

한국의 政黨과 派閥

—제 3 공화국의 與黨을 중심으로—

閔 俊 基

(慶熙大學校)

〈目 次〉

- | | |
|---------------|-----------------|
| I. 서론 | 2. 헌법개정문제 |
| II. 공화당의 파벌형성 | 3. 1971년의 대통령선거 |
| 1. 주류파의 등장 | III. 결론 |

I. 서론

해방후 40년이 지나도록 민주주의를 시도한다고 했지만 정당정치가 제도화되지 못하여 정치적 불안정을 겪고 있다. 6·29선언 이후 활발하게 민주화 문제가 논의 되고 있다. 앞으로 민주화과정이 제대로 잘 진행 된다면, 정당정치가 제기능을 하리라고 본다. 統一民主黨은 파벌정치가 심각하지만, 민정당에서도 파벌의 문제가 언제인가는 노출 되리라고 본다. 한국의 정당정치를 이해하기 위하여 가장 중요하다고 생각하는 문제는 정당내 파벌주의 현상이다. 여기에서는 지난날 공화당의 파벌의 형태(1961~1972)를 고찰하고 정당정치의 저해 요인이 무엇인가를 알아 보고 앞으로 정당발전의 타산지석이 되기를 바란다.

공화당의 파벌은 특정개인의 인간관계에 기반을 둔 개인들의 파벌이라는 이유로 이념적 영향이 자주 무시되어 왔다.

공화당의 창당자는 주류파로서 정치와 국가의 근대화를 위한 새정치를 대표했다. 반면에 정치적 편의를 위해 공화당에 의해 총원된 용병들은 비주류파로서 舊政治를 대표하고 주류파의 이상주의에 관해 일반적으로 회의적이었다. 주류파가 실권을 잡았을 때 공화당의 이념적 표어는 민족적 민주주의 혹은 한국적 민주주의였다. 그러나 민족적 민주주의는 너무나 단편적이고 일관성이 없어서 이념으로 정의될 수 없었다. 박정희와 김종필의 연설에서 수집할 수 있는 이념의 문제는 흥미있고, 공화당의 파벌위치와 직접적으로 관련을 가졌다.¹⁾

민족적 민주주의는 다음과 같이 요약될 수 있다. 한국과 같은 아시아 국가는 현대의 사회·경제적 조건하에서 정치발전을 위해 서구민주주의를 수입하기는 어렵다. 자유민주주의로는 가난과 실업, 그리고 정치혼란과 외부영향과 같은 문제들을 감당할 수 없다. 자유민주주의는 건설적 민주주의에 기반을 두지 않으면 안된다.

이같이 한국적 현실에 맞는 민족적 민주주의를 통해서 한국사회는 외국의 지배와 과거에서 벗어나 자아의식을 회복하고 세계에 적응할 수 있다. 서구자유민주주의를 한국화하기 위해서 이 과도기에서 한국은 근대화를 위한 민족주의에 기초하여 자유사회를 창조하기 위해 헌신하는 강력한 촉진세력을 필요로 했다.

자유민주주의는 행정적 민주주의라는 개념으로 박정희에 의해 주창되었다. 박정희는 비록 통치엘리트의 수준에서나마 민주주의를 유지하기 위해서 전력을 다해야 했다. 그러나 민주주의를 위한 호조건을 조성하기 위한 과정에서 정치적 자유는 양보될 수도 있다고 했다. 박정희는 당연한 사실로 군사혁명기간에 완전한 정치적 자유를 누릴 수 없다고 말했다. 그럼에도 불구하고 행정적 수준에서는 민주주의적 원칙들이 최소한 유지되지 않으면 안된다. 국민의 의견과 권리등은 민

1) 박정희, 「우리 국가의 길」(서울: 동아출판사, 1962), pp. 207~210.

주주의원칙에 따라 존중되어야 한다.” 따라서 공화당의 민족주의적 엘리트에 의한 보호아래 근대화를 위한 민족주의와 자유민주주의 두 개념은 종종 양립할 수 없었기 때문에 그 방식은 일관된 이념으로서 주장될 수 없었다.

김종필의 계획에서 드러난 정치적 영도력의 개념은 공화당의 기구와 활동에 반영되었고, 주류파의 장악하에 있는 권력위계구조의 옹호로 이어졌다. 이것은 당내권력투쟁에서 주류파의 핵심주장이 되었다. 두개의 경쟁파벌간의 투쟁은, 당권을 장악하기 위해 영도력의 위계적 개념을 채택한 정치적 집단과 그것을 당내에서 주류파가 지위를 유지하기 위한 구실로 보았던 집단간의 투쟁이 되었다.

주류의 입장에서 보면 파벌투쟁은 당이념의 침식과 중앙통치력으로 부티의 권력분산을 방지하는 방어적 작전이었다. 그러나 비주류에게는 임의적인 규율과 주류의 산물로 간주되는 당의 의지에 당이념의 이름으로 복종하기를 거부하는 반란운동이었다. 최종적으로 분석해보면, 개념정립도 잘 되어있지 않았고 널리 수용되기도 힘들었던 민족적 민주주의는 당의 주도권을 장악하기 위한 파벌의 이념으로 축소되었고 파벌투쟁에 있어서 중요한 쟁점이 되었다.

II. 공화당의 파벌형성

군정시절에서 시작된 불화는 최고회의의 관계자들이 대거 국회와 공화당에 핵심당직을 차지함으로써 제3공화국 초기에 영향을 미쳤다. 당조직의 핵심 사무처 요원들이 중심이 된 김종필계와 1,2공화국때 정치를 했던 구정치인간에 알력이 표면화되었다. 김종필은 당조직을 장악하고 원내에 다수의 자파세력을 확보함으로써 구정치인들과 대조적으로 당내에 확고한 발판을 구축했다.

2) 위의 책, p. 209.

1964년초 김종필의장은 한국정부의 대표로 일본지도자와 비공식적인 접촉을 가졌다. 김의장과 일본의상간에 합의된 국교정상화의 의도를 내외에 천명한 댓가로 일본의 대한투자를 허용하려는 방향으로 조심스런 접근을 해가고 있었을 때, 대규모시위가 학생을 중심으로 발생했다. 시위자들은 박정권이 반민족적이고 부패했다고 주장했으며, 야당은 공화당정권이 일본의 경제적 제국주의에 국가를 팔아먹었다고 비판했다. 또 김의장은 일본으로부터 뇌물을 받았다고 비난을 받았다.³⁾

박정권은 비판을 억압하는데 적극적 조치로 제엄령을 발표했다. 그래서 수많은 대학들이 휴교조치를 했고, 정권을 비판하는 사람들을 체포했다. 이런 소용돌이 속에서 많은 비판이 김종필의장에게 쏟아졌다. 박대통령은 1964년 6월 18일 김의장으로 하여금 공화당의장직을 사임하고 두번째 외유를 떠나도록 명령했다. 이 일이 있기 수개월 전인 64년 3월 28일 야당은 경찰이 학생시위진압의 과격성을 문제삼아 내무장관에 대한 불신임안을 국회에 제출했다. 동의안이 가결되지는 않았지만 약 20명의 여당원들이 해임안표결에 야당에 표를 던졌다. 수 주 후인 4월 10일 농수산부, 경제기획원장관에 대한 불신임안이 제출되었을때 20명 이상의 공화당원들이 재차 불신임안에 찬성표를 던짐으로서 여당지도자들의 지시를 무시했다.

이들 항명사건은 구정치인집단과 당의장을 추종하는 세력간의 대립이 일시적인 것이 아니라는 것을 분명히 보여주었다. 언론은 구정치인집단의 지도자이며, 4대국회(1958~60)에 자유당의원이었다고 수개의 기업체와 언론매체의 소유자였던 김성곤을 주목했다. 국회에서 리더쉽행사와 공화당내의 반란을 막지 못한 김용태 총무는 1964년 4월 22일 사임했다. 국회의장도 그가 한일국교정상화문제의 합의된 해결책을 마련하지 못한데 대한 책임을 지고 사임안을 제출했으나 곧 반려

3) 64년 3월 26일 김연준의원은 국회본회에서 “박정권은 한국정부에 대한 배상금의 일부로서 착수금 1억 3천만불을 받았다”고 비난했다. 그리고 4월 6일 김의원은 김종필이 400억엔을 받고 평화선을 양보했다고 재차 비난했다.

되었다.

당의장직은 김종필에 동조적인 원로정치인이 승계했다. 그는 과도적이라는 전제하에서 당의장서리직을 맡았다. 비주류측은 당조직에서 소수였지만, 당내주도권을 확립하기 위한 조치를 취해가면서 두각을 나타내기 시작했다. 비주류는 당헌이 당료조직을 폐지하는 방향으로 개정되어야 한다고 요구했는데, 당료조직은 김종필의 세력거점이었다. 비주류는 당헌이 비민주적이라고 비판했다.⁴⁾ 그들은 당내에 실재하는 여러 서클들이 공식적으로 인정되어야 한다고 요구했다.

그들의 권력추구에 의해 당내에 파벌경쟁이 야기되었다.

한편 박대통령은 민간정부의 대표성을 확보하기 위해 민간인 출신인 정일권을 총리로 임명했다. 그는 혁명주체세력은 아니었지만 이승만 대통령시절부터 해외공관장을 두루 역임했다. 정일권은 집권당내에 자파세력을 갖고 있지 않는 온건한 인물로 평가 받았다.

김종필계와 구정치인계의 파벌경쟁은 1965년초로 이월되었다. 이때 양계보는 당내의 이원조직문제에 대해 일련의 타협을 시도했다. 몇가지 점에서 타협이 성립되었는데, 당조직을 책임지고 있는 당료에 비해 의원들의 지위가 상당히 강화되었다.⁵⁾ 그렇지만 1965년 여름 김종필계와 당료들은 세력을 확장한 민간정치인들과 그들의 지지자에게 반격을 가하기 시작했다.

반격은 파벌내 핵심세력의 분열때문에 실패했다.⁶⁾ 예를 들면 1964년 4월에 당총무를 사임한 후 중앙정보부에서 김종필의 자문역을 했던 김용태, 최고회의내분중 김종필을 옹호했던 육사 8기생과 길재호간의 분열이었다. 길재호는 김용태와 김용태 추종자들이 당조직을 그들의 사욕을 위한 사조적으로 바꾸었기 때문에 집권당의 분열에 책임이

4) 박경석·남시욱, “한국정당의 파벌,” 『新東亞』(1972년 2월), pp. 198~221.

5) 박경석·남시욱, 1967, 앞의 글, pp. 202~203.

6) 김종필계의 단결을 해친 요소는 길재호와 김용태의 반목이었다. 그후 김용태는 혁명주체에 편승했던 구정치인으로 구성된 김종필 세력의 일원이 되었다.

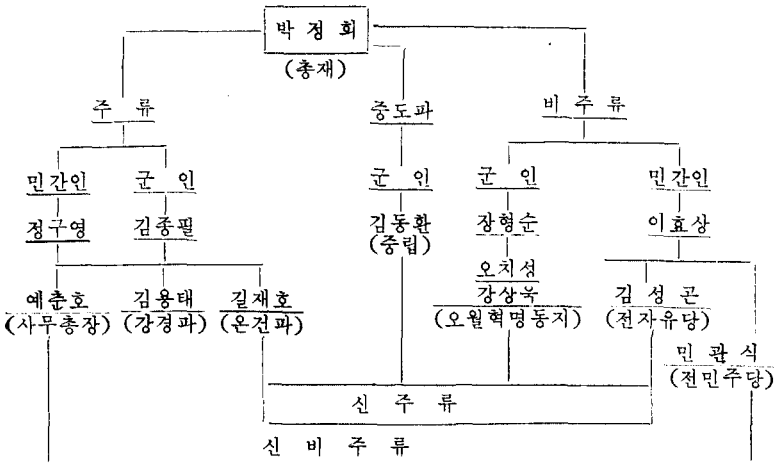
있다고 비난했다. 군출신이었던 길재호와 그의 추종자들은 자주 민간 정치인과 접촉하여 집권당내의 새로운 축을 마련할 것을 제안했다.

당의장은 대령통과 협의하여 길재호를 사무총장에, 김성곤을 재정위원장으로 임명하여 당내의 광범한 지지를 확보하고자 했다. 대령통의 지시로 집권당은 1965년 12월에 임기가 만료되는 6년임기의 국회의장을 재선했다. 김용태와 사무국출신의 핵심분자들은 현직 국회의장을 재선하라는 대령통의 명령에 항명으로 맞섰다. 그들은 김종필의 위유 기간동안 리더십을 발휘했던 원로정치인 정구영에게 찬성표를 던졌다. 항명에 진노한 대령통은 당기위원회에 지시하여 항명한 당원에 대해 강력한 대응조치를 취하라고 지시했다. 당기위원회는 김용태와 다른 관련자들에게 당직과 의원직을 6개월간 정직판정을 내렸다.⁷

1. 주류파의 등장

당내파벌투쟁의 과정에서 공화당내파벌의 成員들은 급격한 변화를

공화당 국회의원의 파벌(1965년 12월)



출처 : C.I. Eugene Kim and YoungWan Kihl, *Party Politics and Elections in Korea*, (SilverSpring, Maryland the Research Institute on Korean Affairs1975), p. 47.

7) 박경석 · 남시욱, 1967, 앞의 글, p. 20.

결게 되었다. 종전에는 민간인출신과 군출신이 분명히 구분이 되었으나 이제는 두파가 뒤섞여 복잡한 구조로 바뀌었다.⁸⁾ 주요 파벌은 주류파로 알려졌다. 최초의 내분은 집권당의 이원조직의 원칙과 관련되어 일어났다. 이 내분은 의원의 지위를 강화하는 방향으로 黨憲이 개정되어 사라졌다. 그후 투쟁은 김종필당의장 추종자와 박대령통추종자간에 싸움으로 전환되었다.⁹⁾

65년 청년장교들에 의한 쿠데타 미수사건은 군부내에 박정권의 통치를 붕괴시킬 수 있는 불만의 요소들이 상존할 수 있었다는 것을 보여주었다. 그러나 보다 근본적인 문제는 경제부문에 있었다. 대통령은 심각한 경제적 위기를 극복하기 위하여 행정부를 중시하였다. 대령통은 급속한 경제성장과 조국근대화를 달성하려는 그의 노력이 파벌싸움에 급급한 자들에 의해 방해 받는 것을 좋아하지 않았다.¹⁰⁾ 그는 여당중진들이 계보를 만드는 것을 허용하지 않았고, 당은 1차 5개년 개발계획을 실천하려는 행정부를 보좌해야 한다고 생각했다.

67년 대령통선거와 국회의원선거는 71년 이후의 한국정치의 장래를 결정짓게 되었다. 그 과정에서 박대령통의 후계자문제가 중요했지만, 공화당내에서는 68년 5월까지도 침묵으로 일관했다. 그 까닭은 적어도 70년까지는 이문제에 대해서 왈가왈부하지 말라는 당총재인 대통령의 지시때문이었다. 그런데 1968년 5월 30일 김종필 당의장은 돌연 당직과 의원직을 사퇴했다. 그의 사임의 직접적인 동기는 5월 25일 자기 계보에 속하는 김용태의원이 공화당에서 제명당한테 대한 불만의 표시라할 수 있다. 김종필은 다음과 같은 여운을 남기는 발언을 하고

8) 국회에서 공화당내의 파벌구성에서 실제적인 변화는 소위 핵심 혁명주도 세력간의 갈등의 결과로 발생했다.

9) 한국에서의 지배적인 파벌계류는 일본에서 처럼 흔히 주류로 분리되었고, 보다 약한 계류는 반주류나 비주류로 분리되었다. 김종필과 그의 추종자들은 비주류로 알려진 민간인의 지배적 파벌에 대해 주류파로 규정되었다.

10) 64년 8월 15일 비주류연합은 다음규정을 포함하고 있는 건의안을 50명의 공화당의원 연서로 대통령에게 제출했다. 공화당내의 계보형성을 허용할 것. 즉, 보스체제를 허용할 것. 「東亞日報」, 1964년 8월 15일.

당직을 사퇴했다. “나는 政界에 복귀하지 않을 것이다. 앞으로 어느때 인가 그 이유를 밝힐 날이 있을 것이다”¹¹⁾라고 했다.

공화당당기위원회는 김용태의원이 해당행위를 했다는 이유로 제명 처분했다. 주로 전현직공화당 사무처요원으로 구성된 900여명의 추종자를 규합, 국민복지회라는 비밀조직을 결성해 당내의 당을 만든 파당행위를 했다는 것이 제명의 사유였다. 알려진 바에 의하면 국민복지회의 강령에는 박대령통에게 3선의 길을 더줄수 있는 헌법개정을 반대할 것이라는 조항이 있다.

2. 헌법개정문제

63년 박대령통이 취임한 이래 처음 손뎌 개헌과정은 술한 우여곡절로 점철되었다. 공화당내 주류측은 김종필의장이 의견상 박대령통의 유일한 후계자였기 때문에 처음부터 개헌에 찬성하지 않았다. 그러나 구정치인들과 그 추종자들에게¹²⁾ 당, 국회, 정부의 권력을 빼앗겼던 주류측은 개헌문제에 어떤 전략으로 맞서야 할지를 놓고 의견이 엇갈렸다. 박대령통은 결정적 시기가 올때까지는 침묵으로 일관했다.

12월 19일 개헌을 위한 발언이 윤치영 당의장서리의 지구당 연설에서 흘러나왔다. 어느 조항인지 구체적으로 언급함이 없이 윤치영은 개발도상국가에서 근대화를 위해서는 一黨이 장기간 집권하는 것이 중요하다고 선언했다. 개헌문제는 국제상황의 맥락에서 파악되어야 한다고 말했다.¹³⁾ 1969년 여야지도자들은 60년대의 통치를 평가하기 시작했다. 한편 일부 여당지도자들이 반복해서 개헌의 가능성을 암시했다.

이듬해 정월 7일 윤치영은 시국이 조국근대화를 달성하기 위해서 강

11) 「東亞日報」, “올해의 정계발언,” 1968년 12월 30일.

12) 공화당 핵심당직자중 비주류는 사무총장 길재호, 당재정위원장 김성곤, 정책의장 백남억, 원내총무 김진만, 국회의장 이효상, 대통령비서실장이 후락, 이들의 입장은 천차 만별이었지만 비주류에 속했다.

13) 「東亞日報」, 1968년 12월 30일.

력한 지도체제를 요청하고 있으므로 여당은 대통령임기조항을 포함한 헌법상의 결합을 연구검토해야 한다는 그의 소신을 재차 피력했다.¹⁴⁾ 1월 10일 기자회견에서 박대령통은 법률이 합당한 근거없이 개폐되어서는 안된다는 그의 소신을 밝혔다. 그는 자신의 재임중에 개헌이 없기를 바란다는 소망을 밝히기도 했다. 그렇지만 그가 개헌이 불가피한 사유가 발생한다면, 연말이나 이듬해 초순에 논의해야 할 것이라고 덧붙였다.¹⁵⁾

반대론은 개헌이 합법적 민주주의원칙에 위배된다고 주장했다. 유진산은 1월 17일 일당의 영구집권은 부패와 부정, 그리고 독재정권으로 전락한다는 것이 역사의 교훈이라고 했다.¹⁶⁾ 야당의원 김대중은 3선개헌은 제 2 쿠데타와 마찬가지로 박대령통없이 대한민국이 공산주의 위협을 막을 수 없고 근대화를 성취할 수 없다고 하는 것은 마치 이승만대통령이 정치권력을 정당화하였던 것을 본뜬 것이고, 하나의 환상에 지나지 않는다고 말했다. 개헌을 봉쇄하는데 당운을 건 신민당은 道黨 및 地區黨에 호헌투쟁위원회를 설치하도록 했고, 5월에는 전국을 순회하며 호헌대회를 가졌다. 대령통으로 부터 개헌을 거론하지 말라는 특별지시를 받은 공화당은 당내의 이견으로 진통을 겪었다. 여당은 개헌을 위해 국회의석의 $\frac{2}{3}$ 를 확보해야 했지만, 일반의원과 주류파의 반발이 예상되어, 신중하게 이 문제에 대처하지 않을 수 없었다

김종필계의 일부의원들은 박대령통이 조국근대화와 민족의 자부심을 실현시킨 업적을 인정하면서도 민주주의를 위해 개헌에는 찬성할 수 없다는 견해를 밝혔다. 국회에서 모독발언을 한 문교부장관 권오병에 대한 불신임투표안에 여당에서 약 45명이 반란표를 던졌을때 회오리바람이 나타났다. 이 반란투표는 박대령통의 동의만 부결지시와 경고에도 불구하고 행해졌다. 이항명사태에 대해 박대령통은 원내총

14) 「東亞日報」, 1969년 1월 7일.

15) 「東亞日報」, 1969년 1월 10일.

16) 개헌찬성론은 윤치영, “조국의 밝은 내일,” 「中央」(1969년 10월), pp. 74~78.

무를 사임시키고 5명의 주류측의원을 제명했다.¹⁷⁾

공화당주류와 비주류

주 류		비 주 류	
김 용 태	장 순 태	이 효 상	길 재 호
신 윤 창	박 구 상	김 성 곤	민 병 권
김 종 갑	김 호 칠	백 남 익	양 순 식
이 상 회	김 중 환	구 태 회	김 택 수
김 영 순		박 준 규	오 학 진
권 오 갑		김 주 인	김 창 근
김 종 호		최 석 임	방 성 칠
김 동 신		김 중 한	
권 오 훈		김 준 태	
예 춘 호		신 영 주	

출처 : 「新東亞」(1967년 1월), p. 208.

박대통령의 반대에도 불구하고 개헌문제는 공식논의가 되었다. 박대통령의 후계자인 김종필은 오랜 침묵을 깨고* 개헌문제에 구체적으로 언급하지 않은채 박대통령을 지지한다고 발표했다.

김종필의 추종자들과 신연합세력들간에 개헌문제를 두고 일어난 충돌은 1969년 2월에 본격화되었다. 그리고 지난 4월에 축출된 이들은 어떠한 개헌구상에도 반대를 했다. 실제로 축출된 5명은 그들의 숙청이 대통령에 대한 불복종이 아니라 개헌에 대한 반대때문이라고 했다. 공화당의원중 5명의 의원이 제명됨으로서 그들은 무소속으로 남게 되어, 공화당의 총의석수가 109석이 되었다. 헌법개정안에는 117표가 있어야 통과되는데 만약 모든 공화당의원들이 재제안에 지지를 한다고 하더라도 8표가 더 필요한 실정이었다. 그러나 박대통령은 1969년 7월에 개정안을 직접 국민투표에 붙이겠다는 특별담화를 발표했다. 개헌안이 국민투표에 의해 통과되고 1969년 9월에 국회에 제출되었다. 그때 축출됐던 의장의 추종자들은 집단적으로 결정투표에 참가

17) 박대통령의 지시내용은 「東亞日報」, 1969년 4월 11일.

했다.

박대령통과 김종필이 일련의 회합을 가진 후 김은 그의 추종자들을 박대령통의 계열에 합류시켰다. 1969년 9월 14일 논의의 여지가 있는 국회의 투표에서 개정안이 근소한 차이로 승리한 것은 바로 주류파의 투표 때문이었다. 한 달 후 박대령통은 김종필의 가장 강력한 라이벌이었던 이후락 대령통비서실장과 김형욱 중앙정보부장의 사임을 수락한다고 발표했다. 박대령통이 김의 두 政敵을 제거시킨 결정이 김의 정계복귀를 의미한 것이든 아니던간에 박대령통의 주요고문으로 복귀는 분명했다.

파벌역할의 구조와 기본형태에서 볼 때 여당과 박정권은 이승만과 장면정권이래 별다른 것이 없었다. 군장교 출신의 정당유입이 의심할 것 없이 공화당에 신선한 요소를 주입시킨 것은 분명하다. 또한 그들의 주장대로 군사혁명이 세대교체를 초래한 것은 분명했지만 여당의 그같은 요소는 당의 창시자가 의도했던 참다운 대중정당으로의 변모는 갖추지 못했다. 소수의 핵심장교들과 한 지도자를 중심으로 하여 다소 신뢰할 수 없는 추종자들로 구성된 상태에서 여당은 기능을 계속했다. 자유당 시대부터 파벌구조를 이해하기 위한 지역배경과 친족관계가 3공화국에서도 여전히 중요했다.

박대령통은 여당내의 파벌을 매우 못마땅하게 생각했다. 그의 파벌에 대한 비판적 태도때문에 파벌들은 점점 은밀하게 행동했다. 그 구성원들 역시 자신의 파벌적 색채가 드러나지 않게 최대한의 주의를 기울였다. 대령통은 국회내의 공화당의원들이 혁명을 함께 한 이래, 줄곧 믿고 의지해온 의장을 지도자로 하여 결집된 그룹으로 행동해 줄 것을 기대했던 것 같다.

마치 이승만과 그의 총복 이기붕이 가상적인 친족관계(조선조시대의 왕족의 후예라고 주장)에 유대를 갖은 것처럼,¹⁸⁾ 박대령통과 그의 오랜

18) 후계자가 없었던 이승만이 이기붕의 장남을 양자로 삼았다는 것을 상기할 수 있다. 이기붕은 그의 조상이 이씨왕조의 3대 임금의 아들인 효령대

막역한 친구인 김종필과의 관계는 김이 박의 조카와 결혼한 것에서 비롯되었다. 장면정권을 전복할 계획과 조직에 있어 김종필의 중심적인 역할에도 불구하고, 김은 혁명에 관여한 많은 지도자가운데 한사람일 뿐이었다. 김종필의 군대상급자였던 군사혁명위원회의 구성원들이 새로운 정당내에서 김종필의 리더쉽에 따르기를 거부했던 것은 당연했던 것 같다.

김종필은 군사혁명위원회내의 상급자들을 성공적으로 숙청함으로써 군부내에 있는 그들의 추종자들의 반발을 초래했으며, 그의 과거 동료들간에도 긴장을 조성했다. 그는 공화당의 당수로 취임한 이후에도 일찌기 그에게 협력했던 지지자들도 국가재건최고회의 기간동안에 잃어버리고 말았다. 박대통령은 비록 1968년 김의 퇴임을 결정할 때까지 사실상 협력하였지만 김종필과 그의 정적들간에는 단지 공평한 중재자로서 행동하려고 노력했다.

의장의 사임이 받아들여지던 때까지 지배정당의 체계적구조는 이미 철저한 변화를 겪었다. 이승만이 이기붕에게 했던 것처럼 모든 정당 업무를 맡기려고 했던 권력의 2인자 대신에 정당, 국회행정부와 정보부를 대표하는 지도자그룹이 권력의 2인자로서 연합세력을 구축하여 대통령직하의 집단지도체제형태를 구성했다. 원래 당파성 조성에 반대했던 공화당은 단결력 있는 진정한 대중정당이 되는데는 실패했다. 오히려 6년동안 경쟁적인 파벌들간의 심각한 갈등이 계속된 결과 권력의 2인자 자리를 추구했던 불우한 인물, 김종필에 대한 반감을 가지고 있는 이들로 구성된 집단체제가 등장했다.

3. 1971년의 大統領選舉

제 3 공화국 시기에 세번째 선거가 1971년에 있었다. 동년 4월 27일에 있었던 대통령선거에서 박정희 후보가 총투표수의 51.2%의 득표

군으로 거슬러 올라간다. 이승만은 효령대군의 큰형인 양영대군의 후손이었다. 김종필은 박정희가 군에서 현역복무하는 동안에 박정희의 질녀와 결혼했다.

율로 당선되었다. 그의 강력한 경쟁자였던 신민당의 김대중후보는 43.6%의 득표율을 올렸다. 두사람 이외에 5명의 후보들이 있었으나, 그들은 모두가 단 1.4%의 표밖에 얻지 못했다.

1971년에 박정희대통령은 반대편 작전참모들의 입장에서 볼때 거의 무적에 가까웠다. 박후보를 지지하기 위한 공화당의 선거전략은 적어도 표면상으로는 공명하고 조용한 선거를 외쳤다. 그러나 결국은 활발한 선거유세를 했다. 제 1 야당인 신민당은 명료하면서도 간간히 유머러스한 대중연설을 하는 정열적인 김대중대통령후보를 중심으로 잘 단합되었다. 그는 국방과 사회복지, 국민총화, 학원소요 등에 관한 많은 문제들을 연설했다. 고위공무원들의 부패가 더이상 국민에게 비밀이 될 수가 없었다. 근대화의 혜택은 국민에게 고루 분배 되지 않았으며, 이는 사회적 형편을 불안정하게 했다. 그러므로 한국인들은 변화의 부정적인 측면을 깨닫게 되었다. 그러나 선거운동이 고조됨에 따라서 박대통령은 경상도에서 인기가 높았고 김대중은 전라도에서 인기후보자로 부각되었다. 결국 1971년 대통령선거는 후보자의 지역적 배경의 경쟁이 되고 말았다.

대통령선거의 도시와 농촌의 투표율(1971, 1967과 1963년)

		도 시	농 촌
1963	박 정 회	37.8%	50.8%
	윤 보 선	57.1	39.5
	기 타	5.1	9.7
		100.0%	100.0%
1967	박 정 회	50.4%	52.2%
	윤 보 선	37.6	42.2
	기 타	12.0	5.6
		100.0%	100.0%
1971	박 정 회	47.5%	58.0%
	김 대 중	51.5	39.0
	기 타	1.0	3.0
		100.0%	100.0%

출처 : 「東亞日報」, 1967년 5월 5일 ; 1971년 4월 24일.

1971년 대통령선거에서 한국의 유권자 대부분에게 후보자의 지역적 배경만큼 중요한 것이 없는 것 처럼 보였다. 3선개헌 국민투표에서 박 후보가 누렸던 광범위한 지지분포에도 불구하고 1971년의 선거에서는 전라도에서 상당한 지지자를 잃었다.¹⁹⁾

전라도민들은 근대화에서 그들이 소외된 점에 불만을 가지고 있었다. 전라도의 인기후보자 김대중은 전라도민의 관심의 초점이 되었다. 그는 朴政權下에서 도시민들과 근대화에서 소외된 사람들의 마음을 휘어잡는 정열적이고 젊은 후보자였다. 그러나 다른 지역에서 박정희는 기대했던 것보다 훨씬 많은 지지를 획득했다. 1971년에 경상도에서 박정희가 획득한 투표율은 대구와 부산에서 상당한 정도의 지지율의 하락에도 불구하고 60년대 선거의 득표율을 초과했다. 강원도지역에서 박정희는 1963년 이래로 지지기반을 넓혀왔다. 이 선거에서 주목할만한 점은 박정희의 정치거점일 수가 없는 충청도 지역에서 많은 지지율을 획득했다. 박정희는 김종필의 충청도지역에서의 지지를 필요로 한 것이다.

1961년 혁명주역의 한사람이며 공화당창설의 책임자였고, 공화당의 제 2인자인 김종필은 1968년에 그가 겪은 일련의 정치적 시련중에 또 고난을 겪어야 했다. 국회내에서의 김종필 지지자들이 그를 대통령후보로 추대하기 위해 공모한 사실이 드러나자 그는 1968년에 당직 및 모든 공직에서 사퇴하지 않을 수 없었다. 오랜 상처를 치유하고 선거에 대비하기 위해서 1971년에 김종필은 黨의 2人者로 재기용됐다. 김종필은 자신의 출신지역인 忠淸道에서 적극적으로 선거유세를 했다. 박정희와 김종필의 결합은 커다란 효과가 있었다. 71년 선거에서 충청도에서의 지지표는 박의 당선에 크게 기여한 요인중의 하나이다.

1971년 선거를 치룬 공화당은 1963년의 공화당과는 현저히 다르다.

19) C.I. Eugene Kim and Young Whan Kihl, *Party Politics and Elections in Korea*(Silver Spring, Maryland: The Research Institute on Korean Affairs, 1976), pp. 38~39.

공화당의 독특한 사무기구구조는 크게 변경되었다. 공화당의 이원구조는 직업당료들과 국회의원을 단일조직으로 통합시킴으로서 일원화체제로 바꾸었다. 그러나 공화당 조직의 상명하달식 위계질서가 갖는 성격은 변화하지 않았다. 여전히 박대통령은 당내에서 가장 영향력있는 지배자였다. 1971년에는 당내의 김종필파는 더이상 전면에 나타나지 않았다. 김종필파가 가졌던 지위와 역할은 신주류파에게로 넘어 갔다.

군사혁명위원회가 창당한 새정당은 파벌정치를 청산하고 새로운 정치체제를 형성하려고 했다. 그러나 새로이 출현한 민주공화당내에서 파벌지도자들과 그들의 추종자들 사이는 충성관계에 입각하여 실리주의를 추구한 파벌정치가 곧 나타났다. 파벌정치는 심각한 결과를 낳았다. 국회내에서 집권당의 국회의원들이 1969년 야당이 제출한 각료해임안에 찬표를 던졌다. 여기에 대하여 박대통령은 공화당에서 반란을 일으킨 지도자들을 추방했다. 극단적이기는 하지만 이러한 예는 집권당내의 응집력이 심각할 정도로 결여되었다는 것을 나타냈다.

제도의 개편을 통하여 파벌정치를 제거하려는 시도가 실패했다는 것은 명백했다. 공화당내에서 파벌이 다시 출현했고, 그 결과 파벌이 정국운영의 불안정요인이었다는 사실은 중요했다. 더 중요한 것은 파벌정치가 대통령으로 하여금 보다 더 권위적인 통치를 하게 만들었다는 점이다. 이것은 결국 파벌정치를 더욱 조장시키는 결과가 되었다.

Ⅲ. 결 론

민주공화당의 당내적 정치를 연구함으로써 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 민주공화당의 창설자들이 내건 목표중에 하나는 파벌이 존재하지 않는 새로운 정부체제의 창설에 기여하는 하나의 새로운 정치세력을 창설하는 것이었다. 이러한 목표는 당이 점차적으로 중앙집권화되고 관료주의화되어 국회내의 당구성원들의 활동에 대해 세심한

통제를하는 기관이 됨으로서 성취될 수 있었다. 이와 같은 목표가 당을 위한 면밀한 계획으로 달성이 되었다면 1960년대의 정당정치의 본질에 있어서는 실질적인 변화가 이루어졌을 것이다.

공화당의 조직구조에 있어서 중요한 변화는 오랜 기간 동안 계속된 격렬한 그 구성원들간의 반목의 결과로서 발생했다. 이러한 구성원들간의 반목과 대립은 첫째 초기의 창당단계에서 고려되지 않았던 군사혁명위원회의 구성원들 사이에 존재했다. 그후에는 군사혁명을 구상한 인사에 의해서, 또한 신당을 조직했던 특정인에 의해서 엄선된 핵심당원들과 전에 추방된 후 정권의 주변에 머물렀다가 선거경쟁에서 표를 많이 획득하여 신당에 영입된 인사들간에 발생했다. 1964년에서 1965년 기간중 신당에 영입된 인사들의 세력이 상승세를 보이자 기존 핵심당원들의 세력은 약화되었고 그 결과 혁명의 활력은 사라지게 되었다.

공화당을 自由黨內的 파벌과 비교할 때 그 파벌간의 정치에서 몇가지 뚜렷한 차이점들이 나타났다. 또한 최고 지도자의 특성에 관해서도 차이점이 있다. 공화당내의 파벌과 초기의 자유당의 파벌간의 차이점들은 파벌형태가 점차 실리주의적인 기반을 가지게 되었다. (Han Pae Ho, 1970). 초기의 파벌들은 그들의 원천이 개인주의적인 관계로부터 기인되었다. 그리고 실리주의적인 성향이 지배하게 되었을지라도 존경과 경의를 한 개인에게 표현했던 파벌들은 고도의 결속력을 나타냈다. 그러나 한 개인에 대한 강한 충성심에 기반을 둔 파벌들은 점차 사라지고 있었다.

徒黨과 파벌이 증가되는 현상은 1960년대의 정치상황의 특색이었다. 이러한 경향은 막대한 외국자본의 유입 및 해외차관의 도입등의 현상을 수반하면서 당시 진전되고 있던 경제적인 발전현상과 동시에 나타났다.

기업의 수적인 증가와 더불어 정치자금의 출처가 다양해짐에 따라 파벌지도자들 및 그 추종자들의 실리주의적 경향이 더욱 뚜렷해졌다.

파벌체제가 단지 국회의원들 사이에서 부패를 조장시키고 정당의 지위를 소수의 부정한 자본가들의 시너로 하락시킨다고 역설한 박대통령의 연설은 당시 발전하는 산업에 의해서 후원을 받는 파벌들이 계속 증가하는 현상과 관련해서 해석할 수 있다.

1960년대에 있어서 집권당내의 파벌들은 공화당의 당규율에 관련해서 보다 심각한 문제에 직면했다. 50년대에 있어서는 이기붕이 당의 관리자로서 비록 서투른 솜씨를 발휘했지만, 그는 기존의 두 파벌이 제휴한 상태로 자유당을 유지시킬 수 있었다. 그리고 후원 및 자원의 분배에 대한 고의적인 통제 수단을 통해서 아주 효율적으로 당규율을 부과했다. 여기에서 그는 당내의 분쟁을 처리하는데 이승만에게 무조건으로 의존했다. 국회의장으로서, 또한 자유당의 당수로서 이기붕은 자유당의 국회의원후보를 선발하는데 있어서 뿐만 아니라 입법부상임회의의 위원장을 지명하는데 있어서도 자유자재로 권력을 행사할 수 있었다.

그러나 공화당내에는 그 같은 당관리자가 없었다. 조직상의 구조에 있어서 변화가 일어난 결과, 공화당은 처음에 김종필에 의해서 구상되었던 바, 중앙집권적이며 효율적인 당의 지도력이 결여된 상태가 되었다. 국회의 민주공화당소속 위원들이 다양한 파벌들의 끊임없는 동요속에서 계속 분열상황이 발생하자 박대통령은 파벌이 지배하는 여당에 대해 강경한 불평을 했다. 당규율을 공화당원들에게 부여하고 그들의 파벌형태를 통제하기 위한 의도적인 통제계획이 전개되었다. 새로운 통제기구에 있어서는 최고지도자인 대통령에게 상당한 정도의 통제권한이 부여되었고, 당내파벌지도자들의 자율적인 영향력을 제거하기 위한 노력이 경주되었다. 새로운 통제력이 행사되었다는 점이다.

그러나 1968년 5월 헌법개정문제와 관련해서 前黨總裁의 사임과 그에 따른 공화당원들의 숙청등의 실례에서 나타난 바와 같이 여당내에서 파벌주의가 종식됐는지는 의심스러운 일이었다. 정치권력과 정치적 자원이 집단지도체제에 집중되었다는 사실은 이 집단의 구성인사

들로 하여금 여당내의 분쟁과 갈등을 처리하는데 있어 상당한 자유를 향유하게 했다. 실질적으로 이 집단은 정치자금의 출처와 경로를 독점하였기 때문에 이들이 공화당원들간의 경쟁을 통제하는데 커다란 영향력을 행사할 수 있었다.

한국사회의 전근대성에 비추어 한국사회가 근대화되고 산업화된 사회로 변천하는 경우에 제파벌들이 그들의 기능중 일부를 상실할 수도 있다. 이러한 사실은 근대화된 정치체제의 특징으로서 충원 및 이익집단기능이 효율적으로 수행되는 정당체제의 발전을 나타내는 것이다 그러나 제파벌들이 정치무대로부터 완전히 사라질지의 여부는 일본정치에서 보는 바와 같이 다분히 의심의 여지가 있다. Samuel P. Huntington은 그의 정치발전일반이론에서 이미 확립된 정당체제의 발전단계로서 다음의 4단계, 즉 (1) 파벌주의(Factionalism) (2) 양극화(Polarization) (3) 확장(Expansion) (4) 제도화(Institutionalization)의 4단계를 제시하고 있다. 그의 견해에 의하면 정당체제의 발전과정에 있어서 중대한 전환점이 되는 시기는 다음과 같다고 했다. 정치가 파벌주의의 폐쇄적인 순환으로부터 탈피하는 시기, 정치참여가 확대되는 시기, 새로운 사회세력들이 정치무대에 출현하는 시기, 마지막으로 결국 정치적 파벌들이 조직적으로 사회의 제세력들과 연결이 되는 시기 등이다.²⁰⁾ 한국정치체제에서 명백한 사실은 제 1 공화국에서 제 3 공화국에 이르는 시기에는 새로운 세력들이 출현하지도 않았고 또한 파벌주의의 폐쇄적인 순환이 악화되기 보다는 오히려 강화되고 있었다. 이 시기의 정치는 Huntington의 이론에 의하면 첫단계도 넘어서지 못했다고 할 수 있다.

이상에서 파벌이 인물중심적인 유형으로 변화되는 양상을 살펴보았다. 정치적 자원의 분배가 이루어졌음에도 불구하고 그 같은 변화는 단지 파벌주의적인 경향을 심화시킬 따름이다. 여기에 의외엘리트계층의 주목할 만한 변화가 대중차원에서 야기 되었다는 증거도 없다.

20) Huntington, 1968, 앞의 책, p. 259.

따라서 본논문에서 검토한 기간중에는 파벌정치가 보다 제도화되고 정당을 기반으로 한 체제로 전환될 가능성은 전혀 찾아 볼 수 없다. 한국은 日本의 모델에서 보여지는 것과 같은 제도화를 이룩하여야 한다. 일본의 自民黨內에서 파벌들이 제도화된 수준은 실로 주목할 만한 가치가 있다. 지난날의 한국정치가 술한 분열에 바탕을 둔 파벌들에 국한되어, 정치인들은 정치체제에서의 권력확장을 위한 전략보다는 오히려 그 체제내에서 권력을 재분배하기 위한 전략을 도모했다. 공화당 후반의 사태발전은 집권당이 오직 하나의 유력한 쟁점, 특히 통일이나 부정부패니 하는 문제들만을 표방하는 데 모든 노력을 경주하는 방향으로 나갔다. 이러한 사태발전의 결과 모든 여타의 문제들이 그 중요성을 상실하였고 결국에 가서 1.5당의 지배체제는 그 기반이 흔들리게 되면서 강력한 권위주의 체제로 전환되었다.