

OECD 뇌물방지협약의 이행 평가 분석: 한·미·일 비교

김태황
(명지대 국제통상학과 교수)

<요약 : 문제의식과 논의 방향>

한국은 국내적으로는 2001년에 부패방지법, 2016년에 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 각각 제정하여 시행하고 있으며, 국제적으로는 OECD 뇌물방지협약(OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transaction, 1997)과 UN 반부패국제협약(UN Convention against Corruption, 2003)의 원년 체약국으로써 동 협약을 이행하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 부패인식 수준은 상대적으로 저조한 편이다.

국제투명성기구(Transparency International)의 2017년 부패인식지수(CPI: Corruption Perception Index) 조사 결과(2018년 2월 발표)에 따르면¹⁾, 한국은 54점을 받아 180개국 가운데 51위로서 중동의 UAE(21위)나 카타르(29위)보다 월등히 낮으며, 중남미의 칠레(26위)나 코스타리카(38위)보다 낮으며, 국민소득 수준이 상대적으로 현저히 낮은 아프리카 사하라 사막 이남 지역의 보츠와나(34위)나 르완다(48위)보다 낮은 수준이다. 부패 방지를 위한 제도적 장치와 시스템을 갖추고 있으나 법 제도와 정책을 운영하고 관리하는 행정부와 입법부와 대통령에 대한 불신 수준이 높음을 방증한다.

OECD 뇌물방지협약 제12조 본문과 주해서에 따르면, 체약국들은 협약의 완전한 이행을 감시하고 촉진시키기 위한 체계적인 후속조치를 이행해야 하며 국제 상거래 뇌물방지 실무 작업반이 담당하도록 명시되어 있다. 감시와 평가는 체약국의 자체 평가(1단계)와 체약국들의 상호 평가(2단계)에 의해 종합적으로 이행된다(OECD, 2011, p.11, p.19). 이행 평가와 후속 조치 보고서가 강제력을 발휘하지 못하는 구조적인 한계가 있지만 체약국들은 물론 비(非)체약 국가들에게도 부패 인식 수준을 향상하고 부패 방지를 위한 국제적 협조 기반을 개선해 나아가는 근거를 체계화시키고 있다고 판단된다. 국가별 이행 수준과 조치 과정이 상이할 수 있지만 동료국들 간 상호 검토와 감시 체제는 글로벌 경쟁체제에 직면한 개별 국가와 기업들이 공정한 국제 상거래를 활성화시킬 수 있도록 글로벌 규범과 원칙의 정립에 기여할 것이다. 관건은 검토와 평가가 얼마나 해당 국가의 합리적인 법제도와 정책 개선에 기여할 뿐만 아니라 뇌물 공여에 노출된 국제 상거래 현지국의 상거래 관행을 얼마나 개선할 수 있느냐의 문제이다.

이러한 맥락에서 국제 상거래에서 나타나는 부패 행위를 방지하기 위한 국제적 논의는 개별 국가의 특정 법제도와 정책에 대한 연구뿐만 아니라 글로벌 상호 검토와 대책 조정에 대한 연구도 유효할 것으로 판단한다.

국제 상거래와 관련된 국제적 부패행위 방지 체계에 대한 법학적, 행정학적, 경제학적 학술 연구는 1999년 OECD 뇌물방지협약의 발효를 계기로 발전되어 왔으나 심층적이고 체계적인 학제간 연구는 여전히 미진한 상태이다. 2000년대 초반에 이르기까지의 연구들은 전반적으로 법제도

1) https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

적, 윤리적 검토 수준에서 OECD 뇌물방지협약의 내용을 소개하고 체약국의 국내 이행 법안의 실효성 있는 운영을 강조하는 논지가 중심이었다(장근호, 1999; 최경규, 2001; 장준호, 2002; Moran, 1999; Hamra, 2000; Gordon *et al.*, 2001; Bishop, 2004; Sanyal, 2005). 이 가운데 장근호(1999)는 뇌물방지협약과 국내 이행 조치의 실질적인 집행을 높이기 위해서는 국제적 금융, 회계, 감사 및 세무 기준을 확립하고 투명하게 운영해야 하며, 기업 내부적으로 기업 윤리 거버넌스를 개선해야 한다고 강조하였다. Bishop(2004)은 뇌물 공여 행위는 기업 활동과 국가 제도의 윤리적 관행으로부터 암묵적으로 용인되어 온 상관성이 있다고 고찰하였다. Sanyal(2005)도 뇌물 공여 행위에서 문화적 요소와 경제적 요소의 상관성이 있음을 실증적으로 분석하였다.

2000년대 중반 이후 뇌물 방지에 관한 제도적 연구가 본격화되었다. 라영재(2007)는 사회경제적 민주주의에 부합하는 부패 방지 시스템의 개선과 시민사회 운동의 전개가 필요하다고 주장하였고, 오피환(2007)은 지방자치단체의 옴부즈만 제도의 활성화를 강조하였다. 명재진(2007)은 주민의 소송, 투표, 소환, 감사 등의 활동에 보다 적극적으로 참여하도록 유도하는 제도가 필요하다고 주장하였다. 이정주(2008)는 OECD 회원국들의 사회적 자본의 기반을 고찰하면서 부패 사슬과의 연관 가능성을 고찰하였다. 장진화·조은경(2012)은 우리나라의 국내 뇌물 관련 범죄에 대한 처벌 수준이 뇌물방지협약의 처벌 수준보다 낮다고 지적하면서 법제도적 관점에서 이행법에 따른 양형 기준 확립, 기업의 뇌물방지 준법과 윤리 준수 체계 정착 등 전반적인 뇌물방지 시스템의 강화를 제안하였다. 안상욱(2012b)은 OECD 뇌물방지협약의 실효성을 높이기 위해서는 체약국들이 국내 이행 법안을 실질적으로 집행하는 거버넌스를 지속적으로 개선하고 법 집행 의지를 확립해야 한다고 주장하였다. 김흥주·황광선(2014)의 연구는 OECD 뇌물방지협약의 이행 수준을 결정하는 요인으로 무역 규모와 경제발전 수준, 여성 정치가의 영향력과 언론의 자유 등을 탐색적으로 분석함으로써 보다 심도 있는 논의를 전개했다.

김태황(2008)은 국제통상학의 관점에서 다자주의적(multilateral) 통상 협상과 지역주의 통상 협상의 결과로 글로벌 공정 경쟁 기반을 강화하기 위해서는 뇌물방지협약의 동료국 간 검토, 평가, 압력이 유효한 매개 기능을 수행할 수 있음을 고찰하였다. 국제무역과 연계된 실증분석 연구를 수행한 김상겸 외(2017)는 국제투명성기구의 부패인식지수를 대리변수로 활용하여 부패 수준이 무역비용에 미치는 영향을 분석한 결과 지수가 1% 증가하면 무역비용은 0.406% 감소할 것으로 추정하였다. 또한 -3~3의 범위에서 정해지는 세계은행(World Bank 그룹)의 부패통제 지수를 활용하여 지수가 1포인트 증가하면 무역비용은 21.7% 감소하는 추정 결과를 도출하였다. 이러한 연구들은 국제적 부패 논의를 국제통상 체제와 결과 분석으로 확장한 점에서 보다 심도 있는 기여도라고 판단된다.

한국을 포함한 몇몇 국가별 부패 방지 사안에 대한 연구는 주로 법학적, 지역학적 연구 범주에서 단절적으로 이행되어 왔다(유문무, 2009; 안상욱, 2012a; 허일태, 2015; 조재현, 2016). 다양한 학술적 관점의 논의가 학제간 연구를 보다 심도 있게 발전시키기 위한 필수조건이라는 측면에서 국가별 비교 연구는 심화되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 OECD 뇌물방지협약의 체약국들 가운데 한국, 미국, 일본의 이행 평가와 조치들을 비교 분석함으로써 한국의 국제 상거래의 부패 행위를 방지하기 위한 상대적 수준과 구성 요인들을 재검토하고자 한다.

본고의 분석 대상은 OECD가 각 국가별로 제1단계, 제2단계, 제2단계 후속조치, 제3단계, 제3단계 후속조치 등 다섯 번 발표한 단계별 이행평가 보고서이다. 한국의 경우는 1999년, 2004년, 2007년, 2011년 및 2014년에 각각 발표하였고, 미국의 경우는 1999년, 2002년, 2005년, 2010년 및 2012년이 각각 해당된다. 일본의 경우는 1999년, 2002년, 2005년, 2007년,

2011년 및 2014년에 각각 이행 보고서가 발표되었다.

이행 평가와 조치의 내용들이 국내 법제도와 정책 개선 사항과 직결되므로 병행하여 분석하고 정책적 대안을 도출해야 하지만 본 연구는 우선적으로 이행 평가와 조치의 상대적 비교 분석에 국한시키고자 한다.