

韓國行政過程에의 利益投入에 관한 研究

安 海 均
副 教 授

目 次

- 一. 問題의 所在
- 二. 利益活動의 決定要因分析
- 三. 行政府에 대한 利益活動
- 四. 官僚 Elite와 諸利益間의 聯關構造分析
- 五. 結 論

一. 問題의 所在

Arther Beatty 이후 많은 學者들이 現代政治의 本質을 相衝하는 여러 利益集團間의 葛藤의 調整問題로 認識하고 政治 및 行政過程에 投射되는 組織된 集團利益에 關心을 集注해 왔음은 잘 알려진 사실이다.

특히 現代行政의 過度한 肥大現象은 行政過程에의 効率的인 接近을 피하는 集團利益의 爆發的인 噴出現象을 야기시켰으며, 그 結果 「行政은 利益集團이 亂舞하는 狀況의 태斗리 内에서 運營되며」「行政의 大部分은 政府機關과 利益集團間의 壓力 또는 抗爭의 產物」⁽¹⁾이라는 所見이一般的인妥當性을 認定받게 되었다.

더욱이 現代社會가 福祉國家 또는 行政國家의 性格을 따우게 되자, 政策決定權 또한 議會에 시 官僚體系로 옮겨가고, 行政機關들은 複雜한 行政業務에 必要한 高度의 技術的 知識을 要求하게 됨으로 이에 當然한 結果로 主要한 集團利益의 接觸 또한 激發해지고 持續化하는 趨勢를 뉴이게 되었다. 따라서 現代國家는 程度의 差異는 있으나 集團利益이 行政의 으로 代表될 수 있는 方途를 講究하기에 盡力하고 한편 소위 顧客機關(Clientele agencies)을 통한 利益代表機能의 遂行을 피하고 있다.

우리나라의 경우 政治權力이 主로 行政權의 頂上에 集中되어 있는 까닭에 自然 主要한 政策決定이 이어지는 政治的 執行部(potitical executive)나 高位官僚들이 利益集團의 主要接

(1) Avery Leiserson, "Interest Groups in Administration", in *Elements of public Administration*, Fritz Morstein Marx, ed., Englewood Cliffs, New York. 1959, p.301.

近對象] 되고 있다. 이 경향은 權威的이고 中立性이 약한 韓國 官僚制 自體의 性格構造와 大部分의 利益集團들이 官製的, 御用的 成長을 했던가 아니면 壓力集團의 役割보다는 自己 保護的 機能遂行을 目標로 組織된 까닭에 主로 法律執行過程(law-enforcing process)에 執着 함으로서, 普遍主義的考慮보다는 特殊主義的 立場에서 特惠措置가 取해질 것을 期待하는 利益集團自體의 一般的 性格과 結付된다.⁽²⁾

우리 나라의 경우 主로 西歐化의 影響을 적게 받은 非都市地域에 散在되어 그 利益活動이 非組織的, 潛在的, 間歇的인 無數한 前近代的 土着利益을 除外하고라도, 表面的으로나마 西歐的인 自發的 結社體의 形式을 갖춘 利益集團들도 그 大部分이 成員들의 共通的인 生活意識을 基盤으로 한 主體的 集團形成過程을 밟지 못한 團體로 集團外의 政治要因에 의한 壓力의 產生이 되기 쉽고, 그 結果 構成員의 利益을 主體的으로 結集 表明할 수 있는 能力이 否足한 것이 사실이다.⁽³⁾

이러[+] 傾向은 그 經濟力과 組織力, 또 그 社會的 性格의 類似性 때문에 政治權力에의 接近이 容易한 經濟人 團體의 比重을 높였고 行政過程 内部에 投射되는 이들의 實業利益은 余他의 社會經濟的 諸利益과 比較할 때 거의 獨占的인 影響力を 驅使하고 있는 形便이다. 이는 價值體系의 未分化로 政治權力의 所有乃至 그와의 結托이 곧 經濟, 社會的 諸價值의 掌握과 直接的으로 連結되는 韓國的 現實에 비롯된다.

특히 高位官僚가 政策決定, 價值의 配分에 支援 參與, 主導하는 傾向이 높아짐에 따라 이들과의 日常的인 접촉으로 物的價值의 分配過程에서 特惠를 期待하는 數多한 實業利益(Business In rest)의 肥大화 行政投入現象을 招來했다.

이러[+] 實業利益과 政治 또는 行政權力과의 接合現象은 政治社會內에 作用하는 主要 諸利益間의 不均衡, 不調和를 結果하게되고, 이는 社會的 不安과 政治腐敗의 素因이 되는 것이다.

여기[+] 우리는 行政過程에 投入되는 諸利益을 組織化된 集團利益으로만 捕捉할 것이 아니라, 集團利益의 下位單位인 特殊的 個別的 諸利益의 噴出現象으로 銳意分析할必要가 있다. 특히 現代社會의 巨大化 現象은 企業의 集中을 胚胎하였으니, 우리 나라의 경우 法的으로 獨立한 同一資本系統의 여러 企業이 經濟的으로 同一資本系統의 中心企業의 統制를 받게 되는 소위 財閥(financial clique) 形態의 企業結合을 出現시켰다. 이들은 대개 同種의 職能的利益集團이나 혹은 實業人聯合團體를 통하여 自己利益을 反映시키기 보다는, 오히려 自己

(2) Lucian W. Pye, "The non-Western Political Process", in *Comparative Politics*, Eckstein and Apter, eds., The Free Press of Glencoe, N.Y. 1963, p.662.

(3) 특히 農村地域의 경우 소위 里洞 開發委員會와 이의 雜多한 下位組織, 其他 農協, 漁協 等 半官制的 組織等의 族生現象은 이들 地域住民의 主體的 集團形成의 契機를 막아 버리는 결과를 가져오는 것이 1960년대의 일반적 경향이었다.

의 私組織을 動員하거나 혹은 財閥의 實力者가 直接 執權 Elite 나 官僚 Elite에 壓力を 技入하는 경향이 큼으로 共通的 經濟利益을 標榜하여 組織化된 集團利益의 壓力活動과는 다른 次元에서 論究되어야 할 것이다.

특히 이들은 執權 Elite 와의 結托으로 自己에게 分配되는 特惠的 物的價値의 反對給付로 政治資金을 提共함으로서, 政治 乃至 行政 Elite 와 經濟 Elite 間에는 一種의 相互共生的 聯關秩序가 制度化되기에 이르른 것이다.

一般的으로 組織된 集團利益은 實利와 名分을 함께 찾는 경향이 있으니, 그들의 政治的手段에 의한 團體的 利益(Corporate Interests)의 追求가 可能한限 該社會의 規範秩序의 限界를 逸脫하지 않도록 努力하며 集團의 特殊利益을 一般利益과 融化시키려 努하는 傾向이 있는데 反하여, 財閥의 私組織을 통한 個別的 事業利益이 官僚制를 侵蝕하는 경우, 이는 特殊利權受惠라는 私的目標達成만을 시도함으로서 그 接近方法이 보다「內密的」, 「潛在的」, 「實利的」이며 使用手段 또한 「宣傳」, 「仲裁」, 「去來」보다는 「賄賂」, 「暗契」, 「謀略」等이 亂舞할 가능성이 크다. 특히 우리나라와 같은 組織된 集團利益의 結集度가 낮고(less articulated) 自由主義的 個人主義나 團體主義의 社會理論의 그 어느것도 社會規範으로 定着하지 못한 社會에 있어서는 官僚制가 이를 特殊利益의 植民化될 위험성이 加增된다.

일찌기 政治過程을 集團利益間의 力動關係로 定義한 D.B. Truman도, 이러한 觀點에서 「政府의 決定은 千數多한 利益들이 効果의으로 投射된 그 結果이다. 그러나 實上 그中 組織된 集團利益이 千 그一部에 지나지 않다」⁽⁴⁾고 출회한바 있고, J. Brondel도 「英國에 있어서 利益研究의 實際의인 계기는 勞動組合會議(T.U.C)와 英國產業聯盟(F.B.I)를 圖式的으로 對立시킨데서 始乍되는 것이 아니라, 實際로 數多한 特殊私經濟組織을 포함시킨데 그 實相이 浮刻된다」⁽⁵⁾고 비슷한 見解를 보여주고 있다.

이미 밝힌바와 같이 우리의 경우 政治乃至 行政 Elite 와 經濟 Elite 間의 野合, 相互腐蝕現象은 兩者間의 集團理念이나 그 目標追求의 類似性에 歸因되며 보다는 特殊私權의 授受를 통한 内密的 劇關係의 形成으로 集約됨으로, 이는 政治의 私營化, 私益의 權力化라는 歪曲現象을 隨伴함이 보통이다. 따라서 財閥의 私益과 次元이 낮은 特殊私的 利益이 行政過程에 接近하는 경우는 물론, 組織된 集團利益이 代表되는 경우도 公式的인 Communication의 通路를 통하기 보다는 地緣, 血緣, 親分團體 등의 私的, 原初的 人間關係를 利用, 逆利用하는 경향이 뚜렷한바 이는 世俗的, 合理的政治文化의 缺如와 아울러, 政黨의 利益統合(Interest integration) 能力이 不足하다는 事實, 또 官僚制가 中立的 傳統을 具有하지 못한다는 點等

(4) D.B. Truman, "Group Politics and Representative Democracy", *Readings in Political Parties and Pressure Groups*, Munger and Price, ed., Thomas Y. Crowell Company, N.Y. 1964, p. 122

(5) J. Brondel, *Voters, Parties and Leaders, The Social Fabric of British Politics*, Hormonds Worth 1963, p. 167

에 그 原因을 찾을 수 있다.

이상에서 볼 수 있었던 바와같이 우리나라의 경우 行政過程에 投入되는 諸利益들은 그들間의 力量關係에 있어서나, 그들의 壓力 對象이 되는 官僚 Elite 와의 聯關關係에 있어서나, 定規의 軌道에서 벗어나고 있는 感이 크다.

本論文의 目的은, 이러한 問題意識에 立脚하여 官僚 Elite 와 이에 接近, 侵潤하는 社會의 諸利益間의 相關關係를 體系的으로 論究하여 보는데 있다. 韓國의 경우 이 方面의 研究가 事實上 不毛의 狀態를 不免하고 있을 뿐아니라, 이에 隨伴되는 資料蒐集의 困難性 등으로 一종의 試論의 범위를 넘지 못하다는 점을 미리 밝힌다.

二. 利益活動의 決定要因分析

D.B. Truman에 의하면 利益集團의 影響力を 認定하는 要因으로서 i) 利益集團이 社會內에서 차지하는 戰略的位置, ii) 集團의 內的 諸特徵과 聯關된 諸要素, iii) 政府機關自體의 特徵的 要素등을 例擧하고 있다.⁽⁶⁾ 이는 Harry Eckstein이 壓力 政治의 決定要因(the determinants of pressure group politics)으로 提示한 세가지 變數, 즉 (i) 政策型(the pattern of policy) (i) 政府 및 利益集團兩側의 政策決定構造(structure of decision making) 및 (iii) 態度(attitude)——一般的(廣意)으로 말하면 聯關社會의 政治文化⁽⁷⁾—와 本質的으로 같은 立場으로서 利益集團의 影響力은 集團自體의 內的 關係는 물론, 聯關社會와 또 壓力投入의 直接的對象인 政府構造와의 三者間의 交涉의 結果임을 말해주는 것이다.

一般的으로 볼 때 利益集團活動에 대한 該社會의 容認程度는 利益集團이 그 壓力を 集中하게 되는 通路(channels)를 決定하는 데나, 政府機關과의 交涉類型을 把握하는데 혹은 壓力 政治의 強度乃至 效率性을 測定하는데 좋은 척도가 되고 있다. 따라서 利益集團들은 一般的으로 그들이 政治過程에서 積極的으로 活動하기 위해서는 社會로부터 肯定的인 正當性을 認定받을 必要가 있고, 이는 該社會의 基本的인 政治的 氣風(the fundamental political ethos of a society)과 結付됨은 물론이다.

우리나라의 경우 Elite 와 大衆을 連結하는 社會의 中間集團의 必要性에 대한 一般的인 社會通念이 아직 形成되어 있지 않고 大部分의 利益集團 역시 自己에게 有利한 與論操作을 위한 活動의 比較的 積極的인 觀心을 表明하고 있지 않는 實情이다. 一般的으로 볼때 勞總, 全經聯, 國議, 農協 等 共通的인 經濟利益을 根據로한 部門團體(sectional groups)의 경우보다 特定한 大義名分을 增進시키는데 注力하는 人權옹호협회와 같은 促進團體(promotional groups)

(6) D. B. Truman, op. cit., p.122.

(7) Harry Eckstein, "The Determinants of Pressure Group Politics", in *Comparative Politics*, op. cit., pp. 408-418.

와兩者的中間的性格을띤辯協, 教聯等의特殊專門家自體가比較的好意的輿論의 힘을
입고 있는 경향이 엿보인다. 이는一般的으로大部分의經濟的部門團體가發足當時부터組織員의權益을호라는第一次的目的보다는一種의政治的行動隊로서官權의庇護下에官製的御用的成長을하였고 그組織構造마저「垂直的下向式」形態를不免하여水平的이고自發的인近代의結社型과差異가있음에기인한다. 특히勞總의경우아직도組織된結社體로서主體的活動을할수있는階層的共通意識의缺如,集團의代表性的不足,組織ability의未及等의要因과아울러,이들의活動을뒷받침해줄政治的후은社會的一般理解의不足이그發展을阻害하는큰原因이되고있다.勞動階層이特殊階級化,政治化될우려가크다는一般的認識과그것이政治勢力으로成長할때極端的인社會思想과結合,社會不安을造成하게되리라는觀測等은勞動勢力의自體的發展을막는素因으로擡頭된다. 이런意味에서韓國의勞動運動은La Palombara가論한소위正統性의危機와統合의危機⁽⁸⁾等分斷國家가나는狀況의與件에큰影響을받고있다.外國의경우社會經濟的利益相衝의그端的인表現이勞使間의對立으로나타나나韓國의경우勞動利益은過渡히噴出되는經濟利益에比하Labour利益은그反對勢力으로自己位置를찾기에는너무微弱한形편이다.이는漸進的인產業화와이에따른勞動階級의集團的self意識의形成等으로교정될素地가엿보이나,問題는執權Elite가權威的인統制를通하여勞動集團을political的意思의下向的傳達機關으로自己集團화시키기보다는이들이主體的成長을할수있는與件形成에主力함으로서훗날勞動利益이爆發的噴出을함으로서惹起될수있는危險을미리막아야할것이다.

政治過程에의interest代表性的낮은例로는또한無限한潛在力を具有하고있으면서도거의非組織化的狀態에있는農民interest을들수있다.위에말한勞動集團이나農民集團의경우pressure-mobilizer로서主體的으로political 및行政過程에表出되기보다는pressure의客體로서政權擔當者들의political戰略의一環으로存在하는경향이크고集團構成員間의結束力또한虛構의이다.

이러한集團性向은다시一般的인社會態度에영향을미쳐集團成長에必要한好意的輿論形成을어떻게만드는要因이됨으로서一種의惡순환을結果하고있는形편이다.

이에比하의1961年創立當時軍事政權에의하여不正蓄財者로指目된13名으로發足하였던韓國經濟人協會가現在약200名에가까운大企業의모임인全國經濟人聯合會로成長하여事實上政府의主要經濟政策作成에強力한影響力を驅使하고있다.⁽⁹⁾그리나一種의實業人聯合團體인全經聯의경우역시그에대한社會的認識은무척낮고,아직一般

(8) T. La Palombara and M. Weiner ed., *Political Parties and Political Development*, Princeton, N.J. 1966, pp. 407-418.

(9) 安海均“韓國의 利益團體에 관한 資料研究”, 行政論叢, 第3輯, 서울大學校 行政大學院, 서울, 1965, pp. 303-304 참조

化된 社會的態度가 形成되지 않은 現實이다. 時間과 더불어 차츰 近代的 結社體로서의 면모를 뚜렷히 하고 있는 全經聯은 그 財政的 背景과 組織的 利益投入의 方法의 開發을 통하여 主로 政策決定의 上位部分에 集中的인 利益投射를 하고 있는데 이는 무엇보다 官僚 Elite 와 全經聯 實力者間의 理念的 社會的 親和性(ideological and social affinity)⁽¹⁰⁾이 크다는 점과 經濟的壓力에 약한 韓國的 官僚集團의 一般性格과 結付된다.

뿐만 아니라 全經聯의 경우 集團自體의 近代性은 그들의 特殊利益을 國家的 公益의 水準으로 升化, 宣傳 함으로서⁽¹¹⁾ 敵對的 舉論이 組織化될 機會를 최소한으로 줄임으로서 社會的 共感形成을 위한 積極的 P.R. 「메카니즘」을 발전시키고 있음이 특징적이다.

韓國利益集團의 質的 脆弱性은 특히 그 利益의 「潛在性」에서 端的으로 表現된다. 특히 非都市地場의 경우 農業利益은 且置하고라도 氏族的, 地域的 혹은 土着宗教의 諸利益이 政治나 行政過程에 表出된 潛在的 可能性은 무척 짙으나, 選舉 때와 같은 特定時期에 잠시 活氣를 띠울 때 그 活動이 非 組織的, 間歇的일 뿐 아니라 內容 또한 模糊한 경우가 보통이다. 이들 前近代的 利益集團들은 例外 없이 그 構造나 活動에 있어서 効率本位의 非人格的 關係와 役割社會에 의한 行動樣式이 全혀 成立되어 있지 못하고 오히려 機能未分化社會에서 端的으로 表現되는 感情的, 原初的 人間關係의 蕪積이라 表現할 수 있다.

R.T. McKenzie는 소위 潛在的 利益集團의 概念을 통하여 이를 民主政治의 基礎인 “게임의 法則”(rules of games)을 維持하는 社會的 壓力으로 理解하고 이를 潛在的 利益集團들은 「完全한 意味의 利益集團이나 政黨들이 一種의 不文律인 이 “게임의 原則”을 侵害하는 경우 政治舞臺에 顯在的으로 登場하게 된다」고⁽¹²⁾ 論하고 있다. 그러나 組織的 壓力活動의 能力은 있으되 이를 뒷받침 할 現實的 必要性的 缺如로 單純한 社會的 壓力으로만 存在하고 있는 西歐의 意味의 潛在的 利益集團과 比較할 때 韓國의 그것은 事實上 組織能力이 极度로 약할뿐 아니라 集團意識의 前近代性和 代表되는 利益의 特殊性 때문에, 民主的 “게임의 法則”을 守護하는 役割을 맡기는 커녕, 도리어 政治權力에 의하여 操作, 動員되기 쉬운 形便에 있다. 이들 前近代的 土着利益들이 비교적 自發的인 形태로 政治와 行政過程에 投射되는 경우, 이는 오히려 產業社會化되는 社會變動期에 自身의 位置에 위협을 느끼는 前近代的 社會要素들의 役割不安感(role strain)에 그 主要原因이 있을 것으로, 이들은 오히려 前近代的 社會

(10) Henry W. Ehrmann ed., *Interest Groups on Four Continents*, Univ. of Pittsburgh Press, 1960. p.273.

(11) 言立當時 韓國經濟人協會의 定款第一條을 보면 (i) 經濟人の 自發的 行爲에 의한 經濟人の 團結이며 (ii) 그 目的으로는 韓國의 自主經濟確立를 위하여 經濟人相互間에 協議하고 協助하며 政府의 經濟政策樹立에 協助하며 (iii) 經濟界의 秩序를 確立하여, … 產業發展에 이바지할 것을 言立 目的으로 한다.

(12) R.T. McKenzie, "Parties, Pressure Groups and British Political Process", in *Political Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 1958. pp.11-12.

規範의 維持, 守護의 役割을 遂行할 蓋然性이 높다.

一般的으로 利益集團이 該社會內에서 차지하는 戰略的 位置는 長期로 보아 그 사회의 法秩序 속에 表現된다. 특히 民主的 現代憲法은 主要한 經濟的 利益集團의 政治 參與度를 높여 왔고, 大部分의 西歐諸國의 경우 勞使의 主役을 맞는 實業團體와 勞動團體들은 團體協約의 當事者로서 經濟秩序 形成에 直接的인 參與를 하고 있음은 물론, 其他 集團利益의 代表制 原理에 依하여 利益集團의 立法過程 혹은 行政過程에의 參與가 法制化된 경우가 적지 않다. 韓國에 있어서는 利益集團의 政治 또는 行政參與가 規範化되는 경우가 極히 드물고 다만 制度化된 公式的 壓力通路로서 行政府內에 設置된 各種 諮問員員會乃至 行政委員會에 그 利益이 代表되는 경우가 常例이다. 그러나 이러한 경우에도 政府機關이 一定한 政策을 作成함에 있어 이와 利害關係를 가진 利益集團의 積極的인 承認下에, 즉 이들 諸集團에게 拒否權을 賦與함으로서 그 政策을 作成하는 「Negotiation」의 交涉類型은 例外的이고 대개의 경우 政府施政의 公共的인 支持度를 높이기 위한 政治技術로서 이들의 形式的인 參與를 가능케 하고, 이들의 見解가 參酌되고 留意되기는 하나 決定的인 意味에서 그들의 意見이 考慮되지 않는 「Consultation」類型이 고작이다.

利益集團의 影響力を 決定하는 또 하나의 主要變數로서는 集團內의 要因을 들 수 있다. 즉 集團의 이데오로기, 그 組織, 代表性, 財政力 및 集團리더쉽 等이 그것이다. 利益集團이 集團特有의 이데오로기를 成熟시키는 경우 이는 集團內部에 存在하는 異質의 利益을 統合, 同質化시킴으로서 內的凝聚力を 높이는一方, 公衆들에게 自集團利益의 主要性을 宣傳, 說得 시킴으로서 對外的利益의 競爭度를 약화시킨다. 韓國의 경우, 主要利益集團의 特色으로 指摘했던 高度의 政治性은 利益集團의 이데오로기性을 뜻하기 보다는一方의 政治權力의 手段性을 強調한 表現으로 自體의 集團이 이데오로기를 成熟시키기에는 主體的力量이 너무 미약했고, 利益의 代表性이 水準以下에 머물었다. 특히 勞動勢力의 경우, 階層의 이데오로기를 發展시킬 수 있는 狀況의 條件의 未熟으로 오히려 權威的政治勢力의 道具로서의 機能수행이 있었을 뿐이다. 外國의 경우 勞動조합과 같은 社會的으로 弱勢의 利益集團들은 強力하고 繖密한 組織力を 통해 그 弱點을 補償하여 왔으나 우리나라에 있어서는 勞動利益은 農民利益과 더불어 組織의 脆弱性의 端的인 例로서, 集團利益을 集約 表明할 수 있는 利益의 組織化에 完全히 失敗하였다. 뿐더러 年次大會 때마다 蔷起되는 빈번한 內紛과 「해고모니」 爭奪戰, 「勞動貴族」이라는 치욕의 用語를 造出시킨 이들 集團의 리더쉽의 갈등은 集團內의 社會的 意志의 缺乏에歸因된다.

이미 밝힌 바와 같이 韓國의 경우 政治的 決定이 主로 行政權의 上部에 集中되어 있을 뿐더러, 政治權力의 權威性, 官僚體制의 非中立性 等의 素因은 行政部處를 利益갈등의 主要決戰場으로 佔들었다. 官僚 政治가 經濟的 乃至 社會 生活領域의 大部分과 直接的인 聯關

을 뗅. 그 있음으로 組織된 利益의 侵透 또한 主로 이에 그 目標를 두고 있다.

이 情形은 行政過程에 投入되는 利益이 集團利益이 아니고 私的個人利益인 경우도 마찬가지다.

三. 行政府에 대한 利益活動

이미 指摘한 바와 같이 政治文化가 世俗的合理的일 뿐더러 政治的 選擇機能이 特殊化된 諸機關에 의하여 遂行되는 社會인 경우, 政治的 目的에 責任을 지는 中立의이고 手段의 理想型의 官僚制가 存在할 수 있다. 그러나 利益集團이 國民의 主要階層의 多樣한 利益을 表明(a tication), 通交(communication) 하기에 失敗한다든가 利益集團이 傳達하는 諸要求가 政治過程 內部에서 融化되기 어려운 때에는 이들 諸要求를 統合(aggregation), 折衝(compromise) 하는 政黨의 基本的 機能은 瘦薄된다. 또한 議會나 政治的 執行部(potical executive) 역시 이와 같은 機能을 遂行하지 못하게 된다면 이러한 業務는 行政官僚에 負荷되고 官僚制는 多機能의 機構로 化하여 中立의이고 責任性 있는 行政能力은 侵害을 받게 된다.⁽¹³⁾ 따라서 이 경우 官僚制는 이미 그 前段階에서 社會 經濟的 乃至 政治的 諸勢力에 의하여 表明, 統合된 諸利益間의 關係를 實際的으로 秩序化시키는데 그 機能이 局限되는 것이 아니라, 그 前段階의 諸行業, 例컨대 利益表明에 까지 관여함으로써 一種의 制度的利益集團(institutional interest group)으로 政治過程 緊密히 그 影響力を 駕使하게 되는 것이다.⁽¹⁴⁾ 따라서 非西歐諸國에 있어서는 「政治過程이란 主로 官僚制內部에서 作用한다」라고 論하는 所以도 여기에 있다. 이를 地域의 경우 官僚制는 家族的, 宗教的, 身分的, 階級的, 職業的 혹은 理念的 諸利益의 集積으로 理解됨이 보통이다.

우리나라의 경우 역시 產業의 分化程度의 不均衡과 政治的 參與意識의 階層의 隔差等에 연유된 社會的 中間集團의 變態的 發展과 現代官僚의 屬性인 合理性, 責任性, 中立性 等의 傳統의 缺如等의 狀況의 與件 때문에, 官僚制가 政治的諸要求의 投入過程과 直接的인 關聯을 맺고 그 主要決定要素로 登場하게 된다.

一般적으로 議會의 政治的 決定이 行政府로 넘어가면 이미 輿論이 作用할 수 있는 범위가 제한된다. 그 統制의 効率性 또한 감소됨으로, 行政的 政策決定은 公的인 統制로부터 벗어남이 보통이다. 특히 우리나라처럼 行政權의 優位現象이 눈에 두드러지고 中央集權의 權力分布와 官僚의 權威의 行態가 一般化된 경우, 壓力活動의 主對象인 官僚制가 公的인 統制로부터 벗어나는 경향이 있다.

(13) Harry Eckstein, op. cit., pp. 411-412.

(14) G A. Almond, "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process," in *Comparative Politics*, op. cit., pp. 404-406.

(15) G A. Almond and J.S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton Univ. Press, Princeton 1960, p. 37

터 逸脫 專斷 七될 가능성은 무척 큰 것이다.

職業的 行政官들은 現代社會의 行政이 要求하는 質的인 資格의 獨占을 通해 政治的 命令權者에 比해 둘랄만한 獨自性을 견지하고 있다.⁽¹⁶⁾ 만약 政治的 權力を 가진 者가 進步的 路線을 追求하고 職業的 行政官들이 그들 固有의 世界觀, 傳統 혹은 社會的 背景 등에 의해, 이에 敵對되는 政策方向에 執着, 이를 뒷받침하는 社會勢力を 紛合하는 경우, 이는 결합기 어려운 政治的 不安을 隨伴하게 된다.⁽¹⁷⁾ 韓國의 경우 政治權의 絶對優位와 이에 따른 官僚制의 從屬傾向은 위와 같은 갈등 現象을 惹起시킬 가능성은 排除하나, 反面 權力 Elite와 결탁乃至는 그로부터 好意的 支援을 받는 經濟利益이 官僚制를 痛擊하기란 쉽상인 것이다. 그러기 위해서는 行政府에 接近하는 經濟利益이 반드시 組織된 集團利益을 公的으로 標榜할 필요가 있는 것은 아니다.⁽¹⁸⁾ 特殊의이고 極히 個人的인 諸利益도 「政治的 연출」만 잘타면 어렵진 않게 그 私的目標를 達成함이 常例이다.

이미 말한바와 같이 現代行政國家는 수많은 顧客機關을 通하여 該當利益을 集約的으로 行政過程에 代表시키는 配慮를 하고 있다. 우리나라의 勞動廳, 援護處가 그 좋은例이고 農林部等도 廣意로 이에 포함시킬 수 있다.

J. Maynard가 「佛蘭西의 農業省은 農民들의 利益集團」⁽¹⁹⁾이라고 말하고 있듯이 大部分의 이들 顧客機關은 組織化된 對象利益의 諸要求를 政策決定過程에 反映시키는데서 큰意義를 찾고 있다. 그러나 韓國의 경우처럼, 顧客機關의 對象集團이 自體의 利益을 獨自的으로 表明할 程度로 組織化機能化되지 못한 경우, 例컨대 關係利益의 代表임을 自處하는 利益集團이 御用性이 짙은 半官製集團이던가 아니면 그 代表性이 極히 얕야 政策의in 考慮의 對象으로 되지 못하는 경우, 當該 行政官廳은 集團利益의 內容을 直接的으로 把握, 規定하여 이를 政策에 反映시키지 않으면 안된다. 이러한 경우 자칫하면 官僚 Elite의 偏見이나 憎意가 介在되거나 爭고 아니면 實際의 集團利益이 一方的인 政治的決意의 虐生이 될 가능성이 크다. 특히 對象利益의 內容이 單一의이 아니고 多樣하여 相互排他的인 경우 利益 갈등을 調整 統合할 高度의 行政的 技術이 必要하며 뿐만 아니라 對象利益이 社會的으로 弊勢에 處해 있는 경우 이에 敵對되는 反對利益이 政治 權力에의 容易한 接近을 通해, 官僚政治로 하여금 歪曲된 利益表明을 誘導할 蓋然性이 큰 것이다. 美國官僚制가 그 傳來의 Spoil system을 Merit system

(16) H.W. Elrmann, "French Bureaucracy and Organized Interests", *Administrative Science Quarterly*, III/1961, p.534

(17) Weimar共和國當時의 政治的狀況이 그 좋은例이다.

(18) 「大團體의 경우 利益의 관찰을 위해 그의 補強이 必要할 때만 利益集團組織의 힘을 빌린다」 A. Foltzman, *Interest Groups and Lobbying*, N.Y. London, 1966, p. 27

(19) J. Maynard, *Les groupes de Pression en France*, Paris 1958, p. 288.

(20) 安海均, 「韓國의 行政府外 壓力團體」, 思想界 1966, 12月, pp.50~56.

으로 轉換 讓 所以나 英國이 Civil service의 水準을 高揚시켜 高水準의 專門的, 道德的 能力を 갖추도록 努力한 원인도 여기서 찾을 수 있는 것이다.

集團利益이 行政府에 接近하여 그 壓力活動을 展開하는 경우 i) 集團의 特殊利益의 提示와 이를 우한 豫算의 確保 ii) 集團利益과 聯關되는 諸法規와 施行細則의 制定 및 改廢 iii) 利益集團의 活動과 關聯되는 諸許可, 承認, 補助, 支援 iv) 主要行政官의 任命, 轉職, 昇進退職 等에 壓力 v) 各種 政策諮詢委員會에의 參與 等을 付한다. ⁽²⁰⁾

集團利益을 行政過程에 「公式的」으로 代表시키는 方途⁽²¹⁾로서 가장 一般化된것으로는 이중 다섯번째로 列舉한 諮問委員會에의 參與制度가 그것이다. 佛蘭西 第4共和國 當時 各級 行政部署에 設置된 諮問委員會의 數가 4,700이나 되었다는 놀라운 事實이나, 1958年 英國下院의 公式質問에 答한 報告書에 나타난 바처럼 當時 Commissions, Departmental Committees 혹은 Consultative committees 等의 形式으로 行政府에 設置되었던 諮問委員會 數가 850에 이르렀다는 報告,⁽²²⁾ 等은 行政府가 얼마나 利益集團의 專門的 知識이나 情報, 혹은 그 助言에 依持하고 있는가를 端的으로 말해주고 있다. 이와 같은 方法이 有効하기 위하여는 技術的으로 「調查와 忠告」(investigation and advice)의 機能을 留保받은 此種의 委員會가 行政過程의 統合的一部(an integral part of the administrative process)로서 作用할 수 있어야만 할 것이다.⁽²³⁾ 그러나 자칫하면 이를 委員會들이 行政官僚가 이미 짜는 프로그램에 正當性을 賦與시키기 위한 僞裝的 裝置로서 存在하는 경우 이는 오히려 行政의 權威化를 助長하는 結果를 가져올 수 있다.

이외에 소수 나라의 中央勞動委員會의 경우와 같은 소위 獨立規制委員會에 集團利益이 參與하는 경우가 있는데 이 경우 任命된 委員들이 자칫하면 公職(public office)과 私益(private interest)과同一視할 危險이 크다. 그러나 A. Leiserson 밝힌 바와 같이 이를 委員들이 (i) 自身들이 公益의 守護者라는 觀念을 가지고 있고 (ii) 私的인 地位와 公務와를 區別할 能力이 있다면, 그들에게 賦與된 準司法的 乃至 準立法的 權限을 有効하게 行使함으로써 行政의 民主化에 기여될 수 있다 하겠다.⁽²⁴⁾

集團利益이 行政過程에 代表되는 方法이 法的으로 어떻게 規制되던 간에 問題는 利益集團

(21) A. Leiserson에 의하면 行政內에 集團利益이 代表되는 方途로서 i) 經濟的 利益集團에 加入되어 있는 者로서 行政委員會(administrative board)를 構成하는 方法 ii) 行政에 대한 法的인 責任, 中立的인 行政官이나 委員會에 留保하고 다만 公共政策이나 節次에 대한 充分한 調査를 行할 能力만을 賦與받은 諮問委員會(advisory committee)를 設置하는 方法, iii) 公的機關과 自發的인 利益集團間에 權威를 「federalistic」하게 分割하는 경우 等이 있다. A. Leiserson, *Administrative Regulation*, The Univ. of Chicago press, Chicago, 1942, pp. 209-273.

(22) G. Hckscher, *Démocratie efficace*, Paris, 1957, p. 84 및 Advisory Committee in Britain Government, London 1960, p. 10

(23) A. Leiserson, op. cit., p. 273

(24) Ibid., p. 271

과行政機關의交渉類型이 이미 말한「Negotiation」的形態를取할때 그實効性이保障된다하겠다. 그러나 이러한行動定型의制度化는利益集團의利益表明能力이나그들指導層이지닌知識의看度가政治的執行權者와官僚들의 그것보다 오히려 높이評價되는西歐社會에 경우⁽²⁴⁾하나利益活動이非自主的,潛在的이고 그代表性이무척낮아,政府의政策決定過程과日常化된接觸이事實上不可能한韓國의경우,比較的官僚化된執行機關과研究機關의뒷받침을받는몇몇實業人團體을除外하고는 이를기대하기란어려운것이다.

近代의⁽²⁵⁾結社體의集團類型에接近하고 있는 좋은例로 이미指摘한全國經濟人聯合會의 경우 1969年 이후 그들의代表者が參與,活動한主要委員會의數는第三次經濟開發五個年計劃審議會,請求權資金管理委員會,中央勞動委員會,國稅廳稅政諮詢委員會等約20餘에達하고 있다. 이들이主로接觸하는行政部署는經濟企劃院,商工部,勞動廳,財務部國稅廳保社部等으로經濟計劃,稅制,外資,賃金,通貨等의論議에參與하고 있음을볼수있다. 이로한公式的인行政代表의通路이외에,各種呼訴文,意見公表,建議,法試案,協議,懇談會, 혹은經濟使節團派遣等을통하여政府機關에의接近과有利한輿論形成에힘쓰고 있다. 全國經濟人聯合會의會員들이現在產業界의主役들일뿐아니라,業種別會員의構成또한重化學,에너지,肥料,機械,運輸,交通等基幹產業과金融機關및業種別經濟團體等各分野에걸쳐있으며傍系會社를包含한다면國內主要業體만도500餘社에達하고 있으므로,經濟界的精粹는당라되었다할것이다. 그러나全經聯의경우大企業家들의多樣한諸利益間의聯合된組織인關係로自體內部에包容되는諸利益間의相衝이表面化되면이^는調整·統合하기가業種別下位經濟團體의경우보다至難하다. 全經聯의경우集團內의主要利益間의相衝이加熱되면이의調整役割을맡는일은比較的꺼리는傾向이있고,오히려손쉽게얻을수있는集團의共通利益을代表하는대主力을두고있다. 이처럼相衝하는個利益間의調和가高次的水準에서이루어지지않는경우,이는關係利益을代表하는下位의業種別團體間의利益相衝으로表現되던가,아니면이들각각의interest을代表하는經濟界的實力者들이個別적으로政策決定過程에接近함으로서自身들의特殊利益反映에힘쓰게된다. 이경우個個의經濟Elite들과官僚Elite와의接觸가능성은漸增됨은물론이다.

經聯의主要設立動機가,全商工人的全體利益을標榜했던商工會議所가그利益構造의必然性때문에主로中小商工人的利益代表에그힘을集注했던탓으로,大企業主들의特殊利益옹호를위한必要性에서이들이結合된것으로이는規模에따른實業利益의分化現象이었다. 그러나財閥級大規模의企業人的경우얼마나그들이자신들의利益代表를全經聯에依存하는지는의문시된다.

(25) 全經聯,發展의자취 1961-1969(晋玉明) 및 1969年事業報告書(事業計劃大綱),全國經濟人聯合會, 1969 참조

西歐의 경우 立法部는 물론 行政部에도 利益集團의 政治的 委任을 받은 代表(potitical mandate)가 多數 參與하는데 韓國의 경우 職能代表가 主要政黨에 全國區候人選에 考慮되는 경우가 고작이고, 行政政府의 경우 直接的인 利益代表의 例는 찾기 힘든다. 그러나 行政高位官僚의 轉入, 轉出의 경우 主要利益集團, 특히 實業人團體의 至大한 觀心과 이보다 더 巨大한 私的 經濟組織을 갖춘 財閥等의 特殊利益의 暗默的인 活動이豫想되는 데, 이는 政治權의 優勢로 企業의 存廢가 經營內的인 問題보다 오히려 經營外의인 素因, 특히 政治乃至官僚 Elite와의 特殊的人間關係에 依存하는 바 큰 韓國의 경우 平素에 經濟的 壓力으로 자기 사람을 만들어 놓았던 高位官僚을 退任後 自己企業體에 고용하여 그를 官僚制 侵透의 人の手段으로 使用하는 경우가 흔히 있음은 公知의 事實이다.

四. 官僚 Elite와 諸利益間의 聯關構造分析

韓國에 있어서 官僚 Elite와 經濟利益間의 交涉類型은 主로 暗默의이고 非合理的인 要素의 集積임으로 實證的으로 그 關係를 把握한다는 것은 資料蒐集의 困難性과 아울러 至難한 일이다.

行政過程에 投入되는 諸利益은 그 規模와 組織力, 經濟力의 程度에 따라 그 對象이 되는 行政水準을 選定함이 보통이다. 個人的인 私利益의 경우 보통 行政의 下位階層의 實務者들에 接近하는 反面, 組織된 集團利益을 背景으로 한 利益投入이나 財閥級 特殊利益이 官僚포섭을 시도하는 경우에는 主로 主要政策이立案, 執行되는 高次的 行政水準을 그 侵透의 對象으로 삼게 된다.

이들 利益이 官僚들의 任用, 轉任, 退任등에 影響力を 駅使하는 認定要因으로는 보통 i) 政策決定構造乃至 政策型—高次的 政策決定過程에 있어서의 官僚의 位置—ii) 官僚制의 合理性, 中立性의 程度 및 그 内的凝聚力 iii) 投入되는 諸利益의 利益代表度, 財源 및 그 組織力 iv) 官僚나 利益主體內의 理念의 혹은 社會的 親和性 iv) 利益活動에 대한 一般的인 社會通念等을 들 수 있다.

事實上 行政過程에 接近하는 諸利益이 官僚들의 進退에 미치는 影響을 韓國의 例에 비추어 檢討하는 것은 거의 無謀에 가까운 시도이다. 그러나 이러한 關係의 一般的인 추세나마 把握하기 위하여 局長級以上의 官僚 Elite(특히 經濟部處의)가 退任後에 다른 行政部署로 轉出되는 경우를 포함하여 其他 社會各部門으로 進出하는 樣相을 調査하여 보았다.

調查對象은 1955年부터 1967年까지의 12年 을 잡았고 이期間동안 經濟企劃院(復興部 포함)財稅部, 農林部, 商工部, 建設部 等의 經濟關係 行政部處의 局長級 以上 (外局除外)과 經濟科學 審議委員 및 청와대의 經濟秘書官을을 歷任한 바 있는 高位官僚로 하였다.

各部處 保管 履歷書綴을 調査分析한 바에의하면 이들 高位官僚들의 數는 272名 이었다.

이들의 退任後의 職場을 알기 위해서는 對象部處에 長期間 勤務한 公務員과의 Interview와 經濟年鑑 1969年版 및 合同年鑑附錄 人名辭典等을 利用하였다. 그 結果 内容把握이 가능한 官僚數는 191名이었다.

이들을 于先 1955年부터 1960年 4月 19日까지를 一期로 1960年 4月 19日부터 1961年 5月 16日까지를 二期로 다음 1961年 5月 16日부터 1967年未까지를 三期로 나누어 보았다. 第三期中의 活動한 高位官僚의 大部分은 그 内容把握이 가능하였으나 一期와 二期에 경우는 該當되는 官僚의 一部만이 調查 可能하였다. 특히 二期中 退任後 活動分野가 밝혀진 官僚의 數는 10名 内外에 不過하였다. 이에 調査資料分析에는 信憑度가 極히 疑心되는 二期의 경우는 除外하고 一期는 考慮하되 그 信憑度,妥當度가 共히 낫다는 것을 미리 밝힌다. (표 4 참조)

調査可能한 高位官僚들이 轉出되는 樣相을 그때그때 捕捉하여 봄도 중요하거나와 美時點에 基準을 置고 이들이 어떻게 社會各分野에 散在되어 있는가를 밝혀보는 것도 그 期間中の 移動의 程度를 把握할 수 있다는 점에서 興味있는 일이기에, 이를 高位官僚들이 1970年 3月 現在 어미한 分野에서 活動하고 있는지를 또한 檢討하여 보았다.

一 期(1955~1960.4.19)

이 時期에 있어서 執權 Elite 集團의 理念은 國家形成과 法統維持였고 이에 따라 行政의 機能은 國家體制의 存續, 法秩序의 維持로 把握되었다. 現狀維持的 傾向이 強하였던當時의 高位官僚들은 乎의 한 集團意識 없이 家父長的인 一人支配體制에의 全人的인 追從을 일삼으며 한편 援助物資를 围繞한 各種利權의 授受를 통하여 政界와 實業界와의 紐帶를 짚어 했다.

〈표 1〉 一期(1955~1960.4.19) 官僚 Elite의 行方

	관료	공기업	사기업	학계	정계	금융	기타	계
상 공	1 (20)	1 (20)	3 (60)	0	0	0	0	5 (100)
농 립	1 (16.7)	0	2 (33.3)	1 (16.7)	2 (33.3)	0	0	6 (100)
재 무	0	2 (22.2)	2 (22.2)	0	1 (11.2)	2 (22.2)	2 (22.2)	9 (100)
기획원부	0	1 (25)	2 (50)	0	0	1 (25)	0	4 (100)
건설								
경제과학 심의회의 청와대								
計	2 (8.4)	4 (16.8)	9 (3.7)	1 (4.2)	3 (12.6)	3 (12.6)	2 (8.4)	24 (100)

이 時期中 商工部에서는 調査可能했던 5名의 局長級以上의 高位官僚中 3名(60%)이 私

企業體로 進出했으며, 그중 1名은 公企業으로, 餘他의 1名은 다른 行政部署로 옮겨갔다. 財務部의 경우 内容把握이 가능했던 9名의 官僚 Elite中 各各 2名씩이 公企業, 私企業 또 金融界로 轉出되었으므로 66.6%가 實業系統으로 옮겨간 셈이 된다. 또한 復興部는 私企業 50%를 포함하여 모두가 實業界로 進出하였다. 反面 農林部의 경우는 調査可能했던 6名中 2名만이 實業界(이 경우 私企業)로 옮겨갔다. 商工部가 특히 私企業體와 財務部가 金融界와 密接한 聯繫을 맺고 있는 樣相은 首肯이 가는 일이다.

눈에 뜨기는 것은 이 期間中 調査可能했던 24名中 단 2名만이 다른 行政部署로 자리를 옮김으로서 繼續 官僚體制 内部에 殘留했고 나머지 22名이 社會各部間, 특히 實業系統(66.4%)으로 轉出된 事實이다. 이는 當時에 行政部署間의 高位官僚들의 移動性이 무척 낮았음을 뜻할 뿐더니 高位官僚들의 身分의 不安定性을 말해주는 것이다. 이러한 경향은 이들이 現職에 있을 당시 將來에 一身上의 脱出口를 마련한다는 考慮에서, 社會的 影響力이 큰 利益集團이나, 특히 規模가 큰 私企業과 特殊主義의 聯繫을 맺게 될 가능성을 높힌다.

二 期(1960.4.19—1961.5)

考慮에 除外(표 4 참조)

三 期(1961.5~1967 年末)

이 時期에 있어서는 執權 Elite 集團의 理念은 經濟發展이었고 그들은 合目標性을 強調함으로서 行政의 經濟開發機能은 擴大되었다. 또한 이 期間中 第一期에 比하여 官僚 Elite 들의 同質性을 強調하는 傾向은 比較的 약한 편이었다.

第三期。 특히 주목을 끄는 사실로서 이 期間中 產業化가 急速히 推進됨으로서 各種 經濟組織들이 政府의 政策決定과 執行에 銳利한 關心을 表明했음에도 不拘하고 官僚 Elite의 實

〈표 2〉 三期 (1961.5~67.12.)

官僚 Elite의 行方

	관 료	공기업	사기업	학 계	정 계	금 용	기 타	계
상 공	8 (32.0)	8 (32.0)	5 (20.0)	0	3 (12.0)	0	1 (4.0)	25 (100.0)
농 립	11 (50.0)	1 (4.5)	3 (13.7)	2 (9.1)	3 (13.7)	1 (4.5)	1 (4.5)	22 (100.0)
재 무	14 (43.87)	4 (12.5)	5 (15.6)	0	1 (3.1)	6 (18.8)	2 (6.3)	32 (100.0)
부 흥 및 원	21 (58.4)	3 (8.3)	1 (2.8)	4 (11.1)	3 (8.3)	1 (2.8)	3 (8.3)	36 (100.0)
건 설	6 (42.9)	2 (14.3)	3 (21.4)	0	2	0	1 (7.1)	14 (100.0)
경제과학 심의회의	6 (35.3)	2 (11.8)	5 (29.3)	2 (11.8)	1 (5.9)	1 (5.9)	0	17 (100.0)
청 와 대	8 (88.9)	1 (11.1)	0	0	0	0	0	9 (100.0)
계	74 (47.8)	21 (13.5)	22 (14.2)	8 (5.2)	13 (8.3)	9 (5.8)	8 (5.2)	155 (100.0)

業界로의 進出現象이 顯著히 줄어들었다는 점이다. 이와 結付하여 論議되어야 할 것은 調査可能했던 155名中 47.8%에 해당하는 74名이 계속 官僚 Elite로서 다른 行政部署로 옮겨 活動하고 있다는 事實이다.

局長以上의 調査可能했던 官僚 Elite中 實業界(公, 私企業, 金融)로 進出한 比率은 商工部의 경우 52%로 가장 높고 다음 財務部(46.9%), 經濟科學審議會(46.0%) 建設部(42.8%)의 順位로 이시 企業利益과 接觸이 잦은 部處일수록 實業界로 轉出되는 比率이 높다.

商工部, 建設部等 利權과 結付되어 私的 企業利益의 侵透가 현저한 部處의 경우, 그 日常化된 접촉의 結果로서 官僚 Elite가 退任후 私企業體로 轉出되는 比率이 比較的 높은 反面, 業務上 比較的 接觸이 적은 金融機關으로의 進出은 全無하다. 이와 反對로 財務部의 경우는 金融界로의 進出(18.8%)은 餘他 部處와 比較할 때 현저히 높다.

또한 눈에 뜨이는 點中에는 第一期에 復興部의 官僚 Elite가例外없이 實業界로 대거 進出했음에 比하여 第三期에 어느 점에 있어 그 後身이라 할 수 있는 經濟企劃院의 경우, 19.4%만이 公私企業 및 金融機關에 그 새일터를 찾았다는 점이다. 그러나 經濟企劃院이 高次의 經濟政策의 立案을 主業務로 하고 事實上 一線業務는 전혀 맡고있지 않는 經濟的 두뇌의 요람이라는 面에서 과거의 復興部와 性格上의 差異가 있으며, 執權 Elite集團의 理念이 經濟發展으로 集結되던 第三期의 경우, 行政部內의 頂上級 經濟參謀들을 계속 官僚制內에 受容할必要性이 커던 것이다.

또한 退任後 行政官僚로서 계속 殘留한 Elite가 이 期間中 많았다는 事實은,當時 行政官僚中 많은 !가 軍部에서 成長, 投入되었으므로 이들은 執權 Elite와 特殊關係에 있었으므로 身分의 安定性을 찾을 수 있었다는 狀況의 與件과 結付된다.

특히 주목되는 것은 이 期間中 청와대 비서실 경제담당관들中 退任후 行政部處로 轉出된 傾向이 极めて 높다(88.9%). 이는 權力의 핵심에 接近되어 있는 자신들의 戰略的 position에 힘입어 主로 別官職에서 一般職으로 옮겨 앉은 경우이다. 이 傾向은 또한 經濟部處에 대한 청와대비서실의 強力한 統制現象의 反映으로, 韓國의 경우 청와대(비서실)는 一種의 制度的 利益集團(institutional interestgroup)의 좋은 例로 理解할 수 있다.

1955年~1967年

다음으로 調査의 對象期間이었던 1955年부터 1967年까지 官僚 Elite들이 每時期마다 轉出된 結果를 綜合的으로 살펴보려 한다.

調査可能했던 191名中 약 4 활에 해당하는 76名이 官僚로 계속 머물었음에 反하여 34名(17.2%)이 私企業界로 進出하였고, 27名(14.1%)이 公企業으로, 其他 政界(9.4%), 金融界(7.8%), 學界(5.2%)의 順으로 進出하였다.

〈표 3〉 全期間(1955~1967) 官僚 Elite의 行方

	관료	공기업	사기업	학계	정계	금융	기타	합계
상공	9 (24.4)	10 (27)	10 (27)	1 (2.7)	4 (10.8)	2 (5.4)	1 (2.7)	37 (100)
농림	12 (42.2)	1 (3.4)	5 (17)	3 (10.2)	5 (17)	2 (6.8)	1 (3.4)	29 (100)
재무	14 (31.2)	7 (15.5)	8 (17.7)	0 (0)	3 (6.8)	8 (17.7)	5 (11.1)	45 (100)
부총 및 기획원	21 (52.5)	4 (10)	3 (7.5)	4 (10)	3 (7.5)	2 (5)	3 (7.5)	40 (100)
건설	6 (43.2)	2 (14.2)	3 (21.3)	0 (14.2)	2 (14.2)	0 (7.1)	1 (7.1)	14 (100)
경제과학 심의회의	6 (35.1)	2 (11.8)	5 (29.5)	2 (11.8)	1 (5.9)	1 (5.9)	0 (0)	17 (100)
청와대	8 (88.9)	1 (11.1)	0 (11.1)	0 (5.2)	0 (9.4)	0 (7.8)	0 (6.6)	9 (100)
合計	76 (39.7)	27 (14.1)	34 (17.2)	10 (5.2)	18 (9.4)	15 (7.8)	11 (6.6)	191 (100)

商工部의 官僚 Elite가 特히 私企業界로 進出하였고, 財務部가 金融界로 轉出된 比率이 큰 것은 首肯이 가는 例로서, 私企業體로 옮겨가는 경우, 이미 말한 바와 같이 企業體의 經營

〈표 4〉 期別 官僚 Elite의 行方比較

	관료	공기업	사기업	학계	정계	금융	기타	합계
一期	2 (8.3%)	4 (16.6%)	9 (35.7%)	1 (4.1%)	3 (12.5%)	3 (12.5%)	2 (8.3%)	24 (100%)
二期	0	2 (16.6)	3 (25.1)	1 (8.3)	2 (16.6)	3 (25.1)	1 (8.3)	12 (100)
三期	74 (47.7)	21 (13.2)	22 (14.1)	8 (5.4)	13 (8.4)	9 (5.8)	8 (5.4)	155 (100)
合計	76 (39.7)	27 (14.1)	34 (17.8)	10 (5.5)	18 (9.4)	15 (7.8)	11 (5.7)	191 (100)

外的인 考慮 때문에 前職官僚 Elite의 專門的인 知識의 必要보다는 오히려 이들의 人間關係를 利用하는 意圖가 더 크게 作用한 것이다. 한편 官僚 Elite는 上層部門의 簡單 不安定性 때문에, 現職에 있는 동안 業務의 聯關性 때문에 日常적으로 접촉하게 되는 諸私的利益과 關係를 맛음으로서 物質的인 利得을 봄은 물론, 退職後에 定着地까지를 마련해 보려는 心理가 크게 作用되는 것이다. 이러한 觀點에서 볼때 이들은 職能的으로 組職된 私益集團에 의해 보다 오히려 規模가 큰 私企業의 壓力活動에 의해 腐蝕될 가능성이 크다 하겠다.

19'0年 3月 現在

每時期마다 官僚 Elite가 退任후 어떠한 活動分野로 옮겨가는가를 살펴보았거나와, 이제 調査對象이 되었던 前職官僚들이 1970年 3月 現在에는 어떤 社會分野에서 活動하고 있는지를 檢討하여 보려 한다.

〈표 5〉 一定期間 官僚 Elite 의 現職

(1970.3月現在) (단위:名 ()내는 %)

	官 僚	公企業	私企業	學 界	政 界	金 融	其 他	計
商 工	5 (13.5)	6 (16.2)	20 (54.1)	—	1 (2.7)	2 (5.4)	3 (8.1)	37 (100.0)
農 林	10 (34.6)	5 (17.2)	8 (27.6)	2 (6.9)	3 (10.3)	1 (35)	—	29 (100.0)
財 務	16 (36.4)	5 (11.4)	12 (27.3)	2 (4.5)	3 (6.8)	4 (9.1)	2 (4.5)	44 (100.0)
企 劃 院	12 (32.5)	5 (13.5)	10 (27.0)	3 (8.1)	2 (5.4)	2 (5.4)	3 (8.1)	37 (100.0)
建 設	3 (21.4)	2 (14.3)	4 (18.6)	2 (14.3)	1 (7.1)	—	2 (14.3)	14 (100.0)
경 제 과 학 심 의 회	9 (35.0)	5 (20.9)	5 (20.9)	2 (8.3)		1 (4.1)	2 (8.3)	24 (100.0)
청 와 대 비 서 실	4 (66.6)	1 (16.1)					1 (16.7)	6 (100.0)
計	59 (30.9)	29 (15.2)	59 (30.9)	11 (5.8)	10 (5.5)	10 (5.5)	13 (6.8)	191 (100.0)

〈표 5〉에 기 나타난 바와 같이 1970年 3月 現在 이들 191名의 前職官僚들은 약 6割 以上이 官界나 私企業體에서 活動하고 있다. 이들 官僚 Elite들이 退任후 곧 私企業體로 轉出되었던 比率은 〈표 4〉에서 본바와 같이 17.8%(34名)에 不過했으나, 1970年 3月의 時點에서 볼 때 30%가 넘는 59名의 前職官僚 Elite가 私企業體에서 活動하고 있다. 商工部의 例를 볼 때 退任후 私企業體로 轉出된 例는 10名(27%)이었으나, 1970年 3月의 경우 그 倍가되는 20名(54.1%)이 이미 私企業體로 옮겨 앉았다. 그間 進行된 產業化와 그 分化程度의 深化, 또 大規模企業의 數的증가가 그 한 原인이겠으나 執權 Elite 대지 官僚 Elite와의 효율적인 接近의 手段으로서 이들 前職官僚들을 포섭, 이용할 必要성이 漸增되었다고 解釋된다.

五. 結 論

韓國의 政治 및 行政過程에서 表現되는 諸利益間의 相衝關係와 그 權威的 調整方式이 事實上 社會內에 作用하는 利益構造의 反映이기 위해서는 i) 自己利益을 組織化, 壓力化할 수 있는 集團自體의 自意識과 社會意志의 高揚, ii) 主要利益間의 不均衡的 投射, 利益의 政治化, 潛在化를 닦기 위한 執權 Elite의 自覺, iii) 非政治的이고 合理性 中立性이 강한 官僚制의 傳統化, iv) 社會的 多元主義에 대한 一般的 認識의 뒷바침과 이와 結付하여 v) 價値의 政治偏在 現象, 政權과 經濟權의 野合現象등의 교정이 必要하다.