

# 해외사례를 통한 국내 건설산업의 투명성 제고에 관한 연구

## A Study on Strategies for Enhancing Transparency of Domestic Construction Industry through Foreign Cases

장현석\* · 박형근\*\* · 이영수\*\*\*

Jang, Hyeon Seok · Park, Hyung Keun · Lee, Young Soo

### Abstract

The interrelation of integrity degree and country competitive power was known as high. But, according to the CPI announcement of Transparency International, the domestic Corruption Perceptions Index ranked 5 points, as being corrupt. It was investigated that the corruption level of Korea was getting worse most in the construction sector. In this way, it is emergent and inevitable to improve the transparency in the construction industry, accounting for 25-54% of the total corruption cases in our society. Transparency International has opened to the public the source data, utilized in the CPI measures in 2010. In the case of Korea, the 9 data of 6 organizations were utilized. According to the PERC, the corruption level of the private sector in Korea has been estimated as the worst among the 16 countries. In this context, this paper analyses the corruption level of Korea by utilizing the source data of the Transparency International CPI. And it aims to comprehend structural problems in the construction industry and to suggest implicative countermeasures through out the anti-corruption activities in the world. It propose finally an improvement of the structural causes in the construction industry, a promotion of effective punishment against corrupt practices, a reinforcement of the transparency management in the construction sector, etc.

**Keywords** : construction part decomposition, transparency international (TI), corruption perceptions index (CPI), transparency in construction industry

### 요 지

청렴도와 국가 경쟁력의 상관관계는 높은 것으로 알려져 있다. 그러나 국제투명성기구의 CPI 발표에 따르면, 국내 부패인식지수는 5점대로 부패한 상태로 나타났다. 그 중 우리나라의 부패 정도는 건설부문에 가장 심화되고 있다고 조사되었다. 이처럼 우리 사회 부패사건의 25~54%를 차지하고 있는 건설부문의 투명성 제고가 필요한 시점이다. 국제투명성기구는 2010년 CPI 발표와 함께 CPI 산정에 활용된 원천자료를 공개하였다. 우리나라의 경우 6개 기관의 9개 자료가 활용되었다. PERC 2010 자료에서 우리나라 민간분야의 부패정도는 16개국 중 최하위인 매우 심각한 수준으로 평가되었다. 이러한 맥락에서 본 논문은 국제투명성기구 CPI 산정의 원천자료를 통하여 우리나라의 부패정도를 분석하였다. 분석된 문제점에서 건설산업의 영향을 파악하고 세계 각국의 반부패활동을 고찰하면서 국내 도입방안을 모색하였다. 결론적으로 건설산업의 투명성 제고 방안은 건설산업의 구조적 요인 개선, 부패에 대한 처벌의 실효성 제고, 건설투명성 관리 강화 등 세 가지로 정리된다.

**핵심용어** : 건설부패, 국제투명성기구, 부패인식지수, 건설 투명성

## 1. 서 론

### 1.1 연구배경 및 목적

청렴도와 국가 경쟁력의 상관관계는 높은 것으로 알려져 있다. 다시 말해 부패도를 낮추고 국가 투명성을 높이면 국가 경쟁력 향상을 꾀할 수 있다는 것을 의미한다(김명수 등, 2011). 그러나 최근 국제투명성기구가 발표한 2010년 부패인식지수에 따르면, 우리나라의 부패인식지수는 10점 만점에 5.4점으로 평가되었다. 이는 2008년의 5.6점에 비해 0.2점

하락한 지수이며 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

일반적으로 반(反)부패지수로 불리고 있는 부패인식지수는 한 국가의 공공부문 부패 정도를 0~10점으로 나타낸다. 부패인식지수가 0점에 가까울수록 부패 정도가 심하고 10점에 가까울수록 투명하며 3점대이면 사회가 전반적으로 부패한 상태를, 7점대 수준이면 전반적으로 투명한 상태를 나타낸다고 한다. 그러나 우리나라는 5점대로 정체되어 반부패활동이 필요함을 보여주고 있다(백영권, 2010).

특히 우리나라의 부패 상태는 건설산업에서 가장 두드러지

\*정회원 · 충북대학교 토목공학과 석사과정 (E-mail : hyeonseok@chungbuk.ac.kr)

\*\*정회원 · 교신저자 · 충북대학교 토목공학부 부교수 · 공학박사 (E-mail : parkkh@chungbuk.ac.kr)

\*\*\*충북대학교 토목공학부 박사과정 (E-mail : chboo8840@hanmail.net)

게 나타나는 것으로 조사되었다. 경실련(2007), 대검찰청(2006), 감사연보(2002), 부패방지위원회(2002) 등에 따르면, 시기와 조사방법, 주체에 관계없이 우리 사회 부패사건의 25~54%는 건설부문에서 발생하고 있다고 발표하였다(김명수 등 2011). 이처럼 건설산업의 부패는 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 투명성 제고를 통한 국가 경쟁력 확보는 건설산업 경쟁력의 원천이 되므로 건설부문의 투명성 확보가 필요한 실정이다(김명수 등, 2008). 이러한 관점에서 본 논문에서는 국제투명성기구의 CPI(Corruption Perceptions Index) 발표 결과를 토대로 국내 공공부문의 부패정도를 파악하여 제도적 지원방안 제시를 연구목표로 설정하였다. 또한 이를 통해 건설부문의 투명성확보 제고가 가능하며, 더 나아가 해외 진출 시 국내 기업의 위상이 높아 질 것으로 판단된다.

### 1.2 연구방법 및 범위

연구방법은 국내의 부패인식정도를 파악하기 위해 국내의 문헌을 조사하였다. 분석에 활용된 자료는 국제투명성기구의 2010년 국가별 부패인식지수, 한국투명성기구의 보도자료, 국가청렴위원회 연구보고서 등을 참고하였다. 다음 단계에서는 세계 각국의 반부패활동 파악으로 국내 도입 가능한 사례를 검토하였다. 그리고 마지막으로 해외사례를 참고하여 국내 건설부문의 투명성 제고 방안모색을 연구범위로 제한하였다. 그러나 본 연구에서는 정량적인 데이터나 근거를 바탕으로 도출된 결론이 아니라, 정성적·주관적 분석으로 도출되었다는 점에서 한계를 지니고 있다.

## 2. 세계 각국의 부패지수

부패는 동전의 양면과 같이 주는 측면과 받는 측면으로 이루어지며, “사적 이익을 위해 위임된 권력을 남용하는 것”으로 국제투명성기구는 정의하고 있다. 또한 국제투명성기구의 각종 지수는 한 나라의 부패 정도를 총체적으로 가늠할 때 가장 많이 인용되는 자료로서 부패를 측정하는 유력한 도구이다.

이 가운데 부패인식지수는 공무원들과 정치인들 사이에 부패가 어느 정도로 존재하는지에 대한 인식을 각 국가별로 순위를 매긴 수치이다. 또한 부패인식지수는 다양하고 독립

적인 기관들에 의해 수행된 전문가 조사 중 부패와 관련된 데이터만으로 산정한 복합지수이다.

그러나 조사대상 국가에 포함되기 위해서는 적어도 3개 이상의 관련 데이터를 요하고 있기 때문에 국가가 순위 상에 포함되는 여부는 부패의 존재라기보다는 전적으로 정보의 이용가능성에 의해 결정되게 된다(한국투명성기구, 2010).

최근 발표된 2010년 부패인식지수에서는 총 178개국에 포함되었으며 덴마크, 뉴질랜드, 싱가포르 등 세 국가의 투명성이 가장 높은 것으로 발표되었다.

### 3. 국내의 부패지수

2010년 우리나라의 부패인식지수는 6개 기관에서 실시한 9개의 조사 자료를 근거로 산출되었다. 그 결과 5.4점으로 178개국 중 39위를 차지하며 2009년에 비해 0.1점 감소하며 여전히 부패한 국가로 분류되었다.

또한 OECD 30개국 평균인 6.97점과 많은 차이를 보이고 있으며, 평균 이상을 유지하고 있는 일본 및 상층세를 보이고 있는 대만과의 대조적인 양상을 띠고 있는 것으로 나타났다.

#### 3.1 CPI 원천 자료 분석

앞서 서술한 바와 같이 2010년 우리나라의 부패인식지수는 BTI 2009, EIU 2010 등 9개 자료로 산정되었으며, 각 자료의 중점적인 평가항목은 다음과 같다.

##### 3.1.1 BTI

BTI(Bertelsmann Transformation Index)는 128개국을 대상으로 조사한 자료이며 정부의 부패 처벌과 통제 능력을 평가하고 있다.

세부적으로는 1) 고위 공직자의 권한 남용에 대한 법적 정치적 처벌의 정도와 법으로 기소되는지의 여부와 정도, 2) 정부가 부패를 성공적으로 통제하여 모든 청렴 체계가 효과적으로 기능하는지의 정도 등에 따라 평가를 하고 있다.

우리나라는 BTI 평가에서 6점으로 평가되었으나 부패 처벌 및 통제에서 양호한 수준으로 나타났다.

표 1. 2010년 부패인식지수

순위	국가	점수	설문조사	결과 범위
1	덴마크	9.3	6	8.9-9.5
	뉴질랜드	9.3	6	8.9-9.5
	싱가포르	9.3	9	8.9-9.5
4	핀란드	9.2	6	8.9-9.5
	스웨덴	9.2	6	8.9-9.5
:	:	:	:	:
39	대한민국	5.4	9	4.6-6.0
:	:	:	:	:
176	아프가니스탄	1.4	4	1.1-1.7
	미얀마	1.4	3	0.9-1.9
178	소말리아	1.1	3	0.9-1.4

자료 : <http://www.transparency.org/>

표 2. 국내 CPI 원천 자료의 개요

No	자료명/연도	점수	자료명	대상국가
1	BTI2009	6.0	Bertelsmann Transformation Index	128개국
2	EIU2010	5.1	Country Risk Service & Country Forecast	135개국
3	GI2010	4.7	Country Risk Ratings	201개국
4	IMD2009	5.7	IMD World Competitiveness Yearbook	57개국
5	IMD2010	5.8		58개국
6	PERC2009	5.8	Asian Intelligence Newsletter	16개국
7	PERC2010	5.6		16개국
8	WEF2009	5.2	Global Competitiveness Report	133개국
9	WEF2010	4.6		139개국

자료 : 한국투명성기구 (2010)

### 3.1.2 EIU

EIU(Economist Intelligence Unit)는 영국 이코노미스트지부설 연구기관인 Country Risk Service & Country Forecast에서 135개국을 대상으로 공무를 개인적 또는 정치적 목적으로 오용하는 정도를 평가한 자료이다.

평가기준은 1) 공공자금의 배분과 사용에서 절차가 깨끗한지와 책무성이 지켜지는지의 여부, 2) 공공자금이 정부관료의 사적 이익이나 정치적 목적으로 부적절하게 사용되는지의 책무성 여부, 3) 공공 재정의 감사기관이 독립적인지와 사법기관이 독립적인지, 4) 계약보장과 편의제공을 위한 뇌물이 전통적으로 존재하는지 등을 평가한다.

국내의 경우 5.1점으로 평가되어 공권력의 남용 정도가 중간 수준으로 나타났다.

### 3.1.3 GI

GI(Global Insight)는 작은 관료부패로부터 거대한 정치부패에 이르기까지 부패공무원을 만나게 될 정도를 수치로서 나타낸다. GI 2010에서 나타나듯 우리나라는 부패공무원의 비율이 53% 정도를 차지하고 있음을 알 수 있다.

### 3.1.4 IMD

IMD(International Institute for Management Development)는 스위스 대학 국제경영개발원에서 OECD국가 등을 대상으로 뇌물과 부패의 존재 여부를 연구한 자료이다. 우리나라는 2010년 5.8점으로 평가되어 다소 부패한 것으로 발표되었으나, 2009년에 비해 0.1점 상승하며 다소 개선되고 있음을 보여주고 있다.

### 3.1.5 PERC

PERC(Political & Economic Risk Consultancy)는 홍콩 소재 기업자문기관에서 아시아 국가를 대상으로 공공 부문에서의 부패문제가 얼마나 심각하다고 생각하는가? 라는 설문으로 각국을 평가한 자료이다. IMD 자료와 마찬가지로 5 점대로 평가되었지만, PERC 자료에서는 2009년에 비해 공공 부문의 부패가 심화된 것으로 평가하였다.

### 3.1.6 WEF

WEF(World Economic Forum)는 제네바 소재 비영리 재단 세계경제포럼에서 발표한 자료로 정부의 여러 가지 기능과 관련한 비자금과 뇌물을 평가하고 있다.

구체적인 평가 항목으로는 1) 기업이 공무원에게 뇌물을 제공하는 것이 얼마나 일반적인가? 2) 기업이 수출입 등과 관련하여 비공식 지불이나 뇌물을 제공하는 것이 얼마나 일반적인가?를 평가하게 된다. 이 자료는 우리나라가 기술, 교육, 보건 등의 분야에서 세계 최고 수준에 달하고 있음에도 불구하고 부패나 정부의 비효율, 기업의 투명성 부족 등이 진정한 선진화를 가로막는 요소들로 작용하고 있음을 보여주고 있다(김거성, 2011).

앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 부패인식지수 산정에

1) 수출입 외 전기 전화 등 공공 서비스, 세금 부과, 공공계약, 인허가, 우호적 사법 결정 등을 포함.

활용된 9개의 원천자료 분석결과에서는 국내의 청렴도가 전반적으로 낮은 양상을 띠고 있었다. 특히, 건설산업에서의 공공부문 부패를 지적하고 있으며, 정부의 부패 처벌 및 통제능력의 저조, 부패공무원의 과다 등으로 인해 부패가 가중되고 있는 것으로 나타났다. 또한 PERC 2010 자료에 의하면 우리나라 민간분야의 부패정도를 16개국 중 최하위인 매우 심각한 수준으로 평가하였다.

### 3.2 국내 건설부패의 실태

또한 국내 연구보고서에 따르면 건설부문의 부패는 전체의 25~54%를 차지하는 것으로 나타나며 건설부문의 반부패활동을 필요로 하고 있다.

그 중 경실련(2007)의 분석에 의하면, 언론에 보도된 부패사건 765건 가운데 53.9%인 412건이 건설관련 사건으로 나타났다. 그리고 대검찰청의 부정부패 단속실적에서 건설관련 부패 비중은 2005년 40.4%, 2006년 25.2%를 차지하였다. 또한 부패방지위원회(2002) 행정기능 분야별 부패인식도 조사 결과에서는 국민 66.5%, 전문가 78.0%가 건축/설계부문의 부패가 가장 심각하다고 응답하였다.

이는 부패관련 사건 및 관련자 기준에서의 결과이지만 부패 규모면에서는 이상의 결과보다 클 수 있다고 판단하고 있다(김명수 등, 2011).

또한 국민권익위원회의 2010년 부패인식도 조사결과에 따르면, 일반국민은 부정부패에 대한 관대한 처벌(29.4%), 공무원은 정치과정에서의 부패구조(38.9%), 그리고 기업인·외국인은 부패에 관용적인 사회문화(28.9%, 33.0%)를 부패발생의 가장 큰 원인이라고 인식하는 것으로 나타났다(그림 1 참조).

경실련 자료와 건설관련 판례를 중심으로 분석한 사업단계별 건설부패의 유형 및 비율은 그림 2와 같다. 분석된 내용으로 전체규모를 파악에 한계가 있지만 건설부문에서의 반

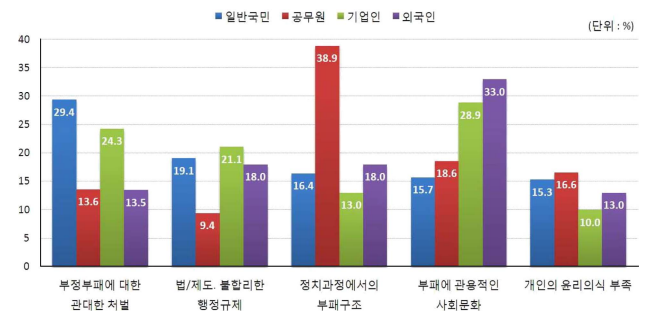


그림 1. 부패발생 원인(국민권익위원회, 2010)

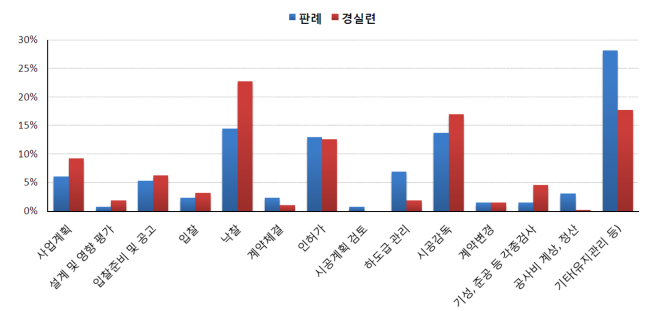


그림 2. 사업단계별 건설부패 비율(김명수 등, 2011)

부패활동이 필요함은 저명한 사실이다.

사업단계별 부패는 낙찰, 시공감독, 인·허가 단계에서 가장 높게 나타났다. 그리고 부패에 연루된 기관에 대한 분석에서 경실련은 지자체(47.3%), 판례 자료에서는 민간기업(45.1%)의 비중이 가장 높은 것으로 조사되었다(김명수 등, 2011).

#### 4. 해외사례 분석 및 적용

##### 4.1 세계 각국의 반부패활동

세계 각국의 반부패활동 현황은 법제도 분석을 통해 간접적으로 파악이 가능하다. 이러한 전제를 바탕으로 부패인식 지수에서 “전반적으로 투명하다”는 평가를 받은 싱가포르, 미국 등 선진국의 부패방지체계는 다음과 같다(김명수 등, 2011).

##### 4.1.1 미국의 FCPA

해외부패방지법 FCPA(Foreign Corrupt Practices Act)는 미국 내 모든 공기업 및 사기업, 국적을 불문한 상장기업 등을 대상으로 적용하고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 FCPA는 “외국 관리”에 대한 뇌물행위를 금지하며, 투명한 회계관리를 요구하고 있다. 그리고 민·형사 처벌, 양벌규정 법인 또는 개인 업무와 관련하여 범죄를 저지른 경우, 실제로 범죄 행위를 한 사람 외에 관계자 또는 법인에 대해서도 동일한 형벌을 과할 것을 정하고 있다.

처벌정도는 위반 건당 개인에게는 최대 5년형과 최대 25만달러 벌금형을 부과함을 원칙으로 하며, 회사의 경우 벌금형, 조건부 유예, 불기소 합의, 보호 관찰, 기업관찰 등이 부과될 수 있다.

그러나 FCPA 위반내용을 자진 신고하는 회사 및 개인에 대해서는 보상한다고 규정하고 있다.

##### 4.1.2 일본 국토교통성의 입찰담합 방지제도

일본 국토교통성에서는 업무내용이나 직책과 관련하여 세부적인 준법 교육 및 연수, 발주자 매뉴얼 등으로 임직원의 준법인식개선을 도모하고 있다. 또한 입찰담합과 관련한 법령 위반 시 엄격한 징계처분과 손해배상청구를 하는 등 엄격한 대처에 대해 철저히 습성화시키고 있으며, 일반적인 업무감찰 및 감사와 별도로 입찰계약의 부정행위에 대한 감시를 통해 체제를 강화하고 있다.

일례로 담합에 관여한 기계설비 담당부문에 대해 타 직종 직원의 혼합 배치, 일직의 장기근무 지양, 기술검사 및 심사조직의 분리 등 공사발주 조직을 재검토하게 된 사례가

##### 2) 적용대상

- 미국의 모든 공기업 및 사기업
- 국적을 불문한 상장기업
- 미국 내·외에서 근무하는 모든 임직원 및 대리인
- 체제 국가와 고용주에 관계없이 모든 미국 시민과 영주권자
- 미국에 체재하거나 미국의 우편이나 무선을 이용하는 비거주 외국인 및 외국 기업체
- 해외 자회사, J/V 협력사, 대리인 또는 기타 사에 대한 지배권을 가진 미국 회사

있다.

그 결과 공공공사에서의 담합사건 등을 시작으로 입찰담합 등 부정행위에 대한 처벌을 엄격히 적용하고 있다. 그리고 향후 입찰담합사건을 방지하기 위하여 건설업법에 근거한 영업정지처분, 발주자로서 행하는 제명조치 등으로 처벌을 강화하였다.

##### 4.1.3 홍콩의 ICAC

ICAC(Independent Commission Against Corruption)는 사회에 만연한 부패를 극복하기 위해 1974년에 설립된 대표적 반부패 기구이며 독립기관이다. 주요 기능으로는 1) 부패 제보 접수 및 부패사태에 대한 선제적 조사, 2) 부패예방 조언, 3) 공공부문 교육 및 부패에 대한 인식 제고 등을 행하고 있다.

또한 조사, 압류, 체포, 보석허가, 재산몰수 등의 권한과 함께 그림 3과 같이 부패범죄 조사 및 체포절차가 진행된다.

##### 4.1.4 싱가포르의 CPIB

1952년에 설립된 싱가포르의 CPIB(Corrupt Practices Investigation Bureau)는 부패행위를 조사하는 수상실 산하 독립기구로서 부패방지법을 준용하고 있다.

본 기구는 공공부문에서의 청렴한 행정 처리와 민간부문에서의 부조리 없는 거래를 권장·감시하고 있으며, 부패 공무원은 관련 정부부처에 고발을 통하여 후속 징계조치를 한다.

또한 행정처리 과정 및 방법을 수시로 검토하여 부정·부패의 소지가 있다고 판단될 경우 해당 기관장에 필요한 조치사항들과 함께 통보를 하며, 대민 접촉이 많은 공무원에 대하여 부패방지를 위한 세미나 및 강의로 지속적인 집중 예방교육을 실시하고 있다.

##### 4.1.5 영국의 SFO

법무장성(Attorney General) 감독하의 영국 사법체계 내 독립 공공기관으로 법무장성으로부터 직접 수장이 임명된다. 임명된 SFO(Serious Fraud Office)의 수장은 검찰총장에게 매년 정기적으로 업무보고를 하며, 보고서는 의회에 제공 및 출판한다.

영국 비즈니스 및 금융서비스의 신뢰성을 유지하기 위하여 심각하고 복잡한 부정행위를 조사하고 기소하는 의무를 가지며, 변호사, 금융조사관, 경찰, IT 및 기타지원부서 등 다

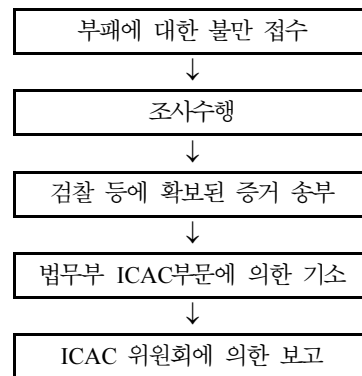


그림 3. CAC의 절차

양한 팀으로 구성된다.

개인 질문에 답변하거나 정보 제공을 요구할 수 있는 권한, 문서 생성 요청 권한으로 인해 정당한 사유없이 무응답 또는 잘못된 정보를 제공할 경우 범죄가 성립하며, 정보획득 활동에 대하여 묵비권이 적용되지 않는 등 강제적 권한으로 적용되고 있다.

## 4.2 건설부문 반부패활동

### 4.2.1 CoST

공공 부문 건설 및 인프라 프로젝트는 경제 성장과 빈곤 퇴치에 큰 도움이 되고 있다. 그러나 기획·시행 단계에서의 경영오류 및 부패는 약 15~30%의 손실을 초래하며, 불필요하고 부적절하며 위험한 프로젝트를 앞서 진행시킴으로써 필요한 경제 성장 및 사회 정의를 저해하고 있다.

이러한 문제해결을 위해 2008년 6월 탄자니아 다르살람에서 공식 출범한 CoST(Construction Sector Transparency)는 투명성 및 책임성 제고를 위한 다중이해관계자 계획이다 (George Ofori, 2010).

또한 CoST는 '정부는 공공사업 지출에 대해 책임져야 하며 공공 및 민간 분야에서 높은 수준의 투명성 및 신뢰성을 확보해야 한다'는 신념을 기반으로 있다. 그리고 다중이해관계자로 구성된 공동협력기구는 투명성 확보 및 프로젝트 정보에 대한 국민의 이해를 돕기 위해 감시·감독 역할을 할 수 있다.

이렇듯 CoST의 역할은 부패고발이 아니다. 반면 이해관계자들은 정확한 정보를 전달받을 권리, 그 정보를 이해할 의무, 필요할 때 적절한 행동을 취함으로써 각국의 부패 관행 적발 및 기소를 지원할 권리를 가지고 있다.

CoST는 몇몇 국가를 대상으로 시범적용하고 있으며, 적용 시 몇 가지 사항을 유의해야 한다(George Ofori, 2010).

첫 번째, 공공 프로젝트의 투명성 확보를 위해 현실적이고 효과적인 방법이며 각 나라 별로 다른 특성을 나타낼 수 있다.

두 번째, 정보의 내용과 공개 수단이 적절해야 한다.

세 번째, 정부의 전폭적인 지원, 국제적 협력, 노하우 교환 및 정보 공유가 필수적이다.

네 번째, CoST 집행 과정은 체계적으로 계획되고 운영되어야 한다.

다섯 번째, CoST 최고관리자의 역할이 매우 중요하다.

여섯 번째, 정보공개에 대한 법적규정은 CoST 성공의 핵심 요소이다.

일곱 번째, MSG(Multi-stakeholder Group)를 이용한 접근 방법은 효과적이고 유익하지만 이를 유지하기 위해서는 많은 노력이 필요하다.

CoST는 위와 같이 7가지 유의사항과 함께 입찰 초청장(프로젝트 세부사항 포함), 최종 계약자 및 자문 위원, 최종 입찰 가격 등 프로젝트의 정보 공개를 전제조건으로 하고 있으며, 단계별 필수 공개 정보는 표 3과 같다.

CoST 적용을 통한 이점은 1) 일반적 혜택, 2) 정부가 얻는 혜택, 3) 건설업체가 얻는 혜택, 4) 시민 단체 및 시민이 얻는 혜택 등 4가지 측면으로 구분되며, 세부내용은 표 4와 같다.

표 3. 필수 공개 정보목록

프로젝트 단계	공개되어야 할 정보
초기계획 단계	기본정보, 수혜 예정자, 타당성 연구
프로젝트 자금	제정협약
입찰 과정	입찰 평가 보고서
계약 체결 시	계약자, 계약 가격 및 범위, 계약프로그램
프로젝트 시행기간 중	계약 변경 내용 및 사유(사업비, 사업기간), 주요 계약 재 체결 시 상세 내용
계약 마무리 단계	계약자, 총 계약 금액, 최종 계약 잔금, 실제 작업 범위, 실제 계약 프로그램, 프로젝트 평가 보고서

자료 : George Ofori (2010).

표 4. CoST의 혜택

구분	내용
일반적인 혜택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감독기관 및 계약자의 책임감 상승</li> <li>• 프로젝트 관리 강화</li> <li>• 공사비 감축 및 품질 상승</li> </ul>
정부 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업 신뢰도 및 국내의 투자 기회 상승</li> <li>• 사회·경제적 수익 확대</li> </ul>
건설업체 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정한 경쟁의 장 확보로 공정성에 대한 신뢰 강화</li> <li>• 대출조건 완화</li> <li>• 건설산업 이미지 개선</li> </ul>
시민 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보 접근의 용이성 확대</li> <li>• 유해물질 사용 금지 등 안전에 관한 법률 준수</li> </ul>

자료 : 김명수 등 (2011)

### 4.2.2 Bechtel 社

Bechtel 社は 타협하지 않는 진실성, 정직, 공정성이 회사의 심장에 있다는 기업 윤리를 가지고 있으며, 이는 회사 방침 102조 행동표준<sup>3)</sup>에도 나타나 있다.

본 윤리 기준은 회사의 가장 가치 있는 자산 중의 하나이며, 이는 직원 행동의 직접적인 결과물이다.

그리고 업무 조직의 고위 임원이 비즈니스 기반 윤리 준수 담당관을 임명하게 된다. 윤리 준수 담당관은 각자의 조직 내에서 윤리 준수 프로그램과 연관된 준수 활동을 수행하게 된다.

효과적인 윤리 준수 프로그램은 회사로 하여금 부패를 포함한 범죄 행위를 예방하고 적발해 내는데 도움이 되며 준수 교육은 직원이 무심코 저지르게 되는 준수 불이행을 피할 수 있도록 도모하고 있다. 또한 준수 불이행 사건이 발생하더라도 회사가 기소를 면하게 되거나 벌금액의 절감에도 도움이 되고 있다.

그럼에도 불구하고 준수 불이행시 회사가 시간적·금전적 대가를 치르도록 하고 있으며, 직원 평가에도 대가가 따르게 된다.

### 4.3 해외사례를 통한 국내 적용 방안

2010년 CPI 발표에서는 처음으로 점수에 반영된 원천자료를 공개하였고, 우리나라의 경우 총 13개 자료 중 9개의 자

3) 벡텔은 최고 기준의 윤리 사업 수행을 약속한다. 회사는 공정하지 않고 윤리적이지 않은 행위를 용납하지 않는다. 회사나 직원은 어떠한 부적절한 행동도 방지하여야 한다.

료가 제공되었다. 특히 WEF 2010에서 4.6점, GI 2010에서는 4.7점으로 점수 하락에 반영되었다(한국투명성기구, 2010).

국내의 경우 부패와 관련하여 종합적 통계가 작성되지 않아 체계적 분석은 불가능하지만, 우리나라 부패문제 중 건설 부문의 부패가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 추정되고 있다. 또한 건설관련 부패는 계획단계, 설계단계, 입·낙찰 단계, 시공단계, 준공단계 등 건설 전 과정에서 걸쳐 발생하는 것으로 나타났다.

국가별로 정치 및 사회적 환경이 다르기 때문에 제도적 비교에 한계가 있지만, 국내의 부패방지 기구 권한은 상대적으로 약한 것으로 분석되고 있다. 따라서 국내 건설부문의 투명성 제고를 위해 건설산업의 구조적 요인 개선, 부패에 대한 처벌의 실효성 제고, 건설투명성 관리 강화 등을 필요로 하고 있다(김명수 등, 2011).

#### 4.3.1 일괄 및 대안 입찰제도 개선

일괄 및 대안 입찰에서 심사과정의 부패로 막대한 사회적 손실을 초래하며 논란이 되고 있다. 또한 부패방지를 위한 일괄입찰 심의제도는 심사과정을 지나치게 객관화함으로써 사회적 비용 증가, 전문성 결여 등의 문제점이 발생하고 있다(안흥기 등, 2009).

따라서 입찰부문에서 투명성 제고를 위한 개선방안으로는 1) 발주방식에 대한 엄격한 기준 마련, 2) 민간 전문가가 참여한 평가위원 구성, 3) 터키평가 시 경쟁회사 기술의 상호 교차 검토 및 최저·최고점 제외로 왜곡된 평가 방지, 4) 기술 및 원가절감에 대한 가중치 부여 등이 고려될 수 있다.

#### 4.3.2 처벌의 실효성 제고

감사원(1993)의 감사 결과에 의하면 부실시공업자, 건설업 등록기준 미달업자 등에 대한 적절한 행정처분이 이루어지지 않고 있으며, 법령위반 행위에 대한 처벌의 실효성 및 형평성 부재를 지적하고 있다.

건설관련 주요 부패의 처벌수준은 처벌유형에 따라 차이가 있지만 행위자의 뇌물공여에 대한 처벌수준은 미국에 비해 우리나라의 처벌수준이 더 엄격한 것으로 나타났다. 그러나 담합행위에 관한 처벌수준은 선진국에 비해 현저히 낮은 것

으로 조사되어, 우리나라의 처벌수준이 미국, 일본에 비해 높다고 판단하기 어렵다(표 5 참조).

부패에 미치는 영향정도를 살펴보면, 처벌수준강도보다 처벌의 실효성이 큰 영향을 미치고 있다. 또한 처벌의 실효성이 낮음으로 인해 입찰담합 등의 동일한 건설부패가 상습적으로 발생하고 있다고 판단된다.

따라서 1) 담합, 뇌물공여 등 반복적인 범죄의 강력한 제재, 2) 담합 및 뇌물수수에 대해서는 특별사면 등 사면대상에서 제외 등을 통하여 처벌의 실효성 제고가 필요하다.

#### 4.3.3 건설산업의 이미지 재정립

건설산업은 대표적인 3D 산업이며 각종 부패와 비리가 만연한 산업이라는 인식이 팽배하다. 또한 1994년 성수대교 붕괴와 1995년 삼풍백화점 붕괴 이후 건설산업에 대한 국민들의 이미지는 악화되었다. 그 결과 건설산업은 비체계적, 비합리적, 비윤리적, 환경파괴적 ‘노가다 문화’라는 인식이 지배적이며, 부조리와 부정부패의 온상이라는 사회적 선입관과 편견 또한 보편화되어 있는 실정이다. 이렇듯 건설산업에 대한 부정적 이미지는 해외에서도 보편화되어 있다.

따라서 기업경영의 신뢰성과 투명성 확보, 시장 진출입의 공정성 확보 등 건설산업의 이미지 제고를 위한 노력이 필요한 실정이다.

이를 위해 건설과정의 투명화를 모토로 한 CoST의 도입 및 벡텔사의 기업윤리가 고려될 수 있다. 따라서 중립적 NGO기관이 정부의 협조를 얻어 공공공사에 대해 CoST 규정을 적용하고, 벡텔사의 기업차원의 윤리 준수강령 및 윤리 준수 담당관 채용에 대한 검토가 필요하다.

CPI 결과와 국내 기관의 보고서를 통해 도출된 건설산업에서의 부패 발생원인은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫 번째는 잘못된 발주제도와 입·낙찰제도로 인한 로비와 부패, 기술경쟁 부재 등의 문제 발생이며, 두 번째로는 낮은 처벌수준 및 실효성 부재이다. 이러한 원인으로 인한 개선방안을 도출하고자 해외사례를 검토하였으며, 1) 처벌방식의 다양화 및 탄력적 운용을 통한 처벌의 실효성 제고, 2) 기업차원의 윤리 준수강령 제정 및 윤리 준수 담당관 채용을 해결방안으로 제시하고자 하였다(표 6 참조).

표 5. 건설부패에 대한 처벌수준

구분	행위자	법인
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2년이하 징역, 7백만원이하 벌금(형법)</li> <li>• 5년이하 징역, 5천만원 이하 벌금(건설법)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5천만원이하 벌금(건설법)</li> <li>• 매출액의 1/10 과징금(독점규제법)</li> <li>• 2년이하 입찰참가 자격제한(국가계약법)</li> <li>• 신인도감점(-2점)에 따른 1년간 공공공사 참여제한(PQ심사)</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10년이하의 징역 혹은 1백만불 이하의 벌금</li> <li>• 혹은 두 가지 벌과(서면법 04년 6월 개정)</li> <li>• 벌금액은 위반이득 또는 손해초래액의 2배까지 인상 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1억달러 이하의 벌금</li> <li>• 입찰참가 제한(연방조달 규칙 FAR)</li> <li>• 발주금지관련 다툼이 있는 경우 법인의 소명기회 제공</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3년이하 징역, 5백만엔 이하 벌금(독점금지법 89조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과징금인상(제조업 대기업 6% → 10%)</li> <li>• 공공공사 입찰참여의 지명배제상한 2년 → 3년 또는 영업정지</li> <li>• 발주자 계약금액의 10%에 해당하는 금액 손해배상으로 청구 가능</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고액의 벌금, 관리자 직위해제 또는 구속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고액의 벌금과 입찰 자격 박탈</li> <li>• 관리자 직위해제, 구속</li> </ul>

자료 : 김명수 등 (2011)

표 6. 부패 발생원인 및 개선방안 도출

부패 발생원인
높은 수준의 부패 조우, 내부고발자 사건의 임의 종결 부패를 감시·방지하는 법적, 제도적 장치 미흡 및 처벌 수준 관대 1)수출입, 2)공공시설, 3)세금징수, 4)공공계약, 5)사법적 결정과 관련한 비자금과 뇌물의 발생
건설산업의 부패원인
잘못된 발주제도와 입·낙찰제도로 인해 로비와 부패, 기술경쟁 부재 등의 문제 발생 낮은 처벌수준 및 실효성
해외사례를 통한 개선방안
처벌방식의 다양화 및 탄력적 운용을 통한 처벌의 실효성 제고 기업차원의 윤리 준수강령 제정 및 윤리 준수 담당관 채용

5. 결 론

최근 국제투명성기구는 2010년 부패인식지수를 발표하였다. 우리나라는 5.4점으로 평가되었으며, 평가된 국가 중 3/4에 해당되는 국가가 5점대 미만으로 여전히 부패문제가 심각하다는 것을 보여주고 있다. 청렴도는 국가 경쟁력과 상관관계가 높은 것으로 알려져 있으며, 국내 건설산업에서의 부패는 특히 심각한 것으로 조사되었다.

본 논문에서는 국가 경쟁력 제고를 위한 건설부문의 투명성 확보 방안을 제시하고자 국제투명성기구의 CPI 결과 분석을 토대로 공공 및 건설부문의 부패정도를 파악하였다. 그리고 분석된 문제점 해결을 위해 해외의 반부패활동을 참고하여 국내 도입 방안을 검토하였다. 이를 통해 도출된 투명성 제고 방안은 다음 3가지로 정리된다.

첫째, 일괄 및 대안 입찰제도의 개선이 필요하다. 심사와 정에서의 부패가 문제되고 있음을 고려할 때, 발주방식에 대한 엄격한 기준 마련, 민간전문가가 참여한 평가위원 구성 등으로 개선되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 처벌의 실효성 제고가 필요하다. 처벌의 실효성이 낮음으로 인해 입찰담합, 뇌물공여 등 건설부패가 반복적으로 발생하고 있다. 이는 처벌수준 강화를 통한 제재 강화, 사면대상에서의 제외 등으로 해결될 수 있다.

셋째, 건설산업의 이미지 재정립이 필요하다. 각종 부패와

비리, 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴 등으로 인해 건설산업의 이미지는 악화되어 국민들의 인식 또한 부정적이다. 따라서 CoST의 도입 및 벡텔사의 기업윤리 적용을 통해 건설산업의 이미지 제고 및 제2의 도약이 기대되어진다.

감사의 글

이 논문은 2010년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비지원에 의하여 연구되었으며, 연구수행을 위해 도움을 주신 대한토목학회 공공건설정책위원회, 한국건설설계협회, 한국엔지니어링협회, 국토해양부 및 업계 관계자 분들께 감사드립니다.

참고문헌

감사원(1993) **건설부조리 실태 및 방지대책**.  
 국민권익위원회(2010) **일반국민·공무원·기업인·외국인 대상 '10년 부패인식도 조사결과 분석**, 국민권익위원회 부패방지국 청렴조사평가과.  
 국제투명성기구 <http://www.transparency.org/>  
 김거성(2011) **기업부문에서의 부패 문제의 현실과 개선방향**, 공정 사회 실현을 위한 국가청렴도 제고방안 발표원고 자료집, 국민권익위원회, pp. 51-65.  
 김명수, 김태황(2008) **건설산업의 부패도 인식에 관한 문화경제적 고찰**, 한국부패학회보, 한국부패학회, Vol. 13, No. 3, pp. 1-17.  
 김명수, 박형근, 김태황, 권태우, 송민정(2011) **건설산업의 글로벌화를 위한 상호신뢰 기반의 건설산업 투명성 제고방안**, 연구보고서, 대한토목학회.  
 백영권(2010) **국가적 투명성과 건설산업의 제도적 발전**, CERIK Journal, 한국건설산업연구원, pp. 12-14.  
 장용승, 이호승, 이유진(2009) **건설업 투명성 제고를 위한 4대 제언**, 매일경제 2009.02.25.  
 안흥기, 김재영, 김민철, 구정은(2009) **건설산업의 투명화 방안 연구**, 연구보고서, 한국수자원공사.  
 한국투명성기구(2010) **부패인식지수 2년 연속 하락으로 하락세 고정 우려**, 보도자료.  
 George Ofori (2010) **The CoST Initiative, 건설산업의 투명성 제고를 위한 국제세미나 발표자료**, 건설산업비전포럼.

(접수일: 2012.2.27/심사일: 2012.4.2/심사완료일: 2012.4.27)