

美軍政과 第一共和國의 首班管理機構에 關한 研究

趙錫俊

— 目 次 —

一. 序 說	(一) 大統領
二. 美軍政期	(二) 國防院, 國務會議
三. 第一共和國	(三) 國務總理
1. 制憲過程	(四) 副統領
2. 首班管理機構	四. 結 論

一. 序 論

本論文은 1945. 8. 15. 以後 美軍政 및 大韓民國政府의 中央機構全般의 變遷을 歷史的으로 記述 分析할라는 努力의 一環을 發表하는 것이다. 各機能部處와 一般管理機構의 變遷에 關한 것은 本稿의 提出마감日까지 完成되지 않아서 不得己 首班管理機構에 對한 것만 擇取하고, 그 中에서도 紙面의 制約으로 因하여 美軍政과 第一共和國分단을 發表하기로 하고, 其外의 것은 다음 機會에 미루기로 하였다. 어떤 機構든지 그것의 各構成部分을 綜合的으로 把握하지 않으면 하나 하나의 構成部分이 갖는 完全한 뜻을 把握하기가 困難하다. 그런 意味에서 首班管理機構만을 이 論文의 對象으로 한 것을 甚히 유감으로 생각하는 바이다.

首班管理機構라 함은 一國의 行政의 綜合的 包括的 指針 作成 下達의 機構이며, 따라서 行政府內의 最高政策의 表現이 이루어지는 곳으로 생각한다. 따라서 이 論文의 對象은 具體的으로는 大統領, 副統領, 國務總理, 國務院, 國務會議, 國務委員 等을 意味한다. 그리하여 이들의 相互關係 뿐만 아니라, 對國會乃至 對政黨關係 等 까지 이 論文의 關心對象으로 하 고자 한다.

이런 關係를 主로 規律하는 法은 憲法, 政府組織法이기 때문에 이들 法의 起草制定過程, 이 過程 속에 나타난 國會議員들의 反應, 過程의 特徵, 制定된 法의 規律內容 等을 重點的 으로 記述 分析할라고 하였다.

그리고 韓國社會全般의 立場에서 본 政府의 役割, 그 政府 속의 首班管理層이라는 全社會的인 또는 巨視的인 立場보다도 首班管理機構를 하나의 組織으로 보고 이 組織과 周邊組織(主로 國會와 政黨)의 相互關係, 首班管理組織의 内部關係 等을 分析하는 組織論의 立場에서, 따라서 前者보다는 微視的 立場에서 分析을 試圖하였다.

이 論文은 아직도 많은 不完全한 點을 包含하고 있으며, 資料의 未備함을 是認하며, 讀者諸位의 資料 및 内容面에 對한 많은 高見을 渴望하는 바이다. 그리고 第一共和國分에 對해서는 國會本會議의 速記錄을 主로 使用하였다.

마지막으로 政府機構改編의 歷史를 研究할 수 있게 指導편달하여 준 先輩教授諸位와 國會速記錄의 檢討에 便宜를 提供해 준 姜昌洪 兄에게 感謝의 말씀을 드리는 바이다.

二. 美軍政期

美軍政期에 있어서는 首班管理機構라 함은 占領軍司領官, 軍政長官, 軍政長官代理, 參謀長, 民政官, 民政長官 等을 意味하는 것으로 看做한다.

이 期에 있어서의 諸特徵은 다음과 같다.

첫째 韓國人自身의 政府가 아니고, 美國政府의 隸下機關으로서의 陸軍에 所屬되어 있는 美軍人에 依한 統治組織이었기 때문에 首班機構를 構成하는 者들은 日本에 있는 占領軍司令部, 美陸軍省, 國防省, 國務省 等의 指示監督下에 行動하였다.

둘째 美軍政은 韓國統治에 對한 事前準備活動이 적었고, 韓國의 實情에 對하여 어두웠으며, 相異한 文化的 背景때문에 韓美間의 意思傳達上의 隘路가 많았다. 그 結果 政策의 試行錯誤, 政策의 甚한 變動, 通譯에 對한 韓美兩側의 非難 等의 事態를 招來하였다⁽¹⁾.

세째, 첫째와 둘째의 理由는 美軍政으로 하여금 韓人社會內에 暫定的으로나마 組織基盤(Organizational Base)을 構築할 必要性을 認識하게 했고, 그 結果 韓國人의 美軍統治構造 속에의 Cooptation을 圖謀하게 했고, 이것은 廣範圍한 顧問機構의 發達을 招來하였다. 公式委員會機構로서 政治分野에서는 民主議院, 立法議院 等이 그것이며, 經濟分野에서는 首班層에 設置된 朝鮮人經濟顧問會議(Korean Economic Advisory Board)와 中央經濟委員會(National Economic Board)가 있었다. 個人으로서는 韓國內의 政治人에 依한 美軍政에의 諮問, 最高議政官에 依한 韓美兩側에의 諮問形態를 取했다.

네째, 美軍政은 軍政의 基本的 性格에 따라서 占領期間中에는 消極的인 治安維持와 救護行政의 性格을 띠지 않을 수 없는 것을 自己의 役割로 생각하였다. 그리하여 現狀의 收拾

(1) 具體的 例示에 對해서는 cf. 夫完燦, “美軍政의 功過”, 思想界, 1964. 8. pp. 63—67

또는 積極的인 改革의 忌避, 本國政府에의 報告와 訓令에의 期待 等을 支配的 行態로 하였다.

다섯째, 韓國의 占領은 日本에 對한 勝戰의 基礎위에 이루워졌고, 舊 日本의 施策가운데 美國人의 價值觀念에 反對되는 것은 이를 瘦止하지 않을 수 없었기 때문에 統制經濟의 解除, 日政時 其他 惡法의 瘦止와 그에 따른 言論, 出版, 集會, 結社의 自由를 急進的으로 許容하였다.

韓國人의 早速한 獨立에의 欲求는 過剩的 分散的인 政治活動을 낳게 했고, 위의 셋째와 넷째理由와 合하여 社會內에 政治的 經濟的 混亂을 隨伴하게 했다.

여섯째, 美軍政의 政治에 對한 政策은 始初에는 自己의 隔離에서 부터始作하여 漸次的으로 中立的 集團에의 同調, 最終的으로는 右翼的 立場에 一體化시키는 過程을 밟았다. 이것을 國內 政治集團과 關聯시키면 嚴正中立 및 左右에 對한 同等待遇→中道派(左右合作派) 응호→右翼集團支持의 方向을 取했다. 行政面에서는 舊日政時의 官僚와 主로 美國파의 社會背景의 要素를 지닌者들을吸收하여 行政官으로 使用하였다.

일곱째, 軍政의 首班管理機構를 構成하는 占領軍司令官(하거지中將), 軍政長官(一代 아놀드 少將, 二代 러거취 少將, 三代 딘 少將)과 軍政長官 代理(헬미 准將) 等 間에는 위에 올라갈 수록 最高政策에 主로 關與했고, 밑으로 내려올 수록 行政的, 技術的 事項에 關與해서도 關與하는 比較的 合理的인 權限分配이 있었다.

그러나 南朝鮮過程政府가 發足한(1947. 6. 3.) 以後의 民政長官(安在鴻) 및 그를 包含한 部處長會議(政務會 또는 政務委員會라고 불렸다)는 軍政長官의 拒否權行使와 各部處內의 美國人 顧問의 干涉으로 事實上 別로 그 權限에 없었던 것으로 생각된다⁽²⁾.

여덟째, 美軍政期間中에 있어서의 行政機構上의 가장 重要한 變化는 1946年末 1947年初에 걸쳐서 美人部處長들의 顧問陣으로의 後退, 1947年 1月에 있은 朝鮮人經濟顧問會의 解散과 從來 美國人만으로 構成되었던 中央經濟委員會에의 合流措置, 1947年 2月 10日의 民政長官制의 實施와 安在鴻의 就任, 1947年 6月 8日에 行한立法, 行政, 司法院에 對한 南朝鮮過渡政府로의 改稱, 同日字의 機構改革委員會의 設置와 그에 따른 部處와 委員會의 瘦合等, 一連의 事件에 依하여 代表되는 軍政의 朝鮮人化와 有機的 能率的인 行政을 目標로 한 部處瘦合運動을 들 수 있다.

南朝鮮過渡政府는 그形式에 있어서 大體로 三權分立을 成立시켰으나 行政各部에는 美國人 顧問들이 存置되었고, 立法府는 民選과 官選議員들로써 構成되었으며, 占領軍司令官, 軍政長官等은 立法, 司法, 行政의 三權을 如前히 掌握하고 統合 監督할수 있었다. 그러나 司

(2) 李起夏, 韓國政黨發達史, 서울, 議會政治社, 1961. 9. p. 184

法府에 對해서는 三權의 어느 것에 比하여도 그 干涉이 적었다고 할수 있다. 反面 行政府에 對해서는 朝鮮人系統(各部處長, 民政長官)과 駐韓美國軍事政府에 所屬하고 있는 顧問官團系統(各部處에 配屬된 이들 顧問들은 다시 行政府全體를 統轄하는 首席顧問에 依하여 統合調整되었다)의 兩系統의 組織에 共同으로 指示命令하는 密接한 統制를 하였었다. 首班管理層은 이와 같은 二元的組織을 監督하는데 있어서 前記한 韓國政治人과 美國民間人等의 顧問을 活用했을 뿐 아니라, 나아가서는 占領軍內의 參謀長所屬의 G 2(情報)參謀를 通하여 立法, 行政, 司法, 政黨 等의 一切分野에 걸쳐서 補助를 받고 있었다.

다음으로 들 수 있는 機構上의 變化는 1948年 1月 10일에 南韓의 占領行政을 從來의 陸軍省, 國防省의 所管으로부터 國務省의 所管으로 옮긴 美國政府의 措置를 들 수 있다. 이것이 同 占領行政이 秩序維持, 救護行政이라는 消極的 意味를 떠나 積極的으로 政治的 外交의 目標의 成就를 爲한 推進役割에 密接한 關聯이 있다는 美國政府의 認識의 變化에서 取해진 措置라고 할 수 있다. 이 措置는 그동안의 經驗(莫府三相會議, 美蘇共委, UN에의 韓國問題上程等)을 反映하고 앞으로의 事態에 對處하기 爲한 措置였다.

三. 第一共和國

1. 制憲過程

韓國의 憲法에 對하여 始初로 그 草案의 作成이 着手된 것은 1945年末頃 行政研究會에 依한 것이라고 할 수 있다. 이 會의 主導는 申翼熙氏가 하고 그 밑에 張暉根, 崔夏永, 李相基, 康明玉, 朴根燦, 車潤弘, 金龍根, 蘆龍鎬, 尹吉重等, 主로 日政時의 高文合格者들이 所屬되어 있었다. 이들은 憲法의 權力構造에 關해서 內閣責任制를 方針으로 擇取으며, 그 草案을 1946年 3月 1日에 完成하였다. 1948年 5月 1日 以後에는 俞鎮午, 黃東駿, 鄭潤煥等이 이들과 合流하여 惠化洞의 崔夏永 妻家宅에 每日 모여서 草案을 完成시키기에 努力하였다. 他面 俞鎮午氏는 行政研究會의 員們들과 共同討議에 들어가기 前에 韓民黨의 建設者 金性洙로부터 憲法草案의 作成을 委嘱받고 있었다.⁽³⁾.

또 다른 系統으로는 軍政廳內의 法典編纂委員會 憲法分科委員會를 들 수 있다. 同分科委員會는 1947年 10月末頃부터 草案作成을 始作하였으며, 大法院長 金用茂, 司法部長 金炳魯, 檢察總長 李仁, 司法部次長 權承烈, 辯護士 姜炳順, 司法院 法律審議局 主席顧問 Dr. Pergler로 構成되어 있었다. 1948年 2月下旬부터는 前記 黃東駿, 尹吉重 等이 이에 協力하였고, 俞鎮午氏에 依하면, 이 委員會의 案의 土台가 된 最初 草案은 自己가 作成해 준 것이라고

(3) 俞鎮午, “憲法起草回憶錄”, 法政, 1966. 5. No. 191. p. 19.

이過程에 參與한 사람들의 特色은 그가 學者이건 實務者이건 行政府에 있건 野에 있건
거의例外없이 法律的인 學問背景을 가진者들이 參與했다는 것과, 黃東駿, 尹吉重 特히 俞
鎮午氏에 依하여 세가지 系統의 草案이 그 權力構造內容에 있어서 類似한 形態의 產物을 낳
을 수 있었다는 것이다.

以上과 같은 세가지 主流에서 參考한 案은 英美를 為始한 歐美各國의 憲法과 日本 및 中
國의 憲法, 臨時政府의 憲法 그리고 解放 後 民主議院에서 制定한 臨時憲章, 立法議院에서
制定한 臨時約憲 等이였으리라고 생각된다.

1948年 6月 1日 制憲國會에서는 各道와 서울特別市에서 一名式 憲法 및 政府組織法起草
委員 選出에 關한 詮衡委員을 選出하고 (서울 李允榮, 京畿 申翼熙, 忠北 柳鴻烈, 忠南 李鍾
麟, 全北 尹錫龜, 全南 金長烈, 延慶 北徐相日, 延慶 南許政, 江原 崔圭鉉, 濟州島 吳龍國), 이
들이 다시 憲法 및 政府組織法起草委員 30名을 選出하였다. 이들의 名單은 다음과 같다.

柳聖甲	金沃周	金俊淵	吳錫柱	尹錫龜
申鉉燉	白寬洙	<u>吳龍國</u>	<u>崔圭鉉</u>	金命仁
李鍾麟	李勳求	柳鴻烈	延秉昊	徐相日
趙憲泳	金翼基	鄭島榮	金尙德	李康雨
許政	具中會	朴海克	金孝錫	金秉會
洪翼杓	徐成達	曹奉岩	李允榮	李青天

이들 詮衡委員들은 副議長 申翼熙와 國會法起草委에 參加한 金長烈委員을 除外하고는 全
部(—表示者) 憲法 및 政府組織法起草委員으로 自己를 選任하였다.

이제 憲法 및 政組法起草委와 國會法起草委의 所屬團體別 構成比를 보면 다음과 같다.

	起草委員數	國會內勢力(國會議員數)
獨立促成國民會	11名	53名
韓國民主黨	9名	29名
朝鮮民主黨	1名	
朝鮮共和黨	1名	
檀民黨	1名	
大同青年團	1名	
勞總	1名	
民統	1名	
無所屬	19名	

따라서 獨促과 韓民黨이 起草委員會內의 唯一한 組織化된 勢力이였으며, 그 中에서도 韓

(4) 俞鎮午, “憲法起草回想錄”, 法政, 1966. 4. No. 120. p. 81. 同 1966. 6. No. 192. p. 66

民黨은 國會議員當選者에 對한 比率에 있어서 獨促보다 越等하게 높은 比率을 차지하였으므로(韓民黨 31%, 獨促 20%)當時 韓民黨이 國會內에서 行使할 수 있었던 影響力を 推測할 수 있다.

憲法 및 政府組織法起草委員會는 다시 委員長 徐相日, 副委員長 李允榮을 選出하고, 以下 10名의 專門委員들을 委嘱하였다.

俞 鎮 午, 高 秉 國, 任 文 恒, 權 承 烈, 韓 根 組,
盧 鎮 高, 盧 龍 鎬, 車 潤 弘, 金 龍 根, 尹 吉 重

이들의 過半數가 國會構成前에 前示한 起草活動의 主體들이었으며(一表示者), 남여지 委員들도 法曹界의 出身인 것은 變함이 없다. 그리고 이 專門委員으로 被選된 自然人으로나 그 後에 있은 國會內의 草案作成 過程에 있어서 權承烈案(前記法典編纂委員會의 案)은 附隨的 參考案의 取扱을 받은 것으로 보아, 當時 行政府의 掌握者인 美軍政廳은 憲法起草過程에 強한 影響力を 行使하지 못했다는 것을 알수 있다.

6月 23日의 國會 第17次本會議에서 憲法草案이 配付되기 까지 同起草委員會는 6月 3日 以後 16次의 專門委員과의 共同會議를 開催한 後에 草案을 完成시켰다

그런데 草案完成의 마지막 段階에 가서 李承晚(當時 國會議長)의 介在로 因하여 그때까지一般的 合意가 이루어졌던 内閣責任制라는 權力構造가 무너져 버렸다.

元來 國會의 起草委員會가 모이기 前의 約一個月間 即 俞鎮午氏와 崔夏永氏 等의 Group의 草案作成活動과 法典編纂委의 活動이 가장 集約的으로 이루워져가고 있는 동안에, 行政研究會의 主導者이며 獨促國民會의 副總裁였든 申翼熙氏를 通하여 同會 總裁 李承晚博士와 俞鎮午, 崔夏永의 間에 接觸이 開始된것 같다. 그 當時의 情勢로 보아서 李博士에 對해서는 軍政下에서 人民共和國主席으로의 推戴, 救國會의 組織, 民主議院議長, 獨促國民會의 組織, 信託統治反對運動, 南韓單政樹立의 提唱과 五.一〇選舉의 推進, 解放前에 있어서의 獨立運動, 上海臨時政府의 主席等의 經歷으로 보아서 앞으로 樹立될 政府의 大統領으로 他人은勿論自己도 當然視하였다.

따라서 俞鎮午, 崔夏永 等의 集團은 李承晚氏의 内閣責任制에 對한 事前諒解를 받는데에 神經을 燒고, 申翼熙氏는 1948年 5月 17日頃에 李博士가 그 原則에 賛成함을 俞鎮午氏에게 傳言하였다. 俞氏에 依하면,

「内閣責任制가 되면 大統領은 할일이 적어지지만 不得已한 일이라 하더라」고 한다⁽⁵⁾.

따라서 李博士는 當初부터 内閣責任制의 內容을 알고 있었고, 그를 賛成하였다는 것을 알 수 있다. 反面에 그 賛成은 積極的이라기 보다는 不可避的 것으로 認識한 所產이었다고 할 수 있다. 李博士의 이런 態度는 國會의 起草委가 그 草案을 거이 完成시켰던 6月 20日

(5) 俞鎮午, 前揭論文, 1966. 5. No. 191, p. 21

까지 繼續되었다(起草委는 이 때까지 第二讀會를 마치고 事實上 議事を 끝마쳤었다).

그러면 여기에서 왜 이 時點까지의 案이 内閣責任制를 그 權力構造로 하고 있었던가? 尹天柱氏에 依하면 專門委員과 起草委員 等의 日帝教育, 日本의 議院內閣制政治의 經驗이라는 社會化過程과 그들이 갖고 있었던 情報의 內容이 第一次大戰 後의 新生國들의 憲法이 議院內閣制라는 것이었기 때문이라고 한다⁽⁶⁾.

其外에도 軍政과 協助하여 行政府內에 強力한 勢力を 扶植한 韓民黨은 同時에 地方政治組織에 있어서도 가장 安定된 基盤을 갖고 있어서 内閣責任制의 運營에 비교적 自信을 갖고 있었으며, 反面에 韓民黨內에는 李大統領과 比等한 政治的 比重을 가진者가 없었고, 따라서 李承晚博士를 不可避的으로 大統領으로 推戴하지 않을 수 없었으며, 이 경우 内閣責任制를 擇하여 金性洙를 國務總理로 하고, 當時의 國會副議長 申翼熙氏를 國會議長으로 하는 要職按配計劃을 하였으리라는 것을 생각 할 수 있다. 이와 같이 内閣責任制는 當時의 韓民黨의 權力掌握의 目標에 立脚한 狀況判斷에 依하여 이루워졌다고 볼 수 있다. 다음으로 金性洙氏의 憲法起草過程에 支配的 影響力を行使한 楊鎮午氏와의 오랫동안의 個人的 關係는 後者로 하여금 이런 狀況上의 要求에 適應하는 行態를 낳게 했다고 생각할 수도 있을 것이다.

李承晚氏는 從來의 그의 態度를 突變하였고, 6月 21日의 저녁에 内閣責任制의 原則은 變更되고, 22日에는 大統領責任制의 要素가 追加되어 23日의 國會本會議에 回附되었다.

李承晚氏의 動機에 變化를 일으킨 理由는 어데 있는가? 尹天柱氏는 다음과 같이 解釋하고 있다. 即 韓民黨內의 金性洙反對派가 李博士에게 가서 原案이 通過하는 境遇에는 金性洙氏가 國務總理가 되고 李博士는 實權이 없어진다는 것을 口實로 李博士를 衝動하였기 때문이라고 한다. 따라서 韓民黨內의 政治人間의 權力爭奪戰의 所產이라고 본다⁽⁷⁾.

그러나 原來 李博士는 前記한대로 内閣責任制가 무엇이라는 內容을 알고 있었고, 自己가 그의 大統領이 되는 것을 期待하였고, 그 職位가 實權없는 存在라는 것도 알면서 内閣責任制에 贊成하였든 것이다. 다만 그런 大統領의 職位에 앉는 것을 消極的으로 贊成하였을 뿐이다. 消極的으로나마 贊成한 理由는 어디에 있는가? 李博士의 그 後의 國會本會議上의 憲法과 政府組織法審議過程에서 볼때에 그의 法에 對한 態度는 法을 嚴格하게 解釋하지 않고 多分히 政治的으로 融通性있게 解釋할라는 態度를 볼 수 있으며, 國會에서 通過된 法律을 無視한 行動, 國務會議의 議決事項을 默殺한 行動, 政治波動期의 國會議員의 集團拘禁 等으로 미루워 보아서 그는 内閣責任制下의 大統領이 法的으로는 實權없는 存在에 지나지 않지만, 實際運用面에서는 多分히 自己의 實權을 發揮할 수도 있다고 생각했는지도 모른다.

아무튼 이것은 大統領中心制下에서 法的으로 保障된 大量의 權力を 行使할 수 있는 大統

(6) 尹天柱, “權威主義의 權力線從政黨形成” 亞細亞研究, 4卷 2號, 1961. 12. p. 5.

(7) 上同.

領의 職位에 比하면 不滿足한 것이었다. 이런 消極的인 弱한 動機를 갖고 있었기 때문에 그는 韓民黨內의 金性洙反對派의 衝動에 依하여 容易하게 그의 態度를 變更시킬 수 있었던 것이다. 그는 이들이 法的으로 뿐만 아니라 實際面에서도 自己를 象徵的 存在로 만들고, 韓民黨이 모든 實權을 掌握하리라는 情報의 内容에 크게 衝動을 받았을 것이며, 政府樹立 以後에도 韓民黨勢力を 牽制하기에 努力하였던 것이다.

李博士가 自己의 變化된 所信을 成就하기 為하여 使用한 戰略은 다음과 같다.

그는 草案이 完成되어서 國會本會議에 附加되기 以前에 그 内容을 變更시킬라고 하였다. 이와같이 國會 本會議를 相對로 하지 않고, 起草過程에 影響力を 行使할라고 한 理由에 對하여 俞鎮午氏는 다음과 같이 解釋하고 있다⁽⁸⁾.

「李承晚氏로서는 그 以上 自己의 意見을 貫徹하려면 不可不 國會本會議의 公開討議席上에서 國民이 球觀하는 가운데 이 問題를 論難하는 길 밖에 없이 되었는데 그것은 大統領候補로서의 權威나 人氣에 損傷이 가는 일일뿐 아니라, 當時의 國會空氣로 보아 成算을 保障하기 어려운 일이었다. 그리고 보니 李承晚氏로서는 最後手段으로 憲法起草委員會에 強壓을 加하는 길 밖에 남지 않게 된 것이였다.」

그가 그의 態度를 憲法起草委에 表面化하기 數日前에 그는 俞鎮午 專門委員을 國會議長室로 불렀으며, 그 場所에서 일어난 事件은 俞鎮午氏의 記述에 依하면 다음과 같다⁽⁹⁾.

「直接 握手를 하고 對話를 한 것은 그때가 처음이었다. …… 노불博士에게 나를 紹介하고 나서 李承晚氏는 나의 손을 붙들고 옆 安樂椅子에 갔다 앉혔다. 그리고는 椅子옆 카아펠 위에 그대로 앉으면서 “훌륭하오. 우리 韓國사람中에 憲法을 起草할 사람이 있을줄은 몰랐오.”하면서 나의 손과 무릎을 쓰다듬어 주었다」⁽¹⁰⁾

이에 對한 俞鎮午氏의 當時 咸情은 다음과 같이 表現되어 있다⁽¹¹⁾.

「나는 그저 恍惚할 뿐이었다. …… 꿈인가 生時인가 分간을 못 할 程度였다.」

이 事實에 對한 俞博士의 解釋은 다음과 같다.

「지금 생각하면 그날 李承晚氏가 나를 議長室로 불러 分에 넘치는 光榮을 베풀어 준 것은 或은 內閣責任制을 자꾸 主張하는 나를 懷柔하는 한 方策이었는지도 모른다.」

이 事件을 通하여 알 수 있는 것은 李承晚氏가 當時 俞鎮午氏에 對하여 이런 機會를 마련할 必要가 없었고, 數日後에 起草委員會에 나와서 內閣責任制 反對意思를 表明했으며, 俞鎮午氏는 憲法起草過程에 있어서 가장 影響力이 많았던 專門委員으로 認識되었는 點에 비추어 俞氏의 解釋대로 懷柔策이었으며, 明白한 個人的 目標의 認識에서 導出된 手段의 役割로서 이루워진 事件이라고 할 수 있다.

그리고 自己의 意中에 있는 內閣責任制 反對意思는 一切 直接的으로 表示하지 않고, 目的達成을 為하여 外交的, 父情的, 自己의 相對的格下行動까지 하였다.

(8) 俞鎮午, 前揭論文.

(9) 俞鎮午, 前揭論文, 法政, No. 193. 1966. 7., p. 60

(10) 上同

(11) 上同

다음으로 그는 副議長 申翼熙氏를 帶同하고, 憲法 및 政府組織法起草委員會에 나타나 内閣責任制憲法을 反對하는 演說을 하고 곧 退場하였다. 이 演說에 對하여 當時 俞鎮午氏 等은 全然 意外라는 態度를 가졌으며, 그結果 憲法起草委員들은 漸次的으로 心理的 葛藤 속에 놓였고, 그 中에서도 委員長 徐相日은 더욱 그려하였다. 그리하여 그는 그날밤 아무에게도 알리지 않은채 單身으로 自進하여 梨花莊에 가서 李博士를 說得하기에 온갖 努力を 하였다. 그는 다음날(21日)에 梨花莊으로 가자는 他委員들의 勸誘에 다음과 같이 答辯하였다. 「할 때까지 다해보았으나 所用이 없음으로 다시 갈 必要가 없다.」

李承晚博士의 第1次演說을 들은 起草委員들은 心理的葛藤 속에서도 다시 内閣責任制의 原則를 固守하는 方向으로 그 意見을 모았었다. 이것을 안 李承晚議長은 다음날(6月 2日)의 午後에 다시 起草委員會에 나타나 反對演說을 하였고, 그때 使用한 語句는 지난번 보다 훨씬 激烈한 것들이었으며, 그 内容 속에는 一種의 齊迫的 意味도 包含되어 있었다.

當時의 事情에 對한 俞博士의 記錄은 以下와 같다⁽¹²⁾.

「이번에는 지난번보다 훨씬 激烈한 語調로 다시 또 内閣責任制에 反對하는 演說을 하였다. 다만 反對演說만 한 것이 아니라 끝에 가서는 萬一 이 草案이 國會에서 그대로 憲法으로 採擇된다면 自己는 그려 한 憲法下에서는 如何한 地位에도 就任하지 않고 “民間에 남아 國民運動이나 하겠다”고 宣言하고 뒤도 안돌아 보고 退場해 버렸다.」

當時의 情勢로 보아서前述한 바와 같은 李承晚博士의 領導的 地位로 미루워 그가 政府의 初代首班이 되거나, 그에 積極參與하여야 하는 것은 너무도 當然視되었기 때문에 그가 이제와서 野에 남겠다는 所信表明을 한 것은 起草委員들에게는 確實히 一種의 齊迫으로 解釋되었다. 그리하여 起草委員이나 專門委員들은 内閣責任制의 實現이라는 目標와 李承晚氏의 政府參與乃至 大統領職位의 受諾이라는 兩個의 相反된 要求를 實現해야 할 甚한 葛藤 속에 빠졌으며, 이에 對한 解決策으로서 李承晚博士의 說得이라는 手段을 取하기로 하였다. 그리하여 그날(21日)저녁 起草委員會는 許政, 尹吉重, 俞鎮午의 세사람을 代表로 뽑아서(委員長 徐相日은 前記한 理由에 依하여 同行을 拒絕하였다) 梨花莊에 가서 각 30分式 所信을 說明하였다. 이때의 李承晚博士의 反應은 可否의 어느것도 表示하지 않은 것으로 생각되며, 俞鎮午 等은 李博士가 比較的 納得이 간 것으로 解釋하였다.

그런데 이 일이 있은 後, 그날 저녁에 内閣責任制의 原則은 그 主要骨字는 빼고 大統領의 地位를 強化하는 것으로 原則이 變更되었다.

그리하여 22日에는 草案의 具體的인 再修正이 이루워 졌으며, 修正案이 起草委員 30名中 22名(또는 23名)이 出席한 자리에서 22對 1로서 可決되고, 23日에는 國會本會議에서 議員들에게 油印物로서 配付되었다.

(12) 俞鎮午, 前揭論文, 法政, No. 194, 1966. 8. p. 57

그리면 21日의 저녁에 그原則이大幅變更된經過는 어떤가? 이點에對해서는 아직 아무런 資料가存在하지 않는다. 다만李大統領이 더욱強硬한強壓手段을使用하였던가韓民黨側과의間에앞으로의政府構成(主로組閣)에關한어떤默約이成立되었지않는가하는推測을할수있을뿐이다. 그리고韓民黨이나그가支配하는起草委員會는왜이時點에가서憲法의權力構造의原則을變更시키는데同意하였던가? 이點에對하여서는近7年後인1954年의第2次改憲(俗稱四捨五入改憲)過程에서의金聲浩議員의發言으로부터暗示를받을수있다. 그에依하면⁽¹³⁾

「또그裏面에한個人의欲心은그때에國會議長이든또大統領에當選될그때李承晚博士가大統領中心制를強力히主張하니까,萬一이李承晚博士와對立이되어가지고內閣責任制를積極推進하고萬一大統領中心制를反對했다가는그때에亦是現實이李承晚博士가大統領이되어야만할이러한中央의情勢가그렇게되어가지고있으니까그때에韓民黨으로보면軍政三年의與黨의立場을가지고모든참權力を濫用하고여러가지作亂을해오든그런關係로次次民心이韓民黨에서離脫이되는그때인만큼萬一李承晚博士가大統領이된뒤에는韓民黨으로서는不利한立場에있는外院으로해서態度를豹變해가지고大統領中心制에贊成했 것입니다.」라고하고있다.

이로서우리는韓民黨이外部로부터의威脅으로부터그集團을防衛하고自己存續(Survival)을爲하여그가當初에내세웠던原則을讓步함으로써aspiration level을낮춘것으로서判斷할수있다.

他面俞鎮午等專門委員은內閣責任제에對한學術的支持理論을李博士의強更한反對에逢着하자韓民黨出身國會議員들보다는쉽게讓步할수있는地位에있었다고생각된다. 그의法的地位가起草委員보다낮은專門委員이라는事實뿐만아니라, 그가前記한國會議長室에서의李博士와의面談時に가졌는態度等에비추어보아서起草委員들이tude를變更하는限自己의tude도곧變更하였으리라고생각된다.李博士의懷柔策에對한그의反應을表現하는語句의使用에있어서前示한대로「그저恍惚」「꿈인가生時인가를분간을못할程度」「분에넘치는光榮을베풀어」等은俞鎮午氏의對李承晚氏에對한基本tude를나타낸것이며, 이런tude의所持로因하여그의所信에對한他國會議員들의Reinforcement가없는限比較的쉽게그所信을굽혔으리라고想像할수있다.

起草委員會가20日, 21日, 22日間に이런混亂을겪고, 그中22日하룻동안에大幅의인修正을하는迅速한節次를밟지않을수없었던것은國會가그동안에起草委員會의要請에依하여많은論難을거쳐그提出日字를數次延期해주었으며,國會의星火같은재촉을받고있었기때문에到底히23일의提出約束日字를여길수없었다는時間上의pressure(Time Pressure)을받고있었기때문이다.

以上과같이憲法草案의作成은20일까지에는그동안의長期間에걸친研究에立脚하였

(13) 三代國會第90次19回臨時會議速記錄, 90號, 1954. 11. 27. p. 12

었고 따라서 動員된 資料(Search Activities)도 多方面에 걸쳤으며, 提示된 代案도 여러가지였고, 決定作成을 為한 目標認識(內閣責任制)도 同質의이였기 때문에 比較的 그의 合理性이 많은 것이였다. 그러나 20日以後에는 關與者들의 目標認識의 差異(內閣責任制와 大統領中心制의 對立), 高度의 心理的 및 社會的 葛藤, 時間壓迫의 強化, 그로 因한 摸索活動의 低位, 代案摸索의 全無 等으로 因하여 極히 不合理한 決定作成을 하지 않을 수 없었다. 따라서 國會에 提出된 草案은 그 内容에 있어서 大統領責任制도 아니고 内閣責任制도 아니며, 統一性이 없고, 體系化되지 못했고, 많은 矛盾點을 内包하고 있었든 것이다. 따라서 이 草案에 對한 國會議員들의 反應은 以下와 같았다. 起草委員長인 徐相日議員 스스로가 이것(憲法草案)으로 比喻하면 무엇이라고 말씀하면 좋을지는 모르겠습니다 마는 大統領中心制로 議案이 되어서 여러분 앞에 配付되어진 것입니다⁽¹⁴⁾

라고 하여 두개의 權力構造型 밖에 생각할 수 없는 그로 하여금 判斷의 갈피를 잡지 못하게 했었다.

裴憲議員은 더 極端의 表現을 하고 있다⁽¹⁵⁾.

그러하기 때문에 이 憲法이라는 것은 全章을 通해서 所謂 大統領制니 副統領制니 하면 이것은 國務院制도 아니고, 國務院制度도 아니면 大統領制도 아니다. ……코에다 걸면 코거리 귀에다 걸면 귀거리……

또한 大統領中心制니 内閣責任制의 理論的 基盤을 說明하는데 있어서도 起草委員側은 同一한 「政治의 安定」이라는 理由에 依하여 兩制度를 說明한 矛盾도 發見할 수 있다.

徐相日委員長은

여러 角度로 現下 政治情勢에 비추어 모든 將來를 展覽해서 政治의 安定勢力を 確保하는 意味에 있어 가지고는 우리들이 여기에 大統領中心制를 採用하게 된 것입니다. 라고 했다⁽¹⁶⁾. 反面에 俞鎮午專門委員은 政府의 安定性과 政治의 強力性을 圖漢하는데 있어서 가장 좋다고 생각되기 때문에 저희들은 所謂 大統領制度를 取하지 아니하고 議院內閣制度를 取했을 것입니다.

라고 하였다⁽¹⁷⁾.

왜 이런 不合理한 内容의 憲法草案이 作成되었었는가에 對한 事實上の 理由는 國會本會議의 討議過程에서 公式으로 直接的으로 表現되지 않았다. 그러나 起草委員이었던 國會議員들 외의 他議員들에게도 그 間에 起草過程의 最終段階에서 있었던 事件에 對한 情報가 非公式的接觸을 通해서 傳達되었을 것은 틀림없다. 따라서 李承晚 自然人의 壓力下에 된 憲法인 것으로 생각하고, 國會本會議의 雾圍氣를 빌려서 非難하는가 하면, 反面에 이 情報의 傳達을 받지 못한 議員들은 이 憲法은 韓民黨 또는 그 分派의 政權掌握을 為한 道具로서 생각하게 되었다. 이와 같이 憲法의 權力構造에 對한 몇 갈래의 相反되는 認識때문에 憲法條文의 審議에 있어서 이 權力構造의 部分이 가장 많은 混亂을 惹起하고 가장 많은 時間을 消費하지 않을

(14) 一代國會 21次 本會議速記錄, 1948. 6. 30. p. 320. 팔호部分과 下線部分은 筆者の 것임.

(15) 一代國會 20次 本會議錄, 1948. 6. 29. p. 306

(16) 一代國會 17次 本會議錄, 1948. 6. 23. p. 209

(17) 上同, p. 211

수 없었다.

憲法権力構造의 背後에 흐르는 現實 政治的인 要素에 對한 國會議員들의 發言內容은 다음과 같다.

曹奉岩 : 「理論上으로는 内閣責任制가 옳다고 생각하지만 韓民黨系가 政界를 左之右之하는 限 이에 反對한다.」⁽¹⁸⁾.

金秉會 : 「여기서 지금 우리가 討議하고자 하는 憲法草案의 大體를 볼때에 어떠한 精神에서 되었는가 제가 보기에는 現在 強力한 立場에서 强한 者의 立場에서 이것을 決定한 것이 아닌가, 이렇게 생각이 됩니다.」⁽¹⁹⁾.

申性均 : 「이것은 어떤 勢力있는 一黨派가 大統領을 내고 大統領이 國政을 統括하고 우리 民衆의 意思를 無視할 憂慮가 있는 精神이 흐르고 있다고 저는 알고 있습니다.」⁽²⁰⁾.

李文源 : 「어떠한 幹部陣營에서 意識으로 矛盾된 憲法을 만들어 가지고 자꾸만 이것을 通過시켜 가지고서 어떠한 自己의 意圖를 達成해 볼려고 하는 것은 人民이 우리를 보면 本意가 아니고,極端으로 말하면 이것은 어떠한 自己의 個人主義에 흐르는 傾向이 있다고 批判을 받아도弁明할 資料가 없다고 本人은 생각합니다.」⁽²¹⁾.

本會議에 上程된 草案은 大體審議의 過程에서 부터 權力構造에 關한 많은 論難때문에 다시 全院委員會에 回附하여 根本의으로 檢討할 것을 提議한 國會議員도 있었고, 또 相當數가 이에 同調하였으나 表決決果 否決되고 말았다. 反面에 國會는 同年 8月 15日에 獨立을 內外에 宣布해야 한다는 時限을 지켜야 했으며, 그때까지 憲法制定, 政府組織法制定, 國會法制定, 大統領選出, 國務總理의 認准, 組閣 等 一連의 重要한 決定을 하거나 參與해야 한다는 스케줄 때문에 時間上의 壓迫을 받고 있었다. 그리하여 國會에 上程된 草案은 그 内容에 있어서 別로 큰 修正이 없이 事實上 審議는 7月 8日에 終了하고, 7月 12日에 制定되고 同 18日에는 公布되었다.

7月 8日에는 憲法 및 政府組織法起草委員會는 政府組織法의 起草를 始作하였다.

俞鎮午氏에 依하면 「政府組織法草案은 월전 뒤에 國會에서의 憲法審議가 進行되고 있을때 나 自身이 그 骨子를 構想해 가지고 尹吉重氏에게 付託하여 草案을 作成한 것이다. 不幸히도 나는 韓民黨系 사람들이 대체로 滿足스러워하는 눈치인 것을 짐작한 外에는 그 具體的 内容을 모르기 때문에…」라고 하고 있다.⁽²²⁾.

7月 8日에 憲法 및 政府組織法起草委員會가 처음으로 그 大綱原則을 討議하기 始作한 點으로 미루어 尹吉重氏가 俞鎮午氏의 付託을 받아서 作成한 草案은 7月 8日에 거이 到來하여 서 이거나 또는 同時點이였을 것으로 생각된다. 그리고 同起草委員會는 그날밤(7月 8日)으로 草案을 作成하고 7月 9日에 이 草案에 對한 檢討를 始作하였다. 그 後 7月 14日에는

(18) 俞鎮午, 前揭論文, 法政, No. 193. 1966. 7. p. 58

(19) 一代國會 20次 本會議錄, 1948. 6. 29. p. 293

(20) 上同, p. 296

(21) 一代國會 21次 本會議錄, 1948. 6. 30., p. 316

(22) 俞鎮午, 前揭論文, 法政, No. 192. 1966. 6., p. 65

國會에 上程하고, 7月 17日에 通過되었다.

이 決定作成過程에서 볼 수 있는 特色은 다음과 같은 것 들이다.

첫째, 憲法의 경우에는相當한 長期間(前記한대로 1945年末부터 始作되었다)을 두고 그의 草案作成이 이루워 졌는데 比하여, 政府組織法의 경우에는 不過 數日間에 尹吉重氏의 草案作成, 起草委員會의 草案作成, 國會의 審議와 通過라는 節次를 밟았다는 點이다.

둘째로, 政府組織法은 憲法이 通過된 以後에 곧 이어서 作成制定되었다는 點이다. 이것은 第二次改憲後, 第三次改憲後, 第四次改憲後에 곧 이어서 政府組織法이 通過된 것과 그 類型을 같이하고 있다. 政府組織法이 이런 狀況 속에서 決定作成의 對象이 되는 理由는 이 法 속에 大統領, 國務院, 國務總理, 國務委員 等에 關한 規定(第二章)과 行政各部의 數 및 名稱을 規定하고 있는바 이들은 憲法의 權力構造에 關한 規定에 依하여 規律되기 때문이다. 換言하면, 政府組織法의 内容을 決定하기 為한 目標가 憲法에 依하여 定하여지는 關係에 有하는 것이다. 따라서 政府組織法上에 具體化되는 首班管理機構에 對해서는 決定作成過程上에서 心理的, 集團的 葛藤이 가장 적으며, 오히려 이런 葛藤現象은 部處의 設置와 廢合, 部處의 管掌事務 等을 中心으로 蒙起된다.

他面으로 以上的 關係는 憲法의 起草나 審議에 關與한 사람들로 하여금 繼續 政府組織法의 起草와 審議에 關與하게 하는 結果를 가져온다.

세째로 政府組織法의 起草에 있어서 參考로 한 Idea들은 當時 南朝鮮過渡政府의 行政府, 日政時의 日本政府의 行政, 中國의 考試院, 監察院 等이었다. 따라서 憲法의 경우에 比하여 動員된 資料가 廣範圍하지 못했었다.

이제 以下에서는 制定된 憲法과 政府組織法上에 나타난 首班管理機構에 對하여 그 法文上의 規定과 그 後의 事實上의 運營을 檢討하고자 하며, 後者에 對해서는 主로 改憲過程上에 나타난 國會議員들의 發言을 參考하고자 한다.

2. 首班管理機構

(一) 大統領

大統領의 第一次憲法上의 權限은 다음과 같았다.

- (1) 臨時國會集會要求權——事前に 國務會議의 議決을 要함.
- (2) 法律公布權—— 上 同
- (3) 法律案에 對한 拒否權—— 上 同
- (4) 國家代表權—— 上 同
- (5) 緊急命令과 緊急財政處分權——事前に 國務會議의 議決과 事後に 國會의 承認을 要함.
- (6) 委任命令과 執行命令 制定權——事前に 國務會議의 議決을 要함.
- (7) 條約締結權—— 上 同

- (8) 條約批准權——事前에 國務會議議決과 國會의 同意를 要함.
- (9) 宣戰布告權—— 同 上
- (10) 外交使命信任接受權
- (11) 國會出席權
- (12) 國會에 書翰을 보내는 權——國務總理와 關係國務委員의 副書를 要함.
- (13) 國軍統帥權——重要한 事項은 事前에 國務會議의 議決을 要함.
- (14) 公務員任命權——重要한 公務員의 任免은 事前에 國務會議의 議決을 要함.
- (15) 故免權——事前에 國務會議의 議決을 要함.
- (16) 戒嚴宣布權—— 上 同
- (17) 榮譽授與權—— 上 同
- (18) 身體에 關한 特權
- (19) 國務總理任命權——事後에 國會의 承認을 要함.
- (20) 國務委員任命權
- (21) 國務會議統裁權
- (22) 行政各部長官任命權
- (23) 大法院長任命權——事前에 國務會議의 議決과 事後에 國會의 承認을 要함.
- (24) 憲法改正提案權——事前에 國務會議의 議決을 要함.
- (25) 法律案提出權—— 上 同
- (26) 豫算案提出權—— 上 同
- (27) 起債權과 豫算外에 國家負擔이 될 契約締結權——上 同
- (28) 豫備費支出權——事前에 國務會議의 議決과 事後에 國會의 承認을 要함.
- (29) 決算案提出權——事前에 國務會議의 議決을 要함.
- (30) 行政機關統轄 및 國務總理, 行政各部長官, 地方行政의 長의 命令, 處分의 中止, 取消權(政府組織法)

以上에서 보는 바와 같이 大統領은 廣範圍한 權限을 法上 賦與받았으며, 反面 그는 在任期間中 國會에 依한 彙劾을 받지 않는 以上 그의 地位에 動搖를 일으키지 않게 되어 있었다. 따라서 李承晚議長은 制憲過程에서 當時로서는 이만하면 自己의 權力行使에 充分하다고 생각하였을 것이다.

反面에 이러한 大統領의 權限은 그의 大部分이 國務會議에 依한 制約과 其他 國會의 制約을 받도록 規定되어 있었음으로 大統領은 法律上獨自의 으로 行動할 수 있는 權限이 적다고 解釋할 수도 있었다. 俞鎮午氏는 憲法公布 後에도 이 見解를 取하여 다음과 같이 憲法運營

에 對한 그의 期待를 披瀝하고 있다⁽²³⁾.

「大統領이 國務院의 一員으로서 그의 決議에 參加한 때에는 그는 議院內閣制度의 國家의 首相의 地位에 가깝다 할 수 있으며, 또 그가 그의 權限을 行使하고자 할 때에는 重要한 것은 일일히 國務會議의 議決을 얻어야 하므로 우리나라의 大統領은 美國의 大統領과 같은 獨斷專行權이 없으며, 따라서 以上의 點에 있어서는 우리나라 憲法의 所謂「大統領責任制」 또는 「大統領中心制」는 議院內閣制度에 가깝다 할 수 있다. …… 國務의 圓滑한 遂行을 期하기 위해서는 우리나라의 制度는 時日의 變遷을 따라 實質的으로 議院內閣度의 方向으로 推移하지 않으면 안될 것이다.」

以上과 같은 俞鎮午氏의 見解를 權力構造에 있어서 처음부터 韓民黨側과 同調하고 政府組織法의 內容에 對해서까지 韓民黨의 비위를 念慮한 點에 비추어서 韓民黨의 制憲以後에 까지 連結되는 見解로 看做할 수 있다면 以下와 같은 假說定立이 可能하여 진다.

即 하나의 憲法內容에 對하여 李承晚氏는 大統領權力擴大의 方向으로 運營할 수 있다고 생각하고, 韓民黨은 内閣責任制의 方向으로 運營되기를 期待하여 이들 間에 憲法內容에 對한 相反된 認識(Perception)과 그의 運營에 對한 相反된 期待(Expectation)를 갖고 있었다. 따라서 主로 野에 있든 韓民黨은 李承晚大統領의 權力擴大方向으로의 憲法運營에 對하여 크게 反撥하지 않을 수 없었고, 이 反撥은 第一共和國의 全期를 通하여 繼續되고, 機會 있을 때마다 内閣責任制를 내세운 主要原因中의 하나라고 생각된다.

李承晚大統領의 前記 諸權限은 國務會議에 依한 制約을 받게되어 있었다. 따라서 그는 그의 權限을 擴大行使하여 權力を 蓄積해가기 위해서는 國務會議를 掌握하지 않을 수 없었다. 國務會議掌握을 爲하여 그에게 賦與된 道具는 法上 아무런 制限이 없는 國務委員任命權과 國務總理, 行政各部長官의 命令과 處分의 取消權이였다. 이 두개의 權限을 通하여 그는 國務會議를 自己의 任意대로 運營할 수 있었든 것이다.

韓民黨乃至 李承晚大統領의 測近者들의 入閣을 爲한 欲求가 얼마나 強하였든가는 다음과 같은 事實에 依하여 證明되고 있다. 첫째로 그들은 憲法上의 規定으로 國會議員들이 國務委員職을 兼할 수 있는 것으로 하였고, 第一共和國의 全期를 通하여 이 規定에 對한 論難은 한번도 없었다. 國會議員들에게는 二重職을 누릴 수 있는 便利한 規定이였고, 그들의 入閣動機를 利用하여 여려개의 相異한 集團에 對한 操縱(manipulation)을 畏하고자 했든 李承晚大統領에게도 便利한 規定이였다. 둘째로 制憲國會가 憲法 및 政府組織法을 通過시키고 大統領에 李承晚氏를 選出한 後 그에 依한 所謂組閣이 進行되고 있는 동안에, 「組閣人選에 關한 建議案」이라는 當時 國會의 法的 權限으로는 極히 異例의 建議案을 採擇通過시킨 것을 들 수 있다. 同建議案採擇 與否를 둘러싼 論爭을 通하여 特定政治集團(韓民黨)이 初代 内閣에서 李大統領으로부터 際外될 氣味가 보이자 이와같은 異例的 手法을 動員한 것으로

(23) 俞鎮午, 憲法解義, 서울, 明世堂, 1949. p. 5

推測할 수 있다. 代表的 發言을 보면 다음과 같다.

李周衡 : 여러분께서 그러한 憂慮를 하는 것은 自己陶醉로 내가 그사람을 支持하지 않는 사람이기 때문에 나는 도무지 그분에게 安心하고 國事を 맡길 수가 없다는 自己陶醉가 아닐까 大端히 말씀하기 섭섭한 일입니다 마는 結局 自己의 어떤 政黨이나 어떤 俱樂部의 主張이 通過되지 않는 以上 最後로 이와 같이 우리의 意思를 갖다가反映시키지 않으면 안된다는 이러한 意圖에서 나오지 않았는가 하는 생각이 되어지는 것입니다⁽²⁴⁾.

俞鎮洪 : 그러면 이 動議(組閣人選에 關한 建議案) 나온 原因이 어데 있느냐 하면, 그는 우리가 지내온 結果의 鬱憤한 氣分과 不愉快한 氣分이 充溢해 가지고 있든 것이 오늘 여기서 터져 나오것으로 우리가 볼 수 밖에 없읍니다. 그러면 이 原因이 어데 있느냐 그 原因은 當初에 우리 손으로 憲法을 만들 때에 한 矛盾이 있든 것을 우리가 現時에 어쩔 수 없이 芥子彌기로 臨時姑息의으로 圓滿히 解가지고서 通過시켜는 것이 곧 大統領中心制라는 問題로 이起因이 된 것입니다⁽²⁵⁾.

國會議員들의 入閣動機가 이와같이 強하였다면, 李承晚大統領은 그를 利用하여 國務委員職을 對國會統制(control)와 操縱(manipulation)의 道具로 使用할 수 있었고, 따라서 第一共和國의 初期에는 國會의 어떤 特定集團에도 치우치지 않게 그 職을 配分했고, 自由黨이 多數를 占한 以後에는 그 속의 여려 派(faction)間의 操縱과 경제均衡을 畏하는 方向으로 이 權限을 行使하였다. 따라서 第一共和國期間中에 있어서의 甚한 各集團間의 離合集數은 이런 操縱의 契機를 數的으로 增加시켰으며, 그 結果 이 期間中의 國務委員은 仁번이 交替되고 任期가 짧았다. 反面 이 가운데서 李承晚自身은 어느 特定集團과도 自己를 一體化시키지 않고 超然한 立場을 維持하였다.

國務委員任命에 對한 全權의 所有는 위의 入閣動機와 더부터 任命된 國務委員으로 하여금自己에 對한 個個人的 忠誠心을 確保하고, 따라서 國務會議의 法上制約을 空文化할 수 있었다. 申性均議員은 制憲過程에서부터 이 點을 다음과 같이 指摘하였다⁽²⁶⁾.

「國務委員全部를 大統領이 免任할 權限이 있는 以上 自己 말을 안 듣는 사람이 있으면 오늘 龍免시키고, 來日 決議에 自己가 制定한 대로 할 수도 있을 것이다.」

이에 對하여 俞鎮午 專門委員은 是認하지 않을 수 없었다.

各國務委員의 忠誠心은 오로지 大統領에게만 받치게 되었다. 國務委員은 大統領에 對한 個個人的 信任을 받고 있는 限 그의 地位에는 추호의 變動도 있을 수 없었다. 이 忠誠은 國家的利益에 對한 忠誠보다도 強한 境遇도 있었다. 그 例로 國會를 通過한 法律을 公布하지 않은 事例, 戒嚴의 宣布와 國會議員의 集團拘禁, 初代大統領의 永久화를 畏한 第二次改憲의 提案 等에 이들이 同調한 것을 들 수 있다. 이와같이 國務會議가 大統領 個人的 決定을 合理化 하는 機能을 遂行했을 뿐 아니라, 國務委員 個人的 경우에도 같은 機能을 遂行하였다.

(24) 一代國會 37次 本會議錄, 1948. 8. 2., p. 699

(25) 上同, pp. 704. 705

(26) 一代國會 19次 本會議錄, 1948. 6. 28. p. 259

그例外 國務委員의 副署할 權利를 들 수 있다. 制憲當時에는 많은 國會議員들은 이것을 大統領의 國務에 關한 行爲에 對한 制動役割로서 認識하였다. 曹國欽議員의 發言에 依하면 「아까 金俊淵議員의 解釋을 參考해 볼것 같으면, 大統領의 責任制가 아니라, 內閣責任制라 했읍니다. 왜 그러냐 하면, 權限만 大統領에게 주어놓고 國務委員의 副署가 있어야만 된다. 그러면 大統領은 허수아비란 말이에요」라고 하고 있다⁽²⁷⁾.

그러나 實際運營面에서는 副署하는 制度는 初期의 期待와는 正反對로 制動裝置로서는 無 意味하고 不必要한 公文書上의 節次化했으며, 副署할 權利는 副署할 義務化하고 이에 對應하여 大統領보다도 長官 個人的 責任을 追窮하는데 使用되는 結果를 가져왔다.

國務委員의 大統領에 對한 個人的 忠誠心은 對國會關係에 對한 그의 責任意識보다도 強한 것이었다. 第一次改憲(拔翠改憲)은 그의 提案者側의 目的是 李大統領으로 하여금 그의 弱한 國會內 力量基盤으로부터 解放하여 國民一般에 依한 基盤위에 再選될라는 大統領直選制에 있었다. 여기에 對한 代價로서 野黨은 國務院(大統領除外)에 對한 連帶責任의 追求라는 것을 얻었다. 第二次改憲(四捨五入改憲)의 主目的은 李大統領의 重任制限撤廢에 있었고, 野黨은 國務委員에 對한 個別的 不信任權을 維持하게 되었다. 따라서 第一次改憲 以後의 國務委員들은 對國會關係에 있어서 連帶的 또는 個別的 責任을 지는 것으로 되어 있었다. 따라서 이들의 責任意識은 大統領과 國會의 兩者에 나누어질 수 밖에 없었으며, 理論上 國務委員은 두개의 上典의 비위를 맞추지 않으면 않되었다.

그러나 李承晚大統領과 協調하여 第一次改憲時에 國會議員의 身分에 對한 強壓的 制裁로 所期의 目的을 達成하고, 第二次改憲時에 行政府(特許 内務行政)와 自由黨(特許 院外自由黨의 族青系組織)을 通하여 造作民意(不法示威, 國會議員召喚運動 等)에 依하여 勝利한 이들에게는 大統領의 權力의 그늘밑에서 恩寵을 받고 있는限, 그리고 大統領이 國會內의 自由黨을 領導하고 있는限 不信任權은 큰 比重을 차지할 수 없었다. 自由黨의 態度에 對하여 第二次改憲案 審議過程에서 李哲承議員은 다음과 같이 表現하고 있다⁽²⁸⁾.

「그런데 여러분(여러분?) 提案者側의 多數黨에서는 大統領의 附付도 물어보기 前에 不當하다고 認定했을 때에 그 國務委員을 個別의으로 不信任할 수가 있을 것인가. 나는 여기에도 또 懷疑를 품을 수 밖에 없읍니다. …… 그렇다면 이 國務委員個別不信任權은 이번 改憲案을 通過시키기 위한 國會를 裝飾하기 위한 하나의 裝飾品에 지나지 않는 存在가 되고 말것이 아닌가.」

以上과 같이 一面으로는 國務委員의 身分에 關한 大統領의 絶對的인 權限, 他面으로는 入閣乃至 國務委員으로 殘留하고 싶은 欲求, 거기에 李大統領이 就任前부터 갖고 있던 Charisma等이 合流하여, 對國會責任意識의 弱化, 公益의 輕視 等을 낳고 李大統領 個人에게의 絶對服從, 積極的인 아부의 現象을 招來하였다.

(27) 上同, pp. 258~259

(28) 86次 19回國會議錄, 86號, 1654. 11. 23. p. 19. 華立 筑著

憲政七年後에 있어서의 曹在千議員의 發言에 依하면, 「또 國務委員에 있어서도 自己의 主見를 強力히 主張을 했느냐 하면 그러한 일은 없고, 恒常 가서 至當하오이다 하는 至當長官 어찌 그렇게 鬼神같습니까 하는 鬼神長官, 눈물을 떨어트리는 落淚長官만이었다고 생각해서……」라고 하여 大統領과 國務委員의 關係, 兩者の 行態를 잘 表現해 주고 있다⁽²⁹⁾.

行政府內에서 그리고 그를 追從하는 政治集團과 個人에게 對하여, 李承晚大統領이 거이 絶對的인 權威所持者로 臨했다는 事實은 그의 周邊에서 側近度가 많은 사람일수록 權威의 延長惠擇을 받을 수 있게 했다. 그리하여 後者が 公職의 所有者인 경우 公式的으로 賦與된 法의 權威 以上의 것을 行使하였음을 볼 수 있다. 그 一例로서 우리는 大統領秘書室을 들 수 있다. 公式機構로서의 大統領秘書室은 個人參謀이며, 그의 長은 長官보다 下位에 있었는데 도 不拘하고 國務委員 以上의 權限을 行使하고 腐敗의 促進의 役割을 擔當했었다. 國務總理制를 없애고 大統領中心制로 指向할라는 與黨의 憲法改正이 通過되고, 곧 이어서 政府組織法이 이들에 依하여 國會에 提案되었을 때의 國會議員들의 大統領秘書室에 對한 認識은 以下와 같았다.

黃南八：오늘날 우리 國民은 解放 以後에…… 오늘날까지 이 國政을 混亂하게 하고 法律을 踏躡하는 이 秘書室 政策이라는 것, 秘書政策이라는 데 對해서相當히 怨望이 많습니다. ……여기에 職務의 限界를 明示하지 않게 된다면 都大體 秘書室은 어느 程度의 일을 하게 되는지 各 部長官을 命令할 수 있는 것인지 各部長官과의 이며한 對等한 立場에서 일을 하게 되는 것인지 이것을 좀 明示해 주시기 바랍니다.⁽³⁰⁾

尹亨南：提案者가 말하는 大統領中心制가 實現된다면 大統領秘書室은 더욱 그 權限이 強化될 것이고 大統領秘書室과 接近이 없는 사람들은 高位高官을 바라볼 수 없게 될 것이고, 所謂 犯투싸 음은 阿詔와 阿附 속에서 벌어질 것이며, 公務員의 道義는 오늘 以上으로 不正腐敗의 一路의 길을 밟게 될 것인데……⁽³¹⁾

이에 對해서 提案者側인 李忠煥議員까지도 같은 認識을 하고 있다는 것을 다음과 같은 發言 속에서 찾아볼 수 있다.

「저희들도 過去에 있어서 大統領秘書室의 움직임 特히 個個人의 秘書의 움직임이 우리나라 國政에 미치는 影響이라고 하는 것이 크다고 하는 것을 알았기 때문에 이 秘書室을 갔다가 官房으로 升格한다든지 大統領部를 둔다든지 하는데 對해서는 全的으로 反對하고……」⁽³²⁾

(二) 國務院, 國務會議

國務院이라는 制度는 當初의 憲法草案上에 있었던 内閣責任制權力構造下의 内閣을 意味하는 것이었으며, 그의 會議를 國務會議라고 불렀다. 國務院, 國務會議, 國務委員等의 用語는 解放後 還國한 臨時政府가 使用한 用語와 같으며⁽³³⁾, 따라서 그로부터 借用한 것으로

(29) 84次19回國會會議錄, 84號, 1954. 11. 20. p. 5

(30) 118次 19回國會會議錄, 118號, 1955. 1. 2. p.p. 3. 4.

(31) 上同 p. 4

(32) 上同 p. 8

(33) 李起夏, 前揭書, p. 168

생각된다.

制定된 헌법에 따르면, 국무원은 대통령, 국무총리, 기타의 국무위원으로 조직되는 학술체이며, 대통령의 권한에 속하는 중요국策을 의결하는 기관이었다. 이때에 그가 의결할 수 있는 사항의 구체적 명시는 헌법 72조에 상세히 규정되어 있었고,前述한 대통령권한의 국무 회의에 의한 제약은 주로 이 조문에 의하여 표시되고 있었다.

그후 第一次改憲 때에는 국무원은 국회의 신임 또는 불신임의 대상이 되었고, 국무총리와 국무위원은 공동책임과 개인책임을 지는 것으로变更되었다. 그리고 第二次改憲을 所謂 대통령중심제를實現시키기 위하여 (그根本意圖는前述한 바와 같이 헌법부칙에 初代 대통령에 대한 重任條項不適用을 設置하는 데 있었다) 국무총리제가 废止됨에 따라서 自然히 국무원의 구성은 대통령과 국무위원으로 되었고, 국무회의 부의장은 首席国務委员이 되었다.

이와같은 法的인 地位를 갖고 있는 국무원은 앞에서 지적한 바와 같은極히 不合理한 決定作成過程을 통한妥協의 產物였기 때문에 아직도 内閣책임제下의 内閣과 같이 운영되어야 한다고 主張하는 者(例 俞鎮午)가 있는가 하면 反面에 制憲過程에서부터 이에 對하여 疑心을 提起하는 者도 있었다.

權承烈専門委員은 俞鎮午専門委員과는 正反對의 見解를 取하여 다음과 같이 發言하였다⁽³⁴⁾.

「即議決이 있는데도 不拘하고 대통령은 執行을 안 할 수도 있을 것이다.…… “國務회의 의결”云云하였는데 그 대통령에게 권한을 附與해 놓고 또 국무회의 의결을 經하라 한 것은 그 권한과決定權은 누구에게 있으며 責任所在가 누구에게 있을까요, 매우 模糊한 생각이 납니다.」

우리는 이 發言을 通하여 權承烈専門委員이 국무회의 의결이라 할지라도 대통령을 구속할수없으리라는 것과 대통령과 국무원乃至 국무위원간의 責任分散의 狀態를 豫見한 것을 알수 있다.

그 후의 국무원의 운영에 있어서 이豫見은 그대로 的中하였다. 李大總統은 그가 參席하지 않은 국무회의에서 의결한 사항을 拒否한 사례들이 있었다.

그는 國務에 關한 行爲를 國務총리나 國務위원 等에게 맡김으로서 自己는 責任으로부터 免除되는 超然한 立場을 維持하였다. 이 方法은 李大總統이 自己權力의 蓄積을 爲해서支配的으로 使用한 方法이다. 法上으로 自己도 國務원의 一構成員에 지나지 않았으며, 國무회의 議長으로서 他 國무위원과 同等한 권한밖에 없었지만 可能한限 國務총리나 首席國務委员에게 國무회의 司會를 委任하고 自己는 不參하며, 마치 많은 권한을 國무위원들에게 移讓한 것 같이 하고, 그 권한의行使에 있어서 失手를 犯한 國무위원은 免職에 依하여 責任을 追究하는 反面, 自己는 超然한 位置에 處해있는 것 같이 行動하는 것이 自己에게 有利하다는 判斷下에 行動하였을 것이다⁽³⁵⁾.

(34) 一代國會 19次會議錄, pp. 255, 256

(35) 그가 京鄉新聞廢刊決定에 關하여 얼마나 起然其立場에 서 있었는가에 對해서는 Cf. Han Bae-Ho, *Inter-Group Conflicts and Political Decision-Making in Korea*, Social Science Research Institute, Yonsei Univ., Seoul, Korea,

內閣責任制上의 内閣은 所謂 國會에 對하여 連帶責任을 지는 것이며, 따라서 閣員들의 行動統一을 前提하고 있다. 그리하여 各部長官의 行政의 綜合性, 統一性을 期할 수 있어야 한다. 그러면 憲法上에 남은 國務院은 内閣責任制의 殘留物이며, 그 後 1次改憲을 通하여 連帶責任을 지는 것으로 變更되었다는 點에 비추어 俞鎮午氏나 韓民黨側의 期待대로 運營되었는가 하면 오히려 反對現象이 나왔든 것이다. 對國會關係에 對한 所謂 對外的 責任意識이 對大統領關係의 對內的 責任意識보다 弱하였고 後者の 責任意識은 다시 國務委員 個個人의 責任으로 分散되어 있는 狀態에서는 이와같은 連帶意識, 集團意識이 있을 수 없었으며, 그 結果는 極度의 行動不統一을 招來하였든 것이다.

1954 年의 第二次改憲時의 國會議員들의 이 問題에 對한 發言은 다음과 같다.

李雨苗：「以上 더 行政府의 綜合性이라든지 連結性이라든지 連帶責任이라든지 어떠한 責任觀念을 가지고 지금까지 해나온 事實이 없을뿐만 아니라, 이것이 없기 때문에 懿政七年 行政府의 모든 貧困性이라든지 腐敗性이라든지 이것을 날날이 여기에서 指摘하고 있는 事實이 올시다」⁽³⁶⁾
鄭濬：「이것이 全部 國務委員들이 連帶責任을 지지않고 제각각 제각각 모두 놀기 때문에 이와같은 結果를 가져오고……」⁽³⁷⁾

鄭成太議員은 이런 現象의 原因을 다음과 같이 指摘하고 있다.

「特司 大統領이 直接 指導命令을 할 수 있는 國務委員으로서 아무리 國務會議를 모여 노아팠자 橫의 連絡이라는 것은 全然 있을 수 없다는 것은 過去의 經驗으로 보아서 잘 알수 있을 것이다」⁽³⁸⁾
이제 우리는 以下와 같은 假說을 導出할 수 있다고 생각한다.

첫째, 國務委員의 忠誠心 또는 責任感의 度가 對大統領關係에 있어서만 強하고 對國會, 對公益關係에 있어서 弱할 때에는 國務院의 行動統一은 困難할 것이다.

둘째, 國務委員의 對國會 및 對公益關係의 責任意識의 度는 大統領의 對國會의 影響力의 度와 公益에 對한 態度에 依하여 決定될 것이다.

세째, 國務委員의 對大統領關係의 責任意識의 度는 國務委員의 忠誠心의 結果이며, 後者の 度는 國務委員으로써 殘留하고 싶은 動機, 大統領의 國務委員身分에 對한 權力에 依하여 決定될 것이다.

네째, 國務委員의 行動統一은 集團意識에 依하여支配되며, 後者の 度는 大統領의 國務會議에의 參加度, 大統領의 國務委員에 對한 個別의 또는 集團의 責任追窮의 方法如何, 大統領自身의 責任意識의 度에 依하여 決定될 것이다.

다섯째로 行動統一이 없는 國務會議의 機能은 大統領에 依託 責任轉嫁, 國會에 依託 對政府攻擊, 國務委員에 依한 大統領, 國務總理, 他國務委員에의 責任轉嫁, 個人成果의 誇示, 情報授受 等이었을 것이다.

(36) 19回 國會 82次 本會議錄, 83號, 1954. 11. 18. p. 7

(37) 19回 國會 87次 本會議錄, 87號, 1954. 11. 24. p. 18

(38) 19回 國會 86次 本會議錄, 86號, 1954. 11. 23. 11

(三) 國務總理

國務總理라는 用語도 1919 年에 組織된 大韓民國臨時政府에서 使用하던 用語이다⁽³⁹⁾. 國務總理는 憲法上 國務院의 構成員으로서 國務會議의 副議長이 되며, 國務會議 議決事項을 調整提出하고, 行政各部에 分擔되지 않은 事項을 分擔하고 行政各部長官을 統理監督한다. 政府組織法上으로는 長官의 命令處分等의 中止 取消를 大統領에게 請하고, 政府提出의 法律案, 豫算案, 其他 議案을 國會에 提出하고, 一般國務에 關하여 報告하며, 地方行政의 長을 監督하고 그의 所屬下에 總務處, 公報處, 法制處, 企劃處 等을 所有하고 있었다. 그리고 憲法上 그의 任命에 있어서는 大統領에 依한 任命後 國會의 承認을 받게 되어 있었다. 一次改憲을 通하여 그는 國會에 對하여 連帶的·個別的 責任을 지게 되었으며, 行政 各部의 長의 任免에 關한 提請權이 生겼다.

國務總理라는 制度는 元來 内閣責任制 憲法案에 依한 構想이 大統領責任制와의 折衷過程에서 調節을 받아서 남은 制度임은 國務院의 境遇와 같다.

그러나 이렇게 하여 決定된 國務總理라는 制度를 俞鎮牛氏는 如前히 本來의 構想대로 運營할 수 있는 것으로 생각하였다.

그에 依하면 「元來 英國이나 佛蘭西나 敗戰前의 日本에서는 總理大臣은 政治的으로는 内閣의 首領인 地位가 公認되어 있었으나, 法律의 으로 볼 때에는 行政을 執行할 때에 있어서도 總理大臣과 各省大臣間에는 嚴格한 上下服從의 關係가 있는 것이 아니고, 總理大臣은 同列者中의 第一人者라고 하여 그는 各省大臣의 處分이나 命令이 政府의 方針에 違背한다든가 또는 政府의 統一을 害한다고 認定할 때에 그를 一時 中止시켜서 君主나 大統領의 命을 기다리는 程度의 權限밖에 沒 있다. 그러나 以上과 같이 國務總理의 權限이 微弱하여서는 現下 우리 나라의 繫要한 課題라고 할 수 있는 行政權의 統一과 迅速한 運用을 期할 수 없으므로…… 國務總理에게 大統領의 命을 承하여 行政各部長官을 統理監督하는 強力한 權限을 附與한 것이며…… 그의 命令이나 處分이 違法 또는 不當하다고 認定할 때에는 大統領에게 請하여 그를 中止시킬 수 있을 뿐만 아니라 取消시킬 수 있는 것을 規定하였다」라고 하고 있다⁽⁴⁰⁾.

그러나 實際運營面에서 이러한 期待와는相反된 結果가 나왔다.

大統領이 國務總理를 任命하는데 있어서는 두 가지의 要求條件를 充足할 수 있는 人物을 選定하지 않을 수 없다. 그 하나는 自己의 個人的 立場에서 본 信任度의 強弱이며, 다음으로는 國會의 承認을 얻을 수 있느냐 하는 可能性이 있다. 歷代國務總理 8名中 4名이 署理로서 勤務하였고, 數次의 國會認准을 拒否當한 事例에 비추어 보아서 이 두 개의 要求를 同時に 充足할 수 있는 人物을 選定하기란 어려웠을 것으로 推測된다. 李大統領은 每任命時마다 첫째要求를 強하게 考慮하고 둘째條件은 副次的으로 考慮하였다가 結果的으로는 後者를 強要當하지 않을 수 없었던 것으로 생각된다.

(39) 建國 10年誌編纂委員會, 建國 10年誌, 서울, 1956. 9. p. 91

(40) 俞鎮牛, 前揭書, p. 161

그結果 登場한 自然人으로서의 國務總理는 이 두가지의 어느 要求條件도 充分히 滿足시켜 주는 것이 아니었다. 따라서 그에 대한 大統領의 信任度는 大統領이 바라는 程度의 것 이 되지 못하였든 것으로 보아야 한다.

따라서 그가 提請하는 國務委員을 李大統領이 任命할 수 없었고, 國務委員의 任命은 李大統領이 獨自의으로 行했든 것이다. 換言하면 國務總理는 法上 그에게 賦與되었든 提請權을行使하지 못하였든 것이다. 이 事實은 國務總理가 各 國務委員의 自己에 對한 忠誠心을 確保할 수 없었고, 오히려 他國務委員과 同列에 서서 對大統領關係의 信任獲得의 競爭關係에서 지 않을 수 없었든 것이다. 이 競爭에서 그는 처음부터 弱한 地位에 놓이지 않을 수 없었으며, 그 主된 原因은 國務總理任命에 對한前述한 두가지의 要求條件이라고 할 수 있다.

그리하여 權威의 크기가 對大統領關係에 있어서의 信任度에 依하여 決定되고, 그 權威에 依하여 地位(Status)가 決定되는 集團 속에서 國務總理와 國務委員間에는 地位의 階層化가 이루워질 수 없었든 것이다.

이와같은 結果는 國務總理로 하여금 國務院의 副議長으로서나 行政執行面에서나 各部長官에 對하여 重要한 指示를 하지 못하게 하였다. 그 結果 그의 主導下에 國務院의 行動統一이나 各部行政의 調整이라는 效果를 期할 수는 없게 되었든 것이다. 그리하여 그가 各部長官의 命令이나 取消를 大統領에게 請하여도 大統領은 否定的인 反應을 보이리라는前提下에 이 權限의行使를 주저하였거나, 設或 이것을 發動한 경우에도 各部長官의 抵抗을 받았을 것이며, 그의 權威는 떠나지고 國務委員들에 依하여 輕視되었을 것이다.

以上과 같은 그의 地位, 行態, 그로 因한 各部의 不統一 等을 指摘하는 國會議員들의 發言을 보면 다음과 같다.

曹在千：「國務總理는 提請權을行使하기는 커녕 唯唯諾諾 盲從했을 뿐이다」⁽⁴¹⁾

李在鶴：「國務總理의 存在가 큰 存在가 아니요, 過去 우리들이 七年間의 經驗에 비추어서 確實합니다. 우리 國會에서 법석하고, 國務總理를 認准해 놓기는 했읍니다만은 國務總理가 提請權하나 제법 行事하지 못하고, 國務總理가…… 國務總理의 存在가 内務部長官이나 外務部長官이나 財務部長官보다도 稀薄한 것이 事實입니다.…… 即 우리나라의 大統領은 國務總理自身이란 말이에요.」⁽⁴²⁾

李忠煥：「이 國務總理制度가 있었다고 해서 國務總理에 所屬한 事項을 各部에 移管하였다고 해서(法制處, 總務處, 企劃處를 各部에 分散시키는 것을 意味함) 綜合性이 完全히 缺如되었다고는 볼 수 없습니다.」⁽⁴³⁾

以上과 같은 地位에 있으면서 國務總理가 各部行政을 橫的으로 統一시킬 땅면, 그의 所屬下에 있는 法制, 公報, 總務, 企劃의 四處의 行政을 通하여(그는 이 部門에서 總理令을 發

(41) 19回 國會 84次本會議錄, 84號 1954. 11. 20. p. 5

(42) 19回 國會 82次會議錄, 82號, 1954. 11. 18. p. 9

(43) 19回 國會 117次 會議錄, 117號, 1955. 1. 11. p. 4 팔호 筆者

할 수 있었다.) 各部에 對한 管理手段面의 機能的 統制를 發達시킬 수도 있었을 것이다. 그러나 行政管理手段의 發達程度가 第一共和國 期間中에 이것을 效果的으로 使用할 수 있을 程度까지 이르지 못하였다.

國務委員에 對한 前記한 諸假說은 國務總理에게도 거의 그대로 適用된다. 그 外에 導出할 수 있는 假說은 以下와 같은 것들이다.

첫째, 國務總理의 追加的 機能은 大統領에 代身한 政府와 國會間의 交互作用을 遂行하는 것이다.

둘째, 國務總理는 大統領, 國務委員, 國會 等의 中間에서 이들로부터의 相反되는 要求를 받는 地位이며, 이들 者에 對한 反應의 種類와 度는 大統領으로부터의 信任度, 國會에 依한 信任度, 他國務委員에 對한 大統領의 信任度, 他國務委員의 自己에 對한 忠誠心, 大統領의 自己에 對한 責任轉嫁度, 他國務委員의 自己에 對한 責任轉嫁度 等에 依하여 決定될 것이다.

(四) 副統領

俞鎮午氏에 依하면, 大統領이 事故있을 때에 그리고 그 事故로 因하여相當한 期間 大統領의 職務를 行하지 못할 때에는 國務會議議長의 職務를 代行할 수 있는 것으로 副統領을 說明하고 있다⁽⁴⁴⁾. 그러나 第一次改憲前의 大統領選出은 國會에서 하기 때문에 直接選舉의 경 우에 比하여 그 手續이 簡單하기 때문에 이런 事態는 想像하기가 困難하였다.

그러나 第一次改憲後에는 正副統領을 直選하도록 되었고, 「大統領이 闕位된 때에는 副統領이 大統領이 되고 殘任期間中 在任한다」는 憲法規定에 依하여 所謂 大統領繼承權이 생겼고, 이에 따라서 다음과 같은 두 가지의 政治的 意義를 갖게 되었다.

첫째, 李承晚大統領의 老衰 또는 健康惡化와 더불어 이 繼承權이 實現화할 수 있는 것으로 看做하게 되었다. 이것은 李起鵬氏의 副統領當選意圖와 關聯시키면 알 수 있는 것이다.

둘째, 副統領의 地位를 占한 者는 野黨의 象徵的 存在로서 看做되었다.

行政參與面에서의 그의 地位는 權限이 全然 없는 것이었다. 그러나 興味있는 것은 制憲過程에 있어서 國會議員들은 副統領에 對하여 다음과 같은 것을 期待하였다. 即 副統領은 大統領이 行하는 國務總理나 國務委員의 任命에 積極的으로 參與해야 한다고 생각한 것이다. 崔泰圭議員의 發言에 依하면,

「大統領은…… 同時に 副統領과 完全한 合意下에 人選決定되기를 바란다. 確實한 情報에 依하면, 人選問題에 있어서 正副統領間に 何等의 合意가 없다고 하니 國家와 民族全體에 甚히 愛慮되는 바이다.」⁽⁴⁵⁾

그리고 俞鎮午 專門委員은 副統領이 國務會議에 出席發言할 수 있는 것으로 생각하여서

(44) 俞鎮午, 前揭書 p. 156

(45) 一代國會 37國會議錄, 1948. 8. 2., p. 703

「國務院會議에 參席하는 사람은 이 憲法에 列舉된 以外에 副統領도 參席할 수 있고……」라고 發言하였다. 그러나 그後 副統領이 國務會議에 招請받은 바도 없었고, 또 出席한 일도 없다.

우리나라의 首班管理機構에 있어서 오로지 副統領職民이 李始榮氏나 金性洙氏의 경우처럼 自進하여 辭任한 事例를 남긴 것도 副統領의 地位가 그 權限이 極히 微微하였음을 例示하는 것이 아닌가 생각한다.

四. 結論

以上으로 美軍政期와 第一共和國期間동안에 있어서의 首班管理機構를 考察하였다. 그러나 우리의 重點은 美軍政보다 第一共和國에 두었다. 그리하여 第一共和國의 首班管理機構를 理解하고 分析하기 위하여 첫째로 制憲過程을 보고 그 속에서 政府組織法에 對한 것도 아울러 考察하였다. 여기에서 우리가 發見할 수 있었던 것은 憲法의 權力構造에 關한 限 그것은當時의 政治的 權力關係의 產物였으며, 內閣責任制는當時의 韓民黨의 執權計劃에 依한 것이였으며, 이것이 大統領權限強化의 方向으로 轉換하게 된 것은 大統領就任豫定者の 權力과 韓民黨內의 派閥關係들이 合해진 一方의 強壓의 所產이라는 것을 보았다. 따라서 制定通過된 憲法은 最後의 순간에서 非合理的인 決定作成 過程을 거쳤으며, 이런 非合理性이 그후의 首班管理機構의 運營에 두고 두고 野와 與間에 相異한 認識을 隨伴하였음을 알 수 있다. 또 執權者인 李大統領은 이 憲法의 非合理性를 利用하여 國務院, 國務總理, 國務委員 等에 責任을 轉嫁하고, 自己의 地位는 이를 責任範圍에서 除外시켰던 것도 알 수 있다.

李大統領의 權力蓄積의 主要한 手段은 國務委員任免權이라는 憲法上의 規定이었고, 이것을 通하여 모든 忠誠心은 自己에게 個別的으로 받쳐지게 하고, 그 結果 國務總理의 地位弱化, 國務院의 行動不統一, 分散에 依한 支配 等을 招來하였다. 적어도 第一共和國의 全期를 通하여 憲法內容의 不合理性은 實際上의 運營을 法條文과는 大端히 距離가 먼 運營을 하게 했다는 것을 發見할 수가 있다.

以上의 것 外에도 이 論文 속에서 可能한 限 많은 小結論을 導出할라고 했었고, 假說의 定立을 企圖하였다. 이들에 對해서는 本文의 内容을 參照하기를 바란다.