부패 척결 - 투명성 제고 없는 선진화 요원하다

- 공정한 경쟁 환경 마련이 관건, '부패는 손실'이라는 인식의 전환도 병행돼야 -

필자는 건설산업의 전문가는 아니지만 최근 건설산업의 부패 문제에 관한 연구를 할 기회를 갖게 되었다. 건설산업 부패에 관한 전문가가 별도로 있는 것은 아니나, 오히려 건설을 잘 모르는 비전문가가 객관적인 시각으로 볼 수 있다는 장점이 있다는 이유로 건설산업 부패에 관한 연구의 책임을 맡게 되었지만 아무래도 건설업의 내부 사정을 잘 알지 못하고는 문제의 본질에 접근하기가 쉽지 않았다. 다행히 건설산업 선진화 활동을 통해서 약 5개월 동안 산업계, 건설 협·단체, 관련 학계, 연구계, 정부기관의 담당 공무원, 시민단체 등 건설 관련 전문가, 실무 담당자 등 이해 당사자들을 만나 인터뷰를 통해 의견을 들을 수 있었다.

이 글은 기본적인 부패 관련 연구 외에도 이러한 건설 관련 다양한 분야의 사람들과의 인터뷰를 바탕으로, 그리고 건설업에서 한 발 떨어져 있는 사람의 입장에서, 한 가지 더 덧붙인다면 경제적인 측면에서 건설산업의 부패 문제를 조명해 보고자 한다.

부정부패의 온상이라는 인식 팽배

건설업 부패 문제는 다음과 같은 의문으로부터 출발하였다. 대부분 사람들은 건설 부패가 가장 심각하다고 하는데 과연 건설 부패가 가장 심각한 것인가? 건설 부패의 정도를 알기 전에 우리나라의 전반적인 부패 수준은 어떠한지 먼저 살펴보자. 국제 사회에서 한국의 부패 수준에 대한 인식을 나타내는 대표적인 지표라 할 수 있는 국제투명성기구(TI)의 2008년 한국의 부패인식지수

부정부패로 인한 이득을 줄이기 위해서는 공정한 경쟁 규칙을 세우고 이를 준수토록 하는 제도 개선과 더불어 건설 프로세스의 투명성 제고가 필요하다.

(CPI) 결과는 10점 만점에 5.6점으로 조사 대상 180개 국가 가운데 40위, OECD 30개 국가 중 22위로 고성장과 민주화의 놀라운 성과에도 불구하고 여전히 '부패한 국가'로 인식되고 있다. 그리고 각종 부패 관련 조사 결과 및 인식 조사에 의하면 우리나라 부패 문제의 핵심이 건설업에 있다고 한다. 경실련에 의하면 1993년 3월~2006년 7월 기간 중 언론에 보도된 부패 사건 765건 중 약 53.9%인 412건이 건설 관련 부패 사건이라고 한다. 또한 대검찰청의 부정부패 단속 실적 기준으로도 건설 관련 부패 비중이 2005년 40.4%, 2006년 25.2%에 이르며, 부패방지위원회의 2002년도 행정 기능 분야별 부패 인식도 조사 결과 일반인들의 66.5%(전문가 78.0%)가 건축/설계 부문의 부패가 가장 심한 것으로 인식하는 등 건설 분야의 부패가 가장 심각한 것으로 나타나고 있다. 부패 문제의 해결은 우리나라의 선진화를 위한 핵심 과제이며, 특히 한국의 부패에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 건설 부패 문제를 해결해야 한다는 목소리도 있다. 건설산업선진화위원회의 7개 분과에는 건설 문제를 다루는 '투명화 분과'도 포함되어 있을 정도로 건설업계 내부에서도 건설산업의 부패 해결을 건설산업의 선진화를 위한 중요한 과제로 인식하고 있다.

그런데 건설 부패 연구에서 가장 어려웠던 점은 부패에 관한 기본 통계가 제대로 되어 있지 않다는 것이다. 앞에서 제시된 자료들은 모두 언론 보도 자료, 부패 단속 실적, 부패 인식도 등 통계학적 의미에서는 편기(bias)된 통계 일가능성이 있는 자료이다. 동 연구에서는 법률 전문기관에 의뢰하여 대법원의 판례 데이터베이스 자료 중 건설 관련 부패를 선별하여 분석하였으나, 전체 부패 관련 모집단을 파악할 수도 없었고, 건설 부패 관련 사건도 법리적인 논쟁의 판례가 대

부분으로 의미있는결과를 얻기어려웠다. 보다 근본적인문제는부패관련통계는드러난 사건에 한해서만 집계된 것으로 전체 부패를 애당초에 파악하기가 불가능하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 속성뿐만 아니라 제반 조건이 건설업만이 아니라 다른 부문의 경우도 같다고 가정하면 건설업부문의부패비중이가장높다는점에이의를제기하기는어려운것도사실이다.

불필요한 규제가 문제의 핵심

그렇다면 건설 부문의 부패가 가장 많은 원인은 무엇일까? 이에관해서는 건설업에 직간접적으로종사하는분들과관련이없는 사람간에시각차가있는것으로보인다. 우선건설업에직접종사하거나관련단체및 연구자들은 거의 예외 없이 건설산업의 부패가 가장심각한이유는 건설관련규제가 너무 많기 때문이고, 둘째로건설산업은수주 산업이라는 고유의 산업 특성 때문이라고얘기한다.

그런데그러한규제중상당수는건축관련 규제로 유럽은 우리나라보다 훨씬 건축 규제가많다는주장도 있다. 그리고나머지 토목 건설 부문도 도로, 철도, 항만, 공항, 댐등대부분공공재로서 불특정다수의많은 사람들이 이용한다는 점에서 안전 등을 이유로 규제는 반드시 필요하다는 주장도 있다. 게다가건설시장규제도 많은데 이는 주로 업종 · 업역의구분, 지역중소업체의 보호 등 다른 산업 시장에서는 볼 수 없는 건설업내부의이해관계조정및보호를위한 것이라는 점이다. 따라서 건설 규제의 과다가 건설 부패의 본질은 아닐 수 있으며, 이보다는불필요한규제인가가보다문제의핵심이라고생각한다.

수주 산업의 한계인가

다음으로, 건설업이 수주 산업이라는 특성이 건설 부패의 원인인가? 이는 수주 산업의특성상수주를하지못하면전혀 생산을하지못하기때문에일단수주를하기위해 경쟁이 매우 치열할 수밖에 없고, 이 과정에서 부패가 발생한다고 인식하고 있다. 우선수주자체가 문제라면타산업에도수주를통해제품을 생산하는업종은많이있으며, 특히소송사건을따내야법률서비스를제공할수있는것처럼서비스업의 경우에는 대부분 수주에 의한 생산이 이루어진다고 할 수 있다. 턴키 공사와 같이 대규모 의수주비용등사업리스크가크기때문이라는주장도있다. 그런데제품을만들어놓고 시장에서 팔리지 않으면 모든 투자비용을회수하지못하는제조업의리스크보다도 크다고 할 수 있는가? 그것도 아니라면 경쟁이 치열하기 때문인가? 경쟁이 치열하다는 것이 건설업만의 속성이라고 주장할 수 있을까? 이렇게 볼 때 대부분의 건설 관련 직간접종사자들이주장하는것처럼건설업 부패의 원인이 과다한 규제 때문이라거나, 건설산업의고유한특성때문이라는논리는 설득력이약하다고할수있다.

오히려 경쟁의 규칙이 공정하지 못하거나 잘 지켜지지 않기 때문은 아닐까? 예컨대 가장 건설 부패 발생 빈도가 높은 입찰 과정에서 변별력이 충분하여 가장 경쟁력 있는업체가선정되고, 그결과를누구나인정할수있는구조라고하면그렇게경쟁력이치열하지않을 뿐만아니라부패문제도 없어질것이다. 그러나이러한완벽한 제도는존재하지않을 뿐만아니라제도를 운영하는 사람에게 달려 있다는 점에서 문제의 본질은아니라고할수있다.

의식 전환과 부패 비용의 증대

건설 부패의 본질은 원인이 무엇이든 간에부패로인한비용보다부패로인한 이득이크기때문이라는것은누구나동의할수 있고, 새삼스러울것도없는이미알고있는 사실일것이다. 지금까지부패문제해결을 위해다양한제도와정책들이추진된 바 있지만결국부패문제해결의방향은부패이득을줄이고, 부패비용을증가시키는것이 될 것이다. 부패 이득을 줄이는 것은 주로 공정한 경쟁 규칙을 세우고 이를 준수하기 위한 제도 개선들과 건설 과정을 투명하게 하는방안들이될것이다.

그리고 부패 이득을 줄이는 방안은 부패로인한이득보다부패로인한 손실을훨씬 크게하는것으로주로부패처벌에관한방안들이될것이다. 건설관련부패가끊이지 않는것은처벌수준이낮기때문이라는지적도 있지만 건설 부패의 대표적인 뇌물과 담합에관한처벌수준은국제 수준에비해 그다지 낮은 것은 아니라고 할 수 있다. 오히려 처벌 수준보다는 처벌 규정이 제대로 지켜지지 않는 법 집행의 실효성이 부족하다는 것이 보다 문제이다. 입찰 제한, 영업정지나등록말소와같이건설업활동을제한하는 형태의 처벌로 인해 소송이나 주기적인사면등 법집행이제대로이루어지지 않는다는데에있다. 따라서건설부패관련 처벌은 초기에는 영업 활동을 제한하는 행정 처분보다는 부패로 인한 경제적 손실이 부패로 인한 경제적 이득보다 훨씬 크도록 경제적 패널티를 강화하는 방향으로 바꾸고, 중복범죄에대해서는이러한경제적패널티외에도영업활동을제한하는등처벌 수준을높이는3진아웃제도와같은제도를 도입할 필요가 있다. 이 외에도 건설 부패 방지를위한건설기업청렴도평가, 내부고발자보호, 지속적인교육, 자정활동등 많은제도와방안들의 추진도중요하지만, 부패문제는결코건설부문만의 문제가아니며, 우리사회의의식수준과직결되는것으로서의식의전환이병행되어야 실효성을거둘 수 있을것이다.

안홍기
국토연구원연구위원