

# 대한민국 정부 수립

## 분단된 신생독립국 대한민국이 탄생하다

1948년 ~ 미상



### 1 개요

두 차례의 미소공동위원회가 실패로 돌아가고 한국문제가 유엔으로 이관되면서 분단국가의 수립은 기정사실화되었다. 유엔소총회의 결정에 따라 1948년 5월 10일 남한만의 총선거가 치러져 제헌국회가 구성되었다. 7월 20일 국회는 초대 대통령에 이승만, 부통령에 이시영을 선출했다. 이후 초대 내각이 구성되었고, 8월 15일 대한민국 정부 수립이 선포되었다. 9월 9일 북한에서는 조선민주주의인민공화국이 수립되었다.

### 2 대한민국 정부 수립 과정

1945년 8월 15일 일본의 패망과 함께 한국은 해방되었다. 그러나 즉시독립을 원하는 한국인들의 열망과 달리 한반도는 38선으로 분단되었고, 38선 이남은 미군, 이북은 소련군의 점령 하에 놓이

게 되었다. 미국과 소련은 자국의 전후 세계전략과 동아시아 정책에 근거해 남과 북에서 새로운 질서를 만들어 나갔다.

미국과 소련은 제2차 세계대전 시기 연합동맹국으로서 협의를 통해 한반도 문제를 해결하고자 했다. 이에 따라 1945년 12월 모스크바3상회의가 개최되었다. 이 회의의 주된 결정사항은 한반도에 독립 임시정부를 수립하고, 이를 위해 미소공동위원회를 구성해 한국의 정당·사회단체와 협의하며, 임시정부와 협의해 최장 5년간의 신탁통치를 실시한다는 내용이었다. 이 결정사항에 따라 두 차례의 미소공동위원회가 개최되었지만 반탁투쟁을 벌인 정당·사회단체에 대한 미국과 소련의 상이한 태도, 냉전의 격화로 인해 1947년 10월 완전히 결렬되고 말았다.

미국은 미소공동위원회가 정착 상태에 빠지자, 9월 중순 한국문제를 유엔에 상정했다. 미국의 행동은 소련뿐만 아니라 영국과 중국의 동의도 받지 않은 일방적인 것이었다. 한국문제의 유엔이 관은 실질적으로 남과 북에 두 정부가 들어서는 것을 의미했다.

1947년 11월 14일 유엔총회는 유엔임시위원단의 감시 하에 남북한 총선거를 실시해 중앙정부를 수립할 것을 권고했다. 이에 따라 총선거를 감시하기 위한 유엔한국임시위원단(UNCCK: The United Nations Temporary Commission on Korea)이 구성되었다. 위원단은 1948년 1월 남한에 도착해 첫 회합을 갖고, 남한 지도자들과 함께 선거 감시 및 관리 방안을 논의하기 시작했다. 그러나 소련 측이 위원단의 38선 이북 지역 출입을 거부하면서 유엔총회에서 결의한 남북한 총선거가 불가능해졌다. 이에 유엔소총회는 격론 끝에 1948년 2월 26일 선거 가능 지역, 즉 남한에서만이라도 선거를 실시할 것을 권고하는 미국의 결의안을 찬성 31, 반대 2, 기권 11로 통과시켰다. 남한만의 단독 선거는 분단국가의 시작을 기정사실화 하는 것이었다.

남한 정국은 유엔의 결정에 찬성하는 측과 반대하는 측으로 나뉘어져 상당한 진통을 겪었다. 이승만과 한국민주당 진영은 유엔소총회의 결정에 적극적으로 찬성하며 단독 정부 수립에 박차를 가했다. 남조선노동당 등 좌익세력은 미소 양군의 철수와 유엔을 배제한 전국총선을 주장하면서 선거를 거부했고, 무력을 통한 단선 저지 투쟁에 들어갔다. 김구·한국독립당과 김규식·민족자주연맹 세력은 남북지도자회담에 의한 통일국가수립 협상, 즉 남북협상을 통해 단독정부 수립을 저지하고자 했다. 그러나 이마저도 별다른 성과를 내지 못하면서 남한만의 5·10총선거는 예정대로 치러지게 되었다.

좌익과 대다수의 중간파가 참여하지 않은 채, 1948년 5월 10일 남한 지역에서 제헌국회를 구성하기 위한 총선거가 시행되었다. 이 선거에서는 남한 의석 200석 가운데, 4·3사건으로 치안 문제가 있던 제주도 2개구를 제외한 198개 선거구에서 198명의 국회의원이 선출되었다. 5월 31일에 첫 제헌국회가 열려 최고령자로 임시의장이 된 이승만의 사회로 의장 및 부의장 선거가 진행되었다. 의장에는 압도적인 득표로 이승만이 선출되었고, 부의장에는 신익희와 김동원이 선출되었다. 제헌국회는 6월 3일 '헌법 및 정부조직법기초위원회' 설치를 마치고 헌법안 작성에 착수했다. 이에 따라 7월 17일 제헌헌법이 제정·공포되었으며, 7월 20일 초대 대통령에 이승만, 부통령에 이시영이 취임했다. 이후 초대 내각이 구성되었으며 8월 15일 대한민국 정부 수립이 선포되었다. 9월 9일 북한에서는 조선민주주의인민공화국이 수립되었다.

신생독립국 대한민국은 최초의 보통·평등·비밀·직접선거를 실시해 대내적으로 정당성을 확보하는 동시에 유엔이라는 국제기구의 승인을 통해 대외적으로 합법성을 획득하고자 했다. 그러나 대한민국 앞에는 해결해야 할 문제들이 산적해 있었다. 크게는 통일, 체제 및 이념 대립의 극복, 자주 독립국가의 건설이라는 시대적 과제와 작게는 단독정부 수립에 반대한 세력을 체제 안으로 포용해야 하는 국민통합의 과제가 그것이었다.

남한과 북한에 각각의 정부가 수립된 가운데, 1948년 12월에 열린 3차 유엔총회에서는 한국정부의 승인과 남북통일의 실현 문제가 다루어졌다. 미국은 결의안을 준비하는 과정에서 유엔이 신생 한국 정부를 '전국 정부(National Government)'로서 승인하도록 하려 했지만, 공동 결의안 협의 과정에서 한반도의 긴장 완화와 평화통일을 추구하는 영연방과 호주의 비판에 직면하게 되었다. 결국 미국은 한국 정부의 '전국 정부' 위상을 포기하고, 다른 국가들과 의견을 절충해 한국 정부를 '유엔한국임시위원단이 선거를 감시한 지역(38선 이남)에서 수립된 유일하고 합법적인 정부'라고 규정했다. 이 내용이 담긴 공동결의안은 12월 12일 유엔총회에서 채택되었다.

### 3 내각 구성

1948년 7월 17일 제헌헌법이 공포된 후 같은 날 행정부 조직을 규정한 「정부조직법」이 법률 제 1호로 제정·공포되었다. 관련사료 「정부조직법」에 의하면 정부를 구성하는 중요 요소는 대통령과 국무원을 이루는 국무위원이었다. 행정에 관한 최고 의결기관이라 할 수 있는 국무원의 구성원인 대통령, 국무총리 및 각 행정부서의 장·차관에 어떤 인물들이 등용되느냐에 따라 대한민국 초기 정부의 성격이 결정될 수 있었고, 따라서 내각 구성은 초미의 관심사였다. 정부조직 중 대통령, 부통령은 국회의 선거에 의해 선출되며 국무총리는 대통령이 임명하고 국회의 동의를 얻어야 했다. 대통령은 국무총리를 제외한 행정 각부의 장관들을 임명할 수 있는 권한을 가졌다.

김구마저 불참한 상태에서 이승만의 대통령 선출은 기정사실화 되어 있었다. 7월 20일 국회에서 이승만은 압도적 다수표로 선출되었고, 부통령은 재선거 끝에 이시영이 선출되었다. 이승만은 대통령에 선출되자 내각 구성에 착수했다. 그는 자신이 머물고 있는 이화장에 조각 본부를 마련하고 각계 인사들에게 국무총리 및 국무위원에 대한 추천을 받기 시작했다. 그러나 내각구성은 사실상 이승만 개인에 의해 이루어졌다고 평가된다.

내각구성의 일차적인 관심사는 국무총리 인선문제였다. 7월 21일 이승만은 국무총리 인선에 대한 기자단과의 문답에서 내각구성의 원칙을 밝혔다. 내각구성에 있어 가장 중점을 두는 것은 안정성 있는 정부를 만드는 것이며 1당 1파에 치중하지 않고 초당파적 인물을 총망라해 초대 각료를 구성하겠다는 것이었다. 이승만은 국회에 참석해 국무총리에 북한 출신으로 조만식이 당수로 있는 조선민주주의인민공화국의 부당수인 이윤영을 임명하고 국회의 인준을 요구했다. 그러나 국회 내 지지 세력이 없었던 이윤영은 한민당과 무소속의 동의를 얻는 데 실패했다. 국무총리 인선을 둘러싼 이승만과 국회의 대립을 드러낸 것이었다. 이후 정부 수립을 빠르게 실현시켜야 한다는 분위기 속에서 이승만이 두 번째로 임명한 이범석에 대한 승인 요청안은 통과되었다. 그렇지만 찬성

110, 반대 84로 반대표도 상당했다. 이승만의 이범석 국무총리 인선의 이면에는 조선민족청년단 단장인 이범석을 국무총리로 임명해 국회에서 한민당을 견제하고자 하는 의도가 깔려 있었다.

다음으로 이승만은 각부 장관 인선에 착수했다. 최종적으로 재무부장관에 김도연, 법무부장관에 이인, 농림부장관에 조봉암, 교통부장관에 민희식, 내무부장관에 윤치영, 사회부장관에 전진한, 문교부장관에 안호상, 국방부장관에 이범석, 체신부장관에 윤석구, 상공부장관에 임영신, 외무부장관에 장택상이 임명되었다. 관련사료 이들 중 다수는 이승만의 추종 세력이었다. 그러자 각료 인선에서 배제된 세력, 특히 다수가 입각할 것으로 기대했던 한민당은 이승만의 각부 장관 인선 과정 및 내각 구성 자체에 대해 강하게 반발했다. 이승만과 한민당 사이에 증폭된 갈등은 향후 이들 사이에 치열한 권력투쟁이 전개될 것을 예고하고 있었다. 한민당이 반이승만세력으로 대립·갈등관계에 놓이면서 신생국 건설 초기에 해결해야 할 정치·경제·사회 개혁의 문제들은 난항을 거듭했으며, 이는 초기 이승만 정권의 취약성을 가중시키는 결과로 이어졌다.