



OECD 개발정책 도구

채굴산업 가치사슬에서의 부패

위험요인, 완화방안 및 인센티브 유형



OECD 대한민국 정책센터

OECD 개발정책 도구

채굴산업 가치사슬에서의 부패

위험요인, 완화방안 및 인센티브 유형

이 보고서는 OECD와의 협의에 의해 출판되었으며, OECD 공식 번역본은 아닙니다.
한국어 번역의 품질 및 원문과의 일치 여부는 OECD 대한민국정책센터의 책임하에 있습니다.
원 저작물과 번역본간에 불일치가 있을 경우 원본 저작물만 유효하다고 간주됩니다.



OECD 대한민국 정책센터

본 보고서는 OECD 사무총장의 책임하에 발간되었으며, 여기에 제시된 의견 및 주장은 OECD 회원국의 공식 견해를 반드시 대표하는 것은 아니다.

본 문서와 문서에 포함된 모든 지도는 영토의 지위 또는 주권, 국제 국경 분계 및 경계선, 영토, 도시 또는 지역의 명칭을 침해하지 않는다.

사진 제공: OECD 개발센터의 커버 디자인 이미지 © m.wolf/Shutterstock.com.

OECD 간행물의 정오표는 www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm에서 확인할 수 있다.

OECD에서 발간된 제목은 아래와 같습니다 :
Corruption in the Extractive Value chain : Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives © 2016
OECD한국어로 번역되어 제공되는 이 도서의 모든 저작권은 OECD대한민국정책센터에 있습니다.

서문

개발도상국, 신흥국, 선진국에서는 천연자원의 채굴과 교역, 이와 관련된 수익흐름 관리에 관한 복잡하고 특정한 부패문제에 대한 우려가 커지고 있다. 이에 따라, G20 반부패 실무그룹(G20 Anti-Corruption Working Group)의 행동계획에 채굴산업에서 발생하는 부패문제가 포함되었다. 부패방지 노력을 단계적으로 강화해야 한다는 점을 인식한 세계 지도자는 2016년 5월 반부패 정상회담에서 채굴산업이 특히 부패에 취약하고 경제 성장을 저해하며 안전을 위협하고 빈곤층에 피해를 입힌다는 것을 분명히 밝혔다.

자원이 풍부한 국가의 경우, 부패는 발전에 큰 위협이 된다. 자원개발과 정부가 수행하는 “게이트키퍼(gate-keeping)” 기능에서 비롯된 높은 지대(rent)는 재량권, 주요 경제 주체간의 제한된 경쟁, 사익과 공익 사이의 모호한 경계와 결합되어 채굴산업에 부패를 발생시키는 요인으로 작용한다. 부패가 공익에 미치는 악영향은 엄청나다. 부패는 공공기관에 대한 신뢰를 약화시키고, 공공부문의 효율성을 저해하며, 자원생산을 통한 수익을 감소시키고, 예산배정에 대한 의사결정을 왜곡한다.

자원을 추구하는 외국인직접투자와 더불어 천연자원에 대한 국제경쟁이 날로 증가하면서 부패위험이 더욱 악화되고 채굴기업에 대한 왜곡된 인센티브가 생겨날 수 있다. 초국가적 범죄와 불법적 자금흐름을 조장하는 부패수익은 복잡한 기업구조, 불투명한 금융거래, 역외 금융센터를 통해 발생한다.

채굴부문의 국경간 부패문제를 해결하는 것이 매우 중요하다. 거대 다국적 기업이나 자원보유국 정부에만 초점을 맞추면 의미 있는 결과를 얻지 못할 것이다. 예를 들어, 소수의 고위 정치세력(통치 엘리트)은 대부분 자원지대(resource rents)에 의존하여 권력, 관직, 특권을 얻거나 유지한다. 그렇기에 이러한 상황에서는 정부 개혁과 투명성을 지원하고 반부패 조치를 채택하도록 장려해야 하는 것이 중요하다. 그러나 정부 조치에만 전적으로 의존한다면 자원지대가 정치적 영향력을 행사하고 영속시키는 주요 수단인 현재 상황에서는 효과적으로 부패를 척결할 수 없다. 국내외적으로 민간과 공공 행위자 간 공급과 수요측면을 모두 다뤄야 한다.

채굴산업의 거버넌스와 관련된 이러한 문제를 고려하여 OECD는 천연자원에 기반한 개발에 대한 정책대화 이니셔티브(Initiative for Policy Dialogue on Natural Resource-based Development)의 일환으로 “채굴산업 가치사슬에서의 부패: 위험요인, 완화방안 및 인센티브 유형(Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives)” 보고서를 출간했다. 본 보고서는 최초로 가치사슬의 각 단계별 부패 위험요인을 체계적으로 연구한다. 다중 이해관계자 절차를 통해 설계된 유형은 부패의 발생과정에 대한 지식기반을 구축하고 증거기반 정책의 설계 및 계획개발에 유익한 정보 제공에 중요한 기여를 한다.

본 연구는 투명성과 청렴성 증진과 관련하여 상당한 진전을 이룬 채굴부문의 국제

이니셔티브를 보완 및 지원한다. 그러나 본 보고서는 채굴산업 가치사슬에서의 부패위험을 식별하고, 평가하며, 선제적으로 관리하기 위한 도구를 제공한다는 점에서 특별하다. 또한 위험요인을 파악해 구체화할 뿐만 아니라 채굴기업 본국과 자원보유국 정부, 채굴기업이 상황에 맞게 사용할 수 있는 적절하고 보완적인 대응책을 제시함으로써 부패위험을 효과적으로 해결할 수 있는 인센티브를 높인다. 완화방안과 인센티브에 대한 실용적인 지침은 효과적으로 부패를 막고 “모든 형태의 부패와 뇌물을 실질적으로 줄이기 위한” 2030 지속가능개발의제(2030 Agenda for Sustainable Development)의 공동 약속을 이행하기 위한 방법을 모색하는 다양한 조직의 협업을 통해 개발되었다.

우리는 OECD 회원국 및 비회원국, 채굴산업과 시민사회가 본 보고서에 소개된 도구를 활용해 자원이 풍부한 상황의 부패위험을 평가하는데 그치지 않고 시민사회 조직은 부패 감시자 역할을 수행할 때, 민간부문은 부패위험 영역을 식별하고 행동의 우선순위를 결정할 때 체크리스트로 사용할 것을 권장한다. 본 보고서에서 개발된 유형체계는 천연자원에 기반한 개발에 대한 OECD 정책대화의 일환으로 진행상황을 추적하고 모범관행을 확인하기 위한 실천 개요서(Compendium of Practices) 개발을 위한 공통 참고자료로 쓰일 수 있다.



Angel Gurría

OECD 사무총장

감사의 글

'천연자원에 기반한 개발에 대한 OECD 정책대화 이니셔티브는 OECD 개발센터의 책임자인 Mario Pezzini의 지휘하에 부서 책임자인 Lahra Liberti가 이끌고 있습니다. Lahra Liberti가 작성한 본 보고서는 OECD 개발센터의 Laure Brillaud의 도움을 받았고, 프랑스, 기니, 인도네시아, 파푸아 뉴기니, 페루, 필리핀, Eni(이탈리아 국영 석유회사), 베른 선언(Berne Declaration), 국경없는 공학자회(Engineers Without Borders), 천연자원 거버넌스 연구소 (Natural Resource Governance Institute), 옥스팜프랑스 (Oxfam France), 셰르파프랑스 (Sherpa France), 국제투명성기구 (Transparency International), U4 반부패 자원센터(U4 Anti-Corruption Resource Centre)로 구성된 다중 이해관계자 실무그룹의 지원을 받았습니다. 실무그룹은 2015년 1월부터 11월까지 7번의 화상회의를 열었습니다. 저자는 통찰력 있는 의견과 정보를 제공해준 OECD 금융기업국(OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs)의 Christine Uriarte와 Kathleen Kao, OECD 공공행정지역개발국(OECD Directorate for Public Governance and Territorial Development)의 Julio Bacio Terracino와 Frédéric Boehm, OECD 조세정책행정센터(OECD Centre for Tax and Policy Administration)의 Dan Devlin와 Juergen Leske, OECD 개발협력국(OECD Development Cooperation Directorate)의 Alessandra Fontana와 Manuel Papouschek에 감사드리며, 보고서 작성에 도움을 준 개발센터의 커뮤니케이션 출판부, 특히 Delphine Grandrieux, Aida Buendía, Elizabeth Nash에도 감사의 인사를 전하고 싶습니다. 그 외에도 2015년 정책대화 본 회의의 일부로 열린 다중 이해관계자 협의회를 이끌고, 본 연구에 대한 지침과 지속적인 지원을 제공해 준 페루의 감사원장인 Fuad Khoury Zarzar, OECD 법무 책임자인 Nicola Bonucci, G20 반부패 실무그룹의 대표자에게 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

목차

요약	9
개요	13
1장 채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패위험, 완화방안, 인센티브	17
채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패위험	18
채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 위험과 권장 완화방안	21
채굴산업 가치사슬에서의 위험과 권장 인센티브 및 디스인센티브	24
주석	26
참고문헌	27
2장 채굴결정에서의 부패위험	29
부패구조	30
관련 당사자	30
부패위험	31
주석	33
참고문헌	34
3장 광물, 석유, 가스 채굴권 부여 시 부패위험	35
계약협상	37
입찰과정을 통한 광물, 석유, 가스 채굴권 부여	42
주석	48
참고문헌	50
4장 사업 운영규정 및 관리에서의 부패위험	53
재화와 서비스 조달 과정에서의 부패	54
규제포획과 위반	59
일상 업무수행에서의 부패	63
지분이나 특혜의 취득 또는 판매에서의 부패	68
주석	71
참고문헌	72
5장 수익획득에서의 부패위험	75
세금, 로열티, 수수료 징수에서의 부패	76
원자재 거래에서의 부패	81
주석	86
참고문헌	86

6장 수익관리에서의 부패위험	89
천연자원 기금을 통한 수익관리와 관련된 부패	90
이전을 통한 자원수익 재분배에서의 부패	94
주석	97
참고문헌	97
7장 수익지출과 사회투자 프로젝트에서의 부패위험	99
공공지출에서의 부패	100
민간기업의 사회투자 지출과 관련된 부패	105
주석	109
참고문헌	110
 그림	
1.1. 채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패위험 요인	18
2.1. 채굴결정과 관련된 부패위험	30
3.1. 광물, 석유, 가스 채굴권 부여 시 부패위험	36
4.1. 사업 운영규정 및 관리에서의 부패위험	54
5.1. 수익획득에서의 부패위험	76
6.1. 수익관리에서의 부패위험	90
7.1. 수익지출과 사회투자 프로젝트에서의 부패위험	100

OECD 출판 관련 링크:




http://twitter.com/OECD_Pubs


<http://www.facebook.com/OECDPublications>


<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>


<http://www.youtube.com/oecdlibrary>


<http://www.oecd.org/oecdirect/>

요약

채굴산업 가치사슬에서의 부패는 국가발전의 주요 걸림돌이다. OECD 해외뇌물보고서는 문제의 심각성을 보여주며, 초국가적 뇌물사건 5건 중 1건이 채굴부문에서 발생한다는 사실을 지적했다. 부패는 국제 투자자에 부과하는 세금과 비슷하게 기능하여 사업비용을 증가시킨다. 또한 자원보유국이 꼭 필요로 하는 재정수입을 빼앗고 개발목표 달성을 위한 자원의 효율적인 할당과 배분을 가로막는다. 2011-2013년에 주요 10개 사하라 사막 이남 아프리카 국가에서 석유거래가 국가예산의 절반 이상을 차지하고 있음을 감안할 때, 잠재적인 수입손실은 막대하다. 천연자원에 기반한 개발에 대한 OECD 정책대화 이니셔티브의 참석자는 정부와 기업이 개혁을 촉진하고 개발에 대한 채굴활동의 긍정적인 영향을 극대화하기 위해서 부패를 영속시키는 패턴을 분명히 이해해야 한다고 생각했다.

채굴산업 가치사슬에서의 부패 관련 위험요인, 완화방안 및 인센티브 유형체계는 정책 담당자, 법 집행 공무원, 이해관계자가 공공 및 민간차원에서 부패방지 노력을 강화하도록 지원하는 목적을 가지고 있다. 또한 진화하는 부패 패턴에 대한 대응책을 개선하고, 부패수요와 공급에 효과적으로 대응하기 위해 부패위험과 메커니즘에 대한 이해와 인식을 향상시키고자 한다.

유형체계는 종결되었거나 현재 진행 중인 부패사례 131건의 분석을 바탕으로 마련되었다. 검토된 사례는 공개적으로 사용 가능한 데이터베이스, 언론의 정보, 문헌검토, 부패위험에 관한 실무그룹의 참석자로부터 얻은 정보를 사용하여 수집되었다. 보고된 모든 사례는 정보를 수집하여 분석하고, 부패유형을 파악하며, 부패위험에 관한 실무그룹과 '천연자원에 기반한 개발에 대한 OECD 정책대화' 이니셔티브의 참석자가 솔직하게 의견을 나눌 수 있도록 익명으로 처리되었다.

주요 결과

- 검토된 사례는 부패위험이 채굴산업 가치사슬의 어느 단계에서든 일어날 수 있음을 보여준다. 광물, 석유, 가스 채굴권 제공, 사업 운영규정 및 관리에서 각각 34건과 59건의 부패사례가 발생했으며, 나머지 26건은 수익획득과 관련된 부패였다. 확인된 부패 범죄로는 외국 공무원의 뇌물, 공적자금의 횡령, 착복, 유용, 직권남용, 영향력 행사, 편애 및 직무상 부당이득, 국내 공무원의 뇌물, 급행료가 있다.
- 광물, 석유, 가스 채굴권 부여, 재화와 서비스의 조달, 원자재 거래, 천연자원 기금을 통한 수익관리, 공공지출 부문에서 고위 공무원이 연루된 대규모 행태가 관측되었다. 하위직 공무원(세무 공무원, 세관 또는 이민업무 관리자, 조사관)은 보통 세관, 이민 관련 규정위반, 조세징수와 관련된 부패와 연루되어 있다. 보고된 사례의 20%는 국영기업(State-owned

enterprises, SOE)과 관련이 있었다. SOE는 특히 사회적 지출 또는 화석연료 보조금 관리와 같은 비상업적 활동뿐 아니라 채굴권 부여, 재화와 서비스 조달, 원자재 거래와 관련된 부패에 많이 노출되어 있다.

- 외국기업뿐 아니라 중앙 또는 지방직 공무원, 지역사업 파트너, 하청업체, 컨설턴트, 자문, 중개인이 부패행위의 교사자 또는 수혜자로서 드러나지 않는 역할을 할 수도 있다.
- 또한 분석에 따르면 역외거래(12건)와 페이퍼 컴퍼니가 관련된 복잡한 기업구조(21건)로 위장된 불법적 지급을 위한 정교한 수단 때문에 부패를 적발하고 제재하는 것이 더욱 어려워지고 있다. 페이퍼 컴퍼니는 정치인 또는 공무원 본인이나 대리인이 이해관계를 가지는 회사에 채굴권 계약을 부여하는 것을 숨기기 위한 수단으로 이용될 수 있다. 페이퍼 컴퍼니는 또한 공적자금을 유용하고 거래의 실제 수혜자에게 지급액을 전달하기 위한 전달자 역할을 할 수 있다. 민간부문에서 채굴산업은 국산부품 사용의무를 피하기 위해 페이퍼 컴퍼니를 이용한다. 회사는 또한 자원보유국의 법을 형식적으로라도 지키기 위해 불법 수수료를 지불하여 위장기업과 계약할 수 있다. 대리인, 컨설팅 회사와 같은 중개인 또는 합작회사 파트너, 자회사, 사업 파트너, 변호사, 회계사를 비롯한 제3자를 이용하여 의사결정 과정에 영향을 미치거나 뇌물지급 사실을 은폐하고 범죄가 발각되지 않도록 한다(49건).
- 합작회사 또는 다른 사업 파트너 선정, 현지직원 고용, 재화 및 서비스 조달을 위한 입찰에 대한 사전 자격심사 적용, 국산부품 사용의무 집행은 부패위험을 증가시킨다. 그러한 경우, 부적절하게 설계된 국산부품 사용규정은 정치인, 공무원 또는 그들의 대리인과 정치적 이해관계가 있는 개인 및 단체에 유리하게 작용할 수 있다.
- 원자재 거래의 부패는 해당 채널을 통해 유용된 상당한 재정수입과 정부예산에 주는 부정적인 영향을 통해 또다른 분야의 부패위험을 야기한다. 거래를 확보하기 위한 잘못된 가격책정 관행과 복잡한 리베이트 구조는 채굴산업에서 끊임없이 진화하는 부패유형이 점점 정교해지는 것을 보여준다.
- 지역수준에서는 지방직 공무원, 지역사회 지도자, 지역 사업 엘리트 등의 비공식 네트워크뿐 아니라 클리엔텔리즘(clientelism)과 후원(patronage) 문화로 인해 부패가 발생할 수 있다. 또한 부패는 새로운 책임과 대규모로 유입되는 자원수입을 흡수할 수 있는 지역경제의 역량과 지방정부의 인적, 기술적, 행정적 역량에 대한 적절한 평가 없이 성급하게 수행된 지방 분권화 절차에서 기인할 수도 있다.

권고사항

- 채굴산업의 부패문제에 1차원적으로 접근하면 원하는 결과를 얻기 어렵다. 부패의 공급과 수요 양쪽 측면 모두를 다양한 민간 및 공공 행위자에 걸쳐 세분화하고 차별화하여 국내외적으로 다루어야 한다.
- 문제의 본질을 이해하는 것은 가장 기본적인 단계이다. 그러나 진화하는 부패유형과 부패를 영속시키는 적응형 전략에 맞서기 위해 시행활동과 더불어 부패예방을 위한 역동적이고

혁신적이며 선제적인 자세가 필요하다. 본국, 자원보유국, 채굴기업에 대한 부패 완화방안과 인센티브는 부패비용을 높이고 공공 및 민간 행위자의 부패에 따른 이득을 감소시킴으로써 자발적인 행동변화를 유도할 것이다.

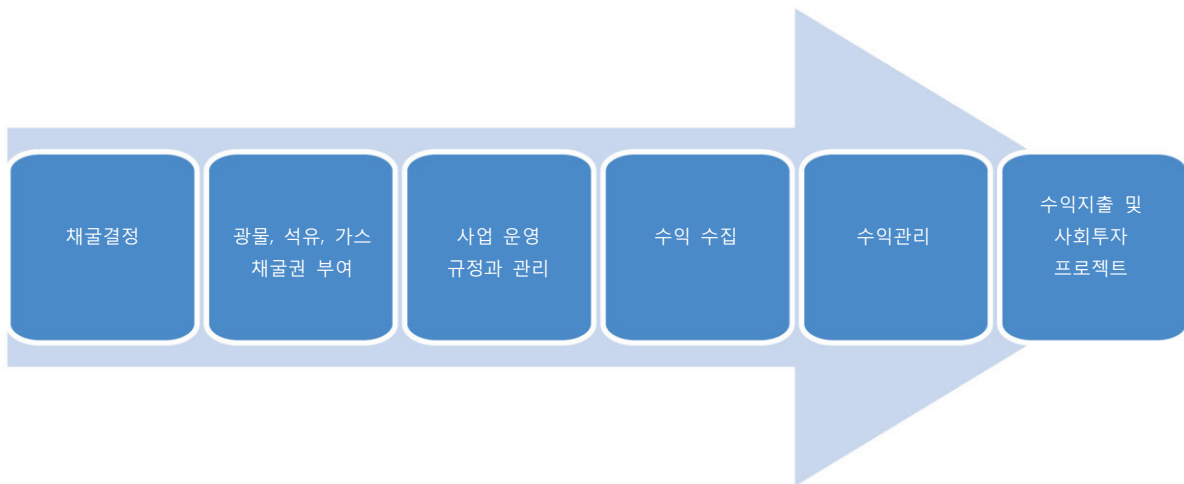
- 이론과 실행 간의 격차를 좁히려면 본국과 자원보유국이 연대를 형성하고, 위험평가를 위한 표준진단 틀로 유형체계를 사용하며, 동료평가를 거쳐 가치사슬에서의 부패 완화방안 및 인센티브를 시행해야 한다.

개요

본 보고서는 부패를 “개인적인 이익을 위한 공적 또는 사적 권한의 남용”으로 정의한다.¹ 본 관념은 거래에 대한 영향력 행사, 정치적 포획 및 간섭, 이해충돌, 국내외 공무원의 뇌물수수 뿐만 아니라 급행료, 직무상 부당취득, 사기, 자산의 횡령, 착복 또는 유용, 직권남용, 불법 이득, 민간부문에서의 뇌물, 민간부문의 자산횡령, 부패로 인한 자산 은폐, 공무집행방해와 같은 다양한 활동과 행위를 포괄한다.²

본 유형체계는 채굴결정부터 수익지출과 배분에 이르는 전체 가치사슬을 체계적인 방식으로 다루기 위한 첫 번째 시도이며, 세계은행그룹(World Bank Group)의 “채굴산업 가치사슬”과 자원 거버넌스 연구소³에서 설명한 의사결정 사슬을 참고했다. 분석과정은 다음과 같은 6단계를 중심으로 이루어진다. I) 채굴결정 ii) 광물, 석유, 가스 채굴권 부여 iii) 사업 운영규정과 관리 iv) 수익획득 v) 수익관리 vi) 수익지출 및 사회투자 프로젝트

채굴산업 가치사슬



유형체계는 부패구조를 보여주고, 관련 당사자를 파악하며, 수요와 공급 측면에서 그들의 역할과 상호작용 방식을 분명히 설명한다. 또한 지급액을 전달하고 부패활동과 부패 수익을 은폐하기 위해 일반적으로 사용되는 메커니즘과 수단을 체계적으로 검토한다. 또한 공공 및 민간차원에서 부패에 대한 취약성과 위험을 증가시키는 특정 요소를 설명한다. 확인된 위험을 완화방안과 비교하고 공공 및 민간부문의 부패기회를 줄이기 위한 인센티브/디스인센티브 옵션을 제공한다.

본 분석은 다음과 같은 요소를 중심으로 구성되며 이에 대한 정보, 지식, 데이터를 체계화하고자 한다.

- 위험한 행동의 유형과 부패구조 즉, 상기한 부패행위 범주에 따라 채굴산업 가치사슬 단계별로 발생하는 부패행위의 예 (“무엇”)
- 관련 당사자, 수요와 공급 측면에 대한 당사자의 역할과 상호작용 방식 (“누가”)
- 부패활동을 은폐하고 부패수익을 전달하기 위해 일반적으로 사용되는 운송수단과 메커니즘 (“어떻게”)
- 공공 및 민간부문의 취약성과 부패위험을 증가시키는 특정 위험요인
- 부패위험을 줄이기 위한 완화방안
- 부패행위의 유혹에 빠질 가능성을 낮추기 위해 공공 및 민간부문에서 시행할 수 있는 인센티브와 디스인센티브

본 분석은 귀납 및 연역적 접근법을 사용하였다. 부패구조, 관련 당사자, 메커니즘, 수단은 공개 데이터베이스와 언론에 보고된 131건의 사례를 조사하여 도출되었고, 연구 준비를 지원하기 위해 ‘천연자원에 기반한 개발에 대한 OECD 정책대화 이니셔티브’에 따라 설립된 부패위험에 관한 다중 이해관계자 작업반(이후 부패위험 작업반으로 칭함)⁴ 참석자로부터 얻은 정보에 기반한다. 추가 자료는 OECD, 정책대화 파트너 조직(UNDP, 세계은행그룹), 비정부 조직(투명성 국제기구, 천연자원 거버넌스 연구소, 베른 선언, 글로벌 워트니스(Global Witness), 프렌즈 오브 유럽(Friends of Europe), 공공청렴센터), 연구소(U4 반부패 자원센터)에서 수행한 문헌검토 및 연구와 법률 회사의 간행물에서 발췌하였다. 보고된 사례의 대부분은 완료되었거나 현재 진행 중인 국제 뇌물방지 시행 조치의 요약을 제공하는 Trace Compendium 데이터베이스⁵를 바탕으로 한다. 완료되었거나 계류 중인 사례에 대한 보완적인 정보 출처로는 OECD Watch의 온라인 데이터베이스⁶, 비즈니스 반부패 포털⁷, 채굴산업 투명성 이니셔티브(Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)⁸ 보고서를 활용하였다. 위험요인은 문헌검토, 보고된 사례, 정책대화 실무그룹 참석자의 직접적인 경험을 통해 추론되었다.

진행 중인 법적 소송의 기밀성을 유지하고 무죄추정의 원칙에 따라 유죄가 확정되지 않은 개인과 회사의 신원을 보호할 뿐만 아니라, 정보를 수집하여 분석하고, 부패유형을 파악하며, 부패위험에 관한 실무그룹 참석자, 좀더 폭넓게는 정책대화의 참석자 간에 솔직하게 의견을 나눌 수 있도록 모든 사례는 익명으로 처리되었다.

주석

1. For a definition of the different terms, see OECD (2008), Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027411-en>.
2. See note 1.
3. The Resource Governance Institute's decision chain is articulated as follows: the decision to extract, getting a good deal; collecting revenues; managing volatile resources; investing for sustainable development.
4. The Working Group on Corruption Risks is composed as follows: France, Guinea, Indonesia, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Eni, Berne Declaration, Engineers Without Borders, Natural Resource Governance Institute, Oxfam France, Sherpa France, Transparency International, U4 Anti-Corruption Resource Center. Seven teleconferences of the working group were held between January and November 2015.
5. The Trace compendium is a database of summaries of both completed and ongoing international anti-bribery enforcement actions. Most actions included in the TRACE Compendium are Foreign Corrupt Practices Act ("FCPA") enforcement actions brought by the U.S. Department of Justice ("DOJ") and/or the U.S. Securities and Exchange Commission ("SEC"). However, the TRACE Compendium also includes the growing number of international anti-bribery enforcement actions brought by enforcement authorities outside of the United States, particularly amongst signatories to the OECD Anti-Bribery Convention. Enforcement activity included in the TRACE Compendium shares one characteristic: the conduct at issue – the bribery – crosses an international border. Domestic anti-bribery prosecutions and investigations are outside the scope of the TRACE Compendium. www.traceinternational.org/compendium (last accessed in December 2014).
6. The OECD Watch's online case database contains information on OECD Guidelines cases raised by civil society organisations before National Contact Points. The database contains relevant information about the cases, including the complaint, supporting documents, letters and statements. It covers 34 OECD and 12 non-OECD countries. <http://oecdwatch.org/cases> (last accessed in January 2015).
7. The Business Anti-Corruption Portal is a government-sponsored one-stop shop for anti-corruption compliance resource aimed at the business community. The Portal is supported by the European Union; Sweden's Ministry for Foreign Affairs; Germany's Federal Ministry for Economic Cooperation and Development; the UK's Department for Business, Innovation & Skills (BIS); the Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad); the Austrian Development Cooperation (ADC); and the Danish International Development Agency (Danida). www.business-anticorruption.com/.
8. The reports published under the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) are available at: <https://eiti.org/countries>.

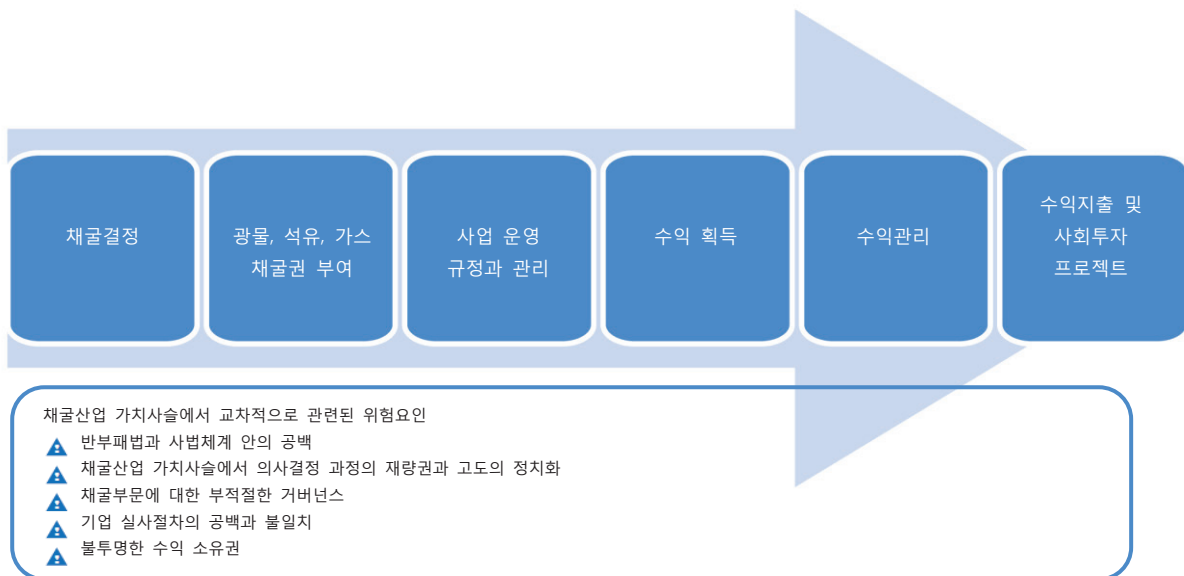
1장: 채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패위험, 완화방안 및 인센티브

1장은 채굴산업 가치사슬에서 일반적으로 관찰되며 부패위험과 취약성을 증가시키는 교차적인 위험을 파악한다. 또한 자원보유국, 채굴기업 본국 정부가 위험 해결을 위해, 취할 수 있는 완화방안을 권고하고 부패비용 증가를 통해 부패행위를 방지할 수 있는 방법을 제시한다.

채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패위험

여러 부패 위험요인으로 인해 채굴산업 가치사슬의 부패 취약성이 증가하고 있다. 첫째, 반부패법과 사법체계의 약점은 부패를 효과적으로 적발하고 예방하며 제재할 수 있는 자원보유국 정부의 역량을 약화시킬 수 있다. 보다 구체적으로는 채굴부문에 대한 부적절한 거버넌스 뿐만 아니라 의사결정 절차에 있어 고도의 정치화와 재량권은 편애, 클리엔텔리즘, 정치적 포획 및 간섭, 이해충돌, 뇌물, 기타 부패관행을 초래할 수 있다. 회사측면에서 볼 경우 기업 내부의 반부패 규정준수와 실사절차 사이의 괴리와 불일치는 부패적발과 방지노력을 약화시킨다. 마지막으로, 자원보유국과 본국 정부에 있어 기업 청렴성 조치의 결함, 특히 수익 소유권 구조의 공개와 관련된 조치의 결함은 부패를 활성화할 수 있다.

그림 1.1. 채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패 위험요인



반부패법과 사법체계 안의 공백

자원보유국 정부의 반부패법과 제도적 틀이 약하면 부패 취약성이 증가할 수 있고 부패를 효과적으로 막고 기소하는 국가역량이 약화될 수 있다. 특히, 자원보유국 정부의 반부패법, 사법 및 규제 시스템은 국가의 제도적 역량이 부족하고, 느슨하고 모호하며 불완전하거나 시대에 뒤쳐져 있는 입법, 기소와 제재를 비롯해 현행법과 규정이 효과적으로 시행되지 않기 때문에 부적절할 수 있다.

자원보유국 정부의 경우, 입법상의 공백에는 채굴산업의 주요 위험요인인 국경 간 뇌물을 비롯해 모든 형태의 부패를 형사범죄로 정의하지 못하는 것이나 내부고발자 신고 및 보호 보장, 뇌물을 세금공제가 불가능하게 만드는 식의 구체적인 반부패 조치의 부족이 포함될 수 있다.

자원보유국 정부가 본국 정부인 경우도 있다. 자원보유국 정부는 해외에서 활동하는 지역회사를 관리하며, 채굴 자원을 수출하기 위해 다국적 기업의 자회사를 관리할 수 있다. 자원보유국 정부가 채굴부문에서 실질적인 해외활동을 하는 회사의 본국 정부이기도 한 경우, 국제표준에 따라 외국 공무원의 뇌물수수를 범죄로 규정하고 OECD 뇌물방지협약을 비준해야 한다. 참고로 OECD 뇌물방지 협약은 국제 상거래 시 외국 공무원에 대한 뇌물 제공을 막는 데 초점이 맞춰져 있다.¹

보다 강력한 법과 사법체계가 갖추어져 있긴 하지만, 본국 정부도 채굴기업이 외국 공무원에게 제공하는 뇌물을 효과적으로 예방하고 제재할 수 있는 국가의 역량을 약화시키는 비슷한 결점을 가지고 있을 수 있다. 이는 외국 공무원의 뇌물수수 또는 급행료를 부패의 법적 정의에 포함시키지 않았거나 집행기록이 부실하기 때문일 수 있다. 해외에서 실질적인 채굴활동을 하는 본국 정부 역시 OECD 뇌물방지 협약을 비준해야 한다.

채굴산업 가치사슬에서 의사결정 과정의 재량권과 높은 정치화

실증적 분석에 따르면 의사결정 과정의 높은 정치화와 고위/하위직 공무원의 재량권은 채굴부문의 부패를 효과적으로 막지 못하게 하는 주요 위험요인이다. 이는 환경 영향평가의 승인과정, 허가 또는 면제 부여, 입찰 또는 협상 절차, 수익획득, 통관, 이민비자 신청 또는 행정허가, 재화와 서비스 조달에서 관측될 수 있다.

게다가 의사결정 과정의 재량권과 정치화는 이해충돌 관리, 로비와 정치 캠페인 자금에 대한 규정, 공공 재정관리 시스템의 투명성에 관한 공공 청렴성 기준을 제대로 지키지 않는 데서 비롯될 수 있다. 특히, 입법이 개인이 공공 및 민간부문의 고위직을 돌아가면서 맡는 "회전문 인사"와 관련된 공모와 정치적 간섭 위험에 대한 보호장치를 제공하지 못할 수도 있다.

채굴부문에 대한 부적절한 거버넌스

채굴부문 거버넌스와 관련된 위험요인 중 하나는 행정, 규제, 감독 기능 간의 역할과 책임의 부족 또는 불명확한 구분이다. 많은 경우에 국영기업은 채굴부문의 관리자이자 규제자의 역할을 하고 있다. 보다 일반적으로 국영기업의 관리와 거버넌스에서 투명성이 부족하면 채굴부문의 부패위험이 증가할 수 있다.

감시와 감독활동에 독립성과 책임성이 결여되어 있고, 채굴활동의 영향을 받는 지역사회가 의사결정 과정에 참여하지 못하면 채굴산업 가치사슬에서의 부패위험이 증가할 수 있다.

기업 실사절차의 공백과 불일치

기업 측의 일반적인 위험요인에는 채굴산업 가치사슬 전반에 걸쳐 직원, 자회사, 사업 파트너, 중개인에 적용되는 효과적인 반부패 규정준수와 실사절차의 부족이 포함된다.

특히, 실사시스템은 규정준수와 관련이 큰 직책을 맡은 직원, 사업 파트너, 중개인, 제3자에 대한 엄격한 통제를 보장하지 않을 수도 있으며, 자회사 운영에 대한 모기업의 적절한 감시와 반부패 규정준수 및 내부감사 절차와 관련된 엄격한 내부 재무관리를 제공하지 못할 수도 있다.

불투명한 수익 소유권

또한 자원보유국과 본국 정부의 투명성 조치는 점차 복잡해지는 다양한 부패 유형을 적절하게 반영하지 못할 수 있다. 이러한 부패 유형은 다양한 관할권의 다층구조에 의존하는 경우가 많으며, 페이퍼 컴퍼니와 기업 투자회사를 이용하여 부패한 돈을 전달하거나 위장하고, 부패한 대리인의 범죄를 은폐하는 행위가 포함된다. 수익 소유권을 비롯하여 이러한 기업구조에 대한 정보 접근성 부족은 채굴부문의 가장 큰 부패 위험요인에 속한다.

기업 투자회사를 통한 부패와 돈세탁을 효과적으로 적발하려면 법인에 대해 실효적 지배권을 행사하거나, 거래를 대신 수행하는 수익 소유자를 추적하고 파악할 수 있는 국가역량이 요구된다.² 이와 관련하여 투명성에 관한 국내법은 수익 소유권의 공개요건에 대해 중요한 차이를 보일 수 있다. 국제표준과 국내 공시 표준의 조화뿐 아니라 제공된 정보의 성격, 이용 가능한 데이터의 관리가 불충분할 수 있다(OECD, 2014b, World Bank, 2011).³ 이러한 회색영역 및 불일치와 관련된 위험은 본국과 자원보유국 정부뿐 아니라 매력적인 세금제도와 불투명한 수익 소유권 공개요건을 가진 제3국에도 해당된다. 제3국은 부패한 자금과 뇌물을 위장, 전달, 세탁할 수 있는 안전한 장소를 제공할 수 있다.

이러한 위험요인은 기업 투자회사, 페이퍼 컴퍼니, 역외 은행계좌, 위장기업 또는 정치적으로 연계된 사람이 소유한 지역단체가 연루된 거래나 비용지급에서 발생할 수 있으며, 특히 계약체결, 원자재 거래, 국산부품 사용요건 시행, 합작회사 설립, 공공 기업의 민영화나 지분취득에 영향을 미칠 수 있다.

채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 위험과 권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
<p>반부패법과 사법체계의 공백</p>	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 취약점과 고위험 부패 영역을 파악하기 위해 채굴부문을 관리하고 규제하는 기관뿐 아니라 사법부와 입법부를 비롯하여 관련 기관의 예비 위험요인(리더십, 독립성과 권한, 문화와 인센티브, 정책과 절차, 조직구조, 자원과 역량)을 조사한다(Chêne, 2007). • 국제표준에 따라 반부패 규칙을 도입하고 엄격하게 시행함으로써 국경간 뇌물 등 공공 및 민간차원에서 이루어지는 모든 형태의 부패를 법으로 처벌한다. 채굴부문에서 실질적인 수출활동을 하는 본국 정부의 역할도 수행하는 자원보유국 정부는 외국 공무원에 대한 뇌물제공 방지가 중점적인 목표인 OECD 뇌물방지협약을 비준해야 한다(OECD, 2011, UN, 2004). • 국가법의 부패 정의에 급행료 항목을 포함시킨다. • 기업의 장부, 기록, 회계, 재무제표의 누락과 위조에 대해 효과적이고 비례적이며 억제력이 있는 민사, 행정 또는 형사 처벌을 적용한다(공무원에게 뇌물을 주거나 뇌물을 숨기기 위해 허위서류를 사용하고 장부에 기재하지 않으며 존재하지 않는 지출을 기록하고 대상이 부정확한 부채를 입력한다). • 온라인 플랫폼 및 내부 고발자 보호를 통해 효과적인 부패신고 시스템을 구축한다(Davies 및 Fumega, 2014). <p>본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 반부패 형사법을 채택하고 OECD 뇌물방지 협약과 같은 국제표준에 따라 외국 공무원 뇌물 등에 대해 효과적이고 비례적이며 억제력이 있는 제재와 인센티브를 제공하여 법의 적용을 보장한다. 해외에서 실질적인 채굴활동을 하는 본국 정부도 OECD 뇌물방지 협약을 비준해야 한다. • 사법당국이 외국 공무원의 뇌물과 관련한 부패사건을 적발, 조사, 기소하는 데 필요한 자원과 제도적 틀을 마련한다. • 2009년 국제 상거래 시 외국 공무원에 대한 뇌물제공행위 방지에 관한 OECD 권고, 2009년 국제 상거래 시 외국 공무원에 대한 뇌물제공행위 방지를 위한 OECD 조세 협의회 권고, 2006년 뇌물 및 공적 수출신용 지원에 관한 OECD 권고에 따라 해외 뇌물수수에 대한 간접적 지원을 없앤다. <p>기부자가 할 수 있는 일</p> <p><i>파트너 국가에서:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 반부패 당국의 개발 또는 강화를 지원하거나 NGO, 언론, 의회를 통한 시민감시를 강화한다. • 부패에 대한 내부고발 시스템 개발을 지원한다. <p><i>본국에서:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 각 정부가 뇌물방지법을 개정하고 국제표준을 따르도록 장려하며 외국 공무원에게 뇌물을 공여한 기업에 제재를 가하도록 한다.
<p>채굴산업 가치사슬에서 의사결정 과정의 재량권과 고도의 정치화</p>	<p>본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 의사결정 과정에서 명시적으로 투명하게 고려할 수 있는 객관적인 기준을 미리 설정한다(예: 계약 재협상, 입찰자와 공급업체 선정, 현지 공급업체의 입찰 자격 사전심사, 면제 부여). • 성과기준 임명을 통해 국영기업의 기술적 결정에 대한 정치적 간섭을 제한한다. 직원 청렴성과 역량에 투자하고 강력한 직원 책임규정을 채택한다. • 표준화된 자동절차(예: 통관, 이민 및 비자신청, 수익 획득, 입찰 제출 등)를 도입한다. 표준화된 모델 또는 가이드라인(예: 자격 및 계약조건)을 개발한다. • 명확한 윤리기준과 행동강령을 설정하고 규정준수에 민감한 자리에 있는 공무원들

대상으로 자격증과 정기 교육을 제공한다.

위험요인	권장 완화방안
	<ul style="list-style-type: none"> 공무원과 로비스트 간 상호작용의 투명성을 높이기 위해 로비활동을 적절히 규제하여 정책포획, 부당한 영향력, 불공정 경쟁의 위험을 낮추고, 사실에 입각한 의사결정의 중요성을 인식한다. 여기에는 기업, 시민사회 단체, 개인의 모든 로비활동을 기록하는 공개적인 로비 등록부를 확립하는 요건과 행동강령이 포함될 수 있다(OECD, 2016, OECD, 2015c, OECD, 2010b)⁴ 기업과 개인의 기부금을 제한하고 모든 정당과 후보자에 대한 기부금 등록부를 공개하는 등 선거자금을 적절히 규제한다. 그 밖의 조치로는 익명/해외 기부금지, 기부금 모금을 위한 온라인 및 자동화 기술 사용, 선거 감시기관에 충분한 인적 및 재정자원 배정이 있다(OECD, 2016, OECD, 2015c, OECD, 2010b).⁵ 자산신고, 정치적 주요인물(PEP)⁶에 대한 구체적인 공개 요구, 고용 제한, 부패에 취약한 직책에 있는 공무원의 정기적 재배치 등 주요 공무원의 이해충돌을 막거나 적발하기 위한 메커니즘을 마련한다(EITI, 2015, OECD, 2004, OECD, 1999). 이해충돌 정책은 이해충돌 상황을 분명히 정의하고, 파악하기 위해 공무원이 공개해야 하는 정보를 명시하며, 상황이 발생시 이를 관리하고 해결하기 위한 분명한 절차를 수립해야 한다(OECD, 2004, OECD, 1999).⁷ 투명성과 책임성을 높이기 위해 공무원의 자산신고 관리를 위한 절차를 자동화하고 온라인 기술을 사용한다.

기업이 할 수 있는 일

- 기업 직원과 공무원의 관계를 엄격히 관리하고 감시한다. 예를 들어, 실사규칙과 내부 행동강령에 따라, 공무원과 일할 때 최소 다른 부서 직원이 2명 참여하고 직원은 공무원과 함께 수행한 활동을 정기적으로 보고함으로써 내부 공식승인과 권한위임이 적절한 수준에서 이루어지고 지불금의 추적가능성과 투명성을 보장할 수 있다.⁸
- 규정준수와 관련이 큰 직책의 인력을 정기적으로 교체한다

채굴부문에 대한
부적절한 거버넌스

자원보유국 정부가 할 수 있는 일

- 해당부문의 행정 및 규제기능을 분리하면서 국영기업의 역할을 분명히 한다.
- 국영기업에 대한 감독의 독립성을 보장한다.
- 국영기업은 위험평가에 기반한 반부패 규정준수 프로그램을 만들고 내외부 독립 기관을 통해 프로그램의 내용과 시행을 검토해야 한다.
- 국제회계기준(IFRS, International Financial Reporting Standards)에 따라 국영기업에 대한 보고서를 공개한다(OECD, 2005). 공시 요구사항에는 가격결정 정책, 비용, 수익 흐름, 세금납부, 국영기업과 국가간 재무흐름, 조달계획, 수익 소유권을 포함하는 주주 등 국영기업의 소유권, 거버넌스, 운영 및 재무 상황에 관련된 정보가 포함될 수 있다(OECD, 2005).
- 국영기업에 대한 효율적인 내부감사 절차를 개발하고 국제표준에 따라 매년 외부감사를 수행한다(OECD, 2005).
- 채굴 프로젝트 계획과 의사결정에 해당 지역사회의 견해가 반영될 수 있도록 지역사회를 참여시킨다. 특히, 적용 가능한 국제표준과 원칙에 따라 자원개발에 대한 기대사항, 약속 또는 원주민 참여를 위한 법적 요구사항을 명확히 한다(ILO, 1989, IFC, 2012).
- 채굴산업이 '채굴부문에 중요한 이해관계자의 참여에 관한 OECD 실사지침'을 이해하고 준수하도록 장려한다(OECD, 2015b).
- 국가 규제 당국과 별개로 참여적 감시와 기타 독립적 감독 메커니즘을 육성한다(예: 시민사회 및/또는 의회 위원회와 법원).
- 채굴 프로젝트를 감시할 수 있는 지역사회 역량을 기른다(Beevers, 2015).

기업이 할 수 있는 일

- 채굴부문에 중요한 이해관계자의 참여에 관한 OECD 실사지침을 준수한다. 특히, 이해관계자 참여활동 중 조작, 불법행위(예: 뇌물, 허위진술)에 대한 강력한 정책을 수립하고 행위에 대한 시정절차를 마련한다(OECD, 2015b).

기부자가 할 수 있는 일

- 채굴산업 가치사슬의 모든 단계에 적절한 감시와 감독을 보장하기 위해 국가 EITI 사무국 또는 다른 관련 이니셔티브를 지원한다.
- 모든 이해관계자(특히 채굴기업이나 민관협력 이니셔티브 참여자)와 협력한다. 예를 들어, 다중 이해관계자 대화를 구성하고, 관련된 표준을 회사 직원에게 교육시킨다.

위험요인	권장 완화방안
기업 실사절차의 공백과 불일치	<p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 적절한 전용 예산과 정확하게 문서화된 부패 위험평가에 기반한 강력하고 포괄적인 반부패 관리 시스템을 확립하고 (내부통제, 윤리, 규정준수에 관한 OECD 모범관행지침에 따라) 정기적으로 검토하며 기업(경영진과 직원 포함), 자회사, 사업 파트너(적절한 경우)⁹, 중개인에 대한 뇌물 위험을 예방하고 적발할 수 있도록 설계한다(OECD, 2010a). <p>특히:</p> <ul style="list-style-type: none"> 강력하고 분명하며 가시적인 지원과 약속을 확보하고 반부패 관리 시스템에 대한 고위 경영진의 전반적인 책임을 보장한다(OECD, 2010a). 내부감사 위원회 또는 이사회와 감독기관 등의 독립적인 감시기구에 직접 문제를 보고할 수 있는 권한을 가진 독립적이며 적절한 자원을 갖춘 규정준수 감시부서를 설립한다(OECD, 2010a). 선물, 접대, 여행, 교제비, 고객 여행, 정치 기부금, 자선기부 및 후원, 급행료, 금전 요구 및 직무상 부당 취득과 같은 영역을 포함하는 윤리 및 규정준수 조치를 마련한다(OECD, 2010a). 공정하고 정확한 장부, 기록 및 회계를 유지하고 뇌물을 사용하거나 은폐할 수 없도록 보장하는 내부통제 시스템 등 재무 및 회계 절차 시스템을 마련한다(OECD, 2010a). 사업 파트너에 대한 적절하고 정기적인 감독뿐 아니라 고용과 관련하여 적절히 문서화된 위험기반 실사를 수행한다(OECD, 2010a). 사업 파트너에게 부패 및 해외 뇌물에 관한 법률을 준수하는 회사의 약속과 그러한 뇌물을 예방하고 적발하기 위한 회사의 윤리 및 규정준수 프로그램 또는 조치를 알리고 사업 파트너로부터 상호간의 약속을 받아낸다. 회사의 모든 수준, 특히 규정준수에 민감한 자리에 있는 직원, (해당되는 경우) 자회사와 사업 파트너를 위한 뇌물방지 관리 시스템에 대한 효과적인 소통과 문서화된 교육을 보장한다(OECD, 2010a). 상급자의 지시나 압력에 따라 직업적 기준이나 윤리를 위반할 의향이 없는 임원, 간부, 직원, 사업 파트너에 의한 기밀보고와 그들을 보호하기 위한 효과적인 조치를 채택하고, 신념을 갖고 합리적인 이유로 회사 내에서 일어나는 법률 또는 직업적 기준이나 윤리 위반을 신고할 의향이 있는 임원, 간부, 직원, 사업 파트너를 위한 효과적인 조치를 채택한다. 그리고 해당 보고에 대해 적절한 조치를 취한다. 여기에는 보복에 대한 정책과 절차, 조사와 징계에 대한 피드백, 위반에 책임이 있다고 밝혀진 사람에 대한 제재 메커니즘을 마련하는 것이 포함될 수 있다. 지속적인 효과를 보장하기 위해 시스템에 대한 정기적인 문서검토를 실시한다(OECD, 2010a). 부패 위험요인의 해결을 위한 효과적인 조치를 시행하면서 얻은 경험과 관행을 공유하기 위해, 국가별로 산업에 기반한 그룹을 설립하여 집단 행동을 조정한다.¹⁰ 투자 계획, 승인, 시행, 감시에 대한 적절한 내부규칙을 설계하고 시행한다. <p>본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 내부통제, 윤리, 규정준수에 관한 OECD 모범관행지침을 고려하여 해외에서 사업을 운영하는 기업에 해외 뇌물 등 부패위험을 막고 적발하기 위한 적절한 내부통제, 윤리 및 규정준수 프로그램 또는 조치 개발과 채택을 장려한다(OECD, 2010a). 특히, 급행료는 일반적으로 해당 국가에서 불법이며 모든 경우에 회사장부와 재무기록에도 정확히 반영되어야 한다는 점을 인식시키고 내부 회사통제, 윤리 및 규정준수 프로그램 또는 조치에서 급행료 사용을 금지시킨다. OECD 뇌물방지 협약을 시행하는 국내법 등을 포함하여 해외에 배치된 공무원에게 반부패법, 규정, 제재에 대한 정보와 교육을 제공한다. 이를 통해 인력들은 해외사업을 운영하는 본국 회사에 기본적인 정보와 적절한 지원을 제공하고 회사가 뇌물 요구에 직면했을 때 적절한 도움을 줄 수 있다. 기업의 내부 실사절차 및 관련 위험관리 전략에 대한 독립적이고 인증된 감사를 정기적으로 실시하게 하고 실사절차의 차이나 불일치를 해결하며 감사관이 확인한 정책 또는 위험관리 전략 개선에 대한 권장사항 통합을 회사에 요구한다.
위험요인	권장 완화방안
불투명한 수익 소유권	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 공공 수익 소유권 구조 공개를 위한 법적 기반을 마련한다.¹¹ <p>특히:</p> <ul style="list-style-type: none"> “수익 소유자”의 정의를 채택하여 PEP와 관련해서 자국에서 사업하는 채굴기업을

- 궁극적으로 소유하거나 지배하는 자연인을 포착한다.
- 시간이 지남에 따라 변화하는 소유권 및 기업구조를 반영하여 채굴기업에 대한 수익 소유권 정보공개와 채굴기업의 수익 소유권 등록부 요청을 고려한다.
 - 규정 미준수에 대한 효과적이고 비례적이며 억제력이 있는 제재조치의 수립 및 시행과 같은 수익 소유권 공개요건을 효과적으로 감독한다.
 - 가능한 최대로 소유권의 투명성에 관한 국제표준과 수익 소유권에 관한 국가규정을 조화시키고, EITI에서 개발한 것과 같은 수익 소유권 신고양식 사용을 고려한다.¹²
 - 기업 소유권이 여러 관할권에 걸쳐 구성되어 있는 경우, 관련 당국이 시의적절하고 효과적으로 국제 파트너와 수익 소유권에 대한 정보교환에 참여하도록 보장한다.

본국 정부가 할 수 있는 일

- 법적 구조와 소유권 구조, 모든 자회사(국내 및 해외)를 포함한 법인의 지리적 위치를 보여주는 자국에 본사를 둔 다국적 기업의 차트를 사용하여 쉽게 접근 가능한 공공 등록부를 작성함으로써 복잡한 기업구조에 대한 이해도를 높인다.
- 시간 경과에 따라 변화하는 소유권을 반영하여 본국에 법인을 두거나 활동하는 기업의 공적 수익 소유권 등록부를 만든다. 수익 소유권을 공개하고 시간에 따른 변화를 알리도록 회사에 요구한다(OECD, 2014a).

기업이 할 수 있는 일

- 제출되거나 공개된 수익 소유권 정보의 정확성을 증명할 고위 임원을 임명한다.¹³
- 차트/공공 등록부 작성을 위해 본국 및 자원보유국 정부가 이용할 수 있는 그룹의 조직구조와 수익 소유권 관련 정보를 제공한다.
- 역외 회사가 관련된 거래와 사업을 가능한 제한한다.¹⁴

채굴산업 가치사슬에서의 위험요소와 권장 인센티브 및 디스인센티브

위험요인	가치사슬에서의 단계	권장 인센티브/디스인센티브
반부패법과 사법체계 안의 공백	교차적 관련성	<p>본국 및 자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 당국이 국내법을 위반하여 국내외 공무원에게 뇌물을 준 것으로 확인된 기업에게 적절한 범위에서 공공계약 경쟁 참여를 제외시키거나 기타 공공혜택(공적 보조금, 공적 수출신용 지원, 공적개발원조의 지원을 받는 계약)을 주지 않는 것을 허용하는 법과 규정의 채택을 고려한다. • 당국이 부패 책임을 물어서 증권거래소에서 기업의 상장을 폐지시킬 수 있는 법과 규정의 채택을 고려한다. • 지속적으로 윤리기준과 반부패 프로그램을 잘 준수하는 기업에 대한 혜택(예: 공공입찰 참여, 공적 보조금 신청)을 인정하는 법과 규정의 채택을 고려한다. • 비정상적인 행동을 용납하지 않으면서 부패사례(예: 관용 메커니즘, 기소유예약정, 재정적 처벌 축소, 규정준수 방어 또는 책임 제한, 잠정조치 면제와 같은 기타 합의수단)에 관한 기업의 자체보고와 협력을 장려하는 조치 실행을 고려한다. • 형사법 또는 기타 법을 위반하여 부패행위를 조장할 때 발생하는 뇌물이나 지출을 세금공제가 불가능한 비용으로 전환하고 세무 당국은 판공비로 위장한 뇌물수수를 엄격히 적발한다(OECD, 2009). • 외국 공무원에 대한 뇌물로 간주되는 비용유형에 대해 납세자와 세무당국에 적절한 지침을 제공한다. <p>본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 당국이 부패 책임을 물어 증권거래소에서 기업의 상장을 폐지시킬 수 있는 법과 규정의 채택을 고려한다. • 부패(해외 뇌물수수 포함)를 예방하고 적발하기 위해 공공 및 민간부문에 인식제고 이니셔티브를 조직하고, OECD 뇌물방지 협약을 시행하는 회사를 포함하여 반부패법에 대한 구체적인 서면지침을 회사에 제공한다.
채굴산업	교차적 관련성	자원보유국 정부가 할 수 있는 일

<p>가치사슬에서 의사결정 과정의 재량권과 고도의 정치화</p>		<ul style="list-style-type: none"> 공무원의 반부패 규정준수 장려를 위한 긍정적인 경력개발 경로를 개발하고 경쟁력 있는 기본급과 높은 윤리적 성과에 대한 보상 패키지를 제공하면서 성과중심의 인적자원 결정을 내린다.
<p>기업 실사절차의 공백과 불일치</p>	<p>교차적 관련성</p>	<p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 부패에 대한 “무관용(zero tolerance)” 정책을 채택하고 임원, 간부, 직원, 사업 파트너에 의한 뇌물방지 관리 시스템 준수를 장려하기 위해 적절한 인센티브를 마련하고 위반에 대한 적절한 징계 조치를 취한다(OECD, 2010a). <p>본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 회사의 긍정적인 반부패 성과를 공개적으로 비교하여 지속적으로 윤리기준과 반부패 프로그램을 잘 준수하는 등의 바람직한 기업 행동을 (직접 또는 NGO를 통해) 보상한다(Humboldt-Viadrina School of Governance, 2013).
<p>불투명하고 비대칭적인 협상과 계약</p>	<p>계약협상을 통한 광물, 석유, 가스 채굴권 부여</p>	<p>자원보유국 및 본국 정부와 기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 계약협상에서의 지식, 경험, 모범관행을 공유하기 위해 천연자원에 기반한 개발에 대한 OECD 정책대화 이니셔티브와 G7 CONNEX 이니셔티브 간의 공동 노력인 협상지원 포럼(Negotiation Support Forum)과 같은 국제포럼에 참여한다.
<p>위험요인</p>	<p>가치사슬에서의 단계</p>	<p>권장 인센티브/디스인센티브</p>
<p>입찰과정에서의 불투명성과 재량</p>	<p>입찰과정을 통한 광물, 석유, 가스 채굴권 부여</p>	<p>자원보유국 및 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 입찰규정 위반으로 유죄판결을 받은 기업은 위반의 심각성에 따라 정해진 기간 동안 향후 입찰에서 제외시킨다.¹⁵ 윤리기준을 준수하며 효과적인 반부패 프로그램을 채택하고 시행하는 기업에게 혜택(예: 공공입찰 참여, 공공 보조금 신청)을 제공하는 법과 규정의 채택을 고려한다. <p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 정당 후보자가 계약과 특혜 배정에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 동안 선거자금 기부자가 계약과 특혜를 받지 못하도록 한다.¹⁶ 위반의 심각성을 고려하여 자격을 획득한 회사가 제공한 수익 소유권을 비롯, 신뢰할 수 없거나 부정한 진술 및 정보를 증거로 허가를 법적으로 해지하는 방안을 고려한다.
<p>공급업체와의 관계를 관리하는 실사절차의 부족</p>	<p>사업 운영규정 및 관리 - 재화와 서비스 조달</p>	<p>채굴기업 또는 주 계약업체 ¹⁷(공공 또는 민간)가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 반부패 기준을 준수하는 공급업체에게 공정경쟁을 저해하지 않는 범위에서 우선 공급업체 자격을 부여하는 등 특혜(예: 사전 자격심사 완료 공급업체 목록에 포함)를 제공하고, 규정을 모범적으로 준수하는 회사의 시장 가시성을 높인다(Humboldt-Viadrina School of Governance, 2013). 규정을 모범적으로 준수하는 회사를 공개적으로 인정한다(예: “올해의 비즈니스 파트너”상, 웹사이트에 언급, 홍보활동 등) (Humboldt-Viadrina School of Governance, 2013). 자원보유국 정부의 입찰자격 사전심사 기준이 업계 기준보다 낮은 경우 유자격 공급업체(가능한 교차산업에) 목록화를 고려한다
<p>중앙정부와 지방정부 간의 조정부족과 정보 비대칭</p>	<p>수익관리 - 이전을 통한 자원수익의 재분배</p>	<p>중앙정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 예산정보 공개 성과와 감사보고 결과를 토대로 지역개발 프로젝트의 자금조달을 보충하는 추가 보조금을 배정한다.¹⁸
<p>예산계획 및 집행역량 부족</p>	<p>수익지출 및 사회투자 프로젝트 - 공공 지출</p>	<p>중앙정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 계획된 수익 및 지출 목표에서 벗어난 지방당국에 적용할 수 있는 벌칙을 도입한다.
<p>공공조달 절차의 투명성 결여</p>	<p>수익지출 및 사회투자 프로젝트 - 공공 지출</p>	<p>중앙 및 지방정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 조달 담당 공무원에게 매력적이고 경쟁력 있는 성과중심의 경력 옵션을 제공하고 조달 절차에 대한 정치적 간섭으로부터 보호한다.

- 조달 담당 공무원의 직무에 입찰담합이나 부패행위의 예방 및 적발을 포함시키고 경력개발/승진 요구사항으로 만든다.
- 공공조달 절차의 일부로서 형성된 카르텔을 적발하여 확보한 자금을 적발에 도움을 준 행정부에 일부 제공한다.
- 입찰규정 위반으로 유죄판결을 받은 기업은 위반의 심각성에 따라 결정된 일정 기간 동안 향후 입찰에서 제외시킨다.¹⁹
- 지지 후보자가 계약과 특혜 배정에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 동안 선거자금 기부자가 계약을 받지 못하도록 한다.²⁰
- 공공조달 계약에 경쟁규칙 위반에 대한 제재를 명시하는 담합 금지 입찰 조항을 추가한다(OECD, 2015a).

주석

1. The full name of the OECD Anti-Bribery Convention is the Convention on Combating the Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. It currently has 41 Parties, the 34 OECD countries plus seven non-members (Argentina, Brazil, Bulgaria, Colombia, Latvia, Russia and South Africa).
2. According to the Financial Action Task Force (FATF), the beneficial owner is defined as “the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the person on whose behalf a transaction is being conducted. It also incorporates those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement.” See FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendation, Financial Action Task Force FATF-OECD, Paris, February 2012. www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf. Similarly, the OECD defines beneficial ownership as “the ultimate beneficial ownership or interest by a natural person. In some situations, uncovering the beneficial owner may involve piercing through various intermediary entities and/or individuals until the true owner who is a natural person is found. With respect to corporations, ownership is held by shareholders or members. In partnerships, interests are held by general and limited partners. In trusts and foundations, beneficial ownership refers to beneficiaries, which may also include the settlor or founder.” See OECD (2001), Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195608-en>.
3. Written comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and November 2015.
4. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between September and November 2015.
5. See note 4.
6. PEPs are considered to be persons who occupy important public positions: heads of state or government, high-level regional or national politicians, senior officials of the administration, judiciary, military and parties at national or regional level, the highest organs of state enterprises of national importance, companies and people who are close to the above-mentioned persons for family, personal or business reasons.
7. See note 4.
8. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and May 2015.
9. Business partners include third parties such as agents and other intermediaries, consultants, representatives, distributors, contractors and suppliers, consortia, and joint venture partners. Factors to be taken into account in conducting due diligence on a business partner include whether it is a legitimate entity, is qualified and has the necessary resources to fulfil its part of the contract, whether it has an effective anti-bribery management system, whether it has been investigated, prosecuted or convicted of fraud or bribery, and whether it has direct or indirect links to an authority involved in the decision to award the contract. See OECD (2010), “Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance”, adopted by the OECD Council as an integral part of the Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 26 November 2009, 18 February, www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf.
10. Global Economic Symposium, Selected Solutions 2014/2015.

11. See Requirement 2.5 of the EITI Standard (2016), https://eiti.org/files/english-eiti-standard_0.pdf.
12. See note 4. See also G20 (2014), G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency, www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20_high-level_principles_beneficial_ownership_transparency.pdf.
13. EITI Beneficial Ownership Pilot, <https://eiti.org/pilot-project-beneficial-ownership#Progress>.
14. See note 4.
15. See the country profiles available on the Business Anti-Corruption Portal at: www.business-anticorruption.com/country-profiles.
16. See www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/colombia/initiatives/public-anti-corruptioninitiatives.aspx.
17. “Contractors” is an all-inclusive notion encompassing all entities with whom extractive companies enter into a contractual relationship.
18. Open Government Partnership, “Promoting Good Local Governance through Performance-Based Grants in Philippines”, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Inspiring%20Story%20-%20Philippines.pdf.
19. See note 15.
20. See note 15.

참고문헌

- Beevers, D.M. (2015), “Large-scale mining in protected areas made possible through corruption: Options for donors”, U4 Brief, U4 Anti-Corruption Resource Centre, June.
- Chêne, M. (2007), “Corruption and the renegotiation of mining contracts”, U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 30 November.
- Davies, T. and S. Fumega (2014), “Mixed incentives: Adopting ICT innovations for transparency, accountability, and anti-corruption”, U4 Issue 2014:4, www.u4.no/publications/mixed-incentivesadopting-ict-innovations-for-transparency-accountability-and-anti-corruption/#sthash.6jYd9HQm.dpuf.
- EITI (2016), The EITI Standard, https://eiti.org/files/english-eiti-standard_0.pdf.
- EITI (2015), EITI Progress Report 2015 – Making Transparency Matter, Section “Breaking ground on beneficial ownership transparency”, <http://progrep.eiti.org/#!/2015/looking-ahead/beneficial-ownership>.
- FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.
- G20 (2014), G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency, www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20_high-level_principles_beneficial_ownership_transparency.pdf.
- Humboldt-Viadrina School of Governance (2013), Motivating Business to Counter Corruption, A practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions, October.
- IFC (2012), “International Finance Corporation Performance Standard 7 on Indigenous Peoples”, www.ifc.org/wps/wcm/connect/1ee7038049a79139b845faa8c6a8312a/PS7_English_2012.pdf?MOD=AJPERES.
- ILO (1989), “International Labour Organisation Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples”, www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm.
- OECD (2016), Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- OECD (2015a), “Draft report to the Council on Implementation of the 2012 Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement”, Note by the Secretariat prepared for the Working Party No.2 on Co-operation and Enforcement, 15 June.
- OECD (2015b), “Due Diligence Guidance on Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector”, April, www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement.pdf.
- OECD (2015c), “Transparency and integrity in lobbying”, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en.

- OECD (2014a), Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264219236-en>.
- OECD (2014b), Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203501-en>.
- OECD (2011), "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", OECD Publishing, www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.
- OECD (2010a), "Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance", adopted by the OECD Council as an integral part of the Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 26 November 2009, 18 February, www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf.
- OECD (2010b), Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflicts of Interest, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.
- OECD (2009), "Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", C(2009)64, 25 May, www.oecd.org/tax/crime/2009-recommendation.pdf.
- OECD (2005), "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", in OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264009431-10-en>.
- OECD (2004), Managing Conflicts of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.
- OECD (2001), Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195608-en>.
- OECD (1999), Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173965-en>. UN (2004), United Nations Convention Against Corruption, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
- World Bank (2011), The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It, Stolen Asset Recovery Initiative, The World Bank and United Nations Office on Drugs and Crime, Washington, DC.

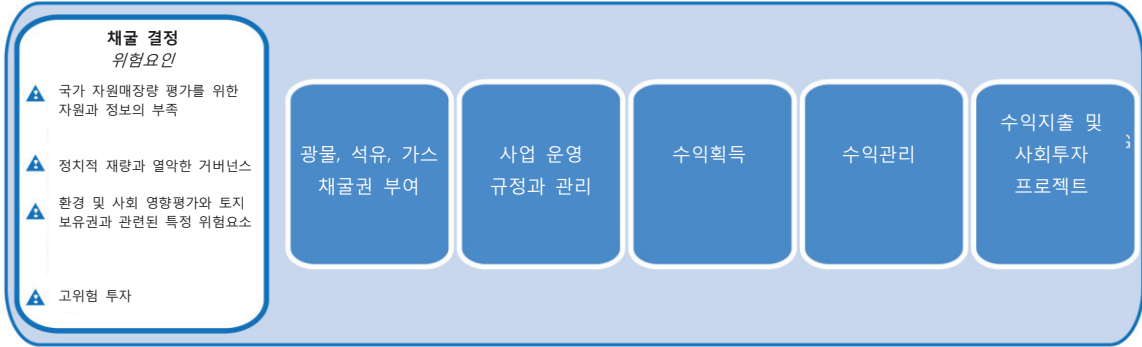
기타 참고자료

- FATF (2014), Guidance on Transparency and Beneficial Ownership, October 2015, FATF, Paris, www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf.
- OECD (2015), Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.
- OECD (2014), OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Bribery Officials, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>.

2장: 채굴결정에서의 부패위험

2장은 채굴결정 과정에서 일어나는 부패의 위험요인, 유형, 당사자에 대한 내용을 다룬다. 또한 본국 및 자원보유국 정부, 기부자에게 권장하는 완화방안을 제공한다. 본 단계에서 정부는 예상 채굴기간과 그 이후의 기간에 대한 비용, 편익, 위험을 비교하는 비용-편익 분석을 수행할 수 있는 기회를 얻는다.¹ 또한 결정단계에서 정부는 토지의 대체이용 및 관련 제약, 환경보존, 문화유산 보호, 토착민과 지역사회의 권리 간에 균형을 유지한다.

그림 2.1. 채굴결정과 관련된 부패위험



부패구조

국내외 공무원에 대한 뇌물공여, 공모, 영향력 행사, 정치적 포획, 간섭 또는 부당이득은 의사결정 과정에 영향을 미치고, 토착민을 포함한 지역사회의 중요한 생계수단 보호를 위한 환경보존, 토지권 보호, 토지접근 제한과 관련한 규칙 준수를 회피하거나 간과하게 할 수 있다.

부패구조에는 민간 투자자 또는 소수 정치 지배세력의 이익을 위한 정책포획이나 규제포획도 포함될 수 있다. 정책결정의 왜곡은 일반적으로 후속 단계의 정책, 규칙, 자격제도 및 절차를 부패에 용이하게 형성하는 것이다(UNDP, 2015).

마지막으로 정부 또는 채굴기업은 뇌물과 영향력 행사, 부당이득과 같은 기타 부패행위를 통해 지역사회를 대표하는 전통적인 지도자의 동의를 얻어 그들의 토지에서 채굴작업을 수행할 수 있도록 하며 이는 관습적인 토지 소유권 제도를 시행하는 국가에서 특히 더 자주 나타난다.

관련 당사자

정치 엘리트와 민간기업은 향후 프로젝트 개발의 이익을 극대화하기 위해 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있다. 채굴 프로젝트의 초기단계 비용과 위험 부담의 상승으로 인해 최근 탐사단계에서 “주니어 컴퍼니(junior company)”가 늘어났다. “주니어 컴퍼니”는 거대 다국적 기업보다 평판위험에 덜 노출되기 때문에 소규모 “주니어” 컴퍼니에서 채굴작업을 수행하는 경우 부패위험이 높아질 수 있다(Beevers, 2015).

뇌물 수혜자는 채굴작업에 필요한 허가를 내주고 현행법과 규정을 피하거나 변경해준 대가로 뇌물을 받는 고위 공무원이 될 수 있다. 하나의 사례를 예로 들면, 두 기업이 보호지역을 탐사할 수 있는 특혜를 받았다. 어떤 국회의원이 매달 돈을 받는 대가로 회사에

특혜를 주었다는 사실을 인정했다. 회사는 또한 국립공원 탐사 허용여부에 대한 회담이 열렸던 UN회의의 공식 정부 대표단에 뇌물을 제공했다는 혐의도 받고 있다. 또 다른 사례에서는 전직 장관이 사적 이익을 위해 탐사면허 부여에 개입하여 유죄 판결을 받았다.

환경 영향평가를 담당하는 기술 전문가와 같은 하위직 공무원도 뇌물을 받을 가능성이 있다.

마지막으로 전통적인 지도자나 지역사회 구성원은 지역사회의 동의를 얻고 사회적 긴장을 막거나 토지 소유자 또는 수탁자로서의 역할을 하면서 기업이 작업을 시작할 수 있도록 동의해준 대가로 기업으로부터 뇌물을 받거나 부당이득을 취할 수 있다.

부패위험

정부 측

국가 자원매장량 평가를 위한 자원과 정보의 부족

첫째, 채굴결정 과정에서 자원보유국 정부에 영향을 미치는 부패위험에 국가의 자원기반(지질학적 잠재력, 자원의 양, 지리적 분포 등)을 평가하고 토지 소유권과 분배문제를 해결할 수 있는 정보와 기술 역량의 부족이 포함될 수 있다. 예를 들어, 부패위험 관련 작업반의 한 참석자는 모국에 석유 매장량 시뮬레이션을 위한 전문 소프트웨어가 없어 관련부서가 엑셀 시트를 사용하여 수동으로 매장량을 계산한다고 보고했다.²

즉, 지질학 및 지구물리학 조사에 대한 사전투자가 이루어지지 않기 때문에 자원보유국 정부는 채굴기업이 제공한 정보에 의존한다. 채굴기업이 국가의 매장량 결정에 사용한 평가절차와 방법론을 보고하지 않거나 불성실하게 보고하는 경우, 채굴기업이 제공한 정보를 정부가 검증하지 않는 경우 사실에 입각한 의사결정을 할 수 없다. 그렇게 되면, 정보 비대칭으로 인해 부패가 발생할 수 있다.³

정치적 재량과 열악한 거버넌스

정치적 재량과 열악한 거버넌스로 인해 의사결정 과정에서 부패가 발생하고 지역사회와 인근에 거주하는 토착민의 생계를 대가로 보호지역의 채굴을 허가하고 채굴권을 부여할 수 있다.

관련 정부당국간 조정이 제대로 이루어지지 않으면 부패위험이 증가할 수 있다. 예를 들어, 실무그룹 참석자가 보고한 것처럼 사전허가를 부여하는 당국과 허가를 부여하는 당국 사이의 조정부족으로 인해 부패행위가 발생할 수 있다. 본 특정 사례에서 에너지광업부(Ministry of Energy and Mines)는 책임당국의 사전동의를 얻어야 한다는 법적의무를 위반하고 보호지역의 석유를 탐사하고 개발할 수 있는 허가를 제공하는 법령을 비준했다.⁴ 중앙정부와 지방정부간의 조정부족과 정보 비대칭은 의사결정을 훼손하고 부패에 노출될 위험을 높일 수 있다.

환경 및 사회 영향평가와 토지 소유권과 관련된 특정 위험요소

환경 및 사회 영향평가를 수행하고 후속 허가를 부여하는 과정에서 부패가 발생할

가능성이 높다. 위험요인으로는 환경 및 사회 영향평가 승인에 있어서 관료주의적 절차지연⁵, 고도로 정치화된 승인과정, 환경 영향평가 절차에 대한 지역사회의 참여 부족이 포함된다(Beevers, 2015).

사회환경적 권리 보호에 관한 법이 모호하고 구식이거나 집행되지 않으면 채굴결정에 대한 국가의 부패 취약성이 높아질 수 있다. 예를 들어, 특히 관습적인 토지 소유권 제도가 우세한 경우 불명확하고 불투명한 토지 소유권 제도는 지역사회가 오랫동안 소유해온 토지의 채굴허가를 위해 부패행위를 발생시킬 수 있다.

기업 측

고위험 투자

사전투자 단계에서 부패에 대한 취약성은 계약유형, 투자성격, 초기단계에서 투자자가 부담하는 위험으로 설명할 수 있다. 위험요인은 기업의 규모와 특징에 따라 다양하게 나타난다. 다국적 기업의 경우, 부패 취약성은 초기투자에 필요한 자본 집약도에서 비롯될 수 있다. 탐사단계에 참여한 주니어 컴퍼니는 평판위험이 낮고 생산으로 유발된 현금흐름보다 자금조달에 크게 의존하므로 높은 수익을 위해 높은 위험을 감수할 수 있다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
국가 자원 매장량 평가를 위한 자원과 정보의 부족	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 지질학 및 지구물리학 조사 실시를 위한 중/장기 계획을 세워 가용자원에 대한 지식을 구축함으로써 정보 비대칭을 줄인다.⁶ 채굴기업이 보고하는 지질학적 잠재력 평가에 대한 요구사항을 신중히 설계하고 검토하며 기업이 제공한 정보를 검증하는 메커니즘을 마련한다.⁷ 탐사 위치와 채굴권에 대한 정보를 투자자와 다른 이해관계자에게 제공하기 위해 지질학적 및 지리적 정보를 공개하고 자유롭게 이용할 수 있게 한다. <p>기부자가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 연구/자원조사를 수행할 수 있도록 기술 및 재정지원을 제공한다. 직원 역량강화 또는 장비 제공을 통해 토지 등기를 담당하는 정부기관을 지원한다. 국가 자원전략 및 법(예: 광업규정)을 개발할 수 있도록 기술 및 재정지원을 제공하고 파트너 국가가 동료 국가로부터 얻은 정보를 활용할 수 있도록 돕는다. 채굴지역 주변의 지역사회와 같은 이해관계자와의 협의 절차를 지원한다.
정치적 재량과 열악한 거버넌스	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 정치적 재량을 제한하고 시민에 대한 정부의 책임성을 보장하기 위해 광범위한 국가 및 지역개발 목표와 채굴권 부여전략을 일치시킨다(ICAC, 2013). 채굴권 부여에 대한 지침을 제공하고 의사결정 과정에서 이러한 지침을 명확하고 투명한 방식으로 적용하기 위해 사전에 기준을 정한다. 역할(평가/계획/영향평가/허가) 분리를 보장하면서 채굴결정과 허가부여에 관여하는 여러 중앙 및 지방당국 사이의 조정을 개선하기 위해 거버넌스 메커니즘을 마련한다. 예를 들어, 정부는 상기의 모든 활동을 위해 중심점 역할을 하는 부처간 기구 설립을 고려할 수 있다(ICAC, 2013).⁸ 승인과정과 허가부여에 있어서 중앙과 지방당국의 역할을 분명히 정의한다.⁹ 허가부여 및 적절한 제재 적용의 독립성을 확보하기 위한 효과적인 관리방안을 설정한다.
환경 및 사회 영향평가와	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 채굴권 부여를 신속하게 처리해준 대가로 공무원이 뇌물을 받는 위험을 줄이기 위해 환경

<p>관련된 위험요소</p>	<p>및 사회 영향평가에 대한 관료적, 행정적 절차를 간소화한다.¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • 채굴작업의 환경 및 사회영향을 측정하는 지표를 개발하고, 성과평가의 기준을 설정하며, 정기적으로 데이터의 수집, 보관, 분석을 제공한다. • 환경 성과를 감시하고 규정을 준수하지 않는 기업을 제재하기 위한 시스템을 마련한다(Beevers, 2015)
<p>토지 소유권과 관련된 위험요소</p>	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 보호지역의 무결성(Beevers, 2015) 또는 지역사회와 채굴지역 인근에 사는 토착민의 생계를 위협할 수 있는 채굴권을 부여할 때 재량권을 제한하기 위해 보호지역에 대한 법, 정책, 규칙, 규정을 만들고 시행한다.¹¹ • 중복을 막고 갈등 악용을 피하기 위해 기존의 특혜, 보호지역, 관습적 권리를 포함한 지역사회 토지 권리를 체계적으로 조사한다(PWYP, 2014). 이를 위해, 정부는 지역사회가 참여하는 공개적이고 투명하며, 포괄적이고 참여적인 공간계획 절차를 장려해야 한다(OECD, 2015). • 채굴작업 계획에 해당 지역사회의 견해가 반영될 수 있도록 지역사회를 참여시킨다. 특히, 적용 가능한 국제표준과 원칙에 따라 자원개발에 대한 기대사항, 약속 또는 원주민 참여를 위한 법적 요구사항을 명확히 한다(ILO, 1989).
<p>고위험 투자</p>	<p>본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해외에서 사업을 운영하는 주니어 탐사 컴퍼니에 대한 윤리기준 및 행동강령의 수립과 시행을 장려한다. <p>기부자가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 책임 있는 광업에 대한 소규모 주니어 컴퍼니의 의식을 제고하고 경각심을 일깨운다. 이는 채굴산업 협회 등을 통해 관련 국가 및 국제표준에 대한 교육의 형태로 수행할 수 있다.

주석

1. www.resourcegovernance.org/training/resource_center/backgrounders/value-chain.
2. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and May 2015.
3. See note 2.
4. See note 2.
5. See note 2.
6. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between September and November 2015.
7. See note 6.
8. See note 6.
9. See note 6.
10. See note 6.
11. See note 6.

참고문헌

Beever, D.M. (2015), "Large-scale mining in protected areas made possible through corruption: Options for donors", U4 Brief, Anti-Corruption Resource Centre, June.

ICAC (2013), "Reducing the Opportunities and Incentives for Corruption in the State's Management of Coal Resources", Independent Commission against Corruption, New South Wales, October.

ILO (1989), International Labour Organisation Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples, www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm.

OECD (2015), "Due Diligence Guidance on Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector", April, www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement.pdf.

PWYP (2014), "PWYP Indonesia on using project-level data, 11 September 2014", www.publishwhatyou pay.org/pwyp-resources/pwyp-indonesia-on-using-project-level-data/.

UNDP (2015), "A Practitioner's Guide for Corruption Risk Mitigation in Extractive Industries", March.

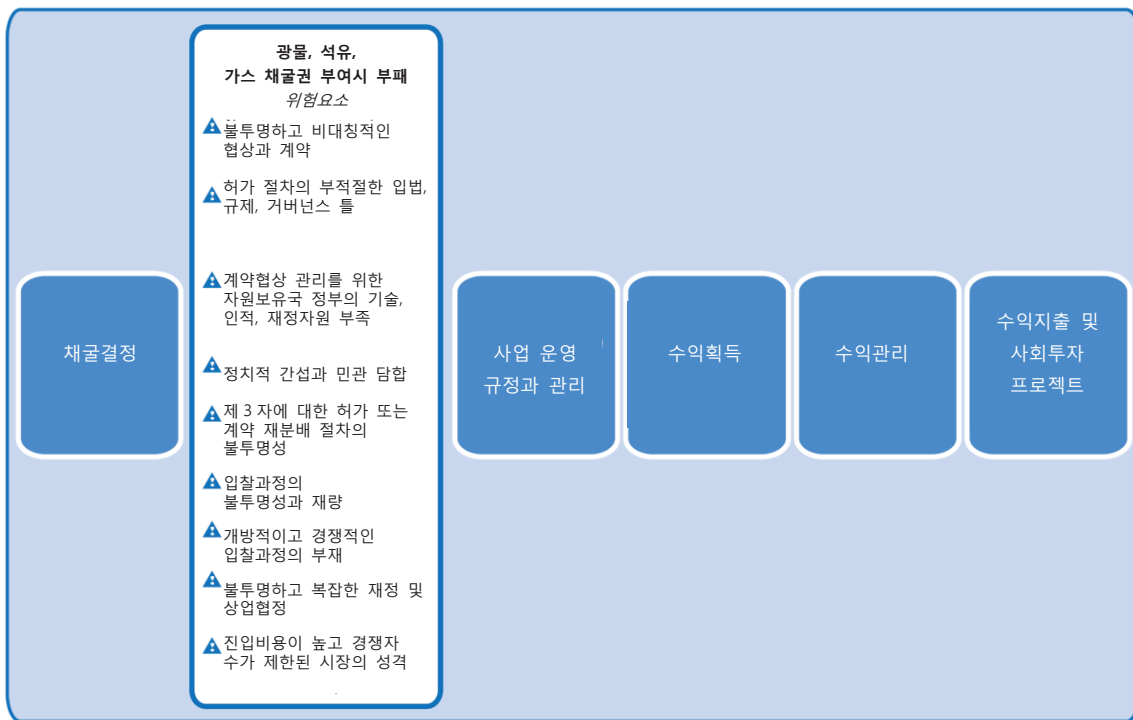
3장: 광물, 석유, 가스 채굴권 부여시 부패위험

3장은 직접 계약협상 또는 경쟁입찰 절차를 통해 광물, 석유, 가스 채굴권을 부여시 발생하는 부패위험을 규명한다. 또한 부패구조, 관련 당사자, 부패자금 전달에 사용되는 메커니즘에 대해 상세히 설명하며, 본국 및 자원보유국 정부, 기부자, 채굴기업에 대한 부패완화를 위한 권장방안을 제시한다.

미국과 일부 캐나다 지방을 제외하면, 모든 정부는 일반적으로 지하 천연자원에 대한 소유권을 보유한다. 자격취득이나 계약체결이 지하자원의 소유권 이전을 의미하는 것은 아니다. 정부는 자원부존에 대한 권리를 보유하고 석유, 가스, 광물의 탐사와 생산을 수행할 사업자와 조건을 결정한다. 탐사 및 개발권리는 자원유형과 매장층의 규모에 따라 여러 메커니즘을 통해 할당될 수 있다.¹ 협정의 계약형태는 특혜, 자격(탐사 허가 및 개발을 위한 임대)부터 석유 및 가스부문의 생산물 분배 협정 또는 광업부문의 광물개발 협정까지 다양하다. 정부는 개방형 메커니즘(선착순 또는 여러 투자자와의 직접협상) 또는 경쟁입찰 절차를 통해 권리를 부여할 수 있다.

사용되는 시스템과 관계 없이 광물, 석유, 가스를 탐사하고 생산할 권리를 부여하는 것은 부패위험이 높다.

그림3.1. 광물, 석유, 가스 채굴권 부여 시 부패위험



계약협상

본 섹션은 계약유형에 관계 없이 권리배정에 대한 개방정책(선착순 또는 하나 이상의 관심 있는 투자자와의 직접협상을 통해)을 택한 경우를 포함하는 계약협상에서의 부패위험을 다룬다. 이러한 협상은 채굴 생산주기의 여러 단계에서 일어날 수 있다.

부패구조

영향력 행사, 정치포획 및 간섭

계약협상과 관련된 부패위험은 영향력 행사, 정치포획 및 간섭의 형태로 나타날 수 있다. 영향력 행사는 부당한 이익을 위해 공무원의 의사결정에 분명한 영향을 미치는 개인이 영향력을 교환하는 과정 또는 행위이다(OECD, 2008a). 정치포획이나 간섭은 본인의 이익을 위해 공무원의 의사결정 과정에 상당한 영향력을 행사하는 사적인 이해관계를 의미한다.

계약협상의 부패위험 유형에는 유리한 계약조건(국내법 위반을 통한 유리한 로열티율 적용)을 받아내거나, 국내법을 위반해서라도 허가승인을 얻거나 상업적으로 민감한 정보를 취하기 위해 부당한 영향력을 행사하는 것이 포함된다. 그렇게 해서 기업은 협상과정에 부당한 영향을 미칠 목적으로 공무원, 정치인 또는 가족에게 불법 커미션, 선물, 향응(예: 1등석 항공권, 값비싼 호텔, 식사, 등록금), 일자리 또는 사업기회와 같이 가치 있는 형태의 부적절한 이득을 제공하거나 제공을 요청 받을 수 있다.

철광석 생산국 정부는 20년 동안 약 1,400억 달러의 수익을 낼 수 있는 세계 최대의 미개척 매장지 중 하나에 대한 광산 채굴권을 부여했다. 해당 기업은 채굴권을 얻기 위한 선불을 한 푼도 내지 않았고, 알려진 바로는 프로젝트의 51% 지분을 다른 기업에 25억 달러에 매각하기 전에 탐사작업에 1억 6,500만 달러를 투자했다. 회사가 당시 대통령 가족에게 금품을 제공하고 채굴권을 얻었다는 혐의에 대한 행정 재심사가 이루어진 후 광산 채굴권은 종료되었다.

국산부품 사용요건 역시 협상단계 부패구조의 일부로 작용할 수 있다. 국산부품 사용요건은 일반적으로 법에 명시되거나 자격, 조달계약 또는 다른 계약의 일부로 포함된 의무를 의미하는데, 여기에는 지역에서 조달한 고용 또는 투입물, 재화와 서비스, 현지에서 고용한 인력, 현지 기업과의 협력 하에 수행된 사업, 인프라 개발, 국내 역량향상 또는 지역기술 역량향상이 포함될 수 있다. 협상과정이 불투명하고 재량권이 높으면, 계약이나 자격을 부여하는 공무원은 해당 국가에서 사업하기를 희망하는 회사를 압박하여 특정기업과 파트너십을 맺거나 서비스 계약을 체결하게 할 수 있다(Martini, 2014). 이 경우 기술 전문성, 재정능력, 평판과 같은 자격기준 대신 가족관계, 당파관계 또는 민족성을 토대로 특정기업을 지원하는 과정에서 부패위험이 발생할 수 있다.² 부패구조에서는 부패한 공무원에게 이익이 돌아갈 뿐, 지역 파트너가 사업 자체에 크게 기여하지 않을 수도 있다. 아니면 실제로 수행되지 않을 서비스 비용이 뇌물로 작용할 수도 있다.

영향력 행사 또는 정치포획의 위험은 정권변화로 인해 계약을 재협상하는 상황에서도 발생할 수 있다. 기업은 기존 파트너십 대신 새 정부와 강한 연계를 맺고 있는 새로운 지역

파트너와 손을 잡고 해당 계약의 경제적 조건을 보호하면서 새 정부의 일부 요구를 수용할 수 있다(Chêne, 2007). 기업은 또한 정치적 결정에 영향을 미치기 위해서, 그리고 정부가 게임의 규칙(예: 국가에서 판매하는 자원의 가격인상)을 재협상하거나 변경하는 것을 막기 위해 선물이나 급행료를 제공할 수 있다.

공무원이 소유권 지분을 가진 회사 지원

부패위험 작업반 참석자는 이해충돌의 몇 가지 사례를 보고했다. 예를 들어, 이전에 동일한 회사에 컨설팅 서비스를 제공했던 고위급 정치인이 의사결정 과정에 개입한 경우가 있었으며, 또 다른 사례에서는 공무원이 국영기업과 채굴 프로젝트 승인을 담당하는 감독기관 양쪽의 직책을 맡고 있었다. 마찬가지로 국영기업의 이사회 의장직과 민간기업의 행정 및 재무 관리자 직책을 맡은 공무원이 두 기업 간의 계약상 해석이견에 대한 중재업무를 담당했다. 분쟁은 결국 민간기업에 유리한 방향으로 해결되었다. 참석자는 또한 국영기업 사장이 국영기업과 함께 사업하는 민간기업에 자문을 제공하고 제3자를 통해 서비스 비용을 청구한 사례를 보고했다.³

공적 자금의 횡령과 착복

계약협상 시 사적 이익을 위해 공적 자금을 유용하는 행위가 발생할 수 있다. 언론과 문헌에 따르면 외국기업이 정부에서 자격을 얻으려는 상황에서 공적 자금이 유용된 것으로 파악되어 현재 조사중인 사례가 있다. 거래에서 발생한 공적 자금이 전직 고위 정치인이 상당한 수익권을 갖고 있는 회사로 흘러갔다는 주장이 제기된 것이다. 고위 정치인이 해당기업에 자격을 부여했기 때문에 정부가 아닌 기업이 자격을 소유하고 있음을 암시한다. 그 때 지불된 돈은 거래수익 은폐를 위해 숨겨진 수익 소유자가 있는 여러 페이퍼 컴퍼니로 해외송금되었다는 의혹이 있다. 결국 두 외국 관할지 모두에서 거래가 동결되었다.

계약협상에서 투명성이 결여되면 로열티와 세금납부에 대한 현행법 규정을 피하거나 위반하는 부패행위가 발생할 가능성이 있다. 비밀계약으로 협상된 규정은 국가세율에 비해 턱없이 낮은 법인세율을 책정할 수 있다. 분쟁 이후 국가의 불법자금 흐름에 대한 고위급 패널(High Level Panel on Illicit Financial Flows)에 따르면, 한 기업은 법인세율을 단 1.43%로 협상했다. 또 다른 사례에서 비밀계약은 광물 채굴에 대한 로열티율을 법에서 정한 비율의 20%로 책정했다. 가치의 불균형은 채굴부문의 불균형한 비밀계약으로 인한 수익의 잠재적 손실을 보여준다(AUC/ECA, 2015). 다른 국가의 주요 가스 생산지역에서 체결한 계약을 검토한 결과, 로열티가 각기 다른 방법으로 법으로 명시된 비율보다 낮게 책정되어 있었다. 마찬가지로 로열티율을 고정으로 정한 계약조항은 기술 및 경제적 요인에 대한 이유로 국가 법을 위반하여 다양하게 협상되었다.⁴ 계약의 수익창출 가능성은 정부와 기업 간의 정보 비대칭으로 인해 더욱 약화될 수 있는데, 기업은 종종 계약에 포함된 광물 매장지의 양과 질에 대해 더 많은 정보를 가지고 있다. UN 불법자금 흐름에 대한 고위급 패널(UN High Level Panel on Illicit Financial Flows)은 불균형한 비밀계약이 자원보유국의 수익창출 역량을 심각하게 손상시킨 여러 사례를 밝혔다.

관련 당사자

이해관계가 충돌하는 정치인과 중앙정부 또는 지방정부 공무원, 지역 파트너, 컨설턴트, 자문, 중개인, 외국기업은 부패행위의 교사자 또는 수혜자 역할을 할 수 있다. 국영기업의 임원도 이해충돌로 얼룩진 부패구조에 개입할 수 있다.

일부 사례는 부패구조가 본국의 고위 공무원과 정치인이 연루된 광범위한 외교 정책의 이해관계와 연계될 수 있음을 보여준다(OECD, 2012).⁵ 안보문제나 기업의 해외홍보에 대한 경제 및 상업적 이해관계로 인해 본국 정부 또는 정치인의 개입이 발생할 수 있다. 그러한 경우, 부패구조는 금전뿐 아니라 경제지원 및 정치 또는 군사적 지원 약속과 관련될 수 있다(World Bank, 2007).⁶

수단과 메커니즘

국산부품 사용 요건을 준수하기 위한 페이퍼 컴퍼니와 위장 기업

기업이 한 국가에서 사업을 하기 위해 현지 기업과 합작투자를 해야 할 때, 국산부품 사용요건은 민족성, 로열티 또는 공무원과의 긴밀한 유대관계를 기반으로 엘리트 포획 및 지대추구를 영속시키고 정부 관계자나 정부가 선호하는 파트너를 위해 수익을 창출하는 메커니즘으로 사용될 수 있다. 이 경우 페이퍼 컴퍼니는 정치인이 본인이나 대리인이 지분을 보유한 회사와의 계약을 위장하기 위한 수단으로 사용될 수 있다(Martini, 2014). 문헌에 따르면 공무원이 소유한 기업이 외국 그룹과의 컨소시엄에서 허가에 입찰을 하고 성공하면 회사가 얻는 총 계약의 일정비율의 금액을 전달받는 사례가 있다(World Bank, 2007).

페이퍼 컴퍼니는 공적 자금을 유용하고 거래의 실제 수혜자에게 지급액을 전달하는 역할을 할 수 있다. 반면에 외국기업은 페이퍼 컴퍼니를 이용하여 국산부품 사용요건을 피하거나, 계약 확보를 위해 현지에 등록되어 있는 “위장 기업”을 사용하여 규정을 준수하는 것처럼 위장할 수 있다. 회사는 또한 자원보유국의 법을 형식적으로라도 지키기 위해 불법 수수료를 지불하여 위장 기업과 계약할 수 있다(World Bank, 2007).

서명 보너스와 지적 서비스

서명 보너스는 뇌물수수 및 공적자금 횡령 기반을 구성할 수 있다. 이는 석유 및 가스부문의 계약과 자격에서 흔히 사용되며, 블록 개발권리에 대해 회사가 자원보유국에 선불로 한 번 지불하는 지급금이다. 해당 제도는 석유회사가 특정 필드나 블록 탐사 권리를 확보하는 일반적이고 합법적인 방식이다(Global Witness, 2009).

그러나 서명 보너스 금액에 대한 일관된 기준이 마련되어 있지 않아 부패 행위가 발생할 수 있다. 보너스 금액은 블록의 규모와 잠재적 자산에 따라 차이가 난다. 또한, 서명 보너스 수준은 로열티율에 비례하여 설정되므로 예측과 계산이 어렵다(McMillan, 2005). 최근, 특히 주요 산유국의 서명 보너스 규모가 급증했다(Niekerk 및 Peterson, 2002). 잠재적으로 이해관계가 얽혀 있음을 감안할 때, 서명 보너스는 거대한 부패구조를 감추기 위한 메커니즘으로 사용될 수 있다.

서명 보너스의 문제는 금액 규모 외에도 수신처와 관련한 문제가 있을 수 있다. 여러 주요

부패 스캔들에서 일부 서명 보너스는 역외 계좌에 할당되어 공적 재정 계좌에 기록되지 않았다(Global Witness, 2009). 또한 서명 보너스는 연간 보고서에서 광범위한 범주로 분산되어 분류될 수 있으므로 기업 재무보고서에 명확히 표시되지 않을 수 있다.

기타 계약조건은 부적절한 지급금 위장을 위한 수단으로 사용될 수 있다. 여기에는 비용회수 또는 이익배분에 대한 규정이 포함된다. 석유부문의 이익배분 계약에 일반적으로 사용되는 비용회수와 이익배분 조항은 "비용오일(cost oil)"이라고도 하는 자본 및 운영지출을 회수하기 위해 사용되는 이익의 비율, 그리고 정부와 기업 간의 "수익오일(profit oil)"이라고도 하는 나머지 이익의 분배를 각각 정의한다. 특정 필드에서 회수 가능한 석유량을 예측하기 어렵고 탐사에 상당한 위험이 따른다는 점을 감안하여, 대부분의 사업자는 위험에 대한 완전한 보상을 요구하는 대신 비용회수 기준에 따라 서비스를 제공한다. 비용회수 계획에 포함될 수 있는 항목의 한도와 성격은 매우 다양하므로 계약협상의 핵심이며, 블록의 성격, 현지 채굴조건, 국제 시장가격 등 다양한 요인에 따라 차이를 보일 것이다. 석유회사에 대한 이익배분 비율은 계약상에서 고정되어 있기 때문에 이는 사업자의 실제수익에 영향을 미치므로 비용을 계산하는 방법을 결정할 때 부패가 발생할 수 있다(AI-Kasim, Søreide 및 Williams, 2008).

지역 컨설턴트가 회사에 지적 서비스를 제공하는 것도 불법자금을 전달하는 수단으로 사용될 수 있다. 지역 컨설턴트 선정은 협상에서 공무원과 의사결정자와의 긴밀한 유대관계를 보이는 식의 이해충돌로 인해 부패가 발생할 수 있다.⁷

부패위험

불투명하고 비대칭적인 협상과 계약

계약협상에서의 투명성 결여와 협상 당사자 간의 정보 비대칭 현상은 협상 단계의 주요 부패 위험요인으로 작용한다(Transparency International, 2012). 실제로 각 당사자의 제안서를 뒷받침하고 협상 과정에서 당사자의 입장을 보고하며 협상 결과를 초기 목표와 비교하는 문서가 작성되지 않으면 부패행위가 발생할 수 있다.⁸

불투명한 협상은 당사자가 규모와 목적지를 정당화하는 것을 면제시킴으로써 (수수료와 커미션에 대한) 비정상적이고 추적 불가능한 현금 교환을 위한 이상적인 환경을 제공한다. 또한 부여된 자격과 계약목록(예: 권리 및 신청서의 지적조사 지도) 공개는 여전히 많은 생산국에서 일반적인 관행이 아니다. 투명성 규정과 공개 기준이 존재하더라도, 시행되지 않거나 국제 공개기준에 미치지 못할 수 있다. 마지막으로, 자원보유국 정부는 인센티브를 제공하지 않을 수 있고 경우에 따라 계약공개를 분명히 방해할 수 있다. 산유국 정부는 연간 생산 및 지급 데이터를 공개하기 시작한 회사의 생산물 분배계약을 취소하겠다고 위협했다(McMillan, 2005).

허가 절차의 부적절한 입법, 규제 및 거버넌스 틀

부패위험은 협상 중인 계약의 기타항목과 관련된 부적절하고 잘못 설계된 법과 규정으로 인해 발생할 수 있다. 채굴권 부여 메커니즘을 선정하는 재량권을 제공하는 법안은 부패

위험요인으로 작용할 가능성이 있다. 마찬가지로 국내법에 따라 현지 법인과 파트너십을 체결해야 하는 경우 산업 또는 국제기준에서 벗어난 현지 기업의 전문성과 역량 부족은 위험을 초래한다.

허가 절차의 독립적인 감독 및 감시와 의회감사의 필요성을 간과하는 거버넌스 체제 또한 거버넌스의 취약성을 촉진하여 부패를 활성화한다.

계약협상을 관리하기 위한 자원보유국 정부의 기술적, 인적, 재정적 자원 부족

협상을 관리하는 자원보유국 정부의 기술적, 인적, 재정적 역량 부족은 정부를 부패위험에 취약하게 만드는 요인 중 하나이다. 예를 들어, 지원기술 및 경제적 기준 문서가 충분하지 않으면 정부 지위가 약화될 수 있다. 행정력이 약한 경우 부패로 인해 약화되거나 피할 수 있는 허가 승인이 부당하게 지연될 수 있다.

정치적 간섭과 민관 담합

협상단계의 정치적 간섭과 민관 담합은 부패 위험요인이며, 지방과 중앙정부 수준에서 일반적으로 공무원, 관리, 전통적인 지도자, 비즈니스 엘리트 사이의 비공식적 클리엔텔리즘 네트워크에 의존한다(McMillan, 2005). 소위 말하는 “회전문” 현상도 공공 및 민간부문의 고위직을 자주 옮겨 다니는 사람과의 담합 및 정치적 간섭을 조장할 수 있다.⁹

제3자에 대한 자격 또는 계약 재분배 절차의 불투명성

제3자에 대한 자격 또는 계약에 관련된 위험에는 초기에 자격 또는 계약성사 조건과 상황확인을 위한 효과적인 기업 반부패 규정준수 및 실사부재가 포함된다. 정부의 경우, 제3자에게 재분배하기 전에 초기 불투명한 조건에서 취득한 자격에 대한 부패 혐의를 처리하기 위한 분명한 지침과 절차의 부재가 위험요인에 포함될 수 있다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
불투명하고 비대칭적인 협상과 계약	자원보유국 정부가 할 수 있는 일 <ul style="list-style-type: none"> 모든 관련부처 및 기타 관련 공공기관의 기술 및 법률 전문가를 협상팀에 참여시킨다(ECDPM, 2013). 구성원의 커리큘럼과 프로필에 대한 설명과 함께 협상팀원의 목록을 공개한다.¹⁰ 협상에 참여한 모든 당사자에게 지질학적 잠재력과 같은 중요한 데이터를 제공한다. 계약 재협상이 가능한 기준 목록을 작성하고 공개한다.¹¹ 계약협상에서 재량을 최소화하기 위해 허가와 계약조건에 대한 표준 모델이나 가이드라인을 개발한다(Chêne, 2007, OECD, 2015). 계약, 부속서, 허가는 허가와 관련된 특정 권리를 상세히 설명할 것을 요구하고, 법으로 명시된 예외 또는 제한 사항과 함께 허가 범위에 포함된 자산의 특정 위치를 공개적으로 이용할 수 있는 등록부에 완전히 공개하고, 면밀한 조사를 받아야 한다. 가능한 경우 해당 정보를 개방형 전자문서 형태로 온라인으로 제공한다(EITI, 2015b). 계약, 부속서, 허가가 지역사회에 영향을 미치는 경우, 해당 국가의 언어와 다르면 지역사회의 언어로 번역되어야 한다.
허가 절차의 부적절한 입법, 규제, 거버넌스 틀	자원보유국 정부가 할 수 있는 일 <ul style="list-style-type: none"> 역할과 책임뿐 아니라 채굴권 부여 메커니즘(직접협상 또는 입찰과정) 선정을 좌우하는 규칙과 절차를 법에 분명히 명시한다.

<p>계약협상 관리를 위한 자원보유국 정부의 기술, 인적, 재정자원 부족</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 제도와 규제 틀을 강화하거나 계약할당, 재협상, 시행을 감독하는 독립적이며 효과적인 자율 기구나 규제기관의 설립을 고려한다(Chêne, 2007). • 의회 감독을 위한 적절한 메커니즘을 마련한다. 여기에는 최종승인을 위한 의회의 주요계약 검토가 포함될 수 있다(ECDPM, 2013). • 특정 지역사회 기반 감시도구를 개발할 때 지역사회를 지원할 수 있는 계약의 시행에 대한 독립적인 감사와 감시를 의무화한다.¹² <p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 가능한 허가 및 승인지연을 줄이기 위해 행정 서비스를 자동화한다.
<p>정치적 간섭과 민관 담합</p>	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 고위 공무원이 공직을 떠난 후 특정기간 동안 거래를 협상했던 기업에 취업하지 못하도록 냉각기간을 도입하는 등 정부와 민간부문의 “회전문” 현상 방지나 제한을 위해 엄격한 규칙을 제정한다(OECD, 2004, OECD 2010).¹³ • 이해충돌을 막기 위해 사업 파트너에 대한 실사를 비롯하여 합작투자를 통해 수행된 채굴 프로젝트가 엄격한 반부패 조치의 적용 대상이 되도록 한다.¹⁴
<p>제3자에 대한 허가 또는 계약 재분배 절차의 불투명성</p>	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 허가 부여시 부패 발생이 의심되는 경우, 새로운 면허 소지자가 이전 면허 소지자의 부당 행위에 대해 책임지지 않도록 보장하기 위해 투명한 방식으로 허가를 재부여하는 절차를 규정한다. <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 채굴권을 처음에 어떻게 획득했는지, 어떤 조건에 따라 이후에 다른 소유주에게 이전되었는지 등 이해관계가 얽혀 있는 채굴권과 자산의 과거 이력에 대한 종합적인 실사를 수행한다.¹⁵

입찰과정을 통한 광물, 석유, 가스 채굴권 부여

입찰과정을 통한 광물, 석유, 가스 채굴권을 부여시 발생하는 부패는 다양한 목적을 가질 수 있다. 첫째, 관리 및 평가절차를 우회 또는 조작하거나 합법적인 입찰자의 자격을 박탈함으로써 입찰과정에서 특혜를 받기 위함이다. 둘째, 단순히 공공입찰 과정을 피하거나 국산부품 사용 의무와 같은 특정한 입찰요건을 모면하기 위함이다. 셋째, 기업 임원은 경쟁입찰에 대한 기밀정보를 입수하고, 그에 따라 입찰가를 수정하기 위해 공무원에 뇌물을 줄 수 있다.

부패구조

이러한 목적을 달성하고자 하는 부패구조는 다양하다. 이를테면 입찰자의 입찰 평가기준 또는 입찰자격 사전심사를 통해 공무원이나 관련자가 본인과 이해관계가 얽힌 회사를 입찰과정에서 지원하는 경우가 있다. 경쟁과정에서 경쟁자에게 불이익을 주기 위해 뇌물을 제공하여 입찰에서 제외시킬 수도 있다. 불리한 집단에 혜택을 주기 위해 정부 프로그램 시행에 대한 점수를 포함시키는 등 입찰과정에서 다양한 국산부품 사용기준에 따라 입찰자의 실적을 추가로 평가할 수 있다.

입찰자의 입찰 평가기준 및 입찰자격 사전심사를 통한 편애와 정치포획

입찰 절차는 정치포획, 후원, 이해충돌에 의해 조작될 수 있다. 입찰 평가 또는 계약체결 규칙이 국산부품 제공의 보상에 대한 적격성이나 기준을 규정하는 경우가 있다. 예를 들어, 입찰과정을 통한 석유허가 부여는 외국기업과 현지 회사(또는 사업가) 또는 국영기업 간의

컨소시엄이나 합작회사의 설립을 요구할 수 있다. 지역 파트너와 합작회사를 설립해야 한다는 의무는 지역 역량개발이라는 초기 목표에서 벗어나 공무원이 소유하거나 공무원과 연계된 기업, 정치인의 이익에 도움을 주는 기업에 이익이 돌아가게 될 수도 있다. 예를 들어, 국제투명성기구에 따르면, 한 산유국의 경우 외국기업이 두 현지 기업과 컨소시엄을 체결하여 특정 석유블록 입찰에 참여한 사례가 있다. 현지 기업 중 한 곳의 실소유주가 국영기업의 전 회장 겸 CEO이자 국무장관인 것으로 드러났다(Martini, 2014).

일부 국가의 토종기업은 수익 소유자가 공개되지 않더라도 허가 입찰에 대해 사전심사를 받는다. 일부 사례에서는 고위 공무원이 프로젝트의 궁극적인 수혜자로 밝혀지기도 했다.

현재 진행중인 또 다른 사례에서는 국영기업이 관리하는 석유블록의 탐사권 부여를 위한 입찰과정에서, 석유기업의 자격심사와 최고 제안 선정에 사용된 공식이 한 기업에 유리하도록 변경되었다. 점수 가중치의 변화는 유가상승이 예상됨에도 불구하고 로열티의 중요성을 경시했다. 또한, 탐사의 고위험 투자와 관련된 기업의 자격과 역량을 정부의 검증 없이, 전적으로 회사의 일방적인 주장을 근거로 평가를 수행했다.¹⁶

입찰과정에서의 직권 남용

입찰과정이 부패행위로 인해 조작되면 특정 입찰자의 편향된 선택으로 이어진다. 이는 특정 기업에 유리한 방향으로 입찰 조건을 설정할 경우 발생할 수 있다. 또 다른 일반적인 부패구조는 경쟁입찰에 대한 기밀정보를 공개하여 기업이 입찰가를 수정할 수 있게 하는 것이다. 정치인 또는 고위 공무원의 직권남용이나 뇌물 또한 입찰과정을 피하는 데 도움을 줄 수 있다. 문헌에 따르면 정부부처가 소유한 기업이 외국 그룹과의 컨소시엄을 통해 허가에 입찰하고, 전체 계약금의 일정비율을 획득한 사례가 있다(World Bank, 2007). 계약체결 및 서명 후, 일부 계약 의무(서비스 제공, 현지 인력 고용)가 낙찰자에게 유리한 방식으로 수정될 수 있다. 이러한 계약조항의 변경은 입찰과정 전후로 공무원과 낙찰자 간의 거래를 통해 이루어진다. 두 경우 모두 입찰자의 평등한 대우 원칙에 위배된다.¹⁷

입찰담합(공동 입찰 또는 입찰 배제)과 관련된 부패

공동 입찰은 입찰자가 공모를 통해 미리 선택된 입찰자가 입찰을 따내는 방식으로 경쟁적인 공공입찰을 조작할 때 발생한다. 공모한 기업은 결함이 있는 입찰서를 제출하여, 경쟁의 모양새를 갖추면서 미리 선택된 입찰자가 선정될 수 있게 한다. 또한 경쟁입찰처럼 보이게 하기 위해 페이퍼 컴퍼니나 계열사의 보조 입찰서를 제출할 수도 있다(OCDE, 2009a, World Bank, 2007).

불법적인 입찰 배제는 압력과 위협을 통해 잠재적 입찰자가 입찰에 참여하는 것을 막는다. 입찰을 포기한 대가로 기업에 뇌물을 제공하거나, 합법적인 입찰자의 자격을 박탈하거나 경쟁입찰에 대한 기밀정보를 제공한 대가로 공무원에게 뇌물이 제공될 수 있다(FATF, 2012b).

관련 당사자

입찰관련 부패의 교사자는 민간 대리인, 의사결정 과정에 압력과 영향력을 행사하는 공무원이나 국영기업 임원, 중개인 내지는 제3자, 거래를 조장하는 대리인/자회사가 될 수 있다. 공동입찰의 경우, 입찰과정을 감독하는 공무원에 대해 전혀 모르는 상태에서 담합이 일어난다. 그러나 일부, 특히, 자원에 대한 접근비용 절감을 은폐하고 경쟁의 모양새를 갖추기 위해 정부지원이 필요한 규모의 프로젝트의 경우 부패한 공무원이 공동입찰에 관여할 수 있다. 카르텔 또는 선정된 기업 역시 공모사실을 눈감아준 공무원에게 뇌물을 줄 수 있다.

특히 석유와 가스부문 부패 공무원의 경우 국영기업의 임원인 경우가 종종 있다. 또는 입찰과정을 감독하거나 입찰의 최종승인에 대한 발언권이 있는 부처 및 중앙 또는 지방정부 당국의 관료일 수도 있다. 경우에 따라 권한을 남용하고 금품이나 뇌물을 받는 고위 정치인(대통령, 장관 등)이 부패와 연루되기도 한다. 그러나 입찰의 기술평가를 담당하는 엔지니어와 같은 하위직 공무원에게도 뇌물이 제공될 수 있다. 위에서 설명한 여러 입찰담합에서, 관련 공무원은 현금, 현물기부 또는 계약체결에 대한 대가로 특정 기간 동안 계약금의 일부를 보상으로 받을 수 있다.

민간 측면에서는 일반적으로 민간기업의 최고 임원(CEO, 국가 관리자 등)이 복잡한 거래에 개입한다. 즉, 뇌물을 공여하거나 뇌물과 관련된 기업 법인은 해당 국가에서 사업을 하는 자회사 또는 해외 자회사일 수 있다. 또한, 불투명한 과정을 통해 허가나 특혜를 받았던 제 3의 기업이 부패 영속을 위해 책임을 지거나 부패 공무원으로부터 위협과 압박을 받을 위험이 있을 수 있다.

수단과 메커니즘

중개인을 비롯한 제3자 이용

제3자를 이용한 부적절한 거래 조장은 위에서 설명한 여러 사례의 공통된 특징이다. 중개인은 “합법적인 경제 활동, 불법적인 뇌물수수 또는 두 가지 모두를 위한 통로 역할을 할 수 있다”(OECD, 2009b). 제3자는 대리인, 컨설턴트 또는 컨설팅 회사, 지적 서비스 제공업체, 합작투자 파트너, 자회사, 변호사 및 회계사와 같은 사업 파트너를 비롯해 다양한 주체를 의미할 수 있다(OECD, 2009b). 부패구조에서 중개인이 하는 역할은 적극적이든 수동적이든 상황에 따라 다르다. 중개인은 부패행위의 조력자 또는 배후의 조종자 역할을 한다. 중개인을 고용하거나 중개인을 통해 사업을 진행하는 결정은 공무원이나 회사차원에서 수행된다. 또한 관할권의 요구로 인해 현지 시장에서 사업거래를 위해 현지 대리인을 고용해야 할 수도 있다. 경우에 따라 중개인은 정부 공무원이 지정하는 경우도 있다. 이러한 상황에서는 중개인이 기업도 모르게 활동하는 범죄기업의 주동자 역할을 한다(OECD, 2009b).

당사자(기업 또는 외국 공무원)가 중개인을 부적절하게 이용하는 목적은 다음과 같다. 중개인 이용을 통해 돈을 지불하고, 뇌물 제안이나 약속을 전달하거나, 의사결정 과정에 영향력을 행사할 수 있다. 이 경우 중개인은 일반적으로 현지 기업환경과 긴밀한 정치적 유대에 익숙하고 때때로 기업에 컨설팅과 자문 서비스를 제공하기 위해 고용된 부패한 공무원의 친구나 가족에 속하는 현지 대리인이나 비즈니스 컨설턴트일 것이다. 대신, 그들은

정부 공무원과의 개인적 친분을 이용하여 의사결정 과정에 영향을 미치고 이득을 취하거나, 입찰과정에 대한 기밀정보를 빼낸다. 그들은 인식 가능하거나 경제적으로 정당한 서비스를 제공하지 않거나, 합법적이고 불법적인 서비스를 교묘히 조합할 수도 있다(OECD, 2009b). 전자의 경우, 컨설턴트는 위조 서비스에 대한 허위 청구서로 회사에 비용을 청구한 다음 공무원에게 비용을 전달하고 수수료나 양도한 자금의 일정 비율을 갖는다. 중개인이 회사에서 부당한 혜택을 받는 대가로 영향력을 행사하면, 공무원은 개인적으로 이익을 얻지 못하거나 부패한 거래를 알지 못할 수 있다(OECD, 2008b). 이러한 모든 경우에 법, 행정 또는 컨설팅 서비스 제공과 같은 지급에 대한 합법적인 보상을 제공하기 위해 허위송장과 가짜 문서가 사용되기도 한다. 이를 통해 기업은 해당 내용을 장부 또는 기록부에 대출금, 컨설팅 비용, 법률 서비스 지급 항목으로 위장하여 작성할 수 있다. 그러한 지급금은 “X 국가에서 회사의 사업을 지원하는”, “(시장) 조사를 수행하는” 또는 “필요한 연락망을 갖추는” 식의 일반적이고 애매하며 비기술적인 언어를 사용한 폭넓은 지출의 범주로 포함된다(OECD, 2009b).

중개인을 포함한 제3자의 도움을 받아 지급금을 은폐하고 이러한 행위가 발각되지 않도록 한다. 경우에 따라, 뇌물은 배우자나 다른 가족, 사업 당사자, 정당, 자선단체 또는 공무원이 지분을 갖고 있는 회사와 같은 제3자 수혜자에게 전달되기도 한다.

여러 가지 대안이나 기술 등을 이용하여 더욱 부패 관계가 드러나지 않도록 하게 하는 경우도 있다. 당사자들은 보통 중개인을 해당 지역에 거주하는 사람으로 선택하지만, 제3국의 중개인을 고용하여 부적절한 지급액 추적을 어렵게 하는 경우도 있다. 또한 기업 간 여러 단계의 거래수행을 통해 복잡성을 더하고 증거수집을 어렵게 만들기도 한다.

합작투자

합작투자는 i) 각 파트너를 다른 합작투자 파트너(특히 자원보유국 정부와 거래하거나 합작투자를 운영하는 주요파트너)의 청렴성 수준에 의존하게 만들고, ii) 스스로를 중개인으로 이용함으로써 지급액 사슬을 한층 복잡하고 불분명하게 만들 수 있다. 적절한 실사가 수행되지 않으면 거래는 부패위험에 더욱 취약해질 수 있다. 후자의 경우, 부적절한 지급은 중개인을 통한 합작투자에 의해 이루어지고, 이는 보통 커미션으로 위장된다.

합작투자는 뇌물수수 은폐의 효과적인 수단이 된다. 특히 국영기업이나 현지 파트너와 합작투자를 하는 경우, 기업과 공무원 사이에 불투명한 상호작용이 발생할 수 있는 안전공간을 제공한다.

기업 투자회사의 악용

이러한 유형의 구조는 불투명성을 높이고 수익 소유자의 신원확인을 어렵게 만들므로써 부패수익을 은폐할 수 있는 효율적이고 유연한 수단을 제공한다.¹⁸ 기업 투자회사는 대부분의 관할권에서 쉽게 설립되고 없어질 수 있으며, 한 관할권의 법인이 다른 관할권의 신탁 회사 또는 기업 투자회사에 의해 통제되고 소유되는 상호 관할구조의 다층사슬 일부를 형성할 수 있다. 이는 소유권의 경계를 흐리게 만드는 효과가 있으며 사슬의 최종 수익 소유자 확인을

어렵게 만든다. 이러한 다층구조는 수익 소유권에 대한 정보공개를 요구하지 않는 관할권에 수익 소유자가 위치하도록 도울 수 있다(OECD, 2009b). 수익 소유권을 모호하게 하기 위해 기업 투자회사는 추가 메커니즘과 함께 사용될 수 있다. 그러한 메커니즘의 예로는 표준 소유권과 지배적 위치 대신 계약을 통한 지배권 행사가 있다(World Bank, 2011). 마지막으로 수익 소유주는 소유주를 대신하여 지위 또는 자산을 명목상 보유하기 위해 고용된 전문 중개인, 전문가, 지명인 또는 가까운 친구, 친척, 가족 중에서 선택되는 수익 소유주와 다소 비공식적 관계를 갖는 “프론트 맨(front men)” 등 대리인(기업 투자회사가 등록될 이름)을 이용하여 공식 제재로부터 자유로울 수 있다(OECD, 2014b).

무기명 주식은 최종 수혜자에 대한 투명성을 더욱 저해하는 또 다른 요인이다.¹⁹ 무기명 주식은 인증서 형태로 존재하는 회사 주식이며, 주식을 실제로 소유한 사람이 소유주로 간주된다. 사람 사이에 문서가 전달되기만 하면 무기명 주식이 양도될 수 있다(경우에 따라 문서 뒷면에 배서 포함). “등록된” 주식과 달리 (소유권이 등록부의 기록에 의해 결정) 무기명 주식은 일반적으로 증서(무기명) 소유자에게 투표권 또는 배당권을 부여한다. 따라서 이러한 문서는 지배권의 익명 이전을 용이하게 하며 돈세탁 목적으로 사용될 수 있다(World Bank, 2011).

뇌물수수 은폐를 위한 기업 투자회사: 기업 투자회사를 이용하여 계약협상에서의 뇌물수수를 은폐할 수 있다. Trace Compendium 데이터베이스는 해외에 위치한 회사가 뚜렷한 관련성이 없이 주식을 취득하는 방법과 같은 복잡한 뇌물사건을 포함한다. 해당 기업은 투자자가 지분과 운영권을 가진 국가의 한 공무원의 소유로 보였다. 해외에 있는 공무원의 회사에 대한 투자는 투자자를 도와 계약협상에서 유리한 조건을 얻기 위해 정부에 영향력을 행사하도록 유도했다. 이 복잡한 구조는 주는 사람과 받는 사람 간의 거래 분리를 조장하고 불법 지불을 추적하기 어렵게 만들기 위한 것이었다.

입찰과정에서 국산부품 사용요건을 준수하기 위한 위장기업: 석유 산업에서 외국기업이 자원보유국의 법 준수를 위해 불투명한 소유권과 지분 구조를 가진 위장기업과 계약하고자 불법 수수료를 지불한 몇 가지 사례가 있었다. 예를 들어, 합작투자는 입찰요건에 대응하기 위해서라는 위장된 목적으로 만들어질 수 있다(Martini, 2014).

부패수익 은폐를 위한 기업 투자회사: 받는 입장에 있는 공무원은 부패 수익, 특히 금액이 많을 때 이를 은폐하기 위해 복잡하고 불투명한 돈세탁을 사용할 수 있다. 이러한 수단에는, 공무원의 부패 관련성을 은폐하고 공식자산과 불법 수수 자산 간의 연결을 끊고 불법행위에 대한 합법성을 꾸며내기 위해 기업 투자회사의 전체 망(즉, 페이퍼 컴퍼니,²⁰ 신탁 회사, 재단)을 생성하거나 이를 사용하는 것이 포함된다(OECD, 2014b).

입찰과정에서 국산부품 사용 요건 준수에 대한 고무 스탬프 승인

Trace Compendium 데이터베이스에 따르면, 채굴허가 취득을 위해 회사의 국산부품 사용요건 준수와 관련한 정부당국의 거수기 역할을 대가로 불법 수수료가 지불되었던 사례가 있다.

교환계약

권리 부여의 대가로 인프라 투자가 이루어지는 교환계약은 부패위험을 발생시킨다. 이 경우에는 투자가치와 권리가치를 비교하기 어렵기 때문에 부패행위 입증이 더 어렵다. 위험수준은 자금조달 또는 인프라 개발을 통한 투자와 같은 투자 수행방식과 관련이 있으며, 후자의 경우 공급업체의 적절한 선정, 자격심사, 모니터링이 포함된다.

부패위험요인

입찰과정의 불투명성과 재량

주요 행위자에 대한 평가기준, 역할, 책임과 관련된 입찰과정의 불투명성과 재량은 본 가치사슬 단계의 부패위험을 증가시킬 수 있다. 많은 경우에 입찰과정에 관한 정보는 공개되지 않는다(예: 입찰 건수, 요건, 낙찰된 입찰 등)(OECD, 2012). 또한 흐릿한 책임 경계와 이해충돌로 인해 단일 정부기관이 부문 관리자와 규제자라는 이중역할을 수행할 수 있다(Global Witness, 2012). 이는 입찰과정의 부패 취약성을 증가시킨다. 또 다른 취약성은 지나치게 복잡하고 관료적인 입찰절차, 부족한 입찰절차 관리인력의 전환, 또는 공공 재무기록의 투명성과 회계수준의 부족과 같은 절차의 행정적, 인적 자원과 재정 측면에서 비롯될 수 있다.

일부 경우에 채굴권 할당을 위한 선정 절차법이 모호할 수 있다. 예를 들어, 부패위험 실무그룹 참석자가 보고한 것처럼, 국가법에 따라 석유블록은 입찰과정이나 직접협상을 통해 부여될 수 있다. 그러나 후속 규정은 구체적인 선택기준을 제공하지 않아 각 블록에 어떤 옵션을 적용할 지 결정하는데 있어 충분한 재량권을 준다.²¹

개방적이고 경쟁적인 입찰과정의 부재

또한 계약할당 시 개방적이고 경쟁적인 입찰과정의 부재로 인해 불투명성과 재량문제가 발생할 수 있으며, 이는 계약갱신이나 연장의 경우에 목격될 수 있다. 교환계약은 특히 이러한 위험에 노출되어 있다. 이와 같은 유형의 계약조건을 둘러싼 불투명성(예: 프로젝트 수준까지의 자금 조달 및 상환 메커니즘, 담보 자원과 지급액의 가치, 투자, 인프라 프로젝트 등)은 부패 행위에 대한 노출을 증가시킨다(EITI, 2015a).

불투명하고 복잡한 재정 및 상업협정

역외기업, 합작투자, 민관협력 또는 현지 기업과의 파트너십과 같은 다층구조가 관련된 불투명하고 복잡한 재정 및 상업협정으로 인해 부패가 활성화될 수 있다. 복잡성과 불투명성은 이를테면 정치적으로 연계된 현지 법인에 유리한 입찰요건 남용이나 우회를 은폐하거나 기술 및 재정역량이 없는 위장회사 선택에 도움을 줄 수 있다. 이러한 현상은 특히 자원보유국, 본국, 제3국에서 정부가 입찰 법인, 기업 투자회사, 현지 파트너, 합작투자 파트너와 같은 수익 소유자를 확인할 수 있는 수익 소유권 정보공개에 대한 종합적이고 조화된 입법 부재로 인해 더욱 악화된다. 수익 소유권에 대한 정보가 공개된 경우, 기업의

등록 시스템을 관리하는 정부당국에 의한 적극적인 데이터 관리 부족으로 인해 부패와 돈세탁 위험을 적발하고 방지하는 정부역량이 더욱 약화된다(World Bank, 2011).

시장의 성격

높은 진입비용과 제한된 경쟁을 특징으로 하는 시장의 본질적 특성은 공동입찰과 그 외 형태의 부패를 조장할 수 있다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
입찰과정에서의 불투명성과 재량	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 입찰과정의 모든 단계와 관련된 정보를 모든 이해관계자에게 공개한다. 그러한 정보에는 지질학적 잠재력, 비용회수, 사업기간과 같은 중요한 정보뿐 아니라 입찰 제출기간, 선정 및 평가기준, 계약결정이 포함될 수 있다(OECD, 2014a). 입찰의 기술설계와 입찰과정 감독을 책임지는 독립기구를 지명한다(ICAC, 2013). 이해충돌을 효과적으로 관리하고 역할(입찰의 설계, 평가, 선정)을 확실히 구분한다. 가능하면 온라인 제출 절차를 시행하여 투명성을 높이고 입찰 담당 공무원과 입찰자 사이의 상호작용을 제한한다. 결정방식에 대해 입찰자에게 설명한다. 불만이 있는 경우 낙찰받지 못한 입찰자가 결과에 이의를 제기할 수 있는 분쟁 메커니즘을 마련한다. 체결된 계약과 허가를 공개적으로 이용 가능한 등록부로 완전히 공개하여 면밀한 조사가 가능하도록 한다.
개방적이고 경쟁적인 입찰과정의 부재	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 특히 교환계약과 계약 갱신 또는 연장에 대한 채굴권 할당에 대한 공개경쟁입찰을 제공한다.

위험요인	권장 완화방안
불투명하고 복잡한 재정 및 상업협정	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 필요한 활동을 수행할 수 있는 기술 전문성과 재정능력을 가지고 있는지 판단하기 위해 특혜를 받는 기업에 대한 기술 및 재무 분석을 수행한다(ICAC, 2013). 이해충돌을 막기 위해 사업 파트너에 대한 실사를 실시하는 등 민간기업과의 합작투자를 통해 수행되는 채굴 프로젝트에 엄격한 반부패 보호장치가 적용되도록 한다.²² 입찰과정의 일부로서 라이선스를 신청한 기업의 수익 소유자인 자연인에 대한 정보와 문서를 공개하고 실제 또는 잠재적 이해충돌을 밝히도록 입찰자에게 요구한다.²³ <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 기술 및 재정역량을 가지고 있는지 판단하고 이해충돌을 막기 위해 합작투자, 민간협력 또는 현지 기업과의 파트너십에서 공공 또는 현지 민간 파트너를 실시한다.²⁴

주석

1. Global Witness (2012), "Rigged? The Scramble for Africa's Oil, Gas and Minerals", London, January, www.cabinda.net/RIGGED%20The%20Scramble%20for%20Africa's%20oil,%20gas%20and%20minerals%20.pdf: "For example, licenses to explore for oil and gas (which can then be converted into production rights) are often awarded on the basis of auctions. In mining countries, by contrast, a "first-come-first-served" system is more usual. Mining exploration often takes place across vast areas where the chance of finding commercially exploitable mineral deposits may be quite small. For this reason, it may be difficult to attract enough bidders at one time to offer exploration rights by auction. But where a commercial-sized mineral deposit is already known to exist, bidding is appropriate."
2. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and May 2015.
3. See note 2.

4. See note 2.
5. OECD (2012), *International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167513-en>: pp. 46 “There is evidence of large-scale corruption in the oil sector in the 1980s and 1990s, mainly centred on manipulation of the process of awarding concessions. [The case in point] revealed a well-established system of corrupt payments to [host countries’] leaders in exchange for securing oil concessions that was linked to [...] broader foreign policy interests [of the company’s home country]”.
6. World Bank (2007), *The Many Faces of Corruption - Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, edited by J.E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC. : pp. 199 “Consuming-country governments are rarely blameless either. As suggested earlier, driven by supply security concerns, or simply out of an interest in promoting the commercial success of their companies abroad, they may use simple bribes or their leverage – economic, political, or military – in the form of either carrots or sticks to influence outcomes in producing countries in their favour. [...] Bribes [can be] more broadly interpreted to include not just money but promises of economic assistance and political or military support [...]”.
7. See note 2.
8. See note 2.
9. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between September and November 2015.
10. See note 2.
11. See note 10.
12. www.ucmc.ug/.
13. See note 10.
14. Factors to be taken into account include whether the partner is a legitimate entity, is qualified and has the necessary resources to fulfil its part of the contract, whether it has an effective anti-bribery management system, whether it has been investigated, prosecuted or convicted of fraud or bribery, and whether it has direct or indirect links to an authority involved in the decision to award the contract.
15. See note 10.
16. See note 2.
17. See the Business Anti-Corruption Portal country profiles available at www.business-anti-corruption.com/country-profiles.
18. According to the Financial Action Task Force (FATF), the beneficial owner is defined as “the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the person on whose behalf a transaction is being conducted. It also incorporates those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement.” See FATF (2012), “International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendation”, Financial Action Task Force FATF-OECD, Paris, February 2012. www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf. Similarly, the OECD defines beneficial ownership as “the ultimate beneficial ownership or interest by a natural person. In some situations, uncovering the beneficial owner may involve piercing through various intermediary entities and/or individuals until the true owner who is a natural person is found. With respect to corporations, ownership is held by shareholders or members. In partnerships, interests are held by general and limited partners. In trusts and foundations, beneficial ownership refers to beneficiaries, which may also include the settlor or founder.” See OECD (2001), *Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195608-en>.
19. See note 2.
20. A “shell company” is a non-operational company, i.e. a legal entity that has no independent operations, significant assets, ongoing business activities or employees.
21. See note 2.
22. See note 2. Factors to be taken into account include whether the partner is a legitimate entity, is qualified and has the necessary resources to fulfil its part of the contract, whether it has an effective anti-bribery management system, whether it has been investigated, prosecuted or convicted of fraud or

bribery, and whether it has direct or indirect links to an authority involved in the decision to award the contract.

23. See note 10. See also <https://eiti.org/pilot-project-beneficial-ownership>.

24. See note 2. Factors to be taken into account include whether the partner is a legitimate entity, is qualified and has the necessary resources to fulfil its part of the contract, whether it has an effective anti-bribery management system, whether it has been investigated, prosecuted or convicted of fraud or bribery, and whether it has direct or indirect links to an authority involved in the decision to award the contract.

참고문헌

- Al-Kasim, F., T. Søreide and A. Williams (2008), "Grand corruption in the regulation of oil", U4 Issue 2:2008, U4Anti-Corruption Resource Centre, www.cmi.no/publications/file/3034-grand-corruption-in-the-regulation-of-oil.pdf.
- AUC/ECA (2015), "Illicit Financial Flows - Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa", commissioned by the AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development, www.uneca.org/sites/default/files/publications/iff_main_report_english.pdf.
- Chêne, M. (2007), "Corruption and the renegotiation of mining contracts", U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 30 November.
- ECDPM (2013), "Negotiation of Fair Contracts: For a Sustainable Development of Extractive Industries in Africa", GREAT Insights, Volume 2, Issue 2, February-March.
- EITI (2015a), "Chinese companies reporting in EITI countries – Review of the engagement of Chinese firms in countries implementing the EITI", Brief, March, <https://eiti.org/files/Chinese-companiesreporting-in-EITI-implementing-countries.pdf>.
- EITI (2015b), EITI Progress Report 2015 – Making Transparency Matter, Section "Opening up extractive industry data", <http://progrep.eiti.org/#!/2015/looking-ahead/open-data>.
- FATF (2012a), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.
- FATF (2012b), "Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption - Assistance to Reporting Institutions", Financial Action Task Force FATF-OECD, Paris, June.
- Global Witness (2012), "Rigged? The Scramble for Africa's Oil, Gas and Minerals", London, January, www.cabinda.net/RIGGED%20The%20Scramble%20for%20Africa's%20oil,%20gas%20and%20minerals%20.pdf.
- Global Witness (2009), "A country for sale – How Cambodia's elite has captured the country's extractive industries", February, www.globalwitness.org/sites/default/files/library/country_for_sale_low_res_english.pdf.
- ICAC (2013), "Reducing the Opportunities and Incentives for Corruption in the State's Management of Coal Resources", Independent Commission against Corruption, New South Wales, October.
- Martini, M. (2014), "Local content policies and corruption in the oil and gas industry," U4 Expert Answer 2014:15, September.
- McMillan, J. (2005), "The Main Institution in the Country Is Corruption: Creating Transparency in Angola", CDDRL Working Papers Number 36, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Stanford Institute on International Studies, 7 February, www.cabinda.net/Corruption_transparency_Angola1_No36.pdf.
- Niekerk, P. and L. Peterson (2002), "Greasing the skids of corruption", Center for Public Integrity, November, www.publicintegrity.org/2002/11/04/5684/greasing-skids-corruption.
- OECD (2015), "Summary Report of the Fourth Meeting of the Policy Dialogue on Natural Resourcebased Development", 29-30 June 2015, OECD, Paris, www.oecd.org/dev/EN_SummaryReport_FourthMeetingofthePolicyDialogueonNaturalResource.pdf.
- OECD (2014a), "Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement", document prepared by

the Public Governance and Territorial Development Directorate for the Meeting of the Leading Practitioners in Procurement, 17-18 June 2014, at OECD Headquarters, Paris.

OECD (2014b), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203501-en>.

OECD (2012), *International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167513-en>.

OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflicts of Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.

OECD (2009a), "Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement - Helping governments to obtain best value for money", www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf.

OECD (2009b), "Typologies on the Role of Intermediaries in International Business Transactions", OECD Publishing, 9 October, www.oecd.org/daf/anti-bribery/43879503.pdf.

OECD (2008a), *Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027411-en>.

OECD (2008b), *The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055094-en>.

OECD (2004), *Managing Conflicts of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.

OECD (2001), *Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195608-en>.

Transparency International (2012), *Annual State of Corruption Report 2012 – A look at the mining sector in Zimbabwe – Gold, Diamonds and Platinum*, Transparency International Zimbabwe, Harare.

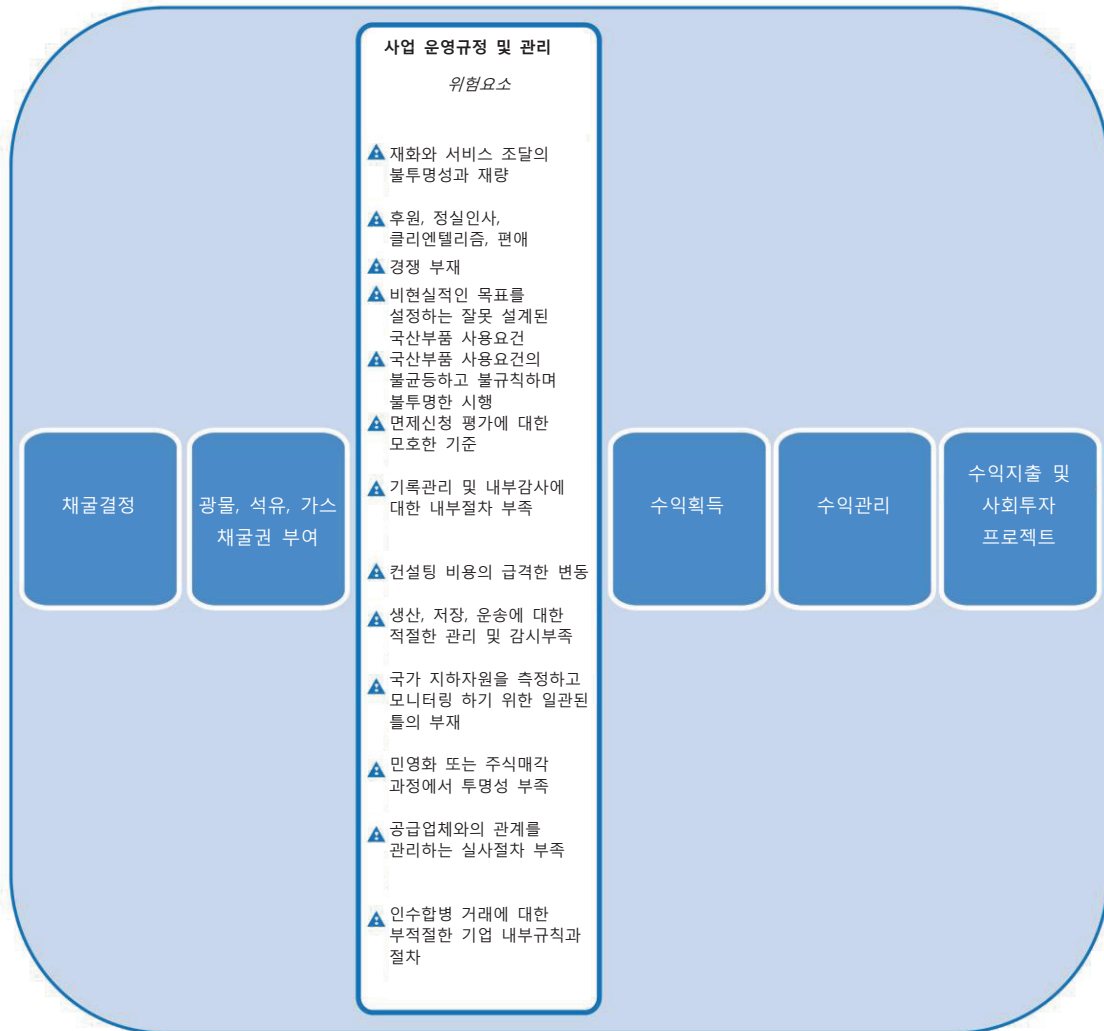
World Bank (2011), "The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It", *Stolen Asset Recovery Initiative*, The World Bank and United Nations Office on Drugs and Crime, Washington, DC.

World Bank (2007), *The Many Faces of Corruption – Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, edited by J.E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>.

4장: 사업 운영규정 및 관리에서의 부패위험

4장은 사업 운영규정 및 관리의 부패위험을 확인한다. 이러한 위험은 4가지 주요 영역 즉, i) 재화와 서비스 조달에서의 부패, ii) 규제포획 또는 위반, iii) 일상 업무수행에서의 부패, iv) 지분이나 특혜의 취득 또는 판매에서의 부패로 구분된다. 또한 본국 및 자원보유국 정부와 기업이 위험을 해결하기 위해 취할 수 있는 완화방안에 대해서도 자세히 설명한다.

그림 4.1. 사업 운영규정 및 관리에서의 부패위험



재화와 서비스 조달 과정에서의 부패

채굴부문의 재화와 서비스 조달은 주 계약업체가 현지 또는 해외 공급업체로부터 상품, 장비, 서비스를 취득하는 것을 의미한다. 주 계약업체는 채굴기업이 계약관계(예: 엔지니어링, 조달 및 건설, 유지보수 서비스 계약)를 맺은 법인(민간 또는 국영)이다. 재화와 서비스는 입찰과정이나 공급업체와 직접 협상을 통해 취득할 수 있다.

조달 과정은 특히 채굴 프로젝트의 운영 관리와 개발단계의 위험이 가장 높은 영역 중 하나로 여겨진다.

부패구조

부패구조에 입찰담합 관행, 공급업체 선정 시 부당한 편애, 국산부품 사용요건의 남용과 관련된 정실인사와 뇌물, 인프라 서비스 조달 시 잘못된 가격책정 관행과 관련된 뇌물, 지적 서비스 제공과 관련된 뇌물이 포함될 수 있다.

입찰담합

입찰담합(OECD, 2009)(또는 공동 입찰)은 “경쟁해야 하는 기업이 입찰과정을 통해 얻는 상품이나 서비스의 가격을 높이거나 품질을 낮추기 위해 비밀리에 공모하는” 행위이다. 조달과정에서의 입찰담합은 협력 업체가 지정된 낙찰자를 선정하기 위해 경쟁하지 않거나 의도적으로 부풀리거나 문제가 있는 입찰을 제출하기로 합의하는 경우가 포함된다. 그 대가로, 낙찰자는 다른 입찰자에게 담합의 결과로 얻은 계약 프리미엄의 일부를 지불하고 하청업체로 고용하거나 다음 입찰이나 다른 고가의 계약을 체결하게 할 수 있다. 마지막 사례는 순환입찰 방식이라고 한다.

이러한 공모행위에서 비롯된 부풀려진 입찰은 협력업체나 공무원에게 뇌물을 주는 뜻밖의 기회를 발생시킨다. 뇌물은 종종 커미션이나 판매가격 인상으로 위장된다.

그 외 입찰담합 구조로는 계약담당 공무원과 입찰자 간의 공모로 이루어지는 “로우볼링(lowballing)” 관행이 있다. 로우볼링에서 입찰자는 계약을 따내면 가격을 높인다는 조건으로 가장 낮은 입찰가를 제출하기로 공무원과 합의한다(World Bank, 2007). 계약 이후 변경과 수정이 가능하도록 합의하면 되기 때문이다. 서비스 혜택을 받는 국내 이용자의 수를 명시했던 천연가스의 배급 계약의 예에서 어떠한 설명도 없이 계약체결 후 2년 동안 규정이 수정된 경우가 바로 그 사례이다.¹

공급업체의 부당한 편애

장비, 상품, 서비스 조달을 위한 공급업체와의 직접 협상시 부패(예: 뇌물, 이해충돌, 편애)가 발생할 수 있다. 예를 들어 기업이 비시장(non-market) 영역에서 신뢰로 맺어진 오랜 협력 관계 등 여러 이유로 인해 특정 공급업체를 선호하는 경우나 긴밀한 정치적 유대관계를 갖는 현지 공급업체를 선정하도록 권고 받음으로써 정치포획 현상이 일어나게 되는 경우가 바로 이것이다.² 기업은 계약 재협상 또는 연장 시 이러한 부패위험에 노출될 수 있다.

국산부품 사용요건의 남용과 관련된 편애, 정실인사, 리베이트, 뇌물

채굴산업에 물품을 공급하는 계약이 페이퍼 컴퍼니 또는 위장회사에 주어지면 국산부품 사용요건이 남용될 수 있고, 비용상승과 프로젝트 시행 지연을 초래할 수 있다. 그러한 경우, 일반적으로 위장회사가 실제로 계약을 이행할 능력이 없고 유능한 해외 운영업체에 하도급을

줄 가능성이 높기 때문에 국산부품 사용요건을 준수하는 것처럼 보인다. 또는 국산부품 사용요건이 정치적 유착관계를 가진 현지기업에 유리하거나 주 계약업체와 공무원이 연루된 리베이트 전달과 위장에 사용될 수 있다. 기업은 공무원과 관련된 특정 현지기업과 계약하면 사업에 유리하게 작용할 수 있다는 “권고”를 받을 수 있다(World Bank, 2007). 또한 현지기업이 공무원에게 뇌물이나 리베이트를 제공하여 사전 자격심사 완료 공급업체 목록에 포함될 수 있는 위험도 있다(Martini, 2014).

인프라 서비스 조달에서 잘못된 가격책정과 관련된 뇌물

외국기업은 인프라 서비스 조달시 특정 부패위험에 노출될 수 있다. 파이프라인, 저장 또는 수송 터미널, 항구 등 채굴산업을 위한 수송 인프라는 자연적, 절대적 또는 반독점적인 특징을 갖는 경우가 많다. 부패위험 실무그룹 참석자가 공유한 구체적인 경험에 기반한 경험증거는 인프라 서비스에 대한 접근을 허용하거나 통제할 때 부패가 발생할 수 있음을 보여준다. 초기단계에서 회사는 정부와 협상하고 계약을 체결할 때 공무원에게 돈을 주라는 요청을 받을 수 있다. 경쟁의 결여는 뇌물 목적으로 부풀려질 수 있는 수수료 및 비용의 적절한 수준 등 사용조건 정의에서의 불투명성과 재량 문제로 이어진다. 추후 기업은 인프라 사용을 관리하는 공무원에게 추가로 뇌물 요청을 받을 수 있다(World Bank, 2007).

지적 서비스 조달 시 후원과 클리엔텔리즘

채굴기업은 지적 서비스 조달 과정에서 상업적 근거(가격, 기술, 역량) 대신 정치적 연합을 기반으로 현지 컨설턴트를 고용해야 할 때 후원과 클리엔텔리즘 위험에 노출될 수 있다.³

관련 당사자

입찰담합과 국산부품 사용요건의 남용과 관련하여, 조달과정 부패의 주요 당사자는 보통 주 계약업체와 하청업체이다. 보고된 많은 부패 사례에서 주 계약업체는 특히 석유와 가스부문의 국영기업이다. 주 계약업체가 외국 민간기업인 경우, 부패에 연루된 회사의 법인은 해당 국가에서 사업하는 자회사이다. 공공기관이 입찰과정에 개입하지 않는 경우에도(예: 주요 민간 사업자와 공급업체 간) 최종계약은 국영기업 임원과 같은 공무원의 유리한 권고에 의존할 수 있으며, 그 결과 입증된 역량이 제한적인 기업과 계약을 체결할 수 있다.

하청업체는 정부 공무원과 긴밀한 관계가 있는 현지 공급업체나 국영기업일 수 있다. 주 계약업체가 외국 민간기업인 경우, 상품이나 서비스 공급업체가 회사 또는 회사의 본국과 연결되어 있을 수 있다.

고위 공무원과 정치인도 연루될 수 있다. 언론이 보도한 석유와 가스부문의 서비스 조달에 대한 대규모 부패 스캔들의 경우 리베이트를 통해 정치인과 고위 공무원(장관, 주지사, 국회의원, 국영기업의 최고임원)이 개입하였다. 계약체결의 대가로 국영기업 최고임원은 선거자금을 지원하고 의회 투표권을 확보하기 위해 현지 계약업체와 서비스 제공자로부터 뇌물을 받아 정치인과 연립 여당의원에게 자금을 전달했다. 국영기업에 대한 뇌물수수

협약과 별개로 계약업체는 계약가격을 높이기 위해 카르텔을 형성한 혐의로 기소됐다.

인프라 조달의 경우, 부패관련자는 인프라 서비스 계약조건을 협상하는 공무원 또는 인프라 사용을 관리하는 공무원이 될 수 있다. 또한 조달 과정과 직접적인 연관이 없는 고위급 인사도 이러한 부패유형에 연루될 수 있다.

수단과 메커니즘

페이퍼 컴퍼니와 위장기업

국산부품 사용요건 준수를 회피(특히 국산부품 사용규칙에 “현지” 또는 “토착”이 실제로 의미하는 바가 분명히 정의되어 있지 않은 국가) 하기 위해 페이퍼 컴퍼니나 위장기업과 같은 특수한 목적을 가진 투자회사를 이용할 수 있다. 현지 파트너가 계약을 이행할 능력이 없는 경우에도 외국기업은 입찰과정에 참여하기 위해 이러한 회사를 고용하거나 의도적으로 설립할 수 있다.

페이퍼 컴퍼니와 위장기업은 주 계약업체와 공무원 또는 국영기업 임원 사이의 리베이트를 위장하기 위해서도 사용될 수 있다. 이전 장에서 이미 설명한 바와 같이 이러한 유형의 투자회사는 일반적으로 수익 소유권에 대한 불투명성 때문에 부패수익 은폐와 세탁에 특히 효율적일 수 있다(World Bank, 2007).

현지 공급업체 목록

국가의 법과 규정에 따라 주 계약업체는 정부에서 사전에 작성한 목록에서 공급업체를 선택해야 할 수 있다. 정부 지원 공급업체의 등록 자격기준이 반부패와 실사에 대한 회사의 기준보다 낮을 경우 계약업체가 부패위험에 노출될 수 있다.⁴

부패위험

재화와 서비스 조달의 불투명성과 재량

조달규칙이 분명하지 않고 투명성이 부족하면 의사결정에서 권력 남용의 여지가 생길 수 있다. 예를 들어, 부적절하고 모호하거나 의도적으로 배타적인 입찰자격 사전심사 기준은 특히 비-가격 평가기준(예: 평가기준을 명목상 점수로 전환하는 평가 시스템)에 대해 입찰 평가제도의 평가자에게 과도한 재량권을 부여할 수 있다.⁵

마찬가지로 법이 여러 주체의 역할과 책임을 분명히 규정하지 않거나 부문에 관련된 공무원이나 국영기업 임원에 대한 사적 이해와 이해충돌에 관한 정보공개 요건을 기술하지 않을 때 부패가 촉진될 수 있다.⁶ 국영기업에 대한 잠재적 이해충돌은 부문의 관리자와 규제자 역할 사이의 경계가 명확히 규정되지 않은 국영기업에서 발생할 수 있다. 예를 들어 산유국에서 국영 석유회사의 자회사가 국영기업이 감독하는 입찰과정에 참여한 사례가 있다(Global Witness, 2012).

입찰과정에 대한 독립적인 감시와 감독이 이루어지지 않는 경우 특히, 책임이 분권화된 경우에 또 다른 부패위험이 발생한다. 국영기업과 정부기관이 입법부에 제한된 보고를 하는

것은 조달과정의 청렴성 약화에 기여할 수 있다.

경우에 따라 공개적으로 널리 알려진 경쟁입찰의 부재, 국제 입찰자의 제한된 참여 또는 지나치게 관료적인 입찰과정은 경쟁을 제한하고 잠재적 입찰자가 경쟁을 포기하며 입증된 역량이 제한적인 회사에 차선적으로 계약이 할당될 수 있다.

좀더 구체적으로 말하면 인프라 조달과 관련된 위험요인에는 인프라 사용에 대한 관리뿐 아니라 인프라 사용관리에 대한 규칙의 투명성 부족(예: 비공식, 비공개 요금)도 포함된다.

공급업체와의 관계를 관리하는 실사절차 부족

민간부문의 경우, 계약할당, 성과감시, 부적절한 계약업체 선정규칙(예: 기술제안과 경제제안 입찰을 별도로 분리하지 않음) 등 자격심사 과정에서 역할과 의무가 적절히 구분되지 않아서 부패가 발생할 수 있다. 그리고 공급업체의 계약성과에 대한 감사와 감시가 불충분할 경우 위험이 악화될 수 있다.⁷

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
재화와 서비스 조달의 불투명성과 재량	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국산부품 사용 목표가 설정되면 목표가 부문의 요구와 사용 가능한 지역역량을 반영하는지 평가한다. • 공무원의 재량을 제한하기 위해 현지 공급업체 파악 또는 사전심사와 면제 부여에 대한 분명하고 구체적이며 객관적인 기준을 채택한다. • 기존의 국산부품 사용요건과 사전심사 기준에 관련된 모든 정보를 공개하고 쉽게 접근할 수 있게 한다. • 역할을 분명히 구분하고 이해충돌을 피하며 조달과정에서 공정한 경쟁을 보장하기 위해 국영기업의 상업적, 비상업적 역할을 신중히 정의하고 적절한 거버넌스 메커니즘을 수립한다(Heller, Mahdavi and Schreuder, 2014). • 인프라 사용에 대한 투명한 공공규칙과 요금을 설정한다(World Bank, 2007). • 인프라 거래를 공개적으로 밝힌다. <p>채굴기업/주 계약업체가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인프라 서비스와 같은 독점적 또는 반독점적 시장의 경우, 국제 벤치마킹이나 국제 파라미터 및 견적을 사용하여 수수료와 비용계산에 있어 정부의 투명성을 요구한다.⁸
공급업체와의 관계를 관리하는 실사절차 부족	<p>채굴기업/주 계약업체가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 부패위험을 밝힐 수 있는 정보(예: 비즈니스 구조, 소유권, 공무원 및 정부와 긴밀히 연결된 조직과의 정치적 연계, 다른 기본정보)를 수집하기 위해 상세한 공급업체 등록 시스템과 설문지를 만들어 지역 공급업체에 대한 실사를 실시한다.⁹ • 회사가 사전심사를 받은 공급업체에서 상품과 서비스를 조달해야 하는 경우, 제안을 하기 전에 회사의 내부관리 시스템과 이용 가능한 모범관행 지침에 따라 실사를 수행한다.¹⁰ 사전심사를 받은 공급업체가 예외사항을 제시하면, 시정조치를 취하거나 목록에서 해당 공급업체를 삭제할 수 있도록 관계 당국에 신고하는 메커니즘을 마련한다. 아무 조치도 취하지 않으면, 공급업체와의 관계중단을 고려한다. • 관련 정부당국, 상공회의소, 다른 비즈니스 조직, 개발기관 및 기타 관련 협회와 협력하여 특정 재화와 서비스를 공급하는 국내기업의 역량을 평가한다.¹¹ • 조달, 상업 및 기타 비상업적 관리방안을 시행한다(예: 경쟁입찰, 작업 승인에 대한 두 개의 서명, 변동사항에 대한 엄격한 규칙).¹²

규제포획과 위반

본 섹션은 채굴작업 규정과 관련된 부패위험을 다룰 것이다. 특히 부패행위가 규제포획과 위반 촉진을 목적으로 하는 사례를 살펴본다. 규제포획은 공익을 위해 설립된 규제기관이 규제대상 산업이나 부문을 지배하는 그룹의 이익을 증대시킬 때 일어난다. 부패행위는 규제 설계나 시행에 영향을 줄 수 있다. 규제위반과 관련된 부패는 현행법과 규정을 어기거나 무시하기 위한 부패형태이다.

부패구조

국산부품 사용요건 시행과 관련한 부패

현지 합작투자 파트너 선정: 일부 국가에서 국제기업은 자격이나 허가를 얻기 위해 현지 파트너와 합작투자를 설립해야 한다. 그러한 경우 현지 기업을 찾기 위한 분명한 규칙이 없거나 정부 재량으로 지역 파트너를 찾게 하는 것은 일부 위험을 야기한다. 예를 들어, 궁극적인 수혜자가 공무원이거나 심지어 해당 공무원이 거래에 관여하는 정부대표인 경우 부패가 발생할 수 있다

현지 직원 채용: 현지인 고용규정은 특히 보수가 적거나 양질의 고용 기회가 낮은 노동시장일수록 족벌주의와 정실인사의 대상이 될 수 있다. 문헌은 국산부품 사용정책이 남용되는 경우와 자격 대신 가족관계, 당파관계, 민족성을 기반으로 고용되는 사례를 강조했다(Oxford Policy Management, 2012).

국산부품 사용의무 시행에서 규제포획과 재량: 국산부품 사용정책 시행을 담당하는 공무원의 재량이 투명성 결여와 더해지면 국산부품 사용규칙이 제대로 시행되지 않게 한다.

일부 사례에서 국제 석유회사는 “특히 지방정부 수준에서 국산부품 사용시행이 불균등하고 불규칙하며 불투명하다”고 불만을 토로한다(Martini, 2014). 실무그룹 참석자는 실용적이지 않거나 비현실적인 요건이 기업이 적용 가능한 법 제도 하에 면제를 얻거나 국산부품 사용 규정준수에 대한 보상으로 세금우대나 보조금을 협상하는 식의 왜곡된 인센티브를 제공한다고 지적했다.

마지막으로 면제신청 평가에서 공무원 재량은 부패에 대한 인센티브를 제공할 수 있다. 예를 들어, 한 국가의 법은 장관에게 회사나 프로젝트에 대한 국산부품 사용의무를 면제할 수 있는 권한을 부여한다. 면제신청 평가기준이 공개되지 않거나 객관적이고 투명한 방식으로 적용되지 않으면 그러한 관행은 부패에 매우 취약할 수 있다(Martini, 2014).

통관 규칙위반에 관련된 부패

통관 규칙위반에 관련된 부패는 신속한 통관처리, 검사생략 또는 검사 결과에 영향력 행사, 문서상 오류 무시, 세관규정 미준수, 관세감면 또는 관세 분쟁해결 목적을 가질 수 있다. 수출 또는 수입금지나 제약을 피하거나 수출 전 특정제품 전환요건을 준수하지 않기 위해

세관 공무원에 대한 뇌물성환불(kickbacks)도 제공할 수 있다.

Trace 데이터베이스의 사례 중 13건은 통관절차 위반과 관련된 부패를 나타낸다. 그 중 3건의 사례에서 세관당국에 부적절한 지불을 통해 작은 서류상의 실수에도 불구하고 세관을 통과하여 회사에 필요한 물품을 수입하는데 상당한 지연을 막을 수 있었다. 한 사례에서는 기업이 세관 담당자에게 뇌물을 주고 경쟁사 직원의 입국을 막았다. 이후 자사직원의 입국과 취업비자 처리를 위해 뇌물을 제공했다. 또 다른 사례에서는 뇌물이 세관분쟁의 유리한 해결, 관세 및 벌금 회피 또는 축소, 특별 수입허가 또는 허가연장(예: 임시 수입허가)에 관해 세관규정 우회의 대가로 제공된 경우도 있다.

노동 및 이민규칙 위반과 관련된 부패

마찬가지로 노동 및 이민규칙 위반과 관련된 부패는 이민비자와 취업 허가 및 승인을 신속히 처리하거나 분쟁해결을 위한 것일 수 있다. Trace 데이터베이스는 이민담당 공무원에 부적절한 돈을 주고 이민비자와 취업 허가서 발급을 용이하게 한 세 사례를 보고한다. 적어도 두 사례에서 뇌물수수는 재량권 남용과 이민담당 공무원의 부당이익 및 횡령시도로 이어졌다.

한 가지 특정 사례의 경우 기업과 국가 세무당국 사이에 합의가 이루어졌다. 회사는 노동 및 이민규칙 위반에 대한 수수료와 벌금을 냈고, 나중에 공무원이 이를 횡령했다.

또 다른 사례는 내부자 거래 관행과 관련이 있었다. 이민담당 공무원이 일방적으로 기업의 경쟁사를 조사하기 시작했고, 회사에 기밀정보를 제공하고 경쟁업체가 진입하기 어렵게 만들었다.

환경규정 위반과 관련된 부패

환경규정 위반과 관련된 부패는 현행법을 우회하고 필요한 운영허가를 얻기 위해 행정절차를 가속화하거나 (예: 환경평가 등) 벌금을 피하고 분쟁에서 유리한 결과를 얻기 위한 것일 수 있다. 부패는 뇌물, 기업의 영향력 행사에 의한 거래 또는 공무원의 부당이익 형태로 나타날 수 있다.¹³

문헌은 토착사회와 기업이 대립하는 현재 진행 중인 사례로 토착민에게 심각한 영향을 미치는 지역수로를 오염시킨 혐의로 기소된 외국 석유회사 사례를 언급한다. 회사에 의한 영향력 행사와 위증의 대가로 자원보유국 판사가 뇌물을 받은 사례가 보고되었다.

또 다른 사례는 발전소 시행승인과 관련하여 에너지부 공무원이 회사를 상대로 돈을 갈취한 사례이다. 회사에서 제기한 불만신고에 따르면 회사가 뇌물공여를 거부하자 공무원은 프로젝트를 방해하려고 했다.¹⁴ 다른 나라에서는 공무원이 환경규정의 위반여부와 관계 없이 추가수익을 내기 위해 임의대로 회사에 벌금을 부과했다.¹⁵

마지막으로 부패는 현장 운영에 따라 발생하는 환경책임을 평가하는 동안 일어날 수 있다. 환경책임을 확인하는 담당 공무원의 높은 수준의 재량권이 투자 또는 운영비용을 결정할

것이다. 특히 운영회사 대표와의 공모는 공무원이 환경책임과 운영 관련 비용을 과소평가하도록 할 수 있다.¹⁶

운영상 행정 허가부여와 관련된 부패

채굴 프로젝트의 복잡성을 감안할 때, 기업이 사업을 위해 허가를 받아야 하는 몇 가지 경우가 있다. 작업허가와 통관 외에도 보건 및 환경 허가, 보안, 품질관리, 운영보증(공장, 저장, 시추), 지역사회 발전도 필요하며, 부패(뇌물, 영향력 행사, 부당이득)는 필요한 허가의 발급절차를 가속화하거나 피하기 위해 발생할 수 있다.¹⁷

또한 허가의 유효성 확인을 위해 주기적인 통제를 시행할 때 게이트키퍼와 부패가 일어날 수 있다. 통제는 공무원이 직접 수행하거나 공인된 제3자(전문 기업/컨설턴트)가 수행할 수 있다. 부패는 조사관이 위반 사항을 보고하지 않게 하고 벌금을 피하거나 분쟁해결에서 유리한 대우를 받게끔 할 수 있다. 일부 관할권에서 광산회사는 특히 외진 지역의 경우 정부자원과 역량제약으로 인해 교통편, 숙박, 접대의 형태로 공무원에게 상당한 혜택을 제공하지 않으면 법에서 요구한 대로 현장과 시설을 검사하는 과정에서 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 유형의 물류지원이 그 자체로 부패를 의미하는 것은 아니지만 유리한 검사 보고서를 대가로 부패기회를 제공할 수 있다.

관련 당사자

국산부품 사용규칙 시행과 관련된 부패사례의 경우, 부패 관련자는 국영기업이나 정부부처의 공무원, 지방당국과 지역사회 대표, 외국기업의 자회사 또는 현지 공급업체의 임원을 비롯한 민간 당사자가 될 수 있다.

일부 국가의 국영기업, 특히 국영 석유기업은 규제포획 또는 국산부품 사용규칙 위반에서 비롯된 행정부패의 중심이 될 수 있다. 이는 기업이 법적으로, 혹은 사실상 생산자와 부문의 규제자라는 이중역할을 수행하기 때문일 수 있다. 이러한 일이 일어나는 경우, 국영 석유회사는 일반적으로 결함을 보완하거나 공식 규제기관의 약한 역량을 보상하고 있다(World Bank, 2007).

통관이나 비자, 취업 허가서 발급에서의 부패는 일반적으로 세관 및 이민담당 공무원이 관련되지만 정부부처 공무원도 신속한 승인을 위해 뇌물을 받을 수 있다.

통관과 비자 또는 취업 허가서 발급의 경우, 회사는 일상적인 활동의 행정처리를 용이하게 하기 위해 고용되는 독립 중개인 또는 컨설팅 회사와 같은 중개인에 의존할 수 있다(예: 장비 및 자재의 정기선적 통관, 임시 수입 허가, 비자, 취업 허가서 발급, 연장, 갱신 등).

부패규모에 따라 환경규정 위반과 관련된 부패는 행정부와 사법부의 고위직 또는 정부 감사관과 입법준수를 확인하거나 회사의 운영허가를 내주는 행정 담당자가 연루될 수 있다.

민간부문의 주니어 기업은 짧은 운영시간, 낮은 평판위험, 움직이기 쉽고 유연한 특성, 제한된 내부통제 기능, 번덕스러운 벤처자금을 위한 의존 때문에 규제위반 관련 부패행위에 참여할 가능성이 높다. 대기업보다 조사받을 가능성이 낮은 주니어 기업은 허용된 기업윤리 기준보다 낮게 운영될 수 있다. 또한, 수익에 비해 금융자본 의존도가 높기 때문에 단기

전망을 유지하고 수익율이 가장 높은 고위험 영역에 투자하며, 약한 제도 및 규제환경에서 운영된다(Dougherty, 2015).

수단과 메커니즘

중개인은 상기에 설명한 부패구조의 당사자거나 뇌물 위장의 수단으로 사용될 수 있다. 예를 들어, Trace Compendium 데이터베이스의 한 사례는 비자처리와 승인을 담당하는 이민 공무원이 뇌물을 은폐하기 위해 중개 이민 컨설팅 기업을 설립하였다고 한다. 다른 사례에서 기업은 비자 서비스를 제공할 수 있는 자격이 없지만 비자발급을 담당하는 고위 공무원과 긴밀한 관계가 있는 컨설턴트를 고용했다. 이러한 사례에서 부적절한 돈은 “컨설팅 비용”과 같은 애매한 용어를 사용하여 청구서에 위장되고 회사의 회계기록에 잘못 기록된다.

부패위험

국산부품 사용규칙의 설계 및 시행과 관련된 위험

잘못 설계된(예: 비현실적인 목표설정, 면제신청에 대한 모호한 역할과 책임 또는 평가기준 적용) 국산부품 사용규칙은 기업으로 하여금 해당 규칙을 우회하거나 특혜를 얻기 위해 부패행위를 사용하도록 촉구할 수 있다. 이러한 규칙은 또한 편애와 이해충돌 위험 때문에 정치적 재량과 규칙 해석 및 시행에서의 투명성 부족을 조장할 수 있다.

또한 국제 사업자 기준과 비교하여 정부가 후원하는 공급업체 등록부의 기준이 느슨하거나 낮기 때문에 부패가 발생할 수 있다.

민간부문의 경우, 부패위험에 기업이 요구하는 관리기준과 정부가 규정한 국산부품 사용요건 간에 차이가 나는 경우.¹⁸ 와 국산부품 사용 요건의 효과적인 시행과 준수를 위한 내부절차가 불분명하거나 부적절한 경우가 포함될 수 있다.¹⁹

행정허가 및 통관절차와 관련된 위험

집행담당 공무원의 해석범위가 너무 넓은 잘못 설계되고 느슨하거나 불명확한 절차로 인해 허가 및 통관절차에서 부패가 발생할 수 있다. Trace Compendium 데이터베이스에 인용된 한 사례에서 회사는 단기 작업자에 대한 노동 및 이민허가 절차가 법에 명확히 규정되지 않아서 공무원의 권력 남용이 기업을 취약하게 만든다고 주장했다.

규제절차의 경우 검사와 평가, 허가, 감시 및 통제기능이 제대로 분리되지 않으면 부패 가능성이 높아질 수 있다.

허가(예: 환경, 보건 및 안전검사, 세관검사) 전에 수행되는 검사는 일관성 부족, 자의성, 불투명성으로 인해 부패 가능성을 높일 수 있다.²⁰ 부패위험은 또한 과도한 관료주의에서 발생할 수 있으며 이는 수입허가, 비자, 작업허가에 대한 부당한 처리와 승인지연을 초래한다. 마지막으로 부패에 노출된 공무원(예: 검사관, 세관 또는 이민담당 공무원)에 대한 보호장치(반부패 규정준수 교육, 정기 순환인사) 결여가 특히 우려된다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
국산부품 사용 규칙의 설계 및 시행과 관련된 위험	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 채굴 프로젝트의 가치사슬에 현지인력이 참여할 수 있는 현실적인 전략을 고안하기 위해 채굴산업과 협력하여 부문의 요구와 지역경제의 역량을 종합적으로 평가한다(OECD, 2016). • 국산부품 사용규정이 존재하는 경우, 현지 인력고용과 면제신청의 평가 및 승인에 대한 객관적인 기준을 세워 투명한 시행을 보장하고 공무원의 재량을 줄인다. • 인증제도 또는 객관적이고 공개적인 평가기준에 따라 정부후원 공급업체 등록부를 마련한다. 그리고 반부패법과 정책을 준수하지 않는 경우 위반의 심각성에 따라 일정기간 동안 등록부에서 현지기업을 배제하는 메커니즘을 보장한다.
행정허가 및 통관절차와 관련된 위험	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 세관 및 이민당국의 최고 수준에서 리더십과 헌신을 보여준다(Revised Arusha Declaration, 2003). • 세관 및 이민 법, 규정, 절차, 행정 가이드라인을 공개하고, 쉽게 접근할 수 있게 하며, 균일하고 일관된 방식으로 적용한다(Revised Arusha Declaration, 2003). • 재량을 줄이기 위해 세관(Revised Arusha Declaration, 2003) 및 이민 절차의 전체 운영체제를 간소화하고 합리화한다. 예를 들어 통관과정에 대해서는 관세율의 조화, 표준규칙에 대한 예외 최소화, 불필요한 행정 요건 제거, 통관절차에 관여하는 세관 공무원의 수 감소, 상품분류에 대한 명확한 규정과 투명한 통관 요건 제공, 통관에 제공할 문서의 수와 종류 감소가 포함될 수 있다(World Bank, 2007). • 정기적인 순환보직을 통해 세관 또는 이민담당 공무원의 부서와 업무를 변경하며 적절한 반부패 교육을 제공한다. (World Bank, 2007) • 세관 공무원과 수입업체나 그 대리인 또는 이민 공무원과 비자 신청자 간의 직접대면의 필요성과 재량권 행사를 줄이기 위해 가능하면 절차를 자동화하고 전산화한다.²¹ • 내부점검 프로그램, 내외부 감사와 조사, 기소제도와 같은 세관 및 이민 절차를 적절히 감시하고 관리할 수 있는 메커니즘을 시행한다. (Revised Arusha Declaration, 2003) • 반부패 전략의 성과를 평가하고 동향을 강조하며 문제영역 식별을 위해 주기적인 인식 설문조사 또는 세관이나 이민 공무원과 민간부문 대표 사이의 일상적인 협의를 통해 민간부문의 피드백을 요청한다. (World Bank, 2007) <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 특히 서비스 제공업체(비자 또는 다른 허가취득을 지원하는 업체, 세관 중개인, 운송업체)를 위한 현지 인력과 공급업체 선정을 실시한다). • 모기업이 자회사 활동을 관리하고 감독할 것을 요구한다. 여기에는 가장 중요한 거래수행에 대한 모기업의 공식승인이 포함될 수 있다. (World Bank, 2007)

일상 업무수행에서의 부패

본 섹션은 채굴 프로젝트의 여러 단계(예: 생산, 전환, 분배, 이송, 마케팅)에서 일상 업무수행과 관련된 부패위험을 다룬다. 추가로 설명할 부패구조에는 감사 보고 시 조작과 문서위조와 관련된 부패, 불법 자원채굴 활동, 자원 절도에 관련된 부패, 보안 또는 운영 연속성을 위협하여 얻은 부당이득, 간첩활동과 관련된 부패가 포함된다.

부패구조

기록보관 또는 감사 보고의 조작 및 문서위조

부패와 뇌물은 감사 보고 상황에서 조작과 문서위조로 촉진될 수 있다. Trace Compendium 데이터베이스는 외국기업과 국영기업 간 계약 상황에서의 부패사례를 보고한다. 회사는 프로젝트에 대한 모든 운영 및 재정관리를 맡았고, 파이프라인을 사용하여 회수한 석유를 이송하기 때문에 국영기업에 사용료를 내야 했다. 국영기업은 석유와 가스 회수 과정에서 발생한 특정 비용을 회사에 상환한다. 파이프라인을 통해 이송된 석유량, 파이프라인 수수료, 회사가 상환 가능한 월별 운영비용 계산문서를 바탕으로 월별 송장을 제출하면 상환이

이루어졌다. 국영기업은 비용이 적절히 청구되었는지 여부를 결정하기 위해 매년 독립 감사관에게 일을 맡겼다. 감사관의 보고서를 검토하고, 논의한 다음 감사관, 회사, 국영기업 사이에서 결론을 내렸다. 이러한 검토 과정에서 회사는 유리한 감사 보고서를 받고, 계약의 회수비용을 증가시키며, 회사의 세금의무를 줄이기 위해 부적절한 돈을 지불한 것으로 추정된다.

컨설팅 비용이 의심스럽게 변화하면 뇌물수수를 의심해 볼 수 있다. 한 사례에서 고위 재무 책임자가 지사의 컨설팅 비용을 포함한 계약 인건비가 인상된 것을 알아챘을 때 모기업의 경영진은 부적절한 돈을 발견할 수 있었다. 그러나 재무 담당자가 현지 회계 감사관의 설명을 받아들여 추가조사를 하지 않았기 때문에 본 문제는 완전히 조사되지 않았다. 그 결과, 다음 해까지 부적절한 돈은 발견되지 않았다. 연간 예산편성 과정의 일환으로 회사의 경영진이 지사의 이윤이 줄어든 것을 알아채고 조사를 했다. 리베이트 사건을 알게 된 후 회사의 경영진은 모기업의 감사 위원회에 문제를 보고했다.

불법 자원채굴과 관련된 부패

비공식적인 소규모 영세 채광(ELLA, 2012)²²은 특히 부패위험에 노출되어 있으며, 갈등, 정치적 불안정, 마약밀수와 같은 범죄 활동과도 관련 있는 경우가 있다. 부패는 사기, 뇌물, 절도뿐 아니라 착취 또는 부당이득의 형태로 나타날 수 있다. 금 밀수와 탈세뿐 아니라 국제 거래가 포함된, 비공식적 영세한 소규모 광업의 돈세탁 메커니즘에 대한 몇 가지 증거가 나타났다. 예를 들어, 한 금 생산 국가에서 불법채굴한 금이 이웃국가의 합법적인 금 부문을 통해 세탁된다(Global Witness, 2013). 또 다른 사례는 마약 밀수범이 비공식인 광업활동을 하는 지역의 지방정부 공무원과 가상거래를 통해 불법자금을 세탁하는 방법을 보여준다. 마약 밀수범은 마약 밀수수익으로 해외에서金を 수입하여 지방정부 공무원에게 분배한다. 지방 공무원은 금을 지역생산물로 신고한 뒤 중앙은행에 금을 전달하고 로열티를 받아 마약 밀수범과 나눠 갖는다(ELLA, 2012).

자원 절도 등을 통한 뇌물과 공공 자원 및 자산의 유용

석유절도는 대규모로 이루어지는 특정 석유 생산국의 주요 관심사이며, 석유수익을 심각하게 침해하고 줄어들게 한다. 게다가 다른 범죄활동과 자주 연계된다. 자원 절도에 따른 공공자산 유용은 좀도독질, 불법적 지역 정제부터 필드에서의 대규모 불법 병커링 또는 수출 터미널에서의 절도에 이르기까지 다양하다(Katsouris 및 Sayne, 2013) 자원절도는 일반적으로 생산량을 감독하고 감시하는 공무원에게 뇌물을 제공하여 발생한다. 하지만 절도는 불법 석유수출로 이익을 얻는 엘리트에 의해서도 일어날 수 있다.

대규모 석유절도는 이라크에서 UN 석유식량교환계획 프로그램이 부과한 석유 거래제한이라는 특정 상황에서 종종 보고되었다. 광범위한 국제제재에도 불구하고 인도적인 목적으로 이라크가 석유를 팔 수 있도록 하기 위해 프로그램이 만들어졌다. 석유절도는 또한 지방공무원이 자신의 이익을 위해 자원을 유용하는 시스템으로도 사용될 수 있다.

보안 또는 운영 연속성을 위협하여 얻는 부당이득

Trace Compendium 데이터 베이스의 세 가지 사례는 지역사회와의 갈등과 관련된 뇌물공여다. 회사는 운영을 보고하고 방어하며, 사회불안을 관리하고, 안정적인 사업환경 유지에 도움을 준 대가로 뇌물을 제공했다.

뇌물은 또한 국가에서 사업을 유지하는 대가로, 혹은 채굴작업의 지연 또는 중단 위협이나 부당이득 요구에 대응하여 발생할 수 있다. 정부 공무원의 부당이득과 관련된 한 사례에서, 기업은 정부와의 사업을 유지하고 유리한 세제혜택을 받기 위해 거짓서류와 현금을 내야 했다.

두 번째 사례에서는 국가의 법을 준수하지 않은 자회사에 대한 위협과 부당이득 시도가 있었다. 회사는 국외거주 근로자가 입국하기 전에 이민서류를 받아야 했다. 이민담당 공무원은 감사를 실시했고 회사의 국외거주 근로자가 적절한 이민서류 없이 일하고 있다고 주장했다. 회사가 과태료를 지불하지 않으면 벌금, 징역, 국외거주 근로자의 강제추방이라는 불이익이 가해질 수 있다는 위협은 받은 후 자회사 직원은 개인자금을 사용하여 해당 공무원에게 돈을 주는 것을 모기업의 고위 경영진으로부터 승인을 받았다. 그 후 모기업은 직원에게 보상을 했고 비용을 비자 벌금과 직원의 향후 보너스에 대한 선지급으로 반영했다. 나중에 모기업에서 발생한 비용은 부당이득 요구에 대한 대응으로 이루어진 뇌물이 아닌 회사의 부정확한 지불 기록으로 여겼다.

데이터베이스는 국영기업(SOE)에 대한 송장 제출을 포함하여 일상업무를 지원하기 위해 외국기업이 고용한 컨설턴트를 국영기업의 공무원이 위협한 세 번째 사례를 보고한다. SOE 직원은 컨설턴트가 리베이트 계획에 참여하는 것을 거절하면 회사의 업무를 중단시키거나 지연시킬 것이라고 위협했다. 이는 컨설턴트가 회사에 서비스 비용을 과다하게 청구하고 SOE 직원에게 리베이트를 제공하는 계획이었다. 대신 회사는 추가 컨설팅 비용을 충당하기 위해 "손실 장비시간"으로 정당화된 SOE에 부풀려진 송장을 제출한다.

산업 운영의 간섭활동과 관련된 뇌물

Trace Compendium 데이터베이스의 한 사례에서 외국 광산기업과 4명의 직원이 산업 활동에 대한 기밀정보와 영업기밀을 얻는 대가로 주요 현지산업 임원에게 뇌물을 제공한 혐의로 기소되었다. 언론보도에 따르면 정치적, 상업적 이해관계가 사례의 중심에 있었고 외국기업 직원의 체포는 외국기업이 국영기업 중 한 곳과 투자거래를 취소한 결정과 관련이 있을 수 있다. 사건을 조사하기 전에 외국기업은 가격을 조작하고 국가의 광산업에 피해를 주기 위해 다른 외국기업과 카르텔을 형성했다는 비난을 계속 받아왔다.

관련 당사자

소규모 영세 채광(ASM)의 경우 불법 자원채굴과 관련된 부패는 i) 채굴활동 규제법을 준수하지 않을 수 있는 ASM 채굴업자, ii) 대규모 광업(LSM) 회사, 국영기업, 치안부대, 민병대 또는 지역사회와 같은 불법채굴 자원의 고객과 구매자, iii) 중앙 및 지방직 공무원이 포함될 수 있는 감독당국 등 다양한 이해관계자가 포함될 수 있다. 지방 공무원과 경찰은 뇌물의 대가로 불법 채굴활동을 눈감아 주거나 합법적인 권리 보유자의 권리를 빼앗을 수

있다. 정반대로 수익의 일부를 적극적으로 갈취할 수도 있다(Resosudarmo, 2005). 국가 차원에서 고위 공무원과 고위 육군장교도 ASM 활동에 가담할 수 있으며, 이는 영세광업 규제나 경제적으로 중요한 부문의 형식화를 돕는 인센티브나 의지가 거의 없는 이유를 어느 정도 설명한다. 문헌에 따르면 불법 광업활동에 종사하는 고위 공무원이 연루된 비공식적 광업부문에서 대규모 뇌물수수자가 있었다. 한 국가에서는 정치인, 경찰이 조직적이고 복잡한 부패 네트워크에 참여하는 불법 금 파트너 사이에 연합체를 형성하여 이러한 관행을 제도화하였다(Transparency International, 2012). 또 다른 사례에서는 고위 공무원이 금 거래에 깊이 관여하고 금 채굴이 금지된 지역에서 금 수출기업을 운영했다는 사실이 밝혀지면서 부패 스캔들이 드러났다.

문헌은 분쟁지역에서 활동하는 불법 무장단체의 자금 공급에 불법 채굴활동이 중요한 역할을 한다고 지적한다. 불법 무장단체는 광산지역을 통제하고 영세 채굴업자와 지역 광업 커뮤니티에 상당한 세금을 요구함으로써 자원채굴과 거래에서 수익을 얻을 수 있다. 경우에 따라, 영세 채굴업자로부터 생산량의 일부를 압수하여 스스로 판매할 수도 있다(Global Witness, 2013).

석유절도의 경우, 관련 당사자는 소규모 줌도독질과 지역정제 또는 불법거래 등 계획 유형에 따라 다르다. 첫 번째 석유절도 사례에는 주로 지역수준의 행위자(공무원, 치안부대, 지역사회)가 연루된다. 석유절도의 두 번째 유형, 즉 불법 석유거래는 보통 정부와 군대의 고위 관료, 고위 정치인 또는 생산과 수출량을 측정하는 규제기관과 같은 고위직을 필요로 한다. 절도 계획의 민간 당사자에는 수출 터미널에서 원유 초과분을 적극적으로 이송하거나 불법연료 세탁을 눈감아 주는 국제 석유기업뿐 아니라 국내외 네트워크 또는 상품 거래자를 통해 활동하며 연줄이 좋은 "중요 인물(big men)"이 포함된다(Global Initiative Against Transnational Organised Crime, 2015).

특정 국가에서 대규모 석유절도는 국내외 네트워크와 관련된 정교하고 잘 조직된 범죄 산업을 구축한다. 이러한 네트워크는 주로 해군과 정부의 부패한 공무원으로 구성되며 불법 공급망에서 활동하고 불법으로 모든 행위자에게 과세하는 보호 "조합"의 형태로 기능할 수 있다(Katsouris 및 Sayne, 2013).

UN 석유식량교환계획 프로그램의 특정 사례에서 절도 당사자에는 정치인, 고위 관료 외에도 적재된 석유량을 허가, 관리, 확인하는 하위 공무원도 포함되었다. 예를 들어 보고된 한 가지 사례에서 절도를 막기 위해 임명된 독립적인 수량관리 전문가는 정부 공무원으로부터 운영수익의 2%를 리베이트로 받는 대가로 무단 석유적재를 눈감아 주기로 합의했다(World Bank, 2007).

운영 및 시설보안과 관련된 부패에는 일반적으로 지방 공무원이 포함된다. 예를 들어, 자원채굴 사업장 인근 마을의 시장, 지역사회의 지도자 또는 지역 치안부대는 정부의 공식 허가 없이 회사의 시설보안을 보장하는 대가로 뇌물을 받을 수 있다.

회사운영에 대한 위협과 압박에 의한 부당이득의 경우, 부패 교사자는 일반적으로 국가 또는 지방당국의 하위직 공무원이다. 상기 언급한 사례 중 하나에서는 회사 몰래 국영기업 직원과 컨설턴트만 관여했지만 일반적으로 회사직원이 관련되어 있다.

수단과 메커니즘

석유절도를 가능하게 하는 수단과 메커니즘에는 과소신고, 생산량 전환뿐만 아니라, 유정 또는 파이프라인을 통해 석유를 약탈하는 보다 직접적인 수단이 포함된다. 훔친 석유는 종종 UN 석유식량교환계획 프로그램의 사례처럼 합법적으로 석유를 운송하는 화물에 추가된다.

부패위험

조작 및 문서위조와 관련된 위험

공공 및 민간부문의 경우, 조작 및 문서위조와 관련된 위험은 내부관리 절차에 문제가 있고 기록관리와 감시가 제대로 이루어지지 않아서 발생할 수 있다.

특히 기업의 경우 모기업이 내부 재무관리를 철저히 수행하지 않으면 이러한 관행은 자회사로 확대되고 부패를 활성화할 수 있다.

불법 자원채굴과 관련된 위험

첫째, 불법 자원채굴과 관련된 부패는 비공식적인 소규모 영세 채굴부문의 규정이 누락되고 불완전하며 너무 복잡하거나 약하게 시행되는 경우에 일어날 수 있다. 또한 광물 등록제도가 낙후되고 채굴 소유권에 대한 접근이 제한적이거나 국가 지하자원의 범위를 결정하고 모니터링 하기 위한 일관된 체계가 없기 때문에 부문의 불투명성이 강화될 수 있다.

또한 많은 경우 광물채굴은 석유와 가스의 경우처럼 많은 장비와 투자가 필요하지 않아 불법채굴과 수출을 조장한다(OECD, 2012).

마지막으로, 불법 자원채굴과 부패는 갈등, 정치적 불안정, 마약밀수와 같은 범죄 상황에서 활성화되는 경향이 있으며, 이는 국가의 적발 및 방지역량을 요구한다.

자원 절도와 관련된 위험

자원 절도와 관련된 위험에는 생산된 석유량 검사의 약점과 결함뿐 아니라 정부와 민간부문²³의 석유 생산, 저장, 운송에 대한 적절한 관리와 계량역량 부족이 포함된다.

부당이득 관행과 관련된 위험

특히 지역수준(지역 엘리트 또는 치안부대)에서의 권력 남용, 지방당국에 대한 중앙정부의 불충분한 관리는 부패와 부당이득을 더욱 심화할 수 있다.

민간부문의 경우 부당이득을 조장하는 위험요소에 부당한 요구 대처와 급행료를 금지하는 내부절차가 없고, 중개인과 컨설턴트의 배경에 대한 실사를 하지 않으며, 부당이득에 대한 노출과 취약성을 피할 수 있도록 중개인이나 컨설턴트에게 반부패 준수 교육을 제공하지 않는 것이 포함된다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
조작 및 문서 위조와 관련된 위험	<p>자원보유국 정부와 기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 기록보관과 재무관리에 대한 분명한 내부절차를 설계하고 시행한다. <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 모기업이 모든 자회사의 재무를 관리하도록 보장한다.
불법적인 자원채굴과 관련된 위험	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 소규모 영세 채굴부문을 규제한다. 비공식 채굴업자가 광업을 위한 땅을 합법적으로 취득할 수 있도록 금융지원을 용이하게 한다. 영세 채굴업을 위한 표준과 인증 시스템을 개발한다. 종합적이고 체계적인 광물자원 및 광업 소유권 정보를 제공하고, 공개 등록부에서 접근할 수 있게 한다. 합법적으로 사업하는 채굴업자에게 인센티브를 제공한다. <p>원자재 거래와 관련된 기업의 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 지급액과 수익 소유권에 대한 투명성 제고 노력과 규제개혁을 지원한다.²⁴ <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 분쟁 지역과 고위험 지역 광물을 확보할 때, 분쟁 및 고위험 지역광물의 책임 있는 공급망에 대한 OECD 실사지침에 따라 실사를 수행한다. (OECD, 2016) 소규모 영세 채굴업자와의 관계를 관리하는 분명한 규칙과 절차를 채택한다.
자원 절도와 관련된 위험	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 섹션 V(수익 획득에서의 부패)에서 권고하는 원자재 거래 부패에 대한 권장 완화방안을 참조한다. 좀더 구체적으로 파이프라인, 수송 시스템, 수출 터미널에서 생산량의 계량, 모니터링, 조정이 가능하도록 강력한 메커니즘을 마련한다. <p>원자재 거래에 관련된 기업의 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 위험에 기반한 공급망 실사를 수행하도록 원자재 거래 회사에 요구한다(Katsouris 및 Sayne, 2013). 지급액과 수익 소유권에 대한 투명성 제고 노력과 규제개혁을 지원한다. <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 석유 생산, 저장, 운송에 대한 적절한 관리 및 계량 시스템을 시행하기 위해 자원보유국 정부와 협력한다.
부당이득 관행과 관련된 위험	<p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 내부 규정준수 절차에 부당이득 관행과 급행료를 포함시키고 직원과 중개인이 이러한 상황을 처리할 수 있도록 적절한 교육을 제공한다.

지분이나 특혜의 취득 또는 판매에서의 부패

부패구조

국영기업의 민영화 또는 지분취득, 공공 또는 민간 투자자에 의한 민간기업의 지분취득, 특혜 취득 또는 판매는 뇌물, 이해충돌, 정치포획, 편애, 클리엔텔리즘 위험으로 오염될 수 있다. 입찰과정을 통해 지분을 매각하는 경우, 그 과정은 공모행위로 훼손될 수 있다(Collier 및 Venables, 2011).

특혜취득 또는 판매와 관련된 부패(“이권추구 및 재판매”)

한 사례에서 특혜 자산은 초기에 고위 정치인의 친구가 소유한 역외기업에게 최저가로

이전되었고, 규정에 따라 수익 소유자가 비밀로 유지되는 관할권에 등록되었다. 결국 역외기업은 자산을 시장가격으로 주요 다국적 기업에 판매하여 엄청난 수익을 올렸다. 또 다른 사례에서, 국가당국은 생산이 임박한 민간기업에 부여한 특혜를 철회하고 이를 새로운 합작회사에 넘겨주었다. 복잡한 거래를 통해 고위 정치인과 긴밀한 관계를 가진 사람이 이권을 갖게 되었다. 정부 공무원은 합작회사에 자산을 매각한 대가로 리베이트를 받았다. 그 후 이권은 또 다른 다국적 기업에 판매되었다.

국영기업의 민영화 또는 지분취득 및 민간기업의 지분취득과 관련된 부패

국영기업의 민영화 또는 지분취득과 관련된 부패: Trace Compendium 데이터베이스는 공식적인 입찰절차 없이 민간주체가 국유자산을 직접 취득하는 것과 관련된 두 가지 사례의 부패를 보고한다. 한 사례는 국영기업의 민영화를 위해 뇌물을 지불한 혐의와 관련이 있고 다른 하나는 국영기업의 지분취득에 관한 것이다. 뇌물의 목적은 지분을 확보하고, 국영기업에 대한 지배권을 얻거나 시장가격보다 낮게 지분을 매수하는 것이었다.

절차에 입찰경쟁이 포함되면, 민영화의 여러 단계에서 다양한 부패위험이 발생할 수 있다. 먼저, 영향력 행사, 편애, 정치포획, 이해충돌이 민영화 결정에 개입하여 한 경쟁사에 유리한 입찰조건을 설정할 수 있다. 부패한 대리인이 합작회사의 지분을 받을 수 있다. 그리고 민간기업으로 운영하기 위한 적절한 거버넌스, 경영, 행정구조 보장을 위해 내부개혁이 시행되는 동안 부패행위가 사전 민영화 단계를 괴롭힐 수 있다. 이해충돌 또는 정치적 간섭은 개혁과 변화에 영향을 미칠 수 있다. 민영화 사전단계에서 평가자, 컨설턴트, 자산 평가자를 고용하여 국영기업 자산을 평가하고 회사의 지분이나 회사 매각에 적절한 공정가격을 도출할 수 있다. 이러한 컨설턴트는 역량 대신 정치적 관계에 따라 선택될 수 있다. 컨설턴트는 특정 입찰자에게 유리하도록 결정에 영향을 미치거나 외부주체와 잠재적 입찰자에게 회사의 기밀정보를 제공할 수 있다. 입찰과정은 이전 섹션에서 설명한 부패위험(즉, 공동입찰, 편애, 후원, 클리엔텔리즘)²⁵에 의해 손상될 수 있다. Trace Compendium 데이터베이스는 국영기업에 대한 지배권을 장악하기 위해 기업가와 공무원이 공모한 사례를 인용한다. 뇌물은 주식, 현금, 기타 선물로 제공되었고 국영 채굴기업 지분에 대한 입찰을 위해 기업가의 가족과 친구가 소유한 여러 위장기업을 설립하여 바우처와 옵션을 구매했다.

문헌은 특히 민영화에 관해서 1990년대 민영화 물결 동안 여러 생산국가의 정부와 기업 엘리트 간 정치포획과 공모혐의에 대해 언급한다(Chêne, 2012).

사기업의 지분취득 또는 매각과 관련된 부패: 민간기업이 사기업 지분을 취득할 때도 부패가 발생할 수 있다. 거래에 개입한 기업간 공모행위는 지분가치의 과대평가나 과소평가로 이어질 수 있고, 이는 부당한 이득을 은폐할 수 있다. 부풀려진 가격으로 지분이 매각된 경우와 인수한 지분의 수익 소유자가 공무원인 경우, 지분의 실제가와 지불된 가격의 차이는 뇌물이 될 수 있다. 가치가 과소평가된 경우, 인수 당사자의 수익 소유자가 공무원이면 지불된 가격과 실제가격 간 차이(할인)는 뇌물이 될 수 있다.

언론에 따르면 광산개발에 참여한 한 파트너에 대해 민간기업이 소송을 제기한 상황에서 부패행위가 의심된다. 해당 기업은 제3자에게 광산 지분을 매각했다고 발표한 이후 파트너십 계약에 따라 나머지 파트너가 우선적으로 판매 거부권을 행사할 수 있다는 근거로 파트너를 상대로 소송을 제기했다. 공급업체는 사법청구를 그만두도록 이전 파트너를 협박한 혐의를 받았고 법원결정에 부당하게 개입했다.

전략자원이 위험한 상황에 있을 때, 국가는 위험의 일부를 감당하고 수익의 일부를 얻기 위해 법에 따라 진행 중인 벤처사업의 주주가 될 수 있다. 의사결정 과정에서 공무원의 높은 재량권이 허용되면 부패위험이 발생할 수 있다. 그리고 공무원은 사적 이익을 위해 민간단체와 공모하거나 권한을 부과할 수 있다.²⁶

관련 당사자

이러한 부패유형에는 일반적으로 고위 정치인과 국영기업 임원이 포함된다. 또한 분쟁해결에 유리한 대우를 해준 대가로 뇌물을 받은 법관도 포함될 수 있다.

민간부문의 경우, 부패 대리인은 관련 기업의 고위 임원, 투자자, 컨설턴트, 자문, 중개인일 수 있다. 민간기업의 지분을 취득하는 경우, 인수자는 공공(예: 국영) 또는 민간단체일 수 있다. 민간단체는 공무원 또는 정치인이 소유하거나 관련된 지역의 민간기업일 수 있다.

수단과 메커니즘

국영기업의 민영화 또는 지분취득 사례에서 뇌물은 국영기업 지분에 입찰하기 위한 바우처와 옵션 구매를 위한 위장기업 설립과 관련될 수 있다. 그러한 회사는 일반적으로 공무원의 친척과 친구 또는 음모를 꾸민 민간 투자자가 소유한다. 공무원은 인수된 회사 운영수익의 일부뿐 아니라 바우처와 옵션을 받을 수 있다.

민간기업의 매각과 인수의 경우, 부패한 거래에 수익 소유자가 표면상의 대표나 재단을 통해 은폐되거나 가려지는 회사가 이용될 수 있다.²⁷

부패위험

민영화 또는 지분 매각과정의 투명성 결여

민영화 또는 지분 매각과정의 불투명성은 다음과 요소가 부족한 결과일 수 있다. 공개적이고 투명한 입찰과정, 국영기업의 자산평가, 지분매각 또는 민영화 기준가격을 결정하는 투명하고 적절한 평가방법²⁸, 외부 컨설턴트, 평가자, 자산 평가자 고용에 대한 투명한 규칙과 절차, 계약에 관한 공시표준의 조화와 시행(McMillan, 2005), 민간기업에 대한 국가지분 참여의 경우 지불 방식, 거버넌스, 소유권 전체를 공개(이사회 구성, 감사관행)(IMF, 2007), 민영화 또는 지분취득에 따른 운영수익의 최종 소유자 식별을 가능하게 하는 분명한 규정.

기업 인수 합병을 관장하는 내부규칙과 절차의 부족

민간부문의 경우, 공공 또는 민간기업의 지분취득과 관련된 부패위험에는 지급에 대한 분명한 규칙과 제약사항의 부족(예: 국경간 이전, 특히 조세피난처가 포함된 경우)(IMF, 2007), 자회사의 인수합병에 대한 모기업의 감독부족²⁹, 매각과정에서 역할과 의무(제안, 평가, 협상, 최종 승인)의 부적절한 분리가 포함될 수 있다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
민영화와 지분매각 과정의 투명성 결여	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 민영화 시작 전에 적절하고 강력한 규제 틀을 마련하도록 규정한다. 민영화 프로그램의 책임성과 투명성을 장려하기 위해 행동계획을 작성한다. 공개적이고 투명하며 분명한 입찰규칙을 통해서만 지분과 이익을 할당한다.³⁰ • 정부 공무원은 채굴기업의 소유권 지분을 비롯해 자산을 공개해야 하고 법인에 수익 소유권 정보공개를 요구한다. • 완전 또는 부분적으로 민영화하는 국영기업 지분에 대한 기준가격을 결정하기 위해 국제표준과 모범 사례를 식별하고 투명하게 적용한다.³¹ • 외부 컨설턴트, 평가자, 자산 평가자 고용을 위한 투명한 규칙과 분명하고 객관적인 절차를 규정한다.³² • 민간기업에 대한 국가지분 참여의 경우 지분취득/처분, 소유권, 거버넌스의 모든 중요한 측면을 공개한다.³³ • 수익 소유권의 공개에 대한 규제개혁을 지원한다.
인수합병을 규율하는 기업 내부 규칙과 절차 부족	<p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 특히 국경간 이전과 관련된 인수합병에 대해 재무관리를 강화한다. • 매각절차의 역할과 의무를 적절히 분리한다. • 인수합병에서 모기업이 자회사 활동을 긴밀하게 조정하고 감독하도록 보장한다. 여기에는 가장 중요한 거래에 대한 모기업의 승인요구가 포함될 수 있다.

주석

1. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and May 2015.
2. See note 1.
3. See note 1.
4. See note 1.
5. World Bank (2007), *The Many Faces of Corruption - Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, edited by J.E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC. pp 314-315: "The most vulnerable evaluation systems are those that convert evaluation criteria, and sometimes, inexplicably, even price itself, into notional points, which are then awarded to each bid by one or more evaluators based on his or her own subjective assessment of the worth of the bid against each criterion. Under such evaluation systems, there is often no right or wrong answer in the decision-making process, as the winning bid is simply the one that receives the most points; in such a situation, the decision is wide open to corrupt influence, and it becomes all but impossible to hold the evaluators accountable for the correctness of their decision."
6. See note 1.
7. See note 1.
8. See note 1.
9. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between September and November 2015.
10. See note 1.

11. See note 9.
12. See note 9.
13. See the Business Anti-Corruption Portal country profiles available at *www.business-anti-corruption.com/country-profiles*: “[...], environmental controls are not effective. It is generally known that company owners violate rules on noise, emission and waste management, and bribes are employed in order to obtain business licenses without complying with all the requirements.”
14. See the Business Anti-Corruption Portal country profiles available at *www.business-anti-corruption.com/country-profiles*.
15. See note 14.
16. Comments received from participants during the consultation of the Fourth Meeting of the Policy Dialogue on Natural Resource-based Development on 29 June 2015 at the OECD in Paris.
17. See note 1.
18. See note 1.
19. See note 1.
20. See note 14.
21. Revised Arusha Declaration (2003), “Declaration of the Customs Co-operation Council Concerning Good Governance and Integrity in Customs”, done at Arusha, Tanzania, on the 7th day of July 1993 (81st/82nd Council Sessions) and revised in June 2003 (101st/102nd Council Sessions).
22. See note 1.
23. See note 1.
24. See Chapter 1 for more information.
25. See note 1.
26. See note 16.
27. See note 16.
28. See note 1.
29. See note 9.
30. See note 9.
31. See note 9.
32. See note 9.
33. See note 9.

참고문헌

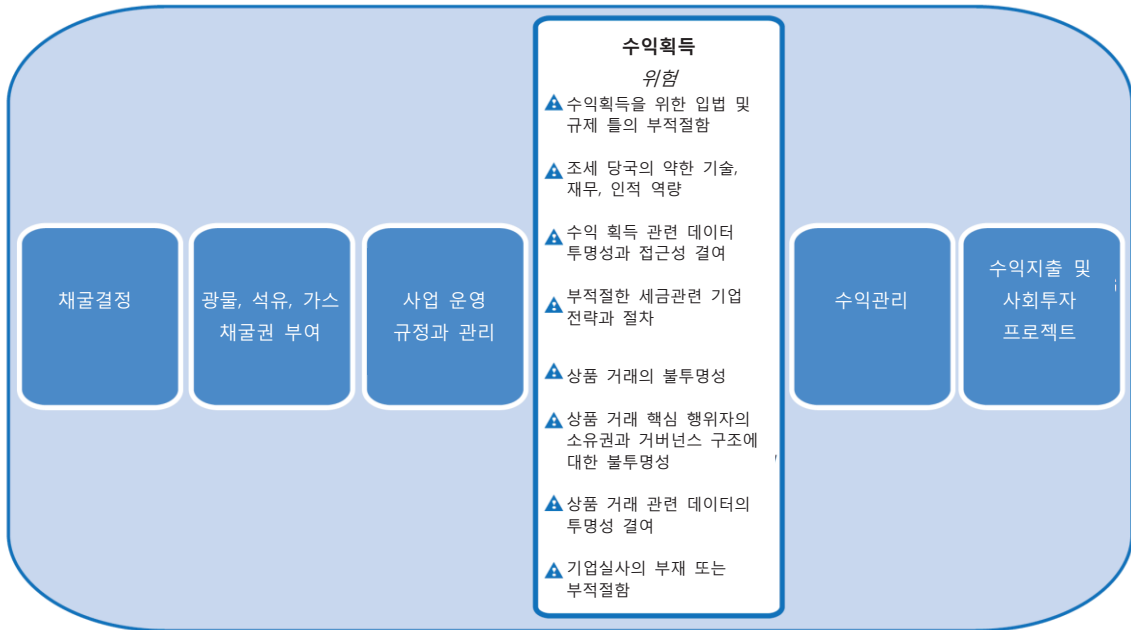
- Chene, M. (2012), “Corruption in natural resource management in Mongolia”, U4 Expert Answer, 16 November.
- Collier, P. and A.J. Venables (2011), *Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource Extraction*, Palgrave Macmillan, October.
- Dougherty, M.L. (2015), “By the gun or by the bribe: Firm size, environmental governance and corruption among mining companies in Guatemala”, U4 Issue No. 17, Anti-Corruption Resource Centre, September 2015.
- ELLA (2012), “Small-scale and Informal Mining: A Big Problem for Latin American States”, Policy Brief, Evidence and Lessons from Latin America, London, December. http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/ELLA/121129_ECO_ExtIndConMan_BRIEF4.pdf.
- Global Initiative Against Transnational Organised Crime (2015), “Illicit Financial Flows resulting from Illicit Trade in West Africa”, Inception Report, commissioned by the OECD Development Cooperation

- Directorate, February 2015.
- Global Witness (2013), “Putting principles into practice – Risks and opportunities for conflict-free sourcing in eastern Congo”, May.
- Global Witness (2012), “Rigged? The Scramble for Africa’s Oil, Gas and Minerals”, January, London. www.cabinda.net/RIGGED%20The%20Scramble%20for%20Africa’s%20oil,%20gas%20and%20minerals%20.pdf.
- Heller, P., P. Mahdavi and J. Schreuder (2014), Reforming National Oil Companies: Nine recommendations, Natural Resource Governance Institute, July, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRGI_9Recs_Web.pdf.
- IMF (2007), Guide on Resource Revenue Transparency, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Katsouris, C. and A. Sayne (2013), Nigeria’s Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil, Chatham House, September.
- Martini, M. (2014), “Local content policies and corruption in the oil and gas industry,” U4 Expert Answer 2014:15, September.
- McMillan, J. (2005), “The Main Institution in the Country Is Corruption: Creating Transparency in Angola”, CDDRL Working Papers Number 36, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, 7 February, www.cabinda.net/Corruption_transparency_Angola1_No36.pdf.
- OECD (2016), Framework on Public-Private Collaboration for In-Country Shared Value Creation from Extractive Projects, available at www.oecd.org/dev/frameworkonpublic-privatecollaboration.htm.
- OECD (2016), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>.
- OECD (2012), International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167513-en>.
- OECD (2009), Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement – Helping governments to obtain best value for money, www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf.
- Oxford Policy Management (2012), Enhancing the integrity of the Oil for Development Programme: Assessing vulnerabilities to corruption and identifying prevention measures – case studies of Bolivia, Mozambique Uganda, NORAD, www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/enhancing-the-integrity-of-the-oil-for-development-programme.pdf.
- Resosudarmo, B.P. (2005), The Politics and Economics of Indonesia’s Natural Resources, Institute of Southeast Asian Studies, Indonesia Update Series.
- Revised Arusha Declaration (2003), Declaration of the Customs Co-operation Council Concerning Good Governance and Integrity in Customs, done at Arusha, Tanzania, on the 7th day of July 1993 (81st/82nd Council Sessions) and revised in June 2003 (101st/102nd Council Sessions).
- Transparency International (2012), Annual State of Corruption Report 2012 – A look at the mining sector in Zimbabwe – Gold, Diamonds and Platinum, Transparency International Zimbabwe, Harare.
- World Bank (2007), The Many Faces of Corruption – Tracking Vulnerabilities at the Sector Level, edited by J.E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>.

5장: 수익획득에서의 부패위험

5장은 공적 수익이 감소할 수 있는 세금, 로열티, 수수료 징수 또는 원자재 거래와 관련된 부패위험을 규명한다. 또한 본국 및 자원보유국 정부, 기부자, 채굴기업이 공공 및 민간부문의 위험을 최소화할 수 있도록 설계된 권장 완화방안에 대해 자세히 설명한다.

그림 5.1. 수익획득에서의 부패위험



세금, 로열티, 수수료 징수에서의 부패

부패구조

징수한 수익의 강탈, 횡령, 착복

세금, 로열티, 수수료 징수는 사적 이익을 위해 공무원에 의한 강탈, 착복, 전용으로 인해 훼손될 수 있다. 전용된 수익은 대개 조세책임이 낮고 수익 소유권에 대한 정보공개법이 느슨한 역외 관할권에 위치한 은행계좌로 이체된다.

세제혜택을 받기 위한 뇌물

수익획득에서의 부패는 세금 또는 로열티 감면과 같은 세제혜택을 받거나 세금문제와 관련하여 계류중인 소송에서 유리한 대우를 받기 위해 납세자와 세무 공무원 간의 공모와 뇌물수수 형태로 나타날 수 있다. Trace Compendium 데이터베이스에 보고된 6가지 사례에서, 기업의 세금평가를 줄이고 세금의무를 최소화 해준 대가로 지역 세무 공무원에게 뇌물이 제공됐다.

예를 들어, 한 사례에서 뇌물의 목적은 회사가 지불해야 할 국외거주자 고용세를 줄이는 것이었다. 급여비용은 정기적으로 적게 신고되었고 부적절한 지급액은 회사의 장부와 기록에

잘못 기재되었다. 이러한 부패유형에는 세무당국과의 거래를 담당하는 회사가 현지 대리인을 이용하는 것이 포함될 수 있다.

관련 당사자

수익획득과 관련된 부패의 당사자는 세금을 부과하고 로열티와 수수료를 징수하기 위한 국가의 제도적 조치에 따라 일반적으로 납세자, 즉 채굴기업(즉 국제 석유회사 또는 국영기업), 지방 및/또는 중앙정부의 세무 공무원이다.

특히, 강탈, 횡령, 특별 면제의 경우에 고위 정치인이나 공무원이 개입할 수 있다. 예를 들어, 문헌에 따르면 최고 정치집단의 공모로 가능했던 대규모 부패와 탈세에 국영기업이 연루된 사건이 있다(World Bank, 2007). 일부 부패계획에는 세금분쟁 해결, 세금면제, VAT 조작 관련 특혜를 제공한 대가로 뇌물을 주는 납세자와 세무당국간 공모가 포함된다. 횡령, 세금 영수증의 조작과 위조에서는 세무 공무원 또는 고위 공무원만이 개입할 수 있다. 공무원 외에도 전용된 수익이 이전된 은행과 국세청의 감사관이 중요한 역할을 할 수 있다.

수단과 메커니즘

역외 은행계좌와 역외기업 이용

부패 당사자는 불법자금을 전달하고 세탁하거나 세금 징수과정에서 유용된 자금이나 부패수익을 은폐할 목적으로 수익 소유권이 모호한 역외기업 또는 역외 은행계좌를 이용할 수 있다.

회계 및 보고에서의 조작과 왜곡

잘못 신고하는 사례는 주로 회사의 조세의무 계산에 사용되는 다양한 항목에 대한 회계 및 보고상의 왜곡으로 구성된다. 예를 들어, 로열티를 낮추기 위해 생산량을 적게 신고하거나 생산량을 전용하고, 또는 과세소득과 그에 따른 세금책임을 낮추기 위해 매출을 적게 신고하고 비용을 높게 신고하는 것(예: 자본 공제액과 운영비용(Curtis, 2012) 또는 관세 및 징수세를 “개발비용”으로 처리)이 포함된다. 국제시장에서 즉시 재판매되는 외국 관할권에 등록된 무역회사의 원유 또는 연료의 미계량 판매 역시 생산국에 재정손실을 초래할 수 있다. 무역회사가 등록된 관할권에서는 이러한 거래수익에 대해 (가볍게) 세금이 부과되기 때문이다.

세금의 과소평가는 또한 부가가치세, 지불 급여세, 외국인 원천징수세, 다양한 세금 인센티브 또는 벌금과 같은 다른 세제의무와 관련이 있을 수 있다. 마지막 카테고리에 대한 세금의 예는 지역채용을 장려하기 위해 일정기준 이상으로 자원 생산국에서 적용하는 국외 거주자 고용세이다.

Trace Compendium은 또한 부가가치세 의무를 상쇄하기 위해 현지 공급업체의 허위송장이 작성된 사례를 보고한다.

잘못된 거래가격 책정

잘못된 거래가격 책정을 통한 부패는 탈세 및 부패의 다양한 목적을 위해 거래 상품의 가격, 품질, 수량을 위조하는 것이다. 가장 일반적인 사건은 수출품에 대한 과소청구, 수입품에 대해 과다청구 시 발생하며, 이로 인해 이윤과 수익이 인위적으로 감소하거나 자원보유국에서 사업하는 자회사의 비용이 증가할 수 있다. 이러한 거래에서 조세피난처에 등록된 계열사는 중개인 역할을 하며 자원보유국에 납부해야 할 세금을 최소화하기 위해 대부분의 이익을 가져간다. 잘못된 가격책정은 과세기준잠식, 탈세, 돈세탁을 조장할 수 있으며, 불법자금 흐름의 국제이동 은폐에 사용될 수 있다.

부패위험

수익획득을 위한 입법 및 규제 틀의 부적절함

수익획득을 위한 법과 규제체계가 명확하게 규정되지 않으면 부패를 추동할 수 있다. 실제로 입법상의 틈과 결점에는 다음 내용이 포함될 수 있다.

- 여러 재량에 따른 면제 등 불필요하게 복잡한 회계규칙, 세금, 무역제도와 세금준수에 대한 복잡하고 불투명한 절차(World Bank, 2007, Kar 및 Spanjers, 2014)
- 현행 조세규칙을 무시한 체계적인 과소과세 및 세금혜택(Africa Progress Panel, 2013), 회사로 하여금 정확한 비용견적을 제공하지 않게 하는 세금제도의 허점이나 잘못 설계되고 역효과를 낳는 세금 인센티브
- 국세청의 약한 내외부 통제(예를 들어, 부패한 공무원이 권한이나 추적 없이 납세자 파일에 접근할 수 있음, 초기평가와 관련된 당사자에 의한 세금평가를 검토하지 않음, 물리적 기록과 컴퓨터 네트워크 접근권에 대한 약한 통제)
- 외부검토 없이 재무환경에 대한 과도한 정치적 또는 행정적 재량
- 과도한 재량권과 세무 조사관과 감사관의 독립성 부재
- 세무 또는 세관 공무원에 의한 부패관행을 제재하는 보상 및 형벌 구조의 부적절함(Africa Progress Panel, 2013)
- 공무원이 부패행위를 신고할 수 있는 메커니즘의 무능력함(기관 내부 또는 외부)
- 수익징수를 담당하는 지방당국에 대한 중앙 집중화와 국가 통제가 불충분함(OECD, 2012)

조세당국의 약한 기술, 재무, 인적 역량

기술적, 재정적, 인적자원이 약하면 지방 및 중앙 조세당국은 법인세와 로열티 의무를 평가하기 힘들고 재정규칙을 효과적으로 시행할 수 없다. 그리고 납세의무를 보장하기 어렵고 생산, 판매 또는 수출된 수량을 감시하지 못하고 잠재적 사기 또는 부패행위, 특히 잘못된 가격책정 관행을 적발하지 못할 수 있다(AUC/ECA, 2015, African Progress Panel, 2013). 중앙 및 지방 조세당국간 조정이 이루어지지 않으면 부패와 사기행위에 더욱 취약해질 수

있다(PH-EITI, 2015).

수익회득 관련 데이터 투명성과 접근성 결여

수익회득에 대한 포괄적이고 세분화되며 비교 가능하고 조화된 최신 데이터의 부족은 정확하고 사실에 입각한 이전가격 위험평가 수행, 조세규칙 시행, 규정준수 여부 감시, 불일치, 부패, 사기 적발 업무를 수행하는 세무당국의 역량에 영향을 미칠 수 있다. 세금목적과 관련된 데이터와 정보는 거래 이전가격, 지질학적 잠재력, 생산, 납세자(허가 등록, 지적 시스템, 납세자 데이터베이스), 조세규칙, 책임, 효과적인 수익지불에 관한 데이터를 포함할 수 있다. 데이터 투명성과 수익회득 절차에 대한 공개조사의 결여는 또한 부패위험에 대한 노출을 증가시킬 수 있다.

부적절한 세금 관련 기업 전략과 절차

민간부문의 경우, 위험에 역외기업과 높은 수준의 사내거래의 광범위한 이용으로 촉진되는 공격적인 세금계획(Africa Progress Panel, 2013), 세무 컨설턴트¹의 확인 및 임명에 대한 부적절한 절차, 내부 재무보고 시스템의 약점, 회사의 장부와 기록에 대한 자원보유국 정부의 지급이 투명하고 적절한 회계처리의 부족이 포함된다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
수익회득을 위한 입법 및 규제들의 부적절함	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 특혜, 비용, 타당한 이유를 설명하는 표준 재정환경을 변경하는 경우 각료급 선언을 요구하는 등 집행을 촉진하고 임의적인 행동을 막기 위해 조세 법과 규칙의 투명성과 표준화를 촉진한다.² • 특히 재량을 줄이고, 입법부나 다른 이해관계자가 독립적으로 조사할 수 있으며, 세금혜택 유형을 공개적으로 기록하기 위해 특정 계약과 자격규정보다는 입법상 세금 인센티브, 면제, 특혜 표준화를 촉진한다.³ • 적절한 수익회득 전문성과 수익증대 임무를 가진 기관의 수익회득 과정의 명확성, 단순성, 중앙집중화를 권장한다. 채굴자원으로 얻은 수익은 감독과 책임을 촉진하기 위해 일반 예산 시스템의 일부로 기록되어야 한다.⁴ • 조세당국 내부 또는 외부에서 세무 공무원의 부패행위에 대해 신뢰할 수 있는 내부고발 수단을 제공한다. • 세무 감사관과 세무 조사관이 뇌물, 부패, 돈세탁 행위를 적발하고 적절한 사법당국이나 감사에게 보고할 수 있는 메커니즘을 마련한다. 메커니즘에는 개인의 재량보다는 적절한 기술적 위험기반 기준에 따라 세무감사를 위한 사례를 선정하고, 내부감사 보고서 조사, 다른 정부 규제기관에 제출된 납세자 보고서 검토, 외국기업 및 사업체 이용 고려, 계약 또는 가격책정 조건, 상세한 자금이동 정보, 조세피난처 이용과 같은 조사계획과 규정준수 점검을 시행하는 것이 포함될 수 있다. 오슬로 대화의 핵심요소인 OECD의 조세범죄 조사를 위한 국제 아카데미를 통해 교육을 받을 수 있다.⁵ • 뇌물 또는 부패혐의를 보고하는 조세 감사관과 조사관의 기밀유지와 보호를 보장한다(OECD, 2013a). • 정치적 주요 인물에 대한 FATF 지침(권고사항 12와 22)(FATF, 2013)을 채택하고, 내부 윤리 강령과 자산 신고서를 마련하며, 강력한 내부통제와 독립 외부감사를 실시한다. • “사법제도에 따라 효과적인 법과 행정체계를 수립하고 세무당국이 의무이행에서 발생하는 돈세탁과 테러자금 조달 등 심각한 범죄혐의를 적절한 국내 사법당국에 보고할 수 있는 지침을 제공”하는 국가를 비롯하여 심각한 범죄와 싸우는 세무당국과 다른 사법당국 사이의 협력을 촉진하기 위해 OECD 이사회의 2010년 권고를 채택한다(OECD, 2010).
위험요인	권장 완화방안

조세당국의 약한 기술, 재무, 인적 역량

자원보유국 정부가 할 수 있는 일

- 생산량, 비용, 생산품질을 평가하는 조세당국의 인적 및 기술역량을 강화하고 정상가격원칙에 기반한 일반적으로 허용되는 이전가격 책정 원칙을 적용한다.⁶
- 가능하면 중개인을 없애고 기업 대표와 세무 공무원 간의 직접적인 상호작용을 줄이기 위해 서비스 자동화를 추진한다(Davis 및 Fumega, 2014).
- 과소신고와 재량위험을 완화하기 위해 신뢰할 수 있는 당사자가 생산량을 실제로 감사하고 벤치마크 기준 평가를 사용한다.
- 강력한 위험관리, 적절한 인적, 재정적, 기술자원을 기반으로 조세당국에 대한 내부관리 시스템을 마련한다.
- 범죄 세무 조사관의 기술개발을 통해 조세범죄 수사관이 뇌물, 부패, 탈세, 돈세탁, 범죄 수익 등 세금과 다른 금융범죄를 적발하고 조사할 수 있는 역량을 강화한다. 교육은 OECD의 조세범죄 조사를 위한 국제 아카데미를 통해 가능하다.
- 효과적인 감사절차를 공유하거나 벤치마킹을 위한 비교 가능한 데이터가 없는 경우 관련 당사자 간 거래에서 광물 제품가격 결정을 확인하는 방법을 공유하여 잘못된 가격책정과 허위송장을 적발하는 세무당국의 전문성을 개발한다(OECD, forthcoming 2016).

기부자가 할 수 있는 일

- 특히 채굴부문에 적용되는 수익/재무 행정연구에 대한 대학모듈 개발과 같은 방법으로 파트너 국가 조세당국이 잘 훈련된 인적자원을 개발할 수 있도록 지원한다.

수익획득 관련 데이터 투명성과 접근성 결여

자원보유국 정부가 할 수 있는 일

- 세무당국의 집행을 지원하고 좀더 효율적인 공개조사를 할 수 있도록 조세규칙, 정부수익 흐름, 계약, 자격, 제품에 대한 정보를 공개한다.
- 특히, EITI와 같은 기존의 국가 또는 국제 메커니즘을 활용하여 채굴기업이 정부에 지불한 비용과 정부가 채굴기업으로부터 징수한 수익에 대해 분리된 정보의 공개와 조정을 요구한다.⁷
- 국가에서 사업하는 모든 기업에 대해 표준화된 지불보고 절차를 채택하도록 추진한다. 중앙정부와 지방정부에서 보고한 수치가 일치하도록 중앙과 지방수준에서 징수한 수익과 지불금 데이터를 동기화한다(PWYP, 2014).
- 필요한 법적 틀을 채택하여 국제 세금정보 교환에 참여하고 정보교환이 가능하도록 행정 시스템과 역량을 구축한다.⁸
- 관련 당사자 거래, 거래 금액, 이전가격 결정 방법에 대한 분명한 설명, 해당 세무 관할권에 거래 이전가격 문서를 제공하도록 기업에 요구한다.
- 정확하고 사실에 입각한 이전가격 위험평가를 가능하게 하기 위해 적용 가능한 국내법에 따라 협력적 토론에 참여하고 모든 관련 정보에 대한 접근권을 세무당국에 제공하도록 기업에 요구한다(이전가격 형태, 특정 위험분야에 초점을 맞춘 이전가격 필수 설문지, 납세자의 정상가격 원칙준수 입증에 필요한 증거를 확인하는 일반 이전가격 문서요건).
- 이전가격 위험평가를 수행하고 감사 수행 여부에 대한 결정을 위해 초기단계에서 관련 정보에 접근할 수 있도록 세무당국에 권한을 부여한다. 또한 감사 수행이 결정되면 포괄적인 감사를 수행하기 위해 필요한 모든 추가정보를 세무당국이 적시에 접근하거나 요구할 수 있어야 한다.
- 기업이 거래를 체결한 관련 기업의 운영, 기능, 재무 결과에 대한 정보(관련 당사자 이차 지불금, 로열티 지불금, 특히 관련 당사자 서비스 수수료 포함), 내부 비교 대상 등 잠재적 비교대상에 관한 정보, 잠재적으로 비교 가능한 미규제 거래와 미관련 당사자의 운영 및 재무결과에 관한 문서를 제공하도록 기업에 요구한다.

본국 정부가 할 수 있는 일

- 정상가격원칙에 따라 일관된 이전가격 포지션을 명확히 하고 이전가격 위험평가를 위해 유용한 정보를 세무당국에 제공하도록 기업에 요구한다.
- 특히, 조세문제 관련 국제 정보교환에 참여한다. 여기에는 모든 관련 국가 세무당국에 제공된 "마스터 파일"에서 기업의 글로벌 사업 운영과 이전가격 정책과 관련하여 수준 높은 정보를 세무당국에 제공하도록 기업에 요구하는 것이 포함된다.⁹

기업이 할 수 있는 일

- 특정 조세 관할권에서 사업을 하는 그룹 내 법인을 확인하고 본국과 해당 자원보유국의 세무당국에 각 법인이 참여하는 사업 활동의 세부정보를 제공한다.
- EITI와 같은 기존 국제기준에 따라 각 조세 관할권에서의 수익 금액, 소득세 이전이익, 발생하고 지불한 소득세, 총 고용, 자본, 유보이익, 유형자산을 사업하는 각 조세 관할권에 매년 보고한다.

위험요인

권장 완화방안

- 국내법에 따라 거래 이전가격 문서를 사업하는 조세 관할권에 제출하고 거래 관련 당사자, 해당 거래와 관련된 금액, 거래와 관련하여 이전가격 결정에 대한 기업의 분석을 확인한다.
- 정확하고 사실에 입각한 이전가격 위험평가를 가능하게 하기 위해 적용 가능한 국내법에

부적절한 세금
관련 기업
전략과 절차

따라 협력적 토론에 참여하고 모든 관련 정보에 대한 접근권을 세무당국에 제공한다(이전가격 형태, 특정 위험분야에 초점을 맞춘 이전가격 필수 설문지, 납세자의 정상가격원칙 준수 입증에 필요한 증거를 확인하는 일반 이전가격 문서요건).

- 국내법에서 이전가격 감사 수행을 요구하는 경우, 적용 가능한 법에 따라 모든 관련 문서와 정보를 세무당국에 제공한다.

기부자가 할 수 있는 일

- 지방과 중앙 차원에서 수익획득 데이터가 모든 관련 정부기관에서 자동 교환되도록 더 나은 조정을 지원한다(예: 생산, 통관, 세금 징수).
- 자원 밀수 가능성을 줄이기 위해 지역차원의 재정 틀 조화를 지원한다.
- 세금문제 관련 국제 정보교환에 참여하기 위해 본국의 노력을 지원한다

기업이 할 수 있는 일

- 세무 컨설턴트의 확인 및 임명을 위한 적절한 절차를 규정하고, 특히 기술능력, 윤리적 사항, 이해충돌에 중점을 두고 잠재적 후보자에 대한 철저한 실사 수행을 포함한다.¹⁰
- 잠재적 보고격차를 확인하고 극복하기 위해 내부 재무보고 시스템을 주기적으로 분석한다.¹¹
- 장부와 기록에 대한 적절한 회계규정과 적절한 유지관리와 같은 자원보유국 정부에 돈을 지불할 때 지켜야 할 분명한 원칙과 규칙을 규정한다.

원자재 거래에서의 부패

원칙적으로 생산국, 특히 산유국은 합작투자 파트너 또는 국영기업에서 생산한 석유를 판매한 수익의 상당 부분을 차지할 수 있다. 거래확보를 위한 뇌물 또는 부당이득 및 리베이트, 상품수출 거래 및 돈세탁, 자원유용, 횡령 또는 잘못된 거래가격 책정과 같은 부패행위로 인해 수익이 크게 감소할 수 있다.

부패구조

거래확보를 위한 뇌물 또는 부당이득 및 리베이트

UN 석유식량교환계획 프로그램은 특히 이러한 유형의 부패를 보여준다. UN은 국제시장에서 판매할 수 있는 원유량을 할당했고 이라크 원유가 판매될 수 있는 “공정 시장가격”을 결정했다. 가격은 국제시장 가격보다 낮아서 이라크 원유에 대해 즉각적인 프리미엄과 부패 인센티브가 발생했다. 사실 이라크 정부 공무원은 석유 구매자(무역회사, 정유회사)에게 리베이트와 불법 지불금을 강요하기 시작했다. 프로그램은 인도주의적 재화와 서비스를 구매하기 위해 석유판매 수익을 UN 은행계좌에 예치하도록 지시했다. 불법 “할증료”는 UN 은행계좌에 도달하지 않고 대신 요르단과 레바논의 이라크 관리은행이나 이라크 대사관에 전달되었다(World Bank, 2007).

자금착복과 횡령

원자재 거래에서 흔히 발생하는 또 다른 부패는 합법적인 자원의 유용 및/또는 상품판매로 인해 발생한 수익유용이 있다. 예를 들어 언론보도에 따르면 국영 석유기업이 국가의 석유를 판매하는 상황에서 국가예산으로 송금하려던 상당한 석유수익이 횡령된 사례가 있었고, 당시 국영 석유기업은 보조금 공제를 주장했다. 다른 의심스러운 거래는 합법수단을 통한 지대착복 행위를 눈감아 주거나 (정치적 주요 인물을 위한 배당 현금화) 수익 소유자 확인을 더 어렵게 만드는 기업 투자회사의 복잡하고 불투명한 구조를 만드는 중개 무역회사의 지대유용을 시사한다.

잘못된 거래가격 책정과 관련된 뇌물¹²

상품 거래 시 잘못된 가격책정은 일반적으로 판매한 자원량을 적게 신고하거나 가치를 과소청구하여 부풀려진 마진으로 구매자가 재판매 할 수 있게 한다. 그에 따른 소득은 대개 뇌물로 사용된다. Trace Compendium 데이터베이스에는 국영기업으로부터 원자재를 구매할 때 시장가격 이하의 할인을 확보하기 위해 외국 무역회사에서 뇌물을 제공한 사례가 있다. 아프리카의 UN 불법자금 흐름에 대한 고위급 패널은 석유, 광물 또는 목재부문에서 최소 5개 아프리카 국가가 그러한 관행으로 큰 피해를 보았다고 보고한다(AUC/ECA, 2015).

회사는 좋은 거래를 확보할 뿐 아니라 잘못된 거래가격 책정 관행을 통해 수출국에 내야 하는 관세를 줄일 수 있다.

관련 당사자

판매자 측에서 원자재 거래 부패와 관련된 당사자는 일반적으로 정치인이나 정부부처 혹은 국영기업의 고위급 관리다.

산유국에서 특히 국영 석유회사는 석유거래의 중심에서 자체적으로 생산한 석유를 판매하거나 정부를 대신하여 국가의 몫을 판매한다. 그 결과, 국영 석유기업은 석유거래 부패행위에 개입할 수 있다(Gillies, 2012). 국영 석유기업이 거래활동을 위해 별도의 자회사를 만드는 것은 석유거래 부문에서 흔히 볼 수 있는 일이다. 이러한 법인의 복잡하고 불투명한 소유권 구조와 주식보유 및 수익 소유권에 대한 정보부족은 부패관행을 조장할 수 있다(Global Witness, 2013).

구매자 측에서 관련 당사자는 자원을 유용한 제품으로 전환하는 기업이나 원자재 거래자와 같은 최종 사용자 기업이 될 수 있다. 즉, 주요 무역회사, 원자재 거래에 참여하는 투자은행, 정부로부터 첫 번째 구매자가 되는 물류 및 자원 능력이 적은 소규모 거래회사, 대규모 무역회사에 대한 즉각적인 판매자이다. 후자는 거래를 더욱 불투명하게 만들고, 자금흐름 추적이 더 어렵다(Guéniat, 2015).

또한 원자재 거래 특히, 부당한 거래가격 책정 및 장물 자원거래에서의 부패는 중개인 또는 "빅맨"이 포함되는데, 세계은행은 빅맨을 소비와 생산국가 행위자를 비롯해 지역 및 국제 거래 네트워크를 통해 사업하는 강력한 개인행상으로 정의한다(World Bank, 2007)(특히 석유[World Bank, 2007]와 다이아몬드[OECD, 2012] 거래에서 활발).

수단과 메커니즘

역외기업 이용

위에서 설명한 바와 같이, 역외기업은 수익 소유자를 은폐함으로써 원자재 거래의 부패관행 수단으로 사용될 수 있다. 역외기업은 또한 국영기업의 거래 자회사 소유구조에도 참여할 수 있다.

역외기업은 또한 석유식량교환계획 프로그램 사례에서처럼 현금을 역외에서 받기 위해

과다 송장수입과 같은 불투명하거나 부패한 무역활동에 개입하는 것을 숨기려는 민간무역 회사에 의해 사용될 수 있다(Berne Declaration, 2011).

백-투-백(back-to-back) 판매, 즉각적인 재판매, 원유-정제 제품 스왑 계약

원칙적으로 가공비용을 제외한 원유의 판매수익은 국가예산의 중요한 자원이다. 그러나 실제로 이러한 수익흐름은 물류나 재정능력이 없는 소규모 무역회사에 판매될 때 상당히 줄어들 수 있다. 종종 이러한 기업은 단순히 유리한 조건으로 국영 석유 생산업체나 정유회사로부터 원유나 석유 제품을 구매한 다음 국제시장에서 제3자에게 상당한 이윤으로 되파는 중개인 역할을 한다. 그러한 거래의 불투명성, 공급업체를 위한 확실한 부가가치의 결여, 정부에 대한 벤치마크 예측과 실제 수익의 차이는 이러한 유형의 거래가 부패목적의 자금을 만들거나 은폐하기 위한 메커니즘으로 사용될 수 있음을 시사한다(즉, 뇌물, 석유 지대의 유용).

원유-정제 제품 스왑 계약

원유거래는 원유 스왑으로 알려진 비 금전적 거래형태로 나타날 수 있으며, 가솔린, 가스 오일과 같은 정제 수입품에 대한 대가로 원자재 거래자와 석유를 교환하는 산유국이 포함된다. 다른 사례에서는 인프라(예: 도로, 수력발전소, 건강센터)를 제공하는 대가로 상품을 제공할 수 있다. 불법적인 것은 아니지만 이러한 유형의 스왑은 특정 산유국에서 정부수익에 대한 벤치마크 예측과 실제 수치간의 큰 차이가 보여주듯이 부패와 석유지대를 유용할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 이러한 경우 돈이 이동하지 않고 비밀스러운 계약조항 때문에 부패행위를 적발하기 어렵다.

장물수출 거래 및 세탁

불법 채굴하거나 훔친 자원은 일반적으로 다른 자원을 이송하는 화물선에 적재하거나 불법적인 거래자원을 모른 척 하는 무역회사나 생산회사에 판매함으로써 거래절차에서 세탁된다.

부패위험

원자재 거래의 불투명성

정부 생산부분의 거래에서 투명성과 감독의 부재는 부패위험을 제공한다. 상품 판매를 위한 공개적이고 경쟁적인 공공입찰의 부재와 부적절한 상품가격 벤치마크 사용으로 인해 최적의 할당이 이루어지지 않고 판매자가 희생하여 구매자에 지나치게 유리한 계약조건이 설정될 수 있다. 이는 특히 무역회사가 부가가치를 거의 제공하지 않고 단순히 공공기관이나 마케팅 대리인과 2차 구매자 간의 중개인 역할을 할 때 발생할 수 있다. 문헌에 따르면 무역업무에 자격이 없는 소규모 무역회사가 물류 또는 기타 합리적인 서비스를 제공하지 않더라도 정제 제품을 거래하는 매우 관대한 계약조건을 제시 받은 의심스러운 거래사태가

있다. 계약규정에는 비정상적인 장기 상환기간이 포함되어 있으며, 재정보증 없이 신용 거래지불로 인해 판매자가 채무 불이행에 대한 상당한 위험을 부담하는 불균형한 조건이 발생했다.

원자재 거래와 관련된 핵심 행위자의 소유권과 거버넌스의 불투명성

원자재 거래 부문에서 대리인의 복잡하고 불투명한 소유권과 거버넌스 구조는 부패에 유리한 요소가 될 수 있다. 이는 구매자와 소비자 국가에서 석유거래 활동을 위한 자회사를 설립한 국영 석유기업의 사례 또는 수익 소유자를 은폐하기 위해 자산을 가진 여러 법인, 여러 관할권에 등록된 자회사, 위장기업 또는 프론트 맨을 이용하는 원자재 거래 회사의 사례에서 목격될 수 있다(Global Witness, 2013).

원자재 거래 관련 데이터의 투명성 결여

국영 석유기업이 받은 석유량, 국영 석유기업에 의한 석유판매(즉, 각 화물에 대한 구매자, 수량, 원유 등급, 가격, 날짜), 국영 석유기업과 정부의 수익흐름과 자금이동에 대한 데이터를 자원보유국 정부가 완전히 공개하지 않는 경우 부패가 활성화될 수 있다(Gillies, 2012).

무역회사의 본국과 관련한 위험에는 기업이 등록되거나 상장된 경우 원자재 거래자와 사업 파트너에 의한 지불금 공개 요구사항의 부재(즉, 각 거래에 대한 가격, 수량, 등급, 날짜에 대한 연간 보고)(Gillies, 2012), 원자재 거래 관련 지불금과 수익 소유권에 대한 정보 등 공개 요구사항에 관한 국가 관할권의 전반적인 조화 부재(Global Witness, 2013), 수출 및 수입 보고에 관한 정보의 대조 검토 및 비교를 가능하게 하는 국제적 조율 부족(Berne Declaration, 2011)이 포함된다.

기업실사 부재 또는 부적절함

금융기관, 은행, 무역회사, 원자재 거래와 관련된 사업 파트너의 실사와 규정준수 절차의 부재로 인해 부패위험을 효과적으로 예방하고 적발하는 것이 더 어렵다(Guéniat, 2015).

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
원자재 거래의 불투명성	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 윤리기준, 이해충돌, PEP 참여, 수익 소유권에 관해 엄선된 반부패 규정준수 기준에 대한 실적을 바탕으로 원자재 거래 기업선정을 위한 투명한 경쟁입찰 과정을 만든다.¹³ 국내 전문기술로 보완된 국제적으로 인정받는 기준가격을 이용하고 독립당국에서 활동을 감시할 수 있도록 보장하면서 상품 수입/수출에 종사하는 상품 무역기업에 투명한 가격 시스템을 제공한다. <p>원자재 거래에 관련된 기업의 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 원자재 거래에서 물질적 거래에 대한 적절한 감독 메커니즘을 수립한다(Déclaration de Berne, 2014).
원자재 거래와 관련된 주요 행위자의 소유권과 거버넌스의 불투명성	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 법적체계와 재정제도부터 정부와 국영기업 간 재정관계(예: 자금이동, 유보이익, 재투자, 제3자 자금조달)에 이르기까지 채굴산업에서 국가의 역할을 규율하는 제도적 장치와 관행을 분명히 규정하고 공개한다(EITI, 2015b). 기업의 거래소 역할을 하는 다른 국가에 있는 자회사의 위치를 비롯하여 기업구조에 대해 보고할 것을 민간 및 공공 생산기업에 요구한다.¹⁴ <p>원자재 거래에 관련된 기업의 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 정치적 주요 인물의 직간접 참여와 같은 거래에 참여한 기업과 관련된 수익 소유권 정보를 공개하도록 원자재 거래 참여기업에 요구한다.
원자재 거래 관련 데이터의 투명성 결여	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가 생산비중 또는 다른 수익이 중요한 경우, 개별기업, 정부기관, 수익흐름, 프로젝트 별로 세분화된 생산량/수신량, 판매량, 수익을 보고하도록 국영기업이나 다른 정부기관에 요구한다. 선적, 제품유형과 등급, 가격, 시장 및 판매량, 판매 날짜 별로 데이터를 세분화하도록 국영기업이나 다른 정부기관에 요구한다(EITI, 2015a, EITI, 2015b, NRG, PWYP, BD, Swissaid, 2015). 상품 구매자 이름을 공개하고 국가와 기업 데이터를 일치시키기 위해 정부 또는 국영기업과의 원자재 거래와 관련된 지불금을 공개할 것을 요구한다(EITI, 2016, EITI, 2015a, EITI, 2015b). 구매자로부터 받은 데이터와 정부 및 국영기업의 공개 정보를 일치시킨다(EITI, 2015a). 국영기업과 국가 일반예산 사이의 자금흐름에 대한 독립적인 감사와 감독을 보장한다. 최종 도착국가뿐 아니라 정유회사가 위치한 통과국가 같은 하위 주체와의 관계를 강화한다. <p>상품 거래에 관련된 기업의 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 모든 지불금을 정부에 공개하도록 원자재 거래 참여기업에 요구한다(NRG, PWYP, BD, Swissaid, 2015, Africa Progress Panel, 2013, ECDPM, 2014). <p>상품 거래에 관련된 기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> EITI 시행 국가에서 요구하지 않는 경우에도 정부에 지불금을 공개한다(RCS Global, 2015).
기업실사 부재 또는 부적절함	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 국영기업의 원자재 거래 활동에 대한 통제, 감시, 감독을 강화한다. <p>상품 거래에 관련된 기업의 본국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 정치적 주요 인물이나 다른 중개인과의 불법거래를 막기 위해 사업 파트너에 대해 엄격한 실사를 수행할 것을 원자재 거래 참여기업에 요구한다(UK Financial Conduct Authority, 2014). 상품의 원산지를 확인하고 특히 고위험 지역에서 공급받은 경우 상품을 확보한 조건을 확인하기 위해 공급망에 대해 엄격한 실사를 수행할 것을 원자재 거래 참여기업에 요구한다(OECD, 2013b). <p>상품 거래(민간 및 공공)에 관련된 기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 부패위험을 비롯해 위험을 파악하고 관리하기 위한 공급망 정책을 채택하고 전념하며 공급업체에 분명히 전달한다. 기업은 반부패 정책이 상품 공급망 전체로 확대되도록 보장하고 실사에 대한 기준이 포함되어야 한다(OECD, 2013b). 공급망 실사를 지원하기 위한 내부관리 시스템을 조직한다(OECD, 2013b). 공급망에 대한 관리 및 투명성 시스템을 구축한다. 여기에는 관리 연속성 또는 이력추적 시스템 또는 공급망의 상위주체의 확인이 포함된다(OECD, 2013b). 공급업체와의 계약을 강화하고 공급업체 및 다른 사업 파트너와의 계약 및/또는 협정에 실사기준과 요구사항을 포함시킨다(OECD, 2013b). 공급망의 부패위험을 파악하고 평가한다.

위험요인	권장 완화방안
	<ul style="list-style-type: none"> • 공급업체와의 계약을 강화하고 공급업체 및 다른 사업 파트너와의 계약 및/또는 협정에 실사기준과 요구사항을 포함시킨다(OECD, 2013b). • 공급망의 부패위험을 파악하고 평가한다. • i) 측정 가능한 위험을 완화하면서 거래를 지속하거나 ii) 적절하다면 유사한 위험을 참조하여 진행중인 측정 가능한 위험완화 활동을 하면서 일시적으로 거래를 중단하거나 iii) 위험을 제거하려는 시도가 실패한 후 또는 위험완화가 실현 가능하지 않거나 수용할 수 없다고 판단한 경우 공급업자와의 거래를 중지함으로써 위험에 대응하기 위한 전략을 수립한다(OECD, 2013b). • 공급망 실사에 대한 독립적인 제3자 감사를 실시한다(OECD, 2013b). • 원자재 거래 공급망 실사에 대한 추가정보를 제공하기 위해 지속가능성, 기업의 사회적 책임 또는 연간 보고서의 범위를 확대하여 공급망 실사정책과 관행을 공개적으로 보고한다(OECD, 2013b).

주석

1. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and May 2015.
2. See “Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Developing Countries developed by Task Force on Tax and Development”, www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf.
3. See note 2.
4. See note 2.
5. Further information on the Academy and the Oslo Dialogue is available at: www.oecd.org/ctp/crime/tax-crime-academy.htm and at OECD (2013), *Bribery and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205376-en>.
6. The OECD is currently developing toolkits to assist developing countries to apply these commonly accepted transfer pricing approaches. Further information is available at: www.oecd.org/tax/taxglobal/work-on-transfer-pricing-and-beps-in-developing-countries.htm.
7. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between September and November 2015.
8. Further information on the new global standard on automatic information exchange is available at: www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.htm. Further information on the Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (as amended by the 2010 Protocol) is available at: www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm.
9. This is Action 13 of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Further information is available at: www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm.
10. See note 7.
11. See note 7.
12. Trade mispricing practices have already been detailed in the previous sub-section on corruption in revenue collection. The present section provides specific examples in commodity trading. Refer to the section above for general information on the vehicles and mechanisms used in trade mispricing (fraud, underreporting, etc.).
13. See note 7.
14. See note 7.

참고문헌

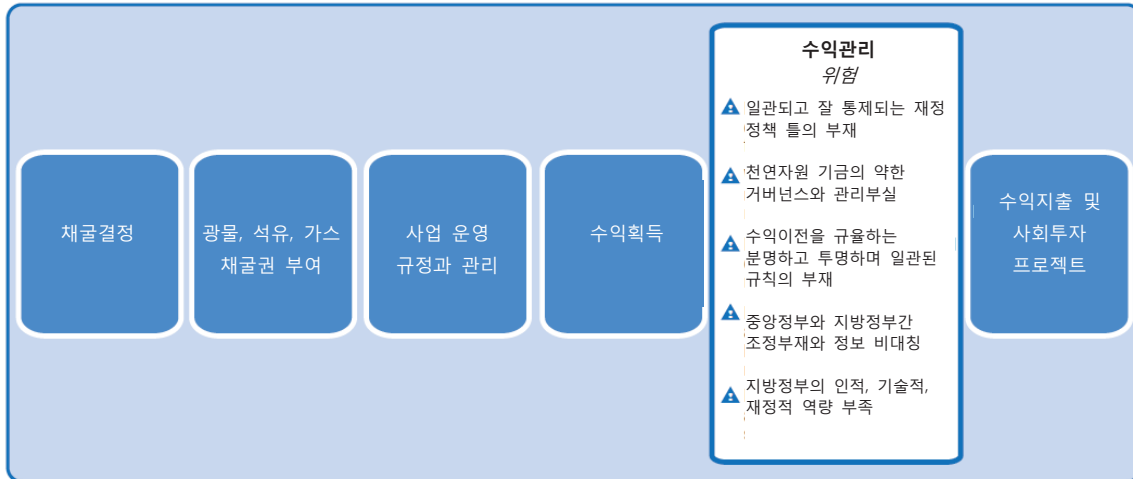
- Africa Progress Panel (2013), *Equity in Extractives – Stewarding Africa’s natural resources for all*, Africa Progress Report 2013, Geneva, www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf.
- AUC/ECA (2015), “Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa”, commissioned by the AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development, www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf.
- Berne Declaration (2011), Swiss Trading SA. – *La Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières*, Éditions d’en bas.
- Curtis, M. (2012), *The One Billion Dollar Question: How Can Tanzania Stop Losing So Much Tax Revenue*, First

- edition, The Interfaith Standing Committee on Economic Justice and the Integrity of Creation, June.
- Davies, T. and S. Fumega (2014), “Mixed incentives: Adopting ICT innovations for transparency, accountability, and anti-corruption”, U4 Issue 2014:4, www.u4.no/publications/mixed-incentivesadopting-ict-innovations-for-transparency-accountability-and-anti-corruption/#sthash.6jYd9HQm.dpuf.
- Déclaration de Berne (2014), « Plaidoyer pour une autorité de surveillance du secteur des matières premières – le rôle de la Suisse dans la malédiction des matières premières et ses responsabilités politiques », www.ladb.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/14_295_EVB_ROHMA_Paper_A4_FR_FINAL_LowRes.pdf.
- ECDPM (2014), “Commodities and the Extractive Sector - Can transparency foster prosperity, progress and development in the EU and Switzerland?”, Briefing Note No. 68, September.
- EITI (2016), The EITI Standard, https://eiti.org/files/english-eiti-standard_0.pdf.
- EITI (2015a), EITI Progress Report 2015 – Making Transparency Matter, Section “Momentum building for oil trade transparency”, <http://progrep.eiti.org/#!/2015/looking-ahead/oil-trade-transparency>.
- EITI (2015b), “The EITI, NOCs & the First Trade – The Extractive Industries Transparency Initiative as a Tool for Improving the Trading Climate with National Oil Companies (NOCs)”, Brief, EITI International Secretariat, March, https://eiti.org/files/EITI_Brief_NOC_FirstTrade_March2015.pdf.
- FATF (2013), “FATF Guidance for Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)”, June 2013, Financial Action Task Force FATF-OECD, Paris, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf.
- Gillies, A. (2012), Selling the Citizens’ Oil – The Case for Transparency in National Oil Company Crudes Sales, Revenue Watch Institute, April.
- Global Witness (2013), “Azerbaijan Anonymous, Azerbaijan’s State Oil Company and Why the Extractive Industries Transparency Initiative Needs to Go Further”, December.
- Guéniat, M. (2015), Philia’s refined ventures in Brazzaville – How Swiss traders misappropriate Congolese oil rents, Berne Declaration, Lausanne, February, www.bernedeclaration.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/BD-2015-Investigation-Philiass_refined_ventures.pdf.
- Kar, D. and J. Spanjers (2014), Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012, Global Financial Integrity, Washington, DC.
- NRGI, PWYP, BD, Swissaid (2015), “In Pursuit of Transparent Trading”, Briefing, October, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_TradingPaper.pdf.
- OECD (forthcoming, 2016), “OECD Report on Assisting Revenue Authorities to Verify Mineral Product Prices in Transactions between Related Parties”, OECD Paris.
- OECD (2013a), Bribery and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205376-en>.
- OECD (2013b), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Second Edition, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>.
- OECD (2012), International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167513-en>.
- OECD (2010), “Recommendation of the Council to Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes Further information”, C(2010)119, 14 October 2010 available at: www.oecd.org/tax/crime/2010-recommendation.pdf.
- PH-EITI (2015), Philippines Extractive Industries Transparency Initiative Report 2014, Reconciliation Report, Volume II, http://ph-eiti.org/document/EITI-Report/First-Country-Report/PH-EITI_Report_Volume_II_Reconciliation_Report_final.pdf.
- PWYP (2014), “PWYP Indonesia on using project-level data, 11 September 2014”, www.publishwhatyou pay.org/pwyp-resources/pwyp-indonesia-on-using-project-level-data/.
- RCS Global (2015), “Transparency and Commodity Trading: A Business Case for Disclosing Payments to Governments by Commodity Trading Companies”, 3 February, www.rcsglobal.com/wp-content/uploads/2015/03/Traf_2660_RCS_v19_pages.pdf.
- UK Financial Conduct Authority (2014), “Commodity Markets Update”, p. 9, February, www.fca.org.uk/static/documents/commodity-market-update-1402.pdf.
- World Bank (2007), The Many Faces of Corruption - Tracking Vulnerabilities at the Sector Level, edited by J.E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>.

6장: 수익관리에서의 부패위험

6장은 여러 유형의 수익관리와 분배와 관련된 부패위험에 대해 살펴본다. 특히 천연자원 수익기금과 수익 재분배를 위한 정부 이전계획을 통한 수익관리와 관련된 위험을 다룬다. 또한 중앙 및 지방수준에서 자원보유국 정부와 기부자에 대한 권장 완화방안에 대한 실질적인 지침을 제공한다.

그림 6.1. 수익관리에서의 부패위험



천연자원기금을 통한 수익관리와 관련된 부패

자원이 풍부한 많은 국가에서 자원수익을 관리하기 위한 기금을 마련했다. 이러한 기금은 수익흐름 안정화, 환율변동 완화¹, 세대간 형평성 보호, 지역발전 촉진을 위한 투자와 같은 다양한 목적을 가진다(IMF, 2014). 기금목적과 목적을 위해 규정된 투자권한은 다양한 부패위험을 제공한다.

예를 들어 안정기금은 본질적으로 단기, 저위험, 수동적 투자기금이다. 일반적으로 주요 국제통화(주로 미 국채와 선진국의 국채)의 정부채를 보유하며 가끔 높은 등급의 회사채를 보유한다. 합리적인 비용으로 포트폴리오 관리 서비스를 제공하는 상용 서비스 공급업체가 많다. 안정기금을 보유한 일부 국가처럼 중앙은행이 자산관리 서비스를 제공하는 다른 접근방식이 있다. 투자권한이 단기 및 저위험 증권과 현금으로 제한된다는 것을 감안하면, 부패한 투자에 자금이 유입될 수 있는 기회는 제한적이다. 하지만 위험이 낮다고 해서 안정기금이 부패위험에서 자유롭다는 것은 아니다. 제3자 자산 관리자가 사용되는 경우, 시세보다 높은 관리 수수료가 지급된다는 것은 무능력이나 부패 가능성이 있음을 시사한다.

안정화가 목표인 펀드를 비롯한 저축펀드의 경우 투자옵션은 원칙적으로 제한되어 있지 않다. 펀드의 목표가 미래세대를 위해 자산을 유지하고 증대하는 것이라면, 여러 위험-수익 특성을 갖는 다양한 자산에 걸쳐 포트폴리오를 다양화할 필요가 있다. 이러한 대규모 투자권한으로 인해 직접투자 또는 자산관리 계약을 통해 부패위험이 커진다.

또한, 일부 국가는 특정부문을 목표로 삼거나 인프라에 투자함으로써 지역 경제발전을 촉진하는 특수목적을 가지는 투자수단을 구축했다. 국내에 천연자원 기금을 마련하는 것은 상당한 위험이 있으며, 그 중 하나가 부패이다. 예를 들어, 상업적 실현 가능성이 낮은 산업에 기금을 투자하거나 소위 “애물단지(white elephants)” 또는 “아무 곳도 연결되지 않은 다리(bridges to nowhere)”와 같이 제한된 목적을 가진 인프라 프로젝트에 투자할 위험이 있다. 실제로 더 나은 발전성과를 가져오는 투자를 실행하기에 엄격하고 정통하지 않을 수 있다. 그러한 투자가 불충분한 실사가 아닌 부패에서 비롯된 것이라면 기금은 낙후성을 강화할 것이다.

부패구조

사기, 개인적 이익을 위한 자원수익의 유용, 횡령

천연자원 기금을 관리할 때, 재정자원의 지출뿐 아니라 일반 예산에서의 기금이동은 사적 이익을 위한 공적 자금의 횡령과 유용 위험에 취약하다.

투자결정에서 정치포획, 뇌물, 편애, 클리엔텔리즘

자원수익 기금을 오가는 자금흐름은 정규 예산과정을 우회하여 후원과 임의적 할당의 수단이 될 수 있다(OECD, forthcoming 2016, NRG, 2014). 언론은 이해충돌과 정치포획이 기금의 관리부실, 남용, 착복으로 이어져 천연자원 기금의 실적을 심각하게 악화시키는 여러 사례를 보고했다. 기금의 감사회에서 공무원이나 인맥이 좋은 엘리트층을 쉽게 찾을 수 있다. 한 가지 특정 사례에서, 감사회는 거의 독점적으로 대통령의 핵심측근으로 구성되었다. 이로 인해 헤지 펀드와 복잡한 파생상품 거래에서 불투명하고 위험이 높은 투자가 발생했다.

후원과 클리엔텔리즘 관행은 천연자원 기금의 관리, 특히 투자결정을 손상할 수 있다. 부패는 직접투자 또는 자산관리 계약을 통해 일어날 수 있다. 실제로 부패혐의는 인맥이 좋은 엘리트와 관련된 회사(소유, 관리 및/또는 자문)에서 상업적으로 신뢰할 수 없거나 경솔한 투자가 이루어지는 여러 사례의 기초가 된다. 확인된 모든 사례에서, 기금계좌에서 누락되거나 관리부실, 부정 행위, 감독 부재로 인해 손실된 수익이 수십억 달러에 달했다.

마찬가지로, 기금자산의 일부를 관리할 때 이를 정치적 유대가 있는 외부 관리자(예: 외국은행)에게 맡길 수 있다. 예를 들어, 한 산유국에서 국회의원이 국가 천연자원 기금 관리자가 적법한 절차를 따르지 않고 기금자산의 외부 관리자로서 이전 고용주인 외국은행과 계약했다고 고소했다(NRG, 2014). 또 다른 사례에서는 기금 투자결정에 영향을 미치기 위해 기금의 주요 임원과 고위 간부에게 뇌물을 준 혐의로 외국은행에 소송이 제기되었다.

자원이 풍부한 일부 국가, 특히 산유국에서 후원은 천연자원을 규율하고 관리하는 경제 및 정치 시스템의 광범위한 특징일 수 있다(Ramos, 2012).

관련 당사자

공적 측면에서 천연자원 기금의 부실한 관리와 관련된 부패 당사자는 기금 이사진, 관리자 또는 직원이 될 수 있다. 정치인과 기금관리와 관련된 부처 또는 중앙은행의 고위 관리도 영향력 행사, 이해충돌 또는 횡령을 통해 부패에 가담할 수 있다.

민간 측면에서 기금의 자산 일부를 관리하는 외부 관리자 역할을 하는 외국 또는 지역 투자은행 및 다른 신탁법인이 교사자가 될 수 있으며, 투자결정에 영향을 미치기 위해 공무원에 뇌물을 줄 수 있다.

투자회사와 메커니즘

페이퍼 컴퍼니 이용

뇌물 또는 공적 자금유용의 경우 부패 당사자는 불법 지급금을 전달하고 세탁하거나 부패수익을 은폐하기 위해 수익 소유권이 모호한 역외기업을 이용할 수 있다. 예를 들어, 한 소송 사건은 외국은행이 역외기업을 통해 대통령 아들의 친구에게 자문료를 지급한 사건이다.

역외 은행계좌 사용

부패수익이나 유용한 자금은 대개 수익 소유권에 대한 규정이 느슨한 관할권에 있는 부패한 관료의 친구나 친척의 역외 은행계좌로 이전된다.

조작과 허위 송장 작성

상기 예에서 설명한 대로, 불법 지급액과 뇌물은 자문료나 컨설팅 비용으로 잘못 기록될 수 있다. 외부자산 관리자나 투자 컨설턴트를 이용하는 경우, 시세보다 높은 관리 수수료 또는 커미션은 부패 가능성을 시사할 수 있다.

부패위험

일관되고 잘 통제되는 재정 정책 틀의 부재

명확한 중장기 재정목표에서 시작하여 천연자원 기금을 일반 예산으로 통합시키는 일관된 재정정책 틀의 부재는 수익관리 단계에서 부패 근거를 제공할 수 있다(IMF, 2007). 지나치게 엄격하거나 일관되지 않은 입출금 규칙, 정부와 기금간 수익흐름의 불명확한 회계, 일반 예산에서 추경예산 계정의 보고 부족, 정기의회 예산과정의 우회는 이중예산 편성위험을 높이고 부패관행이 기존 규칙을 우회하거나 법과 규제 격차를 활용하게 한다. 추경예산 배분과 비밀 은행계좌 또는 국가 은행 시스템 외부의 예금사용에 대한 투명성과 책임성 부재는 기금 수익흐름의 출처와 목적지를 불투명하게 한다.

기금 관리부실

천연자원 기금관리의 단점은 부패기회를 제공할 수 있다. 격차에는 기금 정책목표와 투자기능 간의 불일치 외에도 투자기능과 기금의 조직적, 인적 자원 역량 및 전문성 간의 불일치가 포함될 수 있다. 후자에 관련하여 직원 전문성과 기술역량 부족은 예산과정에서 확인되지 않는 과도한 임원 재량의 여지를 줄 수 있고 자원 수익기금이 임원의 재량 하에 관리되는 병행 예산이 될 위험을 높인다(Sharma 및 Strauss, 2013, Collier 및 Venables, 2011, Gauthier 및 Zeufack, 2009).

기금관리의 투명성 결여도 부패관행을 조장할 수 있다. 불투명성은 기금의 관리, 내부통제, 감시 시스템을 관리하는 절차와 운영상 규칙이 명확하지 않거나 모호한 데서 비롯될 수 있다. 또한 제도적 구조, 기능, 임원과의 관계, 투자권한, 투자정책, 위험관리 정책, 자산 할당, 자산 등급 및 직접 투자자산에 대한 목표, 벤치마크, 결과, 외부 관리 수수료 및 투자 컨설턴트에 지급되는 비용 등 천연자원 기금 활동과 거버넌스 구조를 공개하지 않기 때문에 비롯될 수 있다(Gelb, Tordo 및 Halland, 2014). 일부 국가에서는 천연자원 기금에 대한 정보공개가 법으로 금지되어 있다(NRGI, 2014, Collier 및 Venables, 2011, Gauthier 및 Zeufack, 2009).

약한 기금 거버넌스

부적절한 거버넌스는 의사결정 과정에서의 재량권을 높이고 천연자원 기금관리의 청렴성과 규정준수를 저해할 수 있다. 첫째, 소유권과 천연자원 기금의 규제/감독기능간(Gelb, Tordo 및 Halland, 2014) 및/또는 이사회 구성원과 경영진 사이의 역할과 책임을 규정하는 명확한 규칙이 없으면 이사회의 감독기능이 약화될 수 있다. 또한 기금규칙을 변경하고 투자결정을 할 때 정치적 재량을 행사할 수 있게 한다(NRGI, 2014, Collier 및 Venables, 2011, Gauthier 및 Zeufack, 2009). 또 다른 위험요인으로는 독립적이고 책임있는 감사회의 부재(Collier 및 Venables, 2011, Gauthier 및 Zeufack, 2009), 기금 이사회 구성원의 전문지식과 전문성 부족, 이사회 구성원, 임원, 직원이 잠재적 이해충돌을 공개하도록 요구하는 분명한 행동 가이드라인과 행동강령의 부재가 있다(NRGI, 2014).

마지막으로, 천연자원 기금을 관리할 때 독립감사와 의회 및 공공감사가 없으면 정치적 재량 및 이와 관련된 부패관행 위험이 증가할 수 있다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
일관되고 잘 통제되는 재정 정책들의 부재	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 분명한 입출금 규칙과 절차를 통해 천연자원 기금을 예산에 통합하는 일관되고 잘 통제되는 재정정책들을 규정한다. <p>기부자가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 분명한 중장기 재정정책/재정목표 개발을 지원한다. 국부편드의 창설 또는 수익관리를 위한 유사한 방식을 고려하는 경우를 포함하여 채굴산업에서 발생한 수익관리를 위한 투명성 및 책임성 가이드라인 시행을 지원한다. 그러한 방식을 사용하는 다른 국가의 경험 정보에 접근할 수 있도록 지원한다.
기금의 관리부실	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 자산의 축적 및 투자를 위한 규칙뿐 아니라 역할과 책임을 규정하는 엄격하고 안정적인 법적 틀을 마련한다.

- 안정화 또는 미래보장과 같은 기금의 정책목표와 투자기능간 일관성을 보장한다.
- 기금이 투자되는 기업을 심사하는 윤리지침을 수립한다.
- 허용 가능한 투자위험의 정도와 허용 가능한 투자범위가 기관 투자자로서 기금을 이용할 수 있는 조직 및 인적자원 역량과 일치하도록 한다(OECD, forthcoming 2016).
- 천연자원 기금에서 투자 컨설턴트 또는 외부자산 관리자에게 지불한 수수료를 공개한다.
- 천연자원 기금이 거래와 자산에 대한 종합적이고 시의 적절한 보고를 제공하도록 요구한다(OECD, forthcoming 2016).

기금의 약한 거버넌스

자원보유국 정부가 할 수 있는 일

- 임의적인 행동을 제한하고 짧은 정치주기에서 기금을 분리하는 건전한 제도와 거버넌스 방식을 규정한다.
- 자격을 갖춘 전문가를 유치하고 유지하는 보상체계, 임기와 제명에 대한 분명한 절차를 통해 거버넌스 이사회 멤버와 운영관리자를 성과중심으로 선정한다(OECD, forthcoming 2016).
- 이사회, 관리자, 직원에게 기금과 활동의 직간접적 사업 이해관계를 공개하도록 요구하는 등 내부 청렴성 조치를 수립한다(OECD, forthcoming 2016).
- 국내기관이 약한 경우, 독립적이고 전문적인 국내, 지역 또는 국제기관에 관리를 맡기는 것을 고려한다(OECD, forthcoming 2016).
- 천연자원 기금에 대해 의회감독과 독립 외부감사를 실시한다(OECD, forthcoming 2016).
- 보고서와 감사결과를 공개한다.
- 시민과 투자자 사이의 신뢰를 구축하고 유지하기 위해 기금의 전략, 목표, 결과에 대한 대중 교육과 투명한 의사소통에 투자한다(OECD, 2015).

기부자가 할 수 있는 일

- 기금관리에 대한 효과적인 의회감시 보장을 위해 재정정책과 수익관리 문제를 국회의원에게 교육시키는 역량강화 지원을 제공한다.

이전을 통한 자원수익 재분배에서의 부패

중앙에서 지방조직으로 기금이전을 통한 수익 재분배는 부패의 주요위험, 특히 수익유용, 횡령, 후원 및 클리엔텔리즘 위험을 초래한다.

천연자원 수익은 다양한 메커니즘을 통해 중앙에서 지방당국으로 이전될 수 있다. 수익 배분 방식은 i) 권리이양 또는 파생기반 이전, ii) 중앙정부에서 직접 배분, iii) 공식에 기반한 수익배분 방식 이렇게 세 가지 주요 범주로 나눌 수 있다. 권리이양 또는 파생기반 이전의 목적은 생산지역 또는 정제, 수송, 분배 인프라를 관리하는 지역 등 채굴사업과 관련된 관할권에 수익 또는 그 일부를 이전하는 것이다. 이 메커니즘은 자원채굴이나 채굴사업과 관련된 부정적인 효과에 대해 생산지역에 보상하는 것을 목표로 한다. 두 번째 시나리오는 전략적 자원투자를 촉진하고 통제되지 않는 지방지출의 재정책임을 최소화하기 위해 중앙 예산 계정을 개발하는 경우가 있다. 또한 지역 투자기금이나 특정 유형 프로젝트를 지원하는 경쟁 투자 보조금으로 배분되는 수익의 관리를 중앙정부가 통합하여 중앙에서 관리하는 방법도 있다. 마지막으로, 정부는 관할권의 서로 다른 요구와 특징, 인구와 영토 크기, 기존의 사회 및 경제적 불평등, 재정활동을 고려하여 미리 결정된 공식에 따라 비생산 관할권을 포함해 모든 지방 관할권에 자원수익을 배분할 수 있다. 실제로 이러한 기준은 재분배와 분배계획을 결정할 때 결합될 수 있다(Acosta, 2015).

부패구조

수익 횡령 및 유용

돈이 새어나가고 수익이 유용되는 위험은 이전을 위한 수익지분 계산에 영향을 미칠 수

있다. 기금횡령과 착복 역시 국가지정 계정을 통한 정부간 이전부터 수익이 실제로 지급되는 지방당국의 계정에 이르기까지 다양한 수익이전 과정 동안 일어날 수 있다.

후원, 편애, 클리엔텔리즘

중앙정부가 지방정부에 수익을 배분하는 이론적 근거는 지방수준에서 로열티를 확보하기 위해 후원과 선거 클리엔텔리즘에 의해 만들어질 수 있다. 이는 특정목적 기금 또는 특정 유형의 프로젝트 지원을 위한 경쟁 투자 보조금으로 수익을 배분하는 것과 마찬가지로 배분기준을 결정할 때 특정수준의 재량을 제공하는 비법적 배정의 경우에 촉진될 수 있다(ODI, 2006).

관련 당사자

수익유용 및 횡령의 경우, 관련 당사자는 이전절차에서 수익착복과 누출이 일어나는 지점에 따라 중앙 또는 지방직 공무원일 수 있다.

후원과 클리엔텔리즘의 경우, 부패 교사자는 뇌물을 대가로 관계와 로열티를 협상하는 국가 공무원 또는 지방 공무원일 수 있다.

수단과 메커니즘

이전 가능한 수익을 잘못 계산

이전 가능한 총 수익 지분 계산의 복잡성과 각 지방정부에 배분된 지분은 사기, 착복, 횡령 기회를 제공할 수 있다. 이는 특정 생산지역 또는 영향을 받는 지역사회에서 나온 총 자원수익의 비율 결정이 어려울 수 있는 파생기반 이전뿐 아니라 분배 및 재분배 기준이 명확하지 않은 공식에 기반한 수익 배분방식일 때 특히 그렇다(ODI, 2006).

역외 은행계좌 이용

유용한 자금은 수익 소유권 규정이 느슨한 관할권에 있는 부패한 관료의 친구나 친척의 역외 은행계좌로 이전된다.

부패위험

수익이전을 규율하는 분명하고 투명하며 일관된 규칙의 부재

수익 재분배에서의 부패위험은 국가에서 지방당국으로의 수익이전을 관리하는 분명하고 일관된 규칙이 없기 때문에 발생할 수 있다. 수익분배 체계는 국가 재정정책 및 거시경제 목표와 일치하지 않을 수 있다. 또한 법은 분명하고 투명한 이전규칙과 지출책임 할당을 설정하지 못하거나, 법 제도가 존재하더라도 안정성이 부족하거나 시행되지 않을 수 있다(Acosta, 2015, World Bank, 2011). 마지막으로 불분명하거나 모호한 규칙과 규정은

임의적 또는 일시적 이전을 가능하게 하는 예산과정에서 통제되지 않는 과도한 임원의 재량권을 제공할 수 있다(Bauer, 2013).

중앙정부와 지방정부간 조정 부재와 정보 비대칭

부패위험은 중앙정부와 지방정부간 조정 부재와 정보 비대칭에서 비롯될 수 있다(World Bank, 2011). 이는 국가차원에서 다양한 “지출” 계정의 이전 지급액에 대한 추적 및 투명성이 부족한 형태로 나타날 수 있다(ODI, 2006). 또한 중앙정부에서 세분화된 정보를 공개하지 않으면 지방정부는 권리를 확인할 수 있는 정보(예: 생산량, 소비량, 수출량에 대한 데이터, 실제 실현된 가격, 생산량에 대한 정부 수령액)(World Bank, 2011)²가 부족하게 된다. 이러한 투명성 부족은 특히 기업이 정부에 지급한 금액에 관한 계약조항의 기밀성 때문일 수 있다(Bauer, 2013, Morgandi, 2008). 반대로 중앙정부에 대한 지방정부의 재무 회계보고에 관한 법 규정이 없거나 불명확하고(NRGI, 2013) 중앙정부의 통제 시스템이 약하기 때문에(IADB, 2014, Martini, 2012) 정보 비대칭이 지방정부에 유리하게 작용할 수 있다.

지방정부의 인적, 기술적, 재정적 역량 부족

마지막으로 수익이전에서의 부패는 지방정부가 대규모 수익유입을 관리하고 지출할 수 있는 인적, 기술적, 재정적 역량이 부족한 경우 활성화될 수 있다. 특히, 지방정부는 재무 실적을 측정하고 복잡한 수익흐름을 모형화하며 권리를 검증할 수 있는 통계적 역량이 부족하다(Bauer, 2013). 또한 지방정부는 잠재적 재정 변동성으로부터 예산수준을 보호하기 위한 적절한 보호장치와 투명성 메커니즘이 없을 수 있다(Ushie, 2012, Acosta, 2015).

분권화를 향한 개혁은 필요한 재정적, 인적 역량을 이전하지 않거나 대규모 자원수익의 유입을 관리할 수 있는 제도적, 행정적 역량구축에 대한 투자 없이 책임과 수익이전을 증가시켰다. 이로 인해 예산집행이 부실해지고, 계획 수립이 어려워졌으며, 자원배분이 비효율적으로 이루어졌다(ODI, 2006, IADB, 2014, Martini, 2012, World Bank, 2011). 또한 수익이 집중되면서 세금징수 대신 지대추구 행위와 이전 지급액에 대한 의존성이 높아졌다(World Bank, 2011).

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
일관되고 잘 통제되는 재정 정책들의 부재	<p>중앙정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가 재정정책과 거시 경제목표에 부합하는 수익배분 제도를 구성한다. 예산 과정에서 경영진의 재량을 제한하기 위해 이전 규칙을 분명히 명시하고, 지출책임을 할당하며, 승인과정(제안, 검토, 승인)에서의 역할을 분리하는 법을 규정하고 시행한다. 수익이전을 위한 투명하고 분명한 규정과 회계 시스템을 도입한다.
중앙정부와 지방정부간 조정 부재와 정보 비대칭	<p>중앙정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 중앙정부에 대한 지방정부의 재무 회계보고에 대한 분명한 법 규정을 정의한다. 중앙정부와 지방정부 간에 주기적으로 이전을 조정한다. 지방당국이 권리를 검증하고 차이를 확인할 수 있도록 실제 이전 지급액뿐 아니라 중앙정부와 지방정부 사이의 수익배분 협약을 공개한다. 일시적 또는 임의적 이전도 공개한다(World Bank, 2011). 지방 행정부와 협력하여 수익흐름, 표준 보고 시스템을 모델링하는 표준 시스템을 개발한다.
지방정부의 인적, 기술적, 재정적 역량 부족	<p>지방정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 이전과 지역수익 관리역량을 높이기 위해 적절한 조직과 인력배치를 계획하고 지방 행정부의 재무관리, 감독, 감사기능을 강화한다. (World Bank, 2011) 권리를 확인하고 예산계획을 촉진하기 위해 수익흐름을 모델링하는 시스템을 개발하고 역량을 구축한다. 잠재적 재정 변동성으로부터 예산수준을 보호하기 위해 적절한 재무규칙, 보호장치, 투명성 메커니즘을 개발한다.

주석

- Comments from participants in the Working Group on Corruption Risks further point to risk associated with the manipulation of the exchange rate, when decisions are influenced by third parties' interests such as export industries, in particular in the extractive sector, benefitting from the depreciation of the national currency.
- See also recommendations contained in the following EITI reports: Democratic Republic of Congo (2012 report), www.itierdc.com/formulaire/Rapport%20de%20Conciliation%20ITIE%20RDC%202012%20-%20Final%20.pdf. Ghana (2012-2013 report), https://eiti.org/files/2012-2013_Final_Oil_and_Gas_Sector_Report_0.pdf. Guinea (2012 report), <https://eiti.org/files/Guinea-2012-EITI-Report-FR.pdf>. Kazakhstan (9th 2013 report), https://eiti.org/files/EITI-2013-Report-Kazakhstan_Annex.pdf. Liberia (5th 2011-2012 report), https://eiti.org/files/EITI_Report_Liberia_2011-12.pdf. Peru (2011-2012 report), https://eiti.org/files/Peru-2011-2012-EITI-Report_0.pdf. Zambia (2013 report), https://eiti.org/files/zeiti_2013_reconciliation_final_report_18_12_14%20%281%29%20%282%29.pdf. Philippines (2nd 2015 report) http://ph-eiti.org/document/EITI-Report/First-Country-Report/PH-EITI_Report_Volume_II_Reconciliation_Report_final.pdf.

참고문헌

- Acosta, A.M. (2015), "The Governance of Natural Resource Wealth: Some Political Economy Considerations on Enhancing Social Investment", Chapter 11 in *Growth is Dead, Long Live Growth –The Quality of Economic Growth and Why it Matters*, JICA Research Institute, Tokyo, January.
- Bauer, A. (2013), "Subnational Oil, Gas and Mineral Revenue Management", *Briefing*, Revenue Watch Institute, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Sub_Oil_Gas_Mgmt_20151125.pdf.
- Collier, P. and A.J. Venables (2011), *Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource Extraction*, pp. 50-57, Palgrave Macmillan, October.
- Gauthier, B. and A. Zeufack (2009), "Governance and Oil Revenues in Cameroon", OxCarre Research Paper 38, Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, Oxford University, 7 October.

- Gelb, A., S. Tordo and H. Halland (2014), "Sovereign Wealth Funds and Long-Term Development Finance Risks and Opportunities, Policy Research Working Paper 6776, World Bank, February, www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/02/11/000158349_20140211115309/Rendered/PDF/WPS6776.pdf.
- IADB (2014), "Transparency in the Management of Revenues from the Extractive Industries: The case of Colombia", Chapter 9 in *Transparent Governance in an Age of Abundance, Experiences from the Extractive Industries in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- IMF (2014), *Sovereign Asset-Liability Management – Guidance for Resource-Rich Economies*, International Monetary Fund, 10 June, www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061014.pdf.
- IMF (2007), *Guide on Resource Revenue Transparency*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martini, M. (2012), "Causes of Corruption in Indonesia", U4 Expert Answer No. 338, 7 August.
- Morgandi, M. (2008), *Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level: The Experience in Seven Resource-Rich Countries*, Revenue Watch Institute, New York, June, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Extractive%20Industries%20Revenues%20Distribution%20at%20the%20Sub-National%20Level.pdf.
- NRGI (2014), *Managing the Public Trust: How to Make Natural Resource Funds Work for Citizens*, Natural Resource Governance Institute and Columbia Center on Sustainable Investment, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Complete_Report_EN.pdf.
- NRGI (2013), *The 2013 Resource Governance Index*.
- ODI (2006), "Sub-National Implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)", Issue Paper, Overseas Development Institute, May, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6160.pdf.
- OECD (forthcoming, 2016), *Comparative analysis on the performance of stabilisation funds and investment options*, OECD, Paris.
- OECD (2015), "Summary Report of the Fourth Meeting of the Policy Dialogue on Natural Resourcebased Development", 29-30 June 2015, OECD, Paris, www.oecd.org/dev/EN_SummaryReport_FourthMeetingofthePolicyDialogueonNaturalResource.pdf.
- Ramos, M. (2012), *Angola's Oil Industry Operations*, Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), 30 October, www.osisa.org/sites/default/files/angola_oil_english_final_less_photos.pdf.
- Sharma, N. and T. Strauss (2013), "Special Fiscal Institutions for Resource-rich Developing Economies – The State of the Debate and Implication for Policy And Practice", ODI Research Report, London, May.
- Ushie, V. (2012), "Subnational Management of Resource Revenues in Nigeria", The North South Institute Policy Brief, March, www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/03/2013-Subnational-Management-of-Resource-Revenues-in-Nigeria1.pdf.
- World Bank (2011), "Implementing EITI at the Subnational Level, Emerging Experience and Operational Framework", *Extractive Industries for Development Series No. 23*, October.

7장: 수익지출과 사회투자 프로젝트에서의 부패위험

7장은 공공지출이나 민간기업에 의한 사회적 지출과 관련된 부패위험을 설명한다. 공공조달 및 투자, 화석연료 보조금 지급, 직접 현금이전, 사회투자 지출 등 다양한 영역을 다룬다. 또한 위험을 최소화하기 위해 중앙 및 지방 수준에서의 자원보유국, 기부자, 기업에 대한 권장 완화방안을 제공한다.

그림7.1. 수익지출과 사회투자 프로젝트에서의 부패위험



공공지출에서의 부패

부패구조

공공조달 및 투자 부패

공공조달과 투자 부패는 계약과 거래 보장, 후원, 정실인사, 클리엔텔리즘(예: 핵심층 구성원에게 프로젝트를 부여하는 공무원), 직권남용, 사적 이득을 위해 사회 프로젝트에 배정된 공적 자금유용, 공적 자산의 오용, 규정위반(예: 예산에서 승인되지 않은 재화와 서비스 주문, 예산에서 초기에 예측된 프로젝트나 개발계획 대신 다른 프로젝트에 공적 자금 투자¹ 정부물품 절도)의 대가로 입찰담합, 예산 포획, 횡령, 부당이득, 공급업체 또는 고객으로부터의 뇌물과 리베이트 형태로 나타날 수 있다.

입찰담합에는 이전 장에서 자세히 설명한 담합가격 설정, 로블링(즉, 비용을 높이기 위해 주문 변경을 이용하여 입찰가를 낮춤), 계약조정, 계약체결시 편애와 같은 관행이 포함된다. 이러한 부패관행은 특히 인프라 구축과 같은 대규모 자본 집약적인 공공사업 프로젝트 조달에 영향을 미치는 경향이 있다(World Bank, 2007). 그러나 지역사회에 발전소를 공급하거나 자금을 조달하는 소규모 프로젝트라도 이해충돌에 의해 오염될 수 있다.²

지역사회 개발 시 공공지출 및 투자와 관련된 공적 자금의 부패와 남용

생산국 국내법에 따라 지방정부는 생산지역 주변 지역사회를 위한 건강, 교육, 역량개발과 같은 사회 서비스에 자원 채굴수익을 지출해야 할 수 있다. 그러나 배정된 자원이 유용되거나 남용될 수 있고 다른 목적으로 사용될 수 있다.³

일부 국가에서는 자원수익의 일부를 지역사회 발전 프로젝트에 대한 자금조달을 담당하는 전통당국에 직접 이전할 수 있다. 이 경우 수익분배와 지출절차는 엘리트 포획, 정실인사, 클리엔텔리즘에 의해 약화될 수 있고, 자원수익은 사적 이득을 위해 전통당국과 지도자에 의해 훼손될 수 있다.

뇌물과 공적 자산의 남용

자원수익에서 조달되는 화석연료 보조금⁴은 석유 가치사슬의 정제 및 마케팅 부문 부패의 원인이 될 수 있다. 가장 일반적인 부패구조는 공적 자산의 남용과 뇌물이다(World Bank, 2007). 화석연료에 대한 가격통제 형태인 화석연료 보조금은 제품부족을 초래하여 부패행위와 밀수가 일어날 빌미를 제공한다. 예를 들어, 문헌에 따르면 부패와 불법활동을 조장한 석유제품에 대한 보조금 사례가 있다. 국제시장에서 구매한 정제 제품은 수입가격의 25% 이하의 통제된 가격으로 국내에서 판매되었다. 그런데 상당량의 값싼 가솔린이 밀수와 불법거래를 통해 바로 국외로 유출되었다(World Bank, 2007). 이러한 유형의 부패에는 제품 수입계약의 협상단계에서 공무원에 대한 뇌물과 리베이트 지급이 포함될 수 있고 또한 이전장에서 설명한 원유-정제 제품 스왑 계약과 관련된 복잡한 구조의 일부일 수 있다.

관련 당사자

공공 측면에서 관련 당사자는 공공지출의 권력이양 수준에 따라 중앙 또는 지방직 공무원과 전통 지도자 대표가 될 수 있다. 자금횡령 및 착복과 같은 부패행위는 지역발전이나 목적자금(예: 혁신, 교육 등)⁵ 또는 이전 장에서 설명한 천연자원 기금에서도 찾아볼 수 있다. 마지막으로 채굴부문 국영기업은 사회 또는 환경적 지출을 수행하거나 보조금을 제공하는 임무를 맡을 수 있다(IMF, 2007, World Bank, 2007). 따라서 재화조달 또는 에너지 보조금 제공과 관련된 부패의 당사자 또는 교사자가 될 수 있다(World Bank, 2007).

구체적으로 설명하면 공공지출에서의 부패는 고위 공무원, 조달절차에서 약속, 확인, 지불 승인을 담당하는 공무원과 같은 행정관이나 검사관이 연루될 수 있다. 예를 들어, 언론에 따르면 리베이트를 챙기고 정부계좌에서 직접 돈을 훔치면서 계약을 부풀리고, 친척에게 계약권을 부여하여 공적 자금을 대규모로 유용했던 주지사의 사례가 있다.

민간 측면에서 공적조달 및 투자 부패와 관련된 주요 당사자는 공급업체와 계약업체이다. 또한, 지역의 비정부 조직과 지역사회 대표가 지역사회 발전 프로젝트 투자에 영향을 미치는 부패와 연루될 수 있다.

수단과 메커니즘

허위 과다청구 및 비용초과

공공지출과 투자 부패행위를 은폐하기 위해 허위 과다청구 및 프로젝트 비용 부풀리기가 사용될 수 있다. 불법 지급액 또는 유용된 자금은 제공되지 않은 재화와 서비스에 대한 지불금이나 전 직원의 이름을 급여 명단에서 적시에 삭제하지 않은 불로급여로 기록될 수 있다(World Bank, 2007).

또한 부패한 대리인은 프로젝트 전용자금의 일부를 유용하기 위해 건설 프로젝트에서 표준 이하의 자재나 관행을 사용하도록 장려할 수 있다.

역외 은행계좌와 페이퍼 컴퍼니 이용

부패한 대리인은 역외 은행계좌 또는 페이퍼 컴퍼니에 의존하여 부패수익이나 유용한 자금을 은폐할 수 있다.

화석연료 가격통제 및 보조금

가격통제 정책과 보조금은 부패행위와 밀수 수단이 될 수 있다.

부패위험

예산관리 및 집행역량의 부족

공공 지출에서의 부패는 특히 지방수준에서 예산계획 및 집행역량이 부족하여 발생할 수 있다. 지방당국은 예산유입과 유출을 예측하는 것이 어려울 수 있다. 종합적이고 투명한 예산정보와 수익예측 및 확보에 대한 접근성 부족은 자금의 현금계획과 예측가능성을 부실하게 만들고 수익을 과대평가하게 할 수 있다(World Bank, 2007). 지출측면에서 예산편성은 개발목표(예: 교육, 의료, 식수, 인프라 등)와 지출 선택의 불일치(UNDP, 2015), 수혜자와의 협의부족, 개발 프로젝트의 비효율적인 설계(예: 사양, 작업 범위, 산출물, 프로젝트 완료 일정표, 프로젝트 위험에 대한 가정)(UNDP, 2015)로 약화될 수 있다. 또한, 지방 행정부와 지방경제의 흡수력 부족(예: 자격을 갖춘 노동력의 현지공급, 교육역량, 투입물에 대한 접근 용이성, 기업 신용에 대한 접근 용이성, 관리 시스템 및 제도의 존재)은 재정자원을 구체적인 인프라와 사회 서비스로 전환하는 지방정부의 능력에 의문을 제기한다(Acosta, 2015).

예산계획과 집행은 분명한 정의와 예산편성과 집행을 담당하는 공무원의 역할과 책임이 확실히 규정되고 분리되지 않거나 시의적절한 프로젝트 완료, 양질의 산출물, 적격성을

보장하는 공적 지출에 대한 정기적인 독립감사가 시행되지 않는 등 추가적인 약점이 있을 수 있다(UNDP, 2015). 지방정부의 역량 부족은 사실상 전통당국의 권력을 합법화하여 정치적 재량과 부패위험(예: 영향력 행사, 공모, 네파티즘)을 증가시킨다(Standing 및 Hilson, 2013).

공공조달 절차의 투명성 결여

특히 공공조달 절차와 관련된 부패는 계약업체와 하청업체 선정을 위한 공개적인 경쟁입찰의 부재에서 발생할 수 있다. 입찰을 통해 공공조달이 이루어지면, 부패위험은 모호하고 명확하지 않은 자격 사전심사와 평가기준 또는 입찰평가 시스템에서 평가자의 과도한 재량에 기인할 수 있다. 또한, 전통적 지도자와 채굴기업 또는 전통적 지도자와 지방 또는 중앙 공무원 사이의 공모로 인해 동일 프로젝트에 대한 자금 중복⁶, "배타적 계약" 부여 또는 예측할 수 없는 계약 재교섭과 같이 자원배분이 비효율적으로 이루어 질 수 있다.

중앙당국의 부적절한 통제와 감시

지방정부의 수익관리에 대한 비효과적이고 불충분한 국가통제와 감시는 공공지출의 부패위험을 증가시킬 수 있다. 구체적으로 설명하면 비적응형 국가인증 시스템, 약한 회계 관행 및 조정 절차, 불규칙하고 부정확하거나 불완전한 재무보고 또는 계획된 수익과 지출 목표의 편차에 대한 벌금 부재에서 취약점이 발생할 수 있다.

지나치게 엄격한 배분규칙은 지방당국이 예기치 못하거나 긴급한 요구에 대응할 수 있는 재량을 거의 주지 않고 부정행위를 하도록 유도할 수 있다(예: 계약업체와 비공식 계약을 통해 영수증에 포함하지 않고 추가 재화나 서비스를 얻는다).

마지막으로 일부 국가의 중앙당국은 전통 당국에 직접 이전되고 배정되는 자금에 대한 투명성과 책임이 부족하거나(Standing 및 Hilson, 2013) 지역 정치절차에서 전통 당국의 역할과 책임을 규정하는 명확한 법이 없기 때문에(Standing 및 Hilson, 2013) 자원수익에 대한 추적가능성과 통제 보장에 어려움을 겪을 수 있다.

추경예산 배정의 부적절한 관리

공공지출 부패에 대한 또 다른 위험요인은 자원 관련 자금, 특별 투자수단(예: 지역개발 또는 목적자금) 또는 국영채굴기업에 대한 부적절한 추경예산 배정 관행이다. 이러한 추경예산 사용에 대한 투명성과 책임성의 부재는 이러한 특별 투자수단을 통해 이루어진 국내투자의 상업적 타당성 부족과 결합하여 부패위험을 증가시킨다.

국영기업의 사례에서, 위험요인으로는 소유권 구조와 재정역할의 분명한 정의 부재, 정책, 규제, 사회적 의무와 같은 비상업적 활동과 상업적 활동 사이의 미구분(NEITI, 2011), 국제회계표준 미준수, 국가 예산에 재정정보 미포함(NEITI, 2011), 정기적이고 독립적인 감사 부재, 재무감사의 미공개와 활동 특히 준재정적 활동에 대한 정보 미공개(World Bank, 2007)가 있다.

부적절한 에너지 보조금 시스템

에너지 보조금과 관련된 부패 위험요인에는 부적절한 수준의 가격통제와 보조금, 수입계약에 대한 투명한 경쟁입찰의 부재, 석유량 보고 시 조작 또는 절도를 적발할 수 있는 불충분한 계량능력이 있다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
예산관리 및 집행역량 부족	<p>중앙 및 지방정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 지출 선택이 국가 및 지역 발전목표와 일치하도록 투명성과 책임성 메커니즘을 마련한다. 지출, 승인과정(제안, 조사, 승인)에서의 역할분리, 독립적 계약부여 또는 계약 재협상과 같은 예외적 대우에 대한 기준 정의를 위해 투명하고 강력한 승인절차를 마련한다. 제3자 전문가가 참여하여 개발 프로젝트의 타당성 조사를 수행한다. <p>기부자가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 중앙 및 지방수준에서 예산 계획부서의 역량강화를 지원하거나 예산법 초안작성과 관련된 예산 의회위원회의 역량강화를 지원한다. 진행상황을 측정하기 위한 지표와 이정표 개발을 비롯하여 국가 및 지역 개발계획 준비를 지원한다.
공공조달절차의 투명성 결여	<p>중앙 및 지방정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 가능한 공개적이고 투명한 경쟁입찰 절차를 통해 공공조달과 투자를 진행한다. 투명성을 높이고 공무원과 잠재적 공급업체간 직접 상호작용을 제한하며, 담합입찰 사례를 적발하고 청렴성과 비즈니스 윤리에 관한 공급업체의 과거실적에 대한 유용한 배경정보를 수집하는 방식으로 공공조달 과정(예: 일회 온라인 등록, 온라인 문서교환, 입찰자 자격심사 데이터 자동수집, 전달 보고서, 온라인 송장, 온라인 결제)을 디지털화한다(OECD, 2014a). 체계적으로 데이터를 걸러내고 의심스러운 입찰전략 및 공모징후를 적발하기 위해 온라인 조달에 의해 생성된 입찰정보 데이터베이스를 사용한다(예: 동일한 입찰가 제출, 입찰간 높은 상관관계, 공급업체 비용과 제출한 입찰 사이의 상관관계 부족, 낙찰가 비낙찰가 사이의 상당한 차이)(OECD, 2015). 그리고 비정상적인 상황을 확인하기 위해 가능한 조달지출 데이터를 다른 정부 데이터베이스와 교차 점검한다(예: 가능한 이해충돌, 입찰순환의 의심스러운 패턴, 부문, 지역 또는 시간별 경쟁자간 시장분할)(OECD, 2014a). 조달절차의 불규칙성과 실패를 방지하고 적발하기 위해 공공조달 절차의 청렴성에 대한 위험요인과 취약점을 정기적으로 조사한다(OECD, 2014a). 결정방법을 입찰자에게 설명한다. 분명한 윤리기준과 행동강령을 설정하고 조달 공무원에게 인증과 정기적인 교육을 제공한다. 독립적인 통제기관을 통해 공공지출을 정기적으로 감사하고 평가한다. 전자조달 포털을 통해 입찰과정의 모든 단계와 관련된 정보를 공개한다. 정보에는 연간 조달계획, 조달기회, 입찰일정, 선정 및 평가기준, 계약부여 결정, 조달 통계와 조달 과정을 조사하는 시민사회 행위자의 증언이 포함될 수 있다(OECD, 2014a). 좀더 일반적으로 책임성을 높이고 정치적 대화, 감시, 감독을 위한 시민역량을 강화하기 위해 예산집행, 수익, 지출에 대한 데이터(예: 계약, 보조금, 대출, 협업계약)를 사용하여 공개적이며 중앙에서 관리하고 검색 가능한 데이터를 구축한다(OECD, 2014a, IADB, 2014). 입찰담합 또는 가격담합 사례에서 뇌물 또는 부패를 적발하기 위해 경쟁기관, 공공조달 당국, 반부패 기구 사이의 협력을 장려한다(예: 교육, 정보, 데이터 또는 인력 교환) (OECD, 2015, OECD, 2014b).
중앙당국의 부적절한 통제와 감시	<p>중앙정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> 중앙당국은 분권화된 자원수익 지출을 통제하고 감시한다. 이는 국가, 지방 및/또는 도시 대표가 관련된 집단 의사결정 기구를 마련하면 가능할 수 있다. (IADB, 2014) 지방 및 지역사회 수준에서 자원수익 사용에 대한 가이드라인을 마련한다. 공공지출과 서비스 제공에 대한 시민감독을 촉진한다. 예를 들어, 자원수익의 사용과 배분에 대한 중앙 및 지방당국의 정보를 조사하고 배포하기 위해 상공회의소, 노조시민 감독 기구의 대표가 모여서 시민위원회를 만들고, 정부당국이 정부조치를 알려야 하는 경우 공공책임성공청회를 조직한다(IADB, 2014).

위험요인	권장 완화방안
부적절한 추경예산 관리	중앙정부가 할 수 있는 일 <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 또는 인프라 지출(연료 보조금 포함)과 같은 준-재정 활동을 수행하는 국영기업에 관한 명확한 규칙을 수립하고 발표하며, 국영기업에 실제 지출내역을 보고하도록 요구한다. • 국영기업과 국가간 자금흐름을 보고하고 감독한다. 여기에는 분명한 보고요건 확립, 숙련된 독립 전문가에 의한 국영기업의 위탁감사, 시민에게 결과공개가 포함될 수 있다(Heller, Mahdavi 및 Schreuder, 2014). • 국가재정에 대한 과도한 통제와 병행국가의 발생위험을 막으면서 비용을 충당하기 위해 충분한 수익흐름을 보장하는 국영기업을 위한 적절하고 지속 가능한 수익보존 모델을 개발한다(Heller, Mahdavi 및 Schreuder, 2014).
부적절한 에너지 보조금 시스템	중앙정부가 할 수 있는 일 <ul style="list-style-type: none"> • 가능한 수입계약에 대해 공개적이고 투명한 경쟁입찰 과정을 시행한다. • 석유량 보고 시 조작 또는 절도를 적발할 수 있는 계약역량을 강화한다.

민간기업의 사회투자 지출과 관련된 부패

민간 채굴기업은 정부 또는 지방당국과 체결한 계약에 따라 사회적 또는 환경적 지출을 수행할 수 있다. 사회적 지출은 또한 자격결정 절차의 일환으로 계약외로도 이루어질 수 있다. 부패사례는 지역개발 프로그램 또는 기금 설계와 관리, 후원 또는 자선기부 상황에서 확인되었다.

부패구조

의무적인 지역개발 기금 또는 프로그램 관련 부패

채굴기업이 채굴사업에 직접 영향을 받는 지역사회의 이익을 위해 관개 인프라, 학교, 병원 설립과 같은 지역개발 프로젝트에 자금조달을 해야 한다는 점을 포함해 자격 사용료 이외에 중앙 또는 지방정부에 추가로 기금을 제공해야 하는 경우가 많다. 이러한 자금은 대개 국가나 기업이 관리하거나 국가가 설립하고 이후 지역사회가 관리하는 지역개발 기금을 통해 관리된다. 모든 세 가지 유형의 이해관계자가 관련되는 하이브리드 거버넌스 구조가 나타날 수도 있다(Dupuy, forthcoming 2016).

이러한 경우, 지역개발 기금의 구성과 관리와 관련된 부패구조에는 엘리트 포획, 기금의 횡령, 착복, 그리고 기금관리외 목적을 위한 기금남용이 포함될 수 있다.

기금배분, 계약업체 선정과 같은 의사결정을 포함하는 승인절차는 이해충돌 위험, 엘리트 포획, 정치적 간섭, 편애, 클리엔텔리즘에 의해 오염될 수 있다. 건설단계는 기금유용 또는 남용을 시사하는 부당한 과다지출로 어려움을 겪을 수 있다.⁷ 재정착 프로젝트의 일환으로 수행되는 지역 인프라건설 프로젝트도 그러한 부패위험에 노출될 수 있다. 예를 들어, 부패위험 실무그룹의 한 구성원은 대규모 다국적 기업이 자금을 지원한 재정착 프로젝트의 일환으로 기금을 착복한 사례를 보고했다. 재정착 커뮤니티를 위한 주택과 다른 지역사회 인프라 건설을 맡은 하청업체 소유주는 계약과 관련하여 정치적 연줄 덕분에 혜택을 받았고 횡령 혐의를 받았으며, 이로 인해 재정착 커뮤니티에는 인프라가 제대로 제공되지 않았다.⁸

자선기부 또는 후원 형태의 계약 및 비계약적 기여와 관련된 부패

채굴기업은 또한 자선기부나 후원 형태로 지역사회 개발을 지원하기 위해 계약의 일부 또는 그 외적으로 기부를 할 수 있다.

두 가지 경우에서 가장 흔히 확인되는 부패구조는 뇌물, 공적 자산의 유용 및 남용이 있다. OECD Watch 온라인 데이터베이스는 시골지역의 농업지원을 위해 정부에 트럭을 기부하기로 한 정부와 외국기업간 협약에서 자선기부와 관련하여 공적 자산이 유용되고 남용된 사례를 보고한다. 기업은 관련 부처가 차량을 적절히 분배하고 이용하며 감시할 것이라는 정부와의 합의가 있었다고 지적했다. 그러나 차량은 결국 기업의 미래투자과 관련된 문제에 발언권을 가진 국회의원과 의사결정자의 손에 들어갔다.

자발적 기여는 또한 자격결정 과정에 영향을 미치거나 부당한 이득(예: 자격 부여, 특정 의무의 면제)의 대가로서 협상 카드로 사용될 수 있다.)

관련 당사자

민간기업에 의한 사회적 지출과 관련된 부패구조에 지역사회를 대신하여 땅을 관리하고, 재분배된 자원수익을 수령하고 지출하며, 세금을 올리고 지역 재판을 담당하고 관습법에 따라 다른 기능을 수행하는데 있어 중요한 역할을 하는 지역 전통당국이 연루될 수 있다(Dupuy, forthcoming 2016).

부패관련 당사자는 지방 또는 중앙직 공무원, 국회의원, 정치인일 수 있다. 민간 측의 경우 주요 사업자/계약업체 및 하청업체도 연루될 수 있다.

투자회사와 메커니즘

허위 과다청구와 비용 초과

허위 과다청구와 비용 초과는 민간기업에 의한 사회적 지출 부패행위 은폐에 사용될 수 있다.

회계와 보고에서의 조작과 왜곡

정부를 통해 전달되거나 직접 지역사회로 이전되는 민간기업에 의한 사회적 지출은 정부의 장부와 기록에 적절히 기록되거나 설명되지 않을 수 있다. 자발적 기부는 계약조항에 항상 나타나는 것은 아니므로 특히 이러한 유형의 사기에 취약할 수 있다.

정부측 부패위험

기업의 사회적 지출에 대한 투명성 결여와 정보 비대칭

정부측 부패위험은 기업의 사회적 지출을 관리하는 규칙과 절차의 불투명성, 모호함, 불일치로 특징지을 수 있다. 법에서 규정한 사회적 지출과 기업에 의한 자발적 약속의

구분이 명료하지 않고 사회적 지출에 관한 기업과 공공당국간 계약규정의 투명성이 부족하며 정보를 선택적으로 공개하고 자격 결정이나 계약협상 과정과 실제 사회적 지출 사이에 시차가 존재하기 때문에 혼란이 생길 수 있다.

사회적 지출에 관한 정보 비대칭은 자금이 중앙에서 관리되고 중앙당국에 독점적으로 맡겨진 경우에만 발생하는 것이 아니다. 채굴기업은 해당 자금을 중앙정부의 적절한 감독과 감시 없이 전통적 지도자나 지방정부에 제공할 수도 있다(PH-EITI, 2015b).

이러한 요소는 민간기업의 지역사회 개발 프로젝트 기여도에 대한 투명하고 적절한 공공 회계기록의 부재와 결합하여 (특히 비-계약적 기여)⁹ 추적과 감시를 어렵게 만든다(NRGI 및 RELUFA, 2014). 기업 측에서는 사회적 지출에 대한 일관된 보고 관행이 없기 때문에 지급액을 추적하고 조정하는 정부 능력이 저하될 수 있다(PH-EITI, 2015b).

사회적 지출의 관리부실과 배분 실수

부패는 정부당국이 사회적 지출을 잘못 관리하고 배분해서 발생할 수 있다. 부패관행은 지역 개발계획 및 실제 요구와 일치하지 않는 사회적 지출 배분과 같은 여러 요소로 설명할 수 있다(NRGI 및 RELUFA, 2014, PH-EITI, 2015b). 또한 너무 중앙집권적이라 지역사회와 당국을 배제시키거나 영향력 있는 지역 엘리트와 책임감이 없는 지역기관에 위임하는 등 사회적 지출 관리와 배분 의사결정 과정이 적절치 않을 수 있다. 기금이 중앙에서 관리되는 경우, 지역사회 지도자 및 구성원과의 협업 및 협의부족으로 인해 프로젝트의 선정, 설계, 시행에 대한 설계상 문제가 발생할 수 있다(NRGI 및 RELUFA, 2014, Transparency International, 2012) 채굴기업이 직접 전통적 지도자에게 자금을 이전하는 경우, 법은 기업과 전통적 지도자 사이의 협상과 전통적 지도자의 자금사용에 대한 적절한 틀을 제공할 수 없다(Standing 및 Hilson, 2013). 마지막으로 민간기업이 제공한 자금을 관리하고 지출하는 방식을 독립적인 공공관리 기구가 적절히 평가하고 감시하지 않거나(NRGI 및 RELUFA, 2014, PH-EITI, 2015a) 시행에 대한 감사 및 평가 보고서 공개가 부적절하게 지연되기 때문에 관리부실이 지속될 수 있다.

경우에 따라 회사는 지출 선택과 프로젝트 시행에 직접 관여한다. 그러나 이는 그 과정이 부패로 손상되는 것을 막지 못한다. 부패위험을 높이는 회사 측 요인은 다음과 같다.

- 인프라 계획의 경제성 검증, 계약업체 선정에 대한 규정준수 요건 규정, 진행 중인 중요 작업을 근거로 할부 지급 동의 등 계획, 프로젝트 자금조달, 시행, 감독에 관한 내부규칙과 공공당국과의 협약에서 그에 상응하는 계약조항의 부재 또는 부적절성¹⁰
- 프로젝트 선정, 보조금/후원/기부를 통해 민간기업에서 자금을 조달한 지역개발 프로젝트에 대해 예상되는 활동을 하는 계약업체 선정, 정부협약이 활동의 수혜자 확인을 위한 명확하고 투명한 기준을 규정하지 못함¹¹
- 프로젝트의 선정, 설계, 시행을 위한 지역사회 지도자 및 구성원과의 협업 및 협의가 불충분함(NRGI 및 RELUFA, 2014)
- 수혜자(지역사회 지도자 포함)를 적절하게 실시하지 않음(NRGI 및 RELUFA, 2014)

사회개발기금의 약한 거버넌스

사회적 지출이 사회개발기금을 통해 관리되는 경우, 사회개발기금 관리 시 투명하고 독립적이며 포괄적이고 책임 있는 거버넌스 구조와 전문성이 결여되어 부패가 발생할 수 있다. 이는 실제로 민간 채굴기업 또는 지역개발기금과 사회적 지출을 관리하는 공무원에게 높은 재량권을 줄 수 있다¹² 또는 기금을 지역사회가 관리하면 영향력 있는 지역 엘리트의 정치적 간섭과 재량권이 발생할 수 있다. OECD Watch 온라인 데이터베이스에 보고된 한 사례에서, 사회개발기금은 외국기업과 정부에 의해 구성된 하이브리드 위원회에 의해 관리되었다. 이는 수혜지역의 지역관리위원회에 의해 보완될 수 있었다. 그러나 기업은 돈을 쓰는 방식에 대해 거의 통제권이 없었다. 기금관리에 관련된 대부분의 사람은 대통령이 임명한 사람들이었으며, 지역사회 구성원 대부분이 소외되고 절차에서 배제되었다.

권장 완화방안

위험요인	권장 완화방안
기업의 사회적 지출에 대한 투명성 결여와 정보 비대칭	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 민간기업이 제공한 사회적 지출 사용과 관련된 정부기관과 허가절차와 관련된 기관을 분명히 구분 짓는다. • 관련 정부당국에 채굴산업에 의한 자발적 또는 의무적 사회 지출에 대한 협약 및/또는 계약조항과 다른 관련서류(예: 회의록, 결의안)를 공개할 것을 요구한다. • 채굴산업에 대출, 보조금, 인프라 공사 등 실제 의무적, 자발적인 사회적 지출과 수혜자에 관한 세부사항을 공개할 것을 요구한다. 혜택이 현물로 제공되는 경우, 현물지급의 성격과 가치를 공개해야 한다. 의무적인 사회적 지출의 수혜자가 제3자인 경우 즉 정부기관이 아닌 경우, 수혜자의 이름과 기능을 공개해야 한다(EITI, 2016). • 사회적 지출에 대한 정보의 표준화와 중앙집중화를 촉진한다. • 기업으로부터 정부가 받은 사회적 지출을 기업에서 받은 수익관련 정부보고에 포함시킨다. • 사회적 지출을 공개적으로 보고한다. <p>기부자가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 감사가 법으로 의무화된 경우 또는 기업에 의한 자발적 약속을 바탕으로 할 때 민간부문의 사회적 지출에 대해 사회적 감사를 수행하기 위해 시민사회조직을 지원한다.
사회적 지출의 관리부실과 배분 실수	<p>자원보유국 정부가 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기업이 수행한 사업에 영향을 받은 지역사회의 요구를 적절히 평가한다.¹³ • 채굴기업의 사회적 지출의 정의, 시행, 감시에 대해 관련 부처(교육, 건강, 물, 에너지)에서 정책 일관성을 추진한다(NRGI 및 RELUFA, 2014). • 기업의 사회적 지출에서 자금을 조달한 개발 프로젝트에 대해 영향평가를 수행한다. • 명확하고 투명한 규칙에 따라 공개입찰을 통한 사회적 지출의 실현을 위해 계약을 부여하고 독립당국을 통해 감시한다.¹⁴ • 기금의 수혜자(지역사회 지도자 포함)를 실시한다.¹⁵ <p>기업이 할 수 있는 일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 직접적으로 또는 지역개발기금 관리에 참여함으로써 프로젝트 시행시 역할을 하는 경우: <ul style="list-style-type: none"> • 비용이 부풀려지는 위험을 완화하기 위해 프로젝트 실행가능성을 평가한다. • 기금의 수혜자(지역사회 지도자 포함)를 실시한다.
위험요인	<p>권장 완화방안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 관련당국(중앙 및/또는 지방)과 협의하여 기존 지역개발계획에 따라 프로젝트를

세부적으로 확인한다.¹⁶

- 해당 지역사회와 기업의 관계 및 의무를 규정하기 위해 기금의 혜택을 받는 지역사회와 커뮤니티 개발협약을 협의하고 협상하며 체결한다.
- 기금에 요청된 활동이 관련 계약조건에 따라 실제로 수행되는지 입증할 수 있는 적절하고 검증 가능한 서류제시를 분할자금 계약조항에 명시한다. 자금이전이 자원보유국에 위치한 당국이 보유한 은행계좌로 이루어지도록 규정한다.¹⁷

사회개발기금의 약한 거버넌스

자원보유국 정부가 할 수 있는 일

- 가능하다면 지역개발기금 관리를 위해 지역사회, 정부, 채굴기업이 참여하는 하이브리드 거버넌스 구조를 구성한다.
- 적응형 지역개발기금 정책과 법을 설계하기 위해 자원관리가 포함된(특히 토지, 노동력, 사회관계) 지역 권력역학을 계획한다(Dupuy, forthcoming 2016). 전통당국의 역할을 분명히 할 뿐 아니라 자금배분 및 사용, 수익흐름과 사용에 대한 보고, 공개계약 및 조달, 감시와 평가절차에 대한 분명한 규칙을 정의하는 지역개발자금 정책 및 법을 설계하고 효과적으로 시행한다(Dupuy, forthcoming 2016). 지역개발기금 행동강령과 모범사례와 같은 청렴성 조치를 채택한다.
- 지역개발기금 관리의 독립적 감독과 감사를 보장하고 강력하고 균형 잡힌 제재조치뿐 아니라 불만처리 메커니즘을 통해 수혜자가 의사결정자에게 책임을 물을 수 있는 기회를 만든다(Dupuy, forthcoming 2016).

기업이 할 수 있는 일

- 잠재적 사회지출기여금 관련 거버넌스 메커니즘에 대해 제3자 평가를 수행한다.

주석

1. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between January and May 2015.
2. See note 1.
3. See note 1.
4. The International Energy Agency defines an energy subsidy as “any government action that concerns primarily the energy sector that lowers the cost of energy production, raises the price received by energy producers or lowers the price paid by energy consumers.” Fossil fuel subsidies in particular aim at providing support to fossil fuel production and/or consumption. They may take the form of direct cash transfers to producers, consumers, or related bodies, as well as indirect support mechanisms, such as tax exemptions and rebates, price controls, trade restrictions, and limits on market access. The present section focuses on fossil fuel subsidies in the form of price controls.
5. <https://eiti.org/blog/deepening-knowledge-about-how-oil-money-spent#>.
6. See note 5.
7. See note 1.
8. Comments received from participants in the Working Group on Corruption Risks during the consultations between September and November 2015.
9. See note 1.
10. See note 1.
11. See note 1.
12. See note 1.
13. See note 8.
14. See note 8.
15. See note 8.
16. See note 8.
17. See note 8.

참고문헌

- Acosta, A.M. (2015), "The Governance of Natural Resource Wealth: Some Political Economy Considerations on Enhancing Social Investment", Chapter 11 in *Growth is Dead, Long Live Growth –The Quality of Economic Growth and Why it Matters*, JICA Research Institute, Tokyo, January.
- Dupuy, K. (forthcoming, 2016), "Corruption and Elite Capture of Mining Community Development Funds in Ghana and Sierra Leone", in Philippe Le Billon and Aled Williams (eds.), *Corruption, Natural Resources, and Development: From Resource Curse to Political Ecology*, Edward Elgar Publishing.
- EITI (2016), The EITI Standard, Requirement 6.1., https://eiti.org/files/english-eiti-standard_0.pdf.
- Heller, P., P. Mahdavi and J. Schreuder (2014), *Reforming National Oil Companies: Nine recommendations*, Natural Resource Governance Institute, July, www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRGI_9Recs_Web.pdf.
- IADB (2014), "Transparency in the Management of Revenues from the Extractive Industries: The case of Colombia", Chapter 9 in *Transparent Governance in an Age of Abundance, Experiences from the Extractive Industries in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- IMF (2007), *Guide on Resource Revenue Transparency*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/external/nplfad/trans/guide.htm.
- NEITI (2011), *2006-2008 EITI Reconciliation, Final Report*, Nigerian Extractive Industry Transparency Initiative, 3 February, <https://eiti.org/files/Nigeria%202006-2007-2008%20EITI%20Report.pdf>.
- NRGI and RELUFA (2014), *EITI and Mining Governance in Cameroon: Between Rhetoric and Reality, Subnational payments and transfers from quarry exploitation in the locality of Figuil*, October.
- OECD (2015), "Draft report to the Council on Implementation of the 2012 Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement", Note by the Secretariat prepared for the Working Party No. 2 on Co-operation and Enforcement, 15 June 2015.
- OECD (2014a), "Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement", document prepared by the Public Governance and Territorial Development Directorate for the Meeting of the Leading Practitioners in Procurement, 17-18 June 2014, at OECD Headquarters, Paris.
- OECD (2014b), "Fighting Corruption and Promoting Competition", Conclusions of the discussions held during Session I of the 13th meeting of the Global Forum on Competition on 27-28 February 2014.
- PH-EITI (2015a), *Philippines Extractive Industries Transparency Initiative Report 2014, Reconciliation Report, Volume I*, http://ph-eiti.org/document/EITI-Report/First-Country-Report/PH-EITI_Report_Volume_II_Reconciliation_Report_final.pdf.
- PH-EITI (2015b), *Philippines Extractive Industries Transparency Initiative Report 2014, Reconciliation Report, Volume II*, http://ph-eiti.org/document/EITI-Report/First-Country-Report/PH-EITI_Report_Volume_II_Reconciliation_Report_final.pdf.
- Standing, A. and G. Hilson (2013), "Distributing mining wealth to communities in Ghana: Addressing problems of elite capture and political corruption", *U4 Issue No 5*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, May.
- Transparency International (2012), *Annual State of Corruption Report 2012 – A look at the mining sector in Zimbabwe – Gold, Diamonds and Platinum*, Transparency International Zimbabwe, Harare.
- UNDP (2015), *A Practitioner's Guide for Corruption Risk Mitigation in Extractive Industries*, March.
- World Bank (2007), *The Many Faces of Corruption – Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, edited by J.E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>.

For further reading

- OECD (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.
- OECD (2005), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264009431-10-en>.

경제협력개발기구(OECD)

OECD는 세계화의 경제, 사회, 환경 문제를 해결하기 위해 정부 간 협력을 도모하는 특별한 포럼입니다. OECD는 또한 기업 지배구조, 정보 경제, 노령화 문제 등 새로운 발전 및 관심사를 이해하고 정부가 대응할 수 있도록 지원하고 있습니다. OECD는 정부가 정책 경험을 비교하고, 공동의 문제에 대한 해결책을 모색하며, 모범관행을 파악하고, 국내외 정책을 조정할 수 있는 환경을 제공합니다.

OECD 회원국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국입니다. EU는 OECD의 활동에 참여하고 있습니다.

OECD 출판을 통해 OECD가 수집한 통계, 경제, 사회 및 환경 문제에 대한 연구 결과, 회원국이 합의한 협약, 지침 및 표준을 널리 보급합니다.

OECD 개발센터

OECD 개발센터는 1962년에 설립되었고 OECD 27개 회원국(벨기에, 칠레, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국)으로 구성되어 있습니다. OECD 비회원국 중 24개국은 개발센터의 정회원으로 가입되어 있습니다. 브라질(1994년 3월 이후), 인도(2001년 2월), 루마니아(2004년 10월), 태국(2005년 3월), 남아프리카공화국(2006년 5월), 이집트와 베트남(2008년 3월), 콜롬비아(2008년 7월), 인도네시아(2009년 2월), 코스타리카, 모리셔스, 모로코, 페루(2009년 3월), 도미니카 공화국(2009년 11월), 세네갈(2011년 2월), 아르헨티나와 카보베르데(2011년 3월), 파나마(2013년 7월), 코트디부아르, 카자흐스탄, 튀지니(2015년 1월), 중국(2015년 7월), 가나와 우루과이(2015년 10월). EU 역시 센터 활동에 참여하고 있습니다.

개발센터는 OECD와 국제사회에서 중요한 역할을 하고 있습니다. 지속 가능하고 포용적인 발전에 대한 지식공유와 동료학습을 촉진하기 위해 개발도상국과 신흥경제국이 OECD 회원국과 동등한 입장에서 상호작용하는 플랫폼을 제공합니다. 센터는 종합적인 분석과 정책대화 활동을 결합하여 정부가 글로벌 개발과제에 대한 혁신적인 솔루션을 수립하도록 지원합니다. 따라서 센터는 비회원국에 대한 OECD 활동에서 중요한 역할을 합니다. 이러한 활동의 영향력과 타당성을 높이기 위해 센터는 포괄적인 접근 방식을 채택하고 다양한 정부 및 비정부 이해관계자와 협력합니다. 그리고 회원국 전문가 및 기관과 긴밀히 협력하고, 주요 국제 및 지역조직과 파트너십을 맺고 있으며, 개발을 위해 노력하는 민간부문의 기업, 전문가 집단, 재단 네트워크를 관리합니다. 이러한 활동의 결과는 정책대화, 고위급 회담뿐 아니라 전문가 회의에서 논의되며, 연구 및 정책 커뮤니티를 위해 다양한 간행물과 논문에 발표됩니다.

센터에 대한 자세한 내용은 www.oecd.org/dev에서 확인하시기 바랍니다.

발행처 : OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부
주소 : 서울시 종로구 을곡로 33 안국빌딩 9층
연락처 : 02-3702-7132~4
홈페이지 : <http://www.oecdkorea.org>

※ 이 책의 자료를 사용할 때에는 OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부에 문의하시기 바랍니다.
※ 이 책의 내용은 공공본부 디지털 아카이브(<http://public.oecdkorea.org/>)에서도 확인 가능합니다.

OECD 개발 정책 도구

채굴산업 가치사슬에서의 부패

위험요인, 완화방안 및 인센티브의 유형

OECD 개발정책 도구는 의사결정자에게 개발정책을 설계, 시행, 모니터링할 수 있는 혁신적인 정책 틀과 가이드라인을 제공하는 것을 목표로 한다. 보고서는 다양한 분야를 다루고 국가 차원의 시행을 지원한다. OECD 개발정책 도구는 국가간 비교분석을 기반으로 하며, 비정부 이해관계자뿐 아니라 OECD 회원국 및 비회원국과의 토론을 통해 많은 정보를 수집한다.

목차

- 1 장 채굴산업 가치사슬에서 교차적으로 관련된 부패위험, 완화방안, 인센티브
- 2 장 채굴 결정에서의 부패위험
- 3 장 광물, 석유, 가스 채굴권 부여 시 부패위험
- 4 장 사업 운영규정 및 관리에서의 부패위험
- 5 장 수익획득에서의 부패위험
- 6 장 수익관리에서의 부패위험
- 7 장 수익지출과 사회투자 프로젝트에서의 부패위험

※ 이 책의 자료를 사용할 때에는 OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부에 문의하시기 바랍니다.

※ 이 책의 내용은 저희 본부 디지털 아카이브(<http://public.oecdkorea.org/>)에서도 확인 가능합니다

비매품/무료



ISBN 979-11-86043-12-7