

1954년 헌법개정(제2차 개헌)의 성격에 대한 비판적 고찰*

정상우**

목 차

- I. 서설
- II. 1948년 헌법 논쟁의 연장
 - 1. 헌법제정과정상의 한계
 - 2. 정부형태와 경제질서 규정상의 한계
- III. 한국전쟁의 사후처리적 성격
 - 1. 한국전쟁과 헌법적 과제
 - 2. 이승만 헌법사상의 규범화
- IV. 자유당의 체제유지적 성격
 - 1. 권력구조의 변경
 - 2. 정부형태의 기능적 고찰
- V. 결론

[국문요약]

이 글은 1954년 헌법개정(제2차 개헌)의 성격에 대해서 비판적으로 검토한 글이다. 1954년 헌법은 헌법개정과정에서의 정족수미달과 이승만의 장기집권을 목적으로 한 점에서 위헌적인 것이지만 정부형태와 경제질서에 대해 중요한 변경을 가한 특징을 갖고 있다. 특히 1954년 헌법은 1948년 건국헌법에서 나타난 사상적 대립의 결과물이며, 한국전쟁 후 제3대 국회의원 선거에서 자유당의 승리를 기반으로 개정된 것이다. 따라서 이승만의 헌법사상이 헌법에 어떻게 반영되었으며 그의 사상이 헌정에서 어떻게 기능하는지, 당시의 헌법적 과제에

* 이 논문은 서울대학교 BK 21 법학연구단의 지원에 의해서 연구된 것임.

** 서울대학교 대학원 법학과 박사과정.

적실성을 갖는지도 고찰의 대상이 된다.

[주제어] 1954년 헌법개정, 사사오입개헌, 제2차 개헌, 이승만.

I. 序說

1950년대 우리 헌정사는 1948년 건국의 과제를 안고 출발한지 얼마 안되어 한국전쟁을 맞게 된다. 이미 1대 국회(1948. 5~ 1950. 5)에서 농지개혁이라든가 반민족행위처벌 등을 위한 실천적 시도가 있었지만 냉전과 이데올로기의 문제, 정부운영에 대한 정부와 국회 사이의 마찰, 국가경제의 자립 문제 등은 신생국가로서 어려움을 그대로 노정한 상태였다. 따라서 헌법적 논쟁은 계속되었고 국가의 형성과 민주주의의 확립이라는 과제는 미해결로 남아 있었다. 이 두 가지 과제를 중심으로 이승만 정부 하에서 나타나는 헌법적 논쟁은 정치적 행태와 제도적 기틀을 통해 이후 한국 헌정 전반에 막대한 영향을 끼쳤다고 평가된다. 이는 헌법개정에서도 예외가 아니어서 헌법개정의 과정이나 내용 등은 한국 헌법사에서 하나의 패턴으로 정형화되었다고까지 인식되고 있다. 그러나 당시 헌법은 규범과 현실 사이에서 엄청난 괴리를 보이고 있음도 부인할 수 없을 것이다. 이에 지난 연구자들은 당시 헌법은 ‘이승만 정부’의 집권 도구로 전락하였다고 규정하고 있다.¹⁾ 이러한 가설이 1952년과 1954년의 헌법개정 과정

1) 1954년 헌법개정에 대해 헌법사적 서술을 하고 있는 문헌으로는 김영수, 『한국헌법사』(학문사, 2000), 443~447쪽; 김철수, 『헌법개정, 회고와 전망』(대학출판사, 1986), 78쪽; 한태연 외, 『한국헌법사(上)』(한국정신문화연구원, 고려원, 1988), 421~447쪽; 송우, 『한국헌법개정사』(집문당, 1980), 121~165쪽; 구병식, 「우리 헌법사의 회고와 전망」, 『한국법학의 회고와 전망』 고려대학교법학연구소창립30주년기념논문집(법문사, 1991); 박용상, 「제1공화국 헌정사」, 『법조』 제393호(법조협회, 1989. 6), 3~38쪽 특히 24쪽 이하. 이승만 정부 하의 헌정사 및 정당에 관한 연구로는 김일영, 「이승만 통치기 정치체제의 성격에 관한 연구」(성균관대학교 박사학위논문, 1991). 한상희, 「전시체제에서의 헌법형성(1948~1954)」, 『법학』 제4권 2호(서울대학교, 2000. 9), 39~78쪽. 특히 한상희 교수는 대한민국의 헌법이 건국헌법으로 창설되는 것이 아니라, 사사오입개헌으로 완성되었다고 한다.

에서 드러난 점을 미루어 보면 어느정도 긍정할 수도 있겠으나 이러한 시각은 과거의 헌정사를 통해 현재의 문제에 어떤 시사점을 제시하는데 한계가 있다고 보여진다.

아래에서 검토하고자 하는 1954년 헌법개정은 기본적으로 한국전쟁 후 이승만의 3선을 위해 추진된 것이다. 토론과정은 1952년 제1차 헌법개정에 비하여 민주적이었으나 국회에서 정족수 미달로 부결되었음에도 정부와 집권 자유당이 이른바 ‘사사오입’ 이론을 근거로 가결 반복한 위헌적인 헌법개정이었다. 그러나 1954년 헌법이 논의의 가치를 지니는 것은 규범적인 측면에서 1948년 헌법(건국헌법)과는 상당히 반대되는 요소들을 가지고 있고, 이 요소들은 사상적으로 兪鎮午와 대립하는 李承晩의 헌법사상을 담고 있다고 보여지는 것들이기 때문이다. 따라서 이승만의 헌법사상이 건국에 이은 한국전쟁의 상황에서 과연 어떤 의미를 갖고 어떻게 가능하였는지가 객관적으로 검토되어야 한다고 생각된다. 아래에서는 이러한 작업의 시작으로 1954년 헌법개정의 성격에 대해 헌정의 시간적 순서와 이승만의 헌법사상을 기준으로 1948년 헌법 논쟁의 연장, 전쟁의 사후처리, 자유당체제의 확립으로 규정짓고 이에 대해 고찰하고자 한다.

II. 1948年 憲法 論爭의 延長

1. 헌법제정과정상의 한계

헌법 제정 이후 헌법에 대한 논쟁이 계속되어야만 했던 첫째 이유로는 해방 이후 외세의 개입과 이데올로기의 대립으로 인한 憲法制定擔當者의 限界를 지적할 수 있다. 해방 이후 헌법제정에 관한 여러 가지 사상과 내용들이 분출되었지만 과연 그것이 국민적 합의나 동의에 이를 정도로 집약되었다고 보기는 어렵다. 우선 우리나라 정치 세력들의 건국을 위한 노력들은 美軍政의 동의

없이 불가능했으며 각 정파들은 미군정과의 관계를 심각히 고려하지 않을 수 없었기 때문이다.²⁾ 미군정과 대립하면서 남한에서 정치적 입지를 보장받기는 어려웠고, 미군정하에서 조직된 우리 입법기구는 자문기관에 불과하였다. 미군정은 헌법제정 과정에 직접적으로 개입을 하지는 않았으나 여러 경로를 통하여 우리 헌법에 담은 내용에 관하여 영향력을 행사하려 하였다.³⁾ 결과적으로 미군정을 통하여 헌법의 기본방향을 결정지을 체제, 헌법제정의 담당세력, 헌법제정의 시기, 방법 등에 대해 정치, 사회, 경제적 대책 등이 어느 정도 확정되어 갔고 이에 호응한 單政세력이 헌법제정과정을 주도해 나갔다.

헌법제정담당자가 전국민을 대표하기 어려웠던 이유는 총선거와도 관련된다. 1948년 5월의 총선거가 남한 지역에서만 실시되고 김구와 김구식 등은 남북협상을 추진하며 남한만의 총선에 반대하는 입장을 취하였다.⁴⁾ 이에 따라 1948년 헌법제정의 주도세력은 미군정의 單政정책에 호응하는 두 정치세력, 즉 이승만과 韓民黨의 정치적 연합으로 귀결되었다.⁵⁾ 헌법제정 담당주체의 한계

2) 정치학과 역사학계에서는 일찍이 이 분야에 대한 연구가 시작되었다. 최근의 연구로는 김운태, 『미군정의 한국통치』(박영사, 1992); 양동안, 『대한민국건국사—해방3년의 정치사』 개정신판 (현음사, 2001); 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의』(고려대학교출판부, 1997); 정용욱, 『존 하지와 미군 점령통치 3년』(중심, 2003). 한민당을 중심으로 본 것으로는 박원호, 「우파세력과 남조선과도입법의원—한민당세력의 전략적 잠식과정을 중심으로」(서울대학교 석사학위논문, 1997). 규범적 접근을 한 것으로는 홍기태, 「해방후 헌법구상과 1948년 헌법성립에 관한 연구」(서울대학교 석사학위논문, 1986); 도진순, 『한국민주주의와 남북관계—이승만·김구 시대의 정치사』(서울대출판부, 1997) 참조; 이경주, 「미군정기의 과도입법의원과 조선임시약헌」, 『법사학연구』 제23호(민속원, 2001. 4), 139~163쪽.

3) 이영록, 「유진오의 헌법사상의 형성과 전개」(서울대학교 박사학위논문, 2000), 74~79쪽 참조; 김철수, 앞의 책, 55쪽 이하. 권영성은 “헌법기초위원회에서 토의를 마친 초안이 국회본회의에 상정될 단계에 이르자 이러한 내용에 대한 중대한 반대의견이 제시되었다. 그것은 ‘정부형태는 대통령제로 하고, 국회의 구성은 단원제로 하며, 위헌법률심사권은 헌법위원회에 부여하여야 한다’는 이승만의 견해와 미군정당국의 의견이었다.”고 하고 있다. 「헌법의 변천—그 평가와 전망」, 『법제연구』 제14호(1998. 6), 114쪽. 구체적으로 대통령제와 양원제, 의원의 임기에 대하여 2년을 주장한 바 있다.

4) 송남현, 『해방삼년사』(까치, 1985), 531쪽 이하.

5) 1948년 5월 10일에 실시된 總選舉에는 단정수립에 대한 의견 차이로 남한의 모든 정당과

는 구체적으로 憲法基礎委員會의 구성에서도 나타난다. 헌법기초위원 30명을 소속 정당별로 보면 독촉 11명, 한민당 9명⁶⁾ 등으로 두 정당의 세력이 우위를 점하게 되었고 서상일 위원장은 입법의원 당시 朝鮮臨時約憲의 기초위원장이기도 하였다. 따라서 헌법초안의 정부형태가 의원내각제에서 출발하였던 것은 당연한 것이기도 했다. 또한 제헌국회 운영의 주도권도 처음부터 한민당이 이승만과의 정치적 연합 하에 이끌어 간 것이라고 할 수 있다. 1대 국회의원들이 남북한 총선거나 주한미군 철수를 주장할 만큼의 다양한 사상적 스펙트럼도 가지고 있었으나 헌법기초위원회 구성상 소장파의 의견은 초안에 반영되지 못하였고 국회 심의에서도 관철되지 못하였다.

이러한 일련의 과정이 우리 헌법상의 권력구조에 대한 조항이 절충적 혹은 모호하다는 점과 관련하여 시사하는 점은 두가지이다. 첫째로 한민당과 이승만의 정치적 연합에 따라 정부권력(내각)은 분점되어야 하고 특히 대통령과 부통령, 국무총리 3자는 경우에 따라 대립될 수 있다는 점이다.⁷⁾ 둘째로 국회의 세

사회단체가 참여한 것은 아니었으며 선거 분위기 등에 대하여는 현재에도 이론이 없지 않다. 다만 정치적으로는 무소속이면서 지역적인 인물이 많이 당선되고 한민당이 국민으로부터의 지지를 얻지 못한 점이 특징이라고 할 수 있다. 그럼에도 무소속을 제외하고 그 정파별 소속을 보면 이승만 추종 세력과 한민당이 다수 의석을 가지게 되어 조직면에서 한민당이 국회에서 영향력을 행사할 수 있는 유일한 집단으로 평가받았다. 이 시기에는 정당의 개념이 확립되지 않아 각 정파별 소속에 대하여는 견해가 대립한다. 공식적으로는 『대한민국 선거사』(중앙선거관리위원회, 1968), 616쪽 참조. 정당별 당선자 수는 무소속 85, 이승만의 대한독립촉성국민회 55, 김성수의 한민당 29, 이청천의 대동청년단 12, 기타 군소정당·단체 소속의 19명이다.

- 6) 『헌법제정회의록(제1대 국회)』(국회도서관 입법조사국, 1967), 56쪽. 최국현 의원의 발언. 한민당 소속이 14명이라는 견해도 있고 독촉이 7명, 한민당이 5명이라는 견해도 있다. 당시에는 소속 정당이 불명한 것은 아니어서 차이가 있는 것으로 보인다. 이외에도 전형위원이 자신을 전형했다는 비판도 있었지만 헌법 및 정부조직법 기초위원 30명의 명단은 원안 그대로 채택되었다. 최근에 이와 관련한 연구로는 이영록, 「제헌국회의 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’에 관한 사실적 연구」, 『법사학연구』 제25호(민속원, 2002. 4), 81~103쪽.
- 7) 1948년 헌법에서 부통령은 대통령과 별도로 선출되었고(李始榮 부통령 당선), 국무총리는 대통령의 지명이 있긴 하지만 국회의 승인이 있어야 했다(실제로 국회는 1994.7.27 李允榮 국무총리 지명 승인안에 대해서는 부결시킨 바 있고 李範奭에 대한 지명을 승인하였다).

력이 급격히 변하는 경우 헌법해석 또는 헌법개정을 통해 정부형태 자체가 변경될 수 있다는 점이다. 따라서 1948년에서 1954년 사이 이승만과 한민당의 정치적 연합의 붕괴와 제2대, 제3대 국회에서의 급격한 의석비율 변화는 헌법제정 혹은 헌법개정 담당세력의 변화를 의미하고 정부형태에 관한 헌법해석이 널리 열려져 있었던 만큼 동시에 논쟁적일 수 있었다.⁸⁾

둘째로 헌법제정과정에서의 時間上 制約은 건국의 과제들에 대한 타협과 완결을 뒤로 미룰 수 밖에 없는 중요한 이유였다. 일제하 대한민국의 임시정부의 헌법제정 노력과 건국 직후부터 경주된 헌법제정 노력들을 감안하면 우리 헌법이 시간적으로 짧은 시간 안에 제정되었다고 보기는 어려운 면이 있다.⁹⁾ 그러나 헌법 초안 작성 단계에서 정부형태가 의원내각제에서 대통령제로 급히 변경되면서 깊이 있는 검토가 이루어지지 못한 것은 1948년 헌법의 치명적인 한계라고 할 수 있다. 헌법초안의 변경에 관해서는 이론이 분분하기도 하지만 헌법기초위원회가 한민당이 추진해 온 議員內閣制와 兩院制(소위 ‘유진오안’)에 대해 원칙적으로 지지하였던 것을 이승만의 요구로 하룻밤 사이에 大統領制와 單院制를 내용으로 하는 헌법안으로 바뀌게 되었다는 것이다.¹⁰⁾ 결과적

8) 특히 1950년 5월의 제2대 국회의원 선거에서 1948년 총선에서 참가하지 않은 세력 중 공산주의 세력을 제외하고는 적극적으로 참가하였고, 그 결과 당선자 210명중 무소속 당선이 126명이었고 초선 의원은 179인(85.2%), 재선의원은 31인에 불과하였다. 1954년 제3대 국회의원 선거에서는 자유당이 총득표율 36.8%로 당선비율 56.2%에 해당하는 114인이 당선되었다. 김운태, 『해방삼십년사: 제2권 제일공화국』(성문각, 1976), 48~51쪽 및 102쪽.

9) 이에 대한 구상은 홍기태, 앞의 논문, 32~44쪽; 구병식, 앞의 논문, 33쪽; 정부형태에 있어서 대통령(주석)제 하에서 국무총리의 존재나 국무원이 의결기관화 된 것은 이미 임시정부 하에서도 존재하였던 것이고 경제질서에 있어서 각 정치세력의 의견들은 해방 직후부터 개진되어 왔다. 특히 『조선임시약헌』(남조선과도입법의원 의결, 1947.8.6)에서도 국민이 선거하는 (최초의 선거는 예외적으로 입법위원의 간선) 정부주석과 부주석, 정부주석이 임명하고 입법위원의 인준을 받는 국무총장이 규정되어 있었다(약헌 제19조, 제25조, 제26조). 정종섭, 『한국헌법사문류』(박영사, 2002), 148쪽 이하 참조.

10) 유진오, 『헌법기초최고록』(일조각, 1980/1992), 73쪽 이하 참조; 송우, 앞의 책, 23~24쪽; 윤천주, 『한국정치체제서설』(집문당, 1963), 311쪽. 이에 대한 이견은 김홍우, 「제헌국회에서의 정부형태론 논의 연구」, 『한국정치와 헌정사』(한울 아카데미, 2001). 이 글에서 김홍우 교수는 이승만의 압력을 부인하지는 않지만 정부형태의 선택은 제헌의회 의원 개개의 선택

으로 1948년 헌법상의 정부형태는 대통령제나 의원내각제의 양 요소를 무비판적으로 혼합한 것이었고 처음부터 절충형 정부형태나 ‘국무원제도’를 의도했던 것이라고 보기도 어려운 것이 되었다.

헌법초안이 작성, 제안된 후 국회본회의에서 심의되는 과정에서도 시간상 제약이 있었다. 헌법 초안이 국회에 상정된 것은 6월 23일이었고 헌법 초안이 국회를 통과한 것은 7월 12일로 심의 기간은 불과 20일에 불과하다. 이 과정에서 소장파의 의견은 시간적 여유를 갖고 다루어지지 못하였다.¹¹⁾ 이러한 시간상 제약으로 인하여 대통령의 선출권 문제, 양원제, 대통령의 법률안 제출권과 법률안 거부권 등 여타의 우월적인 권한에 대한 비판은 무시되었고, 결과적으로 각 정파의 이해에 따라 대통령제와 내각제 어느 쪽으로도 운영이 가능한 형태로 초안의 내용이 큰 변경 없이 모호한 상태로 제정되었다. 특히 이승만의 의도대로였다면 국무총리의 지위는 유명무실한 것이었고(실제로 이승만은 정치적 비중이 없는 인물을 임명하거나, 장관과 겹입하게 하거나 서리로 운영하

의 결과라고 한다. 그러나 이에 앞서 헌법기초위원회에 가한 이승만의 압력을 정확히 어떻게 평가할지가 선행되어야 할 것이라고 본다. 이승만의 압력을 강조한다 하더라도 그것이 한민당의 조건부 수용을 의미하는 것은 물론이다. 이승만의 압력에 대해서는 정계에서도 일반적으로 받아들여졌던 것으로 보인다. 예컨대 『헌법개정회의록(제3대국회)』, 75쪽, 조계천 의원의 발언 참조 “우리가 잘 아는 바와 마찬가지로 제헌국회 당시 최초의 대다수의 의견은 내각책임제로 하자고 하는 것이었지만 그 당시 국회의장으로 계시는 이승만박사께서 대통령중심제를 해야 된다. 만약 이것을 아니할 것 같으면 나는 하야를 해가지고 국민운동을 일으키지 지금 국민 여러분이 대통령으로 예상을 하고 있지만 나는 그 대통령을 아니하겠다고는 그러한 강력한 말씀이 있었던 것이고 그 당시에 우리는 헌법을 제정하고 정부를 조직을 하는 것이 焦眉의 急務였기 때문에 이승만의장의 그 강력한 요구를 들어서 국회에서 헌법이 그대로 수정을 보게 되었든 것을 우리는 다 알고 있습니다.”

- 11) 유진오에 의하더라도 “...대한민국헌법안은... 국회 본회의에서는 처음에는 상당히 활발하고 복잡한 질문과 다수의 수정안이 속출하여 일시는 헌법의 급속한 통과가 곤란한 것 같은 감이 있었으나, 헌법 통과 지연은 우리 나라의 주권 회복을 그만침 지연시키는 것이며 또 당시의 국제 정세로 보아 8월 15일까지에는 정부 수립을 내외에 선포하지 않으면 안될 사정도 있어서, 6월 29일부터는 일사천리로 심의를 진행하여, ...7월12일에는 드디어... 국회를 완전히 통과한 것이다.”라고 하여 시간상의 제약을 인정하고 있다. 유진오, 『헌법해의』(일조각, 1957), 28쪽; 한웅길, 『(신고)헌법원론』(남산당, 1956), 108쪽도 같은 설명을 하고 있다.

는 경우가 많았다), 한민당의 의도대로였다면 대통령과 국무총리 모두 내각에 대해 정치적 지분을 갖고 대립할 여지가 있었다. 따라서 국회세력의 변동에 따른 헌법해석의 차이 또는 헌법개정은 필연적인 것이었다. 이러한 까닭으로 헌법논쟁은 오히려 헌법제정 이후 정권투쟁으로 변질되면서 더욱 격화되었고 이승만으로서는 한국전쟁 직후의 1954년 국회의원 선거에서 승리한 후의 시기를 규범적으로 헌법 논쟁을 마무리하기에 적당한 시기로 보았을 것이다.

2. 정부형태와 경제질서 규정상의 한계

해방이후 헌법사상의 논쟁 대상은 건국에 있어서 정치·경제구조와 일제 잔재의 청산으로 요약될 수 있다. 그러한 쟁점은 전술한 바와 같이 헌법제정과정의 한계에도 불구하고 제헌의회에서 헌법논쟁으로 일관되게 나타난다. 즉 그것은 ① 노동자의 경영참가권 및 이익균점권, ② 내각책임제와 대통령제를 대립으로 하는 통치구조, ③ 경제질서에 관한 규정(농지개혁 포함), ④ 반민족 행위자 처벌 등 4가지라고 할 수 있다.¹²⁾ 이중 첫째의 경영참가권은 표결로 부결되고 이익균점권만 91:88로 인정하게 되었고 세세한 부분은 법률로 미루어졌으며,¹³⁾ 넷째의 반민족 행위자 처벌에 관한 문제는 수정안이 제출되었으나 원안대로 통과되었다. 이 두가지는 사실 헌법차원에서 세세한 규정을 들 수 있는 것은 아니었으므로 입법적 과제로 넘겨졌고 1대 국회에서는 소장파의 몰락과 함께 흐지부지되었다. 나머지 두가지 통치구조와 경제질서는 이승만 정부 하에서 계속 헌법적 논쟁의 대상이 되었다. 물론 이 헌법적 논쟁에 대하여는 단순

12) 서상일 위헌장이 헌법기초과정에서 제기되었던 주요 쟁점들을 소개한 부분은 『헌법제정회의록(제헌의회)』, 100~101쪽을 참조할 것.

13) 『헌법제정회의록(제헌의회)』, 505~511쪽. 논쟁이 길어지자 이승만 의장은 헌법에는 대강만을 정하고 세세한 부분은 후일 그 형편을 봐서 개정하거나 법률로 정하기로 하고 빠른 시일 내에 헌법을 통과시킬 것을 촉구하기도 하였다.

한 권력투쟁이었는데, 독재의 문제였는가, 헌법의 체계부정합성의 문제인가는 당시 제헌의회에서도 논쟁의 대상이었을 뿐 아니라 현재에도 견해가 대립하고 있다.¹⁴⁾ 아래에서는 1948년 헌법에 나타난 정부형태와 경제질서에 대해 기능적으로 고찰하면서 몇가지 문제점을 지적하고자 한다.

(1) 정부형태

1948년 헌법이 순수한 의미의 대통령제가 아님은 다언을 요하지 않는다.¹⁵⁾ 이념적으로는 대통령제의 원형이 엄격한 3권분립과 대통령의 직선 및 임기가 일정기간 보장된다는 점으로 특징 지워지는데¹⁶⁾ 1948년 헌법하의 대통령제는 대통령의 임기가 4년간 보장된다는 것 외에는 대통령제의 원형이 갖추어야 할 특징을 결여하고 있는 것은 분명하다. 그러나 이러한 점만으로 1948년 헌법상에 규정된 대통령의 권한과 지위가 미약했다고 볼 수만은 없다. 물론 대통령이 임기 기간 중에는 의회에 책임을 지지 않는다 하더라도 차기 대통령의 선출을

14) 통치구조를 둘러싼 논쟁은 내각제가 왜 갑자기 대통령제로 번안되었는지, 양원제와 단원제, 대통령 선출방법, 대통령의 강력한 권한 문제 등을 두고 전개되었다. 내각제와 대통령제 및 양원제와 단원제의 장단점을 두고 논쟁이 있었으나 대체로 건국초기의 어려움을 감안하여 대통령제와 단원제의 결론에 이르게 되었다. 이 과정에서 소장파 의원들은 내각제에 찬성하거나 대통령의 선출방법으로 직선으로 하여야 한다든지, 대통령의 권한이 너무 강력하다든지, 이미 집권자를 예정한 권력 배분만을 위한 헌법이라고 신랄하게 비판하기도 하였다. 특히 국회와 정부의 권한에 관한 상이한 해석에 대하여는 서희경, 「대한민국 건국기의 정부형태와 정부운영에 관한 논쟁 연구: 제헌국회의 특별회기(1948. 5. 31~ 12.19)를 중심으로」(서울대학교 박사학위논문, 2001), 77~98쪽 참조. 여기서 논쟁이 된 국무원 합의제 혹은 임면권 제한에 의한 대통령 권한 통제라든가 내각불신임권과 대통령의 법률안 거부권 삭제사실에 있어서 기능을 발휘할지 혹은 대통령제의 본질과 맞는지는 의심스럽다. 뒤에 서술하겠지만 오히려 정부의 법률안 및 예산안 제출권과 대통령이 집권당의 당수의 지위를 갖는 것이 더 문제가 된다고 생각된다.

15) 다만 미국의 대통령제를 제외한다면 대통령제하에서 국무총리의 존재가 이질적이라고 하더라도 비교헌법적으로 드문 것은 아니다. 대통령제하에서 부통령, 국무총리 혹은 양자를 모두 둔 입법체에 관해서는 신명순, 『비교정치』(박영사, 2001), 136~139쪽 참조.

16) 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2003), 671~678쪽; 성낙인, 『헌법학』(법문사, 2003), 613쪽.

의회에서 한다는 점은 대통령이 국회에 양보할 수 밖에 없는 입장에 처하게 한다. 그러나 그 외의 권한들 예컨대 정부구성을 위한 각종의 권한과 법률안 및 예산안 제출권, 법률안 거부권 등은 사실 행정부가 의회를 무시하게 할 수 있는 요소이기도 하다. 더욱이 우리 1948년 헌법 초안자들도 헌법을 구상할 때 건국 초기의 어려움을 감안, 강력한 정부를 구상하였다는 점에서 대통령이나 행정부의 독주는 예상가능한 것이기도 했다.¹⁷⁾ 국무총리의 임명에 대한 국회의 승인이나 국무원 합의제가 얼마나 대통령의 권한을 제약할 수 있는지는 의문이다. 대통령은 국무총리와 국무위원을 지극히 실무적이거나 중립적인 인물로 임명할 수 있으며 반대로 언제든지 해임할 수 있기 때문이다.¹⁸⁾ 이러한 조항들을 기능적으로 고찰한다면 1948년 헌법상의 대통령은 국회에서 간선된다는 점 외에는 강력한 권한을 행사하는 지위에 있다고 보는 것이 옳을 것이다.¹⁹⁾ 오히려 제도의 순수성이나 대통령의 민주적 정당성에 비추어도 대통령에게는 과도한 권한이 부여되었다.

(2) 경제질서

해방 이후 이미 남한은 미군정에 의해 자유 시장제도가 실시되었다. 미군정은 군정청 일반고시 제1호(1945. 10. 5)로 1933년에 일제가 폐지하였던 미국의 자유시장을 부활하고, 일반고시 제2호(1945. 10. 20)로 생활필수품에 대한 자유시장의 설치를 선언하였다. 그 결과 일제에 의하여 강행되고 있던 주요물자의

17) 『헌법제정회의록』, 105~108쪽의 유진오 전문위원의 설명 참조.

18) 물론 이승만의 강한 개성과 그의 정치스타일로 인해 정치 현실에 있어서 이승만과 국회의 사이의 대립은 극심해지게 되었다는 견해도 있을 수 있다. 이승만의 정치스타일에 관하여는 윤천주, 『중보 한국정치체제서설 - 정치상황과 정치행태』(문운당, 1991), 271쪽 이하 및 305쪽 이하를 참고할 것.

19) 다만 건국 초기 의회가 대통령에 대해 우위에 있을 수 있었던 이유는 정치적 상황이 이른바 '여소야대'였고 이승만의 정당적 기반이 협소했기 때문이지 헌법상 규정된 대통령의 권한이 약했기 때문은 아니다. 이 시기에 이승만으로서 기존의 반정당적 시각을 버리고 자유당을 창당한 것도 이러한 요소를 고려한 의회에 대해 공세적 태도로의 전환이라고 할 것이다.

배급제, 폭리단속, 공정가격제, 가격통제 등과 같은 모든 통제가 폐지되고, 생활필수품에 대한 자유시장이 제도적으로 확립되었다. 그러나 식민지 지배를 막 벗어난 상황에서 서구와 같은 수준의 자유시장을 제도화하기에는 이념적으로나 현실적으로 장애가 적지 않았다.

이러한 상황에서 1948년 헌법은 제6장(제84조, 제89조)에 경제조항을 두고 있는데 경제질서는 모든 국민생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제발전을 기본정신으로 함으로써(제84조), 현대 복지국가를 지향하는 사회적 시장경제질서를 천명하였다고 평가받아 왔다. 또한 1948년 헌법상의 경제조항은 기본권 조항과 함께 우리 건국헌법이 바이마르 헌법을 주된 모델로 삼았다는 강력한 논거로 제시되곤 했다. 그러나 이러한 견해는 표면적인 유사성에만 주목했을 뿐으로, 경제조항을 비교법적으로 분석해 보면 그것에 반영된 사상은 바이마르 헌법의 이념을 넘어선다는 견해도 있다.²⁰⁾ 즉 1948년 헌법상의 경제질서는 경제적 자유보다 경제적 평등을 중시하는 이른바 統制經濟를 원칙으로 하고 자유시장경제를 예외적으로 인정하고 있는 것과 같은 느낌을 주도록 되어 있었다.²¹⁾ 이는 36년간에 걸친 일제의 식민지 지배에서 해방된 국민들의 경제적 평등에 대한 강렬한 열망을 반영한 것인 동시에 황폐화된 경제의 재건과 평준화되어 있는 빈곤의 극복을 위한 의지의 표현이었다고 할 수 있다. 특히 유진오는 제84조에 대해 “우리의 경제는 무원칙, 무계획하게 방임되는 것이 아니라, 국민적 기초 위에서 일정한 국가적 계획하에 설계되고 발전되어야 한다는 計劃經濟의 원칙이 이곳에 전시되어 있는 것이다.”라고 하였다.²²⁾ 나아가 헌법을 종합적으로 살펴볼 때 우리나라의 경제질서가 경제적 자유보다는 경제적 평등을 중시한다는 입장을 분명히 선언한 것으로 풀이할 수 있다.²³⁾ 결국 1948년 헌법상의 경제질서는 서구에서 발전한 ‘사회적 시장경

20) 이영록, 앞의 논문, 179쪽 이하 참조.

21) 권영성, 『헌법학원론』 보정판(법문사, 2001), 93쪽 및 166쪽.

22) 유진오, 「헌법제정의 정신」, 『헌법의 기초이론』(일조각, 1949), 111쪽.

23) 그 근거는 우선 헌법 전문에서 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하여 각인의 책임과 의무를 완수케 한다”라고

제질서'의 개념을 넘어서는 강한 통제경제의 원칙을 규정하고 있다고 결론지을 수 있다.²⁴⁾

그러나 이러한 이상은 당시의 경제 사정에 적합하지 않았을 뿐만 아니라 이를 실현할 수 있는 주체적인 역량도 갖추어져 있지 않았다. 이익균점권은 실제로 실천되지 못했고 농지개혁도 일관되게 추진하지 못했다. 정부의 경제정책은 헌법상의 경제질서와는 상관없이 경제적 평등보다는 경제적 자유를 중시하는 쪽으로 기울어졌으며, 그 결과 자유시장 경제를 확립하기 위한 제도적인 기반 조성에 주력하게 되었다.²⁵⁾ 따라서 헌법규정은 理想에 머무를 수 밖에 없었다.

Ⅲ. 韓國戰爭의 事後處理의 性格

1. 한국전쟁과 헌법적 과제

전쟁의 상황은 일반적으로 행정부에게 강력한 권한을 부여하게 된다. 헌법에 국가긴급권이 규정되어 있기는 하지만 국가의 존립이 위태한 상황일수록

규정하여, 우리나라가 정치적 민주주의와 아울러 경제적·사회적 민주주의를 건국의 기본 이념으로 하고 있음을 천명하고, 제5조에서는 “대한민국은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 자유·평등과 창의를 존중하고 보장하며, 공공복지의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다”라고 규정하여, 정치·경제·사회적인 민주주의를 실현하기 위한 국가의 의무를 명백히 선언한 점에 있다.

24) 이영록, 앞의 논문, 185쪽. 한편 권영철, 「국가와 경제: 경제질서의 헌법적 기초」, 『공법연구』 제16집(한국공법학회, 1988), 26~27쪽은 “이해하기 어려울 정도로 그 성격이 모호”하여 단일적 개념으로써 성격을 규정짓는 것이 적절치 않거나 별 의미가 없다는 평가도 내려지고 있다. 사회적 시장경제의 개념에 대해서는 김문현, 「사회적 시장경제질서: 한국 헌법상 경제질서로서의 적실성과 관련하여」, 『이화여대 사회과학논집』 제13집(1993. 12.); 안두순의 공역, 『사회적 시장경제—독일식 시장경제의 이론적 논리와 실무적 저력』(비봉출판사, 1993), 23~54쪽; 김적교·김상호, 『독일의 사회적 시장경제—이념, 제도 및 정책』(한국경제연구원, 1999), 21~39쪽 및 43~48쪽.

25) 권오승, 『경제법』 제2판(법문사, 1999), 40쪽.

의회도 행정부에 대해서 상대적으로 많은 재량의 범위를 허용하게 되고, 초헌법적인 수단까지도 발동될 가능성이 있게 된다. 특히 한국전쟁은 남북분단에 연이어 이승만 정부에 이데올로기적 정당성과 외교, 경제적 분야에 있어서 더 많은 재량을 부여하였다. 뿐만 아니라 이승만은 1952년 대통령 선거 직전, 국회 간선으로서는 도저히 재선이 불가능한 상황에서 발췌개헌이라는 무혈쿠데타에 의하여 독재적인 지배체제와 권력기반의 영구화를 위한 첫 관문을 통과하였다.²⁶⁾ 이렇게 1952년 헌법은 전쟁 상황에서 이승만의 재집권에 기여하면서 야당의 저항을 일시적으로 봉합한 것이었다. 그러나 헌법상 정부형태는 대통령 직선제 외에 국회의 국무원 불신임제를 뒀으로써 도저히 어떠한 형태를 지향하는 것인지 알 수 없는 것이었고 규범적으로도 1948년 헌법에서 나타난 정부 형태의 문제점을 오히려 심화시켰다.

전쟁이 휴전으로 끝나면서 전후처리를 위한 몇가지 문제가 첨가되었다. 그것은 통일문제와 경제문제였다. 우선 통일문제와 관련하여 1953년 휴전을 전후해서 이승만 정부는 단독 무력복진 통일을 주장하였고 반공포로를 석방하였으며 휴전협정체결을 반대하는 등 미국과 일본에게 강경한 태도를 취하여 상당히 자주적인 노선을 취하였다고 평가받아왔다. 물론 이러한 태도가 오히려 미국의 국익에 협조하는 친미적이라는 반론도 존재하지만 적어도 의견상 미국과 이승만 정부는 외교적으로 마찰이 없지 않았던 것으로 보인다.²⁷⁾ 여기에서 국제적으로는 한국문제 해결을 위한 정치회담이 진행되고 있었다. 정치회담은 한

26) 발췌개헌의 위험적 요소에 대하여는 성낙인, 앞의 책, 68쪽. 발췌개헌안은 비상계엄령이 선포되고 국회가 완전 포위된 상태에서 국회의원의 자유로운 토론이 원천봉쇄된 가운데 기립투표로 통과된 점, 개헌안이 공고절차를 생략된 점이 지적된다. 반대로 1952년 헌법개정에 대하여 다소 긍정적 견해는 로버트 올리버 / 황정일 역, 『이승만(신화에 가린 인물)』(건국대학교출판부, 2002), 300~312쪽.

27) 이승만의 외교가 친미적이란 반론은 한국역사연구회현대사연구반, 『한국현대사 2』(풀빛, 1991), 92쪽 이하. 실제로 미국은 1952년 8월 부산 정치파동 때와 1953년 5월 휴전회담 당시 이승만을 제거하기 위하여 계획을 세운바 있었다고 한다. 이러한 일련의 과정에 대하여는 나종일, 「1952년의 정치파동—행정부, 의회, 군부, 외국의 상호작용」, 『한국정치학회보』 22~2(1988), 209쪽 이하.

국전쟁의 휴전과 함께 계획된 것으로 미국을 비롯한 자유진영에서 평화적 방법에 의한 한국의 통일을 추진하는 방식이었다. 물론 이러한 방식에 미국이 얼마나 기대를 걸었는지 미지수였겠지만 그것은 당시 이승만의 주장인 북진무력 통일과는 거리가 멀었다. 이에 따라 이승만의 통일정책의 정당성 판단을 떠나, 통일문제가 헌법적 문제로 등장하게 된다. 이승만의 강력한 요구로 반영된 국민투표제의 도입은 후술하겠지만 이와 관련된 문제인 것이다.

경제적으로는 해방 직후 식민지적 경제상황을 스스로 극복하기 어려웠던 터에 남북의 분단과 전쟁은 경제를 더욱 힘들게 하였다. 더구나 당시까지 이승만 정부는 경제문제에 관련한 뚜렷한 비전과 정책을 제시하지 못하고 있었다. 비록 농지개혁으로 반봉건적 지주제가 해체되는 과정에 있었으나 산업자본은 성장하지 못하고 있었고 다만 귀속재산의 불하를 통하여 국가 자본이 부분적으로나마 사적 자본으로의 전환되는 과정에 있었다. 오히려 전쟁을 전후한 우리나라의 경제상황은 외국의 자본, 특히 미국의 군사원조에 의존할 수 밖에 없었다.²⁸⁾ 만약 미국의 막대한 원조가 아니었다면 정부의 존립 자체가 의심스러울 정도였다. 정부로서도 미국의 원조를 늘리는 방향으로 국내의 정책을 펼치게 되는데 1954년 1월 23일 제안한 헌법개정안도 그중 하나였다.²⁹⁾ 그것은 사기업에 의한 개발과 외자유치를 위하여 통제경제적인 당시의 헌법조항을 자유주의적 시장경제체제로 전환하는 내용의 것으로, 비록 정부에 의해서 자진 철회되게 되었지만 거의 유사한 내용이 1954년 헌법개정에 반영되었다.³⁰⁾

28) 1950년대의 한국경제상황에 관하여는 김대환, 「1950년대 한국경제의 연구」, 『1950년대의 인식』(한길사, 1981), 157쪽 이하. 특히 1954년 이후의 경제정책은 같은 책, 171쪽 이하 참조.

29) 중요한 경제정책에 있어서 정부는 1953년 2월 14일을 기준으로 대통령 긴급명령 제13호로 '긴급통화조치령'을 공포하여 통화개혁을 단행하였는데 구'원'화를 신'환'화로 교환 사용케 하는 조치였다. 뿐만 아니라 외자유치를 위한 노력으로 1954년 우리 정부의 회계연도를 미국의 그것에 맞추려는 시도가 있었다.

30) 『헌법개정 회의록 (제2대 국회)』, 292~311쪽. 정부는 국회주최의 공청회와 국회심의과정에 서 헌법개정안 중 다소 불비한 점이 발견되었고 또 임기가 거의 만료된 2대 국회에서 처리하는 것은 좀 무리가 아니겠는가 하는 이유로 철회를 요청하였다. 3월 15일 제35차 본회의에서 국무총리로부터 철회요청에 관한 설명을 청취하고 야당을 중심으로 정부의 철회요청

한편 국내 정치상황은 이승만에게 유리한 분위기가 조성되었다. 이승만은 정치적으로 북진통일의 논리를 내세워 국내 정치세력과 대중에 대한 자신의 통제력을 강화하고 반공투쟁의 중심점이자 국부로서의 자신의 이미지를 구축하였다. 부산정치과동 당시 이승만에게 강력하게 반발했던 국회 내의 반이승만 진영 역시 북진통일의 논리에 대해서는 속수무책이었다.³¹⁾ 자유당에 대해서도 이승만·이기붕 지도체제를 확립시키고,³²⁾ 제3대 국회의원 선거에서 승리하여 개헌의 발판을 마련하였다. 제3대 국회의원 선거의 특징을 살펴보면 다음과 같다.³³⁾

첫째, 제3대 국회의원 선거에서는 여당인 자유당과 원내 제1야당인 민주국민당이 각각 공천후보자를 추천하여 우리나라 선거사상 최초로 여야가 입후보자 公薦制를 실시하였다. 특히 자유당은 여당으로서 선거에 처음 참여하였고 이승만 역시 여당의 총재 자격으로 선거에 참여하게 되었다.³⁴⁾ 둘째로 제3대 국회의원 선거에서는 정권의 무제한적인 개입으로 부정선거가 자행되었다. 전국 각 선거구에는 선거전에 들어가기가 무섭게 탄압이 시작되어 특정한 선거구에는 입후보등록조차 못하게 하는 사태가 자행되기도 했다. 셋째로 3대 국회의원 선거는 자유당이 개헌을 공약으로 내세운 점 외에는 선거의 이슈가 없었

은 남득할 수 없는 일이라는 등 논의가 있는 다음 표결로 철회요청을 가결하였다. 이에 대해서는 당시에도 이후의 개헌(제2차개헌)과 연계시킬 것이라는 예상이 있었다.

- 31) 서중석, 「이승만과 북진통일」, 『역사비평』 29호(1995).
- 32) 자유당의 조직에 관한 연구는 윤용희, 「자유당의 기구와 역할」, 한배호 편, 『한국현대정치론 I』 (오름, 2000), 295쪽 이하; 이 시기의 이승만과 자유당의 관계에 대하여는 손봉숙, 「제1공화국과 자유당」, 『현대한국정치론』 개정판 / 한국정치학회 기획(법문사, 1992), 139쪽 이하.
- 33) 박태균, 「1954년 제3대 총선과 정치지형의 변화—자유당과 민주국민당을 중심으로」, 『역사와 현실』 제17호(역사비평사, 1995). 1952년 헌법에 의하면 국회는 민의원과 참의원의 양원으로 구성하여야 했으나, 전시중이라 국내의 정세가 복잡하다는 이유로 참의원의 구성을 보지 못한 채 제2대 국회의원의 임기가 만료되어 제3대 민의원 총선거만 실시하였다. 한편 제헌국회에서 제정되어 1950년 4월 12일 공포된 국회의원선거법(법률 제121호)이 그대로 적용되어 제도상 많은 모순 속에 실시되었다.
- 34) 박용만, 『경무대비화』(삼국문화사, 1965), 233~235쪽은 최종 공천권은 대통령에게 있었으며 실제로 대통령이 중앙당부가 결정한 공천자를 변경하는 사례도 많았다고 한다.

다는 점이다. 이승만은 개헌 조건부로 입후보케 하라는 담화를 발표하였는데 그 주요 내용은 국민투표와 국회의원 소환제도였다.³⁵⁾ 넷째로 선거 결과 여당인 자유당이 압승했다는 점이다. 자유당이 114석(자유당 공천으로 당선된 사람은 99명), 민국당 15석, 대한국민당 3석, 국민회 3석, 기타 1석, 무소속 67석이 당선된 것이다. 자유당으로서는 그들이 목표했던 3분의 2선과는 차이는 있었지만 과반수 이상의 의석을 확보하는 데는 성공했다.³⁶⁾ 자유당은 이후에도 개헌을 목표로 의원 영입에 나섬으로써 원내는 여당의 3분의 2와 야당의 3분의 1의 비율로 양분되고 자유당은 불안하기는 하였지만 일단 개헌안 의결정족수를 확보하기에 이르렀다.

2. 이승만 헌법사상의 규범화

한국전쟁 직후의 1954년 헌법개정은 1948년 헌법과 사상적으로 많은 차이를 보여주는데 그것은 ‘憲法思想의 轉換’이라고 할 만하다. 그것은 한국전쟁과 제 3대국회의원 선거에서 자유당의 승리가 정치적 원동력이 된 것으로 유진오의

35) 공보실, 『대통령 이승만 박사 담화집』 제2집(공보실, 1953), 16쪽.

36) <정당·단체별 당선자 비율 및 득표율 비교상황> 김운태, 『해방30년사』(성문각, 1986), 102쪽 참조. 다만 자유당이 당선자 수에 있어서는 압승하였지만 이는 소선거구제의 영향으로 득표율과는 차이가 있다. 이는 소선거구제에 있어 사표가 많아 다수당이 유리한 조건 때문인 것이다.

정당	득표비율(%)	당선자수	당선비율(%)
무소속	47.9	67	33.4
자유당	36.8	114	56.2
민주국민당	7.9	15	7.4
국민회	2.6	3	1.5
대한국민당	1.0	4	1.5
제헌국회의원동지회	3.8	1	-
합계	100	203	100

헌법사상에서 이승만의 헌법사상으로의 전환이었다. 그 내용은 다음의 세가지로 요약된다.

(1) 직접민주주의의 강화

주권 행사 방법을 직접민주주의와 간접민주주의로 구분하는 경우 1948년 헌법에서 직접민주주의의 채용은 거의 찾아보기 어렵다. 대통령의 선출은 국회의 간선에 의하였고 헌법개정에 대한 국민투표도 채택되지 못하였다. 물론 현재에 있어서도 직접민주주의가 간접민주주의보다 민주주의의 본질에 더 잘 부합하는지는 의문이 없지 않지만 이러한 현상은 1948년 헌법의 기초자인 유진오의 사상적 영향이 크다고 할 수 있다.³⁷⁾ 그러나 이승만은 1949년 건국 직후 ‘하나의 국민(一民)’으로 대동단결하여 민주주의의 토대를 마련하고 공산주의에 대항한다는 통치이념인 一民主義를 제창한 바 있다.³⁸⁾ 이를 통해서 이승만 대통령이 직접민주제적 시각을 갖게되었다는 이론 구성도 불가능하지는 않겠지만 보다 직접적인 원인은 정부와 의회의 대립에서 온 국회에 대한 불신이 많이 작용하였던 것으로 보인다. 특히 이승만의 헌법사상이 반영되었다고 보여지는 1954년 헌법개정 초안 작성에서 가장 쟁점이 된 것은 중요사안에 대한 국민투표보다 국회의원 소환제였다. 국회의원 소환제는 이미 이승만이 1952년 헌법개정 직후부터 요구하여 오던 터였고, 3대 국회의원 선거에서도 자유당 공천에는 개헌안에 찬성하는 것을 조건으로 하고 있었다. 물론 자유당 내부에서의 국회

37) 이영록, 앞의 논문, 130~131쪽. 예컨대 유진오는 “함께 초안을 작성하던 동지들과 우리나라에 있어서 직접민주정치 제도를 채용하는 것의 가부를 토의해 보았으나, 이를 채용한 와이탈 헌법하의 독일 및 미국 각주에 있어서의 경험에 비추어 일반 국민이 민주정치에 대한 훈련이 아직 높게 되어 있지 않은 우리 나라에서는 이를 보류함이 가하다는 결론에 도달한 것이었다. 적어도 헌법 개정만은 국민표결에 부치는 것이 어떠할까 고려하였으나, 그것도 보류하기로 하였다.”고 회고하고 있는 데서 볼 수 있듯이, 일반 국민의 민주정치에 훈련 부족을 이유로 일체의 직접민주주의 제도의 채용을 거부하였던 것이다.

38) 서중석, 「이승만정부 초기의 일민주의」, 『진단학보』 제83권(1997), 155쪽 이하 참조.

의원 소환제에 대한 불만, 무소속 국회의원들을 설득하기 위한 전략적 차원에서 국회의원 소환제를 개헌안 작성 단계에서 철회하였지만 이러한 점은 직접 민주주의에 대한 사상과 무엇보다 의회에 대한 불신을 의미하는 것이었다.

한편 국민투표제의 도입은 그 목적에 있어 한국전쟁 휴전과 더불어 한국정부가 원하지 않는 통일방식에 대한 거부권을 행사할 수 있는 조항이라고 할 수 있다. 예컨대 국제사회의 권고로 인한 통일에 반대할 수 있는 최소한의 전제장치였다.³⁹⁾ 게다가 헌법개정안 공고기간중의 ‘뉴델리 사건’은 그 진상을 떠나 자유당이 주장하는 국민투표제 도입의 필요성을 뒷받침하는 역할을 하게 된다.⁴⁰⁾ 따라서 동조항은 통일을 촉진하기 위한 조항이라기 보다는 일면 남북한 총선거를 반대하기 위한 조항이라고 할 수 있다. 물론 이러한 조항이 초대이제를 택하지 않는 한 헌법정책적으로 필수적일 수는 있을 것이다. 그러나 그 성격상 국회가 가결한 사항만을 대상으로 하기 때문에 국민투표제가 결국 국회의 신임을 묻게 된다는 점이 문제되었다.⁴¹⁾ 뿐만 아니라 무엇보다 중요한 것은 과연

39) 이러한 취지는 이제학 의원의 발언에서 더욱 분명해진다. “근자에 국내의정세가 대단히 위급준망지추에 있는데 이 정세에 대응하기 위한 것입니다. ... 요사이와 와서 더욱 심각하게 느끼는 것은 유엔 총회의 동향이 이러한 것이 대단히 근심이 되는 것입니다. 우리나라는 7년전에 유엔 총회에서 한반도에 있어서의 유일한 합법적인 나라다. 이러한 결정을 내려가지고 오늘날까지 공산당과도 싸우고 왔습니다. 함에도 불구하고 오늘날에 와서 다시 남북 총선거니 뭐니 해 가지고 우리나라 주권을 무시하려는 이러한 논의가 된다는 그 자체가 우리로 하여금 이러한 안을 내지 아니치 못하게 한 것입니다.”

40) 이른바 ‘뉴델리 사건’은 당시 여당계신문인 국도신문(國都新聞) 10월 12일자에 보도된 것으로 당시 신익희 민주국민당 위원장이 1953년 6월 2일 당시 국회의장 자석으로 영국 엘리자베트 여왕 대관식에 대한민국 대표로 참석하고 돌아오는 길에 뉴델리에 들려 조소앙을 만나 밀담을 나누었다는 주장이다. 이 사실을 오히려 민국당의 정책위원회 부부위원장인 함상훈의 ‘전 민국당 동지들에 호소함’이란 성명서가 함께 발표되면서 뒷받침되기도 하였다.

41) 『헌법개정회의록(제3대국회)』, 6-7쪽. 정부 여당은 국민투표제의 남용과 그로 인한 국회의 거세 기타 여러 가지 상기할 수 있는 폐해를 배제하기 위하여 다음과 같은 엄격한 조건을 붙였다고 한다. ㉠ 국민투표에 부할 사항은 ‘대한민국의 주권의 제약 또는 영토의 변경을 가져올 국가안위에 관한 중대사항’에 국한한 점, ㉡ 국회에서 가결한 사항만을 대상으로 한 점, ㉢ 국민투표제의 발의권을 국민에게만 부여하고 국회 또는 대통령에게 이를 인정하지 않은 점이다. 그러나 이러한 조건은 오히려 국회의 결의에 대한 국민의 동의를 다시

직접민주제적 사상이 당시 우리 헌정에 비추어 대의제의 정상화보다 더 긴급했느냐 하는 점이 검토되어야 할 것이다. 이승만 스스로도 당시 민주정치의 수준에 대하여 비판적으로 보았으므로 이러한 형태의 직접민주제 채택이 순수한 목적만 가졌는지는 의문이다.⁴²⁾ 결국 몽테스키외적인 대의민주주의에 루소적인 직접민주주의를 보충한다는 의미에서 대의제의 제도적 보완을 의미하는 국민투표제와는 거리가 있다고 본다. 다만 이 조항은 1960년 헌법개정에서도 동일하게 유지되었다.

(2) 자유경제질서의 도입

이승만의 헌법사상으로 경제질서에 관한 것은 크게 부각되지 않았다. 1948년 헌법제정 당시에는 해방 직후 이데올로기의 대립에도 불구하고 경제질서에 관한 대립이 많지 않았다고 할 수 있다. 무엇보다 일제하에서의 우리 경제가 어떤 자생 능력을 가졌다고 보기도 어려웠기 때문이었을 것이다. 한국전쟁 직후의 경제상황은 이전과 더욱 비교하기 어려운 것이었다. 우리 경제는 사실 미국의 원조에만 의존하는 처지였으므로 경제개혁에 관한 내외의 요구를 받아들이지 않을 수 없는 상황이었다.

경제조항에 관한 헌법개정은 이미 1954년 초 2대 국회에서 제안된 바 있어 그 취지는 당시와 유사하였다.⁴³⁾ 제3대 국회에서는 제1대 국회에서처럼 사회주

문제 되는 것이다. 따라서 그 특징이 국민투표제의 유형중 국민거부제도와 유사하고, 관제민의 운동에 악용될 우려가 있으며, 운영상 국회의원 소환제로 악용될 우려가 있는 것이라고 할 수 있다. 물론 국회에서의 심의 과정에서도 국민투표제의 악용 가능성에 대한 우려가 가장 많았다. 사실상 국민이 입법하는 결과가 나올 수도 있고 그에 따른다면 사실상 국회는 해산되지 않을 수 없는 경우와 마찬가지로 때문이다.

42) 이승만은 한국국민이 당장 미국식의 민주주의를 실현하기에 미흡하므로 건국 후 '10년간' 강력한 중앙집권적 통치체제를 유지하면서 점진적으로 민권을 확대해 나가는 것이 바람직하다는 결론을 내린 바 있다. 유영익, 『이승만의 삶과 꿈 - 대통령이 되기까지』(중앙일보사, 1996), 220쪽; 권영설, 「이승만과 대한민국 헌법」, 유영익 편, 『이승만 연구』(연세대학교출판부, 2000), 538쪽에서 재인용.

의적인 성향을 가진 의원이 많지 않았고 전쟁으로 인한 경제문제의 심각성에 대해서도 여야 할 것 없이 의견을 같이 하였다고 볼 수 있다. 다만 과연 경제조항의 개정으로 경제가 회복될 수 있는 것인지, 반대로 경제실정의 책임을 회피하기 위한 수단은 아닌지, 오히려 특권층에게만 이익이 되거나 외국자본에게만 유리한 것은 아닌지, 또는 1948년 헌법조항과 과연 차이가 있는지 그리고 실제 경제생활에 어떤 변화를 줄 수 있는 것인지 등에 대한 논의가 있었다.⁴⁴⁾

이러한 지적과 같이 헌법조항 그 자체만으로 경제부흥의 충분조건이 된다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 1954년 헌법에서 개정된 경제조항이 1960년 헌법에서 동일하게 승계되고 이후 헌법에서 일정하게 반영된 점을 고려한다면 그 긍정적인 의의는 과소평가될 수 없다고 본다. 물론 1948년 헌법상의 경제조항이 일제치하에서 형성된 불균형한 경제문제를 해소하려는 의의가 있었다 하더라도 한국전쟁 직후 경제상황에 비추어보면 절대빈곤의 상황에서 경제사상의 전환은 피할 수 없는 것이었다고 보여진다. 특히 당시 경제 상황에 비추어보면 정부 주도의 강력한 지도가 필요하였다고 보여지지만 그것이 통제경제를 의미할 수는 없었을 것이다. 물론 유진오의 주장대로 1948년 헌법에 담은 경제사상이 계획경제라고 하더라도 국영중심의 계획경제는 불가능한 상황이었고 현실

43) 1954년 헌법개정에서 경제 조항에 관한 제안 이유는 다음과 같다. “현행헌법은 중요자원 및 그 개발과 공공성을 가진 중요기업에 있어서 국유 내지 국영 또는 공영을 원칙으로 하고 있다. 그러나 우리나라 현상을 보아 이러한 경제체제가 일면 각인의 자유창의의 억압과 타면 합리적 기업운영방법의 줄절로 말미암아 우리나라 경제를 침체상태에 빠뜨리고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 그러므로 본 개정안은 우리나라 현실에 적합하도록 경제체제의 중점을 국유국영의 원칙으로부터 사유사영의 원칙에 옮김으로써 생산력의 고도증강과 국가경제의 비약적 발전을 도모하려는 것이다.” 『헌법개정회의록 (제3대국회)』, 9쪽.

44) 예컨대 『헌법개정회의록 (제3대국회)』, 116~117쪽에서 조재천 의원은 “경제질서의 개정이 경제정책의 실패를 자인하는 것인지, 실패의 원인을 헌법조항에 돌리는 것은 아닌지” 비판하였다. 214~215쪽에서 이철승 의원은 “전시에 자유경제체제의 도입이 바람직한지, 그렇다면 제84조를 삭제해야 하는 것은 아닌지, 오히려 국영 기업체를 특권층에게 불하해주기 위해 제87조 제1항을 삭제한 것은 아닌지” 질의가 있었고, 406~414쪽에서 전진한 의원도 “제87조가 관리경제의 근거가 되는 것은 아니며 자유경제를 보장하기 위한 조항이고 외국자본의 도입이 국가적 위험성을 내포하고 있다”는 비판을 하였다.

적으로 통제경제나 계획경제가 실현되지도 않았다. 따라서 경제적인 기반도 갖추지 못한채 전쟁으로 인하여 경제문제가 더욱 심화되어 간 점에 비추어 본다면 경제조항 개정의 적실성 측면에서 그 가치는 인정받을 수 있다고 생각된다.

(3) 정부권한의 강화

전쟁은 헌정운영에 있어서 가치의 선택에도 막대한 영향을 미칠 수 밖에 없다. 국권회복과 건국, 그리고 경제성장, 민권확립, 혹은 민주화 등 여러 가지 헌법적 과제들의 가치체계도 전쟁의 영향에서 완전히 자유로울 수는 없다. 그러한 가치 선택과 관련하여 현실적으로 전쟁을 통한 행정부의 권한 강화는 불가피하다. 일반적으로 의회는 전쟁 수행을 위하여 행정부에 많은 권한을 위임, 양보할 수밖에 없고 경제적인 문제 해결을 위해서도 정부의 적극적인 개입을 용인하게 되기 때문이다. 우리나라의 경우에도 한국전쟁으로 인하여 행정부의 권한은 비대해졌다. 비록 전쟁 중에 2대 국회에서는 야당세력이 강하여 정부의 전쟁수행을 비판하고 행정부의 권한을 축소시키거나 인권보장을 위한 여러 법률을 국회에서 통과시켰지만 국회와 행정부의 갈등은 심해졌다. 정치적으로 1952년 헌법개정은 이승만 정부가 국회의 지지를 잃었음에도 전쟁이라는 위기 상황 속에서 가능한 것이었다. 전쟁 전의 유약하고 내각제 개헌으로 인한 정권 교체의 위험까지 있었던 이승만 정부가 전쟁을 통하여 정국을 장악하였던 것이다. 전쟁이라는 상황 속에서 이승만 정부에 정치적으로 도전할 세력은 거의 없었다고 하여도 과언이 아니다.⁴⁵⁾ 뿐만아니라 1952년 헌법 하에서 내각책임제적 요소는 정부에 의해 무시되었고 제3대 국회의원 선거로 정부는 자유당을 매개로 하여 국회까지 장악하기에 이르렀다. 그러나 이러한 현실의 헌법에의 반영은 자유당의 체제유지적 성격으로 왜곡되게 된다. 이에 대해서는 아래에서 살펴보기로 한다.

45) 박현채 위음, 『청년을 위한 한국 현대사』(소나무, 1992), 138쪽. 이념적으로 한국전쟁을 거치면서 반공이라는 논리는 이승만 정부의 정당성의 한 원천이 되었기 때문이다.

IV. 自由黨의 體制維持的 性格

1. 권력구조의 변경

1954년 헌법개정 의 근본 목적 중 하나는 이승만의 장기집권 뿐 아니라 이기붕으로의 합법적인 권력 승계 또는 자유당 체제의 유지였다.⁴⁶⁾ 이를 위하여 대통령의 중임제한에 대한 초대대통령의 예외를 신설하고(헌법 부칙) 국회의 승인을 받아야 하는 국무총리를 폐지하였으며 대통령 궐위시 승계조항을 신설하였다. 이에 대해 자유당(이재학 의원)은 1954년 헌법개정의 제안 이유에서 “우리나라 정부형태는 대통령중심제와 내각책임제를 무비판하게 혼합채택한 것이며 실정법상으로 해결할 수 없는 중대한 모순을 내포한 것으로 국회와 정부와의 상호관계 또는 행정운영에 있어서 여러 가지 혼란과 상충을 야기시키고 있”⁴⁷⁾ 특히 1952년 헌법인 “발췌개헌안의 이론적모순을 이번 기회에 제거하자는 것”⁴⁸⁾이라고 주장하였다.

그러나 순수한 대통령제라면 정책 결정에 해당하는 입법권(예산에 관한 권한 포함)은 의회가 전권을 행사하며 대통령은 입법절차에 아무런 적극적 수단을 갖지 못한다(정부와 의회의 엄격한 분리). 이에 정부는 의회와의 끊임없는 접촉을 통해서 정부가 원하는 입법을 실현하려는 노력을 기울여야 하는 것이다.⁴⁹⁾ 그러나 1954년 헌법은 여전히 국회의원이 내각에 참여할 수 있고 정부가 법률안 제출권, 예산안 제출권을 가짐으로써 국회가 정부에 예속되게 되었다. 정부 여당이 국회의 다수만 차지하고 있다면 정책의 결정과 집행은 온전히 대통령에게 예속되게 된다. 국가의 모든 법안과 예산이 공개된 의회가 아닌 대통

46) 1954년 헌법상 정부운영을 흔히 Löwenstein의 신대통령제(Neo-Präsidentialisismus)라고도 한다. 김철수, 『헌법학개론』(박영사, 2003), 1118~9쪽.

47) 『헌법개정회의록(제3대국회)』, 8~9쪽.

48) 『헌법개정회의록(제3대국회)』, 13쪽.

49) 성낙인, 앞의 책, 617쪽.

령과 소수의 정당 수뇌부에서 결정되므로 그 위험성 역시 큰 것이다.

뿐만 아니라 1954년 헌법개정은 의회의 권한을 대폭 축소시켰다. 대표적으로 국무총리제가 폐지되었고(제44조 이하), 국무원의 국회에 대한 연대책임제 및 국회의 국무원에 대한 불신임제를 폐지하였다(제70조 2항). 반면에 국민투표, 초대대통령의 중임제한 철폐 등 대통령의 권한을 강화시키는 권한이 첨가되었다. 첫째로 국무총리가 삭제됨으로서 정부에 대한 통제 기능이 현저히 약화되었다는 점이다. 국무총리가 대통령제에서 체계적 부정합성을 띠는 것이라 하더라도 국회의 입장에서 국무총리에 대한 견제는 정부로서 부담스러운 것임에 틀림없었다. 그러나 국무총리가 삭제됨으로써 국무총리의 임명시 밟아야 하는 국회의 승인절차에 대한 부담 자체가 없어졌고, 대통령의 장관 임명도 보다 자유로워졌다고 할 수 있다. 국무원 전체에 대한 불신임 결의가 삭제되었고, 참의원이 현실적으로 구성되지 않음으로써 대법관, 검찰총장, 심계원장, 대사 등의 임명에 대한 인준권을 행사할 수 없었다. 아울러 자유당이 국회의 절대 다수를 점하였고 비민주적으로 운영됨으로써 국회의 지위와 기능은 더욱 약화되었다. 둘째로 1954년 헌법개정에 있어서도 내각제 요소라고 불리면서 존속된 조항들은 국무원제, 국회의 국무위원 개인에 대한 불신임제, 국무위원의 국회의원의 겸임, 정부의 법률안·예산안 제출권 등인데, 이 조항들은 내각제를 지향한 조항이라기 보다는 오히려 국회에 대한 행정부의 우위를 강화하는 쪽으로 기능하는 요소라고 할 것이다. 이 조항으로 인해 국회는 입법권과 예산에 관한 권한 중 주요한 부분의 주도권을 정부에 내주고 만 것이다. 특히 소수당은 입법과 예산심의 과정에서 배제되기 쉬웠다. 정부로서는 법안을 제출하고 여당의 힘으로 통과시키기만 하면 되는 것이었다.⁵⁰⁾

50) 특히 제4대 국회에서의 법안 처리 과정을 분석한 백영철의 연구에 의하면 정부·여당이 제출한 안건만 일방적으로 통과되고 야당안은 부결됨으로써 의회와 행정부의 관계에 있어서 행정부가 우위에 있음을 실증하고 있다. 백영철, 「제4대 국회의 갈등처리패턴」, 『제1공화국과 한국민주주의: 의회정치를 중심으로』(나남, 1995), 193쪽 이하.

2. 정부형태의 기능적 고찰

(1) 대통령의 지위 강화

1954년 헌법하에서 이승만 대통령은 국가의 원수이자 행정부의 수반이면서 대외적으로 외교의 최종결정권자이고 군의 최고사령관이며 정당의 리더였다. 대통령의 주요한 권한으로는 법령의 공포 및 그 집행권, 행정의 최고 지도권, 외교에 관한 권한, 국군 통수권, 공무원 임명권, 계엄 선포권, 은사권(사면권), 대법원장 임명권 등을 들 수 있다.⁵¹⁾

1) 입법행위와의 관여

대통령에게는 의회와의 관계에서 법률안 거부권(제40조 1항) 뿐 아니라 법률안 제출권(제39조), 예산안 제출권(91조 1항) 등이 부여되었다.

우선 대통령의 법률안 거부권은 의회에서 통과된 법안(특히 의회가 발의하였거나 행정부가 발의하였으나 의회가 수정시켜 통과시킨 경우)에 대해 행사된다. 대통령의 법률안 거부권에 대해서 의회는 재의결함으로써 법률로 확정시킬 수 있으나 현실적으로 민의원, 참의원 각 3분의 2의 이상의 출석과 출석의원 과반수의 찬성(제40조 2항)을 확보하기는 쉽지 않다. 따라서 대통령제의 전통적 상징처럼 법률안 거부권은 대통령이 의회를 견제할 수 있는 강력한 권한이었다.

둘째로 입법제안권 등은 대통령 또는 행정부가 법안을 발의하여 의회에 제출할 수 있는 권한이다. 이 권한은 미국의 대통령제 하에서는 없는 것이나(물론 실제상으로는 대통령의 교서 등을 통해서 이루어지곤 한다) 대부분의 대통령제

51) 대통령 권한의 강화 현상은 순수한 대통령제라고 일컬어지는 미국에서도 경제공황과 세계 대전 이후로 나타났던 현상이다. 그러나 대통령의 권한 강화는 의회에 대하여 상대적인 것으로 미국은 대외적 문제만큼은 대통령의 권한이 확고했으나 국내의 정책결정에는 의회의 영향력이 막강했다고 할 수 있다. 비슷한 취지로 이정복, 「한국의 정치제도」, 김운태 외 공저, 『한국정치론』 제4전정판(박영사, 2002), 443쪽 이하, 특히 449쪽.

국가의 대통령들은 법률안 제출권을 갖고 있다. 정부의 입법권은 전통적으로 내각제의 산물로 이해되는 경향이 있으나 오히려 의회와의 관계에서 대통령의 중요한 권한은 입법권이라고 할 수 있다. 예산안 제출권 역시 과거 1948년 건국헌법에서부터 정부에 부여된 것인데 국회의 간섭은 소극적인데 그치므로 중요한 예산 결정과정은 대통령과 정부가 사실상 독점하게 된다.

2) 대통령의 임기

1954년 헌법상 대통령의 임기는 4년 중임에 제한된다. 미국의 대통령 역시 2번의 임기 이상 재임할 수 없다. 이러한 임기제한은 대통령의 레임덕 현상을 유발함으로써 대통령의 권한을 제한하는 면에서 중요한 장치라고 할 수 있다. 그러나 이러한 임기제한이 대통령제를 채택한 국가마다 나타나는 필수적인 현상이라고 하기는 어렵다. 자유당의 주장과 같이 국민들이 원한다면 누구라도 선택하는 것이 민주주의에 부합한다고도 할 수 있다.⁵²⁾ 오히려 내각책임제 국가에서의 총리의 임기는 법적으로 제한이 없을 뿐만 아니라 대통령제의 대통령보다 더 긴 임기를 갖는 경우도 종종 있게 된다. 물론 이러한 주장이 1954년 개헌을 정당화시키는 것은 아니다. 이승만에 한하여 중임제한을 철폐한다는 것은 그의 장기집권을 위한 발판이었을 뿐 아니라 초대대통령에 한해서만 연임 제한의 예외를 허용함으로써 평등의 원칙에 반하기 때문이다.⁵³⁾

3) 집권당의 당수

위와 같은 대통령의 권한 과잉 현상이나 행정부의 의회에 대한 우위 현상은

52) 『헌법개정회의록(제3대국회)』, 12쪽 참조; 이와 유사한 대통령의 중임제한 조항에 대한 간략한 논평은 아렌트 레이파트, “대통령제와 다수결 민주주의: 이론적 논의”, 린즈 · 바렌주 엘라 / 신명순 · 조정관 공역, 『내각제와 대통령제』(나남, 1995), 214쪽.

53) 물론 헌법상 규정이기 때문에 같은 헌법상 원리인 평등원칙에 위반한다는 점에는 반대하는 견해가 있을 수 있다. 1954년 자유당 내부 초안에서는 아예 중임제한 조항을 삭제하기도 하였으나 협의의 결과 부칙에서 이승만 초대대통령에 대한 예외조항으로 규정하였다.

정치 현실에 있어서 대통령이 정당 특히 여당의 당수의 지위를 겸하고 있는 것과 깊은 관련이 있다.⁵⁴⁾ 물론 대통령의 지위 중 정당의 당수는 헌법상 지위에 해당하지는 않는다. 그러나 이승만 정부 하의 제3대 국회 이후 현재까지 한국 정치의 전통이 되었을 정도로 정당의 비민주성은 대통령의 권한을 제왕적으로 만드는데 크나큰 역할을 하고 있다. 대통령이 집권당 당수의 지위를 겸함으로써 국회의원 공천권을 통하여 국회를 행정부에 종속하도록 하기 때문이다. 물론 대통령제 뿐 아니라 의원내각제에 있어서도 정당민주화는 필수적인 문제라고 할 수 있다. 그러나 미국의 정당이 영국의 정당에 비해 훨씬 연성인 것처럼 대통령제에서 더욱 강조되어야 하는 이유는 내각제에서는 수상을 포함한 내각과 의회가 대립하였을 때 즉시 해결할 수 있는 장치가 마련되어 있음에 반해 대통령제에서는 그러한 장치가 없기 때문이다.

1954년 헌법 하에서 자유당이 여당이 된 이후에는 국회의장마저 이승만이 낙점하는 상황이었고 개헌안 부결(물론 사사오입으로 통과된 것으로 선언되었지만) 이후에는 의원총회에서 지시와 의원의 복종이 더욱 강조되었다. 여기에 권한이 이승만과 자유당 지도부에 집중됨으로써 의회는 사실상 통범부화될 수 밖에 없었다.

(2) 부통령제의 기능

1954년 헌법은 권력구조로서 미국식의 정부통령제를 채택하고 국무총리를 삭제한 것을 특색으로 한다. 이에 따라 부통령은 대통령 유고시의 직무대행과 대통령 궐위시의 지위승계를 가장 중요한 지위 내지는 권한으로 한다(제52조, 제53조). 특히 1954년 헌법의 경우 대통령 지위의 승계와 권한대행에 관하여 헌법에 직접 상세한 규정을 두고 있다. 이 조항에 대하여는 이승만의 유고를 대비한 조항이라는 비판이 있었으나 대통령제 국가에서 승계조항은 필수적인 것

54) 이러한 현상에 대한 비판으로는 정종섭, 「한국의 대통령제 정부형태: 그 제도와 현실」, 『헌법연구 3』(박영사, 2001), 197쪽.

이라는 점에서 체계정합성에 부합하는 것이었다.⁵⁵⁾

부통령은 국회의원을 겸할 수 없으나(제53조 제7항) 참의원의 의장이 되고(제36조 제2항), 탄핵재판소의 재판장(제47조 제2항) 및 헌법위원회의 위원장이 된다(제81조 제3항). 그러나 참의원은 구성되지 않았고 탄핵재판소와 헌법위원회가 사실상 활동이 없었기 때문에 부통령의 지위는 실체에 있어 크다고는 할 수 없었다. 하지만 부통령으로서 대통령과 접촉할 기회가 많다는 것은 그의 가장 큰 권한이기도 하다. 최근 미국에서처럼 대통령의 통치스타일에 따라서는 부통령에게 일정 범위의 국무를 맡기거나 대통령과 정기적으로 협의하는 경우가 있기 때문이다.

부통령의 선출 방법은 대통령 선거와 원칙적으로 동일하다. 한가지 특징적인 것은 헌법이 대통령과 부통령의 선거에 있어서 이 양자가 동일한 정당에 소속될 것을 요구하지 않는다는 점이다(이는 1948년 헌법과 1952년 헌법에서도 동일하였다). 따라서 선거 결과에 따라서는 서로 정반대의 입장을 가진 정당에서 선출될 가능성을 가지게 하고 있다. 실제로 1956년의 대통령 선거에서는 대통령에 자유당의 이승만과 부통령에 민주당의 장면이 각각 당선되었다. 따라서 자유당으로서는 이승만이 1960년 임기만료 전에 사망하는 경우 장면 부통령이 대통령 직을 승계함으로써 오는 비관적인 전망을 해소해야만 했다. 이러한 상황에서 장면 부통령의 권한 행사는 몇가지 어려움에 부딪칠 수 밖에 없었다. 첫째로는 이승만 대통령이 부통령인 장면과 조금도 접촉하지 않으려 했다는 점이다. 그럼으로써 장면은 부통령으로서의 권한을 행사하지 못하여 사실상 정부 내에서 고립되었다. 둘째로는 실제로 그를 제거하고자 하는 암살사건이 있었으나 미수에 그쳤던 사건을 들 수 있다. 셋째로는 끊임없는 개헌논의라고 할

55) 1948년 헌법에서 부통령의 지위는 대통령의 사고시 권한대행자에 불과하였다. 대통령 궐위시 승계권자는 아니었으며 헌법상으로는 후임자를 새로 선출해야 했다(제56조). 오히려 부통령은 대통령 재임 중 재임한다(제55조)고 규정하고 있어 대통령의 궐위시 부통령은 함께 퇴임하게 되어 있었다. 정중섭, 「대통령 권한의 대행제도」, 『헌법연구 3』(박영사, 2001), 211쪽. 이 조항은 1952년 헌법하에서도 동일하다.

수 있다. 정부통령제 동일티켓제는 대표적인 것이고 자유당 내에서의 내각책임제 논의도 같은 맥락의 것이라고 할 수 있다.

결국 1954년 헌법하에서 부통령제는 권력분점이나 대통령과 의회의 조정자로서 기능하기에는 어려운 것이었다.

V. 결론

이상에서 1954년 헌법개정의 성격을 규정짓고 이에 대해 비판적으로 고찰하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째 1954년 헌법개정은 1948년 헌법논쟁의 연장이라는 성격을 갖는다. 1948년 헌법제정이 당시의 헌법적 논쟁과 헌법사상을 반영하였지만 헌법제정당당자의 한계와 시간적 한계로 말미암아 완결된 형태를 보여주지 못했기 때문이다. 그 내용에 있어서도 정부형태는 국회에서 대통령을 선출하면서도 강력한 집행부를 구성하게 하여 민주적 정당성에도 비례하지 못할 뿐 아니라 체계적으로도 부정합적인 것이었다. 경제질서도 현실에 비추어 이상적인 것에 불과하였다. 이후 이승만과 한민당의 결별 및 다음 국회에서의 급격한 국회의원의 정당구성 변화로 헌법논쟁은 연장되었고 한국전쟁 결과 경제조항에 대한 수정도 요구받게 되었다.

둘째 1954년 헌법개정은 한국전쟁의 사후처리적 성격을 가지며 규범적으로도 유진오의 헌법사상은 이승만의 헌법사상으로 교체되었다. 특히 직접민주제 사상, 자유경제질서, 미국식 대통령제 등의 도입은 1948년 헌법과 대비되는 특징적인 것으로 일면 사상적 근거나 현실적 필요성도 있는 것이었다. 이 세가지 요소가 한국전쟁 직후의 헌법과제에 적합하였는지 아니면 전후 모순을 심화시키고 민주헌정의 확립 실패의 요인이 되었는지 객관적이고 실증적인 판단을 요하는 것이었다. 특히 통일 및 경제문제와 관련하여 국민투표제의 도입이나 경제질서에 관한 조항은 긍정적인 면이 있다고 본다. 다만 의회제에 대한 불신

은 이승만의 민주주의에 대한 사상 중 지적되어야 할 부분일 것임은 물론이다. 정부형태의 변경도 체계모순을 극복하려했다는 점, 전쟁 직후 정부권한의 강화였다는 점, 부통령에 의한 승계조항을 명시한 점 등은 어느 정도 인정될 수 있는 부분이다. 그러나 초대대통령의 중임제한 철폐, 헌법개정절차에서 위험적 부결반복은 비민주적 헌정의 선례가 되었다는 점에서 어떤 이유로든 정당화될 수 없는 것이다.

셋째로 1954년 헌법은 자유당의 체제를 유지시키고 의회기능이 형해화됨으로써 일당독재의 길을 열어주었다. 그러나 그것은 대통령의 임기와 부통령의 승계조항에만 의지하는 것은 아니다. 오히려 더욱 중요한 것은 정부와 의회의 관계설정이며, 그러한 점에서 자유당의 권위적 통치가 가능했던 것은 정부가 입법권, 예산권을 장악하고 비민주적 정당을 통해 국회를 통법부화 시킨 점이 라고 할 수 있다.

결론적으로 1954년 헌법은 1948년 건국 이후의 헌법논쟁을 완결시키면서 동시에 한국전쟁 이후 우리 국가 체제를 완성시켰다고 할 수 있다. 그러나 이에 대응한 이승만의 헌법사상 중 직접민주주의로 위장한 반의회적 성격과 정당의 당수로서 의회에 간섭하려고 했던 점이 가장 큰 결함이었다. 이것이 곧 여론과 선거조작으로 이어지고 자신의 정치적 정당성을 과신함으로써 마침내 그의 몰락과 1954년 헌법의 실패를 가져왔다고 생각된다.

The Study on the Constitution Amendment in 1954

Chong Sang-woo*

In the 3rd National Assembly, the ruling Liberal Party tabled a draft for the 2nd rewrite of the Constitution, so as to lift the ban against three consecutive terms for the first President. On November 27th, 1954, the Liberal Party failed to secure the required number of seats to pass a constitutional amendment. But two days later, citing the rounding-off principle in math, the ruling camp, in the absence of the opposition members, overturned the decision, and declared the amendment passed.

This study is an attempt to describe and analyse the Constitution amendment in 1954, the Second Constitution Revision or 'Sasaoip Kaehon'.

The background of the constitution amendment in the 1954 was as follows : First, right after establishing the constitution the amendment of the constitution was under discussion unceasingly. Second, the Korean War was also another reason. Nevertheless, there was want in legitimacy of the Constitution Amendment in 1954, both in the process of formation and in contents.

[Key Words] The Constitution Amendment in 1954. 'Sasaoip Kaehon', Syngman Rhee.

* LL.D. Candidate. College of Law, Seoul National University.