

한국정치와 利益集團

張 達 重
(西江大學校)

〈目 次〉

- | | |
|--------------------|----------------|
| I. 문제의 제기 | IV. 경제단체와 한국정치 |
| II. 경제개발과 이익집단의 형성 | V. 결 론 |
| III. 경제단체와 경제정책 | |

I. 문제의 제기

근대화와 시민사회에 관한 일반적인 연구는 이익집단의 형성을 사회·경제변화의 직접적인 함수관계로 파악해 왔다. 그러나 오늘날 후발공업국들의 산업화과정에 대한 연구는 사회·경제적 구조분화와 結社性(associability)간에 직접적인 상관관계가 존재하지 않는다는 사실을 경험적으로 밝혀주고 있다. 이미 Mancur Olson의 연구는 사회·경제적 이익의 존재 그 자체가 결코 집단형성으로 나타나는 것이 아니라는 사실을 밝혀준 바 있으며¹⁾, Richard Wagner의 압력단체에 관한 이론적 논의²⁾ 및 Philippe Schmitter의 브라질 이익집단 연구³⁾ 등도

1) Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public goods and the Theory of Groups* (New York, 1968). *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, 1982)를 참조할 것.

2) Richard Wagner, "Pressure groups and Political Entrepreneurs: A Review Article," in Gordon Tullock (ed.), *Papers on Non-Market Decision-Making* (Charlottesville, 1966), pp.161~170.

3) Philippe Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*

분화된 사회·경제적 이익이나 가치가 결코 結社的 組織體의 등장에 충분조건이 될 수 없음을 지적한 바 있다. 이들 연구는 사회·경제적 이익결정론에 깊이 의존하고 있으면서도 이익을 ‘주어진 것’으로는 결코 취급하지 않기 때문에 이익집단의 형성과 행위에 관한 연구는 어디까지나 사회·경제적 변수 이외에도 역사적 경험, 조직과정 및 국가의 역할 등을 포함시켜야 한다고 주장하면서 이익집단의 형성문제를 이익자체의 정의과정으로 분석하고 있다. 더우기 산업화가 사회·경제체력의 창조물로 이해되기 보다는 국가공공정책의 결과로 간주되는 후발산업사회의 경우 사회·경제적 요인 못지않게 역사와 국가의 역할이 이익집단형성에 중요한 요소로 작용하고 있으며, 이중에서도 산업화과정에 나타난 국가개입의 타이밍과 내용이 가장 중요하다고 할 수 있다. 한편 후발공업국의 경우 정권의 형태에 따라 특수한 형태의 이익조직만이 가능해지며, 또 특수한 이익집단 만이 국가로부터 권위적인 공적 지위 내지는 법적권리를 부여받게 되는 것이다. 어떻게 보면 오늘날 후발공업국의 이익집단들은 이와 같이 법률적으로 재가된 이익집단 권위의 제도화를 그 기본으로 하는 코포라티즘의 틀속에 조직되어 있기 때문에 이익조직의 이니셔티브 또는 인센티브는 어디까지나 국가가 장악하고 있는 것이다.’ 따라서 한국과 같은 후발공업국의 경우 이익집단이 일단 법률적으로 재가된 제도화의 형태를 취하게 되면 이익집단의 본래기능은 ‘政府化’의 현상을 면하기 어렵게 된다.

요컨대 한국 이익집단의 발전은 산업화과정을 주도한 체제적인 정치·경제환경에 의하여 크게 영향받아 왔다. 다시 말해서 산업화과정의 타이밍과 속도, 고도로 중앙집권화된 정책결정과정의 구조, 그리고 통제되고 규제된 경제정책 등은 한국이익집단의 효과적인 기능적

(Stanford, 1971)

- 4) 예컨대 최근에 발표된 상공회의소 산하 사업자단체의 실태보고서는 정부에 의한 이익집단의 공적 권위부여현상을 두드러지게 보여주고 있다. 경제기획원, 「사업자단체의 기능합리화 방안」(1985. 10).

이익명시와 결집을 제약시켜 왔던 것이다. 지난 40년간의 정치체제가 축적된 불만의 배출과 대중동원, 위기, 체제붕괴, 군부개입 등 주기적 패턴을 그리며 변화·전개되어 갔고 이는 다시 이익집단들의 내적 특징과 행동에 큰 영향을 미쳐왔던 것이다. 따라서 한국 이익집단의 결속력과 힘은 공통의 사회·경제적 이익 보다는 국가와의 관계에 더욱 의존되어 왔던 것이다.⁵⁾

따라서 본연구는 한국의 정치체제가 이익집단의 행위패턴에 가한 영향력과 이것이 다시 한국정치체제의 발전에 미친영향이 무엇인가 하는 것을 밝히고자 하는데 그 목적을 두었다. 이를 위해 제 2 장에서는 한국의 경제개발과 이익집단의 형성문제를 그리고 제 3 장에서는 이익집단으로서의 경제단체가 그들의 이익을 국가경제개발계획에 반영시켜 나간 과정을 분석하고, 제 4 장에서는 경제단체가 한국정치에 미친 영향을 고찰하는 순으로 논의를 전개해 나가기로 한다.

II. 경제개발과 이익집단의 형성

한국에서의 이익집단 형성은 국가주도적인 후발산업화 현상과 밀접히 연관되어 나타났다. 물론 한국에는 60·70년대의 본격적인 산업화 계획 이전에도 다수의 이익집단이 존재하고는 있었다. 그러나 권위주의적 정치문화와 관료적 정치체제의 전통을 지속해온 한국에서는 이익집단의 정치활동을 정당화시켜 줄 다원주의이론이 발붙이기 어려웠던 것이다. 시민혁명의 전통이 부재한 우리나라에서는 국가란 어쩔 수 없이 사회의 세력들이 정치의 영역에서 지배체제를 확립하려는 제도적 장치임에도 불구하고, 국가의 목적과 정통성은 “국가가 사회를 형성한다”는 명제에서 도출되었던 것이다.⁶⁾ 그러므로 국가가 자본

5) 사공 일과 L. 존스, 「經濟開發政策과 政府 및 企業家」(서울, 1981)을 참조할 것.

6) 이익집단의 자생적 구조가 취약한 한국의 현실에 대한 개관으로서는 윤

주의적 환경속에서 효과적인 발전정책을 수행하기 위해서는 무엇보다도 먼저 장기적 산업정책의 우선순위를 개별이익의 차원으로 끌어내리려는 사회·경제적 이익집단으로부터 독립된 주권을 확보하지 않으면 안되었다. Olson의 주장처럼 기존의 사회·경제세력들이 정부를 움직이는 개방체제는 다른 가치들을 달성할 수 있을지는 몰라도 적어도 정부주도적 경제개발정책을 성공적으로 추진할 수는 없다고 생각되었던 것이다.⁷⁾ 따라서 국가관료조직이 기존 사회·경제세력의 영향력을 어느 정도까지 유지할 것인가 하는 문제가 경제개발정책 수행의 가장 중요한 과제이었던 것이다. 경제개발계획을 본격적으로 추진한 5·16 주체세력은 사회와 독립된 군부·관료엘리트 체제의 수립을 그 목표로 하였다. 즉, 군사정부의 행정철학은 목표지향적인 제도의 필요성을 인정하여 목표성취를 위한 기구의 확장을 과감하게 시도하는 것이었던 것이다.⁸⁾ 결국 5·16 주체세력은 조직의 위계질서와 권위주의적 정치문화를 양립시킨 중앙집권화된 군부·관료체제의 국가를 탄생시켰던 것이다. 따라서 1960년대에 접어들면서 국가관료조직은 단순한 재편과정을 경험한 것이 아니라 경제개발 정책의 주도적 제도로 부상하게 되었던 것이다. 경제발전의 측면에서 볼 때 가장 중요한 경제기획원이 1961년 창설됨으로써 경제성장의 목표달성을 위한 구체적 전략수립을 그 과제로 삼는 군부·관료권위주의 체제는 완성되었던 것이다.⁹⁾ 그리고 권력이 소수 엘리트들 수중에 집중되게 되자, 정책결정자들은 사회의 여타집단이나 세력과의 권력공유를 거부하고 나서

형섭, "이익포명과 집단" 김운태 외, 「한국정치론」(서울, 1982), pp. 356~393을 참조할 것.

7) 이러한 견해에 대해서는 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*을 참조할 것. Olson에 의하면 2차대전 후 영·미가 경제적으로 쇠퇴한 대신 일본과 독일이 경제강국이 될 수 있었던 것은 2차대전에 의한 기존 사회·경제세력의 전면적인 파괴가 있었기 때문이라고 주장하고 있다.

8) 조석준, "조직," 「한국행정의 역사적 분석 1948~67」(서울, 1969).

9) 장달중, "경제성장과 정치변화: 정치적 권위주의와 정치·경제적 분석," 「사상과 정책」(1985년 가을), p. 26.

게 되었다.

뿐만 아니라 한국에서의 공공정책은 이익집단행동을 형성하는데 결정적인 역할을 수행해 왔다. 모든 형태의 집단활동을 통제하고 규제하는 것을 목적으로 한 공공정책의 실시는 정당에 대한 정부의 통제는 물론 이익집단의 정부화 현상을 결과시켰던 것이다.

기능이익집단에 대한 정부정책의 주요목표는 비정부적인 結社的 집단활동에 침투하여 통제하고 관리하려는 것이었다. 정부의 지원에 의하여 조직되었거나, 정부의 재가와 특혜를 받는 집단만이 합법적 집단으로 간주되었던 것이다. 따라서 정부통제로부터 독립적인 자율성을 누리는 집단의 수는 매우 적었다. 그리고 이와 같은 패턴은 5·16 이후 상당히 심화되었으며, 3·4·5 공화국을 거치면서 더욱 심해지게 되었던 것이다.¹⁰⁾

특히 관료에 의한 회소재원의 독점적 사용을 기본으로 한 공공정책은 경제적 결사집단의 발전과 단결력에 심각한 영향을 미쳤다. 첫째, 정부에 의한 회소재원의 독점적 사용은 소수재벌에 의한 산업의 독과점 현상을 초래시켰을 뿐만 아니라 지방과 도시간의 경제적 격차를 크게 확대시켜 놓았다. 둘째, 특혜의 개별적 사용은 기업간에 극심한 경쟁과 분열현상을 초래, 기업들의 結社的 集團利益의 도모를 어렵게 하였다. 관료적 자원분배 독점 현상이 가져온 세번째 결과는 정부와 기업간의 유착패턴이었다. 정부의 認許可權 독점과 같은 특수한 환경하에서 중요한 것은 결사적 집단 행동이 아니라 개별 행동의 통신망인 것이다. 즉, 개별적 네트워크의 형성은 정부의 공공정책 전반에 대한 집단의 행동보다 더 효과적이었던 것이다.

10) 金王錫, “韓國의 壓力團體들,” 「세대」(1966년 6월), 朴載淳, “全國經濟人聯合會,” 「세대」(1970년 8월), 尹泰葉, “經濟「트로이카」와 經濟發展,” 「세대」(1967년 7월), 李敬南, “政治權力對 經濟權力,” 「정경문화」(1982년 9월), 林苗民, “財閥과 權力/全經聯의 갈등,” 「신동아」(1983년 4월) 등을 참조할 것. 압력집단에 대한 이들 분석들은 한결같이 이익집단들을 형식적 압력단체로서 사실상 정부·여당의 규제하에 놓여 있다고 주장하고 있다.

국가는 경제 세력의 통제된 팽창을 통해 정부의 통치력을 강화시켰으며, 이 강화된 정치력의 테두리내에서 경제 세력들은 이익의 추구에만 몰두하게 되었던 것이다.¹¹⁾

구체적인 예로서 우리나라의 경우 그 조직이나 예산규모 및 기능면에서 실질적인 이익단체로서 발돋움하고 있는 대표적인 집단으로 경제 4단체를 들 수 있을 것이다. 그러나 대한상공회의소, 무역협회 및 중소기업협동조합 중앙회 등은 법정단체로서 정부의 직접적인 규제와 엄호를 받고 있기 때문에 일단 전국경제인 연합회만이 명실상부한 재계의 힘과 압력단체로 평가될 수 있을 것이다.

물론 전경련은 여타 이익집단과 마찬가지로 多機能 수행 이익집단이다. 그러나 무엇보다도 중요한 기능은 한국정치 과정에 경제계의 이익을 대변하는 기능일 것이다.¹²⁾ 실제로 전경련에 의한 대정부정책 건의는 대체로 30% 정도가 정책에 반영되어 왔다.¹³⁾ 뿐만 아니라 대기업 이익단체로서의 전경련은 매월 정기적으로 개최되는 무역진흥확대회의나 월간 경제동향보고회 등의 채널을 통하여 여타 압력단체보다 훨씬 더 잘 이익을 반영시키고 있다. 그러나 한 조사보고서는 전경련 멤버들이 정부에 영향을 미치는 중요한 방법의 하나는 관리들과의 비공식적인 개인접촉이라는 점을 잘 나타내 주고 있다.¹⁴⁾ 한편 전경련의 정치자금 양성화에 관한 법률제정 건의는 1965년 법률로 채택되어 同年 7월 정치자금 현금기구인 정경간담회의 설치로까지 발전되어 10대 선거이후 여야 정치자금의 공식기구로서 역할을 수행해 왔지만, 과연 전경련의 그와 같은 역할 수행이 사회 세력의 상호작용과정에서 '주어진 것'으로 해석될 수 있느냐 하는 데는 많은 의문이 제기될 수 밖에 없다. 왜냐하면 아직도 정치 자금의 음성적 거래가 보다

11) 경제성장의 정치적 메카니즘에 대해서는 장달중, 1985, 앞의 글을 참조할 것.

12) 『全經聯 20年史』, pp.170~171.

13) 전국경제인 연합회, 『전경련 발전의 자취, 1961~1977』(서울, 1978), p. 24.

14) 위의 책, pp.101~103.

중요한 기능을 수행하고 있다고 인식되고 있을 뿐만 아니라 압력단체로서의 전경련의 정치적 영향력 행사는 어느 의미에서 보면 국가시책에 의하여 제도적으로 창조되고 구조화되어 왔기 때문이다. 한국의 경우 국가는 집단 이익의 수동적 도구가 아니라 독립적세력으로서 경제세력을 형성해 왔으며, 다만 경제적 위기 때마다 사회 세력과의 타협을 모색해 왔을 따름인 것이다.¹⁵⁾ 전경련은 정부의 경제정책 태두리속에서 정부의 특혜를 둘러싸고 갈등을 보여 왔을 뿐만 아니라, 기업의 이해는 정부의 이해와 일치 되었을 때에만 결실을 볼 수 있었던 것이다.

한국의 결사체는 대부분 명목적으로는 자발적이지만, 사실상 정부에 의해 규제되어 왔으며, 특히 1972년 유신 이후에는 더욱 더 심해져 왔다고 할 수 있다. 한국에 있어서 結社的 이익집단 형성과 활동에 대한 정부의 정책은 효과적인 경제 정책의 개발은 물론 정치 체제의 제도화와 정당성 창조에 기여하지 못했을 뿐만 아니라 사회의 중심 세력들을 정부에 종속시키는 코포라티즘적 구조를 결과시켰던 것이다.

비록 본연구에서는 경제적 조직만을 보았지만, 기업—정부간의 관계는 한국의 전 정치 과정을 특징짓는 현상이라고해도 무방할 것이다. 결론적으로 얘기해서 한국의 대부분의 이익 집단은 아직 그 견해를 정책결정 과정에 반영시킬 효율적인 메카니즘을 형성하지 못하고 있는데, 이는 전반적인 사회 발전의 반영으로 이해 될 수도 있지만, 보다 중요한 것은 집단 행동을 정부 권위에 대한 위협으로 간주하는 정부 정책의 결과라고 보아야 할 것이다.

15) 장달중, 1985, 앞의 글, pp. 27~31.

Ⅲ. 경제단체와 경제정책

경제정책 결정을 둘러싼 정부와 기업간의 관계는 정치적 갈등의 원천일 뿐만 아니라 이론적 논쟁의 주요 토픽이 되어왔다. 본질적으로 제급시각이나 다원주의적 시각은 한국에서의 경제정책결정을 이해하기에는 적절치 못하다. 왜냐하면 두 개의 접근법은 다같이 한국의 사회, 경제조직에 내재되어 있는 구조적 제약 및 정부의 정책을 연결시켜주는 경제정책의 정치적 결정요인을 밝혀주지 못하고 있기 때문이다.

결론적으로 말하면, 제3공화국 이후 경제적 이익집단들은 권력 증추부에 접근하는데 성공함으로써 이전보다는 훨씬 더 넓은 자율적 행동영역을 구축할 수 있었지만, 리바이어던적인 국가 권력을 “식민화” 시키는데까지는 성공하지 못하고 다만 그 리바이어던의 그늘 밑에서 순응적 적응을 할 수 밖에 없었던 것이다.

그러면 이하에서는 정부의 경제정책에 대한 기업계의 태도를 구체적으로 분석해 보기로 한다.

5·16 이전까지 주요 경제단체들은 6·25로 황폐화된 산업시설이나 기간 산업의 복구와 재건에 초점을 둔 정부의 경제 정책에 따라 장기적인 안목의 투자와 같은 경제활동 보다는 목전의 실업대책이나 인플레이션 등에 관한 의견을 집약, 표명하는 정도에 그쳤다. 당시 법정단체로 존재했던 상공회의소나 무역협회 등도 우리경제에서 차지하는 원조의 비중을 반영하듯 원조 및 軍納과 관계되는 정책건의를 중심으로 경제적 이익을 추구할 뿐이었다.¹⁶⁾

한편 54~60년의 기간이 전쟁과 분단으로 야기된 경제재건과 안정회복의 시도기였다면, 1961년 5·16 이후의 시기는 한국경제의 구조적

16) 「상공회의소 100년사」(서울, 1984), p. 220.

전환을 시도한 경제개발 계획의 시기, 즉 정부주도형 공업화 계획에 의한 한국 경제사의 한 전환기로 평가될 수 있다.¹⁷⁾

1962년 5.16 군사 정부에 의하여 성안된 제 1차 5개년 개발 계획은 “모든 사회·경제적 악순환을 단절하고 자립 경제의 달성을 위한 기본구축”에 그 기본목표를 두고, “지도된 자본주의체제”로서 정부가 직접적인 정책 수단을 보유하는 공적부문, 즉 에너지산업, 기간산업, 농업개발과 국토개발, 수출주도형 산업 발전에 의한 국제수지개선 등은 정부가 담당하는 이른바 혼합경제 체제에 의한 운용 방식을 채택했던 것이다. 다시 말하면 제 1차 5개년 계획은 불균형 성장론을 배경으로 한 전략내지 애로부문의 중점적 개발로 특징지을 수 있었던 것이다.¹⁸⁾

이와 같은 1차 개발 계획에 대한 민간 경제 단체의 태도는 첫째, 정부주도적 혼합경제 운용 계획에 대한 분명한 지지, 둘째, 후발국 경제 발전의 돌파구를 마련하기 위한 과감한 외자조달 방침의 필요성 인식, 세째, 급속한 산업화 수단으로서의 불균형 성장정책 지지, 그리고 분배에 우선한 성장 위주의 정책필요성 지지 등으로 나타났던 것이다.¹⁹⁾

그러나 이러한 1차개발계획에 대한 경제계의 지지적 태도는 2·3차 개발계획 기간동안 상당한 변화를 보이기 시작한다. 제 2차개발 계획에 의한 한국 경제의 개방형 공업화로의 이행은 量的 高成長의 실현, 外資에 의한 신규 공업의 이식, 그리고 급속한 수출신장 등 신흥공업국의 발판을 마련하기도 하였으나 이와 같은 개발 과정에서 한국 기업은 상업자본적 체질을 산업자본적 체질로 전환시키지 못한 채 정부 주도적 재정·금융의 배분과 금리, 환율, 세제 등의 정책 조작에 타

17) 이경남, “정치권력대 경제권력,” 『정경문화』 (1982년 9월), p. 134.

18) 『전경련 20년사』, p. 204; 『상공회의소 100년사』, p. 254.

19) 『전경련 20년사』, p. 204.

20) 위의 책, “개발계획이행기의 제문제 : 67년 경제시책방향에 대한 의견,” pp. 507~508.

울적으로 적응해야 하는 시련을 겪게 되었다.²⁰⁾ 여기서 경제개발 전략의 시행을 둘러싼 주도권 문제와 재정 부담의 문제를 놓고 정부와 기업계는 소위 정부주도형 개발 정책과 기업주도형 성장 정책간의 이견을 노출시키게 된 것이다.

제 2 차 경제 개발계획 자체에 대한 전폭적인 지지에도 불구하고 계획의 집행을 둘러싸고 정부와 경제계의 이견이 노출되기 시작한 것은 1969년경을 고비로 발생한 외자 기업의 부실화 문제였다. 외자 기업의 부실화에 대한 책임을 경제계는 지나친 정부주도형의 고도성장 강행에서 빚어진 결과라고 본데 반해서, 정부는 외자기업들의 기업경영 방면에서 초래된 현상으로 본 것이다.

정부의 부실기업기준이나 정리 방향에 대한 경제 단체의 반발은 거세게 나타났다.²¹⁾ 전경련은 1969년 6월 30일 “부진기업체 운영에 관한 의견”을 시발로 1972년 4월 1일 “당면경제 시책의 보완방향과 국제 전략의 재정립에 관한 의견” 및 同年 6월 10일의 “당면 경제운영 10개원칙” 등 일련의 발표와 결의를 통하여 거시적 정책방향 정립과 민간기업 주도의 경제운영 쇄신을 위한 미시적 시책의 조화를 추구하고 나섰지만,²²⁾ 기업 빈혈 현상이 속출됨으로써 이러한 요구는 받아들여지지도 또 받아들여질 수도 없었다. 1972년 8월 3일 “경제안정과 성장에 관한 긴급명령”은 민간기업 주도론의 한계를 단적으로 보여준 정치적 개입이었던 것이다.²³⁾

한편, 한국 경제에 있어서 1973~79년은 한층 강화된 정부주도적 경제정책 집행의 시기였는데, 이것은 정부에 의한 중화학 공업화강행과 석유 위기를 위시한 국제정치·경제적 상황 변화에 의해서 더욱

21) 정부의 부실기업기준 및 정리방향에 대해서는 위의 책 pp. 240, 241을 참조할 것. 보다 자세한 내용은 「東亞日報」, 1969년 6월 28일자를 참조할 것.

22) 위의 책 pp. 241, 234, 254~55.

23) 柳龍大, “8·3조치는 경제정책의 혁명인가?,” 「정경문화」(1972년 9월), pp. 18~29 참조.

강화되었다. 경제계는 민간주도형 경제 운용을 주장하면서도 8·3 조치, 10월 유신 등과 같은 정치·경제적 변화에 따라 정부가 강행하는 중화학 공업에 참여하지 않을 수 없었던 것이다. 중화학 공업화에 따른 기술, 사회간접자본, 금융면에서 정부의 지원에 의존하지 않을 수 없는 것이 현실이기도 했다.²⁴⁾ 그러나 무엇보다도 경제 단체들이 정부주도형 중공업화 정책에 절대적인 지지를 보내게 된 계기는 1975년 4월의 사이공합락과 미군의 철수 계획이었다. 중화학 공업은 경제적 차원의 문제가 아니라 방위 산업의 육성을 위한 자주 국방의 안보적 차원 문제로 귀착하게 되었던 것이다.²⁵⁾

그러나 아이러니컬하게도 정부에 의한 한정된 자원의 중공업부문에 의 집중 배분은 민간 기업의 영역을 크게 확대 시키게 되었다. 이 기간중 전경련을 비롯한 경제 단체들은 국방에 절대 불가결한 방위산업 육성책에 민간 부문의 의견을 집약하여 투영시키려고 노력하였을 뿐만 아니라 확대된 민간경제 부문의 이익을 확보하기 위한 조치의 일환으로 세계 개척과 대외경제 협력 확대를 시도하고 나섰으며, 또한 기업의 사회적 인식 제고를 위한 본격적인 노력이 이기간부터 전개되기 시작했던 것이다.

또한 10·26 사태와 제 5 공화국 수립을 전후한 정부의 힘이 취약한 시기를 이용하여 경제계는 종합적인 계획의 수립에 의한 정부 개입의 확대 보다는 우선 제 5 차 5개년 계획의 작성 과정에서부터 민간 부문의 의견을 표명, 집약시켜 나가는 이른바 지시적 계획 *indicative plan* 을 도입하는데 성공하였고,²⁶⁾ 금융자율화의 기본인 중앙은행의 중립화를 위하여 금융통화 위원회의 위원장을 재무부장관에서 한은총재로 바꾸었으며, 독과점 규제의 완화와 물가 안정에 관한 법률 상태를 공정 거래의 조성으로 그 역점을 전환 시켰다. 그리고 전경련은 1979년

24) 「전경련 20년사」, p. 268.

25) 위의 책, p. 268.

26) 위의 책, p. 315.

12월 “민간활력형 자율경제 운용과 국민 생산성의 제고,” 1980년도의 “경제 운용의 기본 방향에 관한 의견,” 그리고 1981년판 「민간경제백서」 등에서 민간주도 경제 운용의 적극 활용을 주장하고 나섰다.²⁷⁾ 하지만 제 5 공화국에 들어와서도 이러한 문제들에 대해 정부를 전적으로 설득시킬 수는 없었다. 경제 단체들의 막강한 조직과 자금력 그리고 고위층과의 접촉 등에도 불구하고 경제단체들의 민간주도형 경제 운용시도는 정부 뿐만 아니라 사회의 부정적인 기업인식 때문에 쉽사리 이루어지지 못했던 것이다.

물론 정부는 적극적인 시장개입을 줄이지 않을 수 없었지만 그것은 경제단체로부터의 압력의 결과라기 보다는 국내외 사건의 불가피한 결과로 나타났던 것이다. 정부와 기업간의 의견 불일치와 마찰 현상은 정부가 기업의 이익을 도모할 정도로 취약한 도구가 아니었음을 보여 주는 것이다. 다른 말로 표현하면 정부는 결코 부르조아지의 집행 기구는 아니었던 것이다.

한편 정부주도적 개발 계획의 결과 정부 주도적인 사회주의적 계획 경제 개발계획에도 불구하고 빈곤 하층 계층의 사회정의 추구가 부재했던 현상은 중간 계층의 현주소와 많은 연관성을 가지고 있다. 즉 정부나 대기업의 자유로운 행동은 경제와 정치에 압력을 가할 수 있는 중간 계층의 조직화 부재에서 발생한 것으로도 볼수 있는 것이다. 따라서 앞으로 한국 경제의 건전한 민주화를 위해서는 민간 경제 단체의 대정부 견제역할도 중요하지만 이에 못지 않게 대기업의 경제적 집중력을 견제할 수 있는 중간 계층의 조직과 동원이 필요할 것이다.

IV. 경제단체와 한국정치

압력 단체로서의 경제 단체는 주어진 정치체제의 권력 구조에 적응

27) 위의 책, pp. 575, 577, 315.

하며 순응하게 마련이다. 정부 구조의 변화나 그 구조내의 권력 배분은 사회내의 이익명시 패턴은 물론 이익 집단이 이용할 수 있는 접근 채널의 패턴에도 영향을 미치게 된다. 우리나라의 경우는 여러 형태의 정치 체제를 경험하여 왔지만, 수차에 걸친 헌법 개정에 나타난 정부 형태에 상관없이 지속 강화되어 온 일련의 일반 특징을 발전시켜왔다. 이 지배적인 특징은 행정부에 의한 권력집중 현상이었으며, 이것은 1948년 대한민국 수립과 더불어 시작되어 제 3·4 공화국(1961~1969)을 거치면서 더욱 더 강화되고 확대되어 왔다. 이 고도로 중앙 집권화된 정치체제의 지속은 한국에서 압력단체로서의 경제 4단체의 발전과 역할 및 영향력에 중대한 영향을 미쳐왔다.²⁸⁾ 다시 말해서 한국의 이익 대표의 과정은 의회가 정책 결정의 효과적인 場을 제공하지 못하고 행정부가 입안한 정책을 인준해 주는 거수기의 역할 밖에 수행하지 못함으로써 압력단체의 힘과 결속력은 사회·경제적 이익보다는 국가와의 관계에 더욱 의존되어 왔던 것이다.²⁹⁾

한국정치 과정에서 나타난 이익 대표의 또 다른 문제점으로서 이 해요구와 갈등해결을 “일상화 routinize” 시켜주는 테크닉의 취약성을 들지 않을 수 없다. 이 결과 이해의 갈등은 정치적 세력의 동원으로 나타나게 되었으며, 정치체제는 축적된 불만과 대중동원, 위기 체제붕괴, 군부개입 등의 주기적 패턴을 그리며 전개되어 왔던 것이다.

이러한 이익대표의 불완전성은 2장에서 이미 살펴 본 바와 같이 국가주도적 후발 산업화 현상과 밀접히 연관되어 나타났던 것이다.

그러면 이하에서 민간 경제 단체의 정치 관여에 대하여 논의해 보기로 한다. 앞서도 언급하였듯이 한국정치 과정의 가장 중요한 특징은 행정부에 의한 권력집중 현상인데, 사회·경제적 세력으로부터 독립된 자율적인 정치 체제의 수립은 정당이나 의회 혹은 선거제도 자

28) 장달중, 1985, 앞의 글을 참조할 것.

29) 사공일과 L. 존스, 1981, 앞의 책을 참조할 것.

체의 토대를 약화시켜 왔던 것이다.³⁰⁾ 이러한 정치체제의 특징을 감안할 때 이익 집단으로서의 경제 단체가 의회나 정당, 혹은 선거에 큰 관심을 기울이지 않는 것은 지극히 당연한 현상이었을런지 모른다. 대신 막후에서 개별 기업인들이 분배상의 혜택을 얻기 위하여 핵심적인 정책 결정자들에게 접근을 시도했던 것이다. 따라서 정책 결정에 영향을 미치기 위한 집단적인 행동은 지극히 제한되어 있었던 것이다.

우선 4·19 이후 탄생한 한국경제협의회(이하 경제협회)의 가장 큰 정치적 간섭은 당시 民議院을 통과한 “부정축재 처리법”의 폐기 투쟁이었다. 한국경제협의회는 막대한 자금력을 활용하여 부정축재 처리법을 參議院에서 크게 완화시켜 통과시킬 수 있었고, 또한 “부정축재 환수금” 처리에 있어서도 현금으로 지불하는 대신 “정부가 지정하는 사업에 강제투자케 함으로써 벌과를 상쇄” 하는데 성공하였던 것이다.³¹⁾

이 한국경제 협의회는 5·16으로 반년을 채우지 못한 채 단명으로 끝나게 되었지만, 5·16 이후 탄생한 한국경제인협회는 63년 3월 민정 이양과 군정 연장을 둘러싸고 혼미해지고 있던 정국 수습을 위해 政局收拾 8人 위원을 선정, 朴正熙 의장과 면담하고 경제계의 우려를 전달하는 동시에 한국경제인협회 이사회로 하여금 정국 수습에 관한 성명서를 발표하게 하였다. 한국경제인협회 정국수습 성명발표는 경제단체로서의 첫 공개적인 정치행동이었다.³²⁾

시국수습 결의문을 채택한 경제인 협회는 정부주도의 범국민 시국수습회의에 金龍成을 대표로 파견하는 동시에, 경제인협회 대표 일행이 여·야 정치지도자들을 개별 방문하고 중재 작업을 벌이는 등 정국 안정을 위해 적극적인 정치개입을 시도하고 나섰던 것이다.³³⁾

30) 장달중, 1985, 앞의 글 참조.

31) 林苗民, “전경련의 내막,” p. 343. 이 강제투자계획은 당시 유명했던 태백산 개발계획에의 투자였다.

32) 「전경련 20년사」, pp. 227~28, 455~56 참조.

33) 林苗民, “전경련의 내막,” pp. 455~56, “재벌과 권력 : 전경련의 갈등”, 「신동아」(1983년 4월), pp. 310~19, 裴秉休, “전경련의 실상,” pp. 293~95, 그리고 이경남, “정치권력 대 경제권력,” 「경경문화」(1982년 9월), pp. 122~138 참조.

이와 같은 정국 안정을 위한 경제 단체의 정치 개입은 1967년 6월 21일 한국 경제인협회의 “*現時局 收拾에 대한 談話*”로 더욱 적극성을 띠고 나타났던 것이다.³⁴⁾

이와 같은 경제인협회의 정국 안정에 대한 관심은 어느 정도 성공을 거두었을 뿐만 아니라, 이에 자신을 얻은 경제 단체들은 정치 자금의 양성화 문제를 들고 나오기 시작했던 것이다. 그러나 경제계의 정국에 대한 이와 같은 관심 내지 개입 현상은 3선 개헌을 계기로 거의 자취를 감추어 버렸던 것이다. 전경련 20년사의 年譜를 살펴보면 이와 같은 현상을 일목요연하게 알 수 있다. 정당정치의 쇠퇴와 더불어 경제단체의 정치개입은 지극히 제한된 범위내에서 행해졌을 뿐이다.³⁵⁾

경제인의 눈으로 볼 때 정치라고 하는 것은 전적으로 비합리적인 돈의 낭비 이외의 아무것도 아닐런지 모른다. 그러나 정치는, 다시 말해서 정국의 안정은 “안심하고 사업을 할 수 있기 위한” 최대의 조건인 것이다. 이 때문에 재계는 이러한 조건을 조성하기 위해 정국 안정에 비상한 관심을 표명하여 왔으며, 이 정국 안정을 위한 “보험료”로서 정치 자금을 제공하게 되었던 것이다. 그리고 말할 필요도 없이 경제 단체의 정치참여나 직접 대표의 성격은 선거에 출마하여 당선되는 것이다. 그러나 해방 40년의 한국정치사를 통하여 경제계가 집단적으로 정치에 직접참여하거나, 선거 자금을 지원하는 행위는 지극히 제한된 범위내에서 이루어져 왔다. 당시 강경파 경제인들이 국회의원 비례대표 후보로 柳昌烈 등을 내세울 것을 주장하면서 벌였던 1963년 10월 28일 회원 임시총회³⁶⁾ 이후 집단적인 경제계의 직접적인 정치참여론이 사라지게 된데는 몇가지의 이유가 추론될 수 있을

34) 「전경련 20년사」, p. 458 참조.

35) 대한상공회의소의 중요한 정치적 관여는 대체로 정부·여당의 “시국개혁” 조치에 대한 지지성명의 발표 등으로 일관되어 왔다. 「상공회의소 90년사」, 下권(1976년) 참조.

36) 林苗民, “전경련의 내막,” p. 350 참조.

것이다.

첫째, 한국 재계인사들은 근본적으로 권력을 장악한 세력이 누구든 지 간에 그 세력과의 타협과 거래에 의존해야 한다는 태도를 지니고 있다. 따라서 경제인들은 정치적 노선의 천명을 극히 조심해 왔으며, 더구나 직접참여는 꺼려왔던 것이다.

둘째, 경제 단체의 직접적인 정치 참여를 방해하는 요인으로 권위주의적 정치 체제가 부과하는 두려움을 들 수 있을 것이다. 경제 단체의 대부분의 구성원들은 고도로 통제되고 규제된 정치·경제 체제 속의 정치에 깊이 관여하는 것을 위협시 하고, 오히려 막후에서 이익을 보호해 줄 수 있는 강력한 정치적 후견인을 개발하는 것이 더욱 안전하다고 보고 있는 것이다.

세번째로, 대중 참여의 보통 선거에서 기업인이 당선될 수 있는 확률이 결코 크지 않기 때문이다.

끝으로 국회가 경제적 정책결정에 별다른 힘을 지니지 못하고 있기 때문에 재계는 직접 참여의 위협에 노출되기를 꺼려하고 있는 듯하다.³⁷⁾

직접적인 정치 참여가 초래할 위험부담 때문에 재계는 정치적 결과에 영향을 미치기 위하여 막후에서 간접적으로 비밀리에 공작을 벌이기를 좋아한다. 하지만 정당과 선거 운동에 대한 경제 단체의 자금지원이 중요하긴 하지만, 이것이 결코 결정적인 요인은 못되었다. 왜냐하면 한국에서의 선거가 정치적 리더십의 변화의 주요 메카니즘이 되지 못했기 때문이었다. 따라서 경제계의 정치 자금은 주로 개인적 친분이나 이해 관계에 의하여 비정기적으로 제공되어 왔던 것이다.

그러나 이와 같은 비정기적인 개인 정치 자금의 제공은 정권의 교체시기마다 심각한 파문을 재계에 던지곤 했던 것이다. 결국 1963년 10월 경제계는 정치자금 양성화를 제창하고 나왔으며, 경제계의 이와

37) 이상의 결론은 필자가 전경련 멤버들과 가진 인터뷰에 토대를 두고 있다.

같은 제의는 1965년 10월 30일 “정치자금 양성화에 관한 법률”³⁸⁾로 구체화되어 나타났던 것이다.

그리고 경제 단체에 의한 정치자금 양성화의 효율제고를 위한 정치 풍토 쇄신 노력은 1968년 7월 23일 “정경 간담회 결성결의”로 이어지게 되었다.³⁹⁾ 이 결의에 따라 구성된 간담회는 경제계의 주도권에 의해 운영되는 방식을 택했다. 간담회 위원은 재계인사로 구성하는 한편 정계 인사는 명예회원으로 추대함으로써 재계의 주도권에 의한 政經 간담회를 모색했던 것이다. 그러나 전경련에 의한 이와 같은 정치적 시도는 연이은 정치적 변혁에 의하여 유명무실한 시도로 전락해 버린 듯한 감이 없지 않다.

재계에 의한 정경 간담회의 운영이 유명무실하게 된 이유는 정국의 변화에 따른 의회비중의 감소와 직접적인 연관 관계가 있다고 보아야 할 것이다. 유신 체제의 탄생과 뒤이은 비상정치 체제의 구축은 정책 결정 과정에서 의회 역할의 극소화로 나타났고 따라서 재계는 정책입안을 수정할 수 있는 행정 부처를 상대로 설득 작업을 벌여왔던 것이다. 국회 재경상공 위원들과의 정례적이고 비정례적인 모임은 사실상 유신 이후 재계의 주요활동 리스트에서 사라졌던 것이다.

IV. 결 론

경쟁적 정치체제에서는 이익 집단이 여론이나 정당, 선거 및 입법 과정을 통하여 영향력을 미칠 수 있다. 그러나 유신체제 이후 한국의 정치 체제는 행정부 독주로 특징지워져 왔다. 행정부는 전경련이나 상공회의소와 같은 이익 집단을 사회와의 효과적인 리에쑹 liason으로 이용하기 보다는 통제의 대상으로 이용해왔던 것이다. 따라서 재계의

38) “정치자금에 관한 법률”안이 국회를 통과한 것은 1965년 2월 9일이었다

39) 「전경련 20년사」, p. 458.

정책결정 구조에의 접근은 조직적이고 기능적인 이익 보다는 개별적인 커빅션에 의존할 수 밖에 없었던 것이다.

전경련이 한국사회에서 잘 조직된 압력단체이기는 하지만, 한국정치체계의 성격은 압력단체로서의 전경련 이익추구 패턴을 특징지워왔던 것이다. 여기서 지배세력과 관료 및 경제단체간에 이익과 지원의 기브—앤드—테이크의 관계인 政經유착관계가 형성되게 되었던 것이다. 유신시대 이후 구조화되고 제도화된 政·財界의 유착관계는 여·야당간의 관계는 물론 의회정치의 기본적인 틀 자체에 큰 변화가 없는 한 결코 해소될 것 같지 않다. 요컨대 한국의 재계는 어떠한 정권이 들어서든지 그 정권과의 결합관계를 형성함으로써 이익을 추구하려 할 것이다. 자본주의의 성숙과정에서 발생하는 두 개의 특이한 사회현상——대규모의 전문적 이익집단의 형성과 국가권력의 편재화 현상——은 한국의 경우 아직은 서구의 경우처럼 작동하고 있는 것 같지는 않다. 단일과정에서 태어난 이 두 개의 현상은 전문적 이익집단에 의한 정치과정의 영향력 행사를 일반화시키지만, 우리나라의 경우 이러한 패턴은 아직 장래의 일로만 보여지는 것이다.