부패 척결과 이미지 개선… 직업윤리의 확립으로부터

- 산업 특성에 따른 관행 벗어나야, 법 · 제도운영의 공정성 · 투명성확보도 -

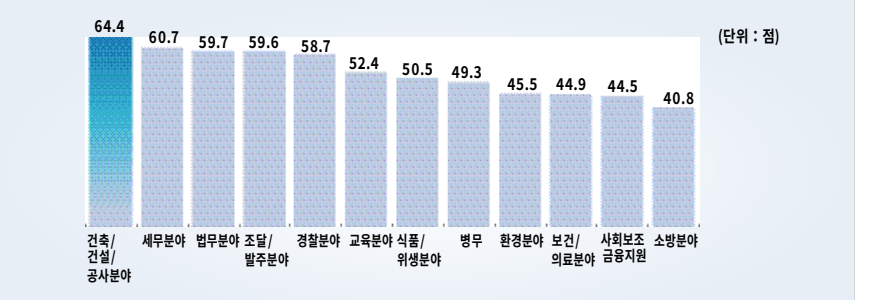
건설산업의‘ 부패 이미지 ’

한국행정연구원이민간기업체임원과자영업자를대상으로행정기능분야별부정부패의 만연 정도에 대해 조사한 결과,‘ 건축、건설、공사’가 100점 만점에 64.4점으로 가장높게나타났다. 그다음으로세무 60.7점, 법조 59.6점, 조달、발주 59.6점, 경찰 58.7점, 교육52.4점, 식품、위생50.5점, 병무 49.3점, 환경 45.5점, 보건、의료 44.9점, 사회 보조、금융 지원 44.5점, 소방 40.8점등의순으로나타났다. 또한, 청렴위의 2008년부패조사에따르면, 우리나라건설 관련 분야가 부패했다는 답변이 76.9% 수준으로 가장 높았다. 타 분야의 평균이 40% 이하인 점을 고려한다면 상당히 높은 수준이다.

건설 부패와 관련하여 2005년 4월 22일 경실련과 경향신문이 공동 조사한‘ 건설 부패 실태조사’에 따르면 우리나라의 건설 부패는 전체의 55%를 상회하고 있으며, 뇌물 수수자 중 64%가 건설과 관련되어 있었다. 뇌물 수수자 673명 중 286명(42.5%)이 정부 · 지자체 · 공기업이 발주한 공공 시설과 관련되었고, 다음으로 아파트 132명(19.6%) 등이다. 공공부문 발주 공사가 거의 절반에 가까운 수치를 차지하고 있는 것이다. 또한 공사수주 · 낙찰및공사감리 · 감독이전체의 45% 정도이고, 다음으로 인 · 허가 관련이 15%로 나타났다. 모두 건설 · 개발 관련 청탁내용이최상위를점유하고있다.

이렇다보니과거보다많이나아졌다고하더라도, 여전히국민들의인식속에는‘ 건설업= 부패산업 ’이라는이미지가박혀있다. 실제로도부패범죄의대부분이건설산업과 연관이되어있어인식뿐만아니라실제로도 건설산업의투명성문제는상당히 심각하다고볼수있겠다.

분야별 부정부패 종합



자료 : 한국공공부문의부패실태추이분석, 한국행정연구원(2008).

왜 발생하나

건설 부패가 자주 발생하는 이유는 건설업의특성이건설관련법령 · 규정 · 지침과 참여 주체들의 의식 및 사회적 관행상에 존재하는 부패 유발 요인들과 결합되어 있기 때문이다.

부패 발생에 취약한 건설업 특성을 살펴보면크게다음과같은두가지특성이있다. 첫째, 건설업은사업및공사의각단계별로 반드시거쳐야만하는각종인허가, 심의, 승인등의행정절차가많고, 다양한분야별지도 · 감독, 시험 · 검사 등이 존재하며, 이러한행정절차에서나오는결과가건설업체의 수익 및 비용 규모에 막대한 영향을 미치는 특성을갖고있다. 이러한특성으로인해행정 절차 관련 업무를 담당하고 결정 권한을 보유하고있거나결과에영향력을행사할수 있는공무원, 민간전문가, 정치인, 자치단체장 등과 건설업체 사이에 부패가 발생할 수 있는가능성이높아지게된다.

둘째, 수주 산업이라는 건설업의 본질적 속성이다. 건설업은 수주 산업이고, 일반적으로 개별 사업 내지 공사에는 막대한 재원이 투입된다. 이 때문에 건설업체 입장에서는개별사업및공사한건한건에대한수주 성공이 기업의 지속적 유지와 성과 향상에결정적역할을한다. 따라서건설업체입장에서는모든역량을집중하고수단과방법을다동원해 수주경쟁에뛰어든다. 건설업이부패에취약한이유다. 또한다수의경쟁업체들이수주경쟁을벌이기때문에발주자가건설업체에대하여훨씬우월적인지위를 보유하게 되며, 이러한 건설업 특성이 건설 관련법령 · 규정 · 지침과참여주체들의의식및사회적관행등에존재하는부패유발 요인과 결합할 경우 발주 및 수주 과정에서 부패가발생할가능성이높아지게된다.

청탁 내용

(단위: 건, %, 명, 억원)

구 분	수주·수의계약	공사감리·감독	인·허가	떡값 상납	용도 변경	세무	불법부실 묵인	기타	계
건 수	75	74	54	20	19	14	10	54	320
비 율	23.43	23.10	16.87	6.25	5.93	4.37	3.20	16.87	100
인원수	156	145	107	30	42	20	21	152	673
비 율	23.18	21.55	15.90	4.45	6.24	2.97	3.12	22.58	100
뇌물액	198	67	70	9	58	18	5	175	600
비 율	32.94	11.21	11.71	1.53	9.60	2.92	0.88	29.17	100

주: 1) 조사기간: 검찰과경찰이지난 12년간(1993.1.1 2005.3.30) 사법처리한뇌물사건중언론에발표된내용을주로함. 단순횡령사건과노태우비자금사건은제외.
2) 조사내용: 뇌물수수내용, 보도시점, 뇌물수수자(소속, 직책), 뇌물공여자(소속, 직책), 뇌물혐의액, 건설종류, 발주기관, 사법처리(구속, 불기소등), 수사주체, 판결등.
3) 뇌물액은구속·불구속시점의혐의와법원의추징액을근거로산출한결과임.
자료:‘ 건설부패실태조사 ,’ 경실련, 경향신문, 2005.

부패 방지나 부패 행위자에 대한 강력한 처벌제도가 많지만, 형식적이고 실효성이 없다는것도문제이다.

예를 들어,『국가계약법』 시행령 제76조에는입낙찰또는계약의체결및이행과관련하여관계공무원에게뇌물을준자에대해서는 ‘ 부정당업자 ’ 제재와 같은 강력한 처벌 조항이 있다. 1개월 내지 2년 이하의 범위에서 공공공사 입찰 참가 자격을 정지시키는 제도다. 하지만 실제로 부정당업자 제재를받은사례는거의없다.

외관상으로만 본다면 뇌물 수수 행위가 적발되었을 때, 해당 기업에는 사형선고가 될 수 있을 만큼 강력한 처벌 조항이다. 하지만 처벌 규정의 강도가 높다고 실효성이 있는것은아니다. 연간수조원내지수천억원의수주실적을보이고있는대형건설업체에게몇백만원내지 몇천만원수준에 불과한 뇌물 수수 건만으로 영업정지를 내리기는어렵기때문이다.

직업윤리의 확립과 제도 개선

건설 분야는 우리나라만 특별히 부패가 심한 것이 아니라 외국에서도 마찬가지로 부패에 취약한 분야이다. 국제투명성지수(TI)와뇌물공여지수(BPI) 조사결과를살펴보면, 비즈니스분야중부패가가장심각한 부문이 공공사업 계약 및 건설부문으로 조사되고있다. 하지만 미국이나유럽의 경우 건설업 부패가 후진국이나 개발도상국보다는 적다. 그 이유는 전문 직업윤리(professional ethics)가확립되어 있고 부패 방지를위한법、제도와실효성을확보할수있는장치가잘갖추어져있기때문이다.

미국의 경우에는 부패 방지를 위한 수많은감사기관이작동하고 있다. 내부에서회계 감사를 하는 기관도 있고, 의회 소속의 감사원(GAO)은사업에대한감사를수행하기도 한다. 조달기관에는 대통령이 임명한 감사관이있어부패혐의가있는사건을법무부나검찰에회부하고있다.

부패 관련자와는 계약을 중단하고 성공적으로 계약을 이행한 뒤라도 계약 금액을 모두 회수하기도 한다. 부패와연관된 기업은모든연방조달사업에 입찰이금지된다. 발주기관이 부패 혐의가 있는 회사의 모든 비용이나가격산정자료를요구할수 있는 권한을법률에서 부여하고있기도하다. 부패 사건에 연루된 공무원 또한 모든 행정적·형사적처벌을받게된다.

부패 방지를 위해서는 입낙찰제도의 개선을 통해 제도적 공정성을 확보하는 것에 우선하여 직업윤리의 확립 및 부패 행위에 대한실효성있는처벌을해야한다. 정부조달제도는부패방지를위한실효성있는처벌장치가아니며, 부패는확실한법적제재가없는한줄어들지않는다.

전문 직업윤리의 확립은 법제도 이전의 사회 구조적·문화적인문제이지만 법제도와무관한것은아니다. 선진국일수록전문가집단의범죄행위에대해서는엄격한처벌을한다. 이러한토양이전문직업윤리의 확립으로이어진다. 그러나우리나라에서는 이를개인문제로취급하는경향이크다.

부패 행위에 대한 처벌보다는 정부조달제도의 개선을 통해 부패 문제가 발생되지 않도록 제도를 개선하는 것도필요하다. 설계시공일괄입찰 및 대안입찰 공사의 설계심의를 둘러싼 부패 문제가 매년 제기되고 있지만, 뇌물수수행위자를 적발하여처벌하는 것보다는 설계심의제도를 바꾸는 데 주력해 왔다. 그러다 보니형식적인 공정성은 확보될지라도 입찰제도로서의 타당성은 점점더 왜곡되고있다. 정부조달제도가부패방지제도 자체는 아니라는 점을 명확히 인식해야하며, 실효성있는처벌장치와입낙찰제도의 공정성·투명성 확보는 별개로 접근해야한다.

최근정부조달제도의흐름을보면, 전세계적으로 부패 문제를 법제도의 문제로 보고, 투명성·공정성·경쟁성의제고를통해 부패 방지나 부패 수준의 완화에 주력하고 있다. 다만공정성과 투명성 확보는 기존과 같은형식적인공정성에치우쳐입찰제도를 왜곡하는것이어서는안된다.

입낙찰제도의 공정성은재량권의 축소와 수치적계량화보다는투명성의확보를통해 감시 시스템을 갖춤으로써 상당 부분 개선될수있다. 공무원에게막강한재량권을부여하더라도 법과 제도 운영의 공개성과 투명성이 확보된 사회에서는 부패 소지가 줄어들게마련이다.

박성민
한국건설산업연구원연구위원
smpark@cerik.re.kr