

이익집단 정치의 잠재적 폐해와 방지대책

김

옥*

현대경제사회연구원 책임연구원

우리 정치사회가 점차 민주화되어 감에 따라, 정책형성과정에서 이익집단의 역할은 더욱더 중요해지고 있다. 하지만 이익집단 정치가 초래할 수 있는 부작용에 대한 이해는 부족한 상태이다. 이 글에서는 이익집단 정치가 가장 활발히 행해지고 있는 미국의 사례를 들어 그 잠재적 폐해를 살펴본 후에, 우리 정치사회에 주는 시사점을 그 방지 대책을 중심으로 논의해 보고자 한다. 노사분규 그리고 한·약 대결 등 여러 형태의 이익분열 징후를 보이고 있는 우리 정치사회로서는 매우 중요한 주제가 아닐 수 없다.

문제 제기 : 이익분열의 징후

과거 우리나라의 정책, 특히 경제 정책은 극히 비민주적인 방식으로 만들어져 왔다. 정책형성과정에 있어서, 직

접적으로 이해관계가 있는 사회의 각 경제집단 (기업, 근로자, 농민, 소비자 등)의 의견은 무시된 채, 소수 경제 관료들의 자의적인 경제관에 의해 좌지우지되는 경우가 다반사였던 것이다. 이러한 상황에서 이익집단 정치의 중요성은 인식될 수가 없었다.

이같은 과거의 비민주적 정책 형성 과정은 1980년대 중반부터 불기 시작한 민

* 필자는 미국의 Iowa대학에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, "The Political Economy of Growth : A Study of Korean Economic Growth", "경제성장, 집단행동의 논리, 그리고 세포조직", "업종전문화의 정치경제학적 의미" 등의 논문을 발표하였다.

주화의 바람과 함께 서서히 변하기 시작하였다. 물론 그 변화의 정도가 현재로서는 만족할 만한 것은 아니나, 국내적으로는 문민정부의 탄생, 그리고 국제적으로는 개방과 민주화의 추세에 힘입어, 우리나라 정책 형성 과정의 민주화는 앞으로 계속 더욱더 박차를 가할 것으로 예상된다. 물론 이에 따라 우리 정치에 있어서 이익집단의 중요성도 그만큼 높아지게 될 것이다.

하지만 1980년대 중반의 민주화 과정은 우리 정치사회에 한 가지 매우 심각한 부작용을 초래하였다. 그동안 억눌려왔던 사회 제반 이익들의 목소리가 점차 커지고, 마침내는 그들의 욕구가 분출되는 과정에서 사회 전반에 소위 '제 몫 찾기' 시합이 벌어졌다.

근로자들은 임금 인상을 요구하며 격렬하고 파괴적인 파업도 서슴치 않았으며, 기업측도 기업을 포기하면 했지 자신의 이익을 양보하려 하지 않았다. 한편 농민들은 국제 환경이나 국가 경제는 고려하지 않은 채, 쌀 수매가 인상과 농산물 수입 개방 반대를 위해 맹렬히 투쟁하였다. 한 마디로 사회의 각 이익들이 너도나도 자기 이익만을 쟁기려는 극단적인 이익분열의 사태가 발생하였다.

이러한 현상은 최근에도 계속되고 있

다. 두달을 넘게 벌어졌던 현대그룹의 노사분규, 그리고 요즈음 크게 사회적 문제로 부각되고 있는 한의사들과 약사들 간의 갈등 등은 모두 집단이기주의에서 비롯된 이익분열의 징후이다.

즉 우리 사회가 아직도 제반 이익들 간의 갈등을 아직도 정치적으로 통합시키지 못하고 있다는 것이다. 앞으로 우리 사회가 더욱더 민주화되어 가고 또 그에 따라 사회내 다양한 이익 집단들의 활동이 활발해진다고 예상할 때, 이러한 이익분열의 위험은 그만큼 더 심각해진다고 할 수 있다.

우리나라는 그동안 정책형성 과정에서 경제집단의 이익은 무시된 채 소수 경제관료들의 자의적인 가치관에 의해 좌지우지되어 이익집단의 중요성은 인식될 수 없었다.

이 글의 목적은 이러한 이익분열 사태를 방지하기 위한 대책을 강구해 보는 데에 있다. 먼저, 민주적 정책 형성 과정에 있어서의 이익집단의 중요성을 원론적으로 되돌아보고, 그 다음에 이익집단 정치가 가장 활발하게 이루어지고 있는 미국의 실례를 들어 그 잠재적 폐해를 살펴보기로 한다. 마지막으로, 앞에서의 분석이

우리 정치사회에 주는 시사점을, 그 폐해 방지 대책을 중심으로 논의해 보고자 한다.

민주적 정책 형성 과정과 이익집단

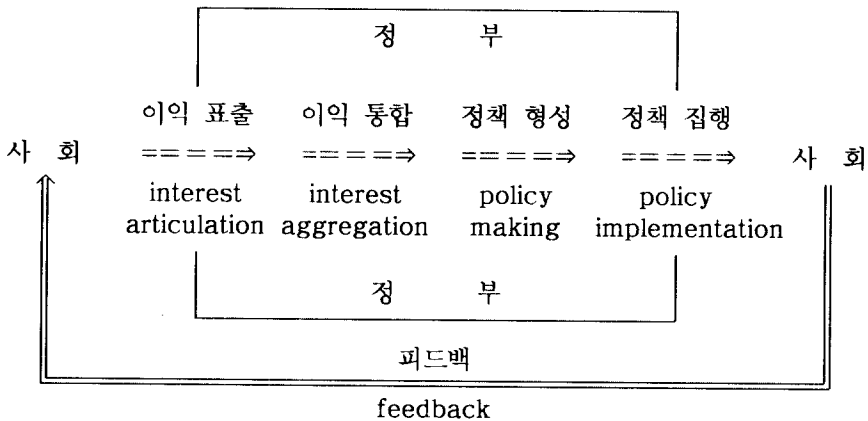
체제이론(system theory), 혹은 구조 기능주의(structural functionalism)에 따르면, 민주정치는 정치체제(정부)와 환경(사회)의 끊임없는 상호관계로 이해될 수 있으며, 그 관계의 핵심은 정책형성 과정을 둘러싼 네 가지의 서로 밀접히 관련된 기능으로 설명할 수 있다 (Almond and Powell 1978).

〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이, 그 첫번째 기능은 이익 표출(interest articulation)로서, 이는 사회의 제반 이익들이

정부에 대하여 자신들의 이익을 표현 내지 표출하는 것을 의미한다. 둘째는 이익 통합(interest aggregation)으로서, 이는 앞에서 표출된 다양한 이익들을 통합 내지 조정하는 기능을 뜻한다. 셋째는 정책 결정(policy making)의 기능으로, 이것은 정부가 앞에서 통합된 이익을 바탕으로 실제로 정책을 결정하는 기능이다. 넷째는 정책 집행(policy implementation)의 기능으로, 이는 앞에서 만들어진 정책을 사회에 대하여 집행하는 기능을 뜻한다. 물론 이처럼 집행된 정책에 대한 사회의 평가와 반응은 그 다음 이익 표출에 피드백으로 반영되는 순환성을 갖는다.

여기서 특히 강조되는 것은 이익 표출의 기능이다. 이 기능은 민주정치의 너무

〈그림 1〉 민주정치에서의 정책 형성 과정



나도 당연한 기본 전제이지만, 오히려 그 당연성 때문에 그리 중요하게 인식되어 오지 않았다. 하지만 실상은, 이 기능이야말로 민주정치와 비민주정치를 가르는 가장 중요한 변수라는 것이 경험적으로 드러나고 있다.

근로자들의 파괴적인 파업, 농민들의 투쟁, 한의사들과 약사들 간의 갈등 등은 모두 집단이기주의에서 비롯된 이익분열의 징후이다. 우리 사회가 아직도 제반 이익들 간의 갈등을 아직도 정치적으로 통합시키지 못하고 있는 것이다.

지구상의 거의 모든 국가들이 표면상으로는, 즉 헌법상으로는, 민주주의를 표방하고 있는 현 시점에서, 실질적으로 민주정치가 이루어지고 있는 국가를 가려내는 가장 확실한 방법은 그 국가에서 이익 표출이 자유롭게 이루어지고 있는가를 보는 것이다. 다시 말하면, 나머지 세 가지 기능들이 민주, 비민주를 막론하고 모든 국가에서 이루어지고 있는 반면, 이익 표출의 기능은 오직 민주적 정치체제에서만 제대로 이루어지고 있다.

그렇다면, 이처럼 이익 표출의 기능이 민주정치 실현의 가장 큰 걸림돌이 되는

것은 무엇 때문인가?

앞에서도 언급했듯이, 사회 구성원의 정부에 대한 자신의 이익이나 요구 표출은 지구상의 거의 모든 국가들이 법적 혹은 헌법적으로 보장하고 있다. 그러나 사회 구성원 개개인의 미약한 힘으로서는 현대의 거대하고 막강한 정부에 대한 최소한의 영향력도 기대하기 어렵다. 따라서 보다 효과적인 이익 표출을 위해서는 사회 각 이익의 조직이 필요한 것이다. 개개인의 모임인 조직을 통해서만 사회는 정부에 대한 영향력 행사의 수단¹⁾을 가질 수 있게 되는 것이다.

그런데 이처럼 사회 각 이익을 조직하는 것, 다시 말하면 이익집단을 형성·유지하는 것은 생각보다 쉽지 않은 일이다.

저명한 정치경제학자 올슨(Mancur Olson)에 따르면, 많은 수의 개인들이 특정의 공동이익을 갖고 있다 하더라도, 이들이 하나의 정치적 조직체를 만들어 그들의 이익을 추구하는 데에는, 소위 집단행동의 문제(collective action problem), 혹은 무임승차의 문제(free rider problem)가 뒤따른다(Olson 1965).

이 문제의 핵심은 정치적 활동을 통한 공동 이익의 실현이란 하나의 공공재로서, 그 이익은 정치적 활동의 여부와 관

1) 이는 대개 정치자금 제공과 투표 행사로 나타난다.

계없이 관련된 개개인 누구에게나 돌아간다는 것이다. 따라서 개개인으로서의 자신의 노력없이, 즉 조직에 참가하여 공공재를 쟁취하는 비용을 부담하지 않고, 이익을 취하고픈 강력한 욕구가 생기는 것이다. 하지만 개개인 모두가 이런 생각을 한다면, 공공재는 결코 제공될 수 없으며, 결국은 모두에게 이롭지 못한 결과를 초래하게 된다.²⁾

예를 들어, 김씨라고 하는 한 농민이 있다고 하자. 김씨는 한 사람의 농민으로서, 다른 농민들과 더불어 쌀 수입개방 저지라는 공통의 이익을 갖고 있다. 농민의 이익을 대표하는 이익집단의 정치적 활동을 통해 쌀 수입개방을 저지한다면 김씨는 큰 이익을 보게 될 것이다. 하지만 김씨로서는 이익 표출의 정치적 활동에 참가할 이유가 별로 없다. 왜냐하면 그는 수백만 농민중의 하나에 불과하므로 그의 참여 여부가 결과에 큰 영향을 미치지 않을 뿐더러, 만약 다른 농민들의 노력으로 수입개방이 저지된다면 그 또한 공짜로, 즉 무임승차자로서, 이익을 취할

수 있기 때문이다.

이러한 논리는 김씨뿐만 아니라, 다른 모든 농민들 개개인에게도 똑같이 적용되므로, 공통의 이익을 위한 농민들의 정치 활동이 그리 효과적이라고 기대하기 어려운 것이다.

집단행동의 문제를 극복하여 이익집단을 조직운영하는 데에는 소위 차별적 유인요소가 필요하다. 그런데 이익의 확립에는 많은 시간과 노력이 소요된다. 이것이 바로, 비민주적 국가가 민주정치를 제대로 실현하는 데 오랜 시간이 걸리는 이유이다.

울슨에 의하면, 이러한 집단행동의 문제를 극복하여 이익집단을 조직 운영하는 데에는 소위 차별적 유인요소 (selective incentives)³⁾가 필요하다. 그런데 이러한 유인요소를 만들고 확립시키기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요되는 것이 일반적인 현상이다. 이것이 바로, 비민주적 국가가 민주정치를 제대로 실현하는 데 오랜 시간이 걸리는 이유이

2) 이러한 집단행동의 문제는 게임이론적 측면에서 보면, 소위 죄수의 딜레마 (prisoners' dilemma) 라는 유명한 게임으로 해석할 수 있다. 즉 개개인의 합리적 행위가 집단 전체로서는 매우 비합리적이고 불리한 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 보다 자세한 논의를 위해서는 Taylor (1976), Hardin (1982), Axelrod (1984), 그리고 Mueller (1989) 등을 참조하라.

3) 울슨이 말하는 차별적 유인 요소란 공공재와 대비되는 개념으로서, 이익 집단에 참여하는 조직 구성원에게만 돌아오는 여러 가지 혜택들을 뜻한다. 구체적 예로서는, 정보 공유, 잡지, 보험 할인 혜택 등이 있다. 이 개념에 대한 보다 자세하고 정확한 설명을 원하는 독자는 Olson (1965) 와 Moe (1980) 를 참조하라.

며, 진정한 민주정치를 도입한 지 얼마되지 않는 우리나라에서 자발적이고 활발한 이익집단을 별로 발견하지 못하는 이유인 것이다.

이익집단 정치의

잠재적 폐해 : 미국의 사례

앞에서의 논의에 의하면, 이익집단의 활발한 정치활동은 민주정치 실현의 가장 기본적이고도 필요한 조건이다. 그렇다면, 이러한 이익집단 정치의 잠재적 폐해는 없는가? 앞으로 이익집단 정치의 활성화가 기대되는 우리로서는 매우 중요한 질문이 아닐 수 없다. 이의 대답을 위해서 미국의 이익집단 정치를 살펴보고자 한다.

미국은 '이익집단 사회'(the interest group society)라고 불리울 정도로 지구상에서 이익집단 정치가 가장 활발히 이루어지고 있는 정치체제이다 (Berry 1989). 프랑스의 저명한 학자 토크빌 (Tocqueville)이 미국을 둘러보고 "The Americans are joiners"라는 말을 남길 정도로, 미국인들은 조직에 참여하기를 좋아한다. 이러한 미국인의 기질을 반영하듯, 미국에는 헤아릴수 없을 정도의 많고도 다양한 이익집단이 존재하고 있다.

양적인 면에서 뿐만 아니라 질적인 면에서도, 이들 대부분의 이익집단들이 활발한 정치활동을 보이며 정책 형성 과정에 매우 깊이 간여하고 있다.

이처럼 활발한 미국의 이익집단 정치가 지난 1970년대부터 서서히 그 폐해를 드러내기 시작하였다.⁴⁾ 그 폐해란 바로 이익 통합의 실패, 즉 이익의 극심한 분열이었다. 활발한 이익집단의 활동을 통해 사회의 다양한 제반 이익들이 제각기 자기들의 이익을 정부에 표출하는 데는 성공했지만, 미국 정치는 이처럼 다양하고 때로는 상충되는 이익들을 조정·통합하는 데 실패한 것이다.

이익 통합이 이루어지지 않는 상태에서, 사회 각 집단이 자신의 좁은 특수 이익 (special interest) 만을 맹목적으로 추구한 결과는 미국 경제사회 전체 이익의 소홀이었다. 따라서, 미국 경제는 점차 효율성을 잃어갔으며, 1980년에 들어서는 심각한 경제침체를 맞이하게 되었다.

이같은 이익 분열의 실태를 가장 극적으로 보여주는 것은, 바로 미국의 재정적자 문제이다. 현재 미국은 매년 3,000

4) 물론 이익집단의 선악에 대한 논의는 미국 독립 당 시부터 시작되었으며 (James Madison [1788] 1961), 1960년대부터는 미국 이익집단 정치의 이론적 바탕인 다원주의를 비판하는 저서들이 나오기 시작하였다 (Schattschneider 1960; Lowi 1969; Schmitter 1974).

억 달러 정도의 재정 적자를 보고 있으며, 그 누적치는 3조 달러가 넘는다 (*The Economist* Feb 6th, 1993; 「문화일보」 1983. 1. 25). 이러한 엄청난 재정 적자가 미국의 대외경쟁력 약화와 무역적자 증대 등 미국 경제제반 문제의 가장 핵심적인 원인이라는 것은 경제전문가들 사이에서 이미 합의가 이루어진 상태이다. 그렇다면, 어째서 미국은 수년간에 걸친 노력에도 불구하고 재정 적자를 줄이지 못하고 있는가?

미국 경제사회 전체가 재정적자 감소를 통한 경제 효율화라는 공공의 이익을 원하고 있지만 어떤 이익 분야에서 자기 자산의 정책자금이 줄거나 없어지는 것을 감수하려고는 하지 않는다. 결과적으로 모든 이익들(농업, 교육, 노동, 제반 산업)이 다 함께 피해를 보게 되는 것이다.

재정 적자를 줄이는 근본 방법은 세입을 늘이는 것과 세출을 줄이는 것, 두 가지이다. 첫번째 방법이 정치적으로 불가능하다는 것은 세금 증가를 공약으로 내세웠던 몬데일(Walter Mondale) 민주당 대통령 후보의 1984년 선거 대패로 이미 밝혀진 바 있다. 대다수의 미국민은

현재의 세금 수준도 과다하다고 생각하고 있는 것이다.

미국민이 원하고 있는 두번째 방법, 즉 세출 감소는 곧 기존 정책 자금의 감소 내지 폐지를 의미한다. 그런데 이는 미국내 제반 이익들의 분열과 그에 따른 정책 형성 과정의 분리와 비조정 때문에 거의 불가능하다.

미국의 정책 형성 과정은 각 정책 분야 별로 나누어진 채, 다른 분야와의 아무런 협의없이 독자적으로 이루어지고 있다. 농업정책은 농업 이익에 관련된 이들에 의해 독점적으로 형성되며, 교육정책의 형성은 교육 이익에 관련된 이들에 의하여 장악되고 있으며, 같은 원리로 자동차 산업정책의 형성은 그 이익에 직접적으로 관련된 이들에 의해 주도되고 있다. 그 밖에 환경정책, 철강산업정책, 복지정책, 노동정책 등도 마찬가지로 분리되어 만들어지고 있다.

이처럼 각 분야별로 정책 형성을 장악하고 있는 이들은 학자들에 의해 하위정부(subgovernment), 혹은 철의 삼각형(iron triangle)이라고 불리운다(Berry 1989). 농업 분야를 예로 들어 설명하면, 이들은 크게 농민의 이익을 대표하는 이익집단, 농업정책을 수행하는 정부관료, 그리고 농촌지역 출신의 국회의원들, 세

부류로 이루어져 있다.

이들의 상호관계는 <그림 2>에서 나타나고 있듯이 모두에게 이로운 것으로서, 그들이 공유하는 지상 최대의 정치적 목표는 농업이익의 보호와 추구이다. 마찬가지로, 다른 하위정부들도 각기 나름대로 자기들의 좁은 특수 이익을 보호·추구하는 데 총력을 기울이고 있다.

이처럼 각 정책 분야별로 자신들의 이익을 추구하는 하위정부들이 분리되어 난재한 상태에서 정부지출 감소는 불가능하다. 농업 하위정부는, 왜 농업정책자금을 줄이나며 다른 분야의 정책자금 축소를 요구할 것이며, 교육 분야 하위정부의 구성원들로서는 교육정책자금의 축소만은 절대 불가라는 입장을 보일 것이며, 다른 분야에서도 똑같은 주장을 되풀이 할 것이다.

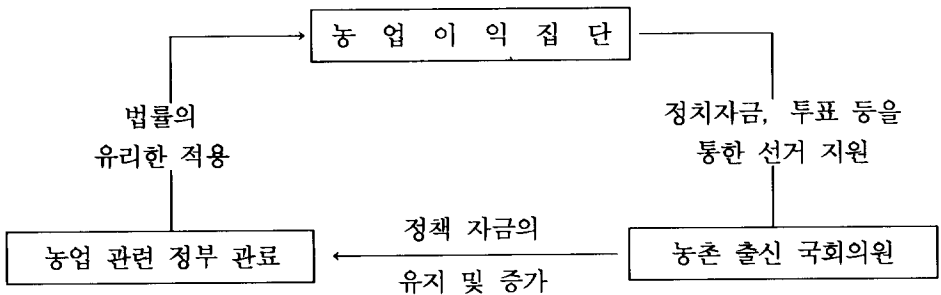
모두가, 즉 미국 경제사회 전체가, 재

정적자 감소를 통한 경제의 효율화라는 공공의 이익(즉, 공공재)을 원하고 있지만, 그 어떤 분야도 자기 자산의 정책자금 이 줄거나 없어지는 것을 감수하려고는 하지 않는다. 따라서, 재정적자는 오히려 늘어만 가고, 경제는 점차 효율성을 잃어가고, 결과적으로 미국내 모든 이익들(농업, 교육, 노동, 제반 산업 등)이 다 함께 피해를 보게 되는 것이다.

여기에서 한 가지 재미있는 발견은, 집단행동 문제의 재등장이다. 앞서 논의된 바와 같이, 사회 구성원 개인들이 모여 하나의 이익집단을 형성·유지함으로써 자신들의 이익을 추구하는 데에는 개인들 간의 집단행동의 문제가 발생한다.

그런데, 이번에는 오랜 세월을 통해 그 문제를 극복하여 확립된 다양한 이익집단들 간에, 경제사회 전체의 효율성이라는 공공재를 제공하는 데에도 또다시 집단

<그림 2> 농업 분야에서의 하위정부



행동의 문제에 직면하게 된 것이다 (Olson 1982; Dahl 1982). 첫번째 집단 행동의 문제가 이익 표출의 문제였다면, 두번째 상위의 집단행동의 문제는 바로 이익 통합의 문제인 것이다.

시사점 및 방지 대책

지금까지의 논의가 한국 이익집단 정치에 시사하는 바는 무엇인가? 사실 우리의 이익집단 정치는 아직 유아적 단계에 머무르고 있다. 명목상으로는 여러 경제적, 사회적 이익집단들이 존재하지만, 그들 대부분이 정부에 의해 형성되는 등 자발적인 이익 표출의 기능을 제대로 못하고 있다 (김영래 1987). 따라서 아직도 대부분의 경제 정책은 직접 이해 당사자들의 의견이나 입장보다는 소수 경제관료들의 자의적 견해나 판단에 따라 이루어지고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 우리에게 무엇보다 시급한 것은 보다 자율적이고 활발한 이익집단 정치의 확립을 통한 정책 형성 과정의 민주화라고 할 수 있다. 다행히 지난 1980년대 중반부터 불기 시작한 민주화의 바람에 힘입어 사회 각 집단이 점차 자율성을 띠어 가고 있으며, 새로 탄생한 문명정부도 이러한 추세에 역행하리라고는

생각되지 않는다.

하지만, 무엇보다도 필요한 것은 사회 제반 이익들의 자발적인 노력이라 할 것이다. 이러한 측면에서, 재계를 대표하는 전국경제인연합회가 지난 2월 8일 합의한 다음의 내용은 앞으로의 전망을 밝게 한다 (「서울경제신문」 1993. 2. 9) :

- 정부와 기업간 관계를 종합적인 시각에서 재정립할 필요가 있다.
- 경제의 재활성화를 위해서는 기업활동에 대한 규제 완화와 기업 스스로의 책임 의식을 바탕으로 한 자율 능력 제고가 동시에 이루어지는 방향으로 정부와 기업간 관계가 재정립되어야 한다.

그러나 우리의 미래가 밝은 것만은 아니다. 앞에서 논의한 미국 이익집단 정치의 폐해는 우리에게 중요한 시사점을 남기고 있다. 그것은 바로 극단적이고 맹목적인 이익집단 정치는 항상 이익의 분열과 그에 따른 사회전체 이익의 희생이라는 위험을 잠재하고 있다는 것이다.

사실 우리 사회는 지난 1980년대 중반부터 이러한 징후를 보여왔다. 민주화라는 커다란 깃발아래, 그동안 억눌려왔던 사회의 제반 이익들의 욕구가 분출되는

과정에서 사회 전반에 소위 '제몫 찾기' 시합이 벌어졌던 것이다.

사무직을 포함한 모든 근로자들은 임금 인상을 요구하며 격렬하고 파괴적인 파업도 서슴치 않았으며, 기업측도 기업을 포기하면 했지 자신의 이익을 양보하려 하지 않았다. 한편 농민들은 국제 환경이나 국가 경제는 고려하지 않은 채 쌀 수매가 인상과 농산물 수입개방 반대를 위해 맹렬히 투쟁하였다.

민주정치라는 기본틀 안에서 제도적으로 이익 통합 기능을 강화하는 방안으로 두 가지가 논의될 수 있다. 첫째는 정당정치의 활성화로 폭넓은 지지 기반을 갖는 강력한 정당이 발전될 수 있도록 하는 것이다.

모두들 자신들의 이익만을 추구하는 데 너무 빠져 경제사회 전체의 이익을 돌볼 틈이 없었다. 비유적으로 표현한다면, 성장의 산물, 즉 파이(pie)의 크기를 늘리는 데보다는, 주어진 파이의 더 큰 부분을 차지하는 데에만 몰두했던 것이다.

하지만 이러한 제로-섬 게임(zero-sum game)의 결과는 생산성과 효율성의 저하로 인한 성장의 감퇴, 즉 파이의 축소뿐이었다. 모두 다 자신들의 좁은 이

익을 맹렬히 추구했으나, 결과는 어느 측에도 득이 되지 못했다. 바로 집단행동의 문제 때문이었던 것이다.

이 같은 사태의 재발을 막기 위해서는 어떠한 노력이 필요한가? 원론적으로 말한다면, 이익 분열을 방지하기 위해서는 이익 통합의 기능에 대한 보다 많은 주의가 요구된다.

사실 우리 정치사회는 지금까지 이 기능에 신경을 쓸 필요가 없었다. 사회의 이익이 자유롭게 표출되지 못하는 권위주의적 정치체제하에서의 이익 통합이란 소수 정치지도자에 의해 쉽게 이루어질 수 있었기 때문이다.

하지만 앞으로 우리 사회가 점차 민주화되어 가고, 이익집단 정치가 활성화되어 다양하고 때로는 상충되는 이익들이 자유롭게 표출된다면, 이들을 조정·통합하여 경제사회 전체의 이익을 도모하는 일이 그만큼 더 중요한 일이 되는 것이다. 그것이 바로 정치의 핵심이며,⁵⁾ 우리 사회가 직면한 가장 큰 과제이기도 하다.

그렇다면, 이익 통합의 기능을 강화하기 위해서는 구체적으로 무엇이 필요한가? 김영삼 정부가 제시하고 있는 방안은 사회 각 이익의 자제와 희생을 당부하는

5) 이와 같은 문맥에서, 엘스터(Jon Elster)라는 정치학자는 정치를 죄수의 딜레마, 즉 집단 행동의 문제를 극복하는 방법의 연구라고 정의하였다.

것이다. 즉, '고통 분담'의 명분 아래 경제사회 전체의 이익을 위해서 그들 자신의 특수 이익은 희생해 달라는 도덕적 호소이다.

하지만 이처럼 민주주의의 기본 원칙인 '자신의 이익을 추구할 권리'를 포기하라는 식의 전근대적이고 비민주적 방식이 지금 1990년대 우리 사회에서 통할 리가 없다. 최근에 있었던 현대그룹의 노사분규나 한의사들과 약사들 간의 극한 대결은 이러한 호소책의 한계를 분명히 보여주고 있다.

물론 도덕적 교육과 의식개혁을 통한 공동체 의식의 강화는 어느 사회에나 필요하지만, 무엇보다 중요한 것은 우리 정치체도의 개혁과 정비이다. 다시 말하면, 거의 본능에 가까운 국민들의 이익추구욕구를 없애려기보다는, 그러한 욕구를 어떻게 제도적으로 정치권 내에서 조정·통합할 것인가에 더 신경을 써야하는 것이다.

민주정치라는 기본틀 안에서, 제도적으로 이익 통합 기능을 강화하는 방안으로는 두 가지가 논의될 수 있다. 첫째는 정당 정치의 활성화이다. 정당이란 그 성격상 이익집단보다 폭넓은 지지기반을 바탕으로 한 정치조직체이다. 정당이 이익집단과 다른 점은 선거에 참여한다는 것

인데, 선거에 이기기 위해서는 다양한 여러 계층의 이익을 대변해야 하기 때문이다. 이같이 폭넓은 지지기반을 갖고 있는 까닭에, 정당은 특수 이익보다는 사회전체의 이익에 보다 민감한 반응을 보이는 경향이 있으며, 따라서 강력한 정당의 존재는 이익집단의 소아적 이기행위를 견제할 수 있는 것이다.

두번째는 중앙조직이라고 불리우는 특별한 성격의 이익집단이 강조되어야 한다. 이 조직은 포괄적 성격을 가져 조직내 이익들 간의 충돌을 예방함으로써 이익분열을 방지하고 이익통합을 이루는 데 도움이 된다. 이러한 면에서, 우리 재계의 이익표출은 전경련 등 중앙조직을 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 이들 집단의 자율성 회복과 자체 조직 및 기능 정비가 뒤따라야 할 것이다.

미국 이익집단 정치의 폐해가 드러나기 시작한 1970년대는 바로 미국의 양대 정당이 약화된 시기와 일치한다. 강력한 정당 정치의 견제없는 이익집단 정치는 고삐 풀린 망아지처럼 위험한 것이다.

한편 우리의 정당 정치는 극히 전근대

적인 상태에 머물고 있다. 지금까지 우리의 정치 역사상, 사회의 다양한 이익을 대변하는 정치 조직체로서의 역할을 제대로 수행했던 정당은 단 한번도 존재한 적이 없다. 여야를 막론하고, 그들은 공조직이라기보다는 오히려 한 개인에 의해 좌지우지되는 사조직에 더 가까웠던 것이다. 따라서, 우리 정치의 시급한 과제 중 하나는 정당의 공당화, 민주화라고 할 것이다.

이익 통합의 기능을 강화하는 두번째의 제도적 방안은 중앙조직(peak associations)이라고 불리우는 특별한 성격의 이익집단의 강조이다. 중앙조직이란 여러 소집단이나 소이익들을 지역적 혹은 기능적으로 한데 묶은 계층적(hierarchical) 조직을 뜻하는데, 스웨덴이나 노르웨이 등 북유럽의 조합주의(corporatism) 국가에서 특히 발달되었다.

가까운 예로는, 일본의 경제단체연합회(경단련), 그리고 미국의 상공회의소(Chamber of Commerce) 등이 있는데, 이들은 규모별, 산업별, 지역별의 다양한 이익들을 한데 통합하여 재계의 전체 이익을 대변하고 있다.

중앙 조직의 가장 큰 특성은 비교적 다양한 이익을 포함하고 있다는 것으로, 이 특성을 강조하여 포괄적 조직(encom-

passing organization)이라고 부르는 학자도 있다(Olson 1982; Jankowski 1988).

정당의 경우에서와 마찬가지로, 중앙 조직의 포괄적 성격은 조직내 이익들 간의 충돌을 예방함으로써, 이익 분열을 방지하고 이익 통합을 이루는 데 도움이 되는 것이다. 단지 정당과 다른 점은, 정당이 이익 통합의 기능에 주력하는 반면, 중앙 조직은 이익 표출의 기능과 이익 통합의 기능을 동시에 수행할 수 있다는 것이다.

우리나라는 비교적 이같은 중앙 조직이 발달된 편이다. 우리 재계는 각 산업별 이익집단들(한국자동차공업협회, 한국기계공업진흥회, 한국전자공업진흥회, 한국섬유산업연합회 등)보다는 전경련⁶⁾을 위시한 대한상공회의소, 한국무역협회 등의 통합적 이익집단들이 보다 강력한 정치적 영향력을 발휘하고 있다.

이같은 현상은 일본에서도 발견되는 바, 경단련 등의 중앙 조직이 산업별 조직보다 훨씬 더 정치적으로 활발하고 강력하다. 미국은 이와 반대로 산업별 조직이 중앙 조직보다 활발한 활동을 보이고

6) 물론 전경련의 경우 중소기업보다는 대기업의 이익을 대변하는 측면이 있기는 하나, 대체적으로 재계의 이익을 총괄적으로 통합하여 대변한다고 할 수 있다.

있어, 앞서 언급한 이익분열의 현상에 일조하고 있다.

이러한 면에서, 우리 재계의 이익 표출은 앞으로도 전경련 등 중앙 조직을 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 물론 이를 위해서는 이들 집단의 자율성 회복과 자체 조직 및 기능 정비가 뒤따라야 한다. 과거 권위주의 시대에서와 같은 수동적 태도에서 벗어나, 보다 적극적으로 정책형성 과정에 참여하여 다양한 특수 이익들을 통합, 그들간의 갈등을 방지하는 기능을 강화해야 한다.

하지만 여기서 한 가지 명확히 할 점은, 산업별 혹은 그 밖의 다른 형태의 특수이익을 대변하는 조직이 필요없다는 것은 아니다. 보다 활발하고 적절한 이익 표출을 위해서는 그들은 절대 필요하다. 예를 들어, 전경련이 어찌 전자 산업이 처한 특수 사정을 감안하여 그 이익을 제대로 대변할 수 있겠는가? 그 일은 한국 전자공업진흥회가 당연히 맡아야 할 일이다. 다만 여기서 강조하는 점은, 이러한 산업별 단체가 자기 산업만의 이익을 위해 재계 혹은 경제 전체의 이익을 해하는 경우를 방지하기 위해서는 전경련같은 강력한 단체의 견제가 항상 필요하다는 것이다. 달리 표현하면, 이익 표출과 이익 통합이라는 어찌보면 상충되는 두 가지

기능을 균형있게 조화시키는 지혜가 필요한 것이다. ♣

참 고 문 헌

- 김영래. 1987. 「한국의 이익집단」. 서울 : 대왕사.
- 전국경제인연합회. 1987. 「전경련 발전의 지취」.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, Boston : Little Brown and Company.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York : Basic Books, Inc.
- Berry, Jeffrey M. 1989. *The Interest Group Society*. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company.
- Coase, Ronald H. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New

- Haven : Yale University Press.
- Elster Jon. 1979. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.
- Jankowski, Richard. 1988. Preference Aggregation in Political Parties and Interest Groups : A Synthesis of Corporatist and Encompassing Organization Theory, *American Journal of Political Science* 32 : 105~125.
- Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism*. New York : Norton.
- Madison, James. [1788] 1961. Federalist 10. In *The Federalist Papers*. Reprint. New York : New American Library.
- Moe, Terry. 1980. *The Organization of Interests*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Mueller, Dennis. 1989. *Public Choice* II. New York : Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge : Harvard University Press.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven : Yale University Press.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People*. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Schlozaman, Kay Lehman, and John T. Tierney. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. New York : Harper & Row.
- Schmitter, Philippe C. 1974. Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics* 16 : 85~131.
- Taylor, Michael. 1976. *Anarchy and Cooperation*. London : John Wiley.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York : The Free Press.