

美國聯邦制 研究

— 歷史的 發展過程 中心으로 —

1991. 8.

玉 台 煥(研究調整室 責任研究員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

目 次

I. 序 論	5
II. 美大陸議會	6
1. 大陸議會 形成의 歷史的 背景	
2. 大陸議會 發足動機	
가. 經濟面	
나. 政治面	
3. 大陸議會	
가. 1次 大陸議會	
나. 2次 大陸議會	
III. 美大陸 國家聯合	26
1. 聯合規約 制定 背景	
2. 聯合規約案 및 制定過程	
가. 大陸議會에 提出된 案	
나. 在野案	
다. 존 디킨슨案	
라. 토마스 버어크와 聯合規約 採擇	
3. 國家聯合의 權力構造	
4. 中央政府와 地方政府 間의 權限關係	
가. 中央政府 權限	

나. 地方政府 權限

IV. 國家聯合의 聯邦制로의 移行 48

1. 國家聯合 運營過程에서의 問題點

가. 對外問題

- 1) 英國과의 關係
- 2) 스페인과의 關係
- 3) 기타 유럽국들과의 關係

나. 對內問題

- 1) 政治面
- 2) 經濟面
- 3) 社會面

2. 憲法制定會議

V. 美國聯邦制 64

1. 聯邦制案 合意過程

- 가. 버지니아案
- 나. 뉴저지案
- 다. 커네티컷案
- 라. 奴隸問題와 大妥協

2. 憲法批准 過程

- 가. 州批准會議
- 나. 權利章典과 批准

3. 聯邦制下的 權力構造

4. 聯邦과 構成州 間의 權限關係	
가. 聯邦政府의 權限과 義務	
나. 州政府의 權限과 義務	
VI. 結 論	87
※附錄：聯合規約과 聯邦憲法比較	90
○ 中央政府 權力構造	
○ 權力配分	
※參 考 文 獻	92

빈 면

I. 序 論

- 美國은 1776년 英國植民地로부터의 獨立을 宣布한 후, 13개 州가 國家聯合(Confederation)形態의 實權없는 中央政府를 수립, 그 아래서 各 州가 友好와 親善 關係를 維持하는 형식적인 統一形態를 維持하다가, 1789년 이를 聯邦制(Federation)形態의 강력한 中央政府로 發展시킴으로써, 명실공히 완전한 米합중국으로 統一, 오늘날 세계 最強국 美國의 基틀을 마련하였음. 그후 점진적으로 憲法을 修正하여 오늘날 自由세계에서 가장 이상적인 聯邦制國家로 發展되었으며, 2차 世界대전 이후 많은 新 生獨立國들이 이를 모델로 聯邦制를 실시하고 있음.
- 한편, 최근 北韓의 前 UN대사이며, 현재 祖國平和統一 委員會 부위원장인 韓時海가 美國방문중 美國政治指導 者들에게 美國聯邦制 전신인 國家聯合(Confederation) 制度를 한반도 統一의 初期段階로 적용한 후, 이를 漸進的으로 聯邦制로 發展시켜 궁극적인 統一을 이룩하는 것이 좋겠다는 見解를 私見으로 開陳한바 있음.
- 本研究에서는 北韓의 聯邦制주장의 變化 方向을 展望하 는 基礎資料 開發의 차원에서 美國의 大陸議會, 國家聯合 및 聯邦制의 歷史的 背景, 發展過程 및 權力構造를 중심으로 美國 聯邦制의 本質과 特性을 分析하고자 함.

II. 美大陸議會(Continental Congress)

- 大陸議會는 美大陸內 英國植民地인들이 1763년 이후의 英國의 租稅政策에 共同對應하기 위하여 만든 최초의 植民地 間의 통합된 政治組織으로서 13개 植民地政府의 權限의 一部를 위임받아 주로 미국의 對英國 政策을 수행하였음. 1次 大陸議會는 1774년 9월 5일부터 同年 10월 26일까지 약 7주간 開催되어 對英 輸出入 禁止 등 주로 對英 貿易制裁 조치를 결정하였으며, 2次 大陸議會는 1775년 5월 10일부터 1781년 3월 1일 국가연합이 수립될 때까지 약 6년동안 存續하면서 獨立戰爭 期間中 大陸軍을 創設하고 英國과 戰爭을 수행하였음.

1. 大陸議會 形成의 歷史的 背景

- 1607년 英國이 버지니아 地域에 제임스타운(James Town)을 처음 설립한 이후 英國政府의 자유로운 植民地 政策으로 인하여 美大陸內 英國植民地에는 불란서나 스페인의 北南美 植民地들에 비하여 比較的 다양한 민족과 종교집단이 이주하여 定着하였음.
- 美大陸內 英國植民地는 대영제국의 일부로 간주, 自治制가 허용되었고 그에 따라 13개 植民地 自治政府가 形成

되었음. 각 植民地는 다양하고 독자적인 政治組織을 갖고 英國法에 저촉되지 않는 범위내에서 自治的으로 法律을 制定하고 政府를 組織하여 統治함.

- 植民地는 英國에 풍부한 自然資源과 原料를 供給하고 英國의 工產品을 사들이는 등 母國과의 商去來가 활발하였음. 植民地가 점점 發達해가는 한편 인디안과 植民地人들 間에 衝突이 잦아짐에 따라 植民地人들 間에는 인디안의 攻擊으로부터 그들의 財産과 生命을 지키기 위해서 自衛的 性格의 地域防衛를 위한 聯合의 必要性에 대한 인식이 짝트기 시작하였음.

－ 뉴잉글랜드 植民地聯合(The Confederation of the United Colonies of New England)

- 뉴잉글랜드 地域은 주로 청교도들이 移住해서 살던 地域으로 1643년 인디안과의 紛爭이 잦아지자 매사추세츠(Massachusetts), 플리머스(Plymouth), 커네티컷(Connecticut), 뉴해븐(New Haven) 植民地들이 團合하여 뉴잉글랜드 植民地聯合을 만들고 共同으로 軍隊를 파견하여 인디안들의 邊方 侵略에 對항해서 주민들을 保護함.
- 이러한 聯合思想은 植民地人들이 스스로 인디안들의 攻擊으로부터 자신들의 財産과 生命을 保護하겠

다는 自衛的 性格으로 싸트기 시작하였으나, 構成 地域들 間의 서로다른 利害關係 때문에 協調體制가 원활히 이루어지지 않아, 1675년 킹필립스戰爭 (King Philip's War) 당시 同 植民地聯合은 인디안 侵略行爲에 成功的으로 對處하지 못하였으며, 이로 인하여 뉴잉글랜드 植民地 마을들이 엄청난 被害를 입게 되었음. 그후 同 聯合은 명맥만 이어오다 1684년 解體되었음.¹⁾

－ 기타 植民地 軍事同盟案

- 뉴잉글랜드 植民地聯合이 解體된 후, 윌리엄 펜 (William Penn), 알렉산더 해밀톤(Alexander Hamilton), 다니엘 콕스(Daniel Coxe)등 뜻있는 소수의 植民地 指導者들은 西部 開拓地 防衛를 위하여 植民地들이 團合하여 軍事同盟 形態의 느슨한 國家聯合을 結成할 것을 促求하였음. 各 植民地人들은 군사동맹 결성의 필요성은 認知하고 있었으나 구성 植民地 間의 서로 다른 이해관계로 인한 비협조적인 態度때문에 變번히 이들의 植民地 統一計劃

1) Gary B. Nash, *The American People to 1877* (New York : Harper & Row Publishers, 1990), pp.45~55 ; Richard N. Current, *American History To 1877* (New York : Alfred A. Knopf, 1979), pp.35~6. 뉴잉글랜드 연합정부는 각 식민지에서 2명의 대표를 파견 총 8명의 위원으로 중앙정부를 구성했음. 전쟁과 평화 등 중요안건은 6명 이상의 찬성으로 결정함.

들이 成功하지 못하였음.²⁾

- 한편, 차츰 植民地內의 풍부한 資源을 이용한 産業이 發達하고 人口가 增加함에 따라 植民地 産業이 英國經濟에 미치는 影響이 커지게 되자, 英國政府는 이를 效果的으로 管理하기 위하여 植民地 統合政策을 試圖하였음.³⁾

-
- 2) Robert Kelley, *The Shaping of the American Past*(New Jersey : Englewood Cliffs, 1990), pp.66~86 ; Adams, *Dictionary*, pp.420~1. 1689년 뉴욕, 매사추세츠, 프리머스, 커네티컷 등 4개 植民地가 인디언 攻擊으로부터 邊方의 共同防衛를 위하여 임시 軍事同盟을 맺었다가 1961년 解體함. 1967년 필라델피아 植民地 창설자인 윌리엄 펜(William Penn)이 킹 윌리엄스 戰爭(King Williams War, 1689~1697)의 經驗을 바탕으로 軍事同盟 性格의 느슨한 國家聯合을 結成할 것을 主張함. 1699년 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)이 邊方防衛를 위해서 植民地 聯合議會(Intercolonial Assembly)를 만들자고 主張함. 1701년 로버트 리빙스톤(Robert Livingston)이 邊方 防衛를 위하여 全 英國植民地를 3개의 軍事同盟 地域으로 나누고 이들이 각각 협력하여 開拓地 防衛를 效果的으로 해야 한다고 主張함. 1722년 다니엘 콕스(Daniel Coxe)가 全 植民地를 한사람의 總督 밑에 統合하고, 각 植民地 代表 2사람씩으로 大議會(Great Council)을 만들어 總督 咨文역할 및 邊方防衛에 필요한 병력과 자금을 決定하여 각 植民地에 分擔시키고, 각 植民地는 副總督이 다스리도록 하는 案을 提議함.
- 3) Robert Kelley, *The Shaping of the American Past*(New Jersey, Englewood Cliffs, 1990). pp.60~1 ; James Truslow Adams(editor in chief), *Dictionary of American History*, vol. 1 (New York : Charles Scribner's Sons, 1968) pp.420~1. 美大陸 植民地가 점차 比대해지자 찰스 2세(Charles II) 英國王은 이를 效果的으로 統治하기 위하여 13개 地域 植民地 政府들을 하나의 政府로 統合 管理할 필요성을 인지하고, 1684년 뉴잉글랜드 自治領을 宣布하고 植民地 統一作業을 推進하다 실패하였음. 제임스 2세가 王位를 繼承한 후, 兄의 課業을 이어받아 植民地 統合作業을 계속하였으며, 그는 매사추세츠 植民地 등 뉴잉글랜드 地域 6개 植民地를 뉴잉글랜드 自治領으로 統合하고 에드먼드 앤드로스(Edmond Andros)를 初代 總督으로 任命했음. 1688년 제임스 2세가 뉴욕과 뉴저지를 뉴잉글랜드 自治領으로 흡수 統合시킨 후 名譽革命으로 王位를 물러나게 되자, 이 計劃은 自然히 무산되었고 각 植民地들은 프리머스만 제외하고 모두 自治權을 回復했음. 뉴잉글랜드 (주 계속 →)

○ 알바니 聯盟計劃(Albany Union plan)

- 美大陸에서 英國의 植民地가 西部로 점차 擴散됨에 따라 이들은 인디안들과의 紛爭뿐만이 아니라 캐나다와 오대호, 미시시피강 沿岸에 定着하고 있던 불란서 植民地人들과도 戰爭을 피할 수 없게 되었음.
- 따라서 開拓地 定着村을 보다 效果的으로 방어하기 위하여 1754년 7개 英國植民地 代表 24명은 알바니에서 모임을 갖고 벤자민 프랭크린(Benjamin Franklin)이 提案한 알바니 聯盟計劃을 採擇했음. 그러나 이 提案에 대하여 英國國會는 왕의 特權을 잠식한다고 反對했고 植民地議會들은 이 提案이 植民地政府의 權限을 制限한다고 拒否했기 때문에 成事되지 못하였음.⁴⁾

3) 계속

自治領을 解體한 英國政府는 1689년 벨몬트(Belmont)백작 지휘하에 뉴욕, 매사추세츠, 뉴햄프셔, 커네티컷, 로드 아일랜드, 뉴저지를 統合하여 邊方 共同防衛에 대처코저 했으나 성공하지 못함. 1721년 스테어(Stair)백작이 美大陸 모든 英國植民地와 서인도 제도의 英國植民地를 統合하여, 英國王이 지명한 首席總督(Governor-in-Chief)과 각 植民地에서 각각 선출한 2명의 代表들로 構成된 議會가 相議하여 邊方防衛를 위시한 植民地 業務를 總括하도록 하는 案을 상무성(Board of Trade)에 제출했으나 시행되지 못했음.

- 4) John M. Blum, *The National Experience*(New York : Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1984), pp.82~4 ; Nash, *People*, pp.136~7 ; Current, *History*, pp.86~8. 새政府는 英國王이 任命하는 總植民地 總督(President General)과 각 植民地議會에서 選任하여 보낸 議員들로 構成된 大議會(Grand Council)로 中央政府를 構成토록 했으며, 中央政府는 貿易規制, 인디안 土地買入, 徵兵, 軍人俸給支給, 要塞구축, 軍艦建造, 徵稅權 등을 행사토록 함.

- 1763년 영국은 불란서와 인디안의 聯合軍을 완전 패배 시킴으로써 약 70년에 걸친 北美 植民地 戰爭을 끝내고 前 불란서 植民地 領土를 장악하였음. 이에따라 英國政府는 광활한 管轄地域과 주민들을 效果的으로 統治하고 아울러 財政收入을 增大하기 위하여 植民地 租稅政策을 強化하였음.⁵⁾ 식민지인들은 強化된 租稅政策에 共同對應하는 過程에서 大陸議會를 召集하고 英國과 獨立戰爭을 시작하게 되었음.

2. 大陸議會 發足動機

가. 經濟面

- 設糖法令(The Sugar Act)
 - 1763년 美大陸에서 불란서 軍隊를 완전히 몰아낸 英國은 增加하는 植民地 管理費用을 憵당함과 아울러 그동안 戰爭을 遂行하면서 鎭 빚을 갚기 위하여 植民地 租稅政策을 強化하기 시작하였음.
 - 1764년 英國政府는 設糖법령을 통과시켜 植民地에서 設糖, 커피, 당밀 등 수입품에 새로운 關稅를 부과함과 아울러 당시 成행하던 밀수를 철저히 단속

5) E. Allan Farnsworth, *An Introduction to the Legal System of the United States*(New York : Oceana Publications Inc., 1975), pp.1~2.

하도록 조치하고, 이를 위반하는 植民地 商人들은 영국 해사재판소(Admiralty Court)에서 裁判을 받도록 조치하였음. 同 法令으로 植民地 稅關은 同 法令 施行前보다 매년 약 15배 이상의 關稅를 거둬들였으나 식민지인들의 심한 불만을 삼.⁶⁾

○ 通貨法令(The Currency Act)

- 영국정부는 財政의 안정공급과 인플레이션 방지를 위하여 설탕법령과 동시에 通貨法令을 통과시켜 全 植民地政府가 紙幣를 發行하지 못하도록 조치하고, 1763년까지 전쟁중 發行한 모든 紙幣를 점진적으로 폐기처분하도록 함. 그리고 세금, 은행부채상환, 무역거래대금은 경화로 결제토록 요구함. 따라서 대부분이 채무자인 農民과 商人들은 植民地 사정을 무시한 英國의 일방적인 通貨政策에 강력히 반발하였음.⁷⁾

○ 郵票法令(The Stamp Act)

- 1765년 英國國會가 植民地 租稅政策의 일환으로 郵

6) John A. Garraty, *The American Nation*(New York : Harper & Row Publishers, 1983), p.104 ; Current, *History*, p.97. 설탕법령은 1733년 당밀법(The Molasses Act)보다 세율을 반으로 경감하여 당밀 1갤런당 3펜스씩 징세했으나, 밀수 강력 단속으로 인하여 실제로는 상인들의 세금부담이 크게 늘어났음.

7) David Hawke, *The Colonial Experience*(Indianapolis : Bobbs Merrill Company, Inc., 1982), pp.532~5 ; Ross M. Robertson, *History of the American Economy*(New York : Harcourt, Brace & World, Inc.), p.175

票法을 通過시키자 지금까지 직접세를 전혀 내지 않던 植民地人들은 페트릭 헨리(Patrick Henry)가 提案한 버지니아 決議文(Virginia Resolves)에 자극받아 組織的인 강력한 租稅抵抗을 시작하였음.

- 植民地人들은 우표법회의를 召集, 그들의 뜻이 관철될 때까지 英國商品 불매운동을 전개하기로 결의, 英國經濟에 큰 타격을 주었음. 이에 英國商人들이 國會에 壓力을 行使해 1766년 英國國會가 말썽맞았던 郵票法을 廢止함으로 郵票法會議은 自動解體되었음. 이것이 英國의 經濟政策에 대항하여 植民地人들이 최초로 聯合하여 集團抵抗을 한 事件이었음.⁸⁾

8) Leonard Pitt, *We Americans*(Glenview, Scott, Foresman and Company, 1976), pp.44~9; Garraty, *Nation*, pp.105~8; Current, *History*, pp.99~108; Nash, *People*, pp.142~6. 당시의 세금은 間接稅로 상품가격에 포함되어 있었기 때문에, 植民地人들이 세금부담을 비교적 느끼지 못하였으나, 우표법령에 따라 新聞, 廣告, 卒業狀, 法律關聯書類 등에 直接稅를 부과하자 식민지인들의 불만이 폭발하게 됨. 당시 都市 勞動者의 하루 평균임금이 3실링(Shilling)이었는데, 新聞에 한번 廣告내는데 우표세 2실링, 遺言狀을 만드는데 5실링, 그리고 酒類販賣 허가증에는 20실링의 郵票稅를 부과하였음. 이 세금은 辯護士, 商人, 新聞社, 주류관련업자 등 당시 식민지 사회에 영향력이 큰 그룹의 사업에 타격을 주었음. 따라서 이들이 조세저항을 주동하게 되었으며, 자연히 대중에게 큰 영향을 끼쳤음. 매사추세츠 植民地議會 議員인 제임스 오티스(James Otis)가 英國의 郵票法을 論議하기 위하여 全 植民地會議를 召集할 것을 提案, 1765년 10월 뉴욕시 市廳에서 13개 植民地 중 9개 植民地 27명의 代表가 모여 郵票法會議를 개최하였음. 同 會議에서 植民地 代表들은 植民地의 代表가 없는 英國國會에서 郵票法이 통과된 것이 부당하다는 청원서를 만들어 英國國王과 13개 植民地議會에 제출했음. 우표법 폐지 후 영국은 타운센드 關稅(Townshend Duties)를 신설하여 재정을 충당했으며, 동시에 보조영장제도(Writs of Assistance)를 도입, 再次 植民地人들의 심한 반발을 샀.

나. 政治面

○ 보스톤 학살사건(The Boston Massacre)

- 영국정부는 인디안 攻擊으로부터 植民地人들의 財産과 生命을 保護한다는 구실로, 식민지를 효과적으로 통치하기 위하여, 英國正規軍을 植民地에 계속 駐屯시키고 部隊維持費를 植民地人들이 負擔하도록 했음. 따라서 英國軍과 그들의 駐屯을 반대했던 植民地人들과 사이에 마찰이 빈발했음. 그러던중 1770년 3월 5일 보스톤에서 英國軍과 市民들의 충돌시 위협을 느낀 英國軍이 군중을 향해 총기를 발사 5명의 死傷者를 낸 事件이 발생하여 植民地人들의 反英思想을 고취하였음.⁹⁾

○ 通信委員會(Committee of Correspondence)

- 1772년 6월 로드 아일랜드(Rhode Island) 일부 주민들이 英國의 밀수감시선 개스피(Gaspee)호를 襲擊하여 放火한 事件이 發生하자 英國政府는 모든 혐의자를 英國法廷에서 裁判하도록 措置함과 아울러 植民地議會에서 支給하던 매사추세츠 植民地 總督과 裁判官들의 俸給을 英國政府에서 직접 支給하고 監督하겠다고 宣言함으로써 植民地の 內政에 干

9) Garraty, *Nation*, pp.110~11 ; Current, *History*, pp.103~4.

與하고자 하였음.

- 이에 사무엘 아담스(Samuel Adams) 매사추세츠 殖民地 指導者가 煽動하여 보스톤 특별 마을會議 (Town Meeting)를 개최하여 제임스 오티스 (James Otis)를 委員長으로 하는 21명으로 構成된 殖民地 最初의 反英 政治機構인 通信委員會를 발족 시켜 英國의 내정간섭에 공동대응 하였음.
- 通信委員會는 매사추세츠에서 일어나는 모든 사실 들을 美大陸 殖民地들과 세계각처에 알리기 위하여 만든 기구인데, 곧 다른 英國殖民地들도 이에 동조 해 通信委員會를 發足시켰으며, 이 委員會들은 美大陸內 英國殖民地들의 最初의 常設 相互 連絡機構로 서 大陸議會가 개최될 때까지 殖民地人들 間의 相互紐帶를 돈독히 하는 役割을 했음.
- 通信委員會는 제한적인 立法, 司法, 行政權을 행사하였으며, 大陸議會의 前身이라고 看做할 수 있음. 10)

10) Jack R. Rakove, *The Beginnings of National Politics*(New York : Alfred A. Knopf, 1979), pp.3~16 ; Blum, *Experience*, pp.99~101. Nash, *People*, pp.148~9. 1772년까지 매사추세츠 殖民地에 80개 마을이 통신위원회를 구성 했으며, 다음해 말까지 3개의 殖民地를 제외한 모든 殖民地가 통신위원회를 설립했음.

○ 보스톤 紅茶事件

- 1773년 英國國會가 英國 동인도회사를 保護하기 위하여 새로운 茶法令(Tea Act)을 通過시키자, 이에 抗拒하기 위하여 同年 12월 16일 인디안으로 假裝한 自由의 아들들(Sons of Liberty)¹¹⁾ 會員들이 보스톤 港口에 정박중이던 同會社 所屬 貨物船에 올라가서 실려있던 茶를 바다로 모두 던져버린 보스톤 紅茶事件(Boston Tea Party)이 發生하였음.
- 이에 英國政府는 이와 같이 계속되는 植民地人들의 反抗的 行動과 무도함을 더이상 默認할 수 없다고 判斷, 철저히 團束할 것을 宣稱하고 國會에서 보스톤 港口 閉鎖, 매사추세츠 植民地 自治制度 廢止, 英國官吏들의 裁判權 保護, 英國正規軍의 永久駐屯 등 4개의 強壓的인 法令들(Coercive Acts)을 通過 시킴으로써 報復 措置하였음.
- 同時에 國會는 퀘백법령(Quebec Act)을 通過 시킴으로써 캐나다의 境界線을 오하이오와 미시시피

11) Stamp Act 통과시 생겨난 단체이며 뉴욕과 보스톤을 중심으로 同時에 植民地 여러지역에서 植民地人들을 선동하여 植民地人들이 英國政府 조세정책에 저항하도록 했음. 이들의 행동은 미국독립에 큰 영향을 미쳤음.

江까지 확장하였음.¹²⁾ 대부분의 植民地人들은 이와 같은 法令들을 惡法(Intolerable Acts)이라고 강하게 反撥하였음.

3. 大陸議會 (Continental Congress)

가. 1次 大陸議會(The First Continental Congress)

- 植民地人들은 英國의 강압적 法令들(Coercive Acts)에 항거하기 위하여 英國商品 不賣運動을 全植民地로 확산해가는 과정에서 심한 지역마찰을 일으켰음. 특히 뉴욕과 필라델피아 商人들은 뉴잉글랜드 지역 지도자들이 중심이 되어 추진하는 對英國 輸出入禁止 운동에 심한 반발을 보여, 植民地人들이 一絲不亂하게 對英國 대응조치를 취할 수 없었음.
- 따라서 이삭 시어즈(Isaac Sears)등 뉴욕植民地 급진 주의자들은 그들의 주민들을 이 운동에 同參시키기 위해서는 全植民地 代表가 모여 植民地 間의 다른 의견을 취합하여 합리적인 對英 대응조치를 결정하는 것이 최선의 方策이라고 주장하면서 大陸議會 소집을

12) Blum, *Experience*, p.101, 퀘백법령은 英國政府가 前 불란서 植民地人들을 효과적으로 統治하기 위하여 통과시킨 法令으로 대부분 凱톨릭인 주민들에게 종교의 자유를 허용하는 등 캐나다인에게 호의적인 法令임. 이는 英國植民地人들을 억압하기 위하여 만든 법은 아니었으나, 英國植民地人들은 이를 제 5의 惡法이라고 주장하면서 反英 운동에 박차를 가했음.

요구하였음. 이에 매사추세츠의 사무엘 아담스와 버지니아의 리처드 리(Richard H. Lee)등 급진주의자 지도자들과 通信委員會가 적극 호응함으로써 1774년 9월 5일 조지아植民地를 제외한 나머지 12개 植民地 지도자 55명이 필라델피아 카펜터스홀(Carpenters' Hall)에 모여 1次 大陸議會를 개최하였음.

- 大陸議會 代表들은 植民地議會나 通信委員會가 選出하였음(버지니아와 매사추세츠는 植民地議會에서, 뉴욕은 通信委員會에서 代表를 選出함).
- 代表數에 관계없이 各 植民地가 1표씩 투표권을 행사하도록 함.
- 代表들은 페이톤 란돌프(Peyton Randolph)를 初代議長에 選出하고 모든 회의진행 사항은 공개하지 않기로 합의함.
- 會期는 1774년 10월 26일까지 7週 동안 계속됨.
- 大陸議會에서 英國의 政策에 강경대응을 원하는 급진주의자들(Radicals)과 英國政府와 早期和解를 주장하는 온건 보수주의자들(Moderate Conservatives) 間의 심한 意見對立이 表出됨.
- 매사추세츠 代表들은 서포크 결의문(Suffolk Res-

olves)을 議會에 상정하고 보스톤에서 英國軍 완전 철수, 영국의 강압적인 法令 무효화 등 초강경 對應을 결의할 것을 촉구함.

- 급진주의자들은 서포크 결의문을 적극 지지하면서 악화된 英國과 植民地 關係의 심각성을 強調하고, 온건 보수주의자들이 英國政府와 화해하려고 하는 노력을 事前에 封鎖하고 英國으로부터 分離 獨立할 수 있는 길을 트기 위하여 政治的 策略을 기도하였음.
- 한편, 英國과의 早期和解를 원하던 온건 보수주의자들은 겔로웨이 계획(Galloway's Plan)¹³⁾을 議會에 상정하여 政治制度 改革을 통해 植民地人들의 불만을 解消하기 위한 方案을 강구하였음.

13) J. A. Rickard and J. H. McCrokin, *Our National Constitution*, (Harrisburg: The Stackpole Company, 1960), p.18; Racove, *Politics*, pp. 53~62. 同 計劃은 펜실바니아의 왕당파(loyalist)인 Joseph Galloway가 제안한 案으로, 英國王이 全植民地 總督을 임명하고 各 植民地議會가 선출한 대표로 大議會(Grand Council)를 구성하여 植民地法을 만들고, 同 法은 영국 國會가 추인해야 효력이 발생하도록 함. 同 計劃은 행정부와 입법부를 分離하고, 總督에게 拒否權을 주며, 大議會는 비례대표로 구성하고(인구나 재산비례라고 구체적으로 명시하지 않았음), 각 의원은 한표씩 투표권을 행사함으로써 大議會에서 큰 州의 발언권을 신장시키는 등 획기적인 정치제도 改革을 提案하였으나, 大陸議會는 植民地議會가 英國國會에 종속될 우려가 있다고 판단하여 6대 5로 부결시킴. 同 計劃은 알바니 연맹계획과 유사점이 많으며, 많은 부분이 後日 聯邦憲法 制定時 반영되었음.

- 大陸議會는 켈로웨이 계획을 否決하고 서포크 결의문을 修正 補完하여 滿場一致로 통과시킴으로써 議會內에서 급진주의자들의 입지가 강화되었음.
- 同 決議文은 地方 稅務官吏들의 稅金徵收를 보류하고 地方議員들이 議員職을 辭任하도록 종용함.
- 植民地인들이 英國의 악법들을 무시하도록 권고함.
- 英國이 惡法들을 폐지하지 않는 경우 1774년 12월 1일부터 영국상품 輸入을 禁止하고, 계속 英國이 惡法들을 고수하는 경우 1775년 9월 10일부터 植民地 商品 輸出을 禁止하기로 결의함.
- 民兵隊는 만약의 사태에 대비 자체 군사훈련을 강화하도록 요청하였으나 戰爭을 위한 군사준비는 반대함. 그리고 게이지(Gage)사령관 산하 植民地駐屯 英國正規軍과 정면대결은 피하도록 종용함.
- 한편, 英國駐屯軍이 보스톤주변 地域을 요새화함에 따라 사무엘 아담스와 리차드 리 등 급진주의자들은 보스톤 市民들의 보스톤市 포기 등 서포크 결의를 능가하는 초강경 提議를 大陸議會에 제출하였으나 大陸議會는 同 提案을 否決하고, 온건 보수주의자들의 제의에 따라 人權과 苦衷宣言(Declaration of Rights and Grievances)을 採擇하였음. 同 宣言書에서 植民

地人들은 英國王에게는 服從하되 1763년 이후 國會에서 통과된 租稅法令들은 全面 廢止해 줄 것을 영국정부에 要請하였고, 그들의 要求事項이 貫徹될 때까지 무기한 英國商品 不賣運動을 展開하기로 決定하고, 이를 監督하기위하여 大陸協會(Continental Association)를 設立하였음.¹⁴⁾

- 마지막으로 大陸議會는 英國政府가 그들의 요구에 응하지 않는 경우 1775년 5월 10일 다시 만나 2次 大陸議會를 開催하기로 合意하고 폐회하였음.

나. 2次 大陸議會(The Second Continental Congress)

- 1775년 4월 18일 렉싱턴에서 英國軍과 植民地 애국자들(Patriots) 間의 첫 武力衝突을 계기로 美國革命戰爭이 시작되자 植民地 指導者들은 3주 후 필라델피아에서 2次 大陸議會를 召集하였음.

— 同 議會는 1775년 5월 10일부터 1781년 3월까지 약 6년 동안 存續하였음.

14) Rakove, *Politics*, pp.42~62; Nash, *People*, pp.147~51; Current, *History*, pp.108~9. 大陸議會는 초법적인 단체로서 대중의 지지기반에 따라 능력이 좌우되었음. 植民地 間의 금수품목 조정에 다소 異見이 있었으나 植民地人들은 자신들의 엄청난 피해에도 불구하고 輸出入 制限을 지지하였음. 大陸協會는 산하에 調査委員會(Committee of Inspection)를 창설하여 輸出入을 監視함.

- 同 議會는 렉싱턴과 콩코드(Concord)에서 戰爭이 발발한 후 開催되어 사무엘 아담스, 페트릭 헨리, 리차드 리 등 급진주의자들의 입지가 1次 大陸議會 때보다 크게 伸張되었음.
- 同 議會는 보스톤 상인 출신 존 헨콕(John Hancock)을 初代議長으로 選出하고 英國과의 危機狀況에 對處하기 위한 토의를 進行함.
- o 同 議會에서 사무엘 아담스(Samuel Adams)를 주축으로하는 急進主義者들(Radicals)은 英國植民地로부터 獨立을 하기위한 戰爭을 宣布하자고 主張했으나, 존 디킨슨(John Dickinson)을 따르는 大多數의 穩健保守主義者들(Moderate Conservatives)은 英國과의 不和를 조속히 무마하는 方向으로 수습할 것을 主張하였음. 大陸議會는 穩健派들의 뜻에 따라 일단 英國王에게 마지막 陳情書(Olive Branch Petition)를 提出기로 결의하였음.
- 同 陳情書에서 植民地人들은 英國으로부터 獨立을 원하지 않고 있으며 英國國會가 통과시킨 植民地에 가혹한 法令들만 시정해 줄 것을 건의하였음. 그러나 植民地人들이 기다리던 答辯대신에 英國王 조지 3세는 植民地의 이러한 行爲를 反亂이라고 宣稱하고 이를 武力으로 鎮壓하기 위하여 英國軍을 植民

地에 增員 배치하였음.

- 英國政府에 의해서 反亂集團으로 선언된 大陸議會는 革命的인 狀況에서 13개 植民地들로부터 일부 權限을 委任받아 國家聯合이 樹立될 때까지 약 6년 동안 中央政府 기능을 수행하였음.
 - 同 議會는 1775년 7월 6일 “싸워야 하는 이유와 필요에 대한 宣言書”(Declaration of the Causes and Necessity of Taking Up Arms)를 宣布함 (同 宣言書가 정식 宣戰布告는 아니며, 독립선언서에서 영국에 정식 선전포고함).
 - 大陸議會內에 4개의 委員會(戰爭, 外務, 海事, 郵便)를 설립하여 行政府의 기능을 수행함.
 - 大陸軍(Continental Army)을 創設하고 조지 워싱턴을 總司令官(Commander-in-Chief)으로 임명하고 영국과 전쟁을 수행함.
 - 植民地 海軍을 創設하고 사략선(私掠船)이 英國商船을 拿捕할 수 있도록 허가함.
 - 英國商船을 제외한 모든 선박에 植民地港口를 開放한다고 宣布함(英國의 植民地港口 봉쇄에 대한 대응 조치임).

- 植民地內 郵便業務관장.
 - 해사재판소(Admiralty Court)설립.
 - 造幣權 행사, 채권 발행 및 차관업무 관장
 - 대사 임명.
 - 불란서와 通商友好條約 및 防衛條約 체결함.(防衛條約은 비공개로 함.)
 - 獨立宣言書 宣布.¹⁵⁾
 - 聯合規約 制定
- 英國의 對植民地 強壓法令들(Coercive Acts)에 共同 對應하는 과정에서 설립된 大陸議會는 급진주의자들과 보수주의자들 간의 對英國 政策을 결정하는 과정

15) Blum, *Experience*, pp.105~8 ; Rakove, *Politics*, pp.63~132 ; Nash, *People*, pp.152~73 ; Current, *History*, pp.114~6 ; Garraty, *Nation*, pp.119~21. 植民地 주민들의 半은 英國王權을 擁護하고, 다른 半은 獨立을 원하는 雰圍氣였기 때문에 英國과 戰爭은 繼續하고 있었으나 정식으로 獨立을 宣言하지 못했음. 그러던 중 獨立을 강력히 主張하는 토마스 페인(Thomas Paine)의 『常識(Common Sense)』이라는 팜플렛이 여론형성에 큰 影響을 주었으며, 시간이 흐름에 따라 美國軍인들의 犧牲이 늘어나게 되자 植民地人들의 英國에 대한 적개심이 더욱 커지게 되어 대다수 植民地人들이 獨立을 원하게 되었음. 이에 大陸議會는 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)을 代表로하는 委員會에 獨立宣言書 文案을 作成토록 指示했으며 제퍼슨이 作成하고 벤자민 프랭크린(Benjamin Franklin)과 존 아담스(John Adams)가 교정한 獨立宣言書を 1776년 7월 4일 宣布하므로서 各 植民地들은 獨立된 主權國들로 되었음.

에서 심한 意見對立을 表出하는 등 다소의 문제점을 안고 있었으나 大陸協會를 樹立하고 獨立을 宣布하는 등 革命的인 狀況下에서 美國人들의 團合되고 成熟한 政治力量을 對內外에 과시하였음.

- 大陸議會는 各 州로부터 外交, 國防 등의 權限을 위임 받아 大陸軍을 創設하고 英國과 戰爭을 수행하는 등 13개 州의 中央政府 機能을 약 6년 동안 수행하였으나 이는 革命的인 狀況下에서 행해진 超法的인 조치였음. 따라서 13개 州의 영속적인 단합과 효율적인 대외정책을 위하여 合法的인 中央政府를 수립할 필요성이 대두됨에 따라, 大陸議會 議員들이 聯合規約을 制定하여 大陸議會가 國家聯合으로 移行하게 되었음.

Ⅲ. 美大陸 國家聯合

1. 聯合規約 制定 背景

- 大陸議會는 13개 植民地政府의 權限을 委任받아 外交, 國防, 造幣 등의 權限을 行使하였으나, 이는 革命的인 狀況에서 行해진 超法的인 措置였기 때문에 大陸議會를 合法的이고 永久的인 政治機構로 發展시키는 法的 措置가 필요하다는 주장에 따라 獨立戰爭 初期부터 大陸議會 代表들이나 在野 指導者들이 聯合規約에 대한 여러 案들을 審議하게 되었음.
- 初期의 聯合規約案들은 大개 戰爭費用, 議會 代表權, 領土紛爭 등 植民地들이 當面하고 있던 問題들을 解決하는 方案으로서, 植民地들의 內部紛爭을 최소화하고 聯合을 強化하여 당시 緊急課題였던 英國과의 戰爭을 效果的으로 遂行하기 위한 手段으로서의 國家聯合 結成에 置重하였음.
- 大陸議會는 議會內外에서 論議되었던 聯合規約案을 취합하여 범국민적인 聯合規約案을 만들기 위하여 1776년 6월 12일 존 디킨슨을 위원장으로 하는 13명으로 구성된 國家聯合委員會(Committee of Confederation)를 發足시켜 聯合規約案에 대한 公式 論議를 시작하였음.¹⁶⁾

16) Rakove, *Politics*, pp.151~8.

2. 聯合規約(Article of Confederation)案 및 制定過程

가. 大陸議會에 提出된 案

○ 벤자민 프랭크린(Benjamin Franklin)案

- 同 案은 1775년 7월 21일 大陸議會에 제출된 최초의 聯合規約案으로서 當時 大陸議會內에서 不滿이 많았던 戰爭費用分擔과 代表權問題 解決에 치중하였음.
- 同 案에 따르면 聯合議會는 通商規制權 등을 가지는 강력한 中央政府 역할을 하고, 各 植民地는 法, 慣習, 權利, 特權 등 당시 植民地들이 누리던 既得權을 保護받도록 규정함.¹⁷⁾

17) John Richard Alden, *The American Revolution, 1775~1783*(New York : Happer & Row Publishers, 1954), p.169 ; Rakove, *Politics*, pp.136~7 & 141~3. 각 식민지 대표들이 1775년과 1776년 사이에 大陸議會에 제출한 연합규약안은 6개였다고 한나, 현재 3案만 알려져 있음. 1775년 7월 21일 大陸議會에 제출된 프랭크린안은 당시 식민지내 여론에 반하는 비교적 강력한 연합정부 수립을 추진하였음. 聯合議會 代表數와 一般費用 分擔은 16세부터 60세 사이의 投票權이 있는 男子들의 人口 比率에 따라 決定토록 하고, 各 代表는 한표의 投票權을 가지며 모든 問題는 參席代表 過半數 以上の 贊成으로 決定하도록 규정함. 당시 식민지내 증론은 연합정부가 독립전쟁중 한시적인 군사동맹 정도의 역할만 수행하고 모든 權限은 植民地政府가 갖기를 원했음. 초기 大陸議會 지도자들은 議會가 매년 정기적으로 만나기 위한 방편으로 국가 연합 결성을 고려했음. 프랭크린案은 의원들 사이에 회람은 되었으나 大陸議會에서 공식 논의되지 못했음. 同 案은 뉴저지와 북 캐롤라이나 植民地 혁명의회에 제출되어 토의된 후 공식 부결되었음.

○ 사이러스 딘(Silas Deane)案

- 딘은 인디안 攻擊에 對抗하기 위해서 만든 1643년 뉴잉글랜드 植民地聯合(The Confederation of the United Colonies of New England)을 모델로 1775년 11월 同 案을 完成하였으며, 플랭크린의 案과 같이 식민지들의 團合을 強調하고, 植民地들 間의 紛爭의 可能性이 많은 問題解決에 焦點을 둠.
- 國內治安 및 司法權은 各 植民地가 行使하고 聯合議會는 外交, 國防政策을 管掌함과 아울러 植民地들 間의 紛爭을 자체적으로 解決하지 못할 때 仲裁하도록 規定함. 또한 聯合政府의 財政收入源을 確保하기 위해서 關稅 徵收는 聯合議會 權限으로 規定함.¹⁸⁾

18) Rakove, *Politics*, pp.143~5. 사이러스 딘은 大陸議會 代表들 중 최초로 國家聯合에 관심을 갖고 연구한 사람이며 獨立戰爭 發발전부터 國家聯合 결성을 주장했음. 同 案은 로저 셔먼(Roger Sherman)과 에리파레트 다이어(Eliphalet Dyer)의 도움으로 完成되었으며, 中央政府와 地方政府와의 명확한 권한의 한계가 없는 결점이 있음. 딘의 提案에 따르면 各 州는 人口 25,000명당 1명씩 代表를 選출하여 聯合議會를 構成하고, 聯合議會는 過半數 以上の 贊成으로 法을 정하고 各 植民地의 分擔金 및 徵用할 人員을 決定함. 戰爭, 平和 등 植民地의 利害關係가 큰 案件들은 聯合議會와 13개 植民地 政府들의 過半數 以上の 承認을 받아야 施行할 수 있도록 規定함. 聯合議會와 植民地들 間의 權力의 均衡을 維持하기 위하여 王政植民地(Royal Colony)의 總督과 副總督은 聯合議會가 指名하고 總督諮問委員, 判事, 植民地 官吏들은 植民地議會에서 選出하도록 함.

○ 커네티컷(Connecticut)案

- － 同 案은 프랭크린案이나 딘案보다 中央政府의 權限을 축소하고 地方政府의 權限을 強化한 案임.
- － 同 案에 따르면 聯合議會는 戰爭과 平和, 外交, 國防에 관한 權限만 保有하고 植民地의 內政에는 간섭할 수 없으며, 植民地 政府가 國內治安 및 商業 規制, 徵稅權, 徵兵權, 司法權 등 모든 權限을 보유함. 그리고 平和時 聯合議會는 軍隊를 維持할 수 없도록 규정함.¹⁹⁾

※ 大陸議會에 제출된 聯合規約案에 대한 보다 자세한 내용과 相互 比較는 다음의 <표 1>을 참조.

19) Ibid. pp. 137~47. 同 案은 1776년 3월 Pennsylvania Evening Post지에 처음 게재된 案으로 프랭크린案이나 딘案보다 식민지 이익 보호에 더 치중하였음. 聯合議會 代表와 分擔金은 各 植民地의 人口比例에 따라 決定하고, 議會에서 모든 案件처리는 過半數 以上の 植民地와 同時에 過半數 以上の 聯合議會 代表의 出席과 出席인원의 과반수 이상의 찬성으로 결정하도록 함.

〈표 1〉 大陸議會에 제출된 聯合規約案 比較

聯合規約案 項目	벤자민 프랭크린案	사이러스 딘案	커네티컷案
聯合議會 (中央政府) 權限	<ul style="list-style-type: none"> ○ 外交, 國防 ○ 戰爭, 平和決定 ○ 植民地 紛爭 仲裁 ○ 植民地 창설 ○ 通商規制權 ○ 우편업무 ○ 인디안 관련 업무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 外交, 國防 ○ 戰爭, 平和決定 ○ 植民地 紛爭 仲裁 (관련 植 民地 間에 해 결 못할 경우 에 한함) ○ 관세 징수권 ○ 왕정 植民地 總督 및 副總 督 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 外交, 國防 ○ 戰爭, 平和決定 ○ 植民地 紛爭 仲裁
植民地政府 (地方政府) 權限	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사법 ○ 植民地 기득 권 (관습, 권리, 특전 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사법 ○ 국내치안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사법 ○ 국내치안 ○ 徵兵, 徵稅權 ○ 通商規制權
聯合議會 議員數 및 비용분담	<ul style="list-style-type: none"> ○ 人口비례 (16세 이상 60세 미만 투 표권 있는 남 자) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 人口비례 (25,000명당 1 명의 議員) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 人口비례

聯合規約 項目	벤자민 프랭크린案	사이러스 단案	커네티컷案
聯合議會 政策決定	○참석議員 과반수 찬성	○戰爭, 平和決 定 등 重要案件 은 聯合議會 議員 과반수 이상 찬성과 식민지 政府 과반수 이상 의 찬성	○모든 案件은 聯合議會 議 員 과반수 이 상 출석과 출 석자 과반수 이상 찬성과 植民地 政府 과반수 이상 찬성
備 考	○강력한 中央 政府	○比較的 강력 한 中央政府	○형식적인 中 央政府, 강력 한 地方政府

나. 在野(Outside Congress)案

- 일반 주민들은 獨立戰爭中에도 본인들이 버지니아인 혹은 뉴욕인 등의 일원으로 그들 地域의 이익을 保護하기 위하여 싸운다고 생각했으며, 統一된 美國의 시민이 된다는 사실에는 별관심이 없었음. 따라서 그들은 戰爭후 聯合政府보다는 자신들이 속해 있는 植民地政府가 어떻게 변할 것인가에 더 관심이 많았음. 따라서 中央政府가 생긴다해도 자신들의 이해에 직접 影響을 미치는 地方政府의 權限을 조금이라도 침해하는 것은 원하지 않았음.
- 한편, 많은 온건 보수주의자들은 植民地가 英國으로부터 分離 獨立하는 것을 反對하고 大陸議會가 英國政府와 접촉하여 植民地人들의 英國政策에 대한 불만을 해소하면 大陸議會를 해산하고 각 植民地는 英國과 1763년 이전의 關係로 돌아가기를 원했음. 따라서 이들은 大陸議會 내외에서 聯合規約案에 대한 토론을 거부하였음.
- 이와 같은 상황하에서 在野指導者들 사이에는 聯合規約案에 대한 提案이나 토의가 활발하지 않았으나, 급진주의자들(Radicals)을 중심으로 聯合規約에 대한 提議나 토론이 신문지상을 통해 일반에게 소개되었으

며 이들의 提案내용은 프랭크린, 딘, 혹은 커네티컷案과 大同小異하였음.²⁰⁾

다. 존 디킨슨(John Dickinson)案

- 디킨슨은 大陸議會內 온건 보수주의자 한사람으로서 大陸議會에서 國家聯合에 대한 論議를 못하도록 聯合規約案의 본회 상정을 저지했던 인사였으나, 大陸議회가 일단 獨立을 宣言할 것을 決定하고 同時에 1776년 6월 12일 同 議會가 그를 원장으로 하는 13명으로 構成된 國家聯合委員會(Committee of Confederation)를 발족시키자, 그자신 뛰어난 法律家이면서 現實政治家인 경력을 십분 발휘하여 聯合議會 內外에서 提案

20) Ibid. pp.147~151. 존 아담스(John Adams)는 그의 논문 『政府에 관한 의견(Thoughts on Government)』에서 聯合議회의 權限은 戰爭, 貿易, 植民地 紛爭 調整, 우편 업무, 英國王이 소유하고 있는 西部地域 領土처리 등에 국한해야 한다고 主張했음. 버지니아인 브랙스톤(Braxton)도 聯合議會는 戰爭, 平和, 貿易, 外交, 植民地 紛爭調整 등의 權限만 행사해야 하고 어떤 경우에도 각 植民地の 內政에 간섭하지 못하는 實權없는 형식적인 中央政府 수립을 主張했음. 한편, 요셉 홀리(Joseph Hawely)는 1775년 12월 모든 植民地를 통솔하는 美國議會(American Parliament)가 즉시 설립되어야 한다고 主張하고, 同 議會는 外交, 國防은 물론 貿易, 造幣 등 美國 全體經濟, 西部地域 土地 및 인디안問題 등을 관장하는 比較的 강력한 中央政府이어야 한다고 역설했음. 뉴저지인 아브라함 클라크(Abraham Clark)는 새 聯合議會가 植民地の 민병대를 완전히 장악하는 比대한 軍事 統制機構가 되는 것에 反對하여 大陸軍의 기능 축소를 主張했으며, 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 聯合議회의 權力濫用과 부정을 막기 위하여 聯合規約이 議會代表 任期와 재선을 規制하는 조항을 삽입해야 한다고 主張했음.

되고 論議된 모든 案件들을 취합하여 그동안 提案된 어떤 聯合規約案보다 체계적이고 종합적인 案을 委員會에 단시일내에 제출하였음.

- 그의 案의 골격은 워싱턴장군의 大陸軍을 적극 지원할 수 있는 강력한 中央政府를 설립하는 것이었음.
 - － 同 案은 프랭크린案과 커네티컷案에서 강조된 各 植民地가 누리던 法, 慣習, 權利, 特權, 裁判管轄權 등 각종 特權을 인정하되, 이러한 權限들이 聯合規約을 위반해서는 안된다고 명시함으로 聯合規約이 各 植民地法보다 上位法임을 규정하였음.
 - － 異教徒도 保護하는 철저한 종교의 자유를 인정함과 아울러 政治와 宗教를 分離함으로써 聯合國家내에서 宗教問題로 내분이 일어날 가능성을 排除하고자 했음.
 - － 聯合議會는 外交, 國防, 外國으로부터 借款, 各 植民地 分擔金 決定, 植民地 間의 裁判管轄 紛爭 등 大小 紛爭仲裁, 英國所有 西部地域 土地 일체를 관장함.
 - － 聯合議會는 造幣權과 通商規制權을 가짐.
 - － 聯合議會는 地方政府의 승인없이 필요에 따라 임의

로 徵兵할 수 있음.

- 各 植民地는 聯合議會의 허락없이 인디안으로부터 土地를 사거나 인디안과 戰爭하지 못함.
- 聯合議會內에 會計會議所(Chamber of Accounts), 財務省(Office of Treasury), 國防省(Board of War), 海軍省(Board of Admiralty)을 新設하여 中央政府를 立法府와 行政府로 分離코자 試圖함.
- 聯合議會內에서 投票權은 各 植民地가 한표씩 행사하고 分담금은 人口比例에 따라 決定함. 重要사항은 13개 植民地중 9개 植民地, 일반사항은 7개 植民地 이상이 찬성해야 통과되며, 議員의 임기는 1년으로 하고 6년 이내에 3년 이상 議員으로 被選될 수 없으며, 議員職을 遂行하는 동안 國家聯合內의 다른 公職을 겸임할 수 없음.
- 各 植民地는 外國과 조약이나 同盟을 맺을 수 없을 뿐만 아니라 聯合議會의 허락없이 植民地 間의 條約이나 同盟을 맺을 수 없음.
- 各 植民地는 國家聯合內 주민의 住居, 商業의 자유를 어떤 명목으로도 침해할 수 없으며, 各 植民地는 他國과의 輸出入 貨물에 대해서 자유롭게 關稅

를 부과할 수 있으나, 植民地 間의 貿易은 관세를 부과할 수 없으며 聯合議會가 다른 나라와 맺은 조약을 위반해서도 안됨.²¹⁾

- 國家聯合委員會는 디킨슨의 聯合規約案을 약2週 동안 연구 검토한 후 종교의 자유, 植民地 間의 교역에 대한 非關稅條項은 삭제하고 徵兵權은 聯合議會의 요청에 의해서 植民地政府가 행사하도록 修正했으며, 디킨슨이 提議한 4개 행정부서 設立案을 삭제하고 그대신 州協議會(Council of States)²²⁾ 를 신설하여 聯合議會가 휴회 기간중 그 임무를 대행하도록 하는 修正案을 委員會案으로 확정하여 1776년 7월 12일 大陸議會에 제출하였음.
- 디킨슨委員會의 聯合規約案이 大陸議會 全體會議에 제출되자 國家聯合을 임시 軍事同盟 정도로 생각하고 있던 대부분의 大陸議會 代表들은 各 州위에 군림하는 강력한 中央政府를 설립하려는 디킨슨의 案에 강

21) Robert K. Wright and Morris J. MacGregor, *Soldier-Statesmen of the Constitution*(Washington D.C. : Center of Military History U. S. Army, 1987), pp. 183~6 ; Rakove, *Politics*, pp.151~8.

22) Rakove, *Polics*, p.155. 州協議會는 各 州에서 선임된 13명의 議員으로 구성되며, 임기 1년의 議長이 주관함. 同 案은 聯合規約 制定時 그대로 반영되었으나, 委員會가 디킨슨의 4개 행정부서 設立案을 삭제함으로써 大陸議會內에서 聯合議會를 立法府와 行政府로 구분하는 문제를 논의할 수 있는 기회를 상실했음.

하게 반발하였음. 代表들은 主權(Sovereign Power)이 聯合議會에 있는가 各 州에 있는가, 議會代表는 어떻게 뽑을 것인가, 聯合議會에 낼 분담금은 어떻게 산정할 것인가, 그리고 英國 소유의 西部地域 土地는 어떻게 처리할 것인가를 놓고 약 8개월동안 성과없는 論爭을 계속하였음.

라. 토마스 버어크(Thomas Burke)와 聯合規約 採擇

- 1777년 5월 북 캐로라이나州的 새로운 代表 토마스 버어크(Thomas Burke)가 主權은 주민에 의해 수립된 州政府에만 귀속되며, 따라서 州政府는 獨立, 자유, 사법, 입법, 행정 등 모든 權限을 가지며, 聯合議會는 各 州에서 위임받은 일만 처리해야 한다는 修正案을 제출하자 버지니아州과 뉴햄프셔州를 제외한 11개 州가 찬성하여 가장 중요한 爭點인 主權의 所在問題는 완전히 해결되었으며, 同 決定으로 강력한 中央政府를 樹立하려던 디킨슨의 의도는 좌절되었음.²³⁾

23) Wright, *Constitution*, pp.26~7 ; Rakove, *Politics*, pp.161~70. 버어크는 中央政府에 강력한 權限을 주면 聯合議會가 그의 모국인 Ireland 中央政府처럼 부패해 질 위험성이 있다고 역설, 代表들의 호응을 받았음. 이어서 버어크는 聯合議會가 독재화하는 것을 방지하기 위하여 양원제를 採擇할 것을 提議했음. 그의 案에 따르면 하원은 人口比例로 代表數를 정하고 상원은 各 州에서 한명씩 代表들을 뽑으며 모든 條件은 상·하 양원을 통과해야 聯合議會가 집행할 수 있도록 提議함. 그러나 양원제는 당시 英國과 獨立戰爭중에 있던
(주 계속 →)

- 1777년 10월 사라토가 戰爭(Saratoga Battle)에서 大陸軍이 승리하여 美國이 오랫동안 원하던 불란서와의 同盟이 가능해짐에 따라 불란서와 同盟을 맺을 상대로서 大陸議會보다 더 합법적인 國家聯合政府 樹立이 艱요해졌음. 따라서 大陸議會는 서둘러 聯合規約案을 확정짓고, 大陸議會에서 확정된 聯合規約案을 1777년 11월 17일 各 州에 送付하면서 1778년 3월 10일까지 批准해 줄 것을 요청하였음.
- 大陸議會的 요청에 따라 12개 州은 이를 즉시 批准했으나, 메릴랜드州은 13개 州가 共同利益을 위해 英國과 싸우고 있기 때문에 당시 英國 소유의 아파라치안

23) 계속

상황에서 중요사항 決定의 지연으로 戰爭 遂行에 비능률적이란 이유로 大陸議會에서 거절 당했음. Merrill Jensen은 그의 저서 *A History of the United States During the Confederation*에서 英國과의 戰爭중 獨立을 주장하던 급진주의자들(Radicals)은 聯合規約 制定時 형식적인 中央政府 設립을 주장한 반면, 전쟁중 英國과의 화해를 주장하던 보수주의자들(Conservatives)은 독립선포후 聯合規約 채택시 그들의 財産과 權益을 옹호하기 위하여 강력한 중앙정부 設립을 주장했는데, 형식적인 중앙정부 수립을 골자로 한 버어크안의 採擇은 권력투쟁에서 급진주의자들이 보수주의자들에게 승리한 것으로 볼 수 있다고 주장함. 이에 반하여 Jack R. Rakove는 그의 저서 *The Beginning of National Politics*에서 보수주의자들로 구성된 뉴욕 대표단이 버어크안案을 支持했고 戰爭初期부터 獨立을 강력히 주장했던 급진주의자인 R. H. Lee(버어지니아주 代表)가 버어크안에 강력히 반대한 점으로 보아 Jensen의 見解는 再考되어야 한다고 주장하면서, 聯合規約案 採擇은 국가주의자들(Nationalists)와 州權利擁護主義者들(States' Rights)의 理念 분쟁의 결과로 간주함. 한편, H. James Henderson은 그의 저서 *Party Politics in the Continental Congress*에서 대륙의회의 투표성향을 분석한 후 聯合規約 採擇時 지역적인 利害關係가 理念(Ideology)보다 더 중요한 역할을 했다고 주장함.

(Appalachians)산맥 西部地域 土地는 國家聯合에 歸屬시켜 美國人의 共同利益을 위해 쓰여져야 한다고 主張하면서 버지니아州, 남·북 캐로라이나州 등 西部地域 土地所有權을 계속 고집하는 州들이 이를 포기하지 않으면 聯合規約을 비준할 수 없다고 주장하였음. 결국 마지막으로 버지니아州가 問題의 土地에 대한 所有權을 모두 聯合議會에 귀속시킨다는 약속을 한 후, 메릴랜드州가 1781년 3월 1일 聯合規約을 비준함에 따라 美大陸 國家聯合이 정식 발족되었음.²⁴⁾

3. 國家聯合의 權力構造

- 성문법인 聯合規約(Articles of Confederation)이 존재함.
- 政府形態：中央政府는 獨立된 行政府와 司法府가 없고 議會에서 行政 및 司法業務를 대행함.
 - － 聯合議會는 필요에 따라 일반 국무를 관장할 委員會(Committees)를 構成할 權限을 가짐. 따라서 行政府의 權限은 일련의 委員會群에 의하여 행사되었음.
- 聯合議會：단원제이며 各 州議會가 선출한 1년 임기의

24) Alden, *Revolution*, pp.174~6; Wright, *Constitution*, p.27. 大陸議會에서 최종 확정된 聯合規約은 디킨슨의 본래 의도와는 전혀 다른 형식적인 中央政府 형태의 國家聯合으로 됨.

2명 이상 7명 이하의 議員²⁵⁾들이 議會활동을 함.

- 의사결정은 州의 크기나 人口에 關係없이 各 州에 한 표씩 投票權을 주고, 13개 州 중 9개 州 이상의 동의를 얻어야 법을 制定할 수 있음. 일단 통과된 법을 改正하기 위해서는 13개 州의 滿場一致 동의를 필요함.
- 聯合議會에는 의장이 있었으나 실질적인 權限은 없었고 議會는 法을 만들었으나 이를 집행할 常設機構가 없어 中央政府 기능은 빈약하였음.
- 聯合議會가 휴회중일 때는 州聯合委員會(Committee of the States)에서 聯合議會 업무를 대행함. 同 委員會는 13개 州議會가 각각 임명한 13명의 議員으로 構成되며 임기 1년의 의장이 주관함. 단, 의장은 3년 이내에 1번 이상 選出될 수 없음. 同 機構가 聯合政府內에서 行政府에 가장 근접한 機構임.²⁶⁾

25) 議員들은 聯合議會의 議員이라기 보다는 各 州의 외교관들이었음. 州議會는 이들을 소환할 수 있었으며, 소환된 議員의 잔여 임기중 州議會는 다른 議員을 선정하여 聯合議會에 보낼 수 있음. 議員은 6년 이내에 3번이상 選出될 수 없고, 議員들의 俸給은 州政府에서 지급하였음.

26) Wirght, *Constitution*, p.27 ; Rakove, *Politics*, pp.331~42. 1781년 國家主義者들(Nationalists)의 압력에 의해서 聯合議會內에 外交, 軍事, 財政의 3개 행정부서가 설립되었으나 예산 확보에 실패해 有名無實한 機構로 전락했음. 1784년 5월 聯合議會는 재정부(Office of Finance)를 재강화했으나 財政問題 解決에 전혀 도움이 못되었음.

- 紛爭仲裁 : 中央政府소속 裁判官은 없음. 構成州 間의 紛爭이 있을 때는 議會內에 관련 各 州에서 合意 지명된 裁判官들로 臨時法院을 構成함. 合意가 이루어지지 않는 경우에는 聯合議會가 임의로 全 州로부터 各各 3명씩의 배심원을 지명하면, 紛爭關聯 州는 聯合議會가 지명한 배심원 中 各各 13명씩을 排除하고 남은 13명 中 聯合議會는 7명 以上 9명 以下로(그 中 5명 이상은 법조인 이어야 함) 臨時法院(ad hoc court)을 設立, 同 法院이 紛爭을 仲裁하도록 함.²⁷⁾

4. 中央政府와 地方政府 間의 權限關係

가. 中央政府 權限

- 戰爭을 선포하고 平和조약을 체결할 權限.
- 外交
 - 외국과의 條約, 同盟체결권.
 - 대사 임명권.
- 國防
 - 전시에 大陸軍 및 海軍組織權 및 同 兵力에 대한

27) Wright, *Constitution*, pp.186~9.

통솔권.

- 육군, 해군 간부 임명권.(육군의 경우 대령이하의 軍隊를 보낸 州에서 계급을 미리 決定하여 大陸軍에 합류시켰음).
- 中央政府는 徵兵權은 없었고 各 州에 필요한 병력과 병참지원을 요청할 權限만 보유.
- 平和時 大陸軍을 維持할 수 없도록 규정했다가 1784년 6월 1개연대 규모의 平和時 常設 大陸軍을 創設하였음.²⁸⁾

○ 經濟

- 조폐권.

28) Ibid., pp.28~9. 1783년 英國과의 戰爭이 끝남에 따라 平和時 大陸軍 유지의 필요성에 대한 논의가 1783년 4월 聯合議會內에 발족된 알렉산더 해밀톤(Alexander Hamilton)위원회에서 집중적으로 진행되었음. 同 委員會는 워싱턴 大陸軍 司令官에게 이 문제에 대한 그의 見解를 문의했으며, 5월 2일 워싱턴장군은 형식적인 소수의 大陸軍의 존속을 건의하면서 各 州의 잘 조직된 民兵制度를 國防의 근간으로 삼을 것을 建議했음. 해밀톤委員會는 워싱턴장군의 見解를 바탕으로 委員會案을 작성하여 1783년 5월 大陸議會에 다시 提出했으나 平和時 大陸軍의 존속을 거부하는 다수의원들에 의해 부결되었음. 그해 10월과 다음해 4월에 해밀톤委員會는 다소 완화된 修正案을 大陸議會에 提出했으나 다수 議員들의 반대로 부결되었다가, 大陸軍을 완전 해체한 다음 날인 1784년 6월 3일 大陸議會는 平和時 常設 大陸軍을 1개 연대규모 즉 8개 보병부대와 2개 포병부대(현재의 3개 보병대대와 1개 포병대대 규모)로 創設하기로 결의했음. 初代 聯隊長에는 Josiah Harmer 중령이 任命됨.

- 신용증권 발행권.
- 外國과의 通商條約을 통해서 各 州의 貿易, 관세 등에 대한 間接規制가 가능했으나 전국적인 通商增進이나 조절을 위한 通商規制權이 없었음.
- 各 州에 中央政府 運營에 필요한 기금을 요청할 수 있는 權限.(中央政府는 財政을 확보할 수 있는 徵稅權이 없었음.)²⁹⁾
- 인디안 관련 업무 관장
 - 貿易 規制.
 - 領土 紛爭 등.
- 13개 州에 속하지 않는 西部地域 管轄
 - 貿易 規制.
 - 領土 問題 등.
- 도량형 규정 決定
- 우편 업무 관장
- 各 州의 紛爭 仲裁

29) 徵稅權과 通商規制權은 영국정부가 남용하여 결국 미국독립전쟁을 야기시킨 원인이 되었기 때문에 각 州는 이 두 權限을 中央政府에 주기를 거부했음.

나. 地方政府 權限

- 13개 州는 主權, 自由, 獨立, 司法, 立法, 行政의 모든 權限을 가짐.
- 各 州는 徵稅, 造幣, 貿易, 關稅 등 商業에 관한 모든 업무관장.
- 各 州議會는 전시에 聯合政府의 요청이 있을 경우 징집과 병참지원 규모 決定.
 - － 戰鬪時 死傷者로 인한 缺員이 발생할 경우 各 州는 처음 할당된 병력규모를 維持하도록 缺員을 補充해야함.
- 各 州는 平和時 陸軍과 海軍을 保有하지 못하나 地域 防衛 및 治安을 위한 民兵隊(militia)는 항상 維持할 수 있음.
- 各 州는 州境을 침범받지 않을 경우 議會의 동의없이 戰爭에 가담할 권리가 없음.
 - － 단 인디안이 침공한 경우 등 긴급한 위험발생시 議會와 商議할 시간적 여유가 없을 때에는 예외로 함.
- 各 州는 상호 同盟을 맺거나 外國과 조약이나 同盟을

맺지못함.³⁰⁾

※ 존 디킨슨案과 聯合規約案에 대한 보다 자세한 내용과 相互 比較는 다음의 <표 2>를 참조.

30) Wright, *Constitution*, pp.186~9.

〈표 2〉 존 디킨슨案과 聯合規約 比較(權力構造 및 權力配分)

聯合規約案 항 목	존 디킨슨案	연 합 규 약
中央政府 權 限	<ul style="list-style-type: none"> ○外交, 國防 ○戰爭, 平和決定 ○植民地 紛爭 仲裁 ○英國所有 西部土地 처리 ○인디안 관련 업무 ○우편업무, 도량형 규정 ○植民地 분담금 決定 ○외국차관 決定 ○조폐권 ○通商規制權 ○徵兵權 	<ul style="list-style-type: none"> ○外交, 國防 ○戰爭, 平和決定 ○植民地 紛爭 仲裁 ○英國所有 西部土地 처리 ○인디안 관련 업무 ○우편업무, 도량형 규정 ○植民地 分담금 決定 ○신용증권 발행권 ○조폐권
地方政府 權 限	<ul style="list-style-type: none"> ○입법, 사법, 행정 ○기득권(관습, 권리, 特權 등) ○國內治安 ○조폐권 ○徵稅權(植民地 間의 貿易에 관세 부과 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ○입법, 사법, 행정 ○主權, 자유, 獨立 ○國內治安 ○조폐권 ○徵稅權 ○通商規制權 ○徵兵權

聯合規約案 항 목	존 디킨슨案	연 합 규 약
中央政府 形態	○ 입법부와 行政部 분리	○ 입법부만 존재
聯合議會 制度	○ 단원제	○ 단원제
투 표 권	○ 各 植民地가 한표씩 행사	○ 各 州가 한표씩 행사
비용분담	○ 人口비례	○ 各州 地價 비례
군 대	○ 戰時：中央政府가 大陸 軍 組織管理 ○ 平和時： - 中央政府：大陸軍 解體 - 地方政府：民兵隊 維持	○ 戰時：中央政府가 大陸 軍 組織管理 ○ 平和時： - 中央政府：大陸軍 1개 연대 維持 - 地方政府：民兵隊 維持
聯合議會 정책결정	○ 重要사항：9/13 ○ 一般사항：7/13	○ 立法：9/13 ○ 法改正：滿場一致
비 고	○ 강력한 中央政府 ○ 住居 및 여행의 자유보 장 ○ 聯合規約이 各 植民地法 보다 上位法임을 명시	○ 형식적인 中央政府 ○ 住居 및 여행의 자유보 장

IV. 國家聯合의 聯邦制로의 移行

1. 國家聯合 運營過程에서의 問題點

가. 對外問題

(1) 英國과의 關係

- 英國은 美國家聯合政府의 나약함을 感知하고 파리平和協定(1783년 9월 3일)에서 결의된 美國領土에 대한 모든 權限을 美國에게 준다는 약속을 違反하고 五大湖 부근에 正規軍을 駐屯시키면서 同 地域의 풍부한 毛皮産業을 獨占하고 印第安을 煽動하여 美國領土를 계속 攻擊하도록 함.
- 1786년 英國 將校들이 디트로이트에서 印第安 10개 部族代表들을 초대하여 會議을 갖고 毛皮 州산지인 오하이오 계곡(Ohio Valley) 地域으로 美國人이 進出하지 못하도록 저지하려고 시도하자, 各 관련 變방 州들은 聯合規約을 위반하고 民兵隊를 강화해서 獨단적으로 印第安과 戰爭으로 問題를 解決하려고 시도하여 國家聯合이 존폐위기를 맞았음.³¹⁾

31) Wright, *Constitution*, p.29.

- 英國은 미국 독립후 美國商船의 영국 항구 출입을 금지하였으며, 설사 일부 허용한다 해도 美國商品에 대하여 엄청난 관세를 부과하여 미국상인들을 不公正하게 대하였음. 이에 대하여 매사추세츠 등 뉴잉글랜드의 몇몇 州들은 영국상선의 港口 出入을 禁止시키고 영국상품에 대하여 報復關稅를 부과하였으나, 커네티컷 등 일부 州들이 이에 동조하지 않았기 때문에 英國商人들은 關稅가 낮은 州를 選擇하여 商品을 去來함에 따라 보복관세를 적용한 州만 피해를 보게 되었음. 이에 많은 주민들은 聯合議會가 관세를 統一해야 한다고 주장하였으나 議會는 貿易, 關稅를 조정할 권한이 전혀 없어 束手無策이었음.³²⁾

(2) 스페인과의 關係

- 스페인은 美國 서부개척자들의 중요한 商業通路인 미시시피江과 강 어귀 뉴올리언즈 港口를 統治하면서, 西部 農民들에게 막대한 피해를 주었기 때문에 西部 地域 주민들은 聯合議會가 이에 강력히 대응하여 그들의 生存權을 보호해 줄 것을 호소하였음. 聯合議會

32) Rickard, *Constitution*, p.33. Rickard는 同時期에 英國의 Adam Smith 등 經濟學者들이 自由貿易을 주장하였으며, 이들의 勸告에 따라 英國政府는 保護貿易을 철폐하고 自由貿易을 採擇하였으므로, 美國이 강력한 中央政府를 樹立하고 英國과 協商을 했더라면 英國이 美國에 대하여 差別關稅를 적용하지 못했을 것이라고 주장함.

는 존 제이(John Jay)를 스페인으로 보내 스페인과 協商을 시도하였으나, 스페인의 완강한 저항으로 미시시피강의 自由航行權을 오히려 포기해야 하였음. 이에 존 제이는 미시시피강 自由航行權 대신 스페인과 友好通商條約을 맺고자 시도하였음. 동부 7個 州들은 존 제이의 案에 찬성하였으나 西部 州들은 모두 반대하였으며 특히 켄터키州, 버지니아州, 테네시州는 극구 반대했기 때문에 聯合議會는 미시시피강 自由航行權과 스페인과의 通商條約을 실현시키지 못하였음.³³⁾

(3) 기타 유럽국들과의 關係

- 美獨立戰爭時 유럽에서의 힘의 均衡(Balance of Power)을 고려하여 英國과 싸우는 美大陸軍 무기의 90% 이상을 지원했던 佛란서는 1783년 파리平和會談 終結 후에는 新生國 美國의 번영에 전혀 관심을 보이지 않았음.³⁴⁾ 한편 美國이 독립후 계속 英國과 貿易 往來를 하는데 불만을 가진 佛란서는 美國과 스페인의 미시시피강 航行權 紛爭時 스페인의 편을 들.

33) Oscar Theodore Barck, *Colonial America*(New York : The MacMillan Company, 1958), pp.696~8 ; Rickard, *Constitution*, p.34. 1783년 파리평화회의당시 스페인은 미국인의 미시시피강 自由航行權을 보장하기로 약속하였으나, 미국이 미시시피강을 이용 西部를 開拓하면 스페인에 불리하다고 판단하여 파리평화조약을 무시하고 미국인의 미시시피강 航行權을 規制하였음.

34) Daniel M. Smith, *The American Diplomatic Experience*(Boston : Houghton Mifflin Company, 1972), p.5.

- 포르투갈, 스웨덴, 네덜란드, 프리시아와는 비교적 友好的인 관계를 유지하였으며, 프리시아와는 1785년 通商條約을 체결하였음.
- 한편 北아프리카 英國植民地 해적들이 미국의 商船을 強制拉致하고 선박 및 선원들의 몸값을 요구하면서 아울러 平和條約 條件으로 120,000기니를 要求했으나 실권없는 聯合議會는 賠償金 支給을 할 수도 싸울 수도 없어 속수무책으로 시간만 보내는 등 無能함을 드러냄.³⁵⁾

나. 對內問題

(1) 政治面

- 國家聯合 制度下에서 13개 州는 정치, 사회, 경제적으로 獨立的인 행동을 취함으로써 각기 분리된 獨立國으로 행세하였으며, 그러한 과정에서 각 州는 서로 다른 利害關係에 얽혀 자주 紛爭을 일으킴.
- 領土 所有權을 두고 여러 州들이 다툼. 뉴욕州와 뉴햄프셔州는 버몬트 지역 領土紛爭을 하였고, 버지니아州와 메릴랜드州는 포토맥(Potomac)江 航行權

35) Rickard, *Constitution*, pp.32~3; Barck, *America*, pp.695~6. 1기니는 21실링에 해당함.

紛爭을 하였으며, 펜실바니아州과 커네티컷州은 와이오밍 계곡(Wyoming Valley) 領土紛爭으로 전쟁 일보직전까지 가는 사태로 惡化되기도 하였음.

- 中央政府內에 常設 行政機構가 없고 聯合議會에서 필요에 따라 委員會를 조직하여 國務를 관장함에 따라 통일된 責任行政이 결여되었음. 그리하여 공동의 政策을 수립하고 집행할 수 있는 통일된 指導力이 요구됨. 36)
- 聯合議會 代表權과 分擔金의 不一致로 큰 州과 작은 州 사이의 정치적 갈등이 심각하였음.
- 1783년 6월, 聯合議會에 불만을 품은 펜실바니아州 소속의 大陸軍 小數部隊가 필라델피아에 있는 聯合議會 의사당을 포위하고 농성을 벌인 사건이 일어났음. 이때 聯合議會는 펜실바니아州 議會에 民兵隊를 동원해 事態를 수습해 줄 것을 요청했으나 州議會가 거절하자, 聯合議會 議員들이 프린스톤(Princeton)으로 피신한 事件이 발생했음. 그 이후, 약 1년 반동안 聯合議會는 애나폴리스(Annapolis), 트랜튼(Trenton), 뉴욕 등 5개 都市를 전전하면서 中央政府 業務를 수행하는 등 國家聯合의 무능함을 드러냄. 37)

36) 최명, 「미국정치론」, p.40.

37) Rakove, *Politics*, pp.344~7.

- 聯合議會는 비현실적이고 비능률적인 意思決定 제도로 인하여 重要안건을 處理할 능력이 없었으며, 諸法令의 整備도 불가능하였음.
- 聯合議會는 重要안건을 決定하기 위하여 최소한 9개 州의 同意를 얻어야 하나 會議때 마다 대개 10개 州 혹은 11개 州代表들만 참석했으므로 참석대표 중 2개의 州代表만 반대해도 重要案件을 否決시킬 수 있었음. 사실 많은 경우 최소 意思決定 정족수인 9개 州도 못채우는 경우가 허다했기 때문에 1785년에는 聯合議會가 州정부에 代表들을 보내 줄 것을 공문으로 호소하기도 했으나 큰 成果는 없었음.
- 1783년 파리平和條約을 비준하기 위한 議會 정족수를 채우는데 수개월이 걸렸으며, 워싱턴 장군 사임서를 承認하는데 7개 州만 참석하였음. 그리고 1786-7년 겨울에는 수개월 동안 會議 정족수 미달로 聯合議會 기능이 마비되기도 하였음.³⁸⁾
- 한번 결정된 聯合規約案은 13개 州가 滿場一致로 贊成할 때만 改正이 가능하여 어느 한 州만 반대해도 改正이 不可能했기 때문에 聯合規約案의 改正은

38) Rickard, *Constitution*, p.32.

당시의 輿件으로는 전혀 不可能하였으므로, 변화하는 사회를 효율적으로 이끌어갈 수 있는 政治制度로 바꾸어야 한다는 輿論이 팽배하였음.

- 1786년 매사추세츠州 농민들은 주정부의 貨幣發行 政策과 農土差押에 반발하여 다니엘 셰이(Daniel Shay)를 우두머리로 武力暴動을 일으킴. 州政府은 地方軍을 급파하여 일단 반란을 鎮壓은 하였으나, 많은 주민들은 이러한 事件이 다른 州에서 연쇄적으로 일어날 경우 州政府 힘만으로는 대처하기 어렵기 때문에 中央政府에 보다 강력한 權力을 주어서 이와 같은 危機狀況을 원만히 대처하게 하지 못하면 國家聯合의 存立 與否가 위태롭다고 깨닫게 되었음.³⁹⁾

(2) 經濟面

- 聯合議會는 英國과의 戰爭으로 많은 빚을 지게 되었으나 各 州들이 分擔金 支給에 극히 소극적이었고, 聯合議會가 조세, 관세 징수 등의 수입원이 전혀 없었기 때문에 만성적인 豫算不足으로 전혀 제기능을 발휘할 수 없었음.

— 1784년까지 中央政府의 外債는 3,500만불에 달했으며 聯合議會는 이자도 지급 못하였음.⁴⁰⁾

39) Garraty, *Nation*, p.151 ; Barck, *America*, pp.703~4.

40) Rickard, *Constitution*, p.34.

- 聯合議會는 地價와 垆地開發을 기준으로 各 州에 分擔金을 할당하였음. 분담금 할당시 商業, 奴隸, 社債券, 現金 등 다른 형태의 財産은 전혀 고려하지 않았으므로 不公正하였음. 따라서 各 州는 자체 課稅方法에 의해서 分擔金을 징수하였음.
 - 分擔金은 겨우 2 내지 3개 州 정도만 全額을 漚때에 納付하였고 대부분의 州는 非定期的으로 分擔金을 納付하였으며, 어떤 州는 전혀 分擔金을 支給하지 않는 경우도 있었음.(예를 들면 1782년 聯合議會는 총 700만불의 分擔金을 요청하였으나, 다음해 말까지 150만불만 견핍).⁴¹⁾
 - 이를 타개하기 위하여 1781년 2월 聯合議會가 5%의 關稅를 수입품에 부과하려고 시도하였으나 로드 아일랜드州가 同 案이 州의 商權侵害라고 반대하고 버지니아州가 主權侵害라고 강력히 반대하였기 때문에 霧散됨.
 - 1783년 4월 聯合議會는 수입관세 5% 賦課 計劃을 再試圖하였으나 이번에는 뉴욕州의 完강한 拒否로 실패하였음.
- 일부 州들은 國家聯合內의 다른 州에서 들어오는 상

41) Ibid., p.35.

품도 輸入品으로 취급하여 關稅를 賦課하므로써 많은 주민들의 원성을 샀으나 聯合議會가 이에 대한 統制를 할 수 있는 權限이 없었음.

－ 버지니아주는 자기 州소속 商船에는 關稅를 낮게 부과하였음.

－ 펜실바니아주는 델라웨어주와 뉴저지주의 商品에 대해서 差等關稅를 적용하였으며 위의 2 州도 펜실베니아주 商品에 대하여 報復關稅를 적용하였음.

－ 뉴욕주는 뉴저지주와 커네티컷주 商品에 대해서 輸入關稅를 적용하였으며 이상의 2 州도 뉴욕주에 대하여 報復關稅를 적용함.

- 大陸議會가 獨立戰爭 기간중 금과 은의 保證없이 너무 많은 紙幣를 발행하여 貨幣 價値가 크게 떨어졌음. 그리고, 各 州마다 紙幣 發行量에 대한 입장이 달랐으므로 議會에서 이를 調整하는 法을 통과시키려 하였으나, 모든 州政府의 동의를 얻기가 不可能하여 인플레이션으로 인한 經濟的 混亂이 가중됨. 그러나 聯合議會는 이를 統制할 能力이 없었음.⁴²⁾

42) A. C. McLaughlin, *The Confederation and the Constitution*(New York : Haper & Row Publishers, 1905), pp.55~6. 당시 면도사들이 종이대신 大陸議會 紙幣를 면도용 종지로 사용했으며, 벽지대신 大陸議會 紙幣를 사용하기도 했다함.

- 로드 아일랜드에서는 債權者인 商人들이 지폐를 받지 않겠다고 主張하고 債務者인 農民들은 실체가치가 크게 떨어진 紙幣로 債務履行을 하고자 하였기 때문에 양측 사이에 큰 紛爭이 일어남.⁴³⁾

(3) 社會面

- 聯合國家內 各地域의 經濟的 利害關係 때문에 地域葛藤이 심각했으며 이로 인하여 美國이 分裂될 危機에 직면하였음.
- 商·工業 중심지인 뉴잉글랜드 地域은 선진 유럽 工產品 輸入으로부터 그들의 産業을 保護하기 위하여 保護貿易政策을 選好한 반면, 주로 쌀, 담배, 술 등 農産物 및 工產品 原料를 유럽에 輸出하던 南部 地域은 自由貿易을 選好하였음. 따라서 南部 州들은 國家聯合內의 北部 州들이 유럽의 輸入工產品에 높은 關稅를 적용함에 따라, 유럽 各國들이 美國 輸出品에 報復關稅를 賦課함으로써 그들의 農産物 輸出에 타격을 주는 것을 憂慮하여 南과 北이 關稅문제에 심한 葛藤을 일으킴. 한편, 聯合議會의 外交 官인 존 제이(John Jay)가 교섭한 英國과의 通商

43) Rickard, *Constitution*, p.36. 분쟁이 深化되자 農民들은 관련상인들의 상품불매운동을 煽動하였고, 商人들은 商店을 閉鎖하는 등 강경대응해 社會가 극도로 혼란하였음.

條約 내용이 뉴잉글랜드 商·工人들에게 유익하고 남부 農民들에게 불리함이 판명됨에 따라, 남과 북의 葛藤이 더욱 深化됨.

- 미시시피江 航行權과 스페인과의 通商友好條約 締結과 관련하여 商業을 重視하는 東部 海岸地域과 西部開拓에 필수적인 미시시피江 항행권을 重視하는 西部 內陸地域 間에 葛藤이 심각하였음.⁴⁴⁾
- 이러한 對内外의 난제들에 직면하였지만 극히 제한된 權限만 가졌던 聯合議會로서는 構成州들의 政治, 經濟, 社會的인 對立, 紛爭과 아울러 對外難題들을 원만히 調整하거나 統制할 힘이 없었음. 그리하여 聯合規約하에서는 13개 州가 하나의 國家로 유지되기 어렵다는 것을 깨닫게된 各 州의 指導者들이 새로운 政治制度를 만들기 위한 論議를 시작하게 되었음.

2. 憲法制定會議(Constitutional Convention)

- 聯合規約(Articles of Confederation)하의 聯合議會는 大陸議會 보다는 더 큰 權限을 保有하였지만, 利害關係가 각기 다른 13개 州를 효과적으로 統治할 정도로 큰 권한을 保有하지는 못함. 따라서 많은 주민들은 獨立後

44) Rickard, *Constitution*, p.34.

에 일어난 일련의 難題들을 해결하기 위하여 좀 더 강력한 權限을 中央政府에 부여하도록 聯合規約을 改正할 것을 요구하였으나, 이와 같은 요구는 中央政府가 강해 지는 것을 반대하는 사람들에 의해서 번번히 묵살되었음.

- 그러던 중 1785년 매사추세츠州 議會는 聯合規約이 시행의 면에서 不適切한 法이므로 이를 改正하기 위하여 各州代表들이 會議을 소집해야 한다고 決議하였음.
- 한편, 메릴랜드州와 버지니아州 間의 포토맥江(Potomac River)의 航行權 紛爭을 계기로 1784년 6월 제임스 메디슨의 提議에 따라 버지니아州 議會는 이 문제를 메릴랜드州와 商의할 代表를 공식적으로 選定 하였음. 同 決定에 대응하여 메릴랜드州 議會도 그들의 代表를 選任함에 따라, 兩州의 代表들이 1785년 3월 2次에 걸쳐 알렉산드리아(Alexandria)와 마운트 버몬트(Mount Vermont)에서 會談을 가졌음.⁴⁵⁾
- 이 會談에서 양측은 포토맥江 航行權에 대한 원만한 合意를 하고, 더 나아가 通商條件, 輸入關稅, 貨幣의 統一에도 합의하였음. 한편, 兩州는 포토맥江과 연결되는 오하이오江(Ohio River) 航行權을 동시에 확보하기 위

45) C. Herman Pritchett, *The American Constitutional System*(New York : McGraw-Hill Book Company, 1976), p.4.

하여 펜실바니아州에 인접 두 江의 자유로운 航行權을 相互 保障하자는 제의를 하였음.

- 한편, 마운트 버몬트 會談의 만족한 성과에 고무된 제임스 메디슨을 중심으로 하는 버지니아州 議會指導者들은 모든 州에 州 間의 商業活動을 의논할 會議을 갖자고 提議함과 아울러 聯合規約 修正도 논의할 것을 버지니아州 議會가 정식 제의할 것을 결의하였음. 이 결의에 따라 패트릭 헨리(Patrick Henry)州知事は 他 州知事들에게 버지니아州 議會의 결정사항을 공문으로 通報하면서 1786년 9월 애나폴리스(Annapolis)에서 회의를 開催할 것을 提議하였음.
- 同 提議에 따라 13개 州 中 9개 州가 代表를 選任했으나 애나폴리스에는 버지니아, 델라웨어, 펜실바니아, 뉴욕 그리고 뉴저지 등 5개 州代表들만 參席하였으므로 정족수 미달로 공식적인 합의에는 이르지 못하고 참가한 5개 州들 間의 商業制限을 改革하자는데 原則적인 합의를 함과 아울러 다음해 5월 國家聯合이 당면한 諸 問題를 토의하기 위하여 필라델피아에서 다시 會議을 召集할 것을 滿場一致로 決議하고 解散하였음.⁴⁶⁾

46) Rickard, *Constitution*, pp.40~1. 일부 代表들은 同 計劃이 현실성을 缺如하고, 주민들에게 인기가 없어 많은 州들이 참여하지 않았다고 주장하면서 同 計劃을 廢棄할 것을 제의했으나 알렉산더 해밀톤과 제임스 메디슨이 강력히 주장하여 다음 해 5월 필라델피아會議을 열도록 決議하는데 성공함. 同 決議書에서는 이를 실행하기 위한 具體적인 方案은 言及하지 않았음.

- 同 決議는 즉시 聯合議會에 書面으로 通報되었으나, 聯合議會는 이에 대한 공식견해를 보류하다, 버지니아주 등 6개 州議會가 1786년 말까지 會議 參席을 위한 代表들을 공식 任命하자, 다음해 2월 各 州政府에 필라델피아會議 참석을 요청하는 공문을 보냈음. 同 通知文에서 聯合議會는 同 會議를 國家聯合의 발전을 위한 聯合規約 改正會議의 性格으로 한정시킨다고 明示하였음.
- 聯合議會의 요청에 따라 로드 아일랜드를 제외한 12개 州가 65명의 代表를 選任하였으며, 그 중 55명이 憲法 制定會議에 참석하였음.⁴⁷⁾
 - 대부분 州는 州議會가 代表를 선임하였으나 일부 州는 州議會가 주지사에게 代表 選任을 依頼하여 주지사가 선임한 代表를 州議會가 承認하는 형식을 취했음.

47) Wright, *Constitution*, pp.33~57 ; Garraty, *Nation*, pp.152~8 ; Current, *History*, pp.143~8 ; 최명, 「미국정치론」, pp.41~8. 헌법제정회의의 소집동기나 참석한 대표들에 대한 평가는 학자들에 따라 견해가 다름. Charles A. Beard는 그의 저서 *The Economic Origins of the Constitution*에서 회의에 참석한 代表들의 財産狀態를 분석한 후, 經濟的 이해관계 추구가 헌법제정 동기라고 주장하였음. 이에 반하여 Robert E. Brown은 그의 저서 *Charles Beard and the Constitution*에서 Beard의 經濟的 해석의 잘못된 점을 지적하고 代表들의 정치적 동기를 강조함. S. Sidney Ulmer는 그의 논문 "Sub-Group in the Constitutional Convention"에서 地域的 이해관계가 회의소집의 동기라고 주장함. Merrill Jensen은 그의 저서 *A History of the United States During the Confederation*에서 聯合規約에서 강력한 中央政府를 만드는데 실패한 보수주의자들(Conservatives)이 연합규약의 취약성을 들어 헌법제정회의를 소집하여 강력한 中央政府를 수립하려는 의도가 會議召集 동기였다고 주장함.

- 55명의 代表 중 29명이 大學卒業者였고, 반이상이 辯護士였으며 대부분의 代表들이 各 州의 實勢들이었음.
 - 代表들 중 반이상이 大陸議會나 聯合議會의 의원으로 혹은 유럽주재 外交官으로 일한 經驗이 있어 聯合規約下의 힘없는 中央政府의 문제점을 잘 파악하고 있었음.
 - 代表들 중 8명이 獨立宣言書에 서명한 人士였으며 대부분의 代表들이 獨立戰爭때 직접 간접으로 獨立을 위해 싸웠던 사람들로서 愛國心이 강했으며, 따라서 강력한 美國을 만들려는 확고한 意志를 가지고 있었음.
 - 대부분의 代表들은 州政府로부터 聯合規約을 改正할 때 州의 각종 이익들을 최대한 保護하도록 지시를 받았음.
 - 델라웨어州 대표들은 州議會로부터 어떠한 경우에도 聯合規約에 규정된 투표권 즉, 한 州가 한표씩 행사하는 投票方式을 포기하지 말라고 指示를 받았음.
- 憲法制定會議은 1787년 5월 25일 美獨立宣言文을 서명했던 장소인 필라델피아 카펜터스홀(Carpenter's Hall)에서 開催되었으며, 美國 獨立戰爭의 영웅인 조지 워싱턴

톤을 만장일치로 議長으로 선출하였음. 代表들은 會議의 성공적인 運營을 위하여 結果가 확정될 때까지 그 과정을 일체 외부에 보도하거나 漏泄하지 않기로 합의하고 논의를 시작하였음.⁴⁸⁾

- 憲法制定會議의 중요의제는 聯邦制下에서 聯邦議員의 各州의 구성비율, 中央政府의 형태와 권한, 各州 間의 通商, 貿易關稅, 奴隸問題 등이었으며 各州 代表들은 자기 소속州의 利益을 確保하기 위하여 약 4개월간 치열한 論爭을 벌였음.

48) Richard Hofstadter, *American Republic*(Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, Inc., 1959), pp.232~6 ; Kelley, *Past*, pp.116~21 ; Blum, *Experience*, pp.130~4 & pp.226~30. 공식회의 기록은 1818년 공개되었으며, 1821년 뉴욕 대표중 한사람인 Robert Yates가 *The Secret Proceedings and Debates of the Federal Convention*에서 회의 진행과정을 공개했으며, 위의 두 기록보다 더 상세한 제임스 매디슨의 회의 기록은 1836년에 공개되었음.

V. 美國聯邦制

1. 聯邦制案의 合意過程

가. 버지니아案(Virginia Plan)

- 會議 進行을 위하여 필요한 一連의 節次를 끝낸 憲法 制定會議는 5월 29일 버지니아聯邦案에 대한 에드먼드 랜돌프(Edmond Randolph)의 제안설명을 듣는 것을 시작으로 본격적인 討論에 들어감.
- 버지니아案은 제임스 메디슨이 草案한 案으로서 中央政府가 13개 州政府의 지시에 따라 움직이던 종래의 聯合規約을 근본적으로 대폭 修正하여 中央政府가 主權을 갖고 州政府위에 軍臨하도록 하였음.
- 中央政府를 立法, 司法, 行政府로 나누고, 立法府는 州議會와 같이 上·下 兩院으로 兩分하고, 下院議員들은 國民들이 直接 選出하며, 上院은 각 州政府에서 선임한 議員들을 下院에서 認准하도록 하고, 上·下兩院 議員數는 各 州의 財産과 人口에 비례하여 정하도록 함.
- 行政首班과 대법원판사는 聯邦議會에서 뽑도록 하고 行政首班에게는 聯邦議會가 通過시킨 법률에 대한 拒否權(Veto Power)을 주었음.

- 中央政府에 徵稅權과 徵兵權을 부여하여 中央政府的 財政과 國防問題를 州政府에 의존하지 않고 스스로 解決하도록 하였음.⁴⁹⁾
- 버지니아案이 소개된 후 같은 날 찰스 핀크니(Charles Pinckney)가 버지니아案과 大同小異한 남 캐로라이나(South Carolina)案을 說明하면서 사실상 버지니아案을 지지하였음. 뉴욕, 펜실바니아 등 큰 州대표들도 강력한 中央政府를 수립하고 各 州의 인구 및 稅金 負擔에 비례해서 聯邦議員을 뽑아야한다는 버지니아案을 支持하였음. 그러나 델라웨어, 뉴저지 등 인구와 면적이 작은 州들은 聯邦議會에서 큰 州들의 囑포를 우려하여 버지니아案에 강력히 반대하였음.

나. 뉴저지案(New Jersey Plan)

- 버지니아案에 강력히 반대하던 뉴저지州 대표 윌리엄 패터슨(William Paterson)은 6월 15일 새 憲法을 만들지 않고, 聯合議會가 會議 召集通知書에 明示한 바와 같이 聯合規約의 문제점만 補完하여 國家聯合 政府形態를 계속 유지하는 案을 憲法制定會議에 提出했음.
 - 새 議會에 分擔金徵收權에 더하여 徵稅權, 貿易, 商業規制權을 줌으로써 中央政府的 權限을 강화함.

49) Rickard, *Constitution*, pp.42~3 ; Barck, *America*, pp.717~9.

- 中央政府는 立法府, 行政府, 司法府로 三權分立함.
 - 聯邦議會는 單元制를 채택하고 各 州는 人口와 면적의 크기에 관계없이 동등한 議會代表를 가지며, 議員은 州議會가 選出함.
 - 行政首班은 複數로 하고 聯合議會에서 選出함.
 - 聯邦最高法院은 州법원의 上告事件을 관할함.
 - 聯邦政府의 法律과 미합중국의 條約은 美國 最高의 法임.(Supreme Law of the Land)
 - 中央政府는 外國인의 歸化와 새로운 州의 國家聯合 가입을 審議 決定함.
- 페터슨은 버지니아案은 작은 州에는 불리하게 되어 있기 때문에 憲法으로서의 效力을 발생하기 위한 비준절차를 通過할 수 없다는 현실적인 問題를 제기하면서 큰 州가 양보해서 뉴저지案을 承認해 줄 것을 요청했으며, 로드 아일랜드州 등 작은 州의 전폭적인 支持를 받았음.
 - 뉴저지案과 버지니아案을 두고 작은 州와 큰 州의 격론이 계속되자 최고 元老 代表인 벤자민 프랭크린은 스코트랜드 議會의 예를 제시하며, 작은 州들이 人口

比例로 구성된 聯邦議會에서 큰 州들이 이권을 독식할 것이라는 憂慮를 가질 필요가 없다고 主張하면서도, 이 문제는 서로 조금씩 양보하여 解決해야 하며, 계속되는 싸움으로 憲法制定會議 자체를 霧散시켜서는 안된다고 호소하였음.⁵⁰⁾

다. 커네티컷 折衷案(Connecticut Compromise Plan)

- 새 聯邦議會 대표구성에 대한 見解差異 때문에 憲法制定會議가 공전을 거듭하고 어떤 計劃案도 통과시킬 가능성이 없게 되자 커네티컷州的 代表 로저 셔먼(Roger Sherman)과 올리버 엘스워드(Oliver Ellsworth)가 이를 打開하기 위하여 버지니아주案과 뉴저지주案의 折衷案인 커네티컷案을 提案하였음.
- 同 案에 따르면, 聯邦議會는 양원으로 구성하고 下院은 인구비례에 따라 의원수를 決定하고, 上院은 각주의 人口에 관계없이 동수의 의원을 각주 議會에서 選出하도록 함.
- 政府의 세입 및 지출에 관한 法案은 下院만의 권한으로 規定함.

50) Rickard, *Constitution*, pp.45~6 ; Barck, *America*, pp.719~20.

- 커네티컷 妥協案이 상정되자 벤자민 프랭크린 등 元老代表들은 전폭적인 支持를 했으며, 聯合規約下의 약체 中央政府를 더 이상 유지할 수는 없다는 점에는 일단 認識을 같이하던 큰 州와 작은 州의 代表들은 강력한 中央政府를 樹立하기 위해서는 더 이상의 代案이 없다고 판단, 커네티컷 타협안을 받아들이기로 합의하므로써, 聯邦議會 구성을 둘러싼 憲法制定會議의 한동안의 膠着狀態는 일단 해결되었고 會議는 계속되었음.⁵¹⁾

※ 主要 聯邦制 案에 대한 보다 자세한 내용과 相互 比較는 다음의 <표 3>을 참조.

<표 3> 主要 聯邦制案 比較

聯邦制案 項 目	버지니아案	뉴저지案	커네티컷案
中央政府 形態	○ 三權分立 ○ 立法, 司法, 行政	○ 三權分立 ○ 立法, 司法, 行政 (行政首班 複 數)	
聯邦議會 制度	○ 兩院制	○ 單院制	○ 兩院制

51) Rickard, *Constitution*, pp.46~7; 최명, 「미국정치론」, p.45.

聯邦制案 項 目	버지니아案	뉴저지案	커네티컷案
聯邦議會 議員數	○人口, 財産比例	○各州同數	○上院: 各州同數 ○下院: 人口比例
聯邦議會 議員 選舉方式	○上院: 州政府 가 選任한 議員을 下院에 서 認准 ○下院: 國民이 直接 選出	○州議會가 選 出	○上院: 州議會 에서 選出 ○下院: 國民이 直接 選出
聯邦政府 權限	○外交, 國防 ○徵稅權 ○通商規制權 ○徵兵權	○外交, 國防 ○徵稅權 ○通商規制權 ○分擔金 徵收權	
行政首班	○聯邦議會에서 選出 ○單數行政首班 ○거부권	○聯邦議會에서 選出 ○復修行政首班	
備 考	○새聯邦制案 ○큰州들 支持	○聯合規約을 補強한 案 ○작은州들 支 持	○버지니아案과 뉴저지案의 折衷案 ○政府稅入案은 下院만의 權 限으로 規定

라) 奴隸問題와 大妥協

- 커네티컷 妥協案으로 큰 州와 작은 州와의 갈등이 해소되고 憲法制定會議가 討議를 거쳐 기타 문제점들을 마무리 해가는 과정에서 이번에는 奴隸問題로 南部와 北部의 州들이 격론을 벌임으로서 또 다시 會議가 교착상태에 빠짐.
- 南部 州代表들은 聯邦下院 議員數를 결정할 때 奴隸들도 人口數에 포함시켜야 하며, 奴隸들은 사고 팔리는 財産이기 때문에 聯邦政府가 人頭稅를 各州에 賦課할 때는 除外되어야 한다고 主張하였음.
- 한편, 北部 州代表들은 奴隸들은 投票權이 없기 때문에 聯邦下院 議員數를 결정할 때 除外되어야 하며, 人頭稅를 賦課할 때는 奴隸도 生産活動에 참여하는 經濟主體이기 때문에 포함되어야 한다고 상반된 主張을 하였음.
- 이 問題는 一部 北部 州代表들이 奴隸制度는 獨立 宣言書와 憲法精神에 위배되기 때문에 奴隸賣買는 美合衆國에서 즉시 中止되어야 한다고 主張하고, 이에 대응하여 南部 州代表들이 會議를 전면 거부하는 사태로 惡化되어 憲法制定會議가 奴隸問題로 인하여 破국의 危機로 치닫게 되었음.

- 一 이에 워싱턴, 프랭크린등 元老 指導者들의 仲裁로 南部측과 北部측 代表들이 조금씩 讓步하여 人頭稅와 下院議員數 결정시 5명의 노예를 3명의 自由人과 같이 取扱한다는 3/5합의(Three-fifths Compromise)를 導出하고, 奴隸賣買는 聯邦制 憲法이 통과되는 날부터 20년후 즉 1808년 이후에는 聯邦議會가 이를 중단시킬 수 있는 權限을 가진다는 조건으로 大合意를 하게 되었음.⁵²⁾
- 한편, 南部 州代表들은 下院이 人口가 많은 北部 州代表 중심으로 運營될 경우, 北部産業을 보호하기 위하여 남부 農業經濟를 해치는 보호관세 등의 法을 통과시킬 가능성이 많다고 憂慮를 표명, 조약체결 등 重要案件은 上院의 2/3 이상의 贊成을 요한다는 規定을 要求하여 이를 채택하고, 聯邦議會는 輸入에 대한 關稅만 關稅하고 輸出貨物에 대한 稅金은 부과하지 못하도록 要求하여 이를 關稅함.
 - 그외에 大統領 選出方法 및 任期, 연방법원 設置方法, 上·下 兩院 議員數 및 임기 등에 대하여 다소 견해의 差異가 있었으나 토론을 통해 모두 합의함.

52) Hofstadter, *Republic*, pp.240~5 ; Barck, *America*, pp.721~3. 北部 州代表들이 노예매매를 20년간 유예하는데 동의한 대신, 南部 州代表들은 연방의회가 通商規制權을 갖도록 하자는 北部 州代表들의 요구를 수용했음.

- 憲法制定會議 초기에는 大統領을 聯邦議會에서 選出하자는 案이 지배적이었으나, 三權分立의 原則에 違背된다고 하는 反對案이 더 설득력이 있어 결국 國民이 직접 뽑는 選舉人團(Electoral College)이 大統領을 選出하도록 決定함.
- 大統領 任期는 7년 단임이 유력하게 提起되었으나 4년 연임으로 최종 합의함.
- 法院 設立問題는 憲法에 연방최고법원의 設置를 규정하고 하급법원의 설치는 聯邦議會에 위임하도록 합의함.
- 이상 合意된 憲法案들은 細部條項調整委員會(Committee of Detail)와 字句修正委員會(Committee of Style)의 작업을 거쳐 聯邦憲法草案으로 確定되고, 55명의 代表중 39명이 서명함으로써 憲法制定會議 公式日程이 마무리되었음.⁵³⁾

53) Rickard, *Constitution*, pp.48~9; Current, History, p.149. 聯邦憲法案은 대합의에 의하여 만들어졌으나 많은 代表들이 이에 만족하지 않았으며, 16명이나 되는 代表들이 憲法案에 서명할 것을 거절하였음. 벤자민 프랭크린도 서명후 더이상 代案이 없기 때문에 서명했다고 소감을 피력하였음.

2. 憲法批准 過程

가. 州批准會議

- 憲法制定會議에서 강력한 中央政府를 수립할 수 있는 연방헌법을 통과시키는데 성공한 연방주의자들은 聯合規約 8條에 따라 同 憲法案을 各 州議會에 비준을 요청하는 경우, 새헌법안이 州議會의 권한을 위축시키는 案이기 때문에 대다수의 州議會 議員들이 반대할 것이 분명하여 현실적으로 聯邦憲法의 州議會 통과가 불가능하다고 인식, 이를 타개하기 위하여 초법적인 헌법비준 방안을 考案하였음.
- 聯邦主義者들은 제임스 매디슨의 제의에 따라 聯邦憲法은 各 州法보다 優位의 法이기 때문에 主權在民 (Popular Sovereignty)의 理論에 따라 國民들이 직접 批准해야 效力이 있다고 주장하면서, 各 州가 聯邦憲法案을 비준할 州批准推進委員會를 만들 것을 憲法制定會議에 提案함. 이는 초법적이며 정치적 결단을 요구하는 제안이었으나 聯邦憲法 비준을 위하여 代案이 없음을 認知한 憲法制定會議 代表들이 연방주의자들의 提議를 받아들여, 同聯邦憲法案을 各 州議會가 아닌 州批准會議(Conventions in the Separate States for Ratification)에 제출할 것과 9개 州가 승인하면 效力을 발생한다고 決議함으로써 聯邦主義者

들의 의도대로 聯邦憲法을 비준할 수 있는 契機를 마련하였음.

- 聯邦憲法案을 통보받은 各州 주민들은 聯邦主義者(Federalists)와 反聯邦主義者(Anti-federalists)로 양분되어 격렬한 贊反 討論을 벌였으며, 이들의 憲法 批准에 대한 찬반의 대립은 당시 美國의 國論을 兩分시켰음.
 - 상인, 대지주, 도시 중산층 등으로 구성된 聯邦主義者들은 國家聯合의 결정은 단순히 聯合規約을 고쳐서 해결할 수 없으며 새憲法 비준만이 유일한 처방이라고 主張하고, 만약 反聯邦主義者들의 방해로 새憲法이 批准되지 않으면 國家聯合은 해산되고, 各州들은 分離 獨立하게 될 것이라고 主張하였음.
 - 한편, 小農民들이 중심이 된 反聯邦主義者들은 당시 상태는 연방주의자들이 주장하는 것처럼 그렇게 나쁜 상태가 아니며, 聯邦憲法下에서 中央政府가 너무 강력하여 個人의 自由뿐만 아니라 各州의 獨立까지 파괴할 것이며, 聯邦憲法에서는 大統領과 上院議員을 간선제로 뽑게 되어 있기 때문에 투표권자들이 직접 영향을 行使할 수 없고, 權利章典(Bill of Rights)이 들어있지 않기 때문에 個人의 基本權에 대한 보장이 缺如되어 있어 비준할 수 없다고 主張

하였음.⁵⁴⁾

나. 權利章典(Bill of Rights)과 批准

- 聯邦憲法은 1788년 6월까지 펜실바니아州, 매사추세츠州, 뉴햄프셔州 등 9개 州가 批准하므로써 형식상 그 效力이 발생했음. 그러나, 연방주의자들은 새연방정부가 뉴욕州와 버지니아州의 적극적인 참여없이 사실상 成功하기 어렵다고 判斷하고, 兩 州가 비준할 때까지 聯邦憲法 宣布를 保留하는 한편 兩 州의 주민 설득에 총력을 기울였음.
- 버지니아州에서는 조지 워싱턴, 뉴욕州에서는 알렉산더 해밀톤을 中心으로 연방주의자들이 兩 州의 헌법 비준을 위한 對 州民 弘報活動을 벌였으나 權利章典 問題로 주민들의 큰 반대에 부딪혔음. 따라서 연방주의자들은 權利章典을 憲法改正時 즉시 聯邦憲法에 插入하겠다고 주민들에게 약속함과 아울러 만약 憲法이 비준되지 못하면 美國은 四分五裂될 우려가 크다고 호소하면서 적극적인 對주민 설득을 벌인 결과, 버지

54) Richard B. Bernstein, *Are We to be a Nation?*, (Cambridge : Harvard University Press, 1987) pp.178~81. 憲法制定會議에서 聯邦憲法에 權利章典을 삽입할 것을 論議하였으나, 많은 代表들이 각 州憲法에 同 條項이 포함되어 있으므로 이증으로 삽입할 필요가 없다고 주장, 이를 연방헌법에 삽입하지 않았음. 그후 1791년 憲法 10個項 改正(10th Amendments)時 宗教, 言論, 集會, 結社의 自由 및 영장없이 수색, 拘禁, 個人財産 押留를 못하도록 규정한 權利章典을 聯邦憲法에 추가하였음.

니아주는 53%, 뉴욕주는 55%의 근소한 표차로 聯邦 憲法案을 비준함으로써 연방헌법이 정식 宣布되었으며, 同憲法에 따라 1789년 4월 30일 美合衆國 政府가 정식 發足되었음.⁵⁵⁾

3. 聯邦制下的 權力構造

- 成文憲法(Constitution)에 의해 統治됨.
- 政府形態：大統領 中心制.
 - － 立法府(聯邦議會)：兩院制이며 人口比例에 의한 2年 임기의 下院(국민대표)과 6年 임기의 上院(지역대표)으로 구성.⁵⁶⁾
 - － 行政府：選舉人團에서 선출한 임기 4년의 行政首班인 대통령과 그의 閣僚들로 구성됨.⁵⁷⁾(副統領은 上院議

55) Bernstein, *Nation*, pp.199~229 ; Current, *History*, pp.501~1. N. Carolina는 1789년 11월, Rhode Island는 1790년 5월에 각각 聯邦憲法을 비준하고 聯邦에 가입함.

56) Rickard, *Constitution*, p.284. 美國聯邦制 初期에는 各州議會가 2명씩 선임한 대표를 연방의회 下院이 인준하는 형식으로 上院議員을 뽑았으나, 1913년 4월 8일 제17次 憲法改正(17th Amendment)時 國民이 上院議員을 직접 뽑도록 개정하였음.

57) Ibid., p.286. 憲法에는 연임가능회수를 언급하지 않았으나 初代 大統領 조지 워싱턴이 獨裁를 防止하기 위하여 3선출마를 拋棄하고 백악관을 떠난후 慣習的으로 모든 후임 대통령은 重任만 하고 물러났음. 2차 대전중 프랭클린 루즈벨트가 戰時中이란 이유로 4번 연임하게 되자, 戰爭이 끝난 후 1951년 2월 27일 제22次 憲法改正(22nd Amendment)時 大統領 任期 連任回數를 重任에 한한다고 憲法에 明示하였음.

長職을 겸임하며 大統領 유고시 大統領職을 수행함).

- 司法府 : 大法院(Supreme Court)과 聯邦法院(Federal Court)으로 구성되며, 憲法의 해석과 法律의 合憲性 심사함.
- 三權分立 : 各 府는 憲法에 의하여 주어진 權力을 行使하며, 各 府가 서로 牽制하므로써 어느 한 府가 지나친 權力을 행사하지 못하도록 하여 相互 均衡을 취할 수 있게 함.
- 行政府에 대한 立法府의 牽制
 - 聯邦議會의 大統領 탄핵소추권.
 - 大統領이 條約 등을 締結할 경우, 上院의 2/3 이상 贊成이 있어야 批准 됨.
 - 大統領이 각료임명시, 上院의 과반수 이상의 贊成 요함.
 - 聯邦議會에 예산심의권이 있으므로, 豫算이 소요되는 大統領 정책에 관여할 수 있음.
 - 聯邦議會가 통과시킨 法律案에 대하여 大統領이 拒否權(veto)을 행사한 경우, 議會가 2/3 이상 찬성으로서 다시 法으로 確定할 수 있음.

－ 立法府에 대한 行政府의 牽制

- 大統領의 法律案拒否權(大統領이 거부한 法律을 2/3 이상 찬성으로 法律로 確定시키기 매우 어려움).
- 大統領이 年頭教書 및 필요한 경우 特別教書を 議會에서 발표하도록 하여 議會에 영향력 行使 가능토록함.
- 大統領이 특정 法律 通過를 위해서 特別會議 소집 등의 수단으로 議會에 영향을 행사할 수 있음.

－ 行政府和 立法府에 대한 司法府의 견제

- 대법원은 議會를 통과하고 大統領이 승인한 법률의 違憲與否를 최종 審査함.

－ 司法府에 대한 立法府와 行政府의 牽制

- 聯邦議會의 연방판사 탄핵소추권.
- 大統領의 대법원판사 任命權(이 경우 上院의 동의를 받도록 하여 行政府和 立法府가 동시에 司法府를 牽制토록 하였음).
- 聯邦議會의 대법원 판사 정원 決定權(法律로 통과되어야 함).

· 大統領의 赦免權(연방법원에서 유죄 확정된 죄수를 大統領이 사면하거나 보석시킬 수 있는 權限임).

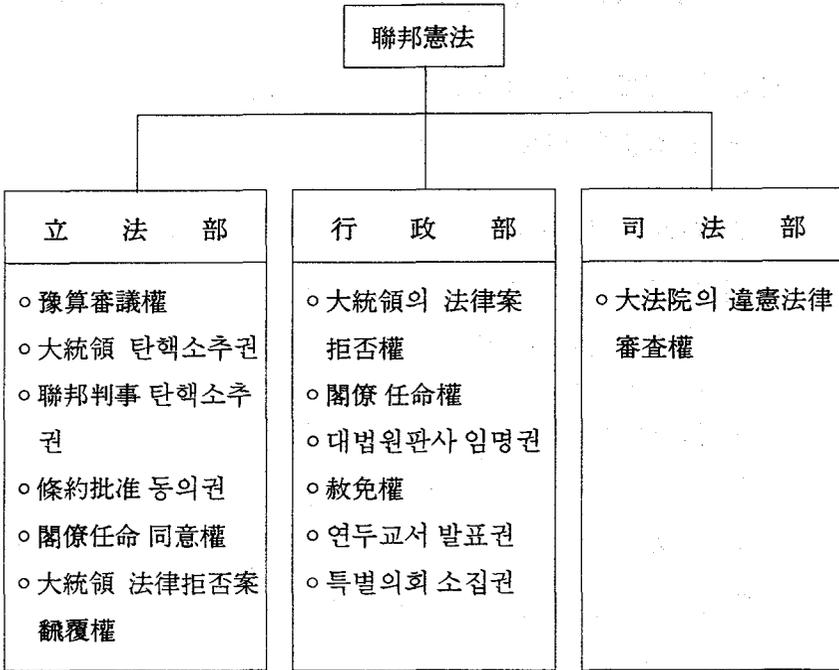
○ 憲法은 三權分立 외에도 제도적인 牽制와 均衡을 통해 권력의 집중을 막도록 構成되었음.

— 大統領은 선거인단에 의하여 選出되고, 下院은 國民이 직접 選出하고, 上院은 州議會가 선출하도록 하여 서로 相異한 利益을 代辯하도록 하였음.

— 下院議員 任期는 2년, 大統領 任期는 4년, 上院議員 任期는 6년, 대법관 任期는 종신제로 各各 다른 任期制를 適用함으로써 어느 한 이익집단이 모든 憲法 機關을 同時に 장악하지 못하도록 하였음.

※ 三權分立에 대한 보다 자세한 내용과 相互 比較는 다음의 <표 4>를 참조.

〈도표 4〉 三 權 分 立



4. 聯邦政府와 構成州 間的 權限關係

가. 聯邦政府의 權限과 義務

- 聯邦法은 州法에 우선함. 따라서 聯邦政府는 미합중국 어디서든지 그 권한을 완벽하게 行使할 수 있음.
- 명시된 權限(Expressed Power)인 立法權, 行政權, 司法權을 행사함.

○ 外交

- 外國과의 條約, 同盟 締結權
- 大使 任命權.
- 信任狀 贈呈權.

○ 國防

- 聯邦軍 組織 및 統率權
- 海軍 組織 및 統率權
- 徵兵權
- 戰爭遂行權
- 公海上에서의 海賊 行爲 監督權

○ 經濟

- 外國 및 州 間의 通商規制權
- 徵稅權(稅金, 關稅 등)
- 貨幣製造權
- 信用證券 發行權
- 外換管理權

- 파산에 따른 諸法律 整備權
- 一般福祉를 위한 支出權
- 道路建設權
- 표준도량형 決定權
- 과학, 기술, 문화증진에 관한 管理權
- 國土 및 水資源 管理權
- 郵便業務 管掌
- 憲法改正 提案權
 - 上·下兩院 2/3 이상 贊成으로 提議함.
- 歸化(naturalization)에 관한 法律制定權
- 法院 設立權
- 州 間의 紛爭調整權
 - 大法院에서 각주의 行爲를 심사 最終 判決함.
 - 聯邦議會의 승인하에 분쟁주끼리 州 間의 契約(Intestate Compacts)에 의하여 解決할 수도 있음.
- 聯邦政府는 내란으로부터 州를 保護할 의무 있음.

- 聯邦議會는 주정부의 정당한 要請이 있을 경우 反亂鎮壓을 위한 파병권을 大統領에게 위임함.
- 위의 明示된 권한 이외에도 고유한 權限(Inherent Powers)을 행사함.
- 발견이나 占領에 의해서 領土를 獲得할 수 있는 權限.⁵⁸⁾

나. 州政府의 權限과 義務

- 聯邦憲法은 州政府의 權限에 대해서 言及하지 않고, 州政府가 행사할 수 없는 權限만 明示했음. 그러나 州政府의 고유한 權限(Inherent Powers)으로서 聯邦法에 저촉되지 않는 權限은 주정부가 行使할 수 있음. 그리고 제10次 憲法改正案(Tenth Amendments)은 中央政府에 주어지지 않고 동시에 中央政府 權限 밖 에 있는 모든 權限은 州政府和 國民에게 주어진다고 명시했음.
- 各 州는 聯邦法을 侵害하지 않는 범위내에서 主權, 自由, 司法, 立法, 行政 등의 고유의 모든 權限을 보유함.

58) Rickard, *Constitution*, pp.85~213 ; 최명, 「미국정치론」, pp.52~111, 혹은 聯邦憲法全文 참조.

- 徵稅權

- 州政府는 聯邦政府와 같이 徵稅權을 保有하나 州의 課稅가 聯邦法과 聯邦條約 등에 위배되지 않아야 함.

- 聯邦議會의 허가없이 輸出入 貨物에 대한 關稅는 賦課할 수 없음.

- 聯邦政府 기관에 稅金을 賦課할 수 없음.⁵⁹⁾

- 道路建設權

- 法院設立權

- 憲法改正 提案權

- 州政府 2/3 이상의 요구에 의하여 聯邦議會에 憲法改正을 위한 全體會議(National Convention)소집을 제안함.

- 憲法批准權

59) Charles A. Beard, *American Government and Politics*(New York : The MacMillan Company, 1948), p.513. 聯邦憲法制定 初期에는 初代 대법원장 John Marshall이 *McCulloch v. Maryland* 事件을 判決하면서 州政府는 聯邦政府 기관에 稅金을 부과할 수 없다고 하였으나, 現在는 聯邦機構의 운영 자금은 免稅對象이나 同 機構의 財產稅는 州政府가 徵稅할 수 있다고 해석함.

- 聯邦議會에서 통과된 憲法修正案을 州議會의 3/4 이상의 찬성 혹은 批准會議(Ratifying Convention)의 3/4 이상 贊成으로 비준함.
- 各州는 批准을 반대했다가 번복하여 贊成할 수 있으나, 일단 贊成하면 번복할 수 없음.
- 州間 通商規制權
 - 聯邦法の 규정에 명시되지 않고 전국적인 統一이 요구되지 아니하는 지방적인 州 間의 通商에 관하여 各 州가 通商規制權을 가짐.
 - 州政府은 공공의 이익을 보호하기 위하여 州法律을 州 間의 通商에 적용할 수 있음. 다만 이러한 州法이 州 間의 通商을 차별하거나 부당하게 방해해서는 아니됨.
- 聯邦議會의 허가없이 평화시 軍隊를 保有하지 못함.
 - 州防衛軍(National Guard) 維持. (전시에는 聯邦定規軍에 편입함.)
 - 治安을 위한 警察(Police) 維持.
- 聯邦憲法은 州 相互 間의 관계에 있어서 3가지 義務를 부과하고 있음.

- 各州는 他州의 公的行爲, 記錄 및 裁判節次(Public Acts, Records, Judicial Proceedings)에 충분한 信賴와 信用을 부여하여야 함.
- 各州는 市民이 갖는 特權과 免責權(Privileges and Immunities)을 他州의 市民에게도 차별없이 適用해야 함.
- 범죄인 인도에 관한 義務
 - 聯邦憲法은 各州가 條約締結, 契約義務損傷, 貨幣鑄造, 私權剝奪權(Bill of Attainder), 遡及法(Ex Post Facto Laws)등의 制定을 못하도록 규정하고 있음. 60)

※ 聯合規約과 聯邦憲法에서의 聯邦政府과 構成州政府 間의 權力構造 및 權力配分에 대한 자세한 내용과 相互比較에 관해서는 부록 도표를 참조.

60) 지방정부의 권한과 의무에 대해서 상세한 내용은 Charles A. Beard, *America Government and Politics*(New York : The MacMillan Company, 1948), pp.509~52참조.

VI. 結 論

- 美國은 각양각색의 人種과 民族이 어우러져 자유세계에서 가장 이상적으로 統一된 聯邦制國家를 만들었으나, 그 過程은 결코 순탄하지 않았음.
- 초기 英國植民地 時期에는 植民地人들이 인디안의 攻擊으로부터 그들의 財産과 生命을 지키기 위해서 1643년 최초의 聯合形態의 정부를 만들었으나, 서로의 利害關係에 얽매여 이를 성공적으로 發展시키지 못하였음.
- 1763년 이후 식민지인들은 英國의 租稅政策에 효율적으로 대처하기 위하여 大陸議會를 중심으로 영국에 抵抗하다, 결국 獨立戰爭으로까지 비화됨. 이때까지 13개 州의 주민들은 스스로 자신들을 美國人으로 생각하지 않고 버지니아人或 뉴욕人 등 地域住民으로서의 소속감을 더 강하게 가지고 있었음. 따라서 그들은 굳이 美國全體를 통일해야 한다는 절박한 의식을 전혀 갖지 않았음.
- 獨立戰爭 중 미국인들은 세계최강의 英國과 전쟁을 수행하기 위하여 13개 州가 강력한 中央政府下에 團合하여 싸워야 하는 필요성은 절감하면서도 강력한 中央政

府가 주민들의 權利와 그들이 樹立한 地方政府의 權限을 침해할 것을 우려하여 中央政府가 形式的인 權限만 갖는 國家聯合制度를 만들었음.

- 獨立後 各 州의 聯邦主義者들은 新生國이 당면한 무수한 難題들을 國家聯合 制度로는 해결할 수 없음을 통감하고, 中央政府에 美國 全體를 효율적으로 統治할 수 있는 강력한 權限을 부여하는 聯邦制로 移行하기 위한 政治制度 改革努力을 경주함.
- 이러한 過程에서 利害를 달리하는 수많은 集團들이 서로의 利益을 保護하기 위하여 끝없는 論爭을 벌였음. 獨立戰爭中에는 英國 王權 守護를 고집하는 왕당파(Loyalists)와 獨立을 원하는 애국파(Patriots)로 양분되어 서로 싸웠으며, 戰爭後에는 연방주의자(Federalists)와 반연방주의자(Anti-federalists)가 정부형태를 놓고 치열하게 다투었음. 한편, 미시시피江의 航行權과 스페인과의 通商友好條約 締結을 두고 東部 海岸地域과 西部 內陸地域이 첨예하게 對立하였으며, 工業 中心의 뉴잉글랜드地域 州들과 農業中心의 南部 州들은 奴隸制度, 關稅 問題 등으로 紛爭을 일삼는 등 서로 다른 地域利害 관계로 말미암아 地域感情이 惡化되어 美國이 四分五裂될 危機를 맞았음.

- 國父 조지 워싱턴 및 元老 벤자민 프랭크린 등의 원만한 仲裁로 各 地域의 代表들은 현명하게 그들의 利益을 조금씩 양보함으로써 大합의에 의하여 聯邦憲法을 完成하였으나, 同 憲法이 各 州의 權限을 대폭 축소하는 案이었으므로 既得權을 保護하려는 州議員들의 반대로 聯邦憲法의 州議會 통과가 불가능하였음. 이를 타개하기 위하여 聯邦主義者들은 州批准會議라는 超憲法的인 機構를 만들어 國民이 직접 憲法을 비준하게 하는 절차를 거쳐 聯邦政府를 樹立함으로써 8년동안의 國家聯合 統治를 끝내고 聯邦制로 移行하였음.
- 美國 聯邦憲法은 26차례의 改正條項이 本憲法에 추가됨으로써 시대에 따라 變遷하는 政治, 經濟, 社會變化를 受容하고 發展을 거듭하였으며, 오늘날 세계에서 가장 理想的이고 成功的인 聯邦制 사례로 공인되고 있음. 聯邦制가 미국에서 成功的으로 정착하게 된 것은 美國人들 특유의 건전한 開拓精神과 현실에 바탕을 둔 實用主義的인 사고방식을 바탕으로 聯邦憲法 집행과정에서 발생하는 무수한 난제들을 對話와 妥協으로 원만히 극복해온 合理的이고 民主的인 美國精神에 기인한다고 볼 수 있음.

* 附 錄：聯合規約과 聯邦憲法 比較

〈中央政府 權力構造〉

法 項目	聯合規約	聯邦憲法
政府形態	○立法부만 存在	○三權分立(立法, 司法, 行政)
議會制度	○單院制	○兩院制
議員數	○各州 2~7名	○上院：各州 2名씩(6년임기) ○下院：人口比例(2년임기)
投票權	○各州 한표씩 行使	○各議員 한표씩 行使
意思決定	○立法：9/13 贊成 ○聯合規約改正：滿場一致	○重要事項：2/3 以上 贊成 ○一般事項：過半數以上 贊成 ○憲法改正：上·下 兩院 2/3 以上이 提議
行政首班	○聯合議會 議長 (聯合議會가 選出, 任期 1年) - 實權 없음	○大統領(選舉人團에서 選出, 任期 4年) - 法律案 拒否權 - 赦免權 - 閣僚 任命權 - 大法院判事 任命權 - 議會 召集權
違憲審查 및 紛爭 仲裁	○中央政府所屬 裁判官 없음 ○關聯 各州 裁判官들로 臨時法院을 構成하여 紛爭仲裁	○大法院과 聯邦法院이 憲法 解釋, 法律의 合憲性 審查, 各州 紛爭仲裁
備考	○룩크의 自然法 중시	○몬테스큐의 權力分立 중시

〈權力配分〉

法 項目	聯合規約	聯邦憲法
中央政府 權限	<ul style="list-style-type: none"> ○立法權 ○殖民地 紛爭仲裁 ○外交, 國防 ○戰爭, 平和決定 ○郵便業務 ○도량형 규정 ○造幣權 ○信用證券 發行權 ○인디안 關聯業務 ○영국소유 서부토지 처리 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○主權 ○立法權 ○司法權(法院 設立權 州 間的 紛爭調整權 등) ○外交, 國防 ○戰爭, 平和決定 ○郵便業務 ○도량형 규정 ○造幣權 ○信用證券 發行權 ○徵稅權 ○通商規制權 ○徵兵權 ○道路建設權 ○憲法改正 提案權 ○外換管理權 ○國土, 水資源 管理權 ○一般 福祉를 위한 支出權 ○科學, 技術, 文化增進 등
地方政府 權限	<ul style="list-style-type: none"> ○主權 ○立法權 ○司法權 ○國內治安(民兵隊, 警察 維持) ○造幣權 ○徵稅權 ○通商規制權 ○徵兵權 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○主權 ○立法權 ○司法權(法院 設立權 등) ○國內治安(州防衛軍, 警察 維持) ○造幣權 ○徵稅權(聯邦法에 違背되 지 않아야 함) ○州 間的 通商規制權 ○道路建設權 ○憲法改正 提案權 ○憲法 批准權 등

<div style="text-align: right;">法</div> <div style="text-align: left;">項目</div>	聯合規約	聯邦憲法
備考	<ul style="list-style-type: none"> ○ 형식적인 中央政府 <ul style="list-style-type: none"> - 徵稅權, 通商規制權, 徵兵權 등 重要權限이 州政府에 속함 - 主權이 地方政府에만 귀속 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강력한 中央政府(聯邦法이 上位法임을 明示) <ul style="list-style-type: none"> - 徵稅權, 通商規制權, 徵兵權 등 重要 權限을 聯邦政府가 소유함. - 主權은 中央과 地方政府가 同時에 소유함. ○ 第10次 憲法改正은 中央政府 권한 밖의 모든 權限은 州政府和 國民에게 주어진다고 明示하였음.

〈 参 考 文 献 〉

1. Adams, James Truslow(chief ed.), *Dictionary of American History*, vol. 1, New York : Charles Scribner's Sons, 1968.
2. Alden, John Richard, *The American Revolution, 1775~1783*, New York : Harper & Row Publishers, 1954.
3. Barck, Oscar T., *Colonial America*, New York : The MacMillan Company, 1958)
4. Beard, Charles A., *American Government and Politics*, New York : The MacMillan Company, 1948.
5. _____, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York : The MacMillan Company, 1952.
6. Bernstein, Richard B., *Are We to be A Nation?*, Cambridge : Harvard University Press, 1987.
7. Brown, Robert E., *Charles Beard and the Constitution*, Princeton : Princeton University Press, 1956.
8. Blum, John M., *The National Experience*, New York : Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1984.
9. Current, Richard N., *American History To 1877*, New York : Alfred A. Knopf, 1979.
10. Farnsworth, E. Allan, *An Introduction to the legal System of the United States*, New York : Oceana Publications Inc.. 1975.

11. Garraty, John A., *The American Nation*, New York : Harper & Row Publishers, 1983.
12. Hawke, David, *The Colonial Experience*, Indianapolis : Bobbs Merrill Company, Inc., 1982.
13. Hofstadter, Richard, *American Republic*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1959.
14. Jones, Robert F.(ed.), *The Formation of the Constitution*, New York : Robert E. Krieger Publishing Company, 1978.
15. Kelley, Robert, *The Shaping of the American Past*, New Jersey : Englewood cliffs, 1990.
16. Latham, Earl(ed.) *The Declaration of Independence and the Constitution*, Lexington : D. C. Heath and Company, 1976.
17. Leinwand, Gerald, *The American Constitution*, Garden City : Doubleday & Company, Inc., 1964.
18. McLaughlin, A. C., *The Confederation and the Constitution*, New York : Harper & Row Publishers, 1905.
19. Nash, Gary B., *The American People To 1877*, New York : Harper & Row Publishers, 1990.
20. Pitt, Leonard, *We Americans*, Glenview : Scott, Foresman and Company, 1976.
21. Pritchett, C. Herman, *The American Constitutional System*, New York : McGraw-Hill Book Company, 1976.

22. Rakove, Jack R., *The Beginnings of National Politics*, New York : Alfred A. Knopf, 1979.
23. Robertson, Ross M., *History of the American Economy*, New York : Harcourt, Brace & World, Inc., 1964.
24. Smith, Daniel M., *The American Diplomatic Experience*, Boston : Houghton Mifflin Company, 1972.
25. Wahlke, John C.(ed.), *The Causes of American Revolution*, Lexington : D. C. Heath and Company, 1973.
26. Wright, Robert K. and Gregor, Morris J., *Soldier-Statesmen of the Constitution*, Washington D. C. : Center of Military History U. S. Army, 1987.
27. 최명, 「미국정치론」, 서울 : 일신사, 1982.
28. 朴在圭(譯), 「聯邦主義論」, 서울 : 慶南大學出版局, 1974.