

우리나라 公務員相助組織에 관한 研究

—現況, 假說, 建議를 中心으로—

趙 錫 俊*

〈目 次〉	
I. 序	V. 事務室
II. 概說	VI. 會費, 基金, 事業
III. 組織方法	VII. 假說
IV. 設置年度	VIII. 建議

〈要 約〉

이 論文은 우리나라의 行政機關마다 갖고 있는 公務員相助團體에 대하여 그 現況을 살펴보았다. 이들의 組織方法, 設置年度, 事務室, 會費, 基金 그리고 收益事業과 非收益事業을 중심으로 여러가지 類型으로 分類하여 보았다. 그리고 이들은 公務員들을 위해서 어떤 機能을 하는가를 살펴 보았다.

現況分析을 통해서 몇가지 假說을 導出하였다. 즉 公務員相助團體가 利權等に 介入하면서 規模가 큰 組織으로 發展하는 原因은 現職公務員의 會員化, 所屬行政機關의 權限의 內容, 會員數의 대규모성, 오랜期間의 生存歷史等의 統合의인 데 있다. 規模가 커지까지는 財團法人化하고 實務級前職公務員을 會長으로 내세우고, 大規模의 事務室을 마련하고 管理組織은 分化시킨다. 그렇게 되면 一般의인 傾向에 따라서 寡頭支配의 現象이 생기고, 管理組織과 함께 組織自體의 利益을 會員全體의 利益보다 더 重視하게 되고, 여기에 他律的인 制動이 加해지지 않으면 特權을 利用하여 자꾸 事業을 擴張하게 된다.

이에 대한 處方으로는 現職公務員을 會員으로 할 수 없게 하는 것과 行政機關의 權限을 排他的으로 利用한 收益事業을 禁止할것을 主張한다. 學界에서는 退職後公務員들의 순수한 福祉次元에서 이 問題를 正式으로 主題로 다룰것을 건의한다.

I. 序

가. 研究對象

이 論文은 우리나라의 行政機關속에 있는 公務員相助團體들을 對象으로 한다. 이들은 同友會라 불리기도 하고 相助會라 불리기도 한다. 前職者 또는 現職者들 사이의 친목과 慶吊事에 相扶相助를 目的으로 한 自發的組織들이다. 이들은

* 서울大學校 行政大學院 教授

때로는 상당히 많은 會員과 큰 財政을 갖고 있는 경우도 있고, 때로는 거의 活動이 없는 경우도 있다. 이 論文에서는 주로 中央行政機關에 있는 團體들만 다루기로 한다.

나. 研究의 義意

行政學에서는 이런 組織들을 다루지 않고 있다. 즉 전통적인 行政學에게는 생소한 主題이다. 그러면서도 여기에 이것을 다루고자 하는 理由는 다음과 같다. 우리가 行政을 研究한다고 하는 것은 行政의 現象을 알고자 한다는 것을 말한다. 그리고 相助會라는 團體들은 行政學의 明白한 研究對象인 公務員들이 加入하고 있고, 이들에게는 의미 있는 團體이다. 따라서 우리는 이 團體들의 實態를 알 필요가 있는 것이다.

이런 團體들은 美國이나 西歐의 行政에는 없는 것 같다. 그러나 우리나라나 이웃 日本에는 있다. 歐美式行政學속에 없다하여 우리는 다루지 말라고 할 수는 없다. 行政學의 主題도 우리의 立場에서 選定해야 하고, 그 경우 이런 團體들이 研究對象에 올라야 한다고 생각한다. 이들이 公務員들을 위하여 얼마나 큰 意味를 갖고 있는가는 後述하는 이들의 機能分析을 보면 쉽게 알 수 있다.

그러면서도 이런 團體들이 既存의 行政學理論들의 어디에 관련되는가를 구태여 연결하여 본다면 첫째 非公式組織의 범주에 든다고 할 수 있다. 한부의 한 課속에 있는 것이 아니라 部全體를 포괄하는 非公式組織이라 할 수 있다. 그러나 이들은 後述하는 바와 같이 法人形式을 갖고 있는 것이 大部分임으로, 그런 意味에서는 公式화된 것이며, 따라서 오히려 民間組織 또는 私部門組織이라 부르는 것이 더 타당할 것으로도 생각된다. 사실은 이런 성격때문에 行政學의 對象이 안되는 것 같이 취급되어왔고, 政府나 立法府의 關心對象밖에 있는 것으로 생각되어 왔다. 이들은 公務員들로 구성되어 있기 때문에 다른 私部門처럼 쉽게 規制對象도 되지 않고 있다.

다음으로 既存行政學에서는 「公務員團體」라하여 勞動組合을 다루어왔으나, 이들은 勞組와는 다르다. 그러면서도 勞組의 機能의 一部分인 組合員의 福祉向上이나 씨-비스의 提供이라는 機能은 이들도 담당하고 있다.

이들은 日本的이거나 韓國的인 組織이다. 이들 組織들 가운데는 사실 日政時 總督府治下에서 생겨서 現在까지 지속되고 있는 것들도 있다. 이들은 소위 Theory Z의인 管理方式의 一環이다. 왜냐하면 公務員의 慶弔事나 退職後의 生活에 까지 行政機關이 적극적으로 관심을 表明하는 手段이기 때문이다.

마지막으로 이들 團體들이 收益事業을 하는 경우 所屬行政機關의 權限에 속한 事業을 獨占의으로 장악하게 되고, 그 結果로 民間에 대한 피해를 줄수도 있고, 公職의 倫理性에도 문제가 있을 수 있기 때문에 그 適正한 모습이 어떠해야 하는가를 밝혀두어야 하는 것이 行政을 研究하는 사람들의 責任이라고 생각한다.

1983年 8月 9일에 總務處는 처음으로 公式의으로 이들을 다루면서 各機關마다 이런 것을 두고 活動하게 하도록 적극 권장하는 公文을 일제히 보냈었다. 그 結果로 既存 15個 以外에 35個가 새로 만들어져 中央行政機關에는 全部다 두게 되었다. 이와같이 광범위하게 組織된 團體라는 의미에서도 이들을 行政學의 關心밖이라고 말할 수 없다.

아무튼 이 組織들은 行政學의 既存領域의 어디에도 꼭 들어 맞지는 않는다. 따라서 理論類型이나 Framework을 갖고 分析하기에는 아직 이르다. 다만 이들의 實態를 파악하는 것은 매우 중요하다고 생각한다. 그리고 이들이 어떤 機能을 하는가를 살펴보고, 앞으로 어떤 機能을 하게 하는 것이 옳겠는가를 검토해 보고자 한다.

다. 研究方法

公務員相助團體에 관한 學術論文은 아직 없다. 다만 言論에서 記者들이 特別히 取材했거나 新聞에 事實報導된 것들이 있을 뿐이다. 이 論文에서는 이들 資料들을 全部 수집하여 分析하는 方法을 사용하였다. 물론 理想的으로는 直接 調査에 의하여 資料를 수집하는 것이 옳겠으나, 이 研究는 아직 理論이 없는 分野라서 體系의으로 記述하는 것만으로도 意義가 있으며, 記述을 통해서 發見한 것들은 나중에 다시 確認하는 本格的인 調査에서 一次의인 資料를 수집하는 것이 좋겠다고 생각한다.

本研究를 위해서 使用한 資料들은 1987년 7월까지의 것 뿐이며, 그 以後의 것은 調査해 보지 못했다.¹⁾

1) 이들 資料들을 年月順으로 정리하면 다음과 같다.

- (1) 韓國日報, 1982. 4. 4, 「財界話題—퇴직 官僚들「友」字들림 친목회 많아」
- (2) 東亞日報, 1983. 8. 9, 「退職공무원 相助會 일제구성」
- (3) 朝鮮日報, 1983. 12. 24, 「經濟部處 퇴직공무원들「同友會」만들어 相扶相助」
- (4) 京鄉新聞, 1984. 12. 13, 「前職經濟官僚部處마다「모임」」
- (5) 東亞日報, 1984. 12. 27, 「퇴직公務員相助會實相—前現職親睦과「厚生」의 두얼굴」
- (6) 朴泰星, 「親睦團體나 壓力團體나」, 이코노미스트, 1985. 2. 5, pp. 88-93.
- (7) 京鄉新聞, 1985. 11. 16 「퇴직公務員團體 30여개…會社도 차리고…후생복지도 하고…」
- (8) 權台燮, 「추적—공무원 상조단체의 利權개입」 月刊朝鮮 1987. 7

本研究에서는 이들 資料의 內容을 分類하는데 重點을 두었다. 分類에 使用할 基準은 다음과 같았다.

1. 名稱과 歷史
2. 會長人物
3. 會員의 資格
4. 會員數
5. 會費
6. 基金의 크기
7. 事務室
8. 組織體系
9. 事業內容과 규모

앞에 言及한 資料들이 不完全하고 또 資料間에 一貫性이 없으므로 團體마다 이 모든 기준에 의하여 分類되지 않는 경우들이 있었다. 그리고 活動이 거의 없는 團體들에 관해서는 資料도 거의 없기 때문에 分類는 의미가 없었다.

그러나 重要한 團體들에 대해서는 以上の 기준에 의한 分類가 可能했기 때문에 이들을 주된 對象으로 소개하고자 한다.

Ⅱ. 概 況

1983年 8月 9일에 總務處는 退職公務員들의 相助會를 적극 구성하라는 지침을 모든 中央行政機關에 시달하였다. 그 이유는 늘어나는 退職公務員의 不滿과 소의감을 해소하고 이들의 잠재적인 能力을 政府施策수립과 行政改善에 活用하고자 하는데 있다고 하였다. 이를 위하여 部處別로 각종 諮問, 指導, 相談活動과 行政改善에 관한 건의를 하도록 유도하고, 또 重要政策을 수립할 때 이들의 諮問을 받도록 하게 하였다.

또 이들은 기금을 조성하고 有價證券投資 등에 의한 財政自立사업과 相扶相助 및 친목유지 事業 등을 하게 하였다. 그런데 이때까지 15個 相助會는 벌써 結成되어 있었다. 特히 商友會(商工部), 大韓建設振興會(建設部), 農友會(農林水產部), 交友會(交通部), 韓國外交協會(外務部), 警友會(治安本部), 稅友會(國稅廳), 關友會(關稅廳), 弘益會(鐵道廳) 등 9個組織은 벌써 70年代에도 活動하고 있었던 것들이다. 여기에 5共에 들어온 뒤에 上記總務處指針이 나오기까지 사이에 監友會(監查院), 經友會(經濟企劃院), 財友會(財務部), 總友會(總務

處), 援友會(援護處), 調友會(調達廳), 海友會(海運港灣廳), 專友會(專賣廳) 등이 생겨 있었다.

總務處지침에 따라서 새로 구성되어야 할 對象機關들은 다음의 기관들이었다.

大統領秘書室, 大統領警護室, 非常計劃委員會, 國務總理秘書室, 行政調整室, 科學技術處, 國土統一院, 政務一長官室, 政務二長官室, 法制處, 社會淨化委員會, 내무부(治安本部除外), 法務部, 國防部, 文教部, 保社部, 遞信部, 文公部, 山林廳, 法務部, 農村振興廳, 水產廳, 工振廳, 特許廳, 勞動部, 調查統計局 水路局, 文化財管理局, 動力資源部, 環境廳, 平和統一政策諮問會議, 體育部等 35個 기관이다.

이들 機關에 設置된 相助會들은 지금에 와서는 그 活動이 미미하거나 없는 것들도 많다.

Ⅲ. 組織方法

가. 會長等

會長에 관해서는 두가지의 사실을 지적할 수 있다. 첫째는 이들의 格이 두 部類로 나누어 진다는 것이다. 즉 한 種類는 해당기관의 前職의 長을 會長으로 모신 경우이고, 다음 部類는 次席者以下の 實務級을 會長으로 한 경우이다. 詳述하면 다음과 같다.

① 機關의 前職의 長이 會長인 경우

1. 監友會(監査院)
2. 財友會(財務部)
3. 商友會(商工部)
4. 農友會(農水産部)
5. 勤友會(勤資部)
6. 遞友會(遞信部)
7. 保社同友會(保社部)
8. 勞政會(勞動部)
9. 報勳同友會(報勳處)
10. 科友會(科技處)
11. 警友會(治安本部)
12. 國稅同友會(國稅廳)

13. 水友會(水産廳)

14. 韓銀同友會(韓銀)

② 實務級이 會長인 경우

1. 經友會(經濟企劃院)

2. 建設振興會(建設部)

3. 交友會(交通部)

4. 遞成會(遞信部)

5. 韓國外交協會(外務部)

6. 大韓三樂會(教育部)

7. 總友會(總務處)

8. 法制同友會(法制處)

9. 環境同友會(環境處)

10. 稅友會(國稅廳)

11. 關友會(關稅廳)

12. 調友會(調達廳)

13. 兵友會(兵務廳)

14. 專友會(專賣公社)

15. 弘益會(鐵道廳)

그런데 一般的으로 前職의 長을 相助會의 會長으로 앉히는 것이 우리의 常識에 가깝다면 實務級을 長으로 하고 있는 이들 團體들은 그 特性이 무엇일까? 가장 興味로운 것은 收益事業이 많은 團體들은 全部 後者에 속한다는 것이다.

建設振興會, 稅友會, 關友會, 調友會, 專友會, 弘益會, 遞成會 등이 全部 그렇다. 바꿔 말하면 收益事業이 많은 團體이면서 前職의 長을 會長으로 하고 있는 것은 하나도 없다.

實務級을 會長으로 하는 類型의 또 하나는 前職의 長들이 政界의 큰 人物들이기 때문에 이들을 顧問으로 모시고 會長은 그 以下에서 하는 경우로서 經友會(經濟企劃院)와 韓國外交協會(外務部)가 여기에 속한다. 둘째 部類가운데 交友會, 總友會, 兵友會, 環境同友會 등은 上記한 收益事業이 旺盛한 組織들을 模型으로 한 것 같다.

이들 團體들은 普通 副會長以外에 運營委員會를 두고 있으며, 또 前職의 長들을 顧問으로 두고 있는 것이 一般的인 慣例이다. 그리고 財團法人化한 團體의 경우에는 會長代身에 理事長, 運營委員代身에 理事를 두고 있다.

나. 會員의 資格과 數

會員의 資格에 관해서는 退職者들만으로 구성된 경우, 現職者들로만 구성된 경우, 兩者의 混成으로 된 경우의 세가지로 分類할 수 있으며, 그 內容은 다음과 같다.

① 退職者만으로 構成된 경우

財友會(財務部 外廳除外)
經友會(經濟企劃院)
商友會(商工部 外廳包含)
遞友會(遞信部)
總友會(總務處)
國稅同友會(國稅廳)

② 現職者만으로 構成된 경우

遞成會(遞信部)
稅友會(國稅廳)
弘益會(鐵道廳)

③ 混成인 경우

建設振興會—(現職者는 希望者로 準會員으로 加入)(建設部)
農友會—(退職者는 本部課長級以上과 산하 團體前任員以上, 現職者는 局長級以上에 한하되 特別會員으로)(農水產部)
動友會—(退職者는 他部處로 옮긴 現職을 포함하고 現職者는 全員)(動資部)
韓國外交協會(外務部)
環境同友會(環境處)
關友會(關稅廳)
調友會(調達廳)
韓銀同友會(退職者는 代理級以上으로 15年 以上 근속자와 退職後金融機關任員과 企業代表인자, 現職者는 韓銀任員과 部處長)(韓銀)

다음에는 會員으로 公務員經歷이 없는 民間傘下團體나 企業을 加入시킨 경우가 있으며 그 內容은 다음과 같다.

商友會: 산하 團體 및 商工業 관련者를 特別會員으로
建設振興會: 산하 團體 및 大型建設業體를 特別會員으로
農友會: 산하會社, 業體, 團體의 任員을 名譽會員으로

韓國外交協會：政界財界人士를 贊助會員으로

앞에서 言及한 總務處指針은 退職公務員들만을 對象으로 한 것이었다. 그러나 現實로는 現職公務員만으로 또는 混成으로 된 경우가 더 많다는 것을 알 수 있다. 그리고 現職者가 들어가는 後者의 경우가 一般의으로 더 活潑하게 운영되고 있다. 뿐만 아니라 收益性사업도 크고 基金額數도 많은 것은 전부 ②部類와 ③部類에 속한다. 이 가운데 農友會, 動友會, 環境同友會를 빼면 全部活潑한 組織들이다.

그리고 앞에서 言及한 會長을 實務級으로 하는 團體가운데 큰것들인 稅友會, 弘益會, 建設振興會, 關友會, 調友會 등은 全部 現職者들이 會員으로 들어가 있다.

또 한기관에 두개의 同友會가 있는 경우가 있다. 即 遞信部の 遞友會와 遞成會, 國稅廳의 國稅同友會와 稅友會 등인데, 前者는 순수 退職者만으로, 後者는 순수 現職者만으로 구성되어 있다. 산하團體나 關係業體를 特別 또는 贊助會員으로 加入시킨 것은 初創期의 贊助金據出에 目的이 있는 것은 共通인것 같으며, 그 以後에도 얼마나 계속적으로 支援받고 있는지는 明白하지 않다.

다. 會員數

會員數는 그 機關의 크기에 따라서 決定된다. 다음으로는 그 機關의 모든 職員인가 아니면 一定職級以上을 會員으로 하는가에 따라서 決定된다. 그리고 退職者만이 아니라 現職者까지도 會員으로 하는가의 여하에 따라서 決定된다.

어떤 경우든지 會員數는 會費收入의 크기를 의미하고, 또 福祉型支出의 크기도 의미할 것이다. 따라서 반드시 現在의 基金의 크기와는 比例하지 않겠지만, 會員數가 많을수록 이를 管理하기 위한 維持管理의 組織은 相對的으로 分化될 可能性은 있다.

以下에 會員數의 크기에 따른 順位를 表示하면 다음과 같다. 이들을 크게 두가지로 分類하여 大型組織과 그렇지 않은 것으로 나누어 보기로 한다.²⁾

① 組織規模가 큰것들

團 體 名	機 關 名	會 員 數(年月)	備 考
警 友 會	治 安 本 部	610,000(85.11)	現職
弘 益 會	鐵 道 廳		現職
稅 友 會	國 稅 廳		現職
遞 成 會	遞 信 部		現職
大 韓 三 樂 會	教 育 部	8,271(85.11)	現職教師 6,500+前職教師 1,771

2) 여기서 크다는 것은 2,400名 以上을 가진 것을 말한다.

關友會	關稅廳	5,500(87.7)	前職+現職
交友會	交通部	3,000(85.11)	前職
調友會	調達廳	2,400(87.7)	前職+現職

以上 8個 相助會 中에서 會員數를 밝히지 않은 것들은 財團法人化되어 있기 때문이다. 다른 相助會들은 大部分 社團法人이다. 그런데 이들 기관의 규모에 비추어 最下分類線인 2,400 以上일 것은 틀림 없기 때문에 이 部類에 소속시켰다.

이 가운데 보면 大韓三樂會는 그規模가 크면서도 教師들의 自發的 團體이기 때문에 收益事業이 별로 없는 團體이다. 다음으로 警友會는 收益事業들이 있으나 그 사업의 규모를 알 수 없다. 다만 이렇게 많은 會員때문에 會費 수입만으로도 큰 財政規模를 가졌을 것이라고 추측할 수 있다.

交友會는 人員은 많은 편이지만 事業은 微微한 편이다.

收益性事業의 規模가 큰 團體들은 거의 全部 여기에 포함되어 있다. 앞서 언급한 遞成會, 弘益會, 稅友會, 關友會, 調友會, 등이 그렇다. 會員數가 많으면서 여기에 포함되지 않은 것은 大韓建設振興會[建設部, 現職+前職 540명(87.7)] 뿐이다.

이밖의 團體들은 다음과 같다.

團 體 名	機 關 名	會 員 數(年月)	備 考
遞友會	遞信部	1,100(85.11)	前職
農友會	農水產部	660(85.11)	現職 90포함
國稅同友會	國稅廳	2,000(85.2)	前職
韓銀同友會	韓銀	850(82.4)	現職포함
財友會	財務部	500(87.7)	前職
總友會	總務處	550(87)	前職+部現職
報勲同友會	報勲處	500(85.11)	前職
經友會	經濟企劃院	600(87.7)	"
商友會	商工部	900(87.7)	"
監友會	監查院	450(85.11)	"
保社同友會	保社部	300(85.11)	"
水友會	水產廳	200(85.11)	"
專友會	專賣廳	200(85.11)	"
科友會	科技處	200(85.11)	"
韓國外交協會	外務部	170(85.11)	"
動友會	動資部	160(85.2)	前職+現職
勞政會	勞動部	180(85.11)	前職
兵友會	兵務廳	31(85.11)	"
法制同友會	法制處	50(85.11)	"

제일 작은 團體들은 法制同友會의 50名(85.11)과 兵友會의 31名(85.11)이며, 이들은 活動이 거의 없는 것으로 보아도 좋을 것이다. 以上에 의하여 알 수 있는 것은 다음과 같다. 한 相助會가 얼마나 財政規模가 큰가 또는 收益事業이 많은가는 會員數의 크기에 大體的으로 비례하는 경향이 있다.

그러나 大韓三樂會, 交友會, 建振會 등의 例에 비추어 그가 所屬된 기관의 權限의 內容이 相助會에 利益을 줄 수 있는 것들인가에 따라서도 決定된다고 할 수 있다.

라. 組織體系

앞에서도 언급한 바와 같이 大部分이 社團法人이며, 그 밑에 運營委員會를 두고 있다. 그런데 會長 밑에 事務部署가 있는가 그리고 會의 組織이 다시 局別로 나누어지거나 地方支部別로 分化되어 있는가가 여기의 관심對象이다. 그리고 一般的으로는 組織이 크면서 事業이 크고 基金도 많은 경우에 組織體系는 더 發達되어 있다고 할 수 있을 것이다.

運營委員數는 20名線에서 近 100名線까지 있으며, 副會長도 그 數가 多樣하다. 그리고 이는 많은 경우 基金屢출과 관련이 있을 것으로 생각된다. 大韓三樂會와 警友會는 特別市, 直轄市, 道級에 支會 또는 支部를 두고 있으며, 警友會는 그 밑으로도 85年 11月 現在 196個 支會 3,300個 分會를 두고 있다. 調友會는 仁川市事業本部和 全北, 釜山, 忠南等 세곳에 支會를 두고 있다. 建設振興會는 事務局이 있으며, 調友會는 本部職員 15名, 遞成會는 自體職員 150名(84.12) 그리고 弘益會는 2,300名(84.12)의 職員을 갖고 있다.

商友會는 그 內部에 局別로 다시 모임을 갖고 있다. 商易會(商易局出身), 鑛友會(鑛務局出身), 商電會(電氣局出身)³⁾ 化복會(化學工業局出身), 駱山研友會(工業試驗院前現職) 등이 그런 것들이다.

마. 集會頻度

이들 團體들은 大部分 公式的인 集會로는 年 1回 定期總會를 年末年始를 中心으로 갖는다. 이 公式모임 以外에 一般會員들이 參加하는 모임은 非公式的이고 自發的인 것들로서 主로 趣味를 中心으로 모이며 回數도 團體에 따라 相異하다. 골프, 테니스, 낚시, 바둑, 登山等의 취미를 中心으로 한 경우가 많다. 또 단순한 野유회나 每月 오찬모임도 있다. 以上과 같이 相助會의 非公式的 組

3) 動資部가 設置된 뒤에 이 두 모임이 어떻게 되었는지는 알길이 없다.

織으로서의 特性은 集會樣相에서 가장 잘 나타난다고 할 수 있다.

以上은 一般會員의 경우이지만 이 團體들의 運營, 管理를 맡고 있는 사람들 사이의 集會頻度는 더 많으리라는 것은 쉽게 상상할 수 있다. 이런 組織들도 大規模化하면 一部 熱誠會員들에 의하여 支配되는 寡頭支配의 현상이 나타난다고 할 수 있다. 그리고 이런 支配集團에 속한 사람들 사이에는 交互作用이 매우 密接해 진다.

IV. 設置年度

相助團體들의 設置年度를 보면 다음과 같다.

團 體	設 置 年 月	備 考
監 友 會	1982	
財 友 會	1982. 3. 20	
經 友 會	1982. 3. 5	
商 友 會	1976. 5. 20	
建 設 振 興 會	1972	建水會(72), 建設同友會(73) 社團法人 大韓建友會(1977.11) 社團法人 大韓建設振興會(1980.4)
農 友 會	1979.10	
勤 友 會	1983.12.19	
交 友 會	1963	鐵友會 交友會
遞 成 會	1930	1930 「우편소 개량조합으로 발족」
韓國 外交 協會	1971	
大韓 三樂 會	1969	
環 境 同 友 會	1963	
警 友 會	1987. 5. 29	
國 稅 同 友 會	1983.11.10	
稅 友 會	1966	
關 友 會	1964	
調 友 會	1983. 5	
專 友 會	1984.11.24	
弘 益 會	1961	
韓 銀 同 友 會	1967. 6. 12	

이 가운데 1970年代以前에 設置된 것들은 商友會, 建設振興會, 農友會, 交友會, 韓國外交協會, 大韓三樂會, 警友會, 稅友會, 關友會, 調友會, 弘益會 등이며, 이들은 앞에서 言及했던 總務處長官指示以前부터 活動하고 있었던 것들이다.

組織의 設置年度가 오래되고 아직도 活動하고 있다는 것은 그 組織의 生存

能力을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 오래된 組織들은 그만큼 活動도 많고, 財政도 튼튼하리라고 상상할 수 있다. 收益事業面에서 보아도 그 規模가 크거나 事業이 多樣的인 警友會, 稅友會, 關友會, 弘益會, 遞成會, 建設振興會 등이 全部 70年代와 그 以前부터 있어왔던 것들이다. 收益性事業이 많은 團體 가운데 調友會(83. 5)만이 例外에 속한다. 이들은 벌써 組織속의 文化나 傳統이 꽤 確立되어 있어서 이를 變更하기 용이하지 않을 것으로 생각된다.

V. 事 務 室

相助會들은 ① 自體建物を 갖고 一部를 自己事務室로 쓰면서 나머지는 賃貸하는 것, ② 自體事務室을 所有하고 있는 경우 ③ 自體事務室을 賃貸料를 支拂하면서 使用하는 것, ④ 有關機關에 無料로 入住하면서 行政機關內에 두는 경우와 民間機關內에 두는 경우가 있다. 마지막으로 ⑤ 自己事務室은 없고 行政機關의 庶務部署에서 公務員이 事務를 兼務하는 경우 등으로 나눌 수 있다.

大部分은 마지막 型이나 셋째型에 속한다. 그러나 一部 規模가 크거나 資金力이 큰것들은 첫째나 둘째型에 속한다. 예를 들어 150名の 職員을 갖고 있는 遞成會나 稅友會와 關友會 등은 ①型에 속한다. 이 가운데 稅友會는 서울 여의도에 12층짜리 會館을 갖고 있으며, 關友會도 서울 永東에 會館建物を 갖고 있다.

둘째型에 속하는 것으로 商友會(大韓商議會館內 32坪), 建設振興會(서울 極東빌딩內) 등이 있으며, ③型에 속한 것은 動友會(利原빌딩內), 財友會 등이며 ④型속에서 民間機關에 無料入住한 것으로서 農友會(잠사會館內)를 들 수 있다.

VI. 會 費, 基 金, 事 業

가. 會 費

會費는 다시 入會費와 年會費로 나누어지고, 또 一般會員以外에 準會員, 特別會員 또는 贊助會員, 會長團과 運營委員 또 顧問團 등으로 나눌 수 있을 것이다.

이 가운데 一般會員들은 가장 적은 會費를 낸다. 入會費나 年會費가 10,000원 20,000원 30,000원 등이다. 그러나 간혹 會費가 없는 商友會와 같은데도 있다.

會費에 관해서 特殊한 것은 每月奉給의 一定率을 내게 되어 있는 경우이다. 稅友會는 奉給의 5.5%, 關友會도 5.5%, 調友會는 3%를 받고 있다.

一般會員(正會員+準會員)以外的 會員들이 내는 會費는 一般會員보다 많으며

그 程度는 團體에 따라서 全部 차이가 있다.

나. 基金等 財政規模

基金이 있는 團體들만을 나열하면 다음과 같다.

團 體 名	基金 또는 資本金	備 考
弘 益 會	資本金 60억원 (84.12)	年間收入 533억원, 순이익 34억원 (84.12)
遞 成 會	基金 20억원 (84.12)	年收益 4억원 (84.12)
建設振興會	基金 6억원 (87.7)	
稅 友 會	있으나 額未詳	年會費收入만 13억원 (86)
關 友 會	있으나 額未詳	年會費收入 8억원 年總收入 40억원 (83.12)
調 友 會	基金 5억원 (87.7)	
經 友 會	基金 13억원 (83)	民間企業에서 募金
農 友 會	基金 4,200만원 (83.12)	
財 友 會	基金 4,000만원 (84)	
韓銀同友會	基金 3,000만원 (83)	

다. 事 業

(1) 非收益事業

(가) 福祉事業

會員들을 위한 福祉事業으로 가장 많이 하고 있는 것이 慶吊時의 誠金傳達이다. 다음으로 많이 하고 있는 것은 子女들을 위한 장학사업이다. 그러나 장학사업은 基金이 있어야 한다.

勞政會는 勞動部傘下 勤勞福祉公社에 속해 있는 病院에서 會員과 그 家族들에게 一般酬價의 20%를 공제하는 惠擇을 주고 있다.

警友會는 순직警察官의 紀念碑와 墓苑을 建立해 주고 있다. 또 韓國外交協會는 海外勤務하는 外務部公務員들의 子女를 위해서 江南區驛三洞에 三成學寮라는 寄宿舍를 운영하고 있다. 또 海外發給을 받은 者들을 위해서 家財道具를 委託保管하는 倉庫써-비스도 하고 있다.

다음으로 大規模團體들은 資金이 더 많이 所要되는 事業들을 하고 있다. 遞成會는 雪岳山과 慶州에 콘도미니엄을 22개 確保해 놓고 會員들에게 無料로 貸여하며, 停年退職者와 殉職者에게 慰勞金을 傳達한다.

稅友會는 稅務公務員이 退職할때면 그동안에 拂入한 金額의 3배 내지 5배를 退職金으로 준다. 死亡時도 같다. 또 合宿所를 全國의 93個地域에 所有하고 있어서 稅務公務員들은 旅行時나 出張時 또는 地方勤務時에 이곳을 利用할 수 있

다. 또 會員들은 稅友會로 부터 融資를 받을 수 있다.

關友會는 稅關系統의 公務員들이 退職할 때면 公務員年金에서 받은 一時拂金額과 同一額을 追加로 받는다. 또 龜尾, 大邱, 釜山, 光州, 浦項 등 重要都市에 28棟의 「아파트」를 갖고 있으며, 이를 會員들에게 싼값으로 賃貸하고 있다. 또 會員福祉事業으로 育兒院들을 運營하고 있다.

調友會도 調達廳公務員들의 退職時에 相助金이라는 退職金を 支給하고 있으며, 相互賦金형태운영의 貸付를 받는다. 弘益會도 「아파트」建立事業과 기타 會員援護事業을 하고 있다.

마지막으로 一般的으로는 福祉事業의 하나로 거론되지는 않는다 하더라도, 이들 團體에 就職하거나, 이들이 運營하는 事業體에 就職하는 것을 들 수 있을 것이다. 과연 몇 명이나 이런 惠擇을 받고 있는가에 대한 調査가 이루어진 것은 없다. 그러나 상당수 또는 大部分의 職員이 前職公務員들일 것이라는 것은 쉽게 상상할 수가 있다.

그리고 停年退職者만이 아니라 不可避한 理由로 그 職을 그만두게 된 사람들의 進路로 活用될 可能性도 있다. 그래서 이런 것은 現職의 公務員들에게 誘引要素의 하나가 되고 人事權者의 立場에서는 人事의 政體現象을 풀 수 있는 장치의 役割도 하게 된다. 우리나라의 人事가 Theory Z의 文化때문에 退職後에 대해서 까지 關心을 表明하게 되는 현상이며, 公務員들의 社會的移動性을 보장하는 매우 중요한 장치가 된다고 할 수 있다.

(나) 其他事業

大部分의 團體들이 會員手帖을 發刊하거나 會報를 發行하는 일들을 하고 있다. 또 團體에 따라서는 간담會나 세미나를 하는 곳도 있고 産業視察을 하는데도 있다. 또 史料를 수집하여 展示하거나 韓日交流事業을 추진하고 있는 곳도 있다.

(2) 收益事業

收益事業을 할려면 資金動員力이 있어야 한다. 따라서 이런 相助會는 少數에 不過하다. 그러나 이들은 公職의 特權때문에 쉽게 成長할 수도 있다. 그 結果로 이제는 아주 큰 組織으로 變身한 것들도 있다.

收益事業을 하고 있으며 規模가 아직은 크지 않으리라고 생각되는 것들은 다음과 같다.

1. 監友會는 경희會計研究院이라는 것을 設立하여 一般業體로 부터 會計監査

에 관한 用役을 依賴받으며, 原價計算經營分析等을 해준다. 前職 監査院出身公務員들 사이에는 計理士資格者들이 있기 때문에 이런 業體를 創設한 것으로 보인다.

2. 保社同友會는 收益事業으로 保友社라는 것을 設立하였으며 이는 防疫, 消毒을 하는 業體로서 政府綜合廳舍等の 防疫消費用役을 맡아서 한다.

3. 水友會; 「韓國水產現代史」와 「水產關係法令集」을 發刊, 販賣하고 있다.

4. 總友會는 서울의 綜合廳舍와 果川의 政府廳舍에 設置하는 自販機를 운영하여 收入을 잡고 있다.

5. 環境同友會는 印刷와 保險業을 하고 있다.

6. 警友會는 경안興業이라는 保險代理店과 江原道 실악산管理를 맡고 있다.

7. 專友會는 84年當時에 週刊「專賣」誌를 發刊하고, 既存의 專賣官署共濟組合을 흡수할 計劃을 갖고 있었는데, 現在의 사업규모는 알 수 없다.

다음 建設振興會, 遞成會, 稅友會, 關友會, 調友會, 弘益會 등 6個國體는 收益事業의 規模가 特히 큰것 들이다. 이들을 보면 다음과 같다.⁴⁾

1. 遞成會는 電話番號簿發刊事業中 印刷와 製本, 그리고 遞信部關係의 모든 印刷業, 月刊「遞信」과 月刊「편지」의 發刊販賣業을 하고 있다.

2. 弘益會는 列車 및 驛構內賣店에서의 商品販賣, 電動車內의 廣告事業, 弘益旅行社, 食品專問社等을 하고 있다.

3. 調友會가 하는 收益事業은 다음과 같다.

① 全國에 있는 政府調達物資倉庫의 管理

② 調達廳本廳建物管理 및 清掃用役

③ 中央補給창내의 構內指定保稅倉庫에 保管되는 外資의 保管管理와 부대 作業

④ 忠南支廳 常溫倉庫에 保管되는 政府糧穀의 保管管理

⑤ 仁川支廳 管內의 선경倉庫(株)를 引受운영

⑥ 外資購賣入札公告書販賣

⑦ 保險業務

⑧ 民願復寫業務

4. 關友會의 收益事業은 다음과 같다.

① 서울 江南區論峴洞의 關友會館建物貸貸事業

4) 權台燮, 「公務員 相助國體의 利權介入」, 月刊朝鮮 1987. 7

② 關友會가 設立한 「協同企業」으로 하여금 關稅法令集, 輸出入期別公告冊자, 關稅年表等を 印刷販賣함.

③ 關友會가 設立한 「協同通運」으로 하여금 保稅運送事業을 함.

④ 서울, 釜山, 金浦, 金海, 仁川, 濟州等を 포함한 7개 保稅倉庫를 운영함.

⑤ 官納用印刷物을 印刷納品함.

5. 建設振興會의 收益事業은 다음과 같다.

① 1983年 12월에 資本金 7억원을 투입하여 建設振興公園을 設立하였음. 建設部傘下의 住宅公社, 道路公社, 産業開發公社에 各各 1억원을 出資시키고, 建振會가 4억을 出資한 會社이며, 事業은 土木工事監視를 포함한 各種用役事業임.

② 1979년에 아파트—施工業體 12個가 共同出資하여 만든 韓國住宅管理(株)에 추후에 出資하여 68%를 支配하는 最大株主가 됨. 事業은 아파트 및 聯立住宅의 管理임. 1985년에 18,000 家口, 1987년에 30,000 家口를 管理하고 있었음.

③ 建進社(印刷, 出版業)를 資本金 4,000만원으로 設立하여 月刊「國土와 建設」을 印刷, 販賣함.

6. 稅友會의 收益事業內容은 다음과 같다.

① 眞露 등 民間企業의 反撥을 무릅쓰고 1983년에 大韓酒精販賣(株)를 設立하여 稅友會가 83.9%의 株를 支配함.

이 會社의 事業은 酒精을 製造한 會社로부터 獨占的으로 一括구입, 運送하여 販賣하는 것임. 1986年の 賣出額은 1,670억원.

② 원래 斗山系列이었던 三和왕관(株)을 稅友會가 30.8%의 株로 買收하여 最大株主가 되어 支配하게 됨. 이 會社의 事業은 술, 清涼飲料等に 쓰이는 納稅필증이 붙은 병마개를 獨占的으로 生産, 販賣하는 것임.

1982년에 經濟企劃院公正去來室로부터 是正命을 받고나서 既存의 3개 工場 가운데 1個工場을 分離하여 別途會社(세왕金屬工場株)를 設立하여 實質的으로는 계속 獨占하고 있음. 生産比는 三和왕관이 82%, 세화金屬이 12%이며, 三和 왕관만의 年間純利益만도 1985년에 18억 5,000만원 1986년에 13억 7,000만원(減少된 分은 세화金屬이 찾아함)이었음. 以上 大韓酒精販賣(株), 三和왕관(株), 세화金屬工場(株)의 任員은 國稅廳의 局長級以上の 退職者들임.

③ 稅友會는 酒精의 獨占賣買뿐만 아니라 酒精의 生産自體도 自己가 하기 위해서 1984년에 既存酒精生産業體인 (株)한신을 引受했고, 1987년에는 國稅廳이 返納받은 酒精業體免許를 돌려받아서 서안酒精(株)이라는 酒精生産業體를 세

있음.

④ 서울 여의도에 4억 5,000만원을 投入하여 12층의 稅友會館을 建立하여 建物貨貸業을 하고 있음.

⑤ 國稅廳構內에 工場을 設置해 놓고 國稅廳의 印刷物을 獨占供給하고 있음.

라. 公務員을 위한 機能

相助會가 있어서 公務員들에게 구체적으로 어떤 結果를 초래하고 있는가? 무엇보다도 明白한 것은 원래의 취지대로 친목을 도모할 수 있게 하고 相扶相助하는 福祉機能을 한다는 것이다. 그리고 일부 退職者에게 새로운 就業의 기회를 제공하는 일도 있다는 것은 앞서서도 지적하였다.

그런데 이들이 前示한 總務處指針에서 내세운 것처럼 行政에 대한 諮問을 하거나 指導, 相談活動을 하는 곳은 없다고 생각한다.⁵⁾ 다만 이와 가까운 것으로 간담회 또는 세미나를 개최하는 경우가 있다는 것은 前示하였다.

다음으로 이들이 退職公務員들로 하여금 選舉에 간접적으로라도 관여하게 하는 機能을 하는 것이 아닌가 하는 의심을 가질 수 있다. 그 理由는 前示한 總務處의 指針이 나온 時點이 國會議員選舉를 앞둔 時點이었다는 것과, 同指針內容속에서 相助會機構를 一線行政機關인 市, 郡, 區廳, 教育廳, 警察署, 및 市, 道教委, 警察局, 地方國稅廳 等 中間機關單位에도 두라고 했다는 點이다. 그러나 具體的으로 選舉活動에 使用되었다는 證據는 없다.

VII. 假 設

가. 公務員相助組織中 큰 規模의 收益事業을 하고 있는 組織의 特性은 다음과 같다. ① 現職公務員을 會員으로 하고 있다. ② 實務級前職公務員을 會長으로 내세운다. ③ 財團法人화한다. ④ 固有的 事務室을 갖고 있다. ⑤ 管理組織을 分化시키고 있다.

나. 公務員相助組織이 財政과 事業規模가 커지게 되는 것은 ① 많은 會員數, ② 現職公務員의 會員化, ③ 所屬機關의 權限의 內容, ④ 오랜 生存歷史 等の 複合的 要因에 의하여 決定되는 경향이 있다.

다. 財政規模가 큰 事業을 하는 相助會는 점차적으로 寡頭支配現象이 생기고, 나아가 組織自體의 維持, 成長과 增設을 一般會員에게로의 惠擇의 환원보다 더

5) 東亞日報 “退職公務員相助會 일제구성,” 1983. 8. 9 參照

重要視하는 逆機能을 생기게 할 것이다.

라. 行政機關의 人員數가 많고, 그 權限의 內容이 排他的 支配를 통한 收益을 確保할 수 있는 性質의 것이면서, 現業을 하고 있는 機關의 相助會는 收益性事業을 통한 組織擴張의 유혹을 받을 것이다.

VIII. 建 議

우선 우리나라 行政界에 대한 建議부터 하고자 한다.

첫째로 어떤 名目으로든지 現職公務員은 相助會에 加入하지 말아야 한다. 이 團體는 어디까지나 순수하게 退職公務員들만의 團體라야 한다. 收益事業을 하는 相助會가 있으면 같은 기관의 現職公務員은 在職中에도 더 健實하게 勤務하게 된다는 것을 인정한다. 그러나 같은 公務員으로서 勤務機關의 如何에 따라서 退職給與에 莫大한 差異가 난다는 것은 公平하지 못하다. 相對的으로 不利한 機關의 公務員들의 士氣低下까지 생각해야 한다. 또 現職公務員이 관여하면 아무래도 自己의 權限을 利用하려는 유혹을 받을 가능성이 많다.

둘째로 會員으로 傘下團體나 傘下機關, 그리고 一般企業體를 參與시키거나, 이들로부터 贊助金を 걷는 行爲도 禁止되어야 한다. 行政機關이 이들에 대하여 間接的으로라도 反對給付를 주게 되면 이는 뇌물에 準한다고 생각한다.

셋째로 收益事業가운데 明白히 民間企業의 領域을 侵害하는 것, 獨占權을 行使함으로써 쉽게 收益을 얻게되는 것으로서 所屬機關의 權限에 속한 것인 경우에는 이를 全部 禁止시켜야 한다. 調友會, 稅友會, 關友會, 建進會, 弘益會, 遞成會의 收益사업은 全部 一般企業에 넘기는 것이 옳다고 생각한다. 行政機關이 自己에게 賦與된 特權을 利用하여 장사를 한다는 것은 行政의 常識에 어긋나는 것이다. 法的으로는 行政機關이 하는것이 아니라 하더라도 이것은 口實에 不過하다. 現職公務員들이 退職公務員들을 내세워서 하는 장사이기 때문에 아주 質이 나쁜 不正이라고 생각한다.

이들의 大部分은 設置年度가 오래되어서 그만큼 抵抗도 매우 클 것이다. 總督府時節부터의 合理性이나 正統性을 내세우는 일도 있을 것이다. 그러나 舊日本과 같은 獨裁性國家에서, 行政을 官의 專有物로 認識했던 때와, 오늘날과 같이 行政을 民의 所有로 보는 民主國家와는 本質的으로 正反對이다. 따라서 總督府下에서부터 共濟會로 운영되어 왔던 것이라는 口實은 妥當하지 않다.

間接的으로라도 收益事業의 開始에 自己의 特權을 使用하면, 그 以後의 維

持, 成長과 擴張에서도 그 權限을 使用할 余裕을 받는다는 것은 稅友會의 事例가 잘 證明해주고 있다.

公務員相助會의 理想型은 退職公務員만으로 構成하고, 친목과 福祉機能을 主로 하는 것이며 事業도 非收益性事業을 하여야 한다. 그리고 收益性事業은 民間과 公平한 競爭關係에서 하는 事業(例, 有價證券에의 投資, 事務室賃貸等)만 해야 한다고 생각한다. 바꿔말하면 所屬機關의 權限을 利用한 것이라는 誤解를 받을 수 있는 收益事業에는 絶對로 介入하지 말아야 한다.

다음으로 學界에 대한 建議를 하고자 한다. 첫째로 위와 같은 理想型의 相助會는 우리나라에 필요한 것으로 보고 學界는 公務員相助會라는 것을 公務員福祉의 次元에서 다루어야 된다고 생각한다. 收益性事業이 적어지게 되면 公務員의 退職後移動經路로는 큰意味가 없게 될 것이다. 또 退職公務員들만으로 構成된다면 行政機關內의 非公式組織이라 보기도 힘들 것이다. 따라서 公務員들에 대한 退職後의 福祉라는 側面에서만 이 문제를 學界에서도 다루는 것이 옳다고 생각한다.

이상에서 우리나라에 있는 公務員相助會의 問題들을 제기했다. 이제 앞으로 남은 것은 最近까지의 좀더 詳細한 事項을 一次資料에 의하여 調査하는 일이다. 그리고 이때에 아울러서 共濟會라는 명칭의 公務員團體가 아직도 남아 있는지, 그리고 그 규모와 내용이 어떤지도 함께 알아내야 할 것이다.