

변화하는 對美 로비 환경

강 원 태 주임연구원
현대경제사회연구원

금년 5월 미국 상원은 로비스트의 활동을 제약하는 법안을, 그리고 6월에는 클린턴이 제안한 선거자금법을 일부 개정하여 통과시켰다. 이들 법안이 앞으로 몇 차례 과정을 통과해야 확정되지만 로비스트들의 활동에 대한 규제가 점차 강화되고 있음은 사실이다. 이는 우리의 對美 로비 활동 방향이 재점검되어야 함을 의미하고 있다.

미국에서 클린턴행정부가 새로이 출범한 이후 국가간 경제마찰이 심화되고 있다. 그런데 미국의 대외경제공세의 基底에 깔린 인식은 미국이 외국의 불공정행위로 인해 일방적인 손해를 입고 있다는 것이다. 이것의 사실여부는 논외로 하더라도, 적어도 미국민들의 이러한 인식이 선거라는 정치적 행사를 거치면서 적지 않은 상승작용을 일으킨 것만은 분명한 것 같다. 경제우선주의를 미국민에게 약속한 클린턴에게 대외무역은 비단 경제문제에 국한되는 것이 아니라 자신의 재선을 위해 반드시 해결해야 할 중요한 정치문제이기도 한 것이다.

우리의 중요한 시장인 미국사회의 이러한 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 무엇보다 품질개선, 경쟁력강화 등 경제적인 측면에서 부단한 노력이 선행되어야 하겠지만, 이와 함께 상대방에 대한 그릇된 이해를 교정하고 우리의 정책과 현실에 대한 올바른 이해를 도모하려는 노력도 매우 중요한 일이라 생각된다. 이런 점에서 미국 정책결정자들에게 우리의 입장을 전달하는 로비는 과거에 비해 더욱 커다란 중요성을 지니고 있

는 것이다.

그러나 최근 클린턴은 정치개혁 차원에서 로비와 정치자금에 대한 대대적 개혁을 추진해 오고 있다. 이 중 로비에 대한 법률 개정안과 정치자금법 개정안 중 일부가 여론의 폭넓은 지지 속에 최근 상원을 통과하였고 하원에서도 통과될 것으로 예상되는 등 대미로비환경이 과거와는 상당한 정도로 변화되고 있다. 이러한 새로운 상황의 변화를 맞이하여 이 글에서는 미국 정치과정의 특징과 로비에 대해 개괄하고 현재 진행중인 로비 환경의 변화에 대해 살펴볼 것이다.

미국 정치과정의 특징 : 이익집단과 로비

미국정치의 특징 가운데 하나는 자발적 結社體 (voluntary associations)의 결성과 활동이 매우 활발하고 자유로우며, 이 집단들은 미국의 정치과정 가운데 중요한 영향을 미치고 있다는 점이다. 이러한 이익집단의 영향력에 대해 긍정적인 시각과 부정적인 평가가 교차하고 있지만, 미국의 정책결정과정에서 이익집단이 중요한 역할

을 맡고 있다는 사실만큼은 부인할 수 없는 일이다. 이익집단의 결성 목적이 자신들의 이익을 촉진하거나 방어하기 위한 것이기 때문에 이들의 활동은 점점 적극적이고 전문화되어 가고 있으며, 정책담당자들에게 접근하여 자기들의 요구를 전달하고 영향력을 미치기 위해 애쓰고 있다.

여기서는 이익집단이 정책결정과정 중에 영향력을 미칠 수 있는 다양한 방법 가운데 로비와 선거자금 제공에 대해 살펴보기로 한다.

로비

① 로비와 로비스트

미국의 정책결정과정에 영향을 미치기 위해서는 직접 정책결정당사자와 접촉하는 것이 가장 바람직하겠지만, 현실적으로 접근이 어려울 뿐만 아니라 정확한 정보를 얻기도 어렵기 때문에 이에 정통한 전문로비스트를 고용하는 것이 보다 일반적이다. 로비에 관한 「연방규제법」(the Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)은 로비스트를 美 의회의 법률안을 통과시키거나 막는 데 영향을 미칠 목적으로 급료나 댓가를 받고 고용된 사람으로 규정하고 있다. 우리나라에서는 로비에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 이들도 많겠지만, 미국에서는 로비를 헌법에 규정된 기본권의 하나로 간주하고 있다.

1791년의 「미국 수정 헌법」 제1조에는 “억울한 일의 시정을 정부에 청원하는 권리”를 규정하고 있는데 로비 활동의 법적 근거를 바로 이 「수정 헌법」 1조의 청원권에 두고 있다(Lowi and Ginsberg 1990, 549). 로비스트들은 상, 하원 사무국에 각각 등록하도록 되어 있으며 활동내용

과 수령액 등을 3 개월에 한번씩 보고하도록 되어 있으나 그다지 엄격하게 지켜져 온 것 같지는 않다. 그런데 여기서 특징적인 것은 외국기업, 외국정부도 미국에서 합법적으로 로비활동을 할 수 있다는 점이다. 외국을 위해 로비활동을 하기 위해서는 「외국 대리인 등록법」(Foreign Agent Registration Act of 1938)에 의해 법무부와 의회에 대리인등록을 하면 된다.

로비스트로 의회에 등록된 숫자는 2,000이 넘는 정도로 추산되고 있지만, 현재 워싱턴 DC에 서만 1만 8,000 개가 넘는 단체가 4만 이상의 로비스트를 고용하고 있는 것으로 알려지고 있다(Lowi and Ginsberg 1990, 550). 이들의 활발한 활동으로 인해 쟁점이 되었던 법안의 통과 여부는 곧 특정 이익집단 혹은 그들이 고용한 로비스트들의 승리 혹은 패배로 묘사될 만큼 그들은 정책 결정에 커다란 영향력을 행사해 왔다.

② 回轉門(revolving door)

로비에 있어 가장 중요한 점은 어디에서 결정이 이루어지고, 누가 정책을 실행하는가를 찾아내는 일이다. 따라서 유능한 로비스트란 곧 자신에게 위임된 사안과 관련된 소관 행정부서에 대해 정통한 인물일 것이다.

로비의 바로 이런 특성으로 인해 전직 행정부의 관리 혹은 의원 출신들 중 많은 이들이 로비스트로 변모하고 있다. 따라서 이들은 자연히 정책결정부서에서의 접근성이 높을 뿐만 아니라 정보수집과 입법절차에도 매우 정통하기 때문에, 그 결정과정에 적지않은 영향력을 행사할 수 있다. 심지어 자신이 재직중 입안했거나 담당했던 정책과 관련된 사안에 대해 특정 私기업을 위해 로비스

트로 일하는 경우도 있다. 이와 같이 정부관리가 轉職하여 자신이 일하던 부서와 유관한 私기업체를 위해 일하는 것을 가리켜 「회전문(revolving-door)」이라고 부른다.

우리나라에서도 최근 문제가 되고 있지만, 「회전문」 현상이 특히 심한 부서는 국방부로서, 회전문현상이 국방부 관리와 군수물자 조달자간에 빈번하게 이뤄졌다. 한 연구에 따르면, 1977년부터 1979년 사이에 약 1,600 명의 국방부의 민간인 관리들이 방위산업 관련업체로 이직한 것으로 나타났는데, 이직자 중 많은 수가 현직에 있을 때 무기구입, 향후 무기체계 등의 업무에 종사하던 사람들이었다(Mahood 1990, 58~61).

이들은 실무적인 의미에서 전문가일 뿐만 아니라, 업무와 관련된 人的네트워크를 갖추고 있다는 점에서 정치적인 의미에서도 이 분야에 대한 전문가들이다. 「회전문」 현상이 심한 것은 비단 국방 관련 분야만은 아니다. 기업체를 상대해야 하는 상무부, 통상대표부, 재무부 출신(Representative : USTR)의 경우에는 외국과의 통상 문제를 다룬다는 업무성격으로 인해 이들은 퇴직 후 외국의 로비스트로 활약하는 경우가 많다. 조사에 의하면, 1973년부터 1990년까지 퇴직한 관리의 1/3이 외국의 로비스트가 되었고 이들의 대부분이 日本에 고용되어 활동하였다고 한다(Choate 1990, 53). 우리에게도 잘 알려져 있는, 부시行政府에서 통상대표부 대표였던 칼라 힐즈(Carla Hills)가 그 대표적인 예이다. 힐즈는 입각전 일본 마츠시타社의 미국내 영업 및 법률자문으로 일하고 있었다.

과거 미국정계의 거물 가운데는 외국기업의 로비스트로 등록되어 있거나 사실상의 로비스트로 일하는 이들이 많다. 「회전문」 현상은 미국 국내

에서도 전직관리와 기업간의 유착으로 인해 공정한 경쟁을 방해한다는 비난을 받고 있다. 특히 미국의 무역적자와 경제침체가 심각한 문제가 되고 있는 현 상황에서는 대외교역과 관련된 유관부서의 前職관리가 외국기업의 로비스트로 「회전문」하는 데 대한 우려가 더욱 높아졌으며 클린턴의 개혁정책도 바로 이 점에 초점이 모아지고 있다.

③ 로비의 방법과 대상

로비는 직접로비와 간접로비로 나뉘는데, 직접로비는 의회의 지도자나 행정부에서 정책결정에 관여하는 핵심인사들에게 접근하여 이들이 영향력을 행사할 수 있도록 하거나, 전문적이고 실질적인 지식을 가지고 있는 전문변호사를 통하여 정책이나 법망의 허점을 기술적으로 파악하여 제재조치를 합법적으로 피하려는 방법을 가리킨다. 前者가 권력의 중심에 접근하여 권력구조 내의 주요 인사들을 통하여 문제를 해결하려는 정치적인 해결법이라면, 후자는 정치적인 것으로 해결되기 어려운 사안에 대해 법적, 기술적으로 대처하는 방법이라 할 수 있다(백광일 1987, 142~146). 따라서 이런 로비의 대상은 현안과 관련있는 현직 관리 및 의회 의원들이므로, 이들과의 로비는 주로 앞에서 살핀 「회전문」을 밀고 나온 前職 관리, 의원 등과 법률자문 등을 해줄 유명변호사, 그리고 의원 보좌관 등이 담당하게 된다.

직접로비가 주로 현안문제의 해결이라는 직접적이고 단기적인 목표를 위해 사용된다면, 간접로비는 근본적이고 장기적인 그러나 실질적인 목표를 위해 추구된다고 할 수 있다. 한국의 수입, 수출과 이해관계가 걸려있는 이익집단과의 공조를 모색하는 등의 방법도 간접로비의 한 방법이

다. 금년초 일어났던 한국반도체에 대한 반덤핑 관세 부과가 미국기업에 오히려 타격이 될 수 있다는 미국의 어느 컴퓨터사의 반발이 바로 그런 것의 예가 될 수 있다.¹⁾

또한 연방정부가 아닌 주정부를 상대로 한 로비활동도 이러한 간접로비의 한 방법이 될 수 있다. 미국에서 각 주는 여전히 실질적인 의미에서 행정적, 정치적 단위이며, 경제문제 역시 구체적 수준에서는 지방적 문제로 환원된다. 예컨대, 자유무역이나 보호주의라는 국가적 교역논쟁은 추상적 이론에 불과한 것이다. 실제에 있어서는 노스캐롤라이나 주민들에게 무역정책은 섬유와 관계된 정책을 의미하는 것이며 아이오와 주민들에게는 소고기나 콩과 관계된 것이고 미시간 주민에게는 자동차를 의미할 뿐이다(Choate 1990, 133).

정당의 구속력이 약할 뿐 아니라 再選率이 점차 낮아지고 있는 미국의 정치실정을 고려할 때, 미국의 選出職 관리들 - 州 지사, 연방의 상·하원 의원, 州 의원 등 - 에게 영향을 미칠 수 있는 가장 좋은 방법은 역시 그들의 지역구를 상대로 한 로비이다. 예를 들면, 지역사회에 있어서 유권자에 영향을 미칠 수 있는 가장 중요한 이슈는 역시 고용문제이다. 외국기업이 어떤 지역에 새로운 공장을 설립하면 많은 고용증대효과를 가져다 주기 때문에, 결국 지역 차원에서 선출직 관리들에게 영향을 미칠 수 있는 여지가 생기는 것이다.

지역구에 대한 영향력 증대는 결국 보다 장기적인 차원의 로비의 형태이다. 이 밖에 장기적 로

비의 형태로는 대학 및 싱크 탱크간 교류, 학생 교환 프로그램, 自國기업이 있는 지방에서의 이벤트 조직, 세미나·토론회 개최 및 지역사회에 대한 기부행위 등이며, 결국 이러한 접근방식은 상호교류를 통한 신뢰획득을 그 목적으로 하고 있다고 할 수 있다.

이 외에도 미국이 여론에 의해 움직이는 특성을 이용하여, 언론을 상대로 한 로비도 있다. 예컨대 일본 자동차 회사들은 미국 시장에 현대자동차가 진출하였을 때 언론이 이를 대서특필하도록 하여 현대차가 미국시장을 급격히 잠식해 가는 것같은 불안감과 경계심을 미국민이 갖도록 한 바 있는데, 이런 것도 일종의 간접적 로비의 하나라고 할 수 있다.

선거와 정치자금

선거는 민주주의 국가에서 국민들의 의사를 반영하는 가장 중요한 제도적 장치이다. 그런데 선거는 일반 유권자 개인보다 특정 이익집단에게 더욱 좋은 영향력 확대의 기회가 된다. 미국에서는 일정한 규제하에 선거에서 특정 후보자 혹은 정당을 돕기 위해 그들에게 재정적인 지원을 하는 것이 허용되어 있다. 개인적인 기부도 가능하지만 역시 큰 몫을 차지하는 것은 이익집단의 정치활동위원회(Political Action Committees : PACs)의 기금이다.

실제로 대부분의 선거자금이 여기서부터 나오고 있다. 1971년에 제정되고 워터게이트 사건 이후인 1974년과 1976년에 수정된 연방선거법(Federal Election Campaign Act)에 따르면, 이익집단들은 PAC을 설립할 수 있으며, 이 위원회는 최소한 50 명 이상의 자발적인 기부자들로

1) 한국산 반도체에 대한 반덤핑관세 부과가 미국의 반도체 메이커에는 이익이 될지 모르지만, 수입반도체를 사용하는 미국의 컴퓨터 메이커들에는 심각한 타격을 주고 있다는 것이다. (『한국일보』, 1992. 2. 21)

부터 모금하여 5명 이상의 연방 선거 입후보자들에게 每 선거마다 5,000 달러까지 기부할 수 있도록 허용하고 있다. 텔레비전 광고, 여론 조사, 컴퓨터 등 새로운 첨단기법의 사용 등으로 인해 해가 갈수록 선거비용이 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 이익집단의 정치활동위원회를 통한 선거자금의 기부는 이들에게 적지않은 영향력을 끼치게 되는 것이다. 외국인의 선거자금 기부는 법으로 금지되어 있으나, 외국인 투자가가 일부라도 소유한 미국내 기업의 경우에는 PACs를 통한 기부가 가능하므로 사실상 외국인이 선거자금의 기부를 통한 정책결정과정에서의 합법적인 영향력 행사도 허용되어 있는 셈이다.

실제로 한 연구에 따르면(CRS 1989), 외국인 투자가가 일부 혹은 전부를 소유하고 있는 기업의 PACs가 기부한 금액은 1985~86년 기간에는 236만 2,338 달러로 당시 기업 PACs의 기부총액인 4억 9,600만 달러의 4.8%를 차지하였으며, 1987~88년 기간에는 281만 2,551 달러로 기업 PACs 기부 총액 5억 6,300만 달러의 5%를 차지한 것으로 나타났는데, 실제로 일본의 소니 미국지사(Sony Corporation of America)는 1980년대 중반 무렵 캘리포니아 주의 합산과세(unity tax) 조항 폐지에 대한 지원을 얻기 위한 목적으로 2만 9,000 달러를 주의회 의원들에게 기부한 사례도 있다(Choate 1990, 110).

클린턴의 개혁과 로비

로비는 미국의 정치과정에서 중요한 역할을 수행하고 있는 것이 사실이다. 그래서 “로비 활동이 없는 정부는 제대로 기능할 수 없을 것이다. 의회 및 모든 연방기관으로 정보가 흘러가도록

하는 일은 우리의 민주적 제도를 위해 대단히 중요한 일이다.” (Time, August 7, 1978) 라는 말처럼, 로비는 현안에 대한 광범위한 배경과 구체적인 기술적 정보의 교류와 유통을 촉진하여 올바른 결정이 내려질 수 있도록 돕는 기능을 한다. 그러나 로비는 특수 이익집단의 이익을 대변하며 이권에 개입하여 뇌물수수나 같은 부정부패나 스캔들을 일으키는 등의 부정적인 측면이 존재하는 것 또한 사실이다.

과거 韓美관계를 악화시켰던 코리아게이트가 바로 이런 부정적 측면을 대표하는 사례라 할 수 있다. 더욱이 어려운 경제상황으로 고통을 겪고 있는 미국의 현실을 감안하면, 前職 고위관리가 외국의 로비스트가 되어 국익에 반하는 행동을 하는 데 대해서 미국의 여론이 호의적일 수는 없을 것이다.

대통령 선거 운동 당시 정치권의 부패를 막기 위한 개혁을 公約으로 제시하였던 클린턴은, 대통령에 취임한 첫날 새로운 「공직자윤리법안」에 서명함으로써 자신의 개혁의지를 과시한 바 있다. 이 법안의 주요 개정안은 고위공직자들이 퇴직후 자신이 재임했던 부서를 상대로 한 로비활동은 5년간, 그리고 외국을 위한 로비활동은 평생 규제하겠다는 것으로, 대통령이 임명하는 약 3,000명의 공직자 가운데 연봉 10만 4,000 달러 이상인 1,100명의 공직자들을 대상으로 하고 있다.²⁾

2) 1978년 입법화된 「공무원윤리법」에 따르면, 고위공직자는 공직을 떠난 후 1년 동안 자신이 재직하였던 정부기관에 영향력을 행사할 수 없도록 규정하고 있다. 클린턴의 개혁안의 요체는 이러한 규정의 적용대상을 확대하고 그 기간도 연장하려는 것이다. 외국 로비활동을 규제하려는 시도는 이번이 처음은 아니다. 1986년에는 그릭만(Grickman) 하원 法司소위원장 등이 연방 고위관리 및 의원들의 외국을 위한 모든 로비활동을 4년간 금지시키는 것을 내용으로 하는 법안을 제출한 바 있으나 입법화는 무산되었다(崔閔基 1986).

이 밖에 로비활동에 주어지고 있는 세금 감면의 혜택을 취소하겠다는 것과, 변호사들이 드러나지 않게 사실상 외국의 로비스트로 활동하고 있는 법적 허점을 봉쇄하겠다는 내용도 포함하고 있다. 결국 이 개정안은 직접로비, 특히 외국의 로비활동에 대한 제약을 강화하겠다는 것으로 요약할 수 있다.

한편 지난 5월 6일 미국 상원은 로비스트의 활동을 제약하는 법안을 압도적 다수로 통과시켰다. 이 법안의 주요 내용은 의원 및 보좌관들에게 연간 50 달러 이상의 향응이나 선물을 제공할 경우 그 내역을 공개토록 하는 것과 로비스트의 등록 및 로비활동 감독관청의 신설 등을 골자로 하고 있다. 이와 함께 상원은 20 달러 이상의 선물이나 향응을 상원의원이나 의원보좌관에게 제공하는 것을 금지하는 법안도 금년 하반기에 처리하기로 결의하였다. 이 법안들은 연 2,000 달러 이하를 받는 로비스트나 잠시 워싱턴에 머무르는 경우를 제외한 대다수의 로비스트들에게 해당될 것이다.

로비관련 법안들이 확정되기 위해서는 하원에서의 투표 등 앞으로 몇 차례의 투표를 더 거쳐야 하지만 로비스트들의 활동에 대한 감독이 점차 강화되는 방향으로 나갈 것은 분명하다. 금품 수수와 관련된 상원의 현행 규정은 1946년에 제정된 것인데, 현행법에 의하면 상원의원이 일년 동안 받은 선물의 값이 250 달러를 넘는 경우에는 이를 보고하도록 규정하고 있다. 그러나 로비스트들이 제공하는 식사나 음료는 보고의 의무에서 면제되어 있었으며, 또한 100 달러 미만의 것은 보고하지 않아도 되도록 되어 있었기 때문에 사실상 별다른 규제의 효력을 갖지 못했던 것이 사실이다.

클린턴은 상원에서 이 법안이 통과된 후 그동안 논란이 되어 온 「정치자금 개정안」을 제안했다. 이 법안은 클린턴이 선거운동기간중 밝힌 공약에 따른 것이다. 클린턴은 선거기간중 이익집단이나 기업 등의 정치활동위원회(PACs)로부터 기부받을 수 있는 금액의 한도를 현행 5,000 달러에서 1,000 달러로 낮추고, 개인이나 기업이 정당발전 기금으로 무제한 제공할 수 있도록 된 현행 규정을 일정 한도로 제한하겠다는 것이었다.

이것은 정치자금의 기부를 제약함으로써 선거등에서 특정 집단, 예컨대 기업이나 노조 등의 정치활동위원회(PACs), 로비스트 및 부유층의 과도한 영향력을 제한하고 개인 소액 기부자의 권리보호를 의도한 것이다. 실제로 이번에 제안된 개정안의 주요 내용을 보면 선거비용의 총액을 하원은 60만 달러, 상원은 인구에 따라 최소 125만 달러에서 최고 550만 달러로 상한액을 규정하였고, 기업체, 노조, 부유층이 정당에 기부할 수 있는 금액의 한도를 제한하며, 정치활동위원회의 대통령후보에 대한 기부액도 현행 5,000 달러에서 1,000 달러로 낮추는 대신 이를 보충하도록 하기 위해 개인적인 소액기부자의 기부 한도를 25,000 달러에서 50,000 달러로 인상한다는 내용을 포함하고 있다. 이와 함께 로비스트들이 후보자들에게 정치헌금을 기부하는 것은 완전히 금지하도록 하여 특수이익집단의 과도한 영향력 행사를 제한하려는 의도를 명백히 하였다. (*International Herald Tribune*, May 8~9, 1993)

이 법안은 의회에서의 처리 여부가 매우 불투명하였다. 왜냐하면 의원들의 입장에서 볼 때 가장 확실한 기부자로부터의 기부액을 제한하려는 것은 자신들의 정치활동을 어렵게 하는 것이어서

선뜻 수용하기 어려울 일이기 때문이다. 또한 개정안이 입법될 경우 막대한 타격을 입을 것으로 예상되는 로비스트들로부터도 이 법안에 대한 집단적 저항을 받아 왔다.

그러나 예상과 달리 美상원은 지난 6월 17일 클린턴이 제안한 선거자금법의 내용 중 일부를 개정하여 60 대 38로 통과시켰다. 이 법안은 로비스트들이 전년도에 로비의 대상이었던 의원들에게 정치헌금하는 것을 금지하는 한편, 상원선거에 소요되는 선거비용을 '자발적으로' 제한하는 내용을 담고 있다. 선거비용은 원안대로 각 주의 인구에 따라 선거비용의 상한액을 규정하되 그 한계를 넘어서는 경우에는 소요비용의 1/3에 대해 과세토록 하며, 한도액을 지키는 경우에는 광고와 우편발송비를 정부에서 지원해 주도록 하고 있다.

특히 이 법안의 주요 사항 중 하나는 특수 이익 집단의 영향력 행사를 제한하기 위해 정치활동위원회(PACs)의 활동을 금지시킨 점이다. 이는 그동안 정치인들의 선거비용에 정치활동위원회의 기부금이 적지않은 비중을 차지하고 있었음을 고려할 때, 매우 파격적인 내용으로 특히 이들에의 의존도가 큰 하원에서의 심의과정에서 적지않은 진통을 겪을 것으로 예상된다.

현재 상원을 통과한 로비관련 법안이나, 특히 정치자금 법안의 경우 아직 하원에서의 통과를 낙관하기는 이른 상황이다. 그러나 정치인들이 스스로 자신들의 정치적 생명과 직결된 정치자금과 관련된 사안에 대해 개혁을 해야 할 수밖에 없었다는 점에서 이러한 움직임은 미국의 상황이 과거에 비해 크게 변화해 가고 있음을 여실히 보여주는 것이라 하겠다. 대통령선거에 출마했던 로스 페로는 낙선 후 정치개혁을 요구하는 정치

운동을 펼쳐 시민들의 큰 호응을 얻고 있다. 반면, 경제회복의 기미도 보이지 않고 자신의 업무 수행능력에 대한 여론의 평가도 낮은 클린턴으로서는 이를 만회하기 위해서라도 정치개혁을 추진하지 않으면 안될 형편인 셈이다.

클린턴은 자신의 취임 1년 이내에 자신이 제안한 정치개혁안이 처리되기를 희망해 왔으나 지금까지 그 진척은 무척 지지부진했다. 따라서 클린턴은 의회가 아닌 국민 여론을 직접 상대하여 설득하는 우회전략을 통해 의회에 대한 여론의 압력을 가중시켜 왔다. 실제로 클린턴은 상원에서 「선거자금 규제 법안」이 통과된 후 이를 “미국 국민의 승리”라고 치하했다. 이제 미국에서 정치자금을 매개로 한 로비활동의 규제는 어느 정도 성공을 거두고 있는 것으로 보인다.

對美 로비의 새로운 접근

지금까지 살펴본 미국 정치개혁의 특징은 정책 결정과정에서 특수집단의 영향력을 줄여보겠다는 것으로 요약할 수 있다. 이 특수집단 속에는 물론 외국기업도 포함되고 있으며 로비관련 법안의 강화 등을 통해 훨씬 규제의 강도를 높이겠다는 것이다.

한국은 對美로비에 적지않은 노력을 기울여 왔다. 그러나 경제규제가 강화되고 로비환경이 변화하고 있는 오늘날의 현실을 감안하여 對美로비활동의 효율성을 높이기 위한 개선 방안이 마련되어야 할 것이다. 그동안 우리나라의 대미로비방식의 특징은 첫째, 거물급 로비스트만을 선호하는 경향이 있었다는 점, 둘째, 문제의 발생을 미연에 방지하는 차원이기보다는 발생한 사건에 대한 해결에 급급했다는 점, 세번째는 로비에 필

요한 폭넓은 정보수집이 제대로 이뤄지지 못했다는 점 등을 들 수 있다(백광일 1987, 152~154). 요약하면, 그동안의 한국 로비의 특징은, 지금 미국에서 개혁의 대상이 되고 있는 워싱턴 정가를 상대로 한 단기적이고 대증료법적인 형태의 직접로비에만 치우쳐 있었다는 것이다.

따라서 현재의 변화하는 환경에 적응하기 위해서는 우리의 로비전략도 과거에 비해 보다 장기적이고 간접적 형태로 전환해야 할 것으로 보인다. 특히 현재 미국의 분위기가 외국기업의 직접 로비에 대해 부정적 인식이 확산되고 있는 만큼, 진출기업의 현지화를 통해 미국사회를 위해 기여하고 있다는 인식을 확산시키는 노력과, 그동안 소홀했던 간접로비방식에 관심을 갖고 장기적 투자에 힘을 기울여야 할 것이다.

구체적 방법으로는 첫째, 지역구 차원에서 選出職 의원뿐만 아니라 선거민으로부터 호의적 인식을 얻을 수 있는 다양하고 장기적인 大衆動員的(grass-root) 접근법에 대한 연구가 필요할 것이며, 둘째 규제나 마찰이 발생한 후 이에 대처하는 방식이 아니라, 예상가능한 사안에 대해 미리 적절한 조치를 취하기 위한 실무적이고 예방적인 접근방식이 필요할 것이다. 셋째, 재미교포가 연방 하원의원에 당선되는 등 정치적으로도 성장하고 있는 미국 교민사회의 정치세력화를 지원하고 이들이 지닌 人的 자원과 네트워크를 적극적으로 활용하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

이미 국가간 교역행위가 더이상 경제적인 논리에 의해서만 좌우되지 않는 오늘날의 현실을 고려하면, 상대국의 정책과 정보를 파악하고 우리의 입장을 전달할 채널을 마련하는 일은 경제 분야에서의 노력에 못지않은 중요성을 지니고 있

다. 이런 점에서 우리의 최대 교역국인 미국을 상대로 하는 로비의 중요성이 다시 한번 강조될 수 있을 것이다. ♣

참 고 문 헌

- 백광일. 1987. 미국시장 확보를 위한 로비전략. 「국제정치논총」. 제27집 2호.
- 윤영오. 1989. 미국 의회정치와 로비. 「신동아」. 11월호.
- 최윤기. 1986. 미의회, 외국로비활동규제법 강화. 「세계경제동향」. 10월호.
- Choate, Pat. 1990. *Agents of Influence*. New York : Alfred A. Knopf.
- CRS. 1989. PACs Sponsored by Corporations Partly or Wholly Owned by Foreign Investors. CRS Report for Congress. November 14.
- Hrebemar, Ronald J. and Ruth K. Scott. 1990. *Interest Group Politics in America*. 2nd edition. Engelwood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Lowi, Theodore J. and Benjamin Ginsberg. 1990. *American Government : Freedom and Power*. New York : W. W. Norton & Company.
- Mahood, H. R. 1990. *Interest Group Politics In America : A New Intensity*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.