

美國政治過程에 있어서 壓力團體의 役割에 관한 考察

卞 在 鉉

A Study On The Role of The Pressure Groups In The American Political Process

Byun Jae Hyun

〈目 次〉	
一. 序 言	1) 大衆 lobbying의 歷史와 目的
二. 政治的 組織體로서의 壓力團體	2) 壓力團體와 政治風土
Ⅰ. 壓力團體의 本質과 機能	2. 壓力團體와 選舉
1. 壓力團體의 本質	1) 選舉 寄附金
2. 壓力團體의 機能	2) 現職議員의 등급평가와 候補者의 保證
Ⅱ. 壓力團體의 發生	3) 選舉政治에 있어서의 壓力團體의 限
1. 壓力團體 發生의 政治史的 考察	界
2. 壓力團體의 發生要因	Ⅱ. 壓力團體와 政府
3. 壓力團體 加入動機	1. 壓力團體와 立法府
Ⅲ. 壓力團體의 効率性	1) 立法府 lobbyists
1. 利益代表의 범위와 壓力團體의 効率性	2) 立法府 lobbyist들의 役割과 活動
2. 組織의 構造와 効率性	3) 壓力團體, lobbyists, 立法政治
3. 現狀維持와 變更에 있어서의 効率性	2. 壓力團體와 行政府
4. 政治的 貨幣과 壓力團體의 効率性	1) 壓力團體와 大統領
5. 壓力團體의 意思決定	2) 壓力團體와 行政部署
三. 壓力團體와 政治過程	3. 壓力團體와 司法部
Ⅰ. 壓力團體와 大衆	四. 結 言
1. 壓力團體와 輿論	

Abstract

The pressure groups are organized collections of individuals who are bound together by shared attitudes or concerns and who make demands on political institutions in order to realize goals which they are unable to achieve on their own. Individuals are attracted to pressure groups for a number of reasons. A pressure group can be a means of obtaining certain material benefits. These benefits may include such tangible advantages as increased employment opportunities, favorable business regulations, or the use of group-controlled facilities. Another pressure group may offer pleasant social experiences and a certain prestige attached to membership. Still another pressure group may give satisfaction with the attain-

ment of some worthy cause.

Pressure groups play an important role in political process. They serve as a method of political participation by pooling the resources of like-minded individuals to make collective expressions of concern to government officials. They serve a communication function by informing government of the views of a portion of the citizenry and by keeping their memberships informed of governmental actions.

Traditionally, pressure groups have been associated with lobbying efforts which allow group representatives to make direct contact with public officials in an attempt to convince them to support group goals. In recent years, however, pressure groups have become increasingly involved in indirect lobbyings efforts, Indirect lobbying attempts to influence government by convincing the public to support policies, programs, and candidates that would benefit group members. Such indirect efforts can be classified into two basic strategies. First, pressure groups attend to mold public opinion. Second, pressure groups are active in election campaign activities. Candidates are supported through campaign contributions, organizational assistance, and endorsement. The object here is to promote the candidacies of persons who share group attitudes on salient issues.

一. 序 言

多元化된 大衆社會의 성립으로 오늘날의 政治는 많은 변화와 복잡한 양상을 나타내고 있다. 政治의 본질을 이해하는데 있어서 19세기 적인 制度나 機構에 대한 靜態的 분석은 부적합하게 되었다. 政治를 실제 일어나고 있는 현실 속에서 파악하는 動態的 分析이 필요하게 되었다. 그것은 철학적, 법률적, 역사적 방법에 의거하여 온 전통적 政治學에 대한 불만이다. 이 불만은 19세기 후반부터 나타나기 시작한 民主主義의 理論과 實際사이의 불균형의 확대에서 유래되었다. 그러므로 사회의 여러 가치를 분배하는 政策이 결정되는 政治過程의 분석이 중요시 되었다.

사회구성의 기본적 단위는 개인이며 그러기 때문에 사회는 個人을 위한 사회가 되어야 하는 것이며, 개인을 위한 社會란 개인의 의사가 반영되는 사회이다. 오늘날의 사회는 多元化 된 사업사회이다. 그래서 직업과 직종이 다양하고 그에 따른 이익의 다원화 현상이 현저하다. 多元化 된 이익은 특수 이익의 擴散이며 이러한 특수이익은 個人이 자기 이익을 추구하는 과정에 상호 충돌하면서 복잡하게 얽혀진다. 따라서 어떤 특수이익이 이에 상충되는 다른 특수이익과 相殺되어 버리지 않고 보호, 증진, 실현되기 위해서는 이익을 공유하는 사람들의 집단적 힘(group power)으로 전환시킬 필요가 있다. 인간의 政治的 행동과 발언이 집단을 통하여 이익을 같이 하는 사람들의 지지를 얻지 못하면 Laski教授의 표현처럼 「광야에서 홀로 외치는 소리」¹⁾에 지나지 못하고 다른 많은 사람들의 다양한 요구속에 파묻혀 버리고 말 것이다. 따라서 개인의 특수이익이 集團利益으로 전환 될 때 그 이

1) H. J. Laski, A Grammar of Politics(London : George Allen & Unwin Ltd, 1948), p.78.

익이 보호, 정진, 실현 될 가능성이 높아진다. 이러한 특수이익의 集團化의 필요성에서 政治過程에 등장한 것이 壓力團體(Pressure group) 또는 利益團體(interest group)라고 하는 政治集團(political group)이다.

그런데 학자들의 集團에 대한 견해의 차이 때문에 集團의 명칭은 여러가지다. V.O. Key Jr., Samuel Beer, E. E. Shattschneider 등은 壓力團體(pressure group)로, D. B. Truman, Arthur Bentley 등은 利益團體 또는 政治的 利益團體(interest group or political interest group)로 Alfred de Grazia는 政治的 團體(political group)로, J. M. Mackenzie는 組織團體(organized group)로 부르고 있다.²⁾ 本論文에서 필자는 집단의 利益表出과 그것이 政策에 유리하게 반영되도록 壓力을 행사하는 내용을 다룰 것이기 때문에 壓力團體란 名稱을 사용하였다.

현대사회의 정치현상의 특징중의 하나는 政治過程의 集團化 現象이다. 여러 集團은 政府와 政黨에 그들의 要求를 나타내고 정치적 입장을 천명하여 社會의 여러 가치의 분배를 결정하는 公共政策이 그들에게 유리하게 결정되도록 압력을 가하는 것이다. 이처럼 현대국가의 政治過程에서 政治的 集團들이 매우 중요한 역할을 담당한다. 개인은 이러한 政治的 集團에 가입하거나 또는 그것을 매개로 하여 비로소 정치적 요구를 효과적으로 실현시킬 수 있는 것이다. 그러므로 現代政治에 있어서 壓力團體의 중요성은 매우 크다. 壓力團體가 政治過程에 크게 영향을 미치는 미국과 같은 나라에서는 上院과 下院 다음 가는 第三院(The Third House)³⁾으로 불리고 있는 실정이다. 壓力團體는 그 政治的 목적을 달성하는 과정에서 政治的 社會化의 媒介體로서, 여론의 조성자로서, 정치참여의 동원자로서, 또는 政治充員의 통로로서 政治에 막대한 영향력을 행사 한다. 때문에 이들 壓力團體를 이해하지 못하고서는 현대정치의 특색이나 그 과정을 파악할 수 없다.

그런데 壓力團體의 存在, 活動 및 效率性은 政治體制의 性格에 따라 다르다. 政治體制가 壓力團體의 政治的 환경을 결정한다. 압력단체의 存在, 活動 및 效率性은 政府나 政黨으로 부터 獨立하여 자발적으로 자유롭게 활동할 수 있는 환경 즉 法的 장애의 정도에 달려있다. Dahl에 의하면 壓力團體에 허용된 독자성은 현대민주주의국가의 구조적 특징이며 또한 全體主義國家나 古代 共和國과 구별지우는 특징이 되는 것이다.⁴⁾ 그러므로 일부 개발도상에 있는 權威主義의 국가 및 共產主義國家의 壓力團體의 性格과 活動은 民主主義國家의 그것과는 전혀 양상이 다르다. 본 논문에서는 壓力團體의 自由가 잘 보장되어 있는 미국에 있어서 壓力團體의 역할을 고찰하고자 한다. 미국의 政治社會에서 무시할 수 없는 중요한 위치를 차지하고 있는 壓力團體를 이해하기 위하여 첫째 壓力團體가 발생하게 된 역사적 배경과 그 발생요인을, 둘째 壓力團體의 활동과 효율성에 관련된 여러 조건을, 셋째 壓力團體가 그 목적을 달성하기 위하여 행하는 로비(lobby)활동의 두가지 전략인 직접적 접근 방법과 간접적 접근 방법을 중점적으로 고찰한다.

2) 金桂洙, 壓力團體, 李永鎬 外 共著, 現代政治過程論(서울: 法文社, 1981) p. 235.

3) M. E. Dimock, Modern Politics and Administration, 1937. p. 109.

4) Robert A Dahl, Dilemmas of pluralist Democracy: Autonomy VS. Control (New Haven and London: Yale University press, 1982). p. 28.

二. 政治的 組織體로서의 壓力團體

政治過程에 壓力團體가 미치는 영향력은 미국 국가성립시 부터 지속적인 정치현상이다. 公共政策은 언제나 部分的이긴 하더라도 정부관료들에 대한 壓力團體의 접촉에 의하여 그 團體에 유리하게 결정되었다. 重要的 政治的 행위에는 주요한 lobby 組織이 介在되지 않은 것이 없다.⁵⁾ 壓力團體의 활동은 실질적이며 광범하다. 경쟁적 壓力團體는 구성원을 위하여 政府의 政策決定에 영향력을 행사하려는 노력에서 흔히 서로 충돌한다. 이러한 活動은 중앙정부에서 지방행정기관에 이르기 까지 각 단계에서 활발히 진행된다.

平和的 結社 및 集會의 自由와 불만해소를 정부에 請願할 權利가 保障되어 있는 社會에서 이러한 權利는 壓力團體가 政治過程에 參與할 수 있는 基礎가 된다. 個人은 結社의 自由에 의거하여 共通된 利害關係를 가진 다른 사람들과 組織하여 政府에 그들의 要求를 表出할 수 있다.

그런데도 政治的 結社의 自由가 保障되어 있고 오랜 역사를 통하여 壓力團體의 活動이 지속되어 온 미국에서 壓力團體는 비난의 대상이 되어 왔다. 壓力團體에 대한 이러한 否定的 態度는 美國의 初創期 부터 시작된 것이다. 美國憲法 비준을 위한 토론과정에서 James Madison은 組織된 利益集團을 派黨으로서 「위험스러운 惡(dangerous vice)」⁶⁾이라고 칭했다. 그 후 현재 까지 미국의 신문이나 演壇에서 壓力團體를 美國國民의 最善의 利益을 侵害하고 그들 자신의 狹小한 이익을 위하여 政府를 操從하는 資本家階級의 부패되고 부정한 組織體라고 묘사되었으며 철도, 석유회사, 군수공장의 이익을 대변하는 壓力團體나 生産者組合, 대규모 노동조합 등을 정부의 政策결정 막후의 비밀세력이라고 비난했다.

그러나 오랜 역사를 통한 이러한 惡感에도 불구하고 lobby集團은 미국 政治過程의 필수적인 부분이 되었다. 政治體制의 構造的 변화가 없는 이상 壓力團體는 政策決定過程에 계속적으로 중요한 役割을 담당할 것이다.⁷⁾ Madison 自身도 필수적인 自由를 파괴하지 않고서는 이들 特殊利益을 代表하는 壓力團體를 제거 할 수 없다는 사실을 알고 있었다.⁸⁾

I. 壓力團體의 本質과 機能

1. 壓力團體의 本質

壓力團體의 概念을 파악하려면은 몇가지 概念構成要素를 考察하지 않으면 안 된다. Ippolito는 4가지 구성요소를 들고 있다.⁹⁾

5) Dennis S. Ippolito and Thomas G. Walker, Political Parties, Interest Groups, and Public Policy(Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc, 1980). p.268.

6) Madison의 壓力團體에 대한 見解에 대하여는 James Madison, "Federalist No.10", in The Federalist Paper (New York : New American Library, 1961) 참조.

7) Dennis S. Ippolito, OP. Cit., p.269.

8) James Madison, OP. Cit. 참조.

9) Ippolito, OP. Cit., p.270.

개념 구성요소에 관한 참조. David B. Truman, The Governmental Process, 2nd ed.(New York : Alfred A. Knopf, 1953). pp.33-39, Carol S. Greenwald, Group Power (New York : Praeger Publishers, 1977). pp.14-19.

첫째 壓力團體는 利益團體다. 利益이란 용어는 特定한 結果나 條件에 대한 意識的인 欲求를 意味한다. 欲求의 目的은 物質的 對象이거나 또는 抽象的인 哲學的 目的이다. 이러한 特殊利益은 壓力團體의 構成員에 의하여 共有된다. 이 特殊利益으로 해서 다양한 背景과 環境을 가진 사람들이 하나의 結社로 結合된다. 이 共通된 利益은 그 集團을 結束하는 接着劑인 것이다. 集團을 形成하는 利益은 거의 限界가 없을 程度로 多樣하다. 死刑철폐, 고용, 종교, 여가활용, 철학적 신조, 정치적 견해, 인종 또는 種族的인 同一性, 고행, 國家目的 등 여러 가지가 있다. 대체로 公共政策에 관련된 문제들에 대한 態度에 따라 유사한 견해를 가진 사람들로 集團이 구성된다.

둘째 압력단체는 個人들의 集合體이다. 各 構成員은 結社의 自由에 의하여 유사한 見解를 가진 또는 처지가 같은 사람들과 結合한다. 그러므로 壓力團體는 名目上으로 組織加入을 自由로이 決定할 수 있는 個人들로 構成된 自發的 結社(Voluntary association)이다. 이 結社의 中心的 目的은 여러가지 團體行動을 통하여 共通된 目的을 達成하는 것이다.

셋째 壓力團體는 個人으로서의 達成하기가 不可能한 目的을 集團의 힘으로 성취하기 위해서 모인 사람들의 集合體이다. 그러므로 壓力團體는 단순한 自助的 結社(self-help association)이상의 組織的이며 目的定向的 結社로서 外部의 사람이나 團體에 要求를 제시하므로써 目的을 達成하려고 기도한다. 그 때문에 社會內에서 重要な 役割을 수행한다.

네째 壓力團體는 政治的 組織體이다. 政府관리들에게 의도한 要求를 청원하므로써 구성원들에게 유리한 公共政策을 達成하려고 시도하기 때문에 政治的이다. 政府만이 이들 집단의 政治的 欲求를 만족시킬 수 있는 필수적인 권한과 권위를 갖고 있기 때문에 이러한 集團의 노력의 표적이 된다.

이상과 같은 개념구성요소들에 의하면 壓力團體는 共通된 태도나 관심에 의하여 結束되고 個人으로서의 達成하기가 불가능한 목적을 실현하기 위하여 政治機構에 要求하는 個人들로 組織된 集合體이다.(An interest group is an organized collection of individuals who are bound together by shared attitudes or concerns and who make demands on political institutions in order to realize goals which they are unable to achieve on their own.)¹⁰⁾

壓力團體를 이와 같이 定義할 때 다른 自發的 團體와는 다른 特徵을 갖게 된다. 親睦團體도 그 構成員들이 좋아하는 特定한 오락에 관련된 共通의 이해 관계로 조직된 단체이지만 壓力團體는 아니다. 이들 단체는 공통된 情報과 組織된 活動의 필요를 충족시키기 위하여 結合되었지만 그들은 自體 組織內에서 그 필요를 충족시킬 수 있는 것이다. 食品價格의 引上에 대하여 같은 관심으로 결합된 가정주부단체는 壓力團體의 定義에 일치 하지 않는다. 단지 주부들이 그 문제점에 대하여 토론하거나 가격인하문제에 대한 의견을 교환하는 범위를 넘어 政府관리들에게 食品價格引下를 위한 어떤 조치를 취하도록 압력을 가한다면 그때는 단순한 自發的 단체라고 하기 보다는 壓力團體라고 규정지을 수 있다.

이렇게 본다면 하나의 단체가 어떤 형태를 취하든지, 그 활동이 직접적이든 간접적이든 또는 그 活動의 全部이든 아니면 一部이든 政府로 하여금 그 團體의 利益에 有利하게 응하도록 노력한다면 그 團體를 壓力團體라고 할 수 있다. 市民大會나 學生결기는 政府에 壓力을 가한다는 점에서 壓力

10) Ippolito, OP. Cit., p. 271.

團體와 같은 점이 있지만 지속적이며 組織的 機構를 갖고 있지 않기 때문에 壓力團體는 아니다.¹¹⁾

壓力團體는 같은 政治的 團體이면서도 政黨(political party)과는 根本的인 差異點이 있다. 兩者는 政府에 어느 程度 統制를 행사하려는 目的으로 存在하고 있지만 그 目的과 戰略은 상이하다. V.O. Key J.는 壓力團體와 政黨의 差異點을 여섯가지로 열거하고 있지만¹²⁾ 크게 두가지 점에서 다르다.¹³⁾

첫째, 政黨의 궁극적 목적은 自黨의 候補者를 公職에 당선시키거나 당선된 公職者에 의하여 많은 당원을 중요한 정부기관에 배치하여 政府를 지배하려는 것이다. 그러나 壓力團體는 政黨과 같은 方法으로 政府를 支配하려는 데 관심이 없고 政府의 公共政策決定을 統制하는데 관심이 있을 뿐이다. 이 점은 V.O. Key Jr.의 다음과 같은 표현에도 잘 나타나 있다. 「壓力團體는 公職者를 당선시켜 政府管理의 責任을 질려고 하는 대신에 政府에 대하여 영향력 행사를 시도하므로써 그들의 특수 이익을 증진시킨다.¹⁴⁾ 그러므로 壓力團體는 선거과정에서 그들의 資金과 組織을 동원하여 단체의 利益에 同調하는 候補者를 당선시키는 데 역점을 둔다.

둘째, 정당과 壓力團體는 추구하는 利益의 범위가 다르다. 정당은 전체적인 政府의 統制를 추구하기 때문에 광범위한 利益과 活動을 포괄한다. 主要政黨은 共通的으로 現代 政府가 취급하지 않으면 안되는 모든 쟁점과 문제에 대하여 확고한 태도를 취한다. 정당이 統治權 장악에 성공하려면 국가가 당면한 각 문제에 대처할 수 있어야 한다. 그러나 壓力團體는 그들 構成員에게 直接的으로나 間接的으로 影響을 미치는 特定한 公共政策 分野에 活動을 국한시킨다.

2. 壓力團體의 機能

이와 같은 壓力團體의 特徵에서 볼때 壓力團體는 市民과 政府를 連結시키는데 필수적인 役割을 한다. 壓力團體는 個人에게 다른 사람들과의 結合의 기회를 마련하여 주어 集團的인 힘으로 정부관리에게 共同관심사를 표현할 수 있게 한다. 예컨대 環境문제에 관심을 갖고 있는 個人은 環境保存단체에 加入하므로써 보다 정통하고 유능한 環境오염 방지운동의 지지자가 될 수 있다. 會員들의 회비와 노력으로 단체의 관심을 여러 정부기관에 표명할 수 있게 된다. 이렇게 하여 그 壓力團體는 市民(단체구성원)을 政府에 연결시켜 政府는 이들 市民으로부터 情報를 얻고 市民은 團體의 간부직원을 통하여 정부관리들이 취하는 입장이나 또는 그들 집단의 利益과 관련된 현 정치활동에 관한 정보를 듣게 된다. 그러니 壓力團體는 市民과 政府間의 意思소통의 수레바퀴 역할을 한다. 대체로 集團을 통한 意思疏通은 個人 單獨行爲 보다 훨씬 효율적이다. 個人 單獨으로서는 集團을 통한 成果를 얻기에는 너무나 많은 時間과 資源이 必要한 것이다. 職場이나 家庭이나 그 외 다른 義務등으로 個人은 자기의 特別관심사를 성취하는 데 자기가 바라는 것 만큼 활동적이지 못하다. 壓力團體

11) 金雲泰, 政治學原論(서울: 博英社, 1983), p. 534.

12) V.O. Key Jr., *Politics, Parties, and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Crowell Co., 1952), p. 24.

13) Ippolito Op. Cit., pp. 272-273.

14) Pressure groups promote their Particular interests by attempting to influence the government rather than by campaigning for public office and accepting responsibility for the management of the government. V.O. Key Jr., *OP Cit.*, p. 24.

는 관심을 가진 個人에게 政府와의 効率的인 관계를 맺을 기회를 제공하게 되어 構成員의 利益을 해당 政府機構에 代辯하는 媒體의 役割을 수행한다.¹⁵⁾

다시 말해서 壓力團體는 政治過程을 통하여 利益을 追求하는 過程에서 個人과 政治體系 間에 社會意思와 政治權力을 媒介하는 機能을 遂行한다. 傳統的 政治社會에서의 個人—國家의 對置關係는 多元的 政治社會의 出現으로 붕괴되고 個人—團體—國家의 對置關係로 轉換됨에 따라 壓力團體는 個人과 國家를 媒介하므로써 政治社會의 基礎가 되었다.¹⁶⁾

Esman은 壓力團體의 機能으로서 다음과 같은 잠재적 기능을 들고 있다.¹⁷⁾ 첫째 社會的 團結心을 고취시킨다. 급격한 社會的 變動에 따른 위기감을 공동으로 체험하면서 利益의 共通性에 따른 結合을 촉진하며 새로운 生産類型, 生産技術, 社會的 任務, 共同體 관계에 대한 心理的, 物質的 적응 능력을 조성한다. 둘째 政府事業은 관련된 壓力團體에 의하여 媒介되고 支持되고 補完되어 지기 때문에 政府機關과 協助하는 機會를 造成한다. 셋째 團體의 構成員은 團體活動을 통하여 意思를 表現하고 他人이나 團體의 代表와 討論하고, 意思를 決定하고, 지도능력을 배양하는 등의 經驗을 통하여 組織生活과 參與意識을 고양한다. 이러한 過程을 거치면서 各 個人은 獨自的이며 主體的인 人間으로서 近代的 市民과 指導者로서의 基礎를 다지게 된다. 넷째 共通利益의 傳達, 表明, 發見, 認證을 위한 手段으로서의 壓力團體는 政府 指導者의 관심, 事業, 事業의 內容에 대하여 團體構成員들이 責任意識을 갖게 되는 通路가 된다.

II. 壓力團體의 發生

1. 壓力團體 發生의 政治史的 考察

政治過程에 있어서 壓力團體의 役割을 올바르게 理解하기 위하여는 政治社會史的인 觀點에서 그 起源과 背景을 考察할 필요가 있다. 壓力團體의 起源에 대하여는 學者에 따라 主張이 다르다. Beer는 個人이 團體의 힘을 背景으로 自己의 意思를 政治에 반영시켜 目的을 達成하려고 시작한 것은 近代社會의 初期부터라고 主張한다.¹⁸⁾ 그러나 Grazia는 現代의 壓力團體와 同一한 現象은 本質적으로 그렇게 流動的이 아니었던 社會나 自發的인 結社를 이루지 못하였던 時代에도 存在하였다고 主張한다.¹⁹⁾ Ehrmann도 유사한 主張을 한다. 政治機構와 組織된 利益團體 間의 相互作用은 歷史的 全期間에 걸쳐 발생되었다고 主張하고 있다.²⁰⁾ 中世社會에 있어서 利益形成의 根源을 立法委員會 혹은 議會活動에서 찾을 수 있으며 15세기 말에 특히 被支配階級の 고통을 덜어 줄 것을 요청하는 公的 要求는 現代的 表現의 利益과 일맥상통한다고 Grazia는 主張한다. 현대적 表現의 利益이란 Lapalombara가 지적한 바와 같이 社會價値의 權威的 配分에 關여하고자 하는 意識的 欲求이

15) Ippolito, OP. Cit., pp. 72-73.

16) 金雲泰, OP. Cit., pp. 537-538.

17) M. J. Esman, The Politics of Development Administration, 1963. pp. 52-54.

18) Samuel Beer, Pressure Groups and Parties in Britain. in the American Political Science Review, March, 1956. p. 4.

19) 金桂洙 譯, 政治行態學 概論, Alfred de Grazia. Political Behavior(서울: 尚志文化社, 1969), p. 263.

20) Henry W. Ehrmann, Interest Groups, in International Encyclopedia of the Social sciences Vol. 7, p. 486.

다.²¹⁾ 이런 意味에서 볼때 中世의 法律家, 聖職者, 貴族, 土地所有者, 地方行政長官, 執達吏, 商人 길드(guild), 地方指導者 등의 무리들을 壓力團體라고 할 수 있겠다. Ippolito에 의하면 美國에 있어서 政治過程에 壓力團體가 影響력을 행사하기 시작한 것은 美國獨立 직후 부터이다.²²⁾ 그러나 大體로 典型的인 組織化 된 特殊利益團體로서의 壓力團體는 1900년 전후에 발생했다고 볼 수 있다.

근대적 壓力단체의 성립을 V.O. Key는 政治社會史的 側面에서 다음과 같이 설명한다.²³⁾ 첫째, 大衆社會와 大衆民主政治의 成立. 西歐에 있어서 資本主義의 高度의 發達로 市民社會가 大衆社會로 轉換되고 이와 아울러 政治的으로 普通平等選舉制가 普遍化 됨에 따라 大衆民主主義時代가 전개된다. 社會的 政治的 大衆化는 大衆을 분출시켜 政治的 社會的 變化에 따라 團體의 힘으로 그들의 利益을 保護 伸張하기 위하여 壓力團體를 形成하게 되었다. 둘째, 利益의 多元化와 代表原理의 變質, 產業의 發達과 科學技術의 高度의 발달은 社會의 分業을 촉진하고 利害關係를 細分化 專門化 시켰다. 近代 代議制民主政治가 地域代表原理에 基盤을 두고 있기 때문에 複雜하게 分化된 職能上的 利益을 代表한다는 것은 不可能하게 되었다. 그리하여 유권자들은 地域代表原理에 따른 협소한 선거구의 地域的 限界를 넘어서 利益을 같이 하는 사람들로 集團을 구성하여 그들의 利益을 團體的 힘으로 政策決定에 반영하기 위하여 壓力을 행사하게 되었다. 이처럼 壓力團體는 利益代表機能의 獨自의 담당자로서 발생하게 되었다. 셋째, 政黨組織의 寡頭化, 20세기에 접어들면서 부터 普通平等選舉가 보급됨에 따라 大量의 有權者를 흡수하기 위하여 政黨의 規模가 擴大되었으며 이에 따른 거대한 黨組織을 統制하기 위하여는 필연적으로 小數指導層에 의한 官僚的 寡頭支配가 不可避하게 되었다. 黨指導層과 一般黨員間의 意思疏通은 경직화 되었으며 그리하여 黨指導者와 一般大衆黨員은 指導者와 追從者의 관계에 놓이게 되었다. 結果的으로 黨간부는 黨운영 및 黨정책결정에 절대적인 권한을 갖게 되었으며 이러한 상황에서 黨간부와 特정한 壓力團體와의 사이에 막후 結탁이 쉽게 이루어 질 수 있다. 壓力團體는 政黨간부에게 政治資金을 제공하는 조건으로 그들의 利益을 政策決定過程에 반영시킬 수 있다. 이러한 상황은 壓力團體의 발생을 조장한다. 넷째, 國家機能 내지 政府統制의 增大, 現代 大衆社會의 國家의 機能과 統制는 인간의 모든 생활영역에 확대되었다. 그러므로 各個人은 단체적 힘으로 유리한 政策決定이 되도록 政府에 壓力을 행사하지 않을 수 없게 되었다.

위에서 본 바와 같이 大衆의 政治的 自由가 擴大되고 모든 市民生活에 政府나 政黨이 절대적인 影響력을 행사하는 데다 政府의 각 기관이나 政黨이 小數의 指導者에 의하여 支配되고 있기 때문에 個人은 자연이 共通된 利益을 갖는 사람들과 集團을 형성하여 團體的 힘으로 自身の 利益을 保護 伸張시키는 것이 가능하게 되었다.

2. 壓力團體의 發生要因

人間은 社會的 動物이라고 한 Aristotle의 表現을 빌리지 않더라도 人間은 個人的 孤立(individual

21) Josph G. Lapalornbara, Interest Groups in Italian politics (Princeton: Princeton Unrversity Press, 1964), p. 16.

22) Ippolito, op. cit., p. 268.

23) V. O. Key Jr., op. cit., p. 149~151.

isolation)보다 社會的 相互作用(social interaction)을 회귀한다. 그러나 人間이 서로 社會的 유대관계를 맺으려는 이러한 性向만으로는 團體的 活動에 대한 매력을 說明하기는 不足하다. Grazia는 壓力團體의 發生原因을 政治的 문제에 관심이 있는 個個人의 必要와 共感에서 찾고 있다.²⁴⁾ Truman에 의하면 政治的 定向을 가진 集團은 事物의 既存 秩序가 破壞되었을 때, 즉 政治的 環境이 그 均衡을 喪失했을 때 生成되는 傾向이 있다.²⁵⁾ Ippolito와 Salisbury도 Truman과 비슷한 見解를 갖고 있다. Salisbury는 破壞(disturbance)와 相互作用(interaction)은 壓力團體의 發生要因이라고 指摘한다.²⁶⁾ Ippolito는 政治的 環境에 있어서 그 均衡의 破壞는 個人의 集團에서의 結合을 촉진시킨다고 주장한다.²⁷⁾

破壞의 要因에 따른 集團發生의 예를 들어 본다. 첫째, 현존하는 위기에 부응하여 흔히 集團이 發生된다.²⁸⁾ 둘째, 보다 一般的인 社會運動의 일환으로 集團이 結成된다.²⁹⁾ 셋째, 미래의 위험에 대한 感知는 集團을 발족시킨다.³⁰⁾ 넷째 競爭的 壓力團體가 組織될 때 이에 대응하는 壓力團體가 형성된다.³¹⁾ 다섯째 現 狀態의 有利한 立場을 固守하기 위하여 集團이 형성된다.³²⁾ 끝으로 政府의 規定(regulation) 자체가 集團형성을 촉진하기도 한다.³³⁾

이상의 모든 경우는 政治的 環境(political environment)에 상당한 破壞를 초래하여 政治定向的 集團의 形成이나 성장을 촉진한다. 다시 말해서 이러한 社會변화의 요인으로 因하여 既存의 政治的 環境이 破壞되고 거기에 따라 既存의 行態에 變化를 가져 오게 되면 團體構成員의 相互關係의 安定이나 他 團體와 安定된 관계 즉 均衡을 이루려는 욕구가 集團發生의 要因이 되는 것이다. 壓力團體는 政治的 環境의 破壞過程에서 不滿이 초래될 때 既存의 均衡을 回復하려 하거나 새로운 均衡을 造成하기 위하여 다른 團體와 政府에 접촉하는 과정에서 새로운 集團이 형성되기도 한다.

또한 그 나라의 憲法의 틀과 政治的 環境의 性格에 따라 集團形成의 樣相은 달라진다. 憲法上 自由로운 政治活動이 保障되고 社會가 多元化 되어 開放的이 되면 多樣한 集團形成을 촉진하게 되는 것이며 이와 반대로 社會가 閉鎖的이면 集團形成은 活潑하게 進行될 수 없다. 美國처럼 憲法의 自由로 結社의 自由가 保障되고 社會가 開放되어 있는 곳에서는 大部分의 市民들이 集團活動에 가담하며 政治的 討議에 參與한다. 다시 말해서 集團活動과 政治文化는 밀접한 關係를 맺고 있다.³⁴⁾

24) 金桂洙 譯, 政治行態學概論, p.263.

25) ...politically oriented groups tend to be created when existing order of things is disturbed, when the political environment is thrown out of balance. David B. Truman, The Governmental Process(New York, Alfred A. Knopf, 1951) ch.4 참조.

26) Robert H. Salisbury, Interest Groups, in Handbook of Political science, Vol.4(Mass: Addison-wesley, 1975), pp.189-206 참조.

27) Ippolito, op.cit., p.275.

28) 美國의 월남전 참전은 수십개의 반전단체를 탄생시켰다. Ibid., p.275.

29) black Amerrcans 社會에서의 人種差別 대우와 그에 대한 각성에 따른 人權옹호단체의 증가와 勞動者 重視에 따른 勞動組合의 증가. Ibid., p.275.

30) 환경오염의 위험에 따른 환경보존단체의 발족. Ibid., p.275.

31) 勞動組合運動의 組織的 強化에 따른 전국 제조업자 동맹의 결성. Truman, op.cit., pp.81~86.

32) 1974년 석유파동에 미국의 석유상사에 유리한 정부규정을 존속시킬 목적으로 50개 이상의 利益團體가 lobby단체로 등록했다. Carols Greenwald, Group Power(New york: Praeger Publishers, 1977) p.29.

33) 복지 법안은 복지수혜자들의 단체형성을 촉진한다. Ippolito, op.Cit., p.276.

34) Sidney Verba and Norman H. Nie, Partidication in America(New York: Harper and Row, 1972),p.179.

3. 壓力團體 加入動機

壓力團體는 個人이 團體에 加入할 때 結成되는 것이며 또한 보다 많은 사람이 加入하고 적극적으로 活動할 때 政治的 세력을 갖게 되는 것이다. Verba와 Nie의 調查結果에 의하면 대체로 上流階層의 사람들이 團體에 加入하는 경향이 높다.³⁵⁾ 加入者들은 비가입자들 보다 社會經濟的 사다다리(socioeconomic ladder)의 보다 上部에 위치하고 있다. 自發的 結社에 加入하는 사람은 收入이나 教育水準 또는 職業上의 지위가 높아짐에 따라 증가한다. 그리고 여자보다는 남자가, 젊은 사람보다는 나이가 많은 사람이, 천주교 신자보다는 유대인 또는 청교도가 많은 편이다. 더욱이 社會에 뿌리를 내리고 있는 사람들, 예컨대 結婚을 하고 아이를 갖고 집을 소유하고 정규적으로 투표하는 사람들은 이러한 社會的 유대를 갖지 않은 사람들보다 단체활동에 參與하는 경향이 크다. 다시 말해서 社會經濟的으로 유리한 위치에 있고 社會에 뿌리를 내리고 있는 즉 社會的 유대가 튼튼한 사람들은 組織에 加入하는 경향이 높을 뿐만 아니라 보다 活動的인 構成員이 되는 것이다.³⁶⁾ 그러므로 上位의 社會經濟的 階層의 사람들로 構成된 團體는 보다 낮은 계층의 사람들로 구성된 단체보다 쉽게 組織될 수 있을 뿐만 아니라 오랜 기간 동안 계속될 가능성이 크다.

그렇다면 個人이 단체에 가입하는 이유와 단체가입에 매력을 갖게 되는 동기를 밝히는 것이 중요하다. 經濟學者 Mancur Olson은 團體의 加入者가 아니라도 단체적 노력의 結實의 혜택을 입을 수 있는데 구태여 단체에 加入하고 회비를 납부하며 단체활동에 시간과 정력을 바치는 데는 이유가 있다는 것이다. 그것은 그 단체가 그 단원만이 향유할 수 있는 특정한 혜택을 제공할 수 있으며 또한 단체활동에의 參與 그 자체가 어떤 無形의 혜택(intangible)을 제공하기 때문이라고 지적한다.³⁷⁾ Wilson과 Clark는 단체가 그 회원에게 提供하는 혜택을 物質的 혜택(material benefits), 連帶的 혜택(solitary benefits), 그리고 意圖的 혜택(purposive benefits)의 세가지로 분류하고 이 세가지 혜택은 個人이 단체에 가입하는 근본적 동기가 되며 그 단체의 회원으로 지속케 하는 誘因役割을 한다고 지적한다.³⁸⁾

物質的 誘因은 금전적 가치를 지니는 有形的 보상이다. 단체는 會員들에게 個人的으로 획득할 수 있는 것보다 더 많은 혜택을 제공하여 준다는 단순한 이유만으로도 個人은 단체에 애착을 갖는다. 이러한 物質的 誘因의 가장 큰 효율성은 그 혜택이 단지 그 단체의 會員에게만 局限되는데 있다.

連帶的 誘因은 團體構成員에게 부수된 無形의 혜택으로서 어떤 團體에 연관된 사교성(sociability)과 威信(prestige)같은 것이다. 그리고 일반적인 무형혜택외에 特殊한 連帶的 혜택도 있다. 그것은 團體를 위한 어떤 사람의 공적이나 단체내에서의 신분에 따라 주어지는 명예, 간부예의 선출, 특수한 책임을 맡는 것등이다. 이러한 부차적 특수 혜택은 부가적인 위신으로서 단체가입과 지속적 회원이 되게 하는 강력한 자극제(inducement)가 되는 것이다.

意圖的 誘因도 無形혜택으로서 어떤 團體가 가치있는 주의(cause)를 실천하고 公共利益을 達成하

35) Ibid., p.180.

36) Ippolito, op.cit., p.278.

37) Mancur Olson Jr., The Logic of Collective action (Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1965) Ippolito, op.cit., p.278에서 재인용.

38) Peter B. Clark and James Q. Wilson, Incéntive Systems: A Theory of Organizations, Administrative Science Quarterly, 6(September 1961) pp.219~261 참조.

는데 한 몫을 담당한다는 만족감(satisfaction)을 제공하는 것이다. 그 團體에 의하여 추진되는 主義는 그 構成員들의 要求를 同一化시키는 어떤 목적일 수도 있고 어떤 이데올로기일 수도 있다. 또는 哲學的 立場일 수도 있다. 連帶的 誘因은 대체로 他人으로부터 호감을 받으려는 外面的 欲求에 기인하지만 意圖的 혜택은 근본적으로 內面的인 것이며 個人的인 自像(self-image)인 것이다. 그것은 個人이 가치있고 유익한 활동에 관계하고 있다는 개인적 평가(individual's evaluation)에 근거한다. 그러므로 物質的 혜택이나 새로운 사회적 접촉이나 信威의 증가를 갖지 못하더라도 높이 평가되는 단체활동에 일익을 담당하고 있다고 생각된다면 그것만으로도 參加하고 活動하게 하는 誘因이 되기에 충분하다. 意圖的 혜택의 이러한 내용에 매력을 느끼는 사람은 대체로 主義단체나 公共利益團體에 가입하게 된다.³⁹⁾

사람들이 組織에 參加하는 데는 많은 理由가 있겠지만 앞에서 본 바와 같이 物質的 要求충족, 連帶的 要求충족, 의도적 요구충족의 세 가지로 분류할 수 있다. 그렇다고 이들 세 가지 誘因은 서로 배타적인 것은 아니다. 物質的 혜택, 유쾌한 사회적 相互作用, 유익한 목표달성을 위한 공동의 관심사를 동시에 제공하는 단체도 많이 있다.

단단체가입의 誘因은 반드시 政治的인 필요는 없다. 실제로 순수한 政治的 이유만으로 단체에 가입하는 사람은 비교적 적다. 그렇다고 정치적 활동을 기피하는 것은 아니다. 많은 團體들이 그들의 목표나 목적을 달성하기 위해서는 政治的 活動이 要求되는 것이다. 그래서 단순한 자발적 단체라도 정치영역에 개입하게 되면 壓力團體가 되는 것이다.

Ⅲ. 壓力團體의 効率性

壓力團體는 代表되는 利益의 類型外에도 여러가지 內的 特徵에 따라 구별될 수 있다. 內的 構造에 따른 分類는 團體의 中心的 利益에 근거한 分類만큼 엄밀성은 없다. 그러나 壓力團體의 세력과 영향력에 본질적으로 관련된 중요한 特徵을 提示한다.

1. 利益代表의 범위와 壓力團體의 効率性

壓力團體의 重要한 特徵中的 하나는 그 團體가 代表하는 利益의 범위(range)이다. 첫번째의 범주로 단 하나의 利益에 관계하고 있는 壓力團體를 들 수 있다. 이 범주에 속하는 利益은 그 性분이 單純한 것이어서 構成員 間의 意見差異를 갖여올 수 없는 것이다. 예컨대 美國의 쌀生産者 全國협회(The National Rice Growers association)는 단일형의 構成員으로 成立되어 있다. 두번째 범주로는 본질적으로 보다 넓은 單一屬性의 利益을 代表하지만은 여러가지 公共政策問題에 대한 構成員들의 입장이 동일하지 않는 壓力團體를 들 수 있다. 마지막 범주로 넓은 屬性의 利益을 代表하는 壓力團體를 들 수 있다. 商會會議所(The Chamber of Commerce)는 이 범주에 속하는 典型的인 壓力團體로서 그 構成員은 多樣하기 때문에 어떠한 本質的인 問題에 대해서도 合意點에 도달하는 일은 거의 없다. 이 團體의 諸 利益은 서로 간에 매우 적대적 관계에 놓이게 될 때가 많다.⁴⁰⁾

39) Constance Ewing Cook, Participation in Public Interest Groups, American Politics Quarterly, Vol. 12. No. 4, October 1984. pp.409~430, 참조.

40) Ippolito, op. cit., p. 311.

그런데 利益代表의 범위는 壓力團體의 效率성과 밀접한 관계가 있다. 代表되는 利益의 범위가 좁을 수록 壓力團體는 그 構成員에게 重大한 문제점에 대하여 強力하고 統一된 立場을 취할 수 있는 가능성이 더 커지는 것이다.⁴¹⁾ 광범위한 利益을 代表하는 組織體는 論爭의 여지가 있는 문제점에 대하여는 일부 會員의 상당한 불만을 감수하지 않고는 어떤 立場을 취할 수 없는 것이다. 광범위한 이익을 포함하는 壓力단체는 그 組織의 크기와 광범한 활동범위로 인해서 상당한 정도의 威信을 가질 수 있으나 그 内部의 알력으로 인하여 그 효율성이 상당히 감퇴된다.

2. 組織的 構造와 效率性

壓力團體는 根本的으로 두가지 방법으로 組織된다. 하나는 소단위 집단으로 구성된 연합체 구조(federal structure)이며 또 하나는 單一構造(unitary structure)이다. 大部分의 壓力團體는 前者에 속한다. 연합체 구조로 조직된 壓力단체는 소단위 구성조직체에게 各 組織의 필요에 적합한 행동방향과 政策樹立에 상당한 재량권을 위임하는 반면에 중앙조직체에는 구성조직체의 基準을 정하고 壓力단체를 代表하는 권위를 부여한다. 단일구조의 組織에 있서는 個人회원은 직접 中央組織에 결부되나 연합체 구조에서는 個人이 構成集團中의 하나에 加入함으로써 중앙組織에 加入된다.

단체의 組織的 構造는 團體의 효율성(efficiency)과 탄력성(flexibility)에 본질적 영향을 미친다.⁴²⁾ 연합체 組織體는 상당한 탄력성을 갖고 있어서 構成組織體가 전국적 조직의 자원과 기구를 사용하지 않고서도 組織에 특유한 문제들을 해결하도록 허용되어 있다. 單一組織體는 유연성의 이점은 없다. 그러나 個人회원과 단체사이에 중간조직이 개재되어 있지 않아서 組織的 構造는 단순하며 권위의 위계체제는 한층 더 직선적이다.

3. 現狀維持 및 現狀변경과 效率性

壓力團體는 변화를 추구하거나 반대하는 두 가지 범주로 구별된다. 변화추구의 목적은 民主社會복구, 빈곤, 착취, 인종 차별등 社會惡의 제거를 위한 특정한 조건 또는 정책의 변화를 도모하는 것이다. 現狀維持는 現狀에 만족하고 그래서 現狀態의 公共政策을 옹호하는 것이다.

現狀維持(status quo)를 옹호하는 단체는 대체로 변화를 추구하는 단체 보다 유리한 위치에 있다. 그리고 統治體제도 변화를 가져올려는 노력에 대하여는 상당한 제한을 가한다. 그러므로 현상유지 단체는 변화추구 단체보다 강력한 세력을 갖고 있으며 또한 광범위한 資源을 소유하고 있다.⁴³⁾

그러나 변화는 일어나고 있다. 既存政策의 변화를 목적으로 하는 壓力團體도 힘들기는 하나 점진적으로 現狀態의 변화에 영향력을 행사하고 있다. 특히 오늘날에는 公共利益(public interest)이나 改革(cause)을 목적으로 하는 壓力團體(public interest group or cause group)의 活動이 強化됨에 따라 정치적 환경의 변화는 활발하게 진행되고 있다.

4. 政治的 貨幣(political currency)와 壓力團體의 效率性

壓力團體의 政治的 目的은 組織構成員의 見解에 유리한 방향으로 公共政策에 壓力을 가하는 것이

41) Ibid., p. 311.

42) Ippolito, op. cit., p. 312.

43) Ibid., p. 313.

다. 그러나 모든 단체가 동일한 성공을 거두는 것은 아니다. 政治的 領域에 있어서 단체의 成功은 政治的 資源에 크게 의존한다. 그 資源은 壓力團體의 여러가지 戰略과 活動에 사용할 수 있는 일종의 政治的 貨幣이다. 政治的 貨幣에는 여러가지가 있다. 그리고 壓力團體의 特徵에 따라 다르게 나타난다.

基本的인 政治的 세력의 하나는 회원수의 크기이다. 많은 수의 회원을 대표하는 壓力團體는 強打力을 갖는다. 壓力團體의 회원은 投票參與의 가능성이 매우 높으며 그래서 정치적 공직자들이 무시할 수 없는 정치적 화폐역할을 한다. 政治的 公職者(political officeholder)는 制限된 會員을 가진 단체보다 많은 會員을 가진 단체의 要求에 민감하다. 그리고 會員數의 크기는 團體의 組織力이 뒷받침될 때 강력한 영향력을 행사한다. 會員을 효율적으로 동원할 수 없으면 그 크기만으로서도 실효를 거두기 어렵다. 회원들이 집단의 目的에 충실할 때 組織의 단결력은 크며 政治的 目的에 會員을 동원할 수 있는 것이다. 집단규모의 정치적 영향력은 會員의 분포에 따라 다르다. 연합체적 단체는 전국적인 회원을 갖고 있어서 단일지역 단체보다 더 큰 영향력을 행사한다.

또 하나의 基礎的 政治세력은 經濟的 資源(economic resources)이다. 經濟的 資產은 政治的으로 두 가지 형태를 갖는다. 하나는 壓力團體가 그 政治的 목적을 촉진시키기 위하여 사용할 수 있는 자금의 크기이다. 단체가 많은 자금을 確保하고 그것을 정치적 목적에 사용할 수 있으면 매우 성공적일 수 있다. 여러가지 명목으로 정치자금을 지출하여 간접적으로는 여론을 형성하며 정부관리에게 영향을 미치거나 정부관리들과의 合法的인 접촉을 통하여 직접적으로 政府에 영향을 미칠 수 있다. 經濟的 세력의 또 하나의 형태는 집단구성원의 경제적 자산이다. 만약 단체 구성원이 중요한 경제적 세력(economic force)을 대변한다면 그들의 要求를 관철시키기가 매우 용이하다.

단체구성원의 威信(prestige)은 壓力단체의 政治的 세력에 공헌한다. 전문직종 단체는 사회에서 그들이 갖는 신망있는 지위로 해서 상당히 많은 이득을 본다.

끝으로 壓力團體의 政治的 勢力은 단체 지도력에 의하여 크게 좌우된다. 탁월한 지도력은 단체의 다른 자원을 높일 수 있다. 대내적 행정업무를 효율적으로 처리하며 대외적으로 단체의 입장을 대표하고 목적달성을 위하여 능률적으로 수완을 발휘하면은 단체의 全般的인 효율성을 높인다. 會員들은 단체에 충실하게 되어 활력을 불어 넣을 것이며 잠재적 회원의 단체에 대한 매력은 증가될 것이다. 단체활동과 회원들이 당면한 공동문제에 대한 情報은 壓力團體의 結束을 공고히 하는 要因이며 그러기 때문에 단체지도자가 정보활동을 성실히 하게 되면 회원은 단체충성에 수반되는 物質的, 連帶的, 意圖的 혜택을 받는 것으로 생각한다. 유능한 단체지도자는 자원의 효율적 활용, 잘 조직된 간부진용, 효율적 의사소통 조직, 정치과정의 성공적 활용을 통하여 회원들을 만족시킬 수 있다. 단체지도력에 의한 회원의 結束과 자원들의 효율적 활용은 政治過程에 強力한 영향력을 행사하는 要因이 될 것이다.

5. 壓力團體의 意思決定

壓力團體의 意思決定절차(decision-making process)는 획일적이지 않다. 壓力體의 크기 組織的 체계제, 組織의 構造에 따라 상당한 差異가 있다. 어떤 團體에서는 少數의 指導者가, 어떤 단체에서는 會員全體가 直接的이거나 간접적으로 意思決定에 參與한다. 단일집단에서는 전국적 수준에서,

연합체적 집단에서는 전국적 수준과 지방적 수준에 분산되어 意思決定을 한다. 그러나 이러한 결정 문제는 사실상 Michels의 표현처럼 指導能力에 속하는 것이다.⁴⁴⁾ 壓力團體 指導者는 일상적인 행정적 결정사항에 배타적 권위를 가질 뿐만 아니라 단체의 주요 정책결정을 관장한다. 일반 단체구성원들이 意思決定節次에 관여하지 않는 것은 아니지만 대체로 지도자의 지시에 따른다.⁴⁵⁾

그러나 指導者의 決定이 團體構成員의 意思에 반할 때는 구성원에 의하여 거부되거나 많은 구성원이 탈퇴하는 사례가 허다 하다. 個人은 어떤 物質的, 連帶的, 意圖的 혜택을 위하여 壓力團體에 加入한다. 이러한 혜택이 지도자의 독선적 행동으로 가망이 없게 될 때 대체로 회원들은 단체를 탈퇴하거나 수가 많을 때 새로운 단체를 결성하기도 한다.

三. 壓力團體와 政治過程

오늘날 組織化 된 壓力團體가 公共政策에 영향력을 미치는 壓力行使 方法은 複雜하고 多樣하다. 團體의 本質, 團體의 主義, 團體가 획득한 정치적 비중의 정도, 그리고 團體가 動員할 수 있는 實際的이며 잠재적 支持量에 따라서, 또 政治體系의 性格에 따라서 團體의 壓力行使는 다양하게 나타난다.⁴⁶⁾ 일반적으로 壓力團體가 政治過程에 영향력을 미치는 壓力의 方法은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 그들의 입장을 지지하도록 대중의 여론을 유도하여 동조적인 공직자를 선출하는 것이다.⁴⁷⁾ 둘째, 직접 정부기관에 압력을 가하여 그들에게 유리한 정책결정을 유도한다.

I. 壓力團體와 大衆

1. 壓力團體와 輿論

1) 大衆 lobbying(Grass-Roots lobbying)의 史歷와 目的

輿論(public opinion)에 영향을 주는 현대적 기술은 금세기에 들어 올 무렵 부터 개발되었다.⁴⁸⁾ 1895년에 創立된 美國의 酒類販賣反對同盟(Anti-saloon League)은 輿論操作戰術(opinion manipulation strategies)을 開發한 代表的 壓力團體이다.⁴⁹⁾ 이 단체는 주로 청교도 교회의 지지를 받는 단일 목적 집단이다. 그 목적이란 美國社會에서 알콜음료수를 축출하는 것이다. 오늘날에는 보편화된 것이지만 그 당시는 매우 創意的인 綜合戰略을 開發했다. 주, 地方단위의 支部組織으로 구성된 연합체적 구조를 가진 全國的 組織體로서 연방정부나 주정부에 동시에 要求를 할 수 있는 능력을 갖

44) 그는 모든 자발적 집단에서는 지도자와 추종자로 분리되는 것이 자연적인 경향이며 그것은 과두정치적 철칙(iron law of oligarchy)이라고 주장했다. Robert Michels, *Political parties*, trans. Eden and Cedar Paul (New York: Free Press, 1962)

45) 대체로 壓力團體가 비교적 낮은 社會經濟的 계층 출신으로 구성되어 있을 때는 비교적 높은 사회경제적 계층출신으로 구성되어 있는 壓力團體보다 위계체제가 엄격하다. Ippolito, op. cit., p. 316.

46) W. N. Coxall, *Parties and Pressure Groups*, Longman Group Ltd., 1981, p. 84.

47) 壓力團體의 要求가 大衆의 要求와 일치될 때 공직자는 대단히 동정적이며 그와 반대되는 경우는 매우 냉담하다.

48) Ippolito, op. cit., p. 321

49) Peter H. Odegard, *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League* (New York: Columbia University Press, 1928) 참조.

추고 있으면서도 대중의 지지가 없이는 目的 達成이 不可能하다는 것을 깨닫고 단체 자체의 잡지 발간 팜프렛 배포 등을 통하여 알콜음료수가 건강상으로도 도덕상으로 社會的 부패의 온상이 된다는 점을 선전하여 국민의 대대적인 지지를 얻어 주류판매금지법을 통과시켰다.⁵⁰⁾

Anti-Saloon League의 戰略은 현대 基準에서 불패 原始的이고 조잡하고 불패감을 주는 것이지만 壓力團體에 의한 輿論造成을 위한 大衆接觸方法을 개발하는데 공로가 크다. 그 단체의 인쇄물 작전은 오늘날 TV, 라디오, 인쇄물을 통한 캠페인(campaign)의 형태를 취한다. 그 출판물에 예시된 공포와 편견의 난잡한 조작은 오늘날 광고분야에서 교묘한 기술로 발달되었다. 조잡한 통계정보의 활용은 오늘날 많은 壓力團體가 행하는 현대화 된 콤퓨터 조사활용으로 發展했다. 議員들의 投票記錄과 立候補者의 支持(endorsement of candidate)의 公表方法은 오늘날에도 일반적으로 사용된다.

현대사회에 있어서 발달된 여러가지 기술과 대중매체 조직망, 광범위한 정보의 유포, 적은 비용으로 동조적 사회계층에 메시지를 전달할 수 있는 콤퓨터 조작, 대중우편기술, 교묘한 심리학적 선전물 등 여론에 영향을 주는 현대적 기술과 방법의 발달은 壓力團體 政治(pressure group politics)에 근본적 변화를 촉진 시킨다.

V. O. Key는 輿論形成에는 長期(long range)와 短期(short range)의 두가지 目標이 있다고 한다.⁵¹⁾ 長期목표는 그 壓力團體와 그 團體의 基本的인 主義(basic cause)에 대하여 全般的으로 유리한 인상을 심어주는 것이다. 이 目標에 적합한 大衆接觸運動은 市民의 마음속에 善意를 저장시켜 두었다가 특정 문제점에 대하여 정치적 쟁점이 발생할 때 지지를 받을 수 있도록 하는 것이다. 短期目標은 현재 論爭중이거나 정부의 조치를 요하는 특정문제점에 대한 壓力團體의 立場을 支持하도록 대중을 인도하는 것이다. 그러므로 長期目標은 國民에게 壓力團體에 대한 소극적 지지를 조성하는 전략에 기초를 두는 것이며 短期目標은 특정한 公共政策 提案에 찬성 또는 반대하도록 시민을 동원시키는 적극적 전략에 기초를 두는 것이다.

2) 壓力團體와 政治風土

政治風土를 造成하려는 壓力團體의 시도는 오늘날 壓力團體政治의 가장 중요한 영역으로 부각되었다고도 할 수 있다. 집단 목적을 달성하는데 주요 공직자와의 直接的 接觸이 重要한 方法이긴 하지만 많은 壓力團體가 大衆에게 좋은 인상을 줄려고 노력하고 있다. 이러한 接近方法은 特定한 主要爭點이 當面한 정치문제로 제기되기 전에 始作되어야 효율적인 로비활동이 되는 것이다. 유리한 政治風土를 造成하지 않은 채 유력한 公職者와 接觸한다면 승리를 거두기 어려운 것이다. 政黨과 마찬가지로 壓力團體는 長期間의 努力後에야 主要政策問題에 성공을 거둘 수 있는 것이다.

政治風土에 影響을 준다는 것은 본질적으로 이미지(image) 형성 과정이므로 수개월 또는 수년 앞서서 大衆의 마음속에 積極的이며 建設的인 이미지를 심어주려고 노력해야 한다. 만약 大衆이 어떤 團體는 價値있는 組織體이며 主張하는 利益이 支持를 받을만한 것이라고 확신한다면 그 壓力團體는 비교적 많은 目的을 달성할 수 있게 된다.

壓力團體의 이미지 형성 방책에는 여러가지가 있다. 첫째, 대중접촉운동의 공통된 수법중의 하나

50) Odegard, op. cit., p.62.

51) V. O. Key, op. cit., pp.130-131.

로 市民에게 事實에 關한 情報을 提供하는 것이다. 이러한 事實情報提供은 市民의 관심을 불러일으킨다. 이것은 정보를 담은 大衆교육계획으로 壓力團體의 主義에 유력한 자료를 포함시킨다. 그리하여 대중들의 잘못된 인식을 바로 잡아 좋은 이미지를 造成할 수 있는 것이다.

둘째, 壓力團體는 大衆의 支持를 구축하기 위한 方法으로 공포(fear)와 근심(concern)을 조장한다. 교묘하고 효율적인 대중접촉 방법으로 청중이나 독자들에게 공포분위기를 造成하여 위기가 절박하다는 경각심을 갖게 한다. 壓力團體의 메시지에 접하는 사람이면 어떤 조치가 취해지지 않으면 어떤 불행한 사태가 틀림 없이 발생하리라는 공포심을 갖게 된다. 그리하여 壓力團體가 원하는 方向으로 大衆을 동원하여 유리한 정책을 결정할 수 있게 된다.

壓力團體의 大衆接觸運動은 그 團體 自體의 價値를 強調한다. 會員의 여러가지 혜택과, 國家社會의 여러가지 目的에 헌신하고 있음을 선전하여 좋은 이미지를 촉진시켜 유리한 평판을 통해서 新인 회원을 유치하려는 것이다.

이상과 같은 壓力團體의 大衆接觸運動은 관심있는 公共政策에 關連된 政治風土를 개선하려는 것이다. 오늘날 公的이든 私的이든 간에 大部分의 壓力團體가 어떤 형태의 大衆接觸活動에 參與한다. 必要한 經濟的 資源을 갖고 있는 比較적 소규모의 壓力團體는 그들의 主義에 同調인 사람들을 증가시키기 위하여 大衆接觸技術을 活用하며, 大規模 壓力團體는 그들의 組織에 더 많은 會員을 유치하기 위하여 現代의 媒體技術을 活用한다.⁵²⁾

이미지 형성은 많은 비용과 즉각적인 結果가 없는데도 매우 重要視 된다. 그것은 유리한 政治風土를 造成하는데 도움이 되기 때문이다. 壓力團體의 이러한 活動이 성공적으로 이루어 지면 政府가 特定한 公共政策에 찬성 또는 반대하도록 하기가 매우 용이하게 된다. 명백하게 유리한 대중이미지를 갖고서 公共政策 作成者(public policy makers)에게 接近하는 組織은 그들의 立場을 주지시키는 데 별로 어려움이 없는데 반하여 市民들 間에 否定的 評判을 가진 團體는 政府가 그들의 立場을 받아들이도록 하기가 매우 어렵다.

2. 壓力團體와 選舉

壓力團體는 그 會員을 公職에 출마시켜 政府를 장악하려 더 시도하지 않지만 자기 단체가 지지하는 정책에 同調인 候補者를 大衆이 選출하도록 필요한 活動을 한다. 壓力團體가 選舉에 介入하는 궁극적 目的은 당선된 후 그들의 代表者와의 接觸을 허용할 候補者를 당선시키는 일이며, 아니면 최소한도 그들 組織에 반대할 候補者를 낙선시키는 일이다.

1) 選舉 기부금

壓力團體의 기부금을 통제하는 선거운동 개혁법에도 불구하고 壓力團體는 政治的 競走(political race)⁵³⁾에 기부하는 많은 方法을 알고 있다. 壓力團體가 政治資金을 기부하는 방법에는 직접적인 것 과 간접적인 것 두 가지가 있다. 직접적인 기부금(direct contributions)은 候補者에게 직접 金錢이나 필요한 物品 또는 봉사를 제공하는 것이다. 간접적 기부금(indirect contributions)은 선거과정

52) Greenwald, op. cit., p. 93.

53) Ippolito, op. cit., p. 350.

통하여 지지하는 候補者에게 유리한 영향력을 행사하는데 지출되는 자금이다. 간접적 기부행위는 대체로 선거법에 의하여 별로 제약을 받지 않기 때문에 여러가지 방법으로 候補者에게 많은 혜택을 줄 수 있다.⁵⁴⁾

간접적 기부행위는 첫째, 壓力團體가 열성회원을 동원하여 특정 候補者의 당선을 위하여 시간과 노력을 제공토록 하는 것이다. 둘째, 全國勞動組合과 같은 대규모 壓力團體는 정치적 문제에 관하여 회원들과의 교신활동(communication)을 진행한다. 이러한 교신 활동은 표면적으로 후보자를 지지하거나 반대하는 내용이 아니면 선거법에 저촉되지 않으며 또 이러한 활동의 비용은 선거법에 의하여 제한될 성질의 것도 아니다. 壓力團體의 회원에 대한 이러한 内部교신은 표면적인 선거선전만큼이나 候補者의 당락에 중대한 영향을 미친다. 大規模 團體는 이러한 内部교신을 통하여 會員들로 하여금 特定 候補者를 지지 또는 반대하도록 할 수 있다. 셋째, 壓力團體가 비黨派的 政治活動에 지출하는 자금에는 제한이 없다. 예컨대 노동조합은 유권자 등록운동과 유권자 투표운동에 매우 적극적이며 또 표를 끌어낸다는 명목으로 투표소까지의 교통편의를 제공한다. 이러한 행위는 비당파적이며 정치社會化를 촉진시키는 정치행위이지만 실제로는 노동조합이 지지하는 候補者에게 유리하게 되는 것이다. 그래서 때때로 노동조합의 이러한 행위는 편견적 선거운동이라는 진정서가 선거관리위원회에 전달 되기도 한다.⁵⁵⁾ 간접적 기부행위는 엄청난 비용을 수반하는 것이지만 매우 중요한 결과를 가져온다. 美國의 1976년 대통령선거에서 Jimmy Carter 候補가 大統領에 당선된 배후에는 엄청난 비용을 수반한 노동조합의 간접적 기부행위가 지대한 공헌을 한 것이다.⁵⁶⁾

2) 現職議員의 등급평가와 候補者의 保證

壓力團體는 직접 또는 간접기부행위 외에도 선거과정에 영향을 미치는 다른 활동도 한다. 그 하나는 現職議員의 等級評價(rating)이다. 壓力團體는 議員들이 그들 團體의 政策目標에 어느 程度 協助하는가를 즉 그 단체가 特別히 관심을 갖는 主要 公共政策에 대한 議員들의 表決을 分析하여 等級을 評價하는 일이다. 이 評價에 의하면 各 議員들은 그들이 壓力團體의 政策的 要求에 찬성하는 投票回數의 百分率로서 0에서 100까지 100등급으로 분류된다. 이러한 등급 評價는 크게 重要視 되지 않으나 때때로 現職議員의 再選에 상당한 영향력을 미친다. 적어도 이러한 等級評價는 議員들이 그 團體에 어느 程度 有利하게 또는 不利하게 活動하는가에 대한 情報를 소속 회원들에게 제공하게 된다. 이에 따라 現職議員들에 대한 단체구성원의 태도에 변화를 일으켜 상당한 표수의 변화를 가져올 수 있다.⁵⁷⁾

또 하나의 활동은 선거기간에 候補者保證(endorsements of candidates)을 公表하는 것이다. 이러한 保證은 公開的 支持表明으로서 선거 기부금과 조직적 補助活動을 동반한다. 保證의 重要도는 支

54) J. Malbin, Labor, Business and Money: A Post Election Analysis, National Journal, 12 (March, 1977), pp. 412~417.

55) Congressional Quarterly Weekly Report, 36(January 28, 1978), pp.193~197.

56) 1976년 선거운동기간에 노동조합은 7천5백만불의 편지와 1천만번의 통화와 2백만불 상당의 컴퓨터 작업 처리를 했는데 총비용을 화폐로 환산하면 대략 8백5십만불에서 1천백만불에 해당된다. Ippolito, op. cit., pp. 356~357.

57) 特히 소비자 보호협회나 환경보존단체와 같은 공공이익 단체의 등급평가는 그 目的의 公共性으로 인하여 소속 회원에게 뿐만 아니라 일반 대중에게 상당한 영향력을 행사한다.

持의 公開表明과 더불어 壓力團體가 제공할 수 있는 영향력의 정도에 따라 달라진다.⁵⁸⁾ 보증은 候補者의 당선을 保障하는 것은 아니지만 壓力團體는 保證과 同時에 선거자금, 자발적 선거봉사, 간접기부금 등을 제공할 수 있으므로 대중의 지지를 얻기가 보다 용이하다.

일부 壓力團體는 候補者의 保證을 제시할 뿐만 아니라 선거인들이 公職에서 물러나야 한다고 주장하는 현직의원의 명단도 공표한다. 이러한 반대표명은 보증보다도 더 중대한 영향을 미친다.

3) 選舉政治에 있어서의 壓力團體의 한계

壓力團體가 선거과정에서 重要な 役割을 담당하지만은 선거 結果를 支配하지는 못한다. 비록 財政的 支援, 保證, 간접기부, 자발적 선거운동과 같은 壓力團體의 活動이 候補者에게 상당한 도움을 주며 그래서 때때로 어떤 선거에서 균형을 깨뜨리기도 하지만 大衆의 意思를 늘리고 선거를 決定지울 수 있는 것은 아니다. 壓力團體의 선거활동에는 한계가 있는 것이다. 壓力團體의 선거과정지배를 제한하는 몇가지 要因이 있다.⁵⁹⁾

첫째, 壓力團體는 선거일에 保證한 候補者를 지지하도록 대규모의 유권자를 동원할 힘이 없다. 壓力團體 會員들의 투표는 複雜한 要因의 反應으로 나타난다. 指導者의 추천은 이러한 要因中的 하나에 불과하기 때문에 支配的 要因은 되지 못한다. 많은 사람들이 몇개의 다른 단체에 가입되어 있기 때문에 個人은 몇개의 利益에 관계하며 소속된 각 단체의 지도자의 추천이 일치되기도 어렵다. 그래서 各 個人은 자기의 여러가지 이익에 가장 만족을 줄 것으로 기대되는 候補者를 支持하게 된다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 단체에 가입한 個人은 가입하지 않은 個人보다 높은 社會經濟的 계층의 출신이기 때문에 소속 지도자의 희망에 맹목적으로 추종하지 않는다.

둘째, 壓力團體가 候補者에게 주는 기부금이 自動적으로 선거 結果를 결정하지 않는다. 경쟁적 선거에 있어서, 예컨대 進歩主義者와 保守主義者가 대결할 때 各各 同調的 壓力團體⁶⁰⁾로부터 지지를 받기 때문에 그 지지는 서로 상쇄된다. 壓力團體는 도전자에게 보다는 현직자를 지지하는 경향이 있다. 壓力團體는 대체로 現職者에게 치중된 원조를 하나 재선을 보장할 만큼 충분하지는 못하기 때문에 강력한 도전자가 나타날 때 패배하게 된다.

셋째, 여러가지 선거법은 壓力團體의 선거운동 參與를 상당한 程度로 制約한다. 직접기부금 액수를 제한하고 그 액수를 공개하도록 요구한다. 그리고 선거활동은 활발하게 진행되지만 그 참여는 광범위한 것이어서 당일선거에 충분히 집중할 수 없다.

네째, 壓力團體가 선거과정에 공헌하는 대부분은 국가가 代議員과 指導者를 선출하는 방법을 개선하는데 있다. 壓力단체의 직접 간접기부활동, 등급평가와 보증활동 候補者와 문제점에 관한 情報를 市民들에게 충분히 주지시키는 활동, 선거에 관한 정치교육, 유권자등록운동과 투표권장 운동 등으로 보다 많은 유권자를 선거 과정에 동원시킴으로써 견문이 넓고 현명한 선거인을 배출시키는 데 협조한다.

58) Ippolito, op. cit., p.359 도표 10, 11 참조

59) L. Harmon Zeigler and G. Wayne Peak, Interest Groups in American Society, 2nded. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1972), pp.122-128.

60) 미국에 있어서 대체로 진보적 민주당 후보자는 노동조합, 進歩的 理念集團으로부터 보수적 공화당 후보자는 경제인 단체, 보수적 理念集團으로부터 비슷한 도움을 받는다. Ippolito, op. cit., p.361

壓力단체는 선거과정을 통해서 여러가지 방법을 동원하여 선거 결과에 영향력을 행사한다. 그러나 그들은 선거 기부금으로 국회의원이거나 大統領을 살 수 없다. 壓力團體는 선거지원으로 候補者를 당선시켜 그들이 필요할 때 접촉할 수 있도록 보장받으려고 하나 議員의 투표를 특히 주요한 정책 결정에 대한 투표를 살 수 없는 것이다. 議會에서 表決을 하게 될 때 各 議員의 投票는 소속 정당에 대한 고려, 선거구민의 要求 個人的 判斷 專門家의 意見등 많은 要因에 의하여 결정된다. 壓力團體의 영향력은 이러한 要因中的 하나일 뿐이다.

II. 壓力團體와 政府

壓力團體는 그 資源의 大部分을 直接 로비활동에 할당한다. 이들 노력은 壓力團體 代理人과 政府 公職者間의 直接的인 接觸(direct contact)에 의존하는 公共政策戰略에 集中된다. 壓力團體는 直接的 接觸을 통하여 要求를 表出하며 團體의 立場을 지지하는 情報를 提示한다. 이러한 lobby 活動은 오랜 歷史를 거쳐 오늘날에도 壓力團體가 公共政策決定過程에 투입(input) 作用을 할 수 있는 가장 실질적인 方法中的 하나이다.

1. 壓力團體와 立法院

壓力團體는 會員을 위하여 特別한 恩典을 획득하기 위하여 議會에 接近한다. 特別한 恩典이란 會員에게 혜택을 주게 되거나 또는 團體가 表明한 目的을 달성하는데 도움이 될 公共政策選擇을 意味한다. 立法院에 會員의 要求를 表出하는 과정에서 壓力團體는 議員들에게 많은 價値있는 봉사를 제공한다.

1) 立法院 lobbyist

立法院에서 lobby活動을 하는 壓力團體의 代理人의 基本業務는 公共政策問題에 소속 단체의 立場을 効果的으로 提示하여 團體利益에 유리한 法制定을 誘導하는 것이다. 그러나 壓力團體의 이러한 共通目的에도 不拘하고 lobby 活動에 利用되는 作戰, 技術, 支援, 支持等은 尙多하다. 일부 lobbyist들은 혼자서 몇개의 소규모 壓力團體를 代理하는가 하면, 다른 lobbyist들은 團體에서 한 사람 채용하는 代理人이거나 여러사람의 lobbyist 중의 한사람이다. 그리고 壓力團體에 따라서 이들 lobbyist들에게 제공하는 支援, 조사활동, 사무원 배치등에는 많은 차이가 있다. 그러나 이러한 外的 差異는 있으나 內的으로 한가지 共通點이 있다. 즉 그들은 團體의 特殊利益에 유리한 政策을 代辯하는데 적합한 経력을 소지하고 있다.⁶¹⁾ lobby活動은 사람들의 일차적 직업목표가 아니다. 그것은 명백한 敎育적 背景을 요구하는 즉 전공과정을 要하는 직업이 아니다. 어떤 大學에도 lobby活動을 위한 訓練過程(training course)은 없다. 大學이나 職業學校 졸업자가 一次的 職業으로 lobbyist가 될려는 자는 없다. 壓力團體가 發達한 美國에서도 lobbying은 높이 評價되는 직업이 아니다. 대체적으로 lobbyist들은 이전에 한두 군데 다른 経력을 가진 사람들이다.

壓力團體는 政府機關에 자기 團體의 利益을 代表하는데 적합한 資格을 갖춘 사람을 要求한다.

61) lobbyist들의 経력背景은 다른 職業과 특이한 점이 많다. Lester W. Milbrath, Washington Lobbyists (Chicago: Rand McNally, 1963) 參照.

Milbrath는 네가지 분야에서 경험과 훈련을 거친 사람이 최적자라고 지적한다.⁶²⁾

첫째, 壓力團體가 要求하는 사람은 立法府와 政治過程에 대한 知識과 經驗을 가진 사람이다. 둘째, 法律과 法節次에 대한 知識과 經驗은 lobbyist의 務業을 遂行하는데 重要な 資格要件된 이다. 셋째, 資格을 갖춘 lobbyist란 壓力團體의 核心的인 관심사가 되는 主된 문제에 精通한 사람이다. 넷째, 大衆接觸分野에 대한 經驗과 才能은 lobbyist가 大衆들로 하여금 團體에 대한 좋은 이미지(image)를 갖게 하는데 중요한 자격이 된다.

Washington에 주재하고 있는 lobbyist들은 다양한 경력과 훈련을 받은 사람들이다. lobbyist들의 가장 共通의인 教育背景은 法學過程의 訓練이며, 가장 많은 職業經驗은 政府官吏, 法律事務所, 그리고 事業이다. 이들은 政治過程이나 實務領域에 關한 豊富한 知識과 經驗으로 매우 有能한 lobbyist가 된다. 前職 議員들도 立法過程에 關한 탁월한 知識과 經驗, 現職 議員들과의 交分, 前職 議員들에게 허용된 議事當內에서의 制限된 特典 등의 利點으로 매우 成功的으로 lobbyist의 業務를 처리하고 있다.

lobbyist들은 일반적으로 중류이상의 가정출신이며 대학에서 전문교육을 받았고 중이상의 높은 연봉을 받은 사람이다. lobbying을 첫번째 직업으로 택하지 않은 이유로 대개 중년층 이상의 사람들이다. 民權옹호단체나 여성권리운동단체를 제외한 壓力團體의 代理人은 대개 백인 남자들이며, 청교도를 신봉하는 사람들이다. 어떠한 經歷을 갖고 있던 간에 lobbyist들은 團體의 목적에 개인적으로 헌신을 다한다.⁶³⁾

美國연방 입법부에 관계하고 있는 lobbyist들의 숫자는 확실치 못하다. 1946년의 미국연방 lobbying規制法(Federal Regulation of Lobbying Act)에 하하면 立法府에 影響力을 행사하려는 사람은 上下 兩院에 등록하도록 되어 있지만 1977년 등록된 lobbyist는 대충 천명 정도였다. 그러나 실제로는 Greenwald의 調査에 의하면 5천명 이상인 것으로 추산된다.⁶⁴⁾

2) 立法府 lobbyist들의 役割과 活動

代議制政治下에서 壓力團體가 政治權力에 接近하기가 가장 용이하고 그래서 많은 노력을 투입하는 대상은 基本的 政策의 主要 決定機關인 立法府이다. 壓力團體는 그들에게 有利한 政策決定이 되도록 立法府에 壓力을 加하게 되는데 그 方法은 lobbyist들을 동원하여 短略的(short-cut) 經路를 擇하여 직접 議會의 lobby에서 議員과 接觸하고 輿論을 환기하여 政治過程에 影響力을 미치는 것이다.⁶⁵⁾

lobbyist들의 役割은 소속 團體에 따라 상당한 차이가 있다. 壓力團體의 lobbyist가 여러명일 경우, 한 사람일 경우, 몇개의 團體가 共同으로 한명의 lobbyist를 둔 경우, 또 大規模 壓力團體의 lobbyist일 경우와 小規模 壓力團體의 lobbyist일 경우, 理念的 단체의 lobbyist일 경우와 職業的 團體의 lobbyist일 경우 그들의 役割, 活動, 活動時間에는 상당한 차이가 있다. 그러나 공통된 업무가 많다.⁶⁶⁾

62) Milbrath, OP. Cit., pp. 61~71.

63) Ibid., p. 109~114.

64) Greenwald, OP. Cit., p. 191.

65) E. E. Schattschneider, Party Government (New York : Rinehard and Company, 1959) pp. 189~190.

66) Milbrath, Op. Cit., Chap. 6 참조.

첫째, 모든 lobbyist들은 많은 시간을 事務室에서 일한다. 事務室은 lobbyist의 意思疏通 本部가 된다. 그는 많은 時間을 國會議員, 立法府職員, 소속 단체의 會員과 간부, 업무수행에 도움을 줄 수 있는 外部의 影響力 있는 사람들과의 서신교환, 전화소통에 소비한다. 또 유사한 公共政策的 立場을 갖고 있는 다른 團體의 lobbyist들과 교신한다. 이것은 매우 중요하다. 이들 lobbyist들과 공동戰略을 수립하고 촉진하는 聯合的 기술(alliance-building techniqnes)은 團體의 目的에 대한 議會의 同意를 얻는데 결정적 역할을 한다. 둘째, 事務職員을 통솔하고 調查活動을 관장한다. 끝으로 그는 소속 단체의 중요한 사건들을 소상하게 알기 위하여 또는 立法府의 급변하는 사항에 대하여 정보를 입수하여 對議會 lobbying에 차질을 가져오지 않도록 하기 위하여 상당한 시간을 조사와 독서에 충당한다.

lobbyist가 國會議員과 접촉하는 시간은 극히 적다. 議員들은 많은 일에 얽매어 있기 때문에 많은 시간을 소비케 하면 오히려 역효과를 가져오게 된다. 大規模의 壓力團體 lobbyist들은 선거시의 단체의 강력한 영향력 때문에 소규모 壓力團體의 lobbyist들 보다 비교적 많은 시간을 의원들과 접촉할 수 있지만은 매우 제한적이다.⁶⁷⁾ lobbyist들은 연회식을 가끔 마련하기도 한다. 그 목적은 업무수행을 위한 것이라기 보다는 긴밀한 유대관계를 지속하기 위한 하나의 戰術로 계획된 것이다.

Lobbyist들이 그들의 여러가지 活動에 할당하는 시간은 각각 다르다. 그것은 中點을 두는 役割이 다르기 때문이다. 그들의 역할을 각각 다른 視角에서 보기 때문이다. 이들이 갖는 여러가지 役割定向(role orientation)은 그들이 任務를 수행하고 役割의 重要度를 결정하는 일과 밀접한 관계를 갖고 있다.

Jewell과 patterson은 lobbyist들이 취하는 役割의 基本的 定向(basic role orientation)을 다섯가지로 구분한다.⁶⁸⁾ 교섭원(contactman), 大衆組織者(campaign organizer), 情報提供者(informant), 감시자(watchdog), 책략가(strategist) 등이다.

交渉員으로 자처하는 lobbyist는 立法者, 議會職員들과의 個人的 接觸의 지속을 重視한다. 그는 關聯政府機關을 出入하면서 立法過程에 參與하는 主要人士들과의 접촉을 통하여 유대관계를 지속시키면서 단체의 이익과 관련된 公共政策決定事項이 發生할 때 유리한 決定이 되도록 교섭활동을 전개한다. 大衆組織者는 소속단체의 公共政策目的을 대중이 지지하도록 계획하고 실행하는 일을 가장 중시한다. 정보제공자로 자처하는 lobbyist는 議員들과 議會職員에게 情報를 提供하여 주는 것을 중요시 한다. 그는 많은 시간을 국회위원회의 청문회에 참가하여 증언하거나 개별위원과 위원회 職員에게 조사보고서를 분배하여 주는데 소비한다. 그의 目的은 그가 대리하는 단체의 구성원들이 당면하고 있는 조건과 처지를 議會에 주지시키는 일이다. 감시자로 자처하는 lobbyist는 입법과정을 주의 깊게 연구 관찰한다. 항상 立法府의 活動에 세심한 注意를 기울이다가 소속 단체의 利益과 조금이라도 관련된 문제가 제기될 때는 즉시 단체에 보고하여 이에 대한 조치를 취하는 것이다. 이들은 대체로 현상태에 만족하고 있는 단체의 lobbyist들이다. 책략가로 자처하는 lobbyist는 특수한 역할이므로 별로 많은 수가 아니다. 그는 다른 lobbyist들을 위하여 立法 lobbying을 면밀하게 계획한

67) Ibid., p.117.

68) Malcolm E. Jewell and Samuel Patterson, The Legislative Process in the United States 3rd ed (New York : Random House, 1977) pp. 286~290.

다. 이들은 lobbyist들의 lobbyist이다. 壓力團體의 代理人들이 특정한 立法目的을 지니고서 찾아오면 그들이 立法目的을 달성하는데 도움이 될 수단을 강구하여 준다.

3) 壓力團體, lobbyists, 立法政治

壓力團體와 그를 代理하는 lobbyist들은 立法過程의 一部를 이룬다. 言論, 結社, 청원등의 自由에 대한 헌법적 보장은 壓力團體와 lobbyist를 法律制定過程의 一部分으로 등장시켰다. 立法過程에 特殊利益團體의 出現을 특별히 위험한 現象으로 생각해서는 안된다. lobbyist들이 가끔 法을 위반하고 立法府의 추문을 일으킨다고 하더라도 그것은 기업적인 문제이다. 壓力團體들이 lobbyist들을 시켜서 目的達成을 위하여 호화로운 연회석을 마련하고 뇌물을 수여하고 미인을 제공한다는 일반적 인식은 매우 과장된 것이다. 무분별한 행위가 때때로 발생하지 않은 것은 아니지만 그것은 표준적인 政治型은 아니다. lobby활동도 다른 직업분야와 마찬가지로 비공식적 직업윤리를 갖인 직업적 실천 행위이다. 대부분의 lobbyist들은 立法機構에 단체의 關心事를 合法的으로 表出하는데 종사하고 있다.⁶⁹⁾

議員들은 一般的으로 壓力團體와 lobbyist들에 대하여 호감을 갖고 있다. 一部 少數의 議員들은 壓力團體가 立法過程에 參與하는데 대하여 부정적 견해를 갖고 있다. 壓力團體가 提示하는 이익의 범위가 최근에 와서 확대 되었기 때문에 議員들 대부분은 그들이 관심을 갖고 있는 法律制定에 壓力團體의 支持를 받고 있다. 더우기 議員들은 壓力團體가 立法過程에 정구적으로 공헌을 하고 있음을 깨닫고 있다. 壓力團體는 議員들이 活用할 수 있는 情報의 基本的 原泉의 하나이다. lobbyist들은 소속단체의 주된 문제에 대한 지도적 전문가라고 할 수 있다. 현재 議會가 갖추고 있는 시설은 부족하기 때문에 lobby組織이 提供하는 情報은 매우 重要的 立法資料가 된다. 물론 議員들은 그 情報의 출처를 염두에 두고 객관성을 갖기 위하여 하나 이상의 정보원천에 의존해야 하지만 壓力團體가 제기된 법률문제를 평가하는데 있어서 議員들을 補助하고 있다는 事實은 무시될 수 없는 것이다.

무엇보다도 壓力團體의 重要的 役割은 國民과 立法府를 연결시키는 것이다. 壓力團體의 代理人이 議員들과 접촉할때 그는 一部의 市民을 代表하고 있는 것이다. 그러므로 議員들은 一部 國民의 感情에 관한 報告를 청취하는 셈이 된다. 代議制 政府形態에서는 이것은 매우 重要的 壓力團體의 機能이다 할 것이다.

2. 壓力團體와 行政府

20세기 후반부터 국가 기능의 확대로 인하여 행정기구의 역할이 확대됨에 따라 국가의 관료기구에 대한 관심이 증대 되었다. 행정부를 단순히 국회에서 통과된 법률을 집행하는 공복이라고 생각하는 것은 이미 옛날이다. 오늘날 관료는 엄청난 권력을 장악 하며 대단히 많은 활동에 종사한다. 이제 行政府는 입법과정에 주요 참가자가 되었다. 대통령은 법률안을 제출하거나 법률제안을 촉진시키는 權限을 갖는다. 議會와 國民은 大統領이 상당한 정도의 立法指導力을 발휘할 것을 기대한다. 대통령이 동의한 많은 法律案은 여러 관료기구에서 작성한 것이다. 이와 같은 추세에 따라 行政府에 관련된 壓力團體의 活動이 급증하게 되었다. 壓力團體는 해당 관료기구가 法案을 作成하는

69) Ippolito, OP. Cit., p. 385.

단계에서 利益을 表出하기 위하여 行政府의 各 機關과 接觸을 유지하는 것이 매우 중요시된다.

현대사회의 複雜性 때문에 立法府는 行政府에 점차 많은 裁量권을 허용하게 되었다. 立法府는 一般的인 法律을 통과시키고 그 法律의 細部事項은 행정관료가 행정과정을 통하여 보충하도록 허용하는 것이 보편적 추세이다. 이러한 이유로 해서 壓力團體는 대 行정부 lobby활동을 확대하여 立法府에서 통과된 법률의 집행에 관련된 문제에 그들의 의견을 주장할 수 있는 기회를 확보하고자 한다.

行政府가 政策案을 基礎하고 議會에서 제정된 법률을 執行하며 그 정책을 具體的 事項에 적용하며 그 정책에 힘과 의미를 부여하는 법규를 제정한다. 그러므로 壓力團體가 行政府로 하여금 그 組織에 바람직한 활동을 하도록 하는데 성공하지 못한다면 議會에서의 승리는 유명무실하게 될 것이다.⁷⁰⁾

1) 壓力團體와 大統領

大統領은 行政府의 首班으로서 主要政策을 決定한다. 행정기구의 변경을 위한 行政府의 提案, 새 계획안 作成, 새 절차의 개발, 정부활동의 資金지원 문제 등은 議會로 제출되기 전에 大統領의 승인을 먼저 받아야 한다. 대통령은 政策指導의 權限을 갖고 있으며 그래서 公共政策 問題에 대한 大統領의 추천은 국회에서 매우 중시된다. 最近 國會는 政策主導權을 喪失하고 立法制定을 위한 行政府의 提案에 응하는 수동적 위치로 물러나고 있다. 이러한 경향은 특히 國家의 主要問題에 관련된 政策決定時에 현저하다.

大統領은 또한 자기의 막중한 업무를 처리하는데 도움이 되는 대통령 직속의 여러 자문위원회와 보좌관을 두고 있다. 이들은 大統領이 정책을 결정하는데 중요한 보조역할을 한다.

壓力團體가 大統領이나 측근의 자문위원에 접근하는 일은 극히 제한되어 있다. 大統領은 자기의 時間과 資源에 대한 要求가 너무 많아서 壓力團體에 정규적 접근을 허용할 수 없다. 美國에서는 大統領선거운동에 도움이 되었던 壓力團體가 백악관 접근을 요구할 수도 있지만 대체로 압력단체와의 직접대화는 大統領이 주도한다.⁷¹⁾

大統領에의 接近은 매우 세심하게 규제되어 있지만 主要 壓力團體의 대통령비서실과의 접촉은 보다 용이하다. 미국의 경우 백악관 보좌관은 때때로 여러 壓力團體들과의 持續的인 접촉임무를 부여 받는다.⁷²⁾ 이러한 제도는 대통령 비서실과 壓力團體와의 의사소통을 가능케 한다.

자문위원회 제도는 壓力團體가 정규적으로 대통령에게 접근할 수 있는 기회를 제공한다.⁷³⁾ 오늘날 새로운 공공이익단체가 발달됨에 따라 大統領은 새로운 관심사가 되는 보건, 여성지위, 환경, 청소년 등 많은 문제에 대하여 行정부에 자문하여 줄 수많은 위원회를 임명한다. 이들 위원회는 대체로 관리들 보다 일반 시민들로 구성되는데 壓力團體들은 자기 단체의 會員이나 자기단체에 동정적인 사람을 위원으로 임명되게 할려고 운동한다. 그것은 이들 위원회가 公共政策형성에 별로 큰

70) 經濟的 壓力團體는 行政府에 대한 lobby활동이 활발하며 그에 따른 성공율이 높는데 반하여 公共利益단체는 성공율이 매우 저조하다.

Peter Woll, *American Bureaucracy*, 2nd ed. (New York : W.W. Norton, 1977), p. 202.

71) Greenwald, OP. Cit., p. 215.

72) 예컨대 경제단체 담당관 민권옹호단체 담당관, 농업단체 담당관, 노동조합 담당관, 여성단체 담당관.

73) Greenwald, OP. Cit., pp. 221-225.

영향을 행사하지 못한다 하더라도 행정부의 고위층에 그들의 관심사를 전달할 수 있는 좋은 수단이 되기 때문이다.

또한 大統領은 行政府 各 部署의 主要職責을 맡을 責任者를 임명한다. 各 部署의 業務와 直結되어 있는 壓力團體는 누가 主要 職責을 맡게되는가가 중요한 관심사가 된다. 그래서 이들 단체는 최대의 영향력을 발휘하여 그들에게 유리한 자를 임명시키려고 노력한다.⁷⁴⁾

그러나 大統領수준에서 壓力團體의 관심사를 표현한다는 것은 立法府 lobby 활동과는 명백하게 다르다. 대통령수준에서 執行部의 영향력 있는 사람들과의 직접접촉기회는 立法府와 비교할 때 극히 제한되어 있다. 뿐만아니라 대통령은 議員들과는 달라서 정책결정을 할때 보다 더 全體國家的 利益을 고려하므로 壓力團體의 협소한 利益이 반영되기는 용이하지 않다.⁷⁵⁾

2) 壓力團體와 行政部署

各 行政部署는 壓力團體들이 그들의 特殊한 見解나 관심사를 表出할 수 있도록 接近하는 길을 터 놓고 있다. 그래서 壓力團體의 行政府 lobby活動은 여러 行政部署에 集中되어 있다. 壓力團體는 各 各 자기 단체의 特殊한 문제를 권장하는 行政部署에 그들의 立場을 제시하는 方法을 개발하여 왔다. 各 行政部署는 엄청난 권한을 행사한다. 첫째 議會에서 통과된 政府計劃案을 執行하는 責任을 진다. 둘째 관할 영역에 속하는 政策의 변경을 추진하거나 법률안을 기초한다. 셋째 관이든 민간이든 간에 영향을 받게될 社會의 各層으로 부터 지지받을 計劃案을추진한다. 넷째 관장하는 정책영역의 조사작업과 평가연구에 종사한다. 各 行政部署의 이러한 활동은 그 政策범위에 속하는 壓力團體에 영향을 미친다. 그러므로 壓力團體의 行政部署에 대한 lobby활동은 매우 증대한다.

行政部署와 關聯된 壓力團體의 活動은 그 行政機構가 공식적으로 발족되기 전부터 시작된 것이 많다. 행정기구의 발달사를 보면 壓力團體의 선동에 의하여 행정기구가 발족된 것이 많다.⁷⁶⁾ 어떤 特定分野의 壓力組織이 어떤 문제해결에 政府의 介入이 절실히 必要하다고 생각될 때 그 영역의 문제를 처리할 行政機構의 설립을 제의하게 된다. 예컨대 최근 消費者保護를 위한 公共利益단체들은 消費者의 利益을 保護할 수 있는 權限을 가진 政府機構의 설립을 강력히 주장하고 있으며 여성압력 단체들은 國會에다 美國女性地位문제를 담당할 長官級의 行政部署를 설립하도록 압력을 가하고 있다. 이런경위로 설립된 정부기구는 그 壓力團體와 밀접하게 연결된다. 그 정부기구와 壓力團體는 같은 관심사를 갖고 있기 때문에 협력하여 호혜적인 事業計劃을 추진할 수 있다.⁷⁷⁾

各 行政部署는 흔히 어떤 特定한 壓力團體와 密接하게 結合되어 있어서 強力한 政治的 支持를 받기도 한다. 만일 어떤 부서가 강력한 壓力團體의 積極的 支持를 받고 있으면 그 部署는 行政府내에

74) L. Harmon Zeigler and G. Wayne Peak, op. cit., pp.168~174.

75) 국가 정책 결정과정에 있어서 대통령과 국회의원과과의 입장의 차이는 그 선거구의 차이와 구성의 차이와도 관계가 있다.

J. David Greenstone, ed. Public Values & Private Power in American Politics (Chicago and London: The Univ. of Chicago Press, 1982) pp.139~141.

76) Francis E. Rourke, Bureaucracy, Politics and Public Policy, 2nd ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1976), p.1~2.

77) Randall B. Ripley, American National Government and Public Policy (New York: Free Press, 1974), pp.99~100.

서 뿐만 아니라 立法府와도 순조롭게 되어갈 것이다.⁷⁸⁾ 다시 말해서 그 部署와 壓力團體는 同一한 목표를 갖고 있기 때문에 그 部署에서 추진하는 事業計劃이 上部機關이나 大統領 自身에 의하여 制止될 때 壓力團體가 그 계획을 추진하도록 압력을 가하게 된다.⁷⁹⁾ 이런 경우 그 部署는 壓力團體의 포로가 될 가능성이 크다.⁸⁰⁾

3. 壓力團體와 司法府

司法府는 立法府와 行政府와 마찬가지로 社會의 政治的 經濟的 資源을 分配하는데 強力한 影響力을 行使한다. 法院은 憲法을 해석하고 立法府와 行政府가 통과시킨 法律의 意味와 合憲性을 決定하는 責任을 맡고 있다. 司法府는 그 判定을 통하여 統治權의 合法的 범위를 決定하며 合法的 權利를 保護하고 財産上의 紛爭을 해결한다. 그러므로 法院의 決定은 壓力團體 構成員의 利益에 중대한 影響력을 미친다.

그러나 司法府는 立法府나 行政府와 같은 政治的 部署와는 本質的으로 다르다. 法官은 客觀的이며 公正하여야 한다. 어떠한 影響력으로 부터도 초연하여야 한다. 그러므로 法官에 대한 壓力團體의 직접적인 接近은 容납될 수 없는 것이다. 따라서 司法府에 대한 壓力團體의 lobby활동은 立法府나 行政府와는 다르게 나타난다.⁸¹⁾

壓力團體가 司法府로 부터 유리한 政策結果를 얻기 위해서 사용하는 lobby活動에는 몇가지 방법이 있다. 첫째 法院이 壓力團體가 변호하는 立場을 받아 들이는데 유리하게 되도록 재판관 선정에 影響력을 행사한다. 둘째 法廷親舊(amicus curiae: friend of the court)로서 재판과정에 參與하여 재판관에게 사건의 공식적 법적분쟁 적요서를 제공한다. 셋째 壓力團體의 구성원에게 影響을 미칠 정책과 관련되어 있는 소송을 후원하거나 분쟁의 당사자를 지원한다.⁸²⁾

모든 壓力團體가 다 團體의 目的을 달성하는 方法으로서 法院을 活用하는 것은 아니다. 有利的한 公共政策을 달성하는 方法으로서 法院을 活用하는 壓力團體는 政治性이 없는 단체이다. 구성원의 수가 적으며 경제적 影響력이 별로 없으며 一般에게 인기가 별로 없는 主義(causes)를 가진 단체에게는 法院이 가장 접근하기 좋은 대상이다. 이런 團體가 要求하는 것은 正當한 法的 紛爭과 團體의 立場을 代辯하는 檢事(attorney)를 지원할 충분한 자금이다.

法院은 새로 채택된 공공정책이 執行되기를 바라는 단체에게 보다도 정지 또는 유예시키고자 하는 단체에게 더 성공의 가능성을 부여한다.⁸³⁾ 司法府는 가끔 政治體系의 다른 부서에 의한 권력남용을 저지하는 역할을 한다. 예컨대 1970년대에 미국의 立法府와 行政府에서 Little Tennessee江에 대규모의 다목적 댐건설 계획안을 통과시켰다. 환경보호 공익단체들이 진기한 生態학적 環境(ecological settings)과 동물들의 서식처를 破壞하게 된다는 이유로 議會와 行政府에 대하여 댐건설 저지 투쟁을 벌였으나 실패했다. 그래서 이들 단체는 연합체를 형성하여 법정투쟁을 벌여 종합댐 건설을

78) Ibid., p. 98.

79) Pourke, op. cit., p. 18.

80) Ibid., p. 52.

81) Clement E. Vose, "Litigation as a Form of Pressure Group Activity", Annals of the American Academy of Political and Social Science, 319 (September, 1958), pp. 20~31.

82) Ripley, op. cit., pp. 100~101.

83) Herbert Jacob, Justice in America, 3rd ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1978), p. 138.

저지하는데 성공했다.⁸⁴⁾

전통적으로 법정을 lobby활동의 무대로 택한 대부분의 압력단체는 改革定向 단체나 公共利益단체들이다.⁸⁵⁾

또한 壓力團體는 司法府의 人選에 영향력을 행사하려고 시도한다. 재판관 임명에 관계있는 모든 기관과 주요 인물에게 접근한다. 法廷 lobby활동을 하는데 단체의 입장에 동정적인 판사가 사건의 재판관이 될 때와 그렇지 못할 경우 그 결과는 매우 달라질 수 있는 것이다.⁸⁶⁾

壓力團體는 그 會員에게 영향을 미칠지도 모르는 소송사건을 잘 알게 될뿐만 아니라 또한 소송당사자로서 직접 사건에 관계되지 않더라도 법정친구로서 사건에 參與하여 그 判決에 중요한 영향력을 행사하려고 한다. 법정친구로서 壓力團體는 재판관에게 判決되어야 할 사건에 대한 단체의 견해를 제시하는 사건 적요서를 제출한다. 원래 법정친구의 재판과정에서의 參與는 중립적 입장에서 재판관이 다른 방법으로서 얻지 못할 정보를 제공하는 것을 주 목적으로 삼는다. 그러나 후에 법정친구는 소송의 일방당사자에게 유리하도록 사건 적요서를 작성 제시하게 되었다.

또한 壓力團體는 단체이익에 관련된 소송에 대하여는 법정친구로서 참여보다 더 강력한 영향력을 행사하기 위하여 직접 소송에 개입한다. 소송당사자 일방의 후원자가 되거나 재정적 지원자가 된다. 어떤 경우이든 간에 壓力團體는 소송사건을 처리하기 위하여 자금과 조력을 제공한다.

壓力團體가 이와같은 소송 후견인 역할을 하는 목적은 어떤 특정한 공공정책의 合憲性 여부를 실증하기 위하여 또는 특정법 또는 행정규칙의 적법성 여부를 실증하기 위해서이다.⁸⁷⁾

四. 結 論

民主主義 國家에 있어서 個人이 政治에 參與하는데는 두가지 基本的 方法이 있다. 첫째는 투표행위이다. 政治過程에 있어서 政策을 決定하는 重要한 責任을 맡을 사람들을 그들의 투표로서 決定하는 것이다. 또 한가지는 集團의인 행동으로 政治過程에 參與하는 것이다. 集團의 政治參與에는 政黨을 통한 方法과 壓力團體를 통한 方法이 있다. 壓力團體는 그 構成員의 利益을 도모하기 위하여 結成된 것이기 때문에 그들의 利益에 有利한 政策決定이 되도록 政策決定담당자에게 壓力을 가하는 것이다. 壓力團體는 특정 利益을 도모하기 위하여 政治過程에 壓力을 가하기 때문에 당파적이며 편견적이라고 비난을 받기도 하지만은 그래도 公共政策 發展에 重要한 役割을 遂行하여 왔다고 하겠다. 市民들은 壓力團體를 通하여 그들의 見解와 欲求를 政治過程에 表出하기 때문에 壓力團體는 民主市民 養成에 重大한 功獻을 하여왔다.

오늘날 大衆社會에 있어서 團體에 加入하지 않은 個人은 거의 없다. 壓力團體는 여러가지 혜택을 제공한다. 고용기회의 확대, 사업상 유리한 규칙, 또는 團體가 관리하는 시설의 활용과 같은 有形的 利益(tangible advantages) 뿐만 아니라 또한 유쾌한 社會的 經驗, 또는 會員이 됨으로서 갖게

84) Ippolito, op. cit., p. 400.

85) 民權옹호단체, 소비자 보호단체, 환경보호단체, 종교단체, 노동조합.

86) Ippolito, op. cit., p. 402.

87) Ibid., p. 407.

되는 威信 또는 價値있는 主義의 達成과 같은 無形의 利益(intangible advantages)을 提供하기 때문에 壓力團體에 매력을 갖게 되는 個人이 증가되고 있다. 그리하여 壓力團體는 많은 會員의 人的 資源으로서 政府관리들에게 집단적으로 共同의 관심사를 표현하며 一般市民層이나 政治的 公者職들(political officials)에게 公共政策을 支持함으로써 政治的 識見을 증진시키며 또한 일부 市民層의 見解를 政府에 傳達하거나 구성원에게 政府의 여러가지 作用을 傳達하는 通信機能도 수행한다.

壓力團體는 團體의 目的을 達成하기 위하여 團體代理人을 선정하여 직접적으로 政府에 접촉하는 lobby活動을 함과 동시에 최근에는 단체 구성원의 利益에 도움이 될 政策, 事業計劃, 候補者들을 大衆이 支持하도록 확신시킴으로서 政府에 壓力을 가하는 間接적 lobby활동을 활발히 進行한다.

최근 선진 諸國에서는 政黨의 영향력은 弱화되고 壓力團體의 영향력은 증대되고 있는 것 같다. 미국에 있어서 民權團體와 反戰團體의 성공은 自發的 結社의 형성과 活動을 강화시켰을 것이다. 壓力團體의 數와 活動의 증가와 政黨의 상대적 약화는 미국의 公共政策에 실질적인 影響력을 미치고 있다. 政府의 立法府, 行政府, 司法府에 대한 壓力團體의 影響력 행사는 가속화 되고 있다.

參 考 文 獻

- 金桂洙 譯, 政治行態學概論, Affred de Grazia, Political Behavior(서울: 尚志文化社, 1969)
- 李永鎬 外 共著, 現代政治過程論 (서울: 法文社, 1981)
- 金雲泰, 政治學原論(서울: 博英社, 1983)
- Clark, Peter, B. and Wilson. James Q., Incentive Systems: A Theory of Organization, Administrative Science Quarterly, 6 (September. 1961)
- Cook, Constance Ewing, Participation in Public Interest Groups, American Politics Quarterly, Vol. 12, No. 4 (October, 1984)
- Coxall, W.N., Parties and Pressure Groups, Longman Group Ltd., 1981
- Dahl, Robert A., Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control (New Haven and London: Yale University Press. 1982)
- Dimock, M.E., Modern Politics and Administration
- Esman, M.J., The Politics of Development Administration, 1963. Greenstone, J. David ed., Public Values & Private Power in Arnerican Politics (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1982)
- Greenwald, Carols, Group Power (New York: Praeger Publishers, 1977)
- Henry w. Ehrmann, Interest Groups, in International Encyclopedia of Social Sciences Vol. 7.
- Ippolito, Dennis S. and Walker, Thomas G., Political Parties, Interest Groups, and Public Policy (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1980)
- Jacob, Herbert, Justice in America, 3rd ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1978)
- Jewell, Malcolm E. and Patterson, Samuel, The Legislative Process in the United States, 3rd ed (New York: Random House, 1977)
- Key Jr. V. O., Politics, Parties, and Pressure Groups (New York: Thomas Y. Crowell Co. 1952)
- Lapalombara, Josep G., Interest Groups in Italian Politics(Princeton: Princeton University, 1964)
- Laski, H.J., A Grammar of Politics (London: George Allen & Unwin Ltd., 1948)
- Madison, James, "Federalist No 10" in Federalist Paper (New York: New American Library. 1961)
- Malbin, J., Labor, Business and Money: A Post Election Analysis, National Journal 12 (March, 1977)

- Milbrath, Lester w., *The Washington Lobbyists* (Chicago: Rand McNally, 1963)
- Odegard, Peter H., *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League* (N. Y. : Columbia University Press, 1928)
- Olson, Mancur. Jr., *The Logic of Collectrve Action* (Cambridge, Mass: Havard University Press, 1965)
- Ripley, Randall B., *American National Government and Public Policy* (New York: Free Press, 1974)
- Robert, Michels, *Political Parties*, trans. Eden and Cedar Paul (New York: Free Press, 1962)
- Rourke, Francis E., *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 2nd ed. (Boston:Little, Brown and Company, 1976)
- Salisbury, Robert H., *Interest Growps*, in *Handbook of Political Science*, Vol. 4 (Mass: Addison-Wesley, 1975)
- Beer, Samuel, *Pressure Groups and Parties in Britain*, in the *American Pelitical Science Roviev*, March, 1956
- Schattschneider, E.E., *Party Government* (New York: Rinehart and Company, 1959)
- Trumam, David B., *Governmental Process* (New York: Alfred A Knopf, 1953)
- Verba, Sidney and Nie, Norman H., *Participation in America*(New York: Happer and Row, 1972)
- Vose, Clement E., "Litigation As a Form of Pressure Group Activiay", *Annals of The American Academy of Political and Social Science* 319 (September, 1958)
- Woll, Peter, *American Bureaucrecy*, 2nd ed (New York: W.W. Norton, 1977)
- Zeigler, L. Harmon, and Peak G. Wayne, *Interest Groups in American Society*. 2nd ed. (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Ine., 1972)

