

우리나라 로비제도화 방안에 관한 연구

A Study on Institutionalization of Lobbying in Korea

손 배 원(Son Bae-won)*

ABSTRACT

This paper shows the plan of institutionalization of lobbying in Korea. Especially this paper focuses on estrangement class that can be generated by institutionalization of lobbying and on grassroots lobbying.

Institutionalization of lobbying in Korea will have to be realized in direction of taking all of lobbying into domain of control.

And by means of opening of lobbying, the probability of corruption will have to be blocked in advance.

For effectiveness of this system three factors will have to be ensured : that is, the easiness of registration in addition to report of lobbying, exhaustive investigation, and strict punishment.

And it is also necessary to prepare help plan for estrangement class.

By the way the spread of grassroots lobbying is desirable, but the grassroots lobbying led by specific group or individual need to be restricted because of possibility of distortion in government's decision making.

Thus this paper will be able to contribute to concrete work for institutionalization of lobbying in Korea.

Key words : 로비(lobbying), 부패(corruption), 소외계층(estrangement class), 풀뿌리로비(grassroots lobbying)

1. 서론

몇 년 전 세상을 떠들썩하게 하였던 린다 김 사건, 그리고 가깝게는 바다이야기 사건, 최근에는 대한의협 로비사건에 이르기까지, 그야말로 잇을 만하면 다시금 등장하여 사람들의 관심을 집중시키는 것이 바로 로비사건이다.

그리고 과거의 경험을 보더라도 권력형 비리나 대규모 비리사건에는 항상 여러 갈래로 엮어진 네트워크와 이를 기반으로 한 전방위적 로비와 유착이 있었다.

그러나 이러한 로비는 비단 부정부패사건이나 비리사건에서만 등장하는 것이 아니라 사람이 사는 곳 어디에서나 등장하는 필연적인 사회현상이다.

그럼에도 이는 많은 사람들에게 부정적인 것으로, 근절해야 되는 것으로 인식되어

* 서울시립대학교 반부패시스템연구소 선임연구원

왔다.

하지만 로비는 사회가 구조적·기능적으로 분화됨으로써 자연스럽게 발생하는 사회 현상으로 이러한 로비활동의 제도화는 청원권 보장이라는 국민적 권리를 증진시키고, 정치시장의 자유화를 촉진하며(조승민, 2005) 현실적으로도 우리사회에 만연되어 있는 연고·온정주의형 부패를 사전에 차단할 수 있는 최선의 대안이 될 수 있다(반부패시스템연구소, 2006 : 212 ; 손배원, 2006 : 12-23).

이에 본 연구에서는 우리사회에서 로비의 제도화가 필요하다는 가정 하에 우리나라에서 로비의 제도화가 이루어진다면 어떠한지 등에 관하여 논의를 전개하고자 한다.

물론 로비제도화 방안에 관한 논의에 있어서 기존의 연구들은 많은 진전을 보여주었다. 하지만 풀뿌리 로비활동이나 로비제도화로 인해 발생할 수 있는 소외계층에 관한 문제, 그리고 정부 조직들 간에 발생할 수 있는 로비활동 등에 대한 연구는 아직 미진한 편이다.

따라서 본 연구에서는 외국의 사례들을 통하여 로비제도화 방안에 관한 기존의 연구들을 좀 더 종합적이고 체계적으로 정리하는 동시에 또한 한계점으로 지적된 부분들에 대한 논의를 전개함으로써, 향후 로비제도화의 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 로비의 정의

로비라는 말의 어원은 고대 독일어의 Lauba에서 유래하며 이는 낙엽을 모아 주는 곳(shelter of foliage)이라는 의미를 가지고 있는데, 이 단어가 영어로 사용되면서부터 포장된 길, 복도의 긴 낭하, 복도 등의 뜻으로 사용되었다(정재영, 1986).

이러한 ‘로비’라는 용어는 영국이나 미국에서 의원들이 원외의 사람들과 면회하는 의사당의 휴게실을 가리키는 말로 사용되었으나, 점차 특정이익을 대리하는 사람들이 의회의 입법결정에 영향을 미칠 목적으로 의원들과 접촉하는 장소로서 연방의회나 주 의회 내의 휴게실을 이용하게 되자, 이것이 정치적 용어로 사용되게 되었다.

그러나 로비의 활동대상이 점차 행정부나 사법부로 확대되면서 로비라는 용어는 보통 3가지의 의미로 사용되고 있다.

첫째, 가장 광의로서의 로비는 어떤 개인이나 단체가 연방의회나 주 의회는 물론 연방이나 주요 행정기관까지도 포함하여 정부의 입법과정이나 정책결정과정에 영향을 미칠 목적으로 하는 특정한 행위를 의미한다.

둘째, 앞의 의미보다 다소 협의로 로비는 어떤 개인이나 단체가 특정 의원들과의 직접 접촉을 통하여 특정법안에 영향력을 행사하거나 그에 대한 특별한 관심을 표시하는 행위를 의미한다.

셋째, 가장 협의로서 미국에서 1946년에 제정된 연방 로비활동규제법(Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)의 규정에 따라 로비는 어떤 개인이나 단체가 연방의회에 의한 의안의 통과 또는 부결에 영향을 미치는 것을 그의 주된 목적으로 하여 의원들과 직접 접촉하는 행위 등을 의미한다(김동만, 2001 : 109-121).

위에서 살펴본 것처럼 로비의 의미는 협의에서 광의에 이르기까지 다양하다. 그러나 현재 행해지고 있는 로비활동을 보면, 첫째 로비의 대상이 단순히 의회만을 대상으로 하는 것이 아니라 행정부, 사법부까지도 그 영역이 확대되고 있다는 점, 둘째 일반적으로 고려되어지는 로비대상인 입법·행정·사법부 각각도 서로의 로비 대상이 될 수 있다는 점, 셋째 특정 의사결정과정에 있어서 영향력을 행사하고자 한다는 공통된 목적을 가지고 있다는 점 등을 고려할 때 로비는 광의의 의미로 다음과 같이 정의될 수 있겠다.

로비는 ‘정부의 특정 의사결정과정에 직·간접적으로 영향력을 행사하고자 하는 일체의 행위 및 커뮤니케이션 체계’이다.

2. 로비의 종류 및 유형

로비의 종류에는 크게 국내 로비와 대외 로비로 나눌 수 있다. 국내 로비란 국가내의 이익 집단들의 이익을 대변하여 규제 및 입법과정이나 공공정책결정과정(Public Policy-making Process)에 영향을 주는 로비 활동을 말한다. 이에 반해 국외 로비는 어떤 국가의 이익을 대변하여 다른 국가의 정책, 규제 및 입법 과정에 관여하는 로비를 말하며 통상 로비 또는 안보 로비가 이에 해당된다.

< 표 2-1 > 로비 활동의 유형

구 분	유 형
성질상 분류	<ul style="list-style-type: none"> ■ 특정한 정보를 획득하고자 수행하는 로비 ■ 적극적 또는 소극적 영향을 미치고자 하는 로비
사건 해결 여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제 해결성 로비 ■ 문제 차단성 로비
특정목적의 달성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현황 파악을 위한 로비 ■ 진행 중이거나 완료된 사안과 관련 이익을 최대화시키거나 불이익을 최소화하려는 로비
로비주체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 당사자가 직접 수행하는 로비 ■ 대리인 또는 매개인을 통해서 하는 로비
로비활동의 지속성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지속적인 로비 ■ 문제차단성 로비
로비활동의 시점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사전적 로비 ■ 사후적 로비
목적의 구체성 여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문제 특정적인 로비 ■ 특정 개인, 기관, 또는 국가의 이미지 제고를 위한 로비
로비 대상의 수	<ul style="list-style-type: none"> ■ 편무(片務)적 로비 ■ 다자(多者) 상대적 로비

자료 : 안보섭(2000 : 215)

이러한 로비의 유형은 성질상, 사건해결여부, 특정목적의 달성, 로비주체, 로비활동의 지속성, 로비활동의 시점, 목적의 구체성 여부, 로비 대상의 수 등에 따라 다음과 같이 분류될 수 있다.

3. 로비의 방법

로비의 방법은 직접 로비(direct lobby)와 간접 로비(indirect lobby)로 나누어질 수 있으며, 직접로비는 다시 권력형(power approach) 로비와 기술형(technocratic lobby)로 비로 나누어진다. 그리고 간접 로비는 기능 연계형(functional-networking)로비와 대중 동원형(grass-root)로비로 나누어진다(김민규 외, 1987).

권력형 로비는 저명한 전직 고관, 정치인이나 유명한 변호사 및 PR 대행사들을 이용하여 의회의 지도자나 행정부의 정책결정 핵심 인사들에게 영향력을 행사할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이것은 권력의 센터에 접근하여 권력구조내의 주요 인사들을 통하여 문제를 올바르게 찾아서 빨리 해결하고 주요 정보를 얻어낼 수 있다는 점에서는 장점이 있으나, 반면 그 위험성이 매우 높아서 이러한 로비가 잘못되면 문제해결보다도 이미지 손상 등 부정적인 결과를 초래할 확률이 매우 높다¹⁾.

기술형 로비는 기존 법안이나 정책상의 법률적 미비점과 허점을 기술적으로 파악하여 각종 규제 조치를 합법적으로 피해 나갈 수 있는 방안의 모색이라 할 수 있다. 이것은 전문적인 지식을 가지고 이는 변호사나 상담자들을 고용하여 실질적인 문제 해결방안을 찾는 것이며 실무진과의 접촉을 통해 문제를 사전에 예방할 수 있는 조기 경보체제를 발전시키는 것이다.

기능연계형 로비는 많은 이익단체들이 어떤 문제에 관하여 이해관계를 같이 할 경우에 그 단체끼리 서로 공동으로 문제해결에 대처하는 것이다. 이를 통해 한 기업의 문제는 보다 광범위한 사회적 문제 또는 국가적 문제로 공공 의제화될 수 있으며, 이를 국제 PR에서는 연합 로비(coalition lobby)²⁾라고도 한다³⁾.

대중동원형 로비는 주로 선거구민들을 동원하여 지역 국회의원들에게 영향력을 행사하는 로비이다. 이 때 사용되는 로비의 수단으로는 PACs(Political Action Committees)를 형성하여 정치자금의 모금, 각 이익단체의 자기주장의 정당성에 대한 PR 활동, 매스 미디어를 통한 PR, 그리고 선거구민으로 하여금 지역 국회의원들에게 직접 편지를 쓰거나 전화를 걸게 하는 방법 등이 있다(안보섭, 2000 : 209-231).

1) 대표적인 권력형 로비에는 영국과 프랑스의 콩코드기 미국 취향을 둘러싼 로비가 있다(안보섭, 2000 : 219).

2) 혹자는 'coalition lobby'를 제휴로비라고도 한다. 그러나 제휴(alliances)보다는 연합의 의미가 강기 때문에 본 연구에서는 연합로비라고 칭하였다.

3) 대표적인 기능연계형 로비에는 자동차의 미국산 부품 사용의무규정 법안에 대한 일본의 대미 로비가 있다(안보섭, 2000 : 220).

III. 외국 로비제도의 현황과 시사점

외국에서의 로비제도화 양태는 다른 제도들과 마찬가지로 각 나라의 역사적 배경, 정치체제 등과 밀접한 연관을 맺으면서 변화해왔다. 따라서 비록 로비제도화의 기본틀은 같을지라도 특정 국가에서의 적용 양상은 달라질 수 밖에 없다.

그러나 그럼에도 하나의 제도를 도입하기 위해서는 이미 동 제도가 도입되어 정착되어 있는 국가들의 사례들을 검토함으로써 제도의 기본틀 및 시사점을 도출하는 것이 필요하다. 그리고 이와 더불어 도입하고자 하는 국가의 제반 환경들을 검토하는 것이 필요하다.

이에 본 장에서는 우리나라 로비제도화의 구체적 방안을 제시하기 위한 선행작업으로서 외국 로비제도들의 현황과 그 시사점들을 살펴보고자 한다.

1. 미국⁴⁾

미국에서는 로비활동을 ‘청원권’의 연장이라고 보는 연방최고법원의 사법적 판단 아래, 로비의 제도화가 이루어져왔다.

이는 ‘1946년 연방로비활동규제법(Federal Regulation of Lobbying Act)⁵⁾’을 그 시초로 하여 ‘1995년 로비공개법’, 그리고 2006년에 의회를 통과한 ‘상원 로비개혁법안’과 ‘하원 윤리규정 개정’에 이르기까지 각 시대적 요청을 법안에 반영하는 노력으로 나타나왔다.

특히 미국에서의 로비관련 제도들⁶⁾은 다원주의적 접근에 기초하여 다음과 같은 특징들을 가진다.

첫째, 로비활동의 등록이다. 이는 로비스트, 고객, 지출경비, 로비자금, 로비활동(로비 대상이 된 법률이나 행정조치 등)을 공개토록 하는 것이다.

둘째, 이익충돌방지와 재산공개이다. 이는 윤리강령이나 윤리법에 규정되어 있는데, 선출직 공무원과 고위 임명직 공무원 등과 이익단체와의 재정적인 관계를 공개하기 위한 것이다. 이러한 윤리강령은 선출직 공무원과 임명직 고위 공무원이 민간부문의 직을 겸직하거나 그로부터 상당액수의 수입을 올리는 것을 금지하고 있고, 퇴임 후에도 일정

4) 미국에서 로비활동을 규정하는 법적 근거는 크게 두 종류로 나뉜다. 하나는 로비공개법(LDA)이다. 이는 국내 청탁자로부터 일거리를 수입하는 로비스트에 관한 법률인데 이들은 상원과 하원에 등록을 하면 된다. 그리고 다른 하나는 외국대리인등록법(FARA)으로 이는 외국인 또는 외국을 대신해 로비를 벌이는 로비스트는 법무부에 등록해야 하고 또한 상·하원에 로비스트로 신고하여야 한다(서정희, 2006 : 2006-04-03자. 일부 수정). 이외에도 ‘공직자 윤리법(Ethics in Government Act.)’은 로비와 관련된 규정을 두고 있다.

5) 미국 연방로비활동규제법은 로비활동공개법의 제정으로 1996년 1월 1일자로 폐지되었다.

6) 미국에서는 1946년 연방로비활동규제법을 처음 제정한 이래 몇 차례의 개정을 통해 로비관련 법을 순질해 왔으며, 주차원에서도 1988년 알칸사스를 마지막으로 로비활동 관련 주법이 50개 모든 주에서 제정되었다.

기간 동안 그 직과 관련된 이익단체에 취업하는 것을 금지하고 있다.

셋째, 선거자금에 대한 규제이다. 이는 선거자금의 공개와 더불어 선거자금기부한도를 설정하여 특정 세력의 영향력이 과다 대표되는 것을 막고자 하는 것이다.

이처럼 미국의 로비제도는 로비활동을 헌법이 보장하고 있는 국민의 기본권 중 하나로써 철저히 보장하는 한편, 특정집단에 의한 불공정한 로비활동을 금지하기 위하여 로비공개법, 공직자 윤리법, 선거자금법 등을 통하여 다각적으로 그 활동 등을 공개하고 또 국민들이 감시할 수 있도록 하고 있는 것을 그 특징으로 한다(김민전, 2000 : 15-16).

이에 미국의 로비제도가 우리나라의 향후 로비제도화에 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 로비의 등록 면제조항에 관한 것이다. 미국의 경우, 로비활동의 영향력이 미미하다고 판단되는 경우에는 로비등록이 면제될 수 있고, 그러한 조건으로서 로비활동이 부수적인 경우⁷⁾, 로비활동으로 인한 수입이 일정규모 미만인 경우, 조직의 피고용인이 조직을 위해 로비활동을 행할 때 그 비용이 일정규모 미만일 경우를 제시하고 있다⁸⁾. 이에 우리나라에서 로비를 제도화시킬 경우, 등록면제조항을 둘 것인지 혹은 등록의무가 있는 로비스트의 범위를 어떻게 규정할 것인지 등에 관한 논의가 필요하다.

둘째, 해외로비에 관한 것이다. 미국은 해외로비의 경우, 로비스트는 반드시 미국인이어야 함을 규정하고 있다. 또한 해외의뢰인을 세분화하여 해외의뢰인이 정치적 실체일 경우에는 외국대리인등록법(FARA)에 따라 법무부에 등록하도록 하고 있고, 반면 해외의뢰인이 비정치적 실체일 경우에는 로비공개법(LDA)에 따라 상·하원에 등록하도록 하고 있다. 이에 우리나라에서 해외로비의 경우에는 로비스트의 국적을 어떻게 제한할 것인지, 그리고 해외의뢰인의 경우를 세분화할 것인지 등에 관한 논의가 필요하다.

셋째, 풀뿌리 로비활동에 관한 것이다. 미국은 로비공개법의 개정 당시, 행정부 관리에 의한 로비활동의 규제문제가 도마에 오르긴 했으나, 결국 풀뿌리 로비활동에 관한 규정은 법안에 포함되지 못하였다. 이는 정치적 지지 세력을 동원하기 위하여 공공재원을 이용, 행정부 관리들에 의해 행해지는 로비활동을 어떻게 규제할 것인가에 대한 문제로서 향후, 우리나라에서도 이러한 로비활동을 어떻게 규제할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

7) 1995년 로비공개법은 로비스트를 보다 구체적으로 ‘하나 또는 그 이상의 로비접촉을 행하는 일에 대하여 금전적 혹은 그 밖의 다른 보상을 전제로 고용되거나 의뢰받은 자로서, 그의 로비활동시간이 6개월 이상의 기간 동안 고객을 위한 전체 서비스 활동시간의 20% 이하를 구성하고 있는 자는 제외한다’라고 규정되어 있다(윤홍근, 1996 : 286).

8) 특정 고객을 위한 로비활동과 관련된 총 수입이 5,000달러를 넘지 않거나 넘지 않을 것으로 예상되는 로비회사는 등록에서 면제된다. 또한 조직의 피고용인이 자신이 속한 조직을 위해 로비활동을 행하는 경우(in-house lobbying) 그 로비활동과 관련된 총비용이 20,000달러를 넘지 않거나 넘지 않을 것으로 예상되는 경우에도 등록에서 면제된다(윤홍근, 1996 : 287).

2. 캐나다

캐나다에서의 로비 제도화는 연고주의, 정실주의에 의한 정부요직의 충원이라는 사회적 문제점들을 해결하기 위한 노력으로 형성되었다. 즉, 캐나다에서는 로비스트 등록법이 제정될 당시, 각료의 가족이나 친척 등이 정부요직에 임명되는 사례가 빈번하게 발생하였고, 이에 따른 폐단도 점차 증가하여 사회적 문제로 떠오르고 있었다.

특히 1988년 개최된 ‘캘거리 동계올림픽’과 관련하여 당시 클라크 외상의 형제가 올림픽위원회 법률고문에 임명되는 일에 대하여 야당의 비난 및 국민여론이 악화된 상황이었다. 이에 당시 멀루니 수상은 마침내 1985년 9월 의회에 대하여 정부윤리양양을 위한 일련의 시책을 제안하기에 이르렀고, 이 제안에는 각료의 근친자가 일정의 공직에 취임하는 것을 금지하고 공무원 등의 퇴직 후 유관부문에서의 취업을 규제하는 것, 그리고 로비스트 등록제도 등을 법제화하는 것 등이 포함되어 있었다(문대현, 2000 : 107).

그 후 캐나다에서의 로비스트 등록법 입법화 논의는 1987년 1월 하원의 선거, 특권 및 의사위원회(The Standing Committee on Elections, Privileges and Procedures)의 보고서에서 그 입법화가 구체적으로 권고되었고, 뒤이어 1988년에는 로비스트 등록법안이 하원과 상원을 통과함으로써 법률로 성립하게 되었다.

이에 캐나다 로비스트 등록법(An Act Respecting the Registration of Lobbyists)⁹⁾의 특징과 그를 통한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 로비활동범위에 있어서 조직적 측면에서는 입법부·행정부의 공직자 및 사법부의 일부 공직자들이 제시되고 있으나, 상대적으로 로비활동은 행정부에 집중되어 있다. 그리고 기능적 측면에서 로비활동은 법안·정책의 결정과정에만 한정되어 있고¹⁰⁾ 실제 집행·해석·적용과정에서는 그 영향력이 배제되도록 규정되어 있다. 이에 현재 우리나라의 경우, 의원입법보다 정부에 의한 입법이 더욱 많기 때문에, 그만큼 로비가 제도화되면 로비활동은 행정부에 더욱 집중될 가능성이 높아지게 된다. 따라서 로비제도화에 있어서 로비활동의 범위를 기능적·조직적 측면에서 볼 때 어느 정도까지 허용할 것인지에 대한 고려가 필요하다.

둘째, 로비스트를 직업 로비스트와 기타 로비스트¹¹⁾로 구분하여(문대현, 2000 :

9) 캐나다의 로비스트등록법은 2006년 4월에 그 개정안이 제출되어 있는 상태이며, 동법의 개정안은 다음과 같은 내용들을 포함하고 있다.

- 일정한 공직보유자 퇴직 후 5년 간 로비활동 금지
- 위법행위에 대한 조사기간 연장(10년)
- 로비스트의 고위관료 접촉 관련 월별 보고 의무화
- 성공수당의 수령과 지급금지
- 법 위반 로비스트의 2년간 로비활동 금지 등(국가청렴위원회, 2007 : 28).

10) 특히 많은 로비활동들은 정책형성의 초기단계라고 할 수 있는 의제형성(agenda setting)의 단계에서 이루어진다(Baumgartner & Jones, 1993 ; Bosso, 1987 ; 전용주, 2003 : 285-309).

11) 직업 로비스트는 로비활동을 직업적으로 하는 사람이며, 기타 로비스트는 조직의 피고용인

111-113)¹²⁾ 그 등록사항 및 등록시기를 다르게 하도록 규정하고 있으며, 특히 기타 로비스트보다 직업 로비스트를 상대적으로 더 엄격히 규제하고 있다. 이에 로비제도화의 경우, 이를 구분할 것인지의 여부, 그리고 구분한다면 어떠한 기준에 의해 구분하고 그 양상은 어떠한 것인지에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 로비스트 관련 등록규정 등이 미국에 비하여 비교적 완화되어 있다. 특히 동법의 시행사항에 대한 연차보고서는 제출하도록 규정되어 있으나, 재무보고서는 제출하도록 요구되지 않는다(문대현, 2000 : 108-109). 이는 로비활동의 엄격한 규제가 오히려 등록에 대한 회피를 유발할 수 있음을 반영한 것이라 보여지며, 따라서 로비제도화의 경우, 등록회피의 문제 및 허위등록의 문제를 해결할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

3. 영국

영국에서는 기본적으로 이익집단의 이익표출기능을 정치체계의 중요기능 중 하나로 받아들이고 있다. 따라서 영국에서의 로비활동은 정당정치의 확립으로 내각책임제 권력 속에 제도적으로 정착되었기 때문에 별도의 규제가 없다는 것이 가장 큰 특징이다(김종갑, 2005 : 6-7).

이에 로비행위를 공개하거나 규제하기 위한 별도의 법안은 마련되어 있지 않고, 다만 의원들의 활동들을 규제하기 위한 별도의 규정만이 존재할 뿐이다¹³⁾.

이러한 규정에는 1989년에 제정된 노블규정과 1995년에 제정된 의원수입공개법이 있다.

노블규정은 의원의 이권이 관련된 법안을 제출할 수 없도록 하는 것이며, 의원수입 공개법은 하원의원의 세비 외 수입을 전부 공개하는 것을 주요 골자로 한다¹⁴⁾.

이면서 로비활동을 하는 사람을 일컫는다.

12) 캐나다에서는 직업 로비스트와 기타 로비스트를 구분하고 있지만 미국은 이러한 구분 대신, '개인의 총로비활동 중 당해 고객에게 제공된 서비스가 6개월의 기간 중 전체 서비스의 20% 미만인 개인을 제외한 개인'을 로비스트로 규정하고 있다. 따라서 총로비활동의 20% 미만인 개인은 로비스트로 정의되지 않기 때문에 등록할 필요도 없다. 이에 미국 로비공개법에 의한 로비스트는 조직의 피고용자여부에 상관없이 일정 보상을 받고서 주로(서비스의 80%이상) 로비활동을 행하는 자를 의미한다고 할 수 있다.

13) '상원에서의 행위기준'(02년 3월)에 따르면, 의원들은 자신들의 행동에 영향을 미칠 수 있는 재정적·비재정적 이익을 상원이익등록부에 등록해야 하며, '하원의원의 행위에 관한 지침'(05년 7월)에 따르면 하원의원은 자신의 이익을 공개하여야 한다. 그리고 '직업정치자문가 협회', '공공관계연구소'라는 2개의 의회로비스트 협회에서는 그들의 업무를 규율하기 위하여 자발적인 행위규범 및 직업로비스트 등록부를 마련해 놓고 있다(국가청렴위원회, 2007 : 30).

14) 영국의 '하원의원의 행위에 관한 지침'(2005년 7월)에 따르면 하원의원은 자신의 이익을 등록, 선언, 공탁으로 공개하여야 한다. 각각의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

- 등록 : 유급의 기관장직, 유급의 고용 또는 사무직·전문직, 의원에게 보수·혜택·편의를 제공하는 후원 또는 재정지원, 의원연봉의 1%를 초과하는 선물·혜택·편의, 해외방문, 주식 보유 등 등록
- 선언 : 본회의·상임위·특위 절차 중의 이익, 질의·조기 동의 등 서면통지시의 이익, 각료·정부공무원과의 의견교환에서의 이익을 공개선언

그리고 독특한 것으로서 ‘상업로비’가 존재하는 데, 이는 로비스트가 의원에게 봉사를 받고 서비스를 제공하는 것을 말하며, 다른 국가에서는 볼 수 없는 로비의 유형이라고 할 수 있다(조승민, 2005 : 91-94).

또한 영국에서는 사적 이익을 추구하는 이익집단과 사회적 가치나 관습, 제도 등 공적 이익을 신장시키려는 이익집단¹⁵⁾을 구분하여, 이를 바탕으로 로비활동을 평가하고 있다. 이에 따르면 사적 이익을 추구하는 이익집단들이 공익 집단들보다 정부부처와 좋은 관계를 유지하고 있기 때문에 따라서 사적 이익집단들이 로비활동에 있어서 보다 유리하다고 평가된다(김종갑, 2005 : 6-7).

이에 영국의 경우가 우리나라에 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 로비활동에 대한 별도의 규제 대신에 로비주체보다 로비대상이 규제의 대상이 된다는 점은 미국·캐나다의 경우와 확연히 구분되는 사항이다. 단지 로비주체는 자체적으로 마련한 행위규범에 의해서 규제될 뿐이다. 따라서 규제의 대상을 어느 쪽으로 할 것인지, 그리고 규제방법은 법제화를 통할 것인지 아니면 자율규범에 맡길 것인지에 대한 고려가 필요하다.

둘째, 상업로비에 관한 것으로, 이는 의원들이 많은 보좌관들을 고용하고 그에 대한 비용을 지불하는 것과 같은 것으로 이해될 수 있다. 따라서 이러한 형태의 로비활동은 우리나라에서 어떤 형식으로 전개되고 관리될 수 있을 것인지 등에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 사익·공익추구집단의 구분과 같은 로비의뢰인의 성격에 관한 것으로서, 이는 미국에서 해외로비인 경우에, 로비의뢰인의 성격을 정치적 실체와 비정치적 실체로 구분하여 각기 다르게 관리하고 있는 경우와 유사한 맥락으로 볼 수 있다. 따라서 우리나라에서 로비를 제도화할 경우, 로비의뢰인의 성격을 구분하여 다르게 관리할 필요성이 있는지, 그리고 그러한 필요성이 존재한다면 어떠한 방식으로 관리되어야 하는지에 대한 고려가 필요하다.

4. 독일

독일에서는 조합주의적 접근방식에 따라 로비를 보장·규제하고 있다. 즉, 독일에서는 이익집단과 정부와의 직접 접촉을 강조하는 전통이 강하기 때문에, 로비제도에 있어서도 국가는 정부와 이익집단 대표들 간의 직접적인 접촉을 장려하고 있다. 그리고 특정 정책결정에 있어서도, 각 이슈에 대한 위원회에 관련 이해당사자들을 모두 불러 조합주의적 원칙에 따라 각각의 이익을 조정하고자 하는 방식을 선호한다.

- 공탁 : 의원의 권한 내에서 서비스 제공 시 고용협정 공탁(국가청렴위원회, 2007 : 30)

15) 사적 이익집단에는 영국산업연맹(Confederation of British Industry : CBI), 노동조합총회(Trades Union Congress : TUC), 전국광부연합(National Union of Mineworkers : NUM) 등이 있고, 공적 이익집단에는 빈민아동구제그룹(The Child Poverty Action Group : CPAG) 등이 있다(김종갑, 2005 : 6).

이러한 방식은 독일의 ‘연방정부절차에 관한 규칙 제 23 조’에도 잘 나타나 있는데, 이 조항에 의하면 정부의 각료들은 개별 이익단체가 아니라 각 이익단체의 전국적인 조직과 협력하여야 한다.

또한 의원들의 독립성을 보장하기 위하여 의원들의 의회 외부활동, 즉 공·사기업의 임원직을 가지고 있거나 소유하거나 또는 경영에 관여하거나, 재단이나 단체 등에 가입되어 있을 경우, 의원들은 이를 모두 의장에게 통고하여야 한다. 그리고 의원들이 등록한 자료들은 모두 인터넷을 통하여 공개하고 있으며, 또한 의회나 정부가 정책수립 및 정책결정과정에서 협의하는 조직이나 단체들은 모두 그 리스트를 공개하도록 하고 있다(김민전, 2000 : 16).

< 표 3-1 > 외국 로비제도의 우리나라에의 시사점

국가 제도화 측면	미국	캐나다	영국	독일
로비스트 등록범위	로비등록 면제조항	등록규정의 완화	-	의회출입증 발급
로비활동의 범주	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의회중심의 로비에 서 점차 행정부 공무원 으로 확장 ■ 조직 간 로비활동 존재 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 집행과정에서 로 비스트의 영향력 배제 ■ 행정부에 로비집 중 	-	-
로비스트의 유형	-	직업로비스트와 기타 로비스트의 구분	-	-
해외로비	<ul style="list-style-type: none"> ■ 로비스트의 국적 ■ 해외의뢰인의 구분 	-	-	-
로비의뢰인	-	-	사익추구집단 /공익추구집단	-
로비활동 주 규제대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 로비주체(등록) ■ 로비대상(윤리규정) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 로비주체(등록) 	로비대상 (상원에서의 행위 기준, 하원의원의 이익 공개의무)	로비대상 (의원들의 외부 활동 일체보고, 등록자료 인터넷 공개)
풀뿌리 로비	행정부 지원에 의한 로 비활동 규제	-	-	-
기타	-	-	상업로비의 존재	정부각료들과 전 국적 조직의 이익 단체들 간의 협력

그러나 이에 반하여 이익단체 및 로비활동의 등록·공개 등과 관련된 제도화는 이루어지지 않았으며¹⁶⁾, 다만 민간 차원에서 자율적으로 로비활동을 규제하고 있다. 즉, 독일 로비스트연합, 독일 언론인협회, 독일 로비스트 에이전트협회, 독일 경제연합 등이

16) 국가적 차원에서 로비활동을 규제하는 방법은 단순히 의회출입증을 발급하고, 이를 토대로 연방하원 또는 연방정부가 매년 상기 이익단체 리스트를 작성·공개하는 정도에 그친다(국가 청렴위원회, 2007 : 31).

참여하는 ‘독일 로비스트협회’가 자발적인 자율규제기관으로서 로비스트 행동강령을 제정하고 로비스트의 부정행위 시, 경고나 공개질책 등의 방법을 통하여 로비활동에 제재를 가하고 있는 것이다(국가청렴위원회, 2007 : 31).

이에 독일의 경우가 우리나라에 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 독일의 경우에도 영국과 마찬가지로 로비대상에 대한 규제가 주를 이루고, 로비주체에 대한 규제는 자율적으로 마련된 행동강령 등에 의해 이루어진다. 따라서 영국의 경우처럼 규제의 대상 및 규제방법에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 로비대상과 이익집단들 간의 관계에 관한 것으로서, 우리나라에서 로비를 제도화할 경우, 모든 이익집단들의 의견을 어떠한 방식으로 수렴할 것인지, 그리고 의견수렴과정에서 미국식의 다원주의적 방식을 취할 것인지, 아니면 독일식의 조합주의적 방식을 택할 것인지에 대한 고려가 필요하다.

이에 각국의 로비제도화 등이 우리나라에 시사하는 바를 정리하면 앞의 <표 3-1>과 같다.

IV. 우리나라 로비제도화 방안

로비활동에 대한 문제는 이젠 제도화 여부의 문제가 아니라 점차 어떠한 방식으로 제도화할 것인지에 대한 문제로 그 초점이 변화하고 있다.

이에 본 장에서는 앞에서 살펴본 외국 로비제도의 시사점을 토대로 하여, 향후 우리나라에서 로비제도화가 이루어질 경우, 어떠한 방식으로 추진되어야 하는지에 관하여 각 이슈별로 제시하고자 한다.

1. 로비스트의 유형

로비스트의 유형에 관한 문제는 크게 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 로비활동을 직업적으로 수행하는지 그리고 로비활동을 그 주된 활동으로 하는지에 따른 구분이다.

여기서 전자는 기업과 같은 조직에 속해 있으면서 로비활동을 주된 업무로 하는 자인지, 아니면 일정 대가를 받고서 의뢰인을 위해서 로비활동을 하는 자인지에 따른 구분을 말하는 것이다. 캐나다는 앞에서 살펴본 것처럼 이를 구분하여 직업로비스트와 기타로비스트로 규정하고 각각에 따라 등록사항 및 등록시기 등을 다르게 할 것을 요구하고 있다. 그리고 규제의 정도에 있어서도 직업로비스트가 기타로비스트보다 엄격한 규제를 받는다.

그렇다면 우리나라에서 로비가 제도화될 경우, 이 둘을 구분할 것인지, 그리고 구분

한다면 어떠한 기준으로 구분할 것이며, 그에 따른 규제의 정도 등은 어떠한 것인지 등에 관한 문제가 대두된다.

현재 우리나라에서는 직업적인 로비스트의 활동이 법적으로 보장되어 있지는 않다. 하지만 공공연한 사실로서 직업적인 로비스트는 존재하고 있다. 이는 아무리 법적으로 금지하고, 사회적으로도 옳바르지 못한 것이라는 인식이 널리 퍼져 있어도 로비활동의 수요는 감소하지 않기 때문에 자연히 그 활동들이 음지로 숨어들어가는 경우라 할 수 있다. 그리고 직업적인 로비스트를 고용하는 것은 아니지만 실제로 로비활동만을 위해 사람을 고용하고 이를 통해 광범위한 로비활동을 벌이는 경우가 있다. 이는 우리나라 대기업들에게서 많이 볼 수 있는 양상으로 많은 사회적 문제로 떠오르곤 하였고, 특히 이러한 회전문 현상은 자칫 공직을 영리기업에 진출하기 위한 일종의 징검다리로 인식하도록 함으로써 공직의 수단화, 궁극적으로는 공직에 대한 불신을 야기시킬 수 있기 때문에 그만큼 문제의 심각성이 있다.

후자는 로비활동을 그 주된 활동으로 하는 자는 로비스트로 규정하고, 부수적으로 로비활동을 수행하는 사람은 로비스트로 규정하지 않는 것을 의미한다. 미국의 로비공개법에 의하면 직업로비스트이든 소속로비스트¹⁷⁾이든 상관없이 일정소득 및 일정 활동 시간 이상을 기준으로 로비스트여부가 판단된다. 이는 소득과 활동이 많아 상대적으로 영향력이 커질 가능성이 큰 로비스트를 주된 규제대상으로 함으로써 한정된 행정력을 효율적으로 사용할 수 있다는 점(국가청렴위원회, 2007 : 42)에서는 나름대로 장점이 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라처럼 연구주의에 의한 의사결정으로 의사결정과정의 투명성이 비교적 부족하고, 또한 특정 사회지도층의 입김이 강력한 영향력으로 작용하는 사회문화적 풍토 속에서는 부수적으로 이루어지는 로비활동이 더 큰 영향력을 발휘할 수도 있다.

따라서 캐나다의 경우처럼 직업적 양상을 가지고 유형을 구분하든, 아니면 미국의 경우처럼 주된 활동여부를 가지고 구분하든, 제도도입 초기에 있어서 원칙을 세우기 위해서는 로비스트의 유형을 구분하는 것이 필요하다.

그리고 어떠한 유형이든지 간에 부패발생 개연성은 국내사례나 해외사례를 볼 때, 항상 존재하기 때문에 이들을 규제의 영역으로 모두 끌어들이는 것이 필요할 것이다.

둘째, 로비의 의뢰인에 따른 구분이다. 이는 로비 의뢰인 국적에 따라 국내 / 해외로비스트로 구분될 수도 있고, 또는 로비의뢰인의 이익추구양상에 따라 공익 / 사익집단을 위한 로비스트로 구분될 수 있다.

먼저 로비의뢰인의 국적에 따른 구분을 살펴보면, 미국은 특히 해외로비에 관하여 비교적 엄격한 규정을 적용하고 있으며, 해외로비 의뢰인의 실체를 정치적 실체와 비정치적 실체로 구분하여 각기 다른 법규의 적용을 받도록 하고 있다.

이는 현재 전 세계적으로 볼 때, 통상·정치문제에 있어서 로비의 주 표적이 되고

17) 소속로비스트는 조직의 피고용자 신분으로 로비활동을 하는 사람으로서 캐나다의 경우 기타 로비스트에 해당한다.

있는 미국이, 자국의 국익을 보호하기 위해서 취하는 자구책의 일환으로 보인다. 그러나 이러한 문제는 단지 미국에만 국한되는 것은 아니다. 즉 현재와 같이 한 나라의 정치·경제가 전 세계에 영향을 미치고, 마찬가지로 세계의 특정 문제가 자국의 정책결정 및 의사결정에 영향을 미치기 때문에 우리나라도 예외가 될 수 없는 것이다. 따라서 우리나라에서 로비를 제도화할 경우에 해외로비에 대한 엄격한 규제가 필요하다. 이는 해외로비로 인해 자칫 국익이 저해되는 경우가 발생할 수도 있기 때문이다. 하지만 미국처럼 해외로비 의뢰인의 실체에 따라 다른 법규의 적용을 받도록 하는 것은 별도관리에 따른 행정상의 비효율성을 야기할 수 있다. 또한 로비스트가 등록주관기관에 애초 로비스트로 등록할 때부터 국내로비스트, 또는 해외로비스트로 구분되어 등록될 필요는 없다. 왜냐하면 국내의뢰인을 위해 로비활동을 하든, 아니면 해외의뢰인을 위해 로비활동을 하든 그것은 로비스트의 자유이며, 또한 해외로비스트로 활동하던 로비스트가 국내로비스트로 활동할 수도 있기 때문이다.

따라서 국내로비스트와 해외로비스트로 구분하지 않고 통합적으로 관리하되, 관리과정에서 자칫 발생할 수도 있는 국익저해와 같은 부작용을 방지하기 위해서는 로비활동의 영역 측면에서 어느 한도까지만 로비활동을 허용하는 방향으로 제도화가 이루어져야 할 것이다.

그리고 로비의뢰인의 이익추구양상에 따른 구분은 영국에서 이루어지고 있는데, 영국에서는 사익집단들이 공익집단들보다 로비활동 측면에서 보다 유리한 것으로 평가되고 있다.

이는 사익집단들이 공익집단들에 비해 정부와 보다 긴밀한 우호관계를 가지고 있는 반면, 공익집단들은 정부활동에 대해 비판과 견제기능을 더 많이 담당하고 있어서 정부와 비우호적 관계를 형성하게 될 가능성이 더 많기 때문으로 보인다.

이러한 상황은 비단 영국에만 한정된 것은 아니다. 우리나라에서 보여지는 정경유착의 관계와 시민단체에 의한 정부활동의 견제 등은 향후 우리나라에서 로비가 제도화될 경우, 로비의뢰인의 이익추구양상에 따라 로비의뢰인을 별도로 구분하여 관리해야 할 필요성이 있음을 보여준다.

즉 로비의뢰인이 사익집단일 경우, 로비스트는 비록 궁극적으로는 정부정책의 효과성을 증대시키기 위해 로비활동을 하지만, 직접적으로는 특정 기업이나 특정 단체만의 이익을 위해 주로 로비활동을 하게 된다. 그러나 반면 공익집단이 로비의뢰인일 경우 로비활동의 주 목적은 공공의 이익 증대가 된다. 따라서 로비의뢰인의 이익추구양상에 따라 별도로 관리하되, 로비의뢰인이 공익추구집단일 경우, 좀 더 완화된 규정이 필요할 것이다.

2. 로비스트의 자격요건

로비스트의 자격요건에 관한 문제는 포지티브 방식을 취할 것인지 아니면 네가티브

방식을 취할 것인지의 문제이다.

먼저, 포지티브 방식은 로비스트의 일정한 자격사항을 제시하고 이러한 자격요건을 갖춘 사람만이 로비스트로서 활동할 수 있도록 하는 방식이다.

반면, 네가티브 방식은 로비스트의 결격요건을 제시하고, 이 요건에 해당하는 사람은 로비스트로서 활동할 수 없지만 그 외의 사람들은 누구나 로비스트로 활동할 수 있는 방식이다.

따라서 포지티브 방식보다는 네가티브 방식이 좀 더 많은 사람들에게 로비스트로서 활동할 수 있는 기회를 제공하는 방식이다.

로비는 일종의 의사소통체계로서 자신의 논리를 의사결정자들에게 납득시키는 과정이다. 그러나 이러한 로비활동이 지금처럼 특정 집단이나 특정 개인에게만 한정되도록 제도화된다면 로비제도화 본래의 취지는 손상될 우려가 있다. 즉 로비가 제도화될 경우, 로비스트의 자격을 한정해 놓는다면 비록 현재처럼 권력에 연결고리가 있거나 혹은 자본권력을 가진 특정 개인·집단들에게만 로비활동의 기회를 보장하는 형태가 되지는 않겠지만, 이는 또 다른 특정 집단·개인들을 형성하게 하여 결국 자유로운 로비활동의 제약요인으로 작용할 수 있다. 따라서 로비스트의 자격요건은 네가티브 방식으로 결격요건을 제시함으로써 좀 더 많은 사람들에게 로비스트가 될 기회를 제공하고 그에 따라 자유로운 로비활동이 이루어져 로비제도화의 본래 취지를 달성하는 것이 좋다.

물론 이러한 방식은 로비스트의 전문성 부족 등과 같은 문제를 야기시킬 수 있다. 그러나 전문성 부족 등의 문제는 시장경쟁의 원리에 의해 충분히 극복될 수 있다. 즉 자유로운 경쟁에 의해 결국 전문성이 부족하거나 또는 로비스트로서의 자질이 부족한 사람들은 경쟁에서 밀려나게 될 것이고, 따라서 최적의 로비스트가 로비전쟁에서 살아남을 것이기 때문이다.

이에 로비제도화의 방향은 이들 로비스트들의 자유로운 경쟁을 보장하는 한편, 그들의 결격요건을 명확히 설정하고 그에 대한 관리를 철저히 하여 불공정하게 경쟁하는 것을 방지하는 쪽으로 이루어져야 할 것이다.

그리고 로비스트의 결격요건으로는 우리나라 법률안들에서 제시된 결격요건¹⁸⁾ 외에도 추가로 부패전력자에 대한 제한, 퇴직공직자에 대한 제한, 국적에 대한 제한 등의 문제가 논의되어야 한다.

첫째, 부패전력자에 대한 제한문제이다. 과거 인자에 회자되었던 굵직굵직한 부패사건들을 보면 어김없이 전방위 로비문제가 등장하는 것처럼 로비와 부패사이에는 견고한 연결고리가 존재한다. 그리고 특히 연고·온정주의형 부패에는 로비가 필수양념처럼 반드시 들어가곤 하였다. 따라서 부패행위로 인하여 처벌을 받은 사람을 로비스트로 활

18) 우리나라의 로비활동 관련 참여연대 안과 이승희의원안에서는 결격요건에 대한 특별한 언급이 없으나, 이은영의원안은 정몽준의원안에서 언급된 결격요건에 몇 가지를 더 추가하였다. 즉 이은영의원안은 결격요건으로서 위법행위 전력자, 로비법위반자, 미성년자, 한정치산자, 금치산자·파산자를 제시하고 있다. 그러나 부패행위 전력자를 특히 강조하여 결격요건으로 제시하지는 않았다.

동할 수 있게 한다면 이는 더 큰 부패행위에 국가의 중요한 정책결정이나 의사결정을 무방비 상태로 놔두는 것과 다름없다. 이에 부패전력자에 대해서는 단순히 ‘위법행위로 처벌 받은 자’라는 큰 범주 안에 포함시켜서 결격요건으로 제시하는 것보다는 부패전력자라는 별도의 결격요건을 제시하는 것이 좋다.

둘째, 퇴직공직자에 대한 제한문제이다. 퇴직공직자는 유관업무에 종사함으로써 퇴직에 있을 때의 경험이나 전문성을 여타 분야에서 적절히 발휘할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 그것이 오히려 국가 전체로서 보면 단점으로 작용한다는 것은 해외에서나 국내에서나 회전문 현상, 전관예우 현상 등을 통해 이미 많이 알려져 있는 것도 사실이다. 이에 미국에서는 특히 회전문 현상을 방지하기 위해 퇴직 전 국가정책에 지대한 영향을 미쳤던 자리에 근무하였던 사람들은 퇴직 후에 일정기간 혹은 영구적으로 로비스트로 활동하지 못하도록 엄격히 규정하고 있다. 하지만 우리나라의 법률안들에는 이에 대한 규정이 전혀 없으며, 단지 공직자 윤리법에 의해 전관예우 및 회전문 현상을 방지하고자 할 뿐이다. 그렇다고 현재 제기되고 있는 많은 문제들을 보면 공직자 윤리법이 전관예우 및 회전문 현상을 방지하기 위해 제대로 기능하고 있지도 않다. 따라서 로비제도화 시, 퇴직공직자에 대한 제한문제를 로비스트 결격요건에 추가하여야 한다. 이는 특히 다른 나라들에 비하여 연고·온정주의적 문화가 강한 우리나라에서는 로비가 제도화될 경우, 만약 결격요건에 퇴직공직자가 포함되지 않는다면, 많은 개인들이나 집단들은 합법적으로 퇴직공직자들을 로비스트로 고용하여 각자의 목적을 달성하고자 할 것이고 이는 회전문 현상·전관예우 현상을 더욱 심화시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 국적에 대한 제한문제이다. 이는 국가의 정책·의사결정이 외국의 영향권 하에 놓이게 되는 문제와 관련이 있으며, 크게 정책결정이 외국의 영향력에 의해 휘둘릴 수 있는 문제와 결정과정의 노출로부터 발생할 수 있는 문제로 구분될 수 있다. 이에 미국에서는 자국의 정책·의사결정과정에서 대한 외국인의 과도한 간섭 및 영향력을 배제하기 위하여 로비스트의 국적을 미국인으로 제한하고 있다. 하지만 로비는 일종의 의사소통체계이고, 로비스트는 그러한 의사소통을 중간에서 매개하며 전문성을 기반으로 정보를 제공하는 사람이라고 한다면, 로비스트의 국적은 그다지 문제가 될 것으로 보이지 않는다. 그리고 실제로 미국 정치학자들의 연구결과에 따르면, 로비활동을 통해 로비의 퇴인은 정책결정과정에서 영향을 미칠 수는 있지만 정책결정 그 자체를 살 수는 없다(최선근, 2000 : 53). 왜냐하면 국가의 정책결정이 외국의 영향력에 의해 휘둘리는 것은 소수의 로비스트가 존재할 때만 가능할 것이며, 다수의 로비스트가 각기 전문성을 바탕으로 공정한 물에 의해 국가의 정책·의사결정과정에서 영향력을 행사하고자 할 때에는 그만큼 위험이 분산되어 그러한 가능성은 줄어들 것이기 때문이다.

또한 로비활동의 과정에서 국적이 외국인인 로비스트들에게 국내 입법·정책결정과정이 노출되어 국익이 저해될 수 있다는 우려는 물론 가능하지만, 이는 전근대적 사고방식에 근거한 우려에 불과하다. 오늘날처럼 글로벌한 시대에 동일한 지역에서 동일한 활동을 하는 사람·집단들에게 단순히 국적만을 가지고 차별한다는 것, 한국 국적을 가

진 로비스트들은 당연히 애국심에 힘입어 로비스트 개인의 이익이 아닌 국익을 위해 활동할 것이라는 점 등은 시대착오적 발상으로 보인다.

따라서 국적에 상관없이 로비스트들의 자유로운 경쟁을 조장하면서 공정한 룰이 지켜지도록 하는 것이 바람직하며, 정책·의사결정과정의 노출에 따른 문제는 로비스트 국적의 제한이 아니라 로비활동영역의 제한이라는 측면에서 접근해야 할 것이다.

3. 로비스트의 활동영역

로비스트의 활동영역에 관한 문제는 기준에 따라 다양하게 나누어질 수 있으나, 본 연구에서는 크게 세 가지의 범주로 구분하여 논의하고자 한다.

첫째, 과정적 범위에 따른 로비스트의 활동영역이다. 이는 입법·행정·사법과정으로 구분될 수 있으며, 여기서 입법과정이란 법안 등의 제·개정과정 및 정부정책 등의 결정과정을 포함한다. 그리고 행정과정은 법률 등 및 정부정책의 실제집행과정을 의미하며, 사법과정은 이의 해석·적용 및 심사과정을 의미한다. 따라서 입법과정에서 로비의 대상은 입법부·행정부의 공직자가 될 수 있으며, 행정과정에서는 행정부의 공직자 및 사법부의 일부 공직자¹⁹⁾, 그리고 사법과정에서는 사법부의 공직자가 될 수 있다.

< 표 4-1 > 과정적 범위에 따른 로비스트의 활동영역

	입법과정	행정과정	사법과정
영역	법안 등의 제·개정과정 및 정부정책 등의 결정과정	법률 등 및 정부정책의 실제집행과정	법률·정부정책 등의 해석·적용·심사과정
로비 대상	입법부·행정부의 공직자	-행정부의 공직자 -사법부의 일부 공직자	사법부의 공직자
미국	○	○	×
캐나다	○	×	×

미국의 경우, 입법부·행정부 공직자를 대상으로 한 전문적인 정보교류활동을 로비 활동으로 간주하고 있다. 따라서 과정적 범위에 따른 기준으로 보면, 로비스트의 활동 영역은 입법과정과 행정과정에만 한정된다고 볼 수 있겠다.

그리고 캐나다의 경우에는 로비대상으로서 입법부·행정부 공직자 및 사법부의 일부 공직자를 제시하고 있지만, 캐나다 로비스트 등록법에서는 ‘당해 공직의 보직자가 행하는 연방 법률 또는 그 시행규칙의 집행, 해석 또는 적용에 관한 교섭은 동법에 적용되지 않는다’고 규정되어 있다. 따라서 캐나다에서 로비스트의 활동영역은 입법과정에만 한정되어 있다고 볼 수 있다²⁰⁾.

19) 사법부의 일부 공직자에는 등기·호적·경매 등 사법행정업무를 담당하는 공직자를 의미한다.

20) 또한 기존의 연구들이나 외국의 예를 보더라도 로비스트의 활동영역에 관한 논의는 주로 입

그러나 이에 반해 현행 우리나라에서 행해지고 있는 로비실태를 보면, 로비활동의 영역은 미국이나 캐나다보다 광범위하다. 즉, 지난 98년 체육복표 사업 시행을 위한 로비사건의 경우는 입법과정에서 나타난 로비활동이며, 몇 년 전 세상을 떠들썩하게 하였던 백두사업 로비사건인 일명 린다 김 로비사건은 행정과정에서 나타난 로비활동이었다. 그리고 몇몇 대기업들이 판검사 및 변호사들을 조직에 영입하여 사실상 소속로비스트로서 활용함으로써 소송에 휘말린 대기업들에게 유리한 판결이 나오도록 하는 경우는 사법과정에서 나타난 로비활동이었다. 이처럼 현재 로비가 제도화되어있지 않은 우리나라에서 입법·행정·사법과정 모두는 로비활동의 무차별적인 영역이 되고 있다.

그렇다면 과정적 범위 측면에서 로비스트의 활동영역은 어디까지 규정해야 할 것인가?

결론적으로 말하면 로비활동은 가능하면 모든 통로를 개방하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 다양한 경로, 다양한 집단·개인 및 수단 등을 통하여 합법적으로 수집된 정보는 의사결정의 질을 향상시켜 결국 의사결정의 효과성을 증진시킬 수 있기 때문이다. 따라서 입법·행정·사법과정에서의 로비활동은 허용되어야 할 것이다. 하지만 사법과정에서의 로비활동은 이미 현행 법규상으로도 합법적으로 변호사를 통하여 행해질 수 있기 때문에 로비제도화 측면에서는 사법과정을 포함시키지 않아도 될 것이다.

둘째, 조직적 범위에 따른 로비스트의 활동영역이다. 이는 입법부, 행정부, 사법부를 대상으로 접촉대상을 어느 범위까지 규정할 것인지의 문제이며, 앞에서 언급한 과정적 범위에 따른 구분과 매우 밀접한 관련을 가진다.

즉, 미국의 경우에는 로비가 제도화된 이래로 약 100여년 이상 동안 주로 입법과정을 중심으로 로비활동이 이루어져왔다. 따라서 로비스트가 접촉할 수 있는 대상은 입법과정에 있어서 두 주체라 할 수 있는 입법부와 행정부의 공직자가 되는 것이다.

그러나 반면 우리나라에서는 로비실태를 볼 때 로비활동은 입법과정 뿐만 아니라 행정·사법과정에서 광범위하게 이루어지고 있다. 따라서 현재 불법적·음성적으로 이루어지고 있는 로비활동을 제도화시켜 양지로 끌어내고 이를 공개하도록 유인하기 위해서는 현재 이루어지고 있는 실태를 제도 속에 반영해야만 하며, 또한 국가기관을 상대로 한 일체의 로비활동을 통일적으로 관리·통제할 필요성이 있다. 이에 입법·행정·사법과정으로부터 조직적 범위를 도출해낸다면 로비스트의 접촉대상은 입법·행정·사법부의 공직자가 될 것이다. 하지만 앞에서도 언급한 바와 같이 사법과정은 로비의 제도화영역에 포함시키지 않아야 하기 때문에 로비스트의 접촉대상은 입법부·행정부의 공직자와 등기·호적·경매 등 사법행정업무를 담당하는 사법부의 일부 공직자가 되어야 할 것이다.

셋째, 조직 간 로비활동의 문제이다. 이는 입법·행정·사법부문 간 또는 중앙정부와 지방정부 간에 이루어지는 로비활동 등과 관련된 문제로서, 로비의뢰인 및 로비대상이

법과정에만 한정되어 있었다. 따라서 로비대상에 대한 논의도 입법과정에서의 입법부와 행정부에만 집중되어 있다.

모두 정부기관이라는 점에서 민간에 의한 대 정부로비활동과는 차이가 있다.

미국의 경우, 주정부에 의한 대 연방정부 로비활동 및 각 정부기관 간의 로비활동은 활발하게 이루어지고 있으며, 이는 우리나라에서도 예외는 아니다. 이를테면, 행정부 내에서도 각 부처 간에 예산할당 및 인원배정 등을 둘러싼 로비활동이 이루어지고 있으며 또한 지방자치제도가 실시된 이래로 중앙정부에 대한 지방정부의 로비활동은 그 어느 때보다도 더욱 활발하게 이루어지고 있다.

특히 우리나라는 연고관계를 기초로 한 인적 네트워크가 중요시되는 사회문화적 환경 때문에 조직 간 로비활동에 있어서도 이러한 사적 관계가 로비에 비공식적으로 연계될 가능성이 농후하다²¹⁾. 그리고 이는 심지어 정치적 외압으로까지 발전하기도 한다. 그러나 그럼에도 사적 영향력의 존재를 확인할 수 있는 길은 현재로서는 요원하다. 따라서 조직 간 관계에 있어서 사적 영향력의 존재를 확인하고 공개하기 위해서라도, 그리고 의사결정의 투명성을 확보하기 위해서라도 로비스트의 활동영역은 조직 간 로비 활동에까지 확대되어야 한다.

4. 로비스트의 등록 및 공개

로비스트의 등록 및 공개에 관한 문제는 로비활동을 얼마나 많이 규제의 영역으로 끌어들이 수 있느냐의 문제와 그리고 로비스트로 하여금 성실하게 등록하도록 유도할 수 있느냐의 문제로 귀결된다.

첫째, 로비활동을 규제의 영역으로 끌어들이는 문제이다. 이는 현재 추진되고 있는 로비제도화의 본질적 측면으로서, 가능하면 현재의 모든 로비활동들이 등록되어 공개될 수 있도록 하는 것이 관건이다. 따라서 로비스트의 등록요건을 완화하는 것이 필요하며, 사안별로 세세하게 규정하기 보다는 중요한 사안 중심으로 큰 틀 정도만 등록하도록 하는 것이 좋다. 왜냐하면 세세한 규정이 많을수록, 절차가 복잡할수록, 규제가 심할수록 등록하고자 하는 유인은 감소하기 때문이다.

미국의 경우에 있어서도 실제 미국에서 워싱턴의 로비업체 집결지인 ‘K 스트리트’에 등록된 로비스트의 수는 2004년 말 기준으로 약 3만 5000명에 달하고 있으나(서정희, 2006), 실제로 워싱턴만 해도 의회에 등록되지 않은 로비스트까지 포함하면 이보다 대략 3배 정도 많은 10만 명에 달한다. 그리고 미국의 정치활동을 감시하는 커먼 코스(Common Cause), 퍼블릭 시티즌(Public Citizen) 등에 따르면 실제 로비에 사용되는 자금은 신고내역의 10배 이상으로 추정 된다 (<http://blog.naver.com/bose0506/100004827119>). 이는 규제가 대폭 강화된 연방 로비공개법 제정 이후 발생한 현상이며, 이를 통

21) 사적 관계가 로비에 비공식적으로 연계될 가능성은 어느 사회문화에서나 존재한다. 그러나 이러한 사적관계가 연고에 의해 형성된다는 점이 우리나라와 다른 서방 선진 국가들과의 가장 큰 차이점이라 할 수 있다. 일례로 미국의 클린턴 상원의원(2003)은 정책결정자들 간의 사적인 대인관계와 비공식 모임, 그리고 그를 통한 정보교류가 정부정책과 외교관계에 중대한 영향을 미친다고 언급하기도 하였다(Clinton, 2003 : 315-316).

해 볼 때 규제가 지나치게 강화될수록 로비스트는 가능하면 등록을 회피하고자 함을 알 수 있다.

따라서 로비스트의 등록규정은 완화하되, 로비스트 정보에 관한 사항이나 로비활동의 목적, 재무보고서에 관한 사항 등은 필수 기재사항 등으로 하는 그러한 방향으로 제도화가 이루어져야 할 것이다.

그리고 이의 공개에 관한 문제는 로비제도화의 본래의 취지가 국민의 알권리를 충족 시킴으로서 국가 의사결정과정의 투명성을 확보하는 것이니만큼 국익을 현저히 저해할 것으로 판단되지 않는 한, 로비는 모두 공개되는 방향으로 제도화가 이루어져야 한다.

이에 로비스트 등록기관에 등록·보고된 내용은 모두 공개되어야 하며, 또한 누구나 언제라도 그 정보에 접근할 수 있도록 상시적인 공개시스템이 갖추어져야 할 것이다.

둘째, 성실하게 로비활동을 등록하도록 유도하는 문제이다. 이는 로비제도화가 일찍부터 정착되어 있는 미국에서도 항상 문제점으로 지적되곤 하였다. 특히 로비관련 보고 내용의 진위여부를 확인하는 것과 그에 대한 처벌문제는 로비제도화의 실효성 확보와 직결되기 때문에 그만큼 중요한 문제이다. 따라서 로비활동의 등록은 용이하도록 하되, 허위로 등록·보고하는 사항에 대해서는 철저한 조사를 통하여 엄격한 처벌이 이루어 지도록 제도화가 이루어져야 한다.

우선 허위 등록·보고에 관한 조사에 있어서는 로비스트가 등록·보고한 사항과 로비대상이 보고한 사항 등을 상호 검토하는 방안이 제시될 수 있겠다. 영국이나 독일의 경우를 보면 로비주체에 대한 규제는 로비스트 협회에 의한 자율적 규제를 원칙으로 하고, 반면 로비대상을 주된 규제대상으로 하고 있다. 특히 독일은 주 로비대상인 의원들이 정책수립 및 정책결정과정에서 협의하는 조직·단체들을 모두 인터넷을 통하여 공개하도록 규정하고 있다.

따라서 이를 통해 볼 때, 로비스트들은 손쉽게 로비활동 등을 등록기관에 등록·보고하며, 동시에 자체적인 윤리규정 마련 등을 통해 로비스트들의 비윤리적인 행동을 규제하는 것이 바람직하다. 그리고 로비대상은 독일처럼 정부의 의사결정과정에서 접촉하는 개인·조직들을 모두 인터넷 등을 통해 공개하며 동시에 공무원 윤리강령이나 공직자 윤리법 등과 같은 내적강제수단의 규제를 받아야 한다. 또한 시민사회를 포함한 일반 국민들은 로비주체 및 로비대상에 대한 감시를 게을리 하지 않는 것이 필요하며, 여기에 독자적인 조사권의 확립도 필수적인 요건이라 할 수 있겠다.

이에 로비주체, 로비대상, 일반국민들 간의 견고한 삼각 감시체계 및 독자적인 수사권의 보장은 로비활동 등의 허위 등록·보고의 적발을 위한 초석이 될 것이다.

둘째, 위법·불법행위에 대한 처벌에 있어서는 등록유무에 따라 처벌의 강도를 달리 하는 것이 바람직하다. 즉 로비제도화의 본래의 취지는 국민의 청원권 행사를 당연한 것으로 간주하여 자유롭게 로비활동을 할 수 있도록 하되, 로비스트로 등록할 것을 그 전제로 하는 만큼 등록하지 않고서 로비스트로 활동하는 것에 대한 처벌은 보다 엄격해야 할 것이다. 그리고 로비스트로 등록은 하였으나 등록사항이나 보고사항이 허위인

경우에는 고의성 여부나 위반정도 등에 따라 다르게 제재하는 것이 필요하다. 그러나 외국 서방 선진국들의 사례를 볼 때, 로비관련법 위반자에 대한 처벌의 수준은 점차 강화되는 추세이고, 또한 불법 로비활동으로 인한 피해가 그 어느 것보다도 심각할 것임을 예상한다면, 로비관련법 위반자에 대한 처벌은 다른 여타 범죄에 대한 처벌보다 더욱 엄격해야 할 것이다.

따라서 로비활동 등의 등록·보고의 용이성, 철저한 조사, 엄격한 처벌은 로비제도화의 실효성 확보를 위한 3대 조건이라 할 수 있다.

한편 이러한 3대 조건을 충족시킬 수 있는 등록 관리 기관을 어디로 할 것인가에 대한 문제가 제기될 수 있다.

외국의 경우나 우리나라에서 제출된 법안들을 보면 대체로 입법부, 행정부, 혹은 제3의 기관들이 등록 관리 기관으로서 제시되어 왔다.

이는 로비제도화의 목적을 어떻게 보느냐에 따라 달라진 것으로서, 이를테면 로비활동에 대한 규제를 중심으로 하는 경우에는 법무부를, 그리고 입법과정의 투명성을 확보하기 위한 목적이라면 의회사무처를, 또한 부패방지라는 차원에서 본다면 국가청렴위원회 등을 등록 관리 기관으로서 제시한 것이다.

그러나 로비활동 등에 대한 등록 관리 기관을 어느 곳으로 할 것인지의 문제는 단순히 로비제도화의 목적만을 가지고 판단해서는 안된다. 즉, 로비제도화의 목적에서부터 등록·관리의 용이성을 포함한 행정적 편의성, 제도 운영에 관한 책임성 확보, 수사·처벌권의 확보를 통한 제도의 실효성 확보 측면 등을 종합적으로 고려하여 등록 관리 기관이 결정되어야 한다.

따라서 이러한 모든 사항들을 종합적으로 고려한다면 국가청렴위원회가 등록 관리 기관으로서 바람직할 것이다.

첫째, 로비제도화의 목적 측면이다. 우리나라는 앞서도 살펴본 바와 같이 연고관계에 기반한 인적 네트워크를 중요시하는 사회문화 속에서 입법·행정·사법과정 전 범위에 걸친 로비활동이 광범위하게 이루어지고 있고 이것이 부패로 연결되어지는 악순환을 경험하고 있다. 따라서 단순한 위법행위에 대한 처벌이나 혹은 입법과정에서의 투명성 확보는 근시안적인 처방에 불과할 수 밖에 없다. 이에 미시적으로는 로비활동을 허용하고 공개함으로써 현재 음성적으로 이루어지고 있는 각종 로비행태를 규제하고 로비와 부패 간의 연결고리를 끊는 동시에, 거시적으로는 우리나라의 연고주의적 사회문화 개선 및 대 정부 신뢰제고라는 목적을 달성하기 위해 국가청렴위원회가 등록 관리 기관으로서 적합하다.

둘째, 행정적 편의성 측면이다. 어떠한 제도이든지 간에 제도도입 및 운영을 위한 제반 사항이 복잡하고 어렵다면, 본래 제도도입의 목적이 어떠한지 그 효과성은 떨어지게 마련이다. 따라서 로비제도화 본래의 취지에도 걸맞고, 또한 반부패 관계기관 간의 효율적인 업무분담도 가능하면서 동시에 통일적이고도 전략적인 전체 틀을 잡아주는 데에 있어서도 국가청렴위원회가 등록 관리 기관으로서 적합할 것이다.

셋째, 제도 운영에 관한 책임성 확보 측면이다. 이는 로비활동 관련 법률의 관장 및 제·개정, 운영을 책임지는 것을 의미한다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 현재 우리나라에서의 주요 입법은 정부입법형태를 띠고 있고, 또한 국회를 통과한 법안에 대한 상세한 해석이나 응용은 행정부에 달려있다. 따라서 실제 집행의 주체가 법률의 제·개정에 직접적으로 관여해야만 제도 운영의 책임성이 확보될 수 있다. 이에 부패방지 및 청렴대책의 종합적인 기관으로서 국가청렴위원회가 로비제도화의 실제 집행 주체 및 법률 제·개정의 주체가 되어야 한다.

넷째, 수사·처벌권의 확보 측면이다. 로비제도화에 있어서 위법행위에 대한 수사 및 처벌권의 확보는 합법적 로비활동을 유도할 수 있는 가장 확실한 방법으로 인식된다. 따라서 이러한 측면에서 본다면 현재 법을 수호하는 것을 가장 주된 업무로 하고 수사권과 처벌권을 모두 가지고 있는 법무부가 등록 관리 기관이 되어야 한다. 그러나 로비제도화의 본질적 취지는 위법 행위자에 대한 처벌이 아니라 로비활동의 허용과 공개를 통한 부패예방 및 방지에 있다. 따라서 이를 주된 업무로 하는 국가청렴위원회를 등록 관리 기관으로 하고 이 기구에 로비활동 등에 대한 조사 및 처벌권을 부여하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

5. 풀뿌리 로비(Grassroots Lobbying)

풀뿌리 로비방식은 직접적 로비접촉에 따르는 ‘검은 돈거래’의 유혹으로부터 비교적 자유로울 뿐만 아니라 이해관계를 공유하고 있는 대중을 로비정치과정에 개입시킴으로써 그 효과를 높일 수 있다는 장점을 가진다(윤홍근, 1996 : 279). 따라서 이러한 간접 로비방식은 미국을 포함한 외국 서방국가에서나 우리나라에서나 합법적인 로비방식으로서 많이 사용되고 있다. 따라서 로비제도화에 있어서 풀뿌리 로비에 관한 논의는 그만큼 필요하다고 보여진다.

이에 풀뿌리 로비방식에 관한 문제로서, 행정부 지원에 의한 풀뿌리 로비활동과, 각종 조직에 의한 풀뿌리 로비활동을 살펴보고자 한다.

첫째, 행정부 지원에 의한 풀뿌리 로비활동문제이다. 이는 친행정부 성향을 가진 정치적 후원집단에게 공공예산을 지원하면서 의원들을 대상으로 로비활동을 벌이는 경우 이를 규제할 것인가에 관한 문제로서, 과거 미국에서 로비공개법이 제정될 당시 많은 논쟁을 불러일으켰지만 정치적인 논리로 결국 해결되지 못하였던 것과 관련이 있다. 그러나 이는 특히 주로 의회를 중심으로 로비활동이 활발하게 이루어지고 있는 미국적 상황에 해당하는 것으로, 우리나라의 경우에는 이에 덧붙여서 각 정당 혹은 특정 정치인의 지원을 바탕으로 행해지는 풀뿌리 로비활동까지 확대될 수 있다.

이러한 형태의 로비활동은 표면적으로는 아래로부터의 의견을 충분히 수렴하여 대의민주주의의 단점을 어느 정도 해결할 수 있고 또한 로비스트가 로비대상과 직접적으로 접촉하지 않음으로써 부패발생 가능성을 사전에 차단할 수 있다. 그러나 행정부 또는

정당, 특정 정치인의 지원이 있는 만큼 이들의 압력으로부터 자유로울 수는 없다. 따라서 지원세력의 의도에 따라 풀뿌리 로비활동의 방향, 성격 등은 달라질 것이고 결국 이를 통하여 정부의 의사결정은 왜곡될 수 있다.

더군다나 공공의 이익을 위해 사용되어야 할 공공예산이 풀뿌리 로비활동을 가장한 특정 집단 또는 개인의 고의적 로비활동을 위해 사용될 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

이에 행정부, 정당, 특정 정치인에 의해 공공예산을 지원받아서 행해지는 풀뿌리 로비활동은 강력히 규제되어야 할 것이다.

둘째, 각종 조직에 의한 풀뿌리 로비활동 문제이다. 이는 기업과 같은 사익을 추구하는 집단들에 의해 주도되어지는 풀뿌리 로비활동과 시민단체 등과 같은 공익을 추구하는 집단들에 의한 풀뿌리 로비활동으로 구분되어질 수 있다.

우선 기업 등에 의한 풀뿌리 로비활동은 특히 거대자본력의 힘을 바탕으로 대대적인 선전광고 및 각종 이해관계자 집단들을 대상으로 한 공세를 통해 지금까지 정부 의사결정과정에 간접적으로 막강한 영향력을 행사해오고 있는 것이 사실이다. 또한 가시적으로 보더라도 우리나라 유수의 대기업들은 대 정부측면에서는 정부담당부서(public affairs units)를 기업내부에 두고 있고 또한 대 민간측면에서는 홍보실 등을 두고 있다. 따라서 이러한 기업내부의 조직들이 각기 정부측면과 민간측면에서 기업에 유리한 환경이 조성되도록 직·간접적으로 영향력을 행사하고 있는 것이다. 그리고 국가청렴위원회의 자료(2007 : 15-18)를 보더라도 우리나라에서는 기업들이 정부 의사결정과정에 간접적으로 영향력을 행사하기 위해 설명회, 기자회견, 지역구 행사지원, 워크숍 및 토론회 개최 등의 수단을 이용하고 있는 것을 알 수 있다.

시민단체 등에 의한 풀뿌리 로비활동의 양상도 기업 등에 의한 방식과 그리 다르지 않다. 다만 시민단체 등은 대기업들에 비해 자본력과 인력이 부족하기 때문에 자발적인 성금모금 및 자원 봉사를 통하여 로비활동을 벌이는 것, 그리고 좀 더 정치적인 성향을 띠는 것 등이 기업에 의한 풀뿌리 로비방식과 다른 점이다. 몇 년 전 크게 이슈화되고 실제로도 소기의 성과를 거둔 것으로 확인된 시민단체 등에 의한 낙선운동도 일종의 풀뿌리 로비방식이라고 할 수 있고, 또한 특정 사안에 관하여 시민단체에 의해 주도되었던 촛불시위도 일종의 풀뿌리 로비방식이라고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 각종 조직에 의해 주도되어지는 풀뿌리 로비활동은 규제되어야 할 것인가? 그리고 만약 규제되어진다면 어떠한 방식으로 규제되어질 것인가? 결론적으로 말한다면 절차와 방법상에서 불법적 행위를 저지르지 않는 한 이러한 로비활동은 규제할 필요가 없다. 오히려 다양한 계층의 의견수렴 및 국민의 알권리 보장, 그리고 개인의 청원권 보장이라는 측면에서 적극 권장될 필요가 있다. 이는 공익집단에 의한 로비는 말할 것도 없고, 심지어 기업과 같은 사익집단에 의한 풀뿌리 로비활동도 자신의 입장 및 논리를 일반 대중들에게 설득시킬 수 있는 방법이기 때문이다.

하지만 사익집단이든 공익집단이든 국익을 저해시키는 방향으로 여론이 호도되는 경

우에는 제재가 필요하다. 그리고 이들 간의 불필요한 연계를 통하여 시민단체의 목적 중의 하나인 정부와 기업 등에 대한 견제와 감시기능이 저해되는 경우에도 제재가 필요할 것이다.

6. 로비제도화로 인한 소외계층의 구제

어떤 제도가 맨 처음 도입될 때에는 그 제도로 인하여 발생할 수 있는 각종 문제점들을 미리 예측하여 그것에 대한 해결방안들을 구축해 놓는 것이 바람직하다. 이는 아무리 완벽해 보이는 제도일지라도 그곳에는 일종의 사각지대가 존재하고 또한 특정 제도로 인하여 수혜집단과 피해집단이 발생하기 때문이다.

이러한 점들을 고려할 때, 마찬가지로 우리나라에서 로비의 제도화가 이루어지면 이로 인하여 수혜집단과 피해집단이 발생할 수 있을 것이고, 또한 여러 문제점들도 발생하게 될 것이다. 이에 발생가능한 문제점들을 예측하고 또한 해결방안들을 제시하는 것이 필요하다.

우선 예측 가능한 문제점은 로비제도화로 인해 소외되는 계층이 등장하게 된다는 사실이다. 특히 현재 로비가 제도화되어 있지 않은 상태에서는 권력에 연결고리가 있거나 혹은 재력을 가지고 있는 특정 개인이나 집단들만이 불법적·음성적인 로비활동으로 이익을 향유할 수 있었다. 그런데 로비가 제도화되면 이러한 집단 및 개인들은 합법적으로 드러내놓고 로비활동을 할 수 있게 되고, 또한 그 어느 때보다도 로비활동이 활발해질 것이며 더 나아가서는 미국의 경우처럼 거대한 새로운 산업이 창출될 수도 있다.

그러나 반면 이로 인하여 어떠한 이유로든지 로비활동을 할 수 없는 사람들, 이를테면 로비스트를 고용할만한 여력이 없는 사람들이 생길 수 있고 이에 로비활동을 할 여건이 되는 사람과 그렇지 않은 사람 간의 상대적 박탈감 내지는 상대적 위화감이 생길 수 있는 것이다.

따라서 이러한 일종의 상대적 박탈감 등을 소외계층이 느끼지 않도록 그리고 제도의 형평성을 확보하기 위해서는 이들 계층을 위한 구제방안의 마련이 필요하다.

이에 구제방안으로는 첫째, 로비스트의 역할이 현재 사법과정에서의 변호사의 역할과 비슷함을 감안할 때, 사법부의 제도 등을 응용하는 것이 바람직할 것이다. 이를테면 돈이 없어서 변호인의 도움을 받지 못하는 사람들을 위한 국선 변호인 선정제도를 응용하여 ‘국선 로비스트 선정제도’를 시행하거나 또는 소송비용을 부담할 능력이 안 되는 사람에게 그 비용의 납입을 유예하거나 면제시켜주는 소송구조제도를 응용하여 ‘로비구조제도’를 시행하는 것 등이다.

둘째, 풀뿌리 로비활동의 확대를 위한 지원제도이다. 이는 앞에서 언급한 행정부, 정당, 정치인등에 의한 공공예산 지원과는 다른 개념으로서, 이를테면 일반 국민들의 풀뿌리 로비활동 지원을 위한 별도의 예산을 편성하여 이를 공정하게 운영하거나 또는 일반 국민들이 누구나 쉽게 풀뿌리 로비활동을 할 수 있는 제도나 방법 등을 구축하는 것을 의미한다.

V. 결론

최근 언론을 장식하였던 대한 의협의 국회의원들을 상대로 한 로비활동, 그리고 과거의 바다이야기 사건, 린다 김 사건, 옷로비 사건 등은 로비에 대한 국민들의 부정적인 인식을 더더욱 부정적으로 만드는 데에 일조하고 있다.

그러나 그것은 그만큼 현재 불법적·음성적으로 이루어지고 있는 로비활동의 제도화 필요성을 다시 한번 제기하고 있는 것이 사실이다.

이에 본 연구에서는 미국·캐나다·영국·독일의 로비제도를 바탕으로 우리나라에서의 로비제도화 방안을 모색하고자 하였다.

특히 로비제도화 방안에서 본 연구는 기존의 연구들이 등한시 하였던 풀뿌리 로비활동문제, 제도화로 인한 소외계층의 구제문제, 정부 조직들 간의 로비활동문제 등을 좀 더 살펴보고자 하였다.

우선 로비의 제도화는 국민의 청원권 보장과 알권리 보장이라는 큰 틀에서 가능하면 모든 유형의 로비활동을 규제의 영역으로 끌어들이는 것이 필요하며, 이의 공개를 통하여 국민의 알권리를 보장하는 동시에 의사결정과정의 투명성을 확보하여 부패발생의 개연성을 사전에 차단하여야 한다.

그리고 규제의 대상은 로비주체에만 한정하는 것이 아니라, 로비대상까지도 포함하여야 하며, 제도의 실효성을 확보하기 위해 로비활동 등의 등록·보고의 용이성, 철저한 조사, 엄격한 처벌이 필요하다.

또한 로비대상과의 직접적 접촉에 따르는 ‘검은 돈’의 유혹이 비교적 적은 풀뿌리 로비활동은 가능하면 확대되는 것이 좋으나, 행정부·특정 정당·특정 정치인의 지원에 의한 풀뿌리 로비활동 및 각종 조직에 의해 고의적으로 주도되어 정부 의사결정의 왜곡을 가져오는 풀뿌리 로비활동은 폐해가 심각한 만큼 규제하는 것이 필요하다.

어떤 제도가 도입되면 필연적으로 제도에 따른 수혜집단과 피해집단이 발생하기 마련이다. 마찬가지로 로비가 제도화되면 이로 인하여 소외되는 계층이 발생할 수 있다. 특히 자본이 부족하거나 권력에 연결고리가 없는 개인·집단들이 소외계층으로 등장할 가능성이 많고, 이러한 소외계층들은 그만큼 상대적 박탈감이나 상대적 위화감을 느낄 우려가 있다. 따라서 이들을 위한 구제방안, 이를테면 국선변호인 선정제도나 소송구조제도 등을 참조하여 ‘국선 로비스트 선정제도’나 ‘로비 구조제도’ 등과 같은 방안이 모색되어야 할 것이다.

본 연구는 기존의 로비에 관한 연구들에서 자주 거론되어지지 않았던 부분들까지도 개괄적으로 제시하고자 하였다. 따라서 이는 향후 로비제도화를 위한 구체적 작업에 이바지할 수 있을 것이다.

모든 사회현상이 그러하듯 로비활동도 필연적으로 순기능과 역기능²²⁾을 수반한다. 따라서 로비활동의 폐해가 심각하기 때문에 무조건 로비활동을 금지해야한다는 발상보

다는 오히려 로비활동의 순기능을 강화하고 역기능을 최소화하는 방안을 마련하는 것이 이론적으로 보나 현실적으로 보나 순리에 맞다.

지금 우리나라에서는 로비라는 용어가 상당부분 잘못 이해되고 있다. 단순히 향응이나 접대, 금전이 오가는 거래 등을 로비와 동등한 의미로 이해하고 있는 경우가 많다. 그러나 로비는 엄격한 의미에서 정선된 정보를 통하여 상대방에게 논리를 납득시키는 커뮤니케이션 과정이다. 따라서 로비가 제도화되면, 우리나라에서 지금처럼 잘못 이해되고 있는 로비의 의미 및 방식 등이 건전한 방향으로 변화하게 될 것이다. 즉 금전이나 향응, 뇌물 등이 아니라, 로비스트들은 자신의 주장이 어떻게 국가와 국민에 이익이 되는지 등에 관한 논리를 개발하고자 하고, 또한 이에 대하여 어떻게 지지를 얻을 것인지 등에 대한 고민을 하게 됨으로써 점차 로비문화도 건전한 방향으로 바뀌어 가게 될 것이다.

그리고 로비의 제도화를 통해, 정책결정과정에 영향력을 행사하는 것뿐만 아니라 정부에서 어떠한 중요한 사안들이 논의되고 있으며, 그것이 장차 고객에게 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석하여 이를 고객에게 미리 알려주는 시스템을 누구나 쉽게 활용할 수 있게 될 것이다.

따라서 앞으로 로비에 관한 논의는 로비제도화의 찬반이 아니라 로비제도화의 양상이 어떠한 것인지에 집중되어야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

< 국 문 자 료 >

- 국가청렴위원회. (2007). 「불법·음성적 청탁 방지를 위한 '로비활동 법제화 추진방향' 공개 토론회 자료집」.
- 김동만. (2001). 미국 로비제도에 관한 소고. 「중앙행정논집」. 15(1) : 109-121.
- 김민규 외. (1987). 「대미통상로비연구」. 인하대학교 국제관계연구소. 서울 : 서울컴퓨터프레스.
- 김민전. (2000). 「음성로비 근절을 위한 '로비활동 공개법'의 올바른 입법방향 모색 1차 토

22) 김영종(2002 : 22-23)은 로비의 역기능을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째 로비는 정치와 행정이 공익(public interests)을 위반하고 특수한 집단의 이익이나 사익을 추구하도록 한다.

둘째 로비의 과정에서 건전한 정보제공보다는 합리적인 판단을 흐리게 하는 뇌물성의 부패공세를 통하여 비합리적인 의사결정을 하도록 하게 하는 위험성이 있다. 따라서 로비의 결과로 선량한 일반인보다는 특수한 집단이나 소수의 이익이 우선시 되는 결정이나 불법적이고 비윤리적인 판단을 하게하기 때문에 불건전한 로비 그 자체가 시민사회의 발전을 저해할 수 있다.

그리고 나아가서는 불건전한 로비문화가 유착문화를 유발시킨다. 즉 정치권력과 기업의 금력이 로비에 의하여 구조적으로 연결고리를 형성하여 정치부패와 기업부패의 부산물을 낳는다. 이러한 유착구조는 단지 정치집단과 기업체 간의 문제만이 아니라 무수한 이익집단과의 부패 커넥션을 유발한다.

- 론회 자료집」. 참여연대. 15-16.
- 김영중. (2002). 로비형 부패의 방지를 위한 정책방안. 「법제」. 19-33.
- 김종갑. (2005). 로비스트제도 도입. 「입법정보」. 제163호.
- 문대현. (2000). 로비스트제도에 관한 일반론적 고찰. 국회사무처.
- 서울시립대학교 반부패시스템연구소. (2006). 「부패친화적 연고·온정주의 사회문화 개선 방안」. 국가청렴위원회 용역과제.
- 서정희. (2006). 로비의 천국 미국, 로비 합법화 ... 3만 5천명 활동. 「매일경제신문」, 2006-04-03자.
- 손배원. (2006). 「우리나라 로비제도화에 관한 소고」. 서울시립대학교 반부패시스템연구소.
- 안보섭. (2000). 한국 로비활동에 대한 탐색적 연구. 「홍보학 연구」. 제 4-2호.
- 윤홍근. (1996). 미의회의 로비개혁논의와 로비규제법에 관한 연구. 「한국정치학회보」. 30(1) : 271-295.
- 전용주. (2003). 의제형성과정에서의 미국이익집단 로비형태에 관한 연구-자유무역협정사례들을 중심으로. 「한국정치학회보」 37(1) : 285-309.
- 정재영. (1986). 세계 각국 대미로비 백태 : 미국과의 통상교섭시대 돌입. 「주간매경」.
- 조승민. (2005). 「로비의 제도화」 SERI 연구에세이. 삼성경제연구소.
- 최선근. (2000). 「음성로비 근절을 위한 ‘로비활동 공개법’의 올바른 입법방향 모색 1차 토론회 자료집」. 참여연대. 53-54.

< 영 문 자 료 >

- Clinton, Hillary, R. (2003), Living History, New York : Simon & Schuster.
- Baumgartner & Jones. (1993). Agendas and Instability in American Politics, Chicago : The University of Chicago Press.
- Bosso. (1987). Pesticides and Politics : The Life Cycle of a Public Issue, Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press.

< 인터넷 자료 >

<http://blog.naver.com/bose0506/100004827119>.

저자약력: 저자 손배원은 서울시립대학교에서 경영학 박사학위를 취득했으며, 현재 반부패시스템 연구소 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 기업윤리, 전략적 제휴, 기업신뢰, 인사관리, 조직구조, 노사관계 등이다. 서울시립대학교에서 인사관리, 노사관계론, 현대사회부패문제의 분석 등을 강의하고 있다.