

특집 : 헌정사 연구와 비교 헌법(2)

제헌헌법 ‘제6장 경제’ 편 의 형성과정과 그것의 의미*

黃承欽**

목 차

- I. 머리말
- II. 해방전후의 경제질서 논의
- III. 각 헌법초안의 경제 章 비교
- IV. 제헌국회의 헌법제정과정에서 경제 章에 관한 논의
- V. 제헌헌법 제6장 경제 편 의 의미
- VI. 맺음말

[국문요약]

이 논문은 제헌헌법의 제6장 경제 편 의 형성과정과 그것의 의미를 살펴본 것이다. 제헌헌법 경제 章의 성립 前의 경제질서 논의는 하나의 흐름을 가지고 있었으며 그것은 제헌헌법보다 훨씬 계획경제/국유 쪽에 치우친 것이었다고 할 수 있다. 임시정부는 1941년에 해방 이후의 경제질서의 구상을 大韓民國建國綱領에서 밝혔다. 建國綱領이 제시하고 있는 “헌법상 경제체계”는 國有의 범위가 넓다는 것을 제외하고는 제헌헌법의 그것과 상당히 유사하다. 경제적 균등을 바탕으로 하는 건국강령의 경제질서는 헌법제정논의에서 가장 중요한 출발점이 되었음은 분명하다. 과도입법위원이 제정한 조선임시약헌의 생활균등권의 내용은 제헌헌법의 경제 章의 내용과도 상당부분 연결되고 있다.

헌법기초위원회의 경제 章 심의에 있어서 비록 兪鎮午案이 주축안[原案]이었다고는 하나 최종안의 成案에 있어서는 兪鎮午案보다는 참조안이었던 權承烈案의 영향을 더 많이 받았다고 평가할 수 있다. 헌법기초위원의 경제 장은 兪鎮午案에 비해서는 통제경제의 경향이 완

* 이 논문은 2002학년도 학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음(KRF 2002-073-BM1020).

** 성신여대 법학과 교수.

화되었고, 權承烈案에 비해서는 개인의 소유권이 보다 보장되는 방향으로 재구성되었다고 할 수 있으며 전체적으로는 통제경제의 색채가 다소 열어 졌다고 평가할 수 있다. 국회 본회의에서는 헌법기초위의 헌법안을 거의 그대로 받아들였다. 제헌헌법은 농지개혁 조항이 ‘농지는 농민에게 분배하며’로 됨에 따라 오히려 權承烈案에 더 가까워 졌다.

제헌헌법의 경제 章은 오늘날의 시각에서 볼 때 우리 憲法史에서 매우 異例의으로 보이지만, 그것의 형성과정을 보면 독립국가의 경제건설을 위한 국가의 책무라는 관점에서 일관된 흐름 속에 있다는 것을 발견할 수 있다. 제헌헌법의 경제 章을 문자 그대로 해석하여 “강력한 통제 경제체제”로 받아들일 필요는 없다. 그보다는 당시의 시대정신과 부강한 독립국가 건설을 향한 헌법제정자들의 열정을 먼저 생각하는 것이 문제의 진정한 본질에 접근하는 길일 것이다.

[주제어] 제헌헌법, 경제질서, 대한민국건국강령, 유진오안, 권승렬안, 헌법기초위원회, 통제경제, 계획경제, 국유

I. 머리말

우리 헌법의 특징 중의 하나는 별도의 경제 章을 두고 있다는 것이다. 그것이 가지는 헌법학적인 의미는 여러 가지로 생각해 볼 수 있지만 比較憲法的으로 볼 때, 상당한 類例가 있다. 憲法典에 반드시 경제에 관한 장을 별도의 설정해야 하는가에 대해서 반대견해도 있다.¹⁾ 독일의 1949년 기본법에는 경제에 관한 章이 명시적으로 규정되어 있지 않다.²⁾ 하지만 제헌헌법 이래로 우리 헌법은 여러 차례의 개정에도 불구하고 경제 章을 별도로 규정하는 것은 확고한 전통이 되어 왔다. 그러므로 제헌헌법 제정과정에서 어떻게 하여 경제 章이 별도로 명시되게 되었으며 그것의 의미가 무엇인지를 살펴보는 것은 현행 헌법질서에서 경제 章 또는 經濟秩序에 관한 규정을 해석하는데 기초적인 논의들을 제공해 줄 수 있을 것이다.

제헌헌법(1948년 헌법)에 규정된 경제관련 조항은 우리 憲政史에서 많은 오해와 억측을 불러일으키는 내용 중의 하나이다. 시장경제질서를 원칙으로 설정

1) 金哲洙는 “경제헌법의 성립에는 경제질서를 위한 중요한 법규를 총망라한 헌법전 속에 특별한 경제의 장이 존재할 필요는 없다.”고 하였다. 金哲洙, 『경제헌법의 의의와 유형』, 『정경연구』 제6호(1965년 7월호), 25쪽.

2) 1946년 11월 3일에 공포된 日本國憲法에도 별도의 경제 章을 두고 있지 않다.

하는 현행 헌법의 시각에서 볼 때, 상당히 통제(계획)경제에 치우친 것으로 보인다. 이 글에서는 이러한 인식이 과연 타당한 것인가, 만일 그러하다면 당시의 헌법제정자들이 진정으로 의도했던 바는 무엇이었는가, 그리고 헌법제정자들의 진정한 의도를 통해 볼 때 그간의 헌법개정을 통해 이루어졌던 경제질서의 再編 혹은 改編의 의미를 살펴 볼 수 있을 것이다.

이 글은 제목에서도 말하고 있듯이 제한헌법의 제6장 경제 편을 분석대상으로 한다. 다시 말해서 경제질서 조항을 전반적으로 다루는 것이 아니라 그 중에서 경제 章에 한정하여 다루고자 한다. 일반적으로 헌법상의 경제질서라 하면, 기본권 편에 규정되어 있는 재산권보장, 직업선택의 자유, 근로3권, 경제 章에 규정되어 있는 경제조항을 통칭한다. 물론 논의의 수준에 따라서는 이보다 범주가 확대될 수도 있을 것이다. 가장 넓은 범주로 경제질서를 볼 때에도 사실상 憲法典에서 통치구조와 자유권적 기본권을 제외한 대부분의 규정이 여기에 포괄될 수 있을 것이다. 이 글에서는 효과적이고 구체적인 논의를 위하여 제한헌법의 제6장 경제 편에 규정된 조항들을 논의의 대상으로 제한하고자 한다. 이와 같이 범주를 제한한 것은 경제 章은 경제질서에 관한 핵심적인 내용을 담고 있기 때문이고, 기본권 편에 규정되는 재산권보장 등은 比較憲法的으로 볼 때 보편적이고 거의 헌법개정에 따라 내용의 차이가 적은데 반하여 경제 章의 내용은 각 시대와 장소에 따라 내용이 다르고 헌법개정에 따라 자주 변경되기 때문이다. 요컨대 경제 章의 내용은 특정시기의 경제질서에 대한 認識과 憲法的 決斷을 가장 효과적으로 보여줄 수 있기 때문이다.³⁾

이 글에서는 두 차원의 분석틀을 설정하려고 한다. 첫 번째는 시장경제-통제경제-계획경제의 차원이다. 경제학교과서 수준의 논의로는 무엇을 얼마나 얼마만큼 얼마에 생산할 것인가를 시장에서 결정하는 것이 시장경제이고, 이를 정부의 계획에 의하여 결정하는 계획경제이다. 그 중간형태로 통제경제가 있다. 두 번째는 생산수단을 누가 소유하는가에 따라 나누어지는 私有-公有/國有的

3) 만일 일반적으로 거론되는 '헌법상의 경제질서'를 분석대상으로 한다면, 우선 범주를 정하는 기준이 모호할 뿐 아니라 경우에 따라서는 憲法典 전반으로 분석대상이 확대될 수도 있어 논의의 효율성 및 정합성의 문제가 제기될 수 있을 것이다.

차원이다. 이는 일반적으로 자본주의-사회주의를 구별하는 기준이기도 하며 자본주의는 시장경제와 사회주의는 계획경제와 연결된다. 하지만 이 글에서 두 차원을 분리하고자 하는 것은 제헌헌법의 경제질서 논의에서 兩者가 별개로 논의되고 있다는 인식 때문이다. 당시에는 私有-公有/國有 이외에도 私營-公營/國營이라는 개념도 사용되었다. 이 둘은 엄격히 말한다면 구별될 수도 있지만, 당시의 용례로 볼 때 기본적으로는 혼재되어 사용되었다고 볼 수 있다. 물론 경우에 따라서는 구분하는 용례도 없지 않다. 이 글에서는 위와 같은 두 차원의 분석틀을 가지고⁴⁾ 해방전후의 경제질서 논의와 각 헌법초안 및 제헌헌법의 경제章 논의에서의 경제체제의 地形과 位相을 비교·분석할 것이다.

II. 해방전후의 경제질서 논의

1. 대한민국임시정부의 大韓民國建國綱領

대한민국임시정부는 5차에 걸쳐 헌법을 개정하였으나 구체적인 경제질서를 규정한 경우는 없었다. 다만, 1941년에 발표한 大韓民國建國綱領을 통해서 해방 이후의 경제질서의 구상을 밝히고 있다.⁵⁾ 제헌헌법의 경제章과 연관성을

-
- 4) 이외에도 당시의 여러 헌법초안에 대한 분석범주로 가능한 것이 자유주의/다원주의-코포라티즘(corporatism)이다. 주로 유진오 사안/유진오안에서 보이는 ‘국민경제회의’에 대한 조항이 코포라티즘적 발상이라고 할 수 있다. 하지만 국민경제회의는 최종적인 제헌헌법에는 채택되지 않았기 때문에 코포라티즘은 결과적으로 주변적인 문제에 머물고 말았다. 이러한 이유로 이 글에서는 자유주의/다원주의-코포라티즘(corporatism)은 별개의 분석범주로 사용하지 않을 것이다.
- 5) 1941년 11월 임시정부 국무위원회의 결의로 제정 공포된 <대한민국건국강령>은 三均主義를 정치적 이데올로기의 근거로 삼아 三均制度의 실현을 통한 新民主國家 건설을 목표로 한 것이다. 임시정부의 건국원칙은 1931년 4월에 국무위원 5인의 공동명의로 발표된 <대한민국임시정부선언>에서 처음으로 표명되었는데, 그 중심사상은 민족균등주의였다. 건국강령은 임시정부선언을 계승·발전시킨 것이다. 건국강령은 독립운동의 지도이념으로 확립되었으며, 좌우익세력을 임시정부로 합류시키는 계기가 되었다. 건국강령에 대한 상세한 설명은 황교희, 「중경시대의 대한민국임시정부 연구」(성신여자대학교 박사학위청구논문, 2000), 53~88쪽 참조.

가지는 내용은 다음과 같다.⁶⁾

첫째, “건국시기의 헌법상 경제체제는 國民 各個의 均等生活을 確保함과 民族全體의 發展과 國家를 建立 保衛함에 連環關係를 가지게”(제3장 建國 六.) 한다는 경제원칙을 제시한다.

둘째, 大產業機關의 생산수단, 土地와 漁·鑛·農·林·水利·연못[沼澤]은 國有이다. 산업별로 보면 運輸事業과 銀行·電信·交通 등과 대규모의 농·공·상 기업과 도시지역의 공공주택건설사업[城市工業區域의 公用的 主要房產]을 국유로 하고, 중소기업은 私營으로 한다.

셋째, 일본정부와 일본인의 재산, 그리고 친일부역자의 재산을 몰수하여 국유로 하고 몰수한 재산을 無產者의 이익을 위한 국영 혹은 공영의 집단생산기관이 운영[充供]하는 것을 원칙으로 한다.

넷째, 국제무역, 電氣, 上水道[自來水]와 대규모의 인쇄·출판·영화[電影]·극장 등을 국유 국영으로 한다.

다섯째, 토지는 自力自耕人에게 분배하는 것을 원칙으로 한다.

建國綱領이 제시하고 있는 “헌법상 경제체제”는 國有的의 범위가 넓다는 것을 제외하고는 제헌헌법의 그것과 상당히 유사하다. 다시 말해서, 건국강령은 제헌헌법의 경제 章의 형성과정에 직접적인 연결고리를 갖는 헌법구상이라 할 수 있다. 헌법초안의 기초자들이 구체적으로 건국강령의 영향을 받았는지를 입증하는 것은 쉽지 않지만,⁷⁾ 경제적 균등을 바탕으로 하는 건국강령의 경제질서는 헌법제정논의에서 가장 중요한 출발점이 되었음은 분명하다.

2. 미소공위에 제출된 정당·사회단체 답신안에 나타난 경제질서 구상

미·소공동위원회에 제출한 각 정당·사회단체의 임시정부의 임시헌장 및

6) 대한민국건국강령은 鄭宗燮 校勘·編, 『韓國憲法史文類』(박영사, 2002), 85~96쪽을 참조할 것.

7) 兪鎮午는 그가 헌법안 기초를 위해 참조한 자료 중의 하나로 大韓民國建國綱領을 제시하고 있다. 兪鎮午, 『헌법기초회고록』(일조각, 1980), 22쪽.

정책에 관한 答申案을 보면⁸⁾ 각 정치세력의 경제질서에 대한 구상을 볼 수 있다. 이 중에서 이른바 좌파·중간파·우파를 대표할 수 있는 민족주의민족전선 [民戰], 시국대책협의회[時協], 임시정부수립대책협의회[臨協]의 답신안 중에서 제헌헌법의 경제 章과 연관된 내용은 다음의 표와 같다.⁹⁾

	民戰案	時協案	臨協案
경제원칙	부강한 독립국가건설을 위한 계획하에 재편성	계획생산 계획분배 원칙	국가의 계획통제정책
토지제도	사유(처분금지) 무상몰수/무상분배	사유(처분제한) 무상몰수·유조건몰수·遞減 買上/무상분배	사유(처분제한) 유상배상/유상분배
산업조직	대산업 : 국유 중산업 : 국유·共有 소산업 : 대체로 사유 은행 : 국영 보험업 : 국유 도매업 : 국유·共有 소매업 : 共有·사유	대산업 : 국유 중산업 : 官民合辦 소산업 : 사유사영 중앙은행 : 국영 보통은행 : 사유사영 보험업 : 국유·公有 도매업 : 국가감독 하의 사유사영·일부 公有 국영	대산업 : 共有·公有 중산업 : 원칙적 사유사영 소산업 : 사유사영 중앙은행 : 共有·公有 보통은행 : 사유사영 보험업 : 共有·사유 도매업 : 사유사영 소매업 : 사유사영
무역	국 영	국가관리	국가관리

세 政派의 경제질서 구상을 비교해 보면, 차이보다는 공통점이 더 많다는 사실을 알 수 있다. 또한 대한민국건국강령의 내용과도 일맥상통하고 있다고 할 수 있다. 정파에 따라 입장이 확연히 구분되는 것은 토지분배의 원칙에 관한 것이다. 그럼에도 계획통제경제,¹⁰⁾ 대기업의 국유, 무역의 국영은 일치를 보이고 있

8) 1945년 12월에 열린 모스크바 三相회의의 결정에 따라 46~47년에 개최된 미·소공동위원회는 임시 조선민주주의 정부의 임시헌장 및 정책을 작성하기 위해서 구체적인 질의내용을 담은 공동결의 제5호·제6호를 발표하고 그에 대한 답신을 1947년 7월 1일까지 제출하도록 요구하였다. 답신안의 상세한 내용에 대해서는 홍기태, 「해방 후의 헌법구상과 1948년 헌법성립」, 『법과 사회』 장간호(장작과 비평사, 1989)를 참조할 것.

9) 표의 내용의 출처는 『임시정부수립대장: 미소공위자문답신집』(세한민보사, 1947)이다. 이 자료에는 표에 있는 세 정파 이외에도 立法議院의 답신안이 포함되어 있다.

10) 아이러니컬하게도 民戰의 답신안에는 계획경제에 대한 명시적인 언급이 없다. 그러나 전체적인 내용으로 볼 때, 계획통제경제를 전제로 하고 있음에는 틀림없다. 위의 표의 ‘부강한 독립국가 건설을 위한 계획하에 재편성’은 民戰의 답신안에서 계획경제를 전제로 하고 있

다. 이는 농지개혁 문제에서 대립을 제외하고는 경제질서 구상이 비슷하며, 제헌 헌법 경제 章의 내용이 당시의 논의를 기반으로 하고 있다는 것을 말해준다.

3. 朝鮮臨時約憲上의 生活均等權

남조선과도정부입법의원은 주한미군정청 산하의 임시 입법기구였다.¹¹⁾ 과도입법의원은 비록 미군정청의 인준보류로 시행되지는 못했지만, 헌법에 해당하는 조선임시약헌을 제정한 바 있다. 徐相日이 제안한 約憲案에는 국민의 기본권이나 경제질서에 관한 규정이 없이 통치구조로만 이루어져 있으나 과도입법의원에서 1947년 8월 6일에 최종 의결된 約憲에는 국민의 기본권과 경제질서에 포함되어 온전한 헌법체계를 구성하였다. 約憲 제4조에는 국민의 생활균등권을 규정하고 있는데, 헌법상의 경제질서에 해당하는 것이다.

제4조 조선의 국민은 左記 各항 정책의 확립에 의하여 생활균등권을 향유함

1. 국민의 기본생활을 확보할 계획경제의 수립
2. 주요한 생활필수품의 통제관리와 합리적 물가정책의 수립
3. 세제의 정리와 누진율의 강화
4. 농민분위의 토지분배
5. 대규모 主要工業及鑛山의 국영 또는 국가관리
6. 노동자의 생활을 안정키 위한 최저임금제의 확립
7. 企業의 經營管理面에 勞働者代表參與(원) 工場…(?)¹²⁾

다고 판단되는 가장 유사한 표현을 인용한 것이다.

- 11) 과도입법의원은 1946년 12월 7일에 구성되어 1948년 5월 19일 까지 존속하였다. 과도입법 의원에 대해서는 이경주, 「미군정기 과도입법의원과 조선임시약헌」, 『법사학연구』 제23호 (한국법사학회, 2001)을 참조할 것.
- 12) 조선임시약헌 제4조의 내용은 鄭宗燮 校勘·編, 앞의 책, 148~149쪽에서 인용한 것이다. 제7호의 내용이 애매한데, 헌정사 자료 제7집, 『임시약헌회의록』, 1968, 국회도서관, 47쪽에는 원안이 「7. 工場의 經營管理面에 勞働者代表參與」로 되어 있고, 50쪽에 보면 「主要企業의 經營管理에 從業員代表參與」라는 動議가 성립되었고, 55쪽에 보면 이 動議가 可決된 것으로 나온다.

8. 봉급자의 생활을 안정키 위한 가족급여제의 확립
9. 중요공장내에 보건 후생 교육及 오락시설의 정비
10. 실업보험 폐질보험 기타사회보장제의 실시

徐相日은 경제균등권을 논의하면서 “제4조에 생활균등권을 향유한다고 했는데 이것은 정치적으로 民主主義이며, 경제적으로는 國家社會主義의 정신을 말하는 것”이라고 했다.¹³⁾ 그는 경제질서의 기본방향을 국가사회주의로 규정하는데, 이는 約憲에 계획경제의 수립, 농민본위의 토지분배, 대규모 공업의 국영, 사회보장제 실시로 구체화되고 있다. 약헌의 생활균등권의 내용은 앞에서 본 건국강령과 제정과의 경제질서 구상과 一脈相通하고 있으며, 제헌헌법의 경제 章의 내용과도 상당부분 연결되고 있다. 전체적으로 본다면, 제헌헌법 경제 章의 성립 前의 경제질서 논의는 하나의 흐름을 가지고 있었으며 그것은 제헌헌법보다 훨씬 계획경제/국유 쪽에 치우친 것이었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 각 헌법초안의 경제 章 비교

제헌헌법과 이의 제정과정과 연결될 수 있는 (우리에게 알려진) 헌법초안들은 내용구성에 있어서 하나같이 별도의 경제 章을 설정하고 있다. 아마도 그것은 헌법초안의 기초자들이 경제 章을 별도로 규정하고 있는 독일의 바이마르 헌법의 영향을 강하게 받았다는 추론을 가능하게 한다.¹⁴⁾ 또한 기초자들이 독립된 경제 章의 규정이 현대 헌법의 표상이라고 생각했을 것이다.¹⁵⁾ 무엇보다

13) 『입시약헌회의록』, 50쪽.

14) 金哲洙, 『한국헌법사』(대학출판사, 1988), 125쪽에서는 “제헌헌법은 바이마르헌법의 경제생활규정을 본받아 그 제6장에 경제조항을 두어 대한민국의 경제질서를 위한 결단을 내리고 있었다.”고 하고 있다.

15) 兪鎮午는 제헌헌법 심의가 이루어진 국회본회의에서 “경제에 관한 규정을 헌법에다가 넣은 것은 경제적 사회적 민주주의가 발전되어 가지고 국가가 경제적 사회적 기능을 광범하게 수행한다는데 있고 현대적 사상의 결과입니다.”라고 답변하였다. 헌정사자료 제1집 『헌법제정회의록』(국회도서관, 1967), 209쪽. 金明東 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원

도 建國 전후의 시대상황에서 경제문제가 가장 중요한 과제로 제기됨에 따라, “우리 헌법에서 경제에 관한 규정이 [...] 따로 한 章을 이루고 있다는 그 사실이 [...] 우리 국가의 경제문제에 대한 중대 관심을 표현하고 있는 것”¹⁶⁾이라는 점이 지적되어야 할 것이다.

1. 行政研究會案

제헌헌법의 제정과정과 직접적으로 연결된 최초의 헌법초안은 행정연구위원회 및 헌법분과위원회안[이하 ‘行政研究會案’으로 약칭한다]으로 알려져 있다.¹⁷⁾ 이 헌법초안은 경제 章에 국한하여 말한다면, 독일의 바이마르 헌법의 영향을 가장 강하게 받고 있다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 제75조에서 제85조까지 11개의 조문으로 되어 있는 독립된 경제 章, 그것의 내용, 그리고 조문의 배열 순서 등 전체적인 구성은 바이마르 헌법과 매우 유사하다.¹⁹⁾ 하지만 바이마르 헌법의

의 답변.

- 16) 俞鍾午, 『헌법의 기초이론』(일조각, 1950), 110쪽.
- 17) 1946년 3월 1일 완성. 行政研究會案의 全文은 鄭宗燮, 앞의 책, 158~167쪽 참조. 이 책에서는 ‘제1단계 헌법초안’이라 부르고 있다.
- 18) 신우철은 行政研究會案의 경제 章이 바이마르 헌법에 ‘직접적인’ 영향을 받은 것이 아니라 중국의 헌법초안을 통해 ‘간접적인’ 영향을 받은 것으로 보고 있다. 즉, 바이마르 헌법의 ‘직접적인’ 영향을 받은 國是會議憲法草案(1922.8)과 中華民國憲法草案(段記憲法, 1925.12.11)을 통하여 行政研究會案이 성립된 것으로 보고 있다. 헌법초안들의 텍스트 비교를 통해 볼 때, 行政研究會案은 중국의 헌법초안들을 통하여 바이마르 헌법을 받아들인 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 신우철, 「중국의 제헌운동이 상해임시정부 헌법제정에 미친 영향 - 임시헌장(1919.4.11)과 임시헌법(1919.9.11)을 중심으로 -」, 『근대국가형성과 민주헌정 - 헌정사자료와 민주헌정 -』, 2004년도 서울대 법학연구소 국제학술대회 자료집(2004.4.24), 250~251쪽 참조.
- 19) 行政研究會案의 경제 章 내에 계약 및 영업의 자유, 소유권보장, 노동정책, 사회보험 등을 규정하고 있는 것도 바이마르 헌법에 따른 것이다. 초안의 내용 중에서 경제원칙(제75조), 계약 및 영업의 자유 보장(제76조), 소유권 보장(제77조), 토지분배(제78조), 생산사업 및 대외무역의 보호(제80조), 사영산업의 공영화(제81조), 勞工保護政策 실시(제82조), 노동조건 개선 위한 결사 보장(제83조), 사회보험제도(제85조)는 바이마르 헌법의 경제생활 章의 규정과 大同小異하며 조문의 배열순서도 같다. 독일 바이마르 헌법의 번역은 宋石九, 『위기시대의 헌법학: 바이마르 헌법학이 본 정당과 단체』(경우사, 2002), 353~386쪽을 참조할 것.

내용과 차이를 보이는 것은 바이마르 헌법을 받아들여 自國의 상황에 맞게 재구성한 중국의 헌법초안들과 건국전후의 시대상황의 영향이라고 할 수 있다.

行政研究會案과 바이마르 헌법 경제 章의 차이점을 살펴보면, 경제원칙 조항에서 바이마르 헌법 제151조는 ‘민인의 인간다운 생활의 보장’과 ‘정의의 원칙에 합당’을 규정하고 있는데 반하여 行政研究會案은 ‘국민각개의 균등생활의 확보’와 ‘민족 전체의 발전 및 [及] 국가보위를 목적’, ‘정의의 원칙에 적합’을 규정한다. ‘국민각개의 균등생활의 확보’와 ‘민족 전체의 발전 및 국가보위’는 대한민국건국강령에서도 동일한 표현이 보이고, 중국의 國是會議憲法草案에서도 유사한 내용이 있다. 토지개혁 조항에서는 바이마르 헌법이 토지분배 및 이용에서 주거보장을 주안점으로 두고 있는데²⁰⁾ 반하여 行政研究會案은 土地兼併防止와 ‘自作農及 스스로 토지를 사용하는 자를 扶植함으로서 원칙’으로 함을 규정한다. 5·5헌장이라 불리는 中華民國憲法草案 제120조는 ‘국가는 토지의 분배 및 정리에 관하여 자작농 및 스스로 토지를 사용하는 자를 扶植할 것으로 원칙으로 한다’고 규정되어 있는데,²¹⁾ 行政研究會案은 이를 따온 것으로 보인다. 사영산업의 공영화 규정에서 바이마르 헌법은 공유요건으로 ‘법률에 의하여’로 하고 있는데²²⁾ 반하여 行政研究會案은 ‘법률에 의하여’ 외에도 ‘국민각개의 균등생활의 확보 또는 민족 전체의 발전 또는 국가보위에 필요한 경우’를 덧붙이고 있다. 이는 경제원칙 조항과 병렬적으로 규정하려 한데서 비롯된 것으로 보인다. 노공보호정책 조항에서 바이마르 헌법 제157조에서는 노동력의 특별보호와 노동법 제정만을 규정하고 있는데, 行政研究會案은 勞工의 생활 개량, 생산기능 증진, 실업방지 구제를 위한 노동보호정책 실시와 부녀 또는 아동노동자의 특별보호를 언급하여 보다 구체적인 내용을 담고 있다.

바이마르 헌법에 없는 行政研究會案 제79조에서 ‘公共事業及 기타독점성을

20) 바이마르 헌법 제155조 토지의 분배와 이용에서 건강한 주거보장, 특히 자녀가 많은 가정에게 거주 보장, 그리고 참전군인을 고려할 것으로 규정한다.

21) 中華民國憲法草案에 대해서는 이영록, 「유진오 헌법사상의 형성과 전개」(서울대 박사학위 청구논문, 2000), 180~187쪽 참조

22) 바이마르 헌법 제156조 제1항 “라이히는 법률에 의해 수용에 관한 규정을 준용하고 보상을 함으로써 사회화에 적합한 사기업체를 공유로 할 수 있다.”

有하는 기업은 국가의 공영을 원칙으로 함. 단 필요에 의하여 국민의 사용을 허가함을 득함'이라고 하여 공공사업·독점기업의 國營原則을 규정하고 있다. 이 규정은 行政研究會案이 바이마르 헌법에 비하여 보다 통제경제 쪽으로 기울어져 있다는 것을 보여준다.²³⁾ 中華民國憲法草案 제123조 제1항은 '공용사업 및 기타 독점성을 갖는 기업은 국가의 공영을 원칙으로 하고, 단 필요한 경우에는 국민의 사용을 특허할 수 있다'로 규정되어 있다. 이로 미루어 볼 때, 비록 대규모기업의 국영은 대한민국의 건국강령을 비롯하여 당시의 대부분의 정치세력을 이를 주장하고 있기는 하였으나 조문 자체는 중국의 헌법초안의 영향을 받은 것이라 할 수 있다.²⁴⁾

2. 兪鎮午 私案

시기적으로 行政研究會案보다 뒤에 성립된 것으로 보이며 1948년 5월에 법전편찬위원회에 제출한 兪鎮午 개인이 기초한 헌법초안[이하 兪鎮午 私案이라 약칭한다]²⁵⁾ 역시 바이마르 헌법 및 이의 영향을 강하게 받은 中華民國憲法草案의 예에 따라 제93조에서 제101조까지 9개의 조항으로 이루어진 경제장을 별도로 규정하고 있다. 兪鎮午가 “내각책임제와 함께 초안 작성시 역점을 두었던” 것이 “경제질서에 관한 부분”이었고, “내각책임제가 헌법제정 과정에서 중요한 변질이 있었던 반면에 경제질서에 관한 부분은 거의 그대로 유진오

23) 하지만 이와 같은 규정이 통제경제 자체를 목표로 하였다는 것보다는 현실적으로 대규모기업체가 귀속재산[敵産]의 형태로 사실상 국유로 되어 있었다는 점, 대규모기업체를 운영할 수 있는 자본가계층이 형성이 미약했다는 당시의 상황을 고려한 것이라고 보는 것이 옳을 것이다.

24) 또한 行政研究會案 제84조에서는 ‘국가는 농업의 發展及 농민의 복리를 도모하기 위하여 농림구제를 裕足히 하며 농림생활을 개선하며 과학적 방법으로써 농민의 경작효능을 향상 시킴을 요함’이라 하여 건국당시의 국가기간산업으로서의 농업에 대한 관심을 반영하고 있다. 바이마르 헌법 제164조는 ‘농업과 상공업에 종사하는 자영중산층은 입법과 행정에 의해 정려되며 과도한 부담을 지는 것과 타인에게 흡수되는 것으로부터 보호된다.’고 하여 농업에 대한 포괄적인 장려만을 규정하고 있을 뿐이다.

25) 兪鎮午, 『헌법기초회고록』, 181쪽. 全文은 鄭宗燮, 앞의 책, 168~180쪽 참조. 이 책에서는 ‘兪鎮午氏憲法草案’이라고 부르고 있다.

안이 건국헌법에 반영되었”²⁶⁾기 때문에 제헌헌법 경제 章의 형성과정에서 兪 鎮午 私案은 핵심적인 위치에 있다고 할 수 있다.

兪 鎮午 私案이 제시하는 경제 章의 기본구성은 바이마르 헌법과는 달리 통치구조 다음에 위치하고, 재산권 보장, 근로3권, 여자와 소년의 근로에 대한 특별보호 등을 제2장 ‘인민의 기본적 권리의무’에 규정하고 있다. 이는 異例의인立法例로 중국의 中華民國憲法草案의 영향을 받은 것이다.²⁷⁾ 이와 같은 兪 鎮午 私案의 경제 章 구성은 제헌헌법을 비롯하여 이후 헌법의 기본형식이 된다. 이영록은 “우리 건국헌법이 中華民國憲法草案에 보다 친근성을 보이”²⁸⁾고 있다고 하여 兪 鎮午가 바이마르 헌법보다는 中華民國憲法草案에 더 많은 영향을 받았음을 지적하고 있다.

兪 鎮午 私案은 行政研究會案과 달리 바이마르 헌법상의 중소기업의 보호와 국민경제회의 규정을 받아들이고 있다. 바이마르 헌법은 농업과 상공업종사자에 대한 보호를 규정하고 있으나 行政研究會案은 농업장려정책 만을 규정하였고, 兪 鎮午 私案은 농업장려책은 따라 규정하지 않고 중소기업의 보호만을 규정하고 있다. 아마도 농민에 대한 관심은 토지개혁 조항(제95조)에서 농민에게 분배함을 원칙으로 한다는 것으로 표현된 것으로 보인다. 兪 鎮午 私案의 토지개혁 조항은 行政研究會案과 비교해 볼 때 그 내용이나 구성에 있어서 바이마르 헌법의 영향을 받았다고 하기 보다는 中華民國憲法草案과 大韓民國建國綱領의 영향으로 보인다.²⁹⁾

兪 鎮午 私案에서 관심을 끄는 것은 국민경제회의 조항(제100조)이다. 바이마르 헌법 제165조에 의하면 사회정책과 경제정책에 관한 정부의 중요한 법률안은 제출되기 전에 중요 직업집단들로 구성되는 라이히경제평의회에서 심의되어야 하며, 라이히경제평의회는 스스로 법률안을 제출할 권한을 갖는다. 兪 鎮午 私案의 국민경제회의는 경제의 사회문제에 관한 기본정책에 관하여 내각의

26) 이영록, 앞의 논문, 179쪽.

27) 위의 논문, 184쪽.

28) 위의 논문, 185쪽.

29) 특히 ‘농민에게 분배함을 원칙으로 한다’는 표현이 그러하다.

자문에 응하며 또 그 立案한 바를 내각에 대하여 採用하도록 제안할 수 있으며 국민경제회의의장은 내각회의에 列席하여 의견을 진술한다고 하여 라이히경제평의회와 비교할 때 자문기구의 성격으로 규정하였다. 라이히경제평의회는 이른바 '코포라티즘(corporatism)'을 반영한 것으로서 국민경제회의의 조항은 사회민주주의에 대한 俞鎮午의 관심을 반영하는 것이다.

俞鎮午 私案에서 두 개의 조항이 바이마르 헌법에 없는 규정이다. 첫째는 독점·공공기업의 國營을 규정한 것이다(제96조). 行政研究會案 및 中華民國憲法草案은 公營의 대상을 '公共事業及 기타독점성을 有하는 기업'으로 한데 비해, 俞鎮午 私案은 '운수, 교통, 통신, 금융, 수도, 전기, 가스 기타 독점성 또는 공공성을 가진 기업'이라 하여 보다 구체적으로 기술하였다. 大韓民國建國綱領에는 運輸, 銀行, 電信, 交通, 房產[주택건설산업], 電氣, 自來水[상수도], 印刷, 出版, 電影[영화], 劇場 등을 國有로 대상으로 한다. 俞鎮午가 국영대상을 산업별로 예시한 아이디어는 건국강령에서 따온 것으로 보이고, 실제로 유진오 사안의 국유대상 산업의 예시는 '가스[에너지산업]'를 제외하고는 건국강령에 공통적으로 들어 있는 것이다. 다만, 俞鎮午 私案에서는 국유대상의 산업 범위를 건국강령에 비하여 좀더 축소하고 있을 뿐이다. 또한 대외무역에 대해서 行政研究會案은 '獎勵指導及保護'라 한데³⁰⁾ 반해, 俞鎮午 私案은 '國家의 監督'이라고 포괄적으로 규정하였다. 大韓民國建國綱領에는 國際貿易을 國有 國營으로 한다고 되어 있다.

두 번째는 行政研究會案에 언급되지 않은 것으로 歸屬財產에 대한 규정이다. 제97조에서 '從前 일본정부와 일본인의 소유에 속하였던 모든 재산은 국유로 한다.'고 하여 귀속재산의 국유를 명시적으로 표현한 것이 주목을 끈다. 제헌헌법의 제정과정에서는 귀속재산의 국유를 헌법에 규정할 필요가 있는가에 대한 논란이 있게 되지만 귀속재산을 국유로 해야 한다는 것은 당시 사회의 일반적 견해를 반영한 것이다. 大韓民國建國綱領에는 一切의 敵[일본정부 및 일본인]의 財產 뿐만 아니라 附敵者[친일한국인]의 재산도 몰수하여 국유로 한

30) 行政研究會案의 규정은 中華民國憲法草案 제122조의 '장려지도 및 보호'에서 따온 것으로 보인다.

다고 되어 있다. 兪鎮午 私案은 친일한국인의 재산은 몰수대상으로 하지 않고, 국유대상을 일본정부와 일본인의 재산으로 한정하고 있다. 이는 건국강령이 과거청산의 관점에서 이 문제에 접근하고 있는데 반하여, 兪鎮午 私案은 戰後處理의 관점에서 연합국[구체적으로는 미군정]에 의하여 접수된 일본정부 및 일본인의 재산[귀속재산]만을 국유의 대상으로 하고 있다. 建國綱領에서 몰수된 재산은 국영 혹은 공영의 집단생산기관에서 이를 소유·운영하는 것을 원칙으로 함에 비하여, 兪鎮午 私案은 ‘그 불하 또는 사용의 특허는 법률이 정하는 바에 의하여 정한다.’고 하여 拂下 또는 사용의 특허를 통하여 궁극적으로는 민간이 귀속재산을 소유·운영하도록 하는 것을 전제로 하고 있다.

3. 兪鎮午案

국회 헌법기초위원회에 제출하기 위하여 兪鎮午 私案과 行政研究會案을 토대로 再起草된 헌법초안인 世稱 ‘兪鎮午案’ [이하 兪鎮午案이라 약칭한다] 또한 별도의 경제 章을 설정하고 있다.³¹⁾ 경제 章에 관해서만 본다면, 兪鎮午案은 行政研究會案의 내용을 반영하지 않고 기본적으로 兪鎮午 私案을 그대로 가져온 것이다. 다만, 문구수정이나 법리를 명확히 하는 정도의 수정만이 있었다. 먼저 章의 명칭을 ‘경제제도’에서 ‘경제’로 변경하였고, 國名을 조선민주공화국[兪鎮午 私案]에서 韓國[行政研究會案]으로 변경하였다. 이에 따라 경제원칙 조항(제88조)이 ‘한국의 경제질서는’으로 시작한다. 조문의 구성도 9개(제93조~제101조)에서 8개(제88조~제95조)로 줄었다. 조문의 수가 줄어든 것은 국민경제회의의 관련 조문이 2개에서 1개로 통합되었기 때문이다. 또한 토지의 농민분배원칙을 ‘農地’의 농민분배원칙(제90조)으로 표현을 명확히 하였다.

兪鎮午案을 兪鎮午 私案과 비교해 볼 때, 내용이 실질적으로 변경된 것은

31) 兪鎮午의 설명에 의하면, 司法部 법전편찬위원회에 제출한 兪鎮午 私案을 놓고 행정연구회 멤버들과 토의하여 작성된 것이라고 한다. 兪鎮午, 앞의 책, 207쪽. 1948년 5월 31일에 기초 완료되었다고 한다. 全文은 鄭宗燮, 앞의 책, 181~193쪽 참조. 이 책은 ‘제2단계 헌법 초안’이라 부른다.

두 가지 인데, 첫째, 특허를 취소하거나 권리를 수용 사용 또는 제한하는 때에 제15조 제3항(법률이 정하는 바에 의하여 상당한 보상을 지불함)을 준용하도록 한 것을 중요자원의 개발 또는 이용 특허 또는 특허취소(제89조), 농지의 농민 분배원칙(제90조), 독점·공공기업의 공영 또는 사영 특허(제91조), 사영기업의 국유 또는 공유 이전하거나 경영의 통제관리(제92조)에도 확대 적용하도록 하였다(제93조). 兪鎮午 私案에서는 준용조항이 사기업의 국유 또는 공유 이전 또는 경영의 통제관리에만 적용하도록 하고 있었다.³²⁾ 상당보상조항의 준용을 국가가 私人 또는 사기업체에게 부여한 각종의 특허취소와 농지개혁에도 확대 한 것은 국민의 재산권 보장이라는 측면이 보다 고려된 것이다. 특히, 농지분배를 위한 지주의 토지처리 문제에 재산권 收用에 따른 상당보상 규정을 준용하도록 한 것은 '유상몰수'라는 당시 右派의 정책을 채택한 것이다. 하지만, 제94조에 의하면, 상당보상 규정 준용이 귀속재산의 사용특허에 까지 적용되지 않는다. 이렇게 한 이유는 비록 헌법안에 귀속재산의 사용특허의 취소가 규정되어 있지만, 일본정부 또는 일본인의 재산을 접수한 것이라는 귀속재산의 성격으로 볼 때 그것의 불허 또는 사용특허의 취소는 (한국) 국민의 재산권침해 문제가 발생할 수 없기 때문일 것이다.

둘째, 국민경제회의의 규정이 수정되었다. 兪鎮午案은 兪鎮午 私案과 동일하게 국민경제회의를 내각의 자문기구로 규정하였다.³³⁾ 하지만 兪鎮午 私案에서는 국민경제회의의장의 내각회의에 대한 의견진술권을 규정하고 있으나 兪鎮午案에서는 의견진술권이 삭제되었다. 이는 국민경제회의의 위상이 상대적으로 축소된 것으로 순수자문기구의 성격이 강화된 것이다.

32) 兪鎮午 私案 제98조에서 "전항의 경우에는 제17조 제2항의 규정을 준용한다."라고 되어 있는데(鄭宗燮, 위의 책, 178쪽), 이는 제15조 제3항의 규정을 준용한다고 해야 옳을 것이다. 兪鎮午, 위의 책, 192쪽도 제17조 제2항으로 되어 있다. 아마도 출판상의 誤植 또는 조문정리 과정상의 誤謬로 보인다. 참고로 제17조 제2항의 내용은 '근로조건은 법률로써 정한다'이다. 兪鎮午의 위의 『회고록』에는 私案의 肉筆草稿가 수록되어 있는데 여기서는 제15조 제2항을 준용한다고 되어 있다(170쪽). 이 역시 제15조 제3항을 준용한다고 해야 옳다.

33) 兪鎮午案 제95조의 국민경제회의가 경제의 사회문제에 관한 기본정책에 관하여 내각의 자문에 응하며 그 입안한 바를 내각에 건의한다는 것과 국민경제회의는 법률로써 정한다는 것은 兪鎮午 私案을 그대로 받아들인 것이다.

4. 權承烈案

과도정부 법전편찬위원회는 兪鎮午 私案을 토대로 독자적인 헌법안을 기초하여 국회 헌법기초위원회에 제출하였다.³⁴⁾ 이를 世稱 ‘權承烈案’이라고 한다[이하 權承烈案이라 약칭한다]. 權承烈案에서도 경제를 별도의 章으로 편성하고 있다. 제7장 경제의 내용은 비록 兪鎮午 私案에서 출발했다고 해도 - ‘경제제도’라는 章의 명칭을 그대로 유지한다 - 상당한 차이가 있으며 조문의 수도 5개로 대폭 축소되었다. 兪鎮午 私案과 비교해 볼 때, 귀속재산 관련조항, 중소기업의 보호조항, 국민경제회의의 관련조항이 빠져 있다.

경제원칙 조항(제108조)에서 ‘각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장한다.’는 규정이 삭제되어 오히려 통제경제 쪽으로 치우친 것이 아닌가 하는 논란이 있게 된다. 굳이 이 규정을 삭제한 이유를 생각해 보면, 국민의 경제적 자유가 경제원칙의 한계 내에서 보장된다는 것은 국민의 권리의무 章에서 국민의 기본권이 보장된 이상 당연한 동어반복으로 판단되었을 것이다. 중요자원의 국유화 조항(제109조)은 兪鎮午 私案과 大同小異하다. 다만, ‘공공필요에 의하여 일정한 기간’ 대신 ‘국민경제의 필요에 의하여’로 하였고, ‘특허’ 대신에 ‘허가’라 하였으며, ‘취소’ 대신에 ‘激消’라는 용어를 사용하고 있다. 농지개혁 조항(제110조)은 문구변경을 넘어서는 실질적인 차이가 있다. 兪鎮午 私案에서는 ‘토지는 농민에게 분배함을 원칙’으로 한다고 하여 농민에게 분배되지 않을 수도 있는 가능성을 열어 놓은 데 반하여, 權承烈案은 ‘농지는 농민에게 분배한

34) 兪鎮午는 “權承烈案이라는 것은 실은 남조선과도정부 법전편찬위원회 헌법기초분과위원회의 案이요, 헌법기초분과위원회의 최초초안은 [...] 나 자신이 작성제출한 것이었으며, 지금 權承烈氏가 들고 나온 것은 나의 최초초안의 문구를 약간 변경하고 조문을 몇 條 추가하기는 하였어도, 헌법의 기본정신이나 권력구조나 심지어 문체, 용어까지도 大同小異한 것이어서 學理上 과연 이것을 독립한 별개의 案이라 볼 수 있을는지 의문으로 나는 생각” 한다고 하였다. 兪鎮午, 앞의 책, 48~49쪽. 이에 대해서 權承烈은 법전편찬위원회에 제출된 兪鎮午의 헌법안은 본 일도 없을 뿐만 아니라 미리 마련된 「법전편찬위원회안, 이라는 것은 없으며 헌법기초위원회에 제출된 안은 閔復基의 도움을 받아 자신이 독자적으로 만든 것이라고 한다. 이종구, 「대한민국헌법이 제정되기까지」, 『신동아』(1965년 8월호), 297쪽. 權承烈案의 全文은 鄭宗燮, 앞의 책, 194~206쪽 참조. 이 책에서는 ‘법전편찬위원회헌법초안’이라고 부르고 있다.

다'고 하여 예외를 인정하고 있지 않다. 공공기업의 국영·공영조항(제111조)도 차이가 있다. 먼저 例示하고 있는 산업이 兪鎭午 私案은 '운수, 교통, 통신, 금융, 수도, 전기, 가스'로 되어 있으나 權承烈案은 '운수, 통신, 수도, 전기, 가스, 금융, 보험'으로 되어 있다. 교통이 빠지고 대신 보험이 들어가 있다. 교통이 빠진 것은 운수와 중복되고, 보험이 추가된 것은 금융과 분리해서 규정할 필요가 있었을 것으로 생각된다. 그리고 兪鎭午 私案이 '독점성 또는 공공성을 가진 기업'이라 하고 있는데 비하여 權承烈案은 '공공성을 가진 기업'이라 하여 독점성을 요건에서 배제하였다. 이는 독점기업은 규제의 대상이지 국영·공영의 대상이 되는 것은 아니라고 생각하였기 때문일 것이다. 兪鎭午 私案에서는 국영이 원칙이고 공영은 특허의 대상이 된다고 규정하였으나 權承烈案에서는 국영 또는 공영을 원칙으로 규정하였다. 사영기업의 국영·공영화 조항(제120조)에서 兪鎭午 私案은 '사기업의 국유 또는 공유'라 하여 소유관계를 중심으로 규정하였으나 權承烈案에서는 '사영기업의 국영 또는 공영'이라 하여 운영주체를 중심으로 규정하였다. 또한 兪鎭午 私案에서는 사기업의 국유·공유화하는 경우 相當補償 조항을 準用하도록 한데 비하여 權承烈案에서는 이와 같은 준용규정을 두지 않고 있다.

IV. 제헌국회의 헌법제정과정에서 경제 章에 관한 논의

1. 헌법기초위원회에서 경제 章 논의

국회본회의의 심의를 위한 헌법안 작성을 위해서 구성된 헌법기초위원회에서는 兪鎭午案을 주축안으로 하고 權承烈案을 참고안으로 하여 헌법초안 작성 작업을 하였다.³⁵⁾ 현시점에 있어서 헌법기초위원회의 구체적인 논의상황을 알

35) 헌법기초위원회의 작업에 대한 논의는 이영록, 「제헌국회의 '헌법 및 정부조직법 기초위원회에 관한 사실적 연구」, 『법사학연구』 제25호(한국법사학회, 2002) 참조. 주축안의 결정에 대해서는 13대 11의 표차로 한민당계가 지지하던 兪鎭午案을 주축안으로 權承烈案은 참고

수 있는 회의록이 남아있지 않기 때문에 자세한 심의과정을 알 수는 없다.³⁶⁾ 다만, 국회본회의에 제출된 헌법기초위원회의 헌법초안을 바탕으로 논의과정을 추론할 수 있을 뿐이다.³⁷⁾

기초위원회 헌법초안의 경제 章을 전반적으로 보면, 章의 명칭은 兪鎮午案의 ‘경제’가 채택되었고, 兪鎮午案이 사용하고 있는 ‘인민’이라는 용어 대신에 權承烈案의 ‘국민’이 규정되었다. 國名은 兪鎮午案의 ‘韓國’ 대신에 權承烈案의 ‘大韓民國’이 채택되었다.³⁸⁾ 조문의 수는 제83조에서 제88조까지 6개로, 兪鎮午案의 8개보다 2개 줄어들었고, 權承烈案의 5개보다 1개 조문이 추가되었다.

기초위의 심의과정에 대한 兪鎮午의 회고에 의하면, “第六章 經濟로 들어가자 몇몇 議員(누구였던지는 기억하지 못하겠다)이 原案은 統制의 색채가 너무 강하다고 反對意見を 말”³⁹⁾한 것으로 보아 兪鎮午案[原案]의 통제경제적 성격을 약화시키는 방향으로 심의가 이루어진 것으로 보인다.

안으로 삼기로 표결 결정하였다고 한다(이영록, 88쪽). 헌법기초위원장인 徐相日 의원은 국회본회의 보고에서 기초위원회 헌법초안의 기초과정을 다음과 같이 소개하고 있다. “이 헌법의 초안은 우리나라 現下 헌법의 권위자인 서울대학 교수로 있는 兪鎮午씨를 중심으로 해서 此界專門家가 모인 소위원회에서 이 안을 月餘를 두고 많이 검토를 거듭해서 이루어진 것입니다. 또 하나는 이 안을 중심으로 해서 司法部 [司法部の 誤植으로 보인다: 인용자註] 內의 법전편찬위원회가 있습니다. 그 위원회에서 또한 이 안을 중심으로 해서 원칙은 그대로 두고 大概로는 수정을 아니하는 참고안이 이루어진 것입니다. 그래서 다시 말하자면 이 헌법안은 우리나라에 있어서 대한민국 임시정부 憲章, 現民主議院에서 제정된 臨時憲章, 과도입법의원에서 제정한 約憲 등등을 종합하고 그 외에 구미각국에 현재에 있는 모든 헌법을 종합해서 이 원안이 기초된 것이라고 볼 수 있는 것입니다. 그것을 중심으로 해서 우리 기초위원회 30명과 또 사법부 재판소 법조계 중앙경제회 각학교 교수 등 각계의 권위자를 망라해서 10명의 전문위원을 합해서 40명이 6월 3일부터 6월 22일까지 16차 회의를 거듭해서 이 안을 원안을 중심으로 하고 참고안을 중심으로 해서 이 초안이 나오게 되어서 여러분 앞에 배부해 드린 것입니다.” 『헌법제정회의록』, 99~100쪽.

36) 이영록은 국회 첫 회합에서 통과된 국회임시준칙에 의하면, 기초위원회에 3인의 緣事를 두도록 규정하고 있는 것으로 보아서 심의기록이 작성되었을 가능성이 크다고 하고 있다. 이영록, 위의 논문, 82쪽.

37) 이와 같은 추론은 헌법기초위원과 전문위원이 국회본회의심의과정에서 한 헌법초안에 대한 설명, 특히 제1독회에서의 제안 설명으로 확인할 수 있다.

38) 兪鎮午案에서는 경제 장에 국명을 사용하고 있으나 權承烈案은 국명을 사용하고 있지 않다. 기초위는 경제 장에 국명을 사용하되 權承烈案의 ‘대한민국’으로 하였다.

39) 兪鎮午, 앞의 책, 54쪽.

兪鎮午案의 조문순서를 따라 심의과정을 보면, 경제원칙(제83조)에 있어 權承烈案에는 규정되어 있지 않은 兪鎮午案의 '각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.'가 채택되었다.⁴⁰⁾ 이는 통제경제적 색채를 약화시키려는 견지에서 각인의 경제상의 자유보장을 규정한 것으로 생각된다. 본문이 규정하고 있는 '생활의 기본적 수요'의 의미는 "사람으로서 먹고 입는 것"으로 이 정도로는 "사람다운 사람이라고 할 수 없"으며, "먹고 입고하는 이상에 최저문화의 욕망을 취할 수 있는 그러한 정도의 생활을 할 수 있어야 경제적 기본균등이 실현"되는 것이라 한다.⁴¹⁾ '사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전'이란 "경제상의 약자를 도와줄 뿐만 아니라", "국가적 필요로 보아서 어떠한 부문의 산업을 진흥시킬 필요가 있는 경우 또 국가적 필요로 보아서 어떤 부문 산업을 제한할 필요가 있는 경우 그러한 때에는 국가권력으로써 이 모든 문제에 관해서 調整을 할 것"⁴²⁾이라는 의미이다. 그리고 "모든 사람의 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현을 방해하지 않는 경제적 자유는 보존된다."⁴³⁾

중요자원의 국유화 조항(제84조)은 兪鎮午案을 약간의 문구수정을 하고 그대로 받아들였다. 수산과 산림이 국유의 대상에서 제외된 것은 "산림을 국유로 할 것 같으면 도저히 養木이 되지 않는 경향이 있"으며, "연해안의 어류가 시

40) 헌법안 제1독회에서 李載滢·金景道 의원의 "83조의 「경제적 자유의 제도」는 제5조의 「개인의 자유」와 모순되지 않나"라는 서면질문에 대해서 兪鎮午 전문위원은 "제5조에서 개인의 자유는 개인의 자유평등과 창의를 존중하고 보장하며 공공복지의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정하는 의무를 진다. 제83조에는 특별히 경제제도에 우리 자유경제는 모든 사람의 경제균등을 목표로 한 경제균등에 해하지 않는 것이 83조의 규정입니다. 그 내용이 모순된 것이 아니라고 생각합니다."라고 답변하였다. 『헌법제정회의록』, 110쪽.

41) 『헌법제정회의록』, 212쪽. 宋昌植 의원의 서면질문에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변. 또한 兪鎮午는 이에 대하여 "생활의 기본적 수요라는 말씀은 대개 규정을 독일헌법에引述하는 동시에 생활이라는 말이 됩니다. 또 일본헌법 어떤 항에 문화적인 생활이라는 말이 있습니다."라고 비교헌법적 유례를 말한다.

42) 『헌법제정회의록』, 110쪽, 兪鎮午 전문위원의 헌법안 제안 설명. 兪鎮午는 헌법제정 이후에 쓴 글에서 "균형 있는 국민 경제의 발전이라는 것은 경제균등의 의미로도 생각할 수 있으나, 이곳에서는 그것보다도 우리 국민 경제조직의 균형있는 발전을 의미하는 것으로 보아야 할 것이다."라 하였다. 兪鎮午, 앞의 책, 111쪽.

43) 『헌법제정회의록』, 210쪽. 曹奎甲 의원의 서면질문에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

기에 따라서 근해안으로 옮기는 또 근해안의 어류가 연해안으로 옮기는 물건을 국유로도 하기 어렵고 사유로 하기도 어렵기 때문이라고 한다.⁴⁴⁾ 후단이 규정하고 있는 특허의 대상은 “국가 이외의 사람”이며, “私有 또는 공공단체라 해석”할 수 있다.⁴⁵⁾

농지분배 조항(제85조)은 兪鎮午案을 그대로 받아들였다. 權承烈案은 ‘농지는 농민에게 분배한다.’고 되어 있으나 兪鎮午案은 ‘농지는 농민에게 분배함을 원칙으로 한’다고 규정되어 있다. 이 규정의 의의에 대하여 兪鎮午는 “농지를 분배하는 것이 지금 우리가 민주주의적 제도를 수립하는데 있어서 가장 기본적인 문제로 되어 있기 때문에 농지를 분배하는 것입니다. 민주주의라는 것이 종래에 농민이 토지에 예속되어 있는 營有치 않는 농민을 농지의 해방에서 거기에 토지개혁의 목표가 되는 것입니다.”라고 말하였다.⁴⁶⁾ 농민에게 분배함을 원칙으로 한다는 것의 의미는 “농지는 농민에게 분배함인데 기타 따라서는 반드시 정신적으로 경작하는 사람이 아니라 할지라도 농지의 필요가 있을까 해서 모든 문제를 법률에 일임한 것”이다.⁴⁷⁾ 여기서 분배는 “소유권의 분배”를 전제로 하는 것이다.⁴⁸⁾ 분배방법은 “공공필요에 의해서 권리침해할 때에는 반드시 보상금을 주게 되어 있”기 때문에(제88조), “무상은 없”다고 한다.⁴⁹⁾

공공기업의 국영 또는 공영 조항(제86조 제1항)은 權承烈案은 중심으로 하고 兪鎮午案을 포함시키는 방향으로 규정되었다. 전체적으로 보아 權承烈案이 채택되었다고 볼 수 있다. 우선 兪鎮午案의 ‘독점기업’을 국영의 대상으로 할 수 있는 것을 權承烈案과 같이 삭제하였고, 공영도 특허의 대상이라는 兪鎮午案을 채택하지 않고 權承烈案이 규정한 국영 또는 공영을 원칙으로 하는 것을 받아들였다. 공공기업의 열거도 權承烈案에 따른 것이다. 특허의 요건은 兪鎮

44) 『헌법제정회의록』, 209~211쪽. 朴順碩 · 李炳瑾 · 金明東 · 金益魯 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

45) 『헌법제정회의록』, 212쪽. 李源弘 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

46) 『헌법제정회의록』, 211쪽. 李炳瑾 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

47) 『헌법제정회의록』, 211쪽. 朴順碩 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

48) 『헌법제정회의록』, 213쪽. 鄭求參 의원의 구두질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

49) 『헌법제정회의록』, 215쪽. 黃潤鎬 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

午案의 '공공필요'로 규정되었다. 또한 기초위안에는 중대한 변경이 이루어졌는데, 공공기업에 '중요한'이라는 문구를 부가함으로써 국영 또는 공영의 대상을 제한하였고, '기타 공공기업'이 아니라 열거사항 다음에 '및 공공성을 가진 기업'으로 함으로써 열거된 7가지 중요공공기업만이 헌법상으로 국영 또는 공영의 대상으로 되도록 제한한 점이다. 다시 말해서 헌법기초위원회는 공공기업의 국영의 범위를 보다 제한하여 통제경제를 색채를 완화시키고자 한 것이다. 열거사항에 工場이 당연히 포함되었다고 해석된다.⁵⁰⁾ 私營을 특허할 수 있도록 한 것은 "만일 국가가 공공단체가 이것을 운영할 능력이 충분치 못할 경우에는 이것을 법률로만 국영 또는 공공이라 해놓고 실제로 운영이 되지 않으면 취지와 배치되는 것"이므로 사영을 특허하는 것이고 "운영여하에 따라서는 사영의 범위가 넓어질 수 있"는 것이다.⁵¹⁾ 국영/사영과 국유/사유의 관계에 대해서 兪鎮午는 "공영성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다 했는데 기초한 사람들과 자신의 말에는 국영 또는 공영의 경우에는 그 소유권이 국가 또는 공공단체 있다. 즉 국유 또는 공영이라는 것을 당연한 전제로 삼고 있었"으나 "이론적으로 우리가 따진다고 하면 국영으로 한다고 하더라도", "소유권은 국유도 할 수가 있고 공유로도 할 수가 있"다고 한다.⁵²⁾

대외무역 조항(제86조 제2항)은 權承烈案에는 없고, 兪鎮午案에 규정되어 있는데, '대외무역은 국가의 감독하에 둔다.'를 '대외무역은 국가의 통제하에 둔다.'로 수정하였다. 이에 대하여 兪鎮午는 "감독이라면 원칙적으로 私事로 한 사람에게 국가가 감독하는 것"이고, "관리라고 하면 무역을 국가가 직접 운영하는 것"이며, "통제라는 것은 국가나 私事가 취급하는 것이 아니라 대외적 수출을 어떤 물건을 내가야 하겠다든지 또는 수입하는데 있어서 어떠한 물건은 안들여와야 한다든지 그러한 것을 모든 국가가 간섭한다는" 것을 의미한다고 설명한다.⁵³⁾ 이에 따르면 '감독'이 '통제'로 변경된 것의 의미는 私人的 活

50) 『헌법제정회의록』, 216쪽. 曹國鉉 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

51) 『헌법제정회의록』, 215쪽. 宋鳳海 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

52) 『헌법제정회의록』, 218쪽. 徐禹錫 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

53) 『헌법제정회의록』, 216~216쪽. 金度演 의원의 서면질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

동에 대해서 사후에 국가가 간섭한다는 원칙에서 국가가 일정한 계획을 수립하고 이의 범위 내에서 私人的 활동을 허용하는 원칙으로 변경된 것으로 이해될 수 있을 것이다.

사영기업의 국유 또는 공유화 조항(제87조)은 兪鎮午案을 기본으로 하면서, ‘공공필요’를 ‘국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요’로 보다 구체적으로 규정하였다. 中華民國憲法草案은 ‘국방상 긴급의 수요로 인하여’라고 되어 있다. 兪鎮午의 설명에 따르면, “그냥 공공필요라고만 하면 너무 막연하”기 때문에 “그냥 공공필요가 있는 때에는 依例히 국유 또는 공유로 이전하기로 하지 않게 하고 특별히 공공필요 중에 특별히 중요한 필요가 있는 때에만 국유 또는 공유로 할 수 있다고 하는 것을 표시하기 위하여 「국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여」 라고 했”다고 한다.⁵⁴⁾ 물론 이 또한 명확하지 않은 것도 사실이지만, 국유이전이 보다 제한적으로 된 것으로 평가할 수 있다.

보상규정의 준용조항(제88조)은 權承烈案에는 없는 것으로 兪鎮午案을 그대로 규정한 것이다. 보상규정의 준용은 개인의 소유권을 중시하는 정책을 반영한 것이다.

兪鎮午案에는 규정되어 있으나(權承烈案에는 규정되어 있지 않은) 국민경제회의와 귀속재산의 처리 문제는 기초위안에는 규정되지 않았다.

국민경제회의에 관하여 兪鎮午는 “原案 第九十五條의 「國民經濟會議」는 나로서는 바이마르憲法 其他를 참고해 가면서 힘들여 構想한 것인데 反對의 소리만 강하고 贊成하는 의원은 극히 드물었다. 하는 수없이 나는 그렇다면 憲法에서는 이 條文을 빼더라도 政府組織法 속에 이러한 性質의 機關을 두도록 하자고 간청하는 수밖에 없었다.”⁵⁵⁾라고 회고하고 있다. 또한 국회답변에서도 국민경제회의를 규정한 취지는 “경제문제에 대해서 우리 국가는 중대한 관심을 가지고 있다는 것을 표명하기 위해서”였는데, 이를 헌법기초위원회에서 삭제한 것은 “아무리 중대한 관심을 갖고 있다 하더라도 결국 그 권한으로 보아서 한 자문기관이다, 한 자문기관을 하필 헌법에다 규정할 것이 무엇이 있겠-

54) 『헌법제정회의록』, 219쪽. 趙漢栢 의원의 구두질의에 대한 兪鎮午 전문위원의 답변.

55) 兪鎮午, 앞의 책, 54쪽.

나, 그렇지 않더라도 그와 같은 기관을 법률로써 설치할 수 있"기 때문이라고 하였다.⁵⁶⁾ 국민경제회의는 비록 헌법에서는 규정되지 못했지만 헌법과 같은 날짜에 제정된 정부조직법에서 '경제위원회'의 형태로 규정되었다. 즉, 국무총리 소속으로 '國務會議에 提出하는 財政·經濟·金融·産業·資材와 物價에 關한 綜合的 計劃의 樹立과 豫算編成에 關한 事務'를 담당하는 기획처를 두고 그 산하에 國務會議에 提出할 綜合的·財政經濟計劃에 關하여 國務院의 諮問에 應하는 경제위원회를 설치하도록 하였다.⁵⁷⁾

귀족재산의 처리문제는 헌법기초위원회에서 많은 토의가 있었으나 이는 "11개국 관리하에 있는 것인 만큼 다시 말하자면 국제적 문제인 것"이므로 "외교 정책으로써 해결할 문제"라 하여 헌법에 규정하지 않았다고 한다.⁵⁸⁾

헌법기초위원회의 경제 章 심의에 있어서 비록 俞鎮午案이 추측안[原案]이었다고는 하나 최종안의 成案에 있어서는 俞鎮午案보다는 참조안이었던 權承烈案의 영향을 더 많이 받았다고 평가할 수 있다. 경제원칙(제83조), 중요자원의 국유화 조항(제84조), 농지분배 조항(제85조), 대외무역 조항(제86조 제2항), 사영기업의 국유 또는 공유화 조항(제87조), 보상규정의 준용조항(제88조)은 俞鎮午案을 따르고 있지만, 대외무역과 보상규정의 준용조항을 제외하고는 權承烈案에도 이와 유사한 내용이 포함되어 있고, 내용상의 차이도 크지 않다. 경제 章의 핵심내용이라 할 수 있는 공공기업의 국영 또는 공영 조항(제86조 제1

56) 『헌법제정회의록』, 217쪽. 金度演 의원의 서면질의에 대한 俞鎮午 전문위원의 답변. 俞鎮午는 이 답변에서 "자문기관으로서 국민경제회의를 두지 않는다 하더라도 정부의 행정부 면에다가 상당히 그 경제문제에 관한 계획을 하는 강력한 관청을 둘 것 같으면 또한 관과 민이 포리일체해서 그 목적으로 달성할 수 있지 아니하나하는"(217쪽) 의견이 있었다고 소개하고 있다.

57) 정부조직법 법률 제1호 1948.7.17. 第30條 國務總理所屬下에 總務處·公報處·法制處와 企劃處를 두고 處에 處長 1人을 둔다. 第34條 企劃處長은 國務會議에 提出하는 財政·經濟·金融·産業·資材와 物價에 關한 綜合的 計劃의 樹立과 豫算編成에 關한 事務를 掌理한다. 第35條 企劃處에 經濟委員會를 둔다. 經濟委員會는 企劃處長을 委員長으로 하고 大統領이 選任한 左의 委員으로 構成한다. 1. 農林部·商工部·財務部·交通部·遞信部·社會部와 內務部에서 各 1人 2. 産業·金融界에서 4人 3. 學界에서 2人 經濟委員會는 國務會議에 提出할 綜合的·財政經濟計劃에 關하여 國務院의 諮問에 應한다.

58) 『헌법제정회의록』, 636쪽. 徐相日 헌법기초위원장의 발언.

항)은 기본적으로 權承烈案을 따르고 있고, 국민경제회의와 귀속재산 처리 문제는 權承烈案을 따라 헌법에 규정하지 않았다.

기초위안의 경제 장은 兪鎭午案에 비해서는 통제경제의 경향이 완화되었고, 權承烈案에 비해서는 개인의 소유권이 보다 보장되는 방향으로 재구성되었다고 할 수 있으며 전체적으로는 통제경제의 색채가 다소 열어 졌다고 평가할 수 있다.

2. 국회본회의에서 경제 章 논의

헌법기초위원회는 1948년 6월 23일, 국회 제17차 회의에서 헌법안을 보고하였다. 헌법안에 대한 심의는 제1독회, 제2독회, 제3독회로 진행⁵⁹⁾되었는데, 제1독회에서는 헌법안에 대한 질의응답⁶⁰⁾과 大體討論을, 제2독회에서는 헌법안 및 수정안 심의, 제3독회에서는 자구심사가 이루어졌으며, 경제 章에 대한 국회본회의의 본격적인 논의는 제2독회⁶¹⁾였다고 할 수 있다. 결론적으로 말한다면, 국회본회의에서 기초위 헌법안에 대해서 사실상 수정이 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

(1) 경제원칙

경제 章의 심의에서 일차적으로 문제되었던 것은 경제질서의 기본방향의 설정문제였다. 즉, 헌법기초위원회의 헌법안에서 一見 보이는 국가통제경제의 성격을 어떻게 이해하는가, 자유주의 시장경제와의 관계를 어떻게 설정하는가의 문제였다. 구체적으로는 헌법안에서 규정하고 있는 경제원칙 조항을 어떻게 받

59) 제1독회는 1948년 6월 23일 제17차 회의에서 6월 30일 제21차 회의까지, 제2독회는 7월 1일 제22차 회의에서 7월 7일 제27차 회의까지, 제3독회는 7월 7일 제27차 회의에서 7월 12일 제28차 회의까지 진행되었다.

60) 제1독회에서 이루어진 경제 장에 대한 질의응답의 내용은 ‘헌법기초위원회의 경제 장에 대한 논의’에서 헌법기초위원회의 헌법초안에 대한 심의과정을 추론하기 위하여 상당부분 소개하였다.

61) 제2독회에서 제6장 경제 편에 대한 심의는 1948년 7월 6일 제26차 회의에서 이루어졌다.

아들일 것인가의 문제였다.

徐相日은 헌법기초위원회 헌법안의 취지를 국회본회의에서 설명하는 자리에서 헌법안의 기본이념을 다음과 같이 말하고 있다.

헌법의 정신을 요약해서 말씀하자면 어디 있고 하면 우리들이 민주주의 민족국가를 구성해서 우리 3천만은 물론이고 자손만대로 하여금 현시국에 적용한 民族社會主義國家를 이루자는 그 정신의 골자가 이 헌법에 총집되어 있다고 말할 수 있습니다.⁶²⁾

徐相日이 대표하는 헌법기초위원회가 설정한 헌법제정 목표는 '민주주의 민족국가' 또는 '민족사회주의국가'의 건설이었다. 이는 경제 章의 초안에도 적용되는데, 徐相日은 "6장 경제 편에 있어서 83조에 우리들의 경제생활에 있어서는 [...] 만민균등경제원칙을 제83조에 확연히 확립했습니다."⁶³⁾라고 말하고 있다. 즉, 민족사회주의국가의 경제적 측면을 '만민균등경제'라고 이해하고 있다.

하지만 같은 자리에서 위 발언에 이어서 제안 설명을 한 兪鎮午 전문위원은 헌법의 기본정신에 대해서 다소 다른 뉘앙스로 말하고 있다.

이 헌법의 기본정신은 정치적 민주주의와 경제적 사회적 민주주의와의 조화를 꾀하려고 하는데 있다고 말씀할 수 있겠습니다. 다시 말씀하면 불관서혁명이라든가 미국이 독립시대로부터 민주주의의 근원이 되어온 모든 사람의 자유와 평등과 권리를 위하고 존중하는 동시에 경제균등을 실현해 보려고 하는 것이 이 헌법의 기본정신이라고 말할 수 있습니다.⁶⁴⁾

徐相日이 말하는 '민족사회주의국가' 또는 '만민균등경제원칙'을 兪鎮午는 "모든 사람의 자유와 평등과 권리를 위하여 존중하는 동시에 경제균등을 실현

62) 『헌법제정회의록』, 100쪽. 徐相日은 위와 같은 언급에 앞서 "아시는 바와 같이 우리의 노선은 두 가지밖에 없는 것입니다. 독재주의공산국가를 건설하느냐 민주주의국가를 건설하느냐 하는데 있어서 이 헌법정신은 민주주의민족국가를 건설하려는 한 기본설계도를 여기에 만들어낸 것입니다."라고 하고 있다(100쪽).

63) 『헌법제정회의록』, 101쪽.

64) 『헌법제정회의록』, 102쪽.

해 보려고 하는 것”이라고 표현하고 있다. 즉, 정치적 민주주의와 경제균등을 동시에 실현하려는 것이다. 이와 같은 접근은 기본권 편에서는 자유주의, 경제 원칙에서는 사회주의의 색채를 드러내는 이중적인 헌법구조를 설계하게 된다. 정치적 자유주의와 경제적 사회주의라는 이중구조는 바이마르 헌법에서도 일단을 보이고 있기는 하지만, 대한민국건국강령과 중국의 여러 헌법초안에서 일관되게 나타나는 것이기도 하다. 이와 같은 이중적 헌법구조에서는 시장경제와 국가통제의 관계가 모호해질 수밖에 없는데, 과연 어느 것이 원칙이고 예외인지가 분명하지 않게 된다. 兪鎮午는 헌법안의 제안 설명에서 경제 章의 원칙이 통제경제가 아니라 자유경제임을 누누이 강조한다.

제6장 경제 章에 규정된 몇 개의 조문은 대체로 자유경제에 대한 국가적 통제의 원칙을 표시한 것입니다. 그러므로 一見 경제 장을 보면 경제에 관한 국가적 통제가 원칙이 되고 자유경제는 예외가 되어 있는 것 같은 인상을 받을는지 모르지만 그런 것이 아니라 적어도 중소기업에 관해서는 자유경제를 원칙으로 하고 대규모기업 독점성 공공성이 있는 기업 이런 기업을 국영하는 하는 동시에 국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요가 있는 때에는 법률로써 사기업을 국영 또는 공영으로 이전시킬 수 있다는 소위 기업사회화의 원칙을 이 경제 장에 揭揚해 본 것입니다.

즉 경제적 활동은 원칙적으로 자유입니다. 그러나 그 경제적 활동이 공공성을 떠는 정도로 이를 때 그때에는 국가권력으로써 경제문제에 간섭을 한다, 이것이 제6장의 기본정신이겠습니다.⁶⁵⁾

兪鎮午의 설명에 따르면, 자유경제가 당연히 원칙이 된다는 전제에서 헌법에 규정된 몇 가지 사항만 통제경제로 운영하고 헌법에 규정되지 않은 사항은 자유경제로 운영한다는 것이다.⁶⁶⁾ 즉, 국영 또는 공영으로 운영하는 대규모공

65) 『헌법제정회의록』, 109~110쪽.

66) 兪鎮午는 국회본회의 답변에서 “경제조항은 결코 통제경제를 원칙으로 하고 자유경제를 예외로 한다는 말이 아닙니다. 자유경제는 依例이 원칙이 된다고 전제를 하고 자유경제를 전제하고 했는데 경제조항에 속하고 있는 몇 가지는 통제경제를 국유로 한다, 국영으로 한다, 그런 취지입니다. 헌법 속에서 나타나지 않는 조문은 자유경제가 되겠습니다. 지하자원

공기업을 제외하고는 중소기업은 사영으로 다시 말해서 시장경제에 맡긴다는 것이다. 각인의 경제적 자유가 원칙이라 해도 국가가 이를 간섭할 수 있는 길은 열려 있다. 兪鎮午는 제안 설명에서 경제 章의 경제원칙을 다음과 같이 제시하였다.

모든 사람이 경제상 자유를 인정하지마는 그 경제상 자유는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전이라는 그 두 가지 원칙 하에서 인정되는 것입니다. 사회정의라는 것은 [...] 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의입니다. 자유경쟁을 원칙으로 하지마는 만일 일부의 국민이 주리고 생활의 기본적 수요를 충족시키지 못한다고 하면은 그 한도에서 경제상의 자유는 마땅히 제한을 받을 것입니다. 우리 헌법은 그러므로 균등경제의 원칙을 기본정신으로 하고 있다고 말씀할 수가 있겠습니다.⁶⁷⁾

경제 章에 대한 제안 설명에서 따온 위의 두 인용문은 강조점이 다르다. 첫 번째 인용문은 자유경제에 강조점을 두고 있다면, 두 번째 인용문에서는 국가의 간섭이 강조되고 있다. 아마도 이와 같은 상이점 또는 모순은 헌법기초위원회 헌법안의 경제원칙이 가지고 있던 근본적인 태생적 한계일런지도 모른다. 錢鎭漢 의원은 大體討論에서 “헌법초안을 通讀해 보면 개인주의사상과 사회주의사상 그 두 사상을 조화하려고 애쓴 흔적이 있습니다.” 또는 “자본주의와 통제주의를 잘 折衝하려고 애썼습니다.”라는 평가를 하였다.⁶⁸⁾ 兪鎮午의 제안 설명에도 나타나 있듯이, 이와 같은 “조화” 또는 “절충”이 경제원칙이 진정으로 의도하는 바였을 것이다. 하지만, 절충이라는 것이 양쪽 어디에서도 지지를 받지 못할 수 있다. 錢鎭漢 의원도 “모든 것을 종합해 보면 너무나 형식적이라

이라든지 대규모의 공공대기업이라는 것을 국유로 한다, 국영으로 한다하는 취지입니다.”라고 하였다. 『헌법제정회의록』, 212쪽. 宋昌植 의원의 서면질의에 대한 답변.

67) 『헌법제정회의록』, 110쪽. 兪鎮午가 헌법제정 이후에 쓴 글에서도 같은 맥락의 언급이 있다. “우리 헌법은 어디까지나 개인의 창의와 그 자유로운 활동을 기본으로 삼되, 다만 경제 균등의 목표를 실현하지 위하여 그러한 개인의 활동을 무제한하게 자유로 방임하지 아니하고, 그것이 공공의 질서나 이해에 중대한 영향을 주게 되는 경우에는 국가권력으로써 그에 간섭하고 조정한다는 것이다.” 兪鎮午, 앞의 책, 110쪽.

68) 『헌법제정회의록』, 279쪽.

고 봅니다.”라는 비판을 덧붙이고 있다. 그러므로 ‘균등경제’라는 원칙은 기본적으로 불안정한 출발점에서 있던 셈이었다.

제1독회의 大體討論에서 경제 章의 경제원칙에 대해서는 찬성보다는 비판이 주를 이루었다. 黃炳珪 의원은 “83조 기본원칙을 볼 것 같으면 국민대중을 순전히 염두에 두지 않은 것”이라고 하며,⁶⁹⁾ 朴愚京 의원은 “국민의 권리의무及 재산권과 83조 등 경제면에 가서 연관성이 無하며 근본으로 국민의 자유균등을 전제로 한 것이 못되고 자본가 기업자와 무산층을 원칙으로 차별하고 법으로 自由限界에서 보장하는 것처럼 勞資妥協을 구상한 것이 不愉快한 것”이라고 비판하였다.⁷⁰⁾ 錢鎮漢 의원은 “실질적인 경제적 민주주의 즉 경제적 문제에 있어서는 너무 추상적이고 그 規定性에 있어서 매우 缺陷된 점”이라고 하였다.⁷¹⁾ 裴憲 의원은 “各面을 통해서 볼 때에 빼없는 헛 空文에 불과하다는 느낌”이라고 혹평했다.⁷²⁾

대체토론에서 제시된 경제원칙의 새로운 방향은 경제균등의 강화와 계획경제의 확립으로 集約된다. 黃炳珪 의원은 “우리나라 경제는 자유경제체신에 있어서 많은 난관이 있다.”고 하였고,⁷³⁾ 金永東 의원은 우리 경제의 과제를 “우리 3천만국민에게 이 빈곤한 생활을 하고 있는 이 문제를 완전히 극복할 수 있는 균등적 평균적 분배가 될 것인가.”로 제시하였다.⁷⁴⁾ 錢鎮漢 의원은 경제질서의 기본방향 설정에서 “남북을 통해서 자유스러운 사상을 통해서 全民族的 사상을 통일할 이때 농민에게 토지를 주고 노동자는 완전한 인격을 계승해서 그 모든 건설에 대한 창의와 자유를 실질적으로 실현”해야 한다고 하여 남북한을 함께 고려하여야 한다고 하였다.⁷⁵⁾ 盧鎰煥 의원은 경제원칙을 “국제적 또 국민경제의 재건에 있어서 건설에 대한 계획성에 입각해”야 한다고 하였고,⁷⁶⁾ 朴愚京 의원

69) 『헌법제정회의록』, 264쪽.

70) 『헌법제정회의록』, 266쪽.

71) 『헌법제정회의록』, 279쪽.

72) 『헌법제정회의록』, 297~298쪽.

73) 『헌법제정회의록』, 264쪽.

74) 『헌법제정회의록』, 303쪽.

75) 『헌법제정회의록』, 280쪽.

은 “국민경제의 조절과 국가통제경제확립을 기할 것이다.”라고 하였다.⁷⁷⁾

하지만, 제2독회에 들어서 경제원칙 조항에 대한 수정안은 제기되지 않았고, 原案이 이의 없이 통과되었다. 대체토론에서 비판이 주된 경향이였음에도 불구하고 제2독회에서는 경제원칙이 이의 없이 원안대로 확정되는 것으로 보아 실질적인 비판이라기보다는 추상적인 차원의 문제 지적이라고 볼 수 있다.

(2) 수산자원의 국유화 문제

중요자원의 국유화 조항에 대하여 漁場 또는 수산자원을 지하자원과 같이 보아 국유화하자는 수정안이 제출되었다. 黃炳珪 의원은 제안 설명에서 漁場과 수산자원이 국유화되어야 하는 이유로 “우리나라 국가경제채건에 있어서 중요한 지위를 점령하고 있는 자원력”이며 “어장은 [...] 농토와 마찬가지로 해석”을 해야 한다는 것을 들고 있다.⁷⁸⁾

이에 대하여 尹錫龜 의원이 반대의견을 제시했는데, “국영으로 하면 반드시 특허가 있어야만 영업적으로 어장을 하게” 되므로 이에 의하여 “민중들이 자유로 하는 것을 방해”할 수 있다는 것이다.⁷⁹⁾ 요컨대, 국영으로 하면 어획고가 감소할 수 있다는 것이다.⁸⁰⁾ 朴允源 의원은 “수산자원은 벌써 과거부터 공유물이 되어 있”고, “어업질서를 유지하기 위해 허가를 준다든지 [...] 해가지고서 모든 질서를 밟고 있었던 것”이며, 어업권이 국유화되지 않으면 法理論적으로 모

76) 『헌법제정회의록』, 334쪽.

77) 『헌법제정회의록』, 267쪽.

78) 『헌법제정회의록』, 598~599쪽. 수산자원은 연간 45만 噸(톤)을 내고 연해안의 무역품이 약 90퍼센트를 점령하고 있다고 한다.

79) 『헌법제정회의록』, 599쪽.

80) 尹錫龜 의원은 “소위 「대구리」라고 하는 이것을 시켜서 즉 어업자하고 착수하기를 가령 4할은 먹고 나머지 6할을 가지고 오라고 합니다. 그러면 그 사람이 나가서 가령 幣帛거나 靛靛거나 얼마를 잡든지 간에 4할은 먹고 6할은 가지고 오라고 하였던 것이니까 자기만 만족하면 그만이다 하고서 가서 잡는 대로 싣고 오다가 여기서 팔아먹고 이렇게 하다가 끝에는 얼마를 아니고 돌아옵니다. 그런 사람들에게 어업을 국유화한다고 해서 허용될 것 같습니까? 이런 수산업에 대해서 할 수 있으면 자유롭게 해놓아 두고 그 사람들이 가서 욕심껏 잡아 오는 대로 두는 것이 상책”이라고 발언하였다. 『헌법제정회의록』, 600쪽.

순이 생길 수 있다는 이유로 수정안을 찬성한다.⁸¹⁾

崔獻吉 의원이 ‘수산자원’만을 삽입하지는 수정안을 냈고, 이에 대한 거수표결로 재석의원 173인 可에 126표, 否에 2표로 수정안이 可決되었다.⁸²⁾ 大韓民國建國綱領에는 漁業은 國有로 한다고 규정되어 있다.

(3) 농지개혁 문제

농지개혁 조항에서 「원칙으로 하며」를 빼고 「농지는 농민에게 분배하며」로 하지는 수정안을 제출한 錢鎮漢 의원의 代理로 발언한 黃斗淵 의원은 “원칙으로 해 놓고 다른 방법을 거기에 여러 가지 쓸 우려”가 있다는 점, “반드시 소유인들에게다가 소유권을 인정해가지고서 잘 經濟해서 증산”하도록 해야 하고, “반드시 농민이 자작할 수 있도록” 하기 위함을 이유로 제시하였다.⁸³⁾

崔凡述 의원은 수정안에 대하여, “사립학교 각학교는 공공단체는 그 경영이 모든 자원이 토지에 依準”하고 있는데, “이를 헌법에 넣으면 학교에 대해서 모든 공공단체에 대해서 큰 혼란”이 발생할 수 있다는 이유로 반대의견을 제시하였다.⁸⁴⁾ 李錫柱 의원은 원칙으로 한다고 하면, “장사를 하는 사람이 장사를 하고 일방으로는 또 농민을 시켜서 농사를 짓겠다고 하는 이런 의미가 포함”될 수 있기 때문에 “토지는 농민에게 준다고 명확하게” 규정되어야 한다고 주장하였다.⁸⁵⁾

수정안은 재석의원 172인에 可에 94, 否가 65로 可決되었다(거수표결).

81) 『헌법제정회의록』, 600~601쪽.

82) 『헌법제정회의록』, 601쪽.

83) 『헌법제정회의록』, 602쪽. 黃斗淵 의원은 「농토는 농민에게 분배함을 원칙으로 한다」는 것이 裏面에 큰 약육이라도 있는 것 같다고 하였다. 이에 대하여 兪鎮午 전문위원은 원칙이란 두자를 넣은 것은 결코 일시적으로 농민에 분배한다는 그런 정신에서 나온 것이 아니라고 답변하였다. 603~604쪽.

84) 『헌법제정회의록』, 603쪽.

85) 『헌법제정회의록』, 606쪽.

(4) 산림 문제

농지개혁 조항에 산림에 관한 사항을 추가하지는 논의가 제기되었다.⁸⁶⁾ 曹圭甲 의원이 제기한 수정안은 「山林은 國有 또는 公有를 原則으로 하되, 法律의 定하는바에 의하여 農民에게 私有를 容認할 수 있다.」이며, 쟁점은 산림을 국유로 할 것인가, 그렇지 않다면 농지와 같이 분배할 것인가였다. 이에 대한 입장은 크게 세 가지로 나누어진다.

첫째 입장은 산림의 국유화를 주장하는 것이다. 趙鐘勝 의원은 “종래에 관습으로 산림을 한 洞里라든지 한 面이라든지 해서”, “公有해서 공동으로 그 경영하는”, “산림은 잘 조림되고 잘 양육이 되고 있”다고 하면서, “해방이후에 각 산림은 무제한으로 伐採되고 거의 황폐된 이러한 것으로 보더라도 산림은 당연히 국영으로 국가에서 통제하고 관리해야” 한다고 주장하였다.⁸⁷⁾

두 번째 입장은 산림의 국유화를 반대하면서 농지와 같이 분배할 것을 주장하는 것이다. 申光均 의원은 산림의 국유화를 반대하는데, “1천5백만 정보나 되는 임야를 국유로 한다고 가정할 때 국가의 재정이 능히 그것을 보호할 관리할 예산이 허락하느냐”를 고려해야 하고, “국유로 한다는 것은 산림을 이상 더 赤化하는 場面”이 될 것이라고 한다. 또한 綠化를 위해서는 所有慾이 필요하고, “임야에 대해서도 확실히 농민에게 소유권을 주면 농민은 애써서 나무를 보호하려는 관념이 날 것”이라고 한다. “대체로 농촌의 구성을 볼 때에 田畝 이외에 산이 없으면 농촌경영이 안되는 것”이므로 “농가에게 임야를 분배해서 농

86) 曹圭甲외 10인이 「산림은 원칙으로 국유로 하고 소면적인 農村公有林 及 農家私有林은 용인하며 그 소유의 한도 및 조림 開墾방법은 법률로써 정한다.」라는 수정안을 제기하였으나 전문위원이 이 案이 모순된 점이 있다고 해서 철회했다고 한다. 『헌법제정회의록』, 608쪽. 曹奉岩 의원은 산림문제를 “어떤 지방은 농지보다 더 중히 여기는 곳이 있습니다. 농촌에서는 나무가 없는 곳에 어떠한 지주가 혼자 차지하기 때문에 매지 못하는 그런 몇 가지 곤란이 있고 또 우리가 처리하지 않으면 안 될 가령 토지를 반드시 지주에게서 박탈해서 농민에게 나무어서 경작하게 하더라도 산림을 그대로 둔다면 완전히 독점하는 위험이 있습니다.”라고 발언하며 산림문제를 다시 上程할 것을 요청하였다. 609쪽.

87) 『헌법제정회의록』, 609쪽. 趙鐘勝 의원은 “영남지방에서는 그 산림을 公有해서 공동으로 그 경영하는 것을 ‘신기어느’라고 합니다.”고 하였다.

민경제의 합리화를 도모하는 동시에 전체산림의 녹화를 기할 수 있다고” 주장한다.⁸⁸⁾ 趙炳漢 의원은 “농토와 산림이라는 것은 민생문제와 불가분의 관계”이므로 “통제적인 적절한 분배를 위해서 또는 공공단체나 어느 정도 개인의 필요에 의해서 이것을 분배한다는 이 산림정책”이 필요하다고 주장하였다.⁸⁹⁾

세 번째 입장은 산림의 국유화에 반대하고 분배에도 반대하는 주장이다. 朴海克 의원은 산림문제의 핵심은 착취가 아니라 造林이라 주장한다. 산림이 국유화되면 山稅金을 거둘 수 없고 관리 官署도 두어야 하므로 오히려 綠化가 어려울 것이라 한다. “만약 개인의 사유로 분배할 적에는 또 녹화가 안 되는 것”이므로 造林을 위해서는 “本憲法에 대해서는 지금 直刻的으로 정하기 어렵다고 하였다.⁹⁰⁾ 金禹植 의원은 “山林分配에 대해서 절대반대”하며, “地主 그 사람은 山林까지 다 뺏기고 農土까지 다 갈라주면 그 사람은 무엇을 먹고 살릅니까?”라고 항변하였다.⁹¹⁾ 南宮炫 의원은 국유화되면 “현재 있는 사유림은 이 헌법이 실천되기 전에 벌써 나무는 다 산에서 없어질 것”이며, 분배하면 “현재 사유로 가지고 있는 사람들이 분배를 당하기 전에 나무를 베어 먹을 것”이라고 하였다.⁹²⁾ 李文源 의원은 “토지를 분배할 것 같으면 산을 買占하는 사람이 있을 것”이라고 우려를 표시한다.⁹³⁾ 金明東 의원은 “우리가 헌법에 재산권을 인정하였으니까 산을 回收할 때에는 물론 돈을 줘야 할 것”이라고 하면서, “돈을 주고 사서 無償分配는 재정상 못할 것”이므로 “분배한대야 농민이 절대로 찬성하지 않을” 것이라고 한다.⁹⁴⁾

토론을 종결하고 (거수) 표결에 들어간 결과 재석의원 173에 可 49 否 112로 수정안이 否決되었다. 결과적으로 산림에 대하여 국유화도 반대하고 분배도 반대하는 세 번째 견해가 다수의견이었던 셈이다.

88) 『헌법제정회의록』, 610~611쪽.

89) 『헌법제정회의록』, 610쪽.

90) 『헌법제정회의록』, 612쪽.

91) 『헌법제정회의록』, 613쪽.

92) 『헌법제정회의록』, 614쪽.

93) 『헌법제정회의록』, 615쪽.

94) 『헌법제정회의록』, 616쪽.

(5) 중요산업에 水利의 포함 문제

金雄鎭의 10인이 제출한 수정안은 중요기업의 국영 조항에서「電氣」, 「水道」 그 사이에 「水利」를 넣자는 것이었다. 金雄鎭 의원은 제안 설명에서 “수리사업을 대규모로 해서 우리가 현재 부족한 이 식량문제를 해결하고 매년 늘어가는 인구의 식량을 확보”할 필요성을 역설하면서, 위의 항목에 “「水力」이라는 게 있지만 이 수력은 물의 역학적 半物理的 方面에 이용만 하는 것”이고, “이 항목에는 물을 갖다가 그대로 물건을 이용해서 논을 확장하고 開墾사업을 해서 매년 늘어가는 인구의 식량문제 해결하자는 것”이라고 하였다.⁹⁵⁾

이에 대하여 토론 없이 바로 (거수) 표결에 들어가 재석원수 173, 可 126, 否 7로 수정안이 可決되었다. 大韓民國建國綱領에는 水利는 國有로 한다고 규정되어 있다.

(6) 귀속재산처리방침 문제

제2독회 末尾에 이루어진 附則에 대한 심의에서 「檀紀 4278년 8월 15일 현재의 일본정부 또는 일본인의 소유재산은 이것을 국유로 한다.」를 부칙에 편입해 달라는 수정안이 제기되었다.⁹⁶⁾ 申性均 의원은 제안 설명에서, “일본사람이

95) 『헌법제정회의록』, 618쪽. 이외에도 제86조에는 黃潤鎬 의 11인이 제출한 ‘공공필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다를 삭제할 것’이라는 수정안이 있었으나 黃潤鎬 의원의 불출석으로 제안 설명이 이루어지지 못하고 바로 원안에 대한 표결로 들어가 재석원수 172 가 133 부 無로 原案이 可決되었다. 619~620쪽.

96) 국회본회의에서 귀속재산처리방침 문제는 경제 章이 아니라 附則에 대한 심의에서 제기되었다. 그러므로 엄밀히 말하면 경제 장에 논의에서 벗어나는 것이다. 하지만, 兪鑾午사안과 兪鑾午案에서 이 문제가 경제 章에 규정되어 있었고, 당시의 경제문제의 핵심과제라 할 수 있기 때문에 논의의 전후 맥락을 파악하기 위해서 비록 부칙에서의 논의라 할지라도 여기서 다루기로 한다. 수정안에 대한 토론에서 柳來琬 의원은 수정안에 대하여 “8월 15일 이전에 일본인 우리 疆土에 있었던 일본정부의 소유재산이라는 것은 반드시 넣어야 옳다고 생각합니다. 우리 강토 외에 있는 것이라면 일본정부의 재산까지 포함될 것입니다.”라는 재수정의견을 내기도 하였다. 『헌법제정회의록』, 638쪽. 또한 金鳳沓 의원은 “8월 15일 이전

우리를 약탈해간 그 日産은 당연히 우리 것이 되어야”한다고 하였다. 하지만 수정안의 주된 취지는 헌법기초위원회가 귀속재산은 연합국의 관리 하에 있으며 외교정책으로 처리할 문제라는 입장에 대한 반발로 보인다.

日産이라고 하는 것이 경제생활에 중대하다고 하는 것이 민중이 큰 관심을 가지고 있다고 합니다. 그런데 이 日産을 賠償으로 준다고 하면 이것은 마치 사는 사람의 심장을 빼앗긴 것과 같은 문제입니다. 그런 故로 이 조문을 삽입해서 우리가 당연히 주장할 것은 헌법으로서 다 해놓고 각국에 대하여 우리가 당연히 가져야 한다는 것을 우리가 규정을 만들어 놓았다고 하는 것을 표시해서 모든 여론을 일으켜서 여기에 대한 일반민심을 안정시키고 대외적으로 우리가 태도를 표현시킬 필요가 있다고 해서 이 조문을 삽입하자고 하는 것이올시다.⁹⁷⁾

즉, 귀속재산 문제를 외교적으로 접근할 때 연합국이 전쟁배상금으로 가져갈 수도 있으니, 헌법에 이를 國有라고 명시하여 우리의 입장을 분명히 하자는 것이다. 제안자 스스로가 “이것이 法理論에 안 맞을지 모르나 지금의 헌법의 체제상 되겠다 안 되겠다 여러 가지 견해가 있을 것”⁹⁸⁾이라고 한 것으로 보아 귀속재산처리 방침을 헌법에 규정하는 것은 法理라기보다는 정치적 접근이라고 밝히고 있는 셈이다.⁹⁹⁾ 수정안에 대한 찬성발언도 이러한 맥락에서 접근하

은 안됩니다. 8월 9일날짜로 이렇게 넣어야 합니다.”라고 제안하기도 하였다. 『헌법제정회의록』, 640쪽.

97) 『헌법제정회의록』, 635~636쪽. 이와 같은 申性均 의원의 발언 속에는 日産이 연합국에 전쟁배상금으로 지불될 수도 있다는 취지의 언급이 들어있다. 발언 全文을 보면 전문위원이 그러한 발언을 했다는 것인데, 속기록 상으로는 확인되지 않는다. 당시의 국제법인 비엔나 조약에 의하면 패전국 정부의 재산은 승전국에 전쟁배상금으로 지불될 수 있었다.

98) 『헌법제정회의록』, 636쪽.

99) 申性均 의원은 추가발언에서 “이것을 넣으므로 인해서 대외적으로 관계가 있는 것입니다. 왜 그러나 하면 아무리 자기의 것이라고 하더라도 자기 논이요, 자기 밭이라도 일기장에다가 이것은 내 것이다라고 써놓아야만 자기소유를 주장하는데 필요한 것입니다.”이라 하여 수정안이 대외관계를 고려한 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 또한 “8·15해방 후에 日産을 이용해 가지고서 부자된 사람도 있고 내가 아는 것만 해도 3층 50여 간의 집을 텅텅 비어 놓고 간판만 붙여놓은 집이 있습니다. 그러므로 일단 국유로 해가지고 다시 법을 제정해

고 있다. 李錫柱 의원은 “우리 국가의 富力의 8할이 敵産입니다. 그러면 만일 富力의 8할을 11개국이 주는지 안주는지 모르니까 헌법에다가 제정할 수가 없다. 그렇다고 하면 독립하자는 말을 하지 말자는 것입니까?”라고 했고,¹⁰⁰⁾ 李青天 의원은 “일본놈이 물러가면 당연히 우리의 것인데, 法律로 作定 못할 것이 어에 있소. 앞으로 외교무대에 서서 해결한다는 것은 나는 믿을 수가 없어요.”¹⁰¹⁾라 했다.

수정안에 대한 반대의견을 제시한 趙憲永 의원은 “적산 이것은 우리의 것이 라 한 것은 의심이 없을 줄 압니다.”라고 전제하면서도 “조문에 넣을 필요가 없다는 것을 우리가 제15조에 규정해”¹⁰²⁾ 놓았기 때문에 기초위의 의견에 따르자고 하였다. 金俊淵 의원은 기초위원의 한사람으로서 기초위의 입장을 “일본 사람이 가졌던 것은 분명히 조선 사람의 것이라는 것은 분명합니다. 분명하지 않은 까닭에 헌법에 넣지 않은 것이 아니라 분명하지만 이것은 헌법에 넣지 않더라도 당연히 우리 물건이므로 해서 넣지 않았습시다.”라고 설명하였다. 그는 “갈려있는 국제관계를 생각 안하고 헌법에 넣으면 우리에게 未及하지 않을까 해서” 헌법에 넣지 않았다고 부연하였다.¹⁰³⁾ 兪鎮午 전문위원은 “이것을 국영으로 한다면 정부가 서게만 되면 이것을 拂下할 수 있는데 규정은 전혀 없기 때문에 이것이 그대로 통과되면 큰 문제가 앞으로 있는 것”이라고 하였다.¹⁰⁴⁾ 金鳳祚 의원은 “미국정부가 聲明한 것 같이 모든 적산은 조선정부가 수립될 때 조선정부로 인계하겠다고 몇 번이나 말하였습니다. 그랬는데 우리가 또 여기에 지적할 필요가 무엇 있습니까?”라 하였다.¹⁰⁵⁾

토론 종결 후 거수표결에 붙여졌는데 재석의원 154명에 可에 39명, 否에 85표로 수정안을 첨가하자는 것이 否決되었다.

서 적당히 분배하는 것도 좋을 것이라고 생각”이라고 하였다. 『헌법제정회의록』, 642쪽.

100) 『헌법제정회의록』, 636쪽.

101) 『헌법제정회의록』, 636~637쪽.

102) 『헌법제정회의록』, 637~638쪽. 제15조는 재산권보장에 관한 조항이다.

103) 『헌법제정회의록』, 640쪽.

104) 『헌법제정회의록』, 641쪽.

105) 『헌법제정회의록』, 640쪽.

V. 제헌헌법 제6장 경제 편 의 의미

제헌헌법 제6장 경제 편은 제3독회에서 지구수정 없이 통과되었다. 다만, 헌법기초위원회의 헌법안과 조문의 수와 배열순서는 동일하나 조문번호는 변경되어 제84조에서 제89조로 확정되었다.

제헌헌법의 경제 章은 중요자원의 국유화 조항(제85조)에서 ‘수산자원’을 포함시켰고, 농지개혁 조항(제86조)에서 ‘분배함을 원칙으로 하며’를 ‘분배하며’로 변경하였으며, 공공기업의 국영 또는 공영화 조항(제87조)에서 ‘水利’를 포함시키는 등 헌법기초위의 헌법안을 약간의 변경만 한 채 거의 그대로 받아들였다. 헌법기초위의 헌법안이 기본적으로 權承烈案의 영향을 강하게 받았다고 했는데 제헌헌법은 농지개혁 조항이 ‘농지는 농민에게 분배하며’로 됨에 따라 오히려 權承烈案에 더 가까워 졌다. 權承烈案은 과도정부의 법전편찬위원회에서 兪鎮午 私案을 토대로 成案한 것인데, 法實務家들의 접근이 兪鎮午案의 成案에 기여한 法理論家들과 정치인들보다 보다 현실적이었다고 할 수 있다.

1. 경제 章에 대한 신속한 독해의 의미

경제 章에 대한 심의는 대체토론에서 많은 비판이 제기된 것에 비하여, 비교적 신속하게 독해가 이루어진 셈이다. 이를 두고 한 경제학자는 “국회구성원들 사이의 이념적 성향이 당시 실제로 한국사회에 존재하고 있었던 것보다도 훨씬 동질적이었다는 사실”도 하나의 원인이라고 한다.¹⁰⁶⁾ 하지만 이러한 평가에 대하여 선뜻 동의할 수 있는 것은 아니다. 위에서도 언급했지만 熱火와 같은 비판이 쏟아진 대체토론에 비해서 제2독회의 심의는 싱거울 정도가 ‘신속히’ 진행되었고, 약간의 수정만이 -그것도 본질적인 변경이라 할 수 없는 사항에 대해서- 이루어진 것은 분명하다. 신속한 독해가 이루어진 가장 큰 원인은 무엇보다도 정부수립 일정에 쫓긴 당시의 상황일 것이다. 8월 15일의 정부수립은

106) 민경국, 「제헌헌법과 경제질서」, 『한국 제1·2공화국의 경제정책』(한국정신문화연구원, 1999), 8쪽.

정해져 있는 것이고 그로부터 逆算해서 일정을 짠 것이다. 하지만 헌법심하는 순조롭게 이루어지지 않았다. 대통령제에 대한 논란은 예정된 것이기는 했지만 본회의에서 문제가 제기된 근로자의 경영참가권·利益均霑權에 대한 논란¹⁰⁷⁾ 등으로 헌법심회는 예상보다 지연될 수밖에 없었다. 李承晩 의장은 利益均霑權에 논의를 나름대로 정리하고자 하는 발언에서 “지금 밖에서 들리는 말이 국회의원 몇몇 분들이 협의를 해가지고서 이 헌법을 통과하는 것을 지연시키려 한다는”¹⁰⁸⁾ 말이 있다는 우려를 하면서 “이 헌법제정에 대해서는 밤이라도 새워서 속히 결정해 주셔야 할 것”¹⁰⁹⁾이라고 당부하고 있다. 새 정부의 대통령으로 사실상 내정된 李承晩 으로서는 헌법안의 조속한 처리를 가장 열망했을 것이다. 그의 관심은 헌법 자체보다는 정부수립에 있었을 것이다.¹¹⁰⁾ 당시의 국회 속기록을 보면 이승만이 직접 사회를 본 본회의의 경우는 신속한 독회가 이루어진다. 경제 章에 대한 제2독회의 사회자가 李承晩 이었다는 사실을 고려한다면, 신속한 독해의 중요한 원인이 무엇이었는가에 대한 짐작을 할 수 있다. 또한 당시의 국회의원의 이념적 성향이 비교적 동질적이었다는 것도 받아들이기 어렵다. 예를 들어, 제1독회의 大體討論에서 경제 章에 대하여 쏟아진 비판을 보다면 이념적 성향이 동질적이었다고 보기는 어려울 것이다. 경제 章에 대한 직접적인 논의는 아니지만 근로자의 利益均霑權에 관한 논의를 보면 상당한 理念的 偏差가 있음을 알 수 있다.¹¹¹⁾ 비록 경제 章 자체에 대한 논의는 신

107) 제헌헌법 제정과정에서의 근로자의 利益均霑權에 대한 논의는 黃承欽, 「제헌헌법상의 근로자의 이익균점권의 헌법화과정에 대한 연구」, 『공법연구』 제31집 제2호(한국공법학회, 2002)를 참조할 것.

108) 『헌법제정회의록』, 505쪽.

109) 『헌법제정회의록』, 510쪽.

110) 李承晩은 “정부를 수립한 뒤에는 내일모레라도 그것을 고쳐서 권리를 보호할 수 있으니 까 그것을 길게 말하지 말고 헌법을 하루바삐 통과해 가지고 정부를 조직해서 일어나자고 하면 누가 앉든지 남의 나라 사람의 정부보다 나을 것이 아닙니까.”라고 하였다. 『헌법제정회의록』, 511쪽.

111) 근로자의 利益均霑權은 ‘국민의 권리의무’ 章의 근로자의 권리에 대한 수정안으로 제기된 것이다. 비록 기본권 편 의 논의라 할지라도 그 본질의 경제질서의 재편에 관한 것이며, 실제로 근로자의 利益均霑權을 경제 장에 옮겨 규정하자는 제안이 있기도 하였다. 황승흠, 앞의 논문, 309-313쪽.

속하게 이루어졌다고 해도 이를 두고 제헌국회의원들의 이념적 성향이 동질적이었다는 평가를 끌어내기는 어렵다. 대체토론에 나타난 경제원칙에 대한 비판은 균등경제를 강화하라는 것, 다시 말해서 경제적 약자를 보다 보호하라는 것이었다. 농민에 대해서는 농지개혁 조항에서 농지가 농민에게 분배되는 것으로 수정하였고, 근로자에 대해서는 국민의 권리의무 章에 利益均霑權이 도입되었다. 漁民의 이익에 대해서는 수산자원의 국유화로 이를 보장하려고 하였다. 이렇게 본다면 경제 章의 비판론자들이 제기한 문제는 상당히 해결되었다고 볼 수 있으며 이러한 점이 경제 장에 대한 독해가 신속하게 이루어진 근본적인 배경이었다고 할 수 있다. 또한 근로자의 利益均霑權에 대한 논의가 상당한 정도로 이루어진 것으로 볼 때,¹¹²⁾ 이 문제를 경제문제와 연결해서 본다면 경제 장에 심의가 신속하게 이루어졌다고 보기도 어려울 것이다.

2. 강력한 통제경제체제인가

제헌헌법의 경제 章이 어떠한 경제질서를 지향하고 있었는가에 대해서는 당시에도 그랬지만 오늘날에도 쉽게 판단할 수 있는 부분은 아니다. 적어도 “중앙집권적인 경제질서와 순수한 시장경제질서를 배제시키고”¹¹³⁾ 있는 것만은 분명하다. 제헌헌법의 경제질서는 시장경제와 계획경제의 중간영역 - 오늘날 ‘통제경제’라 불리는- 어디쯤에 있을 것이다. 兪鎮午도 “우리나라의 경제는 자유와 계획의 대립되는 두 가지 원리의 조화위에 건설해 나가자는 것”이라고 했다.¹¹⁴⁾ 하지만 통제경제라 해도 시장경제와 계획경제 어느 쪽으로 기울어져 있는가를 판단하는 것은 간단하지 않다. 兪鎮午는 자유경제가 원칙이고 통제경제가 예외임을 강조하였다. 제헌헌법과 직접 연결되는 헌법초안들의 변화과정을 보면 점차로 통제경제의 색채가 완화되어 가고 있었던 것도 사실이다. 하

112) 근로자의 利益均霑權은 국회본회의의 쟁점으로 본다면 대통령제를 둘러싼 논의 다음으로 많이 제기된 사안일 것이다.

113) 민경국, 앞의 논문, 37쪽.

114) 유진오, 앞의 책, 111쪽.

지만 유진오의 설명은 국회의원들에게 제대로 받아들여진 것 같지 않다. 宋昌植 의원은 逆說的으로 “국가의 경제는 통제경제를 기본원칙으로 하고 자유경제는 예외로 한다는 말인지요?”라고 질의하였으며,¹¹⁵⁾ 大體討論에서 국회의원들은 경제 章이 경제균등 원칙을 제대로 실현하지 못하고 있다고 비판하였다. 이러한 비판론자들이 제헌헌법의 제정과정에서 거둔 최대의 승리는 근로자의 利益均霑權을 명문화한 것이다.¹¹⁶⁾ 국회 본회의의 심의를 거친 제헌헌법은 헌법기초위원회의 헌법안에 비한다면 통제경제적 색채가 보다 강해 졌다고 평가할 수 있다.

俞鎮午의 회고에 의하면, 그가 법전편찬위원회에서 헌법초안에 대해서 논의할 때 미군정의 당국자가 경제 章의 기본방향에 대해서 반대의견을 가진 것으로 나온다.¹¹⁷⁾ 하지만 이러한 반대가 개인의견인지 미군정 또는 과도정부의 반대인지는 분명하지 않다. 權承烈案이 사실상 법전편찬위원회안임을 고려할 때 미군정 당국의 반대라고 보기는 어려울 것이다. 물론 미군정의 경제정책의 기본목표가 한국에 자본주의적 시장경제 질서를 조속히 확립하고자 한 것은 분명하다.¹¹⁸⁾ 하지만 2년 11개월에 불과하였던 미군정 기간동안 실제적인 경제정책은 비록 시장경제 질서를 확립시키기 위한 것이라 했더라도 강한 통제정책 일 수밖에 없었다. 미군정이 직면한 당면과제는 식량문제, 농지개혁, 귀속재산 처리, 노동정책 등 시장경제적 접근방식으로는 대처할 수 없는 문제가 아니었

115) 『헌법제정회의록』, 211~212쪽.

116) 그러나 근로자의 利益均霑權은 이에 관한 법률이 제정되지 않아 현실적인 기본권으로 작동하지 못했고 장식헌법의 대표적인 사례로 거론되면서 1962년 헌법에서 삭제되는 운명을 겪게 된다.

117) 俞鎮午는 司法部의 法律顧問이었던 퍼글러 박사(Dr. Pergler)가 “‘경제적’ 또는 ‘사회적’이란 말만 꺼내어도 벌써 머리를 좌우로 짓는 것이었다.”고 회고한다. 이에 대해서 그는 “그때만 해도 미국 사람 특히 나이 많은 미국인들은 자기 나라가 아직도 제퍼슨 시대의 자유사상을 그대로 墨守하고 있는 것으로 믿고 있는 것이 보통이었는데, 그러니까 그들은 제1차대전 이후의 歐洲諸國 신헌법의 경향과 루즈벨트 대통령이 1932년 이래 취해 온 뉴딜정책의 의의를 전연 이해하지 못하거나, 그렇지 않으면 무시하고 있었다.”는 점을 그 이유로 거론하고 있다. 유진오, 앞의 책, 21쪽.

118) 이대근, 『해방후·1950년대의 경제—공업화의 사적 배경 연구』(삼성경제연구소, 2002), 65~66쪽.

다.¹¹⁹⁾ 또한 미군정의 젊은 장교들이 당시 미국정부의 뉴딜 정책에 영향을 받고 있었다는 가설도 가능할 것이다. 적어도 미군정의 경제정책은 어쩔 수 없이 강한 政府介入의 성격을 가질 수밖에 없었을 것이다.

제헌헌법의 경제질서에 대한 이후의 평가도 이와 같은 인식에 기반하고 있다. 金哲洙는 “제헌헌법하의 경제조항은 경제헌법면에서 볼 때는 부분적 국영 경제를 기반으로 하는 강력한 통제경제체제를 취하고 있었다. 광범한 국유화·사회화규정 하에 공공복리를 위한 국가의 강력한 간섭주의(Interventionismus)가 그 특징이었다고 하겠다.”¹²⁰⁾고 하였고, 權寧星은 “1948년의 건국헌법은 과도한 경제독점을 억제하고 균형있는 국민경제를 확립하기 위하여 국유화와 사회화를 광범하게 규정함으로써 통제경제가 원칙이고, 자유시장경제가 예외인 듯한 인상마저 주는 경제질서를 규정하였다.”¹²¹⁾고 평가하고 있다. 하지만, 건국전후의 시대상황을 고려한다면, “강력한 통제경제체제”, “국가의 강력한 간섭주의”, “통제경제가 원칙”인가에 대해서는 쉽사리 판단할 수 없다.

3. 건국전후의 計劃經濟와 國有의 이해

제헌헌법의 경제 章의 의미를 구체적으로 보기 위해서는 修辭的이고 慣行的인 표현과 실질적인 의미를 구분할 필요가 있다. 건국전후를 볼 때 ‘計劃經濟’와 ‘國有’는 하나의 유행어였다고 해도 과언이 아니다. 자본주의-시장경제체제가 정착된 오늘날의 시각에서 당시의 용어를 이해해서는 문제에 본질에 다가설 수 없다. 오늘날 민감하게 받아들여지는 ‘계획경제’와 ‘국유’는 당시에는 특별한 이념적 저항이 없이 널리 통용되는 용어였고, 대개의 경우는 신생독립 국가 건설의 과제를 이와 같은 용어로 표현하였다. 상해임시정부의 大韓民國建國綱領에서도 토지와 대기업의 국유가 闡明되었고, 미소공위에 제출된 제정 條의 答신안에도 (심지어는 우익단체까지도) 계획경제와 대산업의 국유/공유가

119) 미군정기의 경제정책에 대해서는 위의 책, 71~134쪽 참조

120) 金哲洙, 앞의 책, 132쪽 주 26.

121) 權寧星, 『헌법학원론』 2003년도판(법문사, 2003), 166쪽.

주장되고 있다. 이른바 좌우합작파가 주류를 이루었던 과도입법위원의 朝鮮臨時約憲에도 계획경제와 대기업의 국영이 규정되어 있다. 제헌헌법의 제정과정에서 독일이나 미국 등 서구의 헌법보다 더 강한 영향을 주었다고 평가되는 중국의 헌법초안들 -이 역시도 서구헌법의 영향을 받은 것이기는 하나 서구헌법들과는 달리- 또한 강력한 통제경제를 常例化하고 있다.

당시의 상황을 정확하게 이해하기 위해서 분명히 지적되어야 할 것은 당시의 계획경제라는 용어가 경제체제상 시장경제의 대립개념으로 사용된 것은 아니라는 점이다. 이는 당시에 과연 시장경제라는 것이 존재했는가에 강한 의문에서 비롯된 것이다. 근로자의 利益均霑權 논의에서 錢眞漢 의원이 “조선에 기업가가 있고 자본가가 있다할지라도 절대로 조선의 산업기구를 운영할만한 기업가나 자본가는 없다”¹²²⁾고 한 지적을 상기한다면, 시장경제의 인적기반이라 할 수 있는 자본가계층이 자리 잡지 못했다고 볼 수 있다. 그렇다면, 당시의 계획경제라는 용어는 진정한 의미에서의 계획경제를 하자는 것이라기보다는 신생 독립국가의 경제건설에 있어서 정부의 강력한 의지와 책무를 강조하기 위한 語法이라고 하는 것이 문제에 본질에 더 접근한 인식이 아닐까. 이는 시장경제의 물적 기반이라 할 수 있는 기업체의 대부분이 (특히 대기업체가) 귀속 재산이라는 형태로 사실상 國有의 상태에 있었다는 점에서도 그 원인을 찾을 수 있다.¹²³⁾ 현실적으로 귀속재산을 拂下받을 수 있는 자본가계층이 형성되어 있지 못했기 때문에 어떠한 경제원칙을 설정한다 해도 대부분의 기업체를 귀속재산의 형태로 운영할 수밖에 없는 정부가 중심이 되어 경제건설을 해 나갈 수밖에 없었을 것이다. 民戰의 답신안에도 “朝鮮工業의 발전을 위하여서는 [...] 대기업의 부흥과 발전이 절대로 필요한바 그것은 경영과 건설에 거역의 자본과 기술이 필요한 까닭에 조선과 같이 私資本의 발전이 빈약한 곳에 있어서는 오직 國家의 힘에 의하여서만 그 발전을 기할 수 있는 것이다. 더구나 이 大企業은 모두 일본인의 所有이었으니 조선인민의 전체적 이익을 위하여서도

122) 『헌법제정회의록』, 467쪽.

123) 일제총독부 소속의 국영기업(대부분이 공공기업)과 일본인이 운영하는 사기업은 해방이후 미군정이 귀속재산으로 접수한 상태였다.

그것을 당연히 國有化하여야 할 것이다.”¹²⁴⁾하여 이와 같은 문제의식에서 접근하고 있다. 兪鎮午가 제헌헌법의 경제 章의 실현이 容易할 수 있다고 하면서 그 이유로 “종래 우리의 제도가 되어 있던 일본의 경제제도가 다분히 국가적 통제의 색채를 띤 것이었다는 것과 토착자본의 발달이 미비하였다는 두 가지 사실”을 지적하는 것도,¹²⁵⁾ 같은 맥락의 논의라고 할 수 있다.

이러한 시각에서 접근하면, 당시의 ‘國有’라는 용어도 일종의 수사적 또는 관행적 표현일 가능성이 높다는 점을 認知할 수 있다. 즉, 國有는 私有와 대립되는 개념으로 또는 私有의 대상을 國有로 한다는 의미로 사용된 것이 아니라 대부분의 기업체 (특히 대기업)가 사실상 귀속재산이라는 이름으로 國有의 상태에 있다는 사실을 표현한 것이라고 볼 수 있다. 이는 우익단체를 포함한 대부분의 정치·사회단체가 대기업의 國有를 주장한 점을 이유로 들 수 있다. 이와 같이 본다면, 당시의 國有라는 용법이 결코 (진정한 의미의) 계획경제와 필연적으로 연결되는 의미로 사용되지 않았다는 점이 분명해진다. 즉, 당시의 國有라는 표현은 私有가 아니며, 私有의 주체 및 대상이 분명하지 않다는 사회적 인식의 반영이라는 것이다. 이 점은 대기업의 경우는 대부분이 국유를 주장하는데 비하여 土地의 경우는 國有를 주장한 정치·사회단체가 거의 없었다는 점에서도 추론할 수 있다. 이미 농지개혁 논의를 통하여 농지는 私有의 대상이고 농민이 소유해야 한다는 것에 일정한 사회적 합의가 형성되어 있었다. 社會性이 매우 강한 토지의 경우도 國有化 주장이 없는데, 자본주의체제의 典型이라고 할 수 있는 대기업이 國有化되어야 한다는 것은 아이러니하다고 할 수 있으며, 이 점이 國有化 주장을 액면 그대로 받아들이기 어려운 까닭이기도 하다.¹²⁶⁾

124) 『임시정부수립대강: 미소공위자문답신집』(새한민보사, 1947), 109쪽.

125) 兪鎮午, 앞의 책, 135쪽.

126) 흥미로운 사실은 당시에 國有에 대한 인식이 낭만적이었다는 사실이다. 수산자원을 국유화하지는 논의에서 반대견적이 없는 것은 아니지만 국유화가 漁獲高를 높일 것이라는 주장이 나온다. 오늘날 경험적으로 나타난 사회주의 경제의 성과를 본다면 쉽게 동의할 수 없는 것이지만, 國有化를 통해서가 경제적 약자를 보호할 뿐 아니라 船主의 착취관계가 근절되므로 생산성 향상에도 기여한다는 인식이 있었던 것으로 보인다.

4. 경제 章의 실질적 의미

당시의 계획경제와 국유에 대한 용어의 실질적인 의미를 고려한다면, 제헌 헌법 경제 章의 의미를 기존의 시각과 다르게 볼 수 있을 것이다.

경제원칙 조항(제84조)은 원칙과 예외 구분이 논란이 될 수 있지만 兪鑣午가 접근하는 식으로 시장경제가 원칙이고 통제경제가 예외라는 해석도 가능하다. 하지만 무엇보다도 이 조항은 말 그대로 원칙을 제시한 것에 불과하다는 점이 고려되어야 한다. 원칙규정은 구체적인 사항을 담고 있는 규정에 따라 그 의미가 달라질 것이다. 중요자원의 국유화 조항(제85조)은 현행 헌법에도 (國有라는 표현을 제외하고) 기본 골격이 이어지고 있고, 또한 시장경제라 할지라도 규정될 수 있는 성격이다. 농지개혁 조항(제86조)은 시장경제/통제경제/계획경제 여부와 관계없이 당시의 절박한 시대적 과제를 반영한 것이다. 실제로 농지개혁은 토지의 私有와 처분가능성을 전제로 유상몰수/유상분배가 이루어졌으므로 비록 국가의 경제개입의 일환이라고 할 수 있지만 결과적으로는 사유재산권의 보장을 가져오고 시장경제 형성의 토대로 작용할 수 있었다고 평가할 수 있다.

아마도 국가의 강력한 간섭주의의 징표라고 한다면, 중요공공기업의 국영 또는 공영 조항(제87조 제1항)일 것이다. 경제 章의 6개의 조항에서 5개의 조항은 다소의 변천은 있지만 기본골격은 그대로 현행 헌법에 이어진다. 하지만 이 조항은 1954년의 헌법개정으로 헌법사에서 모습을 감춘다. 중요공공기업의 국영은 外見上으로는 강력한 통제경제의 산물로 보이나 이 규정의 실질적 의미를 보기 위해서 건국 전후의 경제상황을 이해해야 한다. 먼저, 國營의 대상으로 열거된 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 水利, 수도, 가스는 일제시대에 대부분 국영으로 운영되던 것들이었다.¹²⁷⁾ 이것을 귀속재산으로 美軍政이 접수하였고, 한국정부로 移讓될 예정이었다.¹²⁸⁾ 중요한 것은 국영의 대상으로 열거된 중요

127) 건국이후에도 오늘날까지 국영 또는 公社의 형태로 운영되어왔으며 최근 민영화의 대상이 되고 있는 것들이다. 민경국, 앞의 논문, 15쪽.

128) 1949년에 제정된 귀속재산처리법에서는 귀속재산을 “단기 4281년 9월 11일부 대한민국정부와 미국정부간에 체결된 재정 및 재산에 관한 최초협정 제5조의 규정에 의하여 대한민국정부에 이양된 일체의 재산”이라고 정의한다(제2조).

공공기업은 헌법제정 以前에 귀속재산이라는 형태로 이미 국영화되어 있었던 점이다. 그러므로 당시의 국회의원들은 이 조항을 통제경제니 국가의 간섭이니 하는 맥락으로 받아들인 것이 아니라 하나의 현상을 묘사한 것으로 받아들였을 것이다. 이미 (사실상) 국유화되어 있는 대상을 다시 국유로 정하는 실질적인 의미는 무엇일까. 앞으로 공공기업은 국영으로 하라는 의미도 있겠지만, 이미 귀속재산의 형태로 국유화되어 있는 것을 민간으로 拂下하지 말라는 의미로 받아들여야 할 것이다. 1949년에 제정된 ‘귀속재산처리법’ 제6조는 “귀속기업체중 대한민국헌법 제87조에 열거된 기업체와 중요한 광산, 제철소, 기계공장 기타 공공성을 가진 기업체는 이를 국영 또는 공영으로 한다.”고 규정하고 있다. 공공기업의 국영 조항이 미래의 문제가 아니라 과거의 문제를 처리하기 위한 것이라는 주장은 헌법에 사영기업의 國有移轉 조항을 별도로 규정하고 있다는 점에서도 立證된다. 미래의 시점에서 공공성이 있더라도 사기업의 경우 국영화하려면 국유이전 조항으로도 가능하기 때문이다. 요컨대, 공공기업의 국영 조항의 실질적 의미는 귀속재산의 拂下範圍의 한계설정이라고 볼 수 있으며, 농지개혁 조항과 마찬가지로 당시의 절박한 시대적 과제를 반영하고 있다.

그 외의 대외무역 조항(제87조 제2항), 사기업의 國有移轉 조항(제88조), 보상규정 준용 조항(제89조)은 내용의 변경은 있지만 기본골격은 현행 헌법에도 이어지고 있다. 대외무역의 국가통제의 배경은 일제의 무역정책에서 비롯되었을 것이지만, 당시의 대부분의 사회단체들이 합의하고 있던 내용이었다. 사기업의 국유이전은 소위 ‘기업사회화’의 원칙을 표방한 것으로 통제경제적 色彩를 내비친다. 하지만 당시의 경제상황에서 이것이 현실적 의미를 가진다고 보기는 어려울 것이다. 다시 말해서 현실적으로 국유로 移轉할 만한 사기업이 존재했는가하는 강한 의문이 있는 것이다.

제헌헌법상의 경제 章의 조항들을 전반적으로 보면, “강력한 국가간섭주의” 이라던가 “통제경제가 원칙이고 시장경제가 예외”라는 평가는 적절하지 않다는 생각이 든다. 원칙/예외를 논할 때는 대립쌍이 있어야 하는데, 어느 한 쪽이 사실상 없다고 한다면 이와 같은 語法을 사용할 수 없기 때문이다. 결론적으로 말하면, 제헌헌법 제정 당시에는 시장경제라 할 만한 것이 사실상 존재하지 않

었다. 그나마 경제력의 근간은 미군정으로부터 한국정부가 移讓받게 될 일본인의 귀속재산이었다. 경제 章이 지향하는 최고목표는 시장경제/통제경제가 아니라 신생독립국의 경제건설이었을 것이고, 이를 위해 정부는 귀속재산을 적절히 활용 또는 처리해야 했다. 兪鑣午의 접근대로 시장경제가 원칙이라면 자본가 계층의 형성을 위해서 귀속재산의 불하범위를 넓히고, 농지개혁을 통해서 지주층을 산업자본가로 전환시켜야 한다. 憲法은 단지 농지는 농민에게 분배하고, 일정한 공공기업은 귀속재산으로 불하하지 말라고 하고 있을 뿐이다. 헌법은 구체적인 사항에 대해서는 법률의 규정에 미루고 있다. 제헌헌법 경제 章의 진정한 의미는 헌법이 순수한 시장경제나 완전한 중앙집권적 경제질서를 배제하고 있으며, 정부가 시장에 개입할 수 있는 가능성을 열어두고 있다는 정도이지, 시장경제와 계획경제의 중간 어디쯤이라는 구체적인 결단을 하고 있지 않다고 하는 것이 옳을 것이다.¹²⁹⁾ 이영록은 제헌헌법의 경제질서가 강한 통제경제의 원칙이라고 하면서도 그것은 “민족국가 건설을 위해 민족구성원의 단합된 에너지를 끌어낼 고도의 경제적 동일성을 확보하는 역할, 그리고 보다 중요하게는 신생국가의 경제 자체를 재건하는 역할이 국가에 기대되고 있었다는 점에서 비롯되었다.”라고 지적한다.¹³⁰⁾ 이러한 견해는 건국당시의 상황이 신생국가의 경제재건 역할이 정부에 요구되고 있었다는 점에는 인식을 같이 하는 것이다. 이에 덧붙여 신생국가에 기대되었던 경제 재건의 역할이 선택상황이 아니었다는 점도 지적되어야 한다. 시장경제의 확립을 표방하였던 미군정이 그러했던 것처럼 당시의 상황에서도 어떤 정부가 들어선다 해도 북한과 같이 사회주의경제를 표방하지 않은 이상은 경제정책의 기초는 동일했을 것이다.¹³¹⁾ 그럼

129) 권영철이 제헌헌법상의 경제질서는 “이해하기 어려울 정도로 그 성격이 모호”하여 단일적 개념으로써 성격을 규정짓는 것이 적절치 않거나 별 의미가 없다고 한 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 권영철, 「국가와 경제: 경제질서의 헌법적 기초」, 『공법연구』 제16집(한국공법학회, 1988), 26쪽. 이러한 시각에서 본다면 민경국이 제헌헌법의 경제질서에 대한 평가에서 중앙집권적 경제질서와 “순수한” 시장경제질서를 배제시키고 있을 뿐이라고 한 것은 받아들일 수 있지만, 순수한 시장경제 쪽보다는 다른 극단인 중앙집권적인 경제질서 쪽에 더 크게 기울어져 있다는 평가는 받아들이기는 어렵다. 민경국, 앞의 논문, 25~26쪽 참조.

130) 이영록, 「유진오 헌법사상의 형성과 전개」, 185쪽.

131) 1948년 북한헌법의 경제관련 조항을 보면(따로 경제 章을 두고 있지 않으며, 경제관련 조

에도 제헌헌법 경제 章이 ‘강한’ 통제경제 원칙을 決斷하고 있다고 할 필요는 없다. 우리가 오늘날의 관점에서 당시의 상황을 시장경제/통제경제로 裁斷하는 것은 가능한 여러 경로 중에서 하나의 경로의 ‘선택’할 수 있었다는 전제를 깔고 있는 것이다. 하지만 당시에는 이와 같은 선택은 불가능하였다. 적어도 1960년대에 들어서야 이와 같은 裁斷이 어느 정도 가능해지는 시대상황이 연출되었다고 할 수 있다. 그렇다면, 제헌헌법의 경제 章은 당시의 시대상황에 대한 인식과 파토스를 憲法典에 投影한 것이었으며 구체적인 경제질서에 대한 決斷은 아직 이루어지지 않은 상태라고 해야 할 것이다. 그 결단의 과정은 정부수립 이후의 개별 경제관련 법률의 제정과 경제 章의 변경을 가져온 1954년의 헌법개정을 통해서 ‘형성’되어 갔다고 해야 할 것이다.

VI. 맺음말

제헌헌법의 경제 章은 오늘날의 시각에서 볼 때 우리 憲法史에서 매우 異例적으로 보이지만, 그것의 형성과정을 보면 독립국가의 경제건설을 위한 국가의 책무라는 관점에서 일관된 흐름 속에 있다는 것을 발견할 수 있다. 형성과정에서 보면 계획경제나 국유와 같은 오늘날의 관점에서 사회주의경제로 평가될

항은 제1장 근본원칙에 규정되어 있다), 계획경제 실시를 제외하고는 전체적으로 제헌헌법의 그것도 大同小異함을 알 수 있다.

제5조 조선민주주의인민공화국의 생산수단은 국가, 협동단체, 또는 개인자연인이나 개인 법인의 소유다. 광산 기타 지하부원, 삼림, 하해(河海), 주요기업, 은행, 철도, 수운, 항공, 체신기관, 수도, 자연력 및 전 일본국가 일본인 또는 친일본자의 일체 소유는 국가의 소유다. 대외무역은 국가 또는 국가의 감독 밑에서 수행한다. 제6조 전 일본국가와 일본인의 소유토지 및 조선인지주의 소유토지는 몰수한다. 소작제도는 영원히 폐지한다. 토지는 자기의 노력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다.

제8조 법령에 규정한 토지, 축력, 농구 기타 생산수단, 중소기업업소, 중소기업기관, 원료, 제조품, 주택과 그 부속시설, 가정용품, 수입, 저금에 대한 개인소유는 법적으로 보호한다. 개인소유에 대한 상속권은 법적으로 보장한다. 개인경리의 장발력을 장려한다.

제10조 국내의 일체 경제적 자원과자원이 될 수 있는 것을 인민의 이익에 합리적으로 리용하기 위하여 국가는 유일한 인민경제계획을 작성하며, 그 계획에 의하여 국내의 경제·문화의 부흥을 지향한다. 1948년 북한헌법은 정종섭, 『韓國憲法史文類』, 538~539쪽 참조.

수 있는 용어가 사용되고 있으나 오늘날의 이해방식으로 그 용어에 접근하면 문제의 본질을 이해하기가 어렵다는 점도 분명해 진다. 수사적 또는 관행적 용어라고 평가할 수 있는 계획경제나 국유라는 용어가 진정으로 의미하는 바는 富強한 獨立國家를 건설하는데 정부가 중심역할을 해야 하고 할 수밖에 없는 시대적 요청과 귀속재산 문제로 인해 사실상 대부분의 기업체가 국유로 되어 있을 수밖에 없는 당시의 상황을 반영하는 것이다.

제헌헌법의 경제 章을 문자 그대로 해석하여 “강력한 통제경제체제”로 받아들일 필요는 없다. 그보다는 당시의 시대정신과 부강한 독립국가 건설을 향한 헌법제정자들의 열정을 먼저 생각하는 것이 문제의 진정한 본질에 접근하는 길일 것이다. 이렇게 본다면, 제헌헌법의 경제 章은 이후의 개정헌법과 현행헌법에도 그 기본골격이 여전히 이어지고 있다고 평가할 수 있다.

The formation process and its meaning of the Chapter 6 'Economy' on the Constitution of 1948

Hwang, Seung Heum*

The purpose of this paper is to study the formation process and its meaning of the Chapter 6 'Economy' on the Constitution of 1948. The argument of economic order before the Constitution of 1948 had one stream of times and it was closer to planned economy/government ownership than the Constitution of 1948. The Provisional Government of the Republic of Korea declared the economic order plan after liberation on 'Essential Points for Establishment of the Republic of Korea' on 1941. The constitutional economic system of 'Essential Points' was mostly similar to it of the Constitution of 1948 with exception of a large scope of government ownership. The economic order of 'Essential Points' was based on economic equality and it became the most important stating point of the argument of the constitution-making. Also the right of livelihood-equality on 'Interim Constitution of Korea' was pretty connected with the Chapter 6 'Economy' on the Constitution of 1948.

The review of chapter of economy by the Committee of the Constitution Drafting was more effected Kwon Seung Yul Draft than Yu Jin Oh Draft. The chapter of economy of the Committee of the Constitution Drafting reconstructed to lighten the tendency of government control economy in comparison with Yu Jin Oh Draft, and to guarantee individual ownership rather than Kwon Seung Yul Draft. The National Assembly[the Constitutional Making Assembly] accepted almost the chapter of economy by the

* Assistant Professor of Sungshin Women's University

Committee of the Constitution Drafting. Merely the agricultural land reformation provision was modified according to Kwon Seung Yul Draft.

The Chapter 6 'Economy' on the Constitution of 1948 is likely to an exceptional case in Korean constitutional history. But it need not accept "strongly controlled economy" as the text-based interpretation. The true meaning of it is the obligation and responsibility of government for building economy of independent country.

[Key Words] the Constitution of 1948, economic order, Essential Points for Establishment of the Republic of Korea, Yu Jin Oh Draft, Kwon Seung Yul Draft, the Committee of the Constitution Drafting, planned economy, government control economy, government ownership