

## 우리나라 건설산업의 투명성 제고 방안



성낙준 전, 감사원 공직감찰본부장

### 시작하면서

세계에서 가장 높은 건축물인 버즈두바이를 한국 건설업체가 건설했다고 한다. 인천국제공항은 7년 연속 세계에서 가장 우수한 공항으로 선정되었다고 한다.

이러한 기술적인 성장에도 불구하고 90년 대 후반의 외환 위기, 2008년에 불어 닥친 미국발 금융위기 등을 지나오면서 국내 건설산업은 아사직전에 있다고 한다. 연간 4천여 개 건설업체가 쓰러지고 또 그만한 업체가 새로 건설업 등록을 한다고 한다. 대학에서는 건설관련 학과의 학생들이 학업을 포기하는 사례가 허다하다고 한다. 이런 허약한 건설산업의 체질은 여러 분야에서 그 원인을 찾아 볼 수 있으나 가장 중요한 원인 중의 하나가 우리나라 건설업이 투명성 분야에서 아직 후진성을 벗어나지 못하는 데 있다고 하는 데 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다. 공정한 시장 경제에 바탕을 두지 않고서는 건전한 건설산업의 발전을 기대할 수 없는 것은 자명한 일이다. 본 고에서는 새 정부가 시작되는 시점에서 우리나라의 건설산업의 투명성을 저해하는 원인을 진단해 보고 이의 개선방안을 모색하여 우리나라 건설산업이 새로이 도약할 수 있는 방향을 제시해 보기로 한다.

### 건설산업의 투명성 실태

국제투명성기구에서 발표한 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 2011년도에 5.4점으로 세계 43위 수준으로서 2000년 및 2010년(39위)보다 4단계나 하락하였다. OECD 34개국 중 27위로서 우리나라의 경제규모나 국력에 비교해서 부패의 정도가 심각함을 알 수 있다.

경실련의 조사결과(1993.3-2006.7)에 의하면 건설부패가 전체 부패발생의 53.9%를 차지하였고, 경향신문의 보도에 의하면 전체 뇌물사건(1993.2-2005.4)의 55.3%, 공직자의 64.3%가 건설분야에서 발생되었으며, 감사원의 총 적발건수(1998-2001)의 45%, 적발 인원의 53.6%가 건설분야에서 발생된 것으로 조사되었는 등 건설분야의 부패가 전체 부패의 50% 이상을 차지하고 있어 건설분야의 부패 즉 투명성 개선이 우리나라의 부패인식도 개선에 직결됨을 알 수 있다.

또한 뇌물공여지수(BPI) 7.9점 중 건설분야가 5.3점으로 19개 산업분야 중 최하위를 차지하고 있다.<sup>1)</sup>

부패는 시장 기능을 저해하면서 개인의 창조성과 노동의 욕을 감퇴시킬 뿐만 아니라 사회 신뢰 인프라축적을 지연하여 대외경쟁력을 약화시키므로 건설분야에 만연한 것으로 인식되고 있는 부패와 부조리를 개선하여 우리나라 건설산업의 인식을 제고하고 선진 건설산업으로 발전시킬 필요가 있다 하겠다.

### 건설부패의 발생 원인

건설관련 부패는<sup>2)</sup> 공공부분에서 45.8%, 민간부분에서 54.2%로 발주처와 상관없이 발생한다고 한다.

공공부분의 부패발생 빈도는 시공단계 37.9%, 입찰 및 계약단계 33.3%, 계획 및 설계단계 11.1% 순으로 각 사업단계마다 부패가 발생하고 있고, 민간 부분에서는 재개발이나 재건축, 인허가 단계에서 주로 부패가 발생되고 있다고 한다.

1) 건설산업의 투명화 방안, 국토연구원, 2009.1, 2-17면  
2) 전계서, 14-45면

이러한 건설분야의 부패는 건설산업 종사자들의 잘못된 의식구조와 함께 과거 압축성장 과정을 거치면서 사회 각 계층의 진입장벽과 각종 규제의 완화 요구를 수용하는 과정에서 또 지나치게 투명성을 강조하여 각종 제도를 지나치게 경직되게 운영하는 과정에서, 부패행위에 대한 인식과 처벌의 미흡 등 건설산업에 대한 부정적 이미지로 인하여 발생된다고 할 수 있다.

### (1) 건설산업 종사자들의 의식

건설업 종사자들은 자조적으로 자신을 노가다라고 한다. 공장에서 생산활동이 주로 이루어지는 제조업이나 사무실에서 주로 생산 활동이 이루어지는 금융업과 비교할 때 현장생산방식을 취하고 있어 근무환경에 차이가 있다. 그러다 보니 자신의 일에 대하여 주인의식이 결여되기 마련이다. 이러한 의식구조가 결국 적당주의로 흐르고 이로 인하여 발생하는 부실을 만회하기 위하여 구조적인 부조리가 발생하게 된다. 과거 부실설계, 부실시공, 부실감리 등 건설업의 3부실에 의하여 건설산업이 국민적 지탄의 대상이 된 적도 있었다. 건설업에 종사하는 기능공, 기술자, 감독자, 발주자가 협조관계라기 보다는 감시·감독 관계로 생산활동이 이루어지고 있다. 감시·감독 관계에서 업무가 이루어지는 곳에는 부조리가 존재하기 마련이다.

### (2) 건설관련 제도

과거 면허에 의하여 생산활동이 영위되던 건설업을 진입장벽이 된다하여 등록제로 전환한 바 있다. 이로 인하여 발주물량은 제한되어 있는 반면에 건설업체 수는 기하급수적으로 늘어나게 되었다. 결국 기술력에 의존하지 않고 수단과 방법을 가리지 않는 소위 수주지상주의가 우리 건설업에 만연하게 되었다. 담합입찰, 저가입찰로 인한 손해보전 목적의 부당한 설계변경, 하도급업체에 손실전가, 일은 시키고 정당한 대가를 지급해주지 않는 발주처의 횡포 등이 비일비재한 현실이다. 담당공무원들이 자의적으로 해석하는 것이 가능하도록 관련 법규를 모호하게 규정하여 사업추진을 어렵게 하거나 많은 비리를 유발하고 있는 재개발·재건축사업의 업체선정 방법 등 전근대적인 건설관련제도가 정비되지 않고 있다.

건설관련 정부의 규제 방법도 부조리와 관련이 된다. 발주

자나 건설소비자 입장에서 보면 최종목적물이 건축물이고 시설물이다. 그러므로 생산되는 목적물을 중심으로 그 관리감독체계가 일원화되어야 한다. 그러나 우리나라는 최종 목적물을 관리하는 부처와 전기, 소방, 통신 등의 부대업무를 관리하는 부처가 서로 다르다. 심지어 건설폐기물처리까지 별도 공사로 발주하도록 다른 부처에서 관리하고 있다. 국민들의 편의를 위한다면 당연히 이를 일원화시켜야 할 것이나 부처이기주의 행정편의주의에 의해 이를 개선하지 못하고 있어 국민들의 건설생산 활동을 도와주기보다는 오히려 이를 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 이러한 다원화된 감독체제는 권한이 남용되고 원가 상승을 가져오게 되며 사업이 지연되는 등 부조리의 원인으로 작용하게 된다.

### (3) 건설산업 특성

일반적으로 물건을 구매하는 구매자들은 자신이 원하는 물건을 보고 마음에 드는 상품을 구매하게 된다. 그러나 건설구매자는 원하는 물건을 직접보고 구매하는 것이 아니다. 설계를 구매할 때는 설계자의 아이디어를 구매하게 되고 새로운 건축물을 구매할 때는 설계도면에 근거한 업체의 시공능력을 구매하게 된다. 즉 최종 목적물을 구매하는 것이 아니라 이를 생산할 수 있는 능력을 기준으로 구매활동이 이루어진다. 수주산업이라는 특성으로 인하여 건설 구매자들은 전적으로 생산주체의 신뢰성에 의존하여 목적물을 구매할 수밖에 없는 유통구조다. 이윤을 우선하는 기업의 생리와 효율을 극대화하려는 구매자의 욕구가 상충될 수밖에 없고 이 과정에서 건설업에 대한 구매자들의 인식이 저하되게 된다. 계획에서 준공까지 많은 시간과 수많은 전문가가 참여하게 되는 건설산업의 복잡한 생산구조가 건설산업의 투명성을 저해하는 요인이 된다고 하겠다.

### (4) 건설관련 제도의 운영<sup>3)</sup>

건설생산 활동은 계획단계, 설계 및 인허가단계, 시공단계로 크게 대별된다.

계획단계에서 수요예측 등 사업의 타당성과 환경영향·재해영향 등 각종 평가업무가 이루어진다. 그러나 작금의 미분양아파트와 인천공항철도에서와 같이 과도한 수요예측과 시

3) 차기정부의 건설정책과제, 한국건설산업연구원, 2012.9. 85-146면

화호와 같은 형식적인 환경영향평가로 사업이 부실하게 되면 결국 국민들이 피해를 입게 되고 이는 결국 건설산업 종사자들의 부실로 연결되게 된다.

설계단계에서는 각종 규정에 따라 설계도서를 작성하여 인허가를 받는 과정이다. 그러나 자의적인 해석이 가능하도록 작성된 계약서나 시방서, 모호한 건축규제, 설계변경을 전제로 작성된 설계도서 등 설계단계에서 적용되고 이루어지는 많은 부분들이 개선되지 못하여 건전한 건설산업 발전을 저해하고 있다.

시공단계는 대부분의 사업비가 투입되는 건설생산 활동의 핵심 과정이다. 그러나 하도급자나 자재공급업자 선정에서 발주자의 일방적인 개입이 가능하도록 입찰조건을 제시하는 등 발주자 우위의 계약제도가 관행적으로 운영되고 있다. 또 지나치게 투명성을 강조하거나 예산절감에 치중하여 입찰자의 기술력이 아닌 상대입찰자의 입찰금액을 기준으로 낙찰자를 선정하는 최저가입찰제를 운영하고, 건설생산단계별로 공종별 감리감독자를 중복 투입하도록 하여 책임소재가 불분명하고 비용증가를 유발시키는가 하면 매뉴얼에 의하지 아니하고 개인의 능력이나 취향에 따라 관리감독이 이루어지는 등의 부조리가 존재하고 있어 이 역시 부패행위로 인식되고 있다.

## 건설산업 투명성 확보 제언

건설산업의 투명성 제고는 건설업계만의 문제가 아닌 범국가적 문제이다.<sup>4)</sup> 그러나 정부에서는 처벌규정과 행정처리 과정의 신속성이 부패발생에 영향을 미친다는 인식을 가지고 있는 반면에 건설관계자는 공사 관련 제반 규정이 현실과 괴리되고 행정처리 과정의 투명성이 부패에 영향을 미친다고 인식을 하고 있어 부패행위에 대한 해결 방법에 차이를 보이고 있다.<sup>5)</sup> 이윤을 추구하는 기업의 속성상 부패행위에 대해서 영업활동의 제약도 중요하지만 부패행위를 함으로써 받게 되는 경제적 이익을 상회하는 손해를 주는 처벌이 이루어져야 부패행위를 방지하는 데 실효성을 확보할 수 있을 것이고, 과거 이자율이 높은 개발년대에서는 소위 급행로 성격의 부패행위가 많았으나 이자율이 낮은 현재에서는 일의 신속성보다는 사업성과 관련된 부조리가 더 많은 실정임을 감

안한 인식의 개선이 필요하다 할 것이다.

또한 일부에 있어서는 정상적인 건설생산 활동까지 부패행위로 인식하는 사회적·문화적 불합리가 존재하고 있다. 건설공사의 특성상 발생하게 되는 일반적인 사업계획의 변경이나 설계변경 행위까지도 부패행위로 인식되고 있다는 것은 건설업 종사자들 모두가 자성해야 할 부분으로 보인다. 특히 토지보상, 환경피해 보상 등에 있어 집단행동과 이를 해결하는 과정에서 발생하는 갈등까지도 부패행위로 인식되고 있음은 유의해 볼 필요가 있다. 건설산업의 투명성 확보를 위하여 개선이 필요한 몇 가지 대책을 제시하면 다음과 같다.

### (1) 건설환경의 개선

- 담당공무원의 자의적인 해석이 가능하도록 모호하게 규정된 각종 법령을 명확히 규정하여 건설수요자들의 수용성을 제고
- 발주자 우위의 각종 계약서 내용을 정비하여 예측 가능한 영업활동 보장
- 개발정책, 정부발주공사계획 등을 사전공개하여 업계의 사업계획과 연계성 제고
- 분쟁발생 시 신속한 처리가 가능하도록 실질적인 권한을 갖는 조정기구 설치
- 기술사, 건축사 등 전문가 자질향상 및 처우개선으로 건설인으로서의 자부심 고취 및 비성실·부패행위자에 대한 처벌 강화
- 다단계인 건설생산 주체를 일원화하여 건설생산이 수요자 중심으로 이루어질 수 있도록 유도

### (2) 건설생산 방법의 개선

- 설계자, 시공자, 하도급자, 감리자 등 건설생산 참여자의 책임을 명확히 구분하여 부패발생 요인을 사전 차단
- 수요예측, 영향평가, 구조계산 등 영역별 전문가에 대한 책임과 권한을 명확히 하여 용역 성과품의 품질확보 유도
- 설계심의, 공법심의, 저가심의 등 각종 심의 및 평가 참여자들에 대한 책임을 명확히 하여 심의 및 평가업무의 신뢰성과 투명성 확보 유도
- 물량 수정내역입찰제, 최저가 입찰제 등 업체의 기술력 확보를 저해하는 제도는 과감히 개선하고, 운찰제가 아닌 기

4) 새 정부의 건설정책 과제, 건설산업비전포럼, 2012.10. 15면

5) 건설산업의 투명성 방안, 국토연구원, 2009.1. 48면

- 술(가치)과 가격으로 낙찰자가 선정되도록 입찰제도 개선
- 전기·소방 등의 공사를 주 공종공사와 통합 관리되도록 하여 부패요인 차단 및 비용절감 도모

### (3) 부패행위에 대한 처벌방법의 개선

- 부패행위자에 대하여 영업정지, 입찰참가자격제한 등 경제활동의 제약보다는 부패이득을 상회하는 경제적 패널티를 부과하여 업체의 자정 유도
- 부패제공자 뿐만 아니라 부패제공 책임자도 함께 처벌하여 윤리경영 풍토 조성 확산
- 상습 반복적 부패행위자에 대해서는 삼진 아웃 등 가중처벌 강화
- 업체별 기관별 부패수준을 측정·공개하여 예산배정이나 계약자 선정 등에 반영하도록 하는 등 발주자 및 업계의 자정 노력 유도

## 끝마치며

건설생산 활동과정의 부조리와 부패는 비효율적인 생산자를 양산시켜 거래비용을 증가시키고 이로 인하여 품질저하, 부실공사, 재정손실 등의 자원낭비와 우리나라 건설업계에 대한 부정적인 이미지로 대외 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하게 된다.

정부와 업계에서는 제도개선, 윤리경영 강화 등을 통하여 부패행위를 근절하기 위한 많은 노력을 하고 있으나 건설경기 하향에 따른 수주 경쟁이 과열되고 있고 저가 수주로 인한 손실보전 목적의 부조리가 근절되지 않고 있다. 또 발주처에서는 부패행위자에 대하여 영업정지, 입찰참가자격제한 등의 처벌을 요구하고 있으나 사법부에서는 온정주의로 발주처에서 요구한 각종 제재를 완화해 주거나 무력화시키는 경우가 많아 실효성 확보가 미흡한 실정이다.

건설산업에 대한 부정적인 시각은 우수인력의 건설산업 진입을 회피하는 요인이 되고 비경제적·비합리적 생산활동으로 기술발전을 저해시킬 뿐만 아니라 부패를 통해 얻은 이익이 정상적인 건설생산 활동에 투자되지 아니하고 또 다른 부패를 양산시키는 결과를 가져와 건설산업의 발전을 저해하게 된다.

건설분야의 청렴도가 20% 향상되면 국가경제성장률은 0.41% 정도 증가<sup>6)</sup>가 가능(건설산업 부패 비율을 50%로 가

정)하므로 우리 경제의 잠재생산성을 향상시키고 건설경쟁력을 확보하기 위하여 투명하고 공정한 윤리경영과 건설생산시스템을 구축하여 건설산업의 선진화를 구현하여야 할 것이다.

6) 건설산업의 투명성 방안, 국토연구원, 2009.1. 76면