

## 엘리트 카르텔과 부패\*

– 한국, 말레이시아, 브라질의 사례를 중심으로 –

Elite Cartel and Elite Corruption:  
A Case Study of Korea, Malaysia and Brazil

한선희(Han, Seon Hui)\*\* · 이충열(Lee, Choong Lyol)\*\*\*

### ABSTRACT

This study aims to establish the framework of the elite cartel corruption and to provide its policy recommendation. For this purpose, it extensively investigates three cases of elite cartel corruption of Korea, Malaysia and Brazil and their motives to make such corruption. It gives several interesting characteristics of elite group cartel. First, amount of corruption is vary larges that the damage caused by the elite cartel corruption is very large and Second, corrupt elites enact laws and regulations to justify their actions. In particular, elite cartel corruption has become more and more internationalized and has evolved to take advantage of the global financial network and to avoid specialized and supervisory oversight.

So far, previous studies on elite corruption have been conducted mostly on the analysis of cases in specific countries, while research on international comparison and theoretical model construction are lacking. This research is meaningful that it is the starting point for analyzing the structure of elite corruption and creating a frame of corruption.

Key words: Elite Corruption, Elite Cartel, Corruption Frame, Structural Analysis, Government, Public enterprise, Enterprise

\* 이 논문은 2020학년도 고려대학교 공공정책대학 특별연구비의 지원을 받아 연구되었음. 유익한 논평을 해주신 심사위원께 진심으로 감사드립니다.

본 연구의 내용은 저자 개인의 의견일 뿐 소속기관의 입장과는 무관합니다.

\*\* 국민경제자문회의지원단 연구관

\*\*\* 고려대학교 경제통계학부 교수, 경제학박사

## I. 서론

많은 나라에서 고위관료, 기업총수, 정치인들은 자신들의 이득을 위해 엘리트 카르텔을 형성하여 다양한 부패<sup>1)</sup> 활동을 저질러 왔다. 고위관료들은 뇌물을 제공하는 기업에 특혜를 제공하고, 정치인들은 이들 고위관료와 협력하면서 정치적 권력을 유지하였다. 기업들은 이들의 보호하에 시장 혹은 산업분야에서 독점력을 행사하고 이익을 누리게 되었다. 한국 역시 Michael Johnston(2005)의 분류에 따르면 엘리트 카르텔형(Elite Cartel) 부패 국가이다.<sup>2)</sup>

엘리트 카르텔 부패는 여러 면에서 일반인들의 생계형 부패와는 차별화된다. 엘리트 카르텔 부패는 대체로 특정 부패 관련 사건의 규모가 매우 크고, 해당자들이 자신들의 부패를 정당화 할 수 있도록 법과 규정을 제정하는 등 치밀하고 전문적인 다양한 방식으로 진행된다. 또한 이들은 오랜 세월 부패를 통해 부와 권력을 쌓고, 그 부와 권력을 다음 세대에도 계속하여 세습하기 때문에 실체가 잘 드러나지 않는다.

엘리트 카르텔 부패는 다양한 경로를 통해 경제적·사회적으로 악영향을 준다. 이는 기업의 비즈니스 활동 비용을 증가시키면서, 시장경제를 왜곡시키고, 국가경쟁력을 약화시켜 경제 및 사회 발전에 부정적인 영향을 준다. 또한 엘리트 카르텔 부패는 개별 건수별 규모가 크기 때문에 국민경제에 미치는 효과도 클 수 있다.<sup>3)</sup>

- 1) 부패(腐敗)는 사전적으로 정치, 사상, 의식 따위의 타락함을 의미한다. 세계은행(World Bank)은 부패를 ‘사적 이익을 위한 공직 남용(the abuse of public office for private gain)’으로 정의 하였으며 (World Bank, 1997: 8-9), 국제투명성기구(Transparency International)는 부패를 ‘사적 이익을 위해 위임된 권력의 남용’으로 정의하고 있다(<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>). 즉, 부패는 공직 권한을 가진 인물이 자신의 지위를 이용하여 금품, 향응 등을 제공받거나 공적 자산을 횡령, 착복하는 등의 행위 일체를 포함한다고 할 수 있다. 이처럼 기관별 약간의 차이는 존재하나 대체로 부패를 ‘공직 권한을 갖고 있는 관료의 사적 이익을 위한 남용 행위’로 정의할 수 있다.
- 2) 사회지도계층의 부패는 크게 엘리트 카르텔형(Elite Cartel) 부패, 시장로비형(Influence Markets) 부패, 독재형(Official Moguls) 부패, 족벌형(Oligarchs and Clans) 부패 등으로 구분된다. 엘리트카르텔형 부패는 사회 상층부 구성원들이 광범위한 네트워크를 구축하여 부패의 전리품을 나누어 현 질서의 유지를 통해 기득권을 지키는 것으로 정치-경제 분야에서 참여와 경쟁이 존재하며, 복수가 아닌 단일한 엘리트 카르텔이 시스템을 지배한다. 시장로비형은 개별 사람들과 단체들이 정치·경제적 영역에서 자유롭고 반복적인 상호작용을 통해 신뢰를 쌓고 특정 결정을 이끌어내기 위해 뇌물을 제공하는 유형이다. 로비의 중개자는 주로 정치인이나 정당이 되며, 사회내에서 부패가 별 문제가 되지 않으며 미국, 일본, 독일 등이 선진국에서 주로 발생한다. 독재형은 부패한 독재자와 그의 개인적 추종자들이 법적인 제약을 거의 받지 않고 마음대로 공권력을 휘두르며 경제 분야를 잠식하고 외국 원조나 투자 금까지 넘보는 부패행위를 의미한다. 족벌형 부패는 소수의 강력한 인물들과 그들의 개인적 추종자들에 의해 지배되는 유형으로, 이들이 서로 이권을 차지하기 위해 서로 경쟁을 벌인다. (Michael Johnston, Syndromes of Corruption, 2005)
- 3) 2016년 5월 IMF가 발표한 ‘부패가 경제에 미치는 영향(Corruption: Costs and Mitigating Strategies)’ 보고서에서는 전 세계적으로 매년 2조 달러에 이르는 뇌물이 오가는 것으로 추산하였다. 이는 세계 전체 국내총생산(GDP)의 2%에 해당하는 수치이다. 또한 IMF(2016)의 연구결과 부패는 직접적으로

엘리트 카르텔 부패 관련 기존 연구는 특정 국가의 특정 사례 분석에 대한 연구가 주류를 이루고 있다. 엘리트 카르텔 부패가 특정 정치 경제적인 체제하에서 특정한 집단 간에 발생하는 것이기 때문에 이들 사건들의 개별적 성격이 크기 때문이다. 또한 이들 연구는 각국의 독특한 정치 및 경제 체제에 대한 이해에 기초하여 이루어지는데 여러 나라의 제도를 이해하기 쉽지 않기 때문이기도 하다. 따라서 엘리트 카르텔 부패 관련 국제간의 비교 연구나 이론 모형 구축 관련 연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

본 연구는 엘리트 카르텔의 이론적 모형을 제시하고, 이를 한국과 말레이시아, 브라질 등 3개 국가에서 발생한 엘리트 카르텔 부패 사례를 조사하여 그 작동원리와 과정을 비교 분석한다. 특히, 한국의 박근혜·최순실 게이트, 말레이시아의 1MDB스캔들, 브라질의 페트로브라스(Petrobras)와 오데브레치(Odebrecht) 스캔들을 사례로 하여 각 국가의 부패스캔들이 어떠한 형태로 발생했는지 살펴보는 것이 본 연구가 갖는 차별성이다. 이를 통해 부패의 수요자와 공급자 사이의 관계를 파악하고 이를 토대로 엘리트 카르텔 부패의 공통적인 프레임을 제시한다. 또한 엘리트 카르텔 부패의 발생이 사회적·경제적으로 국가 전반에 어떠한 영향을 주는지 살펴보고, 특히 경제성장 과정에서 엘리트 카르텔 부패가 어떠한 영향을 주는지 각 국가들의 특징을 통해 살펴본다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 엘리트 카르텔 부패에 대한 이론과 선행연구를 검토한다. 제Ⅲ장은 한국과 말레이시아, 브라질의 다자형 엘리트 카르텔 부패의 사례를 구체적으로 분석한다. 제Ⅳ장은 3장에서 살펴본 한국과 말레이시아 브라질의 다자형 엘리트 카르텔 부패 사례를 2장에서 제시한 모형으로 해석하고 각 국가별 부패를 비교 분석하며, 제Ⅴ장은 본 연구의 요약과 시사점을 논의한다.

## Ⅱ. 엘리트 카르텔 부패모형의 선행연구 및 이론적 검토

### 1. 엘리트 카르텔 부패와 주인-대리인-고객 이론(Principal-Agent-Client Theory)

본 연구는 Jensen and Meckling(1976)의 주인-대리인 이론(Principal Agent Theory)을 확장한 주인-대리인-고객 이론(Principal-Agent-Client Theory)을 기반으로 엘리트 카르텔과 부패의 관계를 규명하고 일반화한 엘리트 카르텔 부패 모형을 제시 한다. 이를 통해 엘

---

행해지는 뇌물, 횡령 등에 인한 사회적 비용 이외에도 정부의 핵심기능을 마비시키고 세금 납부자들의 납부 동기를 약화시켜 정부의 세수를 감소시킨다. 선행연구들은 부패가 각 국가 및 글로벌 경제에 상당한 금전적 손실을 발생시키고 경제 성장을 저해하고 있으며, 정치와 경제의 유착과 같은 정실주의(Cronyism)로 인한 부의 불평등이 경제성장에 가장 나쁜 영향을 미친다는 연구결과를 제시한다.

리트 카르텔에 참여한 부패한 관료 및 기업가들의 인센티브가 어떻게 정의되고 이들 사이의 어떠한 상호작용이 형성 되는지 살펴볼 수 있다.

먼저, 주인-대리인-고객 모형에서 부패는 다음과 같은 경우에 발생한다. 첫째, 대리인이 주인과의 계약에서 형성된 주인의 이익에 반한 행동을 할 때, 둘째, 대리인이 주인으로부터 위임받은 권력을 남용하여 자신의 이익을 위하여 행동할 때, 셋째, 대리인이 뇌물을 받은 제3자인 고객의 이익을 위하여 행동할 때 발생한다. 또한 각 국가에서 부패와 관련된 처벌의 수위가 낮다면 대리인이 부패한 행위를 저지를 가능성이 더욱 높아지게 된다. 사회적으로 강한 권력과 부를 갖고 있는 기득권 세력이 결합한 엘리트 부패는 전문적 기술을 활용하여 부패행위가 발각되기 어렵게 만들며 법의 처벌을 피해간다. 이러한 특징은 엘리트 카르텔이 규모를 더욱 확장하고 부패의 발생 범위를 국외로까지 확장시켜 갈 수 있는 기반이 형성될 수 하나의 원인이 된다.

기본적으로 부패한 엘리트들은 각자의 상이한 이익을 관철하고자 엘리트 카르텔에 참여하였으며, 참여자들 사이의 경쟁과 타협에 의해 엘리트 카르텔은 반복적으로 나타나게 된다. 이와 같은 현상은 인센티브 이론으로 이해 할 수 있다. 주인-대리인 이론에서 일반적으로 대리인은 위험(Risk)을 부담하더라도 사익을 위한 인센티브를 필요하게 되는데 이런 맥락에서 위험부담과 효과적인 인센티브 사이의 균형을 유지하는 것이 가장 중요한 문제로 대두된다. 이와 관련하여 Bingyong Zheng and Junji Xiao(2020)은 연구를 통해 관료들이 처벌의 위험을 무릅쓰고 비효율적인 인프라 투자를 무작정 추진한 원인이 승진에 대한 욕구(Promotion Incentive)와 더불어 뇌물을 받아 개인의 물질적 탐욕을 채우려는 자기중심적 인센티브임을 밝혔다. 주인-대리인 이론과 부패모형의 상세한 사례분석은 4장에 작성하였다.

## 2. 엘리트 카르텔 부패의 구조와 모형

엘리트 카르텔 부패는 허가와 특허에 관해 독점적 권한을 가진 정부와 기업들의 지대추구(Rent-seeking)행위가 결합되어 나타난다. 대통령과 같은 국가원수 또는 고위관료가 정치자금, 비자금 등을 착복할 목적으로 민간기업에 뇌물을 직접요청하거나, 해당직위에서 갖고 있는 공권을 남용하여 민간기업의 특혜를 제공하고 사적으로 뇌물을 받는다. 기업인들은 관료나 정치인에게 뇌물을 제공함으로써 얻게 되는 이익이 뇌물에 소요되는 비용보다 우월하다면 물질·인적 자원을 총동원하여 관료나 정치인을 매수하기 위해 사용하게 된다. 이처럼 공적부문의 권력과 민간의 경제 권력이 서로의 이득을 위해 결합될 때 부패가 형성된다.

한인섭(1996)은 일상적 부패와 권력형부패 그리고 관료부패와 기업부패는 밀접한 관계를 맺고 있다고 하면서 부패의 구조는 연쇄적으로 연결되어 있는 떡이사슬에 비유할 수 있다고 하였다. 또한 그는 총체적부패와 부패의 사슬을 청와대-정치인-관료/군부-재벌의 관계

를 하나의 그림으로 표현하였다. 이러한 엘리트 부패에서 정치인은 재벌기업들로부터 돈을 받는 대가로 각종 이권에 개입하고 관료는 민간 기업으로부터 뇌물을 받고 기업에 특혜를 제공한다. 또는 대통령과 그의 측근들이 직접 재벌기업과 유착관계를 맺고 권력기반강화를 위한 정치자금 모금과 비자금조성 등을 위해 금품을 받고 각종 이권개입 및 특혜를 제공하기도 한다. 때문에 고위공직자와 정치권력, 경제권력이 유착한 정경유착형 부패는 비밀 유지 및 결속력이 강한 거대부패 메커니즘이 형성되게 된다. 이렇게 한번 형성된 부패 메커니즘은 오랜 시간 동안 지속 유지되어 세습되고, 시간이 흐름에 따라 점점 깊게 뿌리박혀 국민경제 곳곳에 영향을 미치게 된다.

Elliot(1997)은 부패 유형을 선출된 공직자 및 정치인(Elected officials/Politicians), 비선출직 공직자(Non-elected officials), 민간기업(Private actors) 간의 연결구조 속에서 정의하였다. 선출직공직자와 비선출직 공직자 그리고 민간 기업이 결합될 경우 거대부패(Grand Corruption)가 만들어진다. 또한 민간기업과 비선출직 공무원이 결합한 부패는 작은 부패(Petty corruption)의 형태를 일반적으로 갖는다. 따라서 본 연구는 공적부문의 정치권력과 민간의 경제력이 정치자금, 비자금, 인허가특혜, 국책사업 특혜 등의 상호간의 이득을 위해 유착하여 행하는 엘리트 카르텔의 정경유착형 부패영역을 집중적으로 살펴보았다. 이러한 부패는 일반적으로 권력형부패, 거대부패, 대형부패, 정치적 부패라고 불리며, 정치적 지위를 이용하거나 공공의 권력남용을 통해 이루어지는 부패로서 공직에 있는 사람들이 자신의 지위나 위세, 권력을 이용하여 사익을 도모하는데서 시작된다.

본 연구는 엘리트 카르텔 부패 분석을 위하여 Jensen and Meckling(1976)의 주인-대리인 이론에 입각하여 Elliot(1997), 한인섭(1996) 등의 선행연구에서 제시한 부패의 유형과 모형을 기반으로 일반화한 엘리트 카르텔 부패의 기본 모형을 만들어 <그림 1>과 같이 제시한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 선행연구들이 직접 민간기업과 정부 간의 양 당사자들간 거래의 부패와 부정직한 거래를 분석한 양자형 부패구조에서 정부와 민간기업 사이에 여러 기관이 포함되는 다자형 부패를 다루었다.

양자형 부패구조는 가장 단순한 부패 모형으로 공적영역의 부패한 관료와 특혜를 받기 원하는 민간 기업가의 상호 이해관계에 의해 형성된다. 예를 들어 인허가권(認許可權)을 갖는 정부의 관료와 기업가 간의 뇌물거래 등이 있다고 하자. 부패한 정부의 관료는 특정 기업이나 개인에게 뇌물을 받고 특정 사업을 허가 하는 등의 특혜를 제공한다,

이와 같은 과정을 주인-대리인-고객이론(principal-agent-client theory)에 따라 주인인 국민의 이익에 배반하는 행위를 부패행위라고 말할 수 있으며, 부패한 관료를 대리인 그리고 이와 결탁하여 뇌물을 제공한 기업가를 고객이라고 정의할 수 있다. 관료와 기업가는 인센티브 이론에 따라 부패 카르텔에 참여한 참여자 각각의 최대이익을 계산하여 최대효용 범위 안에서 부패를 저지르게 된다. 즉, 관료는 자신이 부패한 행위를 통해 얻게 되는 금전적 이득과 실패했을 때 감수하게 되는 리스크를 고려하여 부패행위를 하게 되며 기업가는

부패한 행위를 통해 얻게 되는 더 큰 이익과 지급하게 되는 뇌물액의 차이를 고려하여 부패를 저지르게 된다.

그러나 최근에는 정부가 직접 민간기업을 상대하기 보다는 정부가 설립한 공공기관이 민간기업 관련 업무를 수행하는 경우가 많다. 때문에 위의 양자간 부패 발생 모형은 <그림 1>의 B와 같이 정부, 공공기관 및 민간기업으로 이루어지는 삼자형 부패모형이 된다.<sup>4)</sup>

이때 정부 관료는 정부가 설립한 공공기관장의 임명권을 갖고 공공기관의 이권에 개입하게 된다. 또한 공공기관은 직접 민간기업과 경제적인 거래 업무를 수행하는 과정에서 특정 기업에 특혜를 줄 수 있다. 마지막으로 민간기업은 실제 업무는 공공기관과 상대하지만 인사권이나 이권개입 능력이 있는 정부를 통하여 자신의 이익을 극대화하게 된다. 이렇게 엘리트 카르텔 부패에서 사용되는 공기관은 주로 에너지 부문의 공기업이나 대형 토목사업을 추진하는 공기업, 국책은행 등이다. 이들 기관의 사업들은 단일 사업에 대한 거래금액이 크고 또한 전문화되어 있어서 일반인들의 참여자 정보 공유가 어려운 부문들이다.

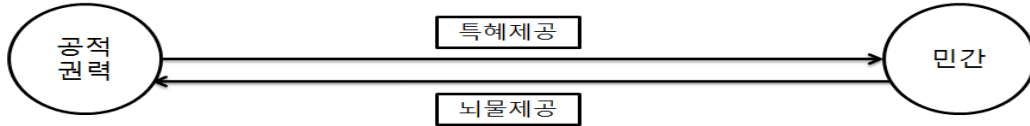
한편 이들 공공기관을 활용하는 부패는 크게 두 가지 유형으로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 정부 담당자가 뇌물수수를 목적으로 부패행위에 필요한 특정 분야의 공기업에 이권 개입하여 특혜를 제공하는 경우이다. 한국 사회를 떠들썩하게 한 ‘박근혜·최순실게이트’가 대표적인 사례이다. 브라질의 ‘페트로브라스 스캔들’ 역시 이에 해당한다. 둘째, 횡령을 목적으로 공공기관을 설립하여 이를 통하여 자금을 빼돌리는 경우이다. 이의 대표적인 사례는 말레이시아의 ‘1MDB스캔들’가 된다.

끝으로 본 연구는 삼자형 부패 모형을 더 확장시켜 다자형 부패 구조가 발생할 수 있다. 지금까지 정부와 민간의 엘리트가 직접 뇌물을 주고받는 양자형 부패모형과 정부-공기업-민간이 유기적 관계를 형성하여 부패를 반복하는 삼자형 부패모형을 살펴보았다. 그러나 엘리트 카르텔 부패에서 관계자들은 재단이나 금융기관 등을 활용하는 경우가 많다. 대표적인 예가 한국의 박근혜·최순실 게이트의 영재센터, 미르재단 등이다. 이러한 점을 고려하여 정부, 공공기관 및 민간기업, 기타 기관(재단)으로 이루어지는 다자형 부패모형을 <그림 1> C 같이 제시하였다. 일반적으로 다수의 기관이 부패에 연루되려면 많은 조정비용이 들어가기 때문에 이는 현실적으로 발생하기 쉽지 않다.

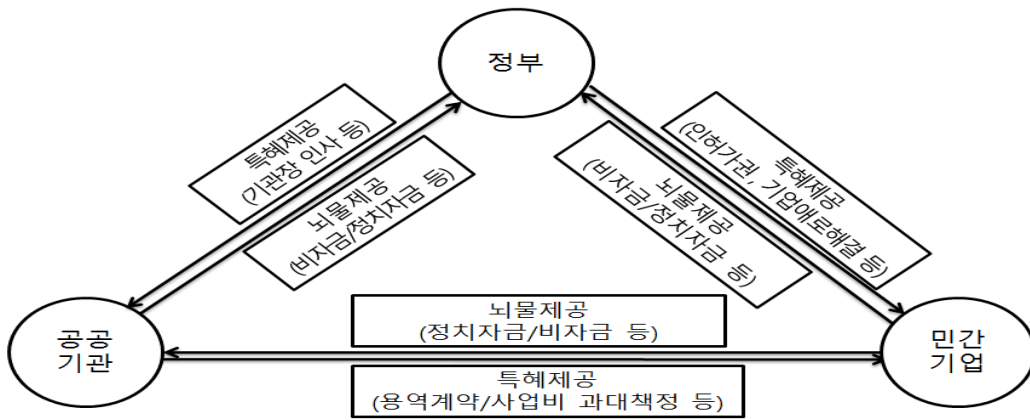
4) 본 연구에서 언급하는 부패의 대부분은 해당 기관들 모두 부패되어 발생한 것이 아니고 해당 기관의 일부가 부패되어 발생하는 사건들이다. 허나 해당 직원을 표시하기 힘들기 때문에 본 연구에서는 기관명을 그대로 사용하였다.

〈그림 1〉 부패의 유형별 모형

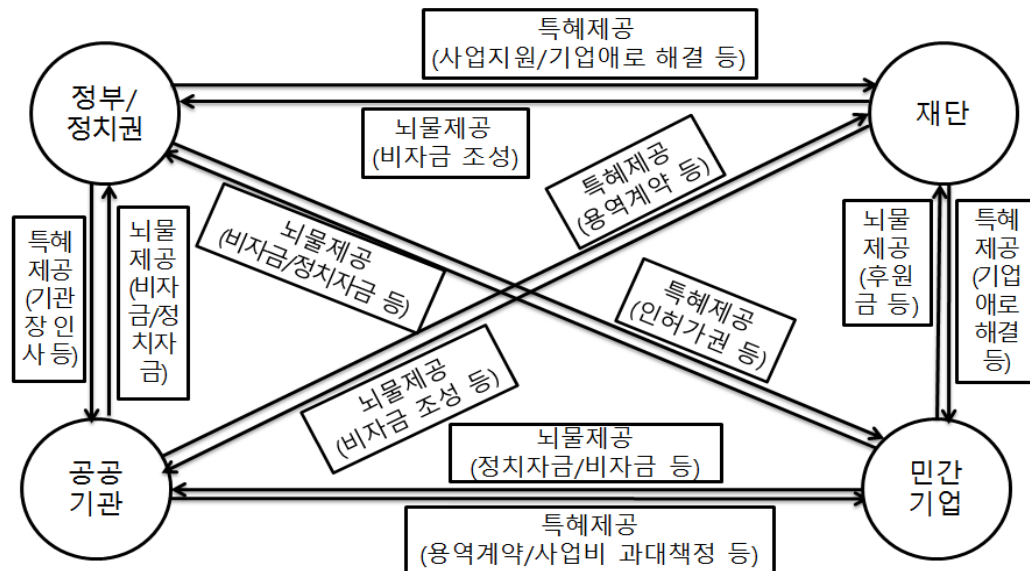
A: 양자형 부패모형



B: 삼자형 부패모형



C: 다자형 부패모형



### Ⅲ. 엘리트 카르텔 부패 사례분석

#### 1. 한국의 박근혜·최순실 게이트<sup>5)</sup>

##### 1) 개요<sup>6)</sup>

2016년 한국에 발생한 ‘박근혜·최순실 게이트’ 사건은 대통령의 오랜 지인 최순실이 주도적으로 박근혜 대통령과 공모하여 부패를 일으킨 사건이다. 이 사건은 대통령 지인 최순실의 국정농단 행위와 거대기업 삼성과 국민의 노후자금을 관리하는 공공기관인 국민연금이 유착하여 발생한 것이다.

박근혜·최순실 게이트는 2016년 7월 전국경제인연합회가 주도하여 만든 재단법인 미르와 재단법인 케이스포츠(이하 ‘미르재단’과 ‘케이스포츠재단’이라고 한다) 설립 당시, 청와대가 개입하여 대기업으로부터 500억 원 이상을 모금하였다는 언론보도로 인해 발단되었다.<sup>7)</sup> 이후 2016년 12월 21일~2017년 2월 28일까지 특검수사를 진행 하여 ①최순실 등이 미르재단과 케이스포츠재단으로 부터 사업을 수주하는 방법 등으로 국내외로 자금을 유출하였다는 의혹, ②삼성 등 각 기업과 승마협회 등이 최순실의 딸 정유라를 위하여 최순실이 설립하거나 관련 법인에 대금을 송금하고, 정유라의 독일 및 국내 승마훈련을 지원하여 기업의 현안을 해결하려 했다는 의혹 등 총 15가지 사건을 조사하였다.

결국, 2016년 12월 9일 당시 박근혜 대통령의 탄핵소추안이 국회에서 가결되었고, 박근혜 대통령은 헌법상 대통령 권한 행사가 정지되었다. 그 이후 2017년 3월 10일 헌법재판소에서 재판관 전원일치로 ‘대통령 박근혜 탄핵 소추안’을 인용하여 박근혜는 대통령직에서 파면되었다. 대법원 판결은 현재까지 진행중이며 관련자들은 구속되는 등 형을 집행중이다.

5) 부패사건의 이해를 돕기 위해 논문이 작성된 시점(2020.12월)에서 진행된 판결에 기초하여 뇌물액을 산정할 수 밖에 없는 본 연구의 제약사항을 참고하여 해당 내용을 살펴볼 필요가 있다.

6) 본 연구는 박근혜·최순실 게이트와 관련된 다수의 사건 중 사법부에서 뇌물공역으로 인정한 부분과 이번사건의 가장 핵심인 삼성그룹과 국민연금공단의 사건에 대해 집중하여 조사해보았다. 박근혜·최순실 국정농단 게이트와 관련된 법원의 공소장과 판결문, 특검의 수사결과보고서, 퇴진특위 백서 등을 참고하였다.

7) 한국의 과거 정권들은 재단설립을 주요 부패 활용방안으로 사용하였다. 박정희 대통령의 육영재단, 전두환 대통령의 일해재단, 이명박 대통령의 청해재단 등 재단이 비영리기관으로서 법과 규정을 피해가기 쉬웠기 때문이다. 박근혜·최순실 게이트 역시 박근혜의 지인인 최순실이 앞장서 미르재단과 케이스포츠재단을 설립하고, 기업들로 하여금 출연금과 기부금 출연을 강요하여 재단을 사유화 하는 등 사익을 취하였다.



## 2) 부패과정

본 부패 과정은 크게 ①삼성그룹 이재용 부회장 뇌물공여 사건과 ②국민연금공단의 삼성물산 합병관련 직권남용 및 배임 사건으로 구성된다. 보다 많은 사건이 있지만 본 논문에서는 판결이 확정된 문형표와 최순실 등의 인물과 관련된 사건의 내용만을 기술하였다.

먼저 이 부패사건의 엘리트 카르텔이 형성 된 배경은 삼성그룹의 지배구조 안정화로 볼 수 있다. 당시 삼성그룹은 이재용 부회장의 삼성그룹 승계 작업을 서둘러 진행해야 할 필요성<sup>8)</sup>이 있으며 박근혜 정부 임기 내 승계 작업을 진행하기로 계획하고 이를 실행에 옮기게 된다.<sup>9)</sup> 주인 대리인 이론과 인센티브 이론을 토대로 분석해보면 이 부패 카르텔에서 고객인 삼성은 지배구조 안정화라는 광의(廣義)의 인센티브를 목적으로 대리인인 박근혜 대통령등과 결탁하여 부패행위에 가담했다고 볼 수 있다.

세부적으로 당시 삼성의 뇌물공여 과정은 다음과 같다. 삼성은 박근혜 대통령의 지인 최순실에게 이재용의 승계 작업을 도와달라는 부정한 청탁의 대가로, 총 72억 9,427만 원 상당의 뇌물을 공여 하였다. 또한, 동계스포츠영재센터에 16억 2,800만원, 미르 재단에 125억 원, 케이스포츠재단에 79억 원을 각각 지급하여 합계 220억 2,800만원 상당의 뇌물을 공여 하였다.

현재까지의 판결에서 법원은 코레스포츠에 지급한 36억 3,484만원에 대한 용역대금만 뇌물액으로 확정한 상태이다. 나머지 뇌물 공여액 중 마필 구입비 34억 1,797만원과 영재센터 후원금 16억 2800만원을 합친 50억 4,597만원에 대한 판결은 이재용의 대법원 판결에서 파기환송되었다.

〈표 1〉 삼성의 뇌물공여 금액 추정

|          | 승마  | 영재센터            | 미르재단  | 케이스포츠 | 합계                                       |
|----------|---|-----------------|-------|-------|--|
| 공여<br>금액 | 72억 9,427만원 <sup>10)</sup><br>(최초 용역계약금<br>213억원) | 16억 2,800만원     | 125억원 | 79억원  | 293억원<br>2,227만원(용역총액포함<br>433억 2,800만원) |
|          |   | 합계 220억 2,800만원 |       |       |  |

한국의 엘리트 카르텔 부패 사건과 관련된 두 번째 부패 행위는 국민연금공단의 삼성물산 합병관련 직권남용 및 배임 사건이다. 당시 문형표 보건복지부 장관이 청와대로부터 삼

8) 당시 순환출자를 활용한 삼성그룹의 지배구조에 대한 제약을 강화하는 방향으로 입법이 이루어질 가능성이 높아진 상황이었기 때문이다.(이재용·박상진·최지성·장충기·황성수 1심 판결문 참고)

9) 2017.8.25 이재용·박상진·최지성·장충기·황성수 1심 판결문 참고

10) 공소장에는 77억 9,735만원 이였으나, 승마관련 공소사실 중 2015월 10월 14일 선수단 차량 3대 구입 대금 명목 2억 4,418만 원(18만 6,887유로), 2015년 12월 14일 마필 수송차 구입 대금 명목 2억 5,890만 원(20만 유로) 부분은 범죄의 증거가 없으므로 제외하였다.

성물산과 제일모직의 합병을 성사시키라는 지시를 받고, 직권을 남용한 사건이다.<sup>11)</sup> 문형표 장관은 홍완선 국민연금공단 기금운용본부장에게 내부 투자위원회에서 합병 찬성 결정을 하도록 지시하고, 홍완선 본부장은 위 지시에 따라 투자위원회 위원들에게 합병에 찬성할 것을 지시하고, 관련 자료를 조작<sup>12)</sup>하는 등의 방법으로 투자위원회에서 합병 찬성 결정을 하도록 하여 국민연금공단에 손해를 가한 사건이다.

이 사건의 배경에는 2015년 삼성그룹 계열사인 제일모직 주식회사와 삼성물산 두 회사를 합병하고 합병비율은 '1(제일모직) : 0.35(삼성물산)'로 하는 내용의 합병계약을 체결이 있었다. 당시 국민연금공단은 합병 성사 여부를 결정할 수 있는 사실상의 '캐스팅보트'를 가지고 있었다. 이와 관련하여 국민연금공단은 삼성 측에서 제시하는 합병비율이 부적정 하다는 여러 기관의 분석결과<sup>13)</sup>가 존재함에도 외압에 의해 2015년 7월 17일 삼성물산 임시 주주총회에서 합병 안전에 대해 찬성으로 의결권을 행사하였다. 결국, 국민연금공단은 삼성물산 합병에 관한 캐스팅보트를 상실하고 보유 주식의 가치가 감소하는 등의 손해를 입게 되었다는 점에서 행위와 결과의 불법성이 큰 사안이다. 또한 나아가 대리인인 국민연금공단의 이 사장이 주인인 국민들의 재산에 손해를 끼치는 결과를 초래하였다.

11) 2017년 6월 8일 국민연금 관련 문형표·홍완선 공소장, 1심·2심 판결문 등 참고

12) 홍완선 국민연금 기금운용본부장은 국민연금공단의 손실을 상쇄할 시너지 효과의 근거를 만들라는 지시를 하였고, 합병으로 인한 2조원 상당의 시너지 효과를 산정하면서 수치를 조작\*하였으며, 2015년 7월 10일 투자위원회를 개최하여 이 조작된 수치를 토대로 투자위원회에서 이 사건 합병에 찬성한다는 의결을 하게 하였다.

\* 국민연금의 리서치팀은 국민연금공단이 보유한 제일모직 지분가치 상승을 통한 이익으로 인한 손실 상쇄분 등까지 감안하더라도 어떤 계산을 통해서도 최소한 이 수치 이상의 손실이 발생한다고 분석하였고, 합병 찬성을 합리화하기 위해서는 이 손실을 상쇄할 수 있는 2조 원 이상(리서치팀은 2조 원 이상 시너지가 있다고 할 경우에 위 손실액 1,388억 원과 유사한 이익효과가 발생한다고 주장할 수 있다고 판단했음)의 합병 시너지 효과가 있다는 근거가 필요했다. 이에 리서치팀 직원들은 2015. 7. 8. 실제 합병 시너지 효과에 대한 아무런 검증 없이 단 하루만에, 2016~2017년 두 회사의 매출액, 영업이익, 순이익이 2025년까지 매년 증가할 것으로 막연히 전망하여 증가 폭을 기계적으로 5% 단위로 매년 5%, 10%, 15%, 20%, 25%로 적용하여 계산해 보았는데, 그 중 10% 증가율을 선택했을 때 2025년까지 두 회사의 매출액, 영업이익, 순이익 합산액의 현재 가치가 약 2.1조 원, 즉 손실을 상쇄하기 위하여 필요한 2조 원에 근접하는 것으로 계산되자, 두 회사의 매출액, 영업이익, 순이익이 10% 증가할 것이라는 점에 대한 아무런 근거 없이 10% 증가율 수치를 선택하여 '두 회사가 합병되면 2.1조 원의 시너지 효과가 있다'라는 분석 자료를 작성하였는데, 이는 당시 리서치 팀장이 홍완선의 지시를 받고 리서치팀 직원에게 이와 같이 합병시너지 효과를 산출하도록 지시하였기 때문이고, 그 후 리서치팀장은 그 자료를 근거로 2015. 7. 10. 투자위원회 위원들에게 '합병비율로 인해 생기는 국민연금의 손실이 합병 시너지효과 2.1조 원으로 상쇄된다'는 취지로 설명하면서 합병 찬성을 적극유도 하였다.

13) 당시 삼성물산의 주식 7.12%를 보유한 외국계 펀드인 엘리엇(Elliott Associates, L.P.)이 합병비율이 삼성물산 주주에게 불리하다는 이유로 합병을 적극 반대, 미국 의결권 자문사인 글라스루이스, 국내 의결권 자문사인 서스틴베스트도 위 합병비율이 부적정하다는 이유로 합병 반대를 권고, 삼성KPMG는 1(제일모직) : 0.40(삼성물산), 딜로이트안진은 1(제일모직) : 0.37(삼성물산)을 각각 적정 합병비율로 산정 하였다.

### 3) 특징

한국의 박근혜·최순실 게이트 사건의 가장 큰 특징은 대한민국 역사상 최초의 대통령탄핵이 집행되었다는 것이다. 또한 대통령과 그의 지인이 스포츠 재단과 해외 법인을 설립하여 민간기업과 직접 뇌물을 주고받았으며, 특혜제공을 위해 공공기관에 이권 개입하여 민간에 편의를 제공한 전형적인 정경유착 형태를 갖고 있다. 이 과정에서 기업이 받은 특혜는 기업 전체의 이득보다는 오너일가를 위해 혜택이 집중되었다. 즉, 삼성그룹 이재용이 편취한 이득은 조세절감 등의 금전적 이득 이외에 삼성그룹 전반의 지배구조 안정화와 오너일가의 승계 문제를 해결하기 위한 것으로 분석된다.

비록 한국의 부패사건은 본 논문에서 제시한 다른 두 국가에 비해 규모가 크지 않지만, 한국은 매 정권마다 부패한 고위관료와 기업 총수의 비자금 조성, 정치자금 제공, 국책사업 사업자 선정비리, 낙하산 인사 등의 다양한 형태로 엘리트 부패를 형성해 왔다. 이러한 과거의 악습이 지금까지 전해오면서 한국의 부패를 키워왔다. 또한 한국의 경제성장 수준에 비해 부패인식지수(Corruption Perception Index, CPI)가 후퇴한 이유도 이와 관련이 깊다.

## 2. 말레이시아의 1MDB 스캔들

### 1) 개요

말레이시아의 1MDB스캔들은 말레이시아 전총리 나집라작(Najib Razak, 이하 ‘나집라작’이라 한다)이 금융업자 조로우(Jho Low, 이하 ‘조로우’라 한다)와 결탁하여 일으킨 사건으로 최근에 일어난 대표적인 동남아시아의 엘리트 카르텔 부패 사건이다.

나집라작은 2009년 국내외 자본을 유치해 경제개발 사업을 할 목적으로 국영투자기업 1MDB(1 Malaysia Development Berhad, 말레이시아 국가 투자 기금)를 설립하였다. 이 국영기업은 에너지·부동산·관광 산업에 투자하기 위해 말레이시아의 석유를 담보로 글로벌 투자자금을 유치한다며 채권을 발행하여 투자금을 모금하였다. 그 과정에서 국영투자기업 1MDB가 시장가격보다 매우 높은 가격의 채권을 발행하였고, 나집총리와 그의 가족 및 지인들이 채권판매액을 횡령하여 사적으로 유용한 혐의이다. 또한 이 불법 과정에서 1MDB가 발행사인 골드만삭스에 과도한 수수료를 지불 하였다.<sup>14)</sup>

주인-대리인-고객 이론에 의거하여 본 엘리트 부패 사건을 살펴보면, 주인인 국민의 대리인인 나집총리는 사적이익을 목적으로 공적권한을 이용하여 1MDB를 설립하였으며 그의

14) 본 사건 구조는 Center to Combat Corruption & Cronyism(2016)의 보고서와 U.S. Department of Justice미국 법무부의 공소장 및 관련 국내의 언론자료 등을 기초로 작성하였다.

대리인인 조로우는 위임받은 권한을 통해 개인적 부를 횡령하였다. 이 과정에서 대리인 조로우는 고객인 골드만삭스는 불법한 행위를 통해 대리인에게 혜택을 제공하고 거대수수료라는 인센티브를 취하였다. 특히 1MDB 스캔들은 금융이라는 전문적 지식이 활용되어 정보의 비대칭성(Information asymmetry)에 기인하는 대리인 문제(agency problem)가 뚜렷하게 설명되는 사건이다.

1MDB스캔들을 통해 횡령한 돈은 지금도 추정이 불가능 할 만큼 전문적인 금융기법과 다양한 국내외 엘리트 카르텔이 형성되었으며 또한 많은 양의 돈이 형성된 특징을 갖는다. 세부적으로 현재까지 밝혀진 자료를 통해 살펴보겠다. 1MDB를 통해 나집라작과 조로우(Jho Low, 이하 ‘조로우’라 한다) 등 그의 측근들은 미화 35억~70억 달러 이상의 공적자금을 빼돌려 비자금을 조성하고 유용한 혐의를 받고 있다.<sup>15)</sup> 이 부패 스캔들은 아직도 수사가 진행 중인 상황으로 말레이시아는 물론 스위스와 싱가포르, 미국과 홍콩 등을 포함해 최소 7개국에서 조사가 진행 중이며, 주요 피의자에 대한 최종 판결이 나오지 않았다. 다만 미 법무부의 공소장을 살펴보면 ‘1MDB에서 미화 36억 5천 7백만 달러가 도난당한 것이 분명하고, 이중 미화 10억 달러만 추적 할 수 있으며, 25억 달러가 남아 있음’을 명시하였다. 아랍에미리트 아부다비의 국부펀드인 IPIC(국제석유투자)가 1MDB를 상대로 런던에 있는 국제중재법원에 제소한 중재절차에서 미화 65억 달러를 청구함에 따라 설명되지 않은 돈이 미화 70억 달러에 이를 수 있다<sup>16)</sup>고 평가된다. 또한 이와 관련하여 스위스 법무부장관은 ‘1MDB에서 발생한 약 70억 달러가 2009년에서 2015년 사이에 글로벌 금융 시스템을 통해 유입되었다’고 말했으며, 당국은 ‘잘못 사용 된 금액을 조사하고 있다’고 밝혔다.<sup>17)</sup>

수사 결과, 나집라작은 2020년 7월 현재 1MDB 관련 자금세탁과 반부패법 위반 등 총 42건 혐의에 기소된 상태다. 대표 피의자인 조 로우는 인터폴에 수배중이며, 2019년 10월 미국 법무부와 10억 달러(1조1천625억원) 상당 자산 환수조치에 합의하였다. 2020년 2월 미국 연방준비제도(Fed)은 1MDB 스캔들과 관련해 당시 채권 발행에 관여했던 골드만삭스의 간부인 안드레아 벨라를 은행업계에서 영구적으로 퇴출 선고하였다. 1MDB에 대한 조사는 골드만삭스가 미 법무부에 20억 달러 규모의 벌금을 내는 데 합의하였다.<sup>18)</sup>

## 2) 부패 과정

미국 법무부의 공소장은 1MDB에서 잘못 사용 된 자금이 미화 35억 달러 이상이라고 밝히고 있다. 1MDB의 2009년~2013년까지의 채권발행과 연관된 범죄는 크게 다음과 같은 세

15) 횡령액수의 차이는 미국 법무부와 언론, 보고서 등의 추정액 차이이다.

16) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160615118000009>

17) <https://www.wsj.com/articles/about-7-billion-linked-to-1mdb-flowed-through-global-financial-system-switzerland-says-1531225964>

18) <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4068999>

단계: ①조로우가 대표이사로 Good Star회사의 'Good Star' 단계, ②아부다비 국가 연계 투자 회사인 International Petroleum Investment Corp(IPIC)의 자회사인 Aabar Investments PJS(Aabar)와 관련성을 보이기 위해 만들어진 Aabar-BVI회사의 'Aabar-BVI' 단계, ③조로우 직원 Tan이 소유자로 있는 Tanore 계좌의 'Tanore 단계'로 구성된다. 횡령과정과 관련자별 횡령액은 <표 2>와 <표 3>과 같고 횡령과정별 자세한 내용은 <부록 3> 그림과 같다.

<표 2> 미 법무부 기준 1MDB 자금의 횡령자 및 횡령액<sup>19)</sup>

| 횡령자                | 인물의 특징                | 횡령액(US\$ million) |
|--------------------|-----------------------|-------------------|
| 조로우(Jho Low)       | 1MDB 사건의 중심인물         | 2,640             |
| 나집 라작(Najib Razak) | 말레이시아 전(前)총리          | 111               |
| Riza Aziz          | 나집 총리 의붓아들, 조로우의 친구   | 238               |
| Husseiny           | Aabar PSI 관련자, 자택구금상태 | 67                |
| Qubaisi            | Aabar PSI 관련자, 자택구금상태 | 473               |
| Jasmine Loo        | 조로우 법률고문              | 5                 |
| Turki 왕자           | 사우디아라비아 왕자            | 4.5               |
| 기타                 |                       | 119               |
| 총액                 |                       | 3,657             |

1MDB가 발행한 채권은 만기 30년 채권으로 연간 이자율이 6.71%로 당시 타 채권의 이자율에 맞춘 5.4%에 비하여 이례적으로 높은 수준으로 책정되었다.<sup>20)</sup> 때문에 1MDB는 이 채권의 보유자에게 10-30년 범위의 기간 동안 더 높은 이자율을 지불하게 되어 비용이 상승하는 문제에 직면하게 된다. 그러나 1MDB 손실은 연차보고서나 기업 손익 계정에 손실로 표시되지 않게 된다. 다만 이러한 자금 관리 잘못과 범죄 활동을 통해 2015년 말에는 1MDB의 부채는 130억 달러에 육박한다는 사실이 알려지면서 문제가 밝혀지게 되었다.<sup>21)</sup>

19) Center to Combat Corruption & Cronyism(2016)와 U.S. Department of Justice(2016) 참고 재인용  
20) 일반적인 말레이시아 정부 채권은 만기가 최대 20년인데 비해 이 채권은 10년이나 긴 채권이어 다른 채권과의 비교가 어려웠다. 다만 2009년 5월 1MDB(TIA)가 30년 채권을 발행했을 당시, 말레이시아 정부 채권은 대략 4.8%의 수익률로 거래되었고 정부 보증을 제공하지 않는 채권은 약 5.28%의 수익률로 거래되었다. 때문에 10년의 추가 기간 동안 보험료 30 베이스스 포인트를 추가하면 이 채권의 공정 수익률은 약 5.4 %가 적당한 것이다.

21) <http://www.gfr.co.kr/news/articleView.html?idxno=11136>

〈표 3〉 1MDB의 주요 발행채권과 횡령단계 및 횡령액<sup>22)</sup>

| 발행일     | 발행액<br>(US\$bill) | 보유기한<br>(tenure) | 수익률<br>(yield, %) | 시장수익률<br>(Mkt yield, %) | 횡령액<br>(US\$ bill) | 횡령단계      | 횡령<br>시기      |
|---------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|-----------|---------------|
| 2009/5월 | 1.25              | 30년              | 6.7               | 5.4                     | 1.03               | Good Star | '2009<br>~'11 |
| 2012/5월 | 3.5<br>(1.75*2)   | 10년              | 6.0               | 3.75                    | 1.367              | Aabar BVI | 2012          |
| 2013/5월 | 3.0               | 10년              | 6.0               | 3.75                    | 1.25               | Tanore    | 2013          |
| 총액      | 7.75              |                  |                   |                         | 3.657              |           |               |

한편 투자은행인 골드만삭스는 세 번의 채권 판매를 통해 약 6억 달러의 수수료를 받았다. 골드만삭스는 2012년 5월 두 번에 걸쳐 각 17억 5천 달러치의 채권을 그리고 2013년 3월에 30억 원치의 채권을 판매해주고 총 65억 달러 판매 처리 수수료로 5억 9,300 만 달러를 받았다. 이는 약 9%의 수익으로 일반적으로 이러한 거래에 있어서 골드만삭스가 받는 수익률은 1~2%를 청구하는데 비해 과도한 수수료를 받은 것이다.

### 3) 특징

1MDB 스캔들 사건은 말레이시아에서 발생한 최대 규모의 국가 부패이면서 전 세계적으로도 돋보이는 규모의 부패사건이다. 또한 이 과정에서 국제적 공모가 발견되었다는 특징을 갖고 있다. 많은 양의 자금이 국경을 넘어 국제적인 금융기관을 통해 이체되었으며, 집행 및 치안기관의 운영에 직접적인 간섭을 통해 정보가 은폐되고 억제되었다. 이로 인해 말레이시아는 정치 지도부가 사기꾼들과 공모하여 수십억 달러를 훔치는 개발도상국이라는 오명을 지울 수 없게 되었다.

구체적으로 1MDB는 비정상적인 채권의 발행을 통해 비자금 조성을 시작하였고 이 과정에서 골드만삭스(Goldman Sachs) 아시아부문 자회사가 거액의 수수료를 받고 채권발행을 도왔다. 다양한 국가의 금융기관을 통한 자금세탁방법이 사용되었는데 RBS(Royal Bank of Scotland), 도이치뱅크(Deutsche Bank), 시티뱅크(Citibank), JP모건체이스(J.P. Morgan Chase & Co), 스탠다드차티드(Standard Chartered) 등의 금융기관을 통해 국제 송금이 이루어 졌다. 또한 싱가포르, 영국령 버진아일랜드(British Virgin Islands, BVI), 세이셸(Republic of Seychelles), 케이맨제도(Cayman Islands), 퀴라소(Country of Curaçao)와 같은 국제 금융 센터에 익명의 회사를 설립하거나, Aabar PJS Investments 등의 유명회사와 비슷한 이름의 유명회사를 만들어 투자자들을 눈속임 하였다. 이 사건은 비자금 규모가 천문학적인 뿐만 아니라, 할리우드 유명인사와 세계 최대 투자은행 골드만삭스 등이 연루된

22) Center to Combat Corruption & Cronyism(2016)와 U.S. Department of Justice(2016) 참고

것으로 알려지면서 세계를 들쭉 거리게 하였으며, 한국의 대형 보험사와 연기금 등도 이 회사와 관련한 채권을 8억4,300만 달러 치 사들였다.

### 3. 브라질의 페트로브라스(Petrobras)·오데브레시(Odebrecht) 스캔들

#### 1) 개요

브라질 사법당국은 2014년 3월부터 국영에너지회사 페트로브라스가 장비 및 건설 관련 계약 수주의 대가로 대형 건설업체 오데브레시 등으로부터 뇌물을 받은 정황이 포착되면서 ‘라바 자투(Lava jato)’ 수사를 시작하였다. 일명 세차 작전이라 불리는 ‘라바 자투’ 수사는 1990년대 이탈리아의 반부패 수사 ‘마니 폴리테’(깨끗한 손)를 모델로 2014년 3월17일 세르지우 모루 브라질 연방법원 판사 주도로 시작되었다. 이 수사의 일원으로 페트로브라스의 거물급 경영진을 기소하는 과정에서 브라질 정치권 인사 200여 명이 연루된 사실이 드러나게 되었다. 이를 계기로 수십 년간 이어져 온 브라질의 고질적 정경유착의 뿌리를 뽑겠다며 대대적인 수사에 착수하게 되었다.

조사 초기 페트로브라스 스캔들을 중심으로 2005~2015년 동안의 페트로브라스의 불법행위에 초점을 맞추어 기업담합, 건설사와 정치인, 페트로브라스 고위 경영진이 연루된 뇌물수수에 대한 조사하였다. 그러나 정치권으로 수사가 확대되었고 룰라(Luiz Inacio Lula da Silva, 이하 ‘룰라’라 한다) 전 대통령을 비롯하여 전·현직 대통령 및 정치인이 연루된 것을 확인하게 되었다. 그 결과 이 거대 부패사슬의 근본 뿌리엔 브라질의 최대 건설기업인 오데브레시가 대규모 프로젝트를 수행하며 남미 등 여러 국가의 정치권에 뿌린 뇌물이 확인되었다.

오데브레시 스캔들은 거물급 정치인사와 기업가, 관료가 연루된 사건임에도 수사가 빠르게 진행될 수 있었다. 그 이유는 수사에 협조하고 감형 받을 수 있는 브라질의 플리바겐(유죄 인정 조건부 감형 협상)<sup>23)</sup>제도가 큰 몫을 하였다. 2014년에 페트로브라스 전직 임원의 플리바겐이 이뤄진 이후 2015년에 오데브레시 대표가 체포됐으며 2016년에는 룰라 전 대통령이 강제 구인되는 등 수사가 확대됐다.

브라질의 엘리트 카르텔 부패사건의 결과, 라바자투 조사를 통해 426명을 기소하였고 159명에 대해 실형이 선고되었으며, 3조 6천 370억 원 이상의 국고환수 조치가 취해졌다.<sup>24)</sup> 또한 미 법무부는 해외부패방지법(FCPA)<sup>25)</sup>에 따라 오데브레시에 26억 달러의 벌금을 확정했

23) 플리바겐(plea bargain)은 미국에서 널리 쓰이고 있는 제도로 검찰이 수사 편의상 관련자나 피의자에 대해 유죄를 인정하거나 증언을 하는 대가로 형량을 낮추거나 조정하는 협상제도이다. 브라질은 플리바겐 제도를 시행하고 있는 국가로 수사에 협조 하고 감형 받으려는 피의자들로 인해 라바자투 수사에 빠른 진전이 있었다는 특징이 있다.

24) <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>

25) 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act, FCPA)은 외국공무원에 대한 뇌물공여행위를 처벌

다. 이 부패스캔들의 은 브라질 경제에 전방위적인 영향을 미쳤다. 라틴아메리카의 인프라 지원 금융기관 중 하나인 브라질의 사회경제개발은행(Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social, BNDES)은 9개국에서 진행 중인 25개 주요 프로젝트의 자금 70억 달러 대출을 유보하는 등 사회전반에 부정적 결과를 초래하였다.<sup>26)</sup>

## 2) 부패과정

국영 에너지기업 페트로브라스는 사업을 위한 건설사 선정과정에서 허위로 계약금을 높게 책정하여 단합한 건설사들에게 높은 가격에 입찰될 수 있도록 도와주고 비자금을 횡령하여 정치인들에게 상납하는 부패를 저질러 왔다. 구체적으로 페트로브라스는 사업을 발주하고 민간 건설사 등이 사업 용역에 입찰을 하게 되는데 이 과정에서 사전에 미리 카르텔을 형성한 오데브레시를 포함한 13개 건설사 중 한곳을 선정하여 공사비보다 더 큰 금액으로 용역을 수주할 수 있도록 도운 후 용역을 낙찰한 건설업자는 환전상을 통해 건설비의 1%를 페트로브라스로 전달하고 페트로브라스는 정부관료·정치인들에게 상납하거나 편익을 취하는 형태로 발전하였다.

브라질의 엘리트 카르텔 부패사건은 사회 기득권 세력이 각자의 인센티브를 목적으로 지속적인 유착관계를 형성하고 지켜온 사건으로 본 논문에서 살펴본 사례 중 가장 오랜 시간 카르텔을 형성해온 사건이다. 국민의 대리인인 대통령과 정치인, 페트로브라스의 고위관료 등은 정보의 비대칭성(information asymmetry)을 통해 고객인 오데브레시와 카르텔을 형성하여 효율적인 자원배분을 불가능하게 하였으며 역선택(adverse selection)이나 도덕적 해이(moral hazard)의 문제를 일으킨 사건이다.

페트로브라스의 비리로 횡령한 선거자금, 비자금 등은 페트로브라스 이사 등 의사결정권을 갖는 임원을 임명할 수 있는 권력을 갖춘 정당 등의 정치권으로 흘러들어가게 되었고 공공기관, 건설사, 정치인 등이 카르텔을 형성하여 오랜 시간 부패를 저질러왔다. 또한 오데브레시는 용역입찰을 통한 뇌물 전달 이외에도 정치인들에게 직접 정치후원금 등으로 돈을 상납하고 편익을 취해 왔으며 그룹내 뇌물 전달부서까지 운영하며 중남미 전역의 인프라공사를 발주하기 위한 수단으로 활용하였다.<sup>27)</sup>

곽재성(2017)은 연구에서 이렇게 흘러들어간 뇌물의 20%가량이 선거자금으로 쓰였다고

하는 미국의 법률

26) Allan and Associates(2017)

27) 오데브레시의 금융 담당 임원은 2006~2014년 사이에만 33억7000만달러의 뇌물을 뿌렸다고 증언하였으며([http://m.khan.co.kr/view.html?art\\_id=201801292207025#c2b](http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201801292207025#c2b)), 오데브레시의 전직 임원은 브라질에서 제공된 뇌물의 15~20%가 선거자금으로 사용되었고 대통령의 측근과 여권 정치인 40여 명을 포함하여 정치권 인사 500여 명에게 불법적으로 자금이 제공되었다고 증언하였다.

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170421002800094>),



밝히고 있다. 페트로브라스·오데브레시 스캔들의 각종 비리에 연루된 정부 고위 인사는 룰라(Lula de Silva) 전 대통령과 호세프(Dilma Rouseff) 전대통령, 쿠냐(Eduardo Cunha) 브라질 전 하원의장 및 카브라우(Sergio Cabral) 브라질 전 리우데자네이루 주지사, 에디슨 로바오 전 브라질 에너지장관, 안토니우 팔로시 전 브라질 재무장관 등 이다.

〈표 4〉 브라질 페트로브라스 스캔들의 작동 방법 및 흐름도<sup>28)</sup>

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| 1단계 : 공공 사업 발주<br>①(건설사→국영기업)  | 페트로브라스(Petrobras)의 이사회와 직원들은 정부와의 거래를 용이하게 하기 위해 계약자 및 기타 공급 업체로부터 뇌물을 수금          |
| 2단계 : 과다 편성 계약<br>②(국영회사→건설사)  | 오데브레시 등의 건설사와 페트로브라스의 계약은 수혜자에게 돈이 전달될 수 있도록 부풀려짐                                  |
| 3단계 : 정치권에 뇌물 공여<br>③(건설사→정부)  | 페트로브라스의 계약자 즉, 오데브레시가 등의 건설사가 지불한 뇌물은 로비스트, 자금세탁/배달업자(ex. 환전상)를 통해 정치인 및 공무원에게 전달됨 |
| 4단계 : 국영기업 인사 개입<br>④(정부→국영기업) | 이 카르텔과 협력 할 페트로브라스의 이사를 임명할수 있는 책임이 있는 정당들에게 뇌물 전달, 즉, 정당은 결정권자를 임명                |

### 3) 특징

브라질 페트로브라스(Petrobras)·오데브레시(Odebrecht)부패사건의 특징은 공공기관-정부-정치인-민간건설사 등이 카르텔을 형성하여 오랜 기간 비리를 저질러 왔다는 것이다. 특히 오데브레시의 오너들은 대대손손 페트로브라스와 손을 잡고 정치후원금을 상납하고 공사를 따내는 비리를 저질러온 과정이 들어나게 되었다. 이러한 거대 부패가 한두 명의 일탈이 아닌, 카르텔을 형성하여 장기간 나라를 통째로 삼킨 ‘체계’로 자리 잡은 데는 브라질의 정치, 경제적 환경과 연결이 된다.

첫째, 대형 인프라 공사의 발주이다. 개발이 한창인 중남미 국가들에서는 많은 인프라 공사가 진행 중인데 이러한 점이 대형 건설사들이 편익을 갈취할 수 있는 유익한 환경이 되었다. 둘째, 대규모 선거자금의 필요성이다. 브라질은 국가에서 선거비용을 대주지 않는 특수한 정치 문화를 갖고 있다. 따라서 정당들이 선거자금을 목적으로 뇌물의 유혹에 빠질 수밖에 없는 환경이 되었고 부패가 깊어지는데 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 셋째, 다당제(multiparty system)이다. 1980년대 브라질을 지배했던 군부가 민주화 세력의 단합을 막기 위해 다당제를 도입함으로써 30여 개의 정당이 난립하게 되었고, 그 결과 집권당에는 많은 돈을 필요로 하였는데 다른 당을 포섭하기 위해서는 뇌물이 좋은 효과를 발휘하였기 때

28) Folha de S.Paulo의 라바자투(lava jato) 관련 자료 등을 참고하여 작성  
(<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>)

문이다. 이러한 환경적 요인과 체계화된 부패 카르텔이 오랜시간 고착화 되어 썩고 있었으며 부패한 경찰과 불안한 치안은 부패 조사를 어렵게 했다.

당시 뇌물 공여 시기가 정권의 싸이클에 맞춰 진행된 경우가 많았고 뇌물 공여 대상도 유력 대선후보의 선거캠프나 대규모 건설 프로젝트를 발주하는 국영기업 또는 정부 고위 관료들이 대부분이었다. 또한 뇌물 수수와 불법 자금의 원활한 이동을 위해 은행의 비밀 보호 및 국제 법 집행 기관과의 정보 공유와 관련하여 엄격한 법률이 적용되는 지역에 위치한 소규모 은행을 선택하거나 은행을 아예 인수하여 자유롭게 돈세탁 하였다. Pontes(2016)은 이러한 부패 구조는 고도로 체계화된 시스템적 부패라고 말하였으며, 라바자투 수사를 이끌었던 검사들은 이번 스캔들은 하나의 암 덩어리에 불과하며 앞으로 구조의 개혁 없이는 이번 수사로 올린 성과는 아무 의미가 없다고 평가한다.

#### IV. 한국, 말레이시아, 브라질의 엘리트 카르텔 부패 사례 비교

##### 1. 엘리트 카르텔 부패 모형과 사례들

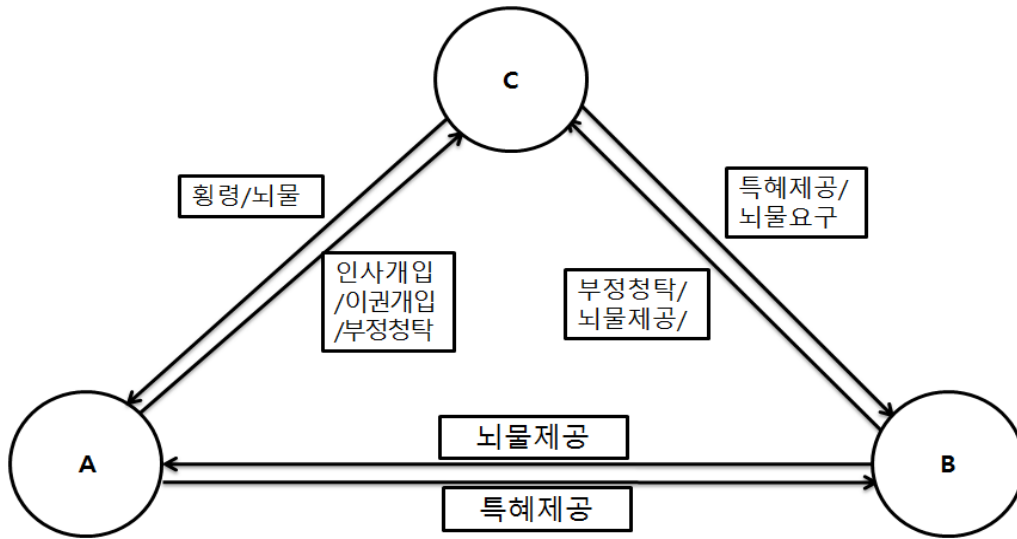
2장에서 설정한 다자간 엘리트 카르텔 부패 모형에 기초하여 한국, 말레이시아, 브라질의 부패 과정을 분석해보았다. 먼저 한국의 박근혜·최순실 게이트 사건은 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다. 대통령과 그 지인이 재단을 통해 민간부분과 직접 뇌물을 주고받았으며, 공공기관은 대통령의 이권개입에 따라 민간에 편의를 제공한 정경유착 형태를 갖고 있다. 또한 이 부패사건의 가장 큰 수혜자는 이재용 삼성전자 부회장으로 분석된다. 이재용이 편취한 이득은 조세절감 등의 금전적 이득 이외에 삼성그룹 전반의 지배구조 안정화를 위한 것으로 분석된다.

말레이시아의 1MDB 스캔들 역시 <그림 2>와 같이 다자간 부패모형을 통하여 나타낼 수 있다. 이 사건은 정부 수반이 공공기관을 통해 민간의 골드만삭스는 채권발행을 돕고 핵심부패는 지인인 조로우가 직접 행한 사건으로 복잡한 금융기법이 사용되어 밝혀내는 과정이 굉장히 어렵고 지금까지도 사건의 총액이 명확히 확인되지 않았다. 그러나 이 역시 다자간 부패에 적용하면 <그림2>와 같이 나타낼 수 있다.

브라질의 페트로브라스와 오데브레시 스캔들 역시 공공기관-정부-민간기업 등이 각자의 이득을 위하여 결탁한 정경유착 경우로 <그림 2>와 같이 다자간 엘리트 카르텔 부패 모형을 통하여 설명할 수 있다. 비록 오데브레시가 법정관리에 들어가긴 하였으나 그동안 엄청난 양의 공사를 통해 부를 축적하였으므로 이 사건의 가장 큰 수혜자로 분석된다. <그림 2>는 한국의 박근혜·최순실 게이트와 말레이시아의 1MDB 스캔들 그리고 브라질의 오데

브레시·페트로브라스 스캔들을 하나의 모형으로 만들어 살펴본 그림이다. 또한 주인-대리인-이론에 기반하여 관련자들을 정의하였으며 이 관계자들의 인센티브를 정리하였다.

〈그림 2〉 엘리트 부패 모형의 주요 적용 예: 한국의 박근혜·최순실 게이트, 말레이시아의 1MDB 스캔들, 브라질의 오데브레시, 페트로브라스 스캔들



| 국가명   | 부패명               | A: 대리인1    | B: 고객                                   | C: 대리인2                        | 인센티브  |
|-------|-------------------|------------|---|--------------------------------|---|
|       |                   | 정부         | 민간기업                                    | 지인/공공기관                        |   |
| 한국    | 박근혜·최순실 게이트       | 박근혜 대통령    | 이재용 삼성전자 부회장                            | 최순실 (대통령 지인)<br>문형표 국민연금공단 이사장 | 대리인1: 비자금/승마지원<br>고객: 경영승계 및 조세혜택 등 경영권안정화<br>대리인2: 승마지원등 사익/권력유지 |
| 말레이시아 | 1MDB 스캔들          | 나집라작 총리    | 로저 응 골드만삭스 임원<br>텀라이스너 골드만삭스 동남아시아 사업대표 | 조로우 (총리지인)<br>1MDB 관련자         | 대리인1: 비자금<br>고객: 횡령/수수료 등 금전적 이득<br>대리인2: 뇌물/고용유지                 |
| 브라질   | 오데브레시, 페트로브라스 스캔들 | 대통령/정치인 다수 | 마르셀로 오데브레시 오데브레시 CEO 등                  | 아우데미르 벤지니 페트로브라스 CEO 등         | 대리인1: 비자금/정치자금<br>대리인2: 기관장 권력유지<br>고객: 용역계약                      |

## 2. 엘리트 카르텔 부패 관련자의 이해득실<sup>29)</sup>

다자간 엘리트 카르텔 부패 모형은 2장에서 살펴본 바와 같이 부패에 참여한 사람들이 모두 각자의 이득을 추구하는 과정에서 발생하는 경우이다. 때문에 엘리트 카르텔 부패 모형의 적용 가능성은 실제로 부패에 참여하는 각 주체들이 실제로 어떠한 이득을 얻어내려고 참여하였는가를 밝히는 것이 매우 중요하다.

한국과 말레이시아, 브라질의 부패스캔들과 관련하여 주요 관계 기관 및 관계자들의 이해득실 관계를 분석하면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

먼저 한국의 경우 삼성이라는 대기업의 경영권 안정을 위한 부패사건에 국민의 노후자금을 관리하는 국민연금이 연루되었다는 특징을 가지고 있다. 또한 이러한 과정에서 대통령지인이 기업으로 받은 뇌물액은 86억 정도로 추정되나 대통령과 최순실의 벌금액은 380억원 상당으로 법의 심판을 통해 4배 이상의 돈을 납부하여야 한다. 그러나 삼성의 경우 참여연대(2019)의 보고서에 의하면 최대 86억원의 뇌물을 공여하고 약 3~4조원 정도의 이득을 편취하는 것으로 분석된다<sup>30)</sup>. 기업의 이미지 실추, 경영 불안 등의 수치화 할 수 없는 손실이 있었겠지만 공개된 문서를 통한 이해득실 관계 분석에서 삼성은 이 부패사건의 가장 큰 수혜자이다.

말레이시아의 조로우는 26억 달러 이상을 횡령하였음에도 여전히 법의 심판을 받지 않고 있는 유일한 인물이다. 그에 반해 나집총리는 횡령액이 1억 달러 정도로 상대적으로 작아보이지만 비자금조성을 위해 말레이시아 전체를 위협에 빠뜨린 위험한 인물임은 분명하다. 조로우는 금융사기를 도운 죄로 골드만삭스가 받은 벌금액은 20억 달러로 수수료로 받은 6억 달러의 3배가 넘는 액수이다. 1MDB는 2016년 4월 17억 7,000만 달러 규모의 디폴트를 선언하였다. 이에 따른 국가 재정의 손해는 국민이 피해를 보게 된다. 말레이시아 부패사건은 이해관계가 가장 명확한 사건으로 조로우 개인의 실리가 나머지 두 국가의 기업이 편취한 이익보다도 크다.

브라질의 오데브레시는 공개된 문서를 통해만 2003년~2016년까지 브라질 고위 관료 및 정치인들에게 약 3억 4천 9백만 달러 상당의 뇌물을 제공하고 공사수주 등 편익을 통해 약 19억 달러 정도의 수익을 편취하였다. 만약 부패스캔들이 밝혀지지 않았다면 16억 상당의 이익을 취하게 된다. 또한 룰라, 호세프 등의 주요 정치인들은 권력을 통해 기업으로부터 직접적인 정치자금을 지원받거나 페트로브라스의 임명권을 빌미로 페트로브라스로부터 지속적인 뇌물을 받아 왔다. 페트로브라스는 주요 임원들은 고용유지와 권력을 편취함으로써 다자간의 이해득실관계가 설립되어 거대 부패카르텔을 형성해 왔다.

이상에서 살펴본 바와 같이 이 부패에 참여한 엘리트 들은 모두 각자의 이득을 취하게

29) 각 국가별 사건 관련 공소장 및 판결문, 보고서, 언론자료 등을 참고하여 작성함

30) 참여연대(2019.7.15) '이재용 부당 승계와 삼바 회계사기 사건에 관한 종합보고서' 추정치

되고 이 과정에서 부패가 발생하게 되는 것이다.

### 3. 한국·말레이시아·브라질 엘리트 카르텔 부패의 비교 분석 요약

한국, 말레이시아, 브라질 세 국가에서 나타난 엘리트 카르텔 부패의 선행연구 결과를 종합해 보면 다음과 같은 특징이 나타난다. 사례별 특징은 <표 6>에 상세히 정리하였다.

첫째, 이 세 국가의 엘리트 카르텔 부패는 위에서 설명한 모형을 통하여 적절하게 설명할 수 있다. 이들은 엘리트 카르텔 부패의 전형적인 특징을 보여준다. 먼저, 정부·정치권·재벌 등이 유착한 정경유착형 부패의 형태를 지닌다. 그중에서도 부패가 자주 발생하고 심각한 에너지, 건설, 금융 분야에서 발생하였으며, 정치권력의 독점, 연고주의, 중앙집권적 성향을 갖는 개발도상국가의 특징을 갖고 있다.

둘째, 이들 엘리트 부패는 자신들의 부패를 정당화 할 수 있도록 법과 규정을 제정하는 등 유리한 방식으로 진행되어 실체가 잘 드러나지 않는다는 특징을 가졌다. 때문에 많은 국민들의 시위나 정권 변경 등과 같은 정치적인 사건이 나타나면서 밝혀진 경우가 대부분이다.

셋째, 개별 부패의 규모가 상당히 크다. 뇌물 금액이 각국 1인당 소득의 233배~33만 배에 해당된다.<sup>31)</sup> 특히 말레이시아의 1MDB 스캔들은 가장 큰 규모의 사건으로 1인당 국민소득에 33만 배에 달하는 금액을 총리와 그의 지인 조로우등이 횡령하였다. 또한 이러한 부패 사건의 결과로 생긴 공기업의 막대한 채무나 파산은 국가 채무로 전가되고 궁극적으로는 국민들의 피해로 이어지게 된다.

넷째, 전문가의 활용 및 다양하고 복잡한 방법이 활용되었다. 말레이시아 1MDB 스캔들의 조로우는 금융전문가로 사건초기부터 복잡하고 다양한 금융수법과 친분을 통해 유명 금융기관 및 국부펀드 관계자 등의 인맥을 활용하여 돈을 횡령하였다. 브라질의 라바자투 사건은 환전상을 통해 돈을 세탁하고 전달함으로써 부패 카르텔의 실체를 쉽게 파악하지 못하도록 하였다. 한국의 박근혜·최순실 게이트는 문화와 스포츠관련 단체를 설립하고 용역계약, 후원금 등의 형태로 뇌물을 수수하였다.

다섯째, 국제적인 형태로 이루어진다. 국제적인 금융망을 통해 부패행위로 수수한 비자금이나 뇌물을 해외은행 계좌에 보관하거나 버진아일랜드, 파나마 등의 조세피난처를 통해 돈 세탁하는 수법 등이 사용되었다. 특히 말레이시아 1MDB 스캔들은 사건초기부터 금융업자인 조로우가 다양한 금융기법을 활용하고 인접국인 싱가포르를 포함하여 다양한 국가의 금융기관들을 활용하여 횡령한 돈의 액수와 출처가 지금도 명확히 밝혀지지 못하고 있다. 또한 브라질의 오테브레시 스캔들은 브라질 뿐만 아니라 중남미 10개국 이상의 정치인들에게 뇌

31) 2018년 기준 1인당 국민총소득(GNI)은 한국 30,600달러, 말레이시아 10,460달러, 브라질 9,140달러이다.

물을 공여함으로써 중남미 전체를 부패스캔들에 빠뜨렸다. 한국의 박근혜·최순실 게이트 사건 역시 독일에 법인을 만들고 용역의 형태로 삼성으로부터 뇌물을 수수하는 방법을 활용하였다. 이처럼 최근 엘리트 카르텔 부패는 규모와 범위가 국제적인 광범위한 형태를 갖는 특징이 있다. 브라질 사건은 브라질 뿐만 아니라 인접국의 관료 및 정치가들에게도 뇌물이 뿌려졌다.

〈표6〉 한국, 말레이시아, 브라질 부패 사건의 특징<sup>32)</sup>

|        |    | 한국   | 말레이시아   | 브라질   |
|--------|----|--|---|---|
| 부패명    |    | 박근혜 · 최순실 게이트  | 1MDB 스캔들  | 페트로브라스 스캔들, 오데브레시 스캔들   |
| 주요 내용  |    | 18대 대통령 박근혜와 지인 최순실의 국정농단 사건으로, 거대 대기업 삼성과 국민의 노후를 책임지는 국민연금이 결탁하여 일으킨 한국의 대표적인 부패사건 | 나집라작 총리와 지인 조로우가 에너지개발을 빌미로 거대 투자금을 조성하고 횡령한 사건으로 사우디 왕자, 골드만삭스, 헬리웃스타 등 수많은 관계자와 기관이 연루된 세계적인 규모의 부패사건 | 톨라 등 브라질 정치인, 에너지 공기업 페트로브라스와 건설회사 오데브레시의 오너 등이 오랜 기간 카르텔을 형성하고 체계적으로 저지러운 부패사건으로 환전상을 캐던 브라질 지방 도시의 경찰에 의해 덮미가 잡혀 밝혀진 사건 |
| 관련자    | 관료 | 박근혜 대통령  | 나집라작 총리   | 톨라, 호세프 대통령 등 다수의 관료 및 정치인  |
|        | 지인 | 최순실(핵심인물)  | 조로우(핵심인물)/리자 아지즈(나집라작 의붓아들)   | -   |
|        | 공공 | 국민연금/문형표 이사장   | 1MDB/ 나집라작 대표   | 페트로브라스/ 아우데미르 벤지니 CEO 등   |
|        | 민간 | 삼성/ 이재용 부회장  | 골드만삭스/팀라이스너 동남아시아 사업대표, 로저 응 등  | 오데브레시/ 마르셀로 오데브레시 CEO 등   |
| 방법     |    | (뇌물)용역계약 형태로 뇌물 제공, 특혜제공 조건 출연금, 후원금 등 강요  | (횡령) 투자금 유치목적 석유 담보 비정상적 채권발행 후 횡령/돈세탁  | (뇌물)SOC 공사 등 공사발주 비용 과대 책정 후 뇌물 수수, 환전상을 통해 직간접적 뇌물 전달  |
| 분야     |    | 문화, 스포츠 재단   | 에너지개발, 금융   | 에너지, 건설(SOC)  |
| 뇌물/횡령액 |    | 36~86억원 (299만~714만 2900달러)   | 35억~70억 달러  | 4억 6천만 달러   |
| 특징     |    | 대통령 지인 주도  | 총리 지인 주도, 다양한 금융 기법과 국제 금융기관을 통해 돈세탁  | 오랜기간 정당-공기업-건설사 부패 메커니즘 형성<br>*플리바겐 제도를 통해 수사의 성과를 높임   |
| 결과     |    | - 박근혜 징역 20년, 벌금 180억, 추징금 35억원<br>- 최순실 징역 18년, 벌금 200                              | - 나집라작 구속되었다 석방되었으며, 모든 혐의를 부인, 배임과 반부패법 위반, 자금   | - 라바자투 작전을 통해 '14년부터 지금까지 159명에게 2천 252년 징역형이 선고되었으며,   |

32) 각 국가별 부패사건의 공소장 및 판결문, 언론자료, 보고서 등을 참고하여 저자작성

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 억, 추정금 63억원</li> <li>- 이재용 징역 2년 6개월 집행유예 4년</li> <li>- 미르재단과 케이스포츠재단의 출연금 모금은 무죄 판결</li> <li>- 승마지원액 중 용역대금 36억원은 박근혜, 최순실, 이재용 모두 유죄판결</li> <li>- 말 구입비 34억원과 영재센터 16억원은 박근혜와 최순실은 유죄, 이재용은 2심에서 무죄 처리되어 대법원에서 유죄취지 파기환송</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세탁 등 42건의 혐의로 기소되어 재판 중이었으나 나 집총리가 제기한 소송이 마무리 될 때까지 공판 중단</li> <li>- 조로우 미국 법무부와 10억 달러 환수 합의, 그러나 돈 세탁, 뇌물수수 혐의 등의 혐의 불인정, 인터폴 수배 중</li> <li>- 골드만삭스 비리혐의 인정, 20억 달러 벌금 합의</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 돈세탁, 뇌물수수 등으로 기소된 426명 중 47명이 수감 중</li> <li>- 물라 전대통령 '18년 2심에서 징역 12년 1개월을 수감받고 수감중</li> <li>- 마르셀루 오데브레시(오데브레시 전 대표), 19년4개월의 징역형 선고</li> <li>- 23억 8,841만 7,564.21 달러의 검은돈 국고로 환수</li> </ul> |
|--|--|--|--|

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 최근에 일어난 한국과 말레이시아 그리고 브라질의 엘리트 카르텔 부패 사례를 살펴보고, 이를 기본적인 부패 발생 구조모형을 통하여 해석한 후, 그 발생과정과 특징을 비교 분석하였다. 특히 다자형 부패 모형을 제시하여 정부나 정치권뿐만 아니라 민간기업이 공기업, 재단 등을 통해 다양한 방법으로 부패 카르텔을 형성하는 모습을 보여주었다.

본 연구는 이들 3개국의 엘리트 카르텔 부패 사례 분석을 통하여 다음과 같은 엘리트 카르텔 부패의 특징을 제시하였다. 첫째, 엘리트 카르텔 부패는 정부-민간기업-공공기관의 관료, 기관직원 및 기업가 등이 상호간의 사적 이득을 편취할 목적으로 카르텔을 형성하여 부패 행위를 자행한 것이다. 즉 고위관료와 이들이 임명한 공공기관 기관장 및 민간기업 총수 등의 결합하여 대규모 부패를 수행한 것이다.

둘째, 엘리트 카르텔 부패는 전문가의 활용 및 다양하고 복잡한 방법이 활용되었다. 또한 자신들의 부패를 정당화 할 수 있도록 법과 규정을 제정하는 등 유리한 방식으로 진행되어 왔다. 이를 통해 일부 부패는 오랜 기간 진행되어왔고, 다음 세대에도 세습을 반복되어 왔으며 실체가 잘 드러나지 않는 특징을 가졌다.

셋째, 엘리트 카르텔 부패는 점차 국제화되어 국제적인 네트워크 혹은 글로벌 금융망을 활용하는 것으로 나타났다. 이는 국내 감독기관의 추적을 피하기 위하여 관련 사업을 해외에서 수행하거나 자금을 해외를 통하여 자금 세탁하는 방식을 택하였다.

이러한 연구 결과에 기초할 때 엘리트 카르텔 부패를 찾아내고 이를 효율적으로 감독하는 것은 매우 중요하다. 이는 시장경제를 정상화 시키고 국가경쟁력을 강화시켜 국민경제 및 사회 발전에 큰 긍정적 영향을 줄 수 있기 때문이다.

이러한 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 정책이 제시될 수 있다. 첫째, 부패관리 기관

의 전문성 및 독립성이 확보되어야 한다. 엘리트 카르텔 부패는 각 분야의 기득권층이 카르텔을 형성하여 저지르는 부패인 만큼 전문적인 기술과 지식이 활용된다. 또한 이들의 권력이 매우 크기 때문에 이를 제어하려면 해당 기관의 독립성이 확보되어야 한다. 따라서 이들의 부패 행위를 밝혀내고 관리하기 위해서는 관련 분야에 각 분야의 전문가로 포함되어야 할 것이다. 자금세탁 및 해외뇌물범죄 등을 감독할 수 있는 환경을 갖춘 금융정보분석원 등의 전문성을 갖고 있는 기관들이 협력하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 국제간 공조가 필요하다. 엘리트 카르텔 부패는 부패 당국뿐만 아니라 주변국을 포함하여 전 세계적으로 확장하여 부패행위가 이루어지고 있다. 때문에 부패 행위를 막기도 힘들고 찾아내기도 힘든 상태이다. 이를 막기 위해서는 우리나라와 연결된 여러 국가들간의 연대성을 강화하여야 할 것이다. 기본적인 자금세탁 정보 제공뿐만 아니라 각국이 협력하여 금융거래 정보 등을 교환할 수 있는 국제적인 시스템을 구축하여야 할 것이다.

셋째, 민간부문의 부패 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 특히 대부분의 나라에서 부패는 전통적으로 공공부문을 중심으로 논의되었고 대부분의 반부패 정책 역시 고위관료나 공공부문을 위주로 진행되어 왔다. 특히 한국은 부패관리와 관련된 법령 및 조직이 대부분 공공분야를 대상으로 한 공직자 부패에 대해서만 집중하고 있다. 그러나 세계경제에서 민간의 영역이 확대되고 있고 민간의 부패 문제가 중요시됨에 따라 이러한 정책은 한계가 있다. 이를 위한 해결방안으로 공공과 민간의 협력을 고려해 볼 수 있다. 덴마크의 경우 언론기관이 고발하거나 보도한 부패사건에 대해 법무부는 반드시 수사하도록 하고 있으며, 시민단체는 발견한 부패에 대해 언론에 제보 하는 등 언론과 법무부 및 시민단체가 함께 협력하여 민관이 연계된 부패대응 체계를 갖추고 있다.(황지태·김경찬·장진희·이선중·권우덕·송효진, 2016) 또한 민간부문의 정보공개법 확대가 필요하다. 한국의 정보공개법은 공적영역만을 대상으로 하고 있으므로 스웨덴, 핀란드 등의 대표적 청렴국가의 자유로운 정보공개제도 및 관련 법을 참고하여 그 대상을 민간부문으로 확대하고, 민간의 부패행위와 관련된 조사와 평가가 쉽게 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다.



## 참고문헌

- 경향신문(2018), '오데브레시 스캔들' 중남미 강타...충선·대선 영향 가시화, (2018. 1. 29일자), Accessed from [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201801292207025#csidx3645f1fd9ed4435adf68c157c71fb14](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201801292207025#csidx3645f1fd9ed4435adf68c157c71fb14) (검색일자 2020.11.28.).
- 곽재성(2017), 「오데브레시(Odebrecht) 스캔들로 본 브라질의 정경유착형 부패」, 이베로아메리카연구 제28권 3호.
- 김영중(2017), 신부패학, 대경.
- 김유경(2007), 「민주적 거버넌스와 반부패: 국제적 반부패 전라과 다차원적 부패 개념의 필요성」, 비교민주주의연구3, no.1.
- 박영수(2008), 「제3세계에서의 부패에 관한 연구」, 한국경제통상학회 21, no. 1,
- 박윤주·김유경·김종섭·서지현·손해현·이미정·이상현·임태균(2016), 라틴아메리카의 부패 현황과 정책적 시사점, 대외경제정책연구원.
- 배세영(2005), 「부패의 경제학: 부패 사례를 중심으로」, 대경.
- 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우(2000), 「공직부패에 대한 연결망 이론적 접근」, 한국행정학보, 제34권 제2호, pp. 79-100.
- 송하율(1999), 「부패의 경제학」, 산업연구원.
- 차문중·김병연·김대용·김민정·김민수(2009), 사회적 청렴과 국가경쟁력 간 연관성 분석·연구, 한국개발연구원.
- 연합뉴스(2017), 브라질 오데브레시가 뿌린 뇌물 33개 빈국 GDP 합계 넘어, (2017. 4. 21일자) Accessed from <https://www.yna.co.kr/view/AKR2017042100280009> (검색일자 2020.11.28.).
- 오규성(2018), 「미국 해외부패방지법에 관한 연구」, 사법정책연구원 연구총서 2018-12.
- 이현수(1999), 「국민의 행정신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로」, 한국행정학보, 제33권 제2호.
- 장덕희(2010), 「공직부패 발생과 정부의 부패저감 정책추진의 순환구조에 대한 연구: 공직부패관련 신문보도 경향 분석을 중심으로」, 한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집
- 장준구·정종원(2011), 「공직부패와 책임성: 사회적 자본 구축을 중심으로」, 정부와 정책, 제4권 제1호.
- 조일형·이현철·권기현(2014), 「공직부패 유발 요인에 관한 연구: 기업 및 사업자의 인식을 중심으로」, 한국행정연구, 제23권 제1호.
- 진종순·서성아(2007), 「부패에 대한 개인의 인식과 부패행위」, 행정논총, 제45권 제3호.
- 참여연대(2019), 이재용 부당 승계와 삼바 회계사기 사건에 관한 종합보고서.
- 최순영·최진욱(2007), 부패행위에 대한 제도적 통제, 형사정책연구원 연구총서. 한국형사정책연구원.
- 한인섭(1996), 「권력형 부패의 구조와 통제의 범죄학」, 법과 사회. Vol. 13., pp.6-32.
- 황지태·김경찬·장진희·이선중·권우덕·송효진(2016), 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석Ⅱ, 형사정책연구원 연구총서, 한국형사정책연구원.

## [법률]

검찰, 2016.11.20. 최순실·안종범·정호성 공소장.

검찰, 2017.4.17. 피고인 박근혜 前 대통령 등 수사결과발표.  
 박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사, 2017.2.28. 최순실 사건 관련 공소장.  
 박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사, 2017.2.28. 삼성그룹 이재용 부회장 등 뇌물공여 사건 관련 특검 공소장.  
 박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사, 2017.3.6. 박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 수사결과.  
 서울중앙지방법원 제21형사부, 2017.6.8. 보건복지부 국민연금 관련 문형표·홍완선 1심 판결문(2017고합34\_183병합).  
 서울중앙지방법원 제27형사부, 2017.8.25. 삼성 관련 이재용·박상진·최지성·장충기·황성수 1심 판결문(2017고합194).  
 서울고등법원 제10형사부, 2017.11.14. 문형표·홍완선 2심 판결문(2017노1886).  
 서울고등법원 제13형사부, 2018.2.14. 이재용·박상진·최지성·장충기·황성수 삼성그룹의 뇌물공여 및 횡령죄 등에 대한 2심 판결문(2017노2556).  
 서울중앙지방법원 제22형사부, 2018.4.6. 박근혜 1심 판결문(2017고합364-1(분리)),  
 헌법재판소, 2017.3.10. 대통령 탄핵 결정문(2016헌나1).

Allan and Associates. (2017), Global implications of the Odebrecht corruption scandal.  
 Azham Md. Ali. (2015), 1MDB: The Background, Journal of Public Administration and Governance, 2015, Vol.5, No.4.  
 Bingyong Zheng and Junji xiao. (2020) Corruption and Investment: Theory and Evidence from China, Journal of Economic Behavior & Organization, Volume 175, July, pp.40-54.  
 Center to Combat Corruption & Cronyism. (2018), Understanding Cross Border Corruption and Money Laundering The 1MDB CHRONICLES EXPOSED.  
 Elliott, K.A. (1997), Corruption as an international policy problem: Overview and recommendations. In K.A. Elliott (Ed.). Corruption and the global economy, pp. 175-233.  
 IMF. (2016), Corruption: Costs and Mitigating Strategies, Staff Discussion Notes /16/05.  
 Jensen, Michael C. and William H. Meckling. (1976), Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics (October), 3(4), pp. 305-360.  
 Johann Graf Lambsdorff. (2003), How Corruption Affects Productivity, KYKLOS, Vol. 56, Issue 4, 2003, pp.457-474.  
 Johann Graf Lambsdorff, (2013) Corrupt intermediaries in international business transactions: between make, buy and reform, European Journal of Law and Economics, vol. 35(3), pp.349-366.  
 Michael Johnston, (1997), Public officials, private interests, and sustainable democracy: when politics and corruption meet. In Elliott(1997), pp. 61-82.  
 Michael Johnston, (2015), Syndromes of Corruption, Cambridge University Press.  
 Sarawak Report. (2015), HEIST OF THE CENTURY - How Jho Low Used PetroSaudi. As "A

Front” To Siphon Billions Out Of 1MDB!, Accessed from <https://www.sarawakreport.org/2015/02/heist-of-the-century-how-jho-low-used-petrosaudi-as-a-front-to-siphon-billions-out-of-1mdb-world-exclusive/>

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

World Bank. (1997), Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank.

[법률]

U.S. Department of Justice. (2016), “HE WOLF OF WALL STREET” MOTION PICTURE, INCLUDING ANY RIGHTS TO PROFITS, ROYALTIES AND DISTRIBUTION PROCEEDS OWED TO RED GRANITE PICTURES, INC. OR ITS AFFILIATES AND/OR ASSIGNS, petition of appeal.

U.S. Department of Justice. (2018), petrobras non prosecution agreement and statement of facts.

U.S. Department of Justice. (2016), Odebrecht S.A. plea agreement.

U.S. Department of Justice. (2016). Odebrecht S.A. INFORMATION.

[홈페이지]

Folha de S. Paulo, Folha Explica Operacao Lava Jato, [Website] Accessed from <http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>(검색일자 2020. 12 6.).

MPF, Caso Lava Jato, [Website] Accessed from <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>.(검색일자 2020. 12 6).

Transparency International, WHAT IS CORRUPTION?, [Website] Accessed from <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>(검색일자: 2020.12.6).

투고일자 : 2020. 10. 05

수정일자 : 2020. 12. 17

게재일자 : 2020. 12. 31

<국문초록>

## 엘리트 카르텔과 부패

- 한국, 말레이시아, 브라질의 사례를 중심으로 -

한선희 · 이충열

본 연구는 엘리트 카르텔과 부패문제의 사회경제적 영향에 착안하여 엘리트 카르텔 부패의 분석 프레임워크를 제시하고, 여러 국가의 엘리트 부패 사례를 비교분석해 보았다. 지금까지 엘리트 카르텔 부패에 관한 연구는 주로 특정 국가의 특정 사례 분석에 관한 연구를 중심으로 이루어 졌다. 따라서 엘리트 카르텔 부패 관련 국제간의 비교 연구나 이론 모형 구축 관련 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 본 연구는 기존연구에서 나아가 한국과 말레이시아, 브라질에서 발생한 엘리트 카르텔 부패 사례를 조사하여 그 작동원리와 과정을 비교 분석하였다.

분석결과, 엘리트 카르텔 부패를 찾아내고 효율적으로 관리 감독하는 것은 국민경제 및 사회 발전을 위해 매우 중요한 일임이 밝혀졌다. 이를 위해 다음과 같은 정책이 제시될 수 있다. 첫째, 부패관리 기관의 전문성 및 독립성이 확보되어야 한다. 둘째, 국제간 공조가 필요하다. 셋째, 민간부문의 부패 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 특히, 세계경제에서 민간의 영역이 확대되고 민간의 부패 문제가 중요시됨에 따라 공공부문을 중심으로 논의되어 오던 전통적 반부패 정책을 민간부분으로 확대할 필요가 있다.

전 세계의 많은 개도국들이 엘리트 카르텔 부패의 문제에 직면하고 있으나 이를 비교 분석한 사례는 매우 적다. 따라서 향후 더욱 많은 사례 분석을 통하여 본 연구를 개선시켜나갈 필요가 있다.

본 연구는 엘리트 부패의 구조를 분석하고 엘리트 부패 모형의 틀을 만드는 출발점이라는 점에서 의의가 있다.

주제어: 엘리트 카르텔, 엘리트 부패, 부패 모형, 구조 분석, 정부, 공기업, 민간기업

## &lt;부록&gt;

## &lt;부록 1&gt; 한국 삼성그룹-최순실 승마 관련 뇌물공여 내역

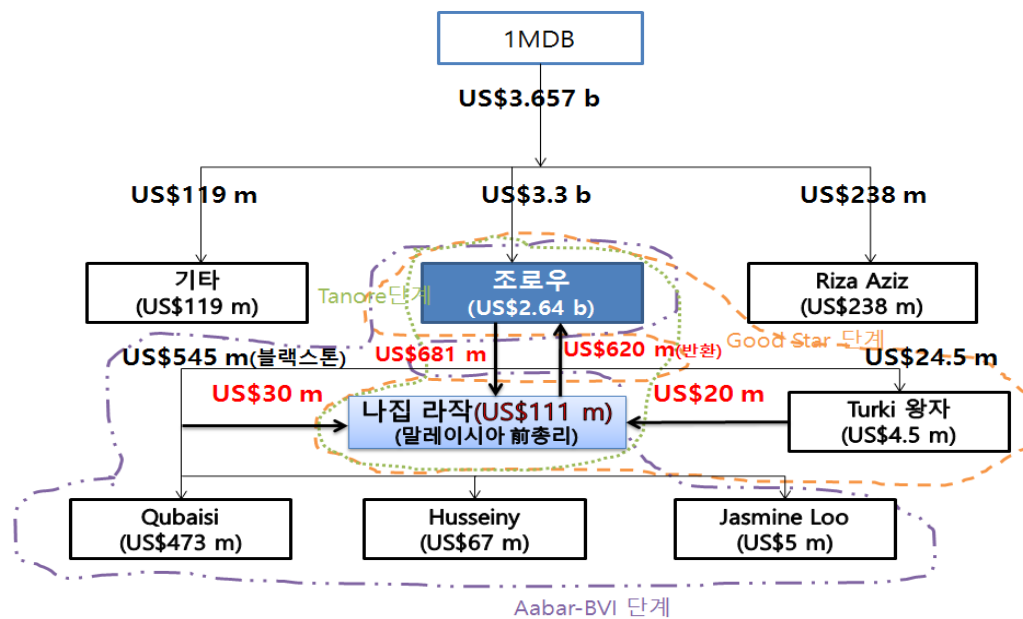
| 순번       | 일시            | 금액                           | 범행방법  |
|----------|---------------|------------------------------|---|
| 1        | 2015. 9. 14.  | 10억 8,687만 원<br>(81만 520유로)  | 실제로 존재하지 않는 삼성전자 승마단 해외 전지훈련 관련<br>용역 대금 명목인 것처럼 내부품의서를 작성하는 방법으로<br>독일 소재 코레스포츠 계좌로 송금 |
| 2        | 2015. 10. 14. | 2억 4,418만 원<br>(18만 6,887유로) | 정유라를 위한 선수용 차량 3대 구입 대금명목으로 지급<br>(범죄증명이 없으므로 판결에서 제외)                                  |
| 3        | 2015. 10. 21. | 7억 4,915만 원<br>(58만 유로)      | 정유라를 위한 마장마술용 말 살시도(Salcido) 구입 대금 명<br>목으로 지급  |
| 4        | 2015. 11. 13. | 8,217만 원<br>(6만 5,830유로)     | 정유라를 위한 마장마술용 말 살시도에 대한 보험료 명목으<br>로 지급   |
| 5        | 2015. 12. 1.  | 8억 7,935만 원<br>(71만 6,049유로) | 실제로 존재하지 않는 삼성전자 승마단 해외 전지훈련 관련<br>용역 대금 명목인 것처럼 내부품의서를 작성하는 방법으로<br>독일 소재 코레스포츠계좌로 송금  |
| 6        | 2015. 12. 14  | 2억 5,890만 원<br>(20만 유로)      | 정유라를 위한 마필 수송차 구입 대금 명목으로 지급 (범죄<br>증명이 없으므로 판결에서 제외)                                   |
| 7        | 2016. 2. 4.   | 26억 6,882만 원<br>(200만 유로)    | 정유라를 위한 마장마술용 말 비타나, 라우싱 구입대금 명목<br>으로 지급   |
| 8        | 2016. 2. 19.  | 1억 5,929만 원<br>(11만 7,000유로) | 정유라를 위한 마장마술용 말 비타나, 라우싱에 대한 보험료<br>명목으로 지급   |
| 9        | 2016. 3. 24.  | 9억 4,340만 원<br>(72만 3,400유로) | 실제로 존재하지 않는 삼성전자 승마단 해외 전지훈련 관련<br>용역 대금 명목인 것처럼 내부품의서를 작성하는 방법으로<br>독일 소재 코레스포츠 계좌로 송금 |
| 10       | 2016. 7. 26.  | 7억 2,522만 원<br>(58만 유로)      | 실제로 존재하지 않는 삼성전자 승마단 해외 전지훈련 관련<br>용역 대금 명목인 것처럼 내부품의서를 작성하는 방법으로<br>독일 소재 코레스포츠 계좌로 송금 |
| 합계       |               | 77억 9,735만원(597만 9,686유로)    |   |
| 판결확정 뇌물액 |               | 36억 3,484만원                  |   |
| 최종 뇌물인정액 |               | 70억 5,281만원                  |   |

## &lt;부록 2&gt; 한국 박근혜·최순실 게이트의 수사결과 및 판결내용

|             | 피고인 | 죄목                                | 1심 선고                                 | 2심 선고                                  | 파기환송심                           | 대법원                                      |
|-------------|-----|-----------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------|--|
| 대<br>통<br>령 | 박근혜 | 뇌물, 직권남용,<br>강요, 강요미수,<br>공무상비밀누설 | 징역 24년,<br>벌금180억                     | 징역 30년, 벌금<br>200억, 추징금<br>27억원        | 징역 20년,<br>벌금 180억,<br>추징금 35억원 |  |
|             | 최순실 | 뇌물, 직권남용·<br>강요, 알선수재 등           | 징역 20년, 벌금<br>180억원, 추징<br>72억 9427만원 | 징역 20년, 벌금<br>200억원, 추징<br>70억 5,281만원 |                                 | 징역 18년에 벌금<br>200억 원, 추징금<br>63억 3,676만원 |

|                  |     |                                       |   |   |       |  |
|------------------|-----|---------------------------------------|---|---|-------|--|
| 청<br>와<br>대      | 안중범 | 뇌물,<br>직권남용·강요,<br>증거인멸 교사 등          | 징역 6년, 벌금<br>1억원, 추징<br>4,290만원,<br>핸드백 2개 몰수 | 징역 5년,<br>벌금6천만원,<br>추징금 1,990만원,<br>핸드백 2개 몰수  |       | 징역 4년,<br>벌금6천만원,<br>추징금 1,990만원,<br>핸드백 2개 몰수 |
| 삼<br>성           | 이재용 | 뇌물, 횡령,<br>재산국외도피,<br>범죄수익 은닉,<br>위증죄 | 징역 5년<br>(뇌물인정액<br>89억)                       | 징역 2년6개월,<br>집행유예 4년<br>(뇌물인정액 89→<br>36억으로 감소) | 파기 환송 |  |
|                  | 최지성 | 뇌물, 횡령,<br>재산국외도피,<br>범죄수익 은닉         | 징역 4년   | 징역 2년<br>집행유예 3년                                | 석방    |  |
|                  | 장충기 | 뇌물, 횡령,<br>재산국외도피,<br>범죄수익 은닉         | 징역 4년   | 징역 2년<br>집행유예 3년                                |       |  |
| 국<br>민<br>연<br>금 | 문형표 | 직권남용,<br>국회위증,<br>업무상배임               | 2년 6개월  | 2년 6개월  |       |  |
|                  | 홍완선 | 직권남용,<br>국회위증,<br>업무상배임               | 2년 6개월  | 2년 6개월  |       |  |

<부록 3> 말레이시아 1MDB 스캔들의 자금 횡령 구조 및 횡령액



|               | Good Star<br>단계 | Aabar-BVI<br>단계 | Tanore 단계 | 인물별 횡령액(합계) |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------|-------------|
| 1.조로우         | 976 m           | 525 m           | 1139 m    | 2.64 b      |
| 2.나집 라작       | 20 m            | 30 m            | 61 m      | 111 m       |
| 3.리자아지즈       |                 | 238 m           |           | 238 m       |
| 4.터키왕자        | 4.5 m           |                 |           | 4.5 m       |
| 5.Qubaisi     |                 | 473 m           |           | 473 m       |
| 6.Husseiny    |                 | 67 m            |           | 67 m        |
| 7.Jasmine Loo |                 | 5 m             |           | 5 m         |
| 8.기타          | 30 m            | 29 m            | 60 m      | 119 m       |
| 단계별 횡령액(합계)   | 1.03 b          | 1.367 b         | 1.25 b    | 3.657 b     |

