

지방정책과정에서의 이익집단의 영향력과 활동에 대한 공무원 인식*

: 서울특별시와 자치구의 비교 연구

Civil servants' Perceptions of the Influence and Activity of
Interest groups in local Policy Process

: A Comparative Study of Seoul Metropolitan Government and Its Municipalities

박 천 오** · 변 녹 진***

Park, Chun-Oh · Byun, Nok-Jin

■ 목 차 ■

- I. 서 언
- II. 논의 및 실증 조사의 초점
- III. 이익집단의 영향력과 활동에 관한 논의
- IV. 실증조사
- V. 결 어

본 연구에서는 정치적 민주화와 지방자치의 실시라는 환경변화가 이익집단의 영향력과 활동에 일정한 변화를 초래하였을 것이란 전제에서, 현 시점의 지방정책과정에 있어 이익집단의 영향력과 정책 활동 실태를 실증적으로 조사하였다. 실증조사는 광역자치단체인 서울특별시 소속 공무원 176명과 서울특별시의 25개 자치구 가운데 9개 자치구 소속 공무원 421명을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 실증조사의 초점은 지방정책과정에서 이익집단들의 영향력이 과거에 비해 증대되었는지, 이익집단들의 활동은 주로 누구를 대상으로 어떤 방식으로 정책과정의 어느 단계에서 전개되며 그 효능은 어느 정

* 이 연구는 2013년도 명지대학교 교책중점연구소 지원으로 연구되었음

** 명지대학교 행정학과 교수(주저자)

*** 서대문구의원(공동저자)

논문 접수일: 2013. 7. 17, 심사기간(1,2차): 2013. 7. 17 ~ 2013. 8. 28, 게재확정일: 2013. 8. 28

도인지, 이익집단의 활동에 대해 지방정부의 공식 정책주체들이 어떤 반응을 보이는지를 파악하는 데 두었다. 응답의 분석결과는 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력이 과거에 비해 전반적으로 증대되었으나 여타 정책주체들에 비해서는 아직 상대적으로 약한 편이며, 활동 측면에서는 과거의 패턴을 크게 벗어나지 못하고 있고, 지방정부와의 협력관계 역시 다소 미흡한 수준으로 나타났다.

□ 주제어: 이익집단, 지방정책과정, 서울시, 자치구

This Study investigates the current influence and activity of interest groups in local policy process on the basis of the assumption that political democratization since late 1980s and development of local autonomy could have brought some change in the power structure in the local community. An empirical research was conducted to 597 local civil servants of Seoul Metropolitan Government and its municipalities. The study examines whether the influence of interest groups in the local policy process has increased, what stage of policy process the activities of interest groups mainly occur in, what type of activities is most used, how effective each type of activity is, whom the activities aim to, and in general how the local government responds to the activities of interest groups. The findings suggest that the influence of interest groups has increased but is still relatively weak compared with other policy actors, that the interest groups still maintain the activity patterns of the past, and that the cooperation between interest groups and the local government is not sufficient. There is no big difference in these findings between Seoul Metropolitan Government. and its Municipalities

□ Keywords: interest group, local policy process, Seoul metro government, Seoul municipalities

I. 서 언

상당 수 기존 연구들은 1980년대 후반 이래 정치적 민주화가 진척되고 1990년대 들어 지방자치가 본격화되면서 이익집단 등 비공식 정책주체들의 지방정책과정에 대한 참여와 영향력이 전반적으로 증대되고 있는 것으로 파악한다(도묘연·이관률, 2008; 김익식·장연수, 2004). 이들 연구는 중앙의 정책과정에서 민주화 이후 권위주의적 정권 하에서 조직화와 활

동을 억제·통제받았던 이익집단들이 활동공간의 확장과 더불어 보다 적극적으로 스스로의 이익을 표출하고 있는 것으로 진단하는 다른 연구들과 그 맥락을 같이한다(김영래, 1996; 이정희, 1990; 2010; 정상호, 2011). 기본적으로 이들 기존 연구는 향후 이익집단이 중앙 정책과정과 지방정책과정의 주요 정책주체로 자리 잡을 것임을 전망하고 있다. 정책이 정책과정 참여자들 간의 상호작용과 역학관계에 의해 크게 좌우되는 현실에 비추어 볼 때, 이익집단의 영향력 확장이라는 상황변화는 적지 않은 정책적 함의를 내포한다.

본 연구는 정치적 민주화와 지방자치의 실시라는 환경변화가 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력과 활동에 긍정적 변화를 초래하였을 것이란 기존 연구들의 주장에도 불구하고 이러한 측면에 대한 검증 작업이 부족하다는 인식에서, 서울특별시 및 그 자치구 소속 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 현 시점의 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력과 활동패턴을 실증적으로 조사함으로써, 지방정부 차원에서 이익집단의 역할과 위상이 어떻게 재설정되고 있는지를 진단하고자 한다.

II. 논의 및 실증 조사의 초점

이익집단이란 공동 목표를 달성하기 위해 결성되어 공공정책에 영향력을 행사하고자 노력하는 개인들의 집합체를 뜻한다. 이익집단의 개념 정의에는 구성원들의 이익증진에 힘쓰는 사익집단만이 아니라 불특정 다수의 공공이익을 추구하는 공익집단(또는 시민단체)도 포함될 수 있다. 이익집단들은 추구하는 이익의 내용과 무관하게 시민사회 영역의 자발적 결사체의 일부분이며, 정치적 영향력을 행사한다는 공통점을 지닌다(김태룡 외, 2006: 285; 박응격, 2012: 31). 이익집단이 흔히 압력집단으로 불리는 것은 이익집단의 이러한 정치적 영향력을 강조한 표현이라고 할 수 있다(김태룡 외, 2006: 284-285; 이승중·김혜정, 2011: 277-278)

이익집단은 정책과정에 있어 상대적으로 제한된 범위 내에서 구체적인 정책문제와 관련하여 이익을 표출한다(이승중·김혜정, 2011: 278-279). 구성원들의 이익증진을 우선시하는 사익집단들의 정책활동에 대해서는 우려와 부정적 시각이 없지 않지만(Olson, 1982; Lowi, 1979), 이들 집단도 정책과정참여를 통해 사회의 다양한 이익과 가치를 정책에 반영하는 순기능을 수행한다는 것이 학자들의 일반적 인식이다(정정길 외 2010: 182). 실제로 서구 여러 나라에서는 이익집단들이 정책과정의 핵심 주체로 자리 잡고 있고, 그 활동은 민주정치상징으로 평가받기까지 한다(Truman, 1971; 정정길, 1997: 188).

지방정부는 이익집단이 영향력을 행사하고자 하는 주요 대상이 될 수 있다. 지방정책과정에서 지방정부와 이익집단 양측의 기능은 원칙적으로 상치된다. 지방정부가 주민을 위한 공익적 견지에서 기능해야 하는 주체인데 반해, 공익집단을 제외한 대부분의 이익집단은 자신의 특수 이익을 방어하거나 극대화하고자 노력하는 사적 결사체이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 양 측이 반드시 대립적인 관계에 놓이는 것은 아니며, 서구 국가들에서는 오히려 양 측이 상호 적극 협력하는 경향을 나타내기도 한다(Peters, 1995: 181). 이러한 협력은 양측의 현실적 요구에서 비롯된다. 이익집단이 가치배분의 권한을 가진 지방정부에 접근하려는 이유 못지않게, 지방정부가 이익집단을 가까이 해야 할 필요성 또한 자명하다. 지방정부의 입장에서는 지역사회의 요구와 수요를 파악함에 있어 이익집단의 도움이 필요한 것은 물론(이종수, 2002: 126), 이익집단의 지지는 지방정부의 대외관계에 정치적 힘이 될 수 있고 정책집행을 용이하게 할 수 있기 때문이다(Peters, 1977: 192; Hugh, 1994: 226).

현재, 한국의 지방정책과정에서 활동하는 이익집단은 재건축조합, 노점상 연합회, 상가변영회와 같은 전형적인 사적 집단들 외에도, 관변단체, 직능단체, 시민단체 등이 있다. 관변단체는 보훈단체(전몰유가족회, 고엽제피해전우회, 무공수훈자회 등), 민주평화통일자문위원회 등을 말한다. 관변단체는 국가 주도로 설립·육성되어 자발적 성격이 약하며, 지방정치가의 충원통로가 되거나, 행정지도의 수단으로 작동하거나, 자치단체장의 지지 세력으로 동원되기도 한다. 직능별로 단체화되어 있는 직능단체는 바르게살기협의회, 생활안전협의회, 청소년육성회, 주민자치위원회, 통장협의회 등이 있다. 직능단체는 직능 대표적 기능을 통한 이익매개기능을 수행해야 하지만, 현실에 있어서는 주로 지방정치가의 충원 통로로 기능하고 있어 역할 면에서는 관변단체와 유사하다. 시민단체는 환경운동, 반핵운동, 소비자운동, 여성운동 등을 위해 결성되어 활동하면서 지역사회의 관련 쟁점사안을 중심으로 해당 지방정부를 견제하거나 압박하는 세력이 되고 있다(박종민 외, 1999: 132; 염재호, 2002).

정책과정상 이익집단과 지방정부간의 권력관계는 크게, 지방정부가 이익집단에 의해 수동적으로 이끌리는 유형, 지방정부와 이익집단이 상호 영향력을 공유하는 유형, 지방정부가 주도권을 가지는 유형으로 나눌 수 있다(Furlong, 1998). 다원주의적 정치체제를 특징으로 하는 서구 선진국의 경우는 앞의 두 유형이 보편적이지만, 과거 한국의 지방정책과정에서는 세 번째 유형이 지배적이었다고 할 수 있다. 국내 다수 연구들이 과거 한국 이익집단들의 특성을 다음과 같이 파악하기 때문이다. 첫째, 자주성이 약하여 정부권력에 종속적이며, 여타 정치행위자들에 비해 위상이 낮아 정책과정에서의 영향력이 약하다. 둘째, 정부의 공식적 정책주체들을 직접 상대로 로비를 하는 조심스러운 활동방식에 주로 의존하며 정부와 맞서는 활동방식을 피한다. 셋째, 정책과정 전반에 걸쳐 활동하지 못하고, 정책집행단계에 가서야 제한된 영향력을 한다. 넷째, 일반시민 사회나 정부의 공식 정책주체들로부터 그 당위성과

가치를 충분히 인정받지 못한다(안병영, 1977; 이정희, 2010; 한상진, 1989: 225-228; 박천오·강여진, 2003, 정상호, 2011).

이들 특징은 한국의 이익집단들이 본래의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음을 보여주는 것으로서, 주로 중앙정책과정에서의 이익집단의 위상과 활동을 근거로 도출된 것이지만, 지방정책과정에서의 이익집단들에도 거의 그대로 적용될 것으로 여겨진다. 근래에는 정치적 민주화가 진척됨에 따라 중앙정책과정상에서의 이익집단의 위상과 활동이 과거에 비해 크게 개선되고 있다는 주장이 적지 않게 제기되고 있으므로(김영래, 1996; 이정희, 2010; 정상호, 2011), 지방정책과정에서도 정치적 민주화와 지방자치의 실시에 힘입어 유사한 변화가 있을 것이란 추측이 가능하다(김익식·장연수, 2004).

본 연구에서는 기존 연구들이 밝힌 이익집단의 네 가지 과거 특징들을 보다 구체적으로 논의하고, 현 시점에서 이들 특징에 긍정적 변화가 실제로 나타나고 있는지를 실증조사를 통해 진단하였다. 실증조사는 구체적으로 1) 이익집단이 지방정책과정에서 행사하는 영향력 및 다른 정책주체들과의 상대적 영향력에 있어서의 변화, 2) 이익집단의 이익표출 방식에 있어서의 변화, 3) 이익집단이 영향력을 행사하는 정책단계에 있어서의 변화, 3) 이익집단의 활동에 대한 공식 정책주체들의 인식에 있어서의 변화 등을 파악하는 데 초점을 맞추었다.

본 연구는 지방정책과정에서 이익집단의 영향력이 커지고 이익표출이 활발할수록 지방의 정치 및 행정 발전과 지역사회의 발전에 기여할 수 있다는 전제에서, 현재의 지방정책과정에서 이익집단과 관련하여 긍정적 변화가 일어나고 있는지를 진단한 것이다.

Ⅲ. 이익집단의 영향력과 활동에 관한 논의

1. 이익집단의 영향력

이익집단은 정책과정에 영향력을 발휘할 수 있는 비공식 정책주체이다. 그러나 과거 오래 동안 한국의 정책과정에서는 이익집단의 영향력이 미약한 것으로 파악되어 왔다. 지방정책과정의 경우 서구 엘리트론(elitism)의 주장처럼 소수 기업엘리트가 주도권을 잡고 있거나(Hunter, 1963), 다원론(pluralism)의 주장처럼 다양한 사회세력들이 경쟁하는 현상(Dahl, 1961; Polsby, 1980)은 찾기 어려웠다. 국내 다수 연구들은 정치적 민주화의 진척과 지방자치의 실시에도 불구하고 지방정책과정에서는 여전히 단체장, 지방의회 등 공식 정책주체들의 영향력이 이익집단과 같은 비공식 정책주체들에 비해 월등히 우월한 것으로 파

악하였다. 특히 지방자치단체장의 경우 예산권과 인사권 등을 통해 공식 정책주체인 지방의회와 지방 관료들에 대해 강력한 영향력을 미칠 수 있어 정책선택을 크게 좌우한다는 것이다(김재훈, 1996; 유재원, 2000; 박종민, 2000: 364-365). 한 연구는 지역 환경단체가 자치단체장의 규제외지에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있음을 보여주는 실증조사 결과를 제시하면서, 지역 환경단체가 규모나 결속력, 사회적 평가 등에 있어 아직 낮은 수준이어서 단체장이 이들의 존재 여부에 굳이 반응할 필요가 없기 때문일 것이라는 해석을 내놓았다(김재훈, 1996). 또 다른 연구는 1995년 민선단체장 출범 이후부터 민선2기(2001년)까지 기간 동안 기초자치단체들을 대상으로 한 실증분석을 통해 지역의 이익집단이 지방 세출예산의 결정과정에 미치는 영향력이 미미함을 밝히면서, 그 원인이 단체장 우위의 지방권력구조에 있는 것으로 진단하였다(권경한, 2007).

그럼에도 불구하고 정치적 민주화의 진척과 지방자치 시대의 개막으로 이익집단들의 영향력과 활동이 증가되었을 개연성은 크다(황중성 1997, 98). 이러한 개연성은 중앙의 정책과정에 있어 이익집단들의 활동이 과거 권위주의체제 하에서 정부의 통제를 받는 등 이른바 국가조합주의적(state corporatism)인 특징을 보였으나 정치적 민주화의 진척으로 그 활동이 보다 자유로운 다원주의적인 특성을 나타내고 있다는 연구들에 근거한다(김영래, 1996: 280; 안병영, 1994: 614-615; 이정희·남궁영, 1993: 218-220). 실제로 시민단체들의 경우 중앙과 비교가 되지 않을 정도로 열악한 인적 구성이나 재정구조를 가지고 있으면서도, 공식 정책주체들에 대한 접근이 지방정책과정에서 상대적으로 용이한 탓에 나름의 활동을 통해 지역정책에 영향을 미친다는 주장이 제기되고 있다(김태룡 외, 2006: 304-305). 실증조사를 통해 지방자치단체 내 이익집단들이 나름의 영향력을 행사하고 있음을 밝히는 연구도 일부 있다(김익식·장연수, 2004; 박대식·최진혁, 2005).

한편, 지방정책과정에는 여러 공식·비공식 주체들이 참여하므로, 이익집단의 영향력과 활동은 상당 부분 이들 여타 정치주체들과의 상대적 영향력 관계에 의해 좌우될 수 있다(이정희·남궁영, 1993: 228). 지방정책과정에서의 주요 정책주체들로는 해당 지방정부의 단체장, 지방의회(의원), 관료들 외에도, 중앙정부, 타 자치단체, 정당(지구당 포함), 지방언론, 지역주민 등이 있으므로, 이들 정책주체들과 비교하여 지방정책과정에서의 이익집단의 상대적 영향력이 어느 정도인지를 진단하는 작업은 이익집단의 실제 영향력을 파악함에 있어 반드시 필요하다. 그런데도 대부분의 실증연구는 자치단체장의 영향력이 압도적임을 밝힐 뿐, 자치단체장을 제외한 다른 정책주체들과 이익집단 간의 상대적 영향력을 비교하는 연구는 극히 드문 실정이다(박종민, 2000; 유재원, 2000).

2. 이익집단의 영향력 행사: 대상, 방식, 효능

이익집단의 이익표출은 활동방식과 활동대상을 기준으로 몇 가지로 유형화할 수 있다. 활동방식에 있어서는 합법적인 것과 비합법적인 것이 있다. 합법적 방식은 다시 간담회·공청회·민원창구·각종 위원회 등을 통한 공식적 활동과, 개인적 연계·여론조성·합법적 시위와 같은 비공식적 활동으로 나눌 수 있다(Duverger 1972, 121-125; Perters, 1995: 1977; 도묘연·이관률, 140). 비합법적 방식은 정부와의 관계에서 좌절을 겪는 이익집단들이 주로 의존하는 활동방식으로서, 불법시위나 폭력 등을 포함한다(Peters, 1995: 185-199).

이익집단의 영향력 행사는 활동대상을 기준으로 권력수준으로의 직접적인 활동과 대중수준으로의 간접적인 활동으로 범주화시킬 수 있다. 전자는 정부(혹은 공식 정책주체들)를 직접 상대로 한 공식적·비공식적인 이익표출 활동을 말하며, 후자는 일반대중이나 언론매체를 상대로 한 간접적인 이익표출 활동을 말한다(김영래, 1987: 247; Douverger, 1972: 121-125).

지방정책과정에서 이익집단들이 누구를 상대로 어떤 방식으로 영향력을 행사하느냐는 이익집단 자체의 내적 요인, 지방정부의 내부 특성과 외부 환경 등 다양한 변수들에 달려 있다. 중앙정부의 경우 정치적 민주화 이전에는 대다수 이익집단들이 권력수준으로의 활동방식을 취하면서, 거의 모든 활동을 행정부에 집중시켰었다. 이는 정책의 결정권과 집행권이 대통령과 행정기관에 집중되었던 현실에서의 전략적 선택이었던 동시에(안병영, 1977: 정상호 2011: 10), 권위주의적 정치체제하에서 이익집단이 여타 이익표출 수단의 사용을 제약받았던 데 기인된 불가피한 선택이었다고도 할 수 있다(김영래, 1987: 249-257; 황종성, 1997: 93; 안병영, 1994: 635; 김왕식, 1997).

이익집단들이 권력수준으로의 활동 방식을 선호했던 것은 무엇보다도 그러한 방식의 효능이 대중 수준으로의 접근에 비해 상대적으로 컸기 때문이라고 할 수 있다. 여기서 효능은 해당 방식으로 투여한 인적·물적 자원 대비 이를 통해 기대했던 결과를 얻게 되는 정도를 뜻한다. 이익집단의 이익표출이 권력수준으로의 접근에 치우쳤다는 것은 이익집단이 정부의 독단적 정책결정에 제동에 걸거나 시민의 여론을 유도하여 특정 문제를 정책의제로 채택토록 정부에 강요하는 등의 활동을 펼치지 못하였음을 의미한다. 관련 연구는 드물지만, 지방정책과정에서도 과거에는 이익집단들이 집행기관에 직접적으로 이익을 표출하는 방식을 주로 취하였을 것으로 추측된다.

그러나 중앙의 정책과정에서는 정치적 민주화를 기점으로 이익집단들의 정책활동 대상이 점차 대중수준으로 확산되고 있고 활동방식에 있어서도 비합법적 방식을 동원하는 빈도가 늘고 있다는 주장 등이 제기되고 있어(윤형섭·김영래, 1989: 52-53; 안병영, 1994: 636; 정상호 2011), 지방정책과정에서의 이익집단의 활동대상과 활동방식에 있어서도 유사한 변

화가 있을 가능성이 있다(김익식·장연수, 2004; 박대식·최진혁, 2005).

3. 이익집단의 영향력 행사단계

이익집단은 정책과정의 모든 단계에서 영향력을 행사할 수 있다. 정책의제설정단계에서는 자신들에게 피해를 주는 문제를 정책의제화하거나, 자신들이 원하지 않는 문제가 정책의제화 되는 것을 막기 위해, 다양한 활동을 전개할 수 있다. 예컨대 이익집단은 특정 문제를 정책의 제화 시키기 위해 정부에 진정서를 제출하거나, 공식 정책주체들과의 개인적 친분을 이용하거나, 시위, 집회 등의 방법을 동원할 수 있는 것이다(정정길 외, 2010: 182).

정책결정단계에서의 이익집단의 영향력 행사는 지적인 방식이나 정치적 방식을 취할 수 있다. 전자는 시간과 능력이 부족한 공식 정책결정자들에게 문제해결과 관련하여 자신들에게 유리한 정보와 자료를 수집·제공하는 방식이다. 후자는 정무직 공직자들을 상대로 선거 시에 정치적 지원을 약속하거나 기존의 정치적 지지를 철회하겠다는 위협을 가함으로써 이들로부 터 유리한 정책을 이끌어 내는 방식이다(정상호, 2011: 19; 정정길 외, 2010: 183).

정책집행단계에서 이익집단은 자신이 정책의 수혜자인 경우에는 집행이 원활히 추진될 수 있도록 집행기관을 독려·자극할 수 있고, 자신이 정책비용의 부담자인 경우에는 집행의 강도를 완화시키거나 정책의 내용을 자신에게 덜 불리한 방향으로 수정·변경하도록 집행기관을 설득할 수 있다(정정길 외 2010, 184). 정책집행 후 정책효과나 정책비용을 측정·판단하는 정책평가에 있어서도 자신들에게 유리한 효과에 대해서는 긍정적 평가가 이루어지도록 시민들의 여론을 환기시키고 공식 정책주체들에 관련 정보를 제공하는 방식으로, 자신에게 손실을 입히는 정책에 대해서는 같은 방식을 그 반대 방향으로 사용함으로써, 각각 영향을 미칠 수 있다(정정길, 1997: 188-191). NGO의 경우는 정부의 정책을 비판, 모니터링, 감시하는 역할을 통해 정책평가자로서의 기능을 수행할 수 있다(최병대, 2008: 515-516).

국내 연구들은 정치적 민주화 이전 중앙의 정책과정에서는 정책의제설정과정과 정책결정 과정이 대통령과 고위 관료들이 주도한 폐쇄적 과정이었던 관계로, 힘 있는 극소수 이익집단들을 제외한 대부분의 이익집단들은 집행단계에 가서야 적게나마 영향을 미칠 수 있었던 것으로 파악하였다(안병영, 1977: 77-80; 1994: 623; 정정길, 1997: 197; 최병선, 1997: 435-456; 황종성, 1997: 100-101). 이는 이익집단이 정부에 대한 정책대안 제시자로서의 역할이나 정책결과에 대한 평가자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하였음을 뜻한다. 그러나 정치적 민주화의 영향으로 근래에는 중앙과 지방의 정책과정에서 공히 이익집단의 활동이 정책과정의 다른 단계로 확장되고 있을 가능성이 크다(김익식·장연수, 2004; 박대식·최진혁 편, 2005).

4. 이익집단에 대한 공식 정책주체의 수용도

정책과정에 참여하는 여러 주체들 가운데 행정수반, 행정기관장, 의원, 관료 등 공식 정책 주체는 특히 중요하다. 이들은 이익집단의 이익표출에 의해 영향 받는 종속변수일 뿐만 아니라, 이익집단의 이익표출에 영향을 미치는 주요 독립변수이기도 하기 때문이다. 후자의 경우 이익집단에 대한 이들의 인식과 반응이 이익집단의 정책활동에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 이들 공식 정책주체가 이익집단의 정책활동에 긍정적인 태도를 보인다면 이익집단의 활동이 활발해지고 영향력 또한 강화될 것이고, 그 반대의 논리도 성립될 수 있는 것이다 (King & Stivers, 2001; 이승중·김혜정, 2011: 242-243; 김정옥, 1992: 116).

한국 중앙정부의 경우 정치적 민주화 이전에는 정부와 시민을 연계하는 사회적 중간집단으로서의 이익집단의 가치와 필요성에 대한 공식 정책주체들의 인식은 대체로 부정적이었고, 따라서 이익집단의 선호와 아이디어를 정책과정에 수용하려는 인식과 의지가 미약하였다. 그러나 1980년대 후반 이래 정치적 민주화와 사회의 다원화가 진행되면서 이익집단에 대한 공식 정책주체들의 인식이 점차 긍정적으로 변하고 있을 개연성이 있다(안병영, 1977; 이정희, 2010). 지방정부의 공식 정책주체들에게도 이러한 인식변화가 있을 수 있지만, 이에 관한 실증적 연구는 찾기 어렵다.

IV. 실증조사

1. 조사의 초점과 방법

본 연구의 실증조사에서는 정치적 민주화가 진척되었고 지방자치 어느 정도 뿌리 내린 현실에 근거하여, 이익집단과 관련된 다음 몇 가지 측면의 변화를 확인한다.

- 1) 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력이 과거에 비해 전반적으로 증대되었는가?
- 2) 이익집단은 지방정부의 다양한 정책부문에서 영향력을 행사하는가?
- 3) 지방정책과정의 여타 정책주체들과 비교할 때, 이익집단의 상대적 영향력은 어느 정도 인가?
- 4) 이익집단의 영향력 행사가 지방정책과정의 어느 단계에서 이루어지고 있는가?
- 5) 이익집단의 영향력 행사방식이 보다 다양화 되었는가?

6) 이익집단의 활동에 대한 공식 정책주체의 수용도가 높아졌는가?

실증조사는 지방공무원들을 대상으로 위의 측면들에 관한 인식을 묻는 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 지방공무원들을 조사대상으로 한 것은, 이들이 스스로 지방정책과정의 공식 참여자로서, 지방자치단체장이나 지방의원과 같은 다른 공식 정책주체들은 물론 비공식 정책주체인 이익집단들과도 직접 접촉하는 과정을 통해 많은 관련 경험과 정보를 확보하였을 것이란 믿음에 근거한다(Miller, 1987: 240; 유재원, 2000: 24).

설문지는 이익집단의 정책과정상 영향력과 활동에 관한 국내외 기존 연구들을 토대로 작성되었으며, 조사는 광역자치단체인 서울특별시 소속 공무원들과 서울특별시 기초자치단체인 25개 자치구 가운데 9개 자치구(서대문구, 은평구, 도봉구, 성북구, 동작구, 양천구, 서초구, 송파구, 광진구) 소속 공무원들을 대상으로 실시하였다. 이는 광역자치단체와 기초자치단체간에 이익집단의 영향력과 활동패턴에 차이가 있는지를 파악하기 위한 목적에서였다.

조사는 2013년 3-4월에 실시되었으며, 총 800여부의 설문지가 배포되어 이 가운데 597부가 회수되었다. 분석대상이 된 597명 응답자들의 배경적 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 조사대상자의 인적 배경

구 분	세부 구분	빈도(%)
성 별	남성	340(57)
	여성	254(42.5)
	무응답	3(.5)
연 령	20-30대	262(43.9)
	40-50대	332(45.6)
	무응답	3(.5)
직 종	일반직	534(89.5)
	계약직 등	58 (9.7)
	무응답	5(.8)
직 급	6급 이상	166(27.8)
	7급 이하	425(71.2)
	무응답	6(1.0)
근무 연수	15년 이하	315(52.8)
	16년 이상	261(43.7)
	무응답	21(3.5)
소 속	서울시	176(29.5)
	9개 자치구	421(70.5)

2. 조사결과

1) 이익집단의 영향력

다음의 <표 2>는 현재 서울시와 서울시 자치구에서 활동 중인 다양한 이익집단들 가운데 일부를 예시한 것으로, 설문조사의 개방형 질문을 통해 파악한 것이다. 자치구의 경우는 9개 자치구에서 공통적 파악된 이익집단들을 위주로 제시하였다.

<표 3>은 지방정부에 대한 이들 이익집단의 영향력이 과거에 비해 전반적으로 어떻게 달라졌는지의 질문에 대한 응답결과이다. <표 3>에 의하면 전체 응답자의 80%가 이익집단의 영향력이 과거에 비해 증대한 것으로 인식하고 있고, 이 가운데 42%는 영향력의 증대 폭이 큰 것으로 인식하고 있다. 소속별로 보더라도 서울시 공무원의 83%와 9개 자치구공무원의 79%가 이익집단의 영향력이 과거에 비해 증대된 것으로 인식하고 있어, 양 집단 간 인식 차이가 거의 없다.

<표 4>는 이익집단들이 지방정부의 각 정책부문에 얼마나 영향을 미치는지를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. <표 4>에 의하면 이익집단들이 각 정책부문에 어느 정도 영향을 미치고 있으며, 보건·복지, 재개발·재건축, 예산, 환경 등의 정책부문에서 상대적으로 강한 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다. <표 5>의 T 검증결과에서 보듯이 서울시와 9개 자치구 간에 통계적으로 의미 있는 응답 차이가 보이지 않고 있고, 환경정책 부문에서만 기초자치단체에서보다 광역자치단체에서 이익집단이 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나 있다.

<표 6>은 지방정책과정에 미치는 각 정책주체의 상대적 영향력을 묻는 질문에 대한 응답 결과로서, 정책주체별 영향력의 크기는 지방자치단체장, 지방의회, 중앙정부, 언론의 순이고, 이익집단은 12개 정책주체 가운데 7위인 것으로 나타나 있다. <표 7>에서 보듯이 지방정책과정에서의 영향력이 큰 정책주체의 순위(1-4위)는 서울시와 9개 자치구 간에 차이가 없다. 서울시와 9개 자치구에서 공히 자치단체장의 영향력이 가장 강한 것으로 나타난 것은, 한국에서는 단체장이 지방정책 과정에서 지배적인 영향력을 행사한다는 기존의 연구결과와 일치한다(유재원, 2000: 24; 권경한, 2007: 679). 이익집단의 영향력 순위에 있어서도 서울시와 9개 자치구 간에 큰 차이가 나지 않는다. 다만, 지구당, 주민조직, 공무원노조, 언론의 경우에는, 양 집단 간에 상대적 영향력의 순위는 대동소이하지만 평균값에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이가 발견된다.

이상의 <표 3>에서 <표 7>까지의 응답결과는 지방정책과정에서의 이익집단의 영향력이 과거에 비해서는 증대하였지만, 다른 주요 정책주체들에 비해서는 여전히 뒤지고 있음을 시사한다.

<표 2> 서울시 및 서울시 9개 자치구에서 활동 중인 이익집단 현황

자치단체	주요 이익집단
서울시	경실련, 택시업체, 참여연대, 전국노점상연합회, HID 장애인단체, 지역별 주택·재건축조합 추진위, 각종 노조단체, 희망제작소, 정보 공개 관련 시민단체, 북한자유연맹, 통일준비네트워크, 한반도평화포럼, 장애인 연합회, 문화연대, 예총, 민예총, 영화인단체 등. 유공단체, 참여연대, 소비자보호단체, 도시연대, 전국철거인 연합회, 교통시민협회, 곰두리봉사협회, 서울청년회의소, 열린치과의사회, 서울시요식협회, 푸른한강지킴이운동본부, 문화시민네트워크, 서울YMCA, 생태보전시민연합회, 상록회, 성공회푸드뱅크, 녹색환경감시단, 너머서.
9개 자치구 (공통)	보훈단체, 장애인단체, 체육회, 방위협의회, 통장협의회, 재개발·재건축 조합, 환경단체, 노인회, 새마을 관련 단체, 주민자치위원회, 적십자 봉사회, 지역사회모임, 생활 협동조합, 시민회, 자율방범대, 철거민연합회, 노점상 연합회, 참여연대 등 시민단체

<표 3> 지방정책과정에 있어 이익집단 영향력 변화: 과거 vs 현재

영향력 변화	서울시	자치구	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
크게 감소	1(0.6)	2(0.5)	3(0.5)
약간 감소	3(1.7)	12(2.8)	15(2.5)
비슷함	26(14.8)	76(18)	102(17.1)
약간 증대	66(37.5)	160(38)	226(37.9)
크게 증대	80(45.4)	171(41)	251(42.0)
전체	176(100)	421(100)	597(100)

<표 4> 지방정부의 각 정책부문에 미치는 이익집단의 영향력

정책부문에 대한 영향력	평균(순위)	표준편차
예산	3.27(3)	.899
행정절차 및 집행	3.16(5)	.806
건축·토목	3.10(9)	.862
환경	3.25(4)	.834
교육	3.15(6)	.761
보건·복지	3.40(1)	.761
교통	3.14(7)	.698
재개발·재건축	3.36(2)	.922
홍보·언론	3.11(8)	.817

1 아주 작음; 5 매우 큼

〈표 5〉 지방정부 정책부문별 이익집단의 영향력 비교: 서울시 vs 9개 자치구

정책부문	소속별 빈도	평균	표준편차	t값	유의확률
예산부문	서울시(176)	3.32	.864	.922	.357
	자치구(421)	3.25	.914		
행정절차나 집행 부문	서울시(176)	3.11	.937	- .741	.459
	자치구(421)	3.17	.881		
인사부문	서울시(176)	2.45	.967	-1.781	.075
	자치구(421)	2.62	1.041		
건축·토목 부문	서울시(176)	3.10	.908	-.001	.999
	자치구(421)	3.10	.938		
환경부문	서울시(176)	3.38	.866	2.118	.035
	자치구(421)	3.20	.928		
교육부문	서울시(176)	3.20	.814	.901	.368
	자치구(421)	3.13	.896		
보건·복지 부문	서울시(176)	3.49	.835	1.674	.095
	자치구(421)	3.36	.886		
교통부문	서울시(176)	3.17	.803	.562	.574
	자치구(421)	3.13	.849		
재개발·재건축부문	서울시(176)	3.36	.934	.058	.954
	자치구(421)	3.36	.972		
홍보·언론 부문	서울시(176)	3.14	.884	.506	.613
	자치구(421)	3.10	.921		

1 아주 작음; 5 매우 큼

〈표 6〉 지방정책과정에 미치는 각 정책주체의 상대적 영향력

정책주체	평균(순위)	표준편차
지방자치단체장	4.26(1)	.979
지방의회	4.02(2)	.901
이익집단(시민단체 포함)	3.28(7)	.755
지구당	3.21(8)	.873
언론	3.39(4)	.894
지방여론(일반주민)	3.31(6)	.854
주민조직	3.13(9)	.822
기업	2.74(12)	.815
노동조합	2.77(10)	.820
공무원 노조	2.75(11)	.886
중앙정부	3.48(3)	.981
광역자치단체 혹은 타 지방자치단체	3.32(5)	.910

1 아주 작음; 5 매우 큼

〈표 7〉 지방정책과정에서의 정책주체별 영향력 비교: 서울시 vs 9개 자치구

대상 정책주체	소속별 빈도	평균(순위)	표준편차	t값	유의확률
지방자치단체장	서울시(176)	4.33(1)	.910	1.121	.263
	자치구(420)	4.23(1)	1.007		
지방의회	서울시(176)	4.10(2)	.793	1.501	.134
	자치구(421)	3.98(2)	.941		
이익집단(시민단체 포함)	서울시(176)	3.30(6)	.679	.364	.716
	자치구(421)	3.27(8)	.785		
지구당	서울시(176)	3.02(8)	.862	-3.352	.001
	자치구(420)	3.28(7)	.867		
언론	서울시(176)	3.51(4)	.814	2.116	.035
	자치구(421)	3.34(4)	.922		
지방여론(일반주민)	서울시(176)	3.26(7)	.912	-1.096	.274
	자치구(421)	3.34(4)	.829		
주민조직	서울시(176)	3.02(8)	.828	-2.113	.035
	자치구(421)	3.18(9)	.816		
기업	서울시(176)	2.76(10)	.763	.472	.637
	자치구(421)	2.73(12)	.836		
노동조합	서울시(176)	2.73(11)	.767	-.898	.370
	자치구(421)	2.79(11)	.841		
공무원노조	서울시(176)	2.58(12)	.878	-3.036	.003
	자치구(421)	2.82(10)	.881		
중앙정부	서울시(176)	3.55(3)	.854	1.070	.385
	자치구(421)	3.45(3)	1.028		
광역자치단체 및 타 지방자치단체	서울시(176)	3.35(5)	.862	.620	.563
	자치구(421)	3.30(6)	.929		

2) 이익집단 영향력 행사: 대상, 방식, 효능

〈표 8〉은 이익집단들이 누구를 대상으로 어떤 방식으로 영향력을 행사하고 있고 각 방식의 효능은 어느 정도인지를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 〈표 8〉에 의하면 이익집단들은 지방자치단체장이나 지방의회(혹은 지방의원) 등 공식 정책주체들과 직간접적으로 접촉하여 로비를 하는 등 권력적 수준의 직접적 접근방식을 주로 취하며, 이를 통해 상대적으로 더 큰 실효를 거두고 있음을 알 수 있다. 또한 자치단체 주최의 공청회·간담회·설명회 등에 참여하거나, 청원·건의·정보제공을 하는 등 공식적·합법적 방식의 활용도 역시 상대적으로 높으며,

이를 통해서도 어느 정도 실효를 거두는 것으로 나타나 있다. 반면에 캠페인·심포지엄·공개토론회 개최 등 대중적 수준의 간접적 접근방식이나 시위나 파업과 같은 대결적(혹은 비합법적) 활동방식의 활용도는 저조하고 실효성 또한 낮게 나타나 있다. 이는 서울시와 9개 자치구에서 공히 자치단체장, 지방의원, 관료 등 공식적 정책주체들의 영향력이 이익집단과 같은 비공식적 정책주체들에 비해 여전히 강하기 때문일 것으로 해석된다.

〈표 9〉는 이익집단 활동이 9개 자치구의 정책과정에 비해 서울시 정책과정에서 상대적으로 더 활발함을 알 수 있게 한다. 특히 의견서 제출, 청원·건의·정보제공, 자치단체의 자문위원회·분쟁해결위원회 참여, 각종 캠페인·심포지엄·공개토론회 개최, 시위·파업 등 충격요법, 언론 동원 등의 활동에서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나 있다. 또한 관련 공무원들과의 비공식적 막후 접촉은 이익집단들이 자치구 정책과정에서 상대적으로 더 많이 활용하는 것으로 나타나 있다. 이러한 차이는 광역자치단체인 서울시에서는 기초자치단체인 자치구에 비해 이익집단과 공식 정책주체들 간 관계의 친밀도가 떨어지는 관계로 공식적인 접근방법에 대한 의존도가 상대적으로 높기 때문이라고 할 수 있다.

한편, 각 영향력 행사방식의 효능에 있어 서울시와 자치구 간에 차이가 있는지를 확인하고자 T 검정을 실시하였으나, 통계적으로 의미 있는 차이가 나타나지 않았다.

전체적으로 〈표 8〉과 〈표 9〉의 응답결과는 현재도 이익집단들이 영향력 행사방식에 있어서 권력적 수준의 접근을 중시하고 있음을 시사한다.

〈표 8〉 이익집단의 영향력 행사 방식과 효능 비교

영향력 행사 방식	활용도 A	효능 B	B-A (평균)
	평균(순위)	평균(순위)	
의견서 제출	3.07(7)	3.07(9)	0
청원, 건의 등	3.33(3)	3.17(6)	-0.16
자치단체 주최의 공청회, 간담회, 설명회 참여	3.29(4)	3.26(4)	-0.03
자치단체의 자문위원회, 분쟁해결위원회 등에 참여	3.13(8)	3.28(3)	0.15
관련공무원들과의 비공식적 막후접촉	3.19(7)	2.96(10)	0.12
자치단체를 상대로 한 소송제기	2.84(13)	2.93(11)	0.09
자치단체장과 직접 혹은 간접적 접촉	3.62(2)	3.51(1)	-0.11
지방의회 혹은 지방의원과 접촉	3.81(1)	3.49(2)	-0.32
조직구성원들을 동원	3.24(5)	2.86(12)	-0.38
스스로 각종 캠페인, 심포지엄, 공개토론회 개최	2.85(12)	2.99(8)	0.14
시위, 파업 등 충격요법	3.03(10)	2.75(13)	-0.28
언론동원	3.23(6)	3.22(5)	-0.01
자치단체장이나 고위 공무원들을 초청하는 간담회, 조찬회 등 개최	2.92(11)	2.99(8)	0.07

1 아주 낮음; 5 매우 높음

〈표 9〉 영향력 행사방식의 활용도 비교: 서울시 vs 9개 자치구

영향력 행사 방식	소속별 빈도	평균	표준편차	t값	유의확률
의견서 제출	서울시(176)	3.42	.904	5.565	.000
	자치구(421)	2.92	1.036		
청원, 건의 등	서울시(176)	3.53	.799	3.559	.000
	자치구(421)	3.24	.967		
자치단체 주최의 공청회, 간담회, 설명회 참여	서울시(176)	3.44	.926	2.507	.012
	자치구(421)	3.23	.961		
자치단체의 자문위원회, 분쟁해결위원회 등에 참여	서울시(176)	3.34	.924	3.404	.001
	자치구(421)	3.05	.975		
관련공무원들과의 비공식적 마후접촉	서울시(176)	3.06	1.073	-2.012	.045
	자치구(421)	3.25	1.045		
자치단체를 상대로 한 소송제기	서울시(176)	2.83	.965	-.096	.924
	자치구(421)	2.84	1.070		
자치단체장과 직접 혹은 간접적 접촉	서울시(176)	3.66	.892	.717	.473
	자치구(421)	3.60	.979		
지방의회 혹은 지방의원과의 접촉	서울시(176)	3.86	.819	.903	.367
	자치구(421)	3.79	.951		
조직구성원들을 동원	서울시(176)	3.16	.951	-1.201	.230
	자치구(421)	3.27	1.028		
스스로 각종 캠페인, 심포지엄, 공개토론회 개최	서울시(176)	3.10	1.018	3.669	.000
	자치구(421)	2.75	1.054		
시위, 파업 등 충격요법	서울시(176)	3.31	1.081	3.787	.000
	자치구(421)	2.91	1.225		
언론동원	서울시(176)	3.49	.894	4.094	.000
	자치구(421)	3.12	1.079		
자치단체장이나 고위 공무원들을 초청하는 간담회, 조찬회 등 개최	서울시(176)	2.95	.893	.481	.631
	자치구(421)	2.91	1.019		

3) 이익집단의 영향력 행사 단계

〈표 10〉은 이익집단들이 지방정책과정의 어느 단계에서 주로 영향력을 행사하는지를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 〈표 10〉에 의하면 이익집단들이 지방정책과정의 각 단계에서 비교적 고르게 영향력을 행사하고 있으나, 정책평가단계에서의 영향력 행사는 드문 것으로 나타나 있다. 이러한 경향은 서울시와 9개 자치구 간에 차이가 없다. 이익집단들이 정책의제설정단계와 정책결정단계에서 주로 영향력을 행사한다는 응답이 80%에 이른 것은, 이익집단

이 집행단계에서 적게나마 영향을 미친다는 기존의 주장(안병영, 1977: 80)이 적어도 지방 정책과정에서는 더 이상 타당하지 않을 수 있음을 시사한다. <표 10>의 응답결과는 9개 지역도시(광주, 대구, 대전, 부산, 인천, 수원, 진주, 청주, 춘천)의 382개 주요 이익집단을 대상으로 실시한 기존 설문조사에서 나타난 응답결과와 대체로 일치한다(박대식·최진혁 편, 2005: 395). 이 설문조사에서는 이익단체의 정책과정 단계별 활동 비율이, 정책문제 제기(31%), 정책집행(25.5%), 정책형성(23.2%), 의제채택(10.9%), 정책평가(9%)인 것으로 파악되었다. 전체적으로 <표 10>의 응답결과는 현재 이익집단의 영향력 행사가 정책과정의 여러 단계로 확장되고 있음을 보여주고 있으며, 이는 정치적 민주화 등의 요인에 기인된 것으로 해석된다.

<표 10> 이익집단의 정책과정상 영향력 행사 단계

정책과정의 각 단계	서울시	자치구	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
정책의제(문제)설정 단계	59(33.5)	137(32.5)	196(32.8)
정책결정 단계	56(31.8)	161(38.2)	217(36.3)
정책집행 단계	48(27.3)	105(24.9)	153(25.6)
정책평가 단계	13(7.4)	18(4.3)	31(5.2)
전체	176(100)	421(100)	597(100)

4) 이익집단에 대한 공식 정책주체의 수용도

<표 11>은 소속 자치단체가 이익집단의 이익표출을 어느 정도 수용하는지를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. <표 11>에서는 지방정부가 정책과정에서 이익집단의 주장과 관점을 상당히 수용하고 있으나, 적극적으로 수용하는 수준은 아님을 보여준다. 응답결과에 있어 서울시와 9개 자치구 간에 큰 차이는 없지만, 자치구의 수용도가 서울시의 수용도에 비해 다소 높게 나타나 있다. 이러한 차이의 원인을 알고자 일부 자치구 공무원들과 인터뷰를 실시한 결과 대체로 아래와 같은 답변을 들었다.

서울시는 다원화된 광역행정이어서 이익집단들의 요구에 대해 원칙을 갖고 공익적인 측면을 고려하면서 대응할 수 있다. 그러나 자치구는 좁은 지역이어서 한 두 다리 건너면 서로 다 아는 처지이고 대면행정이 이루어지고 있는 관계로, 이익집단들이 지역의 다양한 인맥을 동원하면서 지속적으로 요구할 경우 거부하기 쉽지 않다(서대문구 공무원).

〈표 12〉는 이익집단과 지방정부간 상호관계가 전반적으로 우호적이지만 아직 긴밀한 협력 관계에 이르지 못한 수준임을 나타내고 있다. 여기서도 역시 이익집단-자치구 협력관계가 이익집단-서울시 협력관계보다 상대적으로 더 우호적인 것으로 나타나 있다. 이러한 〈표 12〉의 응답결과는 앞서 〈표 11〉의 응답결과와 맥을 같이한다고 할 수 있다. 이러한 차이가 나는 이유에 대해 인터뷰에 응한 한 자치구 공무원은 다음과 같이 답하였다.

서울시는 시민의 감시기능과 언론의 노출 등으로 이익집단과 긴밀한 관계를 유지하기 곤란하다. 자치구에서는 구와 협력하는 종속형 이익집단들이 주류를 이루고 있고, 이들이 주민 조직과 모두 연계되어 지역의 주민여론을 주도하는 관계로 자치구와 이익집단간 상호관계가 상대적으로 더 협력적이라고 할 수 있다(도봉구 공무원).

한편, 〈표 13〉은 지방정부의 공식 정책주체들 가운데 어느 주체가 이익집단의 주장을 가장 경청하는지를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 〈표 13〉에 의하면 서울시에서는 지방의회, 자치단체장, 공무원 순으로, 자치구에서는 자치단체장, 지방의회, 공무원 순으로 이익집단의 이익표출에 관심을 가지는 것으로 나타나 있다. 서울시와 9개 자치구에서 공히 공무원의 관심도가 가장 낮게 나타난 것이 특징이다. 〈표 14〉에서 보듯이 이익집단의 존재와 활동에 대한 공무원 인식은 서울시와 자치구 모두에서 그다지 긍정적이지 않다. 이는 중앙공무원들을 대상으로 한 실증조사를 통해 이익집단에 대한 공무원들의 인식과 반응이 크게 호의적이지 않은 것으로 파악한 기존의 연구결과와 일치한다(박천오·강여진, 2003). 인터뷰에 응한 한 자치구 공무원은 이익집단에 대한 공무원들의 관심도가 상대적으로 낮은 것에 대해 다음과 같이 설명하였다.

지방자치단체장이나 지방의원은 선거에 의한 선출직이기 때문에 선거의 투표수와 직접관계가 있어, 이익집단의 성격, 인적 구성 등에 많은 관심을 가질 수밖에 없고, 조직화된 힘을 과시하면서 압력을 행사하는 이들을 무시하기 어렵다. 그러나 공무원들은 일처리 과정 외에는 이익집단의 의견 등에 관심도 적고 이들의 간섭을 되도록 배제하고 싶어 한다(서초구 공무원).

이러한 〈표 11〉에서 〈표 14〉까지의 응답결과는 이익집단의 정책 활동에 대한 공식 정책주체의 수용도와 이익집단과 지방정부간 협력관계가 과거에 비해 전반적으로 긍정적인 방향으로 변화하고는 있으나 아직은 괄목할만한 수준이 아님을 암시한다. 특히 이익집단에 대한 공무원들의 인식이 아직 크게 전화되지 않아 양 자 간의 협력관계에 개선의 여지가 여전히 큰 것으로 해석된다.

〈표 11〉 이익집단의 이익표출에 대한 지방정부의 수용도

지방정부의 수용도	서울시	자치구	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
거의 무시함	2(1.1)	4(1)	6(1)
참고하는 정도임	30(17)	53(12.6)	83(1.4)
약간 수용함	104(59)	185(43.9)	289(48)
대체로 수용함	37(21)	161(38.2)	198(33)
적극 수용함	3(1.7)	18(4.3)	21(3.5)
전체	176(100)	421(100)	597(100)

〈표 12〉 이익집단과 지방정부간 전반적 협력관계

협력관계	서울시	자치구	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
매우 소원함	1(0.5)	8(1.9)	9(1.5)
소원한 편임	14(8)	28(6.7)	42(7)
그저 그렇다	128(72.7)	247(58.7)	375(62.8)
긴밀한 편임	33(18.8)	130(30.9)	163(27.3)
매우 긴밀함	0(0)	8(1.9)	8(1.3)
전체	176(100)	421(100)	597(100)

〈표 13〉 이익집단의 주장을 가장 경청하는 정책주체

정책주체	서울시	자치구	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
자치단체장	65(36.9)	209(49.8)	274(46)
지방의회	85(48.3)	138(32.9)	223(37.4)
지방공무원	26(14.8)	73(17.4)	99(16.6)
전체	176(100)	420(100)	596(100)

〈표 14〉 이익집단의 존재와 활동에 대한 지방공무원의 인식

공무원 인식	서울시	자치구	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
매우 부정적임	15(8.5)	17(4)	32(5.4)
부정적인 편임	40(22.7)	98(23.3)	138(23.1)
그저 그렇다	76(43.2)	182(43.2)	258(43.2)
긍정적인 편임	42(23.9)	119(28.3)	161(27)
매우 긍정적임	3(1.7)	5(1.2)	8(1.3)
전체	176(100)	421(100)	597(100)

* 1, 매우 부정적임; 5, 매우 긍정적임

V. 결 어

앞으로 한국의 정치적 민주화와 지방자치가 보다 성숙됨에 따라 지방정책과정에서의 이익집단의 활동은 더욱 활발해질 것이므로, 이익집단에 관한 연구의 필요성도 그만큼 증대될 것이다. 이와 관련하여 본 연구는 광역자치단체인 서울시 소속 공무원들과 기초자치단체인 서울시 25개 자치구 가운데 9개 자치구 소속 공무원들을 대상으로 한 실증조사를 통해 현 시점의 지방정책과정에 있어 이익집단의 영향력과 활동상을 살펴보았다.

본 연구의 조사결과에서는 지방정책과정에서의 이익집단들의 영향력이 과거에 비해 증대되었고, 보건·복지, 재개발·재건축, 환경 등의 정책부문을 중심으로 어느 정도 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 그러나 이익집단들의 상대적 영향력은 지방정책과정의 다른 주요 정책주체들(지방자치단체, 지방의회, 다른 자치단체, 중앙정부, 언론 등)에 비해 여전히 뒤지는 것으로 나타나, 이익집단이 아직은 지방정책과정을 주도하는 정책주체가 아닌 것으로 파악되었다. 이러한 응답결과는 서울시와 9개 자치구 간에 거의 차이가 나지 않았다.

이익표출 대상에 있어서는 지방정부의 공식 정책주체인 지방자치단체장이나 지방의회(혹은 지방의원들)와 직간접적 접촉을 하는 등 대부분 권력수준으로의 직접적 접근방식을 취하는 것으로, 이익표출 방식에 있어서는 자치단체 주최의 공청회, 간담회, 설명회에 참여하는 등 대부분 공식적·합법적 방식에 의존하는 것으로, 각각 파악되었다. 이는 그간의 여러 상황 변화에도 불구하고 이익집단의 이익표출 대상과 방식이 과거에 비해 크게 달라지지 않았음을 시사한다. 이러한 응답결과 역시 서울시와 9개 자치구 간에 거의 차이가 나지 않았다.

또한 본 연구의 조사결과에서는 이익집단들이 지방정책과정의 여러 단계에서 비교적 고른 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 이는 이익집단들의 활동이 주로 집행단계에 치우쳤던 과거의 패턴과 차이를 보이는 조사결과라고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구의 조사결과는 이익집단에 대한 지방정부의 수용도가 현재 그다지 높지 않으며, 이익집단과 지방정부 간 협력관계는 아직 적극적 협업관계에 이르지 못하는 것으로 나타났다. 이런 측면에서도 광역자치단체인 서울시와 기초자치단체인 서울시 9개 자치구 간에 차이를 찾기 어려웠다.

본 연구의 이상과 같은 조사결과는 과거의 비민주적 정치체제로부터 다원주의적 정치체제로 이동하고 있는 한국사회 전체의 전환기적 특성을 반영하는 것으로서, 한국의 지방정책과정에서 다원주의적 정치체제가 아직 온전히 정착되지 못하였지만, 점차 그 방향으로 변화하고 있음을 시사한다. 이와 함께 향후 이익집단의 정책 참여가 보다 활성화되려면 공식 정책주체들의 인식전환과 이익집단의 정책 참여를 유도하고 보장할 수 있는 노력이 요구된다는

점을 시사한다. 지방정책과정에서의 이익집단의 활성화는 지방정치의 민주화를 촉진시킬 수 있고, 소수 정부엘리트들에 의해 주요 지방정책들이 좌우되는 폐단을 막을 수 있는 등 여러 긍정적 효과를 가져 올 수 있기에 필요한 것이다.

이익집단이 지방정책과정의 어느 단계에서 어떤 방식으로 얼마나 영향력을 행사하는지를 실증적으로 분석하기는 어렵다. 이들 측면은 구체적인 정책영역이나 정책이슈에 따라 달라질 수 있을 뿐만 아니라, 이익집단의 성격에 따라서도 차이가 날 수 있기 때문이다. 이런 점에서 본다면 공무원들을 대상으로 한 인식조사를 통해 이들 측면을 조망한 본 연구의 신뢰성과 타당성은 일정한 한계를 지닌다. 본 연구의 조사대상 자치단체인 서울시와 서울시 9개 자치구가 각기 광역자치단체와 기초자치단체를 대표한다고 할 수 없으므로, 이점 역시 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 향후 보다 체계적인 후속 연구들을 유도하는 기여는 할 수 있을 것으로 기대한다.

【참고문헌】

- 권경환. (2007). 기초자치단체 예산결정에 대한 이익집단의 영향분석. 『한국행정논집』, 19(3): 661-684.
- 김영래. (1987). 『한국의 이익집단』. 서울: 대왕사.
- 김영래. (1996). 한국에 있어서의 이익집단과 시민사회. 『민주시민교육논총』, 창간호: 269-286.
- 김왕식. (1997). 전문직단체. 김영래 외, 『이익집단정치와 이익갈등』, 140-164. 서울: 한울아카데미.
- 김익식·장연수. (2004). 지방정부에서 이익단체들의 활동전략과 영향력에 관한 연구. 『지방행정연구』, 18(4): 131-156.
- 김정욱. (1992). 지방자치단체에 있어서 이익집단의 이익투입요인에 관한 연구. 『지역복지정책』, 6: 109-125.
- 김재훈. (1996). 민선단체장 이후 환경규제행정의 변화. 『한국행정학보』, 30(3): 121-136.
- 김태룡 외. (2006). 『새한국정부론』, 서울: 대영문화사.
- 도묘연·이관률. (2008). 이익집단 활동패턴의 다양성과 일치성: 대구광역시 이익집단을 사례로. 『한국지방자치학회보』, 20(1): 135-156.
- 박대식·최진혁 (편). (2005). 한국 지역사회 이익단체: 활동과 영향. 서울: 도서출판 오름.
- 박응격(역). (2012). [이익집단사회]. 경기: 법문사. Berry, Jeffery M. and Clyde Wilcox. (2009). *The Interest Group Society*. Longman
- 박종민 외. (1999). 한국 지방정치의 특징. 『한국행정학보』, 33(2): 123-139.
- 박종민 (편). (2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 서울: 나남출판.
- 박천오·강여진. (2003). 다원주의적 정치환경과 한국관료의 태도. 『행정논총』, 4(4): 23-48.
- 안병영. (1977). 한국의 이익집단과 정치발전과. 『한국정치학회보』, 11: 78-86.
- 안병영. (1994). 이익집단. 김운태 외, 『한국정치론』, 610-645. 서울: 박영사.
- 염재호. (2002). 한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성. 『아세아 연구』, 45(3): 113-147.
- 유재원. (2000). 지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석. 『한국정책학회보』, 11(4): 23-44.
- 윤형섭·김영래. (1989). 한국이익집단의 정치참여에 관한 연구. 『한국정치학회보』, 23(1): 39-80.
- 이승중·김혜정. (2011). 『시민참여론』, 경기: 박영사.
- 이정희. (1990). 한국공익단체의 이익표출구조와 로비활동. 『한국정치학회보』, 4(1): 79-103.
- 이정희·남궁영. (1993). 한국이익집단 정치연구의 대상과 방법. 김계수 외, 『한국정치연구의 대상과

- 방법」, 215-236. 서울: 한울아카데미.
- 이정희. (2010). 「이익집단정치: 갈등과 통합의 역동성」, 서울: 인간사랑.
- 이종수. (2002). 「지방정부이론」, 서울: 박영사
- 정상호 . (2011). 한국의 민주화와 이익정치의 변화와 연속성에 대한 연구. [한국정당학회보], 10(1): 5-29.
- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정정길 외. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 최병대. (2008). 「자치행정의 이해」, 서울: 대영문화사
- 최병선. (1997). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 한상진. (1989). 「한국사회와 관료적 권위주의」, 서울: 문학과 지성사.
- 황종성. (1997). 사용자단체. 김영래 외, 「이익집단정치와 이익갈등」, 78-103. 서울: 한울아카데미.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Heaven: Yale University Press.
- Duverger, Maurice. (1972). *Party Politics and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Furlong, Scott R. (1998). Political Influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy Speaks. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1): 39-65.
- Hugh, Owen E. (1994). *Public Management and Administration*. New York: Martin Press.
- Hunter, Floyd. (1963). *Community Power Structure*. Garden City, New York: Doubleday and Company Inc.
- King, Cheryl Simrell & Camilla Stivers. (2001). Reforming Public Administration : Including Citizens. In Kuotsai Tom Liou (ed.), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, 473-491. New York : Marcel Dekker, Inc.
- Lowi, Theodore. (1969, 1979). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Miller, Cheryl M. (1987). State Administrator Perceptions of the Policy Influence of Other Actors: Is Less Better?. *Public Administration Review*. 47(3): 239-245.
- Olson, Mancur. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Peters, B Guy. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. N.Y.: Long man.
- Polsby, Nelson W. (1980). *Community Power and Political Theory*. New Hwaven, Conn.: Yale University Press.
- Truman, David (1971). *The Governmental Process*. N.Y.: Alfred A. Knopf.

