

대한민국 건국강령

삼균주의를 바탕으로 대한민국의 헌법을 준비하다

1941년 ~



1 개요

1919년 4월 중국 상해에서 만들어진 대한민국 임시 정부는 이후 1945년 8·15해방 때까지 모두 여섯 차례에 걸쳐 국가의 근간이라고 할 수 있는 헌법을 만들거나 수정하였다. 이를 차례로 보면 1919년 4월 「대한민국 임시헌장」, 1919년 9월 「대한민국 임시헌법」, 1925년 「대한민국 임시헌법」, 1927년 「대한민국 임시약헌」, 1940년 「대한민국 임시약헌」, 1944년 「대한민국 임시헌장」 등이 그것이다. 반면 1941년 11월 28일 임시 정부 국무회의를 통과한 「대한민국 건국 강령」(이하 건국 강령)은 앞서 언급한 것들과 같은 정식 헌법문서가 아니라, 해방 이후 헌법 제정에 대비해 장차 독립된 새 국가의 국가시스템을 어떻게 만들고, 국가 정책을 어떤 방향에서 펼칠 것인가에 대해 정리한 문헌이다. [관련자료](#) 즉 국권회복 과정과 그 이후의 건국과정에서 임시 정부가 어떤 정책을 추진해야 할 것인가와 관련하여 임시 정부의 헌법구상을 종합화해 발표한 것이다.

2 조소앙의 삼균주의

건국 강령은 보통선거제, 토지국유제와 대생산기관의 국유화, 공교육 등 정치, 경제, 교육에서 균형, 균등의 제도를 모색하였다. 이는 1931년 4월에 임시 정부가 건국원칙으로 발표한 삼균주의(三均主義)를 구체화한 것이었다. 삼균주의를 주장하고 이를 건국 강령에 반영시킨 대표적인 인물은 조소앙이다. 건국 강령은 30여년 독립투쟁의 과정에서 형성된 '조소앙 헌법사상'의 진수를 모두 담아냈다. 조소앙이 관여한 독립운동 관련 문건 중 우선 1917년 「대동단결의 선언」은 주권 문제를 환기시켰고, 1919년 「대한독립선언서」도 국제주의, 균등주의를 강조함과 동시에 독립 → 복국(復國) → 입국(立國=건국)의 단계를 설정한 점에서 건국 강령의 맹아적 형태를 발견할 수 있다. 역시 1919년 「대한민국임시헌장, 선포문, 정강」도 국제주의, 균등주의를 지향한 점에서 건국 강령과 유사하다. 한편 1925년 「한살임요령(韓薩任要領)」은 세계지향적, 평등지향적 경향이 여전히 두드러짐은 물론 단계론적 사고도 건국 강령의 그것과 유사하다. 1930년 「한국독립당 당의 당강」에서도 '정치, 경제, 교육의 균등을 기초로 한 신민주국을 건설'할 것을 상정하였는데, 여기에서도 광복 → 건설 → 세계일가(世界一家)의 단계론을 제기하였다. 1931년 「한국독립운동지근상」과 「대한민국임시 정부선언」에서도 '균등'을 강조하였고, 1935년 「민족혁명당 당의, 당강, 정책」은 앞서 언급한 「한국독립당 당의 당강」에서 상당부분을 차용, 발전시켰을 뿐만 아니라, 그 중 상당부분이 건국 강령에 다시 수용되었다. 1939년 「독립운동방략」 역시 그 통합론적, 단계론적 사고체계가 건국 강령과 일맥상통할 뿐 아니라, 구체적 내용 중에도 많은 부분이 건국 강령으로 연결되고 있다. 1940년 「한국독립당 창당선언」과 1941년 「한국독립당 제일차전당대표

대회 선언」은 정치, 경제, 교육의 삼균주의와 단계론적 사고를 다시 한 번 보여주며 상당 부분이 건국 강령에 그대로 수용되었다.

건국 강령에 반영된 조소앙의 삼균주의는 1920, 30년대 중국의 중간파 정치세력의 노선과 통하는 면이 있다. 당시 중국에는 국민당과 공산당 사이에 제3의 길을 추구하던 중간파가 있었고, 이들은 정치제도 면에서는 영미식 자유주의와 민주주의를, 경제면에서는 소련식 계획경제와 사회주의를 결합하고자 하였다. 즉 민주주의를 취하면서 자본주의는 취하지 않고, 동시에 사회주의를 취하면서도 무산계급독재는 바라지 않아 계급투쟁을 지향하지 않았다. 또 자유를 원하지만 방임을 바라지 않고, 계급투쟁 대신 협작을 바란다는 노선을 갖고 있었다. 한마디로 중국의 중간파 노선은 정치적으로는 민주주의, 경제적으로는 자본주의와 사회주의의 혼합경제를 지향하는 사회민주주의적인 것이었고, 이는 조소앙의 삼균주의와 상당히 유사하다. 하지만 조소앙의 삼균주의는 정치, 경제만이 아니라 교육에서의 균등을 특히 강조하는 특징을 가지고 있으므로, 중국의 중간파 노선보다 한 걸음 더 나아간 것으로도 볼 수 있다.

이렇듯 삼균주의의 정립과 확산, 그리고 건국 강령의 제정에 조소앙의 끼친 영향은 크다. 그러나 삼균주의는 조소앙이 창안한 이름이라 해도 당시 중국에서 활동하던 대부분의 독립운동가들과 그들의 단체 모두 삼균주의와 비슷한 주장을 하고 있었으므로, 이를 조소앙만의 독특한 이념이라고 말할 수는 없다. 오히려 그만큼 보편화되어 있던 사상이었기 때문에 삼균주의가 건국 강령의 근본이념이 될 수 있었다.

3 대한민국 건국 강령의 체제와 내용

건국 강령은 제1장 총강(總綱) 7개항, 제2장 복국(復國) 10개항, 제3장 건국(建國) 7개항 등 총 3개장, 24개항으로 구성되어 있다. 이 중 제3장 건국의 제4항, 제6항, 제7항은 다시 세분하여 모두 21개의 세부 항목으로 구성되어 있다. [관련자료](#)

건국 강령은 제1장 총강의 제1항에서 한국은 반만년 이래 민족국가의 고정적 집단이라는 고유주권설을 선언했고, 제2항에서 홍익인간의 정신이 만들어낸 교훈에 근거하여 권력, 부력, 지력의 삼균을 주장했다. 제3항에서는 전통시대의 토지공유제를 중시하여 토지국유화를 주장했다. 고유주권설은 국수적일 만큼 민족주의가 강하게 투영된 논리이다. 삼균주의와 토지국유화 역시 사회주의와 비슷한 주장이지만 전통사상에 근거를 두고 있으므로 사회주의운동 차원에서 파악할 수는 없다. 그래서 당시부터 이를 두고 예로에서 끌어온, 즉 인고설(引古說)이라는 비판이 있었다. 제4항에서는 독립운동의 책임을 강조했고, 제5항에서 3·1 운동과 대한민국 임시 정부 수립으로 혁명적인 민주제도가 확립되었다는 것과, 제6항에서 1931년 삼균제도를 발표했는데 이는 1919년 대한민국 임시 정부 수립 당시에 이미 천명한 것이라는 점, 그리고 제7항에서 삼균은 복국과 건국의 단계를 밟아 실현한다는 점 등을 밝혔다.

건국 강령의 구체적인 내용은 제2장 ‘복국’의 10개항과, 제3장 ‘건국’의 7개항에 들어 있다. 제2장 ‘복국’에서, ‘복국’이란 국권회복의 과정을 말하며, ‘복국’ 과정은 다시 제1기, 제2기, 완성기라는 3단계로 나뉜다. 제1기는 독립운동과 독립전쟁의 시기이며, 제2기는 독립군이 본토에 상륙하고 임시 정부가 국내에 들어와 국제적 지위를 획득하는 단계를 말한다. ‘완성기’는 임시 정부가 국토, 국민, 국권을 완전히 회복하고, 국제사회에 당당한 일원으로 참여하여 각국 정부와 조약을 체결하는 시기를 말한다. 여기서 당시 임시 정부가 국제사회의 승인을 강하게 의식하고 있었음을 알 수 있다. 그 외에도 복국의 나머지 항에서는 임시 정부가 주도할 독립운동의 진행과정을 설명하고, 마지막 제10항에서 임시 정부가 건국에 필요한 헌법과 정부조직법, 지방자치법 그리고 군사 외교에 관한 법규 공포를 계획하고 있음을 밝혔다. 1944년에 제정된 대한민국 임시 정부의 헌법인 「대한민국 임시헌장」은 이 계획에 따라 만들어졌다고 할 수 있다.

제3장 ‘건국’ 역시 다시 제1기, 제2기, 완성기의 3기로 나눌 수 있다. 제1기는 정식 정부의 수립기를 말한다. 제2기는 삼균주의에 기초한 민주제도의 실시단계로 지방자치의 실현, 토지와 대생산업이 국유를 완성, 의무교육과 면비 수확체제를 완성하여 극빈계급까지 생활과 문화 수준의 제고가 보장되는 단계이다. 완성기는 군사, 교육, 행정, 생산, 교통, 위생, 경찰, 상업, 공업, 농업, 외교 등 기초가 완비되어 삼균제도가 각 분야에서 어느 정도 성취되어 건국의 기초가 다져진 시기를 말한다.

‘건국’의 제4항은 헌법상 규정할 인민의 기본 권리와 의무에 관해 구체적으로 명시하였는데, 인민의 권리와 의무는 정치적 균등을 기본 전제로 하였다. 이는 제1장 총강에서 특권계급의 전횡이나 독재를 배격한다고 했던 것과 통하는 내용이다. 선거권은 만 18세 이상, 피선거권은 만 23세 이상에 부여하고 있으며, 남녀평등을 별도로 언급하였다. 단, 금치산자뿐만 아니라 친일파와 민족반역자 역시 선거권과 피선거권을 제한했다. 제5항은 중앙과 지방의 기본적인 정치기구에

관한 사항이다. 헌법에 의해 조직된 국무회의가 최고행정기관이 되며, 지방에 각 행정기관뿐만 아니라 의회를 설치하려 했던 점에서 지방자치를 추구했음을 알 수 있다.

제6항은 경제정책, 경제개혁과 관련한 부분으로 여러 부문에 걸쳐 상세하게 입장을 밝히고 있다. 해방 직전 임시 정부의 통일전선적 성격이 집약적으로 드러나는 부분으로서, 대규모 생산기관 등에 대한 국유화와 중소기업의 사유화 노선을 천명함으로써 좌우의 입장을 아우르고 있다. 또 친일파, 민족반역자의 재산을 몰수하여 국유화함으로써 무산자의 이익을 보장하려 했고, 은행, 교통, 무역, 전기뿐만 아니라 출판, 극장 등의 문화산업도 국유화하려 했으며, 노인노동과 여성, 유년노동을 보호하려 했다. 국가가 토지를 소유, 관리하는 토지개혁에 대한 조항도 주목할 만하다. 이러한 경제적 균등원칙은 특정계급이 아닌 한국민족 전체의 균등생활을 보장하기 위하여 한국역사와 한국현실의 특수성에서 도출된 것이었다. 당시에는 일본인들이 토지와 대생산기관을 거의 전부 소유하고 있었으므로, 사유제는 무의미하며, 국가건설 후 이를 국유화하는 것은 당연하다고 주장되었다. 또 황폐한 식민지 경제를 부흥시키기 위해서는 국가가 토지와 생산기관을 소유, 관리하는 계획경제 실현의 주체가 되어야 된다는 것이다. 한마디로 건국 강령은 자본주의 국가도 아니고, 공산주의 국가도 아닌 새로운 제3의 사회민주주의 국가를 구상했다고 볼 수 있다.

제7항은 교육정책과 관련된 부분이다. 교육제도 역시 삼균주의에 기반하여 ‘안전한 국민’을 양성하는 데 목적을 두고 있다. 초등, 고등교육에 대한 의무교육제 실시, 지방별 각급 학교 수립, 교과서의 국영 발행과 무료지급 등 국가가 교육 전반을 균등하게 책임지는 것으로 되어 있다.

4 대한민국 제헌헌법에 끼친 건국 강령의 영향

건국 강령은 그것이 공포된 시점부터 해방 직후에 이르기까지 대한민국 임시 정부, 특히 그 여당격이었던 한국독립당의 헤게모니 유지를 위해 대단히 중요한 문서로 활용되었다. 한국독립당의 정당 문건을 보면 건국 강령의 임무와 책임이 중시되고 있으며, 임시 정부의 대외문건을 봐도 건국 강령에 따른 정부수립 계획을 선언하고 있다. 광복군의 경우도 내부적으로 건국 강령의 선전을 강조했다. [관련자료](#) 1945년 8월 15일 해방 직후 나온 김구 주석 명의의 당면정책에서도, 건국 강령에 입각한 상황인식, 즉 ‘복국’의 단계를 완성하지 못한 채 ‘건국’의 초기 단계로 진입했다는 인식을 드러내고 있다. [관련자료](#) 하지만 1941년 건국 강령이 공포된 이후 대한민국 임시의정원에서는 야당 격인 조선민족혁명당을 중심으로 하여, 그에 대한 비판론과 개정론이 줄기차게 제기되기도 했다. 주로 건국 강령 내용의 헌법적 수용문제와 토지국유 등 사유제의 배경문제가 주요쟁점이 되었다. [관련자료](#) 이처럼 건국 강령은 그 제정 당시에도 정파간 논란이 있어 완전한 합의에 이르지 못했을 뿐 아니라, 이후 1944년 제정된 「대한민국 임시헌장」에도 그 내용이 충분히 수용되지 못했다.

그럼에도 불구하고 조소앙과 그의 건국 강령에 대해 헌법사적으로 낮게 평가할 수 없다. 우선 중도, 종합, 균등을 추구한 그의 이론적 탁월성 때문이다. 부르주아독재와 프롤레타리아독재를 모두 배격하는 ‘신민주주의’의 제창 및 식민지국가의 실질적인 독립 달성을 위한 ‘경제, 교육 균등’의 강조는 조소앙의 국가론과 헌법론의 기초라 할 수 있다. 또한 1945년 해방 이후 헌법논의에 건국 강령은 큰 영향을 주었다. 특히 유진오는 1948년 「대한민국 제헌헌법」 초안을 작성하면서 자신이 건국 강령을 참조했음을 명시적으로 밝혔다. 또한 유진오는 ‘정치적 민주주의와 사회적, 경제적 민주주의가 헌법의 기본정신이 되어야 한다.’는 생각을 갖고 있었는데, 이는 서상일 등 제헌국회 의원들이 주장했던 ‘만민균등’과 통하는 주장으로, 해방 이전 조소앙의 삼균주의를 보다 발전시킨 것이었다. [관련자료](#)

대한민국 정부수립 직후 건국 강령을 기초했던 조소앙은 이 강령에 대해 ‘역사적 발전의 필연적 작품이며 우리 국민권의 고통과 빈핍과 실패를 구제하는 최선의 방안이며 민주주의를 고도로 발전시키며 통일케 하는 과학적 방법이며 석시(昔時) 독립과 괴뢰정부 등 약소국가의 횡행적 범죄가 우리나라에 다시 오지 않게 하는 최대 방책이며 혼란한 사상적 대립을 일소하고 민족문제와 사회문제와 인류전체 문제를 단계적으로 건축하여 나가자는 개혁방안’이라고 그 의의를 주장하기도 했다. [관련자료](#)

실제로 1948년 「대한민국 제헌헌법」(이하 제헌헌법)의 체계 및 용어, 기본원칙, 이념 등은 건국 강령은 물론 대한민국 임시 정부의 여러 헌법들과 놀랄 정도로 유사하다. 즉 양자 사이에 분명한 헌법적 연속성을 발견할 수 있다. 첫째, 1919년 「대한민국 임시 정부 헌법」, 1944년 「대한민국 임시헌장」과 1948년 제헌헌법을 비교해보면, 전문, 총강, 국민(인민)의 권리와 의무, 입법부, 행정부, 사법부, 경제, 회계/재정, 헌법개정 및 부칙 등 두 헌법이 체계 면에서 거의 유사하다. 특히 1944년 「대한민국 임시헌장」과 1948년 제헌헌법은 후자가 전자의 약간의 수정에 불과할 정도로 유사하다. 둘째, 헌법 틀을 넘어 헌법의 근본원칙, 즉 헌법정신과 이념도 연결되어 있다. 3·1

운동의 자유와 평등, 민주주의는 대한민국 임시 정부 및 대한민국 국가 수립의 헌법적 국가적 기본정신이 되었고 이른바 헌법화되었다. 셋째, 대한민국 임시헌장에서 제헌헌법에 이르기까지 민주공화국에 관한 규정 역시 놀랄 만한 일치를 보여주었다. 우리 역사상 '민주공화제'를 명시적으로 헌법에 최초로 규정한 것은 1919년 4월 선포된 「대한민국 임시헌장」이었다. 1925년 「대한민국 임시헌장」, 1927년 「대한민국 임시약헌」, 1944년 「대한민국 임시헌장」은 제1조에서 '대한민국은 민주공화국'임을 반복해서 명확히 규정하고 있다. 제헌헌법은 이를 그대로 물려받았다.

넷째, 건국 강령에서 잘 나타나듯이, 임시 정부 헌법의 인민의 기본권은 '자유'보다는 '균등의 원칙'에 근거하고 있었다. 이러한 헌법원칙은 헌법조항과 조문 전체를 지배하였다. 물론 건국 강령과 제헌헌법 사이의 미묘한 차이는 존재한다. 건국 강령은 공공적 성격을 띠는 사업 외에도 대생산기관, 대규모 농업, 상업, 공업의 기업, 그리고 대규모의 인쇄, 출판, 영화, 극장 등까지도 국영으로 할 것을 주장하였다. 하지만 제헌헌법은 운수, 체신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업만 국영 또는 공영으로 할 것을 규정하고 있다. 또 건국 강령은 대생산기관의 공구와 수단은 국유로 하고, 토지, 어업, 광산, 농림, 수리, 소택 등을 모두 국영화 할 것을 주장하고 있지만, 제헌헌법은 광물, 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력만 국유로 할 것을 규정하고 있다. 건국 강령과 제헌헌법의 경제 관련 조항에서 가장 큰 차이는 토지의 국유화 여부에 있다. 건국 강령은 토지의 국유를 전제로 하여 토지의 상속, 매매, 저당, 양도, 유증, 전조차(轉租借)를 금지하고, 또 농민에게 분배해야 한다고 주장하고 있지만, 제헌헌법은 토지의 사유를 전제로 한 가운데 농지는 농민에게 분배한다고 규정하고 있다. 또 제헌헌법은 돈을 주고 매입하는 유상매수의 방법으로 토지를 매수하도록 규정하고 있다. 이렇게 일정한 차이가 있기는 하지만 큰 틀에서는 건국 강령의 '균등'에 대한 강조는 제헌헌법의 경제 조항에 대체로 반영되었다고 할 수 있다. 즉 제헌헌법에서도 개인의 경제활동은 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 범위 내에서만 허용된다고 하였고, 재산권 행사도 공공선에 기여하는 것이 되어야 한다고 규정하는 등, 경제적 공공성과 민주주의를 강조했던 것이다.