黃 承 欽 敎授指導

碩士學位 請求論文

해방 전후 헌법구상에 관한 연구

- 朝鮮臨時約憲案을 중심으로 -

2006

誠信女子大學校 大學院

法 學 科

鄭 希 珍

해방 전후 헌법구상에 관한 연구

- 朝鮮臨時約憲案을 중심으로 -

黃 承 欽　教授指導

이 論文을 碩士學位論文으로 提出함

2005年 11月

誠信女子大學校 大學院

法 學 科

鄭 希 珍

認 准 書

鄭希珍의 碩士學位論文으로 認准함.

審査委員_____ 印

審査委員_____ 印

審査委員_____ 印

誠信女子大學校 大學院

논문개요

이 논문은 해방 전 후 헌법구상을 분석하고 제헌헌법과의 관계를 밝히는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 대한민국임시정부의 임시헌법과 건국강령, 미·소공위의 임시정부 운영 정책 및 헌장 작성을 위한 자문서의 답신안, 미군정 산하 입법기구인 남조선과도입법의원이 작성한 약헌안 등의 배경과 내용을 분석하여 해방 전 후 헌법구상의 의의와 한계를 확인하였고 제헌헌법 제정 과정에 미친 영향을 연구하여 제헌헌법과의 관계를 고찰하였다.

근대 헌법에 대한 구상은 식민통치 아래에서 독립과 민주주의를 지향하며 시작되었고 해방 이후에는 자주독립정부 수립을 위한 구체적인 정책과 인민의 기본권 보장·3권 분립의 내용을 갖추며 발전하였다. 헌법의 형식과 내용을 갖춘 약헌을 작성하기 위한 노력은 민주주의와 입헌주의의 발전을 가져왔으며 제헌헌법의 제정으로 이어졌다. 그러나 미군정의 한반도 점령통치 정책으로 인하여 자주독립정부 수립은 무산되었고 독립적인 입법기구의 운영은 불가능하였으며 해방 전 후 헌법구상들은 제기능을 발휘하지 못한 채 법규화 되지 못하고 사장되었다. 특히 조선임시약헌안은 한반도 이남지역의 공식적인 입법기구인 남조선과도입법의원에서 과거의 헌법구상을 총화하여 작성하였지만 미군정이 인준을 거부하여 공포되지 못하였고, 제헌헌법 제정 과정에서도 배제되어 기초안으로 사용되지 못하였다. 이 같은 해방 전 후 헌법구상과 제헌헌법의 단절은 당시 한반도 이남지역 단독정부 수립을 둘러싼 정치세력간의 갈등으로 인하여 야기되었다.

비록 해방 전 후 헌법구상이 헌법으로서 한반도 독립정부의 통치구조를 규정하고 인민의 권리를 보장하며 법적 구속력을 발휘하지 못하고 제헌헌

법 작성의 기초를 이루지 못하였지만, 대한민국 민주주의와 입헌주의가 확립되는 과정의 시작이 되었으며 제헌헌법이 그 원칙과 정신을 계승하였다는 것을 헌법사를 연구하는 과정에서 무시해서는 안된다.

목 차

논문개요

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구목적 ····· 1
제2절 연구 범위와 방법 ····· 4

제2장 해방 전 정부 수립 및 헌법에 관한 구상 ····· 6
제1절 대한민국 임시정부의 수립 ····· 6
1. 각지 임시정부의 수립과 통합 ····· 6
(1) 각지 임시정부의 수립 ····· 6
(2) 임시정부의 통합 ····· 8
2. 대한민국 임시정부의 활동과 지위 ····· 9
(1) 대한민국 임시정부의 활동 ····· 9
(2) 대한민국 임시정부의 지위 ····· 10
제2절 대한민국 임시헌법의 제정과 개정 ····· 11
1. 각지 임시정부의 정부 형태와 헌법 ····· 11
(1) 각지 임시정부의 정부 형태 ····· 11
(2) 각 임시정부의 헌법 ····· 15
2. 대한민국 임시정부의 임시헌법 ····· 17
(1) 대한민국 임시헌법의 내용 ····· 17
(2) 대한민국 임시헌법의 특징 ····· 22
(3) 대한민국 임시헌법 개헌의 의미 ····· 27
3. 대한민국 임시헌법의 의미와 제헌헌법과의 관계 ····· 28

제3장 해방 후 한반도의 정치적 상황과 정부 수립 ····· 30
제1절 해방 후 한반도의 정치적 상황 ····· 30
1. 한반도의 해방과 분할 ····· 30
(1) 해방시기 한반도를 둘러싼 국제정세와 분할점령 ····· 30
(2) 모스크바 3상회의와 신탁통치 논쟁 ····· 32
2. 미·소 공동위원회의 개최와 결렬 ····· 35
(1) 미·소 공동위원회 제1차 회담 ····· 35
(2) 미·소 공동위원회 제2차 회담 ····· 36
제2절 해방 후 자주독립정부 수립의 노력과 미군정 ····· 37
1. 자주독립정부 수립의 노력 ····· 38
(1) 조선인민공화국 ····· 38
(2) 대한민국 임시정부의 독립정부 수립 노력 ····· 39
2. 미군정의 정부 수립과 운영 ····· 40
(1) 미군정의 수립과 운영 ····· 40
(2) 남조선과도입법의원 ····· 43
(3) 미군정의 정부 운영 정책의 의미 ····· 46

제4장 해방 후 자주독립정부 수립과 헌법의 구상 ····· 48
제1절 해방후 주요 정치세력의 정부 수립을 위한 헌법구상 ····· 48
1. 임시정부 수립을 위한 미·소공위 자문서의 배경과 내용 48
(1) 임시정부 수립을 위한 미·소공위 자문서의 작성 배경 ···· 48
(2) 자문서의 내용과 답신안의 제출 ····· 49
2. 답신안의 내용 ····· 52
(1) 인민의 권리 규정에 관한 구상 ····· 53
(2) 임시정부의 통치구조에 관한 구상 ····· 54
(2) 임시정부의 헌법 정책 내용에 관한 구상 ····· 57

3. 답신안의 의의와 한계 ····· 64
제2절 남조선과도입법의원의 헌법 구상 ····· 66
1. 남조선과도약헌안(서상일 안) ····· 66
(1) 남조선과도약헌안의 제출과 논의 과정 ····· 66
(2) 남조선과도약헌안의 내용 ····· 67
2. 조선민주임시약헌안(김붕준 안) ····· 70
(1) 조선민주임시약헌안의 제출과 통합 과정 ····· 70
(2) 조선민주임시약헌안의 내용 ····· 70
3. 조선임시약헌안 ····· 71
(1) 조선임시약헌안의 제출 ····· 71
(2) 조선임시약헌안의 내용 ····· 72
4. 조선임시약헌안의 의의와 한계 ····· 78
(1) 미군정의 조선임시약헌안 인준 거부 ····· 78
(2) 조선임시약헌의 의의와 한계 ····· 80
5. 해방 전후의 헌법구상과 조선임시약헌안 ····· 81
제3절 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법 ····· 83
1. 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법의 관계 ····· 83
(1) 제헌헌법의 제정 배경 ····· 83
(2) 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법의 단절 ····· 85
2. 해방 전후의 헌법구상이 제헌헌법에 미친 영향 ····· 92

제5장 맺음말 ····· 96

부록
참고문헌
ABSTRACT

제1장 서론

제1절 연구목적

대한민국 헌정사에서 1948년 제헌헌법 근대적 의미의 통치질서가 법률에 의하여 한반도에서 처음으로 규정된 것으로 본다. 세계의 문명국들이 추구하는 자유와 평등, 민주주의를 실현하기 위한 통치원리가 선진국의 점령통치를 거쳐 한반도에 자리잡은 것이다. 제헌헌법의 제정에 대한 다음과 같은 글이 있다.

> 점령상태하에 있어서의 그 정치적 결단이 점령국가의 의사와 전혀 무관할 수 없다. 헌법이란 헌법적 법규의 단순한 체계를 의미하는 것이 아니다. 그것은 그 국가에 있어서의 역사적 전통, 정신적 운동, 사회적 대립, 정치적 질서원리의 총체적 구조를 의미한다. 그리고 헌법은 시대적, 사회적, 정치적, 경제적 상황이라는 객관적인 현실에 영향을 받고 변천한다. 우리는 1948년 처음으로 입헌주의적 헌법을 제정하였다. 그나마 그것도 자율적이 아닌 연합국의 민주주의 승리에 의한 타율적 산물이다. 즉 우리 헌법은 프리드리히의 표현에 의한다면, 이른바 피동적 혁명의 산물이었다. 특히 우리나라는 후진국의 특성 때문에 민주주의의 경험과 전통이 전혀 없었다. 때문에 서구의 헌정사에서와 같은 이른바 정치적 민주주의가 발전되는 가운데 점차로 경제적 민주주의가 발전되는 과정이란 전혀 있을 수가 없었다.[1)]

그러나 이처럼 대한민국 헌정의 시작을 헌법 제정 과정에서 강대국의 의도에 따라 미국, 프랑스, 독일, 중국, 일본의 헌법을 계수함으로써 민주주의와 입헌주의 발전에 대한 고민과 노력 없이 선진국을 모방한 것으로 평가하는 것은 대한민국 헌정사의 단점만을 부각시키는 수동적인 시각이다.

---

1) 한국정신문화연구원, 한국헌법사 上, 1988, 한국정신문화연구원, pp. 366~367.

헌법사를 돌아보면 민주주의와 입헌주의에 대한 우리의 고민과 경험이 짧지 않다는 사실을 확인할 수 있다. 규범화된 헌법을 제정하여 공포하지는 못했지만 식민통치와 미군점령통치 중에 헌법구상은 계속되었고 경험을 축적하며 제헌헌법을 준비하였다. 해방 전후의 헌법구상에 대한 연구는 우리 헌정사가 그저 수동적으로 시작된 것이 아니라 민주주의와 입헌주의에 대한 능동적이고 적극적인 고민과 노력으로 시작되었으며, 강대국의 한반도 지배원리와 정치세력간의 견제로 인하여 의미가 축소되었음에도 불구하고 제헌헌법이 이를 계승하였음을 밝히는 대한민국 헌정사의 자긍심을 높이는 중요한 과정이다.

그동안 해방 전후의 헌법구상에 대한 연구는 식민통치기와 미군정기로 나누어 이루어졌다. 식민통치기 헌법구상에 대한 연구로는 먼저 김영수의 대한민국 임시정부 헌법과 정통성에 대한 연구[2]가 있다. 김영수는 논문들을 통하여 임시정부와 임시헌법, 건국강령의 지위와 특징을 분석하고 제정과 개정 내용을 자세하게 서술하고 있으며 특히 임시정부의 정통성과 제헌헌법의 정통성 계승에 대하여 구체적으로 밝히고 있다. 그러나 제헌헌법과 임시헌법의 관계를 임시정부의 정통성 계승에 치우쳐 서술하고 있으며 헌법의 기본원리와 내용, 구성의 연관성을 논하지 않았다. 또한 신우철의 중국의 헌법과 임시정부 헌법에 대한 비교 연구[3] 논문에서는 임시정부의 헌법과 중국의 헌법을 비교하면서 중국 헌법으로부터 많은 영향을 받은 임시헌법의 개헌 내용과 의미를 서술하였다.

미군정기의 헌법구상에 대한 연구는 거의 없으며 미군정기 미국의 한반도 점령통치 정책과 미군정의 한반도 간접통치와 통치기구에 대한 연구들

---

2) 김영수, 대한민국 임시정부의 헌법에 관한 연구, 공법연구, 1976, 대한민국 임시정부헌법과 그 정통성, 헌법학연구, 1995, 한국헌법사, 학문사, 2000. 대학민국임시정부의 지위와 그 헌법에 관한 연구, 성균관대학교 박사 논문, 1980.

3) 신우철, 중국의 제헌운동이 상해 임시정부 헌법 개정에 미친 영향, 법과사회이론학회, 2004.

이 주를 이룬다.

미국의 한반도 점령통치 정책과 미군정하 국내 정치세력의 형성과 활동에 대한 대표적인 연구로는 송남헌의 해방3년사Ⅰ, Ⅱ[4]와 브루스 커밍스 한국정쟁의 기원[5]이 있다. 당시의 국내외 정세를 사실적으로 서술하면서 미군정의 한반도 통치정책을 분석한 이 연구들은 객관적 자료와 경험을 기반으로 하고 있어 미군정기에 대한 연구의 중요한 기반이 된다.

미군정의 한반도 간접통치와 통치기구에 대한 연구들은 먼저 김혁동의 미군정하의 입법기구에 대한 연구[6]가 있다. 미군정기 대의기구로 구성되었던 민주의원과 남조선과도입법의원의 구성과 활동에 대하여 1차문헌을 근거로 구체적으로 분석하고 있다. 또한 미군정기 정부기구 형성과 운영에 관한 안진의 연구[7]와 미군정기 과도정부의 형태와 운영에 대한 정용욱의 연구[8]가 있으며 이밖에 미군정기와 대한민국 건국의 관계에 대한 연구로는 미군정의 한반도 이남지역 정부 수립 과정을 다루고 있는 박찬표의 연구[9]가 있다.

이 같이 임시정부와 미군정기 정세와 정책, 기구에 대한 연구는 꾸준히 진행된 반면 해방 전후의 헌법구상에 대한 연구는 거의 진행되지 않았다. 특히 미군정기 전반의 헌법구상을 다루고 있는 연구는 홍기태의 연구[10]가 유일하며 미·소공위 자문서에 대한 답신안을 다루고 있는 심지연의 연구[11]와 미군정기 헌법구상의 경제관련 부분과 제헌헌법의 관계를 고찰한 황승흠의 연구[12], 미군정기 남조선과도입법의원과 조선임시약헌의 헌정사적

---

4) 송남헌, 해방삼년사Ⅰ, Ⅱ, 까치, 1985.
5) 브루스 커밍스, 한국정쟁의 기원, 일월서각, 1986.
6) 김혁동, 미군정하의 입법 의원, 범우사, 1970,
7) 안진, 미군정기 국가기구 형성과정에 관한 연구, 서울대학교 박사논문, 1990
8) 정용욱, 1942~47년 미국의 대한정책과 과도 정부형태 구상, 서울대학교 박사논문, 1996
9) 박찬표, 한국의 국가형성과 민주주의, 고려대학교 출판부, 1997.
10) 홍기태, 해방후의 헌법구상과 1948년 헌법성립에 관한 연구, 서울대학교 석사논문, 1986.
11) 심지연, 해방후 주요 정치집단에 대한 통치구조와 정책구상에 대한 분석, 한국정치학회보, 한국정치학회, 1998

의미를 분석한 이경주[13]의 연구가 있다.

그간 해방 전후의 헌법구상이 한반도의 근대 입헌주의, 민주주의의 발전을 가져왔다는 사실에도 불구하고 법규범으로 성립되지 못했다는 이유로 헌정사에서 소홀히 다루어진 것이 사실이다. 따라서 이 논문을 통하여 해방 전후의 헌법구상 내용과 그 논의과정을 살펴보고 제헌헌법과의 관계를 밝히며 대한민국 헌정사의 시작을 위한 고민과 노력의 과정이었던 해방 전후 헌법구상의 의의를 확인하고자 한다.

제2절 연구 범위와 방법

헌법 구상은 입법기구의 입법절차에 따른 헌법 법규범을 넘어선 국가의 기본질서와 원리, 정치·경제·사회적 정책등에 대한 사회 조직 전반의 포괄적인 구상을 포함한다.

3. 1운동을 계기로 독립투쟁을 통할할 대한민국 임시정부가 수립되고 정부 운영을 위한 임시헌법이 제정되었다. 전제정치가 계속되던 중에 식민통치가 시작되어 민주주의 혁명을 경험하지 못한 한민족이었으나 민주주의 이념에 대한 인식은 자주독립 의지와 결합하여 확대되었으며 대한민국 건국강령을 선포하여 해방 이후 수립할 자주독립정부의 운영원칙과 통치 정책의 기본 원리를 규정하였다. 해방 이후에는 미국과 소련의 분할 점령 통치로 인하여 자주정부 수립이 무산되었으나 각계 사회단체는 해방이전의 헌법구상을 계승하여 미·소공위의 임시정부 수립을 위한 자문서의 답신안을 작성하였고, 남조선과도입법의원은 미군정에 종속된 입법기구라는 외적 한계에도 불구하고 입법, 사법, 행정 3권을 행사하고 한반도 이남지역의 인

12) 황승흠, 제헌헌법 '제6장 경제'편의 형성과정과 그것의 의미, 한국법사학 연구 30호, 한국법사회학회, 2004

13) 이경주, 미군정기 과도입법의원과 조선임시약헌, 법사학연구 제23호, 한국법사학회 2001

민의 권리와 의무를 규정하기 위한 약헌을 제정하고자 하였다. 이에 본 논문의 연구범위는 제헌헌법 이전의 헌법구상을 확인할 수 있는 대한민국 임시정부 임시헌법과 건국강령, 미·소공위의 임시정부 수립을 위한 자문서에 대한 사회단체의 답신안, 남조선과도입법의원의 약헌안을 중심으로 논의를 전개할 것이다.

이를 위하여 2장에서는 임시정부 임시헌법과 건국강령의 개헌과정과 각 조항의 내용, 구조를 분석하여 한반도 최초의 근대적 헌법 구상의 기본 원리, 형식, 내용을 확인하고 대한민국 임시정부 수립과 임시헌법, 건국강령이 제헌헌법에 미친 영향을 고찰하였다.

3장에서는 해방 후 한반도의 상황과 이를 둘러싼 강대국들의 논의와 통치계획의 진행, 국내 정치세력과 미군정의 정부수립 및 운영내용을 살펴보았으며 해방 후 진행된 미·소공위 답신안 작성과 조선임시약헌을 제정하는 남조선과도입법의원의 설치 배경을 확인하였다.

4장에서는 해방 이후 진행되는 헌법 구상으로 먼저 임시정부 수립을 위한 미·소공위의 자문서에 대한 답신안을 자문서의 문항별로 정리하여 각계 사회단체들의 답변을 비교·분석하였으며 남조선과도입법의원의 조선임시약헌의 내용과 논의과정을 남조선과도입법의원 속기록을 통해 살펴보고 그 의의와 대한민국 제헌헌법에 미친 영향을 논하였다.

5장에서는 논문의 내용을 정리하며 해방 전후에 진행되었던 헌법 구상과 조선임시약헌안의 의의를 논하였다.

제2장 해방 전 정부 수립 및 헌법에 관한 구상

1910년 8월 22일 한일합병조약 조인으로 인하여 대한제국이 국권을 상실하고 일제에 의해 한반도가 통치되는 가운데 우리민족은 국내외에서 끊임없는 투쟁을 통해 민족의 독립을 쟁취하고자 하였다. 특히 1919년 3월 1일 독립운동은 대외적으로 조선민족이 일제의 식민통치에 반대함을 천명하고, 대내적으로는 전 민족이 조직화된 조국독립운동의 필요성에 대하여 자각하였으며, 조직적이고 공신력 있는 독립운동을 통할할 자주정부 수립에 대한 요구[14]가 구체화되는 계기가 되었다.

이후 露領, 上海, 漢城을 비롯한 국내외 각지에서 임시정부가 세워지고 통합과정을 거쳐 한반도의 최고 독립투쟁기관의 역할을 수행하고 민족적 정통성을 확립하기 위한 대한민국임시정부가 수립되고 헌법을 공포하였으며 5차례의 개헌을 진행한다.

제1절 대한민국 임시정부의 수립

1. 각지 임시정부의 수립과 통합

(1) 각지 임시정부의 수립

1) 국내의 한성정부

3. 1 독립운동 이후 국내에서 국민대회를 조직하고 비밀리에 임시정부 수

14) “ 머리가 없으면 사람의 작용을 할 수 없음과 같이 정부가 없으면 국가의 작용을 할 수 없나니, 지나간 십년동안은 우리 국가의 작용이 잠간 쉬었는지라, 따라서 정부도 없이 지내어 왔거니와 기 위원수의 기반을 떠나 독립을 선언한 이상에는 국가의 작용을 하여야 할 자요, 국가의 작용을 하려면 정부가 없고서는 될 수 없나니….” 독립신문, 1919. 10. 25. 4면.

립을 준비하던 인사들은 1919년 4월 2일 인천 만국공원과 내수동에서 13도 대표자대회를 통해 정부조직을 확정하고 임시정부 약법을 통과시켰다. 이후 1919년 4월 23일 서울 종로 서린동 봉춘관에서 국민대회를 열어 이승만을 집정관총재, 이동휘를 국무총리로 하는 7부1국의 한성정부 수립을 선포하고 약법을 공포하였다.[15] 한성임시정부는 전국적인 대표기구의 논의를 통해 3. 1운동의 발발지이며 조선의 수도인 한성에 수립한 임시정부라는 의의를 가지며 이러한 점은 한성정부의 정통성 주장이 근거가 된다.

2) 노령의 대한국민의회 정부

독립운동가들이 대거 망명해 독립투쟁을 진행하고 있던 노령에서는 1919년 2월 자치기구 형식의 '전노한족회 중앙총회'가 '대한국민의회'로 개편되어 대외적 정치기구 역할을 하였다.[16] 1919년 3월 17일 대한국민의회는 임시정부의 설립을 선포하였고, 21일 5개항목의 결의안과 임시정부 각료명단을 발표하여 손병희를 대통령, 박영효를 부통령, 이승만을 국무총리로 하는 임시정부를 구성하였다.[17]

3) 상해의 대한민국임시정부

3. 1 독립운동이후 상해로 모여든 많은 독립운동 인사들은 3월 하순부터 임시정부 수립을 계획하였고[18], 프랑스 조계 김신부로에 1천여 명의 민족대표들이 모여 임시의정원을 구성하였다. 1919년 4월 10, 11일 진행된 제1회 임시 의정원회의에서는 국호를 '대한민국'으로 정하고 연호 및 관제를 결의

15) 이규갑, 한성임시정부수립의 전말, 신동아, 1969. 4, pp.175~187, 독립운동사편찬위원회, 독립운동사 제4권, 1972, pp.134~141.
16) 반병률, 대한국민의회의 조직과 활동, 한양대학교 석사논문, 1986, pp. 38~39.
17) 김원용, 손보기 역, 재미한인 50년사, 해안출판사, 2004, pp. 333~334.
18) 박은식, 백암 박은식선생 전집편찬위원회 편, 백암 박은식 전집, 제2권, 동방미디어, 2002, p. 543.

하였으며 임시헌장 10개조와 헌장선포문, 선언문, 정강 6개조를 결정하였다. 그리고 4월 13일 이승만을 국무총리로 하는 대한민국 임시정부 수립을 선포하였다.[19]

(2) 임시정부의 통합

각지 임시정부의 수립은 국권회복과 근대적 독립정부수립에 대한 민족적 열망의 결과로 이루어진 것이었으나, 여러 지역에서 다수의 정부가 수립되는 상황은 항일투쟁에 있어서 힘의 분산과 혼선을 초래하고 대외적으로는 민족의 정치적 통일을 의심받게 하는 것이었기 때문에 통합정부의 수립이 요청되었다.[20]

1) 노령과 상해의 임시정부 통합

임시정부 통합 논의는 먼저 노령의 대한국민의회와 상해 임시의정원을 통합하고 정부의 위치를 노령에 두자는 노령대표 원세훈의 제의로 시작되었다.[21] 이후 상해 임시의정원에서는 각지에 산재한 의회와 상해 임시의정원의 통일을 논의하였으며 이를 원세훈과 합의하고, 임시의정원과 국민의회를 통합하여 상해에 두는(노령 측에서 그 위치를 노령에 둘 것을 절대 주장할 때에는 이를 인정함) 내용을 가결시켰다. 이를 통해 노령 대한국민의회정부는 국민의회 의원 4/5가 상해 임시의정원에 흡수된다는 조건으로 이동휘의 주동 하에 해산하여 상해 임시정부로 통합되었다.

2) 대한민국 임시정부의 수립

---

19) 김원용, 앞의 책. p. 334. 국사편찬위원회, 한민족독립운동사 7, 시사문화사, 1990, p. 14.
20) 국사편찬위원회, 한국독립운동사Ⅲ, 탐구당, 1967, p. 22.
21) 국학자료원, 조선민족운동연감, 한국학진흥원, 1985, 1919. 4. 15일자

노령국민의회와 상해임시의정원의 통합논의를 진행하는 과정에서 미주의 교포로 구성된 인사들은 3.1운동이 발생한 조국내지의 수도에서 전국 13도민 대표회의를 통해 수립한 한성정부의 신성을 고집하며 문제를 제기하였다.[22] 이에 안창호를 중심으로 한 상해 정가 대표자들은 국내외 각 대표 인사들과 연락하고 노령과 상해에 대표를 파송해 의견 차이를 타협하여 결의사항[23]을 도출해냈다. 의원내각제인 상해임시정부의 형태를 한성임시정부의 대통령중심제 형태로 변경함으로써 임시정부 통합이 성사되었고[24] 1919년 9월 6일 임시의정원에서 신익희가 기초한 헌법 개정안이 통과되어 9월 11일 공포되고 이승만을 대통령, 이동휘를 국무총리로 하는 통합 임시정부인 대한민국 임시정부가 마침내 수립되었다.

2. 대한민국 임시정부의 활동과 지위

(1) 대한민국 임시정부의 활동

대한민국 임시정부는 한반도의 자주독립을 위해 수립된 정부로 주된 활동은 일본의 식민통치에 대한 독립투쟁이었으나, 위치적 한계로 인하여 정부로 기능하면서 인민들의 생활에 직접적인 영향을 주지 못했지만, 내정,

---

22) 국사편찬위원회, 앞의 책, p. 22. 김원용, 앞의 책, p. 337. 국사편찬위원회, 한민족독립운동사 7, 시사문화사, 1990. p. 32.

23) 김원용, 앞의 책, pp. 337~338.

1. 상해와 노령에서 설립한 정부들을 일체 작소하고 오직 국내에서 13도 대표가 창설한 한성정부를 계승할 것이니 국내의 13도 대표가 민족 전체의 대표인 것을 인정함이다.
2. 정부의 위치는 상해에 둘 것이니 각지에 연락이 비교적 편리한 까닭이다.
3. 상해에서 설립한 정부의 제도와 인선을 작소한 후에 한성정부의 집정관 총재제도와 그 인성을 채용하되 상해에서 정부 설립 이래에 실시한 행정은 그대로 유효를 인정할 것이다.
4. 정부의 명칭은 대한민국 임시정부라 할 것이니 독립선언 이후에 각지를 원만히 대표하여 설립된 정부의 역사적 사실을 살리기 위함이다.
5. 현임 정부 각원은 일제히 퇴직하고 한성정부가 선택한 각 원들이 정부를 인계할 것이다.

24) 홍순옥, 한성, 상해, 노령의 임시정부의 통합과정, 3,1운동50주년기념논집, 동아일보사, 1969, p. 903

군사, 외교의 부분에서 정부로서의 활동 모습을 확인 할 수 있다.

내정의 경우 짧은 기간 동안 국내 일부지역에서만 진행되었지만, 교통국을 통해 정부자금 모집, 정보수집, 무기와 탄약의 운반·보관 등의 활동을 하였으며, 지방행정 조직으로 국내에는 연통제, 국외에는 거류민단을 설치해 법령과 공문 전달, 독립시위운동의 계속, 군인군속 모집, 재정단원 모집, 공채의 발매, 통신 등의 업무를 수행하였다.[25)]

임시정부의 군사 활동은 중국정부의 강한 통제로 인하여 독자적인 군령권을 갖고 있지 못했지만, 정규 군 통수체제를 갖추고 광복군을 조직, 운용하였으며 군사교육과 군인양성을 진행하였다. 또한 일본의 항복으로 인하여 무산되었지만 국내에 진주할 구체적인 계획을 세우기도 했다.[26)]

외교활동에서는 비록 큰 성과를 거두지 못했으나 각종 국제회의에 한국문제를 제기하려 하였고 미국, 소련 중국과 끊임없는 외교활동을 시도하였으며 국제여론과 언론에 한반도문제에 대해 알렸다.[27)]

(2) 대한민국 임시정부의 지위

각지에 수립된 임시정부들을 흡수, 통합하여 수립된 대한민국 임시정부는 1919년 패망한 대한제국 이후 유일하게 한민족의 정신적 대표기관이었으며 대한민국 독립투쟁의 최고기관이었다. 그러나 정부로서의 활동과 실체를 살펴보았을 때 국토와 인민이 없는 것은 아니로되 이를 실효적으로 통치할 수 있는 정부로 보기에는 충분하지 못하였다고 할 수 있다.[28)] 대한민국 임시정부가 그 통치권력을 일정한 영토와 주민에 대하여 안정적으로 행사하

25) 이연복, 대한민국 임시정부 30년사, 국학자료원, 1999, pp. 109~150.
26) 국사편찬위원회, 한민족독립사 7, 1990. pp. 318~342. 이연복, 앞의 책, pp. 178~239.
27) 이연복, 위의 책, pp. 151~177.
28) 신기석, 대한민국임시정부의 국제적 지위, 3.1운동 50주년기념논집, 동아일보사, 1969, p. 944.

고 이를 통해 스스로의 법과 질서를 유지하였다고 보기 힘들기 때문이다.[29]

대한민국 임시정부를 “식민지 망명정부[30]” 혹은 “국제법상의 승인에 관한 이론요건에는 합당치 못하나, 형식적으로는 특수한 범주에 속하는 망명정부적 성격을 지니는 임시정부[31]”로 보기도 하지만, 영토와 국민에 대한 실효적 지배력을 가지지 못하였고 정부로서의 기능과 역할을 수행하지 못하였을 뿐만 아니라 국제적으로도 승인받지 못하였으므로 정부라고 보기보다는 해외에 거점을 둔 통합적 저항운동단체로 보아야 한다.[32]

그러나 대한민국임시정부를 특수한 독립운동조직으로 본다 할지라도, 조선민족의 주체성을 되살려 민족적 정통성을 회복하였고 자주독립정부 수립에 대한 전인민의 요구를 총화하여 수립된 투쟁조직이라는 독보적인 지위와 가치는 의심할 여지가 없다.

제2절 대한민국 임시헌법의 제정과 개정

1. 각지 임시정부의 정부 형태와 헌법

(1) 각지 임시정부의 정부 형태

1) 한성 임시정부

한성의 임시정부는 집정관총재를 행정부의 최고 수반으로 하여 국무총리

---

29) 박배근, 대한민국임시정부의 국제법적 지위와 대한민국의 국가적 동일성(上), 법학연구, 연세대학교 법학연구소, 2003, 4호, p. 82.

30) 한태연 외, 한국헌법사(상), 정신문화연구원, 1988, p. 40.

31) 김영수, 한국헌법사, 학문사, 2000, pp. 238~239.

32) 1910년 한일합방조약은 무효인 조약이므로 대한제국이 소멸되지 않고 그대로 존속한 것으로 보아 대한민국임시정부가 대한제국을 승계하여 국가적 정통성이 계속되었다고 하면서 법적 연속성을 인정하는 견해도 있다. 이헌환, 미군정기 식민잔재청산 법제 연구, 2004년 서울대 법학연구소 국제학술대회『근대국가형성과 민주헌정』자료집, 서울대학교 법학연구소, 2004, pp. 88~90.

총재 외 7부 1국, 참모부, 평정관 18명으로 이루어졌으며 대통령제에 가까운 것으로 볼 수 있다. 집정관 총재, 총장, 총판의 직명은 한성 임시정부가 민주주의로 넘어가는 과도기적 과정에 있었다는 것을 보여주며, 군무부외에 따로 구성된 참모부는 독립운동의 목적달성을 위해 무장투쟁을 중요시 했다는 것을 보여준다.[33] 평정관 제도는 성격이 명확하지 않으나, 의회 자격을 임시 대행한 것으로 보기도 하고[34], 집정관총재 또는 내각의 자문기관 역할을 한 것으로 보기도 한다.[35]

그러나 한성 임시정부는 사실상 일제의 감시와 탄압이 극심한 국내에 위치하고 각원들은 대부분 해외인사로 구성되어 있었기 때문에 국내에서 정부로서 존립하고 활동하는 것이 불가능 하였다.[36] 미국 체류 중이었던 이승만[37]은 1919년 5월 한성임시정부 집정관총재 자격으로 워싱턴에 집정관총재사무소를 개설하였으며 8월 한성임시정부 한국위원회를 두었다가 9월 구미(歐美)위원부로 개칭하였다. 구미위원부는 구미 각지에 대해 정부 행정을 대행하며 구미의 영사업무・외교업무와 함께 징세사무까지 맡고 있었다.[38]

2) 노령 대한국민의회 정부

노령의 대한국민의회 정부는 전노한족회중앙총회를 개편한 대한국민의회가 입법기관으로 존재했던 독립운동단체로서 형식적인 대통령제를 취했다고 볼 수 있다.

행정부 수반인 대통령, 부통령 직위에 국내인물을 추대하여 본국동포들과

33) 독립운동사 편찬위원회, 앞의 책, 4권, p. 140.
34) 독립운동사 편찬위원회, 위의 책, 4권, p. 140.
35) 이연희, 대한민국 임시정부사, 집문당, 1982, p. 70.
36) 정부는 국내에서 조직하고 실제 활동은 해외에서 할 것을 간파하고 국내인사들을 배정하지 않은 것으로 보기도 한다. 김영수, 앞의 책, p. 230.
37) “1919년부터 1923년까지 세계대전 이후 국제회의가 계속되는 가운데 이승만이 대통령 명의를 내세우고 매사에 자행자지하던 것을 교정하려던 것이 사회의 싸움이 되었다.” 김원용, 손보기 역, 재미한인 50년사, 해안출판사, 2004, p. 278.
38) 김원용, 위의 책, pp. 277~279.

친밀감을 갖게 하려는 노력을 보이는 한편, 정부 각료 역시 노령지역 주재자들에대해 중점을 두지 않고 국내외의 유능한 인물로 두루 구성하고 있다. 그러나 이 행정부가 기능을 발휘한 흔적은 거의 없으며 노령지역에서 의용군을 조직하고 있던 이동휘의 후원회로 평가되기도 한다.[39]

정부 수립 당시 업무 집행이 시급하지 않은 학무, 법무, 교통부서의 각료 선임임명은 보류한 것으로 보이며, 외무총장이 없는 대신 강화대사로 김규식을 지명하고 있다.[40]

3) 상해 대한민국 임시정부

상해에 구성된 대한민국 임시의정원은 제1차 대한민국 임시의정원회의에서 국호, 관제, 의정원의 구성 및 각료명단, 임시헌장을 의결하였다. 관제에 관한 논의를 통해 국무총리를 수반으로, 국무원 안에 6부를 두는 것을 결정하였고, 국무총리와 각료들은 임시의정원 위원들의 투표를 통해 선출하였다. 이후 위원회, 분과위원회, 특별위원회를 구성하여 의회의 면모를 갖추게 됨으로써 상해 임시정부는 의정원이 중심이 된 의원내각제의 형태를 취하게 된다.[41] 이처럼 국내외의 인재를 망라하여 민주적이고 공식적인 기구를 통한 절차와 과정을 거쳐 구성된 상해 임시정부는 한반도 민주주의 정부 수립 역사의 시작으로 볼 수 있다.

4) 각 임시정부 형태의 특징

각 지역의 임시정부는 위치적 특징과 사상적 배경, 추진 인사들의 입장에 따라 구성과 활동에 차이를 보인다. 그럼에도 불구하고 그 수립 형태에서 다음과 같은 특징을 정리해 볼 수 있다.

---

39) 김영수, 앞의 책, pp. 219~220.
40) 독립운동사 편찬위원회, 앞의 책, 4권, p. 192.
41) 국사편찬위원회, 앞의 책, pp. 14~15.

첫째, 정부를 구성하는 인사들이 중복되어 인선되었다.

각지 임시정부를 구성하는 각원들은 대부분 현지에 있지 않음에도 불구하고 본인의 의사와 관계없이 추대되었으며, 국민에게 인망이 높은 대한제국의 관료였던 망명지사, 무력항쟁 지휘자, 개화기 계몽운동가들로 이루어져있다. 이는 당시 임시정부를 주도할만한 지도계층의 폭이 좁고 뚜렷한 정치세력이 형성되지 않았음을 의미하며[42], 이러한 상황은 비슷한 시기에 수립된 각 임시정부 각원의 인선이 중복되는 결과를 가지고 왔다. 중복된 인선은 후에 임시정부 통합 후 각원 인선이 별 이의제기 없이 수월하게 진행되는 요소가 되기도 했다.

<임시정부 각원 비교>

	노령 대한국민회의정부 (1919. 3. 21 노령)	상해 대한민국임시정부 (1919. 4. 11 상해)	한성 임시정부 (1919. 4. 23 서울)	대한민국 임시정부 (1919. 9. 11)
정부형태	대통령중심제	의원내각제	대통령중심제	대통령중심제
수반	손병희 (대통령)		이승만 (집정관총재)	이승만 (대통령)
부수반	박영효 (부통령)			
국무총리	이승만	이승만	이동휘	이동휘
내무	안창호	안창호	이동녕	이동녕
외무		김규식	박용만	박용만
군무	이동휘	이동휘	노백린	노백린
재무	윤현진 (탁지총장)	최재형	이시영	이시영
법무		이시영	신규식	신규식
교통		문창범	문창범	문창범
학무			김규식	김규식
기타	남형우 (산업총장) 유동열 (참모총장) 김규식 (강화대사)		안창호 (노동국 총판) 유동렬 (참모부 총장)	안창호 (노동국 총판) 참모국 폐지

42) 김영수, 앞의 책, p. 233.

둘째, 임시정부의 민주주의 표방이다.

각지의 임시정부들은 왕정이었던 대한제국 이후 수립되었음에도 불구하고 정부형태와 통치원리가 민주주의이념에 기반하고 있다. 당시 왕정 복고 주장과 황실 우대조항 등 왕조에 대한 감상이 없었던 것은 아니지만, 신교육을 받지 않은 민족지도자들과 민중들이 독립선언, 결의문, 항일시위 속에서 민주정체, 민주공화정을 주장하는 모습을 통해 이미 당시 민주주의 이념이 일반적 사조가 되었음을 알 수 있다. 민주주의에 대한 대중적인 요구가 임시정부 수립 과정에서의 민주 공화정, 의회, 국민주권 등의 민주주의적인 제도 도입을 가져왔으며 이는 우리나라의 민주주의가 혁명적으로 시작되는 계기가 되었다.

(2) 각 임시정부의 헌법

1) 한성 임시정부 약법

한성 임시정부는 6개조로 구성된 약법을 공포하였다. 약법은 민주제와 대의제를 채용하였으며, 국민의 권리 존중과 납세, 병역의 의무를 규정하는 한편 의회에 대한 규정 없이 일절 외교와 내정의 권한이 임시정부에 있음을 규정하였다.[43] 13도 대표로 구성된 국민대회를 통해 수립된 한성정부의 약법으로 미흡하기는 해도 결의문이 아닌 헌법 문구의 형식을 띠고 있다는 데 의미가 있으나 국가근본법으로 보기에는 미비하다.

2) 노령 대한국민의회 정부

43) 한성 임시정부 약법 제4조 임시정부는 아래의 권한이 있음.
1. 일절 내정, 1. 일절 외교
임시정부의 권한에 관한 조항은 한성 임시정부 수반이었던 이승만의 국내외에서의 광범위한 권한과 정통성 주장의 근거가 되기도 했다. 독립운동사 편찬위원회, 앞의 책, p. 161.

상해와 한성의 임시정부가 약식의 형식이기는 해도 임시헌장이나 약법을 제정·공포한 반면, 대한국민의회 정부는 헌법을 제정하지 않고 다만 5개조의 간단한 결의안[44]만 채택하였다. 이 결의안에는 국가의 통치조직과 작용에 관한 규정이 없으며 독립투쟁을 위한 조직적 저항운동단체의 투쟁지침 혹은 행동강령의 형태와 성격을 띠고 있다.

'혈전포고 주장'과 같은 강경한 행동방침은 한성정부의 '비협력 투쟁'과 상해 임시정부의 '국제도덕에 기인한 외국인의 생명 재산 보호'와 대조를 보이고 있다.[45]

3) 상해 대한민국 임시정부 임시헌장

전문과 10개조로 구성된 상해 대한민국 임시정부의 임시헌장은 간략하지만 각지 임시정부 헌법 중 가장 헌법다운 체계를 갖추고 있다. 대한민국은 민주공화제임을 규정하여 국민주권을 명시하였고 정부와 의회의 통치관계, 인민의 권리와 의무 등을 규정하였으며, 구황실 우대와 생명형, 신체형 및 공창제 폐지 조항을 두었다. 또한 국토회복 후 대한민국 임시정부를 통해 국회를 소집하여 임시정부로서의 한계를 벗어나 정통성과 합법성을 세우려는 의지를 보여주고 있다. 그러나 헌법으로 보기에 역시 형식적, 내용적으로 미흡하다.

---

44) 노령 임시정부 결의안
1. 대한국민의회는 족구통일의 달성을 기약하며, 세계 민족 자결주의에 기인하여 한국 민족의 정당한 자주독립을 주장함.
2. 한, 일 합방 조약은 일본의 강압적 수단으로 성립한 것이고 우리 민족의 의사가 아니므로 그 존속을 부인하며 일본의 통치 철폐를 주장함.
3. 불란서 파리에서 열리는 평화회의에 대표를 파송하여 우리는 독립운동과 정부건설의 승인을 요구하며 국제 연맹에 참가를 주장함.
4. 한국 독립운동의 실정을 세계에 선전하며 정부 건설의 사실을 각국 정부에 통지하여 우리의 주권을 주장함.
5. 이상의 목적이 인도, 정의의 공정한 판결을 받지 못하면 일본에 대하여 혈전 보고를 주장함.

45) 노령에서 가장 지도적 영향력이 컸던 이동휘의 武斷的 경향과 무력투쟁이 가능했던 입지조건의 결과로 보인다. 김영수, 앞의 책, p. 220.

2. 대한민국 임시정부의 임시헌법

(1) 대한민국 임시헌법의 내용

단합된 항일투쟁과 대외적 신뢰를 위해 각지의 임시정부들이 상해 임시정부로 흡수·통합되어 대한민국 임시정부가 수립되었고 이를 위하여 제1차 헌법 개정과 정부의 개조가 있었으며 이후 1945년 환국 전까지 총 5번의 헌법개정이 진행되었다.

노령 임시정부를 흡수한 상해 임시정부와 한성 임시정부를 통합하여 대한민국 임시정부를 수립하기 위한 임시헌법 제1차 개헌[46]은 1919년 8월 18일 임시정부의 제안으로 소집된 제6차 임시 의정원회의를 시작으로 진행되었다.[47] 제6차 임시의정원 회의에서는 임시정부의 10개조 임시헌장 및 임시의정원법을 기초로 하여 법무차장 신익희가 작성한 전문·8장 57개조항의 임시헌법 개정안이 제출되었다[48].

주된 수정 내용으로는 ① 국민주권과 인민의 권리·의무를 구체적으로 규정하였고[49] ② 임시대통령을 수반으로 하고 국무총리와 국무원으로 구성

---

46) 상해의 대한민국 임시정부를 대한민국 임시정부(통합)의 모체로 보는 것이 아니라 상해와 노령, 한성 임시정부의 통합으로 대한민국 임시정부가 수립된 것으로 보아 대한민국 임시헌법 1차 개헌을 대한민국 임시정부의 제헌으로 보는 견해도 있다. 한국정신문화연구원, 한국헌법사(상), 고려원 출판사, p. 266.

47) 국학자료원. 앞의 책. 1919. 8. 18일자. 김원용, 앞의 책, p. 340.

48) 국사편찬위원회, 한국독립운동사 제4권 임시정부사, p. 221.

49) 대한민국 임시헌법(독립신문, 1919. 9. 16일자)

제2조 대한민국의 주권은 대한인민 전체에 재함.

⋮

제8조 대한민국의 인민은 법률 범위내에서 좌의 각항의 자유를 향유함.

1. 신교의 자유
2. 재산의 보유와 영농의 자유
3. 언론 저작 출판 집회 결사의 자유
4. 서신비밀의 자유

된 국무회의로 정부를 구성하며 임시의정원, 법원을 규정하여 3권 분립을 보장하였으며 ③ 임시의정원에서 선정하였던 국무총리 이하 국무원 및 주외공사를 대통령이 임명하게 하여 대통령의 권한을 강화하였고 ④ 생명형, 신체형, 공창제 폐지 조항이 삭제[50]되었다. 임시헌법 개정안은 제안설명과 3독회를 거쳐 9월 6일 만장일치로 통과되었으며 전문·8장 58개조의 1차 개정헌법이 확정되어 9월 11일 공포되었다.[51]

제1차 개정 헌법은 이전 상해정부의 대한민국 임시헌장을 기초로 하였지만 전문과 본문 58조로 구성되어 성문헌법의 외형을 구비하였고 국민의 자유와 권리 보장과 권력 분립을 규정한 거의 완벽한 근대헌법전의 체계를 갖추고 있어 이를 우리나라 근대헌법의 시작으로 볼 수 있다.[52]

그러나 실제 임시헌법의 운영면에서는 여러 문제점이 제기되었다. 대통령 이승만과 국무총리 이동휘가 사상적으로 대립하는 가운데, 정부형태가 절충식이어서 대통령과 국무총리의 권한분배와 책임소재가 불분명하였고 통일된 정책이 수행되지 못하였으며, 대통령과 국무총리의 임기가 규정되지 않

---

5. 거주이전의 자유
제9조 대한민국의 인민은 법률에 의하여 좌열 각항의 권리를 유함.
1. 법률에 의치 아니하면 체포 사찰 신문 처벌을 수치 아니하는 권
2. 법률에 의치 아니하면 가택의 침입 또는 수색을 수치 아니하는 권
3. 선거권 및 피선거권
4. 입법부에 청원하는 권
5. 법원에 소송하여 그 재판을 수하는 권
6. 행정관서에 소원하는 권
7. 문무관에 임명되는 권 또는 공무에 취하는 권
제10조 대한민국의 인민은 법률에 의하여 좌렬 각항의 의무를 유함.
1. 납세의 의무
2. 병역의 복하는 의무
3. 보통교육을 수하는 의무

50) 제8조 구황실우대조항 역시 삭제가 주장되었으나 부결되어 개정헌법에 남게 되었다.

51) 독립신문, 1919. 9. 9, 16일자.

52) 신익희가 기초한 임시헌법 초안은 상해정부 임시헌장을 기반으로 하였다고 하나 그보다는 1912년 중화민국임시약법과 내용과 형태가 매우 흡사하여 이를 원형으로 하여 기초되었다고 추측되기도 한다. 신우철, 중국의 제헌운동이 상해 임시정부 헌법제정에 미친 영향, 법사학연구 제29호, 한국법사학회, 2004, pp. 29~55. 김영수, 앞의 책, p. 254.

아 이동휘[53]과 이승만[54]를 모두 정부에서 축출하고 정권을 교체할 수밖에 없었다. 또한 사법부가 설치되지 않아 임시정부의 사법적 행위가 요구되는 경우 처리가 불가능 하였다.[55]

결국 임시정부는 운영상의 문제와 1921년부터 소집되기 시작한 국민대표회의[56]로 인해 갈등과 내분이 심화되자 1925년 제13회 임시의정원회의를 통해 개헌을 단행·통과시켰고, 4월 7일 6장 35조의 임시헌법을 공포하고 7월 7일 시행하였다.

제2차 개헌의 주된 내용은 ① 대통령제를 국무령중심의 완전한 의원내각제로 전환 ② 광부운동자가 전 인민을 대신한다고 규정하여 임시헌법의 적용을 광부운동자로 한정 ③ 인민의 기본권과 의무조항 삭제 ④ 국무령의 임기 규정 ⑤ 의정원의원의 간접선거 ⑥ 국무회의에서 행정과 사법 총괄 ⑦ 헌법 개정 정족수 축소 ⑧ 구황실우대조항 삭제 등 이었다. 1925년 개헌에서 임시헌법은 인민의 기본권과 의무조항을 삭제함으로써 근대헌법의 형태를 일부 파괴하였지만 그간 임시정부 운영과정에서 발생되었던 문제점을 실질적으로 해결하기 위한 현실적인 조항들로 구성되었다. 그러나 인물난으로 인해 국무령과 국무위원 구성에 곤란을 겪으며 국무회의의 구성이 지연되었고, 1926년 12월 14일이 되어서야 김구가 국무령에 임명되어 내각을 조직하였지만 당해 정부는 운영 없이 바로 다시 제3차 개헌을 준비하였다.[57]

---

53) 이승만과의 사상 대립으로 임시정부의 투쟁노선에 합의하지 못했던 이동휘는 결국 사직을 선포하였다. 국학자료원. 앞의 책. 1921. 1. 24일자.

54) 3.1운동 이전 국제연맹에 한국의 위임통치를 제안해서 여러 정치인사들로부터 비판을 받고있던 이승만은 대한민국임시정부의 대통령으로 취임한 이후에도 상해에 체류하지 않고 미국에 머물며 구미 위원부를 통해 이원체제 운영을 계속하고 임시정부의 재정을 독점하였으며 국무원의 계획과 모순되는 교령을 남발하는 등의 문제를 일으켜 불신임안이 제출되었었다. 김원용, 앞의 책, p. 356.

55) 叛徒의 처리나 임시정부의 선거구 분할 결정에 불만을 갖고 경고장을 제출한 류경환의원의 의원직 박탈 과정에서 이와 같은 문제가 제기 되었다. 독립신문, 1920. 3. 13.

56) 대한민국 임시정부의 국무회의가 결렬되고 파쟁이 계속되자 독립운동의 새로운 방략을 강구하고 모든 역량을 임시정부로 집중하여 중앙세력을 확립하기 위해 소집한 독립운동사상 최대 규모의 범독립운동자 회담이었지만 이 속에서도 분쟁은 계속되었으며, 대한민국임시정부는 개헌과 정부개조 정책의 개조를 요구하는 국민대표회를 불법집회로 규정하였다. 김원용, 앞의 책, pp. 357~359

제3차 개헌을 위하여 정부와 임시의정원에서 선임한 헌법개정안기초위원들이 1927년 제15회 임시의정원회의에 개헌안을 상정하였으나 부결되었고, 다시 김구를 중심으로 기초된 개헌안이 1927년 2월 15일 제16회 임시의정원회의에서 통과되어 5장 50조의 임시약헌이 3월 5일 공포되었고 4월 11일부터 시행되었다.[58]

그 주요내용으로는 ① 행정부 수반을 폐지하고 국무위원의 호선으로 주석을 선출하며 회의체의 집단 지도체제로 정부를 개조하여 국무회의가 행정을 총괄하게 하였고 ② 임시의정원의 지위를 강화하고 광복운동자의 단일정당을 국가 최고권력기구로 상정하였으며[59] ③ 임시의정원의원의 직접선거와 ④ 의정원 상임위원회 설치를 규정하고 ⑤ 사법부의 독립성을 인정하며 ⑥ 개헌절차를 강화하였다. 1927년의 제3차 개헌은 인물난으로 인하여 1인 중심의 내각구성이 어려워지자 이를 타개하기 위해 집단지도체제를 수립하고 임시의정원의 권한을 강화했던 정부형태의 변형이 중심이 되었던 개헌이었다. 이는 약소국에게 불리한 국제정세와 일경의 탄압, 재정난 속에 임시정부의 활동과 집행보다는 그 구성과 유지에 중점을 둔 것으로 볼 수 있다. 또한 임시헌법의 명칭을 약헌으로 개칭하고 내용을 축소함으로써 임시정부 스스로 임시약헌의 의미를 근본규범으로서의 헌법 보다는 독립운동이라는 특수목적을 수행하기 위한 조직을 유지하는 규정으로 축소시켰다고 할 것이다.

유일당 촉성문제[60]로 후임 내각 조직이 늦어져 1927년 8월 이동녕을 주

57) 국학자료원. 앞의 책. 1925. 7. 7 ~ 12. 14.
58) 한국정신문화연구원, 앞의 책, p. 288.
59) 제2조 대한민국의 최고권력은 임시의정원에 있다. 단, 광부운동자가 대단결한 정당이 완성될 때는 최고권력은 그 당에 있는 것으로 한다.
60) 약헌 제2조 단서에 “광복운동자가 대단결한 정당이 완성 될 때는 최고권력은 그 당에 있는 것으로 한다.”고 규정하여 초정부적인 단일정당의 출현을 기대하였는데, 이는 임시정부 인사들이 소련 공산당과 중국국민당 같은, 대한민국임시정부 활동의 기초가 되는 광복운동의 대단결인 정당을 구상하였음을 보여준다. 실제 민족단일당을 표방한 신간회가 결성되고 상해에서 한국유일독립당촉성회의 연합대회가 열리지만 성공을 거두지 못한다. 김영수, 앞의 책, pp. 275~276

석으로 하는 새 내각이 조직되었으나 이 시기에 많은 인사들이 임시정부를 떠났으며 국제정세[61]와 재정곤란, 파벌싸움은 임시정부를 쇠퇴시켰다. 이후 1932년 항일무장공작으로 임시정부 활동의 전환점을 마련하지만 왜경의 단속을 피해 상해를 떠나야 하는 상황이 되었고 항주, 진강, 장사, 기강 등을 이전하며 임시판공처를 개설, 운영하였다.[62]

1940년 9월 중경에 정착하여 전시체제로 재정비한 대한민국 임시정부는 광복군 총사령부를 설치하였고, 대일항전을 수행하기에 적합한 정부형태를 구성하기 위해 1940년 10월 9일 5장 42조의 임시약헌을 개정, 공포하였다.[63]

주요내용으로는 ① 주석의 권한을 강화하고[64] ② 국체・정체조항, 유일당의 권한을 삭제하였으며 ③ 상임위원회를 폐지하고 ④ 국무위원과 주석의 임면권을 임시의정원에 부여하여 행정부의 독주를 견제하였다. 이전 3차 개헌의 내용에서 크게 벗어나지는 않았지만 주석과 국무위원의 지위를 강화시켜 전시의 임시정부를 효율적으로 운영하고 행정부의 집행력을 강화하고자 하는 것이 목적이었다.

이후 1941년 12월 8일 태평양 전쟁이 발발하고 국제정세가 급변하는 가

61) 1920년대 베르사이유체제에 의해 안정의 국제질서가 지배적인 가운데 국제정세가 강대국 중심으로 유지되었으며 세계 경제적 불황이 현저하게 나타나고 있었다. 독립운동사 편찬위원회, 앞의 책, pp. 570~571.

62) 이 기간 동안에도 무정부상태의 임시정부 조직을 개편, 강화하기 위해 임시의정원 비상회의를 개최하였으며 항일투쟁을 계속하였다. 국학자료원. 앞의 책. 1932. 5 ~ 10.

63) 국학자료원. 앞의 책. 1940. 10. 9일자

64) 국무회의에서 호선으로 선출되며 별도로 규정되지 않았던 주석의 권한이 다음과 같이 규정되었다.
1. 국무위원회를 소집한다.
2. 국무위원회의 회의시에 주석이 된다.
3. 림시정부를 대표한다.
4. 국군을 통감한다.
5. 국무위원의 부서로 법률을 공포하고 명령을 발한다.
6. 필요하다고 인정할 때에는 행정각부의 명령을 정지한다.
7. 국무위원회의 결의로 긴급명령을 발한다.
8. 신임장을 접수한다.
9. 정치범을 특사한다.

운데 많은 정당들이 임시정부로 통합되었고[65] 한국독립당 일색이었던 임시의정원은 1942년 보결선거를 통해 다양한 정당 인사들로 구성되게 되었다.[66] 조국광복에 대한 낙관적인 전망이 대두되고 이에 임시정부의 기능과 지위 강화가 요구되었고 이러한 정치적 상황에 부합되는 개헌이 불가피하게 되었다. 임시약헌에 대한 제5차 개헌은 1943년 6월 18일에 기초위원[67]의 초안이 제출되었으며, 1944년 4월 22일 공포, 10월 9일 시행되었다.[68]

주요내용으로는 ① 대한민국임시헌장으로 개칭하고 ② 전문과 국민주권, 인민의 기본권 보장 조항을 복구하였으며 ③ 주석의 권한을 더욱 강화하는 한편 부주석제를 도입하고 ④ 국무위원회와 행정각부회의를 구분하여 행정부의 규모를 확장하였으며 ⑤ 심판제(법원)를 구체화하고 ⑥ 개헌절차를 어렵게 하였다. 또한 조국광복을 준비하며 임시정부 구성 인사들의 지위를 확보하기 위해 광복운동자를 명문으로 규정하였다.[69]

제5차 개헌을 거친 후 다시 근대헌법의 체계를 갖추게 된 대한민국 임시헌장은 인민의 기본권 보장, 3권 분립, 법치주의, 의회제 등을 명문으로 규정하고 장래 민주주의정부수립을 준비하였다.[70]

(2) 대한민국 임시헌법의 특징

1) 대한민국 임시정부 형태의 변화

---

65) 국사편찬위원회, 앞의 책, pp. 364~373.
66) 독립운동사편찬위원회, 앞의 책, pp. 963~964.
67) 조소앙, 조완구, 유자명, 최석순, 박건웅, 김상덕, 차이석, 안훈, 신영삼. 독립운동사편찬위원회, 앞의 책, p. 996.
68) 한국정신문화연구원, 앞의 책, p. 301~302.
69) 제8조 광부운동자는 조국광부을 유일한 직업으로 인하고 간단없이 노력하거나 우는 간접이라도 광부사업에 정력 혹 물력의 실천 공헌이 있는 자로 함. 단, 광부운동에 위해를 가하는 행위가 있을 시에는 광부운동자의 자격을 상실함.
70) 제5차 개헌으로 탄생한 대한민국임시헌장은 거의 완벽한 근대 입헌주의 헌법의 내용과 형식을 갖추고 있지만 중화민국 天壇憲法과 비교할 때 자구배열과 내용, 조항의 많은 유사점이 발견되어 이를 모방하였다고 보는 견해가 있다. 김영수, 앞의 책, p. 306.

1919년 임시헌법의 제1차 개헌을 통하여 대한민국 임시정부는 정부 수반의 명칭을 임시대통령으로 하고 임시의정원의 권한을 대통령 및 국무원에게 승계하며, 행정부의 각 부서와 각료조직들을 한성임시정부의 7부 1국으로 개조하였다.[71] 이에 따른 9월 6일 의정원에서의 선거 결과 이승만이 제1대 대통령에 당선되었고 9월 11일 대통령 및 국무원의 임명발표가 있었다.[72]

제1차 개헌으로 구성된 대한민국 임시정부는 대통령중심제를 채택하여 임시정부를 대표하고 정무를 총감하기 위한 임시대통령을 임시의정원의 투표로 선출하고 문무관 임명하는 권한을 부여하였지만, 국무원을 두어 행정부를 이원화하고 그 권한을 강화하였으며 국무원과 정부위원의 임시의정원 출석·발언권을 보장하고 대통령의 직권 이행시 부서로서 책임지도록 하는 의원내각제적 제도를 유지하였다.

이후 1925년 제13회 임시의정원 회의에서는 그간 문제 되었던 이승만을 탄핵하였고, 박은식을 대통령에 선임한 후 진행된 제2차 개헌에서는 대통령제를 국무령이 국무회의를 대표하고 하는 국무령제로 전환하여 의원내각제로 정부형태를 개조하면서 국무령이 임시의정원에 대하여 책임지도록 규정하였다. 그러나 인물부족으로 정부구성이 원활히 진행되지 못하였고 어렵게 구성된 김구 내각은 결국 제3차 개헌을 단행하여 임시의정원에 최고권력의 권한을 부여하고, 국무령을 없애는 대신 권한 없는 주석을 형식적으로 선출하는 국무위원 중심의 의원내각제를 도입하였다.

다시 1940년 제4차 개헌에서 대한민국 임시정부는 임시의정원에서 정부를 대표하는 주석을 선출하고 그 권한을 강화하여, 임시의정원과 각위원회에 출석·발언할 수 있으며 임시의정원에 대한 책임을 지도록 하였고 상대

71) 이승만은 일선으로는 상해임시정부와 연락하고 집정관총재 자격으로 활동하는 동시에 외국인을 대상으로 하던 서류와 신문발표에는 대통령(president)으로 행세하여 헌법을 위반하였다는 비판을 받았지만, 한성약법을 들어 자신의 정통성을 주장하며 정부형태의 변경을 요구했다. 독립운동사편찬위원회, 앞의 책, pp. 217~218.

72) 국학자료원. 앞의 책. 1919. 9. 11일자.

적으로 임시의정원의 권한을 축소하였다. 또한 국무위원회의 권한을 강화하여 '광복운동 방략과 건국 방안을 의결[73]'하도록 하는 한편, 국무위원과 주석 선출, 면직 권한을 임시의정원에 부여하여 전제독주를 견제하기도 하였다.

제5차 개헌에 의해 조직된 대한민국 임시정부는 주석의 권한을 더욱 강화하였다.[74] 또한 국무위원의 수를 늘리고 행정부서의 규모를 5부에서 7부로 확대하였으며 행정부를 국무위원회와 행정연석회의로 분리하여 정책결정과 집행을 구분하였다. 이는 조국광복에 대비하여 임시정부의 기구와 기능을 확대·강화하고 집행력을 높이는 한편 독립인사들의 참여를 확대하기 위한 방안으로 볼 수 있다.[75]

<대한민국 임시정부 형태 비교>

	제1차개헌	제2차개헌	제3차개헌	제4차개헌	제5차개헌
시행일자	1919. 9. 11	1925. 4. 7	1927. 3. 5	1940. 10. 9	1944. 4. 22
장소	상해	상해	상해	중경	중경
헌법 명칭	대한민국 임시헌법	대한민국 임시약헌	대한민국 임시약헌	대한민국 임시약헌	대한민국 임시헌장
구조	전문, 8장 58개조	6장 35개조	5장 50개조	5장 24개조	전문, 7장 62개조
정부형태	대통령제	의원내각제	의원내각제 (집단 지도체제)	의원내각제 (주석제)	의원내각제 (주석, 부주석제)
정부 구성	임시의정원(직선) 국무원 (국무총리, 각부 총장, 노동국 총판) 법원	임시의정원(간선) 국무원(5~10) (국무령추천, 의정원 선임)	임시의정원(직선) 국무회의(5~11) (의정원선출)	임시의정원(직선) 국무위원회(6~10) (의정원선출)	임시의정원(직선) 국무위원회(8~14) (의정원선출) 행정각부 심판원
수반	대통령 (임정원선출)	국무령 (임정원선출)	주석 (국무위원 호선)	주석 (의정원선출)	주석(부주석) (의정원선출)
행정 부서	내무, 외무, 군무, 법무, 학무, 재무, 교통	국무회의에서 정함	내무, 외무, 군무, 법무, 재무	내무, 외무, 군무, 법무, 재무	내무, 외무, 군무, 법무, 재무, 문화, 선전

73) 제26조 국무위원회의 직권은 다음과 같다.
1. 광부운동 방략 및 건국방안을 의결한다.
74) 행정연석회의의 주재권, 각부 부장의 임면 추천권 까지 주석에게 부여하였다.
75) 김영수, 앞의 책, p. 314.

대한민국 임시헌법은 제1차 개헌 이후 대통령 중심의 정부형태를 4차례의 개헌을 통해 변화시키면서 의원내각제의 도입을 확대하며 의원내각제 성격을 강화하였고, 이 과정에서 신중하고 책임있는 정부운영과 정책결정을 위한 행정부의 이원화와 행정부가 의회에 대해 책임을 부담하는 부서제도가 정착되었다. 대한민국 임시정부는 독립투쟁을 진행하기 위하여 신속한 집행력이 요구되었던 만큼 의회와 내각의 공조가 수월한 의원내각제를 적합한 정부 형태로 판단하였던 것으로 보인다. 그러나 입법부와 행정부의 권한과 책임관계가 명확하게 규정되지 않은 채 입법부의 행정부에 대한 불신임과 탄핵만을 보장하고 있으며 의회 해산권은 도입하지 않았던 것을 보면 완전한 의원내각제로 볼 수도 없다. 이는 대한민국 임시정부의 형태가 당시 정부인사들 사이에 의원내각제 시행에 대한 이해가 완전하지 않은 가운데 행정부 보다는 임시의정원의 지위를 보장할 수 있는 형태로 결정되어 변화해 왔다는 것을 예상할 수 있다.

2) 인민 기본권 보장의 축소

대한민국 임시헌법은 제1차 개정에서 인민의 권리와 의무에 대하여 구체적으로 규정하였으나 이후 개헌 과정을 거치며 기본권에 관한 규정을 축소하였고 광복을 앞둔 제5차 개헌 과정에서야 다시 복구하였다. 인민의 기본권에 대하여 구체적으로 규정하고 있는 제1차 개헌과 제5차 개헌은 임시정부의 실질적인 운영보다는 대한민국 임시정부의 헌법이라는 상징성을 갖추기 위한 개헌으로 공통적으로 중국의 헌법 형식과 내용을 참고하여 진행되었다는 특징을 발견할 수 있다.[76]

이는 대한민국 임시정부가 운영되는 동안 임시헌법이 국가 통치조직의 기본원리 및 국민의 기본권을 보장하는 근본 규범이 아닌 독립투쟁 조직의

76) 신우철, 앞의 글, pp. 29~55. 김영수, 앞의 책, p. 254, p. 306

운영을 위한 조직규범의 성격으로 개헌이 진행되었으며, 임시정부 운영 중에는 임시헌법을 통한 인민의 기본권 보장에 대한 고민이 상대적으로 적었다는 것을 보여주고 있다.

그러나 대한민국 임시정부는 제4차 개헌을 통하여 정부를 재정비 하는 과정에서 조국 광복 후 민족국가 건설을 위한 기본방향을 제시하는 대한민국건국강령을 발표하였으며 이를 통해 인민의 기본권 보장을 위한 구체적인 정책을 수립하였다.

대한민국 건국강령은 1931년 대한민국임시정부선언에서 민족평등주의 아래 민족독립국가를 확립하고 균등제도를 실현할 것을 주장했던 것을 이후 1941년에 더욱 체계화하여 발표한 것으로[77], 건국 과정의 기반인 헌법에서 규정해야 할 인민의 기본권과 의무, 중앙과 지방의 통치기관, 국가와 민족의 발전과 국민의 균등생활을 위한 경제체계, 교육에 대한 기본원칙을 정하였다. 특히 ① 국유 중심의 산업 소유관계 ② 한반도 내의 일본인 소유 재산의 국유화와 처리 ③ 악습과 착취 제도 금지 ④ 인민의 생활과 복리 보장 ⑤ 토지개혁을 원칙으로 한 경제체계의 내용은 해방 이후의 헌법구상 과정에서 인민의 기본권 보장을 위한 정책 구상의 기반이 되었다.

건국강령에서 주장하고 있는 정치, 경제, 교육의 균등은 해방 이후 변화와 개혁을 바라던 인민들의 추상적인 요구와 결합하여 헌법 구상에서 구체적인 정책으로 표출되었고, 특히 경제체계에 대한 원칙을 통해 계획경제와 분배에 대한 규정들이 파생되었으며 토지개혁, 생활 균등권의 보장, 노동환경과 의무교육을 실현하기 위한 구체적인 방안들이 해방이후의 헌법 구상에 그대로 수록되었다.

77) 김영수, 앞의 책, pp. 292~294.

(3) 대한민국 임시헌법 개헌의 의미

대한민국 임시헌법은 상해 임시정부 임시헌장을 기본으로 한 신익희의 초안을 시작으로 하였다. 신익희가 중화민국임시약법을 참고하여 작성한 이 초안을 기반으로 1차 개정된 임시헌법은 형식과 내용면에서 거의 근대 헌법전의 형태를 가진 대한민국 임시헌법으로 발전하게 되었다. 대한민국의 민족적 정통성을 세우고 전민족의 항일독립운동을 지휘할 통합 임시정부를 수립하는 과정에서 형식과 내용면에서 이상적인 근대헌법의 공포를 의도한 것으로 보인다. 물론 입헌정치에 대한 의지나 헌법에 담겨있는 민주주의 이념은 당시 인민들의 민주공화국가 건설에 대한 바람을 반영한 것이다. 그러나 당시 임시정부가 처해있던 긴박한 조직적, 정치적 상황에서 규정대로 정부를 운영하기에는 너무 이상적이었던 것으로 보인다. 이런 이유로 이후에는 헌법의 형식과 구성에 얽매이기 보다는 임시정부의 실질적인 활동을 위한 현실적인 개헌이 진행되었다.

수반의 무책임한 독단을 막기 위해 정부형태를 변경하고 상황에 맞게 지도체제를 바꾸며 불필요한 조항과 구성은 과감히 삭제하는 모습은, 임시헌법이 국가를 통치하기 위한 엄격한 형태의 최고법으로서의 헌법이었다기보다는 항일투쟁을 위한 독립운동조직의 조직규범의 성격을 가지고 있었다는 것을 보여준다.

한편, 원활한 조직운영을 위한 개헌과 더불어 국내외 정세에 적절히 대응하기 위한 개헌이었다는 것도 확인할 수 있다. 항일 독립투쟁 속에서 공세적인 정세와 수세적인 정세를 파악하여 임시정부의 구성을 축소, 확대하고 전환했던 개헌은 임시정부의 ‘활동’과 ‘유지’를 위한 적절한 대응으로 이해할 수 있다.

‘상황에 따른 잦은 개헌’으로 인해 대한민국 임시헌법의 형태와 구성이

파괴되었고 근대적 헌법규범으로서의 의미가 퇴색되었다고 평가할 수도 있으나, 독립투쟁 기관의 지위를 가지고 있는 대한민국 임시정부의 유지와 원활한 운영을 위해 필요한 개헌이었으며, 이러한 개헌과정을 거치면서도 헌법을 통한 정부의 운영을 유지한 것은 대한민국 임시정부가 입헌주의의 가장 중요한 원칙을 지킨 것이라 할 수 있다.

3. 대한민국 임시헌법의 의미와 제헌헌법과의 관계

3. 1 독립운동정신에 기반을 두고 수립된 대한민국 임시정부와 임시헌법은 왕정복고가 아닌 자유민주주의적 근대 국가를 지향하며 그 기본질서를 유지하고자 하였고, 27년 동안 5차례의 개헌을 통해 내용과 구성을 변경하면서도 입헌정치와 민주주의에 대한 의지를 지키며 “국가는 사라졌어도 민족은 살아남아 지킨 역사”의 한 축을 이루었다. 대한민국 임시헌법은 자존과 공존, 민주와 단결, 기절과 도의, 자신과 존엄 정신을 구현하며 민족적 정통성을 수호하였고, 1948년 제헌헌법도 이러한 정신과 이념의 계승을 강조하였다.

그러나 1948년 대한민국 헌법제정 과정에서는 대한민국임시정부 헌법 자체를 개정하는 방법이 아니라 그 정신만을 계승하여 다시 새로운 헌법을 제정하였다. 대한민국 임시정부는 국제적으로 승인받지 못하고 실효적 정부로 인정되지 않았으며 임시헌법 역시 국가의 근본규범이 아닌 독립운동조직의 조직규범으로 간주되었기 때문이다.

비록 이와 같은 한계가 있지만 대한민국 임시헌법이 제정, 개헌의 과정을 통해 진화하여 입헌주의, 민주주의 개념을 확립, 발전시키는 종자가 되었고, 이에 대한 이해와 합의가 확대되어 제헌헌법에서 꽃을 피웠다고 할 수 있다. 또한 정부형태의 다양한 변형 과정에서 의원내각제와 대통령제의 혼용

으로 토착화된 제도들이 제헌헌법 제정 과정에도 도입되었으며, 정부운영과 임시헌법의 제·개정 경험을 통해 민주주의제도와 형식에 대한 이해가 확대된 정치인사들이 헌법제정 과정에서 영향력을 발휘한 것을 확인할 수 있다.

제3장 해방 후 한반도의 정치적 상황과 정부 수립

1945년 8월 15일 전쟁에 패한 일본이 연합국에 항복함으로써 한반도는 식민통치에서 해방되었고, 인민들은 자주독립정부 수립을 희망하였다. 그러나 제2차 세계대전에 참여한 연합국들은 종전 전부터 자국의 이익에 초점을 맞추어 새로운 세계질서 개편을 구상하고 계획을 진행하고 있었으며, 이는 동북아시아 세력 개편에서 중요한 역할을 할 수 있는 한반도의 해방과정에도 영향을 주게 되었다. 강대국들은 위도 38도 선을 중심으로 한반도를 분할하였고, 북쪽은 소련군, 남쪽은 미군이 점령하여 한반도 인민의 의도와는 다르게 자국의 이익을 위한 한반도 통치계획을 구상하여 진행한다.

때문에 국내 정치세력들은 자주독립정부 수립을 구상하고 조직을 정비하였지만 무시되었고, 미군정의 강력한 권한 아래 종속적으로 운영되는 과도정부와 입법의원이 설치되었다.

제1절 해방 후 한반도의 정치적 상황

1. 한반도의 해방과 분할

(1) 해방시기 한반도를 둘러싼 국제정세와 분할점령

1943년 12월 1일 미국, 영국, 중국은 카이로선언[1]을 통해 처음으로 한반도의 독립에 대해 공식적으로 언급했고 대한민국 임시정부는 이에 독립이

1) Japan will also be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed. The aforesaid three great powers, mindful of the enslavement of the people of Korea, are determined that in due course Korea shall become free and independent. 카이로 선언 중, U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, The Conferences at Cairo and Tehran. 1943, p. 449.

보장된 듯 감사하며 3국 원수에게 감사 메시지를 타전했지만 강대국들은 한반도의 독립에 대해 각자 다른 구상을 하고 있었다.[2] 그 중 미국의 루즈벨트 대통령은 독립정부를 유지할 능력이 없는 한반도를 제한된 기간 동안 신탁통치한 후 독립국가로 선포하자고 제안하였으며[3], 미 국무성은 소련의 극동지역에서의 영향력 확대를 우려하여 태평양 지역 안보를 위해 한반도를 직접 점령하고 군정을 실시할 것을 주장하였다.[4]

미국은 한반도 전체에서 주도권을 장악할 수 있는 직접 점령을 통한 군정통치를 원했지만 소련의 한반도 점령 가능성과 영향력 때문에 한반도에 대한 연합군의 신탁통치를 제안할 수 밖에 없었다.[5] 그러나 신탁통치에 대한 구체적인 계획이 세워지기도 전에 1945년 8월 9일 소련이 만주와 한반도에서 일본 공격을 시작하였고 다음날 일본은 연합군에게 포츠담선언을 수락하며 항복의 뜻을 전달했다.[6] 갑작스러운 일본의 항복제안을 확인한 미국은 8월 10일 자정에 미군 책임 지역 내에 수도를 포함하는 북위 38도선을 분할점령선으로 결정하는 내용의 연합군 최고사령부 일반명령 1호를 작성하여 소련에 제안하였다.[7] 이미 12일 한반도에 진주하여 23일 개성까지 남하하였던 소련군도 이를 수락하여 38도선 이북으로 후퇴하였고[8] 미군 중 한반도에 가장 가까이 있던 미 제10군 제24군단은 9월 8일에 인천에 진

---

2) 선언문 논의 과정에서 한반도의 독립 시기는 'at the earliest possible moment → at the proper moment → in due course'로 수정되었으며 이를 통해 한반도를 즉시 독립시키는 것이 아닌 일정한 유예기간 후에 독립시키고자 했던 강대국들의 의도를 확인할 수 있다. U. S. Department of State, 앞의 책, pp. 401~449.

3) 부동항 확보를 노린 스탈린도 이에 동의하였다. U. S. Department of State, 앞의 책, p. 869.

4) U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1944, pp. 1224~1228.

5) 미국은 전통적으로 소련이 한반도에 큰 영향을 미쳤고 한반도 인민의 상당수가 소련식 사상과 정부형태에 관하여 교육받아 공산화 될 가능성이 크다고 믿었다. 브루스 커밍스, 한국전쟁의 기원, 일월서각, 1986, p. 163. U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, The Conferences at Malta and Yalta. 1945. pp. 358~361. p. 770.

6) 가브리엘 콜코 · 조이스 콜코, 미국과 한국의 해방, 서대숙 외, 한국현대사의 재조명, 돌베개, 1982, p. 18, 매일신보 1945. 8. 16일자.

7) U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1945. V. 6. p. 1039

8) 송남헌, 해방 삼년사 1, 도서출판 까치, 1985, p. 6.

주하였다.[9]

한반도는 1945년 8월 15일 일본국왕의 포츠담선언 수락 연설이 방송을 통해 전해지면서 일본의 식민통치에서 해방되었으나, 9월 2일 일본항복문서 조인식이 완료된 후 연합군 최고사령부 일반명령 1호가 공포[10]되고 미·소 양국에 의해 북위 38도선을 경계로 분할점령 되었다. 북위 38도선은 일본군 무장 해제를 위한 군사적 성격의 분계선이었으나 그 후 미·소간의 냉전 관계와 남·북 관계의 경직화로 인해 정치적, 군사적 대결선으로 고정화되었고 실질적인 국토 분단의 분계선을 형성하였다.[11]

(2) 모스크바 3상회의와 신탁통치 논쟁

한반도의 독립을 위한 '적당한 시기'는 해방 후 미·소 군대가 진주한 후에도 구체화되지 못했다. 한반도 인민에게는 민족의 생사가 걸린 "전체적" 문제였으나 미국과 소련의 입장에서는 자국의 이익 추구 과정에서 부수되는 "부분적" 문제였다.[12] 미점령군 사령관 하지는 한반도가 분할점령 이후 극복하기 어려운 정책차이로 양분된 가운데 공산주의운동이 확대되고 있다

---

9) United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(History of the United States Armed Forces in Korea. 이하 HUSAFIK) 1, 돌베개, 1988, p. 240, (Chapter Ⅳ, p. 4), 매일신보. 1945. 9. 9일자.

10) 2일 조인한 항복문서에 기하여 일반명령 제1호가 공포되었는데 이에 의하여 일본본토를 위시해서 만주, 조선남방, 각 지역에 대한 연합군 점령지역 분담이 다음과 같이 명백해졌다.
- 군점령지역-일본국토, 이에 인접한 제도서, 북위 38도 이남의 조선, 유구제도 급 필리핀제도, 소립원제도, 태평양제도의 일본국위임통치제도
- 영군점령지역-안다만제도, 니코발제도, 면전, 태국, 북위 16도 이남의 불령인도지나, 말레이지아, 스마트라, 과왜, 소슨다제도, 바리(론브크, 치몰을 포함함), 부르, 세람, 안본, 가이, 알, 타로바루급 아라브해의 제도, 세레베스제도, 하루마헤라제도와 란인 뉴기니아
- 호주군점령지역-보르네오영령, 뉴기니아, 비스마크제도 급 소로몬제도
- 소련점령지역-만주, 북위 38도 이북의 조선, 화태 급 천도제도
- 중국군점령지역-지나(만주를 제함), 대만 급 북위 16도 이북의 불령인지나.
매일신보, 1945. 9. 3일자.

11) 송남헌, 위의 책, p. 82.

12) 송남헌, 앞의 책, p. 244.

고 판단하여[13] 소련과 한반도 운영정책을 합의하지 못하고 있었으며[14], 구체적인 독립 방안을 수립하지 않은 채 한반도 이남지역을 점령하고 있는 미국에 대한 인민들의 비난은 커져갔다.[15]

한반도가 해방된 지 3개월이 지나서야 1945년 12월 16일부터 27일까지 전후문제 토의를 위한 모스크바 3국 외무장관회의(미국 : 번즈, 영국 : 베번, 소련 : 몰로토프 참석)가 열렸고 그 자리에서 한반도에 대한 최고 5년 이내의 4개국 신탁통치 규정이 합의되었다.[16] 이 합의를 통해 미국과 소련이 한반도와 가장 관계있는 2개국임이 명확해졌고 그동안 구두로 논의되었던 한반도의 신탁통치와 독립 절차가 미·소 쌍방의 지지를 받는 협정을 통해 규정되었으며 진행의 책임은 미·소공동위원회로 넘어갔다.[17]

---

13) U. S. Department of State, 앞의 책, p. 1055.

14) 브루스커밍스는 미점령군이 한반도 전역에 대한 다국적 신탁통치보다는 한반도 이남지역에 대한 봉쇄와 정부수립을 구상하며 정책을 진행하였다고 본다. 브루스커밍스, 앞의 책, pp. 280~281.

15) 미국은 한반도이남 지역에서 미국의 점령에 대한 비난과 저항이 커지고 있다고 보았다. U. S. Department of State, 앞의 책, pp. 1145~1147.

16) 모스크바 3국 외상회의 결정문이 28일 3국 수도에서 동시에 발표되었다. 그 요점은 다음과 같다.

① 극동자문위원회를 폐지하고 11개국의 극동위원회를 설치하여 4개국 일본관리 이사회를 설치한다.

② 미, 영, 소 3국은 미, 영 양국군대가 그 임무와 책임이 완료하는 대로 가급적 속히 중국으로부터 철퇴할 것이다.

③ 3국 외상은 중국이 통일된 민주주의적 국가로 되어 국내항쟁을 정지한다는 필요성에 관하여 동의되었다.

④ 원자 에네르기는 평화산업 이외에 이용되지 않을 것을 보장하는 목적으로 원자력관리위원회를 설치할 것이다. 미영 양국이 루마니아, 불가리아 양국을 승인하는 평화조약 체결조건이 발표되었고 원자력관리위원회의 설립에 관해서는 1월의 국제연합총회에서 안전보장이사회의 각 성원국가와 이 이사회를 가한 관리위원회를 창립할 결의가 제의되었다.

⑤ 극동위원회는 소·영·미·화·화란·캐나다·호주·뉴질랜드·인도·필리핀의 11개국으로 구성된다. 동위원회 성원국가의 요구가 있을 경우에는 맥아더대장이 발한 지령을 검토한다. 또 위원회의 결정사항을 맥아더대장에게 전달하는 것은 미국정부의 책임으로 되었다. 또 긴급을 요하는 경우는 미국은 잠정적 지령을 발할 수 있다.

⑥ 조선에 주재한 미소 양국군사령관은 2주간이내에 회담을 개최, 양국의 공동위원회를 설치 조선임시민주정부 수립을 원조한다. 또 미, 영, 소, 화 4국에 의한 신탁통치제를 실시하는 동시에 조선임시정부를 수립케 하여 조선의 장래 독립에 비할 터인바 신탁탁치기간은 최고 5년으로 한다. 미소공동위원회는 임시정부와 조선 각종 민주적 단체와 협력하여 동국의 정치적 경제적 발달을 촉진하고 독립에 기여하는 수단을 강구한다. 이 신탁통치제에 관한 외상이사회의 제안을 검토키 위하여 미, 소, 영, 화 각국정부에 회부된다.

⑦ 미, 소, 영 3국은 이태리, 루마니아, 불가리아, 헝가리, 핀란드로 더불어 1946년 5월 1일까지 평화조약을 체결하기를 준비한다. 동아일보 1945. 12. 29일자

17) 브루스커밍스, 앞의 책, pp. 283~384.

모스크바 협정을 통하여 한반도의 신탁통치는 한반도 전체를 통합하는 임시민주정부를 우선 수립하고 신탁통치 국가들이 원조하여 종국적인 독립에 이르게 하는 방식으로 정해졌다. 비록 한반도 인민의 의사가 반영된 것은 아니었지만 장기간 한반도의 행정 집행 권한을 갖는 신탁통치 체제를 요구했던 미국의 구상[18]과는 다른 내용이었고, 임시정부 수립을 통해 한반도 인민의 행정 집행에 대한 독립성을 제도적으로 뒷받침하고 강대국들의 직접적인 관리를 배제할 수 있는 현실적인 방안이었다고 볼 수 있다.

그러나 한반도의 즉각적인 독립을 열망하던 인민들은 신탁통치에 반대하였으며, 한반도에 대한 소련의 지배력과 공산주의의 영향력을 우려하여 신탁통치를 반대하던 미군정은 우익세력과 언론을 통해 반탁 여론을 반소, 반공 여론으로 확대 형성하였다.[19]

한반도 38도선 이남지역 인민들의 신탁통치 반대 운동의 내용을 파악한 소련이 모스크바 협정 논의 과정을 정확히 보도하였고, 한반도의 민주주의적 임시정부 설치의 긴급성을 인정하며 미·소공동위원회를 구성하여 한반도의 민주주의정당 및 사회단체와 협의하여 임시정부 조직을 촉성할 것을 주장하였다.[20] 이에 국내에서도 모스크바 협정에 대한 지지여론이 발표되었고 신탁통치에 대한 진의가 인민들에게 인식되었다.[21]

---

18) U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1945. V. 2. p. 641.

19) 이미 한반도에는 10월 중순부터 신탁통치에 대한 소문이 있었으며 인민들은 이에 반대하고 있었다.(자유신문. 1945. 10. 27일자, 매일신보 1945. 10. 29일자) 반탁여론이 확대되는 가운데 미군정은 '신탁통치 정책은 미국정부 방침이 아닌 극동국장 빈센트의 개인의견'으로 발표하고(매일신보 1945. 10. 31일자), 미국은 한반도의 인민들이 결속하여 독립할 만한 힘을 배우면 독립을 승인할 것(자유신문 1945. 11. 5일자)이라 발표하며 신탁통치를 반대한다는 인상을 심어주려 하였다. 또한 신탁통치에 찬성하는 이들은 공산주의자이며 소련이 신탁통치를 강조하였고 미국은 한국의 독립을 강조하였다고 하면서 소련과 공산주의가 비난의 표적이 되도록 하였다. 우익세력들은 이를 확대하여 당시 권력 장악하는데 유리한 위치에 있던 좌익세력을 소련과 결탁한 찬탁세력으로 비난하고 '신탁통치, 소련, 좌익, 공산주의'에 대한 전면적인 반대운동을 진행하며 세력을 확대하였다. 브루스커밍스, 앞의 책, pp. 284~291.

20) 조선일보, 1946. 1. 26일자.

21) 반탁대회가 친탁대회로 취지변경, 동아일보, 1946. 1. 3일자, 인공 중앙인민위원회, 모스크바3상회의결의지지 결정서 발표. 조선일보, 1946. 1. 5일자.

2. 미・소 공동위원회의 개최와 결렬

(1) 미・소 공동위원회 제1차 회담

1946년 1월 16일부터 2월 5일까지 개최된 미・소공동위원회 예비회담에서는 미・소공위 설립을 협의하고 조선민주주의 임시 정부 수립 원조를 발표하였으며 1개월 내에 미・소공위 제1차 회담을 개최하기로 하였다. 이 발표로 인민들은 임시정부 수립을 원조하겠다는 미・소 공위에 큰 기대를 가지게 되었다.

1946년 3월 20일 개최된 미・소공위 제1차 회담을 통해 한반도의 독립을 위해 1단계로 민주주의정당 및 사회단체들과의 협의를 통해 한반도 임시정부를 수립하고 2단계로 4개국에 의한 신탁통치제를 실천할 것이 합의되었다.[22] 그리고 공동성명 제5호, 제6호를 발표하여 임시정부 수립을 위해 민주주의 정당 및 사회단체들과의 협의를 통해 여론을 구체적이고 명확하게 이해하는 동시에 임시정부의 정강, 조직과 원칙에 관한 권고와 제의를 접수하기 위한 자문서를 작성하고 있음을 발표하였고, 5월 1일 구체적으로 결정된 설문항목을 공동성명 제7호로 발표하였다.[23]

그러나 협의 대상 단체를 선정하는 과정에서 미국은 당시 우익세력으로 구성된 민주의원[24]을 협의대상으로 할 것을 주장하였고[25] 소련은 모스크바

22) 송남헌, 해방삼년사 Ⅱ, 도서출판 까치, 1985, pp. 317~318.
23) 동아일보, 서울신문, 조선일보, 1946. 5. 3일자
24) 해방 후 한반도에는 수백개의 정치집단이 형성되었고 한민당 및 비좌익 집단은 단결을 위해 광범위한 연립체인 '비상국민회의'를 수립하였다. 1946년 2월 1일 대한민국 임시정부 주최로 소집된 비상국민회의는 최고정무위원회를 조직하기로 결의하고 구성을 이승만, 김구, 김규식에게 일임하여 28명의 최고정무위원을 선출하였고, 미군정청의 요청으로 본래의 성격과 명칭을 바꾸어 '민주의원'이라 하였다. 그러나 좌익인사들은 참여를 거부하였고 그 지위도 결의기관이 아닌 미군정장관의 자문기관에 지나지 않아 활동에 한계를 가진 "대표적이지도 민주적이지도 협의도 없는" 우익만의 대표기구였다. 송남헌, 해방삼년사 Ⅰ, 도서출판 까치, 1985, pp. 281, 브루스커밍스, 앞의 책, pp.

협정을 반대했던 단체의 참여를 거부하면서 협의단체로 선정되기 위해서는 모스크바 협정 지지 선언서를 시인할 것을 주장하였다.[26] 국내 좌익 세력들은 미·소공위의 운영방침을 환영하며 선언서에 동의하였지만 신탁통치를 반대하던 우익세력은 쉽게 합의하지 못했다.

결국 미·소공위는 정당단체의 자격 문제를 놓고 합의점을 찾지 못해 교착상태에 빠졌으며 결국 1946년 5월 6일 휴회에 들어갔다.

(2) 미·소 공동위원회 제2차 회담

미·소공위 제1차 회담이 결렬된 후 국내 정국은 한반도 임시정부 수립 방안을 놓고 분열되고 있었으며 이승만을 중심으로 한 이남지역 단독 정부 수립 주장[27]과 미·소공위 재개 추진 운동이 뒤섞여 혼란이 계속되는 가운데 미군정은 미·소공위의 재개에 대비하고 원활한 한반도 운영에 협조할 수 있는 좌·우익 세력의 통합 조직체 구성을 준비하였다. 이를 위해 통제하기 어려운 우익세력을 제외한 중도 좌익세력과 중도 우익세력에 대한 합작 운동을 진행하였고 한반도 이남지역을 대표할 수 있도록 선거를 통하여 남조선과도입법의원을 구성하였다.

미군정과 소련측 대표의 미·소공위 재개 논의를 거쳐 1947년 5월 21일 미·소공위 제2차회담이 재개되었고 국내 정치세력들은 임시정부 수립을

302~303, United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 2, 돌베개, 1988, pp. 168~173, (Chapter Ⅱ, pp. 76~81).

25) United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 2, 돌베개, 1988, pp. 400~402, (Chapter Ⅳ, pp. 148~150).

26) United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 2, 돌베개, 1988, pp. 420~424, (Chapter Ⅳ, pp. 168~172).

27) 이승만은 미·소공위 제1차 회담이 휴회된 후 "공위가 재개될 기색도 보이지 않으며 통일정부를 고대하나 여의케 되지 않으니 우리는 남방만이라도 임시정부를 조직하여야 할 것"이라고 하였으며 (서울신문 1946. 6. 4일자) 굳펠로우에게 보내는 서한에서도 한반도에 통일된 임시정부의 수립이 불가능 할 경우 남한만의 단독정부를 수립해야 한다고 주장하였다.(국사편찬위원회, 대한민국사자료집 28, 1996, p. 130, pp.144~145) 동아일보, 1946. 4. 7일자

위한 협의를 위하여 공동위원회에 참가하였다.[28]

미·소공위는 임시정부 수립을 위한 구체적인 절차를 진행하기 위하여 6월 11일 공동성명 제11호를 통해 임시정부의 구성과 조직, 정강, 정책에 관한 민주정당 및 사회단체들의 의견과 요망사항에 대한 자문서의 답신안 작성을 요청하였고, 6월 14일 자문서인 공위결의 제5호, 제6호 등을 첨부한 서류를 배부하였다.[29] 당시 이남지역에서 425개의 정당과 사회단체가 미·소공위 협의 단체로 신청[30]하였고 399개의 답신안을 제출하였다.

1947년 6월 25일 이남지역 정당 및 사회단체대표와 미·소공위 양국대표간 합동회의가 과도입법의원 회의실에서 개최된 후[31] 미·소공위는 정당 및 사회단체들과의 협의 절차와 목적을 합의하며 순탄하게 진행되는 듯 하였으나 협의단체 명부 작성 과정에서 다시 양국이 대립하게 되었다.

결국 협의 단체의 구성과 임시정부 수립 방식을 결정하는 과정에서 미·소 양국은 합의하지 못한채, 1947년 10월 18일 미·소공위는 휴회되었고 한반도 문제는 유엔으로 이관되었다.

---

28) 신탁통치를 반대하던 우익 세력들은 초기에는 공동위원회 참가를 반대하였으나 회의가 점차 구체적으로 실현됨에 따라 협의 참가를 결정하게 된다. 이는 협의에 참가하지 않을 경우 자주독립정부 수립의 기반이라 할 수 있는 임시정부 구성 과정에서 배제될 수다는 우려 때문이었을 것이다. 송남헌, 해방삼년사 Ⅱ, 도서출판 까지, 1985, pp. 476~477.

29) 조선일보, 동아일보 1947. 6. 12, 14일자

30) 당시 이남지역의 협의 참가 신청 단체 425개의 회원수를 모두 합치면 6천2백만여명이 되었다. 이는 한반도 인구 3백만의 2배가 넘는 인원으로 단체들이 실력과시를 위해 그 규모와 회원수를 과장하여 신고하였음을 알 수 있다. 미군정은 이남지역 신청 단체의 구성을 우익 55% 좌익 45%로 보았다. U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1947. V. 6. p. 679~680.

31) 이날 회의는 공위 양국대표와 각 정당 사회단체간의 인사소개로 끝났다. 조선일보, 동아일보, 경향신문, 1947. 6. 26일자, 이북지역 정당 및 사회단체대표와 미·소공위 양국 대표간에 합동회의는 6월 30일 개최되었다. 조선일보 1947. 7. 1일자.

제2절 해방 후 자주독립정부 수립의 노력과 미군정

1. 자주독립정부 수립의 노력

(1) 조선인민공화국

1) 조선인민공화국의 수립

일본 총독부로부터 치안권을 인계받고[32] 조선건국준비위원회를 조직한 박헌영은 소련군이 아닌 미군에 의한 한반도 이남지역 점령이 기정사실화되자 한반도에 대한 권력을 선점하기 위해 안재홍 등과 함께 1945년 9월 6일 경기여고 강당에서 전국인민대표자대회를 개최하고 조선인민공화국 창건을 선언하였다.

인공이 조급하게 선포된 이유로는 첫째, 해방으로 조성된 자주독립정부 수립에 대한 인민들의 강한 요구에 우선 호응하여 폭발적인 지지를 확보하고, 둘째 해외 인사들과 대한민국임시정부가 귀국하기 전에 정부를 세워 이들의 집권을 예방하며, 셋째 미군이 진주하기 전에 수립하여 한반도의 자주독립정부로 인정받고 최악의 경우 미군정과의 협상과정에서 발언권을 얻기 위한 것으로 볼 수 있다.

2) 조선인민공화국의 활동

공화국을 선포하며 수립된 인공은 대의제를 채택하여 인민위원을 선출하고 '조선인민공화국 임시조직법안'을 상정·통과시켰으며, 이승만을 주석으로 좌익과 우익의 연립내각을 구성하였다.[33] 또한 자주적이고 개혁적인 정

32) United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 1, 돌베개, 1988, pp. 197~198, (Chapter Ⅲ, pp. 5~6).

33) 주석 : 이승만, 부주석 : 여운형, 국무총리 : 허헌, 문교부장 : 김성수, 내무부장 : 김구, 사법부장

강과 시정방침[34]을 발표하여 인민들의 지지를 얻어나가고 신속하게 치안대를 설치, 운영하여 질서를 유지하였으며, 전국의 정치범 석방, 지방의 인민위원회와 농민조합을 보조하는 등의 활동을 통하여 전국적으로 확대해갔다.

3) 조선인민공화국의 좌절

인공의 혁명적인 활동방침으로 피해를 받게 된 우익, 보수세력과 부유계층은 인공에 반대하였고 한반도 이남지역에 대한 미군점령 소식이 전해지자 공식적으로 한국민주당을 창당하여 인공을 타도하기 위한 집단적인 활동을 진행하였다.

미군정 역시 미군정부 이외의 어떤 정부도 부인한다는 발표로 '인공'을 부인하였고 정당으로 전환하지 않은 인공을 비난하였다. 미군정은 어느 정치세력에게도 국가건설을 위한 최종적 권위를 인정하지 않고 그들의 구상대로 국가건설을 이끌어 가고자 한 것이다.[35]

미군정의 부인으로 인공은 정부자격으로의 활동이 불가능해졌고, 미·소공동위원회 협의단체 선정에서도 배제되었으며, 귀국한 대한민국 임시정부에게 통일정부수립방안을 제시하며 통합을 추진하였지만 임시정부의 거부로 무산되었고[36] 결국 제 기능을 발휘하지 못한 채 해산되었다.

(2) 대한민국 임시정부의 독립정부 수립 노력

: 김병로, 외무부장 : 김규식, 재정부장 : 조만식, 체신부장 : 신익희.

34) 조선인민공화국은 자주독립국가의 건설, 일본제국주의와 봉건적 잔재세력 일소, 노동자 농민 기타 일절 대중생활의 급진적 향상 등을 정강으로 하였으며 토지 무상몰수 무상분배, 일본제국주의와 민족반역자들의 재산 및 시설 몰수, 소작료의 합리화, 인민의 자유와 기본권 보장, 모든 특권을 말살하고 전인민의 절대평등 보장, 사회보장제도 실시 등 개혁적 시정방침을 발표하였다. 매일신보. 1945. 9. 19일자.

35) U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1945. V. 6. 1069.매일신보. 1945. 10. 11일자.

36) 서울신문, 1946. 1. 2일자

해방 후 독립정부수립을 강력히 바라고 있던 인민들은 대한민국임시정부의 귀국을 고대하고 있었다. 대한제국 이후 유일하게 한민족에게 인정되는 정신적 대표기관이었으며 한반도 독립투쟁의 최고기관으로서 해방 후 정계를 안정시키고 정부수립의 모든 문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대가 있었던 것이다.

그러나 임시정부는 정부로서의 실효성을 갖추지 못하여 국제적으로도 한반도를 대표할 수 있는 정부로 인정되지 못하는 상황이었고 미국역시 임정을 독립운동 단체의 하나로 파악했을 뿐이며 한반도의 독립정부로 인정하지 않았다.[37] 또한 연합군이 모스크바협정에서 신탁통치를 통한 한반도의 독립 정부 수립 절차를 발표함으로서 대한민국 임시정부의 독립정부로의 전환은 불가능해졌다.

결국 대한민국임시정부 인사들은 미군정의 제재아래 개인자격으로 귀국하였고 국내 활동 역시 정부로서의 공신력을 갖지 못한 채 정치조직으로 운영될 수 밖에 없었다. 이들은 반탁운동과 이남지역의 단독정부 수립 반대운동을 진행하였으며 남북 협상을 통해 통합정부 수립을 시도하였으나 성공하지 못하였고 1948년 대한민국 정부 수립과 함께 자연 소멸되었다. [38]

2. 미군정의 정부 수립과 운영

(1) 미군정의 수립과 운영

1) 미군정의 수립과 초기 군정청의 운영

---

37) 미국은 해방 후 한반도에는 독립정부로서 책임과 의무를 이행하며 인민을 대표할 수 있는 정부조직이 없다고 한반도의 정치상황을 평가하였다. U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1945. v. 6. p. 561.

38) 송남헌, 해방삼년사 I , 도서출판 까치, 1985, p. 240.

한반도는 1945년 9월 9일 미 육군 총사령관 맥아더의 포고 제1, 2, 3호[39]의 발표에 기하여 미 제10군 제24군단의 군정통치 아래 놓이게 되었다. 일본국왕의 항복으로 한반도를 점령하게 된 미국 태평양지역 육군 총사령관 맥아더의 포고는 한반도에서 헌법에 준하는 위상을 가지게 되었고 포고에 의해 설립된 미군정은 위도 38도선 이남의 모든 행정권을 실행하는 유일한 정부이며 최고권력이 되었다.

진주 후에도 일본인에 의한 총독부 운영을 유지하던 미군정은 9월 12일이 되서야 아베총독을 해임하고 아치볼드 아놀드를 군정장관으로 임명하였고 총독부의 명칭도 군정청으로 개칭하였다. 점령지에서의 강력한 통치를 위하여 중앙집권 조직으로 편성한 미군정은 초기에는 군정장관, 민정장관, 비서처 이하 8처 9국[40]으로 구성되었으며 해임한 일본관료들을 고문으로 두고 행정을 운영하였다.[41] 10월 이후 비로소 김성수를 중심으로 조선인 고문단을 구성하여 일본인을 대체하였는데, 참가를 수락한 인물은 모두 한민당 소속의 유명한 보수인물이었다.[42]

미군주둔이 늦어진 지방에도 각 도 군정장관, 민정장관을 임명하고 비서처 이하 행정조직을 구성하여 운영하였으며 그 지역의 사법체계를 장악하고 경찰기구를 재편하였다.

2) 군정운영의 변화와 남조선 과도정부의 수립

---

39) 매일신보, 1945. 9. 11일자

40) United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 3, 돌베개, 1988, 75, (Chapter Ⅱ, p. 18).

41) 미군정은 한반도에서 능률적인 행정집행을 위하여 일본인들을 내쫓을 수 없었다. 일본의 통치가 한반도 모든 분야에 영향을 주고 있어 대체하는데 몇 달이 걸리므로 그들을 이용하는 것이 유리하다고 판단한 것이다. 이 같은 결정으로 총독부에서 근무하던 많은 친일한인들 역시 부일협력행위에 대한 평가 없이 미 군정청에 남아 있을 수 있었다. United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 3, 돌베개, 1988, pp. 65~76, (Chapter Ⅱ, pp. 9~17).

42) United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 2, 돌베개, 1988, p. 14(Chapter Ⅰ, p. 8)

점령이후 일본인들의 협조 속에 정부를 운영하던 미군정은 이에 대한 비난이 확대되자 업무를 진행하던 일본인들을 점차 조선인으로 대체하였고 1945년 12월 아처 러취 군정장관 이후 조선인을 국장으로 등용하는 형식적인 양국장제도가 실시되면서 조선인의 임용이 확대되었다.[43] 1946년 3월 29일 군정법령 제64호[44]로 민정장관 이하 11부 5처의 군정청 구조 개편이 확정되어 행정조직이 근대화되었고, 미군정청 내의 조선인 임용 규모는 더욱 확대된 가운데 일부 기구를 제외한 군정 모든 부서의 실질적인 행정을 조선인에게 인계하고 미국인은 고문으로 집무할 것이라는 러취의 성명이 발표되었다.[45] 미군정은 행정집행업무를 한인에게 이양하면서 한반도의 간접통치 구상을 진행하였다.

1946년 8월 24일 군정법령 제118호에 의해 조선과도입법의원의 창설이 선포되어 12월 12일 개원하였고, 1947년 2월 10일에는 안재홍이 민정장관에 취임하였다. 안재홍의 민정장관 취임 이후 미군정은 '정부를 조선인에게 이양하는 중대한 단계가 완수되었다'고 평하였다.[46] 그리고 1947년 5월 17일 한반도 북위 38도 이남 지역을 통치하는 입법, 행정, 사법부문등 미군정청 조선인기관의 명칭을 조선과도정부로 칭하는 군정법령 제141호가 공포되었다.

소련군이 인민위원회에 정부 운영을 이양한 것과 달리 정부운영을 독점한 미군에 대한 비난 여론이 확대되는 가운데 미·소공위를 통한 한반도 독립정부 수립 논의와 함께 맞물려 진행된 미군정의 간접통치 구상은 외관상 조선인에게 한반도 이남지역의 운영을 이양하는 것으로 보였다.

---

43) 양국장제도 실시로 조선인이 정부운영에 참여범위가 커진 듯 보이지만 실제로는 미군국장의 고문 역할의 하였으며 정책결정의 권한은 없었다. 이들 대부분이 일본인관료와 한민당의 추천에 의해 선정된 우익인사들이었으며 좌익인사들의 국정 참여 기회는 거의 없었다. 김운태, 한국 행정 근대화 100년의 회고 : 미군정의 과도기를 중심으로, 한국행정학보, 한국행정학회, 2001, pp. 6~7.

44) 局을 部, 課를 處로 전환하였으며 각 부처장에 한국인을 채용하여 양국부처장제도가 유지되었다.

45) 서울신문, 조선일보, 1946. 9. 13일자,

46) 조선일보, 경향신문, 서울신문 1947. 2. 6일자

조선과도정부는 민정장관 이하 13부 5처로 확대되었으며 미군정 내에서 조선인의 활동범위가 넓어진 부분도 있었다. 부처장급 이상의 인사는 군정장관에 의해 이루어졌지만 부처내의 인사는 부처장이 임명하였으므로 부처 운영이 수월하였다.[47] 그러나 여전히 입법, 사법, 행정의 최고권한은 군정장관에게 있었으며 미국의 이익과 상충되는 운영정책은 이행될 수 없었다.[48]

(2) 남조선과도입법의원

1) 남조선과도입법의원의 설치

1946년 5월 6일 미·소공위 제1차회담이 휴회된 후 미군정은 미·소공위의 재개를 준비하며 편향된 우익성으로 대표성을 상실한 민주의원과는 다른 민주세력을 연합한 대의기구를 구상하게 되었다. 좌익과 우익을 통합하여 기구를 구성하고 미군정의 정책 결정 및 운영 과정에 참여시킴으로서 이남지역 정치세력을 미군정의 통솔 아래 결집시키고 미·소공위에 대비하는 한편, 입법권 이양의 모습을 보여주어 미군정의 국정운영 독점에 대한 비난 여론을 줄여보고자 하는 의도였다.[49]

군정장관 러취는 1946년 6월 29일 입법기구 설치에 대하여 주한점령군사

47) 미군정법령 제135호 관공리임면 ① 민정장관 이상의 행정관은 조선과도입법의원의 인준을 조건으로 하여 군정장관이 임명함 ② 각 부처장, 도지사 및 서울특별시장은 민정장관의 추천에 의해 군정장관이 임명함 (민정장관은 부처장 과반수로 추천하고 군정장관의 임명은 남조선과도정부의 인준을 조건으로 함) ③ 각 도 및 서울특별시내의 관공리는 당해 도지사 및 서울특별시장이 임명함 ④ 각 부처 내의 관공리는 당해 부처장이 임명하며 법이 요구할 때에는 조선인 인사행정처장의 승인을 조건으로 함. 한국법제연구회, 미군정법령총람, 한국법제연구회, 1971, p.

48) 입법의원의 입법권은 군정장관에 의해 거부, 제한될 수 있었고(군정법령 제118호 제5조) 행정 역시 중앙경제위원회의 직무와 적산관리처와 같은 주요 경제관련 직무에 대한 이양은 제외되었으며(서울신문 1946. 9. 15일자) 사법의 경우에도 인사 대부분이 조선인으로 구성되었으나 군정장관의 법률고문이 사법부장으로 임명되어 사법행정과 사법기관을 감독하였으며 1946년 7월 13일 김병로가 사법부장에 취임한 이후에도 인사와 주요 정책은 군정장관의 동의를 요했다.(군정청법령 제85호)

49) U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1946. v. 8. pp. 713~714.

령관 하지에게 제안하였고[50] 이후 구체화되어 1946년 8월 24일 군정법령 제118호가 발표되며 조선과도입법의원의 창설이 공포되었다.

2) 남조선과도입법의원의 선출

군정법령 제118호에 따라 바로 남조선과도입법의원 구성을 위한 의원선거가 진행되었다. 입법의원은 관선 45명과 민선45명으로 구성되었으며 먼저 민선의원 선출을 위한 4단계 간접선거가 진행되었다.[51] 선거는 각 시·도별로 리·정부터 1946년 10월 중순부터 말까지 진행되었으며[52] 이 선거를 통해 45명의 민선의원이 선출되었다. 그러나 민선의원 선출을 위한 선거는 준비와 홍보 부족으로 졸속 진행되었고 결국 서울시와 강원도의 선거는 무효화 되어 재선이 치러질 수 밖에 없었다.[53]

관선의원의 선출은 좌우합작위원회의 추천을 중심으로 1946년 11월 18일부터 후보자의 심사가 개시되었고, 미군정에 명단이 제출된 45명에 대한 최후사정이 12월 6일에 끝나 7일 명단이 발표되었다.[54]

1946년 8월 24일 조선과도입법의원 창설이 공포된 이후 3개월여 만에 의원 구성이 완료되었고, 동년 12월 12일 의원 57명의 참석으로 개원하여 1948년 5월 20일 폐원할 때까지 유지되었다.

---

50) 서울신문 1946. 7. 2일자.

51) 선거는 각 리, 정은 대표 2명씩을 선거하고 리, 정의 대표들은 각 소속 면, 읍 또는 구 대표 2명씩을 선거하며 면, 읍, 구 대표들은 각 소속, 군 또는 부의 대표 2명씩을 선거하고 군 또는 부대표들은 각 소속 도 인구할당에 의하여 인구 55만명에 1인씩 의원 도대표들을 선출하는 간접선거로 진행되었다. 군정법령 제118호 참조.

52) 각 시·도의 선거날짜와 선출의원은 다음과 같다. 서울시 3명 1946년 10월 30일, 경기 6명 1946년 10월 25일, 강원 3명 1946년 10월 28일, 경남 6명 미정, 경북 7명 미정, 충남 5명 1946년 10월 29일, 충북 3명 1946년 10월 30일, 전남 6명 1946년 10월 31일, 전북 4명 1946년 10월 30일, 제주도 2명 1946년 10월 29일. 서울신문, 1946. 10. 25일자.

53) 남조선과도입법의원 민선의원 선출을 위한 선거의 파행적인 진행은 다음의 논문을 참조. 김영미, 미군정기 남조선과도입법의원이 성립과 활동, 서울대학교 석사논문, 1993, pp. 19~30.

54) 김혁동, 미군정하의 입법의원, 범우사, 1970, p. 38. 동아일보, 조선일보, 경향신문, 1946. 12. 8일자.

3) 남조선과도입법의원의 활동과 한계

한반도 이남지역의 공식적인 입법기구로 설치된 남조선과도입법의원은 임시조선민주정부의 수립을 위하여 정치, 경제 및 사회적 개혁의 기초로 사용될 법령초안을 작성하여 군정장관에게 제출할 직무가 있었으며 8개의 상임위원회와 6개의 특별위원회[55]를 조직하여 활동하였다.

그러나 미군정법령 제118호에서 규정해 놓은 과도입법의원의 권한은 매우 형식적이며 제한적이었다. 입법의원은 독립된 입법기구가 아니라 미군정청의 한 기관이었기 때문에 입법의원에서 제정한 법령은 군정장관이 동의하고 합법적으로 서명날인 하여야 유효한 법령이 되었다.

입법의원의 법령 심의상황을 보면 미군정에서 발의한 20건과 입법의원이 발의한 13건의 총합 33건이었는데 통과 법률 18건, 미결 법률 15건이었다.

---

55) 1. 상임위원회
(1) 법제사법위원 윤기섭 홍순철 최동오 이응진 신익희 백관수 양제박 이원생 이봉구 엄우룡 서상일 황보익 변성옥 황신덕
(2) 내무경찰위원 원세훈 김영규 정이형 강순 여운홍 김붕준 오하영 안재홍 신의경 이종근 신기언 하상훈
(3) 재정경제위원 홍성하 이순탁 정진희 염정권 이활 김도연 탁창혁 이일우 김국태 이응진 유정호 김돈 김약수 송종옥 김창근 박현숙 이남규 김학배 홍순철 최명환
(4) 산업노농위원 박건웅 허규 홍성하 강순 윤석구 유래완 탁창혁 김지간 김도연 이순탁 강익형 안재홍 고광표 김호 박승호
(5) 외무국방위원 안재홍 천진철 신익희 신기언 하만복 이종근 윤기섭 황진남 원세훈 고창일 장자일 박건웅
(6) 문교후생위원 최명환 백남용 장면 김법린 유진희 정광조 황신덕 황보익 염정권 하경덕 김용모 김광현
(7) 운수체신위원 백관수 장연송 신중목 손문기 이주형 문무술 문진교 유래완 유영근 김국태
(8) 청원징계위원 최동오 엄우룡 최종섭 송종옥 황철성 신의경 이원생 허간룡 김돈 고광표
2. 특별위원회
(1) 자격심사위원 ○강순 황철성 김광현 백관수 유진희 황진남 김돈 이종근 문무술 김법린 최명환 김창근 강익형 박현숙 김붕준 여운홍 이남규
(2) 임시헌법임시선거법기초위원 ○김붕준 손문기 최동오 김철수 이봉구 하경덕 박승호 이주형
(3) 행정조직법기초위원 ○오하영 천진철 신중목 문진교 장연송 정광조 백남용 서상일
(4) 식량물가대책위원 ○김약수 유영근 유정호 이활 정이형 양제박 이일우 하만복 원세훈
(5) 적산대책위원 ○김호 장면 김영규 정진희 김지간 장자일 김학배 김철수 윤석구
(6) 부일협력자 민족반역자 전범 간상배에 대한 특별 법률 조례기초위원 ○정이형 김용모 최종섭 윤기섭 고창일 허간룡 허규 하상훈 박건웅. (○표는 위원장)
대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 1 (영인본), 선인문화사, 1999, pp. 286~288(남조선과도입법의원속기록 제12호, 1947. 1. 7,)

그 통과법률 중 군정장관이 서명 공포하여 효력을 발한 법률은 13건[56]이고 유보된 법령이 5건에 달하고 있다.[57] 이처럼 입법기관의 지위를 가지고 있었음에도 불구하고 법률처리과정에서 나타나는 입법의원의 활동은 자문기구적인 역할에 지나지 않았다.

입법의원은 입법활동 이외에 국내정세에서 요구되는 사안들에 대한 결의안을 제출하기도 하였는데 주요 결의안으로는 반탁결의안[58], 한반도 이남지역 단독 총선거 촉진 결의안[59]등이 있다.

(3) 미군정의 정부 운영 정책의 의미

해방 후 한반도 이남지역에 세워진 자생적 권력기구를 부인하고 수립된 미군정은 한반도의 유일한 정부로써 만 3년간 한반도 이남지역을 장악하고 최고권력을 행사하였다. 미군정의 한반도 점령 통치의 목적은 한반도의 독립정부수립이 아닌 세계적 권력 재편 과정에서 미국의 세력을 확대하고 태평양지역에서 권력을 장악하는 것이었다. 미군정은 한반도 이남지역에서 자국의 전략적 이해관계를 관철시키기 위해 혁명적 상황의 진정과 안정적 현상 유지를 정책의 기조로 삼았으며, 남한내의 정치세력들의 갈등과 정치과정에 깊숙이 관여하면서도[60] 구체적인 정부운영 정책에 있어서는 한반도의 정치, 경제, 사회, 문화적 상황과 인민들의 요구를 고려하기 보다 미국과 미

56) 공포되어 효력을 발휘한 법률 중 입법의원이 발의한 법률은 3건(남조선과도입법의원법, 공장제도 폐지령, 유흥영업정지법)이다.
57) 김혁동 앞의 책, p. 88.
58) 대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 1 (영인본), 선인문화사, 1999, pp. 403~404 (남조선과도입법의원속기록 제16호, 1947. 1. 20,)
59) 대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 5 (영인본), 선인문화사, 1999, pp. 402~403 (남조선과도입법의원속기록 제209호, 1948. 2. 19,)
60) 미군정의 한반도 이남지역 점령통치의 목적은 군사적 전략기지 확보를 통한 대소방파제의 구축이었으며, 경제적으로는 한반도 이남지역을 미국을 중심으로 한 자본주의체제에 편입시키고 정치적으로는 서구식 자유민주주의체제를 수립하는 것으로 보았다. 안진, 미군정기 국가기구 형성과정에 관한 연구, 서울대학교 박사논문, 1990, p. 44.

군정의 이익을 고려하였다.[61]

조선인에 대한 행정권의 이양을 목적으로 조선과도정부와 남조선과도입법의원이 수립되었으나 최고권한은 여전히 군정장관이 보유한 채 독립적인 행정권, 입법권을 행사할 수 없는 미군정의 종속기구로 운영되었다.

만약 미군정의 정부운영 정책에 우익세력이 가세하며 수립된 남조선 과도정부와 입법의원이 본래의 지위와 권한이 보장되는 가운데 자생적으로 형성된 정치세력에 의해 운영되었다면, 이에 대해서 단독정부 수립과 남북분단 고착화의 모태가 되었다는 부정적 평가가 아닌 민주주의 제도와 근대화된 정부운영을 학습하고 발전시키는 계기가 되었으며 대한민국 정부와 국회 수립의 기초가 되었다는 긍정적 평가가 진행되었을 수도 있다. 그러나 한반도 이남지역에 근대화된 정치제도와 통치기구를 도입하여 선진화된 정치문화와 민주주의를 심어주었다는 그들의 자부심과는 달리 현실에서는 부패한 기득권과 경직된 관료제도, 행정 편의주의, 반공사상 등이 자리 잡고 뿌리 내리는 계기가 되었다고 평가된다.

61) 기술 및 재정문제와 적산 관련 문제, 식량과 민간물자의 운영은 행정권 이양 작업과는 관계없이 미국인 책임자가 계속 관리하였다. 조선일보, 1946. 11. 20일자

제4장 해방 후 자주독립정부 수립과 헌법의 구상

해방 이후 미군정에 의한 한반도 이남지역의 점령 통치와 신탁통치 실시 논란 속에서도 자주독립정부 수립에 대한 인민들의 요구는 절박하였다. 한반도의 각계 정치세력들은 이와 같은 요구에 부응하여 지지기반을 확보하는 한편 각자의 정치적 이데올로기를 구현할 수 있는 독립정부 수립과 그 운영정책에 관하여 구상하였고 그러한 구상들은 이후 1948년 대한민국 정부와 제헌헌법 수립에 반영 되었다.

미군정 통치 기간 동안 각 정치세력들의 자주독립정부와 헌법에 대한 구상들은 당시 정견발표와 언론매체등을 통하여 다양하게 확인할 수 있었으며 그중에서도 공식적인 절차를 거쳐 작성되고 발표된 임시정부 수립을 위한 미·소공위의 자문서에 대한 답신안과 남조선과도입법의원의 조선임시약헌을 통해 구체적으로 확인할 수 있다.

제1절 해방후 주요 정치세력의 정부 수립을 위한 헌법구상 : 임시정부 수립을 위한 미·소공위의 자문서에 대한 답신안을 중심으로

1. 임시정부 수립을 위한 미·소공위 자문서의 배경과 내용

(1) 임시정부 수립을 위한 미·소공위 자문서의 작성 배경

1946년 미·소공위 제1차 회담에서는 우선 한반도에 임시정부를 수립하고 후에 미·소·영·중 4개국이 신탁통치를 통해 완전한 독립정부 수립을 원조할 것이며 임시정부 수립을 위해 민주정당 및 사회단체와 협의할 것이라는 공동결의가 발표되었다. 또한 공동성명 제7호[1]를 통해 민주정당 및

사회단체들이 구상하고 있는 임시정부의 정강, 조직과 원칙에 관한 권고와 제의를 고려하기 위하여 자문서를 발표하였고 이에 대한 답신을 요구하였다.

그러나 미·소공위 제1차 회담의 휴회로 답신안 작성이 진행되지 못했으며 이후 1947년 미·소공위 제2차 회담이 재개되고 나서야 제7호 공동성명을 구체화한 자문서인 공동결의 제5호 제6호 등을 첨부한 서류가 배부되었고 1947년 7월 5일까지 답신안의 접수가 이루어졌다.

(2) 자문서의 내용과 답신안의 제출

1) 자문서의 내용

미·소공위의 자문서는 각각의 민주정당 및 사회단체들이 구상하고 있는 임시정부의 정강, 조직 구성과 원칙을 확인하고 이를 기초로 하여 임시정부

---

1) 공동성명서 제7호
미소공동위원회는 1946년 4월 22일부터 동 27일까지 소련수석대표 T. F. 쉬티코프중장 사회하에 서울 덕수궁 내에서 개최되어 조선민주주의정당과 사회단체와 협의할 방침과 공동위원회 제2·3분과에서 기안한 조선민주주의정당과 사회단체와 협의할 안을 토의하였다. 공동위원회는 조선민주주의정당과 사회단체와 협의할 방침에 관한 제1분과에서 작성한 민주주의정당과 사회단체에 설문할 심문항목을 채택하기로 결정하였는데 그 중요한 설문은 여좌하다.
(가) 조선민주주의임시정부와 지방행정기구의 조직과 원칙에 관한 건
1) 인민의 권리
2) 앞으로 수립될 임시정부의 일반체제와 성질
3) 중앙정부의 행정 급 입법권 시행기구
4) 지방행정기구
5) 사법기구
6) 임시헌장의 변경 급 수정방법
(나) 조선민주주의 임시정부의 정강에 관한 건
1) 정치대책
2) 경제대책
3) 교육 급 문화대책
공동성명서 제5호에 표시된 선언서양식을 인쇄하여 남조선에 있는 민주주의정당과 문화단체의 수속의 편의를 도모하는 바 그 양식용지는 덕수궁에서 제공함. 단 그 용지사용 여부는 수의로 함. 이미 선언서 서명수속을 완료한 단체는 그 용지에 재차 기입하여 제출할 필요가 없음.
소련수석대표 T. F. 쉬티코프중장
미국수석대표 A. V. 아놀드소장

수립과 헌장에 대한 구상을 구체화하기 위한 것이었다. 1947년 6월 11일 발표된 제11호 공동성명에 첨부된 공동결의 제5호, 제6호를 통해 자문서가 발표되었으며 그 항목은 다음과 같다.[2)]

① 공동결의 제5호

一. 조선 민주주의 임시정부 헌장
  가. 인민의 권리
  나. 임시정부 체제와 성질
  다. 중앙정부의 행정 및 입법기구
  라. 지방행정기구
  마. 사법기구
  바. 임시헌장의 변경 및 수정방법

② 공동결의 제6호

一. 조선민주주의임시정부 정책
  가. 공민권
  나. 일제 영향의 잔재숙청
  다. 경제 及 정치력이 과도히 사적 개인의 수중에 집중하는 것과 반동분자 반민주주의분자 조선민주주의임시정부를 음해하려는 분자들의 행동을 방어하는 대책 여하
  라. 법률과 사법제
二. 조선민주주의임시정부 경제정책
  가. 조선민족의 생산 및 생활수준을 증강향상하려면 농업 산업 및 운수기관 발전에 관하여 여하한 대책을 취할 것인가

2) 조선일보 1947. 6. 12일자.

나. 토지소유에 관한 정책

三. 산업조직

四. 노동, 임금, 사회보험

五. 통상과 물가

六. 재정

七. 조선민주주의임시정부의 교육 문화정책

2) 자문서 내용의 특징

공동결의 제5호, 제6호의 자문서는 임시정부 수립과 정강·정책에 대해 매우 광범위하고 자세하게 자문하고 있으며, 각 항목들은 다시 세분화되어 50여 문항에 이fms다.

공동결의 제5호는 임시정부 헌장에 관한 항목으로 이루어져 있고 인민의 권리와 임시정부의 형태에 대하여 자문을 구하고 있으며 1946년 공동성명 제7호의 자문서와 그 내용이 같다. 1946년 공동성명 제7호의 항목을 기초로 하여 구체화한 공동결의 제6호는 임시정부가 취할 제반 정책에 관한 항목으로 이루어져 있고 각 항목은 세부화 되어 있다.

그러나 자문서의 내용이 국정 전반에 걸쳐 있음에도 불구하고 임시정부의 외교, 국방에 관한 내용과 귀속재산의 처리에 대한 내용은 자문서에서 제외되어 있다. 각 답변 단체들이 답신안에 항목을 추가하고 이에 대하여 간략하게 답변하기도 하였지만, 미국과 소련은 제외항목들에 대해서는 자국의 의도대로 처리하고자 한 것으로 보인다. 당시에도 이에 대해서는 “우리의 답신이 어느 정도의 비중으로 실효를 내일지 이것도 아직은 의문중에 있거니와 누락된 항에 관한 한 우리의 발언권이 최소한도로 축소될 것이 틀림없다”[3]는 비판의 의견들이 있었다.

---

3) 한국임시정부수립대책협의회, 임시정부수립대강 : 미소공위자문항답신집, 새한민보사, 1947, p. 3.

2. 답신안의 내용[4)]

자문서는 1947년 6월 12일 배부되어 7월 5일 까지 답신을 접수하였다. 한반도 이남지역에서 반탁진영을 포함한 각 정당 및 사회단체들이 399개의 답신안을 제출하였고 한반도 전역에 걸쳐 435개의 답신안이 제출되었다.[5)] 그러나 유령단체의 허위답신안 제출에 대한 문제가 제기되었고 미・소공위의 협의 대상 선정 과정에서도 시비가 그치지 않았다. 결국 제출된 답신안에 대한 검토와 임시정부 수립을 위한 정강 및 정책 구상은 진행되지 못한 채 미・소공위 제2차회담은 휴회되었다.

당시 제출된 답신안 중 본 논문에서는 임시정부수립대책위원회[6)], 민주주의민족전선[7)], 시국대책협의회[8)], 남조선과도입법의원 등 4단체가 제출한 답신안을 다루기로 한다. 이 단체들의 답신안은 당시 형성되어 있던 각각의

---

4) 정규현, 임시정부수립대강 : 미·소공위자문안답신집, 새한민보사, 1947, 과도입법의원 답신안 보고, 서울신문, 동아일보 1947. 6. 25일자, 서울신문, 경향신문, 동아일보, 조선일보 1947년 7. 6, 8, 9일자.

5) 서울신문, 경향신문, 동아일보, 조선일보 1947. 7. 6일자.

6) 임시정부수립대책협의회는 신탁통치를 반대하던 우익세력이 임시정부 수립 과정에서 배제되지 않기위해 미·소공위와의 협의에 참여하기로 결정한 후 한민당을 중심으로 연합한 단체이다. 조선민주당, 대한노총, 독촉부인회 등이 가당하였고 미·소공위에 대해 민족적 총의를 제기하고 임시정부 수립을 위해 적극적으로 공동노력할 것을 목표로 ① 총선거에 의한 임시정부 수립 ② 신탁통치안 절대 배격 ③ 대한민국임시정부의 법통 계승을 주장하였다. 심지연, 해방 후 주요 정치집단에 대한 통치구조와 정책구상에 대한 분석, 한국정치학회보, 한국정치학회, 1998, p. 152.

7) 민주주의 민족전선은 모스크바 협정에 대한 좌익세력과 우익세력의 대립이 심화되는 가운데 1946년 2월 15,16일에 좌익세력들이 모스크바 협정을 확고히 하고 미·소공위 회담을 통해 한반도에 임시정부를 수립하고자 연합하여 결성한 단체이다. 인민당, 공산당, 독립동맹, 노동조합전국평의회등이 중심이 되어 그 산하단체들을 통합하고 있었으며 임시정부 수립 논의 과정에서 좌익세력을 대표하는 단체라고 할 수 있다. ① 친일파, 민족반역자를 제외할 것 ② 3상회의 원칙하에서 민주주의 독립국가 건설에 노력할 것 ③ 기성정부의 법통을 고집하지 말 것 ④ 명실상부하는 단체에서 비례대표제를 승인할 것의 4원칙을 실천목표로 하였다. 송남헌, 해방삼년사 I , 도서출판 까치, 1985, pp. 287~297.

8) 시국대책협의회는 1946년 좌우합작 과정에서 결집을 시도한 중도 좌·우익 세력들이 1947년 7월 3일 혼란한 사회 사태에 통감하여 중대한 시국을 수습할 대책을 강구하고 좌우합작위원회를 강화하며 임시정부 수립을 촉진시키고자 결성한 단체이다. 미·소공위의 속개로 인하여 활력을 얻어 광범위한 결속을 추진하던 중간파 세력의 대표라 할 수 있으며 이후 발전적으로 해체하여 민족자주연맹준비위원회를 결성하였다. 송남헌, 위의 책, pp. 367~390. 서울신문 1947. 7. 6일자

정치세력을 대표하였고 정국을 주도하던 단체들의 답신안이므로 임시정부의 통치구조와 정책에 대한 헌법적 구상을 확인하기에 충분하다고 생각하기 때문이다.

(1) 인민의 권리 규정에 관한 구상

인민의 권리에 관한 문항의 답변으로 자유권, 평등권, 참정권, 국가에 대한 청구권의 내용은 동일하게 주장하였다. 그러나 시협과 입법의원은 민권의 주체와 주권의 소재를 인민의 권리 항목에 규정하고 있으며 민전의 경우 사회주의 이념의 영향으로 재산권을 제외하고 있으며 구체적이지 않지만 노동과 교육의 권리를 규정하고 있다.

<인민의 권리에 대한 답변 비교>

임협	시협	입법의원	민전
자유권 재산소유권 참정권 평등권 국가기관에 대한 요구권	조선인민의 정의 주권의 소재 자유권 재산권 선거권 평등권 국가기관에 대한 권리 근로의 권리	조선인민의 정의 주권의 소재 자유권 재산권 선거권 평등권 국가기관에 대한 권리	자유권 참정권 평등권 국가에 대한 청구권 초등교육권 노동권

공민권의 범위를 항목에서 임협과 시협은 선거권은 20세 이상, 피선거권은 25세 이상, 대통령 피선거권은 40세 이상의 모든 성인으로 규정하고 있고, 입법의원 역시 선거권을 22세 이상으로 정한 것을 제외하고 같다. 또한 피선된 자가 직책을 수행하지 않을 경우 공민권을 제한하고자 하였으며 시협은 2년 입법의원은 5년의 제한기간을 두었다. 민전은 친일파를 제외한 20세 이상에게 선거권과 피선거권을 모두 부여하고 있다.

<선거권·피선거권에 대한 답변 비교>

		임협	시협	입법의원	민전
공민권	선거권	20세 이상	20세 이상	22세 이상	20
	피선거권	25세 이상	25세 이상	25세 이상	20
	대통령피선권	40세 이상	40세 이상	40세 이상	
	제한		피선자의 책무불이행 2년간 제한	피선자의 책무불이행 2년간 제한	친일파 민족반역자

(2) 임시정부의 통치구조에 관한 구상

1) 임시정부의 형태 및 중앙행정기구

임시정부의 일반적인 형태에 관한 문항에서는 각 단체가 구상한 정부형태에 따라 차이가 나타난다. 국호는 대한민국, 조선인민공화국, 고려인민공화국 등으로 다양하지만 당시 민주주의에 대한 요구를 반영한 듯 공통적으로 민주공화정체를 채택하고 있으며[9], 대부분 국민주권 보장을 위한 삼권분립을 규정하였으나 민전은 인민위원회에 대한 삼권의 귀일을 주장하며 인민위원회에 대한 강력한 권력집중을 구상하였다.

시협과 민전은 미·소공위와 대표자 협의를 통한 대통령 선출과 내각 구성을 주장하여 미·소공위의 후원을 최대한 활용하고자 한 반면 한민당과 이승만의 영향을 무시할 수 없는 임협과 입법의원은 총선거를 통한 대통령 선출과 정부수립을 주장하였다. 총선거를 통한 임시정부의 수립방안은 정부수립에 대한 미·소공위와의 협의과정을 거부하는 것이며 반탁운동의 일환으로 볼 수 있다.

9) 조선신문기자회에서 실시한 임시정부 정체에 대한 여론조사 결과 발표에서는 조선인민공화국이 70%의 지지를 얻었다. 해방 후 최초로 선포되었으나 미군정에 의해 부인된 조선인민공화국의 수립이 영향을 준 것으로 생각된다. 조선일보 1947. 7. 6일자.

시협과 임협, 입법의원은 국무위원회를 직속기관으로 두는 대통령제를 주장하였고, 권력의 집중을 우려하여 수상을 수반으로 하는 내각제를 채택한 민전은 입법권을 내각에 두어 또 다른 구상 모습을 보여주었다.

특이한 것은 민전이 정부형태에 대한 항목에서 민족반역자 처벌에 관한 내용을 강조한 것이다. 이는 해방 이후에도 권력을 유지하는 한편 우익세력의 일부분을 형성하고 있던 친일, 민족반역자들을 정부 구성 과정에서 철저히 배제하겠다는 우익견제의 의도로 볼 수 있다.

<임시정부 형태에 대한 답변 비교>

	임협	시협	입법의원	민전
국호	대한민국	고려공화국	대한민국	조선인민공화국
국체·정체	민주공화정	민주공화정	민주공화정	민주공화정
통치 구조 원리	삼권분립	삼권분립	권력분립	삼권귀일
정부 수립 방법	총선거	공위 대표자협의	총선거	공위 대표자협의
국가 형태	단일국가	단일국가	단일국가	
정부 형태	대통령제 (국무위원회)	대통령제 (국무위원회)	대통령제 (국무위원회)	인민위원회 내각제(수상)
행정 각부	국무총장 이하 14부	15부	12부	13부
입법 기구	단원제 국회	단원제 국회	단원제 국회	내각
특별 기구	법제, 고시, 감찰기구 경제계획원, 기술원	법제, 고시, 감찰기구	법제, 고시, 감찰기구	·
기타	·	·	·	민족반역자 처벌

2) 지방행정기구

지방행정기구에 대한 시협과 임협, 입법의원의 주장은 책임자의 임명방식에서의 약간의 차이를 제외하고는 매우 비슷하다. 도・시・군・면・리를 각 행정구역으로 규정하고 도・시・면은 지방자치단체로 구분하여 직접선거를 통해 의회를 구성하도록 하고 있다. 임협의 경우 지방행정책임자를 중앙행정부에서 임명하는 방식의 중앙중심의 지방자치를 구상하였고, 시협과 입법

의원에서는 지방의회에서 선거를 통해 선출된 3인 이내에서 중앙행정부가 지방행정책임자를 임명하는 제한적인 지방자치제를 채택하였다.

민전은 이와는 달리 도·시·군·면·읍·리·동으로 구분하여 각각의 행정구역에 직접선거를 통한 인민위원회를 구성할 것을 주장하였다. 각각의 인민위원회에는 행정기구를 구성하고 자치권을 가지고 운영하도록 하며 상급 인민위원회가 하급 인민위원회를 지도·감독하는 형식으로 되어 있었다.

3) 사법기구

임협과 시협, 입법의원의 사법기구에 대한 규정은 비슷하다. 사법권은 법원에 귀속되고 3심제를 채택하고 있으며 법원과 법관에 대한 내용은 법률로 정하여 독립을 보장하였고 최고법원에 위헌심사권을 부여하고 있다. 또한 정부에 법제위원회를 설치하고 선진국의 법제를 배워 임시정부에 적합한 민주주의적 법안을 기초하며, 기존의 법제를 개혁하고 인민의 기본권 보장과 경제문화적 생활권의 평등상향을 위한 법을 제정할 것을 규정하였다. 또한 인민재판 반대, 법률에 의한 소송 관계자 보호, 최고법원 법관 임명에 대한 인민의 심사와 임기 규제, 일본식법률용어의 한글화등을 주장하였다.

반면에 민전은 사법권의 독립을 보장하고 있지 않다. 2심제를 주장하였으며 정부와 각 해당 인민위원회에서 최고재판소 및 각 지역 재판소의 판사와 참심원을 구성하고 이를 통한 공개재판과 인민법전 제정[10], 사법용어제정위원회를 통한 법률용어 정비를 구상하였다.

---

10) 민법, 형법, 소송법이 여기에 속하며 다음과 같은 기초정책을 따른다.
1. 국가재산과 국가의 관리하는 경제기관의 활동을 보장할 것
2. 개인소유를 보호할 것
3. 봉건적가부장특권을 청산할 것
4. 인민주권을 반동분자 및 반민주주의 분자의 침해로부터 방어할 것
5. 教育刑을 취할 것
6. 재판을 신속정확히 할 것
7. 형사사건에는 필요변론제로 할 것
8. 증거재판제를 확립할 것.

(2) 임시정부의 헌법 정책 내용에 관한 구상

1) 임시정부 운영 정책

① 일제 잔재 청산

임협과 시협, 입법의원은 사회전반에 걸친 일제의 잔재는 민주주의정책을 통하여 점진적으로 청산하고 친일분자는 특별재판소와 특별조사위원회를 통하여 처단할 것을 주장하였다. 그러나 친일분자에 대한 정확한 규정이 없었으며 이와 같은 친일파 처리에 대한 소극적인 정책 구상은 대한민국 정부 수립 이후에 진행된 반민특위 구성과 진행과정에도 영향을 주었다. 민전은 친일분자 또는 부일협력자에 대하여 자세히 정하고 있으며 최고형, 體刑, 공민권박탈과 같은 처벌조항도 규정하고 있다.[11]

② 정치·경제적 권력의 집중과 반동·반민주 분자에 관한 처리

임협과 입법의원은 강력한 정책을 통해 정치, 경제적 권력의 집중을 막고 반동, 반민주 분자 여부는 인민에 의해 자연히 규정되어 처리될 것이라 하였다. 시협 역시 같은 의견을 제출하였으며 또한 임시정부를 보호하기 위한 대통령 직속 독찰대 설치를 주장하였다.

민전은 집단적이고 민주주의적인 정치제도와 토지개혁을 실시하여 정치, 경제적 권력의 집중을 방지하고, 반동·반민주 단체 및 정당에 대한 처벌과 해산을 법률로 정하여 강력히 대처하고자 하였다.

---

11) 민전에서는 다음과 같이 친일분자 혹은 부일협력자를 정하고 있다.
① 귀족원의원 및 조선귀족령에 의하여 수작한 조선인
② 조선총독부 중추원참의와 고문을 역임한 자들
③ 도회의원 및 부회의원을 역임한 자들
④ 일제시대의 조선총독부 및 도·군 책임자 지위에서 근무한 조선인 관리들
⑤ 일제시대의 경찰·헌병·검사국·재판소의 책임자 지위에서 또는 악질적으로 복무한 조선인들
⑥ 자기이익을 위하여 조선인민에게 해독을 주며 자발적으로 일본제국주의를 돕기 위하여 군수업생산 및 기타 경제자원을 제공한 자들
⑦ 친일단체 및 황민화운동의 지도자로서 열성적으로 일본제국주의에 협력한 자들

2) 임시정부의 경제 정책

① 농업 육성책과 토지개혁

농업을 발전시키기 위한 정책에 대해서 입법의원과 시협은 유사한 정책을 구상하였다. 우선 토지개혁을 통하여 토지를 유상몰수·무상분배하고 소작제를 철폐하며 수리시설의 확충과 농기구 보급, 토질조사, 종자개량, 농업기술의 발전을 통해 농업을 발전시키고자 하였다.

임협 역시 토지개혁과 소작제 철폐를 통한 농업 발전을 계획하였으나 구체적인 정책이 일관되지 못하였다. 임협은 토지개혁을 주장하면서도 지주들에 대한 토지 몰수는 사유재산제도를 부정하는 것이라며 반대하였고, 유상몰수는 국가의 재정적 부담이 크다는 이유로 반대하였다. 당시 토지개혁은 식민잔재와 봉건주의 청산을 위한 정책의 필수요건으로 지주세력이 속해있던 임협 역시 계획할 수 밖에 없는 정책이었다. 그러나 임협은 필요에 의해 형식적으로 토지개혁의 시행을 거론하였을 뿐 단체 내에서 구체적인 계획을 일관성있게 논의하고 계획하지 못한 것으로 보인다.

민전은 소작제 철폐와 토지개혁을 주장하며 지주토지에 대한 '무상몰수·무상분배'의 개혁적인 입장을 보였다.

<토지개혁에 대한 답변 비교>

		임협	시협	입법의원	민전
기본 정책		토지개혁, 소작제철폐	토지개혁, 소작제철폐	토지개혁, 소작제철폐	토지개혁, 소작제철폐
토지개혁정책	지주	몰수 반대, 유상매수 반대, 누진체감율 주장	유상몰수(체감매상)	유상몰수(체감매상)	무상몰수 학교, 종교단체 독립운동가 제외
	농민	유상분배 (일정기한 내 생산고 1/4 상환)	무상분배 (현물세 징수)	유상분배 (장기간 생산량 20~25% 상환)	무상분배

토지사유한도	최고한도설정 (5정보)	최고한도설정 (3정보)	최고한도설정 (3정보)	최고한도설정 (5정보)
토지소유권제한	매도권, 저당권 제한	매도권, 저당권 제한	매도권, 저당권 제한	매도권, 저당권 제한
토지국유화 농민의 영구사용권	불가	완전국유화 농민의 영구사용	불가	완전국유화 농민의 영구사용
적산토지	무상몰수 유상분배	무상몰수 무상분배	무상몰수 무상분배	무상몰수 무상분배
산업발전과의 관계	농업자본의 산업 투입	농업자본의 산업 투입	농업자본의 산업 투입	.

② 산업 육성책과 산업조직에 관한 정책

시협과 입법의원은 산업발전을 위한 정책으로 계획경제 원칙아래 기술진흥화육성과 선진 기술력 도입, 원료 수입을 강조하였고 농업자본의 투입과 노동력 증진을 위한 노동자의 경영참여 확대를 계획하였다. 또한 분배를 위하여 중간유통단계를 제거·단축하고 국가가 직접 혹은 소비조합을 통해 분배할 것과 대규모 산업에 대한 국영을 규정하였다.

임협은 국가의 계획통제정책아래 경제기획원을 통해 산업 전체에 대한 국가의 기획과 통제를 수립하고 경영자와 노동자 조직이 이에 협조하여 산업발전을 도모할 것을 규정하고 있다. 분배에 있어서 매매의 자유는 인정하되 생필품에 대해서는 소비자와 중간유통을 제거한 직접연락 방식을 장려하고 있으며 시협·입법의원과 유사하게 산업의 국영과 공영을 주장하였다.

민전은 계획경제 원칙 아래 거의 모든 산업, 금융, 자원과 운송에 대한 국유화를 통한 국가산업의 발전을 구상하였다.

<산업 정책에 대한 답변 비교>

		임협	시협	입법의원	민전
생산과 분배		통제경제, 자유매매	계획경제, 직거래	계획경제, 직거래	계획경제[12]
산업 소유권	대산업	公有 혹은 共有國營	國營	公有 혹은 共有國營	國有
	중산업	私有私營, 국방 예외	官民 合辦	私有私營 국방은 共有私營	國有 혹은 共有
	소산업	私有私營	私有私營	私有私營	私有 일부 共有
은행	중앙	公有 혹은 共有 國營	公有 혹은 共有	國營	國有
	보통	국가감독 아래 私有私營	국가감독 아래 私有私營	국가감독 아래 私有私營	
보험업		公有國營, 위탁경영	국가감독 公有 혹은 私有	公有國營, 위탁경영	國有
자영업, 도매업		公有國營, 국가감독 아래 私有私營	私營	公有國營 국가감독 아래 私有私營	私有 혹은 空有
광물(지하자원)		公有	公有國營	公有	國有
어업		公有 국가감독아래 私營	公有, 허가제 私營	公有, 허가제 私營	대어업 - 國有 소어업 - 私有, 共有
철도		公有國營,	公有國營,	公有國營	國有
선박		共有私營, 私有私營	公有私營, 私有私營	共有私營, 私有私營	國有
전력, 통신등		公有國營,	公有 혹은 國有	公有國營	國有

산업에 대한 정책의 경우 단체의 성향을 막론하고 계획경제와 대규모 산업 국유화에 동의하고 있다. 이는 당시 대규모 산업이 많이 발달하지 않았던 이남지역에서 산업 국유화에 대한 논란이 적었으며, 초기 산업화 단계에서 국가의 강력한 계획을 통한 경제성장이 공론이었기 때문이다. 그러나 작성 단체의 구성원과 관련이 있는 중기업과 소기업, 자영업과 도매업의 소유

12) 민전안의 경우 계획경제에 대한 명시하고 있지 않으나 "조선의 산업경제를 부강한 독립국가건설을 위한 계획하에 재편성"할 것을 강조하고 있다.

에 관한 답변에서는 이견이 나타난다.

③ 통상과 물가에 관한 정책

시협과 입법의원은 식량수집 계획과 가격을 명확히 하여 원활한 수집이 이루어지도록 계획하였고 배급제를 계속하는 가운데 공정물가제를 실시하여 물가를 안정시키고자 하였다. 무역은 국가관리 아래 공단을 조성하여 진행하도록 하였다.

임협은 중요 식량에 대한 수집계획을 기반으로 공출량을 결정하고 공정한 가격을 책정하여 농민이 수집에 자발적으로 임하도록 하였다. 물가를 안정시키기 위하여 통제정책아래 생필품을 배급하고 공정가격제를 실시하여 인플레를 방지하고자 하였다. 경제검찰진을 통한 고리, 투기행위를 억제하며 무역은 국가관리 아래 허가제로 영업하도록 하였다.

민전은 생필품에 대한 배급제와 중요 식량에 대한 수집을 실시하고자 하였으며 강제공출 대신 농가수확고의 25%를 현물세로 납부하게 하였다. 생산력 증진과 저물가 정책을 실시하고 배급기구를 국영으로 정비하여 중간상인과 모리배를 청산하며 최고가격제 혹은 공정가격제 실시와 사치품에 대한 고율과세를 통해 물가를 안정시키고자 하였다. 또한 인민사찰대를 설치하여 가격조작과 물자은닉에 대하여 조사·감독케 하였다. 무역은 국영으로 하며 대외결제는 국립은행에서 관리하게 하였다.

④ 재정에 관한 정책

시협과 임협, 입법의원의 답신안에서는 소득세, 부동산세, 판매세, 수출수입세, 국가전매로부터의 수입, 상속세, 간접세를 통하여 세수입을 확충하고 합리적인 적산처리와 건국공채의 발행을 통해 건국사업을 추진하고자 하였다. 모두 금본위제를 택하고 있으며 임협과 입법의원은 조세제도를 소득세, 소비세, 유통세로 단순화할 것을 주장하였고 시협은 간접세를 원칙으로 할 것을 주장하였다. 통일 이후에는 모두 신화폐를 발행할 것을 규정하였다.

민전 역시 같은 세목의 세금을 통한 재정확충을 규정하였고 분배받은 토지에 대한 현물세와 유흥세, 의무교육세 등의 부과를 주장하였다. 또한 신화폐 발행, 금저장의 증대를 통한 화폐 신용도의 강화, 저축장려와 고리금지에 대한 내용도 기재하고 있다.

3) 노동, 임금, 사회보장에 관한 정책

노동과 임금에 대한 임협과 시협, 입법의원의 답신안 내용은 유사하며 최저임금제와 8시간, 1주 48시간의 최고노동시간 규정, 미성년자에 대한 노동제한, 부인의 산전·산후 휴가, 노동조합의 단체교섭권 등을 규정하였고 임협은 파업권도 인정하고 있다. 또한 시협과 입법의원은 생산이익을 노동자에게 분배하여 노동능률을 향상시키기 위해 좌익진영보다 더 광범위한 노동자의 권익보장을 주장하였다.

민전의 경우에도 최저임금제와 최고노동시간, 미성년자와 여성노동자의 보호 등에 대하여 규정하였고 단결권과 단체교섭권을 인정하고 있으며 모든 기업이 의무적으로 보험제도를 실시할 것을 주장하고 있다. 그리고 노동법률 규정, 노동기술 향상, 노동자에 대한 특별보상 등을 통한 노동능률의 증진을 계획하기도 하였다.

<노동정책에 대한 답변 비교>

	임협	시협	입법의원	민전
임금	최저임금제	최저임금제	최저임금제	최저임금제
최고 노동시간	1일 8시간 1주 48시간	1일 8시간 1주 24시간	1일 8시간 1주 48시간	1일 8시간 위험노동 7시간
소년노동 정책	14세미만 금지 18세미만 야간작업 금지 위험노동 금지 교육시설 확충	12세미만 금지 18세미만 야간작업 금지 위험노동 금지 교육시설 확충	12세미만 금지 18세미만 야간작업금지 위험노동금지 교육시설 확충	14세미만 금지 16세미만 1일6시간 위험노동금지

여성노동 정책	야간작업 위험노동 금지 출산전후 각2월유급휴가	야간작업 위험노동 금지 출산전후 취업금지	산전산휴 취업금지	출산전후 1月 유급휴가 임산모 야간작업금지 수유시간 보장
노동단체	단체교섭권 파업권	노동조합법제정 단체교섭권	노동조합법제정 단체교섭건	조직결성권 단체교섭권
사회보험	사회보험법 제정	·	강제보협제	의무실시
노동능율 증진	상여금 제도 정부 표창	이익금이 노동자 급여 정부의 표창	이익금의 노동자 급여 정부의 표장	노동법률 제정 특별 포상제 정부의 표창

4) 임시정부의 교육 문화정책

임시정부의 교육정책 중 성년층의 문맹퇴치를 위하여 임협은 중앙정부의 성인교육국과 각 지역에 성인교육지도직원을 설치하고 공민학교, 민중대학 강좌등을 개방할 것을 규정하였다. 홍익인간 정신을 바탕으로 교육을 진행하며 초등교육은 의무화하여 만6세부터 12세까지 실시할 것을 규정하였고 이후 6년간의 중등교육제도와 대학4년, 대학원 2년이상을 통한 고등교육 제도를 구상하였다.

민전의 경우 정부와 사회단체가 성인문맹 퇴치를 위하여 사업을 계획하는 한편 만7세부터 12세까지 5년간의 초등교육을 의무화 하였다. 이후 4년간의 중등교육과 대학을 통한 고등교육 과정을 규정하였다.

5) 헌장 수정

헌장 수정 및 첨삭에 대하여 임협과 시협, 입법의원은 국회의원 4분의 1 이상에 의해 제안되어 국회의원 4분의 3이상의 출석, 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 가결된다고 규정하였고 민전은 내각회의 3분의 2 이상의 찬성으로 가능하다고 규정하여 개헌의 권한을 내각에 부여하였다.

3. 답신안의 의의와 한계

미·소공위에서 한반도 임시정부 수립을 위한 과정에 민주주의 정당 및 사회단체들의 의견을 수렴하기 위해 제안하였던 자문서에 대한 답신안은 해방 후 진행된 헌법적 구상이라는 측면에서 다음과 같은 의의를 갖는다.

첫째, 답신안의 내용은 대한민국 건국강령의 균등 원칙을 계승하였다.

임시정부의 운영정책에 관한 답신안에서 경제정책의 내용을 살펴보면 각 단체 구성원의 이익과 관련된 부분에서 나타나는 구체적인 시행 계획의 차이를 제외한 전체적인 구상은 대한민국 건국강령의 균등 원칙을 기반으로 하였다. 산업의 국유화, 토지개혁, 노동정책, 교육제도에 관한 정책의 경우 모두 균등분배를 원칙으로 하였으며 이는 대한민국 임시정부가 독립 이후의 정부수립을 위해 구상하였던 헌법의 내용과 원칙을 계승하는 동시에 당시 인민들의 요구와 부합하는 것이었다.

둘째, 답신안의 형태를 띠고 있지만 그 내용은 헌법적인 것으로 과거의 헌법구상 보다 더욱 구체화 되었다.

답신안은 임시정부의 수립과 정책에 대한 각 정치세력들의 헌법적 구상들을 담고 있으며 이전의 임시정부 임시헌법과 건국강령의 내용보다 더욱 구체화 되었다. 헌법이 규정하는 인민의 기본 권리와 통치 구조에 대한 내용을 거의 모두 포함하고 있어 당시의 헌법 구상을 확인 할 수 있으며, 산업·농업·경제 등의 인민 생활과 관련된 부분의 정책은 각 분야별로 세분화되어 있다.

셋째, 해방 이후 강대국에 의한 한반도 정부수립 논의 과정에서 배제되었던 조선인이 공식적으로 자국의 정부수립에 참여하는 기회가 되었다.

일제로부터 해방된 후 자주독립 정부 수립을 위한 인민들의 노력은 미·소 양국의 분할점령과 미군정 수립으로 인하여 좌절되었고, 강대국들의 구

상에 의해 2년 동안 한반도가 운영되고 나서야 비로소 조선인이 답신안을 통해 자국의 정부 수립 과정에 참여할 수 있었다. 강대국들의 한반도 운영 정책에 의해 정부수립 과정에 자유롭게 참여할 수 있는 기회를 박탈당한 상황에서 정부수립 구상과 의견을 제출할 수 있는 기회가 되었다는 것은 답신안의 큰 의의라 할 수 있다.

넷째, 각 답신안의 내용을 통해 당시 각 정치세력의 성향과 의도는 물론 인민들의 지향점과 요구를 확인할 수 있다.

답신안들의 원칙은 다르지만 공통적으로 주장되고 있는 내용들은 대부분 당시 중요한 개혁과제들이다. 민주주의원칙은 물론 토지개혁, 개혁적인 노동정책, 식민잔재 청산 등과 같은 정책들은 권익을 크게 침해당할 수 있는 우익세력들 마저 무시할 수 없을 만큼 대중적으로 크게 요구되었음을 알 수 있다. 또한 임협과 입법의원은 비록 임시정부 수립 과정에 배제되지 않기 위해 답신안을 제출했지만 총선거를 통한 대통령 선출과 임시정부 수립을 주장하고 모스크바 협정을 이행할 의사가 없음을 밝히고 있으며, 토지개혁과 산업 정책에서 나타나는 의견 차이를 통해 각 단체가 어떠한 계급의 이익을 대변하고 있는지 확인할 수 있다.

그러나 이 같은 의의에도 불구하고 답신안은 미·소 양국의 의견차이로 공동위원회가 결렬되자 무용지물이 되었고 강대국들의 정부수립 정책에 의해 작성된 수동적 결과물이라는 한계를 드러낼 수 밖에 없었다. 또한 인민을 위한 정부를 수립하기 위해 답신안을 작성하면서도 인민의 의견을 수렴하는 과정이 없었기 때문에 답신안 제출 후 폐기 될 때 까지 작성된 답신안이 대중적으로 지지되지 못하였고 내용 면에서도 인민의 이해와 요구가 정확하게 반영되었다고 보기 어렵다.

제2절 남조선과도입법의원의 헌법 구상

남조선과도입법의원은 해방이후 선거를 통해 구성된 한반도 이남지역의 의회기구였다. 하지만 남조선과도입법의원의 입법권은 미군정법령 제118호에 의해 인정된 것으로서, 그 지위는 형식적이며 권한은 매우 제한적이었다. 그러나 이러한 제한적 지위에도 불구하고 의원들은 한반도 정부수립을 위한 열의와 책임감을 가지고 입법권을 행사하였으며 헌법 작성을 진행하였다. 남조선과도입법의원에서는 약헌 제정을 위한 남조선과도약헌안과 조선민주임시약헌안의 2개안이 제출되었으며 통합과정을 거쳐 조선민주임시약헌안(통합)을 작성하여 논의를 진행하였다.

1. 남조선과도약헌안(서상일 안)

(1) 남조선과도약헌안의 제출과 논의 과정

미·소공위 제1차 회담이 휴회되어 한반도 임시정부 수립에 대한 진행이 답보상태에 놓인 가운데 헌법제정과 행정권 이양에 대한 주장이 제기되었다.[13] 안재홍의 민정장관 취임과 맞추어 행정조직법기초위원회 위원장 신익희는 1947년 2월 27일 남조선 과도입법의원 제23차 본회의에서 행정권 이양을 위한 행정조직법 초안을 제출하였고[14], 한민당 소속의 서상일은 3월 3

13) 한국민주당, 모스크바4상회의와 입법의원에 대해 담화 발표를 통해 행정권 이양과 선거법, 헌법의 제정을 주장하였다. 당시 미·소공위가 휴회중이었음에 불구하고 하지중장의 본국소환보고안을 계기로 미국내에서 한반도문제가 활발히 논의되고 있었으며 한반도 이남지역의 독리정부 수립과 UN 상정에 대한 고민들이 진행되고 있다는 소식이 전해지자 국내에서도 이에 대한 준비가 진행된 것으로 볼 수 있다. 동아일보, 조선일보, 경향신문 1947. 2. 22일자, 동아일보, 경향신문 1947. 3. 5일자, U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1947. V. 6. pp. 610~618.

14) 서울신문, 경향신문, 동아일보, 조선일보, 1947. 2. 27일자.

일 제24차 본회의에서 입법의원 54인과 함께 남조선과도약헌안을 제출하였다.[15] 제1독회가 진행된 행정조직법안은 기본법에 의거해야 한다는 주장이 제기되어 약헌의 제정통과까지 보류되었고 3월 11일 제29차 본회의에서 남조선과도약헌안에 대한 제1독회가 진행되었다. 이날 제1독회는 먼저 서상일의 남조선과도약헌안과 설명서 낭독 후 부가설명과 질의응답으로 진행되었다.[16] 이후 표결을 통하여 법제사법위원회, 임시헌법기초위원회, 행정조직법기초위원회의 연합위원회로 넘겨 심사보고할 것이 가결되었고 1947년 4월 17일 제53차 본회의에서 심사보고[17]가 완료되어 이후 과정을 2주일 안에 다 마쳐야만 했다.[18]

(2) 남조선과도약헌안의 내용

1) 남조선과도약헌안의 구성

남조선과도약헌안은 제1장 총강, 제2장 입법의원, 제3장 행정부, 제4장 사법, 제5장 재정, 제6장 부칙의 45조로 되어 있으며, 통일된 임시정부가 구성되기 전까지 한반도 이남지역에만 적용되는 헌법으로 작성되었지만 국민의 기본권과 의무에 대한 구체적인 규정 없이 입법, 행정, 사법의 권한을 단순하게 일괄하고 있다.[19]

입법의원의 간접선거를 통한 주석·부주석제도와 정무총장·정무회의 제도를 채용하여 행정부를 이원화 하고 있으며 의원내각제를 채택하여 입법

15) 동아일보, 경향신문 1947. 3. 5일자.
16) 국회도서관 입법조사국, 임시약헌제정회의록(과도입법의원), 대한민국 국회도서관, 1968. pp. 1~36.
17) 남조선과도입법의원법 제46조에 제1독회는 제안을 낭독하고 제안자가 그 대체를 설명한 후 법제위원회에 부하야 심사보고케하고 대체의 토론을 경하야 제2독회에 부할 여부를 의결함을 규정하고 있으나 약헌에 대한 제1독회 논의과정에서 연합위원회로 넘길것을 결정하였다.
18) 서울신문, 경향신문 1947. 4. 19일자
19) 서상일은 과도적 의미의 약헌이므로 뼈만추려서 입법권, 행정권, 사법권을 본법에 의지해서 행사하도록 뼈다귀만 만든 것이라고 해명하고 있다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 22.

의원의 정무총장 불신임권과 주석 탄핵권, 주석의 의회 해산권, 정무회의의 입법의원에 대한 책임 등을 규정하였고 행정부에 대한 내용은 행정조직법 기초안과 유사하다.[20] 지방자지단체장을 상급기관이 임명하는 형식적인 지방자치제도를 구상하고 있으며 독립된 사법권아래 법원은 위헌법률심사권을 가지고 있었다.

2) 남조선과도약헌안에 대한 논의

남조선과도약헌안의 제안자인 서상일은 다음과 같이 법안의 목적을 설명하고 있다.

"남북통일정부가 수립될 때까지의 임시조치로서 남조선의 입법, 행정, 사법의 전권한을 본 입법의원에서 통괄하는 법적기구에 의하야 조선인에게 이양케하고자 하는 것입니다. 재래에 미군이 행하여 오든 군정을 지금으로부터는 조선인이 행하는 민정으로 전환하되 그 기초를 본원이 대표하는 2천만민중의 총의로 세우자는 것입니다."[21]

그러나 이 같은 의도와는 달리 남조선과도약헌안은 당시 이승만이 주장하고 있던 단독정부 수립과 연관되어 비판을 받았다.

서상일은 행정이양과정을 6단계[22]로 구분하여 당시를 '군민정 합치시대'로 규정하고 순자주적 민정을 위한 약헌수립을 강조하였다. 약헌의 제정을 통해 조선인에 대한 입법, 사법, 행정권의 완전한 이양을 보장하고자 한 것이었으나 이에 중점을 둔 이유로 인민의 기본권과 의무에 관하여 자세히

---

20) 미군정에서도 신익희와 서상일의 법안 제출에 대하여 비교 분석하였으며 두 안의 통합을 예상하였다. RG332 Box no. 84 Political Activity : Press Releases + Translation of Korean Papers Examination of " Interim Constitution" and "Administration of Government" Bills Now Before th "Legislature", 서울대학교 법학연구소, Korean Interim Legislative File, 한국근대헌정사연구회 미국 수집 자료, 2003.

21) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 7.

22) 1. 순군정 단계, 2. 군민정 합치단계, 3. 민정단계, 4. 과도적임정의 단계, 5. 남북통일임정의 단계, 6. 정식정부수립의 단계. 국회도서관 입법조사국, 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, pp. 8~9.

규정하지 않아 약헌의 헌법으로서의 의미를 축소시켰다. 구체화한 행정조직법, 입법의원조직법, 법원조직법 등의 개별법률 제정으로 대체할 수 있음에도 불구하고 굳이 헌법적 형식을 갖추지 못한 약헌제정을 서두른 것은, 한반도 이남지역의 단독정부 수립을 위해 약헌을 남조선과도정부의 독립성을 확고히 하는 수단으로 이용하려고 했기 때문이다. 서상일은 설명을 통해 부인하고 있으나, 행정이양과정 6단계에서 약헌을 통한 '민정단계' 수립 이후 '남조선과도임정의 수립' 단계를 두고 있으며, 이는 분할임정 수립 이후에 통일 임정을 세울 것을 주장한 것으로 이러한 견해를 뒷받침 할 수 있다.

당시 군정장관의 권한 아래에 예속되어 있던 한반도 이남지역의 입법, 사법, 행정권한을 합법적으로 조선인에게 귀속시키고 이후의 관계법령 제정을 원활하게 하기 위하여 약헌을 제정하는 것은 한반도 이남지역 3권의 자생성을 강조하는 "남조선 2천만의 총여론이고 총기대[23]"일 것이나, 이러한 배경으로 인하여 남조선과도약헌안의 제출을 조선인에 대한 3권 이양을 위한 제안으로만 이해할 수는 없다고 본다.[24]

또한 약헌의 이후 처리과정[25]과 시기적 적절성, 주석제, 내각제에 대한 반대, 군정장관의 반대에 대한 우려 등의 논의가 진행되었다.

---

23) 서상일은 약헌안 설명 과정에서 "입법기관은 합법적 투재이관이요…합법만이 일이 아니라…비합법투쟁으로도 나갈수 있고…미국사람이 조선사람을 다스려 오든것을 조선사람 자신이 다스리게 하는 그것이 남조선 2천만의 총여론이고 총기대라면 우리는 그것을 위해서 힘을 써야 될줄로 압니다"라고 말하며 약헌의 제정을 강력히 주장하였다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 17.

24) 미군정 역시 서상일의 법안이 분할정부의 수립을 목적으로 하고 있다고 해석하였으며 이승만의 목적을 위한 수단으로 평가하였다. RG332 Box no. 84 Political Activity : Press Releases + Translation of Korean Papers Examination of " Interim Constitution" and "Administration of Government" Bills Now Before th "Legislature", 서울대학교 법학연구소, 앞의 책.

25) 김돈(신진당), 강순(근로대중당)은 남조선과도약헌안의 제1독회 이후 법제사위원회에서심사보고하는 것이 아니라 임시헌법기초위원회로 넘겨 임시헌법기초안 작성의 자료로 제공하자고 주장하였다. 신중목(무소속)은 행정조직법안과의 상치성을 언급하며 법제사법위원회, 임시헌법기초위원회, 행정조직법기초위원회의 연합위원회에서 심사보고하자고 주장하였으며 원세훈(민중동맹)은 [대한민국임시헌법(실체 파악 불가능)]도 같이 모아서 논의할 것을 요청하였다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, pp. 24~35. 결국 표결처리하여 3개 연합위원회에서 심사보고할 것을 가결하였다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 36.

2. 조선민주임시약헌안(김붕준 안)

(1) 조선민주임시약헌안의 제출과 통합 과정

남조선과도입법안에 대한 심사보고가 진행되는 가운데 임시헌법기초위원장 김붕준이 조선민주임시약헌안[26]을 입법의원 의장 김규식에게 제출하였다. 이로 인하여 남조선과도약헌안의 처리가 지연되었으며 1947년 4월 18일 제54회 본회의에서 남조선과도약헌안과 조선민주임시약헌안에 대한 표결을 진행하였고 표결 결과 41대 10으로 남조선과도약헌안이 결정되었지만[27], 반대의견도 수용하여 조선민주임시약헌안에 대한 제1독회를 진행하기로 하였다. 1947년 4월 21일 조선민주임시약헌안에 대한 낭독설명이 진행되었고 이후 남조선과도약헌안과 조선민주임시약헌안을 법제사법위원회와 임시헌법기초위원회에 회부하여 1주일 이내에 통일안을 작성하여 상정케 할 것을 결의하였다.[28]

(2) 조선민주임시약헌안의 내용

조선민주임시약헌안은 제1장 총강, 제2장 국민의 권리와 의무, 제3장 입법권, 제5장 사법권의 55조로 구성되어 있으며, 국민의 권리와 통치구조를 규정하고 3권 분립을 보장하고 있어 근대적 헌법의 형식을 갖추고 있다.[29]

---

26) 1947년 4월 8일부터 1947년 7월 9일까지의 남보선과도입법의원속기록이 유실된 가운데 나머지 속기록 내용에서는 남조선과도입법의원 임시헌법임시선거법기초위원 김붕준이 제출한 조선민주임시약헌 초안의 내용과 제출일을 확인할 수 없다. 다만 조선일보 1947년 4월 2일자에서 이 초안이 남조선과도입법의원 김규식의장에게 제시되었다고 밝히고 있으며 그 전문을 조선일보 4월 2일, 8일자에서 게재하고 있다.

27) 헌법기초위원회을 거치지 않은 서상일의원 등의 약헌 제안은 위법이며 다수거수로 가결하는 것이 능사가 아니라는 반박이 있었다. 서울신문, 동아일보, 1947. 4. 19일자.

28) 서울신문, 경향신문, 1947. 4. 23일자.

29) 조선일보 1947년 4월 2일, 8일자에 게재하고 있는 조선민주임시약헌의 전문에서 제4장 행정권으

조선을 민주공화국으로 규정하고 있으며 남조선과도약헌과는 달리 국민의 권리에 대하여 자세하게 규정하고 있고 교육과 납세 의무 조항도 포함하고 있다. 생활균등권, 문화 후생의 정책권, 자유권, 청구권, 참정권 조항을 통해 다양한 권리를 보장하고 있으며 특히 생활 균등권과 문화 후생 정책권의 경우 각 항에 이를 실현하기 위한 구체적인 정책까지 규정하고 있다. 이 같은 구체적인 생활 기본권에 대한 규정은 미·소공위 자문서에 대한 답신안과 같이 대한민국 건국강령을 계승하는 것으로 볼 수 있다.

정부 형태를 살펴보면 대통령을 선출하고 있으나 의원내각제의 성격이 매우 강하다. 입법기관으로 규정된 국민의회는 각 군, 도에서 직접, 비밀, 자유투표를 통하여 선출된 의원으로 조직되며 의원 스스로 회의를 소집하는 한편 대통령 선출권과 국무총리, 행정각부 총장에 대한 불신임권을 가지고 있다. 행정부는 국민의회에서 선출되는 대통령을 수반으로 부통령과 국무총리·국무회의, 행정 각부로 구성되었으며 국무총리와 국무원은 대통령의 추천 후 국민의회에서 선거하도록 규정하였다. 대통령에게 의회 해산권이 인정되지 않았으며, 국무총리의 의회 출석·발언권은 보장되었고 의회에 대하여 일체의 책임을 졌다. 사법부는 독립이 보장되었으며 위헌법률 심사권을 가지고 있었다. 이와 같이 이 안은 3권의 분립이 보장되는 통치구조를 규정하고, 내용적으로는 의회의 권한이 상대적으로 강한 정부의 형태를 구상하였다.

3. 조선임시약헌안

(1) 조선임시약헌안의 제출

로 예상되는 글자가 누락되어 있다. 제18조부터 대통령을 규정하며 행정권에 관한 조항이 시작되고 있으므로 행정권 규정의 시작일 것으로 예상된다.

남조선과도입법의원에서의 논의와 법제사법위원회와 임시헌법기초위원회의 통합 수정과정을 거쳐 김붕준이 제출하였던 조선민주임시약헌안의 국민의 권리와 의무에 관한 규정을 그대로 수용하고 간접선거를 통한 대통령의 선출을 국민의 직접선거를 통한 주석의 선출로 수정하며 재정에 관한 장과 보칙을 추가한 7장 57조의 조선민주임시약헌안(통합안)이 제출되었다.

1947년 7월 7일 제103차 본회의에 상정되어 제1독회가 진행되고[30] 7월 16일 제109차 본회의에서 8월 6일 제124차 본회의까지 제2독회가 진행된 조선민주임시약헌안은, 제2독회 과정에서 각 조문마다 논의와 수정이 진행되었고 이 과정에서 조선임시약헌안으로 명칭을 변경하였으며 논란의 여지가 없는 조항들은 수정 없이 통과되었다. 제124차 본회의에서 제2독회를 마친 조선임시약헌안은 제3독회를 생략하고 문구수정을 위하여 법제사위원회에 맡겨졌으며 이후 인준 공포를 위하여 군정장관 대리 헬믹에게 제출되었다.

(2) 조선임시약헌안의 내용

1) 약헌의 명칭과 약헌제정의 의미에 대한 논의

조선민주임시약헌안(통합)의 명칭과 함께 약헌제정의 의미에 관한 논의가 있었다. 제안자 김붕준은 '조선'을 국호가 아닌 법안의 명칭으로 국한하였으나 그 범위에 대한 이의가 제기되었고 약헌제정 반대 의견으로 확대되었다. 그러나 약헌은 남북통일이 되기 전에 질서를 유지하기 위한 기본법을 만드는데 불과하다는 의견으로 논의가 정리되었다.

김 호 의원 오늘 이때까지 남조선에서 시행할 법을 제정할 다름입니다. 지금 남조선을 다스리는 기관이 남조선과도정부예요. 그러니 오늘 책임과 입장에서 현시

30) 속기록 내용의 유실로 인하여 논의 내용을 확인할 수 없다. 경향신문 1947. 7. 8일자.

에 마땅한 남조선과도정부약헌이라하면 아무일이 없다고 봅니다.[31]

여운홍 의원 남조선과도입법의원이니 만치 남조선과도약헌밖에 못내놓아요.[32]

탁창혁 의원 미래에 쓸 수 있는 것을 만든다는 것은 비현실적이고 남조선과도입법의원으로 통일정부에서 쓸 헌법을 만든다는 것은 기본원칙에 어그러지는 것입니다. … 우리는 남북통일을 목표로 하는 것인데 약헌내용을 보면 주석·부주석등을 둔다하니 남조선단독정부를 의미하는 것입니다. 이것은「남북통일을 방해한다」는 본의아닌 오해를 받게되며 행정권이양의 본의에 어그러지는 것입니다.[33]

강 순 의원 남북이 통일되기 전에 이러한 헌법성질의 것으로서 정부주석부주석을 뽑을 것을 상정하고 통과하는 것인가 만일 그렇다면 남조선단독정부를 실현하는 것이예요.[34]

이후 '민주'를 삭제한 채 표결이 진행되어 조선임시약헌에 대한 동의가 가결되었으며[35] 주권의 소재와 국민의 범위에 관한 조항이 수정 없이 통과되었다.

2) 국민의 권리의무에 관한 내용과 논의

남조선과도약헌안과 조선민주임시약헌안의 통합과정을 거쳐 상정된 조선임시약헌안은 국민의 권리의무에 대하여 자세하게 규정하고 있다. 남조선과도약헌안에 없었던 내용을 조선민주임시약헌안을 통해 보완하여 작성하였기 때문이다. 특이한 것은 조선민주임시약헌안과 같이 생활균등권, 문화·후생의 균등권 조항에 이를 실현하기 위한 구체적인 정책까지 헌법에 규정하고 있는 것이다. 이러한 형태는 대한민국 건국강령의 형식에서 영향을 받을 것으로 볼 수 있다. 조선임시약헌안은 건국강령에서 규정하고 있는 정

31) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 42.
32) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 43.
33) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 43.
34) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 44.
35) 재석 61 가 31 부 8, 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 45.

치, 경제, 교육의 균등 원칙과 이를 구현하기 위한 구체적인 정책들을 계승하고 있으며 약헌의 구조도 건국강령의 형식을 따르고 있다. 그러나 구체적인 항목들이 매우 이상적 이어서 실현 가능성과 의지에 대하여 의구심이 생기며 의원들도 이에 대하여 우려하였음을 알 수 있다.[36]

먼저 생활균등권 보장의 내용을 살펴보면 계획경제 수립, 생필품의 통제관리, 대규모 산업의 국영화 등 사회주의적 통제경제 정책들과 토지분배와 최저임금제 확립, 노동자의 경영참여권과 같은 개혁정책들이 규정되어 있다. 다른 항목들은 수월하게 통과되었으나 노동자의 기업 경영참여권 항목은 논쟁의 대상이 되었다.

안동원 의원 지금 이 건국도상에 있어서 생산은 절대필요합니다. 그러나 해방전보다도 생산율이 퍽 저하되고 있습니다. 그 원인은 원료가 부족한 때문도 있지만 노동자가 지레 일하지 않을려고 하기 때문에 생산율이 저하된다고 봅니다. 그러므로 그대로 노동자를 경영관리에 참가시킨다면 앞으로 어찌될까 염려되니 이 항은 삭제하기 바랍니다.[37]

_____, 이 세상에 노동자가 대단히 무섭습니다. 공장경영 관리하는 사람은 몇사람 아니고 노동자는 몇백명 됩니다. 경영하는데 방해하면 매우 어렵습니다.[38]

김학배 의원 우리가 옳은 방향으로 이 법을 추친시키는 데는 근로대중을 생각지 않은 수 없습니다. 노자협조의 의미에서도 근로자참정권이 있어야 합니다.[39]

서상일 의원 이 법률은 이름 그대로 약헌 즉 조선국민의 기본법입니다. 기본법이 정신은 곧 건국이념입니다. 그러면 우리의 기본정신은 어떻게 이 약헌에 반영시키느냐 이것입니다. 제4조에「생활균등권을 향유」한다 했는데 이것은 정치적으로는 민주주의이며, 경제적으로는 국가사회주의의 정신을 말한 것이예요. 이것은 건국이념이예요.[40]

---

36) (원세훈 의원) 이념도 너무 지나친 이념을 집어넣으면 거짓말이 됩니다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 56.
37) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 49.
38) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 50.
39) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 48.
40) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 50. 한민당의 주요 인사인 서상일이 국가 사회주의를 건국이념으로 주장하며 노동자의 경영참여를 주장하는 것은 매우 이색적인 일이다. 이에 대하여 서상일

윤석구 의원 기술자 노동자 운영자 삼방면이 공장운영과 물질만드는 생산가격에 대하야 토의할 때 많은 도움이 될것입니다. 즉 이익에 있어서 그 삼방면에서 몇할을 노동자 몇항을 고용주 몇할을 기술자가 가진다 하니 새 정신으로 일할려는 기세고 또 공장을 아끼드라고 합니다.[41]

이익에 직접적으로 관련이 있는 의원들은 찬성할 수 없는 내용의 규정이었으므로 논의가 치열하였지만 표결결과 가결되었다.[42]

또한 문화·후생의 균등권 보장을 위해 의무교육제와 사회복지시설 확충 등이 규정되었고 인신권과 사생활영역의 보장을 위한 자유권, 국가기관에 대한 청구권, 참정권이 보장되었으며 국민의 의무에는 교육, 납세, 병역과 함께 함께 노동에 대한 의무가 규정되었다.

3) 입법권에 관한 내용과 논의

조선임시약헌안은 통치구조를 입법권, 행정권, 사법권으로 구분하여 규정하고 있다.

약헌안에서 입법권은 국가의 최고기관이며 유일한 입법기관인 입법의원에 있으며 보통, 평등, 직접, 무기명투표에 의해 의원을 선출할 것을 규정하였고 입법의원은 정부주석·부주석, 국무총장·국무위원에 대한 탄핵권을 가지며 최초소집을 제외하고는 의원 스스로 개회할 것을 규정하였다.

입법부 논의 과정에서는 입법기관을 국권의 최고기관으로 규정하면서 최고기관 해석에 대한 논란이 있었다. “주권을 갖고 있는 국민의 대표기관으로서 의회가 국가의 최고기관이 되며, 행정, 사법 기관이 없을 때는 국회가 대행하고 대통령이 없어지더라도 국회가 최고기관이 된다”는 주장[43]에 기

이 노동자의 경영참여를 발언권으로 협소하게 이해하고 있으며, 노동3권이 전제되지 않은 노사협조주의로 해석하였다고 볼 수 있다. 이경주, 미군정기 과도입법의원과 조선임시헌법, 법사학연구, 한국법사학회, 2001, pp. 153~154.

41) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 52.

42) 재석 66 가 48 부 1, 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 55.

43) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 68, 원세훈 의원.

하여 동의가 성립되고, 3권이 분립되어 있는 이상 최고기관은 없으며 입법의원은 최고입법기관이 된다는 주장으로 개의가 성립된 가운데 표결이 진행되었으며 동의가 가결되었다.[44] 이는 당시 독립적으로 권력을 행사할 수 있는 행정, 사법기구가 존재하지 않는 가운데 일종의 의회 우월주의가 형성된 것으로 볼 수 있다.

행정부주석·부주석, 국무총장·국무위원에 관한 탄핵에 대한 조항을 논의하는 과정에서 잠시 의원내각제와 대통령제에 대한 논의가 진행되었다. 조선임시약헌안에서는 약헌안제정 초기부터 의원내각제 요소를 유지하였던 정부형태를 대통령제로 전환하면서 입법의원에 탄핵권을 부여하였다. 그러나 이에 대하여 서상일[45]이 짧게 발표한 것 이외에는 별다른 논의가 진행되지 않았으며 신익희가 의원내각제와 대통령제의 특징과 탄핵제도의 의미에 대하여 설명하고 김약수가 대통령제에 찬성하며 간단하게 마무리 되었다.

4) 행정권에 관한 내용과 논의

조선임시약헌안에서는 국민선거에 의한 주석·부주석제를 채택하면서도 국무총장·국무위원으로 구성된 국무회의를 설치하여 행정부의 이원화를 구상하였고, 입법의원이 주석·부주석과 국무총장·국무위원에 대한 탁핵권을 갖고 있음에 반해 입법의원에 대한 주석의 견제수단을 규정되지 않았다. 법제장관 고시장관 및 감찰장관을 두었으며 행정각부에 대해서는 규정하고 있지 않다. 주석·부주석과 행정부에 대한 논의는 거의 이견 없이 진행되었는데 입법의원에 비해 상대적으로 주석과 행정부의 권한이 축소되었으므로 크게 견제하지 않은 것으로 보인다.[46]

---

44) 재석의원 61, 가 34, 부 9. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 69.
45) 서상일은 임시정부 인사들이 의원내각제를 반대하였다고 하였다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 74.

5) 지방행정에 관한 내용과 논의

조선임시약헌에서는 지방자치제도의 시행을 규정하였으며 각 지방행정구역을 도, 시, 군, 면으로 구분하여 의회를 두었다. 또한 각 지방행정구역장을 두었는데 그 선출과정에 대하여 논쟁이 진행되었다.

원세훈 의원 원안을 보면 도장은 도의회에서 선거해가지고 후보자중에서 정부주석이 임명한다는 지방자치권을 말한 것 같은데, 도장을 선거하는 것을 도의회에 맡기면 지방자치제는 확대되지만 중앙집권제에 영향을 미쳐서 안되는 것이오.[47]

서상일 의원 조선은 작으니 중앙집권을 하기 위해서 그렇게 한다고 하지만 우리가 많이 검토한 결과 지방자치제를 시행하는 이상에는 자치제의 정신에 부합되는 것으로 하여야 한다는 생각으로 이와같이 한 것입니다. 결의기관은 자치제도를 취하고 임명은 중앙처에서 한다는 것은 자치정신과는 맞지 않는 것입니다.[48]

또한 지방행정구역의 구분에 대한 구체적인 논의가 계속되어 몇일에 걸쳐 진행되었고 7월 29일 제118차 본회의에서 시작된 지방행정구역장 선출에 관한 조항은 8월 6일 제124차 본회의에서 결정되었다.[49]

6) 사법권에 관한 내용과 논의

사법권에 관한 규정은 법원, 법관, 재판의 독립을 보장하고 있으며 최고법원의 위헌 법령 심사권한을 규정하고 있다. 사법권 관련 조항에서도 정부

46) 주석·부주석의 선출을 한반도 이남지역 단독정부 수립과 결부시켜 비판하는 의견은 있었으나 정부형태에 대한 논의는 거의 진행되지 않았다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 43.
47) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 95.
48) 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, p. 95.
49) 백관수가 제출한 의견동의가 표결처리되어 가결되었으나 그 내용 구성이 완전치 않으며, 중앙청 공보부여론국정치교육과, 민주조선 1948년 5·6호에서 원문의 확인이 가능하다. 남조선과도입법의원속기록 3 (영인본), 선인문화사, 1999, pp. 222~223(남조선과도입법의원속기록 제128호, 1947. 8. 6.)

주석이 임명하는 최고법원장의 선출과정에 대한 이의가 제기되었으나 수정없이 통과되었다.

7) 재정에 관한 내용과 논의

재정에 관한 조항에서는 정부의 예산 편성과 집행, 결산에 대하여 규정하여 수정없이 통과되었다.

8) 보칙에 관한 내용과 논의

보칙에서는 약헌의 개정요건과 시행, 효력에 대하여 규정하였다.

4. 조선임시약헌안의 의의와 한계

(1) 미군정의 조선임시약헌안 인준 거부

조석과도약헌안은 1947년 8월 6일 제124차 본회의에서 제2독회를 마치고 제3독회를 생략하면서 통과되었고 문구수정을 통해 완성되었다. 완성된 조선임시약헌안은 군정장관의 인준을 위해 제출되었으며 1947년 11월 20일 군정장관대리 헬믹에 의해 인준이 거부되었다. 헬믹의 인준 거부의 이유는 다음과 같다.[50]

> 1947년 8월 6일 立議본회의에서 통과되고 제출된 臨時朝鮮憲章은 신중히 검토하였다. … 이 초안은 정치적 의향에 대한 귀중한 기여이다. 물론 이 제의된 헌장은 많은 장점을 가지고 있으나 **관선의원이 반수고 민선의원이 반수인 立議가 이와 같은 근본적이고 엄중한 문서 즉 헌장을 제정하는데 있어서 국민으로부터 위임을 받았다고 말하기는 어렵다는 것을 立議도 동의할 줄 믿는다. … 어떠한 견지로써 보아도 朝**

50) 경향신문, 조선일보, 서울신문 1947. 11. 25일자

鮮국가의 구성과 국민의 근본적 권리와 의무를 규정하는 이 헌장의 통과에 있어서 국민전체가 대표를 통하여 의사를 표시하였다고는 보기 어렵다.

이 헌장을 朝鮮임시헌장이라고 칭하지만 사실상 그것은 남조선에만 적용되는 것이다. 그리고 1國家의 헌장이라면 일부분적이 아니고 국가전체에 적용되어야 될 것이다. 立議도 朝鮮헌장은 이를 작성하기 위하여 선거된 전조선국민의 대표자 혹은 완전히 선거된 입법기관이 이를 작성하여야 한다는 것을 동의하리라고 믿는다.

… 여기에는 또 몇 가지 고찰하여야 할 다른 근본적 문제가 있다.

현재에 있어서 헌장의 발포는 그 헌장에 의하여 현 남조선정부의 재조직을 요구할 것이다. 현정부는 과도적이다. 그리고 지금은 미안정상태이고 정치적으로 유동상태에 있다. 그러므로 국내적으로나 국제적으로나 그 진전을 기대하는 것이 좋을 것이다.

이 헌장을 지금 채택한다면 究極에 朝鮮통일과정에 곤란을 줄것이다. 즉 최후의 통합에 있어서는 朝鮮국가의 2부분에서 생장된 여러가지 방법과 규약이 조화하는 것을 필요로 할 것인 까닭이다. …

그러나 미군정의 인준거부 이유는 입법의원에게는 납득하기 힘든 것이었다. 그간 미군정의 발의로 입법의원을 통해 제정되었던 법안들은 이미 군정장관이 인준하여 공포, 시행되고 있었으며 특히 온 인민에게 영향을 줄 보통선거법을 통과시킨 입법의원을 치하한 미군정의 태도와 모순되었기 때문이다.[51]

한편 미군정의 약헌 인준 거부에 대한 좀 더 합리적인 이유를 다른 측면에서 추측할 수 있다. 입법의원에서 약헌안의 제정논의가 진행되던 시기에 이미 미군정의 감독아래 과도정부 사법부 소속「조선법전편찬위원회」에 헌법기초분과위원회가 설치되어 헌법기초안 작성이 진행되고 있었다.[52] 미·소공위 제2차 회담의 성공을 기대하지 않았던 미군정은 이미 이남지역 단독정부 수립을 위한 헌법기초안을 기획하고 있었으며 이와 같은 상황에

51) 경향신문, 1947. 7. 20일자

52) 유진오는 그의 회고록에서 1947년 가을 헌법기초분과위원으로 위촉되었으며 이를 수락하여 초안을 작성하였다고 회고하고 있다. 유진오, 헌법기초회고록, 일조각, 1980, p. 19.

서 미군정과 논의되지 않은 헌법안의 제정은 미군정에게는 부담스러운 일이었을 것이다.

한반도 이남지역에서 반신불수나마 대의기관으로 활동하고자 했던 입법의원은 군정장관이 계속해서 약헌안을 포함한 법률안들의 인준을 거부하자 입법의원 해산론까지 운운하게 하였다가[53] 미군정 당국의 진의를 양해하고 서한 문제를 더 이상 추궁 않기로 의결하며 일단락되었다.[54]

(2) 조선임시약헌의 의의와 한계

조선임시약헌안이 미군정장관의 인준을 받고 한반도 이남지역의 정식 약헌으로 공포되지는 못하였으나 대한민국 헌정사에서 중요한 의미를 갖는다.

조선임시약헌안은 한반도 이남지역의 공식적인 입법기구인 남조선과도입법의원에 의해 남조선과도입법의원법에 규정된 절차에 따라 작성된 최초의 약헌안이라는 의의가 있다. 이는 과거의 대한민국 임시정부 의정원에서 제·개정되었던 임시헌법, 건국강령, 임시정부 수립과 헌법 구상을 위해 작성된 답신안과는 뚜렷하게 구별되는 의의이다. 과거의 헌법구상들이 헌법적 내용과 구성을 갖춘 헌법구상으로 평가될 수 있는 반면 조선임시약헌안은 헌법적 의미를 갖는 최초의 공식적인 약헌안으로 평가될 수 있기 때문이다.

또한 근대헌법의 양식에 맞는 구성과 내용으로 약헌안을 작성하여 입헌주의와 민주주의 발전에 공헌하였다는 의의가 있다. 약헌안의 논의 과정에서 국민주권, 인민의 기본권 보장, 3권 분립의 통치구조 등과 같은 근대적 헌법 요소들을 합의하고 규정하여 근대헌법의 외양을 구성하기 위한 의원들의 노력을 확인할 수 있다.

---

53) 경향신문, 동아일보, 조선일보, 1947. 11. 29일자

54) 남조선과도입법의원속기록 4 (영인본), 선인문화사, 1999, p. 468(남조선과도입법의원속기록 제184호, 1947. 12. 9.)

그러나 군정법령 제118호에 의해 창설된 남조선과도입법의원의 종속적인 지위로 인하여 조선임시약헌안은 한계를 가질 수 밖에 없었다. 법령의 초안을 작성하여 군정장관에게 제출하는 것이 입법의원의 직무였으며 법령은 군정장관이 동의하고 합법적으로 서명날인하여 공포할 경우에만 효력을 발휘하였기 때문이다. 이 같은 입법의원의 지위적 한계로 인하여 조선임시약헌안은 제정 논의 당시에도 회의적인 결과가 예상되었으며[55] 이것이 의원들이 조선임시약헌안의 논의과정에 적극적이지 않았던 이유로 볼 수 있다.[56] 조선임시약헌안은 공포되지 못한 약헌안으로 결국에는 폐기 됨으로 결과적으로 그 한계는 노정하였다고 하겠다.

5. 해방 전후의 헌법구상과 조선임시약헌안

조선임시약헌안은 해방 전후의 헌법구상의 내용을 계승하여 작성된 것으로 볼 수 있으며 특히 조선임시약헌안에서 규정하고 있는 국민의 권리와 의무에 대한 규정은 해방 전후의 헌법구상에서 논의되었던 기본권 내용의 총화라고 할 수 있다.

조선임시약헌안은 대한민국 임시헌장(제5차 개헌)과 같이 삼권 분립과 국민주권의 원칙을 보장하고 있으며, 헌법의 구성면에서는 임시헌장에서의 전문을 삭제하였으되 총 7장의 구성틀을 동일하게 유지하면서, 대한민국 임시헌장에서의 임시의정원・임시정부・심판원의 구분을 공식적인 한반도 이남지역의 정부운영을 위한 입법권, 사법권, 행정권으로 전환하여 규정하고 있

55) (신기언 의원) 이 법을 미군정당국에 보내어 시행되겠다고 봅니까? (탁창혁 의원) 남조선과도입법의원은 군정의 일기관으로 아는데 남조선과도정부라고 해도 군정이지 아직 행정권의 이양을 받지 못하였는데 세간에서는 우리가 행정권이양을 받을 것같이 말이되니 무슨 이유인지 모르겠습니다. 국회도서관 입법조사국, 앞의 책, pp. 42~43.

56) 근대적 헌법 제정에 대한 최초의 논의였음에도 불구하고 약헌의 조항과 헌법안의 구성에 대한 논의는 거의 진행되지 않았으며, 논의 과정에서 의견개진은 소수에 의해 진행되고 있고 표결과정에서도 약 20% 이상의 의원들이 표결을 포기하고 있는 것을 확인할 수 있다.

다. 한편 대한민국 임시헌장은 임시의정원과 임시정부의 조직 과정과 행정 각부서의 운영, 연락에 대하여 구체적으로 서술하고 있는 반면 조선임시약헌안에서는 입법, 행정, 사법 조직의 권한과 의무만을 서술하는 차이를 보이고 있는데, 이는 해방 이전 일본의 식민통치에 대한 독립투쟁을 전개하는 임시정부로서 정부의 조직과 운영에 중점을 두어 대한민국 임시헌장을 개헌하였던 것과는 달리 조선임시약헌안은 해방 이후 안정적인 정부 조직과 운영이 보장되는 공식적인 남조선 과도정부의 헌법안으로 작성되었기 때문에 나타나는 차이로 해석할 수 있다. 또한 조선임시약헌안의 정부형태는 의원내각제를 채택하고 있는 대한민국 임시헌장과는 달리 국민의 직접선거에 의한 주석·부주석의 선출을 골자로 하는 대통령제를 채택하고 있으나, 이전의 헌법구상에서 유지되었던 의원내각제의 영향으로 국무총장을 의장으로 하는 국무회의를 두어 행정부를 이원화하고 있으며 부서제도를 두어 입법의원에 책임을 지도록 하고 있다.

대한민국 임시정부의 임시헌법에서는 인민의 기본권을 규정하기는 하였지만 개헌 과정에서 실효성 없는 기본권 조항을 삭제하였다. 그러나 대한민국 건국강령을 통하여 독립정부 수립 후 정치, 경제, 교육의 균등을 기본원칙으로 하는 헌법을 실시할 것을 주장하였고 이를 위한 구체적인 정책들을 규정하였다. 건국강령이 규정한 평등권, 사생활 보장, 경제생활의 보장, 정치·사회활동의 보장을 위한 기본권과 경제적 균등을 위한 정책[57], 교육균등을 위한 의무교육의 내용은 미·소공위의 자문서에 대한 각 사회단체

57) 가. 대생산기관과 대규모의 농·공·상 기업과 방위산업의 국유화
나. 한반도 내 적의 일절 사유자본과 부적자의 일절 소유자본과 부동산의 몰수 및 국유화
다. 몰수한 재산의 국영 혹은 공영
라. 토지의 상속, 매매, 양도, 유증의 금지와 고리대금업과 고용농업 금지
마. 국제무역 과 대규모의 출판· 문화시설 국영화
바. 여성노동자와 소년노동자의 불합리한 노동 금지
사. 의료비 보장
아. 토지는 저급의 농민부터 우선으로 분배

의 답신안을 작성하는데 기반이 되었고 조선임시약헌안의 국민의 권리와 의무 조항에서 더욱 구체화되었다. 또한 조선임시약헌안에서는 생활균등과 문화·후생의 균등을 보장하기 위한 구체적인 정책들을 규정하고 있는데 그 내용은 미·소공위의 자문서에 대한 각 단체의 답신안으로 작성된 한반도 임시정부의 운영정책으로 구상한 내용을 종합한 것으로 생활 균등을 위한 계획경제의 수립, 농민본위의 토지재분배, 대규모 주요산업의 국여화, 노동정책등과 문화·후생의 균등을 위한 의무교육, 복지기관의 확충 등의 내용이 공통적으로 규정되어 있다.

이 같이 조선임시약헌안은 대한민국 임시정부의 임시헌법과 건국강령, 미·소공위의 임시정부 수립을 위한 자문서의 답신안의 내용을 계승하여 작성되었으며 구체적인 인민의 기본권과 삼권 분립을 규정한 한반도 최초의 공식적인 약헌안으로 볼 수 있다.

제3절 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법

1. 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법의 관계

(1) 제헌헌법의 제정 배경

1948년 2월 27일 UN은 한반도의 가능한 지역내에서 총선거를 시행하고 정부를 수립할 것을 결정하였다. 1948년 5월 10일 남조선과도입법의원이 제정한 보통선거법에 의해 한반도 이남지역에서만 총선거가 실시되었고 198명의 국회의원이 선출되어 제1대 대한민국 국회가 구성되었다.

1948년 5월 31일 국회는 개원식을 거행하고 헌법과 정부조직법 등의 제정을 준비하였다. 국회는 먼저 각 도별로 헌법기초위원 전형위원 10인을 선

출하였고 헌법기초위원 전형위원은 헌법 및 정부조직법기초위원 30인을 선정하여 헌법 및 정부조직법 기초위원회를 구성하였다.[58] 1948년 6월 3일 헌법 및 정부조직법 기초위원회는 전문위원 10인을 선정하여 헌법초안 기초작업에 착수하였으며 유진오를 비롯한 일부 전문가들이 제출한 헌법 초안(이하 유진오 안)과 권승렬과 법제편찬위원회가 제출한 헌법 초안(이하 권승렬 안)을 검토하여 1948년 6월 18일 의원내각제와 국회의 단원제를 골자로 하는 전문 105조의 헌법 전문 기초를 완료하였다.[59] 그러나 6월 21일로 예정되었던 헌법 기초안의 본회의 상정이 연기되고 6월 22일 국회 헌법 및 정부조직법기초위원회에서는 의원내각제로 했던 기초안을 대통령제로 전환하는 의견이 가결되면서 6월 23일 정부형태를 대통령제로 하는 제헌헌법 기초안이 국회 본회의에 상정되었다.[60] 국회 본회의에 상정된 제헌헌법 초안은 1948년 7월 13일 28차 본회의에서 3독회까지 완료되어 7월 17일에 전문과 10장 총 103조를 내용으로 한 제헌헌법이 공포되었다.[61]

---

58) 제헌국회 헌법기초위원 전형위원 10인, 헌법 및 정부조직법기초위원 30인, 전문위원 10인은 다음과 같다.
▶ 헌법기초위원 전형위원 : 서울 이윤영, 강원도 최규옥, 경남 서상일, 전북 윤석구, 충남 이종린, 충북 유홍열, 전남 김장열, 제주도 오용국, 경남 허정, 경기 신익희
▶ 헌법 및 정부조직법기초위원 : 유성갑, 김옥주, 김준연, 오석주, 윤석구, 신현돈, 백관수, 오용국, 최규각, 김명인, 이종건, 이훈구, 유홍렬, 연병호, 서상일, 조헌영, 김익기, 정도영, 김상덕, 이강우, 구중회, 박해주, 김효석, 김동희, 홍익표, 서성일, 조봉암, 이윤영, 지청천, 허정,
▶ 헌법 및 정부조직법전문위원 : 유진오(고대교수) 고경국(변호사) 노진설(대법관·국회선거위원장) 권승렬(사법부차장) 임현상(중앙경제위원) 한근조(변호사·전사법부차장) 노용호(국회선거위원회사무국장) 김용근(국회선거위원회사무국장) 차윤홍(국회선거위원회사무국장) 윤길중(국회선거위원회사무국장) 국회도서관, 헌법제정회의록, 국회도서관, 1967, p. 15, p. 27. 동아일보, 서울신문, 조선일보, 1948, 6, 4일자

59) 동아일보. 1948. 6. 18일자.

60) 이승만은 헌법기초 과정에서 계속해서 대통령제를 주장하였으며 1948년 6월 15일 헌법기초위원회에 참석하여 임시로 기초된 의원내각제보다 직접선거에 의한 대통령제로하는 것이 현정세에 적합하다는 의사를 표명하기도 하였다.(조선일보. 1948. 6. 17일자) 초안이 결정된 이후에도 계속해서 대통령제로 전환할 것을 주장하여 결국 헌법기초위원회가 초안을 주정하였다. 유진오, 헌법기초회고록, 일조각, 1980, pp. 73~84.

61) 동아일보, 1948. 7, 17일자

(2) 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법의 단절

국회 본회의에서 진행된 제헌헌법 논의 과정에서 제헌의회 헌법기초위원장 서상일은 제헌헌법의 초안 논의과정에서 대한민국 임시정부 헌장, 과도입법의원의 과도약헌 등과 그 외 서구의 헌법을 종합하였음을 설명하였다.[62] 그러나 제헌헌법이 해방 전후의 헌법구상에서의 원칙과 정신을 계승하였다고 볼 수 있을지라도[63] 형식과 내용면에서는 차이를 보이고 있어 실질적으로 유진오와 권승렬의 헌법기초안을 기반으로 하여 작성된 제헌헌법안에 해방 전후의 헌법구상들이 큰 영향을 주었다고 보기 힘들다.

<각 시기별 헌법 구상 비교>

	대한민국임시헌장(제5차개헌)	조선임시약헌안	제헌헌법
기초자	조소앙, 김상덕 외 7인	서상일, 김붕준	유진오, 권승렬
구성	전문, 7장 62조	7장 57조	전문, 10장 103조
목차	제1장 총 강 제2장 인민의 권리와 의무 제3장 임시의정원 제4장 임시정부 제5장 심판원 제6장 회 계 제7장 보 칙	1장 총강 2장 국민의 권리의무 3장 입법권 4장 행정권 제1절 정부주석 급 부주석 제2절 국무회의 제3절 법제장관 고시장관 및 감찰장관 제4절 지방제도 5장 사법권 6장 재정 7장 보칙	1장 총강 2장 국민의 권리의무 3장 국회 4장 정부 제1절 대통령 제2절 국무원 제3절 행정각부 5장 법원 6장 경제 7장 재정 8장 지방자치 9장 헌법개정 10장 부칙

62) 국회도서관, 헌법제정회의록, 국회도서관, 1967. p. 99.

63) 유진오 전문위원은 제헌헌법의 기본정신을 정치적 민주주의와 경제적 사회적 민주주의라 하였고 서상일 의원은 민주주의 민족국가를 구성해서 우리 3천만은 물론이고 자손만대로 하여금 현 시국에 적응한 민족사회주의국가를 이루는 것이 헌법의 정신이라 하였다. 국회도서관, 헌법제정회의록, 국회도서관, 1967, pp. 100~102.

제헌헌법은 형식면에서 볼때 전문을 작성하였고, 경제, 지방제도, 헌법개정에 관한 조항을 별도의 장으로 구분하였으며 국민의 권리와 의무는 각조로 나열하여 전문·10장 103조로 구성하였다.[64] 조선임시약헌안에서는 국민의 권리 관하여 생활 균등과 문화·후생의 균등을 원칙으로 하여 구체적인 정책을 각 항으로 규정하였던 반면 제헌헌법에서는 인신과 사생활·정신·문화등에 관한 기본 권리를 보호하는 조항을 나열하였고 경제와 관련된 조항은 별도의 장을 구분하여 6개조항으로 축소하여 규정하였다. 행정 조직의 권한도 조선임시약헌안은 각 항으로 구분하여 규정하고 있는 반면 제헌헌법은 각 조의 형식으로 나열하였다.

이 같은 내용과 형식의 차이뿐만 아니라 제헌헌법의 초안이 작성되는 과정에서 제헌의회 성립 이전의 공식적인 입법기구였던 남조선과도입법의원의 논의를 거쳐 제정되었으며 해방 전후의 헌법구상의 내용을 총화하여 작성한 조선임시약헌안을 기초안으로 사용하지 않고, 유진오와 권승렬이 제출한 사적인 헌법안을 기초안으로 채택하였기 때문에 해방 전후의 헌법 구상과 제헌헌법은 단절된 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 단절의 이유는 여러 가지 일 수 있으나 본고에서는 남조선과도입법의원의 제헌의회 진출 배경을 중심으로 보고자 한다.

남조선과도입법의원이 개원 중인 1948년 5월 10일 UN 조사위원단의 감독아래 한반도 이남지역 단독으로 제헌국회의원 총선거가 치러지고 911명의 입후보자 중 198명의 제헌의원이 선출되어 제헌국회가 구성되었다.

남조선과도입법의원 중 41인이 총선거에 입후보 하였으며 재선거를 포함하여 15인이 당선되었고[65] 당선된 의원 중 신익희는 헌법기초위원 전형위

64) 제헌헌법이 전문· 10장 103조로 구성되었으나 조선임시약헌안에서 각조의 각항으로 규정한 국민의 자유와 권리에 관한 내용들을 각조로 나열하여 조항수가 늘어난 것으로 실제의 내용은 조선임시약헌안의 내용보다 축소되었다.

원, 서상일은 헌법 및 정부조직법기초위원장, 윤석구, 백관수, 오용국, 김상덕은 헌법 및 정부조직법기초위원으로 활동하였다.

<남조선과입법의원 의원 분석[66]>

A = 남조선 과도약헌 제출자　　B = 반탁결의안 제출자
C = 단독 총선거 촉진 결의안 제출자　　D = 진퇴 변동
E = 제헌의회 선거 상황

[민선의원]

	이름	소속	A	B	C	D	E
서울 (3석)	김도연	한민	O	O	O		당선
	신익희	한독			O		당선
	조소앙	한독				등록거부	
	이갑성	무				47. 2. 27 보선 사임 48. 3. 19	
경기 (6석)	문진교	독촉	O	O	O		출마
	양제박	한민	O	O	O		출마
	류래완	무					당선
	이종근	독촉	O	O	O		출마
	최명환	독촉	O	O			출마
	하상훈	한민	O	O	O		출마
충남 (5석)	유영근	독촉	O	O	O	사망 48. 4. 25	
	유종호	독촉	O	O	O		출마
	홍순철	독촉	O	O	O		
	이원생	독촉	O	O		사망 47. 3. 4	
	김창근	독촉	O	O		사임 47. 3. 21	출마
	김원봉	무				47. 4. 7 보선 사임 48. 3. 19	
	이종철	무			O	47. 4. 7 보선	출마
충북 (3석)	김영규	독촉	O	O	O		출마
	송종옥	독촉	O	O		사임 47. 7. 17	

65) 김약수, 이주형, 오용국, 백남채, 서상일, 윤석구, 김도연, 류래완, 이남규, 홍성하, 서우석, 백관수, 신익희, 장 면, 김상덕

66) 표 내용의 출처 : 국회도서관 입법조사국, 임시약헌제정회의록, 대한민국 국회도서관, 1968, p. 13, .김혁동, 미군정하의 입법이원, 범우사, 1970. pp. 39~40, 68~69, 164~165, 대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 5 (영인본), 선인문화사, 1999, p. 403 (남조선과도입법의원속기록 제209호, 1948. 2. 19,), 대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 5 (영인본), 선인문화사, 1999, pp. 503~506 (남조선과도입법의원속기록 제215호, 1948. 3. 19,),

	황철성	독촉	O	O	O		
전남 (6석)	고광표	한민	O		O		
	이남규	한독	O	O	O		당선
	천진철	한민	O	O	O		
	홍성하	한민	O	O	O		출마 낙선 서울보선 당선
	황보익	한독	O	O	O		출마
	최종섭	한민				사임 47. 2. 7	
	서우석	한민			O	보선 미상	당선
전북 (4석)	백관수	한민	O	O	O		당선
	백남용	무	O	O	O		출마
	윤석구	한독	O	O		사임 48. 3. 19	당선
	정진희	한민	O	O	O		출마
경남 (6석)	김국태	무	O		O		출마
	손문기	독촉	O	O	O		출마
	신중목	무	O	O	O		출마
	이주형	무	O	O		사임 47. 7. 10	당선
	하만복	무	O	O	O		출마
	김철수	한민				사임 경남지사취임 47. 2. 7	
	오윤상	한민			O	보선 47. 4. 4	출마
경북 (7석)	강익형	무	O	O		사임 47. 7. 11	
	김광현	독촉	O	O		사임 47. 2. 17	
	김용모	무	O	O	O		
	서상일	한민	O	O	O		당선
	이일우	독촉	O	O	O		
	이활	한민	O	O	O		
	윤홍렬	무				사망 47. 2. 21	
	백남채	한민			O	보선 미상	당선
강원 (3석)	서상준	독촉	O				
	정위교	무				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	조진구	독촉	O		O		출마
제주 (2석)	문도배	인민위원회				등록거부	
	김시탁	인민위원회				등록거부	
	김도현	독촉			O	보선 47. 2. 17	출마
	오용국	무	O		O	보선 47. 2. 17	당선

[관선의원]

	이름	소속	A	B	C	D	E
우익정당	김약수	민중동맹				사임 48. 3. 19	당선
	고창일	민중동맹				사임 48. 3. 19	
	장자일	민중동맹				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	이순택	민중동맹	O				
	엄우룡	한독	O	O		단선 반대 사임 48. 3. 19	
	엄항섭	한독				등록거부	
	조완구	한독				등록거부	
	김 호	신진					
	김 돈	신진				단선 반대 사임 48. 3. 19	출마
	오하영	독촉	O	O		단선 반대 사임 48. 3. 19	
	유진희	한민	O				
	정윤형	독립운동자동맹				단선 반대 사임 48. 3. 19	
좌익정당	김학배	사회노동				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	신기언	사회노동				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	엄정권	사회노동					
	장건상	사회노동				등록거부	
	황진남	사회노동				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	강 순	근로대중				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	탁창혁	근로대중				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	박건웅	민족해방동맹				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	여운홍	사회민주				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	홍명희	문학가동맹				등록거부	
	윤기섭	민족혁명					
	이응진	천교도청우					
좌우합작위원회	김규식	민중동맹					
	여운형	사회노동				등록거부	
	최동오	한독					

	안재홍	한독					
	원세훈	민중동맹				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	김붕준	신진				단선 반대 사임 48. 3. 19	
종교계	변성옥	기독교	O		O		
	김법린	불교	O	O	O		출마
	장 면	천주교	O		O		당선
	정광조	전도교	O			사임 48. 3. 19	
여성계	황신덕	애부	O	O	O		
	박승호	애부	O	O	O		출마
	신의경	여기청				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	박현숙	여자국민당	O	O	O		
무소속	이봉구	변호사					출마
	하경덕	서울신문사				사임 48. 3. 19	
기타	김지간	서북도대표				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	허간룡	서북도대표	O	O		사임 48. 3. 19	
	문무술	민중동맹				단선 반대 사임 48. 3. 19	출마
	장연송	한민	O				출마
	허 규	사회민주				단선 반대 사임 48. 3. 19	
보선의원	이갑수	무소속	O				
	이관구	한민			O	단선 반대 사임 48. 3. 19	
	김익동	한독	O				
	박용의	한독	O			사임 48. 3. 19	
	김상덕	독촉	O		O		당선
	김원용	신진					
	신 숙	무소속				단선 반대 사임 48. 3. 19	
	안동원	한민			O		출마

남조선과도입법의원 중 15인이 제헌국회의원으로 선출되었고 그 중 6인이 제헌헌법 기초안 작성과정에 참여했음에도 불구하고 조선임시약헌안이 제헌헌법의 형식과 내용에 영향을 주지 못한 이유는 조선임시약헌안 제정

에 적극적이었던 의원들이 제헌의회 구성 과정에 참여하지 않았기 때문으로 볼 수 있다.

미군정의 조선임시약헌안 인준 거부 이후 남조선과도입법의원의 지위상의 한계가 드러나면서 입법기구로서의 운영이 무의미하다는 평가 속에 혼란이 계속되는 가운데, 한반도 문제의 UN상정과 이남지역 단독 총선거를 권력 확대의 기회로 삼으려는 한민당 중심의 우익 의원들은 1948년 2월 23일 한반도 이남지역 단독 총선거 촉진 결의안[67]을 상정하여 본회의에서 이를 채택하였다.[68] 총선거를 반대한 의원들은 결의안 채택에 항의하며 1948년 3월 8일 공동 사퇴서를 제출하며 사임하였는데[69] 사임한 의원 대부분은 김붕준을 비롯한 관선의원들이었다.

우익정당의 인사들로 구성된 민선의원과는 달리 관선의원에는 미군정과 좌우합작위원회가 선출한 중도 좌·우익 성향의 인사들이 다수 포함되어 있었다. 관선의원 김붕준이 제출한 조선민주임시약헌안을 본안으로 하여 작성된 조선임시약헌안 논의 과정에 우익성향의 의원들이 적극적으로 참여하지 않은 반면 적극적으로 참여하였던 관선의원들 대부분은 사임 이후 5. 10 총선거에 입후보하지 않았으며 결국 제헌헌법 제정 과정에도 참여하지 못했다.[70] 남조선과도입법의원 중 단독 총선거를 찬성하였던 우익성향의 의원들은 헌법제정 과정에서 중도 좌·우익 성향의 관선의원들이 적극적으로 제정한 조선임시약헌안에 호의적이지 않았으며, 제헌헌법 초안 작성과정에서 조선임시약헌안을 참고할 것을 적극적으로 주장하지 않았을 것이다. 결국 대한민국 임시정부의 임시헌법과 해방 후 임시정부 수립을 위해 작성된

67) 대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 5 (영인본), 선인문화사, 1999, pp. 402~403 (남조선과도입법의원속기록 제209호, 1948. 2. 19,)
68) 동아일보, 서울신문, 경향신문, 조선일보 1948. 2. 23, 25일자
69) 동아일보, 경향신문, 1948. 3. 10일자
70) 단선촉진결의안을 반대하며 사임한 의원 30여명 중 문무술(민중동맹), 김돈(신진), 김약수(민중동맹), 윤석구(한독)가 입후보 하였고 김약수, 윤석구가 당선되었다.

미·소공위 자문서에 대한 답신안의 내용과 원칙을 계승하고 있는 조선임시약헌안은 제헌헌법 초안 작성 과정에서 이러한 사실적이고 상황적인 배경속에서 자연스럽게 배제되면서 제헌헌법 성립에 영향을 주지 못하였고, 결과적으로 해방 전후의 헌법구상이 제헌헌법과 단절된 것으로 볼 수 있다.

2. 해방 전후의 헌법구상이 제헌헌법에 미친 영향

조선임시약헌안이 제헌헌법 기초 과정에서 배제되면서 해방 전후의 헌법구상이 제헌헌법 제정 과정에 큰 영향을 주지 못하였으나 해방 전후의 헌법구상과 제헌헌법의 유사한 부분들을 확인할 수 있다. 물론 형식과 내용면에서 유사함을 근거로 제헌헌법이 해방 전후의 헌법구상을 참고하였다고 주장하기에는 다소 무리가 있다. 기본적인 원칙과 정신이 상통하는 헌법안이 선진헌법의 내용과 형식을 모방하는 과정에서 발생한 우연으로 볼 수 있기 때문이다. 그러나 이와 달리 제헌헌법에서는 선진 헌법을 모방한 것으로 보기 힘든 제도들을 확인할 수 있으며 이는 해방 전후의 헌법구상에서 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.

제헌헌법에서는 대통령제를 정부형태로 채택하였으나 행정부의 이원화나 부서제도와 같은 의원내각제적인 요소를 확인할 수 있다. 이에 대하여 제헌헌법 초안 작성과정 초기에 구상되었던 의원내각제의 정부형태가 갑작스럽게 대통령제로 전환되면서 조정되지 못하고 잔재로 남은 것으로 보기도 하지만[71], 임시정부 임시헌법의 제정 이후 5차례의 개헌과정을 통해 대통령제에서 의원내각제로 정부형태의 변형을 반복하는 과정에서 그 기능이 본래

71) 제헌헌법 초안의 다수 살아남은 의원내각제적 요소를 응급처치로 인한 결함으로 보기도 한다. 이영록, 법학논총 8권, 조선대학교 법학연구소, 2002, p. 13.

의 의도와 다르게 변화하며 토착화 되어 해방 이후의 헌법구상에 도입되었다가 제헌헌법 제정과정에 영향을 준 것으로 볼 수도 있다.

제헌헌법은 대통령을 행정부의 수반으로 하는 대통령제를 채택하고 있음에도 불구하고 대통령을 보좌하고 각부장관을 감독하는 국무총리를 두고있으며 국무원을 통해 중요 국책을 의결하게 하는 이원화된 행정부를 규정하고 있는데 이는 대한민국 임시헌법의 제1차 개헌 이후 유지되었던 국무원 제도의 영향으로 볼 수 있다.

임시의정원에 의한 정부운영을 규정하였던 대한민국 임시헌법을 대통령제로 수정한 제1차 개헌에서 행정부의 수반을 대통령으로 하면서도 국무총리와 총장회의 형식인 국무원을 설치하여 행정부의 의결기관으로 운영하였고 대통령의 직권 이행시 부서로서 책임지도록 하였다. 이 같은 의원내각제 요소인 행정부의 이원화는 제2차 개헌 이후 의원내각제로 전환한 임시정부에서도 유지되어 내각회의 형식의 국무원을 의결기관으로 운영하며 부서로서 임시의정원에 대하여 책임을 지도록 하였는데, 이는 해방 이후의 헌법구상에도 영향을 주었다.

김붕준이 제출한 조선민주임시약헌안은 대통령제를 채택하였으나 대통령을 의장으로 하는 국무원을 설치하여 일반국책에 관하여 심의·결정하게 하는 한편 대통령을 보좌하는 국무총리를 두고 행정회의를 따로 설치하여 행정부의 주요정무를 결정하게 하며 대통령의 직권 이행시 국무총리·행정각부 총장 또는 해당 주무총장이 부서하도록 하였고, 조선임시약헌안에서도 역시 국민의 직접선거를 통해 주석을 선출하면서도 국무총장을 국무위원의 수반으로 하여 국무회의의 의장이 되고 행정 각부장을 감독하도록 함으로써 행정부를 이원화 하였다.

이 같이 해방 전후의 각 헌법구상들이 정부형태를 달리 하고 있으면서도 공통적으로 확인할 수 있는 행정부의 이원화와 부서제도는 제헌헌법에 영

향을 주어 국무총리·국무회의의 설치와 부서제도의 도입이 있게 되었다.

총리의 본래적 의의는 이원적인 정부 구성 시, 국가원수가 국가를 대표하는 대신 내각의 수반으로 국내행정을 통할하여 운영하는 기관이다. 대통령제를 채택하고 있는 헌법 구상 중 조선임시약헌안에서는 국무총장이 국무위원의 수반으로 역할을 수행하도록 하였을 뿐, 그 외 제1차 개헌된 대한민국 임시헌법과 조선민주임시약헌안(김붕준 안), 제헌헌법에서는 대통령이 행정권의 수반이며 국무원의 의장인 동시에 국가를 대표하고 있으며 국무총리는 대통령을 보좌하는 기관으로 규정하였으며 국무총리가 대통령을 보좌하도록 하고 있다. 이는 대통령의 권위를 전제군주의 존엄 부분으로 격상시키려는 의도의 제도화로 평가되기도 한다.[72]

또한 대한민국 임시헌법 제1차 개헌에서 의원내각제를 채택한 이후 대한민국 임시헌법에서 국무원이 임시의정원에 책임을 지기 위하여 시행되었던 부서제도가 해방 이후 대통령제를 채택한 약헌안에도 도입되어 대통령이 직권을 이행하는데 반드시 국무위원이 부서하도록 규정하였고 이후 제헌헌법도 이를 유지하여 대통령의 국법상의 행위는 모두 문서로써 하고 모든 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 한다고 규정하였다.

부서제도는 의원내각제에서 내각의 부서를 통해 수반과 공동의 책임을 지도록 하고 책임의 소재를 명확하게 하여 행정의 신중한 시행을 강제할 수 있다는 기능을 갖고 있으나, 우리나라 대통령제에서는 대통령의 행위를 견제하여 독단을 방지하는 한편 국무총리 및 국무위원이 대통령의 결정에 책임을 지도록 함으로써 결론적으로 대통령을 보호하는 취지에서 규정된 것으로 볼 수 있다.[73]

---

72) 대통령의 정치적인 방탄벽을 설치함으로써 대통령이 정책집행의 일상적인 책임에서 초연할 수 있게 한다는데 국무총리 제도의 의의가 있다고 할 수 있다. 허영, 한국헌법론, 박영사, 1998, p. 936.

73) 허영, 한국헌법론, 박영사, 1998, p. 940.

한반도 이남지역 단독 총선거와 정부수립을 둘러싼 정치세력간의 대립가운데 구성된 제헌의회는 구성원의 편향성으로 인하여 국민들의 다양한 요구와 정치적 견해를 수용하지 못한 채 운영될 수 밖에 없었다. 또한 제헌국회의 편향성은 제헌헌법 제정 과정에도 영향을 주어 과거 남조선과도입법의원에서 장기간의 논의와 토론을 거쳐 완성된 조선임시약헌안의 성과를 계승하지 못하고 헌법제정 과정에서 배제하여 약헌안이 제헌헌법 제정 과정에 직접적인 도움도 주지 못한 채 사장되었다는 사실은 매우 안타까운 일이다.

비록 해방 전후의 헌법구상이 제헌헌법 제정과정에 직접적인 영향을 주어 크게 반영되지 못하였지만 위에서 살펴본 바와 같이 과거의 헌법구상과 헌정운영의 경험을 통하여 형성된 정부조직의 운영제도가 제헌헌법에 도입되었음을 확인할 수 있으며 이는 현행 헌법의 특유한 제도로 유지되고 있다. 또한 제헌헌법이 식민통치와 미군정통치를 거쳐 계속된 헌법구상 속에서의 민주주의·입헌주의 원칙과 정신을 계승하였다는 것 역시 무시되어서는 안된다고 생각한다.

제5장 맺음말

한반도의 식민통치로부터의 해방은 연합군의 세계대전의 승리에 기인하였다. 해방 후 미국의 점령 통치로 인하여 서구의 선진제도가 한반도에 자리잡았고 이 기간 미국이 한반도의 정치·사회·법률문화에 미친 영향은 심대할 수밖에 없었다. 강대국의 문화는 선택권이 없었던 약소민족에게 당연하게 자리잡았고 그것은 한반도 근대적 민주주의·입헌주의의 시초로 인식되고 있다. 그러나 민주주의를 실현하기 위한 한민족의 주체적인 노력과 고민 없이 단순히 미군정의 통치원칙과 기구를 통해 한반도 이남지역에 권력분립, 입헌주의, 대의제도등이 도입되었다고 보는 견해는 제헌헌법을 제정하기 까지 계속된 해방 전후의 헌법구상과 조선임시약헌안을 통한 민주주의와 입헌주의 발전의 노력을 무시한 것이다.

식민통치에 대한 독립투쟁을 위해 임시정부를 건설하면서도 정부운영을 통할하기 위한 임시헌법을 제정하여 민족적 정통성을 회복하고 민주주의와 입헌주의에 대한 의지를 표출하였다. 중국의 헌법을 모방하여 시작되었다고 평가되지만 27년동안 임시헌법을 유지하며 임시정부 실질적인 운영을 위해 5차례의 개헌을 거쳐 형식과 내용을 변화시켰고 이 과정에서 해방후 자주독립정부 수립을 위한 통치원리와 정책을 수립하여 헌법제정의 기초를 확립하였다.

해방후 미군의 점령통치 가운데서도 헌법구상은 발전하였고 미·소공위의 임시정부 수립을 위한 자문서의 답신안을 통해 각계 정치세력들의 통치구조 구상과 인민의 기본권 보장을 위한 구체적인 정책들이 표현되었으며 남조선과도입법의원에서는 공식적인 절차와 논의를 거쳐 근대 헌법으로서 완벽한 형식과 내용을 갖추고 있는 조선임시약헌안을 완성하였다.

그러나 해방 전후의 헌법구상은 내적·외적 한계를 가지고 있었고 이로

인하여 법규화 되거나 실용화되지 못하였다. 대한민국 임시헌법은 정부의 실효성 부재로 인하여 정부가 아닌 독립투쟁기관으로 인정되는 임시정부의 투쟁지침 혹은 행동강령의 형태와 성격을 갖게 되었으며 해방 이후 미군정이 임시정부를 부인하고 한반도의 유일한 정부로 선포되면서 사장될 수밖에 없었다. 미·소공위 자문서에 대한 답신안은 헌법적 내용으로 구성되었으나 자문서에 대한 답변으로 작성되어 헌법의 형식을 갖추지 못하였으며 한반도 임시정부 수립을 위한 강대국들의 제안으로 작성되었다는 수동적 결과물이라는 한계로 인하여 미·소공위의 결렬 이후 폐기되었고 조선임시약헌은 헌법안으로서 완벽한 형식과 내용에도 불구하고 미군정의 인준거부로 무용지물이 되었으며 국내 정치세력간의 갈등으로 인하여 제헌헌법의 기초안으로 사용되지도 못하였다.

한반도의 근대 입헌주의와 민주주의를 발전시킨 해방 전후의 헌법구상의 역할과 중요성은 이 같은 한계로 인하여 축소되었고 실패한 구상쯤으로 무시되어 헌정사 연구 과정에서도 등한시되었다. 그러나 해방 전후의 헌법구상을 통하여 제헌헌법의 제정 이전부터 축적된 경험 속에 우리 현실에 맞는 헌법을 구상하기 위한 노력이 있었으며 이는 강대국의 통치 가운데서도 계속된 자주독립국가 수립을 위한 자생적인 노력이었다는 것을 확인할 수 있다.

참고문헌

- 속기록 -

대한민국국회, 남조선과도입법의원속기록 1~5 (영인본), 선인문화사, 1999.
국회도서관, 헌법제정회의록, 헌정사자료 제1집, 1967.
_____, 임시약헌제정회의록, 헌정사자료 제7집, 1968.

- 신문-

매일신보, 1945 - 1948.
조선일보, 1945 - 1948.
동아일보, 1945 - 1948.
독립신문.
자유신문.

- 논문 -

권영건, 대한민국임시정부와 서구 민주주의, 안동대학 논문집 제6호, 1984.
김영수, 대한민국 임시정부헌법의 정통의식에 관한 연구, 충남대학교 법율행정연구소 논문집, 제6권, 1979.
_____, 대한민국 임시정부의 헌법에 관한 연구, 공법연구 제4호, 1976
_____, 대한민국 임시정부헌법과 그 정통성, 헌법학연구 제1호, 1995
김인곤, 신인항, 상해임시정부의 수립경위, 경북대학교 사회과학 제4호,

1985.
김혁동, 남조선과도입법의원의 설치배경과 운영실태에 관한 연구, 단국대학교 박사논문, 1995.
박명림, 한국의 초기 헌정체제와 민주주의-'혼합정부와 '사회적 시장경제'를 중심으로, 한국정치학회보 제37호, 2003.
박배근, 대한민국임시정부의 국제법적 지위와 대한민국의 국가적 동일성(상), 연세대학교 법학연구, 2000.
_____, 대한민국임시정부의 국제법적 지위와 대한민국의 국가적 동일성(하), 연세대학교 법학연구, 2001.
반병률, 대한국민의회의 조직과 활동, 한양대학교 석사논문, 1986.
서희경, 독립운동과 정치, 서울대학교 석사논문, 1993.
신기석, 대한민국임시정부의 국제적 지위, 3.1운동 50주년기념논집, 동아일보사, 1969, p. 944.
신우철, 중국의 제헌운동이 상해 임시정부 헌법제정에 미친 영향, 법사학연구 제29호, 2002.
신우철, 헌정사연구-건국헌법에서 현행헌법까지, 영남법학 제9권 1호, 2002
심지연, 해방후 주요 정치집단에 대한 통치구조와 정책구상에 대한 분석, 한국정치학회보, 한국정치학회, 1998
안 진, 미군정기 국가기구 형성과정에 관한 연구, 서울대학교 박사논문, 1990
오우균, 한국임정의 수립과 통합과정에 관한 연구, 상지대학교 논문집 제2호, 1981
이규갑, 한성임시정부수립의 전말, 신동아 제56호, 1969. 4.
이경주, 미군정기 과도입법의원과 조선임시약헌, 법사학연구 제23호, 한국법사학회 2001

이성구, 민족저항기(일제)의 헌법사, 혜전대학 논문집, 1994.
이헌환, 미군정기 식민잔재청산 법제 연구, 2004년 서울대 법학연구소 국제학술대회『근대국가형성과 민주헌정』자료집, 서울대학교 법학연구소, 2004
정병준, 해방직후 각 정파의 정부수립 구상과 그 특징 : 제2차 미소공위 답신안 분석을 중심으로, 통일문제연구 제10권 2호, 평화문제연구소, 1998.
정용욱, 1942-47년 미국의 대한정책과 과도 정부형태 구상, 서울대학교 박사논문, 1996.
홍기태, 해방후의 헌법구상과 1948년 헌법성립에 관한 연구, 서울대학교 석사논문, 1986.
홍순옥, 한성, 상해, 노령의 임시정부의 통합과정, 3,1운동50주년기념논집, 동아일보사, 1969, p. 903
황승흠, 제헌헌법 '제6장 경제'편의 형성과정과 그것의 의미, 한국법사학 연구 30호, 한국법사회학회, 2004.
황의서, 중경 임시정부 성격 연구, 동국대학교 대학원 논문집, 1994.

- 단행본 -

국사편찬위원회, 한국독립운동사Ⅲ, 탐구당, 1967.
_____, 한민족독립운동사 7, 시사문화사, 1990.
_____, 대한민국사자료집 28, 1996.
국학자료원, 조선민족운동연감, 한국학진흥원, 1985.
김원용, 손보기 역, 재미한인사 50년사, 혜안출판사, 2004.
김범주 외 4인, 한국헌법사 (상), 한국정신문화연구원, 1988.

김혁동, 미군정하의 입법의원, 범우사, 1970.
독립운동사편찬위원회, 독립운동사 제3권, 임시정부사, 1975
_____, 독립운동사 제4권, 3. 1운동사, 1972.
박세길, 다시쓰는 한국현대사 1, 돌베개, 1988.
박은식, 백암 박은식선생 전집편찬위원회 편, 백암 박은식 전집, 제2권, 동방미디어, 2002,
박찬표, 한국의 국가형성과 민주주의, 고려대학교 출판부, 1997.
브루스 커밍스, 브루스커밍스의 한국현대사, 창작과비평사, 2001.
_____, 한국정쟁의 기원, 일월서각, 1986.
서대숙 외, 한국현대사의 재조명, 돌베개, 1982.
송남헌, 해방삼년사 Ⅰ, 도서출판 까치, 1985.
_____, 해방삼년사 Ⅱ, 도서출판 까치, 1985.
이연복, 대한민국임시정부 30년사, 국학자료원, 1999.
이현희, 대한민국 임시정부사, 집문당, 1982.
_____, 대한민국임시정부사연구, 혜안출판사, 2001.
조경한, 대한민국 임시정부사, 한국관광홍보출판부, 1991.
최장집 외, 해방전후사의 인식 4, 한길사, 1989.
한국임시정부수립대책협의회, 임시정부수립대강 : 미소공위자문항답신집, 새한민보사, 1947.
허 영, 한국헌법론, 박영사, 1998.

U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, The Conferences at Cairo and Tehran. 1943.
U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1944. V. 6
U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, The

Conferences at Malta and Yalta. 1945.

U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1945. V. 2.

U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1945. V. 6.

U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1946. V. 8.

U. S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1947. V. 6.

United States Armed Forces in Korea, 주한미군사(HUSAFIK) 1~4, 돌베개, 1988.

ABSTRACT

A Study of the plans to make the constitution during the founding era of nation in Korea.
- With reference to the Provisional Constitution of Korea made by SKILA under the USAMGIK -

Jung, Hee Jin
The Department of Law
Sungshin Women's University
Graduate School

This thesis aims to analyze the he plans to make the constitution during the founding era of nation in Korea and the Provisional Constitution of Korea made by South Korea Interim Legislative Assembly(hereafter SKILA) under the United States Army Military Government in Korea(hereafter USAMGIK) and to clarify its relation to the Constitution of Korea enacted in 1948.

For this, it had to be analyzed what details and background of the Provisional Constitution of the Provisional Government of the Republic of Korea(1919-1945), the National Platform of Korea, the Reply to US-USSR Joint Commission's the inquiry letter to frame the policy to administrate the provisional constitution for the provisional government

and the Provisional Constitution of Korea made by SKILA under the USAMGIK have and also found out what significance and limits they have and how they gave influences to the process of establishing the Constitution of Korea, enacted in 1948.

Before the liberation in 1945, the idea to make the modern constitution was started up with the willing to win the independence and to realize the democratism against the colonialization under the colonial period. After the liberation, it has been materialized into the policy to establish an autonomous nation and developed with the concrete shape and form to protect the people's right and separation of the three powers. However the foundation of the autonomous country was dissipated thorough the occupation policy by USAMGIK and thus the independent administration of the legislative organization was not possible, so that the plans to make the constitution during the founding era of "the nation" in Korea were nullified without fulfilling the original functions. Especially, the provisional constitution of Korea, made by SKILA was made on the basis of all the previous plans to make the constitution, however, it could not be promulgated, since the USAMGIK did not approve it. Additionally it was excluded to use it as the draft of the Constitution in 1948. It means "disconnection"from the plans to make the constitution during the founding era of nation in Korea to the constitution of Korea made in 1948. This disconnection was caused from the discord, concerning the foundation of the independent government only for the south area of Korea.

Even if the plans to make the constitution during the founding era of nation in Korea could not be the base of the constitution but stay just at the plans with no legal binding force, it cannot be overlooked at the view of our constitution history that it was the start point of the stabilization of the democratism and constitutionalism and its principle and spirit were succeeded to the constitution in 1948.