한 국회 측 인사들은 국회의 의사가 곧 민중의 의사라는 논리로 동의권의 정치적 성격을 강조하였다. 이윤영의 국무총리 동의 부결에 대한 이승만의 담화와 그에 대한 반론에 관해서는 서회경, 앞의 글, 111~119쪽 참조.

68) 『국회속기록 제1회』, 464쪽.

69) 『국회속기록 제1회』, 463쪽.

그 다음에 국무위원은 국무총리의 제천에 의해서 대통령이 임명한다. 그렇다면 그야말로 대통령은 바로 허수아비요 국무총리의 독재일 것입니다. 우리가 지금 대통령을 독재하는 것을 견제하기 위해서 내각책임제나 하는 문제가 나오는데 한 가지 여기에 있어서는 대통령 독재를 견제하는 것만 알았다 뿐이지 국무총리 독재를 견제한다는 것은 도무지 몰랐다는 것입니다.⁷⁰⁾

요컨대 책임지지 않는 대통령 독재에 대한 우려 때문에 책임지지 않는 국무총리의 독재를 초래할 수는 없다는 것이다. 이들은 뒤에서 보게 될 내각책임제론자들과 같이 국무위원 임명의 실질적 권한이 국무총리의 제천권에 있다고 본 듯하다.

어쨌든 이런 비판을 피할 수 있는 현실적인 방안 중의 하나는 제헌기 이전의 권력구조 구상에서 보편화되었던 방식대로 국무총리의 국무위원 제천권 대신에 개개 국무위원에 대한 국회의 인준을 얻도록 하는 것이었다. 실제 이런 주장은 대체토론 과정은 물론, 수정안 제출을 통하여, 그리고 수정안에 대한 찬부토론 과정에서 여러 의원들에 의해 끊임없이 제기되기도 하였다. 그러나 개개 국무위원 모두에 대해서 국회의 인준을 요구하는 것은 통일적인 국무위원 구성에 저해가 된다는 현실적 이유에 밀려 표결에 이르지도 못한 채 무시되고 말았다.⁷¹⁾ 그밖에 국무위원을 대통령이 임명하되 국무총리의 동의를 얻게 하자는 대안도 제안되었으나,⁷²⁾ 역시 주목을 끌지는 못하였다. 이러한 제3의 입장을 가진 의원들이 실제 표결에서 어떤 태도를 취했는지 알 수는 없으나, 제2안에 대한 압도적인 부결 결과로 보아 대부분 제1안에만 찬성했을 개연성이 높다.

이로 보건대 분명한 것은 제1안에만 찬성한 사람들이 모두 이승만 및 그 추

70) 『국회속기록 제1회』, 466쪽.

71) 이러한 비판의 대표적인 예로서는 유진오의 본회의 발언을 들 수 있다. 『국회속기록 제1회』, 339쪽. 한편 이승만 역시 올리버에게 보낸 편지에서 다음과 같이 쓰고 있다. “이제는 내가 왜 내각의 각료는 국회가 인준하도록 되어서는 안 된다고 주장을 했었는가를 이해하게 될 것이요. 왜냐하면 항상 거기에는 교착상태가 예상되기 때문이요.”, 올리버, 앞의 책, 250쪽.

72) 『국회속기록 제1회』, 468쪽 중 이남규 의원의 발언.

총세력과 생각을 같이 한 것은 아니었다는 사실이다. 국무총리의 국무위원 제천권을 삭제하자고 개의를(改議)했던 최윤교 의원의 제안발언은 이들의 기대가 무엇이었는지를 잘 보여준다.

나는 도리어 대통령과 국무총리의 도의적 합작에 의해서 공동한 내각을 조직하는 동시에 유효적절한 대통령의 권한을 행사하고 오직 대통령이 취하는 노선에 따라서 국무총리와 합작해서 정치를 해간다는 것은 오직 우리로서는 갈망하지 않으면 안 될 문제이요 반드시 이리고야(이렇게 되고야) 말 것입니다.⁷³⁾

대통령 독재나 국무총리 독재, 혹은 내각책임제나 개별 국무위원 모두에 대한 국회의 임명 동의 등이 모두 대안이 될 수 없는 상황에서, 이들이 취할 수 있는 현실적인 방안은 대통령이 국회의 동의를 받은 국무총리와 합작하여 내각을 조직하고 운영해 가야 한다는 것이었다. 그리고 이러한 주장에는 국무위원이 실질적인 국정의 중추기관이라는 생각이 당연히 전제되어 있었다. 다만 이러한 방안은 대통령과 국무총리의 합작을 도모할 법적 장치를 결여한 채 정치지도자의 도의성에 의존했다는 점에서 지나치게 순진한 생각이었다고 해야 할 것이다.

한편 처음부터 진헌식안을 지지했던 사람들, 즉 제1안과 제2안 모두에 찬성했던 사람들의 생각도 단순하지는 않다. 이 수정안의 마련에 주도적으로 관계했던 몇몇 핵심적인 사람들은 분명히 내각책임제적 사고를 배경으로 움직였다. 대표적으로 유진오는 앞서 말한 바와 같이 장차 헌법을 내각책임제적으로 운영할 수 있으리라는 뚜렷한 기대를 가지고 수정을 기도했다. 이것은 대통령이 국회의 신임을 받을 수 있는 국무총리를 임명할 수밖에 없으리라는 점, 국무위원을 임명하는 실질적인 권한이 국무총리의 제천권에 있다는 점, 그리고 이 경우 국회의 승인에 의하여 임명된 국무총리 및 그의 제천에 의하여 임명된 국무위원이 그 신임을 국회에 의존할 수밖에 없을 것이라는 점을 전제로 하여, 국

73) 『국회속기록 제1회』, 466쪽.

회의 내각불신임권이 명문으로 인정되고 있지 않더라도 실제로는 불신임권이 있는 것이나 마찬가지로 정부가 운영되리라는 기대였다.⁷⁴⁾ 한편 진헌식의원은 수정제안이유를 설명하면서, 비록 책임내각제가 아니라도 국회에 기초를 둔 공고한 정부를 유지함이 적절하다고 밝혔다.⁷⁵⁾ 나아가 제68조에 대해 수정안을 제출했던 동일한 진헌식 외 44인은 제72조에 대해서도 수정안을 제출함으로써 최대한 내각책임제적 요소를 부활하려는 의도를 더욱 분명히 하였다.⁷⁶⁾ 헌법기초위원회안 제72조는 “행정 각 부장은 국무위원 중에서 대통령이 임명한다”는 것이었는데, 그 수정안의 내용은 전체 맥락상으로 보아 처음 유진오안대로 국무총리의 제청에 따라 대통령이 임명하도록 하자는 취지의 안이었을 것이기 때문이다. 다만 이 수정안은 제2안이 부결됨에 따라 자연스럽게 철회되었다.

진헌식안을 추진한 핵심부의 전략은 내각중심제적 사고를 가지고 있던 의원들 중 일부를 우군으로 끌어들이는 데 성공했다. 다만 이들은 제1안만을 지지했던 내각중심제론자들보다는 보다 내각책임제 쪽에 가까운 내각중심제를 선호했다고 보아야 할 것이다. 이들 역시 국무원에 대통령이 의장으로 참여하는 것을 기정사실로 받아들이면서, 다만 대통령이 국무원을 운영하는 데 국무총리와 협력하도록 국무총리의 권한을 보다 확대하고, 이를 제도적으로 보장하는데 관심을 가졌던 것이다.

어쨌든 진헌식안에 찬동했던 사람들은 표결의 결과 제1안만이 가결됨으로써 자신들의 뜻을 관철하는 데는 실패했다. 특히 내각책임제적 정부 운영을 기도했던 입장에서는 국무총리의 국무위원 제천권의 삭제로 자신들의 의도를 실현하는 데 결정적인 타격을 입었다고 볼 수 있다. 그렇다면 진헌식안에 찬동했던

74) 이러한 해석에 의한 노력에 대해서는 유진오, 『헌법해의』, 123~124쪽 참조.

75) 『국회속기록 제1회』, 463쪽.

76) 그러나 아이러니컬하게도 진헌식 의원 자신은 대체토론시 원안을 지지하는 발언을 행하였다(『국회속기록 제1회』, 484~485쪽). 권력구조에 관한 한, 사실 그는 시종 무소신의 기회주의적 모습을 보였다.

사람들은 이 수정의 의미를 어떻게 받아들였을까? 이들의 사상적 배경으로 볼 때, 대부분은 처음부터 제1안만을 지지했던 내각중심제론자들과 같은 결론에 도달했으리라고 보는 것이 자연스러운 것이다. 그러나 유진오와 같이 소수이긴 하지만 여전히 내각책임제적 운영의 가능성에 미련을 버리지 못하는 사람들도 있었다. 국회에 의해 선출된 대통령이 국회의 의사를 무시할 수 없으리라는 기대는 여기서도 유효하게 작용했다. 게다가 제1안이 수정되면서 부대적으로 삽입된 조건, 즉 신국회가 개최되었을 때 국무총리에 대한 승인을 다시 받아야 한다는 조항도 유진오에게는 희망적인 것이었다.⁷⁷⁾ 이런 기대가 얼마나 낙관적인 것이었는지는 곧 현실로 드러나게 되지만,⁷⁸⁾ 여기서 중요한 사실은 이렇듯 건국헌법의 권력구조에 대한 해석의 차이가 끝까지 해소되지 못했다는 사실이다.⁷⁹⁾

77) 유진오, 『헌법해의』, 123~124쪽. 이 조항은 명백히 국무총리가 국회의 정치적 신임을 배경으로 하고 있다는 점을 보여 준다.

78) 서희경은 국무총리의 국회 동의는 그 성격이 모호했고, 행정부 내 국무총리의 독자적 권한이 명시되지 않았으며, 국회의 내각불신임권이 없다는 점에서 유진오의 구상은 대단히 허약한 것이었다고 지적하고 있다. 서희경, 앞의 글, 84~85쪽.

79) 서희경은 헌법기초위원회안에 대한 제헌의원들의 입장을 다음과 같은 네 가지로 분류하였다(서희경, 앞의 글, 77쪽). ① 강력한 대통령제가 타당하다는 입장(이승만과 중기의 유진오, 일부의 독촉국민회 의원), ② 국무원의 의결권을 통하여 대통령을 견제하고자 한 입장(김준연, 조현영 등 한민당 의원들), ③ 대통령의 인사권을 국무총리와 나누어 갖도록 함으로써 대통령을 견제하고자 한 입장(후기의 유진오, 독촉국민회 일부, 일부 무소속 의원들), ④ 국회 우위의 권한을 확립하기 위하여 국회의 국무위원 임명권과 정부불신임권을 주장한 입장(일부 무소속 의원들). 이러한 분류는 제헌기 권력구조 구상을 단순히 내각책임제와 대통령제의 대립으로만 파악해 왔던 이전의 논의에서 한 걸음 진전한 것으로 평가된다. 그러나 필자의 입장에서는 다음 몇 가지를 지적하고 싶다. 첫째, ②의 입장은 대부분 ③ 혹은 ④의 입장과 중복된다는 것이다. 오히려 당시의 맥락에서 보다 더 큰 의미를 갖는 입장의 차이는 ③의 입장 중 국무총리에 대한 국회의 동의권만을 인정할 것인가, 아니면 국무총리의 국무위원 제천권까지도 인정할 것인가 하는 데 있었다고 생각한다. 둘째로, 서희경은 유진오의 입장 변화를 여러 곳에서 강조하고 있는데, 이는 텍스트 해석의 오류로 생각된다. 강력한 대통령제를 지지했다는 주된 논거로 인용된 유진오의 발언은 서희경이 해석한 바와 같이, “국무총리와 국무위원의 임명에 관한 전권을 대통령이 갖는 것이 옳다”는 것이 아니라(서희경, 81쪽), 중립적 입장에서 그런 조항이 나오게 된 취지를 나름대로 추측하여 설명한 것

VI. 맺음말

우리는 이제까지 제헌과정에서 권력구조에 관한 구상의 대립이 어떻게 전개 되었으며, 그 결과 마지막 순간까지 그 대립이 끝내 합치를 보지 못하고 표면 상의 타협에 그치고 말았다는 점을 보아 왔다. 이상의 논의를 요약하면 다음과 같다.

헌법기초위원회의 초반 권력구조에 관한 구상의 대립은 내각책임제론과 대통령제론 사이에 주 전선이 형성되었다. 그러나 양측 모두 대통령제를 권력분립의 제도로서가 아니라 대통령의 권력 강화를 위한 제도로 이해했다는 점에서는 같았다. 다만 대통령의 권력 강화를 긍정적으로 보았느냐 부정적으로 보았느냐에 따라 입장이 갈리었던 것이다. 헌법기초위원회에서는 일단 독재의 위험을 막아야 한다는 논리가 주효하여 원안의 내각책임제 헌법안을 통과시켰다. 그러나 헌법기초위원회의 막바지에 대통령제 채택을 주장하는 이승만의 압력에 굴복하여 번안을 행하게 되었다. 이 번안된 헌법안은 일반적으로 대통령제론자인 이승만의 압력에 의하여 내각책임제 헌법안으로부터 변경되었다는 점에서 대통령제 헌법안으로 이해되었다. 이런 관점에서 보면, 번안과정에서 남게 된 일부 내각책임제적 요소는 급박한 변경에서 파생한 우연의 산물로서 대통령제적 원리에 종속되어야 했다. 그러나 번안을 준비한 김준연의 의도는 다른 데 있었고, 이 부자연스럽고 애매한 번안으로 말미암아 본회의 심의시에 심

에 불과하다. 물론 그 조항은 유진오 자신이 기초한 것이 아니고, 번안과정에서 수정된 조항이다. 오히려 유진오는 바로 이어서 대통령의 임면권에 국회의 동의를 얻도록 하는 것이 바람직하다는 개인적 의견을 덧붙이고 있다(『국회속기록 제1회, 249쪽). 보다 결정적인 것은 이 발언이 있는 동일한 회의에서 그가 대통령이 국무원의 의결에 구속된다고 강조한 사실이다(『국회속기록 제1회, 259쪽). 서회경도 인정한 바와 같이 이러한 주장은 강력한 대통령제와 양립할 수 없다. 셋째로 지적하고 싶은 것은 헌법기초위원회안에 대한 입장의 차이가 국무총리 및 국무위원 임면권 조항에 관한 수정안 제출과 그 확정에 이르는 각 단계에서 어떻게 진전되는지 그 논리적 흐름을 동태적으로 추적하지 못한 점이 아쉽게 느껴진다는 점이다.

각한 해석의 대립을 초래하게 되었다.

첫 번째 해석의 대립은 대통령이 국무원의 의결에 구속되느냐의 문제였다. 대통령제 옹호론의 입장에서 당연히 구속되지 않는다는 견해가 있었다. 그러나 내각책임제 혹은 내각중심제를 선호하는 입장에서는 대통령이 국무원의 의결에 구속된다는 견해를 표명하였다. 또 하나의 대립은 대통령을 국회에서 선출하도록 한 규정의 의미에 대해서이다. 이승만과 그 추종세력에 있어서 이 간접선거가 가지는 의미는 촉박한 건국일정상 직접선거를 행할 시간적 여유가 없다는 것이었다. 그러나 내각책임제를 선호했던 한민당계 의원들을 비롯하여 다른 많은 의원들에게 있어서 간접선거는 앞의 현실적 이유 외에도 대통령이 국회에 대립하지 못하도록 한다는 의미를 가지고 있었다. 그러나 이상의 두 문제에 대한 대립은 끝내 결론을 보지 못한 채 넘어가게 되었고, 그 의미를 분명히 할 의미 있는 방안들이 제시되기도 하였으나 무시되고 말았다.

권력구조에 대한 이해의 균열은 국무총리 및 국무위원 임명 방법의 수정과정에서 더 심화되었다. 우선 수정의 과정이 헌법기초위원회에서의 변안 때처럼 자연스럽지 못했다. 수정의 의미를 분명히 해 줄 수 있는 다양한 수정안들이 의사진행의 효율성을 위해서 무리하게 단일안으로 통합되었고, 처음에는 수정에 동의한 것으로 알려진 이승만이 나중에 그와 다른 의사를 표명하자, 많은 의원들이 급하게 입장을 변경하며 정치적 타협을 도모했기 때문이다. 그 와중에서 수정의 의미에 대한 일치된 이해에 도달할 가능성은 애초부터 불가능했던 것이다. 국무총리 및 국무위원의 임명을 대통령의 단독 권한으로 규정한 원안의 수정 표결은 둘로 나뉘어 이루어졌다. 하나는 국무총리는 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명한다는 것이었고, 다른 하나는 국무위원은 국무총리 제천에 의하여 대통령이 임명한다는 것이었다. 표결 결과는 이승만이 원하던 대로 제1안만이 통과되었다.

그러나 처음부터 제1안만을 지지했던 사람들도 그 수정의 의미는 서로 다르게 이해했다. 이승만은 고위 공직자의 임명에 대하여 상원의 인준을 얻도록 한 미국의 예에서 보듯이 국무총리 임명에 국회의 동의를 요구하는 것은 결코 대

통령제 본질에 반하는 것이 아니라고 생각했다. 이때의 국회의 동의는 국무총리에 대한 정치적 신임의 의미가 아니라 고위 공직자로서의 일종의 자격심사와 같은 것이라고 이해했다. 그러나 내각중심제적 사고에 젖어 있던 많은 의원들은 국무원이 국정의 중추기관이어야 한다는 전제하에 국무원이 완전히 대통령에게 예속되는 것을 막기 위한 최소한의 방편으로서 제1안을 지지했다.

한편 제1안과 제2안 모두의 수정을 주장했던 의원들의 입장도 모두 같지는 않았다. 대다수 의원들은 앞의 경우처럼 내각중심제적 발상에서 두 안의 수정을 지지했다. 다만 차이라면 앞의 경우보다 대통령에 대한 국무원의 독립성을 보다 확실히 제도적으로 보장하고자 하였다. 그러나 그 중 일부는 헌법을 사실상 내각책임제적으로 운영할 의도하에 수정을 기도하였다. 제1안과 제2안 모두를 지지했던 사람들은 제1안만이 통과된 수정의 의미를, 처음부터 내각중심제적 사고에서 제1안만을 지지했던 사람들과 같이 이해했을 것으로 생각된다. 그러나 유진오 전문위원의 예에서 대표적으로 볼 수 있듯이, 내각책임제적 운영의 희망을 여전히 버리지 못한 사람들도 있었다.

이렇듯 건국헌법이 표면상 만장일치로 통과된 최종적 순간까지도 권력구조에 대한 해석들은 여전히 상이한 상태로 남아 있었다. 무엇보다도 대통령의 권력 강화로 이해된 대통령제적 해석들과 대통령을 포함한 합의제 국무원을 국정의 중추기관으로 보는 내각중심제 혹은 내각책임제적 해석들이 여전히 대립하고 있었다는 것이다. 사실상 제1공화국 초반의 헌법투쟁은 상당 부분 대통령제적 헌법 이해에 기초하여 독단적으로 권력을 행사한 이승만 대통령에 대하여 후자의 해석들을 가진 국회의 압도적 다수세력이 대항한 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다.⁸⁰⁾ 사사건건 계속된 그러한 갈등의 와중에서 극단화된 상호 불신이 결국 노골적인 물리력 동원을 통한 헌법개정을 초래하였고, 이로 인하여 헌법의 규범력이 최종적으로 파탄을 맞게 되었다는 것이 필자의 생각이다. 그러나 제1공화국 초반의 헌정사에 대한 분석은 다음 과제로 남겨 두고자 한다.

80) 제헌국회의 특별회기인 1948년 12월 19일까지의 국회 내 논쟁은 서희경, 앞의 글, 99쪽 이하에 잘 정리되어 있다.

The Conflict and Development of Ideas of Power Structure in the Process of Establishing the Korean Constitution

Lee Young-lok*

This article aims at revealing how ideas of power structure are conflicted and developed in the Constituent National Assembly. I think it can explain from the internal viewpoint of constitution why the First Korean Constitution 1948 slides into an ornamental constitution, and why Korean political system falls into an authoritarian system in the period of the First Republic of Korea. The point of this article can be summarized as follows: The First Korean Constitution is unanimously passed in the Constituent National Assembly. But political factions have different frames such as strong presidential government system, parliamentary government system, and cabinet government system from the viewpoints of which they interpret the Constitution respectively.

* Professor, College of Law, Chosun University