



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사학위논문

제헌과정에서의 의사결정규칙

－ 대한민국 1948 제헌국회에 대한 일연구 －

2018 년 8 월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

고 중 용

제헌과정에서의 의사결정규칙

- 대한민국 1948 제헌국회에 대한 일연구 -

지도교수 안 도 경

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함

2018 년 6 월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

고 중 용

고중용의 정치학석사 학위논문을 인준함

2018 년 7 월

위 원 장 강 원 택 (인)

부위원장 안 도 경 (인)

위 원 김 주 형 (인)

초 록

본 논문은 대한민국 제헌국회속기록 분석을 통하여 제헌과정에서의 의사결정규칙의 존재와 내용을 규명하고, 이를 통해 특정 개인이나 집단의 사적 이익이 제한 없이 헌법으로 관철되지 않았다는 점을 보이하고자 하였다. 헌법 제정 문제의 관점에서 진행된 대한민국 제헌 헌법에 대한 연구는 많지 않다. 본 논문은 헌법 제정의 한 가지 사례로서 대한민국 1948년 제헌국회의 제헌 과정을 경험적으로 분석하여 헌법 제정 회의에서 발견되는 의사결정규칙을 규명하고 있다. 제헌과정에서 회의 참여자들이 문제를 제기하고 해결해 나가는 과정 속에서 형성되어 가며 또한 작용했던 규칙의 총체를 의사결정규칙이라 명명하고 그 의사결정규칙의 내용을 명시적 규칙과 암묵적 규칙으로 나누어 분석하였다.

의사결정규칙은 실정법이 존재하지 않는 상태에서 최상위 법인 헌법을 제정하고자 하는 회의가 직면하게 되는 다양한 층위의 문제에 대한 해결의 기준이었다. 즉, 제헌국회에서는 의사결정규칙의 형성과 확인이 헌법 제정 작업과 동시에 진행되었다. 소속 정파를 막론하고 사회자뿐만 아니라 대체로 모든 회의 참여자들은 스스로 규칙을 준수하고자 하였으며, 규칙의 위배가 발생할 시 이를 지적하였다. 그 위배 사실에 대한 지적과 수용은 참여자 간 동등한 개인의 지위에서 이루어졌다.

기존의 제헌국회를 다룬 문헌에서 의사결정규칙은 주된 관심의 대상이 아니었다. 의사결정규칙의 존재를 통해 대한민국 제헌 과정에서 특정 개인이나 집단의 사적 이익이 제한 없이 관철되지 않았다는 것이 본 논문의 주장이다.

주요어 : 제헌, 제헌헌법, 제헌국회, 의사결정규칙, 공유지식,
규칙의 진화, 국회속기록

학 번 : 2016-27667

목 차

I. 서론.....	1
II. 문제제기 및 선행연구 검토.....	6
1. 최초 헌법 제정 과정에 대한 이론적 배경.....	6
2. 대한민국 제헌국회.....	12
III. 연구 질문과 연구 방법.....	20
1. 연구 질문.....	20
2. 연구 방법.....	21
1) 개념적 틀 : 의사결정규칙.....	21
2) 자료: 대한민국 『국회속기록』 제1회 1호 ~ 제1회 80호 (1948년 5월 31일~1948년 10월 2일).....	23
IV. 제헌국회회의에서의 의사결정규칙.....	27
1. 명시적 규칙 흐름.....	27
1) 제헌국회 소집(1948년 3월 4일~1948년 5월 31일).....	27
2) 국회개원, 국회임시준칙결의(1948년 5월 31일~6월 1일).....	28
3) 국회법안.....	30
4) 헌법 제정 과정.....	32
5) 국회법개(제)정.....	35
2. 의사결정 ‘통례’의 재구성- 암묵적 규칙.....	37
1) 의안의 상정 방법.....	38
2) 다수결과 과반수.....	45
3. 주장의 타당성의 근거로 제시된 준거들.....	52
1) 민주주의.....	52
2) 자주성.....	56
3) 국제관계에 대한 인식과 타율성의 공존.....	57
4) 역사에 대한 의식.....	58
5) 시간의 제약.....	59
6) 만장일치.....	60
4. 사회자의 역할 - 이승만 의장, 신익희 부의장, 김동원 부의장.....	61
5. 명시적 규칙과 암묵적 규칙의 상호작용.....	68
1) 의석배정문제 (1948년 5월 31일~6월 1일) : 암묵적 규칙의 태동.....	68
2) 전형위원의 선출 : 명시적 규칙을 통한 이해(interest)의 충돌.....	75
3) 기초위원 선임보고 건 (1948년 6월 2일~6월 3일).....	82
4) 헌법기초위원회와 정부형태 논쟁.....	86
V. 결론과 함의.....	94
참고문헌.....	98
부 록.....	101
Abstract.....	121

표 목차

[표 1]	제정국회법	2
[표 2]	1948년 5월 31일~7월17일 국회 일자 별 사회자....	63

그림 목차

[그림 1]	명시적 규칙 흐름.....	36
--------	----------------	----

부 록

[부록 1]	국회구성과국회준칙에관한결의안(국회임시준칙)	101
[부록 2]	국회법(초)안(1948년 6월 7일 발의안)	103
[부록 3]	국회개회일부터 헌법제정까지	120

I. 서론

입헌민주주의 국가는 헌법을 제정함으로써 수립된다. 입헌민주주의 국가는 헌법이 규정하는 바에 따라 정부를 구상하고, 헌법으로부터 여타 제반 법률의 효력 기반을 마련한다. 모든 법률의 기초가 되는 헌법은 그렇다면 어떠한 규칙과 절차에 의해 제정되는가? 이 글은 헌법 제정 의회를 통해 헌법을 제정한 한국의 사례를 통하여 명시적인 법과 규칙이 부재한 상태에서 규칙의 생성과 합의가 발생하는 과정을 살펴보고자 한다.

1948년 5월 10일 남한 단독선거로 선출된 제헌국회의원들은 1948년 5월 31일 헌법 제정 및 국가 체계를 마련하기 위한 회의를 목적으로 첫 본회의를 열었다. 2018년 현재의 법체계 상 국회의 구성은 헌법에 기초하고, 국회의 운영과 구성은 국회법에 따른다. 1948년 5월 31일에 개최한 회의는 아직 헌법과 국회법이 제정되기 전이었고, 회의의 절차나 운영 방법에 대한 합의된 규칙이 부재한 상태였다. 제헌국회는 1948년 6월 10일 국회법(안)을 임시 가결하였는데, 이것을 통해 회의참여자들은 스스로를 법적인 국회로 부를 기반을 마련했다.

대한민국 헌법이 1948년 7월 12일에 제정되었고 동년 7월 17일 공포·시행되었다는 사실은 논리적으로나 내용적으로 논란의 여지가 없다. 하지만 대한민국 국회법의 제정일자에 대해서는 해석의 여지가 있다. 법제처에 나와있는 제정국회법은 1948년 10월 2일 시행(10장 107조)된 것으로 명시되어있다. 국회사무처에서 1971년 발간한 『국회사』에는 1948년 6월 7일 발의, 1948년 6월 10일 결의(공포 없음)된 국회법을 제정국회법으로, 1948년 10월 2일 공포된 국회법은 ‘1차개정’ 국회법으로 정리하고 있다. 그런데 같은 책 다른 곳에서는

이 ‘제정국회법(국회사무처 기준 6월 10일 결의안)’ 이 법제처의 경우와 마찬가지로 10장 107조로 이루어져 있다고 기록되어 있다. 제헌국회 회의록의 기록을 보면 6월 10일 결의된 국회법(이하 ‘국회법안’)은 10장 98조로 이루어져 있다. 이 외에도 제정국회법을 언급한 서로 다른 문헌들은 제정국회법의 조문 개수와 제정일자 등에 있어 다르게 기술하고 있는데, 그 와중에 ‘국회법안’의 전문 자료가 존재하지 않는다는 사실 또한 흥미로운 지점이다.

<표 1> 제정국회법

		발의일	결의일	공포일	조문 개수	전문자료존재여부
국회회의록	국회법초안*	1948.6.7.	1948.6.10.		10 장 98 조**	X
	국회법개정	1948.8.30.			10 장 110 조	△
			1948.6.10.	1948.10.2.	10 장 107 조	O
국회사(국회사무처)	국회법제정	1948.6.7.	1948.6.10.		10 장 107 조	?
	1 차개정	1948.8.30	1948.9.14	1948.10.2		O
법제처				1948.10.2.제정	10 장 107 조	O

* 국회법초안으로 본회의 상정되나, 6월 10일 '국회법'으로 통과 결의, 및 효력 인정.

이후 회의에서 '국회법'으로 언급. 전문 자료 부재.

** 동아일보 1948년 6월 9일 기사 : '국회법 초안' 10장 98조 (전문 일부 발췌)

최초의 헌법을 탄생시킨 헌법 제정 회의를 규정하는 절차나 규칙은 무엇이었고 그 규칙은 어떻게 생성되었는가? 대한민국의 헌법이 헌법제정의회라는 장치를 통해 제정되었기 때문에 한국의 경우 헌법제정의회의 회의 절차나 규칙에 주목하는 것은 헌법이 탄생한 절차나 규칙에 관한 물음에 답변하는 방법이 될 수 있다. 그렇다면

제헌국회의 입법 효력을 가능케 한 회의 절차나 규칙은 무엇이었는가? 제헌국회는 언제부터 ‘국회’였고 그 회의에서는 어떤 규칙과 절차에 따라 헌법을 제정했는가? 당시 남한 지역을 점령한 미군정과 그 산하기구였던 남조선과도입법에 의해 일방적으로 결정되고 추진된 절차와 규칙이 지배적이었을까? 지주세력으로서 공고한 기반을 가지고 있던 한국민주당 세력과 손잡은 이승만이라는 행위자의 영향력이 지배적이었을까? 1948년 6월 2일 대한민국 국회가 개회한 후 세 번째 회의가 열린 날, 서순영 의원(무소속¹, 통영을)은 다음과 같이 말한다.

“제가 말씀하자고 하는 것은 의사준칙에 대한 말씀이올시다. 혹 여러분께서는 이미 통과된 의사준칙에 대해서 다시 말씀드리는데 것이 불가하다는 책망이 게실는지 알 수가 없습니다마는 그것을 통해서 진행되는 우리의 의사를 볼 것 같으면 도모지 불가하고 불충분해요. 그래서 그것으로써 우리의 국회의 제 법을 토의할 수가 없다는 것을 발견한 이상 다시 말씀 아니 드릴 수가 없게 되었습니다.

또 의안의 상정방법이라든지 또는 동의의 제출방법이라든지 질문하는 형식이라든지 그것을 명문으로 써서 정하지 않으면 안될 것이올시다. 그것은 결코 자기의 추상적인 의논의 근거를 말하는 것이 아니라 요전부터 어제까지 통해서 우리의 의사를 볼 것 같으면 그 불충분으로 말미암아서 여러 가지 추태가 연출되었다고 보는 것입니다.

일반 단체나 혹은 조직일지라도 그것이 조금 계속성이 있는 것이라고 할 것 같으면 그 자율적인 규약 중에 혹은 정강 중에 의중의 처리방법이라든지 의장의 권한이라든지 그런 것이 명백히 규정될 것을 여러분이 잘 아실 줄로 압니다. 이 의사진행이 질서가 없고 규율이 없다는 점에 있어서는 역시 의장 선생님의 주의받은 것과 마찬가지로 그것이 역시 이 의사진행의 규율이 결여된 까닭이라고 생각합니다(국회회의록 제1회

¹ 제헌국회의원의 소속 정당은 국회사(1971b, 15-17)를 참고했다.

제3호, 9²).”

같은 날 이윤영 의원(종로갑, 조선민주당)은 다음과 같이 말했다.

“본 의원의 생각에는 동의 성질도 없고 개의의 성질도 없는 것을 우리가 다 작정을 하였습니다. 그러니까 작정한 한 일은 다 잘 되었습니다. 왜 그럴 것 같으면 우리가 오후에 안하든 그 관례를 깨틀이고 오후에는 하자 그렇게 되었으면 동의에 성질이 되었을 것입니다마는(...) (제1회 제3호, 12)”

회의 규칙에 관한 논쟁이 회의 기간을 걸쳐 꾸준히 등장한다는 것은 제헌국회를 다룬 기존 연구에서 주목받지 않았던 부분이다. 발언의 규칙과 의사결정 규칙에 관한 논쟁은 분명 헌법제정의회의가 회의에 앞서 반드시 마주하게되는 문제지만, 회의의 초반 부 매듭을 짓고 넘어갈 수 있었던 간단한 문제가 아니었다. 이 의사결정준칙에 관한 논쟁은 ‘국회법안(1948년 6월 10일 본회의 임시통과)’이 통과된 이후에도 헌법 공포 보름 전인 23회차 본회의(7월 2일)까지도 계속 나타난다.

본 연구에서는 ‘의사준칙’과 의안의 상정 방법 등 절차적 규칙이 부재한 상태에서부터 헌법이 제정된 과정을 살펴보고자 하며, 논의의 순서는 다음과 같다. 먼저 2장에서는 최초의 헌법 제정에 관한 이론적인 배경과 대한민국 제헌국회에 관한 선행연구를 통해 헌법 제정의 절차와 규칙에 관한 문제를 구체화한다. 3장에서는 헌법 제정 절차 문제에서

² 본 연구에서는 대한민국국회 국회사무처 의정기록과에서 온라인으로 제공하고 있는 국회본회의 회의록을 기본 자료로 사용한다. 국회사무처에서는 제헌국회의회의록과 국가재건최고회의회의록을 시발로 과거 한문으로 작성된 회의록 자료를 한글로 번역, 데이터베이스화하여 일반 대중에게 제공하고 있다. 본 연구에서는 한글 번역 제공된 회의록을 기본으로 삼되, 오역이나 누락 등으로 인한 회의록 내용은 온라인에서 함께 제공되고 있는 영인본과 대조하여 연구를 진행했다. 국회 회기 구분인 ‘제O회 제O호’는 영인본의 회의록 구분 방식을 따른다. 직접 인용은 업로드 된 한글 번역 pdf 파일의 페이지를 기재했다. (<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do#none>, 2018년 4월 3일 접속).

비롯되는 연구 질문과 연구 방법을 다룬다. 4장은 본 연구의 본론으로서 먼저 첫째, 명시적 규칙과 둘째, 암묵적 규칙으로 나누어 제헌국회의 의사결정규칙을 살펴본다. 셋째, 의사결정규칙뿐만 아니라 회의 참여자들에게서 발견되는 주요 공유 지식을 정리하고, 넷째, 사회자의 역할과 사회자 개인의 특성을 살펴본다. 다섯째, 논의한 내용을 종합하여 제헌국회 회의과정에서 특히 논쟁이 되었던 사안들을 중심으로 헌법 제정 과정에서 의사결정규칙이 어떻게 드러나며, 변해가는 지를 살펴본다. 마지막 5장에서는 연구의 결론과 함께 본 연구가 현재 한국의 민주주의에 대하여 가질 수 있는 함의를 논한다. 부록은 국회회의록을 통해 복원한 ‘국회법안’ 조문과 그 외 자료를 수록했다.

II. 문제제기 및 선행연구 검토

1. 최초 헌법 제정 과정에 대한 이론적 배경

최초의 헌법을 제정하는 의사결정 요건은 무엇이어야 할까? 헌법은 흔히 만장일치라는 집합적 의사결정의 특수한 한 규칙과 밀접한 연관을 가질 것으로 기대된다. 하지만 실제 현실에 있어 헌법은 그것의 제정이든 개정에 있어 만장일치의 결과물이 아니다. 역으로, 어떤 집합적 의사결정에 있어 만장일치로 결정된 사안이 곧장 ‘헌법’이 갖는 규범적 지위를 갖는 것도 아니다.

근대서양정치사상가들의 사회계약의 논의에서 만장일치는 “자연상태(the state of nature)”에서 “사회상태(social state)”로의 전환에 만장일치의 동의(consent) 또는 (신의)계약(covenant, contract)가 반드시 있었을 것이라 추론한다. 이 때 동의의 대상이나 내용은 논자들에 따라 조금씩 다르게 나타나지만 루소의 경우를 살펴보면 “각 구성원을 그가 가진 모든 권리와 함께 공동체에 전적으로 양도”하는 “더 없이 완전”하며 모든 구성원에게 동일한 내용이 적용되는 계약이다(Rousseau 2010, 1부 6장).

뷰캐넌과 톨록은 *The Calculus of Consent*(1962)에서 경제학적인 방법으로 헌법적 선택에 대해 고찰했다. 집합행동의 상황에 놓인 개인들은 다른 개인의 행위에 의해 자신에게 기대비용이 부과될 수 있다. 사적 결정의 행위를 공적 선택의 영역으로 옮기는 헌법 선택에 있어 특히 합리적인 개인은 자신을 보호하기 위한 장치가 필요하다. 자신이 직접적인 통제를 행사할 수 없고 또 적절한 보상을 요구할 수도 없는 상황에 자주 노출될 수 있는 위험을 방지하기 위한 유일한 수단은 모든 결정에 만장일치를 엄격하게 적용하는 것이다(Buchanan & Tullock

1962). 만약 의사결정비용이 존재하지 않는다면 합리적 개인은 집합행동의 모든 문제에 있어 집합행동을 만장일치 규칙에 의할 것을 요청할 것이다. 집합행동 상황에서 타인의 이탈과 그로 인한 착취의 가능성이 존재할 때, 그것을 도덕적 규범에 의지하여 방지하는 것을 택하지 않는다면 합리적 개인은 집합행동의 규칙을 통해 착취 가능성을 막고자 할 수 있다.

하지만 이와 같은 ‘만장일치’ 요건은 헌법 제정이라는 실제의 결과를 생각하는 데 있어서는 충분하지 않다. 이 충분하지 않음은 헌법 제정을 고찰하는 데 있어 혼란을 야기할 수도 있다. 만장일치가 있었을 것으로 추정되는 순간과 만장일치가 적용되는 대상은 상당히 높은 추상성을 지니며 내용에 있어 ‘공동체를 구성하고 어떤 제도나 규칙을 제정하고 따를 것을 합의’하는 아주 좁은 조건에 국한된다. 하지만 헌법 제정은 공동체를 구성하고자 하는 선택 이후에 일어나는 과정이며 여러 층위와 복수의 의사결정 대상으로 구성된다. 그리고 헌법 제정의 결과인 헌법의 내용 역시 다양한 내용과 가치로 구성되어있다.

헌법과 헌법 제정이 구성 되어 있는 다양한 범주와 층위는 헌법이 제정되어야 한다는 필요성과 충돌한다. 헌법의 제정은 필연적으로 정치적이고 의식적인 결과물이며 절차적 과정의 산물이다. 그런데 헌법과 헌법 정신에 관한 이야기는 많지만 헌법 제정이 절차적 과정이라는 관점에 초점을 맞춘 연구는 그리 많지 않다. ‘헌법’을 이야기함에 있어서 성문헌법, 관습헌법(불문헌법), 함정헌법, 경성헌법, 연성헌법(성낙인 2018) 등 헌법의 개념적 분류를 구분해야 하는 문제가 있지만, 헌법의 제정에서부터 국가를 설립하고자 하는 근대 입헌국가는 성문헌법을 갖추는 것에서부터 국가권력을 구성한다. 제헌과정은 헌법의 제정을 결의하는 순간부터 최종적으로 헌법을 비준·공포하게 되는

단계까지 수많은 의사결정의 대상으로 구성되어 있다. 헌법의 제정은 단 한 차례의 ‘결의’가 아닌 여러 ‘결의’가 단계적으로 ‘결의’되는 과정이다. 제헌과정은 가장 기초적인 결의의 대상부터 다음 결의의 대상과 방식, 규칙을 정하는 결의로 이루어지는 절차로 분석할 수 있다.

헌법으로부터 국가권력을 구성하고자 하는 것이 헌법 제정의 목적이라는 점에서부터 도출되는 헌법 제정의 또 다른 특징은 제헌의 상황이 이론적으로 그리고 현실적으로 최종심급의 권력을 집행할 국가가 존재하지 않는 상태에서 일어난다는 것이다. 국가는 존재하지 않지만, 헌법을 제정하고 국가 기구를 마련하고자 하는 동기를 가진 개인들은 각자의 이념과 이해(interest)에 따라 세력을 형성하고 소규모 집단을 이루고 있을 수 있다. 공동체의 그 이전 역사에 따라 부의 차등도, 물리력의 차등도 존재할 수 있으며 공동체가 겪은 역사에 따라 이전 국가의 영향과 결과물들이 최종심급으로서의 국가 없이 부유하고 있는 상태일 수 있다. 이런 상황에서 헌법의 제정은 부유하는 물리력들이 새로운 국가 질서로 재편되는 결과를 기대하게 한다.

이론적으로 제헌 작업에 요청되는 자질은 무엇일까? 법과 국가가 존재하지 않던 상태에서 법에 의해 다스려지는 국가를 만드는 과정에 있어 루소는 “입법자(legislator)”의 필요성을 요청한다. 이 때의 “입법자”는 국가가 수립한 이후 의회가 수행하는 통상적인 입법활동과 다른 종류의 ‘입법’을 담당한다. “입법자”는 정치기구가 존재하지 않는다는 의미에서 비정치상태에서 정치상태를 결의한 인민(people)의 일반 의지(general will)를 작동 가능한 형태로 고안할 수 있는 뛰어난 정신적 존재이며, 동시에 개인의 사적 이해나 정념으로부터 자유롭고 인간의 본성에 대해 철저하게 알고 있는 존재다. “입법자”는 국민이 처한 지리적, 역사적 상황을 고려하며 국민에게 적합하면서도 가장 잘

작동하고 유지될 수 있는 가장 좋은 사회 규칙을 발견할 역할을 지닌다(Rousseau 2010, 2부 7장).

루소의 “입법자” 개념을 빌어 생각해보건데 국가의 최초 제도를 설계하는 사람, 현실 사례의 경우 헌법의 제정을 담당하는 사람들은 헌법의 제정 이후 정치 활동에 참여하지 않아야 한다. 헌법 제정에 참여한 주체가 그 헌법의 적용을 받는 정치 제도하에서 통상적인 입법활동에도 참여할 경우, 그는 이후 자신의 사익에서 자유롭지 못할 여지가 생기기 때문에 입법자로서 지녀야 할 무정념, 공평함의 자질을 발휘하지 못할 여지가 생긴다. 하지만 이런 이론적 논의와는 달리 현실의 헌법 제정 사례들은 헌법 제정과 통상적 입법 활동을 모두 지녔던 의회들이 발견된다.

입헌주의에 입각한 근대 국가의 수립은 헌법의 제정에서부터 시작하며, 다수의 헌법 제정 사례들이 그 헌법 제정을 위한 의회를 방법으로 하고 있다. 모든 종류의 제헌의회(Constituent Assembly)들은 헌법을 채택, 또는 제안하기 위한 임무를 갖고 있었지만 의회는 헌법 채택 또는 제안 외에도 ‘의회’가 가질 것으로 기대되는 통상적인 ‘입법’의 역할을 수행하는 경우도 존재했고, 엘스터(Jon Elster)는 이런 헌법제정의회가 가질 수 있는 두 가지 임무에 따라 헌법제정의회를 네 가지 종류로 나누었다(Elster 2012, 152-153). 첫 번째 유형인 헌법협의회(constitutional conventions)는 헌법 제안이라는 목적만을 부여 받았으며, 결과적으로도 동 업무만을 수행한 의회다. 두 번째 유형인 위임제헌의회(mandated constituent legislature)는 헌법 제정과 통상적 의미로서의 입법 두 가지 이중 업무를 명시적으로 부여 받는 목적으로 선출된 의회다. 세 번째 자가형성 제헌의회(self-created constituent legislature)는 의회로

선출된 후, 선출된 의회의 결의로 스스로 헌법 제정의 역할을 맡게 된 경우이며, 네 번째 자가형성 입법의회(self-created legislative assembly)는 헌법 협의회로 선출되었으나 일상적 입법 권력도 맡게 된 경우다.

헌법 제정의 주체와 그 주체가 맡아야 하는 역할 외에도 헌법 제정의 현실적 사례들은 몇 가지 특징을 보인다. 먼저 비교역사적으로 살펴볼 때, 제정과 개정을 포함하는 헌법 선택은 위기 상황 등의 역사적 중대국면에 발생한다. 미국과 프랑스 두 국가의 경우 제헌의회는 국가의 위기상황에 소집되었는데, 헌법 제정 의회가 처한 위기상황이라는 상황적 특징으로 인해 시간은 헌법 제정에 주요한 제약 변수로 작용한다(Elster 1992, 560). 헌법이 담고 있는 내용적 중요성이나 헌법이 고려해야 할 것으로 기대되는 이해(interests)의 다양성을 고려할 때, 헌법 선택은 장기간에 걸친 숙고를 반영해야 하지만, 동시에 헌법 제정 상황, 특히 그 중에도 국가가 설립되지 않아 권력을 가진 정치 기구가 존재하지 않는 상황에서는 국내 질서 유지 등 빠른 시일 내에 헌법 제정을 통한 국가 운영이 요청되는 상충이 발생한다. 헌법 제정 의회의 이상적인 ‘기간’이 어느 정도의 기간인 지 알 수 없으나, 헌법 제정 의회에 참여한 행위자들은 두 가지 제약의 고려 속에서 헌법을 만들어 낸다.

헌법 제정에 직면한 어떤 집단이 처한 상황은 “준자연상태(the state of quasi-nature)”라고 명명해볼 수 있다. 헌법 제정에 직면한 어떤 집단은 개인의 사익이 작용하면서도 작동가능한 권력의 형태가 존재하지 않고, 그러면서도 이전의 역사적 경험이나 지식이 부재한 것이 아니며 헌법의 제정으로부터 작동가능한 권력체로서 국가를 출범시키고자 하는 암묵적 합의가 존재한다. “준자연상태”가 “자연상태”가 아닌 이유는

행위자들에게 정치적인 경험이 부재하지 않았다는 점, 여러 분야에 걸쳐 공유된 지식(shared knowledge)이 존재한다는 점 등에서 그렇고, “정치상태”가 아닌 이유는 작동가능한 권력의 형태가 국가 기구가 존재하지 않고 경우에 따라 조직된 정당이나 이익집단이 아직 발달하지 않은 경우가 있기 때문이다. 각 헌법 제정의 사례가 처한 맥락적, 역사적 배경과 경험에 따라 다르지만, 대개 ‘독립’을 하는 국가의 경우를 “준자연상태”로 볼 수 있다. 이전의 군주정에서 왕의 권한을 일반 대중에 양도받고자 한 프랑스 제헌의회의 경우는 준자연상태에 해당하지 않을 것이다. 영국의 식민지였지만 모국의 정치제도와 독립적으로 자신들만의 독자적인 정치제도를 창조한 미국의 필라델피아 제헌의회의 경우는 준자연상태로 볼 수 있다.

시간이라는 상황적 제약 속에서 헌법 제정 의회는 다양한 층위와 단계의 의사결정 문제를 해결해야 한다. 헌법 제정의 주체가 누구이며, 그 주체는 어떤 역할을 맡을 것인지의 문제뿐만 아니라 헌법제정의회는 헌법에 담길 내용, 각 조문에 대한 수정 방법, 수정된 조문의 통과 결의 방법, 최종 통과된 헌법의 비준·공포 방법 등 회의의 토론 진행 방식을 결정해야 한다. 헌법 제정의 상황에 처한 어떤 지역에서 회의체의 방식을 통해 헌법을 제정함으로써 국가 건립을 선택 또는 결정된 집단은, 그 구성원이 정치적으로 자유롭고 평등한 개인들로 구성되어 있다면 집단 의사결정의 절차적 방식에 대한 최초의 결정이 필요하다. 미국과 프랑스의 제헌 과정을 통해 의회를 통한 헌법 제정 과정의 단계에 대해서 엘스터는 1) 소집(Convocation), 2) 대표 선출(Selection of delegates), 3) 권한 규정(Specifying the mandate), 4) 대표 자격 확인(Verifying the credentials of the delegates), 5) 진행 규칙 정의(Defining procedural rules), 6) 헌법 비준 방법 선택(Choosing a

mode of ratification)의 여섯 단계로 구분했다(Elster 1992).

역사 속 여러 제헌의회 사례들을 통해 엘스터는 헌법 제정에 참여하는 개인들이 개인의 이익(interest), 정념(passion) 등으로 인한 집합행동에의 왜곡 발생 가능성을 줄이고, 이성(reason)의 역할을 극대화하기 위한 헌법제정의회의 제도적 조건에 대해 정리했다(Elster 1992: 2012). 또한 엘스터는 실제 제헌의회들이 공통적으로 보이는 특징과 제헌의회의 범주 구분을 제시하고 최초 헌법 제정 상황에서 드러나는 여러 가지 문제들을 제시했다. 하지만 앞서 여섯 단계로 나눈 헌법 제정 과정이 결정된 과정이나, 그 중 다섯 번째 단계인 진행 규칙의 정의가 어떤 역학 속에서 어떤 과정을 거쳐 결정되었는지에 대해서 엘스터는 자세한 설명을 제공하고 있지는 않다. 그는 최초의 헌법 제정을 위한 적합한 의회 디자인 조건을 제시하였으나, 각각의 제도 디자인이 나타나고 선택된 과정과 이유에 대한 설명 역시 제시하지는 않고 있다.

2. 대한민국 제헌국회

대한민국의 최초 헌법과 그 제정에 대한 연구들은 최초의 헌법 제정이 제기하는 특수한 상황을 연구대상으로 삼기보다는 주변적 사안으로 다루어져 왔다. 대한민국 제헌 헌법을 다룬 연구들 중에 헌법을 최초로 제정해야 한다는 특별한 상황이 야기하는 이론적 문제를 제기한 경우로 법학자 이영록의 연구(이영록 2006)가 있다. 이영록은 헌법을 제정하는 단계에 있어서 헌법 이전에 헌법 제정을 위한 일정한 절차가 마련되어 있어야 하며 이 절차 규칙의 효력은 헌법을 제정하는

기관이 헌법 제정의 절차에 합의하는 것으로부터 시작하지 않으면 안된다고 말한다(이영록 2006, 93). 이런 법리적 절차와 효력에 관한 문제의식은 이영록뿐만 아니라 당시 제헌국회의원들도 인식하고 있었다.

“만일 제헌회의라고 규정했다고 하면 헌법만 제정해 노면 그 임무는 다 완료되었습니다. 완료 되었으면 그 회의는 해산하는 것이라 말이에요. 그렇지만 우리는 전부 총괄해 가지고 다른 나라 사람과 마찬가지로 한가지두가지 일만 특별히 하고 다른 것이 기히 있다든지 다른 때에 예비가 되어 있다는 것이 아니란 말이에요. 우리는 우리가 만들 일이 대략 어렵겠지만 무엇 무엇을 만들어야 되겠다는 것을 우리가 생각하고 있습니다. (신익희 의원, 제1회 제53호(8월 31일), 9)”

“(「지내간 이틀 동안은 어떻게 합니까?) 하는 이 있음)
소급해서 할 수 있다 그 말입니다. (정해준 의원, 제1회 제53호, 6-7)”

하지만 이영록은 이런 법리적 문제를 제기하기만 했을 뿐, 그 문제의 해결방식에 대한 엄밀한 분석을 시도하지 않은 채 “이승만과 한민당의 철저히 준비된 계산(이영록 2006, 96)”이라고 단정짓는 한계를 보인다. 이영록은 “헌법을 다수결로 의결할 것인가, 3분의 2 이상의 찬성에 의해 의결할 것인가(이영록 2006, 93)”라고 물으며 헌법 제정 상황에 있어 의사결정의 수준이 정해져야 한다는 이론적 문제의식 역시 보여주고 있지만 이후 이어지는 내용에서는 이 문제의식과 무관한 이야기로 현재 한국의 일상이 “절차는 어떻더라도 결과의 내용만 좋으면 좋다는 문화(이영록 2006, 94)” 속에 살고 있다는 문장을 서술함으로써 대한민국 헌법 제정 과정이 현재 한국의 결과주의적 문화의 시초였음을 주장했다.

이후 국회법 및 국회규칙 기초위원회가 마련한 국회법 초안(본 글의 표현은 ‘국회법안’)이 통과되는 과정을 “심의 없이 바로 가결(이영록 2006, 97)”이라 일축하며 마찬가지로 절차적 과정을 생략한 것으로 판단하고 있는데 이 역시 국회법 초안이 통과되는 과정을 자세히 살펴보았다면 다소 지나친 주장으로 보인다. 국회법안이 통과되는 과정에서 절차상 생략을 내용으로 하는 가결이 있었던 것은 사실이나 그 절차상 생략은 토론과 그에 따른 합의로 선택된 집단의사결정의 결과였기 때문이다. 절차상 생략이라는 결과 자체에만 주목한다면 ‘심의 없이 바로 가결’이라는 표현이 제기될 수는 있으나, 닭이나 달걀이냐의 문제인 국회법과 헌법 사이의 문제를 결과 자체만을 가지고 평가를 내리는 것은 부당하다. 달걀이 선택되어도 닭의 입장에서 비판이 가능하고, 닭이 선택되어도 달걀의 입장에서 비판이 가능하기 때문이다. 닭과 달걀의 문제를 평가하는 도구로 다시 닭과 달걀을 사용하는 실수를 피하기 위해선 닭과 달걀의 문제를 어떻게 해결했는지 그 결정 과정에 보다 초점을 맞춰야 하며 다른 준거점을 사용해야 한다.

법학 분야에서 풍부한 사료를 통해 제헌 과정에 대해 잘 정리하고 있는 연구로는 김수용(2008)이 있다. 그는 특히 회의록이 존재하지 않는 헌법기초위원회의 회의 과정과 내용을 최대한 복원하고, 헌법전문위원의 선출 과정과 구성에 대해 정리하고 있다는 점에서 대한민국 제헌 과정 연구에 기여했다.

정치사 분야에서 제헌의회를 다룬 연구들도 있다. 이들 연구는 헌법이 단지 법리적 방법만으로 설명할 수 없는 정치적 산물임을 지적하며 당시의 정파적 이해, 이승만이라는 인물, 헌법의 내용이 담고 있는 이념적 함의 등에 집중하여 헌법에 대해 논하였다.

먼저 해방공간의 맥락 속에서 당시 정치세력들에 대한 포괄적인

연구로는 박찬표(1997: 2007: 2010), 백운선(1992) 등이 있다. 이들 연구에서 제헌국회는 당시 정치세력들이 건국의 과정을 놓고 경합하는 관점에서 평가된다. 해방 후 한반도는 이념적으로 좌우로 넓은 스펙트럼의 정치세력이 존재했지만 박찬표(1997)는 대한민국의 건립이 반공체제 라는 제약 속에서 자유민주주의가 정착되어가는 과정으로 분석하였다. 그에 따르면 제헌국회의 구성은 이념적으로 보수 우파에 편향되었고, 제헌 헌법은 한민당(김성수 계)과 독촉진영(이승만 계), 그리고 무소속 소장파의 세 정치세력 간의 타협과 갈등의 산물이었다. 박찬표는 임시정부 시절부터 이어져 오는 정치세력의 계보와 해방공간의 분석이라는 큰 차원에서 바라보며 제헌국회의 구성원은 좌파세력과 김구, 김규식 등의 민족주의 우파 세력이 참여하지 않았다는 점(박찬표 2007, 399)에서 우익 세력의 라운드였으며, 제헌 헌법은 반공체제라는 제약 속에서 “이식된 자유민주주의 체제”라는 해석에 도달한다. 하지만, 그 정치세력이 제헌과정이라는 특수한 상황에 있어서도 얼마나 공고히 정착되어 있었는지에 관해서는 의문을 제기해볼 수 있다.

의회 정치를 중심으로 제헌국회의 절차적 합의 수준에 대한 긍정적인 평가로는 백영철(1995)의 연구가 있다. 백영철은 의회의 갈등 처리 패턴을 분석하여 제헌국회가 높은 수준의 절차적 합의와 낮은 수준의 실질적 합의를 보여주었음을 재조명했다. 그에 따르면 5·10 선거는 좌파가 배제된 선거였으나 그럼에도 제헌국회는 이념적 스펙트럼 내 다양한 대표가 선출되었고 회의 과정에서 보수적 입장과 진보적 입장이 확연히 분화되는 모습이 관찰되었다. 뿐만 아니라 그는 제헌과정에서의 의장단, 특히 이승만 의장이 절차적 합의와 갈등 처리 양식을 형성하는데 결정적인 역할을 했음을 주장한다. 백영철의 연구는 그 연구의 대상 범위가 제헌국회를 국회 회기 전 기간(1948.5.31~1950.5.30)

이었다는 점에서 ‘초대 국회’가 보여주었던 긍정적인 의회민주주의적 요소를 보여주었으나 ‘제헌 과정’을 살펴보기에는 연구 시기가 맞지 않는다. 그리고 이승만 의장 외에도 사회를 보았던 신익희 부의장과 김동원 부의장에 대한 언급이 결여되어 있는 아쉬움이 있다.

김홍우(1997: 2001)와 서희경(2001a: 2001b: 2012)은 제헌상황이라는 특이한 상황이 정치적 분석과 법리적 분석 모두를 필요로 하는 포괄적 이해의 대상임을 강조함과 동시에 제헌국회 바깥공간에 머무르지 않고 회의장 안으로 들어가 제헌국회에 대한 이해를 넓히고 제헌국회회의록을 사료로서 부각시킨 기여를 했다. 이들 연구는 이전의 정치사 연구와 달리 제헌국회의 논쟁 과정 안으로 들어갔다는 진전을 보였으나 그 논쟁과정을 분석하는 데에 있어 여전히 토론장 외부의 관점(대통령제 대 의원내각제, 이승만 대 한민당, 독촉계열 대 소장파 및 중도좌파세력 등)을 기준으로 사용하는 한계를 보인다.

제헌국회를 다룬 기존의 연구들은 법학적, 정치학적 입장에서 최초의 헌법 제정이 이론적으로 갖는 특수한 의미에 대해 인지는 했지만 그 상황에 처한 행위자들의 고민과 그들의 해결 방식에 주목하지 않았다. 유력한 대통령 후보자이자 당시 가장 강력한 영향력을 갖고 있던 ‘이승만’이라는 인물과 회의장에서 의장으로서의 ‘의장 이승만’을 한 사람으로 취급한다면 제헌국회와 제헌 헌법에 대한 평가는 ‘대통령제를 주장하며 정세론으로 회의장 분위기를 험악하게 만든 이승만에 의해 졸속으로 통과된 헌법’이라는 답을 정해놓고 이 주장에 대한 찬반 논쟁으로 진행될 소지가 있다. “만일 이 초안(의원내각제를 내용으로 하는, 저자)이 국회에서 그대로 헌법으로 채택된다면 이 헌법하에서는 어떠한 지위에도 취임하지 않고 민간에 남아서 국민운동을

하겠다(유진오 1980, 62)”고 선언한 이승만과 다음의 이승만을 어떻게 이해해야 할까?

“거기에 대한 의견으로 대강 의장의 사적 의견은 이렇습니다. 아모리 날자가 급하고 조급할지라도 헌법이라고 하는 것은 그 나라의 유일한 국법으로 될 것이요, 그 나라의 토대로 되는 것입니다. (...)

지금 욕심으로 속속히 하기 위하여 다른 문제가 빨리빨리 된다고 해서 그냥 통과하자는데, 그래도 될 수 있으면 보조를 밟아서 정당하게 해서 지내는 것이 좋을 줄로 의장은 생각합니다. 거기에 대해서 또 의견 말씀하세요(의장 이승만, 제1회 제6호(6월 9일 수요일), 4)”

이승만과 한민당이 대한민국 정부 수립의 과정에서 결과적으로 승리한 세력이긴 하지만, 그들은 헌법 제정의 과정에서도 자신들의 이익을 다른 고려사항들보다 우선시하였을까? 승리연합의 사적 이익이 헌법 제정 의회에서 견제 없이 관철되었을까? 이승만과 한민당은 헌법 제정 과정에서 연합세력을 형성했는가?

한국의 제헌 헌법에 대해서 폄하하는 시각은 그 제정 과정이 졸속이었고, 충분한 합의와 토론이 되지 않았다는 점을 지적한다. 그 근거로 한국의 제헌의회를 미국과 프랑스의 헌법 제정과 비교하여 평가하기도 한다. 비교를 통한 평가는 제헌 과정이 내포하는 문제의 성격과 그것의 해결 방안에 대한 이론이 별로 존재하지 않기 때문에 사용되는 방법일 수 있다. 하지만 제헌 과정에 대한 비교는 비교의 방법이 취해야 하는 중립적인 관점 속에서 충실히 진행된 적이 아직 없는 것 같다. 미국의 제헌 과정과 한국의 제헌 과정을 비교해볼 만한 몇 가지 지점을 간략히 나열해보면 다음과 같다.

미국의 필라델피아 제헌회의의 경우 회의록이 존재하지 않는다는 것이 한국 제헌회의와 먼저 비교 가능한 지점이다. 필라델피아 제헌회의는 보다 자유로운 토론이 가능하도록 회의의 내용을 비공개하기로 결의하였고, 제헌회의에서 오고 간 이야기는 제임스 매디슨(James Madison) 등 필라델피아 회의 참여자들의 속기록 등을 통해 추론 가능하다. 필라델피아 의회의 경우 약 4개월이 소요되었는데 한국의 헌법 제정은 1948년 5월 31일부터 7월 12일까지 약 1개월 10일 정도가 걸렸다. 필라델피아 제헌회의가 열리기 전 각 주의 헌법이 먼저 존재했고, 연방헌법 제정에 관한 여러 논쟁이 있었다. 한국의 경우 임시정부 시절부터 1945년 해방 이후까지 임시정부의 <대한민국임시헌장>(1944), 미군정 법률고문 에머리 우돌의 <조선헌법>, 남조선과도입법의원에서 통과된 <조선임시약헌>(1947.8.), 좌파의 헌법안인 <조선민주공화국 임시약법 시안>(1946.1.), 행정연구위원회에서 만든 <한국헌법>(1946.3.), 남조선대한국민대표민주위원의 <대한민국임시헌법>(1946.3.) 등 여러 세력의 여러 헌법 구상안이 존재했다(서희경 2012, 24-26; 이영록 2006). 필라델피아 헌법 제정 이후 4년여 간 신문지상 논설 등의 형식을 통해 제정 헌법에 대한 논쟁이 진행되었고 이 논쟁은 “연방주의자 논설(Federalist Papers)”로 알려져 있다. 한국의 제헌의 경우 헌법 제정 이후 헌법에 대한 논쟁이 충분히 이루어지지 않았다.

이상에서 살펴보았듯이 입헌주의 민주주의 국가의 수립 과정과 절차에 있어 헌법을 결정하는 규칙에 대한 이론적 질문에 아직 설명이 필요한 공백이 존재한다. 대한민국 헌법 제정에 관한 연구 분야에서는 헌법의 제정 과정이나 규칙의 측면에서 이론적 접근한 연구가 존재하지

않는다.

Ⅲ. 연구 질문과 연구 방법

1. 연구 질문

헌법 제정과 건국이라는 공통의 목표를 갖고 소집된 200여 명의 대한민국 초대 국회의원들은 공통의 목표만 있을 뿐 헌법 제정의 정해진 구체적인 방법과 절차를 갖고 있지 않았다. 회의 운영 규칙, 헌법 제정의 방식에 대한 합의, 헌법 내용에 대한 합의가 부재한 상태에서 대한민국 제헌 헌법은 정세론에 경도된 와중에 이승만이라는 강한 영향력의 행위자의 의지에 좌지우지된 결과물이었는가? 만약 그렇다면, 아직 조작 가능한 권력이 존재하지 않던 준자연상태의 국회 회의장은 국민에 의해 선출된 대표라는 동등한 자격을 가진 국회의원들 간의 순수한 파워게임에 지배되었는가?

혹은 명시적인 규칙과 절차가 존재하지 않는 상황에서도 공동의 목표를 달성하기 위해 나아가는 과정을 지배하는 다른 규칙이 존재했는가? 만약 그렇다면 그것은 무엇이며, 어떤 의미를 갖는가?

조작 가능한 권력이 부재하고 효력을 발휘할 수 있는 법 등의 명시적 규칙이 존재하지 않은 최초 헌법 제정이라는 특수한 상황 속에서 헌법을 제정한다는 목표만이 정해진 의회는 어떻게 헌법을 탄생시키는 것일까? 어떤 정해진 규칙과 절차도 부재한 상황에서 만약 어떤 대표자가 사적 이익을 추구한다면 그것이 헌법에 반영되고 다른 대표자뿐만 아니라 헌법이 영향을 미칠 다수의 유권자에게도 외부비용을 초래하게 될 것이다. 이런 가능성은 최초 헌법 제정과정에서 나타나는가? 혹은 그런 가능성을 방지하는 어떤 힘이 존재했는가?

2. 연구 방법

1) 개념적 틀 : 의사결정규칙

기존의 의사결정규칙을 다룬 연구들은 방법론적 개인주의의 측면에서 서로 다른 선호함수를 갖는 개인들의 선호를 집합하는 방식 혹은 수준을 의미하는 개념으로 ‘의사결정규칙(aggregation rule)’을 사용한다. 어떤 집합적 의사결정이 필요한 사안이 있을 때, 그 사안의 중요성, 뷰캐넌과 툴록 식으로 이야기하면 외부비용함수와 의사결정비용함수의 구조에 의해 선호집합의 최적 수준이 정해진다(Buchanan & Tullock 1962). 선호집합의 수준은 집합행동이 직면한 문제와 사안에 따라 그 최적 수준이 다를 수 있고, 가장 포괄적인 영향력을 가지면서 근본적인 합의의 지점으로서 헌법은 만장일치로 결정되어야 하고, 결정될 것이라는 것이 하나의 설명이다.

하지만 현실적으로 집합행동을 위한 의사결정은 의사결정비용이 발생하기 때문에 만장일치의 요건은 포기된다. 집합행동에 참여하는 참여자가 늘어날 수록 의사결정의 과정은 복잡해지기 때문에 의사결정비용함수는 집합행동에 참여하는 참여자 수와 양의 상관관계를 갖는다. 집단을 위한 어떤 결정이 이루어지기 전에 동의하도록 요구되는 참여자 중 동의자 수의 최적비율은 외부비용과 의사결정 비용의 총합(total cost)이 최소가 되는 지점에서 결정될 것이라는 것이 그들의 결론이다. 만장일치 기준은 집합행동의 의사결정비용이 영(0)일 경우에만 가능하며, 현실적으로 사용될 수 없는 의사결정기준이다. 이들의 결론의 다른 함의는 만장일치가 현실적으로 불가능한(infeasible) 의사결정기준이라 할 때, 과반수 규칙이 다른 의사결정규칙(예를 들어 정족수의 2/3 의결요건, 30% 가결 요건

등)보다 더 나은 어떤 특수한 지위를 누리는 것이 아니라는 것이다. 의사결정요건의 수준은 집합행동으로 인해 개인에게 부과될 외부비용과 의사결정비용의 균형에서 정해지는 것으로, 각 집합행동에 참여하는 행위자 집단이 처한 상황과 맥락에 따라 최적 수준이 정해질 뿐이다.

이론적 분석과 달리 현실에서 만장일치는 집합 의사결정의 과정에서 우연히 등장할 수도 있을 뿐인 것이며, 의사결정조건으로 강제될 수 없다. 어떤 결의가 있었고 그 결의가 우연히 만장일치였다면, 그 만장일치의 내용이 규범적 지위를 지닐 수는 있지만, 어떤 결의에 있어 사전적으로 만장일치가 결정지어지거나 그것이 반드시 달성되어야만 하는 목표가 되는 것이 아니다.

이러한 설명 방식은 각 개인들이 서로 다른 선호를 갖는다는 다원성과 그 다원성 속에서 정치적 평등을 실현하는 최적의 조건이라는 측면에서 유의미한 설명을 제공하지만 실제 최초의 헌법 제정 과정에 적용하기엔 어려움이 따른다. 이런 적용의 어려움은 실제 최초의 헌법 제정 과정에서의 ‘헌법’의 의미와, 만장일치로 결정되어야 하는 대상인 ‘헌법’의 의미가 다르다는 사실에서 나온다. 전자의 헌법은 헌법전을 의미하는 것이고, 후자는 의사결정 대상이 갖는 중요성이나 효력의 층위가 다르다고 할 때 그 층위의 수준을 의미한다.

최초의 헌법 제정 의회가 직면하는 문제점을 다루기 위해 본 연구에서는 의사결정규칙을 집합행동의 선호 집합 방법의 결정 문제를 포함하면서도 보다 넓은 범위를 포괄하는 규칙 체계를 의미하는 개념으로 사용하고자 한다. 최초의 헌법을 제정한다는 집합행동의 상황에 있어 해결해야하는 여러가지 문제들 해결하기 위해 필요한 방법이나 절차는 선호의 집합 방식과 그 방식의 결정에 국한되지 않는다.

의회의 소집을 어떻게 할 것인지, 회의의 형식은 사회자를 둘 것인지, 안건의 상정 방법은 어떻게 할 것인지, 회의의 운영 방식을 명문화할 것인지, 규칙 위배 시 어떤 제재를 가할 것인지 등 제헌의회는 여러 가지 서로 다른 층위의 사안에 대해 결정을 해야 한다. 이런 다양한 해결해야 하는 문제들에 대한 의회 내 규칙 총체를 ‘의사결정규칙(Decision rules)’으로 다루고자 한다.

오스트롬은 규칙이 갖는 상이한 수준에 따라 규칙을 실행규칙, 집합행동규칙, 헌법규칙으로 정리했다(Ostrom 1990). 이때의 헌법규칙과 최초의 헌법 제정 과정의 헌법 역시 용어 사용에 주의를 필요로 한다. 본고는 오스트롬이 제시한 규칙의 다차원적인 속성을 염두에 두되, 서술상의 혼란을 방지하기 위해 ‘헌법규칙’이라는 용어 대신 ‘암묵적 규칙’이라는 표현을 사용한다.

2) 자료: 대한민국 『국회속기록』 제1회 1호 ~ 제1회 80호 (1948년 5월 31일~1948년 10월 2일)

김홍우는 그간의 대한민국 ‘헌정사’ 연구의 ‘행정부’ 중심 경향을 비판하며 헌법의 제정 및 개정에서 있어 국회의 중심적 역할을 강조하며 『국회속기록』의 사료적 가치에 최초로 주목했다(김홍우 1997). 김홍우는 ① 당시 정치인 자신의 견해를 보여주는 한국정치에 관한 자료로서 굉장히 잘 보존된 자료라는 것, ② 당시 한국정치의 현실을 참여자의 시선에서 가장 생생하게 보여주는 1차자료라는 점, ③ 정치를 외부적 시선이 아닌 내부적 시선에서 바라봄으로써 정치현실로부터 유리될 수 있는 이론적 논의의 한계를 보완할 수 있다는 점 등 세 가지 관점에서 『국회속기록』의 가치를 부각시켰다(김홍우 1997, 206). 『국회속기록』은 이런 한국정치의 맥락에서뿐만 아니라 헌법제정

상황이라는 이론적 질문과 현실정치를 잇는 정치학의 중요한 순간에 대한 비교정치적 관점에서도 귀중한 자료적 가치를 갖는다. 미국, 프랑스 등 헌법 제정의 다른 사례들의 경우 1차자료로서 헌법제정의회의의 속기록이 남아있지 않다. 필라델피아 제헌의회의 경우 그 회의는 비공개로 진행되었고 회의에서 오고 간 이야기는 회의 참여자의 메모 등을 통해 재구성된 인터뷰를 통해서만 접근 가능하다. 미국 헌법 제정 시기의 유명한 논쟁인 『연방주의자 논설(Federalist Papers)』은 필라델피아 제헌의회 ‘이후’에 필라델피아 의회에서 결정된 헌법안 비준 과정에서 권리장전(Bill of Rights)의 첨부 여부를 중심으로 신문지상에서 진행된 논쟁이다. 이 토론을 통해 헌법에 대한 관심이 ‘건국의 아버지(Founding Fathers)’들로부터 전 미국인에게까지 불려일으켜지긴 했으나, 연방주의자 논설은 헌법에 대한 비판적, 객관적 분석과 거리가 먼 “선전문(propaganda)”의 성격이기 때문에 그것이 제시하는 설명을 그대로 따를 것 없다는 평가 또한 존재한다(Dahl 2004, 141).

물론 대한민국의 제헌의회는 인류 역사에 존재했던 수많은 헌법 제정의 사례 중 한 사례에 불과하므로 『국회속기록』의 검토를 통해 헌법제정규칙의 일반 이론을 도출할 수 있는 것은 아니다. 하지만 헌법 제정이라는 상황이 갖는 특수한 지점에 대해 있는 그대로의 1차자료로서 접근해볼 수 있는 자료로서 희귀한 사례라는 점에서 주목할 만한 가치가 있으며, 한 사례를 깊이있게 들여다봄으로써 이론적 논의에서 놓치고 있었던 어떤 의미를 발견할 수 있을 것으로 기대한다.

이 글은 ‘제헌국회회의록’을 기반으로 제헌국회 회의장 내의 담론과 그 안에서 ‘의사결정규칙’에 초점이 맞춰져 있다. 해방 이후부터

제헌국회 이전까지의 해방공간, 미군정, 국회에 참여하지 않은 세력, 북한 등의 제헌국회 바깥의 여러 요인들이 헌법 제정 의회 내부의 의사결정 과정에 영향을 미쳤을 수 있다. 하지만 그 외부요인의 영향력을 검증해보기에 앞서 먼저 회의장 내부에 대한 이해가 선행되어야 할 것이며, 회의장 내부에 대한 이해를 위하여 회의장 안과 회의장 바깥 사이에 경계를 긋고 살펴볼 것이다. 이 회의록 바깥 공간들은 회의장 내부의 의사결정 규칙을 이해하기 위한 보조적인 수단으로 활용될 것이다.

연구가 다룰 제헌국회의 범위의 대상은 제1대국회회의록 제1회 제1호(1948년 5월 31일)부터 제1회 제80호(1948년 10월 2일)까지다. 대한민국 최초의 법과 그 법을 결정하는 규칙의 문제는 1948년 7월 17일 하루에 끝나는 문제가 아니다. 우선 일차적인 관심의 기간은 헌법이 제정되기까지의 기간이지만, 헌법을 제정한 의회의 규칙인 제헌국회법은 헌법 제정 이후에도 미결 혹은 임시 가결 상태로 남아있다. 그리고 이 미결의 상태로 인하여 국회 스스로와 국회법 자체에 대한 효력 논쟁이 끊임없이 반복된다. 제헌국회법이 공포된 1948년 10월 2일 국회 본회의에서는 국회법에 대한 언급이 전무하다. 국회법(안) 개정이 본회의에서 마지막으로 등장한 것은 9월 14일이다. 국회법은 어느 시점부터 효력을 발휘하는 것으로 이해해야 하는지, 나아가 7월 17일 헌법 제정의 공포일 이후 10월 2일 사이에 제정된 입법안들의 효력에 대해 살펴보기 위해 위와 같은 연구 대상의 시기를 정하였다.

이와 같이 좁은 기간을 선정함에 따라 이 글은 제헌국회에 대한 기존 연구들의 성과를 공유하면서도 차별화된다. 제헌국회의원들의 정당별 의석수 분포에 있어 가장 자주 인용되는 김일영(1995)의 경우

제헌국회기간 기간 중 시점을 구분하는 모습을 보여주었지만, 여타의 기존의 연구들은 대개 각 연구의 목적에 따라 2대 국회가 선출되기 이전까지의 초대 국회로서의 ‘제헌국회’ 전체 기간(혹은 제1공화국)을 다루었다(백영철 1995; 박찬표 2010 등).

제헌국회 기간 전체를 놓고 본다면 헌법이 제정되고 점차 국가 기구가 하나 둘 자리잡아가며 의정활동이 진행됨에 따라 의회내의 정당으로서의 기능이 정착되고 정파적 활동이 관찰된다. 본 연구가 초점을 맞춘 1948년의 제헌국회는 정치세력이 의회 내에서 ‘정당’으로서의 정체성과 헌법 제정과 건국을 앞둔 국민 개인으로서의 국회의원이 공존하는 과도기적 모습을 보여준다.

IV. 제헌국회회의에서의 의사결정규칙

1. 명시적 규칙 흐름

1) 제헌국회 소집(1948년 3월 4일~1948년 5월 31일)

제헌국회의 소집 절차는 유엔의 총선실시 결의에서부터 시작했다. 유엔의 총선실시 결의가 있는 후 1948년 3월 4일, 주한미군사령관 하지는 동년 5월 9일에 유엔한국임시위원단의 감시 하에 보통·평등·비밀·직접·자유 등 민주선거의 원칙에 입각하여 선거를 실시하는 것을 내용으로 하는 남조선 총선거 실시에 관한 특별성명을 발표, 선거법은 추후 한국인 대표 및 유엔위원단의 요구에 따라 제정하기로 발표하였다. 미군정 하 남한의 대의입법기관이었던 남조선과도입법의원(이하 ‘과도입법의원’)은 유엔의 결의와 그에 따른 미군정의 특별성명을 둘러싸고 남북 협상을 통한 통일정부 수립을 주장하는 김규식 관선의원 측의 주장과 남한 지역만의 선거 및 정부수립을 주장하는 민선의원 측의 대립 과정에서 관선의원들이 사퇴하고, 가능한 지역 내 즉 남한 총선을 실시하는 내용의 결의안을 채택하였다. 그 후 3월 17일에 과도입법의원은 전문 57조로 된 입법의원선거법(남조선과도정부 법률 제 175호)을 제정·공포하였다. 이후 과도입법의원은 5월 19일에 스스로 해산하기로 의결하고 그 다음 날인 5월 20일 공식 해산한다(국회사무처 1971a, 8).

선거일은 원래 5월 9일 일요일로 예정되어 있었으나 5월 10일로 변경 되었다. 5월 10일 선거는 8,132,517인의 유권자 중에서 7,840,871명(96.4%)이 선거인명부에 등록, 그 중 7,487,649명(95.5%)이 투표에 참가했다. 선거에 참여한 정당은

대한독립촉성국민회, 한국민주당, 대동청년단 및 45개 군소정당과 단체가 있었고 그 외에도 무소속으로 출마한 후보가 다수 있었다. 제헌국회의원 정원 200인 중 4:3 사건으로 인해 선거가 실시되지 못한 제주도의 2개 선거구를 제외한 198명이 선거로 당선되었다(국회사무처 2008, 8-9).

당선된 후보자의 정당 분포는 대한독립촉성국민회 55명, 한국민주당 29명, 대동청년당 12, 조선민족청년단 6명, 그 외 기타 정당 및 단체 소속 다수가 있었고 무소속으로 당선된 인원은 85명이었다. 제헌국회의 국회의원 정당 분포에 무소속이 많았던 것은 특이할 만한 사항이나 많은 연구들에서는 무소속 중 한국민주당 계열 인사가 다수 포진해있었으며, 실질적인 한국민주당 계열 당선인은 60~80명에 이르렀을 것으로 추정하고 있다.

입법의원선거법에 의해 선출된 제헌국회는 국회의 소집 및 개원 등과 관련된 아무런 절차가 마련되어 있지 않았기 때문에 당선자들과 미군정 당국자 사이의 협의가 있었다. 그 협의의 결과, 당선자 신익희 등의 제의로 5월 21일 국회소집을 위한 준비위원회가 구성되고 동 위원회의 결정에 따라 5월 27일 143명의 당선자가 참석한 국회의원예비회의가 소집되었으며 이 예비회의에서 국회소집일자를 5월 31일자로 하고 개원식 절차와 국회법 제정시까지의 국회운영에 관한 규칙의 마련을 준비위원회에 일임할 것을 결의하였다(국회사무처 1971a, 9). 이 준비위원회는 <국회구성과국회준칙에관한결의안>(이하 ‘국회임시준칙결의안’, ‘국회임시준칙’)을 5월 31일 본회의에 상정한다.

2) 국회개원, 국회임시준칙결의(1948년 5월 31일~6월 1일)

1948년 5월 31일 오전 10시 20분, 중앙청 회의실에서 당선자

198명 전원이 출석한 가운데 제헌국회 제1차 본회의가 열렸다. 국회 제1차 회의의 시작은 전규홍 국회선거위원회사무총장에 의해 선포되었고, 노진설 국회선거위원장이 국회임시준칙결의안 제4조³에 따라 국회임시의장으로 이승만을 추천, 이승만은 의원 일동의 박수로 임시의장에 취임했다(국회회의록 제1회 제1호, 1-2). 임시의장에 취임한 이승만은 독립민주국으로서 대한민국의 제1차 회의를 열게 된 것이 사람의 힘으로만 된 것이 아니라는 점에서 기도를 올린 후에⁴, 국회선거위원회사무총장 전규홍의 선언이 정식 국회의 개회 선언이었음을 추인한다.

“그동안에 준비위원들이 이야기한 것이 다 있었지만 여기에 대해서는 법리적으로 해나가기가 어려운 까닭으로 해서 지금은 선거위원장이신 노진설 씨⁵가 정식으로 개회를 선언한 까닭에 지금부터는 제1차 국회 회의가 정식으로 개최된 것입니다(제1차 제1호, 2).”

이어 국회는 국회임시준칙결의안을 안건으로 삼는다. 국회임시준칙결의안은 국회 개회(5월 31일) 이전 5월 27일에 있었던 국회의원예비회의에 의한 준비위원회에서 국회의 운영과 구성을 위해 본회의에 상정한 결의안으로 국회의 소집, 임시의장의 자격과 역할, (정식) 의장과 부의장의 선거 방법, 회의 진행 방법, 헌법과 국회법

³ “의장이 선거될 때까지는 출석한 의원 중 최연장자가 임시의장(임시사회)이 될 것”

⁴ “대한민국 독립민주국 제1차 회의를 여기서 열게 된 것을 우리가 하나님에게 감사해야 할 것입니다. 종교 사상 무엇을 가지고 있든지 누구나 오날을 당해 가지고 사람의 힘으로만 된 것이라고 우리가 자랑할 수 없을 것입니다. 그러므로 하나님에게 감사를 드리지 않을 수 없습니다. 나는 먼저 우리가 다 성심으로 일어서서 하나님에게 우리가 감사를 드릴 터인데 이윤영 의원 나오셔서 간단한 말씀으로 하나님에게 기도를 올려 주시기를 바랍니다(임시의장 이승만, 제1차 제1호, 2).”

⁵ 국회 제1차 회의의 시작을 알린 것은 국회선거위원회사무총장 전규홍(제1차 제1호, 1)이다. 아래 회의록을 보면 선거위원장 노진설이라 언급하고 있으나 이는 이승만이 전규홍을 의도한 것으로 보인다.

기초위원 선거, 국회 개회식의 방법 등을 내용으로 하고 있다.⁶ 최초의 결의안은 부의장을 1인으로 두었으나, 축조토의를 거쳐 부의장 2인으로 수정되었다. 임시준칙은 국회 개회일(5월 31일)과 익일(6월 1일) 이틀 간의 축조토의를 거친 뒤 반대 두 표로 통과되었는데, 의장과 부의장은 임시준칙이 통과되기 전 개회일(5월 31일) 회의 말미에 선거를 통해 선출되었다.⁷

국회임시준칙은 제8조에서 헌법기초안을 작성할 “헌법 급 정부조직법기초위원(이하 ‘헌법기초위원’)” 30인과 국회법기초안을 작성할 “국회법 급 국회규칙기초위원(이하 ‘국회법기초위원’)” 15인을 선출할 ‘전형위원’ 10인을 선거할 것, 그리고 각 위원회는 선출된 국회의원 외에 ‘전문지식을 가진 직원’(전문위원)을 5인 내지 10인으로 하고, 녹사(서기)를 둘 것을 내용으로 하고있다.

국회임시준칙은 5월 31일부터 6월 1일 양일에 걸쳐 축조토의가 진행되었고, 6월 1일 제6조의 의석배정방법에 대한 논의가 있는 후, 제7조 이하의 전체를 통과하기로 하는 이진수 의원(양주을, 무소속)의 동의⁸(제1회 제2호 6)에 대하여 반대 두 표⁹로 가결되었다.

3) 국회법안

6월 1일 이후에도 국회는 진행되었지만, 국회임시준칙은 국회의 운영에 관하여 충분한 내용을 담고 있지 못했다. 국회의원들은 이

⁶ 부록 참조

⁷ 임시준칙이 전체법안으로서 통과된 것은 6월 1일이나, 의장과 부의장의 인원 수와 선거 방법에 관한 조문(3조와 5조)은 5월 31일에 축조토의 및 가결되었다(제1차 제1호, 4, 6). 이에 의거 이승만 임시의장이 ‘의장의 작정’으로 개회일 회의 막바지에 선거를 선포했다(제1차 제1호, 9). 법리상으로는 문제의 소지가 있으나 회의의 사회를 보는 자가 정해져 있어야 하는 필요의 관점에서는 불가피했던 것으로 보인다.

⁸ 동의(動議, motion)에 대해서는 본고 IV.2.1)절 참조

⁹ 회의 초반부는 찬반 수와 정족수 등 거수에 대한 정보가 정확히 파악되지 않았다.

문제에 대해 잘 알고 있었으며, 그들이 결의한 국회임시준칙의 내용에 따라 국회법기초위원회와 헌법기초위원회에 의한 국회법과 헌법의 제정이 단기적 최우선 과제가 되었다. 국회임시준칙은 기초위원의 선발을 10인의 전형위원에게 맡기는 것으로 정하고 있었고 전형위원의 선발 절차와 방법에 대해서는 규정하고 있지 않았다. 이에 6월 1일 후반부 국회에서 전형위원 선정 방법에 대해 ‘도 별 1인’으로 합의하고 그에 따라 전형위원¹⁰을 선출했다.

전형위원들은 다음 날인 6월 2일 회의에 기초위원을 선정하여 본회의에 보고하였고, 6월 3일 회의에서 기초위원 45인으로 하여금 헌법과 국회법 각 법안을 기초하게 하여 3일간 휴회 후 국회법안을 먼저 토론하기로 한다. 6월 3일 회의와 휴회 후 국회법안이 보고된 6월 8일 이후 회의 과정에서 국회법과 헌법의 순서에 대한 논쟁이 있었는데 이는 6월 9일 서우석 의원 외 5인이 동의한 “헌법을 심의공포 후 지체없이 법제사법위원회로 하여금 국회법 개정안을 제출하기로 하고 국회법의 심의에 대해서는 심의절차와 아울러 각 독회를 생략하고 즉시로 즉결로서 가결할것(제1회 제7호, 11)”이 다음날인 6월 10일 재석 177, 찬성 153의 절대다수로 통과되는 것으로 일단락 되었다.

6월 10일의 결의로 ‘국회법안’은 회의과정에서만 아니라 국회의 운영에 있어서 ‘국회법¹¹’으로서 효력을 미치는 모습이 발견된다. 이

¹⁰ 전형위원 10인은 다음과 같다. 서울시 이윤영(조선민주당*), 경기도 신익희(독촉), 충청북도 류충열(무소속), 충청남도 이종린(무소속), 전라북도 윤석구(무소속*), 전라남도 김장열(무소속), 경상북도 서상일(한민당), 경상남도 허 정(한민당), 강원도 최규옥(독촉), 제주도 오용국(무소속). 이 중 이윤영은 연구자에 따라 한민당에 관계되어 있다고 평가받기도 하고(서회경 2001a, 43) 독촉에 관계되어 있다고 평가받기도 한다(김수용 2008, 265). 윤석구는 서회경과 김수용 모두 독촉 관계로 평가하고 있다.

¹¹ 6월 10일 통과된 ‘국회법’을 1948년 10월 2일 제정된 ‘제정국회법’과 혼동을 방지하기 위하여 본고에서는 ‘국회법안’으로 통일하여 사용한다. ‘제정국회법’은 별도의 강조표현이 없더라도 10월 2일 제정된 법안을 지칭한다. 현재 법제처에서 6월 10일 통과된 국회법안을 기초로 하여 10월 2일 개정된 법안을 제정국회법이라고 한 것은 법리적 일관

동의안에 의해 국회법안은 국회법으로서 효력을 갖게 되었으나 여전히 국회법안의 효력에 대해서 생각해볼 여지가 존재 있다. 동의안의 전단부에 기재되어 있는 법제사법위원회는 국회법의 규정에 의거 소집되는 위원회인데, 동의안 후단부의 내용은 6월 10일 현재의 국회법안을 별도 검토 없이 국회법으로 인정하며 그 효력을 그들 스스로 창출한다는 의미이다. 즉, 국회법안은 6월 10일 모인 국회의 회의체적 속성으로부터, 그 회의체 자체의 내규적 효력으로서 통과 가결되었으면서 동시에 통상적인 입법 기구인 법제사법위원회를 구성하고 그 역할을 수행하게 하였다. 헌법이 제정된 이후에는 헌법이 규정하는 국회와 국회의 운영규칙에 따라 국회법이 효력을 빌려오지만, 헌법 제정 이전에는 총선거를 통해 선출된 회의체로서 회의체 내규로서의 국회법이 6월 10일 통과된 것이다.

4) 헌법 제정 과정

6월 10일 국회법안이 통과된 이후, 헌법기초안이 준비될 때까지 국회는 휴회할 것인지 할 수 있는 일을 할 것인지를 논의한다. 논의 결과로 헌법기초위원으로 하여금 헌법을 빠른 시일 내에 기초하도록 하고 그 동안 국회법(안)을 기준으로 상임위원회를 구성하고, 전원위원장을 선출했다.

그리고 6월 16일 수요일, 헌법기초위원의 보고가 있었는데, 이때 헌법기초위원장 서상일 의원은 헌법기초안을 토대로한 헌법 제정의 방식으로 전원위원회에 부칠 것인지 본회의 축조토론을 거칠 것인지를 내용으로 하는 동의안을 제시했다. 이에 대해 이항발 의원(무소속,

성을 위한 판단이며, 역사적 관점에서나 민주주의 선거로부터 출발하는 효력의 측면에서는 비록 축조토론과 수정 과정에 미비함이 존재했지만 6월 10일 통과된 국회법안을 제정국회법으로 볼 수 있다.

나주갑), 문시환 의원(조선민족청년단, 부산갑) 등은 전원위원회에 비공개리 토의한다는 것이 대단히 부당하며 회의에 내놓고 토의할 것을 희망하는 의견을 표했다(제1회 제16호, 3). 이에 대해 서우석 의원(한국민주당, 곡성)과 이승만(대한독립촉성국민회, 동대문갑)은 전원위원회라 하더라도 여기 모인 국회의원 전원이 모여 난상공의하는 것인 만큼 우려하는 ‘비공개’성은 아닐 것이라 말했다(제1회 제16호, 5-6). 다시 말하면 6월 21일 16번째 회의에서 기초위원장 서상일이 제시한 문제는 헌법기초안의 토의를 1. 여론 대중에 공개할 것인지, 비공개할 것인지의 문제와, 2. 헌법기초안을 각 의원들이 연구할 시간을 갖기 위해 국회 본회의를 휴회할 것인지의 두 가지 문제였다. 첫 번째 문제에 관련하여 미국의 경우 필라델피아 제헌의회는 (언론) 비공개 회의로 진행되었던 점을 참고할 수 있는데, 이승만은 필라델피아 제헌의회의 결정과 유사한 의견을 말한다.

“다만 공개로 부치지 않는 것은 무슨 오해로 이러한 소문이 난다면 무슨 국회 안의 의견의 충돌 이라고 이러한 얘기가 나면 대단히 불리한 까닭으로 해서 다만 이를 동안을 가지고 난상공의해서 전원의 의도가 이 중대한 문제의 어떤 것을 조정해 봐 가지고 하자는 그러한 얘기입니다(이승만 의원¹², 제1회 제16호, 6).”

이 날 서상일 의원이 제기한 두 안건은 동의(첫 번째 문제)와 개의(두 번째 문제)로 정리되었고, 개의는 부결(재석 175, 찬성 12, 반대 130), 동의 가결(재석 175, 찬성 145, 반대 9)되었다.¹³ 특이할 만한 사항은 동의 가결이 있는 직후 윤재옥 의원(대동청년당, 영등포)이

¹² 이날 회의의 사회는 부의장 신익희가 맡고 있었다. 이승만은 의원자격으로 발언한 것이며, 속기록에 역시 ‘이승만 의원’이라고 적고 있다.

¹³ 전원위원회에 대한 기존 연구들의 성과에 대해서는 IV.5.4)에서 후술한다.

헌법의 의결 요건에 대해 지적인 발언이다.

“본 의원은 의장에게 여쭙어보는 동시에 여러 의원에게 여쭙어보고 싶은 결의가 있습니다.

이 국회법 제30조에 「의사는 헌법 또는 본법에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수로서 의결한다.」 하는 것이 있습니다. 헌법 상정에 따라 이 표결에 대한 총칙부터 이 표결에 대한 원칙이 나오리라고 믿습니다. 그러므로 우리가 의사법에 대해서 과반수 표결로서 헌법을 통과시킬 수 있는가 없는가 대단히 제가 의심하는 것입니다(윤재옥 의원, 제1회 제16호, 9).”

이는 절차적 요건이 갖춰지지 않은 부분에 대한 명확한 인식을 보여주는 발언이다. 국회법은 임시로 통과되어 있었고 그 임시 통과 내용은 국회의 의사진행, 통상적인 입법절차를 대상으로 하는 것이었다. 여전히 국회의 의사진행이 ‘헌법 제정’의 역할을 수행하는 것까지 포함하는 것인지, 상임위원회 구성 등 통상적인 입법 활동만을 의미하는 것인지는 불분명했다. 아쉽게도 윤재옥 의원의 지적에 대하여는 더 토론이 진행되지 않고, 헌법안 독회 이전 휴회에 관한 동의와 가결이 진행되었다.

헌법안 제1독회는 6월 23일(제1회 제17호)에 형식적으로 시작하여, 24일 25일 간 휴회를 가진 뒤 26일(제1회 제18호)부터 본격적으로 대체토론이 진행되었다. 6월 23일에 그 전날 휴회일에 배부된 헌법기초안을 기초로 1독회가 형식적으로 시작했으나 독회의 방법을 정하는 데 있어서, 많은 조문과 토론의 내용, 그로부터 제기되는 숙지의 필요성 등으로 김장열 의원의 하루 휴회 동의에 이석주 의원이 휴회일을 이틀로 늘리는 것을 첨부한 것을 동의자가 접수하여 이틀 간 휴회가

결정되었다. 나흘 동안 휴회에 돌입하는 것을 내용으로 하는 이 동의안에서 함께 제1독회의 방법이 결정되었는데, 법조문에 대한 질문과 수정 의견이 많을 것이며 이들 간의 휴회 기간이 있는 만큼 수정 동의를 서면으로 제출하는 것을 방법으로 했다. 사무처 측은 접수된 수정동의안들 중 유사한 것들을 묶어 본회의에 상정했다. 1독회는 비교적 절차와 체계를 갖추어 사전에 준비되었고, 그 때 그 때의 의사진행과 구두 발언보다는 서면 동의의 형식을 취했다.

6월 30일 제1독회(대체토론)가 끝나고 제2독회(축조토론)는 7월 1일부터 7월 7일까지 진행되었다. 제2독회가 끝나는 날 차구수정을 위한 사흘 간 휴회가 결정되고 7월 12일 월요일 제3독회가 이루어진 뒤 헌법이 최종 통과되었다.

각 독회의 종료를 결정하는 방법은 각 독회가 끝날 때 각 독회의 통과 동의안을 누군가가 제시하고, 그것의 가부 투표로 독회가 완료된 모습을 보인다. 제3독회의 경우 서정희 의원(한민당, 포천)이 제시한 “이 3독회로 제103조까지 낭독한 이상에는 이 헌법은 비로서 통과하기를 동의하는 것이옵시다(제1회 제28호, 15).” 동의안에 오청¹⁴이 있는 후, 이승만이 기립으로 표할 것을 응하는 주문에 전원기립¹⁵으로 헌법이 통과되었다.

5) 국회법개(제)정

7월 12일 헌법이 제정된 이후 7월 17일 헌법 공포식 이전까지의 기간 동안 국회는 정부조직법을 입법했다. 7월 20일 헌법이 공포된 후

¹⁴ 본고 IV.2.1) 참조.

¹⁵ 유진오나 조선일보, 조용중(1990) 등에 따르면 국회의원 모두가 기립하지는 않았다는 의견이 있다(김수용 2008, 324). 조용중 기자에 따르면 이문원, 임석규, 이종근 세 의원이 일어나지 않았고, 유진오 역시 이문원 의원이 일어나지 않았다는 것을 회고하고 있다(이영록 2006, 184).

첫 국회에서 국회는 대통령과 부통령을 선거했다. 8월 17일부터 약 3주간 국회는 반민족행위처벌법안을 입법한다. 그리고 국회법개정안에 관한 논의는 9월 10일에 이르러서야 등장한다. 9월 14일 국회법개정안 제2독회가 끝나며 국회는 자구수정 등의 3독회 이후의 과정을 법제사법위원회에 넘기기로 결의한 것을 끝으로 국회본회의에서 국회법 입법의 과정은 끝이 났다.

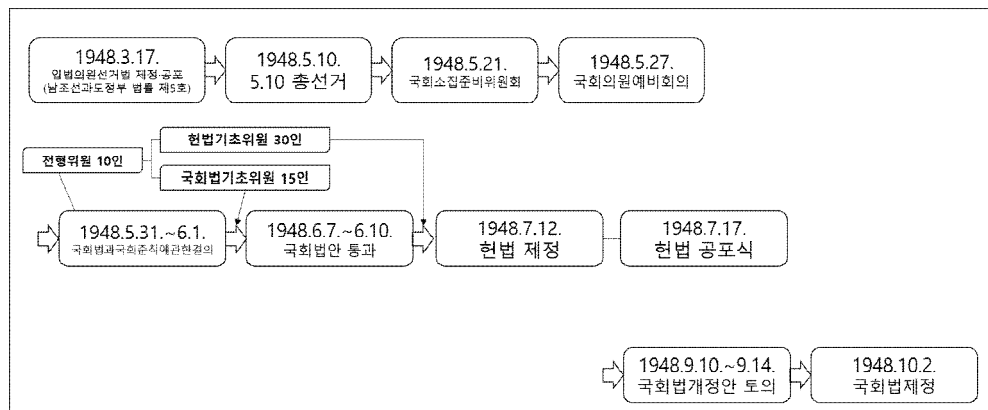


그림 1 명시적 규칙 흐름

이상 살펴본 명시적으로 다뤄진 법조문(또는 결의)을 시간 순서대로 나열하면 <그림 1>과 같다. 각 명시적 규칙이 어떠한 목적으로 어떠한 대상에 대한 규칙을 담고 있는 지는 명확하다. 국회임시준칙은 국회법이 정식으로 제정되기 이전까지 국회의 운영에 대한 규칙이고, 헌법은 주권의 소재와 권력구조, 정부형태 등을 규정하고 있다. 어떠한 명시적 규칙이 결의된 이후 다음 단계의 명시적 규칙을 만들기 위한 토론의 과정에서 이미 결의된 명시적 규칙은 주장하는 내용의 근거 또는 ‘규칙’으로 활용되었다.

“순서에 따라서 이 국회법이 통과된 이상에는 국회법에 의지해서 여기에 상임위원회를 조직하는 것도 순서라고 생각합니다. 이것은 별도로 동의나 또는 특청으로서 진행할 것이 아니라 국회법 자체에 의지해서 자연적으로 이런 절차를 밟아야 되리라고 생각합니다(서우석 의원, 제1회 제7호, 11-12).”

‘국회법’은 헌법 제정 토론 과정에서 끊임없이 ‘의사규칙’, ‘규칙이율시다’ 등의 언술 속에서 호명되었고, 회의는 규칙을 준수하면서면서도 동시에 규칙을 만들어 나가며 헌법 제정을 향해 나아갔다.

다음 절에서는 명시적 규칙만으로 충분히 설명되지 않지만 존재했던 규칙에 대해 살펴본다. 헌법 제정이라는 명확한 목표만으로 헌법이 제정될 수 없다. 헌법 제정이라는 집합행동의 목적은 헌법 제정을 가능케 하는 다양한 절차적 단계로 나누어지고, 각 단계의 의사결정 방법이 문제로 드러난다. 명시적 규칙이 규정하지 못하는 각 단계와 각 수준의 집합행동 문제에서 집합행동 참여자들은 ‘규칙’을 논거로 제시하고 그 규칙에 따라 헌법 제정으로 나아갔다.

2. 의사결정 ‘통례’의 재구성- 암묵적 규칙

암묵적 규칙은 최초의 헌법을 제정하는 의회가 결정해야 하는 다양한 논리적 문제들에 직접적으로 닿아있다. 대한민국 헌법 제정 의회에서는 의원 개인의 발언 시간의 문제, 의결 요건에 대한 논의, 정족수, 법안 초안 작성 방법과 주체의 결정, 회의 내용의 여론 공개 여부 문제, 국회법과 헌법의 효력 문제, 국회법과 헌법의 선후 논리적 관계 문제,

국회법과 헌법의 공포 주체와 방법, 국회법과 헌법의 정당성 문제 등 최초의 헌법 제정을 임무로 하는 제헌의회가 직면하는 다양한 문제(Elster 1992: 2012)가 거의 모두 회의의 안건으로 제시되었다. 그리고 제기된 문제들은 가결 합의에 이르기도 하고, 혹은 부결의 결과에 이르기를 합의하기도 하며 거의 무시되는 일 없이 다루어 진다. 이 과정에서 조문으로 존재하는 규칙 이외에도 회의 참여자들에게 그 준수를 강제하고 효력을 발휘하는 규칙의 존재가 드러난다. 명문으로 존재하지 않지만 회의에 참여자들이 집합의 의사결정 방식에 대해 기대하고 스스로 그것에 따르기로 하며, 또 위배하는 참여자에게 위배 사실을 지적하며 그 위배 행위가 시정되는 기준으로서의 규칙을 암묵적 규칙으로 명명한다. 암묵적 규칙은 여러 가지가 있으나 먼저 국회임시준칙 제7조에서 ‘일반회의통례’라고만 언급되어 있는 국회법 이전의 의안 상정 및 집합의사결정 방법, 다수결 혹은 과반수 요건 등으로 표현되는 결의 요건의 수준 등을 살펴보고자 한다.

1) 의안의 상정 방법

현재 한국의 국회는 그 결의 절차가 구체적으로 정해져 있으며, 본회의에서 다루어질 안건과 그 내용이 본회의 이전에 상당히 구체적인 수준으로 미리 논의된다. 하지만 제헌국회는 제도적 측면에서는 상임위원회나 교섭단체 등이 존재하지 않았고, 상황적 측면에서는 다루어야 할 사안이 다양했다. 회의의 안건은 앞서 정리한 ‘명시적 규칙’의 흐름이 개략적인 길잡이가 되었지만 각 단계의 구체적인 회의 현장에서는 의사진행절차의 수준에서부터 전체 법안의 통과방법까지 서로 상이한 층위의 다양한 차원의 안건들이 의사결정을 필요로 했다. 회의가 진행되는 매 순간에는 현재 의사결정이 필요한 대상(또는

문제)이 무엇인지 확인하고, 그 문제의 해결 가능한 방법들이 제시되어야 하며 이를 위한 절차적 방법이 필요했다. 국회임시준칙과 국회법안은 국회의 의사결정 방법을 규정하는 것으로 되어있으나 그 실제의 적용에 있어서 구체성이 결여 되어 있었다.

회의의 실제적 의사진행에 있어 드러난 가장 기본적인 방법은 ‘동의(재청), 개의, 재개의, 특청’ 등의 방법이었다.

“국회에서 결정하는 것은 동의, 재청, 투표로 작정해야 할 것이니까 (...)(의장 이승만, 제1회 제4호, 4)”

이러한 방법이 개회 첫 날부터 등장하는 것으로 미루어보아 임시정부 경험으로부터 과도입법 등의 여러 경험들로부터 의원들 간 통용되는 공유된 지식(shared knowledge)으로 보인다. 하지만 구체적인 안건의 성립 요건, 동의안과 개의안의 선후 관계, 특청의 방식 등에 있어서는 의원들 마다 상이한 이해를 보였다. 동의, 개의, 재청 등에 관해 회의 참여자들이 서로 다른 이해를 가지고 있었다는 사실은 다음의 대목에서 드러난다.

“□박순석 의원(무소속, 영일갑) : 이 조문은 개의의 성질이 안되는 줄 생각합니다. 웨그러냐하면 원문이 그대로 안이 되어버리면 고만일 것이지 개의의 성질의 아니고 동의가 부결되면 원안대로 나갈줄압니다. 그러므로 개의의 성질이 아니고 동의만 물으면 잘 진행될 줄 압니다.

□임시의장 이승만 : 먼저 개의에 재청 있으니까 규칙에 따라서 개의를 먼저 물을 것이니까 부결 하든지 가결하든지 마음대로 하시오.

□정광호 의원(한민당, 광주) : 개의는 의사규칙에 의지해서 개의 성질이 되지 않으니까 의장께서 개의를 접수 하시지 못할 줄 생각합니다.

□신성균 의원(무소속, 전주) : 개의를 아니라 대의(代議)¹⁶입니다.

□박순석 의원 : 동의를 가부만 물으면 동의가 부결되면 원문이 그대로 있을 것이고, 동의가 가결 되면 원문이 삭제될 것이니까 동의 가결만 물을 것이고 개의는 성질상 받으시는 것은 안 됩니다.

□임시의장 이승만 : 나 알기에는 적례(適例)가 개의를 먼저 묻는다고 하는데 어떤 것이 좋은지.....(제1회 제1호, 5)”

의원들은 동의, 재청, 투표의 방법 자체에 대해서 토론을 통해 서로 다른 이해(understanding)를 일치시켜 나가는데, 그 일치된 결과를 정리하면 다음과 같다.

- i) 가장 기본이 되는 것은 ‘동의(動議)’이다.
 - ii) ‘동의’는 재청¹⁷이 있어야 성립한다.
 - iii) 성립된 동의에 대한 거수표결 전에 ‘개의’로 수정/반대 안을 제시할 수 있다.
 - iv) ‘개의’ 역시 재청이 있어야 성립한다.
 - v) 성립된 개의에 ‘재개의’ 할 수 있다.
 - vi) ‘재개의’ 역시 재청이 있어야 성립한다.
 - vii) 동의, 개의, 재개의 각각이 성립한 이후 토론이 가능하다.
- (참조 : 토론종결)
- vii) 토론 후 거수표결은 재개의>개의>동의 의 역순으로 진행된다.
 - ix) 표결 결과 어떤 사안이 결정된 경우 그보다 상위 사안에 대해서는 묻지 않는다.

¹⁶ ‘대의(代議)’는 (제1회 제9호, 5-6) 참조.

¹⁷ 사안의 중요성에 따라 삼청, 오청, 십청을 요구하기도 한다. 국회법안은 독회 과정의 서면 동의를 ‘10인 이상의 동의’(즉 ‘십청’)로 할 것을 명문화 하기도 했다.

이 내용은 어느 곳에도 명시되지 않았으며 임시준칙 제7조 ‘일반회의통례’, ‘규칙’, ‘회의준칙’으로 호명되는 의사결정의 방법이었다. 이후 회의가 진행됨에 따라 위의 의사결정 방법의 각 단계는 국회법안·가결 등 명시적 규칙에 의해 구체적으로 수정되기도 한다. 예를 들어 특정 사안에 있어서는 ‘서면 동의’의 방법만을 사용할 것이 정해진다거나 ‘재청’에 있어서 열 명의 재청(‘십청’)이 필요할 것이 정해지기도 한다.

동의(動議, motion)는 사전적 뜻 그대로 회의 중에 토의할 안건을 제기하는 행위나 그러한 행위에 의해 제기된 안건을 뜻한다. 동의는 회의의 어떤 순간에서 논의가 필요한 문제가 무엇인지, 의사결정이 필요한 지점이 무엇인지를 드러내는 시작점으로서의 역할을 한다. 제헌국회 초반 회의 참여자는 회의 도중 언제든지 자유롭게 동의할 수 있었다. 무분별한 동의를 방지하는 것은 동의의 성립요건으로 가능했다. 동의는 동의한 의원이 아닌 다른 의원의 ‘재청(second (a motion))’이 있어야만 다음 절차(투표)로 이행될 수 있었으며 재청을 받은 동의가 있는 경우, 다른 안건을 새로 ‘동의’하는 것은 허용되지 않았다.

“이것을 축조 통과하자고 동의하였습니다. 그래서 재청도 있었습니다. 그 재청이 있는 연후에 또 동의를 나와가지고 곧 다른일을 한다는 것은 회의규칙으로 순서가 바뀔줄 생각합니다(윤석구 의원(무소속¹⁸, 군산), 제1회 제1호, 4)”

“(「동의를 들어왔으니까 개의로 하십시오.)하는 이 있음) 그러면 개의합니다(박해극 의원(무소속¹⁹, 밀양을), 제1회 제4호, 10).”

¹⁸ 서회경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 독촉관계.

¹⁹ 서회경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 한민당관계.

동의를 성립한 이상 회의는 동의에 대해 토론을 거쳐 투표를 통해 결정을 해야한다는 암묵적 규칙이 존재했다. 하지만 성립한 동의에 대해 수정을 하거나 반대하는 안건을 제기하는 경우는 첨부(또는 ‘접수’)와 개의 두 가지 방법이 사용되었다. 첨부는 첨부제안자가 원안 동의자에게 접수 의향을 묻고, 동의자가 그것을 접수하면 동의의 내용을 첨부의 내용으로 수정하는 방법이다. 이 때, 동의를 성립하게 한 재청자(삼청 이상이었을 경우 재청자 전원) 역시 동의안의 수정을 접수해야 첨부동의를 성립한다.²⁰

개의를 동의안에 대해 첨부보다는 많은 수정을 원하거나, 동의안에 연관되나 다른 의견을 회의의 안건으로 제안하고 싶은 경우 동의에 대한 투표가 행해지기 전에²¹ 제시된다. 개의를 성립 역시 동의와 마찬가지로 재청을 필요로 한다. 개의를 동의안에 내용에 대해 수정의 내용을 담아야 한다. 동의안은 그 안건에 대한 응답자의 입장이 찬성과 반대로 갈리는 것이어야 하는데, 동의안에 반대 내용이 개이가 될 수는 없다. 동의안에 반대되는 내용이 개의로 제시되었을 때 개의보다는 동의안에 대한 찬부 토론을 하도록 유도하는 것은 사회자의 역할이었다.

“그래서 이 말은 대개 동의가 들어온 다음에 반대하는 의견이 되는데, 특별히 무슨 명문의 규정이 없이는 우리의 원의로 작성하게 되는데 지금 이 개의를 냈으나 이 개의를 그대로 취급하려고 하면 이것은 동의에 정반대되는 것밖에 안됩니다. 그러므로 개이가 특질로서는 잘 성립이 안 되는 것이올시다. 그러므로 나는 생각하기를 이것을 개이라고 법적으로

²⁰ “○김상돈 의원 : 동의측에서 말씀하겠습니다. 이 제 통례에 의지해서 설명하신 그것을 동의에다 첨부할 것을 접수합니다.

○부의장 신익희 : 제청, 삼청도 똑같습니까?

(「재청, 삼청한 의원 「네」하고 대답함) (제1회 제14호. 6)”

²¹ “가부 들어가기 전에 개의하겠습니다(신성균 의원, 제1회 제3호, 11).”

성립시키려고 하지 마시고,이 문제가 중요한 문제인 만큼 좌우간 의견을 교환해 보세요. 찬부로 갈라서 조금 이야기하십시오(부의장 신익희, 제1회 제18호, 5, 이문원 긴급동의안 관련).”

개의회에 대해 개의하고 싶은 경우 재개의회가 제기될 수 있다.

“원래 문제가 복잡할 때에는 동의 개의 재개의회까지 상정이 되는 것이예요. 그러나 동의보다 좀 고치는 개의도 있고 개의니까 조금 다른 것이 있으면 또한 재개의회 있는 것입니다(부의장 신익희, 제1회 제3호, 25).”

동의회가 성립되면 사회자에 의해 투표가 실시되기 전까지 의원들은 토론을 벌였는데 토론의 종결²² 역시 의원들의 결의로 결정되고, 토론 종결이 결정되면 투표의 절차로 넘어갔다. 현대 국회에서의 ‘토론 종결’은 다수파가 소수파의 발언권을 통제하여 의사를 촉진하는 핵심적 수단으로 활용할 수 있는 의사절차(박찬표 2016, 85)지만 아직 조직화된 정당이나 다수파가 존재하지 않았던 헌법 제정 과정의 제헌국회에서는 시간이라는 제약과 자신의 의사 개진이라는 목적을 절충하는 장치로 작용한 것을 살펴볼 수 있다.

토론 종결은 토론 종결 ‘동의’로 시작하여 재청으로 성립한다. 토론 종결 동의가 동의와 다른 점은 성립한 이후 토론이 허용되지 않는다는 것이지만 토론 종결의 결정 역시 최종적으로는 거수표결의 절차를 거쳤다.

²² 명시 규칙으로 제정되기 이전 회의에서는 ‘토론 중지’, ‘토론 정지’, ‘토론 종결’의 표현이 혼용되었다.

“□이남규 의원 : 토론 종결한 이상에 다른 발언할 수가 없는 것이고 또 따라서 토론 종결 동의를 가부를 물어가지고 부결되면 말씀할 것이며 지금은 도저히 허락 못합니다.

(...)

□정광호 의원 : 토론 종결, 동의 가부 물은 다음에 다시 토의합시다.

□의장 이승만 : 그것이 규칙은 규칙입니다. 사실 말하자면 토론 정지하자는 동의 재청이 있으니까 그대로 토론없이 작정하자는 방식입니다. 동의를 가부 작정합니다. (제1회 제2호, 9)”

토론 종결 동의 후 토론 종결이 가결된 이후에도 여전히 토론이 필요하다고 인식되는 경우 토론 재개를 동의함으로써 토론이 이어지는 모습이 나타나기도 했다(제1회 제2호, 10).

재청(再請, second a motion)은 사안의 중요성에 따라 그 필요한 재청자의 수가 달라졌다.

“중대한 안건은 세 분이 있어야 된다고 합니다(부의장 신익희, 제1회 제3호, 22).”

이 때 안건의 중요성을 판단하는 주체의 문제가 존재하는데 그 주체는 명확히 정해져 있는 것이 아니라 그 때 그 때 상황에 따라 사회자, 국회의원, 국회법안 등 명시적 규칙으로 정해졌다.

안건의 제안과 재청, 재청 성립 후 찬반 표결을 요건으로 하는 의사결정 방법이 통상적 의사결정 방법이라 할 때, 이의(반대의사)가 하나라도 제기된다면 효력을 발휘하는 특수한 방법으로 ‘특청’이 있다.

특청은 동의, 개의, 재개의로 이어지는 의안 제시 방법과 별도의 지위를 갖는 방법으로 별다른 성립요건을 필요로 하지 않는다. 성립된 동의가 투표로 이어지는 과정에 토론이 가능한 것에 비해, 토론이라는 것은 찬반이 갈리는 것으로 그 자체가 반대의사를 포함하기 때문에 특청은 성립된다면 토론없이 거수표결을 야기할 수 있는 방법이다. 동의에 비해 성립이 쉬운 방법이고 거수투표로 곧바로 이어진다는 점에서 효율적인 의사진행의 장치일 수 있지만, 동시에 반대급부로 그 무효 요건이 쉽기때문에 회의에서 자주 사용되지 않았다.

“특청에는 개의나 무엇이 없죠(이승만 의장, 제1회 제3호, 10).”

“특청에 이의가 있으면 그 특청은 무효가 되는 것이올시다(서용길 의원, 제1회 제3호, 10).”

“조금 전에 1주일 휴회하자는 동의도 부결되고 또 월요일까지 휴회하자는 문제도 부결되었으니까 저로서는 여기에 특청하고저 합니다(박순석 의원, 제1회 제4호, 10).”

“동의라든지 개의는 반드시 재청이 있지 않으면 상정이 되지 않습니다. 그러므로 특청이라는 것은 재청이 없는 것입니다. 특청에 대해서 이의를 제기하는 사람이 한 명이 있어도 특청은 안됩니다. 아까 특청에 대해서 가부 무른 것은 위법입니다. 그러니까 의장 자리를 거부합니다(서우석 의원, 제1회 제2호, 17).”

2) 다수결과 과반수

어떤 사안에 대해 집합 의사결정을 하는 집단이 재적 194 명 중 거수 결과 찬성에 147명, 반대에 1명인 결과를 마주했다면 가결 요건의 수준이 어느 정도인 지 명확한 규정이 없더라도 이 결과가 가결인 것에는 큰 이론이 따르지 않는다. 147/194는 약 74%의 찬성표로 가결

요건이 ‘재적 의원 3/4 이상 찬성’이 아닌 이상 가결일 것이다. 제시된 이 경우에는 기권 표가 46명인 것을 알 수 있는데, 기권을 던진 의원은 해당 사안의 결정에 무차별(indifferent)하다고 생각해보기로 할 때 명백하게 반대 의사를 개진한 의원이 1명뿐이라는 점에서 역시 해당 사안에 대한 집합적 의사결정의 결과가 가결이라는 것에 큰 무리가 없다. 이처럼 명백한 결과에 있어서는 그 가결 요건이 구체적으로 명시되지 않더라도 의사결정에 참여한 행위자가 의사결정 결과에 저항할 정당성이나 유인이 적다. 집단의 의지(will)가 명백하기 때문에 이런 결과가 나온 것인지, 이런 결과가 나옴으로써 집단의 의지가 명백하게 된 것인지에 대해서는 판단할 수 없지만 이런 상황의 경우 집단은 큰 어려움 없이 집합적 의사결정을 내릴 수 있다.

거수표결을 방법으로 취하는 거의 모든 경우는 각 개인의 자유로운 의사표현을 보장한다는 전제 하에서 현실적으로 만장일치를 발견하기 몹시 어렵다. 집단이 집합행동의 목적을 포기하고 개인으로 돌아가는 선택지를 택하는 것이 아닐 때 거수표결은 서로 다른 참여자의 의견에서 ‘집단’의 의견을 도출하는 한 가지 방법인데, 거수표결의 의사결정 규칙이 명확하지 않을 때, 그리고 어떠한 안건에 대하여 찬성과 반대의 의견을 가진 참여자의 수가 팽팽할 경우 집단은 의사결정의 어려움에 봉착한다.

제헌국회의 경우를 살펴보면, 회의 최초의 순간은 의사결정의 요건을 과반수로 할 것인지, 다수결로 할 것인지를 결정하지 않고도 집단의 의사결정을 해나가는 모습을 보여줬다.

“가로 손든 이가 많으니까 가결되었습니다(의장 이승만, 제1회 제2호, 9).”

“다수로 가결되었으니까(의장 이승만, 제1회 제2호, 10)”

의사결정의 요건을 명확히 해야한다는 사실에 관심을 갖지 않았던 것은 두 가지로 해석해 볼 수 있다. 한 가지는 거수표결의 결과에서 찬성과 반대 숫자의 명백한 차이로 인해 반대 의사를 가지고 있던 참여자도 집단 결정에 승복했기 때문으로 볼 수 있으며, 다른 경우는 집단의사결정의 대상이 개인에게나 집단의 목적에 있어 별로 중요한 사안이 아니었기에 어떤 결정으로 귀결되더라도 무차별(indifferent)한 경우이기 때문으로 볼 수 있다. 하지만 집단의 결정이 개인에게나 집단의 목적이라는 점에서 중요한 사안이라고 판단되고, 집단의사결정의 결과에 의문이 생긴다면 참여자는 결과에 대해 승복하지 않는 의사를 표현할 수 있다. 이 때의 반대 의사인 참여자는 규칙에 대해 문제를 제기하는데, 제헌국회에서도 회의 초반인 둘째 날 금방 이러한 문제가 제기된다.

“의사규칙이 작성되어지지 않았으니까 무엇이라고 판단하기는 어렵습니다만은 통례에 의지해서 과반수로 결정하는 것이 이것이 민주주의에 합당한 것입니다(서우석 의원(한민당, 곡성), 제1회 제2호, 10).”

민주주의에 합당한 것이라는 논거로 과반수 요건을 주장하는 서우석 의원에 대해 다음과 같은 반대 의견이 제기되기도 했다.

“민주주의 원칙인 다수결, 반드시 과반수야만 한다는 이런 결정에 대해서 우리가 구속을 받을 필요가 없다고 봅니다. 가장 시간을 절약해서...

(이훈구 의원(무소속²³, 서천), 제1회 제2호, 13).”

회의 둘째 날이었던 이날의 가장 중요한 주제는 기초위원을 선정할 전형위원의 선출 방법이었다. 그 과정에서 드러났던 과반수 요건으로 결정할 것인지 다수결 요건으로 결정할 것인지의 문제는 이날 결정되지 않은 채 다음 날로 이어졌다.

“어제도 본회의에서 의사결정하는 데 있어서 과반수로 하느냐 다수결로 하느냐 하는 문제를 가지고 시간을 많이 끌었습니다. (...) 우리는 앞으로 표결하는 데 있어서 다수결로 하느냐 또는 과반수로 하느냐 이 점에 있어서 결정하는 것이 옳다고 봅니다. 그러므로 본 의원은 3분지 2 다수 결정하는 것을 동의합니다. 이 문제는 국회법이 결정되기 전에 우리가 일 결정하자는 데 있어서 이렇게 하자는 것입니다(진현식 의원(독촉, 연기), 제1회 제3호, 13).”

이러한 진현식의 발언에 곧이어 윤재근 의원(무소속, 강화)은 다음과 같이 말한다.

“그것은 준칙 제1조를 통과시킬 적에 과반수 조건으로 표결한 것으로 통과된 사실입니다. 모든 귀중한 법안은 이미 과반수가 통과되지 않으면 승인되지 않은 조건이 기정되어 있으니까 재론할 필요가 없다고 생각합니다(윤재근 의원, 제1회 제3호, 16).”

여기서 윤재근 의원의 발언에 대해 잠시 짚고 넘어갈 점은 5월 31일 준칙 제1조를 통과시킬 적에 과반수 조건으로 표결한 적이 없다는

²³ 서회경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 한민당관계.

사실이다. 제헌국회에서 첫 거수는 임시준칙안을 축조토론 할 지의 결정이었으며 그 결과는 정확히 파악되지 않았으나 이승만 의장이 “부는 한 분도 없으니까(제1회 제1호, 4)”라고 한 것에서 절대 다수가 찬성을 던진 것으로 추측된다. 앞선 진헌식 의원의 발언은 준칙 제1조가 통과한 사실과 그 통과에 있어 찬성 측 거수가 상당히 많았다는 사실을 단순히 짜맞춘 주장이다.

윤재근의 지적과 진헌식의 반대 발언 이후 결의요건 결정에 관한 토론은 더 진행되지 않은 채 의장 이승만은 회의의 안건을 다른 주제로 돌렸다. 하지만 결국 제헌국회 내에서 신익희 부의장 못지않게 ‘의사진행’ 내지는 의사진행 규칙에 관해 엄밀한 입장을 보인 서우석 의원(한민당, 곡성)이 같은 날 회의 막바지에 다시금 문제를 제기한다.

“의사진행에 대해서 또 한번 말씀하겠습니다. 그러면 재석 의원이 몇 명인데 (...) 그 분으로서 과반수로 결정할 것인가 이것을 명백하게 해주시기를 바라는 것입니다(서우석 의원, 제1회 제3호, 29).”

하지만 여기서도 과반수 조건이 가결 요건으로 결정되지는 않는다. 과반수 조건은 다음 절의 ‘미결’ 상황과 아울러 신익희 부의장이 사회를 맡아 진행하는 과정에서 점차 자리잡아 갔다.

“재석 의원 188, 가에 95, 부 21, 과반수로 가결되었습니다(부의장 신익희, 제1회 제3호, 30).”

— 미결

거수투표의 의사결정 방법으로 ‘과반수 요건’을 정하는 것만으로는 집합적 의사결정에 있어 충분하지 못하다. 투표 결과 과반 이상의

‘찬성’표가 나올 경우는 ‘가결’이지만 ‘찬성’이 과반수가 되지 않는 경우에 대해서는 또 두 가지 경우가 있다. 하나는 ‘반대’표가 과반수 이상 나오는 경우로 이는 ‘부결’로 결론지을 수 있다. 하지만 ‘찬성’도 ‘반대’도 과반이 되지 못하는 경우 역시 ‘부결’로 처리하는 것이 맞는가? 거수투표의 결과가 찬성도 반대도 과반수에 못 미치는 이런 상황에 대해 국회의원들은 ‘미결’이라 불렀다. 다만 ‘미결’의 경우 어떻게 할 지에 대해서는 정해진 바가 없었다.

미결의 문제는 6월 2일, 협의의 의사결정규칙이 과반수로 할 것이 논의되고 정착되어가는 과정에서 미결의 문제는 이미 등장했다. 이 날의 경우 재개의와 개의가 미결이었고 동의안이 가결됨으로써 미결의 문제가 더 불거지지 않았다. 하지만 다음 날인 6월 3일 회의에서 재개의와 개의가 미결되고 최종결정대상인 동의안까지 미결의 결과가 발생함으로써 미결의 문제에 대한 토론이 발생했다.

6월 3일에는 전형위원으로부터 기초위원 선출 명단 보고²⁴가 있었다. 명시적 규칙에 따르면 각 기초위원들이 헌법기초안과 국회법기초안을 작성하게 되어있었고, 헌법기초안²⁵과 국회법기초안이 마련되어 있던 것이 아니라면 각 기초안을 작성할 시간이 필요했다. 6월 3일 회의에서 역시 이 지점에 대해 헌법기초위원의 헌법기초안이 마련되기까지 국회 휴회의 기간을 결정하는 안건이 제기되었다. 동의안은 휴회의 기간을 1주일로 하는 것이었고 개의는 휴회의 기간을 3일로 하는 것이었는데

²⁴ 기초위원 선출은 제헌과정에서 중요한 첫 단계였다는 점에서 선출자들의 정당성에 관한 치열한 논쟁이 있었다. 이에 관해서는 본고 IV.5.3)에서 후술한다.

²⁵ 물론 국회 개회일 이후 제헌과정에 돌입하면서 처음부터 헌법기초안이 작성된 것은 아니다. 해방 전후로 한반도 내 각 정치세력별로 헌법안을 작성하고 있었다(서회경 2012, 김수용 2008, 이영록 2006). 여러 헌법안 중 결과적으로 전문위원으로 선출된 유진오와 권승렬의 헌법안이 주로 기초가 되었다. 헌법기초위원의 헌법기초작업은 행정위원회-유진오 공동안을 기본 골자로 하여 당시 사법부 차장이었던 권승렬 안을 참조하는 방식으로 진행되었다(서회경 2012, 2855; 유진오 2006, 104-106). 전문위원 선출 방식과 결과에 관해서는 김수용(2008, 266-269) 참조.

먼저 개의회에 대한 거수표결 과정에서 의장 이승만은 재석의원 195인, 찬성 74인 반대 45인의 표결 결과를 ‘부결’로 선포한다(제1회 제4호 8).

이에 조현영 의원(한민당, 영양)은 “이 문제는 그리 중대한 문제가 아니니까 반드시 과반수가 아니라도 됩니다(조현영 의원, 제1회 제4호 8).”라며 “대다수결로 되었는데 개의를 그냥 채택하였으면 좋을 줄로 압니다.”라고 말한다. 하지만 곧이어 이승만은 방금 자신의 ‘부결’ 선포가 잘못된 것임을 인정하고 번복한다.

“그런데 잠깐 정지하십시오. 지금 여기에 의문이 끼는 것은 무엇이고 하니 개의회가 과반수로 안 되어서 부결되었다는 말이 옳은 것이 아니라고 합니다. 가편이나 부편이 과반수가 없으니까 미결된 것이고, 부결된 것이 아니라 그 말씀이올시다. 그러면 그 미결된 개의회에 관해서 어떻게 하면 이것을 결정하는 데 있어서 제일 속히 결정할 수 있는 것인가 말씀하십시오(의장 이승만, 제1회 제4호(6월 3일), 8).”

‘미결’ 사건은 협의의 의사결정규칙과 연관이 되어 있다. 협의의 의사결정규칙이 ‘단순 다수’로 충분한 조건이었을 경우 미결은 발생하지 않는다. 미결은 협의의 의사결정규칙이 ‘과반수’여야만 발생하는 사건이다. 이 날의 회의는 이승만 의장의 발언 이후, 김병회 의원(무소속, 진도)이 “동의나 개의회가 전부 미결된 이상 이 회의는 이대로 계속해서 해야 의례히 당연하 다고 생각합니다(제1회 제4호 8).”라고 말하며 자연스레 토론이 이어졌다.

하지만 ‘미결’ 시 토론을 연장하여 계속하는 것이 암묵적 규칙으로 확고하게 자리잡은 것도 아니었다. 후일 7월 3일, 헌법 제2독회가 한창이던 중 문시환 의원(조선민족청년당, 부산갑)은 다음과 같이

말했다.

“의장, 긴급이옵시다. 미결되면 다시 토론한다는 것이 국회법에 작정이 되어 있는지요? (문시환 의원, 제1회 제24호, 21, 헌법 2독회 17조, 18조, 19조 관련)”

이처럼 명시적으로 결정되지 않은 절차적 방법은 집단의 의사결정이 어려운 순간에 ‘미결’이라는 순간으로 포착되고, 미결의 상황은 규칙 자체에 대한 토론을 불러일으켰다.²⁶

3. 주장의 타당성의 근거로 제시된 준거들

의회의 절차나 헌법이 정해져 있지 않았던 상황에서 제헌국회의원들은 명시적·암묵적 규칙 외에 발언을 통해 자신의 의견을 표현하고 동료 의원들을 설득하고자 했다. 본 절에서는 의원들의 발언 속에서 나타나는 민주주의, 외국의 사례, 역사, 시간의 제약, 자주성, 만장일치 등의 키워드에 주목하여 당시 국회의원들이 공유하고 있던 지식을 살펴보고자 한다.

1) 민주주의

의원들의 발언에서 민주주의는 선발의 공평성, 순서와 절차, 입헌주의, 다수결(과반수)의 원칙 등 회의의 절차적인 측면에 관련된 발언들에서 빈번히 사용되었다.

²⁶ 7월 17일까지 회의에서 미결이 발생한 일자는 다음과 같다: 6월 1일, 6월 2일, 6월 3일, 6월 6일, 6월 12일, 6월 26일, 6월 28일~6월 16일. 헌법 제2독회가 시작한 이후에는 하루도 빠짐없이 미결 안건이 있었다.

5월 31일 국회 개회일의 주요 안건이었던 의석 배정 방식과 전형위원의 선발 방식 논의의 과정에서 어떤 방식이 공평한가에 대한 주장을 함에 있어 의원들은 ‘민주주의 원칙’을 논거로 드는 모습을 보였다.

“지금 우리가 앞으로 할 일이 많은데 이것을 가지고 길게 걸고 나가면 안되니까..... 이제 도별로 하자는데 있어서는 나는 조금 주저합니다. 왜냐하면 도별로 정해 논다면 앞에 앉으신 여러분은 좋으시지만 저 뒤에 앉은 분은 좋지 않아요. 문제가 안됩니다. 제비를 뽑아서 걱정한다면 누가 무엇이랴 할 사람 있어요. 이것이 민주주의 원칙이라고 생각합니다.

(박수)

제비 뽑아 하는 것을 나는 찬성합니다(임시의장 이승만, 제1회 제1호, 7).”

10인의 전형위원을 도별로 1인씩 추천하는 방법에 대한 논의의 과정에서는 다음과 같은 의견이 있었다.

“말하자면 제주도에서 나온 분이 한 분이고 경북이나 경남에서 나온이는 33인인데 한 분 나온 데서도 한 분 나오고 33인 나온 데서도 한 분이 나온다면 이것은 민주주의 원칙으로도 맞지 않으리라고 생각합니다(조헌영 의원, 제1회 제2호, 8).”

IV장 2절 1)에서 다루었던 과반수 요건의 정착 과정에서 민주주의는 다수결과 과반수 요건 두 주장에 모두 논거로 활용될 수 있어 그것만으로는 설득력을 발휘할 수 없었다. 서우석 의원은 입법위원의 경험과 다른 국회의 사례를 추가적으로 제시하며 과반수 요건을 주장했다.

“(…) 통례에 의지해서 과반수로 결정하는 것이 이것이 민주주의에 합당한 것입니다. 저는 규칙을 자세히 모릅시다마는 입법의원에서 1년 이상이나 경험한 데에 의지해서 보면 언 제든지 다수결이 아니라 과반수로 결정하는 것입니다. 어느 국회든지 어느 모듬이든지 과반수로 결정하는 것이 이것이 민주주의에 원칙일 것입니다(서우석 의원, 제1회 제2호, 10).”

민주주의의 의미가 무엇인지, 민주주의의 원칙으로 헌법을 제정하고 국가를 수립한다는 것이 어떤 것을 의미하는 지는 드러나지 않지만 적어도 민주주의의 원칙으로 헌법을 만드는 것에 대해서는 제헌국회의원 모두가 공유하고 있던 것으로 보인다.

“그러면 제 생각 같어서는 그렇습니다. 아까 어느 의원이 말씀하셨지만 우리가 민주주의의 원칙 하에서 소위 헌법을 만드는 것이고, 정부조직법도 만들고 또 국회법도, 국회의 규칙들도 만들겠는데 그 국회의 규칙이 헌법이 없다고 해서먼저 토의하지 못하는 성질의 것이 아닙니다(조봉암 의원, 제1회 제4호, 9).”

헌법 제정과정에서 헌법의 기초 정신·이념이 무엇인지에 관한 토론 없이 헌법안의 기초를 헌법기초위원회에 맡기는 것에 대해 정당성이 제기되기도 했지만, 이를 의식해서 인지 헌법 제1독회를 들어가기 앞서 서상을 기초위원장과 유진오 전문위원은 헌법 정신에 대해 직접 소개하며 민주주의를 실현하고자 하였음을 분명히 하였다.

“아시는 바와 같이 우리의 노선은 두 가지 밖에 없는 것입니다. 독재주의 공산국가를 건설하느냐 민주주의 국가를 건설하느냐 하는 데 있어서 이 헌법 정신은 민주주의 민족국가를 건설하려는 한 기본계획도를

여기에 만드려낸 것입니다.

헌법의 정신을 요약해서 말씀하자면, 어데 있는고 하면 우리들이 민주주의 민족국가를 구성해서 우리 삼천만은 물론이고 자손만대로 하여금 현 시국에 적응한 민족사회주의 국가를 이루자는 그 정신의 골자가 이 헌법에 총집되어있다고 말 할 수 있습니다(서상일 의원, 제1회 제17호, 7-8).”

“이 헌법의 원안을 기초한 관계로서 이 헌법의 근본정신에 대해서 간단하게 말씀드릴려고 생각합니다. 지금 서상일 위원장께서 말씀하신 바와 같이 이 헌법의 기본정신은 정치적 민주주의와 경제적, 사회적 민주주의와의 조화를 꾀하려고 하는 데 있다고 말씀할 수 있겠습니다.

다시 말씀하면 불란서 혁명이라든가 미국이 독립시대로부터 민주주의의 근원이 되어 온 모든 사람의 자유와 평등과 권리를 위하고 존중하는 동시에 경제 균등을 실현해 볼려고 하는것이 이 헌법의 기본정신이라고 말할 수 있습니다. 그러므로 우리는 모든 사람의 자유와 평등을 기본원리로 하면서 이 자유와 평등의 국가 전체의 이해와 모순되는 계단에 이르면 국가권력으로 서 이것을 조화하는 그런 국가체제를 생각해 본 것이올시다. 제1장 제5조에서 그런 기본정신을 말한 것입니다(전문위원 유진오, 제1회 제17호, 8-9).”

서상일 의원의 발언은 공산국가와 민주주의 국가의 두 가지 노선 중에서 이 헌법 정신은 ‘민주주의 민족국가’를 지향했다는 점, 이 ‘민주주의 민족국가’를 통해 현실에 적응한 민족사회주의 국가를 이루자는 정신으로 헌법 기초안이 제정되었다는 내용이다. 유진오 의원의 발언은 민주주의의 근원인 자유와 평등과 권리가 중요하며 동시에 경제 ‘균등’을 실현해보려는 것이 헌법의 정신이라는 내용을 담고 있다. 이들의 발언 속 민주주의는 의사진행 규칙에 관한 발언에

나타나는 민주주의와는 ‘민주주의’가 담고 있는 뜻의 층위가 다르다. 의사진행 규칙에 관한 발언에서 호출되는 민주주의는 언론의 자유, 자유로운 개인들의 집합 의사 결정 규칙으로서 과반수 요건 등 미국 헌법의 경우 권리장전, 헌법의 조문 상에서는 기본권 조항 등에 담겨있는 내용을 지칭한다. 서상일 의원과 유진오 전문위원이 말한 헌법 정신 속 민주주의는 공산주의에 대립되는 국가체제로서 국민의 자유와 평등, 권리를 보장하며 경제적인 균등의 실현을 목적으로 하는 것을 내용으로 한다.

2) 자주성

제헌국회의원들은 자신들이 주체적으로 국가를 수립하는 과정에 있었다는 사실을 인지하고 있었다.

“첫째, 우리 국회의 성격을 먼저 구명해야 되겠습니다. 우리 국회는 절대 자주성이 있는 동시에 과거의 입법의원과 같이 군정에 소속해서 군정에다가 제의를 한다든지 거기의 지휘를 받는다든지 그런 것은 절대 아니라고 생각합니다(이석주 의원, 제1회 제3호, 18).”

“우리의 국회는 절대 자주독립국가의 자주성과 자유성을 가진 우리의 국회입니다. 우리 국회가 우리로서 우리를 주시하고 우리를 감시하는 외국사람에게 조소꺼리가 되어서는 절대 한 될 것입니다(윤치영 의원, 제1회 제11호, 6).”

이러한 자주성은 법리적 모순 상황에 대한 정당성의 근거로 제시되기도 하였다.

“국회법을 먼저 할 것이냐, 헌법을 먼저 할 것이냐 하는 점에 대해서는 이론이 있는 것이니까 그것을 제정하는 것은 자주적 결론이라고 생각합니다(서우석 의원, 제1회 제7호, 4).”

3) 국제관계에 대한 인식과 타율성의 공존

국회의원들은 자주성을 강조했지만 동시에 외국에 대한 시각 역시 견지하고 있었다. 외국에 대한 논의는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 한 가지는 UN 등으로부터 인정을 받기 위하여 의식하는 모습이 있다. 다른 하나는 헌법 제정이나 민주주의 국가의 운영이나 정부형태에 대한 지식의 측면에서 상당한 수준의 비교정치적 지식을 갖추고 있었음을 살펴볼 수 있다.

“감찰은 잘 해야 합니다. UN위원단 모양으로.....(임시의장 이승만, 제1회 제1호, 9)”

“지금 시간이 1시간밖에 없는데 2시에 외국 손님을 청해 놓고(...) (임시의장 이승만, 제1회 제1호, 9)”

“남의 나라의 예를 볼 것 같으면 비올빈 같은 나라는 이틀 동안에 헌법을 정했다고 세계 사람들은 칭찬합니다(의장 이승만, 제1회 제3호, 4).”

“만국 회의 규칙에도 개의하는 것은 재개의에 끄친다는 것이 있고 (...) 남들이 하는 방식이 그렇다고 해요(부의장 신익희, 제1회 제9호, 6).”

“이 93조는 말하자면 외국제도에 비해서 대단히 비민주주의적인 제도라고 이렇게 말씀할 수 있겠습니다. 그러나 여기서 이러하나 제도를 채택한 이유는 이것이에요. (...) (전문위원 유진오, 제1회 제19호, 28)”

4) 역사에 대한 의식

제헌국회의원들에게서는 과거에 대한 인식과 미래에 대한 인식이 모두 발견된다. 국회의원들은 자신들의 작업이 미래에 대하여 전례가 될 것이라는 점을 의식하고 있었다. 회의의 내용이 여론과 대중에 알려질 수 있다는 것을 의식하는 것 역시 협의의 역사성으로 볼 수 있으며, 이러한 역사성은 회의의 과정을 처음부터 온전히 속기록의 형태로 남기기로 결정할 수 있었던 배경이다.

“이것이 우리가 의회에서 하는 일은 항상 일정한 의사규칙에 있지 않는 것은 전례에 대해서 그 전례가 우리 의회를 의사규칙과 같이 구속하는 것입니다. 그러니까 우리가 처음 국회를 해 나가니만큼은 규율에 적당하게 해서 전례를 항상 남기지 않으면 앞에 혼란이 오리라고 생각합니다(서우석 의원, 제1회 제2호, 4).”

“또 한 가지 말씀드릴 것은 동의하는 분이라든가 개의하는 분이 성명을 말씀드려야 속기록에 분명히 이름이 적히게 됩니다(윤석구 의원(무소속, 군산), 제1회 제2호 6).”

그 외에도 속기록의 엄밀성에 대한 인식은 다음의 대목 등에서 드러난다.

“□정해준 의원 : 그전에도 회의록에 대해서 말한 것 같습니다. 가부편에 표결할 때 반드시 표수를 기록해야 됩니다. 지금 남독한 데도 표수가 빠졌습니다.

□부의장 신익희 : 반드시 표수는 괄호를 열고 꼭 기록해야 됩니다. (제1회 제12차, 1)”

5) 시간의 제약

시간은 회의 당일의 측면과 전체적인 회의의 차원 두 차원으로 나누어 분석할 수 있다. 제헌국회는 매 회의마다 개회 시간과 폐회 시간이 정해져 있었다. 폐회 시간이 임박하여 올 때에는 시간이 얼마 남지 않음을 상기시키며 조속한 처리를 요청하기도 했다.

“그러니 여러분이 보시다싶이 회의시간은 한 시간 가량 남아있습니다. 여러분 찬부 동의나 개의나 그렇게 되었을 때에는 여러분이 얘기하시는 것은 그 범위를 걱정하기까지 동의 개의의 찬부 만을 명백히 말씀해주셔야 되겠습니다. 다른 문제를 성급히 해가지고 얘기하면 시간만 허비하고 요량이 없는 것입니다(부의장 신익희, 제1회 제3호, 25).”

시간의 촉박함은 절차적 정당성과 경합하는 제약이었다.

“지금 욕심으로 속속히 하기 위하여 다른 문제가 빨리빨리 된다고 해서 그냥 통과 하자는데, 그래도 될 수 있으면 보조를 밟아서 정당하게 해서 지내는 것이 좋을 줄로 의장은 생각합니다. 거기에 대해서 또 의견 말씀하세요(의장 이승만, 제1회 제6호, 4).”

준거로서 요청된 시간의 또 다른 차원은 헌법 제정까지의 전체 절차를 빠르게 해결해야 하는 당시 한국이 처한 긴박감이었다.

“오늘 오후에 보고를 하라고 해야 될 줄로 압니다. 왜 그런고 하니 누누히 말씀하신거와 마찬가지로 우리 일이 일각이 여삼추이기 때문에 우리 준칙을 축조토의로 하지 아니하고 일을 빨리 진행하기 위해서 그대로 넘겼든 것입니다. 본인은 오늘 오후에 전형위원 보고를 받자고 하는데

동의합니다(서용길 의원, 제1회 제3호, 10).”

헌법 1독회는 6월 23일부터 6월 28일까지(제17차 회의~제19차 회의)의 질의응답과 6월 29일부터 6월 30일까지(제20차 회의~제21차 회의)의 대체토론으로 진행되었다. 질의응답이 끝나고 대체토론을 진행하는 날이었던 6월 29일, 신익희 부의장은 회의를 시작하기에 앞서 다음과 같이 말했다.

“많은 시간을 그대로 허비하면 우리 안팎의 정세가 허락하지 않는 것은 거듭 말씀드리지 않아도 내가 여러분이나 다 아시는 바입니다. 그러면 이 헌법 초안을 통과하는 요령은 대체토론과 및 수정동의, 즉 제2독회까지 속히 되도록 하는데 주의할 몇 가지 말씀을 드리겠습니다(부의장 신익희, 제1회 제20호, 2)”

6) 만장일치²⁷

제헌국회 회의과정에서 거수표결 결과로서 만장일치는 흔한 일이 아니었다. 흥미로운 것은 만장일치 결의보다 만장일치를 해줄 것을 동료의원들에게 요청하는 사례가 상당수 존재했다는 점이다. 만장일치를 요청하는 사안의 성격은 대부분 국제관계에 연관된 사안들이었는데, 국회 내부의 사안에 있어서 만장일치가 요청되는 경우는 자신의 주장을 강하게 하기 위한 수단으로서 사용된 것으로 보인다.

“여기서 만장일치로 가결한 국회법인데(...) (서정희 의원(한민당, 포천), 제1회 제7호, 18)”

²⁷ 국회의원들이 사용한 다른 표현으로는 ‘전원일치’가 있다.

서정희 의원의 이 발언은 우선 사실관계에서 잘못된 인식을 보여준다. 국회법은 만장일치로 가결된 사실이 없다. 물론 이런 사실관계의 잘못이 회의장에서 지적되지는 않았다. 하지만 서정희 의원이 이런 발언을 한 것에 대해서 두 가지로 해석이 가능하다. 앞서 윤재근 의원이 임시준칙 1조를 통과하는 것에서 이미 과반수요건이 발현되었다고 한 것이나 이승만이 노진설 의원에 의해 국회가 개원되었다고 언급한 부분과 같은 단순한 사실의 착각이었을 수 있다. 그렇지 않다면 ‘만장일치’라는 ‘결과’가 갖는 규범적 요건으로 자신의 의견에 힘을 신기 위한 전략이었을 수 있다.

“만장일치 되다싶이 추천한 의장, 부의장에 대하여 모욕까지 겸하였다고 하는 것은 오날 김 부의장께서 그 발언을 중지시키지 않고 다시 발언을 계속시켜서 혼란을 일으켰다고 하는 것을 지적합니다. (이진수 의원, 제1회 제21호, 13)

4. 사회자의 역할 - 이승만 의장, 신익희 부의장, 김동원 부의장²⁸

앞선 논의의 과정에서 사회자의 역할이 부분적으로 다루어졌다. 본절에서는 헌법 제정 회의에서 사회자가 갖는 특수한 지위와 역할을 중점적으로 다루어 본다. 헌법 제정을 목적으로 하는 회의에서 회의 참여자들은 회의의 진행 방법과 절차, 규칙에 대해서 역시 정해야 했다. 그리고 원활한 진행을 위해서는 단순히 진행 절차만 정해지는 것이

²⁸ 1948 제헌국회는 의장 1인 및 부의장 2인 세 사람이 사회를 맡아 진행했다. 이승만 의장(대한독립촉성국민회, 동대문갑, 1875년 출생), 김동원 부의장(한국민주당, 용산, 1884년 출생), 신익희 부의장(대한독립촉성국민회, 광주, 1892년 출생).

아니라 사회자가 필요하다.

이상적인 사회자의 역할 외에도 1948 제헌국회의 사회자는 두 가지 현실적인 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 회의의 규칙과 절차가 구체적으로 존재하지 않았다는 점이다. 사회자가 절차와 규칙에 따라 회의를 진행해야 한다는 것은 1948 제헌국회 참여자들이 갖고 있던 공유 지식 중 하나였다. 하지만 제헌국회는 회의의 절차와 규칙이 구체적으로 합의되지 않았었기 때문에, 사회자는 절차와 규칙에 따라 회의를 진행하기 이전에 그 절차와 규칙이 무엇인지를 함께 만들고 확인해야 했다. 국회임시준칙결의나 ‘국회법안’ 등 명시적 규칙의 내용에 의장의 역할이 일부 정해져 있었지만, 그것은 회의를 진행하며 발생 가능한 다양한 문제들에 충분히 포괄적이지 못했다.

둘째는 제헌국회의 의장과 부의장은 5·10 총선으로 선출된 국회의원들 중에서 선출되었는데, 이 점에서 제헌국회의 사회자는 사회자와 국회의원으로서 이중 지위에 놓여 있었다는 점이다. 뿐만 아니라 ‘의장’의 경우에는 행정권력이나 국가권력을 법률 제정함으로써 수립하는 과정에 놓여있었던 당시 국회가 마주한 상황 속에서 국회에서 제정한 법률의 효력을 발생시키는 역할을 담당하게 되었다.²⁹ 개인으로서의 국회의원 자격과 사회자의 역할, 행정권력이 없는 상태에서 국회의 결의에 의한 법률 효력 발생의 역할 등이 헌법 제정 이전 국회 의장에게 중첩적으로 부여되어 있던 상황에서 이승만 의장은 다른 국회의원들보다 더 많은 영향력을 행사할 수 있었을 지도 모른다. 그렇다면 사회자(이승만 의장을 포함하여)가 국회 회의 과정에서 이중 지위로 인한 영향력을 행사했는지 의문이 제기될 수 있다.

²⁹ 법률 공포와 효력 발생의 문제에 관한 회의와 결정은 6월 10일 회의(제1회 제7호)에서 다루어진다.

헌법 제정 논의 기간 동안 제헌국회는 이승만 의장과 신익희, 김동원 부의장 세 사람이 번갈아 가며 사회를 맡아보았다. 각기 다른 세 사람의 ‘개인’과 ‘사회자’는 어떠한 연관성을 가지고 있는가? 사회자는 회의의 독재자였는가 중재자였는가? 결론을 미리 말하자면 사회자의 개인적 의지는 국회 회의 과정에서 의사결정규칙을 논거로 하여 어느 정도 통제된 것으로 보인다. 특히 암묵적 규칙을 명확히 하고 재차 의원들에게 확인시킴으로써 합의된 공유지식으로 만드는 데에는 신익희 부의장의 역할이 컸다. 사회를 맡은 사람 역시 그 스스로 ‘사회자’로서의 역할과 ‘의원’으로서의 역할을 인식하고 있었다. 예를 들어 부의장 신익희는 사회를 맡아보다가 자신이 의견을 개진하고자 부의장 김동원에게 사회를 넘기고 ‘의원 신익희³⁰⁾’로서 자신의 의견을 개진하는 모습을 보였고, 이는 이승만 의장 역시 마찬가지였다.

5월 31일	6월 1일	6월 2일	6월 3일	6월 8일	6월 9일	6월 10일	6월 11일
이승만	이승만 김동원	이승만 신익희	이승만 김동원	이승만 김동원	이승만 신익희	신익희 (이승만) 김동원	김동원
6월 12일	6월 14일	6월 15일	6월 16일	6월 17일	6월 18일	6월 19일	6월 21일
신익희	김동원	신익희	신익희	김동원	신익희	김동원	신익희
6월 23일	6월 26일	6월 28일	6월 29일	6월 30일	7월 1일	7월 2일	7월 3일
김동원	신익희	김동원 (신익희) 김동원	신익희	김동원 이승만* 김동원	신익희 김동원 신익희	김동원	신익희
7월 5일	7월 6일	7월 7일	7월 12일	7월 14일	7월 15일	7월 16일	7월 17일
김동원 이승만	이승만 신익희	김동원 이승만	이승만	김동원	이승만 김동원	김동원	신익희 김동원 신익희

<표 2> 1948년 5월 31일~7월 17일 국회 일자 별 사회자

³⁰⁾ 제1회 제7호, 16; 제1회 제32호, 9 등.

<표 2>은 5월 31일 국회 개회부터 헌법 공포식이 있던 7월 17일까지 32번의 회의 기간 동안 회의의 사회자를 정리한 것이다. 이승만 의장은 개회일부터 국회법이 결의된 6월 10일까지의 일곱 번의 초반 회의에서 사회를 주로 맡아보았으며, 그 이후부터는 신익희 부의장과 김동원 부의장이 대체로 번갈아 가며 사회를 맡아본 것을 알 수 있다. 6월 30일에는 UN 위원단의 국회심방 인사가 있었던 날인데, UN 위원단을 맞이하는 행사 때 이승만 의장이 사회를 맡아 진행했다.

의사결정규칙을 중심으로 사회자 탈선은 의원들이 제재하고 의원들의 탈선은 사회자가 제재할 수 있었다. 이승만, 신익희, 김동원 세 사람 모두 사회를 맡아보는 과정에서 ‘사회자의 역할’이라는 공유 지식에서 크게 벗어나지 않는 공통점을 보였지만 각 인물의 특성으로 보이는 차이점도 발견된다.

먼저 의사결정규칙을 확실히 아는 사회자와 잘 모르는 사회자로 구분할 수 있다. 의사결정규칙을 아는 사회자는 규칙을 규칙대로 실행하며, 명문화 되지 않은 규칙이 있는 경우 그 모호성이 야기할 가능성까지 염두에 두고 있다. 명문화 되지 않은 규칙은 그 모호성으로 인해 회의 참여자들 간 규칙에 대한 이해(understanding)가 다를 수 있는데, 규칙을 아는 사회자는 참여자들 사이의 규칙에 대한 상이한 이해를 일치시키기 위해 규칙에 대해 설명하기도 하고, 명문화 되지 않은 규칙을 위배하는 발언이 있을 경우 그 위배를 지적함과 함께 규칙에 맞게 발언을 알려줌으로써 규칙에 대한 공유 지식 형성을 가능케 하면서 개인의 발언 의사를 존중하는 모습³¹을 보였다. 제헌국회에서는

³¹ “동의는 되지 않습니다. 그러나 재개의 할 수가 있습니다(부의장 신익희, 제1회 제3

세 명의 사회자 중 신익희 부의장이 이에 해당했다.

규칙이 아직 정착되지 않은 상태에서 규칙을 잘 모르는 사회자가 회의를 진행하는 경우에는 또 다시 두 가지 가능성이 존재한다. 우선 규칙이 미비한 상태는 그 자체로 사회자의 자의가 개입될 여지가 있다. 예를 들어 동의나 개의 등에는 재청이 있어야 성립가능하다는 요건을 살펴보면, 이 요건이 없을 경우 무분별한 동의로 인해 집단 의사결정이 불가능해지고 의사의 진전이 없이 난상토론이 발생할 수 있다. 재청의 요건은 의사결정과 집단의사결정의 진전을 위한 최소한의 장치라고 평가할 수 있다. 200여 명의 참여자 수를 고려할 경우 1인의 동의에 대한 1인의 재청 역시 의안 성립을 위한 요건으로 그 수준이 너무 낮다고 평가할 수 있으나, 동의가 없는 상황과 비교한다면 보다 안정화 장치가 되어 있다고 볼 수 있다. 재청 요건이 작동하지 않는 상황에서는 무분별한 동의 중 사회자의 재량으로 표결 대상 의안이 선택될 수 있다. 회의 초반 이승만 의장이 이러한 모습을 보여주었다.

규칙이 미비한 상태에서 가능한 두 번째 경우는, 사회자가 규칙을 의식하고 준수하고자 하는 의지가 있으나 규칙에 대해 잘 모르는 경우에 발생한다. 김동원 부의장은 의사 진행 절차에 관해 회의를 진행함과 동시에 참여자들에게 그 절차가 맞는지 확인을 구하는 모습을 자주 보였다. 김동원 부의장이 회의 진행에 있어 규칙을 위배한 경우

호, 25).”

이와 같은 신익희 부의장의 발언 직후, “그것은 재개의의 성립이 되지 않습니다.”라는 의견이 제기되기도 하였다. 이 반론에 대하여 신익희 부의장 역시 규칙을 근거로 대항한다.

“이상 규칙에 대해서 사회하는 사람의 의견을 그대로 좇아가는 것이 원칙입니다. 원래 문제가 복잡할 때에는 동의 개의 재개의까지 상정이 되는 것이예요. 그러나 동의보다 좀 고치는 개이기도 있고 개의니까 조금 다른 것이 있으면 또한 재개의 있는 것입니다.

전형위원의 보고안은 다음 아침 토의하자 그것이 동의하고 개의는 이 자리에서 처리하자는 것이고 재개의는 이 자리에서 처리하되 그대로 그 말대로 접수하자 그마만한 내용이라 말이에요. 회의규칙에 의지해가지고 시방 재개의 제기되었으니 재청 있으면 재청하시요(부의장 신익희, 제1회 제3호, 25).”

의원들은 강하게 의장 자격에 반발하기도 했으며, 그 과정에서 의장의 카리스마 상당히 떨어지는 결과를 낳았다.³² 카리스마가 떨어짐으로써 의원들은 사회자의 의사진행 발언을 끊거나, 의사진행 발언에도 불구하고 자신의 말을 계속하기도 했으며 김동원 부의장은 종종 이를 제지하지 못하는 모습도 보여줬다.

세 명의 사회자 중 의사결정규칙에 가장 박식한 이해와, 그것의 준수를 통하여 객관적으로 사회자의 역할을 수행하고자 했던 인물은

³² 서우석 의원의 다음 대목은 어린이이 혼계하는 듯한 인상마저 들게 한다.

“○부의장 김동원 : 마찬가지입니다. 말씀드르세요. 이 의안은 사무국에서 의원과 의논에서 의안을 만들어왔는데 성립이 안 된다고 말할 수 없습니다. 이러나저러나 마찬가지이니까 취소하는 데에 다른 이들이 다 이의가 없으면 동의가 되었습니다. 그러면 이 취소하는 것을 여러분 이의 없으면 가하다는 이 거수해 보십시오.

○서우석 의원 : 의장, 그렇지 않아요.

○부의장 김동원 : 이 취소하는 것을 가하다는 이 거수하십시오. 그렇게 나갑시다.

○서우석 의원 : 그렇게 해나가면 문제가 되는 것으로 안 돼요.

○부의장 김동원 : 접수되었으면 어떻게 하겠습니까?

○서우석 의원 : 의사일정은 누가 만드는 것입니까? 의사일정은 의사국의 단독의사로 편성하는 것은 아니라고 생각합니다. 그러면 의사일정은 마땅히 의장의 결재가 있는 후에 의회에 내놓는 것이라고 생각합니다. 그러면 의사일정에 온 안이라고 다 의안이 되는 것이 아닙니다.

○부의장 김동원 : 거수하십시오.

○서우석 의원 : 의장.

○부의장 김동원 : 말씀하세요.

○서우석 의원 : 의장이 고집할 것이 아니에요. 불법한 것을 목적으로 하는 동의안이 나왔더라도 동의안을 여기다가 내놓면 의례히 그것을 의논하는 것입니다. 그것은 의장이 마땅히 직권으로써 불성립하는 것을 선언하면 그만이에요. 그런 까닭에 이것도 성립 안 된다고 하는 것을 선언하면 그만일 것을 왜 의장이 고집합니까? (제1회 제27호, 5)”

서우석 의원(한국민주당, 곡성)은 제헌국회 모든 참여자를 통틀어 의사결정규칙에 관해 단연 최고의 이해수준과 헌신을 보여주었다. 그는 신익회 부의장, 이승만 의장을 막론하고 의사결정규칙의 위배가 발생할 때마다 이를 지적했는데, 신익회 부의장에게 반론을 제기하는 어조는 김동원 부의장에게 한 것과 상당히 다르다.

“□서우석 의원 : 의사진행에 대해서 잠깐 말씀하겠습니다. 아까 김장열 의원 외 몇 분이 제출하신 것은 긴급동의안이라고 저는 들었습니다. 그러면 그 동의가 성립된 후에 비로서 거기에 따라서 방법을 강구하는 것이 순서라고 저는 해석하는 것이올시다. 그런데 지금은 긴급동의안을 결정하기 전에 또 동의안이 성립된다고 하면 동의안이 둘이 있으니 그것을 어떻게 처리할 것인지 의장은 그 순서에 따라서 진행해주시기를 바랍니다.

○부의장 신익회 : 알았습니다. 사회의 경험 부족이라고 할까 주의 부족이라고 할까, 과연 그 말씀 서우석 의원의 말씀이 오라요. 그러나 서면으로 동의가 되어서 이것이 성립이 된 까닭에 동의가 되었다는 말을 선포하고, 거기에 따라가지고 여기에 처결 방법을 이야기하자고 하는 그것을 과연 의사 순서로 말하면 긴급동의가 성립되었으니 까 그 동의는 작성하는 절차를 무형중에 그대로 넘어간 소홀이 있습니다. 주의하겠습니다. (제1회 제11호, 5)“

신익희 부의장이었다.³³ 백영철은 초대 의장인 이승만의 민주적 리더십이 2대 의장인 신익희에게도 계승되었다고 평가(백영철 1995, 121)하고 있으나 1948년 제헌과정의 제헌국회에서 신익희는 이미 이승만보다 더한 민주적 리더십을 보여주고 있었다. 신익희 부의장에 번갈아 가며 제헌과정의 대부분의 사회를 맡아보았던 김동원 부의장 역시 의사결정규칙을 의식하고 그것을 준수하고자 하는 의지는 돋보였으나, 의사결정규칙에 대한 지식의 측면과 확신의 측면에서 서우석 의원 등 의사결정규칙에 박식한 참여자보다 떨어지는 모습을 보였고, 이는 의장의 카리스마의 하락을 야기했다. 하지만 김동원 부의장이 보여준 규칙 준수 의지와 낮은 카리스마는, 그가 사회를 맡았던 회의에서 의원들이 가장 활발한 토론이 일어나게 했던 배경이 되었다. 이승만 의장은 의사결정규칙을 무시하는 발언도 했으나 그러한 발언이 제지 없이 관철되지는 못했다. 다만 회의 초반 의사결정규칙이 모호하던 시기에는 의사결정규칙에 위배되는 회의 진행이 종종 있었으나, 의사결정규칙이 정착화 된 이후 7월 5일 회의에 재등장 했을 때는 규칙에 따라 회의를 진행했다. 의사결정규칙의 정착과 준수가 가능했던 것은 회의에 참여했던 의원들의 역할도 컸다. 의원들은 회의의 의사결정규칙이 위배되는 경우 각 의장의 카리스마나 소속 정파에 상관없이 강한 반발을 보였다.

5. 명시적 규칙과 암묵적 규칙의 상호작용

지금까지 본 글은 1948 제헌국회의 제헌과정에서 나타났던 규칙을

³³ 신익희 부의장도 의사결정규칙의 준수에 있어 완벽한 모습을 보여주지는 않았다. 종종 서우석 의원에 의해 규칙에 대한 지적을 받았으며, 신익희 부의장은 지적 사실이 합당하다면 모두 수용했다. 다만 서우석 의원도 지적하지 않은 규칙의 위배 경우도 발견된다. 제1회 제20호, 3, 서순영 의원의 발언에 대한 응답 참조.

명시적 규칙과 암묵적 규칙으로 구분하고, 규칙 외에도 참여자들에게 제약조건으로 작용하거나 전제가 되어있는 공유 지식을 살펴보았다. 아울러 행위자의 차원에서 명시적으로 다른 참여자보다 구별되는 지위를 부여 받은 세 명의 사회자의 특성과, 사회자가 회의 진행에 영향을 미치는 지를 검토했다. 이상의 분석은 본 연구에서 설정하고 있는 제헌국회 회기 전체에 대한 논의였다면, 본 절에서는 시간 순서에 따라 명시적 규칙과 암묵적 규칙을 통해 드러나는 의사결정의 문제가 의사결정규칙을 통해 어떻게 해결되고 제헌 과정으로 나아 갔는지를 분석한다. 선정 사례는 명시적 규칙이 확고하게 자리잡기 이전인 국회 개회 초반의 문제와 기존의 제헌국회 논의에서 가장 중요하게 다뤄진 정부형태의 결정과정이다.

1) 의석배정문제 (1948년 5월 31일~6월 1일) : 암묵적 규칙의 태동

국회 개회 이틀 째인 6월 1일(제1차 제2호 회의록) 회의는 전날에 이어서 국회임시준칙 결의의 축조토론이 이어졌다. 총 아홉 개 조항인 임시준칙 축조과정에서 상당한 토론이 이루어진 논의의 주제는 국회 회의장 내의 의석배정 문제였다.³⁴ 1948 제헌국회는 중앙청 회의실에서 진행되었다. 200여 명의 국회의원이 모여 의사를 진행하기에 당시의 마이크와 스피커 등 음향시설은 미비하였고, 따라서 뒷좌석에 앉은 의원들은 회의의 진행 내용을 잘 듣지 못하거나 놓치는 일이 발생했다.³⁵

³⁴ 국회임시준칙 제6조 “의장과 부의장이 선거되면 의장은 의석의 배정 방법을 결정하여 선포할 것-참조: 1. 도별, 2. 주참”

³⁵ 의석배정문제가 결정된 이후의 사건이지만, 다음과 같은 상황이 종종 발생했다. “뒤에 앉아서 도모지 의사진행이 어떻게 되는지 모르겠습니다. 지금 이윤영 선생 이 말씀하신 것은 우리로서 주의할 것이지 동의로 해서 가결할 성질까지 안된다 생각합니다. 의장에게 먼저 여쭙워보겠습니다. 여기 있는 이 규례가 다 통과된 것입니다. (「통과됐습니다」 하는 이 있음) (서용길 의원, 제1회 제2호, 7)”

의석배정문제는 ‘헌법 제정’을 통한 ‘독립국가 수립’이라는 국회가 부여 받은 목표에 비해 그 중요도가 낮은 일일 수 있다. 하지만 이 문제를 통해 우리는 두 가지를 살펴볼 수 있다. 하나는 제헌국회에 참여한 의원들의 참여의지를 살펴볼 수 있다는 점이고 다른 하나는 의석배정문제를 통해 회의 의사진행에 관한 주요한 논점이 거의 모두 제기되었다는 점이다.

먼저 전자에 대해서는 참여한 의원들이 스스로를 헌법 제정을 통한 자주적인 독립 국가 수립에 참여한 막중한 사명감을 인식하고 있었다고 볼 수 있다. ‘하로바빠’ 헌법을 제정하는 문제가 중요하다는 것은 모두가 공유하고 있던 바이나, 그 회의에 참여한 의원은 또한 개인의 입장에서 참여의 경험에 큰 의미를 두고 있었고 역사적 사명감을 갖고 있었다. 그들은 역사적 사명감의 측면뿐만 아니라, 환경적 제약으로 인해 회의의 내용을 놓치는 것 역시 원하지 않았다. 열악한 환경 속에서 누군가는 유리한 자리에, 누군가는 불리한 자리에 배석할 수밖에 없는 상황 속에서 의석배정문제는 적극적인 회의 참여라는 개인의 이익과 나와 같은 다른 개인에 대한 고려, 그리고 헌법 제정을 통한 국가 수립이라는 공동의 목표가 다 함께 드러나는 순간이었다. 제헌국회에서는 이러한 것을 고려하면서도 모두에게 공평한 방법이 무엇인지에 대해 결정이 되어야 했다.

후자의 측면에서는 구체적인 의사진행 규칙이 정해지지 않은 상황에서 의사진행이 이루어진다는 관점에서 의사결정이 이루어지는 과정을 살펴볼 수 있다. 암묵적 규칙은 의사진행 규칙에 대한 문제제기와 토론을 통해 점차적으로 형성된 것으로, 국회의 최초 개회일 당시에는 공유된 지식은 존재했으나 아직 암묵적 규칙이 그 구체적인 요건이나 절차의 내용이 정착되지 않은 상태였다. 이후 회의가 진행됨에

따라 점차적으로 확립되어 가는 동의, 개의, 특청 등의 의안의 상정 방법이나 토론 종결 등 암묵적 규칙의 구성 요소들이 거론되었기는 하지만 의석배정문제를 다루는 과정에서는 규칙의 형태나 그 구속력이 희미한 것이었다. 그렇기 때문에 이 안건이 다루어지는 과정에 있어서 사회자의 역할이 중요했다고 볼 수 있다. 규칙이 아직 자리잡지 않았기 때문에 사회자는 회의의 규칙을 명확히 하고 그 규칙에 따라 회의를 진행할 수 있었고, 혹은 규칙이 없기 때문에 약간의 자의적인 회의 진행이 가능할 수도 있었다.

소결을 미리 말하자면 의석배정문제가 다루어지는 5월 31일과 6월 1일의 토론은 다음과 같이 평가할 수 있다. 최초 회의 개최 국면에서 의사결정 규칙은 아직 영향력을 발휘하기 이전이었지만 그럼에도 참여자들은 각자가 가지고 있는 개념이나 지식만을 근거로 자신의 정당성을 주장하지 않았다. 그들은 각자가 가지고 있는 근거를 의사결정규칙을 통하여 정당성을 확보하고자 하였고, 이러한 동기와 메커니즘은 이후 회의에서도 계속 이어짐에 따라 점차적으로 암묵적 규칙으로서 의사결정규칙이 모습을 갖추게 되는 원동력이 되었다.

5월 31일 국회 개최일, 개최 선포가 있는 후 국회임시준칙 아홉 개 조문에 대한 축조토론 과정에서 의석배정문제를 명시하는 6조를 두고 오랜 토론이 있었다. 첫 날 회의의 의석배정이 어떻게 이루어졌는지에 대한 규칙은 알 수 없으나 의원들의 발언에 의하면 의원들은 아마도 ‘도별’로 착석하고 있었던 것 같다. 그리고 원래의 임시준칙안의 내용은 의장이 의석배정문제에 대해 결정하기로 되어 있었다. 이런 상황에서 먼저 배 현 의원(무소속, 이리)은 의석배정방법이 별로 중요한 사안이 아닌 만큼 시간을 절약하기 위하여 도별로 되어있는 현재 상태로

유지하기를 동의하고(제1회 제1호, 6), 이는 김준연 의원(한국민주당, 영암)의 재청으로 성립했다. 이 동의안에 대해 이성학 의원(대동청년당, 해남을)은 별다른 설명 없이 간결하게 “저는 추천하기로 개의합니다(제1회 제1호, 7).”하며 개의하였고, 이훈구 의원(무소속³⁶, 서천)의 재청으로 개의 역시 성립하였다.

동의안과 개의안을 놓고 각각을 지지하는 의원들의 의견과, 동의안과 개의안의 의사결정 방법과 순서에 대한 이승만 의장의 청중에 대한 질문 등 복합적인 논의가 오가던 와중에 6조에 대한 결정을 다음날로 보류하는 특청이 통과된다. 신익희 의원³⁷ (독촉, 광주)은 6조에 대한 결정은 토론이 필요한 문제로 보이는데, 5월 31일 오후 2시에 국회개회식이 예정되어 있었고 회의 시간이 얼마 남지 않은 만큼 6조에 대한 결정을 다음 날로 보류하자는 ‘특청’을 제기했다(제1회 제1호, 8). 신익희 의원의 특청에 김준연 의원(한민당, 영암)은 “그것은 안됩니다. 왜 그러냐 하면 절차라는 것은...(제1회 제1호, 8)”라 하며 곧장 이의를 제기했지만 이승만 의장은 신익희 의원의 특청을 받아들였다. 이후 회의 과정에서 ‘특청’은 ‘이의’가 제기되면 부결되는 의사진행 장치로 자리잡아가지만 이 날은 아직 ‘특청’이 구체적으로 어떤 효력을 갖는 장치인지 정해지기 이전이었다. 따라서 이 때의 ‘특청’에 대한 회의 진행은 규칙이 아직 자리잡지 않은 상태에서 사회자의 재량이 작동한 순간으로 볼 수 있다. 혹은, 또는 동시에, 개회식 이전까지 시간이 얼마 남지 않았다는 제약이 작동한 것으로 볼 수도 있다. 후자에 있어서는 신익희 의원이 제시한 바에 따라 다음 날 회의에서 이 안건이 다루어졌는지가 중요해진다.

³⁶ 서회경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 한민당관계.

³⁷ 아직 부의장 선출이 있기 전이었다.

다음 날인 6월 1일, ‘국회 사무’³⁸에 관한 안건을 간략히 처리한 후 본격적인 회의는 국회임시준칙 6조에 대한 토론으로부터 다시 시작했다. 임시준칙결의에 대한 본격적인 토론의 첫 발언은 한석범 의원(한민당, 부산병)이었다.

“어제 제6조에 대해서 이 문제는 우리가 도별로 한다든지 또는 주첨으로 한다든지 당별로 한다든지 이것이 우리 의사를 진행하는 데는 하등 관계가 없습니다. 그러므로 이 문제를 가지고 장시간 얘기하는 것은 우리 독립이 그만큼 늦어지는 것입니다. 앞에 있는 의원은 그 자리를 종와하고 뒤에 가기 싫어하고, 이러한 사소한 문제를 가지고 몇시간 협의하고 오늘도 또 계속해서 협의하는 것은 우리 국회의 수치입니다. 그러니까 원안대로 하기를 특청합니다. 의장이 이것을 자백해서 적당히 처분해 주시기를 바랍니다(한석범 의원, 제1회 제2호, 4).”

한석범 의원의 발언 직후, 이후 제헌국회 회의과정에서 의사진행 절차와 규칙에 대해 신익희 부의장 못지않게 적극적으로 발언을 하는 서우석 의원(한민당, 곡성)이 제헌국회에서의 첫 발언을 하였다.

“시간이 바쁘다고 하더라도 일은 순서에 의지해서 규칙적으로 진행하지 않으면 안 되리라고 생각합니다. 이것이 규칙적으로 진행하는 것이 우리 의회의 질서를 유지하는 한 방법이라고 생각하는 까닭으로 잠깐 말씀하려고 합니다.

(...)

³⁸ 제헌과정의 제헌국회 매 회의는 개회 후 본격적인 안건이 시작되기 전, 전날 회의록에 대한 검토와 대외 국제관계적인 일 등을 포함하는 ‘사무’에 대한 사안을 먼저 처리했다.

이것이 우리가 의회에서 하는 일은 항상 일정한 의사규칙에 있지 않는 것은 전례에 대해서 그 전례가 우리 의회를 의사규칙과 같이 구속하는 것입니다.

그러니까 우리가 처음 국회를 해 나가니 만큼은 규율에 적당하게 해서 전례를 항상 남기지 않으면 앞에 혼란이 오리라고 생각합니다. 그런 까닭으로 어저께 그 유보된 동의나 개의를 취소하고 의장 선생님의 말씀과 같이 한다면 몰라도 그렇지 않으면은 또한 동의와 개의를 모두 부결을 시키고 그것을 일체 의장 선생님한테 맡긴다든지 이러한 수속을 취하지 않으면 안 되리라고 생각합니다(서우석 의원, 제1회 제2호, 4).”

서우석 의원은 위의 발언을 통해 시간이 바쁘더라도 의회의 질서를 유지하기 위해 규칙적으로 진행해야한다는 필요성을 역설하였다. 그의 발언은 구체적인 의사 규칙이 있지 않은 상황이라면 전례에 의해, 그리고 의회는 의사 규칙에 스스로 구속하는 것이며, 국회가 처음 시작하는 것이니만큼 이후 회의에서의 혼란을 방지하기 위해 순서와 규칙을 따라야 한다는 인식을 보여준다.

서우석 의원의 발언에 대하여 이승만 의장은 서우석 의원의 발언을 수용하여 서우석 의원의 발언 내용을 따라 회의를 진행할 것이라 밝히고 제시된 동의(와 개의)에 대해 어떻게 하는 것이 좋을 지를 의원들에게 말하기를 요청한다. 이 시기 국회는 동의 후 토론, 토론 후 표결이라는 규칙 역시 정착되지 않은 상태였으며 이승만 의장의 발언 이후 의원들은 동의 후 표결에 이르는 절차에 관한 의견들을 이야기한다. 이날 회의에서 의안의 상정 방법이 전부 확고한 어떤 방식으로 정착하지는 못했지만, 의사 절차와 규칙에 관한 의원들의 공유지식이 형성되어갔다.

‘도별’을 내용으로 하는 동의안과 ‘추첨’을 내용으로 하는 개의안의 거수표결 과정에서 역시 아직 협의의 의사결정규칙에 대한 문제제기나

합의는 이루어지지 않은 상태였다. 더욱이 개의안의 거수표결 결과는 채석 197, 찬성 93, 반대 119로 표결 집계 오류가 발생하였다. 이승만 의장은 이 결과를 놓고 단순히 “다수 부결”로 발표했는데, 이에 대해 신익희 의원은 곧바로 이 오류를 지적한다.

“지금 개의를 표결한 결과는 유감이지마는 숫자가 산술적으로 틀리게 되었습니다. 모두 우리의 출석수효가 197인에 가에 93이고 부에 119이란 말이에요. 수효를 다 합하면 212 가량이나 된다 말이에요. 대단히 유감입니다. 의장의 민주주의 생각으로 말씀한 바는 어떻게 되었든지 간에 여러분이 다수란 것을 결정한다면 그대로 넘어가겠으나 이것은 숫자로는 틀렸다는 것을 말씀했어요(신익희 의원, 제1회 제2호, 6).”

하지만 아직 6월 1일에는 과반수 요건이 본격적으로 문제제기되기 이전이었고, 이승만 의장은 ‘불손한 사람’이라는 표현을 사용하며 개의안을 재표결 하지 않고, 다음 단계인 동의안에 대한 표결로 넘어갔다.

“이것 가지고 길게 시간을 허비한다는 것은 대단히 불손한 사람들입니다. 큰 대사를 앞에 놓고 적은 문제를 가지고 변론을 한다면 체면으로 보드라도 그럴 수가 없는 것이다. 지금은 개의 재청이 작정이 된 뒤에는 전례에 의해서 곧 동의를 물어야 되겠으니까 손들어 작정하면 되는 것입니다. 동의 재청이라는 것은 무엇이나 하면 앓인 석차대로 하자는 것입니다(의장 이승만, 제1회 제2호, 6).”

동의안에 대한 거수표결 결과는 속기록에 나와있지 않은데, 이승만 의장이 가결로 선포한 것으로 보아 압도적 다수의 찬성이 있었을 것으로

추정된다.

2) 전형위원의 선출 : 명시적 규칙을 통한 이해(interest)의 충돌

전형위원의 선출 문제는 6월 1일, 의석배정방식 바로 다음에 다뤄진 사안이었다. 국회임시준칙은 국회가 전형위원 10인을 선출하고, 그 전형위원들이 헌법기초위원 30인과 국회법 기초위원 15인을 선출할 것을 명시하고 있었다. 하지만 10인의 전형위원을 구체적으로 어떻게 선출할 것인지에 대해서는 정해진 바가 없었다. 전형위원은 헌법과 국회법 초안을 작성할 기초위원을 선출하는 데에 있어 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있는 지위였다. 이후 과정에서 헌법기초위원(과 전문위원³⁹)이 제출하는 헌법기초'안'이 곧바로 헌법이 되는 것은 아니지만, 그 기초안을 토대로 축조토론이 진행되고 헌법이 제정될 것이라는 점에서 또한 제헌국회의 제헌과정에 있어 전형위원의 선정방법은 중요한 문제였다.

전형위원 선정 방법에 대한 첫 번째 동의안은 조영규 의원(한민당, 영광)에 의한 '연기무기명투표' 방식이었다. 이는 정광호(한민당, 광주) 의원의 재청으로 성립했다. 개의안은 진헌식 의원(독촉, 연기)의 개의와 이진수 의원(무소속, 양주을)의 재청으로 성립한 '도별' 방식이었다. 동의와 개의는 선발방식에 대해서만 언급되었는데, 곧이어 윤치영 의원(한민당, 중구)은 전형위원이 인물 중심으로 구성되어야 할 것임을 주장하며 당파성을 떨 수 있는 도별 방식에 대한 반대 의견을 개진한다.

“각 도에서 한 사람이나 두 사람을 뽑는다는 것은 반대입니다. 그러한

³⁹ 전문위원 역시 전문위원을 선출할 것만 명시되어있지, 어떤 방식으로 전문위원을 선출할 것인지에 대해서는 명시하고 있지 않다. 그리고 전문위원의 선출은 본회의에서 다루어지지도 않았기 때문에 어떤 원칙으로 전문위원이 선발 되었는지에 대해 알 수 없는데, 전문위원의 선출 원리와 구성에 대해서는 김수용(2008, 266-269) 참조.

정신을 갖는다는 것은 반대입니다. 왜, 우리 정신이 모순돼요. 우리를 투표해서 여기에 나가게 한 근본 정신이 도별이나 지방별이나 어떤 당파별이 없습니다. 여기에 인물본위로 우리가 적당하게 한다면 그것으로 뽑는 것이 옳지 그것을 어떤 도로 뽑는 것은 불가한 줄로 생각합니다. 재개의합니다(윤치영 의원, 제1회 제2호, 8).”

윤치영 의원의 발언에 이어 도별 방식을 제안한 진헌식 의원(독촉, 연기)은 오히려 각 자가 45인을 모두 적는 것이 인물본위에 어긋날 것임을 주장했다.

“저가 개의한 사람으로서 개의에 대해서 말씀하겠습니다. 전형위원 열 사람 뽑는 것을 인물본위로 하자고 했지마는 한 사람이 45인을 뽑는 것은 오히려 인물본위가 아니라고 생각합니다. 그러므로 해서 각 도에서 나온 의원이 그 도에서 뽑으면 적절한 인물이 나올 줄로 생각하고 각 도로 뽑자는 것을 개의한 것입니다(진헌식 의원, 제1회 제2호, 8).”

이어 박해극 의원(무소속⁴⁰, 밀양을)이 도별 선출이 인물 본위에 적합하다는 의견으로 진헌식 의원에게 동조하는 발언을, 정해준 의원(독촉, 금산)은 진헌식, 박해극 의원의 의견에 반대하는 의견을 발언했다.

“개의와 동의가 성립되었는지 모르겠습니다마는 지금 도별제로 하는 것은 부당하다고 생각합니다. 그 이유는 적어도 우리가 민의를 대표하니만치 인물본위로 해야 된다는 것입니다. 우리가 인물을 요구하는 문제입니다. 도별제로 하자고 하는 것은 그 이유가 나변에 있는 것을 알아야 됩니다. 또 도별로 하자는 그러한 예는 세계 각국에도 없는 예라는 것을 여러분은 잘 알아주시기를 바랍니다(정해준 의원, 제1회 제2호, 8).”

⁴⁰ 서희경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 한민당관계.

‘인물본위’는 토론 과정에서 등장한 전형위원선출의 원리였다. 도별 선출 방식과 연기무기명 선출방식을 주장하는 양측은 각각 인물본위 선출의 입장에서 더 나은 방법이라는 논변을 펼쳤는데, 조현영 의원(한국민주당, 영양)은 연기무기명에 찬성하는 입장으로 ‘민주주의의 원칙’이라는 새로운 원리를 논변의 근거로 사용했다.

“말하자면 제주도에서 나온 분이 한 분이고 경북이나 경남에서 나온 이는 33인인데 한 분 나온 데서도 한 분 나오고 33인 나온 데서도 한 분이 나온다면 이것은 민주주의 원칙으로도 맞지 않으리라고 생각합니다. 그러므로 각 도에 자기가 잘 아는 사람이 있으면 쓸 것이란 말이야요. 그러므로 자기 도에서 자기가 아는 적당한 사람이 있으면 자기 도에 사람 이름을 쓰고 다른 도에까지 알려진 사람에 이름도 쓰고 해서 10명을 연기한다면 도별로 하자는 희망도 충분히 들어가고 인물본위도 충분히 발휘가 되리라고 믿으므로 투표해서 전형위원을 선거하는 것을 찬성하는 의미에서 말씀드리는 것입니다(조현영 의원, 제1회 제2호, 8).”

이렇듯 도별 방식과 연기무기명 방식을 두고 의견 교환이 이루어진 가운데 장면 의원(무소속, 종로읍)이 토론종결의 동의를, 서우석 의원이 재청하였다. 회의 둘째 날이었던 이 날은 아직 앞선 절에서 서술한 바와 같이 토론종결의 방식이 규칙으로 정해지지 않은 상태였다. 성립한 토론종결 동의에 대해서 거수표결은 이루어지지 않았고, 이승만 의장은 토론 종결의 의사를 동의자(장면 의원)에게 되물었다. 곽상훈 의원(무소속, 인천갑)은 토론 종결의 동의에 반대하는 의견을 제시했고 이남규 의원(독촉, 목포)은 토론종결 동의는 그것이 성립한 이상 더 이상 토론 없이 토론종결의 표결을 하는 것이 규칙임을 지적했다. 회의

둘째 날은 회의록 작성에 있어 거수표결 결과를 정확히 기재해야 한다는 것 역시 지켜지지 않았고, 이승만 의장은 “가로 손든 이가 많으니까 가결되었습니다”⁴¹ (의장 이승만, 제1회 제2호, 9).”하며 토론종결의 결정을 알렸다.

토론종결의 절차가 아직 구체적으로 정착되지 않은 상태였고 협의의 의사결정규칙 역시 문제로 불거지기 이전이었지만 이 토론종결 동의를 절차적으로 흠결이 없었다. 하지만 토론종결의 결과에 대하여 조봉암 의원은 다시 토론을 계속할 것을 동의⁴² 했지만, 이에 대해 사회자인 이승만 의장은 “언론 중지를 경솔히 하지 않아야 됩니다. 동의

⁴¹ 이 표결뿐만 아니라 개회 초반의 수 건의 표결 결과는 회의록에 적히지 않았다. 아직 ‘과반수 요건’이 문제시 되지 않은 상태에서 이에 대해서는 두 가지로 생각해볼 수 있다. 하나는 집계가 완벽했는가의 여부이고, 다른 하나는 그 결과가 모두가 순응할 만큼 압도적 다수였는가이다. 우선 표결의 결과가 모두가 순응할만큼(즉 문제를 제기하지 않을 정도로) 압도적 다수였기 때문에 의장의 진행에 대해 의원들은 불만을 제기하지 않았을 것이다. 이 추론은 곧이어 의원들이 표결 결과에 대한 의장의 진행에 지적하는 장면이 등장한다는 점에서 지지된다. 이런 전제 위에서 집계의 완벽성 여부는 집계가 완벽했을 가능성과 완벽하지 못했을 가능성이 둘 다 존재한다. 집계가 완벽했다 하더라도 회의록에 적히지 않은 것은 아직 회의 초반이라 집계 결과를 회의장에 공유하고 그것을 회의록에 기록해야 한다는 것이 아직 미처 완비되지 못했던 상황일 수 있다. 집계가 완벽하지 않은 상태였다면 집계 결과 파악이 없었기 때문에 당연히 회의록에 적히지 않았을 것이다.

⁴² “이 국회 안에서 요 몇시간 안에 대단히 불유쾌한 것을 발견했습니다. 그것은 무엇이나 하면 우리들이 어떠한 의사를 충분히 표시할 기회가 없이 모든 문제를 이끌어 나갈려고 하는 그러한 계획이 의회 안에 있는 것이 들어납니다.

무엇이나 하면 꺼떡하면 토론을 정지하자 한 사람이 그런 동의를 하면 똑같은 사람이 있어서 두 사람이 재청하고, 그러면 곧 다른 모든 문제 그만두고 그만 거기에 대한 토론을 해야 된다. 또 어떤 분은 반대하는 분은 반드시 의장에게 의견을 얻어서 동의를 얻어서 하지 않으면 안된다. 왜 이렇게 구속하기를 좋아합니까? 여러분이 진정으로 그런 것을 원합니까? 절대로 옳지 않습니다.

그러므로 저는 가령 말하자면 토론을 정지하자고 하는 것이 옳은 때도 있지만은 그러나 토론 시작하기도 전에 한 사람이 한 의견 말하고 얼른 동의하고 재청하고, 그 다음 개의 재개의 이랬는데 그것이 다른 설명들을 사이 없이 토론 중지합시다 하면 저는 토론할 기회가 없이 의사표시 할 기회가 없이 모든 문제가 결정된다. 그러니까 어느 한 당파가 계획적으로 하는 사람에게는 그것이 좋을는지 모르나 우리 시방 전남조선에서 선출되어 오신 절대다수인 여러분은 아모계획이 없이, 다만 민족적 양심으로서 문제를 해결하려고 하는 사람은 어느 때에도 그 무리에 끌려나갈 위험이 있습니다.

그런 까닭에 저는 지금 토론중지하자는 동의 절대로 옳지 않은 것을 믿고, 여러분께서 그 내용을 모르시고 손을 들었다고 생각합니다. 그러니까 저는 다시 동의합니다. 이 문제는 의장께서 주장하신 바와 마찬가지로 절대로 중요한 문제요, 어떠한 것보다도 우리 조선민족이 장차 어떻게 살겠느냐 하는 것을 결정하는 까닭에 토론을 한시 열흘 가지고 계속하더라도 완전한 것을 하지 않으면 안될 것이라고 생각하기 때문에 이 토론을 계속할 것을 동의합니다.

(「옹소」 하는 이 있음) (조봉암 의원, 제1회 제2호, 9-10)”

재청이니까 의장으로서는 물었습니다마는 아모쪼록 중요한 문제는 시간을 걸쳐야 합니다. (...) 우리가 보통 주장하는 것은 중대한 문제는 시간이 가드라도 간단간단히 말을 해서 의논을 충분히 하는 것을 주장하는 것입니다. 그러므로 이 다음부터는 언론 중지하는 것을 경솔히 하지 말고 또 의장도 주저해서 가부를 묻겠습니다. 오날 작성된 것은 다시 번안할 수가 없으니까 가부를 묻겠습니다. 개의에 주문은 전형위원을 도별로 선출하자는 것입니다(제1회 제2호, 10).”라고 답했다.

개의안에 대한 표결 결과는 재석 198, 가 85, 부 46 였다. 이에 대해 이승만 의장은 “다수로 가결되었으니까 그러면 동의 재청은 묻지 않습니다.”라며 개의안(도별)의 가결을 선포했다. 이 결정에 대해서 우석 의원(한민당, 곡성)은 개의의 표결 결과가 과반수 요건을 충족하지 못한다는 문제를 제기한다.

“지금 가결되었다고 선포하신 데 대해서 이의가 있습니다. 대략 지금 회의를 진행 하는 데 있어서 아직 의사규칙이 작성되어지지 않았으니까 무엇이라고 판단하기는 어렵습니다마는 통례에 의지해서 과반수로 결정하는 것이 이것이 민주주의에 합당한 것입니다.

저는 규칙을 자세히 모릅니다마는 입법의원에서 1년 이상이나 경험한 데에 의지해서 보면 언제든지 다수결이 아니라 과반수로 결정하는 것입니다. 어느 국회든지 어느 모듬이든지 과반수로 결정하는 것이 이것이 민주주의에 원칙일 것입니다.

가령 예를 들어서 말하면 200명이 모였는데 150명은 기권하고 20명은 부고 30명은 가라고 하면 다수결에 의지해서 50명을 가지고 채택할 수 가 있는 것입니다. 이러한 부조리의 결과가 생기는 까닭으로 이런 모듬에서 결정하는 것은 언제든지 과반수로 결정하는 것입니다.

지금 체결된 결과를 보면 가가 80여명, 부가 40여명 이것을 가지고

가결되었다고 하면 이것은 민주주의 원칙에 위반될 뿐만 아니라 앞으로 이 국회를 운영하는 데 있어서 대단히 지장이 생기 리라고 생각합니다. 저는 그렇게 생각하는 까닭으로 만일 이것이 채결되지 못하면 다시 토론할 것입니다. 그러나 채결되지 못하는 것은 토론을 충분히 하지 못한 것이고, 따라서 충분히 듣지 못한 까닭으로 미결되는 것이니까 이것을 다시 충분히 토론하는 것이 의사진행하는 원칙입니다(서우석 의원, 제1회 제2호, 10).”

서우석 의원의 발언은 우선 통상적인 민주주의 의사 원칙은 ‘과반수’라는 점, 과반수 요건으로 거수했을 시 과반수가 되지 못한 것은 토론이 충분하지 못했기 때문이며 충분히 토론하여 다시 표결하는 것이 합당한 절차라는 주장이다. 이에 대해 이승만 의장은 서우석 의원이 제기한 지적이 중요한 문제이나, “이 문제가 중요하니만치 다시 표결을 한다면 좀 경솔할 것 같(의장 이승만, 제1회 제2호, 10)”지만 이의가 없을 경우 다시 표결을 진행하도록 하겠다고 수용한다. 하지만 이항발 의원(무소속, 나주갑)은 이승만 의장의 발언에 대해 다시 개의가 미결이라면 동의에 대해 거수를 묻는 것이 순서임을 지적하였고, 정광호 의원(한국민주당, 광주) 역시 유사한 의견을 표현했다.

그런데 이승만 의장은 다음과 같이 말함으로써 의원들의 반발을 샀다.

“이것은 지금 다만 가부 결정하는 것이 있겠는데 내가 여기서 잠간 할 말이 있어요.

투표자는 190명 가령이 아니겠어요? 가의 투표가 85인이요, 부의 투표가 42인이니까 그러니까 투표 안하신 분이 47인이 되었으니까 어떻게 해서 투표 안 했는지는 모르겠으나 이것을 혹 다시 말씀드릴 것 같으면 과반수로 여러분이 해결이 될는지 모르겠으니까.....(의장 이승만, 제1회 제2호, 11)”

장면 의원(무소속, 종로을), 윤재옥 의원(대동청년당, 영등포), 이어 이석주 의원(대한독립촉성농민총동맹, 완준을)까지 강하게 반발⁴³을 하고 나서야 의장 이승만은 동의안에 대해 표결을 진행하는데, 동의안은 결국 재석 198, 찬성 56, 반대 127로 과반수 부결되었다. 그러는 와중 오전 회의 시간이 다 되었고 국회는 휴회에 돌입한다.

이어지는 오후 회의에서는 김동원 부의장이 사회자로 회의를 첫 진행했다. 오후의 회의는 오전의 회의에서 이어지는 미결된 개의안에 대한 토론으로 시작했다. ‘도별’ 선출 방식이 야기할 수 있는 ‘지방색채’와 ‘당파성’(주기용 의원(무소속, 창원을), 제1회 제2호, 13)의 문제와 “어떠한 사람이 헌법기초위원으로 적당한 사람인가 하는 것을 전형하”는 것은 “각 지방의 인물들을 잘 아는 사람”이어야 할 것(오용국 의원(무소속, 남제주))이라는 ‘인물분위’ 주장이 대립하였다. 선출방식과 원리에 대한 토론 외에도 의사결정규칙에 대한 신익희, 서우석 의원의 발언이 함께 진행되었다. 충분한 토론을 거친 후 전형위원 10명을 각 도별로 택하자는 오전의 개의는 다시 표결한 결과 재석 194, 가 180, 부 1로 가결되었다(제1회 제2호, 16).

회의를 거쳐 선출된 10인의 전형위원은 다음과 같다: 서울시 이윤영(조선민주당), 경기도 신익희(독촉), 충청북도 류홍열(무소속), 충청남도 이종린(무소속), 전라북도 윤석구(무소속⁴⁴), 전라남도

⁴³ “제가 존경하는 우리의 최고 영도자이시고 이 의사를 맡으신 의장이시지만 지금 의장의 말씀에 대해서는 저는 항의합니다. 왜 그러냐 하면 개의를 물어가지고 결정이 못되었는데 그러면 지방 개의를 물어가지고 과반수가 되도록 묻는다고 하시는 말씀은 언제든지 두 번 세 번은 과반수가 되도록 물을 수밖에 없습니다. 그러므로 지금 동의만 물어가지고서 동의의 결정만 볼 것 같으면 자연히 문제는 해결될 줄로 압니다. 그러므로 동의만 빨리 물어주시기를 요청하는 바입니다(이석주 의원, 제1회 제2호, 11).”

⁴⁴ 서희경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 독촉관계.

김장열(무소속), 경상북도 서상일(한국민주당), 경상남도 허정(한국민주당), 강원도 최규옥(독촉), 제주도 오용국(무소속).

3) 기초위원 선임보고 건 (1948년 6월 2일~6월 3일)

국회 개회 셋째 날인 6월 2일 회의 막바지에는 전형위원에서 선정한 헌법기초위원 30인과 국회법기초위원 15인의 명단이 발표되었고, 이윤영 의원(조선민주당⁴⁵, 종로갑)이 전형위원을 대표하여 기초위원 선정 방법에 대해 보고했다. 그에 따르면 본인들 전형위원은 정파적 이해나 계층의 이해와 무관하게 각 지역에서 헌법과 국회법 기초에 가장 적합한 인물을 선정하기 위해서 도별로 선출되었지만, 기초위원은 의원의 능력과 배경, 그리고 지역을 모두 종합적으로 고려하여 선정하였다고 밝혔다. 방법적인 측면으로 단천과 배수의 방법 중에서 배수의 방법을 택하여 각 전형위원이 배수를 추천하고 그 추천된 대상 인원을 한 데 모아 최종 인원을 선발했다. 전형위원이 자기 스스로를 기초위원으로 선발해도 괜찮은지 문제에 있어서는 전형위원들 역시 다같이 헌법을 만들고자 하는 의지와 능력이 있는만큼 누구는 들어가고 누구는 들어가지 않으면 공평하지 못하기 때문에, 배수제라는 형식이 갖춰진 이후에 전형위원 전원이 최종 후보 대상에 포함되었다고 밝혔다(제1회 제3호, 20). 기초위원 선임보고가 있는 직후 전형위원이 기초위원에 자기임명한 숫자와 비중에 대한 정확한 파악이 되지는 못했지만, 결과적으로 부의장직을 맡고 있던 신익희를 제외한 9인 전원 헌법기초위원 또는 국회법기초위원에 포함되어 있는 상태였다.⁴⁶

전형위원의 기초위원선정 결과안을 놓고 의원들은 여러 방면에서

⁴⁵ 서회경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)에 의하면 한민당관계.

⁴⁶ 헌법기초위원과 국회법기초위원에 중복으로 포함된 의원은 없다.

의견을 개진했다. 한암회 의원(독촉, 상주갑)은 법에 박식한 서순영 의원이 기초위원 명단에 누락된 것을 이해할 수 없다는 의견을 말했고(제1회 제3호, 21), 이항발 의원(무소속, 나주갑)은 당시 대다수 인구가 농업을 생업으로 하고있었음에도 불구하고 농민을 대표하는 의원이 거의 보이지 않는다는 점을 지적했다(제1회 제3호, 21-22). 조국현 의원(대성회, 화순)은 6대 종교가 고려되지 않은 것 같다는 의견을(제1회 제3호, 24), 김약수 의원(조선공화당, 동래)은 지역별로 선출된 전형위원에 의한 기초위원 선정 결과가 대정당-소정당의 구도는 아닌지 검토할 시간이 필요하다는 의견을 내놓았다(제1회 제3호 28).

이런 의견 속에서 표결 대상은 동의, 개의, 재개의가 성립되었다. 동의는 전형위원의 기초위원 선정 결과에 대해 검토해보는 시간을 가진 뒤 익일(6월 3일)에 토론 및 결정할 것을 내용으로 조한백 의원(무소속, 김제갑)에 의해 제안되었다(제1회 제3호, 22).⁴⁷ 재청과 삼청자는 조영규 의원(한민당, 영광)과 신상학 의원(무소속, 김해갑)이었다. 개의안은 임시준칙에 의해 기초위원을 전형위원에 위임하기로 결의했고, 그에 따라 전 날 국회의원들 스스로가 전형위원을 어떤 원리로 선출할 지에 대해 토론을 맡겼으므로 전형위원의 선정 결과를 그자리에서 그대로 받자는 내용으로 이성득 의원(무소속, 개성)이 제안했다. 개의안에 대한 재청자와 삼청자는 김봉조 의원(무소속, 청송)과 백남채 의원(한국민주당, 대구병)이었다(제1회 제3호, 22). 재개의는 개의와 비슷한 내용으로, 기초위원이 앞으로 내놓을 기초안을 토대로 국회의원들이 토론을 가질 것인 만큼 시간을 허비하지 않기 위해 전형위원의 기초위원 선정 결과를 그대로 채택하자는 내용으로 김상돈

⁴⁷ 이 동의안에 대해 앞서 말했듯 신익회 부의장이 “중대한 안건은 세 분이 있어야 된다고 합니다”라고 말했다.

의원(무소속, 마포)이 제안했으며 재청자⁴⁸는 최국현 의원(무소속, 고양을)이었다.

순서에 의해 재개의의 거수를 묻기 이전에 서우석 의원(한민당, 곡성)은 자기선출로 인해 이해관계가 있는 기초위원 명단에 포함된 45인 의원의 표결권 부여 여부에 따른 재석인원을 몇 명으로 하여 표결할 것인가를 사회자가 명확히 정한 뒤에 표결을 진행할 것을 요청한다.⁴⁹ 사회자인 신익희 부의장은 서우석 의원의 의사진행 발언이 유의미한 이야기임을 인정하나 사회자가 약속할 수 있는 사안이 아니라고 밝히고, 자기이해의 표결이 문제가 되는 상황이 문제가 된다는 것을 다들 알고 있을 것이기 때문에 각자의 양심에 맡기기를 요청한다.⁵⁰ 전형위원이자 기초위원 피선거자로서 자기 이해가 있는 김준연 의원은 헌법기초위원과 국회법기초의원 대상자 55인⁵¹ 전원의 권리를 약탈할 수는 없을 것이라는 의견을 개진한다. 이 지점에 있어서는 명확한 결정이 이루어지지 않은 채 이석주

⁴⁸ 재개의에 대해 재청자의 재청만으로 “재개의 또한 성립되었습니다.” 라고 선포한 신익희 부의장은 앞서 삼청자를 요구했던 자신의 발언과 모순이다(제1회 제3호, 22, 25).

⁴⁹ “지금 표결에 부친다고 하시는데 표결하는 방법 이 일반적으로 하실 것인가 또는 지금 지명되신 각 위원과 또 전형위원은 이해관계가 있는 만큼 이 표결에 참가 못할 것인가 하는 문제는 명백히 할 필요가 있다고 생각합니다. 저의 의견으로는 이 피선된 위원, 즉 헌법기초위원 또 국회법기초위원은 이 표결에 참가 못할 것이라고 하는 것 이 제 해석입니다. 그러한 이해관계가 있는 까닭으로 이 표결에 같이 못할 것이니까 그것을 명백히 한 뒤에 표결하시기를 바라는 바이올시다(제1회 제3호, 29).”

“의사진행에 대해서 또 한번 말씀하겠습니다. 그러면 재석 의원이 몇 명인데 그 이해관계가 있는 의원을 제해놓면 재석의원이 몇명이나 그 분으로서 과반수로 결정할 것인가 이것을 명백하게 해주시기를 바라는 것입니다. 그리고 물론 자기 양심에 맡긴다 할지라도 이해관계가 있는 이가 거기에 참가한다면 그 결의는 언제든지 무효가 된다고 저는 해석합니다. 그러니까 그 점을 잘 생각하셔서 여기에 의장이 의사를 진행해 주시기를 바라는 바이올시다(제1회 제3호, 29).”

⁵⁰ “시방 서우석 의원의 말씀이 유리한 말씀이올시다. 그러나 이것은 보통 전례상 의장이 무슨 설명을 하거나 약속할 여지도 없는 문제예요. 자기에 관한 문제는 자기가 표결권이 없다고 예비한다고 하는 것이 보통 전례가 아닙니까? 그러면 자기 문제를 이야기할 적에 자기가 요량하시겠지요. 그렇지 않겠어요? 아직 결정적으로 지명이 되지 않았는데 권리를 제외한다고 하면 우리 회의를 위하여 미안한 일입니다. 그럼으로 우리 다같이 자중하는 이로서 각자 생각이 계실 줄 압니다(제1회 제3호, 29).”

⁵¹ 전형위원 전원(신익희 제외)이 기초위원에 중복되었으므로 46인 이어야 하나, 김준연 의원은 중복 인원을 우선 제하고 간편한 계산을 한 듯 하다.

의원(대한독립촉성농민총동맹-이하 ‘독촉농’-, 완준을)의 토론중지 동의를 김상돈 의원(무소속, 마포)의 재청으로 성립되고, 재석 188인, 찬성 151표, 반대 9표로 가결된다. 이어 재개의에서 동의에 이르기까지 재석의원은 참여인원 전체인 188인으로 진행되었다. 재개의와 개의안은 각각 재석 187, 찬성 78, 반대 5; 재석 187, 찬성 10, 반대 82로 과반수 미달 미결되고, 동의안이 재석 188, 찬성 95, 반대 21로 과반수 가결됨으로써 기초위원 선출 건은 다음 날 회의로 미뤄졌다.

각자 하루의 말미를 갖고 검토의 시간을 가진 뒤 국회의원들은 전형위원 전원이 기초위원에 포함되었음을 발견한 듯 하다. 다시 개최한 이튿날 6월 3일 회의의 첫 동의안은 이 사실에 대한 문제제기가 이루어지고, 해결 방법을 둘러싼 논쟁이 촉발됐다. 김교현 의원(무소속, 보은)은 전형위원이 자기를 전형한 것은 대단히 잘못된 일이지만, 전형위원의 체면도 있을 것이고 전형위원을 선출한 ‘우리’에게도 다소의 책임이 있다는 점을 고려할 때 전형위원을 물리고 다시 전형위원 선정부터 회의를 진행한다 하더라도 같은 문제가 발생할 것이므로 전형위원 대표가 사과하는 것을 조건으로 기초위원 선임을 통과시킬 것을 동의했다(제1회 제4호, 2). 이 날 사회를 맡은 이승만 의장은 의원들이 어느 당을 대표해서 나온 것이 아니라 2,450만 동포를 대표해서 나온 것임을 강조하며 정당과 당파를 기준으로 싸우는 것에 대해 경계했다.⁵² 그리고 전형위원 전원이 기초위원에 포함된 것이 대단히 잘못된 일이라는 점을 지적하며⁵³, 국회의 일은 동의 재청으로 결정되는 것이므로 의장이 표결을 선포할 수 있도록 동의와 재청으로

⁵² “이 국회에서는 당신이 무슨 정당을 대표했다든지 어떠한 지방을 대표했다든지, 어떠한 지방을 대표했다든지 어떠한 도를 대표했다든지 그것은 다 우리가 잊어야 합니다(의장 이승만, 제1회 제4호, 3-4).”

⁵³ “전형위원으로 앉아서 작정을 할 때 전형위원을 선거했다는 것은 대단히 잘못된 줄 생각합니다(제1회 제4호, 4).”

의사를 진행할 것을 요청했다.⁵⁴ 의장의 의사진행 발언 이후 앞선 김교현 의원의 동의안에 대해 이정래 의원(한민당, 보성)이 재청했고, 전형위원의 선정결과를 그대로 접수하자는 개의안⁵⁵ 과 전형위원으로하여금 기초위원을 다시 선정하여 보고하게 하자는 재개의안⁵⁶이 제기되었다. 재개의 안은 재석의원 194, 찬성 52, 반대 98로 부결되었고, 재석의원 193, 찬성 105, 반대 37로 개의안이 가결됨으로써 기초위원 45인이 비로소 결정되었다.

4) 헌법기초위원회와 정부형태 논쟁

기초위원이 정해지고 국회는 헌법기초안이 마련되기를 기다리며 국회법(안)을 결정하고, 그에 따라 상임위원회와 전원위원회를 구성했다. 헌법기초위원들이 본회의에 헌법 기초안을 상정하기로 했던 최초 예정일은 6월 8일이었다. 제헌국회가 5월 31일 개원하여 6월 3일 기초위원이 선정된 것을 고려하면 헌법안을 닷새 남짓의 시간 안에 기초할 수 있다는 것은 불가능한 일이었다. 결과적으로 헌법기초위원회는 기초안 보고일을 6월 18일로 한 차례 연기하였다가, 또 다시 연기하여 최종적으로 6월 21일 본회의에 기초안을 보고하지만 대략 보름 남짓한 기간에 헌법안이 완성되었다는 사실은 제헌 헌법의 졸속성에 주목하는 평가의 근거가 된다.

제헌 헌법이 충분한 토론 없이 제정되었다는 평가에 대해서는 두

⁵⁴ “(...) 이렇게 하는 것이 좋겠다 저렇게 하는 것이 좋겠다고 말만하지말고 국회에서 결정하는 것은 동의, 재청, 투표로 작성해야 할것이니까, (...) 여기에 대해서 동의 재청을 해가지고 어떻게 조치하자고 하는 것은 하나씩 하나씩 딱 떠면서 그것을 할 것이니까 누구든지 여기에 대해서 동의 재청을 하시면 의장은 가부 물을 것입니다(제1회 제4호, 4).”

⁵⁵ 나용균 의원(한민당, 정읍갑) 개의, 이영준 의원(한민당 동대문을) 재청, 이성득 의원(무소속, 개성) 삼청.

⁵⁶ 이남규 의원(독촉, 목포) 재개의, 김영동 의원(무소속, 고창갑) 재청, 이진수 의원(무소속, 양주을) 삼청.

가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 직접적으로 헌법에 관한 논의는 국회 본회의에 상정되기 이전 헌법기초위원회의 헌법기초과정과, 국회 본회의에서 헌법안을 다룬 과정(헌법 독회)으로 구성되었기 때문이다. 결론을 미리 말하자면 헌법기초위원회와 국회 본회의 모두 어느 정도는 충분한 토론이 이루어졌다. 그럼에도 헌법기초위원회와 국회 본회의의 각 단계에 있어 흠결이 있다면 먼저 헌법기초위원회의 구성과 의사진행방식에 대한 의사결정규칙이 충분히 구체적이었는지, 그리고 헌법기초위원회의 초안 작성에 있어 외부의 영향력이 존재 했는지 여부가 있다. 국회 본회의에 있어서는 의사결정규칙이 충분히 구체적이었는지, 의사결정규칙이 어떤 행위자에 의해 위배 되었는지의 측면에서 나누어 살펴볼 수 있다. 이 절에서는 특히 정부형태에 관한 논쟁을 중심으로 이러한 구도를 사용해 살펴보고자 한다.

짧은 기간 안에 헌법안이 작성될 수 있었던 것은 헌법기초위원회가 처음부터 헌법을 작성할 필요가 없었기 때문이다. 헌법의 제정과 국가의 수립을 위한 절차는 처음이었지만 당시 한반도에 헌법에 대한 고민이 없었던 것은 아니다. 제헌국회 이전 한반도에서는 해방 이전부터도 각 정치세력마다 헌법안을 준비하고 있었다(서희경 2012; 김수용 2008; 이영록 2006). 하지만 그 다양한 헌법안 중 어떤 헌법이 선택된 것인가? 여러 헌법안들이 하나의 헌법안으로 통합된 것인가? 여러 헌법안을 기초로 하여 완전히 새로운 헌법안을 작성했는가?

제헌국회와 국회법안에 의해 결정된 것은 헌법기초위원회의 구성과 전문위원의 수 뿐이었다. 헌법기초위원회 역시 헌법기초의 방식과 전문위원의 선정 방식을 결정해야 했다. 6월 3일 헌법기초위원회는 위원회 소집 첫 날 전문위원의 선출을 마쳤다. 이 점을 두고 이영록(2006, 103)은 이미 막후에서 상당한 준비가 있었기 때문이라고

주장한다. 전문위원의 선출 방식이 어떠 하였는지에 대해서 김수용(2008, 267)은 추천된 인사 중 헌법기초위원회에서 10명을 선정하였을 것으로 추측하고 있다.

제헌국회에서의 정부형태 논쟁을 의원내각제를 주장하는 세력과 대통령제를 주장하는 세력 간의 갈등으로 바라보는 연구들은 대개 헌법기초위원회가 한민당 세력에 지배를 받고 있었다는 전제를 암시하고 있다. 이영록(2006)의 경우는 헌법기초위원회에서 유진오안과 권승렬안을 둘러싼 갈등을 유진오(공동)안의 작성에 연관되어 있는 한민당계 인사들에 대항할 수 있는 안이 등장함에 따라 무소속 계열 기초위원들이 권승렬안을 지지하였다고 말한다(이영록 2006, 104-105). 하지만 한민당이 헌법기초위원회를 지배하고 있었는가에 대해 살펴보아야 할 필요가 있다. 우선 헌법기초위원의 구성을 살펴보면 헌법기초위원 30인 중 순수 한민당은 5명⁵⁷이었으며 한민당계로 분류할 수 있는 인원은 11명⁵⁸이었다. 헌법기초위원회의 구성에서 한민당계 위원들은 과반을 구성하지 못했다. 만약 한민당이 헌법기초위원회를 지배할 수 있었다면 그것은 그들에게 유진오안(혹은 행정연구회-유진오 공동안)이라는 헌법안이 있었기 때문으로 볼 수 있다.

또 살펴볼 수 있는 지점은, 국회 본회의나 국회법안이 다루지 않은 전문위원 10인의 구성과 구성방식을 살펴보는 것이다. 김수용(2008, 266-268)에 따르면 한민당은 기초위원의 선정에서 우위를 점하지 못했지만 전문위원의 선정에 있어 자파에 유리한 인사를 하였다고 한다. 하지만 전문위원과 기초위원의 관계, 무엇보다 헌법기초위원회의 회의

⁵⁷ 김준연, 백관수, 서상일, 조현영, 허 정 의원

⁵⁸ 서희경(2001a, 43)과 김수용(2008, 265)를 참조하여 한민당계 의원 6인 다음과 같다 :

김효석(독촉), 박해극(무소속), 서성달(독촉), 이윤영(조선민주당), 이훈구(무소속), 정도영(독촉)

운영과 규칙을 살펴볼 수 있는 회의록 자료가 존재하지 않기 때문에, 이러한 헌법기초위원회 구성이 곧장 한민당계의 지배적인 헌법 기초로 나아갔다는 가설을 입증할 수는 없다.

헌법기초위원회의 회의록은 존재하지 않지만 김수용은 그 회의 내용을 비교적 상당 수준 복원하고 있다(김수용 2008, 270-299). 헌법기초위원회의 회의 진행방식이 무엇이었는지에 대해서는 김수용 역시 6월 3일 헌법기초위원회 1차회의에서 내부적으로 결정된 것 같다고 추측하고 있다(김수용 2008, 270). 그 내용은 본회의에서 운영되는 독회제 방식이었으며, 전문위원은 기초위원과 연석회의를 통해 헌법안 심의에 참여는 할 수 있었으나 표결권은 없었을 것이라는 것이다. 한 가지 김수용이 포착하지 못한 지점은 헌법기초위원회에서 작동한 협의의 의사결정규칙이 무엇이었는가 하는 지점이다. 6월 5일에 있었던 유진오안과 권승렬안 중 원안으로 삼을 안의 채택 표결 결과(13대 11), 6월 8일 사후영장발부에 관련된 조문 표결 결과(11대 10)을 살펴보면 헌법기초위원회는 과반수가 아닌 종다수 규칙이 적용되었을 가능성이 있다.

정부형태 논쟁은 크게 양원제-단원제인 국회의 구성 문제와 대통령제-의원내각제 문제 두 가지로 구분할 수 있다. 그리고 기존연구들은 정부형태 논쟁에 있어 대립되는 행위자는 한민당계열과 이승만의 대립을 중심으로 놓고 있다. 이러한 구도를 전제로 정부형태 논쟁에 대해 살펴보려고 한다.

먼저 헌법기초위원회 과정을 살펴보면, 양원제와 단원제의 채택에 있어 유진오안의 원안과는 달리 단원제로 결정이 난 것에 이승만의 영향력이 강력했다는 주장에 대해서는 김수용(2008, 279-280)이

반박하고 있다. 유진오안 원안은 양원제를 내용으로 하고있었으나 이것이 단원제로 결정된 것은 정파를 막론한 ⁵⁹ 헌법기초위원들의 합의였다. 오히려 이승만은 양원제를 주장하고 있었다. 하지만 헌법기초위원회가 단원제를 결정한 것에 큰 반대 의견을 개진하지 않았다.

국회 본회의에서 헌법 독회는 전문위원 유진오, 권승렬로부터 헌법기초안의 결정 이유에 대한 설명을 들은 뒤, 각 조문에 대한 국회의원들의 질의응답으로 진행되는 제1독회와, 조문 축조가 이루어진 제2독회, 마지막으로 2독회에서의 수정 내용을 반영한 안에 대하여 글자 및 자구 수정과 각 조문 채택이 이루어진 제3독회로 진행되었다. 1독회가 진행된 일곱 번의 회의 과정에서 다양한 안건에 대한 다양한 의견이 제기되는 동안 양원제와 단원제에 대한 논의는 빈번히 등장했다. 본격적으로 조문 축조에 돌입하는 2독회에서 양원제와 단원제는 기초안의 단원제 내용을 양원제로 수정할 것을 내용으로 하는 수정안에 대한 거수표결이 있었는데 그 결과는 재석 176, 찬성 14, 반대 119로 부결되었다(제1회 제25호, 24). 양원제가 부결됨에 따라 양자택일의 선택 상황에서 국회의 구성은 자연스럽게 단원제로 가결되었다. 국회 본회의에서 양원제와 단원제의 선택은 결과적으로 상당한 의원들이 단원제 주장측의 의견에 설득된 것으로 보인다.

다음으로는 정부형태 논쟁의 두 번째 문제인 대통령제의 선택 과정을 의사결정규칙의 관점에서 평가하고자 한다. 서희경(2001a: 2012), 이영록(2006), 김수용(2008)뿐만 아니라 제헌국회와 제헌 헌법을 다룬

⁵⁹ 한민당계 기초위원들은 의사의 지연과 경비의 팽창을 이유로, 조봉암은 참의원이 특권 귀족제도의 유물이자 보수세력의 집결체라는 이유로 양원제에 반대하였다고 한다(김수용 2008, 280).

많은 연구들이 공통적으로 밝히고 있는 지점은 유진오 초안의 내용뿐만 아니라 헌법기초위원회의 중론까지도 의원내각제를 내용으로 하고 있었다는 것이다. 허 정(한민당, 부산을)의원은 자신도 원래 대통령책임제가 맞을 것이라 생각하고 있었으나 헌법기초위원회 토론 과정에서 내각책임제로 나아가는 것이 맞을 것 같다는 생각이 들었다고 말했다(유진오1980, 63-65). 이승만 의장은 헌법기초위원회 회의에 6월 10일, 6월 15일 출석하여 대통령제로 나아가야 한다는 자신의 의견을 피력한 바 있고, 그 외 신문지상을 통해서나 국회 밖에서 대중을 상대로 대통령제에 대한 자신의 의견을 주장해왔다. 헌법기초위원회 회의 분위기가 내각책임제로 흘러감에 따라 이승만 의장은 6월 21일 헌법안을 국회에 상정하기 전, 서상일 헌법기초위원장(한민당, 대구을)을 통하여 국회본회의장에서 헌법 결정을 전원위원회의 방식으로 진행할 것을 제의하도록 했다(이영록 2006, 143; 서희경 2012, 294; 김수용 2008, 293-294). 국회 본회의의 표결대상은 헌법기초안이 출력이 되기까지를 기다린 뒤 전원위원회를 열지 않고 국회 본회의에서 헌법 독회를 진행하자는 윤재옥 의원(대동청년당, 영등포)의 동의⁶⁰와, 전원위원회를 열자는 정 준 의원(무소속, 김포)의 개의⁶¹로 정리되었다. 표결 결과는 개이가 재석 175, 찬성 12, 반대 130로 압도적으로 부결되고, 동이가 재석 175, 찬성 145, 반대 9로 가결되었다.

전원위원회 회부 시도가 무마되고 국회의 결정은 6월 23일 본회의에서 헌법기초위원회가 작성한 헌법기초안을 토대로 제1독회의 절차를 진행하는 것이었다. 이 시점까지 정해진 것을 정리해보면 헌법기초위원회가 헌법기초안을 작성하여, 국회 본회의 절차를 통해

⁶⁰ 이 석 의원(독촉, 경주을) 재청, 윤석구 의원(무소속(독촉관계) 군산) 삼청.

⁶¹ 박해정 의원(무소속, 경산) 재청, 장면 의원(무소속, 종로을) 삼청.

헌법 독회를 진행하는 것이었다. 헌법기초안의 내용은 신문지상을 통해 알려지긴 하였으나, 구체적인 전체 법안은 헌법기초위원회 외에는 공개되지 않은 상태였다. 서희경(2012, 295)과 이영록(2008, 144)에 따르면 6월 21일 저녁 이승만은 헌법기초위원회에 출석하여 “이 헌법하에서는 어떠한 지위에도 취임하지 않고 민간에 남아서 국민운동을 하겠다”(유진오 1980, 62)는 의견을 밝혔다. 김수용(2008, 294-295)에 따르면 이승만이 헌법기초위원회에 출석한 것이 아니라 한민당이 허 정, 김준연 의원과, 유진오, 윤길중 전문위원을 대표로 하여 이승만 의장을 설득하기 위해 보냈다고 한다. 어느 것이 사실이든 6월 21일 헌법기초위원회가 이승만으로부터 국민운동 선언을 들은 것은 분명하고, 헌법기초위원회는 그 발언을 수용하여 대통령제로 채택된 헌법안을 6월 23일 국회 본회의에 상정한다.

6월 23일 헌법기초위원회는 국회 본회의에 헌법기초안을 공개하며, 서상일 위원장, 전문위원 유진오를 통해 헌법기초위원회의 입장과 헌법안 구성 원리를 발언했다. 국회 본회의 헌법 독회 과정에서는 정부형태 문제뿐만 아니라 국호, 영토, 국무원, 사법제도, 교육, 경제질서 등 다양한 주제가 토론의 안건으로 다뤄졌다. 본 회의 과정에서 대통령제와 의원내각제에 대한 문제는 다른 주제들과 마찬가지로 각 입장의 의견이 다시 표출되었다.⁶²

이승만의 이해는 단순하고 명백했던 것으로 보인다. 정파를 막론한 의원들의 생각과 달리 이승만 의장에게서 우리는 ‘대통령중심제’에 대해서만큼은 강한 선호를 살펴볼 수 있다. 다만 그는 본회의 토론과정에서 다수 의원을 설득하기 이전에 헌법초안의 단계에서부터 그 내용이 대통령중심제이기를 바랐다. 그 과정에서도 다수 의원을

⁶² 이에 대해서는 서희경(2012, 312-347) 참조.

설득하고자 하는 시도 역시 있었다. 국회법안에 명시된 방식인 전원위원회의 제안이 그것이다. 그것이 실패하자 그는 강한 위협을 가했고, 헌법기초위원회는 그 위협을 수용했다. 의사결정규칙의 관점에서 한 가지 남은 퍼즐은 국회의장의 헌법기초위원회 출석이 가능했던 배경이 무엇인가에 대한 판단이다.

V. 결론과 함의

대한민국 제헌국회는 엘스터의 분류방식에 빗대어 볼 때 자가형성 제헌의회(self-created constituent legislature)면서 동시에 자가형성 입법의회(self-created legislative assembly)적 모습을 둘 다 보였다. 형성된 절차의 측면에서 살펴본다면 선거를 통해 헌법 협의회로 선출되었으나 일상적 입법 권력도 맡게 된 것으로 보인다. 보다 구체적인 법과 절차를 살펴보면, 6월 21일(16번째 회의) 윤재옥 의원이 제기한 문제⁶³에서 드러나듯 의회로 선출되어 의회 스스로의 규칙을 만든 후, 그 스스로의 결의의 결과인 입법 요건을 통해 헌법을 제정했다.

미군정이라는 행정권력이 존재했고 남조선과도입법이라는 불완전하지만 입법경험이 있었던 점 등을 고려할 때 제헌국회공간은 자연상태와 같은 백지의 상태는 아니었다. 하지만 제헌국회는 당시 상황이나 외부의 힘과는 독립적으로 토론을 통해 스스로의 정당성과 효력에 대해 고민하며 헌법 제정을 향해 나아갔다. 명시적 규칙과 절차가 정해지지 않은 상황에서 제헌국회의원들은 토론을 통해 문제를 제기하고, 제기된 문제의 해결 방식에 대해 논의하며 헌법 제정의 절차와 방법을 마련해 나갔다. 헌법을 제정하고자 하는 공동의 목적이 공유되고 있고 각자 대표하는 지역구나 정당, 각자의 정치 경험은 제헌국회 이전에 형성된 것이었지만, 제헌국회 회의장의 입장에선 주어진 조건이나 회의장에서의 토론은 선재하는 어떤 힘에 의해 좌지우지 되지 않고 그 자체의 규칙을 만들고 찾아 나갔다.

본 연구는 국가 최초의 법을 제정하는 특수한 상황에 처한 어떤

⁶³ 본고 IV.1.3) 참조

회의에서 참여자와 사회자 간 의사결정규칙을 창출하고 수정하며 규칙의 위배에 대해 견제하는 모습에 주목했다. 이를 통해 선제하는 명시적 법이 존재하지 않았던 최초의 헌법 제정 상황에서 대표자 개인이나 특정 정당의 사적 이익이 제한 없이 집합행동의 결과로 관철되지는 않았다는 점을 살펴보고자 했다. ‘정세론’으로 일컬어지는 시간의 변수는 의사결정규칙 전체와 경합하는 제약 변수 였으며, 시간의 제약이 회의 과정에서 직접적으로 언급되기도 하고 간접적으로 작용하였기도 하지만 특정 세력과 특정 인물만의 전유물은 아니었다.

명시적 규칙이 존재하지 않는 특수한 상황의 헌법 제정 회의에서는 의사결정규칙뿐만 아니라 사회자의 역할과 분위기 역시 중요한 변수였다. 제헌국회 과정에서 회의의 사회를 맡아 본 행위자는 이승만 임시의장(동대문갑, 대한독립촉성국민회), 김동원 부의장(용산, 한국민주당), 신익희 부의장(광주, 대한독립촉성국민회) 세 사람이 있었고, 회의를 주재하는 사회자가 누군가에 따라 회의의 분위기가 달라졌다. 이승만 의장은 의사규칙통례를 정확히 파악하지 못하는 모습을 보였지만 확신이 없는 규칙에 대해 청중에게 확인을 구했다. 신익희 임시의장은 의사규칙통례의 공유화에 가장 두각을 보인 사회자다. 그는 암묵적 의사규칙통례의 구체적인 내용을 수시로 언급하고, 서로 다른 규칙 논쟁을 조정하는 등 적극적인 사회를 보았으며, 의원자격으로서 사적 의견을 말하고자 할 때에는 김동원 의장에게 사회의 역할을 넘기고 ‘의원’ 자격으로서 발언하는 모습을 수시로 확인할 수 있다. 김동원 의장은 회의를 통제하지 못하는 모습을 보이기도 했지만, 그가 사회를 보는 회의에서 의원들은 가장 치열하고 충분한 토론을 벌였다. 세 사회자와 그들이 주재하는 회의의 색깔이 이처럼 조금씩 다르지만, 세 사회자 모두 회의의 ‘사회자’로서의 역할에

충실하고자 했고 그들이 사회자로서 주어진 역할을 벗어나는 족족 소속 정당을 막론한 참여자들은 그 사실을 지적했다. 그럼에도 사회자가 월권을 지속할 경우 국회는 ‘야유’와 ‘소성’, ‘장내대소란’ 등이 연출됐다. 각각 사회자에 따른 다른 색의 회의들은 크게 제헌국회라는 하나의 회의의 흐름으로 이어졌고, 앞선 사회자 주관 하의 회의가 다른 사회자가 주관하는 회의에 영향을 미치며 헌법 제정으로 이어졌다.

건국 과정과 헌법을 돌아보게 되는 계기 중 큰 이유 하나는 현재를 살아가는 우리에게 있어 국가가 수립된 이후의 정치공동체 구성원의 삶에 지대한 영향을 미치는 권력구조와 정부형태의 기원 등을 살펴보고자 하는 동기이다. 권력구조와 정부형태는 헌법이 담고 있는 중요한 내용 중 하나임에 틀림 없지만, 헌법이 담고 있는 내용과 다루어야 하는 가치와 대상은 그것이 전부가 아니다. 양원제와 단원제, 대통령중심제와 의원내각제 등 어떤 정부형태라 하더라도 완벽한 정답이 존재하는 것은 아니다. 각 국가가 처한 상황과 그동안 걸어온 역사의 다양성과 각각의 고유성을 고려하더라도, 자신의 국가에 가장 최적의 정부형태가 무엇인가에 대한 정치 구성원 각자의 생각과 가치부터 다양하게 엇갈린다.

본 연구에서는 입헌주의 민주주의 국가의 수립 과정의 한 사례로 대한민국 헌법 제정 과정에서 가장 핵심적인 순간인 제헌국회의 회의 과정을 살펴보았다. 최상위 규범으로서의 헌법이나 규칙이 존재하지 않는 이론적 문제와 해방 후 한국이 처했던 현실적 상황은 의사결정규칙을 매개로 하여 헌법 제정으로 이어졌다. 이 때의 의사결정규칙은 단순한 선호의 집합 방법(aggregation rule)을 포함하면서도 헌법 제정이라는 공동의 목표를 위해 제기되는 다양한

문제에 대한 각각의 해결 방안으로서의 암묵적 규칙을 아우르는 헌법 제정의 기준이었다.

행정권, 입법권, 사법권 등의 조작 가능한 권력이 존재하기 이전, 공인된 최종법이 존재하지 않는 준자연상태에서 국가를 수립하고자 하는 참여자들에게 의사결정규칙은 자유롭고 정치적으로 평등한 개인들에게 집합 행동을 위한 신호등 역할을 한다. 하지만 의사결정규칙은 국가가 수립된 이후에는 정치공동체 구성원의 행위 제약 요건으로서의 우선순위를 헌법과 구체적인 하위법, 조작 가능한 권력과 권력기구, 권력 체계 등에 자리를 내어준다. 이와 같은 사회 상태의 장치, 제도들은 인간 행위에 영향력을 미칠 수 있는 능동적인 지위를 갖지만, 뿐만 아니라 집합행동참여자들 스스로 역시도 존재하는 제도와 장치, 명시적 규칙을 소환하며 자신의 선택가능 폭을 한정하고 또한 동시에 타인의 선택을 판단하는 제약조건으로 사용한다. 오늘을 사는 우리가 직면하고 있는 집합행동의 문제의 수와 해결의 어려운 정도 자체가 복잡하기 때문에 법과 제도, 규범, 공유된 지식 등은 집단 차원의 의사결정의 효율성 측면에서 중요한 매개자다. 하지만 공유된 지식 자체에 대한 의문과 합의, 토론이 필요한 순간이 발생할 수 있고 그 차원의 합의의 순간 의사결정규칙은 다시 앞으로 드러날 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 국회사무처. 1971a. 『國會史：制憲 - 3代國會』, vol. 1.
- _____. 1971b. 『國會史：制憲 - 6代國會 - 資料編』, vol. 3.
- _____. 2008. 『대한민국국회 60년사 : 1948-2008』. 서울: 국회사무처.
- _____. 2015. “제1대국회 본회의 회의록”, 제1회 제1호(1948.5.31.)~제80호(1948.10.2.).
<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do#none>
(검색일: 2018. 3. 29).
- 김수용. 2008. 『건국과 헌법』. 서울: 경인문화사.
- 김일영. 1995. “연구논문 : 농지개혁, 5·30 선거, 그리고 한국전쟁.”
『한국과국제정치』, Vol.11(1).
- 김홍우. 1997. “연구논문: 제헌국회에서의 정부형태론 논의.”
『의정연구』, Vol.4.
- _____. 2001. “제헌국회에서의 정부 형태론 논의 연구.”
한국정치외교사학회 편. 『한국정치와 헌정사』. 한울, 187-243.
- 동아일보. 1948. “국회오차본회의 국회법초안상정토의.” (6월 9일), 1.
- 박찬표. 1997. 『한국의 국가형성과 민주주의 : 미군정기 자유민주주의의 초기제도화』. 서울: 고려대학교 출판부.
- _____. 2007. 『한국의 국가 형성과 민주주의 : 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2010. 『한국의 48년 체제: 정치적 대안이 봉쇄된 보수적 패권 체제의 기원과 구조』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2016. “국회 의사절차의 역사적 변화과정에 대한 연구:

- 의사절차 변화의 유형적 특징과 배경.” 『현대정치연구』 ,
Vol.9(1).
- 백영철. 1995. 『제1공화국과 한국민주주의 : 의회정치를 중심으로』 .
서울: 나남출판.
- 백운선. 1992. “제헌국회내 '소장파'에 관한 연구.” 서울대학교 박사 학위
논문.
- 서희경. 2001a. “대한민국 건국기의 정부형태와 정부운영에 관한 논쟁
연구: 제헌국회의 특별회기(1948.5.31-12.19)를 중심으로.”
서울대학교 박사 학위 논문.
- _____. 2001b. “대한민국 건국기의 정부형태와 운영에 관한 연구:
‘대통령 권한의 통제’에 관한 논쟁을 중심으로.”
『한국정치학회보』 , Vol.35(1). 83-104.
- _____. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생 : 한국 헌정사, 만민공동회에서
제헌까지』 . 파주: 창비.
- 성낙인. 2018. 『헌법학』 . 파주: 법문사.
- 유영익. 2006. “이승만 의장과 대한민국 헌법 제정.” 『역사학보』 ,
Vol.189.
- 유진오. 1980. 『憲法起草回顧錄』 . 서울: 一潮閣.
- 이영록. 2002. “대한민국헌법의 제정과정.” 『법학논총』 , Vol.8.
- _____. 2006. 『우리 헌법의 탄생: 헌법으로 본 대한민국 건국사』 .
파주: 서해문집.
- 조용중. 1990. 『美軍政下の 韓國政治現場』 . 서울: 나남.
- Buchanan, James & Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent:
logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor:

- University of Michigan Press.
- Dahl, Robert 저. 박상훈·박수형 역. 2004. 『미국헌법과 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- Elster, Jon. 1992. “Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris.” *Cardozo Law Review*, Vol.14 (3-4). 549-575.
- _____. 2012. “The Optimal Design of a Constituent Assembly.” in Landemore & Elster eds. 2012. *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. Cambridge University Press.
- Farrand, Max. ed. 1966. *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols. New Haven: Yale University Press. 1:21.
- Ostrom, E.. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques 저. 김중현 역. 2010. 『사회계약론』. 서울: 펭귄클래식 코리아.

부록

<부록 1> 국회구성과국회준칙에관한결의안⁶⁴ (국회임시준칙)

一. 국회구성과국회준칙에관한결의(안)

一. 본 결의는 국회법과 국회 규칙이 제정될 때까지의 국회의 임시준칙으로 할 것

二. 본 결의(안)를 국회예비회의에서 예비적으로 통과하고 국회의원이 정식으로 집회된 후에 그 결의에 의하여 시행할 것

결의안(본문)

一. 국회의원은 단기4281년5월31일 오전 10시에 국회의사당에 집회할 것

二. 집회한 의원은 당선증서를 사무처에 제시하고 의원등록부에 서명 등록할 것

三. 집회한 의원이 재적의원 3분의 2에 달한 때에는 의장 1인과 부의장 1인의 선거를 개시할 것⁶⁵

四. 의장이 선거될 때까지는 출석한 의원 중 최연장자가 임시의장(임시사회)이 될 것

五. 의장과 부의장의 선거는 단기(單記) 무기명투표에 의하여 좌의 방법으로 하되 의장이 선거된 후에 부의장을 선거할 것

1. 임시의장은 투표 전에 의원 중에서 감표원 2인을 선정하고 사무직원을 배치할 것

2. 의원은 투표용지에 의장 후보 1인의 성명을 기입한 후 투표함에 투입할 것

3. 투표가 끝난 후 투표를 점검 계산하여 과반수를 얻은 자를 당선인으로 할 것. 만일 과반수를 얻은 자가 없으면 다점자 순위로 1인을 선정하여 결선투표를 행할 것

六. 의장과 부의장이 선거되면 의장은 의석의 배정 방법을 결정하여 선포할 것

【참고】

1. 도별

⁶⁴ 1948년 5월 31일 본회의 발의

⁶⁵ 본회의 축조 결과 이 조항만 ‘부의장 2인’으로 수정, 6월 1일 전체 통과되었다.

2. 추첨

七. 회의의 의사 진행 방법은 일반회의 통례에 의할 것

八. 좌의 위원을 선거할 것

1. 헌법 급(及) 정부조직법기초위원 30인

2. 국회법 급(及) 국회규칙기초위원 15인

위원 선출의 방법은 전형위원 10인을 선출하여 선임케 할 것

각 위원회에는 전문지식을 가진 직원(차를 전문위원이라 칭함)과
녹사(서기)를 둘 것

전문위원의 정원은 5인 내지 10인으로 하고 녹사는 각 3인으로 할 것

九. 국회 개회식은 단기4281년5월31일 오후 2시 국회의사당에서 거행할 것」

1. 개회식 절차는 좌에 의할 것(일략(日略))

一. 주악(송구여지곡)

二. 개회

三. 애국가 봉창(구왕궁아악부 · 국민학교 아동 합창)

四. 국기에 향하야 경례

五. 순국선열에 대한 묵념

六. 식사(의장)

七. 선서식(선서문 낭독)

八. 축사

1. UN 대표

2. 하지 중장

3. 띤 군정장관

九. 주악(만파정식지곡)

十. 만세삼창(의장)

十一. 폐회

<부록 2> 국회법(초)안⁶⁶

국회법(초)안 전문의 내용은 현재 접근 가능한 자료가 남아있지 않다. 여기서는 최대한 복원해 본 국회법초안의 중간결과를 수록한다.

국회법은 다음의 단계를 거쳐 제정되었을 것으로 추정된다.

- A. 국회법기초위원회에서 6월 7일 본회의에 상정한 ‘초안’.
- B. 6월 10일 본회의에서 ‘임시통과’결의한 ‘국회법안’
- C. 법제사법위원회에서 9월 10일 B를 수정하여 본회의에 상정한 ‘개정안’
- D. 9월 14일 본회의 제2독회 종결 후, 법사위에 위임된 제3독회
- E. 10월 2일 공포된 ‘제정국회법’

A부터 D까지는 전문 자료를 찾아볼 수 없었고 E는 현재 법제처에서 전문 제공하고 있다.

A와 B 사이에서는 거의 수정이 없었고, B는 제헌과정에서 명시적 규칙으로서 ‘국회법’으로 호출된 규칙이다. 9월 10일부터 9월 14일(제1회 62호~제65호)까지 국회 본회의에서는 ‘원안’과 ‘개정안’이라는 표현이 등장하는데 이 때의 ‘원안’은 B, ‘개정안’은 C일 것으로 추정된다. 여기서는 이 기간의 국회회의록을 중심으로 B를 복원해 보고자 하였다. 하지만 온전한 B는 복원할 수 없었는데, 회의록과 기타 자료를 검토해 보다 보면 토론 과정에 전혀 등장하지 않는 조문이 E에 등장한다거나, 조문의 숫자가 서로 맞지 않기 때문이다. D의 과정에서 자구수정 외에 추가로 내용이 수정되었을 가능성이 존재한다는 가설을 제시한다.

따라서 여기서는 B안 전체 98개 조문 중에서 회의록을 통해 확인 가능한 조문만을 수록했다. 여기에 더하여 제1호부터 헌법 제정 이전인 제32호 회의 사이에서 언급된 ‘국회법’과 당시 신문지상에 실린 기사 내용을 고려하였다.

⁶⁶ 1948년 6월 7일 국회기초위원 본회의 상정안, 혹은 6월 10일 통과된 법안. 전문 10장 98조.

제1장 집회, 개회, 휴회, 폐회와 회기

제1조

제1항 국회의 집회, 개회, 휴회와 폐회는 국회가 스스로 행한다.

제2항 개회 또는 폐회를 할 때에는 개회식 또는 폐회식을 행한다.

제3항 집회한 의원은 당선증서를 사무처에 제시하여야 한다.

제4항 의원은 공고된 집회기일의 오전 10시에 국회의장(國會議場)에
집회하여야 한다.

제5항 의원의 의석은 의원 임기 초에 의장이 정한다.

제2조 국회의 임시회가 집회할 때에는 의장은 집회기일의 7일 전에 공고한다.

제3조

제1항 국회는 그 결의로 20일이내의 휴회를 할 수 있다.

제2항 국회의 휴회 중이라도 의장이 긴급한 필요가 있다고 인정하는 때 또는
재적의원의 4분의 1 이상의 요구가 있을 때에는 회의를 재개한다.

제4조

제1항 국회의 정기회의 회기는 90일로 한다. 단 국회의 결의로 연기할 수
있다.

제2항 국회의 임시회의 회기는 30일 이내로 하고 해산 후의 국회의 회기는
90일 이내로 한다.

제2장 의장, 부의장, 의원, 사무총장과 경비

제5조 국회에 의장 1인, 부의장 2인을 둔다. 그 임기는 그 의원으로서의
임기와 같다.

제6조

제1항 의장, 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하되 재적의원 3분의
2이상의 출석과 출석의원 과반수의 동의로써 한다.

제2항 집회된 의원이 전항 정수에 달한 때에는 출석의원중 최연장자의 사회로
의장선거를 개시한다.

제3항 의원은 투표함에 투표하는 동시에 각기명패를 명패함에 투입한다.

제4항 투표가 끝나면 사무총장은 직원으로 하여금 투표를 점검계산한다.

투표의 수가 명패의 수보다 많을 때에는 재투표를 한다. 단, 선거의 결과에 이동이 미칠 염려가 없을 때에는 재투표를 할 필요가 없다.

제5항 점검계산이 끝나면 사회자는 피선거자의 득표수를 의원에게 보고하고 과반수를 얻은 자를 당선인으로 한다.

제6항 투표의 과반수를 얻은 자가 없을 때에는 2차 투표를 한다 2차 투표에도 과반수를 얻은 자가 없을 때에는 다점자순위로 2인을 선정하고 결선투표를 하여 다수를 얻은 자를 당선인으로 한다.

제7항 의장의 선거가 끝나면 전항의 방법으로 부의장의 선거를 한다.

제7조

제1항 의장은 국회의 질서를 유지하며 의사를 정리하고 국회의 사무를 감독하며 국회를 대표한다.

제2항 부의장은 의장이 사고가 있을 때에는 그 직권을 대리한다.

제3항 의장은 위원회에 출석하여 발언할 수 있다. 단, 그 의결에 참가할 수 없다.

제4항 의장과 부의장이 모두 사고가 있을 때에는 임시의장을 선거하여 의장의 직무를 대리케 한다.

제5항 임시의장은 무기명투표로 선거하되 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수의 동의를 얻은 자를 당선인으로 한다.

제8조 의원은 따로 정하는 규정에 의하여 상당한 보수와 여비를 받는다.

제9조 의원은 따로 정하는 규정에 의하여 무료로 국유철도에 승용할 수 있다.

제10조 의원은 그 임기중 국무위원 기타 법률로 허용되고 있는 경우를 제하고 국가 또는 지방공공단체의 공무원을 겸할 수 없다.

제11조

제1항 국회에 사무총장 1인을 두고 이사, 참사 기타 필요한 직원을 두되 이에 관한 규정은 따로 정한다.

제2항 사무총장은 의장이 임명하되 국회의 인준을 얻어야 한다.

제3항 이사와 참사는 사무총장의 추천으로 의장이 임명하고 기타의 직원은 사무총장이 임명한다.

제12조

제1항 사무총장은 의장의 지휘 감독하에 국회의 사무를 통리하고 소속직원을 지휘감독한다.

제2항 이사와 참사는 사무총장의 명령에 의하여 사무를 처리한다.

제3항 사무총장이 사고가 있을 때에는 사무총장이 지정하는 이사가 그 직무를 행한다.

제13조

제1항 국회의 경비는 독립하여 국비예산에 계산하여야 한다.

제2항 전항의 경비중에는 예비금을 설치한다.

제3장 위원과 위원회

제14조

제1항 국회에 좌의 위원을 둔다.

1. 상임위원
2. 특별위원

제2항 상임위원은 의원의 임기초에 국회에서 선거하고 그 임기중 재임한다.
의원은 1개의 상임위원이 된다. 단, 필요에 의하여 2개의 상임위원이 될 수 있다.

제3항 의원으로서 국무위원 기타 다른 국무의 겸직이 허용되고 있는 자는 상임위원이 될 수 없다.

제4항 특별위원은 국회에서 선거한다. 단, 국회의 결의로 의장에게 그 선임을 위임할 수 있다.

제15조

제1항 국회는 필요에 의하여 의원 전원으로 전원위원회를 구성한다.

제2항 전원위원회는 위원 3분의 1이상의 출석이 없으면 의결할 수 없다.

제3항 전원위원장이 사고가 있을 때에는 각 상임위원장중에서 호선으로 그 대리자를 정한다.

제16조

제1항 상임위원회와 그 위원 정원은 좌와 같이 두고 그 부문에 속한 의안, 청원, 진정서, 기타 관계사항을 심사한다. 단, 국회의 결의로 그 위원회와 위원정수를 증감할 수 있다.

1. 법제사법위원회 20인
2. 외무국방위원회 20인
3. 내무치안위원회 20인
4. 재정경제위원회 40인
5. 산업노동위원회 40인
6. 문교후생위원회 20인
7. 운수체신위원회 15인
8. 자격심사위원회 15인
9. 징계위원회 15인
10. 이북대책위원회⁶⁷ 15인

제2항 각 위원회는 그 결의로 사무처리상 분과를 두고 분과에 주사를 둘 수 있다.

제3항 주사는 위원회의 간사로써 충당한다.

제17조

제1항 각 위원회에 위원장을 둔다.

제2항 위원장은 위원중에서 호선한다.

제3항 위원장은 위원회의 기일을 지정하고 의사를 정리하며 그 질서를

⁶⁷ 자료대한민국사 제7권(에서는 1948년 6월 8일자 서울신문과 조선일보에 이 조항이 있다고 수록하고 있으나 10월 2일 제정국회법이나 국회법 개정 회의 내용 과정에서는 찾아볼 수 없다.

(http://db.history.go.kr/item/level.do?sort=levelId&dir=ASC&start=1&limit=20&page=1&pre_page=1&setId=-1&prevPage=0&prevLimit=&itemId=dh&types=&synonym=off&chinessChar=on&brokerPagingInfo=&levelId=dh_007_1948_06_06_0030&position=-1, 2018년 7월 3일 접속)

유지한다.

제18조 전원위원회는 회기 중 국회에서 특히 부탁한 안건을 심사한다.

제19조

제1항 국회에서 필요하다고 인정할 때에는 각 위원회에 국회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(專門委員이라 稱함)과 녹사를 둔다.

제2항 전문위원은 위원회에 열석하여 발언할 수 있으며 의장의 요구가 있을 때에는 본회의에서 발언할 수 있다.

제20조~제23조 : 정보 부족

제24조

제1항 위원회는 중요하다고 인정되는 안건이나 전문지식을 요하는 안건에 대하여는 국무위원, 정부위원, 이해관계자 또는 학식경험이 있는 자로부터 의견을 들을 수 있다.

제2항 총예산안과 중요한 세입안에 대하여는 전항에 의하여 필요한 의견을 들어야 한다.

제25조

제1항 위원회는 의원 이외에 위원장의 허가를 얻은 자가 방청할 수 있다. 단, 위원회의 결의에 의하여 비밀회로 할 수 있다.

제2항 위원장은 질서를 유지하기 위하여 방청인의 퇴장을 명할 수 있다.

제26조 위원회는 국회의 결의가 없으면 본회의 시간과 동시에 개의할 수 없다.

제27조

제1항 국회는 기한을 정하여 위원회에 심사의 보고를 하게 할 수 있다.

제2항 위원회가 이유없이 그 보고를 지체할 때에는 국회는 그 안건을 위원회로부터 철회할 수 있으며 다른 위원을 선임할 수 있다.

제28조 위원회회의록 기타 참고문서의 열람을 요구하는 의원이 있을 때에는 위원회는 심사에 지장이 없으면 허가하여야 한다. 단, 외부에 대출하지

못한다.

제29조

제1항 위원장은 위원회의 경과와 결과를 국회에 보고하여야 한다.

제2항 위원장은 위원회에서 폐기된 소수의견의 요지를 국회에 보고할 수 있다.

제30조⁶⁸ 위원회는 위원회회의록을 작성하고 출석자의 성명, 심사의 경과, 결의의 요령, 표결의 수 기타 중요한 사항을 기재한다.

제4장 회의

제30조 의사는 헌법 또는 본법에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수로서 의결한다.⁶⁹

제31조 의장은 개의, 산회, 연회와 회의의 중지를 선포한다.

제32조

제1항 의장은 국회에 부의될 안건 절차와 개의일시를 기재한 의사일정을 작성하고 의안의 인본을 첨부하여 미리 의원에게 배부한다.

제2항 의장은 회의를 마칠 때에 차회의 의사일정을 의회에 보고한다.

제3항⁷⁰ 의사일정에 기재된 안건이 있음에도 불구하고 다른 긴급안건 상정에 대하여 10인이상의 찬성으로 동의를 있거나 또는 의장이 긴급안건이라고 인정하는 때에는 토론을 하지 아니하고 결의에 부하여 의사일정을 변경할 수 있다.

제4항 의사일정에 지정된 날에 그 기재안건에 대하여 회의를 열지 못한 때 또는 회의를 끝마치지 못한 때에는 의장은 다시 일정을 정한다.

⁶⁸ 각주 69 참조.

⁶⁹ 동아일보(1948.6.9.), 윤재옥 의원(제1회 제16조, 9), 이승만 의원(제1회 제23호, 5), 서우석 의원(제1회 제24호, 24) 등 헌법제정 과정에서 ‘국회법 제30조’는 자주 언급되었다. 하지만 국회법 개정안 논의에서 이 조항이 삭제되었다는 언급도 없이, 10월 2일 ‘제정국회법’ 결과를 보면 이 조항이 존재하지 않는다.

헌법기초안 제36조에 “국회는 헌법 또는 국회법에 특별한 규정이 없는 한 그 재적의원의 과반수 출석과 출석의원 과반수로서 의결을 행한다(제1회 제17호, 4)”라고 되어있는데, 이것이 국회법안 제30조를 대체하게 된 것으로 추정할 수 있으나, 그 경우 또 다른 문제는 ‘제30조’가 두 개가 된다.

⁷⁰ 조한백 의원(제1회 제10호, 6)의 발언에 따르면 제32조 제4항.

이남규 의원(제1회 제18호, 6)의 발언에 따르면 제31조 제2항.

제33조

제1항 의원은 20인⁷¹ 이상의 찬성으로 법률안, 건의안 또는 결의안을 발의할 수 있다. 법률안, 건의안 또는 결의안을 발의하려고 할 때에는 그 안에 이유를 구하고 정규의 찬성자와 연서하여 의장에게 제출하고 의장은 이것을 인쇄하여 각 의원에게 배부한다.

제2항 의안이 발의 또는 제출되었을 때에는 의장은 이것을 적당한 위원회에 부탁하고 그 심사가 끝난 뒤에 본회의에 부의한다. 단, 국회의 결의에 의하여 위원회의 심사를 생략할 수 있다.

제3항 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부의하지 아니한다. 단, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날부터 휴회중의 기간을 제한 7일이내에 의원 30인 이상의 요구가 있을 때에는 그 안을 본회의에 부의하여야 한다.

제4항 전항 단서의 요구가 없을 때에는 그 의안은 폐기된다.

제34조 본 법에 다른 규정이 없는 한 동의는 2인 이상의 찬성으로 의제가 된다.

제35조

제1항 의안에 대한 수정동의는 20인 이상의 찬성으로 의제가 된다.

제2항 의원이 발의한 의안이나 동의를 철회할 때에는 발의한 자 전부로부터 청구하여야 한다.

제36조

제1항 법률안의 의결은 3독회를 거쳐야 한다.⁷²

⁷¹ 정 준 의원(제1회 제8호, 5)의 발언과 동아일보(1948.6.9.)에 따르면 ‘국회법안’은 ‘10인 이상의 찬성’을 내용으로 하고 있었던 것 같다. 하지만 국회법 개정안 토론 과정에서 이 조항에 대해 20인으로 수정하는 내용은 존재하지 않는다.

“의원은 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다. 의안을 발의하려고 할 때에는 그 안에 이유를 구하고 정규의 찬성자와 연서하여 의장에게 제출하고 의장은 이것을 인쇄하여 각 의안이 발의 또는 제출되었을 때에 의장은 이것을 적당한 위원회에 부탁하고 그 심사가 끝난 뒤에 본회의에 부의한다. 단, 국회의 결의에 의하여 위원회의 심사를 생략할 수 있다(정 준 의원, 제1회 제8호, 5).”

⁷² 동아일보 1948년 6월 9일자 기사 “국회오차본회의의 국회법초안상정토의”에 따르면 제

제2항 단, 국회의 결의로 독회의 절차를 생략할 수 있다.

제37조

제1항 법률안이 제출 또는 발의되었을 때에는 의장은 이것을 국회에 보고한 후 적당한 위원회에 회부하여 심사보고케 한다.

제2항 그 의안의 대체에 대하여 토론한 후 제2독회에 부의할 여부를 결의한다.

제3항 의장은 필요한 때에는 의안낭독을 생략하며 또는 국회의 결의로 대체토론을 생략할 수 있다.

제4항 제2독회에 부의하지 아니하기로 결의된 때에는 그 의안은 폐기된다.

제38조

제1항 제2독회에서는 의안을 축조낭독하며 심의한다 단 의장은 의안의 낭독을 생략할 수 있다.

제2항 의장은 축조심의를 순서를 변경하거나 수조를 합하거나 혹은 1조를 갈라서 토의에 부할 수 있다.⁷³

제3항 제2독회에서는 10인이상의 연서로 수정동의를 제출할 수 있다.

제39조

제1항 제3독회는 의안전체의 가부를 의결한다.

제2항 제3독회에서는 문자를 정정하는 외에는 수정의 동의를 할 수 없다. 단, 의안중 서로 저촉되거나 또는 다른 법률과 저촉됨이 발견되어 필요한 수정을 할 때에는 예외로 한다.

제3항 제3독회를 마칠 때에 수정결의의 조항과 자구의 정리를 위원회 또는 의장에게 부탁할 수 있다.

제40조

제1항 의사일정에 기재된 의제에 대하여 발언코저 하는 의원은 개회 전 반대 또는 찬성의 뜻을 의장에게 통지한다.

제2항 의장은 전항의 통지를 받은 순서로 발언표에 기입하고 반대자와 찬성자를 되도록 교대하여 발언케 한다.

35조.

⁷³ 이 조항은 ‘번안동의’의 근거가 되었다. 제1회 제27호, 11-14 참조.

제3항 발언을 통지하지 아니한 의원은 통지한 의원전수의 발언이 끝난 뒤가 아니면 발언할 수 없다. 단, 통지를 한 갑방의원의 발언이 끝나지 못하고 을방의원의 발언이 끝난 때에는 통지를 하지 아니한 을방의원이 발언을 청할 수 있다.

제41조

제1항 의원이 발언코저 할 때에는 기립하여 의장의 허가를 얻은 뒤에 발언한다.

제2항 2인이상이 발언을 청할 때에는 먼저 기립한 자를 의장이 지정하여 발언케 한다.

제42조⁷⁴ 의원은 의제외의 토론을 할 수 없으며 질의가 토론에 미쳐서는 안 된다.

제43조⁷⁵ 의원은 같은 의제에 대하여 2회⁷⁶ 이상 발언할 수 있다. 단, 질의응답할 때와 위원장이나 발의자나 동의자가 그 취지를 설명할 때에는 예외로 한다.

제44조

제1항 의장은 질의, 토론, 기타 발언에 대하여 특히 국회의 결의가 있는 때에는 시한을 제한할 수 없다.

제2항⁷⁷ 의원이 시간제한됨으로써 발언이 끝나지 아니한 부분에 대하여서는 특히 국회의 결의가 있는 때를 제하고 의장이 인정하는 범위내로 이것을 회의록에 기재할 수 있다.

제45조 국회는 의장 또는 의원 10인 이상의 발의가 있을 때에는 토론을 하지 아니하고 비밀회의에 개부를 결의한다.⁷⁸

제46조

제1항 의장이 토론에 참여코저 할 때에는 의장석에서 물러나고 부의장으로

⁷⁴ 노일환 의원(제1회 제18호, 11)에 따르면 제41조.

⁷⁵ 노일환 의원(제1회 제18호, 11)에 따르면 제43조.

⁷⁶ 노일환 의원(제1회 제18호, 11)에 따르면 “1회 이상 발언할 수 없다.”

⁷⁷ 김명인 의원(제1회 제7호, 7)에 따르면 제43조.

⁷⁸ 동아일보 1948년 6월 9일자 기사 “국회오차본회의 국회법초안상정토의”에 따르면 제44조.

대리케 한다.

제2항 의장이 토론에 참여한 후에는 그 안건이 표결되기까지 의장석에 나갈 수 없다.

제47조

제1항 의장은 토론의 종결을 선포한다.

제2항 발언할 수 있는 자가 전부 끝나기 전이라도 토론 종결의 동의를 있고 10인 이상이 찬성할 때에는 토론을 하지 아니하고 표결한다.

제48조, 제49조 : 정보 부족

제50조

제1항 표결을 할 때에는 의장이 의원으로 하여금 기립 혹은 거수케하여 가부의 결정을 선포한다.

제2항⁷⁹ 의장이 필요하다고 인정할 때 또는 의원 10인 이상의 요구가 있을 때에는 기립 또는 거수의 방법을 쓰지 아니하고 기명 또는 무기명투표로써 표결한다.

제3항 기명투표를 할 때에는 가타고 하는 의원은 백표에, 불가하다 하는 의원은 청표에 각각 성명을 쓰고 투표함에 투입한다.

제4항 무기명투표를 할 때에는 가타 하는 의원은 백표를, 불가하다는 의원은 흑표를 투표함에 투입하고 동시에 그 명패함에 투입한다. 만일 표수가 명패수보다 많은 때에는 재투표를 한다. 단 가부의 결과에 이동(異動)이 미치지 아니할 때에는 그 필요가 없다.

제51조

제1항 정부로부터 예산안이 제출된 때에는 각 상임위원회의 예비심사를 경하여 재정경제위원회에 회부하여 심사한 후 국회에 보고케 한다.

제2항 각 상임위원회에서 예비심사하는 기간은 휴회의 기간을 제하고 7일을

⁷⁹ 이문원 의원(제1회 제25호, 26)에 따르면 제3항.

초과하지 못하며 재정경제위원회에 회부된 예산안은 휴회의 기간을 제하고 14일 이내에 심사하여야 한다. 단, 부득이한 사정이 있을 때에는 국회의 결의로 5일 이내의 기간을 연장할 수 있다.

제52조

제1항 각 상임위원회에서 예산의 심사보고가 있을 때에는 전원위원회에 회부한다.

제2항 전원위원회는 예산안이 회부된 후 7일 이내에 심사보고하여야 한다.

제3항 전원위원회에서 예산안의 심사보고가 있을 때에는 예산의 각부문별로 회의에 부의할 수 있다. 예산 각부문의 의사가 끝난 때에는 총액에 대하여 확정결을 한다.

제53조⁸⁰

제1항 국회는 회의록을 작성하고 좌기 사항을 기재한다.

1. 국회성립, 개회폐회휴회에 관한 사항과 그 월, 일, 시
2. 개의, 연회, 중지와 산회의 월, 일, 시
3. 출석국무위원, 정부위원성명
4. 의장과 위원장의 보고
5. 회의에 부의된 의안제목
6. 의제가 된 동의와 동의자성명
7. 결의사항
8. 표결과 가결의 수
9. 기타 필요하다고 인정되는 사항

제2항 회의록에는 의장과 사무총장이 서명한다.

제54조

제1항 국회는 속기록을 작성하고 의사일정, 의안, 투표자 성명과 제반의 보고, 기타 중요한 사항을 구성한다.

제2항 의원이 그 연설의 참고로서 간단한 문서를 속기록에 게재코저 할

⁸⁰ 김병희 의원(제1회 제24호, 2)에 따르면 제50조.

때에는 의장에게 허가를 청하여야 한다.

제3항 연설한 의원은 속기록의 간단한 자구의 정정을 청할 수 있다. 단, 연설의 취지를 변경할 수 없다.

제55조~제57조 : 정보 부족⁸¹

제5장 국무위원, 정부위원과 질문

제58조

제1항 의원이 정부에 질문하려고 할 때에는 10인이상의 찬성이 있어야 한다.

제2항 질문은 질문요지서를 작성하여 의장에게 제출한다.

제59조

제1항 의장은 질문요지서를 지체없이 정부에 이송한다.

제2항 정부는 질문요지서를 받은 날부터 7일이내에 답변하여야 한다. 그 기간내에 답변하지 아니할 때에는 그 이유를 명시하여야 한다.

제3항 질문이 긴급을 요할 때에는 국회의 의결로써 구두로 질문을 할 수 있다.

제60조 질문에 대한 정부의 답변에 관하여는 10인이상의 의원의 동의로써 토론 또는 표결에 부할 수 있다.

제6장 청원

제61조

제1항 국회에 청원을 하려고 하는 자는 3인이상의 의원의 소개로 청원서를 제출하여야 한다.

제2항 청원서에는 청원자의 주소, 직업, 연령을 기재하고 청원자가 자서·날인하여야 한다.

제62조

⁸¹ 동아일보(1948) 기사에 제55조는 다음의 내용이라고 나와 있다.

“정부는 국회에서 국무위원을 보좌하기 위하여 의장의 승낙을 얻고 정부위원임을 명할 수 있다.”

이는 ‘제정국회법’의 제62조에 해당한다.

제1항 청원은 위원회의 심사를 마친 후에 본회의에 부의한다.

제2항 위원회에서 본회의에 부의할 것을 결의한 청원중 법률의 제정에 관한 것은 법률안을 입안하여 보고할 수 있다. 이때에는 위원장이 제안자가 된다.

제3항 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 것은 그 요지만을 보고하고 본회의에 부의하지 아니한다. 단, 보고된 날부터 휴회중의 기간을 제한 7일이내에 의원 30인이상의 요구가 있으면 본회의에 부의하여야 한다.

제63조

제1항 국회가 채택한 청원으로서 정부에서 처리함이 적당하다고 인정되는 청원서는 의견서를 첨부하여 정부에 이송한다.

제2항 정부는 전항청원의 처리상황을 차기국회에 보고하여야 한다.

제64조 : 정보 부족

제7장 국회와 국민 또는 관청과의 관계

제65조 : 정보 부족

제66조 국회는 의안 기타 국정에 관한 사항을 심사 또는 조사하기 위하여 증인의 출두를 요구할 때에는 따로 정하는 규정에 의하여 여비와 일당을 지급한다.

제67조, 제68조 : 정보 부족

제8장 청가, 사직, 퇴직, 보궐과 자격심사

제69조~제77조 : 정보 부족⁸²

⁸² 동아일보(1948) 기사에 제75조는 다음의 내용이라고 나와 있다.

“자격심사위원회는 필요한 때에는 의장을 경유하여 청심위원과 피심위원을 출석케하여 심문할 수 있다..” 이는 ‘제정국회법’의 제82조에 해당한다.

제9장 질서와 경호

제78조~제80조 : 정보 부족

제81조 : 정보 부족⁸³

제82조 : 정보 부족⁸⁴

제83조 : 정보 부족

제84조 국회 원내에서 현행범이 있을 때에는 경위 또는 경찰관은 체포한 후 의장의 명령을 청한다. 단, 의장내에 있어서는 의장의 명령이 없이는 체포할 수 없다.

제85조

제1항 의장은 의장내의 질서를 방해하는 방청인의 퇴장을 명하며 필요한 때에는 경찰관서에 인도한다.

제2항 방청석이 소란할 때에는 모든 방청인을 퇴장케 할 수 있다.

제86조

제1항 방청은 방청권을 발행하여 허가한다.

제2항 의장은 질서유지상 필요한 때에는 방청인수를 제한할 수 있다 방청권은 외국관원, 관청, 신문사등에는 국회에서 배부하고 일반인에게는 의원의 소개에 의하여 배부한다.

제3항 신문사와 통신사에는 1회기를 통용할 수 있는 방청장을 교부한다.

제87조

제1항 흥기를 휴대한 자, 술 취한 자, 정신에 이상이 있는 자, 기타 행동이

⁸³ 이진수 의원(제1회 제21호, 13)에 따르면 “81조 말단에, “의장은 당일의 회의에서 발언함을 금지하고 또는 퇴장을 시킬 수 있다.””

⁸⁴ 서우석 의원(제1회 제21호, 9)의 발언은 다음과 같다.

“1항: 의원은 본회의 또는 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 언론을 해서는 아니된다.

2항 : 모욕을 당한 의원은 모욕을 가한 의원을 국회에 제의하여 징계를 요구할 수 있다.”

수상하다고 인정되는 자는 방청을 허가하지 아니한다.

제2항 의장은 필요에 의하여 경위 또는 경찰관으로 하여금 방청인의 신체를 검사케 할 수 있다.

제88조 방청인은 좌의 사항을 준수하여야 한다.

1. 어떠한 이유가 있더라도 의장내에는 들어갈 수 없다.
2. 음식이나 흡연할 수 없다.
3. 의원의 언론에 대하여 가부를 표할 수 없다.
4. 소란히 하고 의사를 방해할 수 없다.

제10장 징계

제89조

제1항 국회에서 징계사범이 있을 때에는 의장은 이것을 징계위원회에 심사보고케 한 후 국회의 결의로써 선고한다.

제2항 위원회에서 징계사범이 있을 때에는 위원장은 의장에게 보고하여 그 처분을 요구한다.

제3항 의원은 10인이상의 찬성으로써 징계의 동의를 제출할 수 있다. 이 동의는 사범이 있는 날로부터 5일이내에 제출하여야 한다.

제4항 징계의 동의를 제출된 때에는 곧 회의에 부의한다. 산회 후 제출된 때에는 차회의의 의제로 하여야 한다.

제90조

제1항 본회의에서 징계사범이 있을 때에는 의장은 회의를 중지하고 또는 사범자를 퇴장케 할 수 있다.

제2항 위원회에서 징계사범이 있을 때에는 위원장은 위원회를 중지할 수 있다.

제91조 의장의 제지 또는 취소에 복종하지 아니하는 자는 본법 제89조에 의하여 처리하는 외에 징계사범으로서 징계위원회에 부의할 수 있다.

제92조 의원이 정당한 이유없이 집회일부터 7일이내에 출석하지 아니하거나 정당한 이유없이 본회의 혹은 위원회에 결석하거나 또는 청가의 기한이

경과하므로 의장이 특히 발한 출석통지서를 받은 후 7일이내에 이유없이 출석하지 아니할 때에는 의장은 이것을 징계위원회에 부친다.

제93조 징계사범의 의사는 비밀회의로 한다.

제94조 의원은 자기의 징계사범의 회의에 열석할 수 없다. 단, 의장의 허가를 얻고 스스로 변명하며 또는 다른 의원으로 대신 변명케 할 수 있다.

제95조 징계위원회는 의장을 경유하여 본인과 관계의원을 출석케 하여 심문할 수 있다.

제96조 징계의 방법은 좌와 같다.

1. 공개회의에서 사과케 하는 것
2. 10일이내의 발언을 정지케 하는 것
3. 30일이내의 출석을 정지케 하는 것
4. 제명

제97조 징계를 의결한 때에는 의장은 공개회의장에서 선포한다.

제98조 의장은 징계사범이라 인정되는 언론의 일부 또는 전부의 공포를 금할 수 있다.

부칙 : 본법은 국회에서 통과 · 공포 한 날부터 시행한다.⁸⁵

⁸⁵ 동아일보 1948.6.9일자 기사.

<부록 3> 국회개회일부터 헌법 제정까지

일	월	화	수	목	금	토
	5월 31일	6월 1일	6월 2일	6월 3일	6월 4일	6월 5일
	1호	2호 임시준칙통과	3호	4호	휴회	휴회
6월 6일	6월 7일	6월 8일	6월 9일	6월 10일	6월 11일	6월 12일
	휴회	5호 국회법안상정	6호	7호 국회법안통과 상임위 구성	8호 상임위구성 계속	9호
6월 13일	6월 14일	6월 15일	6월 16일	6월 17일	6월 18일	6월 19일
	10호	11호	12호	13호 사무총장임명 서용길발언취소	14호 전원위원장 헌법기초보고	15호 분과위원시간
6월 20일	6월 21일	6월 22일	6월 23일	6월 24일	6월 25일	6월 26일
	16호 헌법기초보고	휴회	17호 헌법1독회 시작	휴회	휴회	18호
6월 27일	6월 28일	6월 29일	6월 30일	7월 1일	7월 2일	7월 3일
	19호	20호	21호 제1독회 끝 이문원발언취소	22호 2독회 시작	23호 이문원 긴급동의안	24호
7월 4일	7월 5일	7월 6일	7월 7일	7월 8일	7월 9일	7월 10일
	25호	26호	27호 제2독회 끝 휴회 동의	휴회	휴회	휴회
7월 11일	7월 12일	7월 13일	7월 14일	7월 15일	7월 16일	7월 17일
	28호 3독회 끝 헌법 제정	휴회	29호	30호	31호	32호 헌법 공포식

Abstract

Decision Rules during Constitution-making:

A Study of the 1948 Korean Constitutional Assembly

Joongyong Koh

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

By analyzing the Constitutional Assembly Records this paper aims to examine the existence and contents of decision rules during the constitution-making, and to prove that private interests of particular persons or groups were not accommodated into the Constitution without limit. The author defines decision rules as the embodiment of rules that were formed and took effect during the process of problem-posing and resolution by the participants in the constitution-making. And the contents of such decision rules are first classified into two categories—explicit rules and implicit rules—and then analyzed accordingly.

In a situation where positive law was non-existent, decision rules functioned as the standard for resolution and settlement regarding the problems of various dimensions faced by the meeting which had the purpose of establishing the highest law, the Constitution. In this regard, in the Korean Constitutional Assembly

of 1948, the formation as and confirmation of decision rules proceeded simultaneously with the process of the Constitution establishment. Regardless of factional affiliation, generally all participants including the chairperson made efforts to abide by the rules and also pointed out violations of the decision rules whenever they found one. Such criticism regarding rule violation and accommodation of such criticism took place among participants on the equal status of each individual.

Previous literatures regarding the Constitutional Assembly did not take much interest in the aspect of decision rules. However, this paper argues that the existence of decision rules prevented private interests or particular individuals or groups from being accommodated limitlessly into the Constitution.

Keywords : the Constitution, Constitution-making, Constitutional Assembly, Decision Rules, Shared Knowledge, Evolution of Rules, Constitutional Assembly Records

Student Number : 2016-27667