

기획논문

# 건설 및 건축분야 행정부패의 원인과 그 처방에 관한 연구

하나의 시론 (試論)

백 완 기

본 논문은 건설 및 건축분야에서 부패의 발생요인들을 추적하고 이러한 요인들을 제거하려면 어떠한 제도적 장치를 마련해야 하는가를 주로 다루었다. 부패의 발생요인들로서 결정과정의 폐쇄성, 법규의 불분명성, 행정관료들의 비전문성, 법규의 비현실성, 행정기관들의 분산성, 행정기관과 민간인과의 거래관계에 있어서 불평등성 및 감시제도의 미흡이다. 이러한 부패요인들을 제거하는 설명변수들이 추출되는데 그것들은 공개성, 명확성, 전문성, 현실적합성, 통합성, 평등성 및 참여성이다. 본 논문은 이러한 변수들이 확보될 때에 부패는 없어진다는 가정하에 이러한 변수들이 확보될 수 있는 구체적 처방책을 마련하는 데 역점을 두고 있다.

## 1. 서론

행정부패가 발생하는 데에는 심리적인, 문화적인, 제도적인 여러 가지 요인들이 있다. 이중에서도 가장 관심을 끄는 것은 문화적 요인과 제도적 요인들이다. 문화적 요인들이란 생활양식이나 의식구조 또는 관행과 직결되어 있는 요인들이다. 다시 말해서 국민들의 생활양식이나 의식 속에 부패가 자리잡고 있다는 것이다.

제도적 요인이란 제도의 결함이나 미비 또는 비현실성이 부패의 요인이나 원천이 되고 있다는 것이다. 한국의 경우 연구보고서에 의하면 부패의 가장 큰 원인은 부조리 풍토, 관행, 연고주의 등의 문화적 요인으로 밝혀지고 있다(한국행정연구원, 1995:129). 한국의 문화는 부

백완기는  
미국 플로리다주립  
대학교에서 정치학  
박사학위를 받고  
현재 고려대학교  
행정학과 교수로  
재직중이다.

wankipaik@hotmail.  
com

패가 잘 자랄 수 있는 비옥한 풍토를 제공하는 부패문화라고 할 수 있다(백완기, 1996:516~533). 한마디로 '친부패적 문화'라는 것이다.

그런데 문제가 되는 것은 제도적 요인과 문화적 요인이 서로 결합하고 상호 작용하면서 상승적 효과를 나타낸다는 것이다. 다시 말해서 제도적 요인에다 문화적 요인까지 합쳐지면 부패의 구조화는 더욱 다져지고 그 확산도는 커진다는 것이다. 한국사회에서 부패가 널리 확산되고 생활화된 것은 제도적 요인과 문화적 요인이 서로 결합하면서 상승작용을 하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

그러면 이러한 부패문화를 다스리고 척결할 수 있는 방법은 무엇인가? 여러 가지 방법들이 고려될 수 있겠으나 역시 주된 방법은 제도적 접근이라고 할 수 있다. 문화적 접근은 부패의 발생원인을 밝히는 데에는 힘이 있으나 처방책을 마련하는 데에 있어서는 힘이 약하다. 문화적 접근방법에서 마련하는 처방이란 주로 의식개혁인데 의식개혁이 단시일 내에 이루어지는 것이 아니다. 그리고 의식의 개혁이나 변화도 제도의 변화나 인터넷 사용 등을 통한 시스템의 변화 속에서 이루어지게 되는 것이다. 말로 아무리 의식개혁을 외쳐도 의식개혁은 쉽게 일어나지 않는다. 예컨대 우리의 행정문화는 관직은 봉사보다는 이권확장수단으로 생각하는 문화인데 이러한 의식은 단순한 의식개혁운동으로 변화되지 않는다는 것이다. 특히나 건설 및 건축분야에서의 부패를 다스리는 데에 있어서는 더욱 그러하다고 할 수 있다. 여기에 종사하는 공무원이나 건설업자에게 아무리 의식개혁을 외쳐보았자 큰 효과가 있으리라고 기대되지 않는다. 단지 본고에서는 부패가 제도의 미비나 결합 속에서 발생할 때 문화적 요인이 어떻게 편승하는가를 필요시에 첨가하여 설명하기로 한다.

대검찰청이 1998년 12월에 조사 발표한 '중·하위직 부정부패 사범 조사결과'에 의하면 건설·건축분야에서의 부패발생이 전체분야 중에서 35.5%나 차지하고 있다. 이러한 현상은 서울시 공무원 비리감사에서도 나타나고 있다. 서울시가 1994년부터 97년까지 업무 부서별로 비리조사를 한 바 있는데 건축관련 부조리가 전체 부조리 중에서

23.1%로 단연 높다. 건설 및 건축분야에서 부패와 부조리가 많다는 것은 우리에게 큰 경각심을 불러일으킨다. 건설 및 건축분야에서 발생하는 부패와 부조리는 부실공사로 연결되고 부실공사는 바로 국민의 생명을 앗아가기 때문이다. 삼풍백화점 붕괴사건과 성수대교 붕괴 사건은 수백 명의 인명을 앗아간 대참사였다. 공사부실로 일어난 이 참사 사건은 부패와 직결되었던 것이다.

그러면 어떠한 이유에서 건설 및 건축분야에서 유달리 비리와 부패가 많이 발생할까? 여기에는 여러 가지 이유들이 있을 수 있으나 가장 중요한 이유는 하나의 건축물을 완성하는 데 수많은 사람들이 여러 가지 과정과 단계를 거치면서 수많은 법규 속에서 수많은 기관들과 협의하는 과정을 거치면서 완성되기 때문이다. 이러한 복잡다기한 과정은 논의의 전개 속에서 스스로 밝혀질 것이다.

본 논문에서는 우선 건설 및 건축분야에서 부패가 발생할 수 있는 요소들을 밝히고 확인하는 데 주력할 것이다. 예를 들어 법규나 제도가 애매하고 명확하지 않아 관료들로 하여금 재량적 판단을 내리게 할 때에 부패는 일어나게 되는 것이다. 다시 말해서 법규나 제도의 애매모호성이 부패의 원인이 되고 있다는 것이다. 그런가하면 법규나 제도가 현실과 괴리되어 있을 때에도 부패의 원인이 되고, 관료들이 업무에 정통하지 못하고 전문성이 약할 때에도 부패의 원인이 되고 있는 것이다. 다시 말해서 비전문성이 부패의 원인이 되고 있다는 것이다.

물론 위와 같은 제도적 미비나 결함 속에서도 관료들의 의식이나 마음의 자세 같은 문화적 요소들이 중요한 문제로 등장한다. 만일에 관료들이 '행정은 봉사다'라는 의식에 젖어 있다면 아무리 법규가 애매하더라도 국민의 편에서 판단이나 결정을 내리게 되기 때문에 부패는 일어나지 않는다. 다시 말해서 그 공직자는 국민의 편에서 법규를 해석하고 판단을 내리기 때문에 부패는 일어나지 않는다는 것이다. 오히려 애매하고 불분명한 법규는 국민의 편에서 국민에 대한 봉사중심으로 해석되기 때문에 부패가 일어날 수 없는 것이다. 그러나 반대

로 공직자들의 마음의 자세가 '행정은 규제요 권한이다'라는 사고에 젖어 있다면 모든 모호한 규정은 부패발생의 원인이 된다. 이처럼 관료들의 마음의 자세에 따라 법규의 모호성은 부패의 원인이 되기도 하고, 반대로 봉사의 원인이 되기도 한다.

그런데 왜 한국 사회에서는 법규의 모호성이나 현실 괴리성이 부패의 원인이 되고 있을까? 이것은 아직은 한국사회에서는 관료들의 의식구조가 봉사보다는 관직이권주의나 행정편의주의로 가득 차 있다는 것을 나타내고 있다. 물론 관료들의 봉사의식은 과거에 비해 향상된 것은 사실이나 아직도 봉사의식은 입에서만 맴돌지 행동으로 나타나고 있지 않다. 봉사의식의 결여는 결국 부패를 불러일으키고 있는 것이다. 봉사의식의 결여 속에서 나오는 부패는 결국 제도의 개선 속에서 그 치유책이 탐색되어야 할 것이다. 이 말이 무슨 말이나 하면, 문화의 변동은 문화의 변화 속에서 오는 것이 아니라 결국은 다른 방법 즉 기술의 변화나 제도의 개선 속에서 온다는 것이다. 여기서 우리는 제도의 개선 속에서 부패척결 방법을 모색하게 되는 것이다.

## 2. 분석의 변수들

여기서 이야기하는 분석의 변수들이란 부패의 원인들을 설명할 수 있는 요인들을 이야기한다. 분석의 변수들을 도출하는 데 있어서는 선행연구들을 참고하였다. 본 논문에서 주로 참고한 선행연구들이란 주택산업연구원에서 연구용역보고서로 발간한 《건축분야 부패방지 대책》(1999)과 역시 국토연구원에서 연구용역연구보고서로 발간한 《건설분야 부패방지 대책》(1999) 그리고 반부패특별위원회에서 발간한 《부패방지 대토론회 자료집》(2000)이다. 이 보고서들과 자료집에서 얻은 결론은 건설 및 건축분야에서 부패가 주로 일어나는 이유는 법규나 기준이 애매하고 불분명할 뿐만 아니라 현실과 괴리됨으로서

적합성이 없으며, 결정과정에서 여러 기관들이 협의를 해야 하고, 담당 공무원들은 전문성이 부족한데다가 업무량이 과다하고, 결정과정 이 폐쇄적이고 수많은 절차로 복잡하고, 계약 당사자간에 불평등한 거래가 이루어지며, 부패관련 공무원 및 민간업자들의 미약한 처벌에 있다는 것이다.

여기서 일곱 개의 변수들을 추출하게 되는데 그 일곱 개의 변수들 이란 공개성, 명확성, 전문성, 현실적합성, 통합성, 평등성 및 참여 성이다. 이러한 변수들이 확보될 때에 부패와 부조리는 감소되고 제 거될 수 있다는 것이다. 역으로 말해서 이러한 것들이 제대로 확보되 지 못할 때에 부패는 발생하게 된다는 것이다. 그러면 우선 각 변수 들에 대해서 간단한 정의부터 내려보기로 한다.

**공개성 :** 공개성에는 두 가지 의미가 있는데 하나는 보유하고 있는 정보를 있는 그대로 발표하는 것이고, 또 하나는 정책결정이나 업무 처리과정을 진행 그대로 밝히는 것이다. 다시 말해서 투명성이 확보 되는 상태를 이야기한다. 정보가 숨겨지고 업무처리과정이 폐쇄되고 밀폐되어 있을 때에 부패의 균은 자라고 활성화되지만, 그 과정이 공 개되고 투명하게 되면 부패의 균은 말라죽어 자라지 못하게 된다.

**명확성 :** 법규나 제도가 모호하고 불분명한 상태에서 분명하고 객 관적인 상태로 변화되는 경우를 이야기한다. 법규나 제도가 모호하고 애매할 때에 공무원들의 주관적이고 자의적(恣意的)인 해석과 판단을 일으켜 이것이 바로 부패의 씨앗이 되는 것이다. 여기서 법규나 제도 의 명확성은 부패를 감소하고 제거할 수 있는 중요한 요인이 되는 것 이다.

**전문성 :** 업무의 정통성(精通性)과 숙달성을 이야기한다. 일반적으로 정통성과 숙달성은 업무의 신속한 흐름과 객관적 판단을 불러일으 킨다. 그러나 반대로 무지성과 미숙성은 주관적 판단을 불러일으킨

다. 이때 주관적이고 미숙한 판단이 부패발생의 원인이 되는 것이다. 업무에 정통하지 못하면 자연히 업무처리는 지연되고 양질의 서비스가 제공되지 못한다. 업무에 정통한 공무원은 무엇이 옳고 그른가를 쉽게 판단할 수 있고 합리적으로 판단할 수 있는 능력이 있기 때문에 사리에 어긋나는 부조리에 쉽게 빠져들지 않지만, 업무에 정통하지 못한 공무원은 사리분별능력도 없고 또 자신의 무지함과 미성숙함을 감추기 위해서도 쉽게 부패의 유혹에 넘어가게 된다.

**현실적합성 :** 현실적합성은 법규나 제도가 현실과 부합되고 조화되는 상태를 이야기한다. 현실적합성의 반대되는 말이 법과 현실과의 괴리성이다. 괴리성은 법과 현실간의 간극을 이야기하는데 이러한 간극이 크면 클수록 부패발생의 원인이 된다. 이 괴리성을 극복하는 주된 수단 하나가 금품이나 향응제공이다. 한국사회에서 이러한 괴리성은 비단 건설·건축분야뿐만 아니라 모든 분야에서 보편화되어 있다. 법이나 제도가 현실적 상황을 무시하고 이상만 좇을 때에 또는 규제의 장치들이 지나치게 복잡하고 번거로울 때에 괴리성은 커지고 이러한 괴리성이 바로 부패발생의 소지가 되는 것이다. 여기서 법과 현실간의 적합성은 부조리를 제거하는 중요한 대책이 되는 것이다.

**통합성 :** 통합성은 분산성의 반대되는 말이다. 서비스를 제공하는 기관들이 분산되어 있을 때에 고객에게 불편함은 말할 것도 없다. 고객의 입장에서는 그만큼 접촉하고 만나야 할 기관과 사람이 많아지고, 거쳐야 할 절차도 길고 복잡해지기 때문에 불편과 동시에 이것이 바로 부패발생의 원인이 된다. 여기서 서비스 제공의 한곳으로의 통합성이 요구되는 것이다. 서비스 제공의 통합성은 부패를 감소시키는 데 크게 역할을 하게 된다.

**평등성 :** 행정관청과 민간인과의 계약관계 또는 원도급자와 하도급자 간의 계약관계가 불평등한 관계에서 이루어지면 이것이 바로 부패

발생의 원인이 되는 것이다. 행정관청의 입장에서는 '할 수 있다'로 되어 있고 민간인의 입장에서는 '해야 한다'라고 되어 있으면 계약은 불평등의 관계에서 이루어지게 된다. 이때 행정관청은 우월적 입장에서 열세의 입장에 있는 민간인에게 무리한 요구를 할 수 있고, 크게 부담을 지우는 행위도 다반사로 한다. 그리고 민간인의 입장에서 억울한 경우를 당해도 이러한 불평등한 계약관계 때문에 호소할 길이 없다. 이때 민간인의 입장에서 무리한 요구나 부담 또는 억울한 일을 당하지 않기 위해서 행정관청에게 뇌물 제공 같은 것을 생각하게 된다. 여기서 국가를 상대로 하는 계약관계에서 불평등한 관계를 제거하고 평등성을 확보한다는 것이 부패를 제거하는 데 얼마나 중요한가를 알 수 있다. 원도급자와 하도급자간의 불평등한 관계도 마찬가지다.

참여성 : 여기서의 참여성이란 내부고발과 아울러 일반시민의 비리나 그 의혹을 고발할 수 있는 제도를 이야기한다. 민간업체의 건설공사가 관계공무원의 감독하에만 맡겨지면 이들 간의 비리와 부조리는 묵인과 결탁이 동반되는 그 속에서 부실공사가 얼마든지 나타날 수 있다. 이때 시민은 부실공사를 고발할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 공사에 의혹이 있을 때에 감사기관에게 특별감사를 요구할 수 있어야 한다. 이러한 권리가 바로 참여성이다. 참여성이 활발해지면 부실공사의 발생이 줄어들고, 부실공사가 줄어들면 그만큼 부조리나 비리가 줄어들 것이라는 이야기다.

그러면 위에서 설명한 변수들이 부패와 부정을 어떻게 제거하는가를 하나 하나씩 떼어서 보다 구체적으로 설명하여 보기로 한다.

### 3. 변수별 분석내용

#### 1) 공개성

어느 나라 어느 행정 치고 정보공개를 좋아하는 경우는 드물다. 민주주의가 가장 보편화되고 봉사행정이 뿌리내린 미국의 경우도 정보공개가 보편화되기까지는 오랜 세월이 걸렸다. 한국의 행정은 전통적으로 정보공개를 금기시하였다. 행정이 하는 일을 국민이 알려고 하다니 방자한 노릇이었다. 국민은 행정이 하는 일에 대해서 굶이나 보고 떡이나 얻어먹으라는 식이었다. 따라서 행정의 공문서 치고 거의가 다 '대외비'로 취급되었다. 행정의 모든 비리와 부패는 이러한 비밀스러운 분위기 속에서 잉태되고 발생한다. 행정의 비밀스런 분위기를 제거하고 국민의 알 권리를 보장하기 위해서 공개성은 필히 확보되어야 한다.

공개성은 일명 투명성이라고도 한다. 공개성에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 행정이 보유하고 있는 정보를 일반 국민이나 고객에게 있는 대로 발표하거나 알려주는 것이고, 또 하나는 정책결정의 과정을 있는 상태로 역시 발표하고 알려주는 것이다. 따라서 공개성에는 정보의 공개와 의사결정의 공개 두 가지가 있다. 두 가지 다 부패의 척결과 직결된다.

본래 부패의 균은 투명하고 노출되고 햇빛이 밝게 내려 쬐는 투명한 상태에서는 자라지 못한다. 부패의 균은 어두컴컴하고 밀폐되고 햇빛이 차단된 상태에서 잘 자란다. 정보가 공개되고 의사결정과정도 공개되는 상태에서는 부패는 일어나기 어렵다. 다시 말하지만 정보의 공개는 행정의 비밀을 제거하고 국민의 알 권리를 충족시켜 줄 뿐만 아니라 부패와 비리를 척결하는 데 일차적인 역할을 한다. 그러면 공개성을 확보하는 몇 가지 대책들을 살펴보기로 한다.



### (1) 민원처리과정의 공개시스템

우선 건축분야에서 공개성을 확보하려면 민원처리과정의 공개시스템을 구축하는 것이다. 민원인은 건축의 인·허가를 받기 위해서 서류를 접수시켜 놓고 그 서류가 제대로 돌아가고 있는지에 지대한 관심을 갖는다. 처리 과정 중 어느 단계에서 문제가 있는지, 제대로 허가는 나오는 건지, 보완사항은 없는지, 반려될 가능성은 없는지에 대해서 초조한 관심을 기울인다. 그러나 처리과정은 민원인에게 전혀 공개되지 않고 행정내부에서 돌아간다. 업무처리과정이 필요이상으로 지연된다고 생각한 민원인은 궁금하고 초조한 나머지 자연히 행정관청을 방문하게 된다. 이것이 부패의 시작이다. 처리기간이 길면 길수록 경제적 비용은 말할 것도 없고 마음고생을 비롯한 사회적 비용도 이만 저만이 아니다. 이 기간을 단축시키기 위해서 민원인은 뇌물을 제공하게 된다. 물론 업무처리지연의 원인에는 공무원의 고의적인 의지만 있는 것은 아니다. 업무절차의 복잡성이나 협의기관의 과다도 지연의 중요한 원인이 된다. 그러나 가장 중요한 원인은 공무원의 고의적인 지연전술이다. 이러한 폐단을 없애기 위해서 건축행정 정보공개시스템을 하루 속히 구축하는 것이다. 이러한 점에서 서울시가 인터넷을 통해서 운영하고 있는 민원행정공개시스템은 본보기가 되고 있는 것이다. 여기에는 주택건설사업, 건축허가 및 심의, 재개발사업 등의 업무가 포함되어 있다. 이러한 시스템이 구축될 때에 모든 업무처리과정이 검색을 통해서 공개되어 부패의 여지는 줄어들게 된다. 민원인이 건축허가를 신청하면 즉시 인터넷에 공개되며 결재진행상태, 업무가 지연되는 이유, 타 기관과의 협의 진행 등 모든 업무처리과정이 공개된다.<sup>1)</sup> 따라서 민원인은 언제 어디서나 자기의 건축 민원서류의 처리과정을 검색할 수 있으며 신청부터 허가를 거쳐 사용승인에 이르기까지 전 과정을 투명하게 접근할 수 있다. 이러한 시스템은 우선 공무원과 접촉을 차단함으로써 부패발생을 처음부터 예방하게 된다. 모든 부패는 사람과 사람간의 은밀한 접촉에서 이루어진다. 건축 및 건설업무가 전산화되어 인터넷을 통해서 처리되면 공개성을

동반하면서 부패를 감소시킬 것이다.

### (2) 심의과정의 공개

건설분야에는 여러 가지 심의위원회가 설치되어 있다. 이러한 심의위원회는 공사과정에서 공정성을 확보하기 위해서 공사가 시공과정에 들어가기 전에 중요한 건설기술, 설계용역, 공법, 입찰방법에 관한 사항을 심의한다. 대표적인 심의위원회로는 건설기술심의위원회, 설계자문위원회, 설계변경위원회, 건설안전자문위원회 등을 들 수 있다. 이러한 심의과정에서 공무원들의 특정업체를 지지하는 영향력 행사, 공무원들의 정보유출, 민간업체들의 심의위원 매수 등 여러 가지 부패행위가 일어날 수 있다. 이때 심의과정의 투명성과 객관성을 확보하기 위한 조치가 필요하다. 즉 심의의 객관적 기준을 마련해서 공개해야 한다는 것이다. 공개내용은 심의 평가항목, 심의기준, 배점 등이다. 이러한 내용들이 관보나 인터넷을 통해서 공개되어야 한다. 아울러 심의위원들의 개별적 심의결과도 공개되어야 한다. 심의위원들의 개별적인 심의내용이 공개되어야만 책임감이 있는 심의를 확보할 수 있고 외부의 청탁으로 이루어지는 부당한 심의를 막을 수 있다.

### (3) 투명한 건설기업회계제도

건설공사의 회계처리가 불투명할 때 이는 바로 부패가 발생할 수 있는 원천이 된다. 여기서 뇌물성 비자금의 형성되어 사례금 또는 정치자금으로 둔갑을 하게 된다. 건설분야의 비리와 부조리를 근본적으로 없애기 위해서는 건설기업회계를 투명하게 할 수 있는 제도적 조치를 마련해야 한다. 공사가 완료되면 발주기관을 통해 개별 공사별로 감사원에 회계보고서를 제출하도록 하고 필요한 경우에는 감사원의 회계검사를 받도록 해야 한다. 이러한 제도적 조치를 통해 건설공사비가 투명하게 관리되면 공사과정에서 비리의 발생이 크게 줄어들 것이다. 공사별 회계보고제도가 제대로 채택 운영되려면 건설공사비 산출과 회계검사를 전문으로 하는 건설공사 적산사 자격제도가 전제

되어야 한다. 다시 말해서 이러한 적산사 자격제도가 마련되고 실시된 후에야 건설공사 회계보고제도가 자리를 잡을 수 있는 것이다.

#### (4) 전자입찰제도

관급공사를 수주하는 데에 있어서 크게는 두 가지가 있는데 하나는 경쟁입찰이고<sup>2)</sup> 또 하나는 수의계약이다. 두 가지 다 부패발생의 가장 중요한 원천들이다.<sup>3)</sup> 우선 입찰의 경우부터 살펴보기로 한다. 입찰에 있어서 가장 문제가 되는 것들이란 공사를 수주하려는 업자들간의 담합,<sup>4)</sup> 과다·출혈 경쟁의 발생, 입찰예정가격의 사전 누출, 입찰관계자들간의 유착 등이다. (국토연구원, 1999:45~46; 조은경, 2000:54~55). 오늘에 이르기까지 이러한 문제들을 해결하려고 여러 가지 대안들이 마련되었으나<sup>5)</sup> 그 효과는 미미하였던 것이다. 결국 입찰제도에서 가장 본질적인 문제는 입찰과정에서 얼마나 공정성과 투명성을 확보하느냐이다. 투명성을 확보하는 제도가 바로 전자입찰제도이다. 한 마디로 전자입찰제도란 입찰 공고로부터 낙찰에 이르기까지 전 과정을 온라인 상에 공개하는 제도이다. 전자입찰제도란 인터넷 및 초고속통신망을 이용하여 건설공사 관련 전자표준문서를 민원인과 입찰기관에 전송하여 민원인이 발주기관을 방문하지 않고 원격지에서 전자문서를 작성하여 해당 관련 기관의 민원실에 전송하고 그 처리결과를 확인하는 과정이 원 스톱으로 전개되는 입찰방식을 이야기한다 (조은경, 2000:57).

전자입찰제도는 우선 입찰에 관계되는 모든 정보를 공개시키고, 입찰 참가자들의 신분을 노출시킴과 동시에, 공무원과 민원인과의 접촉을 줄임으로서 담합을 비롯한 뇌물제공이나 여타의 불공정행위를 막을 수 있다. 뿐만 아니라 전자입찰제도는 분산된 서비스를 한 곳으로 모으는 통합성을 확보함으로써 서비스의 분산에서 야기되는 여러 가지 부패를 미연에 방지하고 대량의 설계도서를 명확한 규정에 의거하여 전자화함으로써 공무원의 재량적 행위를 저지할 수 있다. 여기서 전자입찰제도는 공개성은 물론 앞으로 설명할 명확성과 통합성도 미

리 확보하여 주는 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

#### (5) 수의계약 절차의 공개화

수의계약에서의 부패는 거의 관계화되어 있다. 수의계약은 발주기관이 경쟁을 통해서 수주기관을 선정하지 않고 임의로 특정의 업체를 선정해서 공사를 맡기는 계약이기 때문에 부패의 발생은 한층 높은 것이다. 수의계약은 사업의 성격상 경쟁입찰이 불가능한 경우<sup>6)</sup>와 추정가격이 1억 원 이하의 소규모 공사의 경우이다. 수의계약의 경우 정치인이나 공무원들이 주로 개입하게 된다. 최근 '93년부터 '97년까지 5년간 일반건설업체의 수의계약 비중은 금액으로는 52.4%이고 건수로는 43.9%로서 전체 계약의 절반을 차지하고 있다(국토연구원, 1999:95). 이 중에서도 더욱 문제가 되는 것은 1억 원 이하의 수의계약이다. 지방자치단체장이나 지방의원 또는 정치인들이 관계공무원들에게 특정업체가 수주를 받도록 압력을 가하는 것이다. 정치인들이 수의계약에 개입하게 되는 데에는 직접적인 사례금이나 뇌물수수보다는 정치적 지지기반을 확장하는 데 있다(국토연구원, 1999:46).

정치인들의 부패개입을 막기 위해서는 1억 원 이하의 수의계약의 경우 공종별로 인터넷이나 일간지에 공개하고 인터넷으로 참가등록을 받는 것이다. 등록된 업체 중에서 견적 입찰하여 최저가 제출자를 낙찰자로 결정하고 그 결과를 공개하는 것이다. 이처럼 절차가 투명하게 공개될 때에 정치인이나 공무원의 부패개입을 막을 수 있는 것이다.

## 2) 명확성

명확성은 애매하고 모호한 개념이나 기준을 구체적으로 분명하게 밝히는 것을 이야기한다. 법규나 제도가 명확하지 않고 애매모호할 때에 관료들의 주관적이고 자의적(恣意的)인 해석을 불러 일으켜 부패와 비리를 촉발한다. 법규가 명확성을 띠 때 행정은 객관성과 표준성을 확보할 수 있는 것이다. 건축 및 건설관계의 법령에는 불확실하

고 불명확한 개념이나 용어가 너무 많아 이것들이 부패의 가장 중요한 씨앗이 되고 있는 것이다. 실제 공무원 자신들도 부패의 가장 큰 원인으로서 법규의 불분명을 들고 있다.<sup>7)</sup> 주택관계법만 하더라도 40여 개가 되는데 이중에서 가장 중요하다고 생각되는 건축법과 주택건설촉진법에 한정해서 검토해봐도 55개 항목이 불분명한 조항으로 밝혀지고 있다(주택산업연구원, 1999:42).

이처럼 법 조항이나 기준이 애매하고 이현령 비현령의 상태에 있으면 부패는 항시 존재하기 마련이다. 본래 한국의 문화는 엄격하고 객관적이고 명확한 것과는 거리가 멀다. 한국사람들은 두리 몽실하고 적당한 것을 좋아한다. 이러한 법규와 제도의 불분명성과 애매성은 두루몽실한 문화에 편승함으로써 그 강도는 더욱 높아진다. 이 경우도 위에서도 지적한 바 있지만 공무원들이 고객의 입장에서 문제를 풀겠다는 봉사정신으로 가득 차 있다면 애매 모호한 법규나 규칙 또는 기준은 오히려 고객에게 유리하게 적용될 수 있는 것이다. 그러나 공무원이 고객의 입장보다는 행정편의주의나 사리사욕의 추구에 사로잡혀 있다면 이러한 모호한 규정이나 기준은 고객에게는 독이 되고 쇠사슬이 되는 것이다. 불행히도 한국사회의 관료문화는 후자에 더욱 가깝다고 할 수 있다. 이렇게 결정의 기준이 모호하게 되면 우선 행정의 예측성을 확보할 수 없다. 이러한 불확실성 속에서 고객은 항시 불안과 초조에 쌓이게 된다. 동일한 상황에 처할 때도 공무원의 판단과 해석 여하에 따라 허가가 나오기도 하고 나오지 않기도 하기 때문이다. 공무원의 자의적 해석은 거둬 말하지만 부패의 원천이 된다. 이러한 자의적(恣意的) 해석과 불확실성을 제거하고 예측성을 확보하는 길은 불분명한 법규나 기준을 명확하게 구체화하는 길밖에 없다. 물론 모든 상황에 획일적으로 적용될 수 있는 명확하고 구체적인 세칙이나 기준들을 마련하기란 불가능한 일이다. 그러나 애매하고 모호한 상황에 부딪칠 때마다 공무원은 전문가나 이해당사자들의 의견을 취합하여 공정하고 객관적인 행정관례를 마련하는 업무태도를 취할 것이 요구된다. 이러한 관례가 축적되고 관행이 보편화됨에 따라 규

정의 객관성과 명확성이 확보될 것이다.

건축관련 법규 중에서 불분명한 경우들을 살펴보면 토지이용에서부터 건축 인·허가, 시공, 감리, 준공 등 모든 과정에 깔려 있다. 예컨대 농지전용허가시 “농지가 전용목적사업에 ‘적합하게’ 이용될 수 있는지 여부, 전용목적사업 실현을 위하여 ‘적정한’ 면적인지의 여부에서 ‘적합’이나 ‘적정’이라는 용어가 불분명하다. 얼마든지 자의적으로 해석될 수 있는 여지가 많은 용어이다. 이와 같은 예는 산림형질 변경허가에서도 나타난다.

#### (1) 인·허가 기준의 명확화

인·허가 과정에서 불분명하고 모호한 규정이 수없이 발견된다. 예컨대 ‘주요경관을 차단하는지 여부’, ‘인접건축물과의 조화 여부’, ‘잘 어울리는 외관 및 색채’, ‘환경저해요인 최소화’, ‘충분히 고려할 것’, ‘적정한 대기공간 확보’, ‘개방감 확보’, ‘적절한 배치’ 등 모호한 표현들이 수없이 많다. 이러한 애매한 표현들이 인·허가를 결정한다. 주택건설사업의 승인의 경우 사업승인 신청서를 받으면 ‘정당한 사유’가 없는 한 30일 이내에 그 승인여부를 결정하고 그 결과를 사업주에게 통보하도록 되어 있다. 이것은 무슨 말이나 하면 ‘정당한 사유’가 있으면 그 기간을 지키지 않아도 된다는 것이다. 그런데 이 ‘정당한 사유’라는 표현이 애매모호하다는 것이다. 어떤 경우가 정당한 사유가 되는지 구체적인 내용설명이 없기 때문에 부패발생의 원인이 되고 있는 것이다. 정당한 사유에 대한 구체적인 내용들이 명시되어야 한다.

또 건축허가신청시 허가권자에게 제출해야 할 제출도서의 범위와 종류가 불명확하기 때문에 과도한 자료제출요구를 방지하기 위해서 금품이 제공되는 것이다. 건축허가신청시 제출되는 서류를 보면 ‘기타 필요한 내용’이라는 난이 있다. 이러한 불분명한 내용은 민원인에게는 감당하기 어려운 고통이 된다. 다시 말해서 필요한 도면의 종류 및 내용이 명시되어 있지 않아 허가권자의 재량과 판단에 따라 감당하기 어려운 자료제출 요구가 일어날 수 있다.

위에서 살펴본 대로 건축허가를 처리하는 과정에서 가장 문제가 되는 것은 복잡한 관련 법령을 종합적으로 분석하여 건축허가과정에 표준적으로 적용할 수 있는 처리지침이 없다는 사실이다. 우선 건축허가 처리에 관련된 관계법령이나 판례, 민원처리사례 등을 모두 종합한 민원처리종합편람을 작성하여 건축허가 민원처리 절차를 명확하게 구체화시키는 것이다(고려대학교 정부학연구소, 1994:124). 특히 인·허가 요건을 명확하게 하고, 내 외부 협의기관과의 처리방법, 처리기한, 처리기준에 관해서 명확한 지침이 마련되어야 한다.

### (2) 시공과정에서 현장방문 스케줄의 명확화

시공과정에서 불분명한 경우를 보기로 한다. 건축지도원은 건축신고를 하고 건축중에 있는 건축물의 시공지도와 위법시공여부의 지도·확인을 위해서 건축현장을 방문하기로 되어 있다. 그러나 방문시기나 확인내용이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 따라서 건축지도원은 수시로 현장을 방문하고 미미한 사항까지 지적함으로써 건축주나 시공업자를 필요 이상으로 괴롭힌다. 이 괴로움을 덜어내는 수단이 뇌물제공이다. 이에 더하여 경찰, 소방, 환경 등의 관련 부서까지 수시로 방문하여 지도를 방자하여 건축주나 시공업자를 괴롭히기 때문에 금품수수는 더욱 극성을 부리게 된다. 이러한 폐단을 막기 위해서 건축지도원은 건축주에게 사전에 누가, 언제, 무슨 목적으로, 어떤 사항을 지도할 것인가를 명확하게 기재한 사항을 통보하고 정해진 날짜에만 방문토록 한다. 그리고 건축관련 타부서의 방문도 건축지도원과 같은 날짜에 방문토록 하고 방문결과도 문서로 하도록 한다.

### (3) 준공과정에서 준공지연 이유의 명확화

준공과정에서도 주택건설의 경우 공무원이 '특히 필요하다고 인정하는 때'에는 준공을 늦출 수 있게 되어 있다. 이때 '필요하다'는 말이 불분명하다. 어느 경우가 필요한 경우냐이다. 이것은 담당 공무원의 주관적 판단과 해석에 좌우된다는 뜻이다. 어느 경우가 필요한 경우

인지 구체적으로 명시할 필요가 있다. 관계기관도 '정당한 사유'가 없는 한 10일 이내에 그 의견을 주무기관에 통보해야 하는데 이때도 '정당한 사유'가 문제가 된다. 어떤 사유가 정당한 사유냐이다. 정당한 사유는 구체적으로 명시되어야 한다.

#### (4) 설계변경과정의 명확화

다음에는 설계변경과정을 명확하게 하는 것이다. 설계변경은 본래의 목적보다는 공사비의 증가나 보전 등 다른 목적으로 사용되고 있고, 또 이 과정에서 부패가 발생하고 있기 때문에 억제되고 있는 실정이다. 설계변경은 건설공사 시공단계에서 설계도서상의 미비점을 보완하기 위해서 설계내용을 보완하는 것이다. 설계변경이 발생하는 이유로서 설계내용이 불분명하거나 누락 등의 오류가 발생하는 경우와, 공사현장이 설계도서의 내용과 상이할 때, 그리고 새로운 공법의 적용이 필요할 때이다.

설계변경은 자연스러운 현상이다. 아무리 설계를 완벽하게 해도 시공단계에 들어가면 건설현장과 일치하지 않는 경우가 태반이다. 이러한 이유로 설계변경을 억제하려고 하는 행위는 오히려 무리한 부작용을 유발한다. 부조리나 부패를 막기 위해서 설계변경을 억제하려고 하는 것은 하나는 알고 들은 모르는 행위이다. 자연스러운 현상을 막으려고 할 때 오히려 억지가 더 많이 일어나게 된다. 설계변경은 불가피한 현상인데 부조리를 근절한다는 이유로 이것을 억제하면 오히려 부조리를 더욱 유발하게 되는 것이다. 억제한다고 해서 불가피한 변경이 억제되는 것이 아니기 때문이다. 실제 설계변경의 실태를 보면 공사 1개당 4.2건의 설계변경이 일어나며, 공사금액은 43%가 증가하는 것으로 나타나고 있다(국토연구원, 1999:128). 이때 높은 장벽인 억제를 극복하는 수단이 바로 금품이나 향응 제공이다.

설계변경은 발주자의 요청으로 일어날 수도 있고 시공자나 감리자 때로는 민간인의 요청으로 일어날 수도 있다.<sup>8)</sup> 어느 경우나 자연스럽게 일어나도록 하고, 단지 변경의 절차나 기준을 명확하게 마련해



야 한다는 것이다. 절차는 공사의 규모에 따라서 다르게 될 것이다. 100억 이상의 공사에 대해서는 보다 엄격한 절차가 요구될 것이고, 그 이하의 공사나 경미한 공사에 대해서는 각각 상응하는 절차가 마련되어야 할 것이다.

#### (5) 하도급자 선정과정의 명확화

역시 건설공사 특히 공공건설공사의 경우 하도급자 선정과정을 명확하게 규정해놓아야 한다는 것이다. 건설공사의 하도급제는 의무제도이다. 의무 하도급제란 일반건설업자가 1건 공사의 도급을 받았을 때에 그 금액이 20억 원 이상 30억 원 미만일 때에는 20% 이상을, 30억 원 이상일 때에는 30% 이상을 해당업종의 전문 건설업체에게 의무적으로 하도급해야 한다(건설산업기본법 30조1항, 동시행령 제 33조 제 1항 및 동시행규칙 제 27조). 본래 의무 하도급제는 중소 전문 건설업체에게 일정의 물량을 확보해 줌으로써 그를 보호하기 위해서 만들어진 것이다.<sup>9)</sup>

건설공사의 하도급 구조는 발주자의 발주로 일반건설업자가 원도급자로 공사를 따면, 하도급자인 전문 건설업체에 업무량의 일부를 나누어주고, 다시 전문 건설업자는 재하도급자인 전문 건설업체나 십장 등에 업무의 일부를 떼어 주는 형태로 되어 있다. 이러한 하도급 과정에서 공무원이나 정치인이 특정업체에게 하도급을 주도록 압력을 가하거나, 또는 원도급업체나 현장소장이 금품이나 향응을 제공받고 하도급자를 선정함으로써 온갖 비리가 발생하게 되는 것이다. 여기서 하도급자 선정과정이 투명하고 공정하도록 하도급 선정절차를 명확하게 규정할 필요가 있다. 명확하게 하는 방법의 하나로 하도급자를 선정할 때에 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 낙찰방법을 준용할 수 있다. 이 경우 선정절차를 투명하게 규정함으로써 정치인이나 공무원의 개입을 막을 수 있다.

그리고 또 하나 생각할 수 있는 것은 분할 발주 계약방식을 실시하는 것이다. 분할 발주 계약방식이란 일명 전문 공종별 분할 계약으로

서 일반 건설업체인 원도급업자가 하도급자로서 전문 건설업체를 선정하는 것이 아니고 발주자인 행정관청이 직접 전문 건설업체를 선정해서 계약하는 것을 말한다. 행정관청이 직접 공정별로 도급업자를 선정함으로써 하도급 과정에서 일어나는 부조리를 감소시킬 수 있다.

#### (6) 업무처리절차의 매뉴얼화

건설이나 건축분야에서 업무처리절차의 매뉴얼화도 명확성을 확보하는 길이다. 본래 건설·건축분야의 업무는 전문성을 지니면서도 복잡하다. 관계법령만 해도 40여 개에 달하며 협의 부서도 15개 정도에 이른다. 이 과정에서 많은 서류와 절차가 요구된다. 여기에다 관계공무원의 전문성은 빈약하기 짝이 없다. 관계 부서 공무원의 57%가 업무경력이 4년 미만이다(주택산업연구원 1999:140). 이 때 업무처리가 명확하게 매뉴얼화되어 있으면 업무의 신속성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 부패의 소지도 없앤다. 업무처리가 매뉴얼화되어 있으면 담당 공무원에게 편리함은 말할 것도 없고 민원인의 입장에서도 업무처리의 흐름을 쉽게 파악할 수 있어 업무처리의 명확성을 확보할 수 있다. 업무처리가 복잡하게 뒤엉켜 있으면 당연히 처리기간이 길어지고 공무원의 자의적 해석을 불러일으킨다. 지금까지 개별적으로 이루어졌던 관련업무들이 매뉴얼화되어, 공무원이나 민원이 다 같이 공유함으로써 매뉴얼만 보고 행동하면 건축이 이루어지도록 해야 한다. 업무처리가 매뉴얼화되면 경험이 적은 공무원들도 쉽게 업무를 파악할 수 있어 서비스 제공에 무리가 없고 민원인은 사전에 필요한 사항이나 서류를 준비할 수 있다.

### 3) 전문성

전문성은 업무의 정통성 또는 통달성을 이야기한다. 전문성은 지식, 기술 및 업무의 경험을 요구한다. 현대 행정은 모든 분야에서 고

도의 전문성을 요구한다. 건축이나 건설분야에서는 더욱이 그러하다. 위에서도 잠깐 지적한 바 있지만 건설 및 건축분야의 업무는 대단히 복잡하고 법규들이 모호하고 불분명하여 고도의 전문적 판단을 요구한다. 담당 공무원이 이러한 업무를 전문적 지식과 기술로서 감당할 수 없을 때에 이는 비리의 원천이 될 수 있는 것이다. 전문적 지식이 부족한 공무원일수록 정확한 업무처리에 자신이 없기 때문에 부조리의 유혹에 더욱 쉽게 빠질 수 있는 것이다. 전문적 지식이 부족한 공무원은 자기의 무지를 감추기 위해서도 쉽게 돈을 받고 쉽게 일을 처리하려고 한다. 그런가하면 인·허가 과정에서 결정을 빨리 내려야 함에도 불구하고 지연되는 경우가 많은데 그 이유의 하나가 전문성의 부족이다. 전문성의 부족으로 결정을 내리는 데 많은 시간이 소요된다. 업무처리의 지연이 바로 부패발생의 원인이 된다. 건축분야에서 업무처리의 지연은 비용의 증가와 직결된다. 보다 큰비용을 줄이기 위해서 작은 비용인 뇌물을 제공하게 된다.

건축분야에서 전문성이 어느 정도로 부족하나하면 담당 공무원들이 건축 용어조차 제대로 이해하지 못하고 있다는 것이다. 건축업자들의 진술에 의하면 담당 공무원이 대화가 되지 않을 정도로 건축용어마저 모르는 경우가 많다는 것이다. 건축업자들의 진술을 살펴보면 다음과 같다.

“담당 공무원이 건축용어도 잘 모르는 경우가 많아, 대화가 안 된다. 그러나 담당 공무원의 자존심을 상하게 할 경우 신속한 처리에 지장을 초래하여 조심해야 되는데 그 이유는 사용검사가 날 때까지 담당 공무원의 손에서 벗어날 수 없기 때문이다. 패섬죄에 한번 걸리면 사업비는 사업비대로 증액되어 결국 더 큰 비용으로 해결해야 하기 때문이다.”(주택산업연구원, 1999:56)

이 경우 민원인은 항의할 염두조차 낼 수 없다. 왜냐하면 사용검사의 단계까지 담당공무원의 손아귀에서 벗어날 수 없기 때문이다. 항

의함으로서 담당 공무원에게 잘못 보이면 건축공사가 끝날 때까지 건축주나 시공자를 괴롭히기 때문이다. 이때 담당 공무원은 불신의 대상은 말할 것도 없고 혐오의 대상까지 된다. 불신과 혐오의 대상이 되는 공무원과 빨리 일을 해결하는 수단은 금품제공이다. 물론 상급 기관으로 질의하여 회신을 받고 처리하는 경우도 많다.<sup>10)</sup> 이 경우 행정비용도 문제이지만 민원인이 감당해야 하는 고통은 이루 말할 수 없다.

#### (1) 전문성의 부족 원인

건축분야의 전문성은 취약하기 짝이 없다. 첫 번째 이유로 들 수 있는 것이 중요한 결정을 내리는 자리가 전문직인 건축직으로 보임되고 있지 않다는 것이다. 이것은 전문주의를 별로 환영하지 않는 한국 행정문화의 반영이기도 하다. 한국행정문화의 특징 중의 하나가 일반주의라고 지적되고 있다(조석준, 1984:60~140). 행정이라는 것은 보통의 상식만 가지면 누구나 다 할 수 있다는 문화적 전통이다. 이러한 전통 속에서 전문주의는 뿌리 내리기가 어려웠다. 이러한 상황 속에서 전문직이 일반직에 의해서 침해당하는 것이 다반사였다. 전문직이 일반직에 의해서 침해당하는 것은 서울시특별시 자치구에서도 여실히 나타난다. 예컨대 서울시 25개 자치구 주택과장 전부가 행정직렬 공무원으로 보임되고 있다. 주택과장은 주결정권자이다. 이러한 사람이 전문성을 토대로 해서 신뢰할 만한 판단과 결재를 내릴 수 있다고 생각되지 않는다. 거기에다 도시관리국장이나 주택과장의 평균 재임기간이 1년 이하이다(주택산업연구원, 1999:55~56). 전문직렬도 아닌 행정직렬 출신의 공무원들이 한 자리에서 1년도 채우지 못하는 상황 속에서 신뢰할 만한 행정서비스를 기대한다는 것은 나무 위에서 고기를 구하는 격이다.

두 번째 이유로 들 수 있는 것이 건축에 종사하는 대부분의 공무원들이 업무와 관련된 자격증을 가지고 있지 않다는 것이다. 업무와 관련하여 건축사 또는 관련 기술사의 자격증 소지는 업무의 전문성을

높일 수 있는 증거가 된다. 공무원들의 업무관련 자격증 소지 실태를 보면 건축분야는 42.4%만이 자격증을 가지고 있고 주택분야는 그 보다 훨씬 낮은 25.9%만이 자격증을 가지고 있다(주택산업연구원, 1999: 80). 일본과 홍콩의 경우 자격증 있는 공무원만이 건축 인·허가 업무를 담당할 수 있는데 이는 우리에게 시사하는 바가 크다. 주택산업연구원에서 건축분야 공무원들의 업무처리능력을 중심으로 전문성 정도를 민원인을 대상으로 조사한 바 있다. 매우 우수하면 5점을 주고, 매우 부족하면 1점을 주는 리커드 척도를 사용하였는데 평균 2.65를 얻었다(주택산업연구원, 1999:81~82). 공무원들의 전문성이 얼마나 낮은가를 여실히 보여주고 있다.

세 번째로 들 수 있는 것이 업무량 과다이다. 건축 공무원 자신들도 자기들의 업무가 쉽지 않다고 답변한 사람들이 무려 39%나 된다(주택산업연구원, 1999:55~56). 그런데 여기다가 업무량 과다까지 겹치면 행정의 전문성은 더욱 낮아지게 된다. 건축분야 공무원들이 호소하는 가장 큰 애로사항이 "업무가 과중하다"는 것이다. 건축담당 공무원들의 40.7%가 업무가 과중하다고 지적하고 있다(주택산업연구원, 1999:83). 건축분야에서 업무량이 얼마나 과다한가를 외국의 예와 비교하여 보면 인구 10만 명당 담당 공무원 수가 한국이 5.4명일 때 미국은 25.7명이고 호주는 23명이며 일본은 5.8명이다(주택산업연구원, 1999:85). 일본이 우리와 비슷한 것 같으나 이는 질적으로 다르다. 일본의 경우 건축직 공무원들이 전부 다 기술자 자격시험에 합격한 자들이고 장기간 근무한 경력자들이다. 우리의 경우 업무량이 과다할 때에 전문성이 발휘되기는 거의 불가능하다.

## (2) 전문성의 확보방안

여기서 우리는 전문성을 확보하는 방법을 모색해야 한다. 전문성은 양질의 서비스를 확보하는 데만 중요한 것이 아니라 부패를 제거하는데에도 중요하다. 전문성을 확보하려면 우선 첫째로 순환보직제를 지양해야 한다. 자꾸 자리를 바꾸면 전문성은 떨어진다. 부패를 방지하

고 제거하기 위해서 순환보직제를 활성화시켜야 한다고 주장하는 경우도 있지만 이는 하나는 알고 둘은 모르는 경우이다. 물론 오랫동안 한 자리에 있으면 요령도 생겨 부패의 소지가 없는 것은 아니다. 그러나 일에 정통한 전문가는 부패행위를 해도 한계의 범위를 벗어나지 않는다. 다시 말해서 전문적 지식은 무지막지한 부패를 방지한다는 것이다. 그러나 업무에 정통하지 못한 무식한 사람들은 무지막지한 부패를 일삼는다. 전문성 때문에 일어나는 엄청난 이득과 장점을 간파하는 격이다. 행정이 전문성을 잃으면 저질의 서비스가 제공되어 행정의 존재의의를 잃어버리는 꼴이 된다. 주무국장이나 주무과장이 평균 1년으로 교체된다면 그 행정의 전문성은 알아볼 만한 것이다. 여기서 건축에 관계되는 자리는 건축직으로 보임하고 한 자리에 3년 이상 장기 근무도록 해야 한다.

두 번째로 생각할 수 있는 것은 건축분야의 공무원은 전원 건축사, 기술사등의 자격증을 가진 사람으로 충원해야 한다는 것이다. 일본이나 홍콩에서 건축담당 공무원은 전원 자격증을 가진 사람으로 충원하고 있는 것을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

세 번째로 생각할 수 있는 것은 인·허가 전담기구를 분리해서 독립적으로 운영하는 것이다. 인·허가 일괄처리제도같은 것은 이러한 분리 독립제도의 한 모습이다. 이 기구는 건축사 기술사 기타의 전문가로 구성하고 건축에 관계되는 모든 계획 허가 사용검사 민원업무등을 전담하도록 한다. 이러한 전담기구는 전문성을 향상시키는 데 크게 기여할 것이다.

#### 4) 현실적합성

현실적합성이란 법이나 제도가 현실과 괴리되지 않고 현실을 반영하고 현실과 일치감을 가질 때에 나타나는 현상이다. 법이나 제도가 현실과 괴리될 때에 이는 부패의 온상이 되는 것이다. 실제 부패발생

의 원인으로서는 건설업체 종사자의 46.3%와 공무원의 42.2%가 규정이나 지침의 현실과의 괴리를 들고 있다(국토연구원, 1999:33). 괴리성이 나타나는 원인으로서는 여러 가지가 있다. 과다의 규제, 현실무시, 실현가능성의 회박, 과다의 요구, 지나친 이상의 추구 등이 괴리성의 원인들이다. 한국의 경우 모든 분야에서 이러한 제도와 현실간의 괴리성은 보편화되어 있다. 건설이나 건축분야도 예외는 아니다. 괴리성은 근본적으로 행정편의주의의 산물이다. 행정이 봉사를 고객 중심으로 펼쳐진다면 괴리성이 나올 수가 없는 것이다. 괴리성의 지양 극복이야말로 봉사행정의 확보와 부정·부패 제거의 지름길이라는 것을 명심할 필요가 있다.

우리는 위에서 과다의 규제가 괴리성을 불러일으키는 직접적인 원인이라는 것을 밝힌 바 있다. 여기서 탈규제성은 현실적합성을 확보하는 지름길이라는 것을 알게 된다. 여기서 우리는 탈규제성에 대해서 잠깐 살펴보기로 한다. 탈규제성은 규제의 제거, 완화 및 절차의 간소화를 이야기한다. 규제는 자유를 제한하는 행위이기 때문에 민원인의 입장에서는 피하고 싶은 장애물이다. 그런데 주의할 것은 규제는 민원인의 자유를 제한하고 행정의 편의만을 위해서 존재하는 것은 아니다. 규제는 공공의 질서와 국민의 안녕 및 공공이익을 위하고 사회적 약자를 보호하기 위해서도 반드시 필요한 것이다(최병선, 1997:40~43). 규제의 필요성은 건설 및 건축분야에서 더욱 그러하다. 건설 및 건축업무는 주위환경에 끼치는 영향이 너무 클 뿐만 아니라 국민의 생명과 안전보장에 직결되어 있기 때문이다. 그리고 건설산업은 수주산업인데 수주산업으로서의 건설업은 일반 제조업과는 다르다. 수주산업의 경우는 먼저 판매가 이루어지고 다음에 제조에 들어간다. 제조업의 경우는 제조가 이루어지고 판매에 들어간다. 이때에 수주를 한 건설업체가 제대로 건축물이나 시설물을 건축하고 설치하였는가를 확인하는 과정과 장치가 필요하다. 특히 건설이나 건축은 위에서 지적한 대로 시민생활의 안전과 직결되어 있어 어느 분야보다 규제의 필요성이 인식되고 있는 것이다. 문제가 되는 것은 규제가 어느 정도까지 필요한

것이나이다. 지나치게 많으면 건축활동을 위축하게 되고, 지나치게 적으면 공공질서와 생명의 안전이 위협받게 되는 것이다. 오늘날 한국 사회에서 문제가 되는 것은 규제가 필요 이상으로 과다하다는 것이다. 현실적합성이 없는 규제는 부패의 온상이 되는 것이다. 민원인은 규제라는 장애물을 금품 제공으로 무너뜨리려고 하기 때문이다.

법과 현실간의 괴리성을 극복하는 현실적합성의 제도를 모색하여 보기로 한다.

#### (1) 기초자치단체장의 주택 및 건축 허가제

주택건설의 경우 연간 20세대 이상의 주택을 건설하거나, 1만㎡ 이상의 대지를 조성하고자 할 때에 건설교통부장관의 승인을 얻도록 되어 있다. 신청은 주택이 건설된 지역을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장을 거쳐 신청하도록 되어 있다. (주택건설촉진법 제33조 제1항, 제3항). 사업주체가 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 사업계획신청을 하면 이들은 의견서를 첨부하여 15일 이내에 건설교통부장관에게 송부하여야 하며 건설교통부장관은 정당한 사유가 없는 한 30일 이내에 승인을 하도록 되어 있다. 이러한 법규는 현실과 괴리된 법규라고 할 수 있다. 중앙의 건설부가 전국 곳곳의 지역 상황을 파악하면서 승인을 해주기란 대단히 어렵고 번잡스러운 일이다. 그래서 건설교통부는 시·도지사에게 승인권을 위임하고 있고, 일부 시·도지사는 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 재위임하고 있다. 주택이나 건축물은 당해 지역사정에 맞게 건축되어야 하는데 당해 지역사회를 가장 잘 아는 사람은 해당 지방자치단체장이다. 이러한 의미에서 주택이나 건축물은 세대수나 층수 관계없이 건설교통부나 시·도지사의 승인을 받지 않고 바로 당해 기초자치단체의 장의 처리하에 두는 것이 가하다.



## (2) 신고의 대상범위 확대

인·허가의 대상범위를 신고의 대상범위로 전환 확대하는 것이다. 이러한 맥락에서 도시전체에 영향을 별로 주지 않는 단독주택이나 소규모 건축물 및 공영개발 택지구안의 공동주택건설은 허가제에서 신고제로 해야 한다는 것이다. 단독주택 건축물은 특별히 큰 건축물이나 호화주택을 제외하고는 관계관청의 허가를 받지 않고 건축사의 확인만으로 건축하고 신고만 하게 한다. 단독주택은 서민이 거주를 목적으로 하기 때문에 부실의 위험이 상대적으로 적고, 위생이나 안전 또는 교통 등에 별로 큰 영향을 주지 않기 때문에 허가에서 신고로 전환시키는 것이 가하다. 건축사가 설계를 해서 시공을 할 때에는 안전과 이웃에 끼치는 영향을 다 고려해서 설계하고 착공한다고 믿어야 한다는 것이다. 공연히 일반서민이 사는 단독주택까지 허가의 대상으로 하면 행정업무의 확대와 더불어 부패의 씨앗이 된다는 것이다. 단독주택의 경우 허가의 대상에서 신고의 대상으로 바꿀 때에 건축허가 사무를 절반 가까이 줄일 수 있다.<sup>11)</sup> 물론 허가제에서 신고제로 바꾸면 위험하고 주위에 악영향을 주는 건축물의 증대가 우려된다. 그러나 전문가인 건축사가 설계하고 등록된 시공업자가 건축을 담당하면 이러한 위험은 제거된다고 믿어야 한다. 그리고 분명한 것은 허가제로 한다고 해서 이러한 위험이 완전히 없어지는 것은 아니다.

다음에 또 생각할 수 있는 것은 공영개발택지 지구 안에서 건축하는 공동주택은 허가제에서 신고제로 해야 한다는 것이다. 주택축진법 제 33조 제 1항과 제 4항에 보면 공동주택을 20세대 이상을 건축하려는 건설업자는 사업계획의 승인 및 건축허가를 받아야 한다. 택지개발사업자는 택지를 개발하는 과정에서 여러 가지 계획과 절차를 밟는데 이것은 건설업자의 건축과정에서 제출하는 서류와 거의 동일하다. 이미 제출한 서류를 또 다시 반복해서 제출할 필요가 없다는 것이다. 따라서 공영개발택지 지구 내에서 건축하는 공동주택은 신고의 대상으로 해도 무관하다는 것이다. 이러한 경우 건축업자나 민원인은 반복되는 계획과 서류 때문에 공무원과 만날 필요가 없으며 그만큼 서

비스를 신속하게 제공받을 수 있다.

### (3) 서류제출의 간소화

탈규제성의 일환으로 서류제출을 대폭적으로 격감시키는 것이다. 건축허가 신청시에 준비해서 제출해야 할 서류가 만만치 않은데 허가를 받고 착공시에 제출해야 할 서류가 무려 52가지다. 이렇게 많은 서류를 준비하는데 2~3명의 인원이 4~5일 걸린다고 한다(주택산업연구원, 1999:72). 그러면 이러한 방대한 서류들이 꼭 필요한 것이냐이다. 그렇지 않다. 다시 말해서 불필요한 서류가 대부분이라는 것이다. 허가권자가 지정한 감리자의 신원이나 능력을 확인하는 서류가 20여 가지나 되며 이미 사업계획 신청시 확인한 사업자 확인관련 서류도 무려 10여 가지나 된다. 이러한 과대한 서류요구는 행정자신을 괴롭힐 뿐만 아니라 민원인에게는 말할 수 없는 고통이 되는 것이다. 이러한 고통을 뛰어 넘는 길이 뇌물제공이다.

### (4) 제한행위열거방식 제도

탈규제성 속에서 현실적합성을 확보하는 또 하나의 방안으로서 각종 용도지역이나 지구에 허용되는 건축물을 '허용행위열거방식'에서 '제한행위열거방식'으로 전환시켜야 한다는 것이다. 현재 전용거주지역에서 자연녹지지역까지 13개 지역에 건축할 수 있는 건축물의 용도를 정하고 있다. 이러한 허용행위열거방식은 건축행정의 탄력성을 제약하고 시민의 건축자유를 제한할 뿐만 아니라 허가를 얻기 위한 과정에서 부패를 발생시킨다(주택산업연구원 1999:138). 따라서 그 지역에 건축할 수 없는 건축물만 명시하고 나머지의 건축물은 자유롭게 건축할 수 있도록 해야 한다.

### (5) 허가기간의 단축

현실적합한 서비스의 신속한 전달성에 대해서 살펴보기로 한다. 서비스가 적절한 시기에 전달되지 않을 때에 그 피해는 막심하다. 건축

관련의 업무처리에서 가장 문제가 되는 것이 허가나 승인이 지연되는 것이다. 위에서도 지적한 바 있지만 허가나 승인의 지연은 비용과 직결되고 있기 때문에 더욱 그러하다. 규제에서 일어나는 가장 고통스러운 문제의 하나가 서비스의 지연이다. 조사에 의하면 민원인이 금품을 제공하는 두 번째 이유가 업무처리 지연을 방지하기 위한 것이라고 응답자의 36.5%가 답변하고 있다(주택산업연구원 1999:152).

건축법에 규정된 건축허가 기간은 건축규모에 따라 2일에서 90일까지 정하고 있으며, 주택축진법은 주택건설사업계획승인 기간은 60~75일로 정하고 있다. 한국의 경우 허가나 승인가간이 필요 이상으로 길고, 실제 업무처리지연이 다반사로 일어나고 있다. 업무처리지연의 원인으로 위에서 지적한대로 업무량의 과다, 전문성의 부족, 고의적인 지연 등을 들 수 있으나 이중에서도 가장 문제가 되는 것은 고의적 지연이다. 실제 공무원은 제도를 악용하면서 은연중 금품제공을 바라면서 업무처리를 고의로 지연시키고 있다. 일본의 경우 건축허가 기간은 최장 21일 이내로 하고 있고, 홍콩의 경우 정해진 기간 내에 허가가 나지 않으면 자동으로 허가가 난 것으로 간주한다. 이웃 나라의 경우와 비교하면 한국의 경우도 건축법에 의한 일반건축물 허가나, 주택축진법의 주택건설사업계획 승인 모두 30일 이내로 하는 것이 가하다고 생각된다. 물론 타부서와의 협의기간도 이 30일 내에 포함되어야 한다. 그리고 처리기간 내에 처리하지 못하였을 때에는 그 사유와 향후처리일정을 민원인 당사자에게 통보할 의무를 지워야 한다. 서비스 전달의 신속성과 적시성의 확보는 비리와 부조리 제거에 크게 기여 할 것이다.

#### (6) 재개발사업 아파트 건립평형의 자율화

재개발사업 아파트 건립평형이 일정비율에 따라 일률적으로 건축하도록 규정되어 있어(서울특별시 도시재개발사업조례 제 7조) 국민주택 규모 이하의 작은 아파트를 80%이상 건축하도록 되어 있다. 그런데 조합원들이 원하는 아파트는 이러한 작은 규모의 아파트가 아니라 국

민주택 규모이상의 아파트일 수 있다는 것이다. 이러한 법적 규제는 현실성이 없는 규제이다. 이러한 규제는 미분양 사태와 나아가서는 슬럼화를 야기할 수 있고 사업의 수익성을 떨어뜨릴 수 있다. 그러므로 지역 특수성에 맞는 평형을 조합원이 자율적으로 결정함으로써 시장원리에 맡기는 것이 가하다.

### 5) 통합성

통합성은 분산된 서비스를 한 곳으로 모아 고객으로 하여금 1회 방문으로 한 곳에서 서비스를 제공받도록 하는 것이다. 서비스가 분산되었을 때에 고객이 당하는 불편은 이루 말할 수 없고, 부패발생의 소지도 그만큼 커진다. 서비스 제공의 분산화는 행정의 여러 분야에서 나타나고 있으나 특히 건축관련 행정에서 심하게 나타난다. 서비스가 여러 기관들에게 분산되었을 때에 관계기관들끼리 협의를 거쳐 최종적인 서비스가 제공되는데, 협의로 인해서 발생하는 정신적 육체적 고통과 여러 가지 비용은 이루 말할 수 없다. 민원인은 분산된 여러 기관들을 일일이 찾아 다녀야 하고 이 과정에서 부패는 적지 않게 발생한다. 분산된 서비스를 한 곳으로 모아서 제공할 때에 행정부패는 격감하게 된다.

한국의 전통적 행정문화는 분열성, 배타성, 명령성, 집단이기성으로 특징지어진다. 이러한 문화적 전통은 스스로 타협하면서 문제를 푸는 능력을 키워주지 못한 것이 사실이다. 타협과 협력을 받아들이지 않는 문화적 전통에다 법과 제도마저 분열성을 가미하여 협의를 통한 서비스 제공을 더욱 어렵게 만든다. 그러면 건축관련 분야에서 나타나는 서비스의 분산성을 살펴보기로 한다.

#### (1) 서비스 분산성의 실상

건축이나 주택건설을 하고자 하는 민원인은 우선 해당지역의 주무부서인 건축과나 주택과에 건축허가나 주택건설사업승인을 신청하게

된다. 그런데 신청접수에서 허가와 승인을 내주고 다시 사용검사를 내줄 때까지 무수한 기관과 타협의 절차를 거치게 된다. 즉 건물을 건축하기 위한 대지를 조성하는 데에 우선 토지의 형질변경, 전용, 용도변경 허가에 관련된 법규를 검토하면서 관계된 기관과 접촉을 해야 한다. 건축물 설계를 위해서는 소방시설, 상·하수도시설, 전기·통신시설과 관련된 법을 검토해야 하고 관계기관과도 접촉을 해야 한다. 건축과 주택건설에 관계되는 법이 얼마나 많은가를 살펴보면 건축과 관계되는 법은 25개이고 주택건설과 관계되는 법은 33가지나 된다(주택산업연구원 1999:43~44). 관계되는 부서는 각 자치단체마다 명칭은 다르나 대체로 토지이용과 관계된 부서로는 도시계획과, 농지과, 지역경제과, 산업과, 산림과, 문화공보실 등이 있으며, 건축·주택건설과 관계된 부서로는 도로과, 지적과, 토목과, 세무과, 하수과, 청소행정과, 환경과, 교통행정과, 공원녹지과, 건설관리과 등이 있다. 외부기관으로는 농업기반공사, 농지관리위원회, 군부대, 수도사업소, 소방서, 도시가스공사, 지하철공사, 한국전력공사, 전기통신공사, 전화국, 우체국, 경찰서, 교육청 등이 있다. 하나의 건축물이 완성되려면 위의 모든 기관들과 협의를 거쳐야 되게 되어 있다.

관계기관과의 협의 절차를 살펴보면 주무기관의 장이 관계기관의 장에게 협의를 요청하면 관계기관의 장은 검토한 후에 명시된 기간 내에 주무기관의 장에게 의견을 통보하게 되어 있다. 그런데 허가 여부를 결정하는데 보통 10여 개 이상의 협의 부서와, 5~6개의 외부 협의기관과 협의를 거치게 되어 있다. 협의 절차도 통일되어 있지 않다. 여기에는 주로 세 가지가 있는데 하나는 주무부서가 협의 부서를 일시에 소집하여 일괄협의를 하는 경우이고, 둘째는 주무부서가 협의 부서와 개별적으로 협의를 하는 경우이고, 셋째는 주무부서가 민원인으로 하여금 협의 부서를 개별적으로 방문해서 협의하도록 하는 방법이다. 첫 번째 방법이 민원인의 입장에서는 가장 바람직한 방법이라고 할 수 있다.

## (2) 일괄서비스 처리제의 확립

위에서 살펴본 대로 여러 기관에 분산되고 다기화된 서비스를 효율적인 협의체제로 전환시키기 위해서는 서비스를 한 곳으로 통합해야 한다. 물론 관계된 모든 업무를 한 기관으로 통합하기는 쉽지 않다. 특히 외부기관들인 경우에는 더욱 그러하다.

여기서 통합이란 하나의 행정기관 내에서 관계된 부서들을 통합한다는 이야기이다. 이를 위해서는 현재 분리되어 있는 건축 및 주택 인·허가 부서를 하나의 인·허가 전담팀으로 한다. 인력배치는 기존의 인력 중 당해 방면에 경험과 지식이 풍부한 사람들로 하고 건축사 등 자격증을 가진 사람들을 우선으로 한다. 전담팀은 접수에서 건축 허가, 주택사업승인, 착공신고, 사용검사 등 건축물 생산과정의 전체를 담당하도록 한다.

사용승인(검사)시에도 각기 다른 기관들의 개별적인 검사로 인해서 발생하는 여러 가지 폐단들을 제거하기 위해서 인·허가 전담팀의 검사일정의 통보에 따라 관계기관들과 일시에 합동으로 하는 것이다.

일괄처리제가 정착될 때에 적지 않은 효과가 기대되는데 우선 부패의 감소 및 제거에 크게 기여 할 것이라는 것이다. 민원인이 개별적으로 여러 관계기관들을 방문할 필요가 없으므로 부패의 기회를 그만큼 줄인다. 이어서 업무처리 기간이 크게 단축되고 절차가 눈에 띄게 간소화될 것이다. 특히 민원인은 여러 관계기관들을 여러 날을 걸러 일일이 방문할 필요없이 한곳에 1회 방문으로 건축가능여부를 위시해서 모든 정보를 얻을 수 있어 편리하기 그지없다. 뿐만 아니라 협의 부서가 한 곳에 모여 있어 부서간의 갈등과 배타성이 감소 및 제거되고 항시 협의태세가 준비되어 있다. 그리고 결재권이 팀장에게 위임되어 있어 결재라인이 단축됨으로 그만큼 서비스가 신속하게 전달된다.<sup>12)</sup> 동시에 이러한 일괄처리제도를 통해서 위에서 살펴보았듯이 전문성이 크게 향상되고 협의 과정에서 관계분야에 대한 지식도 확대된다.

## 6) 평등성

행정과 민원인 간에 불평등한 관계에서 계약이 이루어지거나 사업을 허가하거나 승인할 때에 부패는 발생하게 된다. 불평등을 제거하는 과정이 바로 부패로 이어진다. 행정이 우월한 입장에서 계약된 업무를 수행하거나 사업을 승인할 때에 열세에 있는 민간인은 그 우월성을 극복하거나 완화하기 위해서 금품이나 향응의 제공에 의존하게 된다. 여기서 행정과 민간인 간의 거래관계에서 평등성의 유지는 부패를 감소하고 제거하는 데 중요한 역할을 한다.

한국사회는 전통적으로 관존민비의 권위주의적 행정문화가 만연되어 있다. 이러한 관우월적 행정문화는 국민과 행정간의 격차와 불평등관계를 심화시키는 등 여러 가지 폐단을 불러 일으켰던 것이다(백완기, 1982:53~68). 이러한 문화에다 법과 제도마저 행정과 민원인 간에 불평등계약을 허용함으로써 행정과 민원인 간의 격차는 좀처럼 좁혀지지 않게 되었다.

### (1) 행정과 민원인간의 불평등계약의 폐기

‘국가를당사자로하는계약에관한법률’ 제 5조를 보면 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결해야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하도록 계약의 기본원칙을 밝히고 있다. 이에 따라 공공건설공사에서 정부는 상대방의 계약상의 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 안 되도록 되어 있다. (제 5조 1항, 동시행령 제 4조). 그러나 실제에 있어서 공사계약일반조건이나 특약을 통해서 부당한 제약이나 조건을 정하고<sup>13)</sup> 계약내용이 모호하거나 해석이 곤란할 경우 행정관청인 발주자의 의견을 따르도록 되어 있다. 이 때문에 건설시공자는 계약변경, 공사대금지급지연, 발주자귀책사유에 의한 공기지연, 하자보수책임기간 및 보증조건 등에서 불평등하고 불공정한 사항이 발생하여도 계약에 따라 해결할 수 있는 방법이 없다. 여기서 건설시공자는 발주자인 행정관

청 우위의 불공정한 관행을 막기 위해서 금품이나 향응 제공의 방법을 쓰게 된다. 공사계약일반조건상의 불평등조항을 보면 발주자의 경우 “... 한다” “... 할 수 있다”라고 규정되어 있는 반면에 계약 대상자인 시공자의 경우는 “... 해야 한다”라고 규정되어 있다. 이러한 불평등 계약은 부패발생의 원천으로 당사자간 대등한 관계의 계약으로 바꾸어져야 한다. 계약관계의 평등성은 부패의 감소와 제거에 적지 않게 기여할 것이다.

### (2) 클레임제도의 활성화

평등성을 확보하는 또 하나의 방법으로서 클레임제도의 활성화를 생각할 수 있다. 클레임이란 이의신청 또는 이의제기로서 계약상의 양 당사자중 어느 일방이 상대방에 대해서 갖는 법률상의 권리이다. 계약과 관련하여 일어나는 여러 가지 문제에 대하여 금전적 지급을 포함하여 조정 및 구제조치를 요구하는 행위라고 할 수 있다. 클레임이 자주 일어나는 분야는 공사대금, 물가변동, 설계변경, 손해배상 등의 분야이다. 클레임 제도를 활성화시키려면 우선 계약서 상에 클레임제를 명시하여 발주자나 시공자 쌍방이 클레임을 제기할 수 있도록 한다. 클레임제는 발주자인 행정관청의 무리하고 경우 없는 행위를 견제하고 계약하는 데 크게 역할을 할 것이다.

### (3) 조건부 허가나 승인의 폐지

건축분야에서 조건부 허가나 승인을 없애는 것이다. 허가권자는 우월적 입장에서 자신의 판단 아래 법적 근거도 없는 조건부 허가나 승인을 비일비재로 내주는데 이러한 ‘조건부’는 부패발생의 요인이 된다. 즉 민원인의 입장에서는 이러한 ‘조건부’를 완화시키기 위해서 금품이나 향응을 제공하는 행위를 한다는 것이다. 정부는 일정규모(100세대)이상의 주택을 건설할 때에 필요한 도로와 상수도 등의 하부시설을 설치해야 할 의무가 있다. 그러나 간선시설 설치의무자인 정부가 특별한 사유로 기간 내에 설치를 완료하지 못하였을 때에 사업



주체가 자기부담으로 설치하고, 그 비용의 상환을 설치의무자인 정부에 상환을 요구할 수 있다. 이때 우월적 위치에 있는 정부는 재정부족을 이유로 비용상환계약 대신에 기부채납을 강요하는데, 이러한 과정에서 부담을 줄이는 방법으로 금품이나 향응이 제공된다. 실제 주택산업연구원의 1996년의 조사에 의하면 주택사업자들의 89%가 간선시설 등의 시설들을 기부채납한 것으로 밝혀졌다. 기부채납한 시설로는 간선시설을 비롯하여 가로등, 신호등, 버스정류장, 하수처리장, 자전거도로 등 다양하다. 이러한 조건부는 허가권자의 재량에 따라 정도가 높기도 하고 낮기도 하여 민원인들은 되도록 낮게 하려고 뇌물을 제공한다. 이러한 불평등한 관계를 시정하기 위해서는 우선 기부채납제를 없애는 것이다. 간선시설설치 의무자인 정부가 특별한 사정으로 기간 내에 설치를 완료할 수 없을 때에는 우선 사업주체가 설치하고, 이에 소요된 비용은 설치의무자가 부담하여 지급하도록 한다. 상환방법은 설치의무자가 받을 조세와 지급해야 할 부담금으로 상계처리하고, 나머지는 장기상환채권으로 지급하도록 한다.

#### (4) 원도급자와 하도급자간의 이중계약 폐지

불평등 계약 및 거래관계는 정부와 민간인 관계에서만 일어나지 않는다. 민간인 간에도 일어나고 이것이 부패의 원인이 된다. 예컨대 건설공사 특히 관급건설공사에서 원도급자와 하도급자 간의 하도급 거래관계는 불평등 거래관계의 대표적인 예이다. 원도급자와 하도급자간의 관계는 수직적이고 계층적인 불평등한 관계이다. 원도급자는 우월적 입장을 이용하여 자신이 부담해야 할 경제적 비용들을 하도급자에게 부담시킴으로서 여러 가지 부조리와 비리를 발생시킨다. 이중계약, 저가하도급행위, 부당한 하도급지급행위 등은 부조리의 대표적인 예들이다. 원도급자는 수주과정에서 사용한 로비 자금 등 여러 가지 비용을 하도급 거래에서 충당하려고 하기 때문에 하도급 거래는 부패의 원천이 된다.

그러면 이중계약의 상황에 대해서 좀더 구체적으로 살펴보기로 한

다. 이중계약이란 원도급자가 명목계약서와 실질계약서를 이중으로 작성하여 발주자에게는 명목계약서를 보내고 하도급자에게는 실질계약서를 보내는 경우를 이야기한다. 원도급자는 하도급자에게 저가하도급을 유도하여 자신의 이윤을 최대한으로 챙기고 동시에 음성자급도 마련한다. 여기서 부패와 부실공사는 필연적으로 따르게 된다. 이때 하도급자로서는 거래관계의 단절로 자신의 생존이 위협받게 될까 두려워 감히 원도급자의 부당한 행위를 고발할 수 없다. 이러한 이중계약에서 나오는 비리를 제거하기 위해서 다음과 같은 세 가지 방법을 생각할 수 있다. 첫째는 종전에는 하도급계약 내용을 원도급자만 발주자에게 보고하도록 되어 있었는데 앞으로 하도급자도 발주자에게 통보하도록 한다. 둘째는 하도급계약 내용을 원도급자와 하도급자 관할세무서에 통보하도록 하여 신고 누락된 하도금액에 대한 세금을 추징할 수 있도록 한다. 세 번째는 하도급 계약시 정부가 관리번호를 부여한 관인하도급계약서의 사용을 의무화한다(김관보, 2000: 167).

하도급대금의 불공정한 지불관행이란 원도급자가 발주자로부터 현금으로 공사비를 수령하고 하도급자에게는 지연 지급하거나 장기어음으로 지급하는 것이다. 한국사회에서 평균 건설하도급 결제기간은 93일이다. 이때 하도급자가 당하는 고통은 설명을 필요로 하지 않는다. 이에 대한 대책으로 발주자의 하도급 직불제를 생각할 수 있다(김관보, 2000:185~6). 특히 원도급자가 부도나 파산 등으로 하도급자에게 하도급 대금을 지불할 수 없는 명백한 사유가 있을 때 더욱 그러하다. 발주자의 하도급 직불제는 하도급자의 열세적 위치를 높이는 데 적지 않은 역할을 하게 될 것이다.

## 7) 참여성

참여성은 비리나 부조리로 인해서 부실공사가 일어날 수 있을 때에 이해당사자, 내부의 구성원 및 외부의 일반시민단체들이 감시하고 고

발할 수 있는 제도를 말한다. 즉 공사과정에서 감시와 고발을 활성화 시킴으로서 부실공사는 물론 부패와 비리를 막자는 것이다. 이러한 감시와 고발제도는 모든 분야에서 다 중요하나 건설 및 건축분야에서 더욱 그러하다. 위에서 누누이 지적한 대로 건설 및 건축분야에서 부패로 인한 부실공사가 일어나면 이는 국민의 생명과 안전을 앗아가 버리기 때문이다. 참여성에는 세 가지가 있는데 하나는 이해당사자들의 고발제도이고 두 번째는 내부고발제도이고 세 번째는 시민단체의 고발제도이다.

#### (1) 이해당사자들의 고발제도

이해당사자들은 해당 건설관련자들에게 공사관련자료의 제출과 열람을 요구할 수 있고, 이 자료들의 검토과정에서 문제점이 있다고 생각할 때에 바로 감사원, 수사기관, 또는 감독기관에게 감사, 수사, 조사를 청구할 있도록 하는 제도이다.

#### (2) 내부고발제도

내부고발제도는 공사에 직접적으로 참여하는 구성원들 중에서 적정량의 물량이 투입되지 않았거나 또는 불량한 자재가 투입되었다고 생각하거나 아니면 부조리가 발생하고 있다고 생각할 때에 경찰이나 검찰 또는 감사원에 고발하는 제도이다.

건설이나 건축분야에서 내부고발제도는 아무리 강조해도 지나칠 것이 없다. 시설물 설치과정이 대단히 복잡하고 고도의 전문성을 띠고 있어 내부에서 일하지 않는 사람은 그 과정을 제대로 파악하기가 어렵기 때문이다. 내부의 조직구성원만이 적정한 물량이 투입되었는지, 불량한 자재는 투입되지 않았는지, 공기의 연장이 필요하지는 않는지, 시공을 중단하고 재시공을 해야 하지 않을지를 판단할 수 있기 때문이다. 다시 말해서 이들 만이 부실시공으로 인해서 일어나는 위험과 그 피해상황을 정확하게 파악할 수 있다.

그런데 정과 의리를 강조하는 한국사회에서 내부고발제도가 뿌리내

려서 정착화되기는 대단히 어려울 것이다. 우선 내부고발자라는 용어 자체가 거부감을 주고 있다는 것이다. 내부고발자하면 고자질이나 일삼는 배신자로 인식되고 있는 것이다. 그래서 참여연대와 같은 기관은 내부고발자 대신에 '공익제보자'라는 말을 쓰고 있다. 한국사회에서 내부고발자가 당하는 고통은 이루 말할 수 없다. 동료로부터 따돌림을 받고 기피의 인물이 된다. 이들의 머리에는 배신자, 믿을 수 없는 사람, 문제가 있는 사람, 요주의 인물이라는 불명예스러운 딱지가 얹혀 진다. 실재 한국사회에서 내부고발자들이 당한 고통과 괴로움은 참담할 지경이다(박홍식, 1999). 실제 공무원들은 내부고발자가 되었을 때에 조직사회에서 당하게 되는 폐해와 불이익은 대단히 클 것이라고 생각하고 있다.<sup>14)</sup>

내부고발자를 보호하는 법적 조치가 마련되어도 문화적 거부로 그 실효성이 확보되기가 어려울 터인데, 법적 조치마저 마련되어 있지 않아 내부고발자들의 설 자리는 더욱 좁아지게 된다. 우선 제도적 차원에서라도 내부고발자를 보호하는 법적 조치가 마련되어야 할 것이다. 내부고발제도는 그 실효성이 적을지 몰라도 최소한 조직구성원들로 하여금 내부고발을 의식하여 부패성향을 줄이는 역할을 하게 될 것이다(박재완, 2000:141).

### (3) 시민단체의 고발

시민단체의 고발제도는 건설공사가 펼쳐질 때에 일반 시민의 입장에서 그 공사과정을 감시하고 의혹이 있다고 생각할 때에는 고발하거나 감사를 청구할 수 있는 제도를 말한다. 시민단체의 감시와 고발은 실제 정치분야나 환경분야 같은 데서 상당한 위력과 효과를 거두고 있는 것이 사실이다. 그러나 건설 및 건축분야에서는 간단하지 않다.

삼풍백화점 붕괴사건이후로 시민안전감시단의 조직이 제시된 바 있다(유재현, 1995). 또 공부처가 1995년에 여론조사기관인 월드리서치에 의뢰해서 조사한 결과를 보면 안전사고의 예방을 위해서는 응답자의 73.5%가 시민고발제의 효과성을 들고 있다(박홍식, 1999:271).

그러나 시민단체의 고발은 한계가 있다는 것을 알아야 한다. 이론상으로는 그럴듯해 보이지만 그 실효성을 거두기에는 한계가 있다는 것이다. 우선 시민단체는 부실공사 여부를 체크할 수 있는 전문인력을 확보하지 못하고 있으며 현장에 접근할 수 있는 권한도 없다는 것이다. 여기서 시민단체가 부실공사를 감시하고 고발할 수 있는 능력을 갖추려면 전문인력을 확보하고 건설현장에 접근할 수 있는 권한도 보유해야 한다.

지방자치단체에서 채택하고 있는 주민의 감사청구제도 역시 시민감시 및 고발제도의 일종이라고 할 수 있다. 주민의 감사청구제는 지역 사정을 잘 아는 지역주민이 자치행정기관이 불법 부당한 행위를 하거나 공익에 어긋나는 행위를 한다고 인식할 때에 감사원에 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 자기 지역에서 자치단체장의 소관하에 부실공사가 이루어지고 있다고 생각할 때에 감사원에 감사청구를 할 수 있다는 것이다. 하지만 감사 청구인수를 너무 많이 잡아 놓으면 그만큼 감사청구가 어려워진다는 점도 고려해야 한다.

#### 4. 결 론

어느 분야에서나 부패는 사회의 질서와 기강을 깨트리고 나아가서는 사회존립을 위태롭게 한다. 건설 및 건축분야에서의 부패는 그 위태로움이 더욱 크다. 이 분야에서의 부패는 부실공사를 불러일으킴으로서 생명과 안전을 위협하고 있기 때문이다.

본 논문에서는 부패발생의 원인들을 주로 법규나 제도의 결함에서 찾고 그 처방책을 마련하는 데에도 제도적 접근을 택하였다. 단지 제도적 결함에 문화적 전통이 가미됨으로써 부패가 더욱 구조화되고 확산된다고 여겨질 때 문화적 설명을 곁들였다. 예컨대 행정과 국민 간의 불평등계약이 관존 민비의 권위주의 문화와 결합됨으로써 그 불평

등을 더욱 심화시켜 부패발생을 용이하게 만들고 있기 때문이다.

본 논문에서 추적한 법규나 제도 및 운영상의 결함이란 주로 폐쇄적인 결정방식, 법규의 불분명성, 전문성의 부족, 법과 현실간의 괴리, 서비스의 분산성, 행정과 민간인 간의 불평등한 계약, 그리고 내부고발제나 외부감시제의 미흡 등이다. 쉽게 말해서 민간이 공무원과 자주 접촉하고, 불분명한 법규 속에서 공무원의 자의적이고 재량적 판단이 횡행하며, 서비스 기관이 분산되어 협의과정이 어려울 때, 그리고 법이나 제도가 현실과 동떨어지고, 절차가 너무 복잡하거나, 관과 민이 불평등한 관계에서 계약을 맺을 때에 부패는 일어나게 된다는 것이다.

이러한 요인들 속에서 부패가 어떻게 발생하고 이러한 부패를 방지하기 위해서는 어떠한 변수들을 찾아내야 하는가를 다룬 것이 본 논문의 내용이다. 이러한 의미에서 본 논문은 다분히 시론적 성격을 지니고 있다. 여기서 찾아낸 부패제거의 변수들이란 공개성, 명확성, 전문성, 현실적합성, 통합성, 평등성 및 참여성이다. 다시 말해서 이러한 변수들이 확보되고 보편화될 때에 건설 및 건축분야에서 부패는 감소된다는 것이다. 그러면 이러한 변수들을 확보하고 구축할 수 있는 구체적 제도들이란 무엇인가? 구체적 제도들을 탐색하고 밝혀내는 작업이 본 논문의 근본 취지이다. 여기서 탐색한 제도들은 어디까지나 한정적이고 시론적이라는 것을 밝혀둔다. 또 아무리 제도가 완비되었다 하더라도 그것을 본래의 정신으로 운영하겠다는 의식이나 정신이 뒷받침되어 있지 않으면 제도는 허공에 뜨게 되는 것이다. 여기서 문화적 요소의 중요성은 다시 떠오르게 되는 것이다.

■ 주

- 1) 여기서 처리과정이란 사업건명, 신청일자, 담당부서, 담당공직자, 신청내용, 서류검토결과, 보완 사항, 향후예정사항, 처리가능일자, 결재진행상태, 처리가 지연되는 이유, 관련부서와의 협의진행 등을 이야기한다.
- 2) 입찰에는 세 가지가 있는데 하나는 일반경쟁입찰이고 두 번째는 제한경쟁입찰이고 세 번째는 지명 경쟁입찰이다. 일반적으로 대규모의 관급공사에는 지명경쟁입찰이 주로 이용되고 있다.
- 3) 입찰예정가격의 누출이나 수주업체들의 담합 등은 입찰과정에서 일어나는 대표적인 부패행위이다.
- 4) 담합에는 협상형, 매수형, 위협형, 사술형 등이 있다(김정현, 1995).
- 5) 이 경우로서 여러 가지가 있는데 특정인의 기술용역과 특정한 품질, 성능, 효율이 요구되고, 특정 공법이나 신기술에 의한 공사가 요구되고, 특정인의 조사와 설계가 요구되는 등의 경우이다. (국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령) 26조 1항을 참조할 것.
- 6) 이 경우로서 여러 가지가 있는데 특정인의 기술용역과 특정한 품질, 성능, 효율이 요구되고, 특정 공법이나 신기술에 의한 공사가 요구되고, 특정인의 조사와 설계가 요구되는 등의 경우이다. '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령' 26조 1항을 참조할 것.
- 7) 주택산업연구원에서 공무원 자신들에게 부패의 원인들을 물어 보았을 때에 전체 응답자의 33.6%가 법규의 불분명이라고 답변하고 있다(주택산업연구원, 1999:40).
- 8) 설계변경은 주로 정부측의 요구에 의해서 일어나는 경우가 많은데 전체의 61%를 이루고 있다. 이에 비해서 설계부실에 의한 경우가 31%이고 시공자의 요구에 의해서 일어나는 경우는 6%에 불과하다(이석목, 1998:3).
- 9) 그러나 이러한 하도급제가 원도급자에 의해서 악용되는 경우도 적지 않다. 예컨대 원도급자는 하도급자에게 하도급한 것으로 위장하고 이른바 독립실장(전문건설업자로 등록되지 않은 건설업자)에게 '폼페기'로 떠넘기는 경우가 적지 않다. 이러한 이유로 의무 하도급제는 2001년부터 폐지되기로 하였다.
- 10) 96~98년에 걸쳐 주택분야의 질의성 민원이 연간 약 6300~7800건이고 건축분야는 3700~5300에 이른다(주택산업연구원, 1999:56).
- 11) 실제로 서울시 도봉구와 경기도 평택시의 겨우 단독주택 전수를 허가에서 신고로 바꾸면 전체 건축 허가 건수의 43.2%를 줄일 수 있다(주택산업연구원, 1999:136).
- 12) 실제 광명시의 겨우 인·허가 전담팀을 구성하여 운영한 후 해당 업무의 60~70%가 3일 이내에 처리되고 있는데 이것은 이전보다 처리기간이 2배 이상 단축된 것으로 평가되고 있다.
- 13) 예컨대 안전사고 발생시 공사대금을 일방적으로 유보할 수 있는 조항, 기성금 지급지연시 연체이자를 주지 않는 조항, 부당이득이 발생하였을 때 계약금액을 감액할 수 있는 조항, 선급금 지급에 대한 이익제기 금지조항, 내역서 상에 명시되지 않는 사항이라도 성질상 필요한 부분은 도급자가 부담하여 시공해야 하고, 일부공사가 불가능할 경우 공사를 중단할 수 있으며 이때 공사자는 손해배상을 요구할 수 없다는 조항 등이다.
- 14) 부정방지대책위원회(1998)가 공무원들 상대로 내부고발제에 대해서 설문조사를 한 바 있는데 상관

이나 동료의 비리를 외부에 고발하였을 때에 응답자의 65.3%가 조직 내에서 불이익을 받을 것이라고 답변하고 있고 30%만이 불이익을 당하지 않을 것이라고 응답하고 있다.

## ■ 참고 문헌

- 고려대학교 행정문제 연구소, 1994. 《차세대 민원행정 서비스 혁신방안에 관한 연구》.
- 국토연구원, 1999. 《건설분야 부패방지 대책》.
- 김관보, 2000. “건설하도급 부패방지를 위한 제도정비 및 관리방안.” 《부패방지 대토론회 자료집》. 반부패특별위원회.
- 김해동·윤태범, 1994. 《관료부패와 통제》. 서울: 집문당.
- 김영중, 1992. 《부패학: 원인과 대책》. 서울: 숭실대학교 출판부.
- 박재완, 2001. “반부패의 거시적 전략.” 《한국부패학회보》. 제 5호.
- 박홍식, 1999. 《내부고발의 논리》. 서울: 나남.
- 백완기, 1982. 《한국의 행정문화》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 백완기, 1996. 《한국 행정학의 기본문제들》. 서울: 나남.
- 이석득, 1998. “설계변경제도의 구조적 문제점과 개선방향.” 《건설산업동향》. 제 44호.
- 전수일, 1999. 《관료부패론》. 서울: 선학사.
- 조석준, 1984. 《한국의 행정학》. 서울: 박영사.
- 조은경, 2000. 《소규모 건설부패와 전자입찰》. 서울시립대학교 반부패행정시스템 연구소.
- 주택산업연구원, 1999. 《건축분야 부패방지 대책》.
- 최병신, 1997. 《정부규제론》. 서울: 법문사.
- 한국행정연구원, 1995. 《한국의 부패실태 및 요인분석》.
- 한국행정학회, 1999. 《부패유발 사회문화 환경개선》.
- 황성돈, 1999. “부정부패의 본질과 정책과제.” 《한국행정연구》 제 7권 제 4호. 한국행정연구원.
- 행정쇄신위원회, 1994. 5~1995. 4. 《행정쇄신백서》 제 2집.



## Journal of Governmental Studies

Vol.7, No.1

(June 2001)

### Abstract

#### 1. A Study on Exploring the Causes of Corruption and Its Eliminating Measures in the Fields of Construction and Building

Wan-Ki Paik

This study aims at exploring the factors causing the corruptions and prescribing the measures of eliminating the corruptions in the fields of construction and building. This paper explains that the main sources of corruptions are the closed decision making process, the ambiguities of laws and regulations and administrator's arbitrary interpretation and application of the laws, the discrepancy between the laws and realities, deficiencies of expertness in handling administrative jobs, the scattered location of the administrative agencies in charge of supplying services, inequalities in making contract between government and private business, and the absences of surveillance system. For the elimination of the above-mentioned sources of corruptions, this paper proposes to build up the specific institutional systems which

secure the transparency and openness in decision process, clearance and accuracy in applying law and regulation, congruence between laws and realities, expertness in handling administrative jobs, equal treatment of government and private business in making contract and watch system of civilian organization on construction works.

## **2. The Patterns and Characteristics of Bureaucratic Corruption in the Environmental and Food Hygiene Administration**

Tae-Kwon Ha

This study attempts to analyze patterns and characteristics of bureaucratic corruption in the environmental and food hygiene administration at the local government level. For this purpose, definition and structure and dynamics of bureaucratic corruption at the street-level administration of the local government are discussed, patterns and characteristics of bureaucratic corruption in those fields are derived from an analysis of the corruption cases of those fields in the local governments. In addition, on the basis of the case studies and a wide range of literature review, sociocultural, institutional, control mechanism-related, and human resources management-related factors causing bureaucratic corruption in those fields are discussed, and comprehensive strategies for fighting against them are suggested.