

민주공화당의 패권정당운동

金 容 浩*

<目 次>	
I. 서 론	VI. 패권정당운동에 대한 가설적 설명
II. 기본주장	VII. 공화당의 패권정당운동이 실패한 요인
III. 패권정당제방식의 등장	VIII. 결 론
IV. 패권정당운동의 전개과정	
V. 패권정당운동이 실패한 결과	

I. 서 론

이 글은 우리나라에서 지난 1960년대와 70년대에 여당의 지위를 차지 하였던 민주공화당의 흥망성쇠에 관한 분석으로서, 여기서 다루고자 하는 기본적인 연구과제는 2가지이다: 1) 5·16으로 정권을 장악한 정치세 력이 계속집권을 위해 조직한 민주공화당이 만들어 낼 수 있었던 정당 체도는 무엇이었는가? 즉 민주공화당의 정치적 목표는 무엇인가? ; 2) 공화당이 이러한 정치적 목표를 달성하는데 실패한 요인은 무엇인가 에 관한 것이다.

이러한 질문에 해답을 찾는데 있어서 사용한 방법론은 비교역사적 접근법(Comparative Historical Approach)이다.¹⁾ 이 연구는 기본적으로 공화당을 분석하는 사례연구에 불과하지만 사례연구가 가지는 약점을

* 외교안보연구원 교수

1) Theda Skocpol and Margaret Somers, 임현진 역, “거시사회 연구에 있어서 비교사의 유용성”, 한국비교사회연구회 편, 『비교사회학: 방법과 실제』 (서울: 열음사, 1990), pp. 175-198.

보완하기 위해 유사한 정치적 목표와 형태를 보인 정당으로서 멕시코의 제도혁명당(PRI=Institutionalized Revolutionary Party)을 비교 분석하였다. 더욱이 단순한 역사적 사실에 관한 문맥의 대조(Contrast of Context)에만 집착한 것이 아니라 정당에 관한 일반 이론을 개발한 여러 정치학자들, 예를 들면 사토리, 두베르제 등의 이론을 적용시켜 분석적인 연구를 시도하였다.

II. 기본 주장

1962년 공화당이 사전조직되어 1979년 박정희대통령의 사후에 정권을 장악한 신군부에 의해 해체될 때까지의 역사적 전개과정을 분석하여 내린 결론을 요약하면 다음과 같다. 공화당의 궁극적 정치적 목표는 5·16으로 정권을 장악한 새로운 정치세력이 정치적 정통성을 확보하기 위해서 패권정당제(Hegemonic Party System)²⁾를 수립하는데 있었다. 공화당이 수립하려고 노력했던 패권정당제란 비경쟁적 방법으로 정권을 장악한 정치세력이 관여당을 만들어 정기적인 선거에서 대중의 광범위한 지지기반을 확보하여 야당으로 하여금 만년야당에 머물도록 무력화시켜 장기집권에 성공한 경우를 의미한다.³⁾ 이처럼 패권정당제는 3가

2) 여기서 패권정당의 개념은 사토리(Giovanni Sartori)의 정의에 따른다. Giovanni Sartori, *Parties and Party systems: A Framework For Analysis*, Vol. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), pp. 230-238. 그는 패권정당을 실용주의적 패권정당과 이데올로기 지향의 패권정당으로 분류하였는데, 이 논문에서는 전자의 의미에 국한한다. 사토리의 패권정당 개념은 이미 한국의 정당정치 연구에 적용된 적이 있다. 이정복, “정치체제와 정치적 안정에 대한 연구: 한국과 일본의 경우”, 『사회과학과 정책연구』 제 5 권 제 1 호(1983년 7월), 291-320면.

3) 린스(Juan Linz)는 군부지도자들이 권위주의 정권을 제도화하는 방식으로 다음과 같은 4가지를 들고 있다: (1) 카리스마 통치방식; (2) 조합주의 통치방식; (3) 일당제 통치 방식; (4) 패권정당 통치방식. Juan Linz, “The Future of An Authoritarian Regime: The Case of Brazil,” in Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 233-245.

지 요소를 가지고 있다. 첫째, 근본적으로 비경쟁적이다⁴⁾, 둘째 다당제 형태를 형식적으로 갖추고 있다. 셋째 장기적으로 일당우위를 유지할 만큼 대중지지기반을 만들어 내는데 성공한 경우이다. 패권정당제의 가장 전형적인 형태는 멕시코의 제도혁명당이다. 제도혁명당은 지난 40여 년 동안 대통령과 상하원 선거에서 결코 실패한 적이 없으며, 지지율도 지난 88년 대통령 선거 이전까지 유권자의 3분의 2 이상의 득표를 보여 주었다.

패권정당제는 스칼라피노 교수가 일본의 정당정치 연구에서 제시한 1점반 정당제(One-and-a-half Party System)와 비슷하게 보이지만 양자는 근본적인 차이가 있다. 일본과 같은 우세정당제는 경쟁적 정당정치이고, 멕시코와 같은 패권정당제는 근본적으로 비경쟁적 정당정치이다. 사토리는 일본과 같은 1점반 정당제를 우세정당제(Predominant Party System)로 분류하고, 패권정당제와 구별하였다. 따라서 패권정당제가 수립되었다는 것은 권위주의 정권이 정치적 정통성과 안정을 확보했다는 것을 의미한다. 그런데 권위주의 정치체력이 만든 관제여당이 대중의 광범위한 지지기반을 확고히 얻지 못하는 경우에 패권정당운동은 실패하게 되고, 여당은 단순히 유동적 지배정당(Fluid Dominant Party)에 불과하게 된다. 우리나라의 민주공화당은 사전조직단계에서 패권정당제 수립을 위한 여러가지 조치를 강구했음에도 불구하고 이러한 정치적 목표를 달성하지 못하고 유동적 지배정당에 머물렀다.

Ⅲ. 패권정당제 방식의 등장 : 군부의 장기집권계획

우선 패권정당제 방식이 등장하게 된 정치과정을 살펴 보자. 5·16 주체세력들의 패권정당 수립을 위한 기본 구상은 군정기간에 작성한 소위

4) 경쟁성(Competitiveness) 개념에 관한 논의는 다음을 참조. Sartori, 앞의 책, 제 7장 1절.

8-15 계획서(혹은 김종필 플랜이라고도 칭함)에 잘 나타나 있다.⁵⁾ 이러한 계획서를 마련한 배경을 보면 박정희—김종필 계열의 주체세력은 혁명과업을 완수하기 위해서는 민정이양 이후에도 계속 정치적 영향력을 가져야 한다고 보았다. 이를 위해서는 혁명주체들이 군복을 벗고 선거에 참여하여 계속 집권을 모색하는 것이 가장 적절한 방법인데, 선거에 승리하기 위해서는 민간 엘리트들과 제휴해야 한다고 판단하였다. 이에 따라 다음과 같은 3가지 주요한 조치를 마련하였다. 첫째, 과거 정치에 매몰치 않은 민간 엘리트를 총원하여 혁명주체세력의 선거 참여를 위한 새로운 정당을 만든다. 이러한 방침아래 중앙에 300여명, 지방의 각 선거구에서 평균 6명씩, 총 1,000여명에 이르는 민간엘리트를 동원하여 공화당의 사전조직인 재건동지회를 비밀리에 조직하였다.

둘째, 혁명주체세력들이 선거에 승리하기 위한 방편으로 과거 1,2 공화당에서 유권자의 지지기반을 확보한 구정치인들의 공민권을 제한하도록 하였다. 이에 따라 최고회의는 3,000여명에 달하는 구정치인과 사회저명인사들의 공민권을 향후 6년간 박탈하였다.

셋째, 군정이후에 새로운 정치질서를 수립할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 새 헌법을 비롯하여 새로운 선거제도 및 정당법 등 법적, 제도적 장치를 도입하였다. 예를 들면 한국 최초의 비례대표제를 도입하여 지역구 지지기반이 약한 혁명주체들의 국회진출을 용이하게 하고 여당이 국회에서 다수의석을 확보하는데 편리하게 만들었다. 이러한 제반조치는 군정이후에 새로운 정치 질서로서 패권정당제를 수립하려는 노력이라고 할 수 있다.

그런데 박정희—김종필 계열의 혁명주체들은 1963년 1월에 공화당 창당 작업에 들어 갔으나, 민정 이양 방식을 둘러싼 군부내 권력 투쟁과

5) 김종필 플랜과 공화당 사전조직에 관한 상세한 분석은 다음을 참조. Yong-Ho Kim, "Authoritarian Leadership and Party Dynamics: The Rise and Fall of the Democratic Republican Party in South Korea, 1962~1980," Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Pennsylvania, 1989, pp. 58-88.

<표 1> 공화당 당원 변화, 1963~1980

년도 월/일	당 원 수 (1)	유 권 자 수 (2)	(1)/(2) (%)
1963 3/ 5	154,983		
5/10	179,033		
5/20	200,000		
7/31	296,837		
8/31	706,011		
9/ 9	1,020,000		
9/12	1,174,628		
10/15	1,568,000		
12/31	1,495,675	13,344,149	11.2
1964	1,572,910		
1965	1,454,046		
1966	1,513,085		
1967	1,776,262	14,717,354	12.1
1968	1,421,656		
1969	1,355,646		
1970	1,299,607		
1971	1,695,068	15,610,258	10.9
1972	1,152,166		
1973	1,151,363	15,690,130	7.3
1974	1,154,147		
1975	1,046,377		
1976	1,002,465		
1977	1,033,494		
1978	1,307,184	19,489,490	6.7
1979	1,259,846		
1980 3/31	1,261,050		

- 출처 : (1) 1963; 공화당, 『겨랑울 헤치고』(서울, 1964), 45면, 70면, 90면.
 (2) 1963~1972; 공화당, 『민주공화당사』(서울, 1973), 849면.
 (3) 1963년 9월 12일; 이성춘, “민주공화당 17년의 드라마”, 『신동아』, 1980년 4월호, 453면.
 (4) 1971~1979; 중앙선거관리위원회, 『정당의 활동과 개황 및 재산상황 등 보고집』(서울, 1981).
 (5) 1980; 공화당 지방국, “1980년 1/4분기 당세보고”, 1980년 5월 6일.

민간정치인들의 심각한 정치적 반대에 부딪혔다. 박정희 의장의 민정 불참선언, 김종필 준비위원장의 자의반, 타의반 외유, 김재춘의 범국민

정당운동 등 일련의 정치적 위기와 우여곡절을 거쳐 1963년 5월에 박정희의장은 마침내 공화당에 참여하기로 결심하였다.⁶⁾ 그리하여 1963년 10월과 11월에 시행된 대통령과 국회의원 선거에서 공화당은 야당의 분열에 힘입어 승리하였다. 이처럼 공화당이 집권에 성공함으로써 이제 당은 사전 준비단계에서 구상한 패권정당제 통치방식을 실현시킬 수 있는 기회를 가지게 되었다.

Ⅳ. 패권정당 운동의 전개과정⁷⁾

이제 공화당의 패권정당제를 수립하려는 노력이 역사적으로 어떻게 전개되었는지 살펴보자. 공화당은 “민정”이양과정에서 매우 중요한 정치적 역할을 수행했기 때문에 “민정”에서도 계속 정치적 영향력을 발휘하려고 노력하였다. 그러나 여당의 간섭을 배제하려는 박대통령과 다른 행정부 지도자와 심한 마찰을 빚었다. 그리고 공화당은 김종필계열과 반김종필계열의 파벌 싸움으로 인해 당의 엘리트들은 당이 내세운 본래의 정치적 목표를 달성하는데 힘을 합쳐 나가지 못했다. 김종필계열과 반김계열간의 갈등은 정국운영을 당 중심으로 하고 당 사무국의 우위를 지키려는 김계열의 입장과, 정국운영을 행정부 중심으로 하고 국회의원들이 당을 장악하려는 반김계열간의 갈등이었다. 이러한 정치적 경쟁에도 불구하고 공화당은 조직확장을 통해 1967년 선거에서 대승하여 일시적으로 패권 정당의 가능성을 보였다. <표 1>에서 보는 것처럼 공화당은 1967년에 가장 많은 당원을 확보하였다. 한편 야당은 만년야당에서 탈피해야 한다는 위기감이 팽배하게 되었다.

6) 공화당의 창당위기에 관한 상세한 분석은 다음을 참조. 김용호, “공화당과 3선개헌”, 동아일보사 편, 『현대사를 어떻게 볼 것인가 4: 박정희와 5·16』 (서울: 동아일보사, 1990), 75-84면.

7) 1960년대의 공화당의 정치과정에 관한 분석은 다음을 참조. 김용호, “박정희 정권과 민주공화당”, 한국정치외교사학회 편, 『한국현대사의 재조명』 (서울: 대왕사, 1990), 194-215면.

이러한 공화당의 패권정당정치 수립을 위한 노력에 찬물을 끼얹은 정치적 사건은 1969년의 3선개헌안 통과이다. 박대통령은 1969년 중임만을 허용하는 자신이 만든 헌법을 개정하기 위해 여러가지 수단과 방법을 동원하여 3선 개헌안을 통과시켰다. 이제 공화당은 박대통령의 의사에 따라 움직이는 정치적 도구, 즉 Political Machine이 되어 버렸다.⁸⁾ 이것은 공화당 중심의 정국운영이 어렵다고 판단한 김종필계열이 김종필을 후계자로 하여 당초의 정치적 목표를 달성해 보려는 마지막 희망이 사라진 것을 의미한다. 김종필과 함께 공화당 창당을 위한 사전 준비 시기부터 당을 지켜 온 중앙과 지방의 많은 엘리트들이 이제 당을 떠나 버렸다.

이러한 상황에서 공화당은 1971년 대통령 선거에서 리더십의 세대교체를 이룬 야당에게 크게 고전했다. 더욱이 국회의원 선거 결과 공화당의 국회 의석 비율은 종래 77.9퍼센트에서 56.2퍼센트로 크게 감소하였다. 이것은 공화당이 70년대 초반에 패권정당의 가능성이 매우 희박해졌다는 것을 의미한다. 이러한 변화는 공화당이 창당 이래 겪은 내부의 변화와 밀접히 연관되어 있다: (1) 60년대에 당의 사무국은 점점 당을 통제하는 힘을 잃어갔다; (2) 당의 행정부에 대한 의존도가 점점 증대되었다; (3) 당은 박대통령의 개인적인 정치적 야심을 실현시키는 도구가 되어 그 미약한 자율성마저 상실되었다.

1970년대 초에 박대통령과 그 측근들은 이제 새로운 통치전략을 도입할 필요성에 당면했다. 다시말해 선거, 정당, 의회를 통해서 박대통령의 계속 집권과 정치적 안정을 확보하기가 매우 어렵게 된 것이다. 그 결과 박대통령은 1972년 유신을 통해 공화당을 비롯한 기존의 정당, 선거, 의회과정들을 재편성하고, 탈정치화(Depoliticization) 전략을 세웠다.

8) James Scott, "Corruption, Machine Politics and Political Change," *American Political Science Review*, Vol. 63, (December 1969), pp. 1142-1158.

V. 패권정당 운동이 실패한 결과

유신에 의한 공화당의 재조직은 당을 명목상의 여당으로 전환시켜, 최고 지도자의 개인통치(Personal Rule)⁹⁾의 도구가 되었다. 다시말해 공화당은 종래 패권지향의 정당(Hegemony-oriented Party)에서 대사형 정당(Ambassador-type Party)으로 변모하였다.¹⁰⁾ 대사형 정당이란 사토리가 말한 것처럼 정당이 통치에 참여하지 않는 것은 물론이거니와 정치과정에서도 배제된 경우를 의미한다. 다시말해 유신헌법의 채택과 더불어 민주공화당은 유명무실한 존재가 되었다. 유신헌법은 정당과 의회의 역할을 대폭 축소시킴에 따라 민주공화당은 이제 명목상의 여당에 불과하게 되었다.

이에 대해 구체적으로 살펴보면 첫째, 공화당은 이제 더 이상 대통령 선거에 참여할 수 없었다. 종래 대통령 직접선거제도는 통일주체 국민회의 대의원이라는 형식적인 선거인단에 의한 간접선거로 대체되었다. 국민회의 대의원은 국민에 의해 선출되었으나 이들을 선거하는 과정에 정당의 참여가 금지되었다. 둘째, 대통령에 의해 국회의원의 3분의 1이 뽑히게 되기 때문에 공화당은 국회에서의 역할이 크게 약화되었다. 셋째, 국회의 권한이 근본적으로 축소되어 의정활동이 무의미하게 되었다. 예를 들면 국회는 국정감사권을 박탈당했다. 이와 같이 공화당은 유신 기간동안 제도적으로 정치과정에 참여할 수 없게 되었다.

9) 로스(Guenther Roth)는 막스 웨버의 "Herrschaft"의 유형으로 개인통치의(Personal Rulership) 개념을 발전시켰다. 그는 가부장적 통치(Patrimonial Rule)를 전통적 세습제와 개인통치로 구분하였다. 전자는 전통적인 정당성에 근거한 세습제이고, 후자의 경우 물질적인 보상과 심리적 유대에 바탕을 둔 私的 관제를 통해 통치자에게 충성을 하는 경우이다. 그는 이러한 개인통치의 형태가 오늘날에도 계속 나타나고 있다는 것을 예시하였다. Guenther Roth, "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New State," *World Politics*, Vol. 20 (January 1968), pp. 194-206.

10) Sartori, 위의 책, 19면.

1979년 10월 박정희대통령의 갑작스런 죽음은 공화당의 장래에 심각한 위협이 되었다. 왜냐하면 공화당은 이러한 정치적 위기를 극복해 낼 수 있는 정치적 자원과 리더십을 가지지 못하였기 때문이다. 결국 박정희대통령의 사후에 생겨난 정치적 권력의 공백기간에 전두환장군을 비롯한 젊은 장성들은 새로운 정치질서를 모색하였다. 새로 등장한 군부 세력은 자신들의 권력 강화에 방해가 되는 공화당을 비롯한 기존의 정당을 강제로 해산시키고 주요 정당지도자들의 정치활동을 금지시켰다. 이로써 우리나라에 새로운 정당정치를 구현하기 위해 18년전에 비정상적인 방법으로 만들어진 민주공화당은 비정상적인 방법에 의해 그의 정치적 생명이 끊어졌다.

VI. 패권정당 운동에 대한 가설적 설명

우리나라의 민주공화당이 왜 패권정당이 되지 못했는가에 대해 설명하기 위해 패권정당이 성공하려면 어떠한 조건이 필요한지에 대해 살펴보고자 한다. 이제 패권정당을 수립하려는 노력이 있었던 외국의 사례를 살펴보고 패권정당운동을 설명할 수 있는 일반적인 가설을 세워보자.

공화당의 실패와 유사한 경우를 다른 나라에서도 찾아볼 수 있다. 1958년 군사쿠데타에 의해 집권한 아유브 칸(Ayub Kahn)의 후견하에 1962년 조직된 파키스탄의 이슬람연맹(Muslim League)이 있다.¹¹⁾ 공화당과 이슬람연맹의 큰 차이점은 한국의 군부지도자들은 당을 조직하고 운영하는데 지도적인 역할을 수행한 반면에 파키스탄에서는 단지 소수의 군부지도자들이 참가하였다는 사실에 있다. 처음부터 이슬람연맹은 칸의 기초민주주의(Basic Democracies) 체계의 부속물이었다. 예상대로 이슬람연맹은 칸이 공직에서 추방된 1969년에 붕괴되었다.

최근의 사례로는 브라질의 ARENA(국민혁신동맹)와 그의 후신 PDS

11) Lawrence Ziring, *The Ayub Kahn Era: Politics in Pakistan, 1958-69*. (Syracuse: Syracuse University Press, 1971).

(사회민주당)이 있다.¹²⁾ 파키스탄의 이슬람연맹처럼 브라질의 여당도 주로 민간인들로 구성되었다. 브라질의 군부지도자들은 새 정당체계를 세우기 위한 포괄적인 준비를 하지 않고 구상만을 해 보았다. 그들은 선거규칙을 조작하거나 야당 정치인들을 강압적으로 통제하는 것에 의존하였다. 관제여당은 군부통치 기간동안 통치 과정에서 들러리에 불과하였다. 그럼에도 불구하고 1985년 대통령 후계자 선정문제로 여당이 분열된 것이 군정의 종식을 촉진시켰다.¹³⁾

위의 세 경우와는 달리 패권정당 방식으로 안정된 권위주의 정권을 세우는데 성공한 사례가 있다. 사토리가 지적한 것처럼 멕시코의 제도혁명당(PRI)은 명백한 패권정당이다.¹⁴⁾ 제도혁명당은 1929년 그의 전신 국민혁명당 창건 이래 특히 1939년 채택한 다당제하에서도 대통령과 의회선거에서 결코 실패한 적이 없다.¹⁵⁾ 1988년 대통령선거에서는 다수를 약간 상회할 정도였지만 그 이전에는 3분의 2 이상의 득표를 항상 유지해 왔다. 멕시코의 패권정당체계가 과거 수십년전 보다는 다소 덜 안정적일지라도 제도혁명당은 1939년 이래 경쟁자들을 주변정당(Out-Parties)의 부차적인 역할에 머무르도록 효과적으로 통제하여 왔다.

패권정당체계를 건설하려는 최근의 사례는 대만에서 보여진다. 대만의 국민당은 1986년에 처음으로 반대정당의 결성을 허용했다.¹⁶⁾ 미래의 결과를 예측하기에는 너무 이르지 않는 몰라도 국민당은 다당제하에서 그

12) 젱크스는 브라질의 군사정부가 안정적인 정권을 수립하기 위해 새로운 정당정치방식을 시도하였다고 주장한다. Margaret S. Jenks, "Political Parties in Authoritarian Brazil," Unpublished Ph. D. Dissertation, Duke University, 1979; "Maintaining Political Control Through Parties: Brazilian Strategy," *Comparative Politics*, (October, 1982), pp. 41-72.

13) Thomas S. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964~1985*, (New York: Oxford University Press, 1988).

14) Sartori, 위의 책, 232면.

15) Dale Story, *The Mexican Ruling Party: Stability and Authority*, (New York: Praeger, 1986).

16) Yangsun Chou and Andrew J. Nathan, "Democratizing Transition in Taiwan," *Asian Survey*, 27:3, March 1987, pp. 277-299.

들의 정치적 우세를 유지할 수 있는 한도까지는 야당들의 의회진출을 허용할 것이다. 이상의 사례들은 패권정당체제를 건설하려는 노력이 매우 다양한 정치, 사회, 경제, 문화적 환경과 조건하에서 나타난다는 것을 보여준다. 이러한 사례들을 비교하여 패권정당 건설과정에 영향을 미치는 촉진조건과 제한조건을 발견하고자 한다.

아래의 일반적인 가설은 패권정당의 건설과정을 이해하는데 유용할 것이다.

변수 1 : 경쟁적인 정당정치와 발전정도

가설 1 : 다원적이고 경쟁적인 정당정치와 발전이 낮은 국가일수록 패권정당을 건설할 가능성은 높아진다.

패권정당은 다원적이고 경쟁적인 정당정치가 확고하지 못한 국가에서 출현한다. 경쟁적인 정당정치의 경험이 없는 국가에서는 패권정당의 추진세력들이 대다수 국민의 지지를 얻는데에는 큰 어려움이 없다. 반면 의미있을 정도의 다원적이고 경쟁적인 정당정치를 경험한 국가에서는 기존의 정당이 어느 정도 사회에 침투했는가 하는 점이 패권정당 건설과정에 영향을 미친다. 종래 정당의 활동 영역이 넓은 곳에서는 패권정당 건설의 장애요인이 많기 때문에 기존의 구조를 해체하는 것이 매우 중요하다. 패권정당 건설을 위해서는 과거의 경쟁적 선거나 개방적 정치 과정에 대한 기억과 잠재적인 호소, 그리고 과거에 정립되었던 정당인, 관료 및 기업인 사이의 연계 등을 통제할 필요가 있다. 그리고 구시대 정치인을 규제하고 형식적인 들러리 야당을 조작해 내는 등 몇몇 수단을 사용해야 한다.

변수 2 : 정당 지도자의 응집성과 정치적 프로그램에 대한 합의성

가설 2 : 정당 지도자들의 단결과 이데올로기에 대한 합의가 강할수록 패권정당 건설의 가능성은 높아진다.

패권정당은 단결된 지도력과 정치적 프로그램에 대한 합의 등 높은 내적 동질성을 요구한다. 고도로 단결된 지도력만이 정당의 분열을 막아 경쟁자들을 효과적으로 통제할 수 있다. 당내에 경쟁적인 파벌과 이

익이 존재할 때에 카리스마 지도자는 종종 중재자의 역할을 수행한다. 정당의 동질성이 지도자 개인에 의해 유지된다면 그 정당은 그러한 지도자가 사라졌을 때 분열을 막기가 어려울 것이다. 그러므로 권력이 당 최고지도부의 수준에 집중된다고 하더라도 그것을 개인화하는 대신에 제도화하는 것이 필요하다. 당내의 경쟁적인 지도와 파벌 사이에 정당의 기능과 문제해결의 질차에 대한 합의가 없으면 내부경쟁은 통제되지 않는다. 정당은 정부에 대한 당의 역할, 대중동원의 범위, 후계자 선정방법, 공직임명, 당조직, 당간부의 자격과 선출 등과 같은 근본적인 문제에 대한 합의를 필요로 한다. 이러한 문제에 대해 고도로 합의가 되면 당은 정치의 상호경쟁을 규제하는데 필요한 내적 규범을 가질 수 있을 것이다.

변수 3: 민중주의적 리더십과 정책

가설 3: 민중주의적 리더십과 정책에 대한 당의 지지가 크면 클수록 대중 수준에서 패권정당의 기반을 창출할 기회가 더욱 많아진다.

패권정당은 야당이 정치적 도전을 하지 못할 정도로 안정된 대중지지 기반을 육성하고 유지하는 것이 필요하다. 패권정당 건설과정이 기본적으로 엘리트들의 조작에 의존하지만 정당엘리트들은 대중기반을 육성할 필요가 있다. 민중주의적 지도자는 관료적 또는 엘리트 위주의 지도자보다 당의 대중지지기반을 건설하는데 훨씬 효과적이다.¹⁷⁾ 더욱이 민중을 위한 복지위주의 정책, 즉 토지분배, 부의 재분배, 최저임금의 상승, 유급휴가제, 연금제도 등은 성장위주의 저임금 정책보다 대중기반을 육성하고 유지하는데 더욱 효과가 있다. 이러한 민중주의적 정책을 통하여 정당은 사회의 다수계급인 노동자와 농민의 지지를 얻을 수 있다. 그렇지 못할 때에는 패권정당을 지향하는 정치세력은 도전세력이 노동자나 농민을 동원할 때, 정치적 우위를 유지하는데 어려움이 있다.

17) 대중이 정치에 동원되는 2가지 형태에 관한 논의는 다음을 참조. Nicos Mouzelis, "On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Politics," *Politics and Society*, 14:3, (1985), pp. 329-348.

변수 4 : 국가기구에 대한 정당의 통제

가설 4 : 국가기구에 대한 정당의 통제가 크면 클수록 패권정당으로 발전될 가능성이 커진다.

패권정당 추구세력들은 그들의 희망을 현실화하기 위하여 군과 민간 관료들을 통제하는 것이 필요하다. 국가기구에 대한 정당의 통제력은 보상과 처벌을 주기 위한 강압적, 경제적 자원을 이용할 수 있는 능력에 영향을 준다. 패권을 지향하는 정당은 종종 국가관료들의 지원으로 설립되기 때문에 그들의 영향에서 벗어나는 것이 어렵다는 것을 발견한다. 정당이 국가기구를 통제하려 할 때에는 그들의 지위를 유지하려는 국가관료들의 저항에 종종 직면한다. 정치인들의 이해관계와 기술-관료들의 이해관계가 항상 양립하는 것은 아니므로 공공자원의 통제를 둘러싸고 국가엘리트와 당엘리트사이에서 갈등이 발생한다. 그러나 이러한 갈등은 정당의 뜻에 따라 해결되어야 한다. 국가엘리트가 정당활동의 방향에 영향력을 행사하는 한, 당이 정치적 영역에서 패권의지를 실현할 가능성은 거의 없다. 정당이 국가엘리트의 통제하에 있다면 군이 비상시에 국가기구를 장악할 경우에 당은 무력해질 것이다.

VII. 공화당의 패권정당 운동이 실패한 요인

비록 공화당의 패권정당 운동이 실패했으나 공화당이 처음부터 패권정당의 가능성이 전혀 없었던 것으로 주장하는 것은 결과론적인 해석에 불과하다. 공화당의 패권정당 가능성은 실제 존재하였다. 예를 들면 1967년 선거후에 야당은 만년야당으로 전락할 지 모른다는 심각한 우려를 하고 있었다. 그리고 공화당은 창당 초기에 패권정당을 수립하려는 열망에 불타고 있었다. 많은 5·16 주체들이 강하고 안정된 대중정당을 창건하기를 바라며 공화당에 참여하기 위해 군복을 벗었다. 그들은 공화당이 종이정당(Paper Organization)이나 최고지도자의 개인적인 정치 도구로 전락될 위험을 충분히 인식하고 있었다. 또한 공화당은 강력한

정당을 건설하는데 이용할 수 있는 좋은 사회조건을 가지고 있었다. 즉 한국사회는 제 3 세계 국가에서 흔히 정당 건설에 장애물로 등장하는 인종적, 종교적, 언어적 분열이 없었다. 한편 북한의 위협은 효과적으로 대중을 동원하고 사회를 통제할 수 있는 기회를 제공하였다. 패권정당 건설의 과제가 제기되었을 때에는 사회적 동원(Social Mobilization)의 수준이 낮았기 때문에 당창전세력들은 그들의 사회통제와 침투를 방해하는 자율적인 사회세력들의 저항을 비교적 적게 받았다. 더욱이 공화당을 조직하고 지도한 박대통령과 그 측근들은 그들의 재임기간동안에 고도의 경제성장을 이룩하였다. 그래서 그들은 거대한 물질적 자원을 이용할 수 있었다. 그리고 고도성장을 통해 이룩한 당의 지도력에 대한 국민의 신뢰는 대중수준에서 당지지기반을 확장하고 안정화하는데 쉽게 이용될 수 있었다. 이러한 좋은 조건에도 불구하고 공화당은 패권정당의 열망을 현실화하지 못했다. 그럼 왜 공화당은 유신이전 시기에 패권정당으로 발전하지 못했는가? 앞에서 제시한 패권정당운동에 대한 일반적 가설에 따라 설명해 보면 다음과 같다.

첫째, 공화당이 광범위한 대중의 지지를 얻기에는 공화당 탄생 이전에 다원적, 경쟁적 정치활동이 현저하여, 구정치인들의 정치적 기반을 제거하는데 어려움이 많았다. 한국의 군부지도자들이 정권을 장악하고 패권정당을 추진하는 시점에 남한의 정당정치는 거의 제도화되지 못한 것은 사실이다. 즉 대중뿐만 아니라 대부분의 엘리트들은 정당정치로부터 여전히 소외당하고 있었다. 더욱이 쿠메타 이전의 정당정치는 파벌주의와 권위주의로 물들어 있었기 때문에 많은 국민들은 구정치인들을 신뢰하지 않았다. 이러한 국민들의 구정치인들에 대한 불신을 군부지도자들은 새로운 정당정치를 수립하려는데 적절히 이용하였다. 그러나 군부지도자들이 기존의 당조직을 완전히 제거하는데에는 어려움이 많았다. 군부지도자들은 자신들이 만든 정당이 정치적 패권을 수립하기 위해서는 기존의 당조직과 구정치인들을 와해시킬 필요를 느꼈다. 군정시기에 군부는 정치적 부패를 제거하고 세대교체라는 명분을 내세워 3천여명

정치인들의 공민권을 박탈하는 “배제적인 정책(Exclusionary Policy)”을 실시하였다. 그러나 1963년 2월에 박정희의장이 일시적으로 민정 불참을 선언하면서 정치정화법에 묶여있던 정치인들을 거의 모두 복권시켰다. 다시 군부지도자들이 선거를 통해 민정에 참여하기로 최종 결정을 하면서 구정치인들의 지지를 얻기 위하여 범국민정당운동을 전개하였다. 이제 군부는 범국민정당에 보다 많은 구정치인들을 참여시키는 “융합적인 정책(Inclusionary Policy)”을 실시하였으나 효과적이지 못하였다. 많은 구정치인들이 참여의 전제조건으로 박의장의 민정 불참을 요구하였으나, 군부는 이를 수용할 수 없었다. 마침내 박의장이 범국민정당운동을 포기하고 공화당을 선택하였을 때 상당한 숫자의 구정치인들이 공화당에 입당하였다. 그렇지만 대다수의 구정치인들은 야당을 조직하여 유권자의 지지를 얻었다. “민정”에서 박대통령은 정당과 선거를 엄격히 통제하기 위하여 점차 정보기관을 강화시켰다. 박대통령의 강압적이고 억압적인 수단의 사용이 증가할수록 공화당은 더욱 시민사회로부터 고립되었다. 한편 구정치인들은 개인적 명성과 부를 가지고 있었고, 주로 도시에서 그들의 지지기반을 유지할 수 있었다. 그들이 내세운 자유민주주의는 도시유권자와 젊은이들과 지식인들의 지지를 받았다. 60년대 후반에 야당은 공화당의 패권획득을 위한 노력을 좌절시킬 수 있을 정도로 충분히 강력해졌다. 야당은 초기에 분열되어 있어 공화당에 큰 위협이 되지 못했지만, 1967년에 야당이 통합된 후 그 영향력을 제고하였다. 1971년의 선거에서 공화당은 야당의 심각한 도전을 받았다. 박정희는 기존의 선거제도와 정치제도로는 이제 야당의 도전을 물리치는 것이 어렵다는 것을 깨달았다. 결국 1972년 박정희와 그 측근들은 유신쿠데타를 통해 계속집권을 위한 새로운 헌법과 선거제도를 내놓았다. 이로써 공화당의 패권정당운동은 거의 완전히 중단되었다.

둘째, 공화당 엘리트들은 구체적인 정치적 프로그램에 대한 합의가 약하고, 또 당간부들의 응집력, 단결력이 미약하여 내부 갈등이 심하여 외부의 정치적 도전에 효과적으로 대응할 수 없었다. 즉 공화당의 미약

한 내부동질성은 패권정당정치를 확립하려는 노력에 장애가 되었다. 공화당에 참여한 군부와 민간 엘리트들은 1960년대에 심각히 분열되어 김종필계열과 반김계열로 나뉘어져 있었다. 김종필계열은 주로 육사동기생과 공화당 사전조직에 참여한 젊은 민간엘리트로 구성되었고, 반면 반김계열은 구정치인과 김계열에 반대하는 군인들의 느슨한 연합이었다. 양대파벌은 다시 몇 개의 작은 파벌로 나뉘어져 있었는데 그 구성원들은 개인의 이해에 따라 이탈하기도 하였기 때문에 그들의 단결력은 약했다. 양대파벌은 공화당사무국의 위상과 후계자 문제를 둘러싸고 심각히 대립하였다. 공화당 사전조직의 핵심인 김계열은 패권정당을 수립하는 방편으로 강력한 사무국을 조직하였다. 공화당 초기에 사무국은 부패의 온상으로 여겨진 원내의원들을 통제할 수 있는 권한과 자율성을 가지고 있었다. 한편 반김계열들은 임명직의 사무국관료들이 국민으로부터 선출된 의원을 통제할 수 없다는 근거에서 사무국의 권한을 축소하려고 노력하였다. 더욱이 반김계열은 김종필계열이 장악하고 있는 사무국을 견제해야 할 필요성이 있었다. 당헌개정으로 사무국은 인사권과 제정권을 상실하여 공화당은 원외정당에서 원내정당으로 그 성격이 변하였다.¹⁸⁾ 결국 국회의원들이 사무국을 통제하게 되었다.

또 김종필계열과 반김계열은 후계자문제에 있어서 심각히 대립하였다. 김계열은 헌법이 허용한 박대통령의 중임후에 김종필을 후계자로 내세우려고 한 반면에, 반김계열은 박대통령의 3선을 위한 개헌을 강력히 추진하였다. 결국 박정희는 그의 장기집권을 위해 공화당을 개인의 정치도구로 전락시켰다. 이로써 공화당은 자율성을 완전히 상실하게 되었다.

세째, 공화당이 민중주의(Populist) 지도자나 복지와 분배 위주의 정책을 내지 못하고, 관료주의적 총통형(Führer-like) 지도자와 성왕위주의 정책을 채택했기 때문에, 당은 최고 지도자에 종속되어 대중지지기

18) 길승훈, “한국의 정당과 의회관계”, 『한국정치학회보』 17권, (1983), 31-47면.

<표 2> 도시화와 공화당의 득표율 변화

1. 대통령 선거(양대 정당간의 백분율로 환산)

지역	1963	1967	1971
도시 (1)	41.5	55.4	41.8
(2)	40.1	54.7	48.5
(3)	41.1	54.4	53.2
농촌 (1)	54.2	54.7	59.1
(2)	55.7	56.7	61.0
전국	50.7	55.4	54.2

2. 국회의원 선거

지역	1963		1967		1971	
	득표율	의석률	득표율	의석률	득표율	의석률
도시 (1)	27.0	38.1	36.5	14.3	33.9	11.1
(2)(3)	41.3	60.0	54.9	50.5	45.1	30.8
농촌 (1)(2)	34.1	74.0	53.3	94.0	52.0	69.9
전국	33.5	67.2	50.6	77.9	48.8	56.2

각주 : 도시 (1)=대도시 ; 인구 1백만 이상
 (2)=중도시 ; 인구 20만 이상 1백만 미만
 (3)=소도시 ; 인구 5만 이상 20만 미만
 농촌 (1)=인구 2만 미만
 (2)=인구 2만이상 5만 미만

출처 : Yong-Ho Kim, "Authoritarian Leadership and Party Dynamics: The Rise and Fall of the Democratic Republican Party in South Korea, 1962~1980," Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Pennsylvania, 1989, p. 276.

반을 확보하는데 어려움이 많았다. 다시말해 공화당은 민중주의적 리더쉽과 분배정책에 대한 선호가 미약했기 때문에 대중지지 기반을 마련하는데 크게 제약을 받았다. "민중주의"란 반엘리트주의로서 여러 형태의 민중복지정책과 민중에 대한 호소를 통해 그들의 지지를 얻으려는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 박정희대통령도 김종필총재도 민중주의적 리더쉽이 미약했지만 박대통령보다 김총재가 정당을 건설하는데 보다 많은 노력

19) Mouzelis, 앞의 글, 330면.

을 기울였다. 김총재는 군출신임에도 불구하고 정치적 대화에 익숙하였고 훈련된 엘리트로 구성된 정교한 당조직을 통하여 대중과 결합하는 불세비키형의 당-지도자 관계를 추구하였다.²⁰⁾ 그래서 김총재는 훈련된 젊은 민간엘리트로 구성된 사무국을 창설하였다. 그러나 박대통령은 김총재를 통제하고 그의 뜻대로 당을 이끌어 나갔다. 로버트 터커의 표현을 빌면, 박정희는 총통형(Führer-like) 지도자이다. 박정희는 공화당이 그를 위해 봉사해야 한다고 믿었고 또한 그의 추종자들이 충성을 보이지 않을 때 숙청과 같은 강압적 수단을 사용하였다.

박대통령의 영도아래 공화당은 일관되게 농업의 희생에 바탕을 둔 공업화정책과 산업노동자를 희생시키는 저임금정책의 성장위주 경제발전을 추진하였다. 공화당엘리트들은 주로 도시 중산층 출신이기 때문에 노동자와 농민을 위한 분배지향의 정책을 추구하지 않았다. 이러한 공화당의 정책은 대중적 지지기반의 확장을 위해서는 장애가 되었다. 공화당은 정부의 권위에 쉽게 복종하는 농촌지역에서는 상대적으로 우세하였지만, 농업경시정책 때문에 그 지지기반이 점차 불안정하였다(〈표 2〉 참조). 즉 농촌에서 도시로의 대규모 이농현상과 농촌개발의 경시 때문에 공화당에 대한 농민들의 지지는 점차 줄어들어 갔다. 한편 〈표 2〉에서 보는 것처럼 도시지역에서 공화당의 지지기반은 취약하였다. 도시 유권자들은 농촌보다 정치의식이 높아서 야당성향이 강하였다. 공화당은 경제성장정책을 노동자의 희생에 바탕을 두어 수행하였기 때문에 그들의 지지를 얻기는 어려웠다. 도시의 상층과 중간계층은 전체 유권자의 작은 부분이고, 이들은 정부의 단기적인 경제업적과 정치행동에 민감하였기 때문에 공화당에 대한 이들의 지지는 변덕스러웠다

결국 1960년대의 놀라운 고도경제성장은 공화당에게는 유리한 점과 불리한 점이 섞여 있었다. 단기적으로는 공화당은 높은 경제성장때문에 당의 정치 자금 확보에 유리하였다. 그리고 더 높은 경제성장을 위해서

20) Robert C. Tucker, *The Soviet Political Mind*, (New York: Praeger, 1970), Ch. 1.

는 공화당의 계속 집권이 필요하다고 유권자에게 호소할 수 있었다. 그러나 장기적으로는 산업화가 가져온 사회 변동이 잠재적으로 공화당의 패권기반이 되는 신민적이고 복종적인 정치문화, 온정주의, 그리고 농촌의 지지를 붕괴시켰다. 1970년대 초에 급속한 사회경제적 변동에 따른 민중들의 새로운 요구가 폭발되었다. 그러나 공화당은 자원과 권한을 거의 가지지 못하였기 때문에 효과적으로 대처할 수 없었다.

마지막 요인은 공화당이 행정부 우위 현상을 탈피하지 못하여 자율성을 상실하고, 당 본래의 목표를 효과적으로 실현시킬 수 있는 능력을 잃었다는 점이다. 즉 행정부에 대한 공화당의 미약한 통제는 패권정당 정치를 확립하고자 하는 당의 노력에 심각한 장애가 되었다. 공화당은 점점 행정부에 종속되어 정치적 자원을 사용하는데 있어서 관료에게 더욱 의존하게 되었다. “민정” 초기에는 정치적 자원의 통제를 둘러싸고 공화당과 행정부 사이에 심각한 경쟁이 있었다. 당우위를 유지하려는 김종필계열은 독립적인 정치자금원을 확보하고자 하였으며 당운영에 대한 행정부의 간섭을 제거하고자 시도하였다. 그러나 1960년대 후반에 이르면 공화당은 행정부의 시녀로 전락하게 되었는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 박대통령은 행정부를 공화당의 간섭으로부터 강력히 보호하였다. 그는 정책결정과정에서 정치적 고려보다는 관료적 합리성을 우선하였다. 그는 당과 입법부가 행정부를 통제할 수 없고 단지 지원해 주어야 하는 것을 의미하는 “행정적 민주주의(Administrative Democracy)”를 주장하였다. 또한 박대통령은 정치, 그 자체에 대해 부정적 시각을 가지고 있었기 때문에 각료와 고위당간부로 구성되는 당정조직위원회에 정기적으로 참석하지도 않았다. 둘째, 공화당은 행정부를 통제할 수 있는 수단이 거의 없었다. 단지 대통령 탄핵권, 내각 불신임권, 국정감사권, 그리고 국회의 대정부 질의권과 같은 의회내 수단만이 존재하였다. 당내파벌이 때때로 이러한 의회내 수단을 사용하여 당의 위상을 높이려고 했으나 박대통령의 강력한 처벌과 규제로 실패를 거듭하였다. 오히려 박대통령은 당과 국회를 통제하기 위하여 정보기구를

강화하였다. 세계, 국가주도의 해외의존적인 산업화 전략은 행정부관료의 역할을 증대시켰다. 관료들이 해외자본과 국내자본의 직접적인 중개 역할을 맡았기 때문에 해외자본과 기술을 도입하려는 국내자본가들은 그들의 경제적 이익을 위하여 관료에 더욱 의존하게 되었다. 이러한 상황에서 공화당은 독립적인 정치자금원을 확보할 기회가 줄어들었다. 네째, 행정부지도자들은 공화당에 대한 통제를 강화하기 위해서 자기들을 지지하는 당내의 파벌을 지원하였다. 이상에서 살펴 본 것처럼 민주공화당의 패권정당 운동과정에는 성공을 촉진시키는 요인보다 저해시키는 요인이 상대적으로 강하였다.

VIII. 결 론

공화당은 1979년 박대통령 시해사건 후 정권을 장악한 신 군부에 의해 강제적으로 해산되었다. 18년전 공화당은 이 땅에 건전한 정당정치를 정착시키기 위해 비상한 방법을 동원하여 탄생했으나 마침내 비정상적인 방법에 의해 정치의 무대에서 사라졌다. 비록 공화당이 안정된 권위주의체제를 수립하는데 실패했으나 박대통령의 18년 장기집권에 기여한 바가 적지 않았다고 평가할 수 있다. 공화당은 초기에 정치의 무대에 처음 등장한 수많은 군부엘리트와 민간엘리트들에게 정치 참여의 길을 열어준 공로가 있다. 그리고 이들 중에 상당히 많은 숫자의 엘리트들이 박대통령의 집권기간 동안 충성을 다하였다. 결국 공화당이 광범위한 대중의 지지를 확보하고 강화하는데 실패했으나 박대통령을 지지하는 엘리트들을 조직하는 역할을 하였다.

그러나 공화당의 이러한 공로에 못지 않게 우리나라의 정당발전에 끼친 폐해를 강조하지 않을 수 없다. 더욱이 60년대 초반에 많은 정치학자들이 공화당이 추구하는 정치적 목표의 본질에 대해 국민들을 오도하였다. 즉 공화당을 만들어 움직이는 정치세력이 본질적으로 권위주의세력으로서 그들이 추구하는 정치적 목표는 근본적으로 비경쟁적 정당제

도의 수립이었음에도 불구하고 정치학자들은 박정희장군과 김종필중령의 정당건설 노력을 높이 평가하면서 우리나라 정당정치 체도의 가능성에 대해 상당히 낙관적이었다. 대표적인 정치학자가 정당정치 체도화 이론을 제시한 헌팅턴이다.²¹⁾ 그는 정당정치의 경쟁성 유무에 관계없이 정당정치 자체의 체도화에 높은 가치를 두고 전체주의 정권이든, 권위주의 정권이든, 자유민주주의 정권에 상관없이 이러한 정당정치의 체도화 수준에 따라 정부의 통치능력(Governability)을 비교하여 정치발전의 척도로 삼고자 하였다. 다시말해 헌팅턴은 민주주의보다 정치안정이 더욱 중요하고, 정치안정을 위해서는 정당의 발달이 필수불가결하다고 주장하였다. 그래서 정치세력의 성격에 관계없이 강력한 정당을 만들려는 노력을 높이 평가하여 우리나라, 파키스탄, 엘살바도르 등의 군부 출신 정치지도자들의 집권을 은연중에 정당화시켜 주었다. 이제 군부지도자가 정당건설을 효과적으로 추진할 수 있는 세력이라고 아무도 주장하지 않는다. 지난 수십년동안 많은 제3세계국가에서 군부는 자신의 집권을 정당화시켜주는 정당체제를 수립하지 못했을 뿐 아니라, 민간정치인들에 의한 진정한 대중정당 건설을 억압하였다. 그리하여 남미를 비롯한 제3세계 여러나라에서 군부가 정권을 내놓은 후 민주화 과정에서 나타나는 어려운 점의 하나는 정치사회와 시민사회를 연결시켜주는 자생력을 가진 정당과 자율적인 이익집단들이 허약하다는 것이다. 우리나라도 이러한 어려움을 겪고 있는데 이것은 민주공화당이 남긴 유산의 하나이다.

21) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 261.