

2020 제 4 호

# 최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

## ◆ 맞춤형 법제정보

일 본 제품안전법제  
미 국 표시·광고법제  
중 국 기업활력법제

## ◆ 외국법제동향

대 만 「국민법관법」  
호 주 「현금사용제한법」  
미 국 「로비스트법」  
일 본 특정 디지털 플랫폼 법제  
일 본 학교복합화 시설법제

KOREA  
LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE

# 최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

국  
회  
리

# 미국의 「로비스트법」 주요 내용

최기일 | 상지대학교 군사학과 교수, 방위사업학박사

## 1. 들어가는 글

전 세계에서 로비활동(Lobbying)에 대해 공식적으로 법제화하여 제도화한 시초는 1946년 미국의 「연방로비활동규제법(Federal Regulation of Lobbying Act, FRLA)」이 제정된 것에서부터 그 유래를 찾을 수 있다. 미국의 「연방로비활동규제법(FRLA)」에서는 ‘로비(Lobby)’를 “어떤 개인이나 단체가 연방의회에 의한 의안의 통과 또는 부결에 영향을 미치는 것에서 주된 목적으로 하여 의원들과 접촉하는 행위 등”을 의미하는 것으로 정의하고 있으며, 협의적 차원에서 로비의 개념을 채택하였다.<sup>1)</sup>

「연방로비활동규제법(FRLA)」은 로비활동에 대한 등록 및 공개를 투명하게 시스템으로 구축하는 것을 목표로 하고 있으며, 1954년 미국 대법원의 ‘해리스판결(United States v. Harriss 347 U.S. 612)’에 의해 적용범위가 축소되면서 “특정 법안에 있어서 통과 및 기각에 영향을 주려는 ‘유료 로비스트(Lobbyist)’에게만 적용된다.”라고 판결된 바 있다.

오늘날 미국의 로비활동에 대한 법은 1995년에 「연방로비공개법(Lobbying Disclosure Act, LDA)」가 「연방로비활동규제법(FRLA)」을 대체하여 제정되었는데, 주요 내용으로는 “로비 5만 미국달러(USD) 이상은 반드시 신고할 것과 하원의원 및 상원의장에게 보고할 의무가 있으며, 의회 로비는 워싱턴 DC 변호사에게 의뢰하여야 한다.” 등을 핵심 골자로 담고 있다.<sup>2)</sup>

1 조규범, “로비활동 법제화의 쟁점과 과제”, 정책보고서 제20호, 국회입법조사처, 2012.

2 「연방로비공개법(LDA)」에서는 로비활동을 “로비를 위하여 대인접촉을 하는 행위와 대인접촉을 지원하기 위해 노력하는 행위 및 타인의 로비활동과의 중정을 하는 행위”로 정의한다.

이 글에서는 미국의 현행 「연방로비공개법(LDA)」을 중심으로 로비와 로비스트 그리고 로비활동에 대해 법 안에서 다루고 있는 주요 내용들을 살펴보고자 하겠다. 또한, 「연방로비공개법(LDA)」 전문에 대한 관련내용을 살펴보면서 우리나라에 미치는 제도적 의의와 특징 및 시사점을 분석하기로 한다.

## II. 로비(Lobby)에 대한 고찰

로비는 법률적 또는 학문적 관점의 차이에 따라 다양하게 정의되고 있지만, 일반적으로 협의의 로비와 광의의 로비로 구분하여 정의할 수 있다. 협의의 로비란 공공기관의 정책결정에 대해 이해관계자가 정책결정자와 직접적인 만남이나 연락을 통해 영향력을 행사하려는 행위로 규정할 수 있다. 반면, 광의의 로비는 정책입안자와의 직접적인 만남 외에도 이익단체 구성을 통한 압력행사와 서신의 전달, 공공 캠페인 등을 포괄하며, 사적 이익을 추구하는 이익단체의 활동 이외에 공익을 추구하는 시민단체들의 활동 또한 정부의 정책결정이나 특정입법에 영향을 미치는 것을 목적으로 한다는 점에서 로비행위에 포함된다.<sup>3)</sup>

상기 내용을 종합적으로 고려해 볼 때, 로비란 “특정 개인이나 단체가 정부(입법·행정부 등)의 의사결정에 영향력을 행사하기 위해 정치인이나 공무원들과 접촉하여 자신들의 견해를 전달하는 이익 추구의 활동”이라고 정의할 수 있겠다.

우리나라에서는 로비와 로비스트, 로비활동에 대해 익숙하지 않고, 오히려 부정적으로 인식되고 있다. 하지만, 미국과 유럽 등 해외에서 로비는 합법적이며 활발하게 이루어지고 있다. 로비의 어원은 고대 독일어 ‘Lauba(낙엽을 모아 두는 곳)’에서 유래가 되었는데, 영어로 사용되면서 ‘포장된 길’, ‘넓은 복도’, ‘찾아온 손님과 면담’이나 휴식장소, 대기실에서, 각종 의사결정과정에 참여하는 의원에게 청원을 전달하는 ‘원외단’ 등을 뜻하게 되었다. ‘원외단’의 경우에는 영국에서 궁정의 넓은 방을 겸한 통로로 쓰였던 로비에서 많은 귀족과 상인들이 국왕이나 여왕을 알현하여 자신들이 뜻한 바를 이루어내던 것에서 뿌리를 찾을 수 있는데, 일종의 청원권<sup>4)</sup> 역할을 하였다.<sup>5)</sup>

3 강유덕, “EU 로비제도(European Lobbying)의 현황과 사례연구”, 대외경제정책연구원 지역연구시리즈, 2010.

4 우리나라에서도 일찍이 청원권 구실을 했던 역사적 사례로 조선 태종(1402) 시절 운영되었던 ‘신문고’는 전 세계에서 가장 투명하면서 직접적인 청원권 행사의 역사적 사례로서도 기록되어 있다.

5 김진원, 로비스트, 보명BOOKS, 2007.

오늘날에 로비의 의미는 영국의회 의원들이 원외 인사와 만나는 의사당 대기실을 뜻하는 말에서 비롯되었으며, 어떤 특정 이익을 대리하는 사람들이 의회의 입법결정에 영향을 미칠 목적으로 의원들과 접촉하는 장소로서 의회 내 휴게실을 이용하면서 정치적 용어로 확대되어 사용되었다.<sup>6)</sup>

로비는 순수한 우리말은 아니며, 따라서 우리가 잘못 사용하고 있을 개연성이 농후한 바, 오히려 부정적으로 사용되어 왔던 것이 사실이다. 우리나라에서 로비라는 단어는 그 본래 뜻과는 달리 뇌물공여나 어두운 뒷거래 등의 의미로 인식되고 있는 것이다. 예를 들어, 옷 로비, 차떼기 로비, 심판 로비, 무기 로비 등이 그 예이다. 또한, 로비에 대해 체계적인 연구조차 이루어지지 않은 상태이며, 아직까지도 로비에 대한 인식이 생소하기 때문에 선불리 로비에 대한 정의를 내리기가 어렵다.<sup>7)</sup>

일반적으로 로비활동은 크게 직접로비와 간접로비로 간단하게 나누어 살펴볼 수 있는데, 직접로비는 말 그대로 직접 접촉하여 로비활동을 하는 것이며, 간접로비는 연합전선의 형성, 풀뿌리(Grass Root) 로비, 정치활동위원회의 결선 등으로 구분된다. ‘연합전선의 형성’이란, 무수히 많은 이익단체 중 특정 쟁점에 대해 서로 이해를 같이하는 단체 간에 공동전선을 조직해 문제를 사회 전체 혹은 국가적인 문제로 부상시켜 큰 힘을 발휘하게 하는 로비방법이다. 풀뿌리 로비는 특정 이익집단이 일반국민들의 여론을 움직여 정책 결정권자들에게 편지, 전보, 팩스, 이메일 등 다양한 방법으로 압력을 가함으로써 자신들의 목표를 달성하려는 로비 방법이다. 정치활동위원회의 결선은 정치활동위원회를 통해서 정치헌금을 함으로써 정책결정권자들에게 영향력을 행사하려는 로비 방법을 말한다.<sup>8)</sup>

로비의 유형은 국내 로비와 국외(대외) 로비로도 나눌 수 있는데, 국내 로비란 국가 내 이익집단들의 이익을 대변하여 규제 및 입법과정 또는 공공정책결정과정(Public Policy Making Process)에 영향력을 행사하는 활동이다. 이에 반해서 국외(대외) 로비는 어떤 국가의 이익을 대변하여 다른 국가의 정책이나 규제 또는 입법과정에 관여하는 활동을 말하며, 통상 로비나 안보 로비가 이에 해당된다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

6 김동만, “미국 로비제도에 관한 소고”, 국가정책연구 제15권 제1호, 국가정책연구소, 2001.

7 아이다호 보이스 주립대학(Boise State University, Idaho)에서 ‘로비학’을 강의하는 마크 던햄 교수(Mark Dunham, Director of Government Relations)의 정의에 따르면, 로비가 동사로 쓰일 경우에는 ‘그와 같은 목적을 이루기 위해 조직된 압력 단체’를 의미한다. 즉, 개인적인 관계를 공적인 관계로 더 나아가 진정한 로비란 의회나 행정부 등을 대상으로 삼고, 국회의원들의 표를 거머쥐고 있는 유권자나 기업, 생산자 단체 등을 상대로 하는 것이라 할 수 있다.

8 정재영, “미국 로비유형의 변화와 우리의 대응방안에 관한 연구”, 한일경상논집 제20권, 한일경상학회, 2000.

9 손배원, “우리나라 로비 제도화 방안에 관한 연구”, 한국부패학보 제12권 제3호, 한국부패학회, 2007.

〈표-1〉 로비활동의 유형<sup>10)</sup>

구분	유형
성질상 분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정한 정보를 획득하고자 수행하는 로비</li> <li>• 적극적 또는 소극적 영향을 미치고자 하는 로비</li> </ul>
사건 해결 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제 해결성 로비</li> <li>• 문제 차단성 로비</li> </ul>
특정 목적의 달성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현황 파악을 위한 로비</li> <li>• 진행 중이거나 완료된 사건과 관련 이익을 최대화시키거나 불이익을 최소화하려는 로비</li> </ul>
로비 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당사자가 직접 수행하는 로비</li> <li>• 대리인 또는 매개 인을 통해 행하는 로비</li> </ul>
로비활동의 지속성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 로비</li> <li>• 일시적인 로비</li> </ul>
로비활동의 시점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 로비</li> <li>• 사후적 로비</li> </ul>
목적의 구체성 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제 특징적인 로비</li> <li>• 특정 개인, 기관 또는 국가 이미지 제고를 위한 로비</li> </ul>
로비 대상의 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 편무(片務)적 로비</li> <li>• 다자(多者)적 로비</li> </ul>

이 밖에도 로비의 형태에 합헌적 로비와 위헌적 로비, 음성적 로비와 범죄형 로비, 기업형 로비, 생계형 로비, 회전문 로비, 사이버 로비 등 수많은 로비 형태가 나타나고 있다는 견해도 있다.<sup>11)</sup>

이처럼 로비는 사건의 속성과 환경, 각종 상황에 따라 다양한 형태로 진행될 수 있다. 로비 방법은 정책수립의 과정에서 이해 당사자(의뢰인)의 요구사항이 의사 결정자에게 직접적 또는 간접적으로 전달되느냐에 따라 권력형(Power Approach) 로비와 기술형(Technocratic) 로비로도 세분화된다.<sup>12)</sup>

권력형 로비는 저명한 전직 고관, 정치인이나 유명한 변호사 및 홍보대행사 등을 이용하여 의회의 지도자나 행정부의 정책결정의 핵심 인사들에게 영향력을 행사할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이는 권력의 중심에 접근하여 권력구조 내의 주요 인사들을 통해 문제를 올바르게 찾아 빨리 해결하면서 주요한 정보를 얻어 낼 수 있

10 안보섭, "한국 로비활동에 대한 탐색적 연구", 홍보학연구 제4권 제2호, 한국PR학회, 2000.

11 홍완식, "로비 제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰", 헌법학연구 제14권 제2호, 한국헌법학회, 2008.

12 정재영, "미국 로비 유형의 변화와 우리 대응방안에 대한 연구", 한일경상학보논집 제20권, 한일경상학회, 2000.

다는 점에서 장점이 있다. 반면, 위험성이 높아서 로비의 실패 시 문제 해결보다는 이미지 손상 등 부정적인 결과를 초래할 확률이 매우 높다는 단점이 있다. 과거, 국내에서는 '린다 김 사건'이나 '울곡비리' 등 방위산업과 관련하여 발생한 대형 로비로 문제가 된 사례는 이와 같은 권력형 로비의 부작용을 보여준 사례라 할 수 있다.<sup>13)</sup>

기술형 로비는 기존 법안이나 정책상의 법률적 미비점과 허점을 기술적으로 파악하여 각종 규제조치를 합법적으로 피할 수 있는 방안의 모색이라 할 수 있다. 이러한 전문적인 지식을 갖고 있는 변호사나 상담자들을 고용하여 실질적인 문제 해결방안을 찾는 것이며, 실무진과의 접촉을 통해 문제를 사전에 예방할 수 있는 조기 경보 체계를 발전시키는 것이다.<sup>14)</sup>

이외에 기능연계형 로비는 많은 이익단체들이 어떤 문제에 대해 이해관계를 같이 할 경우, 그 단체끼리 서로 공동으로 문제해결에 대처하는 로비이며, 이를 통해 이익단체들의 문제를 보다 광범위한 사회적 문제 또는 국가적 문제로 공공 의제화할 수 있기 때문에 이를 연합로비(Coalition Lobby)라고도 한다.<sup>15)</sup>

이하 본문의 해당 부분에서 상술하는 바와 같이 미국의 「연방로비공개법(LDA)」에서 로비와 로비스트, 로비 활동에 대한 정의, 구분, 특성 등을 분석하여 우리나라에서의 로비활동 법제화에 대한 필요성과 구체적 방안을 모색한다는 맥락의 관점에서 시사점을 얻고자 한다.

13 김민규·문정일·백광일, "대미통상 로비 연구", 국제연구 1, 인하대학교 국제관계연구소, 1987.

14 손배원, "우리나라 로비 제도화 방안에 관한 연구", 한국부패학보 제12권 제3호, 한국부패학회, 2007.

15 Congressional Quarterly, The Washington Lobby, 5th ed, Washington D.C. Inc., 1987.

### III. 「연방로비공개법(LDA)」 제정과 적용 대상 및 범위

#### 1. 입법 배경과 효력

로비스트는 로비를 하는 사람을 지칭하는 용어로 특정인이나 이익집단의 부탁을 받고, 입법과정과 정부 관련활동 등에 영향력을 끼치는 자를 일컫는다. 미국에서 1946년에 제정된 「연방로비활동규제법(FRLA)」은 로비스트의 등록과 활동내용에 대한 보고를 의무화했는데, 이 법은 본질적으로 규제법이라기보다 ‘로비 양성화’를 유도하는 측면의 제도라 할 수 있다. 하지만, 「연방로비활동규제법(FRLA)」은 예외조항이 많은 이유로 실효성에 대한 지적을 받게 되었고, 아울러 로비를 받는 당사자인 의회 의원이나 정부 관리에 대한 규제가 약한 탓에 빈틈이 적지 않았던 배경으로 실질적인 제재나 실효적 측면에 있어서 회의적이었다는 평가를 받아왔다.

1995년에 「연방로비공개법(LDA)」이 제정되는데, 법안의 핵심은 재무적인 측면까지 포함하여 이익집단들의 로비활동을 최대한 공개하는 것이다. 또한, 미국정부는 연방정부의 입법부와 행정부에서 공공의 의사결정과정에 영향을 미치기 위해서 활동하는 유료 로비스트의 노력에 대해 일반 국민들이 인식하도록 규정하고 있다. 그리고 기존 「연방로비활동규제법(FRLA)」에서 불분명한 법적 표현, 미약한 행정 및 집행 규정, 등록대상과 공개대상에 대한 명확한 지침이 부재하였기 때문에 법적 효력이 부족한 측면을 보완했음을 밝히고 있다.

「연방로비공개법(LDA)」 제정으로 정부 활동을 수행함에 있어 연방 공무원에게 영향을 미치기 위한 유료 로비스트의 노력에 대한 정확한 내용과 규모의 효과적인 공개를 통해서 로비, 로비스트, 로비활동의 적법한 절차에 따른 투명한 공개로 대중의 신뢰를 증진시킬 것이라는 관련 효력을 명시하고 있다.

#### 2. 법령상 용어의 정의

미국 「연방로비공개법(LDA)」에서 법령상 명기하고 있는 각 용어에 대한 정의를 아래와 같이 살펴볼 수 있다.



## (1) 기관

‘기관’은 미국 중앙정부 이외의 연방, 주 또는 지방 정부기관, 대학 또는 정부가 후원하는 기업, 가스·전기·수도·통신을 제공하는 공공기관, 해당 기관의 계열사를 포함한 보증기관 또는 인정되는 모든 국가 관련기관, 정부법인, 등록된 정당 또는 그 조직 단위, 외국 정부가 국가나 지역 또는 지방 단위 이외 국제기구로서 함께 활동하는 정부 그룹을 말한다.

## (2) 고객

‘고객’이라는 용어는 다른 사람을 고용하거나 유지하여 그 사람 또는 단체를 대신하여 로비활동을 수행하기 위해서 재정적 또는 기타 보상을 받도록 하는 개인 또는 단체를 의미한다. 직원이 자신을 대신하여 로비스트 역할을 하는 개인이나 단체는 직원의 고객이자 고용주이다. 로비활동을 수행하기 위해 다른 사람을 고용하거나 보유하는 연합 또는 협회의 경우, 고객은 연합 또는 협회에 해당되며, 개별 구성원이 아니다.

## (3) 공무원, 정부 기관장

공무원, 정부 기관장은 대통령, 부통령, 대통령 이하 각 부처에서 공무원과 직원 및 직책을 수행하게 되는 개인, 법령 또는 행정 명령에 의해 지정된 행정 일정의 레벨(I ~ V)에서 근무하는 공무원 또는 직원, 급여 등급이 O-7 이상인 공무원, 기밀·정책 결정·정책 관련업무 등을 수행하는 공무원 또는 직원을 말한다.

## (4) 입법부 공무원

입법부 공무원이란 하원의원, 하원이 선출한 공무원, 하원에서 피고용인의 능력을 가지 피고용인 또는 그 밖의 개인<sup>16)</sup>으로 1978년 「정부윤리법(Ethics in Government Act)」 제109조 제13항에 명기된 직책을 담당하는 기타 입법부 직원이다.

16 하원의원, 각 하원 상임위원회, 하원의장 및 상원의장 비서, 합동위원회, 의회 내 입법 업무지원을 위한 실무그룹 등이 해당된다.

## (5) 피고용인

피고용인이란 개인이나 단체의 공무원, 직원, 파트너, 기관장 혹은 자연인을 의미하나, 독립적인 계약자나 대가성 없는 자원봉사는 제외한다.

## (6) 외국법인

외국법인은 해외단체를 뜻하는 용어로 1938년 「외국 대리인 등록법」 제611조 제b호의 제1목에서 정의된 외국 기관을 의미한다.

## (7) 로비활동

로비활동은 준비 및 계획, 조사, 기타 업무를 뜻하며, 로비 담당자를 지원하기 위한 계약과 노력을 의미한다.

## (8) 로비 담당자

로비 문의<sup>17)</sup>에서부터 의뢰인을 대신하여 해당 부처의 실무 공무원 또는 입법부 공무원에게 구두 또는 서면 형태의 의사소통(전자통신 포함)을 수행하는 인원을 말한다.<sup>18)</sup>

## (9) 로비 회사

로비 회사는 해당 개인 또는 단체 이외의 고객을 대신하여 로비스트 한 명 이상의 직원이 있는 개인 또는 단체를 의미한다. 이 용어에는 로비스트인 자영업자도 포함된다.

.....

17 로비 문의에 있어서 다음과 같은 의사소통은 포함되지 않는다. 공무원의 공식자격으로 행동하는 공무원에 의해 만들어진 경우나 소통의 목적이 대중에게 뉴스와 정보를 수집 및 배포하는 행위가 미디어 해당조직의 대표에 의해 작성된 경우, 연설·기사·출판 또는 기타의 경우, 외국 정부 또는 외국 정당을 대리하는 경우가 등이 해당되며, 이외 로비 문의에 대한 추가적인 예외조항이 존재한다.

18 연방 법률 제정, 수정 또는 채택(법적제안 포함), 연방 규칙, 규정, 행정 명령 또는 미국정부의 다른 프로그램, 정책 또는 지위의 공식화에 대한 수정 또는 채택, 연방 프로그램 또는 정책 집행(연방 계약, 교부, 대출, 허가 또는 면허의 협상 또는 행정 포함), 상원의 확인이 필요한 직책에 대한 사람의 지명 또는 확인을 수행하는 자이다.

## (10) 로비스트

로비스트는 피고용인이거나 하나를 초과한 연락책으로부터 재정적 혹은 다른 보상을 받고 서비스를 제공하는 자로서 로비활동을 위해서 20% 이상의 시간을 3개월 이상 사용자를 의미한다.

## (11) 미디어 조직

미디어 조직은 신문, 잡지, 기타 출판물, 라디오, TV, 케이블TV 또는 기타 대중매체를 통해 일반인에게 정보를 유포하는 개인 또는 단체를 말한다.

## (12) 의회 의원

의회 의원은 의회의 상원 또는 하원의원 또는 의회의 대리인과 상주 의원을 의미한다.

## (13) 조직

조직이라는 용어는 개인이 아닌 개별 조직 또는 단체를 뜻한다.

## (14) 개인 또는 실체

개인 또는 실체라 함은 개인, 법인, 회사, 재단, 협회, 노동조직, 기업, 파트너십, 사회기관, 주식회사 등의 단체 또는 지방 정부를 의미한다.

## (15) 공무원

공무원이란 선출직 또는 임명직의 정부 직원을 말한다.

## (16) 주(State, 洲)

여러 주, 컬럼비아 특별구(District of Columbia), 미국의 영토, 영토의 소유를 의미한다.

### 3. 적용 대상의 범위

미국의 「연방로비공개법(LDA)」에서 “어떤 규정 또는 그 적용이 유효하지 않은 경우, 이 장의 나머지 부분의 유효성과 다른 사람 및 환경에 대한 규정의 적용은 이에 영향을 받지 않는다.”라고 명시하고 있다.

## Ⅳ. 「연방로비공개법(LDA)」의 주요 내용과 특징

### 1. 고객 및 해당 공무원의 구분

미국의 「연방로비공개법(LDA)」에서 구두로 로비를 계약하는 경우, 해당 입법부 부처 공무원 또는 해당 행정부 관료와 구두로 로비 계약을 하는 사람이나 단체에 대해서 로비 담당자 또는 공무원의 요청에 따라 확인해야 한다.

먼저, 개인 또는 단체가 등록되어 있는지 여부를 명시하고, 로비 담당자가 누구를 대신하여 고객을 위해 로비를 수행하는지 확인한다. 그리고 고객이 외국법인인지 여부를 명시하고, 로비활동의 결과에 직접적인 관심을 갖는지도 함께 포함하여 공개함으로써 모든 외국 관련기관을 식별한다.

서면 로비 계약인 경우, 「연방로비공개법(LDA)」에 따라 등록된 입법부 부처 공무원 또는 행정부 공무원과 로비활동(이메일 포함)을 하는 개인 또는 단체는 로비 담당자를 대리한 고객인 외국법인일 경우에 해당 고객을 로비 담당자를 대신하여 등록한 사람과 로비활동의 결과에 직접적인 이해관계가 있는지 여부에 따라 기타 외국 법인을 확인하도록 한다.

## 2. 세금 신고 시스템을 근거로 한 추정

「연방로비공개법(LDA)」 제26조 제6033항 제b호에서 해당되는 로비 기업 이외의 사람은 제26조 제6033항 제b호 제8목에 따라 로비 지출을 보고해야 하며, 보고자는 제1603항 제a호 제3목 및 제1604항 제b호 요구 사항을 충족시키기 위해서 해당 항목에 대한 적절한 분기별 추정금액을 제시해야 한다. 그리고 다른 모든 목적은 로비계약이나 로비활동으로 간주한다.<sup>19)</sup>

제26조 제162항 제3목에 해당되는 로비 기업 이외의 사람은 제26조 제162항 제2목, 제8목에 따라 로비 지출을 보고해야 하며, 보고자는 제1603항 제a호 제3목 및 제1604항 제b호의 요구사항을 충족시키기 위해 해당 항목에 대한 적절한 분기별 추정금액을 제시해야 하며, 다른 모든 목적은 로비계약이나 로비활동으로 간주한다.<sup>20)</sup>

로비활동에 따른 지불 비용이나 지출 항목의 추정 공개조항은 제a호 또는 제b호에 의해 허가된 절차에 따라 보고자는 추정값<sup>21)</sup>을 설정하여 상원의원과 하원의원에게 보고자가 관련 적법한 절차에 따라 평가하기로 결정했다고 통보한다.

1997년 3월 31일 이전에 미국의 감독관은 제a호와 제b호항에 따라 등록자들의 보고를 검토한 후, 의회에 보고해야 한다. 제1602항 제7목에서 로비활동의 정의와 로비 지출, 영향을 주는 법률 등에 대한 규정에 따라 이행됨에 따라 로비활동에 따른 지불 비용이나 지출 항목이 차이가 발생한 경우에는 원인과 미치는 영향을 포함하여 회계감독원장의 권고에 따라 보고해야 하는 의무가 주어진다.

■■■■■■■■■■

19 로비계약이나 로비활동으로 간주할 시, 해당 입법부 부처 공무원과의 접촉 및 접촉을 지원하는 로비활동이 제26조 제4911항 제d호에 정의된 법률에 영향을 주게 되는 연방 행정부 공무원에 대한 로비를 포함한다.

20 로비활동으로 간주되는 경우는 해당 입법부 부처 공무원과의 접촉 및 접촉을 지원하는 로비활동으로 해당 관련하여 지불된 금액이나 비용이 제26조 제162항 제e호에 따라 공제되지 않는 한 연방 행정부 공무원의 로비로 인정한다.

21 해당 적법한 절차에 따라 주어진 연도에 포함된 모든 추정치를 합산하여 산정 값을 말한다.

### 3. 로비 비용의 세액 공제처리와 면제기관

미국의 상원은 일반 국민들이 선출직 대표들과 소통에 필요한 자금이 공제되도록 허락하지 않는다. 이는 상식적으로 미국 상원에 대한 관련 로비 비용을 세액 공제처리되는 것이 불가할 것이라는 논리적이다. 따라서 상원의원은 로비활동에 지출된 비용이 세금 공제되어서는 안 된다는 것을 의미한다.

로비활동에 관여하는 제26조의 제501항 제c호 제4목에서 규정된 해당 기관들은 지원 및 보조금 또는 대출을 구성하는 연방 자금을 수령할 수 없도록 명시되어 있다.

### 4. 로비활동으로 선물 또는 여행을 제공하는 행위

「연방로비공개법(LDA)」에 의거하여 적법하게 등록된 로비스트가 의회 의원 및 의회 직원에게 선물 또는 여행을 제공하는 행위는 금지된다. 제b호에 기술된 사람은 하원의 규칙에 따라 해당 입법부 공무원이 선물 또는 여행을 수락할 수 없다는 사실을 알고 있는 경우에 선물을 주거나 해당 입법부 공무원에게 여행을 제공할 수 없다.

제a호에 따라 금지되는 사람은 제1603항 제a호 제1목에 따라 등록되거나 등록이 필요한 로비스트, 1명 이상의 로비스트를 고용하여 등록이 요구되는 조직, 1613조 (a) (2)항에 근거하여 등록한 후 제1603항 제b호 제6목 또는 제1604항 제b호 제2목 (c)에 따라 등록자가 로비스트로 등재했거나 등록해야하는 직원에 의해 선물 또는 여행을 제공받는 행위는 금지된다.

### 5. 로비활동 관련 의무사항 및 위반 시 제재 조항

최초 로비활동일로부터 45일 내 상·하원 사무처에 등록하고, 6개월 마다 수령금액 등을 포함한 로비활동 보고서를 제출해야 하며, 고의로 위반할 경우에는 담당 연방검사에게 통지되어 5만 달러(USD) 이하의 벌금을 부과할 수 있다. 이외에도 퇴직 공직자 출신이 로비스트인 경우에는 2년 전까지의 입법부·행정부 근무부서 경력과 해당 직위를 명기하도록 규정하고 있다.

## V. 「연방로비공개법(LDA)」의 함의 및 시사점

1946년 제정된 「연방로비활동규제법(FRLA)」의 입법적 미비점과 실효성 부족에 따라 연방의회에서의 개정 노력을 성공적이지 못했다. 「연방로비활동규제법(FRLA)」이 제정된 후 약 50년이 경과한 시점에서 미 연방의회는 전면적 개정을 시도한 결과, 1955년 「연방로비공개법(LDA)」이 제정되었다. 1995년 제정된 「연방로비공개법(LDA)」은 이전의 로비활동 규제에 비해 특히 공개의 효과적 체계를 마련함으로써 로비활동을 입법적으로 규제하고자 하는 미국 연방 차원에서 로비활동 법제화 노력의 산물로 평가된다.

오늘날 「연방로비공개법(LDA)」은 부분적 입법에 그쳤던 이전의 여러 로비 규제 관련법들을 하나의 법률에 통합하여 대체한 것에 의의가 있으며, 모든 직업적·전문적 로비스트의 로비활동을 입법적으로 규제하는 일반법적 성격을 갖는 미국 연방의 로비 규제법으로 자리매김해왔다.<sup>22)</sup>

이후 2007년에는 「연방로비공개법(LDA)」을 강화하는 취지의 연방법률인 「청렴 리더십 및 열린 정부에 관한 법률(Honest Leadership and Open Government Act, HLOGA)」을 제정하기에 이른다. 「청렴 리더십 및 열린 정부에 관한 법률(HLOGA)」은 「연방로비공개법(LDA)」에 비해 로비활동과 발생비용의 의무적 공개 규정을 보다 더 강화하였고, 연방의회 의원 및 보좌관 등의 의원 보조인력(staff)에 공여하는 선물에 대한 제한도 한층 강화하였다.

미국의 「연방로비공개법(LDA)」에서는 로비스트를 “2회 이상의 로비 접촉을 포함한 서비스의 제공에 대해 금전 또는 기타의 보상을 받고서 의뢰인에 의해 고용되었거나 또는 채용된 개인으로서 그 개인의 총 로비활동 중 당해 의뢰인에게 제공된 서비스가 6개월의 기간 중에 전체 서비스의 20% 이상을 사용한 경우”로 한정하고 있다. 즉, 미국에서의 로비스트는 특정 법안 및 정책 등을 통과 또는 부결시킬 목적으로 의원이나 공무원들을 설득하고자 하는 단체 또는 조직에 의해 고용된 인력을 말하며, 여기서의 단체나 조직은 기업, 노동단체, 행정기관, 외국정부, 이익단체 등을 모두 포함한다.

22 「연방로비공개법(LDA)」은 「외국대리인등록법(Foreign Agents Registration Act, FARA)」, 「Byrd개정법(Byrd Amendment)」, 「연방로비활동규제법(Federal Regulation of Lobbying Act, FRLA)」 등의 핵심적 규정들을 하나의 법률에서 통합하여 로비스트와 로비활동 관련 개념의 정의와 법률의 적용 범위 및 보고의무 등 제반사항에 관해 상당한 개선을 보인다.

또한 이 법에서의 로비 접촉(Lobbying Contact)이란 “연방정부에서 입법 및 정책, 규칙, 행정명령 등을 채택 또는 수립, 수정하는 사항에 대해 행정부 또는 입법부 공무원들과 구두나 서면으로 의사교환(이메일 등 전자적인 방법 포함)을 하는 행위”로 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

한편, 유럽연합(EU)에서 로비는 유럽연합 기관의 정책과 결정과정에 영향을 미치려는 목적으로 행해지는 모든 활동을 의미<sup>24)</sup>하며, 로비스트는 이러한 과정에 영향을 미치려는 목적 등으로 컨설팅 회사, 로펌, 비정부 기구(Non-Governmental Organization, NGO), 싱크탱크(Think Thank), 기업 내 로비 담당부서, 산업단체 등에서 일하는 인력을 의미한다.<sup>25)</sup>

앞서 언급한 바와 같이 로비스트는 자신을 고용한 단체나 개인들의 이익을 대변하기 위해 객관적인 정보를 가지고 거래를 성사시킨다. 따라서 이들은 로비스트로 고용되면, 우선적으로 해당사업과 경쟁업체 등에 대해서 치밀한 분석 작업에 착수한다. 협상 과정에서는 해당 물품이나 재화에 대한 정보의 제공과 비교를 통해 대리인의 입장을 충분히 반영할 수 있도록 하는 역할을 담당한다.

매개자로서의 역할로 로비스트가 국회, 행정부, 이익단체 간의 매개체 역할을 하기도 한다. 이들은 비공식 참여자로서 역할도 하지만 공식적 참여자와 비공식적인 참여자 사이에서 연결 고리가 되기도 한다. 일종의 정보 브로커인 셈이다.

현재 우리나라에서의 로비활동은 비밀리에 은밀한 형태로 이루어지는 특성이 있으며, 현실적으로 로비 관련 법률이 제정 여부와는 무관하게 입법과정이나 정책에서 로비활동은 불가피하다. 간혹 로비활동이 적발되면, 정·관계 대형 스캔들로 비화되어 구속이 되거나 국민들로 하여금 비난의 대상이 된다. 이를 통해서, 입법과정과 정책에 대한 로비활동을 공식화하고 공개적으로 하도록 하는 것이 필요하다. 이는 또한 의회 민주주의 하에서 시민들의 의견들을 정책결정자들에게 표현할 수 있는 헌법에서 보장하는 권리를 보장해주는 것이다.

따라서 해외 로비활동 관련 법률을 심도 있게 분석하고, 우리나라의 상황과 실정에 맞는 로비스트법을 제정하는 검토가 요구된다. 로비의 법제화는 정치적으로 청원권의 적극적 보장이라는 측면과 국가의 입법 및 정책결

23 조규범, “로비활동 법제화의 쟁점과 과제”, 정책보고서 제20호, 국회입법조사처, 2012.

24 European Commission, Green Paper on European Transparency Initiative, COM, 2006.

25 강유덕, “EU 로비 제도(European Lobbying) 현황과 사례연구”, 세종 대외경제정책연구원 지역연구시리즈, 2010.



정과정에 대한 국민 표현의 자유와 알 권리 증진이라는 의미를 지니며, 국가 중심주의적 청원 제도에서 개인 중심의 다원주의적 청원 제도 방향으로 변화를 의미한다. 또한 로비 제도화 논의에 있어서 정치 및 경제학적 입장에서 로비활동의 양성화가 공정성과 신뢰를 포함하여 제반 사회적 효율성을 높이는 공헌과 기여의 측면을 살펴보는 것이 중요하겠다.

## VI. 결 어

현행 우리나라에서는 로비와 로비스트, 로비활동을 직·간접적으로 규정하는 법률이 존재하지 않는다. 따라서 로비와 로비스트를 명확하게 규정하는 것은 쉽지 않은 것이 현실이며, 음성적 영역에서 이루어지는 로비활동에 대한 관리의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

로비와 로비스트, 로비활동의 관련 법률을 제정하여 양성화하는 것은적 측면이 많다. 특히, 로비스트는 이해 당사자 간 중재자로서의 역할을 한다. 로비스트는 정책 결정 주체 간 상호 대립되는 이해관계자와 이해집단들의 마찰을 효과적으로 조정하며, 목적 달성을 위해 이익을 같이하는 단체나 협회와의 연합전선을 형성하기도 한다. 미국과 같은 나라에서는 로비가 기업뿐만 아니라, 국가적 차원에서도 전개되고 있기 때문에 경우에 따라 국가 경제에 지대한 영향을 미친다. 이는 로비의 대상이나 주체에 따라 로비스트들의 영향력이 다양하다는 것을 입증하는 것이다.

또한 협상 전략가 역할로서 로비스트는 법적인 테두리 안에서 투명성과 합리성, 객관성을 갖고서 정보를 수집하거나, 공동 전선을 구축하여 고용주의 목표를 달성하도록 해주는 협상 전략가 역할도 수행한다. 개인 또는 단체가 추구하는 목적이 다양하고 세상에 존재하는 법과 현실에 대한 인식은 사람마다 다르게 판단될 수 있기 때문에 로비스트에게는 무엇보다 정확한 정보의 중요성이 강조된다. 따라서 이들은 의뢰인의 거래(계약) 성사 시에 수집한 정보를 객관화시켜 제시하며, 이를 위해 먼저 의도하는 로비 대상에 대한 철저한 분석을 통해 빈틈 없는 협상 전략을 수립하는 역할을 하게 된다.

하지만 본질적으로 로비스트는 에이전트(Agent)와는 달리 공식적으로 나서지 않는다. 물론 어떤 특정한 회사와 컨설턴트 계약을 맺고, 그 회사의 제품이 선정되도록 일한다는 점에서는 에이전트와 다를 바 없겠지만,

실무적인 일보다는 막후에서 협상 조연 역할을 한다는 점에서 다르다. 즉, 로비스트는 거래 전면에 나서지 않은 상태에서 거래가 이루어지도록 돕는 역할을 하는 사람 또는 계약의 성사를 위해 암묵적으로 일하는 사람이라 볼 수 있는데, 에이전트는 공식 입찰에 참여하거나 거래 측의 창구 역할을 하는 것이라 일컫는다.<sup>26)</sup>

필자는 개인적으로 로비와 로비스트, 로비활동분야에 있어서 무기거래 시장 즉, 방위산업(Defense Industry)에 주목한다. 국제투명성기구(Transparency International) Joe Rober의 연구에서도 밝히고 있듯이 전 세계 교역에서 발생하는 부정부패, 비리 사건의 약 40%가 무기거래에서 발생할 정도로 비리 등에 취약한 산업군 중 하나로 지적되고 있다는 점에서 로비스트법 제정에 대한 필요성 검토는 의미가 크다.<sup>27)</sup>

로비활동을 방위산업 환경에 대입해 보면, 로비스트는 막후에서 정부 상층부 또는 정치인 등과 접촉하면서, 판매하고자 하는 무기체계를 군 소요에 반영시키는 등의 정무적인 업무를 수행하면서 '방산비리'를 촉발하는 배경이 된다. 방위산업 분야에서 활동하는 로비스트들이 무기거래 및 중개업무를 추진하는 과정에서 정부 당국자들을 대상으로 뇌물을 제공하거나, 무기사업 관련 비밀자료를 불법 유출하는 행위 등을 자행하여 국민들께 국방·안보분야에 대한 신뢰성을 저하시켰던 것은 물론, 그 파장이 국가 전체에 까지 미치는 부정적인 결과를 초래했다. 따라서 방위산업 분야 로비스트를 양성화할 수 있는 불법·위법한 로비활동을 엄격히 규제할 수 있는 제재 장치 마련이 강구되어야 할 필요성이 있겠다. 따라서, 특히 방위산업 분야에서 로비스트 양성화 입법 논의는 충분히 검토되고, 또 공론화할 여지가 클 것이다. 로비 행위와 활동이 사실상 존재하거나와 현행 제도와 규정상으로 이를 인정하고 있으므로 음성화되어 있는 영역을 양성화하여 법적 범위 내에서 허용 및 관리, 감독할 필요성이 제기되는 것이다.

미국을 위시한 주요 선진국들은 일찍이 로비스트 활동을 합법적으로 보장하고, 등록절차와 활동 방법에 대한 법규를 발전시켜 온 것과 달리, 우리나라에서는 모든 로비활동이 불법으로 규정되어 있다. 이로 인해 사업관계자와 로비스트 간의 유착이 더욱 음성화되면서 부정한 뒷거래가 지속되는 악순환이 반복되고 있는 것이다.

26 김진원, 로비스트, 보명BOOKS, 2007.

27 이는 전 세계 무기거래가 정찰제 시장이 아니라는 점과 방위산업의 특성상 관련 정보가 극도로 폐쇄적이고, 고도의 전문적인 영역에 속하며, 천문학적인 금액을 거래하는 대형계약 비중이 높다는 점에서 기인하는 부분이 크겠다. 또한 실제로 무기거래 시장에서의 로비스트, 브로커, 에이전트 등에 의해 주도 된다는 사실에서 더욱 의미가 있다.

세계 각국의 모든 무기거래에는 필연적으로 로비스트가 개입하게 되어 있고, 이들에 의해 무기거래 및 도입 사업 등을 둘러싸고 치열한 로비활동을 펼칠 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 방위산업 분야에서 로비스트의 로비활동을 합법적으로 보장하되, 이들의 활동 영역을 투명하게 공개함으로써 공정하고 올바른 방위산업 생태계의 건전한 여건과 환경, 풍토를 조성할 수 있겠으며, 더 나아가 국내 다른 산업분야 이외 전 사회에 있어서도 긍정적 효과가 확산 및 파급될 것이라고 사료되는 바이다.

## 참고문헌

- 강유덕, “EU 로비제도(European Lobbying)의 현황과 사례연구”, 대외경제정책연구원 지역연구시리즈, 2010.
- 김동만, “미국 로비제도에 관한 소고”, 국가정책연구 제15권 제1호, 국가정책연구소, 2001.
- 김민규·문정민·백광일, “대미통상 로비 연구”, 인하대학교 국제관계연구소, 1987.
- 김진원, 로비스트, 보명BOOKS, 2007.
- 박재영, “방위산업 로비스트 양성화 방안에 관한 연구”, 용인대학교 석사학위논문, 2016.
- 손배원, “우리나라 로비 제도화 방안에 관한 연구”, 한국부패학보 제12권 제3호, 한국부패학회, 2007.
- 정재영, “미국 로비유형의 변화와 우리 대응방안에 대한 연구”, 한일경상논집 제20권, 한일경상학회, 2000.
- 조규범, “로비활동 법제화의 쟁점과 과제”, 정책보고서 제20호, 국회입법조사처, 2012.
- 안보섭, “한국 로비활동에 대한 탐색적 연구”, 한국홍보학회 홍보학연구, 2000.
- 홍완식, “로비 제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제14권 제2호, 2008.
- Congressional Quarterly, The Washington Lobby. 5th ed. Washington D.C. Inc., 1987.
- European Commission, Green Paper on European Transparency Initiative. 2006.

# KLRI

## 맞춤형 법제정보 신청 안내

한국법제연구원 글로벌법제전략팀은 정부부처, 공공기관 등을 대상으로 외국 법제 조사 신청을 받아, 조사결과를 무료로 제공하고 있습니다.

### 제공내용 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등) 법령의 제·개정 내용
  - 국내 현안에 대한 외국 법제 현황 및 내용
  - 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령 정보
  - 정부 부처 관련 업무에 대한 법령 정보
- ※ 개인적인 연구(예, 학위논문 작성) 관련 및 단순 법령은 제외되며, 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

### 신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지([www.klri.re.kr](http://www.klri.re.kr))를 통하여 신청을 받습니다.
- \* 홈페이지 접속 → 좌측 하단의 수요자 맞춤 서비스 중 “맞춤형 외국법제정보 신청하기 GO” Click (회원가입 후 로그인)
- 최신외국법제정보 담당자에게 메일로 신청하실 수 있습니다.
- \* 신청메일주소 : [foreignlaw@klri.re.kr](mailto:foreignlaw@klri.re.kr)
- ※ 신청시, 대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하여야 합니다.

### 접수 및 문의



TEL. (044) 861-0482  
E-Mail. [foreignlaw@klri.re.kr](mailto:foreignlaw@klri.re.kr)

FAX. (044) 868-9919  
[www.klri.re.kr](http://www.klri.re.kr)

### 배포

- 정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무료로 보내드립니다.

ISSN 1976-0760



미래혁신과 국민행복을  
추구하는 글로벌 입법  
연구 플랫폼  
**한국법제연구원**



발행일 2020년 10월 15일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원 (www.klri.re.kr)

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원

TEL (044) 861-0300 | FAX (044) 868-9913

