

건설 부조리 - 행태 · 문화 · 제도 등 복합적 요인에 의해 발생

윤 영 선 | 한국건설산업연구원 연구위원
ysyoon@cerik.re.kr

건설산업은 부실·부정·부패 등으로 인한 부정적 이미지가 강한 대표적인 산업이다. 향후 건설산업은 부실·부정·부패를 근절하지 않고서는 지속 발전을 기약하기 어려울 것이다. 그러나 이를 근절하기란 결코 쉽지 않다. 강력한 법적 규제로만 근절할 수 있는 것도 아니다. 대응 방안을 찾기 이전에 그것들의 발생 원인부터 살펴보고 이해하는 것이 순서일 것이다. 건설산업의 부실·부정·부패를 당사자인 기업의 입장을 고려하면 보다 중립적 용어인 ‘부조리’로 통칭하는 것이 적절하다.

본 자료는 언론보도, 법원 판례, 감사원 감사 결과 등 세 기관의 최근 건설 부조리 관련 사건 사례 214건을 분석한 결과이다. 물론 중복된 자료

는 한 사건으로 처리하였다. 언론보도 자료는 최근 3년 간 연합뉴스, 매일경제, 조선일보 등 3개 신문사에서 다룬 총 81건의 건설 부조리 관련 사건을 취합한 것이다. 법원 판례 자료는 법률종합정보 홈페이지에 수록된 97건의 건설 부조리 사건들이며, 감사원의 감사 결과 자료는 최근 3년간 건설 부조리 관련 36건을 수집한 것이다.

부조리 발생 요인을 분석해보니

건설 부조리의 발생 요인에 대해 1순위 및 2순위 분석을 한 결과 1순위 위에서는 행태적 요인이 118건으로 전체의 55.1%를 차지하였다. 다음으로는 사회문화적 요인이 66건 (30.8%)을 차지하였고, 제도적 요인

이 30건(14.0%)으로 가장 적었다. 반면, 2순위 분석에서는 제도적 요인이 111건(81.0%)으로 압도적인 비중을 차지하였고, 이어서 사회문화적 요인 24건(17.5%), 행태적 요인 2건(1.5%)으로 나타났다. 1, 2순위를 단순 합계하여 보면, 제도적 요인이 141건(40.2%)으로 가장 많고, 행태적 요인은 120건(34.2%), 사회문화적 요인은 90건(25.6%)으로 나타났다.

한편, 3개 기관별 자료 분석에서도 전체 통합 분석 결과와 대체로 비슷하게 나타났다.

1순위 분석에서는 언론과 감사원 자료에서 행태적 요인이, 판례 자료에서는 사회문화적 요인이 가장 높게 나타났으며, 세 기관 자료 모두

건설 부조리의 발생 요인

(단위 : 건, %)

부조리 요인	1순위				2순위				1순위+2순위
	계	언론	판례	감사원	계	언론	판례	감사원	총계
1. 행태	118 (55.1)	57 (70.4)	35 (36.1)	26 (72.2)	2 (1.5)	2 (5.6)	0 (-)	0 (-)	120 (34.2)
2. 제도	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. 사회문화	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)

제도적 요인은 가장 낮은 비중을 차지하였다. 그러나 2순위 분석에서는 세 기관 공히 제도적 요인이 압도적으로 높은 비중을 차지하였고, 행태적 요인은 거의 나타나지 않고 있다.

이상의 분석 결과에 따르면 행태적 요인, 제도적 요인 및 사회문화적 요인 등 세 요인 모두 비슷한 수준으로 건설 부조리 발생 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 다만 행태적 요인과 사회문화적 요인은 건설 부조리를 발생시키는 직접적 요인인 반면, 제도적 요인은 주로 부차적 요인으로 작용하는 것으로 판단된다.

행태 및 제도적 요인이 뇌물 유인

건설 부조리 사건의 유형별 발생 요인을 살펴보면, 발생 빈도가 가장 높은 '뇌물'의 경우는 1순위에서는 행태적 요인이 74건(80.4%)을 차지

했고, 사회문화적 요인이 15건(16.3%), 제도적 요인은 3건(3.3%)으로 나타났다. 반면, 2순위에서는 51건(81.0%)이 제도적 요인으로부터 발생하며, 10건(15.9%)은 사회문화적 요인, 2건(3.2%)은 행태적 요인에 의하여 나타나는 것으로 분류되었다.

'뇌물'은 건설 단계의 모든 부분에서 발생하나 그 중에서도 특히 '입찰·계약'과 '시공' 단계에서 집중 발생한다. 입찰·계약 단계에서는 공사 수주 관련 정보와 예정가격 등 입찰 관련 정보를 획득할 목적으로 뇌물 부조리가 빈발한다. 그리고 시공 단계에서는 설계 변경, 감리 감독 및 준공 처리, 기타 시공 중 민원 해결과 관련하여 다양한 뇌물 부조리 사건이 발생한다.

뇌물은 명백히 불법임을 알고도 법을 위반하는 개인의 행태적 요인에 의하여 발생하는 것으로 보는 것

이 타당할 것이다. 그러나 다른 한편으로 뇌물은 과중하거나 또는 모호한 건설 관련 규제를 회피하고 자기에게 유리하게 할 목적으로 이루어지므로 제도적 요인이 제공하는 요인도 간과할 수 없다.

구체적으로 뇌물은 공무원들이 자의적으로 판단할 수 있는 재량권이 많음으로 해서 발생하게 되므로 제도의 불확실성 및 모호성 요인과 관련이 높다.

사회문화적·제도적 담합 요인 '여전'

'담합'의 경우 1순위 요인으로는 사회문화적 요인이 15건(100.0%), 2순위 요인으로는 제도적 요인이 15건(100.0%)으로 나타났다. 담합은 수요 독점적 발주기관에 대해 다수의 기업이 마치 하나의 기업처럼 행동함으로써 경제적 이윤의 추가 확보를 도모하는 것이다. 담합은 입찰 과정에서뿐만 아니라 일반적인

로 모든 거래에서 발생하는 문제로 현행 「공정거래법」에서 기업들은 어떤 형태로든 업체간 판매 지역의 안배, 시장 점유율, 판매량 제한 등과 같이 경쟁을 실질적으로 제한하는 공동 행위를 금지하고 있다.

건설공사 입찰에서 담합 행위는 과거부터 보편적 관행(사회문화적 요인)처럼 여겨져 왔다. 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 된다. 대체로 1999년 건설 면허 개방과 치열한 경쟁 구조 하에서 담합 관행은 많이 사라졌지만, 건설 수주의 특성상 여전히 담합을 유인하는 관성이 존재함을 부정하기 어렵다.

담합의 1차적 발생 요인이 사회문화적 요인이라면 2차적 요인으로서 제도의 문제점도 상존하고 있다. 현행 공공공사 입·낙찰제도의 가격 위주의 경쟁 및 예정가격 제도는 건설업체들로 하여금 수익성 확보를 위한 담합 유인을 제공한다. 또한 담합은 담합 판단 기준에 대한 모호성과 부정당업자 제재 방식 등 제도의 불확실성 및 모호성과 과도성에

도 영향을 받는다. 다른 한편으로 정부의 시급한 정책 추진상의 이유로 단기간에 많은 사업을 추진할 경우 담합의 유인이 발생한다.

명의대여, 사회문화적 요인 많아

‘명의대여’는 1순위에서는 사회문화적 요인이 17건(77.3%)으로 가장 많고, 다음으로 제도적 요인은 4건(18.2%), 행태적 요인은 1건(4.5%)으로 나타났다. 한편, 2순위에서는 제도적 요인이 17건(100.0%)으로 가장 큰 요인으로 나타났다.

건설 면허 개방 이후 건설업 면허대여 관행은 많이 사라졌다. 그러나 완전히 근절된 것은 아니다. 여전히 탈세 등을 목적으로 무면허 건설업자의 시공 행위 및 면허대여가 지속적으로 발생하고 있다. 제도적 측면에서 보면, 건설 면허의 종류가 세분화되어 있고, 특정 공사는 특정 면허 업체만이 공사를 해야 하며, 면허를 취득하기 위해서는 일정 기준의 자격 요건을 갖추어야 하는 등 각종 규제가 면허대여 행위를 유인한다고 볼 수 있다.

비현실적 규제, 하도급 부조리 유발

‘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 보였다. 다른 부조리 사건 유형에 비하여 하도급 부조리는 다양한 요인에 발생하는 특징을 보인다.

구체적으로 하도급 관련 부조리 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 있다. 다만, 어음할인료 미지급, 지급보증 미이행 등의 사례는 관행적인 모습을 보일 수 있다는 점에서 사회문화적 요인이 간접적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

한편, 건설 하도급은 「하도급법」과 「건설법」에 동시 적용을 받고 있으며, 업역에 근거한 하도급 제한 등 건설업 특유의 규제가 존재하기 때문에, 하도급 사례의 경우 다른 유형에 비해 제도적 요인의 비중이 큰 것으로 판단된다.

전반적으로 하도급은 기업의 현실과 유리된 과도한 규제가 지속적으로 문제 제기되고 있으므로 제도의 비현실성 및 과도성 문제가 하도

유형별 건설 부조리 발생 요인(1순위)

(단위 : 건, %)

부조리 원인 사건 유형	행태	제도	사회문화	합계
뇌물	74 (80.4)	3 (3.3)	15 (16.3)	92 (100.0)
담합	0 (-)	0 (-)	15 (100.0)	15 (100.0)
명의대여	1 (4.5)	4 (18.2)	17 (77.3)	22 (100.0)
하도급	6 (40.0)	4 (26.7)	5 (33.3)	15 (100.0)

유형별 건설 부조리 발생 요인(2순위)

(단위 : 건, %)

부조리 원인 사건 유형	행태	제도	사회문화	합계
뇌물	2 (3.2)	51 (81.0)	10 (15.9)	63 (100.0)
담합	0 (-)	15 (100.0)	0 (-)	15 (100.0)
명의대여	0 (-)	17 (100.0)	0 (-)	17 (100.0)
하도급	0 (-)	5 (50.0)	5 (50.0)	10 (100.0)

급 관련 부조리를 유발한다고 볼 수 있다.

행태 · 의식 혁신, 제도 개선 요망

이상의 분석 결과로부터 건설산업의 부조리 사건은 복합적인 요인이 작용한 결과로 볼 수 있다. 구체적으로 건설 부조리는 개인의 부정적 행위로부터 비롯된 행태적 요인과 비도덕적 관행의 사회문화적 요인으로부터 주로 발생하고, 제도적 요인은 이러한 요인들을 부추기는 간접적인 요인으로 작용함을 알 수 있다.

따라서 건설산업의 부조리를 방

지 내지 근절하기 위해서는 세 가지 유발 요인에 대한 종합적인 접근이 요구된다. 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 요구된다. 이러한 노력과 더불어 제도적으로는 건설 부조리를 유발하는 세부적인 요인을 찾아내어 간접적인 유발 요인을 제거하는 노력을 기울여야 할 것이다.

법경제학적 관점에서 보면, 건설 부조리의 발생은 부조리 행위로 인

한 이득과 처벌의 크기, 적발될 확률 등으로부터 영향을 받는 순기대 이익에 의하여 결정된다고 볼 수 있는데 이런 측면에서 행태적 요인의 제거를 위한 노력이 우선되어야 할 것이다. 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 요구된다.

그러나 제도적 측면에서의 건설 부조리 유발 요인은 요인의 인식 및 제거가 쉽지 않다는 데 문제가 있다. 부조리 유발 요인으로서 과도하거나 불투명한 규제에 대해서는 이해 관계자간의 의견 내지 입장이 상이할 수 있어 갈등 유발 소지가 크다. 또한, 정부 공무원 또는 발주자의 재량권 남용을 방지하기 위한 규제가 오히려 규제 강화를 부름으로써 기업 활동을 제약하고 시장원리에 입각한 건설산업의 발전에 장애 요인으로 작용할 수도 있다.

건설산업의 부조리를 제거하기 위한 제도적인 접근은 다소 시간이 걸리더라도 사안별로 장단점을 검토하고 이해 관계자간에 충분히 공감대를 형성하는 노력이 요구된다.