

영국의 소위 「로비법」 제정과 주요내용

I. 여는 글

대한민국 국회에서는 이미 2004년 이전부터 당시 집권당이던 열린우리당과 정부를 중심으로 로비법안에 대한 논의가 존재해 왔다. 로비가 본격적으로 정치권내에서 수면위로 올라온 것은 문민정부 수립 이후 정치권 및 사회의 논란을 일으킨 각종 “게이트” 사건으로 인해 음성적으로 이루어지는 로비문제를 더 이상 손 놓고 있을 수 없다는 의식이 정치권내에서 공감대를 형성했기 때문이었다. 논의의 주요 골자는 로비 행위를 관련 법률의 제정을 통해 제도권내로 흡수하여 양성화하자는 것이었다. 그럼에도 불구하고 로비법을 놓고 정치권 내에서 뿐만 아니라 법조인 및 이해 당사자들 사이에서도 첨예하게 의견이 갈려 온 것이 사실이다.

한국과 마찬가지로 영국의 로비에 대한 인식은 일반 시민 뿐 아니라 정치권 내에서도 부정적이다.¹⁾ 세계에서 가장 긴 의회정치의 역사를

가진 영국에서 로비가 정치권의 주요 이슈 중 하나가 되기 시작한 것은 1990년대부터이다. 하지만 비교적 짧은 시간 내에 영국의 로비 산업은 이미 20억 파운드(한화 약 3조 5천억원)에 육박할 정도로 팽창했고, 로비 관련 스캔들이 정치권을 끊임없이 강타하기 시작하자 이에 대한 논의가 정치권 내에서부터 시작되었다. 결국 2014년 1월 31일, 로비법은 오랜 진통 끝에 상하원의 검토를 거쳐 법률로서 통과되었다. 로비법이 법제화된 큰 이유는 무엇보다 로비의 투명성을 확보하지 못하면 영국의 민주정치 자체를 전복시킬 수 있다는 공감대가 있었기 때문이었다.²⁾

물론 영국의 정치 및 제도적 배경이 한국과 다른 것은 사실이다. 다만, 그 동안 국내 로비법안의 참고가 되었던 미국의 로비법(the Federal Regulation of Lobbying Act 1946)에 비교하면, 최근에 제정된 영국의 로비법은 오랜 기간 야당(노동당) 및 시민사회와의 갈등과 타협 끝에

1) 노동당 의원인 안젤라 이글(Aengela Eagle)은 로비법을 두고 “가진자들을 위한 빵 (Sop to the Powerful)”으로 평가했다. BBC, “Lobbying bill sinister and partisan, says Labour,” (2013년 9월 3일): <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-23939635> (2014년 3월 3일 접속).

2) Tamasin Cave, “Teel the UK government to open up secret corporate lobbying,” Spinwatch: Public Interest Investigations (2013년 12월 10일): <http://www.spinwatch.org/index.php/issues/lobbying/item/5600-tell-the-uk-government-to-open-up-secret-corporate-lobbying> (2014년 3월 10일 접속).

제정되었다는 측면에서 추후 국내 관련법 제정에 참고할 부분이 있으리라 판단된다. 따라서 이 글은 2014년 발효된 투명한 로비, 비정당의 선거운동 및 무역조합 관리에 관한 법(Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014: 이하 로비법) 중 신설된 로비법을 중심으로 살펴보고자 한다. 우선 영국 내에서 로비법을 제정하게 된 배경을 간략히 살펴본 후, 본법의 핵심 내용을 정리해 보겠다. 마지막으로 본법이 한국 정치권 및 법령 제정에 미칠 함의를 다루어 보고자 한다.

II. 영국 정치권의 로비 문제

영국의 로비법은 2014년에 이르러서야 제정되었지만 로비행위 자체는 1990년대 이후 현대 영국 정치를 움직이는 숨은 힘이였다. 스코틀랜드 아버딘 대학의 정치학과 교수인 그랜트 조던은 그의 저서 “상업 로비스트: 이윤을 위한 영국 정치: The Commercial Lobbyists : Politics for Profit in Britain)”에서 로비는 현대 영국정치를 이해하기 위한 필수적인 요소라고 주장했고, 노동당 의원인 오스틴 미첼(Austin Mitchell)의 말을 인용하며 - “사실 영국 정치에서의 로비는 증가하고, 또 증가하고 있어, 사

라질 것 같지 않다. ... 우리의 훌륭한 헌법은 사실 로비를 위한 도구이다. ... 로비는 [관료 및 정치인에 대한] 설득과 여론 조작을 통해 권력의 힘을 끌어당기고 있다” - 로비에 대한 부정적인 인식을 숨기지 않았다.³⁾ 하지만 앞서 언급하였던 것과 같이 영국은 미국에 비해 로비의 역사가 길지 않은 것도 사실이다. 그러므로 영국의 로비 문제를 이해하기 위해 간략한 정치적 배경에 관한 이해가 필요할 듯하다.

로비가 영국의 정치의 전면에 등장하게 된 시점은 마가렛 대처의 보수당 정권(Thatcher Government: 1979-1990)의 등장과 밀접하게 관련이 있다. 주지하는 바와 같이 대처가 이끄는 보수당 정권은 신자유주의화 정책의 도입을 통해 철도, 통신 및 수도와 같은 영국의 주요 국영기업을 민영화시켰고, 기업들은 새로운 경영 환경 속에서 새로운 생존방법을 찾아야만 했다. 보수당 정권의 의도는 자유경쟁체제, 즉 시장을 통한 가격 경쟁과 품질 개선을 유도하고 작은 정부를 유지하여 정부의 부채를 줄이는데 있었다. 그러나 역설적으로 이와 같은 경영 환경은 기업들로 하여금 이전보다 더욱 정치권과 밀착시키는 결과를 가져왔다. 기업들은 시장에서의 경쟁을 통한 생존보다는 정치권에 대한 로비를 통해 유리한 경영 환경 조성 및 국책사업을 획득하려 노력하게 된 것이다.⁴⁾ 이러

3) Grant Jordan, (ed), The Commercial Lobbyists : Politics for Profit in Britain, Aberdeen (Aberdeen University Press., 1991), viii-viii, 3쪽; David Miller and William Dinan, “Corridors of Power: Lobbying in the UK,” Observatoire de la Société Birtannique 6, (2008), 3쪽에서 재인용.

한 기업의 요구와 맞물려 영국에서는 로비 및 정치 컨설팅 회사가 우후죽순 생겨나기 시작했고,⁵⁾ 미국에서 발달한 보다 전문적이고 다양한 정치자문 기법의 도입을 통해 이들 회사는 점차 기업과 정치권을 잇는 중요한 정치행위자가 되었다.⁶⁾ 결국 제2차 세계대전 이후 영국 정치에서 중요한 역할을 하던 노동조합의 영향력은 쇠퇴하였으며, 노동당이 재집권한 1990년대 이후에도 로비를 매개로한 정경유착은 사라지지 않았고 오히려 영국 정치의 하나의 현상으로 자리 잡게 되었다.

영국에서 로비법이 제정될 수밖에 없었던 이유는 앞서 간략히 언급한 바와 같이 로비산업 자체가 커진 것도 있지만, 정치권에서의 로비 관련 스캔들이 끊이지 않았기 때문이었다. 본 로비법 도입에 반대해 왔던 노동당 역시 이 문제에서 결코 자유로울 수는 없었다.⁷⁾ 노동당은 1997년 총선 공약 중 하나로 담배의 광고를 금지시키겠다고 하였으나, 포물라 1 대회에서 노출될 담배광고는 예외로 두도록 하겠다고 공표

하면서 정치권 및 사회적으로 논란을 일으켰다. 총선 한 달 전, 포물라 1 운영회사의 회장인 버나드 이클리스톤이 노동당에 1백만 파운드의 기부(donation)한 것이 밝혀져 파문은 더욱 확산되었다. 노동당은 전액을 반환하는 한편, 당수이자 총리인 토니 블레어는 텔레비전 인터뷰를 통해 이에 대한 정부의 일관되지 못한 정책에 대해 대국민 사과를 하면서 사태는 겨우 일단락 되었다.⁸⁾

2010년 총선 이후, 연립정권을 이끌며 로비법 제정을 위해 애써왔던 보수당의 당내 정치인 및 각료들도 로비관련 문제로 꾸준히 구설수에 올랐다. 2011년 10월, 국방부 장관이었던 리암 폭스(Liam Fox)는 그의 오랜 친구인 아담 워리티(Adam Werritty)와의 구설수로 사임을 했다. 워리티는 친구의 장관 집무실을 수도 없이 드나든 것은 물론 공식직함도 없이 친구의 공식 해외 순방 및 공식일정에도 동반하곤 했다. 논란의 시발점은 아무런 공식 직함도 없던 워리티에게 사용된 금액의 출처와 잦은 국

4) 영국의 대정부 로비를 마케팅의 한 방식으로서 연구한 논문으로 Charles Phillip Harris, Lobbying and Public Affairs in the UK: The Relationship to Political Marketing, (The Manchester Metropolitan University, 박사학위논문, 1999).

5) Public Affairs Links, "A Brief History of Lobbying," Special Report, 2007: <http://www.publicaffairlinks.co.uk/> (2014년 4월 20일 접속).

6) Harris, Lobbying and Public Affairs in the UK: The Relationship to Political Marketing, 75쪽.

7) 후술하겠지만 노동당의 반대는 보수-자민 연립정권이 제출한 법안이 부실하다는 데에 있었다. 즉, 로비법 자체를 반대한 것이 아니라 더욱 강화된 조항을 삽입해야 한다는 것이 반대의 요지이다.

8) 이 때 토니 블레어 총리는 노동당 정부의 담배광고 정책에 대해서만 사과를 했을 뿐, 포물라 1 광고 관련 사과는 없었다. BBC, "History of political lobbying scandals," (2013년 6월 3일): <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-22754297> (2014년 4월 15일 접속).

9) 위의 글.

방부 출입을 통해 사적인 영리행위를 했는지의 여부였다. 영국 정부는 장관 사임 후 조사를 통해, 리암 폭스가 장관 재임 당시 옛 친구를 통해 불법 자금을 수령하거나 국가 안보관련 내용을 유출시키지는 않았으나, 부처 규정(the Ministerial Code)은 명백히 어긴 것으로 확인됐다고 밝혔다.⁹⁾ 이 밖에, 전직 기업가 출신 정치인들의 로비 관련 스캔들과 심지어 로비가 총리실과도 연루되었을 지도 모른다는 의혹 역시 끊이지 않았다. 이와 같이 영국의 로비스트들의 활동 범위는 불과 20여년 만에 영국 국내의 중앙 및 지방 정부의 거의 모든 정책 결정자를 아우를 수 있을 정도로 영국 정치에 깊숙이 침투해 왔기 때문에,¹⁰⁾ 이들에 대한 규제가 필요한 시점이었다.

따라서 2010년 총선 직전 보수당 당수였던 데이빗 카메론은 “로비문제는 이제 곧 다가올 대규모 스캔들로, 우리의 정치를 오랫동안 잡아 먹어 왔으며, 일단 터지면 [우리 영국의] 정치, 정부, 비즈니스 및 돈이 어떻게 안락한 (far-too-cosy) 관계를 맺고 있는지 적나라하게 드러낼 것이다”라고 경고했었다.¹¹⁾ 즉, 영국의 로비법 도입은 미국과 같이 로비제도를 양성화시키지 않는 한 로비 스캔들이 자칫 대형 부패 스

캔들로 확산되어 정권의 존립을 위협할 수 있다는 위기의식에 대한 대응으로 이해해야 할 것이다.

III. 로비법의 주요 내용

2014년 1월 31일에 발효된 영국 로비법은 크게 4개의 법률조항(Part 1-4)과 4개의 부칙(Schedule 1-4)으로 구성되어 있다. 이 중 로비법과 관련된 부분은 Part 1 (컨설턴트 로비스트의 등록에 관한 법률)과 Part 2 (非정당 선거활동에 관한 법률)이다. Part 1과 부칙 1 및 2는 새로 제정되었으며, Part 2와 Schedule 3과 4는 지난 2000년에 개정된 정당, 선거 및 총선에 관한 법률(the Political Parties, Elections and Referendums Acts 2000: PPERA)에 삽입된다. 한편 Part 3은 노동조합 관리에 관한 법률이며, Part 4는 Part 1-3의 운영에 관한 단서 조항이다.

1. Part 1: 컨설턴트 로비스트 등록 (Registration of Consultant Lobbyists)

본법의 제1조(Section 1)는 컨설턴트 로비스

10) Miller and Dinan, “Corridors of Power: Lobbying in the UK,” 8쪽.

11) Ephraim Hardcastle, “David Cameron said commercial lobbying was ‘the ext big scandal waiting to happen.’” Dailymail (2011년 10월 11일): <http://www.dailymail.co.uk/debate/article-2047682/David-Cameron-said-commercial-lobbying-big-scandal-waiting-happen.html#ixzz2zZi4zyPD> (2014년 4월 10일 접속).

12) 부칙 1(Schedule 1)의 Part 1는 영리활동의 범주에 속하지 않는 (non-lobbying activities)에 로비스트에 관해 규정해 놓았다.

트로 등록되지 않은 자는 로비활동을 할 수 없도록 규정했다. 본법의 12항은 이와 관련한 이와 관련해 명확한 법률적 추가 조항을 첨부했다. 즉, 부정확하거나 미비한 정보를 토대로 로비스트로 등록을 하거나, 본법 제5조에서 규정한 정보를 충분히 제공하지 못하거나, 미비 혹은 누락되었을 시에는 불법 로비활동 범주에 포함된다. 아울러 등록 시 명시한 로비스트 활동기간 이외의 시기의 로비활동은 불법이다.

제2조는 로비스트의 정의를 규정했다. 본법에서의 로비스트란 사업 과정(in the course of business) 중, 이에 상응하는 대가(in return for payment)를 받고 타인을 대신하여(on behalf of another person) 자문교섭 (consultant lobbying)을 집행하는 자이다 (Section 2(1)). 정부 부처의 수장(Ministers)이나 의원과의 자문교섭은 반드시 서면이나 구두(orally or writing)의 형식으로 이루어져야 한다(Section 2(2)). 또한 비록 양자 사이의 자문 교섭이 국외에서 발생된다 하더라도 본법에 의해 동일하게 적용된다 (Section 2(3)).¹²⁾

제3조부터 제7조 및 부칙(Schedule) 2에는 로비스트의 등록국(Registrar)의 설치 및 로비스트

의 의무에 관한 내용이 규정되어 있다. 우선 등록국의 주요 역할은 반드시 자문 로비스트의 정보를 보관하고 공개하여야 한다. 자문 로비스트는 등록국에 고용주(회사 포함)의 이름, 인원, 회사 주소, 업무상 직간접적으로 관련이 있는 상사의 명단 등을 상세하게 기술하여 제출해야 하며 로비의 목적 역시 명시해야 한다 (Section 4(2)(a-h)). 부칙 2에는 보다 자세하게 등록국의 설치와 운영에 관한 세부사항이 포함되어 있다. 등록국은 영국 정부의 부속기관이자 단독법인(corporation sole)으로 담당 장관이 국장의 임명 및 해임권을 가진다. 국장의 임기는 4년으로 재임될 수도 있으나 재임 임기는 3년을 넘길 수 없다. 한편, 과거 5년 이내에 영국 정부의 장관 및 차관을 역임하였거나, 전직 대정부 로비 행위를 했던 자 혹은 로비 관련 업체로부터 고용된 적이 있던 자들로서 이들은 등록국장으로 임명될 수 없다. 등록국은 그 자체적으로 직원을 충원을 수 없고 장관 및 기타 기관에 의해 근무자가 구성되어 운영의 투명성을 유지시킨다.

로비스트는 반드시 각 분기별로 본인 및 고용주 관련 정보(예를 들어 회사명, 인원, 주소 및 업무담당자 등)를 제공하여야 하며, 변경된

영국내의 중앙-지방 및 유럽연합을 위해 일하는 자 (Section 1); 비록 로비를 통한 대가가 있을지라도 자신의 출신 계층이나 직군의 이익을 대표하는 자 (Section 2); 외국정부 혹은 국제기구에 근무하는 자로서 그 조직을 대리하는 자 (Section 3) 등을 들 수 있다. 즉 이들의 활동은 본 법이 규정한 “로비”에 속하지 않으므로 등록할 필요가 없다. 아울러 부칙 1의 Part 3에 의거해, 非정부 관련 로비를 통해 영리활동을 하는 로비스트들은 등록할 의무를 지지 않는다.

13) 등록국의 업무일은 토요일과 일요일 및 영국의 법령(the Banking and Financial Dealings Act 1971)이 지정한 공휴일을 제외

사항이 존재할 경우 관련 정보를 갱신해야 한다 (Section 5 (1-3)). 한편 로비스트은 이전 분기 로비관련 행위를 전혀 하지 않았을 경우 두 가지의 선택을 할 수 있다. 로비스트는 등록국에서 고용주 관련 정보를 공란으로 표시하거나 혹은 로비스트로서의 등록을 중지시킬 수 있다. 전자의 경우에는 등록 로비스트로서의 자격은 유지할 수 있으나, 재고용 되었을 경우에는 종전과 같은 정보 제출의 의무를 가지게 된다. 후자는 대정부 로비스트로서의 자격을 중지하였으므로 고용주의 정보 및 업무를 등록국에 제출할 필요가 없으나, 등록국에 재등록하지 않는 이상 로비스트로서의 자격은 상실된다(Section (5-6)). 등록국은 신규 등록을 접수받으면 접수일로부터 4일 이내에 로비스트로 등록시켜야 하며, 갱신의 경우 해당 분기 종료 후 2주 이내에 자격을 갱신시켜주어야 하며 이 사항을 고지하여야 한다(Section 6(1-4)).¹³⁾ 또한 등록국은 로비스트로서의 결격사유가 있을 것이라 판단할 만한 충분한 근거가 있을 때에는 등록을 취소시킬 수 있다(Section 6(6)(b)). 등록국은 위의 정보를 온라인과 적절하다고 판단되는 다른 수단을 통해 공개하여야 한다(Section 7(3)(a-b)).

등록국은 등록된 정보에 근거하여 로비스트들의 본법 준수 여부를 확인하여야 할 의무를

갖는다(Section 9-11). 즉, 당국에 등록된 로비스트와 非등록자로서 대정부 로비 행위를 하는 자로 판단되는 자에게 정보 공지(information notice)를 하게 된다(Section 9(2)). 정보 공지는 반드시 구체적인 관련 정보, 날짜 및 Section 11이 규정한 바와 같이 등록국의 관정에 항의할 수 있는 권리 등 기술되어 있어야 한다(Section 9(4)(a-c)). 만약 로비스트가 부당한 정보 공지를 받았다고 판단할 때에는 법원에 항소할 수 있다(Section 11).

제12조는 로비스트의 불법행위에 관한 정의를 내리고 있다. 본법 Section 1에서 밝혔듯이 등록되지 않은 대정부 로비스트의 활동은 불법이다. 한편 Section 5에서 규정한 것과 같이, 등록청에 부정확(inaccurate)하거나 불완전한(incomplete) 정보를 제공한 로비스트나, 자격을 갱신할 때 최신 관련 정보를 제공하지 않고 누락시킨 자의 로비행위는 불법이다(Section 11(2)(a-b)).

본법의 제15조부터 제20조까지는 본법의 위반에 따른 처벌 규정이 명시되어 있다. 등록청은 로비스트의 행위가 제12조의 위반 및 불법으로 판단되어질 때에 벌금을 부과할 수 있는 권한을 부여받았다(Section 15).¹⁴⁾ 벌금 부과를 반드시 구두가 아닌 활자로서 고지해야 하는

한다.

14) 본법의 위반에 관한 처벌로 벌금만 있는 것은 아니다. 그 사안이 중대하다고 판단될 때에는 검찰에 구속수사를 요청할 수 있다. 참조, The Parliament, "Transparency of lobbying, non-party campaigning and trade union administration Bill," Ex-

데, 이때는 반드시 벌금이 부과될 불법행위, 불법의 근거로 보는 이유, 액수, 납부 기한, 및 벌금 고지를 받은 자의 법적 대응 요령 등이 반드시 포함되어 있어야 한다(Section 16(2)). 등록청이 부과할 수 있는 벌금은 7,500파운드를 넘길 수 없다. 만약, 등록청으로부터 받은 벌금 고지가 무당하다고 판단될 때에는 법원에 항소할 수 있으며, 법원의 최종 판결이 내려질 때까지는 벌금을 납부하지 않아도 된다(Section 17). 물론 동법 위반으로 이미 기소 중이거나 법원의 판결을 기다리는 자들에게는 벌금을 부과하지 않을 수 있다(Section 18). 한편 등록청에 납부된 벌금을 반드시 국가(the Consolidated Fund)에 귀속시켜야 한다 (Section 19).

행정기관으로서의 등록청은 로비스트 등록과 관련한 세부 지침(guidance)을 만들 수 있다. 이 지침에 의거해 등록청은 로비스트의 등록, 활동 및 벌금에 관한 기준을 정할 수 있다(Section 21(2)). 아울러 이러한 세부 지침은 온라인과, 적절하다고 판단되는 수단을 통해서 고 반드시 공개되어야 한다.

IV. 영국 로비법의 한계

영국 로비법의 의의는 영국 최초로 법률로서 로비스트의 활동을 정치 제도권 내에 흡수시켰다는 점이다. 그럼에도 불구하고 새로 도입된 영국 로비법에 대한 영국내의 비판이 존재하지 않는 것은 아니다. 일부 전문 로비스트들이 지적하듯이, 일부 항목에 대한 구체적인 설명이 부족한 것이 사실이다. 특히, 로비스트 등록 시 구비해야 할 구체적인 조건 및 자격과 등록 비용에 관한 내용이 생략된 것은 문제라고 보고 있다.¹⁵⁾ 무엇보다 야당인 노동당은 이번 로비법에 대한 상당히 비판적인 시각을 가지고 있다. 다음의 세 가지는 현재 노동당이 보수-자민 연합정권이 주도한 로비법의 개정을 요구하고 있는 근거이다.¹⁶⁾

- 이번에 도입된 로비법은 극히 일부분의 로비스트들만 등록하도록 되어 있다. 본법의 부칙(Schedule) 1에는 로비활동을 통해 대가를 받을 지라도 자신의 출신 계층 혹은 직군의 이익을 위해 활동하는 자들은 로비스트로 등록

planatory Notes (2013년 5월 17일): <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0097/en/14097en.htm> (접속 2013년 2월 20일).

15) Patrick Wintour, "Labour Pledges to repeal Lobbying Act in transparency drive," The Guardian (2014년 4월 3일): <http://www.theguardian.com/politics/2014/apr/03/labour-pledge-repeal-lobbying-act-transparency> (2014년 4월 21일 접속).

16) 다음의 내용은 최근 도입된 로비법의 개정을 요구하는 시민단체 투명한 로비를 위한 모임 (Alliance for Lobbying Transparency)의 홈페이지의 내용을 요약 및 정리하였다. "Lobbyingtransparency Labour commits to tougher rules for lobbyists," Alliance for Lobbying Transparency(2014년 4월 4일): <http://www.lobbyingtransparency.org/> (2014년 4월 20일).

17) David Miller, "Time to shed light on lobbying," Spinwatch (2008년 1월 24일): <http://www.spinwatch.org/index.php/issues/lobbying/item/203-time-to-shed-light-on-lobbying> (2014년 4월 20일 접속).

할 필요가 없다고 규정되어 있다. 본법의 허점이 바로 여기에 있다. 현재 의회 내에서 활동하는 다양한 로비스트들 중 일부만이 등록의무를 지게 되기 때문이다. 노동당은 노동조합, 재단(charity), 씽크탱크와 같이 로비 활동을 하는 자 및 기관들은 등록의 의무를 지워야 한다고 본다.

- 로비법 제5조에서 규정한 로비스트 등록을 위한 정보의 범위를 보다 구체적이고 상세하게 작성되어야 한다. 다시 말해, 고용주 관련 정보뿐만 아니라, 로비의 구체적인 목적, 현재 진행 중인 로비 대상자로서의 정부 부처의 관계자 명단 및 로비를 위해 사용되는 예산 등을 밝혀야 한다고 본다 <부록 1 참조>.

- 본법의 시행을 위해 지출되는 비용은 반드시 국민의 세금으로 이루어져야 한다. 일단 등록 금액 자체가 로비법 혹은 유사법제가 존재하는 다른 국가들과 비교해도 지나치게 낮은 것이 문제이다. 하지만 로비스트들의 등록 혹은 갱신 시 납부되는 금액이 등록청의 운영자금의 주요 수입원이 되어서는 안 된다. 운영상 투명성을 유지하기 위해서라도 등록국은 로비업체의 등록금이 아닌 정부, 즉 세수에 의해 운영되어야 한다.

노동당은 현재 다음 의회 회기 때 로비법을 개정시키기 위한 노력을 다 할 것이라고 다짐하고 있는 실정으로 만약, 법 개정 논의가 진행되면 두·세 번째 부분은 어느 정도 여야의 합

의를 이끌어낼 수 있을 것 같다. 하지만, 본법에 있어 노동당의 첫 번째 주장은 법 개정에 있어 걸림돌로 작용할 수 있다. 오직 1%의 로비스트들만 등록하게 되었다는 노동당의 주장은 과장이긴 하지만, 법률상 모호한 부분 역시 존재하기 때문이다. 우선 각종 이익단체 및 정책 연구기관의 로비활동을 대정부 로비 등록에서 제외시킨 것이 가장 큰 문제이다. 예를 들어 영국의 대표적 슈퍼마켓 체인 협회가 전문 로비스트를 협회의 직원으로 고용해 로비활동을 하게 되면, 법률로서 처벌할 수도 없다. 다시 말해 로비법 자체가 편법을 통해 로비활동을 할 수 있는 길을 열어준 것이다.

또한 로비스트의 등록을 중앙 정부부처의 장관급과 접촉을 하는 로비스트로 한정시킨 것 역시 큰 문제이다. 앞서 언급하였듯이 현재 영국의 대정부 로비산업은 중앙 정부 뿐 아니라 지방 정부의 모든 영역에 걸쳐 활발하게 이루어지고 있다. 노동당이 주장하는 바와 같이 중앙 부처 장관급에 대한 불법 로비만 처벌하는 것은 로비법의 한계를 그대로 노출시키는 것이라고 판단된다.

마지막으로 본 로비법에는 고위 공직자 출신의 로비스트로의 재취업에 관한 조항이 존재하지 않는다. 오직 전직 장관급 인사와 로비스트 출신은 등록국의 수장으로 임명될 수 없다는 조항만 존재한다. 일례로 토니 블레이 전 노동당 당수이자 영국 총리는 퇴임 후 미국의 유

명 투자 회사인 JP 모건으로부터 50만 파운드(한화 약 9억)의 연봉 조건으로 은행의 상담역, 즉 로비스트로 취업을 했다.¹⁷⁾ 로비법 제정 이전부터 영국 ACOBA(the Advisory Committee on Business Appointments)는 전직 총리 및 관료들의 퇴임 후 재취업과 같은 경제 활동에 대해 법률적으로 검토해 왔다.¹⁸⁾ ACOBA는 토니 블레어의 취업 자체는 인정해 주었지만 총리 퇴임 후 1년이 경과하기 전까지는 중앙정부의 장관급과의 대면을 통한 로비는 금지한다고 권고했다. 하지만 로비가 직접적인 대면을 통해서만 이루어지는 것이 아니며, 전직 총리가 퇴임 1년 후 로비스트 자격으로 영국 정치권에 재등장할 수 있다는 점은 윤리적으로 문제가 있다고 할 수 밖에 없다. 따라서 영국 정치권은 로비법 재개정 심사 때 이 부분을 보다 심각하게 고려해야 할 것 같다.

V. 닫는 글

지금까지 영국 로비법의 배경, 주요 내용 및 그 한계에 대해서 정리해 보았다. 영국 정치권 내의 로비는 불과 30년 만에 급격히 팽창함과 동시에, Westminster로 대표되는 영국 정치를 이해하는데 빼 놓을 수 없는 중요한 하나의 현

상으로 자리 잡았다. 따라서 로비법의 도입은 여야를 넘어 정치의 투명성을 확보하기 위한 정치적 공감대가 형성되었기 때문에 통과될 수 있었다. 다만, 영국의 로비법은 그 나름대로의 한계를 갖는 것 역시 사실이어서 한국이 로비법 법안 작성에 참고해야 할 것이다.

한국 내에서도 로비법 도입은 지난 10년 간 정치권, 법조계 및 시민단체의 초미의 관심사 중의 하나였다. 도입에 찬송하는 입장에서 권영설 중앙대 명예교수는 “국내 정·관계에 만연한 부패, 비리 등을 없애기 위해선 로비법이 도입돼야 한다”며 “사회적 비용 등을 감안할 때 로비스트를 양성화함으로써 로비스트 활동을 공개토록 하는 것이 오히려 낫다”고 하였고, 정태호 경희대 교수도 “이익단체가 많아지고 단체 간 이익관계가 복잡해지면서 단체의 로비는 당연한 것이지만 문제는 돈을 매개로 하기 때문”으로 음성적으로 발생하는 돈거래의 문제점을 최소화하기 위해서도 로비법 제정을 적극적으로 검토해야 한다고 보았다.¹⁹⁾ 이에 반해 국내 시민단체들은 로비 자체에 부정적인 국민 여론을 대변해 왔다. 경제정의실천시민연합을 비롯한 시민단체들은 성명서를 통해 “입법로비를 누구보다 경계해야 할 국회의원들이 앞장서 입법로비를 허용해 달라는 황당한 일이

18) ACOBA의 운영 및 그 역할에 관한 법률은 2011년에 개정되었다.

19) 장성호, “국내 로비법 찬반 팽팽,” 한국경제(2012년 8월 3일).

20) 조재희, “세계 기업을 정치권 뒷돈 창구로 내몰 작정인가” 한국경제 (2011년 3월 8일).

국회에서 벌어지고 있다”고 비판했다.²⁰⁾ 한편, 로비법 도입으로 파생될 이해득실에 따라 관련 이해당사자들의 입장도 엇갈리고 있는 것 역시 현실이다. 이를테면 대한변호사협회는 “비변호사에게 변호사 활동을 허용해 주는 결과를 초래할 수 있다”는 이유로 반대의 입장을 표명했다.²¹⁾ 국내 로비 관련법의 법제화가 쉽지 않은 이유이다.

로비법 도입을 둘러싼 영국의 사례는 한국의 로비법 논란에 큰 함의를 가진다. 영국의 정치권 역시 그 동안 로비 스캔들로 몸살을 앓아 왔다. 따라서 로비에 대한 대중 인식은 한국과 다르지는 않다. 다만, 일반 영국인들과 정치인들은 이 문제를 해결하고자 할 공감대가 있었기 때문에 오랜 진통 끝에 법안이 통과될 수 있었다. 한국의 경우에는 로비 관련 스캔들이 불거

질 때마다 로비법에 대한 논의가 이루어졌던 것이 현실이고 로비에 관한 부정적 인식만 축적된 것이 사실이다. 만약 국내 정치권이 로비법의 양성화에 의지가 있다면, 영국의 사례와 같이 영국 내 로비 현황에 대한 정확한 조사가 선행되어야 할 것이다. 시민 단체도 무조건적인 반대가 아닌 이미 음성적으로 광범위하게 이루어지고 있는 로비의 부작용을 최소화 시킬 방안 역시 진지하게 고민해 봐야 할 것이다. 정치인들의 로비법을 바라보는 인식 역시 바뀌어야 할 것이다. 로비법을 정치자금의 합법화의 도구가 아닌 정치활동의 투명성과 공공성을 높이기 위한 제도로 바라보아야 할 것이다.

조 의 행

(영국 켄트대학교 박사과정)

21) 박준석, “정치권 불법로비 해법 없나, 정치권 필요악-내외국인 로비 합법화하자” 서울신문 (2005년 3월 11일).

〈부록〉 노동당이 제시한 로비스트 등록에 필요한 정보 항목의 예

A STATUTORY REGISTER of LOBBYISTS	
Lobbying agency:	Political Consultants Inc.
Lobbyists:	John Smith Jean Smith (ex-Treasury) Jim Smith
Client(s):	0 Supermarkets R Us
Issues lobbied on:	Relaxation of planning laws Taxation, particularly in relation to the top rate of tax Minimum pricing of alcohol proposals Food labelling legislation national minimum wage increases Competition inquiry etc
Gov department(s) / agencies lobbied:	Treasury No10 / Cabinet Office Department for Communities and Local Government Department for environment, Food and Rural Affairs Department of Work and pensions Food Standards Agency Competition Commission etc
Client income / lobbying expenses:	Q1: £100,000

출처: Alliance for Lobbying Transparency.

참고문헌

박준석, “정치권 불법로비 해법 없나, 정치권 필요악-내외국인 로비 합법화하자” 서울신문 (2005년 3월 11일).

장성호, “국내 로비법 찬반 팽팽,” 한국경제(2012년 8월 3일).

조재희, “재계 기업을 정치권 뒷돈 창구로 내몰 걱정인가” 한국경제 (2011년 3월 8일).

BBC, “Lobbying bill sinister and partisan, says Labour,” (2013년 9월 3일): <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-23939635> (2014년 3월 3일 접속).

BBC, “History of political lobbying scandals,” (2013년 6월 3일): <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-22754297> (2014년 4월 15일 접속).

Harcastle, Ephraim, “David Cameron said commercial lobbying was 'the ext big scandal waiting to happen” DailyMail (2011년 10월 11일): <http://www.dailymail.co.uk/debate/article-2047682/David-Cameron-said-commercial-lobbying-big-scandal-waiting-happen.html#ixzz2zZi4zyPD> (2014년 4월 10일 접속).

Harris, Charles Phillip, Lobbying and Public Affairs in the UK: The Relationship to Political Marketing (The Manchester Metropolitan University, 박사학위논문, 1999).

Lobbyingtransparency, “Labour commits to tougher rules for lobbyists,” 「Alliance for Lobbying Transparency」 (2014년 4월 4일): <http://www.lobbyingtransparency.org/> (2014년 4월 20일).

Miller, David and Dinan, William, “Corridors of Power: Lobbying in the UK,” Observatoire de la Société Birtannique 6, (2008).

Miller, David, “Time to shed light on lobbying,” Spinwatch (2008년 1월 24일): <http://www.spinwatch.org/index.php/issues/lobbying/item/203-time-to-shed-light-on-lobbying> (2014년 4월 20일 접속).

Tamasin Cave, “Teel the UK government to open up secret corporate lobbying,” Spinwatch: Public Interest Investigations (2013년 12월 10일): <http://www.spinwatch.org/index.php/issues/lobbying/item/5600-tell-the-uk-government-to-open-up-secret-corporate-lobbying> (2014년 3월 10일 접속).