

기업의 금전적 로비활동에 대한 국내외 제도 현황 및 시사점*

김 선 민 선임연구원 (smkim@cgs.or.kr)

- ▶ 일반적으로 기업의 금전적 로비활동은 정경유착 또는 관경유착의 형태로 나타남
- ▶ 불투명한 자금조성을 통해 기업의 로비활동이 이루어지는 경우 기업가치 및 주주가치에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 관리·감독하는 것은 중요함
- ▶ 해외 국가의 정치자금법과 뇌물수수 금지 및 반부패법을 살펴보면 이를 허용하는 국가의 경우 사전적(주주 승인) 또는 사후적(관련 내용 공시, 벌금)인 장치를 마련하고 있음
- ▶ 해외 사례를 참고하여 사전적으로 기업의 로비활동을 금지시키는 우리나라의 현행 법·제도를 재점검해 볼 필요가 있음

배경

- 지난 2015년 경남기업에 이어 최근 몇 년 사이 넥슨, 네이처리퍼블릭, 롯데그룹, 삼성 사례를 통해서 우리사회의 고질적 병폐인 기업의 정관계 유착 문제가 여전히 지속되고 있음을 알 수 있음
 - 경남기업 사건의 경우 회사비리를 조사하는 가운데 정치권 금품제공 의혹이 불거졌으며 이에 연루된 정치인들은 현재 재판 중에 있음⁸⁾
 - 넥슨⁹⁾과 네이처리퍼블릭¹⁰⁾은 대표이사의 뇌물수수 혐의로 검찰로부터 기소를 당했으며, 롯데그룹¹¹⁾은 제2롯데월드 인허가와 관련하여 정·관계 금품 로비 의혹으로 수사를 받았음

* 이 글의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 한국기업지배구조원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

8) 연합뉴스, 2015.04.13., 「경남기업 접대비 17대·18대 대선 앞두고 크게 증가」; 오마이뉴스, 2017.02.07., 「홍준표·김한표·이군현 등 경남 정치인은 '재판중」

9) 한국경제, 2016.08.16., 「'넥슨 주식 뇌물' 진경준·김정주, 첫 재판 열렸다」

10) 머니투데이, 2016.08.16., 「'정운호 로비 의혹' 부장판사, 네이처리퍼블릭에 '특혜판결' 정황」

11) 파이낸셜뉴스, 2016.07.12., 「검찰, 제2롯데월드 인허가 특혜 의혹 수사 검토..MB 겨냥?」

- 이러한 기업의 정관계 유착 문제는 잘못된 금전적 로비활동의 전형으로 기업가치 훼손을 초래할 가능성이 있음
 - 정상적인 의미에 있어 기업 로비활동의 주된 목적은 사업권 획득, 입법과정 관여 등을 통해 회사에 유리한 경영여건을 조성하는데 있으나 불투명한 자금조성에 따른 기업의 로비활동은 기업가치나 주주가치에 부정적 영향을 미치기도 함¹²⁾
 - 또한 기업이 로비활동에 연루되어 스캔들에 휘말리는 경우 해당기업은 그동안 쌓아온 기업의 명성과 이미지에 타격을 입게 됨
- 최근 들어 기업의 금전적 로비활동을 제약하는 법·제도적 환경이 강화되고 있음
 - 국내에서는 「정치자금법」개정을 통해 법인의 정치자금 기부를 금지¹³⁾하고 있으며, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 지난 해 9월 28일부터 시행됨에 따라 기업의 금전적 로비활동에 대한 제약은 보다 커질 것으로 예상됨
- 이에 본 글에서는 기업의 금전적 로비활동¹⁴⁾에 대한 해외 법·제도 및 기업의 대응 정책 현황을 살펴보고 이로부터 향후 관련법의 개선 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함

국가별 기업의 금전적 로비활동 제도 및 대응 현황

- **(정치자금제도)** 미국과 영국에서는 기업의 정치자금 지출을 허용하고 있음.¹⁵⁾ 캐나다는 연방법으로 이를 금지하고 있으나 일부 주(州)에서는 법으로 허용하기도 함 (〈표 1〉 참고)
 - 미국 기업은 정치활동위원회(Political Action Committee, 이하 PAC) 또는 Super PAC을 통해서 정치자금을 기부할 수 있음¹⁶⁾¹⁷⁾
 - PAC의 경우 미국의 연방선거법(The Federal Election Campaign Act, FECA)에 근거하여 기부자(donor) 형태와 수혜자(recipient)에 따라 정치자금 지출 한도가 다름
 - 영국의 정치자금법(Political Parties, Elections and Referendum Act, PPERA)에서도 기업의 정치자금 지출을 허용하고 있으며 미국과 마찬가지로 관련 내역을 공시하도록 함

12) Eversheds, 2016, 「Beneath the surface. The business response to bribery and corruption 2016」; Cates, J.C., 2012, 「Corporate politics, governance, and value before and after Citizens United」, 「Journal of Empirical Legal Studies」, 9(4), pp.657-696; Skaife, H. 외 2인, 2013, 「Corporate lobbying and CEO pay」, University of California

13) 2004년 3월 9일 「정치자금에 관한 법률」이 개정되면서 국내외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없게 됨. 정치자금법 제 31조(기부의 제한) 참조

14) 이 글에서 금전적 로비활동의 정의를 정치자금과 뇌물수수(금품 로비 포함)로 한정하여 살펴 봄

15) 이 글에서 의미하는 정치자금은 기업이 선거에 지출하는 자금만을 의미하며, 〈표1〉도 각 국의 선거법을 중심으로 작성된 것임

16) PAC은 Hard money의 형태를, Super Pac은 Soft money 형태를 띠. 미국의 정치자금은 특정 후보자에게 직접 주는 hard money와 정당에 간접적으로 제공하는 soft money로 구분되는데, 전자의 경우 한도가 정해져 있고 관련 지출 내역을 공시해야함. 반면 soft money는 정해진 한도가 없고 공시 의무도 없음

17) 이와 관련한 자세한 내용은 〈방문옥, 2013.1. 「미국 기업의 정치자금 지출내역에 대한 공시요구 증대」, 「CGS Report」, 제3권 1호, pp.10-12〉를 참고

- 이 법에서는 정치자금 지출 한도에 대해 명시하고 있지는 않으나 회사법으로 정치자금 지출 금액이 £5,000이상인 경우 주주로부터 사전 승인을 받도록 함
- 캐나다는 연방법으로 정치자금 지출을 금지하고 있다는 점에서 우리나라와 유사함
- 정치자금법을 허용하는 국가는 주주로부터 사전 승인을 받거나 이를 투명하게 공시하며, 법으로 금지하는 국가의 경우 관련 내용을 공시하지 않는 일반적인 경향을 보임

〈표 1〉 국가별 기업의 정치자금 제도 현황

구분	미국	영국 ¹⁸⁾	캐나다 ¹⁹⁾	한국
관련법	FECA	PPERA	Canada Election Act	정치자금법
기업의 정치자금 지출(또는 기부) 허용	○	○	• 연방법으로는 금지 • 주(州)법의 경우 주(州)마다 다름 ²⁰⁾	X
기업의 정치자금 공시	공시함 ²¹⁾	공시함 ²²⁾	공시의무 없음	-
정치자금 공시 범위	액수 및 수혜자	액수 및 수혜자	-	-
정치자금 지출 한도	기부자(Donor)와 수혜자(Recipient)에 따라 다름 ²³⁾	-	주(州)마다 대상(후보자, 정당)에 따라 한도가 다름	-

- (뇌물수수 금지 및 반부패법) 미국, 영국, 캐나다 모두 관련법을 마련하여 기업의 뇌물수수 행위에 대한 규제를 하고 있음 (〈표 2〉 참고)
 - 미국에서는 상장사의 자회사가 해외에 있더라도 자회사가 외국 공무원에게 뇌물을 주거나²⁴⁾, 기업이 제3자를 통해 뇌물을 제공하면 모두 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practice Act, FCPA)의 적용을 받음
 - 세 국가 모두 기업의 뇌물수수 행위가 발각된 경우 벌금이 부과되나 미국을 제외하고 영국, 캐나다는 벌금 상한액이 정해져 있지 않음
 - 반면, 우리나라의 경우 기업으로부터 뇌물을 받은 자에 대한 규제는 있지만 기업이 뇌물을 제공하는 행위에 대한 직접 규제는 없음
 - 기업의 금전적 로비활동을 직접적으로 규제하기 보단 공직자 윤리법, 공익신고자 보호법, 김영란 법을 통해서 간접적으로 규제하고 있는 상황임

18) Ciara Toress-Spelliscy & Kathy Fogel, 2012, 「Shareholder-Authorized Corporate Political Spending in the UK」, Stetson University College of Law Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 2012-8
 19) Kevin Thomas, 2015, "Dollars, democracy and disclosure", Shareholder Association for Research & Education
 20) 퀘벡, 매니토바, 노바스코샤 주(州)의 경우 기업의 정치자금 제공을 금지하고 있음
 21) Hard money에만 공시의무가 있음
 22) 정치자금 지출 금액이 £2,000이상인 경우 공시 의무가 있음
 23) 보다 자세한 정보는 <http://www.fec.gov/pages/brochures/contrib.shtml#Chart>를 참고바람
 24) 이 경우 자회사 모회사 모두 FCPA의 제재 대상이 됨(출처: 문형구 외 2인, 2013, 해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구)

〈표 2〉 국가별 기업의 뇌물수수 금지 및 반부패법 제도 현황

구분	미국 ²⁵⁾	영국 ²⁶⁾	캐나다 ²⁷⁾	한국
관련법	Foreign Corrupt Practice Act(FCPA)	UK Bribery Act(UKBA)	the Canadian Corruption of Foreign Public Officials Act(CFPOA)	부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률
관련법의 기업 적용 여부	○	○	○	△ ²⁸⁾
처벌대상	뇌물제공자	뇌물제공자 및 수혜자	뇌물제공자	-
처벌내용	기업의 경우 벌금 상한액이 200만 달러임	뇌물제공 또는 수수를 한 법인은 벌금이 부과되며 상한액이 정해져 있지는 않음	기업의 경우 벌금 상한액이 존재하지 않음	-
기타	제3자를 통한 뇌물을 제공한 기업이라도 FCPA의 적용을 받음	뇌물 제공자와 수혜자 모두 처벌을 받음	뇌물 제공자가 처벌을 받음	-

- **(해외 투자자 및 기업 대응)** 미국에서는 투자자들이 주주제안을 통해 기업에게 정치자금 지출에 대한 공시 요구²⁹⁾를 강화해 나가고 있으며, 기관투자자를 중심으로 기업 로비활동에 대한 공시 요구도 높아지고 있음³⁰⁾
 - 미국의 경우 2012년부터 2014년까지 정치자금 지출 공시 및 감독을 요구하는 주주제안이 지속적으로 증가하고 있으며, 같은 기간 동 안건에 대한 찬성률은 평균 22.9%로 높은 수준임 (〈표 3〉참고)
- 또한 해외기업들은 로비활동을 중대 이슈로 간주하고 적절한 대응책을 마련하고 있음
 - 일례로 영국의 British American Tobacco³¹⁾와 TESCO³²⁾는 정치자금 지출 금액 및 관련 정책을, 미국의 Apple³³⁾이나 Coca-cola³⁴⁾의 경우 기업의 뇌물 및 반부패 관련 정책을 투자자들이 알 수 있도록 기업 홈페이지에 공시하고 있음

25) 문형구 외 2인, 2013, 해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구; Pwc, 2012, "Corruption of Foreign Public Officials Act", 「Pwc Forensic Services」
 26) 문형구 외 2인, 2013, 해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구
 27) Kevin Thomas, 2015, "Dollars, democracy and disclosure", Shareholder Association for Research & Education; 문형구 외 2인, 2013, 해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구
 28) 미국, 영국, 캐나다의 경우 관련법 1차 적용대상에 기업이 포함되나 한국의 경우 양벌규정에 근거하여 법인이 해당법인에 소속된 개인의 부정행위를 관리·감독하지 못하였을 경우에 법인을 처벌하도록 함
 29) 공시의무가 없는 soft money 지출에 대한 공시 요구임
 30) AFSCME, Walden Asset Management Press Release, 2016.03.17., "Institutional Investors Continue to Press Companies for Disclosure of Lobbying In 2016"
 31) http://www.bat.com/group/sites/UK_9D9KCY.nsf/vwPagesWebLive/DO9EBE8N
 32) <https://www.tescopl.com/tesco-and-society/reports-policies-and-disclosure/political-donations-policy/>
 33) http://files.shareholder.com/downloads/AAPL/0x0x803576/DAFD8C11-517A-4050-B8F5-706F089320A1/AC_Policy_Jan2015.pdf
 34) <http://www.coca-colacompany.com/our-company/governance-ethics/anti-corruption>

〈표 3〉 미국의 정치자금 지출 공시 및 감독 요구 관련 주주제안 현황

주주제안 발의 수			표결 수			평균 찬성률(%)		
2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
128	133	137	75	90	87	20.7	24.2	23.8

출처: US SIF(2014)

시사점

- 국가별로 정치자금법과 뇌물수수 금지 및 반부패법에 차이가 존재하며 규제 정도에 따라 투자자들의 요구와 기업의 대응방식이 다르게 나타날 수 있음
- 해외 사례와의 비교를 통해 기업의 금전적 로비활동에 대한 국내 법·제도의 한계점과 이를 개선하기 위한 시사점을 찾을 수 있을 것으로 기대함
 - 사전적으로 기업의 로비활동을 금지시키는 우리나라의 현행 법·제도가 반드시 옳다고만 할 수 없음
 - 기업의 로비활동이 일정부분 있을 수밖에 없는데 이를 규제하면 음성적인 로비활동이 많이 발생할 가능성이 높기 때문임
 - 미국의 경우 기업의 금전적 로비활동을 허용하고 이를 투명하게 공시하도록 하는 환경이기에 사후적으로 주주들이 이에 대한 공시 정책 강화를 적극적으로 요구할 수 있음
 - 또한, 기업 스스로가 뇌물수수 및 반부패 관련 정책을 공시함
 - 단, 기업의 금전적 로비활동 이슈는 법·제도뿐만 아니라 한 나라의 정치·경제(비즈니스 관행 포함) 상황에 대한 판단이 모두 고려되어야 하는 사안으로 해외 국가의 법·제도를 그대로 수용하는 것은 한계가 있음