

임시의정원 내 정치세력의 추이와 권력구도 변화(1919~1925)

이 현 주*

I. 머리말	V. 맺음말
II. 통합 의회 구성의 실패와 시련	<참고문헌>
III. 의정원 운영과 정치세력의 추이	<국문요약>
IV. 원내 전략과 권력구도 변화	

I. 머리말

3·1운동 후 국내외 각지에서 민족운동의 영도기관을 세우려는 노력이 경주되고 1919년 4월 중국 상해에서 대한민국임시정부가 수립·선포되었음은 알려진 바와 같다. 그러나 임시정부를 탄생시킨 임시의정원의 존재에 대해서는 충분한 주의가 기울여지지 않았다. 현대 민주주의 정치사상의 핵심적 요소인 삼권분립을 간과한 채 임시의정원을 임시정부(행정부)와 동일시하거나 보조기관 정도로 인식했기 때문이다. 당시 ‘정부’를 표방했던 많은 조직을 제압하고 상해 임시정부가 헤게모니를 장악할 수 있었던 것은 임시의정원의 존재 때문이었다. 의정원을 독립적으로 연구해야 할 필요성이 여기에 있다.

임시의정원에 대한 선행연구는 조직과 구성, 임시헌장 제정 및 5차에 걸친 개헌, 각종 입법 등 의정활동 일반에 걸쳐 있다. 그러나 대부분 활동의 나열에 그칠

* 국가보훈처 연구관, 한국근현대사 전공(leehj1961@hanmail.net).

뿐 행정부인 국무원에 대한 견제와 상대적 독립성, 원내 정치세력의 추이와 전략, 권력투쟁의 양상 등에 대해서는 관심을 기울이지 않았다. 임시정부의 정책 결정과 집행이 임시의정원의 동의와 의결을 거쳐야 했던 사실에 비추어 보면 아이러니였다. 이러한 문제의식에서 필자는 임시의정원의 성립에 따른 문제들을 검토한 바 있다.¹⁾

여기서는 1919년부터 1925년까지 임시의정원 내 정치세력의 추이와 원내 전략 및 활동, 권력투쟁의 양상과 의미를 분석하고자 한다. 상해임시정부의 전반기에 해당하는 이 시기는 임시정부가 전체 민족운동의 헤게모니를 쥐고 가장 왕성하게 활동하던 때였다. 독립운동의 노선과 전략을 둘러싸고 의미 있는 논쟁이 벌어졌던 것도 이 시기였고 지역파별 투쟁이 전면에 등장함으로써 의정원 무용론이 대두된 것도 이때였다. 의정원은 이러한 권력투쟁이 분출되는 통로였다. 그러므로 이에 대한 고찰은 독립운동사는 물론 현대 한국의 정당사와 민주주의 발달사에 대한 역사적 접근에도 유용하다.

최근에 간행된 연구 성과²⁾와 자료³⁾는 본고를 작성하는데 도움이 되었다. 임시의정원에 대해서는 『대한민국임시정부의정원 문서』(국회도서관, 1974)가 유일했었는데, 회의록과 속기록 외에 독립신문과 일제 정보문서 등에 나타난 의정원관련 내용을 망라한 자료집⁴⁾이 간행됨으로써 적지 않은 도움을 받았다.

-
- 1) 이현주, 「대한민국 임시의정원의 성립과 위상변화(1919~1922)」, 『대한민국임시정부수립80주년기념논문집』(하)(한국근현대사학회, 1999).
 - 2) 유영익, 『이승만의 삶과 꿈』(중앙일보사, 1996); 반병률, 『성재이동휘 일대기』(범우사, 1998); 이현주, 『한국사회주의세력의 형성: 1919~1923』(일조각, 2003); 고정휴, 『이승만과 한국독립운동』(연세대학교 출판부, 2004); 김희곤, 『대한민국임시정부연구』(지식산업사, 2004); 孫世一, 「李承晩과 金九: 한국민족주의의 두 유형」(31~43회), 《月刊朝鮮》, 2004년 10월호~2005년 10월호; 정병준, 『우남이승만연구』(역사비평사, 2005); 한시준, 『의회정치 기틀을 마련한 홍진』(탐구당, 2006); 윤대원, 『상해시기 대한민국임시정부연구』(서울대학교 출판부, 2006).
 - 3) 雲南李承晩文書編纂委員會(編), 『梨花莊所藏 雲南李承晩文書 東文篇(1~18)』(연세대학교 현대한국학연구소, 1998); 도산안창호선생전집편찬위원회(편), 『島山安昌浩全集(1~14)』(도산안창호선생기념사업회, 2000).
 - 4) 임시정부자료집 편찬위원회, 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I~IV』(국사편찬위원회, 2006).

II. 통합 의회 구성의 실패와 시련

1. 임시의정원 해산 논란

임시의정원은 상해임시정부를 탄생시킨 대의기관으로서 상해임시정부의 법률적 근거였다. 그러나 의정원이 처음부터 유일의 배타성을 가졌던 것은 아니다. 의정원은 제2회 회기 중이던 1919년 4월 23일 “국내의 국민대회에 대해 임시의정원이 성립된 것을 발표하지는 이춘숙의 동의를 조완구의 재청으로 가결”⁵⁾했다. 이러한 행위는 같은 날 서울에서 한성정부를 선포한 국민대회의 배제를 의미했다.⁶⁾

노령 대한국민의회 통합도 초미의 과제였다. 임시의정원은 1919년 5월 13일 제 4회 회의에서 장병준·손두환·한위건·장도정·임봉래·홍도 등 6인 의원의 연서로 「의회 통일에 관한 건」을 제출했다. “일국에 국회가 양립치 못하므로 지급히 통일이 필요”하다는 것이 한위건의 설명이었다. 손두환은 “상해 의정원은 정부에 밀접한 관계가 有하여 此를 분립키 難한 즉 타지에 설립된 의회를 속히 본 의정원에 통일케 하자”고 제안했다. 의정원은 “정부로 하여금 3일 이내로 派員조사한 후에 기 사건을 본원에 제출케 하여 해결”하기로 결의했다.⁷⁾

이에 따라 임시정부는 1919년 6월 7일 국무총리 이승만 명의로 「아령사건에 관한 결의」를 의정원에 제출했다. 첫째, 임시정부의 위치는 상해에 두되 정부의 의사와 상해 동포의 여론에 따라 언제라도 위치를 변경할 수 있으며 의회는 어디에 있든지 이를 간섭할 수 없고, 둘째, 의정원과 국민의회를 통합해 의원을 조직하되 노령에서 의회의 위치를 노령에 두어야 한다고 절대 주장할 때에는 이를 허락하며, 임시정부가 제출하는 의안의 토의방법은 노령에서 구체적 의안을 제출해야 하고, 셋째, 국민의회는 입법·사법·행정의 ‘3중 성질’을 갖고 있기 때문에 통합 이후 단순한 의회기관만 되어야 한다는 것이다.⁸⁾

그러나 의정원은 정부 안을 반송시켰다. 7월 14일 임시의정원은 내무위원회를

5) 「臨時議政院紀事錄 第2回」(1919. 4), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 21쪽.

6) 이현주, 앞의 책, 제1장 1절 참조.

7) 「臨時議政院紀事錄 第4回」(1919. 4), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 29쪽.

8) 「臨時議政院紀事錄 第5回」(1919. 7), 위의 책, 34~35쪽.

열어 이 안건을 국무원에 반환하며 내정통일에 노력할 것을 권고하기로 의결했다. 의원들은 임시의정원의 상해 잔류를 원했고 의정원의 해체를 전제로 한 의회의 재구성에 반대했다.⁹⁾ 반면 국민의회의 입장에서 임시정부 소재지를 사실상 상해로 못 박고 의회의 위치도 국민의회가 협상을 결렬시킬 각오 하에 절대 주장을 할 경우에만 노령에 둘 수 있다는 것은 굴욕이었다. 상해임정은 국민의회에 대해 정부 소재지(상해)와 의회 소재지(노령)가 떨어져 있음으로써 야기되는 문제의 해결까지 요구했던 것이다.

불만은 고조되었다. 승인 개조논쟁이 한창일 때 대통령 이승만은 국무총리 이동휘에게 보낸 편지에서 상해임정의 ‘개조’를 인정하지만 그 전제로 의정원이 한성정부를 탄생시킨 국내의 국민대회를 계승해야 한다는 점을 분명히 했다.¹⁰⁾ 다만 한성정부 집정관총재인 이승만도 의정원의 해산을 고려하지는 않았다.

국민의회의 반발은 거셌다. 한성정부 봉대를 둘러싸고 승인, 개조 논란이 불거졌다. 국민의회는 통합교섭 때 임시정부와 국민의회를 동시 해산하고 한성정부를 봉대하기로 했었는데, 의정원은 해산하지 않고 상해임시정부를 한성정부 각원대로 개조해 자기들을 기만했다고 상해임시정부를 비난했다. 교통총장에 선임되어 상해까지 왔던 문창범은 블라디보스톡으로 돌아가 버렸고, 취임을 미루고 있던 이동휘는 한인사회당 방침에 따라 총리에 취임함으로써 국민의회를 더욱 자극했다. 이에 국민의회 인사들은 1920년 2월 14일 조직의 부활을 선언하고 북경에 있던 박용만, 신채호 등의 인사들과 제휴하여 反 임시정부 전선을 형성했다.

국민의회의 부활 선언은 임시의정원에 파란을 일으켰다. 특히 이동휘의 국무총리 취임으로 노령에서 상해로 근거지를 옮겨온 한인사회당계(뒤의 상해파) 의원들의 반응은 민감했다. 1920년 3월 16일 제7회 의정원 회의 대정부 질문에서 계봉우는 정부가 “아령통일에 대하여 시종여일하게 진력한 사실”을 밝혀 달라고 요구했다. 내무총장 이동녕이 “공식으로는 못하였으나 인편으로 또는 서신으로 많이 말하였노라”고 답변하자, 그는 다시 “국민의회 선포문에는 임시정부가 공약을 위반하였다는 말이 있는데 이는 무슨 사실”이냐고 하면서 경위를 따졌다.¹¹⁾ 상해파

9) 孫世一, 「李承晩과 金九: 한국민족주의의 두 유형」(33), 《月刊朝鮮》, 2004년 12월호 참조.

10) 「李承晩이 李東輝에게 보낸 편지」(1920. 1. 28), 『雲南李承晩文書 東文篇』(16: 簡札1), 162-163쪽.

11) 『臨時議政院紀事錄 第7回』(1919. 2-3), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 68-69쪽.

는 국민의회의 통합을 곧 노령 통합으로 인식했다.

국민의회 통합 문제는 일주일 뒤 의정원에서 재론되었다. 오윤환은 국민의회와의 통일이 무산된 원인과 향후 정부의 방침을 물었다. 참석자들의 시선은 막후에서 국민의회 통합을 주도했던 노동국총판 안창호에게 쏠렸다. 안창호는 “국민의회가 즉 아령이 아니니 국민의회가 쏘아령을 통할함이 아니라”고 하여 국민의회가 노령 한인사회 전체를 대표하는 조직은 아니라고 선을 그었다. 이어 그는 “한 때 정부는 이곳에 두고 의정원은 아령에 둘 것까지 생각”했으며, 국민의회 해산 후 거류민단과 군사기관을 세우려고 했다고 하면서 국민의회사건의 전말을 보고했다.¹²⁾

정부를 상해에 두되 의정원은 노령에 둘 것까지 생각했다는 것은 「아령사건에 관한 결의」(1919. 6. 7)를 말한다. 이에 따른다면 상해의 임시의정원은 해산을 해야 했다. 그러나 안창호는 임시의정원을 옮기거나 해산시킬 생각이 없었다. 그는 국민의회가 노령 전체를 대표하는 단체는 아니라고 여겼고, 이동휘와 한인사회당의 상해임시정부 참여로 노령 통합은 사실상 이루어진 것으로 간주했다. 이 점은 국민의회 통합을 ‘아령통합’으로 간주했던 상해파와의 중요한 차이였다.

안창호의 구상은 “러시아 중국 미주 각지로부터 정식 의정원을 소집하여 거기서 주권자 세 사람을 택하여 그 셋이 일곱 총장을 뽑아 의정원에 통과시킨다”¹³⁾는 것이었다. 상해임시정부가 대표성에 문제가 있으므로 러시아와 간도, 상해 등 중국과 미주에서 각각 대표를 뽑아 의정원을 새로 구성하고 거기에서 지도자 세 사람을 선출해 3두 정치로 정부를 운영한다는 것이다.

박용만, 신숙, 신채호 등 북경파의 존재도 임시정부와 의정원에 적지 않은 부담이었다. 이들은 1920년 9월에 군사통일촉진회를 발족시키고 이듬해 4월 17일 북경에서 군사통일주비회를 결성했다. 연해주와 북만주에 산재한 무장단체들의 통합을 표방했지만 목적은 상해임시정부와 의정원의 타도였다. 주비회는 4월 19일에 회의 명칭을 ‘군사통일회의’로 확정했다. 하와이 국민군과 하와이독립단, 북간도 국민회, 서간도 군정서, 대한국민의회, 국내의 통일당 등 10개 단체 대표 17명이 참가했다. 군사통일회의는 상해임시정부와 의정원을 부인하고 국내에서 조직된 ‘대조선공화국 임시정부’(한성정부)를 계승한다는 명분 하에 임시정부를 새로 조직

12) 『臨時議政院會議 제7회』(1920. 2~3), 위의 책, 73~75쪽.

13) 주요한(편저), 『安島山全書』(三中堂, 1963), 535쪽.

하기로 했다. 임시정부와 의정원을 불신임하는 이유는 대통령 이승만이 미국의 주도로 탄생할 국제연맹에 위임통치를 청원했다는 사실 때문이었다.¹⁴⁾

상해임시정부와 의정원 자체를 인정하지 않는다는 점에서 보면 상해임정에게 군사통일회의는 국민의회보다 더 불안한 존재였다. 더욱이 양자가 연합전선을 구축하고 여기에 임시의정원 내의 비판적 세력들이 가세함으로써 상해임정과 의정원은 시련에 봉착하였다.

2. 국민대표회의 수용 논란

비관세력의 연대는 국민대표회의 소집 요구로 나타났다. 1922년 2월 8일 개최된 임시의정원 제10회 회의는 국민대표회의 소집을 요구하는 쪽과 이를 저지하려는 정부옹호파의 공방으로 뜨거웠다. 대통령 이승만도 적극 저지에 나섰다. 그는 미주에서 「대통령선언」(1922. 3. 2)을 발표, 국민대표회의 소집 요구는 국민의 대표기관인 임시의정원의 권위를 부정하는 것이라고 비난했다.¹⁵⁾

1922년 3월 11일 신익희, 윤기섭, 양기하, 손정도, 연병호 5인 의원은 임시정부에 “내외 각지 단체의 대표와 및 내외 각지의 신망과 지식이 特鑿한 인사를 망라한 대회의를 可成的 속히 소집할 것”을 내용으로 하는 결의안을 제출했다.¹⁶⁾ 정부 주도의 회의소집을 주장한 것으로, 국민대표회의 요구에 대한 대안으로 제기된 것이었다. 제안에 참여한 의원과 내용으로 볼 때 「대통령선언」과 국민대표회의 소집 요구 측의 주장을 절충한 것이었지만 부결되었다.

「인민청원 제안」의 가결은 국면을 전환시킨 분수령이었다. 4월 3일 임시의정원은 천세헌이 상해교민 102명의 명의로 제출한 「인민청원서」를 놓고 논쟁을 벌였다. 정부가 국민대표회의 소집에 찬성하고 속히 개최될 수 있도록 ‘찬조’해 달라는 것이 요지였다. 국민대표회의 개최를 지지하는 의원들과 이를 저지하려는 의원들 간에 청원안을 의정원에서 수리하는 것의 위헌 여부가 주된 논점이 되었다.¹⁷⁾

14) 「通牒」, 『雲南李承晚文書 東文篇』(제8권: 大韓民國臨時政府關聯文書3), 267~271쪽.

15) 「대통령의 선언」, 《新韓民報》, 1922년 3월 2일자.

16) 「臨時議政院會議 第10回」(1922. 2~6), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 131~133쪽.

17) 「臨時議政院會議 第10回」(1922. 2~6), 위의 책, 138쪽.

조완구는 청원안을 수리해서는 안 된다고 주장하면서 ① 법리상 민법기관인 의정원이 있으므로 별도의 대표기관인 국민대표회의가 있음은 불가하고 ② 사실상 대표회 다운 대표회가 될 수 없다는 점을 근거로 제시했다. 이에 대해 오영선은 ① 의정원이 있어서 다른 대표회가 모이는 것은 불가라 하지만 양원제의 예를 보더라도 다시 대표회를 모이지 못할 리 없고 타국의 경우를 보더라도 프랑스는 기성한 국가로 의회가 있는데도 1798년 다시 국민대표회가 모였으며 러시아도 의회가 있던 케렌스키 내각시대에 모스크바에 국민대표회가 모였으니 설혹 타국에 이런 예가 없더라도 우리가 독창적으로 새로운 사례를 내지 못할 이유가 없다고 주장하고, ② 국민대표회 발기인 가운데 정부의 반대자·찬성자·비판자가 있으므로 찬성하지 못한다고 하지만 지금의 某某인은 다 정실의 대표가 아니니 우리 정부를 추대하는 충량한 국민이 많다 하면 장차 그 중에서 대표가 올 터인즉 아무 위험이 없을 것이며 오히려 위험의 소지가 있으면 방임치 않아야 할 것이라는 이유로 국민대표회의의 소집요구를 수용해야 한다고 주장했다.¹⁸⁾

「인민청원 제안」의 가결은 주저하고 있던 중도파 의원들에게 상당한 영향을 미쳤다. 6월 8일 저녁 상해 프랑스조계 모이당(慕爾堂)에서 시국과 관련한 대연설회가 개최되었다. 무정부상태에 빠진 임시정부와 국민대표회의 등 현상 타개를 위해 상해지역 한인청년들이 마련한 자리로 임시정부와 임시의정원, 주비위원회 측의 인사들이 참석했다.¹⁹⁾ 여기서 신익희는 의정원에서 국민대표회의에 대한 찬조안에 찬성한 이유를 설명했다. ① 임시정부가 다른 방법을 시도해 보았지만 뜻대로 되지 않았고, ② 국민대표회의의 쪽이 임시정부를 무시하는 경향이 있었지만 태도가 달라졌으며, ③ 102인의 인민청원을 존중하기 때문이라는 것이었다. 시국을 타개하기 위해 대통령과 정부 각원들이 당분간 쉬어야 하고, 임시정부와 의정원에 인물이 많이 모여들어야 하며, 국민대표회의가 신속하고 원만하게 진행되도록 해야 한다고 주장했다.²⁰⁾

정부 안팎 소장파들의 움직임도 활발했다. 7월 13일 밤에 임시정부와 의정원의 전·현직 각원 및 의원들과 국민대표회의의 주비위원 등 40여 명이 모여 시국수습

18) 「臨時議政院會議 第10回」(1922. 2~6), 위의 책, 142~143쪽.

19) 「靑年界主催의 大演說會」, 《獨立新聞》, 1922년 6월 14일자.

20) 「靑年大會席上에서 申翼熙씨의 演說」, 《獨立新聞》, 1922년 6월 24일자.

책에 대해 토론했다. 참석자들은 시사책진회를 조직했다.²¹⁾ 안창호가 회장으로 선출되고 여운형, 신익희, 김용철은 간사로 선임되었다. 이동녕, 이시영, 손정도, 김인전, 김구 등 임시정부 인사, 장봉, 신익희, 김홍서, 윤기섭, 민충식 등 임시의정원 의원, 안창호, 남형우, 원세훈, 신숙 등 국민대표회의 주비위원, 김만겸, 여운형, 최창식 등 이르쿠츠크파 공산당 인사 등 여러 정파의 인물들이 망라되었다.²²⁾

지리한 논란 끝에 7월 24일 제6차 회의에서 시사책진회는 안창호, 신익희, 이동녕, 이유필, 조소앙 등 정부옹호파와 개조파 합동으로 구성된 5인 명의로 “시국에 관한 여러 어려운 문제를 조리와 궤도로 협의 결정한 후 실현하기에 일치 노력할 일”이라는 안을 제출했다. 그런데 이 모호한 표현은 제7차 회의에서 큰 논란을 야기했다. 임시정부 정통의 계승문제와 관련되는 문구로 인식되었기 때문이다. 윤기섭은 “조리와 궤도로”라는 말 앞에 “법통에 基하야”라는 여섯 자를 추가해야 한다고 주장했고, 조상섭은 “조리와 궤도로”를 삭제하고 ‘협의’는 ‘토의’로, ‘실현’은 ‘실행’으로 고쳐야 한다고 맞섰고 회의는 폭력사태로 얼룩졌다.²³⁾ 이틀 뒤인 28일 시사책진회의 성격 확정에 관한 투표가 실시되었는데 윤기섭의 수정안과 5인 위원안이 모두 부결되고 재투표를 실시한 결과 조상섭의 재수정안이 출석위원 3분의 2 이상의 가표를 얻어 가결되었다. 그러자 이번에는 조소앙, 연병호, 이필규, 김용철, 조완, 이기룡 등이 “조리와 궤도로”를 삭제하는 것은 부당하다고 말하고, 자기들은 성력을 제공할 수 없으므로 탈퇴한다면서 퇴장, 시사책진회는 성과 없이 활동을 종료했다.²⁴⁾

주목되는 것은 정부옹호파 뿐만 아니라 이르쿠츠크파 공산당도 국민대표회의 소집에 대해 회의적인 견해를 갖고 있었다는 점이다. 장봉에 따르면 시사책진회 회의 성격문제로 논란을 빚고 있을 때, 이르쿠츠크파 고려공산당은 시국문제에 대한 토론을 벌인 끝에 7월 23일, 김만겸과 최창식의 주도하에 첫째 “임시정부를 절대 옹호하며 정부와 의정원을 충실히 할 事”, 둘째 “대통령 이승만의 진퇴는 지금 토론할 시기가 아니다”는 방침을 결정했다. 이르쿠츠크파의 영수인 김만겸과 최창

21) 「最近 上海에서 組織된 時事策進會」, 《獨立新聞》, 1922년 7월 22일자.

22) 在上海日本總領事館, 『朝鮮民族運動年鑑』(1932), 1922년 7월조.

23) 「張鵬이 李承晩에게 보낸 편지」(1922. 7. 26), 『雲南李承晩文書 東文篇』(제18권: 簡札3), 152~155쪽.

24) 「時事策進會消息」, 《獨立新聞》, 1922년 8월 1일자; 「張鵬이 李承晩에게 보낸 편지」(1922. 8. 1), 『雲南李承晩文書 東文篇』(제18권: 簡札3), 160~161쪽.

식이 이 결정을 주도했고 여운형과 서초(徐超)는 이승만의 퇴진을 주장하였다.²⁵⁾

문제는 국민대표회의 소집운동을 주도하고 있는 개조파의 영수 안창호의 태도였다. 상해임시정부와 임시의정원 안팎에서 최대의 ‘지분’을 확보하고 있는 이들을 설득하지 못하는 한 이르쿠츠크파의 결정은 현실적 의미를 갖기 어려웠다. 조직의 ‘공식적인’ 결의와는 다르게 안창호와 적극 연대하고 있는 여운형의 태도도 이 결정을 이행하는데 걸림돌이 되었을 것이다.

III. 의정원 운영과 정치세력의 추이

1. 정부옹호·개조파의 균열

임시의정원 제7회 회의(1920. 2~3)는 통합정부 수립 후의 첫 회의였으나 의회 통합 실패의 후유증으로 운영상 적지 않은 어려움에 처했다. 의원의 정족수 미달과 자질시비는 가장 큰 문제였다. 이때의 의정원에 대해 독립신문은 “첫째 사면청원 수요의 많음이고 둘째 변론가가 많음이라”고 지적하면서, 특히 사면 청원으로 의원들의 수요가 감소해 정족수도 채우지 못하는 것이 큰 문제임을 지적하고 있다. ‘변론가’들이 많다는 것도 의원의 수가 정족수에 미치지 못하면서 생긴 웃지 못할 현상이었다. 정족수가 부족하다 보니 엄연히 “이것은 원칙상 논리상 문제가 아니라 해석상 문제라 물론 해석을 할 것이 아니라 논리상 해석을 할 것”²⁶⁾이라는 등 회의 때마다 법정 정족수에 대해 ‘해석’을 달리하는 편법이 동원되었다.

정족수²⁷⁾ 문제는 1925년 임시헌법이 개정될 때까지 논란이 되었다. 8회 회기

25) 「張鵬이 李承晩에게 보낸 편지」(1922. 7. 26), 『雲南李承晩文書 東文篇』(제18권: 簡札3), 156~158쪽. 이들은 결정 사실을 정파 지도자들에게 사람을 보내어 알리면서 협의했다고 한다. 안창호에게는 양헌을, 노백린·이동녕·이시영에게는 현순을, 조소앙에게는 여운형을 보냈다.

26) 「臨時議政院會議 第7回」(1920. 2~3), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 83쪽.

27) 1919년 9월 11일자로 개정 공포된 대한민국임시헌법의 임시의정원 조항에 따르면 의정원 의원은 경기·충청·경상·전라·함경·평안 각도와 중령·아령에서 각 6인씩, 강원·황해도 및 미주에서 각 3명씩 모두 57명을 선출하도록 되어 있었고 과반 이상의 출석으로 개회할 수 있었다. 한시준(編), 『大韓民國臨時政府法令集』(國家報勳處, 1999), 47쪽.

중인 1921년 4월 29일 의정원은 ‘법정인원의 결정’을 위한 회의를 열고 열띤 토론을 벌였다. 홍진은 전년도에 의정원에서 임시헌법 제29조의 의원 수를 해석상으로 보아 현재의 선출의원 수를 총의원수로 간주하기로 의결했음을 상기시키면서, 금년에도 이에 준해 선출된 의원이 반수 이상 출석하면 개회가 가능하므로 법정 개회 의원의 수를 정할 필요는 없다고 주장했다. 선출된 의원이 28인이자면 반수인 14명만으로도 개회가 성립된다는 것이었다. 이에 윤기섭과 김인전, 정영준이 찬성했다.

장봉은 “外論도 생각하고 제 방면의 사정을 보아서 개회할 인원수를 정할 필요가 있다”면서 적어도 20인 이상은 출석해서 개회해야 한다고 주장했다. 국민의 대표기관의 체면상 그 정도는 되어야 밖에서도 시비가 없다는 뜻이었다. 신익희도 “작년에는 한번 선출되었던 지방은 현재 적을 둔 의원이 없고 결원이 되었더라도 이를 선출수로 간주해 총수를 45인으로 보았지만, 금년에도 현재 선출된 의원을 총수로 간주한다 하고 재적의원수로 총수를 삼는다는 건 모순이므로 20인으로 정하는 것이 타당하다”고 주장했다. 이 제안엔 조완구와 신현창이 찬성했다. 윤기섭이 “의원수가 금후로 더욱 증가는 할지언정 감소치는 아니할 것”²⁸⁾이라고 의원들을 설득해 홍진의 제안이 가결되었다.

의원의 결원 문제는 한해를 넘겨 계속되었다. 1922년 2월에 개회된 제10회 임시의정원 회기 중 내무차장 조완구는 법정인원 57명 가운데 보선 안된 의원이 모두 32명으로 과반수를 넘었다고 보고했다. 노령지역 6명은 의정원과 국민의회의 통합실패 때문에 처음부터 선출조차 하지 못했고, 함경도(6명), 경상도(6명), 전라도(5명), 서북간도(5명) 역시 보선되지 않았다. 의원이 선출된 강원도(2명)와 미주(2명)는 도착하지 않고 있었다.²⁹⁾ 임시의정원은 완충지대를 상실한 채 기호와 서북지방 의원들이 주도권을 놓고 격돌했다.

격돌은 대통령 및 각원 불신임안으로 표면화되었다. 6월 9일 오영선과 조상섭 등 5인은 대통령에 대해서는 “내정불통일과 외교의 실패, 조각불능”을, 국무원에 대해서는 대통령 불신임 이유에 대한 책임에 더해 “무정부상태에 빠진 시국에 대해 危懼하는 小心과 匡救할 성의가 없음”을 들어 각각 불신임안을 제출했다. 이병

28) 『臨時議政院會議 第8回』(1921. 2~5), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원1』, 98-99쪽.

29) 『臨時議政院會議 第10回』(1922. 2~6), 위의 책, 130쪽.

주가 정부가 잘못된 것이 대통령 탓이라고 하나 “지식이 부족하다든지 주의가 불철저하여 일이 잘못됨이 아니오 인민이 그를 원조치 아니한 것이니 후원이 없이 그만 하였으면 성공이라 할 수 있고 또 한가지에 접목치 않고 元體를 잡음과 四肢가 使役치 아니하여 軀幹을 고사케 함은 다 순리가 아니오 집은 짓지는 않고 헐기만 함은 불가”하다면서 반대했지만 역부족이었다. 이유필은 대통령이 노력한 것도 사실이고 또 자신도 대통령을 지지했지만 “원년에 국민의회가 있어 반대하되 撫치 못하고 2년도에는 군사통일회가 있어 부인하되 禦치 못하며 3년도에는 국민대표회가 起하되 응치 아니하였다”고 주장했다.³⁰⁾ 국민의회와의 통합실패, 군사통일회의에 대한 대응의 실패, 국민대표회의 수용거부 현안의 문제를 대통령과 국무원을 불신임하는 주된 요인으로 거론하고 있다.

불신임안의 가결은 정부옹호파와 개조파의 균형을 깨뜨렸다. 1923년 2월 15일에 개원해 놓고도 결원된 의원이 너무 많아서 개회하지 못하고 있던 제11회 임시의정원은 4월에 30여 명의 의원을 보선했는데,³¹⁾ 대부분이 개조파였다. 이들은 임정과 의정원에 대한 대대적인 ‘개조’에 착수했다. 밖에서는 국민대표회의가 분과위원회로 순조롭게 진행되고 있었다. 4월 2일 의정원 회의에서 조덕진 등 9인이 제출한 「대국 쇄신안」이 가결되었다. 이를 위해 첫째, 법제를 시의와 민도에 맞게 개정하고, 둘째, 행정부로 하여금 본원의 董 감독하에서 모든 민중기관의 의사를 察하여 그 權宜의 籌劃을 행하여 광복운동을 통일적 적극적으로 진행되게 하며, 셋째, 대통령을 탄핵한다는 것이었다. 탄핵의 이유는 ① 아무 공무도 없이 정부소재지를 이탈하여 정무를 지체하고 시국을 수습하지 못하였고, ② 국무원의 동의와 국무원의 연서도 없이 교령을 남발했으며, ③ 행정부서를 정돈치 못하고 법률을 준수하지 않고 준수하게 하지도 못하였고, ④ 구미위원부와 직원과 주미공사를 독단적으로 설치하였으며, ⑤ 1919년 5백만 원의 외국공채 支用과 구미위원부 재정을 독단적으로 사용했다는 것이었다.³²⁾

30) 「臨時議政院會議 第10回」(1922. 2~6), 위의 책, 156~157쪽. 불신임안은 특별위원회로 회부하지는 흥진의 동의를 거부되고 흥진·민충식·이필규·이병주 등이 퇴장한 가운데 찬성 12표로 가결되었다가 「臨時議政院會議 第10回」(1922. 2~6), 위의 책, 158쪽) 양측의 일시적 타협으로 1922년 7월 6일 취소되었다.

31) 「臨時議政院消息」, 《獨立新聞》, 1923년 4월 4일자.

32) 「臨時議政院會議 第11回」(1923. 2~5), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 161~162쪽.

목적의 달성은 시간문제인 듯 보였다. 개조파는 의정원 밖의 국민대표회의까지 동원하여 총 공세를 폈다. 4월 27일 임시의정원 부의장 도인권 등 26명은 헌법개정안을 제출했다. 임시대통령제를 폐지하고 그에 속했던 직권은 국무원과 임시의정원에 나누어 이관하며, 필요한 경우에는 임시헌법의 개정 등을 어떠한 ‘특종회의’에서도 행할 수 있게 한다는 내용이었다.³³⁾ 여기서 특종회의는 국민대표회의를 가리킨다.

정부옹호와 의원들의 반발은 거셌다. 조완구는 국민대표회의와 의정원이 병립하는 일은 의회사상 기이하며 큰 치욕이라면서, 반대파 의원들을 “개조파의 주구가 되어 의회의 신성을 모독한 협잡 의원”이라고 공격하는 내용의 성토문을 배포했다. 관망하던 국무총리 노백린도 「국무원포고」 제2호를 발표, 현 임시정부의 유지와 국민대표회의 측의 반성을 촉구했다.³⁴⁾ 5월 7일에는 김용철 등 7명의 의원들이 위헌적인 결의안을, 그것도 다수 의원이 퇴장한 상태에서 통과시킨 책임을 물어 의장 윤기섭과 부의장 도인권의 징계안을 제출했다.³⁵⁾ 따라서 국민대표회의를 매개로 임시정부·임시의정원과의 협상을 통해 정부를 개조하려던 시도는 무산되었다.

2. 대통령 탄핵과 헌법 개정

1924년 2월 29일 개원된 제12회 임시의정원의 모습은 설립 이후 가장 초라했다. 선출된 36명의 의원 가운데 의장(윤기섭)과 여운형·조완구·조상섭·최석순·김봉준·김승학의 7명만 참석했고, 국무원 참석자는 국무총리(노백린)·내무총장(김구)·외무총장(조소앙)·재무총장(이시영)이 전부였다. 법정인원 부족으로 회의를 열지 못하던 임시의정원은 보선 의원의 자격심사와 사면을 청원한 의원들의 처리 때문에 3월 21일야 제11회 의정원에서 계류시켜 놓은 대통령탄핵안과 임시헌법 개정안을 표결로 폐기했다.³⁶⁾

신입의원의 자격논란은 다음과 같은 것이었다. 조완구는 “의원은 선거된 때부터

33) 『臨時議政院會議 第11回』(1923. 2~5), 위의 책, 162쪽.

34) 『韓國民族運動史料(中國篇)』(국회도서관, 1976), 316쪽.

35) 『臨時議政院會議 第11回』(1923. 2~5), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 163쪽.

36) 『不逞團關係雜件 鮮人ノ部上海假政府(五)』1924년 3월 6일 機密 제41호, 『上海假政府ノ議政院會議召集ノ件』.

자격과 권리를 다 갖는다”고 주장했다. 의정원이 중요한 것은 각 지방을 대표하는 대의원들로 조직되기 때문인데, 의원들이야말로 지방을 대표해 올라온 대의원들에 의해 선출된 사람들이라는 것이다. 이들을 선출한 회(會)의 권리를 제한해서는 안 된다는 것인데 기호와 의원들의 견해를 대변한다. 반면 조상섭은 임시의정원법에 따라 “의원을 심사한 후라야 권리가 有한 것이 분명하다”고 주장했다. 의장도 신입의원이 “到院후 심사종료 후라야 (권리를) 행사할 수 있다”고 거들었다.³⁷⁾ 「임시의정원법」(1919. 9. 17. 개정)에 따르면 새로 선출된 의원은 당선증서를 의정원에 제출해 심사를 받은 후 등록되며, 의정원의 개회 후 7일이 지나도록 등원하지 않으면 자격을 상실하게 되어 있었다.³⁸⁾

이 논란은 의정원에서 소수가 되어 수세에 몰린 정부옹호파가 무리하게 자파 의석수를 늘리려는 데서 출발했다. 그러나 배후에는 의정원 내 지역과별 사이의 암투가 있었다. 제12회 회기 중이던 1924년 6월 7일 의정원 의장 최창식이 사면을 요청하는 청원서가 낭독된 뒤 최석순은 “의정원이 정부의 권리를 침해한다 하는 말이 있다”면서 의장이 “경기도민이 노해서 의장과 의원의 任을 내놓으라고 협박”에 못 이겨 사면을 청원한 것이 아니냐고 물었다. 김현구도 “경기도민이 모여 의장 의원을 내노라 하였다 하니 사리에 적당치 아니한 일시오. 道는 다만 선거할 권리뿐, 그런 일이 있다하면 유감으로 아는 바 그 사유로 인하여 사면한다 하면 사임하는 최의원(최창식)은 물론 사회에 대해서도 수치”라며 철회를 요구했다. 최창식의 사면청원이 반려된 뒤에도 논란이 계속되자 조상섭은 의정원을 위해 자격 심사를 주장한 것이지 “평안도 의원이 기호파를 멸시하려고 하는 것이 아니다”라고 주장했다. 자격심사를 강하게 주장했던 자신에게 쏠리는 시선이 부담스러웠던 것이다. 의정원 밖에서는 “서도의원들이 新到의원을 받지 아니하려고 이런 피를 내어서 여러 날을 끈다”³⁹⁾는 소문이 파다했다.

이번엔 신도의원들이 반발했다. 자격심사 논란으로 열흘이 넘도록 등원하지 못하자 “당선증서를 취소해가고 성명까지 제출”했던 것이다. 성명의 내용은 “군(의정원 의원) 등의 행위는 법에 적합지 아니함으로 군 등과 동일한 석상에서 일할

37) 「臨時議政院會議 第12回」(1924. 2~6), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 199~200쪽.

38) 한시준(編), 앞의 책, 369쪽.

39) 「臨時議政院會議 第12回」(1924. 2~6), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 222~233쪽.

수 없다”는 것이었다. 성명에 참여한 김병희·임인순·황규성(이상 충청도)·이규보(경기도) 모두 기호파였다. 서도파의 경계심은 컸다. 김봉준은 “성명은 개인적 행동으로 한 것이 아니요 합작 행위”라고 단언했다. 그는 또 “김병희는 (충청)도의 선거회장의 직명까지 가진 사람인데, 그가 거기에 참가한 일로 말하면 어느 편과 합작임이 분명하고 용서할 수 없는 일”이라고 비난했다. “의원 4인이 연서하여 한 일이면 도 전체가 한 것”이라고도 주장했다.⁴⁰⁾ 4명의 신입의원 선출과 그들의 성명 발표를 기호파의 조직적 대응으로 간주하고 있는 것이다.

김봉준이 일개 신도의원의 이력까지 들먹이며 등원을 저지하고자 한 데에는 그만한 이유가 있었다. 성명 가담 의원의 주모자격인 김병희는 1888년 충남 논산 출신으로 경성외국어학교를 졸업하고 충청도 의원으로 선출되어 상해에 오기 전부터 독립운동에 참여하였다. 특히 1919년 7월 박용만의 지도로 노령 블라디보스톡에서 이민복·조성환·백준 등과 함께 “서북인파(함경남북·평안남북·황해도)를 제외하고 기호파(경기·충남북)를 중심으로 독립군을 편성”⁴¹⁾해 간도와 길림의 인사들로 조직한 대한국민군의 핵심이었다.

국민대표회의 후 개조파의 목표는 임시헌법 개정이었다. 수적 우위를 확보한 개조파는 임시의정원 회기를 이듬해 2월까지로 연장했다. 그리고는 마침내 6월 16일에 조상섭, 김봉준, 최석순 등 8명의 명의로 「임시대통령 유고문제에 관한 제의안」을 제출했다. 제의안은 현임 대통령 이승만이 임지에서 멀리 떨어져 있으면서 4년 동안 자리를 비우고 있는 것은 허용될 수 없는 문제라면서, 첫째 미주에 있는 현임 대통령 이승만에게 전보하여 속히 귀환하도록 청할 것, 둘째 대통령 이승만이 임지에 귀환할 때까지 임시대통령이 유고임을 공포할 것, 셋째 임시대통령이 유고인 기간은 현임 국무총리 이동녕이 임시헌법 제17조에 따라 직권을 대리한다고 공포할 것 등⁴²⁾ 3개항의 해결책을 제시했다.

유고안은 당일로 가결되었다.⁴³⁾ 임시정부(국무원)는 바로 대통령유고 결의 재의

40) 『臨時議政院會議 第12回』(1924. 2~6), 위의 책, 239쪽

41) 金正明(編), 『朝鮮獨立運動』 제1권分冊(原書房, 1967), 233쪽.

42) 「不逞團關係雜件 鮮人ノ部 上海假政府(五)」, 1924년 8월 20일 機密 제147호, 「假政府大統領ノ職權問題ニ關スル件」.

43) 「大韓民國臨時政府公報」제1호, 1924년 9월 1일, 『雲南李承晩文書 東文篇(제8권) 大韓民國臨時政府關聯文書3』, 247쪽.

요구안을 임시의정원에 제출했다. 임시의정원은 6월 25일에 이 요구안을 상정했으나,⁴⁴⁾ 토론 끝에 대통령재의요구안 심사위원회를 구성하기로 했다. 의정원 내 개조파는 임시대통령 유고 재의 요구안을 심사위원회에 회부해 둔 채 그들의 방침을 추진했다. 8월 17일에는 대통령유고 재의요구안 심의위원회가 6월 16일의 임시의정원의 임시대통령 유고결의가 타당하다는 결정을 내렸고,⁴⁵⁾ 임시의정원은 8월 21일 이 결의를 확정했다.⁴⁶⁾ 이로써 임시대통령 이승만의 직권은 중지되고, 국무총리 이동녕이 직무를 대리하게 되었다.

그러나 이동녕도 1924년 12월 11일 ‘민정식사건’의 책임을 지고 임시의정원에 사의를 표명했다. 개조파는 상해 청년층의 여론을 업고 총장들의 사직을 요구했고 각료들도 마침내 사직했다.⁴⁷⁾ 이동녕이 사직의사를 표명한 날 임시의정원은 박은식을 대통령대리로 선출했다. 박은식은 이튿날 임시의정원 회의에 출석해 대통령 대리직을 수락하고, 16일 내무총장 이유필, 외무 겸 재무총장 이규홍, 군무 겸 교통총장 노백린, 법무총장 오영선, 학무총장 조상섭, 노동총판 김갑의 내각 안을 임시의정원에 제출해 동의를 얻었다. 다음 날 박은식을 국무총리로 하는 내각이 출범했다.⁴⁸⁾

제13회 임시의정원은 대통령 탄핵안 처리와 임시헌법 개정이라는 중대한 의안을 처리했음에도 불구하고 회의록은 남아있지 않다.⁴⁹⁾ 일본경찰의 정보에 따르면, 당시 임시의정원 의원은 24명이었다. 조완구, 윤기섭, 민제호 외에는 거의 서북지방 출신의 개조파 인사들과 동조자들이었다. 특히 개조파는 이승만 탄핵안 제출에 맞추어 평안도 출신의 송병조와 이강을 급히 하와이대표 의원으로 선출하기까지 했다.⁵⁰⁾ 이렇게 되자 기호파는 “재래의 개정안 반대의원들은 금번 회기를 당하야

44) 『大韓民國臨時議政院文書』(국회도서관, 1974), 217~218쪽.

45) 「不逞團關係雜件 鮮人ノ部 上海假政府(五)」, 1924년 8월 20일 機密 제147호, 「假政府大統領ノ職權問題ニ關スル件」.

46) 「大韓民國臨時政府公報」 제1호, 1924년 9월 1일, 「雲南李承晩文書 東文篇(제8권) 大韓民國臨時政府關聯文書3」, 247쪽.

47) 孫世一, 「李承晩과 金九: 한국민족주의의 두 유형」(42회), 《月刊朝鮮》, 2005년 9월호, 547~550쪽.

48) 『韓國民族運動史料』(中國篇), 509쪽.

49) 고정휴, 「해제」, 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』 참조.

50) 朝鮮總督府警務局, 「大正十四年五月 在外不逞鮮人ノ概況」, 金正柱(編), 『朝鮮統治史料(제8권)』(韓國史料研究所, 1971), 111쪽.

절대의 불간섭주의로”⁵¹⁾ 출석을 거부했다.

3월 14일 개조파 의원들은 나창현, 최석순, 문일민, 임득산 등 10명의 의원 명의로 대통령 이승만 탄핵안을 제출했다. 이들 가운데 6명이 평안도 의원이었다. 탄핵안은 18일 밤 회의에서 가결되어 다시 심판에 회부하기로 하고 나창현을 위원장으로 하는 심판위원회를 구성했다.⁵²⁾ 심판위원회는 3월 21일에 이승만의 면직을 결정했고, 3월 23일 밤 심판위원회 결정이 임시의정원의 결의로 가결되었다. 임시의정원은 그 자리에서 임시대통령 대리 박은식을 임시대통령으로 선출했다. 다음날 임시대통령에 취임한 박은식은 그날로 두 달 전에 임명한 각원들을 거의 그대로 그 자리에 임명하고 의정원에 임명동의안을 제출했다.⁵³⁾

헌법 개정도 단행되었다. 임시정부는 ‘국령’을 정부 수반으로 하는 헌법 개정안을 임시의정원에 제출했다. 심사위원의 수정보고를 거쳐 3차에 걸친 독회를 끝내고 3월 30일 밤 10시에 임시의정원의 전원 일치로 헌법개정안이 가결되었고,⁵⁴⁾ 4월 7일에 공포되었다. 원안의 ‘국령’이라는 정부수반 칭호를 ‘국무령’으로 수정한 것 말고는 원안대로 가결되었다. 1919년 9월에 임시정부의 통합을 위해 임시헌법을 개정한 지 6년만의 제2차 임시헌법 개정이었다. 개정된 임시헌법은 전문 없이 본문 35개조로 구성되어, 6년 전의 임시헌법에 비하면 헌법전의 짜임새로는 훨씬 조락해졌으나, 독립운동 방략의 규범으로는 한결 현실화된 것이었다. 권력구조도 국무령 중심의 완전한 내각책임제였다.⁵⁵⁾

함께 통과된 「임시의정원감행조례」는 내각책임제 하 임시의정원의 변화를 보여 준다. 의원은 경기·충청·경상·전라·함경·평안도 및 중령에서 6명씩, 강원·황해도와 미주에서 3명씩 총 51명을 선출하게 한 것은 전과 대동소이했다. 그러나 임시의정원의 개회 요건을 정원 3분의 1 이상의 출석으로 완화했는데,⁵⁶⁾ 이는 그

51) 『臨時議政院會議 第13回』(1925. 3), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 245쪽.

52) 『韓國民族運動史料(中國篇)』, 550쪽.

53) 「大韓民國臨時政府公報」 제42호, 115쪽. 국무총리 겸 군무총장 노백린, 내무총장 이유필, 법무총장 오영선, 학무총장 조상섭, 재무총장 이규홍의 임명동의안이 가결되고 3월 27일자로 이유필이 노동국총관을 겸임하고, 이규홍과 조상섭은 외무총장과 교통총장을 겸임하게 되었다.

54) 『臨時議政院會議 第13回』(1925. 3), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 246~253쪽.

55) 孫世一, 「大韓民國臨時政府의 政治指導體系」, 『三一運動50周年紀念論集』(東亞日報社, 1969), 918~920쪽.

56) 한시준(編), 앞의 책, 53, 384쪽.

동안 회의소집의 현실적 어려움을 감안한 조치였다.

IV. 원내 전략과 권력구도 변화

1. 개조파의 원내 전략

개조파의 목표는 1919년 8월에 출범한 ‘통합’ 정부 체계의 변경이었고 그 핵심에는 대통령 이승만의 퇴진 문제가 있었다. 임시의정원 제10회 회기 중인 1922년 3월 15일 조상섭은 국민대표회의 소집의 취지를 언급하면서 “본안의 요지는 내외 지인을 모아 원만히 토론하여 모든 缺欠된 것을 補하자 함”이지만 이것은 의정원에서 할 수 있으며 ‘분규문제’의 해결책으로는 ‘인물변경’이 가장 중요하다고 말했다. 이렇게만 할 수 있다면 국민대표회의도 필요 없다는 것이었다.⁵⁷⁾ 조상섭은 대통령 이승만 탄핵의 선봉에 섰던 안창호의 측근이었다.

4월 13일 「인민청원 제안」 토의 과정에서 조상섭은 1919년 8월에 개헌을 통해 한성정부안대로 통합정부를 출범시켰지만 “국내에서는 잘 복종하나 불행히 아령 일방에서 반대하던 것”과 그 뒤 “국민대표회의를 주창하는 곳이 있어 이 또한 반대”⁵⁸⁾해 온 사정을 설명했다. 그러면서 그는 국민대표회의 소집을 주장하는 세력과 손을 잡고 시국을 수습해야 한다고 주장했다. 이것은 임시정부의 통합작업을 주도한 개조파가 의정원을 해산하겠다는 약속을 지키지 않아서 국민의회가 재건을 선언한 것이지 한성정부안대로 통합을 했기 때문이 아니었다. 그럼에도 불구하고 국내와 노령을 대립시키면서까지 국민대표회의 소집 요구를 명분삼아 정부 개조를 압박하고 있는 것이다. 이것은 이승만의 퇴진이 여의치 않을 경우 노령의 힘이라도 빌려야 한다는 의미로 해석된다.

국민대표회의를 매개로 임시의정원 안에서 국무원의 전면 개편을 밀어붙이려던 시도가 실패한 뒤 개조파의 전략은 원내 다수파를 이루어 헌법 개정을 통해 이승만을 퇴진시키는 것으로 수정되었다. 대통령 이승만의 유고안 가결(1924. 6. 16)과

57) 『臨時議政院會議 第10回』(1922. 2~6), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 133쪽.

58) 『臨時議政院會議 第10回』(1922. 2~6), 위의 책, 145쪽.

헌법 개정 작업에는 최창식이 선봉에 섰다. 그는 기호출신이며 이르쿠츠크와 공산당의 중진이었지만 여운형, 안창호와 더불어 개조파 연합에 앞장섰다. 유고안 및 헌법 개정안을 가결시키는데 있어서 넘어야 할 장벽은 두 가지였다. 첫째, 정부용 호파의 반대로 인해 개정안이 제출된 후 이를 통과시킬 수 있는 표수의 확보, 둘째, 의석을 확보하여 헌법 개정안이 통과된다 해도 미국식 대통령제를 선호하는 이승만이 ‘위원제’를 받아들이지 않을 것인데 이를 어떻게 무마할 것인가 등이었다. 최창식의 계획은 주도면밀했다. 유고안을 가결시킬만한 수의 의원들을 확보해 대통령 유고안을 통과시킨 다음 대리대통령을 선출함으로써 미주의 이승만이 간섭할 수 있는 여지를 없앴 것이다.⁵⁹⁾

개조파의 중심에는 안창호가 있었다. 이들은 정국의 주요 고비마다 매사를 안창호와 긴밀하게 상의했다. 이점은 이승만이 미주에 있으면서 상해에서 활동하는 측근들의 건의를 자주 무시하고 ‘지시’ 일변도로 정국에 대처했던 것과 대조적이다. 안창호는 1924년 10월 30일에 남경에서 개최된 제10회 흥사단 원동대회를 주재하고 11월 22일에 상해를 출발하여 요코하마를 거쳐 샌프란시스코로 가는 길에 하와이를 방문했다. 미주 흥사단원들과 국민회 회원들로부터 중국에 이상촌을 건설하기 위한 정신적·물질적 후원을 얻기 위한 것이 목적이었지만⁶⁰⁾ 상해 정국의 추이와도 관계가 있다.

1924년 12월 조상섭은 미국에 있는 안창호에게 보낸 편지를 보내 그간의 상황을 전하면서 임시정부 유지비로 “여하한 방법으로든지 다만 幾百元이라도 換送”해 줄 것을 당부하고 있다.⁶¹⁾

여기서 개조파가 이동녕을 국무총리 겸 대리대통령으로 하는 체제를 출범시켜 놓고도 다시 박은식 내각을 발족시킨 이유는 무엇인가. 이동녕은 대통령 이승만의 유고안이 가결됨에 따라 자동으로 국무총리 겸 대리대통령이 되었을 뿐 개조파의 계획에는 동의하지 않았다. 그러므로 개조파는 이동녕의 국무총리 겸 대리 대통령 직 사직을 기다렸다가 사직과 동시에 박은식 내각을 출범시켰던 것이다. 개조파의

59) 「上海評論」(創刊號: 1924. 12. 22), 「不逞團關係雜件 鮮人ノ部 上海假政府(五)」, 1925년 1월 16일 機密 제17호.

60) 李明花, 『島山安昌浩의 獨立運動과 統一路線』(景仁文化社, 2002), 225~228쪽.

61) 「趙尙燮이 安昌浩에게 보낸 편지」(1924. 12. 23), 『島山安昌浩全集』(제2권: 서한II), 557~558쪽.

입장에서 박은식 내각의 유일한 직무는 “헌법개정안의 통과에 동의의 날인만 하면” 되는 것이었다. 그러므로 개정된 헌법이 실시되는 날부터 대통령, 국무총리, 총장, 차장 등 대통령 중심제 하의 명칭들은 모두 사라질 것이기 때문에 과도내각의 각원은 누가 되든 인선은 문제가 되지 않았다. 이렇게 되면 “아무 이의 없이 교묘하게 소위 법리적으로 결함과 폐단이 많은 임시정부의 제도가 일변”될 것은 물론 “멘데토리(위임통치 청원)로 문제인물인 이승만의 대통령도 不攻自破로 消失되고 말리라”⁶²⁾는 것이 개조파의 판단이었다.

박은식 내각의 외무 겸 재무총장을 맡은 이규홍은 12월 21일에 안창호에게 편지를 보내 자신들의 사명은 법제 개정으로 개정 기한은 빠를수록 좋다고 생각하고 있으며 우선 헌법 개정에 착수하기로 했다고 보고했다. 그러면서 헌법 개정의 주요 논점을 아직 토론하지 못했으니 이에 대해 안창호가 조언해 주길 바랐다.⁶³⁾

개조파의 대안은 이승만이 물러난 뒤 그 자리에 안창호를 앉히는 것이었다. 1925년 1월 5일 조상섭은 다시 편지를 보내 임시의정원과 국무원의 제도개혁에 대한 상해 인사들의 의견들을 전하면서 안창호의 의견을 구했다. 그는 “삼두정치라 하고 내용은 島山(안창호)·一松(김동삼)·石吾(이동녕) 3선생을 합하여 대통령 행사를 하게 하자”는 안도 있으나, 자신들은 제도가 어떻게 되더라도 “도산선생이 수령이 되어야 한다”⁶⁴⁾며 그의 결심과 승낙을 촉구했다.

안창호는 1925년 1월 20일에 이유헤과 조상섭 앞으로 임시정부와 현안문제에 대한 자신의 의견을 조목조목 설명하는 긴 편지를 보냈다. 제도개혁 문제에 대해서는 다수의 의견에 맡기겠다고 하면서도 委員制라는 말의 사용을 피하는 것이 좋겠다고 했다. 위원제라 하면 세인들에게는 威습이 감해지는 한편 “赤化되었다는 선전의 방해가 있을까” 염려되고, 또 “최고권자의 권리를 약하게 하는 것이 現時에는 별 관계가 적으나 將後 직접운동 실행시기에는 폐해가 있을까” 염려되므로 주의해야 한다는 것이었다. 그러나 안창호는 자기가 임시정부의 수령이 되어야 한다는 요청에 대해서는 단호히 거절했다.⁶⁵⁾

62) 「臨時政府의 改造와 新內閣」, 《上海評論》, 創刊號(1924. 12. 22).

63) 「李圭洪이 安昌浩에게 보낸 편지」(1924. 12. 21), 『島山安昌浩全集』(제2권: 서한II), 490~493쪽.

64) 「趙尙燮이 安昌浩에게 보낸 편지」(1925. 1. 5), 위의 책, 560~562쪽.

65) 「安昌浩가 李裕弼과 趙尙燮에게 보낸 편지」(1925. 1. 20), 『島山安昌浩全集』(제1권: 서한I), 360~409쪽.

그는 현 상황에서 아무리 좋은 제도와 법규를 제정하더라도 인물을 집중시키는 데에는 별 효과가 없을 것이라 말하고, “법식 이전에 비공식으로 각 방면 유실력 한 인사에게 감정이 용화되고 임시정부를 유지할 책임감이 생기도록 소통에 노력함이 가장 필요할 줄로 아옵니다”라고 하면서 “이상룡, 李拓이나, 구춘선이나 김약연이나 이동휘, 심지어 이승만 다 한테까지라도” 포함하여 정치계·종교계·교육계·군인계 그 밖의 각 단체 영수에게 최고기관(상해임시정부)을 유지할 대책과 독립운동을 진행할 방침을 달라고 간곡하게 부탁하여 다수가 바라는 대로 제도를 정하고 인물을 선정하는 것이 좋겠다고 했다.

안창호는 대통령 탄핵과 임시헌법 개정이라는 엄청난 사건이 자신을 중심으로 한 서북파의 분파적 행동의 소산이라는 비난과 함께 독립운동자들의 분열을 우려했을 것이다.⁶⁶⁾ 임시정부의 ‘두령’ 자리를 지킬만한 자금 동원의 능력이 자신에게는 없었다는 점도 제안에 선뜻 응할 수 없었던 현실적인 이유였다. 그러나 대통령 탄핵과 임시헌법 개정을 주도하고 관철시킨 이상 그에게는 향후 임시정부의 운영을 포함해 상해 정국을 이끌어가야 할 책임도 있는 것이었다. 따라서 그의 반응은 상해의 독립운동자들에게 책임을 회피하는 것으로 비추어질 수 있었다.

2. 정부옹호파의 대응

임시의정원에 대한 정부옹호파의 전략은 현상의 유지에 모아져 있다. 이와 관련하여 대통령 이승만이 상해 방문 중 구상·기초했던 것으로 보이는 「내외정책안」의 내용이 주목된다. 두 개의 문건으로 구성된 것으로 상해임시정부의 당면과제를 1) 내정책, 2) 외교책, 3) 구미위원부와 임시정부간 연락, 4) 재정책의 네가지로 요약하였다. 첫째 문건인 「내정책」은 상당히 혁신적인 것으로 향후 국무원과 임시의정원 내에서 정부옹호파가 정국에 대응하는 지침이 되었다.

- (1) 임시의정원을 완벽하게 조직하거나 그것이 불가능하면 편의한 시기가 될 때까지 정회할 것.
- (2) 상해에 있는 인사들 가운데 유망유력자로 임시정부의 자문기관을 조직할 것.

66) 윤대원, 『상해시기 대한민국의임시정부 연구』(서울대학교 출판부, 2006), 248쪽.

- (3) 정부 각원으로는 국무회의만 주관하여 정부의 대소사를 회의 판결케 할 것.
- (4) 행정주무에 관하여는 정부위원회(Executive Committee)를 조직할 것.
- (5) 각 부서는 국무원·내무부·외무부·군무부·재무부의 5부만 설치하고 그 밖의 기구는 합칠 것⁶⁷⁾(이하 생략).

대통령의 선출 및 탄핵권을 포함한 강력한 권한을 가진 임시의정원의 기능을 당분간 정지하고 대신 상해의 유력자들로 구성되는 자문기관만을 둔다는 구상은 초헌법적인 발상이었다. 정부의 행정을 의결권과 집행권으로 나누고, 각료들로 구성되는 국무회의는 의결권만을 행사하고 행정권은 신임될 정부위원들이 맡도록 한다는 구상도 국무원의 권한을 축소시켜 대통령의 권한을 더욱 강화한다는 것이었다.⁶⁸⁾

그러나 이러한 구상은 국민대표회의 소집요구가 거세지면서 일시적이거나 임시의정원의 권한을 강화하는 방향으로 수정이 불가피해졌다. 의정원으로 하여금 국민대표회의의 소집 요구에 적극적으로 대응하게 해야 할 필요성 때문이었다. 「인민청원 제안」이 가결된 직후 1922년 4월 25일 의정원 회의에서 장봉·윤기섭·홍진 등 6인 의원은 의정원 명의로 “4개월 이내에 임시의정원과 아울러 광복운동자 회의를 소집할 것을 대통령에게 요구하자”고 제안했다. “임시정부와 임시의정원을 영구적 제도로 개정하기로 준비”한다는 것이 제안의 이유였다.

윤기섭은 “본안의 정신은 조직체(국무원과 의정원)를 좀 더 완전하고 단단하게 하자 함에 있으니 국민대표회에서 무엇을 하기만 기다리지 말고 본원에서 헌법, 관제, 원법 전체에 착수하여 가히 개정할 者를 개정하도록 하는 것이 可하다”고 하여 이 제안이 국민대표회의에 대한 대응의 성격을 띠고 있음을 숨기지 않았다. 이어 신익희의 제안에 따라 5월 8일 홍진, 신익희, 오영선, 이유필, 조상섭 등 5인으로 특별심사위원회를 구성하고 장봉 등의 제안을 심사한 결과 “임시정부와 임시의정원의 법규와 제도를 개선하기 위해 법정연구회를 설치하되 敏速한 방법으로 각 방면의 중의를 廣從博採하여 연구 주비케 하고 차를 실시 진행키 위해 금후 5개월 이내에 임시의정원 임시의회의를 소집할 일을 대통령에게 요구한다”⁶⁹⁾는 수정안이 마

67) 「內外政策案」, 『雲南李承晚文書 東文篇』(제6권: 大韓民國臨時政府關聯文書1), 107~108쪽.

68) 고정휴, 앞의 책, 225~226쪽.

69) 『臨時議政院會議 第10回』(1922. 2~6), 『대한민국임시정부자료집2: 임시의정원 I』, 148~150쪽.

런되었다. 그러나 손정도의 제안으로 통과됐던 이 수정안은 유아무야되고 말았다.

국민대표회의가 종료된 후 대통령 이승만은 한층 자신에 차 있었지만 상황인식은 안이하고 비현실적이었다. 1924년 3월 그는 임시의정원에 전보와 편지를 보내 자신의 임시정부 정상화 구상에 협조할 것을 당부했다. 이승만은 전보로 “각원 변동 내 권리에 있으나 의정원이 특별 협조하라”⁷⁰⁾고 하면서 임시정부의 정상화 방안을 제시했다. 그는 정부 각료는 주지가 같고 생사고락을 함께 하겠다는 결심이 있어야 한다고 강조하면서, 국민대표회의 때의 풍파를 의식한 듯 “앞으로는 유력한 인물일지라도 차라리 밖에 나가서 정부를 공박할지언정 안에서 협동을 방해하는 폐단은 없도록 해야 한다”고 개조과를 겨냥했다. 그러면서 이승만은 걱정만 가득하고 각료와 의원 등을 포함, 상해임시정부 전 직원들을 향해 “정부 반대분자와는 연락을 끊어야 한다”고 경고했다.

임시의정원에 대한 구상도 비현실적이기는 마찬가지였다. 이승만은 대통령의 권위를 내세워 원론적인 방안을 고압적으로 되풀이하였을 뿐, 그동안 휩쓸고 지나간 상해정국의 격랑을 고민한 흔적은 보이지 않았다. 의정원에 대한 그의 간절한 바람⁷¹⁾도 의석이 확보되지 않으면 불가능하다는 사실을 그는 알지 못하는 듯 했다.

이러한 인식의 바탕에는 자신이 한성정부 집정관총재라는 고집스러운 집착이 깔려 있었다. 이승만은 “한성정부 조직에 선정된 모든 각원은 다 다시 정부에 들어와서 현임 각원들과 협동하여 직책을 분담함으로써 대동단결의 뜻을 표하도록 힘써야 한다”고 강조하면서 앞으로는 “(한성)정부의 연대로 지켜오는 대정방침을 성심으로 복종하여 파괴나 분열적 운동을 행하지 않을 것을 먼저 선언하여 내외의 의혹을 풀게 해야 한다”⁷²⁾고 주장했다.

「대통령 유고안」이 통과된 뒤에도 이러한 방침은 변하지 않았다. 이승만은 1924

70) 「Daitongyung→ Eujungwon(Kopogo)」(Mar. 28th, 1924), *The Syngman Rhee Telegrams*, Vol. IV (The Institute for Modern Korean Studies, Yonsei University, 2000), p. 513.

71) 「의정원에 보낸 대통령의 공함」, 《태평양잡지》, 1924년 7월호(제6권 7호), 16~18쪽. ‘공함’에서 그는 의정원의 바람직한 역할을 장황하게 피력하고 있으나, 이미 비현실적인 희망사항에 불과했다.

72) 이승만의 한성정부에 대한 지나친 집착은 측근들에게도 우려의 대상이었다. 통합정부 성립 직후 이승만의 秘線으로 활동했던 안현경은 1920년 1월 이승만에게 보낸 편지에서, 임시의정원에서 대통령으로 선출되었다는 전보를 받고 감사하다고 하면서 다시 한성정부를 주장하면 시비가 있을 것이니, 한성정부 집정관총재가 아니라 대통령으로 행세하라고 건의했지만 받아들여지지 않았다. 「安玄卿이 李承晩에게 보낸 편지」(1920. 1. 1), 『雲南李承晩文書 東文篇』(제17권: 簡札2), 257쪽.

년 7월 국무원 앞으로 보낸 편지에서 자신은 지금까지 한성정부의 각원을 한 사람도 내보내지 않았다고 하여 한성정부의 정통성을 다시 한번 강조하고 나서, 상해 인사들에 의하여 그 정통성이 손상되었음을 상기시켰다.

상해의 朝聚暮散하는 몇몇 정객으로 일국 정부를 임의로 변동되기를 허하는 날은 음모와 궤환수단으로 정부 번복이 무상하며 명예와 권리를 다투느라고 풍파는 더욱 심하리니, 광복을 促成하기는 고사하고 세인 이목에 수치를 면치 못할지라. 지난 5, 6년 경력을 관찰한 諸公은 깊이 아실 줄 압니다.…의정원은 개회한 지 오래서 반년이 지났으며 폐회할 시간이 여러 번 넘은지라. 이것도 事體에 부당하니 속히 폐회하도록 하시며, 국무원에서는 합심 단결하여 기호이니 서복이니 하는 유치한 평론에 구애치 말고 자래로 준수하여 오던 현 정부 방침을 굳게 지켜서, 衆望을 저버리지 말며 大業을 축성케 하심을 무망하나다.73)

1924년 8월 17일 대통령유고 재의요구안 심의위원회는 6월 16일의 의정원 유고결의가 타당하다고 결정하고 8월 21일에는 임시의정원이 이 결의를 확정했다. 그러나 이승만은 국무원 앞으로 편지를 보내 자신은 임시의정원의 결정에 따르지 않겠다고 천명했다. 여러 차례 공함으로 행정의 실권을 총리 이동녕에게 위임하여 “현상유지 하에서 서무를 국무원 공결로 집행케 하였으니” 대리 명의를 필요가 없다고도 했다. 이승만은 국무원 각료들에게 대통령 유고안이 의정원에서 통과되었다고 해서 국무원이 만약 이를 준행한다면 국민대표회의 때처럼 “창조, 개조의 각 분자와 표리 상응하여 찬동한다는 세론이 없지 않을지니, 장차 파피의 책임을 제공이 피면키 어려울 것”이라고 경고했다. 그러면서 자신은 의정원의 유고결의를 결코 받아들이지 않을 것이니 시일을 허비하지 말고 현 국무원의 각료들이 합의하여 국사를 함께 도모하는 것이 유일한 해결책임을 반포하라고 요구했다.74)

임시의정원에 의해 탄핵 면직된 후 이승만은 급기야 의정원의 해산까지 고려했

73) 「國務院에 致한 公牒」, 『雲南李承晩文書 東文篇』(제6권: 大韓民國臨時政府關聯文書1), 102~104쪽; 《태평양잡지》, 1924년 7월호(제6권 7호), 37~39쪽.

74) 「國務院에 致하는 公牒」(1924. 9. 3), 『雲南李承晩文書 東文篇』(제6권: 大韓民國臨時政府關聯文書1), 106쪽.

다. 그는 1925년 4월 22일에 이시영에게 보낸 편지에서 “상해 정국의 형상은 수시로 번복되어 마치 아이들 장난과 같으므로 그대로 내버려 두고 관여하고 싶지 않다”면서 다음과 같이 주장했다.

이제 敎수를 반포하여 의정원을 해산하고 사람을 임용하여 내각을 조직하는 일이 그다지 어려운 일은 아니나, 동서 우리 국민의 심리를 깊이 살피지 아니하고 지금 내각을 조직한다 하더라도 아마 오래 지탱하기 어려울 것 같습니다. 그러나 각지 인심의 추이를 기다려 보아 여러 사람들의 바라는 바에 따라 단행할 계획입니다.⁷⁵⁾

임시의정원 내에서 정부옹호파의 저항이 없지는 않았다. 이승만이 현지의 건의를 좀처럼 받아들이지 않고 비현실적인 지시와 엄포로 일관하고 있을 때 상해의 몇 남지 않은 그의 측근들은 막판 뒤집기를 시도했다. 1924년 12월 19일 의정원에서 대통령 이승만에 대한 탄핵안이 가결되고 박은식 내각이 출범하자 조완구는 강력한 규탄성명을 발표했다. 그는 최창식이 ‘음모적 수단’으로 의정원 의장에 당선되었고 직권을 이용해 온갖 불법행위를 감행하였을 뿐만 아니라 “박은식으로 하여금 대통령 대리에 선임되게 하는 등의 행위는 광복운동의 대업을 파괴하는 것이므로, 이를 배척하고 속히 시정할 것을 요구”⁷⁶⁾하면서 개조파의 행동을 ‘사변’으로 규정했다. 이 규탄성명이 적지 않은 파장을 일으켰음은 이규홍이 안창호에게 보낸 편지에서 “조완구씨 一人의 성명서가 원동방면에는 則 영향을 줌이 없을 듯 하나 美夏(하와이)에 재류하는 李博(이승만)을 옹호하는 동포들에게는 영향을 주는 것”⁷⁷⁾이라고 하며 우려를 표명하고 있는 데서도 알 수 있다.

그러나 규탄성명은 ‘의정원의원 조완구’라는 개인명의로 발표되었다. 그는 임시의정원 명의로 규탄성명을 발표하려고 했지만 이에 동조하는 의원들은 많지 않았다. 아마도 조완구는 의회정치에서 의석수의 확보가 얼마나 중요한 것인지를 뼈저리게 느꼈을 것이다.

75) 「李承晩이 李始榮에게 보낸 편지」(1925. 4. 22), 『雲南李承晩文書 東文篇』(제16권: 簡札1), 206쪽.

76) 『韓國民族運動史料(中國篇)』, 547쪽.

77) 「李圭洪이 安昌浩에게 보낸 편지」(1925. 월일 미상), 『島山安昌浩全集』(제2권: 서한II), 500쪽.

V. 맺음말

상해 임시의정원은 삼권분립 하의 입법기관으로 상해 대한민국임시정부를 탄생시킨 법률적 근거였다. 그러나 임시의정원의 위상에 도전하는 조직들에 대해 제대로 대응하지 못함으로써 적지 않은 시련을 겪었다.

1920년 2월 노령의 대한국민의회는 상해임시정부가 동시 해산 약속을 어기고 정부를 한성정부 각원명단에 의해 개조만 하고 의정원은 잔류시켜 자신들을 기만했다면서 재건을 선언했다. 재건선언은 의정원 안에서 많은 논란을 야기했지만 정파들의 입장은 달랐다. 통합정부 수립의 주역으로 상해임정에 합류했던 상해파는 국민의회의 재건선언을 임정은 물론 자신들의 입지를 위협하는 것으로 간주하고 크게 우려했다. 이들은 국민의회와의 통합을 ‘노령통일’로 여겼다. 서도파는 의정원을 잔류시켜 1919년 4월에 선포된 상해임정의 기본 골격을 유지하려 했고 국민의회가 노령을 대표한다는 데 대해서도 견해를 달리했다. 반면에 한성정부안을 토대로 통합정부가 수립됨으로써 입지가 강화된 기호파는 의정원이 한성정부를 탄생시킨 내지의 국민대회를 계승해야 한다고 강조함으로써 서도파를 압박했다. 그러나 이승만을 표적으로 삼는 군사통일회의의 공격은 부담이 아닐 수 없었다. 이들의 비난은 정부수립 과정에서 느낀 소외에 대한 반발의 성격을 띠었으나, 상해임정과 의정원 자체를 부정한다는 점에서 재건을 선언한 국민의회보다 위협적이었다. 더욱이 이들이 연합전선을 형성함으로써 상해임정과 의정원은 시련에 봉착했다.

도전세력의 연대는 국민대표회의의 소집요구로 나타났다. 1922년 2월에 개원한 임시의정원 제10회 회의는 국민대표회의의 소집을 요구하는 측과 정부옹호파의 공방으로 뜨거웠다. 수용 논란의 핵심이 위헌 여부에 있었던 만큼 국민대표회의의 개최만으로도 의정원의 위상에 타격을 가하는 것이었다. 그러나 요구가 궁극적으로 ‘인물변경’에 있었기 때문에 타협의 여지는 별로 없었다. 그러므로 국민대표회의의 소집요구가 거부되었다고 해서 그것이 정부옹호파의 승리를 의미하지는 않았다.

의원 정족수의 항상적인 부족도 임시의정원의 운영을 어렵게 했다. 우선 의원들의 사면 청원이 줄을 이었다. 때문에 임시헌법에 엄연히 개회 및 의결 정족수가 규정되어 있음에도 불구하고 선출된 의원의 수를 총의원수로 해석하는 등의 편법이 동원되었는데, 이는 의정원 의결의 규정성을 약화시키는 결과를 초래했다. 수

차례 보선을 통해 1922년 2월 법정인원 57명 가운데 32명의 재적의원을 확보하였으나 노령지역은 한명도 없었다. 국민의회와의 통합실패가 부른 예정된 결과였다. 때문에 임시의정원은 완충지대를 상실한 채 기호와 서도출신 의원들이 사사건건 격돌했는데, 대통령 및 각원의 불신임안 가결 등은 대표적인 사례였다.

1924년 2월에 개원한 제12회 임시의정원 회의의 모습은 더욱 초라했다. 선출된 36명의 의원 가운데 참석자는 7명에 불과했다. 의정원은 이번엔 新到 의원의 자격 시비로 공전을 거듭했다. 道 선거회에서 선출된 의원은 당선이 확정되는 순간부터 자격과 권리가 발생한다는 주장과, 당선이 되었다 해도 의정원의 심사절차를 거쳐야 한다는 것이 논쟁의 핵심이었지만 이면에는 지역파별 간의 암투가 있었다. 논란은 의정원에서 수세에 몰린 정부옹호·기호파가 법적 절차를 무시하고 자파 의원의 수효를 늘리려고 한 데서 비롯되었다. 신도의원 4명은 전부 기호 출신이었고 자격심사를 빌미로 이들의 등원을 저지하려던 의원들은 서도파였다. 이를 계기로 대통령 탄핵과 임시헌법 개정은 개조와 정부옹호라는 명분보다 ‘기호’와 ‘서도’라는 지역의식의 대결 속에서 이루어졌다.

이 시기 임시의정원 내 공방의 본질은 1919년 8월에 출범한 통합정부를 한성정부의 계승으로 간주하고 이를 고수하려는 정부옹호·기호파에 대한 개조·서도파의 도전이었다. 개조파는 정국의 주요 고비마다 안창호와 매사를 긴밀하게 상의했는데, 이 점은 대통령의 권위를 내세워 상해 현지의 건의를 자주 묵살하고 정국의 변화에 독단적으로 대응하던 이승만과는 대조적이다. 개조파는 의정원으로 하여금 국민대표회의를 수용하게 하고 이를 토대로 정부 개조와 국무원의 ‘인물변경’을 추진하려고 했다. 그러나 뜻대로 되지 않자 대통령제 헌법의 개정을 통해 목적을 관철시키는 것으로 전략을 수정했다. 신도의원의 등원 저지 등을 통해 의정원을 확고하게 장악한 개조파는 ‘여소야대’를 토대로 대통령의 탄핵을 가결하고 헌법을 개정하는데 성공했다. 그러나 향후 상해임정을 이끌어갈 인물로 기대했던 안창호가 이를 거부함으로써 자신들의 의도대로 ‘개조’해 놓은 임시정부를 방치하는 결과를 낳았다.

정부옹호파의 전략은 현상의 유지에 모아져 있었고 핵심에는 대통령 이승만이 자리하고 있었다. 그러나 이승만 개인의 힘에 지나치게 의존하였고 의석의 확보 등 현실정치의 중요성을 간과했다. 상해임시정부는 대통령제의 권력구조를 가지고

있었지만 임시의정원 또한 대통령의 선출 및 탄핵권을 포함하는 강력한 권한을 가지고 있었다. 의정원 의원도 서도 출신들이 많았다. 이승만은 의정원의 기능을 일시 정지하고 자문기관으로 대체하는 방안까지 염두에 두었다. 그것이 한성정부의 정신에도 부합하는 것이라고 여겼다. 비록 일시적인 변화도 있었지만 이러한 사고는 그의 일관된 신념이었다. 문제는 상해정국의 현실이 그의 의중대로 될 수는 없었다는 것이다. 대통령 탄핵안과 헌법 개정안 가결을 앞둔 시점에서 신도의 원 보선을 통한 의석확보 노력은 때늦은 시도였다. 이승만이 끝까지 한성정부 법통을 내세우며 의정원 해산과 정부 이전을 운운했던 것은 그의 인식이 얼마나 독단적이고 비현실적이었는지를 보여준다.

이 시기 상해 임시의정원이 한국독립운동의 진전에 구체적으로 어떤 성과가 있었는지를 가늠하는 것은 쉬운 일이 아니다. 어찌 보면 소모적인 논쟁만 하느라 실제 독립운동에는 기여한 것이 별로 없었다는 비난을 받을지도 모른다. 그러나 현상을 유지하려는 측이나 그것을 변경하려는 측이나 모든 수단을 동원해 논쟁하였음에도 불구하고, 그것이 임시의정원이라는 틀을 크게 벗어나지 않았고 임시정부와 의정원의 해산으로 귀결되지도 않았다. 때문에 상해임시정부의 국무원과 임시의정원은 투쟁의 주역들이 떠나간 뒤에도 새로운 인물들로 다시 채워질 수 있었다. 이후 대두하는 정당운동의 씨앗이 이때 뿌려지는 것을 볼 때, 이 시기 임시의정원의 활동은 독립운동이 한 단계 도약하는 과정이었을 뿐만 아니라 한국민주주의의 발전에도 의미 있는 역사적 체험이 되었다.

참고문헌

《獨立新聞》(상해); 《上海評論》; 《태평양잡지》.

『大韓民國臨時議政院文書』. 서울: 국회도서관, 1974.

『한국민족운동사료』(삼일운동편3). 서울: 국회도서관, 1976.

『한국민족운동사료』(중국편). 서울: 국회도서관, 1976.

『不逞團關係雜件 鮮人ノ部 上海假政府(五)』(국사편찬위원회 소장)

고정휴, 『이승만과 한국독립운동』. 서울: 연세대학교 출판부, 2004.

- 도산안창호선생전집편찬위원회, 『도산안창호전집』(1~14). 서울: 중앙일보사, 2000.
- 손세일, 「대한민국임시정부의 정치지도체계」. 『3.1운동50주년기념논집』. 서울: 동아일보사, 1969.
- 손세일, 「이승만과 김구: 한국민족주의의 두 유형」(31~43회). 《月刊朝鮮》 2004년 10월호~2005년 10월호.
- 우남이승만문서편찬위원회, 『이화장소장 우남이승만문서 동문편』(1~18). 서울: 연세대학교 현대한국학연구소, 1998.
- 윤대원, 『상해시기 대한민국임시정부연구』. 서울: 서울대학교 출판부, 2006.
- 이명화, 『도산안창호의 독립운동과 통일노선』. 서울: 경인문화사, 2002.
- 이현주, 「대한민국 임시의정원의 성립과 위상변화(1919~1922)」. 『대한민국임시정부수립80주년기념논문집』(하). 한국근현대사학회, 1999.
- 이현주, 『한국사회주의세력의 형성: 1919~1923』. 서울: 일조각, 2003.
- 임시정부자료집편찬위원회, 『대한민국임시정부자료집2 임시의정원 I~IV』. 서울: 국사편찬위원회, 2006.
- 在上海日本總領事館, 『朝鮮民族運動年鑑』. 1932.
- 주요한(편저), 『안도산전서』. 서울: 삼중당, 1963.
- 한시준(편), 『대한민국임시정부법령집』. 서울: 국가보훈처, 1999.

The Institute for Modern Korean Studies, *The Syngman Rhee Telegrams*. Vol. IV. Seoul: Yonsei University, 2000.

국문 요약

상해 임시의정원은 삼권분립 하의 입법기관으로 대한민국임시정부를 탄생시킨 법률적 근거였다. 그러나 임시의정원의 위상에 도전하는 조직들에 대해 제대로 대응하지 못함으로써 적지 않은 시련을 겪었다. 1920년 2월 노령의 대한국민회의는 상해임시정부 의정원이 동시해산 약속을 어기고 자신들을 기만했다면서 재건을 선언했다. 북경 군사통일회의의 공격은 임정과 의정원 자체를 부정한다는 점에서 국민회의보다 위협적이었다. 이들의 도전은 국민대표회의 소집요구를 통한 연합전선으로 나타나 임정과 임시의정원에 타격을 주었다.

1919~1925년 시기 임시의정원 내 갈등의 본질은 1919년 8월에 출범한 통

합정부를 한성정부의 계승으로 간주하고 이것을 고수하려는 정부옹호·기호파에 대한 개조·서도파의 도전이었다. 개조파는 주요 고비마다 안창호와 긴밀하게 상의했는데, 이는 대통령의 권위를 내세워 현지의 건의를 묵살하고 정국변화에 독단적으로 대응하던 이승만과는 대조적이었다.

정부옹호파의 전략은 현상의 유지였고 핵심에는 대통령 이승만이 자리 잡고 있었다. 그러나 이승만의 힘에 지나치게 의존하였고 의회정치에 관한 의석의 확보 등 현실정치의 중요성을 간과했다. 그 결과 이승만 정권은 붕괴하고 상해정국은 다시 격랑에 휩싸였다.

그러나 이 시기 임시의정원에 대해 소모적인 논쟁만 일삼느라 독립운동에 기여한 바가 없었다고 평가할 수는 없다. 논쟁이 의정원의 틀을 크게 벗어나지 않았고 임시정부와 의정원의 해산으로 귀결되지도 않았다. 이 시기 의정원의 활동은 한국민족운동이 한 단계 도약하는 과정이었을 뿐만 아니라 한국 민주주의의 발전에도 의미 있는 역사적 체험이 되었다.

● 투고일 : 2007. 7. 9.

● 심사완료일 : 2007. 9. 4.

● 주제어(keyword) : 상해 임시의정원(The Provisional Assembly in Shanghai), 상해임시정부(Korean Provisional Government in Shanghai), 노령 대한국민의회(Korean National Assembly in No-ryung), 군사통일회의(The Military Unification Assembly), 정부옹호파(Pro-Government Group), 개조파(Reconstruction Group).