

입법학적 관점에서의 입법 로비활동*

Legislative Lobbying Activity in the Perspective of Legislative Studies

심 우 민(Shim, Woo Min)**

ABSTRACT

This article reconsiders legislative lobbying activity in legislative studies. As a matter of fact, reputation of lobbying act is not so positive in Korea. The main reason is that those kinds of acts constitute favorable legislative policy decision-making environment for capital and power, and accentuate inequality. However, it is no exaggeration to say that negative recognitions against legislative lobbying activity on the normative and ethical level paradoxically overlook ongoing illegal lobbying practices. Because although lobbying activity is not permitted officially many companies and interest groups actually have been lobbying.

This article insists that the legislative lobbying activity should be understood as a kind of legislative argumentation activity in the line of legislative studies. In this, more professional legislative discussions can take place, beyond the actual limitations which parliamentary supporting staffs and organizations have in the aspect of size and expertise. For the purpose of this, new conceptions about lobbying activity and institutional design is required.

Key words: legislation, lobbying activity, legislative studies, legislative argumentation, parliamentary supporting staffs and organizations

I. 들어가며

그간 입법논쟁이 지속적으로 제기되어 왔던 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 2015년 3월 3일 국회를 통과하고, 2016년 9월 시행을 앞두고 있다. 국회 통과에도 불구하고 이 법률에 대해서는 아직까지 위헌성 논란이 사회 곳곳에서 제기되고 있는 상황

* 이 논문은 2015년 4월 10일 국회 의원회관에서 개최된 「한국부패학회 창립 20주년 기념 학술대회」에서 발표한 원고임을 밝힌다. 또한 한국사회의 입법학 발전에 남다른 열정과 헌신을 보여주신故박영도 박사님의 영전에 부족하지만 이 논문을 바친다.

** 국회입법조사처 입법조사관; 법학박사(legislation21@gmail.com).

이다. 필자가 이 법의 통과를 전후한 시기에 가졌던 의문은 과연 국회의원들의 입법활동을 대상으로 한 소위 입법 로비활동¹⁾은 어떻게 다루어질 것인지 여부였다. 즉 동법은 공직자 등의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 금품 등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하여 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하겠다는 입법취지²⁾를 가지고 있는데, 과연 이러한 취지를 달성함에 있어 입법자와 국민간의 소통 문제를 동법상 규제 속에서 어떻게 구조화 할 수 있는 것인가 하는 의문이었다.

『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 제5조 제2항 제3호는 “선출직 공직자, 정당, 시민단체 등이 공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 법령·기준의 제정·개정·폐지 또는 정책·사업·제도 및 그 운영 등의 개선에 관하여 제안·건의하는 행위”는 이 법에서 정하는 ‘부정청탁’에 해당하지 않는 것으로 규정하고 있다. 이에 대해 일부 사회 여론들은 국회의원 및 시민단체 등에 대해서만 예외를 인정하는 것은 타당하지 못하다는 비판을 제기하고 있는 상황이다. 결국 이와 결부된 입법로비의 문제는 향후 동법의 시행과 관련한 쟁점으로 등장할 여지가 상당하다. 물론 이하에서는 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 그 자체의 당부를 논하지는 않는다. 다만 이번 법 제정으로 인하여 입법 로비활동의 법제화 문제를 재차 진지하게 고려할 필요가 있다는 점을 확인하는 데 그친다.

이 논문은 기본적으로 소위 입법 로비활동을 입법학적 관점에서 재조명해 보고자 한다. 사실 우리나라에서 로비활동에 대한 인식이 그다지 좋은 편은 아니다. 특히 자본과 권력에 유리한 입법·정책 결정 환경을 제공함으로써 사회적 불평등을 심화시킬 것이라는 우려가 그 핵심적인 이유이다. 그러나 실제 현실에서는 시민단체 및 각종 이익단체 등을 제외하고도 상당수의 (대)기업 및 사경제주체들이 이미 소위 ‘대관(對官)팀’으로 불리는 비공식적 입법 로비활동을 수행하고 있다는 점에서만 보더라도, 입법 로비활동 등에 대한 부정적인 규범적·윤리적 차원의 인식태도가 역설적이게도 현장에서 수행되고 있는 입법 로비관행을 눈감아주는 결과를 초래하고 있다고 해도 과언이 아니다.

입법 로비활동의 합법화 또는 법제화에 대해서는 각자의 가치관과 입장에 따라 각기 다른 의견을 가질 수 있다.³⁾ 다만 이 논문에서는 다소 광범위한 로비활동의 영역 중 입법 로

1) 대표적인 로비활동 규제 입법례인 미국의 『로비공개법』(Lobbying Disclosure Act)에 따르면, 행정부 공무원이나 입법부 공무원과 구두나 서면에 의해 의사교환 하는 행위로 “로비 접촉”을 개념정의하고 있는데(2 U.S.C. §1602), 이를 통해 보더라도 광의적 의미에서 로비활동은 정책 및 입법까지 포괄하는 것이라고 볼 수 있다. 다만 이 글에서는 효과적 논의를 위하여 그 범위를 입법에 관한 로비활동, 즉 입법 로비활동에 한정하기로 한다.

2) 정무위원장, 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률안』(의안번호: 14143), 2015.3.

3) 이와 관련한 찬반 의견들의 개괄적인 내용은 이승희 의원실, 『로비스트 법제화 꼭 필요한가?』(로비스트 법제화를 위한 제1차 토론회 자료집), 2005.5.4 참조. 또한 각국의 제도화 사례에 대한 내용은 조규범, 『로비활동 법제화의 쟁점과 과제』(국회입법조사처, 2012)를 참고.

비활동의 법제화가 입법학적 관점에서 필요한 이유를 고찰해보고자 한다.⁴⁾ 이를 위해서는 입법학이 가지는 의의부터 설명할 필요성이 있을 것이다. 그런 연후에 입법 로비와 관련한 쟁점들과 법제화 필요성 논의 지형에 대해 정리해 보고자 한다.

II. 입법학과 입법논증

1. 입법학의 연구의 이해

(1) 입법학의 기본취지

입법학(立法學)은 최근 들어 많은 이들의 입에 회자되고 있다. 아직까지 이 학문분야의 명확한 체계와 방법론이 제시되어 있지 않음에도 불구하고, 입법학이라는 이름 그 자체는 낯설지 않은 것이 사실이다. 그 만큼 입법학이라는 용어는 부지불식간에 자주 활용되고 있으며, 또한 입법학을 전공한다고 표방하는 이들도 종종 발견할 수 있다. 일반적으로 학계에서는 입법학이란 단지 입법과정에 대한 학문, 또는 입법을 대상으로 하는 학문 정도로 평가 받고 또한 그렇게 이해되는 경향이 있다.

입법학이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다. 물론 역사적으로 보자면 입법에 대해 언급하고 있는 다수의 선각자적 현인들, 특히 정치철학자들의 이론과 견해들을 일부 발견할 수 있는 것이 사실이지만, 입법학이라는 이름을 직접적으로 표방하면서 연구를 수행한 것은 그리 오랜 일은 아니다. 그 일례로, 스위스의 피터 놀(Peter Noll)은 세계적인 입법학의 개척자로 알려져 있다. 그는 1973년 『입법학(Gesetzgebungslehre)』이라는 저서를 통하여, “어떻게 하면 법적 규범에 의해서 사회 상태에 가장 바람직한 영향을 부여할 수 있는가”⁵⁾라는 문제를 제기하고, 형사법적 측면에서의 입법학의 기본구상을 제시하였다.

피터 놀은 입법학이 다학제적 학문으로서 전통적인 법해석학을 대신할 수 있는 것이라기 보다는, 오히려 사회과학과 법사실연구의 도움을 바탕으로 법학 연구영역을 확장시켜 기존

4) 헌법학적 관점에서 로비활동 법제화에 관한 최근 논의로는 홍완식, “로비제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰”, 『헌법학연구』 제14권 제2호, 2008을 참조할 것.

5) 그의 입법학 접근방법은 ‘사실과 권력에 대한 지배의 시도로서 합리적 입법’이라는 문제제기에서 출발하였다. 법학이 의학과 마찬가지로 명백히 학제적 학문임에도 불구하고, 지금까지의 법률가들이 자신들의 고유한 사물이해의 영역과 경계를 근본적이고 체계적으로 고민하지 않았다는 점을 그는 지적하면서, 입법학이 바로 이 결함을 복구시켜야만 한다고 하였다. Peter Noll, *Gesetzgebungslehre* (roro Studium Nr. 37, Rowohlt, 1973), 64-68면; 이상영, “법사회학적 입법연구: 토지공개념 3개법안 입법과정을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 1993, 41면 재인용.

의 법적 문제 해결에 관한 실마리를 찾으려는 시도라고 설명한다.⁶⁾ 즉 입법학을 기존의 법학과 차별화된 고유성을 가진다고 보는 것이 아니라, 기존 법학의 한계를 극복하고자 하는 노력으로 파악하고 있는 것이다.⁷⁾ 당연한 이야기이지만, 이러한 측면에서 입법학은 해석 중심의 전통적인 법학 연구와 괴리될 수 없는 측면이 있다.

(2) 현재 입법학 연구의 문제점

입법학이 국내에 수용되면서 기존의 법적 사고에서 발전하지 못한 귀납적 성격을 가지는 사회과학 방법론에 과도한 관심이 기울여진 측면이 있다. 그 결과 사회과학 방법론이 마치 입법 갈등을 해소하는 데 객관적인 기준을 제시해줄 수 있을 것이라는 믿음을 양산해 냈다. 실제 국내의 상당수 입법학 연구들은 주로 이러한 사회과학 방법론의 도입을 주축으로 한 학제간 연구를 강조하는 입장을 가지고 있음을 어렵지 않게 발견할 수 있다.

이러한 국내 연구 상황을 보여주는 것이 바로 입법평가 또는 입법영향분석⁸⁾에 관한 논의이다. 입법영향분석을 간단히 정의하자면 분석 대상 법(안)이 과연 그 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있는지 여부를 측정 또는 평가하는 실무상 절차라고 할 수 있다. 궁극적으로 이러한 절차는 입법의 체계성과 수용성을 제고하는 데 일조하는 역할을 수행한다고 할 수 있으며, 따라서 각 국가들은 이러한 입법영향분석을 다양한 형태로 제도화하고 있는 상황이다. 그런데 해외 주요 국가들의 입법영향분석에 관한 논의들을 개관해 보면, 사회과학적 분석만큼이나 의견청취(consultation) 절차 등을 동등하게 고려하고 있다. 그러나 국내 대부분의 연구들은 실증적 연구에 치우친 사회과학 방법론을 전제로 입법영향분석의 제도적 수용을 주장하고 있다.⁹⁾

2. 입법논증과 입법판단

(1) 입법학 연구 토대로서의 입법논증

실증과학에 대한 과도한 신뢰는 오히려 입법학의 발전을 저해하는 측면이 있다. 과학적

6) Peter Noll, 앞의 책, 1973, 64-68면; 이상영, “입법학 정립을 위한 변증론”, 충북대 『법학연구』 제7권 1호, 1995, 107면 재인용.

7) 최대권도 이와 유사한 주장하고 있다. 특히 법학적 관심사에서 입법의 문제에 대한 접근은 여타 사회과학분야에서의 입법에 대한 접근과 차이가 있다는 점을 강조한다. 최대권, “입법의 원칙”, 서울대 『법학』, 제25권 제4호, 1984, 62-63면.

8) 국내에서는 기존에 “입법평가”라고 소개되어 왔으나, 국회입법조사처는 2010년 6월부터 「입법영향분석TF」를 운영하면서 이를 “입법영향분석”으로 부르고 있다.

9) 이러한 문제점에 대해서는 심우민, “의회 입법영향분석 가이드라인 구상”, 『입법평가연구』 제8호, 2014을 참조할 것.

방법론을 통해 도출된 결론은 일종의 가설에 대한 검증에 불과하고, 그러한 결론 자체는 또 다른 해석의 대상일 뿐이다. 따라서 중요한 것은 특정 현상을 판단하는 자의 가치관이며, 입법학이 근원적인 출발점으로 삼아야 하는 것은 이러한 가치관들 사이의 갈등, 즉 불일치(disagreement)이다.

결국 입법학의 연구가 토대로 삼아야 하는 것은 그 누구도 부정할 수 없는 확고부동한 과학적이고 객관적인 결론(입법대안) 제시가 아니라, 각자의 가치관에 입각하여 어떻게 현실상황에 적합한 설득력 있는 입법대안을 제시할 수 있는지 여부인 것이다. 이러한 측면에서 우리는 새롭게 연구가 진행되고 있는 입법논증(legislative argumentation)¹⁰⁾에 주목할 필요가 있다. 간략하게 살펴보자면, 입법논증은 “모종의 입법주장을 청중에게 설득해 내기 위해 논거를 제시하고 활용하는 행위”라고 할 수 있다. 특정한 입법적 내용을 주장하기 위해 논거를 제시하는 것은 너무나도 당연하다. 그러나 이제까지 국내의 입법학 연구들은 누구도 부인하기 힘든 소위 과학적·객관적 논거들을 개발하는 것이 중요하다는 점을 추상적·이론적 수준에서 강조해 왔다. 이는 근대사회 성립 이후 성장한 과학성에 대한 신뢰에 기반해 있는 것이라고 할 수 있다. 그 결과 논거 자체의 객관성과 과학성, 그리고 이를 통한 합리성 증진이 강조될 뿐, 그러한 논거들을 입법주장의 관철 또는 설득을 위해 어떻게 활용되어야 하는 것인지에 대한 연구는 미흡한 것이 사실이다.

입법논증론은 입법학 연구에 있어 두 가지의 기능을 가지고 있다. 하나는 입법논증론 자체의 고유 영역으로서 논증 또는 설득에 직접적으로 연관되어 있는 내용을 연구하는 기능이고, 다른 하나는 입법논증의 강조 이면에 존재하는 상호 설득과 이를 통한 법규범적 의미구성 작업에 관한 배경이론으로서의 기능이다. 전자는 하나의 세부 입법학 연구영역으로서 기능하며,¹¹⁾ 후자는 입법학 전체의 연구 방향성을 제공해 주는 ‘입법이론’으로서 기능한다.¹²⁾ 이 논문은 이하에서 입법논증론의 두 가지 기능 중에서 우선적으로 전자의 측면, 즉 입법절차상의 논증 및 설득과 연계된 입법논증론 자체 연구, 즉 입법 실무적 차원에 초점을 맞춘다.

10) 일반적으로 argumentation이라는 용어는 주로 대륙법계 국가에서 활용되는 것으로 “논증”이라는 표현으로 번역되고 있고, 영미법계 국가에서는 reasoning이라는 용어를 사용하며 “추론”으로 번역되는 경향이 있다. 이 논문에서는 이 둘 간의 차이가 포괄적으로 현재의 ‘법적 사고’의 모습을 보여주는 것으로서 매우 유사한 의미를 가지는 것으로 파악하고 있다.

11) 기존 국내에서는 입법학의 세부 연구영역을 입법이론(입법학의 학문적 성격과 의의, 연구 방법론 또는 방향성 성찰), 입법방법론(입법정책적 목적 및 그에 따른 입법추진의 방향 및 수단·대안의 결정 방식 연구), 입법과정론(법령을 제·개정할 때 거치게 되는 절차를 세분화시켜 분석 및 연구함), 입법기술론(법문작성 등을 위해 요구되는 특수한 기술에 대해 연구함), 입법평가론(입법의 효과 또는 목적 달성 여부에 대해 방법론적으로 분석함) 등으로 분류하여 왔다. 필자는 이에 추가하여 입법논증론 연구가 필요하다고 생각한다.

12) 이러한 입법논증론의 이론적 배경과 구체적인 응용방향에 대해서는 심우민, 『입법학의 기본관점: 입법논증론의 함의와 응용』(서강대학교 출판부, 2014)를 참조할 것.

(2) 입법논증의 구조에 비춰본 입법판단의 특성

입법논증 분야는 해외 입법학 연구에 있어서도 그다지 보편화된 논의는 아니다.¹³⁾ 국내의 경우 일부 학자들에 의해 “입법변론”이라는 용어로 이와 유사한 내용이 주장된 바 있다.¹⁴⁾ 이들의 논의는 사법판결과 입법판단의 구조적 유사성에 기반하고 있다. 사실적인 영역에서의 문제를 확인하고, 이를 규범적인 언어 또는 체계 속에서 판단할 수 있는 기준을 정립한다는 견지에서 사법판결과 입법판단은 상당한 유사성을 가지고 있다. 따라서 입법변론의 기획은 사법판결에 있어서의 변론의 개념을 입법의 영역에 도입하고자 한 것이라고 볼 수 있다.

물론 이러한 변론 개념을 입법의 영역에서 그대로 적용하기에는 한계가 있다는 점은 명확하다. 그것은 사법판결과 입법판단의 논증의 구조에 있어서 차이점이 존재하기 때문이다. 기존에 이러한 차이점으로 제시되는 것들에는 다음과 같은 것들이 있다.¹⁵⁾ 첫째, 놀(Peter Noll)의 논의에 따르면, 입법과정에는 재판과정과는 달리 어떠한 증거절차도 존재하지 않으며, 다투어지고 있는 사실에 대하여 입증의무¹⁶⁾는 물론이고, 입법상 결정에 대한 이유구비 강제(Begründungszwang)도 존재하지 않는다.¹⁷⁾ 둘째, 법원의 법적용은 구체적인 사건이 야기되면서부터 그 특정의 다툼을 해결하는 데 중점을 두는 수동적인 활동인데 비해, 입법은 구체적인 사건과 관계없이 일반적·추상적 원칙을 정하는 것을 그 목적으로 한다. 따라서 사법과정에서는 개념적·논리적 사고방법이 우선하나, 입법과정에서는 목적성·기술성이 우선한다는 점에서 양자는 그 성격을 달리한다.¹⁸⁾ 셋째, 사법과정은 현재 존재하는 법(률)을 적용하여 사건을 재판하는 것, 즉 판결을 수행하는 당사자인 판사의 판단기준은 법

13) 세계적으로도 입법학의 한 분야로서의 입법논증에 대한 관심은 아직까지 그다지 크지 않은 상황이다. 최근 이와 관련하여 출간된 주목할 만한 연구들로는 다음과 같은 것들이 있다. Daniel Oliver-Lalana, “Towards a Theory of Legislative Argument”, *Legisprudence* 4(1), 2010; Jan Sieckmann, “Legislative Argumentation and Democratic Legitimation”, *Legisprudence* 4(1), 2010; H. José Plug, “Institutional Boundaries on the Evaluation of Argumentation in Legislative Discussions”, *Legisprudence* 4(1), 2010; Gema Marcilla, “Balancing as a Guide to Legislative Reasoning”, *Legisprudence* 4(1), 2010.

14) 최대권, “입법학연구: 입법변론을 중심으로”, 서울대 『법학』 제31권 제1호, 1990; 최대권 외, 『사회변화와 입법』 (도서출판 오름, 2008), 20면 이하 참조. 또한 이에 대해 간단히 소개하고 있는 논문으로는 정태욱, “절차적 정의에 관한 연구: 법절차에 관한 정의철학적 기초”, 서울대학교 박사학위논문, 1995, 136면 이하.

15) 심우민, 앞의 책, 170-171면.

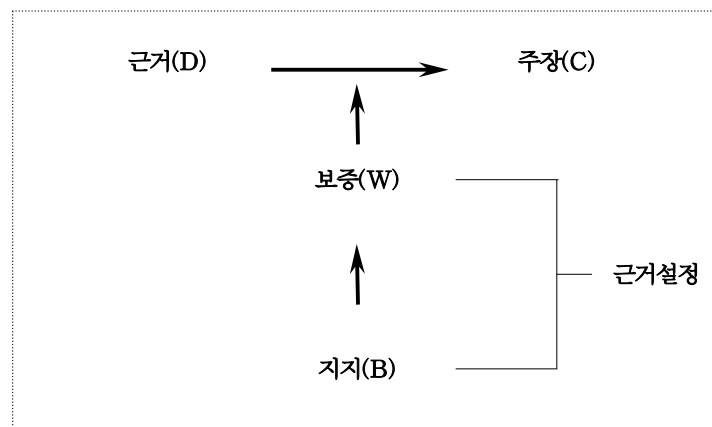
16) 이러한 입법자의 의무와 관련하여, 최윤철은 독일연방헌법재판소의 견해를 제시하면서, 입법자의 법률관찰 의무와 법률 개선 및 교정의무를 제기하고 있다. 이에 대해서는 최윤철, “입법자의 법률관찰 의무”, 『토지공법연구』 제21집, 2004; 최윤철, “독일에 있어서의 “입법자의 법률개선의무”에 관한 논의”, 『공법연구』 제31집 제3호, 2003; 최윤철, “입법자의 법률상 하자제거의무”, 『법조』 통권 561호, 2003, 그리고, 홍완식, “입법자의 법률개선의무에 관한 연구”, 『공법연구』 제31집 제2호, 2002 참조.

17) Peter Noll, 앞의 책, 1973, 46면, 94면.

18) 박영도, 『입법학입문』 (한국법제연구원, 208), 249면.

틀인데 비해, 입법과정은 이와 달리 정면으로 그 법을 제정하는 행위라는 점, 그리고 입법자에게 행위 준거기준으로 등장하는 것은 헌법 또는 더 넓게는 입헌주의 원리라는 점에서 입법과정은 사법과정보다 광범위한 형성의 자유 및 재량을 지니고 있다.

이러한 차이점을 좀 더 추상적·이론적인 구도 속에서 살펴보기 위해서는 툴민(Stephen Toulmin)의 논의 구조를 개략적으로 활용해 볼 필요가 있다. 툴민은 기본적으로 논리의 형식화에 반대하면서, 실천적이고 현실적인 차원의 (신)수사학적 논증을 강조한다. 즉 그는 다양한 상이한 것들을 대전제 속에 포섭하고, 다양한 논증 방식을 연역 논증과 귀납 논증으로 단순화하여 분류해 온 기존의 형식 논리학에 대항하여 논리에 관한 새로운 이론적 방향전환을 모색한다.¹⁹⁾ 툴민은 논증이 어떻게 구성되고 사용되는지를 파악하기 위한 목적으로 ‘논증모델’을 제시한다. 설명의 편의를 위하여 필요한 부분만을 간추리면 다음과 같은 그림으로 정리가 가능하다.



〈그림 1〉 논증과 근거설정

특정한 입법적 주장(C)을 하기 위해서는 이를 뒷받침하여 그 타당성을 제공해 줄 수 있을 만한 보증(W)이 존재하여야 한다. 그리고 이러한 보증에 대하여 의문(반론)이 제기될 때, 원래의 논증자는 지지(B)에 의해 그 타당성 확보를 시도하게 된다. 그러나 문제는 이러한 근거설정이 지속적으로 반복될 수 있는 가능성이다. 이렇게 되면 특정 주장의 내용을 보편적·종국적으로 근거지을 수 있는 타당성의 원천을 찾기란 힘들어진다. 이러한 측면에서 최종적 근거설정(Letztbegrundung; ultimate justification)이라는 이상을 끝까지 추구한다면 결국 무한퇴행(regress ad infinitum)의 논리에 빠지게 된다. 한스 알버트(Hans Albert)는 이러한 문제점을 ‘뮌히하우젠-트릴레마(Munchhausen Trilemma)’라고 표현한다. 즉 모든 근거설정의 문제에 있어서는 이러한 문제점을 피할 수 있는 세 가지 가능성²⁰⁾이 존재하는

19) 오형엽, “현대문학비평과 논증의 수사학”, 『어문논집』 제56권, 2007, 333면.

데, 중국에는 눈에 빠진 사람이 자신의 상투를 붙잡고 빠져 나오려는 것과 다름없는 상황에 처한다는 것이다.²¹⁾

이러한 문제 상황을 극복하기 위해 다양한 이론적 시도들이 이루어져 왔지만,²²⁾ 현실에서의 사법판단은 실정법 규정과 판사의 그에 대한 해석을 전제로 한 근거설정 절차의 경제적 ‘단절’을 추구할 수밖에 없는 경향이 있다. 그것은 분쟁해결의 급박하고도 현실적인 필요성은 물론이고, 법적안정성 추구라는 이념(법치주의)이 전제되어 있기 때문이다. 반면, 입법 판단 또는 입법절차는 이러한 단절보다는 유동적이고 지속적인 논증과정을 거친다는 특성을 가지고 있다. 이는 근거 설정 자체가 매우 다양한 규범적 가치에 대해 개방적일뿐만 아니라, 그렇게 하는 것이 사회 내의 다양한 가치들을 헌정질서 속에 포섭(민주주의)할 수 있는 방편이기 때문이다.²³⁾

이러한 측면에서 사법판단 영역에서의 법적논증에 비하여, 입법판단 영역에서의 입법논증은 매우 포괄적이고 난해한 특성을 가진다. 기성의 실정법과 그 해석 원칙(dogmatics)을 인용한 논증이 아니라, 다양한 사회 내의 가치가 전제된 입법대안의 설득과정은 그 자체가 “학제적” 방법론이 활용되어야 할 정도로 매우 종합적인 성격을 가진다.

Ⅲ. 입법 로비활동에 대한 입법논증론적 접근

1. 입법지원인력과 새로운 제도적 디자인 모색

(1) 입법 지원의 현실적 한계

현재 입법부의 공식적인 입법지원인력들로는 국회의원의 보좌진(보좌관, 비서관, 비서 등)을 비롯하여, 국회사무처(각 위원회 및 법제실 등), 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등의 전문인력들이 있다. 물론 이들은 입법 업무 이외에도 행정부 견제를 위한 제반 업무들을 수행하고는 있지만, 기본적으로는 입법자(국회의원)들의 입법대안 구상 및 이를 주장하기 위한 입법논증을 실제적으로 지원하는 역할을 수행한다. 그러나 이러한 입법지원인력들의 업무에는 한계가 존재한다.

20) 이러한 세 가지의 가능성은 (i) 무한퇴행, (ii) 논리적 순환, (iii) 근거설정 절차의 단절이다.

21) Kurt Seelmann, *Rechtsphilosophie*, 4. Aufl. (Verlag C. H. Beck, 2007); 윤재왕(역), 『법철학』(세창출판사, 2010), 213면. 이 저술에 대한 인용은 2010년 국문 번역본에 따르기로 한다.

22) 심우민, 앞의 책, 183면 이하.

23) 사실 이에 대해서는 좀 더 세부적인 설명이 필요하다. 이에 대한 세부적인 설명에 대해서는 심우민, 앞의 책, 195면 이하 참조.

현실적으로 제도화된 공식적 입법지원인력만으로는 국회에서 발의 및 제출된 모든 법률안들에 대한 분석 및 검토 지원업무에는 한계가 있을 수밖에 없다. 제18대 국회(2008~2012년)만 하더라도 총 13,913건의 법률안의 발의 및 제출되었으며, 제19대 국회(2012~2016년)의 경우에는 현재(2015.3.31)까지만 보더라도 13,819건에 이르고 있다.²⁴⁾ 이러한 발의 및 제출 법률안의 규모는 실질적인 입법 심사가 이루어지기 힘든 우리나라의 의회 구조와 현실을 보여주고 있으며, 그 결과 국회 입법지원인력들의 역할에는 한계가 있을 수밖에 없다.

전문성의 측면에 있어서도 한계가 존재한다. 국회의원의 보좌진은 물론이고, 국회입법조사처 및 국회예산정책처에 최근 들어 각 분야 전문인력들이 상당히 유입되고는 있지만, 현재 인력들의 역량과 규모를 고려해 볼 때 여전히 한계가 있다는 점을 부인할 수 없다. 물론 이러한 한계는 인력의 규모와 범위를 더욱 확충한다고 하더라도, 궁극적으로 전문성의 한계 문제를 온전히 극복하기는 힘들다고 할 수 있다. 그 이유는 의회 입법이 포괄해야 하는 전문성도 갈수록 영역적으로 다양해지고 있기 때문이다.

(2) 새로운 제도적 디자인의 필요성

결과적으로 실질적인 법안 마련과 심사(심의) 업무 지원을 위해서는 입법지원인력 운영상의 대안을 새롭게 모색해야 할 필요가 있다. 바로 이 지점에서 앞서 언급한 바 있는 입법학의 출발지점, 즉 가치간 갈등 또는 불일치 문제에 다시금 주목해야 한다. 결국 좀 더 나은 입법을 위해서는 사회 내에 존재하는 다양한 가치들이 입법자에게 전달되고, 또한 입법자는 그러한 내용을 국민들에게 그리고 동료 의원들에게 설득해 낼 수 있도록 하는 데 초점을 두어야 한다. 이를 달리 말하자면, 입법지원인력에게 요구되는 전문성이라는 것은 비단 객관적이고 과학적인 지식의 보유만을 의미하는 것이 아니라, 사회 내의 가치간 대립지형을 명확하게 파악하여 적실한 대안들을 정리·종합하여 입법자에게 제공할 수 있는 전문성이라고 할 수 있다.

입법지원인력은 단지 의회 입법절차 진행의 원활성을 도모하는 역할을 넘어서서, 사회 내의 개별 가치들과 입법자간의 매개자로서 역할을 충실히 수행해야 할 필요가 있다. 그러나 입법지원인력의 현실적 한계를 감안한다면, 단지 입법지원인력의 조사·분석활동만으로는 이러한 역할을 수행하는 데 어려움이 따를 수밖에 없다. 따라서 개별적인 입법대안을 주장하거나, 그러한 입법대안에 반대 의견을 제기하려는 개별 주체나 집단이 자신들의 입법주장을 입법자들에게 종합적·입체적으로 제공할 수 있는 제도적 디자인을 강구해야 한다.

24) 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>) 참조.

2. 입법 로비활동의 요소 분석

(1) 입법논증 행위의 일환으로서의 로비활동

입법 로비활동은 입법논증 행위라는 측면에서 이해될 필요성이 있다. 입법논증은 앞서 언급한 바와 같이 종래의 법학적(규범학적) 관점만을 전제로 하는 것이 아니라, 다양한 사회 현실 속의 문제 사실(입법사실)과 그것을 바라보는 가치관이 전제된 주장(입법대안)들을 포괄하는 것이다. 이는 달리 말하여, 법적판단과 입법판단은 거시적인 구조에서 사실적 문제를 규범적 언어로 표현한다는 점에 있어서는 유사성을 가지는 것은 맞지만, 궁극에서 입법 판단은 사회적 사실을 규범으로 포섭해 나가는 것이 아니라, 사회적 사실을 배경으로 규범적 주장을 제기하는 것이다. 따라서 사회적 사실들을 면밀히 분석하고, 그것을 근거로 규범적 주장을 할 수 있는 사항이 무엇인지를 논구해야 하는 것이 입법논증이다.

이러한 맥락에서 입법학 또는 입법논증이 사실학과 규범학이 통합된 다분히 학제적 성격을 가진다는 점이 명확해지며, 또한 이 지점에서 일반적인 정치적 주장과 입법주장의 차별성을 고려할 필요성이 생긴다. 즉 광범위한 정치적 주장들 중에서 규범적으로 정립해야 할 필요성이 인정되는 경우에 한하여 입법주장 또는 논증을 펼치게 되는 것이다. 결국 입법논증의 차별화 지점은 ‘(입)법적 개입의 필요성 설득’이라고 할 수 있으며, 입법 로비활동은 이러한 논증을 다양한 측면에서 직접 제기하거나 입법자를 지원하는 역할을 수행하게 된다.

(2) 입법 로비활동의 요소

따라서 입법 로비활동에서 필수적으로 포함되어야 할 요소들을 정리해 보면 다음과 같다. 다만 모종의 입법을 달성하기 위한 로비활동에는 다양한 방식이 동원될 수 있겠지만, 여기에서는 입법과 관련한 입법자와 이해당사자(또는 집단)가 직접적으로 입법대안 마련을 위해 접촉하는 과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 문제 상황에 대한 명확한 사실정보의 제공이 필요하다. 입법을 위해 중요한 근거자료로서 활용되는 관련 영역의 현황 및 사실정보 등에 관해 국회에 근무하는 입법지원인력들이 직접 모든 사항들을 조사하기에는 현실적인 한계가 있다. 따라서 관련 법령의 수범자 및 이해관계자들이 직접적으로 문제시 되는 상황들을 명확하게 제시해줄 필요가 있다. 물론 관련 사실정보에 대한 해석은 가치관 또는 입장에 따라 다른 해석이 이루어질 수 있기 때문에, 국회 내 입법지원인력은 이 부분에 관한 종합적인 정리·분석 서비스를 입법자들에게 제공해 주어야 할 것이다.

둘째, 구체적으로 입법(법적 개입)이 필요한 부분에 대한 적시, 그리고 이에 근거한 입법대안을 제공해줄 필요성이 있다. 이 지점에서 로비활동의 전문성이 필요하다. 현재 관행적

으로 이루어지고 있는 이해당사자, 이익집단 및 시민사회단체의 입법대안들의 경우 입법이 필요하지 않거나 법적 개입이 필요 없는 경우에조차도 무분별하게 법제화를 요구하는 경우가 종종 발생하곤 한다. 즉 입법적 차원의 국가 개입이 필요한 것인지에 대한 치밀한 논증이 이루어지지 않는 경우가 대부분이다. 따라서 이 지점에 대한 전문적인 대안 분석 및 제시 기법을 활용할 필요성이 있다. 물론 이에 대해서도 국회 내 입법지원인력들이 일부 역할을 수행할 수도 있겠지만, 제시된 모든 입법주장들을 분석하는 데에는 한계가 따른다.

셋째, 법안 심의과정에서 발생하는 쟁점 및 문제제기에 대해 입법자를 지원할 수 있어야 한다. 법안 심의과정의 가장 이상적인 형태는 모종의 법안을 놓고 각기 다른 입장을 전제로 한 입법논증이 상호 논박 또는 협력하는 과정이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 논의에 직접 참여하는 입법자의 전문성 및 관심 정도에 따라 입법논증 자체의 충실도가 달라질 수 있다. 또한 심의과정에서 빈번히 제기되는 논박이나 비판에 대해 입법자들이 즉자적으로 대응하는 데에도 일정부분 한계가 있을 수밖에 없으며, 따라서 입법 로비활동은 적시에 관련 논거들을 제공해 줄 수 있어야 한다. 이는 법안의 의회 통과 여부에 실질적으로 영향을 주는 중요한 과정이기 때문에 입법 로비활동의 상당부분은 이러한 역할에 초점을 맞출 필요가 있다. 국회의원 보좌진을 제외한 국회 내 입법지원인력의 경우에는 정치적 중립성의 요청으로 인하여 이러한 개별적인 대응을 직접적으로 수행하기에는 한계가 있다는 점도 고려되어야 한다.²⁵⁾ 이와 관련하여 입법자들의 직접적인 입법논증이 공식적으로 이루어질 수 있는 기회를 정리하면 다음과 표와 같다.

〈표 1〉 공식적 입법절차상 입법자의 입법논증 기회

구분	내용
제안이유 및 제안자 취지설명	일반적인 법(령)안은 형식적으로 제·개정 이유 또는 “제안이유”를 포함하고 있다. 바로 이러한 제anyi유의 기술 부분은 가장 기본적인 입법논증의 출발점이라고 할 수 있다. 또한 발의 및 제출된 법률안이 심의를 위하여 위원회에 상정되면, 제안자는 당해 법률안의 제안이유와 그 내용(제안 취지)에 대해 설명한다.
전문위원 검토보고	일반적으로 제안자 취지설명이 있은 후 전문위원 검토보고가 이루어진다. 전문위원 검토보고는 법률안을 미리 검토하여 그 타당성, 문제점 및 대안 등을 제시하는 분석보고제도이다. 이 보고서에는 찬성 및 반대 입장의 논거들이 기재되어 있는데, 이러한 측면에서 각 입장의 입법논증을 전문위원이 개괄적으로 소개하는 절차라고 평가할 수 있다.
대체토론	전문위원 검토보고가 끝나면, 일반적으로 대체토론에 들어간다. 이러한 대체토론은 관련 법률안의 전반적인 문제와 당부에 관하여 행하여지는 일반 원칙토론을 의미하고, 이에는 제안자에 대한 질의·답변을 포함한다. 이는 추후 세부적인 법안 심사업무를 수행하게 되는 소위원회의 대체적인 심사 방향을 설정하는 데 도움을 준다.

25) 예를 들어, 『국회입법조사처법』 제4조 제2항 및 제반 하위 규정 등에서는 국회입법조사처 업무의 정치적 중립성을 명시하고 있다.

공청회 및 청문회	위원회 및 소위원회는 중요한 법률안 또는 전문적 식견을 요하는 법률안의 경우 등에 대해서는 공청회 및 청문회를 개최할 수 있다. 특히 위원회는 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 하는데, 이는 위원회 의결로 생략할 수 있다. 최근 전문적 지식을 요하는 입법이 증가하고 있어, 이러한 공청회는 실질적인 입법논증의 장이 될 수 있다고 보아야 할 것이다.
찬반토론	소위원회의 세부적인 심사 결과에 대한 보고가 있는 후, 관련 법률안의 가결에 대한 이의가 있는 경우 찬반토론을 실시한다. 이러한 위원회 찬반토론은 법안 심사의 효율성을 확보하기 위한 위원회중심주의를 채택하고 있는 우리나라의 입법절차에 있어 실질적으로 매우 중요한 입법논증의 장이라고 할 수 있다.
위원회 심사보고서	위원회는 법률안의 심사를 마친 경우에는 심사경과 및 결과 등을 서면으로 의장에게 보고한다. 이러한 심사보고서에는 소수의견의 요지 및 관련 위원회의 의견요지를 기재하도록 하고 있다(『국회법』 제66조의 제2항). 이는 법안심사의 실질적 기능을 수행하는 위원회의 심사결과로서의 중요성에 더하여, 소수의견의 요지까지도 기재하도록 하고 있어 입법논증을 통하여 제시된 견해를 공식적으로 문서화시킨다는 의미도 가지고 있다.
소수의견자 보충보고	본회의 단계에서는 위원회의 심사보고와 위원회 심사를 거치지 않은 법률안에 대한 제안자 취지설명이 이루어진다. 이 단계에서는 입법논증이 실질적으로 이루어지는 경우가 그다지 많지 않다고 할 수 있으며, 이루어진다고 할지라도 위원회 심의 단계와 유사하다. 특히 위원회 심사보고는 그 내용들이 각 의원들에게 사전에 심사보고서로 배부되기 때문에 다분히 형식적인 측면이 있다. 그런데 이 단계에서 입법논증과 관련하여 언급할만한 것으로 ‘소수의견자 보충보고’ 제도가 있다. 의장은 위원장 또는 위원장이 지명한 소수의견자가 위원회의 보고를 보충하기 위하여 발언하려고 할 때에는 다른 발언에 우선하여 발언하게 할 수 있다(『국회법』 제101조).

3. 입법 로비활동의 규제지형 및 입장대립

(1) 규제지형

헌법재판소는 로비활동 규제에 적용되는 법률인 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(1990. 12. 31. 법률 제4291호로 개정된 것)에 대해 합헌으로 결정하면서도, 이러한 결정(다수 및 법정의견)과는 달리 ‘로비활동’ 자체에 대해서는 긍정적인 견해를 피력한 바 있다.²⁶⁾ 그 내용은 다음과 같다.

다원화되고 있는 현대 사회에서 로비를 통하여 이익집단이 건전한 이익을 추구할 수 있도록 보장하는 것은 분명 긍정적인 측면이 있다. 국민이 자신의 권익을 위해서 국가기관 등의 정책결정 및 집행과정에 전문가인 로비스트를 통해 자신의 의견이나 자료를 제출할 수 있다면, 국민은 언제나 이러한 의견 전달 통로를 이용해 국정에 참여할 수 있으므로 국

26) 헌재 2005. 11. 24. 2003헌바108.

민주권의 상시화가 이루어질 수 있다는 점에서, 국가기관은 정책결정에 필요한 좀더 많은 자료와 전문가의 조력으로 합리적인 의사결정을 할 수 있다는 점에서, 전문가나 전문가 집단의 로비활동은 적극적으로 권장할 사항으로 보인다.

이와 같이 전문가 집단의 로비활동의 필요성에 대해서는 헌법재판소의 다수의견도 수긍하고 있다. 다만 “금전적 대가를 받는 알선 내지 로비활동을 합법적으로 보장할 것인지 여부는 그 시대 국민의 법 감정이나 사회적 상황에 따라 입법자가 판단할 사항”이라고 전제하면서, 로비활동이 “공익이 아닌 특정 개인이나 집단의 사익을 추구하는 도구로 이용되었다는 점이나 건전한 정보제공보다는 비합리적인 의사결정을 하게 하여 시민사회의 발전을 저해하는 요소가 되었다는 점을 감안하여 청원권 등의 구체적인 내용 형성에 폭넓은 재량을 가진 입법부가 대가를 받는 로비제도를 인정하고 않고” 있는 것이 현행 로비활동 관련 규제의 취지라고 설명하고 있다.²⁷⁾ 이에 따르면 결국 현행법상 인정될 수 있는 로비활동은 대가를 받지 않는 것이어야 할 뿐만 아니라, 자신의 이익이 아닌 공익을 위한 것일 때 인정될 수 있다는 것이다. 물론 위 헌법재판소 결정의 대상 사안은 기본적으로 입법 로비활동에 대한 것이라기보다는 정책결정에 영향력을 미치기 위한 일반적 로비활동이라는 점에서 이 논문에서 대상으로 하는 입법 로비활동들과는 일부 괴리가 있다.²⁸⁾ 그렇지만 위 결정의 문제점 지적은 큰 틀에서 입법 로비활동에도 적용되어지는 사항이라고 판단된다.

그러나 로비활동에 대한 위와 같은 판례상 인식이 얼마나 설득력이 있는 것인지에 대해서는 상당한 의문이 있을 수밖에 없다. 우선 현대 입법에 있어 전문성의 요구는 과거보다 더욱 증대되고 있는 상황인데, 어떠한 전문가가 대가 없이 관련 활동을 지속할 수 있을지가 문제시 된다. 이와 더불어, 입법학 논의의 출발지점이라고 할 수 있는 가치간 갈등이 전제된 상황에서 진정으로 공익만을 위한 합법적 로비활동이 있을 수 있는지도 의문이다. 위 헌법재판소 결정문은 공익적 목적으로 활동하는 개인 또는 시민단체 등의 로비활동 등을 전제로 하고 있는 듯한 느낌을 주는데, 현실적으로 이를 입법 로비활동에 적용하는 경우에는 입법이 포섭해야 하는 정치적 가치를 너무 협소하게 설정하게 된다.

실제 입법 로비활동 등을 규제하는 법률들도 다소 대립적인 가치를 전제로 하고 있다. 이를 위해 검토해 볼 수 있는 법(률)들로는 「헌법」 제26조, 「청원법」, 「국회법」 제123조-제

27) 현재 2005. 11. 24. 2003헌바108.

28) 청구인은 ○○경영연구소 고문으로 재직중이던 자인바, 주식회사 한국○○ 대표 송○빈으로부터 서울올림픽기념국민체육진흥공단에서 주관하는 체육진흥투표권 발행사업과 관련하여 위 한국○○가 사업자로 선정될 수 있도록 관계기관에 청탁하여 달라는 부탁을 받고 위 회사 주식 등 금품을 수수한 혐의 등으로 특정범죄가중처벌등에관한법률 제3조 위반으로 공소제기되어 서울중앙지방법원(2002고합572등)에서 징역 1년 6월에 집행유예 2년을 선고받고 서울고등법원에 항소(2002노3189)하였으나 2003. 8. 12. 기각되었고, 대법원에 상고(2003도5095)하여 소송계속중 위 규정에 대하여 위헌제청신청(2003초기469)을 하였으나 2003. 11. 27. 기각되자, 2003. 12. 11. 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

126조, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 제5조 제2항 제3호, 그리고 「변호사법」 제111조 제1항, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조, 등이 있다.²⁹⁾ 이들 법률들의 규제 지형을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 입법 로비활동의 규제지형

입법 로비활동 인정		입법 로비활동 부정	
「헌법」 제26조	청원할 권리와 국가의 심사 의무 규정	「변호사법」 제111조 제1항	대가를 전제로한 변호사의 입법 로비활동 금지
「청원법」	「헌법」 제26조 청원권의 구체화	「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조	대가를 전제로 한 일반인의 입법 로비활동 금지
「국회법」 제123조~제126조	국회에서의 청원 처리절차		
「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 제5조 제2항 제3호	선출직 공직자, 정당, 시민 단체 등의 부정청탁 예외 인정		

이상과 같은 규제지형을 전제로 판단해 보자면, 헌법재판소 결정에서와 마찬가지로 입법 로비활동은 대가 없이 공익적 목적을 위해서만 이루어져야 하는 구조를 가지고 있다. 즉 입법 전문가들이 대가를 받고 의뢰인의 입법업무 지원을 수행하는 것은 원천적으로 불가능하다. 그 결과 현재의 입법로비 외형적 관행은 각 이해당사자들이 직접 자신의 입법주장 및 자료를 입법자들에게 제공하는 외형을 취하고 있으나, 사실 그 이면의 실질에 있어서는 법무법인(로펌) 등 법률전문가들에게 의뢰한 자료를 수령하여 전달하는 행태를 보이고 있다.³⁰⁾ 결국 전문가를 직접 대리인으로 한 신속·정확한 입법정보의 제공 행위는 항시적으로 불법성을 가질 수밖에 없는 상황이다. 또한 이러한 규제구조로 인하여 발생하는 더욱 심각한 문제는 입법현장에서 모종의 입법대안을 주장하는 자는 입법 전문성으로 입법자를 설득하는 것이 아니라, 목적 달성의 편의성을 위하여 당해 분야에 영향력이 있는 인사들을 공식

29) 물론 입법 로비가 아닌 일반적인 로비활동과 관련하여 언급할 수 있는 법률들 중에는 입법자의 정치자금 수수 문제와 연계성을 가지는 「형법」 제129조(수뢰, 사전수뢰죄), 제131조(수뢰후부정처사, 사후수뢰), 제132조(알성수뢰), 제133조(뇌물공여)과 「정치자금법」 제32조(특정행위와 관련한 기부의 제한), 제33조(기부의 알선에 관한 제한), 「공직자윤리법」 제15조(외국정부 등으로부터 받은 선물의 신고) 등이 있다. 큰 틀에서 이러한 규정들도 논해질 수 있는 것은 분명하지만, 여기에서는 입법 로비활동을 수행하는 자들에 직결된 사항에 집중하기로 한다.

30) 물론 입법 현실에서는 입법전문가보다는 입법자의 결정에 영향을 미칠 수 있는 인맥 등을 활용하여 자신에게 유리한 표결을 유도하는 경우도 상당하다고 알려져 있지만, 이러한 논의는 여기에서는 논하지 않기로 한다.

적·비공식적으로 영입하여 친분 및 연고를 중심으로 자신이 주장하는 입법을 성취해내려는 방향으로 귀결된다는 점이다.

결론적으로 현행법 규정에 의하면, 상당수의 로비활동이 암묵적으로 이루어지고 있음에도 불구하고, 그러한 로비활동 등은 외부에 투명하게 공개될 수 없는 상황이다. 그러나 입법행위라는 것이 가치간의 갈등이 전제되어 있다는 점을 재차 상기해 본다면, 입법자들이 실제 어떤 이들과 접촉을 가졌고 대강이라도 어떤 정보를 제공받았는지에 대해 국민들에게 공개될 때 실질적인 민주적 통제가 가능해질 수 있다는 점에서 현재의 모순적 규제구조는 다소 문제가 있어 보인다.³¹⁾

(2) 입장대립에 대한 분석 및 의견

입법 로비활동을 법제화(합법화)하자는 주장에 대해서는 찬반의 대립이 강하게 존재한다. 사실 이러한 입장 대립의 근간에는 특정 입법자의 입법행위와 정치자금 공여행위간의 견련성, 즉 ‘대가성’에 대한 규제방식 문제가 존재하는데, 이는 입법 로비활동이 반드시 정치자금과 연계성을 가지는 것으로 볼 필요가 없다는 점,³²⁾ 그리고 우리나라에서 정치자금에 관해 역사적으로 형성되어 온 규범적 가치관과 관련이 있다는 점에서 이 논문에서는 논하지 않기로 한다.

이상과 같은 관점을 전제로 입법 로비활동 법제화에 대한 논쟁지점들에 대해 정리하자면, 다음과 표와 같다.

〈표 3〉 입법 로비활동에 대한 입장대립

찬성론	반대론
<ul style="list-style-type: none"> - 로비활동 등록으로 입법절차의 투명성 확보 - 로비스트간 견제를 통한 음성적 청탁 방지 - 전문적이고 다양한 입법정보 획득 가능 - 일반 개인의 입법 접근성 확보 가능 - 대의민주주의 한계의 일부 극복 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 영세한 기업이나 시민의 민주적 통제 약화 - 비공식적 로비활동의 궁극적 차단 불가 - 사회적 발언권 불평등의 심화 - 공익이 아닌 사익 중심의 입법 환경 구축 - 해외 주요국의 로비활동 규제강화 경향

31) 예를 들어, 최근 2015년 4월 30일 국회를 통과한 「영유아보육법」상 어린이집 CCTV 설치 의무화 규정은 2015년 3월 3일에는 부결된 바 있었는데, 당시 일부 여론은 전국 어린이집 원장 및 관계자들이 관련 국회의원들을 상대로 직접적인 로비활동을 벌였다고 주장하기도 하였다. 그러나 실제 이러한 로비활동이 법적으로 공개되지 않기 때문에 진실을 공식적으로 확인할 수 있는 방법이 없었다.

32) 미국의 경우에는 로비활동과 정치자금 기부행위가 병행되는 것이 일반적이기는 하지만, 이는 좀 더 구체적으로 보자면 정치자금 규제와 관련한 논의라고 할 수 있으며, 오히려 미국 「로비공개법」 등이 중심으로 규제하고자 하는 핵심은 로비스트 활동의 투명성 확보 문제이다. 이러한 상황은 로비활동 규제와 관련한 캐나다의 「로비법」(Lobbying Act), 독일의 「연방의회 의사규칙 부속서2(1), (Anlage 2(1) der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) 등도 유사하다고 할 수 있다.

입법 로비활동의 법제화 문제에 있어 궁극적인 쟁점은 현재와 같은 음성적 로비를 어떠한 방식으로 투명화할 것이며, 권력 친분과 막대한 자금력의 입법에 대한 영향력을 어떠한 방식으로 차단할 수 있는지 여부이다. 이에 대한 개인적 판단은 다음과 같다.

첫째, 입법 로비활동을 법제화하더라도 일반 개인 차원의 입법청원 및 입법자 접촉 행위 자체가 금지되는 것은 아니다. 로비활동 법제화·투명화를 통하여 현재 상당한 암묵적 자원을 동원하여 다각적으로 펼쳐지고 있는 음성적 로비를 투명하게 공개하고, 전문적 입법논증 제공 서비스로 탈바꿈 하도록 할 필요가 있으며, 또한 이를 통해 실제 입법자의 결정에 어떤 이해관계자가 영향을 미쳤는지를 국민들이 알 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 이는 민주적 통제의 근간으로서 기능할 가능성이 높다.

둘째, 공익이라는 것은 기본적으로 각 개별적 가치의 담지자들이 대의명분을 위하여 공통적으로 전제해야 하는 규제적 이상일 뿐이지, 현실적으로 상당수는 주관적 이해관계와 가치관에 입각한 입법을 주장할 수밖에 없다. 따라서 입법 로비활동의 법제화가 궁극적으로 이익 중심의 입법환경 구축을 지향하게 될 것이라는 비판은 일부 부적절해 보인다. 다만 이에 대해서는 각자의 이해관계를 전제로 한 입법주장과 논증에 대해서는 국회 내 입법지원인력들(국회사무처, 국회입법조사처, 국회예산정책처 및 국회의원 보좌인력 등)의 검토가 이루어질 수 있다는 점에서 고도의 추상적 차원에서 요구되는 공익적 균형지점을 찾을 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 입법 로비활동의 법제화가 이루어진다면, 오히려 일반 개인이 특정한 입법적 주장을 더욱 효과적으로 주장할 수 있는 통로가 생길 수 있다. 현재는 입법자와 아무런 연고 및 연계가 없는 일반 개인은 입법청원이라는 방식을 활용할 수밖에 없는데, 이러한 입법청원이 의원소개를 전제로 하고 있음에도 불구하고 이는 형식적인 절차일 뿐이며, 더 나아가서는 실제 청원을 통해 제시되는 입법대안들은, 그 주장의 타당성 여부는 별론으로 하더라도, 설득력 있는 대안으로서의 형식적 요건들을 갖추지 못한 경우가 많다. 따라서 이러한 지점에서 일반인들이 전문적 입법 서비스를 받을 수 있다면, 오히려 입법자와 국민간의 연계가 더욱 긴밀해질 수도 있을 것이다.

IV. 결론을 대신하여

사실 우리나라에서 입법 로비활동에 대한 인식은 그다지 긍정적이지 않다. 이는 권력과 자본이 전제된 입법적 개입에 대한 막연한 거부심리로 인한 것이라고 생각한다. 물론 그러한 우려지점이 전혀 터무니없는 것은 아니다. 그렇지만 실제 입법현장에서 다양한 방식과 통로를 통하여 실질적인 입법 로비활동이 암묵적으로 이루어지고 있다는 점을 감안한다면,

오히려 이러한 입법 로비활동을 법적으로 수용하여 투명화시키고, 입법의 전문성과 치밀함을 제고시키기 위한 수단으로 활용할 필요가 있을 것이다.

로비활동, 좀 더 좁혀서는 이 논문에서 논하고 있는 입법 로비활동의 인정여부는 물론이고, 그 공개 범위의 문제, 그리고 더 나아가서는 통제 방식과 수준 문제에 대해서는 앞으로 좀 더 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다. 실제 로비활동 법제화와 관련해서는 제17대 국회(2004-2008년) 때 3건의 법률안의 발의되어 논의된 바 있었지만 입법화되지 못했다.³³⁾ 현재 국회의 입법 환경은 관련 법률안이 발의되었던 당시의 상황과는 또 다른 국면이 전개되고 있다고 볼 수 있다. 입법에 요구되는 전문성의 요청과 발의 법안의 숫자는 바로 그러한 변화를 보여주는 일면이다.

만일 단일한 객관적 공익성 관념의 존재 가능성을 인정한다면, 국회 내에 현재보다 더 많은 입법전문가(지원인력)들을 채용함으로써 모든 문제를 해소할 수 있을 것이다. 그러나 현대사회에서 공익성 그 자체는 매우 다원적으로 해석 및 판단이 가능하기에, 실질적인 민주적 입법을 위해서는 사회 내 각 주체의 입법주장이 체계적으로 입법의 장(場)에서 심도있게 논의될 수 있는 제도적 디자인이 필요하다. 바로 입법학적 관점에서의 로비활동 법제화의 주장은 이 지점에 천착하고 있는 것이다.

또한 추가적으로, 이러한 입법 로비활동 법제화는 법학교육 및 법조인력 활용의 문제와도 직결되어 있다. 2009년 우리나라에서는 법학전문대학원 체제가 출범하였다. 이러한 법학전문대학원의 도입은 다양한 전공을 가진 다수의 법조인력을 배출하여 법률서비스를 한 단계 고양하고자 하는 기본 목적을 가지고 있었다. 그러나 아직까지 송무영역이 아닌 공공영역에서 이러한 법조인력들을 어떠한 방식으로 활용할 수 있는지에 대해서는 명확한 청사진이 제시되지 못하고 있는 상황이다. 이러한 측면에서 입법 로비활동 법제화는 공공영역에서의 법조인력 활용의 여지를 넓힐 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 물론 이는 법학전문대학원 등에서 전문적인 입법학 교육이 이루어질 수 있는 상황을 전제로 하는 것이다.

결론적으로 로비활동 자체를 권력과 자본을 원용하는 부정부패의 문제와 원천적으로 결부시켜 판단하기보다는, 입법 로비활동의 긍정적인 측면(전문성과 현장성)을 극대화하여 입법 실무에서 활용할 수 있는 방안을 전향적으로 수용할 필요가 있겠다. 이를 통해 의미 없는 정치적 수사가 아닌 입법 논거의 역동적 교환이 이루어질 수 있는 입법문화를 형성해 나가야 한다.

33) 이러한 법률안들로는 정몽준 의원 대표발의, 「외국대리인 로비활동 공대에 관한 법률안」(의안번호: 328), 2004.8.26; 이승희 의원 대표발의, 「로비스트 등록 및 활동 공개에 관한 법률안」(의안번호: 2231), 2005.7.13; 이은영 의원 대표발의, 「로비활동 공개 및 로비스트 등록에 관한 법률안」(의안번호: 5143), 2006.10.11 등이 있다.

참고문헌

- 박영도, 『입법학입문』 (한국법제연구원, 2008)
- 심우민, “의회 입법영향분석 가이드라인 구상”, 『입법평가연구』 제8호, 2014.
- 심우민, 『입법학의 기본관점: 입법논증론의 함의와 응용』 (서강대학교 출판부, 2014)
- 오형엽, “현대문학비평과 논증의 수사학”, 『어문논집』 제56권, 2007.
- 이상영, “법사회학적 입법연구: 토지공개념 3개법안 입법과정을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 1993.
- 이상영, “입법학 정립을 위한 변증론”, 충북대 『법학연구』 제7권 1호, 1995.
- 이승희 의원실, 『로비스트 법제화 꼭 필요한가?』 (로비스트 법제화를 위한 제1차 토론회 자료집), 2005.5.4.
- 정대욱, “절차적 정의에 관한 연구: 법절차에 관한 정의철학적 기초”, 서울대학교 박사학위논문, 1995.
- 조규범, 『로비활동 법제화의 쟁점과 과제』 (국회입법조사처, 2012)
- 최대권 외, 『사회변화와 입법』 (도서출판 오름, 2008)
- 최대권, “입법의 원칙”, 서울대 『법학』, 제25권 제4호, 1984.
- 최대권, “입법학연구: 입법변론을 중심으로”, 서울대 『법학』 제31권 제1호, 1990.
- 최운철, “독일에 있어서의 ‘입법자의 법률개선 의무’에 관한 논의”, 『공법연구』 제31집 제3호, 2003.
- 최운철, “입법자의 법률관찰의무”, 『토지공법연구』 제21집, 2004.
- 최운철, “입법자의 법률상 하자제거의무”, 『법조』 통권 561호, 2003.
- 홍완식, “로비제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰”, 『헌법학연구』 제14권 제2호, 2008.
- 홍완식, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구”, 『공법연구』 제31집 제2호, 2002.
- Marcilla, Gema, “Balancing as a Guide to Legislative Reasoning”, *Legisprudence* 4(1), 2010.
- Noll, Peter, *Gesetzgebungslehre* (roro Studium Nr. 37, Rowohlt, 1973.
- Oliver-Lalana, Daniel, “Towards a Theory of Legislative Argument”, *Legisprudence* 4(1), 2010.
- Plug, H. José, “Institutional Boundaries on the Evaluation of Argumentation in Legislative Discussions”, *Legisprudence* 4(1), 2010.
- Seelmann, Kurt, *Rechtsphilosophie*, 4. Aufl. (Verlag C. H. Beck, 2007); 윤재왕(역), 『법철학』 (세창출판사, 2010)
- Sieckmann, Jan, “Legislative Argumentation and Democratic Legitimation”, *Legisprudence* 4(1), 2010.
- 국회 정무위원장, 『부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안』(의안번호: 14143), 2015.3.
- 이승희 의원 대표발의, 『로비스트 등록 및 활동 공개에 관한 법률안』(의안번호: 2231), 2005.7.13.
- 이은영 의원 대표발의, 『로비활동 공개 및 로비스트 등록에 관한 법률안』(의안번호: 5143), 2006.10.11.
- 정몽준 의원 대표발의, 『외국대리인 로비활동 공대에 관한 법률안』(의안번호: 328), 2004.8.26.

투고일자 : 2015. 05. 31

수정일자 : 2015. 06. 28

게재일자 : 2015. 06. 29

<국문초록>

입법학적 관점에서의 입법 로비활동

심 우 민

이 논문은 입법 로비활동을 입법학적 관점에서 재조명해 보고자 하였다. 사실 우리나라에서 로비활동에 대한 인식이 그다지 좋은 편은 아니다. 특히 자본과 권력에 유리한 입법·정책 결정 환경을 제공함으로써 사회적 불평등을 심화시킬 것이라는 우려가 그 핵심적인 이유이다. 그러나 실제 입법현장에서 시민단체 및 각종 이익단체 등을 제외하고도 상당수의 (대)기업 및 사경제주체들이 이미 비공식적 입법 로비활동을 수행하고 있다는 점에서만 보더라도, 입법 로비활동 등에 대한 부정적인 규범적·윤리적 차원의 인식태도가 역설적이게도 현재 수행되고 있는 입법 로비관행을 눈감아주는 결과를 초래하고 있다고 해도 과언이 아니다.

이 논문은 입법학적 관점에서 입법 로비활동을 입법논증 행위의 일환으로 이해해야 한다고 주장하였다. 이렇게 이해할 때 국회 내 입법지원인력들이 가지는 인력 규모 및 전문성에 있어서의 한계를 넘어서서, 더욱 전문적인 입법적 논의가 이루어질 수 있다. 이를 위해서는 입법 로비활동에 대한 새로운 관점 및 제도적 디자인이 요청된다.

주제어: 입법, 로비활동, 입법학, 입법논증, 입법지원인력