

EU 로비제도 (European lobbying)의 현황과 사례 연구

강유덕

지역연구시리즈 10-02

EU 로비제도(European lobbying)의 현황과 사례 연구

강 유 덕

지역연구시리즈 10-02

EU 로비제도(European lobbying)의 현황과 사례 연구

인쇄일 2010년 11월 11일

발행일 2010년 11월 18일

발행인 채 욱

발행처 대외경제정책연구원

주 소 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108

전 화 02) 3460-1178, 1179

팩 스 02) 3460-1144

인쇄처 예당문화인쇄 ☎ 02-2269-3202

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

©2010 대외경제정책연구원

정가 7,000원

ISBN 978-89-322-6111-9 94320

978-89-322-6089-1(세트)

KIEP 대외경제정책연구원

<http://www.kiep.go.kr>

EU 로비제도(European lobbying)의 현황과 사례 연구

강유덕

EU 집행위원회와 유럽의회가 위치하고 있는 브뤼셀에는 현재 2,600여 개의 이익단체들이 상주하고 있으며, 2만여 명의 로비관련 인력이 근무하고 있는 것으로 알려지고 있다. EU 정책결정을 둘러싼 다양한 논의에서 EU 로비(European lobbying)가 발달하게 된 원인은 무엇일까? 로비를 공공기관과의 비공식적인 정보교환이나 홍보활동 등을 통해 직·간접적으로 공공정책에 영향을 미치는 활동으로 정의할 때, EU 로비의 발달은 유럽통합의 심화와 같은 맥락에서 발전해 왔다. 유럽통합과정에서 EU 기관들의 권한이 점차 확대되어 감에 따라 이익단체들이 적극적으로 나서서 자신들의 입장을 정책결정 기관에 전달하고, 정책에 자신들의 이해를 반영시키기 위해 다각적으로 노력해야 할 필요가 높아진 것이다.

EU 로비는 규제입안을 담당하는 EU 집행위원회와 이익단체 사이의 함수 관계 속에서 발전하여 왔다. 유럽통합의 심화와 함께 집행위원회의 규제권한이 점차 강화되면서, 집행위원회는 자체인력만으로는 규제입안에 필요한 전

문지식과 시장정보를 습득하는 데 어려움을 겪게 되었다. 또한 집행위원회의 권한확대는 민주성의 결여라는 측면에서 EU 운영체제의 구조적인 한계점으로 비난을 받아왔다. 이를 극복하기 위한 방안으로 집행위원회는 다양한 소위원회와 전문가 그룹을 비공식적으로 운영하여, 외부의견을 수렴하여 왔다. 산업단체, 기업, NGO 등 다양한 이익집단들은 이 과정에 적극적으로 참여하여, 자신의 입장을 정책결정과정에 반영시키고자 노력하여 왔다. 1980년대 중반 이후 유럽의회의 권한이 대폭 확대되기 시작하면서 이익단체들은 유럽의회에 대해서도 로비의 초점을 맞추기 시작했다. 관료조직인 집행위원회와 달리, 민주적 선거에 의해 구성된 유럽의회는 전문지식의 획득 외에도 대의성과 일반이익의 고려 측면에서 이익단체의 의견을 수용하여 왔다.

EU 로비가 발전함에 따라 로비의 비공식적인 성격과 사회집단 간에 나타나는 로비능력의 비대칭성이 점차 주목을 받기 시작했고, 시민단체들로부터 비판의 대상이 되기 시작했다. 이에 대한 해결방안으로 집행위원회는 자발적 등록제를 시행하고 있으며 유럽의회는 의회 출입을 위한 등록제를 시행하고 있으나, 로비스트에 관한 EU의 규제는 실효성 측면에서 아직 미흡한 것으로 평가받는다.

이익단체 입장에서 집행위원회와 유럽의회에 자신의 이해관계를 피력하기 위해서는 기관별 특성에 맞는 접근방식을 수립할 필요가 있다. 집행위원회가 이익단체들을 자문절차로 끌어들이는 이유는 가능한 포괄적인 의견수렴을 통해 규제입안에 필요한 전문지식을 획득하고 민주적인 정당성을 확보하기 위한 것이다. 따라서 이익단체는 전문지식과 함께 충분한 대의성을 갖추는 것이 필요하다. 전문 정치인들로 구성된 유럽의회는 기술적 지식보다는 정치적 고려와 함께 일반 이익을 중시하는 경향을 보인다. 또한 의원들의 정치적 경향에 따라 특정이슈에 대한 논의에서 찬반 성향이 극명하게 나타나므로 정치 그룹별 정책선호도의 차이점을 감안하고 접근할 필요가 있다.

화학물질관리제도(REACH)와 자동차 CO2 배출량 규제, 유전자변형식품

(GMO)은 최근 EU 로비의 대표적인 사례이다. 이 사례들을 통해서 확인할 수 있는 점은 초기 로비의 중요성과 기관별 특성을 감안한 로비전략, 대유럽 의회 로비의 중요성이다. 법안이 입안되기 전인 초기 자문단계에서는 공식적인 문서가 아직 완성되지 않았기 때문에 외부의견을 쉽게 반영할 수 있지만, 법안이 확정되기 직전인 입안 후반부에서는 수정이 어렵다. 그 이유로는 초기 로비에 비해서 유럽의회를 비롯한 보다 다양한 관계자들과 접촉하여야 하며, 유럽의회가 법안을 수정할 때 기술적 보완이나 번역작업 등을 거치게 된다는 점을 들 수 있다. 따라서 초기 로비에 비해서 후반부 로비는 더 어려우며 성과가 적다는 것이 사례연구를 통해 나타난다. 특히 환경관련 이슈의 경우 친산업적 성향을 띤 집행위원회의 초안이 유럽의회에서 환경규제를 더 강화하는 방향으로 변경되는 경우도 많은데, 이는 산업계의 이익보다는 일반 이익을 고려하고자 하는 유럽의회의 성격이 반영되기 때문이다.

지금까지 EU의 정책이 우리나라에 직접적으로 영향을 주는 경우는 주로 통상부문에 한정되어 있었으나 한·EU FTA의 발효 이후 다양한 분야로 확대될 것으로 예상된다. 우리기업의 EU시장 진출이 확대되고 비관세 장벽의 철폐, 규제 수렴 등에 대한 논의가 추가적으로 진행될 것으로 예상되어, 한·EU 간의 연결고리는 더 강화될 전망이다. 이러한 점을 고려할 때 앞으로 중장기적인 지역전문가 육성을 통해 EU의 제도와 환경을 철저히 이해하는 한편, 정확한 목표와 효율적인 계획을 세워 EU의 정책결정과정에 접근해 갈 필요성이 있다.

국문요약	3

제1장 서론	13
1. 연구의 배경	13
2. 연구의 목적과 필요성	16
3. 연구의 구성 및 방법	18

제2장 EU 로비와 이익단체	20
1. 로비의 정의	20
가. 로비의 어원과 정의	20
나. EU 로비의 분류	23
2. EU 이익단체(Euro-groups)의 종류	26
가. 생산자이익 관련 단체	27
나. 시민이익 관련 단체	32

제3장 EU의 정책결정구조	38
1. EU 기관(European Institutions)	38
가. 집행위원회(European Commission)	39
나. EU 이사회(Council of the European Union, 각료이사회)	41
다. 유럽의회(European Parliament)	44
2. EU 규범의 종류	47
가. 규정(regulation)	48
나. 지침(directive)	48
다. 결정(decision)	49

라. 권고(recommendation)와 의견(opinion)	49
마. 기타 EU법	50
3. EU의 정책결정절차	51
가. 협의절차(consultation procedure)	51
나. 공동결정절차(co-decision procedure)	53
다. 동의절차(assent procedure)	56
4. EU 정책결정과정에서 로비의 역할	58

제4장 유럽 로비제도의 현황	61
1. EU 이익단체들의 현황과 특징	61
가. 엘리트적 포럼 위주의 로비	62
나. 기업 로비의 발달	64
다. 산업단체를 통한 로비	66
라. 대유럽의회 로비의 증대	69
2. 로비에 대한 규제 추이와 현황	71
가. 집행위원회의 규제	71
나. 유럽의회의 규제	77
다. 로비규제에 대한 비교: 미국 vs. EU	80

제5장 EU 기관별 로비분석	84
1. 집행위원회	84
가. 집행위원회와 EU 로비의 관계	84
나. 집행위원회에 대한 로비	94
2. 유럽의회	97
가. 유럽의회의 업무방식	98
나. 유럽의회와 EU 로비	100
다. 유럽의회에 대한 로비	101
3. 각료이사회	102
가. 각료이사회 업무방식	102
나. 각료이사회에 대한 로비	105
4. 유럽이사회(European Council)	106

제6장 사례연구	108
1. REACH(화학물질의 등록, 평가, 인증 및 제한)	108
가. EU의 화학물질규제와 REACH	108
나. REACH와 EU 로비	115
다. 로비에 대한 시사점	125
2. 자동차 CO ₂ 배기량 규제	127
가. 자동차 부문의 규제 현황과 CO ₂ 규제	127
나. 자동차업계의 로비	135
다. 로비에 대한 시사점	140
3. 유전자변형식품(GMO) 규제	143
가. GMO의 현황과 GMO 관련규제	143
나. GMO 규제의 과정과 로비	149
다. 로비에 대한 시사점	156

제7장 결론 및 시사점	159
1. 성공적인 로비의 방향	159
가. 정책결정과 외부영향력	159
나. 로비의 방법	161
2. 한국에 대한 시사점	163
가. EU 산업단체의 활동과 한국의 통상정책	163
나. EU의 글로벌 규범과 우리나라의 대응	167

참고문헌	169
Executive Summary	177

표 차례

표 3-1. 집행위원회 내 총국 및 서비스의 조직	41
표 3-2. 가중다수결 투표 시 각 국가별 의결권(vote) 수	44
표 3-3. 조약 체결에 따른 유럽의회의 권한 변화	45
표 3-4. 유럽의회의 정치그룹	46
표 3-5. 유럽의회 내 각국 의석수의 변화	47
표 3-6. EU의 의사결정 방식별 영역 구분	57
표 4-1. EU와 미국의 로비 규제 비교	83
표 5-1. 집행위원회의 DG 별 소위원회 및 전문가 그룹의 수	87
표 5-2. EU 각 기관의 위원회와 특징	90
표 5-3. 집행위원회의 재정지원을 받는 이익단체의 분류	93
표 5-4. 유럽의회 내의 상임위원회(standing committee)와 특별위원회(special committee)	99
표 5-5. 각료이사회 연도별 장관회의 수	102
표 5-6. 각료이사회 내의 전문위원회(special committees)	103
표 5-7. 각료이사회 내의 업무 그룹(working groups)	104
표 6-1. 주요국의 세계 30대 화학기업 규모(2007년 매출액 기준)	109
표 6-2. 브뤼셀의 자동차 산업 로비스트 수	142
표 6-3. GMO의 재배 유통과 관련된 EU의 규제	152
표 7-1. EU 기관과 이익단체의 구성원 수	162
표 7-2. EU의 대한민국 수입규제 현황(2010년 1월)	164

그림 차례

그림 1-1. 본 연구의 구성	19
그림 3-1. 유럽의회 정당별 의석수 추이	46
그림 3-2. 협의절차(consultation procedure)	52
그림 3-3. 공동결정절차(Co-decision procedure)의 절차	55
그림 3-4. 유럽연합의 다층적 의사결정 구조	59
그림 3-5. 질문에 대한 답변	60
그림 4-1. 브뤼셀 주재 기업 대표사무소의 국적별 비중	66
그림 4-2. 집행위원회에 대한 로비의 체감효과	68
그림 5-1. 중국 내의 자문과정에서 활동하는 이익단체의 수	88
그림 5-2. 중국 조직도의 예: 농업총국(DG Agriculture and Rural Development)	95
그림 5-3. 법안 작성단계와 영향력 행사 가능성	96
그림 5-4. 유럽의회의 구조와 권한	98
그림 6-1. 세계 30대 화학기업 현황(2007년 매출액 기준)	109
그림 6-2. EU 화학산업 중 국가별 비중	110
그림 6-3. EU 화학물질규제와 REACH	113
그림 6-4. REACH의 기존물질 및 신규물질 등록유예 일정	114
그림 6-5. 유럽 국가별 자동차 산업 고용현황(2007년)	128
그림 6-6. Regulation(EC) No 443/2009의 제정과정	135
그림 6-7. 전 세계 GMO 작물 재배면적 변화(1996~2004년)	145
그림 7-1. 정책결정과정에 따른 영향력행사 가능성과 비용 변화	160
그림 7-2. 하향식 방식(top down style)과 상향식 방식(bottom up style)의 로비	163

글상자 차례

글상자 2-1. 미국과 EU에서의 로비의 정의	21
글상자 2-2. 전문가 그룹(Expert group)의 예	24
글상자 2-3. 유럽고용인연맹(BusinessEurope, 舊UNICE)	32
글상자 3-1. 집행위원회의 역할	39
글상자 3-2. 각료 이사회의 역할	42
글상자 4-1. 이익단체에 대한 자발적 등록제	74
글상자 4-2. 집행위원회 내의 자문위원회를 통한 로비	79
글상자 5-1. 집행과정의 위원회	90
글상자 5-2. 집행위원회의 금융서비스행동계획(FSAP: Financial Services Action Plan)	91
글상자 6-1. REACH 입안까지의 과정	112
글상자 6-2. 유럽화학협회(CEFIC: European Chemical Industry Council)	116
글상자 6-3. 유럽의회의 1차 독해 주요개정내용	133
글상자 6-4. CARS 21 고위 그룹(high level group)	136
글상자 6-5. 브뤼셀의 자동차 관련 로비스트 현황	141
글상자 6-6. GMO에 대한 찬반논란	144
글상자 6-7. 지침 2001/18(Directive 2001/18)의 주요 내용	151
글상자 6-8. GMO에 대한 여론	157
글상자 7-1. 유럽산업협회의 압력에 의한 EU의 대한민국 보호무역 조치사례	165

제1장

서론

1. 연구의 배경

2001년 7월 3일 EU 집행위원회는 미국의 항공엔진업체인 제너럴 일렉트릭(GE: General Electric)과 하니웰(Honeywell)의 합병계획을 불허하는 결정을 내렸다. 2000년 10월 GE가 하니웰의 주식 420억 달러를 매입하는 내용으로 이루어진 본 합병계획은 2001년 5월 1일 미국 법무부(DOJ)의 승인을 받은 합병안이었으나 EU 핵심기관의 합병불허 결정에 의해 합병계획이 무산되게 된 것이다. 이 사건은 미국과 EU의 경쟁정책에 대한 근본적인 관점의 차이를 부각시키는 계기가 된 한편, 두 기업이 유럽계 기업이 아닌 미국계 기업이었다는 점에서 EU 기관의 역할과 위상을 재평가하는 계기를 마련해 주었다. 집행위원회의 결정이 유럽계 기업들의 경영활동을 넘어서 유럽의 역내시장에 관계될 수 있는, 다국적 기업들의 활동에 직접적인 규제력(regulatory power)을 행사하게 됨을 각인시키게 된 것이다. 한편, 본 합병안의 추진을 둘러싸고 기업들이 집행위원회와 유럽 산업단체들에 대해 벌인 치열한 공방전은 EU 차원에서의 로비활동의 존재를 부각시켰으며, 외국계

기업들도 EU의 정책결정과정을 주시할 필요성이 있음을 깨우쳐 주었다 (Grant and Neven 2005).

그동안 EU의 정책들이 우리나라에 직접적인 영향을 주는 사례는 통상마찰 등 일부 산업에 국한되는 경우가 대부분이었다. 하지만 2007년 5월 한·EU FTA 협상을 시작하면서 EU 정책의 전반에 대해 국내 산업계와 언론의 관심이 커지게 되었다. 특히 EU의 산업단체들이 국내 언론의 주목을 받기 시작하였는데, EU 산업계는 예상되는 득실에 따라 한·EU FTA에 상반되는 입장을 보였다. EU차원의 경제인 연합회인 BusinessEurope과 유럽의 서비스산업 연합회인 European Service Forum은 한·EU FTA에 찬성입장을 보였던 반면, EU 자동차 업계는 협상초기부터 한·EU FTA에 반대입장을 보였다. 반대입장은 자동차 산업의 비중이 상대적으로 큰 독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아 자동차 업계로부터 제기되었으며, 특히 유럽자동차협회(ACEA)를 중심으로 구체화되어 표출되었다.¹⁾ 한·EU FTA에 대한 EU 측의 내부 입장 정리과정은 찬성 측의 입장보다는 ACEA와 같은 반대 측의 입장에 의해 추진일정이 좌우되는 현상을 보였다. 한·EU FTA를 둘러싼 EU 산업계간의 입장차이와 이로 인한 FTA 협상 지연은 우리에게 이익단체들의 로비 활동이 EU 정책결정과정에서 갖는 중요성을 깨닫게 해주는 계기가 되었다.

흔히 로비를 정책결정 과정에 비공식적인 채널로 개입하여 자신의 입장을 반영시키는 부정적인 개념의 행위로 생각하기 쉽다. 이러한 로비의 이미지가 일정부분 맞는 것이 사실이나, 로비의 개념을 보다 확대하여 생각할 필요가 있다. 로비는 정부기관과 이익단체간의 정보를 전달하는 일종의 교환과정으로 이해할 수 있다. 최종적인 정책결정이 점차 한 곳으로 집중되는 행정구조

1) ACEA 측의 자료에 따르면 자동차 산업은 EU 내에서 직접고용인구가 230만 명에 달하며, 간접고용 또한 1,000만 명에 달하는 기간산업이며, 연간 자동차산업에 투여 되는 R&D의 액수는 200억 유로 규모에 달하는 것으로 나타나고 있다(ACEA 2009). ACEA는 관세환급조항과 원산지 비중에 관한 기준을 놓고 한·EU FTA에 이의를 제기했다.

에서는 정책결정기관이 하부단위의 사회집단의 이해관계까지 세심하게 정책 준비과정에 반영시키는 것은 어려워지기 마련이다. 이러한 상황에서는 각 사회집단들이 적극적으로 나서서 자신들의 입장을 정책결정기관에 전달하고, 정책에 자신들의 이해를 반영시키기 위해 다각적으로 노력해야 할 필요가 있다. 특히 EU 기관들의 경우 한정된 재원과 인원규모에도 불구하고, 업무 영역이 넓어져왔기 때문에, 사회집단들의 이러한 노력은 필수적이라 볼 수 있다. 또한 EU 기관들의 입장에서도 관료주의적인 구조로 인해 전반적인 거버넌스에 필요한 전문지식과 정당성을 확보하는데 한계가 있기 때문에 각 사회집단들의 자발적인 참여를 끌어들이는 것이 제도적 결함을 메우는데 필수적이다.) 이로 인해 EU 차원의 로비활동이 발달하게 되었는데, 이는 유럽 통합의 심화에 따른 EU 기관들의 규제권한 강화와 흐름을 같이한다.

현재 EU 집행위원회와 유럽의회가 위치하고 있는 브뤼셀과 스트라스부르 그에는 2,600여 개의 이익단체들이 상주하고 있으며, 2만여 명의 로비관련 인력이 근무하고 있는 것으로 알려지고 있다(European Parliament 2003). 이중 EU 산업단체(trade union)와 EU 관련 컨설팅회사가 각각 전체 이익단체 중 1/3과 1/5를 차지하며, 비정부기구(NGO)와 국가별 비즈니스 협회, 노동단체(labor union) 등도 각각 1/10의 비중인 것으로 파악되고 있다.) 또한 유럽의회는 5,039개의 이익단체가 유럽의회에 등록되어 있다고 발표하고 있는데, 이중 70%가 비즈니스 계열의 이익단체이며 20%가 NGO계열인 것으로 나타나고 있다.) 이러한 이익단체들은 EU기관들이 외부의견 수렴을

2) 집행위원회와 유럽의회의 관료 및 직원 수는 3만 여명에 달하나, 이는 개별 회원국의 관료 수와 비교할 때 매우 적은 규모임을 알 수 있다. 전체 인력 중 6천여 명은 통번역업무 관련 인력이며, 연구 및 통계조사를 위한 상주인력의 규모는 3,500명에 불과하다(Vassalos 2010).

3) Greenwood(2003)는 브뤼셀에서 활동하는 이익단체들에 대한 보다 구체적인 통계를 제시하고 있는데, 350개의 기업이 브뤼셀에 EU 업무(European affairs)를 위한 대표사무소를 설치해 놓고 있는 가운데, 843개의 산업단체, 429개의 시민단체, 198개의 지방대표사무소, 103개의 싱크탱크, 115개의 로펌, 153개의 홍보회사 등이 있는 것으로 파악하고 있다.

4) 이 수치는 더블 카운팅이나, 단순한 1회성 등록, 방문 등으로 인해 다소 부풀려져 있다고 알려지고

위해 마련한 1,000여 개의 소위원회와 전문가 그룹, 각종 청문회, 대인론 캠페인 등을 통해 자신들의 목소리를 전하고 있다.

2. 연구의 목적과 필요성

현재 EU는 우리나라의 두 번째 교역대상국이며, 무역수지 흑자 측면에서는 1위의 교역대상국이다. 또한 EU는 우리나라에 대한 제1의 투자국으로 우리나라와 EU간의 경제적 관계는 계속 증가하고 있다. 이런 상황에서 EU 역내시장에서의 규제는 화학물질관리제도(REACH)와 자동차 CO₂배출량 규제 사례에서 볼 수 있듯이 EU와의 교역비중이 높은 우리나라 기업들에게 직접적인 영향을 주기 마련이다. 또한 EU는 환경, 노동, 식품안전 등의 규제 측면에서 글로벌 규범을 선도하고 있는데, EU가 추진 중인 규제안에 대해 선도적으로 파악하고 이에 대비하는 것은 우리기업의 국제적 경쟁력 유지에 있어서 매우 중요한 과제 중 하나이다. 따라서 EU 차원의 규제가 어떻게 만들어지고 있고, 이 과정에서 이익단체들의 역할과 영향력 행사활동에 대해 이해하고 이를 활용하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

현재 EU의 로비현황 및 제도에 대한 국외의 연구는 매우 활발하나, 국내의 체계적인 연구는 부족한 실정이다. EU의 로비제도는 국내 언론에 의해 간헐적으로 소개된 적이 있으나, 체계적인 이론화 작업이나 구체적인 사례연구는 그다지 많지 않다. 미국 및 일본계 기업들의 경우 활용 가능한 로비채널에 적극 참여하여 규제정책 입안 전 부터 모니터링을 시행하는 한편, 자문 과정에서 자신들의 이해를 반영시키기 위해 노력하고 있다.⁵⁾ 하지만 우리가

있지만, 그 수가 많다는 데에는 의심의 여지가 없다. 실질적으로 유럽의회를 상대로 활동하는 로비스트의 수는 3천 명 수준으로 추정되고 있다(Coen 2007).

5) 미국계 기업들의 대EU 기관 로비는 방법론과 효율성 측면에서 매우 우수한 것으로 정평이 나 있다 (EU 업무 로비스트들과의 면담, 2010년 6월).

업들의 경우 일부 대기업을 제외하고는 체계적인 정보와 정보접근 능력에 대한 부재로 인해 초기 대응전략이 미비한 실정이며 규제안이 발표된 이후 뒤늦게 반응하는 양상을 거듭하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 EU의 로비제도를 체계적으로 분석하여 작동원리와 채널을 소개할 수 있는 국내연구 결과의 보급이 시급한 상황이다.

본 연구는 EU 기관들을 중심으로 펼쳐지는 EU 로비(European lobbying)의 발전과정과 현황을 소개하고, 로비의 원리와 채널을 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 EU 로비의 메커니즘과 효율성, EU 기관별 특성에 따른 로비 현황을 상세하게 밝힘으로써 우리기업과 정부의 대EU 진출전략과 현지에서의 적응전략에 뒷받침이 될 수 있는 기초자료를 제공하는 데 그 주안점을 두고자 한다. 또한 EU 로비제도는 지역학적 관점에서 볼 때, 기초연구를 벗어나 EU 제도에 대한 세부연구라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 본 연구는 EU의 작동원리를 로비의 관점에서 세밀하게 파헤쳐 봄으로써 EU 각 기관 및 정책결정 과정에 대한 전반적인 이해 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

한편 본 연구는 구체적인 사례에 대한 사례연구(Case study)를 병행함으로써, 각 사례 별로 EU기관과 이익단체 간에 전개되었던 쌍방적인 상호작용과 쟁점을 파악해 보고, 다른 사안에 적용될 수 있는 구체적인 활로를 만들고자 한다. 특히 우리정부나 기업들의 이익에 직결될 수 있는 대표사례인 자동차 CO₂ 배출량 규제와 화학물질관리제도(REACH)를 살펴봄으로써 보다 현실감 있는 분석결과를 제시하고자 한다. 또한 EU 내에서 대표적인 논란 사례로 꼽히던 유전자변형식품(GMO)의 사례를 분석해 봄으로써, 현재 EU의 규제정책의 방향과 현 주소를 가늠하고, 이와 관련된 EU 내의 각 사회단체들의 입장을 파악해 보고자 한다.

3. 연구의 구성 및 방법

본고는 크게 EU 로비에 관한 일반연구와 사례연구로 구성된다. 서론에 이은 2장부터 5장까지는 EU 로비에 관한 일반연구를 다룬다. 먼저 2장과 3장에서는 로비에 대한 정의 및 역할과 함께 EU의 정책결정과정에 대해서 살펴보도록 한다. EU 로비를 이익단체들이 EU의 규제논의에 자신들의 입장을 반영시키려고 하는 일련의 활동으로 정의할 경우, EU 각 기관들의 역할과 각종 규제의 입안과정을 파악하는 것은 로비활동을 이해하는 데 있어서 선행되어야 할 필수적인 부분이다.

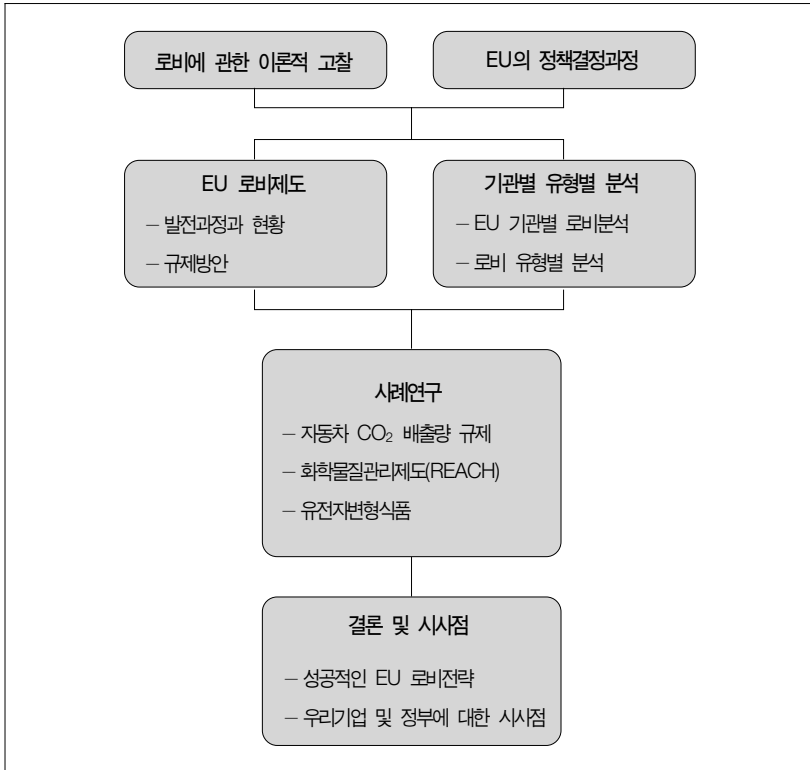
4장에서는 보다 구체적으로 EU 로비제도와 현황을 알아보도록 한다. 지금까지 EU 차원에서 로비활동이 어떻게 발전해 왔는지를 알아보고, 현재 진행되고 있는 로비활동의 제도화 노력과 규제방안 등을 살펴보고자 한다.

5장에서는 로비전략의 유형연구와 EU 기관별 접근방식을 살펴보고자 한다. 2장에서 정의한 로비의 정의를 바탕으로 어떠한 로비전략이 구사되는지 살펴보도록 하고, EU 기관별로 어떻게 다른 형태의 로비가 전개되는지를 살펴보도록 한다.

6장에서는 사례연구에 대해서 다룬다. 최근 10년 동안 있었던 EU의 법안 도입이 이루어진 대표적인 예인 화학물질관리제도(REACH)와 자동차 CO₂ 배출량 규제, 유전자변형식품에 대한 예를 다루어 봄으로써 로비활동이 어떻게 전개되었고 기관별, 이익단체별 반응이 어떠한지를 살펴보도록 한다.

7장에서는 지금까지의 연구결과를 종합하여, 효과적인 로비전략을 정리해 보고, 우리기업 및 정부의 정책에 대한 시사점을 제시해 보고자 한다.

■ 그림 1-1. 본 연구의 구성 ■



제2장

EU 로비와 이익단체

1. 로비의 정의

본 절에서는 EU 로비에 관한 본격적인 논의에 앞서, 일반적인 로비의 정의와 함께 EU 차원에서 펼쳐지는 다양한 형태의 로비를 몇 가지 기준을 통해 분류해 봄으로써, 분석을 위한 참고의 틀을 제시하도록 한다.

가. 로비의 어원과 정의

로비(lobby)의 어원은 고대 독일어인 'lauba'에서 유래한다. 본래는 낙엽을 모아두는 곳을 의미했는데, 중세 라틴어를 거쳐 영어에서는 넓은 복도, 손님과의 면담장소, 대기실 등의 뜻으로 변화하여 쓰이게 되었다. 특히 영국에서는 궁정의 통로로 쓰인 로비에서 귀족들과 상인들이 국왕을 알현하여 자신들이 전하는 바를 직고하곤 했는데, 이로 인해 로비는 비공식적 의견전달의 활동을 의미하게 되었다. 근대 이후 의회민주주의가 확립된 후에도 의회의 로비에서 의원들에 대한 비공식적 의견 전달이 이루어진다는 점에서

로비는 같은 양상으로 나타났다.

로비는 법률적, 학문적 관점의 차이에 따라 다양하게 정의될 수 있으나, 일반적으로 협의의 로비와 광의의 로비로 정의될 수 있다. 협의의 로비는 공공기관의 정책결정에 대해 이해관계자가 정책결정자와의 직접적인 만남이나 연락을 통해 영향력을 행사하려는 행위로 규정할 수 있다. 대표적인 경우로는 특정 현안에 대해 의원들을 대상으로 한 이익단체의 활동을 들 수 있다. 광의의 로비는 공공기관과의 비공식적인 정보교환이나 홍보활동 등을 통해 간접적으로 공공정책에 영향을 미치는 활동을 의미한다. 광의의 로비는 정책 입안자와의 직접적인 만남 외에도 이익단체 구성을 통한 압력행사와 서신전달, 공공캠페인 등을 포괄한다. 또한 사적이익을 추구하는 이익단체의 활동 외에도, 공익을 추구하는 시민단체들의 활동 또한 정부의 정책결정이나 특정 입법에 영향을 끼치는 것을 목적으로 한다는 점에서 로비행위에 포함이 된다. 일반적으로 로비는 부정부패, 스캔들 등과 연관되어 부정적인 이미지로 받

■ 글상자 2-1. 미국과 EU에서의 로비의 정의 ■

미 국

- 로비: 정책결정자에게 특정 법안에 대해 특정 입장을 취하게끔 직접 또는 간접적으로 요구하는 일련의 활동(US Internal Revenue Service)
- 로비스트: 특정이익으로 인해 법안을 통과 또는 부결시킬 목적으로 의원들을 설득시키고자 하는 단체나 조직에 고용된 인력. 단체나 조직은 기업, 노동단체, 행정집행기관, 외국정부, 사적, 공적 이익단체 등이 될 수 있음(US Government Guide)

EU

- 로비: EU 기관의 정책형성이나 결정과정에 영향을 끼치려는 목적으로 행해지는 모든 활동(European Commission)
- 로비스트: EU 기관의 정책형성이나 결정과정에 영향을 미치기 위한 목적으로 컨설팅회사, 로펌, NGO, 싱크탱크, 기업내 로비담당 부서, 산업단체 등에서 일하는 인력(European Commission)

아들여지는 경우가 많다. 문제가 되는 것은 일반적인 공익을 고려하지 않고 자신들의 이익을 관철시키기 위해 합법성이 결여된 방법으로 공공정책 결정에 대해 영향력을 행사하려는 경우이다. 이러한 사례가 있을 때마나 언론을 통해 크게 부각이 됨으로 인해서, 대부분의 국가에서는 로비 및 로비스트들에 대한 부정적인 시각이 존재하며, 민주주의 국가에서는 로비제도에 대한 법적 규제를 시행·추진하고 있다(OECD 2009). 그러나 공익을 표방하는 시민단체들의 활동 또한 로비활동에 포함되기 때문에 모든 로비활동이 부정적인 의미를 내포한다고 할 수는 없다. 민주사회에서 정확한 사실을 바탕으로 정책결정에 유용하다고 판단되는 정보를 정책입안자에게 전달하는 활동은 정당한 행위이기 때문이다. 로비가 가진 부정적인 의미로 인해 유럽계 로비관련 회사들은 로비 대신 ‘공공업무(Public Affairs)’라는 단어를 사용하는 경향이 있으며, 미국계 회사는 ‘정부업무(Government Affairs)’를 사용한다. 단어가 가진 이미지에 대한 우려는 EU 기관들의 공식문서에도 반영되고 있다. 일례로 EU 집행위원회는 2006년 유럽투명성운동(ETI: European Transparency Initiative)을 위한 녹색(Green Paper)⁶⁾에서는 로비활동을 ‘로비(lobbying)’라는 단어로 지칭하였으나, 2008년에는 ‘이익대표활동(interest representation)’으로 표기하고 있다.⁷⁾

EU 집행위원회는 EU 차원의 로비활동을 공식적으로 인정하며 이를 정책 결정과정의 일부로 간주하는 입장을 보이고 있다. 집행위원회는 EU 로비를 ‘EU 기관의 정책형성이나 정책결정과정에 영향을 미치는 것을 목적으로 하는 모든 활동’으로 규정하고 있으며, 로비가 ‘개인이나 기업, 사회단체, 대리

6) EU 집행위원회의 정책형성 과정에서 녹색(Green Paper)는 특정입안에 대한 공공자문 및 의견수렴, 토론촉진을 목적으로 집행위원회가 발간하는 토의용 보고서(Discussion Paper)이며 발간 직후 일정기간 동안 관련 이해당사자에 대한 의견수렴이 이루어진다. 이후에 작성되는 백서(White Paper)는 보다 구체적인 내용을 담고 있으며 집행위원회가 공식적인 입법제안을 추진하는 기본틀이 된다.

7) 2008년 이후 집행위원회는 ETI에 의거하여 이익단체들에 대한 자발적 등록제를 시행하고 있다(제3장 참고).

인(홍보 또는 전문 컨설팅 기업)을 통해 이루어질 수 있으며 민주주의 시스템하의 합법적인 일부'로 인정하고 있다(European Commission 2006).

나. EU 로비의 분류

로비를 정책결정기관과 이익단체 간에 정보교환을 통한 상호작용으로 정의할 경우, 다양한 형태로 나타나는 로비를 몇 가지 기준을 통해 분류해 볼 수 있다.

EU 로비는 EU 기관의 정책결정과정과 이를 둘러싼 이익집단들의 활동으로 이루어지는데, 기능, 방법, 성격에 따라 다음과 같이 분류해 볼 수 있다.⁸⁾

1) 기능에 따른 분류

가) 정보제공 및 자문의 기능

회원 또는 제3자에게 필요한 정보를 제공해주는 것으로 대표적으로는 회원사들에게 EU 관련 현황과 규제상황, 집행위원회의 정책일정 등에 대한 정보와 자문을 제공하는 산업단체의 활동을 들 수 있다.

나) 직접적인 영향력 행사 기능

외부로부터 정책결정 과정에 영향력 행사를 시도하는 경우로 담당 부서와 담당자에 대한 파악(mapping),⁹⁾ 정책입안 담당자와의 직접적인 접촉, 서한 발송, 공개청문회에 참석 등이 이에 해당한다. 직접적인 영향력 행사는 산업단체, NGO 등의 비영리기구와 기업의 홍보 및 EU 업무부서, 전문컨설팅회사 등의 영리기구 등 다양한 대표단체를 통해서 이루어질 수 있다.

8) European Parliament(2003).

9) 로비 전문컨설팅 회사들은 로비에 있어서 특정 현안에 대해 실무부서 및 담당자가 누구인지 파악하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이는 전문 컨설팅회사들이 EU의 정책결정구조 전반을 파악하고 있으므로 실무진에 대한 접근성을 고객이 되는 일반 기업들에게 제공해 줄 수 있다는 것을 강조하기 위한 것으로 보인다(2010년 6월 브뤼셀 인터뷰).

다) 정책결정 기능

내부에서 정책결정에 대해 영향력 행사하는 경우로 EU 기관에 접근경로를 확보하여 내부지문직을 맡게 된 경우가 이에 해당된다. 집행위원회 내의 비공식 위원회 및 전문가 그룹에서의 활동이 대표적인 경우이다.

■ 글상자 2-2. 전문가 그룹(Expert group)의 예 ■

Motor Vehicles Emissions Group(MVEG) – CODE: E01295

- 정책영역: 기업
- 소속 총국(DG): 기업산업 총국(Enterprise and Industry DG)
- 임무: 1970년에 창설된 이후 정부대표와 자동차 관련 이해관계자(자동차 관련협회, 소비자단체)들로 구성되어 자동차와 관련된 EU 규제안에 대한 자문을 담당함.
- 업무: 집행위원회의 입안 또는 정책 준비과정을 지원
- 참석 인원 수: 127명¹⁰⁾
- 종류: 상임이나 비공식적 조직임.
- 관련 연락처: ENTR / F 1 Enterprise and Industry DG Unit F1,
European Commission 1049 Brussels,
entr-automotive-industry@ec.europa.eu

2) 로비 방법에 따른 분류

가) 직접적 로비

로비스트가 EU 기관의 관료 및 직원, 유럽의회 의원과의 직접적인 접촉을 통해 이익단체의 입장과 정보를 전달하는 것이 대표적인 방법으로, 공개 청문회나 비공식 위원회, 전문가 그룹에 대한 참석, 서신을 통한 전달, EU 법원에 대한 소송 등도 이에 해당한다.

10) 참석자의 명단은 규정에 의해 공개되지 않으나, 참석자의 소속단체는 공개되며, 저자의 확인결과 127개의 단체가 참여하고 있다(2010년 6월).

나) 간접적 로비(시민사회를 통한 로비)

직접적 로비가 정책입안자를 대상으로 하는데 반해, 간접적 로비는 일반시민들을 대상으로 행해진다. 시위활동이 대표적인 경우로 EU의 정책결정과정에서 직접적인 영향력을 행사하지는 못하지만, 군중 동원능력을 보임으로써 자신들의 입장에 대한 정치적, 사회적 정당성을 보이는 데 중점을 둔다. 주로 NGO 등의 시민단체들이 많이 전개하며, 환경, 인권, 소비자보호 등의 분야에서 많이 나타난다.

다) 대중매체를 통한 로비

이 방식은 간접매체를 통해 영향력 행사를 시도한다는 점에서 직접적 로비와는 다르며, 직접적인 군중 동원보다는 홍보캠페인 등을 통해 자신들의 입장에 보다 우호적인 분위기를 조성하는데 주력한다는 점에서 시민사회를 통한 로비와도 구분된다. 여론, 언론매체를 통한 로비는 시민단체는 물론 기업, 산업단체 등 다양한 이익단체에 의해 이루어지며, 특정집단 및 산업의 이익을 대변하는 것이 아닌 전체이익을 대변한다는 대의를 설파하는 데 초점이 맞추어진다.

3) 로비 성격에 따른 분류

가) 부정적 로비

부정적 로비는 집행위원회의 입안계획에 반대하거나, 현실성 없는 대안을 제시하는 방식으로 이루어지는데, 대표적으로 보호주의 측면이 강한 농업과 환경 분야에서 많이 나타난다. 또한, EU의 규제정책이 자신들의 이해관계에 반할 때 이루어지는데 NGO나 농업단체뿐만 아니라, 기업, 산업단체 등도 부정적인 로비를 전개한다. 그러나 현실성이 결여된 주장이나 유럽통합에 반대하는 단체(Euro-sceptic)의 주장은 집행위원회의 자문절차에서 아예 제외

되는 경우가 많으므로 준비 중인 규제정책이 EU 전체의 이익을 저해하는 것이라는 논리를 만들어 설득하는 것이 중요하다.

나) 반응적(reactive) 로비

반응적 로비는 EU 기관에 의해 진행 중인 규제안에 대한 모니터링이나 공개청문회 및 자문위원회에 참석, 소규모의 홍보활동 등으로 이루어진다. 산업단체의 활동은 과거 EU 업무에 대한 모니터링 등 정보수집 업무에 치중하는 경향이 강했으나, 점차 EU 기관들의 자문절차에 적극적으로 참여하여 정책결정과정에 영향을 끼치는 방향으로 변화하여 왔다.

다) 전향적 로비

집행위원회의 자문절차에 관여하여 정규적인 파트너 관계를 형성하는 것으로 집행위원회의 정책결정에 직접적인 영향력을 행사하는 로비형태를 뜻한다. 전향적인 로비를 제일 발전된 로비의 형태로 볼 수 있으나, 반응적 로비에 비해서 전체 로비활동에서 차지하는 비중은 적은 편이다(European Parliament 2003). 반응적 로비라 할지라도 준비과정에서 상당수준의 전문적 지식과 시장현황에 대한 구체적인 지식을 요구하기 때문에 정책입안자들에게 충분한 정보를 제공하면서, 쌍방향적인 소통의 역할을 수행할 수 있다.¹¹⁾

2. EU 이익단체(Euro-groups)의 종류

EU 로비에서 로비스트는 EU 기관의 정책형성이나 결정과정에 영향을 미치기 위한 목적으로 컨설팅회사, 로펌, NGO, 싱크탱크, 기업 내 로비담당

11) 브뤼셀 인터뷰(2010년 6월).

부서, 산업단체 등에서 일하는 인력을 뜻한다. 로비스트들 중에는 법률전문인의 비중이 높으나 전문지식이 필요한 산업단체의 경우 전문직 및 기술직 종사자들 또한 증가하고 있으며,¹²⁾ EU 관련 전공이 많이 개설됨에 따라 기업내 로비스트(in-house lobbyist) 또는 전문컨설팅 업체 등 EU 업무분야에서 전문경력을 쌓아오는 로비스트들도 늘어나고 있다.

이러한 로비관련 인력들은 다양한 이익단체에 소속이 되어 활동하게 된다. 이익단체는 크게 산업단체 등 생산자의 이익을 대변하는 단체와 NGO 등 시민이익을 담당하는 단체로 구분될 수 있다.¹³⁾ 이들 이익단체는 대체적으로 27개의 총국(DG: Directorate General)으로 이루어진 집행위원회의 소관 분야와 일치한다.¹⁴⁾

가. 생산자이익 관련 단체

생산자는 자신들이 만들어내는 생산품과 생산 활동이 직접적인 규제 대상이 되기 때문에 정책결정을 둘러싼 논의에 깊이 관여하게 된다. 생산자집단은 정책결정과정에서 다른 사회집단에 비해 우위를 점할 수 있는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째로, 직접 생산을 담당한다는 점에서 생산자는 정책입안자에게 제품과 시장의 성격에 대한 자세한 정보제공이

12) 전문기술직 출신의 로비스트가 활발한 활동을 펼칠 수 있는 이유로는 집행위원회가 전문적 지식에 입각한 자문과정을 선호하기 때문이다.

13) 집행위원회는 생산자와 시민 이익을 대표하는 이익단체를 총괄하여 비영리단체(non profit organisations)로 규정하여 영리단체(profit making organisations)와 구분하고 있다. 영리단체는 법률자문회사와 홍보회사, 전문컨설팅회사 등 이익창출을 목적으로 제3자의 EU 관련업무 대리하는 단체를 지칭한다. 영리단체는 특정 현안에 대해 지속적인 압력활동을 행사하지는 않기 때문에, 일반적인 다양한 사회집단을 대표하는 이익단체들과는 근본적인 차이가 있다.

14) 집행위원회의 행정조직은 총국과 일반 서비스 부서로 이루어지며 총국과 서비스의 명칭 및 수에는 변동이 있을 수 있다. 이익집단이 활동하는 분야는 다음과 같다. 농업 및 농촌지역개발, 경쟁, 소비자보호, 문화, 개발, 경제 및 금융업무, 교육, 고용, 에너지, 회원국 확대, 기업, 환경, 대외관계, 대외무역, 어업, 보건, 인권, 원조, 정보화, 역내시장, 법무 및 내무, EU 전담 업무, 지역정책, 연구, 사회업무, 세무, 교통 등이다.

가능하며, 효율적인 규제와 규제시행과 관련된 비용에 관한 정보를 제공해 줄 수 있다는 점이다. 둘째로, 규제대상이 되는 제품에 대해 생산자와 협의를 통해 규제를 마련했을 때, 해당 규제의 시행이 수월해지며 규제와 관련된 비용(실업, 생산감소)이 최소화 될 수 있다.

생산자 관련 단체는 크게 기업 자체와 산업단체, 직능그룹, 노동단체로 분류될 수 있다.

1) 기업

기업들이 EU 로비에 대해 적극적인 참여를 하는 원인은 역내시장의 발전과 밀접하게 연관되어 있다. 역내시장에 관한 집행위원회의 권한이 강화되어 감에 따라 대기업들은 EU 차원의 정책결정에 대해 자신들의 이해관계를 반영시키는 데 보다 적극적인 관심을 가져왔다. 기업들의 로비활동과 직접적으로 관련된 이익단체는 전체 유럽 이익단체(Eurogroup)의 2/3를 차지하는 것으로 알려져 있다(Coen 2002).

기업들이 EU 로비의 전면에 대거 등장하게 되는 시점은 1990년대 초로 거슬러 올라간다. 단일유럽의정서(Single European Act)와 마스트리히트 조약의 발효 이후 집행위원회의 규제권한이 강화되었고, 기업들은 점차 집행위원회에 대한 로비의 필요성을 인식하게 되었다.¹⁵⁾ 급증하는 기업들의 접촉 요구에 의해 집행위원회는 선별적으로 응할 수밖에 없게 되었다. 이에 대한 비공식적인 방안으로 집행위가 선택한 것이 한정된 멤버십으로 운영이 되는 산업포럼을 조직하고, 이 포럼을 통해 기업들과 접촉을 하는 것이었다. 이 무렵 등장하기 시작한 대표적인 산업포럼으로는 Transport Network Round Table과 Automobile Group을 들 수 있다.

15) Coen(2007)은 1985~94년 사이에 200여 개의 기업이 EU 기관에 대한 직접적인 로비능력을 갖게 된 것으로 설명하고 있다.

집행위원회가 운영하는 산업포럼에 멤버십을 갖기 위해서는 브뤼셀에서의 정책적 지명도(European reputation)를 갖추는 것이 필요했다.¹⁶⁾ 이를 위해 기업들은 유럽 산업단체나 산업연합체 등에 적극적으로 참여하는 것이 필요했고, 이를 통해 지명도를 갖춘 기업들은 차츰 집행위원회가 운영하는 자문 위원회 형식의 정책포럼에 참여할 수 있게 되었다. 정책포럼들의 발전으로 인해 EU 정책입안에 있어서 이해관계자들 간의 내부그룹이 형성되고, 대기업들의 참여는 제도화되어 갔다.

2) 산업단체

산업단체(trade union 또는 association)는 EU의 이익집단 중 가장 많은 수를 차지하고 있다. 산업단체가 발달하게 된 원인으로는 산업단체가 EU 기관에 대한 정식대표 단체이므로 정보의 획득과 EU 기관과의 접촉에 있어서 특권을 누릴 수 있으며, 각 국가별 단체, 기업들 간의 만남을 주선하는 포럼의 장을 제공할 수 있기 때문이다.

1990년대 EU 산업단체 내부의 의사결정은 국가별 단체들에 의해 이루어져 내부에 자체적인 동력이 적었으나, 점차 대기업들이 가입하게 되면서 대기업들에 의해 내부 의사결정이 크게 영향을 받게 되었다.¹⁷⁾ 대기업들은 종종 산업단체 내에 또 하나의 내부그룹을 구성하는데, 대기업들은 산업단체의 이름으로 EU 기관에 압력을 행사하거나, 기업차원의 직접적인 로비를 행사하는 이중 로비정책(dual lobbying strategy)을 취하게 된다.

집행위원회의 데이터베이스에 따르면 950여 개의 산업단체가 있으며 300여

16) 기업들은 점차 자신이 EU 역내시장에서의 중요한 이해관계자(stakeholder)이며 EU의 일반이익에 공헌한다는 것을 밝힘으로써 유럽적 차원의 명성을 갖추어야 할 필요가 생기게 되었다(Kohler Koch and Eising 1993; Coen 1997; Greenwood 2003; Eising 2007).

17) EU 산업단체의 회장은 주로 대기업 최고경영자 출신이 맡게 되는 경우가 많으며, 대기업은 특별회비를 통한 재정적 지원이나 행사후원, 직원 파견 등을 통해 산업단체에 더 많은 기여를 하게 되는데, 이러한 점이 대기업들이 산업단체의 활동에 결정적인 영향력을 행사할 수 있는 배경이 된다.

개의 다국적 기업은 브뤼셀과 인근에 대EU 대표부를 설치하고 있는 것으로 파악된다. 일반적으로 산업집중 정도가 높고 한정된 수의 이해관계자가 있는 산업분야에서 산업단체의 활동이 활발한 경향을 보인다. 산업 내의 전문화가 강하게 이루어져 있는 경우, 산업단체 회원 간에 직접적인 이해관계의 충돌이 적어 이익단체로서 강력한 입장 표명과 운영이 용이한데, 대표적인 경우로는 유럽제약산업협회연맹(EFPIA: European Federation of Pharmaceutical Industry Associations)을 들 수 있다. 반면에 여행업과 같이 집중도가 약하며 경쟁관계에 있는 산업의 경우 강력한 이익단체가 발전하지 못하는 경향을 보인다. 다양한 규제환경 대한 대응경험이 있는 다국적 기업들도 산별협회를 통해 효율적인 활동을 벌이는 것으로 평가받고 있다.

하지만 EU 차원에서 산업단체들의 활동은 국내차원에 비해 그 규모나 활동영역에 있어서 한정되는 경향을 보인다. 국내 산업단체들이 회원사들의 필요에 따른 다양한 서비스를 제공해 주는 데 비해, EU 차원의 산업단체들은 EU 업무에 대한 정보전달과 정치적 대표활동에 국한되는 경우가 대부분이기 때문에 실제적인 재정과 인원 면에서 훨씬 작은 규모로 운영된다. 하지만 산업계의 대표활동은 기존 EU 업무에 대한 모니터링에서 정책입안과정에서의 영향력 행사와 같은 적극적인 활동으로 점차 변화해 가고 있다 (Greenwood 2004). 가령, 국내 상황이 특정산업계의 입장에 불리하게 전개되는 경우 보다 상위규제를 입안할 수 있는 EU 기관들에 대해 압력활동을 전개함으로써, 자신들에게 좀 더 유리한 규제환경을 만들어 낼 수 있다. 또한 국내 상황이 자신들의 이해관계에 유리한 경우에는 EU 차원의 새로운 규제에 반대하는 압력을 행사함으로써, 국내 규제의 현상유지를 도모하는 것이다.

3) 직업단체

특정 직업군을 대표하는 직업단체의 EU 로비활동은 기업이나 산업단체의

활동에 비해 뒤늦게 발달하기 시작했으며, 그 활동 면에서도 다소 소극적인 입장을 보인다. 대표적인 직업단체로는 지역업계를 대표하는 SEPLIS와 경영업무에 종사자들을 대표하는 EUROCADRES, 유럽간부연합(CEC: Confederation Europeenne des Cadres)을 들 수 있다.

직업단체들의 활동이 비교적 덜 활발한 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째로 역내시장 형성을 통해 EU 차원의 규제를 받는 산업단체 및 기업에 비해 국가별로 분화된 규제경향이 강하다는 점이다. 특히 의료, 법률, 행정과 같은 서비스 산업의 경우, 국가차원의 허가제도에 의해 운영되는 경향이 강하기 때문에 자유로운 노동이동을 통한 역내시장개방이 이루어지지 않아 범 EU 차원의 이해관계 형성이 어려운 한계점을 지닌다. 둘째로 국가별, 세부직군별로 이해관계가 다양하여 공통의 입장을 표방하기에 어려운 점을 들 수 있다. 셋째로 집행위원회가 입안을 위한 자문절차에 직업단체들을 포함시키지 않는 경향이 있다는 점인데, 이는 직업활동과 관련된 규제는 집행위원회의 규제권한에서 벗어나, 개별국가 소관인 경우가 많다는 점에 기인한다.

4) 노동단체

EU 차원에서 집행위원회가 자문과정을 갖는 사회 파트너(Social partner)로는 EU 차원에서 노·사를 대표하는 유럽노조연합(ETUC: European Trade Union Confederation)과 유럽고용인연맹(BusinessEurope)을 들 수 있다. 사회적 대화(social dialogue)로 지칭되는 이 과정은 입안과정에 있어서 EU 노·사 단체와 집행위원회간의 협의를 통해 구체화되는데, 1985년에 공식적인 형태로 시작된 이후 EU 조약 135조에 명시되면서 제도화되었다. EU 차원의 사회적 협의를 통해 시행된 제도로는 양육휴가와 기간제 근무제도의 도입을 예로 들 수 있다.¹⁸⁾

18) EU 차원의 사회적 대화의 발전사례로는 1994년 9월에 유럽업무협의회지침(EWC: European

■ 글상자 2-3. 유럽고용인연맹(BusinessEurope, 舊UNICE) ■

BUSINESSEUROPE은 1958년 유럽에 있어서의 자유무역을 촉진시키는 것을 목적으로 설립되었다. 현재 34개국의 40개 산업 및 경제인연합회를 회원으로 갖고 있는 상부조직이며 회원자격의 국가별 연합회를 통해 연결되어 있는 기업이 2,000만개에 이르는 EU에서 가장 큰 비즈니스 연합체를 구성하고 있다. EU 차원에서의 정책 입안 시 가장 먼저 자문절차에 참여하는 단체 중 하나이며, 전통적으로 EU 역내교역 자유화와 자유무역, 규제완화를 통한 사업기회의 확대, 친성장주의 경제 정책을 옹호해 왔다. 벨기에 브뤼셀에 본부를 두고 있으며, 본부에는 45명의 상임 직원이 근무하고 있으나, 7개의 상임정책 위원회와 60개의 작업팀(working group), 1,200명의 전문가로 구성된 네트워크 조직을 통하여 운영된다. 독일전경련 회장 출신인 Jurgen Thumann이 회장직을 맡고 있다. 원래 명칭은 UNICE(Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe)이었으나 보다 친비즈니스적인 이미지를 위해 2007년 1월 BUSINESSEUROPE으로 명칭을 바꿨다.

나. 시민이익 관련 단체

시민이익은 이익의 수혜대상이 특정집단이 아닌 사회 전반이라는 점에서 생산자 이익(예를 들어 기업)과 구분된다. 생산자 단체는 조직화된 운영과 풍부한 재원으로 인해 로비활동에서 우위를 점하는 경우가 많지만 일반 시민이익에 대한 고려는 EU의 정책결정과정에서 더 많다. 따라서 이익단체 간의 로비활동에 있어서의 비대칭성이 문제될 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해 EU 기관들은 시민단체들이 자문과정에 참여할 수 있도록 배려하는 경향을 보여왔다. EU 체제에 대한 대표적인 비판 중 하나가 민주성의 결여인데, 시민이익에 대한 고려와 다양한 시민단체들의 참여를 보장하는 것이 관료주의적 성격이 강한 EU 기관들에 대한 비판을 약화시킬 수 있는 방법이

Works Council Directive)의 채택을 들 수 있다. 본 지침(directive)에서는 유럽경제지대(EEA: European Economic Area) 회원국에서 활동하는 기업에 대해서는 국경을 넘어서는 영향을 끼칠 수 있는 기업정책을, 활동에 대해서는 기업 내에 유럽업무협의회를 설치한 후 이를 통해 피고용인들에 알릴 것을 명시하고 있다.

기 때문이다.¹⁹⁾ 시민이익과 관련하여 비영리단체들이 활발하게 활동하는 분야로는 환경, 지역, 사회 및 공동체, 소비자, 생산자 단체를 들 수 있다.

1) 환경 관련단체

환경부문은 환경의 공공재적 성격과 환경정책의 외부효과로 인해 국가적 차원을 넘어 EU 차원에서 논의가 가장 활발하게 이루어지는 영역 중 하나이다. 집행위원회는 1970년대부터 환경부문의 중요성을 인식하여 환경단체들의 활동을 장려하며 이들의 목소리를 경청하는 입장을 보여왔다. EU 차원의 첫 번째 환경단체로는 1974년에 설립된 유럽환경사무국(EEB: European Environmental Bureau)을 들 수 있다.²⁰⁾ 25개의 국가별 환경단체들의 연합체로서 출범한 EEB는 예산 중 상당 부분이 집행위원회의 환경총국(DG Environment)의 지원에 의해 이루어지고 있다. EEB 외에도 많은 국제환경단체들이 브뤼셀에 유럽 지역본부를 두고 있는데, 이는 환경부문에 있어서 EU 로비활동의 중요성을 보여주는 예라고 할 수 있다.²¹⁾

하지만 환경단체들은 다음 세 가지의 어려움에 직면해 있다. 첫째, 재원부족을 들 수 있다. 이로 인해 생산자 단체와 달리 기부금이나 보조금 등으로 운영되는 환경단체들은 비용이 많이 드는 EU 차원의 공동행동보다는 국내 여론 중심의 캠페인을 전개하는 경향을 보이고 있다.²²⁾ 둘째, 환경정책의 시

19) EU 조약(Treaty on the functioning of the European Union)은 집행위원회가 법안을 준비하는데 있어서 가능한 광범위하게 시민사회의 자문을 거칠 것을 명시하고 있다. EU 조약 15조는 EU 기관들이 시민사회에 대해 가능한 개방적인 정책을 유지할 것을 명시하고 있으며, 300조는 자문기구 구성에 있어서 시민사회의 대표를 가능한 포괄적으로 포함할 것을 강조하고 있다.

20) <http://www.eeb.org>.

21) 브뤼셀에 본부 또는 지역본부를 두고 있는 국제환경단체로는 Climate Network Europe, European Federation for Transport and Environment, Birdlife International, Greenpeace, World Wide Fund for Nature 등을 들 수 있다.

22) EU 차원의 캠페인은 브뤼셀에서의 사무실 유지 및 출장비용, 통번역 등 많은 비용을 수반하는데 비해, EU 차원의 여론형성이 어렵고 정책결정까지 많은 시간이 소요됨으로 인해 실제 결과의 실효성이 낮다는 한계점을 지닌다.

행이 개별국가 소관인 점도 환경단체의 활동이 국가별로 이루어지는 원인이 되고 있다. 셋째, 일반적으로 집행위원회가 대립적 입장을 선호하는 단체나 대중 동원 중심의 캠페인을 선호하는 이익단체를 회피하고, 전문화되고 기술적인 이익단체를 선호하는 경향을 보인다는 점이다. 환경단체의 특성상 부정적 로비에 치중하는 경향이 있는데, 이로 인해 집행위원회의 전향적 로비가 중요한 집행위원회와의 관계에서 어려움을 겪을 수 있다.²³⁾ 이러한 환경관련 로비의 특징은 환경단체들이 국가적 차원에서 더 활발한 활동을 보이는 배경이 되고 있다.

2) 지방자치단체

지방자치단체들은 200여 개의 대표사무소를 브뤼셀에 개설하고 있다. 지자체의 대표사무소는 1~2명의 직원으로 운영되는 영세한 규모에서부터 15~20명의 규모로 이루어진 준대사관 규모까지 다양한 양상을 보인다. 지자체들이 브뤼셀에 사무소를 개설하는 주요 원인은 비공식적인 정보교환을 위해서인데, 독일과 같은 연방국가나 지방자치제도가 발달한 국가의 지자체들은 EU 차원의 정보교류활동에 적극적인 입장을 보인다.

지자체들은 국가소속이 다르더라도 EU 차원의 연합체를 형성하는데, 대표적인 연합체로는 유럽지역연합(AER: Assembly of European Regions)과 유럽시·지역협의회(CEMR: Council of European Municipalities and Regions)를 들 수 있다. 1985년 9개의 지역 간 협회로 출범한 AER에는 1993년에 이미 235개의 지방의회가 회원으로 등록되어 EU 전체인구의 80%를 포괄하는 연합체로 발달했다. AER은 EU 내 저개발지역에 대한 지원을 목적으로 하는 결속정책(cohesion policy)과 관련하여 집행위원회와 밀

23) 유럽의회가 갖는 정치적 성격과 시민이익에 대한 민감성 등으로 인해 환경단체는 대유럽의회 로비에 있어서 기업보다 더 효과적인 성과를 거두는 경우가 많이 나타나는데, 대표적인 사례로는 화학물질과 유전자변형 식품에 관한 규제를 들 수 있다(제5장 참고).

접한 관계를 유지하고 있다.

Hooghes(2001)는 지자체의 연합체들을 기능에 따라 세 가지 범주로 분류하고 있다. 첫 번째 범주는 집행위원회가 특정 지역정책을 추진하는 과정에서 만들어진 연합체로 비슷한 지역문제를 가지고 있는 지역들 간의 연합체이다. 대표적인 예로는 낙후도시 재개발 사업을 목적으로 하는 URBAN과 국경 간에 위치한 지역들 간의 협력증진을 목표로하는 INTERREG와 같은 연합체를 들 수 있다.²⁴⁾ 두 번째 범주로는 각국에서 유사한 입지적 특징과 정책이슈를 안고 있는 지역들 간의 연합체를 들 수 있는데, 대표적인 예는 국경에 위치한 지역 간의 연합체인 유럽국경지역협회(AEBR: Association of European Border Regions)와 해안에 위치한 지역 간의 연합체인 주변해안지역회의(CPMR: Conference of Peripheral Maritime Regions) 등을 들 수 있다²⁵⁾. 세 번째 범주는 회원국 내의 경제력이 강한 지역들 간에 형성되는 연합체를 들 수 있다. 대표적인 예는 독일의 Baden-Württemberg와 프랑스의 Rhône-Alpes, 스페인의 Catalonia, 이탈리아의 Lombardy 지역간에 형성된 Four Motors를 들 수 있다. 이 협의체는 지역 정치인들이 EU의 기본규제안 설립에 있어서 중개역할을 하기 위한 목적으로 설립되었다.

3) 인권운동단체

인권, 여성운동 단체 등 인권운동단체들은 유럽통합 과정 중 역내시장의 발전을 통해 유럽화(Europeanisation)를 경험한 산업단체나 농업단체에 비해 그 결속력이 약한 특징이 있다. 또한 복지정책 및 이민문제, 국내의 소수그룹에 대한 처우문제 등은 개별국가 정책에 의해 좌우되는 부분이 크기 때문에 국가차원을 넘은 국가 간 결속의 정도가 약할 수밖에 없는 근본적인 한

24) URBAN: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2, INTERREG: <http://www.interreg3c.net>.

25) AEBR: <http://www.aebr.net>, CPMR: <http://www.cprm.org>.

계가 있었다. 그러나 1990년대 중반부터 EU 차원의 시민단체들이 상대적으로 작은 규모와 네트워크에도 불구하고 두각을 나타내기 시작했다. 대표적인 단체로는 유럽사회비정부기구 협의회(Platform of European Social NGOs), 유럽빈곤퇴치네트워크(EAPN: European Anti-Poverty Network), 인권교류 그룹(Human Rights Contact Group), 유럽여성로비(EWL: European Women's Lobby) 등을 들 수 있다.²⁶⁾ 1997년에 개정된 암스테르담 조약 3조에는 EU의 모든 정책에서의 성차별철폐 원칙이 포함되었으며, 141조에는 동일임금, 동일노동의 원칙이 명시되었는데, 이는 EWL을 중심으로 전개되었던 여성인권단체들의 로비가 크게 작용했던 것으로 알려져 있다(Helfferich and Kolb 2000).

환경관련 단체와 마찬가지로 인권운동단체 역시 재원마련에 있어서 어려움을 겪는 경우가 많으며, 이로 인해 범유럽차원의 캠페인 전개에 있어서 한계를 갖는다. 관련 자료에 따르면 EU 차원의 시민단체 중 60% 가량이 집행위원회의 재정지원을 받는 것으로 나타나고 있다.²⁷⁾

4) 소비자 단체

범유럽 소비자단체의 등장은 EU 역내시장의 발달과 밀접한 관련을 갖고 있다. 소비자 단체는 인권, 환경 등의 일반단체에 비해 재원마련이 비교적 용이하며, 단체들 간의 이해관계가 배타적이지 않기 때문에 EU 차원의 연합체가 발달할 수 있었다. 또한 각국의 소비자 보호정책은 지속적으로 강화조정이 되어 왔기 때문에, 소비자 단체들은 비교적 수월하게 EU 차원의 공동입장을 확립할 수 있었던 것으로 보인다. 대표적인 범유럽 소비자 단체로는 유

26) 유럽사회비정부기구 협의회

(www.socialplatform.org, EAPN: www.eapn.org, EWL: www.womenlobby.org).

27) 환경단체 및 일반시민 단체들이 집행위원회로부터 전체 예산의 상당 부분을 지원받는 것은 미국의 로비사태에서는 찾기 힘든 예로 비영리단체를 통해 외부적 의견을 수렴하는 한편 민주적 정당성을 확보하는 EU 기관의 운영구조를 잘 나타내 준다.

럽소비자기구(BEUC: Bureau Europeen des Unions de Consommateurs)와 EC 가족기구연합(COFACE: Confederation of Family Organization in the European Community)을 들 수 있다.²⁸⁾ BEUC가 역내무역자유화와 생산자간의 경쟁을 통한 소비자후생의 증대 등 자유주의적 입장을 띠는데 반해 COFACE는 경제 부문 외에 보건, 식품안전, 소비자 권리와 같은 문제에 주로 관심을 보이고 있다.

28) BEUC(www.beuc.org), COFACE(www.coface-eu.org).

제3장

EU의 정책결정구조

EU 로비는 EU 각 기관들의 정책결정과정 속에서 이루어지기 때문에 EU 로비를 위해서는 EU 정책결정과정에 대한 이해가 필수적이다. 본 절에서는 EU 각 기관의 기능 및 정책결정과정, EU 정책의 핵심을 이루는 EU의 규제법에 대해 알아보도록 한다.

1. EU 기관(European Institutions)

EU의 기원은 1953년 파리조약에 의해 창설된 유럽석탄철강공동체(ECSC)와 1957년 로마조약에 의해 창설된 유럽경제공동체(EEC), 유럽원자력공동체(EURATOM)의 3대 공동체의 출범에서 비롯된다. 이 중 EU의 전신으로 유럽통합에 핵심을 담당했던 공동체는 관세동맹의 성격인 EEC로, EEC는 역내단일 시장을 형성하며 EU의 경제통합의 핵심을 담당했다. 3대 공동체는 1967년 조직을 단일화하게 되면서 보다 구체적인 모습을 갖추게 되었다.

가. 집행위원회(European Commission)

브뤼셀에 위치하고 있는 집행위원회는 EU의 운영체제 핵심기관으로 EU 규범에 대한 입법을 제안할 수 있는 유일한 기관이다. 집행위원회의 역할은 1) 규범의 제안 2) 법령의 집행, 3) 조약의 집행감시 크게 세 가지로 구분될 수 있다.

■ 글상자 3-1. 집행위원회의 역할 ■

- 1) 규범의 제안: 집행위원회는 EU 차원의 법률을 제안하는 기능을 한다. 일반 국가의 국회와 유사한 기능이나 각료이사회와 유럽의회에 대한 법률 제안권만 있을 뿐 결정권한은 없다. 법률의 제안에는 다양한 전문지식과 행정능력이 요구됨에 따라 집행위원회 관료들은 전문행정가(technocrat)적인 경향을 보이며, 외부로부터의 전문지식에 대해 열린 입장을 보인다.
- 2) 집행부로서의 기능: 집행위원회는 각료이사회와 유럽의회가 결정한 법령을 집행하고 EU 차원의 정책을 운영하는 역할을 담당한다. 집행위원회가 담당하는 대표적인 정책의 예는 공동농업정책과 역내시장과 관련된 경쟁정책(인수·합병에 대한 승인)을 들 수 있다. 또한 EU 예산을 집행하고 집행을 감독하는 기능을 담당하며, EU의 지역에 대한 지원프로그램을 운영한다.
- 3) 조약 수호자로서의 기능: EU의 규범이 적절하게 집행되는지를 감시하고, 회원국 정부와 기업이 조약이나 법령을 위반한 경우 유럽법원을 통해 시정조치 및 행정벌을 부과하게 된다.
- 4) EU의 대표 기능: 집행위원회는 국제무대에서 EU를 대표하는 역할을 담당하며, 국제협약에서 협상을 담당한다. 대표적인 분야가 WTO와 FTA 등의 통상협상분야이다.

집행위원회는 5년 임기의 집행위원장과 집행위원단으로 대표된다. 집행위원장은 집행위원회를 대표하며 위원회 내의 행정과 정책에 대한 조정기능을 수행하는 한편 공동외교안보, 기구개편 등 특정분야의 업무를 직접 담당한다. 집행위원은 집행위원회를 구성하는 총국(Directorate General)에 대한 정치적 책임과 운영을 담당하게 되는데, 2004년 이전에는 회원국 수에 따라 15명이

었으나 EU가 중·동유럽으로 확대되어 회원국 수가 27개국으로 증가하게 됨에 따라 27명으로 늘어났다.²⁹⁾

2만 5천여 명의 직원으로 이루어진 집행위원회는 EU 운영에 있어서 핵심적 기능을 담당하나, 근본적으로 관료조직이므로 민주성의 결여 문제가 지속적으로 대두되어 왔다. 집행위원회의 활동은 직접선거 방식으로 선출된 유럽의회에 의해 규제를 받는데, 대표적인 부분으로는 집행위원장에 대한 임명동의권과 불신임권, 예산권을 들 수 있다. 집행위원장은 우선적으로 EU 이사회(정상회의)에서 가중다수결 방식으로 선정된 후, 집행위원단을 구성하는데 1995년부터 유럽의회는 이 전체 집행위원단에 대해 임명동의권을 행사하여 왔다.³⁰⁾ 집행위원은 주로 각국의 장관급 인사 출신으로 구성이 되나 자신이 속했던 정부나 행정기관의 지시나 청탁을 받아서는 안 되며, 다른 직업과의 겸직 또한 금지된다. 집행위원들은 자신이 담당하고 있는 총국을 대외적으로 대표하며 정치적 책임을 지지만, 집행위원회의 결정은 집단적으로(collegially) 이루어진다.

집행위원회의 일반적인 업무는 27개의 총국에 의해 이루어지지만, 집행위원은 총국의 업무를 관할하기 위해 보좌진(cabinet)의 지원을 받게된다. 각 보좌진은 대표와 5~6명의 보좌관들로 구성이 되어 집행위원과 총국 사이의 위계적 연결고리를 형성한다. 한편 집행위원회의 사무총장은 집행위원회의 전반적인 업무 조정을 관할하며, 회원국 정부 또는 타 EU 기관과의 관계 조절에 있어서 중요한 역할을 한다.

29) 2000년 12월 11일에 열린 니스 정상회의에서는 집행위원의 수를 2004~09년 기간 동안에 25명으로 정하고 27개국으로 확대가 되었을 때, 집행위원의 수를 27명 미만으로 둘 것을 결정한 바 있다. 리스본 조약(EU조약 17조 5항)에 의해 2014년부터 집행위원의 수는 EU 회원국 수의 2/3로 이루어지게 된다.

30) 집행위원단에 대한 유럽의회의 2004년 10월 이탈리아 집행위원 내정자인 Rocco Buttiglione 사건은 유럽의회의 권한이 점점 강화되어 가고 있다는 것을 나타내 주는 단적인 예이다. 당시 사법, 자유 및 안보 담당 집행위원으로 내정되었던 Buttiglione는 적절치 못한 발언으로 인해 유럽의회 내 소관위원회 의원들의 임명반대에 직면했고 이에 바로수 집행위원장 내정자는 집행위원직에 대한 개각을 통해 Buttiglione를 제외시켰다. 이로 인해 신집행위원회의 취임이 수 주 동안 연기되었다.

표 3-1. 집행위원회 내 총국 및 서비스의 조직

<p>정책관련 총국(Policy DGs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Agriculture and Rural Development (AGRI) ■ Climate Action(CLIM) ■ Competition(COMP) ■ Economic and Financial Affairs (ECFIN) ■ Education and Culture(EAC) ■ Employment, Social Affairs and Equal Opportunities(EMPL) ■ Energy(ENER) ■ Enterprise and Industry(ENTR) ■ Environment(ENV) ■ Maritime Affairs and Fisheries (MARE) ■ Mobility and Transport(MOVE) ■ Health and Consumers(SANCO) ■ Information Society and Media (INFOS) ■ Internal Market and Services (MARKT) ■ Justice, Freedom and Security (JLS) ■ Regional Policy(REGIO) ■ Research(RTD) ■ Taxation and Customs Union (TAXUD) 	<p>대외관계 총국(External Relations DGs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Development(DEV) ■ Enlargement(ELARG) ■ EuropeAid Co-Operation Office(AIDCO) ■ External Relations(RELEX) ■ Humanitarian Aid(ECHO) ■ Trade(TRADE)
	<p>일반서비스(General Services)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Communication ■ European Anti-fraud Office(OLAF) ■ Eurostat ■ Joint Research Centre(JRC) ■ Publication Office ■ Secretariat General
	<p>내부서비스(Internal Services)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Budget ■ Bureau of European Policy Advisors (BEPA) ■ Human Resources and Security ■ Informatics ■ Infrastructure and Logistics ■ Internal Audit Service(IAS) ■ Interpretation(SCIC) ■ Legal Service ■ Office For Administration and Payment of Individual Entitlement(ADMIN) ■ Translation(DGT)

자료: European Commission.

나. EU 이사회(Council of the European Union, 각료이사회)

흔히 각료 이사회(Council of Ministers)로도 불리는 EU 이사회는 집행위원회의 제안(proposal)에 기초하여 원칙적으로 최종결정권을 행사할 수 있는 입법기관이다. 집행위원회의 기능이 초국가적인 통합을 나타내는 것이라

면 이사회는 회원국 대표들의 모임이라는 측면에서 정부 간 접근방식(intergovernmental approach)을 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 각료 이사회는 통일된 단일이사회는 아니며, 분과별 장관들의 모임이다. 실질적인 업무는 사무국의 도움을 받아 상임대표위원회(COREPER)에서 이루어진다.

■ 글상자 3-2. 각료 이사회의 역할 ■

- 1) 입법 기능: 이사회는 유럽의회와 함께 집행위원회가 제안한 법률안을 심의, 채택한다.
- 2) 회원국들의 정책 조정기능: 이사회는 회원국 간의 경제정책 전반에 대한 조정을 논의한다. 이러한 논의는 주로 재무장관들의 모임인 Ecofin에서 이루어진다. 고용 창출, 교육 및 공중보건, 사회보장제도의 개선 등은 각 국가별 소관이나, 이사회에서의 논의를 통해 자발적 차원의 조정을 거칠 수 있다.
- 3) 제 3국과의 국제협약 체결 기능: 이사회는 제3국과 체결하게 되는 국제협약에 대해 최종적인 승인권을 갖는다. 대부분의 경우에 있어서 대표 협상은 집행위원회가 담당하나, 공식적인 서명은 이사회에 의해 이루어지게 되는데 대표적인 경우가 FTA이다.
- 4) 예산심의: EU의 연간 예산은 이사회와 유럽의회에 의해 공동으로 결정된다.
- 5) 공동외교안보정책: 외교, 안보 분야는 개별 국가 소관이므로 EU 차원에서 명확한 공동외교안보정책이 실행되고 있지는 않으며, 집행위원회와 유럽议회의 역할은 한정되어 있다. 이사회는 정부 간 접근방식으로 이루어지는 외교, 안보분야의 정책에 대해 회원국 간에 논의가 이루어질 수 있는 공간을 제공하여 공동입장을 취하는데 기여한다.
- 6) 내무사법 질서의 유지: 내무사법 분야는 회원국의 소관이나 EU 내에서 물류 및 인적이동이 자유롭다는 점에서 이사회(내무사법 이사회)는 국경간의 자유로운 이동과 관련된 내무 사법 체계의 질서 유지에 기여한다.

각료이사회 중 가장 활발한 활동이 있는 분야는 일반 업무 및 대외관계 분야를 담당하는 외무장관들의 이사회이며, 그 다음으로 경제재무, 농업업 부문의 이사회 순으로 이루어지고 있다.

각료이사회에서의 의사결정은 사안에 따라 단순다수결(simple majority), 가중다수결(qualified majority), 만장일치(unanimity) 방식으로 결정이 되는

데, 결정사항이 실무적이며 전문적 지식을 필요로 하는 사항이 많으므로 대부분의 논의는 실무진 차원에서 이루어지고 각료이사회에서는 결정에 근접한 주제, 정치적 논의가 이루어지는 경우가 많다. 각료이사회는 이사회 별로 다르나, 일반적으로 한달에 한번 이루어지며, 이사회는 일상적인 업무는 각 회원국의 대표들로 구성된 CORPER에 의해 운영된다. CORPER는 정치적인 사안들을 다루는 CORPER I과 기술적인 문제를 다루는 CORPER II로 나뉘어진다.

수차례 개정된 EU의 조약은 상당수의 결정방식을 만장일치에서 가중다수결 방향으로 바꾸어 놓았다. 이는 결정구조를 보다 합리화시키고 신속하게 하기 위한 절차상의 개혁 이외에도 EU의 정책결정 방식이 국가 간 방식에서 초국가적인 방식으로 이동해 나간다는 경향을 보여주는 것이기도 하다. 이는 EU가 정치적 통합을 강화하는 방향으로 발전해 온 것과 맥락을 함께 한다. 과거 한 국가가 거부권을 행사할 경우, 결정자체가 유보되던 사례에서 비롯된 경험도 이러한 개혁 방향에 크게 작용했다.³¹⁾ 2005년 1월부터 가중다수결 외에도 EU 인구의 62% 이상의 찬성을 조건으로 하는 개정안이 시행되었으며, 이러한 방침은 리스본 조약에서도 적용되었다. 일반적으로 인구 규모가 작은 국가들은 인구 대비 더 많은 투표수를 가지고 있는 경우가 많은데, 중·동유럽국가들이 EU에 대거 가입함으로써 작은 국가들에 대한 과대표 양상은 더 심해지게 되었다. 이 경우 소수 회원국의 반대로 인해 전체 의사결정 시스템이 마비될 수 있어 의사결정 방식의 개혁은 민주성을 확보와 함께 의사결정의 효율성을 제고시키는 것이 목적이었다. 현재 가중다수결로 법안이 채택되기 위해서는 1) 전체 345표 중 255표(전체의 73.9%)의

31) 1965~66년 프랑스는 공동농업정책(CAP)과 관련된 예산통제권 문제를 놓고 각료이사회에서 프랑스 대표단을 철수시키는 '공석정책(empty chair policy)'을 고수한 바 있다. 이로 인해 각료이사회에서의 회원국 만장일치제가 유지되었으며 공동체 차원의 결정에 대해 회원국이 거부권을 행사하는 선례를 남겼다.

획득과 2) 다수 국가의 찬성 3) EU 인구의 62% 이상의 찬성이라는 세 가지 조건을 충족하여야 한다.³²⁾

▣ 표 3-2. 가중다수결 투표 시 각 국가별 의결권(vote) 수 ▣

독일, 프랑스, 영국, 이탈리아	29	오스트리아, 불가리아, 스웨덴	10
스페인, 폴란드	27	덴마크, 아일랜드, 리투아니아, 슬로바키아, 핀란드	7
루마니아	14	키프로스, 에스토니아, 라트비아, 룩셈부르크, 슬로베니아	4
네덜란드	13	몰타	3
벨기에, 체코, 그리스, 헝가리, 포르투갈	12	총합계	345

다. 유럽의회(European Parliament)

유럽의회는 EU 27개 회원국에서 직접선거를 통해 구성(736석)되는 유일한 기관이다. 따라서 대표성과 더불어 민주적인 정당성을 지니는 기관이다. 유럽의회가 가지는 권한으로서의 입법, 예산심의권, 집행위원회에 대한 임명 동의권을 들 수 있다. 유럽의회는 입법, 예산권 분야에서 EU 이사회(각료이사회)에 대해 그 권한이 확대되어 왔으며, 행정·정치적인 부분에 있어서도 집행위원회에 관한 견제기능이 강화되어 왔음을 알 수 있다.

32) EU 조약에 의하면 대략 70% 정도의 입법이 가중다수결방식으로 이루어지고, 나머지 30%가 만장일치로 결정되지만 실제적으로 가중다수결방식의 투표를 거쳐 표결이 이루어지는 경우는 드물며, 합의(consensus)를 통해 결정이 이루어지는 경우가 대부분이다(Hayes-Renshaw and Helen Wallace 2006).

표 3-3. 조약 체결에 따른 유럽의회의 권한 변화

주요 조약 체결연도/발효연도	유럽의회에 대한 영향
예산조약(1975/1977)	- 예산의 승인/거부/조정권 부여
단일유럽의정서(1986/1987)	- 협력절차(Cooperation procedure)와 동의절차(Assent) 부여
마스트리트 조약(1992/1993)	- 공동결정절차(Co-decision procedure) 도입 ³³⁾ - EU 집행위원회 구성에 대한 동의권 부여
암스테르담 조약(1997/1999)	- EU 집행위원회 의장에 대한 불신임권 부여 - 공동결정 부문의 확대
니스 조약(2001/2003)	- 유럽의회 의원 수 확대 - 공동결정 부문의 확대(가중다수결 방식이 적용되는 대부분의 분야)
리스본 조약(2007/2009)	- EU 집행위원회 의장에 대한 임명권 부여 - 공동결정 부문의 확대 ³⁴⁾

자료: European Parliament; 외교통상부(2007), 『EU정책브리핑』; Fondation Robert Schuman (2007).

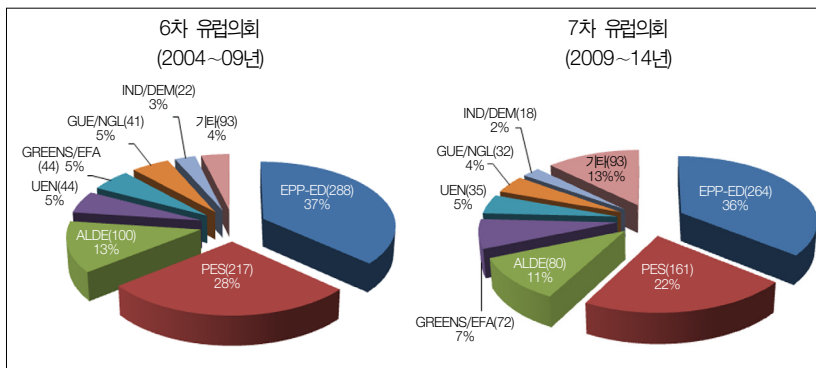
유럽의회는 국별 의회와는 차이점을 지니며 EU의 기타기관에 대해서도 차별성을 지니는데, 먼저 국가의회와의 차이점을 보면 다음과 같다. 첫째로 배타적인 입법권을 가지지는 않는다는 점이다. 일반적으로 국회가 법안을 입안하고 결정하는 데 반해, EU 차원에서의 법안은 집행위원회가 제안하며, 이에 대한 결정은 각료이사회와 유럽의회가 공동으로 결정하게 된다. 유럽의회의 권한이 확대된 것이 최근 20여 년 동안의 변화임을 미루어볼 때, 유럽의회가 그 출발점에 있어서는 일반의회와 달랐다는 점을 뚜렷하게 알 수 있다. 두 번째로 다른 EU 기관들과의 차이점은 그 구성에 있어서 직접적인 민주성을 지닌다는 점이다. 각 국가별로 비례대표제 방식으로 선출되게 되는데, 그 구성은 각 국가의 인구를 감안해서 설정이 되어 있다.

33) 마스트리트 조약에서는 소비자 보호, 문화, 교육, 환경, 노동자의 이동, 보건, 연구, 상호인증, 서비스, 역내시장 등의 영역으로 공동결정절차가 확대되었다.

34) 리스본 조약에서는 교육, 자본이동, 공공서비스, 국경검문, 이민, 형사 등의 50여 개 영역이 추가되었다.

유럽의회 내에서의 의정활동은 국가별 모임이 아닌, 정당별 모임에 의해 이루어지게 된다. 각 부문별로 20개의 상임위원회가 있고, 의원들은 이 위원회에 소속이 되어 국정활동을 펼친다. 의회 내의 문화는 정당별 정치색이 국적을 뛰어넘는다. 다시 말해서 의원들은 국가별 이익에 의해 움직이는 것이 아니라, 정치적 색채에 따라 서로 모이게 된다.

■ 그림 3-1. 유럽의회 정당별 의석수 추이 ■



자료: European Parliament, www.elections2009-results.eu.

■ 표 3-4. 유럽의회의 정치그룹 ■

EPP-ED (European People's Party-European Democrats)	유럽국민당-유럽민주당	기독 민주주의, 보수파, 중도우파
PES(Party of European Socialists)	유럽사회당	사회주의, 중도좌파
ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)	유럽자유민주연대	중도파
GREEN/EFA (Group of the Greens/European Free Alliance)	녹색당/ 유럽자유연대	녹색당, 범지역주의 연합
UEN(Union for Europe of the Nations Group)	유럽국가연합	극우파
GUE/NGL(Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left)	유럽통합좌파/ 북구녹색좌파 그룹	공산주의, 극좌파
IND/DEM(Independence/Democracy Group)	민주주의와 다양성 그룹	유럽연합 회의주의-우파
Others(Non-inscrits)	비정파 그룹	무소속

자료: European Parliament.

표 3-5. 유럽의회 내 각국 의석수의 변화

국가	7차 유럽의회 (2009-2014)	리스본 조약	국가	7차 유럽의회 (2009-2014)	리스본 조약
독일	99	96	오스트리아	17	19
프랑스	72	74	불가리아	17	18
이탈리아	72	73	덴마크	13	13
영국	72	73	핀란드	13	13
스페인	50	54	슬로바키아	13	13
폴란드	50	51	아일랜드	12	12
루마니아	33	33	리투아니아	12	12
네덜란드	25	26	라트비아	8	9
벨기에	22	22	슬로베니아	7	8
그리스	22	22	사이프러스	6	6
헝가리	22	22	에스토니아	6	6
포르투갈	22	22	룩셈부르크	6	6
체코	22	22	몰타	5	6
스웨덴	18	20	총 의석수	736	751

주: 2014년 이후 유럽의회의 의석수는 리스본 조약의 규정에 따라 736명에서 751명으로 조정됨.
 자료: European Parliament.

2. EU 규범의 종류

EU의 정책은 법을 통한 규제에 이루어지는 것이 특징이다. EU 법(European law)은 크게 구속력이 있는 규정(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision)과 구속력 없이 참고적인 역할을 하는 권고(Recommendation), 의견(Opinion)으로 구분할 수 있다. 본 절에서는 EU 내에서 개별 회원국의 국가법에 우선하여 효력을 지니는 구속력 있는 EU 법인 규정, 지침, 결정에 초점을 맞추고자 한다. 본 법은 집행위원회에 의해 제안되며, 각료이사회와 유럽의회에 의해 결정된다.

EC 조약 249조(EU 조약 288조)에 근거하여 분류되는 EU 법은 집행위원회, 각료이사회, 유럽의회가 1차적 법원인 조약에 근거하여 제정하는 2차적인 법원이며 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째로 EC 규범은 회원국 정부뿐만 아니라 개인과 법인에게까지 직접적으로 적용이 되며, 둘째로 국내법에 대해서 우선 적용되는 상위성(supremacy)을 갖는다. 이러한 점에서 EU 법은 각료이사회와 유럽의회가 특정이슈에 대해 자신들의 정치적 입장을 천명하는 구속력이 없는 결의안(resolution)과는 구분된다. 셋째로 개인 또는 법인은 EU 법에 근거하여 개별 정부의 규범 준수여부에 대해 유럽법원에 제소할 수 있다. 넷째로 EU 정책의 근간을 형성하는 3주 체제(three pillar system)에서 엄밀히 말하면 경제통화공동체와 관련된 첫 번째 영역에서만 EU 법이 제정·적용된다고 볼 수 있는데, 그 이유는 외교안보, 내무사범의 경우 대부분이 개별 회원국 소관으로 남아있기 때문이다.

가. 규정(regulation)

규정은 EU 내의 회원국 정부, 개인, 법인 모두에게 직접 적용되는 가장 강력한 EU 법이다. 전체 적용이라는 점에서 회원국 정부와 특정 당사자에게 부과되는 지침이나 결정과는 구분된다. 규정의 내용은 관련 당사자에게 직접 권리와 의무를 발생시키며, 제정됨과 동시에 회원국 국내법 질서의 일부를 형성하게 된다. 따라서 특별한 국내법적 편입절차 없이 각국 법에 우선하는 효력을 지니게 된다.

예) Regulation 443/2009/EC: 자동차 CO₂ 배기량제한 규정

나. 지침(directive)

지침은 강제성 측면에서는 규정과 동일한 성격의 규범이나 지침에는 전한

적인 목표와 제정시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별회원국에게 위임된다. 규정이 별도의 국내법적 수용절차 없이 모든 회원국에 직접 적용되는데 반해 지침이 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 개별국에서 별도의 국내법이 제정되어야 할 필요가 있다. 규정과 달리 지침은 최종 채택 이후, 각 회원국별 국내법화를 위한 시한이 정해진다. 적용대상은 회원국으로 한정되며, 전체 회원국이 아닌 일부 회원국에게만 적용될 수도 있다.

예) Directive 2001/18/EC: GM 농산물의 출하와 유통에 관한 승인 지침

다. 결정(decision)

결정은 회원국, 개인, 법인 등 특정 사안에 관계된 협의의 대상(particular matter)에 대하여 작위, 부작위를 요구하거나 특정한 권리, 의무를 부여하는 공동체의 규범이다. 이 규범은 경쟁정책을 집행(인수·합병에 대한 승인, 불허) 또는 특정 집단에 대해 EU 기금 교부, 역외국에 대해 반덤핑 조치를 시행할 때 적용된다. 불특정 다수가 아닌 특정인에 대해서만 적용(specified individually)된다는 점에서 규정과 다르고 실현방안이 회원국에 위임되지 않고 직접 적용된다는 점에서 지침과 다르다.

예) Decision 2002/371/EC: 섬유 제품의 EU 에코라벨 획득을 위한 법령 개정안

라. 권고(recommendation)와 의견(opinion)

각료이사회와 집행위원회는 공동정책의 목표를 제시하거나, 특정 사안에 대해 의견을 제시하는 권고나 의견을 발표할 수 있다. 권고나 의견은 법적 구속력은 없으나 유럽법원에서 판단의 기준으로 인용되는 사례가 많으므로 공신력을 지닌다고 볼 수 있다.

마. 기타 EU법

외교안보, 내무사법 분야에 있어서도 구속력 있는 EU 차원의 결정이 부과될 수 있으나 위의 EU 규범에 비해 그 수가 많지는 않으며 구속적 성격 또한 약하다. 대표적인 결정으로는 다음을 들 수 있다.

- Joint action: EU 조약 title V에 의거 각료이사회에서 만장일치 또는 가중다수결로 결정되며 회원국에 대해 구속력을 갖는다.(형사사법 영역의 경우암스테르담 조약에서 decision과 framework decision으로 바뀜)
- 결정(Decision), 기본결정(framework decision): 개별회원국 소관의 영역에서 directive(지침)의 역할을 한다.
- 공동입장(Common position): 이사회에서 만장일치로 결정되며 각 회원국의 개별 정책 수립에 있어서 가이드 역할을 한다.
- 국제협약(international agreements): 각 개별회원국에 의한 중복협정체결보다는 EU 차원의 협약체결이 더 효과적일 경우 EU 의장국이 대신 협상을 수행하여 체결한다. EU 각 기관에는 구속력을 지니나 개별회원국의 경우 회원국의 헌법을 고려하여 적용된다.

이 외에도 EU가 대외적으로 체결한 국제협약도 광의의 의미에서의 EU 규범이라고 볼 수 있다. 대표적인 협약으로는 주변국과 체결되는 제휴협정(Association Agreements), 개도국과의 경제협력을 위한 협력협정(Cooperation agreements), 다수 또는 개별 역외국과 WTO 체제하에서 체결되는 무역협정(Trade Agreements)을 들 수 있다.

한편 유럽법원의 판결 또는 해석을 통해 확립된 판례법도 EU 법의 중요한 근간을 이루는데, 판례법은 유럽통합과 역내시장의 완성에서 결정적

인 역할을 담당했으며, 회원국 간의 규제 수립에도 많은 기여를 했다.³⁵⁾

3. EU의 정책결정절차

EU의 정책결정절차는 EU 법이 발의되어, 채택되기까지의 절차를 의미한다. 로마조약에 의해 EEC가 출범했던 시기에는 집행위원회의 발의에서부터 각료이사회에 결정에 이르는 협의절차(consultation procedure)만 있었으며, 유럽의회의 역할은 법안에 대한 의견개진에 그쳤다. 그러나 1986년에 서명된 단일유럽의정서에서는 유럽의회와의 협력절차(cooperation procedure)와 동의절차(assent procedure)가 추가되었으며, 마스트리히트 조약에서는 공동결정절차(co-decision procedure)가 도입되면서 유럽의회가 정책결정과정에서 갖는 위상이 점차 높아지기 시작했다. 리스본 조약의 발효로 일반입법절차(ordinary legislature procedure)로 명명된 공동결정절차의 확대적용은 무엇보다 유럽의회의 권한을 확대함으로써 EU 내 민주적 의사결정 체제를 강화하는데 그 취지가 있다. 본 절에서는 EU 정책결정과정의 가장 기본적인 절차인 1) 협의절차와 2) 유럽의회의 역할이 강화된 공동결정절차, 그리고 3) 동의절차에 대해 논의하도록 한다.

가. 협의절차(consultation procedure)

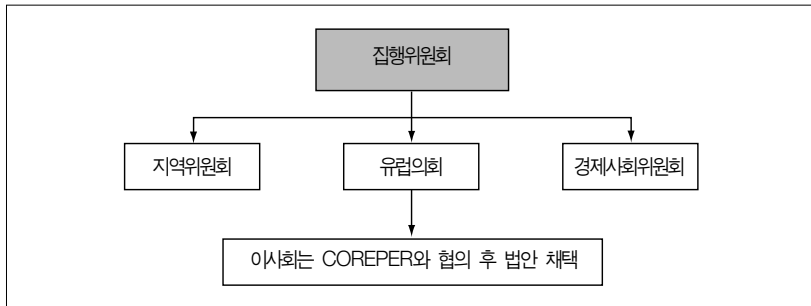
EU 정책결정과정에서 가장 기본이 되는 협의절차는 다른 세 가지 형태의

35) 역내시장의 완성과 관련된 주요 판례는 다음과 같다.

- Dassonville, Case 8/74(11 July 1974)
- Rewe-Zentral, Case 120/78(20 February 1979); the Cassis de Dijon judgment
- Judgment of the Court of Justice, AETR, Case 22/70(31 March 1971)
- Opinion 1/76(26 April 1977) of the Court of Justice on "principle of implicit powers"
- Opinion 1/94 of the Court of Justice(15 November 1994)

절차-협력, 동의, 공동결정절차-를 따르도록 조약에 명시적으로 규정되어 있지 않는 한 모든 입법절차에 적용된다. 기본구조는 집행위원회가 제안하고 이사회가 결정하는 형태이나 입법내용에 따라 유럽의회나 경제사회위원회 (EESC: European Economic and Social Committee)와의 협의를 거치도록 되어있다.

■ 그림 3-2. 협의절차(consultation procedure) ■



[그림 3-2]에 나타난 협의절차 과정은 다음과 같은 순서로 진행된다. 1단계인 입안과정에서는 법안의 초안이 작성된다. 초안작성 과정에서 외부 컨설턴트나 학계, 산업계, 각국 정부 관리의 자문을 받게 되는데, 이 과정 동안에 자신들의 이해관계를 반영시키고자 하는 회원국과 산업계의 집중적인 로비가 이루어진다. 초안은 집행위원회 상급자의 검토를 거친 후 집행위원회의 보좌진 (cabinet) 회의에서 논의되고 수정과정을 거친 후 집행위원회 내부에서 다수결에 결정되어 1차적으로 각료이사회에 송부된다. 이 과정에서 각료이사회가 초안이 부적절하다고 판단되는 경우 집행위원회의 총국에서 다시 수정되거나 폐기되게 된다.

2단계에서는 EU 기관 간의 협의과정이 진행된다. 집행위원회의 제안 (proposal)을 접수한 각료이사회는 이 제안을 기초로 유럽의회와 경제사회위원회의 의견을 들어야할 절차상의 의무가 있는데 이 때 유럽의회에 수정안

을 제출할 수 있다. 이 수정안은 다시 집행위원회에 전달되며, 집행위원회는 당초 제안을 수정한 후 새로운 제안을 유럽의회, 경제사회위원회 및 지역위원회에 전달하게 된다. 각료이사회는 집행위원회가 제출한 최종제안에 검토 의견을 첨부하여 상임대표위원회(COREPER)에 전달한다. COREPER는 시안을 심의한 후 확정하여 다시 각료이사회에 전달하게 된다. 최종결정권을 가지고 있는 각료이사회는 법안에 대한 거부권을 행사하거나, 최종적인 선택을 하게 된다. 실질적으로 각국의 전문관료로 구성된 COREPER의 심의를 통해 사실상 시안은 확정되기 때문에, 이사회의 각료들은 대부분의 경우 내용 수정없이 법안을 채택한다.

나. 공동결정절차(co-decision procedure)

마스트리히트 조약에 의해 도입된 공동결정절차는 유럽의회에 3차례에 걸친 검토권과 함께 부결권을 허용함으로써 유럽의회에 입법안 거부권을 강화시켰다. 여전히 집행위원회가 초안작성을 담당한다는 점에서 유럽의회의 권한은 일반국회의 입법권 수준에는 못 미친다고 볼 수 있다. 하지만 수차례의 조약개정을 거쳐 공동결정절차의 대상이 되는 영역이 한층 확대되었다는 점을 볼 때, 유럽의회의 위상이 계속적으로 강화되어 왔다는 점에는 이론의 여지가 없다. 특이한 사항은 법안 결정에 있어서 각료이사회와 유럽의회 사이의 이견 시에 양 기관에서 동수로 선발되는 위원들로 구성된 중재위원회(conciliation committee)가 한시적으로 설치된다는 점이다. 법안의 결정절차는 다음과 같다.

■ 제1단계: 유럽의회 1차 독회

협의절차와 마찬가지로 집행위원회가 작성한 초안이 각료이사회를 통해 유럽의회에 송부되면 유럽의회는 이에 대한 의견을 개진하게 된다. 집행위원

회는 유럽의회의 의견을 반영한 수정안을 각료이사회에 전달하게 된다.

■ 제2단계: 각료이사회 1차 독회

각료이사회는 가중다수결로 공동입장을 결정하게 된다(단, 문화 및 다년간 연구개발 프로그램에 대해서는 만장일치로 결정한다).

■ 제3단계: 유럽의회 2차 독회

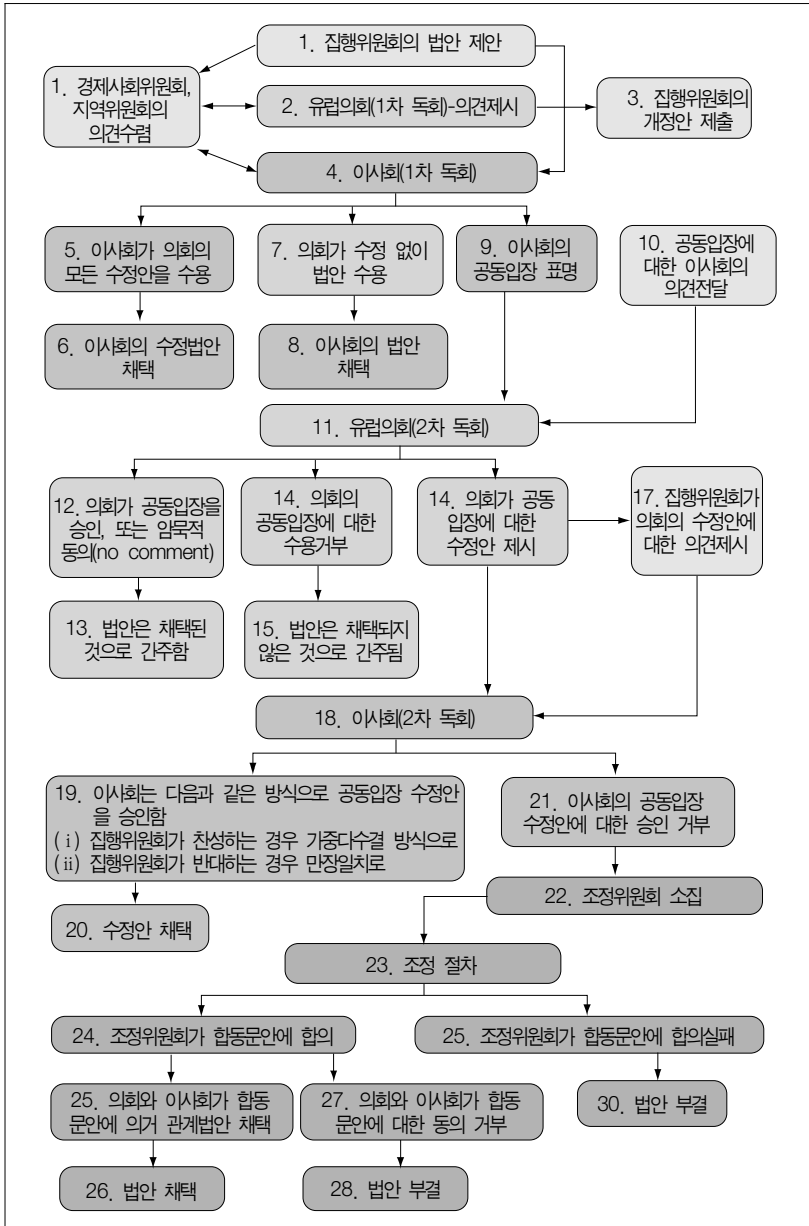
1) 유럽의회는 3개월 이내에 공동입장을 승인하거나(아무런 조치도 취하지 않을 경우도 승인으로 간주) 2) 절대다수결로 거부하거나 3) 절대다수결로 수정제안을 할 수 있다.

■ 제4단계: 각료이사회 2차 독회

유럽의회가 1) 공동입장을 승인한 경우 각료이사회는 가중다수결로 입법안을 확정하게 되며 2) 유럽의회가 입법안을 거부한 경우 입법안은 폐기되어 법안결정 절차가 종료된다. 유럽의회가 입법안을 수정·제안한 경우에는 각료이사회 2차 독회로 넘어가게 되며 각료이사회는 수정안에 찬성 또는 반대입장을 표명할 수 있다. 각료이사회가 유럽의회의 수정제안을 수용하고 집행위원회도 이에 찬성할 경우 각료이사회는 가중다수결로 수정입법안을 확정할 수 있다. 만약 집행위원회가 의회의 수정안에 반대할 경우 각료이사회는 의회의 수정안에 대해 만장일치로 확정할 수 있다.

만약 각료이사회가 유럽의회의 수정안에 반대할 경우에는 유럽의회와 각료이사회 간 동수로 구성된 조정위원회(Conciliation committee)가 소집되게 된다.

그림 3-3. 공동결정절차(Co-decision procedure)의 절차



■ 제5단계: 각료이사회 및 유럽의회 3차 독회(조정위원회)

조정위원회에서 6주 이내에 절충에 성공하면 유럽의회는 단순 다수결로, 각료이사회는 가중다수결로 합의한 내용대로 입법안을 각각 통과시켜 확정할 수 있으나, 합의에 이르지 못하면 법안은 폐기되게 된다. 암스테르담 조약 이전에는 조정위원회에서 합의에 이르지 못하는 경우 각료이사회가 가중다수결로 공동입장을 확정할 경우, 유럽의회가 절대다수결로 이를 거부하지 않는 법안은 확정될 수 있었다. 그러나 암스테르담 조약에서는 유럽议회의 권한이 강화하여 조정위원회에서 각료이사회와 유럽의회가 합의하지 않을 경우, 법안이 폐기되도록 수정되었다.

다. 동의절차(assent procedure)

유럽议회의 강화된 위상을 보여주는 다른 입법절차로는 단일의정서에 의해 도입된 동의절차를 들 수 있다. 동의절차는 주로 EU가 역외국과 체결하는 제후협정(association agreement), 신규회원국 가입 또는 국제협정에 한정하여 적용되어 왔으나, 마스트리히트 조약에 의해 역내구조기금(structural funds)이나 자유이동 등의 경우에도 적용되기 시작하였으며, 리스본 조약 하에서는 FTA와 같은 역외국과의 무역협정에도 적용이 되게 되었다. 공동결정 절차와 마찬가지로 본 절차의 취지는 유럽议회의 권한을 강화하여 EU 운영의 민주성을 확보하는데 있는데, 공동의사결정과 달리 유럽의회는 찬성 또는 반대만을 할 수 있으며, 수정의견을 표명할 수는 없다.

표 3-6. EU의 의사결정 방식별 영역 구분

협력절차	<ul style="list-style-type: none"> • 협력강화(Article 11(2)) • 유럽중앙은행의 특정업무(Article 105(6)) • 유럽 중앙은행 간 시스템(European System of Central Banks)의 법적지위 변경(Article 107(5)) • 구조기금 및 계속기금(Article 161) • 선거를 위한 일반절차(Article 190(4)) • 일부 국제협정(Article 300(3)) • 인권 침해(Article 7) • 신규국가의 가입(Article 49)
공동결정절차	<ul style="list-style-type: none"> • 국적에 따른 비차별(Article 12) • 성, 인종, 민족, 종교, 신념, 장애, 연령, 성적취향에 따른 차별철폐(Article 13(2)) • 이동과 거주자의 자유(Article 18(2)) • 근로자의 자유로운 이동(Article 40) • 이주근로자의 사회복지(Article 42) • 설립권(Article 44(1), Article 46(2), Article 47(1, 2)) • 비자 및 망명, 이민, 사람의 자유로운 이동과 관련된 정책(Article 67(4) and(5)) • 운송(Article 71(1), Article 80) • 역내시장(Article 95) • 고용(Article 129) • 세관 협력(Article 135) • 사회정책(Article 137(2)) • 균등기회와 균등대우(Article 141(3)) • 유럽사회기금과 관련된 결정시행(Article 148) • 교육(Article 149(4)) • 문화(추천일 경우는 제외)(Article 151(5)) • 보건(Article 152(4)) • 소비자 보호(Article 153(4)) • 범유럽 네트워크(trans-European networks)(Article 156) • 산업(Article 157(3)) • 경제적, 사회적 결속(Article 159) • 유럽지역발전기금(Article 162) • 연구 및 기술개발 166(1), Article 172) • 직업교육(Article 150(4)) • 환경(Article 175(1) and(3)) • 개발협력(Article 179(1)) • 유럽차원에서 정당(Article 191) • EU 기관 문서에 대한 접근권(Article 255(2)) • 사기(Article 280) • 통계(Article 285) • 정보보호를 위한 감독기구 설립(Article 286)
구분	<ul style="list-style-type: none"> • 다자간 감독절차를 위한 규정(Article 99(5)) • 금융기관에 대한 특혜적 접근권 금지(Article 102(2)) • 회원국의 부채에 관한 규제조치 금지(Article 103(2)) • 동전유통을 통일시키기 위한 조치(Article 106(2))

자료: Fondation Robert Schuman(2007).

4. EU 정책결정과정에서 로비의 역할

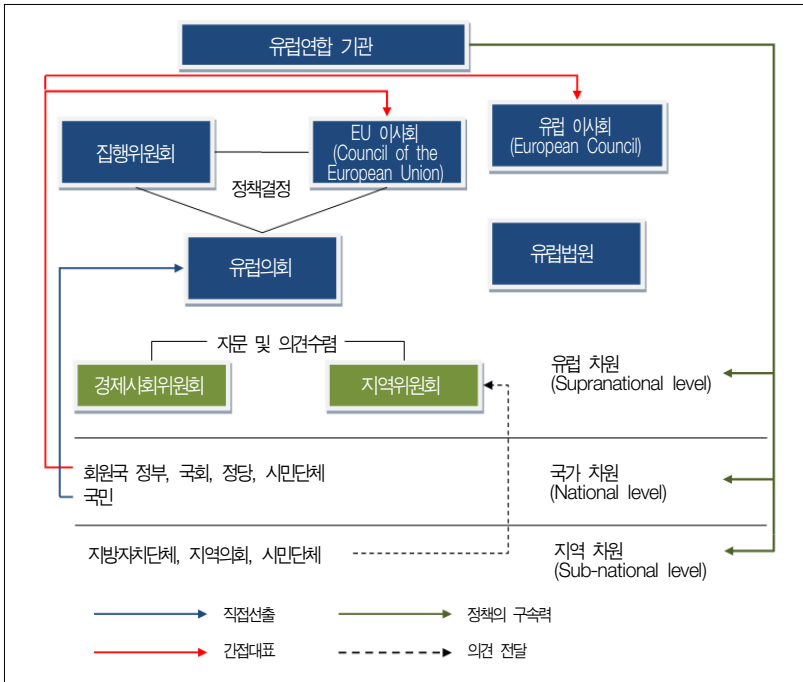
지금까지 살펴본 바와 같은 EU의 복잡한 정책결정체제는 초국가적, 정부 간 접근방식의 절충과 공적·사적 부문의 다양한 조합으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 이러한 EU의 정책결정구조와 이 과정에서 개입되는 다양한 행위자들의 활동은 다층적 거버넌스(Multilevel governance)로 표현된다. 다층적 거버넌스는 국가와 중앙정부 중심의 통치체제에서 벗어나 지방정부, 기업, 산업단체, NGO 등 다양한 행위자들의 영향력이 강화되어 가는 체제를 뜻한다. 즉, 배타적이고 공적인 주권 중심의 수직적 권위체제(authority system)가 공적영역과 사적영역 안에서 다양한 행위자들이 수평적으로 협력하고 경쟁하는 협치(協治)체제(network governance system)로 전환되어 가는 것을 뜻하는 것이다.³⁶⁾

EU의 정책결정구조가 다층적 거버넌스로 지칭되게 된 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째로 EU 차원에서 이루어지는 입법 및 정책결정과정을 들 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 집행위원회는 입안과정에서 결정적인 역할을 맡게 되는데, 입안 이전 과정부터 회원국 정부를 비롯하여 이익단체와 외부 전문가들이 참여하는 비공식적 위원회가 활발하게 운영되어 다양한 의견들을 입안에 반영하게 된다. 또한 공식적인 입안과정에서 회원국 정부관료 및 외부 전문가들로 구성된 위원회(comitology)가 운영되어 수평적인 의견을 수렴하게 된다. 두 번째로는 거버넌스의 다층적인 속성을 들 수 있는데, 이로 인해 다양한 행위자들과 하부정부 사이의 지속적이고 복잡한 협상이 이루어지게 된다. 세 번째로는 초국가적, 국가적, 지역차원의 정부가

36) 다층적 거버넌스의 개념은 유럽통합에 대한 연구에서 비롯되었다. 마스트리히트 조약 이후 EU의 정책결정구조는 일정한 패턴을 띄며 점차 초국가적인 형태로 발전해 갔다. 기존의 정부 간 접근방식에 입각한 국제관계학적 관점으로는 이러한 EU의 정책결정구조를 설명하기가 점차 어려워졌다. EU 각 기관의 역할과 기관 간의 유기적인 관계가 강화되어가고 다양한 행위자들과의 접촉이 증대되자 기존의 중앙집중적 통치관에서 벗어난 독특한 통치구조에 대한 설명이 필요하게 된 것이다.

형성하는 수평적, 수직적 네트워크를 특징으로 들 수 있다. 이러한 네트워크 속에서는 효율적인 정책보다는 공동체가 직면한 문제해결 중심과 원활한 커뮤니케이션이 핵심요소로 떠오른다. 이러한 네트워크 중심의 거버넌스 개념은 근대국가의 핵심으로 여겨지는 중앙집권형 국가에서 나타나는 수직적 통치체계와는 구분된다. 다양한 유형의 수많은 행위자들이 상호작용을 거듭하면서 공동체를 운영해가는 질서를 형성해 간다는 것이며, 행위자들을 연결하는 네트워크와 정보전달의 채널이 중시된다. 이러한 다층적 거버넌스의 개념 하에서 EU 각 기관들은 유기적으로 연결된 정치시스템을 형성하고 있으며, 이 기관들이 다시 회원국 및 지방자치단체, 사회단체들과 네트워크 조직 상에서 연결되어 있는 것으로 볼 수 있는 것이다.

■ 그림 3-4. 유럽연합의 다층적 의사결정 구조 ■

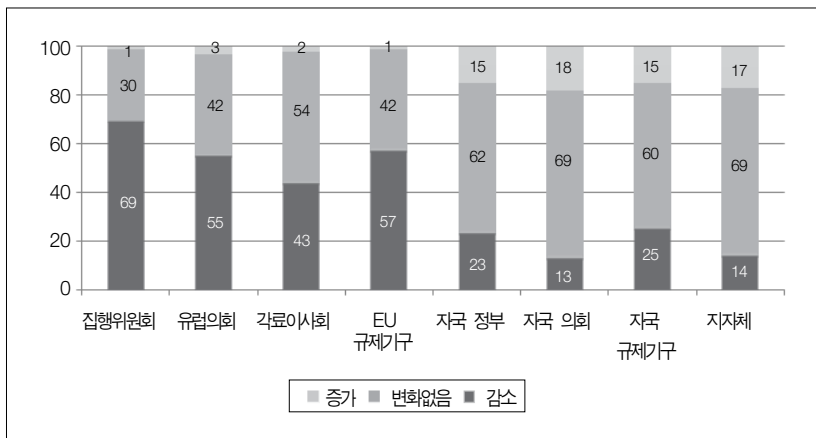


실제로 EU 차원의 다층적 거버넌스의 확립과 이에 대한 이익단체들의 반응을 통해 확인할 수 있다. Eising(2004)는 독일, 프랑스, 영국의 2,066개 (860개 응답) 산업협회에 대해 1998년 6월부터 1999년 3월에 걸친 설문조사를 실시했다. 설문조사에서는 1980년대 중반(단일의정서 발효) 이후 EU 기관들의 권한 변화가 이들 협회들이 대표하는 이익에 영향을 주었는지를 질문하고 있다. 결과를 보면 대부분의 협회에 있어서 EU 기관의 변화에 따라 자신들이 받는 영향의 정도가 크게 늘어났다고 답하고 있다. 특히 규제권한의 폭이 확대되어 온 집행위원회와 공동결정절차를 통해 입법권한이 강화된 유럽의회의 산업계에 대한 영향력이 강화되어 왔음을 알 수 있다. 이러한 질문의 대답은 EU 기관들의 권한 변화에 대해 산업계가 보다 민감하게 반응하고 있음을 나타낸다.

■ 그림 3-5. 질문에 대한 답변 ■

(질문: EU 기관들의 산업계에 미치는 영향이 증가하였는가?)

(단위: %)



자료: Eising(2004).

제4장

유럽 로비제도의 현황

1. EU 이익단체들의 현황과 특징

EU 로비의 발달은 유럽통합의 발전과 그 맥락을 같이 한다. 특히 1980년대 중반 이후 집행위원회의 규제권한이 강화되고, 유럽의회의 역할이 증대되었는데, 같은 시기에 EU 이익단체 수는 급속하게 증가하였다.

브뤼셀에서 활동하고 있는 로비 관련 인력의 규모는 자료에 따라 다소 차이는 있지만 2만여 명에 이르는 것으로 나타나고 있다. Greenwood(2003)는 브뤼셀에서 활동하는 이익단체들에 대한 보다 세분화된 통계를 제시하고 있는데, 350개의 기업이 브뤼셀에 EU 업무(European affairs)를 위한 대표사무소를 설치해 놓고 있는 가운데 843개의 산업단체, 429개의 시민단체, 198개의 지방대표사무소, 103개의 싱크탱크, 115개의 로펌, 153개의 홍보회사 등이 있는 것으로 파악하고 있다.

지난 10년 동안 비교연구 관점에서 EU 로비에 대한 다양한 연구가 진행되었다(Mahoney 2007; Holman 2009). 미국의 경우 이익단체와 기업들이 상원과 하원에 대해 정치활동위원회(Political Action Committee)를 중심으

로 규제적 차원의 지대추구행위에 집중하는 반면, EU 로비의 큰 특징으로는 엘리트적 포럼 위주의 로비를 주축으로 산업단체를 통한 간접 로비와 집단 행동 등의 보완으로 나타낼 수 있다.

가. 엘리트적 포럼 위주의 로비

마스트리히트 체제의 출범 이후 집행위원회, 유럽의회, 각료이사회로 구성되는 EU의 정책결정체제가 확립되었는데, EU 스타일의 로비는 이러한 체제에 맞게 발전하였다. 1980년대 이전의 로비가 각료이사회를 염두에 둔 회원국 정부에 대한 로비에 치중하는 한편 정치적 타협의 성격이 짙었다면 1980년대 이후에는 집행위원회를 중심으로 한 전문적 지식과 시장정보에 바탕을 둔 기술적 로비로 변화가 이루어졌다. 또한 각료이사회에서 가중다수결방식의 확산은 기업들이 과거 각료이사회에서의 거부권 획득에 초점을 둔 반동적 로비전략에서, 집행위원회를 중심으로한 보다 전향적인 로비전략으로 방향전환을 하는 결정적인 계기가 되었다.³⁷⁾

1980년대 중반부터 집행위원회는 이익단체들에 대해 비공식적 성격의 위원회(committee)와 전문가 집단(expert group)의 개설을 통해 문호를 개방하여왔다. 그 이유로는 크게 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째로 점증해가는 기술법규의 입안과 시장의 복잡성 등으로 인해 집행위원회의 자체능력만으로는 규제입안에 필요한 모든 정보를 수용하기에 한계가 있었기 때문이다. 둘째로는 규제입안에 있어서 내용적·절차적 정당성을 확보하려 했던 집행위원회의 노력을 들 수 있다. 근본적으로 관료집단인 집행위원회는 유럽통합 과정에서 민주성과 효율성의 부족이라는 이중적인 도전에 직면했다. 이에 대한 해결책

37) 1980년대 이전의 정책결정과정은 이러한 이익집단들의 적극적인 참여보다는 각국 간의 정치적 타협에 의해 이루어지는 경향이 강했고, 관련되는 이익단체의 수가 적었다(2010년 6월 브뤼셀 인터뷰).

으로 집행위원회는 가능한 민간부분 이해관계자들의 참여를 높이는 방법을 선택했는데, 대표적인 방법이 내부 자문위원회의 활성화를 통해 민간부분의 참여를 높이는 것이었다. 이러한 노력은 투입적 차원의 정당성(input legitimacy)을 확보해 줌과 동시에 향후 규제 제안을 놓고 회원국 정부 및 유럽의회와 협상을 하는 데 용이한 위치를 제공해 줄 수 있다.

이런 이익단체와 집행위원회 간에 정보교류 측면은 일종의 함수관계가 성립된다. 이익단체는 집행위원회가 필요로 하는 전문지식 및 정보를 전달해 줄 수 있는 능력을 갖추는 것이 중요했고, 집행위원회 입장에서는 이러한 이익단체들이 전달해주는 정보(input)를 조정·관리하여 정책준비에 반영시키는 것이 필요했다. 따라서 전문적인 지식을 효율적인 채널을 통해 공급해 줄 수 있는 기업형 로비가 중요하게 등장하기 시작했으며, 로비에 대한 전문화(professionalism)가 진행되어 전문 로비스트들의 활동이 활발해졌다.³⁸⁾

집행위원회에 대한 로비는 집행위원회가 자문을 위해 운영하는 비공식 소위원회와 전문가 그룹, 공청회 등을 통해 이루어진다. Gornitzka *et al.*(2008)은 집행위원회의 초안 작성과정에서 활동하는 전문가 그룹의 수가 1,350여 개라고 추산한 바 있다.³⁹⁾

38) 그동안 집행위원회는 조건에 부합하는 이익단체에게 로비권한을 선별적으로 부여해 왔다. 선별 조건으로는 1) 집행위원회가 필요로 하는 전문지식을 제공할 수 있어야 하며 2) 범유럽적인 일반 이익에 상충되지 않아야 한다는 점이다(Cohen 1997). 이로 인해 로비환경은 경쟁적으로 변화했으며, 로비의 엘리트화와 전문화가 진행되었다. 2006년에 집행위원회는 이익단체들의 활동에 대한 투명성을 제고하기 위해 유럽투명성결의안(European Transparency Initiative)을 발의하였으나, 이는 로비활동에 있어서 특정 준칙을 제시하는 것일 뿐, 엘리트 중심의 로비환경에는 큰 변화가 없는 것으로 보인다.

39) 1990년대 후반부터 집행위원회는 서서히 자문절차의 내부참여자 수와 접촉채널에 제한을 두기 시작하였다. 이는 1990년대 초부터 브뤼셀에서 활동하는 이익단체의 수가 크게 증가하여, 전체 로비시장이 점차 포화되어 갔던 점과 연관이 깊다. 집행위원회의 이익단체에 대한 선별적인 수용은 흔히 엘리트적 다원주의(elite pluralism)로 지칭되는데, 이 무렵 이미 집행위원회의 자문절차에 내부참여자로서의 입지를 굳힌 이익단체는 일종의 반사이익을 얻을 수 있었다.

나. 기업 로비의 발달

기업들의 EU 기관에 대한 로비활동은 1980년대부터 꾸준히 발전하여 왔다. 1980년대 초 50여 개에 지나지 않았던 기업들의 브뤼셀 대표사무소는 1990년대 초에는 200여 개로 증가하였고 2000년대 초에는 350개로 증가하였다(Landmarks Publication 2003).⁴⁰⁾ 20년의 기간동안에 포드, GM, IBM 등의 미국기업들과 BP, Phillips, Shell 등의 영국, 네덜란드계 다국적 기업과 피아트나 다임러 벤츠 같은 유럽계 대기업들은 브뤼셀에 상당한 규모의 대표사무소를 개설하여, 브뤼셀 로비에 있어서 정치적 입지를 강화하였다. 오늘날 상당수의 유럽계 기업들은 브뤼셀에 상주사무소를 두고 EU 업무를 직접 관할하고 있으며, 일본, 한국기업 등 비유럽계 기업의 활동도 증가하고 있다.

기업들의 브뤼셀 대표사무소가 증가하게 된 원인으로는 집행위원회의 규제권한확대를 들 수 있다. 과거 기업들이 국가적 차원의 로비에 치중했다면, EU의 규제권한이 확대되는 이 기간 동안에는 EU 차원의 로비에 적극적인 관심을 갖게 된 것이다. 설문조사에 따르면 기업들은 대EU 집행위원회 로비에 전체 로비재원의 1/4을 사용하고 있다고 밝히고 있는데, 1990년대 초 단일시장에 관한 규제나 기술기준의 80%가 집행위원회에 의해 발의되었다는 것을 감안하면 당연한 현상이라고 볼 수 있다(Hull 1993).

기업들은 집행위원회와의 정기적인 접촉을 통해 자문과정에 내부참여자(insider)로 포함되기 위해 다양한 형태의 노력을 기울였다. 이러한 노력은 집행위원회가 주도한 엘리트적 포럼위주의 로비제도를 통해 구체화되었다. 2000년을 전후하여 브뤼셀에서 활동 중인 이익단체들을 대상으로 실시된 설문조사에서 84%의 응답자는 가장 성공적인 로비스트는 집행위원회의 적절

40) 다국적 기업들의 브뤼셀의 대표사무소는 벨기에 현지영업을 담당하는 현지벨기에 영업법인과 구별되는 대EU 기관업무(European Affairs)를 전담하는 사무소를 의미한다.

한 업무부서의 책임자와 우호적 관계를 형성하고 있는 로비스트라고 응답했다(Coen 2007).

기업들이 로비에 성공하기 위해서는 가장 기본적인 조건으로는 집행위원회나 유럽의회에 1) 믿을 수 있고 2) 특정산업 분야에 대한 전문적이며 3) 범유럽적인 정보를 제공할 수 있는 능력을 들 수 있다. 사실 기업은 가장 정확한 전문지식과 시장정보를 갖추고 있으므로, 집행위원회가 필요로 하는 정보를 제공할 수 있다. 대부분의 대기업들은 충분한 자원과 인원이 확보되어 있다는 점에서 이 조건을 충족하고 있으므로, 상대적으로 규모가 작은 시민 단체들에 비해 유리한 위치에 있을 수 있다. 중소기업들의 경우 상대적으로 집행위원회에 대한 접근성 차원에서 상대적으로 불이익이 있으나, 산업협회나 전문 로비회사를 통해서 접근성을 확보할 수 있다.41)

기업들의 대EU 기관 로비에 있어서 특징적인 것은 미국계 기업들의 활동이 매우 활발하다는 점이다. 역외기업이라는 약점을 극복하기 위해 미국계 기업들은 현지 사무소를 통한 로비활동에 더 적극적인 관심을 보이고 있으며, 목표중심적인 로비활동과 효율적인 운영으로 오히려 유럽계 기업에 비해 우수한 로비결과를 얻어내는 것으로 평가받고 있다.42)

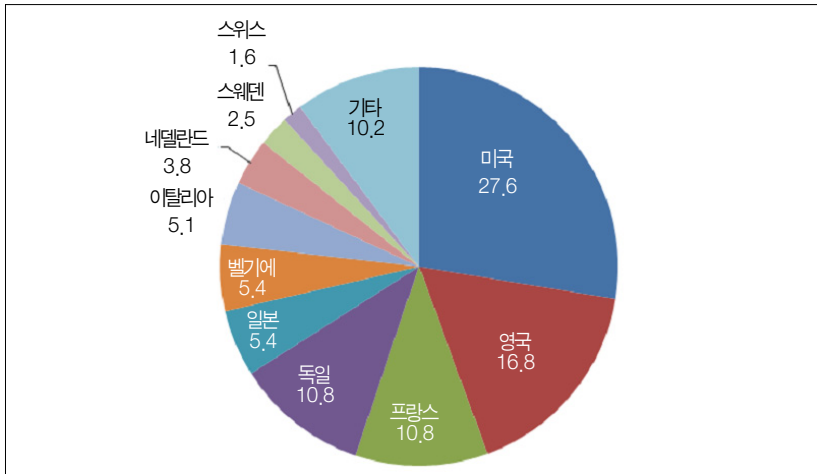
기업들의 브뤼셀 사무소는 대부분 2~3명의 소규모 인원으로 구성되어 있고, 이들의 주 업무는 EU의 규제정책에 대한 모니터링을 담당하는 전방 관측소의 역할을 한다.

41) 기업로비가 발달하는 과정에서 전문 로비회사들의 활동이 점차 증가했다. 집행위원회는 1993년 이익단체들과의 열린 대화를 위한 녹서(Document 93/C63/02)에서 재계와 사회를 대표하는 이익집단과 이윤을 획득하기 위해 로비를 하는 전문 로비스트 집단을 구분하기 시작했다. 따라서 전문 로비회사들은 집행위원회의 자문 고려대상에서 소외될 수 있는 소지가 커졌다. 하지만 전문 로비회사들은 자원부족으로 인해 브뤼셀에 대표사무소와 기업 내 로비인력을 갖출 수 없는 중소기업들이 EU 로비활동을 전개할 수 있는 매개체가 되었고, 이 무렵 Hill and Knowlton이나 Burson-Marsteller와 같은 거대 로비회사들이 등장하기 시작했다.

42) 2010년 6월 브뤼셀 인터뷰.

그림 4-1. 브뤼셀 주재 기업 대표사무소의 국적별 비중

(단위: %)



자료: Landmarks Publications(2003).

또한 필요시에는 집행위원회 내의 포럼에 참여하거나 자문요청에 응하기 위해 본사 또는 외부로부터 전문가를 요청, 동원할 수 있는 실질적인 권한을 부여받고 있다. 하지만 가장 중요한 업무 중 하나는 EU의 규제정책이 만들어져 가는데 있어서의 잠재적인 컨센서스를 파악해내고 집행위원회의 DG, 유럽의회의 상임위원회, 자국의 상임대표부 등과의 정기적인 접촉을 통해 협력관계를 발전·유지시키는 일이다(Coen 2008).

다. 산업단체를 통한 로비

EU 산업단체들은 EU 역내시장의 발전과 함께 유럽화(Europeanisation)를 겪으면서 발전되어 왔다. EU 차원의 산업단체들이 발전하게 되는 계기로는 다음을 지적할 수 있다. 첫째로 EU차원의 산업협회를 통해 적극적으로 활동함으로써 ‘유럽적’이라는 신임(Positive European credential)을 얻을 수

있다는 점이다. 공동의 채널을 통해 EU 기관과 접촉함으로써 ‘유럽적’이라는 명성을 얻을 수 있으며, 여기에서 취득한 명성은 향후 개별적으로 EU 기관에 접촉을 시도할 때, 활용할 수 있으므로 긍정적인 파급효과를 갖게 되는 셈이다.

두 번째로는 기업들이 로비에 할당할 수 있는 재정적·정치적 재원에 있어서 한계를 가지고 있다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 기업들은 로비의 대상과 주제에 있어서 우선순위를 정하게 되는데 규제안이 비교적 구체화되는 짧은 시기에 집단행동을 할 경우, 각자에게 부과될 수 있는 부담을 줄일 수 있게 된다. EU 차원의 산업협회들은 다양한 분야에 있어서 EU 기관들의 일반 동향과 규제 관련 동향들을 모니터링하여 회원사에 전달해 줄 수 있으며, 이는 개별기업들이 로비관련 재정부담을 줄이는 데 크게 기여할 수 있다.⁴³⁾

세 번째로 멤버십을 통한 이익보다 멤버십을 얻지 못했을 때의 불이익 때문에 가입하게 되는 경우도 있다(Jordan 1998; Greenwood 2007). 산업협회에 가입하지 않을 경우, 개별 기업은 유럽차원에서의 신임도 획득이나 EU 기관에 직접적인 접촉 시도에 있어서 불이익을 당할 수 있다. 또한 산업협회로부터 제공되는 EU의 동향과 산업정보 등을 얻지 못할 수도 있다. 대부분의 기업들은 협회에 등록을 통해 이익을 보고 있다고 평가하고 있으며 로비에 할당된 재원의 1/4를 국가별, 또는 EU차원의 산업협회활동에 할당하고 있다고 밝히고 있다(Coen 2008).

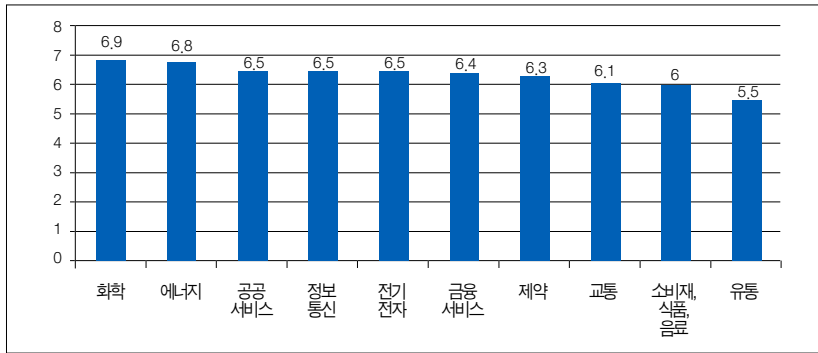
EU 차원의 단체행동의 발달여부는 집행위원회의 규제권한의 발달여부와 해당분야의 산업구조에 따라 달려있는 것으로 나타난다. EU 차원에서의 로비가 발달하는 분야로는 화학, 제약, 전기, 에너지, 식품 등을 들 수 있다.⁴⁴⁾

43) 실제로 REACH 규제안이 제정되는 기간 동안에 유럽화학산업협회(CEFIC: European Chemical Industry Council) 내의 REACH 전담 인력은 40여 명에 달했는데, 이와 같은 상실인력의 유지는 개별 기업 차원에서는 재원의 부족으로 힘들다고 볼 수 있다(Corporate Europe Observatory 2005).

44) 브뤼셀 인터뷰 2010년 6월.

이중에서도 명확한 목표가 제시되어 있고 많은 기업들이 공통의 기반, 공감대, 조건들을 가지고 있는 산업분야에서 기업들의 단체행동이 발달하게 된다. 유럽자동차협회(ACEA)와 유럽화학산업협회(CEFIC)가 성공적인 협회의 예로 평가받고 있는 이유도 EU 역내시장에서 자동차와 화학산업이 갖는 특성과 밀접한 연관을 갖는다. EU 기관의 규제가 기업의 수익성에 큰 영향을 미치는 산업분야에서도 협회를 통한 단체행동이 발달하게 되며, EU 기관의 규제가 미미한 부문에서는 단체행동 또한 미미한 경우가 많아, 로비활동의 영역이 국가적 차원으로 한정되는 경우가 많다.

■ 그림 4-2. 집행위원회에 대한 로비의 체감효과 ■



자료: Burson-Marsteller(2003).

[그림 4-2]는 설문조사를 통해 기업들이 실제로 느끼는 대EU 집행위원회 로비의 효용을 산업분야별로 평가해 놓은 것이다.⁴⁵⁾ 화학, 에너지 부문이 가장 높은 평가를 받고 있는데, 이에 대한 이유로는 이 분야들이 EU의 규제적 용에 직접적으로 저촉되며, 산업집중도와 전문성이 강하기 때문에 상대적으

45) EU 로비전문기관인 Burson-Marsteller는 500개 기업을 대상으로 EU 로비의 효용성에 대해 설문조사를 실시했으며, 조사결과를 0에서 10사이의 점수로 환산하여 표시했다(Burson-Marsteller 2003).

로 높은 로비성과를 거둘 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 또한 에너지, 공공서비스 분야에서도 로비의 효용이 높은 것으로 나타나는데, 이는 2000년대 초부터 역내시장 완성을 위해 대규모의 민영화가 추진·계획되었다는 점과 깊은 관련이 있다.

그런데 산업단체를 통한 로비는 개별기업들의 직접적인 로비와 대체관계를 형성할 수도 있다. 1990년대 초부터 대기업들이 직접적인 로비활동에 나섬에 따라 EU 산업단체는 침체를 겪은 바 있다. 사실 EU 차원의 산업단체는 국가별 산업연맹(Federation)을 회원으로 하는 일종이 연합체(umbrella organisation)로서의 성격을 갖추고 있는 경우가 많다. 이로 인해 특정이슈에 대한 강력한 의견제기 보다는 회원인 국가별 산업연맹과 기업들의 공통분모만을 뽑아서 정리하는 입장을 보여 왔고, 이 과정 중에서 기업들의 의사가 희석되기 쉬워, 최종 로비의 성과에 대해서 의문이 제기되곤 했다(Grant 1993). 이러한 한계점으로 인해 산업집중도가 높은 자동차, 화학, 제약 부문의 기업들은 국가차원의 산업단체에 가입하는 것 뿐만 아니라, EU 차원의 산업연맹을 재구성(restructuring)하여 직접 가입하는 양상을 보여왔다(McLaughlin and Jordan 1993). 이러한 EU 산업단체들은 1990년대 후반부터 부각되기 시작했다. 이들은 산업기준 및 시장규범을 선점, 유포할 수 있는 대기업들을 회원사로 가지고, 이들로부터 신뢰할 수 있는 정보를 제공받아 EU 기관의 정보요구에 대해 훨씬 빠르게 대처할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 또한 특정현안에 정책초점을 맞춰서 재원을 집중시키는 효율적인 운영방침을 가지고 있어 산업계의 EU 로비에 핵심적인 역할을 하고 있다.(Eising 2004, 2007).

라. 대유럽의회 로비의 증대

비교적 늦게 두드러지기 시작한 EU 로비의 특징으로는 대유럽의회 로비

의 증거를 들 수 있다. 이는 마스트리히트 조약 이후 공동결정이나 조정위원회 등의 절차를 통해 유럽의회의 역할이 계속 커져온 점과 밀접하게 연관되어 있다. 특히 1990년대 말 바이오기술 특허, 담배광고 허용 등의 규제를 둘러싼 EU 기관과 회원국 간의 의견대립은 대유럽의회 로비의 중요성을 인식시키는 계기가 되었다(Earshaw and Judge 2006).

1994~2005년 사이에 유럽의회의 직원 수는 두 배로 증가하였으며 유럽의원(MEP: Members of European Parliament)과 이익단체의 접촉 수도 두 배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 유럽의회는 규제안의 입안을 직접적으로 담당하지는 않는다는 점에서 집행위원회와 같은 고도의 기술적 전문지식을 항상 필요로 하지는 않으나, 집행위원회의 법안을 심의해야 한다는 점에서 일정 수준의 전문지식을 필요로 한다.⁴⁶⁾ 유럽의회의 한정된 재원과 인력규모로는 이러한 전문지식을 갖추는 데 한계가 있으며, 이로 인해 외부 전문가들의 자문에 의존하는 경향을 보인다. 이 과정에서 유럽의회와 이익단체 간의 접촉은 활발하게 이루어진다.⁴⁷⁾

하지만 유럽의회에 대한 이익단체들의 접근방식은 집행위원회의 경우와는 차별화되어야 할 필요가 있는데, 관료주의적인 집행위원회와 달리 유럽의회는 정치적 성격의 기관이기 때문이다. 직접선거로 선출되는 유럽의회 의원들은 자신의 지역구에 대한 이해관계와 EU 경제와 시민사회의 전반적인 이익에 민감한 반응을 보이게 된다. 따라서 이익단체들은 자신들의 이해를 관철시키는 것이 지역사회에 대한 발전에 어떻게 긍정적인 영향을 줄 수 있는지

46) 유럽의회 각 상임위원회 내에서 규제안에 대한 심의담당의원(rapporteur)의 조사업무를 지원하는 전문 인력은 5~6명에 불과하며, 이들은 외부 전문가의 도움을 받아 조사업무를 진행한다. 이 과정에서 전문지식을 제공할 수 있는 기업, 산업단체 NGO 등 이익단체들과의 접촉은 필수적이게 된다(2010년 6월 브뤼셀 방문 인터뷰).

47) 집행위원회와 마찬가지로 유럽의회도 기업들과의 접촉을 선호하게 되는데, 그 이유로는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 실제적인 시장참여자의 전문지식을 규제안 심의에 활용함으로써 정책 정당성(policy legitimacy)을 획득할 수 있으며, 둘째, 다양한 이익집단들의 이해관계를 심의에 반영하였기 때문에, 정치적 정당성(political legitimacy)도 획득할 수 있기 때문이다.

에 대해 설득할 필요성이 있다. 이러한 유럽의회만의 특성으로 인해 집행위원회와는 구분되는 유럽의회 대한 로비모델이 등장했다. 집행위원회에 대한 로비는 집행위원회의 관료들의 재량에 대해 이익집단이 전문지식과 시장지식을 제공하며 접근해 가는 방식인 반면, 유럽의회의 경우에는 전문지식의 제공 외에도 정치적 환경에 입각하여, 언론을 통한 홍보활동과 여론형성을 위한 공공캠페인이 중요하게 작용한다.

2. 로비에 대한 규제 추이와 현황

로비는 정책결정과정에서 대한 특혜적인 접근을 전제로 한다는 점에서 부정적인 이미지로 받아들여지는 경우가 많다. 대부분의 국가에서는 로비 및 로비스트들에 대한 부정적인 시각이 존재하며, 민주주의 국가에서는 로비제도에 대한 법적 규제를 시행·추진하고 있다(OECD 2009). EU 로비는 유럽 통합과 더불어 EU 기관들의 권한확대에 따라 점차 발전하여 왔으며, 이 과정에서 규제의 필요성 또한 대두되기 시작하였다. 본 절에서는 집행위원회와 유럽의회가 추진하여 온 이익단체와 로비스트들에 대한 규제 움직임을 살펴보고, EU 로비 제도와 비교적 차원에서 연구되어 온 미국의 로비규제에 대해 살펴봄으로써 EU 로비 규제의 현주소를 파악하고 앞으로의 발전 방향을 가늠해 보도록 한다.

가. 집행위원회의 규제

1) 이익단체에 대한 규제의 필요성 증가

EU 로비는 비가시적·비공식적 성격으로 인해 그동안 많은 시민단체들의 비판의 대상이 되어왔다. 선거를 통해 선출되는 국회와 정부에 비해 EU 집행

위원회는 근본적으로는 기술관료(technocrat) 집단이며 집행위원단을 제외하고는 정치적인 책임에서 벗어나 있다. 이러한 상황에서 집행위원회의 권한확대는 민주성의 결여라는 측면에서 EU 운영체제의 구조적인 한계점으로 비난을 받아왔다. 이를 개선하기 위해 집행위원회는 1990년대 초부터 로비활동을 규제하고 자문과정에서의 투명성 확보를 위한 노력이 전개하여 왔다.

집행위원회가 로비스트들에 대한 공식적인 규제 움직임을 보인 것은 1992년 이익단체들에게 자발적 차원의 자율규제인(Voluntary code of conduct)을 채택할 것을 권고하면서 부터이다(European Commission 1992). 자율 규제안에서는 집행위원회는 로비활동에 대해 다음과 같은 세 가지 원칙을 제시하고 있다.

첫째로 로비스트는 정직한 방법으로 행동하여야 하며, 자신이 대표하고 있는 이익을 항상 밝혀야 한다.

둘째로 로비스트는 잘못된 정보를 제공해서는 안 된다.

셋째로 로비스트는 자신이 원하는 정보나 처우를 받기 위해 어떤 종류의 보수(inducement)도 제공해서는 안 된다.

1990년대 집행위원회는 이익단체들이 스스로 행동규범을 채택할 것을 권고했는데, 이러한 행동규범을 채택한 로비스트 단체로는 EPACA(European Public Affairs Consultancies' Association)와 SEAP(Society of European Affairs Professionals)가 있다.⁴⁸⁾ 하지만 이들 두 단체가 채택한 자체적인 행동규범은 규범 범위를 명시하고 있지 않으며, 규제방안 중 핵심적인 부문에 대해서는 모호한 표현으로 일관하고 있어, 자율규제의 실효성이 의문시되었다.⁴⁹⁾ 또한 집행위원회가 자율규제를 통해 권고한 규범은 전체 로비스트

48) 2005년에 설립된 EPACA는 EU 로비업무에 종사하는 38개의 전문컨설팅 회사들로 구성되어 있다(<http://epaca.org>). SEAP은 1997년에 설립되었으며 EU 로비관련 업무에 종사하는 260개의 단체가 등록되어 있다(<http://www.seap.be>).

중에 5%에 불과한 공공업무 컨설턴트(Public affairs Consultant)에만 해당하기 때문에, 규제의 상징성 이외에 실질적인 효과는 없었다.

이익단체에 대한 집행위원회의 규제는 느슨한 것이 특징으로, 집행위원회와의 접촉을 위해 허가제(accreditation)를 시행하지는 않는데, 이는 선별절차와 관련된 논쟁을 피하면서 광범위한 자문과 조화를 위해서인 것으로 해석된다. 하지만 2002년 6월부터 집행위원회 내부에 이익단체들에 대한 등록명단인 CONECCS(Consultation, the European Commission and Civil Society)를 설립하여 운영하기 시작했다.⁵⁰⁾ CONECCS의 설립 목적은 집행위원회의 각 총국들이 필요시에 어느 단체에 자문을 구해야 하는지 알 수 있게 하기 위한 것으로 이익단체에 대한 규제와는 다소 거리가 있었다.

2) 자발적 등록제의 운영

최근의 로비활동에 대한 규제움직임으로는 2007년부터 3월에 집행위원회가 채택한 유럽투명성발의안(ETI: European Transparency Initiative)을 들 수 있다. 행정담당 집행위원인 Siim Kalla가 추진한 이 발의안은 집행위원회가 2006년 5월 ETI에 관한 녹서를 발표하고 이익단체와 EU 기관에 대한 의견수렴을 실시하면서 시작되었다. 2008년 6월부터 ETI에 따라 이익단체들의 자발적 등록제인 이익대표자 등록부(Registry of Interest Representatives)가 운영되기 시작했다.

2000년대 중반 이후 집행위원회가 자발적인 형식이나 등록제도를 도입하게 된 배경으로는 개인 로비스트들의 증가와 로비제도에 대한 투명성 증대의 요구를 들 수 있다. Coen(2007)에 따르면 2000년대 들어서 브뤼셀에서 활동

49) 두 단체의 자율규범에는 improper influence, undue pressure을 금지한다는 내용을 명시하고 있는데, improper와 undue와 같은 핵심적인 단어의 해석에는 모호한 점이 많다.

50) CONECCS에는 800여 개 이상의 이익단체들이 등록되어 있었으나(Obradovic 2009), 유럽투명성 발의안에 의해 2008년 6월부터 이익단체들에 대한 자발적 등록제가 시행되면서 폐지되었다.

하는 전통적인 이익단체(각종 협회, 연합체, NGO) 등의 수는 크게 증가하지 않았지만 개인자격으로 활동하는 로비전문회사, 변호사 등의 수가 급증했다. 집행위원회의 자문절차를 통해 로비활동에 참여하는 이익단체 중 40%가 개인 자격이라는 점이 이를 뒷받침한다. 한편 Obradovic(2009)은 등록제 도입배경을 입안절차에 대한 시민들의 신뢰성을 증진을 목표로 하는 집행위원회의 광범위한 노력에서 찾고 있다. 비공식적인 성격으로 인해 집행위원회의 이익단체에 대한 자문활동은 많은 NGO들의 비판의 대상이 되어왔는데, 최소한 이익단체의 현황이 공개함으로써 자문활동의 가시성을 높일 수 있다는 것이다.

■ 글상자 4-1. 이익단체에 대한 자발적 등록제 ■

집행위원회는 2006년 5월 3일 행정담당 집행위원인 Siim Kalla의 주도하에 European Transparency Initiative(ETI)에 대한 Green Paper를 발간하고 4개월 간의 공개자문절차를 거친 바 있다. 2007년 3월 21일 집행위원회는 공개자문을 반영해 수립한 로비활동 규제안을 발표했다. 자발적 등록을 원칙으로 규제안의 내용과 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 1) 등록에 대한 의무는 없으나(자발적 등록제) 등록함으로써 이익단체들은 집행위원회의 진행업무에 대한 뉴스레터 메일을 받을 수 있다. 미등록 단체가 집행위원회에 서면의견서를 제출할 경우, 집행위원회는 단체가 아닌 개인이건으로 간주한다.
- 2) 로비스트라는 정의가 애매하기 때문에, 이익대표(interest representative)라는 이름을 사용하여 범위를 확장시켰다.
- 3) 로비의 정의를 EU 기관의 정책형성이나 결정과정에 영향을 미치는 것을 목적으로 행해지는 행위로 규정했는데, 수량적으로 이를 판정할 수 있는 기준은 없다.
- 4) 개인 로비스트(개인이름)는 등록부에 등재되지 않는다.
- 5) 등록 이익단체는 운영과 관련된 재정을 공개할 의무가 있다. 다음 두 가지 방식의 제한적인 재정공개 중 하나를 선택할 수 있다. ① 5만 유로 범위에서 자신의 수입과 우선순위의 고객명단을 공개하거나 ② 자신의 총수입 중 로비활동에 의해 얻는 수입을 퍼센티지로 공개할 수 있다. NGO나 싱크탱크는 자신의 총예산과 주요 자금출처를 밝히도록 한다.
- 6) 집행위원회의 윤리강령에 따를 것을 요구하고 있다.
- 7) ETI는 집행위원회가 향후 유럽의회와 각료이사회와 공동의 로비스트 등록부를 만들기 위해 연구그룹을 창설할 것을 권장하고 있다.
- 8) 동제도의 시행 이후 2009년 이 제도의 시행평가를 요구하고 있다.

ETI에 입각한 새로운 등록부가 CONECCS보다 더 광범위한 점은 CONECCS이 EU 차원에 한정된 반면, 새 등록부는 EU뿐만 아니라 회원국, 지방 차원까지도 다 포괄한다는 점이다. 등록부는 등록된 기관에서 일하는 로비스트 개개인의 명의등록을 요구하고 있지는 않는데 그 이유는 집행위가 개개인의 활동보다는 조직화된 시민사회, 즉 시민단체의 활동에 더 초점을 맞추고 있기 때문이다.

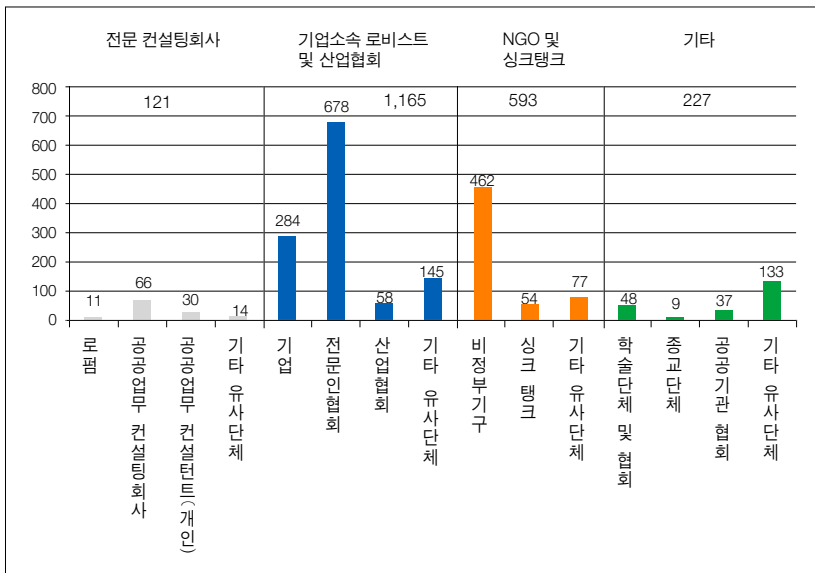
등록을 하기 위해서는 세 가지를 보고해야 하는데, 1) 누구를 대표하는 것인지, 2) 목적과 목표, 3) 어떻게 누구에 의해 재원을 조달받는지를 밝혀야 한다. 특히 재원을 밝혀야 할 의무(financial disclosure requirement)가 있는데 등록 이익단체의 성격에 따라 차별적으로 적용된다. 전문 컨설팅 회사나 로펌의 경우 연간 회계장부에 기초해서 EU 기관에 로비하므로 관련된 총액수를 밝혀야 할 필요가 있다. 기업소속 로비스트나 산업협회의 경우 직접 EU 기관에 대한 로비에 투입된 비용을 산정해서 제출해야 하는데 브뤼셀에 사무실을 두고 있는 경우 사무실 임대료를 포함하며 로비와 관련이 없는 비용은 여기에서 제외된다. 브뤼셀에 사무소가 없는 경우, EU 기관에 대한 로비에 할당된 시간을 대략적으로 산정하여 제출하므로 이를 통해 로비 활동에 할당되는 비용을 추정할 수 있다. NGO나 싱크탱크의 경우 자신들의 전체 예산을 공개해야 하며, 어디서 재원조달을 받는지(EU 차원인지, 국가 또는 지방차원인지, 멤버십에 의한 것인지, 기부금에 의한 것인지)를 밝혀야 한다. 따라서 재정공개의무는 로비에 할당된 비용을 밝혀야 하는 이익창출단체(profit-making organisation)에서부터 전체 예산을 밝혀야 하는 NGO에 이르기까지 다양하게 부과되며, 각각의 등록단체들은 자신들이 추정하여 로비나 이익 대표행위 등과 관련된 비용을 산정하여 보고해야 한다.

하지만 이 등록명부는 엄격한 기준에 의해 운영되는 것이 아니며 EU 기관에 대한 로비관련 비용 및 수입, 회계기준 등의 일관성 부족으로 수평비교가 어려운 단점이 있다. 또한 등록을 함으로써 얻게 되는 이익이 적은 반면 미등록 시 당하게 되는 불이익도 그다지 크지 않아, 이익단체들의 자발적 참

여를 유도하기 힘들다는 점도 문제점으로 지적된다. 이러한 등록제도도 이익 단체의 부정행위를 통제하기 위한 장치라기보다는 EU 로비와 관련된 이익 단체들의 활동을 더 투명하게 하기 위한 노력으로 보는 것이 더 적절하다.

이익단체의 자발적 등록은 인터넷을 통해 2008년 6월 23일부터 시작되었다. 집행위원회는 2009년 10월 27일 자발적 등록제 시행에 대한 중간검토서를 발표했다.⁵¹⁾ 16개월간의 운영실태를 점검하는 중간검토서에서 집행위원회는 2,000여 개가 넘는 이익단체들이 자발적 등록을 시행했음을 밝히며 제도의 시행이 성공적이었다고 자평한 바 있다.⁵²⁾

■ 그림 4-3. 집행위원회에 등록된 이익단체의 수(2009년 10월 29일 기준) ■



자료: 집행위원회.

51) Communication: European Transparency Initiative: the Register of Interest Representatives, one year after. http://ec.europa.eu/transparency/docs/communication_2009_en.pdf(2010년 7월 10일).

52) 2009년 10월 29일 현재 2,106개의 단체가 등록되어 있으며, 한국계 단체로서는 구주산업환경협의회(Korea Environmental Council in Europe)가 등록되어 있다.

[그림 4-3]에 나타난 종류별 이익단체들의 등록현황을 보면 기업 및 산업 협회의 수가 전체 단체수의 절반을 넘어서 다른 범주의 단체에 비해 월등하게 많음을 알 수 있다. 이는 비즈니스 관련 로비활동이 가장 활발하다는 것을 보여주는 예이다.

일부 시민단체들은 자발적 등록제의 한계를 지적하며 투명성 제고를 위해 등록을 의무화할 것을 주장하고 있다. NGO인 Alter-EU는 2003년 유럽의회가 추산한 2,600여 개의 이익단체 중 단지 22.8%만 자발적 등록을 마쳤으며 집행위에 등록된 수는 과다등록 등으로 인해 부풀려진 것이라고 주장했다.⁵³⁾ 또한 이익단체에 대한 등록일 뿐 로비스트 개인에 대한 등록제는 이루어지지 않아, 상당한 규모로 추정되는 기업 내 로비스트(in-house lobbyist)에 대한 규제는 이루어지지 않고 있다. 현재까지 집행위는 감독인원 부족 등을 이유로 등록을 의무화하는 등의 강화된 규제는 어렵다는 입장이나 관련 법규를 정비해 나갈 것임을 밝히고 있다.⁵⁴⁾

나. 유럽의회의 규제

1) 로비스트에 대한 규제

유럽의원(MEP)들은 이익단체들과 연간 7만여 회에 이르는 접촉을 갖고 있다(Mazey and Richardson 2001). 유럽의회의 권한이 확대되어감에 따라 유럽의원들을 대상으로 하는 이익단체들의 로비활동도 활발해져 갔는데, 유럽의회가 선거를 통해 선출된 정치적 성격의 기관이라는 점에서 유럽의회는 의원에 대한 윤리규정⁵⁵⁾과 함께, 로비스트들의 의회출입을 통제하는 규정을

53) The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure? June 2009, Alter-EU Briefing Paper.

54) EUobserver Commission rules out mandatory sign-up to lobby registry(2009년 10월 27일) <http://euobserver.com/9/28889>.

55) 유럽의회는 내규(Rule of Procedure) 2항은 유럽의원이 외부로부터 어떠한 명령(instruction)에도

자체적으로 채택하고 있다.⁵⁶⁾ 이 규정을 준수하도록 서약한 로비스트들만이 유럽의회 출입증을 받게되며. 현재 4,500명의 로비스트가 등록되어 있다.

초기에 유럽의회는 이익단체들이 유럽의원과 유럽의회 직원에 대해 금전 및 향응 제공 등을 차단하고 이익단체들의 유럽의회에 대한 남용을 방지하는 데에 초점이 맞추어져 있었다. 일부 이익단체들이 대외적 신인도를 높이기 위한 목적으로 자신들의 문서에 유럽의회의 의견이나 로고를 삽입하는 경우가 많았기 때문에 이에 대한 규제가 필요했다. 유럽의회에서 로비스트들에 대한 규제가 공식적으로 제기된 것은 1989년 Alman Metten 의원이 서면질의를 통해 이 문제에 대한 대책안 마련을 촉구하면서 부터이다. 이어 1991년에는 유럽의회 의 내규·내사 위원회 의장인 Marc Galle이 로비스트들의 등록부와 유럽의회 건물에 대한 제한적인 접근, 유럽의회 이미지의 남용 방지 등을 골자로 하는 규제 제안서를 제출한 바 있다. 이 제안서는 임박한 유럽의회 재선거로 인해 구체적인 결실을 맺지 못하였으나, 1994년 10월 내규·내사 위원회가 다시 로비스트 규제를 위한 보고서 작성에 착수하면서 규제방안 검토가 재개되었다. 검토는 크게 1) 로비스트들에 대한 유럽의회 출입 허용방안과 2) 유럽의원들에 대한 금전적 이익수령 금지에 대해서 이루어졌다.⁵⁷⁾ 1996년 유럽의회 회의에서 채택된 로비스트에 대한 규제는 유럽의회의 감사관(Quaestors)이 로비스트들에게 의회 출입을 위한 출입허기증을 부여하고, 그 대신 로비스트들은 행동강령 준수를 서약하는 것을 골자로 하고 있다. 또한 유럽의원들에게 의정과 관련된 세부적 활동사항을 의무적으로 보고하도록 하고 있다.

구속되지 않으며, 구속력 있는 위임(binding mandate)을 받아서는 안된다는 점을 규정하고 있다. 로비스트들에게 특정 이익을 받는 것은 구속력 있는 위임을 받는다는 것을 의미할 수 있으므로 금지되어 있다.

56) EP 2005, Art. 3 of annex IX.

57) 1)번과 2)번 안건은 각각 Glyn Ford와 Jean-Thomas Nordmann 의원이 보고(rapport)를 담당하였으며, 1996년 본회의에서 채택되어 1997년 6월에 발표되었다(Official Journal C167 of 2 June 1997).

2) 집행위원회와 유럽의회의 로비규제 차이점

유럽의회는 로비스트에 대한 규제에 있어서 집행위원회와는 근본적인 차이를 보인다. 집행위원회는 이익단체의 접근성을 보장해 주는 것을 투입적 차원의 정당성(input legitimacy) 확보의 일환으로 보고 있다.

■ 글상자 4-2. 집행위원회 내의 자문위원회를 통한 로비⁵⁸⁾ ■

Jens-Peter Bonde 유럽의회 의원은 1999년 집행위원회 산하에 1,500여 개의 비공식 자문위원회(소위원회, 전문가 그룹 등)가 있다는 명단을 입수했으며, 환경 총국에만 121개가 있다는 것을 발견했다. 당시 환경담당 집행위원이었던 Bjerregaard는 Bonde 의원의 확인 문의에 대해 자신도 이렇게 많은 하부 위원회가 있다는 사실을 파악하지 못하고 있다고 밝혔다. Bonde 의원은 집행위원회의 사무총장에게 집행위원회가 운영하는 자문위원회 구성원에 대한 명단 공개를 요구했으나, 사무총장 측은 구성원 명단에 대해서는 모른다는 태도로 일관했다. 하지만 집행위원회가 이들 멤버의 여행경비를 지원했다는 점을 미루어 볼 때, 이미 알고 있는 것으로 보였다.

2004년 유럽의회 선거 전에 Bonde는 또 한 번 정보요구를 했고 집행위원회로부터 재차 거절 답변을 받게 된다. 선거 후 재선된 Bonde 의원은 Barroso 집행위원장을 만나서 비공식 하부위원회 운영의 투명성을 강조하며 명단의 공개를 직접 요구했고, 다음날 Bonde 의원은 3,094 그룹이 적힌 명단을 받았다. 몇 달 후 집행위원회는 1,500여개의 그룹이 있다는 것으로 정정하기에 이른다. Bonde 의원은 이를 웹사이트에 공개했다. Barroso 집행위원장은 하부위원회의 구성원에 관한 세부사항을 밝히겠다고 약속했으나, Bonde 의원은 그 이후, 개인정보 보호를 위해 구성원 명단을 밝힐 수 없다는 집행위원회의 통보를 받았다.

그 이후 행정담당 집행위원인 Siim Kallas도 하부 위원회 구성원에 관한 정보를 공개하는 방안을 추진하겠다고 밝힌 바 있으나, 고위층이 정보공개에 옹호적인데 반해 집행위원회의 실무진이 반대하는 것으로 나타났다. 2007년 봄에 유럽의회의 예산 위원회의 정치 그룹 조정관(COCOBU)은 투명성이 확보되기 전에는 비공식 위원회의 회의를 위한 여행경비 예산을 막기로 결정한 바 있다. Barroso 집행위원장은 2008년 봄까지 비공식 위원회 구성원들의 이름과 직책을 전부 밝히겠다고 약속한 바 있다. 현재 비공식 위원회의 명단은 집행위원회의 인터넷 사이트(<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert>)에서 확인이 가능하다. 구성원의 소속단체는 공개가 되나, 개인 정보보호를 위해 구성원이 반대할 경우 이름은 공개하지 않고 있다.

민주성의 결여가 지적되는 상황에서 외부 이익단체들을 자문과정에 가능한 많이 참석시킴으로써 규제입안 기관으로서의 정당성을 확보하고자 하는 것이 집행위원회의 입장이며, 그 과정에서 투명성 확보의 일환으로 등록제를 운영하는 것이다. 반면에 유럽의회는 직접선거에 의해 구성된 조직이기 때문에 이익단체를 끌어 안음으로써 정당성을 확보해야 할 필요성이 적다. 이러한 차이에 의해 유럽의회는 로비스트들의 활동에 대해 집행위원회에 비해서는 소극적인 입장을 보여 왔다. 하지만 유럽의회의 권한이 확대되고 심의를 위해 외부 전문집단에 대한 의존도가 크게 증가하기 시작하자, 유럽의회도 로비스트들에 대해 집행위원회와 비슷한 전향적인 입장을 보이고 있다. 유럽의회의 제헌위원회(Committee on Constitutional Affairs)는 2008년 4월 1일 로비제도 개혁에 대한 공청회를 실시하여 유럽의회와 집행위원회, 각료이사회를 총괄하는 로비스트들에 대한 종합 등록부(one-stop-shop register)를 만들 것을 제안한 바 있다.

다. 로비규제에 대한 비교: 미국 vs. EU

1) 미국의 로비규제

EU 로비제도는 미국의 로비제도와 비교연구 관점에서 연구되어 왔다. 미국 로비제도의 기원은 1938년에 제정된 외국요원등록법(FARA: Foreign Agent Registration Act)에서 시작된다. 제2차 세계대전에 참전 직전이었던 루스벨트 행정부는 미국 내에서 활동 중인 것으로 파악되는 외국요원에 대한 모니터링의 일환으로 이 법의 입법을 추진했는데, 로비관행에 대한 규제 보다는 로비 캠페인에 관계되는 주체들 간의 자금흐름관계를 명시화하는 데 그 목적이 있었다. 전후인 1946년에는 이 법을 바탕으로 국내 로비활동가들

58) Corporate Europe Observatory(2007).

을 규제하는 연방로비규제법(Federal Regulation of Lobbying Act)이 제정되었다. 새로운 법은 이익단체들이 의회에서 법안의 통과와 저지에 영향을 주는 것을 주 목적(principal purpose)으로 활동할 경우, 양원에 등록된 후에 로비요청자와 지급금액이 나타나 있는 분기별 재정보고서를 의회에 제출할 것을 의무화하고 있었다. 이 법은 로비의 관행을 규제하는 법이라기보다는 정보공개법에 지나지 않는다는 지적을 받아왔고, 실제 적용에 있어서 문제점이 지적되어 왔다. 실제로 워싱턴에서 로비활동을 하고 있는 단체 중에는 등록이 안 된 경우가 많았고, 등록이 된 단체들의 경우에도 재정수입이 거의 없거나, 활동자체가 미비한 것으로 보고되는 경우가 많아 법의 실효성이 문제시 되었다. 특히 로비를 ‘주 목적’으로 하는 단체라는 규정에 대해서는 해석상의 문제점이 있었다(GAO 1991).

1995년에 개정된 로비공개법(LDA: Lobbying Disclosure Act)에서는 측정가능한 척도를 이용하여 로비를 정의하도록 함으로써 해석상의 문제를 해결하고자 하였다. 이 법안에 의하면 1) 로비스트는 보수를 받고 고용되어 2) 하나 이상 로비접촉의 서비스를 제공하며 3) 지난 3개월 동안에 제공한 서비스의 20% 이상의 시간이 로비활동인 경우 로비스트로 규정하고 있다. LDA도 기본적으로 정보공개법의 일환이며, 로비스트들의 관행을 규제하기에는 부족한 점이 지적되었다. 2005년을 전후해서 불거진 로비스캔들로 인해서 2007년에는 청렴리더십 및 열린정부법(Honest Leadership and Open Government Act)이 제정되었는데, 주요한 변화로서는 로비스트들이 전자형태(예를 들어 PDF 형식)의 보고서를 제출하도록 한 점, 다운로드가 가능한 로비스트에 관한 전자 데이터 베이스를 만든 점, 기금마련을 위한 캠페인과 관련된 정보를 일반에 공개하도록 한 점, 의원에 대한 선물이나 여행경비 제공을 금지한 점을 들 수 있다.

2) EU와 미국의 로비규제 비교

EU와 미국의 로비규제는 이익단체의 활동에 대해 대외적인 투명성을 확보하고자 한다는 점에서 근본적인 취지는 같으나, 몇 가지 핵심적인 차이점을 보인다.

첫째로 EU 로비에서는 많은 비영리 단체들이 집행위원회의 재정적 후원에 의존하는 경향을 보인다는 점이다. 이러한 경향은 자발적인 재원마련에 한계가 있는 시민단체에서 두드러진 현상을 보이는데, EU 차원의 시민단체 중 60% 가량이 집행위원회의 직간접적인 재정지원을 받는 것으로 나타나고 있다. 이러한 집행위원회의 지원정책은 이익단체 간의 비대칭성을 완화시키는 한편, 외부의견 수렴과정에서 투입적 차원의 정당성을 확보하려는 노력으로 해석할 수 있다. 미국의 경우 정부 정책에 영향력을 행사하는 이익단체에 대한 재정지원은 금지되어 있는데, 이는 EU와 미국 간의 이익단체에 대한 입장차이를 보여주는 부분이다.

둘째로 공공부문 인력이 공공정책에 대한 전문지식과 네트워크 능력을 바탕으로 민간부문으로 이직하는 회전문 현상을 들 수 있다. 정부기구와 기업을 포함한 이익단체 간에 인력이동이 빈번한 미국에 비해 EU에서는 EU 기관과 이익단체 간의 인력이동이 비교적 드물게 나타난다.⁵⁹⁾

셋째로 EU의 로비규제는 미국의 규제에 비해 비교적 느슨하다는 점이다. 미의회가 로비스트들에 대한 의무적인 등록제를 시행하고 로비공개법(LDA)을 통해 강력한 규제를 시행·추진하고 있는데 비해 EU 집행위원회는 자발적 차원의 등록제에 그치고 있으며, 최소한의 규제에 그치고 있다. 시민단체들은 보다 강력한 로비 규제를 주장하고 있는데 반하여, 현재까지 집행위원회는 의무 등록제의 시행을 고려하지 않고 있으며 아직까지는 로비규제 제도

59) 회전문현상이 나타나더라도 집행위원회의 관료는 관료생활로부터 완전히 은퇴한 이후에야 기업의 EU 업무부서나 전문 컨설턴트로 일하게 되는 경우가 대부분이다. 따라서 공직과 민간분야 사이에서 직업이동이 비교적 빈번한 미국의 모델과는 차이가 난다(2010년 6월 브뤼셀 인터뷰).

를 유지·개선한다는 차원에 그치고 있다. 이러한 차이점은 관료주의에 입각한 집행위원회가 법안 제안을 독점하는 EU의 제도적 특성을 반영한다고 볼 수 있다. EU와 미국 간의 로비규제의 차이점은 [표 4-1]에 정리되어 있다.

▣ 표 4-1. EU와 미국의 로비 규제 비교 ▣

	EU(브뤼셀)	미국(워싱턴)
로비스트 등록 관련 규정	EU 집행위원회: 자발적 유럽의회: 허가를 위해서는 필수적임.	미 의회: 의무적으로 등록해야 함.
공무원에 대한 윤리규정	EU 집행위원회 및 직원: 있음. 유럽의회 의원 및 직원: 있음.	미국 행정부: 있음 미국 의회: 있음
로비스트 및 로비단체에 대한 업무규정	집행위원회: 규정은 있으나 자발적 등록 과정의 일환임. 유럽의회: 승인을 위한 절차상의 과정임.	의회법에 의해 로비스트 활동을 규제, 제한
로비의 차원	다차원 체제(Multi-level system) EU와 국가적 차원 다양한 EU 기관(행정 및 입법 기관) - 집행위원회 - 유럽의회 - 각료 이사회	다차원 체제(Multi-level system) 입법기관의 하부구조 - 미 의회 - 주 의회 행정기관의 하부구조 - 연방행정부 - 주행정부
비영리단체에 대한 재정적 지원	많은 비영리 단체들이 집행위에 의해 지원됨. 일부는 집행위원회에 의해 설립됨.	대부분의 비영리 단체는 민간부문의 지원으로 운영되며, 연방정부가 지원하는 경우, 로비활동의 목적은 제외됨.
회전문 현상 (revolving door phenomenon)	미국에 비해 비교적 적음	전직의원이거나 고위공무원이 빈번히 로비스트로 근무. 점점 제한되는 분위기임.
정치유세에 대한 기업후원	매우 드물. 비윤리적으로 여겨짐. 재정적 후원: 공공부문 → 민간부문(시민사회의 일부로 간주됨)	보편화되어 있으나 상한선이 있음. 재정적 후원: 민간부문 → 공공부문(정치활동에 대한 후원)
투명성	최소한의 규제와 법 집행 공식화된 기준은 없으나 European Transparency Initiative를 통해 개선 시도	강력한 규제, 법 집행 Lobbying Disclosure Act of 1995는 로비를 신고하고 고객과 재정적 지원을 공개하도록 함.
지역이슈의 역할	유럽의회 의원들은 지역이슈에 대해 미국의원들에 비해 비교적 덜 민감함. 지방 및 지역적 차원의 이슈들을 지방자치단체장, 의원들로 구성된 Committee of Regions을 통해서 배려됨.	상하원 의원들은 재선출되기 위하여 지역적 이슈에 집중 지역이슈를 대표하기 위한 로비는 강력한 영향을 발휘

제5장

EU 기관별 로비분석

1. 집행위원회

가. 집행위원회와 EU 로비의 관계

1) 로비의 기본원리

집행위원회는 이익단체들의 궁극적인 목적이라고 할 정도로, 로비스트들의 노력이 집중되는 곳이다. 집행위원회에 대한 이익단체의 로비활동을 이해하기 위해서는 양자 사이의 필요와 역학관계에 대한 이해가 필요하다.

집행위원회는 일반 국가에 비해 비교적 소규모의 관료조직과 예산으로 인해 직접적인 행정권한의 행사나 예산배분에 의한 통제가 아니라 규제기구(regulatory authority)로서의 권한행사를 유지해 왔다. 규제안을 작성하기 위해서는 해당분야에 대한 상당수준의 전문적 지식이 필요하며, 회원국 산업계와 관련된 정치적 관계 또한 고려해야 할 필요가 있다. 또한 전문관료 집단의 취약점인 민주성의 결여를 극복하기 위해, 가능한 시민사회의 참여를 확보하여 정치적 정당성을 보완해야 할 필요도 있다. 실제로 집행위원회는

명백히 정책결정과정에서 이익단체들에 대해 문을 여는 이유를 정당성 (legitimacy)과 전문지식의 확보로 꼽고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 전문성과 정당성을 획득함으로써 집행위원회는 법안의 제안 이후 일련의 정책결정과정에서—집행위원회의 손을 떠난 이후—회원국 정부와 유럽의회를 수월하게 설득할 수 있다.⁶¹⁾ 따라서 집행위원회는 다양한 소위원회(committee)와 전문가 그룹 (expert group)을 통해 외부의견을 수렴하고 있다. 다만 효율적인 의견수렴을 위해 다양한 단체보다는 잘 정립된 소수의 그룹을 통해 정보를 제공받고 자하는 경향을 보인다.⁶²⁾

이익단체 입장에서는 집행위원회가 만들어내는 규제안이 자신들의 이익에 저촉될 수 있기 때문에, 초기단계부터 자신들의 이해관계를 반영시키기 위해 노력할 필요가 있다. 가장 보편적인 방법은 집행위원회가 열어놓은 소위원회 등의 로비채널에 참여할 수 있는 멤버십을 얻어내는 것이다. 이를 위해서 이익단체들은 집행위원회의 규제동향과 향후계획을 모니터링하는 한편, 집행위원회가 필요로 하는 전문지식과 EU의 일반이익을 대표하는 논리와 명성을 구축해야 할 필요가 있다. 즉 집행위원회와 이익단체들 사이에 전문지식과 정책결정과정에 대한 접근성을 서로 교환하는 관계(trade-off)가 형성되는 것이다(Bouwen 2002).

Koepl(2000)은 373명의 집행위원회 부서장(unit chief)들을 대상으로 설문조사를 실시했는데 이들은 로비스트들의 전문지식과 직업적 능력을 긍정적으로 평가하고 있다. 67%의 부서장들은 로비스트들이 필요한 존재이며, 이

60) European Commission(2000), The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership, Discussion Paper.

61) 유럽의회와 각료이사회에 대해서 가능한 많은 민간부문의 대표자들과 대화를 함으로써 민의를 충분히 반영하고 정치적 고려 및 정당성을 획득했다는 것을 증명할 수 있게 된다. 또한 산업의 특성과 시장현황에 대한 정확한 이해 속에서 마련된 법안임을 주장할 수 있다. 따라서 입안과정 (comitology)에서 유럽의회와 회원국 정부에 대한 설득력을 확보하게 된다.

62) European Commission(2001), White Paper on European Governance.

들과의 접촉을 먼저 시도하고 있는 것으로 나타났다.

법안작성을 위한 자문 이외에도 집행위원회는 재원의 배분과 정책 수행여부에 대한 감시를 맡고 있다. 공동농업정책(CAP)이나 지역정책을 위한 기금 배분 시 더 많은 재원을 확보하기 위해 이익단체들 간의 로비활동이 있을 수 있다. 또한 집행위원회는 EU 규범의 준수여부를 감시하고 불이행 시 해당 국가를 유럽법원에 제소하는 역할을 맡고 있다. EU 규범을 준수하지 않는 국가나 단체에 의해 자신들의 이익이 침해당한다고 판단될 경우, 이익단체는 집행위원회가 법적 행동을 취하도록 로비활동을 하게 된다.

2) 로비의 채널

집행위원회와 이익단체들의 관계와 로비활동을 이해하기 위해서는 먼저, 집행위원회가 기능주의적 관점에서 설립된 조직이며, 조직구조가 전적으로 업무의 성격에 맞추어져 구성되어 왔다는 점을 인식할 필요가 있다(Christiansen 2006). 집행위는 현재 27개의 총국(DG: Directorate General)과 지원부서(Services)로 구성되어 있고 전반적으로 총국은 업무 단위 위주로 구성되어 있으나, 다양한 업무가 걸쳐 있는 총국도 있다.

각각의 총국은 각료이사회와 유럽의회의 상응부서와 연계되어 있어 정기적인 정보의 교환 및 업무조정이 이루어지며, 위원회나 전문가 집단을 통한 이익단체와의 접촉도 비슷한 방법으로 이루어진다. 집행위원회는 외부에 대한 자문절차에 있어서 소위원회와 전문가 그룹을 매우 광범위하게 활용하고 있는데, 이들은 규제제안의 초기 작업에 있어서 매우 중요한 역할을 담당한다.⁶³⁾

63) 집행위원회가 운영하는 전문가 그룹의 리스트는 다음 사이트에서 확인할 수 있다.
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>(2010년 7월 확인)

표 5-1. 집행위원회의 DG별 소위원회 및 전문가 그룹의 수

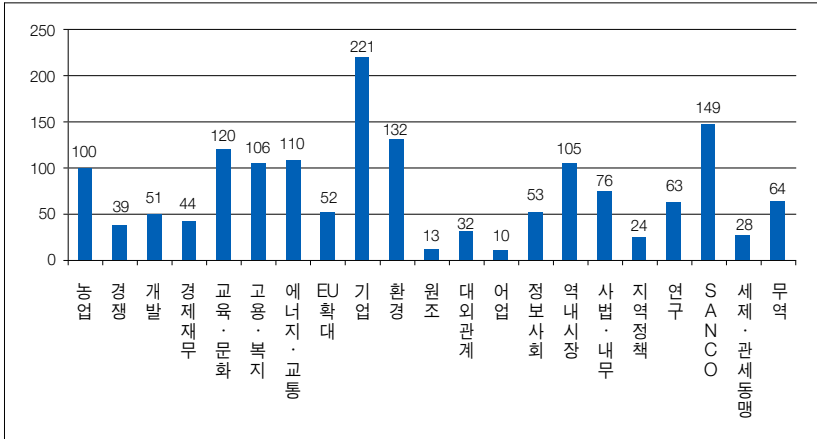
총국(Directorate General)	소위원회 수	전문가 그룹 수	분배정책 영역	총국 내의 인력현황	정책 분과 (unit)의 수
농업(Agriculture)	71	100	1	984	29
경쟁(Competition)	22	39	0	626	30
개발(Development)	33	51	1	277	17
재정경제(Economic and Financial Affairs)	12	44	0	465	25
교육, 문화(Education and Culture)	90	120	1	645	13
고용, 사회복지(Employment and Social Affairs)	56	106	1	676	25
에너지, 교통(Energy and Transport)	104	110	0	953	38
회원국 확대(Enlargement)	0	52	0	333	15
기업(Enterprise)	94	221	0	858	38
환경(Environment)	124	132	0	541	21
대외원조(Humanitarian Aid, ECHO)	18	13	1	179	4
대외관계(External Relations)	25	32	0	676	28
어업(Fisheries)	1	10	1	290	12
정보사회(Information Society)	39	53	0	1054	35
역내시장(Internal Market)	70	105	0	437	24
사법, 내무(Justice and Home Affairs)	51	76	0	368	14
지역정책(Regional Policy)	59	24	1	595	23
연구(Research)	132	63	1	1552	65
보건, 소비자보호(SANCO)	55	149	0	711	26
세제, 관세동맹(Taxation and Customs Union)	99	28	1	396	23
무역(Trade)	10	64	1	456	16

자료: CONECCS 2006, Broscheid and Coen 2007.

[표 5-1]은 집행위원회 내부의 소위원회와 전문가 그룹 수를 총국 별로 보여주고 있다. 기업, 환경, 역내시장 등 일반적으로 집행위원회의 규제권한이 강하고 산업계의 이해관계가 제일 첨예한 분야를 담당하는 총국일수록 내부에 많은 소위원회와 전문가 그룹이 있음을 알 수 있다.

그림 5-1. 중국 내의 자문과정에서 활동하는 이익단체의 수

(총 1,592개 단체)



자료: Broscheild and Coen(2007).

[그림 5-1]은 각 중국이 자문과정에서 접촉하고 있는 이익단체의 수를 나타낸다. 기업총국에 가장 많은 이익단체가 접촉하고 있는 것으로 나타나 있는데, 그만큼 집행위원회가 역내시장 운영에서 가지는 권한이 크다는 것을 알 수 있다. 한 법안에 대해서 하나의 중국만 관여하는 것이 아니라 다양한 중국들이 관여할 수 있기 때문에 본 자료의 수치는 다소 부풀려진 것일 수도 있다. 예를 들어 금융서비스에 관한 규제안의 작성에는 항상 역내시장 총국과 경제·재무 총국이 관여하게 되고, 소비자보호와 관련되어서는 SANCO(보건·소비자 총국)가 참여할 수 있다. 따라서 다양한 중국 간에 내부적 토론과 갈등이 있을 수도 있으며, 사무국(Secretariat General)이 이에 대한 조정을 맡는다. 어떤 규제안도 선도적인 역할을 하는 담당총국이 있기 마련인데, 이 총국에 이익단체들의 접촉이 집중된다(Nugent 2001). 비록 해당 규제안의 담당총국과 정규적인 접촉을 갖고 있지 않더라도 자신이 주로 접촉하고 있는 여타의 총국을 통해 의사반영을 시도할 수 있는데, 이러한 의사는 사무국의 조정을 통해 담당총국에 전달될 수 있다.⁶⁴⁾

3) 집행위원회와 이익단체 간의 관계형성 방식

집행위원회는 이익단체들의 관계를 형성(shaping)하기 위해 1) 비공식적 자문절차, 2) 재정적 지원의 사용, 3) 관리(governance)를 통한 방법을 사용할 수 있다.

가) 비공식적 자문절차

집행위원회의 자문과정은 소위원회와 전문가 그룹을 통해 광범위한 분야에서 이루어지고 있으나, 이러한 자문과정은 명문화된 규정에 의한 것이 아닌, 비공식적인 성격을 띤다.⁶⁴⁾ 자문절차를 비공식적인 방식으로 유지하는 데에는 크게 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫 번째 이유는 정책입안 전에 거치는 자문, 조사, 정보교환, 기술적 검토 등의 사전 작업과 공식적인 결정과정에서 거치는 각료이사회, 유럽의회와의 협의를 구분하기 위해서이다. 사전 절차를 명문화해 놓을 경우, 비공식 사전절차와 공식적인 정책결정절차 간의 경계선이 모호해질 수 있으며, 공적인 조정능력이 약화될 수 있다는 것이다. 두 번째 이유는 사전 자문절차를 공식화해 놓을 경우 법안채택과 집행과정에서 절차상의 이유로 유럽법원에 대한 소송이 남발될 수 있다는 점이다. 특히 이러한 법적 분쟁은 자신의 의견이 반영되지 못했다고 판단하는 이익단체로부터 제기될 수 있는 소지가 크다. 비공식적인 자문절차의 운영은 투입적 정당성(input legitimacy)의 확보와 효율적인 정책마련을 통한 결과적 정당성(output legitimacy)의 추구라는 두 가지 목표 사이의 절충으로 해석할 수 있다.

64) 집행위원회는 분야별, 기능별로 파편화·위계화되어 있으므로, 이익집단은 자신의 성격과 추구목적에 따라 다양하게 접근해 나가야할 필요성이 있다(Gueguen 2006).

65) European Commission, 2002 General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission' COM(2002)704.

■ 글상자 5-1. 집행과정의 위원회 ■

집행위원회가 자문절차를 위해 활용하는 위원회는 각료이사회와의 법안에 대한 이행과정에서 운영되는 Comitology 하의 위원회와는 구분되어야 한다. 집행위원회는 EU 조약 211조에 의거하여,⁶⁶⁾ 이사회가 부여한 권한에 의해 규범의 실행을 담당하는 역할을 맡고 있다. 각종 법안에 대한 실행방안이 별도로 상술되어 있지 않는 한 집행위원회가 규제안에 대한 광범위한 이행권을 행사하게 된다. 이 과정에서 집행위원회는 회원국의 대표들로 구성된 다양한 위원회의 보조를 받게 되는데, 이 Comitology 하의 위원회는 크게 자문위원회와 경영위원회, 규제위원회로 구분된다.⁶⁷⁾

이러한 위원회의 활동은 각료이사회 결정(decision of Council 373/87)에 의해 정해졌다. 위원회는 회원국의 전문 관료(회원국당 한명)들로 구성이 되는데, 국장급의 집행위원회 관료가 사회를 맡는다. 위원회에 유럽의회는 참가하지 않으며, 단지 위원회의 토의 결과를 통보받을 뿐이다.⁶⁸⁾

■ 표 5-2. EU 각 기관의 위원회와 특징 ■

위원회의 종류	소위원회(자문) 및 전문가 그룹	각료이사회 의 위원회 및 그룹	Comitology	유럽의회
참석자	참석자: 공공부문과 민간부문의 이익단체, 전문가	참석자: 회원국 대표 및 각료이사회 직원	참석자: 회원국 대표	참석자: 유럽의회 의원
특징	작성단계(1,350개 이상) - 자문위원회 - 전문가 그룹 - 과학위원회 - 사회소통위원회 (Social dialogue committees) 집행위원회에 의해 설립, 운영되는 비공식 위원회임.	채택단계(400여개) - COREPER I and II - 전문 위원회 - 업무 그룹 (Working group) 각료이사회와 집행위원회, 유럽의회에 의해 설립, 각료이사회에 의해 운영됨	실행단계(400여개) - 규제위원회 - 운영위원회 - 자문위원회 집행위원회에 의해 운영되나, 회원국 정부파견 인원으로 구성됨	심의, 채택단계 (20개) - 20개의 상임위원회 각 상임위원회는 24~78명의 의원들로 구성. 상임위원회의 Rapporteur가 심의보고서 작성

66) 암스테르담, 니스 조약 기준.

67) 규제안의 준비과정에서 이해당사자들(이익단체)과의 자문절차를 위해 운영되는 자문위원회와 입안 과정에서 운영되는 자문위원회는 명칭이 같아 혼동을 줄 수 있으나, 성격이 매우 다른 위원회이므로 구분되어야 한다.

68) Comitology 절차와 실행이 불투명하고 민주성이 결여되어 있다는 비판에 따라 2006년 6월에는 제도 개혁안이 결정된 바 있다. 새로운 제도하에서는 안건이 위원회에 원래 부여된 해당 실행권한을 넘어서는 경우 회원국 다수의 결정이라 할지라도 의회가 이에 반대제기를 할 수 있는 제도가 강화되었다. 기존에 의회의 이의제기 시한은 1개월이었으나 3개월로 연장되었고 최장 4개월까지 가능하게 되었다.

나) 관리에 의한 선별적 수용

집행위원회는 가능한 많은 사회집단을 자문절차에 끌어들이므로써 전문성과 함께 민주성의 확보를 표방하고 있으나, 어떤 사회집단을 참여시킬 것인지, 참여의 형태가 구체적으로 어떻게 될 것인지에 대해서는 독자적으로 결정하고 있다.

집행위원회는 소위원회를 운영함에 있어서 자신이 자문받고자 하는 영역을 독자적으로 선정할 수 있으며, 소위원회의 구성과 역할, 참가자의 선정, 운영 일반에 관한 절차를 결정할 수 있다. 소위원회와 전문가 그룹을 통해 이익단체들과 집행위원회와 협력관계가 형성된다고 볼 수 있다. 하지만, 자문결과에 대한 수용여부가 전적으로 집행위원회의 재량에 달려 있다는 점에서 집행위원회는 이익단체들에 대해 상당한 레버리지를 갖는다(Schafer 1996, Mahoney 2004).⁶⁹⁾

■ 글상자 5-2. 집행위원회의 금융서비스행동계획(FSAP: Financial Services Action Plan) ■

1996년 11월~2001년 4월의 기간 동안 집행위원회의 역내시장 총국(MARKT)은 역내 금융시장의 단일화를 추진하기 위해 금융서비스행동계획안(FSAP: Financial Services Action Plan)을 수립하여 시행하기 시작했다. 집행위원회의 이 계획안은 많은 이해당사자들의 로비활동을 촉진시켰으며 집행위원회는 이들의 목소리를 수용하기 위해 다양한 민간부문과 공공부문을 포괄하는 다양한 자문위원회와 전문가 그룹을 구성하여 운영하였다. 표 ()에 나타난 전문가 그룹(위원회, 포럼) 중 대부분의 경우는 일시적인 성격(ad hoc)의 그룹이며 일부는 상설적(standing)인 성격을 띠고 있다. 임시 위원회는 특정 기간동안 특정이슈에 대한 집중적인 토론을 진행하기 위해 만들어졌다. 따라서, 상설 위원회에 비해 덜 중요한 역할을 수행하는 것이라고 볼 수는 없다. 전문가 그룹(Expert groups)은 관련 기업의 전문가들로 구성되는 데 비해, 유럽협회와의 대화(Dialogue with

69) 공식적인 정책결정과정에 포함되는 위원회운영절차(Comitology)에서의 위원회(committee)가 전적으로 회원국의 관료들로 구성이 되는 데 비해 집행위원회의의 non-commitology 위원회는 민간 부문과의 교류가 주 목적이며, 외부 이익단체에게 문호가 열려 있다는 점에서 구분된다(Mazey and Richardson 2006). Comitology하의 위원회에는 공식예산이 할당되어 있는 반면에 non-commitology 위원회 참가자들은 위원회 활동과 관련된 제반경비를 스스로 부담한다.

글상자 5-2. 계속

European associations)는 산업협회 대표자들로 구성되었다. 라운드 테이블은 종종 참가자 수가 100여 명이 넘는 데 비해, 혼합전문가그룹(Mixed expert groups)의 경우 적은 수의 참가인원으로 한정되었다.

역내시장 총국(MARKT) 내 금융서비스 부문의 자문위원회

(1996년 11월~2001년 4월)

분류

전문가 그룹(Expert groups, 민간부분)

1. Financial Services Think Tank(*ad hoc*)
2. Expert Group on Banking Charges for Conversion to the Euro(*ad hoc*)
3. Strategic Review Group(*ad hoc*)
4. Forum Group on Market Manipulation(*ad hoc*)
5. Forum Group on Market Obstacles(*ad hoc*)
6. Forum Group on Consumer Information(*ad hoc*)
7. Forum Group on Updating the Investment Service Directive(*ad hoc*)
8. Forum Group on the Cross-Border Use of Collateral(*ad hoc*)
9. Forum Group on Facilitating Cross-border Corporate Financial Services(*ad hoc*)
10. Forum Group on Financial Conglomerates(*ad hoc*)
11. Payment Systems Subgroup on Payment Card Charge Back(*ad hoc*)
12. Payment Systems Subgroup on Payment by e-Purse(*ad hoc*)

혼합 전문가 그룹(Mixed expert groups, 공공부분+민간부분)

1. Payment Systems Technical Development Group(*standing*)
2. Payment Systems Users Liaison Group(*standing*)
3. SLIM Banking Task Force(*ad hoc*)

유럽협회와의 대화(Dialogue with European associations)

1. Bi-Annual Meeting with the European Federations(*standing*)
2. Comite des Organisations Professionnelles du Credit de l'UE(*standing*)
3. Forum Group Process and the EU Representative Bodies(*ad hoc*)
4. Consumer/Financial Industry Dialogue on Mortgage Lending Info(*ad hoc*)

라운드 테이블(Round Tables)

1. Hearing on the Green Paper on Financial Services(*ad hoc*)
2. Hearing on the Green Paper on Supplementary Pensions(*ad hoc*)
3. Round Table on the General Good in the Insurance Sector(*ad hoc*)
4. Reprioritisation Hearing with the European Federations(*ad hoc*)
5. Open Day on the Assessment of Insurance Undertakings(*ad hoc*)
6. Reinsurance Supervision Open Day(*ad hoc*)
7. Round Table on the Establishment of a Single Payment Area(*ad hoc*)

주: 'ad hoc'과 'standing'은 각각 그룹의 성격이 일시적 또는 상설적인 것을 뜻함.
자료: Bouwen(2006).

다) 재정지원을 통한 활동장려

집행위원회는 재정지원을 통해 이익단체들의 활동을 지원하고 있는데, 일부 단체의 경우 집행위원회의 발의에 의해 설립된 경우도 있다. 이는 로비활동에 개입할 수 있는 이익단체에 대해서는 공식적인 재정지원을 하지 않는 미국의 경우와는 매우 다르다. 집행위원회의 재정지원은 시민단체에 집중되는 경향이 강한데, 이는 생산자단체에 비해 재정마련에 어려움을 겪는 시민단체를 지원함으로써 이익단체 간의 균형관계를 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다.

■ 표 5-3. 집행위원회의 재정지원을 받는 이익단체의 분류 ■

(단위: %)

그룹 종류	이익단체 수	비중
시민단체	28	43.75
청소년, 교육	11	17.19
산업협회	5	7.81
EU 통합운동 그룹	5	7.81
직업협회	3	4.69
고등교육기관 협회	3	4.69
종교단체	2	3.13
정치단체	2	3.13
협회연맹	2	3.13
노조	1	1.56
사업자 협회	1	1.56
연구단체 및 재단	1	1.56
총계	64	100

자료: Mahoney(2004).

나. 집행위원회에 대한 로비

1) 집행위원회의 특성과 업무 방식

이익단체가 집행위원회에 대한 접근성을 확보하기 위해서는 먼저 집행위원회의 구성과 업무 방식에 대한 이해가 필요하다.

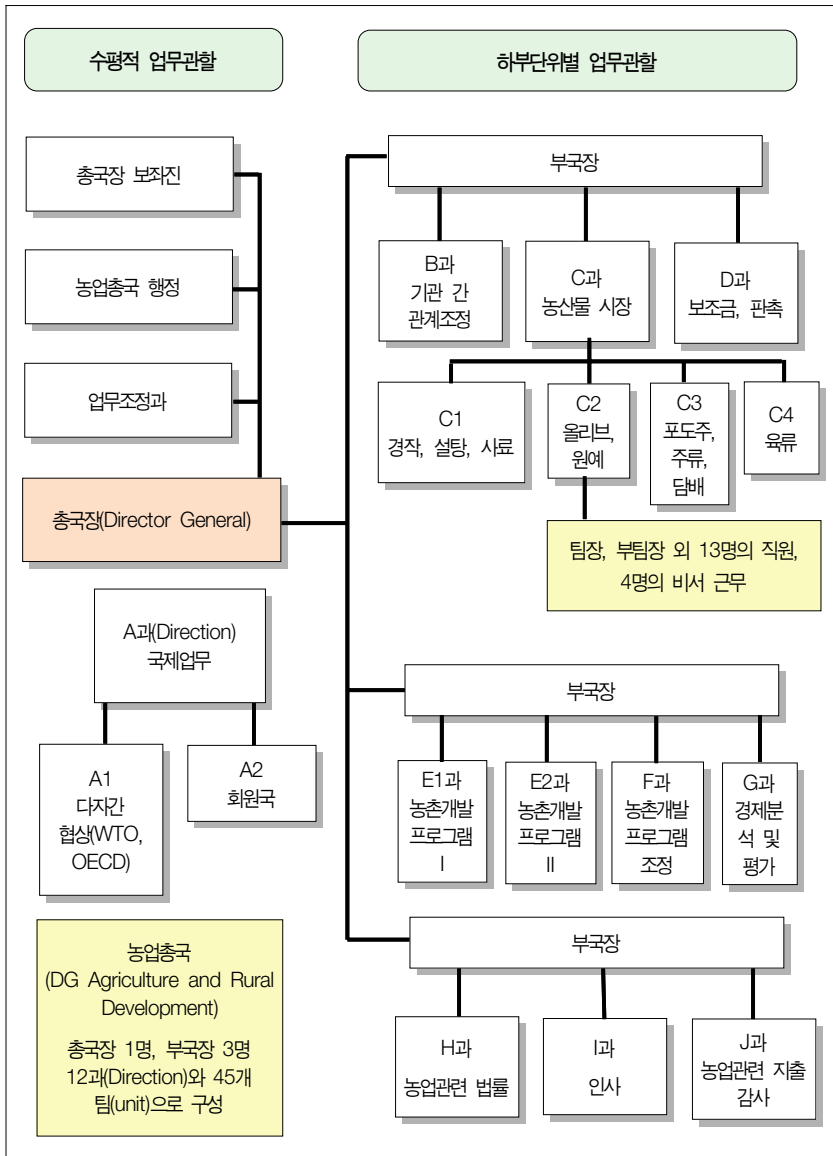
첫째로 집행위원회는 단일조직이 아니며 위계질서와 함께 파편화되어 있는 조직으로 보아야 할 필요가 있다. 집행위원회의 전체 직원규모는 2만 5,000명으로 총국과 지원 서비스 분야로 나뉘어 있다.⁷⁰⁾ 총국(Directorate General)은 업무분야를 기준으로 구분되어 있는데, 다시 국(Direction)으로 나누어지며, 국은 다시 부서(work unit)로 세분화되어 있다. 각각의 부서는 세부분야를 담당하는 7~8명의 직원들로 구성되어 있다. 세부업무 위주로 편성되는 부서구조로 인해 특정 문건을 실제로 작성한 부서를 찾아내는 것은 매우 쉽다. 부서장(unit chief)이 인솔하는 인원의 규모는 적으나, 부서장은 세부 분야에 대한 책임을 지게 되므로, 실제로 지문절차와 법안작성 과정에서 행사할 수 있는 권한이 매우 크다.

둘째로 실무적인 작업은 고위 관료가 아닌 실무진에 의해 이루어진다는 점이다. 위계질서 차원에서는 고위직책으로 갈수록 많은 권한을 가지고 있으나 이들은 관리적 역할을 담당하고 실질적인 법안 작성은 집행위원회의 실무진들에 의해 이루어진다. 따라서 결정단계에서 법안을 변경하는 것은 어렵다. 실무진은 고위관리직에 비해 접촉이 수월하며, 기술적인 대화를 선호하는 경향이 있으므로 기술적 전문지식과 상세한 시장정보를 갖춘 이익단체는 상대적으로 수월한 로비전략을 세울 수 있다.⁷¹⁾

70) 이 중 6천 명은 통번역 관련 인원으로, 집행위원회의 인원규모는 한 국가의 관료조직에 비하면 매우 작은 규모이다.

71) 2010년 6월 브뤼셀 인터뷰.

그림 5-2. 중국 조직도의 예: 농업총국(DG Agriculture and Rural Development)



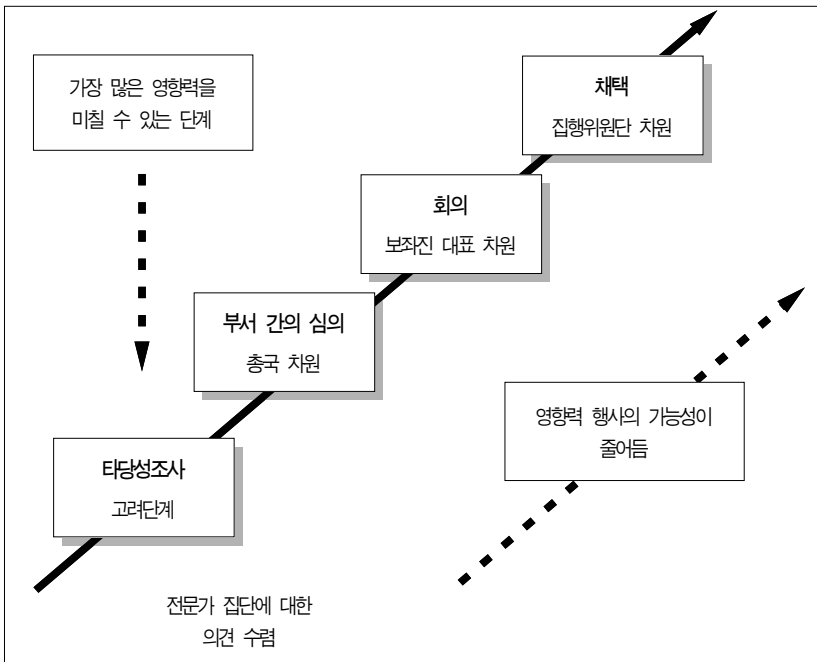
자료: Guéguen(2006).

2) 집행위원회에 대한 효과적인 로비

집행위원회는 공식적으로 모든 EU 규범의 입안을 담당하므로 집행위원회는 초기 입안 과정에서 가장 중요한 역할을 맞게 된다. 법안 제안권과 더불어 집행위원회는 법안의 구성과 문장에 대한 자율성을 가질 수 있다. 법안 내의 문장형식과 단어사용에 의해서도 규제 대상과 범위 등 실질적인 규제 내용이 미묘하게 달라질 수 있으므로 법안 작성권은 집행위원회에 추가적인 권한의 영역을 부여해 준다.

집행위원회의 법안 준비과정은 크게, 외부자문기간과 내부문서 작성기간으로 나눌 수 있다. 외부자문기간은 집행위원회가 법안에 대한 고려, 타당성 조사 등을 위해 외부에 문호를 개방하는 기간이다.

그림 5-3. 법안 작성단계와 영향력 행사 가능성



자료: Guéguen(2006).

다양한 위원회와 전문가 그룹을 통해 기업, 회원국 정부, 산업단체 등의 이익단체들이 자문과정에 참석할 수 있다. 자문기간의 초기에는 공식적으로 작성되거나 서명이 이루어진 문서가 없기 때문에, 이 단계에서는 이익단체들로부터 받은 정보나 요구를 안전에 포함시키는 것이 수월하며, 이익단체 입장에서도 초기단계의 로비활동을 통해 가장 적은 비용으로 가장 많은 효과를 얻을 수 있다.

[그림 5-3]은 법안이 작성되는 단계와 이익단체의 영향력 행사가능성 여부를 보여준다. 초기 타당성 조사와 정책고려 단계에서 집행위원회는 외부 전문가로 구성된 위원회를 설치하고 가능한 많은 정보의 수용을 위해 노력하지만, 총국 차원의 논의를 거쳐 집행위원단으로 가는 단계에서는 여러 총국들의 이해관계를 반영하고, 공식화시키기 위해 문건이 간소화(streamlined)되기 때문에, 영향력 행사를 통해 안전에 변화를 줄 수 있는 소지가 줄어든다. 법안이 집행위원단의 채택단계에까지 올라갔을 때의 로비는 집행위원회의 업무방식을 고려할 때, 다시 많은 행정작업들을 요구한다. 또한 언론의 조명을 받기 쉬우며 부당한 영향력 행사로 인식되어 성공하기 어렵다는 것이 일반적인 평가이다.

2. 유럽의회

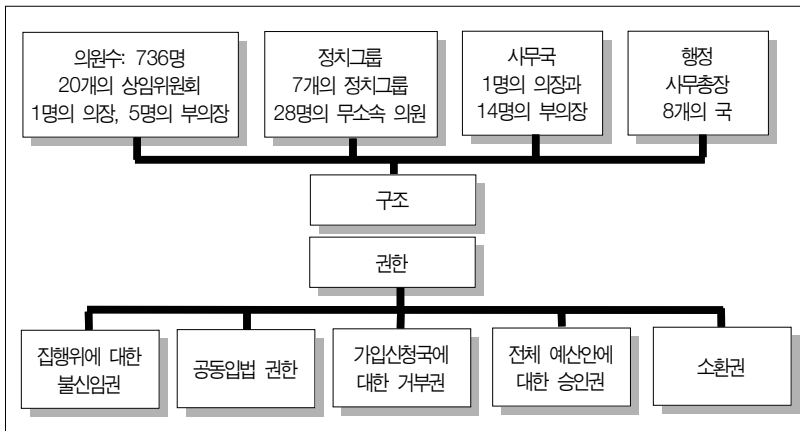
유럽의회의 역할은 지난 20년간 많은 변화를 겪었는데, 특히 마스트리히트 조약과 암스테르담 조약을 거치면서 공동결정절차 영역의 확대와 더불어 유럽의회의 위상이 강화되었고, 이로 인해 유럽의회에 대한 로비의 중요성이 커졌다. 이익단체들의 유럽의회에 대한 접촉은 연간 7만 회에 이르며, 비즈니스업계는 로비를 위한 재원의 20%를 유럽의회에 대한 로비에 할당하고 있는 것으로 나타난다.

가. 유럽의회의 업무방식

집행위원회가 기술관료로 구성되어 기술적인 업무방식이 주를 이루는 데 비해, 선거를 통해 구성된 유럽의회는 대부분 정치경력을 쌓아온 의원들로 구성되어 있다. 따라서 여론에 민감한 반응을 보이며, 기술적 지식보다는 정치적 고려와 함께 일반 이익을 중시하는 경향을 보인다. 또한 의원들의 정치적 경향에 따라 특정이슈에 대한 논의에서 찬반 성향이 뚜렷하게 나타난다.

유럽의회의 개략적인 구조는 [그림 5-2]에 나타나 있다. 유럽의회의 특징은 의원의 국적과 상관없이 정치그룹(정당)과 상임위원회 중심의 활동이 이루어진다는 점이다. 정치그룹은 의원들의 정치적 경향을 반영하므로, 일반 국회의 정당과 유사한 양상을 보이나, 정치그룹을 형성하기 위해서는 최소한 5개국 출신 19명의 의원이 필요하다. 국내 정치에 비해서는 사상적인 편중성과 대립이 약하다고 볼 수 있으나, 우파적 성향의 유럽국민당-유럽민주당(EPP-ED)부터 좌파인 유럽통합좌파/북구녹색좌파(GUE/NGL), 그리고 환경보호강화를 주장하는 녹색당/유럽자유연대(GREEN/EFN)까지 다양한 성격의 그룹들이 형성되어 있다.

■ 그림 5-4. 유럽의회의 구조와 권한



현재 유럽의회에는 20개의 상임위원회가 있으며 각 상위위원회는 28~86명의 의원들로 구성되어 집행위원회가 제안한 규제안에 대한 실질적인 심사를 담당한다. 가령, 환경관련 규제의 경우 환경·보건·사회 위원회(ENVI)가 주 상임위원회가 되어 심의보고서(rapport)를 작성하게 되며, 산업·연구·에너지 위원회(ITRE)와 같이 유관분야를 담당하는 위원회와 협력하게 된다. 이 과정에서 심의 보고서를 담당하는 심의보고의원(Rapporteur)이 임명되는데, Rapporteur의 보고서를 바탕으로 주 상임위원회에서 심의·개정이 이루어지고 결과물은 본회의(plenary session)에서 표결을 거쳐 최종적으로 확정된다.⁷²⁾

▣ 표 5-4. 유럽의회 내의 상임위원회(standing committee)와 특별위원회(special committee) ▣

상임위원회	약칭	상임위원회	약칭
외교위원회	AFET	역내시장·소비자보호위원회	IMCO
인권위원회	DROI	교통·여행위원회	TRAN
안보·국방위원회	SEDE	지역개발위원회	REGI
개발위원회	DEVE	농업·농촌개발위원회	AGRI
통상위원회	INTA	수산위원회	PECH
예산위원회	BUDG	문화·교육위원회	CULT
예산조정위원회	CONT	법사위원회	JURI
경제·통화위원회	ECON	시민권·법무·내무위원회	LIBE
고용·사회복지위원회	EMPL	헌법위원회	AFCO
환경·보건·식품안전위원회	ENVI	여성권·여성평등위원회	FEMM
산업·연구·에너지위원회	ITRE	청원위원회	PETI
특별위원회	약칭		
금융·경제사회위기위원회	CRIS		
정책대응위원회	SURE		

자료: European Parliament.

72) 규제안에 대한 실질적인 심의를 담당한다는 점에서 Rapporteur의 권한은 매우 크다고 볼 수 있는데, 주로 해당 상임위원회 내에서 지명도가 높은 의원이 맡게 되며, 정치그룹 간에 협의를 통해 선정된다. 선정방식은 일종의 쿠폰제(rapporteur를 임명할 때마다 각 정치그룹이 할당된 rapporteur 쿠폰을 사용하는 방식)로 이루어진다.

이 과정은 집행위원회 이후 법안의 수정이 이루어질 수 있으며, 중요성이 매우 큰 Rapporteur에 대한 이익단체들의 접촉시도가 활발하게 전개된다.

나. 유럽의회와 EU 로비

유럽의회의 권한은 공동결정절차의 도입을 통해 지난 20년 동안 강화되어 왔다. 오늘날 EU 규범의 2/3가 각료이사회와 유럽의회의 공동결정절차를 통해 제정되고 있다. 이러한 유럽의회의 역할 증가와 함께 이익단체들의 유럽의회에 대한 관심도 높아졌다. 유럽의회 의원들은 이익단체들과 연간 7만 건의 접촉을 갖는 것으로 알려지고 있는데, 이는 각 의원 당 100여 건의 접촉을 갖는다는 것을 의미한다. 1년에 유럽의회 의원들은 7만 건의 만남을 소화해내고 있으며, 이는 각 의원당 100여 건의 접촉을 갖고 있는 것을 의미한다(Earnshaw and Judge 2006; Corbett *et al.* 2007). 각종 단체회의와 공개청문회, 전화와 서신을 통한 접촉 등을 포함할 경우, 이익단체들과 의원들의 접촉은 더 빈번할 것으로 예상할 수 있다.⁷³⁾

유럽의회는 집행위원회의 법안을 심의·수정하기 때문에, 이를 위한 일정 수준의 전문적 지식이 필요하게 된다. 이는 유럽의회 내의 자체 인력만으로는 소화해내기 힘든 업무이며, 따라서 유럽의회 또한 외부로부터의 정보제공에 대해 열린 입장을 보인다. 실제로 소속 정치 그룹과 상관없이 대부분의 의원들은 이익단체와의 만남이 중요한 사실과 정보를 제공해주며, 이 과정에서 중요한 사전지식을 얻을 수 있다고 평가하고 있다(Coen 2008).

73) 제6차 유럽의회(2004~09년)에서 산업·연구·에너지 위원회(ITRE)의 위원장을 맡았던 Angelika Niebler는 휴대폰 로밍요금에 관한 입법심의를 담당하게 되었는데, 이 기간 동안 이익단체로부터 하루 평균 50건의 약속 요청을 받았다고 회상하고 있다(Coen 2008).

다. 유럽의회에 대한 로비

유럽의회에 대한 로비활동을 위해서는 유럽의회의 특성에 대한 이해가 필요하다. 집행위원회가 근본적으로 기술관료로 구성되어 있고, 이로 인해 업무방식이 기술적인 데 비해, 선거를 통해 구성된 유럽의회는 대부분 정치경력을 쌓아온 의원들로 구성되어 있고, 여론에 민감한 반응을 보인다. 따라서 기술적 지식보다는 정치적 고려와 함께 일반 이익을 중시하는 경향을 보인다. 또한 의원들의 정치적 경향에 따라 특정이슈에 대한 논의에 있어서 찬반 성향이 극명하게 나타난다. 가령, 환경보호 또는 화학물질의 사용과 관련된 규제에 있어서 유럽국민당과 녹색당의 입장 차이가 다를 것이라는 것은 충분히 예상해 볼 수 있다. 따라서 이익단체들은 유럽의회 의원에 대한 로비활동에서 정치 그룹별 정책선호도의 차이점을 감안하고 접근할 필요가 있다.

유럽의회의 독해과정은 정치 그룹별로 세밀하게 감시되며, 상대적으로 열려 있는 1차 독해에 비해 2차, 3차 독해에서 더 세밀한 검토와 조건이 따른다. 심의가 예상 또는 진행 중인 특정법안에 대해서 이익집단이 의견을 피력하기 위한 가장 효과적인 방법은 Rapporteur를 맡고 있는 의원과 접촉하는 것이다.⁷⁴⁾ 독해 과정에서 상임위원회 내부에서는 Rapporteur의 주도하에 심의 보고가 이루어지고 이 보고에 대한 표결이 이루어지는데, 이 과정에서 상임위원회의 의원들은 법안의 이해를 위해 외부적 의견을 필요로 하게 된다. 이를 위해 상임위원회의 직원과 의원 보좌진들은 이익단체를 비롯한 외부 인력과의 접촉을 필요로 하게 되며, 이 과정에서 이익단체는 자신들의 입장과 의견을 전달할 수 있는 여지를 갖게 된다. 하지만 모든 심의과정의 후반부, 특히 조정위원회의 과정에서는 집행위원회와 회원국, 유럽의회와의 상호의견

74) Rapporteur의 입장에서는 보다 풍부한 정보를 활용하여 기술적·정치적 측면에서 우수한 심의결과를 내어 놓을 경우, 의원 본인과 본인이 속한 정치집단에 대한 지명도와 위상을 올릴 수 있으므로, 이익단체와 접촉하고자 하는 충분한 유인동기가 있다.

교환이 제도화되어 있고 이 과정에서 일단 결정된 사항을 반복하는 것은 어렵게 된다.

3. 각료이사회

가. 각료이사회 업무방식

각료이사회는 유럽의회와 함께 집행위원회가 제안한 법안에 대한 개정과 결정을 담당하므로 실질적인 결정기관이다. 각료이사회는 단일조직이 아니라 분과별 장관회의라고 볼 수 있는데, [표 5-4]에 나타난 바와 같이, 일반행정 및 대외관계 이사회와 재정경제 이사회가 가장 활발한 활동을 보인다.

표 5-5. 각료이사회 연도별 장관회의 수

각료이사회(분야)	회의 수		
	2003년	2004년	2005년
일반행정 및 대외관계	19	19	27
재정경제	13	11	11
교육, 복지 보건, 소비	5	4	3
사법, 내무	6	8	6
경쟁력	7	4	7
교통, 통신, 에너지	7	5	4
농업, 수산	8	10	11
환경	4	4	4
교육, 청소년, 문화	3	3	3
합계	72	68	76

자료: Guéguen(2006).

각료이사회 내의 표결은 대부분의 경우 가중다수결 방식으로 결정이 이루어진다. 1986년 단일유럽의정서의 도입 전까지는 만장일치를 통한 결정이 원칙으로 자리잡고 있었으나, 수차례에 걸친 EU 조약 개정은 점차 가중다수결 방식의 적용을 확대하여 왔다.

분과별로 전문화되어 있는 각료이사회는 6개월 기간의 순회의장국 시스템으로 운영이 되나 전체적인 행정운영은 5년 임기의 사무총장과 8개국에 배치된 2,700명의 직원들에 의해 이루어진다. 각료이사회는 실질적인 업무를 위해서 각 회원국의 실무관료들로 이루어진 상임대표위원회(COREPER)의 지원을 받는다. COREPER는 I과 II로 나뉜다. COREPER II는 각 회원국의 대표들로 구성되어 법안에 대한 정치적인 조정과 문건의 작성이 이루어진다. COREPER I은 실무관료들로 구성되어 보다 기술적인 부문을 조정하게 된다.⁷⁵⁾

▣ 표 5-6. 각료이사회 내의 전문위원회(special committees) ▣

EU 조약에 의해 설립	경제금융위원회 고용위원회 133조 위원회(통상협상 담당) 정치안보위원회 사회보장위원회
정부 간 결정에 의해 설립	농업특별위원회
각료이사회 의 법령에 의해 설립	군사위원회 위기관리위원회 경제정책위원회 금융서비스위원회 안전위원회
COREPER와 연계된 그룹	Antici 그룹: COREPER I의 업무 준비를 담당 Mertens 그룹: COREPER II의 업무 준비를 담당

자료: Guéguen(2006).

75) 집행위원회는 COREPER I에는 국장급의 관료를, COREPER II에는 과장급 관료(unit chief)를 통해 참석한다.

각료이사회에서 COREPER가 갖는 역할이 중요한 이유는 COREPER가 많은 전문위원회(special committees)와 업무 그룹(working groups)을 통해 진행 중인 안건의 실질적인 검토를 담당하기 때문이다. 실제로 각료이사회는 각국 장관들의 모임이므로, 정치적 책임을 수반하는 입장조율과 마무리 결정을 담당할 뿐, 실질적인 결정은 COREPER에서 이루어진다고 볼 수 있다.⁷⁶⁾ COREPER 내의 위원회는 다양한 형태로 존재하는데, 크게 1) EU 조약에 의해 설립된 위원회와 2) 정부 간 결정에 의해 만들어진 위원회, 3) 각료이사회 법령(act)에 의거하여 만들어진 위원회로 구분될 수 있으며, 그 외에도 COREPER의 활동을 지원하는 업무 그룹이 있다. 업무 그룹은 여러 위원회들을 보조해 주는 역할을 하는데, 특히 농업부문에 집중되어 있다. 최근 각료이사회 발표에 따르면 265개의 업무그룹(147개의 그룹과 118개의 하부 그룹)이 활동하고 있다.

▮ 표 5-7. 각료이사회 내의 업무 그룹(working groups) ▮

분 야	업무 그룹의 수	하부 업무 그룹의 수	업무 그룹의 예
일반업무	17	0	회원국 확대 담당
대외관계/안보·방위/개발	36	2	UN 담당
경제금융	8	7	세계문제 담당
사법·내무	23	0	비자 담당
농업/어업	26	54	설탕 담당
경쟁	16	11	지적재산권 담당
교통/정보통신/에너지	7	0	보건 담당
환경	2	0	환경 담당
교육, 청소년, 문화	4	0	교육 담당

자료: Guéguen(2006).

76) COREPER 내에서의 결정은 합의에 의해 이루어지며, 합의가 된 사안(Points A로 표시)에 대해서는 각료이사회에서 논의없이 승인되는 경우가 대부분이다. COREPER 차원에서 합의를 이끌어내지 못한 사안(Points B로 표시)에 대해서는 각료이사회 논의 후에 표결에 붙여진다.

나. 각료이사회에 대한 로비

각료이사회에 대한 로비는 3대 EU 기관 중에서 가장 어려운 것으로 인식되고 있다(Nicoll and Salmon 1990). 그 이유로는 첫째로 상설조직임에도 불구하고 정기회의시에만 회의가 이루어진다는 점과 접근이 어렵다는 점을 들 수 있다. 각료급 회의의 경우 9개 분야에 걸쳐 평균 일년에 7~8회의 모임이 이루어지며, COREPER의 경우에도 출장 또는 순환근무에 입각한 회원국 파견관료로 이루어져 장기간의 관계형성에 입각한 접근성의 확보는 어렵다는 것이 일반적인 시각이다(Hayes-Renshaw 2009). 둘째로 국가이익과 유럽 전체의 이익이 교차·상충되는 조직이라는 점도 유럽 차원의 로비를 어렵게 하는 이유로 지적된다. 따라서 범유럽적 이익을 표방하기 위한 유럽대표단체의 주장은 각 회원국의 고위관료와 실무진의 관심을 끌어나는 데 한계가 있다. 셋째로 로비의 방식이 집행위원회나 유럽의회에 대한 로비와는 다른 논리로 이루어진다는 점이다. 이 두 기관에 대한 로비가 전문지식과 유럽 차원의 대의성에 입각하여 이루어지는 데 반해, 각료이사회에 대한 로비는 국가적 이익을 설파하는 방식으로 이루어져야 하기 때문이다.

COREPER 내의 위원회와 업무 그룹은 공식적인 의사결정단계의 일부분으로 외부에 공개되지 않으므로 접근성에 한계가 있으나, 두 가지 각도에서 접근이 가능할 수 있다. 첫째로, 각료이사회와 COREPER가 국가간의 이해관계를 파악할 수 있고, 이를 조정할 수 있는 토론의 장을 마련해 준다는 점이다. 따라서 상시적인 정보의 교류를 통해 각국의 입장을 파악하고, 각국의 사정에 맞는 로비방법을 모색할 수 있다. 둘째로 각 회원국 정부를 통해서 각료이사회에 영향을 끼칠 수 있다. 각료이사회가 본질적으로 정부 간 접근 방식에 기반을 둔 정치적 결정을 위한 기관이라는 점을 감안할 때, 각 회원국 정부를 대상으로 한 로비활동은 각료이사회를 통해 EU의 정책결정과정에 전달되게 된다. 특히 집행위원회의 규제권한이 상대적으로 약한 분야에서

는 각료이사회의 영향력이 매우 크므로, 회원국 정부를 대상으로 한 로비활동이 효과적일 수 있다.

4. 유럽이사회(European Council)

유럽이사회는 국가정상 또는 정부수반들의 모임이다. 1961~74년 사이에 7차례 회원국 정상회담이 개최되었는데 1974년 발레리 지스카르 대통령에 의해 회원국 간의 비정기적 정상회담이 정기적인 형태로 바뀌어 유럽이사회로 명명되었고 1986년 단일의정서에 의해 공식화되었다. 유럽이사회는 국가정상(대통령) 또는 정부수반(총리)들로 구성되며, 집행위원회의 의장과 부의장이 참석하고 주재는 의장국의 수반이 맡는다. EU에서 가장 상위의 조직인 셈이므로 EU의 전반적인 운영과 방향설정에 정치적 추진력을 제공하고, 봉착을 보이고 있는 현안에 대해서는 정치적 합의를 통해 해결책을 제시한다.

유럽이사회가 EU내에서 입법권을 가지는지에 대해서는 모호하다. 유럽이사회는 공식적인 EU 입법과정에 참여하지 않으나, 정상들의 의견이 회원국 정부를 반영하는 각료이사회를 통해 정책결정과정에 강력하게 반영될 수 있다는 점을 감안할 때, 실질적인 영향력을 갖는다. 집행위원장의 실질적인 지명은 유럽이사회에서 이루어지며, 리스본 조약으로 신설된 유럽이사회 상임 의장도 유럽이사회에 의해 선출된다.

유럽이사회에 대한 로비는 실질적으로 매우 어렵다고 볼 수 있는데, 이는 유럽이사회가 구체적인 행동계획을 도출해낼 수 있는 실무기관이 아니라, 상징성이 강한 정상회의이기 때문이다. 유럽이사회는 EU 운영의 방향을 제시하고, 회원국 간의 대립이 있는 중요한 현안에 대해 정치적인 합의를 도출해내기 위한 기관이므로, 대부분의 의제와 협의는 사전에 이루어지게 된다. 일년에 네 번 회합이 이루어지는 유럽이사회는 언론의 주목을 받으나, 이는 정

치적 차원에서의 주목이며, 세부적인 안건이 주목받기는 어렵다. 하지만, 정상회의가 갖는 상징성과 대의성을 감안하여, NGO들이 유럽정상회의의 시점에 맞춰 브뤼셀에서 대규모의 데모를 조직하는 경우가 있다. 이 경우 언론의 주목을 받기는 쉬우나, 이미 회의안건이 세부적으로 정해져 있고, 구체적인 실행계획은 실무진에 의해 이루어진다는 점을 감안할 때, 효과는 제한적이라고 볼 수 있다.⁷⁷⁾ 각료이사회와 마찬가지로 유럽이사회는 정부간 접근방식에 입각한 조직체이므로 각국의 정부에 대한 사전 압력행사가 더 효과적이라는 것이 일반적인 견해이다(Hayes-Renshaw 2009).

77) 2007년 3월 5일 환경보호단체인 '지구의 친구들(Friends of the Earth)'은 유럽이사회가 개최되고 있던 브뤼셀의 회의장 앞에서 조직적인 시위를 시도한 바 있다. 이는 유럽이사회에서 논의되는 유럽의 에너지정책에 대해 압력을 행사하기 위해서 였는데, 이러한 시위는 언론의 관심을 끄는 데에는 성공하였으나, 정책에 영향력을 행사한다는 측면에서는 성과가 미미하다고 볼 수 있다.

제6장

사례연구

1. REACH(화학물질의 등록, 평가, 인증 및 제한)

REGULATION (EC) No 1907/2006 (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals)

가. EU의 화학물질규제와 REACH

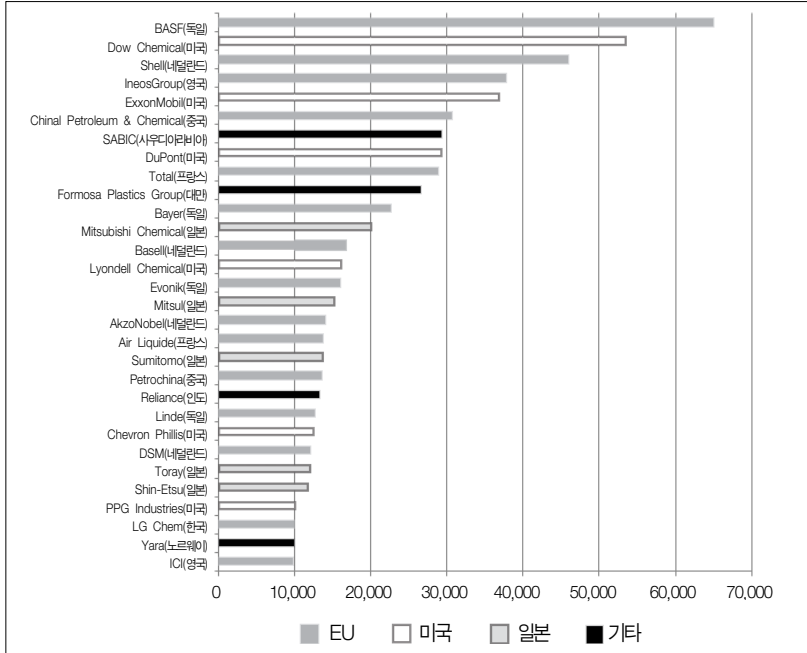
1) EU 화학산업 개관

화학산업은 많은 R&D 투자를 필요로 하는 전형적인 자본집약적 산업으로 EU에서 가장 중요한 산업분야 중 하나이다. 2004년 EU 25개국 화학산업(제약산업 제외)의 생산규모는 5,370억 유로에 달했으며 고용인원은 170만 명에 이르고 있다. 화학산업이 EU 전체 GDP에서 차지하는 규모는 1.2%(제약산업 포함 시 1.9%)이나 EU 전체 제조업에서 사용되는 중간재의 10%가 화학산업을 통해 공급되고 있다. 2002년 화학산업은 EU 전체 대외교역수지 흑자의 45%를 차지했으며 여기에 제약산업을 더할 경우 전체 대외교역수지 흑자의

75%를 기록하고 있다. 2007년 세계 30대 화학기업 중 12개의 기업이 유럽계 기업일 정도로 EU의 화학산업은 규모면에서 세계시장을 선도하고 있다.

■ 그림 6-1. 세계 30대 화학기업 현황(2007년 매출액 기준) ■

(단위: 백만 달러)



자료: CEFIC(2009).

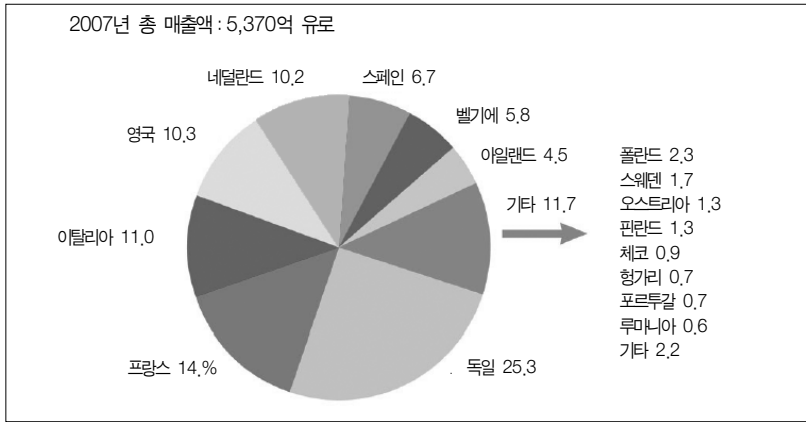
■ 표 6-1. 주요국의 세계 30대 화학기업 규모(2007년 매출액 기준) ■

본사 소재지	기업 수	총 매출액 (백만 달러)	세계 30대 기업 중 비중
EU	12	294,810	45%
미국	6	158,281	24%
일본	5	72,492	11%
기타	7	132,972	20%
합계	30	658,555	100%

자료: CEFIC(2009).

그림 6-2. EU 화학산업 중 국가별 비중

(단위: %)



자료: CEFIC(2009).

매출액 기준으로 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 국가는 독일이다. 독일은 EU 전체 화학생산의 1/4를 차지하는데, BASF는 세계 1위의 화학기업이며, 그 외에도 Bayer, Evonik, Linde 등 총 4개 독일기업이 세계 30대 화학기업 안에 올라 있다. 독일 다음으로는 프랑스, 이탈리아, 영국, 네덜란드 순으로 EU 화학산업에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다.

EU 화학산업의 특징으로는 대기업이 수에 비해 생산과 고용에서 차지하는 비중이 매우 크다는 데 있다. EU 화학업계는 29,000여 개의 기업이 있으나 이중 96%는 고용자 수 250인 미만의 중소기업이며, 4%에 불과한 250인 이상의 대기업이 전체 생산의 72%와 65%의 고용을 기록하고 있다.⁷⁸⁾ 전문화되고 대기업 위주로 이루어진 시장구조는 생산자 간의 조직화된 운동을 가능하게 해주며, 또한 고용 및 전후방 산업연관효과가 매우 크다는 점에서 로비활동에 좋은 조건을 제공해 준다.

78) CEFIC, Facts and Figures(2009).

2) EU의 화학물질규제

화학물질의 생산과 사용에 관한 규제는 역내단일시장의 완성에서 중요한 역할을 담당한다. 화학물질규제에 대해 표준을 마련하는 것은 역내교역자유화와 안전·보건 기준의 통일을 위해 필수적인 부분이다. EU 차원에서 화학물질에 대한 규제가 이루어지기 시작한 것은 1960년대부터이며 그동안 다양한 법이 제정되어 수차례에 걸친 개정작업이 진행되어 왔다. 화학물질규제의 기본틀은 1967년에 제정된 지침(Directive) 67/548/EEC로 위험물질의 분류 및 포장, 표시에 대한 기준을 제시했다. 그 이후 1976년에는 위험물질의 취급 제한 및 금지에 관한 지침 76/796/EEC이 마련되었으며 새로운 화학물질의 개발과 안전에 대한 인식 증가에 따라 규제의 수가 계속 증가하여 40여 개의 개별 법안이 혼재하는 양상을 보였다. 그러나 다양한 규제의 이행에 따른 혼선과 규제이행률의 저하가 문제점으로 지적되었는데, 이로 인해 기존의 개별적인 법을 통합하는 규제안의 필요성이 점차 높아져 갔다.

새로운 화학물질규제 마련을 위한 준비작업은 1990년대 말로 거슬러 올라간다. 1998년 4월 각료이사회는 EU의 화학물질 정책에 대한 재검토가 필요하다고 판단했으며, 집행위원회에 새로운 규제의 도입필요 여부에 대한 조사를 요청했다. 같은 해 11월 집행위원회는 기존의 4개로 이루어진 화학규제 정책이 모두 취약하며, 새로운 규제안의 필요성을 제기하는 검토서를 발표했다.⁷⁹⁾ 이에 환경 각료이사회는 1999년 6월 집행위원회에 새로운 화학규제안에 대한 백서를 발간하도록 요청하였으며 집행위원회는 광범위한 조사와 자문을 거친 후 2001년 1월 새로운 규제안을 담은 백서를 발표했다. 백서에 담긴 새로운 규제안은 제품의 안정성에 대한 입증을 해당기업에 부과하는 것과

79) 당시 상용화되어 사용되고 있는 화학물질의 99%가 건강안전도 테스트를 거치지 않은 상태였으므로 보건상에 허점이 있다는 지적을 받아왔다. 화학물질에 대해 규제하기를 원할 경우 관계기관이 안전도 테스트를 담당해야 하는 의무가 있었으나, 이는 화학물질에 대한 충분한 정보가 있을 경우에만 가능했다. 면밀검사(closer scrutiny)를 필요로 하는 141개의 현존물질(existing substances) 중 1/3만 안전평가를 거쳤으며, 그 중에 실제로 규제된 물질은 5개가 채 안 되었다.

■ 글상자 6-1. REACH 입안까지의 과정 ■

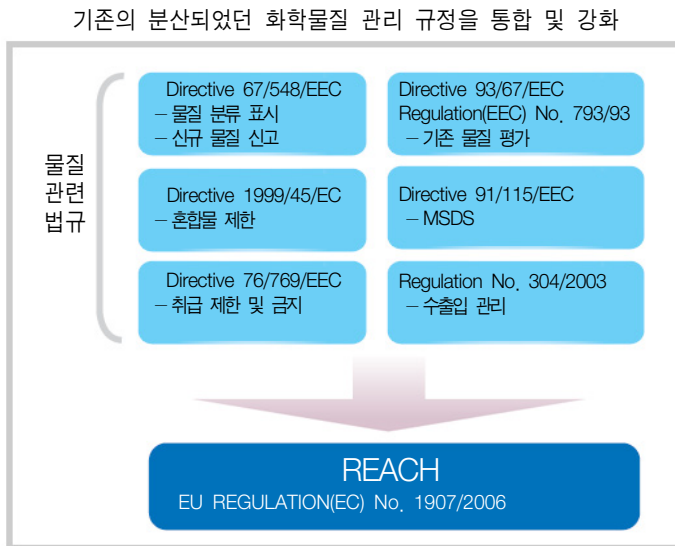
- 1998년 4월 영국에서 개최된 환경 각료이사회는 집행위원회에 현행 화학정책에 대한 재검토를 요청
- 10월 화학산업계는 2004년 이전까지 1000여개 화학물질에 대한 정보제공을 목적으로 대량생산화학물질(HPV: High Production Volume) 발의안을 추진함. 화학물질이 보건과 환경에 미치는 영향에 관한 연구를 재정지원하기 위해 LRI(Long-Range Research Initiative) 설립함.
- 1998년 11월 집행위원회는 각료이사회에 기존 화학정책에 대한 재검토 의견서(SEC(1998) 1986 final)를 제출함. 이 의견서는 기존의 4개로 이루어진 화학규제정책이 모두 취약성이 있으며 새로운 규제안의 필요성을 강조함.
- 1999년 6월 24~25일 각료이사회는 지속가능성(sustainability)과 예방원칙(precautionary principles)에 입각해 새로운 화학정책에 대한 배경 보고서를 채택함. 추가적인 원칙으로 기업증명의 원칙(기업 스스로가 안전평가를 담당)과 기업의 책임을 증가시켜 나가는 원칙을 천명함. 이사회는 집행위원회에 2000년 말까지 법안(proposal)을 제안할 것을 요구함.
- 2000년 4월 화학기업계가 기업, 대학, 정부 합동의 연구 파트너십을 제안함.
- 2001년 2월 12일 집행위원회가 백서(White Paper on a Strategy for a Future Chemicals Policy)를 제출함.
- 2001년 6월 7일 이사회는 백서의 결론을 채택하고 제안을 좀더 강화시킬 것을 요구함. 이사회는 집행위원회에 2001년 말까지 법안제안서(regulatory framework)를 제출할 것을 요구
- 2001년 11월 15일 유럽의회는 백서에 대한 결의안을 채택하고, 보건과 환경에 대한 보호조치를 더 강화시킬 것을 요구함.
- 2003년 3월 EU 이사회(정상회의)는 경쟁력(competitiveness)이 EU 정책의 핵심이 되어야 한다고 결정함. 경쟁 각료이사회(Competitiveness Council)가 REACH 수립계획에 참여하기 시작함.
- 2003년 5월 집행위원회가 규제 초안(draft Regulation)을 작성하고 관계자와 일반을 대상으로 자문을 시작함.
- 2003년 9월 블래어 총리, 시락 대통령, 슈뢰더 총리가 집행위원회에 REACH를 재검토해 줄 것을 요구함.
- 2003년 10월 집행위원회는 최종 법안을 제출함.

위험물질에 대해서는 대체물질을 사용하게 하는 것을 골자로 하고 있었다.⁸⁰⁾

80) 백서에서는 1981년 이전에 만들어진 existing substances에 대해서는 등록과 함께 더 상세한 설명을 첨부할 것을 요구했는데, 이는 유럽에서 유통되던 화학물질의 99%에 해당하는 양이었다. 정

이 규제안에 따르면 기업들은 3만 여개에 이르는 화학물질을 새롭게 창설되는 EU의 화학감독기관에 등록해야 할 의무를 갖게 되었다. 또한 ‘매우 위험’⁸¹⁾하다고 간주된 화학물질에 대해서 보다 안전한 대체품이 있다고 판단되는 경우에는 이 대체품을 사용할 것을 규정했다. 각료이사회와 유럽의회는 각각 2001년 6월과 11월에 백서를 채택했는데, 양 기관은 집행위원회의 규제안을 지지하는 한편 보건과 환경을 보호하는 조치를 더 강화하는 쪽으로 개정할 것을 제안했다.

■ 그림 6-3. EU 화학물질규제와 REACH ■



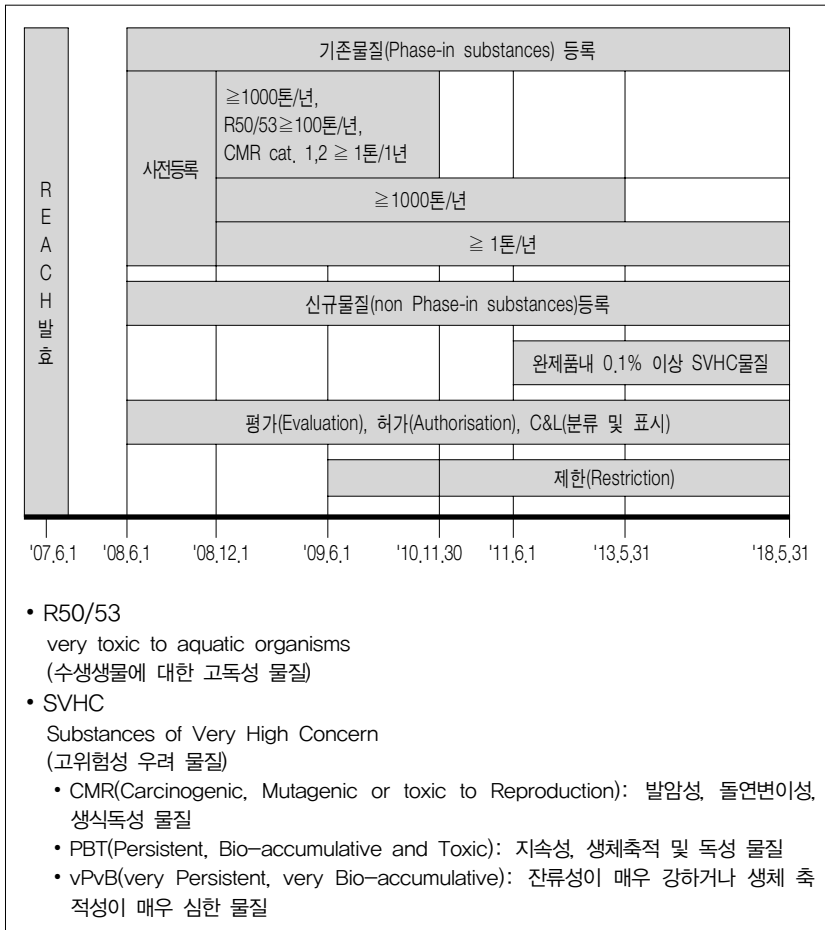
보가 불충분하다고 판단되는 100,106개의 물질 중 생산량이 1톤 이상인 3만여 종의 화학물질에 대해서는 추가적인 안전평가를 요구했으며 1,500여 개의 물질에 대해서는 사용용도에 따른 허가를 받도록 했다. 위험물질의 경우 대체물질이 있을 경우에는 대체물질의 사용이 적극 권장되었다. 해당물질에 대한 안전평가는 규제당국이나 정부가 아니라 생산업자가 책임지고 시행하여야 하며, 규제물질의 사용을 정당화할 의무가 부과되었다.

81) 매우 위험한 물질(substance with very high concern)은 암이나 유전자를 변형시키는 물질, 자연에서 분해되지 않는 독성물질, 호르몬에 작용하고, 사람과 동식물의 몸에 축적될 수 있는 물질을 의미한다.

3) REACH(화학물질의 등록, 평가, 인증 및 제한)

2001년 초 집행위원회의 백서 발간으로 본격화된 REACH 입법은 2006년 12월 최종 시행발표가 나가까지 6년의 기간이 소요되었다. REACH는 141개의 조항과 17개의 부속서, 22개의 안내서로 이루어져 있다. REACH의 가장 큰 특징은 물질에 관한 상세정보를 제공하지 않을 경우 유통을 불허(No data, No market)한다고 규정하고 있는 REACH 5조에 잘 나타나 있다.

■ 그림 6-4. REACH의 기존물질 및 신규물질 등록유예 일정 ■



위해성의 입증 의무와 시험, 평가 비용이 관리당국에서 기업으로 옮겨졌는데(polluter pays principle), 이러한 조치는 신규물질(non phase-in)뿐만 아니라 이미 유통 중인 기존물질(phase-in substances)에도 적용되게 되었다. 단 한 물질에 대해서는 한 번의 등록만으로 추후 생산과 유통이 가능하도록 함으로써 비용부담을 줄이도록 하고 있는데, 이는 동물실험을 최소화하고자 하는 목적도 있다.

REACH는 등록과 신고, 평가, 허가, 제한으로 각 절차별로 일정이 진행되고 있으며 등록에 대한 정보교류 및 비용절감을 위해 사전등록 제도를 두고 있다. 사전등록은 의무가 아니나 사전등록을 할 경우 제조 및 수입되는 양과 특성에 따라 등록기간을 유예 받을 수 있고 물질정보교환포럼(SIEF: Substance Information Exchange Forum)에 참가할 수 있어 물질정보를 공유할 수 있다.⁸²⁾ 사전등록을 하지 않을 경우 바로 등록을 수행해야 하기 때문에 유럽화학물질청(ECHA: European Chemicals Agency)⁸³⁾은 사전등록을 유도하고 있다.⁸⁴⁾

나. REACH와 EU 로비

화학산업은 고용인원이 170만 명에 이르는 EU 경제의 기간산업이다. REACH는 화학산업 전반에 대한 파급효과가 크기 때문에 화학산업계의 집중적인 로비의 대상이 되었는데, 6년이 걸려 진행되었던 REACH는 지금까

82) 사전 등록을 할 경우 자동으로 SIEF의 구성원이 되는데 이를 통해 물질에 관한 자료를 공유함으로써 불필요한 시험(특히 동물실험)에 대한 비용 부담을 줄일 수 있다. SIEF에는 다양한 이해관계자가 참여할 수 있으며, 안전평가와 관련된 비용을 분담할 수 있다.

83) ECHA는 REACH 실행과 관련된 화학물질에 대한 정보축적 및 등록을 위해 2008년 6월에 헬싱키에 신설되었다.

84) 2008년 6월 1일부터 12월 1일까지 사전등록을 완료해야 톤수와 위해성에 따라 REACH 시행일(2007년 6월 1일)로부터 3,5년, 6년, 11년의 등록유예를 받을 수 있는데, 6개월 동안에 6만 5천여 개 기업에 의해 15만 화학물질에 대한 275만 건의 등록이 이루어졌다.

지 있어 왔던 EU의 입법 과정 중 가장 많은 로비가 행해졌던 법안으로 평가받는다.

1) 화학산업계의 로비

REACH에 대한 산업계의 로비활동은 유럽화학협회(CEFIC: European Chemical Industry Council)를 중심으로 전개되었다. CEFIC는 집행위원회의 백서를 뒤집기 위해 크게 두 가지 방향의 반대로비를 전개하였는데, 첫째로 REACH가 현실성이 결여되어 있는 실행이 어려운 규제안이라는 주장하였고, 둘째로 중소기업에게 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 논리를 제시하였다. 중소기업에 대한 비용부담이 가중될 것이라는 주장은 일자리 감소를 우려하는 화학관련 노조들의 지지를 얻는 데에 결정적으로 기여했다.

■ 글상자 6-2. 유럽화학협회(CEFIC: European Chemical Industry Council) ■

1972년에 설립된 CEFIC는 유럽 최대의 화학협회로 브뤼셀에 본부를 두고 있다. EU 회원국에 소재한 22개국의 화학협회와 6개의 유관협회를 회원으로 하고 있으며, BP, Bayer, BASF, ExxonMobil, Novartis 등 30여 개의 대기업들도 회원으로 가입되어 있다. 160여 명의 상임직원에 의해서 운영되며, 100여 개의 세부산업 그룹과 회원사로부터 지원되는 4천여 명의 전문인력들의 네트워크를 운영한다. 현재 화학기업인 Solvay의 최고경영자 출신인 Christian Jourquin이 회장직을 맡고 있다.

집행위원회의 백서가 작성되던 2000~01년에 CEFIC의 회장은 프랑스 화학기업 로디아(Rhodia)의 전회장인 Jean-Pierre Tirouflet였다. Tirouflet는 화학규제안에 대한 반대로비를 펼치는데 있어 우선 화학산업에 대한 좋은 이미지를 가꾸는 데 주력했다. Tirouflet는 UN의 지속가능한 개발을 위한 세계회의(World Summit on Sustainable Development)에 협회차원에서 적

극 참가했으며, 산업차원의 다양한 발의안을 통해 화학업계가 환경과 보건을 위해 자체규제 방안을 마련하고 있다는 점을 적극 홍보했다. 화학업계는 2004년 이전까지 1000여 개 화학물질에 대한 정보제공을 목적으로 1998년 대량생산화학물질(HPV: High Production Volume) 발의안을 발표하고 추진해 왔는데, 이 또한 화학업계에 대한 긍정적 이미지를 가꾸기 위한 홍보활동의 일환이었다.

그러나 2001년 초 집행위원회가 REACH의 핵심내용을 담은 백서를 발표하자, CEFIC의 로비는 부드러운 방식에서 탈피하여 보다 대립적인 방향으로 선회하게 된다. 반REACH 로비의 주 대상은 2001년 말까지 백서에 대한 결의안을 채택하기로 되어 있었던 유럽의회였다. 특히 산업계의 로비는 REACH의 심의보고를 담당하던 녹색당 출신의 Inger Schorling 의원에게 집중되었다.⁸⁵⁾ 반REACH 로비는 독일 화학업계에 의해 주도되었다.⁸⁶⁾ 2001년 가을 독일 화학산업협회(VCI: Verband der Chemischen Industrie)는 독일의 각종 일간지에 유럽의회에 대해 Schorling 보고서에 반대할 것을 촉구하는 광고문을 게재했다. 산업계의 홍보에 영향을 받은 독일 미디어도 이에 동조하여 REACH 제안이 화학산업의 비중이 적은 스웨덴에서 나온 제안이며 발효될 경우 독일경제에 미칠 타격이 크다고 보도했다. CEFIC의 사무총장이었던 Alain Perroy는 유럽의회 의원들에게 보낸 공개서한에서 포괄적인 기준범위가 이미 EU 차원에서 화학물질을 성공적으로 규제하고 있으며, 개발되어 상용중인 물질 중 보건이나 생태계에 악영향을 미치는 경우는 없다고 주장했다.⁸⁷⁾ 산업계의 노력은 부분적인 성공을 거두어 백서의 일부

85) Schorling 의원은 산업계가 워크숍, 면담, 식사약속, 서한, 메일, 전화, 공장견학 주선 등을 다양한 방법으로 로비를 했다고 말하고 있다(Inger Schorling, REACH - The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU, What Happened and Why? Brussels, April 2004).

86) 독일화학업계의 주도적인 로비는 독일이 EU 내 화학생산의 1/4를 차지한다는 점을 미루어볼 때 당연한 현상으로 볼 수 있다.

87) CEFIC Director-general Alain Perroy, letter to MEPs, 12 November 2001.

안을 약화시키는 데 성공했지만 유럽의회는 백서 수준을 넘어서는 조치들도 개정안에 넣었다.

2002년 6월 Eggert Voscherau가 CEFIC의 회장으로 취임했다. 독일 화학그룹인 BASF의 부회장출신인 Voscherau는 전임자에 비해 보다 공격적인 캠페인을 시작했다. 그는 REACH 안이 고용과 경제성장에 미칠 부정적인 영향을 홍보하는 데 주력했는데, 2003년 7월에는 집행위원회에 전체의 계획을 재검토하여 REACH 안을 전면적으로 다시 작성할 것을 요구하기도 하였다.⁸⁸⁾ 특히 REACH 안이 관료적인 규제실험의 산물이 되어서는 안 된다고 지적했으며, 이를 2000년 봄 EU 정상들에 의해 합의된 리스본 어젠다와 연계시켜 REACH가 2010년까지 EU를 세계에서 가장 경쟁력있는 경제권으로 만들겠다는 리스본 전략과 상반됨을 지적했다. Merck Sharpe & Dohome의 John Condon은 2004년 상반기 EU 의장국을 맡고 있는 아일랜드 정부에 REACH 안이 발효될 경우 원재료(raw materials)를 생산하는 기업은 다른 곳으로 이전하게 될 것임을 경고하는 서한을 보내기도 하였다.⁸⁹⁾ 이 무렵, 논의의 핵심은 REACH가 해당산업에 미치는 영향을 벗어나서, EU 경제 전반의 경쟁력 약화로 이어질 것이라는 방향으로 옮겨갔다.⁹⁰⁾

2) 로비의 방법

가) 과학적 근거를 통한 정보제공

반REACH 로비에 주로 사용된 방법은 타당성 조사에 대한 비판이었다. 집행위원회의 백서에서는 REACH가 야기시킬 수 있는 세부적인 비용을 산

88) Chemicals Industry Wants EU Commission To Scale Back Plan to Overhaul Regulation," *Chemical Regulation Reporter*, Vol. 27, No. 29, July 21 2003.

89) "Firms urge EU presidency move on chemicals proposals," *Irish Independent*, August 14 2003.

90) REACH – The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU. What Happened and Why? Brussels, Inger Schorling, April 2004.

정하지는 않았으나, CEFIC는 REACH가 10년 동안 80억 유로의 비용을 유발시킬 것으로 추정했다. 2002년 5월에 집행위원회는 REACH가 11년 동안 36억 유로의 비용이 야기될 것으로 발표했는데, 이에 대해 CEFIC는 REACH가 초래하는 비용이 단순한 안전평가 비용을 넘어서서 산업전체에 200~300억 유로 규모의 추가비용을 발생시킬 것이라고 주장했다.⁹¹⁾ REACH에 대해 가장 많은 비용을 주장한 보고서는 산업계의 후원(독일의 산업협회인 BDI)을 받아 실시된 Arthur D. Little Consulting의 자료였는데, 독일에서만 235만 명의 일자리가 없어지고, 20% 정도의 생산 감소가 있을 것으로 주장했다.⁹²⁾ 이 주장에 대해 독일 내의 학계에서도 많은 논란이 있었는데, 주로 기술혁신이나 경제의 동적측면을 고려하지 않은 결과라는 주장이 제기되었으나, REACH의 입안과정 내내 산업계가 가장 많이 인용하는 자료로 사용되었다. 2003년 4월에는 Mercer Management Consultants가 프랑스 산업에 대해 비슷한 내용의 보고서를 제시하였다. 이러한 연구들은 REACH가 가져올 수 있는 기술혁신, 신산업의 등장, 쾌적한 환경을 통한 이익 등에 대해서는 고려하지 않고 있다는 점에서 환경 NGO들의 비판을 받았다.

또 하나의 REACH에 대한 공세는 UNICE(현 BusinessEurope)로부터 시작되었다. 2000년대 초 UNICE의 회장은 벨기에 화학그룹 회장 출신인 Georges Jacobs이 맡고 있었으며, 2003년 하반기부터는 독일 화학그룹인 BASF의 최고경영자 출신인 Jurgen Strub가 회장직을 맡았다. UNICE의 최고책임자 자리를 화학기업출신이 맡고 있다는 점은 UNICE 역시 반REACH에 대한 로비에 심혈을 기울이게 되는 배경이 되었다. 이 무렵 UNICE는 REACH에 대한 반대가 가장 우선순위의 정책임을 밝힌 바 있는데, UNICE의 사무총장인 Philippe de Buck는 REACH를 대신할 수 있는 보다 실행

91) 위와 동일 Inger Schorling.

92) Arthur D. Little, Economic effects of the EU Substances Policy, 18 December 2002.

가능성이 높은 제안들이 UNICE 차원에서 논의되고 있음을 밝히면서, 준비 중이던 REACH의 비현실성을 비판한 바 있다.⁹³⁾

나) 외부와의 연계

BASF는 미국산업계와의 연계를 통해 매우 활발한 움직임을 보였다. 대표적인 활동으로는 대서양비즈니스대화(TABD: Transatlantic Business Dialogue)를 통한 미국화학협회(ACC: American Chemistry Council)의 연계활동을 들 수 있다. REACH는 TABD에서도 우선순위의 과제가 되었고 미국과 EU 간의 원활한 교역을 방해하는 요소로 간주되었다.⁹⁴⁾ TABD는 특히 REACH가 발효될 경우 1,200만 마리의 동물이 실험에 필요할 것이라고 주장하여 동물보호단체를 REACH 논의에 끌어들이는 데에 성공했다.

2003년 5월 집행위원회는 REACH 초안을 완성한 후 관련단체들에 대한 인터넷 자문절차를 실시했다. 자문절차는 당초 5주 예정이었으나 8주에 걸쳐 진행되었고 집행위원회는 6,500여 건의 의견을 접수했다. 그 중 절반이 산업계로부터 온 응답이었는데, 산업계의 반응은 REACH가 추가적인 비용과 실업을 유발한다는 내용이 주를 이루었다. 환경담당 집행위원인 Margot Wallstrom과 기업담당 집행위원인 Erkki Liikanen은 REACH가 당시 1999년 집행위원단 출범 이후 가장 많은 로비와 정치적 압력에 직면했던 제안이었다고 평가한 바 있다.⁹⁵⁾

다) 미국의 로비

또 하나의 압력은 미국 측으로부터 왔는데, 당시 부시 행정부는 환경보호

93) UNICE Secretary General Philippe de Buck speaking at a UNICE press conference on 17 January 2005. <http://www.unicef.org/Content/Default.asp?PageID=89>.

94) *Chemical Regulation Reporter*, Vol. 26, No. 45, November 18, 2002.

95) "European Commission Issues Proposal For Chemical Regulations After Compromise," *Chemical Regulation Reporter*, Vol. 27, No. 43, November 3 2003.

적인 성향이 약했고 친산업계적인 시각이 강했다. 주EU 미국대표부는 가능한 조기단계에서 반REACH 로비를 시작할 것을 권고했는데, 이에 따라 미국 환경보호국(Environmental Protection Agency), 국무부, 상무부, 무역대표부(USTR) 등 공공기관들도 영향력 행사를 위한 로비활동에 관여했다.

압력은 주로 미국화학협회(ACC)를 통해서 이루어졌는데, ACC는 리치가 수십억 달러에 이르는 미국의 대EU 수출을 위협할 수 있다고 주장했다.⁹⁶⁾ 그린피스는 ACC를 통한 미국정부의 로비에 대해 지금까지 EU의 법 입안과정에서 있었던 외국으로부터의 가장 강한 로비였다고 평가한 바 있다.⁹⁷⁾ 미국 정부는 WTO를 통한 압력도 전개했는데, REACH가 WTO의 무역상 기술장벽협정(TBT agreement)이 규정하고 있는 최소한의 교역제한(least trade restrictive) 조건에 맞지 않는다는 불만을 제기했다.

라) 최고위층을 통한 로비

화학산업계는 최고위층에 대한 로비 또한 전개했다. 특히 화학산업이 각국 경제에서 차지하는 비중을 감안할 때, 화학부문의 경쟁력 상실은 경제성장과 고용에 막대한 영향을 줄 수도 있다는 논리를 전개했는데, 이를 통해 화학업계는 최고위층의 지원을 끌어내는데 성공했다.

2003년 9월 20일 블래어 총리, 시락 대통령, 슈뢰더 총리는 당시 집행위원장인 Romano Prodi에게 공개서한을 보낸 바 있다. 세 나라의 정상은 REACH가 유럽산업의 경쟁력 약화를 가져올 수 있다는 점에 대해 우려를 표시했으며, EU의 모든 조치들은 리스본 계획에서 목표로 삼고 있는 경쟁력

96) United States House of Representatives Committee on Government Reform -- Minority Staff Special Investigations Division, 1 April 2004, A special interest case study: The chemical industry, the Bush Administration, and European efforts to regulate chemicals, prepared for rep. Henry A. Waxman.

97) "EU chemicals law causes stink," by Gareth Harding, UPI Chief European correspondent, Brussels, 30 September 2003.

강화와 관련하여 검토되어야 함을 강조했다.⁹⁸⁾

3) REACH에 대한 입장

가) 초기 유럽의회의 반응

유럽의회 내에서는 집행위원회가 백서를 발행하던 시점부터 REACH에 대해 규제완화와 강화의 입장이 엇갈리고 있었다. 역내시장 위원회(IMCO) 소속인 Hartmut Nassauer 의원은 기업들이 제안하고 있는 ‘리스크를 중심으로 규제를 차등하는 방안(risk based prioritization)’에 찬성하는 입장을 보이고 있었다. 그 이유로는 소량 생산되는 화학물질의 경우 비용부담의 증가로 인해 이익실현이 어렵기 때문이라는 점을 들었다. 산업 위원회(ITRE) 의장인 Karl Heinz Florenz도 같은 입장을 보였다. 하지만 환경위원회(ENVI)의 입장은 완전히 달랐는데 환경위원회 소속의 Guido Sacconi 의원은 REACH가 장기적으로는 10만여 종에 이르는 화학물질을 포함시켜야 한다는 점을 환기시키면서 엄격한 환경규제에 대한 원칙고수를 주장했다.⁹⁹⁾

백서에 대한 심의를 위해서 유럽의회에서는 친기업적 의원 대신 녹색당 소속의 Inger Schorling이 심의관(rapporteur)으로 임명되었다.¹⁰⁰⁾ Schorling이 심의보고서를 제출했을 때, 이 보고서는 법률위원회(JURI)와 역내시장위원회(IMCO), 산업위원회(ITRE), 무역위원회(INTA)의 의사가 반영되었음에도 불구하고 환경위원회(ENVI)의 입장이 우세하게 반영되어 환경보호적인

98) Tony Blair, Jacques Chirac and Gerhard Schroder, letter to European Commission President Romano Prodi, Berlin, September 20, 2003.

99) Anna McLauchlin, "Industry's message to MEPs: REACH must not cripple us," *European Voice*, Vol. 11, No. 1, 13 January 2005.

100) 이때부터 CEFC는 대유럽의회 로비를 전담하는 담당하는 담당직원을 REACH의 입법과정이 끝날 때까지 두게 되었다. 이를 위해 활동하는 기업과 협회 관계자의 수는 전체 입안 기간 동안에 항상 150명 이상 수준을 유지했던 것으로 알려진다. 환경 NGO 측에서는 20명 정도의 인원이 같은 기간 동안에 브뤼셀에서 활동했던 것으로 알려졌다(Corporate Europe Observatory, March 2005).

색채를 띠었다. 이 보고서에 대해서 300여 부분의 개정이 투표에 붙여졌는데, 보고서가 담고 있는 대부분의 내용이 본회의에서 결의안으로 통과되었다. 영국연맹(British alliance) 소속의 유럽의원들의 주장으로 인해 1톤 미만의 물질의 경우에는 등록을 면제하는 규제완화가 부분적으로 이루어졌으나, 보고서의 대부분의 내용은 그대로 결의안에 반영되었다.

나) REACH 최종안의 완성

유럽의회의 백서에 대한 결의안 통과 이후 집행위원회의 REACH 최종안 완성에 이르기까지 산업계의 로비가 계속되었다. 산업계는 특히 경제적 효과 분석을 통해 REACH 시행 시 EU 산업계가 부담하게 될 비용을 강조했다. 특히 이 무렵부터는 REACH가 중소기업에게 미칠 수 있는 영향이 집중적으로 강조되었다.

2003년 10월 REACH의 최종안이 발표되었을 때, 최종안은 원안에 비해 상당부분 완화되어 있었으나 산업계는 여전히 반대반응을 보였다. 산업계는 규제안의 구조적인 결함과 대미 교역에 있어서의 부정적인 영향, EU 산업의 경쟁력 약화 가능성을 주장했고, 새로운 타당성 조사를 요구했다.¹⁰¹⁾ 2004년 3월에는 UNICE와 CEFIC, 집행위원회가 REACH의 타당성 조사에 관해 추가적인 연구를 하도록 하는 협정서(MOU)를 체결했다. 환경단체들도 이 연구에 참여하기로 하였으나, 몇 달 후 방법론에 대한 이견과 자료에 대한 접근성 문제로 불참을 결정했다. 공동연구 결과는 기존의 집행위원회의 연구결과를 뒷받침했는데, REACH가 EU 산업의 경쟁력 약화에 미치는 영향이 미미할 것으로 판단했으며, 논란이 되어온 위험물질(critical substances)의 경우 시장유통을 불허할 것을 주장했다.

101) 이에 따라 11월 10일에 열린 경쟁력부문 각료이사회는 공청회를 열고 화학물질에 대한 임시 전담 팀(ad hoc working group)을 구성하기로 결정했다.

다) 환경단체들의 반응

2003년 10월 23일 집행위원회의 REACH 최종안이 발표되었을 때 환경단체들의 반응은 매우 비판적이었는데, 최종안이 원안에 비해 규제수준이 상당부분 축소되었기 때문이었다. 최종안은 현존 화학물질의 10%에 대해서만 검사를 의무화하고 있는데, 이 경우 유럽에서 사용되는 대부분의 화학물질이 검사를 받지 않고 유통될 수 있기 때문이었다. 최종안에 따르면 산업계는 3만여 종에 이르는 화학물질에 대해 향후 11년 동안 등록을 마쳐야 하는데 이는 2001년의 백서에서 규정하고 있는 내용에 비해 훨씬 축소된 내용이었다. 특히 ‘매우 위험’으로 규정된 물질의 경우, 대체물질이 있다 하더라도 계속 사용될 수 있도록 허가하고 있는 점도 문제로 지적되었다.

또한 환경단체의 우려는 REACH가 거치게 될 유럽의회의 공동결정절차에 있었다. 2004년에 새롭게 선출된 유럽의원의 2/3가 초선의원이며, 상당수는 신규가입국으로부터 왔기 때문에 REACH가 처음 제안되었던 2001년의 백서와 이와 관련된 논의를 숙지하지 못하고 있을 수 있다는 점이였다. 한편 새로 들어선 Barroso 집행위원장의 친기업적 성향으로 인해, 집행위원단이 환경보호 보다는 경쟁력 강화에 주안점을 둘 것으로 예상되고 있었다.

4) 유럽의회와 각료이사회들의 결정

유럽의회에서는 환경위원회의 Guido Sacconi 의원이 심의보고서를 작성했으며, 환경위 내에서 40대 19로 통과되었다. 본회의에서는 1,000여 개의 개정에 대한 투표가 이루어 2005년 9월 15일 결의안이 통과되었다. 의회의 1차 독해를 마친 REACH 법안은 각료이사회로 넘겨졌다. 당시 EU 의장국인 영국은 전통적으로 친환경규제보다는 친산업정책을 선호하는 성향이 강했다. 경쟁력 각료이사회는 REACH 법안의 규제수위를 낮추는데 성공하여, 허가요건을 완화하였으며, 대체물질이 있을 경우 대체물질 사용을 의무화하는 규정을 삭제했다. 2006년 6월 이사회는 이 안에 대한 공동 입장을 채택

하고 REACH 법안을 2차 독회를 위해 다시 유럽의회로 송부했다.

유럽의회는 2차 독회를 위해 3개월의 시간이 있는데, 이 기간 동안 Sacconi 의원은 다른 위원회의 보조 심의관(shadow rapporteur)들과 조율하여 법안이 의회에서 통과될 수 있도록 조정하는 한편, 향후 각료이사회 2차 독회까지도 감안한 개정을 계획해야 했다. 의회의 2차 독회과정 중에서 REACH 법안은 다시 규제수준이 강화되는 방향으로 개정이 이루어졌다. 개정안에서는 각료이사회 1차 독회에서 삭제되었던 대체사용의 원칙과 일정 허가기간제가 다시 삽입되었다.

REACH 법안은 2차 독회를 위해 다시 각료이사회로 송부되었는데, 당시 의장국인 핀란드는 독일이 순회의장국을 맡기 전에 이미 5년을 끝어온 REACH의 입법을 마무리하고자 하는 의지를 보였다. 몇 주 동안의 밀실회담에서는 독일정부의 강한 압력이 있었던 것으로 알려졌다(Nilson 2009). 각료이사회에 파견된 유럽의회 대표부는 몇몇 조항에 대해 강도를 낮추는 것에 합의했다. 일부 물질에 대해서는 덜 위험한 대체물질이 있더라도 사용할 수 있도록 허가되었으나, 위험물질에 대한 대체물질 사용원칙은 지켜졌고 위험이 있다고 여겨지는 모든 물질에 대해 향후 대체 물질이 사용될 것이 결정되었는데, 이로써 6년 동안 진행되었던 REACH 입법은 마무리 되었다.

다. 로비에 대한 시사점

REACH는 산업로비의 전형적인 예를 보여준다. 우선 1) 경제에 중요한 영향을 주고, 2) 산업분야가 거대 기업들에 의해 지배되고 있으며, 3) 기업들이 협회(CEFIC)를 형성하여 공동의 이익을 추구하고 있으며, 4) 해당 산업분야가 공공기관의 규제에 저축을 받는 분야라는 점이다. 산업로비에서는 산업계의 영향력이 강할수록 규제안이 약해질 수 밖에 없는 양상이 나타난다. EU 기관의 특징 또한 REACH 로비에 그대로 반영되어 나타났는데, 기

업은 전문지식을 선호하는 집행위원회에 접근하는 반면, NGO는 유럽의회에 더 접근하는 경향을 보였다.

기본적으로 다양한 성공요건과 EU 입법사상 최대의 로비에도 불구하고 화학산업계의 대REACH 로비는 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가받는다. 그 이유로는 REACH가 진정으로 규제하고자 하는 것이 무엇인지에 대해 화학업계의 이해부족을 손꼽는다. 1998년에 이후 REACH 준비의 초기과정에서 화학산업계는 자발적 차원에서 독성물질과 생태와 관련된 화학물질에 관한 데이터를 공급하겠다는 내용의 발표만 거듭했다. 백서가 발간된 이후 논의의 핵심은 1) 보건, 2) 안전, 3) 환경을 축으로 이루어졌는데도 불구하고, 화학업계는 경쟁력 약화와 일자리 상실, 관료주의적 규제에 대한 비판에 초점을 맞췄다. 비용과 실업 등에 대한 논쟁은 집행위원회의 관심은 끄는데 성공했지만 미디어의 관심을 이끌어내지는 못했다. 또한 미국회사들이 직접 개입해서 로비를 했을 경우 그다지 효과적이지 못한 것으로 판명이 되었다. 특히 언론을 통해 많은 조명을 받는 안건의 경우 대표성을 갖춘 유럽 협회를 통해 접근하는 것이 더 좋은 방법이었을 것이다.

반면에 환경단체들은 항상 환경총국과의 밀접한 관계를 유지하고 있었고 REACH 로비에 있어서 REACH의 목표에 관한 이해도가 높았다. NGO가 비공식적인 화학물질 관련 비공식 위원회인 Chester Meeting에 참가하고 있는 것은 화학물질에 대한 통제에 관한 NGO들의 관심을 알 수 있다. 산업계는 환경단체들이 화학물질에 대한 제대로 된 지식이 없다고 주장했다. 하지만 환경단체들은 유럽의회 의원들에 대한 공개 혈액검사를 통해, 혈액 속에 수많은 화학물질이 함유되어 있다는 것을 언론을 통해 부각시키는데 성공했으며, 이 과정에서 화학물질에 관한 자신들의 이해도를 홍보하는 데 성공했다. 산업계가 성공한 부분은 첫째로, 고용에 미치는 영향을 부각시켜 해당 정부와 노동단체를 끌어들이는 데 성공했다는 점이다. 특히 해당산업이 중요한 위치를 차지하고 있고 노조의 활동이 강한 프랑스나 독일 등에서는 성공

적인 로비활동을 펼쳤고 이러한 결과는 각료이사회를 통한 압력으로 나타났다. 둘째로, 리스본 전략하의 경쟁력 강화라는 목표와 화학규제 정책을 연계시켜 로비를 한 것도 유효했던 것으로 보인다. 이로 인해 독일·프랑스·영국 3개국 정상들의 개입까지 이끌어 낼 수 있었다.

끝으로 REACH 사례를 통해 알 수 있는 로비에 대한 일반 원칙으로는 첫째, 여론을 형성할 수 있도록 가능한 넓은 범위를 포괄할 것(사회집단) 둘째, 가능한 기술적인 지식과 내용을 갖추어 규제당국과의 대화를 형성해 나갈 것(집행위원회), 셋째 이데올로기적인 면을 활용할 것(유럽의회) 등을 지적할 수 있다.

2. 자동차 CO₂ 배기량 규제

REGULATION(EC) No 443/2009 on setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles

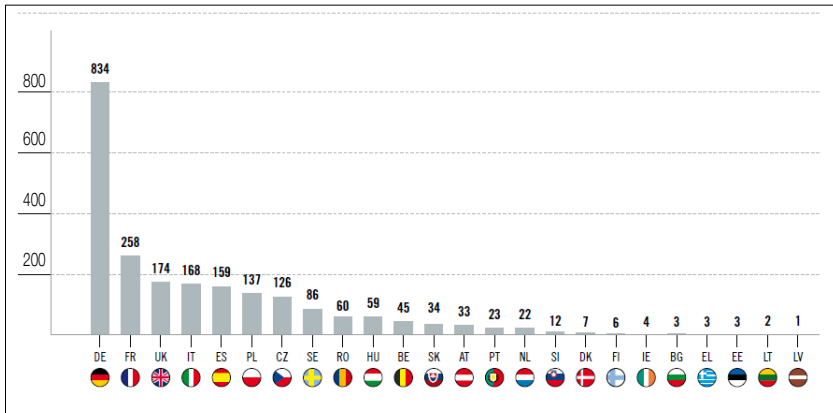
가. 자동차 부문의 규제 현황과 CO₂ 규제

1) EU의 자동차 산업 현황

자동차는 유럽 경제를 지탱하는 중요한 기간산업이다. 2007년 EU 내 자동차 제조업체들은 총 1,970만 대의 자동차를 생산하여 5,510억 유로의 매출을 기록했다. 자동차 산업의 EU 내 고용인구는 230만 명이며, 간접고용 인원은 1,000만 명에 달해 자동차 및 관련 산업은 EU 전체고용의 6%를 차지하고 있다. 2007년 유럽 자동차 제조업체들은 총 400억 유로를 관련산업에 투자했는데, 이중 R&D 투자 규모는 200억 유로로, EU 전체 투자의 0.9%, R&D 투자의 20%에 이른다.

그림 6-5. 유럽 국가별 자동차 산업 고용현황(2007년)

(단위: 천 명)



자료: 유럽자동차협회(ACEA).

EU 내에서 가장 많은 자동차를 생산해 내고 있는 나라는 독일로 2008년 독일의 자동차 생산대수는 604만 대를 기록했으며, 프랑스와 스페인이 각각 257백만 대와 254만 대로 그 뒤를 잇고 있다. 대외교역에 있어서 EU는 2007년 842억 유로의 수출과 373억 유로의 수입을 기록하여, 수출이 수입 보다 훨씬 많은 산업구조를 가지고 있다. 하지만 EU는 미국과 함께 세계 2 대 수입자동차 시장 중 하나로, 역외국 제조업체의 총수출에 있어서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다.

2) 자발적 CO₂ 배출량 규제

집행위원회가 실시하는 자동차 관련 규제는 공급 측면의 규제와 수요 측면의 규제로 구분해 볼 수 있다. 공급 측면의 규제는 역내공동시장의 완성을 위해 환경, 안전, 소비자 보호에 대한 규제의 수렴을 목표로 하고 있는 것으로, 중간재의 조달, 생산, 유통, 서비스 등 제품의 가치사슬에 영향을 주어 생산자의 비용부담을 초래할 수 있다. 이로 인해 전통적으로 자동차 제조업

체들은 집행위원회의 규제 움직임을 조기에 파악하여, 집단적으로 대응하려는 입장을 보여왔다.

EU 차원에서 제정된 대표적인 자동차 관련 규제로는 다음을 들 수 있다.

- Regulation No 994/98(Block exemption Regulation): 차량의 유통을 규제
- Regulation 2006/1907/EC(REACH): 신물질 등록, 인증 허가 규정
- Directive 2000/53/EC(End-of-Life vehicle Directive): 폐차처리에 관한 EU 지침
- Directive 1999/94/EC(CO₂ voluntary commitment): 자동차 CO₂ 배출규제
- Directive 2006/40/EC(MAC: Mobile air conditioning Directive): 자동차용 불소화가스 규제지침, 차량 에어컨으로부터 방출되는 오존파괴 가스를 줄이기 위한 옵션
- EURO5: 중기적으로 경트럭의 먼지들을 제한하기 위한 조치
- Directive 2003/102/EC(Pedestrian protection directive): 보행자 보호를 위한 지침

EU가 자동차 배출규제를 시작한 것은 1970년대 부터였으며, 1990년대 들어서는 기후변화를 예방하기 위해 CO₂ 감축 노력을 전산업에 걸쳐 추진해왔다. EU 집행위원회는 1995년 자동차의 CO₂ 배출량을 2012년까지 120g/km로 줄이겠다는 계획을 세웠으며, 자동차업계가 자율적으로 CO₂ 배출 감축안을 약속해 오는 방식으로 이 계획이 실행되어 왔다.¹⁰²⁾ 1995년의

102) 1995년에 발표된 집행위원회의 계획은 배출량 감축의 기한을 2010년까지로 정하는 것이었으나 생산업체들과의 협력 프로그램인 Auto-Oil I(1993~97년)을 거치면서 2012년으로 2년 연기된 바 있다. A Community strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and improve fuel economy, European Commission, COM(95) 689 final, 20/12/1995, Commission Recommendation on the reduction of CO₂ emissions from passenger cars(1999/125/EC) 5 February 1999.

전략안은 첫째 자발적인 감축약속의 이행으로 유럽자동차업계가 CO₂의 배출량을 1995년의 186g/km 수준에서 25% 감축하여 2008년까지 140g/km로 낮춘다는 것이었다. 둘째는 소비자들에게 CO₂의 감축과 관련한 정보를 제공하고 이에 대한 소비자들의 인식을 변화시키기 위해 자동차 출하 시 에너지 소비량과 CO₂ 배출량을 표시하는 것이다. 마지막으로 조세제도를 통해 CO₂ 배기감축에 있어서 효율적인 차량에게 세제혜택을 주는 것이었다.

하지만 이러한 집행위원회의 전략에 대해 자동차업계의 배기감축은 더디게 이루어졌다. 교토의정서의 이행노력에 따라 1990~2004년 기간 사이에 EU 전체산업에서는 CO₂ 배출량이 5% 감소하였으나, 도로교통 부문의 CO₂ 배출량은 오히려 26% 증가한 것으로 나타났으며, 2012년까지 120g/km으로 줄이겠다는 계획은 요원해져 갔다.¹⁰³⁾ 2004년에 발표된 집행위원회의 중간 보고서는 1998~2004년 기간 동안 배출량 감축진행이 매우 더디게 진행되었으며, 2008년까지 25%의 감축달성은 불가능한 것으로 결론지었다. 보고서에 따르면 지금까지의 배출량 감소는 생산업체들의 자체적인 기술적 노력에 의한 것이 아니라 기술된 엔진에 비해 효율성이 좋은 디젤엔진 차량의 생산이 증가했기 때문이다.¹⁰⁴⁾

이 시점에서 집행위원회가 직면한 문제는 크게 두 가지였다. 첫째는 자동차 엔진기술과 연료주입기술이 발전함에 따라 추가적으로 배출가스량을 줄일 수 있음에도 불구하고, 생산업체들의 자체적인 감축은 어렵다는 점이었다. 따라서 배출량 감축을 위한 인센티브 또는 구속력 있는 조치의 도입이 시급했다. 둘째로 국가들이 서로 다른 배출가스 기준을 설정함으로써 역내시장의 단절화가 생길 수 있다는 점이었다. 따라서 EU 역내시장에서 공통적으로 적

103) Commission plans a legislative framework to ensure the EU meets its target for cutting CO₂ emissions from cars, European Commission press release, IP/07/155, 7/2/2007.

104) CO₂ emissions from new cars down by more than 12% since 1995, European Commission press release, IP/06/1134, 29/08/2006.

용되는 배출가스 기준을 설정할 필요가 있었다. 이런 배경에서 기존의 감축안을 대체하는 중장기적 차원의 새로운 CO₂ 배출감축안이 요구되었다.

3) 자동차 CO₂ 배출량 규제

새로운 배출감축안은 환경담당 집행위원인 Dimas와 산업담당 집행위원인 Verheugen에 의해 주도되었다. 2006년 8월 Vergeugen 집행위원의 대변인은 집행위원회의 중간보고서에 대한 논평을 통해 자발적 배출량 감축안이 전혀 만족스럽지 못한 성과를 내고 있다고 혹평한 바 있다.¹⁰⁵⁾ 10월에는 Dimas 집행위원이 기존의 자발적 감축안에 대신할 구속력 있는 감축안이 필요함을 강조하며, 집행위원회 차원의 대책 마련을 촉구하였다. 중국의 주도적인 움직임에 대해 에너지담당 집행위원인 Andris Piebalgs와 Barroso 집행위원장도 구속력 있는 계획안의 필요성을 강조하기 시작했다.¹⁰⁶⁾ 유럽자동차협회(ACEA)는 이러한 집행위원회의 규제강화 움직임에 대해 초기에는 미온적인 태도를 보였으며,¹⁰⁷⁾ 새로운 감축안의 입법이 이루어지기 시작하면서, 적극적인 반대 움직임을 보였다.¹⁰⁸⁾

집행위원회는 2007년 2월 7일 새로운 승용차의 CO₂ 배출을 줄이고자 하는 종합계획안을 발표했다.¹⁰⁹⁾ 이 계획안은 2007년 1월 31일에 발표된 EU의 연료품질기준에 대한 개정안과 함께, 포스트 교토체제에서의 온실가스 감

105) Commission to get tough with carmakers on CO₂ cuts, Euractiv, 29 August 2006.

106) Piebalgs urges EU car emission cap, EUpolitix, 25/01/2007.

107) 2006년 12월 ACEA는 CO₂ 배출량감소에 대한 보고서에서 지난 자발적 감축량의 목표의 절반을 밀도는 감축성고를 인정하면서, 이에 대한 원인으로 생산업체의 기술적 요인보다 외부적 요인을 지적하고 있다. 재활용제도에 미흡한 운영과 에너지 효율화에 대한 낮은 수요, 차량 판매의 감소가 생산업체들이 감축목표를 달성하지 못한 주 원인으로 지적했다. 배출량 감소는 생산업자 뿐만 아니라 수요측면의 노력도 중요하다고 지적함으로써, 외부적 요인을 강조했다.

108) 초기에 ACEA는 자발적 감축안의 유효기한이 2008년까지이며 감축성고에 대한 최종적인 평가는 2010년에 이루어진다는 점을 강조했다. European Car Industry opposes recent statements of Environment Commissioner Stavros Dimas regarding CO₂ Commitment, ACEA press release, Brussels, 5 November 2006.

109) Communication COM(2007)19 final.

축이라는 EU의 종합전략과 맥을 같이 한다.

집행위원회가 제시한 계획안은 새로운 승용차(M1 기준)의 경우 2012년부터 CO₂의 배출수준을 130g/km으로 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 또한 10g/km의 추가적인 감축을 타이어와 냉방장치의 개선, 바이오연료의 사용등을 통해 줄이도록 하고 있다. 이를 초과하게 될 경우 단계적으로 누적되는 벌금을 지불하는 것으로 정해졌다. 한편, 자동차업계에 인수·합병이 빈번하다는 점을 감안하여 제조업체들은 다른 기업과의 제휴를 통해 연합체(pool)를 형성할 수 있으며, 이 경우 연합체는 하나의 기업으로 간주되어 규정적용을 받게 되었다. 집행위원회는 자체효과분석(impact test)을 통해서 이 조치의 결과로 CO₂배출이 19% 감소할 것이며, 이 부문에서 EU산 자동차들이 시장을 선도할 것이라는 예상을 내어 놓았다.

집행위원회는 같은 해 12월 19일 규정의 초안(proposal)을 채택하였고 초안은 유럽의회의 4개의 상임위원회에서 논의되었다. 주 소관위원회는 환경위원회(ENVI)였으며 Guido Sacconi가 심의보고관(rapporteur)로 임명되었다. 산업위원회(ITRE)가 유관위원회(Associated Committee)의 자격으로 소견서를 제출했으며, 역내시장위원회(IMCO)와 교통관광위원회(TRAN)도 소견서를 제출했다. 환경위원회의 심의를 통해 수정된 법안에서는 2012년까지 CO₂ 배출량을 엔진기술의 향상을 통해 120g/km으로 감축할 것을 규정하고 있었다. 또한 집행위원회의 초안에는 없던 추가적인 규제강화 방안이 첨가되었는데, 2020년까지 95g/km 수준의 강화된 배기가스 감축 목표를 달성할 것을 규정하고 있다.¹¹⁰⁾

110) 자동차 산업계에 좀 더 관대한 이행기간(2012~13년에는 70%, 2014년에는 80%, 2015년부터 100% 적용요구)을 부여하지는 제안도 있었으나 환경위원회 내부에서 찬성 23표, 반대 39표, 기권 2표로 부결되었다.

■ 글상자 6-3. 유럽의회의 1차 독해 주요개정내용 ■

범위:

- 집행위원회의 초안에는 배출량 제한이 2,610kg미만의 차량에만 적용되는 것으로 규정되어 있었는데, 상임위원회는 이 조치를 더 강화하여 더 무거운 차량에까지 범위를 확대
- 역외산 차량에 대한 특정이익의 수혜 폐지
- 휠체어 차량과 같은 사회적 필요에 의한 차량에 대해서는 적용 제외
- 특정 배출량 목표를 2020년부터 초과하지 않아야 함. 초저탄소배출 차량을 생산하는 제조업자에 대해서는 2012~15년 사이에 탄소배출량 산정시 혜택 부여
- 대체에너지 차량 제조업자에 대해서는 탄소배출량 산정시 혜택 부여
- 각 회원국은 제조업자의 신규차량 배출량 수준을 모니터링하고 이에 대해 제조업자와 수입업자, 대표자 단체에 통보하여야 함.
- 초과 배출량 premium에 대해서는 EU의 수입원으로 간주, CO₂배출을 줄이기 위한 연구를 위한 지원에 쓰이도록 하여야함.
- 모든 제조업체의 신규차량에 대한 평균무게가 공개되어야 함.
- 소규모 업체들에 독립생산업체들에 대해서는 완화된 기준을 적용
- 집행위원회는 2010년부터는 CO₂배출량을 측정하는 절차와 시행방법에 대해 정기적인 검사를 실시. 2015년부터는 모든 차량에 같은 regulation을 적용
- 2012년부터 모든 차량에 연료소모 모니터를 장착할 것을 규정

유럽의회는 찬성 559표 대 반대 98표(기권 60표)로 Sacconi 의원이 제출한 개정안을 통과시켰다. 의회의 1차 독회 이후 유럽의회와 각료이사회 간의 협의를 통해 확정된 규정은 다음과 같다.

- CO₂ 배출량을 엔진기술로 130g/km, 보충적으로 타이어와 연료 등을 통해 10g/km를 추가로 감축하는 것을 목표로 하고, 감축목표를 지키지 못할 경우 누적 적용되는 벌금을 부과
- EU 집행위원회 초안에서는 2012년부터 모든 신규자동차를 대상으로 하였으나, 이 규정에서는 기준이 완화되어 대상차량을 점진적으로 늘리기로 함. 이에 따라 2012년에는 대상차량의 65%, 2013년 75%, 2014

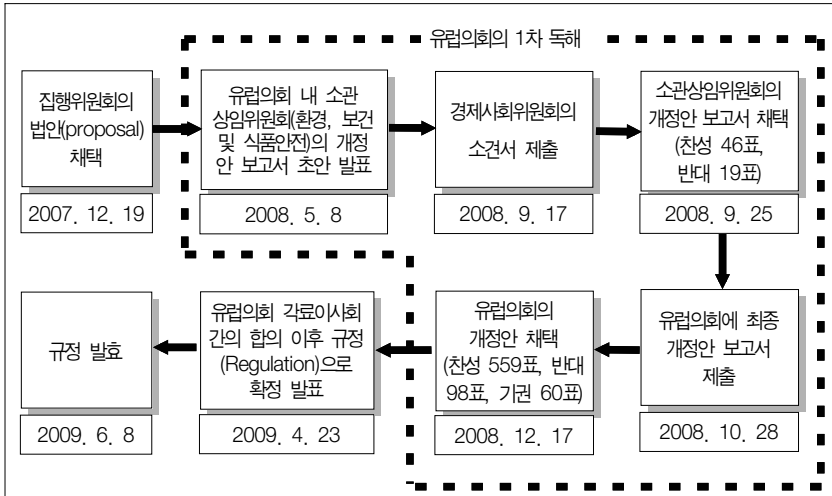
- 년 80%, 2015년 이후 100%로 점진적으로 늘림.
- 50g/km을 배출하는 저탄소차량을 생산하고 있는 제조업체의 경우 2012~13년에는 3.5대, 2014년에는 2.5대, 2015년에는 1.5대, 2016년부터는 1대로 계산하여 제조업체당 평균 배출량 수준을 측정함.¹¹¹⁾
 - 에탄올을 85% 함유하고 있는 석유혼합연료로 주행하는 차의 경우 2015년 12월 31일까지 CO₂ 배출량을 5% 감축하도록 함. 단 그 국가의 주유소 중 최소한 30%가 이러한 혼합연료를 판매하고 있을 때에만 적용
 - 감축에 대한 정보가 생산업자와, 수입업자, 업계대표자들에게 제공되어야 하며 각 회원국은 이 보고기관이 원활하고 투명하게 작동할 수 있도록 지원하도록 할 것
 - 배출량 초과 시 집행위원회가 벌금을 부과할 수 있는데 벌금부과 방식은 다음과 같되, 2019년부터는 초과 그램당 일률적으로 95유로가 부과됨.

<ul style="list-style-type: none"> - 1g 초과시: 5유로 - 2g 초과시: 5 + 15 = 20유로 - 3g 초과시: 5 + 15 + 25 = 45유로 - 4g 초과시: 5 + 15 + 25 + 95 = 140유로 - 5g 초과 이후: 5 + 15 + 25 + 95 + 95...
--

- 연간 30만 대 이하의 생산업자에 대해서는 완화된 조건이 적용될 수 있음. 연간 생산량이 1만 대 미만일 경우, 이 조치에서 제외되며, 30만 대 미만일 경우 2006년 수준에서 25% 배출량을 감축하는 대안적 조치가 적용될 수 있음.

111) 이 조항은 산업위원회에 의해 제안되었고 환경위원회에 의해 거부된 바 있으나 최종 개정안에는 포함되었다.

그림 6-6. Regulation(EC) No 443/2009의 제정과정



나. 자동차업계의 로비

1) 집행위원회에 대한 로비

자동차업계는 집행위원회의 규제방안에 대해 강력한 불만을 표시하였으나, 실제로는 자문과정에 밀접하게 관여하여 전문지식을 제공하였으며, 자신들의 의견을 반영하는 데 주력하였다. 산업담당 집행위원인 Verheugen은 자동차 관련 규제의 자문을 위해 고위 그룹인 CARS21을 설립했는데, 이 그룹에서 자동차기업과 산업협회는 각각 7석과 2석을 차지하고 있었는데 비해, 환경 NGO는 단 1석만 차지하고 있었다. 패널에는 Malcolm Harbour와 Garrelt Duin 유럽의회 의원이 참석하고 있는데, 두 의원은 친자동차 그룹인 Forum of Automobile and Society의 의장을 맡고 있었다.¹¹²⁾ CARS21은 집행위

112) Malcolm Harbour 의원은 상임위의 보고서가 산업생산 라인에 대규모의 변화를 초래할 것이며 많은 비용이 수반될 것이라고 비판했다.

위원회가 계획한 감축안에 산업계의 이해를 반영시키는 데 기여했다. 우선 집행위원회의 감축목표치를 120g/km에서 130g/km으로 완화시키는 데 결정적인 기여를 했으며, 10g/km은 자동차 핵심부문이 아닌 다른 부분에서 감축하도록 함으로써 자동차 산업에 대한 부담을 줄였다. 또한 CARS21은 당초 계획되었던 개별 모델에 대한 규제 대신에 전체생산의 평균에 대한 규제를 채택하게 했다, 이로써 생산업체는 배출량이 많은 모델을 생산하더라도 소형차 생산을 통해 평균 배출량을 줄일 수 있게 되었다.¹¹³⁾

■ 글상자 6-4. CARS 21 고위 그룹(high level group) ■

CARS21은 Verheugen 산업담당 집행위원의 발의에 의해 경쟁력있는 자동차 산업 규제제도를 구성하는 것을 목적으로 2005년 4월에 구성된 비공식 자문기구이다. 집행위원회와 회원국 소속 8명의 관료를 비롯하여 자동차 생산업체(7명), 산업단체(2명), 환경 NGO(1명)로부터 파견된 구성원들로 이루어졌다. CARS21은 2005년 12월 CO₂ 배기량 감축에 관한 보고서를 발표한 바 있는데, 주요 내용은 배출량 감축을 위해서는 생산업체 뿐만 아니라, 소비자 등 다양한 관련자들의 포함하는 통합적 접근방식을 취해야한다는 것이었다.¹¹⁴⁾ CARS21에 참가했던 유일한 환경관련 NGO인 T&E는 CARS21의 구성이 산업계에 편향되어 있음을 지적한 바 있다.¹¹⁵⁾

집행위원회의 자문과정에서의 내부 로비(inside lobby) 외에 고위관료에 대한 개별접촉 또한 시도했다. 2004년 3월에는 ACEA가 환경담당 집행위원이었던 Margot Wallstrom에게 보낸 메모가 보도되었는데, 집행위원회가 추진하고 있는 배기가스 감축안이 적용될 경우 차량 한 대당 2,700파운드의

113) EUobserver.com Leigh Phillips 27/05/2008.

114) A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century, CARS 21 final report, January 2006.

115) Response of the European Federation for Transport and Environment(T&E) to the consultation of the European Commission of the CARS 21 final report, T&E, Brussels, 28 April 2006.

추가적인 비용이 발생하며 EU 전체로서는 335억 파운드가 소요될 것이라고 주장했다. 비슷한 메모는 일본 자동차협회인 JAMA에 의해서도 보내졌는데, 특히 새로운 환경규제를 도입할 경우, 해당산업계의 현재 경제적 상황도 고려해 주어야 한다고 주장했다.

독일산업계는 가장 공격적인 로비활동을 전개했다. 2007년 1월 26일 BMW, 폭스바겐, 다임러크라이슬러는 포드와 GM의 유럽법인과 함께 집행 위원장인 Barroso에게 서한을 보냈다. 서한의 내용은 도입예정인 새 감축안이 기술적으로 비현실적이며, 독일 자동차 산업과 유럽경제에 많은 비용을 초래한다는 것이었다. 이로 인해 자동차 산업 부문에서의 고용감소가 예상된다고 지적했다.¹¹⁶⁾ 자동차업계의 이러한 입장은 불과 두 달 전 폭스바겐이 벨기에 생산라인의 구조조정을 통해 4천 명의 인원을 감축한 이후에 발표되었기 때문에, 언론의 주목을 받을 수 있었다. ACEA 또한 같은 날 13개의 유럽, 미국 자동차업체를 대변하며 입장성명서를 발표했는데, 성명서에서는 자동차 기술을 통한 배출량 감소는 가장 많은 비용이 드는 방법임을 상기시키면서, 환경보호를 위한 다른 방법들을 제안했다.¹¹⁷⁾

집행위원회의 새로운 계획안이 완성되어 가던 2007년 초 집행위원회 내부에서도 이견이 나타나기 시작했다. 애초에 배출량감소를 위해 구속력 있는 조치 도입에 찬성 입장을 보였던 독일 출신의 Verheugen 집행위원은 일부 언론과의 인터뷰에서 규제안의 실현 가능성에 대해 유보적인 입장을 표하기 시작했다.¹¹⁸⁾ 여기에 대한 이유로는 2006년 10월부터 전개된 독일 생산업체들의 적극적인 PR 활동과 정치적 압력이 반영되었음을 예상해 볼 수 있다. 당초 계획안은 2007년 1월 23일에 발표하기로 되어 있었는데, 집행위원회

116) German carmakers' letter to the European Commission, 26 January 2007.

117) Car industry wants fact-based policy on CO₂ reductions, ACEA press release, Brussels, 26 January 2007.

118) Commission row over car CO₂ boils over, ENDS Europe DAILY 2244(19/01/2007).

내부 사정으로 연기되었다. 이에 대한 설명으로 집행위원회 대변인은 배기량 감축 방식과 감축안의 적용범위에 대한 내부 합의에 시간이 더 걸린다는 점을 들었다.¹¹⁹⁾ 이러한 입장설명은 산업계의 적극적인 로비로 인해 집행위원회 내부에도 이견이 존재하게 되었음을 암시해 준다.

2007년 2월 7일 집행위원회의 감축안이 확정, 발표했을 때, ACEA는 Fiat 최고경영자인 Sergio Marchionne의 이름으로 된 입장성명서를 발표했다. 성명서에서는 집행위원회가 제안한 감축목표가 자의적이며, 너무 엄격하다고 주장했다.¹²⁰⁾ 당시 집행위원회의 감축안에는 아직 차종별 감축목표와 감축안 비이행 시의 제재 조치 등이 담겨있지 않았으므로, 산업계의 로비는 유럽의회와 각료이사회에서도 계속 이어졌다.

2) 유럽의회에 대한 로비

배출기준 강화를 골자로 하는 집행위원회의 초안에 대해 가장 심한 반발은 독일 자동차업계로부터 표출되었다.¹²¹⁾ 기존에 집행위원회와 ACEA 사이에 합의된 자발적 감축안에 따라 각 생산업체들은 CO₂ 배출량을 2008년까지 140g 미만으로 줄여야 했으나, 2004년 유럽 생산업체들은 평균적으로 163g/km를 배출하고 있었고, 소형차 생산 위주의 Fiat를 제외하고는 목표 수준에 근접한 기업이 없었다. 특히 폭스바겐, BMW, 아우디 등 독일업체들은 감축목표에서 한참 떨어져 있었다.¹²²⁾ 독일업체들의 감축 부진은 EU 기

119) Barroso postpones car CO₂ report amid infighting, ENDS Europe DAILY 2246(23/01/2007).

120) Proposed CO₂ emission targets are arbitrary and too severe, ACEA press release, Brussels, 7 February 2007.

121) 집행위원회의 초안 발표는 독일 자동차 제조업자들이 공장폐쇄와 일자리 손실을 경고하는 서한을 집행위원회에 보내 옴에 따라 2주 연기되기도 하였다(BBC EU Car CO₂ fight only beginning 2007/02/07).

122) 배기가스 배출량의 정도는 생산업자에 따라 큰 편차가 있었다. Fiat는 139g/km를 배출하여 이미 2008년의 목표치를 충족시키고 있었고, 시트로엥과 르노, 푸조도 기준치를 충족 또는 기준치에 근접할 것으로 예상되고 있었다. 하지만 폭스바겐, BMW, 아우디 등 독일업체들은 기준치에 한참 못 미칠 것으로 예상되었다. How clean is your brand? European Federation for Transport

관에 대한 공격적인 로비로 이어졌고 심의를 앞둔 유럽의회에 대한 로비가 집중되기 시작했다. 폭스바겐은 동조치가 정당하지 않으며 독일기업들을 다른 유럽기업들에 비해 불리한 위치에 처하게 만들 것이라고 주장했고 BMW는 역내시장에 대한 왜곡효과를 가져올 것이라고 주장했다. 프랑스 생산업체인 푸조도 동조치가 반생태적, 반경제적, 반사회적, 반경쟁적이라고 주장했다.¹²³⁾ ACEA는 동조치를 적용하기 위해서는 EU 자동차 업계에 400억 유로 상당의 보조금이 필요할 것이라고 주장했는데, 글로벌 금융위기의 여파로 250억 유로 상당의 공적자금 지원을 받은 미국 자동차업체들과 대비시켰다.

유럽의회의 상임위원회가 개정안을 채택하던 2008년 9월 25일 ACEA는 발표문을 통해 동조치가 현실성이 결여되어 있으며, EU 제조업체들이 자신의 능력에 맞는 감축계획을 추진할 수 있는 기회를 박탈했다고 비판했다.¹²⁴⁾ ACEA는 같은 달 초에도 환경위원회의 소견이 산업위원회의 소견과 불일치하는 등 유럽의회 내에서도 동조치에 대해 합의가 이루어져 있지 않다는 것을 강조했다, 의원들에게 현재의 기술수준과 제한, 그리고 소비자 필요성(needs)을 고려하여 표결해 줄 것을 요구했다.¹²⁵⁾ 또한 배출량에 대한 직접적인 규제보다는 대체연료의 사용, 인프라의 효율 증대, 운전습관의 훈련, 조화된 세제를 통한 소비자 수요조정 등이 배출량 감축에 더 효과적임을 지적했다.

환경단체들은 배기량 감축 강화를 주장하는 로비활동을 전개했다. 그린피스 2008년 5월 27일 브뤼셀에서의 데모를 주도했는데 그린피스의 주장에 따르면 ACEA가 1990년대 배출량 규제법안의 필요성을 부인해 왔으며

and Environment, October 2006.

123) 2007. 12. 20 Car Industry to Fight EU CO₂ Plan, 2007. 12. 20.

124) EP's Environment Committee gives wrong signal.

125) 유럽의회의 산업위원회는 동조치의 시행을 2015년까지 연기할 것을 요구한 바 있는데, 이 요구는 주 상임위원회인 환경위원회에게 거부당했다. 환경위원회는 또한 저탄소 차량에 대해서 가중치를 두어 계산한다(2012~13년에는 3.5대, 2014년에는 2.5대, 2015년에는 1.5대, 2016년부터는 1대로 계산하여 제조업체당 평균 배출량 수준을 측정)는 내용은 최종 규정에는 포함되었으나, 1차 독해 과정에서 환경위원회는 이 제안에 대해서도 거부했다(EurActiv 2010. 6. 8).

1998년에 법안 대신에 10% 자발적 감축안을 대신 제시하여 집행위원회와 협약을 맺었으나 이마저 준수하지 못했다는 점을 상기시켰다.

다. 로비에 대한 시사점

1) 유럽의회의 역할증대

자동차 CO₂ 배기량 감축안의 입법과정에서 두드러지는 부분은 유럽의회의 역할이 점차 커지고 있다는 점이다. 유럽의회는 정치적 정당성을 강조하며, 일반 국회에 비해 환경보호주의 성향이 강한 의원(녹색당)들의 참여비율이 높아 환경문제에 대해서 민감하게 반응한다. REACH에서와 마찬가지로, 유럽의회는 독해과정 중 규제안의 강도를 더 강화하는 경향을 보였다. 이는 막대한 로비재원의 동원이 가능한 자동차 산업의 이익에 반한다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

환경위원회 소속의 Françoise Grossetete 의원은 환경위원회에서 토론할 때, 로비스트들이 뒤에 착석했으며, 이들은 어떤 의원이 어떤 입장을 취하고 있는지 모두 알고 있었다고 밝히고 있다. 로비스트들이 의원들에게 어떤 방식으로 로비를 취했는지 알 수는 없지만, 표결이 끝나고 나면 의원들이 로비스트들과 대화하면서 이들이 표결에 만족하는지 반응을 살폈다고 진술했다. 한편 전문지식에 입각한 로비활동도 전개되었는데, 산업계와 NGO들은 전문지식에 입각한 연구결과를 의원 보좌관에게 보내거나, 직접 의원들에게 소개하곤 했다. 유럽의회는 미국의회와 달리 자체적인 내부연구기관을 갖추고 있지 못하기 때문에, 의원들은 업무에 있어서 전문지식을 제공해 주는 로비스트들과 협력 관계에 있다고 보아야 한다. 환경위원회의 부의장이었던 Corinne Lepage는 다소 다른 의견을 보이고 있는데, 의원들이 다양한 의견을 가진 이익집단과 접촉하기 때문에, 로비스트들의 주장이 그대로 개정안에 반영되지는 않는다고 지적하고 있다.¹²⁶⁾

126) Lepage는 비즈니스계와 NGO들의 로비를 비교하면서 NGO들의 로비는 비즈니스계의 로비에 비하면 방법과 규모 면에서 미약한 수준이라고 평가한다. 반면 Grossetete는 NGO는 매우 잘 조

지역구로부터의 지지확보가 의정활동에 필수적인 유럽의원들은 고용이슈에 대해서도 민감한 반응을 보인다. NGO인 환경을 위한 행동(Agir pour l'environnement)의 Stephane Kerckhove는 자동차업체와 노조의 주장에 유럽의원들이 민감하게 반응할 수밖에 없는 이유로 고용에 대한 영향을 들고 있다. 이 부분에서는 산업계가 NGO에 대해 입장피력에서의 우위를 점할 수 있다.

2) 초기 개입의 중요성

집행위원회가 준비하는 규제안은 한번 초안(draft)이 완성되면 변경이 어려워진다. 특히 자동차 산업과 같은 중요한 산업의 경우 이해당사자들과 합의를 위해 어려운 조정단계를 거치게 되므로, 일단 합의를 통해 완성된 초안에 대해 재작업은 어렵게 된다. 이러한 입법절차의 특징은 로비에 있어서 자문단계의 중요성을 알려준다. 유럽의회의 심의과정 속에서 개정작업이 이루어지지만, 개정작업은 상임위원회가 주관하게 되고 공식적인 절차를 통해 일반이익에 대한 고려가 우선되므로, 특정이익을 강조하는 로비활동은 그 효과가 제한적이게 된다.

■ 글상자 6-5. 브뤼셀의 자동차 관련 로비스트 현황²⁷⁾ ■

자동차 산업은 화학산업과 함께 가장 조직적인 로비활동이 펼쳐지는 분야로 볼 수 있다. 브뤼셀의 로비 모니터링 NGO인 Corporate Europe Observatory는 기업명단과 유럽의회의 로비스트 기록부, 전화문의를 통해 브뤼셀에서 활동하는 자동차 관련 로비스트의 수를 산정했다. 현재 ACEA에 20여 명의 전담 로비인력이 있으며, 유럽 자동차업체와 미국, 일본계 업체 소속의 로비인력으로 50여 명 정도가 있어, 총 로비스트의 규모는 70여 명으로 추산되었다. 유럽의회에는 30명

직되어 있고 운영자금도 풍부하다고 반대의 의견을 내어 놓았다. 브뤼셀에서 활동하는 로비스트들은 세계적 수준의 NGO들은 로비자원(재정 및 전문인력)에 있어서 어려움을 겪지 않는다고 말하고 있다(2010년 6월 브뤼셀 인터뷰).

글상자 6-5. 계속

수준의 로비스트들이 등록되어 있다. 자동차 관련 NGO로는 유럽교통안전연맹 (European Federation for Transport and Environment, T&E)이 있는데, 브뤼셀 상주 인력은 8명에 불과한 것으로 나타난다.

표 6-2. 브뤼셀의 자동차 산업 로비스트 수

기업/협회	브뤼셀 주재 인력	유럽의회 활동 로비스트
Forum for the Automobile and Society	—	4
유럽자동차협회(ACEA)	19	3
독일산업협회(VDA)	—	1
폭스바겐(Volkswagen)	4	3
BMW	3	2
다임러크라이슬러(DaimlerChrysler)	4	2
만(Man)	—	1
롤스로이스(Rolls-Royce)	3	—
제너럴 모터스(General Motors)	5	3
포드(Ford)	3	1
볼보(Volvo)	5	3
스카니아(Scania)	—	1
피아트(Fiat)	3	3
르노(Renault)	7	1
일본자동차협회(JAMA)	6	1
도요타(Toyota)	—	4
스바루(Subaru)	2	—
혼다(Honda)	1	—
합계	65	33

전문 컨설팅회사 또한 자동차기업체에 대해 로비 서비스를 제공해 주고 있다. 자사의 인터넷 홈페이지에 자동차기업체에 대한 로비 서비스를 제공하고 있다고 홍보하는 컨설팅 회사로는 Clan public affairs, Cabinet Stewart, Burson Marsteller, ARPI, Athenora이며 Weber Shandwick은 다임러크라이슬러와 르노, 폭스바겐에 로비서비스를 제공해주고 있다고 밝히고 있다.

127) Car industry flexes its muscles, Commission bows down, Briefing paper, Corporate Europe Observatory(CEO), 16 March 2007.

3. 유전자변형식품(GMO) 규제

DIRECTIVE 2001/18/EC on the Deliberate Release of GMOs

2006년 11월 프랑스의 농민운동가 조제 보베는 프랑스 보르도 지방의 튀고스에 위치한 유전자변형(GM) 옥수수 밭에서 150여 명의 시위대를 이끌고 옥수수를 뽑는 시위를 벌였다. 이에 앞서 보베는 1999년과 2000년에도 실험용 유전자변형 벼와 유채재배단지를 훼손하는 시위를 벌여 실행과 벌금형을 선고받은 바 있었다. 이 시위는 많은 언론의 주목 대상이 되었으며, 많은 시민단체들이 보베의 시위에 대해 동의를 표시했다. 농민단체를 대표하며 거둬지는 보베의 무역시위에 대해 프랑스 법원은 실행과 벌금형을 선고했으나, 프랑스 대통령에 의해 사면된 바 있는데, 이 과정은 지난 10년간 지속적으로 전개되어 오던 GMO에 대한 반대운동과 이에 대한 여론의 동조, 정부에 대한 압력활동, 이에 대한 정치권의 반응을 보여주는 전형적인 예라고 할 수 있다.

가. GMO의 현황과 GMO 관련규제

1) GMO의 현황

유전자변형식품(GMO)이란 생산량의 증대 또는 유통 및 가공 상의 편의를 위하여 유전자조작 기술을 이용하여, 자연적인 번식방법으로는 나타날 수 없는 형질을 지니도록 개발된 농산물을 말한다. GMO는 주로 제초제에 대한 내성이나 병해충에 대한 저항력, 특정 영양소나 보존성 등의 특성을 갖추게 하기 위한 목적으로 만들어진다. 1970년대에 처음 소개된 유전자변형기술은 1980년대부터 연구가 본격화되었고 1990년대부터 상용화되기 시작했다. 1994년 칼젠(Calgene)사가 무르지 않는 토마토(상품명: Flavr Savr)를 개발한 이후, 미국 몬산토(Monsanto)사는 제초제에 대한 내성이 있는 라운

드업레디 콩(Round-up Ready Soybean)을, 스위스의 노비티스(Novartis)사는 병충해 내성을 가진 비티 옥수수(Bt maize)를 개발하였고, 이 농산물이 미국과 EU의 안정성 테스트를 통과함으로써 상용화되기 시작했다. 이후 GMO의 시장규모는 빠르게 성장하여, 2010년에 200억 달러 규모인 것으로 추정된다.

GMO는 개발과 유통을 둘러싸고 치열한 찬반 논쟁의 대상이 되어 왔다. 찬성의 입장으로는 경제적 이익과 환경보전에 대한 효과를 들 수 있다. GMO는 제초제를 덜 쓰고 적은 노동력과 생산비용으로도 많은 수확량을 올릴 수 있기 때문에, 기업과 농민에게 모두 경제적 이익을 주고, 사회 전체적으로도 소비자 후생을 증진시킬 수 있으며, 제3세계의 빈곤문제 해결의 실마리가 될 수 있다는 장점이 있다. 하지만 GMO가 가져다 줄 수 있는 잠재적 이익 못지 않게 위험성도 제기되어 왔는데, 식품안전성(Food Safety)과 관련되어 소비자 및 환경보호단체와 유럽연합(EU) 등 식량수입국에서 우려의 입장을 보여왔다. GMO의 사용으로 인한 부작용이 검증되는 데에는 시간이 필요하며, 이로 인해 안전성이 완전히 입증되지 않았으므로 GMO 기술의 적용에 엄격한 규제를 부과해야 한다는 것이 반대쪽의 입장이었다.

■ 글상자 6-6. GMO에 대한 찬반논란 ■

찬성입장

- 농가 측면에서도 생산비절감을 통해 소득향상을 기대할 수 있으며, 물러짐 방지나 당도향상 등을 통해 농산품의 품질을 향상시킬 수 있음.
- 특히 기업 입장에서는 종자를 기술사용료 명목으로 보다 높은 가격에 판매할 수 있으며, 종자의 복제생산 방지기술을 통해 지적재산권 보호 조치가 가능하므로 매년 새로운 종자의 판매를 통해서 높은 수익을 얻을 수 있음.
- 적은 노동력과 투입비용으로 수확량을 높일 수 있으며, 기후적으로 열악한 환경 속에서 자랄 수 있는 종자를 개발할 수 있어, 식량문제를 줄이는 데 기여할 수 있음.
- 병해충 내성과 같은 특성을 강화시킨 종자의 경우 농약사용량을 줄여서 환경오염을 줄이는데 기여함.

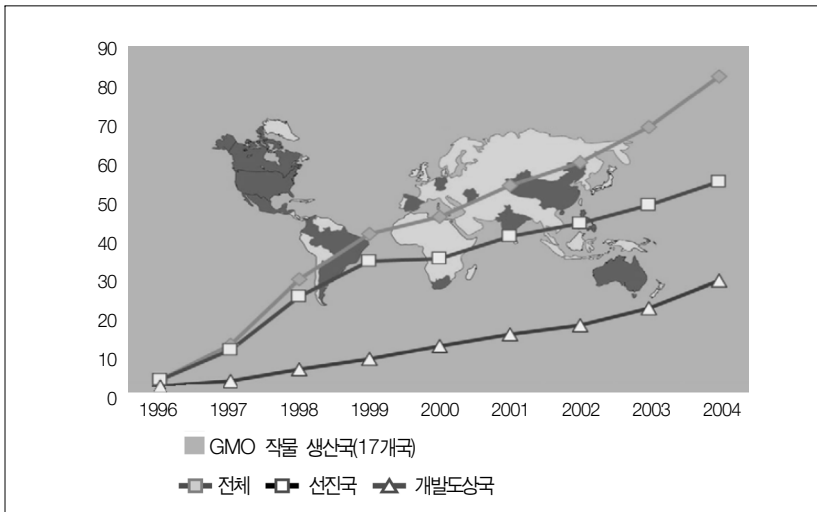
글상자 6-6. 계속

반대입장

- 인체와 가축에 대한 GMO의 식품안전성(food safety)이 검증되지 않았음. 특히 식품적 유해성 이외에 장기간 관찰을 요구하는 면역체계에 대한 영향, 세대간 이전에 대한 영향 등에 대해서는 검증이 불충분함.
- GMO의 장기간 재배시 신종 유전자 및 변종생물의 등장으로 인해 생태계를 교란시킬 수 있음.
- 수익성이 좋은 GMO만 사용하게 될 경우, 생물다양성이 파괴될 수 있음.
- 유전자조작기술의 독점을 통해 다국적기업들이 식량시장을 지배할 가능성이 있다. 특히 GMO개발 특허권은 농민의 자가채취종자권에 대한 박탈을 의미하므로 전통적인 농업모형을 붕괴시키고, 오히려 제3세계의 빈곤을 악화시킬 수 있음.

그림 6-7. 전 세계 GMO 작물 재배면적 변화(1996~2004년)

(단위: 백만 헥타르)



자료: Clive(2004).

2) EU의 GMO 규제

GMO에 대한 EU 차원의 규제는 1990년대 초반부터 실시되었다. 의학이나 환경공학에 GMO 기술을 활용하는 것은 활발하게 이루어졌지만, 농업분야에 적용하는 것은 논란을 낳았다. 이에 대한 이유로는 기술의 복잡성, 장기효과에 대한 판명의 어려움, 신기술이라는 점, 식품 안정에 대한 여론의 민감함 등을 지적할 수 있다. 또한 윤리적, 사회경제학적 관점에서의 우려도 GMO를 둘러싼 논의의 핵심주제가 되었는데, 이로 인해 GMO 관련 정책결정은 과학적 근거뿐만 아니라 사회심리적 요인에 의해서도 많은 영향을 받게되었다.

EU가 GMO 사용에 관한 첫 번째 규제안을 발표한 것은 1990년으로 거슬러 올라간다. 1990년에 제정된 지침(Directive) 90/219/EEC와 90/220/EEC는 각각 밀봉된 상태에서 사용되는 유전자변형미세유기물(GMM: Genetically Modified Micro-organisms)과 GMO를 출하 규제 목적으로 지정하고 있다. 1997년에는 GMO 식품에 관한 규제를 목적으로 하는 신개발 식품규정(Novel Food Regulation, Regulation(EC) No 258/1997)이 제정되었다.

지침 90/220이 제정될 당시 환경총국은 집행위원회 내에서 입법을 주도하기에는 영향력이 약한 총국이었다. 독자적인 강력한 규제안을 상정하여 전체 집행위원회 차원에서 관철시키는 데에는 역부족이었으며, 주로 외부적 연합세력에 의존하는 경향을 보여왔다(Weale and Williams 1993). 따라서 GMO 관련 입법을 위해 환경총국은 집행위원회 내부의 의견을 수렴하는 한편, 회원국과 산업계, 시민단체들과 섬세하게 규제안을 협상해야 할 필요가 있었다. 특히 산업계와는 유럽생명기술조정그룹(EBCG: European Biotechnology Coordination Group)을 통해 협상하였는데, EBCG는 예방의 원칙에 입각한 연구를 옹호해 왔으며 환경총국이 제시하는 규제안의 기본틀을 받아들였다. 환경총국은 유럽 차원의 조율되지 못한 규제가 가져 올 수 있는 정치·사회

적, 법적 부작용을 들어 산업계를 설득했다.¹²⁸⁾ 산업계는 지침 90/220이 규제적 부담을 증가시킴에도 불구하고 받아들였다(Lake 1991).

지침 90/220/EEC은 1991년 10월부터 발효되었는데, 본 지침에 의거하여 EU 내에서 GMO를 포함한 음식과 사료의 재배, 수입, 가공과 관련하여 18 차례 허가가 이루어졌다. 허가가 지연되는 경우 산업계는 생명공학 관련 연구시설을 규제가 비교적 관대한 북미지역으로 옮길 것임을 종종 밝혔으며, 이는 경제적 이익과 고용효과에 민감하게 반응하는 각국 정부와 정치인들에게 압력으로 작용하곤 했다.¹²⁹⁾ 일부 회원국은 안정성 검사는 보다 광범위한 분야에 걸쳐 이루어져야 한다고 주장하면서 GMO 도입에 반대의사를 표시했으나, GM 곡물류의 수입은 대체로 받아들여졌으며, 덴마크와 독일에서의 경우를 제외하고는 조직적인 반대운동이 전개되지는 않았다(Gill 1996, Toft 1996).

3) GMO에 관한 관심의 증대

1990년대 중반을 넘어서면서 GMO 수입허가와 관련된 양상은 더 복잡해졌다. GMO 식품의 상용화가 이루어지면서 소비자 단체들의 찬반토론이 이어졌고, 이로 인해 식품업계와 농민단체, 생명공학산업계, 규제당국 등 다양한 이익집단 간의 이해충돌이 표면화되기 시작했다. 소비자단체에 의해 대규모의 GMO 불매운동이 일어나자, 대형 유통업체들은 GMO 품목을 유통상품에서 제외시켰다. 이렇게 되자 각 회원국 정부와 산업계는 GMO 식품의 위험에 관한 일반 여론의 우려를 불식시키기 위해 보다 예방적인 규제방안을 마련해야 할 필요가 생기게 되었다. 산업계는 GMO 사용확대를 위한 로

128) 환경총국은 EU 회원국 간의 서로 다른 규제체제는 유럽에서 바이오 기술의 조화로운 발전과 역내단일시장에 대한 접근성에 방해가 될 것이라고 밝힌 바 있다(CBC 1990).

129) 1990년대에 GMO 수입허가와 관련된 유럽의회의 심의는 대부분을 영국과 프랑스 의원에 의해 이루어졌는데, 기업들이 과학적 근거를 제시하며, 유해성이 없다는 것을 밝히는 경우, 그 주장이 대부분 받아들여졌다.

비를 펼치는 대신, 예방적인 규제 도입을 GMO의 상용화를 위해서는 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 조건으로 간주하게 되었다(Levidow *et al.* 2000).

보다 많은 반대자들이 공공토론의 영역에 들어오자 기존의 안정성 허가에 대해 의문을 제기하는 새로운 반대 네트워크들이 형성되었다. 이들은 더 포괄적인 표시제와 안전성 검사기준을 요구했으며, 이미 유통 중인 GMO 식품에 대한 유통중단까지 요구했다. 이렇게 점증하는 규제강화 요구에 대해서 일부 정부는 다양한 유형 예방적 조치들을 주장했는데, 기존의 안정성 검사를 통과하여, 이미 유통 중이던 품목에 대한 재검사와 유통과정에서의 규제 조치 강화가 대표적인 예였다.

집행위원회 또한 영향력이 급부상한 시민단체뿐만 아니라, 집행위원회 내의 다른 총국을 비롯하여 회원국 정부와 유럽의회로부터 점점 강도 높은 압력을 받았다. EU 차원에서 허가된 특정 GMO 작물의 유통이 회원국의 시행지연으로 유통되지 못하는 사례가 속출했다(Levidow *et al.* 1996). 지침 90/220/EEC은 규제적 수렴을 위해 만들어졌으나, GMO의 리스크 검사에 있어서 기준을 둘러싼 해석의 차이가 속출했으며, 회원국의 규제당국이 지침에 의거하여 표준화된 규제를 시행하더라도 시장 차원의 장벽이 계속 나타났다. 가령, 오스트리아에서 GMO 식품은 정부가 많은 보조금을 지급하는 유기농 농가에 위협이 된다고 간주되었으며, 이탈리아에서는 전통적으로, 높은 품질의 농산품 생산에 위협이 된다고 여겨졌다 프랑스에서는 점증하는 반대 속에서 농업 연구기관인 INRA가 제초제에 강한 기름용 포도씨앗의 연구를 포기했는데 주도적인 과학자들은 GM 작물이 지속가능한 농업을 위협하므로 중단할 것을 요구하기도 하였다(Levidow *et al.* 2000).

1990년대 중반까지 회원국들 간에는 명백한 규제강화 입장이 나타나지는 않았다. 1990년대 전 기간에 걸쳐서 GMO에 반대하는 입장을 고수한 나라는 그리스, 오스트리아, 덴마크 정도에 불과했다(Patterson 2000). 가령, 덴

마크는 1986년 환경·유전자기술법(Environment and Gene Technology Act)을 통해 유럽 차원에서 생명공학 규제가 도입되는 데에 선도적 역할을 한 바 있다. 하지만, 프랑스, 독일, 영국 등은 일관적이지 않고 국내여론과 산업계의 입장에 따라 찬성과 반대를 거듭했는데, 프랑스는 1997~98년 사이에는 GMO 식품의 유통에 찬성입장을 보였다.¹³⁰⁾

나. GMO 규제의 과정과 로비

1) 새로운 GMO 규제

1997년부터 집행위원회는 기존의 GMO 관련 규제를 강화하기 위해 수평적 규제와 세부 산업 규제 양측에 걸쳐서 재검토를 시작했다. 이 무렵 광우병 파동을 비롯한 식품안전 사고가 크게 부각되었고, 이로 인해 일반여론의 식품안전 규제에 대한 불신이 높아져가고 있었다. 이러한 분위기 속에서 집행위원회의 GMO 규제개혁안은 식품안전에 대한 신뢰회복에도 그 목적이 있었다.

1998년 2월 집행위원회는 지침 90/220/EEC에 대한 개정안을 제출했다. 개정안은 유통 이후의 의무적인 모니터링과 과학위원회를 통한 의무적인 자문 절차, 공통원칙에 입각한 안전성 검사를 골자로 이루어져 있었다. EU 차원의 통일된 제도를 강화하는 한편, GMO의 유통의 관리과정 중 규제기관의 역할을 제고하기 위해 규제위원회 절차(Regulatory Committee procedure)를 도입하고자 하였다. 집행위원회의 GMO 승인결정에 대해 각료이사회가 단순다수결로 거부할 수 있는 절차 또한 마련하고자 하였다.

1999년 6월에 환경 각료이사회는 지침 90/220/EEC의 개정안에 대한 공동입장을 표명했다. 프랑스, 이탈리아, 아일랜드가 기권하는 가운데, 각료이

130) 프랑스는 1999년 이후 GMO에 대한 국내 반대여론의 급증으로 반대입장으로 돌아섰다(Tibergien 2006).

사회 회의 중에 덴마크, 그리스, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크 대표는 GMO의 생산과 유통에 관련된 신규허가를 중지할 것을 요구하는 선언문을 발표했다. 이 선언문에서 5개국은 공공보건 및 시장에 대한 신뢰성 회복을 위해 안정성 검사에 있어서 보다 투명한 기본틀을 마련할 것을 요구했다. 또한 신규허가를 위한 논의를 재개하기 위해서는 추적제(traceability)와 표시제(labeling)를 포함하는 강화된 규제안을 도입할 것을 촉구했다.

1999년 10월 18일에 유럽의회는 의회 내의 환경위원회가 제출한 심의보고서(rapport)를 검토했고, 집행위원회의 입안에 대해 규제안을 더 강화시키는 39개의 수정안을 채택했다. 12월 13일에 각료이사회는 1차 독회에서 프랑스, 이탈리아, 포르투갈이 기권하는 가운데, 유럽의회의 수정안에 찬성하는 공동입장을 채택했다. 공동입장에서는 예방의 원칙(유해성이 없음이 입증되지 않는 한 출하 불허)과 추적제(유통되고 있는 제품에 포함된 GMO 출처를 밝히는 것), 허가기간제(최대10년), 향후 수출에 관한 국제협약(Biosafety Protocol)의 마련 등을 원칙으로 정했다. 각료이사회가 이러한 원칙을 밝히자 집행위원회는 다시 규제안의 수정작업을 시작했다. 집행위원회의 환경총국은 각료이사회에 원칙을 반영함과 동시에 환경 책임성에 관한 새로운 계획들을 담은 백서를 발표했다.¹³¹⁾ 이 때부터는 표시제(labeling) 도입이 검토되면서 보건·소비자 총국도 GMO 규제입안에 적극적으로 관여하기 시작했다.

지침 90/220/EEC의 개정작업은 유럽의회와 각료이사회에서 계속 진행되었으나 두 기관은 개정안에 대해 합의를 이루지 못하였고, 결국 조정위원회에 가서 합의가 이루어졌다. 합의에서는 추적성의 원칙과 표시제 도입이 이루어졌으며 신규수입 허가중지(moratorium)의 종료를 담고 있었다. 2001년 2월 14일 유럽의회가 조정안을 승인하면서 GMO 개정안은 마무리되었다.

131) 환경책임성(Environmental Liability)을 명시하는 백서는 그 이후 2004년 Directive 2004/101/EC로 제정되었다.

지침 2001/18/EC는 과거 지침 90/220/EEC와는 다음과 같은 점에서 차이가 난다. 첫째로 GMO 사용의 허가절차를 보다 명확하고 엄격하게 하였다. 허가를 위해서는 과학위원회의 자문과 정보공개가 의무화되었다. 둘째로 시장에 출하 이후 모니터링의 의무가 부과되었는데, 이는 GMO가 환경에 미칠 수 있는 장기적인 영향에 대한 우려를 반영한 것이다. 셋째로 추적제와 표시제에 관한 일반조항들이 포함되었다, 환경책임에 대한 조항은 지침 2001/18/EC에서는 제외되었다.¹³²⁾ 넷째로는 그동안 논의가 되어오던 예방의 원칙을 명문화한 점을 들 수 있다. 지침 2001/18/EC은 2002년 10월 17일로 발효되었으며, 각 국별로 국내법 개정을 위한 시한이 정해졌다.

■ 글상자 6-7. 지침 2001/18(Directive 2001/18)의 주요 내용 ■

- (1) 환경 위험성 평가: 승인 받은 GMOs의 유통가능 기한은 최대 10년으로 한다.
- (2) 시장출하 후의 의무적인 모니터링 및 환경과 GMO간의 상호 작용에서 비롯될 수 있는 장기적인 효과를 주시한다.
- (3) 정보 공개의 의무가 있다.
- (4) 모든 회원국들로 하여금 의무적으로 시장 출하 전 단계에 걸쳐서 표시제와 추적가능성을 확보하도록 한다.
- (5) GMOs의 식별과 탐지가 가능하도록 정보를 제공하여 시장 출하 후의 검역과 통제를 가능하도록 한다.
- (6) 과학분과위원회(Scientific Committee)의 자문을 의무적으로 받아야 한다.
- (7) GMOs 출하 합법화 여부를 결정하기 전에 유럽의회와 의무적으로 논의를 해야 한다.
- (8) 집행위원회에서 GMOs 합법화 여부에 대한 제안을 통과시킬 경우, 각료이사회에서 수용 여부를 결정한다.

132) 집행위원회는 그 이후 2001년 7월에 추적제과 표시제를 포함하는 규제안을 제안했고 결국 2001년 9월에 채택되었다. 환경 책임에 대한 조항도 2004년에 채택되었다.

지침 2001/18/EC는 연구나 판매를 목적으로 하는 GMO에 대해서 사전 안전성 검사에 의거해서 개별적(case by case)으로 승인하는 것을 규정하고 있다. 유전자변형미세유기물(GMM)의 경우에는 기존의 지침 90/219/EEC에 의해서 규제된다. 이 두 지침은 GMO와 GMM 사용에 있어서 사용용도와 상관없이 수평적 방식으로 규제하고 있으므로 향후 세부 분야별 규제를 마련할 필요가 있었다. 2003년에는 규정(Regulation)(EC) 1830/2003을 통해 GMO 음식과 사료에 대한 세부적 규제들이 완성되었다.

▣ 표 6-3. GMO의 재배 유통과 관련된 EU의 규제 ▣

Directive 90/220	EU 내에서 GMO를 포함한 음식과 사료의 재배, 수입, 가공을 규정
Directive 2001/18	수평적인 지침으로 GMO를 실험적으로 유출하거나 시장에 출하하는 것을 규제
Regulation 1829/2003	GMO를 포함하거나 GMO로부터 만들어진 식품과 사료를 시장에 출하하는 행위를 규제
Regulation 1830/2003	GMO의 표시제와 추적가능성을 다루고 있으며 이와 관련된 EU의 전반적인 재도와 체계를 소개
Regulation 641/2004	1829/2003의 적용 시 세부사항을 규정

2) GMO 규제에 대한 로비

본격적인 GMO 논쟁은 1998년 집행위원회가 GMO에 대한 새로운 규제안을 발표하면서 시작되었다. 규제안의 결정과정 중 GMO에 대한 찬반 진영이 형성되었다. 찬성그룹은 식품관련 산업계에 의해 주도되었고, 반대그룹은 환경 및 소비자 단체에 의해 주도되었다. 2001년 중반까지 반대그룹이 찬성그룹보다 더 우세한 상황이었던 것으로 나타난다.

반대그룹은 환경뿐만 아니라 보건, 종교, 윤리, 동물보호, 원조 등과 관련된 다양한 NGO 들로 구성되었다. 전통적인 농업단체들(신기술에 대한 저항)들과 일부 대형유통업체(외부적 이미지를 우려)들도 반대 측에 서 있었다.

반대그룹은 집행위원회의 환경총국과 유럽의회의 환경위원회와 밀접한 연관을 맺고 활동하였는데, 1990년대 초부터 시작된 GMO 관련 입법에서 이들은 우세한 입장에서 있었다. 반대활동을 주도한 것은 그린피스였다. 그린피스는 기존에 생명공학 특허제에 반대하여 운영했던 캠페인을 활용하여, 언론과 국내 정치인들을 대상으로 홍보에 주력했다.¹³³⁾ 특히 GMO 식품을 일명 프랑켄슈타인 식품으로 이미지화하여, 시민들의 우려를 표면화시키는데 성공했다. 환경단체들은 GMO에 대한 일반 시민사회의 불안감을 조성하는 데 성공했고, 이 문제를 세계화에 직면한 EU의 제도적 능력과 결부시켰다. 반대그룹의 우위는 GMO 관련법안이 입법과정 중 환경총국과 유럽의회의 환경위원회에 의해 주도되자 한층 추진동력을 받게 되었다. 환경단체들은 특히 EU의 다층적 거버넌스 시스템을 효과적으로 활용하였는데, 특히 대유럽의회 로비에서 효과적이었던 것으로 나타났다. 가령, 1996년 그린피스는 미국으로부터의 GM 콩 수입을 반대하는 대대적인 캠페인을 전개하였는데, 같은 해 11월 유럽의회는 의무적 표시제에 대한 결의안을 통과시켰고 이는 그린피스의 활동에 정치적 지원이 될 수 있었다(Kempf 2003). 1997년 유럽의회는 Novartis 옥수수에 대한 집행위원회의 승인을 비판하는 입장을 천명했고, GMO를 포함한 신제품의 수입허가를 중지(moratorium)할 것을 주장했다.¹³⁴⁾

반대그룹 내부에 완전히 통일된 입장이 있었던 것은 아니었다. 반대그룹은 크게 환경운동과와 유럽지향파와 제3세계 지향파로 나뉘어 있었다. 3세계 지향파는 GMO 사용이 화학비료의 사용을 줄일 것이며, 이로 인해 환경에 미

133) 1998년 지침 98/44/EC(바이오 특허권에 관한 규제)는 집행위원회(주로 환경총국), 유럽의회, 각료이사회(덴마크, 네덜란드, 오스트리아 반대) 내부에서 격렬한 반대를 낳는 가운데, 간신히 통과되었다. 바이오 특허권에 대한 반대 캠페인을 전개하기 위해 그린피스는 생명공학 특허에 관한 유럽캠페인(ECOBP: European Campaign on Biotechnology Patents)을 대대적으로 전개한 바 있다. 그린피스는 이 캠페인을 GMO 반대 로비를 위해 다시 활용했다.

134) 하지만 유럽의회는 1998년 5월 지침 98/44/EC(바이오 특허권에 관한 규제)를 승인하면서 산업계에 유리한 결정을 내린 바 있다.

치는 영향이 적다고 생각하고 있었다. 유럽보건연합(EPHA: European Public Health Alliance)은 GMO의 위험성을 우려하는 파와 GMO를 통해 신치료기술을 개발할 수 있다라는 파로 나뉘어 있었다. 유럽소비자기구(BEUC)는 GMO에 대해 전면적으로 반대하기 보다는 소비자 안전성과 가격, 품질 간의 비중을 고려하는 분위기였다. 농업부문에서도 전통적인 농업을 지향하는 녹색 농부(green peasants)들과 소규모의 농부들만이 기업형 곡물생산업체들과의 경쟁을 두려워하여 GMO의 사용에 반대하는 입장을 보였다. 프랑스의 Carrefour, 영국의 Sainsbury, 벨기에의 Delhaize 같은 대형 유통업체들도 자신들 간에 통일된 입장을 이루어내지 못하였고 시장에서의 경쟁에 우위를 점하기 위한 수단으로 GMO 문제에 접근했다.

GMO 사용에 대한 찬성운동은 제약, 식품 산업계의 기업들로 구성된 유럽바이오산업협회(Europabio)에 의해 전개되었다. 이 연합체에는 Glaxo-Smith-Kline과 같은 제약회사와 Unilever 같은 식품기업들이 포함되어 있었다. 사실 Europabio로 대표되는 산업계는 GMO 규제에 반대했다기 보다는 GMO와 관련된 연구와 생산, 유통 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 안전성 검사에 대한 일관성 있는 규제들이 마련되기를 희망했다. GMO에 대한 규제완화는 제약업계 보다 식료품 업계에 있어서 더 중요한 문제였다. 의학 부문에 있어서의 환자들은 새로운 상품의 개발과 관련된 위험성을 위협요인으로 보기보다는 기회로 보는 경향이 있으나, 식품의 경우 위험성이 소비에 대한 회피로 직결되기 때문이었다. 이로 인해 GMO 사용의 찬성그룹 내에서도 식료품 업체들은 고립되는 경향이 있었다. 식료품 업계들의 주장은 집행위원회의 산업 총국과 연구개발 총국, 보건·소비자 총국으로부터 어느 정도의 지지를 받았고 유럽의회에서는 일부 사회당, 기민당 출신 의원들로부터 지지를 받았지만, 한정적이었다. 대부분의 정부도 GMO의 식품사용과 관련하여 적극적인 옹호입장을 표명하지는 않았다. 적극적인 지지는 오히려 미국의 식품 공급업체인 Monsanto나 Cargill로부터 나왔는데, 이들의 지지는 유

럼에서의 찬성 분위기를 조성하는 데에는 오히려 역효과만 내었다.

GMO 규제에 관한 로비는 크게 산업계와 시민단체 간의 찬반로비로 정리될 수 있다. 그린피스나 Friends of the Earth는 GMO의 유통초기부터 GMO 반대 캠페인을 활발하게 벌였고, 소비자 단체와, 농민단체, 종교단체를 규합하는 대규모의 연합세력을 형성했다. 특히 GMO 문제를 매우 부각시키면서도 낮은 기술분야로 이미지화하는데 성공하면서, 규제 당국에 대한 불신을 심는데 성공했다(Biliouri 1999). 생명공학 분야는 매우 집중되고 잘 조직화된 산업 분야이기 때문에 로비가 발달할 수 있는 기본적인 요건을 갖추고 있었으므로 산업계도 강력한 로비활동을 전개했다(Clerc 2003). 유럽과 미국의 생명공학 회사들은 GMO의 사용이 생산성을 향상시키고, 환경 보전에 기여하며 질병치료 연구에 기여한다는 것을 강조했다. 특히 정부에 대해서는 이 분야가 고부가가치 산업이며 경제적으로 중요한 산업분야임을 강조하면서, 검증되지 않은 반대 주장에 의해 경쟁력 확보의 기회를 잃게 되서는 안된다고 주장했다. 이러한 로비에 대해 유럽 각국 정부는 오히려 GMO 유통을 엄격하게 하는 방향으로 움직였는데, 이는 점증하는 반대여론을 의식한 탓이었다. 1998년 4월 이후 덴마크, 프랑스, 룩셈부르크, 그리스, 이탈리아는 새로운 GMO 출하의 승인에 있어서 사실상의 수입허가 중지(moratorium)를 채택했고 이는 EU 차원의 수입허가 중지로 이어져 2004년 4월까지 지속되었다. 생명공학 산업계는 자신들이 정치적 희생양임을 강조했으며, 환경담당 집행위원인 Margot Walström도 GMO 수입허가 중지 결정에 대해 과학적 근거가 불충분한 결정임을 인정했다(Morris and Adlery 2000). 하지만 GMO 규제의 찬반논쟁에서 가장 중요한 요소는 반대여론이었고, 이로 인해 규제강화가 이루어지게 된 것이다.

3) EU 기관 내부의 갈등

지침 90/220/EEC의 개정안 입법이 진행되는 1998~2001년 동안 각 기관

과 기관 내에서 많은 찬반논쟁이 있었다. 이 기간 동안에 각 기관은 찬반을 표명하는 각 그룹들이 충돌하는 포럼의 장이 되었다(Schendelen 2002). 집행위원회 내부가 특히 분열되어 있었는데, GMO 규제강화를 주장하는 환경총국이 전체적인 입법을 주도하는 가운데, 통상마찰을 다루는 무역총국과 경제성장에 주목하는 산업총국, 연구개발총국은 정도는 다르지만 환경총국의 주도적인 움직임에 제동을 걸고자 했다. 농업총국은 전통적인 농업방식을 지지하는 GMO 사용 반대파와 현대적 농업기법의 도입을 주장하는 찬성파로 나뉘어 있었으며 보건·소비자총국 또한 소비자 후생을 강조하는 측과 식품 안전을 강조하는 측간의 논쟁이 있었다. 유럽의회에서는 녹색당의 강력한 지지 속에 환경 위원회가 주도권을 행사하였으나 지침 98/44/EC(바이오 특허권에 관한 규제)의 통과과정에서 볼 수 있듯이 GMO 규제에 대한 찬반논쟁이 계속되었다.¹³⁵⁾ 각료이사회 내부에서도 입장이 나뉘어 있었는데, 이 과정에서 독일, 프랑스, 영국 등의 주요국 정부는 일관성 있는 입장을 보여주지 못했다. 각료이사회는 주로 절차상의 문제나 원칙 등에 관한 논쟁에 치중하며, 핵심적인 논의를 이끌어 내지 못하였다. 이로 인해 집행위원회와 유럽의회에 GMO 규제에 대한 명확한 메시지를 전달해 주는데 어려움을 겪었다. 각료이사회 내의 혼선은 각국의 환경장관들이 처한 특수상황과도 관련되어 있었다. GMO 규제는 각국 내의 정부부처, 산업계, NGO 간에 갈등을 유발시켰는데, 환경장관들은 EU 차원의 합의 도출 이외에 국내 갈등을 조정해야 하는 어려움도 앓고 있었다.

다. 로비에 대한 시사점

GMO 규제를 둘러싸고 전개된 찬반논란과 로비는 몇 가지 중요한 시사점

135) 유럽의회는 1998년 5월 지침 98/44/EC(바이오 특허권에 관한 규제)를 승인했으나, 표결은 정치 그룹간의 이견 속에 진행되었다.

을 준다. 첫째로, 성공적인 로비의 조건으로 전문지식의 제공가능 여부를 들 수 있지만, 여론조성도 그와 못지 않게 중요하다는 점이다. GMO 규제를 놓고 오스트리아, 그리스 등의 비교적 소국이 일관적으로 반대를 고수하는 입장을 보인 반면, 독일, 프랑스, 영국 등 주요국은 찬성과 반대사이의 입장을 변경하는 모호한 모습을 보였다. 이는 국내여론에 의한 것으로 로비에 있어서 우호적인 여론형성의 중요성을 시사한다. 환경단체는 생명공학 분야에서 산업계에 비해 전문지식 제공능력이 떨어지므로, 집행위원회에 대한 자문과정에 대한 접근성이 떨어지나, 환경총국을 통해 GMO 규제가 주도되는 분위기가 형성되면서, 접근성의 열세를 만회할 수 있었으며, 광범위한 시민단체를 동원하는 데 성공함으로써 여론을 포함한 정치적 지원세력을 갖출 수 있었다.

■ 글상자 6-8. GMO에 대한 여론 ■

Eurobarometer의 조사에 의하면 1990년대 중반까지 GMO에 대한 EU 국민들의 일반 여론은 낙관적이었던 것으로 나타난다. 1996년의 설문조사에서는 생명공학 기술에 대한, 낙관적인 견해가 50%로 비관적 견해인 26%보다 많았으며, 유전공학 분야에서도 낙관론이 43%, 비관론이 22%로 나타났다. 예외는 오스트리아였는데, 생명공학 기술과 유전공학에 대해 각각 37%와 18%만 낙관적인 견해를 나타냈다. EU의 전체 응답자 중 47%의 설문대상자들은 생명공학 기술에 대해 익숙하지 않다고 답변했으며 40%는 TV를 통해 정보를 얻는 수준이거나, 거의 관심이 없다고 답변했다. 설문조사 결과를 종합해 보면 일반대중들의 GMO에 대한 낙관론은 GMO에 대한 정보와 인식 부족과 관련되어 있음을 알 수 있다.

하지만 2000년도의 조사에서는 GMO에 대한 지지도가 크게 하락한 것으로 나타났다. GMO에 대한 반대는 51%로 나타났으며, 특히 GMO를 원하지 않는다(do not want this type of food)는 답변을 택한 경우는 71%에 달하는 것으로 나타났다. GMO에 대한 반대의 증가는 프랑스와 영국에서 두드러지게 나타났다. 두 시점의 설문 조사를 통해, 90년대 중반 이후 GMO에 대한 대중들의 인식이 높아졌고, 이로 인해 GMO에 대한 규제강화를 위한 여론이 조성되었다는 것을 알 수 있다.

두 번째는 일관성 있는 연합세력의 구축이 중요하다는 점이다. 생명공학 분야는 매우 집중되고 잘 조직화된 산업 분야이기 때문에 로비가 발달할 수 있는 기본적인 요건을 갖추고 있었으나, 내부에 규제방향과 정도에 대한 합의가 부족했다는 점이다. 환경단체가 내부 이해관계의 차이에도 불구하고, 규제강화 캠페인에 있어서는 일관성 있는 목소리를 유지했던 반면에, 산업계는 제약업계와 식품업계 사이의 이견으로 표출되어, 가장 직접적인 규제의 대상이 되는 식품업계의 목소리가 제대로 전달되지 못했던 점이 한계점으로 지적된다.

제7장

결론 및 시사점

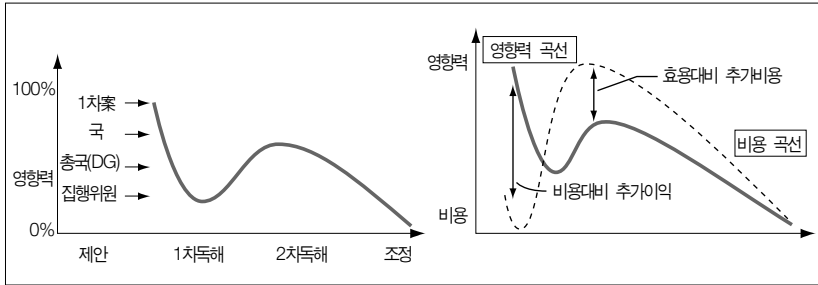
1. 성공적인 로비의 방향

EU 정책결정과정에서 로비는 이익단체와 EU 기관 간의 정보교류 활동으로 EU가 경제적 공동체를 넘어서 정치적 공동체를 지향해 감에 따라 그 역할이 더 중요해지고 있다. 특히 다층적 거버넌스로 대표되는 현 EU의 운영 구조 하에서는 이익집단과 정책당국간의 네트워크가 점점 중요해지고 있다. 본절에서는 앞서 살펴본 EU 기관별 로비의 특성과 사례연구로부터 성공적인 EU 로비를 위한 기본방향을 정리해 보도록 한다.

가. 정책결정과 외부영향력

법안 과정 중 외부영향력을 행사할 수 있는 정도는 [그림 7-1]과 같이 나타낼 수 있다. 가로축을 시간 진행에 따른 법안의 입안과정, 세로축을 영향력 행사가능성이라고 볼 때 법안에 대한 영향력 행사 가능성은 입안이 진행됨에 따라 대체적으로 낮아진다고 볼 수 있다.

그림 7-1. 정책결정과정에 따른 영향력행사 가능성과 비용 변화¹³⁶⁾



EU 결정과정의 특징을 감안할 때, EU 기관들에 대한 영향력 행사 가능성은 제안이 시작되는 초기 단계에 가장 높다고 볼 수 있다. 새로운 규제안을 준비할 때, 집행위원회는 공식적인 초안을 완성하지 않은 상태에서 전문가 집단을 통해 의견수렴을 거치게 된다. 이 단계에서는 초안 작성을 위해 다양한 의견을 수렴하고 기술적 보완점, 법적 합법성, 정책에 대한 반항과 결과 등에 대해서 검토가 이루어진다. 따라서 이 단계에서 적절한 통로를 통해 의견을 개진할 경우, 가장 높은 정도의 영향력을 미칠 수 있다. 국(Direction)과 총국(DG)의 차원으로 문건이 넘어갈 때, 문건은 점점 공식적인 형태를 띄어가고 쟁점화되어 간다. 이 단계에서는 내부적인 절차로 진행이 되므로 진행속도가 빠르게 된다. 집행위원들에 의한 최종 결정단계까지 도달했을 경우 문건은 이미 실질적인 초안의 형태로 완성이 되어 있으며, 변경가능성이 매우 적다. 이 단계에서의 영향력 행사는 BusinessEurope이나 유럽노조연합(CES) 같은 거대단체의 개입에 의해서나 가능한 정도인데, 정보교환에 바탕을 둔 로비에서 정치적 성격의 로비로 바뀌게 된다. 실제 로비관계자들은 집행위원단에 대한 영향력 행사는 비용대비 비효율적이며, 부작용을 초래하는 경우가 많다고 지적하고 있다.

136) 효율성의 관점에서 보았을 때 가능한 초기에 집행위원회의 새로운 정책방향과 이에 따른 준비안을 파악하고, 집행위원회 실무진과의 접촉을 시도하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 집행위원회의 실무진에 대한 접촉은 고위관료에 대한 접촉보다 훨씬 용이하며 실무진들이 기술적인 부분에 대해 보완을 위해 외부접촉을 희망하는 경우가 많다는 점에서 최적의 효과를 가져올 수 있다.

집행위원회의 초안 완성으로 자문절차에 입각한 1차적인 로비단계는 종료하게 되나, 1차 독해부터 2차 독해에 이르는 과정에서 각료이사회와 유럽의회에 대한 로비가 이루어 질 수 있다. 이 과정에서 초안에 대한 수정, 첨가, 삭제 등이 이루어지므로, 다시 외부 의견을 반영할 수 있는 가능성이 생기게 된다. 유럽의회의 독해과정 중의 영향력 행사를 위해서는 따라서 이 과정에서 외부 의견이 반영될 수 있는 가능성이 있다. 이익단체는 자신의 입장을 설명하기 위해서 의회의 심의보고의원(rapporteur)를 찾아야 하며, 안전에 대한 주 상임위원회를 중심으로 접촉을 시도해야 할 필요가 있다. 하지만, 집행위원회에 대한 초기 로비에 비해서 정치적으로 보다 다양한 관계자들과 접촉하여야 하며, 유럽의회는 수정작업 시에 기술적 보완이나 번역작업 등을 거쳐야 한다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 초기 로비에 비해서 어려움을 겪게 된다.¹³⁷⁾ 2차 독해 후에는 변경을 위해서는 최소한 한 정치그룹의 동의 또는 30명 이상 의원들의 동의가 필요하므로 영향력 행사의 가능성이 매우 낮아진다. 조정절차(conciliation)에 이르게 되면 집행위원회와 각료이사회, 유럽의회의 내부논의를 통해 합의가 이루어지므로 외부적인 의견수렴의 가능성은 한층 적어진다.

나. 로비의 방법

1970~80년대에 EU 기관들에 대해 로비를 전개하는 대부분의 방법은 각국별·직능별 단체를 회원으로 해서 구성되어 있는 유럽차원의 직능별, 산업단체를 통해서였다. 최근 20년 동안 로비의 방식은 많은 변화를 겪었는데, 대표적인 변화로는 이익집단의 다원화되었고 로비의 채널의 다양화를 들 수 있다.

[표 6-3]은 브뤼셀에서 근무하는 대략적인 인적구성을 나타낸다. 따라서 이러한 인적구성을 잘 파악하고 대상별 특성을 고려한 차별화된 접근이 필요하다.

137) 단, 유럽의회 내에 연구조사인력이 매우 부족하다는 점을 감안할 때, 전문지식과 시장정보 등의 제공을 통해 의원들에 대한 접근성을 확보할 수 있다. 실제로 심의보고를 위한 대부분의 조사는 외부인력을 통해 이루어지므로 이익단체는 이점을 활용할 수 있다(2010년 6월 브뤼셀 인터뷰).

▣ 표 7-1. EU 기관과 이익단체의 구성원 수 ▣

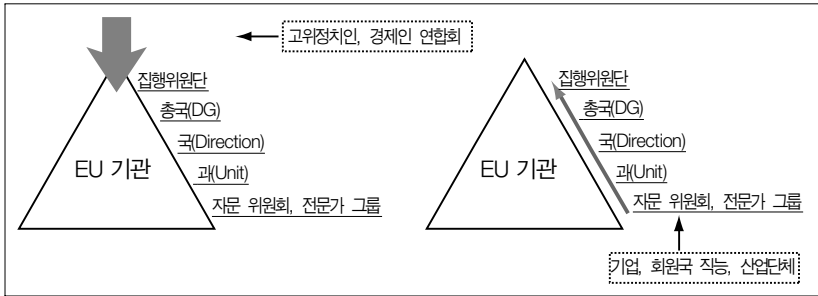
EU 기관		EU 차원의 이익단체 관련 종사자 수	
집행위원회	25,000	직능별 단체	12,000
유럽의회	4,000	시민단체	5,000
각료이사회	4,000	기업(in-house lobbyist)	2,500
경제사회위원회, 지역위원회	1,000	전문변호사	2,500
회원국 대표부	2,300	컨설턴트	2,000
회원국 파견 전문직	3,000	지역대표사무소 파견직	3,500
통번역사	6,000	언론	2,000
합계	45,300	합계	29,500

자료: Guéguen(2006).

로비의 방법으로는 첫째, 집행위원회와 유럽의회에 대해 직접 접촉을 시도하거나, 둘째, 산별, 직능별 단체를 통한 간접접촉을 시도하거나, 셋째 전문 컨설팅 기업이나 전문변호사를 통한 방법이 있다. 정치적 함의가 큰 안전에 대해 영향력을 행사하는 경우에는 범유럽차원의 연합이 필요한 경우가 많은데, 이는 가능한 많은 집단을 포괄함으로써 정당성을 획득하기 위한 방법이다. 하지만 전문적 지식과 기술을 요구하는 분야에서는 중간 규모의 기업이 나, 국가별 단체도 영향력 행사가 가능한데, 이를 위해서는 정확한 담당자를 찾아내어 특정 문제에 집중된 논의를 펼쳐가야 할 필요성이 있다.

로비의 방향이 어떻게 이루어지는가에 따라 하향식 방식(top down style)과 상향식 방식(bottom up style)으로 구분해 볼 수 있다. 하향식 방식은 고위직에 대한 로비를 통해, 조직내의 위계질서를 활용하는 방법이다. 가령, 집행위원을 대상으로 하는 로비를 들 수 있다. 하지만, 공동농업정책의 개혁이나, 프랑스 Alstom 사에 대한 지원사태 등 실제사태에서 고위층에 대한 로비는 실패하는 경우가 많은 것으로 나타난다. 상향식 방식은 아래서부터 위로, 집행위원회의 조직구조를 타고 올라가는 방식으로 실무진에 대한 기술적 논의 위주의 접근 방식이다. 이 경우 효율적이고 성공적인 경우가 많은데 단, 안전과 관련된 완전한 기술적 지식의 습득과 정책결정과정에 대한 세부적인 파악이 필요하다.

■ 그림 7-2. 하향식 방식(top down style)과 상향식 방식(bottom up style)의 로비 ■



2. 한국에 대한 시사점

가. EU 산업단체의 활동과 한국의 통상정책

EU는 우리나라의 두 번째 교역 대상국으로 지난 20년 동안 우리나라와 EU의 경제적 관계는 증기해 왔다. 하지만 한·미 관계가 정치, 경제 전반에 걸쳐 굵직한 사건들로 얽혀 있는 데 반해 한국과 EU 간에는 경제적인 부분을 제외하고는 직접적인 이해관계가 적었던 것이 현실이다. 따라서 EU의 정치제도와 관련된 국내연구는 뒤늦은 감이 있었고, EU 정치제도의 연구를 통해 국내 통상정책이나 기업의 대EU 진출 전략에 활용하려는 시도 또한 부진했다고 볼 수 있다.

EU의 정책이 우리나라에 직접적으로 영향을 주는 경우는 주로 통상부문에 있어서의 이해관계가 대립하는 경우였다. 우리나라의 수출품이 EU 역내 산업의 발전에 위협적인 요인으로 인식되기 시작하면서 EU는 반덤핑 관세 부과 및 WTO 제소 등 보호무역조치를 강화하기 시작했다. 실제로 EU가 우리나라를 WTO에 피소한 사례를 보면 EU 내의 유럽철강협회와 EU 플라스틱 제조업협회, 유럽전자산업협회 등 산업협회에 의해 제소가 이루어졌음을 볼 수 있다. 산업협회가 기업들을 대표한다는 것을 미루어 볼 때, 기업 → 산업협회 → 집행위원회로 이어지는 영향력 행사과정이 있었음을 알 수 있다.

표 7-2. EU의 대한민국 수입규제 현황(2010년 1월)

HS 코드	품목명	규제내용	피제소국	제조사	조사개시일
540220	폴리에스터 고강력사	반덤핑관세 (조사중)	한국, 중국, 대만	국제레이온 및 인조섬유 위원회 (CIRFS)	2009-09-08
7219.31.0000, 32.1000, 9000, 33.1000, 9000, 34.1000, 9000, 35.1000, 9000, 7220.20	스테인레스 냉연강판	반덤핑관세 (규제종료)	한국, 중국, 대만	유럽철강협회 (EUROFER)	2008-02-01
854011	컬러TV용 브라운관	반덤핑관세 (규제종료)	한국, 중국, 태국, 말레이시아	유럽불공정거래태 스크포스(TUBE)	2006-01-11
8418.1	양문형 냉장고	반덤핑관세 (규제중)	한국	Whirlpool社 (이탈리아법인)	2005-06-02
8542.21.2010	DRAM	상계관세 (규제종료)	한국	Infineon Technology(독일)	2002-07-25
7307.93, 7307.99	철강제 관연결구류	반덤핑관세 (규제중)	한국, 말레이시아, 체코, 슬로바키아	Defense Committee of EU steel butt -welding fitting	2001-06-01
3920.62.00.00	PET Film	반덤핑관세 (규제종료)	한국, 인도	Dupont Teijin(DFT), Mitsubishi polyster film Gmbn	2000-05-27
3907.6	PET CHIP	반덤핑관세 (규제중)	한국, 대만, 말레이시아, 사우디, 태국 등 7개국	유럽플라스틱 제조업협회 (PlasticsEurope)	1999-11-06
5503.20.1000, 9000	폴리에스터 합성단 섬유(쿠션, 자동차 시트, 자켓 등의 섬유제품의 기초재료)	반덤핑관세 (규제중)	한국, 인도	국제레이온 및 인조섬유 위원회 (CIRFS)	1999-10-07
8528-12-9010, 9020, 9030, 9040, 9050, 9060	컬러 TV(17" 이하 및 18" 이상)	반덤핑관세 (규제종료)	한국	유럽전자산업협회 (EACEM), SCAN	1988-02-17

자료: 한국무역협회, 수입규제 현황 기사 정리.

■ 글상자 7-1. 유럽산업협회의 압력에 의한 EU의 대한민국 보호무역 조치사례

■ 조선 부문

1999년에서 2000년 사이 EU 집행위원회는 세 차례의 '조선산업 보고서'를 통해 한국 조선업계에 대해 무역장벽규정(TBR) 조사를 결정하고 2001년 초부터 방한 조사를 실시한 바 있다.¹³⁸⁾ 이러한 보호무역조치의 배경으로는 EU 조선업계의 경영사정이 악화되어 가운데, 각 회원국의 보조금이 중단될 수 있다는 우려가 팽배해 진 반면에 한국 조선업계가 세계 수주물량의 40%를 점유하며, 여객선 분야까지에 진출한 점을 들 수 있다. 또한 1997~98년의 경제위기 이후 급격한 환율상승으로 인해 한국산 선박의 가격경쟁력의 급속도로 상승했으며, IMF와의 협약이행에 따른 정부주도의 구조조정과 채권단의 자금지원이 있었다는 점도 주요 원인으로 지적되었다.

■ 반도체 부문

1990년 6월 유럽전자부품협회(EECA)는 한국산 D-RAM에 대해 반덤핑 조사를 할 것을 EU 집행위원회에 요구했고, 그 결과 1993년 3월부터 1997년 11월까지 EU측의 덤핑규제가 실시되었다. 2002년 6월에는 독일의 반도체 생산업체인 Infineon Technology AG 사가 한국의 삼성전자와 하이닉스에 대해 정부가 보조금을 지급하였다고 주장하며 EU 집행위에 제소하여 같은 해 7월 25일 조사가 실시된 바 있으며 이듬해 8월에 34.8%의 상계관세 부가가 결정되었다. 우리나라는 2003년 7월 25일 WTO에 협의절차를 통한 중재를 요청했으며, 같은 해 11월 19일에는 분쟁해결을 위한 패널설치를 요청했다. 이에 대해 WTO는 패널보고서를 통해 EU의 상계관세에 반대하는 판결을 내린 바 있다.

■ 화장품 부문

1998년 4월 EU 집행위원회는 유럽화장품공업협회(COLIPA)의 청원으로 한국에 대해 10년에 걸쳐 정기적인 TBR 조사를 실시한 바 있다. 그동안 집행위원회는 TBR 조사단을 통해 한국의 화장품 법제가 무역을 제한하고 있다는 의견을 제시했는데, 특히 기능성화장품의 광고제한 목록을 포지티브 리스트 방식에서 네거티브 리스트 방식으로 바꾸어 줄 것을 요구해 왔다.

138) Trade Barriers Regulation(TBR, 무역장벽해소조치)은 상품, 지재권, 서비스 등에서 EU의 이익에 영향을 주는 제3국의 무역장벽 제거를 위한 수단이다. 미국의 슈퍼 301조와 유사한 점이 있으나 피제소국이 무역장벽을 제거하지 않을 경우 WTO 규정에 의거하여 제재조치를 시행한다는 점에서 다소 차이가 있다. 조사절차는 제소→제소 후 45일 이내 조사여부 결정→조사 후 5~7개월 이내 결과 제출→종결 또는 WTO 절차→보복조치(TBR 조사후 WTO 절차 회부가능) 순으로 이루어진다.

EU 산업협회들의 로비가 우리나라의 통상정책에 직접적으로 영향을 주는 사례는 많았으나, 결정적으로 부각된 계기는 한·EU FTA 과정에서 표출된 유럽 산업계의 반응이다. 2007년 5월부터 진행된 한·EU FTA 협상에서 EU 산업계는 예상되는 득실의 여부에 따라 상반되는 입장을 보였다.

먼저 EU 차원의 경제인 연합회인 BusinessEurope은 협상 초기부터 한·EU FTA에 대해 적극적인 찬성입장을 보였다. BusinessEurope은 EU 집행위원회가 역외국가와의 본격적인 FTA 추진전략을 표방한 ‘글로벌 유럽’ 전략에 대해 적극적인 지지를 표시하며 서비스 및 투자, 지적재산권, 정부조달 등을 포괄하는 높은 수준의 FTA를 요구한 바 있다. 경제인 단체의 한·EU FTA에 대한 지지 움직임은 특정산업의 이해관계를 반영하기 보다는 한·EU FTA가 양측의 무역 증진에 갖는 효과와 개방적인 무역환경을 위한 메시지 등을 높이 평가했기 때문인 것으로 풀이된다. 유럽의 서비스산업 연합회인 European Service Forum 역시 한·EU FTA에 대한 지지의사를 밝힌 바 있는데, 이는 EU가 세계적인 서비스 산업 강국이라는 점을 감안할 때, 다른 산업계에 비해 FTA 체결 시 더 많은 이익을 볼 수 있기 때문인 것으로 예상할 수 있다. 또한 전통적으로 무역개방에 대해 반대입장을 고수하던 범유럽농민단체연합인 COPA-COGECA도 한국과의 FTA가 EU 농산품의 한국시장에 대한 접근성을 높일 것으로 평가하고 지지의사를 밝혔는데, 특히 EU산 육류의 대한국 수출 증가에 많은 관심을 표명하였다.¹³⁹⁾

반면에 경기침체로 인한 내수시장의 위축을 겪고 있는 EU 자동차 업계는 협상초기부터 한·EU FTA에 반대하는 입장을 보였다. 이러한 반응은 자동차 산업의 비중이 상대적으로 큰 독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아 등으로부터

139) 한·EU FTA는 자유무역주의적인 BusinessEurope과 보호무역성향의 COPA-COGECA가 같은 입장을 표명한 매우 드문 통상안건이다(2009년 9월 브뤼셀 인터뷰). 상반되는 성향을 가진 두 산업단체의 동일한 입장 표명은 산업단체가 안건별로 해당 산업계의 이익을 반영하여 활동한다는 점을 보여준다.

제기되었는데, 유럽자동차협회(ACEA)는 한·EU FTA에 반대하는 의사를 표명하며 적극적인 반대 운동을 전개하였다. 그동안 ACEA는 한국 측이 주장해온 관세환급제도와 원산지비중 규정 등의 협상안에 대해서 수용할 수 없다는 입장을 보여 왔으며 한·스웨덴 정상회담이 열리던 2009년 13일에도 한·EU FTA의 타결을 반박하는 성명을 내는 등, 한·EU FTA에 EU 자동차 업계의 이익을 최대한 반영하기 위해 적극적인 공세를 펼쳐왔다.

이러한 산업계의 로비활동은 유럽 각 지역의 이익을 대변하는 유럽의회 의원들을 통해 반영되고 있다. 2007년에 발표된 유럽议회의 무역위원회 보고서에서는 한·EU FTA에서 한국의 비관세장벽, 정부조달, 농업개방 등에 대한 이슈가 다루어져야 함을 강조하고 있으며 FTA와 환경규제를 연계시킬 것을 요구하는 등 현재의 한·EU FTA 협상안보다 더 강도 높은 개방을 한국 측에 요구할 것을 집행위원회에 권고했다. 또한 일부 유럽의회 의원들은 한·EU FTA 발효 후 한국산 자동차의 EU 시장에서의 경쟁력이 높아질 경우 EU 내에서 생산되는 일본 자동차에 대한 수요를 대체할 것으로 예상하면서, 이로 인한 일본의 대EU 투자위축과 EU내의 고용감소를 우려했다.¹⁴⁰⁾

나. EU의 글로벌 규범과 우리나라의 대응

EU는 환경, 보건 부문의 규제에 있어서 글로벌 규제를 선도하고 있다. EU는 환경정책의 원칙으로 1) 지속가능한 개발의 원칙 2) 사전오염예방의 원칙 3) 환경오염자 부담의 원칙을 제시하고 있는데, 이러한 원칙은 신화학 물질 관리정책(REACH), 전기전자제품폐기(WEEE) 및 유해물질사용제한(RoHS) 지침, 자동차폐차(ELV) 및 자동차 배출가스규제 등에 적용이 되어 시행중이다. 이러한 규제는 EU 역내기업뿐만 아니라, EU에 수출하게 되는

140) European Parliament, Economic and trade relations with Korea, Reference INI/2007/2186, David Martin, PSE, UK.

역외기업에게도 적용이 되며, 이로 인해 EU의 무역상대국 내의 규제입안에 까지 영향을 주고 있다.

새로운 규제의 도입은 규제에 대한 적응조치를 위한 비용을 수반하게 되며, 이러한 비용은 예상되는 규제를 조기에 예측하고 대응준비를 하는 한편, 규제설립 시 자신의 의견을 반영시킬수록 적은 비용을 지불하게 된다. EU 시장에 수출이 많은 우리나라 기업으로서는 집행위원회의 규제계획을 모니터링하고, 이에 대한 정보공유를 통해, 대응비용을 최소화할 필요가 있다.

EU의 규제정책이 우리나라에 미치는 영향은 한·EU 간의 경제적 관계가 더 밀접해 짐에 따라 증가할 것으로 예상된다. 특히 한·EU FTA 발효 이후, 양측 간의 무역과 투자가 더 활발해 질 경우, 이해가 충돌할 수 있는 여지가 더 커질 수 있으며, 현재의 FTA가 관세 철폐를 넘어서, 규제의 수렴과 이를 통한 무역 자유화를 목표로 하고 있다는 점에서 유럽 산업단체들의 우리정책에 대한 영향력은 더 커질 수 있다. 하지만 브뤼셀에 활발하게 진출하고 있는 미국 기업들의 경우에서 볼 수 있듯이, EU 역내시장이나 집행위원회가 외국기업에 대해 차별적인 조치를 취하고 있지 않다. 따라서 중장기적인 지역전문가 육성을 통해 EU의 제도와 환경을 철저히 이해하고 정확한 목표와 효율적인 계획을 세워 접근할 경우, EU의 정책결정과정에서 우리기업이 영향을 미칠 수 있는 길은 열려 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

●● 국문자료

- 강유덕. 2009. 「한·EU FTA의 협상결과 및 향후전망」. 『관세와 무역』, 제41권 제 464호. (8월)
- 김득갑. 2007. 『한·EU FTA의 주요 쟁점과 협상전략』. 연구보고서 05-15. 삼성경제연구소. (5월 15일)
- 김종덕·이경미. 2001. 「유전자 조작 농업(GMO) 전쟁의 경과와 전망」. 『사회연구』, 제14집. 경남대학교 사회학과.
- 김홍중·이창수·김근태·강준구·박순찬. 2005. 『한·EU FTA의 경제적 효과 분석과 정책적 대응방안』. 연구보고서 05-09. 대외경제정책연구원.
- 민병원. 2008. 「네트워크국가의 거버넌스 실험」. 『국가전략』, 제14권 3호.
- 송재일. 1999. 「유전자조작 농산물의 현황과 정책방향」. 『농협조사월보』, 9월호.
- 오태현. 2008. 『EU의 기후변화 대응정책과 시사점』. 대외경제정책연구원.
- _____. 2009. 『EU의 자동차 CO₂ 배출규제와 시사점』. 지역경제포커스 09-35호. 대외경제정책연구원.
- 정영도. 2007. 「EU REACH 신규물질과 폴리머를 중심으로한 대응방안」. 『Sustainability Issue Pape』, 제57호. (5월 4일)
- 한국농업환경경제연구원. 2004. 『월간 세계농업뉴스』, 제48호. (8월)
- 한국생산기술연구원. 2008. 「EU REACH 이해하기」. 발표자료. (3월)
- 환경부. 2006. 「REACH의 주요쟁점과 대응전략」. 발표자료. (11월)

● ● 영문자료

- ACEA. 2009a. "European Automobile Industry Requests EU to Suspend Trade Negotiations with South Korea." ACEA Press Release. (February 5)
- _____. 2009b. "EU governments must denounce unfair competition to European industries in trade conditions for South Korea." ACEA Position Paper. (July 8)
- _____. 2009c. Open Letter. (September)
- Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation. 2009. "The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?" Briefing Paper. (June)
- Biliouri, Daphne. 1999. "Environmental NGOs in Brussels: How Powerful are their Lobbying Activities?" *Environmental Politics*, Vol. 8, No. 2, pp. 173-82.
- Bouwen Pieter. 2006. "National Business Associations and European Integration: The Case of the Financial Sector, Governing Interests." In Wolfgang Streeck, Jurgen Grote, Volker Schneider and Jelle Visser eds. *Business Associations Facing Internationalization*. London and New York: Routledge.
- _____. 2002. "A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers." *MPIFG Discussion Paper 02/7*. (November)
- Broscheid, Andreas and David Coen. 2003. "Insider and outsider lobbying of the European Commission: An informational model of forum politics." *European Union Politics*, Vol. 4, No. 2, pp. 165-191.
- _____. 2007. "Lobbying Activity and Fora Creation in the EU." *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 3, pp. 346-365.
- Burson-Marsteller. 2003. *A Guide to Effective Lobbying of the European Commission*. Brussels: Burson-Marsteller.

- CBC. 1990. *The Impact of New and Impending Regulations on UK Biotechnology*.
Cambridge: Cambridge Biomedical Consultants.
- Clive, James. 2004. Global Statics of Commercialized Biotech/G Crops: 2004.
ISAAA Brief No. 32.
- Coen, David. 1997. "The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the
European Union." *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1, pp.
91-108.
- _____. 2002. "Business Interests and European Integration." In Richard Balme,
Didier Chabanet and Vincent Wright eds. *L'action Collective en Europe*.
Paris: Presses de Sciences Po.
- _____. 2007a. "Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying." *Journal of
European Public Policy*, Vol. 14, Issue 3, pp. 333-345.
- _____. 2007b. *Lobbying in the European Union*. European Parliament.
(November)
- _____. 2008. "Business Lobbying in the EU." In David Coen and Jeremy
Richardson eds. *Lobbying the European Union, Institutions, Actor and
Policy*. New York: Oxford University Press.
- Corporate Europe Observatory. 2005. *Bulldozing REACH: the Industry Offensive
to Crush EU Chemicals Regulation*. (March)
- _____. 2007. "Lobbying the European Union by Committee." *Briefing Paper*.
(July)
- Daniela, Obradovic. 2009. "Regulating Lobbying in the European Union." In
David Coen and Jeremy Richardson eds. *Lobbying the European Union,
Institutions, Actor and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Earnshaw David and David Judge. 2006. "No Simple Dichotomies: Lobbyists and
the European Parliament." *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 8,
No. 4, pp. 1357-2334.
- Eising, Rainer. 2004. "Multi-level Governance and Business Interests in William

- Nicoll and Trevor Salmon 1990." *Understanding the European Communities*. Allan: Helmel Hempstead.
- _____. 2007. "The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism?" *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 3.
- European Commission. 1992. "Communication: An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups." COM 93/C63/02.
- _____. 2000. "The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership." COM(2000) 11.
- _____. 2001. "White Paper on European Governance." COM(2001) 428 final.
- _____. 2002. "General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission." COM(2002)704.
- _____. 2006 "Green Paper on European Transparency Initiative." COM(2006) 194 final.
- European Parliament. 2003. "Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices." Working Paper 04-2003.
- General Accounting Office. 1991. "Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective." Statement by: Milton J. Socolar.
- Gill, Bernhard. 1996. "Germany: Splicing Genes, Splitting Society." *Science and Public Policy*, Vol. 23, No. 3, pp. 175-182.
- Gornitzka, Ase. and Ulf Svendrup. 2008. "Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union." *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, pp. 725-50.
- Grant, Jeremy and Damien J. Neven. 2005. "The Attempted Merger between General Electric and Honeywell A Case Study of Transatlantic Conflict." Mimeo. (March)
- Grant, Jordan. 1998. "What Drives Associability at the European Level? The Limits of the Utilitarian Explanation." In Justin Greenwood and Mark

- Aspinwall eds. *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. London: Routledge.
- Grant, Wyn. 1993. "Pressure Groups and the European Community: An Overview." In Sonia Mazey and Jeremy Richardson eds. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Justin. 2003. *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2004. *The Changing Role of EU Trade Associations*. Published: 23 November in EuroActive.
- _____. 2007. *Interest Representation in the European Union* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Guéguen, Daniel. 2008. *European Lobbying* (3rd ed.). EuroPolitics. Brussels.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace. 2006. *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Helfferich, Barbara and Felix Kolb. 2000. "Multi-level Action Coordination in European Contentious Politics: The Case of the European Women's Lobby." In Doug Imig and Sidney Tarrow eds. *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Holman, Craig. 2009. "Lobbying Reform in the United States and European Union: Progress on Two Continents." In Cornor McGrath ed. *Interest Groups and Lobbying in Europe*. Edwin Mellen Press.
- Hull, Robert. 1993. "Lobbying Brussels: a View from Within." In Sonia Mazey and Jeremy Richardson eds. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.
- Koepl, Peter. 2000. "The Acceptance, Relevance and Dominance of Lobbying the EU Commission: a First-time Survey of the EU Commission's Civil Servants." *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, No. 1, pp. 69-80.

- Kohler-Koch, Beate and Rainer Eising. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lake, G. 1991. "Scientific Uncertainty and Political Regulation: European Legislation on the Contained Use and Deliberate Release of Genetically Modified Organisms." *Project Appraisal*, Vol. 6, No. 1, pp. 7-15.
- Levidow, Les, Susan Carr and David Wield. 2000. "Genetically Modified Crops in the European Union: Regulatory Conflicts as Precautionary Opportunities." *Journal of Risk Research*, Vol. 3, No. 3, pp. 189-208.
- Levidow, Les, Susan Carr and R. von Schomberg. 1996. "Regulating Agricultural Biotechnology in Europe: Harmonization Difficulties, Opportunities, Dilemmas." *Science and Public Policy*, Vo. 23, No. 3, pp. 135-157.
- Liesbet Hooghe. 2001. "Multi-level Governance and European Integration." *Rowman & Littlefield*.
- Mahoney, Christine. 2007. "Lobbying Success in the United States and the European Union." *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 35-56.
- Mazey, Sonia. and Jeremy Richardson. 2001. "Interest Groups and EU Policy-making: Organisational Logic and Venue Shopping." In Jeremy Richardson ed. *European Union: Power and Policy Making*. London: Routledge.
- McLaughlin, Andrew and Grant Jordan. 1993. "The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-groups So Numerous and So Weak? Evidence from the Car Industry Lobbying in the European Community." In Sonia Mazey and Jeremy Richardson eds. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.
- Morris S. and Adlery C. 2000. "European GMO Regulation, a Victim of Biopolitics." *Information Systems for Biotechnology*. (July)
- Nilsson, Ariana. 2009. *Diluting Reach: Cultural Dimension of Business Representation in the EU*. PSA.

- Nugent, Neil. 2001. *The European Commission*. Hampshire and New York: Palgrave.
- OECD. 2009. *Lobbyists, Government and Public Trust*, Vol. 1. Paris: OECD.
- Patterson, Lee Ann. 2000. "Biotechnology Policy: Regulating Risks and Risking Regulation in Policy-Making." In Helen Wallace and William Wallace eds. *The European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Riss, Jorgo. 2010. "Chemical Warfare: the Lobbying battle on REACH." *Bursting the Brussels Bubble*. ALTER-EU. Brussels.
- Schuman, Fondation Robert. 2007. *The Lisbon Treaty 10 Easy-to-Read Fact Sheets*. (December)
- Tiberghien, Yves. 2006. The Battle for the Global Governance of Genetically Modified Organisms. Les Etudes du CERI, No. 124. (April)
- Toft, Jesper. 1996. "Denmark: Seeking a Broad-based Consensus on Gene Technology." *Science and Public Policy*, Vo. 23, No. 3, pp. 171-174.
- Weale, Albert. and Andrea Williams. 1993. "Between economy and ecology?" In David Judge ed. *A Green Dimension for the European Community*. London: Cass..
- Woll, Cornelia. 2006. "Lobbying in the European Union: From *Sui Generis* to a Comparative Perspective." *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 3, pp. 456-469.

● ● 불문자료

- Chambre de Commerce et D'industries de Paris. 2007. *Réflexes et Atouts du Lobbyistes Européen*. 02-2007.
- Clerc, J. 2003. "Les Stratégies des ONG Dans les Négociations Liées à la Biodiversité." Working Paper. INRA Montpellier France.
- Desselas, Stéphane. 2007. *Un Lobbying Professionnel à Visage Découvert*. Edition du Palio.

Guéguen, Daniel. 2006. *Le Nouveau Guide Pratique du Labyrinthe Communautaire*.
LGDJ. Brussels.

Kempf, Herve. 2003. *La Guerre Secrete des OGM*. Paris: Editions du Seuil.

● ● 인터뷰

강성진 변호사(Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP), 2010년 6월.

김선화 부장(KBC 브뤼셀 사무소), 2009년 9월.

박대영 사무국장, 구주환경연합회(Korea Environmental Council in Europe),
2010년 6월.

신인륜 사무소장(현대자동차 브뤼셀사무소), 2009년 9월.

Stephane Desselas, Managing Partner, Athenora Consulting, 2010년 6월.

Daniel Guéguen, Chairman, Clan Public Affairs, 2010년 6월.

Olivier Hoedeman, Research and Campaign Coordinator, Corporate Europe
Observatory, 2010년 6월.

Piotr Maciej Kaczynski, Research Fellow, Centre for European Policy Studies,
2010년 6월.

Pascal Kerneis, Managing Director, European Service Forum, 2009년 10월.

Laurence Massnet, Director of International Relations, Comité des Constructeurs
Français d'Automobiles, 2009년 10월.

Guillaume Nocella, Peugeot(PSA), 2009년 10월.

Eoin O'Malley, Senior Adviser, BusinessEurope, 2009년 10월.

Lucia Zitti외 2인, Policy Advisor COPA-COGECA, 2009년 10월.

Development of European Lobbying and Case Studies

Yoo-Duk Kang

It is estimated that 2,600 interest groups maintain offices in Brussels for purposes of lobbying EU institutions, which involve around 20,000 lobby-related personnel. Why has European lobbying developed to such extent concerning the various activities in the EU decision making process? We will answer this question by first offering a definition of ‘lobbying’, and then focusing on the broader context of European integration. “Lobbying” refers to attempts to exert influence either directly or indirectly on the formation or implementation of public policy. Development of European lobbying has run parallel to European integration, which has been characterized by increasing competences of EU institutions. As the latter covered a wider range of areas under their regulatory powers, there is increasing necessity for interest groups to increase efforts to raise their voice, and reflect their concerns and interests on European regulatory policy.

European lobbying has developed in correlation with the European Commission, which is responsible for proposing EU legislations, and shows a

following pattern. As regulatory powers of the European Commission develop, the Commission faces difficulties in obtaining sufficient expertise and information required for legislative proposals. In addition, the Commission has increasingly come under criticism for their lack of democratic legitimacy, which is being considered a structural limit of the EU's governing system. In order to overcome these challenges, the Commission has tended to accept external voices, organizing various committees and expert groups. A number of interest groups including trade associations, companies and NGOs have actively participated in this consultative process and have tried to reflect their interests on the Commission's legislative proposals. Interest groups have also focused on the European Parliament, as its competences have considerably strengthened since the mid-80s. Differently from the European Commission, a bureaucratic organization, the European Parliament, as the only European institution whose members are democratically elected, has been accommodating towards lobby groups in consideration of its representative nature and general interest of European citizens, as well as for access to expert knowledge.

While European lobbying activities have expanded, there has been rising concerns on the unofficial nature of lobbying activities and asymmetric capacities between interest groups. Civic NGOs are increasingly critical towards lobbying. Faced with this criticism, the European Commission adopted a voluntary registration system of EU lobbyists and the European Parliament introduced the mandatory registering system for lobbyists wanting access to the Parliament. However, regulations on lobbying activities are still considered insufficient to cover the broad range and nature of lobbying activities.

At the practical level, how can an interest group access the EU decision-making process for lobbying? It is necessary to formulate access strategies with full consideration of specific features of EU institutions. The

European Commission involves external experts in their consultative process in order to obtain proper expertise related to their legislative proposals and increase its legitimacy as a democratic institution. Considering this, it is necessary for interest groups to possess the capability to provide expertise and European credential. The access strategy to the European Parliament is different in that Members of the European Parliament (MEP) are elected by direct election and they are more politically oriented. MEPs tend towards broader political considerations and general interests rather than specific technical issues. They have clearer preferences on legislative proposals depending on their respective political orientation. It is necessary for interest groups to come up with a diverse access strategy given the diversity of political preferences of MEPs.

Important lobbying activities on REACH, regulations on CO₂ emission of vehicles and directives on genetically modified organism (GMO) provide cases for reference concerning European Lobbying. There are lessons we can derive from these cases, as follows. ① Focus on early lobbying will be decisive for performance of lobbying activities, ② Lobbying strategies should be adapted to specific feature of each EU institution, ③ It will be increasingly important to focus on lobbying in the European Parliament. In the early stage of legislative proposals, it is relatively easy to exert influence to change legislative texts because the latter is usually far from concrete at that stage. However it becomes increasingly difficult to modify it, as the legislative process moves forward. When the legislative text passes to the European Parliament, modification of the text will involve a broad range of political actors including MEPs from different political groups and technical considerations, as well as issues related to translation. Consequently, lobbying at the late stage of decision-making process is more difficult and results in

limited performance relative to the effort. For environment-related legislations, it is commonly observed that in order to protect the environment and public health, the European Parliament strengthened the regulatory level of the Commission's initial proposal, which was pro-industry. This reflects the character of the European Parliament that tends to put priority on general interest rather than specific industrial interests.

The number of cases where European regulatory policies has an influence on Korea is limited. Most of those cases are measures related to trade disputes. However, after the implementation of the Korea-EU FTA, it is expected that Korean companies will be subject to European regulatory policies to a greater degree, as they will have increased access to the European market. Considering the closer economic relation between Korea and the EU, an understanding of the European regulatory system and its contexts is critical, meaning greater resources needs to be devoted towards nurturing of experts on European studies.

KIEP 최근 지역연구시리즈 발간자료목록

- 10-01 EU 신에너지정책의 수립과정과 정책내용의 검토 / 주진홍·김균태·이현진
- 09-02 글로벌 경제위기 이후 해외 주요국의 경제동향과 출구전략 전망 / 김홍종 외
- 09-01 독일 제조업부문의 해외직접투자와 수출의 관계 연구 / 김균태·이현진
- 08-01 EU의 기후변화 대응정책과 시사점 / 오태현
- 07-01 중앙아시아의 부상과 한국의 대응전략 / 이재영·박상남
- 07-02 한국의 중장기 통상전략의 정치경제와 소프트파워 통상전략 / 이 근
- 07-03 주요 선진국의 대중국 경제협력 현황과 통상전략 / 최의현·김완중
- 07-04 최근 일본 통상정책의 변화와 우리의 대응방안 / 정 훈
- 07-05 India's Economic Cooperation with Partner Countries: Current Status and Potential / Anjan Roy
- 07-06 팔레스타인 문제에 대한 우리의 정책방향 / 인남식
- 07-07 아프리카 빈곤대책으로서의 농촌개발: 한국 농촌개발 경험 전수를 중심으로 / 전승훈·허길행·유 철·최미애
- 07-08 EU의 대북미 통상전략 분석/ 안덕근
- 07-09 중국의 대북미 외교안보정책과 통상전략 / 주재우·김민수
- 07-10 일본의 대북미 통상전략 분석/ 정 훈
- 07-11 차베스 에너지정책의 형성배경 및 전망 / 임배진

-
- 07-12 우리나라 기업의 브라질 진출 확대와 교민 활용방안 연구/ 김영철
 - 07-13 페론이즘의 변천과 아르헨티나 경제모델의 평가와 전망 / 하상섭
 - 07-14 볼리비아의 자원민족주의와 천연가스산업 재편의 전개와 의미 / 이상현
 - 07-15 주요국의 대러시아 통상전략 및 시사점 / 한종만
 - 07-16 주요국의 대중아시아 통상전략 및 시사점 / 박상남·강명구
 - 06-01 동아시아 자유무역지역의 성공조건: 제도적 접근 / 김세원·박명호·김홍중
-

강유덕(康裕德)

한국외국어대 불어과 졸업

파리정치대학(Sciences Po) 국제통상, 국제관계 석사

파리정치대학(Sciences Po) 경제학 박사

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 유럽팀 부연구위원

(現, Email: ydkang@kiep.go.kr)

저서 및 논문

Intra-industry Trade in an Enlarged Europe: Trend of Intra-industry Trade in the European Union and its Determinants (2010)

Comparative Analysis on Economic Integration: Europe and East Asia
(2009) 외

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심 있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만 원	20만 원	10만 원
A	(반년간)대외경제연구	1만 5천 원		1만 2천 원

* 연구자회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가들 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX를 이용하여 가입신청서 송부(수시접수)
 137-747 서초구 양재대로 108 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
 연회비 납부 문의전화: 02)3460-1179 FAX: 02)3460-1144
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특권 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화: FAX:	E-mail:
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류(해당난에 √ 표시를 하여 주십시오)

기관회원 □	S 발간물 일체	A 반년간지
개인회원 □		
연구자회원 □		

*회원번호

*갱신통보사항

(*는 기재하지 마십시오)

특기사항

Development of European Lobbying and Case Studies

Yoo-Duk Kang

현재 EU 집행위원회와 유럽의회가 위치하고 있는 브뤼셀에는 2만여 명의 로비 관련 인력이 근무하고 있다. EU 로비가 발달하게 된 원인은 유럽통합과정에서 나타난 EU 기관과 이익단체 간의 상호관계에서 찾을 수 있다. EU 기관들은 자체인력만으로는 규제입안에 필요한 전문지식과 시장정보를 습득하는 데 어려움을 겪어왔고, 이에 대한 대안으로 외부자문과정을 적극적으로 활용하는 경향을 보였으며, 이익단체들은 자신들의 입장전달을 위해 이러한 기회를 최대한 활용하여 왔다. 본 연구는 EU 기관들을 중심으로 펼쳐지는 EU 로비의 발전과정과 현황을 소개하고, 로비의 원리와 채널을 분석한다. 또한 구체적인 사례연구를 통해 EU 기관과 이익단체 간의 상호작용과 쟁점을 파악하고, 향후 한·EU 관계에서 활용할 수 있는 시사점을 모색해 보고자 한다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108
137-602 서울시 서초우체국 사서함 235호
대표전화 02-3460-1001, 1114 / Fax 02- 3460-1122, 1199
<http://www.kiep.go.kr>



정가 7,000 원