

## 건설산업 부정부패의 현황



성유경 한국건설산업연구원 책임연구원

### I. 서론

매년 국제투명성기구에서는 공무원과 정치인 사이에 부패가 어느 정도 존재하는지에 대한 인식의 정도를 나타내는 ‘부패인식지수’를 발표하고 있다. 2013년 우리나라의 부패인식지수는 46위로 2010년 39위, 2011년 43위, 2012년 45위에서 계속 추락 중이다. 민간기관의 공정성을 관리해야 할 정부기관이 점점 부패하고 있는 상황은 건설산업의 부패 역시 심화될 것을 예견하는 것이다.

날로 악화되고 있는 건설경기의 침체도 건설산업의 부정부패를 유도할 수 있는 요인이다. 한계기업, 즉 벌어들이 이익으로 금융비용도 감당하지 못할 정도로 재무구조가 부실한 기업은 2012년 말 건설·부동산 업종에서 994곳으로 전체 업종의 3분의 1을 차지<sup>1)</sup>할 정도이다. 이러한 사업환경 속에서 기업은 공정한 경쟁보다 생존을 위한 부정행위를 선택하기 쉽다. 부패로 인한 미래의 손실을 생각하기에는 현재 처한 환경이 시급하기 때문이다. 산업계뿐만 아니라 학연구계의 관심 역시 부정부패 해결보다 경기 회복과 기업 생존방안 마련에 집중될 수밖에 없다.

하지만 부패와 경제성장 간에는 음(-)의 상관관계가 존재<sup>2)</sup>하는 것으로 알려져 있으며, 건설산업의 발전과 선진화 역시 부정부패의 해결과 무관한 사항이 아니다. 본고는 지난 3월 한국

건설산업연구원에서 발간한 보고서<sup>3)</sup>의 사례조사 및 기타 관련 연구들을 바탕으로 건설산업의 부정부패에 관한 문제를 살펴보고자 한다.

### II. 건설산업 부정, 부패, 부실의 현황 및 특성

분석된 건설산업의 부정부패 사례는 법원 판례, 언론보도, 감사원 감사결과로부터 수집<sup>4)</sup>된 사건이다. 수집 사건은 법 또는 규칙을 위반하는 행동인 ‘부정(不正)’, 도덕 및 윤리의식의 타락에서 나오는 부정과 비리 등을 일컫는 ‘부패(腐敗)’ 행위와 관련한 것이다. 또한 부실 설계, 부실 시공 등과 같이 건설산업분야에서 품질의 부족함과 관련하여 사용되는 ‘부실(不實)’ 사건도 함께 조사되었다.

#### 1. 부정, 부패, 부실 사건의 대표 유형

건설산업의 부정, 부패, 부실 사건의 대표 유형은 사건의 빈도수에 따라 다음의 6가지로 조사되었다. 사례에서 가장 빈번히 나타난 것은 뇌물(43.0%)이었으며, 명의 대여(11.2%), 업무과실(7.5%), 사고(7.5%), 담합(7.0%), 하도급(7.0%) 등이 비슷한 비중으로 나타났다.

1) 한국은행의 금융안정보고서 인용 ; 건설경제, ‘한계기업 3000곳 육박... 건설·부동산업 33.5%차지 최다’, 2014.05.08.

2) 국가의 청렴도와 1인당 GDP는 밀접한 관련이 있으며, 한국의 청렴도가 1%(부패지수 0.1점) 오르면 1인당 명목 GDP는 약 0.029% 상승하는 것으로 분석 ; 한재진·이부형, 부패와 경제성장 - 부패만 해소되도 잠재성장률 수준 회복, 한국경제주평, 현대경제연구원, 2012.

3) 윤영선·박용석·성유경, 건설산업의 부조리 사례 특성 및 요인에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2014.3.

4) 법원 판례, 언론보도, 감사원 감사결과와 최근 3년간 자료임. 법원 판례 자료는 법률종합정보 홈페이지에 수록된 사건으로 형사와 일반행정 부문만을 분석함. 언론 보도 자료는 연합뉴스, 매일경제, 조선일보 등 3개 신문에 등장한 사건임. 감사원의 감사 결과 자료는 문책과 징계에 해당하는 중징계 사건이며, 공무원, 공공기관을 대상으로 하기 때문에 민간의 독자적인 과실에 대해서는 나타나지 않음.

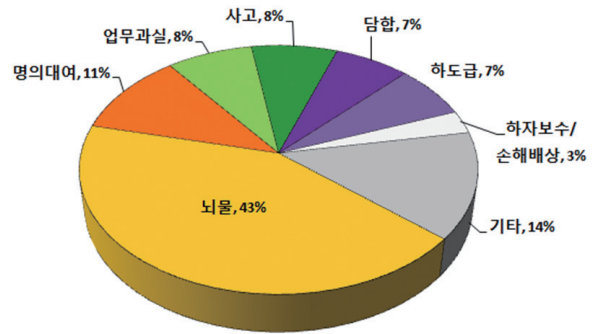
뇌물은 사업계획 단계에서의 청탁, 공사 수주와 입·낙찰 단계에서의 비리, 시공 감독 비리, 인허가 비리, 부실 시공 묵인 등 모든 건설 단계에서 존재하고 있다. 특히 사업의 수주 단계에서 시작된 뇌물 공여는 시공 단계로 이어지기 쉬우며, 사업 종료 후에도 공공 발주자와 기업의 유착 관계로 지속되기 쉽다.

명의 대여는 1999년 건설면허가 개방되기 이전의 관행이 지속되어 온 것으로 보여진다. 건설업 면허 개방 이전에는 시공사 부족으로 무자격자에 대한 건설업 면허 대여가 관행화 되었으며, 이는 개방 후에도 이어져 탈세 등의 목적으로 면허 대여 및 무면허 건설업자의 시공 행위가 발생하고 있다.

건설공사 입찰에서의 담합 행위도 과거에 보편적 관행처럼 여겨져 온 측면이 있다. 건설산업의 발전 속에서 담합의 관행은 대부분 사라졌지만, 4대강 사업의 추진과정에서 대규모의 담합이 적발되었다. 담합은 기술력의 차이가 크지 않은 기업들이 지나친 가격 경쟁을 막고자 하는 요인에서 발생한다. 4대강 사업의 담합 사례 경우 일차적인 책임은 기업에 있으나, 대규모 사업물량이 동시 발주되면서 담합을 유인하게 된 정책적 요인도 무시할 수 없다.

하도급 관련 비리는 하도급 이중 계약, 재하도급, 일괄하도급, 부적절한 하도급 대금 지급 등의 형태로 나타나고 있으며, 건설경기 침체 시에 더욱 악화될 수 있는 유형이다.

그 밖에 하자보수/손해배상(2.8%)이 있으며, 기타(14.0%) 사건으로는 조달청 입찰 프로그램 조작, 불법적인 건설 폐기물 처리, 계열사의 부당 지원, 분양 사기, 탈세, 분식회계 등이 있었다.



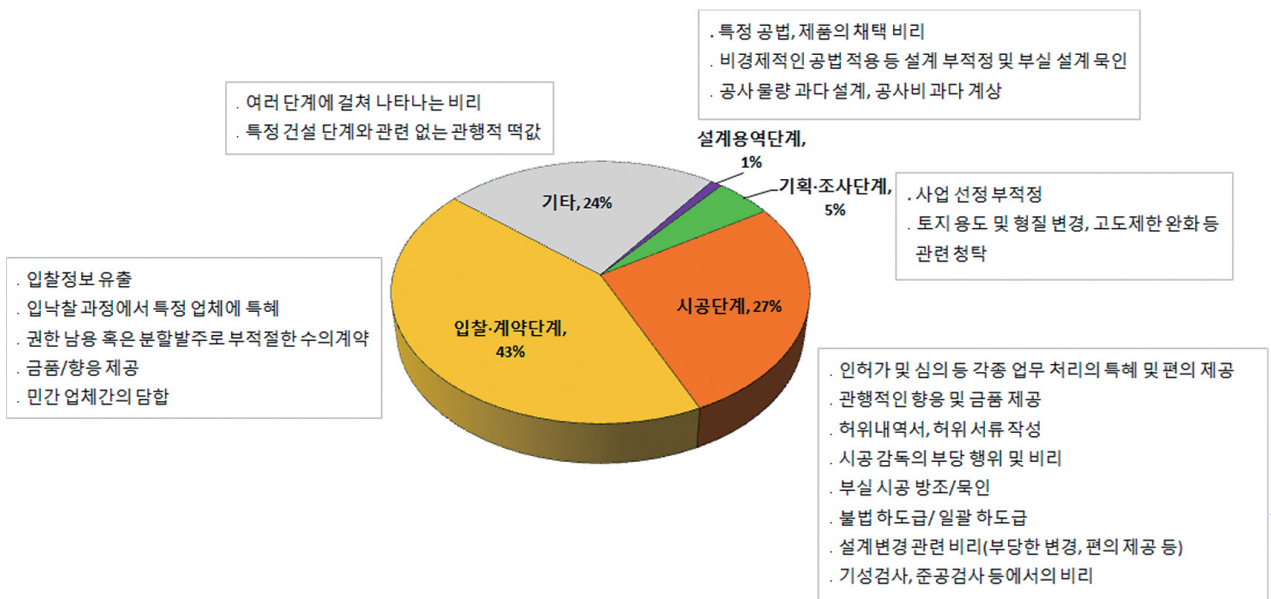
건설 부정, 부패, 부실 사건 유형

## 2. 부정, 부패, 부실 사건의 발생 단계

건설산업의 부정, 부패, 부실 사건은 대다수가 입찰·계약단계(43%)와 시공단계(27%)에서 발생하고 있는 것으로 나타났다.

입찰·계약단계에서는 입찰정보의 유출, 특정 업체에 대한 특혜, 권한 남용 혹은 분할발주를 통한 부적절한 수의계약, 금품/향응의 제공 등 발주자와 건설사업자 간의 부패 사례가 대부분을 차지하고 있다. 입찰·계약단계의 사건 중에는 뇌물과 관련된 사건(54%)이 대다수이며, 담합(16%)과 명의 대여(11%)도 상당 비중을 차지하고 있다.

시공단계에서는 인허가와 심의 등 각종 업무 처리에 있어서의 특혜 및 편의 제공, 관행적인 향응 및 금품 제공, 기성검사 및 준공검사 등의 비리, 부당하거나 편의에 따른 설계변경 등 발주자와 건설사업자 간의 부패 사례가 나타났다. 그 밖에 허



건설 부정, 부패, 부실 발생 단계

위 서류 작성, 불법 하도급, 일괄 하도급 등 건설사업자의 부패 사례와 시공 감독의 부당 행위, 부실 시공의 방조/묵인 등 발주자의 부패 사례가 존재하고 있었다.

기획·조사단계(5.1%)에서의 부패 사례로는 사업 선정 부정, 토지 용도 및 형질 변경, 고도제한 완화 등 사업 관련 청탁이 조사되었다. 기획·조사단계에서의 부정부패 사례는 빈도수는 적지만 고위 의사결정자들이 관련되기 쉽다는 점에서 부정부패의 크기가 크고, 이후 사업에 미치는 영향도 큰 특징이 있다.

기타 항목(24%)으로는 여러 건설 단계에 걸쳐 나타나는 비리 혹은 특정 건설 단계와 관련 없는 관행적인 떡값 등이 조사되었다.

### 3. 부정, 부패 사건의 발생 원인

부정, 부패의 해결이 어려운 이유로는 부패의 발생에 복합적인 원인이 작용하고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 2009년 한국개발연구원의 연구<sup>5)</sup>에서는 부패의 발생 원인을 구조적, 제도·운영적, 사회문화적, 윤리·도덕적 원인으로 구분하였다. 시장 진입 제약, 인허가 특혜 등을 유발하는 정(政)·경(經)·관(官)의 유착구조는 구조적 원인에 속한다고 보았다. 제도·운영적 원인으로는 행정과정의 투명성 부족, 애매하고 과도한 재량법령, 복잡하고 불필요한 행정 규제 등을 언급하였으며, 사회문화적 원인으로는 온정주의, 연고주의에 기초한 사회문화, 접대, 촌지, 청탁 관행 등을 들었다. 윤리·도덕적 원인으로는 공·사 구분 불분명, 도덕 불감증, 고발의식 미약, '법을 지키면 오히려 손해본다'는 잘못된 의식 등이 언급되었다.

건설산업의 부정부패 역시 건설산업의 생산 구조, 제도의 특성, 그리고 건설산업 종사자들의 인식까지, 발생 원인은 매우 복합적이다. 특히 사업 수행 시 다수의 세분화된 사업참여자와 복잡한 계약 관계를 맺고 있으며, 대다수의 경우 수평적·협력적 관계가 아니라 '갑(甲)–을(乙) 관계'라고 부르는 수직적인 상하 관계를 맺고 있다는 특징은 부패에 취약한 요소이다. 수직적 상하 관계에서는 불공정 계약, 불공정 거래 관행이 존재하게 된다. 또한 사업의 수행 중에는 인허가, 심의, 검사 등 수많은 행정 절차가 있으며, 이러한 절차에서 발주처와의 빈번한 접촉은 부패가 쉽게 발생할 수 있는 요인이 된다.

건설산업의 부정, 부패, 부실 사례조사에서는 부정·부패·부실을 발생시키는 일차적인 요인으로 행태적 요인(55%)와 사회문화적 요인(31%)이 조사되었다. 행태적 요인은 청탁, 압력,

지시, 강요 등 개인의 일탈 행위 및 기업의 지대(地代) 추구 행위를 일컬으며, 사회문화적 요인은 죄의식 없이 관행화된 연고주의, 온정주의, 관례화된 정경유착 등을 의미한다. 하지만 부패를 간접적으로 유도할 수 있는 이차적 요인으로는 제도의 비현실성·과도성, 모호성·불확실성, 복잡성에 따른 제도적 요인(88%)이 가장 큰 비중을 차지했다. 즉, 조사된 건설 부조리 사건들은 개인의 부적절한 행위나 비도덕적 관행으로부터 주로 발생하나, 과도하고 복잡하며 자의적 해석이 가능한 불명확한 규제/규정이 부정·부패·부실의 발생을 부추기는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

### III. 결론

지난 4월 세월호의 참사 뒤에는 우리 사회의 부정부패와 무능이 자리하고 있었다. 세월호의 참사가 우리에게 주는 충격이 큰 것은 그동안 순응해온, 혹은 무시해온 사회병폐가 야기한 참사이기 때문일 것이다. 건설산업 역시 이러한 참사를 야기할 수 있는 부정부패로부터 자유롭지 못하다. 더욱이 우리나라의 부패인식지수, 언론자유지수는 하락 중이며, 우리 사회가 부정부패에 취약해져가고 있기에, 또 악화되는 사업환경 속에서 기업은 생존에만 전력투구하는 상황이 되어가기에 건설산업의 부정부패는 개선될 여지가 적어 보인다.

하지만, 다행히도 우리 사회의 위기가 부정부패에 기인하고 있다는 문제인식이 확산되고 있으며, 청렴하고 투명한 사회에 대한 국민의 요구는 점점 높아지고 있다. 이러한 인식의 변화가 건설산업 속에서도 확산되어 간다면, 청렴한 건설산업으로의 변화도 기대해 볼 수 있을 것이다.

#### 〈참고문헌〉

- 건설경제, '한계기업 3000곳 육박... 건설·부동산업 33.5%차지 최다', 2014.05.08.
- 윤영선·박용석·성유경, 건설산업의 부조리 사례 특성 및 요인에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2014.3.
- 한국개발연구원, 사회적 청렴과 국가경쟁력 간 연관성 분석 연구, 국민권익위원회, 2009.
- 한재진·이부형, '부패와 경제성장 - 부패만 해소되도 잠재 성장률 수준 회복', 한국경제주평, 현대경제연구원, 2012.

■ 성유경 E-mail: sungyk@cerik.re.kr

5) 한국개발연구원, 사회적 청렴과 국가경쟁력 간 연관성 분석 연구, 국민권익위원회, 2009.