

건설산업의 부조리 사례 특성 및 요인에 관한 연구

2014. 3

윤영선 · 박용석 · 성유경

■ 서론	4
■ 건설 부조리의 특성 및 요인에 관한 예비 고찰	6
■ 건설 부조리 사건 사례의 특성 및 요인 분석	12
■ 요약 및 시사점	28

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 본 연구는 건설산업의 부실·부정·부패 등 실제 부조리 발생 사건 사례들로부터 특성 및 유발 요인들을 발견하고 그에 따른 정책적 시사점을 얻고자 함.
 - 언론 보도, 법원 판례, 감사원 감사 결과 등 3개 자료원의 총 214건 사례를 분석함.

- ▶ 분석 대상 건설 부조리 사건 중 ‘뇌물’ 관련 사건이 전체의 43.0%로서 가장 많은 비중을 차지
 - 다음으로는 ‘명의 대여’가 11.2%, ‘업무 과실’ 및 ‘사고’가 각각 7.5%, ‘담합’과 ‘하도급’이 각각 7.0%, 그리고 ‘하자보수·손해배상’이 2.8%를 차지
 - 언론 보도, 법원 판례, 감사 결과 모두에서 ‘뇌물’ 사건의 비중이 가장 높았으며, 특히 감사 결과에서는 전체 부조리 사건의 77.8%가 ‘뇌물’ 관련 사건이었음.

- ▶ 건설 단계별 부조리 사건의 발생 빈도는 ‘입찰·계약 단계’가 43.0%이고, ‘시공 단계’가 27.1%를 차지
 - ‘입찰·계약 단계’에서 발생하는 부조리 사건의 54.3%가 ‘뇌물’ 사건임.

- ▶ 건설 부조리는 거의 대부분 복합적 요인에 의하여 발생했는데, 1순위(직접 요인)에서는 행태적 요인이 55.1%로서 가장 높았고, 사회문화적 요인이 30.8%, 제도적 요인이 14.0%로 그 다음을 차지
 - 반면, 2순위(간접 요인)에서는 제도적 요인이 81.0%로 압도적 비중을 차지함으로써 건설 부조리는 일차적으로는 행태적 요인과 건설업계의 관행 등 사회문화적 요인에 의하여 주로 발생하나 제도적 요인에 의하여 간접적인 영향을 받음을 알 수 있음.
 - ‘뇌물’의 경우 1순위는 행태적 요인이 80.4%, 2순위는 제도적 요인이 81.0%를 차지

- ▶ 건설 부조리의 이해 당사자간 행위 관계 특성은 민→관 관계가 41.1%로 가장 높고, 민↔민은 33.2%, 민 단독은 25.7%를 차지
 - 한편, 건설 부조리의 영향 관계는 민→관이 71.0%, 민↔민이 29.0%를 차지

- ▶ 건설 부조리는 행태, 제도 및 사회문화 등 복합적 요인에 의해 발생하므로 부조리 근절 대책은 엄격한 법 집행 및 의식 개혁 노력과 더불어 부조리를 유발하는 규제 제도에 대한 개선 노력이 동시에 요구됨.
 - 그러나 건설 부조리 제거를 위한 제도 개선은 이해 관계자간 갈등 및 규제 강화 가능성을 유발하므로 사안별로 문제점을 검토하여 신중하게 접근할 필요가 있음.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 건설산업은 부실·부정·부패 등으로 인한 부정적인 이미지가 강한 산업으로 인식되고 있음.
 - 최근 건설경제신문이 실시한 설문조사 결과에 따르면 국민의 41.3%가 건설산업에 대하여 부정적 인식을 갖고 있으며, 그 주된 이유로는 부실 공사, 대형 사고(33.4%), 부정부패 (27.1%), 신뢰성 상실(21.8%) 등이 꼽히고 있음.¹⁾
 - 건설산업의 부패에 대한 부정적 인식은 비단 국내만의 문제가 아닌 것으로, 국제투명성 기구의 보고서²⁾에 의하면 건설산업은 19개 산업 부문 중 가장 부패한 분야로 조사됨.

- 최근 건설산업은 장기간의 경기 침체로 인한 시장 위기와 더불어 점점 악화되고 있는 이미지로 인하여 이중의 위기를 겪고 있음.
 - 향후 건설산업이 지속 성장해 나가기 위해서는 신성장 동력을 발굴하는 등 시장 측면에서의 노력과 더불어 부정적 이미지를 해소하려는 노력을 병행 추진해야 할 것임.

- 건설산업에 대한 부정적 이미지가 심화될 경우 건설산업의 발전뿐만 아니라 국가 경제 발전에도 심각한 장애가 발생할 수 있음.
 - 건설산업에 대한 부정적 이미지가 강할 경우 건설투자에 대한 국민적 공감대가 미흡하여 건설투자를 축소시키고자 하는 유인이 발생
 - 국민의 신뢰를 상실하면 건설인의 근로 의욕이 상실되고, 우수 인재의 유출과 더불어 신규 인재의 유입을 기대하기 어렵게 되어 건설산업은 결국 사양 산업으로 전락하게 될 것임.
 - 건설산업 내 부실·부정·부패가 심화되면 각종 건설 관련 제도의 규제 강화를 초래하여 건설산업의 효율성을 저하시키고 민간의 건설투자 유인을 감소시킬 가능성이 커짐.

1) 건설경제, 건설산업 이미지 조사 결과, 2013. 12.

2) Transparency International, Bribe Payers Index 2011,

- 건설산업의 부정적 이미지 해소는 단순히 이미지 개선을 위한 홍보 및 사회공헌활동 강화를 통하여 해결되지 않으며 보다 직접적으로 관련 행위들을 제거하려는 노력을 통하여 성과를 거둘 수 있을 것임.
 - 즉, 건설산업 내부에서 빈발하는 부실·부정·부패를 근절함으로써 대국민 이미지를 개선함은 물론 실질적인 건설산업 선진화를 유도할 수 있을 것임.
- 그런데 건설산업에서 발생하는 부실·부정·부패는 다양한 특성과 유발 요인을 가지므로 이를 감안한 근절 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 예를 들어 건설산업에서 대표적으로 발생하는 부실·부정·부패 분야가 있다면 이 분야에 보다 집중적인 근절 대책을 마련하여야 할 것임.
 - 또한, 부실·부정·부패는 건설기업 및 종사자에게 일차적인 책임이 있겠지만, 산업 및 제도의 특성에 기인하는 경우도 있을 수 있으며 유발 요인에 따라 근절 방안도 달라져야 할 것임.
- 본 연구는 건설산업의 부실·부정·부패 발생의 실제 사건 사례들로부터 관련 특성 및 유발 요인을 발견하고, 그에 따른 정책적 시사점을 얻고자 함.
 - 특히, 부실·부정·부패 사건들 중 제도적 요인과 관련된 특성을 집중 조명하고 그 시사점을 얻고자 함.

2. 용어의 선정

- 건설산업의 부정적 이미지를 표현하는 용어로는 부정, 부패, 부실 이외에도 불공정, 부조리 등이 있으며 서로 유사한 의미로 사용되고 있음.
 - 부정은 법 또는 규칙을 위반하는 옳지 못한 행위를 의미하고, 부패는 도덕 및 윤리의식의 타락 등을 의미하나 흔히 부정부패라는 용어로 함께 사용됨.
 - 부실은 불충분, 불충실을 의미하는 용어로서 건설산업 분야에서는 부실 시공 등과 같은 품질과 관련되어 주로 사용됨.
 - 불공정은 공평하고 올바르지 못함, 그리고 부조리는 이치에 맞지 아니하거나 도리에 어긋남을 뜻하며, 둘 다 부정과 유사한 의미로 사용되고 있음.

- 본 연구는 기존 연구들과 달리 건설기업의 입장 또는 측면에서 부정, 부패, 부실, 불공정 관련 특성 및 요인을 파악코자하며, 보다 중립적인 관점에서 이들 개념을 포괄할 수 있는 ‘부조리’를 주된 용어로 사용코자 함.³⁾
 - 지금까지 건설산업의 부실 및 부정부패와 관련된 대부분의 연구들은 정부 공무원 및 발주자들을 대상으로 하였으며 이런 측면에서 본 연구는 기존 연구들과 차별성을 가짐.

3. 연구의 방법 및 범위

- 본 연구는 기존 연구들이 건설 부조리와 관련된 설문 조사 또는 관계자 면담 조사 등의 방법으로 수행된 것과는 달리 건설 부조리 관련 실제 사건 사례를 수집하여 분석함.
 - 구체적으로 건설 부조리 관련 언론 기사, 법원 판례, 감사원 감사 결과 등 세 부분의 사건 사례 자료를 조사해 분석하였음.
 - 자료 수집 및 분석 방법은 III장의 본 분석에서 자세히 언급함.
- 목차별 주요 분석 내용은 다음과 같음.
 - II장의 예비 고찰에서는 건설 부조리 관련 선행 연구 내용들을 요약 정리함.
 - III장은 본 분석으로 실제 건설 부조리 사건 자료를 대상으로 사건의 유형 및 발생 단계 등 주요 특성과 유발 요인 등에 대한 통계 분석을 실시
 - IV장에서는 III장에서 분석된 결과를 토대로 정책적 시사점을 제시함.

II. 건설 부조리의 특성 및 요인에 관한 예비 고찰

1. 건설 부조리의 유형 및 발생 단계

□ 뇌물, 담합, 하도급 비리, 명의 대여 등이 대표적 건설 부조리 유형

- 수주 산업이라는 특성과 인허가, 심의, 검사 등 사업 수행 중 거쳐야 하는 수많은 행정 절차는 건설산업이 부패 등 부조리에 취약할 수밖에 없는 요인으로 작용하며, 주로 뇌

3) 이러한 취지에서 연구 제목을 ‘부조리’로 표현하였으며, 이하 본문 기술에서도 ‘부조리’로 용어를 통일하여 사용함.

물의 유형으로 발생함.

- 사업계획 단계에서의 청탁, 공사 수주와 입·낙찰 단계에서의 비리, 시공 감독 비리, 인허가 비리, 부실 시공 묵인 등 모든 건설 단계에서 특혜 혹은 편의와 관련된 부조리 사건이 발생하며, 이는 금품 및 향응 제공 등 뇌물과 관련될 확률이 높음.
 - 특히, 수주 단계에서 시작된 뇌물 공여는 시공 단계로 이어지며, 공무원 및 공공 발주자와 기업의 유착 관계로 지속되기 쉬움.
- 또한 담합, 하도급 비리, 명의 대여 등 건설산업에서 특징적으로 발생하는 부조리 유형들이 존재함.
- 담합은 기술력의 차이가 크지 않은 기업들이 지나친 가격 경쟁을 막고자 하는 요인에서 발생하게 되며, 4대강 사업에서 적발된 건설사들의 담합이 대표적인 사례임.
 - 건설 사업의 하도급 관련 비리는 하도급 이중계약, 재하도급, 일괄하도급, 부적정한 하도급 대금 지급 등의 형태로 나타나고 있으며, 건설경기 침체에 따라 더욱 악화될 수 있는 부조리 유형임.
 - 명의 대여는 건설업 면허가 없는 자가 면허나 상호를 이용하여 하도급 공사를 도급받아 시공하는 행위로, 시공 감독 단계에서 발생하는 대표적인 부조리 유형으로 언급⁴⁾되고 있음.
- 한편, 국내 건설문화 및 관행에서 야기되는 사고, 하자, 부실 시공, 업무 과실 등과 같은 항목도 포괄적인 개념의 건설 부조리 안에 포함될 수 있음.

□ 입찰·계약 및 시공 단계에서 부조리 주로 발생

- 건설사업에서 발생하는 부조리는 건설 추진 단계에 따라 구분할 수 있으며, 건설 단계 중 입찰·계약 단계 및 시공 단계에서 많은 부조리가 발생하고 있는 것으로 나타남.
- 1990년부터 1998년까지 언론에 보도된 부패 사례의 분석 연구⁵⁾에서는 입찰·계약 단계의 비리 비중이 31.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 시공 감리(27.2%), 사업 계획(21%), 설계(15.6%), 준공(4.9%)의 순으로 부패가 나타남.

4) 국토연구원, 건설산업의 투명화 방안, 2009.

5) 국토연구원, 건설 분야 부패 방지 대책, 1999.

- 1993년부터 2005년까지의 언론보도 자료를 조사한 경제정의실천시민연합의 건설 부패 실태 조사 결과⁶⁾에서는 시공 단계(37.9%), 입찰·계약 단계(33.3%), 사전준비 단계(11.2%)의 순으로 부패가 발생하는 것으로 나타남.
 - 또한, 건설 관련 판례 조사⁷⁾에서는 낙찰(14.5%), 시공 감독(13.7%), 인허가 단계(13.0%), 하도급 관리(6.9%), 용지 매입과 보상 등을 포함하는 사업계획 단계(6.1%)의 순으로 부패 빈도가 나타남.
- 주요 선행 연구에서 조사된 건설사업의 부패 등 부조리 유형들을 종합하고, 건설 단계에 따라 정리하면 다음의 <표 1>과 같음.

<표 1> 건설 단계별 주요 부조리 유형

건설 단계	주요 부조리 유형
기획·조사 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 사업 선정 부적정 · 토지 용도 및 형질 변경, 고도제한 완화 등 관련 청탁
설계 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 공법, 제품의 채택 비리 · 비경제적인 공법 적용 등 설계 부적정 및 부실 설계 묵인 · 공사 물량 과다 설계, 공사비 과다 계상
입찰·계약 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 입찰정보 유출 · 입찰과정에서 특정 업체에 특혜 · 권한 남용 혹은 분할발주로 부적절한 수의계약 · 금품/향응 제공 · 민간 업체간의 담합
시공 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 인허가 및 심의 등 각종 업무 처리의 특혜 및 편의 제공 · 관행적인 향응 및 금품 제공 · 허위내역서, 허위 서류 작성 · 시공 감독의 부당 행위 및 비리 · 부실 시공 방조/묵인 · 불법 하도급/ 일괄 하도급 · 설계변경 관련 비리(부당한 변경, 편의 제공 등) · 기성검사, 준공검사 등에서의 비리
유지관리 및 운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 우수 시공업체 부당 선정 및 부실 시공업체 부당 면제 · 하자 발생 공사의 사후관리 부적정 · 부실한 유지관리의 묵인/방조 · 각종 검사에서의 행정 편의 제공
기타	<ul style="list-style-type: none"> · 여러 단계에 걸쳐 나타나는 비리 · 특정 건설 단계와 관련 없는 관행적 떡값

6) 국토연구원, 건설산업의 투명화 방안, 2009 : 1993년부터 2006년까지 언론에 보도된 검찰 기소 부패 사건에 대하여 경실련에서 구축한 데이터베이스를 분석한 결과임.

7) 국토연구원, 건설산업의 투명화 방안, 2009 : 법률 관련 전문기관(법무법인 세창)의 건설과 관련된 200건의 판례 조사 수행 결과임.

2. 건설 부조리 유발 요인

□ 산업적 특성과 연관된 복합적 요인으로부터 건설 부조리 발생

- 건설산업은 수주 산업이라는 산업적 특성으로 인해 입찰·계약 과정에서 부조리 사례가 빈번하게 발생함.
 - 한편, 건설·건축 관련 법령과 규제가 과다하여 불법 및 탈법 행위가 빈발하고, 처벌 회피 수단으로 뇌물 수수가 사회문제로 대두
 - 건설·건축분야 업무는 기술적·전문적인 영역이기 때문에 기술직 공무원이나 민간 전문가의 주관적·전문적 판단에 의존하는 과정에서 부조리 발생
 - 건설공사는 규모 및 금액이 크고 공사 기간이 중요하기 때문에 사업을 조기에 추진하고자 하는 목적의 “급행료” 성격의 뇌물 수수 빈발
 - 발주처의 빈번한 검사·감독 과정에서 접촉 빈도가 높아 부조리 가능성이 상존하고 정치권과 건설업계의 오랜 유착 관계도 부조리 발생 가능성을 높임.
- 건설사업 부실 공사의 원인으로는 부실 감독 및 감리, 자재 및 인력난, 저가 낙찰, 기술력 부족, 공무원의 보신주의, 설계 심사 미흡 등이 지적됨.
 - 조사 및 설계 단계 : 예비타당성 및 타당성 조사의 부실, 설계시 현장 여건 반영 부실, 구조 계산 착오 등
 - 시공 단계 : 도면 해석 오류, 설계와 다른 시공, 공사 중 주변 구조물에 미치는 영향 미고려, 검측의 부적합, 시공 상세도 작성 소홀, 지방기준 미준수, 현장 관리자의 기술 및 자질 부족 등
 - 감리 및 감독 소홀 : 발주처 담당자 및 감리자의 기술 및 자질 부족, 설계도서 검토 부족, 적당주의, 각 공정에 대한 충분한 기술 검토 부족 등
 - 제도적 문제 : 하도급 관계 범규의 위반, 저가 입찰, 입찰 담합, 공기 문제 등
- 또한, 건설산업에 존재하는 한탕주의·적당주의 문화는 운찰제적 성격의 입낙찰제도를 비롯한 건설제도의 맹점과 결합하여 무자격 부실 건설업체 양산을 초래하면서, 일괄하도급 등 불법 하도급으로 인한 부실 공사를 야기

- 발주자-원도급자-하도급자 간 관계는 역할 분담과 전문성에 기초한 수평적·협력적 관계가 아니라 수직적인 상하 관계로 인식하는 경향이 큼.
 - 흔히 ‘갑(甲)-을(乙) 관계’라고 부르는 수직적 상하 관계에서는 불공정 계약, 불공정 하도급 거래 관행이 존재
 - 최저가낙찰제에서는 발주자-원도급자-하도급자 모두가 협력자적 관계보다 각자의 이익 추구 내지 손실 최소화를 위한 적대적 관계 형성

□ 행태, 제도, 사회문화, 구조적 요인 등이 건설 부조리 유발

- 건설 부조리와 관련한 선행 연구들은 건설 부조리를 유발하는 요인으로 크게 행태적 요인, 제도적 요인, 사회문화적 요인, 구조적 요인 등을 제시하고 있음.
 - 이정주(2003)는 건설 부조리를 유발하는 요인으로 개인적 요인, 제도적 요인, 그리고 환경적 요인으로 분류하였는데 개인적 요인은 행태적 요인을 의미하고, 환경적 요인은 사회문화적 요인과 비슷한 성격을 가짐.⁸⁾
 - 추호식(2008)은 건설 부조리를 유발하는 요인으로 제도적 요인, 행태적 요인 및 사회문화적 요인으로 구분⁹⁾
 - 국토연구원(2009)은 제도적 요인, 인적 요인, 문화적 요인, 구조적 요인 등 네 가지 요인으로 구분¹⁰⁾
- 국토연구원(2009)의 연구에서 제시하고 있는 네 가지 요인들의 의미 및 특징을 정리하면 다음과 같음.
 - 행태적 요인은 개인의 의식 또는 사적 인간관계에서 발생하는 요인으로 청탁, 압력, 지시, 강요 등 개인의 일탈 행위와 집단(기업)의 지대¹¹⁾ 추구 행위를 포괄
 - 제도적 요인은 건설 관련 제도의 결함으로부터 발생하는 요인으로 제도의 비현실성 및 과도성, 모호성 및 불확실성, 복잡성 등을 포괄
 - 사회문화적 요인은 사회적으로 크게 죄의식 없이 관행화된 요인으로서 연고주의(학

8) 이정주, 건설부패의 결정요인에 관한 연구, 서울시립대학교 석사학위 논문, 2003.

9) 추호식, 건설부패의 원인 및 방지 대책에 관한 연구, 연세대 행정대학원 석사학위 논문, 2008.

10) 국토연구원, 건설산업의 투명화 방안 연구, 2009.

11) 지대(地代, rent)는 노임·이윤·이자 등과 같은 수입(revenue)의 개념, 평균 이윤을 초과한 일종의 ‘초과 이윤’으로 볼 수 있음. 예를 들어 토지 소유자는 그 토지 사용자들의 가치(농업, 공장 등) 생산에는 관여하지 않으면서도 많은 토지 사용료(지대)를 받음으로써 잉여가치의 일정 부분을 자기의 것으로 한다는 점에서 지대의 특징이 나타남.

- 연, 지연, 혈연 등), 온정주의, 관례화된 정경유착 관행 등을 포괄
- 구조적 요인은 수주 산업 등 건설산업 및 시장의 구조적인 특성으로부터 발생하는 요인을 의미
 - 건설 부조리 관련 판례 자료를 대상으로 분석한 국토연구원(2009)은 제도적 요인과 구조적 요인에 의하여 발생한 부패가 전체 사례의 90% 이상을 차지하고, 문화적 요인과 인적 요인은 7% 정도로 미미한 것으로 제시
 - 한편, 건설업체와 공무원을 대상으로 설문 조사한 추호식(2008)의 연구 결과에서는 문화적 요인 51%, 행태적 요인 36%, 제도적 요인 13%로 제시

□ 제도적 요인은 제도의 비현실성, 불확실성 및 복잡성 등을 포괄

- 한편, 건설 부조리 유발 요인 중 제도적 요인은 본질적으로 규제 제도로부터 발생¹²⁾
 - 모든 규제 제도는 잠재적으로 경제지대(economic rent)를 만들어 지대 추구 행동을 유발하게 됨.
- 부조리를 유발하는 규제 제도는 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하여 살펴볼 수 있음.
 - 지대 형성을 통해 부조리를 유발하는 경제적 규제로는 진입 규제(entry regulation), 가격 규제(price regulation), 기타 기업 경영 활동에 대한 규제들이 있음.
 - 환경 규제, 산업안전 규제 등과 같은 사회적 규제는 그 필요성에도 불구하고 규제가 과도하거나 불합리적이고 행정편의적일 때 부조리를 유발
- 이러한 건설 부조리를 유발하는 제도적 요인은 세부적으로 규제 제도의 비현실성과 과도성, 규제 제도의 불확실성과 모호성, 규제 제도의 복잡성 등으로 분류 가능¹³⁾
 - 제도의 비현실성 및 과도성 : 건설 관련 규제 제도가 건설기업의 경영 현실과 지나치게 유리되거나 과도한 경우
 - 제도의 불확실성과 모호성 : 건설 관련 규제 제도의 규정과 내용이 규제의 집행자에

12) 최병선 등, 부정부패와 정부 규제, 한국행정연구원, 1996.

13) 건설 부조리를 유발하는 요인으로 추호식은 제도의 비현실성, 불명확성, 복잡성, 과도한 규제 등을 열거했고, 이정주는 법규의 불명확성, 법규의 비현실성, 행정처리 과정의 불투명성과 지연, 처벌 규정의 미비 등을 열거했음. 추호식, 이정주, 전게서.

- 의한 자의적 해석과 집행의 여지가 많은 경우
 - 제도의 복잡성 : 제도가 중첩되고 복잡한 경우
- 건설산업의 부조리를 유발하는 규제 제도는 다음과 같은 사회적 비용을 유발함.
 - 첫째, 건설산업의 자원 배분을 왜곡시키고 건강한 산업 발전을 저해
 - 둘째, 기업 경영 측면에서 건설기업의 기술 개발과 경영 혁신 대신, 로비 등에 자원을 배분케 하는 등 비효율성을 유발
 - 셋째, 건설산업 내 규제를 지속적으로 양산하게 하는 등 규제의 피라미드 형성을 유발
 - 넷째, 건설산업 내 법 불신 의식을 확산시키고 건강한 건설 생태계 형성을 가로막음.

III. 건설 부조리 사건 사례의 특성 및 요인 분석

1. 자료 수집 및 분석 방법

가. 자료의 수집

- 건설 부조리에 관한 사례 분석을 위해 본 연구에서는 언론 보도, 법원 판례, 감사원 감사 결과 등 세 가지 자료원을 통해 관련 자료를 수집
- 언론 보도는 통신사(연합뉴스 www.yonhapnews.co.kr), 경제지(매일경제 www.mk.co.kr), 종합 일간지(조선일보 www.chosun.com) 등 3개 언론사의 3년 간 기사(2010. 12. 2~2013. 12. 2) 중 건설산업에 관한 부정적 기사(부실, 부조리, 사건 등)를 검색
 - 검색 중 중복 기사는 1개 이슈로 정리하는 등의 작업 과정을 통하여 최종적으로 3개 언론사의 총 81개 기사를 수집
- 법원 판례는 법원의 종합법률정보(<http://glaw.scourt.go.kr>)에서 건설산업에 관한 사건 중 ‘건설산업’, ‘건설 부조리’, ‘건설 부실’을 이용하여 검색
 - 종합법률정보에서 담고 있는 모든 내용에 대한 전수 조사를 실시
 - 법원 판례의 사건은 ‘민사’, ‘형사’, ‘일반행정’, ‘가사’, ‘특허’, ‘세무’ 등 6개 유형으로

구분되는데, 본 연구에서는 그 중 불법적 행위에 대한 판결로 볼 수 있는 ‘형사’, ‘일반행정’의 사례만을 분석 대상으로 하여 총 97개 판례를 수집

- 감사 결과 사례는 감사원(www.bai.go.kr)의 약 3년 간(2011. 1. 1~2013. 11. 30) 건설교통 분야 감사 결과 보고서 총 61건 중 건설산업과 관련된 내용이 포함된 40건을 분석
 - 40건의 보고서에서 발견된 건설 관련 부실·부조리·부패 관련 사례 618건 가운데 중징계(문책 및 징계)에 해당하며, 건설기업의 관련성이 명확한 사례 총 36개를 수집
- 언론 보도, 법원 판례, 감사 결과의 내용 중 중복 사건의 경우 중복 여부를 체크하여 하나의 사건으로 분류하는 등 중복을 피했음.
 - 언론과 감사 결과는 최근 3년 간 사례만을 취합했지만, 법원 판례는 종합법률정보에 있는 모든 사건을 조사했으며, 언론과 감사 결과는 현재 진행형 또는 현재 완료형의 사건이 대부분이지만, 판례는 과거 완료형의 사건으로 사건의 발생 시점이 다름.
 - 감사 결과의 언론 보도가 있을 수 있고 법원 판례로 나올 수 있는 가능성이 있지만, 중복 사례는 극소수이며, 중복이 확인된 사례는 분석에서 제외¹⁴⁾하여, 금번 조사 결과를 취합하는 과정에서는 중복되지 않았음.
- 최종적으로 총 214건의 건설산업 부조리 관련 사례 취합·정리
 - 언론 81건, 법원 판례 97건, 감사 결과 36건

나. 분석 방법

- 건설 부조리 사례의 다양한 특성과 유형을 분석하기 위하여 다음과 같은 절차와 방법을 따름.
- 1단계로 각 사례의 사건을 빈도수가 많은 사건의 유형으로 8가지로 분류
 - 8가지 유형은 ① 담합, ② 뇌물, ③ 업무과실, ④ 사고, ⑤ 하도급, ⑥ 하자보수 및 손해배상, ⑦ 명의 대여, ⑧ 기타 등임.¹⁵⁾

14) 언론 보도와 감사 결과 사례에 함께 포함되어 있는 4대강의 턴키공사 담합 사건은 감사 결과 사례에서 제외하고 분석하였음.

15) 업무과실과 사고 유형의 경우, 고의성이 없는 단순 업무과실, 단순 사고인 경우는 사례에 포함하지 않았으며, 부조리한 건설 문화나 관행, 근무 태만 등의 원인으로 야기된 경우를 다룸. 예를 들어 현장에서 시행해야 하는 각종 검측, 확인, 안전관리계획

- 2단계로 각 사례의 사건을 건설사업의 어느 단계에서 발생했는지에 따라 분류
 - 건설사업의 단계는 ① 기획·조사 단계, ② 설계용역 단계, ③ 입찰·계약 단계, ④ 시공 단계, ⑤ 기타 등으로 구분함.

- 3단계로 각 사례 사건의 유발 요인을 ① 행태적 요인, ② 제도적 요인, ③ 사회문화적 요인으로 분류¹⁶⁾
 - 행태적 요인은 개인의 법 제도 위반 등 일탈적 행위, 제도적 요인은 제도의 비현실성, 모호성 및 복잡성 등 제도의 결함으로부터 발생하는 요인을 의미하며, 사회문화적 요인은 연고주의 등 사회적으로 관행화되어 온 요인을 의미함.
 - 한편, 유발 요인의 영향 정도에 따라 건설 부조리를 유발하는 직접적 요인을 1순위 요인으로, 그리고 간접적 또는 부차적 요인을 2순위 요인으로 구분¹⁷⁾

<표 2> 건설 부조리의 발생 요인

구 분	주요 내용
행태적 요인	· 개인의 의식 또는 사적 인간관계에서 발생하는 요인으로 청탁, 압력, 지시, 강요 등을 포괄
제도적 요인	· 제도의 결함으로부터 발생하는 요인으로 제도의 비현실성 및 과도성, 모호성 및 불확실성, 제도의 복잡성 등을 포괄
사회문화적 요인	· 사회적으로 크게 죄의식 없이 관행화된 요인으로서 연고주의(학연, 지연, 혈연 등), 온정주의, 관례화된 정경유착 관행 등을 포괄

- 4단계로 각 사건의 이해 관계자간 행위 관계의 특성을 ① 민 단독, ② 민 → 관, ③ 민 ↔ 민의 세 가지 유형으로 구분
 - ① 민 단독은 개별 건설기업이 단독으로 하는 부조리 행위, ② 민 → 관은 뇌물 등과 같이 건설기업이 정부 또는 공공 발주자 등에 행하는 부조리 관련 행위, 그리고 ③ 민 ↔ 민은 담합 등과 같이 건설기업들 간에 행하는 부조리 행위를 의미

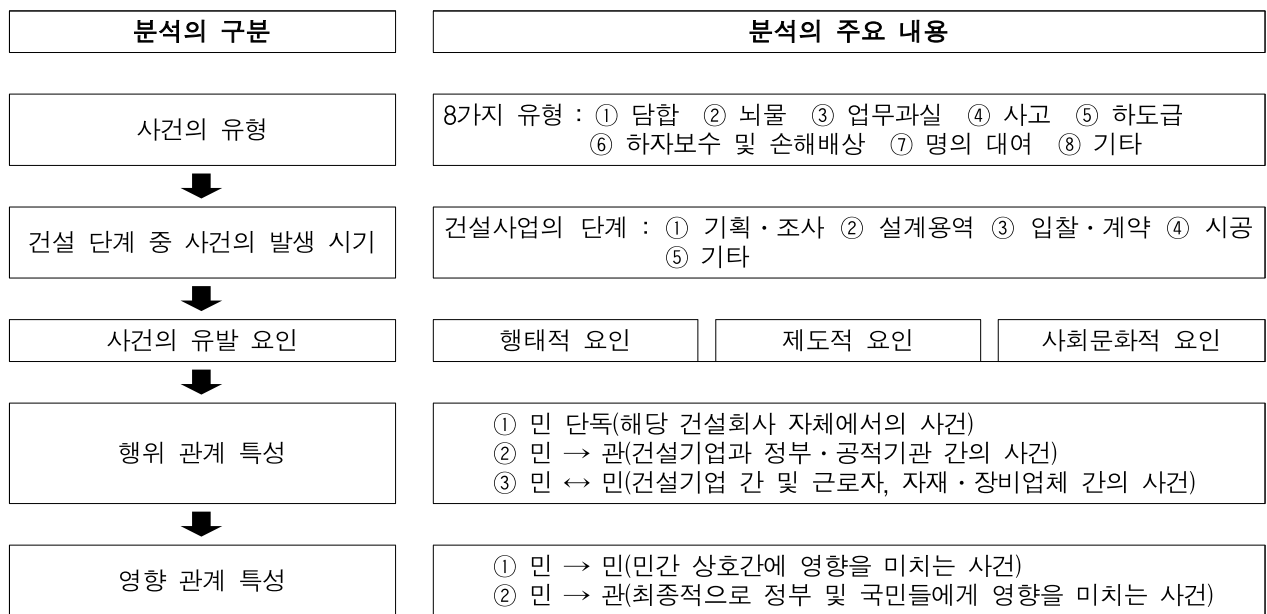
수립 등이 관행에 따라 무시된 경우가 해당됨.

16) 본 연구의 핵심이 되는 부분으로서 특히 사건 유형별 요인 분류 기준에 대해서는 III장의 본 분석에서 언급하고자 함. 한편, II장의 예비 고찰에서 살펴본 구조적 요인은 건설 부조리의 불가피성을 용인하는 듯한 인상을 주므로 본 분석에서는 제외함.

17) 이와 같이 건설 부조리 사건 사례를 1, 2순위로 구분한 이유는 대부분의 사건이 한 가지 요인에 의해서 발생하기보다는 복합적 요인에 의해서 발생한 경우가 많기 때문임.

- 5단계로 부조리 행위가 최종적으로 누구에게 영향을 미치는가를 나타내는 영향 관계 특성은 ① 민 → 민, ② 민 → 관으로 구분
 - ① 민 → 민은 갑과 을의 관계와 같이 민간부문에 영향을 미치는 부조리 사건을 의미하고, ② 민 → 관은 민간기업의 부조리한 행위가 최종적으로 정부 및 국민들에게 영향을 미치는 사건을 의미함.

<그림 1> 분석의 주요 내용 및 순서



2. 분석 결과

가. 건설 부조리 사건의 유형

□ 뇌물, 명의 대여, 업무과실·사고, 담합·하도급 순으로 부조리 비중 높아

- 총 214건의 부조리 사건 중 ‘뇌물’이 92건(43.0%)으로 건설산업의 대표적인 부조리 유형으로 조사됨.
 - 다음으로, ‘명의 대여’가 24건(11.2%), ‘업무과실’과 ‘사고’가 각각 16건(7.5%), ‘담합’과 ‘하도급’이 각각 15건(7.0%), ‘하자보수·손해배상’이 6건(2.8%)으로 나타남.
- 각 조사 사례별로 보면, 언론의 경우 ‘뇌물’이 37건(45.7%)으로 가장 많고, 다음으로 ‘담

- 합'과 '사고'가 각각 8건(9.9%), '하자보수·손해배상'이 6건(7.4%)으로 나타남.
- 법원 판례의 경우에도 '뇌물'이 27건(27.8%)으로 가장 많고, 다음으로 '명의 대여'가 22건(22.7%), 행정상의 '업무과실' 12건(12.4%), '하도급' 9건(9.3%), '담합' 7건(7.2%) 순으로 나타남.
 - 감사원 감사 결과에서도 '뇌물'이 28건(77.8%)으로 절대 다수를 차지하며, 다음으로 행정상의 '업무과실' 4건(11.1%), '하도급' 2건(5.6%) 순으로 조사됨.
- 일곱 가지의 부조리 사건 유형에 해당되지 않는 '기타'는 총 30건(14.0%)으로 조달청 입찰 프로그램의 조작, 불법적인 건설 폐기물 처리, 계열사의 부당 지원, 분양 사기, 하도급업체에 대한 미분양 주택 강매, 탈세, 분식회계 등 다양함.
 - 이상의 사례 조사를 통해서 살펴볼 때 건설산업의 대표적인 부조리 부문은 '뇌물'로 볼 수 있음.
 - 그 밖에 '명의 대여', '업무과실', '사고', '하도급', '담합' 등의 사례가 비슷한 비중을 보이고 있음.

<그림 2> 건설 부조리 관련 사건의 유형

(단위 : 건)



<표 3> 건설 부조리 관련 사건의 유형

(단위 : 건, %)

사건의 유형	계	언론	판례	감사원
1. 담합	15 (7.0)	8 (9.9)	7 (7.2)	0 (-)
2. 뇌물	92 (43.0)	37 (45.7)	27 (27.8)	28 (77.8)
3. 업무과실	16 (7.5)	0 (-)	12 (12.4)	4 (11.1)
4. 사고	16 (7.5)	8 (9.9)	8 (8.2)	0 (-)
5. 하도급	15 (7.0)	4 (4.9)	9 (9.3)	2 (5.6)
6. 하자보수 · 손해배상	6 (2.8)	6 (7.4)	0 (-)	0 (-)
7. 명의 대여	24 (11.2)	2 (2.5)	22 (22.7)	0 (-)
8. 기타	30 (14.0)	16 (19.8)	12 (12.4)	2 (5.6)
총계	214 (100.0)	81 (100.0)	97 (100.0)	36 (100.0)

- 이상에서 분석된 3개 자료의 부조리 유형을 보면, 기관별로 사건 유형의 빈도가 상이하
게 나타는 것을 알 수 있음.
 - 예를 들어 ‘명의 대여’는 법원 판례가 대부분을 차지하고, 감사원 자료에서는 나타나
지 않음.
 - 또한, 시공 중 붕괴와 같은 ‘사고’는 감사원 감사 결과에서는 보이지 않고, ‘하자보
수 · 손해배상’은 법원 판례에서는 나타나지 않는 등 각 자료의 조사 결과 패턴이 일
치하지 않음.
- 이와 같이 언론, 법원 판례, 감사원 감사 결과 등 세 기관 자료의 조사 결과가 대체적
으로 일치하지 않는 것은 각 자료의 특성에 그 원인이 있음.
 - 법원 판례의 경우 형사와 일반행정 부문만 취합했는데, ‘하자보수 · 손해배상’은 민사
에 해당되어 본 연구에서는 나타나지 않은 것임.
 - 감사원 감사 결과는 공무원, 공공기관을 대상으로 하기 때문에 민간의 사적 영역에
해당하는 ‘명의 대여’와 시공상의 과실로 나타나는 ‘사고’는 다루지 않는 것으로 보임.
 - 이에 비해 언론은 대부분의 사건을 기사로 다루고 있지만, 전문적 영역이면서 행정적
인 ‘업무과실’에 관한 기사는 다루지 않은 것으로 판단됨.

나. 건설 단계별 부조리

□ 입찰·계약 및 시공 단계에서 부조리 주로 발생

- 건설 단계별 부조리의 발생 빈도를 보면, ‘입찰·계약 단계’에서 가장 많은 부조리가 발생하는 것으로 조사됨.
 - ‘입찰·계약 단계’에서 92건(43.0%), 다음으로 ‘시공 단계’에서 58건(27.1%)이 발생함.
 - ‘기획·조사 단계’에서는 11건(5.1%)이 발생했고, ‘설계용역 단계’는 2건(0.9%)으로 가장 적게 나타남.

<그림 3> 건설 단계별 건설 부조리 발생 빈도

(단위 : 건)



- 한편, 이러한 결과는 3개 기관별 자료에서도 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있음.
 - 즉, ‘기타’를 제외하면 3개 자료 모두에서 ‘입찰·계약 단계’에서의 부조리 발생 빈도가 가장 높고, 그 다음으로 ‘시공 단계’가 높게 나타남.
- 이와 같이 ‘입찰·계약 단계’에서 부조리 발생 빈도가 높게 나타는 것은 수주 산업이라는 건설산업의 특성에 기인하는 것으로 판단됨.
 - 그리고 ‘시공 단계’에서도 부조리가 많이 발생하는 것은 이 단계에서 일괄 하도급, 명의 대여, 하도급 대금 미지급 등과 같은 부조리가 많이 발생하기 때문임.

- 이상의 본 분석 결과는 앞서 II장의 예비 고찰에서 살펴본 선행 연구의 결과와도 거의 일치함.
 - 본 분석의 결과와 같이 선행 연구에서도 ‘입찰·계약 단계’와 ‘시공 단계’에서 건설 부조리가 집중적으로 발생하는 것으로 나타났음.

<표 4> 건설 단계별 건설 부조리 발생 빈도

(단위 : 건, %)

건설 단계	계	언론	판례	감사원
1. 기획·조사 단계	11 (5.1)	1 (1.2)	5 (5.2)	5 (13.9)
2. 설계용역 단계	2 (0.9)	2 (2.5)	0 (-)	0 (-)
3. 입찰·계약 단계	92 (43.0)	26 (32.1)	48 (49.5)	18 (50.0)
4. 시공 단계	58 (27.1)	22 (27.2)	23 (23.7)	13 (36.1)
5. 기타	51 (23.8)	30 (37.0)	21 (21.6)	0 (-)
총계	214 (100.0)	81 (100.0)	97 (100.0)	36 (100.0)

- 한편, 건설 단계별 부조리 사건 유형의 발생 빈도를 살펴보면, ‘입찰·계약 단계’에서는 모든 유형의 사건이 다 발생하나 그 중에서도 ‘뇌물’이 50건(54.3%)으로 절반 이상을 차지함.
 - 다음으로는 ‘담합’ 15건(16.3%), ‘명의 대여’ 10건(10.9%) 순으로 나타남.
- ‘시공 단계’에서도 ‘뇌물’이 15건(25.9%)으로 가장 많은 것으로 나타났으나, 그 다음으로 는 단계의 특성으로 인하여 ‘사고’와 ‘하도급’이 각각 12건(20.7%), 11건(19.0%)으로 많이 나타남.
- ‘기획·조사 단계’와 ‘설계용역 단계’에서는 ‘뇌물’ 사건이 주로 나타남.
- 한편, 가장 발생 건수가 많은 ‘뇌물’ 사건의 발생 단계별 비중을 보면, 전체 92건 중 ‘입찰·계약 단계’에서 50건이 발생하여 ‘54.3%’로 가장 높은 비중을 보였고, ‘시공 단계’에서는 15건이 발생하여 ‘16.3%’의 비중을 보였음.
 - ‘담합’의 경우는 전부가 ‘입찰·계약 단계’에서 발생
 - 반면, ‘사고’는 전체 16건 중 12건이, ‘하도급’은 15건 중 11건이 ‘시공 단계’에서 발생하여, 시공 단계에서의 비중이 각각 75.0%와 73.3%로 높게 나타남.

<표 5> 건설 단계별 부조리 사건의 유형 빈도

(단위 : 건, %)

건설단계 사건유형	1. 기획·조사 단계	2. 설계용역 단계	3. 입찰·계약 단계	4. 시공 단계	5. 기타	계
1. 담합			15(16.3)			15(7.0)
2. 뇌물	6(54.5)	2(100.0)	50(54.3)	15(25.9)	19(37.3)	92(43.0)
3. 업무과실	1(9.1)		3(3.3)	6(10.3)	6(11.8)	16(7.5)
4. 사고			1(1.1)	12(20.7)	3(5.9)	16(7.5)
5. 하도급			2(2.2)	11(19.0)	2(3.9)	15(7.0)
6. 하자보수·손해 배상			2(2.2)	3(5.2)	1(2.0)	6(2.8)
7. 명의 대여			10(10.9)	4(6.9)	8(15.7)	22(10.3)
8. 기타	4(36.4)		9(9.8)	7(12.1)	12(23.5)	32(15.0)
계	11(100.0)	2(100.0)	92(100.0)	58(100.0)	51(100.0)	214(100.0)

다. 건설 부조리의 발생 요인

□ 1순위는 행태적 요인, 2순위는 제도적 요인이 많아¹⁸⁾

- 건설 부조리의 발생 요인에 대해 1순위 및 2순위 분석을 한 결과 1순위에서는 행태적 요인이 118건으로 전체의 55.1%를 차지함.
 - 다음으로는 사회문화적 요인이 66건(30.8%)을 차지하였고, 제도적 요인은 30건(14.0%)으로 가장 적음.
 - 반면, 2순위 분석에서는 제도적 요인이 111건(81.0%)으로 압도적인 비중을 차지하였고, 이어서 사회문화적 요인 24건(17.5%), 행태적 요인 2건(1.5%) 순으로 나타났음.
 - 1, 2순위를 단순 합계하여 보면, 제도적 요인이 141건(40.2%)으로 가장 많고, 행태적 요인은 120건(34.2%), 사회문화적 요인은 90건(25.6%)으로 나타남.
- 한편, 3개 기관별 자료 분석에서도 전체 통합 분석 결과와 대체로 비슷하게 나타났음.
 - 1순위 분석에서는 언론과 감사원 자료에서 행태적 요인이, 판례 자료에서는 사회문화적 요인이 가장 높은 반면, 세 기관 자료 모두 제도적 요인은 가장 낮은 비중을 차지
 - 2순위 분석에서는 세 기관 공히 제도적 요인이 압도적으로 높은 비중을 차지하였고,

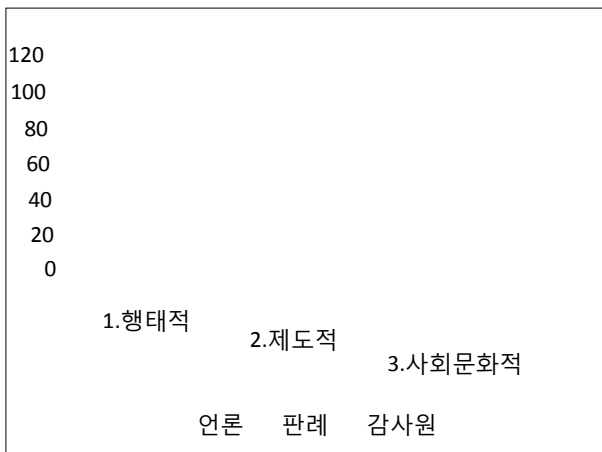
18) 앞의 분석 방법에서 제시한 바와 같이 대부분의 건설 부조리 사건은 복합적 요인에 의하여 발생하였는데, 1순위에서는 명확히 제도적 요인에 의하여 발생한 경우는 드물었고 거의 대부분 행태적, 사회문화적 요인에 의하여 발생한 것으로 판명되었음.

행태적 요인은 거의 나타나지 않고 있음.

- 단순 합계 분석 결과에 따르면 행태적, 제도적, 사회문화적 요인 등 세 가지 모두 비슷한 수준으로 건설 부조리의 발생 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있음.
- 다만, 행태적 요인과 사회문화적 요인은 건설 부조리를 발생시키는 직접적 요인인 반면, 제도적 요인은 부차적 요인으로 작용
- 이상의 분석 결과는 대부분의 건설 부조리는 복합적인 요인에 의하여 발생하는 것으로서 종합적 접근의 근절 노력을 지속 추진할 때 성과를 거둘 수 있음을 시사
- 구체적으로 건설 부조리 근절을 위해서는 건설기업 및 종사자들의 행태와 문화를 변화시키는 노력을 지속적으로 시행하면서 동시에 관련 제도의 불합리한 문제를 개선하는 노력을 병행 추진할 필요가 있음.

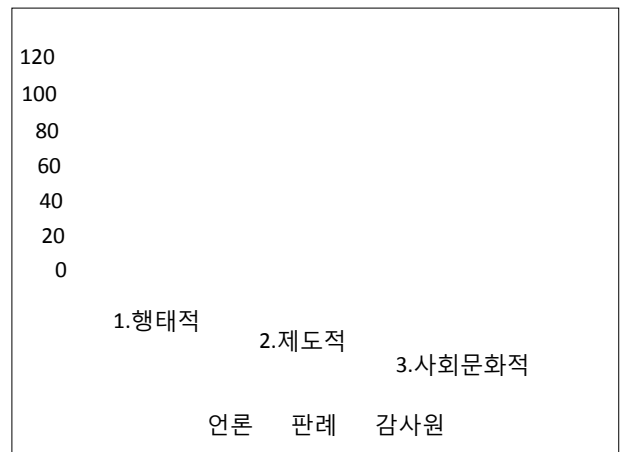
<그림 4> 건설 부조리의 원인(1순위)

(단위 : 건)



<그림 5> 건설 부조리의 원인(2순위)

(단위 : 건)



<표 6> 건설 부조리의 발생 요인

(단위 : 건, %)

부조리 요인	1 순위				2 순위				1순위+2순위
	계	언론	판례	감사원	계	언론	판례	감사원	총계
1. 행태적	118 (55.1)	57 (70.4)	35 (36.1)	26 (72.2)	2 (1.5)	2 (5.6)	0 (-)	0 (-)	120 (34.2)
2. 제도적	30 (14.0)	11 (13.6)	17 (17.5)	2 (5.6)	111 (81.0)	24 (66.7)	66 (85.7)	21 (87.5)	141 (40.2)
3. 사회문화적	66 (30.8)	13 (16.0)	45 (46.4)	8 (22.2)	24 (17.5)	10 (27.8)	11 (14.3)	3 (12.5)	90 (25.6)
계	214 (100.0)	81 (100.0)	97 (100.0)	36 (100.0)	137 (100.0)	36 (100.0)	77 (100.0)	24 (100.0)	351 (100.0)

□ ‘뇌물’은 사회문화적 요인과 제도적 요인에 의하여 발생

- 부조리 사건의 유형별 발생 요인을 살펴보면, 발생 빈도가 가장 높은 ‘뇌물’의 경우는 1 순위에서 행태적 요인이 74건(80.4%)을 차지했고, 사회문화적 요인이 15건(16.3%), 제도적 요인은 3건(3.3%)으로 나타났음.
 - 한편, 2순위에서는 51건(81.0%)이 제도적 요인으로부터 발생하며, 10건(15.9%)은 사회문화적 요인, 2건(3.2%)은 행태적 요인에 의하여 나타나는 것으로 분류됨.
- ‘뇌물’은 건설 단계의 모든 부분에서 발생하나 그 중에서도 특히 ‘입찰·계약 단계’와 ‘시공 단계’에서 집중 발생
 - ‘입찰·계약 단계’에서는 공사 수주 관련 정보와 예정가격 등 입찰 관련 정보를 획득할 목적으로 뇌물 부조리가 빈발
 - ‘시공 단계’에서는 설계변경, 감리 감독 및 준공 처리, 그리고 기타 시공 중 민원 해결과 관련하여 다양한 뇌물 부조리 사건이 발생
 - 또한, 모든 건설 단계에서 발생하는 인허가 문제를 해결하기 위하여 뇌물 부조리가 발생
- ‘뇌물’의 경우 관행화되어 온 측면이 있어 사회문화적 요인으로도 볼 수 있으나 명백히 불법임을 알고도 법을 위반하는 개인의 행태적 요인에 의하여 발생하는 것으로 보는 것이 타당할 것임.
 - 그러나 다른 한편으로 뇌물은 과중 또는 모호한 건설 관련 규제를 회피하거나 자기에게 유리하게 할 목적으로 이루어지므로 제도적 요인이 제공하는 요인도 간과할 수 없음.
 - 구체적으로 ‘뇌물’은 공무원들이 자의적으로 판단할 수 있는 재량권이 많음으로 해서 발생하게 되므로 제도의 불확실성 및 모호성 요인과 관련이 높은 것으로 볼 수 있음.

□ ‘담합’은 사회문화적 요인에 제도적 요인이 부차적으로 작용해 발생

- ‘담합’의 경우 1순위 요인으로는 사회문화적 요인이 15건(100.0%), 2순위 요인으로는 제도적 요인이 15건(100.0%)으로 나타났음.

- ‘담합’은 수요 독점적 발주기관에 대해 다수의 기업이 마치 하나의 기업처럼 행동함으로써 경제적 이윤의 추가 확보를 도모하는 것임.
 - ‘담합’은 입찰 과정에서뿐만 아니라 일반적으로 모든 거래에서 발생하는 문제로 현행 「공정거래법」에서는 기업들이 어떤 형태로든 업체간 판매 지역의 안배, 시장 점유율, 판매량 제한 등과 같이 경쟁을 실질적으로 제한하는 공동 행위를 금지하고 있음.
- 건설공사 입찰에서 ‘담합’ 행위는 과거부터 보편적 관행(사회문화적 요인)처럼 여겨져 왔음.
 - 특정 발주 공사가 A기업에 특정 사유로 연고권이 있다고 인정되면 타 기업들은 자연스럽게 양보하고, 특정 공사가 B기업에 전문성이 있는 공사이면 B기업이 낙찰되도록 입찰 현장에서 낙찰 예정 기업을 제외한 업체는 형식적으로 참여하게 됨.¹⁹⁾
 - 대체로 1999년 건설면허 개방과 치열한 경쟁 구조에서 ‘담합’ 관행은 많이 사라졌지만, 건설 수주의 특성상 여전히 ‘담합’을 유인하는 관성이 존재하고 있음.
- ‘담합’의 1차적 발생 요인이 사회문화적 요인이라면 2차적 요인으로서 제도의 문제점도 상존하고 있음.
 - 현행 공공공사 입찰제도의 가격 위주의 경쟁 및 예정가격 제도는 건설업체들로 하여금 수익성 확보를 위하여 ‘담합’을 하려는 유인을 제공함.
 - 또한 ‘담합’은 담합 판단 기준에 대한 모호성과 부정당업자 제재 방식 등이 문제로 제기되고 있으므로 제도의 불확실성 및 모호성과 과도성에도 영향을 받는 것으로 볼 수 있음.
 - 다른 한편으로 정부의 시급한 정책 추진상의 이유로 단기간에 많은 사업을 추진할 경우 ‘담합’의 유인이 발생²⁰⁾

□ ‘명의 대여’는 사회문화적 요인, ‘하도급’ 부조리는 다양한 요인으로 발생

- ‘명의 대여’의 발생 요인에 대해 1순위에서는 사회문화적 요인이 17건(77.3%)으로 가장

19) 이러한 ‘담합’ 행위는 담합에 협조한 기업들도 언젠가는 ‘자기 순번’이 돌아올 것 이라는 믿음이 있기 때문에 가능함.

20) 서울중앙지방법원은 4대강 담합 행위에 대해 “정부가 단기적인 성과에 집착해 무리한 계획을 세워 입찰공고를 한 결과 건설사로 하여금 상호 담합의 빌미를 제공”했다고 지적함.

많고, 다음으로 제도적 요인은 4건(18.2%), 행태적 요인은 1건(4.5%)으로 나타났으며, 2순위에서는 제도적 요인이 17건(100.0%)으로 가장 큰 요인으로 분석됨.²¹⁾

- 건설업 면허 개방 이전에는 건설 수요에 비해 건설 시공사의 공급 부족으로 무자격자 등에 대한 건설업 면허 대여가 관행되었음.
 - 1999년 건설면허가 개방된 이후에도 관행이 관성화되었고, 탈세 등을 목적으로 무면허 건설업자의 시공 행위 및 면허 대여가 지속적으로 발생하고 있음.
 - 제도적 요인으로 보면, 건설업 면허의 종류가 세분화되어 있고, 특정 공사는 특정 면허 업체만이 공사를 해야 하며, 면허를 취득하기 위해서는 일정 기준의 자격 요건을 갖추어야 하는 등 각종 규제로 인하여 ‘면허 대여’가 발생하는 것으로 볼 수 있음.

- ‘하도급’ 관련 부조리의 경우 1순위에서는 행태적 요인이 6건(40.0%), 사회문화적 요인이 5건 (33.3%), 제도적 요인이 4건(26.7%)으로 비교적 고른 분포를 보였으며, 2순위에서는 제도적 요인과 사회문화적 요인이 각 5건(50.0%)으로 동일한 비중을 보임.
 - 다른 부조리 사건 유형에 비하여 하도급 부조리는 다양한 요인에 의하여 유발되는 특징을 보임.

- 구체적으로 ‘하도급’ 관련 부조리의 사례 중 임금 체불, 대금 미지급, 부정적인 하도급 대금 지급 등은 원도급자의 부패 혹은 우월적 지위 남용으로 인한 불공정 행위가 주요 원인이므로 행태적 요인으로 볼 수 있음.
 - 다만 어음 할인료 미지급, 지급보증 미이행 등의 사례는 관행적인 모습을 보일 수 있다는 점에서 사회문화적 요인이 간접적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단됨.
 - 한편, 건설 하도급은 「하도급법」과 「건설산업기본법」에 동시 적용받고 있으며, 업역에 근거한 하도급 제한 등 건설업에 특정된 규제가 존재하기 때문에, ‘하도급’ 사례의 경우 다른 유형에 비해 제도적 요인의 비중이 큰 것으로 판단됨.

21) 「건설산업기본법」에서는 건설업자는 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩을 빌려주거나 알선해서는 안 된다고 규정되어 있음.

- 전반적으로 ‘하도급’은 기업의 현실과 유리된 과도한 규제가 지속적으로 문제 제기되고 있으므로 제도의 비현실성 및 과도성 문제가 하도급 관련 부조리를 유발한다고 볼 수 있음.

<표 7> 건설 부조리의 유형별 발생 요인(1순위)

(단위 : 건, %)

부조리 원인 사건 유형	행태적	제도적	사회문화적	합계
1. 담합	0 (-)	0 (-)	15 (100.0)	15 (100.0)
2. 뇌물	74 (80.4)	3 (3.3)	15 (16.3)	92 (100.0)
3. 업무과실	6 (37.5)	8 (50.0)	2 (12.5)	16 (100.0)
4. 사고	3 (18.8)	4 (25.0)	9 (56.3)	16 (100.0)
5. 하도급	6 (40.0)	4 (26.7)	5 (33.3)	15 (100.0)
6. 하자보수 · 손해배상	4 (66.7)	2 (33.3)	0 (-)	6 (100.0)
7. 명의 대여	1 (4.5)	4 (18.2)	17 (77.3)	22 (100.0)
8. 기타	24 (75.0)	4 (12.5)	4 (12.5)	32 (100.0)
합	118 (55.1)	30 (14.0)	66 (30.8)	214 (100.0)

<표 8> 건설 부조리의 유형별 발생 요인(2순위)

(단위 : 건, %)

부조리 원인 사건 유형	행태적	제도적	사회문화적	합계
1. 담합	0 (-)	15 (100.0)	0 (-)	15 (100.0)
2. 뇌물	2 (3.2)	51 (81.0)	10 (15.9)	63 (100.0)
3. 업무과실	0 (-)	1 (33.3)	2 (66.7)	3 (100.0)
4. 사고	0 (-)	10 (83.3)	2 (16.7)	12 (100.0)
5. 하도급	0 (-)	5 (50.0)	5 (50.0)	10 (100.0)
6. 하자보수 · 손해배상	0 (-)	3 (75.0)	1 (25.0)	4 (100.0)
7. 명의 대여	0 (-)	17 (100.0)	0 (-)	17 (100.0)
8. 기타	0 (-)	10 (76.9)	3 (23.1)	13 (100.0)
합	2 (1.5)	111 (81.0)	24 (17.5)	137 (100.0)

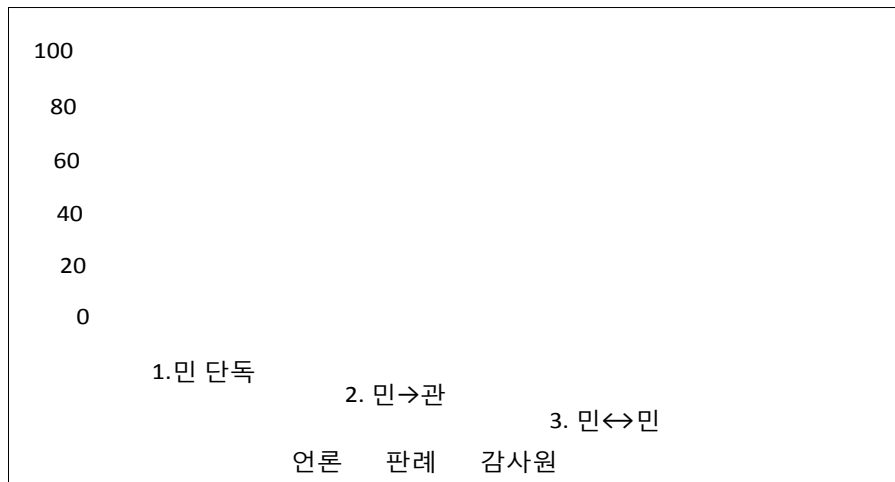
라. 건설 부조리의 행위 및 영향 관계 특성

□ 민→관, 민↔민, 민 단독 순으로 행위 관계의 비중 높아

- 건설 부조리 관련 이해 당사자간 행위 관계 특성을 보면, 민 → 관, 즉 건설기업 또는 종사자가 공무원 또는 공공 발주자를 상대로 한 사건이 88건(41.1%)으로 가장 많았음.
- 다음으로 ‘담합’ 등과 같이 건설기업 또는 종사자간에 벌어지는 민 ↔ 민 관계 사건이 71건(33.2%)이고, 민 단독은 55건(25.7%)로 분류됨.

<그림 6> 건설 부조리의 관계 특성

(단위 : 건)



- 언론 자료에서는 민 단독 사건의 비중이 40건(49.4%)으로 가장 비중이 높은 반면, 판례 자료에서는 민 → 관 사건이 58건(59.8%)으로 가장 많음.
- 한편, 감사원 자료에서는 사건의 자료 내용 특성상 민 → 관 사건이 29건(76.3%)으로 압도적으로 많음.

<표 9> 건설 부조리의 관계 특성

(단위 : 건, %)

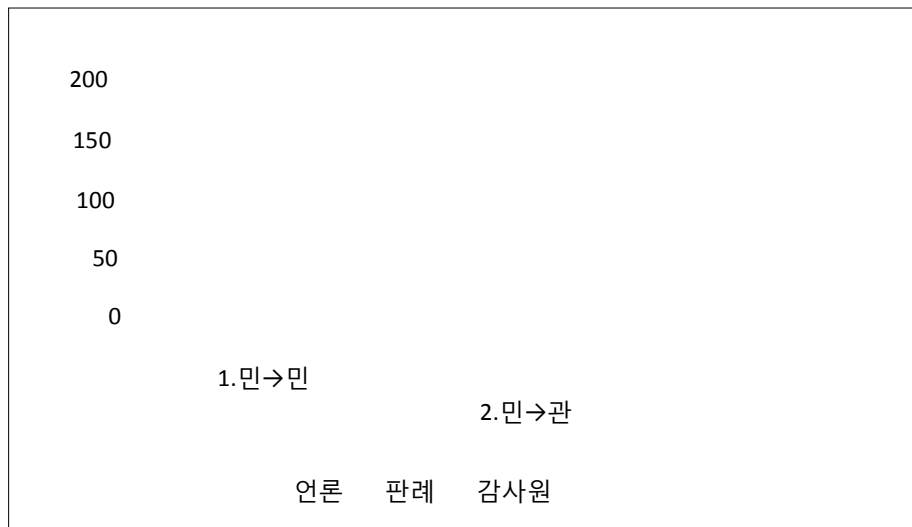
관계 특성	계	언론	판례	감사원
1. 민 단독	55 (25.7)	40 (49.4)	8 (8.2)	7 (19.4)
2. 민 → 관	88 (41.1)	30 (37.0)	31 (32.0)	27 (75.0)
3. 민 ↔ 민	71 (33.2)	11 (13.6)	58 (59.8)	2 (5.6)
계	214 (100.0)	81 (100.0)	97 (100.0)	36 (100.0)

□ 영향 관계 비중은 민 → 관이 가장 높아

- 건설 부조리가 최종적으로 누구에게 직간접적인 영향을 미치는가에 관한 건설 부조리의 영향 관계 특성을 보면, 민 → 관, 즉 민간기업의 부조리한 행위가 최종적으로 정부 및 국민들에게 영향을 미치는 사건이 152건으로 전체 사례의 71.0%를 차지하고 있음.
- 이에 비해 민 → 민, 즉 갑과 을의 관계와 같이 민간 상호간에 영향을 미치는 사건은 62건(29.0%)으로 분석됨.

<그림 7> 건설 부조리의 영향 특성

(단위 : 건)



- 세 기관의 자료 모두에서 민 → 관의 영향 관계 사건 비중이 높게 나타났는데, 그 중에서도 감사원 자료에서는 자료 특성상 민 → 관의 영향 관계가 34건(94.4%)으로 압도적인 비중을 차지함.
- 이에 비하여 판례 자료에서는 민 → 관 영향 관계와 민 → 민 영향 관계가 각각 55건(56.7%), 42건(43.3%)으로 비슷하게 나타남.

<표 10> 건설 부조리의 영향 관계 특성

(단위 : 건, %)

관계 특성	계	언론	판례	감사원
1. 민 → 민	62 (29.0)	18 (22.2)	42 (43.3)	2 (5.6)
2. 민 → 관	152 (71.0)	63 (77.8)	55 (56.7)	34 (94.4)
계	214 (100.0)	81 (100.0)	97 (100.0)	36 (100.0)

IV. 요약 및 시사점

- 언론 보도, 법원 판례, 감사원 감사 결과 자료 등으로부터 추출된 총 214건의 건설 부조리 사건 사례를 분석한 결과 ‘뇌물’(43.0%)이 가장 높은 비중으로 나타났다.
 - 한편, 이들 건설 부조리 사건들은 ‘입찰·계약 단계’(43.0%)와 ‘시공 단계’(27.1%)에서 집중적으로 발생하는 것으로 나타났다.
 - 본 연구의 이러한 분석 결과는 기존의 선행 연구 결과와도 대체로 일치하는 것으로서 건설 부조리 사건은 수주 산업으로서 건설산업의 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있음.
 - 이런 측면에서 건설산업은 산업적 특성으로 인하여 부조리 발생의 개연성이 대단히 높은 만큼 부조리 방지 내지 근절이 쉽지 않음을 알 수 있음.

- 한편, 건설 부조리의 행위 관계 특성을 보면, 민 → 관 관계가 41.1%로 가장 높고, 민 ↔ 민이 33.2%, 민 단독이 25.7%로 나타남.
 - 또한, 건설 부조리의 영향 관계는 민 → 관이 71.0%, 그리고 민 → 민이 29.0%로 나타났다.
 - 이러한 건설 부조리의 행위 및 영향 관계 특성은 건설산업 활동은 주로 네트워크를 통하여 이루어지며, 그 중에서도 특히 제도를 만드는 공무원과 집행하는 공공 발주자와의 관계가 중요함을 시사함.

- 건설 부조리 사건 사례의 발생 요인으로는 일차적으로 행태적 요인(55.1%)과 사회문화적 요인(30.8%)이 많고, 제도적 요인은 14.0%를 차지하였음.
 - 그러나 2차적 요인에 있어서는 제도적 요인이 81.0%로 압도적으로 높았고, 사회문화적 요인 17.5%, 행태적 요인 1.5%로 나타났다.
 - 사건 유형별로 다소 차이가 있기는 하나 ‘뇌물’ 및 ‘담합’ 등과 같이 발생 빈도가 높은 사건일수록 행태 및 사회문화적 요인들이 일차적 요인으로 주로 작용하고, 제도적 요인은 부차적 요인으로 작용함.

- 이상의 분석 결과로부터 건설산업의 부조리 사건은 복합적 요인이 작용한 결과로 볼 수 있음.
 - 구체적으로 건설 부조리는 개인의 부정적 행위로부터 비롯된 행태적 요인과 비도덕

적 관행의 사회문화적 요인으로부터 주로 발생하고, 제도적 요인은 이러한 요인들을 부추기는 간접적 요인으로 작용함을 알 수 있음.

- 따라서 건설산업의 부조리를 방지 내지 근절하기 위해서는 세 가지 유발 요인에 대한 종합적인 접근이 요구됨.
 - 행태적 요인의 근절을 위해서는 엄격한 법 적용 및 집행이 요구되고, 사회문화적 요인을 근절하기 위해서는 보다 장기적인 관점에서 건설산업의 문화를 바꾸기 위한 의식 개혁 등의 노력이 요구됨.
 - 이러한 노력과 더불어 제도적으로는 건설 부조리를 유발하는 세부적인 요인을 찾아내어 간접적인 유발 요인을 제거하는 노력을 기울여야 할 것임.
- 법경제학적 관점에서 보면, 건설 부조리의 발생은 부조리 행위로 인한 이득과 처벌의 크기, 적발될 확률 등으로부터 영향을 받는 순기대이익²²⁾에 의하여 결정된다고 볼 수 있는데 이런 측면에서 행태적 요인의 제거를 위한 노력이 우선되어야 할 것임.
 - 그러나 수주 활동을 전제로 하는 건설산업에서는 이러한 접근의 노력만으로는 한계가 있으며, 사회문화적 요인의 제거 노력과 더불어 제도적 측면에서 부조리를 유발하는 관련 규제 개선의 노력이 반드시 요구됨.
- 그러나, 제도적 측면에서의 건설산업의 부조리 유발 요인은 요인의 인식 및 제거가 쉽지 않다는 데 문제가 있음.
 - 부조리 유발 요인으로서 과도하거나 불투명한 규제에 대해서는 이해 관계자간의 의견 내지 입장이 상이할 수 있어 갈등 유발 소지가 큼.
 - 또한 정부 공무원 또는 발주자의 재량권 남용을 방지하기 위한 규제가 오히려 규제 강화를 부름으로써 기업 활동을 제약하고 시장 원리에 입각한 건설산업의 발전에 장애 요인으로 작용할 수도 있음.
- 또한 건설 부조리 제거 내지 근절을 위한 제도 개선은 사안에 따라 규제 강화를 요구하기도 하며 반대로 규제 완화를 요구하기도 함.
 - 즉, 과도한 규제로 인한 지대 추구 행위를 막기 위해서는 규제 완화가 요구되는 반면, 모호하고 불확실한 제도들에 대해서는 오히려 규제 강화가 요구되기도 함.

22) 순기대이익은 전체 이익에서 전체 손실을 차감하고 남은 것을 말함.

- 이런 측면에서 건설산업의 부조리를 제거하기 위한 제도적인 접근은 다소 시간이 걸리더라도 사안별로 장단점을 검토하고 이해 관계자간에 충분히 공감대를 형성하는 노력이 요구됨.
- 또한 건설산업의 부정부패 등 부조리 제거는 건설산업의 지속 발전을 위하여 필수적으로 요청되는 과제인 만큼 사안별로 지속적인 제도 개선 노력이 이루어져야 할 것임.

윤영선 연구위원(ysyoon@cerik.re.kr)

박용석 연구위원(yspark@cerik.re.kr)

성유경 책임연구원(sungyk@cerik.re.kr)