

自由黨 형성의 정치사적 의미

白 雲 善
(湖 南 大 學)

〈目 次〉

- | | |
|---------------------|-----------------------------|
| I. 머리말 | 2. 정부수립과 정치적 투쟁 |
| II. 論議를 위한 몇 가지 전제 | IV. 自由黨의 성격과 自由黨 형성의 정치적 귀결 |
| III. 自由黨 형성의 기원과 배경 | V. 맺음말 |
| 1. 일제식민통치와 美軍政의 유산 | |

I. 머리말

일반적으로 政黨形成期의 상황은 뒤이어 올 政黨체계의 성격에 영향을 미친다고 관찰되고 있다.¹⁾ 즉, 정당이 발생한 상황과 정당형성의 성격은 뒤이은 정당정치에 성격을 규정짓는 요인이 된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 自由黨 형성에 대한 분석은 한국 政黨政治의 특징에 대한 이해는 물론 1인 통치 리더쉽에 의존한 권위주의적 지배²⁾의 한

1) Kay Lawson, *The Comparative Study of Political Parties* (New York: St. Martin's Press, 1976), p. 226.

2) 權威主義에 대해서는 많은 학자들이 자기 특정의 기준을 설정하여 다양하게 정의하고 있다. 다만 여기서는 포괄적으로 권위주의 체제를 1인, 혹은 과두적 엘리트에 의해 정치권력이 독점되어 있으며 지배권에 대한 경쟁이 허용되지 않고 이와 같은 권력독점의 유지를 위해 자율적인 개인적, 집합적 및 제도적 행동이 제한되는 체제로 파악하고자 한다. 권위주의에 대한 보다 자세한 논의는 Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian

국적 특성 파악에 단서를 제공해 주리라 본다.

自由黨의 형성에 관련한 지금까지의 기술은 대체적으로 우발적 요인에 의거한 논의를 크게 벗어나지 못하고 있는 듯 하다. 즉, 李承晩의 再執權의 의도가 당시 2대 國會의 反李承晩 勢力化로 인해 저지될 가능성이 보이자 이의 타개를 위해 李承晩 스스로가 自由黨의 창당을 서둘렀다는 것이다. 이러한 설명은 물론 충분한 정황적 근거에 의존하고 있다.³⁾ 그러나 특정 政治的 사건의 배후에는 항상 우발적 요인과 아울러 누적적 요인이 작용하고 있다는 점에 비추어 볼 때, 自由黨 창당의 배후에도 그 인과요인이 될 수 있는 일정한 구조가 先在하지 않았느냐 하는 물음이 따를 수 있다.

따라서 이 글의 의도를 우선 自由黨 형성으로 귀착되는 인과구조를 탐색하고 自由黨의 기본 성격을 바로 이러한 인과구조에서 찾아보자는 데 있다. 自由黨의 성격규명을 위한 이러한 접근의 타당성을 높혀주는 측면 중의 하나는 정당형성 이전의 기원과 배경이 정당의 기본적인 성격을 어느 정도 규정한다는 점이다. 西歐 정당의 성격이 본질적으로 그 발생과정으로부터 비롯되었듯이,⁴⁾ 한국의 정당도 과거로부터 기본적인 구도를 물려받았다고 보아야 할 것이다. 따라서 自由黨의 성격규명을 위해서도 그 시각이 해방직후 정치 엘리트와 정치세력들이 출현하고 활동하기 시작한 시점까지 거슬러 올라가야 하리라

Regimes," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Macropolitical Theory* (Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*, 김문조·임현진 역, 「현대국가와 권위주의」(서울: 정음사, 1986)을 참조할 것.

3) 自由黨의 창당과 이에 연관된 당시의 정치적 정황 전개에 대해서는 金雲泰, 「解放三十年史」, 제 2 권(서울: 成文閣, 1976), pp. 72~75; 中央選舉管理委員會, 「大韓民國政黨史」(1964), pp. 162~174; 韓太壽, 「韓國政黨史」(서울: 新太陽社, 1961), pp. 187~201 등을 참조.

4) G. Sartori는 서구정당의 기원을 살피면서 그것이 현재의 정당의 성격과 맺고 있는 본질적인 관련성을 강조하고 있다. [Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. I (New York: Cambridge University Press, 1976), pp. 3~29.]

고 본다.

또한 이 글에서는 自由黨의 형성과정과 自由黨의 기본 성격이 그 이후의 한국정치 전개 과정에 미친 영향을 고찰해 봄으로써 그 政治史的 의미를 찾아보고자 한다.

II. 論議를 위한 몇 가지 전제

이 글의 의도를 충족시키는 논의의 전개를 위해서는 다음 몇 가지 전제가 고려되어야 하리라 본다.

첫째, 일반적으로 지적되고 있는 한국 정당의 제한적 기능에 비추어 볼 때,⁵⁾ 自由黨의 성격을 보다 정확히 파악하기 위해서는 黨내부의 諸要素간의 관계에 의미를 두는 미시적 시각과 아울러 黨과 黨外的 부분과의 관계에 초점을 두는 거시적 시각이 필요하다고 본다.⁶⁾ 이 점에서 정당간의 관계를 유형화하고 있는 Sartori의 '政黨體系'의 개념이나 정당체계가 全 政治과정에서 지니는 기능적 중요성을 부각하고 있는 Eckstein의 논지를 주목할 필요가 있다.⁷⁾

둘째, 선거에 의한 정통성 확립이 근본적으로 와해되고 개인적 권 위위에 세워진 정통성이 공인되었던 釜山정치파동기(1952년)를 李承晩 정권의 權威主義화가 구체화된 시점으로 본다면,⁸⁾ 李承晩 정권의 권

5) 具範謨, "韓國政黨發展과 政治의 近代化에 관한 研究," 「公三閣丙台博士 華甲紀念論叢」(1973), pp. 20~27.

6) Lawson은 이 두 시각의 상호보완성을 강조하고 있다. [Lawson, 1976, 앞의 책, pp. 234~235.]

自由黨이라는 단독 정당에 촛점을 맞추어 黨內的 정치과정을 분석한 연구로는 孫鳳淑, "韓國自由黨의 政黨政治研究," 「韓國政治學會報」, 第十九輯(1985)이 있다.

7) Sartori, 1976, 앞의 책; Harry Eckstein, "Party Systems," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11 (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1980), pp. 436~453 참조.

8) 韓培浩, "南北韓의 政治體制 比較序說(Ⅰ)," 「亞細亞研究」, 제14권, 제3호(1971년 9월), p. 45.

위주의적 정권으로의 변화와 自由黨의 창당은 시점상의 일치를 보이며 이 둘은 구조적으로 연관되어 있다는 점이다. 李承晩은 1951년 8·15기념사에서 새로운 정당의 필요성과 대통령직선제도의 개헌의 필요성을 동시에 강조하였다.⁹⁾ 그리고 부산정치파동의 발단이 된 대통령직선제 개헌안의 제출과 自由黨 발족도 동일한 시점과 맥락에서 이루어졌다. 즉, 自由黨의 창당과정은 院內自由黨과 院外自由黨이 별도로 발족된 후, 院外自由黨이 院內自由黨을 분열시켜 그 일부를 흡수하는 특이한 진전과정이었으며¹⁰⁾ 이 과정은 바로 2대 국회에서 일차 부결된 대통령직선제 개헌안을 초헌법적 수단을 동원하여 발체개헌의 형식으로 통과시키는 정치파동의 과정으로 나타났던 것이다. 요컨대 개헌안 통과를 위한 원외세력 조직화의 시도가 自由黨의 창당으로 나타났다고 볼 수 있다.

세째, 따라서 ‘自由黨의 형성’과 ‘권위주의체제의 성립’은 동일한 변수들에 의해 설명될 수 있으며 이들 변수의 상당부분은 정부수립기의 국가의 성격으로부터 도출된 것으로 보아야 한다는 점이다. 제1공화국 정부수립과 집권당 형성간의 관계에 있어 특징적인 점은 엘리트가 정당을 통하여 국가기구를 장악하면서 그 정당이 집권당이 되는 과정이 순차적으로 일어난 것이 아니라 먼저 국가기구를 장악한 엘리트가 국가기구를 통하여 집권당을 조직하는 식의 역과정이 이루어졌다는 점이다. 따라서 집권당으로서의 自由黨의 성격은 제1공화국의

9) 大韓民國公報處, 「大統領 李承晩博士談話集」(1953), pp. 129~136. (이하 「談話集」으로 인용함.)

10) 당시 원내자유당의 창당에 관여했던 吳緯泳은 ‘원내자유당’이라는 명칭은 언론이 편의상 붙인 명칭이며 李承晩이 영도한 원외자유당과는 창당의 계기나 동기 등 그 뿌리가 완전히 다른 것이었다고 회고하고 있다. [權五瑯, 「現代史 주역들이 말하는 정치증언」(서울: 동아일보사, 1986), pp. 229~232.] 또한 鄭憲柱도 이승만의 新黨創黨 의사표명 이전부터 원내에서 신당결성이 추진되었으며 원외측 신당운동이 원내와 같은 자유당이라는 명칭을 사용함으로써 원내·원의 자유당으로 불리어진 것일뿐, 애초부터 이 둘은 출발이 달랐다고 주장하고 있다. [“中央廳: 自由黨과 내각,” 제11회, 「中央日報」, 1983. 2. 9.]

국가형성¹¹⁾상의 특징으로 부터 그 기본 가닥을 이어받고 있다고 보아야 할 것이다.

네째, 自由黨의 형성은 1951년의 창당으로 완료된 것이 아니라 이른바 族靑派로 불리운 李範奭의 민족청년단체 세력을 축출하고 黨의 조직을 개편한 1954년 3월의 전당대회에 이르러 완료된 것으로 보아야 한다는 점이다.¹²⁾ 自由黨 창당의 주역은 물론 李範奭과 그 추종세력의 조직의 힘이였다. 그러나 이들의 역할은 결과적으로 도구적인 것에 한정되었으며 따라서 自由黨의 실질적인 내용이 형성된 것은 이들 세력의 배제 이후로 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 自由黨 형성의 기원과 배경

自由黨 형성에 관련한 누진적 因子의 탐색은 곧 自由黨 형성의 기원과 배경에 대한 체계적 고찰을 통해 가능하리라 본다. 다시 말하면 그것은 自由黨 형성 이전과 自由黨 창당을 전후한 정치적 진전과정을 일정한 시각을 통해 해석함으로써 얻어질 수 있다는 것이다. 이 글에서는 이 과정을 서로 연관되어 있는 다음 두 측면으로 나누어 고찰하고자 한다. 첫째는 일제 식민통치와 美軍政의 유산이라는 구조적 측면이고 둘째는 정부수립이후 전개된 정치투쟁이라는 현실적 측면이다

11) 여기서는 '국가형성'을 국가의 행정기구, 즉 관료조직, 군대, 경찰 등의 설립을 의미하는 것으로 보는 협의의 시각을 따르기도 한다. [Sangsop Park, "The Failure of Bourgeois Democracy in Korea, 1945~1979," Paper presented at the Conference on the Dependency Issue in Korean Development, The Institute of Social Sciences, Seoul National University, Seoul (1985), p. 8.

12) 1953년 9월 12일, "自由黨에서 族靑派를 축출하고 黨을 정화, 개선하라"는 李承晚의 특별선언에 따라 동년 11월 李承晚으로부터 재건업무에 대한 전권을 위촉받은 李起鵬, 李甲成 등 9인이 임명되어 중앙으로부터 최하급 지방당부의 세포조직에 이르기까지 전국에 걸쳐 族靑系를 축출하고 1954년 3월 전당대회에서 黨改編을 완료하였다. [中央選舉管理委員會, 1964, 앞의 책, p. 204.]

1. 일제식민통치와 美軍政의 유산

1) 국가기구의 過大成長과 시민사회의 위축

일본은 식민화의 後發性으로 인해, 西歐의 경우와는 달리, 인접지역 식민화를 선택할 수 밖에 없었으며,¹³⁾ 필리핀에서의 미국의 지위 보장을 조건으로 한반도에서의 미국의 불간섭을 확보해냄으로써 이곳에서의 독점적인 지위를 누릴 수 있었다. 이와 같은 인접지역 식민화라는 특수성과 지리적으로 利害의 충돌이 있을 수 있는 他勢力, 즉 미국과의 관계에서 보장된 독점적 지위는 한국내에서의 보다 직접적이고 강압적인 식민통치를 유발하였다. 그리고 이와 같은 통치의 특성에 따라 그에 상응하는 식민국가기구가 형성되었다. 당시 한국에 형성된 식민국가는 H. Alavi가 제시하는 바와 유사하게 중심부 국가인 일본으로부터 도출된 것으로서 한국의 모든 사회계급에 지배권을 행사할 수 있는 강력한 國家機構의 확립을 수반하였다.¹⁴⁾ 이 국가기구는 당시 한국 사회의 요구와는 무관하게 시민사회의 분화·발전에 선행하여 형성된 것으로서 결국 사회구조에 비해 ‘과대성장’된 것이었으며 강력한 중앙집권적 관료기구와 하위 행정기구를 보유하여 사회의 하위 단위까지 침투할 수 있었다.

이 처럼 과대성장된 국가기구는 해방이후 미군정 당국의 주도적 역할하에 이루어진 정치전개과정¹⁵⁾을 통해 사회부문과 어떤 의미있는

13) Bruce Cumings, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences," *International Organization*, Vol. 38, No. 1 (Winter 1984), p. 10.

14) Alavi는 탈식민사회의 국가를 분석하면서 그 역사적 특수성에 초점을 두어 ‘과대성장국가’(Overdeveloped State)의 모델을 제시하고 있다. 이에 대해서는 Hamza Alavi, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh," *New Left Review*, No. 74 (July-August 1972), pp. 59~81 참조. 이의 한국에 대한 적용으로는 崔章集, "過大成長國家의 형성과 정치균열의 구조," 『한국사회연구』 3(1985), pp. 183~216이 있다.

15) 미국의 한반도 개입정책의 기본 동기가 무엇이었던지 간에 미군정의 정책은 남한에 있어서 국가형성의 가장 중요한 단일 요인이었다고 볼 수 있다. [朴相變, 『韓國政治와 自由民主主義: 現代韓國政治史의 政治社會學的

관계를 형성할 겨를이 없이 그대로 계승되고 강화되어 갔다. 이와 같은 진전과정은 근본적으로 미국의 對韓政策과 가장 뚜렷한 연관을 맺는다.¹⁶⁾

미국은 2차대전의 종전 이후 동아시아에서의 전략적 지위확보와 對蘇봉쇄를 그 정책적 기조로 삼았다. 특히 미국에 있어서 한반도의 정치적 중요성은 한반도에서의 미국의 소련에 대한 대응태도가 세계 전역에서의 미·소관계 전반에 영향을 미친다는 데 있었다.¹⁷⁾ 이러한 맥락에서 한국에서의 좌익은 공산주의 소련세력과 동일시 되었고 따라서 공산주의에 대한 대응과 일차적인 안정추구가 미군정 정책의 우선권을 점하게 되었다. 법, 질서, 반공 등이 미군정의 정책노선을 규정했던 가장 뚜렷한 가치였으며 이는 자연 강력한 정치적, 사회적 통제를 수반하였다.¹⁸⁾ 결국 사회개혁이나 발전을 통한 안정화 보다는 ‘下向的 통제에 의한 안정추구’라는 단기적 시각이 당시의 정책을 지배하였다고 볼 수 있다.¹⁹⁾

이와 같은 배경하에서 미군정은 식민관료기구를 존속시키고 경찰조직을 재건하였으며 일제시의 한국인 관료와 경찰을 재기용함으로써 과대성장된 일본 식민통치 기구를 전수, 강화시킨 셈이다. 일제치하에 하위 관리였던 한국인들은 일본인 관리의 철수와 함께 대부분 고

理解를 위한 一試論,” 韓國政治學會 編, 「現代韓國政治와 國家」(서울: 法文社, 1987), p. 418.]

16) 이 시기의 미국의 대한 정책에 대해서는 Frank Baldwin, ed., *Without Parallel: The American-Korean Relationship Since 1949* (New York: Pantheon, 1973) 참조.

17) Charles M. Dobbs, *The Unwanted Symbol: American Foreign Policy, the Cold War, and Korea, 1945~1950* (Kent: The Kent State University Press, 1981), pp. 96~97.

18) Donald S. Macdonald, “The 1946 Elections and Legislative Assembly in South Korea: American Bumbling Tutelage,” *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 1, No. 3 (September 1982), p. 63.

19) 미군정 활동에 대한 기술로는 E. Grant Meade, *American Military Government in Korea* (New York: King's Crown Press, 1951)이 대표적이다.

위관리로 승진하였으며 입법기구(제헌의회) 구성과 정부수립 이전에 이미 권위주의적 관료제가 정착되어 강력한 통제력과 영향력을 행사하게 되었다. 이 과정을 통해 결국 한국사회에는 정치세력이나 경제세력에 비해 상대적으로 강대한 관료의 힘이 구축되었다. 이는 곧 당시의 상황에서 국가기구 장악을 위해서는 관료조직이 가장 효율적인 자원이 될 수 밖에 없었다는 점을 의미한다.

이와같은 국가기구의 과대성장성은 국가가 사회를 장악하고 행정권이 他部門을 압도하는 구조를 정착시켜 놓았으며 시민사회의 위축이라는 그에 상응하는 그늘을 수반하였다.

일제 식민통치하의 한국의 産業構造는 自生的 자본주의 발전이 저지된 파행적 구조로 특징지어진다. 이러한 구조가 초래한 가장 심각한 결과는 토착 자본가세력이 성장할 수 없었다는 점이다. 해방 당시 이들 세력의 성장정도는 거의 무시해도 좋을 만큼 미미한 상태였고 이것은 곧 경제적, 사회적 空白狀態를 의미하는 것이었다.²⁰⁾ 또한 해방 이후에도 앞서 지적한 바와 같은 미군정의 단기적 시각의 정책, 즉 국가기구의 강화를 통한 일차적 안정추구 정책은 이들 세력의 성장을 조장하지 못하였다. 이에 따라 당시 한국에서는 단일한 토착계급이 경제적 지배계급이 되는 것이 불가능하였다.²¹⁾ 또한 미약하나마 식민통치 기간중 어느 정도 성장한 토착 자본가나 지주계급도 일제 식민통치 방식의 특수성으로 인해 準自治나 참정권의 확대 등 대중정치에 접하고 이를 경험할 수 있는 기회를 가질 수 없었다. 그리고 무엇보다도 이들에게는 反植民 독립운동 과정에서 획득할 수 있는 정통성의 자원이 결여되어 있었다. 따라서 식민 관료엘리트와 외세의 지원을 받는 엘리트층을 중심으로 토착 경제세력으로 부터 독립적인 직업

20) 崔章集, 1985, 앞의 글, p. 189.

21) 이와 같은 현상은 주변부 사회에서 국가가 타사회부문에 대해 상대적 자율성을 확보하는 원천 중의 하나로 지적되기도 한다. [Clive Y. Thomas, *The Rise of the Authoritarian State in Peripheral Societies* (New York: Monthly Review Press, 1984), p. 70.]

적 정치인 부류가 성장할 수 있었으며 이들은 이후 나뉠대로의 독자적인 物的 토대를 구축하였던 것이다.²²⁾

이상에서 살펴 본 바와 같은 국가기구의 과대성장과 시민사회의 위축이라는 구조적 유산은 집권당인 自由黨의 형성과 관련하여 몇 가지 중요한 의미를 갖는다.

첫째, 정당이 형성되고 그 기능이 활성화 될 수 있는 사회적 기반이 미약했으며 따라서 사회의 다양한 계층과 부문의 이익과 실질적인 연관을 맺는 정당형성이 불가능했다는 점이다.

둘째, 이와 같은 사회적 기반의 미약과 국가기구의 과대성장성으로 인해 이후 형성될 집권당의 성격을 정도 높은 國家依存性으로 미리 규정되었다는 점이다.

셋째, 관료의 기득권이 토착 경제세력의 기득권보다 우위에 서게됨으로써 어떠한 형태로서도 관료의 이익이 반영되는 정당형성의 소지가 마련되었다는 점이다.

2) 보수우익진영 결속력의 취약

한국에서의 정부수립이 單政수립의 방향으로 굳어져 가자 이와 利害를 같이 하는 보수우익세력들은 일종의 불력으로 결집되어 점차 정치적 헤게모니를 장악하여 갔다. 그러나 이 결집체는 그 결속력이 느슨하였으며 정부수립 이전부터 불력내의 간극이 심화되어 있었다. 정부수립 직전의 정국을 “같은 민주진영, 우익이면서도 이박사를 추종하는 사람과 추종하지 않는 사람으로 갈라지고 대립이 극심하여 서로 대화의 길을 트지 못하고 있었다”²³⁾고 회고하는 기사는 이러한 정치적 간극의 일면을 보여주고 있다.

보수우익 진영의 이와같은 결속력의 취약성은 우선 어느 한 세력이 단독적으로 주도적 지위를 지닐 수 없었던 당시의 사회계층구조의 특성과 연관되어 있다고 볼 수 있다. 또한 이는 부분적으로 미국의 對

22) 이에 대해서는 다음 절에서 자세히 논의될 것임.

23) 李仁, “나의 制憲國회의원 시절 전후,” 『新東亞』(1977년 7월), p. 150.

韓利益의 특수성과도 무관하지 않다. 전술한 바와 같이 2차대전 종전후 한반도에서의 미국의 이익은 對蘇 봉쇄의 맥락에서 형성되었다. 따라서 미국의 對韓政策의 기초는 장기적인 경제적 요인에 의해 결정되기 보다는 분단상황 대처, 동아시아에서의 소련의 영향력 봉쇄 등과 같은 비교적 우발적인 요구에 의해 결정되어진 것이었다.²⁴⁾ 따라서 당시의 미국은 한반도에서 무엇 보다도 정치·군사적 이익을 뚜렷이 하고 있었다. 한편, 당시의 한국은 그 시장 구조와 산업 구조상 미국 상품의 시장으로서나 미국 자본의 투자 대상으로서의 유인을 지닌 지역은 결코 아니었다.²⁵⁾ 따라서 한국에서는 미국의 경제적 이익이 즉각적으로 형성될 수는 없었다. 미국 이익의 이와 같은 특수성으로 인해 해방 직후의 한국 사회에는 외국 자본과 동맹한 내부 계급이나 계급분파가 뚜렷이 형성되지는 않았다.

미국의 본질적인 의도가 무엇이었던지 간에 결과적으로 미군정은 남한에서의 보수우익 진영을 강력히 후원하는 입장을 택하였으며 이에 힘입어 단정 수립에 이해를 같이하는 보수우익 진영이 정치적 해계모니를 장악하여 갈 수 있었던 것이다. 그러나 이들과 미국과의 연계는 앞서 살펴본 배경으로인하여 경제적 성격을 지닐 수가 없었다. 따라서 이들은 어느 정도의 동질성에도 불구하고 대내외적으로 경제적 이익에 의해 뒷받침되는 결속의 소지를 갖추지 못하였다. 특히 남한내의 정부는 최소한 좌파세력이어서는 안된다는 미국의 기본 정책에 의해 좌익이나 중도 세력 등 보수우익 진영에 대한 저항 세력이 상당 부분 미군 정기간중 배제됨에 따라 이들의 결속을 조장할 수 있는 外的 유인도 제거된 셈이었다.

보수우익 진영의 이와 같은 결속력의 취약성은 집권당의 형성과 관

24) Sangsop Park, 1985, 앞의 글, p.9; Claude A. Buss, *The United States and the Republic of Korea* (Stanford: Hoover Institute Press, 1982), p.60.

25) Peter B. Evans, "Class, State, and Dependence in East Asia: Lesson for Latin Americanists," Paper Presented at the Conference on the Dependency Issue in Korea, 1985, p.10.

런하여 한 가지 특징적인 현상을 결과 시켰다. 즉 그것은 이들 내부의 개인이나 계파간의 利害의 대립이나 주도권 경쟁은 곧바로 전반적인 권력 투쟁으로 구조화되어 갔다는 점이다. 따라서 정부수립 직후 李承晩 추종 세력과 한민당의 균열은 보수우익 진영의 결속력 취약에 따른 당연한 귀결이었는지 모른다.

2. 정부 수립과 정치적 투쟁

1948년, 정부가 수립되고 李承晩이 초대 대통령으로 선출됨으로써 성립된 李承晩 政權의 구조적 특징은 정권의 內生的인 사회·경제적 기반은 결여한 채, 관료나 경찰 같은 조직적인 능력만을 갖추었다는 점이다. 이와 같은 특징적 구조 속에서 李政權은 1952년의 부산정치 파동을 통하여 대통령 직선제 개헌을 관철시킴으로써 권위주의적 정권으로서의 성격을 구체화 하게 되었다. 정부수립으로부터 이 시점까지의 기간은 李承晩 세력과 反李承晩 세력간의 정치적 투쟁기라고 할 수 있으며 自由黨은 결국 이 투쟁의 산물이라고 볼 수 있다.

1952년 까지의 정치적 투쟁은 정부대 국회, 院外대 院內, 그리고 원내의 파벌대 파벌 등 다양한 층위에서 나타났다. 그러나 정치적 투쟁이 이 처럼 외형상 복잡하고 중첩적임에도 불구하고 그것은 일정한 귀결로 귀착되어 갔다. 즉 당시 최대의 정치세력이라 할 수 있는 한민당계가 국가 기구를 장악하여 정치적 지배 세력이 되는 것에 실패하고 독자적인 李承晩 세력이 형성되어 갔다는 것이다. 이와 같은 정치적 투쟁과정에서 自由黨 형성과 관련하여 의미를 찾을 수 있는 국면은 다음과 같다.

1) 親李承晩 세력·관료·신흥 자본의 연합

제 1 공화국의 국가 형성은 미군정 당시 이미 비대하여진 국가 기구를 특정 엘리트가 장악하는 형태를 취했으며 국가 기구의 장악은 곧 전국 규모의 효율성을 지닌 유일한 조직체인 관료기구와 경찰 조직의 장악을 의미하는 것이었다. 이 국가 기구의 장악 과정에서 당시 단일

세력으로서 가장 유력하였던 한민당 세력은 초기부터 배제되기 시작하였다. 李承晩은 자신이 지명한 李允榮의 국무총리 인준이 국회에서 부결되자 담화를 통해 “전민족 대다수가 지금 현존하고 있는 정당이 정권을 잡는 것을 원치 않는다”²⁶⁾고 주장함으로써 한민당 배제의 뜻을 분명히 했고 각료 임명 과정에서도 한민당의 예상과 기대와는 달리 그 세력이 철저히 배제되었다.

사실상 自由黨 형성에 대한 이해의 단서는 李承晩이 어떻게 정부 수립과 집권 과정에서 자신의 가장 강력한 국내 지지 세력이었고 동반자였던 한민당 세력을 배제할 수 있었는가 하는 데 있다고 해도 과언은 아닐 것이다. 한민당은 경제적 지배력을 행사할 수는 없었지만 당시 수준으로는 미성숙하나마 상대적으로 가장 강력한 토착 자본의 세력을 대표하고 있었다. 그리고 해방 이후의 어느 정도의 조직적인 활동을 통하여 단일 세력으로는 제헌국회내에서 가장 강력한 세력으로서 실질적인 지배력을 행사하였다고 보아야 한다.²⁷⁾ 게다가 李承晩 스스로가 지적하였던 것처럼 “당시” 경향각처에 좀 유력하다는 인물은 한민당의 당원이 되고 있어서 어디서든지 그 사람을 내놓고는 지도자 방면으로 사람을 얻기가 어렵게²⁸⁾된 형편이었다. 그런데 李承晩은 어떻게 이들과 단절하고 자신의 독자 세력을 형성할 수 있었는가? 이에 대한 대답은 물론 여러 측면에서 구해질 수 있겠으나 가장 본질적인 것은 親李承晩 세력이 새로운 物的 기반을 확보할 수 있었다는 것이다. 이 物的 기반은 바로 해방 이후 급성장한 신흥 자본이었다. 그리고 이 신흥 자본은 관권과 결합한 상업 자본이 주축을 이루었다.²⁹⁾

26) 「談話集」, p. 7.

27) 5·10총선거에서 한민당은 의형상 29석 밖에 확보하지 못하였으나 실제에 있어서는 상당수의 한민당계 후보가 무소속으로 출마하여 당선되었으므로 한민당 세력이 가장 지배적이었다고 볼 수 있다.

28) 「談話集」, p. 151.

29) 金求謨, “해방 후 大資本家の 社會移動에 관한 연구,” 陳德奎 外, 「1950年代의 認識」(서울: 한길사, 1981), p. 273.

해방 후 한국 사회에서는 토착 자본의 미성숙 속에서 국내의 생산력과 연관이 없는 새로운 상업 자본이 발흥되었다.³⁰⁾ 이 신흥 상업 자본의 주체는 해방 이후 한국전쟁 전후의 기간 까지 정치 권력의 비호와 官權과의 유착 속에서 귀속재산 불하와 미국 원조물자 배정상의 특혜를 통해 급성장한 기업들이었다.

미군정을 거쳐 한국 정부에 이관된 귀속재산³¹⁾은 미군정에서 제시된 선에 따라 권력과 밀착된 특정인에게 가격이나 대금지불 방식면에서 특혜로 불하되었다. 그리고 이 불하는 국가기구 장악 세력의 기득권 유지의 맥락에서 이루어졌다. 한편 미국의 對韓 원조는 지주 계급과 토착 자본가에 대한 국가의 의존도를 격감 시키면서 원조물자 및 자금의 할당에서의 특혜를 통해 기생적을 성장시켰다. 따라서 이처럼 귀속 재산과 원조를 통해 그 축적이 도모되어 온 신흥 자본은 국가 권력층에 대한 종속성을 면치 못하였으며 이와 같은 현상은 李政權期의 특징인 정치 지배 세력과 경제 지배 세력의 未分化, 혹은 정치 지배층과 경제 지배층의 主從關係 등으로 표현될 수 있다.³²⁾ 그리고 신흥 자본에 대한 특혜는 특혜제공 세력의 정치자금으로 환류되어 이들의 물질 기반의 자원으로 활용 되었으며 이와 같은 관계는 李承晩 집권의 전 기간을 통해 지속되었다.³³⁾

이 같은 배경 속에서 李承晩의 계속 집권과 관료의 기득권 유지, 그리고 급성장한 신흥 자본의 利益은 하나의 政權的 이익으로서 동일

30) 谷浦孝雄, "해방후 한국 상업자본의 형성과 발전," 앞의 책, pp. 300~301.

31) 일본인들이 남기고 간 귀속재산은 당시 남한 총자산의 80%에 달했으며 미군정 기간 동안 일부 불하되고 정부수립이후 한국정부에 이관되었다, 이 시기에 자본으로서의 역할을 할 수 있었던 것은 일부 미약한 민족자본을 제외하고는 이 귀속재산 뿐이었다.

32) 金求謨, 1981, 앞의 글, pp. 266~267.

33) 朴東緒, 「韓國官僚制度의 歷史的 展開」(서울: 韓國研究圖書館, 1961), p. 100. 이에 대해 한 야당계 인사는 自由黨의 정치자금이 고금관료와 결탁되어 있는 자본가들로부터 나온다고 비판하였다. [尹亨南, "韓國國會革新의 길," 「法政」, 제12권 제11호(1957. 11)], p. 36.

한 利害關係의 범주에서 추구될 수 있었다. 따라서 李承晩의 독자적 세력 형성은 李承晩을 정점으로 하는 관료와 신흥자본간의 연합을 토대로 가능하였다. 그리고 李承晩의 계속 집권을 뒷받침하기 위한 집권당의 형성은 그것이 이 연합의 힘에 의해 이루어 졌고 동시에 이 연합의 이해에 부응하여 이루어 졌다는 성격을 지니게 되었다. 李承晩이 自由黨의 창당을 위해 관료 조직에 가장 크게 의존하였던 점은 이와같은 성격의 일단을 반영해 주는 것이라 할 수 있다. 그리고 李承晩이 1952년 1월에 “본것은 외부에 공표하지 말고 진행할 것”이라는 주의를 불허 각 도지사에게 하달한 극비문서를 통해 自由黨의 창당에 개입할 것을 지시한 사실이 이를 뒷받침한다.³⁴⁾

2) 독자세력 형성의 代價

한민당 세력의 배체를 통한 李承晩 독자세력의 형성에는 자연 의회내 지지세력의 약화와 의회로부터의 압박가중이라는 지속적인 代價가 뒤따랐다.

제헌국회에서 한민당은 일부 무소속 의원과 임정계 의원을 끌어들이 民主國民黨으로 개편, 黨勢를 확장하면서 反李承晩 세력의 구심점을 형성하여 갔다. 이 民主國民黨 세력은, 비록 실패는 하였지만, 1950년 1월, 무소속 의원과 제휴하여 79명의 연서로 내각책임제 개헌안을 제출함으로써 李承晩에 대한 실질적인 도전을 시도하였다. 2대 국회에서는 李承晩의 지지기반이 더욱 약화되었다. 국회의장 선거에서 정부측에서 민 吳夏英이 불과 46표 밖에 득표하지 못하여 당선에 실패하였고 李承晩의 종용에도 불구하고 1951년 11월 정부에서 제출한 대통령 직선제 개헌안이 찬성 19, 반대 143, 기권 1로써 보결되었다. 이와 같은 사실은 당시 의회내의 李承晩 세력은 거의 붕괴되었다는 의미로 해석되어질 수 있다.

34) 이 극비문서에서 李承晩은 “각 도지사와 경찰당국이나 기타 공무원들과 군수 중의 동지들로 하여금 조용히 양해를 얻어 가지고 각 민중이 이 정당의 필요를 깨우치도록 하여 단시일 안에 성공하도록 해야”한다고 지시하고 있다. [“中央廳：自由黨과 내각”, 제 4 회, 「中央日報」, 1983. 1. 23]

의회민주주의 체제하에서 이와 같은 의회내 지지세력의 약화는 곧 정권적 위기를 의미하였다. 이와 같은 정권적 위기를 극복하고 親李承晩계 정치인·관료·신흥 자본간의 일치된 이익의 확보를 위해서는 李承晩의 계속 집권을 보장하는 體制變換이 필요하였다. 그리고 그 방향은 자연 의회의 힘을 약화시키고 민주적 절차에 대한 실질적인 준봉을 無力化하는 것이어야만 하였다. 그러나 이와 같은 요구에는 한 가지 조건이 있었다. 그것은 최소한 형식 민주주의를 외형상 유지해야 한다는 것이었다. 이와 같은 요구와 조언을 동시에 만족시키기 위한 노력이 바로 李承晩의 私的 권위에 의존한 自由黨이라는 집권당의 창출이었다. 自由黨의 창당은 단기적으로는 의회내의 反李承晩 세력의 구심점을 흐트러뜨리는 효과를 거둘 수가 있었고³⁵⁾ 장기적으로는 관권의 선거개입을 통한 지원, 관전을 매개로한 신흥 자본과의 유착 등을 통해 自由黨이 성장하고 의회를 지배하게 됨에 따라 李承晩·관료·신흥 자본의 이해의 연합으로 이루어진 정권적 이익에 대한 저항세력으로서의 의회의 힘을 無力化시킬 수 있었던 것이다. 그리고 李承晩은 自由黨 창당의 취지를 “민주국가의 기본적 주의를 진전시키며……민주정체를 영구히 보호해서 전민족의 평등자유상의 행복을 영구히 잃지 말자는 것”³⁶⁾이라고 내세움으로써 민주주의 유지에 대한 명분적 정당화를 구할 수 있었으며 이후 자신의 권위행사에 있어 自由黨에 의존하게 됨에 따라 政黨政治의 외양이 갖추어짐으로써 형식·민주주의와 유지라는 조건을 만족시킬 수 있었던 것이다.

IV. 自由黨의 성격과 自由黨 형성의 정치적 귀결

이상에서 살펴 본 바와 같은 自由黨 형성의 배경과 自由黨 형성과

35) 院外の 공작에 의한 院內自由黨의 분열이 이의 좋은 예이다.

36) 「談話集」, p. 140.

정상의 특성은 여러 측면에서 自由黨의 성격을 규정하였다고 볼 수 있다. 그렇다면 과연 自由黨이 그 형성 배경 및 과정과의 연관 속에서 지니는 두드러진 성격은 무엇인가?

첫째, 自由黨은 국가기구의 과대성장과 시민사회의 비활성화 구조, 즉 국가가 사회를 장악하는 구조 속에서 형성됨으로써 본질적으로 국가중속적 속성을 부여받았다는 점이다. 따라서 정책결정작성 과정에의 참여와 정부의 견제라는 정당의 기능은 철저히 제한될 수 밖에 없었다. 그리고 “대다수 국민의 권위와 공익을 보호”하고 “勞民 農民 대중을 대표”한다는 명분과 방대한 지방조직에도 불구하고 自由黨은 대중에 대한 의존도가 극히 미약할 수 밖에 없었다.

둘째, 自由黨은 정당체계와의 관련하여서 볼 때 Sartori가 제시하고 있는 비경쟁적 정당체계의 패권정당(hegemonic party)과 유사한 속성을 지니게 되었다는 점이다. Lawson은 관권의 압력에 의해 정당이 형성될 경우 그 후의 뒤따르는 정당체계는 강력한 단일 정당체제로 귀결될 가능성이 높다고 지적하였는 바,³⁷⁾ 自由黨의 이와 같은 속성도 그 형성배경의 특성으로부터 연유된 자연스러운 결과라고 볼 수 있다.

물론 自由黨과 他黨과의 관계를 超支配的 정당체계(predominant party system)로 보는 견해도 있다.³⁸⁾ 그러나 정권의 권위주의화로의 변환이 일어나고 반대당이 자유롭게 정권을 획득할 수 있는 기회가 실질적으로 봉쇄되었던 시점에서 自由黨이 창당되었다는 점에 비추어 自由黨의 창당으로부터 시작되는 정당체계는 본질적으로 비경쟁적 정당체계였으며 自由黨은 처음부터 패권정당적인 속성을 지니게 되었다고 보아야 할 것이다.

셋째, 自由黨은 당시의 시민사회의 분화·발전과는 무관하게 형성

37) Lawson, 1976, 앞의 책, p. 226.

38) Han Bae-ho, “The Parties and the Politics in Two Korea: A Preliminary Comparative Analysis,” 『亞細亞研究』, 제13권 제 4호(1970) 참조.

되었기 때문에 사회 諸部門의 利益을 結集하며 자발적 참여를 제도화한다는 정당의 고전적 기능을 결여할 수 밖에 없었고 이후의 사회변동에 대응할 수 있는 구조를 갖추지 못하였다는 점이다. 이 점은 自由黨이 정권의 붕괴와 함께 쉽게 소멸될 수 밖에 없었던 여러 요인 중의 하나라고 볼 수 있다.

네째, 自由黨의 物的 자원이 특혜로 성장한 신흥 자본으로부터 구해짐에 따라 관료층을 매개로한 신흥 자본과의 유착구조 속에서 自由黨은 이들의 배타적 이익을 대표할 수 밖에 없었다는 점이다. 自由黨 붕괴후 많은 기업인들이 부정축재자로 지목되었고 이들의 축적기반이 정권적 차원의 특혜에 의해 마련되었다는 점이 이같은 유착구조를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 自由黨 형성의 특징과 그로 인해 연유된 이와같은 自由黨의 속성은 이후의 정치 전개과정에서 몇 가지 政治史的 의미를 지닌 결과를 초래하였거나, 아니면 최소한 그 결과의 부분적인 원인이 되었다.

첫째, 집권당의 형성을 계기로 외양으로나마 정당정치 체계를 갖추어 갔다는 점이다. 李承晩은 自由黨이 창당되고 처음으로 실시되는 1954년의 3대 국회의원 선거에 앞서 정당제도 수립을 강조하는 담화를 발표하고 정당마다 각각 후보자를 한 사람씩 입후보시켜 경쟁시킴으로써 정당제도가 완전히 서게 하자고 주장하였다.³⁹⁾ 그리고 이 선거에서 自由黨은 선거사상 최초로 입후보자 공천제를 실시하고 야당인 民國黨도 77인을 공천 입후보시킴으로써 정당정치의 기틀이 잡혀가기 시작했다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 이로써 1950년대 중반 이후부터 형식적이나마 정당이 정치과정의 중심적인 기반으로 기능함으로써 정당정치 성격이 갖추어져 갔다고 볼 수 있다.⁴¹⁾

39) 「談話集」, pp. 14~15.

40) 具範談, 1973, 앞의 글, p. 20.

41) 陳德奎, “李承晩時代 權力構造의 이해,” 陳德奎 外, 1981, 앞의 책, p. 25.

둘째, 한국사회 전반의 권력구조상에서 국가기구 장악세력을 중심으로 정치권력과 관료적 권위를 동시에 장악한 ‘정치관료층’⁴²⁾이 형성되었으며 이로 인해 관료 엘리트와 집권당 엘리트의 중첩현상이 초래되었다는 점이다. 이들 정치관료층은 시간이 경과할수록 관료기구와 自由黨의 요직을 지배하는 독점 세력으로 그 배타적 지위를 굳혀갔으며 自由黨 말기에 黨의 요직을 張曠根, 韓熙錫, 李益興 등 관료 출신이 장악하였고 또한 행정부의 중요부서에 自由黨의 간부가 다수 기용되었던 사실은 이와 같은 현상의 일면을 보여주는 것이라 할 수 있다.

세째, 自由黨 창당 자체가 院外 압력에 의한 대통령직선제 개헌안의 파행적 통과라는 입법부 권위의 파괴과정과 맥을 같이하였고 그 이후 고도의 국가중속적 속성을 지닌 自由黨이 의회를 지배하게 됨에 따라 입법부의 기능 약화와 행정권에의 중속이 초래되었다는 점이다. 즉, 自由黨 형성을 계기로 행정부의 최고 책임자가 입법부 위에 군림하고 입법부의 행정부 견제 기능이 사실상 철폐된 한국적 대통령중심제의 통치구조가 정착되어 갔던 것이다.

네째, 自由黨 형성을 계기로 李承晩 개인중심의 권력구조가 확립되었다는 점이다. 李承晩은 평소에 政黨無用論, 혹은 時機尙早論을 내세웠지만 집권초기부터 내심으로는 집권당 창당의 구상을 가지고 있었던 듯하다. 李承晩은 그의 미국인 측근인 Oliver에게 정부수립 직후인 9월 10일 보낸 서한에서 “국민회를 가지고 정당을 하나 조직할 계획이고 申翼熙, 池青天, 그리고 약간의 다른 인물을 영입할 계획”⁴³⁾이라고 밝히고 있다. 또한 그는 신당의 조직은 “국회의원 동지와 민간지도자들이 내게 요청한 바 있어 그 필요를 느껴 내가 후원해 주기

42) ‘정치관료층’의 개념은 R.J. Robinson의 글에서 빌어온 것임. [R.J. Robinson, “인도네시아에서의 국가의 변화,” (역문) 「제3세계 연구」, 1 (1984. 6), p. 103.]

43) Robert T. Oliver, *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942~1960: A Personal Narrative*, 박일영 역, 「李承晩秘錄」 (서울: 한국문화출판사, 1982), p. 272.

로 허락한 것”⁴⁴⁾이라고 주장함으로써 비교적 후견적인 제스추어를 취했지만 1951년 8월 15일의 광복절 기념사에서 신당조직의 의사를 밝힌 이래 그 해 8월 25일 11월 14일, 12월, 20일 그리고 이듬해 1월 14일에 각각 발표된 담화를 통해 신당 결성에 대한 강한 의지와 관심을 표명한 바 있다.⁴⁵⁾ 따라서 自由黨은 李承晩의 권위에 충실한 조직으로 형성되었으며 이로써 그에 의한 1인 통치의 구조가 뒷받침되게 되었다.

마지막으로, 自由黨 형성을 계기로 정치적 투쟁의 성격이 보수우익의 동질적 배경을 지닌 엘리트 집단간의 균열로 정착되어감에 따라 정치적 투쟁의 내용이 사회의 政治外的 부문과 하등의 유기적 연관이 없는 극히 평면적인 것으로 제한되었다는 점을 들 수 있다. 사실상 自由黨과 야당간의 정치적 투쟁이 유발한 쟁점을 볼 때 그것이 정부의 권력구조 문제를 둘러싼 극히 제한된 정치적 쟁점이었음을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 국가기구를 중심으로 유지되어온 기득권적 이익 이외에 별다른 뚜렷한 이익을 지닌 세력이 채 성장되지 못하였던 당시의 구조적 정황에 기인한 것이기는 하나, 역으로 평면적 정치 투쟁이 새로운 이익의 성장을 위축시켰다고도 볼 수 있다.

V. 맺음말

自由黨은, 과대성장된 국가기구와 미분화된 시민사회를 배경으로, 넓게 보면, 李承晩·관료·신흥 자본간의 이익의 연합인 政權의 이익의 확보와 유지를 위해, 그리고 좁게 보면, 형식 민주주의를 유지하면서 李承晩의 계속 집권과 권위주의적인 통치체제를 확보해야 한다는 정치적 요구에 부응하여 형성되었다. 이 같은 自由黨의 형성은 그

44) 「談話集」, p. 138.

45) 「談話集」, pp. 129~141, 147~152 참조.

것을 계기로 정당정치의 외양이 갖추어져 갔다는 점에서 긍정적인 측면에서의 政治史的인 의미를 찾을 수 있다. 그러나 自由黨의 형성과정과 그 속성은 李承晩 정권의 권위주의적 지배를 성격지워 주는 인자로 작용하였다. 입법부의 위축과 집권당의 국가종속성, 비경쟁적인 政黨體系, 사회의 요구나 자발적 이익과는 무관한 정치적 투쟁, 그리고 독점적이고 배타적인 지배 엘리트층의 형성 등이 바로 自由黨의 형성과 구조적으로 연관된 당시의 권위주의적 지배의 특징이라 할 수 있다.

또한 집권당으로서의 自由黨의 속성과 그것의 이와 같은 정치적 귀결은 그 이후의 집권당과 정당체계의 속성을 어느 정도 定型化시켜 놓았다고 볼 수 있다. 제1공화국 붕괴 이후에 형성되었던 집권당들의 속성을 규정짓는 요소를 창당 당시의 구체적 사회조건으로부터 비롯되는 단절적 요소와 그것에 관계없이 작용되는 지속적 요소로 大別한다고 할 때, 이와 같은 定型化는 바로 지속적 요소의 근간이 되었다고 볼 수 있다. 自由黨 형성이후 지금까지 지속되어온 정당체계의 본질이 큰 변화를 보이지 못하였다는 점은 이러한 정형화가 어느 정도 영향력을 지녀왔다는 점을 반증하는 것이라고도 해석될 수 있을 것이다. 다만 어떤 이유와 배경하에서 이것이 영향력을 지녀왔는가 하는 점은 좀더 종합적이고 정리된 시각을 통해 밝혀져야 할 것이다.