Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos 28.3 (2017): 183-211.

오데브레시(Odebrecht) 스캔들로 본 브라질의 정경유착형 부패*

곽 재 성
경희대학교

곽재성(2017), 「오데브레시(Odebrecht) 스캔들로 본 브라질의 정경유착형 부패」, 이베로아메리카연구, 28(3), 183–211.

초 록 본 논문은 2014년 이후 브라질을 비롯한 라틴아메리카 정·재계를 강타한 오데브레시(Odebrecht) 스캔들을 사례로 하여 라틴아메리카의 정경유착형 부패의 원인에 대한 분석을 목적으로 한다. 기본 가정은 기업과 정치권의 결탁으로 인한 부패관행의 전형을 보인 본 사건이 건설업–가족기업–브라질(라틴아메리카) 등 정경유착형 부패를 구성하는 3대 요소가 결합된 취약한 형태를 갖고 있다는 점이다. 이를 위해 업종의 특징, 기업의 지배구조, 라틴아메리카(브라질)라는 정치경제적 토양을 중심 요인으로 분석하고자 한다. 이 사건은 라틴아메리카의 부패 논의에 있어 세 가지 측면에서 중요하고 의미있는 사례이다. 첫째, 민주 체제하에서 확대된 부패의 수요에 대한 본질에 접근할 수 있는 사례로서, 이는 브라질의 다당제와 선거제도의 구조적인 모순으로 부패를 조장하는 상황에 대한 분석을 요한다. 둘째, 부패의 공급 측면에서 볼 때 특정 업종인 건설 인프라 프로젝트를 중심으로 유사한 패턴의 부패가 다국적으로 발생했다는 점에서 업종과 부패 프로세스에 대한 분석을 요한다. 셋째, 반부패 측면에서 본 사건 해결의 단초가 되었던 플리 바게닝 (사전형량조정제도) 등 사법적 대응의 유용성에 대한 접근을 요한다. 본 연구의 결론에서는 지속적인 정치, 사법 개혁의 중요성을 강조할 것이다.

핵심어 브라질, 부패, 오데브레시, 라바 자투, 플리 바게닝

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A2A3038844).
** 본 논문의 작성에 도움을 준 경희대학교 국제대학원 석사과정 허창아 학생과 익명의 심사자들께 감사드립니다.

I. 서 론

브라질의 대형 다국적 건설기업 오데브레시(Odebrecht)가 국영석유회사인 페트로브라스(Petrobras)를 통해 정치권에 공여한 뇌물 스캔들이 라틴아메리카 정가를 뒤흔들고 있다. 표면적으로는 페트로브라스와 정치권간의 뇌물수수의 형태이지만, 부패 가치사슬의 근본 뿌리엔 지역내 최대 건설기업인 오데브레시가 대규모 프로젝트를 수행하며 여러 국가의 정치권에 뿌린 뇌물이 자리하고 있다. 본 논문의 목적은 전형적인 정경유착형 부패인 오데브레시 스캔들을 중심으로 기업과 정치권의 뿌리깊은 결탁에 대한 본질과 기원을 분석하는 것이다. 기본 가정은 본 사건이 건설업-가족기업-라틴아메리카 등 정경유착형 부패를 구성하는 3대 요소가 결합한 가장 취약한 형태를 갖고 있다는 점이다. 이를 위해 업종의 특징, 기업의 지배구조, 브라질이라는 정치경제적 토양을 중심 요인으로 접근하고자 한다. 근본적인 질문은 왜 이러한 부패가 존재하는가이다.

이 사건은 라틴아메리카의 부패 논의에 있어 세 가지 측면에서 중요하고 의미있는 사례이다. 첫째, 민주 체제하에서 확대된 부패의 수요에 대한 본질에 접근할 수 있는 사례로서, 이는 브라질 선거제도의 구조적인 모순으로 부패를 조장할 수 밖에 없는 정치체제에 대한 분석을 요한다. 둘째, 부패의 공급 측면에서 볼 때 특정 업종을 중심으로 유사한 패턴의 부패가 다국적으로 발생했다는 점에서 업종과 부패 프로세스에 대한 분석을 요한다. 셋째, 반부패 측면에서 본 사건이 알려지고 해결의 단초가 되었던 사법적 대응에 대한 접근을 요한다. 브라질 사법 당국은 플리 바게닝 제도를 적극 활용하여 최고위층까지 부패의 얽혀진 고리를 찾는데 성공한 점에 주목한다.

다국적기업의 해외진출에 뇌물은 필요악일까? 특히 정부 공권력의 특권과 독점력이 강한 개발도상국에 진출할 때 뇌물은 관행이라는 탈을 쓰고 기업과 정치권력을 이어주는 역할을 한다. 정당한 경쟁보다는 해당국 관료에게 주는 '급행료'가 효율적이고, 경쟁기업도 유사한 방식으로 접근할 것이기 때문이다. 이와 같은 비공식적 네트워크에 의한 비즈니스 관행이 자리잡은 국가에서는

뇌물을 통하지 않는 비즈니스, 특히 공공 인프라 사업의 진행은 거의 불가능하다. 프라이스워터하우스쿠퍼스(PwC)의 '2014년 경제범죄 보고서'에 따르면 95개국의 기업 최고경영자(CEO) 5128명 중 53%가 뇌물이나 부패 관련 경험을 했다고 밝혔다. 지역별로는 아프리카와 동유럽. 중동에서 자원 개발과 인프라 건설 등에서 뇌물이 연루된 경우가 많았다. 뇌물을 달라는 요구를 받아 본 CEO도 26%나 됐다. 뇌물을 제공하지 않아 경쟁 업체에 졌다고 생각하는 CEO도 29%였다(LA 중앙일보 2014에서 재인용).

그동안 부정부패의 폐해에 관한 연구는 다양하게 진행되었다. 일반적인 부패의 원인과 결과 그리고 해결책에 대한 종합적인 접근을 시도한 탄지(Tanzi 1998)에 따르면 부패에는 공급측면과 수요측면이 존재하며 "공공권력의 권한 집중과 규제가 강할수록 부패 가능성은 높아지고 민간의 입장에서는 그러한 권력의 벽을 높게 느낄수록 부패를 강제당하게 된다". 내시(Nash)의 경우 개방화(국제화), 새로운 제도 도입(금융실명제 등), 견제와 균형장치 도입·정착 등 외부충격(제도 변경 또는 의식 변화)이 있을 때 부패균형점이 낮아진다고 하였다(부패방지위원회 2004, 11에서 재인용). 그러므로, 부패가 만연한 국가에서 그 원인을 논할 때 '근원적' 또는 '시스템적'이란 표현을 쓴다. 역사문화 속에서 다져진 정치경제 체제에서 뇌물수수가 자연스럽게 고착된 구조를 언급하는 것이다. 부정부패는 이러한 구조하에서 사적인 이익이 공동의 이익에 우선하여 추구될 때 발생한다. 일반적인 범주에는 권력유지나 축재를 위한 권력자의 행위와 탈법적인 중하위 공직자의 전횡 등이 포함되고 사회적 의미로 개념을 확장할 경우, 민간부문의 부정도 포함된다(곽재성 2006, 97).

라틴아메리카의 경우 민주화에도 불구하고 정치권의 불안요인이 지속되는 것, 그리고 경제 침체와 공공 서비스 부실을 낳는 원인 또는 결과로 부패를 지목할 수 있다(Seligson 2002). 다른 한편 부패는 저개발국의 관료제를 움직이는 불가피한 원동력이고, 나아가 보이지 않게 사회를 발전시키는 역할을 하며 심지어 소득재분배를 담당하기도 한다(Becquart-Leclerq 1989; Seligson 2002에서 재인용). 그러나 다국적 부패(international corruption)에 대한 이론적 논

의는 찾기 어렵다. 2014년의 OECD 리포트가 그 시원을 이룩했는데, 채굴산업 가치사슬에서의 부패 문제가 해당국의 발전에 주요한 장애요인으로 작용함을 적시하고 다국적 뇌물 사건의 5분의 1이 채굴산업에서 발생함을 강조하였다(OECD 2014).

오데브레시를 중심으로 하여 다국적 기업과 정치권의 부패고리를 연구 대상으로 하는 본 논문은 다음과 같은 순서로 작성되었다. 다음 II장에서는 오데브레시 스캔들을 밝혔던 사업당국의 노력인 '라바 자투(Lava Jato: 세차장)' 작전을 중심으로 브라질과 라틴아메리카에서 벌어진 스캔들의 범위와 내용에 대해 요약한다. III장에서는 부패의 공급측면으로서 건설업과 가족기업이라는 오데브레시의 기업 성격을 중심으로 부패에 대한 취약성을 논할 것이다. 이어진 IV장에서는 부패의 수요 측면에서 브라질 정치를 중심으로 선거제도와 정치체제가 어떻게 다당제를 잉태했고 또한 정치자금 수요를 불러일으켰는지에 대해 논의할 것이다. 마지막으로 V장에서는 브라질의 구조적인 부패를 드러내고 사법처리까지 가능하게 했던 플리 바게닝 제도의 역할에 대한 접근을 통해 사법개혁의 중요성을 강조하였다.

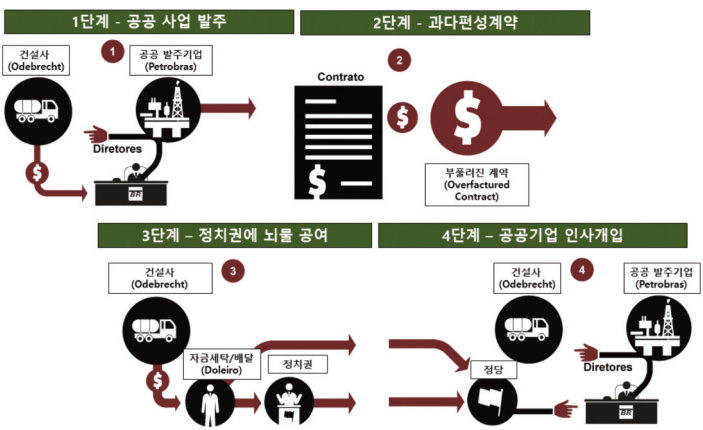
II. '라바 자투'작전

라틴아메리카 최대의 건설사인 브라질의 오데브레시가 프로젝트 수주를 대가로 2006년부터 2014년까지 약 33억 9천만 달러(약 3조 9천억 원) 규모의 불법 정치자금을 국내외 정치인과 관료들에게 제공한 것으로 밝혀졌다. 이는 33개 빈국의 국내총생산(GDP)를 합친 것 보다 많은 액수이다. 뇌물 1달러당 8달러의 수익을 올린 아르헨티나에서 1달러당 1.8달러의 수익을 올린 도미니카공화국에 이르기까지 뇌물을 통해 오데브레시는 상당한 수익을 올렸다.

오데브레시의 전직 임원인 이우베르투 마스카레냐스(Hilberto Mascarenhas)에 따르면, 브라질에서 제공된 뇌물의 15-20%가 선거자금으로 사용되었고, 대통령의 측근과 여권 정치인 40여 명을 포함하여 정치권 인사 500여 명에게 불

법적으로 자금이 제공되었다. 브라질 검찰은 이 사건을 밝혀낸 일련의 과정을 라바 자투 작전이라고 부른다. 수사 초기 세차장을 통해 자금을 세탁한 정황을 처음 포착했기 때문이다.

동시에 이 사건은 룰라(Luiz Inácio Lula da Sillva) 집권초에 발생했던 의회 투표 매수 사건인 멩살러웅 스캔들과 같은 궤적에 있다. 이 사건은 당시 여당인 노동자당(PT)이 국회에서 지지기반 구축을 위해 국회의원에게 정기적으로"큰 용돈(mensalao)"을 지불한 것이 밝혀진 것이다(이미정 2017, 11). '용돈'의 원천은 여당이 기업으로부터 뇌물을 받아 조성한 비자금인데, 조성한 비자금인데, 이번 라바 자투를 통해선 발주처인 국영기업(Petrobras)과 거대 건설기업(Odebrecht 등)을 중심으로 한 뇌물의 대대적인 공급사슬이 밝혀지면서 브라질 정경유착형 부정부패의 전모가 드러난 것이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 두 번의 대규모 수사를 통해 밝혀진 브라질의 정경유착형 부패는 체계적일 뿐만 아니라 매우 조직적이다. 페트로브라스와 같은 국영기업이 대규모 공공사업에 대한 발주를 시행할 때 계약 금액을 과다 계상한다. 부풀려진 돈은 시공사(주로 건설사)로부터 적절한 자금 세탁 과정을 거쳐 정치권으로 흘러간다. 집권당은 국영기업에 대한 인사 개입을 통해 이와같은 흐름에 동참할 수 있고 협조가 가능한 임원을 임명한다(Folha de S. Paulo).



〈그림 1〉 오데브레시 스캔들의 흐름도(Folha de S. Paulo)

지난 3년 동안 모두 38단계에 걸친 부패 사법처리를 진행한 브라질 사법 당국은 260명을 기소하였고 125명에 대해 유죄 선고를 내렸다. 형량을 모두 합하면 1,317년 21일 징역형이고, 우리 돈으로 3조 6천 370억 원 이상의 국고환수 조치가 취해졌다(이광윤 2017). 미국 연방법원은 해외부패방지법 위반을 인정한 오데브레시에게 최소 35억불의 벌금을 선고한 바 있다. 나중에 25억불로 감면이 되었지만 이는 역대 뉴욕 연방법원에서 내린 가장 무거운 벌금형이다. 오데브레시와 자회사가 시인한 부정행위를 명시한 판결문에는 정치적 위기를 초래한 전 세계적인 뇌물공여 네트워크가 포함되었다. 이로 인해 라틴아메리카 최대 인프라 지원 금융기관 중의 하나인 브라질의 사회경제개발은행(Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social: BNDES)은 9개국에서 진행 중인 25개 주요 프로젝트의 자금 70억 달러 대출을 유보하기에 이르렀다(Allan and Associates 2017).

이 사건의 효과는 매우 크다. 사법부의 의지와 국민 정서를 감안할때 전형적인 부패 관행으로 덮고 가는 분위기가 아니다. 이는 인프라 건설기업과 정치권 간의 결탁의 뿌리가 깊고 범위 또한 브라질을 넘어 권역 전반으로 광범위할 뿐만 아니라, 경제침체가 이어지는 가운데 탄핵과 같은 정치적 소용돌이 속에서 부패를 조장했던 브라질 정치제도의 비효율성이 드러났기 때문이다. 무엇보다 이와 같은 비정상적 관행에 대한 사법부의 실효적 대응 의지 덕분에 사건의 전모가 밝혀졌다. 부패 의혹이 3대 주요 정당인 좌파 노동자당(PT)과 우파 브라질 민주운동당(PMDB)·브라질사회민주당(PSDB)에 집중되었고 전·현직 대통령을 포함한 최고 권력자에도 칼날이 향하고 있다. 대부분의 뇌물 수수가 2003년부터 2010년 사이 룰라 전 대통령 임기 중 이루어졌기 때문에 2018년 대선에서 유력한 후보였던 룰라 자신에게 불리하게 작용하고 있어, 브라질 대선 정국의 불확실성을 가중시키는 역할을 하고 있다(연합뉴스 2017a; 연합뉴스 2017b).

라틴아메리카 주변국에 확산된 규모와 파장도 매우 크다. 페루에서 공공 프로젝트를 수주하는 대가로 오데브레시가 고위 정치인, 정당 관계자 등에게 약

2천 9백만 불의 뇌물을 제공한 것으로 밝혀졌다. 페루와 브라질 검찰은 마르셀루 오데브레시(Marcelo Odebrecht)전 사장으로부터 2011년 대선 당시 후지모리 후보에게 선거자금을 제공했다는 진술을 확보했다. 대선 자금 외에도 전직 톨레도 대통령과 우말라 대통령에게도 도로·가스 인프라 사업 관련 불법 자금을 제공했다는 의혹이 제기되었다(외교부 2017, 7). 마이애미에 거주하고 있는 톨레도에겐 지난 2월에 체포영장이 발급되었다. 퇴임후 구입한 수 채의 호화 주택 구입자금의 출처를 해명하지 못했기 때문이다. 직전 대통령인 우말라는 불법 대선자금 수수와 돈세탁 혐의로 이미 2017년 7월에 수감되었다. 이에 쿠친스키 현 대통령은 오데브레시가 담당하고 있는 70억불 상당의 가스 파이프라인 공사를 비롯한 모든 프로젝트를 중단하고 자국에서 철수할 것을 명했는데, 이 여파로 2017년의 경제 성장률도 4.8%에서 3.8%까지 떨어질 것으로 보인다(Bonds and Loans 2017). 콜롬비아의 전직 교통부 차관도 650만 달러의 뇌물수수를 자백했고, 역시 마이애미에 거주하고 있는 파나마의 마르텔리니 전 대통령도 법원의 소환에 직면하고 있다(The Economist 2017). 바야흐로 이 사건은 라틴아메리카 정치, 경제, 비즈니스에 걸쳐 광범위한 위기상황을 초래하고 있는 것이다. 나아가 이번 스캔들은 브라질과 라틴아메리카에 그치지 않고 앙골라와 모잠비크 등 포어권 아프리카까지 확대되었다.

〈그림 2〉 오데브레시의 국별 스캔들 현황(U.S. Department of Justice)

<그림 2>에서 보는 바와 같이 라틴아메리카 각국의 정치권에 대한 오데브레시의 뇌물 규모는 총 7억 달러에 달하며, 이를 기반으로 28억 달러의 부당 수익을 올린 것으로 밝혀졌다. 오데브레시 관련 각국의 뇌물 스캔들 현황과 경과를

〈표 1〉 오데브레시 부패 관련 각국별 현황 (브라질 제외)

권 역	국 가	뇌물규모 (US$M.)	기 간	경 과
라틴 아메리카	과테말라	18	2013-2015	• Otto Perez Molina 대통령 임기 중 뇌물 공여 ▸ 고속도로 CA-2 동부지사 건설 자금 조달 유예
	도미니카 공화국	92	2001-2014	• Medina 대통령 스캔들에 연루 • 자격미달이었던 오데브레시가 경쟁입찰 수주 ▸ 사법부 조사중
	멕시코	110	2010-2014	• 주로 국영 Pemex와 관련한 뇌물 수수 다수
	베네수엘라	98	2006-2015	• Petróleos de Venezuela(PDVSA)에 뇌물을 공여함으로써 Zulia 주의 원유 생산에 대한 합작투자
	아르헨티나	35	2007-2014	• Cristina Fernandezde Kirchner 대통령 집권시기에 주로 이루어짐 (이미 Austral Construction 부패 관련 스캔들에 연루)
	에콰도르	34	2007-2016	• 현직 부통령, 전직 대통령 선거자금 조사 중
	콜롬비아	11	2009-2014	▸ 오데브레시의 뇌물에 연관된 계약은 모두 파기
	파나마	65	2009-2014	• Ricardo Martinelli 대통령 임기중 뇌물수수 ▸ 오데브레시와의 계약을 전면 유예되었고 이후 오데브레시의 공공사업 계약이 어려울 것.
아프리카	모잠비크	0.9	2011-2014	• 고위 관료에게 뇌물 공여 후 오데브레시에게 유리한 계약을 체결 • 이미 스캔들에 휘말려있는 Filipe Nyusi 대통령과 여당에 타격
	앙골라	50	2006-	• 앙골라는 독립 직후 계속 일당체제였기 때문에 부패 스캔들에도 불구하고 MPLA당이 집권을 지속할 예정

출처: Allan and Associate(2017)에서 요약

보면(<표 1>) 특정한 경향성을 보이는데, 뇌물 공여 시기가 선거-재임기간에 걸쳐 지속되어 정권의 싸이클에 맞춰 진행된 경우가 많았고 뇌물 공여 대상도 유력 대선후보의 선기캠프이거나 대규모 건설 프로젝트를 발주하는 국영기업 또는 정부 고위 관료들이 대부분이었다. 이런 부패 구조는 고도로 체계화된, 시스템적 부패양상인 것이다. 이런 상황에서 라바 자투를 이끌었던 검사들은 이번 스캔들은 하나의 암 덩어리에 불과하며 앞으로 구조의 개혁 없이는 이번 수사로 올린 전과는 아무 의미가 없다고 주장한 바 있다(Pontes 2016).

III. 부패의 공급 측면

1. 라틴아메리카 건설업의 특징

OECD가 전세계 427개의 뇌물수수 사례를 분석한 결과, 업종별로는 채굴업 및 건설업의 뇌물수수가 가장 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 전체 사례의 약 60%가 네 개 산업에서 발생했으며 자원 (원유·광물) 19%, 건설 산업 15%, 운송 및 보관 산업 15%, 정보 통신 산업 10% 순으로 높았다. 특히 글로벌 건설기업의 경우, 해외 인프라 구축 사업이나 발전소 건립 등 정부 발주 사업에 많이 참여한다. 이러한 글로벌 건설업의 특성에 따라 정치권이나 사업 이해관계자들에게 뇌물 공여가 빈번히 일어나게 된다(OECD 2014; CNNMoney 2014). 오데브레시 뇌물 스캔들에서 밝혀진 점은 주로 원유 채굴 관련 시공 프로젝트 프로젝트의 계약을 수주하기 위해 정치권이나 공직자들에게 뇌물이 공여되었다는 것이다. 가장 부패한 자원과 건설 부문이 결합한 영역이라는 점에서 '원유 채굴 시공'이 부패에 가장 취약한 분야임은 분명하다. 또한 <글상자 1>에서 볼 수 있듯이 오데브레시 스캔들에 연루된 외국기업도 모두 석유화학-건설의 가치사슬에 존재하는 것을 알 수 있다. 오데브레시 스캔들에 연루된 외국기업은 대부분 선진국 기반의 기업들이다. 즉, 기업의 국적이나 기원의 문제라기보다 브라질과 라틴아메리카라고하는 토양이 부패를 키운 요인이라고 볼 수 있다.

오데브레시와 정치권의 부패 행위는 뇌물, 공기지연, 추가계약 등 주로 세

〈글상자 1〉 브라질 부정부패 스캔들 사건(Car wash)에 연루된 외국 기업

1) United States Steel: 2009년부터 2012년 사이 United States Steel 지분 절반 이상을 보유하고 있는 Apolo Tublars가 파이프 계약 수주를 위해 페트로브라스에 뇌물을 공여했다. U.S.Steel 은 Apolo Tublars의 문제라고 주장하나, Apolo Tublars는 당국의 협조가 있었다고 주장한다.
2) Tenaris SA: 아르헨티나의 대형 건설사인 Techint 자회사이며 룩셈브루크 기반의 Tenaris 의 브라질 지사가 페트로브라스에 리베이트를 제공한 혐의로 기소되었다. Tenaris 사는 당국과 협조했다는 증거가 없다고 주장하며 입장 표명을 삼가고 있다.
3) Vallourec SA: 브라질 경찰에 따르면 프랑스 파이프 제조사인 Vallourec SA가 부패 사건에 연루되었다는 증거는 없으나 브라질 지사 V&M을 수사중이라고 밝혔다. Vallourec은 페트로브라스와 협업한 60년 동안 법적인 기준을 잘 준수했다는 주장이다.
4) Keppel Corp Ltd: 검찰은 해양탐사 전문 Keppel 그룹의 싱가포르 지사인 Keppel Fels의 부패 혐의로 전직 로비스트를 기소했다. Keppel은 로비스트의 불법적 활동에 대해 제로 관용 정책을 적용한다고 밝혔다. 검사는 정치 전략가 Joao Santana가 페트로브라스, 조선업체인 Sete Brasil, Keppel Fels 등과의 계약에서 뇌물을 수수했다고 밝혔다.
5) Ensco Plc: 위조 계약서로 진행된 페트로브라스와 Ensco Plc의 석유시추선 계약이 부정부패 혐의로 인해 파기되었다. 2008년 페트로브라스는 Pride International 소유의 DS-5 석유시추선을 인가했고, Pride International 은 2011년 Ensco가 매수하였다. 런던에 본사를 두고있는 Ensco는 과거 부정행위와 연루된 직원들에 대한 증거가 없다고 주장한다.
6) Astra Oil: 벨기에가 관리하는 Astra Transcor Energy가 15백만 달러 규모의 뇌물 공여 혐의를 받고 있다. 검찰은 페트로브라스가 2006년 Astra의 텍사스 기반 Pasadena Refining Systems 사의 지분을 매수하도록 뇌물을 공여한 것으로 밝혔다. Astra는 공식 입장을 표명하지 않았다.
7) Transocean Ltd: 전직 페트로브라스 경영자는 2007년 스위스 기반의 Transcoean Ltd의 석유시추선 계약을 수주를 도와주고 뇌물을 받았다고 자백했다. Transocean은 전직원에게 높은 윤리 기준을 준수할 것을 요구했다.
8) Vantage Drilling: 미국 기반의 Vantage Drilling의 로비스트는 전직 페트로브라스 경영진에게 석유시추선 계약 수주에 대한 대가로 뇌물을 공여한 것으로 밝혀졌다. Vantage 사는 석유시추선 계약에서 부적절한 과정은 없었다고 주장한다.
9) Saipem SpA: 검찰은 이탈리아 기업 Saipem SpA의 해저 가스 파이프라인 계약을 도운 대가로 전직 페트로브라스 경영자가 뇌물을 받았는지에 대한 조사를 진행하고 있다고 2015년 7월 발표했다. Spipem 사는 당시 당국에게 알려지지 않았지만 협력할 계획이 있었다고 밝혔다.
10) Sembcorp Marine Ltd: 전직 페트로브라스 경영자는 해양탐사 Sembcorp의 대표가 뇌물을 공여한 사실에 대해 자백했다. Sembcorp Marine Ltd는 불법적인 자금 제공은 하지 않았다고 주장했다.
11) Maersk Group: 덴마크의 항만·석유 그룹인 Maersk가 페트로브라스에 뇌물을 공여한 혐의를 받고 있다. Maersk는 브로커에게 일반적인 커미션을 제공한 것 뿐이라고 주장했다.
12) Skanska AB: 스웨덴 건설 기업 Skanska의 지사는 페트로브라스에게 뇌물을 주기 위해 카르텔을 형성한 것에 대해 브라질의 반독점 규제 Cade의 조사를 받고 있다. Skanska는 비도덕적 행동에 대해 면밀한 조사를 할 것이며 무관용 원칙을 적용할 것이라 밝혔다.
13) SBM Offshore: 전직 페트로브라스 경영자는 1995년부터 2003년까지 해상기업인 SBM 특정인으로부터 뇌물을 제공받았다고 자백했다. 미국 당국은 뇌물 혐의에 대해 조사를 다시 시작했으나 SBM은 브라질에서 면책 거래를 하고 있다.

출처: Mail Online(2016.05), "Foreign companies named in Brazil's 'Car Wash' probe".

가지 방법이고, 조세피난처의 역외 구좌 등을 활용하는 다국적 금융기법을 통해 진행되었다. 첫째, 이번 스캔들의 조사 대상 기간인 15년간 오데브레시는 모두 155건의 도로, 항만, 에너지 등의 건설 프로젝트를 수행했는데, 이중 브라질에서 45건, 기타 라틴아메리카 국가에서 110건이며 대부분은 뇌물이 수주에 영향을 미친 것으로 밝혀졌다. 둘째, 대금은 받았지만 공기를 의도적으로 지연시켰다는 혐의를 받고 있다. 지금까지 베네수엘라에서 진행했던 32건의 프로젝트 중에 23건이 모두 종료되지 않았거나 중지되었다. 회사는 베네수엘라 정부의 책임이라고 하지만, 베네수엘라의 전 검찰총장인 루이자 오르테가(Luisa Ortega)는 종료되지 않은 11개 사업에 모두 300억 달러를 지불한 바 있다고 증언하였다. 멕시코의 살라망카(Salamanca) 정유공장 건설, 아르헨티나의 사르미엔토(Sarmiento) 철도 건설도 모두 중단된 사례이다. 셋째, 이와 같은 공기지연은 계약 변경을 통한 증액으로 이어지는데 총액은 62억 달러에 이른다고 사법당국은 보고 있다. 도미니카 공화국의 피날리토(Pinalito) 수력발전 프로젝트와 과테말라의 CA2 고속도로 건설사업이 이에 속하는데, 특히 전자의 경우 5년간 총 6차례의 계약변경을 통해 초기 계약액의 3배인 2억3천만 달러까지 증액되었다(Orta 2017). 정리하면, 대규모 사업에 대한 공개 입찰이 발표되면, 건설사(EPC)인 오데브레시는 가장 낮은 금액으로 응찰하여 초저가로 일단 수주한다. 그리고 사업 규모를 '확대(addenda)'하는 것으로 발주조건을 개선한다. 이를 통해 적절한 이윤과 뇌물 재원을 확보할 수 있다. 특히 개도국 인프라 사업의 주된 금융조달 방식으로 부상한 민자사업(Public-Private Partnership)이 집중 타깃이 되었다. 이는 오데브레시를 넘어 라틴아메리카에 매우 일반화된 관행으로 보인다. 세계은행 관계자에 따르면 라틴아메리카 교통 분야 PPP 프로젝트의 78%가 사후적으로 변경(renegotiated)되었다. 발주사업당 평균 4회의 증액을 기록하였고, 평균 증액금은 3천만 달러였다. 예를 들면, 브라질-페루간 도로사업의 규모는 원래 8억 달러이었는데 22번의 증액 절차를 거쳐 22억 달러로 늘어난 바 있다. 이와 같이 계약조건 변경으로 인한 사업비의 증대 관행이 부정부패의 토대가 된 것이다(*The Economist* 2017).

게다가 오늘날 중남미에서는 건설이 수반되는 공공 및 민자기반 인프라 개발 사업이 늘어나고 있다. 이와같이 높은 인프라 수요라는 유인요인(pull factor)과 구조조정기와 21세기 양적완화기를 거치는동안 규모가 커진 민간자본의 국제이동이라는 추진요인(push factor) 결합하여 위와 같은 부패가 반복되는 환경을 조성했다고도 할 수 있다.

2. 기업 지배구조 요인–가족기업의 한계

오데브레시는 1944년 바이아(Bahia) 주 살바도르(Salvador)에서 설립되었고 전 세계 26개국에서 건설 및 화학, 교통, 에너지, 부동산 등의 분야를 중심으로 활동하고있는 대기업 집단이다. 핵심 주력부문은 항만, 공항, 관개수로, 주택개발, 광산개발, 도시교통, 수력발전, 스포츠시설, 위생시설, 도시재생, 농업비지니스 등 공공과 민간의 시공 서비스를 포괄하는 종합 건설 분야이다. 또한, 대규모 사업개발, 타당성 조사, 엔지니어링 및 구매, 운영관리(O&M) 등도 담당한다. 또한 그룹은 1회용 컵, 자동차 부품, 플라스틱 레진, 에탄올과 설탕 등도 제조한다(The Bloomberg 2017a). 정치권과 결탁한 사업수주는 기업의 구조운영본부(Structured Operations Devision)에서 총괄한 것으로 알려졌다. 미 법원에서 밝혀진 바에 따르면 이 부서는 지금까지 7억8천만 달러의 뇌물을 브라질을 비롯한 12개국에 공여하고, 100건 이상의 계약을 성사시켜 33억 달러 이상의 이익을 오데브레시가 취하는데 결정적인 역할을 하였다. 다수의 계약은 유령 발주처, 유령 시공사 및 컨설팅 등을 내세운 가짜임이 밝혀졌다. 이를 위해 정치권에 적극적인 로비가 필요했음은 물론 친분이 있는 인사를 국가수반으로 앉히기 위해 앙골라, 페루, 베네수엘라 등 다수의 국가에선 불법 자금 공여를 통해 대선에도 개입하였다(The Bloomberg 2017b).

1944년 오데브레시를 창업한 노르베르토 오데브레시(Norberto Odebrecht)는 엔지니어로서 근면과 전문성, 그리고 철저한 고객관리 통해 성장했고, 기업의 모든 활동은 창업주가 직접 만든 비즈니스 기술 시스템(Odebrecht Business Technology System)이라는 3권의 매뉴얼이 담겨 전해져 내려오고 있다. 그러

나 아들인 에밀리오(Emílio Odebrecht, 현재 72세)가 가업을 물려받아 오데브레시의 CEO자리에 올랐던 1991년에 기업의 성장 동력은 기술적 경쟁력보다는 부패에 기초한 정경유착에 더 의존하게 되었다. 이런 관행은 에밀리오의 아들 마르셀로(Marcelo Odebrecht)에게도 이어졌다. 그가 검사들에게 증언한 바에 따르면 계약액의 0.5%-2% 정도가 불법 커미션으로 정치인, 페트로브라스를 비롯한 국영기업체 임원들에게 지급되었다(The Bloomberg 2017b). 오데브레시와 같은 글로벌 기업이 뇌물수요자인 정치권의 현금인출기 역할을 할 수 있도록 한 것이 가족 중심 경영이다.

가족 중심 지배구조의 장·단점에 대한 논의는 많이 진행되었지만 주류적 논의는 부패에 취약하다는 것이다. 가족 기업의 장점으로 전문경영인의 아킬레스건인 주주에 대한 책무성인 '대리인 문제'를 해결하고 오너십 주체와 의사결정 주체가 일치한다는 장점을 꼽을 수 있지만, 정치권과 연관된 부정부패 사건이 많이 발생한다는 것이다. Morck and Yeung(2003)에 의하면 "부패한 정치인에게 가족 지배구조 피라미드 기업은 선호되는 사업 파트너"이다(기업지배구조연구원 2004 재인용). 피라미드 하위에 있는 기업의 자금으로 뇌물을 공여한 후 기업에게 제공되는 혜택은 가족들에게 분배된다. 또한 최근의 국정농단 사태를 비롯하여 흔히 보이듯이 승계와 관련한 이슈도 부패에 취약한 것으로 지적된다. 가족 승계와 기업가치의 관련성에 대해 연구한 Villalonga and Amit(2006)는 창업자의 후손이 기업 경영을 할 때 기업가치가 하락한다고 밝혔다. 뿐만 아니라 창업자의 후손이 경영하는 회사에서의 가족-비가족 주주들과의 갈등은 비가족 지배구조를 가진 기업에서의 갈등보다 더 크다고 밝히며 가족 승계에 대한 단점을 지적했다. 이 외에도 Bennedsen *et al.*(2006)의 연구에서는 덴마크 기업 데이터를 활용하여 가족 승계가 기업의 성과에 부정적인 영향을 미치는 것을 통계적으로 확인했다. 박세열 외(2010)의 연구에서는 1)가족 공통 가치의 약화 2)기업 규모 성장에 따른 소유 자본의 상대적 크기 감소 등이 "약화되는 가족 기업의 장점"이라고 지적했다. 또한 "새로이 등장하는 불이익"으로 1)후손 경영자의 자질 논란 가능성 2)가족간 불화 가능성 3)증가한

가족 규모에 따라 가족 구성원에 의해 착취될 수 있는 사적 이익 규모 증가 등을 꼽았다.

그렇다고 해서 가족기업이 모두 부패한 것은 아니다. 미국의 최대 건설·엔지니어링 기업인 벡텔(Bechtel)은 36개국에서 주요 프로젝트를 수행하고 있으며 지난 해 308억 달러 수익과 2,013억 달러 규모의 신규 수주액을 달성했다. 벡텔은 가족 지배구조를 갖고 있는 건설회사이면서 준법경영을 지속하여 부패 스캔들을 일으키지 않는 사례로 꼽힌다. 벡텔은 공항·항만, 도로·철도 인프라, 통신망, 방위산업 및 항공 설비, 발전플랜트, 광산·제련소, 가스전 개발 등 다양한 분야에서 사업하고 있으며 우리나라 경부고속철도 프로젝트 관리, 인천국제공항 철도 프로젝트 등등을 담당하며 국내에서 이름을 알렸다. 건설경제신문에서 실시한 벡텔 부사장 인터뷰에 따르면 기업의 성장 배경에는 "내부의 철저한 반부패 윤리시스템이 작용"한 것이며, 윤리경영을 중요시하게 된 것에는 "110년이 넘은 가족경영 위에서 안정성과 지속성이라는 기업가치를 유지하기 위함"이라고 밝혔다. 벡텔은 부패에 관련한 사항은 예외없이 강력한 기준을 적용한다. 본사뿐만 아니라 하청·납품업체까지 벡텔의 윤리지침과 행동규칙을 따라야 한다(건설경제신문). 전 직원은 실제 업무에서 발생할 수 있는 법적 위험에 대처하는 기본 윤리 교육과 준법경영 교육을 받고 매년 윤리의식 워크샵을 개최한다(Bechtel, Ethics and Compliance). 윤리강령에는 실제 발생한 사례나 직원이 직접 제안한 사례 등이 실리기도 한다. 벡텔은 윤리규정을 굉장히 엄격히 집행하고 있으며 맥크레디히긴스 부사장은 "비리 여부와 관계없이 내부 윤리규정을 어기는 직원이 발생하면 가차없이 해고"한다고 밝혔다. 벡텔에서도 윤리 규정과 반부패 프로그램 정착을 위해 직원들에게 "투명성의 중요함을 이해"시키고 꾸준히 노력을 쏟고 있다(건설경제신문). 벡텔은 2015년에 국제투명성위원회가 발표한 163개 방산기업의 투명도 조사에서 A를 받은 4개 기업 중 하나였다(Bechtel 2015).

벡텔의 사례를 보면 가족기업으로 건설업을 하면서도 준법경영의 원칙을 지키는 것이 불가능한 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 물론 오데브레시 스캔들

이후에 라틴아메리카의 기업 지배구조에 대한 관심도 늘어나고 준법경영도 점차 강조되는 추세이다. 당장 오데브레시가 기업공개를 추진하겠다고 발표한 바 있다. 그러나 본 스캔들에 다수의 유럽 선진국 기업이 연루되었음을 고려하면 결국 시장의 토양(라틴아메리카, 특히 브라질)이 중요하다는 가설을 세울 수 있다. 업계의 관측도 이 점을 시사한다. 건설 분야 클레임 전문 컨설팅인 롱 인터내셔널(Long International)에 따르면 프로젝트 오너(대주주 또는 금융기관)가 역외 기관일 경우 라틴아메리카의 부패관행을 걱정하여 반부패 의무 조항을 계약서에 넣는 경우가 있다. 그런데 부패방지법이 제대로 기능하지 않는 라틴아메리카의 특성상 대부분의 반부패 의무조항은 사문화되는 경향이 있다(Thweatt 2017, 11). 결국 업종의 특성과 지배구조적인 요인 보다는 라틴아메리카라는 사업지의 특성이 대규모 스캔들의 토양을 키운 것은 아닐까? 따라서 4장에선 부패가 싹트기 쉬운 라틴아메리카와 브라질의 정치경제적 토양에 대해 접근해 보고자 한다.

IV. 부패의 수요 측면

메인곳(Maingot)은 라틴아메리카형 부패의 기원을 문화적 기원, 고착화된 사회계층, 부정으로 얻는 큰 이익으로 정리하였고, 웨이랜드(Weylan 1998)는 정치경제적 배경을 중시하였다. 부패를 정치자금의 조성을 목적으로 하는 것과 개인의 축재를 위한 것의 두 가지로 구분하면서 라틴아메리카의 오랜 전통인 정치적 후견(patronage)과 부정부패를 구분해야한다고 강조하였다. 따라서 부패의 원인에 대한 구조론적 해석이 가능한데, 이는 국가의 과도한 개입과 규제(Kaufmann 1997), 신자유주의 개혁과 민주화에 의한 부패의 확산(Manzetti and Blake 1996), 그리고 네오 포퓰리스트들의 출현 등을 꼽을 수 있다. 1980년대의 잃어버린 10년, 즉 구조조정기를 보내면서 라틴아메리카의 전통적인 엘리트를 중심으로 한 클라이엔털리즘이나 코포라티즘의 영향력이 현저히 줄었다. 대신 카리스마를 가진 네오 포퓰리스트들이 출현하여 대중 선동정치를 시

도했다. 그들이 민중의 지지를 쉽게 얻는 만큼 스캔들이나 탈법적 행위도 쉽게 드러날 수 있었다. 이런 노출이 가능했던 것도 라틴아메리카의 민주화 이후 사법개혁이 꾸준히 이루어지고 있었고, 시민사회나 언론 등의 감시기능도 강화되었기 때문이다(곽재성 2006, 98-100에서 요약).

그러나 OECD 뇌물방지협정의 가입국 41개국 중에 아프리카 국가는 하나도 없고 라틴아메리카의 가입국은 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아의 5개국에 불과하다. 그나마도 5개국 모두 국제투명성기구가 설정한 4개 범주인 능동적 이행국(4), 소극적 이행국(6), 제한적 이행국(9), 비 이행국(20) 중 비 이행국에 속해있다(Heimann et al. 2015, 13). 브라질, 파나마, 콜롬비아, 아르헨티나 등 이번 뇌물스캔들로 문제가 된 국가들은 모두 부패인식지수(CPI)상 79위 이하의 하위권에 속하며 반부패 뇌물방지협정의 이행 실적이 없는 국가들이다. 반면 카리브 국가들과 우루과이, 칠레, 코스타리카 등 투명도가 높은 국가에선 이번 스캔들이 크게 부각되지 않은 점을 알 수 있다(<표-2>).

〈표 2〉 라틴아메리카 국가의 부패인식지수 (2016)

순 위	국 가	점 수	순 위	국 가	점 수
21	Uruguay	71	95	Argentina	36
24	Bahamas	66	95	El Salvador	36
24	Chile	66	101	Peru	35
31	Barbados	61	101	Trinidad and Tobago	35
35	Saint Lucia	60	108	Guyana	34
35	Saint Vincent and the Grenadines	60	113	Bolivia	33
38	Dominica	59	120	Dominican Republic	31
41	Costa Rica	58	120	Ecuador	31
46	Grenada	56	123	Honduras	30
60	Cuba	47	123	Mexico	30
64	Suriname	45	123	Paraguay	30
79	Brazil	40	136	Guatemala	28
83	Jamaica	39	145	Nicaragua	26
87	Panama	38	159	Haiti	20
90	Colombia	37	166	Venezuela	17

출처: 국제투명성기구(2017)

특히 브라질의 경우 "정치자금조달, 무처벌, 지역정치"등이 부패가 일어나기 쉬운 정치구조를 형성했다고 본다(박윤주 외 2016, 81). 그 핵심은 부패구조의 최상위 포식자인 정치자금조달 행태라고 할 수 있으며, 배경은 브라질의 특이한 선거제도인 연방하원 개방명부식 비례대표제(Open-List Proportional Representation)와 대통령 결선투표제에 기인한다. 부패 스캔들의 경우 최소 반 이상의 사례가 선거자금과 관련이 있다고 브라질 연방경찰에서 밝혔다. 또한 통상 공직자들이 뇌물을 수수하면 개인적인 착복과 선거자금 사용이 섞여 있다는 것이다(O Globo 2013). 그러다보니, 엄연히 불법이지만 어느 정도 공공적 성격을 갖고 있는 정치자금성 뇌물을 받은 정치인은 별다른 죄의식을 느끼지 않는다. 법의 테두리를 넘어 일종의 정치행위라는 인식이 전반적으로 흐르고 있기 때문이다. 하지만 이와 같은 변명은 이번 라바 자투 작전을 통해 근거도 없을 뿐만 아니라 정당하지도 않은 것으로 드러났다. 정치인들이 100% 정치자금만 받은 것이 아니라 오히려 더 광범위하게 사적이익을 위한 금품 수수를 서슴지 않았다는 점이 발각되었기 때문이다. 보다 많은 사례에 대한 검토가 있어야겠지만, 앞서 언급한 웨이랜드의 구분, 즉 부패는 정치자금의 조성을 목적으로 하거나 또는 개인적 착복을 목적으로 한다는 두 경향성의 경계가 모호해졌다.

그렇다면 정치자금 수수와 관련되었다고 널리 알려진 브라질의 선거제도의 특징은 무엇인가? 브라질은 주(州)를 하나의 권역으로 묶어 최소 8명부터 최대 70명까지 연방하원의원을 선출하는 대선거구제를 시행하고 있다. 총 27개 권역에서 각각 다수득표자 순서대로 당선자가 결정되는데, 유권자는 개방형 비례대표 후보 명부를 놓고 1표만 행사한다. 득표율에 따라 정당별 의석이 배분되고, 개인 득표 순위에 따라 의석 수 범위 내에 든 후보자가 당선자로 최종 결정된다. 브라질의 '개방형 명부 대선거구제'는 얼핏 매우 민주적인 것 처럼 보이지만 사실 많은 문제점이 있다는 지적이 있다. 예를 들면 인구가 4,000만 명이 넘어 하원의원정수가 70명에 달하는 상파울루주에서는 이론상으론 각 정당마다 후보자 수가 최대 70명이 될 수 있다. 2-4명을 뽑는 한국의 기초의원선

거에서 3인 선거구의 경우 한 정당이 최대 3명의 후보를 내보내는 것과 같은 이치다. 실제 2002년 선거 당시 상파울루 주에서는 후보가 793명까지 난립했다. 유권자 입장에서 볼 때 투표용지에 800명 가까운 후보의 이름이 올라 있다면 그들의 경력이나 공약은 물론 이름을 아는 것조차 쉽지 않다. 브라질에서는 최소 20여개 정당이 경쟁하고 있으니 많은 유권자는 대개 정당을 기준으로 투표하게 된다(이준한 2015).

다른 한편 유권자들은 연예인과 같이 인기 있는 후보자가 나올 경우 정당과 상관없이 해당 후보자에게 투표하는 경향도 있다. 이러다보니 후보는 정당에 의존하게 되고, 정당도 후보의 전문성보다는 지명도에 의지하게 된다.[1] 유명인이라도 정당에 소속되어야 하니, 경쟁력 있는 후보만 확보할 수 있다면 새로운 정당이 계속해서 탄생하는 것이다. 결과적으로 다당제를 피할 수 없는 것이다. 대통령과 여당 입장에서는 20개 이상의 정당이 의석을 가지고 의회에 진출하다 보니 정부를 운영하기 위해서는 연정이 필수적이다. 유권자가 지지했던 의사와 무관하게 연정의 파트너를 찾고 장관직을 임의적으로 나누는 결과가 생겼다. 이렇게 이념적으로 무관한 정당들의 이합집산이 거듭되면 대의민주주의가 왜곡되게 마련이다. 국민이 뽑은 좌파 호세프(PT)가 탄핵된 후 뒤를 이은 부통령 떼메르(PMDB)가 보수 행보를 보이는 이유이다. 지우마 호세프 전 대통령은 총 513명의 하원의원 가운데 9개 정당으로부터 304명(59%) 규모의 연정을 이끌고 있었다. 39개의 장관직 가운데 13개는 집권당인 노동자당(PT)에게 할당됐고, 부통령이 속한 제2당 브라질민주운동당(PMDB)에게 6개, 나머지 연정 파트너인 7개 정당에게 각각 1,2개씩 배분됐다. 나머지 11개 장관을 정당 소속이 아닌 사회인사 가운데 지명했다. 브라질의 다당제는 대선거구제의 결과이면서 동시에 원인이기도 하다. 특히 브라질에는 '봉쇄조항'이 없어 불과 1,2%를 득표한 정당도 의석을 분배받는다. 유효 투표총수의 5% 이상을 획득한 정당에 한해서만 비례대표 의석을 나누는 우리와는 다른 것이다(박윤주 외 2017, 86).

1) 2010년 하원선거 당시 상파울루 주에서 전국 최다득표로 당선된 '치리리카(Francisco Everardo Oliveira Silva)'가 단적인 사례다.

다른 한편, 의회에서 진행되는 브라질의 대통령 선거 결선투표제도도 다당제를 확대 재생산하는 요인이다. 정당이 조금만 득표해도 의회에 진출하고 결선투표에서 당선가능성이 큰 후보를 지지하는 대가로 장관 자리를 보장받다 보니 창당의 유인이 클 수밖에 없는 것이다. 브라질에서도 주요 정당은 5-6개에 불과하지만, 지금의 의회는 과거 어느 때보다 많은 28개의 정당으로 구성돼 있다. 이렇게 많은 수의 정당은 브라질에서 부패가 사라지지 않는 요인이다. 결국 브라질 정치는 돈이 필요한 고비용구조의 악순환을 거듭하고 있다.

나아가 브라질은 세계적으로 선거 비용이 가장 많이 드는 국가 중의 하나이다. 2002년 이미 3억 2,100만 달러에 달했던 브라질의 선거비용은 2014년에는 30억 달러로 늘어났는데, 선거비용의 95%를 기업이 부담한다는 점이 부패를 더욱 조장하고 있다(박윤주 외 2017, 86). 선거자금에 대한 국고 지원이 거의 없기 때문에, 정당은 평소에 비자금을 많이 쌓아둬야 한다. 반대급부로 기업의 사적이익도 보장해줘야 함은 물론이다. 후술하겠지만 이러한 문제점을 인식한 정부는 선거자금에 대한 국고 지원을 시행할 예정이다.

그동안 브라질의 정치인은 부패행위가 발각되어도 거의 처벌받지 않았다. 제뚤리우 바르가스 재단(Getulio Vargas Foudnation)의 연구에 따르면 브라질에선 부패 혐의의 3%만이 기소되었고, 재판을 통해 선고된 평균 형량이 4년에 불과하며, 그나마도 인신 구속이 아닌 벌금을 내거나 지역 내 봉사활동으로 대신할 수 있다고 한다. "브라질에서 부패에 대한 처벌은 일종의 조크"라는 우스개 소리가 사실이라는 증거이다(Pontes 2016).

이렇듯 구조와 현상이 뒤엉킨 브라질식 정경유착형 부패에 대한 해법은 있는가? 선거제 등 정치과정상의 구조개혁을 통해 부패의 근본 원인을 제거하고, 동시에 강력한 사법적 대응을 통해 현상에 대응하는 방안을 제시할 수 있다. 여러 이해관계자가 얽혀있어 헌법 개정 등 국민적 컨센서스를 요하는 전자는 중장기적 해법일 수밖에 없다. 그러나, 후자는 이번 라바 자투 작전에서 보인 강력한 물리적 사법적 대응이 부패에 대한 통제 수단으로 작동하는 가능성을 확인했다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 그러므로 다음장에선 정경유착형 부

패에 대한 1차적 해법으로 사법 대응의 효용성에 대해 접근해보고자 한다.

V. 사법제도의 개혁

이번 사태가 수면위로 올라와 실체적 진실이 밝혀질 수 있었던 직접적인 배경은 브라질 사법부가 플리 바게닝(plea bargain: 사전형량제도)을 적극 활용하여 수사의 효율을 높인 것이다. 이 제도는 국민들의 요구로 2013년에 법제화되었다. 2014년부터 지금까지 모두 160건의 바게닝(협상)이 있었고 대부분 이번 라바 자투 작전에 활용되었다(Janot 2017). 사법부의 의지만 있으면 이와 같은 기본적인 제도 하나 만으로 부패의 고리를 밝힐 수 있다는 교훈을 얻게 된 것이다.

첫째, 브라질 검찰은 오데브레시 임직원 77명의 형을 감해 주면서 매번 새로운 증언을 이끌어 내어 사건의 큰 그림을 완성해 갈 수 있었다. 가장 중요한 증언은 오데브레시의 CEO인 마르셀로 오데브레시가 2014년 대선 자금으로 지우마 호세프와 미쉘 테메르 정부통령 후보에게 4천8백만 달러를 불법으로 제공했다는 사실이었다. 동시에 회사 간부들로부터 현 정부의 장관 및 중도 우파 브라질사회민주당(PSDB)의 고위 정치인들에게 제공한 뇌물에 대한 증언도 쏟아졌다. 플리 바게닝 하에서 증언자들도 역시 범법자로서 사법처리를 받아야 하지만, 이들은 감옥 대신 자택에서 자체 수감생활을 하는 혜택을 누린다. 이 때문에 플리 바게닝에 대한 비판의 소리가 있고, 증언의 신빙성 문제도 제기될 수 있다. 하지만 플리 바게닝 제도가 아니었으면 절대 알 수 없었던 최고위층의 연루 사실이 밝혀졌다는 점은 부인할 수 없다(Gallas 2017).

둘째, 세계최대의 육가공 업체인 브라질의 JBS는 정치인들에게 총 1억 5,000만달러의 뇌물을 주고, 그 대가로 연금펀드와 국영은행으로부터 투자금과 대출을 받은 혐의를 인정했다. J&F 회장과 부회장인 조에슬레이, 웨슬리 바치스타(Batista) 형제는 검찰과 감형을 조건으로 혐의를 인정해 약 3조 6천억 원의 벌금을 내기로 하고 교도소행을 면했다. JBS는 테메르 대통령의 측근이었

다가 부패혐의로 체포된 뒤 적으로 돌아선 에두아르두 쿠냐(Eduardo Cunha) 전 하원의장의 입막음용 뇌물을 제공한 혐의도 받고 있다. 임원과 테메르 간 대화 녹취파일을 검찰에 전달하면서 테메르에 대한 비난 여론이 더욱 거세졌다. 2017년 3월 녹취된 파일에 따르면 임원은 쿠냐 전 하원의장의 증언을 막으려고 뇌물을 주고 있다고 말하고 테메르는 "계속 그대로 하라"고 답했다. 하지만 테메르 측은 조작된 것이라며 혐의를 부인하고 있다(박효재 2017.06.01). 자노 전 검찰총장은 사법방해와 범죄단체 구성 등 혐의를 적용해 테메르 대통령을 기소했다. 연방경찰도 테메르 대통령이 우파 집권여당인 브라질민주운동당(PMDB)의 부패행위를 사실상 지휘했다는 내용의 보고서를 연방대법원에 제출했다. 연방경찰은 보고서에서 테메르 대통령과 최측근 각료들이 국영에너지 회사 페트로브라스와 연방정부의 공금을 유용하면서 3천150만 헤알(약 114억 원)을 가로챈 의혹이 있다고 주장했다(연합뉴스d 2017). 그럼에도 불구하고, 이와 같은 제도도 살아있는 권력에는 한계를 보였다. 브라질 검찰이 지난 6월 테메르 현 대통령을 부패 혐의로 기소했으나 연방하원은 재판에 동의하는지를 묻는 안건을 표결에 부쳐 찬성 227표, 반대 263표로 부결시켰다. 테메르 대통령에 대한 재판이 성립하려면 전체회의 표결에서 재적 의원 513명 가운데 3분의 2인 342명 이상이 동의해야 하지만, 이 요건을 채우지 못한 것이다. 의회가 방패막이 역할을 해주고 있지만, 대통령에서 물러나면 바치스타 형제의 증언 등을 통해 테메르의 범죄도 사법처리 대상이 될 것이다.

셋째, 이번 스캔들에서 페트로브라스로 흘러들어간 뇌물을 직접 받은 돈 세탁 전문가인 바네스타도 유소프(Banestado Youssef)는 플리 바게닝을 통해 총 30년의 형량을 3년으로 감형받고 자금 흐름과 관련한 모든 정보를 증언한 바 있다.

다른 한편, 난세의 영웅들, 즉 사법당국에서 수사에 헌신한 공직자들의 노력 덕분에 본 사건은 세상의 빛을 볼 수 있었다. 대표적으로 '라바 자투' 작전의 수사와 재판을 각각 이끌었던 자도(Rodrigo Jadot) 전 검찰총장과 파라나 주 쿠리치바 시의 연방법원 모루(Sérgio Moro) 판사는 국민적 영웅으로 떠올랐다.

이는 1992년 이태리의 부패수사였던 이태리의 부패수사였던 '마니 폴리테(깨끗한 손)'를 이끌었던 밀라노의 안토니오 디 피에트로 검사를 연상시킨다. 브라질 국민은 물론 국제사회도 부패수사를 벌이는 연방판사와 연방검찰에 대해 찬사를 보내주었다. 미국 경제주간지 포춘은 모루 판사가 라틴아메리카의 오랜 부패 관행을 '과거의 일'로 돌릴 수 있는 중요한 사건에 대한 수사를 이끌고 있다며 그를 '50인 지도자' 명단에서 13위에 올려놓았다. 또한 국제투명성기구(Transparency International)는 지난해 말 본 수사를 실질적으로 담당했던 데우탄 달라뇨우(Deltan Dalagnol) 연방검사를 포함한 브라질 검찰의 부패수사팀 11명을 반부패상 수상자로 선정했다. 아울러 부패 혐의로 기소된 미셰우 테메르 대통령에 대한 재판을 무산시킨 브라질 연방하원을 강하게 비판하기도 했다(연합뉴스c, 2017). 국제적 인물로 부상한 자도 전 사무총장은 퇴임 후에도 해외강연 등으로 바쁜 일정을 보내고 있다.

피의자인 테메르가 현직 대통령으로서 임명한 도지 신임 검찰총장이 취임한 이후 부패수사가 다소 위축되고 있다는 점이 알려지자 어떤 인물이 사법권을 행사하느냐가 새삼 주목받기 시작했다. 도지 신임 총장은 부패수사가 계속돼야 한다는 입장을 밝혔으나, 테메르 대통령에게 우호적인 인사로 알려져 있다. 실제 도지의 취임식에 전임자인 호드리구 자노가 참석하지 않았고, 도지 신임 총장 측에서 초청도 하지 않았다. 자노로 대표되는 정의파 검찰은 테메르 대통령을 부패와 사법방해 등 혐의로 잇달아 기소하는 등 최근까지도 기개를 보였지만, 그가 결국 경질되면서 살아있는 권력이라는 한계를 절감하며 자바 자투 작전은 막을 내리고 있는 중이다.

VI. 결 론

지금까지 브라질의 오데브레시 스캔들을 중심으로 정치권력형 부패의 수요와 공급측면, 그리고 문제가 수면에 드러나 국민적 관심 속에서 사법정의가 행사되는 사례를 검토해 보았다. 그렇다면 다음과 같은 질문이 제기될 수 있다.

대규모 프로젝트와 정치권이 결탁한 이와같은 부패 스캔들은 다시 반복될 것인가? 현재 라틴아메리카의 제반 여건을 고려할 때 부패의 공급차원에선 부정적, 부패의 수요차원에선 다소 긍정적인 전망이 가능하다.

우선, 부패의 공급 측면에 있어서 여전히 라틴아메리카의 정치경제 구조는 부패에 취약하다. 특히, 지역 내 인프라 부족현상은 지속되고 있기 때문에 공공투자 또는 민자유치 투자는 계속 증가할 것으로 보이며 이는 부패를 더욱 심화시킬 수 있다. 세계은행과 IDB 등에 따르면 라틴아메리카가 국제 수준의 경쟁력을 갖추기 위해서는 GDP의 5%에 상응하는 인프라 투자가 필요할 것으로 분석되지만 현재는 GDP의 2-3% 수준에 불과하다. 현재 브라질의 인프라 수준은 138개 국가 중 72위에 불과하며, 멕시코도 57위에 머물고 있다. 브라질의 경우 노동자당 (PT) 집권 당시 BNDES의 투자에 기초한 성장촉진프로그램(PAC)을 시행하여 고속전철, 공공주택, 2014 월드컵 시설, 석유화학 등의 사업을 도모하였다. 그러나 많은 사업이 민자(PPP)를 지향함에도 불구하고 낮은 수익률로 설계되어 (민자 유입이 많지 않아) 계획대로 사업이 진척되지 않았다. 오데브레시 스캔들로 페루의 남부지역 가스관 사업(Gasoducto Sur Peruano: GSP) 사업과 콜롬비아의 Rio Magdalena 수로 사업 등과 같은 주요 사업이 취소되는 중 라틴아메리카의 인프라 PPP 시장이 단기적으로는 위축된 것은 사실이다. 그러나 라틴아메리카 인프라에 대한 프로젝트 파이낸스(PF)는 원활히 진행되고 있는 듯하다. 멕시코시티공항공사(GACM)는 20억 달러의 투자를 성사시켰고, 멕시코의 통신회사인 Altán Redes는 Huawei와 Nokia 등으로부터 16억 달러를 모아 새로 출범하는 멕시코의 무선 네트워크 도매회사인 Red Compartida에 투자할 예정이다. 칠레의 재생에너지, 멕시코의 천연가스관, 콜롬비아의 통행료 징수 시스템 등에 투자하고 있는 스미또모-미쯔이은행(SMBC)은 중남미에 대한 PF를 지속하겠다고 밝힌 바 있다. 따라서 부족한 인프라 수요에 부응하기 위해 브라질을 중심으로 라틴아메리카의 인프라 프로젝트는 증가할 것으로 예상되어 새롭게 전개되는 사업들이 부패에 노출될 가능성에 대해서도 배제할 수 없다.

그렇다고 해서 업계의 자성노력이 없는 것은 아니다. 지금까지 부패가 (특히 역외 기업들의) 라틴아메리카 투자에 큰 걸림돌이었으나 오데브레시 스캔들 이후 기업 경영에 긍정적 영향력을 줄 것이라는 전망이 있다(Bonds and Loans). 브라질 고속도로 운영사인 Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.의 CFO인 Jose Barolomeus에 따르면 투자자와 기업은 회사의 투명성을 제고하기 위해 투자, 제3자, 고위험 고객 등에 대한 실사(Due Diligence)를 이미 강화하고 있다. 또한 사전투자 심사뿐만 아니라 정기적인 모니터링을 통해 준법경영을 추구하고 있다. 무엇보다 뇌물과 부정부패 스캔들로 인한 평판 악화를 고려하는 투자자들에 대한 대응 차원에서 준법경영과 지배구조에 대한 고민을 하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 기업 스스로의 자성이 결실을 맺어 건설업과 같이 고착화된 오랜 비즈니스 관행이 단기간에 바뀔 것을 기대하기는 어렵다.

따라서 본 논문에서는 수요측면, 즉 이미 강조한 사법권의 강력한 적용과 더불어 공공부문의 개혁 작업의 중요성을 강조하고자 한다. 라틴아메리카의 역사 문화적 배경(곽재성 2006 참조), 그리고 특정한 정치체제나 선거제, 쉽게 나아지지 않으리라 예상되는 경제 상황은 여전히 부패에 취약한 환경을 조성할 것이다. 다행스럽게도 전세계적으로 반부패 법제도화가 꾸준히 강화되고 있다. 미국이 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practice Act: FCPA)을 도입한 1977년 이후 세계적으로 '반부패 규범'이 확산되었고, 국제상거래에 있어 외국공무원에게 뇌물을 제공하면 형사처벌이 가능한 근거를 제시한 1999년 OECD 뇌물방지협정 이후, 협약을 이행하기 위한 규제와 개선안도 점점 늘고 있다(장진희 외 2012). 브라질 국내적으로도 부패 스캔들은 시민사회의 활발한 움직임을 이끌어내기도 했다. 브라질의 중앙단일노조(CUT) 외 6대 노조의 총 파업과 맞물려 시민단체들의 부패수사 지지 시위가 확대되었다. 여론조사에서는 '무제한 부패수사'를 응답자의 96%가 지지하고, 90%가 정치적 불안정과 경제적 불확실성이 커져도 부패수사는 지속되어야 함을 주장하였다(이광윤, IIAS 재인용). 특히 호세프 전 대통령의 탄핵을 이끌어낸 자유브라질운동과 Vem pra Rua(거

리로 나오라) 등을 위시한 시민단체들은 부패수사 뿐만 아니라 고위공직자 특권 철폐, 정치 및 사법 개혁 등의 조치도 동반되어야 한다고 주장하고 있다.

이에 부응하여 브라질은 기업의 선거 자금 지원을 전면 금지했고, 2018년 대선-총선부터 공적재원을 통해 선거를 치르기로 결정하여 2017년 10월에 5억 4천 달러에 달하는 공적 선거기금을 조성하였다(Reuters 2017). 현재의 선거 자금 수요를 감당하기에 부족하다는 의견도 있으나 검은 돈의 유입을 일단 차단하는 의지를 보인 점에서 개혁을 향한 움직임이라 평할 수 있다.

따라서 앞으로의 과제는 첫째, 복잡한 선거제의 근본적 개혁을 비롯한 정치과정의 효율성을 확보하여 정치자금의 수요를 줄일 수 있는지 여부, 둘째, 플리바게닝을 뛰어넘어 엄격한 반부패 사법체계를 수립하고 공공부문의 개혁을 이룩할 수 있는지 여부, 셋째, 검찰과 법원내의 구시대 인물을 개혁성향의 리더들로 얼마나 빨리 교체할 수 있는지 여부 등이다. 이러한 과제들의 달성 여부에 따라 반부패 문화가 라틴아메리카, 특히 브라질에 정착될 수 있을지를 결정할 것이다.

참고문헌

곽재성(2006),「아르헨티나의 부정부패와 사회적 책임성: 시민의 힘의 활동을 중심으로」, 라틴아메리카연구, Vol. 19, pp.95-125.

박세열·신현한·박경진(2010),「가족 기업의 기업지배구조적 특성이 기업 가치 및 경영 성과에 미치는 영향」, 경영연구, Vol. 25, No. 2. pp.163-195.

박윤주 외(2016),『라틴아메리카의 부패 현황과 정책적 시사점』, 전략지역심층연구 16-08. 대외경제정책연구원.

박효재(2017). "세계 최대 육가공 업체 JBS, 브라질 역사상 최대 벌금 물게 돼…테메르 수사 탄력 받나", http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid= 201706012159001&code=970201.

부패방지위원회(2004),『공직자 청렴도 향상 및 부패방지 가이드』, http://www.acrc.go.kr/acrc/file/file.do?command=downFile&encodedKey=NTUyNl8x.

연합뉴스(2017a), "브라질 오데브레시 2006～2014년 제공한 '검은돈' 4조원

육박", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/09/0200000000AKR2017030900 4100094.HTML.

연합뉴스(2017b), "브라질 오데브레시가 뿌린 뇌물 33개 빈국 GDP 합계 넘어", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/21/0200000000AKR20170421002800094.HTML.

연합뉴스(2017c), "브라질 잇단 권력형 부패 스캔들로 '리더십 위기' 심화", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/28/0200000000AKR20170828005600094.HTML.

연합뉴스(2017d), "브라질 '반부패 영웅' 모루 판사 '부패수사 끝을 향하고 있어'", http://www.yonhapnews. co.kr/dev/9601000000.html.

외교부(2017), "중남미 자원인프라 주간동향", Vol. 20호, 외교부 중남미 자원인프라협력센터.

이광윤(2017), "뇌물 스캔들에 적극 대처하는 브라질의 무제한 부패수사", IIAS Webzine Latin America, 부산외국어대학교 중남미지역원.

이준한(2015), "왜곡된 브라질의 대의민주주의 선거제도 개혁 반면교사 삼아야", http://www.hankookilbo.com/swv/a7727356d71e4fb98444e34fe8b00d10.

장진희·조은경(2012),「OECD 뇌물방지협약 이행 평가 현황과 우리나라 반부패 정책 시사점 연구」, 한국부패학회보, Vol. 17, No. 1, pp.25-58.

한국지배구조연구원(2004),『지배구조연구동향 - 기업지배구조와 가족지배』. CGS 보고서.

LA 중앙일보(2014), "제동 걸린 '뇌물 비즈니스'…다국적 기업들 벌금 폭탄", http://www.koreadaily.com/news/read.asp?art_id=2920662.

Allan & Associate(2017), "Global implications of the Odebrecht corruption scandal", https://www.allan-assoc.com/analysis/americas/global-implications-of-the-odebrecht-corruption-scandal.

Bechtel(2015), "Bechtel Receives Highest Grade in Study of Anti-Corruption Programs", http://www.bechtel.com/newsroom/releases/2015/04/highest-grade-study-anti-corruption-programs.

Bennedsen, M., K. Nielsen, F. Perez-Gonzalez and D. Wolfenzon(2006), "Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance", NBER, Working Paper, 12356. pp.1-46.

The Bloomberg(2017a). "Industrial Conglomerates: Company Overview of Odebrecht S.A", https://www.bloomberg.com/research/stocks/private/snapshot.asp? privcapId=878237.

The Bloomberg(2017b). "No One Has Ever Made a Corruption Machine Like This One", https://www.bloomberg.com/news/features/2017-06-08/no-one-has-ever-made-a-corruption-machine-like-this-one.

Bonds & Loans(2017), "Odebrecht Could Lead to Stronger Corporate Governance in Latin America", http://www.bondsloans.com/news/article/1301/odebrecht-could-lead-to-stronger-corporate-go.

CNNMoney(2014), "World's most corrupt industries", http://money.cnn.com/2014/12/02/news/bribery-foreign-corruption/index.html.

The Economist(2017), "The Odebrecht scandal brings hope of reform", http://www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against.

Folha de S. Paulo, *Folha Explica Operacao Lava Jato*, http://arte.folha.uol.com.br/ poder/operacao-lava-jato.

Gallas, Daniel(2017), "Brazil's Odebrecht corruption scandal", http://www.bbc.com/ news/business-39194395.

Heimann, Fritz et al.(2015), *Exporting Corruption, Progress Report 2015: Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combatting Foreign Bribery*, Transparency International.

Janot, Rodrigo(2017), "The role of Plea Bargains in the fight Against Corruption: a presentation by Brazil's Attorney General, Rodrigo Janot". *Woodros Wilson International Center*, https://www.wilsoncenter.org/event/ the-role-plea-bargains-the-fight-against-corruption-presentation-brazils-attorney-general.

Nolen, Stephanie(2017), "In Brazil's crooked political game, is anybody playing fair? A search for an honest political player", https://beta.theglobeandmail. com/news/world/brazil-corruption-odyssey/article 35045704/?ref=http:// www.theglobeandmail.com.

OECD(2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery*

of Foreign Public Officials, OECD Publishing, Paris.

O Globo(2013), "Campanhas eleitorais concentram corrupcao", https://oglobo.globo.com/brasil/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104.

Orta, Charles(2017), "How Odebrecht Profited from Corrupting LatAm Political Elites", http://www.insightcrime.org/ news-analysis/how-odebrecht-profited-from-corrupting-latam-political-elites.

Pontes, Felipe(2016), "In Brasília, Moro and Dalagnol say that Lava Jato is not a solution for Brazil", http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/lava-jato-nao-e-solucao-para-o-brasil-dizem-moro-e-dalagnol.

Reuters(2017), "Brazil election campaign fund not big enough, judge says", https://www.reuters.com/article/us-brazil-politics-election/brazil-election-campaign-fund-not-big-enough-judge-says-idUSKBN1CC037.

Seligson, Mitchell A.(2002), "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 2, pp.408-433.

Thweatt, Tom(2017), "Construction Claims in South America", Long International Inc., http://www.long-intl.com/articles/Long_Intl_Construction_Claims_in_South_America.pdf.

Weinman, Aaron(2017), "CTG leads acquisition of Odebrecht's hydro plant in Peru", http://www.latinfinance.com/ Article/3745791/CTG-leads-acquisition-of-Odebrechts-hydro-plant-in-Peru.html#/.WdpsaWi0NPY.

곽 재 성

경희대학교
kwakjaesung@gmail.com

논문투고일: 2017년 11월 13일
심사완료일: 2017년 12월 13일
게재확정일: 2017년 12월 19일

An assessment of Political Corruption in Brazil: Case Study of Odebrecht scandal

Jae-Sung Kwak
Kyung Hee University

Kwak, Jae-Sung(2017), "An assessment of Political Corruption in Brazil: Case study of Odebrecht scandal", *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 28(3), 183-211.

Abstract This article aims to assess the Odebrecht scandal revealed from 'Lava Jato' operation since 2014 in Brazil. For years, Odebrecht, the largest construction giant in Latin America, built some of the region's most crucial infrastructure projects, is involved in one of the biggest corruption cases in history. This study is undertaken to reveal the origin of the irregularities under the framework of demand and supply side of the corruption. The former concerns the current Brazilian politics characterized by multi-party and open-list electoral system, while the latter examines the nature of construction industry, corporate governance and Brazilian (Latin American) politics. In the literature of Latin American corruption, this scandal provides a significant case in that, first, it has happened under liberal democracy; second, it is connected to multi-national infrastructure projects; third, the judicial reform in 2014 which plea bargaining has contributed to the legal solution to the scandal. In conclusion this study will emphasize the importance of political and judicial reform to address the corruption issue.

Key words Brazil, Corruption, Odebrecht, Lava Jato, Plea Bragaining