

연구보고서

공공선택론적 입장에서 본 이익집단의  
입법결정과정에서의 투입에 관한 연구

2004. 11.

재단  
법인 한국의회발전연구회

## 2004년도 국회연구용역과제 연구보고서

- 연구과제명: 공공선택론적 입장에서 본 이익집단의  
입법결정과정에서의 투입에 관한 연구

책임연구위원 : 황수익(서울대학교 정치학과)

공동연구위원 : 강원택(숭실대학교 정치외교학과)

연구기간 : 2004. 7. 20. ~ 2004. 11. 19.

이 책자는 2004년도 국회활동지원단체보조연구용역계획에 의하여 한국의회발전연구회로부터 제출 받은 보고서로서 의정활동연구에 활용되도록 발간한 것입니다.

## 〈목 차〉

1. 서 .....	1
2. 이론적 논의 .....	5
3. 한국에서 이익집단 정치의 현황과 활동에 대한 평가 .....	11
4. 의회를 통한 이익집단 정치의 제도화가 이뤄지지 못하는 문제점의 분석 .....	17
(1) 제도적 요인 .....	17
(2) 행위자 요인 : 이익집단의 문제점 .....	27
5. 결론 .....	42
참고문헌 .....	44

## 〈표차례〉

[표 1] 노동조합 및 조합원의 수와 조직률의 변화 추이 .....	11
[표 2] 미국 로비의 현황 (로비 액수 기준으로 12대 기업/이익집단) .....	21
[표 3] 국회 내 노동 및 기업 출신 의원의 비율 .....	29
[표 4] 노조 현황 .....	34
[표 5] 시민단체의 의회 압력 활동 .....	37
[표 6] 시민단체의 대 국회 로비 활동 .....	40

## 〈그림차례〉

[그림 1] 각 국회별 의원 발의 법안의 건수 .....	18
---------------------------------	----

# 1. 서

민주화 이후 나타나고 있는 변화 가운데 하나는 사회적 이해관계가 다양화되고 그에 따른 이익집단간 경쟁과 대립도 심화되었다는 점이다. 과거 권위주의 시대의 규제와 억압이 해소되면서 이와 같이 우리 사회 내 이해관계의 구조적 분화와 이익의 다원화가 증대된 것은 당연한 현상이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 이익의 다원화와 함께 이러한 다양한 이익을 대표하는 여러 가지 이익집단의 중요성 역시 커져가고 있다. 민주화의 진전으로 정치적 참여 구조의 개방화와 함께 입법 결정과정에서 이들 이익집단이 행하는 투입 기능의 중요성에 대한 기대감 역시 높아져 가고 있다.

그러나 민주화 이후 시민사회의 성장과 그에 따른 다양한 이익집단의 결성과 활동에도 불구하고 아직까지 이러한 이익집단 정치가 의회 정치라는 제도화된 창구를 통해 활발하게 수렴되고 해결되는 수준에까지 이르지 못하고 있는 것이 현실이다. 무엇보다 이러한 요구를 수용하고 처리해야 할 우리나라의 국회가 특정 사안을 둘러싸고 시민사회가 분열되어 있거나 상충되는 이해관계를 추구하는 이익집단간의 갈등이 터져 나올 때 이를 올바르게 조정하고 합의를 도출해 내는 기능을 제대로 행하지 못하고 있기 때문이다. 즉 입법 결정 혹은 정책 결정 과정에서 이익집단의 이익표출이 의회라는 제도화된 채널을 통해 적절하게 반영되고 있지 못한 셈이다. 그만큼 우리나라의 이익집단 정치는 공개적이고 제도적인 채널에 의존하기보다는 은밀하고 불법적인 형태의 개인적 접촉이나 거리로 뛰쳐나와 집단적 힘을 과시하는 비제도적인 형태로 여전히 이뤄져 오고 있다.

이 연구는 이와 같은 문제점에 주목하여 우리나라의 이익집단 정치의 어떠한 특성 때문에 이처럼 투입구조 내 이익집단의 활동이 비제도적인 수단에 의존할 수밖에 없었던 것인지 그 원인에 대해 논의하고자 한다. 이 연구에서 주목하는 요인은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 이익집단 정치의 활성화를 저해하는 한국 정치의 구조적 요인이다. 정당 정치, 의회 정치 등 정책 결정과정과 이익집약에 영향을 미치는 구조적이고 제도적인 측면에 주목할 것이

며, 이와 함께 정치문화적인 요인에 대해 살펴볼 것이다. 그러나 이 연구에서 보다 주목하는 분야는 이익집단 자체, 즉 행위자 요인에 대한 것이다. 주어진 상황 속에서 각 이익집단은 자기 집단에 가장 유리한 정책적 대안을 얻어내기 위해 노력하고 있으며 그에 따라 적절한 전략을 채택하게 될 것이라는 것이 이 연구에서의 가정이다. 즉 이익집단을 하나의 행위자로 간주하고 이 집단이 주어진 환경 속에서 효용의 극대화를 추구하지만, 앞서 언급한 대로, 의회를 통한 이익집단 정치가 제대로 이뤄지지 못하게 되는 결과를 낳게 되었다는 시각을 취한다. 즉 이익집단 정치가 의회라는 제도적 창구를 통해 활성화되지 못하는 것은, 한국 정치의 제도적인 요인뿐만 아니라, 각 이익집단의 내부적 요인 혹은 전략적 선택의 탓이라고 보는 것이다.

그런 점에서 볼 때 이 연구는 공공선택론(public choice)과 유사한 접근법을 취하고 있다고 할 수 있다. 공공선택론은 정치현상에 대한 경제학적 분석이라고 정의된다. 이러한 방법론적 입장은 정치적 행위자간의 경쟁을 시장 경쟁과 유사한 것으로 바라보는데 각 집단은 자기 집단의 효용 극대화를 추구하는 합리적 행위자(rational actor)로 가정되고 이러한 합리적 행위자들간의 경쟁이 투입 구조의 특성을 규정하고 그러한 경쟁의 결과로 어떤 정책 결정이 내려지게 되는 것으로 이해한다. 공공선택론은 그 모형의 대상이 개인 행위의 산출이라는 점에서 미시적이고, 대규모 사회현상을 개인행위의 특수한 배합으로 보고 전자를 후자로서 설명하고자 한다는 점에서 그 방법이 전형적으로 개인주의적이다. 이 접근법에 의하면 정치, 경제 등의 사회현상은 개인들의 상호작용의 결과로서, 그 자체가 상호작용하는 개인으로부터 독립된 존재가 아니다. 따라서 이 접근법의 사용자들은 사회현상의 창출에 참여하는 개인들의 행위에 관한 이론을 바탕으로 사회현상에 대한 이론을 구축하고자 한다(황수익 1985: 36). 이익집단 정치가 각 집단의 구체적인 이해관계와 긴밀하게 맞물려 이뤄지는 것이 현실적인 시각이라고 한다면 공공선택론의 가정은 정책결정을 둘러싸고 행해지는 집단간 경쟁과 영향력 행사의 특성을 파악하는데 방법론적으로 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

그런데 공공선택론은 방법론적으로 매우 엄격한(rigorous) 가정과 논의의 구조를 갖는다. 이 연구에서는 각 이익집단을 하나의 행위자로 가정하고 이들이

자기의 이익을 극대화하기 위한 차원에서 활동한다는 합리성의 가정을 받아들이지만, 이 연구에서의 서술 방식이나 논의의 전개는 공공선택론의 일반적인 연구 결과와 비교하면, 엄격성이라는 관점에서 볼 때, 본격적인 분석이라고 하기에는 매우 부족하다는 점을 미리 밝혀두고자 한다. 공공선택론이 취하는 방법론적 개인주의라는 관점에서 볼 때에도 과연 이익집단을 하나의 단일한 행위자로 간주할 수 있느냐 하는 점도 논란의 여지가 있을 수 있다. 이 연구에서는 그러한 한계를 인정하면서 개별 이익집단을 단일의 행위자로 간주하고 이들이 자기 집단의 효용 극대화라는 전략적 선택을 하게 될 것이라는 합리성의 가정을 수용하고자 한다. 또한 이 연구에서는 공공선택론에서 발전된 어떤 모델이나 게임이론 등 단일한 이론적 틀에 따라 전 과정을 설명하기보다 개별 행위자와 관련된 행동의 논리를 공공선택론에서 제시한 개념에 따라 개별적으로 풀어나가게 될 것이다. 그것은 이 연구의 주된 목적이 공공선택론의 학문적 적용에 관한 것이 아니라, 왜 한국 이익집단 정치가 의회라는 제도화된 입법 결정 과정을 통해 제대로 작동하지 않느냐는 질문에 대한 해답을 찾는 과정에서 분석의 한 차원으로 이익집단이라는 행위자에 주목하고자 하는 것이기 때문이다.

이 연구는 크게 세 부분으로 나누어 전개된다. 첫째는 이익집단 정치에 대한 이론적인 논의이다. 여기서는 그동안 집단정치와 관련하여 이뤄 놓은 이론적, 학문적 성과에 대한 논의와 평가가 이뤄지게 될 것이다. 또한 공공선택론에서 제기한 논의도 함께 논의될 것이다. 두 번째는 이익집단 정치와 관련된 한국적 상황에 대한 평가 부분이다. 민주화 이후 부쩍 성장한 시민사회 내 이익집단 정치의 현황과 특성에 대해서 논의하게 될 것이다. 세 번째는 이익집단 정치가 의회라는 제도화된 채널을 통해 활성화되지 못한 원인을 구조적이고 환경적인 요인과 이익집단이라는 행위자 요인으로 구분하여 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 한국 정치과정에서 나타난 이익집단 정치의 형태를 몇 가지로 정리하고 각각의 특성과 내용에 대해서 살펴보게 될 것이다. 또한 이익집단의 특정한 이해관계와 관련되어 쟁점이 되었던 구체적인 사례에 주목하여 그러한 과정에서 나타나는 합리적 행위자로서의 집단의 전략적 행위의 특성과 행위의 형태에 대해 분석하게 될 것이다.

그동안의 연구는 이익집단의 입법결정과정에서의 투입이 제대로 이뤄지지 못한 원인에 대한 제도적, 환경적 요인을 찾으려는 데 많은 관심이 모아져 왔다. 그러나 이 연구에서는 이러한 제도적, 환경적 요인뿐만 아니라 우리나라 이익집단 자체의 문제점에도 주목하여 함께 설명하고자 한다는 점에서 의미를 찾고자 한다. 즉 이 연구에서는 제도, 환경 요인뿐만 아니라 행위자 요인을 함께 고려하여 문제점을 찾고 그 해결책을 모색하고자 한다.



## 2. 이론적 논의

현대 민주주의에서 다양한 이익집단간의 갈등은 자연스러운 일이며 이미 주요한 정책결정과정에서 이익집단은 매우 중요한 역할을 하고 있다. 이익집단들은 정치과정 속에서 여러 가지 기능을 수행하고 있지만 입법결정과정에서 투입의 역할과 관련하여 볼 때, 역시 이익표출 기능이 가장 기본적인 기능이 된다고 할 수 있다. 이익집단은 교과서적인 정의에 따르면, ‘정부의 정책에 대한 영향력을 추구하는 조직집단이지만 공직에 대한 책임을 담당하려고 하지 않는다’(최명, 김용호 1990: 195-196)는 것이다. 이처럼 이익집단은 정부의 정책에 대한 영향력 행사라는 점에서 중요한 이익표출의 단위이고 정치과정상의 중요한 행위자 가운데 하나가 된다. 한편 의회는 상이한 이해관계를 갖는 세력, 집단을 대표하는 정당간의 경쟁을 통해 이러한 이익집단들의 요구를 입법화하고 정책으로 전환하게 해 주는 주요한 경로이다. 즉 의회는 이익집단의 투입 기능의 주된 채널이 되는 것이다.

이러한 이익집단 정치에 대한 가장 고전적 견해는 다원주의적 시각이다. 사회의 기능적 분화와 이해관계의 다양화로 인해 상이한 이해관계를 갖는 집단들이 자발적으로 형성되고 서로 경쟁하며 자신의 이해관계를 정책으로 구현하기 위해 애쓰는 것이 다원주의 집단 이론의 핵심이라고 할 수 있다. 다원주의는 사회적, 제도적, 이념적 관행의 다양성의 존재를 인정하고 그것에 가치를 부여하는 입장을 말하는 것이다. 매디슨(James Madison)은 파벌의 해악(mischiefs of faction)에 대해 크게 우려하였고 모든 개인은 자신의 권력을 극대화하고 싶어 하는 이기주의자(egoist)라고 보았다(Dunleavy and O’Leary 1987: 14). 그러나 매디슨은 정부의 규제를 통한 파벌의 해악을 해결하는 방식에 대해서는 반대하였고 파벌의 해악은 파벌간, 즉 집단간의 경쟁과 상호견제라는 메커니즘을 통해서 해결될 수 있다고 한 주장하였다. 이러한 시각은 바로 이러한 다원주의적 집단 이론의 입장을 잘 보여주고 있는 것이다. 토크빌(Tocqueville)은 미국에서 발견한 정치적 자유와 신분적 평등이 조화되는 현상의 근원을 국가와 시민사이의 강력한 ‘중간 결사조직(intermediate associations)’의 발전에서 찾았는데

(Dunleavy and O'Leary 1987: 15-16) 이러한 토크빌의 분석 역시 다원주의 집단 이론의 핵심적 주장과 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다. 벤틀리(Bentley 1967)는 이익활동이 존재하는 곳에 반드시 이익집단이 생성되기 마련이며 집단 간의 상호 작용의 결과로 사회적 균형(social equilibrium)에 도달할 것이라고 보았다. 트루만(Truman 1951) 역시 다양한 이해관계의 존재를 인정하고 중첩적인 멤버십(overlapping membership)으로 인해 특정 다수 집단의 전제(tyranny)가 아니라 이익집단 정치가 궁극적으로 사회적인 균형에 이르게 할 것으로 보았다.

이처럼 다원주의 집단 이론은 이해관계를 매개로 시민사회 내 다수의 자발적으로 참여를 통해 집단이 생겨나고 이들 집단간의 경쟁을 통해 정책이 형성된다는 시각을 취하고 있다. 다원주의 집단 이론은 이익집단간의 경쟁이 정치과정을 지배하고 정책 결정의 핵심적 요인이 된다고 보고 있으며 국가는 상충하는 집단간 이해관계를 조정하는 공평무사한 중재자이거나 시민사회 내 존재하는 이익집단간의 힘의 균형을 반영하는 풍향계(weather-vane model)와 같은 존재에 머물러 있게 된다(Dunleavy and O'Leary 1987: 41-47). 즉 국가와 구분되는 시민사회 내 존재한다는 점에서 자생적이고 자율적인 이익집단은 자신들에 유리한 정책을 실현시키기 위해 여러 가지 자원을 동원하여 압력을 행사하고 국가는 중립적인 입장에서 이러한 집단간 경쟁의 결과를 수용하게 되는 것이다.

한편 공공선택론적 시각의 집단이론의 대표적 학자 가운데 하나인 올슨(Olson 1965)은 이러한 다원주의 집단 이론의 시각을 근본적으로 부정한 것은 아니지만 이해관계가 존재하는 곳에 '저절로' 집단이 생겨날 것이라는 다원주의의 중요한 가정에 대해 도전하였다. 올슨에 의하면 개인이 자기이익을 실현하기 위해 행동하는 이기적이고 합리적인 존재라면 그런 개인들이 공동의 이익이나 목표를 가질 때 그의 실현을 위한 공동의 행동을 취할 것인가의 여부를 결정하는 데 있어서도 자리적(自利的)이고 합리적일 것이라는 것이다. 따라서 집단적 행동에 의해 산출되는 재화의 공공재로서의 특성을 고려할 때 집단적 행위에 자발적으로 협조하지 않는 것이 각 개인의 이익에 기여할 수 있다는 것이다(황수익 1985: 42-43). 이러한 올슨의 주장은 단지 이해관계만 존재

한다면 자연스럽게 집단이 형성될 수 있을 것이라는 다원주의적 가정에 대한 통렬한 비판이라고 할 수 있다. 올슨은 집단행동이 가능하도록 하기 위해서는 대규모 집단의 경우에는 공공재 산출에서 비롯되는 무임승차를 막을 수 있는 선택적 유인(selective incentives)이 제공되어야만 가능할 것이라고 주장하였다.

그러나 다원주의 집단 이론에 대한 가장 강력한 비판은 역시 사회적 자원이 이익집단간 균형 있게 배분되어 있지 않으므로 국가는 결국 영향력이 강한 이익집단에 종속될 염려가 있다는 주장일 것이다. 즉 경쟁 집단간 자원이 불균등하게 배분되어 있다면 소수의 잘 조직화된 이익집단에 정치적 혜택이 주어지게 될 것이라는 점이다. 이에 대한 가장 분명한 이론적 모델이 바로 렌트 추구(rent-seeking) 이론일 것이다. 이익집단 정치를 설명하는 또 다른 공공선택론적 접근법인 렌트 추구 이론은 ‘정부의 의사결정 메커니즘에 영향력을 작용시켜 자신들만의 독점적 이익을 확보하려는 집단들 사이의 과당경쟁 행위’의 관점에서 이익집단 정치를 바라보는 것이다(윤홍근, 유석진 1995: 214). 렌트 추구행위는 정부의 결정에 의해 제공되는 온갖 제도적 형태의 독점권 및 독점적 지위를 확보하려는 잠재적 진입자와 이를 확보하고 있는 기득권자와의 경쟁관계로 표출되는데, 이미 정부의 결정에 의해 독점권을 부여받은 독점적 생산권자는 독점 지위를 빼앗기지 않기 위하여 렌트 추구 비용이 렌트 기대 수익의 현재 가격과 동일한 수준이 될 때까지 정부의 결정이 바뀌지 않도록 로비 활동에 자원을 쏟아 붓는다는 것이다(윤홍근, 유석진 1995: 216-217). 즉 렌트 추구에서 이익집단 정치는 하버거(Harberger 1954)나 Tullock(1967) 등이 주장하는 후생손실(deadweight cost)만큼 사회적으로 낭비를 초래하게 되는 것이다. 우리나라에서는 재벌의 독과점과 관련된 문제로 렌트 추구에 대한 논의가 행해졌다(예컨대 노석재 1994). 다음의 기사는 독점과 렌트 추구의 모습을 잘 관찰할 수 있는 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

브리스틀-마이어스 스쿼브 사는 핵심품목인 당뇨병 치료제 ‘글루코파지(Glicophage)’에 대한 독점판매권을 유지하기 위한 새로운 방법을 적극 모색하고 있다. BMS 사는... 이번에는 소아 사용에 대한 새로운 라벨로 독점 기간을 연장하기 위해 미국 국회에 로비 중인 것으로 알려

졌다. 화이자 사 다음으로 많은 57명의 BMS 사 로비스트들은 글루코파지 소아사용에 대한 독점권 인정으로 독점기간을 연장하기 위해 미국 국회에 사방으로 깔려 있다. .... 만약 이 확장 법안이 통과된다면 BMS 사의 글루코파지는 2004년까지 독점 판매할 수 있어 이로 인해 이득을 보게 되는 매출액은 17.3억 불에 달할 것으로 예상된다.<sup>1)</sup>

한편, 다원주의적 이익집단 정치와 매우 상이한 관점을 취하는 시각이 조합주의(Corporatism)적 이익정치 모델이다. 조합주의적 모델에서 이익집단 정치는 국가권력에 의해 하향식, 위계적으로 조직되고 국가의 통제를 받아들이는 것을 대가로 각 분야에서 해당 이익을 독점적으로 대표할 권리를 부여받는 형태를 말한다. 일반적으로 조합주의는 궁극적으로는 국가에 의해 주도되는 고용주와 노동자, 그리고 국가간의 삼자 관계(tripartite)를 지칭하는 것이다(Held 1987: 215). 우리나라의 노사정 위원회가 바로 조합주의적 모델로 설명되는 예가 될 수 있을 것이다. 다원주의가 집단간의 자율적 경쟁에 의한 정책 형성을 전제로 하고 있다면 조합주의는 이익집단 정치에서 기본적으로 국가가 중요한 행위자, 결정자의 역할을 수행한다. 슈미터(Schmitter 1974)는 조합주의를 사회조합주의(societal corporatism)와 국가조합주의(state corporatism)로 구분하였는데, 사회조합주의는 자유민주주의 체제를 전제로 하고 지역간, 인종간, 계급간 다양성과 시민사회의 자율성이 결합한 형태라고 할 수 있다. 반면 국가조합주의는 이익집단이 엄격한 중앙집권적 관료 국가에 종속된 형태를 말한다(최명, 김용호 1990: 219-220). 즉 국가조합주의는 국가의 비민주적 통제와 이익집단의 자율성 배제라는 특성을 갖게 되는 것이다. 어느 경우든 국가는 이익집단 정치에서 중립적인 존재가 아니며 적극적인 행위자로 나서게 되며 반면 이익집단은 일정한 정도 국가 통제를 수용하며 그 대가로 독점적인 대표권을 부여받게 된다. 결국 조합주의적 이익집단 정치 메커니즘의 핵심은 이익집단 정치에 대한 국가의 개입과 통제라고 요약할 수 있다. 콜리어와 콜리어(Collier and Collier 1979)는 국가의 조합주의적 통제정책을 유인(inducement)과 제약(constraints)으로 나누어 설명하였는데, 유인은 노동조합에 이익이 될 수 있는 법적 요소를 제공하면서 동시에 후견적 지원을 받도록 하는 것을 말

---

1) [http://bric.postech.ac.kr/bbs/daily/krnews/200111\\_1/20011115\\_27.html](http://bric.postech.ac.kr/bbs/daily/krnews/200111_1/20011115_27.html)

하며 제약은 노조의 단체행동권이나 교섭권을 규제하고 노조 집행부의 임원의 자격을 제한하는 등 국가가 직접적으로 노조의 구성이나 활동을 관리하는 것을 말한다. 어느 경우든 국가의 개입을 전제로 하고 있음을 알 수 있으며 다만 국가의 개입 형태에 있어 차이가 생겨날 수 있음을 지적하고 있는 것이다.

따라서 국가와 이익집단간에는 공식화된 제도적 관계가 중시되며, 주된 활동의 대상도 주로 행정부처이다. 집행과정에서도 이익집단은 국가와 이익집단간에 합의된 내용을 대리집행 혹은 집행보조를 하기 위하여 성원을 규제하고 성원들로부터 순응을 확보하고자 한다. 이 점에서 조합주의하의 이익집단은 준국가기구(para-state)로서의 역할을 수행하는 것이며, 성원의 이익을 대표하는 이익대표자로서 뿐만이 아니라, 정책과정에서 국가와 개별성원을 연결하는 이익매개자(intermediary)로서의 역할도 동시에 수행하는 것이다.(김순양 1997)

다원주의와 비교한다면 조합주의적 이익집단 정치의 메커니즘은 대의제나 지역 대표 등을 통한 이익표출보다 기능 대표성을 중시하는 시각이라고 볼 수 있을 것이다(Held 1987: 216). 권위주의 통치 시절의 한국의 이익집단 정치 역시 국가 조합주의적 관점에서 설명될 수 있으며(예컨대 김영래 1987), 이러한 유산은 뒤에서 행할 논의처럼 현재의 우리나라 이익집단 정치에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이 연구에서는 과거 국가 조합주의적 특성을 갖던 한국 사회의 이익집단 정치는 민주화 이후 다원주의적 모델에서 설명하는 형태로 변모하고 있지만, 의회를 통한 이익표출의 형태는 제대로 이뤄지지 못하고 있다는 점에 주목한다. 우리 사회에서도 1990년대 후반 외환위기를 겪으면서 노사정 위원회를 통한 사회 조합주의적 메커니즘의 도입 시도가 있었지만 제대로 작동하고 있다고 보기는 어렵다. 이 때문에 우리나라에서는 조합주의적 특성보다는 다원주의적 특성이 보다 강하게 나타나고 있다고 보는 것이 적절할 것 같다<sup>2)</sup>.

그런데 정치과정에 참여하는 집단의 특성을 어떻게 구분할 것인가 하는 문제는

2) 실제로 외환위기 이후 노사정위원회에 참여한 민주노총 지도부는 사회협약에 합의한 직후 대의원들로부터 즉각적으로 불신임을 받았다 (박동 2001: 198).

보는 관점에 따라 달라질 수밖에 없다. 고전적인 구분이라 할 수 있는 알몬드와 파웰(Almond and Powell 1978: 171-176; 여기서는 최명, 김용호 1990: 197-204)은 집단을 아노미 집단(anomic groups), 비결사적 집단(non-associational groups), 제도적 집단(institutional groups), 결사적 집단(associational groups)으로 분류하였다. 이들 집단 모두 제각각 정치과정과 입법과정에 영향을 미칠 수 있겠지만 일반적으로 민주화 이후 한국 사회에서 나타나는 이익집단 정치를 설명하는데 적실성이 있는 것은 역시 결사적 집단이라고 할 수 있다. 이 연구에서 주목하는 집단 역시 결사적 집단이다.

결사적 집단 가운데 각 집단이 추구하는 가치와 목표에 따라 시민단체와 일반 이익단체를 구분하는 일도 중요하다. 후자가 개별적이고 특수한 이해관계를 추구한다면 전자는 공익을 위한 집단 활동을 한다는 점에서 커다란 차이를 갖는다. 특히 최근 들어 한국 사회에서 NGO라 불리는 시민단체의 역할은 입법과정에서 매우 중요한 역할을 하고 있다(김의영 2004; 김호기 2002). 사적이고 특수한 이익을 추구하는 일반 이익집단과 공익성을 추구하는 시민단체가 추구하는 목표가 다르다는 점에서 입법결정 과정에 대한 참여의 형태나 영향력 행사의 방식은 서로 상이하겠지만 이 연구가 의회라는 제도화된 투입 창구에 대한 집단의 참여 문제를 다루고 있기 때문에 여기서는 이 두 가지 집단간의 차이에 크게 주목하지 않고 모두 포함하여 논의하게 될 것이다

### 3. 한국에서 이익집단 정치의 현황과 활동에 대한 평가

한국 정치에서 이익집단 정치는 과거 권위주의 시절 국가 조합주의적 통제로 인해 활성화되지 못했고 ‘재야’라는 포괄적인 명칭 하에 민주화의 투쟁의 일환으로 노동 및 농민 운동이 전개되어 왔다. 한국에서 노조를 비롯한 각종 이익집단이 활성화된 것은 민주화와 깊은 관련이 있는데 1986년의 6.29 선언 이후 가히 폭발적으로 터져 나온 노동 운동이 그 좋은 예가 될 것이다. [표 1]에서 볼 수 있듯이 1986년 2천여 개이던 노조의 수는 1987년부터 가히 ‘폭발적으로’ 증가해 왔음을 알 수 있다. 1989년의 7,861 개를 정점으로 이후 그 수가 다소 줄어들기는 했으나 민주화 이전과 비교하면 그 수와 활동 면에서 매우 커다란 차이가 생겨났다는 사실을 잘 알 수 있다.

[표 1] 노동조합 및 조합원의 수와 조직률의 변화 추이

년 도	노동조합수	노동조합원수 (천명)	조 직 률 (%)
1986	2,658	1,036	16.8
1987	4,086	1,267	18.5
1988	5,598	1,707	19.5
1989	7,861	1,932	19.8
1990	7,698	1,887	18.4
1991	7,656	1,803	17.2
1992	7,531	1,735	16.4
1993	7,147	1,677	15.6
1994	7,025	1,659	14.5
1995	6,606	1,615	13.8
1996	6,424	1,599	13.3
1997	5,733	1,484	12.2
1998	5,560	1,401	12.6
1999	5,637	1,480	11.9
2000	5,698	1,527	12.0

자료: 노동부. 2002. 『2001년 노동백서』.

[http://www.molab.go.kr/download/20041115022158890\\_3284.hwp](http://www.molab.go.kr/download/20041115022158890_3284.hwp)

노조의 증가뿐만 아니라 NGO라고 불리는 공익성을 강조하는 시민단체의 활동 역시 민주화 이후 매우 활발해졌다. 강상욱(2001)은 시민단체의 성장에 영향을 미친 요인별로 분석하여, 민주화, 지방자치 실시, 친NGO성향 정부집권, 세계화(국제화), 정보화, IMF 경제위기의 정치, 사회적 기회구조 요인들 중에서 민주화 등 정치적 요인의 영향이 다른 사회경제적 요인보다 시민단체의 성장에 미친 영향이 매우 높다고 분석했다. 2003년 한국시민단체 총람에 따르면 2002년 현재 시민단체의 수는 모두 15,180개의 단체이다. 이 가운데 63.7 퍼센트 가량이 1990년 이후에 설립된 것이며, 활동의 범위와 수 역시 이후에도 계속해서 꾸준히 늘어나는 추세를 보이고 있다. 특히 지역자치, 빈민, 환경, 그리고 시민사회 일반 분야의 시민단체의 증가가 두드러지고 있다(김의영 2004:175). 또한 각 시민단체가 표방하는 이념적 스펙트럼 역시 크게 확대되었다.

이익집단 정치의 이러한 양적인 성장에도 불구하고 실제 의회를 통한 이익표출의 투입 구조에서 이들의 활동이 매우 효과적으로 작동하고 있다고 보기는 어렵다. 의회의 다수 의석을 차지한 정당이 내각을 구성하는 내각제 국가는 말할 것도 없고 삼권이 철저하게 분리되어 있는 미국에서도 의회는 이익집단 활동의 매우 중요한 무대가 되고 있다. 이익집단은 의회의 입법 과정에서 자신들이 갖는 이해관계를 홍보하고 설득함으로써 자기 집단의 이해관계를 정책 결정과정에서 관철하고자 한다. 그러나 우리나라에서는 이익집단이 표출하는 이해관계의 조정과 반영이 의회라는 제도화된 틀을 통해서 제대로 이뤄지지 않고 있는 것이다. 이러한 점은 한국 사회가 비교적 안정적으로 민주화의 진전을 이뤄오고 있다는 사실을 고려할 때 매우 흥미로운 점이다.

민주이행단계에서 의회는 상대적으로 주변적 존재였지만, 민주주의 공고화(consolidation) 단계가 되면 의회는 공고화의 핵심 장소가 된다. 민주주의 공고화 과정에서 의회는, 정치사회 세력 특히 잠재적이고 실제적인 반체제 저항세력을 정치체제로 통합하는 핵심 기능을 한다. 이 문제는 민주이행 과정에서 중요한 역할을 했고 또한 새로운 게임규칙에 대한 실질적인 거부권을 가지고 있지만, 새로운 게임규칙을 정하는 최초의 동맹(founding coalition)에서 배제되었던 집단과 관련해 특히



중요한 의미를 갖는다(박찬표 2004).

그러나 이러한 관찰과는 달리 한국의 의회는 노동, 농민 혹은 각종 이익집단이 제기하는 다양한 이해관계를 수용하고 반영하고 이들간의 상충하는 이해관계간의 갈등을 해소함으로써 사회적 합의와 조정을 이끌어내는 핵심적인 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 선출된 대표들이 사회적인 요구에 적절하게 반응하지 못할 뿐만 아니라 ‘있는 자’의 이해관계만을 중시하는 듯한 인상마저 주고 있는 것이 사실이다. 따라서 이익집단 정치는 의회라는 제도적 틀보다는 시위와 같은 장외의 집단행동에 보다 의존하고 있다. 한국의 입법과정에서 이익집단의 참여 형태가 제도적이고 공개적인 절차에 의존하기보다 음성적이거나 혹은 ‘장외에서’ 집단적이고 과격한 수단을 통해 자신들의 의사를 관철하거나 영향력을 행사하려는 노력을 보이고 있다는 점에서, 민주화 이후에도 한국의 이익집단 정치의 모습은 결코 제도화된 채널에 의존하지 않고 있다고 할 수 있다. 이는 사회적인 요구를 제기하는 각종 집단들이 의회를 우회하거나 의회를 외면하는 등 의회라는 합법적 공간을 충분히 활용하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

그 중요한 원인 가운데 하나는 정당 정치가 활성화되지 못하고 있고 시민사회와의 연계가 낮은 상태에 머물러 있기 때문일 것이다. 그 결과 한국 사회에서는 시민단체가 정당을 대신하여 각종 이익집단의 요구를 대신 채널링하는 현상까지 나타나게 되었다.

6월 항쟁 이후 시민운동이 빠르게 성장할 수 있었던 주요 배경의 하나도 여기에 있는데 곧 국가와 시민사회를 매개할 수 있는 정당정치가 미성숙되어 시민단체가 오히려 기존 정당을 대신하는 이른바 ‘준정당’으로서의 역할을 담당해 왔다고 볼 수 있다(김호기 2002: 108).

국회는 국민이 직접 선출한 국민의 대표인 국회의원으로 구성된다. 시민단체는 국민이 선출하거나 위탁 한 일이 없이 자발적으로 생겨났다. 국회의원 개개인들이 독립된 헌법기구라면 시민단체는 일종의 임의단체이다. 그러나 오늘날 많은 국민들은 시민단체들의 활동에 대해서는

상당히 호의적인 반면, 국회와 국회의원에 대해서는 강한 불신감을 나타내고 있다. 이런 상황에서 정당이나 국회가 해야 할 일들의 많은 부분을 시민단체들이 담당하고 있다(손혁재 2000).

정당의 취약한 이익집약 기능으로 인해 공익성과 전문성을 갖춘 시민단체가 입법과정에 참여하는 것은 대의 민주주의의 특수이익집단 포획현상을 완화시키고 의원들의 전문성 결여부분을 보완할 수 있는 긍정적인 요소로 평가받게 된 것이다(김의영 2004: 197). 실제로 의약분업을 둘러싼 이익집단간의 갈등에 NGO는 매우 중요한 중재자로 이 갈등의 해소에 참여하기도 했다(이현출 2001).

그러나 이런 모습은 비단 우리나라만의 독특한 현상이 아닐 수도 있다. 국가 차원의 정책이 국제적으로 감시되고 다양한 차원의 다양한 행위 주체들의 연루 정도가 광범해짐에 따라 정당도 국내 정책 결정에 대해 소신 있는 처방을 제시하는 것이 사실상 어려워지게 되었고, 이에 따라 시민단체, 기업, NGO 그리고 국가 등 다양한 정치조직들과의 연계 강화 등 거버넌스라는 새로운 개념으로 설명되는 현상이 나타나게 되었기 때문이다(곽진영 2002: 88-90). 한편, 시민단체의 준정당적 기능의 긍정적인 부분에 대한 평가도 제기되는데, 그러한 평가는 이러한 활동이 대의민주주의의 한계를 극복하고 보완할 수 있다는 데서 찾을 수 있다. 예컨대 시민단체의 의원 의정 활동 평가는 대의 정치체제의 보완으로서 시민과 의원을 보다 밀착하게 해 주고 소수의견을 정책결정에 반영되도록 함으로써 대의제 민주주의의 한계를 극복할 수 있게 해 준다는 견해(이정희, 윤종빈 2003: 207)가 바로 이를 대표한다.

그런데 사회의 다양한 구조와 계층의 이해를 대변하기 위해 조직된 이익집단의 궁극적 목표는 해당 집단의 이익추구에 있다. 따라서 이익집단은 집단의 이익을 위해 여러 가지 가능한 자원을 동원하여 다양한 방법에 의한 영향력 행사를 도모하고 있다. 일반적으로 논의되는 이익집단이 동원하는 이익표출의 수단은 크게 합법적 채널 (constitutional channels)과 강압적 채널(coercive channels)로 구분된다(Almond and Powell 1978). 전자의 예로는 개인적 접촉, 엘리트 대표, 공식적 접촉, 비폭력적 시위 등을 들 수 있으며, 후자에는 테러, 비합법적 시위, 비합법적 파업 등이 해당한다. 그러나 이익표출의 창구가 제도

화되어 있고 민주적 대표성이 증대될수록 합법적 채널에 대한 의존도가 커지는 것이 당연한 결과일 것이다.

제한적이지만 우리나라에서도 의회를 통한 이익집단의 영향력 행사 시도는 존재한다. 이정희 (2000)는 다음과 같은 일곱 가지 형태로 우리나라 이익집단이 의회에 대해 영향을 행사하는 방식을 정리하고 있다. 첫째, 의회 내 자기집단의 인물의 충원이다. 이익집단은 각 집단이익을 위해서 집단을 대표하는 대표자를 의회에 충원시키기 위해 각 정당에 압력을 행사한다. 둘째, 의회 내의 상임위원회나 개별 의원에 게 많은 정보를 제공하고 각종 정책개발을 돕기 위한 토론회나 공청회에 참여함으로써 친 이익집단적인 정책결정을 할 수 있도록 한다. 셋째, 이익단체에게 유리한 법안이 형성될 수 있도록 하는 각종 청원활동과 진정을 한다. 넷째, 선거 때 자신의 이익집단에 가까운 의원이나 관계자에 대한 정책지지 및 선거운동을 하는 것이다. 다섯째, 이익집단의 입장을 밝히는 성명서 결의문을 채택함으로써 의회에 대한 압력행사를 위한 대언론활동을 하기도 한다. 여섯째, 강력한 이익표출활동으로 국회를 항의방문하거나 시위, 농성을 통해 강경한 압력을 행사한다. 마지막으로 개별 의원의 후원회에 참여하거나 각종 정치자금을 제공함으로써 정치적 지지를 확보한다는 것이다.

그러나 이러한 제도적 창구를 통한 방식이 우리나라 이익집단 정치에서 일반적인 것이라고 보기는 어렵다. 예컨대 시민단체를 중심으로 대중적 청원 운동이나 입법청원, 시민로비 등의 방법이 시도되지만 실제 효과를 본 경우는 그리 많지 않다. 입법청원의 경우 최근에 들수록 청원의 횟수는 늘어나고 있지만 채택된 건수는 거의 손꼽을 정도에 불과하다(김의영 2004: 199. 표 5-11 참조). 일부 성공적인 입법의 사례도 있지만(예컨대 김호기 2002 참조), 전체적으로 볼 때 이와 같은 제도화된 창구를 통한 방안이 입법에 영향을 미치는 효과적인 방안이라고 하기는 어려울 것 같다.

오히려 우리나라에서 나타나는 이익집단 정치의 주요한 특성은 이익집단의 이익표출과 정책 결정과정에 투입 기능이 비(非)제도화되어 있다는 점이다. 우리나라에서 그동안 주요하게 나타난 이익집단 정치는 음성적 로비와 장외 투쟁이라는 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 우리나라에서 로비는 미국처럼 공개화, 제도화되어 있지 않기 때문에 로비는 곧 정치권과 이익집단간의 은밀

하고 부정한 공모나 결탁으로 간주되어 왔다. 불법정치자금과 정책적 특혜간의 교환이라는 부정한 거래의 속성을 가질 수밖에 없었고 접근성 역시 매우 제한적이었다. 또 한편으로는 가두시위나 집회 등을 통한 이익집단의 요구 표출과 압력의 행사가 빈번해졌다. 노동조합이나 각종 이익집단의 장외 투쟁은 이제 다반사가 되었고 자신들의 요구를 관철하는 효과적인 수단으로 간주하는 경향까지 나타나고 있다.

이처럼 한국 이익집단 정치는 민주화 이후 규모나 활동 면에서 커다란 성장을 해 왔지만 이익표출의 제도화라는 측면에서는 여전히 적지 않은 문제점을 갖고 있다. 특히 사회적으로 제기되는 각종 이해관계간의 갈등과 분쟁을 조정하고 합의를 도출해야 하는 의회는 한국 이익집단 정치와 관련해서 본다면 매우 제한적인 역할만을 수행하고 있는 셈이며, 시민단체가 정당이나 의회가 행해야 하는 역할을 대신하는 경우까지 생겨나고 있다. 이러한 문제의식으로부터 다음 절에서는 한국 사회에서 의회를 통한 이익집단 정치가 활성화되지 못하는 원인에 대해 분석하고자 한다.

## 4. 의회를 통한 이익집단 정치의 제도화가 이뤄지지 못하는 문제점의 분석

이상에서 본대로 한국의 입법과정에서 이익집단의 역할은 매우 제한적이었던 사실을 알 수 있다. 한국 의회 정치가 충분히 활성화되지 못하고 사회적 요구를 수렴하여 변환하는 역할을 제대로 하고 있지 못하는 까닭도 이와 같이 입법과정에서 이익집단의 투입 기능이 제한적이라는 사실과도 긴밀한 관계를 갖는다. 그런데 이러한 현상이 생겨나게 된 데에는 투입 기능의 주체가 되어야 할 이익집단이 적극적으로 참여하지 않거나 혹은 투입의 창구가 이를 받아들일 만큼 제대로 제도화되어 있지 못하기 때문일 것이다. 즉 이익집단을 통한 투입 구조의 활성화가 이뤄지지 못하는 것은 제도적 요인, 즉 외부적 요인으로 인해 의회를 통한 채널링이 적절하게 작동하지 않거나, 행위자 요인, 즉 이익집단이 의회나 정당이라는 요구 수렴의 창구를 제대로 활용하지 못한 까닭으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 우리나라 의회 정치를 둘러싼 제도적, 환경적 요인을 설명하는 것이며 후자는 우리나라 이익집단 정치의 한 특성을 반영하는 것이다. 이와 같이 우리나라에서 나타나는 이익집단의 투입 과정이 활성화되지 못한 원인을 크게 두 가지 차원으로 나누어 살펴보기로 한다. 우선 제도적 요인에 대해서 먼저 논의하기로 한다.

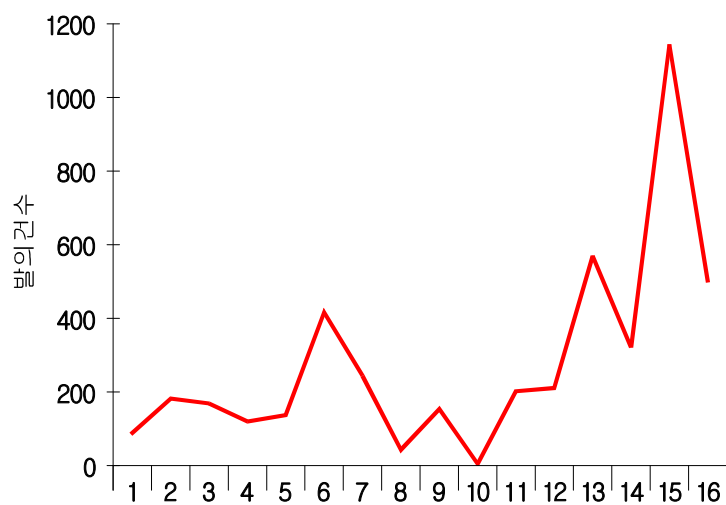
### (1) 제도적 요인

한국 의회 정치는 이제 반세기를 넘는 오랜 역사를 갖고 있지만 그 운영 방식이나 구조적 특성은 미국의 대통령제나 유럽의 내각제와도 다른 독특한 특성을 지니고 있다. 우리나라는 대통령제를 취하고 있으면서도 내각제적인 요소를 많이 포함하고 있다는 것이 그 한 원인일 것이다(강원택 1999: 264-269). 그러나 또 다른 한편 우리나라는 의회 정치의 운영 방식에서도 독특한 경험을 겪어 왔다. 민주화 이전에는 사실상 자유로운 의회 정치가 불가능한 상황이었

다는 점에서 다른 민주주의 국가와의 비교가 큰 의미를 갖기 어렵지만 민주화 이후에도 지역주의의 등장 이후 정당 정치의 자율성이 크게 제약되었다는 점에서 다른 나라와는 다른 특성을 갖는다. 그리고 이익집단의 입법과정에서 투입 기능과 관련된 문제점은 이러한 제도적, 상황적 특성과 긴밀한 관련을 갖고 나타난다. 모두 네 가지로 제도적 채널링의 기구로서 우리나라 의회가 갖는 문제점을 정리해 본다.

### 1) 행정부 주도의 입법 발의

첫째, 한국 국회의 입법은 거의 대부분은 행정부가 주도하고 있으며 의회는 사실상 변형의 기능만을 맡고 있다는 점이다. 국가가 ‘입법부(立法府)’이기는 하나 사실상 행정부가 제출한 법률안을 처리하는 역할에 국한되어 있고 국회가 주도적으로 법안을 형성하는 일은 그리 많지 않은 것이 사실이다. 민주화 이후 의원들이 법안을 발의하는 건수는 크게 증가하였다. 아래의 [그림 1]에서 보듯이 의원 발의 법안의 수는 민주화 이후인 13대 국회를 기점으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 15대 국회에서는 의원 발의 법안의 건수가 무려 1,144 건으로 전체 법률안 접수 건수 1,951 건의 59 퍼센트를 차지하고 있다.



자료: 국회사무처, 『의정자료집』.

[그림 1] 각 국회별 의원 발의 법안의 건수

그러나 문제는 의원 발의 법안의 수가 늘어난다고 해서 그것이 입법화될 가능성이 높다는 것을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 제헌국회에서 15대 국회까지 통과된 법률안 5,415건 가운데 64 퍼센트인 3,461 건이 정부가 제출한 법안이라고 하는데, 사실은 정부안이면서도 의원들에게 법안 발의를 대신하도록 부탁한 법안이 상당수 있기 때문에 행정부 제출 법안의 비율은 이보다 훨씬 높다고 보아야 할 것이다(김민전 2003: 221). 즉 미국과는 달리 개별 의원들이 입법 활동에서 적극적인 역할을 하고 있지 않기 때문에 입법과정에서 의회가 주도적인 역할을 수행할 수 없으며 단지 행정부가 제출한 법안을 부분적으로 변형하는 역할만을 하고 있는 셈이다. 추곡수매 가격 결정 과정을 예로 들면,

추곡수매가격 정책결정과정에 있어 국회의원들의 참여가 공식적, 비공식적으로 제약을 받고 있다. 여당원회의 참여는 독재정권의 시기와 대통령의 주도권 행사시기에 저지되고 있으며 야당원회의 참여는 여대야소의 상황 하에서 중단되고 있다. 상대적으로 추곡수매가격결정은 행정부 부서의 주도하에서 이루어지게 되었다(박대권 1995).

이와 같은 의회의 입법과정에서의 취약한 역할은 특히 우리나라의 의회 내 정당 정치의 특성과도 긴밀하게 연계되어 있다. 우리나라는 대통령제를 취하고 있지만 의회를 둘러싼 정치적 갈등의 축은 ‘입법부 대 행정부’간의 다툼이 아니라 ‘정부-여당 대 야당’간의 다툼으로 전개되어 왔다. 영국 정치를 대상으로 한 킹(King 1976)의 연구에 따르면, 입법부와 행정부간의 관계를 다양한 수준에서 설명하고 있다. 킹은 입법부와 행정부의 관계를 첫째, 정당 내부의 관계(intra-party mode), 특히 집권당에서 각료직을 맡고 있는 의원들과 평의원들 간의 관계, 둘째, 여당과 야당의 관계(opposition mode), 셋째, 3당 이상의 여러 정당이 존재하는 경우를 말하는 정당간 관계(inter-party mode), 넷째, 집권당의 각료들과 여야를 막론한 일반 의원간의 관계(non-party mode), 마지막으로 개별 정당을 교차하는 관계(cross-party mode) 등으로 나누어 보았다. 그런데 우리나라는 국회 활동에서 정당이 여전히 중심적 지위를 차지하고 있고 정당의 기울도 매우 강하다. 야당이 정당을 중심으로 굳게 단합하고 강한 기

을을 유지하는 상황에서 여당의 단합된 지지를 얻을 수 없다면 대통령의 대(對)의회 관계는 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다. 다시 말해 정당이 국회활동의 중심적 기능을 하는 이상 ‘입법부 대 행정부’보다 ‘정부-여당 대 야당’간의 관계 설정이 보다 현실적인 것이 될 것이다(강원택 2004: 158).

그런데 이처럼 의회 내 정치가 정부-여당 대 야당간의 관계로 형성이 된다면 여당의 의원들은 독립적인 입법부의 일원으로 기능하기보다 의회 내에서 행정부를 ‘지원’하는 역할에만 머물러 있게 되기 쉽다(강원택 1999:269). 즉 독자적인 입법의 역할보다 대통령과 행정부가 제출한 법안을 야당의 반대를 무릅쓰고 통과시켜야 하는 ‘전위대’의 역할을 강요받게 되는 것이다. 이런 상황이 계속될수록 입법과정에서 이해관계를 갖는 이익집단은 개별 국회의원들을 접촉하고 로비하기보다 행정부 혹은 집권당의 고위 당직자에게 접근하려는 유인을 가질 수밖에 없다. 의견 수렴의 채널로서 국회가 갖는 중요성은 그만큼 낮아질 수밖에 없는 것이다. 효용 극대화를 추구하는 행위자들에게 의회는 우선적인 접촉 대상으로의 유인을 갖지 못하고 있는 셈이다.

## 2) 의사 전달의 제도화된 창구의 결여

두 번째로 들 수 있는 문제점은 이익집단이 자신들의 의사를 전달할 수 있는 제도화된 창구가 결여되어 있다는 점이다. 사실 우리나라는 이익집단이 개별 의원들에게 접촉하고 영향력을 행사할 제도화된 방안이 매우 제한적이다. 미국의 로비활동에 대한 1946년의 연방로비규제법(Federal Regulation of Lobbying Act)은 ‘의회에서 법안의 통과나 부결에 영향을 줄 목적으로 기부금을 모금, 접수하고 그 목적 달성을 위해 의도적으로 의원들과 대화하는 사람’으로 정의내리고 있다(최지영 1999: 36). 우리나라에서는 로비에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 이들도 많겠지만, 미국에서는 로비를 헌법에 규정된 기본권의 하나로 간주하고 있다. 1791년의 미국 수정 헌법 제1조에는 억울한 일의 시정을 정부에 청원하는 권리를 규정하고 있는데 로비 활동의 법적 근거를 바로 이 수정 헌법 1조의 청원권에 두고 있다(Lowi and Ginsberg 1990: 549). 미국에서 의원들은 로비스트를 입법과정에서 중요한 인물(key players)로 간주



하고 있다. 그들은 입법 활동에 필요한 아이디어의 근원이며 이해하기 어려운 (arcane) 이슈들에 대한 귀중한 정보를 제공해주기 때문이다.<sup>3)</sup> 따라서 미국이라면 이익집단이 로비스트를 고용하여 자신들이 필요한 입법 활동에 영향력을 행사하는 것이 허용되어 있는 셈이다. [표 2]에서 보듯이 이 때문에 미국의 로비 산업은 엄청난 규모로 성장하고 있고 그로 인한 부작용도 적지 않지만<sup>4)</sup> 적어도 입법과정에서 이익집단이 투입구조에 제도적으로 참여할 수 있는 제도적 창구는 만들어져 있는 셈이다.

[표 2] 미국 로비의 현황 (로비 액수 기준으로 12대 기업/이익집단)

조직	1999년 (\$)	1998년 (\$)
Chamber of Commerce of the US	18,760,000	17,000,000
American Medical Association	18,180,000	16,820,000
Phillip Morris	14,820,000	23,148,000
American Hospital Association	12,480,000	10,520,000
Exxon Mobil Corp.	11,695,000	11,960,000
Edison Electric Institute	11,580,000	11,020,000
Blue Cross/Blue Shield	11,162,354	9,171,572
SBC Communications	9,500,000	5,280,000
Schering-Plough Corp	9,231,000	4,268,000
AT&T	8,560,000	7,950,000
Ford Motor Co	8,360,000	13,807,000
General Electric	8,318,024	7,630,000

자료: <http://www.opensecrets.org/pubs/lobby00/topspenders.asp>

로비 이외에도 미국에서는 정치활동위원회(Political Action Committee:

3) <http://www.opensecrets.org/pubs/lobby00/topspenders.asp>

4) 미국의 로비제도의 개혁과 로비공개법(Lobbying Disclosure Act of 1995)에 대해서는 최지영 (2000: 41-51), 그리고 [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/lobby\\_disc\\_briefing.htm](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/lobby_disc_briefing.htm) #4 를 참조할 것.

PAC)가 이익집단이 의회 정치에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 창구를 마련해 주고 있다. PAC은 이익단체들로부터 선거 기부금을 모아 선거에 출마한 입후보자들에게 기부하는 역할을 한다. 1974년 선거자금법의 개정 이후 PAC의 수가 미국에서 크게 증가하였는데, PAC의 결성의 가장 중요한 이유는 기부금의 제공이 정치가들에게 접근하고 의회 과정에서 영향력을 행사하는데 결정적이라고 받아들여지기 때문이다(Janda et al., 1997: 290-1). 유럽의 경우에도 기업 및 노조의 정당에 대한 정치 자금 기부가 비교적 관행화되어 있다는 점에서(안청시, 백창재 편 2003 참조) 서구 민주주의 국가에서는 일반적으로 각 이익집단이 정당을 통해 입법과정에 영향을 미칠 수 있는 제도적 통로가 마련되어 있다고 할 수 있다.

그러나 우리나라에서는 입법과정에 참여하고 싶은 이익집단이 제도적으로 참여할 수 있는 창구는 대단히 제한적이다. 정치자금을 매개로 한 이익집단의 영향력 행사나 접근은 제도적으로도 적절히 구비되어 있지 않으며 그나마 관행상으로도 잘 작동되지 않고 있다. 2004년 초 정치자금법 개정으로 현재 법인의 정치자금 기부는 완전히 금지되어 있어서 정치자금을 매개로 한 영향력 행사는 사실상 불가능하게 되었다. 노조의 정치 자금 지원도 허용되어 있지 않다. 그 이전에는 정당에 대한 기업의 기탁금이나 개별 정치인에 대한 후원금 납부가 허용되어 있었으나 그 내역이 공개되지 않았기 때문에, 다원주의적 이익집단 모델에서 전제로 하는 것처럼 관련 이익집단간의 공정하고 투명한 경쟁이 이뤄질 수 있는 상황은 아니었다. 투명성이 확보되지 않으면서 다른 민주주의 국가에서 일반적이라고 할 수 있는 정치 자금을 매개로 한 이익집단 정치의 관행은 우리나라에서는 오히려 정경유착이나 불법정치자금 제공과 같은 부정적인 사회적 결과를 초래하고 말았다. 즉 미국이나 다른 유럽 국가에서와 같은 이익집단의 투입 기능을 위한 제도적 장치가 우리나라에는 부재하다는 것을 알 수 있다.

로비가 허용되지 않고 있는 중요한 한 이유는 정치 문화의 차원에서 볼 때 이익집단이 정치 자금 등 여러 가지 매개를 통해 정치권과 접촉하고 자신의 견해를 전달하는 것에 대한 부정적인 인식이 높다는 점이다. 국민의 기본권으로 로비를 이해하고 있는 미국과는 달리 우리나라에서 로비는 금지되어 있다.

항의 방문이나 시위 등 장외의 단체행동을 제외하고 그동안 우리나라의 이익집단이 입법과정에서 영향을 미치고자 한 시도는 대부분 정치자금과 제공자에게 유리한 정책이나 법안간의 교환을 통한 은밀한 ‘거래’에 의해 이뤄져 온 것이 대부분이었다. 종종 그러한 음성적이고 불법적인 거래가 검찰 수사를 통해 밝혀지면서 로비나 그러한 접촉 자체에 대한 매우 부정적인 인식이 크게 확산되어 왔다. 이는 과거 발전국가 시절 재벌과 정치권과의 부정한 정경 유착의 경험과도 긴밀한 관련을 갖는다. 아래의 기사에서도 알 수 있듯이, ‘로비자금’, ‘금품 로비’, ‘로비를 벌였다는 첩보’ 등 로비는 음성적이고 매우 부정적인 뉘앙스를 풍기는 용어로 사용되고 있다.

대검 중수부는 26일 한화그룹이 일부 계열사 등을 통해 비자금을 조성해 이 중 일부를 대한생명(대생) 인수를 위한 로비자금으로 사용한 단서를 잡고 수사에 나섰다. 검찰은 한화 측이 2002년 9월 대생 인수를 전후해 당시 정치권과 경제부처 관료들을 상대로 금품 로비를 벌였다는 첩보에 대해서도 확인 중이다. 검찰 관계자는 이날 “한화그룹 측이 한화건설을 통해 비자금을 조성한 혐의가 있어 조사를 벌이고 있다”면서 “김승연 회장의 측근인 K이사가 2002년 당시 청와대의 한 비서관을 통해 대생 인수를 위해 정치권 등을 상대로 로비를 벌였다는 첩보가 있다”고 말했다.(중앙일보 2004. 11. 27. 강조는 추가한 것임.)<sup>5)</sup>

제도화된 로비가 허용되지 않으면서, 이익집단들은 제도화된 채널에 의존하기보다는 은밀하고 부패하기 쉬운 정치권의 유력 인사와의 음성적이고 개별적인 접촉에 의존하거나 혹은 정반대로 아예 의회를 통한 제도적인 투입에의 참여를 거부하고 과격하고 전투적인 대규모 시위나 집단행동에 의존하려는 모습을 보이고 있다.

비단 정치자금과 관련된 것뿐만 아니라 해도, 우리나라 의회에서 입법과정에서 이해관계를 갖는 해당 이익집단이 의견을 제시하고 참여하는 기회는 그리 많지 않다. 우리나라에서는 입법과정에서 예컨대, 상임위원회 수준의 논

5) <http://news.joins.com/politics/200411/27/200411270725055701200020102011.html>

의과정에서 공청회나 청문회 등을 개최하여 외부의 견해를 청취하려는 노력은 거의 이뤄지지 않기 때문이다. 공청회는 오히려 행정부 수준에서 자주 행해지고 있으며 국회의 주요한 의견 청취 수단인 청문회는 정치적으로 예민한 사안에 대한 진실 규명의 차원에서만 자주 이용되고 있다. 이처럼 이익집단이 의회의 입법과정에 자신들의 견해를 밝히고 전달하기 위한 개방되고 제도화된 접근의 창구가 제한적이고, 따라서 그 효과에 의문을 가질 수밖에 없기 때문에, 이익집단으로서는 매우 중요한 이해관계가 걸린 사안에 대해서 제도적 창구를 통한 의사표출을 기대하기란 매우 어렵다. 결국 이러한 제도화된 의사전달의 창구가 부재하다는 사실이, 종종 정치자금을 둘러싼 스캔들을 통해서 드러나듯이, 음성적이고 불법적인 접촉과 거래로 나타나거나 의회를 외면하고 거리로 뛰어 나가게 만드는 것이다.

### 3) 강한 정당의 기울과 약한 의원 자율성

그동안 국회에서의 표결이나 결정은 개별 의원과 무관하게 정당 지도부의 결정에 의해 이뤄져 왔다. 앞에서도 언급했지만 우리나라 국회에서의 정치가 ‘정부-여당 대 야당’의 대결로 압축되어 왔고 그러한 이유로 정당의 강한 기울이 유지되어 왔다. 과거 ‘3김’ 시절에는 소위 ‘제왕적 당 총재’로 군림하면서 정당의 당수들은 그 동안 사실상 아무런 제한을 받지 않는 거의 절대적인 권한을 당내에서 행사해 왔다. 정당의 정책 결정은 말할 것도 없고 각종 선거에서의 공천, 그리고 정치 자금의 배분에 있어서도 자의적으로 그 권한을 행사해 왔다. 이러한 것은 3김 하의 정당들이 일차적으로는 특정 지도자를 중심으로 탄생한 정당이고 사실상 그 지도자를 대통령으로 만들기 위한 목적을 갖고 있었기 때문이다. 이처럼 정당 지도자와 지역주의가 결합하면서 정당 지도자는 막강한 정치적 카리스마를 갖추고 있었기 때문에 당내에서 당수의 권위에 도전하는 일은 쉽지 않았다. 제도적으로 당수의 권한을 견제하는 장치가 아예 마련되지 않았거나, 마련되어 있더라도 실제로는 아무런 강제력을 갖지 못한 무의미한 규정에 불과했던 것도 사실이었다.

따라서 개별 의원들은 당내 주요한 정책 결정에 별다른 영향을 미칠 수가

없었고 당 지도부가 내린 결정을 일방적으로 수용하는 ‘거수기’의 역할밖에 할 수 없었다. 따라서 당 지도부나 당 지도부의 측근이 아니라면 당의 주요한 정책 결정에 별다른 영향을 미칠 수 없었고 이익집단으로서도 자신들이 중요하게 생각하는 법안의 처리에 큰 영향력을 행사할 수 있을 것으로 예상하기 어려웠다. 특히 야당의 경우는 그 영향력이 더욱 취약할 수밖에 없었다. 따라서 독립성이 강한 미국 의회의 의원들처럼 개별 의원에 대한 접근성이 높고 또 외부 의견을 자유롭게 의회 내 토론으로 반영하기보다는, 소수의 당 지도부와 폐쇄적이고 비공개적인 유대가 입법결정 과정에 커다란 중요성을 가질 수밖에 없었고 그것은 또 다시 불법정치자금의 수수와 같은 부정적인 결과로 이어지게 되었던 것이다. 즉 개별 의원들이 자유롭게 개별 이익집단의 청원이나 요구 사항을 일상적인 국회 활동을 통해 제기하고 반영할 수 있는 여건이 갖춰지지 않았던 것이다.

#### 4) 포괄정당과 정당간 정책적 차별성의 부재

지금까지 한국의 정당 정치는 정책을 중심으로 한 경쟁 구도가 아니었다. 민주화 이전에는 민주 대 반민주라고 하는 단일 이슈가 정치적 경쟁을 좌우했고 민주화 이후에는 지역주의가 지배적인 요인이 되면서 정당간 정책적 차별성은 별다른 의미를 갖지 못했다. 정책과 관련된 측면에서 볼 때 한국의 정당 정치는 키르크하이머(Kirchheimer 1966)가 말하는 일종의 포괄정당(catch-all party)적인 속성을 지니고 있다고 할 수 있다. 즉 정책적인 선호나 이념 지향, 혹은 사회경제적인 지지세력 등에 있어서 어느 한 계급이나 집단, 이념 층에 국한되지 않고 광범위한 유권자의 지지를 구하고자 하는 특성을 보였다. 서구의 경우에 포괄정당의 출현은 1960년대 이후 사회경제적 구조의 변화에 따른 계급구조의 변화와 물질적 풍요의 확산, 종교적 가치의 약화와 세속화 등으로 인한 계급 및 종교의 약화와 깊은 관련을 갖는다. 우리나라의 경우에는 서구의 경험과 동일한 과정을 겪어온 것은 아니지만 보수적 이념의 배타적 대표성이라는 점에서 정당간 이념적, 정책 차별성이 부각되지 않았고 그 결과로 자연스럽게 정당 경쟁은 정책적으로 볼 때 특정 지지집단에 국한되지 않은 포괄

정당적 경쟁으로 이뤄져 온 셈이다. 선거에서도 특정 정책에 대한 호소나 선호가 표로 반영되지 않았다.

그런데 이러한 정책적 지향점이 분명하지 않다는 사실은 의회가 이익집단간의 상충되는 이해관계의 충돌이 생기는 경우 문제해결의 중재자로 제대로 기능하지 못하게 하는 문제점도 낳고 있다. 이는 정당을 통한 책임정치의 문제와도 관련을 갖는데 정당이 선거 과정에서 자기 정당이 추구하는 정책적 선호를 분명하게 제시하지 않고 모호한 태도를 보이기 때문이다. 즉 선거에서 특정 정책에 대한 정당의 정책 대안을 제시하고 그에 대한 유권자의 평가를 토대로 정책을 펴나가는 서구 정당 정치와는 달리, 정책이 중시되지 않는 선거 운동에서 각 정당은 집권을 위한 최대다수의 지지를 이끌어 내기 위해 가능한 애매한 태도를 취하게 된다. 그러다 보니 의약 분업의 경우처럼 해당 이익집단간의 이해관계가 첨예하게 갈리는 분야에 대해서 어느 정당도 적극적으로 개입하려는 의지를 보이지 않으며, 의회는 갈등 해소를 위한 중재자의 역할을 제대로 수행하지 못하게 된다. 즉 의회라는 갈등 해소의 제도화된 창구가 제대로 활성화되지 못하며, 그 결과 이익집단간의 직접적인 충돌이나 장외 투쟁, 혹은 행정부의 개입과 중재에 그 해결을 맡기게 되는 것이다. 의약분업을 둘러싼 의사회와 약사회의 갈등에 대한 이정희(2000)의 연구가 지적하는 것처럼,

의회는 의약분업 전개과정에서 자신의 이해관철보다는 중재자의 입장을 고수했으나 상대적으로 소극적이었다. 의약분업 전면실시를 2년 정도 앞둔 상황에서 관련 이익집단들의 이익투입이 더욱 거세지자, 의회는 사태의 심각성을 인식하기 시작했다. 이에 의회는 토론회나 간담회, 공청회에서 대화와 타협을 통해 계속 논의할 것을 제의하는가 하면, 이례적으로 보건복지위 소속 의원들이 약사회와 의사회를 직접 방문하여 양 단체를 설득하기도 했다. 그러나 상임위원회 각 개별 의원들의 입장차이로 합의도출이 쉽게 이루어지지 않아 갈등해결의 조정장치로서 의회의 역할이 상당히 축소되었다. 즉 의사 출신 의원과 약사 출신 의원들은 의약분업 실시 여부에 따라 자신의 이해관계가 극명하게 달라지는 처지에 놓여 있어 쉽게 결정을 내리지 못했다. 또한 의료계 출신 의원들과 비의료계 출신 의원들 간의 현격한 입장차이

도 있었다. 이러한 개별 의원들의 이해관계는 각 정당의 당론에도 흔들리지 않았다. 각 정당은 의약분업 조기실시에 대한 입장과 정부안대로 통과시킬 것을 총재 명의로 해당 상임위 의원에게 전달하기도 했다. 각 의원들의 입장 차이는 여야 각 정당의 정책적 특성과 당론을 뛰어 넘는 개인적 이해관계에 기인하여 상임위원회와 의회의 활동에 많은 제약을 가져왔다.

이처럼 한국 정당의 정책적 차별성의 부재는 의회가 경쟁적인 이해관계를 갖는 이익집단간의 갈등이나 알력에 효과적인 중재자나 해결 수단으로 받아들여질 수 없게 하는 중요한 한 요인이 되고 있다. 그것은 우리 정당 정치가 정당간 차별적인 이념적, 정책적 정체성을 갖지 못했다는 사실과 긴밀한 관련을 갖고 있는 것이다.

우리나라 의회 정치에서 투입 과정에서 이익집단의 참여가 활발하게 이뤄지지 못하고 있는 것은 이상에서 살펴본 바와 같이 제도적인 수준에서 이익집단의 활발한 참여를 가능하게 할 수 있는 제도적 장치가 부재하다는 사실과 긴밀한 관련을 갖는다는 것을 알 수 있다.

## (2) 행위자 요인 : 이익집단의 문제점

지금까지는 이익집단의 의회를 통한 투입 기능을 어렵게 한 제도적인 요인에 대해 살펴보았지만, 이익집단 정치의 제도화가 제대로 이뤄지지 못했던 까닭이 반드시 외부적 요인에만 있다고 할 수는 없다. 어떤 면에서 본다면 민주화 이후 외부적 요인은 꾸준히 개선되어 왔고 특히 2002년 대통령 선거를 기점으로 '3김씨'가 퇴장하면서 크게 변화하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 이익집단 정치가 근본적으로 변화할 조짐이 보이지 않는 까닭은 상당한 정도 우리나라 이익집단 스스로 그 책임이 있다고 할 수 있다.

여기서는 우리나라 의회 정치가 이익집단을 통한 투입 구조의 활성화가 이뤄지지 못하는 원인을 이익집단이라는 행위자를 중심으로 살펴보기로 한다.

즉 미시적인 측면에서 이익집단 정치가 활성화되지 못한 원인을 찾고자 하는 것이다. 여기서는 이익집단을 크게 네 가지로 나누어 각각의 행위자별로 그 원인을 찾아보고자 한다. 왜냐하면 각 이익집단마다 소유하고 있는 정치적 자원이 다르며 추구하는 목적도 동일하다고 할 수 없기 때문이다. 여기서 구분하는 세 가지 이익집단은 첫째, 전경련이나 무역협회, 자동차협회나 의사협회 등 기본적으로 영향력 행사를 위한 물질적 자원을 지니고 있고 기존의 의사결정 체제 내에 오래 전부터 편입되어 있던 이익집단이다. 둘째, 민주노총이나 전교조, 화물연대, 전농과 같이 다수의 노동자, 농민 등의 참여와 조직화를 통한 영향력의 행사를 의도하는 이익집단이다. 셋째는 참여연대나 경실련, 환경운동연합 등 공공의 이익을 추구하는 시민단체로 여론의 지지를 영향력 행사의 기반으로 삼는 집단이다. 이와 같은 세 가지 이익집단별로 어떤 이유로 이들 이익집단 정치의 행위자들이 의회를 통한 이익 표출과 투입 구조에의 참여를 스스로 제한하였는지에 대해 살펴보기로 한다. 앞에서 언급한 대로 한 이익집단 내에서도 다양한 견해가 존재할 수도 있지만 이 연구에서는 이들 각각을 동일한 이해관계를 갖는 단일한 행위자로 간주하고 논의를 전개할 것이다.

### 1) 전경련, 무역협회 및 대기업, 변호사협회, 의사협회 등 기득권을 갖는 이익집단

이들 집단은 기존에 의회와의 투입 창구를 ‘안정적으로’ 유지해 왔다고 할 수 있다. 의회 내에 자기 집단의 이해관계를 대표하고 반영할 수 있는 의원들을 갖고 있었고 과거 권위주의 통치 시절에는 사실상 기존의 의회와의 창구를 독점해 왔다. 한국의 발전국가는 재벌을 통한 경제 성장 정책이었기 때문에 경제관련 단체의 목소리는 노동과 비교할 때 국가에 의해 ‘보호’ 받아왔다고 할 수 있다. 이처럼 재계는 일종의 국가 조합주의적 집단정치의 특성 속에서 이익정치의 자율성을 보장받아 왔다(황종성 484-485). 특히 우리나라 의회 정치가 이념적으로 보수 정당들만이 의회 내에서 대표되어 왔기 때문에 이들은 그동안 의회를 중심으로 한 이익집약의 정치 과정에서 대표성을 독점하였고 다른 집단에 비해 상대적으로 우월한 위치에 놓일 수 있었다. 재계의 단체로



는 한국경영자총협회(경총), 전국경제인연합회(전경련), 대한상공회의소(대한상의), 한국무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등을 들 수 있는데, [표 3]에서 볼 수 있듯이 노동에 비해 재계는 의회 내에서 압도적으로 유리하게 대표되고 있었다.

[표 3] 국회 내 노동 및 기업 출신 의원의 비율

	노동계출신	기업계 출신	전체의원수
13대	4 (1.3%)	74 (24.5%)	302
14대	4 (1.2%)	58 (17.6%)	329
15대	5 (1.5%)	48 (14.5%)	331
16대	5 (1.8%)	44 (15.9%)	276

비고: 노동계 출신 - 노동 및 노동운동 출신; 기업계 출신 : 기업주 또는 기업 임원 이상 출신.

자료 : 박찬표 (2004).

특히 재계의 경우에는 선거 비용을 비롯하여 각종 명목의 정치자금을 음성적으로 제공하고 그 대가로 정책적인 특혜를 얻는 불법적인 ‘거래’가 관행적으로 이뤄져 왔다. 실제로 정주영 전 현대그룹 회장은 1992년 총선을 앞두고 “3공화국 이후 2년 전까지 매년 추석과 연말마다 청와대에 정치자금을 납부해 왔다”(경향신문 1992. 1. 9)고 폭로한 바 있다. 선거에서 조직과 동원에 의존하는 선거운동이 일반적이었기 때문에 선거에서 상당한 액수의 돈이 들었기 때문에 재계에 대한 의존은 어떤 면에서 본다면 불가피한 일이라고 할 수도 있다. 특히 과거 대선의 경우에는 아래의 기사에서 알 수 있듯이 천문학적인 규모의 선거 비용이 들기도 했다.

“지난 92년 대선 당시 민자당 경리실 차장이던 김재덕 신한국당 대전시지부 홍보부장은 29일 대선 선거운동기간에 자신이 집행한 선거자금이 어림잡아 1천3백억 원 정도라고 밝혔다. 같은 날 국민회의와 자민련은 각각 민자당의 공조직 대선 자금이 3천1백억여 원, 최소 4천억 원에 이른다고 주장했다 .... 이날 거론된 대선자금은 민자당 공조직에

한정된 것이다. 따라서 공조직보다 자금누수가 심할 수밖에 없는 나라 사랑본부, 민주산악회 등 사조직의 선거자금까지 포함하면 실제 대선 자금 총액이 1조원에 이른다는 야당 쪽의 주장도 근거가 없다고만 하기는 힘들게 됐다.(조선일보 1997. 4. 29)”

따라서 이러한 상황에서 이들 이익집단이 갖는 가장 중요한 자원(resource)인 자금의 위력은 클 수밖에 없었다. 이러한 사정은 대선뿐만 아니라 국회의원 선거에서도 마찬가지였다. 사실 앞에서 살펴본 대로 정치자금의 제공을 통한 이익집단의 의회 정치에 대한 영향력 행사는 미국이나 영국 등 외국의 민주주의 국가에서도 결코 낯선 일이 아니다. 그러나 우리나라의 경우에는 그러한 정치자금의 제공과 그로 인한 정책적 수혜가 투명하게 공개되고 있지 않았고 또한 그러한 ‘거래의 창구’가 특정 이익집단에게 배타적으로 유리하게 형성되어 있거나 혹은 독점적으로 유지되어 왔다는데 문제가 있었다. 또한 그러한 음성적, 불법적 거래의 내역이 잘 드러나지 않았기 때문에 그러한 투입 창구의 사실상의 독점은 계속 유지되어 왔다. 이러한 특징은 독점 지위를 빼앗기지 않기 위하여 렌트 추구 비용이 렌트 기대 수익의 현재 가격과 동일한 수준이 될 때까지 정부의 결정이 바뀌지 않도록 로비 활동에 자원을 쏟아붓는다는 렌트 추구 모델로 설명될 수 있을 것이다. 특히 우리나라는 발전국가 시절 이해 국가가 시장에 대한 강한 통제력을 지니고 있다는 사실을 생각할 때 그와 같은 독점 유지의 유인은 매우 강할 것이라고 할 수 있다.

김영삼, 김대중 정부를 거치면서 과거 정부에서 행해졌던 정치자금을 둘러싼 정치권과 재계의 불법적인 거래 관행이 각종 비리 사건에 대한 검찰 수사 등을 통해 계속해서 드러나기 시작하면서, 정경유착에 대한 국민적 거부감이 높아졌고 의회정치에서 이들 이익집단의 불법적인 영향력 행사와 창구의 독점에 대한 개선의 목소리도 높아졌다. 그러나 그러한 변화의 요구에도 불구하고 기존의 기득권의 이해관계를 대표하는 이들 집단으로서는 자신들이 사실상 독점에 온 의회의 입법 과정에서 투입 창구의 개방을 원하지 않았다. 즉 이들의 입장에서는 의회에서 입법 과정을 둘러싼 이익집단 정치의 활성화보다는 그동안 정치권과 쌓아온 여러 가지 공식, 비공식적 유대를 유지하면서, 렌트 기대 수익 이내에서 자신들의 기득권을 유지해 나가려고 하는 것이 이들의 이해

관계를 극대화할 수 있는 합리적인 선택이었다고 할 수 있다. 한국 정치에서 이익집단 정치가 활성화되지 못하게 된 데에는 바로 이와 같이 기존의 협소하고 배타적인 투입의 창구를 독점해 온 기존의 기득권을 대표하는 이익집단의 활동에서 일단 그 원인을 찾을 수 있다. 앞서 본대로 제도적인 요인뿐만 아니라 기득권의 유지를 원하는 행위자 요인도 이처럼 이익집단 정치의 활성화를 저해하는데 영향을 미치고 있는 것이다.

이러한 의회 창구의 독점은 김대중 정부의 등장으로 여야간 정권 교체가 이뤄진 이후 변화되기 시작했으며 기존의 정치, 경제, 사회적 기득권 집단과 비교적 무관하고 이념적인 지향점도 상이한 노무현 정부의 출범 이후 적지 않은 변화를 겪고 있는 것으로 보인다.

## 2) 노동조합, 농민조합 등 대중 중심의 이익집단

재계를 대표하는 이익집단이 권위주의 시절부터 의회 내 형성해 온 투입 창구를 독점하고 정치자금을 매개로 의회 내 영향력 행사를 도모해 왔다면 노동조합, 농민조합과 같이 구체적으로 정의 내릴 수 있는 이해관계를 갖는 대중 중심의 이익집단 역시 의회를 중심으로 한 이익표출과 적극적인 투입 기능의 활성화에 부정적인 영향을 미쳐 왔다.

무엇보다 이들 이익집단의 활동은 의회보다 장외에서의 시위나 집회 등을 통한 간접적인 영향력 행사에 보다 주력했기 때문에, 의회를 통한 이익집단의 의견 수렴이라는 제도적 창구를 등한시 해 왔다. 그 이유는 우선 과거 권위주의 시대에 이들 이익집단이 국가 조합주의적 통제 하에서 사실상 어용화된 대표 기능을 갖는 일부 단체를 중심으로 한 활동만이 허용되었고 노동자나 농민의 이익을 진정으로 대표할 수 있는 자발적 의사 형성과 이익표출이 공권력에 의해 억압되었던 역사적 경험과 관련되어 있다. 앞에서 살펴본 재계처럼 이미 오랜 시간동안 확립된 의회 내 투입의 창구를 지니고 있지 못하다는 점과 이들 이익집단의 활동에 대한 공권력의 억압에서 비롯된 불신이 의회라는 제도적 창구 대신 제도권 외부의 활동에 보다 주력하게 한 주된 원인으로 볼 수 있다. 민주화 이후에도 실제로 노동조합 운동이나 농민운동은 종종 제재를 받

아왔다. 또 다른 한편으로 의회 내 정당들이 모두 보수주의 정당들이어서 이들이 갖는 생각이나 의견을 진지하게 대표해 줄 수 없다는 우리 의회 정치의 한계 역시 이들 이익집단이 의회 내 제도화된 창구보다 시위 등 장외 투쟁을 선호하게 한 원인이 될 수 있다. 정영태(1995)는 노동자들을 대상으로 한 설문 조사를 통해 기존 정당과의 연대, 협력을 지지하는 노동자들의 비율이 1993년 16.3 퍼센트, 1994년 13.2 퍼센트에 불과하다는 점을 지적했다. 의회 내에 대표되고 있는 기존 정당에 대한 낮은 신뢰감이 반영된 것이다. 노동입법 과정에서 노동자 단체의 이익투입활동을 분석한 김순양(1997)의 연구 결과 역시 “제도화되고 안정된 이익투입구조는 주로 행정부와 노총간에 나타나는 것이었으며, 입법부와 노총 간에는 거의 나타나지 못했다. 이는 거의 모든 국가 정책 영역에서 공통적으로 나타나는 현상으로서 그동안 국회와 정당이 정책과정에서 배제되어 왔음을 의미한다”고 결론내리고 있다.

또 한편 정치에서 집단들이 지니는 자원은 단순화하자면 자금과 인력(money and labour) (Ware 1996: 296-305)으로 나누어 볼 수 있다. 앞에서 언급한 재계 등의 이익집단이 가진 유용한 자원이 정치 자금 제공이었다면 일반적으로 노조나 농민 단체 등이 지니는 보다 우월한 자원은 동원할 수 있는 ‘인력의 수’일 것이다. 따라서 이들 이익집단이 자신들이 지닌 정치적 자원을 효과적으로 이용하여 정치적, 입법상의 결정에 영향을 미치기 위해서는 대중 동원을 통한 힘의 결집과 과시가 이들 집단이 선택할 수 있는 보다 합리적인 선택이 될 수 있을 것으로 보인다.

그러나 이들 조직화된 다수를 기반으로 한 이익집단이 의회를 통한 제도화된 창구에 의존하기보다 의회 외부의 ‘장외 투쟁’에 보다 집중하게 된 데에는 이들 이익집단 내부에서 생성된 요인파도 관련되어 있다고 할 수 있다. 그리고 그것은 어느 정도 이익집단 정치를 둘러싼 우리나라의 독특한 정치적 특성을 나타내고 있다고 볼 수도 있다. 이와 관련된 요인은 크게 두 가지로 나누어 설명해 볼 수 있다.

#### (a) 선명성 경쟁

선거 경쟁에 대한 라비노위츠와 맥도날드(Rabinowitz and Macdonald 1989)

의 모델은, 유권자들이 특정 사안을 둘러싸고 선호의 방향성(direction)을 분명하게 갖고 있으며 중앙으로부터 멀어질수록 지지자들로부터 강한 강도(intensity)의 지지를 이끌어 내게 된다고 주장하였다. 이러한 방향성 모델(directional theory)은 기본적으로 민주적 선거의 경쟁을 설명하기 위해 고안된 것이지만, 다른 분야의 경쟁에 대해서도 적용될 수 있을 것 같다. 특히 이러한 방향성 모델이 분명한 호오(好惡)의 양극적 태도나 감정이 나타나는 사안에 대해 설명력이 높다는 점에서, 예컨대 과거 권위주의 시대의 정치 경쟁을 설명하는 데도 적용해 볼 수 있다. 권위주의 시대의 정치는 원심적 경쟁이었다. 권위주의 체제를 인정할 것인가 부정할 것인가 하는 것이 정치적 경쟁의 핵심이었고 따라서 그러한 경쟁의 와중에 온건, 타협, 구심적 경쟁은 정통성 없는 권위주의 체제를 사실상 인정하는 것으로 받아들여졌다. 따라서 정치적 투쟁의 정통성 혹은 도덕적 우월성은 타협보다는 양보 없는 투쟁이 선호하는 선명성을 내세우는 정치 집단에 대한 놓여졌다. 앞서 라비노위츠와 맥도날드의 방향성 모델이 제시하는 것처럼 강경한 입장으로 갈수록 그 방향의 지지자들이 보다 선호하는 결과가 생겨난 것이다.

노동운동이나 농민운동 등의 경우 권위주의 시절은 말할 것도 없고 그 이후에도 공권력으로부터 상당한 제약을 받아왔다. 이들의 이해관계가 의회에 대한 투입 창구로부터 사실상 배제되어 있었고 입법과정이나 정부 정책으로부터 상대적으로 불이익을 받고 있다는 인식이 널리 퍼져 있었기 때문에 이들 이익집단이 장외의 강경 투쟁을 선호할 수밖에 없었다는 점을 앞서 지적했다. 이런 상황에서 집단 내의 주도권은 보다 강경한 주장을 전개하는 측에 유리하게 갈 수밖에 없었다. 즉 의회라는 제도적 창구를 이용한 협상이나 타협은 사실상 ‘굴복’이나 ‘야합’을 의미하는 것으로 받아들여질 수밖에 없었기 때문에 이들 이익집단 지도부가 개인적으로 그러한 결정을 원하는 경우라도 쉽게 취할 수 없는 선택이었다. 즉 노동운동이 계속해서 ‘억압’ 받고 있다고 느끼는 상황에서 선명성이 떨어지는 ‘타협적인’ 리더십이 선호되기는 매우 어려운 상황이다.

또 한편 주목해야 할 요인은 동일 분야의 이익집단간 경쟁과 관련된 것이다. 특히 우리나라의 민주화의 전개와 관련하여 이러한 유사 이익집단간의 경쟁에

서 비롯되는 문제점을 살펴볼 수 있다(조승민 2003). 한국의 민주화는 성공의 위기에 의한 민주화이고 또 기존 세력과 대항 세력간 협약에 의한 민주화라는 점에서 민주화는 어느 한 세력이 다른 세력을 대체한 것이 아니라 상호 공존하는 결과를 낳았다. 이익집단 정치적 측면에서 본다면, 민주화를 통해 과거 국가 조합주의적 이익집단 정치의 특성이 완전히 제거되었기보다는 조합주의적 특성과 민주화 이후의 다원주의적 특성이 상호 공존하게 되었다. 그런데 이와 같은 국가 조합주의적 특성과 다원주의적 특성이 상호 공존하게 되면서 유사한 대표성을 갖는 집단간 이익갈등과 선명성 경쟁이 가열되게 되는 결과를 낳게 되었다. 즉 한국노총과 민주노총, 한국교총과 전교조의 사례와 같이 과거 권위주의 시대에 국가 조합주의적 통치 기제로 형성된 이익집단과 민주화 이후에 자생적으로 생성된 동일한 분야의 이익집단간 경쟁이 가열되면서 선명성의 부각을 통해 자기 집단의 우위를 주장하려는 움직임이 생겨나게 되었다. 아래의 [표 4]에서 볼 수 있듯이, 한국노총과 민주노총의 소속 조합원의 수는 비슷한 양상을 보이고 있다. 즉 비슷한 세력간의 주도권 다툼이 치열해질 수 있는 규모인 것이다.

[표 4] 노조 현황

구 분	조 합 수	조 합 원 수	비 율 (%)	
			조합수	조합원수
계	5,698	1,526,995	100	100
한 국 노 총	3,754	872,113	65.9	57.1
민 주 노 총	1,362	614,951	23.9	40.3
중 간	582	39,931	10.2	2.6

자료: 노동부. 2002. 『2001년 노동백서』.

이로 인해 이익집단 정치가 의회를 통한 온건하고 체제 내적인 해결책을 도모하기보다 자기 집단의 ‘선명성’을 강조하기 위해 과격하고 체제 외적인 경쟁을 하게 되는 결과를 초래하게 된 것이다. 즉 타협에 의한 민주화가 동일 분과 내 대립적 이익집단의 공존과 그로 인한 대결의 격화를 초래하게 된 것이다. 우리나라의 이익집단 정치가 의회를 통한 제도적 창구에 의존하기보다 제도

외부에서 동원을 통한 세 과시에 집중하게 된 주요한 원인 가운데 하나는 바로 이와 같은 이익집단간, 이익집단 내부의 정치적 경쟁과 관련되어 있는 것이다.

#### (b) 단기적이고 작업장 중심의 투쟁

노동조합이나 농민 운동 단체 등이 의회 정치를 통한 제도적 투입 과정에 참여를 등한시 한 또 다른 행위자 측은 요인은 이익집단을 통해 그들이 구현하고자 하는 목표와 관련되어 있다. 대부분의 주요한 노동조합 운동이나 농민 운동은 기본적으로 단기적이고 이슈 중심이며 작업장 중심으로 전개되어 왔다. 노동 운동의 경우 해당 사업장에서의 노사 교섭이나 해당 업종의 고용 안정성을 둘러싼 문제, 농민 운동의 경우 농산물 개방이나 농산물 가격 하락과 같은 매우 제한된 이슈를 둘러싼 단기적인 투쟁이 중심이 되어 왔다. 박동(2001)은 그러한 현상이 한국의 노조 조직 내 권력 분배에 있어서 단위 노조가 상급 노조보다 비대칭적 우위를 차지하고 있다는 사실과 관련이 있음을 밝혔다.

따라서 이와 같은 이익집단의 단기적이고 특정 이슈에 대한 관심은 보다 장기적이고 거시적인 관점에서 법률안의 제정을 추구하는 의회보다는, 일상적이고 단기적인 정책 실행과 갈등 해소를 추구하는 행정부에 대한 영향력 행사 혹은 노조의 경우라면 단위 작업장 내의 기업을 협상의 대상으로 선택할 수밖에 없게 되는 것이다.

즉 노동이나 농민의 이해관계와 관련된 보다 장기적인 정책 전환이나 전반적인 노동 조건의 개선이나 복지 증진을 위한 투쟁이 선호되지 않고 있기 때문에 의회를 통한 제도적인 요구 관철이나 의회를 통한 투입 기능에의 강화가 근본적으로 커다란 주목을 받고 있지 못하게 되었다. 이러한 점은 특히 우리나라의 노동 운동이 대기업 노조와 같은 일부 거대 노조를 중심으로 이뤄지고 있다는 사실과도 관련되어 있다고 할 수 있다. 장기적인 목표보다 이들이 눈앞에 닥친 현황을 처리하는 것이 보다 시급한 일이었을 것이기 때문이다. 또한 2004년 17대 총선을 통해 민주노동당이 의회에 진입하기 이전에 이들의 요구를 제도적인 차원에서 장기적으로 반영해 줄 수 있는 대표를 갖지 못했다는

점도 이들 이익집단의 활동이 의회라는 제도적 창구를 통한 투입 기능에의 참여보다 단기적이고 이슈 중심적인 ‘장외 활동’에 머물게 한 원인이라고 할 수 있다. 이러한 목표가 중시되는 한 이들 이익집단의 우선적 대상은 행정부가 될 수밖에 없으며 의회의 도움은 절실히 필요로 하지 않거나 지원 세력으로서의 간접적인 효용밖에 갖지 못하게 된다. 그러한 장기적인 목표는 모두가 원하지만 어느 누구도 먼저 선뜻 나서지 않는, 올슨(Olson 1965)이 말하는 집단 행동의 문제(collective action problem)와 비슷한 상황에 처하게 된다. 복지 증진이나 고용 환경 변화 등 장기적인 환경의 변화가 모두에게 파레토 최적의 상황일 수 있지만, 기본적으로 이러한 재화들은 내가 굳이 참여하지 않더라도 그 배분에서 제외되지 않는 공공재(public good)의 비배제적(non-excludable)인 속성을 지니고 있기 때문에 무임승차의 유혹은 언제나 존재하기 마련이다. 이런 상황에서 비교적 단기적인 기간동안 지도부를 장악하는 이익집단의 리더는 장기적인 목표를 위한 노력보다는 단기적이고 자기 작업장과 관련된 제한적 이슈 추구에만 매몰되기 쉽다.

그러나 1990년 대 말 외환위기를 겪으면서 노동 시장의 유연성이 다소 증대되고 실업이 사회적으로 심각한 문제로 등장하게 되고 또 FTA 등 농업 기반과 관련된 심각한 외부의 위협이 제기되면서 이들 이익집단으로서도 이에 대한 정책적 대응의 중요성이 커지게 되었다. 따라서 과거 행정부 중심의 단기적, 이슈 중심적 대응으로부터는 의회를 통한 정책적 여건의 마련에도 관심을 갖는 형태로 최근 들어 다소 변화의 모습이 나타나고 있다. 그러나 민주노동당과 같이 이러한 이익집단의 이익을 장기적인 관점에서 대표하고 반영해 줄 정치세력이 여전히 미약하고 작업장 혹은 현안 중심의 이익표출이 계속되는 한 의회를 통한 이익집약은 상대적으로 그 선호가 낮을 수밖에 없을 것이다.

### 3) 시민단체

다른 이익단체들이 매우 구체적으로 정의할 수 있는 협소한 자기 집단의 이해관계를 대표하기 위한 것이라면 시민단체는 공공의 이익을 추구한다는 점에서 다른 이익집단과는 구분될 필요가 있다. 정치권이 국민의 신임을 얻지 못



하는 상황에서 시민단체는 여론의 지지를 통해 정책이나 법안의 형성이나 수  
정과정에서 공공성을 보다 강화하도록 하는 요구를 해 왔다. 따라서 시민단체  
들은 다른 이익집단들과는 달리 이러한 이유로 인해 개별적인 사안을 둘러싼  
이익표출과 이익집약의 기능보다는 정치적 경쟁의 틀을 보다 공정하게 바꾸고  
정치적 대표성의 확대나 정치과정의 투명성의 확보와 같은, 보다 근본적인 정  
치개혁에 대한 요구를 꾸준히 제기해 왔다. 또한 환경, 교통, 문화, 지역자치,  
사회서비스, 국제, 경제 등 그 내용도 크게 다양해지고 있으며(김의영 2004:  
182-191), 자신들이 요구를 실현하기 위한 압력 행사의 방식도 매우 여러 가지  
형태로 전개하고 있다. 가두시위나 서명운동, 거리 퍼포먼스뿐만 아니라 선거  
운동 과정에 적극적으로 참여하여 공명선거실천 운동, 낙선·낙천 운동까지  
전개하였고 일부에서는 정치세력화에 대한 움직임도 나타났다.

[표 5] 시민단체의 의회 압력 활동

감시 활동	구분	참여 단체
의정감시활동	본회의, 상임위, 국정감사의 방청 모니터	나라정책연구회(14대 국회), 참여연대 의정감시센터, 한국유권자운동연합, 경제정의실천시민연합, 정치개혁시민연대
	회의록(속기록) 검토 분석	의회발전시민봉사단, 국정감사모니터시민연대
입법 청원		
국민소환운동		YMCA (1998)
낙천, 낙선운동/ 당선운동		총선시민연대, 물갈이연대
공명선거실천	유권자 참여운동, 후보자 정보공개운동, 선거감시운동, 공약유도	공명선거실천시민협의회, 경실련, YMCA

자료: 김의영(2004), 손혁재(2000)에 의거 재구성.

입법청원의 예에 대해서는 김호기(2000)을 참조할 것.

그러나 시민단체의 활발한 활동이 의회를 통한 이익집단 정치의 활성화에

미친 영향은 제한적이라고 할 수 있다. 그 첫 번째 이유는 앞에서 지적한 다른 이익집단의 경우와 마찬가지로 시민단체의 요구사항이 행정부의 정책 실행이나 추진에 대한 개선책이나 대안의 수용을 요구하는 것이기 때문에 일차적인 요구의 대상이 의회가 아니라 행정부라는 사실과 관련되어 있다. 예컨대 부안 원전폐기물 매립장 건설을 둘러싼 시민단체의 활동은 일차적으로 행정부가 그 결정을 번복하도록 하기 위한 노력이다. 그러나 시민단체의 활발한 활동에도 불구하고 의회의 투입 기능의 활성화가 제약되는 또 다른 이유는 시민단체가 제기하는 요구가 속성상 의회가 쉽게 수용하기 어려운 특성을 지니고 있기 때문이다. 시민단체는 정치적 게임의 룰에 많은 관심을 보였기 때문에 그 요구는 종종 의회 입장에서는 수용하기 어려운 자기개혁의 요구를 수반하고 있었다. 다시 말해 시민단체들이 의회에 요구하는 것은 종종 특정 정책의 입안과 정치자금 혹은 표(votes)간의 교환이라고 하는 쌍방간의 거래가 아니라 여론의 지지를 무기로 하여 그동안의 정치적 관행이나 경쟁의 규칙에 대한 의회의 자기부정을 요구하는 형태로 나타나곤 했다. 정치자금법이나 선거법, 정당법 등 정치관계법 개정 등에 대한 시민단체의 문제제기와 압력, 의정감시 활동 등은 이에 대한 좋은 예가 될 수 있다. 특히 국회에 대한 감시, 감독을 위한 활동이 [표 5]에서 보듯이 매우 활발하게 전개되었다.

그런데 문제는 이러한 시민단체의 활동이 의회의 자기반성이나 근본적인 자기 개혁을 요구하는 것이라는 점이다. 이러한 인식은 다음의 글에서 잘 살펴볼 수 있다.

국회는 국민의 대표 기관임에도 불구하고 국민의 뜻과는 관계없이 의정활동을 전개해왔다. 국민들도 자신의 신성한 주권행사로 선출되고 구성된 국회의원과 국회가 어떤 일을 하고 있는지 잘 모른다. 따라서 국회의원들은 국민을 무시하고 자기 멋대로 의정활동을 해왔던 것이다. 자신을 뽑아준 국민의 이익과 요구에는 둔감하고 이권추구 세력의 로비에 약한 면도 보였다. 신성한 민의의 전당에 저질 언어와 폭력 대결이 판을 치기도 했다.(손혁재 2000)

따라서 이러한 불신으로부터 의회의 자기 개혁을 위한 요구를 전개하게 된

근거를 찾을 수 있는 것이다. 그런데 이러한 요구는 공공의 이익을 위해 매우 중요한 것이라고 해도 구체적인 이해관계를 가진 집단의 실체가 분명하지 않다. 따라서 이러한 요구를 제기하는데 생기는 문제는 구체적인 이해관계를 공유하고 있는 특정 집단의 구성원들이기보다는 막연하고 추상적인 이해관계를 갖는 불안정한 여론에 의존해야 한다는 점이다. 반면 의원들의 입장에서는 정치적 게임의 룰이나 정치자금 수수 등에서 기존 관행을 바꾸는 일과 관련해서는 매우 구체적인 이해관계를 갖고 있다. 즉 여론이라고 하는 추상적인 다수의 이해관계를 반영해야 하지만 의원들 입장에서는 매우 예민한 이해관계가 걸려 있는 사안이기 때문에 쉽게 받아들이기 어려운 특성을 가질 수밖에 없다. 특히 의원들로서는 쉽지 않은 요구이지만 그러한 요구를 받아들였을 때 이를 보상에 줄 수 있는 적절한 효용 구조를 찾기 어렵다. 다시 말해 이러한 요구는 여당, 야당, 혹은 정당간 차별성을 두는 것이 아니라 의회 전체를 대상으로 하는 규범적인 요구라는 점에서 개별 정치인의 지지의 상승, 즉 득표에 도움이 되는 요구가 아니라는 것이다. 따라서 재선을 위한 최대 득표를 추구한다는 다운즈(Downs 1957)의 가정을 따를 때, 시민단체가 제기하는 주장은 특정 정치인 개인의 득표에 큰 도움이 되지 않을 수 있다는 점에서 거부하기 쉬운 요구들인 셈이다. 이런 점에서 시민단체의 활발한 활동이 의회를 대상으로 한 것이지만 정치개혁을 주된 이슈로 삼게 되는 경우에는 의회가 이러한 요구를 쉽게 수용하기 어려운 속성을 갖고 있는 셈이다.

그러나 시민단체에서 제기하는 보다 구체적인 이슈에 대해서는 최근 들어 의회를 통한 투입 구조의 활성화가 발견되기도 한다. 시민단체들이 국회의원들을 상대로 적극적으로 로비를 펼치고 있는 모습도 나타나고 있기 때문이다. [표 6]에서는 주로 진보적 시민단체들이 국회의원들을 대상으로 하는 로비의 현황을 정리한 것인데 17대 국회 이후 과거에 비해 정당 민주화가 다소나마 진행되었고 진보적 성향을 보이는 인사들의 국회 진입이 늘어난 이후 정책, 입법 과정에 자신들의 입장이 이를 통해 받아들여질 수 있을 것이라는 판단에 따른 것으로 보인다. 따라서 이들 진보 단체의 로비는 상대적으로 진보적 성향을 보이고 있는 열린우리당과 민주노동당에 집중되고 있고, 이는 이들 세력이 전체 의석의 과반수를 차지하고 있다는 사실과도 긴밀한 관련을 갖는다.

흥미로운 점은 이전에 가두시위 등 장외투쟁에 보다 적극적이었을 것 같은 단체들이 의회를 통한 로비의 가능성을 찾고 있다는 점이다.

[표 6] 시민단체의 대 국회 로비 활동

단체	참여단체/활동내용	국회로비 방향
환경운동연합	국내 최대 환경운동 단체	국가환경정책자문위원회를 통한 환경 친화적 입법 추진
이라크파병반대 국민행동	민주노동당, 참여연대 등 351개 단체	파병 반대 자료집 제작배포 및 국회의원 설득
개약 집시법 대응 연석회의	참여연대, 한국대학생총연합회, 민변 등 86개 단체	인권침해 사례집 발간, 배포 변호사 주축의 태스크포스 구성해 국회의원 설득
친일반민족행위 진상규명 시민연대	민족문화연구소, 민변, 통일연대 등 20여 개 단체	열린우리당, 민주노동당 지속 접촉 통한 입법화 추진
병역 거부권 연대회의	평화인권연대, 민가협, 불교인권위원회 등 30여 개 단체	국회로비단 구성, 공청회 개최, 대체복무 법안 마련
평화와 통일을 여는 사람들	용산 미군기지 이전, 평화군축, 국방비 절감 문제 등	미군기지 이전 비용 관련 백서제작 배포 국회 국방위, 통일외교통상위 소속 국회의원 설득

자료: [http://ngo.joongang.co.kr/technote/read.cgi?board=ngonews&nnew=2&y\\_number=46](http://ngo.joongang.co.kr/technote/read.cgi?board=ngonews&nnew=2&y_number=46)

이런 특성은 아래의 기사에서도 잘 알 수 있다.

환경운동연합이 국회의원 33명으로 조직한 국가환경정책자문위원회가 대표적이다. 이 위원회에는 낙동강 살리기 경남 총괄기본부 공동본부장을 역임한 안홍준(한나라당), 오산·화성 환경연합 의장을 지낸 안민석(열린우리당) 의원 등 ‘친환경’ 의원들과 전 환경부 장관 한명숙, 전 청와대 정무수석 유인태(이상 열린우리당), 전 민주노총 위원장

단병호(민주노동당) 의원 등이 참여하고 있다. 이 위원회는 17대 국회에서 새만금 공사 재조사를 위한 특별위원회와 경부 고속철 환경피해 조사단의 구성을 추진 중이다. ▶지속 가능한 수도권 관리법▶국내 생산 유전자 조작식품 및 농산물 규제법▶생명윤리법 등의 제정·개정 작업에도 나설 예정이다 .... 이라크파병반대 국민행동은 '파병 반대 정책자료집'을 제작해 국회의원 설득에 나선다. 온·오프라인에서 시민들의 서명을 모아 이라크 파병 철회 국민청원을 조만간 국회에 제출할 예정이다.....최근호 상황실장은 “과거에는 장외 투쟁이 중심이었으나 이제는 국회의원들을 대상으로 한 운동을 더 중시하고 있다”고 말했다<sup>6)</sup>. (이태리체는 추가한 것임)

민주노동당의 의회 진출이나 열린우리당 내 진보적 인사의 다수가 의회 진입에 성공한 것이 이들로 하여금 의회를 통한 투입 과정에 참여하도록 한 중요한 원인이 되었다는 사실을 잘 보여준다. 즉 의회 정치의 대표성의 확대가 과거 장외활동에 치중하던 집단들을 제도화된 창구로 이끌고 있다는 점에서 이러한 변화가 시사하는 바는 적지 않다고 할 수 있다.

전체적으로 볼 때 시민단체들의 활발한 활동은 의회를 통한 투입 구조의 활성화에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 그러나 시민단체에서 제기하는 이슈의 적지 않은 부분은 의회보다 행정부를 상대로 문제를 제기하고 변화나 개정을 요구하는 것들이며, 의회를 대상으로 요구가 제기되는 경우에도 정치개혁과 같이 의회의 자기희생이나 자기 개혁을 요구하는 내용에 대해서는 의회에 대한 투입 기능에 분명한 제약을 갖는다고 요약할 수 있다. 즉 시민단체의 활동이 의회를 통한 투입 구조의 활성화에 대해 미치는 영향 역시 제한적인 셈이다.

이상에서 본 대로, 의회를 통해 이익집단 정치가 활성화되지 못하는 원인은 단지 제도적이고 환경적인 요인 때문만은 아니며 이처럼 각 이익집단이 주어진 환경 속에서 취하는 선호와 전략적 선택과도 긴밀한 관련을 갖는다는 사실을 알 수 있다.

6) [http://ngo.joongang.co.kr/technote/read.cgi?board=ngonews&nnew=2&y\\_number=46](http://ngo.joongang.co.kr/technote/read.cgi?board=ngonews&nnew=2&y_number=46)

## 5. 결론

지금까지 우리나라에서 이익집단 정치가 의회라는 제도화된 장을 통해 제대로 이뤄지지 못하는 원인에 대해서 살펴보았다. 민주화 이후 사회가 다원화되고 또 각종 이해관계가 분출하면서 우리 사회에서도 다양한 종류의 이익집단이 생성되었고 자신들의 이익을 실현하기 위해 여러 가지 수단을 통해 이익을 표출해 내고 있다. 그러나 이러한 양적 성장에도 불구하고 이익집단 정치는 대체로 여전히 제도권 외부에서 이뤄지고 있다. 이 연구에서는 의회가 사회적 이익표출의 중심 무대가 되고 있지 못하는 원인을 제도적인 요인과 함께 이익집단이라고 하는 행위자에 주목하여 분석했다.

제도적인 요인에서 가장 중요한 점은 역시 한국 정치의 제도적 환경과 긴밀한 관련을 갖는다. 그리고 그 핵심은 정당 정치의 취약함과 의회 기능이 충분히 활성화되지 못하고 있다는 것으로 요약해 볼 수 있다. 지역주의와 같은 봉건적이고 왜곡된 대표 기능에서 벗어나 사회적 이해관계를 반영하는 형태로 정당 구조가 변화되는 것이 무엇보다 시급한 점이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴 본대로 우리나라 정당은 이익집단간 갈등이 나타날 때 명확한 입장 표명을 하기보다 그러한 갈등 자체를 회피하려는 경향을 보인다. 이는 의회가 아직도 국가조합주의적인 이익대표체계에서 벗어나지 못하고 이익집단에 대해 상호대등한 협력자나 경쟁자, 보완자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 증거이라고 볼 수도 있다(이정희 2000). 당내 민주주의의 확립으로 자율성이 증대되고 그로 인해 개별 의원들의 대의 기능이 늘어나는 일도 매우 중요하다. 이와 함께 의회가 경쟁하는 여러 이익집단간의 상충하는 이해관계를 조정해 낼 수 있는 역량을 갖추는 일이 중요하다.

그러나 이 연구에서 살펴본 대로 우리나라에서 의회라는 제도적 채널이 이익집단 정치의 주요 무대가 되지 못한 것은 이와 같은 외부적, 제도적 환경 요인에만 그 원인이 있는 것은 아니다. 이 연구에서는 공공선택론적 시각을 일부 차용하여 이익집단이라는 개별 행위자들의 합리성이라는 관점에서 이익집단 정치가 제대로 활성화되지 못하는 원인을 찾고자 했다. 즉 이 연구에서는

이익집단들이 자신들의 요구 관철 혹은 이익 극대화를 위한 최선의 전략을 추구하였고 그러한 개별 이익집단의 선택으로 인해 의회를 통한 제도화된 투입 기능이 약화되는 결과를 낳았다는 시각을 취하고 있다. 앞에서 살펴본 대로 재계 등 기존의 기득권 집단은 독점적 창구의 유지를 위해, 노조나 농민단체는 유사 집단간 경쟁 혹은 단기 이슈 중심의 전략으로 인해, 그리고 시민단체는 제기하는 요구의 속성으로 인해 의회를 통한 요구의 관철 대신 다른 수단에 의존하려는 경향을 보이고 있다는 것이다.

따라서 우리나라에서 의회라는 창구를 통한 이익집단 정치가 활성화되기 위해서는 단순히 의회 정치를 둘러싼 법적, 제도적 장치의 변화나 혹은 정당 정치의 변화만으로는 불가능하며, 이익표출 구조에 참여하는 각 행위자들이 의회를 통해 문제를 해결하고자 하는 동기 유발을 줄 수 있는 효용의 구조가 마련되는 것이 필요하다는 사실이 이 연구 결과가 시사하는 중요한 점이라고 할 수 있다.

## 〈참고문헌〉

- 강상욱. 2001. 우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 강원택. 2004. “국회의 변형 능력 제고와 의원 자율성의 확대”. 박찬욱, 김병국, 장훈 공편. 『국회의 성공조건』. 동아시아연구원, pp.149-172.
- 강원택. 1999. “의회 정치와 정당”. 백영철 외. 『한국의회정치론』. 건국대학교 출판부, pp. 257-282.
- 곽진영. 2002. “정당과 거버넌스”. 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 법문사, pp.77-98.
- 김민전. 2004. “입법과정의 개혁”. 박찬욱, 김병국, 장훈 공편. 『국회의 성공조건』. 동아시아연구원, pp. 269-292.
- 김민전. 2003. “정당과 국회”. 심지연 편. 『현대 정당정치의 이해』. 백산서당, pp.209-238.
- 김순양. 1997. “노동입법과정에서 의 노동자단체의 이익투입에 관한 비교 분석”. 한국의회발전연구회 96-97 연구논문. <http://www.assembly.re.kr/>
- 김영래. 1987. 『한국의 이익집단: 국가조합주의적 시각을 중심으로』. 대왕사.
- 김의영. 2004. “국회와 시민사회”. 박찬욱, 김병국, 장훈 공편. 『국회의 성공조건』. 동아시아연구원, pp. 173-216.
- 김호기. 2002. “의회와 시민사회와의 관계: 부패방지법과 상가임대차보호법 제정을 중심으로”. 『의정연구』 8권 1호, pp.105-123.
- 노석재. 1994. “지대추구 행위와 한국경제”. 김우택 외. 『시장경제와 한국의 자본주의』. 소화, pp.473-517.
- 박동. 2001. “한국 노동조합의 ‘중앙집권 문제’에 관한 연구”. 『한국정치학회보』 제 35집 3호, pp.197-215.
- 박대권. 1995. “농민을 위한 국회의원들의 활동: 추곡수매가격 정책결정 과정 사례”. 『의정연구』 1권 1호.
- 박찬욱. 1999. “한국 의회 정치의 특성”. 백영철 외, 『한국의회정치론』. 건국대학교 출판부, pp.61-87.
- 박찬표. 2004. “노동부재의 의회에서 노동은 어떻게 대표되었는가”. 한국정치학회 연례학술대회 발표논문.



- 박찬표. 2001. 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』. 오름.
- 손혁재. 2000. “국회와 시민운동”. 『의정연구』 6권 1호.
- 안청시, 백창재 편. 2003. 『한국정치자금제도: 문제와 개선방안』. 서울대학교 출판부.
- 윤홍근, 유석진. 1995. “정치적 시장과 렌트추구행위: 이익집단 정치의 재조명”. 양운철 편. 『렌트추구 행위의 사회적 비용』. 세종연구소, pp. 187-252.
- 이경은. 2000. 『공공정책과 합리적 선택』. 박영사.
- 이병화. 1999. “의회정치와 이익집단”. 백영철 외. 『한국의회정치론』. 건국대학교출판부, pp. 283-315.
- 이정희. 2003. “시민사회의 보혁 갈등과 국회의 대응”. 『의정연구』 9권 2호, pp.108-130.
- 이정희. 2000. “한국 이익집단정치와 의회 : 15대 국회를 중심으로”. 『의정연구』 6권 1호.
- 이정희, 윤종빈. 2003. “한국에서의 의정활동 평가: 주체, 방법, 정치적 함의”. 『NGO 연구』 1권, 1호.
- 이현출. 2001. “거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로”. 『한국정치학회보』 제 35집, 3호, pp.217-236.
- 정영태. 1995. “한국에서의 노동조합과 정당의 관계: 노총의 정당 관계와 선거 참여 사례”. 『의정연구』 1권 1호.
- 정진민. 1998. 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』. 한울.
- 조승민. 2003. 『민주화가 한국의 이익집단정치에 미친 영향에 관한 연구: 민주화 이행양식을 중심으로』. 숭실대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.
- 최명, 김용호. 1990. 『비교정치학서설』 [전정판]. 법문사.
- 최지영. 2000. 『미국 기업이이익집단의 로비활동에 관한 연구』. 이화여자대학교 대학원 지역연구협동과정 석사학위 논문.
- 황수익. 1985. “정치학과 합리적 선택 접근법”. 『한국정치학회보』 제 19집, pp.33-45.
- 황종성. 1988. “국가와 조합주의적 통제”. 윤형섭, 신명순 외. 『한국정치과정론』, 법문사, pp.450-492.

Almond, G. and B. Powell, Jr. 1978. *Comparative Politics: System, Process and*

- Policy*. 2nd edition. Boston: Little Brown.
- Bentley, Arthur. 1967. *The Process of Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Collier, Ruth and David Collier. 1979. "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism". *American Political Science Review* vol.73 no.4.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Low.
- Dunleavy, Patrick and Brendan O'Leary. 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan.
- Duverger, Maurice. 1972, *Party Politics and Pressure Groups*. New York: Thomas Cromwell.
- Harberger, A. C. 1954. "Monopoly and Resource Allocation". *American Economic Review* 44, pp.78-87.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*. London: Polity Press.
- Janda, Kenneth, Jeffrey Berry, and Jerry Goldman. 1991. *The Challenge of Democracy : Government in America*. 미국정치연구회 옮김. 1997. 『현대미국정치의 새로운 도전』. 한울.
- King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations". *Legislative Studies Quarterly* vol. 1, no. 1.
- Kirchheimer, Otto. 1956. "The Transformation of the Western European Party Systems," in LaPalombara and Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, pp.177-200.
- Lowi, Theodore J. and Benjamin Ginsberg.1990. *American Government : Freedom and Power*. New York: W. W. Norton & Company.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rabinowitz, George and Stuart Macdonald. 1989. "A Directional Theory of Voting." *American Political Science Review* 83, pp.93-121.
- Schmitter, Phillipe. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Political Studies* vol.36, no.1, pp. 85-131.
- Truman. David. 1951. *The Governmental Process: Political Interest and Public*

*Opinion*. New York: Knopf Press.

Tullock, Gordon. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft".

*Western Economic Journal* 5, pp. 224-232.

Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.