

건설산업의 투명화 방안

조동근, 명지대학교 경제학과 교수, 바른사회시민회의의 공동대표
 안흥기, 국토연구원 연구위원

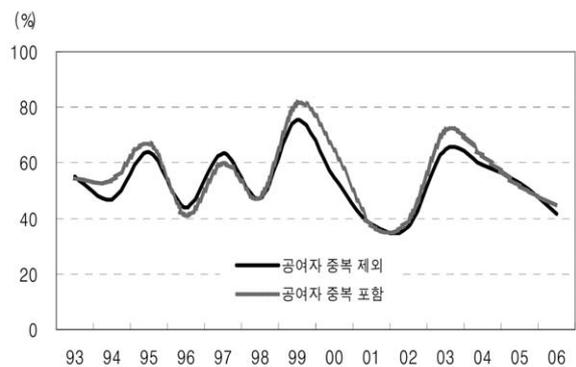


건설산업의 선진화위원회에는 7개 분과가 있는데 그 중 하나가 투명화분과이다. 건설산업을 선진화하기 위해 여러 가지 제도 개선사항도 많고, 기술혁신, 건설효율화 등 할 일이 많은 데 투명화 분과가 그 중 하나의 분과를 차지하고 있는 것이다. 투명화분과의 주요 역할은 바로 건설산업 부패의 척결을 위한 방안의 제시에 있는 만큼 건설산업의 선진화를 위해서 건설산업의 부패 해결이 중요한 과제로 인식하고 있다는 것을 의미한다. 필자는 건설산업의 전문가가 아니지만 건설산업선진화 활동을 통해서 약 5개월 동안 산업계, 건설협단체, 관련 학계, 연구계, 정부기관의 담당공무원, 시민단체 등 건설관련 전문가, 실무 담당자 등 이해당사자들을 만나 인터뷰를 통해 건설산업의 부패현황과 해결방안에 관해 의견을 들을 수 있었다. 이 글은 기본적인 건설 부패관련 연구외에도 건설관련 다양한 분야의 사람들과의 인터뷰와 투명화 분과의 자문위원의 의견 등을 종합하여 제시된 결과를 요약한 것이다¹⁾.

이 글은 건설산업의 부패가 우리나라 전체 부패의 핵심이라고도 하는 데 그것이 사실인지 살펴보고, 그리고 이러한 건설부패가 발생하는 근본적인 원인이 어디에 있는지, 마지막으로 건설부패 해결방안의 순으로 기술하고자 한다.

대부분 사람들은 건설부패가 가장 심각하다고 하는 데 과연 건설부패가 가장 심각한 것인가? 건설부패의 정도를 알기 전에 우리나라 부패수준은 어떠한지 먼저 살펴보기로 한다. 국제사회에서 한국의 부패수준에 대한 인식을 나타내는

대표적인 지표라고 할 수 있는 국제투명성기구(TI)의 2008년 한국의 부패인식지수(CPI) 결과는 10점 만점에 5.6점으로 조사대상 180개국 가운데 40위, OECD 30개 국가중 22위로 고성장과 민주화의 놀라운 성과에도 불구하고 여전히 '부패한 국가'로 인식되고 있다. 그리고 각종 부패관련 조사 결과 및 인식조사에 의하면 우리나라 부패문제의 핵심이 건설업에 있다고 한다. 경실련에 의하면 1993년 3월~2006년 7월 기간중 언론에 보도된 부패사건 765건중 약 53.9%인 412건이 건설관련 부패사건이라고 한다.



[그림 1] 총 부패 중 건설부패 비중 추이(경실련 자료 기준)

또한 대검찰청의 부정부패 단속실적 기준으로도 건설관련 부패 비중이 2005년 40.4%, 2006년 25.2%에 이르며, 부패방지위원회의 2002년도 행정기능분야별 부패인식도 조사 결과 일반인들의 66.5%(전문가 78.0%)가 건축/설계부문의 부패가 가장 심한 것으로 인식하는 등 건설분야의 부패가 가장 심각한 것으로 나타나고 있다. 부패문제의 해결은 우리나라의 선진화를 위한 핵심과제이며, 특히 한국의 부패에서 가

1) 이 글은 건설산업 선진화위원회 투명화 분과 용역과제인 「건설산업 투명화에 관한 연구」를 요약 정리한 것으로, 이미 「건설비전 2020」토론회 자료에서 공개된 내용도 있지만, 그렇지 않은 내용도 포함하고 있는데 이는 단지 투명화분과 차원에서 제안된 내용을 밝혀둔다.

장 큰 비중을 차지하고 있는 건설산업 부패문제를 해결해야 한다는 목소리도 있다.

그런데 앞에서 제시된 자료들은 모두 언론보도자료, 부패 단속실적, 부패인식도 등 통계학적 의미에서는 편기(bias)된 통계일 가능성이 있는 자료이다. 보다 근본적인 문제는 부패 관련 통계는 드러난 사건에 한해서만 집계된 것으로 전체 부패를 애당초에 파악하기가 불가능하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 속성뿐만 아니라 제반 조건이 건설업만이 아니라 타부문의 경우도 같다고 가정하면 건설업 부문의 부패비중이 가장 높다는 점에 이의를 제기하기는 어려운 것도 사실이다.

건설업 부패는 건설공사 전과정에서 발생하는 데 경실연 통계에 의하면 입·낙찰 32.3%, 시공 17.0%, 인허가 12.6% 등의 과정에서 건설부패가 주로 발생하는 것으로 나타났다. 이 중 인허가 과정은 전산화 등으로 과거에 비해 개선되고 있다는 평가를 받지만 입·낙찰 및 시공과정에서의 부패는 크게 개선되지 않고 있다.

표 1. 건물공정별 부패발생 비율(경실연 자료기준)

구분	1993-2006 총계	
	빈도	비율(%)
사업계획	38	9.2
설계 및 영향평가	8	1.9
입찰준비 및 공고	26	6.3
입찰	13	3.2
낙찰	94	22.8
계약체결	4	1.0
인허가	52	12.6
하도급관리	8	1.9
시공	70	17.0
계약변경	6	1.5
기성, 준공검사 등	19	4.6
공사비계상, 정산	1	0.2
기타	73	17.7
총합계	412	100.0

그렇다면 건설부문의 부패가 가장 많은 원인은 무엇일까? 건설업에 직접 종사하거나 관련단체 및 연구자들은 거의 예외없이 건설산업의 부패가 가장 심각한 이유는 건설관련 규제가 너무 많기 때문이고, 둘째로 건설산업은 수주산업이라는 고유의 산업특성 때문이라고 한다. 그런데 그러한 규제중 상당수는 건축관련 규제로 유럽은 우리나라 보다 훨씬 건축규제가 많다는 주장도 있고, 건설업은 도로, 철도, 항만, 공항, 댐 등 대부분 공공재를 다루는 산업으로 볼특정

다수의 많은 사람들이 이용한다는 점에서 안전 등을 이유로 규제는 반드시 필요하다는 주장도 있다. 게다가 건설시장 규제도 많은데 이는 주로 업종·업역의 구분, 지역중소업체의 보호 등 건설업 내부의 이해관계의 조정 및 보호를 위한 것이라는 점이다. 따라서 '건설규제가 과다'하다는 것이 건설부패의 본질은 아닐 수 있다. 더욱이 건설업이 수주산업이라는 특성이 건설부패의 원인이라고 보기도 어렵다. 소송 사건을 따내야 법률서비스를 제공할 수 있는 것처럼 서비스업의 경우에는 대부분 수주에 의한 생산이 이루어진다고 볼 수 있기 때문이다.

이와 같이 대다수의 건설관련 직간접 종사자들이 주장하는 것처럼 건설업 부패의 원인이 과다한 규제 때문이라거나, 건설산업의 고유한 특성 때문이라는 논리는 설득력이 약하다고 할 수 있다. 건설업부패의 원인에 관해서 대법원판례 분석 결과 다소 자의적인 분류이지만 전체 120개 건설관련 부패사건중 약 73%가 부패로 인한 이득이 상대적으로 크기 때문이며, 적발확률이 낮은 때문은 17%, 상대적으로 처벌의 크기가 낮은 때문은 11%로 나타났다.

표 2. 법경제학적 측면에서의 건설공정별 부패발생 요인 (건설부패관련 대법원판례 기준)

공정	건수(건)				비중(%)			
	이득 크기	적발 확률	처벌 크기	계	이득 크기	적발 확률	처벌 크기	계
계획 및 설계단계	5	1	1	7	71	14	14	100
입찰단계	21	4	2	27	78	15	7.4	100
인허가단계	12	2	0	14	86	14	0	100
시공	20	3	6	29	69	10	21	100
준공 및 유지관리	9	0	1	10	90	0	10	100
소계	67	10	10	87	77	11	11	100
기타	20	10	3	33	61	30	9.1	100
총계	87	20	13	120	73	17	11	100

건설부패의 본질은 원인이 무엇이든 간에 부패로 인해 치러야 할 비용보다 부패로 인한 이득이 크기 때문이라는 것은 누구나 동의할 수 있고, 새삼스러울 것도 없다고 할 수 있다. 지금까지 부패문제 해결을 위해 다양한 제도와 정책들이 추진된 바 있지만 결국 부패문제 해결의 방향은 부패로 인한 이득을 줄이고, 부패로 인한 비용을 증가시키는 것이 될 것이다. 부패이득을 줄이는 것은 주로 공정한 경쟁 규칙을 세우고 이를 준수하기 위한 제도개선과 건설과정을 투명하게 하는 것으로 <표 3>은 투명화분과에서 제안된 방안들을 정

리한 것이며, 이외에도 「건설산업 선진화 비전 2020」자료에 여러 제도개선 방안이 제안된 바 있다.

그리고 부패로 인한 비용을 증가시키는 방안은 부패로 인한 이득보다 부패로 인한 손실을 훨씬 크게 하는 것으로 주로 부패처벌에 관한 방안들이 될 것이다. 건설관련 부패가 끊이지 않는 것은 처벌수준이 낮기 때문이라는 지적도 있지만 건설부패의 대표적인 뇌물과 담합에 관한 처벌수준은 국제수준에 비해 그다지 낮은 것은 아니라고 할 수 있다. 오히려 처벌수준보다는 처벌규정이 제대로 지켜지지 않는 법집행의 실효성이 부족하다는 것이 보다 문제이다. 입찰제한, 영업정지나 등록말소와 같이 건설업 활동을 제한하는 형태의 처벌로 인해 소송이나 주기적인 사면등 법집행이 제대로 이루어 지지 않는다는 데에 기인한다. 따라서 건설부패관련

처벌은 초기에는 영업활동을 제한하는 행정처분 보다는 부패로 인한 경제적 손실이 부패로 인한 경제적 이득보다 훨씬 크도록 경제적 패널티를 강화하는 방향으로 바꾸고, 중복범죄에 대해서는 이러한 경제적 패널티 외에도 영업활동을 제한하는 등 처벌수준을 높이는 3진 아웃제도와 같은 제도를 도입할 필요가 있다.

이외에도 건설부패 방지를 위한 건설기업 청렴도 평가, 내부고발자 보호, 지속적인 교육, 자정활동 등 여러 방안들의 지속적인 추진도 중요하지만, 궁극적으로 부패문제는 우리 사회의 의식수준과 직결되는 것으로서 건설관련 모든 참여자의 의식전환이 병행되어야 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

- 조동근 e-mail : dkcho@mju.ac.kr
- 안흥기 e-mail : hkahn@krihs.re.kr

표 3. 건설투명화 전략-중점과제-세부과제

전략	중점과제	세부과제(제안)
건설과정의 투명성 제고	입찰 및 계약변경 과정의 투명성 제고	-일괄입찰 심의전담기구의 설립 -계약금액 변경제도 개선
	건설공사비 관리의 투명화	-조건부 계약의 범위 확대 -하도급대금지급의 에스크로제도 도입
	건설분쟁 중재전담기구의 설치	-대한상사중재원 건설중재사무국 신설 또는 건설중재원 신설
건설정보관리를 통한 부패의 사전예방	건설정보 공개 및 접근성의 제고	-주요 건설정보의 정보의 연계 및 통합시스템 구축 -주요 건설정보의 공개 및 접근성 제고
	건설정보의 연계를 통한 부패의 사전 차단	-원하도급 불법행위 모니터링 -건설정보의 전자화와 정보공유
처벌제도의 개선 및 실효성 확보	경제적 패널티 부과와 중복범죄의 처벌 강화	-경제적 패널티 강화 -상습·중복범죄의 3진아웃제도
	적발확률의 제고	-내부고발(whistle blow) 활성화 -부패문제 전담기구의 역할 강화 -청렴계약 옴부즈맨 제도 도입
건설산업 이미지 개선	건설투명화 노력의 지속적 추진	-건설산업 청렴도 지수개발 및 운영
	건설산업/기업의 사회적 책임성 제고	-사회적 약자를 위한 기업활동, 사회환원 프로그램