

미국 기업의 정치적 활동유형의 최근 변화 동향에 관한 연구

은 흥 권 · 서울산업대

이 연구는 미국에서 최근 기업의 정치적 활동이 어떻게 행해지고 있고, 그 변화추이는 어떠한지를 분석하기 위한 것이다. 그리고 또한 이러한 변화추이가 현대 민주정치에 대해 갖는 함의가 무엇인가를 논하고 있다.

1990년대 이후 최근 미국에서는 직접로비방식의 중요성과 비중이 점차 줄어가는 대신 시민이나 유권자들을 끌어들이 특정 방향으로 움직이도록 하는 간접로비의 비중이 커지고 있는 변화를 찾아 볼 수 있다. 간접로비 가운데에서도 유권자의 로비활동을 유도하는 그래스루츠 로비 전략이 보편화되어 있고, 그래스루츠 로비를 전문적으로 대행해주는 로비회사가 성업중이다. 또한 그래스루츠 로비활동의 추세는 개개인의 체취가 드러나지 않는 비인격적 '인조 잔디' (astroturf)의 조성을 뛰어 넘어 보다 고품격의 인격적 접촉을 가미하는 방향으로 나아가고 있다. 하지만 그래스루츠 로비는 경제력을 갖춘 주요 기업이 정치적 전략 차원에서 행하는 것이라는 점에서 이익 집단집단간의 심각한 불균형을 야기할 수 있고, 더 나아가서는 유력한 특수사익에 의해 궁극적으로는 비조직화된 시민들의 이익이 침탈될 가능성이 크다는 문제점을 안고 있다.

I. 기업의 정치적 활동

기업의 정치적 활동(Corporate Political Activities)에 관한 연구는 현대 민주정치과정을 이해하는데 매우 중요한 의미를 갖는다. 정부의 정책결정과정은 민주적일수록 그 결정은 서로 경합하는 이익의 경쟁을 반영하기 마련이다. '민주' 정치에서 일의적으로 지칭되는 '민'은 실제 정치참여과정에서는 서로 경쟁하는 '조직화된

이익' (organized interest)과 비조직화된 유권자 집단으로 나누어진다. 비조직화된 유권자 집단의 선호는 일반적으로 여론형성과 주기적 선거정치라는 복잡한 메커니즘을 통해 간접적인 방식으로 표출된다. 반면 조직화된 이익은 보다 직접적인 방식으로 또한 상시적으로 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사할 수 있는 수단을 모색한다.

기업의 의사결정은 일차적으로 시장력의 영향 아래 이루어지지만 기업 활동은 정부의 공공정책과 제도에 의해 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 경쟁적 기업환경 속에서 정부의 정책은 기업 활동에 큰 영향을 미치기 때문에 기업은 정부의 정책 결정과정에서 자신의 이익과 선호를 반영하기 위하여 노력하게 된다. 정부의 정책은 일반 유권자 집단에 영향을 미치기도 하지만, 그 영향의 직접성이나 강도라는 측면에서 기업에 미치는 정부의 영향력은 보다 심대하다고 할 수 있다. 정부의 정책이 기업 활동 및 기업의 시장성과에 크게 영향을 미친다는 점은 많은 학자들에 의해 다양한 관점에서 강조되어 왔다(Schaffer 1995; Baron 1995; Lenway & Murtha 1994; Poter 1990).

기업의 입장에서 보면, 정부와 공공정책은 관리의 필요성이 있는 불확실성의 원천이다. 아무리 시장경제가 잘 발달되어 있다고 하더라도 해마다 공공정책의 영역에서 수백, 수천건의 정책적 쟁점이 제기되고, 이와 관련된 결정이 이루어진다. 정부의 공공정책 결정자들은 구매정책이나 규제정책을 통해 시장의 규모를 변경시킬 수 있는 능력을 가지고 있으며, 진입장벽의 설치나 폐지, 혹은 독과점 규제를 통하여 시장의 구조를 변화시킬 수 있다. 그런가 하면 소비자 보호나 산업재해, 환경에 대한 기준을 달리 설정함으로써 기업의 비용구조를 크게 바꿀 수도 있다. 바인덴바움(Weidenbaum)은 특히 1970년대 규제의 시대를 배경으로 확대된 정부의 영향력 증대현상을 놓고, "미국의 정부기업관계에 근본적 변화가 초래되기 시작했으며... 기업의 의사결정권이 기업인의 손을 떠나 정부 규제자에게로 옮겨 가게 되었다"라고 까지 주장하고 있다(Weidenbaum 1980).

일찍이 엡스타인(Epstein)은 시장에서의 경제적 경쟁은 급기야 정치적 경쟁으로 이어지게 마련이며, 정부는 어느 한 기업의 경쟁노력에 우호적 환경을 조성해 줄 수 있는 시장경쟁력의 창출도구로 기능할 수 있다고 내다보았다(Epstein 1969). 이러한 관점은 보다 최근에 배런(Baron)이나 보겔(Vogel)에 의해 체계적으로 재정비되고 있다. 그들에 의하면 시장에서의 경합관계는 정치적 영역으로 파급되어, 많

은 최고경영자들은 자신의 경쟁우위를 획득, 유지, 제고하거나, 혹은 경쟁 상대방의 경쟁우위를 삭감하기 위해서 공공정책 수단을 활용하려 든다는 것이다(Baron 1995; Vogel 1996). 기업으로서는 시장전략과 함께, 비시장적 전략 즉 정치적 전략이 중요해졌다는 것이다.

공공정책 영역에서의 정치적 승리 여부가 시장성패의 관건이 되어갈수록, 기업으로서는 성과향상을 위한 정치적 전략의 개발문제가 더 한층 긴요해지지 않을 수 없다(Keim 2001; Baron 1995; Oberman 1993; Yoffie & Bergenstein 1985). 정부가 기업의 경쟁력을 좌우할수록 정치적 활동은 기업활동의 우선적 관심사가 되지 않을 수 없는 것이다. 그러나 기업의 정치적 활동의 비중이나, 활동양식 및 방법은 나라마다 정부-기업관계의 성격에 따라 달라지기 마련이다. 정부와 기업이 오랫동안 상호불신의 대립적 관계를 유지해 온 나라와 상호조정 of 협력적 관계를 잘 발전시켜 온 나라에서의 그것이 같을 수는 없다. 개별 기업 단위의 정치적 활동이 보편화된 나라가 있는가 하면, 공동의 이익을 추구하는 기업들이 모인 업계단체나 연합체 중심으로 정치활동을 행하는 나라들도 있다. 기업의 정치적 활동에 관한 법규와 제도가 비교적 잘 정비된 나라도 있고, 비공식적인 사실상의 활동만이 관행적으로 행해지는 국가들도 있다. 대체적으로 전자의 유형이 미국에서 전형적으로 나타나고 있다면, 후자의 유형은 일본이나 한국 등 아시아 국가나 독일, 스웨덴 등 유럽 국가들에서 전형적으로 찾아볼 수 있다.

이 연구는 기업의 정치적 활동이 공식적으로 이루어지고 있고, 그런 만큼 이와 관련된 제도가 비교적 잘 정비되어 있는 미국에서 최근 기업의 정치적 활동이 어떻게 행해지고 있고, 그 변화추이는 어떠한지를 분석하기 위한 것이다. 그리고 또한 이러한 변화추이가 현대 민주정치에 대해 갖는 함의가 무엇인가를 논하고자 한다.

II. 기업의 정치적 활동유형

1970년대 이후 줄곧 미국의 주요한 기업들은 차츰 정치적 영역에서 활동력을 증대해 오고 있으며, 그 만큼 많은 자원을 공공정책의 결정에 영향력을 행사하는데 투입해 오고 있다. 기업이 공공정책 결정과정에 영향력을 행사할 수 있는 방식은

다양하게 이루어질 수 있다. 가장 전통적인 로비활동방식은 기업의 최고 경영자나 혹은 기업의 이익을 대변하는 전문 로비스트가 의회나 행정부의 정책결정자와 직접 회합을 가짐으로써 행해지는 직접적 접촉방식이다. 기업이 정치후원회(PACs)를 운영하거나, 선거시 정치자금을 공여하는 것도 미국의 경우 고전적인 로비활동의 유형에 속한다고 할 수 있다. 기업이 TV방송이나 라디오, 신문 등의 언론매체를 통해 일반 시민을 상대로 특정의 메시지를 전달함으로써 문제의 쟁점에 대하여 여론의 호응을 유도하는 방법도 이미 전통적인 로비유형에 속한다.

1990년대 이후 미국에서는 기업이나 이익단체의 로비방식에 큰 변화가 일어나고 있다. 가장 큰 변화는 직접로비방식의 중요성과 비중이 점차 줄어가는 대신 시민이나 유권자들을 끌어들이어 특정 방향으로 움직이도록 하는 간접로비(indirect lobby)의 비중이 커지고 있다는 점이다. 간접로비는 공공정책 결정자들을 직접적으로 겨냥하여 전개되는 로비활동이 아니라, 일반 시민이나 전문가 집단, 단체 등을 내세워 이들로 하여금 공공정책 결정과정에서 영향력을 행사하도록 하는 우회적이고, 간접적인 로비활동이다. 간접로비는 대부분의 경우 문제가 되고 있는 정책결정 사안이나 법안을 둘러싸고 형성되는 여론의 향배에 영향을 미치고자 하는 전략이다. 보다 최근에 공공정책결정자에게 영향력을 행사하기 위한 수단으로 미국 기업이나 전문로비회사들이 역점을 두고 있는 로비전략으로는 유권자를 로비 과정에 끌어 들여, 유권자로 하여금 그래스루츠 로비나 그래스탑스 로비 전략을 들 수 있다.

정보전략형 로비와 압력행사형 로비: 기업의 공공정책결정과정에 대한 영향력 행사활동은 크게 두 차원의 전략적 접근으로 분류할 수 있다. 하나는 정보전략형이라 할 수 있고, 다른 하나는 압력행사형이라고 할 수 있다(Lord 2001).

정보전략형은 공공정책결정자가 필요로 하는 정보나 자료를 제공하면서 기업의 이익을 그 속에 반영하는 전략이라고 할 수 있다. 공공정책 결정자들은 정책결정 과정에서 항상 현장의 생생한 정보와 자료를 필요로 한다. 미국의 경우 의회의 결정과정에서 위원회나 소위원회의 비중이 커지면서 동시에 의원이나 각종 위원회 참모진의 전문적 역할이 증대되게 되었다. 의회의 전문 참모진은 위원회의 조사활동이나 청문회 과정에서 실질적으로 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 이들 역시 주요한 로비 활동의 대상이 되고 있다. 현안에 대한 전문성을 가진 이들에 대한

로비는 관련 이슈를 연구분석하고, 적절한 정보를 제공하는 일이 로비성패의 관건이 되고 있다(Berry 1989). 의회에서 다루어지는 사안의 기술적 복잡성이 점증함에 따라, 의원들은 더욱 참모진에 의존하게 되고, 생생한 정보를 제공받기 위해 특정의 이익집단에 더 크게 의존하게 된다.¹⁾ 이들 전문 참모진은 표를 계산하고 정치자금을 필요로 하는 의원들과는 달리 시장과 산업에 관한 생생한 현장의 고급정보를 필요로 한다. 따라서 이들에 대한 로비과정에서는 무엇보다도 관련 사안에 관한 기술적 정보의 교환이 중요하다. 때때로 기업의 고위 경영층이나 전문 로비스트들이 의원과의 직접적 접촉을 통하여 제공해 주는 정보 가운데에는 얼마나 많은 유권자들이 문제의 사안에 대해 관심을 공유하고 있으며, 의원의 입법태도 여하에 따라 이들의 투표결정이 어떻게 달라질 것이라는 압력성 정보도 포함된다.

그러나 의회의 전문 참모들이나 행정부 관리들이 필요로 하는 정보는 특수이익을 정당화하는 편향된 정보가 아니다. 정보제공은 압력의 한 표현으로서가 아니라, 기술적 의견교환의 성격을 가질 때 보다 효과적인 로비의 수단이 될 수 있다. 따라서 기술적 정보를 제공하는 가운데 이를 필요로 하는 사람들과 얼마나 신뢰감을 조성할 수 있느냐 하는 것과 기업의 이익을 어떻게 타당한 명분과 논리를 앞세워 설득할 수 있느냐 하는 것이 정보전략형 로비활동의 관건이 된다. 정보전략형 로비 과정에서 유능한 로비스트는 관련 사안에 대하여 철저한 연구조사를 수행할 수 있는 능력이 있어야 하고, 그 결과를 정책결정에 관여하는 사람들이 필요로 하는 고급의 정보로 만들어 낼 수 있어야 한다.

미국에서 정보전략형 로비활동의 비중과 중요성이 부각되기 시작한 것은 1970년대 미 의회제도 개혁에 즈음에서라고 할 수 있다. 정부의 비공개회의를 투명하게 공개하도록 한 회의공개원칙(sunshine rules)의 채택은 직접적 접촉의 로비방식으로부터 탈피하여, 다양한 방식으로 영향력을 행사하려는 정치적 활동유형의 다양화를 가져왔다. 정책결정과정의 투명화를 위해 도입된 청문회 제도는 기업과 로비스트들의 공공정책 결정과정에서의 참여를 양성화하고 제도화 하였다. 청문회 제도의 확충으로 기업과 각종 단체의 정책참여가 더욱 폭발적으로 증대되었다. 이로써 70년대 이후 미국의 주요 기업과 이익단체들은 워싱턴으로 몰려와 사무실을 열

1) U.S. Senate, Hearings Record, The Committee on Governmental Affairs, Oversight of the 1946 Federal Regulation of Lobbying Act, 98th Congress, Nov. 15-16, 1983.

고, 관련된 정치적 정보를 수집하거나 청문회에 참여하는 등의 정치적 활동을 전담하는 인력을 유지하기 시작하였음을 알 수 있다. 워싱턴의 로비전담 사무소는 곧 기업과 이익단체의 운영에서 정치적 활동의 일상화가 초래되었음을 의미한다.

정치적 활동의 일상화는 다양한 유형으로 이루어진다. 무엇보다도 정부내외의 유력한 정책지도자들과 긴밀한 관계를 지속시키는 것이 가장 중요한 정치적 활동이 되겠지만 여기에 그치는 것은 아니다. 대부분의 주요 기업이나 업계단체는 정부의 결정이 개별 기업이나 업계에 가져오는 충격을 검토하기 위하여 워싱턴의 전문 인력을 활용하여 정부기관이나 의회의 정책과정을 모니터링하며, 정가를 떠다니는 소식들도 체크한다. 신문이나 방송, 각종 간행물을 분석하여 자료집을 만들고, 해당 이슈의 변화 추이가 장차 자기 기업이나 고객집단에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지 전망하는 일도 포함된다(Salisbury 1990). 특히 고객기업의 의뢰를 받아 로비활동을 대행하는 외부의 전문 로비스트들의 역할 가운데, 이러한 정보전략적 활동이 매우 큰 비중을 차지한다.

미의회의 1996년 로비공개법 제정과정에는 이러한 정보전략적 로비의 보편화 현상이 크게 두 항목으로 반영되어 나타나 있음을 알 수 있다. 첫째, 1946년 로비규제법과는 달리 로비공개법은 의회의 의원들뿐 아니라 참모진들도 법적용을 받는 로비접촉대상에 포함되었다. 둘째, 로비활동의 개념에 로비접촉 대상과의 면대면 접촉뿐 아니라, 로비활동에 활용되는 조사연구활동이나 보고서 작성 등의 사전준비활동까지 포함되어 있다.

정보전략형 로비는 오늘날 누구나 다 수행하는 가장 기본적인 로비활동이 되고 있다. 이는 곧 정보제공형 로비만으로 로비활동의 효과성이 보장되지 않으며, 경합상대에 대한 차별적 우위의 원천이 확보되는 것이 아님을 의미한다. 따라서 기업이나 이익단체들은 정보전략형 로비활동과 병행하여, 공공정책결정자에게 우호적 결정을 내리도록 압박하는 로비전술도 병행한다. 이러한 압박전략형으로 분류될 수 있는 로비활동으로는 신문방송 매체를 활용하는 공익광고후원(advocacy advertizing), PAC의 운영과 정치자금 후원, 그리고 유권자 조직화(constituency building) 활동 등을 들 수 있다. 이 가운데 PAC 운영과 정치자금 후원이 보다 직접적인 방식으로 의원들에게 접근하여 영향력을 행사하려는 전략이라면, 홍보후원이나 유권자 조직화 활동은 간접적인 방식으로 일반 시민의 여론형성이나 유권자 집단의 영향력 조직화라는 우회로를 경유하여 의원들에게 압박을 가하는 전략

이다.

기업의 로비활동에 관한 많은 경험적 연구는 PAC을 대상으로 하고 있다(Gray, & Lowery 1997; Boies 1989; Andres 1989; Lichtenberg 1989; Masters 1985; Baysinger, Keim, & Zeithmal 1985). 이는 PAC의 활동과 관련된 자료를 다 공개하도록 되어 있기 때문이다. 많은 경험적 연구는 '돈과 정치적 편익의 교환' 혹은 '우호적 결정의 매입'이라는 일반적 상식과는 달리 PAC 활동의 효과성이 일의적이지 않음을 보여 주고 있다. 효과성이 미미하거나 상황에 따라 편차가 크다는 것이다 (Grier and Munger 1993). 지지의 극대화를 도모하는 의원들 역시 자료가 공개되는 정치자금원의 영향력 하에 선택을 결정하지 않을 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 따라서 선거자금의 기여에 의해 의원들의 태도가 결정되기 보다는 의원들의 정책적 입장이나 선호가 정치적 PAC의 기부금 수준을 결정한다는 관점이 제시되기도 한다(Austen-Smith 1995).

일반 시민의 여론에 영향을 미치기 위한 미디어 홍보전략에 대해서는 체계적 연구가 많지 않지만, 대체적으로 그 효과가 미미하거나 사안에 따라 큰 차이가 있는 것으로 알려져 있다(Sethi 1987). 일반 대중들은 공공정책 사안에 대해 그다지 관심이 없을 뿐만 아니라, 일반대중들이 관심을 갖게 되는 익숙한 사안일수록 후원하는 기업이나 업계단체의 저의가 쉽게 노출되기 때문일 것이다.²⁾ 여론에 호소하는 간접로비는 로비활동을 조직화하는 주체의 신뢰성과 평판이 문제가 된다. 따라서 오늘날 미국의 기업이나 업계 단체는 자신들의 입장과 이익을 옹호해 줄 수 있는 단체 및 전문가 집단과 평상시에도 긴밀한 관계를 유지하고자 한다.

홍보후원이 무차별하게 광범위한 대중의 여론에 호소함으로써, 의원들을 압박하는 전략이라면, 유권자 조직화는 해당 의원에게 영향력 있는 사람들 — 주로 선거구민 — 을 조직화하여 이들로 하여금 의원들을 압박하도록 하는 로비전략이다. 유권자 조직화는 기업과 이해관계를 공유하고 있는 이해관계집단(stakeholders)가 운데 문제의 공공정책 사안에 대하여 정치적으로 적극적인 잠재적 지지자들을 식별해내어 이들로 하여금 의원들을 움직이도록 하는 간접로비 방식이다(Baysinger, Keim & Zeithmal 1985, 1987; Keim 1985).

2) Marchand, R. "The fitful career of advocacy advertising: political protection, client cultivation, and corporate morale," *California Management Review*, vol. 29, No. 2, pp. 128-156.

III. 유권자 집단 조직화(Constituency Building)와 그래스루츠 로비(Grassroots Lobby)

1. 그래스루츠 로비의 중요성 대두

오늘날 미국에서 그래스루츠 로비는 기업이나 업계단체가 공공정책에 성공적으로 영향을 미칠 수 있는 가장 주요한 수단 가운데 하나가 되고 있다. 최근에 실시된 많은 조사연구들은 다른 어떠한 단일의 정치적 활동유형도 잘 조직화된 시민로비만큼 효과적이지 않음을 보여 주고 있다. 또한 그런 만큼 대부분의 주요기업들은 시민로비활동을 위해 많은 자원을 투자하고 있음을 알 수 있다. 특히 시민로비활동은 의회를 상대로 입법과정에 영향력을 행사하기 위한 수단으로 빈번하게 활용되며, 또한 효과적으로 기능함을 알 수 있다.

1980년대 중반 카임(Keim)과 베이싱어(Baysinger), 짜이트말(Zeithmal) 등은 정유업계에서의 시민로비 사례에 대한 실증적 연구를 통하여 의원들의 입법태도 결정하는데 있어서 정치자금 증가 등의 재정적 유인보다는 지지기반 확충을 통한 득표유인이 보다 위력적임을 보여 준 바 있다.³⁾ 특히 다음 선거에서의 승리는 초미의 관심일 수밖에 없는 현직의원들로서는 입법활동 과정에서 선거과정에서 곧바로 득표로 연결될 수 있는 잠재적 지지기반을 늘려 갈 수 있는 길을 모색하지 않을 수 없다. 따라서 이들에게 가장 크게 영향력을 행사할 수 있는 사람은 지역구의 유권자들이다. 이들로서는 조직화된 유권자들의 여론의 향배나 구체적인 압력행사에 취약할 수 밖에 없으며, 이들 유권자 집단을 움직일 수 있는 선거구의 명망 있는 인사나 여론지도자, 선거구에서 많은 유권자들을 고용하고 있는 경제적 실력자들도 이들에게는 압력이 된다. 재선을 노리는 현직 의원들은 의정활동 과정에서 될 수 있는 대로 많은 유권자들을 만족시켜 줄 수 있는 선택을 하게 된다. 따라서

3) Baysinger, B.D., Keim, G.D., and Zeithmal, C.P. "An Empirical Evaluation of the Potential for Including Shareholders in Constituency Program," *Academy of Management Journal*, 28, 1985, 180-200.

_____. Constituency Building as a Political Strategy in the Petroleum Industry. in A. A. Marcus, A. M. Kaufman, and D.R. Beam, eds., *Business Strategy and Public Policy*, New York: Quorum.

유권자 조직화 과정에서 중요한 것은 될 수 있는대로 다양한 부류의 많은 사람들을 단일의 이슈 아래 묶어 이들의 조직화된 위력을 보여 주는 것이다. 조직화된 유권자들은 엽서나 메일, 전화, 팩스 등을 통해 목표가 되고 있는 의원들에게 당해 공공정책 이슈에 대한 자신들의 관점과 이익에 대한 목소리를 전달한다.

오늘날 미국에서 그래스루츠 로비활동의 보편화는 정치인들이 갈수록 보통의 유권자의 목소리에 귀를 기울이지 않을 수 없는 새로운 '대중정치' (populist politics) 시대를 배경으로 하고 있다. 대부분의 정치적, 정책적 현안에 대한 일반 유권자들의 생각이 다른 만큼, 민주 공화 양당의 정치적 입장이 다른 것이고, 의사결정을 둘러싸고서는 서로 승기를 잡기 위하여 시민들은 정치인들에게 영향력을 행사하고자 하며, 정치인들은 정치인들대로 유권자들을 끌어들이려고 한다. 정치적 무관심이 지속되는 가운데에서도 적극적 시민들의 관심과 활동의 폭과 강도가 더욱 늘어가고 있기 때문에 이들 유권자들의 적극적인 지지나 반대활동이 결과에 큰 영향을 미치지 않을 수 없다. 따라서 미국의 경우 연방정부 차원에서 뿐 아니라 주 정부나 지방 정부 차원에서도 그래스루츠 로비활동은 갈수록 증대되어 가고 있다.

첨단 통신기술의 발달은 정치적 커뮤니케이션 과정에도 큰 영향을 미친다. 오늘날 컴퓨터와 인터넷, 웹의 출현을 가져 온 새로운 디지털 혁명은 유권자와 정책결정자들 사이의 정치적 커뮤니케이션에도 큰 변화를 야기하고 있다. 특히 인터넷은 정부의 정책결정 과정이나 민주정치과정에 시민들의 실시간 참여를 가능하게 만들어 주고 있는 새로운 정치적 커뮤니케이션의 수단으로 자리를 잡아가고 있다.⁴⁾ 오늘날 미국에서 70% 이상의 유권자가 개인용 컴퓨터를 통해 인터넷을 이용하고 있으며, 거의 예외 없이 대부분의 상·하원과 그들의 참모들, 그리고 대부분의 행정부 관리들 역시 인터넷을 이용하여 정보를 구하며, 소식을 주고 받는다.

정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하는 로비활동은 오늘날 첨단기술의 활용 덕분에 더욱 저렴한 비용으로, 더욱 효과적이고 신속하게 이루어지고 있다. 첨단 통신기술혁명의 산물은 방대한 데이터 베이스의 구축 및 관리 능력을 제고시켜 주었으며, 다량의 의사소통이 동시에 이루어질 수 있도록 만들어 줌으로써 양자를

4) David Agnew, "Governance in the Digital Economy," *Finance & Development*, Vol. 36, No. 4, Dec. 1999, pp. 5-6.

필수조건으로 하는 그래스루츠 로비활동의 효과성을 증대해 주고 있다. 특히 이러한 첨단 기술수단은 다수의 유권자 집단의 명의로 정책결정자에게 다량의 메시지를 전달하는 그래스루츠 캠페인을 대행해 주는 로비전문 회사들에 의해 적극 활용되고 있음을 알 수 있다. 인터넷과 e-메일은 거의 아무런 비용 없이 사람들 사이의 의사소통을 가능하게 만들어 주고 있다. 인터넷에 기반하고 있는 커뮤니케이션은 통신의 거래비용(transaction cost)을 거의 제로 수준까지 떨어뜨림으로써 의사소통량의 기하급수적 폭증을 초래하고 있다.⁵⁾

특히 컴퓨터의 프로그래밍을 통하여 특정 선거구민과 의원을 곧바로 연결시켜 주는 소프트웨어의 개발로 오늘날 유권자들은 손쉽게 자신이 선출한 의원들에게 메시지를 전달할 수 있다. 그런가 하면 고성능, 다용량의 컴퓨터는 한꺼번에 많은 정보를 저장할 수 있을 뿐 아니라, 저장된 정보를 가공·처리하여 다양한 카테고리리로 세분하는 일을 손쉽게 만들어 주고 있다. 오늘날 전문 로비회사는 고객기업이나 단체의 내외 이해관계 집단에 대한 방대한 데이터 베이스를 구축할 수 있는 소프트웨어의 개발을 통하여, 고객 조직으로 하여금 지지자 집단을 정교하게 선별하여 정확하게 겨냥된 목표 의원에게 정치적 영향력을 행사하는 그래스루츠 캠페인을 지원하고 있다.⁶⁾

2. 그래스루츠 로비활동의 자원

기업이나 업계단체가 추진하는 그래스루츠 로비는 대개의 경우 그 기업이나 단체와 긴밀히 연계되어 있는 이해관계자를 대상으로 해서 이루어진다. 이익을 공유하고 있는 이해관계자는 우선 로비를 추진하는 기업이나 단체의 내부 구성원들이 된다. 오늘날 기업에서 공공정책 사안을 헤쳐 나가기 위한 노력 가운데 발견되는 가장 큰 특징적 흐름은 내부구성원들을 그래스루츠 로비활동의 주력부대로 끌어들이는 것이다. 내부구성원이 아니라 하더라도 그 기업이나 단체와 밀접한 관련을 맺고 있는 다른 인접 조직의 구성원들 역시 그래스루츠 로비의 주력부대가 될 수

5) 위의 글, pp. 2-3.

6) 윤홍근, 2001. 그래스루츠와 인터넷, 한국국제정치학회 2001년도 연례학술대회 발표논문.

있다. 내부구성원들과 외부의 이해관계자들을 “교육하고, 자발적으로 동기부여하여 움직이도록 만드는 것”이 그래스루츠 로비의 기본원리가 된다. 그래스루츠 로비활동의 조직화 대상이 되는 집단의 범주는 아래와 같이 핵심적 접촉인사, 내부유권자, 외부유권자 등 세 개의 카테고리로 범주화할 수 있다.⁷⁾

1) 핵심적 접촉인사(key contacts)

이 범주의 사람들은 공공정책 결정자들에게 직접적으로 접촉할 수 있는 독자적인 접근로가 있고, 간단한 방문약속만으로도 쉽게 정책결정자들을 만날 수 있는 사람들이다. 기업은 이러한 핵심적 접촉인사를 활용하여 공공정책 결정자를 움직일 수 있는 영향력 있는 사람들이나 여론지도자가 누구인지를 알아낼 수 있고, 이들 영향력 있는 인사나 여론지도자를 끌어 들여 사신이나 전화, 방문 등의 방식으로 공공정책결정자들과 접촉하도록 만들 수 있다. 공공정책결정 과정에 영향을 미치려고 노력하는 과정에서 중요한 시점마다 가장 효과적으로 활용할 수 있는 인사들이 이 범주에 속한다. 여기의 ‘핵심적 인사’의 범주에는 기업의 고위간부(senior managers), 정치 후원회 회원(PAC members), 지역유지(Grassstops contacts) 등이 있다.

2) 내부 유권자

이 범주에 속하는 사람들은 회사의 내부에 속하기 때문에 업계의 현황이나 회사가 처해 있는 상황에 대해 실제적으로 잘 이해하고 있다. 회사는 이들 내부의 유권자 집단에 대하여 직접적인 직장 교육을 통해서나 혹은 사보 등의 통신 수단을 활용하여 관련 사안을 신속하게 교육하고 이들을 로비과정에 동원할 수 있다. 일반적으로 내부 유권자 집단의 크기가 크면 클수록 더욱 효과적으로 핵심적 접촉인사에 의해 전달되는 이들의 집합적 메시지는 공공정책 결정자들에게 압박을 가할 수 있게 된다.

3) 외부 유권자

로비활동에 나서줄 수 있는 외부의 단체 구성원이나 혹은 개인들은 회사가 추구

7) Gerald D. Keim, Strategic Grassroots, Electric Perspectives, Mar.-Apr. 1996, p. 24.

하는 공공정책 목표를 공유할 수 있는 사람들로서 회사와 직·간접적으로 일정한 관련성을 가진 존재들이다. 외부 유권자 집단은 회사의 공식적인 조직 구조를 통해서나 혹은 별도의 임시조직의 구성을 통해서 연계 관계를 형성한다. 경우에 따라서는 관심이나 가치관을 공유하는 외부의 사람들이 회사와 연계성을 갖고서 로비활동에 나서기도 한다.

외부 유권자 집단은 일차적으로 정보의 공유, 공개적 지지표명, 로비활동의 상호조율, 혹은 여타의 다른 제휴활동을 통해서 동참하게 된다. 이들 외부의 유권자 그룹은 단순히 수적인 측면에서 힘이 되어줄 뿐 아니라, 회사의 입장에 대한 저변의 광범위한 지지세를 여실히 보여줌으로써 특히 결심이 서지 않은 의원이나 입장을 끈질기게 바꾸는 의원들을 움직일 수 있는 긴요한 수단이 된다.

4) 제휴세력의 형성

로비활동을 위한 연합체 구성은 회사를 다른 단체나 조직들과 연계시켜 줌으로써 의회나 행정부에 대하여 원하는 결과를 얻어낼 수 있도록 하는 공동의 협동적 노력을 보다 효과적으로 관철시킬 수 있게 만들어 준다. 물론 연합체 구성이 이루어진다고 해서 연합관계에 있는 다른 단체나 조직들이 회사가 관심을 가지고 있는 모든 사안에 대해 공동의 입장을 취해줄 것으로는 기대할 수 없다. 로비연합은 이익이나 가치의 공유가능성에 기초하여 협동과 타협을 통해 성립한 잠정적 수단일 뿐이다. 연합에 참여한 단체들은 의회의 새로운 입법이나 행정부의 규제정책 변화에 공동으로 대처하기 위하여 자원과 인력을 공동으로 내어놓음으로써 상호신뢰감을 쌓아갈 수 있다.

그래스루츠 로비는 매스 미디어를 활용하여 불특정의 다중에게 정보를 전달하고, 이들을 설득하여 유리한 여론을 조성하고자 하는 미디어 전략과 구분된다. 그래스루츠 로비는 일 대 다중 관계의 커뮤니케이션이 아니라, 일 대 일의 커뮤니케이션(one-to-one communications)을 의미한다. 정치적 캠페인 혹은 로비활동이라는 맥락에서 그래스루츠 로비는 유권자 개개인들에게 일 대 일로 다가가 이들에게 지지를 호소하고, 참여를 요청하는 로비방식이다.⁸⁾ 그래스 루츠 로비활동의 목표는

8) Edward A. Grefe, "An Intoduction to Grassroots." *Winning at the Grassoots: A Comprehensive manual for corporations and associations*, Washington, D.C.: Public Affairs Council, 2000, pp. 3-11.

한편으로 그래스루츠 네트워크를 구축하려는 조직과 자원봉사자들 사이에, 다른 한편으로는 자원봉사자와 조직이 영향을 미치려는 의원이나 행정부 관리들 사이라는 두 차원의 관계를 형성하는 것이다.

일반적으로 메시지의 전달은 메시지가 얼마나 많은 사람들을 상대로 전달되느냐에 따라 크게 광대역 송수신(broadcast)과 협역송수신(narrowcast)이라는 두 방식에 따라 이루어진다. 광대역 송수신은 텔레비전과 라디오, 신문, 잡지 등의 미디어에 의해 이루어지며, '매우 느슨하게 규정되는' 청중들을 상대로 광범위하게 메시지가 전해진다. 협역송수신은 수신자 개인 앞으로 전달되는 직접 메일이나 전화, 청중 앞에서의 발표회, 혹은 메시지의 가가호호 배달(door-to-door delivery)을 의미한다. 오늘날 e-메일 역시 이 협역송수신 방식의 목록에 포함된다.

IV. 그래스루츠 로비(Grassroots Lobbying)의 효과성

1990년대 이후 로비정치の世界에서 등장한 가장 주목할 만한 변화의 하나는 그래스루츠 로비활동의 보편화라고 할 수 있다. 로비세계의 한 중심에서 활동하고 있는 대부분의 전문 로비스트들은 이구동성으로 이제 바야흐로 그래스루츠 로비활동의 황금시대에 접어들었다고 보고 있다.⁹⁾ 그래스루츠 로비가 처음 두드러진 현상으로 나타난 것은 이미 1980년 대부터였다. 1985년 미 상원에서는 금융기관 고객들의 이자 및 배당 수익에 대하여 세금을 부과하기 위한 새로운 입법을 추진했다. 은행과 증권거래소 측은 이 새로운 법안에 항의하는 수십 만 장의 포스트카드를 제작하여, 고객들에게 배포하였고 고객들은 이를 선거구의 상원 의원들에게 보냈다. 의회에 쏟아져 들어 온 포스트카드 더미를 배경으로 기자회견을 가진 밥 들 당시 상원 다수당 원내총무는 "포스트 카드를 읽지는 않고, 무게를 달아보고 있다"고 말할 정도였다. 그렇지만 이와 같은 방식으로 대대적으로 이해관계자를 동원하는 그래스루츠 로비활동은 주효하여 상원에서 추진 중이었던 새로운 금융 관련 법안은 슬그머니 사라지고 말았다. 1980년대 중반까지만 하더라도 이러한 방

9) Tony Kramer, Manager of Program and Research, Public Affairs Council, Washington, D. C. Interview.〈일시: 2000. 8. 2.〉

식의 그래스루츠 로비활동은 흔한 일이 아니었고, 이례적인 것으로 받아들여졌다.

유권자들을 조직화하여 지역구 의원들에게 우편물을 보내는 이와 같은 방식은 그래스루츠 로비의 고전적인 사례라 할 수 있다. 80년대 중반까지만 하더라도 이러한 메일의 물량공세는 얼마간 효과를 낼 수 있었다. 하지만 오늘날 포스트 카드를 집단적으로 쏟아 내는 메일공세는 더 이상 의회를 움직이는 효과적인 로비전략이 될 수 없다. 그래스루츠 로비의 성패는 유권자들의 '강력한 개입의지'(strong commitment)가 얼마만큼 생생하게 정책결정자들에게 전달되느냐에 달려있다. 그래스루츠 로비는 유권자들이 동일 사안에 대하여 매우 관심이 크고, 지속적으로 추이를 살펴보고 있으며, 필요한 경우 자발적이고 적극적인 행동에 돌입할 수 있다는 것을 보여 주어야 성공적일 수 있다. 확일적으로 동일한 형태와 친편일률적인 내용의 메일을 의회에 쏟아 부어대는 방식은 동일 사안에 대한 유권자들의 진지함과 적극성을 보여주기에 미흡하다.

포스트 카드 공세로 시작된 그래스루츠 로비는 차츰 전신, 팩스, 전화 등의 수단을 이용하면서 동원되는 유권자들의 진지함을 보여주기 위한 다양한 전략들이 병행되어 오고 있다. 그래스루츠 로비활동은 오늘날 대부분의 이익단체나 개별 기업들에 의해서 활용되고 있으며, 다른 로비기법과 병행하여 동시에 이루어지고 있는 보편화된 로비전략이다. 미디어 광고나 로비제휴, 전위집단 활용 등의 새로운 로비기법도 궁극적으로는 일반 유권자나 시민들을 영향력 행사과정에 끌어들이기 위한 그래스루츠 로비활동의 일환으로 행해지는 경우가 많음을 알 수 있다.

1990년대 들어와서 그래스루츠 로비활동이 보편화되기 시작한 것은 1993~1994년에 있었던 클린턴 행정부의 의료개혁 정책 및 NAFTA의 출범, 중국과의 무역정상화를 촉구하는 PNTR 입법추진, 그리고 1998년 신용조합(credit unions)관련 은행법 개정과 관련해서였다. 90년대 워싱턴의 굵직한 현안들이 관련 이익단체들의 그래스루츠 로비접근에 의해 이들 단체에게 유리한 방향으로 결정될 수 있었다는 인식의 확산으로 다른 많은 기업이나 단체들이 그래스루츠 로비활동에 뛰어들게 되었다.

많은 기업이나 단체들은 공공정책결정 과정에의 효과적인 참여를 위해서는 무엇보다도 이익을 공유하고 있는 이해관계 집단의 구성원들이 정치적 행동에 나서도록 설득하여 동기를 부여하고, 이들을 교육시키는 일이 필요하다는 것을 인식하게 되었던 것이다.¹⁰⁾

표 1. 정치적 전략으로써 그래스루츠의 활용현황

Business Week 1,000 Companies			
그래스루츠 로비활동의 활용	82%	누가 참여하는가	
빈번한 활용:	10%	피고용자들	80%
간헐적 활용:	72%	지역주민	40%
		주주들	40%
한번도 시도한 적이 없음	18%	납품관계들/대리점관계자들	39%
		노조간부들 혹은 노조원들	27%
		고객들	15%

출처: Lord(2000).

그래스루츠 로비활동의 보편화는 이 로비방식이 다른 어떠한 로비방식에 비해서도 효과면에서 우월하다고 믿어지기 때문이다. 로드(Lord)는 의회의 참모진 및 기업이나 단체의 정부 담당자(Government/Public Affairs Executives)들을 대상으로 한 조사에서 의하면 그래스루츠 로비는 다른 어느 로비방식에 비해서도 크게 효과적임을 보여 주고 있다. 아래 표에 나타나고 있는 바와 같이 이 조사에서는 의회 참모진의 57%, 로비전문가 집단의 49%가 다른 어떠한 로비방식보다도 그래스루츠 로비가 가장 효과적이라고 응답하고 있음을 알 수 있다.

그래스루츠 로비는 유권자들이 문제의 공공정책 사안에 대하여 이해관계가 크

표 2. 설문조사: 의회를 움직이는 데에는 무엇이 효과적인인가?

	의회핵심 참모진들(%)	정부활동 담당자(%)
Grassroots activism:	60	49
Executive lobbying:	28	40
PAC contributions	5	7
Professional lobbying	4	4
Advocacy advertising	2	2

10) Michael D., "Grassroots Strategy and Tactics: What Works, What Doesn't, and Why," in ed. by Tony Kramer, *Winning at the Grassroots: A Comprehensive Manual for Corporations and Associations*, Washington, D.C.; Public Affairs Council, 2000.

표 3. 그래스루츠 로비의 효과성: 법안 내용작성 vs 법 통과 단계

	의회 핵심 참모진들		정무활동 담당자	
	통과(%)	내용(%)	통과(%)	내용(%)
그래스루츠 활동	59	32	73	34
경영층 로비	38	33	43	62
전문로비스트로비	21	53	11	48
선거후원	4	2	5	4
홍보후원	4	2	4	0

출처: Lord(2000).

게 걸려 있고, 또한 그런 만큼 많은 관심을 가지고 있을 때 효과적으로 작동될 수 있다. 하지만 기술적 복잡성과 전문성이 수반되는 공공정책결정 사안은 일반 유권자를 끌어 들이는 로비접근 보다는 기업의 간부나 전문 로비스트가 직접 나서 결정자들에게 정보를 제공하는 접근법이 보다 효과적일 것이다. 그래스루츠 로비활동은 법규의 내용을 정하는 단계보다는 표결 단계에서 특정 법안을 통과시키거나 저지하는데 보다 효과적임을 알 수 있다. 하지만 전문성을 갖춘 유권자나 여론 지도자를 상대로 하는 그래스루츠 로비 접근을 통해서도 법안 작성 단계에서도 효과적으로 영향력이 행사될 수 있을 것이다.¹¹⁾

그래스루츠 로비활동은 궁극적으로 자원봉사자로 충원된 선거구 유권자들이 목표의원들에게 자신의 선호를 나타낸 메시지를 전달함으로써 의원들에게 영향을 미치는 전략이다. 유권자들은 문제의 정책이슈에 대한 자신의 관심과 걸려있는 이해관계, 의원의 태도여하에 따라 어떻게 하겠다는 행동방침 등을 미시지로 전달한다. 유권자와 목표의원 사이의 커뮤니케이션은 다양한 수단이 이용될 수 있다. 여기에는 의원 사무실의 직접 방문으로부터 우편, 전화, e-메일, 사전 제작된 물량적 우편공세 등의 다양한 방식이 있을 수 있다. 일반적으로는 직접적인 것일수록 또한 사적인 것일수록 효과적인 것으로 알려지고 있다.

전통적인 방식의 그래스루츠 로비는 선거구민을 동원한 대량의 일시적인 우편물 발송이나 전화공세 형태로 행해지는 것이다. 의원회관의 산더미처럼 쌓인 우편

11) Lord, 2000, p. 239.

표 4. 효적인 커뮤니케이션 수단(N = 202; 의회 핵심 참모진들의 응답자료)

	%	첫 번째	두 번째	세 번째	네 번째	다섯 번째
개인적 서한	79	159	37	5	1	0
전화	12	25	134	33	4	6
대중집회	7	15	24	90	39	34
청원	2	5	3	37	95	62
대량우편공세	1	1	6	41	59	94

물이나 끊이지 않는 전화벨 소리, 매일 수 백, 수 천 건씩 쏟아져 들어오는 e-메일은 의원들에게 압력으로 작용한다. 하지만 이러한 로비는 물량적 규모에 비하여 종종 그 효과가 의문시된다. 특히 판에 박힌 듯 확실적인 우편엽서에 담긴 똑같은 내용의 서신이나, 로비회사나 상업적 로비 전문가들에 의해 사전에 동원된 것이 분명한 천편일률적인 메일은 대부분 읽혀지지 않고 쓰레기통에 들어가거나 컴퓨터에서 삭제되고 말 가능성이 크다.

모든 기업이나 단체, 연합체 등에서 경쟁적으로 그래스루츠 로비활동에 뛰어 들고 있는 오늘날에는 이러한 구태의연한 방식의 로비전략만으로 성과를 거둘 수는 없다. 오늘날 그래스루츠 로비에서 중요한 것은 양적 측면보다는 질적인 측면이다. 시민이나 유권자의 지속적인 관심과 그 강도를 의원들에게 직접적으로 설득력 있게 전달해 줄 수 있는 '인격적 접촉' (personal touch)의 그래스루츠 전략만이 위력적일 수 있다. 그래스루츠 로비는 '보다 인격적인(personal) 것일수록 효과가 있다'.¹²⁾ 대량 생산된 형태의 편지나 그림엽서, 전신, 청원서 등은 몇몇 상황에서 여전히 영향력을 가질 수 있다. 특히 선거구에 살고 있는 것으로 확인된 실제 유권자들로부터 이러한 우편물이 발송된다면 결코 무시할 수가 없다. 미국의 경우 주 정부나 지방정부 차원에서 이러한 물량적 접근은 아직 유효한 것으로 받아들여진다. 하지만 연방 의회를 움직이는 데에는 물량적 접근만으로 한계가 있다. 따라서 오늘날의 그래스루츠 로비활동의 추세는 개개인의 체취가 드러나지 않는 비인격적 '인조 잔디' (astroturf)의 조성을 뛰어 넘어 보다 고품격의 인격적 접촉을 가미하는 방향으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 이러한 고품격 접촉(high quality contacts)은

12) Faucheux, Ron, "The Grassroots Explosion," *Campaigns & Elections*, Vol. 16, No. 1, 1998, pp. 3-4.

개개인들이 직접 보내는 사적인 형태의 편지, 중개되지 않은 직접 전화통화, 의원과의 직접적인 방문접촉 등을 포함한다.

대부분의 공공정책결정자들은 유권자들과 형식적이고 정형화되어 있는 '깡통통조림'과 같은 의사소통이 아니라, 발신자의 체취가 물씬 배어 있는 개인적이고 비정형화된 의사소통에 더 큰 관심을 나타낸다고 밝히고 있다.¹³⁾ 직접적 접촉의 경우에도 비인격적인 접촉이 아니라, 선거구민이나 지역사회에 영향력 있는 인사의 개별적인 방문접촉이나 확일적이지 않은 사적인 메일에 대하여 의원들이 보다 호의적이라는 것이다.

V. 그래스루츠와 그래스탑스(Grasstops Lobbying)

'고품격의 접촉'을 위해 오늘날 각광을 받고 있는 로비전략은 해당 선거구의 비중 있는 지역인사를 지역주민의 대표로 내세워 의원과 직접 접촉하도록 하는 것이다. 로비과정에 투입되는 지역인사는 지역여론을 반영하는 주민의 대표 격으로 활동한다는 인식을 주어야 성과를 낼 수 있다. 의원 입장에서는 영향력 있는 지역인사가 주민집단의 이름을 내세우며 직접 접촉해 오는 만큼 이들의 방문에 영향을 받지 않을 수 없게 된다. 그래스루츠 로비와 그래스탑스 로비는 상호보완적인 것이다. 그래스루츠 로비가 보다 효과적으로 이루어지기 위해서는 지역주민의 여론을 대변할 수 있는 영향력 있는 지역인사의 활동이 필요하다. 그래스루츠 로비는 "정치적으로 비중 있는 지역의 유권자들을 움직일 수 있을 때" 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. "문제의 사안에 대한 이해 능력을 보여줄 수 있는 지역인사가 나서서 문제의 사안이 어떻게 지역에 영향을 미치는지 스스로의 언어로 선거구 의원에게 설명할 수 있을 때" 그래스루츠 로비는 효과적으로 작동한다. 그래스루츠 로비는 '실제 선거구민'(real people)이 문제의 사안을 '긴박하고 절실한 현안'(real issue)로 자각하고 움직일 때 성과를 낼 수 있다. 그래스탑스 로비는 이러한 상황을 만들어 내기 위한 것이다.

오늘날 대부분의 전문 로비회사는 성공적인 로비를 위해 이렇듯 영향력 있는 지

13) Faucheux, Ron, 위의 글, pp.5-6.

역의 활동가를 로비과정에 투입하는 그래스탑스 로비전략을 구사하고 있다. 특히 워싱턴이나 뉴욕 등지의 대도시를 배경으로 활동하는 로비회사 가운데에는 그래스탑스 로비를 전문적으로 수행하는 곳도 적지 않다. 그래스탑스 로비는 비중 있는 지역의 활동가를 선발하는 과정, 이들을 교육·훈련시키는 과정, 의원과 접촉을 성사시키는 과정, 그래스루츠 로비와 연계시키는 과정 등 복잡하고 정교한 절차를 거쳐 이루어지기 때문에 전문 로비회사의 노하우가 매우 중요하게 작용한다.

Bonner and Associates, National Grassroots & Communication, RTC Group, Winner, Wagner and Francis, Direct Impact, 등 워싱턴에 근거를 두고 활동하는 대부분의 로비전문 컨설팅 회사들은 재래의 그래스루츠 로비의 한계를 극복하기 위하여 의뢰고객의 연고지에 직접 전담팀을 파견하여 현지의 적극적인 활동가를 충원하고 교육시킨 후, 유권자들과 선거구 의원간의 개별적 면담을 통해 문제해결을 도모하는 방식의 로비프로그램 운용에 역점을 두고 있음을 알 수 있다. 따라서 최근에 들어와서 나타나고 있는 두드러진 현상 가운데 하나는 워싱턴 등 대도시에 기반을 두고 있는 큰 규모의 로비 및 정치컨설팅 회사들은 미국 50개 전 주에 걸쳐서 현지에서 로비활동을 조직화하는 현장 작전팀(field operatives)의 네트워크를 유지하고 있다는 것이다.

그래스탑스 프로그램의 첫 번째 단계는 선거구 유권자들로부터의 압력에 의해서 쉽게 움직일 수 있는 타깃이 될 의원을 식별해 내는 일이다. 대개의 경우 이러한 유형에 속하는 의원들은 문제의 사안에 대하여 확고한 입장이 정해져 있지 않거나, 관련 사안에 대하여 충분한 정보를 가지지 못하고 있는 의원들인 경우가 많다. 또한 경쟁자의 거센 도전에 직면하여 다가올 선거에서 박빙의 승부가 예상되는 선거구 의원일수록 유권자의 목소리에 귀를 기울이지 않을 수 없기 때문에 쉽게 타깃이 될 수 있다.

두 번째 단계는 지역 현지 작전팀이 비중 있는 지역활동가 가운데 자원봉사자로서 적극 나서 줄 수 있는 인사들의 리스트를 만들어 이들과 접촉하는 단계이다. 이때 가장 효과적으로 뛰어줄 수 있는 사람들은 실업계 인사들이다. 현지 기업인들은 지역 주민들을 고용하고 있거나, 지역 경제에 커다란 영향력을 가지고 있는 사람들이기 때문에 의원들로서도 무시할 수 없는 존재들이기 때문이다. 작전팀원들은 잠재적 명단에 들어 있는 사람을 하나씩 개별적으로 일대일로 접촉하여 30~60분 정도의 인터뷰를 갖는다. 인터뷰를 통해 이들 가운데 실제 문제의 사안에 대해

공감하고 있는 사람이 누구인지, 적극적으로 전면에 나서줄 의향이 있는 사람이 누구인지를 가려낸다. 지지의사와 목적을 명백하게 밝혀 온 사람들 가운데 자원봉사자로 로비과정에 투입될 지역인사의 명단은 이렇게 해서 확정된다. 대개의 경우 한 선거구 당 20명으로부터 60명 정도까지의 지역인사들이 이 명단에 들어간다.

세 번째 단계는 확정된 명단에 들어 있는 자원봉사자 그룹을 교육하는 과정이다. 교육은 크게 세 방향에서 이루어진다. 하나는 문제의 정책사안에 관한 보다 상세하고 민감한 정보를 전달하는 교육이다. 이들은 정책이슈의 쟁점이 무엇이고, 지지와 반대 논리는 무엇인지를 숙지하도록 교육된다. 자원봉사 그룹이 접촉해야 하는 의원들은 다양한 목소리를 듣고 있을 가능성이 크기 때문에 접촉시 일방적인 지지논리만으로 설득력을 가질 수 없기 때문이다. 또 다른 교육은 자원봉사 그룹의 자발성과 적극성을 보다 함양시키기 위한 교육이다. 정책이슈가 지역사회나 주역주민의 실생활에 대해 갖는 중요성을 깨닫도록 하거나, 자원봉사자 각 개인이 가지고 있는 소신이나 정치적 신조에 비추어 행동에 나서는 것이 얼마나 보람있는 일인지 더욱 자각하도록 교육된다. 다음으로는 의원들과 접촉하는 방법, 접촉시 설득력 있게 문제의 사안에 관하여 설명하는 방법, 편지를 쓰거나 메일을 보내는 방법 등에 관한 기술적 교육이다.

네 번째 단계는 자원봉사 그룹에 속하는 인사들로 하여금 실제 의원들과 접촉하도록 하는 단계이다. 자원봉사자들 가운데에는 개인적인 편지를 쓰거나 메일을 보내는 경우도 있고, 의원들을 직접 방문하는 인사들도 있다. 경우에 따라서는 몇몇 지지자들이 의원들과 간담회를 갖거나 식사모임을 갖는 경우도 있다. 누가 어떠한 방식으로 의원들과 접촉할 것인가 하는 것은 자원봉사자들의 지역사회에서의 지위나 역할, 의원과의 친밀도 등을 감안하여 결정된다.

그래스루츠 로비는 유권자를 끌어들이어 공공정책결정과정에 영향력을 미치도록 하는 로비활동이다. 모든 그래스루츠 로비는 유권자들을 설득하여 자신들의 의견을 목표가 되고 있는 의원이나 정책결정자에게 알려지도록 하는 동일한 목적하에 이루어진다. 그래스루츠 로비활동에서 가장 중요한 요소는 로비과정에 참여하는 유권자들이 얼마만큼 사안에 대해 잘 공감하고 있으며, 공공정책 결정자들에게 적극적으로 다가가고자 하는 확고하고 자발적인 개입의사를 가지느냐 하는 것이다. 그래스루츠 전문가들에 의하면 진정한 그래스루츠 로비활동은 다수의 유권자 집단을 맹목적으로 동원하는 '수'의 물량적 과시만으로 성공을 거둘 수 없다. 물량

적으로만 동원되는 유권자 집단은 진정한 그래스루츠가 아니라 '인조잔디'(Astroturf)일 뿐이며, 그래스루츠 로비활동은 '인조 잔디'를 만들어 이를 정치적 목적에 활용하는 노력이어서는 효력을 발휘할 수 없다는 것이다.¹⁴⁾

VI. 그래스루츠 로비와 민주주의 논쟁

미국에서 기업이나 이익단체에 의한 그래스루츠 로비는 이익을 공유하고 있는 유권자 집단으로 하여금 정책결정과정에서 참여할 수 있는 매우 효과적인 장치로 기능하고 있다. 하지만 기업이나 이익집단의 로비전략에 의한 유권자의 정치참여는 정치학적으로 검토될 필요가 있는 많은 문제를 제기한다.

기업의 정치적 전략으로서 그래스루츠 로비는 이해관계 집단으로서 유권자들의 이익을 표출하고 집약하는 과정이다. 따라서 우선 제기될 수 있는 근본 문제는 특수이익을 대변하는 이익집단에 의해 유도되는 정책과정에서의 참여가 얼마만큼 용인되고, 정당화될 수 있느냐 하는 문제이다. 미국의 경우 적어도 현행 법규에 의하면 그래스루츠 로비활동과 관련되어 별도의 규제장치가 마련되어 있지는 않다. 1995년 로비활동공개법 제정과정에서 가장 뜨거운 쟁점 가운데 하나가 바로 그래스루츠로비활동과 관련된 규제장치의 도입여부였다. 그래스 루츠 로비활동의 규제문제는 1995년 로비공개법 제정을 위한 로비청문회 및 로비개혁입법과정에서 상원과 하원, 공화당과 민주당, 그리고 입장을 달리하는 시민단체들 사이에 또 이익단체와 이익단체 사이에서 가장 첨예한 논쟁의 대상이었다. 로비개혁론자들은 그래스루츠 로비가 보편화된 추세에 맞추어 이를 로비공개법에 포함시켜야 하는 입장이었던 반면, 로비활동을 헌법이 보장하고 있는 시민의 청원권으로 인정해야 한다고 주장하는 기본권 보장론자들은 그래스루츠 로비를 유권자들의 참정의 한 형태로 보아 이를 규제할 수 없다는 입장을 견지하고 있었다.

1995년 로비공개법 제정과정에서는 청원권 차원의 순수한 그래스루츠 활동은

14) deButts, C. Read, "In Defense of Grassroots Lobbying," *Campaign and Elections*, Vol. 16, No. 11, 1995, pp. 67-70; Sharon Beder, "Public Relation's Role in Manufacturing Artificial Grassroots Coalition," *Public Relations Quarterly*, Vol. 43, Issue 2, 1998, pp. 20-23.

규제할 필요가 없지만, 전문 직업로비스트들에 의해 행해지는 상업적 목적의 그래스루츠 로비활동은 공개의무를 부과해야 한다는 수정안이 유력하게 검토되기도 했다. 하지만, 로비공개법은 그래스루츠 로비에 관련된 조항을 아예 삭제해 버리는 잠정적 타협안이 최종적으로 채택되었다. 조항삭제라는 '비결정'의 합의는 결코 이를 규제할 수 없다는 방향으로 생각이 모아졌음을 의미하는 것은 아니다. 시민 유권자의 유도된 로비활동 혹은 상업적으로 대행되는 그래스루츠 로비가 시민적 권리의 연장으로 보장되어야 하느냐 아니면 사익의 부당한 영향력 침투로 규제되어야 하는가 하는 문제는 미국의 경우 현행법 체계상 미해결의 과제로 덮어 두고 있는 것이라 할 수 있다.

오늘날 미국에서 그래스루츠 로비활동 프로그램은 기업이나 이익단체가 직접 운영해나가는 경우 보다는 이를 그래스루츠 전문 로비회사에 의뢰하여 운영하는 경우가 많다. 또한 이들 대행기관에 의한 그래스루츠 로비과정은 처음부터 유권자의 순수한 자발적 참여에 의해 이루어지기 보다는 정책과정의 참여가 유도된다. 따라서 그래스루츠 로비에 관해서 제기될 수 있는 또 다른 문제는 이들 전문로비회사 즉, 상업적 대행자들에 의해 행해지는 유권자 조직화, 교육홍보, 정책과정의 참여유도 등의 활동이 이른바 시민교육의 차원에서 정당화될 수 있느냐 그렇지 않으면 단순히 정치적 조작이라는 차원에서 비판되어야 하는가 하는 점이다. 오늘날 시민교육은 시민들에게 공동체 성원으로서는 지켜야 할 도덕적 덕목을 교육하는데 그치지 않는다. 유권자들에게 공공적 사안(public affairs)이나 공공정책에 대한 관련된 지식이나 정보를 제공하고, 또 참여에의 관심과 동기를 불러일으키는 것 역시 중요한 시민교육이라 할 수 있다. 그래스루츠 로비는 유권자들에게 문제의 정책사안과 자기이익이 어떻게 직결되어 있고, 따라서 참여를 통해서 어떻게 효과적으로 공공정책결정자에게 영향력을 행사할 것인가 교육시키는 활동을 포함한다. 모든 형태의 그래스루츠 로비는 유권자들을 설득하여 자신들의 견해를 목표의원들에게 알려지도록 하는 동일한 목적을 갖는다.

그래스루츠 로비에서 가장 중요한 요소는 로비과정에 참여 하는 유권자들이 얼마만큼 사안에 대해 잘 공감하고 있으며, 공공정책 결정자들에게 적극적으로 다가가고자 하는 확고하고 자발적인 개입의사를 가지느냐 하는 것이다. 여기에 성공한 그래스루츠 로비를 문제삼을 수는 없을 것이다. 유권자들이 이익의 자각 및 참여 동기를 가지게 되는 과정에서, 또한 자기가 선출한 의원에게 영향력을 행사하는

과정에서 이익을 공유하고 있는 기업이나 상업적 대행기관의 작용이 있었다는 것 자체는 아무런 문제가 될 수 없다. 진정한 그래스루츠 로비활동은 시민들의 자발성을 불러일으키는 것이다. 문제는 대행기관에 의해서 '유도된 자발성'의 수준을 뛰어 넘어 정치적으로 조작되고 동원되는 경우라 할 수 있다.

그래스루츠 로비를 시민권 보장 혹은 시민교육의 차원에서 정당화할 수 있다고 하더라도 여전히 중요한 하나의 문제가 남는다. 그것은 대부분의 그래스루츠 로비가 경제력을 갖춘 주요 기업이 정치적 전략 차원에서 행하는 것이라는 점과 직결되어 있다. 그래스루츠 로비프로그램을 집행해 나가는 데에는 적지 않은 비용이 수반된다. 따라서 재정능력이 우월한 집단이 보다 큰 공공정책의 수혜자가 될 것이고, 공공정책의 수혜라는 측면에서 이익집단집단간의 심각한 불균형을 야기한다. 더 나아가서는 유력한 특수이익에 의해 궁극적으로는 비조직화된 시민들의 이익이 침탈될 가능성이 크다.

오늘날 그래스루츠 로비는 고도의 정보통신 기술체제와 접맥되어 있는데, 이러한 외부의 전문 서비스를 고가에 구매할 여력이 있는 기업들이 경쟁에서 유리할 수밖에 없다. 혹자는 인터넷의 활용으로 잠재적 지지자 집단이 식별관리되고, 정치적으로 조직화하는데 드는 그래스루츠 비용을 크게 감축됨으로써 기업이나 경제적 유력단체만이 이점을 가지지는 않는다고 보고 있다.¹⁵⁾ 사실 인터넷의 정치적 활용은 처음 특정의 주의주장을 표방하는 사회단체들에 의해 효과적으로 시도되었으며, 지금도 각양각색의 이슈집단들이 소속구성원들이나 잠재적 지지자들과 정보를 공유하고, 공공정책과정에서 영향력을 행사하기 위해 이를 효과적으로 이용하고 있다. 하지만 인터넷의 보편적 활용은 이제 정치도구로써 인터넷을 소수파 단체와 아마추어 논객들의 전유물로 놓아두지 않고 있다. 인터넷은 오프라인상의 기성 특수이익단체들의 필수불가결한 새로운 정치적 활동도구가 되었고, 정치적이득을 창출할 수 있는 가장 강력한 무기가 되고 있다.¹⁶⁾

15) Mark Bonchck는 인터넷의 정치적 활용으로 유권자를 로비활동과 선거운동에 참여하도록 유도하고, 이들의 정치활동을 조정하는데 드는 거래비용이 크게 감축되었다고 설명한다: Bonchck, M. 1995. "Grassroots in Cyberspace: Using Computernetworks to Facilitate Political Participation." MIT Artificial Intelligence Laboratory Working Paper 95-2.2 (www.ai.mit.edu/projects/ppp/home.htm).

16) Munro, Neil. The Electronic Lobbyists. The National Journal. 22/17. April 2000.

인터넷은 정보유동량의 폭증 및 커뮤니케이션 확충을 가져 왔지만, 이것이 곧바로 시민들의 자발적인 참여의 활성화를 가져오는 것은 아니다. 시민의 정치적 활동성은 정보의 양 보다는 관심과 참여동기 수준에 비례한다. 기성의 이익단체들은 시민들의 관심과 동기를 정치적으로 조직화하는데 필요한 자원을 보다 쉽게 확보할 수 있는 위치에 있다. 사이버 공간 역시 기존의 대의제도와 이익집단 정치에 근본적 변화를 가져올 것으로 기대할 수 없는 것이다.¹⁷⁾

성공적인 그래스루츠 로비는 참여활성화의 한 징표로도 볼 수 있으나, 그것은 직접민주주의나 참여민주주의의 이상과는 거리가 있어 보인다. 그래스루츠 로비는 오히려 '사익의 정치적 경쟁체제'로서 이익집단 정치를 더욱 심화시키는 방향으로 나아가고 있다. 민주정치과정을 사익의 경쟁과정으로 보느냐 혹은 공동선을 모색하는 숙고과정으로 보아야 하는 것은 정치학의 해묵은 논쟁거리 가운데 하나이다. 민주정치를 사익의 정치적 경쟁으로 보는 대심민주주의(adversarial democracy) 하에서 공공정책은 사익간 경쟁의 결과를 반영한 것에 불과할 것이고, 합리적 시민이 사익을 초월하여 공유이익을 추론해 나가는 과정으로 규정하는 심의민주주의(deliberative democracy) 하에서 공공정책은 공동선을 구현한 것이 된다. 후자는 전자 보다 고결한 민주주의의 이상을 담고 있다. 하지만 이데올로기와 지역감정의 미망에서 해매고 있는 한국정치 현실 속에서 고준담론의 민주주의 이상 보다는 유권자들이 자기이익에 충실하고, 정치가 이익의 자유경쟁체제로 규정되는 합리적 이익집단 정치가 우선 실천가능한 정치적 목표가 될 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 거대한 경제권력을 가진 기업의 정치적 활동을 상쇄할 수 있는 제도적 장치, 예컨대 로비활동 공개법이라든지, 공익단체의 정책참여 제도화 등과 같은 선결과제도 함께 다루어져야 할 것이다.

17) Bimber, B. 1998. "The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism." *Polity*. 31/1: 133-160.

참고문헌

- Andres, G.J. 1985. "Business Involvement in Campaign Finance: Factors Influencing the Decision to Form a Corporate PAC." *PS Spring*.
- Austen-Smith, D. 1995. "Campaign Contributions and Access." *APSR*, Vol. 89, No. 2. pp. 566-581.
- Baron, David P. 1995. "Integrated Strategy: Market and Nonmarket Components." *California Management Review*, Vol. 37, No. 2, Winter.
- Berry, Jeffrey M. 1989a. "Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict." Richard A. Harris, S. M. Milkis eds., *Remaking American Politics*, Westview Press.
- Berry, Jeffrey M. 1989b. *The Interest Group Society* 2nd ed. Princeton: Princeton University Press.
- Boies, J. 1989. "Money, Business and the State: Material Interests, Fortune 500 Corporations, and the Size of Political Action Committees." *American Sociological Review* 54 (Oct.). 821-833.
- Epstein, E. 1969. *The Corporation in American Politics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Gray, V., & Lowery, D. 1997. "Reconceptualizing PAC Formation: It's not a Collective Action Problem, It's an Arm's Race." *American Politics Quarterly* 25. 319-346.
- Keim, Gerald. 2001. "Managing Business Political Activities in the U.S.A.: Bridging between Theory and Practice." *Journal of Public Affairs* 1/4 and 2/1. 362-281.
- Kramer, Tony. 2000. *Winning at the Grassroots: A Comprehensive Manual for Corporations and Associations*. Washington, D.C.: Public Affairs Council.
- Lenway, S., & Murtha, T. 1994. "The state as strategist in International Business Research." *Journal of International Business Studies* 25. 513-535.
- Lichtenberg, F.R. 1989. "Contributions to Federal Election Campaigns By Government Contract." *The Journal of Industrial Economics* 38.
- Lord, M. 2001. "Corporate Political Strategy and Legislative Decision Making." *Business & Society*, 39/1. 76-93.
- Mitnick, B.M. 1993. *Corporate Political Agency: The Construction of Competition in Public Affairs*. Newbury Park: Sage Publications.
- Mizruchi, M.S. 1992. *The Structure of Corporate Political Action*. Cambridge: Harvard University Press.

- Petracca, M.P. 1992. *The Politics of Interest: Interest Groups Transformed*. Oxford: Westview Press.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Ryan, M., Swanson, C. & Buchholz, R. 1987. *Corporate Strategy, Public Policy and Fortune 5000: How America's Major Corporations Influence Government*. Oxford, England: Blackwell.
- Russell, M. 1995. "Constituency Building: Determining Employee's Willingness to Participate in Corporate Political Activities." *Journal of Public Relations Research* 74/4, 273-288.
- Salisbury, Robert H. 1990. "The Paradox of Interest Group in Washington — More Groups, Less Clout." Anthony King, ed. *The New American Political System*, 203-229, AEI Press.
- Schlozman, K.L., & Tierney, J.T. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Sethi, S.P. 1987. *Handbook of Advocacy Advertising*. Ballinger Press.
- Shaffer, B. 1995. "Firm-Level Response to Government Regulation: Theoretical and Research Approaches." *Journal of Management* 21. 495-514
- Swanson, Ryan, M.H., C.L., & Buchholz, R.A. 1987. *Corporate Strategy, Public Policy and the Fortune 500*. New York: Basil Blackwell.
- Vogel, D. 1996. "The Study of Business and Politics." *California Management Review* 38/3.
- Weidenbaum, M. 1980. "Public Policy: No Longer a Spectator Sport for Business." *Journal of Business Strategy* 3/4. 46-53.
- Yoffie, D., Bergenstein, S. 1985. "Creating Political Advantage: The Rise of the Corporate Political Entrepreneur." *California Management Review* 28/5.

ABSTRACT ■■■

A Study on Recent Trends in Corporate Political Activities in the U. S.

Yune, Hong Keun Seoul National University of Technology

This study is to analyze the recent trend of corporate political activities in the U.S., especially focused on grassroots lobbying strategies, and its theoretical implication with respect to democratic politics. Since '90s, Most companies, trade associations, and other organizations have come to realize that effective participation in the public policy process requires the ability to educate, motivate, and mobilize a variety of their different stakeholders to take political action. Recent research papers, surveys and case studies have consistently indicated that no single type of political influence activity is nearly as effective as a well-organized grassroots effort. But mobilized grassroots lobbying activity by guns-for-hire lobbying firms, what is usually called 'Astroturf' has a negative implication in terms of democratic equal participation.