
라틴아메리카의 로비 규정: 투명성과 참여의 사이

다비드 코르도바

IE 경영대학 교수

원제와 출처: David Córdova, “Regulación del lobby en América Latina”,
Nueva Sociedad, No. 276, julio-agosto de 2018, pp. 129–139.

핵심어: 부패, 로비, 참여, 투명성, 라틴아메리카

15년 전인 2003년 7월 11일 페루는 역사상 처음으로 로비 활동에 대한 규제 법안을 통과시켰다. 이로써 페루는 라틴아메리카 국가 중 행정부 및 입법부 활동과 관련된 로비를 규제한 첫 번째 국가가 되었다. 이 규제는 여러 국가 기관들이 개입된 부패 사건들에 대한 폭로와 고발이 난무하던 시기에 대한 응답이었다는 사실을 우리는 기억해야 한다.¹⁾

이 시기동안 발생했던 일련의 부패 사건들의 시발점은 고위 공직자와 국회

1) Carlos Iván Degregori, *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000.

의원 간의 부적절한 거래를 담은 동영상의 유포였다. 이 동영상에는 국가정보국 국장이 한 야당 국회의원에게 15,000달러에 달하는 뇌물을 주면서 알베르토 후지모리 대통령의 소속 정당으로 옮기는 협상을 하는 장면을 담고 있었다.

이 사건 직후 APEC 정상회담 차 브루나이를 방문 중이던 후지모리 대통령은 국가정보국을 해체하고 재선거를 약속하였다. 그리고 이것은 후지모리의 정치 여정에 마침표를 찍는 계기가 되었다.²⁾ 페루 정치계를 강타한 이 사건 이후 행정 부 관료들의 행위와 윤리적 기준을 감독하기 위한 입법 기구가 창설되었고, 이와 같은 정치적 상황 속에서 ‘공공 행정부서에서의 이해관계 규제법’(Ley que Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública)이 2003년에 제정되었다.³⁾

2) 3선에 도전한 알베르토 후지모리 대통령은 2000년 대선에서 2차 투표까지 가는 어려운 상황 속에서 51.2%의 득표율로 가까스로 집권하였지만 야당 및 국제 사회의 비난은 멈추지 않았다. 이런 상황을 타개하고자 후지모리 대통령은 야당 지도자 중 한 명이었던 페데리코 살라스(Federico Salas)를 국무총리로 임명하였지만 야당은 거부하였고 대선에서 후지모리의 강력한 경쟁자였던 알레한드로 톨레도(Alejandro Toledo)는 대선 무효 운동을 적극적으로 전개하였다. 이렇게 취약했던 후지모리 정권에 결정타로 작용한 것이 블라디미로 몬테시노스(Vladimiro Montesinos) 국가 정보국 국장이 야당 소속 국회의원이었던 알베르토 쿤(Alberto Koun)을 매수하여 여당으로 정당을 옮기게 하려는 협상 장면을 담은 동영상인 2000년 9월 14일 케이블 방송국인 Canal N에 의해 전국에 방송된 사건이었다. 사건 발생 두 달 후인 2000년 11월 13일 후지모리 대통령은 APEC 정상회담 참석을 위해 브루나이로 출국했고 정상회담을 마친 후 쿠알라룸푸르와 도쿄를 방문 후 파나마에서 개최 될 예정이었던 제 10차 이베로 아메리카 정상 회담에 참석할 예정이었지만 11월 17일 도쿄를 방문하여 귀국길에 오르지 않고 팩스로 의회에 대통령 자진 사임을 통보하였다. 하지만 의회는 그의 자진 사임을 수용하지 않고 대통령이 “영구적으로 도덕적 불구”가 있다고 판단하여 해임을 결정하였다. 후지모리는 2005년까지 일본 국적자로서 일본에서 망명생활을 하게 된다. -옮김이

3) 예를 들어 2002년에 공공 서비스 윤리 강령법(Ley del Código de Ética de la Función Pública) 및 그 조례가 제정되었고 2003년에는 공공 행정부서에서의 이해 관계 규제를 위한 법률 제 28024호(Reglamento de la Ley No 28024)가 제정되었다. 동시에 행정부는 “공공 행정 및 사회에서의 부패 방지와 윤리 및 투명성 증진을 위한 국가 위원회”(Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad)를 창설하였다. 이후 이 위원회는 국가 부패방지 위원회(Consejo Nacional Anticorrupción, CNA)로 개명하였고 다시 국가 부패방지 사무국(Oficina Nacional Anticorrupción, ONA)로 불리게 되었다. 하지만 국가 부패방지 사무국은 여론과 자체 감사실의 비판으로 인해 2008년 폐지되었다.

페루의 뒤를 이어 로비 활동을 규제한 두 번째 국가는 멕시코이다. 멕시코의 로비 규제는 오직 입법부에만 영향을 미쳤는데 2010년에 하원 규정과 상원 규정에 각각 포함되었다. 로비에 대한 상하원의 규정은 규범적 틀을 만들기 위한 10년간의 토론과 의회의 발의 끝에 마련된 것이다. 많은 학자들은 멕시코에서의 로비 규제에 대한 관심은 제도혁명당(PRI)이 1997년 총선에서 의회 과반수 확보에 실패하여 의회 권력이 국민행동당(PAN)으로 이동했던 시기에만 일어났다고 확언한다. 권력의 변화는 기업이나 조합 등 이익 단체들이 새로운 권력과의 대화나 협상 등을 위한 창구를 마련할 필요성을 야기하였다.⁴⁾ 로비 규제에 대한 법안이 제정된 2010년 멕시코의 부패 인식 지수⁵⁾는 10점 만점에 3.1점을 기록하였는데 2009년에 비해 아홉 계단 하락하여 이집트, 부르키나 파소와 함께 98위⁶⁾를

4) Efrén Elías Galaviz, *El cabildeo legislativo y su regulación*, UNAM, Ciudad de México, 2006; Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *El lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2004; Laura Ponce Lugo y Jonathan Sánchez López-Aguado, *Hacia una regulación del cabildeo en México*, Fundación Miguel Estrada Iturbide/Investigar para Legislar/Tatevari Ediciones, Ciudad de México, 2009.

5) 부패 인식 지수(Corruption Perceptions Index, CPI)는 독일의 비정부 기관인 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 1994년부터 조사를 시작하여 1995년부터 공식 발표를 시작한 일반 대중들이 인식하는 국제 청렴도를 지수화 한 것이다. 이 지수는 세계은행, 아시아 개발은행, 프리덤 하우스, 세계 경제포럼 등과 같은 10여개 기관의 13종류에 대한 설문조사를 바탕으로 산출되는데 공무원과 정치인들이 얼마나 부패했는지를 수치화한다. 부패 인식 지수는 경제적 측면보다는 정치적으로 한 국가가 얼마나 선진화된 사회인지를 평가하는 기준으로써 프랑스의 국경 없는 기자회(Reporters Without Borders, RWB)가 발표하는 언론 자유 지수, 영국의 이코노미스트지가 발표하는 민주주의 지수와 함께 가장 많이 이용되는 지표이다. 2011년까지는 10점 만점으로 평가하여 10점에 가까울수록 국민들이 공무원과 정치인들이 청렴하다고 느끼며 0점에 가까울수록 부패하다고 느끼고 있다고 상정한다. 2012년부터는 100점 만점으로 기준이 바뀌었다. 조사 대상국들 중 70%가 2011년까지는 5점, 2012년 이후로는 50점 미만이며 개발도상국으로 분류되는 국가들의 90%가 5점, 혹은 50점 미만이다. 참고로 지수 발표 이후 순위권은 대부분 북유럽 국가나 뉴질랜드가 차지하고 있으며 한국은 2011년 10점 만점 평가 때까지는 5점대, 2012년 100점 만점 평가 이후부터는 50점대로써 중간 수준이다. 보다 상세한 사항은 <<https://www.transparency.org/>>를 참조하라. -옮긴이

6) 원문에는 89위로 되어 있는데 원저자의 오류이다. 2009년 멕시코의 부패 인식 지수 순위는 89위였고 2010년은 98위였다. 여기에 대해서는 <<https://www.transparency.org/>>를 참조하라. -옮긴이

차지하였다.

라틴아메리카에서 로비 활동에 대한 규제를 추진한 세 번째 국가는 콜롬비아였다. 2009년 콜롬비아는 선거 시스템을 개선하고 정당의 투명성을 확보하며 정치 자금 조달을 위한 적절한 통로를 확충하기 위해 헌법의 일부 조항들을 수정하고 새로운 조항을 추가하였다. 상술하면 헌법 144조에 로비 활동은 법률을 통해 규제를 받는다는 조항이 추가된 것이다. 이 시기에는 사법 당국의 조사를 통해 “파라폴리틱스”라 불린 준군사조직과 정치인들의 유착 사건이 밝혀졌다.⁷⁾ 조사에 따르면 국회의원의 3분의 1이 준군사조직 단체들과 유착되어 있었다. 마약 카르텔과 정치권력 간의 유착은 이미 거의 모든 콜롬비아 국민들에게 잘 알려져 있었다. 마침내 2011년 의회는 홍보 원칙과 의회의 투명성 정책을 추동하기 위한 목적으로 결의안 MD-2348을 통과시켜 로비스트의 공개 등록을 법제화 하였다. 하지만 이 결의안은 국가 경제사회 정책 협의회(Consejo Nacional de Política Económica y Social)에 따르면 긍정적 결과를 거의 얻지 못하였다.⁸⁾ 20년이 넘는 논쟁 끝에 현재 로비 활동을 규제하고 현행법에 대한 다른 보완조항들을 규정하는 입법 계획이 상원에서 진행 중이다.

7) 준군사조직을 의미하는 Paramilitar와 정치를 의미하는 Política의 합성어로 수천 명의 콜롬비아 민간인을 국가수호 및 사회질서 유지라는 명목으로 학살한 극우 단체인 콜롬비아 연합 자경단(Autodefensas Unidad de Colombia, AUC)과 국회의원들 간의 유착 스캔들이다. 139명의 국회의원들과 5명의 주지사가 Parapolítica 사건과 연루된 혐의로 조사를 받았다. 여기에는 콜롬비아 우익 정치계의 대부이자 당시 대통령이었던 알바로 Uribe(Álvaro Uribe) 전 대통령의 조카인 Uribe 에스코바르도 포함되었다. 콜롬비아를 뒤흔든 이 부패사건은 2015년 6월 야당인 대안민주당 소속 클라라 로페스 오브레곤 의원이 대법원에서 국회의원들과 콜롬비아 연합 자경단 간의 유착관계가 있다고 공식적으로 증언하면서 언론의 집중적 조명을 받게 되었다. 이 증언 이후 자경단의 한 리더의 노트북에서 국회의원들과의 유착관계를 상세히 담은 파일이 발견되면서 전체 국회의원의 3분의 1이 수사를 받게 되었다. 보다 자세한 사항은 위키피디아 스페인어판 <<<https://es.wikipedia.org/wiki/Parapolítica>>>를 참조하라. -옮김이

8) Consejo Nacional de Política Económica y Social W(Conpes), “Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción”, *Documento Conpes*, No 167, 2013.

로비 활동에 대한 규범의 틀을 만든 네 번째 국가는 칠레다. 2014년 칠레는 로비 및 당국 과 공무원들을 대상으로 “특수 이익의 제시 및 표현”을 하는 행위에 대한 규제 법안을 통과시켰다. 이 경우 역시 로비 규제에 대한 논의는 부패 근절을 위한 개혁의 전체적인 틀 속에서 발생하였다. 에두아르도 프레이 대통령 뿐만 아니라 리카르도 라고스, 미첼 바첼레트 대통령 역시 세바스티안 피네라 정부 기간 동안 로비 규제법이 통과되기 전에 부패 척결을 위한 조치를 취할 필요성을 느꼈다.

로비 규제에 대한 라틴아메리카적 모델?

라틴아메리카 국가들에서 로비 규제법의 시발점에 대해 짧게 고찰을 한 후 이제 우리는 로비 규제법에 있어 라틴아메리카적 모델이 존재하는지를 분석할 필요가 있다. 우리는 현재 글로벌화 된 현상에 직면하고 있다는 경제협력개발기구(OECD)의 견해에 동의한다. 2000년 이전에는 전 세계를 통틀어 오직 4개국만이 로비 규제법을 마련했는데⁹⁾ 이 국가들 중에는 라틴아메리카 국가들은 없었다. 그러나 10년이 지난 후 15개국이 로비 규제 법안을 승인하였고 많은 국가들이 법안 승인을 준비하고 있는 중이다.

보다 넓은 관점에서 우리는 전 세계의 로비 규제 입법에 대한 요약 검토를 통해 이 법안에는 어떤 공통점이 있다는 결론에 도달할 수 있다. 로비 규제에 관한 입법 동기는 공공 정책 결정에 있어서 투명성과 사회적 참여의 강화이다. 이 규제 법안들에는 로비 활동 및 이 활동과 연관된 행위의 주체에 대해 개념적으로 정의 되어있고, 많은 경우 로비 활동의 등록을 통해 접근과 통제의 메커니즘을

9) 미국, 캐나다, 호주, 독일 등 4개국만이 2000년 이전에 로비 규제법을 통과시켰다.

설명하고 있다. 즉 로비스트의 신분, 로비스트가 어떤 관심을 가지고 있는지 그리고 누구의 이익을 대변하는 지에 대한 정보를 공개적으로 요구하고 있는 것이다. 또한 로비스트의 행동 규칙 및 규범들을 규정하고 있으며 몇몇 경우에 있어서는 특정 당국 관할 하의 제재 규정들을 마련해 놓고 있다.

하지만 로비 규제법의 각 항목에 좀 더 세심한 주의를 기울인다면 우리는 이 법들 간의 차이가 상당히 크다는 사실을 알 수 있는데 이 차이점들은 우리가 상정한 로비 규제법의 공통 구조를 최소로 축소한다. 헌법 체계와 관습 그리고 상황은 국가마다 상이하다. 그러므로 로비 규제에 대한 입법은 국가의 특수성과 현실에 맞추어 이루어져야 한다. 경제협력개발기구 역시 이러한 점을 고려하여 『로비 활동의 투명성과 청렴의 원칙』에서 이 점을 밝히고 있다.¹⁰⁾

입법 활동은 헌법에 이미 포함되어 있는 민주주의적 요구나 필요성에 부응하는 경향이 있다. 예를 들어 미국의 경우 청원권, 유럽 연합의 경우 대표권과 참여의 채널을 늘릴 수 있는 필요성이 로비 규제에 관한 입법을 탄생시키거나 발전시킨 계기가 되었다. 라틴아메리카 국가들에서 로비 규제 법안에 대한 요구는 투명성과 청렴성에 대한 요구의 결과였고 공공 정책과 법률, 그리고 규범의 채택에 반영되었다. 이런 의미에서 이들 국가들에서의 로비 규제는 투명성 프로그램 및 정책과 병행하여 구축되었으며, 이 프로그램과 정책들은 점진적으로 입법 및 정책 기구에 통합되었다. 투명성 정책은 미국, 캐나다, 독일, 호주 등 비(非)라틴아메리카 국가들에서 처음으로 로비 규제법을 실행한 이후 20년을 넘지 않은, 상대적으로 새로운 현실이라는 점을 언급할 필요가 있다. 하지만 라틴아메리카의 경우에는 투명성 정책이 로비 활동 규제와 병행하여 추진되었다.

10) OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, Paris, 2009. <<<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>>>.

이것은 공공 정책 결정에 있어 대표성이나 참여의 증진등과 같은 요소들을 고려하지 않았다는 것을 의미하지는 않는다. 라틴아메리카 국가들이 투명성 정책을 로비 활동 규제와 동시에 추진한 것은 대표성보다는 투명성의 요구에 비중을 두었기 때문이다. 그렇다고 이 점이 유럽의 경우 투명성의 제고가 부재하였다는 것을 의미하지도 않는다. 오스트리아, 슬로베니아, 헝가리와 같은 국가에서 로비 활동 규제는 공공 정책 결정에 있어 투명성의 추구에 부합하는 방향에서 마련되었다. 비록 서구의 헌법에 있어서는 대의 민주주의가 우세하지만 대표성의 수단으로써 로비에 대한 규제가 항상 정립되어 있었던 것은 아니다.

라틴아메리카에서는 로비 활동의 규제가 대표성의 표현에 있어서의 평등을 해친다는 어떤 두려움이 존재한다. 많은 법률가들은 규제의 틀이 다른 사람들에게 게 피해를 주면서 특정한 사람들의 접근을 유리하게 한다고 주장하였다. 하지만 그 어떤 경우에도 법률가들이 가지고 있는 이와 같은 불신의 견고한 토대가 어디에서 유래하는지는 명확히 규명되지 않았다.

역설적으로 미국에서는 로비 규제가 참여보다는 하나의 메커니즘으로 인식되는 반면 라틴아메리카에서는 대표성을 왜곡하는 메커니즘으로 인식된다. 앞에서 살펴 본 라틴아메리카 4개국의 로비 규제법에는 로비스트로 등록하는데 있어 그 어떤 특권도 포함하고 있지 않다는 사실에 우리는 주목할 필요가 있다. 칠레는 명시적으로 행정 당국 및 공공 기관과의 관계에 있어 동등한 대우의 원칙이라는 새로운 요소를 규제법에 도입한 유일한 국가였다. 이 평등의 원칙은 이해관계의 대표자에 대한 존중과 존경의 태도 및 청원서를 준비하고 제출하는데 적절한 시간을 부여하는 것을 통해 성취되어야 하는 것이다.

앞에서 언급한 로비 규제법을 도입한 라틴아메리카 4개국에서 로비 혹은 이익 관리는 입법부에 의해 규제가 된다. 이 4개국 공히 상하원 양원제를 운영하고 있는데 콜롬비아를 제외하고는 상하원 모두 로비 활동에 있어서 특별한 규제를

받는다. 콜롬비아의 경우는 상하원 모두 비록 헌법의 통제를 받기는 해도 로비 규제법은 하원만을, 그것도 매우 제한적으로 대상으로 한다. 멕시코의 경우에는 상원과 하원이 각자의 자율적인 규제를 가지고 있으면서 규제법에 대한 해석을 달리하고 있고 지켜야 할 의무 사항 역시 상하원이 다르게 규정하고 있다. 이와 같은 현실은 오늘날 만족스럽지 못한 결과를 초래하고 있다. 하지만 페루와 칠레는 로비 규제법의 적용 대상을 입법부에만 한정하지 않고 행정부까지 확대하여 중앙 정부 및 지방 정부 그리고 기초 자치단체까지 규제 대상에 포함하고 있는데 이는 규제의 적용 범위를 매우 넓게 설정한 것이다.

우리는 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법에는 다른 규제법들과 마찬가지로 공통적으로 기본적인 설계안이 있음을 확인할 수 있다. 로비 규제법의 구조는 4개의 큰 부분으로 나눌 수 있다.

첫 번째 부분: 규제법의 목적

두 번째 부분: 규제 대상 개념의 한계 설정

세 번째 부분: 통제와 홍보 메커니즘으로써의 이해관계 등록

네 번째 부분: 제재 규칙

다섯 번째 부분으로써 행동 규범의 제시를 추가할 수는 있지만 이것은 오직 페루와 칠레의 로비 규제법에만 나타나고 있다. 여섯 번째 부분은 검직 금지이다. 즉 당국, 공무원 혹은 그 친척의 경우 로비 활동을 금지 혹은 제한하고 있는데 이것은 페루와 멕시코의 경우에만 명시적으로 제시되어 있다.

라틴아메리카의 모든 로비 규제법들은 공공 정책 결정에 있어 영향을 미치는 활동에 대해 제한된 정의를 내리고 있다. 콜롬비아를 제외하고는 다른 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법은 “영향”이란 단어를 정확히 기술하고 있지 않다. 콜

롬비아의 로비 규제법은 “영향”에 대해 “자신의 이익을 지키기 위해 자신을 알리는 것”이라고 규정하고 있다. 한편 라틴아메리카의 모든 로비 규제법들은 로비 활동과 같은 행위의 적법성을 인정하고 있다.

또한 페루의 경우를 제외하고는 로비 활동에 있어 구두 혹은 서면을 통한 의사전달에 대한 정의가 명시적으로 제한되어있지 않다. 멕시코의 경우에는 “모든 활동”으로, 콜롬비아의 경우에는 “모든 노력”으로, 칠레의 경우에는 “모든 직무 활동”으로 표현하길 선호하고 있다. 그러나 실제로는 필수적으로 등록해야 하는 정보 기재 내용의 결정에 있어서는 이해 당사자와 공직자 간의 회의 혹은 지속적으로 유지 되어온 의사전달로만 제한하고 있다.

라틴아메리카 국가들의 로비 규제법에서는 로비활동을 지칭하는 다양한 용어를 사용하고 있다. 콜롬비아와 멕시코의 경우에는 로비를 의미하는 스페인어 단어인 “Cabildeo”를 사용하고 있고 페루에서는 “이익 활동과 관련된 업무” 혹은 “업무 행위”라는 표현을 사용한다. 콜롬비아의 로비 규제법에서는 “Cabildeo”라는 표현 이외에도 이익과 관련된 행위를 지칭할 때 영어 표현인 “Lobby”를 사용하고 있고, 고유의 이익을 대변하기 위한 행동이 수행될 때는 페루의 로비 규제법에서와 마찬가지로 “이익 활동과 관련된 업무”라는 표현을 사용하고 있다.

로비 활동이 무엇인지에 대한 정의 이외에도 모든 라틴아메리카의 로비 규제법은 로비 활동을 누가 하는지, 즉 로비 활동의 주체에 대해 정의를 하고 구분을 하고 있다. 로비의 주체에 대한 주요 구별점은 로비 활동이 제3자를 위해 이익 활동을 조연하고 대변하는 업체나 컨설팅 회사에서 전문적으로 그리고 보상을 받는 형식으로 이루어지는가라는 것이다. 페루에서는 “전문 대행인”으로, 칠레에서는 “로비스트”로, 멕시코와 콜롬비아에서는 로비 활동을 하는 모든 주체를 스페인어로 로비스트를 의미하는 “Cabildero”라 칭하고 있다. 그리고 칠레와 페루에서는 어떤 특별한 보상을 받지 않고 로비 활동에 종사하는 주체를 “이익

활동 대행인”으로 지칭하고 있는데 이 명칭은 영미 문화권에서 어떤 조직이나 비영리단체 소속 임직원으로서 로비 활동을 하는 주체를 지칭하는 “회사 소속 로비스트”(In company lobbyist)와 동일한 개념이다.

전문 로비스트와 회사 소속 로비스트 간의 구별 이외에도 로비 규제법을 도입한 라틴아메리카 국가들의 의회에서 공통적으로 있었던 비영리적 로비 활동을 하거나 로비 활동을 통해 경제적 보상을 받지 않는 활동 주체에 대한 논의를 강조할 필요가 있다. 그런데 재단이나 전문 협회 혹은 비정부기구들은 자신들의 목적을 위한 그들의 로비 활동을 전개하는데 있어 어떤 특정한 혜택을 받을 수 있지 않을까? 물질적 이익을 어떻게 이해해야 할 것인가? 이 주제가 상당히 복잡한 문제라는 점은 유럽 연합의 경험을 통해 이미 명확히 밝혀진 바 있다. 유럽 연합에서는 기업이나 기업 집단이 비영리단체나 싱크 탱크, 혹은 재단 등을 설립하여 재정 지원을 하였는데 이것은 경제적 이익을 목적으로 하지 않는 비영리 기관들의 로비 활동이 상대적으로 자유롭다는 점을 이용해 이들 기관들을 통해 자신들의 이익을 방어하고자하기 위한 수단이었다.

라틴아메리카 국가들의 로비 규제법에 나타난 또 다른 공통점은 누가 공권력의 주체로 간주되며, 따라서 로비 활동의 수혜자인가에 대해 많은 부분을 할애하고 있다는 사실이다. 멕시코와 콜롬비아의 경우 로비 규제법은 입법부만을 대상으로 하기에 법안의 내용은 명확하고 간단하다. 그러나 페루와 칠레의 경우에는 로비 규제법의 적용 대상이 행정부, 공공 기관, 사법부 일부 그리고 지방 정부에까지 이르고 있기에 법안의 내용이 광범위하고 상세하게 되어 있다. 더욱이 우리는 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법의 혁신적 요소로써 칠레의 로비 규제법에서 도입한 ‘수동적 주체’ 개념을 강조할 필요가 있다. 우리는 칠레의 경우를 제외하고는 로비 활동에 있어 법적 책임을 누가 지는가에 대해 비중을 둔 그 어떤 로비 규제법도 발견하지 못하였다. 누구를 로비스트로 간주해야 할지 결정

해야 하는 어려운 문제에 대해 칠레 의회는 로비 활동의 주체보다는 로비 활동의 대상자에 대해 더욱 주목한 것이다.

라틴아메리카 국가들의 로비 규제법의 또 다른 공통분모는 “이해관계의 등록”이란 것이 존재한다는 점이다. 지금까지는 유럽 연합 집행위원회의 경우처럼 로비 활동의 자발적 등록을 채택한 국가나 기구들은 있었다. 그러나 로비 규제법을 도입한 모든 라틴아메리카 국가들은 로비 활동의 등록을 의무화 하였는데 등록을 한 로비스트만 공무원들과의 회의 및 미팅 기회를 가질 수 있다.

우리가 분석하고 있는 로비 규제법을 도입한 라틴아메리카 국가들에서 로비 활동의 등록은 개인 혹은 법인 등 로비 활동 주체의 기본적인 신분 정보와 이익 관련 주제 목록을 담은 신청서를 기반으로 한다. 그런데 보다 근본적인 정보를 요구하는 국가들도 있다. 칠레의 경우에는 로비 활동을 통해 영향을 미치고자 하는 공공 정책의 결정 사항들에 대해 로비 활동 신청서에 기재하기를 의무화하고 있으며 멕시코의 경우에는 로비 활동의 대상으로 삼고자 하는 의회의 상임 위원회를 신청서에 명기하도록 하고 있다. 로비 활동 등록의 유효성을 위한 핵심적인 요소 중 하나는 지속적으로 로비 활동에 대한 정보를 업데이트해야 한다는 점이다. 그런데 로비 활동을 규제하고자 하는 라틴아메리카 국가들은 칠레는 제외하고는 로비 활동에 대한 업데이트된 정보를 필수적으로 요구하고 있지는 않다.

우리가 검토하고 있는 라틴아메리카 4개국의 로비 규제법은 법률 조항의 확장된 부분 중의 하나로써 제재 규정을 정의하고 있다. 그런데 우리는 보다 제한적으로 제재 조항을 도입한 콜롬비아와 멕시코의 로비 규제법과 법률 및 규범 위반의 다양한 유형에 제재 조항의 상당 부분을 할애하고 있는 페루와 칠레의 로비 규제법을 구분해서 살펴 볼 필요가 있다. 콜롬비아와 멕시코의 경우 로비스트 활동 규정에 명시된 유일한 제재는 로비 활동 등록 신청서에 거짓 정보를

기재할 경우에만 이루어진다. 이럴 경우 콜롬비아에서는 5년간 로비 활동을 금지하며 멕시코에서는 로비스트 자격 등록을 취소해 버린다.¹¹⁾ 하지만 어떤 기관 혹은 조직이 필요한 경우 로비 활동을 감시하고 제재하는 주체가 되어야 하는지에 대해서는 콜롬비아나 멕시코의 로비 규제법에서는 상술되어 있지 않다.

이와는 대조적으로 페루와 칠레의 로비 규제법은 로비스트의 신분이나 어느 이익 단체를 대변하는지에 대해 불충분한 정보를 등록하거나 어떤 이익 관계를 가지고 있고 어떤 영향을 미치려고 하는지에 대한 로비 활동의 구체적 주제들을 전달하지 않는 경우 제재를 가한다고 명기되어 있다. 칠레의 경우 위법한 사실이 밝혀지면 벌금형이 선고된다. 페루의 경우에는 위법의 정도에 따라 제재의 수준이 달라지는데 제재 수단으로는 경고, 벌금형, 로비스트 면허 정지 및 취소, 그리고 영구적 자격 박탈 등이 있다.

우리는 칠레와 페루가 제정한 로비 규제법의 차별화 요소로써 양국 모두 위법한 사실이 밝혀져 로비스트에 대해 제재를 가할 경우 이를 의무적으로 공개하도록 규정하고 있다는 점을 강조하고자 한다. 이렇게 함으로써 누구든지 어떤 로비스트가 징계 대상이 되었는지, 그리고 징계 조치의 이유가 무엇인지를 알 수 있도록 하고 있다. 공적인 것과 사적인 것의 관계는 기본적으로 신뢰와 명성에 기반하고 있기에 이와 같은 제제는 억제적 요소를 구성한다. 또한 이 경우 제재 사실의 공개와 공표는 공적 영역과 사적 영역 모두에게 영향을 미치게 된다.

우리는 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법의 마지막 특징적 요소로써 로비 활동의 등록 이행이라는 법이 규정한 단순한 의무 준수를 넘어서 이해 집단을 위한 활동에 있어서의 행동 규범을 명시해 놓은 점에 주목할 필요가 있다. 하지

11) 로비스트 자격 등록 취소는 하원의 경우에만 해당된다. 상원의 경우에는 로비스트 자격 등록 제도가 없다.

만 매우 제한적인 로비 규제법을 도입한 멕시코와 콜롬비아의 경우에는 이와 같은 행동 규범들을 고려하고 있지 않다. 이와는 대조적으로 페루와 콜롬비아는 로비스트가 준수해야 할 행동 원칙과 형식들을 법안에 포함시키고 있다.

결론

라틴아메리카의 로비 규제법에 대한 비교 검토를 통해 우리는 많은 공통 요소들을 발견할 수 있다고 생각한다. 법률과 법 규정의 구조, 로비 활동이란 무엇인지에 대한 개념의 제한, 제3자를 위한 서비스로써 로비 활동을 수행하는 로비스트와 자신이 속한 조직을 위해 로비 활동을 수행하는 로비스트 간의 구별, 이와 유사한 성격을 가진 로비활동 등록의 의무, 그리고 주요 통제 메커니즘으로써 제재 규칙의 존재 등이 대표적인 공통 요소들이다.

이러한 모든 측면들을 통해 우리는 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법에는 공통적인 기본 모델이 존재하고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 이것은 10년에서 20년이라는 오랜 기간 동안의 시간적 성숙의 결과이며 정부 및 다양한 정치 집단들의 참여의 결과로써 이를 통해 점진적으로 로비 규제에 대한 입법의 필요성에 대한 숙고와 토론의 과정을 거치면서 법안이 만들어진 것이다.

라틴아메리카의 경우 로비 규제법을 도입한 국가들은 이 법률의 기본 구조와 공통 모델을 수용하였지만 우리는 규제 대상에 대한 전개와 해석에 있어 상당한 차이점이 있다는 사실을 목도할 수 있다. 우리는 페루와 칠레의 로비 규제법은 모든 차원에 있어 공공 정책 결정 과정의 법제화와 투명화의 중요성을 담보하는 보다 야심적이고 포괄적인 모델인 반면 콜롬비아와 멕시코의 로비 규제법은 이 보다는 덜 야심적이며 특히 입법부만을 대상으로 한 모델이라고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 페루와 칠레에서는 로비 규제법에 대한 비판의 목소리가

나왔고 일부 경우에는 로비 규제 개선을 위한 법안의 제안이 구체화되었다.

우리는 라틴아메리카에서 마련된 로비 활동에 대한 모든 규제의 틀은 첫째, 공공 정책 결정의 투명성을 요구하는 정보에 대해 접근할 수 있는 권리, 둘째, 공공 정책 결정과정에 참여할 수 있는 권리, 셋째, 자신이 속한 집단의 이익이나 제3자의 이익을 대변하기 위한 기회 균등의 권리 등 세 가지 유형의 권리를 보호하고자 하는 목적이 있다고 말할 수 있다.

종합적으로 볼 때 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법의 공통된 뿌리는 정확히 말해 공권력의 정당성을 증진시키기 위한 공공 정책 결정에 있어서의 투명성에 대한 절실함이며 바로 이 지점으로부터 규제 대상, 로비 활동을 구성하는 행위들에 대한 개념적 틀, 로비 활동 등록의 역할, 실행 메커니즘 등이 도출된다.

하지만 우리는 로비 규제법을 부패와의 전쟁을 위한 기본 축으로 간주하는 것은 큰 실수라고 생각한다. 라틴아메리카에서 이 부패와의 전쟁에 동원할 수 있는 수단들은 로비 규제법을 비롯하여 여러 가지가 있다. 예를 들어 사법부의 독립, 부정 부패 사건 수사를 위한 충분한 경찰 예산의 확보, 정부의 간섭을 받지 않는 전문 행정기관의 창설 등이 부패 방지를 위한 대표적인 수단이다.

종합적으로 말하자면 우리는 라틴아메리카에서 부패 방지를 위한 규범에 대한 논의는 로비 규제법이 부패를 “발견하기 위한” 방편이 되도록 하는 데 중점을 두었으며 이는 결과적으로 다양한 좌절을 가져왔다고 생각한다. 라틴아메리카 국가들의 로비 규제법들은 공공정책 결정에 있어 과정의 투명성과 이 결정이 기회 균등의 조건 하에서의 사회적 참여의 결과가 될 수 있도록 보장하기 보다는 로비 활동의 주체를 규제하는데 집중해왔다.

로비에 관한 법안 통과 이전에 있었던 입법 논쟁에 영향을 미친 또 다른 원칙은 어느 정도 성공적으로 로비 규제법에 반영이 되었는데 이것은 바로 대표성과 접근성에 있어서의 평등권의 보호였다. 칠레 헌법 1조는 “국민이 국가 운영에

기회 균등하게 참여할 권리를 보장하는 것이 국가의 의무"라고 규정하고 있다. 콜롬비아 헌법 제 13조는 “국가는 평등이 실제적이고 효과적인 수 있도록 하는 조건들을 촉진해야 한다.”라고 명시하고 있다. 페루 헌법 제12조는 “법 앞의 평등”을 국민의 기본권으로 명확히 규정하고 있다. 멕시코 헌법 역시 제3조, 제20조, 제115조 등 여러 조항에서 평등권을 명시적이진 않지만 내포적 형식으로 규정하고 있다.

우리는 특정 이익 집단을 위한 특수한 이익 혹은 정파적 이익을 이유로 한 과잉 대표와 유리한 대우가 있는지를 확인하는 사항이 오직 칠레에만 영향을 미쳤다는 사실에 주목할 필요가 있다. 칠레의 로비 규제법은 모든 공무원과 공직자들은 “모든 사람들을 평등하게 대해야한다”라고 명시적으로 언급하고 있다. 정확하게 말해 로비 및 특정 이익관계에 관한 업무에 있어서의 권리와 의무를 규정하고 있는 조항에서 로비 활동의 주체들을 동등하게 대할 의무를 명확하게 밝히고 있다.

공공 정책 의사결정에 대한 참여의 촉진은 의심의 여지없이 모든 로비 규제법에 존재한다. 그러나 우리는 라틴아메리카에서는 이것이 로비 규제에 있어 일차적 추진체로서의 역할을 수행하지 못한다고 생각한다. 로비 규제법을 도입한 라틴아메리카 국가들 중 몇몇은 오랜 대통령 중심제의 전통을 가지고 있다는 사실을 우리는 염두에 둘 필요가 있다. 실제로 이들 국가들이 민주주의의 질 향상이라는 틀 속에서 직면하고 있는 도전 중의 하나가 바로 공공 정책 의사 결정 과정에 있어 시민 사회의 참여를 강화하는 것이다. 그래서 이들 국가들은 중앙 정부 수준에서만 아니라 지방 정부 수준에서도 국가 운영의 형식으로써 열린 정부를 만들기 위한 수단들을 성숙시키기 시작하였다.

결론적으로 우리는 공개 등록 제도를 통한 이익 집단에 대한 규제는 공공 정책 결정을 투명하게 하는 수단이라기보다는 기관들과 이익 집단들의 참여를

장려하고 정상화하며 공공 권력에 참여하거나 적법하게 영향을 미칠 수 있게 접근할 수 있는 기회의 균등을 용이하게 한다고 본다.

정동희 옮김