

## 선진국의 정치·경제 관계 : 영국과 미국의 제도를 중심으로

고 세 훈\*  
고 려 대 학 교  
행 정 학 과 교 수

영국의 경우 경제단체들이 정치적 압력을 행사할 수 있는 두 가지 방법인 의회정치와 정부 정책과정의 참여에서 기업인들의 영향력은 제도적으로 심각한 한계를 갖고 있다. 반면에 미국의 경우 의원들이 막강한 정책결정 능력을 갖고 있기 때문에 기업들이 로비활동을 통하여 이익을 반영시키기는 것이 용이한 편이다. 그러나 서구국가의 경우 이러한 정치·경제 관계는 상당한 정도로 양성화, 제도화되어 있기 때문에 제3세계 국가들의 '정경유착'의 고리와는 다르다. 따라서 근본적으로 허용된 제도로부터의 과격한 일탈은 허용되지 않고 있다.

서  
사회의 20세기는 정치와 경제 영역의 상호침투가 양적으로 확대되고 질적으로 심화되어 온 시기이다. 유형·무형의 공공재에 대한 요구의 확대,

\* 필자는 미국의 오하이오 주립대에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, "영국사회주의의 이념적 한계", "영국노동당의 선거전략과 국유화", "사회민주주의: 논리, 전개, 전망" 등 주로 영국 정치와 사회민주주의에 관한 다수의 논문을 발표하였다.

시장의 실패와 각종 외부 불경제에 대한 새로운 인식, 시장의 자율조정 능력에 대한 불신과 함께 다양한 반경기순환적 조치들의 필요성 증대 등은 불가피하게 私 영역에 대한 국가의 개입증대, 국가지출의 팽창을 가져왔으며, 국가재정의 대부분이 私부분의 잉여 혹은 축적에 의존할

수밖에 없는 상황에서 경제와 정치의 상호관계는 정교한 제도의 網 속에서 교호하게 되었다. 이것은 1950년대 이후 특히 서구에서 이른바 '케인즈주의적 합' 혹은 '복지국가적 합' 등의 개념으로 뒷받침되는 '혼합경제'의 구도가 정착되는 계기이다.

미국의 경우에도, 1970년대 이후 경제의 私부분에 대한 연방정부의 규제가 폭발적으로 증가하면서 그에 대응하는 기업들의 워싱턴 로비 또한 급격한 증가를 보였다. 예컨대, 연방정부의 각종 규제조항들을 담은 '연방보고서'(Federal Register)가 1970년 2만 36페이지에서 1979년 7만 7,497페이지로 증면되면서 동기간 대기업을 워싱턴 소재 정부의 수가 2 배로 늘어났으며, 워싱턴에 본부를 둔 기업체의 수는 1,200 개에서 1,739 개로 증가하였다. 당연히 워싱턴 로비스트들도 폭발적으로 증가하였는데, 기업체들의 對정부관계 로비를 책임지는 워싱턴 주재 법률가의 수는 1973년의 1만 6,800 명에서 1980년 3만 2,200명, 그리고 1983년 3만 9,212 명으로 급증하였다 (Malbin 1984, 249~250).

절차적(혹은 정치적) 민주주의가 이미 오래전에 완결된 선진국가들의 경우 이러한 정경관계는 대체로 두 가지 차원에서

구조화된다.

첫째, 의회정치(혹은 정당정치)적 차원으로서, 시민사회 내의 주요 경제조직들이 특정정당과의 연계를 통하여 자신의 이익을 정치적으로 반영시키려는 경우이다. 경제의 제조직은 자신들의 지지정당이 선거에서 승리하는 것을 일차적 목표로 삼게 되며, 私부분의 재정적·인적 동원에 의존할 수밖에 없는 정당들은 그 동원의 과정에서 경제조직들과 선거비용과 관련하여 각종 공식적·비공식적 '거래'를 형성시켜 나가게 된다.

선진국의 정경관계는 두 가지 차원에서 구조화된다. 첫째, 의회정치적 차원에서 주요 경제조직들은 특정정당과 연계, 이익을 반영하고 둘째, 정책적 차원에서 선거 이후에는 의회 의원을 통하여 경제부문의 압력을 행사한다.

둘째, 정책적 차원으로서, 선거 이후에는 정책결정기관으로서의 의회 의원을 통한 경제부문의 '압력'행사 가능성이 상존한다. 또한 경제부문에서의 이익집단들은 정부의 정책결정과정에서 직·간접적으로 관여함으로써 자신들의 이익을 정책적으로 관철시키려 한다. 이 경우 역시 다양

한 공식적·비공식적 장치가 정치와 경제의 관계를 구조화시켜 준다. 이 글은 정치적·절차적 민주화가 어느 정도 완결된 선진국, 특히 영국과 미국의 경우에 위의 두 차원에서의 정경관계의 제도화의 수준을 검토해 보고 그것이 지니는 긍정, 부정의 측면들을 부각시켜 보는 데 일차적 목적이 있다.

## 의회정치와 경제조직

### 영국의 경우

영국의 의원들은 바쁘다. 특히 집권당 소속의원의 1/3정도는 (이 숫자는 때로 100 명을 상회한다) 위로는 수상으로부터 아래로는 정무차관에 이르기까지 정부와 관련된 크고 작은 직책을 떠맡는 게 상례이다. 더구나 의원들의 전문적 지식을 요구하는 정책사안들이 늘어남에 따라 의원 개개인이 감당해야 하는 시간적 부담은 가중된다.

웨스트민스터의 적지 않은 의원들이, 미국의 상원의원 한 명이 많은 경우 70~80 명의 정책보좌관을 고용하고 있는 것과는 대조적으로, 부족한 세비를 보충하기 위하여 부업을 가지면서 또한 법안과 정책연구를 홀로 감당한다. 수백 년 된

웨스트민스터 지하의 협소한 칸막이 의원실에서 토론과 정책문안의 작성에 몰입하는 의원들의 모습은 영국에서는 아직도 낯설지 않다. 의사당 백벤치(Back-bench)에서의 혹독한 정치훈련은 야심 있는 정치지망생이면 누구나 거쳐야 하는 관문이기 때문이다.

당연히 성공적인 기업가나 관리자 혹은 노조지도자들에게 의회 활동은 엄청난 기회비용이 요구되는 별로 매력이 없는 일이 된다. 따라서 이들은 의회 밖에서, 특히 선거시에 특정 정당을 지지함으로써 자신들의 이해관계가 정치적으로 반영되도록 노력한다. 영국식 의회제도에서 선거에서 승리한 정당의 당수는 수상으로서 당의 지도부로 구성된 내각의 각료들과 함께 의회를 이끌고 정국의 정책 방향을 주도하기 때문이다.

영국의 양대 수권정당인 보수당과 노동당이 정치자금의 대부분을 私부분의 경제조직이나 개인들로부터의 헌금에 의존하는 것은 다른 나라의 경우와 비슷하다.<sup>1)</sup> 보수당의 경우, 중앙당 수입의 80% 이상을 기업가, 기업체 그리고 은행 등으로부터의 기부금에 의존하고 있으며, 노동당

1) 영국의 선거와 의회제도의 '사실들'(facts)에 관한 다음의 논의는 Stacey 1969; Pinto-Duschinsky 1981, 그리고 Butler 1989 등에 주로 의존한 것이다.

의 경우, 당재정의 90% 이상을 노조로부터의 헌금에 의존하다. 1967년 이래 '회사법'은 200 파운드 이상의 정치헌금 기부자는 그 사실을 공개하도록 되어 있다. 이때 제3자가, 특정 정당이 노조나 기업체로부터 받은 정치자금의 액수를 정확히 아는 것은 불가능하다. 왜냐하면 공개는 정당이 아닌 노조나 기업체 등 기부행위자의 의무이며, 노조나 기업체는 자신들의 정치적 지출에 대한 최종 수혜자를 밝힐 의무는 없기 때문이다.

예컨대 기업체들은 '영국산업가단체'(British United Industrialists, BUI)라는 전위조직(front organization)에 헌금하고, 후자는 정치헌금의 행방을 공개할 의무를 지지 않는다. 미국의 기업후원 '정치행동위원회'(PAC)가 주로 후보자 개인을 대상으로 지원하는 것과는 달리 영국의 BUI는 중앙당을 대상으로 기부행위를 한다. 이는 영국의 정치가 주로 정당중심으로 이루어지는 데 반해 미국의 경우는 정당보다 의원 개개인이 각별한 중요성을 띠기 때문이다.

노동당과 노조의 관계와는 달리 보수당과 기업가 조직과의 제도적 연계는 존재하지 않는다. 따라서 보수당의 경우 기부자에 대한 반대급부가 매우 불확실하며, 반대급부에 대한 이러한 불확실성은 집권

당인 영국 보수당의 재정적자 규모가 당의 파산을 우려할 정도로 심각한 상태에 이르렀다는 최근의 신문보도를 실감시킨다.

영국의 정치가 정당 중심으로 이루어지는 것에 반해 미국은 의원 개개인이 각별한 중요성을 지니기 때문에 미국의 기업후원 '정치행동위원회'는 후보 개인을 대상으로 지원하며, 영국에서는 중앙당을 대상으로 기부한다.

반면에 노동조합은, 의회후보자와 당대표의 선출과정은 물론, 당내의 각종 정책결정기구에 압도적인 숫적 우위로 참여할 수 있는 제도적 장치를 노동당 당헌에 의해 보장받고 있다. 당연히 노동당에 대한 노동조합의 기부행위는 정례적이며 상당한 정도로 예측가능하게 된다(Minkin 1978). 이 두 경우 모두, 적어도 당차원에서, 음성적인 정치자금의 거래가 영국 정치에서는 거의 존재하지 않음을 보여주고 있다.

의원 개개인은 세비 이외에 노조나 기업체, 이익단체 등으로부터 후원, 고용 등을 통해 금전적 도움을 받을 수 있으나 이러한 재정적 후원은 몇 가지 사항에 구

속된다. 예컨대 재정 후원자로부터의 직접적인 지시나, 후원자를 위한 노골적인 의회활동은 금지되며, 의회 발언시 해당 의원은 자신의 금전적 이해관계를 반드시 공개해야 한다. 그리고 1975년의 법 규정에 따라서 의원은 9 개의 특정 범주에 해당하는 이해관계를 등록해야 하는데, 예를 들면, 이들은 자신이 관계된 기업체의 이름과 자신의 직위, 선거비용의 25% 이상을 부담하는 재정후원자, “상당한 가치(substantial value)”의 동산, 부동산, 그리고 자신, 배우자, 혹은 자식이 총 주식 가치의 1/100 이상 투자하고 있는 회사의 이름 등을 의무적으로 등록해야 한다.

그러나 이러한 규제는 일정한 한계가 따른다. 우선 신고 혹은 등록의 필요성에 관한 판단은 의원 개인이 하되, 이들이 공개하기를 거부할 때 효과적인 제재 방법이 없으며, 의회 의원은 자신이 받는 보수나 이익의 출처를 밝힐 의무는 지나 받은 액수를 공개할 의무는 지지 않고, 주식을 제외한 배우자나 자녀의 금전관계는 공개대상이 아니라는 점이다. 영국의 제도는 우리나라의 공직자 재산등록 규정에 비해서 훨씬 관대하며 느슨한 구조를 가지고 있다. 문제는 제도 자체에 있다기 보다는 그 제도를 운영하는 ‘문화’일지 모

른다.

**영국의 제도는 우리나라의 공직자 재산등록 규정에 비해서 훨씬 관대하며 느슨한 구조를 가지고 있다. 따라서 문제는 제도 자체에 있다기보다는 그 제도를 운영하는 ‘문화’일지 모른다.**

영국의 선거법은 후보자 개인의 선거운동 비용에 관해서는 매우 엄격하다. 우선, 영국의 독특한 제도로써, 각 후보자는 자신의 모든 선거 경비를 책임지는 법정 선거대리인(agent)을 지명해야 하며 일체의 경비지출은 대리인을 통해서만 해야 한다. 미국에서처럼 독자적 계정을 가진 별도의 위원회들(예컨대 PACs)의 활동은 원천적으로 봉쇄된다. 후보자 개인별 지출 상한선은 인플레이션을 고려하여 비정기적으로 책정되는데, 1983년 선거의 경우, 상한선은 2,700 파운드에, 더하기 유권자 1 인당, 지방의 경우 3.1 페니, 도시의 경우 2.3 페니로 정해져 있었다. 그러나 인플레이션을 고려하면, 사실상 후보자 일 인당 실질적 지출규모는 점차 감소하고 있는 추세에 있다(Butler 1989, 79). 실제로 일부 후보는 상한선 이하의 지출만으로 당선되기도 한다. 미국과 달리, 영국 선거에서 선거비용과 당락이 반

드시 유관한 것은 아님을 말해준다(Parenti 1980, 209~210).

지출방식과 지출 상한선에 대한 규제 이외에도 후보자의 선거운동은 지출내역에 관한 엄격한 통제와 사후 공개에 관한 법적 규정에 의해서 더욱 제한 받는다. 예컨대, 후보자는 투표소까지 유권자 수송, 포스타 전시, 뇌물(bribery), 향응 제공(treating), 일체의 상업적 정치광고 등을 위한 지출을 할 수 없다. 또한 지출내역의 공개 규정(disclosure requirements)에 의하면, 선거결과 발표후 35일 이내에 지출명세를 의무적으로 공개해야 하며, 그것은 향후 2년간 심의를 위해 사용될 수 있다.

개인의 선거 재정에 관한 엄격한 통제와는 대조적으로 영국 선거에서 중앙당의 지출 상한선에 관해서는 법적 제재가 없다. 후보자 개인의 지출 상한선이 처음 도입되었던 1883년에는, 후보자 개인의 선거지출은 총지출의 80% 정도를 점하였지만, 오늘날에는 거꾸로 중앙당의 지출이 90% 이상을 차지하는 실정이다. 이는 유권자의 투표가 후보자 개인이 아닌 중앙당에 대한 투표의 성격을 띠는 것을 보여 주는 것이며, 사실상 광고, 홍보기술의 눈부신 발전과 함께 영국선거에서 선거결과에 대한 중앙당의 영향력은 가히

절대적이다.

중앙당 선거지출에 대한 법적 규제가 없음에도 불구하고, 영국정치에서 중앙당에 대한 거액의 정치헌금은 매우 찾기 힘들다. 이와 관련하여, 기부자에 대한 반대급부의 불확실성(보수당), 노동당-노동관계의 제도화, 정례화 등을 앞에서 언급한 바 있다. 그러나 후보자 개인과 중앙당의 선거비 지출이 사실상 제한될 수 있는 보다 중요한 이유는 양측 모두 국가로부터 다양한 유형의 간접적인 지원을 받고 있다는 사실이다.

예컨대, 모든 후보자는 1 회에 한하여 무료우편의 서비스를 제공받으며 집회를 위하여 공공기금으로 운영되는 시설을 이용할 수 있다. 또한 중앙당은 BBC와 IBA를 이용한 무료 정치방송을 제공받는데, 영국에서 정치방송은 국민에 대한 공공서비스로 간주되며 정당별 방송시간은 방송 관계자와 정당 대표자가 참가한 위원회에서 대체로 과거의 득표 실적에 따라 배정된다. 대체로 노동, 보수 양당이 동일한 양의 시간을 배정받게 되는데, 양당은 4~7 차례에 걸쳐서 매번 10~20 분간 정치방송을 할 수 있다. 이러한 간접적 보조를 돈으로 환산하면, 예컨대 1979년의 선거의 경우 보수, 노동 양당이 각각 300만 파운드, 자유당(오늘날의 자민

당)이 180만 파운드의 선거비용을 절약한 것이 된다. 미국에서 후보자 개인이 방송 홍보를 위해 지출하는 천문학적 금액을 상상하면 엄청난 대조이다.

**영국의 정치문화에서 선거법의 준수는 상식이며, 이러한 상식은 선거부정의 원천적 봉쇄를 가능하게 한 법적 규제장치에 의해서 뒷받침되어 왔다.**

영국의 선거법은 1872년의 「투표법」과 1883년의 「부패와 불법관행방지법」이 1949년과 1983년의 「인민대표법」에 의해 통합됨으로써 완결을 보게 되는데, 사실상 “영국선거법은 1차 대전 발발 이전까지 모든 형태의 선거부정의 소지를 없앴다”고 볼 수 있다. 선거 결과에 대한 법적 소송이 1925년 이래 전무하다는 사실이 보여주듯이 영국의 정치문화에서 선거법의 준수는 그야말로 상식이며, 이러한 상식은 선거부정의 원천적 봉쇄를 가능하게 한 법적 규제장치에 의해서 뒷받침되어 왔다. 오늘날 영국 선거에서의 음성적 거래는 법적·도덕적으로 용납되지 않을 뿐 아니라 실천적으로도 불가능한 실정이다.

일단 선거가 끝나면, 영국의 경제단체들은 정책결정 기관으로서의 의원 개개인

에 대한 공략에 나선다. 노동당의 당원은 노동조합의 노동당 의원에 대한 영향력 행사 가능성을 상당한 정도로 제도화 하고 있다. 노조는 노동당의 인적, 재정적 자원의 80% 이상을 공급하고 있고, 지도자(집권시 수상)의 선출과 의원후보자의 선정에서부터 각종 정책결정기구에의 참여에 이르기까지 당내에서의 법적 지위는 가히 압도적이다. 더구나 개별 노동조합은 전체 노동당 의원들 가운데 평균 30~50%에 이르는 숫자를 선거시 재정적으로 후원함으로써(이른바, 노조후원 의원 trade union-sponsored MPs) 의회정치에 직·간접적으로 영향력을 행사한다. 그러나 노조와 노동당과의 이러한 공식적 연계에도 불구하고 전통적으로 노동조합은 노동당 정치에의 관여를 의식적으로 회피하여 왔다(고세훈 1989). 영국의 노조는 산업현장에서 고용주와의 직접 협상 혹은 파업에 의해서 자신들의 경제적 이해를 관철시키려 하고 있으며, 역사적으로 노조의 정치적 동원은 자신의 법적 권리가 정당정치에 의해서 훼손되었다고 인식되는 시점에 국한되어 나타났던 것이다.<sup>2)</sup>

한편 노조와 노동당이 제도적·조직적 관계를 유지시켜 오고 있는 반면, 기업체 혹은 산업단체와 보수당 간의 공식적 연계는 존재하지 않는다. 이와 관련하여 기

업체의 보수당에 대한 정치자금의 구체적 이라기보다는 추상적 수단의 성격을 지니며 또한 기본적으로 소극적·방어적·비정례적 특성을 안게 되고, 그나마(혹은 따라서) 기부금의 액수가 감소하고 있다는 점은 앞에서 지적된 바와 같다.

**노조와 노동당이 제도적·조직적 관계를 유지시키는 반면, 기업체 혹은 산업단체와 보수당 간의 공식적 연계는 존재하지 않는다.**

이러한 실정에서 적지 않은 영국의 기업들은 의회문제 전문가들이나 의회의원들을 '政治諮問'(political consultants)으로 고용함으로써 의회정치에 대한 전략적 대응을 수립해 나간다. 정치자문이라는 업종에 관심이 있는 개인들이나 단체들은

'공공관계자문협회'(Public Relations Consultants' Association, PRCA)라는 정치문제 전문의 頂上단체에 회원으로 가입하게 되고, 기업들은 PRCA의 고객회원이 됨으로써 정치자문을 고용할 수 있게 된다. 정치자문으로 고용된 사람들은 관계기업과 관련된 각종 의회와 정당 자료들을 수집 검색하고 때로는 자신의 고객을 위하여 심층적 연구 보고서를 작성하기도 하며, 또 때로는 의회의원들이나 정부 해당부처의 장들에게 접근하여 법안의 발의, 심사, 수정 등의 과정에서 간접적인 '비공식적' 압력단체의 역할을 수행하기도 한다(Grant 1987, 108~116). 최근의 한 조사에 의하면 1986년 현재 650 명의 하원의원들 가운데에도 150 명의 의원이 280 개에 해당하는 자문직을 지니고 있다(Grant 1987, 113).

PRCA는 회원단체의 활동과 관행에 대하여 엄격한 내부규정을 적용하고 있다. 예컨대 회원단체는 자신들의 고객기업들의 명부를 공개해야 하고, 의원의 고용여부를 밝혀야 하며, 연수입을 공개할 의무를 진다. 또한 이들은 고객기업으로 하여금 정부기관이나 의회에 부당한 영향력을 행사하도록 권고할 수 없으며, 고객에 유리한 입법을 위해서 의원들을 유인 혹은

2) 통상 '자발주의'(Voluntarism)라고 알려진 영국 노조주의의 이러한 전통은, 노동자들은 국가의 간섭과 정당과의 연계없이 자신들의 자발적인 조직에 의거할 때 비로소 자신들의 목적을 최대로 실현할 수 있다는 내용을 골자로 한다. 이는 노조와 노동당과의 관계에서 두 가지의 철학적 원칙을 시사하여 주는데, 그 하나는 노동당과 분리된 노조의 독자적인 조직유지의 필요성에 관한 인식이고, 다른 하나는 노조의 경제적 목표는 노동당의 입법적 노력에 의해서가 아니라 조합과 사용자 간의 단체협약에 의해서 가장 잘 달성될 수 있다는 사상이다. Flanders(1974), Fenley(1980) 참조. 예컨대, 노동당 연차대회에 관한 한 연구에 의하면, 1955년에서 1970년까지 매년 동대회에 당의 소속단체가 제출하는 평균 500여 개의 결의안과 수정안 가운데 겨우 5% 미만의 숫자만이 노조에 의해서 제출된 것이다.(Minkin 1978, 38, 41).



사주할 수 없다.<sup>3)</sup>

한편 의원들의 경우는 자신이 보수를 받는 정치자문직을 매년 신고하도록 되어 있다. 정치자문 제도는 “영국국민은 누구든지 자신의 의회 의원에 로비할 수 있고 이를 위하여 전문가의 도움을 받을 수 있다.”라는 다원주의적 자유사상의 한 표현이지만, 이것이 몇몇 “특권적 기업들에 의한 영향력의 매수”에 해당되는지의 문제는 아직도 논란의 여지를 남겨두고 있다.

## 미국의 경우

영국의 의회정치에서 정책결정권이 수상과 내각의 각료들(소위 프론트벤처 Front-benchers)을 중심으로 한 의회지도부에 집중되어 있고, 미국의 경우 대통령과 별개의 선거과정을 통해서 선출되는 상하 양원의원들 각자가 막강한 정책보좌진을 거느린 독자적 정책결정 기구라는 점은 이미 앞에서 지적된 바와 같다. 예컨대 영국의 경우 예산안등 핵심적 정책발의는 일단 내각을 통과하면 의회는 거

의 자동적 인준 장치의 역할을 하는데, 만일 의회에서 원안의 수정등 핵심적 정책사안에 대한 순탄한 통과가 장애에 부딪치게 되면 이는 곧 현 내각에 대한 일종의 불신임이며 나아가서 수상에 의한 의회 해산으로 이어질 수 있는 중대한 ‘사건’으로 간주된다. 원칙적으로 영국의 의회의원들은 정부가 제출한 예산안에 대해서 증액이나 조세 삭감에 관한 동의를 할 수 없게 되어 있다.

반면에 미국의 경우, 예산안의 변경을 포함하여 대통령 및 정부가 제안한 거의 모든 법안들이 이모저모의 논란이나 수정을 거치지 않고 통과되는 경우는 거의 찾아보기 힘들다. 특히 영국과 달리 미국에서는 정당의 내부규율(internal discipline)이란 개념이 거의 존재하지 않으며 의회의 정책과정에서 정당간 교차투표(cross-voting)가 일상화되어 있다는 사실은 정책결정의 논리와 관련하여 매우 중요한 시사를 한다. 미국의 정책과정에서 정당정치가 극도로 취약하다는 점이야말로, 영국의 경우와는 대조적으로, 의회가 - 그리하여 의회 의원 개개인이 - 핵심적 정책기구로서 대두하게 되는 중요한 계기인 것이다. 미국정치에서 정책결정과정의 의회 의원 개개인들에게 광범위하게 분산되어 있다는 사실은 私부문의 각종

3) 1984년 현재 PRCA에 등록된 회원단체는 26 개에 달하여, PRCA에 가입하지 않은 몇몇 개인이나 단체들은 기업의 정치고문으로 활동하고 있다. 그러나 비회원에게도 PRCA 회원단체에 버금가는 높은 윤의의식이 기대되고 요구되고 있다(Grant, 1987, 109, 111, 113).

단체들의 정책과정에 대한 접근이 영국에 비해 훨씬 수월하다는 것을 의미한다. 당연히 대통령과 의원 개개인은 거대 경제 조직들의 집중적 관심의 대상이 될 수밖에 없게 된다.

**미국정치에서는 의원 개개인이 핵심적 정책기구로 대두하므로, 私부문의 각종 단체들의 정책과정에 대한 접근이 영국보다 수월하다.**

미국도 영국에서처럼 선거에서 후보자에 대한 개인기부금은 법적으로 제한되어 있다. 1974년 출범한 '연방선거위원회'(Federal Election Commission, FEC)의 지침에 따르면, 현재 유권자 개인은 예비선거와 본선거 후보자 1인당 1,000달러, PACs란 정치후원회에 5,000달러, 그리고 연방정당위원회에 2만 달러 이상을 기부할 수 없게 되어 있으며, 개인의 총 일년 기부액은 2만 5,000달러를 넘지 못하게 되어 있다.

그러나 이러한 제한 규정은 다음의 세 가지 점에서 사실상의 효력을 상실한다.

첫째, 영국과 달리 선거비용의 지출 상한선이 존재하지 않는다. 1976년 대법원이 Buckley v. Valeo에서 선거후보자의 선거비용 지출 상한선을 규정하는 것은

언론의 자유침해에 해당한다는 판결을 내린 이후, 대통령선거에서 연방정부의 보조금을 받는 후보자를 제외하면, 의회 의원 후보자에 대한 선거비용 상한선은 사실상 폐지되었다(Burnham 1983, 272~273).

둘째, 후보자는 개인적인 방문이나 전화, 우편, 만찬(ticket party), 그리고 후원회(patronage) 등을 통해서 수많은 개인으로부터 무제한의 선거자금을 공급 받을 수 있다. 즉 미국 선거에서 개인별 기부금의 액수는 제한을 받지만 후보자는 자신의 모금(fund-raising) 능력에 따라서 선거자금을 제한없이 사용할 수 있는 것이다.

셋째, PACs를 통한 조직적 후원의 존재이다. 미국의 연방선거에서 기업이나 노조 혹은 이익단체들은 후보자에게 직접적으로 선거자금을 기부할 수 없지만, 대신에 후보자와 별도로 독자적인 선거운동을 할 수 있는 PACs와 같은 정치후원회를 조직함으로써 자신들이 원하는 후보자를 지원할 수 있다. PACs는 한번 결성되면, 후보자와 독립된 선거운동을 하는 한, 초과 한도에 제한이 없이 선거비용을 사용할 수 있을 뿐 아니라, 미국 선거에서 그 중요성은 점점하고 있는 실정이다. 예컨대 1980년 선거에서는 2,155 개의

PACs가 상·하의원 선거에서 5,500만 달러에 해당하는 선거비용을 지출하였으며, 1984년 선거에서는 2,655 개의 PACs가 의회 후보자들에게 총 8,360만 달러의 액수를 직접적으로 기부하였다 (Malbin 1984, 122). 결국 PACs는 미국 선거과정에서 가장 핵심적인 로비스트들이다.

**연방선거관리위원회의 제한 규정은 효력이 별로 없다. 그 이유는 선거비용의 지출상한선이 없고, 수많은 개인으로부터 무제한의 선거자금을 공급받을 수 있으며, PACs를 통한 조직적 후원도 있기 때문이다.**

PACs를 통한 조직적 기부행위는 그것이 대의민주주의를 심대하게 왜곡시킬 수 있다는 점에서 비판의 대상이 되어왔다 (Malbin 1984, 122~124). 무엇보다 PACs는 선거재정을 중앙화함으로써 유권자 일반으로부터 의회 의원을 격리시키고 대신에 해당 PAC의 몇몇 지도부의 영향력을 과도하게 증대시킴으로, 이들에 의한 의회 정책과정의 금전적 매수를 가능하게 한다는 것이다. 더구나 PACs 자금의 대부분이 현직 의원들 - 특히 핵심적 위원회에 속한 의원들 - 에게 집중적

으로 기부됨으로써 그렇지 않아도 상대적 열세에 있는 '도전자들'의 의회진출을 억제할 뿐 아니라 정책과정 자체를 왜곡시킬 수 있다.

가장 심각한 것으로, 기업체가 후원하는 PACs의 재정지출이 여타의 PACs, 즉 노동후원 PACs나 자체의 특수한 목적을 위하여 활동하는 독자적 PACs (Unconnected PACs)의 지출규모를 훨씬 앞선다는 점이다. 예컨대 1982년에 전체 PACs가 지출한 총경비 1억 9,000만 달러 가운데 45%에 해당하는 8,500만 달러 이상이 기업 관련 PACs에 의해 지출된 반면, 노동후원 PACs는 전체지출의 18% 정도인 3,400만 달러 정도만을 사용하였다. 또한 동년에 전체 PACs가 의회 후보자에게 기부한 기부금 총액 8,360만 달러 중 노동관련 PACs와 기업 관련 PACs는 각각 2,000만 달러와 5,000만 달러를 지출하므로 후자가 전자에 비해 2.5 배의 지출을 한 것으로 나타났다 (Malbin 1984, 297~298). 이러한 차이는 미국의 노동운동이 유럽대륙의 노동운동과는 달리 정치와 산업의 엄격한 분리라는 '자발주의'(Voluntarism) (앞의 각주2 참조)의 전통에 입각해 왔다는 점과 무관하지 않겠지만, 미국정치에서 자본의 조직들이 노동의 그것들에 비해서 현실적으로 훨

선 많은 자원을 가지고 있고 따라서 영향력을 행사할 수 있다는 사실은 부인하기가 매우 어려운 실정이다.<sup>4)</sup>

이처럼 선거 과정에서 막대한 재정적 영향력을 행사하는 기업체 후원 PACs는 의회내의 입법과정에도 또한 활발하게 관여하고 있다. 한 조사에 의하면, 예컨대, 1985년의 세제개혁과 관련하여 하원의 세입세출위원회(House Ways and Means Committee)와 상원의 재무위원회(Finance Committee) 소속의원 56명에게 관련 PACs가 건네준 기부금의 총액은 670만 달러에 달하는 엄청난 액수였다(Birnbaum and Murray 1988, xii).

물론 미국에서도 모든 선거후보자들은 단일의 선거운동위원회를 통하여 선거와 관련된 모든 입출금을 기록하여야 하며, 선거전 10 일과 선거후 30 일에 모든 재정에 관하여 보고할 의무를 진다. 그리고 보고시에 200 달러 이상의 기부금을 낸 사람의 이름, 주소, 직업, 고용주 등에 관한 기록을 포함시켜야 한다.

후보자에 대한 이러한 회계와 보고의 의무는 이른바 '검은돈'의 선거자금으로

의 유입을 방지하는 데 상당한 효과를 보이고 있다. 그러나 근본적으로 선거비용에 대한 지출 상한선의 부재 그리고 독자적으로 선거활동에 참여하는 막강한 PACs의 존재 등에서 기인되는 미국 민주주의의 대표성 논란은 여전히 남아 있게 된다. 1970년대 말부터 PACs의 기부액수에 상한선을 설정하고 나아가서 선거공영제를 도입하지는 취지의 법안이 여러 차례 의회에 상정되었으나 지금까지 의회의 심의 과정에서 번번히 좌절되어 왔다.

## 정책결정과정과 경제조직

### 영국의 경우

영국은 흔히 의회민주주의의 모국으로 불리운다. 1689년 명예혁명으로 정부의 권한이 군주에서 의회로 이전된 이후, 영국의 의회주의는 수세기에 걸친 이론적 논쟁과 실천적 갈등의 산물이다. 그러나 통상 '웨스트민스터 모델'로 불리우는 영국의 정치제도에서, 의회는 권력과 정책결정의 주된 場이 아니다. 아직도 영국에서 가장 많이 인용되는 19세기 정치이론가인 바조(Walter Bagehot)는 이미 한 세기도 더 전에 "명목상 법률을 만들도록 구성된 의회의 주요 임무는 사실상 정부

4) Kansas의 공화당 상원의원인 도올 (Robert Dole)은 "빈자를 위한 PACs, 후드스탬플을 위한 PACs, 영양실조 방지를 위한 PACs, 저소득 의료 보험수혜자를 위한 PACs 등은 존재하지 않는다."고 개탄한 적이 있다. Janda, et al., 1987, p. 285에서 재인용.

를 구성하고 유지하는 데 있다.”라고 선언한 바 있다(Bagehot 1963, 66).

영국에서 권력은 의회가 아닌 다른 곳, 즉 내각과 정부부처에서 주로 행사되고 있다. 특히 정부예산(조세와 지출)과 같은 핵심적 정책사안에서 의회는 내각과 정부부처의 결정을 추인하는 거의 형식적인 역할만을 수행한다. 즉 정부가 의회에서 다수를 점하고 있는 한, 예산을 포함한 중요한 법률사항들은 정부가 의회를 통제하는 것이다.

**영국에서 권력은 의회가 아니라 내각과 정부부처에서 행사되고 있다. 의회는 정부주도 정책을 “정당화”시킬 뿐이며 “입법화”하지 않는다.**

오늘날 영국에서 의회는 정부주도 정책을 “정당화”(legitimate)시킬 뿐이며 “입법화”(legislate)하지는 않는다. 대부분의 법안이 정부의 해당 부처에서 발의되기 때문이다. 특히 2차대전 종전 이후, 경제영역의 많은 핵심적 사안들에 관하여 의회는 “정부정책들에 대한 자동인준 장치”에 불과할 뿐이라는 주장이 상당한 설득력을 지니게 되었다(Coombes and Walkland 1980, 30). 그러나 “모든 정책안과 대부분의 법안들을 구상하

고, 기안하고, 그리고 사실상 거의 법제화하는” 영국의 중앙정부(Whitehall)도 정책과정을 전적으로 독점하는 것은 아니다(Grant and Marsh 1977, 2). 즉 정책결정 기관으로서의 의회의 역할이 점차 축소된 것은 정부와 핵심적 경제조직들, 특히 기업이 조직과 노동자 조직 간의 직접협상에 의한 정책과정이 상당한 정도로 제도화 되었다는 사실과 무관하지 않다.

무엇보다 영국 기업가들은 자신들의 정상조직인 ‘영국산업연맹’(Confederation of British Industries, CBI)을 통하여, 그리고 영국의 노동자들은 ‘노동조합회의’(Trade Union Congress, TUS)라는 정상조직을 통해서 조직적으로 정부의 정책과정에 관여하며, 이것이 이른바 ‘기능대표’(functional representation)의 이름하에 전후 영국의 정치사에서 이 두 정상조직이 ‘지배조직’(governing institutions)으로서 불리울 수 있게 된 이유이다(Middlemas, 1979).

상원과 하원 개개인이 수십 명의 정책보좌관을 거느리며 막강한 정책능력을 행사하는, 즉 정책결정과정이 광범위하게 분산되어 있는 미국의 경우와는 달리, 영국의 경우 정책결정권이 수상과 내각 등 고위 행정지도부(즉 ‘프론트벤처’ Front-benchers 라고 불리우는 집권당의 지도

부)에 집중되어 있기 때문에, 영국의 정책과정에서 정부는 각종 경제적 압력으로부터 상당한 정도의 자율성을 지니게 된다. 따라서 중앙부서와의 지속적이고 정례적인 협의 채널을 가지지 못한 소위 '외부자단체들'(outsiders)은 차선으로 의회의 평의원들(Back-benchers)에 호소하려 하지만 이러한 접근의 효율성은 지극히 제한적일 수밖에 없게 된다 (Jordan and Richardson 1987, 189~190).

물론 영국에서 정부는 어떤 결정을 내리기 전에 반드시 私부문과 관련된 경제단체의 의견을 듣는 것이 오랜 관례로 되어 있다. 경제단체들에 못지않게 정부도 정책의 구상과 집행에서 전자의 정보와 협조를 필요로 하기 때문에, 정부당국자들이 정책결정 이전에 경제단체들과 협의하는 것은 지극히 당연한 것으로 영국정부 체계에서는 하나의 '근본적인 작동원리'로서 인식된다(Rose 1986, 248~249).

영국에서 정부와 기업체와의 관계는 기업, 정부부처, CBI 등의 세 차원에서 제도화되어 있다.

첫째, 1970년대에 들어서면서 영국의 금융기관과 기업들은, 특히 대기업의 경우엔 대부분, 정부와 특정기업 간의 다양

한 차원의 협의에 대한 전략적 조정을 위하여 기업 내부에 '정부전담부서'(government relations division)를 설치 운영하고 있다. 정부전담부서의 운영을 통해서 해당기업은 각종 공식적·비공식적 정부관계를 모니터하며 기업의 대정부 전략을 조율하고, 궁극적으로 정치적으로 고려를 기업 전략에 중요한 변수로 도입 시킴으로써 현대 사회에서 정치경제의 통합된 단위로서 기업의 기능을 확인하게 되는 것이다.

그러나 거시적 차원의 문제들을 정부·자본·노동 3자의 정례적 협의를 통해 풀어간다는 '삼자주의'는 私부문의 성장(혹은 자본축적)이 위기에 부딪치면서 난관에 봉착하였다.

둘째, 정부의 해당 부처는 통상 '後援組'(sponsorship divisions)란 제도를 통하여 특정의 다양한 (특히 기업이 중심의) 경제단체의 대표를 자기 부서의 부문별 정책관계 위원회의 위원으로 임명함으로써 정책과정에서 행정부와 경제단체와의 관계를 공식화·제도화한다. 즉, 후원조는 정책과정에서 산업의 부문별 이해를 대변하기 위하여 정부기구 안에 설치된 제도적 장치이다.

셋째, 무엇보다도 핵심적 경제단체들과 정부와의 정책과정에서의 협력이 제도화된 것은 1961년 H. 맥밀란 보수당 정부가 '전국경제발전위원회'(National Economic Development Council, NEDC)를 출범시키면서부터이다. NEDC의 출범은 영국 정책 관행에서 통상 '삼자주의'(tripartism)의 효시로 불리우는데, 그 취지는 경제의 핵심적 문제들 특히 거시적 차원의 문제들을 정부, 자본, 노동의 3자의 정례적 협의를 통하여 풀어나간다는 데 있었다. 이후 수많은, 통상小 NEDDY로 불리우는 지역적 NEDC가 생겨나고 사실상 경제의 주요 부문마다 '삼자주의'의 정신에 입각한 위원회들이 1970년대에 들어서면서 지속적으로 창설되었다(Beloff and Peele 1985, 263).

그러나 이러한 삼자주의적 관행은 1973년의 원유파동을 계기로, 그리고 1980년대에 들어와서 보다 본격적으로, 그것을 지탱해 왔던 私부문의 성장(혹은 자본축적)이 위기에 부딪치면서 심대한 난관에 봉착하게 된다. 실업, 임금수준, 물가 등에 대한 잠재된 갈등들이 점차 표면화되면서 노동의 경우 정상노조인 TUC와 회원노조간, 그리고 개별노조 내부에서는 노조 지도부와 평조합원 간의 대립구도가 심화되었고, 느슨한 연합체에

불과하였던 CBI도 집중하는 내부적 갈등을 수습할 만한 능력을 지니지 못하였다. 결국, CBI도 TUC도 "정책의 성공적 추진을 위하여 회원단체들의 지지를 동원할 수 있을 정도로 회원단체들에 대한 효과적인 통제력을 행사할 수 없었던" 것이다(Watkinson 1976, 88). CBI와 TUC 모두 내부 결속력을 하나의 정치력으로서 표출하는 데에는 상당히 취약하다.

영국의 자본은 전통적으로 강력한 금융 부문(The City) 과 거기에 의존하는 제조업 부문과의 분화, 분열을 특징으로 하고 있으며, CBI의 경우도 하나의 연합체로서 행동하기보다는 회원 기업들이 독자적으로 노조와 상대하거나 정부와 접촉함으로써 자신들의 개별적 이해를 증진시키려는 경향이 강해 왔다. 이러한 점에서 특히 CBI는 기업가들의 '정상조직'(peak association)이라기보다는 다양한 기업들의 느슨한 연합에 불과한 '우산조직'(umbrella association)의 성격이 강하다.

TUC의 경우도 1960년대말 이래 기업단위의 '비공식적 파업'(wildcat strikes)이 급증하면서 회원노조에 대한 TUC 지도부의 통제력은 급속히 약화되어 갔다. 과거의 '삼자주의'는 자본과 노동의 정상조직으로서의 CBI와 TUC가 내

부 회원단체들의 지지를 획득할 수 있을 때 비로소 가능한 개념이다.

**‘삼자주의’의 한계 이외에도, 정책결정권이 수상과 내각에 집중되어 있기 때문에, 경제단체들의 각개전술식 개별적 노력에는 한계가 있다.**

‘삼자주의’가 영국 정책과정에서 갖는 한계 이외에도, 영국의 경우 정책결정권이 중앙, 즉 수상과 내각에 집중되어 있기 때문에 경제단체들의 각개전술식 개별적 노력에는 근본적으로 한계가 있다. 미국의 경우, 수십 명의 정책보좌관을 거느린 의회 의원 개개인은 그 자체가 막강한 정책결정 기관으로 기능한다. 이는 미국의 정책결정 구조가 광범위하게 분산되어 있음을 의미하며, 따라서 기업을 비롯한 각종 이익단체들이 정책과정에 영향을 미칠 수 있는 정도가 상대적으로 매우 용이하다.

반면에 정책결정권이 수상과 몇몇 각료들에 집중되어 있는 영국의 경우, 정책핵심 기관으로의 ‘접근’의 어려움으로 인하여 정책과정에 대한 경제단체들의 영향력 행사는 일정하게 제한받게 되는 것이 불가피하다. 1980년대의 대처 행정부가 노동조합 활동의 법적 규제와 국유산업의

민영화정책을 통하여 여실히 보여주었듯이, 영국에서 핵심적 정책사안을 취급할 때 수상과 각료의 권한은 가히 절대적이며 그 과정에서 의회뿐 아니라 각종 이익단체들의 압력도 매우 무력하게 되는 것이 보통이다. 따라서 영국의 경우는 대통령이 제안한 법안들이 의회에서 심각한 논란이나 수정없이 통과되는 경우가 거의 없는 미국의 경우와는 상당한 대조를 보이는 것이다.

영국에서 정부정책에 끝까지 반대하는 경제단체는 ‘외부자단체’로 낙인 받기 십상이며, 그 단체는 다음 선거를 통한 정권교체를 기다릴 수밖에 없게 된다. 특히 경제위기의 시기에 영국의 중앙정부(Whitehall)의 정치인들은 경제단체들로부터의 압력을 효과적으로 봉쇄하며 정책을 주도한다(Grant 1987, 9). 1980년대의 대처 보수당정부가 CBI와 TUC의 양측 모두로부터 일정한 거리를 유지하면서, 특히 후자에 대하여 극단적인 배제와 탈동원의 정책을 실시할 수 있었던 것도 이러한 맥락에서이다.<sup>5)</sup> 적어도 영국 사회에서 정경유착이란 개념은 영국 정책과정의 특성상 음성적으로는 물론이고 제도적으로도 매우 적용되기 어려운 개념인 것이다.



## 미국의 경우

미국에는 영국의 CBI에 해당하는 기업가 일반의 이익을 대변하는 정상단체는 '사실상' 존재하지 않는다. 미국에서 '압력'의 주체는 개개의 거대기업 혹은 산업들이다. 예컨대, 미국의 담배산업, 석유회사, 자동차 3사, 설탕산업, 금속산업 그리고 듀폰과 같은 각종의 거대 제조업체 등은 자체의 로비스트를 동원하여 정책과정에 개입한다.

미국에서 정책과정이 의원 개개인에게 광범위하게 분산되어 있다는 사실은 서구 국가들, 즉 영국의 '삼자주의' 관행에서 볼 수 있듯이 의회보다는 정부와 私부분의 정상조직들과의 협상이 관례화되어 있다거나, 기본적으로 정책결정권이 중앙정부의 소수 몇몇 사람에게 집중되어 있는 경우들에 비하여 의회가 아직 정책과정에서 핵심적인 역할을 담당한다는 의미이다. 이는 또한 미국적 정치풍토에서는 자

유로운 로비활동을 통한 다원주의 논리가 자연스럽게 관철될 수 있다는 점을 시사해 주는 것이며, 결국 여러 가지 자원에서 우월한 지위에 있는 기업의 논리가 여타의 이익보다 정책과정에 훨씬 반영되기 쉽다는 뜻이 된다. 즉, 미국의 정책과정은 정책과정의 분산 → 의회 의원 개개인의 막강한 정책력 → 다원주의 논리의 관철 → 기업이이익의 우월적 반영이라는 일련의 논리적 연결고리로 이해된다.

---

**미국의 정책과정은 정책과정의 분산**  
→ **의회 의원 개개인의 막강한 정책력**  
→ **다원주의 논리의 관철**  
→ **기업이익의 우월적 반영이라는 연결고리로 이해된다.**

---

위싱턴에 주재하면서 기업들의 정치활동을 도와주는 집단은 대체로 세 부류로 분류될 수 있다. 첫째는 고객 기업을 위하여 각종 정치 관련 정보를 수집, 분석, 종합해 주는 대행인들이고 둘째는 전문적인 법률자문을 행하는 법률회사, 그리고 가장 중요한 것으로 의회와 정부부처에서 자신의 고객을 위하여 직접 의원과 관리를 설득하는 작업에 종사하는 로비스트들이다. 로비스트는 대체로 전직 의회 의원이나, 대형변호사(Superlawyers), 혹

5) 노조의 전투적 파업으로 1970년대에만 3 차례나 권익이 붕괴된 것을 목도한 대치는 1980년과 1982년의 「고용법」, 그리고 1984년의 「노동조합법」 등 3개 법령을 통하여 과거 삼자주의적 합의체제에서 노조가 당연한 것으로 누렸던 법적 권리를 체계적으로 약화시켰다. 특히 1984년의 광부노조 파업이 대처정부의 강공으로 참패한 이후 영국의 노동조합 운동은 철저하게 무력화되었다. 위의 3개 법령의 주요내용과 1980년대 노조운동의 탈진에 관하여는 Kavanagh and Morris 1989, 68~70을 참조하기 바람.

은 전직 고급관리 등이 주류를 형성하며 이들이 갖는 주요 무기는 금전과 정보제공이다. 오늘날 워싱턴에 주재하는 전체 로비스트들의 50% 이상은 기업을 위하여 고용된 로비스트들이다(Janda, et al. 1987, 296).

다음의 몇 가지 예들은 미국 로비의 실상을 실감시킨다. 1978년 미국의 기업체들은 노동법 개정안의 상원 통과를 봉쇄하기 위하여 500만 달러의 로비자금을 투입하였으며, 결국 관계 의원들의 성공적인 의사진행방해 (filibuster) 전략에 힘입어 동 법안은 폐기될 수 있었다. 이 때 동 법안의 통과를 위하여 노동조합이 사용한 250만 달러의 로비 자금을 합하면 하나의 법안에 투입된 총 로비자금은 750만 달러란 천문학적 숫자가 된다. 1982년 AT&T는 한 법안을 반대하기 위하여 200만 달러의 로비자금을 투입하였다. 1981년에서 1983년까지 미국의 3 개 보험·금융기관들이 특정 법안을 반대하기 위하여 사용한 로비자금의 총액은 730만 달러에 달한다(Malbin 1984, 251). 1981년 조기경보장치(AWACS)의 쏘사우디 판매가 마지막에 극적으로 통과된 것은 당시 사우디와 거래하는 700여 개의 기업체와 AWACS와 관련하여 수십억 달러의 무기 판매 이권을 걸머지고 있던 무기상의 대

의회 로비가 유태인 로비를 이긴 결과라는 분석이 지배적이다(Burnham 1984, 183~185). 미국은 과연 로비스트들의 천국, 그래서 “돈이 말하는(Money Talks)” 사회로 불릴만한 나라이다.

오늘날 미국의 로비활동은 기술적으로 고도화되어 있으며 보다 간접적인 방식으로, 그리고 무엇보다 ‘합법적으로’ 진행되며, 직접적인 뇌물수수등은 찾아보기 힘들다(Dahl 1981, 237~239). 그러나 로비활동은 그것이 ‘비싸다는’ 단순한 이유로 인하여 그 속성상 불평등 개념을 내재하고 있으며 따라서 남용의 소지를 언제나 안게 된다. 예컨대 의회 의원이 특정 경제단체에서 행한 연설에 대한 사례(Honoraria) 규모는 통상적 상식의 수준을 넘어서는 ‘간접적 뇌물’이라 불릴 만하다. 그러나 1981년 미국하원이 ‘사례’의 상한을 5만 달러로 정한 이래 상원은 그것의 상한선을 폐지하였다(Burnham 1984, 182). ‘뇌물’이 ‘제도화’된 것이다.

왜 미국사회는 로비활동을 금하거나 엄격한 제한을 가하지 않는가? 무엇보다 1791년 의회 인준 이래, 미국의 권리장전으로 불리우는 수정헌법 제1조가 “불만의 광정(匡正)을 정부에 호소할 수 있는 권리”를 보장해 주고 있기 때문이며 로비스

트들의 활동이 여기에 속하는 것으로 인식되기 때문이다. 보다 실제적으로는 로비스트들은 체계적이고도 방대한 정보를 가지고 정책결정자에 접근하며 이들이 제공하는 정보가 정책결정자에게는 소중한 자산이 된다. 또한 현실적으로 의회 의원은 자신을 지지하는 PAC와 관련된 기업이 고용한 로비스트들의 요구를 거절하기가 매우 힘든 형편이다.

**미국의 로비활동은 기술적으로 고도화되어 있으며 보다 간접적인 방식으로 '합법적으로' 진행되며, 직접적인 뇌물수수등은 찾아보기 힘들다.**

현재 연방적 차원에서 국내 로비활동에 대한 규제는 오직 한 개의 법률에 전적으로 의존하고 있다. 1946년에 제정된 「연방로비규제법」이 그것인데, 동 법은 유급 로비스트들의 등록과 로비를 위한 지출 규모를 신고하도록 의무화하고 있다. 그러나 대부분의 로비스트들은 갖가지 이유를 들어 등록 자체를 거부하고 있다. 한 조사에 의하면 등록된 워싱턴 로비스트의 숫자는 전체의 1/3에도 못 미치고 로비경비를 신고하는 로비스트 비율은 전체의 1% 정도에 불과한 실정이다(Burnham 1984, 187). 지금까지 동법률에 의거한

조사나 제소는 한 번도 없었다.

1960년대 일련의 부패 스캔들이 미의회를 흔들고 그것이 1977년 박동선 로비사건(일명 Koreagate)의 추문으로 절정에 달했을 때, 미국의 상하원은 보다 엄격한 행동강령 (codes of conduct) 을 채택한 바 있다. 동 행동강령에 의하면, 모든 의원은 재산과 모든 소득의 근원을 의무적으로 공개해야 하며, 외부로부터의 소득은 세비의 15%를 넘지 못하고, 모든 의원은 입법에 직접적으로 관련된 사람으로부터 100 달러를 초과하는 어떤 선물도 받을 수 없게 되어 있다.

문제는 이러한 강령은 입법사항이 아니며 따라서 위반에 대한 벌칙도 견책(censure)이나 고참권 상실(loss of seniority) 등 상대적으로 경미한 것에 한한다는 점이다. 미국 의회는 전통적으로 행정부와 사법부의 인사 인준에 관하여는 지나칠 정도의 엄격한 기준을 적용하면서도, 자신들의 도덕성을 평가하는 데는 또 한 지나칠 정도로 관대한 모습을 보인다(Dye, et al. 1980, 337~340).

한편, 1978년 카터 행정부는 소위 '회전문' 문제(revolving problem) 즉, 전직 고위관리가 사기업의 로비스트로 고용되는 경우에 발생하는 폐단을 해결하기 위하여 「정부윤리법」을 법제화한 바 있

다. 동법은 관직을 떠나는 사람이 1년 이내 특정 사기업의 로비스트로 고용될 수 없게 규정하였다. 그러나 동법의 적용대상이 지극히 한정적이기 때문에 로비의 폐해를 시정하기에는 도무지 역부족이었다.

1946년 법의 시행 이후 명실상부한 로비규제 법안을 위한 개정 작업이 간단없이 있어 왔지만, 의회에 압력을 행사할 수 있는 유일한 집단이 바로 로비스트들 자신들인 한 당분간 동 법의 전면적 개정은 거의 불가능한 것처럼 보인다. 미국 사회에서 로비활동은 다원주의와 자유주의라는 이상의 현실화 과정이며, 헌법으로 보장된 국민의 권리로서 옹호된다. 따라서 로비의 폐해는, 이상이 견지되는 한, 그것의 현실화에서 불가피하게 나타나는 '부작용'에 불과한 것일지 모른다.

### 올바른 정경관계의 질서 확립

어느 나라에서나 私부문의 경제조직들에게 선거재정과 정책과정에의 로비는 정치와 경제가 연결될 수 있는 핵심적 통로이다. 선거자금은 지지 유권자의 동원을 위하여 필수적이고, 정책과정의 참여자에게 사경제부문으로부터의 정보는 절대적이다. 더구나 경제에 대한 국가의 규제와

관여가 급속히 확대되어 온 작금의 현실에서 선거와 정책과정에 대한 경제부문의 관심은 증폭되기 마련이다. 이것이 정치와 경제가 교호될 수 있는 중요한 계기이다.

영국을 포함한 서구 국가들에서 자본의 소유자들은, 막대한 경제적 자원을 통제할 수 있고, 복지국가의 재정이 私부문의 축적과정에 거의 전적으로 의존하고 있으며, 또한 경제의 국제화가 정부의 역할을 점차 축소시켜 가고 있다는 점에서, 기본적으로 우월한 영향력을 정치에 행사할 수 있다. 따라서 "노동이 집단화를 통해 서만이 권력을 행사할 수 있는 반면, 자본은 집단적으로 조직되지 않고도 충분히 권력을 행사할 수 있다."라는 좌파적 논거가 상당한 설득력을 지니고 있는 것이 사실이다(Offe and Wiesenthal 1985, 205). 그러나, 앞에서 언급했듯이, 적어도 영국의 경우는, 경제단체들이 정치적 압력을 행사할 수 있는 두 가지 방법, 즉 의회정치와 정부 정책과정에의 참여, 모두에서 기업인들의 영향력은 제도적으로 삼각한 한계를 지니게 된다. 이와는 대조적으로 의원 개개인이 지니는 막강한 정책결정능력으로 인하여 분산된 정책결정 구조에 영향을 미치기 위하여 미국의 기업들은 경쟁적으로 로비활동에 종사하게

된다.

문제는 서구 국가들의 경우, 정치적·절차적 민주화가 완결되면서, 따라서 정치적 정통성의 문제가 해결되면서 이러한 정경관계는 상당한 정도로 양성화, 제도화 되어 있다는 점이다. 이 때의 '정경관계'는, 과거의 우리나라와 제3세계 국가들의 경우에 흔히 볼 수 있는, 정통성이 취약한 정부의 일방적 강권에 의한 '정경유착'의 고리와는 근본적으로 그 성격을 달리한다. 수많은 문제점들에도 불구하고, 전자의 경우 근본적으로 허용된 제도로부터의 과격한 이탈은 허용되지 않는다. 예컨대 미국 기업들의 로비활동이 노정하는 엄청난 피해에도 불구하고 그것은 미국적 정치문화가 허용하는 '로비'라는 제도의 범위 안에서 이루어지며, 이러한 경우에는 로비활동이 낳는 온갖 피해와 문제점들에 대한 과학적 분석과 개혁 전망에 대한 책임있는 논의 또한 열려져 있게 된다. 이미 지적한 대로 1970년대 후반 이후 PACs와 여타 로비활동의 개혁을 위한 수많은 법률적 시도가 있어 온 것 이외에 대한 단적인 예이다.

한편 제3세계의 적지 않은 국가들은 취약한 정통성을 은폐 혹은 보전하기 위하여 막대한 정치자금을 필요로 하였고, 정치자금은 부당한 특혜에 대한 반대급부의

형식을 띠고 음성적으로 조달될 수밖에 없었다. 그러나 민주주의는 기본적으로 '불확정적인 정치'를 전제로 한다. 즉 그것은 '나'나 '나'의 정당이 집권에 실패할 수 있는 가능성에 대한 겸허한 수용을 동반하는 것이다. 정치가 '불확정적인 미래'에 대한 수용'을 전제로 한다면 미래의 확정적인 정치를 담보하기 위해 불가피하게 '무리수'를 쓸 필요는 없다.

서구국가들의 경우, 정경관계는 상당한 정도로 양성화, 제도화되어 있다. 우리가 이러한 발전을 이루기 위해서는 구체적인 뒷받침, 예컨대 실명제와 선거공영제와 같은 제도가 실시되어 하나의 관례, 상식으로 정착되어야 할 것이다.

지금까지 보아왔듯이, 영국과 미국의 정경관계가 정경유착이라는 부패구조로 연결되지 않을 수 있었던 중요한 이유는 바로 여기에 있다. 당연히 민주화가 진행될수록, 정통성의 결여를 보완하기 위한 용도의, 정치자금 수수를 둘러싼 온갖 음성적 거래의 필요성은 감소되기 마련이다. 이러한 발전은 구체적인 뒷받침, 예컨대 실명제와 선거공영제가 실시될 때, 하나의 관례, 상식으로 정착되며, 나아가

정치 '문화'의 소중한 유산으로 뿌리를 내리게 될 것이다. ♣

### 참 고 문 헌

- 고세훈. 1989. 영국사회주의의 이념적 한계 : 서설 - 노동당, 노동조합, 그리고 생산수단의 소유문제. 「한국정치학회」. 제23집 제1호.
- Bagehot, Walter. 1963. *The English Constitution*. London: Fontana.
- Beloff, Max and Gillian Peele. 1985. *The Government of the UK: Political Authority in a Changing Society*. London: Norton & Company.
- Birnbaum, Jeffrey H. and Alan S. Murray. 1988. *Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, Lobbyists, and the Unlikely Triumph of Tax Reform*. New York: Vintage Books.
- Burnham, Walter Dean. 1983. *Democracy in the Making: American Government and Politics*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Butler, David. 1989. *British General*

*Elections Since 1945*. Oxford: Basil Blackwell.

- Coombes, David and S. A. Walkland. eds. 1980. *Parliaments and Economic Affairs*. London: Heinemann.
- Dahl, Robert A. 1981. *Democracy in the United States: Promise and Performance*. Boston: Houghton Mifflin.
- Dye, Thomas, et al. 1980. *Governing the American Democracy*. New York: St. Martin's Press.
- Fenley, A. 1980. Labour and the Trade Unions. Chris Cook and Ian Taylor. eds. *The Labour Party: An Introduction to Its History, Structure, and Politics*. London: Longman.
- Flanders, A. 1974. The Tradition of Voluntarism. *British Journal of Industrial Relations* 12: 3
- Grant, Wyn. 1987. *Business and Politics in Britain*. London: Macmillan.
- Grant, Wyn and David Marsh.

1977. *The Confederation of British Industry*. London: Hodder & Stoughton.
- Janda, Kenneth, et al. 1987. *The Challenge of Democracy: Government in America*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jordan, A. G. and J. J. Richardson. 1987. *British Politics and the Policy Process: An Arena Approach*. London: Allen & Unwin.
- Kavanagh, Dennis and Peter Morris. 1989. *Consensus Politics: From Attlee to Thatcher*. Oxford: Basil Blackwell.
- Malbin, Michael J. 1984. *Money and Politics in the United States*. Chatham, New Jersey: Chatham House.
- Middlemas, R. K. 1979. *Politics in Industrial Society*. London: Andre Deutsch.
- Minkin, Lewis. 1978. *The Labour Party Conference: A Study in the Politics of Intra-Party Democracy*. London: Allen Lane.
- Offe, C. and H. Wiesenthal. 1985. *Two Logics of Collective Action*. C. Offe. *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformation of Work and Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Parenti, Michael. 1984. *Democracy for the Few*. New York: St. Martin's Press.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1981. *British Political Finance*. London: American Enterprise Institute.
- Rose, Richard. 1986. *Politics in England*. Boston: Little, Brown and Company.
- Stacey, Frank. 1969. *The Government of Modern Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Watkinson, Lord. 1976. *Blueprint for Survival*. London: Allen & Unwin.