

韓國의 腐敗史 研究(I):

解放以後 文民政府까지 政經癒着의 類型과 特徵

Study on the South Korea's Corruptions History (I): Focus on Patterns and Characters of Political-Business Ties During Time Period from the National Liberation to the Civilian Government (1948-98)

김택(Kim, Taek)*·정인환(Jung, Inwhan)**

ABSTRACT

This study focuses on chronology and typology of corruptions which have been mainly and eventually conspired with administrative bureaucrats in the modernization time period in South Korea. Public officers' grafts and corruptions have been observed as serious problems in South Korea's society, particularly during the early days of the national foundation. It is still widely believed that corruption is endemic in the country's bureaucratic and political arenas as well.

This research work deals with several important issues stemming from the epidemic of corruptions in the administrative sector during the country's early days such as: 1) understanding various meanings of 'corruption'; 2) investigation on causes of bureaucratic corruptions; 3) finding out various illustrations and phenomena of corruption and illegality along with several characteristic time periods; and 4) proposition of key anti-corruption measures and preventive mechanism of bureaucratic corruptions.

In conclusion, the country's administrative and political areas (even tied with major private business conglomerates) were not exposed enough to opportunities of corruption-prevention mechanisms owing to: 1) the public administration less likely undertook reorientation projects for inculcation and promotion of public servant's ethics; 2) legislators were lazing around (or even enjoying) not enacting and not promoting effective anti-corruption mandates, and not providing relevant institutional apparatus for anti-corruption measures; 3) civil sector did not start or reinforce transparency movements for socio-cultural environments; and 4) the South Korean publics did not have the stance to galvanize themselves to promote the decentralization of political power and rationalization of administrative procedures at the dawn of their modern country.

Key words : 정경유착(Political-Economic Ties), 군경유착(Military-Economic Ties), 관료부패(Bureaucrat Corruption), 부정부패(Illegality & Corruption), 불법정치자금(Slush Funds)

* 중원대학교 사회과학부 교수

** 협성대학교 도시·지역학부 교수

I. 緒 論

1. 연구의 배경 및 목적

어느 국가에서나 유사하지만, 정부 관료와 군부는 그 나라 국민의 안녕과 안전을 보장해야하는 양대 축이라고 할 수 있다. 직업윤리와 국민에 대한 애정을 기본으로 하는 방대한 조직과 기술 그리고 우수한 능력의 집합체인 것이다. 이에 국민이 납세와 국방, 준법과 병역 의무 등으로 지지를 보내는, 그래서 그들에게 권위와 권력을 위임한 것이다. 즉, 본원적으로 국민에게 속하는 권력의 행사와 집행을 위임한 것이다. 현실적으로는 국내외의 어려운 상황과 질곡의 여건 하에서 현대 국가의 기틀을 잡고, 이제는 온전한 국가로서 국제 사회에서 당당하게 국위를 내세울 수 있게 된 공로의 대부분은 행정관료에게 돌릴 수 있다. 그러나 시대가 급변하고 공공부문의 역할이 커 갈수록 이에 비례하여 행정기구는 비대해질 뿐만 아니라 복잡다기해지면서 그 권한이 갈수록 비대해지면서 결국, 관패(官敗)와 역기능이 나타나게 된 것 또한 사실이다.

그 동안 ‘한국부패(韓國腐敗)’는 역사적으로 국가관리의 기반이었으며, 잃든 좋은 개발시대의 윤활유 역할을 해온 것이 사실이며, 현대국가 초기 오랜 시간 동안 정통성 없는 정권 하에서 관료들은 부패문화(腐敗文化) 속에 안주해온 것 또한 사실이다. ‘부패문제’는 워낙 복잡하고, 정부의 반부패 전략은 쉽게 괄목할 만한 성과를 거두기가 어렵다. 따라서 구조적으로 난마처럼 얽힌 부패의 질곡을 타파하기 위해서는 올바른 인식과 이해가 뒤따라야 할 것이다. 그런데 이제까지 우리나라의 어느 정부에 있어서나 부패방지 대책의 공통점은 구체적이고 명료한 프로그램이나 제도적 장치 없이 일관성이 결여되고 즉흥적으로 진행되어 되어왔다고 평가할 수밖에 없다. 오히려 부패척결의 의지는 빈번히 정치적 사정이나 정적에 대한 견제의 도구로 첩보수준에서 이루어기가 일수였을 뿐, 부패척결의 본연의 기능과 역할을 다하지 못한 것이 사실이다.

과거 IMF사태를 비롯한 한국 경제 추락의 뿌리에는 정부의 지나친 규제에 대한 기업의 조건반사적으로 반응하는 정경유착(政經癒着)적 경영, 그리고 관치금융의 폐해, 고비용의 정치구조화 등이 주요 요인으로 자리 잡고 있다. 관치금융과 각종 규제의 경직성을 완화하고 자율적인 시장메커니즘에 의한 금융제도가 운영되어야 함에도 각종 인·허가권을 가진 관료의 재량적 행위, 복잡한 행정의 절차와 제도, 정부 정책의 규제 일변도로 인해, 필연적으로 각종 뇌물과 급행료, 유착성 로비자금 공여에 대한 유혹을 떨쳐버릴 수 없게 하였다. 사실, 개발도상국에서 부패문제는 경제발전을 위해 필요악이었고, 경제운영에 있어서 윤활유로 여겨져 온 것이 사실이다. 또한 일이 되기 위해서는 무엇인가 주어야 한다는 사회의식과 관행이 이른바 미풍양속으로 합리화되기도 하는 ‘白色腐敗(white corruption)’화 되었다(이상엽·정건섭, 2004: 97). 그래서 부패는 정치인, 관료, 사회 모든 계층에 이르기까지 풍토병처럼 만연되어 왔다. 자본주의는 시장경제 원리에 기반을 두고 이윤추구라는 합목적성에 따라 움직여야하고, 이에 속한

기업은 비용과 수익이라는 회계원리의 기초에서 경영하여야 한다. 그러나 뇌물, 금형료, 부정한 로비성 자금 등이 기업경영과 시장운용의 주요변수가 될 때, 부패는 경제발전의 강력한 저해 요인이 되는 것이다.

일제강점기로부터 해방된 이후 정치권과 재계의 밀월관계는 다양한 모습으로 끊임없이 지속되어왔지만, 정경유착부패의 종결형이라 할 수 있는 1997년의 한보 부도사건은 ‘기업이 과도한 대출을 무리하게 추진하는 과정에서 일어난 금융사고’라고 간단히 정리하기에는 너무도 엄청나게 정·경·관(政·經·官), 그리고 일부 언론(言論)마저 결탁한 구조적 검은 커넥션이었던 것이다. 과거정부 하에서 많은 기업들이 부도로 무너진 원인의 하나에는 그 동안의 정경 유착성(癒着性) 경영으로 자생력을 키우지 못한 탓도 크다. 그리고 이것은 유착부패의 역사를 지속해 나가게 된 것이다. 역대 대통령들이 출범 초 국정개혁의 주요 과제로 내세웠고 그간 강력한 사정과 부패청산을 시도했음에도 부정부패가 끊이지 않고 정경유착(政經癒着)이 근절되기커녕, 더욱 기승을 부리고 있는 이유는 무엇일까? 해방 이후 헌정사를 돌이켜 볼 때, 정경유착 관계가 술한의혹과 불신으로 국민들을 실망시켰으며 이들이 유발한 각종 비리는 건전해야 할 국민경제 질서를 교란하였음을 부인할 수 없다. 본 연구는 해방 이후 김영삼 대통령의 ‘문민정부(1993.2.~1998.1.)’ 말기까지의 시기에 정경유착의 역사적 맥락(脈絡)에서 정경유착 부패의 유형과 시기별 특징을 살펴보고자 한다. 이를 통한 정경유착의 비리 근절, 투명하고 효율적인 민주정부, 시장경제의 유지발전을 위한 방향제시를 하고자 한다.

2. 연구방법 및 기존연구 검토

본 연구를 통하여 고찰하고자 하는 바가, 이제까지 널리 학계에서 회자되어온 부패의 유형과 정경유착의 비리유발 가능성에 대한 이미 많은 연구에서 확인된 원형에 관한 내용을 현대 한국 정치의 역사 속에서 찾아보는 만큼, 기존의 학술적 및 시사적 내용의 논문 및 원고들이 다수 검토의 대상이 된다. 가능한 한 사실에 근거한 정확한 정보와 정황을 반영하는 일이 관건인바, 오랜 시간이 지난 도서, 논문, 정기간행물 등의 발굴이 이번 연구의 주요 작업이기도 하다.

한국 현대사, 구체적으로는 일제강점기 이후부터, 정계, 군부, 경제계, 더 나아가서는 언론, 행정영역에 이르기까지 전방위적으로 만연했던, 그리고 문민정부를 거쳐 아직도 그 부패의 그늘로부터 전혀 자유롭지 못한 현재에 이르기까지 부패의 역사는 계속되어오고 있으나, 구체적이고 역사를 통한 온고이지신(溫故而知新)의 면면에서 이루어진 부패사(腐敗史) 연구는 전무하다고 하겠다. 강민(1988)은 집필 당시의 시대상을 반영, ‘권위주의(權威主義)’와 ‘민중주의(民衆主義)’의 대척점을 연구의 시각 및 범주(Scope)로 삼아 당대 권위주의의 역사적 배경과 부패의 연결점을 적절하게 설명하고 있으나, 그 유형학 및 부패일소를 위한 구체적이고 실현가능한 방안을 제시하는 과제에서는 충실성이 미흡하다고 하겠다. 김광웅(1988)의 연구 역시 연구의 시각이 군부관

료에 맞추므로서 구체적인 연구성과를 올리고 있으나, 부패가 군부에 초점을 맞추므로서만 그 본질적 원인이 파악되거나 군부에 의해서만 일소의 방안이 제시되고 개선될 수 있는 것이 아닌바, 전방위적이고 궁극적으로는 행정관료의 부패고리를 간파하지 못했다는 점에서 이번 연구와 구별된다고 하겠다. 전철환(1988)의 정경유착과 민주화를 대비한 연구도 그 의의가 높다고 하겠으나, 김광웅(1988)의 연구와 유사하게도 정경유착 이외의 주요 요소들(Factors)을 통합적으로 엮는 작업이 이번 연구에서처럼 나타나고 있지 않는다는 점이 다르다고 하겠다. 최근 이상환(2010)의 세계화, 민주화, 반부패 간의 상관관계분석을 통한 반부패 현상의 경험적 연구는 비리사건 및 부패유형의 실증적 연구라기보다는 이들 세 경향 간의 계량적 상관성의 분석을 통하여 세계화가 민주화를, 민주화는 중국에는 반부패를 확산시켰다는 결론에 이르는 분석으로서 그 연구의 의의가 크다고 하겠으나, 이번 연구에서 찾고자 하는 부패의 근원과 경로, 이에 작용되는 주요한 인자들에 대한 세밀한 분석방법과는 거리가 있는 것이라 하겠다. 이제부터 해방 이후 문민정부 말기까지의 부패와 비리의 사회적 경험과 내부 인자들에 대한 냉철한 분석을 하기로 한다.

II. 解放以後 文民政府까지의 政經癒着의 歷史

1. 政經癒着의 概念

특정 주제를 연구하거나 조사 분석하는데 있어 주요한 요소의 개념화(概念化)는 연구하고자 하는 목적을 달성함에 있어서 가장 중요한 일 중 하나이다. 적확하고도 명확한 개념 정의는 용어의 논리성(論理性)이나 타당성을 높여 주는 중요한 역할을 하기 때문이다. 따라서 개념을 정의하고 규정하는 일이 연구의 출발점이라고 본다. 본 연구의 가장 핵심주제어는 ‘정경유착(政經癒着)’인데, 이에 대한 정의야 말로 본 연구의 최우선 과제이다.

정경유착(政經癒着)이란 무엇인가? 이로 인해 나타나는 ‘부패’가 갖는 다양하고 복합적인 속성 때문에 단일한 개념으로 일반화된 정의를 내리기는 어렵다. 부패 현상은 복잡적이고 다면적 현상이며 주관과 객관의 가치가 혼합된 복잡다기한 현상이며, 행정제도(行政制度), 행정관료(行政官僚), 그리고 행정문화(行政文化)적 환경의 주요 변수의 부적응(不適應)에서 발생되는 일탈행위이다. 따라서 부패문제를 통합적(統合的) 시각에서 개념을 정립해야 한다(김영중, 1997). 이런 측면에서 부정부패와 정경유착은 모두 위법 또는 가장된 합법성에 의하여 권력을 이용한 경제적 이익의 사적 또는 집단적 취득을 의미한다는 점에서 매우 유사한 성격을 갖는다. 그러나 특혜의 정치경제 즉, ‘정경유착’이란 개념은 분명한 불법행위인 ‘부정부패’의 개념보다는 합법 또는 불법을 판단하기에 모호성을 갖는다.

본 연구에서 ‘유착(癒着)’의 의미에 ‘직접, 간접의 특혜’가 포함되는 것으로 이해하고, 이 ‘유착’을 사전(字典)의 의미에서 “한 기관(器官)이 생리적으로 아무런 관계가 없는 다른 기관(器官)에 대하여 조직적으로 결합하는 것”(전철환, 1988: 132)인 유기체적 의의를 원용하여 정치와 경제의 상호관계 변화를 중심으로 논의하고자 한다. ‘정경유착’은 영어로는 ‘Political-Economic Ties(정치적, 경제적 연대)’, ‘Strong Political-Business Ties(강력한 정치-기업 간 연대)’, ‘Power and Conglomerate Relation(권력과 기업 간의 결속)’ 등으로 쓰이는바, 정치권력과 경제활동을 하는 기업체가 비합리적이고 비이성적인 관계를 유지하면서 상호 특혜의 이익을 수수하는 행위라고 할 수 있다. “정경유착이 발생하기 위해서는 특혜의 수수(授受), 집단 또는 개체 간에 반드시 어떤 행위와 양자에 대하여 다 같이 이익을 주거나 손해를 끼칠 수 있어야 한다.”(전철환, 1988: 132)는 것이다.

2. 政經癒着의 실태: 해방이후~문민정부 말기

일반적으로 신생독립국가나 개발도상국가에서는 집정관(執政官)식 정치가¹⁾ 행해져 왔는데 경쟁자 간에는 누가 집권하느냐 뿐만이 아니라, 누가 상대방을 제거할 수 있느냐 하는 제로섬게임(Zero-Sum Game)의 성격을 갖는 투쟁이 이제까지 벌어져왔다. 따라서 이들 국가에서는 정치행태가 끊임없이 음모와 공작으로 점철되며 제후행위와 적대행위를 반복하는 가운데 정치적 매장과 투옥, 때로는 살인에까지 이르는 정치사건이 일어나기도 한다. 일반적으로 집정관제도에서 요구되는 충성과 신뢰는 상충하는 보상을 통해서만 가능하다. 이런 상황이 때로는 정치자금의 확보를 위한 부정부패로 발전하기도 한다. 또한 집권층은 전문가보다는 자신의 지지자 위주로 권력기관을 충원하며 일련의 망을 연결하는 접착제로서 부패한 자금을 이용하기도 한다.

거의 모든 현대 국가에서 정치인들은 선거자금 뿐 아니라 평소에도 정당을 유지하고 각종 정치활동을 전개하기 위하여 정치자금이 필요하다. 물론 대부분의 국가들이 정치자금에 관한 법을 제정해 놓고 있으나, 이에 저촉되지 않는 정치자금은 너무도 현실과 거리가 먼 작은 액수이다. 현실적으로 많은 정치인들이 불법적인 정치자금의 조달방법을 강구하게 되는데, 적지 않은 경우 특수하고 은밀한 이해관계를 갖는 기업으로부터 이를 수수하게 되는 것이다. 기업은 큰 이권이나 특혜를 기대하거나 그들의 기득권이나 자산의 보호막으로 정치인과 관료들과 긴밀한 연을 유지하게 된다. 과거 각

1) 집정관(Consul)은 고대 로마의 관직을 일컬으며, 공화정 시대에는 로마의 시민, 즉 관리가 차지할 수 있는 실제상 가장 높은 자리였으며, 제국 시대에는 명목상 황제 다음 가는 자리였다. 집정관이 임기를 마치면 대행집정관(Proconsul)이 된다. 대행집정관만이 속주 총독이 될 수 있었다. 선출된 집정관은 로마법(lex Licinia Sextia)에 따라 로마의 통치권을 대표단(Comitia Centeriata)으로부터 부여받음으로써 로마의 최고통치자로서 법적으로 인정될 뿐만 아니라, 군사, 행정, 법, 원로원 임원 임명 및 추천 그리고 한걸음 더 나아가서 원로원과 민회를 필요에 따라 소집할 수 있는 권한을 갖게 된다(위키백과, <http://www.wikipedia.or.kr/>).

중 경제의혹 사건, 수서사건, 전두환·노태우 전 대통령(각각 임기 1981-87, 1988-92)의 부정축재사건 등이 대표적 경우들이다(김해동·윤태범, 1994).

‘패거리 자본주의(Crony Capitalism)’는 권력층이 자신의 지위를 이용하여 기업계를 돕고 뇌물을 받는 정경유착을 통하여 패거리를 짓는 자본주의를 일컫는 말인데, 이와 같은 정경유착이 부패구조의 발원지인 것이다. 정치후진국에서 고위관료직의 재량권이 확대되어 있어 합법과 불법의 한계가 모호하며, 체계적·제도적 관리권이 아직 미치지 않음으로 해서 관료가 임의로 처분할 수 있는 이권과 자원은 많게 마련이다(윤영오, 1991: 166-173). 오늘날의 부패상황은 정치인들과 행정관료들이 기업을 지원하고 기업은 이에 금전적 대가를 지불하는 관계가 오래 지속되어온 정경유착의 유산이라고 할 수 있다.²⁾ 정경유착은 정치권이 기업인과 상호 네트워크를 형성하여 정치의 개념을 공적인 차원이 아닌 사적인 차원에서 작동시키는 것이며, 따라서 깨끗한 정치보다는 부패한 정치가 만연되게 된다. 정경유착(Political-Economic Ties 또는 Political-Economic Inter-Locking)은 국가의 정책결정권자나 기구와 민간 경제엘리트(개별기업이나 기업인 단체)와의 인적·제도적 연결망을 의미하는 것으로 정치부패의 요인이다(이정복, 1993: 50).

권력의 경제참여와 정경유착은 ①자원의 낭비, ②기업에 대한 소비자의 불만, ③분배의 왜곡을 초래할 가능성을 내재하고 있기 때문에 사회적 후생의 극대화를 보장할 수 없는 것으로 본다(이종원, 1987: 102-114). 정경유착에 의한 특혜 정치, 특혜 경제 하에서는 ①기업이 정상적 경영활동을 통해 수익을 창출하지 않았기 때문에 기업 수익을 정당한 기업활동 부문에 재투자하지 않을 수도 있고, ②시장경제의 합리성에 비추어 볼 때는 긴급한 재화의 생산을 지연, 정치적으로 필요한 상품을 먼저 생산할 수도 있으며, ③소비자 선호에 의존하지 않는 기업활동은 자칫 소비자에게는 불요불급(不要不急)한 상품을 생산함으로써 낭비를 초래할 수도 있다. 더 나아가 결과적으로, ④분배는 사회적으로 필요한 경제활동에 의한 대가로 이루어지는 것이 아니라 정치인, 관료 등의 음성(陰性) 수입, 불로소득(Unearned Income)으로 이루어지는 경우가 늘어나, 분배는 필연적으로 왜곡되게 마련이라는 것이다(전철환, 1988: 137-138).

따라서 특혜 또는 유착이 아무리 불법성을 띠고 있지 않다 하더라도, 이는 배제되어야 마땅할 것이다. 더구나 정경유착이 정치적 전횡과 특권을 갖고 있는 ‘정치집단’과 경제력을 장악한 ‘자본가 계급’ 간의 이해가 일치하여 이루어질 때, 위와 같은 사회적 후생의 감소는 일반 국민의 일방적 희생을 강요하는 결과를 가져온다.³⁾ 따라서 정경

2) 조선일보 1995년 10월 29일자 사설에는 정경유착 폐해를 지적했다. 다음은 그 내용 중 일부이다.

“물론 유착이나 비리라는 것이 으레 돈과 연결된 것이고 보면 이 사회의 ‘돈줄’인 기업계가 그 에 연결되지 않을 수 없는 숙명을 지니고 있는 것은 사실이다. 어쩌면 기업들이 이권을 찾고 혜택을 쫓아 돈으로 권력과 관료들을 부패시킴으로써 ‘숙명의 원인’을 스스로 제공했다는 것이 옳을지도 모른다. 그러나 과연 언제까지 우리 기업계는 그 숙명의 멍에를 지고 살아야 하는가. 기업은 부패권력을 매도하고 권력은 부패기업을 악용하는 이 악순환의 고리를 언제까지 방치할 것인가. ...”

유착은 이와 같이 계층 간 만족도의 격차를 유발하여 사회적 불안의 요인이 되는 것이다. 궁극적으로는 정·경 이 두 집단 자체의 존립기반마저도 위협할 수 있으므로, 이들을 위해서라도 소망스럽지 못한 이 ‘정경유착’의 고리는 반사회적, 반윤리적인 척결의 대상인 것이다.

정치 엘리트와 민간 경제엘리트간의 야합으로 벌어지는 이러한 조직적 부패의 확산(spillover)은 정·경·관·언(政·經·官·言) 등이 모두 먹이사슬로 이어지는 전면적이고 심화된 부패현상을 낳게 된다. 과거 30여 년 동안 독재 권력과 일부 재벌기업들은 특혜와 비자금을 주고받는 정경유착관계를 형성하고, 이들 각각의 정권과 이권의 유지 기반으로 이용하였다. 이들은 힘의 논리로 국민경제를 유린하고 사익을 추구하는 부도덕한 지배집단으로 존치되어 왔다. 국민의 삶의 기반인 각종 산업과 국책사업을 정치적이든 경제적이든 자신들의 전유물로 만들었고 대규모 부정축재를 빈번히 저질러왔다. 국부는 특권 부유층에 부당하게 집중되고 나라의 주인인 일반국민들은 부당한 지배를 받으며 피해계층화 되어온 것 또한 사실이다.

위에서 보아 온 정·경유착(政·經癒着)이나 관·경유착(官·經癒着)의 부패환경은 반드시 개선되어야 한다. 정치인, 관료, 기업인들의 삼각동맹은 각 이익집단의 이해의 현시(顯示)와 이에 따른 로비(Lobby)라는 정치적 과정에서 필연적으로 나타나는 것이지만, 그 과정이 공개되고 투명해야 한다. 이를 위해 정치, 행정환경과 이의 내부과정이 투명해야 하는 것이다. 그러나 이제까지 그래오지 못했던 한국 현대 정치사의 정경유착 부패의 암울한 실상을 살펴보고자 한다.

3. 政經癒着의 실태

정경유착은 역사적 맥락에서 그 원인을 찾을 수 있다. 우리나라는 역사적으로 유교 문화의 영향, 일제강점기의 경험과 군사문화, 그리고 권위주의적 정권 등의 유산들이 정치인들과 기업인들에 의한 갖가지 이해관계에 기반을 둔 금권과 권력의 야합에 의한 부도덕하고 불법·편법적인 다양한 방법들이 동원되어 나타나고 있다(김영중, 1997: 2). 정경유착은 ‘이해관계를 바탕으로 한 권력과 기업의 야합’이라고 정의할 수 있는 바, 정치인은 돈이 필요하며, 그 과정에서 비리와 부정과 부패가 싹튼다. 부정부패가 만연하고 정치인과 기업인이 이에 대해 도덕적으로 무감각해지면, 정부의 권위와 신뢰성은 종국에 가서는 추락하고 만다. 우리 경제의 몰락이 정경유착에서 비롯되었다는 주장에 설득력이 있는 이유이다. 정경유착은 막대한 돈이 드는 우리나라 정치과정의 원인으로, ‘금권정치’인 것이다.

3) 정치·행정 권력의 장악집단과 경제력 장악집단간의 게임은 ‘비영화(非零化) 2인(二人) 협력(協力) 게임(non-zero-sum two-person cooperative game)’에 해당되지만, 이 두 집단의 각각과 국민 간의 게임은 ‘영화(零化) 2인(二人) 비협력(非協力) 게임(zero-sum two-person non-cooperative game)’에 해당되어 정치 및 경제력 장악집단들의 이익은 국민의 손실로 보상되는 것이다(전철환, 1988: 141, 미주 7번).

정치부패는 오늘날 주로 정치과정이 미발달 단계인 개발도상국들에서 찾아볼 수 있는 부패유형이다. 정치발전이 미쳐 이루어지지 않은 상황에서 권력을 잡은 세력은 놓지 않으려 하고 권력을 잡지 못한 세력은 이를 잡으려 안간힘을 쓴다. 여기에서 정치부패가 나타난다. 야당 측에서도 부패가 나타나지만, 특히 권력을 잡은 여당이 그 권력을 유지하기 위하여 갖가지 방법을 다 동원한다. 야당을 탄압하고 자기 당을 확대강화하며, 유권자들을 조직·동원하고 선거부정까지도 자행하기도 한다. 이를 위한 일에 천문학적 액수의 정치자금에 들어간다. 특히 부정한 선거를 치르는데 드는 돈의 액수는 그 한계를 아무도 알 수 없을 정도이다. 이 거액의 돈을 조달하기 위하여 정치인들은 혈안이 되어있다. 우리나라의 경우를 보면 지난날 중앙 및 지방 선거관리위원회에 정부로부터 기탁된 자금의 배당이나 국고 보조금은 각 당에 실제로 필요한 정치자금에 비하면 푼돈에 불과했다. 김영삼 정부가 들어서서 정치개혁법이 제정되어 선거를 위한 국고보조금이 대폭 증가되었지만, 그 이전까지는 고비용의 선거였음이 분명하다. 심지어는 현재까지도 돈 없으면 선거에 나설 생각을 하지 말라는 말이 여전히 회자되고 있는 실정이다. 정도의 차이는 있을지언정, 아직도 위로는 대통령을 비롯하여 각 당의 국회의원들, 지방자치선거 후보자들이 자기 개인의 정치자금은 물론 당의 정치자금을 마련하기 위하여 수단과 방법을 가리지 않고 있다. 사정이 이러하기 때문에 정치부패의 현상은 피할 수 없는 사실이 되었다. 우리나라의 지난 정권들에 의한 정경유착의 역사를 문민정부 이후 최근까지 기간은 또 하나의 특징적 시기로 살펴볼 수 있는바, 이번 연구에서는 해방이후 문민정부 기간까지의 정경유착에 의한 부패 실태를 4개의 시기적 단계로 나누어 살펴본다.

1) 이승만 정권의 정경유착 부패

이승만 정권은 해방직후 일본인들이 남기고 간 적산(敵産) 재산이 정경유착의 원인이 되었다. 일제강점기 일본인이 경영하던 산업시설의 일부는 해방 후 국유화되었지만, 나머지 80%에 달하는 대부분의 일제가 남기고 떠난 귀속재산(歸屬財産)이 민간에 불하되었다. 이러한 적산 재산의 불하과정에서 정치인과 기업인이 결탁하여 터무니없이 낮은 가격으로 불하되었고, 그 대가로 정치자금을 내놓은 것으로 알려져 있다. 당시 태창그룹은 경무대에 정치자금을 제공하고 방직공장과 홍삼전매권을 따내는데 성공하였으며, 이를 담보로 5백만 달러의 거금을 융자받을 수 있었다(박원순, 1998).

당시 이승만 정권은 국가재정을 안정시키려고 ‘귀속재산처리법’을 제정하여 적산의 불하원칙으로 연고자, 종업원, 국가유공자와 그 유족들에게 우선권을 주도록 정하였으나, 실제 수혜자는 일제 당시 회사의 사무직이거나 소액주주, 미군정 관리, 일제 시의 관리들이 대부분이었다. 1950년대 주요 대기업체 89개 가운데 불하된 귀속기업체는 36개로 40.4%를 차지할 정도로 현대 한국 공업부문은 불하된 귀속사업체로 성장의 기틀을 마련했다고 해도 과언이 아니다. 이승만 정부는 귀속재산을 불하받은 기업들에게

원조물자를 독점 배당하거나 세금을 깎아 주었고, 금융 용자의 특혜를 주었다. 금융 특혜는 시중금리보다 훨씬 낮은 이자율로 장기 용자를 받거나, 복수환율제로 원조 달러를 용자받는 형태였다. 이 밖에도 독점자본은 정부로부터 독과점가격을 보장 받는 특혜를 받았으며, 이와 같은 귀속기업체 불하와 특혜는 1950년대 우리나라의 독점자본이 성장하는 주요인이 되었다(송찬섭·홍순권, 1998: 394-395).

이승만정부의 대표적인 정치자금 부정사건을 살펴보면, 1952년 제2대 대통령선거 시 ‘중석불사건 불법불하 사건’, 같은 해 원조(援助) 밀가루 판매 폭리사건, 1956년 국방부 원면(原綿) 부정판매 사건, 1960년 3·15 부정선거 시 불법 정치자금 수수와 산업 금융채권 및 농업금융채권 등이 있다(정용길, 1980: 180). ‘중석불사건’은 1952년 한국 전쟁으로 부산에서 개최된 국회에서 중석불사건의 진상규명위원회가 구성되면서 알려지게 되었는데, 당시 자유당은 특정업체에 4백만 달러에 해당하는 중석불을 3천환 대 1달러의 비율로 불하하여 약 5백억 환에 달하는 폭리를 취하게 한 한국최초의 정치자금사건이다. 같은 해에 원조(援助) 밀가루의 당시 시세가 4만환에 불과한데 정치인과 기업인들이 모의하여 20만환에 팔아넘겨 5배에 이르는 막대한 폭리를 취하여 이 폭리의 일부가 자유당 정권으로 흘러들어간 사건이 있었다. 이후 1956년제3대 대통령선거 시 국방부 원면 부정판매 사건은 미군이 한국군에 제공한 방한복과 이불 등 월동용 군수품 제조용 원면 50만 달러 상당의 원조물자를 시중에 불법적으로 판매하여 그 자금을 자유당 정권이 착복한 전대미문의 횡령사건이었다. 이승만정권의 정경유착 부패는 1960년 3·15 정·부통령선거 시 기업으로부터 정치자금을 수수하면서 극에 달하게 된다. 당시 선거자금 제공한 기업은 <표 1>과 같다.

제1공화국에서 이승만 대통령 본인이 정치자금을 직접 관장하기보다는 자유당이 조달의 주요 경로였으며, 이기붕이 중심역할을 하였다. 구체적으로는 자유당 내에서는 총무위원장과 재정위원장이, 정부에서는 재무부 장관과 상공부 장관이, 금융계에서는 한국은행 총재와 산업은행 총재 등이 정치자금 조달에 주요역할을 담당하여 구조적인 면에서 정경유착이 가능했던 것이다(강원택, 2000).

<표 1> 3·15 부정선거 당시 정치자금 제공기업 및 특혜
(단위: 백만 원)

회사명(대표자)*	횟수	제공액	용자액
대한양회(이정림)	10	1,230	1,000
삼호방직(정재호)	4	650	1,100
락희화학(구인회)	2	130	500
태창방직(백남일)	1	500	500
대한방직(설경동)	1	300	400
중앙산업(조성철)	17	264	800
동양세멘트(이양구)	11	236	500
삼성물산(이병철)	1	300	-
한국유리(최태섭)	1	100	200
대한중앙산업(이하영)	1	100	-
대한양비(박응철)	1	100	-
방직협회	3	500	300
소모방협회	3	190	200
석유협회	3	110	200

자료: 박병윤, 1982: 176-177.

* 1억환 이상 정치자금 제공 기업.

2) 박정희 정권의 정경유착 부패

박정희정권에는 1963년 선거와 4대 의혹사건, 삼분(三粉, 설탕·밀가루·시멘트) 폭리 사건 등이 여당의 선거자금과 직접적으로 관련이 있는 것으로 알려져 있다(정용길, 1980: 180). 특히 60년대 초 박정희정권이 경제개발 5개년계획을 지속적으로 집행하는 단계에서부터는 기업인에게 국책사업을 지정해주면서 다양한 재정적 지원을 약속하는 정부 주도적 경제발전으로 인해 우리나라의 재벌은 정부와의 파트너십을 통해 탄생했다고 해도 과언이 아니다. 즉, 정경유착형 부패가 경제성장을 가져왔다는 부패의 순기능이 작용했다. 이러한 생리적 관계가 정경유착이라는 구조적 부패의 고리로 점차 자리 잡게 됐음은 물론이다.

지난 3공화국까지의 시기(1948-1972)와 이후 6공화국인 노태우 정권까지의 시기(1973-1992) 간의 집권층 정치자금 조달방법은 서로 상이하다. 유신 시기인 4공화국과 이후 5, 6공화국까지는 창구가 청와대로 단일화되어 정치자금을 수수하는 양태를 보이게 되었으나, 그 이전 3공화국까지는 정치권력과 재벌 간에 이권을 매개로 정치자금을 내밀적으로 수수하는 방법과 직접 정치권력이 조작하여 수수하는 방법으로 주로 정당이 중심이 되어 진행하였다(안병만, 1989: 343).

먼저 이 시기에 이권을 매개로 수수되는 방법을 살펴보면, 중앙정보부나 경제기획원이 정보나 자료 그리고 개별업체에서 제시한 자료를 중심으로 정치 자금원을 면밀히 검토하고, 주로 특혜금융, 차관, 대규모 국책사업, 기타 특혜사업을 중심으로 정치

자금을 흥정하거나 할당한다. 정치자금의 규모는 해당 기업체와 정부와의 관계, 그리고 영향력 있는 정치적 실력자의 관여에 따라 상이하나, 귀속재산 불하, 정부 보유달러 불하, 탈세의 경우에는 10-30%, 은행융자 및 차관 지불보증에는 5%, 대규모 국책사업에는 4%의 정치헌금을 수수하는 것으로 알려져 있다(김영, 1982: 322. 안병만, 1989: 345에서 재인용).

대일 청구권 자금 사용에는 사용자의 정치자금 신고제로 그 승인여부를 결정하였다. 특히, 고속도로 및 대규모 공업단지 등의 조성, 지하철 등 대규모 건설공사에는 많은 커미션이 정치자금으로 쓰였는데, 고속도로, 공단조성에는 공사발주를 수의계약으로 체결하면서 건설대금의 5%가 현금되고, 서울 지하철 1호선 공사에는 당초 일본 사업자와 8%로 묵계되었으나, 나중에 4%로 낙착되어 150만 달러가 정치자금으로 현금된 것으로 알려졌다(이상우, 1984: 155. 안병만, 1989: 345에서 재인용).

3) 전두환 정권의 정경유착 부패

제5공화국 때의 정치자금 모금은 정치자금에 관한 법률이 정한 테두리 안으로 한정하여 양성화시키고 음성적인 모금은 청와대로 집중시켰는데(조갑제, 1988: 218. 안병만, 1989: 346에서 재인용), 모금은 대통령과 대기업가와의 개별면담이나 대통령과 재벌총수와의 분기별 청와대 정례모임을 통한 각종 성금형식을 그 방법으로 택하였는바, 새마을 성금이 대표적인 실례이다. 기업들은 대형 프로젝트의 경우 먼저 청와대에 내인가를 받은 후 주무관련 부처의 관료들을 찾았고, 따라서 기업들은 자연히 대통령 주변 실력자들을 찾게 되었고, 나아가 권력형 부의 축재라고 일컬어지는 소위 '5공화국 친인척 비리'를 초래하게 되었다(안병만, 1989: 346). 정치자금은 규모가 대단히 클 뿐만 아니라 조달과정에서 정치권력의 조작에 의하거나 정치권력이 재벌에게 이권을 주고 반대급부로서 정치자금을 조달하기 때문에 정치발전과 국민경제에 미치는 영향이 심대하다.

엄청난 돈은 역시 선거철에 살포된다. 예컨대 1992년 대통령선거 당시 지출된 선거비용은 적게는 1조원, 많게는 2조원 이상 달했던 것으로 추정되고 있다. 국회의원 선거라고 예외는 아니다. 지난 1996년 총선 당시 '20당 10락' 이라는 말이 회자되었다. 선거자금으로 20억 원을 쓰면 당선되고 10억 원을 쓰면 떨어진다는 의미였다. 당시 지역구 국회의원 2백53명(정당비례대표 46명 제외), 지역구당 2명 이상 출마하는 경우를 가정, 당시 국회의원선거 때 최소 1조원이 소요되었을 것으로 추정할 수 있다. 세계에서 정치자금 규모가 가장 크다는 미국에서 1996년 대통령·상하원 및 지방선거에 소요된 선거비용이 모두 3조원 내외(30억 달러)에 지나지 않았다는 점과 비교해보면 우리나라의 당시 선거비용은 실로 천문학적이라고 할 수 밖에 없다.

4) 노태우, 김영삼(문민정부) 정권의 정경유착 부패

제6공화국 5년 기간 동안 노태우 대통령으로 재직하는 중 국책사업자 선정, 신규 사업의 인·허가, 세무·금융 관련 규제 및 지원 등 각종 직권을 남용하여 기업체 대표로부터 뇌물을 챙겨왔는데, 이는 정경유착의 전형적 표본이라 할 수 있다.⁴⁾ 명색이 정치자금 또는 통치자금이지, 전직 대통령들의 거액의 금품수수는 부정한 뇌물이 분명하다. 정치자금이 정치발전에 미치는 영향은 갖가지 부정부패를 초래하여 사회질서를 교란시키고 정부 불신, 나아가서는 국민의 정서를 저해하며 민주정치 발전에 막대한 장애요인이 되는 것이다.

지난 문민정부 시절, 1997년 1월말 한보철강 부도로 특혜 대출 비리 의혹이 불거진 ‘한보사태’는 당시 전·현직 은행장과, 고위관료, 여야 거물급 인사들이 대거 구속된 데 이어 김영삼 대통령의 차남이 구속되는 사태로 발전했다. 한보사건은 무모한 산업 정책과 정경유착의 고리, 대통령 친인척과 측근의 국정 농단, 그 폐해 끝에 국정의 중심을 흔들고 국민과 정부를 혼란에 빠뜨렸으며, 이후 국정표류가 지속되면서 국가부도 사태로 이어 지는 한 요인이 되기도 하였다.

III. 政經癒着의 特徵

1. 權力構築과 政治資金

박정희에 의한 5·16 군사쿠데타를 계기로 정치적 전면에서 직접 등장한 군사정부는 이후 노태우정권 말기까지 30여 년간 한국은 유사민간(類似民間) 복합체제(複合體制)의 군부통치(軍部統治)를 해왔다. 군사쿠데타를 일으킨 5·16의 주도세력은 군정 통치 기간을 거치면서 공화당을 창당하고 군부출신 엘리트들을 대폭적으로 국가 관료로 충원하는 한편, 신진 기술관료들을 영입함으로써 유사 민간화 된 군부정권을 탄생시켰다. 이 민·군 연립체제에서 정치적 지배력은 물론 군부 출신 엘리트들에게 전적으로 있었다(한용원, 1989: 123).

박정희정권은 국가기구의 확대 및 국가 관료의 팽창과 국가재정의 증대를 통해 국가행정능력을 팽창시켰으며, 대규모의 외국차관의 도입으로 민족경제의 자생력에 의존하지 않고 경제적 재원을 확보함으로써 사회·경제세력에 대한 영향력을 확대시켰다. 원화평가절하와 금리인상을 통해 수입대체 산업구조의 기반을 붕괴시켜 수출산업화 정책을 추진할 수 있었다(박종철, 1987). 사실, 4·19혁명 직후 당시 자본가들은 부정축

4) 지난 5공화국의 전두환 전 대통령, 6공화국의 노태우 전 대통령이 거두어들인 불법 정치자금의 액수가 각각 9천5백억 원, 5천억 원을 넘는 천문학적인 액수였음이 그들이 구속되면서 밝혀졌다.

재자로 비난 받았으나, 5·16쿠데타 성공과 함께 이들은 다시 권력친화성을 발휘하여 권위주의적 군사정권의 경제계획에 적극 참여함으로써, 이후 산업화 과정에서 특히, 외연적인 경제체제로의 정책전환에 편승하여 자본축적에 박차를 가하게 된다. 독점자본세력과 결탁한 박정희정권은 많은 정치적 부담을 무릅쓰고 새로운 외국 자본을 도입함으로써 지난한 공업화의 첫 관문을 열고, 정부가 도입한 외자에 편승한 산업자본가로서의 재벌들이 본격적인 정·경유착 관계를 확대하면서 이에 따른 자본축적을 가늠케 하는 결정적인 계기를 마련하게 된 것이다(강민, 1988: 25).

따라서 박정희 정권이 산업화 정책을 추진하기 위해 새로운 정치연합구조를 만들어 내는데 있어 민중부문을 외면하고, 기업인을 동반자로 선택한 이래로 전두환 정권, 노태우 정권에 이르기까지 정치권력의 기반은 군부 엘리트 및 기술관료와 재벌의 연합체제가 구축 되어왔다. 한국의 군부정권은 권력기반의 구축을 위해서 재벌과 채휴, 관료 재벌과 함께 지배 엘리트 구조를 형성하게 되었고, 정경유착이 심화되어 부(富)의 편재는 물론 권력형 부조리가 야기됨으로써 우리사회에 정경유착적 부패구조를 형성케 하였다(한용원, 1989: 125).

2. 軍需納品과 政經癒着

군부세력은 이미 6·25 전쟁을 겪으면서 국가적으로 큰 비중을 차지하게 되었다. 국가정책은 군부의 필요에 우선권을 부여하였고, 군부의 발언권이 높아졌으며 국방예산이 급속히 증가하였다. 방대한 예산이 소요되는 군수품 분야는 그 규모가 엄청날 뿐 아니라 일단 공급계약을 맺으면 공급자는 안정적인 공급원이 되므로, 예나 지금이나 군수납품(軍需納品, 군납)을 둘러싼 기업 간의 경쟁은 치열할 수밖에 없다. 특히 한국전쟁 이후 1950년대 우리나라 경제는 이렇다 할 발전계획을 갖추지 못하고 있었고 정부의 경제정책은 비능률적이었다. 이에 당시 자본축적은 기대할 수 없었고 수출규모나 경제규모는 영세한데다가 관료들에 의한 부정부패가 만연하고 있었다. 이런 상황에서 납품을 할 수 있는 현실적 준비나 잠재적 능력을 갖고 있는 기업에게는 자기 기업 성장의 지름길을 군납에서 찾을 수 있었다(조선일보, 1996년 7월 24일). 국내 H그룹의 경우, 1950년대 말 한국전쟁 중 미군 군수품 수송을 맡은 것이 계기가 되어, 1960년대 월남전 중에도 7백8십만 달러어치 군수물자 수송계약을 미군과 체결하여 일약 수송재벌로 등장하였음은 잘 알려진 사실이다. 이와 같이 군수 관련 사업은 대규모의 안정적인 공급원의 지위를 유지하므로, 한편으로는 각종 수뢰(收賂) 사건, 이권화(利權化) 등의 잡음이 끊이지 않았으며, 다른 한편으로는 재벌형성에 크게 기여한 것으로 평가된다.

이후에는 새로운 수단의 유착구조를 형성하게 되었는데 그 사례를 살펴보자. 지난 1996년 7월에 발생한 국가안보를 위협할 만한 軍·經의 유착사건은 모든 국민의 우려를 낳게 한 대표적 케이스였다. 삼성항공 간부들이 국방부 현역장교 7명과 공모하여

한국군 무기체계 계획 등에 관한 극비문서를 빼내어 무기 수주에 이용했던 것이다. 장교들의 전역 후 취업을 미끼로 무기상 직원과 저지른 이 비리사건은 비밀을 취급하는 한국군 장교들의 부패의식을 적나라하게 보여준 사건이다(조선일보, 1996년 7월 24일). 국방부 내에서도 관련분야의 핵심 인사들만이 취급하게 돼있는 2급 군사기밀이 7건과, 이 밖에도 3급 군사기밀과 대외비 및 기타 군 관계 서류를 합하여 1백2십여 건의 문건이 유출된 것으로 당시 군수사기관의 수사 발표내용을 통하여 밝혀졌다. 당시 모 전 국방장관을 둘러싼 비리의혹 가운데 실제로 드러난 것이 무기중개상과 방위산업체들의 로비활동이었다.

무기중개상이나 방위산업체들이 국방부에 무기판매와 관련된 로비를 하는 것은 막대한 커미션을 미끼로 가지고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 국내 무기시장 규모는 연간 2-3조원 규모, 무기중개상들은 모든 연줄을 동원하여 군의 의사결정권자에게 뇌물을 제공하는 등 수단방법을 가리지 않고 사업을 수주하려 한다. 무기중개에 따른 커미션은 거래액의 1-5% 범위이고, 일반적으로는 3-5%를 수수하는 것으로 알려져 있다(동아일보, 1996년 10월 22일). 대우 중공업이 한국 공군 경전투기 사업이 빨리 진행될 수 있도록 도와 달라고 모 전 국방장관에게 1억5천만 원의 뇌물을 제공한 사건은 국방의 총책임자가 무기납품과 관련해 재벌기업, 무기중개상과 불법 흥정을 한 군·경유착(軍·經癒着)의 대표적인 사례라고 할 수 있다(동아일보, 1996년 10월 22일).

3. 權力과 言論의 癒着

정치발전이 더딘 개발도상국에서는 정치적 목적을 가진 집단이 취약한 재무구조를 가진 언론사를 기업화함으로써 그 독립성을 침해하는 역기능이 나타나는 경우가 있다. 공공기관으로서의 정부가 사회적 공기(公器)로서의 언론사에게 각종 특혜, 감세, 면세, 용지수입 상의 편이, 교통·체신요금의 할인, 시설이용의 편이, 그리고 재정지원 등의 특혜를 제공하면서 언론의 공적 기능을 왜곡하는 경우가 대표적이다. 그리고 언론재벌, 상업주의적 언론의 형성을 정부가 유도하기도 한다. 우리나라 정부의 언론관이 감시·감독으로만 그 기능이 유효하다는 공정관념을 갖고 있었던 과거에 다분히 그런 경향이 있었고, 여기에서 정·언(政·言)의 유착, 경·언(經·言)의 유착이 강화되어 왔다. 그리고 한국의 재벌은 경제뿐만 아니라 정치, 사회, 문화, 심지어 언론까지 잠식해온 것이 사실이다. 재벌 소유의 언론사들, 대기업체들의 민간방송 진출로 언론은 이제는 정치, 경제, 사회에 대한 감시 기능보다는 권력과 경제에 종속되어 지배이데올로기의 확대·재생산 기재로서, 그리고 지배에 필요한 언론소비자들의 비정치화를 위한 매개로 기능하게 될 우려가 커지고 있다. 이런 종속적 언론사는 반대급부로 기업으로서의 사적(私的) 이윤추구와 지속적 경영권의 보장을 시혜로 받게 되는 것이다(유근일, 1988: 532).

재벌소유 언론이 흔히 재벌의 권익보호와 영리추구를 위한 도구로 활용되고 재벌을

위한 경제 이데올로기를 옹호·전파하는 수단으로 이용된다면 공기로서의 언론의 엄정한 감시기능을 포기하게 되는 것이고, 이는 중국적으로 국민의 ‘알 권리’를 담보해내지 못하는 심각한 문제를 노정시키게 되는 것이다. 신문도 상품이며 신문사도 영리를 추구할 수밖에 없는 기업임은 분명하다. 그러나 언론사는 상품을 팔아서 영리를 추구하는 기업이 아닌, 정보와 견해라는 정신적 상품을 국민에게 전달하는 존재를 인식돼야 하며, 따라서 재벌과 언론은 기본적으로 결합할 수 없는 고유 영역을 가진 독립적 존재라는 것이다. 새로운 21세기로 바뀌기 전, 당시 벌써 개시되었던 재벌의 언론 소유는 이러한 언론을 재벌의 논리로 길들이고 지배하려 했다는 점에서 언론 스스로의 발전을 저해하며, 언론사의 경영을 악화시키고 부당한 정치적 영향력을 통해 권·언(權·言)유착을 심화시키는 우(遇)를 범했다(유근일, 1988).

IV. 政經癒着과 官僚腐敗의 相關關係

지금까지 정·경·군·언(政·經·軍·言)의 유착관계를 유형별로 나누어 고찰하였다. 그러면 정경유착과 관료부패의 상관관계를 살펴보기 위하여, 5·16 군사쿠데타 이후 20여 년 간 군부의 국회 및 각료에의 참여 상황을 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 이를 통하여 군부의 행정관료와의 유착관계를 포함한 다양한 유착관계를 종합적으로 파악할 수 있다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 과거 23년 간(1963-1985) 제3, 제4, 제5공화국 기간에 정치가로서 의회에 참여한 군부 출신 엘리트의 국회의원의 평균 비율은 15.8%였다.

<표 2> 군부 엘리트의 역대 국회 참여 비율: 1963-1985

국 회	국회의원 수	군부 엘리트 출신 수	%
제3공화국			
제 6대 (1963-1967)	175	31	17.7
제 7대 (1967-1971)	175	37	21.1
제 8대 (1971-1972)1)	203	35	17.2
제4공화국			
제 9대 (1973-1978)	219	49	22.4
제10대 (1978-1979)2)	231	37	16.0
제5공화국			
제11대 (1981-1985)3)	276	26	9.4
제12대 (1985-1971)	276	30	10.9
합 계 / 평 균	1,555	245	15.8

자료: 김호경, 1986에 기초하여 작성. 김광웅, 1988: 33에서 재인용.

주) 1) 제8대 국회가 짧아진 것은 임기 중 유신(維新)을 선포했기 때문이다.

2) 제4공화국은 대통령저격사건이 있었던 1979년에 막을 내렸다.

3) 1979-1980년 기간은 제5공화국 헌법을 기초하기 위한 국가보위입법회의가 조직되어 활동하던 시기이다.

그리고 <표 3>에서 보듯이 같은 기간 동안 장관직의 3분의 1을 군부엘리트가 점유했다. 이것은 1961년 군사쿠데타이후 행정부와 국회에서 군부 출신들이 핵심주체 세력으로 지배해온 것을 단적으로 증명해 주는 것이다. 이와 같은 사실들은 당시 우리나라 권력구조가 군부세력과 여타의 정치세력의 복합체인 정·군(政·軍) 유착이었음을 잘 보여주는 증거라고 할 수 있다.

<표 3> 내각(內閣)의 군부출신 장관의 비율: 1964 ~ 1986

	제3공화국 (1964-72)	제4공화국 (1973-79)	제5공화국2) (1980-86)	전체
장관의 수1)	172	142	151	465
군부 출신 장관	73	45	37	155
%	42.4	31.7	24.5	33.3

자료: 차두삼, 1984. 김광웅, 1988: 35에서 재인용 및 보정(1984년 이후 값).

주) 1) 장관직에 총리·부총리를 포함시켰으나, 부총리와 중복되는 경제기획원장관은 제외했다. 대통령 수석비서관 및 국가안전기획부장도 제외했다.

2) 계산 년도의 기준은 매년 6월이나, 1986년만 예외적으로 4월 기준이다.

그런데 이러한 정·군복합체는 경제계에도 연장된다. 후발 자본주의 국가인 한국에 있어 경제발전은 제1공화국 이래 오늘에 이르기까지의 모든 정권이 추구해온 지상과제였고, 이 때문에 경제발전 추진과정에서 기업가들은 최우선적으로 보호를 받아왔다. 이러한 측면에서 군부 권위주의 체제는 기업에 각종 특혜(금융, 감세, 해외차관, 공장부지 등)를 제공하였고 기업은 반대급부로 비공식적인 정치자금을 제공하는 부조리를 낳게 되었다. 한국의 자본가 계급은 전체 인구 중 소수를 점하는 계층이다. 이들은 정부 경제관료들이 수립한 경제개발 목표를 달성하는데 협력함과 동시에 정권 담당자들에게 경제적 자원을 제공함으로써 그들의 정권유지에 공헌해왔다. 자본가들은 그들 자신의 사업이 정부가 제공하는 여러 가지 종류의 특혜에 의존했었고, 또 이러한 특혜에 대한 기업가들의 수요는 정부가 제공할 수 있는 특혜의 공급량을 항상 초과하였기 때문에 그들은 국가 관리자들의 요구와 기대에 경쟁적으로 순응해왔고(이정복, 1994: 147, 151), 이런 정치적 및 경제적 이해관계는 더욱더 견고한 유착관계를 형성해왔다고 볼 수 있다.

이런 정·경·군(政·經·軍)의 유착은 물론 언론사와의 유착으로까지 연장된다. 그간 한국 언론은 국민으로부터 위임받은 부패나 비위 감시기능 또는 파수꾼의 역할보다는, 과거 권위주의적 군부통치 세력과 자본가 세력 등과의 유착으로 국민의 비판을 받아온 것이 사실이다. 부패를 일소하고 참다운 민주주의 보장을 위해서는 언론의 완전한 자유가 보장되는 것이 필수적인데, 이는 곧 국가권력으로부터의 언론의 자율성을 의미하는 것이다. 그러나 우리나라의 경우, 정치권력은 언론의 감시와 비판을 겹쳐히 받아

들이지 안으려했기 때문에(이준일, 1989: 142), 체제 지배세력을 위한 이데올로기의 선전도구가 되도록 압력과 회유, 채찍과 당근을 사용해 왔다(유일상, 1987: 92-93). 권위주의적 억압체제인 정치권력을 옹호하고, 없는 정당성을 있는 양 강변하는 선전·홍보의 도구로 전락하도록 ‘보도지침’이나 급조된 법률(法律)을 제정하여 압박하기도 했다. 이러한 압력과 채찍에 반하여, 회유와 당근은 역대 군부정권들이 국회나 정부의 요직에 언론인들을 공천·임명하는데서 찾아 볼 수 있다. 이는 경력 언론인의 정치 전향으로 나타나는 것이다. 뿐만 아니라 언론사 경영진도 압력에 대한 대응으로 권력에 대한 우호적인 행태를 보이게 되었다. 이런 과정을 거치면서 정·경·군·언(政·經·軍·言)의 유착은 강화되어 왔다.

그러면 이제 이 정·경·군·언(政·經·軍·言)의 유착과 행정관료와의 관계는 어떠했는가? 행정관료는 정경유착, 군경유착, 정언유착 등의 각 유착에 있어서 고리역할을 한다고 볼 수 있다. 우선 정(政)과 경(經)이 유착하려면 여기에 관료의 부패가 중요한 역할을 한다. 경(經)의 비자금인 정(政)으로 직접 들어가기 위해서, 이 불법적인 정치자금의 반대급부로서의 행정적 혜택조치는 행정관료에 의해서 주어진다. 이런 관(官)때문에 3자가 유착되지 않고서는 정·경유착(政·經癒着)과 이 유착으로 인해 나타나는 부패는 불가능해진다.

군·경유착(軍·經癒着)도 마찬가지다. 군(軍)이 정(政)의 핵심이었던 과거, 군·경유착(軍·經癒着)은 즉 정·경유착(政·經癒着)과 동의반복인 것으로 볼 수 있다. 따라서 군·경유착의 고리도 행정관료라고 보아야 할 것이다. 정·언유착(政·言癒着)에 있어서도 역시 관료의 역할이 주유하게 작용했다. 이로서 정·경·군·언의 유착은 정·경·군·언·관의 유착으로 확대되는 것이다. 관(官)이 이렇게 유착의 확대에 참여했을 뿐만 아니라, 이 유착의 고리에 있어서 관(官)이 오히려 주축이 되었던 것이다. 즉, 행정관료의 역할이 없이는 이 모든 유착구조가 제대로 형성되지 못했다는 것이다. 행정관료가 바탕이 되고 주축이 돼서 유착의 요소들이 잘 움직여지는 그러한 유착구조였던 것이다.

이것이 바로 전방위적 유착에 의한 ‘종합적’ 부패구조이다. 사실상 우리나라의 행정관료들은 특히 박정희정권 때부터 여러 면에서 상당히 주도적인 역할을 해오게 되었다. 박정희 정권은 수출입국(輸出立國)·경제건설(經濟建設)의 기간을 단축하기 위해 특정 기업에 의도적으로 독과점을 허용하고, 조세특혜·금융특혜를 베풀음으로서 기업들의 자산축적을 지원하게 되었다. 이에 따라 갖가지 사업영역은 이권화 되었고 기업경영 전반에 관(官)이 인·허가권 형태로 개입하고 심지어 생산·판매과정까지 간섭하게 되었다. 이같이 사업의 확정·집행과정이 관의 주도 아래 이루어짐에 따라 정부 경제관료의 재량권은 강화되고, 경제운용 방식은 관주도 체제로 고착된 반면에 민간업계의 자율성은 거의 박탈당하거나 포기하게 되었던 것이다. 특히, 기업이 필요한 금융자금의 조달에 관의 개입 없이는 거의 불가능한 것은 이미 이때 관행으로 고착되었다. 즉, “권력의 줄을 잘 잡으면 재벌로의 성장가도를 달릴 수 있었고, 그렇지 못하면 몰락의 길로 가는 것”이었다(김영호, 1989: 16). 국가의 최고결정권자의 영역인 국정운영의 기

본적인 노선 외의 모든 크고 작은 정책들은 모두 정부 관료들이 결정했다. 그리고 모든 자원도 모두 이들 관료들이 장악하고 이들의 재량에 의해 처리되었다. 군사 권위주의 정권과의 밀월(蜜月)은 장기간 계속 되었으며, 이는 정·관유착(政·官癒着)을 공고히 했고 또 군(軍)과 경(經)의 유착으로 연결되었으며, 언론부문에까지 이르는 확대로 가능했던 것이다. 박정희 정권은 경제발전과 고도성장의 주역을 행정관료들에게 맡겼고 그 결과는 ‘종합적’ 유착관계 통해 성공했던 것이다.

V. 結 論

지금까지 정경유착의 한국 현대사(해방이후~문민정부 기간)에서의 사례들과 그 특성을 중심으로 고찰하였다. 부패의 원인이 되는 유착현상이 구조적이고 관행처럼 굳어져 광범위하게 이 사회에 퍼져 있었음을 알 수 있었다. 각종 사업과 인허가를 둘러싼 정·경·관의 유착체제였으며, 군부와 언론도 당시 시대상황에서 유착의 고리로부터, 또 그로 인한 부패로부터 자유로울 수 없었음을 볼 수 있었다. 이와 같은 부정부패의 고리는 그 양상이 다르고 규모는 더 방대해져 아직도 우리 곁에 온전히 머물고 있는바, 우리 사회의 구조화된 유착형 비리와 부패의 고리를 끈기 위한 방법의 하나로 우리 사회 구성원의 새로운 시대정신의 인식과 구가가 선행되어야 할 것이다. 이는 당시의 과제이었기도 하였으나, 아직도 풀지 못한 과제로 여전히 우리 곁에 존치되어있다. 민주시민의 희생의 대가로 당시 혼란의 역사 한 가운데서 얻은 귀중한 87체제 출범을 기반으로 절차적 민주주의의 성숙과 투명사회에 대한 국내외적 환경 조성이 그 어느 때 보다도 가능했었다. 당시부터 사회 모든 영역에서 부패척결은 지속적으로 추진되어야 했으며, 뇌물관행을 일소했어야 했다. 이들 주요 과제에 대한 국민적 합의 사회운동적 추진력의 부재는 이제 와서는 부패척결이 요원한 일로 남는 결과를 낳았다. 결국, 정경유착을 근절하겠다는 통치권자와 책임 있는 정치인의 의지와 결단은 물론, 기업인들의 확고한 개혁의지, 언론 본연의 감시·비판 기능, 검찰과 감사원의 사정기능이 우리 사회의 부패고리를 혁파하는 올바른 방도들 중의 몇몇인바, 이를 모두 가능케 하는 것 또한 우리 체제 내의 것으로 사회적 합의의 산물인 것이다.

한국 정부는 정치·경제체계가 투명하게 작동하는 체제를 구축하기 위한 심도 있는 노력을 하여야 하며, 사회와 국가 행정의 투명성을 확보할 수 있는 강력하고 단호한 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다. 이 제도적 장치는 공정성과 투명성을 담보한 권력과 관료의 부정·부패를 감시, 척결할 수 있어야 한다. 지난 1948년 해방이후 1990년대 말 문민정부까지의 정경유착과 이로 인한 부정부패의 실태와 특징, 주요 원인 등에 대하여 고찰한바, 성급한 결론을 통한 정책 제언이나 해결의 지혜를 모으려는 노력은 자칫 어설픈 결과를 낳게 될 것이다. ‘국민의 정부’ 이후 최근까지의 양상을 달리하는 정경유착의 실태와 특징에 대한 고찰을 겸하여 또 다른 연구를 통하여 ‘한국병’인 부

패의 질곡을 치료할 수 있는 새로운 접근법, 강력한 처방을 만들어내는 일이 새로운, 연관성을 갖는 가까운 미래의 과제가 될 것이다.

<참고문헌>

- 강민 (1988). “한국 관료적 권위주의의 구조적 특성” 계간 「경향」 봄호.
- 강원택 (2000). 「정치부패 원인과 대책방안 연구보고서」 대한민국정부 국무총리실 국무조정실.
- 김영 (1982). 「당인(黨人)」 백미사.
- 김영호 (1989). 「관권경제 특혜경제」 청암.
- 김해동·윤태범. (1994). 「官僚腐敗와 統制」 집문당.
- 김호경 (1986). 「Prominent Members of the Korean Government on Picture」 국사편찬위원회.
- 박병윤 (1982). 「재벌과 정치」 한국양서.
- 박원순 (1998). 「한국사 시민강좌, 부정부패의 현대사」 일조각.
- 송찬섭·홍순권 (1998). 「한국사의 이해」 한국방송대학교출판부.
- 안병만 (1989). 「한국정부론」 다산출판사.
- 차두삼 (1984). 「한국에 있어서 군부 엘리트와 정치발전에 관한 연구」 행정학석사논문, 서울대학교.
- 김영중. (1997). “정경유착의 구조적 실패” 제15회 정신문화포럼 발표논문. 한국정신문화연구원, 조선일보사: 1-38.
- 박종철 (1987), “한국의 산업화 정책과 국가의 역할: 1948~1972” 「1공화국과 3공화국의 비교연구」 고려대학교 박사학위논문.
- 유근일 (1988) “민주화와 공공행정: 언론관계” 「민주사회 성숙을 위한 공공행정」 고시원.
- 이종원 (1987). “부패의 경제” 성균관대학교 한국산업연구소 「한국경제」 14권. 1월: 102-114.
- 이정복 (1994). “관료적 권위주의론과 유신체제” 한배호 외 18인 공저 「한국의 자본주의와 민주주의」 법문사.
- 이정복 (1993), “신한국건설을 위한 제도개혁과 통치이념” 「신한국의 정책과제」 한림과학원(편).
- 이준일 (1989), “한국의 언론과 민주주의” 민준기·신정현·이정복·이신행·장달중 외 공저 「

- 한국정치의 민주화」 한국정치학회(편) 법문사: 137-148.
- 정용길 (1980), “새정치 방식과 정치비용” 「정경문화」 188호.
- 한용원 (1989), “한국정치에 있어서 軍의 역할” 민준기·신정현·이정복·이신행·장달중 외 공저 「한국정치의 민주화」 한국정치학회(편) 법문사: 117-136.
- 동아일보, 1996년 10월 22일
- 조선일보 1995년 10월 29일자 사설.
- 조선일보, 1996년 7월 24일.
- 김광웅 (1988), “한국 민군관료엘리트의 이데올로기와 정치” 계간 「경향」 봄호.
- 유일상 (1987), “언론기능의 역동성” 「사상과 경향」 겨울호: 92-93.
- 윤영오 (1991), “부패는 민주주의를 망친다. 「신동아」 3월호: 166-173.
- 이상우 (1984), “돈과 정치” 「월간 조선」 8월호.
- 이상엽·정건섭 (2004), “조선후기 지방재정의 위기 요인 분석” 「한국지방재정논집」 9권1호, 6월. 한국지방재정학회: 79~104.
- 전철환 (1988), “정경유착과 민주화의 과제” 계간 「경향」 봄호: 129~141.
- 조갑제 (1988), “전두환의 인맥과 금맥” 「월간조선」 5월호.
- 위키백과사전. <http://www.wikipedia.or.kr/>

투고일자 : 2010.10.23
수정일자 : 2011.03.03
게재일자 : 2011.03.18