임시약헌(1927. 3. 5) 연구
-제정 경위, 구조와 내용, 위원제 정부형태-

신우철*

목 차

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 임시약헌(1927. 3. 5)의 제정 경위에 대한 추론
Ⅲ. 임시약헌의 구조·내용에 대한 비교법적 분석
Ⅳ. 임시약헌의 '위원제' 정부형태에 대한 재검토
Ⅴ. 맺음말

〔국문요약〕

1927년의 임시약헌은 공식적 사료의 결여로 인하여 대한민국 헌정사에서 가장 비밀스러운 헌법문서로 남아 있었다. 다양한 방법론을 동원하여 이 헌법문서를 분석한 결과, 다음과 같은 결론에 도달하게 되었다. 첫째, 1927년의 임시약헌은 유일당지배체제와 위원제정부형태를 수용함으로써 사회주의 계열과 민족주의 계열의 타협을 가능케 했던 헌법문서이다. 둘째, 이 임시약헌은 1919년의 임시헌법과 1925년의 임시헌법을 공히 그 기초로 삼고 있다는 점에서 중국측 헌법문서의 영향이 간접적으로 유지되고 있다. 셋째, 이 임시약헌이 채택한 위원제정부형태는 프랑스 집정위원회(La Directoire), 스위스 연방위원회(Bundesrath), 소련 인민위원회(Собнарком) 등의 위원제정부형태를 혼합한 것으로서, 당시 중국측 헌법문서의 위원제정부형태에 관한 규정들로부터 강력한 영향을 받고 있다. 넷째, 이 임시약헌은 행정부에 대한 입법부의 우위체제를 취하고, 국무위원과 각부 장관의 겸임체제를 취한 점에서, 현행 1987년 헌법에까지 그 역사적 연원이 이어지고 있다.

〔**주제어**〕 임시약헌(1927), 임시헌법(1925), 상해임시정부, 중국헌법문서, 위원제정부형태

* 영남대학교 법과대학 조교수, 헌법학

Ⅰ. 들어가는 말

1927년 3월 5일에 공포된 임시약헌(臨時約憲)은 대한민국 임시정부의 헌법 문서로서는 네 번째에 해당하는 것이면서 개헌의 순서로는 세 번째에 해당하는 것이다. 그런데 공교롭게도 이 시기 임시의정원의 공식문서가 일제의 피탈과 6·25의 전화로 멸실되었을 뿐 아니라,[1] 임시정부의 기관지에 해당하는 「독립신문」도 1925년 11월 11일자 189호를 마지막으로 발간이 중단되었기 때문에, 1927년의 임시약헌은 임시정부의 총 6개 헌법문서 가운데 그 제정 경위가 가장 불확실한 헌법문서가 되었다.[2] 따라서 이 임시약헌을 둘러싼 경위는 당시 일제 관공서(경찰부·외무성/육해군성·영사관 등)의 기록문서, 국내외 신문·잡지의 보도·논설자료, 독립운동가 개인의 서간·회고록 등 간접적인 사료들을 통하여 추측할 수밖에 없다.

우선, 임시약헌의 제정을 둘러싼 배경을 살펴보면, 그것은 1919년 임시정부의 창립 당시부터 계속되어 오던 지역갈등(노령/함경파·서북파·기호파·영남파 등), 조직갈등(당조직론·정부수립론; 창조파·개조파·[정부]옹호파 등), 이념갈등(사회주의·무정부주의·민족주의 등) 등 제반 모순이 ① 유일당 운동과 ② 위원제 정부형태를 매개로 해소되는 합작과정의 산물로 볼 수 있다. 즉, 당시 '임시약헌의 아버지들'은 ① 임시정부를 부정·해체하지 않는 전제 하에서 임시정부 개조와 당적 결합형태를 '민족유일당의 결성'이라는 명분으로 서로 수용하고,[3] ② 상응하여 종래 창조파·개조파의 일관된 조직논리였던 '위원

1) 「임시정부의정원문서」(국회도서관, 1974), "解題" 5~7쪽 참조. 특히 동 7쪽: "이로써 의정원 회의록은 연도별로 임시정부 27년 중에서 1925년(민국7년)부터 1930년(민국12년)까지의 6년분과 1938년(민국20년) 및 1940년(민국22년)의 합 8개년분 것만을 전연 발견할 수 없 … 다."

2) 임시약헌의 전문 자체도 일제측 기록(朝鮮總督府 慶北警察部, 「高等警察要史」(1934), 93~95쪽)을 통하여 부분적으로만 전해오다가, 1987년 8월 임시의정원 의장을 지낸 바 있는 金朋濬의 손자 金壬麗의 기증으로 비로소 그 전모를 알 수 있게 되었다. 이연복, 「대한민국임시정부 30년사」(국학자료원, 1999), 432쪽 이하.

3) 윤대원, "대한민국 임시정부의 조직·운영과 독립방략의 분화"(서울대학교 박사학위논문, 1999. 2), 324~325쪽: "개조, 창조 양파가 각자의 주장이었던 임정 개조 및 당적 결합을 '민족유일당 결성'이라는 명분으로 상호 수용함으로써 … 이같은 상황 변화(임정 해체의 유보)

제 정부형태'를 헌법에 적극 수용함으로써,[4] ③ 1920년대 들어 줄곧 분열과 쇠퇴의 내리막길을 걷고 있었던 임시정부의 재기를 도모하려 했던 것이다.[5]

아무튼 이 헌법문서는 흔히 '以黨治國論'으로 요약되는 정당 중심의 운동노선을 채택한 점, 그리고 '國務委員制'라는 일종의 집단지도제 정부형태를 취한 점에서, 임시정부 포함 대한민국 86년 '헌정사의 바다'에 돌출된 하나의 '곶'을 형성하고 있다. 이 가운데 특히 '위원제' 정부형태는 정부형태의 시험장이라 불릴 정도로 다양한 통치유형들을 경험했던 해방 이후 헌정사에서조차도 유례를 찾기 힘든 것이다. 이하에서는 이 임시약헌의 제정 경위(Ⅱ장), 구조와 내용(Ⅲ장), 위원제 정부형태(Ⅳ장)에 대하여 비교헌법사적 시각에서 검토해 보고자 한다. 단, 이미 언급한 바와 같이 사료의 멸실·부재로 인하여 많은 부분의 분석은 불확실한 추측일 수밖에 없다는 점을 다시 한번 밝혀두고 싶다.

Ⅱ. 임시약헌(1927. 3. 5)의 제정 경위에 대한 추론

임시약헌이 제정된 구체적 경과를 살펴보면, ① 이동녕의 권고를 받아들여 국무령에 피선(1926. 12. 10)·취임(동 12. 13)한 김구는 윤기섭(내무)·이규홍(외

는 개조파와 대립하며 민족유일당 운동에 소극적이던 정부옹호파를 적극적으로 유인하게 되었던 것으로 보인다. … 개조파, 정부옹호파, 북경의 창조파 그리고 사회주의자 사이에 민족유일당을 건설하기 위한 최소한의 합의가 성립된 뒤 들어선 김구 국무령체제는 … 과도정부의 성격을 띠었다. 때문에 3차 헌법개정은 2차 헌법개정 때와는 달리 큰 마찰 없이 진행되었고 그것은 … 합의된 '以黨治國論'을 헌법에 도입하기 위한 개헌이었다."

4) '위원제' 정부형태론의 대두에 관해서는 이하 Ⅳ장에서 상세히 다루겠으나, ① 이는 임시정부 초기 총장 부재의 상황을 타개하기 위하여 이미 실시된 바 있으며, ② 기호파(이승만)와 노령파(이동휘)의 대립·투쟁 과정에서도 후자에 의하여 제기된 예가 있고, ③ 국민대표대회의 진행 과정에서 창조파에 의하여 적극 추진되었을 뿐 아니라, ④ 서북파(안창호)와 일부 좌파(여운형) 등 개조파 세력에 의해서도 지지된 바 있으며, ⑤ 1925년 임시헌법의 국무령제 정부형태에서도 일정 부분 수용되었고, ⑥ 1925년 임시헌법의 개정에 즈음하여 서간도의 독립운동세력(정의부)에 의해서도 개진되었던 주장이었다.

5) 김구(도진순 주해), 「백범일지」(돌배게, 1997/2002), 288쪽, 316~317쪽 참조. 특히 동 316쪽: "이씨(이동녕)는 나를 설득하였다. … 쾌히 응낙하여 의정원에 수속을 밟고 조각하여, 임시정부가 무정부상태를 면하게 해주오."

무)·오영선(군무)·김갑(재무)·김철(법무) 등으로 내각을 조직하고(동 12. 14),[6] ② 이어 윤기섭·이규홍·정원·김철·김붕준(동 12. 28. 엄항섭으로 개선)을 헌법개정기안위원으로 임명하여(동 12. 24) 윤기섭이 약헌초안을 임시의정원에 제출했으나(1927. 1. 12) 종래의 임시헌법과 너무 동떨어진 내용이라는 반대 때문에 결국 부결(12:0)되고 말았으며(동 1. 15),[7] ③ 바로 당일 약헌기초위원으로 김갑(사직반려)·정태희(사직)·이규홍(사직반려)·황의춘을 재차 임명하여 새로운 임시약헌이 공보 제47호로써 공포되기에 이른다(동 3. 5).[8] 이 헌법문서의 성격을 이해하기 위하여 우선 그 제정과정에 관여한 인사들의 면면을 살펴보면 다음과 같다.

① 국무령 김구는 당시 사상적 측면에서는 우파, 조직적 측면에서는 정부옹호파, 독립방략 측면에서는 무력파에 각각 해당했으며, 출신지역 측면에서는 서북파(안창호)·기호파(이동녕)와 공히 협력했다.[9] 일제측 기록에는 김구를 이상파·온건파 내지 문치파로 분류한 것이 있으나,[10] 이는 그를 안창호 계열에 고정시킨 데 따른 잘못된 결론이다. 국민대표회의에 해산명령을 내렸고 1930년 1월 한국독립당의 발기인으로 참여했던 그는 당시 가장 분명한 민족주의 우파, 정부옹호파에 속했다.[11]

② 윤기섭은 국무원(내무)으로서 헌법개정기안위원(1차)을 맡았다. '성경 한 권을 들고 단신으로 압록강을 건너' 서간도에서 신흥무관학교의 설립·운영에 헌신했던 그는 1920년대 초반 임시정부에서 '혈전방침'을 관철하고자 했던 무력파이면서도, 국민대표회의와

---

6) 「백범일지」(주 5), 288쪽, 316쪽의 회고 및 일본외무성육해군성문서(제2집), 「한국민족운동사료」(중국편)(국회도서관, 1976), 618쪽; 「朝鮮民族運動年鑑」(上海: 在上海日本總領事館警察部第二課, 1932), 289쪽; 「高等警察要史」(주 2), 91쪽, 95쪽 등 참조. 국무원의 성명 배열순서는 사료마다 다소 차이가 있다.

7) 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 289~291쪽.

8) 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 292쪽.

9) 「백범일지」(주 5), 285~286쪽, 288쪽, 301~302쪽, 309~316쪽 및 「한국민족운동사료」(주 6) 628쪽("위원 중 김구는 가장 과격한 사상을 가지고 있는 자이다") 참조.

10) 「한국민족운동사료」(주 6), 143쪽, 330쪽 및 「高等警察要史」(주 2), 88쪽.

11) 「백범일지」(주 5), 312~313쪽, 314쪽.

관련해서는 정부옹호파의 입장에 섰고, '협성회' 활동을 통하여 이승만과 임시정부를 외곽에서 적극 후원했다. 보성법전에서 수학했으며, 출신지역은 경기 장단으로 이승만·이동녕·이시영 계열의 기호파로 분류된다. 임시정부 초기 여운형 등과 함께 '공산주의자 그룹'에 가입하기도 했으나, 1927년 3월 한국유일독립당상해촉성회에서 집행위원으로 선출되고 1930년 1월 한국독립당의 발기인으로 참여하는 등 당시에는 민족주의 우파의 입장에 섰다. 이후 한국혁명당·신한독립당·민족혁명당 등을 거치면서 좌경화했고, 광복 이후에는 좌익세력의 연합조직인 민주주의민족전선(민전) 부의장·상임위원으로 활약했다.[12]

③ 이규홍은 국무원(외무)으로서 헌법개정기안위원(1차)·약헌기초위원(2차)을 모두 맡았다. 메이지대학 법과 출신의 그는 안창호가 주도한 국민대표회기성회의 조직위원·재정담당으로 활동하는 등 개조파의 입장에 가까웠다. 사상적으로는 특정 당파에 소속되기보다 독립운동 세력 전체의 단결을 강조하는 중도적 입장을 취했던 것으로 보인다(유일당상해촉성회 집행위원에 피선, 한국독립당 발기인 명단에 미포함, 동아일보[1925. 2. 11] 논설 참조). 독립방략에 있어서는 윤기섭 등의 '군사에 관한 건의안'에 기권하는 등 다소 소극적인 태도가 발견된다. 출신지역은 경남 양산(충남으로 기재된 일부 사료 있음)으로 영남·호남지역 인사들과 교류한 흔적이 많지만, 안창호가 회장으로 있던 대한적십자회에서 활동했을 뿐 아니라, 박은식 내각에서 이유필·조상섭·김붕준 등 인사들과 함께 입각하여 외무·재무총장을 겸섭하고, 1925년 임시헌법의 개정에 있어서도 안창호와 서신교환을 통하여 긴밀히 협조하는 등, 전반적으로 서북파 인사들과 각별한 협력관계에 있었다. 그밖에 상해일본유학생회를 조직·활동했던 점도 주목된다.[13]

---

12) 이상 윤기섭에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1919. 9. 18), 3면 6단; 동(1920. 3. 6), 4면 1-2단, 4단; 동(1920. 3. 20), 3면 3-4단; 동(1920. 4. 3), 2면 1-2단, 3면 1-3단; 동(1921. 5. 14), 1면 5단; 동(1922. 6. 3), 2면 3-4단; 동(1922. 7. 1), 2면 3-4단; 「한국민족운동사료」(주 6), 329~330쪽, 353쪽, 536쪽, 645~646쪽; 「高等警察要史」(주 2), 88쪽, 105쪽; 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 176쪽, 179~180쪽; 金正明, 「朝鮮獨立運動」 II (東京: 原書房, 1966), 145쪽, 463~464쪽, 495쪽, 517쪽, 537쪽, 601쪽, 649쪽, 674쪽, 711쪽, 744쪽; 염재호, 「김원봉 연구—의열단, 민족혁명당 40년사」(창작과비평사, 1993), 192쪽, 255쪽, 330쪽, 351쪽; 김희곤, 「중국관내 한국독립운동단체연구」(지식산업사, 1995), 88쪽, 249쪽, 315쪽, 317쪽 등 참조.

13) 이상 이규홍에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1919. 11. 20), 1면 6단; 동(1920. 4. 3), 2면

④ 오영선은 국무원(군무)으로서 이동휘의 사위이다. 만주 지역에서 이동휘와 함께 독립군 양성에 노력하다가 임시정부에 참여하게 된 그는 임시의정원에서 국민대표회의 소집을 적극 지지하는 주장을 펼쳤고, 국민대표회찬성안과 대통령급(及)각원불신임안을 통과시킨 후, 국민대표회의에 경기도대표·노동분과위원으로 참여하여 개조파와 정부옹호파를 중재하는 역할을 맡기도 했다. 출신지역은 경기 고양으로 기호파에 속했지만, 박은식 내각에서 법무총장을 맡고 대한적십자회 이사장으로 피선되는 등 서북파와도 협력했다. 민족주의적 입장에서 독립운동촉성회를 조직하고 유일당상해촉성회 집행위원으로 피선되는 등, 당시 사상적으로는 우파 계열에 가까웠던 것으로 보인다. 군사적 활동을 위주로 한 점으로 미루어 독립방략은 다소 무력적이었을 것으로 짐작된다.[14]

⑤ 김갑은 국무원(재무)으로서 약헌기초위원(2차)을 맡았다. 3·1운동 직후 북경으로 망명하여 독립운동에 투신한 그는, 대종교 신자로서 일찍이 신규식 등이 주도하는 동제사에서 활동하며 민족신앙을 고취했다. 북경에서 개최된 군사통일회에 발기인으로 참여하고 이상룡 등 '삼남파'가 주도한 조선공화정부에 재무총장으로 취임하는 등 무력적 성격이 강한 '북경파'와 연결되었으나, 이후 국민대표회의에 대표자격심사위원·선서급(及)선언문수정위원으로 참여하여 개조파의 입장에서 활동했다(국민대표회기성회 발기인에는 미포함). 출신지역은 경남 동래였지만 이동녕 내각에서 법무총장(대리)을, 박은식 내각에서 노동총판을 각각 맡는 등 기호파·서북파와 모두 협력했다. 이후 유일당상해촉성회 집행위원에 피선되었고 한국독립당 발기인으로도 참여했다.[15]

1-2단; 동(1921. 5. 21), 4면 2-3단; 동(1921. 10. 5), 3면 4단; 동(1921. 12. 6), 3면 3단; 「동아일보」(1925. 2. 11)(李圭洪, "待死할까 團結할까"); 「한국민족운동사료」(주 6), 330쪽, 420쪽, 535쪽, 541쪽, 618쪽, 645~646쪽; 「高等警察要史」(주 2), 88쪽, 95~96쪽, 105쪽; 金正明(주 12), 472~473쪽; 김희곤(주 12), 314~315쪽, 317쪽; 독립기념관, 「도산안창호자료집(3)—재노령·중국관내·만주·유럽·국내동포와의 서신류—」(한국독립운동사연구소, 1992), 141 ~151쪽('이규홍→안창호') 등 참조.

14) 이상 오영선에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1922. 3. 1), 3면 4단; 동(1922. 6. 14), 2면 5-6단; 동(1922. 7. 1), 2면 3-4단; 동(1922. 7. 8), 2면 5-6단, 3면 1-2단; 동(1922. 7. 15), 2면 6단; 동(1922. 7. 22), 2면 2단 이하; 동(1923. 3. 7), 3면 6단; 동(1923. 6. 13), 3면 5단; 「한국민족운동사료」(주 6), 310쪽, 330쪽, 541쪽, 598쪽; 「高等警察要史」(주 2), 89쪽, 95쪽, 105쪽; 金正明(주 12), 472~473쪽; 김희곤(주 12), 174쪽, 242쪽, 249쪽 등 참조.

15) 이상 김갑에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1921. 5. 21), 4면 2-3단; 동(1923. 2. 7), 3면 5단;

⑥ 김철은 국무원(법무)으로서 헌법개정기안위원(1차)을 맡았다. 상해에서 법률학을 전공했던 그는 기독교 신자로서 신한청년단을 결성・활동하고 임시정부 초기부터 조직에 깊숙이 관여했다(초대 교통차장/총장대리). 안창호가 주도한 국민대표회준비촉진회 위원, 국민대표회기성회 조직위원으로 활동했으며, 국민대표회에는 전라도대표로 참여하여 투표지검사위원・의정기초위원・헌법기초위원으로 피선되는 등, 개조파의 입장을 견지했다. 유일당상해촉성회 집행위원에 피선되었고 한국독립당 발기인으로 참여하는 등 사상적으로는 민족주의 우파의 경향을 띠었으며, 상해 대한교민단 단장・재무부장으로 피선・활동하기도 했다. 출신지역은 전남 함평으로 영남・호남지역 인사들과 교류한 흔적이 많지만, 이동녕 내각에서 회계검사원검사장을 지내고 안창호와 긴밀하게 협조하는 등 기호파・서북파에 모두 동조했다(후일 '항주사건'을 계기로 김구와 대립). 무장투쟁의 본산인 만주나 북경에서 활동한 적이 없고 주로 선전・재정 부문에 종사한 점으로 미루어 무력적 경향이 강했던 것 같지는 않다.[16]

⑦ 정원은 헌법개정기안위원(1차)을 맡았다. 그는 경북 성주 출신의 의열단 단원(무력투쟁・파괴활동 위주)으로서 나석주의 동척폭탄사건에 연루된 바 있고, 사회주의 색채가 강했던 중국본부한인청년동맹의 중앙집행위원과 축소위원(선전조직부)을 역임했다. 만주 독립운동단체들과의 연계를 위하여 특파되었다가 일본에 매수되어 귀화했다. 당시 임시정부는 '다나까 저격사건' 직후 의열단의 무력적 경향을 우려하는 태도를 취했고, 의열단은 국민대표회의에 대해서 대체로 중립적 방관 입장을 취했다. 그러나 국민대표회의 실패

동(1923. 3. 1), 3면 6단; 「한국민족운동사료」(주 6), 143~144쪽, 299쪽, 308쪽, 310쪽, 354~355쪽, 535쪽, 541쪽, 645~646쪽; 「高等警察要史」(주 2), 95~96쪽, 105쪽; 金正明(주 12), 480쪽; 김희곤(주 12), 46쪽, 51쪽, 147쪽, 174쪽, 249쪽, 314쪽, 317쪽 등 참조. 윤대원, "국민대표회의 이후 개조파의 정국쇄신운동과 국무령제의 성립," 「역사연구」 7(역사학연구소, 2000. 1), 95쪽은 그를 개조파에서 배제했으나 의문이다.

16) 이상 김철에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1919. 8. 26), 2면 6단; 동(1919. 12. 27), 2면 4단; 동(1920. 2. 5), 2면 1단; 동(1921. 5. 21), 4면 2-3단; 동(1921. 10. 5), 3면 4단; 동(1922. 3. 31), 3면 2단; 동(1923. 1. 17), 3면 2단; 동(1923. 1. 31), 3면 5단; 동(1923. 2. 7), 3면 6단; 동(1923. 3. 1), 3면 5단; 「한국민족운동사료」(주 6), 143쪽, 277~278쪽, 308쪽, 310쪽, 330쪽, 409쪽, 645~646쪽; 「高等警察要史」(주 2), 88쪽, 96쪽, 105쪽; 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 258쪽; 金正明(주 12), 493쪽; 김희곤(주 12), 81~82쪽, 122~123쪽, 174쪽, 249쪽, 314쪽, 317쪽, 338쪽; 김영범, 「한국 근대민족운동과 의열단」(창작과비평사, 1997), 369~370쪽 등 참조.

후 개조파 인사들이 대거 의열단에 가담하는 등, 의열단과 개조파는 우호관계를 유지하고 있었다. 아무튼 그의 구체적 사상적 경향은 분명히 확정짓기 어렵다.[17]

⑧ 김붕준은 헌법개정기안위원(1차)을 맡았다. 상해법정대학을 졸업한 그는 임시정부 초기부터 주로 군사부문에서 활동했으며(다소 무력적인 경향), 상해 대한교민단 총무·단장을 역임했다. 임시의정원에서 조상섭 등과 함께 임시대통령유고·국무총리대리안을 제출하고, 여운형·윤자영 등 좌파 주도의 개헌작업에 윤기섭과 함께 참여하는 등 개조파의 입장에 섰다. 한국독립당 발기인으로 참여하고 김원봉 등 좌파와의 통일전선에 반대하는 등 애초 민족주의 우파의 색채가 뚜렷했으나, 1940년대에 들어 좌파와의 합작을 수용하려다 임시의정원 의장 직위에서 탄핵당한 후 민족혁명당에 합류했다. 평남 용강 출신으로서 박은식 내각의 국무원비서장이 되어 1925년 개정임시헌법을 낭독하는 등 전형적인 서북파 인사로 활동했다.[18]

⑨ 엄항섭은 헌법개정기안위원(1차)을 맡았다. 그는 경기 여주 출신으로서 杭州 之江大學을 졸업했는데, 임시정부 초기에 법무부 참사로 일했고 상해청년동맹 집행위원, 중국본부한인청년동맹의 중앙집행위원과 축소위원(재무부)을 역임했다. 한국독립당 발기인으로 참여했으며, 상해 대한교민단의 의경대·정무위원(서무부장)으로 활동했다. 김구·조완구·조소앙·박찬익 등(모두 기호파에 해당)과 함께 좌파 진영으로부터 '민족 파시스트'로 공격받은 사례를 고려할 때, 민족주의 우파 계열(특히 기호파 계열의 김구 직계)로 분류될 수 있을 것이다. 경찰 계통과 선전 부문에 주로 종사하였는데, 독립방략의 무력적

17) 이상 정원에 관한 인적 사항은 「한국민족운동사료」(주 6), 290~291쪽, 486쪽, 623~624쪽, 628~63쪽; 「高等警察要史」(주 2), 101쪽, 125쪽, 139~141쪽, 243~244쪽; 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 316쪽; 염재호(주 12), 55쪽, 66~67쪽, 128쪽; 김영범(주 16), 189쪽, 224쪽, 227-229쪽 등 참조.

18) 이상 김붕준에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1923. 1. 10), 3면 1단; 동(1925. 5. 5), 2면 1-2단; 「한국민족운동사료」(주 6), 535쪽, 541쪽, 645~646쪽; 염재호(주 12), 247~248쪽, 255쪽, 265쪽, 339쪽, 373쪽; 김희곤(주 12), 122~123쪽, 314쪽, 317쪽; 김영범(주 16), 368~369쪽, 386쪽; 윤대원(주 15), 87~88쪽, 93~94쪽; 추헌수, 「한민족 독립운동과 임시정부의 위상」(연세대학교 출판부, 1995), 143쪽; 독립운동사편찬위원회, 「독립운동사」 제4권 임시정부사(독립유공자사업기금운용위원회, 1972), 961~962쪽; 「대한민국 임시정부 공보」(제72호)(1941. 10. 17), 독립운동사편찬위원회, 「독립운동사자료집」 제7집 임시정부사 자료집(독립유공자사업기금운용위원회, 1973), 50~52쪽 등 참조.

경향 여하는 정확히 알 수 없으나, 김구의 영향을 많이 받았을 것으로 추측된다.[19]

⑩ 정태희는 약헌기초위원(2차)을 맡았다. 그는 충북 중원 출신으로 임시정부 초기 재무부 참사로 일했고, 임시의정원에서는 법제위원장으로서 도인권이 제출한 임시헌법 개정안을 보고받기도 했다. 그밖에 중국본부한인청년동맹의 중앙집행위원장후보와 축소위원(서무부)을 역임했다. 한국독립당 발기인으로 참여하는 등 1920년대까지는 민족주의 계열에서 활약했으나, 留滬韓國獨立運動者同盟에 가입할 무렵부터 좌경화되었다. 상해 대한교민단 총무, 한국혁명당 총무를 지내기도 했다. 독립방략의 무력적 경향 여하는 정확히 알 수 없으나, 주로 재정·외교·법제관련 업무에 종사했고 기독교 신자였던 점으로 미루어, 극단적 무력파는 아니었던 것으로 짐작된다.[20]

⑪ 황의춘은 약헌기초위원(2차)을 맡았다. 전북 남원 출신으로 상해 원광대학에서 수학했다. 사회주의 색채가 강했던 중국본부한인청년동맹의 중앙집행위원으로 활동했으며, 나석주의 동척폭탄사건에 연루되었다. 1928년 4월 6일 상해 프랑스조계에서 체포·압송되어 옥고를 치렀다는 점 이외에 상세한 인적 사항은 사료에 거의 나타나 있지 않으며 그 사상적 경향도 파악하기 어렵다.[21]

---

19) 이상 엄항섭에 관한 인적 사항은 「한국민족운동사료」(주 6), 151쪽, 504~506쪽, 544쪽, 623쪽, 629쪽, 645~646쪽, 656쪽, 712쪽; 金正明(주 12), 140쪽; 김희곤(주 12), 122~123쪽, 314쪽, 317쪽 등 참조.

20) 이상 정태희에 관한 인적 사항은 「독립신문」(1921. 8. 15) 1면 5단; 「한국민족운동사료」(주 6), 330쪽, 519쪽, 623쪽, 628~630쪽, 645~646쪽; 「高等警察要史」(주 2), 140쪽; 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 242쪽, 311쪽 이하; 金正明(주 12), 495쪽, 염재호(주 12), 123쪽; 김희곤(주 12), 122~123쪽, 259쪽, 261~262쪽, 265~266쪽, 272쪽, 278쪽, 280쪽, 283~284쪽, 301쪽 317쪽; 김영범(주 16), 232~233쪽, 357쪽 등 참조.

21) 「한국민족운동사료」(주 6), 623쪽, 630쪽; 「高等警察要史」(주 2), 141쪽, 244쪽 등 참조.

〈표 1〉 임시약헌(1927) 제정에 관여한 인사들의 신상 정보

	임정직위	사상경향	조직성향	독립방략	출신지역	사회단체/종교/학력 등
김구	국무령	우파	정부옹호파 국민대표회의 반대	무력파	황해(해주)	한국독립당
윤기섭	국무원(내무) 헌법개정기안위원(1차)	우파 (좌경화)	정부옹호파 국민대표회의 반대	무력파	경기(장단)	협성회/한국독립당/ 민혁당/민전/보성법전
이규홍	국무원(외무) 헌법개정기안위원(1차) 약헌기초위원(2차)	우파 (중도적)	개조파 국민대표회의 지지		경남(양산)	상해일본유학생회/ 메이지대학법과
오영선	국무원(군무)	우파	개조파 국민대표회의 참여	무력파	경기(고양)	이동휘사위
김갑	국무원(재무) 약헌기초위원(2차)	우파	개조파 국민대표회의 참여	무력파	경남(동래)	동제사/군사통일회/ 한국독립당/대종교
김철	국무원(법무) 헌법개정기안위원(1차)	우파	개조파 국민대표회의 참여		전남(함평)	신한청년당/교민단/ 한국독립당/기독교/ 법률학전공(상해)
정원	헌법개정기안위원(1차)	좌파(?)	의열단 중본한청	무력파	경북(성주)	동척폭탄사건연루/ 일본귀화
김붕준	헌법개정기안위원(1차)	우파 (중도적)	개조파	무력파	평남(용강)	교민단/한국독립당/ 민혁당/상해법정대학
엄항섭	헌법개정기안위원(1차)	우파	중본한청		경기(여주)	교민단/한국독립당/ 항주지강대학
정태희	약헌기초위원(2차)	우파 (좌경화)	중본한청		충북(중원)	교민단/한국독립당/ 한국혁명당/기독교
황의춘	약헌기초위원(2차)	좌파(?)	중본한청	무력파	전북(남원)	동척폭탄사건연루

이상의 인적 사항들을 종합적으로 분석해보면, 우선 지역적 측면에서는 기호파 세력을 중심으로 하되, 일부 영남·호남 인사들이 참여한 것을 알 수 있다. 헌법개정기안위원(1차)으로 임명되었다가 불과 나흘 만에 엄항섭으로 개선된 김붕준을 제외한다면,[22] 국무원·헌법개정기안위원(1차)·약헌기초위원(2차) 가운데 서북파 인사는 단 한 명도 없다(황해-경기-충청의 기호파 주축에 영

22) 서북파가 주도한 박은식 내각에서 국무원비서장이 되어 1925년 개정임시헌법을 낭독했던 김붕준은, 비록 이 1927년 임시약헌의 전문 자체가 김붕준의 유품에서 발견된 것이라 하지만(이연복[주 2], 432쪽), 그 제정과정에서 크게 중요한 역할을 수행했던 것으로 여겨지지는 않는다.

남·호남 양 세력이 연합). 김구 내각이 주도한 임시약헌 제정과 관련하여, "그 계파로 보아 기호파가 영남파와 결합하여 서북파를 뒤집은 것"이며, "서북파의 반감 때문에 새로 선출된 국무원이 취임하지 못했다"는 일제측 기록이 완전히 터무니없는 사실만은 아니라고 본다.[23]

다음, 이 개헌에 관여한 인사들의 면면을 살펴보면 ① 한국독립당 등 민족주의 우파 계열의 인사들이 대부분으로, ② 헌법개정기안위원(1차)·약헌기초위원(2차) 중에는 법률 전문가들이 다수를 차지하고 있으며, ③ 상해(또는 인근)에서 대학을 다녔거나 현지의 대한교민단 간부로 일한 인사들이 상당수에 이른다. 그렇다면 이 임시약헌은 ① 우파의 정치적 주장이 함축되었을 가능성이 크고, ② 법률적으로 상당히 정비된 형식의 헌법문서일 가능성이 크며, ③ 여전히 현지 중국의 헌법문서로부터 영향을 받았을 가능성이 크다. 그밖에 1925년 임시헌법과의 관계에서 볼 경우, ① 불과 2년이란 짧은 시간적 간격과 ② 헌법기초 과정에서의 인적 중복[24]을 감안할 때, 이 두 헌법문서는 그 기본 내용이 유사할 가능성이 크다.[25]

한편, 1926. 12. 24.~1927. 1. 15. 사이의 1차 개헌작업과 1927. 1. 15.~3. 5. 사이의 2차 개헌작업을 비교해 보면, 한 가지 귀중한 추가정보를 획득할 수 있게 된다. 결론부터 말하자면, 1차 개헌작업의 결과물은 현재까지 발견되지 않아서 구체적 내용을 확인할 길이 없지만, 이는 '사회주의=소비에트' 조직원리에 보다 가까운 '순수한' 위원제 헌법초안이었을 것이라는 점이다. 그 근거로는 ① 1차 개헌작업 결과에 대한 심의과정에서 종래 임시헌법과 너무 동떨어진 내용

23) 「高等警察要史」(주 2), 91쪽 상단.

24) 임시약헌 제정에 관여한 인사들 중 1925년 개헌에 즈음하여 임시정부·임시의정원에서 활동한 인사들은 다음과 같다. 윤기섭(법제개정·정무쇄신연구조사위원[1924. 7]), 이규홍(외무·재무총장[1924. 12], 안창호와 서신교환), 오영선(법무총장[1924. 12]), 김갑(법무총장대리[1924. 5]·노동총판[1924. 12]), 김철(회계검사원검사장[1924. 5]), 김붕준(법제개정·정무쇄신연구조사위원[1924. 7]·국무원비서장[1924. 12]), 정태희(법제위원장[1923. 5]) 등.

25) 기호파=정부옹호파의 김구－윤기섭 추축이 개헌의 주도권을 장악했다면, 비록 1925년의 개헌이 서북파가 주도한 것이었다 하더라도(신우철, "중국의 제헌운동이 상해 임시정부 헌법개정에 미친 영향－1920년대의 헌법개정 과정에 나타난 정치제도의 규범과 현실－," 「법과사회」 27[2004. 12], 286쪽, 288쪽 참조), 임시정부의 이전 헌법문서가 존중되었을 가능성은 있는 것이다.

이라는 반대 때문에 전원일치로 부결되었다는 점, ② 1·2차 개헌작업의 기초위원을 비교할 때 1차 개헌작업에만 관여했던 위원 중 윤기섭·정원·김붕준은 좌파 내지 중도적 경향이 다분히 있었다는 점, ③ 1차 개헌작업에만 관여한 김철은 안창호의 국민대표회준비촉진회에 위원으로 참여했는데 이 단체의 주요목적이 '위원제'로의 조직변경이었다는 점,[26] ④ 1차 개헌작업에만 관여한 윤기섭·김붕준은 좌파 세력이 주도·임명한 '법제개정·정무쇄신연구조사위원(1924. 7)' 가운데 포함되어 있었다는 점,[27] 그리고 무엇보다도 확실하게 ⑤ 당시의 국내 언론보도 가운데 이 초안의 '소비에트적 성격'을 언급한 내용이 발견되는 점[28] 등을 들 수 있다. 역으로, 2차 개헌작업의 결과물인 1927년의 임시약헌은 순수한 형태의 '사회주의적=소비에트식' 위원제 헌법은 아닐 것이라는 추론이 가능하다.

이 임시약헌의 제정과정에는 1919년 임시헌법의 기초자인 신익희가 관여했다는 기록이 남아있는데,[29] 다른 자료에서 찾아볼 수 없는 '전기' 속의 기록이기는 하지만 다음 두 가지 근거에서 그 가능성을 완전히 배제하기는 어려워 보인다. 첫째, 1923년 이후 신익희는 북벌을 위한 국공합작·중소합작의 과정에서 북방군벌·국민군·소련(카라한 주중대사) 사이를 중개하는 외교활동을 전개하는데,[30] 당시 국민당·국민정부의 조직원리인 '당 중심'의 '위원제' 정부형

---

26) 「한국민족운동사료」(주 6), 277~278쪽.

27) 윤대원(주 15), 93~94쪽. 또한, 「한국민족운동사료」(주 6), 541쪽: "이리하여 (1924년) 12월 28일에는 각원 전부와 의정원의장 최창식 동 법제위원장 윤자영 등이 회합하여 (1) 헌법개정의 건 … 을 협의하였는데 결국 (1) 헌법개정은 대통령 이승만의 배척을 의미한다. 전반 재북경 노농대사 카라한과 여운형과의 회견에서 한인단체가 질서적으로 통일 정돈되는 날에는 상당한 재정의 원조를 할 뜻의 언약이 있었다는 풍설이 있어 그 원조를 속히 되게 하려면 일일이라도 빨리 헌법개정을 단행하여 대통령제를 폐지하고 위원제로 개정하지 않으면 안된다는 말이 다수를 점하고 …."

28) 「동아일보」(1927. 1. 23) 기사('헌법직제개정·노농식위원제'): "상해 의정원에서는 지난 십구일에 림시헌법을 개뎡하야 전부 '쏘비에트'식으로 하고 인하야 관제를 개뎡하야 대통령 국무총리 이하 재래의 직제를 폐하고 로농로시아식으로 위원제를 채용하엿스며 동시에 집행위원댱 이하 집행위원을 선거하엿는데 그 씨명은 아래와 갓다더라. 집행위원장 김구 위원 이동녕 이시영 윤기섭 조완구 이규홍."

29) 유치송, 「해공 신익희 일대기」(해공신익희선생기념회, 1984), 321쪽. "34세 때 국무위원 중심의 집단지도제로의 임시정부 3차개헌에 관여하는 한편 …."

태는 이 1927년 임시약헌의 중요한 내용이 되고 있다는 점이다. 둘째, 신익희는 1927년의 임시약헌 제정과정에 참여했던 인사들(특히 기호파 계열)과 밀접한 관계에 있었는데, 신익희와 그의 가족은 한때 윤기섭(헌법개정기안위원[1차])의 셋집에 방을 얻어 함께 기거하기도 했으며,[31] 윤기섭·정태희(약헌기초위원[2차])와는 후일 한국혁명당·신한독립당·민족혁명당 등에서 같이 활동하기도 했다는 점이다.[32]

임시정부 법무차장으로서 1919년 9월 11일의 통합 임시헌법을 기초하고 이어 '대통령대리 후보'의 반열에 오르게 되며,[33] 1944년 4월 제36회 임시의정원 회의에서 새롭게 개정된 헌법이 통과된 다음 곧 '내무부장'의 직위를 맡게 되며,[34] 광복 후 행정연구회를 조직하여 헌법초안(행정연구회초안[1946. 3. 1])의 작성을 주도하고 이어 정부수립 후에는 '국회의장'에 취임하는 등, 항상 '헌법'의 제정·개정과 관련하여 자신의 권력을 부각시켰던 신익희가 임시약헌의 제정에도 영향을 미쳤을 것이라는 추론은 대단히 자연스럽다. 만일 상술한 '신익희관여설'이 사실이라고 한다면, 1927년의 임시약헌은 그가 직접 기초한 1919년의 임시헌법과 공통점을 지닐 수도 있다. 가령, 1919년 임시헌법의 양대 특징, 즉 ① 독립운동 세력간 타협의 산물이라는 점('통합헌법')과 ② 중국 헌법문서의 영향을 강하게 받은 점('번안헌법')은 1927년 임시약헌에도 나타나지 않을까 짐작되는 것이다.

---

30) 신익희, "청춘의 넋을 해외에 묻고," 「신태양」(1956. 4), 114~115쪽.

31) 신창현, 「위대한 한국인 : 해공 신익희」(태극출판사, 1975/1978), 151~152쪽.

32) 金正明(주 12), 495쪽, 517쪽, 537쪽, 601쪽, 649쪽, 674쪽, 711쪽, 744쪽 등. 신익희가 나석주·김상옥 등 의열단원과 교류했다는 기록이 있는데(신창현, 「해공신익희선생약전」(5·5의거동지회, 1967), 12쪽; 신창현(주 31), 136~137쪽, 152~153쪽), 1927년 임시약헌의 제정과정에 참여한 헌법개정기안위원(1차) 정원과 약헌기초위원(2차) 황의춘도 의열단원 나석주의 동척폭탄사건에 연루되었던 바 있었다.

33) 조동걸, "해공 신익희의 임시정부 활동," 「한국학논총」 18(1995. 12), 5쪽.

34) 조동걸(주 33), 11쪽.

Ⅲ. 임시약헌의 구조·내용에 대한 비교법적 분석

1927년의 임시약헌을 언어구조의 측면에서 계량·분석해보면, '베일'에 싸인 그 제정 과정의 일단이 드러나리라 믿는다. 헌법문서에 대한 언어통계·어휘계량의 방법은 몇몇 중대한 한계에도 불구하고 사료의 멸실·부재로 인한 공백을 메워줄 수 있는 수단이며,[35] 이를 통하여 임시약헌의 제정 경위에 대한 앞서의 불확실한 '추론'을 실증적 자료에 기초하여 어느 정도 검증해낼 수 있을 것이다. 1919년 임시헌법과 1925년 임시헌법 그리고 1927년 임시약헌의 언어구조를 계량·분석한 결과 다음 두 가지 사실이 밝혀졌다. 첫째, 총음절수·총조문수·총문장수·총단어수·평균조문길이·평균문장길이 등 측면에서 1927년의 임시약헌은 1919년 임시헌법과 1925년 임시헌법의 중간 정도에 위치하는 것으로 나타났으나, 평균단어길이를 제외할 경우 그 언어구조는 오히려 1925년 임시헌법보다는 1919년 임시헌법에 접근하는 모습을 보여주었다(아래 <표 2> 참조). 둘째, 전체어휘수·개별어휘수 및 어휘사용의 분산-집중 여부를 알려주는 평균빈도 등 측면에서도 1927년의 임시약헌은 1925년 임시헌법보다는 1919년 임시헌법에 접근하는 것으로 나타났다(아래 <표 3> 참조).

즉, 적어도 그 언어구조의 형식면에서 볼 때 1927년의 임시약헌은 서북파가 주도한 1925년 임시헌법보다는 오히려 기호파가 주도한 1919년 임시헌법에 가까우며, 따라서 위 Ⅱ장에서 추론한 바 ① 법률 전문가들이 다수 참여하였으므로 상당히 정비된 법형식의 헌법문서가 될 것이라는 점은 간접적으로나마 실증되는 반면(1919년 임시헌법의 법형식적 완비성), ② 제정 시기의 시간적 근접성(2년)과 헌법기초 관여자의 인적 중복에도 불구하고 1925년 임시헌법과 언어구조상의 유사성은 실증되지 않는 것이다. 나아가 ③ 신익희가 이 임시약헌의 제정에 영향을 미쳤을 것이라는 앞서의 추론도 그가 기초한 1919년 임시헌법

35) 언어통계·어휘계량의 방법론을 이용한 헌법문서 분석에 대해서는 신우철, "'텍스트'로서의 헌법-헌법전의 계량언어학적 비교분석-," 「법과사회」 22(2002. 6), 109쪽 이하(특히 동 135쪽) 및 신우철, "'텍스트'로서의 헌법-북한 역대 헌법전의 언어구조 비교분석," 「영남법학」 9-2(2003. 8), 27쪽 이하(특히 동 27~28쪽) 참조.

과의 언어구조적 유사성이 실증됨으로써 그 설득력이 한층 강해졌다. 아무튼 헌법제정의 '명분'과 헌법문서의 '형식'을 그 '실질'에 비하여 각별히 강조하는 기호파의 헌법인식[36]은 1927년 임시약헌의 언어구조에도 반영되어 나타난 것으로 결론내릴 수 있다.

〈표 2〉 임시헌법(1919)·임시헌법(1925)·임시약헌(1927)의 조문·문장 길이 비교

	총음절수 S	총조문수 A	총문장수 B	총단어수 C	조문길이 S/A	문장길이 S/B	단어길이 S/C
임시헌법 (1919)	2991 2726*	58	95	1002	51.6	28.7	2.99
임시헌법 (1925)	1507	35	40	483	43.1	37.7	3.12
임시약헌 (1927)	2522 2469*	50	70	871	50.4	35.3	2.90

* 문장으로 구성되지 않은 어구를 제외한 음절수
※ ① 조사·어미·접미사는 계량 단위에서 제외 ② '법률상' '공권상' 등의 '-상(上)'은 계량 단위에서 제외 ③ '지체없이'는 하나의 단어로 계량 ④ 숫자는 전체를 하나의 단위로 계량 ④ '년·월·일·인' 등 불완전명사는 앞의 숫자에 포함시켜 하나의 단위로 계량 ⑤ 복합명사의 분절원칙에서 최소한 세 헌법문서 간에는 통일을 유지함 ⑥ '있다' '없다' '하다' 등은 본동사·보조동사를 분리 계량하지 않음.

〈표 3〉 임시헌법(1919)·임시헌법(1925)·임시약헌(1927)의 어휘구조 비교

	전체어휘수*(N)	개별어휘수**(V)	평균빈도***(P̄)
임시헌법(1919)	1002	410	2.44
임시헌법(1925)	483	226	2.14
임시약헌(1927)	871	346	2.52

* 조사대상이 되는 자료에 나타나 있는 모든 조사단위 어휘의 수
** 중복되어 나타난 것을 헤아리지 않은 개별적인 어휘의 수
*** 조사단위 어휘의 평균 사용회수(P̄=N/V)

한편, 1919년·1925년·1927년의 각 헌법문서를 고빈도어휘(상위 50위) 중심으로 면밀히 살펴본 결과, ① 1919년의 임시헌법에는 '~시(時)' '득(得)하다' '급(及)' '유(有)하다' '차(此)' '기(其)' '수(受)하다' '부(負)하다' '여(如)하다' 등과

36) 신우철(주 25), 288쪽 참조.

같은 한자어의 사용이 두드러지게 나타나지만, ② 1925년의 임시헌법부터는 이미 그 가운데 몇몇 한자어가 '~시(時)'에서 '~때'로 '기(其)'에서 '그'로 교체되는 등 한글화 현상이 부분적으로 나타나고 있으며, ③ 1927년의 임시약헌에는 이 한자어들이 대부분 '~때' '수 있다' '과/와' '있다' '이' '그' '받다' '지다' '같다' 등으로 교체되어 한글화 현상이 전면적으로 확대되고 있다(아래 <표 4> 참조). 유독 1925년 임시헌법과 1927년 임시약헌 사이에 이처럼 법조문의 한글화 현상이 두드러지는 원인으로는 ① 1927년 임시약헌 기초에 관여한 인사들 가운데 임정 초창기 실무가들과 청년단체 회원들이 다수 포함되는 등 그 연령층이 상대적으로 낮다는 점을 지적할 수 있지만,[37] ② 임시의정원 의장 김붕준의 유품으로 발견된 이 임시약헌 소책자가 1927년 당시의 것이 아니라 후일의 가필·수정을 거친 판본일 가능성도 완전히 배제할 수는 없다고 본다.[38]

37) 특히 당시 상해에 체류했던 한글학자 김두봉은 그 경력(임시의정원 의원, 안성학교 교사·교장, 유일당상해촉성회 집행위원, 한국독립당 발기인, 민족혁명당 중앙집행위원 등)으로 미루어 임시약헌 기초에 관여한 인사들과 밀접하게 연계·활동했던 것으로 판단된다. 김희곤(주 12), 129쪽, 249쪽, 265쪽, 272쪽, 314쪽 및 염재호(주 12), 192쪽 참조.

38) 그 유력한 증거로서 1944년 4월 22일의 임시헌장에 '급(及)' '~시(時)' '득(得)하다' 등과 같은 한자어가 부분적이긴 하지만 여전히 사용되고 있다는 사실을 들 수 있다. 단, 이 1944년의 임시헌장에서 다시 한자어가 등장하는 것은 임시정부가 중국에서 상당 장기간 활동한 데 따른 한화(漢化)의 결과일 수도 있다. 참고로 1940년 10월 9일의 임시약헌은 아예 전문이 한자어로 표기·전래되고 있다.

〈표 4〉 임시헌법(1919)·임시헌법(1925)·임시약헌(1927)의 고빈도어휘(50위)

임시헌법(1919)	임시헌법(1925)	임시약헌(1927)
1.임시의정원 35	1.임시의정원 25	1.의원 25
2.법률 26	2.임시정부 14	2.있다 21
3.임시대통령 21	3.국무령 13	3.임시의정원 20
4.시(時) 20	4.득(得)(하다) 11	4.그 19
5.득(得)(하다) 18	5.국무회의 10	4.때 19
6.급(及) 14	6.때 9	6.국무위원 16
6.대한민국 14	6.법률 9	7.하다 14
6.의하다 14	8.하다 8	8.국무회의 13
9.관하다 12	9.국무원(員) 7	9.법률 12
9.이상 12	9.급(及) 7	9.정하다 12
11.또는 11	9.의원 7	11.총(總) 10
11.요(要)하다 11	9.의하다 7	12.예산 9
11.유(有)하다 11	9.이상 7	12.이상 9
11.인민 11	9.정하다 7	12.출석 9
11.차(此) 11	15.기타 6	15.대한민국 8
11.하다 11	15.임시헌법 6	15.상임위원회 8
17.사항 10	15.이내 6	15.수 8
18.아니다 9	18.결정 5	15.원(院) 8
18.의원 9	18.공포 5	15.정부 8
20.국무원(員) 8	18.선거 5	20.각부 7
21.공포 7	18.성립 5	20.기타 7
21.권 7	18.지방의회 5	20.선거 7
21.기(其) 7	23.그 4	20.요구 7
21.기타 7	23.대한민국 4	20.의결 7
21.동의 7	23.명령 4	25.각 6
21.임시정부 7	23.발하다 4	25.과반수 6
21.의결 7	23.본 4	25.관하다 6
21.정하다 7	23.아니다 4	25.규정(規程/規定) 6
21.제출(하다) 7	23.요구 4	25.두다 6
21.헌법 7	23.유(有)하다 4	25.또는 6
31.법원 6	23.행정 4	25.의장 6
31.사건 6	23.헌법 4	25.일체 6
31.선거 6	33.각부 3	25.조직 6
31.수(受)하다 6	33.광복운동자 3	25.출석원 6
31.예산 6	33.단 3	35.공포 5
31.자(者) 6	33.대리 3	35.광복운동 5
31.자유 6	33.대하다 3	35.국가 5
31.조직 6	33.못하다 3	35.국사(國使) 5
31.출석 6	33.사건 3	35.동의 5
31.투표 6	33.삼분일 3	35.삼분이 5
31.혹(或) 6	33.소집 3	35.오인 5
42.국무원(院) 5	33.우(又)는 3	35.인민 5
42.국회 5	33.의결 3	35.임시정부 5

임시헌법(1919)	임시헌법(1925)	임시약헌(1927)
42.단 5	33.자행 3	35.제출(하다) 5
42.임시헌법 5	33.조직 3	35.찬동 5
42.명령 5	33.중 3	35.책임 5
42.부득(不得)하다 5	33.집행 3	35.행정 5
42.소집 5	33.후 3	48.결의 4
42.승낙 5	49.결의 2	48.단 4
42.의무 5	49.과반수 2	48.당 4
…	…	…

위 Ⅱ장에서 추론한 바와 같이 1927년의 임시약헌 기초에 관여한 인사들 중 대다수가 이미 상당 기간 중국 현지(상해·북경·항주 등)에서 활동하였고, 또 1919년 임시헌법 기초자인 신익희가 여기에 관여하였을 가능성도 배제할 수 없다고 본다면, 중국측 헌법문서들은 이 임시약헌의 제정 과정에서도 여전히 강력한 영향력을 행사하였을 것으로 짐작된다. 특히 이 1927년의 임시약헌이 1919년 임시헌법과 1925년 임시헌법의 연장선상에 존재하는 헌법문서인 이상, 중국측 헌법문서의 '번안판'에 해당하는 1919년 임시헌법을 통하여 중국의 영향력은 상당 부분 유지되고 있으리라 짐작된다. 뿐만 아니라 이 1927년의 임시약헌이 '以黨治國論'(정당 중심 운동노선)과 '國務委員制'(집단지도제 정부형태)라는 사회주의 성격의 제도 도입을 핵심 내용으로 하는 것이라면, 소련·코민테른의 지도를 받으며 제1차 국공합작을 추진하던 당시 중국의 상황이 이 때 많은 참고가 되었을 것으로 여겨진다. 이 1927년 임시약헌의 내용을 축조·검토하기 전에, 당시 직·간접으로 참고가 되었을 개연성이 있는 중국측 헌법문서들을 제시해보면 다음과 같다.

<中華民國臨時政府組織大綱>(1911. 12. 3)

<中華民國臨時政府組織法草案>(臨時組織法草案)(1912. 1. 28 제정)

<參議院議事細則>(1912. 2. 2 통과)

<中華民國臨時約法>(臨時約法·舊約法)(1912. 3. 11)

<中華民國參議院法>(參議院法)(1912. 4. 1)

<中華民國國會組織法>(1912. 8. 10)
<中華民國憲法草案>(天壇憲草)(1913. 10. 31 3독통과)
<中華民國約法>(袁記約法·新約法)(1914. 5. 1)
<立法院組織法>(1914. 10. 27 통과)
<軍務院組織條例>(1916. 5. 18[논란])
<中華民國軍政府組織大綱>(1917. 8. 31 통과[논란])
<(修正)軍政府組織大綱>(1918. 5. 4 통과[논란])
<中華民國憲法草案>(民八憲草)(1919. 8. 12 통과)
<中華民國政府組織大綱>(1921. 4. 7 통과)
<浙江省憲法>(1921. 9. 9)
<廣東省憲法草案>(1921. 12. 19 2독통과)
<湖南省憲法>(1922. 1. 1)
<國是會議憲法草案>(1922. 8 제정)
<浙江省憲法紅色草案>(1923. 1. 26 제정)
<四川省憲法草案>(1923. 3. 10 제정)
<中華民國憲法>(曹錕憲法)(1923. 10. 10)
<護憲軍政府大綱>(1924. 11. 17 제정)
<中華民國臨時政府制>(1924. 11. 24, 1925. 12. 26 수정)
<國會非常會議組織大綱>(1924. 11. 25 제정)
<中華民國國民政府組織法>(1925. 7. 1)
<中華民國憲法草案>(段記憲法)(1925. 12. 11 3독통과)
<(修正)中華民國國民政府組織法>(1927. 3. 30) 등

우선, 이 1927년 임시약헌의 편제를 살펴보면 임시의정원이 임시정부보다 앞에 위치한 점 외에는 1925년 임시헌법의 편제가 기본적으로 유지되고 있음을 알 수 있는데, '총강'을 둔 점에서는 臨時約法(1912)·段記憲法(1925)과, '회계'의 장을 둔 점에서는 天壇憲草(1913)와 각각 유사성이 발견된다(임시헌법[1925] 1장 표제가 '대한민국'으로 붙여진 것은 天壇憲草[1913] 1장['國體']과

袁記約法[1914] 1장['國家']을 참고한 것으로 추측됨)(다음 <표 5> 참조). 다음, 제1조의 내용은 임시헌법(1919) 제2조와 개정임시헌법(1925) 제1조·제3조를 적절히 혼합·축약한 것으로 결국 간접적이나마 臨時約法(1912) 제2조의 영향력이 잔존하는 결과가 되었는데, 여기서 '국권'이라는 표현은 연방제 헌법의 성격을 다소 지녔던 曹錕憲法(1923)이 중앙·지방의 권한 배분에 관한 5장 표제 및 그 제22조에서 동일한 표현을 쓴 데 유래하는 듯하다(다음 <표 5> 참조). 아마도 이러한 용어법은 임시정부가 그 대외적·이념적 '국가주권'을 승인받지 못한 상황에서, 적어도 상해 지역에서의 부분적·현실적 '통치권력'만이라도 유지하고자 하는 간절한 희망을 성문화한 것이 아닐까 짐작해본다.

한편, '以黨治國論'을 성문화한 제2조는 최고권력을 임시의정원에 유보하는 전제 하에서의 부분적·가정적 '정당=국가' 통치체제라는 점에서, 국공합작 시기 중화민국 국민당정부의 그것, 특히 국민정부조직법(1925. 7. 1) 제1조가 규정한 국민당 지도·감독체제와는 본질적으로 구별된다(다음 <표 5> 참조).[39] 무엇보다도 당시 중국에서의 '以黨治國' 체제는 ① 중국국민당 중앙집행위원회 소속 정치위원회/정치회의가 실질적으로 입법권까지 행사하는 철저한 정당 우위의 체제였으며, ② 입법부와 행정부가 구분되지 않는 이른바 '議行合一'의 '一權主義' 체제였다는 점에서,[40] 임시의정원=입법부와 임시정부=행정부의

39) 임시약헌의 '以黨治國' 조항이 제1차 국공합작 당시 중국국민당의 그것으로부터 영향 받았다는 주장은 일찍부터 제기되어 왔다. 손세일, "대한민국 임시정부의 정치지도체계: 임시헌법 개정과정을 중심으로," 「3·1운동 50주년 기념논문집」(동아일보사, 1969/1989), 923쪽 및 「독립운동사」(주 18), 561쪽 참조. 특히, 윤대원(주 3), 292~293쪽 각주 2, 특히 동 325~326쪽: "소련의 공산당이나 중국의 국민당과 같이 '以黨治國論'을 헌법에 명시함으로써 1919년 이래 독립운동의 최고기관의 조직 형태를 둘러싼 기나긴 논의를 '당적 형태'로 마무리할 수 있었다. … 이 과정에서 독립운동의 최고기관으로서 '임시정부'의 존재가치는 인정되었지만 실질적 역할은 민족유일당으로 이전되었다. 이에 따라 대표성이 크게 약화된 임정은 헌법개정을 통하여 이를 명문화하지 않을 수 없었(다)." 그러나 이러한 견해는 제도의 구체적 실제를 분석하지 않고서 내려진 피상적 결론이라고 본다.

40) 陳茹玄, 「中國憲法史」(上海: 上海書局, 1933), 161쪽, 162쪽; 王世杰·「比較憲法」(1933)(「民國叢書」 第一編30)(上海: 上海書店, 1989)(영인), 757~758쪽; 楊幼炯, 「近代中國立法史」(1936)(「民國叢書」 第一編29)(上海: 上海書店, 1989)(영인), 344쪽; 錢端升 外, 「民國政制史」(1945)(「民國叢書」 第一編24)(上海: 上海書店, 1989)(영인), 164~166쪽, 168쪽; 徐矛, 「中華民國政治制度史」(上海: 上海人民出版社, 1992), 182~183쪽; 唐進·鄭川水, 「中國國家機構史」(瀋陽: 遼寧人民

구분을 뚜렷이 유지하고 있었던 우리 임시약헌의 체제와는 분명히 다른 것이었다.[41] 그밖에 기본권·기본의무에 관한 제3조와 제4조는 임시헌법(1919)의 기본권·기본의무 조항을 임시정부의 특수성을 고려하여 적절히 혼합·축약한 것으로 보이는데, 상응하여 臨時約法(1912)·袁記約法(1914) 등 중국측 헌법문서의 영향력이 잔존하는 결과를 가져오고 있다(다음 <표 5> 참조).

임시의정원에 관한 제2장의 규정들은 그 대부분이 ① 임시헌법(1919)과 개정임시헌법(1925)의 규정들을 조합한 것이거나, ② 임시의정원법(1919. 4. 25)과 개정임시의정원법(1919. 9. 17) 및 임시의정원잠행조례(1925. 4. 24)의 규정들을 헌법규범으로 격상시킨 것이다(다음 <표 5> 참조). 따라서 결과적으로 임시헌법(1919)과 개정임시헌법(1925), 특히 임시헌법(1919)에 참고로 활용되었던 중국측 헌법문서들의 영향력이 잔존하게 되었다. 임시의정원법(1919. 4. 25)은 신익희의 주도로(기초위원 신익희·손정도·조소앙·이광수), 개정임시의정원법(1919. 9. 17)은 조완구의 주도로(기초위원 조완구·고일청·장붕) 각각 성안된 듯한데,[42]

出版社, 1993), 546~548쪽; 張星久·祝馬鑫, 「新編中國政治制度史」(武昌: 武漢大學出版社, 1993), 314쪽; 曾憲義, 「中國法制史」(北京: 北京大學出版社, 2000), 311~312쪽; 張學仁·陳寧生, 「二十世紀之中國憲政」(武昌: 武漢大學出版社, 2002), 144쪽 등 참조. 이처럼 국민당 중앙기구가 입법권을 직접 행사할 수 있었던 원인으로는 ① 국공합작으로 인하여 국민당의 계급적 대표성이 확대되었다는 점과 ② 군벌과의 전쟁('북벌')으로 인하여 전국 보통선거에 의한 입법기구의 구성이 사실상 불가능하였다는 점을 들고 있다(위 唐進·鄭川水, 「中國國家機構史」, 547~548쪽).

41) 관련하여 김영범, "대한민국 임시정부와 민족유일당 운동," 한국근현대사학회, 「대한민국 임시정부 수립80주년기념논문집」(상)(국가보훈처, 1999), 498쪽: "그러나 유일당이 결성되더라도 그것은 임시정부가 아닌 임시의정원을 대체할 것으로 그 지위와 기능을 미리 못박아 놓은 셈"; 조철행, "대한민국 임시정부의 국무위원회제," 「대한민국임시정부 수립80주년기념논문집」(주 41), 173쪽: "임정이 수용한 이당치국론은 임정을 독립운동의 총지도기관으로 설정한 점에서 '혁명정당론'에 바탕한 민족유일당 운동과는 그 목적이 달랐고 … 임시의정원이 가진 임무·권한이 당으로 이관되는 것이었고 임시정부는 독립운동전선의 최고기관으로 존속하는 것이었다." 그밖에 홍순옥, "한성·상해·노령 임시정부의 통합과정," 「3·1운동 50주년 기념논문집」(주 39), 906쪽: "그러나 중국정부는 의정원을 유지하지 못하였다. 이로 보면 비록 정식국가는 아니지만 여기에 우리의 독특한 슬기가 있었다."

42) 임시의정원기사록 제1회집(1919. 4. 10), 「임시정부의정원문서」(주 1), 42쪽; 임시의정원기사록 제3회집(1919. 4. 25), 「임시정부의정원문서」(주 1), 44쪽; 임시의정원기사록 제6회집(1919. 8. 18), 「임시정부의정원문서」(주 1), 64쪽; 「독립」(1919. 9. 18) 2면 1단('원칙[院則] 토의') 등 참조. 신익희·조완구는 전형적인 기호파 인사이므로, 1927년 임시약헌에는 임시

이 의회법규들은 중국측 헌법문서 가운데 參議院法(1912. 4. 1)과 立法院組織法(1914. 10. 27)의 영향을 강하게 받았으므로(다음 <표 5> 참조), 결국 임시약헌의 임시의정원에 관한 규정들 중 상당수가 중국의 의회법제에 기초하여 입안되는 결과를 초래하였다.[43] 또한 임시약헌은 의원직접선거제도와 상임위원회제도에 관한 규정들을 신설하였는데, 전자는 인민의 직접선거권을 폭넓게 제도화하였던 1920년대 초 중국 각지의 '省憲法'들로부터 영향 받은 것이며,[44] 후자는 회의에 소집된 의원 수가 10여 명 뿐이던 당시 의정원의 침체된 현실을 감안한 것으로[45] 다양한 중국측 헌법문서들의 영향이 여기서도 예외 없이 관찰되고 있다(다음 <표 5> 참조).[46]

임시정부에 관해서는 '위원제 정부형태'를 취한 점이 두드러지는데, 여기서도 각종 중국 헌법문서의 영향력은 여실히 미치고 있거니와, 그 상세한 분석은 장을 바꾸어 서술하기로 한다. 지방자치에 관한 제44조와 사법부(법원·군법회의)에 관한 제45조의 경우도 중국 헌법문서의 영향 하에 성립된 규정으로 볼 수 있다. 전자는 1920년대 초반의 각 省憲法들과 이로부터 영향 받은 曹錕憲法(1923)·段記憲法(1925)의 관련 규정들을 참고한 듯하며,[47] 후자에는 육해군법

의정원법·개정임시의정원법을 매개로 하여 기호파의 영향력이 재차 미치게 된 셈이다.

43) 이 參議院法은 영·미·일의 헌법·의회법제를 참고로 제정한 것이므로, 결국 우리 임시약헌은 서구 제국의 의회제도로부터 간접적으로 영향을 받은 헌법문서가 되고 있다. 邱遠猷·張希坡, 「中華民國開國法制史－辛亥革命法律制度硏究」(北京: 首都師範大學出版社, 1997), 349쪽.

44) 관련하여 張知本, 「憲法論」(上海: 會文堂新記書局, 1946), 172쪽; 殷嘯虎, 「近代中國憲政史」(上海: 上海人民出版社, 1997), 210쪽, 214쪽; 王世杰(주 40), 733쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 124쪽 등 참조.

45) 「독립운동사」(주 18), 576쪽, 578쪽 참조. 임시약헌이 의회법규를 대폭 수용한 것도 침체된 임시의정원을 활성화시키려는 의도로 보인다. 또한 임시약헌에는 의결정족수의 가중(1/2출석·2/3찬성)이 두드러지는데(동 §11, §14, §19, §26 등), 이는 段記憲法(1925)의 상임위원회 의결정족수 규정(동 §37)과 동일한 것으로서, 당시 임시의정원의 직면한 '의원 부재'의 침체상황을 여실히 반영하고 있다(아래 <도표 5> 참조).

46) 관련하여 段記憲法(1925)의 상임위원회제도에 대해서는 "이로써 국회는 더더욱 군벌정부의 어용도구가 되고 말았다"는 평가가 있다. 張學仁·陳寧生(주 40), 118쪽.

47) 1926년 1월 1일 浙江省에서는 '自治法會議'를 조직하여 '自治法'이라는 이름으로써 그 省憲法을 의결·공포했다는 기록이 있다. 陳茹玄(주 40), 121쪽; 楊幼炯(주 40), 291쪽; 王世杰(주 40), 735쪽. 1928년 8월 중국본부한인청년동맹의 지도부 이관수와 정태희(약헌기초

원을 규정한 國是會議憲法草案(1922)과 군사재판을 규정한 段記憲法(1925)으로부터 영향 받은 흔적이 발견된다(다음 <표 5> 참조). 회계의 장의 규정들은 임시헌법(1919)·개정임시헌법(1925)의 관련 규정들을 적절히 혼합·축약한 형태로서, 결국 明治憲法(1889)·天壇憲草(1913)·袁記約法(1914) 등의 영향 하에 성립된 것으로 볼 수 있다.[48] 헌법개정에 관한 제49조는 '의원/정부 제안'과 '의원 의결'이라는 기본구조를 유지하면서, 구체적 의결정족수는 임시헌법(1919)(4/5출석·3/4찬성)과 개정임시헌법(1925)(1/2출석·2/3찬성)의 중간 수준인 3/4출석·2/3찬성으로 정하였는데, 이러한 정족수 기준은 당시까지의 중국측 헌법문서 중에서는 발견되지 않는다(다음 <표 5> 참조).[49]

Ⅳ. 임시약헌의 '위원제' 정부형태에 대한 재검토

1927년 임시약헌의 제도개혁 내용 가운데 핵심은 바로 '위원제' 정부형태를 채택한 데에 있다. 그러나 임시정부의 위원제 운영체제가 이 임시약헌에서 처음 비롯된 것은 아니며, 개헌에 이르기까지 이 제도를 둘러싼 수많은 경험과 주장들이 축적·제기된 결과로 도입이 확정된 것이다. ① 각 '부' 단위의 위원제 정국운영은, 비록 그 성과는 그다지 좋지 않았다 하더라도, 임시정부 초기 각 부 '총장' 부재의 상황을 타개하기 위하여 이미 실시된 전례가 있었다.[50] ②

위원[2차]) 사이에서는, 재중국한인청년동맹의 행동강령 제4항(합법투쟁 적극전개)과 당면 투쟁조건 제1항(자치권획득)을 둘러싸고, 이를 '대 중국 자치운동'이 아니라 '대 일본 자치운동'으로 오해한 데 기인하여 조직 갈등이 벌어졌다는 기록이 있다. 「朝鮮民族運動年鑑」(주 6), 309~315쪽. 당시 임시정부의 입장에서도 중국 내 최소한의 '자치권 확보' 문제는 중요한 의미가 있었을 것으로 짐작된다.

48) 신우철, "중국의 제헌운동이 상해 임시정부 헌법개정에 미친 영향－임시헌장(1919. 4. 11)과 임시헌법(1919. 9. 11)을 중심으로－," 「법사학연구」 29(2004. 4), 43쪽 각주 131 참조.

49) 신우철(주 25), 291쪽 각주 38 참조.

50) 당시의 위원제 정국 운영은 '총장 부재'의 특수 상황을 반영한 것이었다. 임시의정원기사록 제2회집(1919. 4. 22), 「임시정부의정원문서」(주 1), 42~43쪽 및 「독립」(1919. 9. 2) 2면 1단('안대리총리 설명연설'): "임시정부 … 조직 후에도 각부 총장의 대부분은 출석치 아니하야 응급책으로 위원제를 취하엿다가 차역(此亦) 예기의 성적을 득치 못하고 곤란한 중에 하

임시정부 출범 초기 임시대통령 이승만(기호파)과 국무총리 이동휘(노령파)의 대립·투쟁 과정에서도, '소비에트' 정부조직 원리를 숙지하고 있었던 이동휘에 의하여 위원제 정부형태의 도입 주장이 제기된 바 있었다.[51] ③ 당시 '사회주의' 경향의 위원제 정부형태 도입론은 국민대표대회의 진행 과정에서 주로 북경·노령·함경에 근거를 둔 창조파 인사들에 의하여 본격 제도화되어 헌법 초안으로 성안되기까지 하였다.[52] ④ 위원제로의 '임시정부 개조'는 창조파 세력 뿐 아니라 서북파(안창호)와 일부 좌파(여운형) 등 이른바 개조파 세력에 의해서도 지지된 바 있었다.[53] ⑤ 위원제 정부형태는 또한 1925년 임시헌법의 개

엿다가 월전 차장제가 실시되매 그 성적은 매우 만족하다."

51) 이동휘의 위원제 정부형태 제의는 '대통령 부재'의 특수 상황을 반영한 것이면서, 동시에 '사회주의' 정부조직 원리에 영향 받은 것이기도 했다. 김원용, 「재미한인 50년사」(1959), 독립운동사편찬위원회, 「독립운동사자료집」 제8집 임시정부사 자료집(독립유공자사업기금운용위원회, 1974), 724쪽, 873쪽: "국무총리 이동휘가 정부제도를 위원제로 변경하자는데, 이것이 아라사 공산당 제도인 까닭에 거절하였더니, 그 감정으로 국무회의에서 시비를 일으키고 … 국무총리제도를 변경하여 국무위원제도를 채용하고 국무위원회의 공결로 하자는 제의안이 제출되었는데, 그 이유는 과거 경험으로 보아 임시대통령이 미국에 앉아서 중국 상해에 있는 정부의 행정을 이해하지 못하였으며, 거리의 관계로 의사를 통하지 못하여 재가를 받으려다가 실패한 일이 많았으니, 이미 경험한 실패를 다시 하지 말자는 것이었다. … 임시대통령 이승만이 위원제는 한성정부의 정신이 아니므로 응낙할 수 없다고 하면서 자기의 주장만을 고집하며 회중 공결과 남의 의사를 무시하는 까닭에, 국무회의를 더 계속하지 못하고 폐회하였다." 한철호, "대한민국임시정부의 대통령제," 「대한민국임시정부 수립80주년기념논문집」(주 41), 142쪽: "이동휘가 … 이승만을 … '아직 사회주의의 소양이 무한즉 지식이 미국의 정치제도에 不踰하야 진정의 평등·자유의 공리는 不悟한 듯하다.' 고 비판 …." 이외에 高等警察要史」(주 2), 88쪽 및 金正明(주 12), 447쪽의 사료도 참조.

52) 창조파의 위원제 헌법 구상은 코민테른과의 연계를 통하여 '사회주의적 조직 원리'를 법제화한 것으로 볼 수 있다. 「독립신문」(1923. 6. 13), 1면('창조파의 최종막'): "창조파의 최종회합인 지난 칠일 회의석상에서 … 등 삼십구인이 출석한 비밀회의에서 새로 제정하는 헌법을 통과하고 니어 인선을 행하였는대 헌법은 공(共) 십팔조의 위원제로 되고 인원은 국민위원으로 삼십삼인, 국무위원으로 사인, 고문으로 삼십일인을 선거하고 폐회하였더라." 「한국민족운동사료」(주 6), 318쪽은 창조파 정부의 간부 예정자 명단을 열거하고 있는데, 주로 함경·노령 출신의 인사들이 중심이 되고 있다. 기타 상세한 사항은 신우철(주 25), 287쪽 각주 18 소재 인용 문헌들을 참조할 것.

53) '임시정부의 개조'라는 공동노선을 걸었던 안창호와 여운형은 일찍부터 위원제 정부형태의 도입을 주장해왔는데, 특히 안창호는 그로 인하여 '소비에트주의자'라는 풍문에 시달리기도 했다. 「조선민족운동사(미정고)」(고려서림, 1989), 224~226쪽; 「한국민족운동사료」(주 6), 277~278쪽; 「신한민보」(1925. 6. 25)('안창호씨도 쏘비트주의쟈라고'), 도산안창호선생기념

정에 즈음하여 서간도의 '독립운동세력(정의부)'에 의해서 개진된 바 있을 뿐 아니라,[54] 1925년 임시헌법의 '국무령제' 정부형태에서도 일정 부분 수용된 정부조직 원리였다.[55] 한편, 신해혁명 이래 중국의 헌법문서들 중에서도 위원제 정부형태를 취한 것들이 상당수 발견되고 있는데, 그 구체적인 조직 형태와 제도 채택의 원인·배경 등은 각기 다양한 것으로 판단된다.

① 1916년 3월 북방 군벌로부터 독립을 선언한 남방 4개 省은 梁啓超의 구상에 따라 '中華民國軍務院'을 조직하고 이어 5월 18일(5월 7일로 기재된 사료 있음) '軍務院組織條例' 10개조(護國軍政府第四號宣言)를 공포하게 되는데, 이는 撫軍長·副撫軍長·撫軍 등 동등자들의 합의체인 '撫軍會議'와 외교·재정·법제 등 각 정무를 분장하는 '政務委員會'로 구성된 일종의 위원제 정부형태를 지향한 것이었다.[56] 그 배경에 대해서는 袁世凱의 '稱帝' 과정에서 정상적인 '國務院'이 존재할 수 없었기 때문에, 梁啓超의 발상으로 軍務院이 임시 설립된 것으로 설명된다.[57] 撫軍의 정원에 대해서는 규정상 제한이 없고(軍務院組織條例 §3), 그 구체적 인원수도 자료마다 다르게 나타나지만, 전후하여 14인이 撫軍의 자격을 취득했던 것으로 보인다.[58]

사업회, 「도산안창호전집」 제6권(도산안창호선생전집편찬위원회, 2000), 772쪽; 이명화, "대한민국 임시정부와 국민대표회의," 「대한민국임시정부 수립80주년기념논문집」(주 41), 466쪽, 467쪽 등 참조.

54) 坪江汕二, 「改訂增補 朝鮮民族獨立運動秘史」(東京: 巖南堂書店, 1966/1979), 101쪽; 「도산안창호자료집」(주 13), 229쪽의 사료 및 박영석, "석주 이상룡 연구－임정 국무령선임배경을 중심으로－," 「역사학보」 89(1981. 3), 147쪽 이하; 윤대원(주 3), 320쪽 이하의 분석 참조. 서간도 독립운동세력(정의부)의 위원제 정부형태 주장은 '만주로의 정부 이전'을 전제한 점에서 '독립전쟁론=군사적 성격'을 띠는 동시에, 정부 관제가 '虛榮者의 당쟁 표적'이 되는 것을 방지한다는 점에서 '정부개조론=현실주의적 성격'을 띠는 것이었다. 윤대원(주 3), 320~321쪽; 박영석(주 54), 148~149쪽 참조.

55) 1925년 임시헌법의 국무령제는 ① 위원제에 대한 우파 진영의 반발과 ② 1인 집권이 요구되는 비상적 정치상황을 동시에 고려한 타협물로 판단된다. 신우철(주 25), 295쪽, 특히 동 각주 54 참조.

56) 徐矛(주 40), 149~151쪽; 張星久·祝馬鑫(주 40), 294쪽 참조. 軍務院組織條例의 원문은 朱匯森·繆全吉, 「中國制憲史資料彙編－憲法篇」(臺北: 國史館, 1989), 71쪽 및 陳茹玄(주 40), 253~254쪽 소재.

57) 徐矛(주 40), 150쪽.

58) 徐矛(주 40), 151쪽.

② '軍政府組織大綱'(1917. 8. 31)의 '大元帥' 집권체제가 孫中山에게 권력을 집중시킨 데 대한 서남 군벌들의 반발을 받아들여, 1918년 5월 4일 수정·통과된 '軍政府組織大綱'은 국회에서 간선되는 '總裁' 7인이 '政務院'의 보조를 받아 '連署'로써 행정권을 행사하는 '總裁合議制'를 채택하였는데 이 역시 위원제 정부의 맹아적 형태에 해당하는 것이었다.[59] 이 수정 軍政府組織大綱(1918)의 연서제도는 1925년 임시헌법의 국무령·국무원 연서제도에도 일정 부분 영향을 미친 것으로 추측된다.[60]

③ 1920년대 초 중국 각지의 '省憲法'들도 명칭과 정도의 차이는 있지만 분권적인 합의제 행정기구를 규정하고 있었는데, 특히 1923년 1년 26일 의결된 浙江省의 '紅黃白·三色憲法草案' 중 '紅色草案'은 11인의 직선 위원으로 구성되는 '行政委員會'가 행정권을 공동 행사하는 위원제 정부형태를 채택한 것이었다.[61] 당시 省憲法들이 대체로 합의제 정부운영을 지향한 것은 이들 헌법문서에서 보통선거권의 확대와 직접민주제의 도입 등 민주적 요소를 대폭 수용한 것과 동일한 맥락으로 이해될 수 있다.[62]

④ 1922년 상반기 전국의 상공계·교육계 단체들이 상해에 모여('國是會議') 동년 8월 성안된 '國是會議憲法草案'은 甲·乙 두 종류로 이루어져 있는데, 이 가운데 章太炎이 기초한 乙種은 參議院·省議會에서 2차에 걸쳐 간선되는 회원 9인이 '國政委員會'를 구성, 이들이 행정권을 공동으로 행사하는 위원제 헌법초안이었다.[63] 이 초안의 기초자

---

59) 陳茹玄(주 40), 105쪽; 王世杰(주 40), 726쪽; 楊幼炯(주 40), 256~259쪽; 錢端升 外(주 40), 131~133쪽; 徐矛(주 40), 156~162쪽(특히 동 162쪽); 唐進·鄭川水(주 40), 535쪽; 張星久·祝馬鑫(주 40), 295쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 133쪽 및 韋慶遠, 「中國政治制度史」(北京: 中國人民大學出版社, 1989/1993), 511~512쪽 참조. 수정된 軍政府組織大綱의 원문은 陳茹玄(주 40), 256~260쪽; 楊幼炯(주 40), 256~259쪽; 朱匯森·繆全吉(주 56), 73~75쪽 소재. 그 구체적인 통과·공포 일자는 사료에 따라 차이가 있으며, 그 내용도 陳茹玄 판본과 楊幼炯 판본은 서로 일치하지만 朱匯森·繆全吉 판본은 다른 두 판본과 현저하게 다르다. 여기서는 발간연도가 당시에 훨씬 가까운 전자 쪽을 따랐다.

60) 신우철(주 25), 296~297쪽.

61) 朱匯森·繆全吉(주 56), 694쪽; 殷嘯虎(주 44), 215쪽; 陳茹玄(주 40), 121쪽; 楊幼炯(주 40), 290~291쪽; 王世杰(주 40), 734~735쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 123~124쪽 등 참조. 浙江省憲法紅色草案의 원문은 朱匯森·繆全吉(주 56), 717~741쪽 소재.

62) 관련하여 張知本(주 44), 172쪽; 殷嘯虎(주 44), 210~211쪽, 214쪽; 王世杰(주 40), 733쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 124쪽 등 참조.

章太炎은 '대의제'에 강력하게 반대하는 사상을 지니고 있었으므로, 직접민주제에 보다 근접한 '위원제' 헌법초안을 기초한 것으로 추측된다.[64]

⑤ 1923년 10월 10일에 공포된 中華民國憲法(曹錕憲法)은 지방군벌에 대한 양보의 의미로 지방제도를 헌법에 규정하면서도('省制入憲'), 동시에 지방세력을 분열시킬 목적에서 5~9인의 직선 '省務院'이 자치행정을 집행하는 위원제 지방자치제도를 채택하였다.[65] 또한, 1924년 11월 북경에서 성립된 '國會非常會議'는 매 省 단위로 의원들이 '行政委員' 1인씩을 호선·조직되는 '行政委員會'로 하여금 일체 사무를 처리케 하였고, 1924년 11월 패퇴중의 吳佩孚가 발포한 '護憲軍政府大綱' 10개조에서는 '元帥會議' 합의제를 규정하였는데, 이들 역시 일종의 변형된 위원제 정부형태에 해당하는 것으로 판단된다.[66]

⑥ 1925년 7월 1일 공포된 '國民政府組織法'은 국공합작을 계기로 위원제 정부형태를 정식 도입하였는데 이에 의하면 국민정부는 당(중앙집행위원회·정치위원회/정치회의)에서 선임·지정하는 위원 약간명(실제는 16인)과 상무위원 5인(후일 7인으로 증원)의 합의제로 운영하도록 규정되어 있었다.[67] 위원제는 그 행정상의 번거로움 때문에 적어도 '국가' 헌법의 '중앙정부' 조직 차원에서 이 제도가 채택된 사례는 드물었다.[68] 그럼에도 國

63) 殷嘯虎(주 44), 199쪽 및 朱匯森·繆全吉(주 56), 236~237쪽 참조. 國是會議憲法草案(乙種)의 원문은 張溶西·岑德彰, 「中華民國憲法史料」(1933)(臺北: 臺聯國風出版社, 1973)(영인) 및 朱匯森·繆全吉(주 56), 254~269쪽 소재.

64) 蕭公權 저, 최명·손문호 역, 「중국정치사상사」(서울대학교출판부, 1998), 1351~1354쪽 참조.

65) 張學仁·陳寧生(주 1), 113~115쪽.

66) 徐矛(주 40), 98쪽, 140~141쪽. 이외에 中華民國臨時政府制(1924. 11. 24, 1925. 12. 26 수정)의 段祺瑞 '臨時執政' 체제를 소비에트식 위원제에 견주었다는 기록이 발견되는데, 어디까지나 그 실질은 극단적 1인독재체에 해당하는 것이었다. 楊幼炯(주 40), 316쪽; 王世杰(주 40), 744쪽; 徐矛(주 40), 136~137쪽; 唐進·鄭川水(주 40), 526~527쪽; 張星久·祝馬鑫(주 40), 292쪽; 韋慶遠(주 59), 492쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 116쪽 등 참조.

67) 陳茹玄(주 40), 158~163쪽; 楊幼炯(주 40), 340~342쪽; 王世杰(주 40), 756~758쪽; 徐矛(주 40), 180~182쪽; 唐進·鄭川水(주 40), 548~549쪽; 張星久·祝馬鑫(주 40), 314쪽; 韋慶遠(주 59), 513~514쪽; 曾憲義(주 40), 311~312쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 140~141쪽, 143쪽, 144쪽 등 참조.

68) 陳茹玄(주 40), 162쪽.

民政府組織法(1925)에서 이처럼 위원제 정부형태를 적극 도입한 데에는 ㉮ 국공합작이 성사된 이래 정치제도의 전 부문에서 소련식 사회주의체제의 관철이 권장되었다는 점, ㉯ '以黨治國'의 一黨制와 '議行合一'의 一權制가 지닌 1인집권의 위험성 때문에 위원제를 통한 권력의 상호 견제·감독이 요구되었다는 점, ㉰ 孫中山의 사후 국민당 내부의 분파구도상 그의 권위를 계승할만한 지도자가 아직 등장하지 못하고 있었다는 점 등의 원인들이 작용하였다.[69] 당시 국민정부는 지방 차원에서도 7인 내지 11인의 위원으로 구성되는 '省政府委員會'가 省政府의 직권을 행사하는 위원합의제를 채택하였다.[70]

1927년 임시약헌의 위원제가 과연 어떠한 성격의 정부형태였는지 알기 위해서는 우선 그 제도의 구체적 내용을 면밀하게 비교·분석해 볼 필요가 있다. ① 위원의 숫자 면에서 5~11인의 국무위원 정원은 1925년 임시헌법의 국무령+국무원 정원과 동일한데, 중국측 헌법문서 중에서는 위원 11인으로써 행정위원회를 구성하도록 한 浙江省憲法紅色草案(1923), 각 省에 省務員 5~9인으로써 省務院을 조직하도록 한 曹錕憲法(1923), 국민정부에 상무위원 5인을 두도록 한 國民政府組織法(1925)과 유사하다. ② 위원의 선임방법·임기 면에서 국무위원이 3년 재임의 임기로 임시의정원에서 선출되도록 한 것은 1925년 임시헌법의 국무령 선임방법·임기와 동일한데, 중국측 헌법문서 중에서는 그 선임방법 면에서는 修正軍政府組織大綱(1918)·國是會議憲法草案(乙)(1922)의 규정과, 그 임기 면에서는 浙江省憲法(1921)·國是會議憲法草案(乙)(1922)·浙江省憲法紅色草案(1923)의 규정과 각각 유사성이 발견된다. ③ 위원(결의)과 각부(집행)의 관계 면에서 임시약헌은 1925년의 임시헌법과 마찬가지로 국무위원(주석 포함)이 각부 책임 주무자를 겸하는('국무회의 호선') 중복체제를 채택하였는데, 이는 중국측 헌법문서 중에서는 省務員·政務員·行政委員이 각 司長을 겸하도록 한 湖南省憲法(1922)·四川省憲法草案(1923)·浙江省憲法紅色草案(1923), 그리고 國政委員會會員이 각부 總長을 겸하고 國民政府委員이 각

69) 陳茹玄(주 40), 163쪽; 王世杰(주 40), 757쪽. 孫中山 자신은 '위원제'를 그다지 선호하지 않았던 것으로 보인다. 徐矛(주 40), 181쪽 참조.

70) 曾憲義(주 40), 311쪽; 張學仁·陳寧生(주 40), 143쪽.

부 部長을 겸하도록 한 國是會議憲法草案(乙)(1922)·國民政府組織法(1925)과 유사한 것이다.[71] ④ 위원장의 지위 면에서 임시약헌은 실권이 없는 '회의주재용' '윤회주석' 1인만을 두었는데, 이는 修正軍政府組織大綱(1918)·國民政府組織法(1925)의 주석제와 유사한 것으로서,[72] 撫軍長/副撫軍長(軍務院)·首長/副首長(國政委員會)·委員長(行政委員會)·院長(省務院)을 각각 둔 軍務院組織條例(1916)·國是會議憲法草案(乙)(1922)·浙江省憲法紅色草案(1923)·曹錕憲法(1923)과는 약간의 차이가 있었다(이상 다음 <표 5> 참조). 요컨대 1927년 임시약헌의 위원제 정부형태는 1925년 임시헌법의 국무령제 정부형태에 내포된 위원제적 요소를 계승·발전시킨 것으로서, 그 과정에서 유사하게 위원제를 채택한 중국측 헌법문서들을 부분적으로 참고·수용한 체제라고 판단된다.

이러한 임시약헌의 정부형태에 대하여 그 동안 학계에서는 스위스의 '관리정부'에 해당하는 것이라는 주장이 별다른 의심 없이 지지되어 왔다.[73] 하지만 실제 위원제 정부형태의 전형(典型)에 해당하는 ① 프랑스 시민혁명기의 집정위원회(La Directoire) 제도, ② 스위스의 연방위원회(Bundesrath) 제도, ③ 러시아 공산혁명 이후의 인민위원회(Совнарком) 제도 등과의 면밀한 비교·분석이 선행되지 않은 상태에서, 하나의 결론을 섣불리 선택하는 것은 학문적으로는 대단히 무모한 태도일 수 있다. 1927년 임시약헌이 제정되던 시기 중국에서는 헌법·정부형태에 관한 적잖은 논문·연구서들이 발표되었는데, 특히 王世杰의 「比較憲法」(1933)(1927년 초판 발행)은 위원제 정부형태에 대하여 심도 있는 비교연구 결과를 제시하고 있어 주목된다. 그에 의하면 ① 프랑스의 집정위원회는 ㉮ 상·하의원에서 2단계로 간선(매년 1인씩 개선[改選])되는 5인의 위원으

71) 軍務院組織條例(1916)는 '撫軍會議'와 별도로 '政務委員會'을 두었고(撫軍 가운데 1인을 政務委員長으로 호선), 修正軍政府組織大綱(1918)은 '總裁會議'와 별도로 '政務院'을 두었다. 즉, 양자는 기본적으로 분리된 체제였다.

72) 修正軍政府組織大綱(1918) 제5조: "總裁會議每次以輪推一人爲主席." 또한, 徐矛(주 40), 180쪽: "(국민정부) 주석은 기타 위원의 직권보다 높지 않아, 진정한 회의주석에 해당하는 것이었다."

73) 조동걸, "대한민국임시정부의 조직," 「한국사론」 10(1981), 75~76쪽 및 조동걸, "대한민국임시정부의 헌법과 이념," 「대한민국임시정부 수립80주년기념논문집」(주 41), 675쪽 참조.

로 구성되는데, ㉯ 이 5인의 위원들이 3개월마다 한번씩 돌아가면서 주석을 맡되, ㉰ 그 결의를 집행하는 기관으로서 6~8인의 국무원으로 구성되는 집행위원회를 별도로 둔 점(결의=집행 분리체제)이 중요한 특징이라고 한다.[74] ② 스위스의 연방위원회는 ㉮ 양원합동회의에서 선출되는 7인의 위원으로 구성되는데, ㉯ 이 위원 중에서 1년 임기의 연방대통령·부통령 각 1인을 선정하되, ㉰ 정·부통령을 포함한 7인의 위원 전원이 각기 행정 각부의 책임자를 겸하는 점(결의=집행 중복체제)이 그 중요한 특징이라고 한다.[75] 특히 연방위원회 위원은 정파별로 배분되는 것이 아니라 민족·언어·종교별로 배분되며, 그 임기도 규정상은 3년이지만 실질적으로 거의 종신 연임하는 예가 대부분이라고 한다.[76] ③ 소련 1924년 헌법 소정의 인민위원회는 ㉮ 소비에트대회와 그 중앙집행위원회에서 선출하는 12인의 위원으로 구성되는데, ㉯ 그 가운데 회장 1인과 부회장 1인은 행정 각부의 정무를 책임지지 않으며(결의=집행 부분적 분리체제), ㉰ 위원의 임기에 대해서는 별도의 규정이 없으나 중앙집행위원회에 책임을 지고(면직 가능) 그와 진퇴를 함께 하는 것으로 보고 있다.[77]

당시 중국에서의 위원제 인식을 가장 잘 반영한 위 王世杰의 연구에 의할 때, 우리 임시약헌의 위원제 정부형태는 ① 위원 숫자 면에서 그 상한(11인)은 소련의 인민위원회(12인)와, 그 하한(5인)은 프랑스의 집정위원회(5인)와 각각 비슷하고; ② 위원 임기 면에서 3년의 기한은 스위스의 연방위원회와 비슷하지만(단, 스위스의 경우 사실상 종신임), 임시의정원에 의한 임기 중 면직이 가능한 점은 소련의 인민위원회와 비슷하며;[78] ③ 1인의 '윤회주석'만을 규정한 점은 프랑스의 집정위원회와 비슷하지만, 결의=집행의 '완전한' 중복체제를 취한 점은 스위스의 연방위원회와 비슷하다. 즉, 임시약헌의 위원제 정부형태는 기

74) 王世杰(주 40), 466~467쪽.
75) 王世杰(주 40), 468~469쪽.
76) 王世杰(주 40), 470~471쪽.
77) 王世杰(주 40), 475~477쪽.
78) 임시약헌(1927) 제19조는 국무위원에 대한 (탄핵)심판 이외에 면직까지도 임시의정원이 할 수 있도록 규정하였다. 이 점 국무원에 대한 면직을 국무회의에서 자행하도록 한 임시헌법(1925) 제17조와 구별된다.

존의 학설과 달리 스위스의 연방위원회 제도와 등치시키기 어려운 요소들을 여럿 지니고 있는 것이다. 요컨대 그것은 당시 위원제 정부형태에 관하여 알려진 여러 정보들을 조합하고, 또 중국측 헌법문서에 나타난 사례를 참고하여, 임시정부의 실정에 맞춘 형태로 가공해낸 종합물이라고 결론지을 수 있다.

〈표 5〉 임시약헌(1927)의 헌법적 연원 : 한·중 종합 비교[79]

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
편제	총강-임시의정원-임시정부-회계-보칙(5장 50개조)	대한민국-임시정부-임시의정원-광복운동자-회계-보칙(6장 35개조)(B)	總綱(I)(臨時約法/段記憲法) 國家(I)(袁記約法) 會計(X)(天壇憲草)
일반원칙	대한민국은 민주공화국이라 국권은 인민에게 있음 광복완성전에는 국권이 광복운동자 전체에 있음 (§1)	대한민국의 주권은 대한인민 전체에 재함 (A §2) 대한민국은 민주공화국임 대한민국은 광복운동중에서 광복운동자가 전인민을 대함 (B §1, §3)	中華民國之主權屬於國民全體(臨時約法 §2) 中華民國之國權屬於國家事項依本憲法之規定行使之屬於地方事項依本憲法及各省自治法之規定行使之(曹錕憲法 §22)
	대한민국은 최고권력이 임시의정원에 있음 광복운동자의 대단결인 당이 완성된 때에는 국가의 최고권력이 이 당에 있음 (§2)	대한민국의 주권행사는 헌법범위내에서 임시대통령에게 위임함 (A §6) 대한민국은 임시정부가 통치함 (B §2)	國民政府受中國國民黨之指導及監督掌理全國政務(國民政府組織法[1925] §1)
	대한민국의 인민은 법률상 평등이며 일체 자유와 권리가 있음 (§3)	대한민국의 인민은 일체 평등함 (A §4) 대한민국의 인민은 법률범위내에서 좌열 각항의 자유를 유함 (A §8) 대한민국의 인민은 법률에 의하여 좌열 각항의 권리를 유함 (A §9)	中華民國人民一律平等無種族階級宗教之區別(臨時約法 §5) 人民享有左列各款之自由權(袁記約法 §5)

79) 이 <표 5>에 소재한 대한민국 헌법문서들은 한시준, 「대한민국임시정부 법령집」(국가보훈처, 1999), 44~61쪽, 296~298쪽, 360~365쪽, 369~381쪽, 384~391쪽; 「임시정부의정원문서」(국회도서관, 1974), 4~11쪽, 25~28쪽, 616~619쪽; 이연복, 「대한민국임시정부 30년사」(국학자료원, 1999), 432~437쪽 등에서 발췌·인용한 것이다. 한편, 중국측 헌법문서들은 張溶西·岑德彰, 「中華民國憲法史料」(1933)(臺北 : 臺聯國風出版社, 1973)(영인); 陳茹玄, 「中國憲法史」(上海 : 上海書局, 1933), 221쪽 이하; 朱匯森·繆全吉, 「中國制憲史資料彙編－憲法篇」(臺北 : 國史館, 1989); 萬仁元·方慶秋, 「中華民國史史料長編 2(民國元年)」(南京 : 南京大學出版社, 1993), 277~298쪽; 邱遠猷·張希坡, 「中華民國開國法制史－辛亥革命法律制度研究」(北京 : 首都師範大學出版社, 1997), 338~341쪽, 344~349쪽 등에서 발췌·인용하였다.

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
일반원칙	대한민국의 인민은 조국을 광복하며 사회를 개혁하며 약헌과 법령을 수하며 병역에 복하며 조세를 납하는 일체 의무를 짐 (§4)	대한민국의 인민은 법률에 의하여 좌열 각항의 의무를 유함 一. 납세의 의무 二. 병역에 복하는 의무 (A §10) 광복운동자는 법령을 준수하며 재정을 부담하며 병역에 복하며 징발에 응하는 의무를 유함 (B §27)	人民依法律有納稅之義務(臨時約法 §13) 人民依法律有服兵役之義務(臨時約法 §14)
임시의정원	임시의정원은 대한민국 인민의 직접선거한 의원으로 조직함 내지 각 선거구에서 선거할 수 없을 때에는 각해 선거구에 원적을 두고 임시정부 소재지에 교거하는 광복운동자가 각해 구 선거인의 선거권을 대행할 수 있음 (§5)	임시의정원은 제19조에 규정한 의원으로 조직함 (A §18) 임시의정원은 의원으로 조직한 입법기관임 (B §18) 임시의정원 의원은 … 지방의회에서 선거함 … 광복운동단체로 지방의회를 대케 함을 득함 (B §19)	參議院以第十八條所定各地方選派之參議員組織之(臨時約法 §17) 省議會(省議院)以全省公民(人民)直接選出之議員組織之(湖南省憲法 §28, 浙江省憲法 §38)(≒廣東省憲草 §31, 四川省憲草 §27) 參議院以法定最高級地方議會及其他選擧團體選出之議員組織之(曹錕憲法 §41) 衆議院以各選擧區選民直接選出之議員組織之(段記憲法 §22)
	임시의정원 의원은 경기, 충청, 경상, 전라, 함경, 평안 각도와 중령교민 아령교민에서 각 6인 강원, 황해 각도와 미주교민에서 각 3인을 선거함 (§6)	임시의정원 의원은 경기, 충청, 경상, 전라, 함경, 평안, 각도 급 중령교민 아령교민에 각 6인 강원, 황해 각도 급 미주교민에게 각 삼인을 선거함 (A §20)	參議員每行省, 內蒙古, 外蒙古, 西藏各選派五人青海選派一人(臨時約法 §18)
	대한민국의 인민은 연령 만 18세 되고 완전한 공권이 있는 이는 선거권이 있으며 연령 23세 되고 선거권이 있는 이는 피선거권이 있음 (§7)	임시의정원 의원의 자격은 대한민국 인민으로 중등교육을 수한 만 23세 이상된 자로 함 (A §19)	省民年滿二十歲除有左列各款之一者均有選擧權 有選擧權之省民年滿二十五歲除有左列各款之一者均得被選爲省議院議員(浙江省憲法 §40, §41) 省民無論男女滿二十一歲者皆有公民權(四川省憲草 §24)
	임시의정원 의원 선거에 관한 규정은 선거법이 제정되기 전까지는 국무회의의 의결로 정함 (§8)	전항에 관한 임시선거방법은 내무부령으로 차를 정함 (A §20)	兩院議員之選擧以法律定之(天壇憲草 §24)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시의정원	임시의정원은 매년 10월 제1 화요일에 임시정부 소재지에서 자행 소집하며 그 폐회 기일은 자정함 단 원의 결의나 정부의 요구나 총의원 3분1 이상의 요구나 상임위원회의 요구가 있을 때에는 임시의회를 소집함 (§9)	임시의정원은 매년 2월에 임시 대통령이 소집함 필요가 유할 시에 임시소집함을 득함 (A §22) 임시의정원은 매년 11월에 임시의정원이 자행 소집함 임시정부의 요구나 의원 3분1 이상의 청구가 있는 때는 임시소집함을 득함 (B §20)	參議院得自行集會開會閉會(臨時約法 §31) 參議院設於臨時政府所在地(參議院法 §1) 省議會設於省政府所在地(四川省憲草 §34) 衆議院議員…自行集會於國都(段記憲法 §24) 衆議院於每年三月一日開會(同 §26) 衆議院於有左列情事之一時得開臨時會由議長召集之 一. 議員三分一以上之請求 二. 參議院之請求 三. 常任委員會或政府認爲必要(同 §27)
	임시의정원은 총의원 3분1 이상의 출석으로 개회하며 출석원 과반수의 찬동으로 의안을 결정함 일차 부결된 의안은 같은 회기 내에 다시 제출치 못함 (§10)	부결된 의안은 동 회기에 재차 제출함을 부득함 (A §30) 임시의정원은 의원 3분1 이상의 출석이 아니면 개의를 득치 못하고 출석의원 과반수의 찬동이 아니면 의안의 가부를 결치 못함 (B §22)	兩院之議事除別有規定外非各有總議員三分一以上之列席不得開議非有列席員過半數之同意不得議決(段記憲法 §32(≒民八憲草 §31, §32) 但經一院否決者於同一會期不得再行提出(天壇憲草 §90) *明治憲法 §46, §47
	임시의정원은 의원이나 정부의 제출한 일체 법과 국가의 예산 결산을 의결하며 국무위원과 국사를 임면하며 조약체결과 선전 강화에 동의하되 총의원 과반수의 출석과 출석원 3분2의 찬동으로 함 단 국무위원과 국사 임면에 대하여는 2회투표에도 미결된 때는 다수로 함 (§11)	임시의정원의 직권은 좌와 여함 一. 일체 법률안을 의결함 二. 임시정부의 예산 결산을 의결함 六. 국무원 급 주외대사 공사 임명에 동의함 七. 선전 구화와 조약체결에 동의함 (A §21) 임시의정원은 별조의 규정이 유한 이외에 좌의 직권을 유함 一. 법률안을 의결함 二. 선전 강화와 조약체결과 국사 파견에 동의함 (B §26)	參議院之職權如左 一. 議決一切法律案 二. 議決臨時政府之豫算決算…五. 承諾第三十四條第三十五條…事件…八. 得以關於法律及其他事件之意見建議於政府…十二. 參議院對於國務員認爲失職或違法時…彈劾之(臨時約法 §19) *미국헌법 Article II Section 2 Clause 2
	임시의정원의 의결한 법률 기타 안건은 임시정부가 공포 또는 시행함 법률은 정부에 송달한 후 10일 이내에 공포함 (§12)	임시의정원의 의결한 법률 급 기타 사건은 임시정부가 차를 공포 우는 시행함 법률은 자달 후 10일 이내에 공포함 (B §23)	國會議定之法律案大總統須於送達後十五日內公布之(天壇憲草 §91)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시의정원	임시의정원 또는 상임위원회는 정부를 사핵하며 일체 정무에 관하여 국무위원에게 질문하며 그 일체 직무의 보고를 요구하는 권이 있음 (§13)	임시의정원의 직권은 좌와 여함 十二. 질문서를 국무원에게 제출하여 출석 답변을 요구함을 득함 十三. 임시정부에 자청하여 관리의 수회와 기타 위법한 사건을 사판(查辦)함을 득함 (A §21)	參議院之職權如左…九. 得提出質問書於國務院幷要求其出席答覆 十. 得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件(臨時約法 §19)
	임시의정원은 의장 부의장 각 1인과 비서 약간인을 선거하며 그 제반 내규를 정함 의장 부의장의 선거는 총의원 과반수의 출석과 출석원 3분2의 찬동으로 하되 2회투표에도 미결된 때는 다수로 함 (§14)	임시의정원 의장 부의장은 기명단기식 투표로 의원이 호선하여 투표총수의 과반을 득한 자로 당선케 함 (A §28) 임시의정원은 헌법 급 기타 법률에 규정한 외에 내부에 관한 제반 규칙을 자정함을 득함 (A §33) 임시의정원은 의장 부의장 각 1인을 선거하며 헌법 급 기타 법률범위내에서 제반 내규를 정함 (B §25) 의장 부의장은 … 단 2회에도 미결될 시는 3회에는 다수로 함 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §9)	參議院議長用記名投票法互選之以得票滿投票總數之半者爲當選(臨時約法 §24) 立法院議長副議長由議員互選之以得票過投票總數之半者爲當選(袁記約法 §35) 議長副議長之選擧用記名單記投票法分別行之 投票至二次無人當選時各以第二次得票較多者二人決選之(立法院組織法 §12)
	임시의정원은 폐원 중 그 직권을 행사키 위하여 7인으로 조직한 상임위원회를 둠 (§15)	의정원은 하와 여한 위원회를 설함 … 2. 상임위원회 … 위원회의 조직은 원칙(院則)으로 영정(另定)함 (임시의정원법[1919. 4. 25] §28, §29) 임시의정원은 하열 3종의 위원회를 설치함 … 2. 상임위원회 … 본원은 각항 사건을 심사하기 위하여 매 차 회기 초에 하열 각항의 상임위원 각 5인을 원의에 의하여 선정함 (임시의정원법[1919. 9. 17] §18, §33) 원은 안건의 심사를 위하여 특별 혹은 상임위원회를 설치함을 득함 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §20)	本院設…常任委員 常任委員分設法制財政庶政請願懲罰五部(參議院法 §24, §26) 國會委員會於每年國會常會閉會前由兩院各於議員內選出二十名之委員組織之(天壇憲草 §51) 省議會閉會時設常駐委員會(湖南省憲法 §37) 參議院於常會閉會前得設置以下四種委員會 一. 外交委員會 二. 軍事委員會 三. 財政委員會 四. 法律委員會 每種委員會以七人組織之(國是會議憲法草案[甲] §22, §23) 衆議院於常會閉會後爲行使本憲法…所載各職權得設常任委員會由議員互選委員'二十人'*組織之繼續開會至衆議院閉會之日止 前項委員會之議事以總委員過半數之列席列席員三分二以上之同意決之(段記憲法 §37) *'三十人'으로 기재된 사료 있음

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시의정원	상임위원회의 권한은 아래와 같음 一. 국가의 회계를 검사하며 예산 초과나 예산 외의 지출을 동의함 一. 국무위원과 국사의 사직을 수리함 一. 국무위원이 5인 미만될 때나 기타 중대한 사건이 날 때는 즉시 의회의 소집을 요구함 一. 광복운동의 방략 광복운동 총역량의 집합 방법 외교에 관한 사항을 연구하며 심리할 사항을 심리함 (§16)	임시의정원은 … 좌의 직권을 유함 … 三. 광복방략 급 기타에 관한 의견을 임시정부에 건의함 (B §26)	國會委員會於國會閉會期內除行使各本條所定職權外得受理請願幷建議及質問 國會委員會須將經過事由於國會開會之始報告之(天壇憲草 §53, §54) 每種委員會…在參議院閉會期內遇有政府政策關係國家重大利害隨時提出質問於政府 各委員會應將經過情形隨時報告於國民及下屆參議院常會(國是會議憲法草案[甲] §23, §24)
	상임위원은 국무위원이나 기타 직원이 될 수 없음 (§17)	의원이 관리가 되거나 자격을 상실할 시는 곧 해직됨 (임시의정원법[1922. 3. 21 개정] §9)	兩院議員不得兼任官吏但國務員不在此限(天壇憲草 §26) 兩院議員不得兼任官吏(民八憲草 §25) 省議員在任期內不得爲官吏及兼任有給之公職(湖南省憲法 §42) 省議院議員不得同時兼任官吏(浙江省憲法 §42) 現任官吏被選爲省議員時須解除現職方得就任 省議員在任期中不得兼任官吏及其他有給之公職但政務員不在此限(四川省憲草 §28, §30) 兩院議員不得兼任文武官吏(曹錕憲法 §45)
	임시의정원은 의원의 당선 증서를 심사하며 의원 자격과 선거의 의의(疑義)에 대한 최고판결권이 있음 (§18)	신도의원은 당선 증서를 원에 제출하여 심사 등록케 함 의원의 자격심사는 의장이 3인 이상의 의원을 지명하여 심사케 함 (임시의정원법[1919. 9. 17] §4, §5)	參議院到院須提出委任狀於議長(參議院法 §8) 立法院議員到院後發見議員資格有疑義時由議長指任議員十三人以上組織特別委員會審查之 前項審查之結果報告於議長付院議決定之(立法院組織法 §4) 兩院議員之資格各院得自行審定之(天壇憲草 §27, 曹錕憲法 §46) 參議院議員之資格由選擧審查委員會審定之 此項選擧審查委員會以大理院長指定之法官四人及議員三人組織之(國是會議憲法草案[甲] §25 [乙] §21)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시의정원	임시의정원은 국무위원과 국사의 실직이나 위법 또는 범죄행위가 있는 줄로 인할 때는 총의원 과반수 출석과 출석원 3분2의 가결로 심판 또는 면직함 (§19)	임시의정원의 직권은 좌와 여함 十五. 국무원 실직 혹 위법이 유함을 인할 시는 총원 4분3 이상의 출석 출석원 3분2 이상의 가결로 탄핵함을 득함 국무원이 제21조 제15항의 경우(탄핵)를 당할 시는 임시대통령이 면직하되 임시의정원에 일차 재의를 청구함을 득함 (A §21, §41) 국무원의 면직은 국무회의에서 자행함 임시의정원은 … 좌의 직권을 유함 … 四. 국무령 급 국무원의 실직 혹 위법 우는 범법행위에 대하여 심판처벌함 (B §17, §26)	參議院之職權如左…十二. 參議院對於國務員認爲失職或違法時得以總員四分三以上之出席出席員三分二以上之可決彈劾之(臨時約法 §19) 衆議院彈劾國務員違法以議員總額過半數之列席列席員三分二以上之同意行之(民八憲草 §36)
	임시의정원의 의사는 공개함 단 의장이나 의원 5인 이상의 제의나 정부의 요구가 있을 때는 원의 결의로 비밀히 함 (§20)	임시의정원의 회의는 공개하되 원의 결의 또는 정부의 요구에 의하여 비밀히 함을 득함 (A §25)	參議院之會議須公開之但有國務員之要求或出席參議員過半數之可決者得秘密之(臨時約法 §21) *明治憲法 §48
	임시의정원 의장은 원을 대표하며 회의를 소집하며 원의 의사를 정리하며 원의 행정을 판리(辦理)하며 원내의 경찰권을 집행하며 원의 회계를 처리하며 5일 이내의 의원 청유와 방청자를 허함 (§21)	의원의 사직 허면(許免)과 5일 이상 장기 허유(許由)는 원의로 함 의장은 원을 대표하며 회의를 소집하며 의사를 정리하며 질서를 유지함 의장은 비서국을 조직하여 문서 회계 급 기타 원무를 처리하며 경위를 임용하여 전원을 경위함 의장은 방청자를 허함을 득하되 원의로 제한함을 득함 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §5, §7, §11, §12)	議員有要事請暇得議長之許可者不以缺席論 議員除萬不得已事故外每月請暇過五天者以缺席論(參議院議事細則 §66, §67) 議長維持參議院秩序整理議事對於院外代表參議院 參議院院內警察權依本法及本院所定規則由議長行之(參議院法 §16, §83)
	의원이 의안을 제출할 때는 법률과 심판안은 5인 이상 기타 안은 3인 이상의 연서로 함 (§22)	의원이 법률안을 제출할 시는 20인 이상의 연서로 기타 제안에 관하여는 5인 이상의 연서로 제출함 (임시의정원법[1919. 4. 25] §34) 의원이 의안을 제출할 시는 법률 급 심판안은 5인 이상 기타 안은 3인 이상이 연서함을 요함 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §16)	議員提出法律案須有十人以上之贊成者其他提議除別有規定者外須有三人以上之贊成者會同署名先期交議長通告各參議員(參議院法 §41) 議員提出法律案須有二十人以上之連署其他提案除別有規定者外須有十人以上之連署(立法院組織法 §26)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시의정원	의원이 무고히 당선 증서를 개회 후 7일까지 제출치 아니하거나 무고히 연속 2주일까지 결석할 때는 그 직무는 자연 해임되며 의원 사직의 청허 여부는 원의로 정함 의원이 결원된 때는 의장이 곧 정부로 통지하여 보선케 함 (§23)	의원이 무고히 개회 후 7일까지 도원(到院)치 아니하거나 연 2주일 이상 결석한 자는 자격이 상실됨 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §4) 의원의 사직 청허 여부는 원의로써 정함 의원이 결원될 시는 의장으로부터 국무원에 통지하여 보선케 함 (임시의정원법[1919. 9. 17] §12, §13)	參議員…一個月內無故缺席至七日以上者除名(參議院法 §93) 議員於開會後滿一個月尙未到院者應解其職 議員辭職之許否由議長付院議決定之 議員缺額時由立法院咨請大總統以該選擧會之候補當選人遞補之(立法院組織法 §5, §6, §7)
	의원은 회기 중에는 원의 허가가 없이는 그 자유의 방해를 받지 아니하며 원내의 언론과 표결에 관하여는 원외에서 책임을 지지 아니함 (§24)	임시의정원의 의원은 원내의 언론 급 표결에 관하여 원외에서 책임을 부치아니함 임시의정원 의원은 내우외환의범죄나 혹 현행범이 아니면 회기 중에 원의 허락이 무히 체포함을 부득함 (A §31, §32)	參議院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任 參議院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外會期中非得本院許可不得逮捕(臨時約法 §25, §26)
	의원은 3인 이상의 연서로 정부나 지정한 국무위원에게 질문하는 권이 있나니 국무위원은 5일 이내에 말이나 글로 답변하며 만일 답변치 아니할 때는 그 이유를 명시하며 질문한 의원이 요구할 시는 원에 출석 답변함 (§25)	의원이 정부에 대하여 질문코자 할 시는 3인 이상의 연서로 질문서를 의장에게 제출하여 정부에 전송하여 기한을 정하여 답복을 요함 정부의 답복이 요령을 부득함으로 인할 시는 기한을 정하여 국무원의 출석 답변을 요구함 (임시의정원법[1919. 9. 17] §80, §81)	參議員對於政治上有疑義時得以十人以上之連署提出質問書由參議院轉咨政府 關於前條之轉咨應酌量緩急限期答覆 政府答覆後如提出質問者認爲不得要領時由參議院咨請國務員限期到院答辯(參議院法 §62, §63, §64)
	의원의 징계는 발언이나 출석의 정지 제명으로 하되 총의원 과반수의 출석과 출석원 3분2의 결의로 함 (§26)	의원의 징계는 발언 혹 출석의 정지 제명으로 하되 필히 심사를 경하여 원의로 정함 단 제명은 출석원 3분2 이상의 가결을 요함 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §6)	懲罰之種類如左 一. 於公開議場謝罪 二. 一定之期間內停止發言 三. 一定之期間內停止出席 四. 除名(參議院法 §92)
	의장이 위법할 때에는 5인 이상 의원의 제의로 심사를 경하여 전조의 표결 수로 면직함 (§27)	의장이 위법한 시는 의원 5인 이상의 제의로 심사를 경하여 원의로 정하되 출석원 3분2 이상의 가결로 해직함을 득함 (임시의정원잠행조례[1925. 4. 24] §10)	議長副議長有違法徇私情節經參議員十人以上提議得交懲罰委員會審查後付院議決定如多數認爲不稱職時卽解職另擧(參議院法 §23)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시정부	임시정부는 국무위원으로 조직한 국무회의의 의결로 국무를 총판함 국무위원은 5인 이상 11인으로 함 (§28)	임시대통령은 국가를 대표하고 정무를 총람하며 법률을 공포함 국무원(院)은 국무원(員)으로 조직하여 행정사무를 일체 처판하고 그 책임을 부함 (A §11, §35) 임시정부는 국무령과 국무원으로 조직한 국무회의의 결정으로 행정과 사법을 통판함 국무원은 10인 이내 5인 이상으로 함 (B §4)	軍務院設撫軍以其決議或同意行其權限之事…撫軍燕定額(軍務院組織條例[1916] §3) 中華民國軍政府之行政權由總裁會議以政務院贊襄行之 總裁會議以總裁組織之總裁由國會兩院聯合會選擧之([修正]軍政府組織大綱[1918] §2, §3) 省行政權由省長及省務院行使之 省務院設政務會議以省務院長爲議長各省務員皆列席議決施政方針及關涉各司權限爭議之事件(湖南省憲法 §46, §60)(≒浙江省憲法 §63, §64, 廣東省憲草 §62, §64, 浙江省憲法紅色草案 §88) 省行政由行政委員會執行之 行政委員會設委員十一人由全省人民選擧之(浙江省憲法紅色草案 §80, §81) 行政權由國政委員會行使之 國政委員會由會員九人組織之(國是會議憲法草案[乙] §26) 省設省務院執行省自治行政以省民直接選擧之省務員五人至九人組織之(曹錕憲法 §127 [二]) 國民政府以委員若干人組織之 國民政府設置常務委員五人處理日常政務常務委員於委員中推定之 國務由委員會議執行之(國民政府組織法[1925] §2, §3, §5)
	국무회의는 그 결정을 집행 또는 집행케 하고 임시의정원에 대하여 책임을 짐 (§29)	국무령은 국무회의를 대표하여 그 결정을 집행 우는 집행케 하고 임시의정원에 대하여 책임을 부함 (B §5)	國務員贊襄大總統對於衆議院負責任(天壇憲草 §81) 各部總長依法律命令執行主管行政事務(袁記約法 §41) 總裁代表軍政總攬會務 軍政府以代理國務院攝行大總統資格執行約法上之大總統職權時須對國會負責任([修正]軍政府組織大綱[1918] §7, §17) 省務院設政務會議…對於省議會負連帶責任(湖南省憲法 §60) 行政委員會之職權如左 一. 執行省內一切行政事務(浙江省憲法紅色草案 §87)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시정부	국무회의는 약헌과 법률규범내에서 필요한 명령을 발하며 규정을 정함 법률을 대할 명령을 발할 때에는 상임위원회의 동의를 얻고 그 다음 의회에 추인을 요하되 만일 추인되지 못할 때는 그 뒤로부터 효력을 실함을 즉시 공포함 (§30)	임시정부는 헌법 급 법률에 저촉되지 아니하는 범위내에서 행정상 필요한 명령을 발함을 득함 임시정부는 임시의정원 폐원중에 긴급한 필요가 있을 때는 법률에 대한 명령을 발함을 득함 차 명령은 차기 의회에서 승낙을 부득할 때는 향후로 기 효력을 실함을 공포함이 가함 (B §11, §12)	國政委員會爲執行法律或依法律之委任得發布命令 國政委員會爲維持公共治安防禦非常災患時機緊急不能召集參議院時得發布與法律有同等效力之敎令 前項敎令須於次期參議院開會七日內請求追認參議院否認時卽失其效力(國是會議憲法草案[乙] §40, §41) 行政委員會職權如左…二 公布法律及發布執行法律之命令(浙江省憲法紅色草案 §87) *臨時約法 §31 *袁記約法 §20
	국무회의에서 의결할 사항은 아래와 같음 광복운동의 방략, 법률 명령, 예산 결산, 예산 초과나 예산 외의 지출, 조약의 체결, 선전 강화, 국사 파견, 외국 대표원의 접수, 기타 일체 사건 (§31)	국무원에서 의정할 사항은 좌와 여함 一. 법률 명령 관제 관규에 관한 사항 二. 예산 결산 또는 예산 외 지출에 관한 사항 三. 군사에 관한 사항 四. 조약과 선전 구화에 관한 사항 五. 고급관리 진퇴에 관한 사항 六. 각부 권한쟁의 급 주임불명에 관한 사항 七. 국무회의에 경유를 요하는 사항 (A §36) 국무원은 국무회의의 일원으로 일체 국무를 의정함 (B §6)	左列各項應經行政院會議議決 一. 提出於立法院之法律案 二. 提出於立法院之豫算案 三. 提出於立法院之大赦案 四. 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他重要國際事項 五. 薦任以上行政官吏之任免 六. 行政院各部及各委員會間不能解決之事項 七 其他依法律或行政院院長認爲應付行政院會議議決事項(國民政府組織法[1928. 10. 8] §22)
	법률을 공포하며 명령을 발하며 법안을 제출하며 기타 중요한 문건을 발할 때는 국무위원의 연서로 함 (§32)	국무원은 임시대통령이 법률안을 제출하거나 법률을 공포하거나 혹은 명령을 발포할 시에 반드시 차에 부서함 (A §39) 법률을 공포하며 명령을 발하며 법안을 제출하며 기타 중요문건을 발할 때는 국무령과 국무원의 연서로 함 (B §7)	凡關於政務之文告以軍政府名義由總裁連署政務員副署行之([修正]軍政府組織大綱[1918] §22) 國政委員會權限內之一切事務除本憲法別有規定外須以國政委員會之全體之名義行之 各部之例行事務得以各該總長之名義單獨執行之其他重大事件須以國政委員會全體名義行之此二者之界限以法律詳細規定之(國是會議憲法草案[乙] §32, §44) 省行政之文書以行政委員長名義行之 前項文書關係全部政務者由行政委員全體副署屬於一司者由兼任司長之行政委員副署(浙江省憲法紅色草案 §90) 關於國務之文書由主席及主管部部長署名其不屬於各部者由常務委員多數署名以國民政府名義行之(國民政府組織法[1925] §4)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시정부	국무위원의 임기는 3개년으로 정하되 재선될 수 있음 (§33)	국무령의 임기는 3개년으로 정하되 재선됨을 득함 (B §14)	都督…任期三年續擧時得連任但連任一次爲限(鄂州臨時約法) (≒浙江臨時約法 §14, 江西臨時約法 §4, 廣西臨時約法 §22) 政務員任期三年連擧得連任但以一次爲限(浙江省憲法 §61) 國政委員會會員任期三年(國是會議憲法草案[乙] §29) 行政委員任期三年連擧得連任但以一次爲限(浙江省憲法紅色草案 §85)
	국무위원이 연속 2개월 광직(曠職)할 때는 자연 해직됨 (§34)	임시대통령은 임시의정원의 승낙이 무히 국경을 천리(擅離)함을 부득함 (A §16)	國政委員會會議時會員不得無故缺席 會員不出席連續至十次以上者卽作爲辭職依第二十九條第二項補選之(國是會議憲法草案[乙] §33)
	국무위원과 정부위원은 임시의정원과 그 각 위원회에 출석 발언할 수 있음 (§35)	국무원 급 정부위원은 임시의정원에 출석하여 발언함을 득함 (A §40)	國務員及其委員得於參議院出席及發言(臨時約法 §46) 政務員及其委員得於國會兩院聯合會出席及發言([修正]軍政府組織大綱[1918] §23) 國政委員會會員得出席於參議院發表意見幷提出動議但不可入表決之例(國是會議憲法草案[乙] §42) 行政委員會須於每年度終了時將前年執行政務報告省議會(浙江省憲法紅色草案 §89)
	국무회의는 그 주석 1인을 국무위원이 호선함 (§36)	국무령은 임시의정원에서 선거하되 투표총수 3분2 이상을 득한 자로 함 단 2회투표에도 결정치 못한 때 3회에는 다수로 함 (B §13)	軍務院由撫軍中互選撫軍長副撫軍長各一員撫軍長得撫軍之決議或同意施行事項(軍務院組織條例[1916] §4) 總裁以合議制行使其職權總裁會議每次以輪推一人爲主席([修正]軍政府組織大綱[1918] §5) 國政委員會設首長副首長各一人由委員九人中互選之任期一年本年度之首長副首長在次年度不得繼續被選爲首長或副首長(國是會議憲法草案[乙] §31) 行政委員會設委員長一人由委員互選之(浙江省憲法紅色草案 §85) 省務院設院長一人由省務員互選之(曹錕憲法 §127[三]) 國民政府…於委員中推定一人爲主席(國民政府組織法[1925] §2)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시정부	국무회의의 의결은 총위원 과반수의 찬동으로 함 (§37)	국무회의는 반수 이상의 출석이 아니면 개회함을 득치 못하고 출석원 과반수의 동의가 아니면 가부를 결치 못함 단 가부동수될 때는 주석의 결하는 바에 의함 (국무회의규정[1926. 9. 1] §4)	國政委員會至少須得委員五人之列席方得開議(國是會議憲法草案[乙] §33) 行政委員會設政務會議…政務會議非得行政委員過半數之出席不得開議(浙江省憲法紅色草案 §88) 委員會議出席委員不足半數時由常務委員行之(國民政府組織法[1925] §5)
	국무회의의 회의 규정 및 그 소속 직원의 둠은 국무회의에서 정함 (§38)	*국무회의규정(1926. 9. 1)	省政院之組織另以法律定之(浙江省憲法 §59) 國政委員會之處事規則…另以法律定之 國政委員會得設書記處掌管一切公牘其詳以法律定之(國是會議憲法草案[乙] §45, §47) 行政委員會之組織另以法律定之(浙江省憲法紅色草案 §83) 國民政府設秘書處受常務委員之指揮其規制另定之(國民政府組織法[1925] §9)
	임시정부의 각부는 그 소속 직원을 두어 각 행정사무를 처리함 단 광복운동 시기 중에서는 필요에 의하여 각부의 행서(行署)를 적의한 지방에 둘 수 있음 (§39)	각 부원(部院)의 직원은 내무원 외무원 군무원 재무원 사법원이라 함 각 부원의 직원은 각기 책임 주무자의 지휘를 승(承)하여 소속 부원 무(務)에 종사함 (임시정부부서조직규정[1926. 9. 27] §9)	政務院…各部內部之組織另以條例定之([修正]軍政府組織大綱[1918] §20) 各司事務之分配及組織另以法律定之(浙江省憲法紅色草案 §86) 國民政府委員會議於國民政府所在地行之(國民政府組織法[1925] §5)
	각부는 내무 외무 군무 법무 재무로 정하되 시의에 의하여 그 수를 증감할 수 있음 각부나 행서의 조직 및 그 직무 범위에 관한 규정은 상임위원회의 동의를 얻어 국무회의에서 정할 수 있음 (§40)	행정사무는 내무 외무 군무 법무 학무 재무 교통의 각부와 노동국을 치하여 각기 분장함 (A §38) 행정 각부의 부서는 국무회의에서 정함 (B §8) 임시정부의 부서는 내무부 외무부 군무부 재무부 급 사법원으로 함 (임시정부부서조직규정[1926. 9. 27] §1)	軍務院設政務委員會…委員長以下設各種委員分掌外交財政法制等各般政務委員無定額(軍務院組織條例[1916] §5) 政務院分設各部依國務院官制之所定([修正]軍政府組織大綱[1918] §20) 省設省務院及左列各司 一. 內務司 二. 財政司 三. 教育司 四. 實業司 五. 司法司 六. 交涉司 七. 軍務司 各司之組織及司長之選擧與任期以省法律定之(湖南省憲法 §57, §58)(≒四川省憲草 §66) 政務員之增設以省法律定之(四川省憲草 §66)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시정부			國政委員會爲執行事務之便利得分設各部(國是會議憲法草案[乙] §44) 國民政府設置軍事外交財政各部 有添部之必要時經委員會議議決行之 國民政府所屬各機關官制另定之(國民政府組織法[1925] §6, §8)
	행정 각부의 책임 주무원을 두되 국무회의에서 호선함 (§41)	행정 각부의 책임 주무자는 국무회의에서 호선함 (B §9) 부원(部院)의 책임 주무자는 내무장 외무장 군무장 재무장 사법장이라 함 (임시정부부서조직규정[1926. 9. 27] §2)	軍務院設政務委員會由撫軍中互選政務委員長一員(軍務院組織條例[1916] §5) 省務院以各司之司長組織之 各司司長皆爲省務員(湖南省憲法 §57(≒四川省憲草 §66) 但非司長不得爲政務員(四川省憲草 §66) 行政委員得兼任各司司長(浙江省憲法紅色草案 §86) 各部總長由國政委員會會員分任之(國是會議憲法草案[乙] §44) 每部設部長一人以委員兼任之(國民政府組織法[1925] §6)
	행정 각부의 책임 주무원은 법률 규정과 국무회의의 결의에 의하여 그 주관 사무를 처리 집행하고 임시의정원에 대하여 책임을 짐 (§42)	국무총리와 각부총장과 노동국총판을 국무원이라 칭하여 임시대통령을 보좌하여 법률 급 명령에 의하여 주관 행정사무를 집행함 (A §37) 각부 책임자는 법령과 국무회의 결정에 의하여 주관 사무를 집행함 (B §9) 내무장 외무장 군무장 재무장 사법장은 직권 또는 특별위임에 의하여 주관 사무를 집행하며 소속 직원을 지휘하고 책임을 부함 (임시정부부서조직규정[1926. 9. 27] §3)	政務員輔助總裁對國會兩院聯合會負責任([修正]軍政府組織大綱[1918] §21)
	행정 각부의 직원은 각기 주무원의 추천으로 국무회의에서 임명하며 또는 면직함 (§43)	직원의 임면은 국무회의의 결정으로 국무령이 정함 (B §10)	國政委員會任免文武官吏但憲法及法律別有規定者依其規定行之(國是會議憲法草案[乙] §37) 行政委員會職權如左…三. 任免全省文武官吏(浙江省憲法紅色草案 §87)

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
임시정부	지방행정조직은 자치행정의 원칙에 의하여 정하고 자치단체의 조직과 권한은 법률로써 정함 (§44)	임시의정원 의원은 법률의 정한 바에 의하여 지방의회에서 선거함 지방의회가 성립되지 아니한 지방에는 지방의회가 성립되기까지 그 지방에 본부를 유한 광복운동단체로 지방의회를 대케 함을 득함 (B §19)	縣爲省(之)地方行政區域幷爲自治團體…縣設縣長/縣置縣知事…執行…縣之自治行政(湖南省憲法 §101, §102, 浙江省憲法 §127, §128, 廣東省憲草 §120, §121, 四川省憲草 §132, §136) 縣設縣自治委員會由全縣人民選舉縣自治委員五人組織之 縣自治委員任期三年連擧得連任但以一次爲限 縣自治委員會職權(1左一: 執行縣之自治行政(浙江省憲法紅色草案 §154, §156) 省依本憲法…規定得自制定省自治法…省設省務院執行省自治行政…縣設縣議會於縣以內之自治事項有立法權…縣設縣長…執行縣自治行政(曹錕憲法 §125, §127, §128) 省區各得制定憲法…縣爲自治團體兼行政區域(段記憲法 §111, §113)
	법원과 군법회의의 조직과 그 직무 권한에 관한 규정은 법률로 정함 (§45)	법원의 편제 급 사법관의 자격은 법률로써 차를 정함 (A §43)	法院之編制及法官之資格以法律定之(臨時約法 §48) 除本憲法或法院編制法所規定之法院外其他特種法院不得設置 但陸海軍法院不在此例(國是會議憲法草案[甲] §52, [乙] §50) 陸海軍人除犯軍法受軍事審判外其他訴訟應受法院審判(段記憲法 §86)
회계	조세와 세율은 법률로 정함 (§46)	조세를 신과하거나 세율을 변경할 시는 법률로써 차를 정함 (A §48) 조세와 세율은 법률로써 정함 (B §29)	新課租稅及變更稅率以法律定之(天壇憲草 §95) *明治憲法 §62
	국가의 세입 세출의 예산 결산과 국채와 기타 국고 부담이 될 만한 것은 임시의정원의 의결로 함 예산 초과나 예산 외의 지출은 상임위원회의 동의를 얻어서 행하고 그 다음 의회에 승인을 요함 (§47)	임시정부의 세입 세출은 매년 예산을 임시의정원에 제출하여 의결함을 요함 예산 관항에 초과하거나 예산 외의 지출을 유할 시는 차기 임시의정원의 승낙을 요함 (A §50, §51) 임시정부의 세입 세출의 예산 결산과 국채와 기타 국고부담이 될만한 사건은 임시의정원 결의를 요함 (B §30)	募集國債及締結增加國庫負擔之契約須經國會議定 國家歲出歲入每年由政府編成豫算案於國會開會後十五日內先提出於衆議院政府爲豫備不足或豫算所未及得於豫算案內設豫備費 豫備費之支出須於次會期請求衆議院之追認(天壇憲草 §97, §98, §100) *明治憲法 §64

	임시약헌(1927)	임시헌법(1919)(A) 임시헌법(1925)(B) 등	중국측 헌법문서
회계	국가의 회계는 상임위원회가 검사함 (§48)	결산은 회계검사원이 차를 검사 확정한 후 임시정부는 기 검사 보고와 공히 임시의정원에 제출하여 승낙을 요함 (A §53) 임시정부의 회계는 임시의정원이 매년 1차 이상 검사함 (B §31)	國家歲出歲入之決算每年經審計院審定後由大總統提出報告書於立法院請求承諾(袁記約法 §57) *明治憲法 §72
보칙	본 약헌은 임시의정원에서 총의원 3분1 이상이나 정부의 제안으로 총의원 4분3의 출석과 출석원 3분2의 찬동으로 개정함 광복운동의 대단결인 당이 완성된 때는 이 당에서 개정함 (§49)	임시헌법은 임시의정원의 의원 3분2 이상이나 혹 임시대통령의 제의로 총원 5분4 이상의 출석과 출석원 4분3 이상의 가결로 개정함을 득함 (A §57) 본 임시헌법은 임시의정원 의원 3분1 이상이나 임시정부의 제의로 의원 과반수 출석과 출석원 3분2 이상의 가결로 개정함을 득함 (B §34)	議員 2/3 이상 제의/발의(臨時約法 §55, 袁記約法 §66, 天壇憲草 §109, 民八憲草 §97, 曹錕憲法 §136, 段記憲法 §156); (臨時)大總統 제의(臨時約法 §55, 袁記約法 §66); 議員 4/5 출석 3/4 가결(臨時約法 §55, 袁記約法 §66); 憲法會議 2/3 출석 3/4 의결(天壇憲草 §113, 民八憲草 §99, 曹錕憲法 §140); 國民會議 3/5 출석 2/3 의결(段記憲法 §160)
	본 약헌은 대한민국 9년 4월 11일부터 시행하고 대한민국 7년 4월 7일에 공포한 임시헌법은 동시에 폐지함 (§50)	본 임시헌법은 대한민국 7년 7월 7일부터 시행하고 동시에 원년 9월 11일에 공포한 임시헌법은 폐지함 (B §35)	本約法自公布之日施行民國元年三月十一日公布之臨時約法於本約法施行之日廢止(袁記約法 §68)

V. 맺음말

1927년 임시약헌은 우리 헌정사가 '좌'와 '우'로 본격 분화되기 직전, 일종의 결절점에 해당하는 시점에서 만들어진 헌법문서이다. 동시에 그것은 우리 임시정부가 오랜 '유랑기'에 들어가기 직전, 그 출발점에 해당하는 시점에서 만들어진 헌법문서이기도 하다. 임시약헌의 위원제 정부형태는 한편으로는 '좌'의 요구를 임계점까지 수용한 '우'의 최종 타협안으로서, 다른 한편으로는 조각(組閣) 불능의 '군룡무수(群龍無首)' 상황에 대한 소극적 타개방안으로서 제시된 것이었다. 즉, '위원회' 지배체제를 통해서 좌파의 조직원리를 어느 정도 수용하였음은 물론 집행부 수반 지위를 둘러싼 정치투쟁도 종식시킬 수 있었으며,

동시에 의정원과 국무회의의 분권체제를 형식적으로나마 갖춤으로써 종래 임시정부 헌법문서의 맥을 이어 우파 조직원리의 근간은 유지될 수 있었던 것이다. 1927년의 임시약헌이 1940년의 임시약헌에 이르기까지 무려 13년 동안 지속되었던 것은, 독립운동의 쇠퇴기와 회복기 사이를 지나오는 '고난의 행군기'에 사실상 그 이상의 대안을 찾을 수 없었기 때문이리라. 이승만과 이동휘, 서북파와 노령파·북경파 등 분열·대립의 제1요인들이 모두 임시정부를 떠난 상황에서, 남은 기호파=정부옹호파의 처지에서는 '조락한 현실' 속 그나마의 타협 결과물로서, 또 1919년 임시헌법의 명분·형식과 1925년 임시헌법의 실질을 중화한 헌법문서로서, 이 임시약헌 이상의 대안을 찾기란 사실상 불가능했을 것이다.

이 임시약헌 체제에서는 ① 임시대통령(임시헌법[1919] §6) → ② 임시정부(임시헌법[1925] §2) → ③ 임시의정원(임시약헌[1927] §2)으로 이어지는 권력 중심의 이동현상을 주목할 필요가 있다. 즉, 이러한 임시의정원=입법부 중심의 정국 운영체제는 1948년 건국헌법과 1987년 현행헌법의 대 정부 '국회 우위체제'에까지 맥락이 이어진다. 이외에 임시약헌은 ① 국무원=총리/총장/총판(임시헌법[1919] §37) → ② 국무원=행정주무자(임시헌법[1925] §9) → ③ 국무위원=행정주무자(임시약헌[1927] §41)로 이어지는 '결의=집행 중복체제'의 연장선에 서 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 즉, 이러한 중복체제는 1948년 건국헌법과 1987년 현행헌법의 '국무위원=각부장관 체제'에까지 그 맥락이 이어진다. 독립운동의 침체기에 만들어진 1927년 임시약헌 — 그 헌법학 연구의 '불모지'를 찾아가 '탄생의 비밀'을 벗겨보았을 때, 우리는 이처럼 건국헌법·현행헌법으로 이어지는 헌정사의 '소중한 광맥'을 또 한 갈래 발굴하게 되는 것이다.

The Provisional Constitution(Ymsiyakheon) of 1927
Its Background, Structure, and the 'Committee Government'

Shin, Woo-Cheol*

The Provisional Constitution(Ymsiyakheon) of 1927 has been veiled for lack of historical records. I analyze the Provisional Constitution of 1927 using various methodologies. Then, I draw some conclusions. First, with accepting the one-party system and the committee government in the Provisional Constitution of 1927, it contributed to the compromise between socialists and nationalists. Second, the influences of Chinese constitutional documents remain in the Provisional Constitution of 1927 in that it had its roots in both the Provisional Constitution in 1925 and the Provisional Constitution in 1927. Third, the Provisional Constitution of 1927 selected the committee government system that was inspired by French La Directoire, Swiss Bundesrath and Soviet Russian Собнарком. It also shows strong influences of some articles in Chinese constitutional documents that adopted the committee government system. Fourth, in the Provisional Constitution of 1927, the legislature have the precedence over the executive. And the members of the State Council is concurrently responsible for the heads of Executive Ministries. The two institutions, originated from the Provisional Constitution of 1927, are even existed in the Constitution of 1987.

[Key Word] Provisional Constitution of 1927, Provisional Constitution of 1925, Shanghai Provisional Government, Chinese constitutional document, committee government

* Professor, Yeungnam University