

# 남조선과도입법위원의 행정조직법안과 1948년 제정 정부조직법의 연계성에 관한 소고\*

송순섭\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 1948년 정부조직법의 제정
  - 1. 1948년 정부조직법 제정의 주도적 주체
  - 2. 1948년 정부조직법 제정 과정
  - 3. 1948년 정부조직법의 법적 구조
- III. 남조선과도입법위원 행정조직법안과  
1948년 정부조직법의 연계성
  - 1. 남조선과도입법위원 행정조직법안 제정의 주도적 주체
  - 2. 남조선과도입법위원 행정조직법안 제정 과정
  - 3. 남조선과도입법위원 행정조직법안의 법적 구조
- IV. 결론

## [국문 요약]

1948년 제정 정부조직법에 기반한 정부조직에 대하여 기존의 논의들은, 미군정의 조직을 답습한 것이라거나, 일제 식민통치 기구의 잔존적 성격을 지남에 불과하다고 치부해 버리는 경우가 많다. 그 주된 이유는 정부조직법이 매우 짧은 시간 동안 마련되었다는 점 때문이다. 이러한 추론은 표면적으로 정당하기는 하지만, 남조선과도입법위원의 존재를 간과한 측면이 있다.

남조선과도입법위원은 미군정의 시기 중 1년 6개월여에 걸쳐서 입법부로 기능하였다. 사실 미군정 당시 입법권은 미군정이 장악하고 있어 남조선과도입법위원은 그 보조기구에 불과한 측면이 있었지만, 소속 의원들은 자주적인 국가질서 확립에 대한 의지로 입법 활동에 심혈을 기울였다. 남조선과도입법위원에서는 법안 통과를 위해 제1독회, 제2독회, 제3독회를 거치고, 그 과정에서 질의응답, 대체토론, 축조토론 등 다양한 심사에 의한 숙의과정을 통하

\* 이 논문은 2018년 2월 22일에 개최된 서울대학교 헌법통일법센터 학술대회 「남조선과도입법위원의 지위와 활동」에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다. 여러모로 부족한 원고를 읽고 귀중한 의견으로 이끌어 주신 심사위원분들께 깊이 감사드린다.

\*\* 서울대학교 법학연구소 조교, 서울대학교 대학원 법학과 박사과정 수료

여 법안을 마련하였다. 때문에 남조선과도입법위원의 행정조직법안과 제헌국회의 정부조직법 사이에 연계성을 인정할 수 있다면, 1948년 제정 정부조직법을 졸속이라고만 치부할 수 없게 된다.

이 논문은 남조선과도입법위원의 행정조직법안과 1948년 제정 정부조직법의 연계성을 법 제정의 주도적 주체, 법의 제정 과정 및 법적 구조의 차원에서 검토하였다. 그리고 결론적으로 두 법 제정의 주도적 주체가 중첩되어 있고, 정부조직법에서 문제되었던 사인들이 이미 남조선과도입법위원에서 제1독회, 제2독회를 거치며 충분히 논의된 바 있으며, 정부조직법의 법적 구조가 일본의 식민통치기구나 미군정의 조직보다 오히려 남조선과도입법위원 행정조직법안의 구조와 유사하다는 점을 확인하였다. 1948년 제정 정부조직법과 남조선과도입법위원 행정조직법안의 연계성을 긍정할 여지가 있다는 것이다.

[주제어] 남조선과도입법위원, 제헌국회, 행정조직법안, 정부조직법

## I. 서론

대한민국 행정조직의 원형과 관련하여, 기존의 논의는 자조적인 측면이 있다. 1948년 제정 정부조직법(이하 ‘정부조직법’이라함)이 대한민국 행정조직의 원형을 이루지만, 그 행정조직의 기원은 미군정의 행정조직이고, 더 거슬러 올라가면 조선총독부의 행정조직에까지 맞닿아 있다는 것이다.<sup>1)</sup> 때문에 우리의 행정조직은 일제 식민 통치기구의 잔존적 성격을 가지고 있다는 것이 기존 논의의 핵심이다.

이러한 기존 논의는 정부조직법 자체의 제정 과정이 굉장히 간략하였다는 점, 조선총독부의 행정조직을 많은 부분 수용한 미군정의 중앙조직과 정부조직법 사이에 어느 정도 유사성이 존재하고 있다는 점, 행정 조직의 실제적인 인재 충원 면에서 볼 때 일제 식민 통치기구 관료들이 대한민국에서도 중용되었다는 점에서 어느 정도 그 타당성을 인정할 여지가 있다.<sup>2)</sup>

1) 김종성, 『제1공화국 행정조직의 형성에 관한 신제도주의적 접근』, 『사회과학논총』 제8집(경기대학교 사회과학연구소, 2005), 363~364면; 이종수, 『한국행정의 60년』, 『kapa@포럼』(한국행정학회, 2008.12), 12면; 박중훈, 『역대 정부 조직개편에 대한 성찰과 전망』(한국행정연구원, 2016.12), 48~56면; 강원택, 『한국정치론』(박영사, 2018), 241~244면; 강해경, 『국가형성기(1948~1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료충원 연구』, 『국사관논총』 제79집(국사편찬위원회, 1998), 228면.

2) 조석준, 『미군정과 제1공화국의 수반관리기구에 관한 연구』, 『행정논총』 제4권 제2호(서울대학교 행정대학원, 1966), 115면.

그러나 이 견해는 지나치게 단정적이며, 무엇보다 남조선과도입법위원(이하 “입법의원”이라함)의 활동을 간과하고 있는 것으로 판단된다. 물론 입법위원이 기본적으로 군정청의 권한 하에서만 기능할 수 있었고,<sup>3)</sup> 국민의 대표기구였다기보다는 미군정의 통치를 돕는 보조기구에 그쳤다는 평가가 없는 것은 아니나,<sup>4)</sup> 숙의에 기반한 법안 마련이라고 하는 입법위원의 기관 본질적 기능조차 간과되어서는 안된다.

이하에서는 입법위원의 행정조직법안이 어떻게 대한민국의 정부조직법으로 연결되고 있는지를 법 제정의 주도적 주체, 법의 제정 과정 및 법적 구조의 차원에서 검토해 보고자 한다. 이는 입법위원의 활동이 가지고 있었던 실천적 의미를 재음미하는 과정이 될 것이다.<sup>5)</sup>

- 
- 3) 남조선과도입법의원 창설의 근거 규정인 군정법령 제118호의 다음과 같은 규정에서 입법기관으로서의 입법위원의 태생적 한계를 엿볼 수 있다. 제2조 [입법기관의 목적] 제1문 “임시조선민주정부의 수립을 기하며 정치적, 경제적, 급 사회적 개혁의 기초로 사용될 법령 초안을 작성하여 군정장관에게 제출할 직무가 있는 입법기관을 광범한 선거 방도에 의하여 건설함이 군정청의 목적임을 선언함.” 제5조 [조선과도입법위원의 직무 급 권한] 제3문 “동 의원에서 제정한 법령은 군정장관의 동의하야 합법적으로 서명 날인하고 관보에 공포하는 때에 법률의 효력이 있음.” 제11조 [군정청의 권한은 경감되지 아니함] 제1문 “본 령에 의한 조선과도입법위원의 모든 직무와 권한은 임시 조선민주정부가 수립될 때까지 조선군정청의 권한 하에 행사함.”
  - 4) 안진, 『미군정과 한국의 민주주의』(한울 아카데미, 2005), 163면; 역사문제연구소, 『해방 3년사 연구입문』(도서출판 까치, 1989), 114~115면. 입법위원은 1946년 12월 12일 개원하여 1948년 5월 19일 과도정부 법률 제12호로 해산되기까지(약 1년 반) 33건의 법률안을 심의하였다. 이 33건의 법률안 중에서 통과된 법률이 18건, 미결된 법률이 15건이었다. 통과된 법률 18건 중에서도 13건만이 효력을 발하였고, 5건은 인준이 보류되었다. 그리고 효력을 발생한 13건 중에서도 입법위원에서 발의된 안건은 단 4건에 불과하다. 입법위원선거법, 공창폐지령, 유흥영업정지법, 남조선과도입법위원 해산에 관한 것이 그것인데, 이 중 입법위원선거법을 제외하고는 사회적·정치적 비중이 그다지 크지 않은 것들이었다.(김영미, 『미군정기 남조선과도입법위원의 성립과 활동』, 『한국사론』 제32권(서울대학교 인문대학 국사학과, 1994), 301면) 미국의 입장에서 입법위원은 하지의 점령통치를 보좌하고 합리화시켜 주는 충실한 고무 도장 역할에 불과했을 수 있다.(정용욱, 『존 하지와 미군 점령통치 3년』(도서출판 중심, 2003), 164~176면) 한편 입법위원내 중간과는 입법위원을 임시(과도)헌법제정의회로 인식하고자 하였다. 이에 따라 입법위원을 남북협상의 주체로서 임시정부에 준하는 기구로 보고자 하였다. 반면 입법위원내 우의 세력의 경우 비록 남조선과도약헌안을 제출하기는 하였지만, 입법위원을 헌법제정회의를 구성하기 위한 준비기구로 보는 경향이 강하였다. 때문에 선거법의 제정을 입법위원의 주요 임무로 삼고자 하였다.(정상우, 『미군정기 중간과의 헌정구상에 관한 연구』(서울대학교 대학원 박사학위논문, 2007), 136~139면)
  - 5) 이 논문에서는 정부조직법과의 연계성을 고려하여, 지방행정 관련된 부분은 검토의 대상에서 제외하였다.

## II. 1948년 정부조직법의 제정

### 1. 1948년 정부조직법 제정의 주도적 주체

1948년 5월 10일 국회의원 총선거가 이루어졌고, 선거 결과 무소속 85명, 대한독립촉성국민회 55명, 한국민주당 29명, 대동청년단 12명, 조선민족청년단 6명 등이 당선되었다. 85명에 이르는 무소속 의원을 다시 정파별로 나누어 검토해보면 실제로는 한국민주당이 76명, 대한독립촉성국민회 61명 정도 되었을 것이라고 한다.<sup>6)</sup>

『국회구성과 국회준칙에 관한 결의(안)』에 따라 국회 개원 후 헌법 및 정부조직법 기초위원을 선발하기 위하여 우선 전형위원을 선발하였다. 각 도를 대표하는 의원 10명을 전형위원으로 선발하였다. 이윤영(조선민주당, 서울시), 신익희(대한독립촉성국민회, 경기도), 유홍렬(무소속, 충청도), 이종린(무소속, 충청남도), 윤석구(무소속, 전라북도), 김장렬(무소속, 전라남도), 서상일(한국민주당, 경상북도), 허정(한국민주당, 경상남도), 최규옥(대한독립촉성국민회, 강원도), 오용국(무소속, 제주도)이 그들이다.

이들 전형위원에 의하여 헌법 및 정부조직법 기초위원 30명을 선발하였다. 구중회, 김광준, 김경배, 김상덕, 김옥주, 김익기, 김준연, 김효석, 박해극, 백관수, 서상일, 서상달, 신현돈, 오석주, 오용국, 유성갑, 유홍렬, 윤석구, 연병호, 이강우, 이윤영, 이종린, 이청천, 이훈구, 정도영, 조봉암, 조현영, 최규옥, 허정, 홍익표 등이다. 헌법 및 정부조직법 기초위원회회의 위원장은 한국민주당 계열의 서상일이다. 기초위원들의 소속을 살펴보면, 한국민주당 또는 대한독립촉성국민회와 관련 있는 사람이 20여명에 이른다.<sup>7)</sup> 그리고 헌법 및

6) 김수용, 『건국과 헌법 - 헌법 논의를 통해 본 대한민국 건국사』(경인문화사, 2008), 258~259면; 『역대국회의원선거상황』(중앙선거관리위원회, 1989), 69~71면. 헌법 및 정부조직법 기초위원회 전문위원이었던 윤길중의 회고에 따르면, 그 당시 한민당은 친일파 집단으로서 지주계급을 대표하고, 이권을 독차지 하는 집단으로 치부되고 있었다고 한다. 그래서 본인도 일제시대 때 관리를 하였지만, 한민당에 대해서 좋은 감정은 아니었다고 한다.(윤길중, 『윤길중 전 대한민국헌법기초위 전문위원과의 대담』, 『국회보』 제357호(국회사무처, 1996.7), 49면) 이로 볼 때 한민당 계열임에도 불구하고 당시 당선을 위하여 무소속으로 출마하는 사람이 다수 있었을 것으로 추정해 볼 수 있다.

정부조직법 기초위원회에서는 10인의 전문위원을 위촉하였다. 고병국, 권승렬, 김용근, 노용호, 노진설, 유진오, 윤길중, 임문환, 차윤홍, 한근조 등이다.

요컨대, 헌법 및 정부조직법 기초시에 한국민주당과 대한독립촉성국민회가 어느 정도 주도적인 영향력을 행사하였을 것으로 추측할 수 있다. 특히 한국민주당의 서상일, 대한독립촉성국민회의 신익희의 영향력이 컸을 것으로 예측해 볼 수 있는데, 서상일은 헌법 및 정부조직법 기초위원회 위원장으로서 제헌국회 발언 순위 2위에 기록될 정도로 적극적으로 활동하였고,<sup>8)</sup> 신익희는 행정연구위원회의 리더로서, 전문위원에 대한 영향력이 매우 컸다.<sup>9)</sup>

## 2. 1948년 정부조직법 제정 과정

헌법 및 정부조직법 기초위원회는 먼저 헌법안 마련에 집중하였다. 1948년 6월 3일을 시작으로 6월 22일까지 총 16차례의 회의 끝에 헌법기초위원회안을 마련하여, 1948년 6월 23일 제17차 본회의에 이 안을 상정하였다. 제1독회는 6월 30일까지 진행되었고, 제2독회는 7월 1일부터 7월 7일까지 진행되었다. 제2독회를 마친 이 시점에 국회는 사실상의 헌법 심의를 마쳤고, 최종적으로는 7월 12일 제28차 본회의에서의 제3독회를 끝으로 대한민국 헌법이 제정되었다.

유진오의 당시 회상에 따르면, 정부조직법이 논의되기 이전의 헌법안 통과에서부터 신속성이 굉장히 중요시되고 있었다고 한다.

7) 김준연, 백관수, 서상일, 조현영, 허정, 김익기, 김효석, 서성달, 신현돈, 오석주, 정도영, 최규옥, 이윤영, 박해국, 윤석구, 이훈구, 홍익표, 김상덕, 이정천, 유성갑 등이다. (김수용, 앞의 책, 265면 참조)

8) 제헌국회에서 조현영 의원이 368회 발언하였고, 서상일 의원은 360회 발언하였다. (김혁동, 『美軍政下の 立法議院』(법우사, 1970), 167~168면)

9) 황승흠은 신익희가 행정연구위원회를 조직하고 유진오를 헌법안(공동안) 작성에 편입시켰으며, 제헌국회 국회부의장으로서 조속한 정부수립을 위하여 헌법논의의 기본틀을 설계하고 이를 실행시켰다는 점을 높이 평가하면서, 그를 제헌헌법의 설계자 또는 프로젝트 관리자로 보고 있다. (황승흠, 『제헌헌법 제정과정에서 신익희의 역할에 관한 연구, 『법학논총』 제30권 제1호(국민대학교 법학연구소, 2017.6), 373~417면)

제2독회는 7월1일(목)부터 시작되었는데, 이승만씨 등 정치지도자들이 워낙 조속한 통과를 서둘렀기 때문에 수십개의 수정안이 어지럽게 제출되어 있었음에 불구하고, 한참씩 열띤 토론을 전개한 끝에는 결국 헌법기초위원회의 원안으로 대개 되돌아가고 마는 것이었다. 그 때문에 토론시간 제한에 대하여 불평하는 의원도 있었지만(특히 이문원씨 등) 그러한 불평도 봉쇄되고 심의는 무리라 할 정도로 꽤 속도로 진행되었다.<sup>10)</sup>

국회는 사실상의 헌법 심의를 마친 7월 8일에서야, 헌법 및 정부조직법 기초위원회에 정부조직법 기초를 위탁하였다. 정부조직법의 기초작업은 먼저 유진오가 골자를 적어 윤길중에게 초안 작성을 부탁하는 것으로 시작되었다. 부탁을 받은 윤길중은 당일 바로 초안을 작성하여 헌법 및 정부조직법 기초위원회에 보냈다.<sup>11)</sup> 그리고 그날(7월 8일) 기초위원회가 이 안을 기반으로 기초위원회 정부조직법 초안을 작성하여, 그 다음 날인 7월 9일부터 검토를 시작해 7월 14일 제29차 국회 본회의에 상정하였다. 국회에서는 7월 14일 ~ 7월 16일 3일에 걸쳐 정부조직법안에 대한 제1독회와 제2독회를 진행하고 제3독회는 생략한 채 동 법안을 통과시켰다.

7월 14일 헌법 및 정부조직법 기초위원회 위원장인 서상일 의원의 보고로 회의를 시작하였는데, 서상일 의원은 제1독회를 생략하고 바로 제2독회로 넘어 가고자 시도하였으나 무산되었다.<sup>12)</sup> 이승만도 다음과 같은 말로 심사를 서두르자고 독려하였다.

그래서 나는 지금 여러분에게 권고하는 것은 이 문제를 가지고 토론을 길게 마시고 가부에 부처서 가결되는 대로 행해 나가는 것이 과히 폐해가 없을 것으로 나는

10) 유진오, 『헌법기초회고록』(서울: 일조각, 1980), 93면.

11) 유진오, 『헌법기초회상록』, 『법정』 No.192(서울: 법정사, 1966.6), 65면.

12) 서상일은 정부조직법안 대체설명 중 다음과 같이 이야기하였다. “여기 여러분에게 한 말씀드리고 저 하는 것은 대체토론은 축조토론에 가서도 얘기하는 바이니 여러분에게 대체토론을 생략하고 제2독회로 넘겨가지고 후 생각하신 바이면 그것을 고려해서 그것을 의견으로서 쫓아가겠습니다.”(『제헌국회속기록』 제1회 제29호(국회사무처, 1948.7.14.), 2면) 그리고 다수의 의원(진헌식, 이윤영, 홍순욱 등)이 이 의견에 따르고자 하였으나, 정광호, 황두현, 조국현 의원 등의 반대로 무산되었다.

생각합니다.<sup>13)</sup>

국회 본회의 심의 과정에서 주로 논의된 사항은 1) 내무부 소속이 아닌 독립된 치안부를 설치할 것인지 여부 2) 사회부와 별도로 노동부와 보건후생부를 둘 것인지 여부 3) 체신부와 교통부를 통합할 것인지 여부 4) 내무부 산하 토목부를 독립된 건설처로 설치할 것인지 여부 5) 예산업무의 중심기관을 기획처가 아닌 재무부로 할 것인지 여부 6) 독립된 수산부를 설치할 것인지 여부 등이었다. 대부분 행정기구 간소화, 경비 절약을 이유로 원안 그대로 가결되는 경우가 많았다.<sup>14)</sup>

### 3. 1948년 정부조직법의 법적 구조

#### 1) 정부조직법의 구성

전체적으로 총칙, 국무원과 국무총리, 행정각부, 국무총리 소속기관, 고시위원회, 감찰위원회에 대해서 규정하고 있다.

총칙에서는 정부조직법의 목적, 대통령이 행정권의 수반으로서 법령에 의하여 모든 행정기관을 통할한다는 점, 대통령이 국무총리·행정각부장관·지방행정의 장의 명령이나 처분이 위법 혹은 부당하다고 인정할 때에는 그것을 중지 또는 취소할 수 있다는 점, 행정기관의 종류와 명칭 및 행정기관의 설치와 조직에 관한 사항, 각 행정기관은 지청 또는 분국을 둘 수 있고 필요시 박물관·도서관·위원회 등의 자문기관이나 조사기관을 둘 수 있다는 점, 기관설치 시에는 반드시 예산상의 조치가 요구된다는 점, 규정된 각 기관의

13) 『제헌국회속기록』 제1회 제29호, 9면.

14) 육홍균 의원의 다음과 같은 말에서 이러한 상황을 가늠해 볼 수 있다. “우리가 정부조직법에 있어서 어제부터 토의해 내려온 가운데 많이 수정안이 들어왔습니다마는 그 수정안 대부분이 부결되고 원안이 가결되어 온 기억이 새롭습니다. 이 원안이 그대로 처결된 이유의 대부분은 결국 행정기구를 간소히 하자, 경비를 절약하자, 여기에 여러 의원 동지가 찬성하시고 그 주지(主旨)가 있기 때문에 수정동의가 대부분 부결된 것 같습니다.”

직제·공무원의 종류·위원과 보수에 관한 규정은 대통령령으로 정한다는 점을 규정하고 있다.

국무원과 국무총리에 관해서는 국무총리가 국무회의에 부의할 안건을 총괄하고 조정하고, 대통령의 명을 승하여 행정각부장관을 통리하며 행정각부장관의 명령이나 처분이 위법 혹은 부당하다고 인정할 때에는 대통령에게 청하여 이것을 중지 또는 취소할 수 있다는 점, 국무총리가 법률안·예산안 기타의 의안을 국회에 제출하며 일반국무에 관하여 국회에 보고할 수 있다는 점, 국무총리가 소관행정사무에 관하여 지방행정의 장을 지휘·감독할 수 있다는 점, 국무총리의 권한대행, 국무회의에 열석하여 발언할 수 있는 자에 대해 규정하고 있다.

행정각부에 관해서는 내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부를 두고 각 부에 장관 1인을 둔다는 점, 각 부에서 관리하는 사무의 종류, 각 부 장관이 소속 직원을 지휘·감독하며 소관사무에 대하여 지방행정의 장을 지휘·감독한다는 점, 각 부의 주관이 명확하지 않은 사무로서 2부 이상이 관련되는 것은 국무회의에서 그 주관을 결정한다는 점, 각 부 장관이 주관사무에 대하여 법률이나 대통령령의 제정·개정 또는 폐지를 필요로 할 때에는 그 안을 작성하여 국무회의에 제출할 수 있다는 점, 각 부에 차관 1인을 두고, 그로 하여금 장관의 명을 승하여 부내사무를 총괄하며 장관 사고시 그 직무대리를 하게 한다는 점 등을 규정하고 있다.

국무총리소속 기관에 관해서는 총무처, 공보처, 법제처, 기획처를 두고 각 처에 처장 1인을 두어 그로 하여금 소속사무를 총괄하며 소속직원을 지휘·감독하게 한다는 점, 각 처에서 관리하는 사무, 기획처에 경제위원회를 두고 그로 하여금 국무회의에 제출할 종합적·재정경제계획에 관하여 국무원의 자문에 응하도록 한 점을 규정하고 있다.

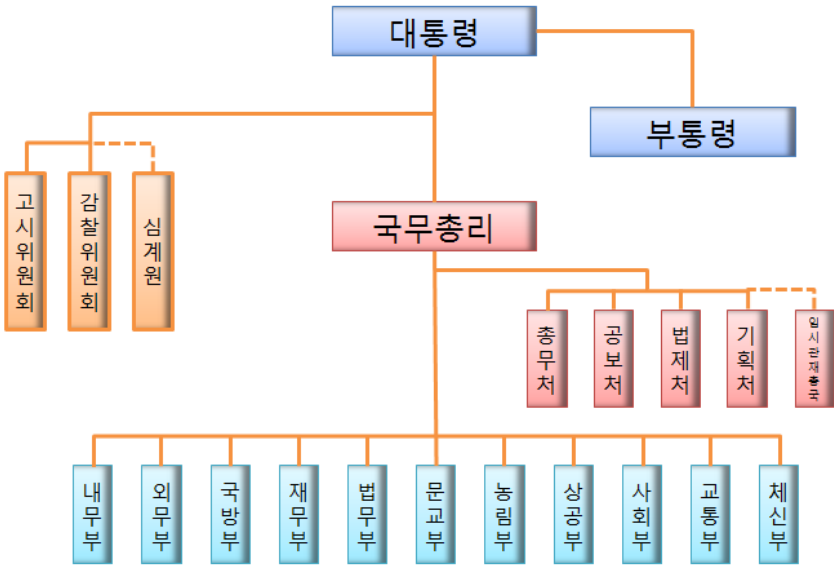
고시위원회에 관해서는 고시위원회의 관리 사무, 고시위원회의 조직, 모든 공무원이 특별한 규정이 없는 한 고시위원회의 고시 또는 전형을 받아야 한다는 점 등을 규정하고 있다. 검찰위원회에 관해서는 검찰위원회의 관리 사



무, 감찰위원회의 조직, 위원의 임기, 감찰위원회의 징계의결 방법, 감찰상 필요시 서류의 제출이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있다는 점, 감찰위원의 정치참여 금지 및 영리행위 금지, 감찰위원의 신분보장 등을 규정하고 있다.

2) 정부조직법에 따른 중앙행정조직

정부조직법에 따라 설치된 중앙행정기구는 아래 그림과 같이 11부 4처 3 위원회이다.(경제위원회는 기획처에 속해 있다.)



\* 정부수립후 심계원과 임시관재총국을 신설

1948. 7. 17.(법률 제1호) 정부수립

출처: 이한빈 외, 『한국행정의 역사적 분석 1948-1967』(한국행정문제연구소, 1969), 532면.

행정각부의 담당사무를 구체적으로 보면, 내무부는 치안·지방행정·의원

선거, 토목과 소방, 지방자치단체 감독 사무를, 외무부는 외교·외국과의 조약, 협정과 재외교민에 관한 사무를 담당하였다. 국방부는 육·해·공군의 군정에 관한 사무를, 재무부는 정부의 회계·출납과 국채·조세·화폐·금융·전매에 관한 사무를 담당하였다. 법무부는 검찰·형정과 사법인사행정에 관한 사무를, 문교부는 교육·과학·기술·예술·체육 등에 관한 사무를 담당하였다. 농림부는 농산·산림·축산·잠업·식량·수리와 농지에 관한 사무를, 상공부는 상업·수산·광업·공업·전기·도량형·특허와 무역에 관한 사무를 담당하였다. 사회부는 노동·보건·후생과 부녀문제에 관한 사무를 담당하였고, 교통부는 육운·수운·항공에 관한 사무를, 체신부는 우편·전신·전화·간이보험과 우편저금에 관한 사무를 담당하였다.

### Ⅲ. 남조선과도입법의원 행정조직법안<sup>15)</sup>과 1948년 정부조직법의 연계성

#### 1. 남조선과도입법의원 행정조직법안 제정의 주도적 주체

##### 1) 행정조직법안 제정의 주도적 주체

남조선과도입법의원은 1947년 1월 6일 제7차 회의에서, 각 위원회 위원을 선발할 전형위원 15인을 선거하였다. 이 선거에 의하여 안재홍(소집책임), 원세훈, 오하영, 이종근, 김봉준, 여운홍, 최명환, 장자일, 정이형, 김호, 강순, 박건웅, 백관수, 윤석구, 홍성하 등 15인이 당선되었다. 1947년 1월 9일 제8차 회의에서, 전형위원들이 전형하여 상임위원회와 특별위원회<sup>16)</sup> 위원을 선

15) 1947년 2월 27일 초안 보고서에는 '남조선과도행정조직법'이라는 명칭이었으나, 1947년 9월 9일 법제사법위원회의 심사 보고서에는 '조선과도행정조직법'이라는 명칭으로 바꾸었고, 1947년 10월 14일 제2독회 진행 시에는 '조선임시행정조직법'으로 명칭을 바꾸었다. 이하에서는 '행정조직법안'이라고 통칭하겠다.

16) 법제사법위원회, 내무경찰위원회, 재정경제위원회, 산업노동위원회, 외무국방위원회, 문교후생위원

출하였다.

행정조직법안 관련 상임위원회는 법제사법위원회였다. 법제사법위원회는 2개의 분과로 나뉘어 있었는데, 제1분과회는 윤기섭, 홍순철, 이응진, 신익희, 백관수, 이원생, 이봉구, 서상일, 변성옥, 황신덕으로 구성되어 있었고, 제2분과회는 최동우, 양제박, 엄우룡, 황보익, 하상훈으로 구성되어 있었다.<sup>17)</sup> 법제사법위원회의 위원장은 백관수였다. 행정조직법안 마련에 있어서는 제1분과회가 주도적인 역할을 담당하였다.

행정조직법 관련 특별위원회는 행정조직법기초위원회인데, 제8차 회의에서 전형위원회에 의하여 행정조직법기초위원으로 오하영, 천진철, 신중목, 문지교, 장연승, 정광조, 백남용, 서상일이 선출되었고, 1947년 1월 10일 제9차 회의에서 신익희가 추가되어, 행정조직법기초위원회는 총 9명으로 조직되었다.<sup>18)</sup> 1947년 1월 13일 제10차 회의에서는 신익희가 행정조직법기초위원회 위원장으로 보고되고 있다.

## 2) 1948년 정부조직법과의 연계성

입법의원 의원으로서 5·10 선거에 입후보한 사람은 보궐선거까지 포함하면 43명이며, 이 중 15명이 당선되었다(전체 국회의원의 7.5%). 장면, 김도연, 신익희, 류래완, 윤석구, 백관수, 이남규, 서우석, 서상일, 백남채, 김상덕, 이주형, 김약수, 오용국, 홍성하 등이다.<sup>19)</sup> 이들 중에서 헌법 및 정부조직법 기초위원회에 서상일, 김상덕, 백관수, 오용국, 윤석구 등이 포함되어 있다. 헌법 및 정부조직법 기초위원회 전형위원이었으며 후에 헌법 및 정부조

회, 운수체신위원회, 청원경제위원회 등의 상임위원회가 있었고, 자격심사위원회, 임시헌법입시선거법기초위원회, 행정조직법기초위원회, 식량물가대책위원회, 적산대책위원회, 부일협력자 민족반역자 전범 간상배에 대한 특별법률조례 기초위원회 등의 특별위원회가 있었다.

17) 김수용, 앞의 책, 92~93면.

18) 『남조선과도입법의원속기록1』(여강출판사, 1984), 275~328면.

19) 이 중 김약수, 김상덕, 유래완, 윤석구 4명 정도를 제외하고, 장면, 김동연, 신익희, 백관수, 이남규, 서우석, 서상일, 백남채, 이주형, 오용국, 홍성하는 우익 세력으로 분류된다.(정상우, 앞의 논문, 253~254면)

직법 기초위원회 위원장을 맡아 활약한 서상일은, 입법의원에서도 법제사법위원회 제1분과회(상임위원회), 행정조직법기초위원회(특별위원회)에 소속되어 당시에 실질적으로 행정조직법안 마련에 개입되어 있었다. 제헌국회의 초대 법제사법위원회 위원장이었던 백관수도, 입법의원에서 법제사법위원회 위원장으로서 특히 조선과도행정조직법안 마련에 핵심적으로 개입되어 있었다.

한편 입법 의원은 줄곧 민선 중심의 우익 세력과 관선 중심의 중도파 세력 사이의 대립의 장이었는데,<sup>20)</sup> 이러한 입법의원내 행정조직법안을 제출한 것은 우익 세력이었다. 행정조직법안의 제출은 당시에는 김구 계열이던 신익희에 의해 이루어졌다.<sup>21)</sup> 입법의원내 행정조직법기초위원회 위원장으로서 남조선과도행정조직법 초안 마련에 주도적인 역할을 담당한 신익희는, 제헌국회에서 헌법 및 정부조직법 기초위원회 위원 선정을 위한 전형위원으로서 기초위원을 전형하였고, 헌법 및 정부조직법 기초위원회에 다수의 전문위원을 추천하기도 하였다. 10명의 전문위원 중에서 김용근, 노용호, 유진오, 윤길중, 차윤홍 등이 신익희가 추천한 사람들이다.<sup>22)23)</sup>

이상에서 다음과 같은 시사점을 확인할 수 있다. 먼저 제헌국회와 입법 의원은 한국민주당과 대한독립촉성국민회 중심의 우익 세력이 장악하고 있었고, 서상일, 백관수, 신익희 등 입법의원내에서 행정조직법안을 마련한 주도적 주체와 제헌국회에서의 정부조직법을 마련한 주도적 주체가 서로 중첩되고 있다는 점이다. 다음으로 제헌국회 의원 중에는 입법의원내에서 다수의 회의를 통하여 행정조직법안 심의를 한 경험이 있는 의원들이 상당수 포함되어 있다

20) 이러한 대립은 우익의 독주로 막을 내렸다. 1948년 2월 23일 제206차 회의에서 우익 43인이 “유엔 조선위원단은 우선 가능한 지역에서 총선거 실시를 감시적하여 조선국민정부로서 승인을 얻도록 국제적 협조하에 조선의 완전통일을 기할 것을 요청함”이라는 안건을 가결시켰고(43:32), 이에 분노한 관선의원 24명이 한꺼번에 퇴장하는 사태가 발생하였다. 후에 21명의 의원이 연명으로 사임안을 제출하였고, 고창일, 이갑성, 정광조, 박용희, 김원봉, 윤석구, 허간룡, 하경덕, 김약수 의원도 개인적으로 사임안을 제출하였다.

21) 김구는 중경임시정부를 남한의 합법적인 정부로 하는 쿠데타를 계획하고 있었는데, 계획이 실패할 경우에는 입법의원내에서 이 행정조직법안을 통과시킬 생각이었다고 한다.(김영미, 앞의 논문, 282면)

22) 김수용, 앞의 책, 268~269면.

23) 당시 전문위원이었던 윤길중의 회고에 의하면, 군정정의 지원을 받아 한국민주당에서 추천한 사람이 3분의 1, 신익희가 추천한 사람이 3분의 1, 기타 중간파가 3분의 1이었다고 한다.(윤길중, 앞의 대담, 50면)

는 점이다.

## 2. 남조선과도입법위원 행정조직법안 제정 과정

### 1) 남조선과도입법위원 행정조직법안의 제정 과정

#### (1) 남조선과도행정조직법 초안

1947년 2월 27일 행정조직법기초위원회 위원장인 신익희가 남조선과도행정조직법 초안을 본회의에 상정하여 제1독회가 진행되었다. 당일에는 신익희의 동 법안에 대한 설명만 있었고 곧 휴회하였다. 신익희는 총 5장 56개 조문으로 구성된 동 법안이 북위 38도 이남 조선의 행정조직을 규정해서 남북이 통일될 때까지의 과도적 행정의 기초로 할 의도로 마련된 것이라고 설명하였다.

신익희 스스로도 동 초안에 헌법에 들어갈 만한 규정이 섞여 들어 있음을 인정하고 있으나, 시급히 행정이양을 받을 필요성상 어쩔 수 없었음을 피력하였다.<sup>24)</sup>

헌법에 들어갈 만한 규정이라든지 전체가 한 데에 섞여 있는 것만은 여기에 이 본 초안의 면치 못할 현실이며 내용이 부족한 것으로 생각하는 것입니다. 그러나 우리는 이미 목적이 순전히 한 시간 마뿐 지방 미군정 시설이라든지 행정의 이양을 받아 우리의 손으로 행정에 관한 일을 해 가겠는데 우리가 현상을 타파한다는 것보다도 현상을 접수하는 의미에서 거부하지만 합법적 첫걸음으로 이 법규가 나간 줄로 생각합니다.<sup>25)</sup>

24) 미군정도 신익희의 남조선과도행정조직법 초안이 헌법적인 내용을 담고 있음을 인지하고 있었던 것으로 보인다. 그래서 실제로 미군정문서에서는 남조선과도행정조직법 초안의 명칭을 “A Draft of the Constitution of South Korea Interim-Administration”으로 하고 있다.(정상우, 앞의 논문, 168면)

25) 『남조선과도입법위원속기록2』(여강출판사, 1984), 65~68면.

1947년 3월 10일 제28차 회의에서, 신익희의 남조선과도행정조직법 초안에 대한 질의응답이 행해졌는데, 행정조직법은 기본법이나 헌법이 전제되어야 비로소 논의 가능하다는 점, 경찰을 내무부 안의 하위 기구로 두어야 한다는 점, 초안과 같이 외무부나 군무부를 두는 것은 실현불가능할 수 있다는 점 등이 논하여졌다. 신익희는 그러한 질의에 대한 답변 과정에서 다시금 조속히 행정이양을 받아야 하는 당위성을 언급하였다.

우리 입법의원에서 제일 급한 행정이양을 하자면 이것을 내는 것이 유일한 방법이다. 우선 이것부터 내놔 보자 이 조문이 맞거나 틀리거나 이것은 어떻게든지 할 수 있는 것이 아니냐 그러니까 우선 이것을 근거로 해서 대체원칙에서 이상과 같이 이야기가 되었다는 말씀을 여기 해드려요.<sup>26)</sup>

제28차 회의는 동 법안을 법제사법위원회로 보내도록 결정하고 휴회하였다.

## (2) 조선과도행정조직법 수정안(제1독회)

법제사법위원회에 보내어 심사보고하도록 한 지 6개월 후인 1947년 9월 9일이 되어서야, 법제사법위원회 위원장인 백관수가 심사보고를 하였다. 백관수는 심사보고가 늦어진 것이 임시약헌이 기초되는 것을 기다려 그것에 의지하여 행정조직법을 수정하는 작업이 필요했기 때문이라고 설명하였다.<sup>27)</sup>

당일 백관수가 심사보고한 동 법안에 대하여 질의응답이 이어졌는데, 공안부가 내무부에 종속해야 하는지, 교통과 체신을 함께 병합해야 하는지, 공군국이 필요한지, 기획처가 필요한지, 행정조직법안과 군정청의 기구개혁안의 관계는 어떠한지, 토목국을 내무부에 종속시키는 것이 필요한지, 수산의 농림부 종속이 필요한지 등이 논하여졌다.<sup>28)</sup>

1947년 9월 15일 제141차 회의에서는 다시금 동 법안에 대한 심의가 이

26) 『남조선과도입법의원속기록2』(여강출판사, 1984), 227면.

27) 『남조선과도입법의원속기록3』(여강출판사, 1984), 417면.

28) 『남조선과도입법의원속기록3』(여강출판사, 1984), 426~429면.

어졌는데, 경찰이 내부부에 소속하는 것이 옳은지, 수산업이나 산림업을 독립부로 해야 하는지가 여전히 논의되었다. 이 수정안에서는 초안에 규정하였던 주석, 부주석, 국무총장에 대한 조항이 삭제되었는데, 이에 대해 다시금 규정해야 한다고 주장하는 논의도 있었다. 제141차 회의로 제1독회가 종료되었고, 동 수정안이 제2독회로 넘어가게 되었다.<sup>29)</sup>

### (3) 조선과도행정조직법 수정안(제2독회)

1947년 10월 12일 제153차 회의에서 행정조직법안 제2독회가 시작되었다. 이 회의에서는 행정조직법 통과 과정을 임시약헌과 따로 진행함으로 인해 서로 부정합이 생길 가능성은 없는지, 행정조직법이 마련되더라도 행정부에서 기구개혁안이 나오면 무용해지는 것 아닌지 등이 논의되었다. 이에 대하여 백관수는 다음과 같이 언급하여 행정조직법과 기구개혁안이 서로 중첩되는 것이 아님을 피력하였다.

행정조직법은 이미 통과된 임시헌법을 참고해서 그것을 기초로 해서 만든 것이고 소위 과도정부에서 하는 기구개혁안은 아무 기초 없는 지금의 기구를 다소 변경하고 축소하는데 불과하다. 그러니 기구개혁안은 행정조직법과는 전연 성질이 다른 것이다.<sup>30)</sup>

이러한 논의가 일어났던 것으로 미루어 당시 입법의원 내에 행정조직법을 마련하더라도 무용할 것이라는 무용론도 대두되고 있었던 것으로 추측할 수 있다.

### (4) 조선임시행정조직법 수정안(제2독회)

1947년 10월 14일 제154차 회의에서는, ‘조선임시약헌’과 보조를 맞추기 위해 법안명을 ‘조선과도행정조직법’에서 ‘조선임시행정조직법’으로 수정하

29) 『남조선과도입법의원속기록3』(여강출판사, 1984), 401~412면.

30) 『남조선과도입법의원속기록4』(여강출판사, 1984), 61~74면.

였다. 그리고 주석, 국무총장 등이 행정조직법에 규정되어야 하는지, 경찰을 내무부 소속으로 해야 하는지 등이 논의되었다. 경찰을 내무부 소속으로 해야 한다는 논의가 이 회의에서 최종 부결되었고, 명칭도公安부에서 경무부로 변경하였다.<sup>31)</sup>

1947년 10월 16일 제155차 회의에서는, 수산과 산림을 독립부화 할 것인지가 자세하게 논의되었다. 노동부를 하나의 국으로 축소하자는 논의, 교통부와 체신부를 합치자는 논의도 있었다.<sup>32)</sup> 1947년 10월 17일 제156차 회의에서는 내무부에 속하는 토목국을 독립부로 승격시키자는 논의가 있었다. 행정조직법안의 내용에 관해서는 이 회의를 끝으로 더 이상은 논의되지 않는다.<sup>33)</sup> 행정조직법안은 최종적인 법률로 성안되지는 못했다.

## 2) 1948년 정부조직법과의 연계성

정부조직법은 초안 마련부터 통과까지 채 10일이 걸리지 않았다. 무엇보다 이렇듯 급속한 정부조직법 통과는, 정부조직에 대하여 사전 준비된 자료가 전제되지 않으면 사실상 어렵다. 그런데 실제로 행정연구위원회<sup>34)</sup> 중간사인 최하영은 헌법 기초 당시 회고담에서, 2단계 헌법초안 작성시 정부조직법 초안 작업도 병행되었음을 추측케 하는 언급을 한 바 있다.<sup>35)</sup>

우리들이 기초하고 심의작성하여 제헌국회에 제공한 것은 헌법초안만이 아닙니다. 국가로서 출발할 때에 최소한도로 필요불가결한 법률은 즉 헌법, 국회법, 정부조직법인데 이상 3개 법률 초안을 한꺼번에 모두 5월 31일날 오전 2시에 작성

31) 『남조선과도입법의원속기록4』(여강출판사, 1984), 75~86면.

32) 『남조선과도입법의원속기록4』(여강출판사, 1984), 87~98면.

33) 『남조선과도입법의원속기록4』(여강출판사, 1984), 99~113면.

34) 김수용, 앞의 책, 21~51면; 정상우, 앞의 논문, 259~260면; 윤길중, 『청곡 윤길중 회고록: 이 시대를 알고 있는 사람들을 위하여』(호암출판사, 1991), 72면. 행정연구위원회는 임시정부 국무원의 결의에 의해 조직된 것으로, 일제시대때 고등문관시험 등에 합격한 행정에 밝은 인물을 중심으로 만든 조직이다. 그런데 당시 행정연구위원회 구성원인 윤길중의 회고에 의하면 신익희가 귀국 즉시 내무부를 설치하고 그 산하에 조직하였다고 한다. 이곳에서 건국을 위해 헌법, 국회법, 정부조직법 등을 작성하였다고 한다. 이들은 주로 신익희의 브레인 역할을 했던 것으로 평가되고 있다.

35) 최하영, 「헌법기초당시의 회고담(최하영씨와의 대담)」, 『국회보』 제20호(국회사무처, 1958.7), 43면.



완료했지요. 그래서… 정부조직법 초안은 역시 제헌국회의 정부조직법 기초위원회에 제공되어…<sup>36)</sup>

헌법 및 정부조직법 기초위원회 정부조직법 초안 마련을 위한 기초안을 작성한 것으로 생각되는 핵심 인물은 윤길중이다. 이 점은 위에서 살펴본 유진오의 언급과 다음의 최하영, 윤길중의 언급에서도 어느 정도 시사를 받을 수 있다. 최하영은 그의 회고담에서 다음과 같이 말하였다.

제2단계 심의시에는 장경근 의원, 이상기씨, 유진오씨와 소생의 4명이 헌법을 주로하고, 나머지 사람은 국회법과 정부조직법을 주로 했지요.<sup>37)</sup>

윤길중은 본인 회고록에서 정부조직법에 관한 언급을 하면서 자신이 정부조직법을 기초했음을 드러내었다.

내가 기초한 정부조직법에서는 경무부를 폐지하고 내무부 산하에 치안국을 설치토록 했다. 어느날 나는 정부조직법에 관해 보고하려고 이박사를 찾아가 설명을 했다.<sup>38)</sup>

윤길중은 신익희가 주도하는 행정연구위원회의 핵심 구성원이어서, 신익희의 영향력 하에 있는 사람이다. 그는 자신의 회고록에서 신익희의 정치공작대 활동도 적극 참여하였다고 진술하고 있다.<sup>39)</sup> 공식적인 행정연구위원회의 존속기간(1945.12.~1948.2)<sup>40)</sup>을 고려했을 때, 1947년 2월 27일에 신

36) 최하영은 그의 회고담에서 1948년 5월 14일부터 5월 31일 오전 2까지 18일간, 심의 멤버들이 외출도 못하고 감금당하다시피 하면서 심의를 연일 철야강행하였다고 한다.(최하영, 앞의 대담, 40면)

37) 최하영, 앞의 대담, 44면.

38) 윤길중, 앞의 책, 83면.

39) 윤길중, 앞의 책, 73면.

40) 행정연구위원회의 공식적인 활동시기는 1945.12.~1948.2.까지라고 하는데, 김수용은 제2단계 헌법안(공동안) 작성에도 신익희가 관여한 점을 고려한다면, 1948.2. 이후에도 활동한 것으로 보아야 한다고 한다.(김수용, 앞의 책, 26~27면)

의회가 남조선과도행정조직법 초안을 제출하는데 있어서도, 행정연구위원회가 일정한 역할을 수행하였을 것으로 추측되며, 이 과정에 윤길중도 개입되어 있었을 것이다.<sup>41)</sup> 즉 법 제정 과정에서의 핵심 실무세력의 동일성으로 미루어, 입법의원에서 행정조직법안 제정을 추진하였던 실무세력과 제헌국회에서 정부조직법 초안 마련을 주도했던 전문위원 간 연계성을 인정할 여지가 있다는 것이다.

또한 정부조직법 제정 당시 제헌국회 본회의에서는 1) 치안부 독립 설치 문제<sup>42)</sup> 2) 사회부와 별도로 노동부와 보건후생부를 둘 것인지의 문제 3) 체신부와 교통부 통합 문제 4) 토목부 독립 설치 문제 5) 예산업무의 중심기관 문제(기획처→재무부) 6) 수산부 독립 설치 문제 등이 주로 다루어졌다. 그런데 이들 사항 대부분은 입법의원에서도 다루어졌던 것들이다.

입법의원에서도 경찰을 독립부로 설치할 것인지 여부, 교통과 체신을 함께 병합해야 하는지 여부, 수산업이나 산림업을 독립부로 해야 하는지 여부가 지속적으로 다루어져 심의되었다. 그 외에도 노동부를 하나의 국으로 축소하는 논의, 토목국을 독립부로 승격하자는 논의, 기획처의 필요성에 관한 논의 등이 이루어졌다. 즉 정부조직법 제정시 핵심이 되었던 문제에 대하여, 입법위원의 행정조직법안 심의시에 이미 충분히 논의된 적이 있다. 이러한 기존의 논의 경험이 1) 서상일, 백관수, 신익희 등 입법의원에서 행정조직법안과 매우 밀접한 인사들이 제헌국회에서 정부조직법 제정시 주도적인 역할을 하고 있었음으로 인하여, 2) 제헌국회 내에 입법의원 출신 의원들이 15명 정도 있었고 이들이 국회를 장악하고 있던 한국민주당과 대한독립촉성국민회 소속이었다는 점으로 인하여, 정부조직법 제정시에 깊이 있게 반영되었을 것으로 추측해 볼 수 있다. 헌법과 정부조직법을 기일 내에 빠르게 통과시켜

41) 김수용은 행정연구위원회에서 반탁준비운동사무, 자주시정포고, 미군정 중단, 독립촉성회 창설 및 추진사무, 미소공동위원회에 제출할 한국측 소우의정당·사회단체의 공동답신안 작성, 이승만 박사 도미 때의 정치교섭자료 작성 뿐만 아니라, 헌법·국회법·정부조직법 작성 등의 일을 하였다고 한다.(김수용, 앞의 책, 26~27면)

42) 이 문제는 정부조직법 심의시 가장 논란이 되었던 문제이다. 헌법 및 정부조직법 기초위원회에서는 치안부를 내무부 산하에 두는 것으로 확정하였다.(이영록, 『제헌국회의 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’에 관한 사실적 연구』, 『법사학연구』 제25호(한국법사학회, 2002.4), 98~99면)

야 하는 현실적인 상황에서, 입법의원에서의 이러한 행정조직법안 논의 경험은 시간 단축에 큰 도움이 되었을 것이다.

### 3. 남조선과도입법의원 행정조직법안의 법적 구조

#### 1) 입법의원 행정조직법안의 구성

##### (1) 남조선과도행정조직법 초안의 구성

전체적으로 총강, 중앙행정, 지방행정으로 나누어 규정하고 있다. 총강에서는 본 법이 북위 38도 이남 조선의 행정을 미군정으로부터 이양을 받아 민주주의 원칙에서 발전시킴을 목적으로 한다는 점, 본 법이 남북이 통일된 임시정부가 수립되어 본 법에 代한 법률이 제정될 때까지 효력이 있다는 점, 본 법에 규정한 모든 관공리는 인민의 공복으로 법률이 명하는 사무를 충실히 집행할 의무가 있다는 점을 규정하고 있다.

중앙행정에 관해서는 행정부 주석, 부주석 급 행정총장, 행정각부 及 행정회의, 고시위원회, 검찰위원회를 규정하고 있다.

행정부 주석, 부주석 及 행정총장에 관해서는, 행정부 주석 及 부주석을 입법의원에서 무기명 투표로 선거한다는 점, 재적의원 4분의 3 이상의 출석과 출석원 3분의 2 이상의 득점자로 당선될 수 있다는 점, 행정부 주석 及 부주석의 임기, 행정부 주석의 권한, 행정부 주석의 형사상 특권, 부주석의 행정부 주석 권한대행, 행정총장의 임명방법, 행정총장이 행정부 주석의 명을 承하여 행정 각 部長을 통할한다는 점을 규정하고 있다.

행정각부 及 행정회의에 관해서는, 행정부에 비서처, 법제처, 공보처, 내무부, 외무부, 공상부, 노동부, 농림부, 재무부, 문교부, 보건후생부, 군무부, 사법부, 교통부, 체신부를 둔다는 점, 이들 각 부에 둘 수 있는 국(局)의 명칭, 행정부 주석, 부주석, 행정총장 及 각 부처장은 각기 직속 하에 비서실을 둔다는 점, 행정각부에 부장, 차장 각 1인, 각 처에 처장, 부처장 각 1인을 둔다는 점, 각 부장 及 처장은 행정총장의 추천으로 행정부 주석이 임명하되 입

법위원의 인준을 요한다는 점, 처장이 행정총장에 직속하여 소속사무를 장리한다는 점, 각 처장의 직무대리, 행정각부장은 소관사무를 총할하고 소속직원을 지휘·감독할 수 있다는 점, 각 부장의 직무대리, 행정부 주석이 필요로 인정할 때 각종 시험장, 박물관, 위원회 등을 설치할 수 있다는 점, 행정부 주석이 서명한 법률 및 명령 기타 정부에 관한 문서에 행정총장, 행정각부장 혹은 소속 주무부장이 부서함을 요한다는 점, 행정회의의 조직 및 의장, 각 처장이 행정회의에 열석한다는 점, 행정회의의 결의 사항 등을 규정하고 있다.

고시위원회에 관해서는 고시위원회의 관리사무, 고시위원회의 조직, 고시위원회 위원장 및 부위원장, 위원의 임명방법 등을 규정하고 있다. 검찰위원회에 관해서는 검찰위원회의 관리사무, 검찰위원회의 조직, 검찰위원회의 위원장 및 부위원장, 위원의 임명방법, 검찰위원회의 징계방법, 행정총장 및 행정각부장의 탄핵안 성립시 입법위원회의 제출의무, 검찰위원의 면책특권 및 불체포특권, 검찰위원의 겸직금지 등을 규정하고 있다.

## (2) 조선임시행정조직법안의 구성

전체적으로 중앙행정, 지방행정으로 나누어 규정하고 있다. 중앙행정에 관해서는 행정각부, 법제장관, 고시장관, 검찰장관을 규정하고 있다.

행정각부에 관해서는 내무부, 외무부, 법무부, 경무부, 군무부, 문교부, 재무부, 농림부, 상공부, 노동부, 교통부, 체신부, 후생부를 둔다는 점, 부에 부장, 차장 각 1인을 둔다는 점, 각 부처의 관리사무, 각 부장이 주관사무에 대하여 책임을 진다는 점, 주관이 명백하지 않은 사무로서 2부 이상에 간섭되는 것이 있을 때 국무회의에서 그 주관을 결정한다는 점, 관리 임면 방법, 각 부장의 부령발포권, 각 부장의 지령 또는 훈령 발포권, 부장 직무대리 방법, 부장은 소관 비서실 및 각국에 분장사무를 교량하여 부령으로써 차를 증감할 수 있다는 점, 정부주석이 필요로 인정할 때 각종 시험장, 박물관, 위원회 등을 설치할 수 있다는 점, 정부주석이 필요시 행정기관의 명령 또는 처분을 정지 또는 취소할 수 있다는 점, 국무총장이 필요하다고 인정할 때에는 각 부장의 명령 또는 처분을 정지하고 정부주석의 지휘를 요청할 수 있다는

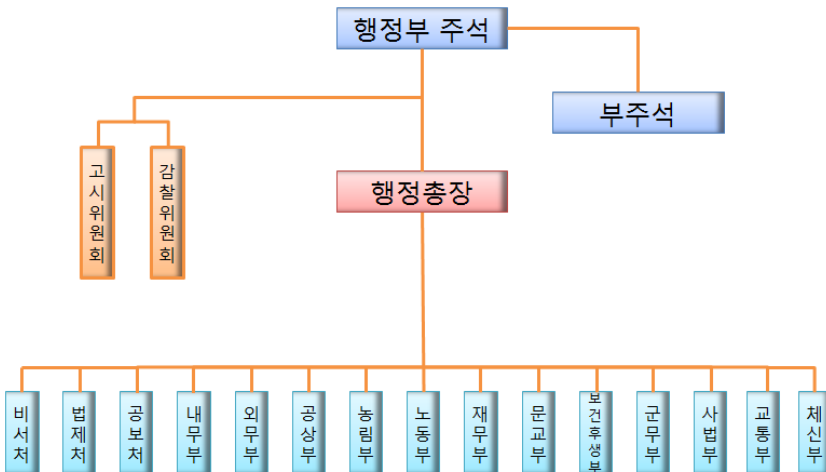
점 등을 규정하고 있다.

법제장관에 관해서는 법제장관의 관리사무 및 부서 등을 규정하고 있다. 고시장관에 관해서는 관리사무 및 부서, 고시위원의 임명방법, 모든 공무원은 고시위원회의 고시 또는 전형에 의해 자격을 얻은 자 중에서 임명하여야 한다는 점, 고시의 공고 등을 규정하고 있다. 감찰장관에 관해서는 관리사무 및 부서, 감찰위원회의 조직, 감찰위원회의 징계방법, 국무총장이나 행정각 부장에 대한 탄핵안이 성립할 때 입법위원에의 제출의무, 탄핵안 또는 징계안이 완전히 성립할 때 공보에의 게재의무, 감찰위원의 특권 등을 규정하고 있다.

## 2) 법안에 따른 중앙행정조직

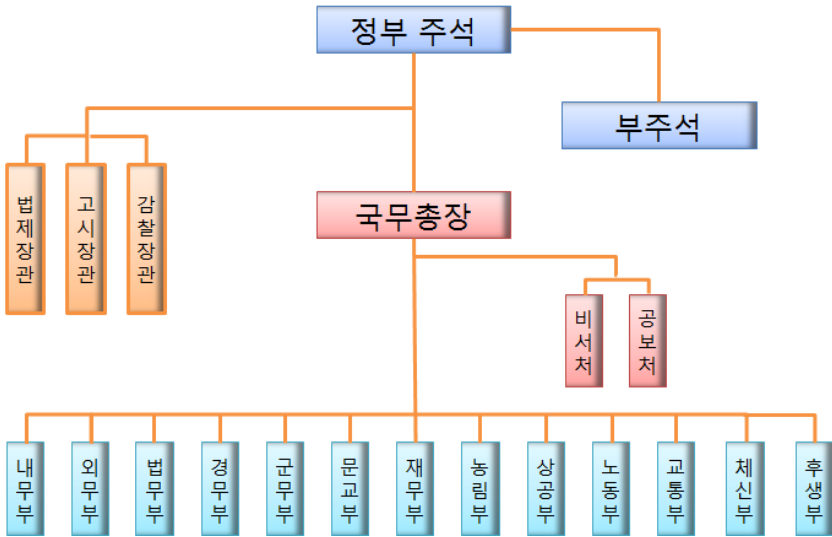
### (1) 남조선과도행정조직법 초안

남조선과도행정조직법 초안에 따라 설치된 중앙행정기구에는 아래 그림과 같이 15부처 2위원회이다.



(2) 조선임시행정조직법 수정안

조선임시행정조직법 수정안에 따라 설치된 중앙행정기구는 아래 그림과 같이 13부 2처 3장관이다.



3) 1948년 정부조직법과의 연계성

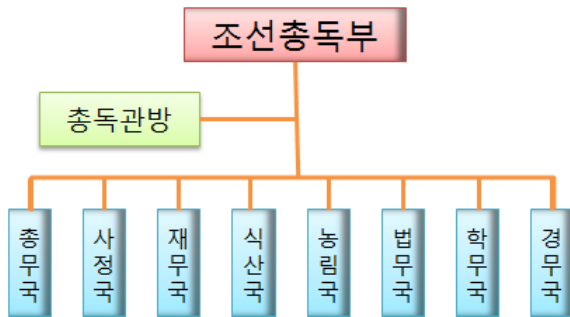
(1) 정부조직법상 중앙행정조직과 조선총독부 행정조직

1945년 9월 9일 한국에 상륙한 미군사령부는 기존의 조선총독부 기구를 그대로 답습하였다.<sup>43)</sup> 이놀드(A.V. Arnold) 소장이 조선 총독의 역할을 맡도록 하고, 8국에 있던 기존의 일본인 국장을 미군 장교를 대체하는 것으로 미군정이 발족되었다. 총독부의 행정조직은 총독, 정무총감, 총독관방, 8국 및 부속관서 등으로 이루어져 있다. 총독관방은 비서관실, 인사과, 회계과로 구성되었고, 8국은 총무국(Bureau of General Affairs), 사정국(Civil Administration Bureau),

43) 서태윤, 『한국 정부조직론』(박영사, 1985), 198~201면; 김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정: 분단 국가의 형성과 행정 체제의 정비』(이화여자대학교출판부, 1996), 223면.

재무국(Finance Bureau), 식산국(Industry Bureau), 농림국(Agriculture and Forestry Bureau), 법무국(Bureau of Justice), 학무국(Education Bureau), 경무국(Police Bureau)으로 구성되었다.<sup>44)</sup>

총무국은 다시 문서과, 기획실, 정보과, 국민총력과, 감찰과, 국세조사과로, 사정국은 지방과, 외무과, 사회과, 노무과, 토목과, 지방관리양성소로 구성되었다. 재무국은 세무과, 토지조사과, 사계과, 이재과, 관리과, 세무관리양성소로, 식산국은 상공과, 물가과, 광산과, 철강과, 산금과, 연료과, 전기 제1과, 전기 제2과, 연료선광연구소, 상공장려관, 착암공양성소, 지질조사소, 도량형소로 구성되었다. 농림국은 농정과, 농산과, 축산과, 양정과, 토지개량과, 임정과, 임업과, 수산과, 농업토목기술원양성소, 임업기술원양성소로, 법무국은 민사과, 형사과, 행형과, 보호과로 구성되었다. 학무국은 학무과, 연성과, 편수과, 교학연수소, 중견청년수련소로 구성되었다. 경무국은 경무과, 방호과, 경제경찰과, 보안과, 도서과, 위생과, 발파기술원양성소로 구성되었다.<sup>45)</sup>



총독부 기구도표(1943년 9월 현재)

출처: 안진, 『미군정과 한국의 민주주의』(한울아카데미, 2005), 157면

이러한 조선총독부의 행정조직을 정부조직법과 비교해 보면, 국방에 관한 조직이 제외되어 있고, 경무국 산하에 다양한 과들(예를 들어, 위생과 등)이

44) 각 국(局)의 영문명은 『조선총독부기구해설』(서울대학교 행정대학원, 1960) 참조. 이 문헌은 1942년 당시의 조선총독부의 행정조직을 기반으로 하고 있다.

45) 『조선총독부기구해설』(서울대학교 행정대학원, 1960), 1~14면.

포함되어 있어 경무국의 기능이 상대적으로 강조되고 있다. 그리고 외무는 사정국에 소속된 과(課)에 불과한 형편이다. 사정국 사무에는 내무부(지방과, 토목과)와 사회부(사회과, 노무과), 외무부(외무과)의 사무가 혼합되어 있다. 그리고 교통국과 체신국이 편성되어 있지 않다.<sup>46)</sup> 그리고 관리양성을 고시 위원회와 같은 하나의 통합 기구에 의해 수행하는 것이 아니라, 각 국 부속의 개별적인 관리양성소(지방관리양성소, 세무관리양성소, 농업토목기술원 양성소 등)를 통하여 수행하고 있다.

## (2) 정부조직법상 중앙행정조직과 미군정에서의 행정조직

한편, 미군정은 점차적으로 행정 조직을 확대 개편해 나갔다. 1945년 9월 24일 군정법령 제1호로 경무국 위생과를 폐지하고 위생국을 설치하였다. 후에 그 명칭을 보건후생국으로 다시 변경하였다. 1945년 11월 13일 군정법령 제28호로 군무국을 설치하였고, 1946년 2월 13일에는 군정법령 제47호로 공보국을 설치하였다.

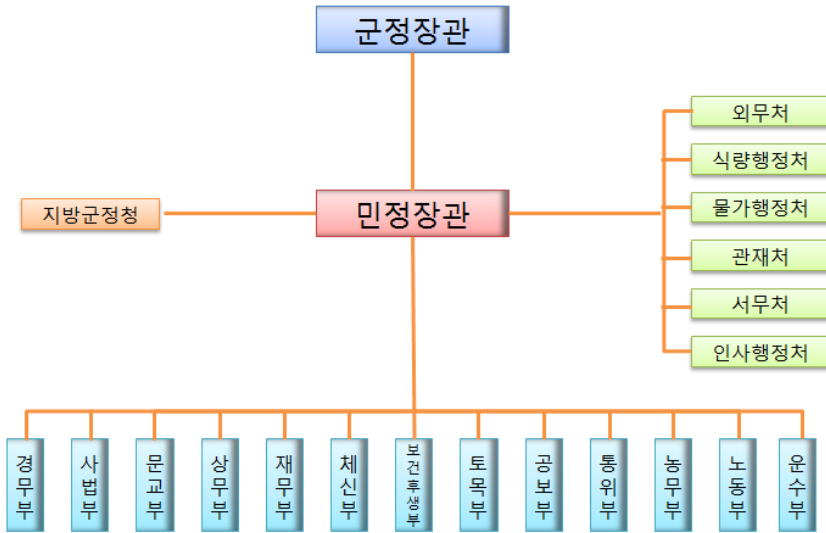
1946년 3월 29일에는 군정법령 제64호에 의해 국(局)을 부(部)로, 과(課)를 처(處)로 개칭하였다. 당시의 중앙행정조직은 농무부, 상무부, 체신부, 문무부, 재무부, 사법부, 국방부, 경무부, 보건후생부, 공보부, 운수부와 회계처, 외무처, 총무처, 인사행정처, 지방행정처, 기획처, 관재처이다. 1946년 7월 23일 군정법령 제97호로 노동부를 설치하였고, 1946년 8월 7일 군정법령 제104호로 토목부를 설치하였다.

미군정은 1947년 2월 10일 행정부 최고책임자인 민정장관으로 당시 입법 의원이던 안재홍을 임명하였는데, 안재홍은 취임 후인 1947년 4월 5일 행정 조직을 13부 6처로 대폭 개편하였다. 그 이후에는 1948년 9월 13일 미군정이 행정권을 대한민국 정부로 이양할 때까지 이러한 조직적 기반 위에 부분적인 조직개편이 있었을 뿐이다.<sup>47)</sup>

46) 철도, 체신, 전화 등의 경우, 중앙행정조직이 아닌 부속기구의 사무에 해당한다. (『조선총독부기구해설』(서울대학교 행정대학원, 1960), 24~25면)

47) 신상준, 『미군정기 남한행정체제』(한국복지행정연구소, 1997), 87~88면 참조.





미군정의 중앙조직(1947년 7월 현재)

출처: 안진, 『미군정과 한국의 민주주의』(한울아카데미, 2005), 161면.

보다 구체적으로 당시 미군정의 행정조직의 살펴보면, 경무부는 총무국, 공안국, 수사국, 교육국, 통신국, 경무총감부로, 사법부는 총무국, 변호사국, 행정국, 검찰국, 법률조사국, 법률기초국으로 구성되었다. 문교부는 편수국, 보통교육국, 고등교육국, 성인교육국, 교화국, 관상국(觀象局)으로, 상무부는 특허국, 총무국, 광무국, 상무국, 무역국, 공업국으로 구성되었다. 재무부는 이재국(理財局), 사계국, 국고국, 전매국, 회계국으로, 체신부는 우무국(郵務局), 전무국(電務局), 저금보험국, 재정국, 자재국으로, 보건후생부는 총무국, 의무국, 예방의학국, 수의국, 약무국, 구호국, 치의무국, 조사훈련국, 간호사업국, 부녀국으로 구성되었다. 토목국은 중앙소방위원회, 대전국도사무소, 대구국도사무소, 부산국도사무소로, 공보부는 총무국, 공보국, 여론국, 연락사무국으로 구성되었다. 통위부는 조선경비대, 해안경비대로, 농무부는 농림경제국, 농산국, 산림국, 수산국으로 구성되었다. 노동부는 노동국으로, 운수부는 철도운수국, 해상운수국, 공로운수국, 비행운수국으로 구성되었다. 외무처

는 외무서로, 식량행정처는 기획서무서, 식량분석서, 식량자료서로 구성되었다. 물가행정처는 총무서, 행정서, 감찰서로, 서무처는 조사연구서, 총무서, 재산회계서, 건축서, 통계서로 구성되었다. 인사행정처는 총무서, 직제서, 보임서, 고시서, 훈련서, 조사서로 구성되었다.<sup>48)</sup>

이러한 미군정의 행정조직을 정부조직법과 비교해 보면, 경무부와 토목부가 독립된 부를 이루고 있다. 외무와 국방의 경우 조선총독부에서와 같이 조직과 활동이 비교적 축소되어 있다. 보건후생부와 노동부가 통합되어 있지 않으며, 공보 사무가 공보처가 아닌 공보부에 의해 수행되고 있다. 또한 물가행정처, 식량행정처와 같이 물가와 식량과 같은 특수한 사항을 전담하는 행정처가 인정되고 있다. 수산이 상공부가 아닌 농무부에 포함되어 있다. 공무원 선발 및 감찰을 위한 조직과 활동이 축소되어 있다.

### (3) 정부조직법상 중앙행정조직과 입법의원 행정조직법안상 중앙행정조직

#### ① 남조선과도행정조직법 초안

남조선과도행정조직법 초안의 각 행정부처를 구체적으로 살펴보면, 내무부는 경무국, 지방국, 토목국으로, 외무부는 외사국, 교무국(矯務局)으로 구성되었다. 공상부는 공정국, 화학국, 상무국, 통상국으로, 농림부는 농정국, 농지국, 식량국, 임정국, 수산국으로, 노동부는 학정국, 노동보험국으로 구성되었다. 재무부는 은행국, 화폐국, 사계국, 세무국, 전매국으로, 문교부는 고등교육국, 보통교육국, 교화국, 편수국으로 구성되었다. 보건후생부는 보건국, 후생국, 구호국으로, 군무부는 군무국, 훈련국으로 구성되었다. 사법부는 민사국, 형사국, 형정국으로, 교통부는 철도국, 해공국, 시설국, 경리국, 간이운수국으로, 체신부는 우정국, 전신전화국, 공무국으로 구성되었다. 그리고 비서처는 총무국, 통계국, 관제국으로, 법제처는 법제국, 계획국으로, 공보처는 공보국과 여론조사국으로 구성되었다. 또한 행정각부와 독립된 기관으로,

48) 조선통신사 編, 『조선연감, 1948』(조선통신사, 1947), 127~128면. 동 조선연감에 의하면, 관제처의 경우 소속 부서가 적시되어 있지 않다.

관공무에 종사할 일반직원의 자격, 고시에 관한 사무를 담당하는 고시위원회, 관공리의 탄핵징계의 직무를 행하는 감찰위원회를 두고 있었다.<sup>49)</sup>

이러한 남조선과도행정조직법 초안상 행정조직과 정부조직법상 행정조직을 비교해 보면, 1) 공상부와 상공부, 사법부와 법무부 같이 명칭상 약간의 차이가 존재한다는 점, 2) 보건후생부와 노동부가 통합되어 있지 않다는 점, 3) 기획처를 인정하고 있지 않다는 점, 4) 그리고 수산이 상공부가 아닌 농림부에 소속되어 있다는 점 등에서 차이를 보인다.

그러나 전반적으로 남조선과도행정조직법 초안은 정부조직법과 매우 유사한 모습을 보여주고 있다. 1) 남조선과도행정조직법 초안에 있어서는 행정각부와 독립된 기관으로 공무원의 선발과 감찰을 담당하는 고시위원회와 감찰위원회를 인정하고 있는데, 이 조직들은 조선총독부 행정조직이나 미군정 행정조직에서는 확인할 수 없는 것들이다. 2) 남조선과도행정조직법 초안상 내무부의 경우, 정부조직법과 마찬가지로 경찰, 지방행정, 토목 사무를 모두 포함하고 있다. 내무부에 경찰 사무를 포함할지, 토목 사무를 포함할지 하는 문제는 매우 다툼이 많았던 사항인데, 남조선과도행정조직법 초안과 정부조직법이 이 점에 있어 일치점을 보이고 있다. 3) 보건후생부와 노동부를 통합할 것인지, 기획처를 둘 것인지 등도 제정국회 본회의에서 많은 논란이 되었던 사안들이다. 4) 수산의 경우 정부조직법에서는 상공부에 소속되어 있는데, 사실 제헌국회에 상정된 정부조직법 기초위원회 심의안에는 “농림장관은 농산 임산 수산 축산 식량과 농지에 관한 사무를 장리한다.”라고 하여 수산도 농림부의 사무에 포함되어 있었던 것이 제헌의회 본회의에서 수정된 것이다.<sup>50)</sup>

## ② 조선임시행정조직법 수정안

조선임시행정조직법 수정안의 각 행정부처를 구체적으로 살펴보면, 내무부는 지방국, 토목국, 관재국으로, 외무부는 외무국, 교무국으로 구성되었다. 법무부는 법무국, 형무국으로, 경무부는 보안국, 수사국으로, 군무부는 육군

49) 정종섭 校勘·編, 『한국헌법사문류』(박영사, 2002), 123~129면.

50) 『제헌국회속기록』 제1회 제31호, 3면.

국, 해군국, 군수국, 정보국으로 구성되었다. 문교부는 교육국, 교화국, 편수국으로, 재무부는 사계국, 세무국, 이재국, 전매청으로 구성되었다. 농림부는 농무국, 산림국, 축산국, 수산국, 식량국으로, 상공부는 상무국, 전기국, 광무국, 공업국, 직유국으로 구성되었다. 노동부는 노정국, 노동보험국으로, 교통부는 철도국, 해공국, 시설국, 경리국으로 구성되었다. 체신부는 우정국, 전무국, 공무국, 경리국으로, 후생부는 보건국, 후생국, 구호국으로 구성되었다. 비서처에는 총무국과 통계국을 두고, 공보처에는 공보국과 인쇄국을 두었다. 한편 행정각부처와 독립된 법제장관, 고시장관, 검찰장관을 두고 있었다.

경무부를 독립된 부로 설정하고 있고, 법제처가 아닌 법제장관을 인정하고 있다는 점<sup>51)</sup>을 제외하면, 남조선과도행정조직법 초안과 정부조직법의 비교에 관한 사항이 조선임시행정조직법 수정안에도 부합한다.

#### (4) 소결

이로 볼 때 정부조직법이 일본 행정기구의 잔존에 불과하다거나, 미군정의 행정조직을 별다른 수정 없이 대부분 승계하였다라는 정부조직법에 대한 기존의 이해는, 조선총독부와 미군정 시기의 행정조직과 정부조직법 사이의 유사성은 과장하면서도, 정부조직법과 입법의원 행정조직법안(특히 남조선과도행정조직법 초안) 사이의 유사성은 간과한 측면이 있다.<sup>52)</sup>

이것은 아마도 제헌헌법 제103조<sup>53)</sup> 등으로 인하여 일제시기 또는 미군정 시기의 관료들이 실제로 대한민국 행정조직에 거의 모두 포섭되었다는 현실상의 이유를 근거로 하여, 정부조직법을 평가한 것이 아닌가 사료된다. 그런데 규범으로서의 정부조직법은 정부조직법 그 자체로 판단되어야 한다.

51) 이것은 이것은 조선임시행정조직법 수정안이 전제하고 있는 조선임시약헌에서, 법제장관, 고시장관, 검찰장관을 헌법상의 기관으로 상정하고 있기 때문이다.

52) 김혁동도 정부조직법과 입법의원에서 심의했던 행정조직법안과의 유사성에 주목하고 있다. (김혁동, 앞의 책, 173면)

53) (제헌) 헌법 제103조: 이 헌법 시행시에 재직하고 있는 공무원은 이 헌법에 의하여 선거 또는 임명된 자가 그 직무를 계승할 때까지 계속하여 직무를 행한다.

## IV. 결론

입법위원의 행정조직법안이 1948년 정부조직법에 영향을 미쳤을 수 있음을 법 제정의 주도적 주체, 법의 제정 과정, 법적 구조의 차원에서 검토해 보았다. 세 차원 모두에서 입법위원의 행정조직법안과 1948년 제정 정부조직법 사이의 연계성을 확인할 수 있었다. 그럼에도 지금까지 이러한 연계성이 간과되었던 것은 아마도 연구자들에게 있어 입법위원이 가지고 있는 위상이 굉장히 낮았기 때문이 아닐까 싶다.

실제로 입법위원은 미군정의 자문역할을 그쳤다고 볼 여지가 매우 크다. 다만 입법위원이 가지고 있는 법안 마련 시의 속의 기능은 다시금 재조명을 받을 필요가 있다고 생각한다. 법안 통과를 위해 제1독회, 제2독회, 제3독회를 거쳐야 했고, 그 과정에서 질의응답, 대체토론, 축조토론 등 다양한 심사를 통해 입법위원은 당시로서는 상당히 높은 수준의 법률을 제정하였다고 판단된다. 그런데 지금까지는 그러한 법률이 실제로 발효되어 효력을 발했는가만을 조명하였기에 입법위원의 속의 기능이 간과되고 있었던 것이다.

입법위원의 행정조직법안과 1948년 제정 정부조직법 사이에 연계성을 긍정할 수 있다면, 정부조직법의 짧은 기초 및 심사 기간에도 불구하고 이를 졸속이라고만 치부할 수는 없다. 그리고 막연히 정부조직법의 근간이 일제 식민 통치기구의 잔존이라고만 볼 수도 없다. 입법위원 의원들의 많은 토론과 생각이 이미 정부조직법 속에 녹아있기 때문이다.

### ■ 참고문헌

- 『남조선과도입법위원속기록 1~5』, 여강출판사, 1984.
- 『역대국회의원선거상황』, 중앙선거관리위원회, 1989.
- 『제헌국회속기록』 제1회 제29호~제31호.
- 『조선총독부기구해설』, 서울대학교 행정대학원, 1960.

- 강원택, 『한국정치론』, 박영사, 2018.
- 강해경, 「국가형성기(1948~1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료층원 연구」, 『국사관논총』 제79집, 국사편찬위원회, 1998.
- 김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정: 분단 국가의 형성과 행정 체제의 정비』, 이화여자대학교출판부, 1996.
- 김수용, 『건국과 헌법 - 헌법 논의를 통해 본 대한민국 건국사 -』, 경인문화사, 2008.
- 김영미, 「미군정기 남조선과도입법위원의 성립과 활동」, 『한국사론』 제32권, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1994.
- 김중성, 「제1공화국 행정조직의 형성에 관한 신제도주의적 접근」, 『사회과학논총』 제8집, 경기대학교 사회과학연구소, 2005.
- 김혁동, 『美軍政下의 立法議院』, 범우사, 1970.
- 박중훈, 『역대 정부 조직개편에 대한 성찰과 전망』, 한국행정연구원, 2016.12.
- 서태윤, 『한국 정부조직론』, 박영사, 1985
- 신상준, 『미군정기 남한행정체제』, 한국복지행정연구소, 1997
- 안 진, 『미군정과 한국의 민주주의』, 한울 아카데미, 2005.
- 역사문제연구소, 『해방 3년사 연구입문』, 도서출판 까치, 1989.
- 유진오, 「헌법기초회상록」, 『법정』 No.192, 법정사, 1966.6.
- \_\_\_\_\_, 『헌법기초회고록』, 일조각, 1980.
- 윤길중, 「윤길중 전 대한민국헌법기초위 전문위원과의 대담」, 『국회보』 제357호, 국회사무처, 1996.7.
- 이영록, 「제헌국회의 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회’에 관한 사실적 연구」, 『법사학연구』 제25호, 한국법사학회, 2002.4.
- 이종수, 「한국행정의 60년」, 『kapa@포럼』, 한국행정학회, 2008.12.
- 이한빈 외, 『한국행정의 역사적 분석 1948-1967』, 한국행정문제연구소, 1969.
- 정상우, 「미군정기 중간파의 헌정구상에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- 정용욱, 『존 하지와 미군 점령통치 3년』, 도서출판 중심, 2003.
- 정종섭 校勘·編, 『한국헌법사문류』, 박영사, 2002.
- 조석준, 「미군정과 제1공화국의 수반관리기구에 관한 연구」, 『행정논총』 제4권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1966.
- 최하영, 「헌법기초당시의 회고담(최하영씨와의 대담)」, 『국회보』 제20호, 국회사무처, 1958.7
- 황승흠, 「제헌헌법 제정과정에서 신익희의 역할에 관한 연구」, 『법학논총』 제30권 제1호, 국민대학교 법학연구소, 2017.6.

〈Abstract〉

## A Study on the Connection Between the Administrative Organization Bill of South Korean Interim Legislative Assembly and the Government Organization Act of the Constituent Assembly

Song, Sunseob\*

In order to see if the Administrative Organization Bill of the South Korean Interim Legislative Assembly has influenced the 1948 Government Organization Act of the Constituent Assembly, I have examined the core members who created them, the procedures for the enactment about them, and their legal structures. In all three aspects, I can find the connection between the bill and the law.

The first reading conference, the second reading conference, and the third reading conference were required to pass a bill in the the South Korean Interim Legislative Assembly. In the process, many questions, answers and discussions had to be made. Therefore if the connection between them is admitted, the Government Organization Act of the Constituent Assembly should not be underestimated based on short law-making period. Many questions, answers and discussions from the South Korean Interim Legislative Assembly can be

---

\* Assistant, Seoul National University Law Research Institute.

ingrained in the Government Organization Act of the Constituent Assembly.

**[Key Words]** South Korean Interim Legislative Assembly, The Constituent Assembly, Administrative Organization Bill, Government Organization Act