

시정연 2000-R-15

시정 청렴성 측정을 위한 모형개발(Ⅱ)

최병대

시정연 2000-R-15

시정연
2000-R-15

시정청렴성 측정을 위한 모형개발 (II)

Building a Measurement Model of Seoul Anti-Corruption Index (II)

2000

연구진

연구책임 최병대 • 도시경영연구부 선임연구위원
연구원 박순애 • 도시경영연구부 부연구위원
송석휘 • 도시경영연구부 부연구위원
김태한 • 도시경영연구부 위촉연구원
신민철 • 도시경영연구부 연구보조원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

要約 및 政策建議

I. 研究의 概要

1. 연구의 목적

- ▶ 1999년 서울시의 반부패지수 측정을 위한 모형 개발이 시행되어 부패 원인분석과 예방에 중요한 대안을 제시하였음
- ▶ 그러나 측정대상분야가 위생, 세무, 주택·건축, 건설공사 및 소방의 5대 민생취약분야에 한정되어 이들 5개 이외 분야에 대한 청렴성 평가 추가연구의 필요성이 제기됨
- ▶ 이를 위해서 1999년도에 개발된 청렴성 측정 평가모형의 수정, 보완작업을 통해 부패측정모형의 설명력을 증대시키고, 아울러 연구 측정 대상 분야를 추가 확장하여 각 분야별 청렴성을 측정함으로써 서울시정에 대한 시민들의 신뢰도를 회복하고 보다 투명한 시정을 구현하는데 있음

2. 연구의 범위 및 대상분야

- ▶ 연구 범위 : 서울시 본청 및 사업소, 자치구
- ▶ 대상 분야 : 기존 5개분야 포함 추가분야 선정
 - 기존 5개 분야 : 위생, 세무, 주택·건축, 건설공사 및 소방
 - 추가 선정 분야 : 교통운수, 공원녹지분야
 - 본청 집행 사무 : 본청 해당 업무 부서

3. 연구의 기대효과

- ▶ 시정 청렴성 평가를 통해 시정분야별 부패정도 비교 평가를 위한 기본적인 평가틀을 제시, 이를 기관별 및 분야별 부패수준의 평가수단으로 활용 가능
- ▶ 잠재적 부패문제를 사회적으로 이슈화하고 부패의 증거가 없다는 공무원들의 일반적인 인식을 극복함으로써 자체적인 부패개선노력을 유도하고 시정 분야별·기관별 투명도 제고를 촉구할 수 있음

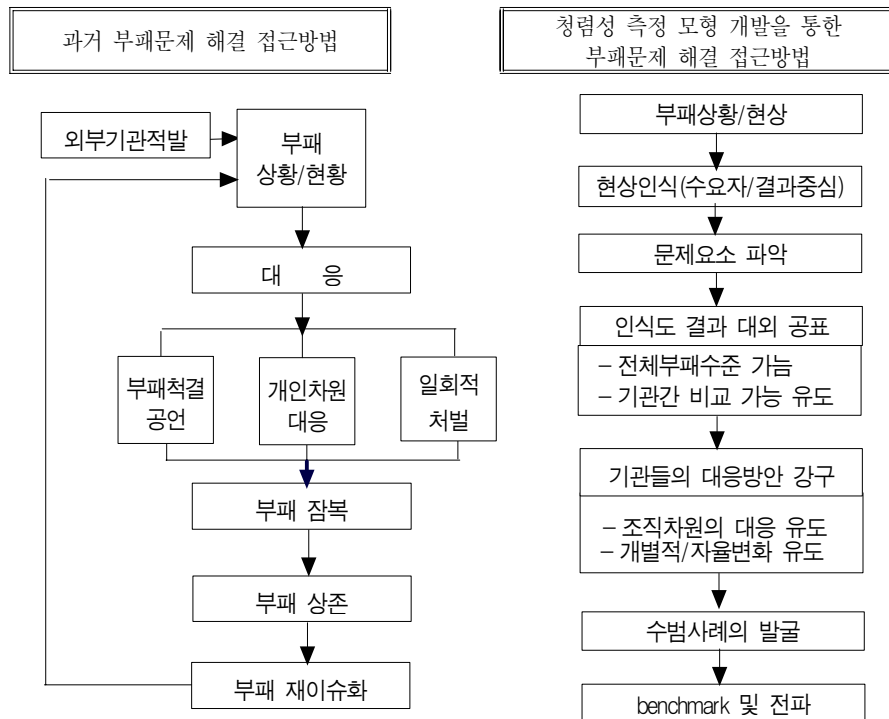
II. 政策建議

1. 부패문제의 정의와 청렴성 측정을 통한 접근방법

○ 부패와 청렴도의 정의

- ▶ ‘부패’를 공직자가 자신의 직무를 수행하는 과정에서 공직이 요구하는 원칙과 규범을 위반하여 사적인 이익을 추구하는 것으로 정의함
- ▶ 청렴도(부패의 대칭적 개념으로 환치됨)는 다음의 두가지 의미를 지님
 - 행정 서비스 수요자(시민)의 입장 : 행정서비스를 필요로 하는 시민이 공무원과 접촉하는 과정에서 일반적·보편적으로 업무처리 규칙과 기준을 준수하고 개별적인 특수한 조건이나 유인의 제공에 따라 업무처리과정이나 결과가 달라지지 않는 행위
 - 행정 서비스 공급자(공무원)의 입장 : 직무수행과 관련하여 모든 수요자(시민)에게 독립된 제3자와 동일하게 업무를 처리해 주는 행위

○ 부패문제 접근에 대한 비교



2. 1999년도 1단계 청렴성 측정 지표 수정/보완 방안

○ 수정/보완의 필요성

- ▶ 평가와 관련하여 제기된 이의제기 사항을 합리적으로 수정, 보완하여 청렴성 모형의 신뢰성과 공정성을 높여 모형의 설명력을 높이는데 중점을 두고자 함
- ▶ 특히 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에서 피평가기관들의 이의제기가 많았던 반부패노력도에 대한 개선의 필요성이 제기

○ 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표체계 수정/보완 방안

	지표구조	내 용	장 점	단 점
1안	반부패체감도 중심	반부패체감도 위주로 지표체계 설정	*시민들이 실제 느끼는 공직부패에 대한 평가용이 *부패지표체계에 대한 논란의 소지가 줄어들 수 있음	*공직사회에서의 자정 노력 반영 미흡
2안	반부패체감도 + 적발양정통계	비교가능한 분야에 대하여 적발양정통계를 포함하여 지표체계 설정	*시민들이 느끼는 주관적 청렴도에 객관적 통계자료로 보완 *부패통계의 체계화에 기여	*부패통계 표준화의 어려움 *감사미비로 적발되지 않은 기관 존재
3안	반부패체감도 + 적발양정통계 + 개선된 반부패노력도	지표체계의 반부패노력도지표중 평가의미가 미약한 부분을 제외하고 보완하여 지표체계 구성	*'99년도 지표체계의 일관성 유지 *공직사회의 지속적 부패방지 전략에 대한 관심 촉구	*개선된 반부패노력도의 측정시 점수가 오히려 낮아질 가능성 내포 *반부패노력도에 대한 논란의 소지를 제공(자치구에서 반발이 있었음)

○ 반부패노력도 지표의 타당성 검토

- ▶ 전문가들의 의견 수렴결과 : 반부패 노력도의 측정과 체감도 측정 결과의 무리한 결합으로 시민의 부패에 대한 인지도의 의미를 상실케 함으로써 이에 대한 보완방안의 필요성이 제기
- ▶ 많은 지표가 만점이나 만점에 근접한 평가를 받고 있어 지표로서 유용성 및 변별력 미흡하고 반부패노력도에 대한 피평가기관들의 이의제기 가능성 상존

소결론 : 반부패노력도는 반부패체감도로 흡수하거나 제외하는 방안이 좋을 것으로 판단됨. 시민들이 바라보는 청렴성을 체감도 위주로 보고 그 결과에 따라 각 기관들이 자극을 받아 반부패노력을 자율적으로 할 수 있도록 유도하는 방안이 본 청렴성 연구의 목적과 일치

- ▶ 반부패노력도 지표체계 제외시 보완방안
 - 「새서울반부패노력상(가칭)」 시상제도 도입
 - 각 기관이 자율적으로 부패예방노력을 기울이도록 지침 마련

○ 부패적발통계 활용방안 검토

- ▶ 부패통계 활용 한계
 - 피평가기관간(25개 자치구 및 본청, 21개소방서) 비교가능성을 위한 부패통계가 충분하지 않고 같은 사례라 하더라도 징계요구 및 징계처분간에 차이가 있음
 - 감사일수, 공무원 수, 민원인 수 등이 편차가 심해 현재 자료로서는 표준화가 불가능함

소결론 : 부패통계의 활용은 현재로써는 불가능하여 평가모형에서는 제외하는 것이 타당하나, 측정에 있어서의 객관성을 높힐 수 있다는 면에서 향후 활용이 되어야 할 것으로 보이며 이는 부패통계 데이터베이스의 구축을 통해 이루어져야 할 것임

3. 1단계 모형 측정방법 수정/보완 방안

○ 지표체계간 가중치 재조정

- ▶ 지표체계가 반부패 체감도 위주로 수정됨으로 인해 지표체계간 가중치를 전반적으로 재조정할 필요성 대두
- ▶ 가중치(weight) 평가대상 집단의 확대

	1999년 가중치 평가단	2000년 가중치 평가단
평가대상 집단	- 국무총리실 반부패특별위원회 부패관련 과제수행자 - 시민평가단 - 부패관련 시민단체 전문가	- 1999년 평가집단 - 각 자치구 감사 담당관

○ 가중치(weight) 평가 설문방식 수정 방안

- ▶ <제1안> 고정점수 할당방법 (Constant Sum Method)
 - 응답자에게 가중치의 합이 100이 되도록 항목별 중요도를 할당하게 하는 방식(1999년도 평가시 사용)
- ▶ <제2안> 계층분석기법 (Analytic Hierarchy Process)
 - 항목들간 비교를 통해 상대적 중요도를 점수화하는 방법

⇒ 추가비용과 기간을 고려 제1안인 고정점수 할당방법을 유지

○ 부패빈도 및 금액 점수산정방법 수정방안

▶ 측정방식 수정의 필요성

- 설문조사를 통해 경험적 부패빈도와 부패금액을 물어봄으로서 무응답, 축소 및 은폐 등 Bias 발생 가능성이 매우 높아질 수 있는 개연성이 있다는 주장이 제기되고 있음
- 부패유발요인보다 실질적인 부패체감지수인 부패빈도 및 금액의 반영이 미진하다는 주장이 제기되었음

▶ 부패빈도/금액지표 척도(scale) 조정

- 부패 빈도지표 조정방안

개선전	0회(제공한적 없음)	1회	2-3회	4-5회	6회 이상
개선후	0회(제공한적 없음)	1-2회	3-4회	5-6회	7회 이상

- 부패 금액지표 조정방안

개선전	4만원 이하	4-9만원	10-50만원	51만원 이상			
개선후 (5점)	0원(제공한적 없음)	5-10만원	11-50만원	51-100만원 100만원이상			
개선후 (7점)	0원(제공한적 없음)	5만원이하	6-10만원	11-30만원	31-50만원	51-100만원	100만원이상

※ 뇌물을 줄 경우 가장 빈번히 사용되는 금액유형

: 3만원, 5만원, 10만원, 20만원, 30만원, 50만원, 100만원 단위

▶ 부패빈도 및 금액지표의 점수산정 방식 수정방안

<제1안> 전년도 방식 유지 (5점척도, 100점 만점)

- 응답결과를 받아들여 비록 부패유발요인항목과 부패수준항목간의 점수 편차가 심하더라도 부패빈도 및 금액지표의 점수를 평균산정에 그대로 반영하여 순위를 매기는 방식

<제2안> 평균하향 조정방안

- 응답결과가 상당부분 부패의 실상을 은폐하고 왜곡한 것으로 보고 부패빈도와 금액지표의 평균을 여타 부패유발요인항목과 비슷한 수준으로 조정하는 방식

① TI지수 기준 가감법

- 부패규모항목에서 청렴도지수가 높게 나타나는 문제점을 보완하기 위해 최근 3년간국제투명성기구(TI)의 부패인지수(CPI) 평균값을 부패 규모의 평균점수로 표준화하여 사용하는 방법

(예) TI지수를 이용한 가감방법 (10점=부패가 가장 적은 국가)

1998년: 4.2, 1999년: 3.8, 2000년: 4.0 → 3년 평균: 4.0

→ 100점 만점환산 → 40 → 환산된 부패점수 = $40 \pm \chi$

② 부패체감도 평균값 기준 차감(差減)법

- 빈도와 규모를 제외한 체감도를 총합하여 나온 평균값을 상한값으로 하여 부패점수를 일정하게 감해 나가는 방식.

<환산된 부패점수> = 빈도와 규모를 제외한 체감도 평균값 - χ

③ 부패체감도 평균값 기준 가감(加減)법

- 빈도와 규모를 제외한 체감도를 총합하여 나온 평균값을 기준값으로 이용하여 부패점수를 가감하는 방식.

<환산된 부패점수> = 빈도와 규모를 제외한 체감도 평균값 $\pm \chi$

<제3안> Z-Score에 의한 표준화방법

- 부패수준과 부패유발요인은 본질적으로 다른 차원의 항목이기 때문에 부패유발요인을 기준으로 Z-score를 이용하여 경험적 부패수준을 표준화하는 방안

⇒ 2000년도 설문조사 분석결과를 토대로 시민평가단의 논의를 거쳐 확정

4. 2000년 청렴성 측정 추가분야 측정모형 구축

○ 청렴성 측정 추가 선정 분야 : 공원녹지, 교통운수 분야

- ▶ 교통분야, 공원녹지분야, 예산회계분야, 도시계획분야, 산업경제분야, 사회복지분야 등이 비교적 측정이 가능한 분야로 판단되었으나
- ▶ 예산 등 현실적 고려와 함께 민원인들을 통한 측정가능성이 높은 분야 및 시급히 부패예방 효과를 볼 수 있는 분야를 고려해 볼 때,

- ▶ 교통운수분야, 공원녹지분야 분야를 추가 분야로 선정
- 교통운수분야
 - ▶ 교통운수분야 부패의 특성
 - 교통운수분야의 공직부패는 자동차 관리법, 도로교통운수사업법 등을 모범으로 여러 부수 법령 및 규정에 의한 운수사업 인·허가, 자동차 관련 등록 변경 및 폐차 관리, 규정 단속 적발시 과태료 부과, 주정차 관리 업무, 교통영향평가 및 교통유발부담금 부과 등과 관련하여 담당공무원과 업자 및 민원인 사이의 부패관계로 나타나고 있음
 - ▶ 측정대상집단
 - 자동차 관리부문: 자동차등록관련 민원인, 정비업자, 폐차업자, 매매업자
 - 도로 교통운수사업 부문: 시내버스, 택시, 마을버스 업자
 - 주차관리부문: 주차관련 과태료 민원인, 공영주차장 위탁관리업체, 견인업자
 - 교통시설 및 교통표식 관리부문 : 시설공사 입찰자
 - 교통영향평가 및 교통유발부담금 민원인
 - ▶ 평가지표체계
 - 민생5대 취약분야 측정모형의 기본틀을 유지함으로써 모형의 지속성, 안정성을 확보하고 다른 분야와 비교가능성 마련
- 공원녹지분야
 - ▶ 공원녹지분야 부패의 특성
 - 공원녹지분야 부패는 크게 공원녹지관리와 관련하여 용도변경 및 토지형질 변경사업과 공원녹지내의 시설물 위탁 관리 및 매점허가, 공원조성 및 유지관리와 관련된 공사 및 시공감리와 관련하여 발생
 - ▶ 측정 대상집단
 - 용도변경 및 토지형질변경 : 민원인, 토지소유자, 설계사무소 등
 - 시설물관리 : 시설물 운영관련 입찰자 및 낙찰자, 민원인 등
 - 공사 및 감리 : 설계사무소, 시공업체, 감리업체 등
 - ▶ 평가지표체계
 - 민생5대 취약분야 측정모형의 기본틀을 유지함으로써 모형의 지속성, 안정성을 확보하고 다른 분야와 비교가능성 마련

○ 본청 / 사업소 분야

▶ 본청 / 사업소 분야 측정의 필요성

- 1999년도 민생취약분야 시정청렴성 평가의 경우 25개 자치구를 중심으로 평가가 실시되어 시 본청의 경우 집행적 사무가 있음에도 불구하고 평가에서 제외되고 있다는 주장이 대두
- 따라서 7개 측정대상분야의 본청 및 사업소에 대한 청렴성 모형의 측정 타당성 검토 및 평가지표체계에 대한 분석 필요

▶ 본청 및 사업소 각 분야별 부패 측정가능성 검토

- 본청 및 사업소 각 분야별로 부패관련적발건수, 비교가능성, 규제/단속 및 대민업무의 비중 등을 종합적으로 검토하여 부패측정 가능성을 검토한 결과 검토결과 주택, 교통운수분야 본청부문 및 공원녹지분야 2개 사업소(공원녹지관리사업소, 서울대공원관리사업소)를 측정대상으로 선정

▶ 개선된 2000년도 청렴성 측정모형

1999년도 1단계 청렴성 측정모형			2000년도 2단계 청렴성 측정모형	
<지표체계>				
반부패 체감도	부패수준	⇒	- 일관성 위해 1999년도 지표체계 유지 - 지표체계간 가중치 재조정 · 가중치 평가집단 확대 · 고정점수할당방법 유지 - 부패규모/빈도 측정방법 수정	
	부패유발요인			
통계로 분 청렴도	반부패노력통계	⇒	- 평가지표체계에서 삭제 · 반부패노력시상제도 도입(대체) - 평가지표체계에서 삭제 · 중기적으로 활용을 위한 부패통계 데이터베이스 구축방안 마련	
	부패적발통계	⇒		
<측정분야>				
민생5대취약분야 (위생, 세무, 주택·건축, 건설, 소방)		⇒	민생5대취약분야 + 교통운수, 공원녹지 분야	
<피평가기관>				
25개 자치구, 사업소, 19개 소방서		⇒	25개 자치구, 사업소, 21개 소방서 + 시 본청(교통운수, 주택 분야)	

5. 향후 청렴성 측정 제고를 위한 과제 및 발전방안

○ 부패통계 데이터베이스(DB) 구축

▶ 필요성

- 청렴도 측정의 객관성을 높이기 위한 수단으로서 현재의 부패관련 통계자료들은 활용하기 어려울 것으로 판단됨
- 중·장기적인 관점에서 부패통계의 효율적인 활용을 위한 부패통계 DB 구축방안이 제시되어야 함

▶ 서울시 부패통계 데이터베이스(DB) 현황과 문제점

- 현재 서울시 감사관실에서 활용하고 있는 적발통계자료의 분류방법은 비위공무원 적출내역 위주로 정리되어 자료분류 곤란
- 전체적인 부패정도를 일목요연하게 파악하기 위해서는 별도의 시간과 노력을 투입해 재분류 작업을 해야 하는 등 DB 관리가 아직 기본적인 수준
- 각 사례별 부패연결고리 및 유형화가 쉽지 않아 빈발하는 부패 유형의 분석, 통제전략 마련에 거의 활용되지 못함

▶ 「부패 및 감사 데이터베이스(DB)」 구축방안

- 주요 키워드로 각 부패사례별, 기관별, 비위유형별, 직급별 등으로 부패사례가 정리될 수 있도록 엔드유저형·관계형 데이터베이스를 구축
- 다원적 협력체제의 구현을 지향하는 우리나라의 부패통제체제의 효율성을 제고하기 위해서는 부정부패 관련사례와 관련자들을 통합 데이터베이스로 구축하는 활용방안 강구

○ 반부패노력도 제고방안

▶ 반부패노력도 시상제도의 도입

- 지난 1년간 피평가기관들의 자체적 제도개선, 정책 및 수범사례에 대해 1개 이상 프로그램을 제출받아 이를 제도개선분야, 정책개발분야, 부패척결 성과분야 등으로 세분화하여 평가
- 심사는 시민단체 및 외부전문가 참여를 통해 객관성이 유지되도록 운영하고 평가결과를 토대로 우수기관 및 직원에 대한 포상을 실시하는 등 적극적인 인센티브 제공방안 마련

- 단기적으로 처벌위주의 부패근절 방안에 대한 사고전환(역발상)을 통해 서울시의 반부패 노력에 대한 대시민 홍보 및 벤치마킹의 기회를 제공하고 장기적으로 피평가기관들의 자율적인 부패예방노력과 지역 실정에 맞는 부패예방노력을 유도

▶ 반부패노력 체크리스트 활용방안

- 부패의 환경에 노출될 수 있는 조직 전 부문에 대한 리스트를 작성하고 부패예방 가이드라인에서 제시된 부패예방활동 및 공직윤리강령 체크리스트를 조직 부문별로 작성하여 이에 대한 진척정도를 자체적으로 평가할 수 있는 방법을 도입

○ 지속적인 청렴성 평가를 위한 과제

▶ 지속적 청렴성 평가의 필요성

- 「민선2기 2년 시정베스트 10 설문조사」에서 보여지듯이 시민들과 전문가들은 결과중심적이고 행정의 공개화 및 투명화를 지향하는 서울시 시정운영의 변화에 대해 긍정적인 평가를 하고 있음
- 따라서 시민들의 공직부패 인식도를 과약함으로써 공무원들로 하여금 부패 위험에 대한 주의를 환기시키고 부패방지 전략을 위한 정보를 제공하기 위하여 청렴성 평가를 지속적으로 실시할 필요성 제기

▶ 지속적 청렴성 평가를 위한 과제

- 피평가기관의 평가와 순응 확보
 - 피평가기관의 자발적 협조를 위한 유인책으로 평가결과에 따른 다양한 인센티브 제공과 평가거부시 불이익을 부여해야 함
 - 행정기관의 부패 측정 및 평가는 순위를 매기기 위한 목적이 아닌 기관간 비교를 통한 자극과 부패방지전략의 적극적 노력을 유도할 수 있는 도구로서 이해하도록 피평가기관의 인식전환 유도
- 평가주관기관의 지속적 관리
 - 지속적이고 객관적인 평가를 위해서는 평가모형을 보완·관리하는 주관기관과 부패관련 전문가 및 대학 연구소, 서울시 및 피평가기관들과의 지속적인 협력체제 구축 필요

목 차

제 I 장 연구의 개요	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구 범위	4
제3절 연구방법 및 주요내용	4
제4절 활용계획 및 기대효과	6
제 II 장 시정청렴성 측정모형 연구의 이슈와 과제	9
제1절 이슈(1) : 공직부패란 무엇이며 어디까지 볼 것인가 ?	9
1. 공직부패의 개념	9
2. 공직부패의 범위	12
3. 부패개념과 청렴도와의 관계	13
제2절 이슈(2) : 공직부패의 특성은 ?	14
1. 공직부패와 규제	14
2. 생계형 비리의 조직적 관성화	15
3. 공직부패의 관계	18
제3절 이슈(3) : 부패측정 모형의 한계는 ?	21
1. 분석단위 선정의 어려움	21
2. 인지조사의 어려움	21
3. 모형의 타당성과 신뢰성 확보	23
제4절 이슈(4) : 부패문제에 어떻게 접근할 것인가 ?	25
1. 부패문제에 대한 접근방법	25
2. 부패문제 접근에 대한 패러다임의 변화	29
3. 부패측정 모형을 위한 과제	31
제 III 장 시정청렴성 측정모형(1999년) 수정 및 보완방안	33
제1절 1999년도 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 검토	33
1. 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 구조분석	33
2. 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에 대한 관련기관들의 의견	36
3. 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 수정 및 보완의 기본방향	38

제2절 1단계 모형(1999년) 지표체계 수정 및 보완방안	39
1. 평가모형 지표체계 조정방안	39
2. 「반부패노력도」 지표 타당성 검토	42
3. 부패적발 통계 활용 검토	50
제3절 1단계 모형 가중치 및 점수산정방법 수정 및 보완방안	55
1. 지표체계간 가중치 재조정방안	55
2. 부패빈도 및 금액 점수산정방법 수정방안	56
제IV장 2000년 청렴성 측정 추가분야에 대한 논의	67
제1절 청렴도 측정 대상분야 선정방안	67
1. 추가 측정분야 선정방안	67
2. 추가분야 선정 우선순위	72
제2절 추가분야에 대한 측정모형 구축	74
1. 교통운수 분야	74
2. 공원녹지 분야	81
3. 본청 / 사업소 분야	85
제V장 향후 청렴성 측정제고를 위한 과제 및 발전방안	89
제1절 부패적발통계 데이터베이스(DB) 구축방안	89
1. 부패통계 데이터베이스(DB) 구축의 필요성	89
2. 서울시 부패 데이터베이스(DB) 현황과 문제점	90
3. 부패 및 감사 데이터베이스 구축방안	94
4. 부패통계 활용을 위한 고려사항	97
제2절 반부패 노력도 제고방안	99
1. 반부패 노력 시상제도의 도입	99
2. 반부패 노력 체크리스트 활용방안	100
제3절 지속적인 청렴성 평가를 위한 과제	104
1. 지속적 청렴성 평가의 필요성	104
2. 지속적 청렴성 평가를 위한 과제	105
제VI장 결 론	109
참고문헌	113
부 록	119

표 목 차

〈표 2-1〉 부조리를 낳는 규제의 유형	16
〈표 3-1〉 1999년도 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 세부 지표체계	35
〈표 3-2〉 유관기관별 의견수렴 내용	37
〈표 3-3〉 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표체계 설정 방안	40
〈표 3-4〉 반부패노력도 평가지표 검토사항	43
〈표 3-5〉 주택·건축분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항	44
〈표 3-6〉 건설공사분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항	45
〈표 3-7〉 소방분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항	45
〈표 3-8〉 세무분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항	46
〈표 3-9〉 위생분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항	47
〈표 3-10〉 민생 5대 취약분야 청렴성 측정결과와 반부패 노력도와의 관계	48
〈표 3-11〉 최근 3년간 분야별 징계요구양정 통계	52
〈표 3-12〉 가중치 평가 대상집단 비교	55
〈표 3-13〉 부패 빈도지표 조정 방안	58
〈표 3-14〉 부패 금액지표 조정 방안	58
〈표 3-15〉 1999년도 부패빈도 분포표(전체)	62
〈표 3-16〉 평균값 대체 이후의 부패빈도 분포표	64
〈표 4-1〉 유형별 행정규제 수	68
〈표 4-2〉 부문별 행정규제 수	68
〈표 4-3〉 자치구별 행정규제 수	69
〈표 4-4〉 분야별 비위공무원 징계 처분 현황	71
〈표 4-5〉 추가 측정대상 분야 종합	72
〈표 4-6〉 측정모형 개발분야 설정 대안 비교표	72
〈표 4-7〉 측정가능성에 대한 검토	73
〈표 4-8〉 교통운수분야 모집단 특성 비교	80
〈표 4-9〉 공원녹지분야 주요 업무분장 사항	82

<표 4-10> 공원녹지분야 모집단 특성 비교	84
<표 4-11> 본청 및 사업소 분야 추가 측정 연구대상 범위	86
<표 4-12> 본청 및 사업소 분야별 부패가능성 검토사항	86
<표 4-13> 본청 및 사업소 분야 추가 측정 선정 대상기관	87
<표 4-14> 개선된 2000년도 청렴성 측정 모형	88
<표 5-1> 서울시 비위공무원 적출내역 양식	90
<표 5-2> 징계요구 및 징계처분 통계양식	91
<표 5-3> 제2의 건국 범국민 추진위원회의 부패통계 데이터베이스 카테고리 ...	93
<표 5-4> 민선 2기 2년 서울시정 베스트 10	104

그림 목 차

<그림 1-1> 연구진행 절차도	6
<그림 2-1> 부패의 확장·재생산 과정	17
<그림 2-2> 부패의 빙산모형	26
<그림 2-3> 부패문제 접근방법 비교	28
<그림 2-4> 부패문제 접근 패러다임의 변화	30
<그림 3-1> 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표구조	33
<그림 3-2> 감추어진 부패의 표면화된 정도	51
<그림 3-3> 1999년도 부패빈도 분포도	63
<그림 3-4> 평균값 대체 이후의 부패빈도 분포도	64
<그림 4-1> 자동차관리체계	75

第 I 章 연구의 개요

제 1 절 연구의 배경 및 목적

제 2 절 연구 범위

제 3 절 연구방법 및 주요내용

제 4 절 활용계획 및 기대효과

제 I 장 연구의 개요

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

최근 부패공화국, 사고공화국 등 한국사회의 부정적인 면을 부각시키는 말들이 자주 언론에 등장하여 이들이 국가경쟁력 강화를 위한 문제점으로 지적되고 있다. ‘부패 공화국(republic of corruption)’이란 용어로 대표되는 한국사회에 만연된 부패의 구조적 확산(김왕수, 1998: 3)은 화성 씨랜드 화재사건, 인천호프집 화재사건 등 대형 사고들의 내재적 원인으로 작용했을 뿐만 아니라 국가경쟁력 및 사회 경제적 측면 전반에 있어서 심각한 악영향을 미치고 있다.¹⁾

새로운 정권이 출범할 때마다 각 정권들은 부정부패 척결이라는 구호와 함께 다각적인 부패개선 노력들을 강구해 왔다. 그러나 과거 정권들의 부정부패 척결의 공언은 정권이 가진 내재적·구조적인 한계로 인해 무위로 끝나는 경우가 대부분이었으며, 이로 인한 부패 노력의 후퇴는 곧 새로운 부패의 확산이라는 악순환을 가져오게 되었다. 이로 인해 각종 부패 근절을 위한 여러 개혁적인 시도들에도 불구하고 여전히 대다수 국민들은 우리 사회에 부패가 여전히 상존하고 있다는 인식을 가지고 있으며, 정부를 비롯한 사회전반에 대해 뿌리깊은 불신을 보이고 있다. 이는 최근 국제투명성기구(Transparency International)의 국가부패도 측정조사 결과에서도 알 수 있듯이 국제사회의 기준과 시각에서 바라본 우리나라의 부패실태와 반부패노력도의 수준 역시 여전히 개선의 여지가 많음을 지적하고 있다.²⁾

1) 부패의 폐해가 이처럼 엄청나기에 뇌물죄는 반역죄와 함께 가장 경계해야 할 양대 죄악으로 지칭되는데 반론이 없는 것은 아니지만 1997년 하반기의 외환·금융위기도 우리 모두의 도덕적 위해(moral hazard), 특히 정부를 비롯한 공공부문에 만연한 부패 행태가 누적된 결과라고 보는 시각이 우세하다(박재완, 2000: 1).

2) 2000년 9월 14일 발표된 국제투명성기구(TI)의 부패지수(CPI)의 측정결과 우리나라는 조사대상국 90여개국 중 48위(4.0점)를 차지함으로써 1998년 43위(4.2점), 1999년 50위(3.8점)에 이어 40위권대에 머무르고 있는 실정이다(<http://www.ti.or.kr>). 이는 멕시코(3.3점, 59위)를 제외한 다른 27개 경제협력개발기구(OECD) 회원국들에 비해 뒤처질 뿐 아니라 아시아 국가들 가

이에 따라 부패를 척결하기 위한 여러 노력들이 국민의 정부 출범이후 지속적으로 시도되고 있다. 범 정부차원에서는 9개 민간연구팀의 조사결과를 바탕으로 ‘부패방지 종합대책’을 마련한 것을 비롯, 반부패기본법(안)을 국회에 상정하고 국무총리실 산하에 반부패특별위원회를 상설화하는 등 사회전반에 걸쳐 만연되어 있는 부패를 방지하기 위한 현실적 해결방안을 추진중이며 지방자치단체 및 시민단체 등에서도 반부패활동의 역할을 새롭게 모색해 가고 있다.

서울시의 경우 역시 사회 전반적인 부패근절에 대한 요구에 부응하여 각종 부패근절을 위한 노력을 주도적으로 전개해 가고 있다. 특히 현재 긍정적인 평가를 받으며 시행되고 있는 「민원처리온라인공개제도」(OPEN : On-line Procedures ENhancement for civil applications)³⁾와 2000년도부터 도입·실시되고 있는 「청렴계약제」 등은 바로 민원행정의 투명성을 제고하고, 자치단체의 특성에 부합하는 제도적 부패방지를 위한 서울시의 노력을 잘 보여주고 있다.

이러한 부패근절을 위한 노력의 일환으로 1999년 서울시정개발연구원에서는 「청렴성 측정모형 개발에 관한 연구(I)」를 통해 과거 개념적인 연구에서 한 단계 더 나아가 수요자(민원인)중심의 시정 청렴성 평가 모형을 구축하였다. 즉, 과거 공급자(공무원) 중심의 사고에서 탈피하여 실제 행정서비스 수요자인 시민(민원인)들을 대상으로 민생 5대 비리 취약분야별로 부패 수준을 측정하기 위한 평가 지표를 마련하였다. 그리고 이러한 지표들을 이용하여 25개 자치구들을 대상으로 청렴성 정도를 측정, 발표함으로써 시정 전반에 대한 청렴성 정도를 파악하고 이를 통해 피평가 대상기관들의 자발적인 부패예방노력을 제고시키고자 하였다. 이것은 부패실상에 대한 접근의 어려움과 측정상의 어려움으로 인해 부패연구가 진전을 이루지 못한 상황에서 부패의 원인

운데에서도 크게 뒤지는 결과인데 물론 부패지수(CPI)가 주관적인 인지도를 활용한 여러 설문조사들을 종합한 결과라는 점에서 전체적인 국가의 부패수준을 반영하기에는 한계를 보이고 있다는 것을 감안하더라도 국제사회에서 바라보는 우리나라의 부패수준이 매우 심각하다는 것을 알 수 있다.

3) 「민원처리 온라인 공개시스템」은 1999년 10월 남아프리카공화국 더반에서 개최된 제9회 국제반부패회의 총회에서 우수사례로 발표되어 IMF, World Bank, OECD, Interpol, UNDP 등 국제기구 대표를 포함한 135개국의 대표단으로부터 전폭적인 지지를 얻었을 뿐 아니라 2003년 국제반부패회의 서울유치를 가져오는 계기를 마련함으로써 서울의 부패방지 시책을 세계적으로 홍보하는 성과를 가져오게 되었다.

분석과 더불어 피평가기관들이 스스로 부패예방 노력을 강구하도록 하는데 크게 기여하고 있다.

이러한 청렴성 평가는 부패문제를 이슈화하고 피평가 대상기관들이 반부패 예방을 위해 많은 노력을 기울이도록 하는데 많은 효과를 거둔 것으로 보여지고 있다. 그러나 이러한 평가가 일회성으로 끝나면 다시 부패문제는 수면 밑으로 가라앉아 더욱 더 지능적으로 진행될 위험성이 있기 때문에, 이들 청렴성 평가모형을 보다 발전적으로 보완하여 시정 각 분야에 걸쳐 부패예방 노력을 강화하도록 지속적으로 평가가 이루어질 필요성이 제기되고 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 전년도에 이루어진 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」의 후속연구로 전년도에 민생취약 5개 분야에 한정되었던 연구 분야를 좀 더 확장하고 측정 분야별, 대상별 부패 수준에 대해 지속적인 모니터링을 실시함으로써 보다 깨끗하고 투명한 시정구현과 서울시정에 대한 시민들의 신뢰를 회복하고자 하는 데 그 목적을 두고 있다.

이를 위해서 우선 전년도 평가모형에서 나타난 개선이 필요한 사항들에 대한 수정, 보완작업을 통해 청렴성 측정 모형의 설명력을 증대시킬 수 있는 방안을 모색하였다. 이와 함께 작년도에 측정되었던 5대 민생분야와 더불어 상대적으로 부패 개연성이 큰 분야를 연구분야에 추가하고 이들 분야에 대한 측정모형을 구축함으로써 청렴성 측정모형을 현재의 서울시정의 여건에 보다 부합시키고자 하였다.

이러한 청렴성 모형 개발에 관한 연구를 통해 보다 체계적이고 객관적인 측정 지표를 개발함으로써 서울시정 전반에 대한 시민들의 신뢰를 확보할 수 있을 것이다. 이와 함께 각 자치구별, 기관별, 분야별 부패예방과 부패척결을 위한 경쟁적인 자정노력을 유도하여 서울시 공직사회의 청렴도를 증대시키고 맑고 깨끗한 시정 구축에 기여할 수 있을 것이다. 아울러 시정 청렴성 측정 모형을 통해 각 대상기관별 평가를 지속화함으로써 장기적으로는 시정 전반의 청렴성 수준의 비교·분석이 가능하도록 활용될 수 있을 것이다.

제 2 절 연구 범위

전년도에 실시된 1단계 연구의 범위를 추가·확대하였다. 1999년도 연구에서는 대시민 접촉도가 높으면서 민생비리가 빈발해 온 민생취약 5개 분야(위생, 주택·건축, 건설, 세무, 소방 분야)를 중심으로 청렴성 조사 대상분야를 선정하였으나, 본 연구에서는 1단계의 민생취약 5개 분야 이외에 상대적으로 비리사건이 빈발하거나 부패가 발생할 개연성이 높고 부패측정을 통해 부패감소의 효과가 높은 교통·운수분야와 공원녹지분야를 추가분야로 선정함으로써 부패측정분야를 총 7개 분야로 확대하였다.

또한 피평가대상기관도 각 측정분야에 해당되는 25개 자치구뿐만 아니라, 서울시 본청 및 사업소 해당부서까지 포함하여 조사대상기관의 폭을 확대함으로써 서울시의 전반적 부패수준에 대한 함의를 도출할 수 있도록 하였다.

기간적 범위로는 2000년도 하반기 청렴도 평가를 목표로 하고, 기타 분야 및 심층연구가 필요한 분야에 대해서는 중·장기적 차원에서 검토하고자 한다.

제 3 절 연구방법 및 주요 내용

1. 연구방법

본 과제에 대한 연구는 다양한 접근방법으로 진행한다. 우선 부패관련 연구와 관련하여 이루어지고 있는 여러 가지 부패수준의 측정방법들에 대한 문헌조사와 함께, 해당분야에 대한 전문가집단들과의 자문회의 및 브레인스토밍을 통하여 해당분야 관계자 및 전문가집단의 의견을 수렴하여 연구에 반영하였다. 이와 함께, 부패에 관한 국내·외 사례분석을 통하여 본 과제에 대한 적용가능성 검토와 함께 시사점을 도출하고 전·현직공무원들과의 간담회를 통하여 모형구축에 관한 자문과 활용가능성 등을 검토하였다. 또한 시정청렴성 평가모형의 체계 및 내용에 대해서는 피평가기관의 의견을 보다 적극적으로 반영함으로써 연구의 신뢰성과 타당성을 확보하고자 하였다.

2. 연구의 주요내용

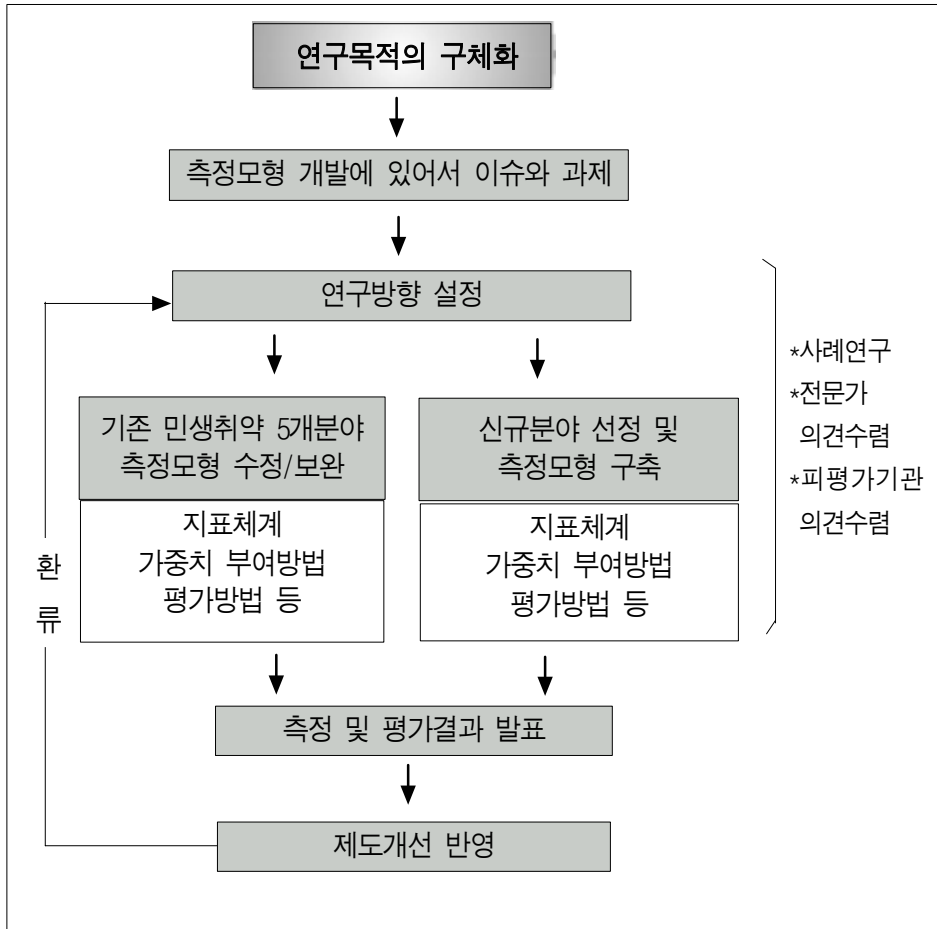
본 연구는 1999년도에 이루어진 민생취약 5개 분야에 대한 청렴성 측정 모형 개발 연구의 후속연구로서 청렴성 측정분야 확대를 통한 서울시정의 투명성 제고를 위해 새롭게 추가되어야 할 신규분야 선정 및 신규분야에 대한 평가체계 설정과 함께 전년도 평가모형에 대한 보완부분으로 대별할 수 있다.

먼저, 청렴도 측정과 관련된 이론설정 및 개념규정 등은 전년도 평가모형에 준해서 살펴보되, 전년도 평가모형에서 다소 취약했던 부분에 대해 수정/보완하는 방식으로 접근을 시도하였다. 이것은 전년도 평가모형의 연장선상에서 평가의 일관성과 비교가능성을 확보하기 위한 것으로 가급적 기존의 이론 및 개념을 유지하였다.

연구방향으로는 기존 청렴성 측정모형의 보완 및 청렴성 측정분야 확대를 위한 신규 측정 대상분야의 선정과 평가모형 구축에 초점을 두었다. 따라서 먼저 민생취약 분야에 대한 기존의 평가모형이 가지고 있는 문제점을 중심으로 지표체계 및 평가방법, 가중치 부여 등에 대한 대안을 모색하고 평가모형의 설명력과 객관성을 강화하는 방안을 강구한다. 이를 위해서 전년도에 이어 올해에도 적발통계자료의 활용가능성과 한계점을 검토한다.

이와 함께 새롭게 추가되어야 할 신규 측정 대상분야 선정을 위해 우선순위의 기준을 모색하고 금년도 추가 측정분야를 선정하였다. 그리고 신규 측정 분야에 대한 평가모형의 구축은 기존 평가모형을 원용하여 설정하되, 분야별 특성을 가급적 반영하였다.

마지막으로 측정 및 평가결과의 공표방법 및 활용방안 모색과 함께 제도적인 개선 방안을 제시하였다. 이상 본 연구가 진행되는 과정을 요약·정리하면 <그림 1-1>과 같다.



<그림 1-1> 연구진행 절차도

제 4 절 연구의 활용계획 및 기대효과

시정청렴성 측정모형의 개발은 여러 측면에서 활용될 수 있다. 먼저 시정 각 분야별·기관별 부패수준의 비교를 위한 기본적인 평가틀을 제시함으로써 향후 각 기관 및 분야별 부패수준의 평가 및 측정 수단으로 사용될 수 있다. 또한 다른 지방자치단체들이나 기관들의 부패평가 측정모형 구축에 활용될 수 있을 것으로 보인다.

본 연구를 통한 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 청렴성 측정모형을 통하여 지속적으로 부패수준을 측정함으로써 부패문제에 취약한 공공기관과 행정 서비스 각 분야에 대한 우선순위를 정하고 이를 평가하는데 유용한 수단을 제공할 수 있다. 둘째, 부패문제에 대한 사회적 이슈화를 통해 대중적 관심을 환기시키고 시민들의 적극적인 참여를 유도함으로써 시정전반에 대한 투명성을 제고하고 시민들의 신뢰성을 확보할 수 있다. 셋째, 명백한 부패의 증거가 없다는 이유로 반부패 노력에 소극적이었던 행정 관료들의 인식을 부패지수의 제시를 통해 보다 적극적인 자세로 전환시킴으로써 측정 평가대상 기관들로 하여금 자발적인 부패 예방노력을 강구할 수 있는 동기부여가 될 수 있다.

지금까지 연구의 전반적인 개요에 대해 설명하였다. 다음 장에서는 작년도 1단계 연구과정에서 제기되었던 문제점들과 부패측정을 위한 여러 사안들에 대한 이슈들을 정리하고 모형의 구체적인 설명력을 확보하기 위한 이론적 틀의 구축 방안을 중심으로 살펴보고자 한다.

第 II 章 시정청렴성 측정모형 연구의 이슈와 과제

제 1 절 이슈(1) 공직부패란 무엇이며 어디까지 볼 것인가 ?

제 2 절 이슈(2) 공직부패의 특성은 ?

제 3 절 이슈(3) 부패측정모형의 한계는 ?

제 4 절 이슈(4) 부패문제에 어떻게 접근할 것인가 ?

제 II 장 시정청렴성 측정모형 연구의 이슈와 과제

제 1 절 이슈(1) : 공직부패란 무엇이며 어디까지 볼 것인가 ?

1. 공직부패의 개념

사회과학에서 어떤 현상에 대한 개념 규정이 다양하고 모호하듯이 부패(corruption)에 대한 개념규정⁴⁾도 정치학, 행정학, 사회학, 범죄학 등 학문분야에 따라 차이가 있다. 한편 행정학 분야 내에서도 연구목적에 따라 조금씩 다르게 개념규정이 되고 있다. 즉, 기능주의적 시각, 사회문화적 규범의 이탈행위로 보는 시각 등 각 입장마다 부패에 대한 개념이 다양하다. 사실 이러한 이유는 부패현상이 제도나 환경적인 복합적 요인들이 다면적으로 작용하여 발생하는⁵⁾ 주관과 객관의 세계가 혼합된 행정현상이기 때문이다(김영중, 1996: 37).

가장 일반적인 부패에 대한 정의는 세계은행(World Bank)(1997)이 사용하는 것으로 ‘사적(私的) 이익을 위해서 공권력을 남용하는 것(the abuse of public office for private gain)’으로 설명하고 있으며, Shleifer and Vishny(1993)는 ‘사적(私的) 이익을 위해 공권력을 가지고 공적 재산을 팔아먹는 행위’로 규정하고 있다. 한편 Rose-Ackerman(1999)은 부패를 ‘수익이 없거나 없을지도 모르는 편익을 위해 공공기관이 불법적으로 행하는 지출’로 좀 더 광범위한 해석을 하고 있다. 김영중(1996)의 경우에는 관료부패에 관한 몇 가지 대표적인 개념 정립론을 소개하면서 부패를 ‘관료가 국민의 공익추구라는 공직을 망각하고 또한 국민들이 바라는 기대가능성을 저버리고 사회·문화적 규범을 위반하거나 이탈하는 행정현상’이라고 복합적으로 정의하고 있다.

4) 부패(corruption)라는 단어는 ‘함께’(cor)와 ‘파멸하다’(rupt)의 합성어(김혁래·문정인, 1999)로서 라틴어 어원으로는 무엇인가를 위반한다는 의미를 가진 rumpere로부터 왔는데(Tanzi, 1995) 이를 통해 알 수 있듯이 부패라는 개념은 무엇인가를 위반함으로써 전체의 질서를 파괴시키는 행위라고 이해할 수 있다.

5) 이렇듯 부패현상은 기본적으로 특정 국가의 정치제도, 사회문화적 특성 및 국민의 가치관을 반영하는 것이기 때문에 심지어 어떤 사회에서는 부패로 규정되는 것이 다른 사회에서는 그렇지 않은 경우도 있는 등(Scott, 1972: 3) 현실적으로 매우 다양하게 정의되어지고 있다.

이러한 개념 규정은 하이덴하이머의 부패개념의 유형화 속에서 좀 더 설명력을 가질 수 있을 것이다. 하이덴하이머(Heidenheimer)는 부패개념을 세 가지 범주로 유형화하여 설명함으로써 부패개념에 대한 이해의 폭을 넓혔다(전천운, 1993: 12-14).

첫째, 공익 중심의(public interest-centered) 개념규정이다. 이러한 관점은 부패를 공동의 이익보다는 특수 이익을 더 선호함으로써 발생하게 되는 공익의 침해 행위로 규정하고 있다. 부패에 대한 이러한 개념규정은 부패의 결과 즉, 공익의 침해를 너무 쉽게 다루고 있어 부패의 의미가 정밀하지 못한 감이 있다. 왜냐하면 공익의 내용이 너무 모호하고 애매하기 때문에 이에 대한 학설과 의견이 다양할 뿐만 아니라 현실적으로 어떤 것이 공익인가에 대해서는 구체적인 사회적 관계와 그 시대의 가치관 등에 의해서 판단되어야 하기 때문이다. 따라서 공익 중심의 개념규정에서 부패의 의미보다 명확해지기 위해서는 공익이 무엇인가에 대한 명확한 판단이 선행되어야 한다.

둘째, 공직 중심의(public duty-centered) 개념규정이다. 부패에 대한 공직중심의 개념규정에서는 부패란 공직을 이용해서 사적이익(돈, 지위, 영향력)을 추구하는 행위라고 규정한다. 즉, 공직자가 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 이용해서 사익을 추구·확장하는 행위를 부패라고 보는 것이다. 이러한 개념규정에서 부패는 그것이 직무와 관련하여 의식적으로 자신뿐만 아니라 자신과 특별관계에 있는 개인이나 집단의 이익을 위해 공직자로서 마땅히 지켜야 할 법과 규범을 위반했을 때 발생하게 된다. 이 경우에도 공직 의무·규범의 내용에 대한 합의가 없거나, 그 공직에 대한 내용이 상황에 따라 달라지는 상대적인 것으로 되어버리면 부패의 개념에 모호성이 나타나게 된다. 즉, 어떤 행위가 수용 가능한 행위이며 어떤 행위가 부패된 것인가에 대한 판단기준이 되는 공직 규범을 누가 정할 것인가? 무엇이 부적절한 영향력이고 권한의 남용인가? 무엇이 공직 무책임인가? 만약 보편적으로 인정되는 공직 규범이 존재하지 않거나, 존재하더라도 현실과 너무 괴리가 있어 적용될 수 없는 상황이라면 부패는 존재하지 않는 것이 되는가? 이러한 의문들은 가치관 갈등의 문제이기 때문에 쉽게 해결될 수 없으며, 따라서 이러한 경우 부패의 의미는 모호해지게 된다.

셋째, 시장 중심의(economic market-centered) 개념규정이다.⁶⁾ 이것은 부패의 개념 규정을 공직윤리나 공익이외의 차원 즉, 경제적 측면에 초점을 맞추고 부패현상을 교환되지 말아야 할 특수이익(pecuniary gains)을 추구하는 시장교환관계로 보는 입장이다. 이러한 시장중심적 정의는 합법적 시장기구가 고객의 수요에 적절히 대응하지 못함으로써, 부패라는 초합법적 제도가 배분적 의사결정에 참여하게 된다고 보는 입장이다. 따라서 부패의 기준이 매우 상대적일 수 밖에 없다. 그러나 이러한 개념 정의는 왜 부패가 신생국이나 후진국에서 더욱 성행되고 있는가에 대한 설명의 토대를 제공한다. 결국 일반 시민의 정부활동에 대한 기대와 수요는 다양해지고 증가하는 데 비하여 정부의 중앙집권적 배분체계가 그러한 기대와 수요를 제대로 충족시키지 못하기 때문에 부패가 하나의 대체수단으로 작용한다는 논의는 후진국에서의 부패의 고질화 현상을 설명하는데 강점이 있다.

여기에서는 이러한 세 가지 개념을 포괄적으로 설명할 수 있는 개념으로써 1단계 연구의 개념을 지속적으로 유지하고자 한다. 즉 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」(이하 모형연구(I))에서는 부패유형을 최광의(주어진 권한이나 권위를 오용하는 일체의 행위), 광의(공직자에 의해 행해지는 일체의 불법·부당행위), 협의(공직자의 직무의무 위반행위), 최협의(공직자의 직무상의 범죄행위) 4가지로 구분하고 그 중에서 협의의 개념, 즉 “공직자가 자신의 직무를 수행하는 과정에서 공직이 요구하는 원칙과 규범을 위반하여, 시민(민원인)으로부터 사적인 이익을 추구하는 것”을 공직부패로 정의하였다.⁷⁾

6) 시장중심적 부패는 Klaveren(1989)과 Gibbons(1989) 등이 주장하고 있는데 부패한 관료들의 경우 공직을 사적 이익을 극대화시키는 수단으로 간주하게 되며 부패를 통해 벌어들이는 소득의 크기는 시장상황과 수요-공급선 상에서 최대한의 이익을 보장해 주는 지점(point)를 찾아내는 관료들의 능력에 달려있다고 보고 있다(이종원의, 2000에서 재인용).

7) 이러한 부패의 개념정의에 대한 자세한 내용은 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」(1999)를 참조할 것.

2. 공직부패의 범위

공직부패의 범위는 부패의 정의와도 연관되어 있는데 부패의 범위를 어디까지 정할 것인가에 대한 합의과정이 필요하다. 즉, 행정에 있어서의 부패의 의미는 부패행위의 내용에 따라 구체화될 수 있는데, 부패의 범위나 내용 또한 연구목적이나 연구자의 시각에 따라 상이하다.

부패측정에 있어서 그 범위를 어디까지 둘 것인가에 대해 명확한 설정이 필요하다. 이것은 부패적발 통계의 표준화 및 대시민 인식도에 있어 매우 중요하다. 부패의 만연은 사실 분명한 범죄행위임에도 불구하고 소위 떡값이라든가 촌지와 같이 보편적인 관행이 사회적인 묵인으로 이어지는 경우 이를 어떻게 해석할 것인지에 대해 명확한 기준이 이루어지지 않고 있다. 이러한 명백한 수뢰행위 외에도 인간적인 정에 의한 선별적 편의제공이 부패로 규정되는지 등 개별 부패행위에 대한 구체적인 사례발굴과 부패에 속하는 것과 아닌 것과의 명확한 경계를 구분 짓는 것이 매우 중요하다.

일반적으로 공직부패의 의미를 넓게 보는 입장에서는⁸⁾ 공직부패를 국가공무원법에 규정된 공무원의 의무를 일탈한 모든 행위 즉, ① 직무수행에 있어서의 불성실 ② 상관의 업무에 관한 명령에의 불복종 ③ 직장이탈 ④ 불친절, 불공정 ⑤ 기밀누설 ⑥ 청렴의 의무에 위배되는 금품수수 ⑦ 품위손상 ⑧ 영리업무종사와 겸직금지의 위반 등을 포함하는 것으로 규정하고 있다(국가공무원법 제56-66조). 그러나 보다 좁게 보는 입장에서는 공직부패를 공무원이 직무수행 과정에서 특정인에게 특혜를 베푸는 대가로 금품을 수수하는 행위 즉, 청렴의 의무를 위반한 행위로 한정하는데 이러한 협의의 행정부패 또는 공직부패행위는 형법상의 뇌물죄에 해당되는 직무에 관한 불법한 보수 또는 부당한 이익을 취하는 행위로 해석된다.

부패행위의 구체적 내용들이 앞에서 살펴본 광의의 입장과 협의의 입장 어딘가의 스펙트럼상에 존재한다고 보여질 때 부패 내용의 기준을 명확히 정하는 것이 무엇보다 중요하다. 본 연구에서는 공직부패의 범위를 협의의 개념으로 보고자 한다.

8) 그러나 행정부패의 의미를 넓게 해석하다 보면 부패의 본질보다는 행정서비스의 불만족으로 인한 관료들의 불성실 등이 평가를 받을 수 있어 문제해결의 실마리를 파악하지 못하는 경우가 발생할 수 있을 것으로 보인다.

3. 부패개념과 청렴도와의 관계

부패에 대한 주의를 환기시키고 반부패에 대한 각 기관의 부패예방 노력을 이끌어 내고자 하는 본 연구의 목적상 부패개념을 바로 쓰기보다는 반부패(anti-corruption) 개념을 청렴도의 개념으로 환치시켜 사용하였다. 따라서 청렴도(반부패개념의 조작적 정의)는 다음의 두가지 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

- 1) 행정 서비스 수요자(시민)의 입장 : 행정서비스를 필요로 하는 시민이 공무원과 접촉하는 과정에서 일반적·보편적으로 업무처리 규칙과 기준을 준수하고 개별적인 특수한 조건이나 유인의 제공에 따라 업무처리과정이나 결과가 달라지지 않는 행위
- 2) 행정 서비스 공급자(공무원)의 입장 : 직무수행과 관련하여 모든 수요자(시민)에게 독립된 제3자와 동일하게 업무를 처리해 주는 행위

이 때 청렴도와 부패도와의 관계는 대칭적인 개념이라 할 수 있으므로 이러한 관계를 규정하기 위해서는 「바람직한 청렴상태」가 무엇인지에 대한 이해가 필요하다. 이러한 면에서 「바람직한 청렴상태」에 대한 목표를 크게 민원인 측면과 제도적 측면, 그리고 공무원 측면에서 살펴보아야 할 것이다.

먼저 민원인(행정 서비스 수혜자)의 측면에서 볼 때, 바람직한 청렴상태는 “개별적인 특수한 조건이나 유인을 제공하지 않고도 공공 행정업무의 과정이나 결과에 변화가 없는 상태”로, 제도적 측면에서는 “합리적인 규제 및 제도를 통한 공개·공정·공평한 행정 시스템”으로, 그리고 행정 서비스의 제공자인 공무원 측면에서는 “업무처리의 규칙과 기준을 준수하고 누구에게나 공평하게 공공 서비스 업무를 제공하는 상태”라고 할 수 있다.

제 2 절 이슈(2) : 공직부패의 특성은 ?

공직부패의 특성을 이해하기 위해서는 여러 부패유형을 탐색하는 작업이 필요하다. 일반적으로 사건의 조합들을 몇 가지의 범주로 분류하는 이유는 그 사건의 본질적 이해에 도움을 줄 뿐만 아니라 전체를 이루는 부분들의 특성을 알아 각 사안에 맞는 적절한 문제해결의 방안을 도출하기 위해서이다. 부패 문제의 경우에도 예외일 수는 없다. 정치부패, 행정부패, 기업부패와 같이 대상에 따라 부패 유형을 구분할 경우 각 사항들은 분명 차이가 있으며 문제해결도 다른 방향에서 접근해 들어가야 할 필요가 있다.⁹⁾ 그리고 이것은 일선공무원들의 공직수행상에서 나타나고 있는 행정부패(공직부패)의 경우도 마찬가지라고 할 수 있다.

따라서 작년도 서울시 25개 자치구, 5개 분야에 한정되었던 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」을 좀 더 발전시켜 측정대상 분야를 확대하기 위해서는 각 분야에서 이루어지는 부패의 실태 등이 차이가 있는 지를 살펴보고, 있다면 어떻게 차이가 있는지, 동일하게 취급할 수 있는 부분은 어떤 것인지, 이러한 사례들에 대한 유형 연구가 필히 이루어져야 할 것이다.

1. 공직부패와 규제

공직부패에 있어서 가장 큰 토양은 규제에 있음을 알 수 있다. 이것은 여러 문헌에서 부패의 가장 주요한 원인으로 규제를 지적하고 있다는 점만 살펴봐도 잘 알 수 있다. TI 보고서(1999)는 부패에 특별히 취약한 분야가 어디인지를 설명하면서 뇌물 제공의 목적을 다음과 같이 4가지로 유형화하였다(김찬곤역, 1999: 62-69).

9) 특히 민간부문의 부패와 공공부문의 부패간의 핵심적인 차이는 부패가 영향을 주어 보호되는 대상의 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다. 민간부문에서는 부패가 자유경쟁을 위협하지 않는다는 전제하에 일반적으로 회사의 소유자만이 문제가 되지만, 공공부문의 경우에는 물질적인 피해 뿐 아니라 국민대중이 국가의 객관성과 준법에 대해 갖는 확신이 위협에 처하게 된다 (Jrgen Meyer, 2000).

- 유형 1 : 희소한 이권을 얻거나 비용부담을 피하기 위하여 뇌물제공
(인가·허가 등)
- 유형 2 : 희소하지 않으나 공무원의 재량에 의해 행사되는 이권을 얻기 위해 뇌물제공
(세금액수 낮추기, 통관·단속에서 봐주기)
- 유형 3 : 이권보다는 신속한 행정서비스 또는 내부정보를 얻기 위해 뇌물제공(단속정보,
서류제출 편의)
- 유형 4 : 다른 사람이 이권을 얻지 못하도록 공무원에게 뇌물제공(경쟁관계에 있는 업자
에게 과잉단속 유도, 신규허가 차단)

이렇듯 뇌물 제공의 근본적인 원인은 대부분 규제와 연관되어 있음을 알 수 있는데 규제의 유형에 따라서 부패의 형태도 달라지게 된다. 김도훈(1996)은 부패를 낳은 규제들을 유형화하고 있는데¹⁰⁾ 먼저 규제를 크게 이익유발형 규제와 비용발생형 규제로 구분하였다. 먼저 이익유발형 규제들의 경우 관문형, 지대촉구형, 이익분배형, 권익보호형, 생존권 보장형 규제로 나누고 있다. 이러한 규제를 넘어서면 큰 이익이 보장된다는 측면에서 이를 경제적인 측면의 규제로 보았고 이로 인해 각종 인허가권, 면허권, 대여권 등에 대한 부조리가 발생할 개연성이 높아진다. 한편 비용발생형 규제의 경우 사회적 측면의 규제로서 규제를 지키기 위해 소요되는 막대한 비용의 측면으로 인한 기준, 즉 단속과 관련하여 부조리를 발생시키게 된다.

이러한 유형들을 <표 2-1>과 같이 정리해 볼 수 있다. 결국 관료들 사이에서 부패가 일어나는 가장 큰 원인은 규제와 관련되어 있으며 이를 통하여 업자(민원인)와의 쌍방적 행위가 발생하게 됨을 알 수 있다. 지방자치단체 일선공무원들의 경우에는 특히 행정규제를 매개로 허가, 승인, 인가, 지도, 단속, 기준설정 등의 행정행위를 통하여 민원인과 접촉하고 있으며 이를 부패의 기회로 활용하고 있다. 즉, 1단계 연구의 대상 분야인 주택·건축, 건설, 위생, 소방 분야의 감사사례에서 보여지듯이 행정규제를 통한 행정행위에서 대부분의 비위들이 발생하고 있음을 알 수 있다.

10) 일반적으로 일선 행정기관의 규제 유형은 각 부서별 담당기능에 따라 달라진다는 점에서 규제유형에 따른 부패사례의 분류는 본 연구에서 시사하는 바가 있을 것으로 여겨진다.

〈표 2-1〉 부조리를 낳는 규제의 유형

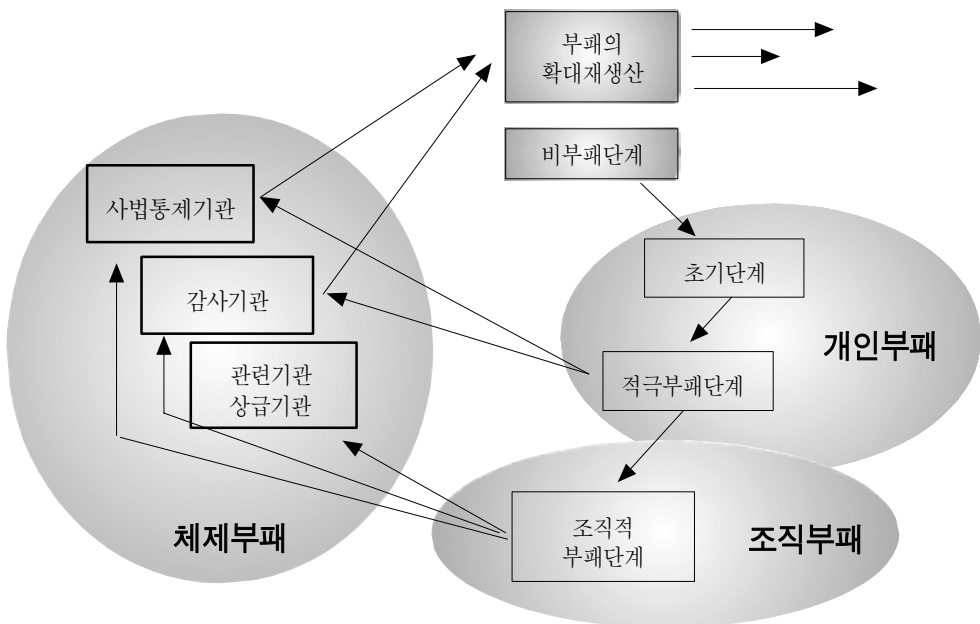
규제 유형	내 용	
이 익 영 향 관 련 유 형	관문형	- 대부분의 인·허가 규제를 비롯하여 이를 완화한 형태인 신고제 등의 진입규제 - 이 규제를 넘어서면 이익이 보장되므로 인·허가권 혹은 신고접수권을 관장한 부처의 공무원과 이 권리를 얻고자 하는 기업(민원인)과의 사이에서 부조리가 발생할 가능성이 매우 커짐
	지대추구형	- 특정한 경제활동을 영위할 자격을 부여하는 면허제도는 넓은 의미로 본 관문형 규제의 역할을 함 - 대부분의 면허는 소수에게 한정된 것이므로 다른 사람에게 불법적(혹은 합법적)으로 대어져 「지대」를 얻고자 하는 부조리 발생의 원인이 되고 있음
	이익배분형	- 정부가 향후 막대한 이익을 보장해 주는 경제활동을 배정할 때 그 배정방법에 따라 부조리가 발생할 소지가 있음 - 이 경우 부조리 발생여지가 가장 적어지는 방법은 공개입찰방식이겠으나 과거 경제력 집중을 우려하여 인위적 배분방식을 채택하여 부조리의 발생 가능성이 많았음
	권익보호형	- 정부부처가 특정 경제활동의 공공성을 중시하여 기존 사업자의 권익을 지나치게 보호하는 과정에서 정부부처와 기존사업자간의 결탁에 의해 부조리가 발생할 가능성이 있음
	생존권 보장형	- 정부가 특정 경제활동에 참여하고 있는 사업자의 퇴출을 막아줌으로써 마지막 순간에는 정부의 지원을 받을 수 있다는 생각에 방만한 경영과 정경유착이 이루어짐
비 용 발 생 형	고비용형	- 많은 환경적·사회적 규제들 중에는 그 강도가 지나치게 강하여 규제를 준수하는데 많은 비용이 드는 규제가 있음 - 이 경우 규제담당 공무원에게 뇌물을 주어 규제를 회피하는 것이 훨씬 경제적일 뿐만 아니라 적발되었을 때의 위험비용까지 감안하더라도 큰 부담이 되지 않는 경우 부조리 발생
	비현실적 기준형	- 현실과는 동떨어지는 기준을 설정하거나 정부 스스로가 검사 감독할 능력이 없음에도 불구하고 잦은 검사 감독을 설정함으로써 감독관청의 재량으로 불법이 묵인되는 경우가 많고 그 묵인의 반대급부로 부조리가 발생하게 됨. - 특히 대형사고가 난 뒤에는 이러한 비현실적 규제가 강화되곤 하는데 이는 규제준수의 가능성을 더욱 희박하게 하는 결과를 초래함 - 예를 들면 단란주점의 경우 비현실적 규제로 인해 불법행위(여성접객부 고용, 실내조명 기준)가 필연적으로 이루어지고 있으나 현실적으로 이를 묵인하는 경우가 많은데 이에 따라 위생과 직원들의 부패 개연성이 높아지고 있음
	불법조장형	- 특정 경제활동에 대한 가격 규제가 지나치게 엄격하거나 현실적으로 정상이윤을 보장해주지 못함으로써 감독이 소홀한 평상시에는 거의 불법적인 영업활동을 하도록 조장하는 결과를 초래하고 있음 - 택시요금 규제가 합승행위를 조장하고 금리규제가 은행의 불법영업을 조장하는 경우 등의 예를 들 수 있음

자료: 김도훈, “부조리낳는 규제의 유형”, 한국경제신문 1996년 7월 1일자. 신해룡(1997), 「예산결산심사」(서울:세명서관), pp.814-815 에서 인용 및 재구성.

2. 생계형 비리의 조직적 관성화

부패의 유형으로 자주 거론되는 것으로 ‘생계형부패’(petty corruption)와 ‘권력형부패’(grand corruption)가 있다(송하율, 1999). 전자는 가족부양 등을 위해 소규모의 경제 지대에 의존하는 유형이며, 후자는 주로 정치인 및 고위공무원에 의해 발생하는 것으로서 대규모 경제지대를 창출하는 정책결정에 의존하는 유형이다. 권력형 부패는 철저히 감시하여야 하나 생계형 비리는 여러 사회적인 측면을 고려하여 어느 정도 묵인하여야 한다는 견해도 있다.

그런데 일선공무원의 공직부패는 개인의 생계형 비리가 조직적 관성화로 이전되는 특성을 보이고 있다(김용세, 1998). 개인 부패가 조직적 부패로 확장 재생산되는 과정을 그림으로 도식화하면 <그림 2-1>과 같다.



자료 : 김용세(1998), “공직부패의 개념, 유형과 구조”, 『형사정책연구』, 제9권 3호.

<그림 2-1> 부패의 확장·재생산 과정

즉, 소규모의 개인적 부패이라 할지라도 그로 인해 실질소득이 증가하기 시작하면 부패관계로부터 스스로 이탈하는 것이 어려워지며 오히려 향상된 생활수준을 계속 유지하기 위하여 부정행위를 반복함으로써 부패의 규모를 확대해 나간다. 가령 일선 공무원이 현장 지도 감독시 3만원, 5만원의 ‘교통비’, ‘명절 떡값’ 등을 자연스럽게 받게 되면서 애초에 공직에 입직했을 때의 사명감은 점차 사라지게 되고 죄의식을 느끼지 못하는 상태가 지속되어 버리는 것이다.

또한 개인 부패는 점점 확대되어 조직부패의 구조적 관행적 특징을 띠게 된다. 조직부패가 개인부패와 다른 점은 이들 부패현상이 공조직의 정상적인 운영체계내에 수행되고 있다는 점인데 이러한 복마전적인 상납고리들은 현실적으로 내부고발을 어렵게 만든다. 또한 조직부패는 그 자체로서 영속성이 있기 때문에 완전히 근절하기가 매우 힘들다. 그 이유는 부패한 조직원의 일부를 제거하더라도 조직의 부패구조는 사라지지 않기 때문이며, 남아있는 이들은 점차 부패한 체제의 기득권층으로 발전하게 된다. 이로 인해 부패한 조직에 소속된 개인은 자동적으로 부패관계에 편입될 수 밖에 없는 특징을 지니게 되는 것이다.

이를 방지할 경우 조직부패는 체제부패로 발전하려는 속성을 가지게 된다. 사실상 조직부패와 체제부패는 구별하기 어려운 경우가 많은데 조직부패가 어느 정도 성숙하면 필연적으로 서로 다른 조직 사이의 연계 또는 협동하는 체제부패로 발전하게 되지만, 감시기관이나 사법기관이 정상적으로 기능하는 사회에서는 조직부패가 체제부패로 이어지기는 어려움이 있다. 때문에 공직부패는 단 한푼도 용납이 허용되지 않는다는 일벌백계주의의 사회적 압력을 가하여 이의 고리를 끊어 나가는 것이 무엇보다 중요하다.

3. 공직부패의 관계

공직부패는 발생원인에 따라 개별적 공직부패와 구조적 공직부패로 구분할 수 있다(전천운,1993: 47-52). 개별적 공직부패란 행정기관에서 발생하는 구체적인 부패행위들이 공무원 개개인의 사리사욕이나 윤리적 결함에 기인하는 경우를 말한다. 구조적

공직부패란 공무원의 부패행위가 행정제도가 그 운영상의 결함 같은 구조적 요인에 의해서 발생하게 되는 상황을 말한다.

그런데 이러한 구조적 공직부패와 개별적 공직부패는 부패유발요인적 측면에서 부패기회와 이익의 크기에 따라 유형화될 수 있다. 즉, 부패행위가 이루어질 수 있는 여건 또는 이루어질 수 있는 가능성과 부패행위 결과를 통해 기대되는 이익이나 효용의 정도에 따라서 부패가 일시적·우발적인지, 구조적인지 구별될 수 있다. 이와 같이 부패는 행정규제와 행정행위의 (자유)재량으로부터 유발된다고 볼 수 있다. 즉 부패는 민원인, 공무원, 행정규제 및 행정행위들간의 관계에서 출발하고 있는데, 이들간의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공직부패는 공무원과 민원인(업자)과의 쌍방적 행위이다. 이것은 공무원의 일방적 행위로는 부패가 일어날 수 있는 경우가 없다는 전제에서 출발하고 있다. 현재 부패통계가 공무원 개인의 지나친 음주로 인한 폭행사고, 가정불화로 인한 가정폭력으로 인한 형사사건들의 경우 공무원복무규정에 따른 품위손상 등의 이유를 들어 부패적 발통계양정에 포함시키고 있는데, 이것은 부패의 틀을 너무 넓게 해석하는 것이라 할 수 있다. 결국 부패(corruption)는 공무원과 민원인간의 쌍방적 행위를 전제로 한 것임을 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 이러한 쌍방적 행위는 행정규제와 행정행위¹¹⁾라는 토양위에서 이루어지고 있다. 여기에는 행정기관 또는 민원인이 인가, 허가, 지도, 단속, 감독 등의 구체적 행정행위가 이루어졌을 때 이를 비정상적으로 해결하려는 방식이 부패로 연결된다고 할 수 있다.

셋째, 이러한 부패는 공직자의 부패동기와 민원인의 사익이 강할 경우 부패의 개연

11) 원래 행정행위라는 용어는 실정법에서 허가·특허·인가·면허·재결 등 여러 가지 용어로 사용되고 있는 다양한 것들을 하나로 묶어서 설명하는 학문상의 용어이다. 보통 행정법에서는 최협의의 개념인 '행정기관이 법 아래서 구체적 사실에 관한 법집행으로서 행하는 권력적 단독행위인 공법행위'를 통설적 견해로 받아들이고 있다. 이러한 행정행위는 ① 행정기관의 행위 ② 구체적 사실을 직접 규율하는 행위(예: 신청인에게 건축허가를 내 주는 행위) ③ 외부에 대하여 직접적인 법적 효과를 발생하는 행위 ④ 권력력 행위를 특징으로 한다.(유상현,1996: 176-180).

성이 더욱 높아질 수 있다. 공직자의 부패동기는 잠재적 부패기회와 잠재적 기대이익으로 나누어 살펴 볼 수 있다. ‘잠재적 부패기회’란 부패행위가 이루어질 수 있는 여건을 말하며 ‘잠재적 기대이익’은 부패행위에 수반되는 반대급부에 대한 기대를 말한다. 즉, 이러한 부패기회와 기대이익이 클수록 부패가 발생할 확률이 높아진다고 할 수 있다.¹²⁾ 때문에 1단계 청렴성 측정모형에서와 같이 부패빈도와 부패규모이외에 행정규제, 행정절차, 정보공개, 이의제기, 외부감사, 수용도, 조직문화, 부패용인도 등 부패가 이루어 질 수 있는 부패유발요인에 대해서도 측정이 이루어질 필요가 있다.

넷째, 이러한 부패구조는 행정규제(행정행위)를 중심으로 공직자와 민원인(청탁자)의 ‘밀월관계’에서 나타나게 된다. 이 중 일부는 고발 및 신고, 범죄수사, 언론취재, 내·외부감사 등을 통하여 표면화된 부패로 드러나게 되지만 많은 경우는 감추어져 있는 것이 대부분이다. 따라서 청렴성 평가를 통하여 이러한 감추어진 부패를 민원인을 대상으로 직접 조사함으로써 감추어진 부패실태를 정확하게 인지할 필요가 있으며, 이를 통하여 부패통제에 대한 전략적 방안을 도출해 내어야 할 것이다.

다섯째, 교통, 위생, 세무, 건축, 건설분야 등 서울시의 각 행정기능들은 각각의 법적 규제와 대민관계에 따라 차이를 보이고 있다. 이러한 제도적 환경의 차이나 대민관계에 있어서의 차이에 따라 부패의 양태도 기능마다 차이를 보이고 있다. 따라서 각 행정기능들의 부패사례에 대한 면밀한 분석과 함께 부패가 이루어지는 환경을 살펴보는 노력이 필요하다.¹³⁾

서울시의 경우, 각 자치구와 본청, 사업소들은 법적 규제와 대민접촉 관계에 있어 차이가 있고 이러한 제도적 환경의 차이나 대민관계의 차이에 따라 부패의 양태도 기능마다 차이를 보이고 있다. 따라서 각 부분별 기능들의 부패사례에 대한 면밀한 분석과 함께 이를 범주화하는 노력도 아울러 강구되어야 한다.

12) 이것이 전년도 1999년 민생5대취약분야 청렴성지수 측정모형에서 부패빈도와 부패규모이외에 행정규제, 행정절차, 정보공개, 이의제기, 외부감사, 수용도, 조직문화, 부패용인도 등 부패유발요인에 대한 측정이 이루어진 근거이다.

13) 청렴성 평가에 있어 모집단 선정은 이러한 부패구조의 틀에 맞추어 각 기능별 업무와 민원인간의 연결고리를 파악하여 각 기능별로 선정될 필요가 있다.

제 3 절 이슈(3) : 부패 측정 모형의 한계는 ?

부패정도를 측정하는데 있어서 보통 두 가지의 한계에 직면한다. 하나는 부패의 실상에 대한 접근에 대한 한계이고, 다른 하나는 측정상의 한계이다. 이는 분석단위 선정의 한계, 인지조사의 한계, 측정의 타당성과 신뢰성 확보상의 한계 등으로 구분해 볼 수 있다.

1. 분석단위 선정의 한계

연구의 분석단위란 연구자가 그 속성 또는 특징에 관한 자료를 수집하고, 기술·설명하고자 하는 사람이나 사물을 말한다(남궁근, 1999: 94-98). 분석단위는 개인, 집단, 프로그램, 조직 또는 제도, 지역사회·지방정부·국가·사회적 생성물 등을 들 수 있다. 부패유형의 분류, 부패의 내용 등과 마찬가지로 분석단위도 부패를 바라보는 접근 방법에 따라 다양하다. 그러나 부패측정 연구에 있어 분석단위를 어떻게 설정하느냐에 따라 부패의 원인과 결과에 대한 인과모형의 설정에 차이가 있을 것이다. 또한 각 측정대상의 평가순위에 대해서도 많은 영향을 끼칠 수 있다.

부패의 원인과 결과에 대한 분석단위의 범주로 크게 3가지 접근방법이 일반적으로 제시되고 있다(김해동·윤택범, 1994). 첫째, 부패의 원인을 '개인적 문제'로 간주하여 분석단위를 부패에 개입된 사람의 특정한 품성, 성격, 그리고 탐욕 등이 부패를 유도한다고 보는 접근방법이다. 다시 말해 부패행위를 일개 개인의 비윤리적이고 일탈적인 행위로 규정하는 것이다. 그런데 이렇게 개인의 행태단위로만 분석을 실시할 경우 부정부패가 특정한 사람에게서만 발생하는 것이 아니라는 점을 설명하지 못한다. 경험적으로 볼 때 부정부패가 만연되어 있는 곳에서는 그렇지 않은 곳보다 일반적으로 많은 사람들이 부패행위에 연루되어 있는데 이들 모두가 성격적으로 문제가 있거나 아니면 비윤리적인 사람이라고 규정하기는 힘들다. 또한 특정한 직위는 개인의 품성에 관계없이 다른 직위보다 부정행위가 많다는 점도 개인적 접근방식으로는 설명할 수 없게 된다. 물론 정직성과 소명의식이야말로 공직자가 갖추어야 할 기본 소양이자 의식이라

할 수 있다. 그러나 부패를 개인적인 문제에 치중하여 접근하는 것은 자칫 보다 근본적인 원인이 될 수 있는 법과 제도, 그리고 환경적 측면을 간과하기 쉽다.

둘째, 부패를 ‘제도와 구조’의 문제로 접근하여 법과 제도의 비합리성과 모순, 그리고 비현실성 등으로 인해 부패현상이 발생한다고 보는 입장이다. 이러한 접근방식은 행정내부의 조직구조나 견제시스템, 공직사회의 조직문화등을 분석단위로 하여 부패의 인과관계를 설명한다. 그러나 이러한 제도적·구조적 접근방법은 그간 수많은 제도 개선이 있었음에도 불구하고 공직자의 부정부패가 왜 더욱 은밀한 형태로 존속하고 있는가를 설명하지 못한다. 이를테면 환경적 요인과 같은 요소들을 간과할 수 있다.

셋째, 부패의 원인을 ‘체제적’ 문제로 접근하는 방식이다. 이러한 접근방식에서는 부패가 개인이나 제도상의 결합에서 비롯되는 것일 뿐만 아니라 뇌물 제공 등으로 문제를 해결하려는 불건전한 시민과 같은 외부 환경적 요인을 분석단위로 보고 있다. 즉, 부패를 법규나 조직문화같은 제도적 측면뿐만 아니라 뇌물이나 부당한 유혹을 통해 문제를 해결하려는 병리적 시민문화, 시민의식 등을 통해 분석을 시도함으로써 인과모형을 만드는 방법이 있다. 그러나 이러한 체제적 접근방식의 경우 부패에 영향을 주는 환경적 변수들이 복잡하게 얽혀 있어 실제 분석에 있어서 어려운 점이 존재한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 분석단위를 어느 것으로 하든지 일차적 목표는 부패의 정도를 측정하는데 있어서 타당성과 측정가능성을 검토하여야 한다. 다만 부패현상은 복합적이고 다면적 현상이므로 포괄적 통합적 접근이 필요하며 개인, 조직, 환경요인에 대한 다면적 분석이 무엇보다 필요하다.

2. 인지조사의 한계

부패행위와 같은 음성적 행위에 대한 설문조사의 경우, 특히 응답자의 솔직한 답변을 기대하기 힘들기 때문에 실질적으로 인지조사에만 의존할 경우 많은 한계점을 노출하고 있다.¹⁴⁾

14) 부패지수의 측정이 주관적 인식에 의존함으로써 여러 문제들이 발생할 수 있지만, 한편으로는 정부의 행정 활동에 대한 민간의 인식 자체가 중요할 뿐 아니라 주관적 인지도가 미래의

우선 설문지를 통하여 부패의 인지도를 조사할 경우 각 개인간의 편차와 집단분위기, 사회문화적 분위기가 갖고 있는 편견이 응답에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 공급자(공무원) 중심으로 인지조사를 할 경우에도 조직의 특성상 동료의 부패행위를 은폐하려는 성향이 강하다. 나아가 외적 상황과 행정조직 내부의 분위기가 응답자에게 조직의 비리를 은폐하도록 심리적 압박을 가하는 상황이므로 선불리 설문지를 통해서 부패의 정도를 분석하는 경우 왜곡된 결과를 얻을 수도 있다. 때문에 실제로 부패의 실상을 정확하게 짚어내기가 어려운 면이 있다.

수요자 중심, 즉 민원인 중심으로 이루어질 경우도 민원인이 설문지의 정확한 내용을 이해시키기가 어려우며, 부패현상을 수요자와 공급자의 상호 이익을 주고받는 공생관계로 이해한다면 수뢰행위에 대하여 솔직한 답변을 하리라고 기대하기 어려운 측면이 있다.

또한 적발된 사례나 징계건수 등 하드데이터도 부패의 은폐적 특성으로 인하여 정확히 분석하기가 어려우며 실제로 하급직의 징계건수만을 양적으로 분석할 경우 정책결정자의 부패 규모와 폐해가 더 큼에도 불구하고 하급직의 부패가 심한 것으로 일종의 '희생양'을 만들 수도 있다고 보여진다. 또한 연구모형(I)에서도 제기되었듯이 각 자치구나 사업소의 부패 순위를 결정하기에는 사례수가 부족하다는 것도 연구의 한계로 작용하고 있다.

이러한 상황에서 실제 부패 정도를 측정 가능하게 하는 전제들이 무엇인지를 살펴보는 것이 무척 중요하다. 또한 부패 정도를 가능케 하는 유발요인과 실제로 그러한 유발요인이 존재하는 곳에서 부패발생이 더 많다는 것을 입증할 수 있는 인과관계에 대한 검증이 이루어져야 할 것이다.

3. 모형의 타당성과 신뢰성 확보

부패는 그 특성상 은폐성과 모호성이 존재하기 때문에 측정에 어려움이 있다는 것

경제적 성과에 대해 일정한 설명력을 가지고 있다는 점에서 인지조사의 타당성을 주장하는 견해(Kaufmann, 1999)도 있다.

을 앞에서 언급한 바 있다. 따라서 부패현상을 설명하고 예측하는 데 사용할 수 있는 이론을 형성하고, 이러한 이론을 각 대상기관(자치구나 사업소)에 적용하여 검증하기 위하여 주로 부패유발요인에 관한 모형을 이용한다.

「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」에서는 청렴성을 측정하기 위하여 먼저 반부패체감도와 반부패노력도로 구분하였다. ‘반부패체감도’ 수준의 측정을 위해서 실제로 시민이 느끼는 부패수준 정도와 부패유발요인(행정제도, 통제장치, 조직·문화·환경)으로 나누어 시민의 설문응답을 통해 반부패(청렴성) 정도를 평가하였다. 한편 ‘반부패노력도’는 조직의 부패개선 노력 및 반부패활동사항에 대한 평가를 통해 점수를 계산하였다.

그런데 이러한 측정에 있어서 각 항목과 해당 지표들이 청렴성의 정도에 영향을 주는 지에 대한 논리적·경험적 근거들을 제시하여야 하나 아직까지 이러한 인과관계에 대한 근거가 부족하다고 여겨진다. 예를 들어 반부패노력도 정도를 측정하는데 있어서 정보공개제도에 대한 측정항목으로서 ‘시민들이 열람할 수 있는 좌석설치’ 여부가 실제 반부패노력에 영향을 주어 부패의 정도를 낮게 하는지 측정하기가 현실적으로 어려우며, 이는 결국 정보공개제도가 청렴성에 얼마만한 긍정적 영향을 끼치는지에 대한 논리적 근거로서 타당성이 약하다고 여겨질 수 있다. 또한 부패유발요인의 경우에도 행정제도, 행정통제, 사회조직문화의 유발환경만으로 부패의 정도를 평가하고 있는데 여기에 대한 보다 명확한 근거가 제시될 필요가 있다.¹⁵⁾

그리고 각 항목마다 합리적으로 가중치를 어떻게 둘 것인지에 대한 문제도 신중히 검토되어야 할 사항이다. 이와 더불어 측정대상 즉 부패를 정확하게 인지할 수 있는 틀을 마련하는 방안과 각각의 설문조사 대상자의 개인적 특성, 관계기관 대면시 접했던 경험들에 대한 표준화 작업 등도 고민되어야 할 사항이다.

15) 이러한 어려움은 박중훈(2000)의 연구와 같이 다른 부패관련연구에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉 "당신이 상대한 공직자의 부패수준이 어떻습니까?" 라는 단일항목으로는 부패의 정도를 분석하기가 어려워서 이와 같은 복합적인 평가지표를 사용하게 되는 데서 나오는 문제점일 수 있는 것이다. 때문에 각 변수항목마다 상관관계, 인과관계에 대한 면밀한 검토가 이루어질 필요가 있다.

제 4 절 이슈(4) : 부패문제에 어떻게 접근할 것인가 ?

1. 부패문제에 대한 접근방법

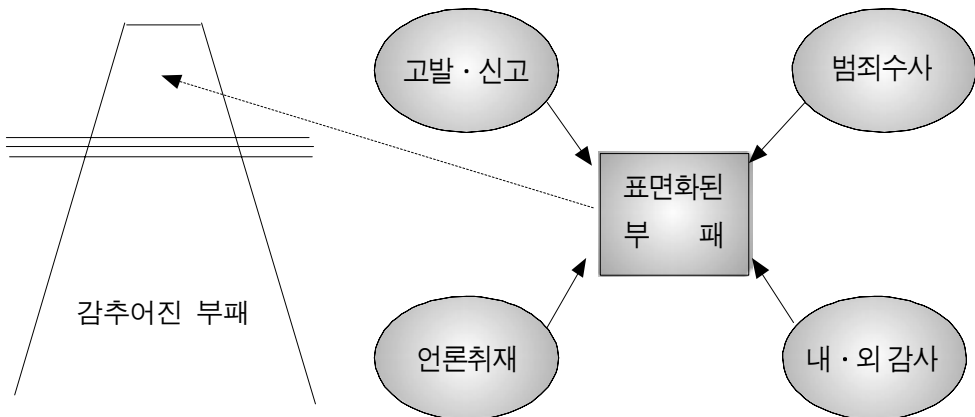
부패문제에 대한 접근방법은 부패의 개념(범위)과 종류, 부패의 정도 및 대상분야 등에 따라 다양하다. 특히, 부패의 정도와 유형이 개별사회의 특성과 부패에 대한 사회적 인식도 등에 따라 상이함을 전제로 할 때, 부패문제에 대한 접근은 사회적 환경에 따라 다양하게 이루어질 수 있다. 이러한 측면에서 부패문제에 대한 접근방법은 광범위하게 접근하는 방법과 특정분야를 중심으로 접근하는 방법, 급진적으로 접근하는 방법과 점진적으로 접근하는 방법으로 구별될 수 있을 것이다.

또한 부패문제 해결을 위한 접근방법은 정치·행정적 통제, 법·규범적 통제, 사회적 통제, 조직관리적 통제, 환경적 통제, 자율적 통제, 종교적 통제 및 통합적 통제 등과 같은 다양한 방법들이 동원될 수 있을 것이다(김영중, 1996: 266-276). 이러한 방법들은 부패의 유형과 부패의 정도에 따라 개별적으로 뿐만 아니라 종합적으로 다양하게 활용될 수 있다.

- 정치행정적 통제 : 정책결정자의 강력한 부패척결의지와 함께 체제 혁신, 움부즈만 제도 도입 등 행정개혁을 지속적으로 추진하는 방안들이 여기에 포함된다.
- 법규범적 통제 : 반부패에 관한 엄격한 법 집행과 여러 법률과 부서에 분산되어져 있는 반부패관련 법규를 통합하여 실행 및 집행의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 통합부패방지법 제정 등이 여기에 해당된다.
- 사회적 통제 : 소속집단의 문화와 생활가치에 적응하게 하는 절차와 과정을 구축하여 사회 및 조직 문화적인 측면에서 접근하는 방법 등이 여기에 해당된다.
- 조직관리적 통제 : 부패의 서식이 가능한 조직문화를 변화시키는 통제전략으로서 청렴도와 행정윤리의식 수준 강화, 철저한 감독, 적절한 청렴도 점검의 정기적 실시 및 비교조직 관리차원에서 부패문제에 접근하는 방법이 여기에 해당된다.
- 환경적 통제 : 건전한 시민문화의 창조 및 확산방법을 통하여 부패문제에 접근하는 방법이라고 할 수 있다.

- 자율적 통제 : 내면적 양심과 도덕적 가치규범에 의한 통제로서 가장 이상적이지만, 가장 어려운 접근방법이라고 할 수 있다.
- 종교적 통제 : 종교가 갖는 사회적 역할과 기능을 통해서 부패문제를 해결해 보자는 접근방법이라고 할 수 있다.
- 통합적 통제 : 입체적/동태적인 통합모형으로 앞에서 열거한 다양한 방법 중 부패유형과 부패정도, 효과 등을 고려한 접근 방법으로 바람직한 형태라고 할 수 있다.

부패현상은 상당히 은밀하게 이루어지는 사회적 행태 중의 한 가지이므로 부패의 심각도에 대한 파악이 어렵고 이로 인해 부패구조와 영향관계를 정확하게 진단·파악 하기가 실질적으로 힘들다.¹⁶⁾ <그림 2-2>에서 볼 수 있듯이 우리가 부패를 인식하게 되는 시점은 고발·신고라든가 범죄수사, 내·외부의 감사, 언론취재 등으로 표면화된 경우이다.



<그림 2-2> 부패의 빙산모형

16) 이러한 부패의 특성 때문에 기존 부패관련 연구에서는 단순히 드러난 부패행위의 건수만을 비교하여 부문별·국가별 부패정도를 상대비교하거나 부패에 사용된 뇌물의 금전적 가치만을 부패의 규모로 측정하는 방법들을 주로 사용하였는데 이러한 방법들은 여러 논리적 오류들을 범하고 있다. 즉 이론적·현실적으로 부패의 정확한 측정은 불가능하다는 것이 공통적인 견해이다(이종원·김영세, 2000: 212).

그러나 우리 주위에서는 ‘윤희유’라든가 ‘기름칠’이라든가 하는 관용어가 있을 정도로 부패가 만연되어 있다고 인식하고 있다. 민선지방자치단체장 출범 이후 일선 행정관료들의 부패가 많이 사라져 가고 있다고 하나 대부분의 시민들은 아직도 상당한 부패가 잔존하고 있다고 여기고 있다. 왜냐하면 부패의 대부분이 감추어진 상태로 수면 밑으로 가라앉아 있다는 점 때문이다.

따라서 잠재되어 있는 부패에 대한 적절한 측정과 평가가 이루어진 후 체계적인 해결 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 부패는 복합적인 성격을 띠고 있기 때문에 다면적·체계적·통합적 부패해결 전략방안의 도출이 필요하다.

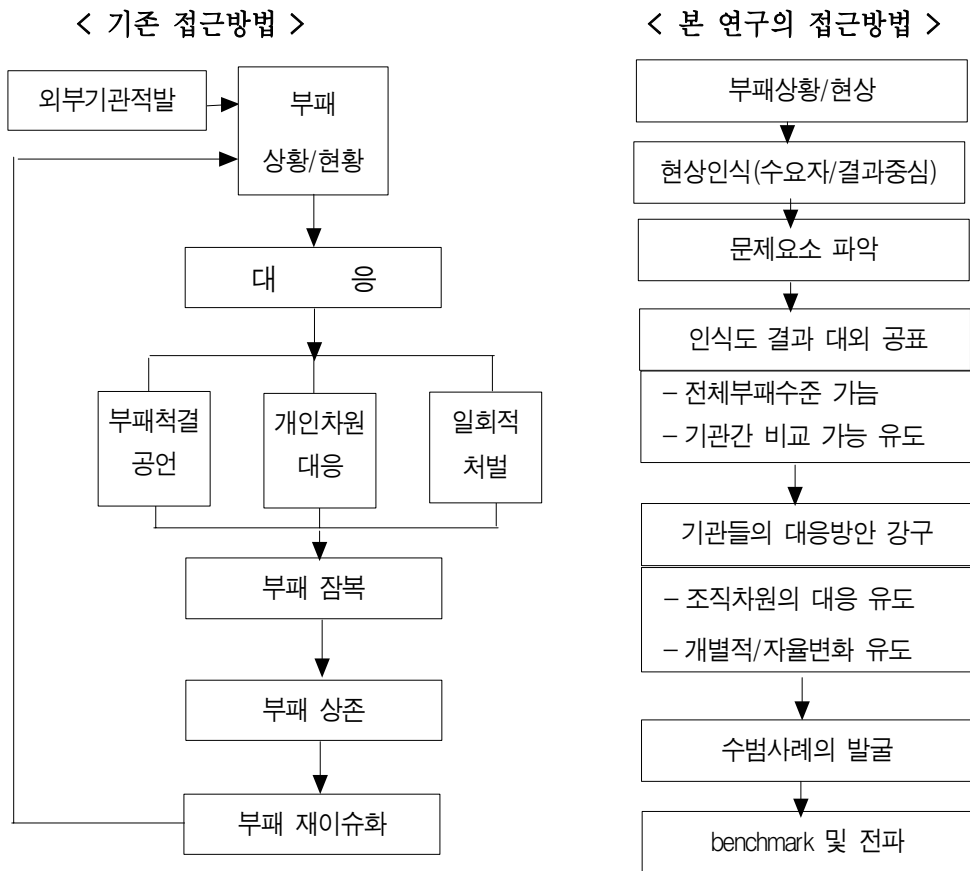
첫째, 감추어진 부패의 실체를 알기 위한 ‘다면적인’ 조사가 이루어져야 한다. ‘표면화된 부패’란 시민들의 고발·신고, 범죄수사, 언론취재, 조직내·외 감사 등으로 인해 대외적으로 노출된 부패현상(김영중, 1997: 7)으로, 이러한 표면화된 부패통계만으로는 부패의 실체 및 부패수준을 평가하고 문제해결을 하는데 한계가 있다. 따라서 감추어진 부패실체에 접근하기 위한 노력을 시도해야 한다. 이는 분야별 행정서비스를 경험한 시민과 유관기관 등을 통한 부패인지도 측정과 해당분야 전·현직 공무원에 대한 인터뷰 조사 등을 통한 질적 조사를 병행하여 어디에 부패위험의 약점이 있으며 그 규모는 어느 정도인지 조사가 이루어져야 할 것이다.

둘째, ‘시스템적’인 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 표면화된 부패나 행정행위에 대한 부패의 측정은 다양하고 복잡한 부패구조에서 단편적인 측면만을 고려하고 있다. 따라서, 부패요인 발생 과정의 파악이 용이하지 않고, 부패고리의 내부화 등 행정내부적인 환경이나 분위기 파악과 구조적 부패고리 및 원인 파악에 한계를 노출하고 있다. 이에 분야별로 부패의 원인, 과정, 결과, 피드백, 환경 측면에서 부패고리를 끊을 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다.

셋째, ‘통합적’인 해결방법이 모색되어야 한다. 부패는 개인, 조직, 사회, 법규범 등 많은 변수들에 영향을 받은 행정현상인 동시에 시민과 공무원, 시민과 시민, 관료와 관료, 혹은 관료조직과 시민집단간의 상호 유기적 관계에서 구조적으로 발생하는 복합적 현상(complex phenomena)이라 할 수 있다(World Bank, 1997: 8). 따라서 위에서 제기한 여러 전략들을 통합하여 부패를 유발하는 개인, 제도, 환경 등에서 부패고리를 끊기

위한 통합적인 해결전략들이 모색되어야 하는 것이다.

위의 문제제기와 이슈 등을 통해서 볼 때, 부패측정 모형의 재설정 및 추가분야에 대한 모형 구축작업은 기존의 접근방법과 달리, 조직적이고 지속적이며 자율적인 자세 변화를 유도하는 토대를 구축한다는 측면에서 접근하고자 한다. 이를 요약하면 <그림 2-3>과 같다.



<그림 2-3> 부패문제 접근방법 비교

2. 부패문제 접근에 대한 패러다임의 변화

과거의 부패문제 접근 방법은 부패의 정도에 대한 체계적인 현황 파악이 미진한 상태에서 정권이 바뀔 때나 사회이슈화가 될 때만 일회적으로 이루어지거나, 개별적으로 개인적 비리에 대한 처벌로 이루어짐으로써 실제로 시스템적 해결을 도외시하였다. 최근에 이르러 부패통제의 전략이 일회적이고 단편적인 전략으로부터 보다 다양하고 포괄적인 전략으로 개선되고 부패통제와 관련된 법과 제도들이 정착되어 가고 있지만 실제 이러한 부패통제전략의 결과는 그다지 효과적이지 못한 실정이다(김병섭, 1999). 이것은 현재의 부패문제 접근방식이 부패통제의 일차적인 대상이 ‘사람’에 두고 비위자들에 대한 개별적 단속과 처벌에 초점을 맞추거나 개혁의 장기적 비전을 결여한 채 단기적이고 대중적인 인기에 영합한 부패통제 전략을 수행한 필연적인 결과라고 할 수 있다. 이로 인해 중앙정부의 부정부패 척결의 선언적인 공언과 후퇴, 지방정부의 비효과적인 정책수단의 동원이나 지속적인 부패예방 노력의 소홀 등으로 오히려 부정부패라는 ‘병원균의 면역력’만 길러주는 결과가 초래되어 ‘부패의 악순환’이 지속되고 있는 실정이다.¹⁷⁾

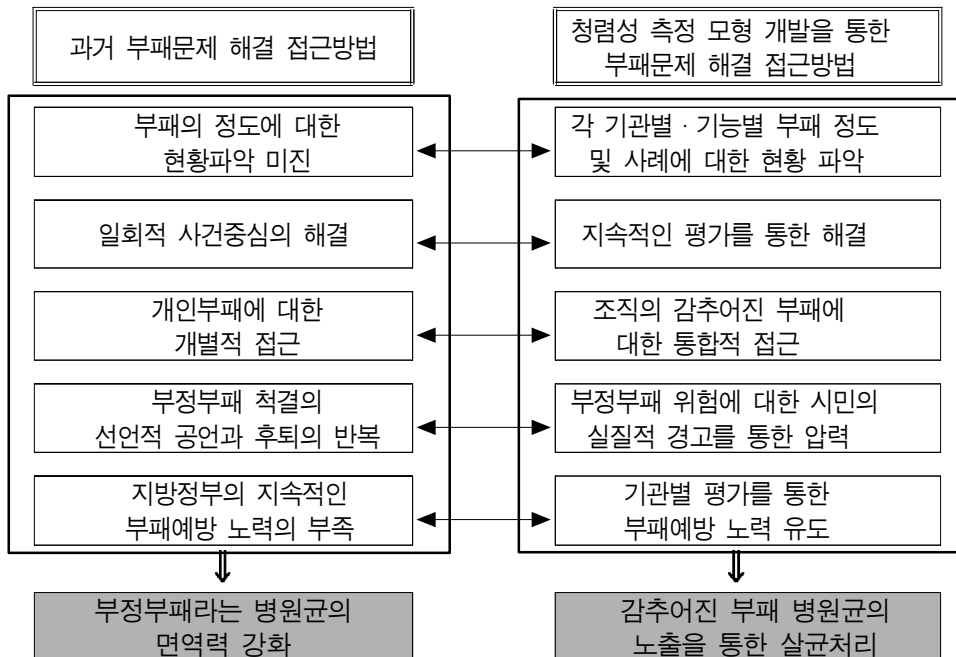
따라서 부패문제의 접근은 지금까지와는 다른 새로운 접근방식을 필요로 한다. 즉 부패문제를 사회적으로 이슈화하고, 이를 통해 개별 기관으로 하여금 자발적인 부패방지노력을 기울이도록 하는 조직관리적 통제방법이 필요하다고 할 수 있다. 조직관리적 통제란 부패의 서식이 가능한 조직문화를 변화시키는 통제전략으로서 청렴도와 행정윤리의식 수준 강화, 철저한 감독, 정기적인 감시 감독 및 비교 조직관리차원에서 부패문제에 접근하는 방법이 여기에 해당된다. 이러한 접근방법은 지금까지 감추어져 왔던 부패문제를 수면위로 부각시켜 공개적으로 치유하는 효과와 함께, 청렴도에 대한 측정 결과를 연도별·기관별로 비교, 발표하여 자발적인 노력을 경주하도록 기회를 제공하는 효과를 기대할 수 있다.

17) 이러한 단기적이고 즉흥적인 부패통제와 사정의 형평성 문제는 부패통제가 정치적 이유에서 비롯된 경우에 많이 나타나는 현상이다(Gillespie & Okruhlik, 1991). 특히 우리나라의 경우 정부의 부패통제는 권력층의 권력독점과 남용을 방지하기 위한 통제수단이라기 보다는 집권세력이 특정한 정치적 목적을 달성하기 위해 관료사회와 시민사회를 통제하는 정치적 수단의 의미를 지니고 있다.

또한, 조직관리적 통제방법의 적극적 활용은 부패문제를 보는 사회적 시각과 문제 인식을 광범위하게 확대시켜 정책결정자의 강력한 의지를 제고시키는 정치행정적 통제, 부패방지법의 제정이나 일원화를 통한 법규범적 통제, 건전한 시민문화의 창조 및 확산 같은 사회·환경적 통제와 함께 양심과 가치규범을 강조하는 자율적 통제 등을 촉진시키는 시발점으로서의 역할과 효과가 기대된다.

이와 같은 접근을 통한 반부패 측정 모형의 개발은 연구과정에서 부패의 사례와 유형들이 도출되고 실제로 시민들이 각 분야별 부패체감도를 평가하여 부패의 정도를 가늠케 할 수 있다. 또한 표면화된 부패와 개인에 대한 처벌중심에서 조직이나 기관의 감추어진 부패를 평가하고자 함으로써 각 기관별 분야별로 부패예방에 대한 노력을 기울이게 하는 효과가 있다. 그리고 일회적이 아닌 지속적인 평가는 감추어진 부패를 수면위로 끌어올리는 효과가 있다. 이와 같이 청렴성 측정 모형 개발은 지방자치단체 차원에서 부정부패라는 병원균을 ‘노출시켜 살균하는’ 기반이 될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 부패문제 해결을 위한 접근 패러다임을 새롭게 변화시킬 필요가 있다. 그 내용을 정리하면 <그림 2-4>와 같다.



<그림 2-4> 부패문제 접근 패러다임의 변화

3. 부패측정 모형을 위한 과제

지금까지 부패측정지표 개발에 있어서의 제기되는 이슈들을 공직부패의 개념, 공직 부패의 특성, 부패문제에 대한 접근방법, 그리고 부패측정모형이 가지고 있는 현실적인 한계점 등으로 나누어 살펴보았다. 위의 이슈들에 대해서 이것이 정답이다라는 안은 나오기 어려울 것이다. 다만 청렴성 측정모형 및 측정지표 개발을 위한 본 연구를 통하여 다음과 같은 과제가 도출될 수 있다.

첫째, 부패를 어떻게 바라볼 것인가에 대한 관점을 정립하여야 한다.

둘째, 부패의 접근방법에 따라 부패의 정의와 측정을 위한 조작적 정의의 합리적 설정이 이루어져야 한다.

셋째, 각 부패 사례별로 특수성 아니면 전체의 보편성을 가정할 것이 아니라 사례 연구를 통해 몇가지의 범주 내지 유형을 분석하여 부패의 원인체계를 규명해야 한다.

넷째, 부패의 은폐성, 모호성으로 인한 인지도 조사의 한계를 어떻게 극복할 것이며 마땅한 통계적 자료들을 어떻게 얻을 것인가에 대한 방안이 모색되어야 한다.

다섯째, 측정지표의 인과관계에 대한 논리적·경험적 근거를 확보하고 청렴성 설문조사에 대한 내·외적타당성과 신뢰성을 확보해야 한다.

여섯째, 부패는 복합적·다면적 현상이기 때문에 이를 분석할 수 있는 통합적·총체적 분석틀 내지 모형을 설정하여야 한다.

지금까지 부패연구가 부진했던 이유 중의 하나가 위의 과제에 대하여 연구자들의 학문적 합의가 이루어지기 어렵기 때문일 것이다. 따라서 이러한 문제인식하에서 다음 장에서는 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」에서 구축되었던 부패 측정 모형의 설명력을 높이기 위하여 측정 모형의 수정/보완 방안들에 대해 논의하고 추가적으로 각 분야별로 전체 지표체계에 맞는 조사 틀을 구축해 보고자 한다.

第Ⅲ章 시정청렴성 측정모형(1999년) 수정 및 보완방안

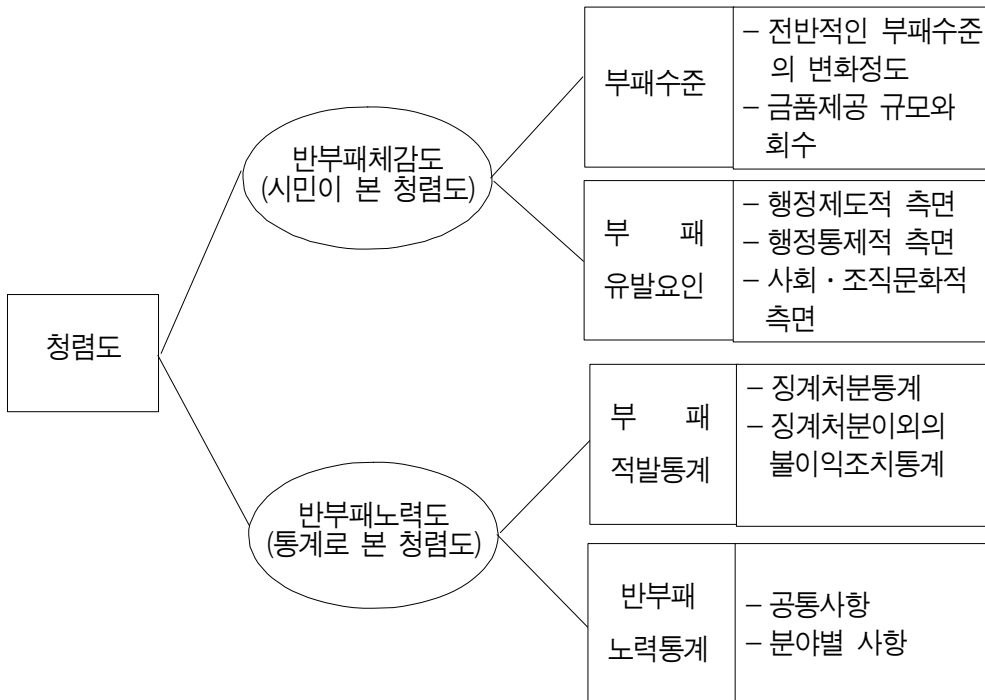
- 제 1 절 1999년도 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 검토
- 제 2 절 1단계 모형(1999년) 지표체계 수정 및 보완방안
- 제 3 절 1단계 모형 가중치 및 점수산정방법 수정 및 보완방안

제 III 장 시정청렴성 측정모형(1999년) 수정/보완 방안

제 1 절 1999년도 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 검토

1. 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 구조 분석

전년도 1단계 청렴도 측정 지표체계에서는 청렴도를 ‘반부패체감도’(시민이 본 청렴도)와 ‘반부패노력도’(통계로 본 청렴도)의 두 차원으로 구분하여 측정하였다. 지표체계 중 반부패체감도 지표체계는 청렴도 설문조사를 통하여 “市공무원이 부패행위를 하지 않은 정도”를 시민의 경험에 근거하여 평가하도록 하고, 반부패노력도 지표체계는市 공무원에 대한 부패적발 통계 및 반부패활동을 위해 노력한 자료(data) 등을 바탕으로 평가하도록 구성되었다(〈그림 3-1〉 참조).



〈그림 3-1〉 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표구조

이러한 지표체계는 청렴도를 두 가지 측면으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 하나는 시민(고객)의 입장에서 행정서비스를 받은 경험을 토대로 해당분야 공직자에 대해 체감하는 시민들의 주관적 청렴도 측정 지표체계이고, 다른 하나는 부패방지를 위해 노력한 관련 자료 및 제도개선 사항 등에 기초하여 산출하는 객관적 청렴도로 구성되어 있다.

설문문항에 대한 가중치는 국무총리실 반부패특별위원회 과제수행자, 시민평가단, 부패관련 시민단체의 전문가들에게 설문조사를 실시하여 구하였다. 다만, 반부패노력도의 민원처리온라인공개제도(OPEN 시스템) 추진사항은 서울시가 1999년 상반기에 최초로 실시한 것으로 정책의 정착을 위하여 의도적으로 20%의 높은 비중을 부여하였다. 이러한 청렴성 평가모형의 세부 지표체계는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 1999년도 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 세부 지표체계

평가영역	평가항목	평가지표		배점		
반부패 체감도 (58.8%)	부패수준 (48.7%)	전반적 부패수준의 변화	1년간 전반적 부패수준의 변화평가	16.6		
		부패발생 빈도	1년간 금품제공 빈도	17.4		
		부패규모	1년간 1회 평균 금품제공액	14.7		
	부패유발요인 (51.3%)	행정제도 (32.9%)	행정규제	미법령 규제 및 지침 개선	5.4	
			행정절차	행정절차의 복잡성	2.9	
				행정정보공개에의 공정성	2.9	
		정보공개	행정정보공개에의 적절성	5.7		
		행정통제 (29.8%)	불복·이의제기	이의제기의 용이성	7.8	
			외부감시	외부 시민 감시의 용이성	7.5	
		사회조직문화 (37.3%)	금품제공 수용도	금품 제공의 효과정도	7.3	
			조직문화	조직적 비리수준의 판단	5.8	
부패용인도	부패에 관한 용인도		6.0			
계				100		
반부패 노력도 (41.2)	반부패 노력	공통사항 (45%)	정보공개사항	독립된 청구설치여부	3	
				정보공개담당 직원 지정여부	4	
				목록제작여부	4	
				청구서식 민원실 비치여부	3	
				정보공개 처리대장 작성비치	3	
				정보공개 요구에 대한 공개비율	6	
				시민들이 열람할 수 있는 좌석설치	2	
		규제정비 사항	규제정비실적	10		
			부조리 척결관련 직원교육 실시	4		
			부조리 척결관련 간부공무원 의지	4		
	분야별 사항 (55%)	(위생분야 경우)	부조리척결 관련 자체 추진사항	5대 취약분야 자체감사 실시후 징계실적	2	
				민원처리 공개업무 처리 추진사항	민원처리 온라인 공개업무처리 정착 자치구 비교평가	20
					제도개선 사항	합동 단속실적
		부조리척결 관련 자체 추진사항	담당구역제 폐지,	2		
			자체적인 제도개선 실적	5		
			부조리척결관련 시민홍보대책	5		
			시민홍보관련 리후렛 등 유인물 제작여부	5		
위생업소 단속실적	15					
계					100	

2. 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에 대한 관련기관들의 의견

「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」의 적용과 결과 활용에 있어 몇 가지의 개선 필요성이 제기되었다. 주로 피평가 대상기관인 자치구 등에서 이러한 이의들이 제기되었는데, 크게 지표체계 및 평가방법에 대한 이의제기 사항과 청렴도 측정결과의 활용 등에 대한 이의제기 사항으로 나누어 볼 수 있다.

1) 지표체계 및 평가방법

지표체계에 대한 이의제기 사항의 주요내용으로는 반부패노력도 부분에 대한 평가 지표상의 문제점, 노력도 부분에 대한 평가시 여건이 상이한 자치구를 동일한 잣대로 평가하려는 방법상의 문제, 피평가기관들에 대해 평가체계를 사전에 예고하는 절차의 간과, 노력도 가중치가 상대적으로 높아 청렴도 측정의 공신력이 저하될 가능성 등이 제기되고 있다.

2) 평가결과 활용

평가결과 활용과 관련하여 제기되고 있는 주요사항으로는 순위발표 방법상의 문제, 체감도와 노력도를 분리하여 평가결과를 발표할 필요성 여부, 우수사례에 대한 인센티브 제공의 필요성 등이 제기되고 있다. 특히, 시와 자치구와의 청렴성 측정시 맺은 사전 약속(상위 기관만 발표하여 인센티브를 부여하고 나머지 기관은 내부자료로만 활용)을 깨고 하위기관도 발표함(20위까지, 최하위 5개는 그룹으로 묶어 발표)에 따라 피평가기관들의 불만이 제기되었으며 향후 자료협조 및 지속적인 평가에 부정적인 태도를 보이고 있다. 이렇듯 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에 관한 유관기관별 의견수렴 내용은 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-2〉 유관기관별 의견수렴 내용

유관기관	의견내용
시 출입기자단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패지수 발표시 하위그룹 순위를 발표하지 않는 것은 반부패지수 개발 목적과 부합되지 않으므로 반드시 공개해야 함 ○ 일부 자치구에서 평가를 거부할 경우 언론측은 동조하지 않을 것임
시민평가단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경험적 부패수준(부패빈도 및 부패금액)의 측정방법에 대한 추가적인 검토 필요 ○ 부패관련 통계치를 활용하여 보다 청렴성 측정의 타당성을 높일 수 있는 방안을 모색해야 함 ○ 체감도의 경우 부패유발요인의 가중치가 51.3%로 부패수준보다 많이 반영되어 부패수준을 측정하다는 원래의 취지와 상충되므로 조정 검토
한국갤럽	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노력도의 가중치가 높아 반부패지수를 높이는 결과가 되었으므로 부패지수 공신력이 떨어짐 ○ 이에 따라 '노력도' 가중치를 조정하거나 발표를 분리하는 방법 또는 측정하지 않는 방법의 검토 필요 ○ 부패지수 점수 산정시 금품수수 금액, 횡수를 좀 더 세분화하여 평가하는 방안 검토
반부패 행정시스템 연구소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지수 조사항목을 보다 좁은 의미의 부패에 국한되도록 보완 필요 ○ 노력을 많이 했다고 부패정도가 덜하다고 볼 수 없으므로 체감도와 노력도를 분리하여 측정, 발표하는 방안 검토 ○ 가중치의 적절성 논란 해소를 위해 사전에 평가항목과 가중치 공개 필요
자치구 (감사담당관)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패지수 조사 결과에 대해 순위를 명시하여 발표하는 것은 정치적인 문제가 야기될 가능성이 있으므로 그룹별로 발표 ○ 반부패노력도를 평가할 필요는 있으나, 서류평가만 할 경우 서류정리에만 몰두하여 평가취지에 어긋날 수 있으므로 평가방법 개선 필요 ○ 자치구 여건이 다른데 동일한 잣대로 평가하는 것은 공정성이 적으며, 노력도 평가를 1~2일간의 평가보다는 시간을 갖고 좀 더 자세한 평가 필요 ○ 우수사례 등에 대해서는 인센티브 제공 필요 ○ 평가전에 평가항목, 방법 등의 사전예고는 물론 평가결과 발표전에 피평가 기관에 대한 의견수렴 절차를 마련할 필요가 있음 ○ 평가결과가 자치구 의원들의 공격 수단이 되고 있으므로 반부패지수 재검토 필요

3. 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 수정 및 보완의 기본방향

1) 필요성

「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에서 피평가기관들의 이의제기가 많았던 반부패노력도에 대한 개선의 필요성이 제기되고 있다. 반부패노력도에 대한 평가는 부패근절을 위한 조직내 운용의 기준들과 제도개선에 대한 평가를 실시함으로써 조직내 반부패분위기의 확산에 기여하고 있다는 긍정적 측면을 가지고 있다. 반면에, 반부패노력도의 경우 서울시 감사관실 직원과 한국갤럽조사원의 체크리스트법 조사로 측정가능한 제도(직원교육 횟수, 정보공개명부 비치여부 등)들에 대한 조사만 이루어져 행정의 투명성을 확보하기 위한 실질적인 제도개선에 대한 조사가 미비하였고, 또한 체감도의 부패요발요인 항목과의 중첩된 부분도 있어 시민들이 느끼는 체감도가 상대적으로 중시되지 못했다는 면이 제기되었다.

따라서 반부패노력도 부분에 대한 검토가 필요하며 이를 위해서는 분야별로 반부패노력도 지표에 대한 유용성과 타당성을 살펴볼 필요가 있다. 또한 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에서 부패적발통계의 경우 평가지표로는 제시되었지만 실제 평가에 있어서는 사례수의 빈곤, 부패의 정의, 표준화의 어려움 등으로 부패적발통계가 활용되지 못하였다. 따라서 부패적발통계의 활용가능성에 대한 신중한 재검토가 필요하다.

2) 「시정 청렴성 평가모형」 수정/보완의 기본방향

이러한 필요성에서 출발한 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에서 지표체계의 수정·보완작업은 청렴도 측정이 지향하는 목표를 달성하기 위한 방향에서 모색되어야 한다. 따라서 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」의 지표체계를 수정/보완하되, 해당분야별·모형별 특성을 감안하여 지표체계 및 가중치를 재설정하고자 한다. 또한 개인·조직·제도·환경간의 청렴성에 대한 바람직한 상태를 기준으로 최대한 청렴성이라는 지표를 객관적으로 설명하여 줄 수 있는 지표체계 및 가중치 부여방안을 모색하고, 수요자 중심의 지표체계의 연구목적에 부합하도록 체감도 위주로 지표체계를 재

설정하되, 부패적발통계 활용가능성 모색을 통하여 지표체계화 여부를 재검토하고자 한다.

또한, 피평가기관이 측정모형에 수궁할 수 있는 평가체계를 마련한다는 측면에서 평가모형의 신뢰성 구축과, 평가결과의 비교 등을 위하여 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」에서 제시된 평가의 기본틀을 가능한 한 유지하면서 모형의 일관성과 지속성 및 설명력을 제고시키는데 중점을 두고자 한다.

제 2 절 1단계 모형 지표체계 수정 및 보완방안

1. 평가모형 지표체계 조정방안

「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표체계의 수정/보완방안은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다(〈표 3-3〉 참조). 먼저, 부패체감도 위주로 설정하는 방안으로 이는 현재의 부패노력도 지표체계가 갖는 문제점과 한계를 극복하고, 부패측정에 있어서 과정이나 형식적인 측면보다는 오히려 결과위주로 볼 수 있다는 특징을 가지고 있다. 반면에 전년도와의 지표체계가 다소 상이한데서 오는 일관성 문제가 제기될 수 있으나 이러한 문제는 평가모형의 활용적인 측면에서 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

두 번째 방안으로는 반부패체감도와 적발양정통계를 지표체계화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 방법은 반부패체감도가 가지는 주관적 평가에 적발통계라는 객관적인 자료를 활용하는 특징을 가지고 있다. 그러나, 이 방법을 활용하기 위해서는 무엇보다도 적발양정통계에 대한 자료구축방안이 우선적으로 고려되어야 하는 데, 이 부분은 뒷 부분에서 상술(詳述)하고자 한다.

세 번째 방안으로는 반부패체감도와 반부패노력도 지표체계를 유지하되, 적발양정통계와 개선된 반부패노력도 지표체계를 설정하는 방안으로 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표체계의 틀을 유지하되 문제가 되고 있는 반부패노력도 지표의 수정과 전년도에 활용되지 않았던 적발양정통계를 활용하는 방안이라고 할 수 있다.

〈표 3-3〉 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」 지표체계 설정방안

	지표구조	내 용	장 점	단 점
1안	반부패체감도 중심	반부패체감도 위주로 지표체계 설정	*시민들이 실제 느끼는 공직부패에 대한 평가용이 *부패지표체계에 대한 논란의 소지가 줄어들 수 있음	*공직사회에서의 자정 노력 반영 미흡
2안	반부패체감도 + 적발양정통계	비교가능한 분야에 대하여 적발양정통계를 포함하여 지표체계 설정	*시민들이 느끼는 주관적 청렴도에 객관적 통계자료로 보완 *부패통계의 체계화에 기여	*부패통계 표준화의 어려움 *감사미비로 적발되지 않은 기관 존재
3안	반부패체감도 + 적발양정통계 + 개선된 반부패노력도	지표체계의 반부패노력도지표중 평가의미가 미약한 부분을 제외하고 보완하여 지표체계 구성	*'99년도 지표체계의 일관성 유지 *공직사회의 지속적 부패방지 전략에 대한 관심 촉구	*개선된 반부패노력도의 측정시 점수가 오히려 낮아질 가능성 내포 *반부패노력도에 대한 논란의 소지를 제공(자치구에서 반발이 있었음)

1) <1안> 반부패체감도 위주로 설정하는 방안

<1안>은 반부패체감도 위주로 지표체계를 재설정하여 시민들이 실제로 체감하는 부패도를 중시하는 방안이라고 할 수 있다. <1안>은 반부패노력도 측정항목 중에서 시민들이 느끼는 체감도로 전환할 수 있는 항목은 반부패체감도로 지표화하여 직접적으로 시민들을 대상으로 측정하되, 부패척결에 꼭 필요한 부분만을 최소한으로 유지하여 부패정도를 측정하는 방안이다.

이 방안의 장점은 지표체계의 단순화와 시민들이 실제로 행정을 바라보는 인식에 중점을 둔다는 점이다. 반부패노력도 항목은 현재 문제가 되고 있는 반부패노력도 지표부분을 반부패체감도로 흡수하는 방안과 뒷부분에서 상술하고 있는 <가칭(假稱) 새서울반부패노력상 제도>를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

2) <2안> 반부패체감도와 부패적발통계 위주의 지표체계 설정방안

<2안>은 반부패체감도와 부패적발통계 위주의 지표체계로 설정하는 방안으로 체감도 조사가 갖는 주관성을 보완하고, 적발된 통계자료중 부패와 연관된 부분을 청렴도 측정에 반영하여 객관성을 높이고자 하는 취지에서 고려해 볼 수 있는 방안이다.

이 방안의 장점으로는 지표체계를 단순화하면서 적발통계자료를 평가지표체계에 반영하여 객관성을 높일 수 있다는 점을 꼽을 수 있다. 다만, 현실적인 문제로 적발통계자료를 활용함에 있어서 적발양정통계가 갖는 근본적인 한계점과 표준화문제 등을 종합적으로 고려할 때, 본 연구에서의 적용여부는 신중하게 검토되어야 할 것으로 판단된다.

3) <3안> 반부패체감도와 반부패노력도 지표를 유지하되, 적발양정통계와 개선된 반부패노력도 지표체계를 설정하는 방안

<3안>은 현재의 지표체계를 그대로 유지하되, 반부패노력도 부분을 대폭 개선하는 방안으로서, 평가의 지속성과 일관성을 유지할 수 있다는 장점을 가지고 있는 반면에 기존체계의 문제점을 개선하는데 한계가 있는 방안이라고 판단된다. 이 안은 개선된 반부패노력도로 인해 전체 청렴성 지수가 작년보다 낮아질 우려가 있어 문제를 더 악화시킬 우려가 있다.

4) 대안 선정 검토 기준

이상으로 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」의 지표체계의 수정/보완 방안을 3가지로 살펴보았다. 결국 이에 대한 선정기준은 현재 문제가 제기되고 있는 반부패노력도를 어떻게 처리할 것인가의 문제와 적발양정통계를 활용할 것인가의 문제라 할 수 있을 것이다. 따라서 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」의 반부패노력도의 타당성 분석과 적발양정통계의 활용방안 검토를 통하여 대안의 선정이 이루어져야 할 것이다.

2. 「반부패노력도」 지표 타당성 검토

1) 각 평가지표의 타당성 검토

먼저 「민생5대 취약분야 청렴성 평가모형」의 반부패노력도 지표에 대한 평가항목 등을 평가결과 검토와 전문가들의 판단을 통해 타당성을 파악할 수 있다. 노력도 평가 항목에 있어 측정시 대부분의 기관이 만점을 취득하거나 동일한 점수를 얻었을 경우 평가지표의 의미는 상실될 것이다. 또한 2-3개 기관을 제외하고 거의 만점을 받은 경우도 평가의 의미가 미약할 것으로 판단된다. 따라서 보다 심층적으로 전문가 및 피평가 기관들의 의견을 수렴하여 노력도 지표의 타당성을 검토해 볼 필요가 있다.

(1) 공통사항

공통사항지표는 분야와 관계없이 모든 분야에 적용되는 평가지표체계로서 주로 공직사회의 부패를 방지하고 투명성과 청렴성을 확보하기 위한 제도적 측면의 노력을 평가하는 지표들로 구성되어 있다. 이러한 평가지표들은 행정서비스의 결과로서 나타나는 체감도와는 달리, 시민들이나 민원인들이 행정서비스를 제공받는 과정에서 부닥칠 수 있는 과정상의 투명도를 제도화하려는 노력을 평가하고자 하는 취지에서 만들어 졌다.

그러나 <표 3-4>에서 알 수 있듯이, 대부분의 지표들이 만점이나 만점에 가까운 점수를 획득하고 있어, 평가지표로서의 변별력이 떨어지고 있으며 행정서비스의 내용이나 결과보다는 제도나 교육훈련 실시여부, 창구설치 등과 같은 형식적인 면들을 주로 평가하고 있으며 체감도 평가지표와 중복되는 지표가 있어 이중평가라는 의의가 제기되고 있다.

〈표 3-4〉 반부패노력도 평가지표 검토사항

구분	주요 항목	평가 지표	배점	'99년도 평가 결과 (전체 29개 기관)
공통 사항	1. 정보공개사항	소 계	25	
		1) 정보공개 접수창고 설치	3	전체기관(29개) 만점
		2) 정보공개 담당직원 지정	4	전체기관(29개) 만점
		3) 정보공개 목록비치	4	전체기관(29개) 만점
		4) 정보공개 청구서식 비치	3	전체기관(29개) 만점
		5) 정보공개처리대장 비치	3	전체기관(29개) 만점
		6) 정보공개청구에 대한 공개비율	6	27개 기관 만점(6점) / 2개 기관 : 5점
	7) 공개정보열람공간의 확보	2	11개 기관 만점(6점) / 11개 기관 : 1점	
	2. 규제정비 관련사항	1) 규제정비실적	10	9개기관 만점(10점) / 20개기관: 5개 기관 각 9점, 8점, 7점, 6점
	3. 부조리척결관련 간부공무원의 의지	소 계	10	
		1) 부조리 척결관련 직원교육실시	4	24개기관 만점(4점) / 2개기관:3점
		2) 부조리 척결관련 지시사항	4	28개기관 만점(4점) / 1개기관:3점
		3) 자체감사후 징계실적	2	5개기관 만점(2점) / 4개기관:1점 / 20개기관:0점

(2) 분야별 사항

분야별 사항은 부패노력도 지표체계에서 공통사항을 제외하고 개별 행정서비스분야별로 특수성을 반영하여 설정된 지표로서, 각 분야별로 업무성격이 상이함을 평가지표에 반영한 결과라고 할 수 있다. 그러나 분야별 지표에 대한 평가결과를 살펴보면, 이들 지표 역시, 대부분이 만점이거나 만점에 가까운 점수를 획득하고 있고, 행정서비스 결과나 내용보다는 행정서비스가 제공되기까지의 과정에 초점을 맞추고 있는 등 평가지표 및 평가결과의 유용성 등에서 개선될 필요가 있음을 알 수 있다. 이를 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

① 주택·건축분야

주택·건축분야에 대한 분야별 지표에 대한 평가결과는 '인허가 설계도서 및 설계변경 도서 비치 및 공개', '합동단속 실적' 등 2개 지표가 만점을 받은 것을 비롯 4개 지

표가 만점이나 만점에 가까운 평가를 받았고, 나머지 지표는 비교대상기관간 다소 차이를 보이고 있다(<표 3-5> 참조). 그러나, 재검토가 필요한 지표중에도 중복평가적인 성격을 띠고 있는 지표들이 있어 이에 대한 수정, 보완이 필요하다.

특히 다른 분야도 마찬가지로이지만 민원처리 온라인 공개제도 추진사항은 제도의 정착을 위한 배려로 가중치를 높게 잡아 평가하였으나 각 자치구마다 추진과정에 별로 차이가 없어 평가의 의미가 미약하다. 따라서 삭제하는 것이 좋을 것이다.

<표 3-5> 주택·건축분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항

구분	주요항목	평가지표	배점	'99년 평가결과 (전체 25개 기관)
분야별 사항	1. 민원처리 공개 업무 추진사항	1) 민원처리 온라인 공개업무 처리	20	점검계획에 의거, 자치구 별 순위반영
		2. 제도개선 관련사항	1) 합동단속 실적	5
	2) 담당구역제 폐지		4	25개기관 만점(4점)
	3) 신고업무 등 처리관련 설계도면 작성, 제공등		1	24개기관 만점(4점) / 1개 : 0점
	4) 위반건축물 표지부착 및 정비통고서 활용		5	25개기관 모두 5점만점 에 4점
	5) 자치구 자체적인 제도개선 실적		10	20개기관 만점(10점) / 2개: 9점 / 3개 : 8점
	3. 부조리척결관련 자체추진사항	1) 인허가 설계도서 및 설계변경 도서 비치 및 공개	5	25개기관 만점(5점)
		2) 홍보유인물 제작 및 홍보	5	22개기관 만점(5점) / 3개 : 4점

② 건설공사분야

건설공사분야 역시 평가결과 '공사현장방문 실명제' 등 5개 지표가 만점이나 만점에 가까운 평가를 받아 평가지표로서의 의미가 다소 퇴색된 것으로 나타나고 있으며, '건설공사관련 제도 개선 실적' 등 나머지 3개 지표들에 대해서도 재검토가 필요한 것으로 판단된다(<표 3-6> 참조).

<표 3-6> 건설공사분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항

구분	주요항목	평가지표	배점	'99년 평가결과 (28개 기관)
분야별 사항	1. 민원처리 공개 업무 추진사항	1) 민원처리 온라인 공개업무 처리	20	점검계획에 의거, 자치구별 순위반영
		2. 제도개선 관련사항	1) 공사현장방문 실명제	5
	2) 감독업무담당관실 폐지		5	28개기관 만점(5점)
	3) 건설공사관련 제도개선		5	16개기관 만점(5점) / 3개: 4점 7개: 3점 / 2개: 2점
	3. 부조리척결관련 자체추진사항	1) 공개입찰계약 실태	6	24개기관 만점(6점) / 3개 : 5점
		2) 설계변경심사위원회 설치, 운영	3	6개기관 만점(3점) / 22개 위원회 없음: 1점
		3) 공사설계도서 비치공개여부	5	28개기관 만점(5점)
		4) 지하매설물공사 실명제실시 여부	6	28개기관 만점(6점)

③ 소방분야

소방분야는 다른 분야와 달리 모든 지표가 만점을 취득하거나 만점에 가까운 평가를 받고 있어 대부분이 평가지표로서의 변별력이 떨어지는 지표들로 구성되어 있음을 알 수 있다(<표 3-7> 참조).

<표 3-7> 소방분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항

구분	주요항목	평가지표	배점	'99년 평가결과 (19개 기관)
분야별 사항	1. 제도개선 관련사항	1) 담당구역제 폐지	10	19개기관 만점(10점)
		2) 합동점검	10	19개기관: 10개기관 만점 / 9개기관 9점
		3) 자체적인 제도개선	20	19개기관: 20점 만점에 전부 19점
	2. 부조리척결관련 자체추진사항	1) 리후렛 등 홍보물 제작, 배포	15	19개기관: 15점 만점에 13점

④ 세무분야

세무분야에 대한 평가지표중 ‘복수실명제’ 등을 포함하여 3개 지표가 만점이나 만점에 가까운 평가를 받고 있어 평가지표로서의 유용가능성이 미약하다고 할 수 있으며, 지역간 차이를 보이고 있는 ‘담당구역제 폐지’ 등 3개 지표에 대해서는 재검토가 요구된다고 할 수 있다(<표 3-8> 참조).

<표 3-8> 세무분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항

구분	주요항목	평가지표	배점	'99년 평가결과(25개 기관)
분야별 사항	1. 제도개선 관련사항	1) 담당구역제 폐지	5	24개기관: 5점 만점에 4점
		2) 복수복명제 실시	10	25개기관 만점(10점)
		3) 자체적인 제도개선	10	21개기관 만점(10점) / 2개: 9점 / 2개: 8점
	2. 부조리척결관련 자체추진사항	1) 리후렛등 홍보실적	10	7개기관:만점 / 2개: 8점 / 11개: 6점 5개: 4점
		2) 민원처리 사무편람 발간, 비치	10	25개기관 만점(10점)
		3) 지방세 관련 이의신청 사항	10	3개기관 만점(10점) / 10개: 9점 6개: 8점 / 5개: 7점/ 1개: 5점

⑤ 위생분야

위생분야에 대한 평가지표중 ‘담당구역제 폐지’ 지표가 25개 자치구 모두가 만점 평가를 받아 평가지표로서 변별력이 상실된 것으로 판단되어 진다(<표 3-9> 참조). 또한 ‘합동단속 실적’, ‘유인물 제작 및 홍보’ 등 2개 지표 역시 만점에 가까운 평가를 받고 있어 평가 가능성이 미약한 것으로 나타나고 있다. 반면 나머지 지표들의 경우 자치구 별로 순위를 매기거나 점수의 변별력이 다소 나타나 여기에 대한 추가적인 검토가 필요한 것으로 보인다.

<표 3-9> 위생분야 반부패 노력도 평가지표 검토사항

구 분	주요항목	평가지표	배점	'99년 평가결과 (25개 기관)
분야별 사항	1. 민원처리 공개 업무 추진사항	1) 민원처리 온라인 공개업무 처리	20	점검계획에 의거, 자치구별 순위반영
		1) 합동단속 실적	3	16개기관 만점(3점) / 5개 : 2점
	2. 제도개선 관련사항	2) 담당구역제 폐지	2	25개기관 만점(2점)
		3) 자치구 자체 제도개선 실적	5	12개기관 만점(5점) / 7개 : 4점, 4개 : 3점 / 2개 : 2점
		4) 시민홍보대책 수립, 시행	5	15개기관 만점(5점) / 5개:4점 / 4개: 3점 / 1개 : 2점
		5) 유인물 제작 홍보 및 배부	5	20개기관 만점(5점) / 4개: 3점
		6) 자치구별 위생업소 단속 실적	15	1위 15점에서 순위에 따라 0.2점씩 감점

2) 반부패노력도 타당성 검토 의견

지금까지 반부패노력도 지표에 대한 검토결과에서 볼 수 있는 것과 마찬가지로, 반부패노력도를 평가하는 지표의 대부분이 만점이나 만점에 근접한 평가를 받고 있어 지표로서의 유용성에 대한 의의가 제기되고 있다. 그 밖에 반부패노력도 지표체계에 대한 이의제기 사항이 많아 무리하게 지표를 적용한다면 부작용도 제기될 수 있으리라 보여진다.

체감도 조사결과 전체점수에서 노력도 부분을 제외시켜 놓고 볼 때, 각 평가기관별로 급격한 순위변화를 보이지는 않았지만 체감도 순위의 2-3위 범위내에서 약간씩 평가순위의 차이가 발생하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 그러나 본 연구가 피평가기관들간의 순

18) 한편 반부패노력도 부분을 제외시키더라도 순위상에 변화가 없는 분야도 나타나고 있는데 건설공사분야에서 지하철건설본부, 건설안전관리본부, 상수도사업본부 등 사업소 분야의 경우 순위변동이 없는 것으로 나타났으며 소방업무 역시 순위변동이 없는 것으로 나타났다. 특히, 소방분야의 경우 평가대상 전기관이 노력도 부분에서 동일한 평가를 받게되어 단순히 전체적인 청렴성 점수만 상승하게 되는 결과를 초래하였다.

위평가를 목적으로 하고 있고 평가에 따른 과급효과가 매우 민감하게 받아들여지고 있기 때문에 변별력이 떨어지거나 평가지표로서 의미를 상실한 지표를 통한 측정은 자칫 평가결과에 대한 불신을 초래하거나 순위가 낮게 나온 평가기관들의 이익제거나 평가 거부등을 합리화시키는 근거로 작용할 수 있는 소지가 있다.¹⁹⁾

또한 행정서비스를 제공받는 시민들이 직접적으로 느끼는 반부패체감도는 64점으로 조사된 반면에, 반부패노력도는 90.2점으로 조사되어 체감도와 노력도간의 괴리가 크며 이는 결국 시민의 반부패체감도에 대한 의미를 미약하게 하는 우려가 있다(<표 3-10> 참조).

<표 3-10> 민생5대 취약분야 청렴성 측정결과와 반부패노력도와와의 관계

구 분	위 생		세 무		주택/건축		건 설		소 방	
	반부패지수 75.7		반부패지수 73.8		반부패지수 72.9		반부패지수 71.4		반부패지수 80.4	
	체 감 도 67.5		체 감 도 63.6		체 감 도 60.8		체 감 도 58.7		체 감 도 69.5	
	노 력 도 87.4		노 력 도 88.3		노 력 도 90.0		노 력 도 89.5		노 력 도 95.8	
	종합	체감도	종합	체감도	종합	체감도	종합	체감도	종합	체감도
1	은평(80.7)	은평(75.2)	동대(82.0)	광진(74.0)	동대(78.1)	동대(68.5)	노원(78.9)	노원(72.0)	강동(83.7)	강동(75.1)
2	성동(79.6)	도봉(74.3)	서대(80.0)	동대(73.6)	성동(76.9)	성동(67.5)	종로(75.5)	중랑(65.3)	서부(83.5)	서부(74.8)
3	관악(79.4)	성동(72.5)	성동(79.0)	서대(73.5)	종로(76.3)	금천(65.6)	관악(75.3)	금천(65.0)	중부(82.5)	중부(73.2)
4	도봉(79.3)	금천(72.3)	동작(78.9)	성동(70.6)	금천(76.0)	도봉(64.4)	동대(75.0)	송파(64.2)	강서(82.5)	강서(73.2)
5	송파(79.1)	송파(71.5)	광진(78.4)	동작(70.1)	동작(75.8)	종로(63.0)	중랑(74.6)	광진(64.1)	성북(82.3)	성북(72.7)
6	종로(78.2)	관악(70.3)	용산(76.3)	도봉(66.5)	관악(75.6)	동작(62.9)	금천(74.3)	동대(63.8)	관악(81.3)	관악(71.1)
7	금천(78.0)	동작(69.8)	중랑(76.2)	용산(66.3)	도봉(74.1)	관악(62.7)	송파(74.0)	강동(61.7)	송파(80.7)	송파(70.1)
8	동작(77.9)	영등(69.5)	송파(75.5)	강서(65.8)	서대(74.1)	서대(62.4)	광진(73.9)	관악(61.6)	마포(80.7)	마포(70.1)
9	동대(77.1)	구로(68.6)	강서(75.4)	양천(65.6)	송파(73.9)	마포(61.9)	중구(72.5)	종로(61.1)	서초(80.7)	서초(70.0)
10	영등(77.0)	종로(67.2)	양천(75.2)	중랑(65.1)	마포(73.4)	강서(61.3)	강동(72.2)	중구(61.0)	도봉(80.4)	도봉(69.8)
하 위 5 개 구	강 남 강 동 강 서 성 북 중 구	강 남 강 동 노 원 성 북 성 북 용 산	강 남 노 원 성 북 서 초 중 구	강 남 관 악 노 원 성 북 중 구	강 남 강 북 구 로 노 원 서 초	강 남 구 로 노 원 서 초 양 천	강 남 구 로 동 작 서대문 영등포	서대문 구 로 동 작 영등포 용 산	구 로 노 원 영등포 양 천 중 로	구 로 노 원 영등포 양 천 중 로

* 하위 5개구는 순위와 관계없이 가나다순으로 정리되었음

19) 실제로 작년 청렴성 측정결과 발표 이후 순위가 낮게 발표된 일부 자치구에서는 평가의 공정성과 정치적인 탄압의혹을 제기하면서 향후 조사에 응하지 않겠다는 항변서를 발표하는 등 평가순위에 매우 민감하게 반응하였다(한겨레 신문, 2000년 1월 5일자 신문 참조).

반부패노력도는 부패가 발생하는 것을 방지하기 위한 내부 예방시스템의 평가, 즉 공무원의 부패를 예방하기 위한 조직적 자정의지에 대한 평가 척도라 할 수 있다. 이러한 반부패노력을 통하여 공무원의 부패위험을 줄인다면 이것은 조직이나 부서의 청렴성을 평가하는 기준이 될 수 있을 것이다. 따라서 피평가기관들의 부패예방 노력을 보다 제고시키고 조직내부의 자정의지에 대한 평가를 위해서는 반부패노력도의 측정은 필요하다고 여겨진다.

그러나 반부패노력도는 부패체감도와는 다른 평가영역이라 할 수 있다. 부패체감도가 시민들의 주관적 인지도라면 반부패노력도는 부패방지를 위한 제반활동을 일정한 기준이나 지표에 의해 평가하는 것을 의미한다. 두 부분 모두 청렴도의 일환인 것은 틀림없으나 두 부분의 배점을 정해야 하는 가중치의 문제가 항상 제기될 우려가 있다. 1단계 연구에서 체감도 점수는 평균 64점이나 노력도의 경우 평균 92.2점으로 나타나 전체평균을 74.8점으로 무려 10점이나 끌어 올리게 만드는 역할을 함으로써 부패 체감도 점수의 의미를 상대적으로 퇴색하게 만들었다. 또한 반부패노력도와 부패체감도가 정(+)의 상관관계를 보인다면 문제가 줄어들 수 있지만 실제로는 평가 영역이 다르기 때문에 점수 및 순위가 상충될 경우가 나타날 수 있다.

이에 대한 전문가들의 의견 수렴결과(4차례의 간담회) 크게 두가지에 초점이 모아지고 있다. 첫째, 청렴성 측정이 조직의 부패예방에 대한 자극을 목적으로 하는 만큼 어떤 식이든지 조직이나 부서의 반부패노력의 평가는 필요하다고 여겨진다. 둘째, 그러나 반부패 노력도의 측정과 체감도 측정 결과의 무리한 결합으로 시민의 부패에 대한 인지도의 의미를 상실케 하는 우는 피해야 한다는 것이다. 때문에 전체 지수에서 노력도를 제외하여 체감도의 측정에 역점을 두거나 노력도를 측정하더라도 체감도와 노력도를 분리하여 측정하고 평가할 필요가 있다.

따라서 반부패노력도는 반부패체감도로 흡수하거나 제외하는 방안이 좋을 것으로 보인다. 즉, 시민들이 바라보는 청렴성을 부각시켜 체감도 위주로 볼 필요성이 있으며, 이러한 청렴성 결과를 가지고 각 기관들이 반부패노력을 자율적으로 강구할 수 있도록 하는 방안이 본 청렴성 연구의 목적상 타당할 것으로 판단된다.

3. 부패적발통계 활용방안 검토

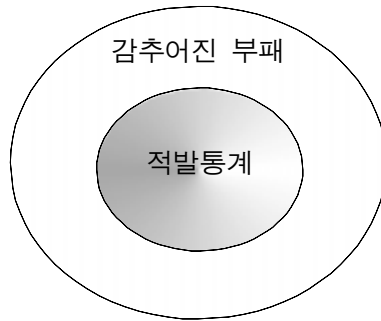
1) 부패적발 및 징계양정통계 활용의 필요성

부패적발통계 및 징계양정통계의 활용의 필요성은 앞서서도 언급했듯이 부패에 대해 주관적 평가인 체감도 조사가 갖는 한계점을 보완, 청렴도 평가의 객관성을 제고한다는 면과 부패적발건수가 갖는 객관성을 청렴도 평가에 적절하게 반영하여야 한다는 데서 찾을 수 있다. 또한 부패적발 및 징계양정통계의 활용은 아직까지 체계화되어 있지 않은 부패통계의 체계화를 앞당기고 앞으로 각 대상기관/조직의 부패수준을 가늠하는 중요한 척도로 활용할 수 있는 이점이 있다.

2) 부패적발 통계의 의미

부패적발 통계는 다양한 의미를 지닌다. 먼저 부패적발통계는 감추어진 부패의 표면화된 비율을 나타낸다고 할 수 있다. 다른 시각으로는 부패에 대한 감사기관 등의 적발의지 정도를 나타낸다고 볼 수도 있다. 또는 이러한 부패적발통계는 시민고발이나 언론감시 등 외부통제 노력정도를 의미한다고 말할 수도 있다.

먼저, <그림 3-2>와 같이 감추어진 부패의 표면화된 비율이라는 의미는 부패의 정도가 심해 이중 일부가 표면화되었다는 입장으로서 적발통계는 표면화된 부패의 정도를 나타낸다고 할 수 있다. 아울러 이러한 적발통계의 확대는 감추어진 부패의 정도를 가늠할 수 있다는 의미로 해석할 수도 있다. 각 분야별 적발양정통계를 살펴보면 건설, 건축·주택, 위생, 교통 등의 분야에서 적발이 많이 나타나고 있는데 이러한 적발통계는 위 분야들이 상대적으로 타분야들에 비해 부패가 더 심하다고 유추해 볼 수 있는 근거가 된다.



〈그림 3-2〉 감추어진 부패의 표면화된 정도

두 번째로 부패의 적발통계가 감사기관의 부패부조리 척결의지 정도를 나타낸다는 의미는 부패의 정도를 전부 반영하는 것은 아니고 각 분야별로 감사노력에 의해 나타나는 통계라는 점이다. 따라서 감추어진 부패와 부패척결노력의 교집합이 적발통계라고 할 수 있다. 즉 감사가 강도높게 이루어지거나 사회이슈화되어 검찰수사가 이루어질 경우 당연히 적발통계가 늘어나게 될 것이다.

그리고 세 번째로 이러한 부패 적발통계는 시민 고발, 언론의 감시 등 외부통제 노력정도를 나타내고 있다. 부패 적발은 감사활동 등을 통한 내부통제에서 이루어지는 것 이상으로 외부통제의 역할이 크며 부패적발통계의 증대는 이러한 언론과 시민단체의 역할이 증대되었음을 나타낼 수 있다.

3) 부패통계 활용 가능성 검토

부패통계 활용가능성을 검토하기 위해서는 본 연구의 측정분야인 보건위생, 주택·건축, 건설, 세무, 소방, 교통/운수, 공원녹지 7개 분야중 다음의 각 사항을 고려하여 부패통계가 활용가능한지 아닌지에 대한 판단을 한 후 지표화 방안 및 청렴도 측정에의 활용방안 등을 모색해 볼 필요가 있다.

- (1) 대상기관간(25개 자치구 및 본청, 21개 소방서) 비교가능성을 위한 적발요구양정과 징계처분 양정 사례는 충분한가?

현재 청렴도 측정대상분야로 확정된 7개 분야를 중심으로 통계자료활용 가능성을 검토 할 때, 가장 우선적으로 검토되어야 할 사항으로 적발 및 양정통계자료를 활용 할 수 있을 정도로 충분한 적발사례가 존재하는가라는 점과 기관간 비교가 가능하도록 사례수가 분포되어져 있는가 라는 사항이 검토되어야 한다. 이러한 기준으로 통계자료를 분류해 본 결과, 적발통계 자료의 분포가 전체 비교대상기관의 최소 50% 이상에 해당되는 분야는 주택·건축, 위생, 소방, 교통/운수, 공원녹지 분야가 해당된다(<표 3-11> 참조).

<표 3-11> 최근 3년간 분야별 징계요구양정 통계

구분	건설공사	주택건축	위생	세무	소방	교통운수	공원녹지
계	108	256	99	33	94	21	44
본청	8	16	4		본부: 3		1
사업소	34	10	3				8
종로구		10	4	1	종로: 9		4
중구	6	10	21	2	중부: 7	2	
용산구	2	21	15		용산: 2	9	
성동구	3	23	3		성동: 6	2	
광진구	2	5					
동대문		3		4	동대문: 2		
종랑구	1	3	1			1	1
성북구	2	12		1	성북: 4		
강북구	2	6	1				5
도봉구	3				도봉: 4		2
노원구	8	25			노원: 6	2	7
은평구	6	6		2			1
서대문	1	7		2	서부: 5		2
마포구		4	5	3	마포: 6		
양천구	3	15			양천: 2		
강서구	3	1	1	2	강서: 0		
구로구	5	6	1		구로: 3		1
금천구	4	3	1			1	
영등포	3	10	10	1	영등포: 5		
동작구	1	14					2
관악구	1	4	3	1	관악: 11		2
서초구	5	22	6	2	서초: 9	1	2
강남구		3	11	11	강남: 2	2	3
송파구	2	10	3	1	송파: 6	4	1
강동구	3	7	6		강동: 2		2

기간 : 1997. 1. 1 - 1999. 12. 31

자료 : 서울시 감사관실 내부자료

(2) 적발요구통계중 품위손상, 복무위반 등을 제외한 금품수수, 부당업무처리 등에서 명백한 부패 사례를 추출해 낼 수 있는가?

두 번째로는 부패의 개념규정과 관련된 문제점으로 현재의 적발양정통계 분류체계상 비위유형별 분류 중에서 금품사례만을 대상으로 처리할 경우, 앞에서 검토한 사례수가 크게 줄어 들게 되어 통계활용상의 문제가 발생할 수 있다. 특히 금품수수(향응)는 감사에서 적발되기 보다는 내부자 또는 민원인의 고발, 암행감찰 등에 의해 적발된 검찰통계에 주로 의존하고 있고, 금품수수를 제외하고 부당업무처리와 업무소홀 등의 비위유형 중 민원인에게 편의를 제공한 흔적이 있는 것을 추가로 살펴볼 필요가 있으나, 이에 대한 분류 및 유권해석이 곤란할 뿐만 아니라 많은 시간과 노력을 요하는 작업인 만큼 당장 적용하기에는 적지 않은 문제점을 내포하고 있다.

예를 들어, 소방분야의 통계(총 94건)중 구체적으로 사례를 살펴본 경우 금품수수(향응, 공금착복)와 관계된 유형이 19건, 민원인의 편의와 관계된 업무 중 부당업무처리, 업무소홀의 경우 30건, 음주운전 폭행 등 업무와 관계없는 품위손상, 복무위반 등이 35건으로 나타나고 있어, 금품수수, 업무와 관계된 비리만을 대상으로 할 경우 적용 가능한 사례수는 크게 줄어든다.

또한 징계요구를 하여 인사위원회에서 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책의 처분과 불문 경고, 훈계 등 징계유형별 구분에서 어디까지를 부패로 볼 것인가의 문제도 제기되는데, 뚜렷하거나 객관적인 판단근거가 미흡하다. 또한 중징계로 제한하는 경우, 사례수가 크게 줄어드는 문제점과, 유사한 부패사례의 경우 징계기관간, 대상기관간 징계요구와 징계처분이 다르게 부과되고 있어 실제 활용상 논란의 여지를 가지고 있다.

(3) 감사일수, 공무원 수, 민원인 수 등 편차가 있는 대상기관간 표준화는 가능한가?

7개 분야중 감사를 받지 않은 기관의 경우는 통계상으로는 부패사례가 없는 것으로 나타났다. 그러나 감사가 없는 상태에서 적발사례가 없었다고 해당기관을 100%로 청렴하다고 할 수 있느냐는 문제점이 있다. 또한 기관들간에 어떻게 표준화할 것인가의 문제도 쉽지 않은 과제라고 할 수 있다. 그리고 감사와 적발통계가 있더라도 그 사례의 편차가 크지 않고 또한 대상기관간 사례수 자체가 적어 공무원수, 대상업소 수,

감사횟수 및 감사일수 등에 대해 표준화를 하는데 어려움이 있다.

4) 적발통계활용의 한계

앞에서 언급한 사항이외에 적발통계자료를 청렴도 측정에 활용하기에 부적절한 한계점으로 다음과 같은 사항을 지적할 수 있다. 우선, 부패적발통계 및 징계처분현황은 적발당국(감사원, 서울시 감사과, 검찰 등)에 의해 알려진(표면화된) 부패를 중심으로 작성되기 때문에 부패 전체를 나타내 주지 못한다는 점이다. 둘째, 감사시기 및 횟수, 절차, 대상기관선정 등에 의해 그 감사결과가 달라질 개연성이 있다. 셋째, 적발 및 보고된 부패를 처리하는 데 있어 일관성이 없다는 점. 즉, 한 조직내에서 규정의 변화 또는 새로운 규정의 제정, 혹은 감사·적발당국의 행정체제의 변화 등으로 인하여 보고 및 집계 일관성이 없어 비교하기가 쉽지 않다는 점이다. 넷째, 감사실시 및 감사강도 등에 있어 감사당국의 의지가 개입되어 적발통계가 편향될 수 있다는 점이다. 즉, 부정 부패와 같은 범죄 통계는 감사단속 특별기간에 갑자기 증가하는데 이는 특정 시기에 따라 통계의 정도가 크게 편차를 보일 수 있는 것이다. 마지막으로 부패의 경우 부패 통계의 기준을 무엇으로 잡을 것인가하는 가치 판단이 내재될 수 있는 점과 각각의 비위유형에 대한 비위의도의 경중과 고의성 여부에 따라 징계양정도 달라 질 수 있다는 점 때문에 각각의 사항에 대해 똑같은 점수로서 취급될 수 있는가라는 한계를 가지고 있다.

5) 적발통계 활용여부

따라서 현재로서는 사례수의 부족과 부패적발통계나 징계양정통계를 기준으로 해서 감사횟수, 감사일수, 감사투입인원과 대상업소수 등을 고려한 표준화 작업에 적지 않은 어려움이 있어 부패통계의 활용이 어려울 것으로 판단된다. 대신 본 연구에서는 중·장기적인 관점에서 부패통계의 효율적인 활용을 위한 DB구축 방안 등을 제시하고자 한다(제5장에서 후술).

제 3 절 1단계 모형 측정방법 수정 및 보완방안

1. 지표체계간 가중치 재조정방안

1) 가중치(weight) 재조정의 필요성

전년도 평가모형의 경우 각 지표간의 중요도에 따른 가중치를 부여하는데 있어 피평가기관의 의견수렴절차가 미흡하였다는 절차상의 문제가 제기되었다. 또한 올해(2000년) 청렴성 평가모형이 반부패체감도 위주의 지표체계로 수정됨에 따라 지표체계간 가중치를 전반적으로 재검토할 필요성이 대두되고 있다. 이러한 문제점의 제기에 따라 전년도 평가와의 비교가능성 및 지표의 지속성을 종합적으로 고려하여 가중치 평가대상 집단 및 평가방법을 검토하고자 한다.

2) 가중치(weight) 평가대상집단의 확대

지표간 가중치를 할당함에 있어 최대한 객관적인 평가가 이루어지도록 하기 위해 평가대상집단에 부패연구를 수행한 경험이 있거나 수행하고 있는 학계 및 연구기관 전문가 집단, 반부패관련 시민단체 활동가들, 그리고 피평가기관의 의견수렴을 위해 해당 기관 관련 공무원(감사 담당자)들을 평가대상에 포함시켰다. 특히 피평가 대상기관 공무원들의 경우, 각 자치구 감사담당관과 부패관련 전문지식을 지닌 공무원들을 가중치 평가대상집단에 포함시킴으로써 해당 기관들의 의견을 적극 수용하여 최대한 객관성과 타당성을 확보하고자 하였다(<표 3-12> 참조).

<표 3-12> 가중치 평가 대상집단 비교

	1999년 가중치 평가단	2000년 가중치 평가단
평가 대상집단	-국무총리실 반부패특별위원회 부패관련 과제수행자 -시민평가단 -부패관련 시민단체 전문가	-1999년 집단 -각 자치구 감사담당관

3) 가중치(weight) 평가 설문방법

지표간 가중치할당 방법으로 전년도에 사용되었던 고정점수할당방법(Constant Sum Method)과 계층분석기법(Aalytic Hierarchy Process)을 비교·검토해 보고자 한다.

(1) 고정점수할당방법 (Constant Sum Method)

고정점수할당방법이란 응답자에게 일정한 점수를 주고 이를 평가항목의 중요도에 따라 할당하도록 하는 방식으로서 작년도의 연구에서는 가중치의 합이 100이 되도록 항목간에 점수를 배분하게 하였다.

이러한 방법은 측정결과 비율척도의 자료를 얻을 수 있고 측정방법이 단순하고 용이하다는 장점을 가지고 있는 반면, 평가항목이 많아지면 점수할당이 어렵게 되고, 응답자 자신이 생각하는 기준항목에 대한 인식이 개인별로 또는 항목순서에 따라 상이할 수 있다는 단점을 가지고 있다.

(2) 계층분석기법(Aalytic Hierarchy Process)

계층분석기법(AHP)은 항목들간의 비교를 통해 상대적인 중요도를 점수화하는 방법으로서 ‘고정점수할당방법’에 비해 항목간 상대적 중요성에 대한 체계적 평가가 가능하고 항목간의 비교를 통해 가중치에 대한 평가자의 일관성을 측정할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 반면에 기존의 평가방법에 비해 문항수가 많아지게 됨으로서 평가대상집단에게 혼란을 줄 수 있는 우려가 있고 설문기간과 비용이 늘어난다는 단점을 가지고 있다.

2. 부패빈도 및 금액 점수산정방법 수정방안

1) 1999년도 부패빈도 및 금액지표 측정방법 수정 필요성

전년도에 측정되어진 부패빈도와 부패금액 측정방식의 경우 다른 항목에서의 부패 인식도 조사와 동일하게 설문조사를 통해 경험적 부패빈도와 부패금액을 물어봄으로써

무응답, 축소 및 은폐 등 편의(bias)발생 가능성이 매우 높아질 수 있는 개연성을 가지고 있었다.

특히 부패빈도의 경우 응답자의 대다수(약 90%)가 금품이나 접대를 제공한 적이 없다고 대답하여, 점수결과가 부패가 거의 없는 것으로 해석되어짐으로서 현실적으로 시민들이 느끼고 있는 체감도를 반영하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 10점을 만점으로 하여 매년 국제투명성기구(Transparency International)가 발표하는 한국의 투명성지수(Transparency Index)가 '99년에 3.8점, 2000년에 4.0점과 비교해 볼 때 90%는 매우 높은 것이 아닌가 하는 우려가 있었다(1999년 시민평가단 보고회의).

따라서 이러한 부패빈도와 부패금액의 평가지표 및 측정방법을 재조정함으로써 단순히 부패 인지도를 측정하는 일반적 리커트 척도의 수준에서 벗어나 편의(bias) 및 은폐된 부패 수준을 파악할 수 있는 통계적 방안을 모색할 필요성이 제기되었다.

2) 부패빈도 및 금액지표 척도(scale)

(1) 자유 응답형

일반적으로 금액 및 빈도 항목에 대해 카테고리를 설정해 주지 않고 직접 물어보는 방법이다. 이는 설문 후 응답 분포에 따라 적합한 새로운 카테고리를 만들 수 있고 부패 금액과 빈도 항목을 곱하여 총 부패규모에 대한 새로운 변수를 구할 수 있다는 장점이 있으나, 실제 설문조사시 응답자들의 거부감을 유도하여 무응답률이 높아짐으로서 신뢰도가 낮아질 수 있다.

(2) 다지선다형 (서열척도)

작년과 유사하게 빈도와 금액을 서열척도로 구분하되, 보다 세분화하여 측정하는 방안으로서 작년도 측정방식의 문제점을 극복하면서 응답자들의 심리적 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 이러한 방식을 통한 부패 빈도 및 금액지표의 조정방안을 살펴보면 <표 3-13>과 <표 3-14>와 같다.

〈표 3-13〉 부패 빈도지표 조정방안

개선전	0회(제공한적 없음)	1회	2-3회	4-5회	6회 이상
개선후	0회(제공한적 없음)	1-2회	3-4회	5-6회	7회 이상

〈표 3-14〉 부패 금액지표 조정방안

개선전	4만원 이하	4-9만원	10-50만원	51만원 이상
개선후(5점)	0원(제공한적 없음)	5-10만원	11-50만원	51-100만원 100만원이상
개선후(7점)	0원(제공한적 없음)	5만원 이하 6-10만원	11-30만원 31-50만원	51-100만원 100만원이상

※ 5만원 이하 (1원-5만원), 6-10만원 (5만1원-10만원), 11-30만원 (10만1원-30만원), 31-50만원 (30만1원-50만원), 51-100만원 (50만1원-100만원), 100만원이상 (100만1원-)

※ 뇌물을 줄 경우 가장 빈번히 사용되는 금액유형 : 3만원, 5만원, 10만원, 20만원, 30만원, 50만원, 100만원 단위

이러한 측정방식의 단점으로는 실제 부패규모를 정확히 알 수 없기 때문에 측정치의 평균값이나 중간값으로 부패규모를 표시해야 하는 불편함이 있으며, 카테고리의 자의적 선정이 점수 분포에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 2000년도 청렴성모형에서 다지선다형을 유지하고자 하는 가장 중요한 이유는 다른 평가항목들과 형평성을 유지할 수 있고, 민감한 질문에 대해 응답자들의 부담을 완화시켜 무응답율을 줄일 수 있다는 점 때문이다. 나아가 전년도의 지표와는 달리 금액과 빈도지표 간의 카테고리를 일치시킴으로서 두 지표간의 점수 편차를 보완할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

3) 부패빈도 및 금액지표의 점수산정방식

전년도 청렴성모형에서 가장 중요한 문제로 제기된 부분은 여타 체감도지표 점수에 비해 부패빈도와 금액지표의 점수가 너무 높게 나타나 부패수준과 부패유발요인간의 점수편차가 두드러진다는 점이었다. 앞서서도 언급했듯이 응답자의 대부분이 금품이나 향응을 접대한 적이 없다고 대답함으로써, 경험적 부패가 거의 없는 것으로 해석될 수 있다는 점이다. 이하에서는 시민평가단에서 논의된 부패빈도 및 금액지표의 점수를 현실화할 수 있는 방안들을 비교·검토해 보고자 한다.

(1) 전년도 방식 유지 (5점 척도, 100점 만점)

시민평가단에서 제기된 한가지 논점은 우리사회가 과거와는 달리 상당히 깨끗해졌기 때문에 금품이나 향응을 접대하지 않았다는 대다수의 응답이 진실일 가능성이 높고 따라서 이러한 점수분포를 현실로 받아들여야 한다는 것이다. 비록 부패유발요인항목과 부패수준항목간의 점수편차가 심하더라도 부패빈도 및 금액지표의 점수를 평균산정에 그대로 반영하여 순위를 매겨야 한다는 주장이다.

(2) 평균하향조정방안

응답자의 90%가 금품이나 향응을 접대한 적이 없다고 대답한 것에 대해 부패의 실상을 은폐하고 왜곡한 것으로 보는 입장은 부패빈도와 금액지표의 평균을 여타 부패유발요인항목과 비슷한 수준으로 조정할 필요성이 있음을 주장하고 있다. 아래에서는 평균하향조정방안으로 TI지수 가감법과 체감도평균 차감법 및 가감법을 검토해 보았다.

① TI지수 기준 가감법

부패규모항목에서 청렴도지수가 높게 나타나는 문제점을 보완하기 위해 최근 3년간국제투명성기구(TI)의 부패인지지수(CPI) 평균값을 부패규모의 평균점수로 표준화하여 사용하는 방법이다. 즉 국제투명성기구의 측정결과 나타난 우리나라의 부패인지지수(CPI)를 기준점으로 삼고, 이 점수를 중심으로 실제 측정치를 인위적으로 가감하는 방식이다.

※ TI지수를 이용한 가감방법 (10점=부패가 가장 적은 국가)

-1998년: 4.2, 1999년: 3.8, 2000년: 4.0 → 3년 평균: 4.0

→ 100점 만점환산 → 40 → 환산된 부패점수 = $40 \pm \chi$

이러한 방법은 부패지수를 보다 현실화 할 수 있는 반면에, 기준점이 되는 부패인지지수(CPI)가 너무 낮아, 점수가 지나치게 하향화되는 경향을 보여준다. 그리고 현실적으로 국제투명성기구(TI)의 부패인지지수(CPI)는 특정행정서비스를 대상으로 하는 조사가 아니라, 당해 국가의 막연한 개연성에 기초한 일반국민들의 체감도 조사 및 지표체계가 지니고 있는 자체적 문제점으로 인해 여건이 다른 국내 상황에 그대로 적용시키기에는 한계가 있는 것으로 보인다(CPI지수 산정법 참조).

※ 참조 : 국제투명성기구(TI)의 부패인지수(CPI) 산정법

- ▶ 1995년 국제투명성기구와 독일 괴팅겐 대학의 공동작업에 의해 개발된 부패인지수(CPI)는 세계각국 10여개의 조사기관에서 나온 자료를 종합하여 각 국가들의 공직자와 정치인 사이의 부패정도를 측정하는데 사용됨
- ▶ 국가내의 부패인식에 대한 포괄적 자료를 제공하는 것을 목적으로 하기 때문에 장기간에 걸친 추세의 분석이 아닌 국가적 순위를 통한 복합적 지수접근법을 채택, 따라서 해마다 자료의 출처, 설문문항, 표본이 수정되어 연도별 비교가 곤란
- ▶ 또한 국가별 조사를 위해 사용되는 국제적 조사기관들의 자료 역시 대상국가, 표본수, 표본대상, 설문디자인이 상이함. 따라서 상이한 각 지수를 종합, 분석하기 위해 가중치와 표준화의 필요성이 제기
- ▶ 신뢰성 확보
 - 1) CPI는 한 국가에 대한 부패정도를 측정하기 위해 다양한 출처의 자료들을 단일지수로 표시함으로써 단일자료 분석시 발생할 수 있는 오류를 완화시킴
 - 2) 상관관계 분석을 통해 자료간 신뢰성을 확보. 대체로 0.7 이상의 높은 상관계수를 보여줌
- ▶ 가중치 부여
 - 1) CPI에서는 점수상의 불합리한 변이를 최소화 하기 위해 과거 3년간의 조사들을 결합하여 사용하는데 이러한 자료들에 대한 가중치 부여의 필요성 대두
 - 2) 최신의 자료일수록, 자료간 높은 상관관계를 보여주는 항목일수록, 응답자의 수가 많을수록 보다 높은 가중치를 부여하는 반면 자료출처에는 동일한 가중치를 주는 단순평균법을 사용함
- ▶ 표준화 절차
 - 1) 자료의 출처에 상관없이 한 국가의 지수는 동일하여야 한다는 가정 때문에 평균과 표준편차, 최고치 및 최저치를 이용한 표준화 작업을 수행
 - 2) 신규년도 설문자료를 국가별로 표준화하여 합산·평균하는 방법을 사용
이러한 표준화 절차는 표본대상, 표본수, 설문문항 등이 상이한 국가간에 공정한 비교를 가능케 함

② 부패체감도 평균값 기준 차감(差減)법

이 방식은 빈도와 규모를 제외한 체감도를 총합하여 나온 평균값을 상한값으로 하여 부패점수를 일정하게 감해 나가는 방식이다.

$$\langle \text{환산된 부패점수} \rangle = \text{빈도와 규모를 제외한 체감도 평균값} - \chi$$

산정방식은 부패빈도와 금액문항에서 ‘없음’이라고 대답한 응답자에게 해당자치구의 분야별 체감도 평균값을 부여하고, 이 점수를 최고치로 하여 빈도나 금액단위별로 점수를 인위적으로 감점시키는 방안이다.

③ 부패체감도 평균값 기준 가감(加減)법

이 방식은 빈도와 규모를 제외한 체감도를 총합하여 나온 평균값을 기준값으로 하여 부패점수를 가감하는 방식이다.

$$\langle \text{환산된 부패점수} \rangle = \text{빈도와 규모를 제외한 체감도 평균값} \pm \chi$$

산정방식은 ‘없음’이라고 대답한 응답자에게 체감도 평균값을 부여하고, 없음의 응답비율에 따른 가중치를 곱해주는 대신, 나머지 응답에 대한 점수분포는 그대로 유지하는 방법이다(“체감도기준 부패지수산정방안” 참조).²⁰⁾

평균값을 기준으로 하는 위의 두 가지 산정방식은 부패인지지수(CPI)의 하향화 경향을 보완하여 측정점수를 현실화 할 수 있고 항목간에 발생하는 점수편차를 줄일 수 있는 반면, 계산 방식이 다소 복잡하고 χ 의 값을 자의적으로 정해야 한다는 문제점이 제기될 수 있다.

20) 전문가 간담회 과정에서 체감도평균값의 산정에 있어 부패빈도와 금액을 제외한 모든 항목을 포함시키는 것보다는, 부패수준과 보다 높은 연관성을 보여주는 항목(사회·조직·문화 지표)만을 평균값 산정에 포함하자는 의견도 제시되었다.

*** 참조: 체감도기준 부패빈도/금액 점수 계산방식**

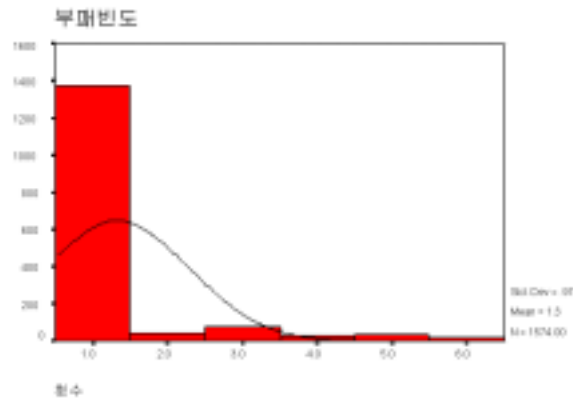
- ▶ 1999년도 부패빈도 분포에서 응답자 대다수(87.5%)가 “금품을 제공한 적이 없다”라고 대답하고 "대답할 수 없다"도 1.2%로 타 문항에 비해 비교적 높게 나타남
- ▶ 이것은 응답자의 대부분이 자신의 부정적 행위에 대해 솔직한 답변을 기피한 것으로 간주할 수 있는데 이러한 현상은 부패금액 문항에서도 유사하게 나타남
- ▶ 따라서 부패빈도 및 금액지표와 타 지표간의 점수편차를 완화하고, 점수를 보다 현실화하기 위해, 무응답은 부패규모와 빈도를 제외한 각 자치구내 분야별 (예: 강서구 주택 및 건축) 평균점수로 대체함. 그리고 “없다”라는 응답으로 청렴도 100점을 받은 항목은 당해 자치구의 분야별 평균점수로 대체하고, 이 값에 응답자의 비율에 따른 가중치를 곱한 점수를 산정

<표 3-15> 1999년도 부패빈도 분포표 (전체)

	빈도	비율	누적 비율
없음	1377	87.5	87.5
1회	40	2.5	90.0
2~3회	74	4.7	94.7
4~5회	29	1.8	96.6
6회이상	35	2.2	98.8
말할수 없다	19	1.2	100.0
Total	1574	100.0	

- ▶ (사례) 서대문구 주택 건축분야 부패빈도 점수 계산
부패규모와 빈도를 제외한 평균값: 57.34 (N=61)
‘없다’: 90.2% (55명), 1회: 1.6% (1명), 2~3회: 3.3% (2명)
4~5회: 3.3% (2명), 6회 이상: 0% (0명) 무응답: 1.6% (1명)
- ▶ ‘없다’라고 응답한 55명에 대해서는 100점 대신 서대문구 주택 건축분야 평균 57.34를 부여. 여기에 응답자의 비율에 따른 가중치 0.902를 곱해주며²¹⁾ 나머지 응답은 각각의 카테고리에 부여된 점수를 대입(0점 ~ 75점)
- ▶ 부패규모도 이와 동일한 방법으로 계산함

21) ‘없음’이라고 대답한 응답자비율에 따른 가중치를 곱함으로써 자치구간 비교가 보다 정확해질 수 있는 장점은 있지만, 빈도에 대한 평균점수는 전반적으로 하향 조정될 것이다.



〈그림 3-3〉 1999년도 부패빈도 분포도

▶ 청렴도를 측정하는 계산식을 다음과 같이 표현할 수 있음.

$$TI = CD + CF$$

$$CD = F' * W_{10} + A' * W_{11} + T * W_{12}$$

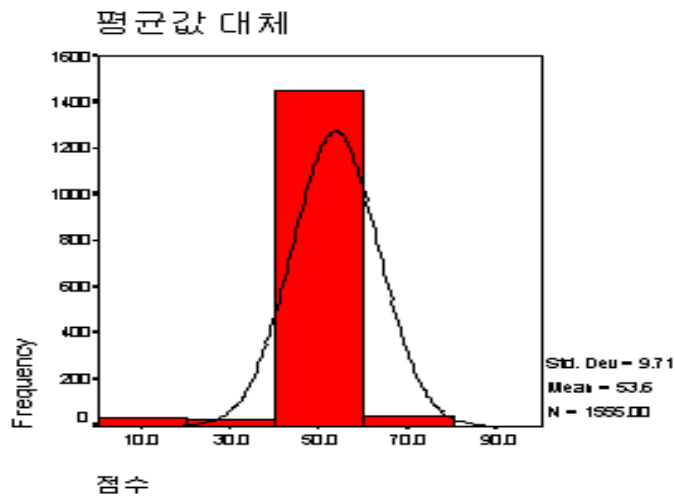
$$CF = \sum_{i=1}^9 (X_i) * W_i$$

- Transparency Index (TI) : 청렴도 지수
- Corruption Degree (CD) : 부패수준 지수
- Corruption Factor (CF) : 부패유발요인 지수
- X_i : Q1 -Q9 (부패유발요인 지표)
- A'(Amount) : '없음' 카테고리를 부패규모와 빈도를 제외한 당해 자치구의 분야별 평균값으로 대체한 부패금액 점수
- F'(Frequency) : '없음' 카테고리를 부패규모와 빈도를 제외한 당해 자치구의 분야별 평균값으로 대체한 부패빈도 점수
- Trend : 전년도 대비 부패경향
- W_i : 부패관련 전문가 설문조사에 따라 부여된 항목간 상대적 가중치

- ▶ 아래 표와 그림은 전체표본에 대해 문항10의 '없음'항목에 1999년도 평균값을 대체하여 분포도를 나타낸 것으로 문항평균과 전체평균값의 편차가 비교적 적어지고, 원자료에 비해 상대적으로 정규분포에 가까워진 것을 볼 수 있음.

<표 3-16> 평균값 대체 이후의 부패빈도 분포표

	빈도	비율	누적 비율
0.00	35	2.2	2.3
25.00	29	1.8	4.1
50.00	74	4.7	8.9
55.10	1377	87.5	97.4
75.00	40	2.5	100.0
Total	1555	98.8	
Missing System	19	1.2	
Total	1574	100.0	



<그림 3-4> 평균값 대체이후의 부패빈도 분포도

(3) Z-Score에 의한 표준화방법

Z-score를 이용한 표준화방법은 국제투명성기구(TI)의 표준화방식과 유사한 것으로, 현재 반부패특별위원회(2000)에서 체감청렴지수를 계산하기 위해 사용하고 있다.²²⁾

반부패특위에서 사용하는 체감청렴지수의 경우 부패에 대한 “인식차원의 점수”는 7점 리커트 척도(Likert scale)를 사용하고 있지만 “경험차원의 점수”는 임의척도로 이루어지고 있기 때문에²³⁾ 서로 다른 차원의 척도점수를 합산하기 위해 표준화절차가 필요한 것이다. 즉 조사대상기관의 부패실태와 관련된 인식차원의 점수와 경험차원의 점수는 평균과 표준편차가 크게 상이할 수 있으며, 그 결과 체감청렴지수는 인식 또는 경험차원 가운데 편차가 심한 차원의 점수에 의해 크게 영향을 받을 수 있다는 것이다.

이러한 가능성을 배제하기 위해 표준화지수를 다음과 같은 방식으로 계산한다.

- 조사대상 모든 기관의 인식차원의 평균점수(μ_1)와 표준편차(σ_1)를 산출
- 조사대상 모든 기관의 경험차원의 평균점수(μ_2)와 표준편차(σ_2)를 산출
- 경험차원 점수에 대한 기관별 Z-score 산출, 즉 $Z = (y - \mu_2) / \sigma_2$
- 도출된 경험차원의 Z-score를 인식차원에 적용시켜 인식차원 평균점수를 기준으로 한 기관별 점수를 도출, 즉 $y = (Z \times \sigma_1) + \mu_1$

따라서 “체감청렴지수 = (부패경험차원의 점수 + 부패인식차원의 점수) / 2”의 경우, 부패경험차원의 점수는 단순히 금품제공경험 및 금품제공규모에 의해 도출된 점수가 아니라, 이를 부패인식차원의 점수를 기준으로 표준화시킨 점수를 의미하는 것이다.

22) 반부패특별위원회(2000)에서는 ‘청렴지수’를 특정기관과의 관계에서 업무를 수행할 때 당사자들이 부패에 노출된 정도로 보고, 부패에 대한 개인차원에서의 인식과 경험을 나타내는 체감청렴지수와, 부패를 유발하는 요인들의 상태를 반영하는 잠재청렴지수를 단순 합산하여 평균한 점수로 나타낸다.

23) 부패빈도의 경우 1회부터 5회 이상까지 5점 척도로, 금품은 5만원이하에서 100만원 이상까지 6점 척도로 카테고리를 제시하고 있다.

이상에서 부패빈도와 금액지표의 측정방식 및 점수산정방식에 대한 몇 가지 안을 검토해 보았다. 우선 지표측정상의 문제점을 보완하기 위하여 빈도와 금액항목을 보다 세분화하여 서열척도로 만들어 전년도의 부패빈도와 금액간의 점수편차를 완화하고, 지표체계 및 원자료(raw data)를 5점 척도로 유지함으로써 연도별 추세분석을 가능케 하였다.

점수산정방식은 전년도 점수산정방식을 그대로 유지하자는 의견, 체감도평균값을 이용한 부패빈도 및 금액점수 하향조정방안, Z-score를 이용한 항목간의 표준화방식 등 크게 세 가지가 제시되었다. 전년도 방식을 유지하자는 첫 번째 안은 사회가 과거보다 깨끗해졌다는 전제하에, '없음'이라고 대답한 응답자를 현실로 받아들여야 한다는 주장이다. 두 번째 평균하향조정방안은 '없다'라고 대답한 응답자 중 많은 수가 부패를 은폐한 것으로 간주하고, 체감도 평균값을 기준으로 빈도와 금액점수를 하향조정하자는 안이다. 세 번째 안은 부패수준과 부패유발요인은 본질적으로 다른 차원의 항목이기 때문에 부패유발요인을 기준으로 Z-score를 이용하여 경험적 부패수준을 표준화하자는 방안이다. 논리적으로는 표준화방법이 가장 무리가 없는 것으로 보이나 전년도에 비해 점수의 하락폭이 상대적으로 클 우려가 높고 계산과정이 복잡하다는 단점이 있고, 두 번째 평균하향조정법은 자료코딩이나 점수산정은 용이하지만 가감수치가 자의적이라는 단점이 있다. 따라서 최종 점수산정방식의 선택은 2000년도 설문자료 분석결과를 토대로 시민평가단의 논의를 거쳐 확정하고자 한다.

第 IV 章 2000년 청렴성 측정 추가분야에 대한 논의

제 1 절 청렴도 측정 대상분야 선정방안

제 2 절 추가분야에 대한 측정모형 구축

제 IV 장 2000년 청렴성 평가모형 추가분야에 대한 논의

제 1 절 청렴도 측정 대상분야 선정방안

1. 추가 측정 분야 선정방안

1차로 연구를 수행한 5대 민생취약분야(위생, 세무, 주택·건축, 건설공사 및 소방)이 외에 대시민 접촉도가 높고 민생비리가 빈발하거나 비리발생 가능성이 높은 분야로서, 부패척결에 대한 시민들의 기대가 높고 부패억제효과가 높은 분야를 중심으로 2차 평가대상 분야를 선정하고자 한다. 이를 위하여 몇 가지 대상분야 선정방안을 마련하고 측정분야의 우선순위를 선정하여 예산 등을 고려하여 추가분야를 확정지어야 할 것이다.

1) <제1안> : 규제업무과다로 인해 부패발생이 높다고 인지되는 서비스 분야를 우선적으로 선정하는 방안

<제1안>은 서울시가 수행하는 전체 행정서비스 가운데 많은 행정규제(인·허가, 면허, 단속, 지도, 기준설정 등)업무를 포함하고 있어 부패발생 가능성이 높다고 판단되는 분야를 설정하는 방법이다. 공직부패는 행정규제와 행정행위를 매개로 공무원, 청탁자 간의 사슬관계를 유지하고 있고(강경근, 1997: 191) 이때 행정규제는 공무원이 대시민 관계의 접점을 이루는 부분이라고 할 수 있다. 따라서 이 방법은 규제건수 및 규제정도를 검토하여 선정하는 방안이다.

2000년 2월 1일 현재 서울시의 총 행정규제 수는 7,347건인데 이를 유형별로 구분하면 <표 4-1>과 같다. 이 중 허가, 인가, 승인, 지정, 명령, 지도, 단속, 행정질서벌, 신고의무, 보고의무, 제출의무, 기준설정 등이 규제건수가 많고 공무원이 민원인과 대면하고 있을 뿐만 아니라 공무원의 재량 또는 자의적 의지 등이 존재할 수 있다고 판단된다.

<표 4-1> 유형별 행정규제 수

규제유형	건수	규제유형	건수		
인허가·면허등	허가	441건	확인·중명등	시험	5건
	인가	17건		검사	32건
	면허	1건		인정	2건
	승인	228건		확인	35건
	추천	26건		증명	9건
	동의	38건		기타 2	88건
기타 1	552건				
지도·단속등	결정	91건	의무·금지등	신고의무	281건
	명령	235건		보고의무	106건
	지도	351건		등록의무	11건
	단속	64건		고용의무	6건
	행정질서벌	1,158건		통지의무	45건
	행정형벌	22건		제출의무	358건
	기타3	249건		기준설정	1,554건
		금지	221건		
		기타 4	887건		

자료 : <http://genesis.metro.seoul.kr/rrc/List/>

<표 4-2> 부문별 행정규제 수

기준: 2000. 2. 1. 현재

부 문	건 수	부 문	건 수
행정일반	652	법 무	11
민 사	50	지방행정	1,297
경찰, 교통	250	소방, 민방위	40
문화, 공보	254	체육, 청소년 육성	97
전 매	1	재정경제	400
농지, 농정	61	금융, 통화	71
산 립	72	축 산	47
공업소유권	63	상·공업	128
국토, 도시개발	319	에너지	276
토지, 지적	92	주택, 건축	756
수자원	29	건 설	206
의료, 약사	80	보건, 위생	146
환 경	1,180	사회복지	184
관 광	12	노 동	14
해운, 항만	4	운송, 물류	39
국가보훈	4	기 타	207

자료 : <http://genesis.metro.seoul.kr/rrc/List/>

〈표 4-2〉는 부문별 행정규제수를 목록화 한 것이다. 표에서 나타나듯이 행정일반, 교통, 문화·공보, 도시개발, 환경, 지방행정, 재정경제(세무), 상공업, 에너지, 주택·건축, 건설, 보건·위생, 사회복지 등이 상대적으로 규제건수가 많음을 알 수 있다.

〈표 4-3〉에서는 각 자치구별 규제목록을 보여주고 있다. 각 자치구마다 규제건수에 차이가 있는데, 이는 각 자치구의 규제완화실적과 관계가 있으며 이러한 규제완화 실적과 청렴도간에 관계가 있는지 살펴볼 필요가 있다.

〈표 4-3〉 자치구별 행정규제 수

구	건 수	구	건 수
본 청	893건	종 로 구	224건
중 구	334건	용 산 구	301건
성 동 구	243건	광 진 구	143건
동대문구	435건	중 랑 구	168건
성 북 구	199건	강 북 구	213건
도 봉 구	239건	노 원 구	227건
서대문구	267건	마 포 구	349건
양 천 구	251건	강 서 구	550건
구 로 구	350건	금 천 구	371건
영등포구	370건	동 작 구	314건
관 약 구	244건	서 초 구	214건
강 남 구	322건	강 동 구	134건

자료 : <http://genesis.metro.seoul.kr/rrc/List/>

이렇게 규제중심으로 대상분야를 선정한 결과 총 14개 분야(1차 5개분야 포함)가 포함되었다.

- 〈1차 연구분야〉 주택·건축, 세무, 위생, 건설, 소방 부문 포함 (5개분야)
- 〈추가연구분야〉
행정일반, 지방행정, 에너지, 사회복지, 교통, 문화, 환경, 도시계획, 산업(상·공업)분야 (9개분야)

2) <제2안> : 민원처리 온라인 공개시스템 분야를 우선적으로 선정하는 방안

제2안은 서울시가 의욕적으로 추진하고 있는 민원처리 온라인 공개시스템의 10개 분야중 1단계 모형에서 청렴성 평가를 실시한 5개 분야 이외의 나머지 6개분야도 포함하여 선정하는 방안이다. 서울시가 추진하고 있는 민원처리 온라인 공개시스템 대상분야는 부패발생의 개연성과 빈도가 높은 분야로서, 1차 연구분야를 제외한 나머지 6개 분야에 대한 평가시스템을 설정하여 이 제도의 성과를 실제적으로 살펴볼 수 있는 장점이 있다.

이를 통하여 총 11개(1단계연구 5개분야 포함) 분야가 선정될 수 있을 것이다.

- <1차 연구분야> 주택·건축, 세무, 위생, 건설, 소방 부문 포함 (5개분야)
- <추가연구분야> **교통, 환경, 도시계획, 산업, 복지, 회계** (6개분야)

* 소방분야는 민원처리 온라인 공개시스템에 속해있지 않음

3) <제3안> : 부패적발통계를 토대로 선정하는 방안

제3안은 부패가 빈발한 분야를 대상으로 부패측정분야를 선정하는 방안이다. <표 4-4>와 같이 업무분야별로 징계처분자료를 살펴보았을 때 주로 교통, 공원녹지, 예산회계, 시설 및 재산관리분야 (4개 분야)가 선정될 수 있다.

〈표 4-4〉 분야별 비위공무원 징계처분 현황

	1995	1996	1997	1998	1999	계
서무·문서	49	28	30	34	21	162
복무기강	100	60	202	120	114	596
인사·일반행정	32	17	24	24	17	114
공보관리					2	2
상하수도행정				2	2	4
예산회계	17	35	34	16	10	112
세 무 ★	22	13	21	5	4	65
시설 및 재산관리	8	12	13	15	22	70
보건위생 ★	7	33	15	71	41	167
주택행정 ★	25	19	46	22	41	153
건축행정 ★	57	42	62	54	54	269
환경/공해		2	4	1	6	13
교통운수	24	8	28	47	18	125
도시계획	2	4	2	10	20	38
지적관리	1	3	2	5	1	12
산업경제	9	3		8	3	23
공원녹지	6	3	12	10	13	44
청소행정	14	14	6	7	2	43
소 방 ★	4	13	14	30	50	111
사회·가정복지	9	5	3	4	1	22
시설공사	14	6	17	22	27	86
상하수도공사	29	6	31	21	13	100
기 타	317	193	295	177	309	1,291
계	746	519	861	705	791	3,622

★ : 1999년도 청렴도 조사분야

자료 : 비위공무원 조치관련 통계(2000. 2. 24), 서울시청 감사담당관실 내부자료

4) <제4안> : 1안, 2안, 3안을 종합적으로 고려하여 선정하는 방안

4안은 적발통계(3안)와 행정규제(1안)가 많은 분야를 중심으로 민원인들과 접촉이 빈발하는 OPEN제도 분야를 종합적으로 고려하여 해당되는 분야를 선정하는 것이다. 이를 정리하면 다음 <표 4-5>와 같다.

〈표 4-5〉 추가 측정대상 분야 종합

연구구분		분 야
1차연구		주택·건축, 세무, 위생, 건설, 소방 부문 포함 (5개분야)
추가연구1안		행정일반, 지방행정, 에너지, 사회복지, 교통, 문화, 환경, 도시계획, 산업(상·공업)분야 (9개분야)
추가연구2안		교통, 환경, 도시계획, 산업, (위생)복지, 예산회계 (6개분야)
추가연구3안		교통, 공원녹지, 예산회계, 시설 및 재산관리 (4개분야)
종합	공통 분야	교통, 환경, 도시계획, 산업경제, 사회복지, 예산회계(6개분야)
	기타 분야	행정일반, 에너지, 문화, 시설, 재산관리, 공원녹지 (6개분야)

2. 추가 분야 선정 우선순위

각 대안들에 대한 장·단점을 비교하면 〈표 4-6〉과 같다.

〈표 4-6〉 측정모형 개발분야 설정 대안 비교표

설정 방법	추가연구분야	장 점	단 점
〈 1 안 〉 규제건수와 직접적인 대민 규제행위를 중심으로 설정	일반행정, 사회복지, 지방행정, 에너지, 교통, 문화, 환경, 도시계획, 산업(상·공업)분야 (9개 분야)	규제를 중심으로 유형화된 지표체계 구축 용이	규제가 많지 않지만 부패가 발생할 수 있는 분야가 제외될 가능성 있음
〈 2 안 〉 서울시가 추진중인 온라인공개시스템 분야 중 1단계 5대 취약부문을 제외한 분야	교통, 환경, 도시계획, 산업, (위생)복지, 예산회계 (6개 분야)	시정책지원강화 효과	분야설정 제한
〈 3 안 〉 부패빈발 분야	교통운수, 공원녹지, 시설 및 재산관리, 예산회계 (4개 분야)	객관적 통계자료에 근거한 판단	통계자료 확보 및 대상분야의 제한
〈 4 안 〉 종합하여 분야 선정	행정일반, 교통, 환경, 도시계획, 문화, 예산회계, 공원녹지, 사회복지, 산업(상·공업), 에너지 시설·재산관리 (11개분야)	광범위한 시정분야 포함	수행가능성 검토 필요

위에서 나타난 여러 측정대상 분야들 중에서 적발건수, 측정가능성, 규제여부, 부패인지정도, 비교가능성 등을 종합적으로 검토해 보았다(<표 4-7> 참조).

<표 4-7> 측정가능성에 대한 검토

구 분	적발건수	대민측정정도	규제과다	부패인지정도	비교가능성	비 고
1단계 5개 분야	○	○	○	○	○	
일반행정 분야	○	×	○	×	△	민원인들의 인지가 어려움
교통 분야	○	△	△	△	○	규제건수는 많지 않음
환경 분야	×	○	○	○	○	규제가 많은 것에 비해 적발통계 적음
도시계획 분야	×	○	○	△	○	도시개발사업이 과거보다 크게 축소
문화 분야	×	△	△	×	△	적발통계자료 없음
회계(구매,입찰관리) 분야	○	○	△	○	○	부분적으로 건설공사 등과 중복
공원녹지 분야	△	△	△	○	△	규제통계 환경분야와 중복
사회복지 분야	×	○	×	△	○	적발통계자료 적음
산업(상·공업) 분야	×	○	△	△	△	적발통계자료 적음
시설/재산관리	○	△	△	△	△	대부분 산하기관에서 발생

※ 기호설명 ○ : 충분, △ : 보통, × : 불충분

※ 적발통계 및 규제통계 세부자료는 앞의 내용 참조

※ 대민측정가능성은 실제로 시민들이 인지가 가능한지에 대한 주관적 판단

<표 4-7>을 보면 교통분야, 공원녹지분야, 예산회계분야, 도시계획분야, 산업경제분야 등이 비교적 측정이 가능한 분야라 할 수 있다. 2단계 청렴도 측정 추가대상분야는 이들 중에서 예산 등 현실적 고려와 함께 민원인들을 통한 측정가능성이 높은 분야 및 시급히 부패예방 효과를 볼 수 있는 분야를 우선순위로 선정하여야 할 것이다.

이 중 2단계 연구에서는 각 안들을 종합적으로 고려하여 부패적발이 빈발하고 서울시 민원처리업무와 관계가 있으며 각 측정대상기관간 비교가 가능한 분야를 도출한 후, 서울시 예산 등을 고려하여 교통운수분야, 공원녹지분야 분야를 추가 분야로 선정하였다.

제 2 절 추가분야에 대한 측정모형 구축

1. 교통운수분야

1) 교통분야 부패의 특성

교통분야의 공직부패는 자동차 관리법, 도로교통운수사업법 등을 모범으로 여러 부수 법령 및 규정에 의한 운수사업 인·허가와 자동차 관련 등록 변경, 폐차시 관리, 규정 단속 적발시 과태료 부과, 주차장 관리, 교통영향평가 및 교통유발부담금 부과 등과 관련하여 담당공무원과 업자(민원인) 사이의 부패관계로 나타나고 있다. 또한 생계형·관례형 소액비리가 많이 나타나고 있으며, 교통관련 경찰공무원과 자치구 공무원에 대한 시민들의 불신이 많이 존재하고 있는 분야이다.

2) 주요 부패 발생 현황

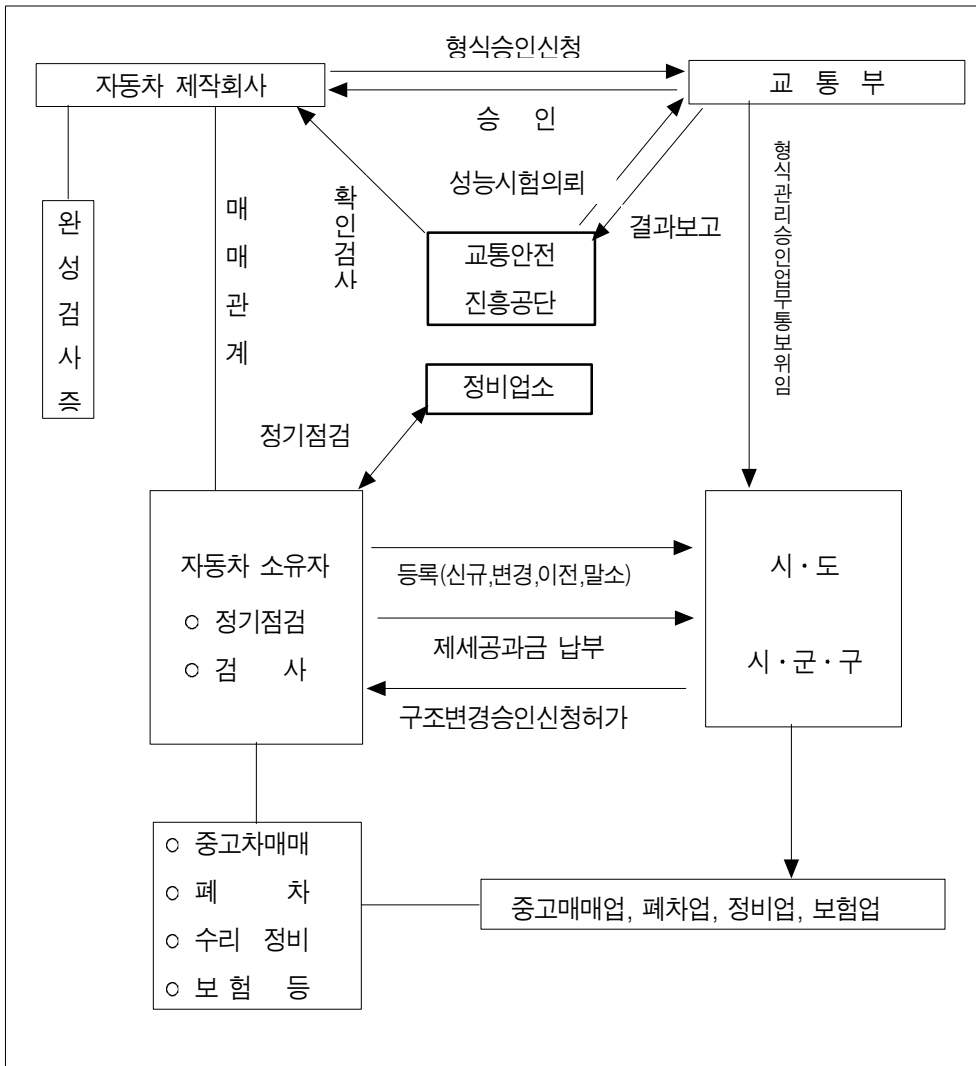
교통운수분야는 업무특성 및 부패사례의 분석을 통하여 크게 다섯 부분으로 유형화하여 살펴볼 수 있다.²⁴⁾ 이들 부분은 모집단, 부패사례, 분야별 업무분장사항 등에 차이가 있기 때문에 측정모형 구분시 접근방법에서 약간의 차이를 염두에 두고 분석이 이루어져야 할 것이다.

- 자동차 관리 분야
- 운수사업 관련 분야
- 교통시설 및 표식체계 관리분야
- 주차관리 분야
- 교통영향평가제도 및 교통유발부담금 분야

24) 부정방지대책위원회의 「교통부조리 실태 및 방지대책」(1994)의 보고서에서는 교통 부조리의 실태에 관한 부분으로 ① 교통투자분야 ② 자동차 관리체계 ③ 교통신호등체계 ④ 주차관리체계 ⑤ 교통표식체계 ⑥ 자동차 운수사업제도 ⑦ 교통영향평가제도 등을 중심으로 부조리를 기술하고 있다. 그러나 본 연구에서는 교통투자분야는 중앙정부의 업무영역에 속하는 것이 많고 부조리의 유형이 예산운영 등 제도적 불합리에 초점을 맞추고 있으며, 교통신호등체계는 경찰청 업무영역에 속하는 것이 많아 본 연구의 내용적 범위에서 제외하고자 한다.

(1) 자동차 관리 분야

우리나라의 자동차 관리체계를 살펴보면, 자동차의 제작, 등록, 정비, 검사, 중고차 판매, 폐차 등 생산에서부터 폐차까지 여러 가지 단계로 구성되어 있다(〈그림 4-1〉 참조). 자동차의 등록에 관하여는 각 시·도가 관련되어 있으며 검사에 관하여는 교통부 산하의 교통안전진흥공단, 정기점검에 관하여는 일반 정비업체가 관련되어 있다.



자료 : 「교통부조리 실태 및 방지대책」 (1994)

〈그림 4-1〉 자동차 관리체계

이 중 시청과 자치구에서 담당하고 있는 업무는 자동차의 등록 및 관리업무이다. 등록에는 여러 가지 종류가 있는 바, 이중에서 일반인들이 겪게 되는 등록업무로는 신차 구입에 따른 신규등록, 중고차 매매에 따른 이전등록, 주소지 변경 등에 따른 변경등록, 폐차에 따른 말소등록이 해당된다.

자치구 자동차 등록 및 관리 관련업무를 보면 자동차 등록(신규, 변경, 이전, 말소) 과정에서 많은 서류와 절차가 필요하며 각각의 지연처리시 과태료가 부과되는데 특히 절차상의 편의제공 및 과태료 처분의 선처를 빌미로 한 급행료식 소액비리가 나타나고 있다.²⁵⁾

그리고 감사사례와 지방정부에서 이루어지는 행정행위와 부패사례를 중심으로 살펴보면 무단방치 차량에 대해 지방 폐차업소에 소개비 형식의 부패고리가 있을 수 있다. 과태료 부과 경우 민원인과 많은 대면이 이루어지고 있으며, 정비업소 지도단속(정비업소가 영세하여 여러 관련규제를 제대로 지키지 못하는 경우가 있음)과 중고매매업자 등과의 관계에서 비리가 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 즉, 자동차소유자의 과태료 민원, 폐차업, 정비업, 중고매매업 등에서 관련 공무원과의 대면행위가 이루어질 수 있으며 이에 대한 부패사슬 관계가 존재하고 있다.

(2) 운수사업 분야

자동차 운수사업자로는 크게 택시, 버스(마을버스포함), 화물자동차 사업자가 포함될 수 있다. 이러한 운수사업 서비스는 공공재적 성격 때문에 많은 규제가 이루어지고 있다. 정부는 사회전체의 이익을 최대한 대변할 수 있어야 하고, 또한 운수사업체도 공공서비스를 제공한다는 가치관을 가지고 정부의 결정에 적극 협조하여야 할 필요성이 있다.

그러나 이는 어디까지나 이상적인 형태를 나타낸 것이며, 실질적으로는 정부가 자기이익이나 권한만을 고려하거나, 기존 운수업체의 이익만을 고려하여 규제를 시행하는 경우가 적지 않게 발생하게 된다. 이러한 경우 면허, 업자등록, 노선운영, 업무상 규

25) 최근 자동차 등록과 관련하여 전산처리가 가능하게 됨으로써 급행료 등의 비리는 많이 사라지고 있다.

체에 대하여 신규로 진입하려는 업자(개인택시 및 모범택시 면허를 취득하려는 자, 버스노선 신청자) 및 규제 회피로 인한 이익을 도모(과태료 누락, 운영 편의)하려는 업자들이 편의 및 과태료 처분누락 등을 목적으로 하는 상시적 접대(회식비, 명절떡값 등)와 뇌물에 공무원들이 노출되어 있는 것이 사실이다. 따라서 도로교통운송사업법 및 시행지침상 시·자치구 공무원과 업자와의 대면행위가 이루어지는 접점을 살펴 부패고리를 탐색하는 것이 필요하다.

(3) 교통시설 및 표식체계 관리분야

교통시설 및 표식체계 관리분야는 자치구 업무분장사항중 교통시설팀의 주업무이며 시내버스정류소 표지판 설치관리 및 택시승차대 관리, 도로안내표지판 설치, 주차장 시설확충 및 정비계획 수립 추진, 이면도로 주차구획선 설치관리, 노상주차장 설치 및 관리, 공영주차장 설치 및 관리 등에서 시설공사 입찰업자 및 위탁관리업자 등과 공무원간의 접촉이 이루어지고 이 과정에서 소액의 관행적 비리가 있을 수 있다.

(4) 주차관리 분야

주차관리분야에서는 크게 불법 주·정차 단속 및 견인에 따른 과태료 처분 민원인과의 관계, 공영 및 시영 그리고 사설 주차장의 지도·단속시에 공무원의 부패가 이루어 질 수 있다. 불법주차 단속에 따른 시비는 단속원들이 주차단속이 용이한 지역만 골라 단속하는 대신, 상가, 음식점, 백화점 등 정작 단속이 필요한 지역은 단속을 회피하는 등 불법주차 단속의 공정성이 부족하고, 교통유발에 지장이 적은 새벽이나 심야에도 단속하거나, 간선도로 및 노선버스 운행도로나 보도상의 불법주차 단속이 미흡하여 단속의 원칙이 결여되었으며, 과태료 체납액 누증 등 상습적인 불법주차 운전자에 대한 제제가 제대로 시행되지 않는 데서 기인한다(부정방지대책위원회, 1994).

또한 부패사례에서 보여지듯이 단속 회피 지역에 대한 편의를 대가로 음식점, 백화점, 대형 음식점 등 주요 주·정차 혼잡 유발 업체에서의 단속공무원에 대한 관행적인 부패가 있을 수 있음을 보여주고 있다. 그리고 단속을 무마하려는 개인 민원인들도 부패제공의 원인이자 될 수 있을 것이다. 한편 공영·시영 주차장의 경우는 부패사례에

서도 보여지듯이 주차료 횡령 등의 비리가 도사리고 있다.

(5) 교통영향평가제도 및 교통유발부담금 분야

교통영향평가는 도시교통정비촉진법에서 정의하는 바와 같이, “대량의 교통수요를 유발할 우려가 있는 사업을 시행하거나 시설을 설치하는 경우, 미리 당해 사업의 시행 또는 시설의 설치로 인하여 발생할 교통장애 등 교통상의 각종 문제점을 검토, 분석하고, 이에 대한 대책을 강구하는 것”을 말한다. 즉, 일종의 사전평가라 할 수 있다. 그러나 교통영향평가는 시공사가 예산을 배정하여 시행하므로 업체는 이를 회피하려 하거나 부담을 줄이려고 한다. 교통영향평가심의위원회의 상정절차는 다음과 같다.

사업자의 교통영향평가 의뢰 → 평가기관 및 사업자의 교통영향평가서 제출 → 관할관청의 교통영향평가서 검토의견 제출 → 평가주관 부서의 사업계획 타당성 검토의뢰 → 사업주관 부서의 사업계획 타당성 검토결과 통보 → 평가기관·부서의 사전검토 회의 개최 → 사전검토 결과 통보 → 평가주관 부서의 평가서 사전검토 의뢰 → 심의위원 및 전문연구기관의 의견제시 → 평가주관 부서의 보완요구 → 사업자의 보완보고서 제출 → 평가주관 부서의 심의위원회에 안건 상정 → 평가기관의 평가결과 설명 → 평가주관부서의 심의의결 결과통보 → 평가주관 부서의 심의의결 조건에 대한 보완 요구 → 평가주관 부서의 심의필증 교부 → 평가주관부서의 심의필증 교부결과 통보 → 사업자의 심의필증 및 교통영향평가서 제출 등

한편 교통영향평가의 일반적 행정절차는 다음과 같다.

사업자 및 평가기관의 교통영향평가서 작성 → 사업계획 수립 → 평가주관 부서 및 사업주관 부서의 평가서 검토 → 평가주관 부서의 중앙심의 또는 지방심의 여부 판단 → 평가주관 부서의 접수 및 형식요건 검토 → 사업주관 부서의 평가관련 사업계획 타당성 검토 → 사전심의 및 보완대책 지적 → 교통영향평가서의 심의, 재심의 의결 → 사전검토 의견 제시 및 평가서 정밀분석 → 재평가여부 상정 판단 → 중앙심의(지방심의) 상정 및 진행 → 재심의여부 결정 및 재평가여부 결정 등

그동안 교통영향평가의 제도적 문제점으로 자주 지적되는 것은 교통영향평가 대상 사업 및 시설의 분류, 적용기준, 심의대상 여부에 대한 판정 등에서 영향평가회사, 업자, 심의위원, 관련 공무원 간의 결탁관계가 나타날 수 있으며 행정절차의 복잡함은 시간이 이익인 업자 입장에서 공무원에게 ‘운활유(기름칠)’를 제공하도록 하는 빌미가 될 수 있다.

교통유발부담금이란 교통유발 원인이 되는 일정규모 이상의 시설물 소유자에게 도시교통의 개선을 위한 교통개선 비용을 부담시키는 제도이다. 상주인구 10만이상의 도시안에 있는 시설물로서 연면적 1,000㎡이상의 건물이나 구축물의 경우에 부과하는데 이를 누락하거나 과소부과를 목적으로 민원인이 청탁을 하는 경우가 있다.

3) 조사방법

(1) 모집단 및 표본추출 방법

이상의 감사 및 적발자료, 인터뷰 자료, 분야별 업무분장사항, 주요 부패 사례 등을 고려할 경우 다음과 같은 조사 대상이 선정될 수 있다.

- 자동차 관리부문 : 민원인, 정비업자, 폐차업자, 매매업자
- 도로 교통운수사업 부문 : 시내버스, 택시, 마을버스 업자
(세부적으로 시내버스운송협회, 택시사업조합, 마을버스조합, 모범운전자회, 각 단체별 노조 등)
- 주차관리부문 : 주차관련 과태료 민원인, 공영주차장 위탁관리업체, 대규모 주차 유발업소(예식장, 식당 등), 견인업자
- 교통시설 및 교통표식 관리부문 : 시설공사 입찰자
- 교통영향평가 및 교통유발부담금 부과부문 : 교통영향평가 및 부담금 부과 민원인

다른 분야의 부패측정과 같이 이러한 모집단들의 측정시 해당 지역에 따라 비례층화표본추출을 통하여 조사가 이루어져야 할 것으로 보인다. 그러나 실제적으로 모집단의 유형마다 대상집단의 특성이 다르고 수가 많기 때문에 이를 어떻게 추출해낼 것인가의 어려움이 있어 표본추출에 있어 세심한 주의가 필요하다.

이는 시청 및 자치구 공무원과의 면담을 통해 다음의 체크리스트의 확인을 거친 후 모집단 선별 및 표본 추출 방안이 논의되어야 할 것이다. 우선 모집단의 범주가 명확한가? 피평가기관들의 모집단 리스트들은 제시될 수 있는가? 중복성은 없는가? 모집단이 공무원들의 부패에 대한 인지 기회를 가지는가? 등을 세세히 살펴 모집단 선별 및 표본추출이 이루어져야 할 것이다(<표 4-8> 참조).

<표 4-8> 교통운수분야 모집단 특성 비교

분 야		집단의 규모	리스트 유무	대상기관간 중복 및 상충 여부	부패인지 가능 여부	비 고
자동차 등록 및 관리	등록관련 민원인	대	○	×	○	
	정비업자	소	○	×	○	
	폐차업자	소	○	○	○	다른 시·구에 소재하면서 전 구에 걸쳐 업무를 보는 업자들이 존재
	매매업자	소	○	○	○	
운수 사업	시내버스	중	○	○	○	면허등의 업무는 관내에 한정 해서 비교해볼 수 있으나 시내버스와 택시의 경우 교통위 반사례는 전 구에 걸쳐 이루어질 수 있어 기간간 중복될 수 있음
	택시	대	○	○	○	
	마을버스	소	○	○	○	
주차 관리	주차위반 민원인	대	○	○	○	
	주차장 관리업자	소	○	×	△	횡령 등의 부패는 시민인지로는 어려움
	주차유발업소	대	×	×	○	심증은 가지만 리스트업이 힘들
	견인업자	소	○	○	○	활동이 전 구에 걸쳐 이루어질 수 있음
교통 표식 및 시설공사 입찰자		소	○	×	○	
교통영향평가 대상 업자		중	○	×	○	

- * 집단의 규모는 소규모일 경우 대상기관으로부터 리스트를 받을 때 데이터 오염의 가능성 때문에 고려
- * 리스트 유무는 실제 측정 가능성 때문에 고려
- * 대상기관간 중복 및 상충 여부는 소재지와 활동지가 달라 여러 대상기관이 측정에 포함될 가능성 때문에 고려
- * 인지 여부는 본 연구가 체감도 위주의 조사이기 때문에 조사의 실효성 관계로 고려

따라서 우선 모집단 선별 및 표본추출방안으로 검토해 볼 수 있는 사항은 교통관련 분야 중에서 25개 자치구에 대한 비교가 가능하고, 부패의 발생지가 분명한 분야를 중심으로 모집단 및 표본을 추출하는 방안을 검토할 수 있다.

이러한 방식으로 선정하는 경우, 자동차 등록 및 관리분야에서 등록관련 민원인과 정비업자, 운수사업분야 중 마을버스, 주차관리분야 중 주차유발업소를 대상으로 평가분야 및 모집단을 선별하여 청렴도를 측정할 수 있다.

(2) 평가지표 구축 방안

경징계이상 징계요구양정인 경우 25개 자치구중 19개 자치구가 해당되어 대상별 비교는 가능하나 위의 모집단 현황으로 보아 각 자치구별로 차이가 있고 사례수가 적어 실제 적발 통계의 활용은 적절치 않은 것으로 보인다

한편 다른 분야의 평가지표체계와 일관성을 유지하기 위해 「5대 민생취약 분야 평가모형」의 지표체계와 동일하게 하되 교통운수 분야의 모집단 특성에 맞게 설문지를 구성해야 할 것이다.

2. 공원녹지분야

1) 공원녹지분야 부패의 특징

공원녹지분야 부패는 크게 공원녹지관리와 관련하여 용도변경 및 토지형질변경사업과 공원녹지내의 시설물 관리, 공원조성 및 유지관리와 관련된 공사관련업무 및 시공감리와 관련하여 나타난다고 할 수 있다.

공원녹지관리분야는 그동안 공사입찰제도 개선 등 다양한 정책들이 추진된 결과로 과거에 비해 부정적인 이미지가 다소 누그러들었다고 할 수 있으나, 아직까지 관행적인 부패 사항들이 잔존하고 있음을 감안할 때, 여전히 개선의 필요성이 있는 분야라고 할 수 있다.

2) 자치구의 공원녹지관리 업무

자치구 공원녹지과의 업무분장을 살펴보면 다음 <표 4-9>와 같다.

〈표 4-9〉 공원녹지 분야 주요 업무분장사항

	공원관리업무	녹지관리업무	조경관리업무
주요 업무 분장 사항	<ul style="list-style-type: none"> -도시공원 조성 및 시설유지 관리 -도시공원 용지 및 재산관리 -도시공원내 각종 행위 지도 단속 -기타 도시공원에 관련되는 업무처리 및 조정 -약수터 등 먹는 물 공동 시설관리 	<ul style="list-style-type: none"> -국유임야관리 -임야 및 그린벨트 보호관리 -임야지 훼손 및 산림범죄자 단속 -사방조림사업 및 지도 -양묘사업 및 지도 -임업단체의 지도, 육성 -산림병충해 방지 -벌채허가 및 부정임산물 단속 -임산물 수급 및 제재소의 지도감독 -임야내 토석채취 허가 -수렵의 지도 -절개지 단장미화 -도시계획법에 의한 개발 제한구역내의 행위승인허가 -임야 및 재개발제한구역내의 위험건물, 축대, 절개지등 위험시설물 관리 	<ul style="list-style-type: none"> -가로녹지대 조성 및 시설물 유지관리 -가로녹지대 기념물의 관리 -유원지내 시설물 유지관리 -가로수 식재 및 유지관리 -거리환경 미화 및 노변 꽃심기 -화초류의 생산업, 지도육성

자료 : 서울특별시 현행자치법규집(1999)

3) 부패연결고리

공원녹지분야에서의 부패연결고리는 크게 세가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

(1) 용도변경 및 토지형질변경

공원녹지에 대한 용도변경 및 토지형질 변경과 관련하여 해당 토지소유주가 관계 공무원에게 뇌물을 제공할 소지가 있다. 공원녹지에 대한 용도변경이 어려울 경우, 해당 공원부지를 이용하여 수익사업을 시도하려는 과정에서 금품수수를 통한 부패의 개연성이 존재하게 된다. 또한 개발제한구역 내의 녹지관리 및 보존과 관련하여 위법하

거나 부당한 사항을 덮어주면서 뇌물을 수수하는 사례들도 발견할 수 있다. 주요 부패 사례로서는 공원 시설녹지 등으로 주변토지에 허가를 받아 준공을 한 후에 무단형질 변경하여 사용하는 행위를 묵인해 주는 대가로 금품을 수수하거나 산림형질변경허가 및 준공처리시 완전복구가 이루어지지 않았음에도 금품을 받고 준공처리를 해주는 경우 등을 들 수 있다.

(2) 시설물 관리

시설물 관리와 관련해서는 시설물의 위탁관리시 입찰자와의 결탁가능성이 있다. 또한 위탁업체들에 의한 시설 이용료 및 음식값 등의 임의적 책정에 대해 관리를 소홀히 하거나 암묵적으로 승인해 줄 개연성이 높다. 예를 들어 공원 부대시설(식당, 점포, 매점) 임차시나 재임대 계약시 향응이나 금품수수 행위가 발생하고 있다. 그리고 시설물의 불법 설치나 위법사항 등을 묵인하는 대가로 부패행위가 일어나는 경우 등을 들 수 있다.

(3) 공사 및 감리

공사와 관련해서는 입찰자와의 결탁 및 담합행위의 묵시적 인정 및 사전정보 유출 등 공사계약단계에서 부패가 발생하고 있다. 식재관리에서는 규정미달된 식재공사에 대한 암묵적 묵인 등 감리과정에서의 부패개연성 등을 꼽을 수 있다. 특히 공사와 관련하여 공사비를 과다계상하거나, 예정된 자재보다 훨씬 싼 자재를 사용하는 행위, 혹은 공사감독시 발생한 위반사례들을 묵인해 주는 대가로 받는 수뢰 행위 등을 대표적인 사례로 들 수 있다.

4) 조사방법

(1) 모집단 및 표본추출 방법

이상의 감사 및 적발자료, 인터뷰 자료, 분야별 업무분장사항, 주요 부패 사례 등을 고려할 경우 공원녹지분야에서는 다음과 같은 조사 대상이 선정될 수 있다.

- 용도변경 및 토지형질변경 : 민원인, 토지소유자, 설계사무소 등
- 시설물관리 : 시설물 운영관련 입찰자 및 낙찰자, 민원인 등
- 공사 및 감리 : 설계사무소, 시공업체, 감리업체 등

우선 모집단 선별 및 표본추출방안으로 고려해 볼 수 있는 사항은 모집단의 특성을 비교하여 공원녹지 분야 중에서 25개 자치구별로 비교가 가능하고, 부패의 발생 개연성이 높은 분야를 중심으로 검토할 수 있다(<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 공원녹지분야 모집단 특성 비교

분 야		집단의 규모	리스트 유무	대상기관 간 중복 및 상충 여부	부패 인지 가능 여부	비 고
용도변경 및 토지형질 변경	관련 민원인	중	○	×	○	자치구 별로 모집단 갯수의 차이가 많이 남
	토지소유자	소	○	×	○	
	설계사무소	소	○	○	○	
시설물 관리	관련 민원인	중	○	×	○	
	시설물 운영자	중	○	×	○	
	시설물 운영관련 낙찰자	중	○	×	○	
공사 및 감리	관련 민원인	중	○	○	○	
	설계사무소	소	○	○	○	건설공사 관련 모집단과 중첩 가능성 높음
	시공업체	소	○	○	○	
	감리업체	소	○	○	△	실제 감리업체가 필요한 공사 업무가 많지 않음

이러한 기준으로 선정하는 경우, 용도변경 및 토지형질 변경과 관련된 민원인, 공원 녹지시설공사 관련 시공업체, 설계업체, 감리업체, 그리고 해당 공무원이나 녹지시설 관련 시설물 수탁운영업자와 입찰, 낙찰자 등을 대상으로 평가분야 및 모집단을 선별하여 청렴도를 측정할 수 있다. 한편 공원녹지분야의 경우 다른 분야와는 달리 모집단 규모에 있어 편차가 크기 때문에 이러한 문제점에 대해 추가적인 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

(2) 평가지표 구축 방안

공원녹지분야 평가지표체계는 다른 분야와 평가지표체계와의 일관성을 유지하기 위하여 「5대 민생취약 분야 평가모형」의 지표체계 수정/보완 방안 선정 후 공원녹지 분야의 특성과 연계하여 구축하도록 한다.

3. 본청 / 사업소 분야

1) 본청/사업소 분야 측정의 필요성

1999년도 민생취약분야 시정청렴성 평가의 경우 25개 자치구를 중심으로 평가가 실시되었다. 그러나 실제 측정결과 주로 자치구간의 청렴성 비교에 치우침으로서 서울시 취약분야 전반의 청렴성 측정이라는 본래 취지가 흐려졌다는 지적이 있었다.

실제로 기획 및 조정 감독업무를 담당하는 본청 분야는 업무특성상 대민접촉 및 지도 단속업무가 많은 자치구 분야와는 업무영역상 상당한 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 본청업무분야 중에도 자치구 단위에서 업무처리가 어려운 대형 사업에 대한 인·허가 및 규제 단속업무를 수행하는 분야가 존재하고 있다. 실제로 대민업무에 있어서도 본청의 업무영역과 중첩되는 부분이 존재하고 있기 때문에 이러한 부분에 대해서는 청렴성을 측정할 필요가 있다. 또한 사업소의 경우는 특히 본청의 집행업무를 위임받은 경우가 많고, 다른 분야에 비해 부패발생 소지가 높으며 상대적으로 부패에 취약한 영역이 상당부분 존재하고 있는 실정이다.

따라서 민생취약분야에 해당하는 본청 및 사업소 업무분야를 선정하여 측정대상에 포함시키고 아울러 해당분야의 특성에 맞는 지표체계와 설문문항을 개발해야 할 필요성이 있을 것으로 보인다.

먼저 측정 연구대상 범위로는 1999년도에 측정한 민생 5대 취약분야(위생, 세무, 건설공사, 주택건축, 소방)와 올해 추가된 2개 분야(교통운수,공원녹지)의 본청 및 사업소 해당부서를 포함하고자 한다(<표 4-11> 참조).

<표 4-11> 본청 및 사업소 분야 추가 측정 연구대상 범위

	본 청		사 업 소
	해당분야	관련 부서	
위생	보건복지국	보건위생과	
세무	행정관리국	세무행정과 재산관리과	세무운영과
주택 건축	주택국	주택기획과 도시정비과	주택재개발과 건축지도과
건설 공사	건설국	건설행정과 도로운영과 치 수 과	도로계획과 하수계획과
소방	소방방재본부		지하철건설본부 건설안전관리본부 상수도사업본부
교통 운수	교통관리실	교통기획과 운수물류과 교통지도단속반	대중교통과 주차계획과
공원 녹지	환경관리실	공원녹지과	공원녹지관리사업소 서울대공원관리사업소

2) 분야별 부패측정 가능성 검토

본청 및 사업소 각 분야별 부패 측정가능성을 검토해 보면 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 본청 및 사업소 분야별 부패가능성 검토사항

본 청 분 야	부패관련 적발건수	대민 업무	규제 / 단속	부패인지 정도	비교 가능성	비고
보건위생	△	×	×	×	×	법규해석 및 기획 업무 위주
세 무	×	△	×	△	×	법규해석 및 기획 업무 위주
주택건축	○	○	○	△	○	대형건축 허가, 승인업무
건설공사	△	×	△	△	×	인허가업무 사업소 이관
소 방	△	△	△	△	×	
교통운수	○	○	○	△	○	단속업무 등 대민접촉 빈번
공원녹지	본 청	△	×	△	△	×
	사업소	△	○	△	△	○

각 분야별 본청 업무의 경우 승인/허가 및 단속 규제관련 업무는 각 자치구의 업무로 대부분 이관되고 기획 조정업무가 주를 이루고 있다. 그러나 일부 분야의 경우에는

대민업무와 규제업무가 상당부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이 중에서 보건위생, 세무, 건설 및 공원녹지 분야의 본청업무와 소방방재본부의 허가, 규제 단속업무가 대부분 자치구 및 사업소 업무로 이관되어 있으며, 주로 기획 조정 업무로 부패개연성이 다른 분야에 비해 상대적으로 낮았다. 한편 교통운수, 주택건축 부문의 본청업무는 기획 조정업무와 더불어 주요 대형사업부문에 대한 승인, 허가 지도감독 업무를 함께 관장하고 있어 부패개연성이 상존하는 것으로 보여지고 있으며, 공원녹지관리사업소 및 서울대공원관리사업소와 같은 공원녹지 분야 사업소의 경우에도 공원운영과 시설관리 부문에 있어 관련업체 및 민원인들과의 부패개연성이 높은 것으로 나타나고 있다.

3) 측정 대상기관 선정

이상의 검토를 통해 측정 대상으로 선정된 기관은 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 본청 및 사업소 추가 측정 선정 대상기관

구 분	1999년		2000년	
	본청, 사업소	자 치 구	본청, 사업소	자 치 구
위 생		○		○
세 무		○		○
주택·건축		○	◎	○
건설공사	상수도사업본부 ○		상수도사업본부 ○	
	건설안전관리본부 ○	○	건설안전관리본부 ○	○
	지하철건설본부 ○		지하철건설본부 ○	
소 방	○		○	
교 통			◎	◎
공원녹지			공원녹지사업소 ◎	
			서울대공원관리사업소 ◎	◎

※ ○ : 기존 측정분야 ◎ : 금년도 추가 측정대상분야

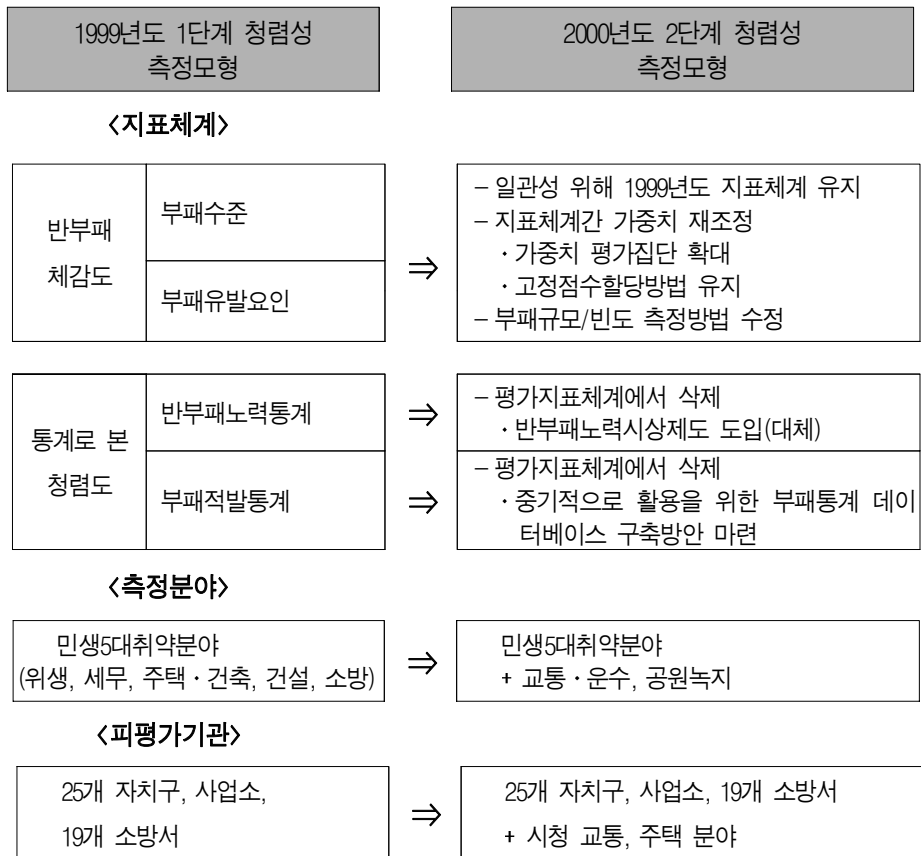
먼저 위생, 세무, 건설, 공원녹지분야 본청부문 및 소방방재본부는 측정에서 제외시켰다. 이들 분야는 주로 기획, 조정업무를 담당하고 있거나 실제 민원인들과의 접촉이 상대적으로 적어 부패의 개연성이 낮기 때문이다. 따라서 이 기관들을 제외한 주택, 교통운수분야 본청부문 및 공원녹지분야 2개 사업소(공원녹지관리사업소, 서울대공원관

리사업소)가 측정대상기관으로 선정되었다.

각 대상집단별 측정 모집단은 부패연결고리가 자치구 업무와 유사한 분야의 경우 업무관련 민원인과 관련업체들을 중심으로 모집단 선정하고(주택건축, 교통운수분야) 평가모형지표체계의 경우에도 다른 기관들과의 비교평가를 위해 자치구 평가시 사용된 평가모형체계와 동일한 체계를 사용하는 것이 타당한 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 1999년도 청렴성 측정모형의 수정, 보완 및 확대방안을 요약하면 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 개선된 2000년도 청렴성 측정 모형



第 V 章 향후 청렴성 측정제고를 위한 과제 및 발전방안

제 1 절 부패적발통계 데이터베이스(DB) 구축방안

제 2 절 반부패 노력도 제고방안

제 3 절 지속적인 청렴성 평가를 위한 과제

제 V 장 향후 청렴성 측정 제고를 위한 과제 및 발전방안

제 1 절 부패적발통계 데이터베이스(DB) 구축방안

1. 부패통계 데이터 베이스(DB) 구축의 필요성

현재는 청렴성 측정모형에 있어서 부패통계를 활용하기에는 한계점들이 있음을 3장에서 살펴보았다. 그러나 시민들의 인식도 조사가 중심인 시정청렴성 측정에 대해 좀 더 객관성을 증진시키기 위해서는 부패통계를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 청렴성 측정에 부패통계를 활용하기 위해서는 부패사례 대한 파악과 규명이 필요하다. 이를 위해서는 각 감사기관(감사원, 서울시 감사관실, 자치구 감사부서) 및 적발기관(경찰, 검찰)의 서울시 공무원의 부패사례에 대한 자료 수집·분석·정리를 통하여 부패와 관련된 체계적인 데이터베이스를 구축하여야 한다.

또한 부패통계 데이터베이스 구축의 중요성은 부패통제전략의 마련을 위해서도 필요하다. 부패현상에 대한 정확한 진단이 필요하기 때문이다. 즉, 부패의 구조화 정도 및 부정 및 부패의 연결고리 등이 각 기능별로 정확한 파악이 선결되어야 부패문제의 해결방안도 쉽게 얻을 수 있다. 부패통계 DB의 구축은 지금까지 체계화되지 못한 부패통계를 체계화할 수 있다는 이점과 이의 효율적 활용으로 각 대상기관 및 부서에 대한 부패측정 및 부패통제 전략방안을 마련할 수 있는 장점이 있다. 부정부패 데이터베이스의 구축을 통해 부패문제에 관한 자료를 축적시킴으로써 서울시는 물론 부패문제를 다루는 학자들로 하여금 부패의 본질에 대한 규명과 나아가 반부패 정책의 도출 등 부패연구의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

청렴성 측정과 부패예방전략의 수립을 위한 부정부패 데이터베이스 구축의 목적을 충실히 달성하기 위해서는 지속적인 데이터의 축적 작업과 그 내용의 보강작업이 이루어질 수 있는 데이터베이스시스템을 구축할 필요가 있다. 따라서 부패통계의 DB구축방안이 마련되어야 하며 이는 최근의 전자정부화 추세에 맞추어 감사체계의 정보화와 함께 고려되어야 할 것이다.

2. 서울시 부정부패 관련 데이터베이스(DB) 현황과 문제점

1) 현행 부패 분류 현황

현재 서울시 감사관실에서 활용하고 있는 적발통계자료 분류방법은 <표 5-1>과 같이 비위공무원 적출 내역 위주로 정리되어 있다. 현황자료를 범죄유형, 징계양정 및 기관별로 구분하여 Flat File구조로 저장하기 때문에 전체적인 부패정도를 일목요연하게 파악하기 위해서는 별도의 시간과 노력을 투입해 재분류작업을 해야 하는 등 DB 구축이 아직 기본적인 수준에 머물러 있다.

한편 서울시 비위공무원 적출내역 양식에 기재되는 내용으로는 감사(적발)기관, 감사기간, 감사분야, 성명, 주민등록번호, 행위시소속/직급, 처분시소속/직급, 처분요구양정, 처분요구일, 징계요구양정, 징계요구일, 의결양정, 의결일, 처분양정, 처분일, 비위유형, 기소처분결과, 업무분야, 징계말소일, 비위개요 등이 기재된다(<표 5-1> 참조).

<표 5-1> 서울시 비위공무원 적출내역 양식

감사(적발)기관	성명	처분요구양정	의결양정	비위유형	비 위 개 요
감사기간	주민등록번호	(처분요구일)	(의결일)	기소처분결과	
감사분야	행위시소속/직급	징계요구양정	처분양정	업무분야	
	처분시소속/직급	(징계요구일)		징계말소일	

자료 : 서울시 감사관실

징계요구양정은 경징계와 중징계로 구분되고, 징계처분양정에 있어서 중징계 처분은 파면, 해임, 정책, 감봉, 견책이 포함된다. 경징계에는 불문경고, 훈계, 주의경고, 면직, 기타, 진행중 등이 포함된다. 처분양정의 비위유형은 다시 금품수수, 향응수수, 직무유기, 업무소홀, 부당처리, 품위손상 등으로 구분되며 간단한 비위개요가 수록된다. 이를 통하여 현재 얻을 수 있는 부패통계는 <표 5-2>와 같이 기능별, 기관별로 부패통계를 얻을 수 있기는 하다.

〈표 5-2〉 징계요구 및 징계처분 통계양식

구분 기관	징계요구			징계처분					불문경고	훈계	주의경고	면직	기타	진행중	감사 실시 현황			
	계	중징계	경징계	소계	파면	해임	정직	감봉							견책	감사 횟수	투입 인원	감사 일수
본청																		
사업소																		
종로구																		
중 구																		
강남구																		
송파구																		
강동구																		
총 계																		

자료 : 서울시로 징계요구 및 징계처분 현황 자료와 적발통계를 기초로 재구성

2) 부패분류현황의 문제점

이와 같은 분류내역들은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 각 사례에 대한 부패연결고리 및 유형화가 쉽지 않아 빈발하는 부패유형의 분석, 통제전략 마련에 거의 활용이 이루어지지 않고 있다. 또한 업무분장상의 업무내용과 관련법령 등이 기재되어 있지 않아 어떠한 업무수행시 부패가 일어나는 지에 대한 현황을 얻기 어려운데 이러한 부분들은 감사담당 공무원들의 경험에 대부분 의존하고 있으며 감사담당 공무원들이 다른 보직으로 이동하고 나면 현황 파악이 불가능하게 되는 경우가 많다.

둘째, 비위유형이 세분화되어 있지 않다. 품위손상, 부당처리, 직무유기, 업무소홀 등의 비위유형 분류로는 부패사례를 정확히 판단하여 재분류하기가 어렵다. 문제는 품위손상, 부당처리, 직무유기, 업무소홀 등이 단순한 과실 등으로 부패사례라고 보기 어려운 점도 있는 반면에, 감사시 세밀한 조사가 이루어지지 않거나 덮어주기식의 처리 등 감사기관이나 사례에 따라 차이가 있을 수 있기 때문이다.²⁶⁾

셋째, 같은 사례라 하더라도 다양하게 분류되는 문제점이 있다. 똑같은 사례라 하더라도 징계요구 및 처분에 대한 감사기관 및 처분기관의 의지, 공무원의 신분 등에 따라 다양하게 징계요구 및 처분이 이루어져 이를 어떻게 처리해야 하는 지 한계가 있다. 청렴도 측정시 적발통계 활용이 어렵게 된 결정적인 이유 중의 하나는 각 자치구 및 소방서, 사업소의 적발통계 비교시 이러한 이의제기가 나타날 수 있다는 우려 때문이다.

넷째, 공무원 개개인의 해명기회와 징계절차에 따라 징계요구와 징계처분이 시기적으로 차이가 있어 어느 쪽을 활용할 지에 대한 판단이 쉽지 않고 통계수치의 경우에도 자료에 따라 조금씩 차이가 나는 경우가 발견되곤 한다. 이는 외부감사기관의 포함여부나 감사시기 차이 등으로 인해 발생하는 경우도 있고, 종종 부패개념이나 분류기준이 분명치 않아 발생한다는 데 문제가 있다. 따라서 이러한 분류방법으로는 앞에서 검토한 것처럼 통계자료의 활용을 위해서는 통계 재분류 작업을 별도로 해야 하는 문제점이 있다.

3) 제2의 건국 범국민추진위원회 부정부패 데이터베이스(DB)의 현황과 문제점

제2의 건국 범국민추진위원회는 2000년 1월 12일 “부정부패데이터베이스”를 구축해 인터넷 홈페이지(www.reko.go.kr)에 개설했다. 이 “부정부패 데이터 베이스”의 「공직 부패의 내용 및 실태」는 <표 5-3>과 같이 연도별 공직부패 추이, 비위유형별 부패규모, 공무원 직급별 부패규모, 행정기관별 비위공직자 규모, 기타의 순으로 부패 통계를 구축하고 있다.

26) 품위손상, 업무소홀, 부당처리 등의 사례만 모아 시청 및 자치구 감사요원들을 대상으로 설문조사, 인터뷰를 통해 민간인과의 접촉 개연성 등과 관련한 부패 유형 파악을 시도하려 하였으나 누구도 이에 대해서는 판단이 쉽지 않을 것이라는 지적 때문에 실시하지 못하였다.

<표 5-3> 제2의 건국 범국민추진위원회의 부패통계 데이터베이스 카테고리

구 분		내 용																																					
연도별 공직부패 추이	연도별 공무원 징계 추이	1972년부터 1999년까지 연도별 추이																																					
	감사결과 연도별 추이	1971년부터 1999년까지 회계검사액 및 직무감찰 내용																																					
	직무관련공무원 범죄자 추이	검찰연감의 공무원 범죄사건 처리인원 가운데 “공무원의 직무에 관한 죄, 뇌물의 죄, 문서에 관한 죄, 인장에 관한 죄, 횡령/배임죄” 등 공무원의 부정부패로 추정될 수 있는 사건들에 한함																																					
	직무관련 공무원 범죄 추이	1972년부터 1999년까지 직무유기, 직권남용, 뇌물																																					
비위 유형별 부패규모	비위유형별 징계 통계	복무규정위반 품위손상 비밀누설 공문서위변조 직권남용 직무유기 감독불충분 공금유용 공금횡령 증수회 기타																																					
	비위유형별 공무원 유형별 징계 통계	위의 비위유형별 국가/ 지방/ 교육/ 경찰(소방) 공무원 징계																																					
	비위유형별 조치실적	금품수수 공금횡령유용 무사안일 업무부당처리																																					
	사무별 직무감찰 사항	기획관리, 인사관리, 문서관리, 조직관리, 협조/보고, 규제/감독, 민원/인허가, 검사/검정, 기타																																					
	죄명별 부패관련 공무원 범죄사건 통계	<table border="0"> <tr> <td>공무원의 직무에 관한 죄</td> <td>인장에 관한 죄</td> </tr> <tr> <td>직무유기</td> <td>공기호위조</td> </tr> <tr> <td>직권남용권리행사방해</td> <td>사인 등 위조</td> </tr> <tr> <td>직권남용체포/감금</td> <td>횡령과 배임의 죄</td> </tr> <tr> <td>독직풍행/가혹행위</td> <td>횡령</td> </tr> <tr> <td>피의사실공표</td> <td>배임</td> </tr> <tr> <td>공무상비밀누설</td> <td>배임수재/증재</td> </tr> <tr> <td>뇌물의 죄</td> <td>점유이탈물횡령</td> </tr> <tr> <td>뇌물수수 등</td> <td>특가법(뇌물)</td> </tr> <tr> <td>제3자 뇌물수수</td> <td>특가법(알선수재)</td> </tr> <tr> <td>수뢰후 부정처사 등</td> <td>특가법(특수직무유기)</td> </tr> <tr> <td>알선뇌물수수 등</td> <td>특정경제가중법(배임)</td> </tr> <tr> <td>뇌물공여 등</td> <td>특정경제가중법(수재 등)</td> </tr> <tr> <td>문서에 관한 죄</td> <td>특정경제가중법(알선수재)</td> </tr> <tr> <td>공문서 등 위조/변조</td> <td>특정경제가중법(증재 등)</td> </tr> <tr> <td>허위공문서 작성</td> <td>특정경제가중법(횡령)</td> </tr> <tr> <td>공정증서원본부실기재</td> <td></td> </tr> <tr> <td>공문서 등 부정행사</td> <td></td> </tr> <tr> <td>사문서 등 위조/변조</td> <td></td> </tr> </table>	공무원의 직무에 관한 죄	인장에 관한 죄	직무유기	공기호위조	직권남용권리행사방해	사인 등 위조	직권남용체포/감금	횡령과 배임의 죄	독직풍행/가혹행위	횡령	피의사실공표	배임	공무상비밀누설	배임수재/증재	뇌물의 죄	점유이탈물횡령	뇌물수수 등	특가법(뇌물)	제3자 뇌물수수	특가법(알선수재)	수뢰후 부정처사 등	특가법(특수직무유기)	알선뇌물수수 등	특정경제가중법(배임)	뇌물공여 등	특정경제가중법(수재 등)	문서에 관한 죄	특정경제가중법(알선수재)	공문서 등 위조/변조	특정경제가중법(증재 등)	허위공문서 작성	특정경제가중법(횡령)	공정증서원본부실기재		공문서 등 부정행사		사문서 등 위조/변조
공무원의 직무에 관한 죄	인장에 관한 죄																																						
직무유기	공기호위조																																						
직권남용권리행사방해	사인 등 위조																																						
직권남용체포/감금	횡령과 배임의 죄																																						
독직풍행/가혹행위	횡령																																						
피의사실공표	배임																																						
공무상비밀누설	배임수재/증재																																						
뇌물의 죄	점유이탈물횡령																																						
뇌물수수 등	특가법(뇌물)																																						
제3자 뇌물수수	특가법(알선수재)																																						
수뢰후 부정처사 등	특가법(특수직무유기)																																						
알선뇌물수수 등	특정경제가중법(배임)																																						
뇌물공여 등	특정경제가중법(수재 등)																																						
문서에 관한 죄	특정경제가중법(알선수재)																																						
공문서 등 위조/변조	특정경제가중법(증재 등)																																						
허위공문서 작성	특정경제가중법(횡령)																																						
공정증서원본부실기재																																							
공문서 등 부정행사																																							
사문서 등 위조/변조																																							
공무원 직급별 비리규모	직급별 비위공직자 조치실적	4급이상, 5급, 5급이하, 교육직																																					
	직급별 직무관련 공무원 범죄자 통계	직급 합계 직무유기 직권남용 뇌물 차관급이상, 1급, 2급, 3급, 4급, 5급, 6급, 7급, 8급, 9급, 기타																																					
	직급별 공직자비리 단속 실적	각 직급별 구속 및 단속인원																																					
행정 기관별 비리 공직자 규모	기관별 징계처분별 비위공직자 조치실적	중앙 각 부처 및 서울시, 광역시·도, 시·군·구 국무총리실, 비위공직자 조치실적, 각년도																																					
	기관별 비위유형별 비위공직자 조치실적	금품수수 공금횡령·유용 무사안일 업무부당처리 기타(음주운전, 교통사고, 도박, 가정문제 등 품위손상 비위)																																					
	기관별 직무관련 공무원 범죄자 통계	직무유기, 직권남용, 뇌물																																					
기 타	기능분야별 비리공직자 규모	인사, 건축, 토지, 공사, 보건환경, 교통, 소방, 노동, 수사, 세무, 교육, 병무, 금융, 법조주변, 납품, 사이비언론, 기타 별 구속 및 단속인원																																					
	중앙징계위원회 운영실적	접수, 처리(파면,해임,정직,감봉,견책,불문,철회,미결)																																					

이러한 부패통계는 각 행정기관별 연도별 추이 등에 관하여 비교가 가능할 수는 있지만 공무원부정부패 통계와 관련된 법규들²⁷⁾에 따라 죄가 확정된 사례만을 제시하기 때문에 정확히 부패의 규모를 가늠하기 어렵다. 또한 어떠한 사례들이 어떻게 발생하는 지에 대한 세부적인 내용을 알기가 어렵다. 결국 다시 기능별로 사례를 살펴보아야 하는 문제점이 있다. 즉, 통합데이터베이스가 아닌 관계로 자료의 수정을 위해서는 새로 통계를 취합하여 갱신해야 하는 문제점이 있으며, 부패추세와 부패규모 이외에는 현실적인 전략수립 등 연구지원기능을 하기가 어렵다는 문제점이 있다.

3. 「부패 및 감사 데이터베이스」 구축방안

이상의 문제점들을 보완하여 서울시의 청렴도 측정 및 부패방지 전략을 구축하기 위한 새로운 데이터베이스관리시스템을 구축하여야 한다.

1) 전략적 접근방법

새로운 데이터베이스관리시스템의 구축을 위해서는 다음과 같은 전략적인 접근이 필요하다. 첫째, 주요 키워드로 각 부패사례별, 기관별, 비위유형별, 직급별 등으로 부패사례가 정리될 수 있도록 데이터베이스가 구축되어야 한다.²⁸⁾ 이를 현재 적출내역만 간략히 기재하고 나머지 관계서류는 문서철로 하여 창고에 쌓이는 식의 관리방식으로 는 데이터 베이스의 구축이 어렵다. 적출내용외에 부패사례의 유형을 검토하기 위해서

27) 공무원 통제관련 법규들은 공무원 징계령(공무원징계양정등에관한규칙, 지방공무원징계및 소청규정, 감사징계법, 경찰공무원징계령, 소방공무원징계령, 교육공무원징계령, 소방공무원징계령, 교육공무원징계령, 교육공무원징계양정등에관한규칙, 교원징계처분등의제심에관한규정), 공무원범죄에 관한 몰수특례법(공무원범죄에관한몰수특례법에의한몰수보전및추진보전등에관한규칙), 공직자윤리법, 시행령, 시행규칙, 형법(특정범죄가중처벌등에관한법률, 특정경제범죄가중처벌등에관한법률), 형사소송법, 공직선거 및 선거부정방지법, 국가공무원복무규정, 경찰공무원복무규정, 소방공무원복무규정, 재외공무원복무규정, 군인복무규율), 서울시공무원징계양정의규칙 등의 법률과 포괄적으로 형법과 형사소송법, 공직선거 및 선거부정방지법 등이 있다(한국행정연구원,1999; 48-53).

28) 엄밀한 의미로는 단순히 내용을 문서로 컴퓨터(PC)에 내장하는 의미로서의 데이터베이스(Data Base)가 아니라, 전략적 활용이 가능하도록 사전에 프로그램화되어 내장되는 데이터베이스 관리시스템(DBMS, Data Base Management System)의 구축이 필요하다.

다시 파일철을 뒤져야 하는 수고를 없애기 위해서는 감사후 문서처리방법에 근본적인 변화가 있어야 한다. 수시로 유사한 부정사제가 있는 지에 대한 검색과 주요 키워드에 의해 부패현황 매트릭스표가 작성될 수 있도록 하고, 이를 PC상에서 검색이 가능하도록 데이터 베이스를 구축하여야 한다.

둘째, 다원적 협력체제의 구현을 지향하는 우리나라 부패통제체계의 효율성을 제고하기 위해서는 부정부패 관련사례와 관련자료를 통합데이터베이스로 구축하여 정책 수단으로써 활용해야 한다(한국행정연구원, 1999: 180). 다시 말하면 현재 대기화되어 운영되는 부패통제기관(검찰, 경찰, 국무총리실, 감사원, 자치단체 자체감사기구 등)간에 부정부패 관련공무원 자료, 감사원과 자체감사기구의 감사결과 및 계획, 법원의 공무원 부패 판결 결과, 검찰의 수사결과 등의 정보를 상호교류하여 종합적인 부패방지정책이 수립될 수 있어야 한다.

셋째, 이상의 목적을 달성하기 위해서 온라인으로 데이터베이스를 구축하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 즉, 감사요원들이 감사결과에 대하여 주어진(좀 더 세분화된) 포맷에 맞추어 PC(노트북)에 입력하면, 서울시 감사DB에서 주요키워드로 검색이 가능하도록 하고, 이를 다시 중앙부처의 부패DB와 연결할 수 있는 온라인 네트워크가 구축되어야 한다. 이에 대한 기술적 측면(관계형 데이터베이스, 오피젝티브(유저) 데이터베이스)은 충분히 가능하다고 보여진다. 다만 현재 중앙부처와 각 자치단체간에 소프트웨어를 개발하는 중복을 피하고 부패통제기관간 협의를 통하여 공동으로 프로그램을 개발할 필요가 있다.

넷째, 또한 부패유형을 좀 더 세분(細分)하여야 한다. 예를 들면, 업무소홀 같은 경우나 품위손상의 경우에 부패내용을 좀 더 구체적으로 알 수 있도록 상술하는 방안이 마련되어야 한다. 이의 기준으로는 대민관계여부, 집중적 감사여부, 회계관련 여부 등을 세세하게 정리하여 데이터베이스에 기재될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 같이 지방행정에서 발생하는 부조리를 유형화할 수 있는 방법은 매우 다양하다. 먼저 부조리가 어디에서 발생하느냐에 따라서 개인적 부조리, 기관 운영상의 부조리, 그리고 기간과 외부와의 관계에서 발생하는 부조리 등으로 유형화할 수 있다. 그리고 형법상의 조항에 따라 부조리의 유형을 구분할 수도 있다. 이를 통하여 부패유형에 대해 기

능별로 자료가 축적되면 집중적으로 일어나는 부패연결고리의 파악과 근절대책의 마련이 가능하게 될 것이다.

2) 데이터베이스 항목

현재 적출내역에 기재되는 항목보다는 세세하고 자세한 내용들이 기재되어야 할 것이다. 이를 웹페이지 환경으로 입력하여 온라인화하고 검색기능을 강화한다면 향후 감사시스템 발전에도 도움을 줄 수 있을 것이다. 이에 대한 데이터항목의 예시를 들어보면 다음과 같다.(※ _친 부분이 주요 키워드 임)

- 사례명 : 현재 적출내역에서 해당공무원을 중심 키워드로 정리하였다면 데이터베이스에서는 사례명이 주요 키워드가 되며 해당공무원의 성명, 주민등록번호가 2순위 키워드가 되어야 할 것이다. 이와 함께 이러한 사례들은 업무의 성격(지도단속, 인허가, 규제업무 등)에 따라 구성된 표준화된 업무 code에 의해 분류되어야 할 것이다.

- 해당공무원 인적사항 : 여기에는 공무원번호와 함께 행위시의 소속기관/직급/직렬/담당업무명과 처분시의 소속기관/직급/담당업무명이 입력되어야 할 것이다.

- 비위유형 : 여기서는 현재의 공무원 징계규정 등의 비위유형을 기재하는데 현재 형사사건(금품수수 향응, 알선수회 등)의 경우는 처분결과에 따라 구체적 죄명을 적으면 되나 감사시 나타나는 품위손상, 업무소홀, 부당처리 등은 공무원징계령이 좀 더 세세한 비위유형구분개정을 통하여 세분화하여 유형구분 코드를 만들어 입력하여야 할 것이다.²⁹⁾

- 주요 내용 : 육하원칙에 근거한 내용, 즉, 관련 민원인 또는 공모공무원 관계 여부, 구체적 건수, 회계, 알선수재, 금품수수 향응과 관련한 경우 구체적 액수 등이 구체적으로 입력되어야 할 것이다.

29) 이를 통하여 부패 및 부정 유형에 대한 합의가 이루어지면 향후 청렴성 평가에서도 부패 관련 통계자료로 적극 활용될 수 있을 것이다.

- 행정기능 : 세무, 건축, 건설, 교통 등 행정기능별로 세분화되어 입력되어야 한다.
- 징계요구양정 및 해명관련 자료 : 이는 징계과정에 대한 투명화를 기하기 위하여 징계요구수준이 경징계와 중징계로 코드화 되어 입력되고 징계위원회의 주요 회의내용 및 해당공무원의 해명자료 등이 파일형식 등으로 첨부되어야 한다. 또한 징계요구일도 기재되어야 한다.
- 처분양정 : 징계위원회의 절차를 거쳐 확정될 경우 이를 코드화 하여 입력하여야 할 것이다.
- 감사(적발)기관 및 기간 : 적발기관이 코드화 되어 입력되고 감사의 경우 감사명과 기간이 함께 기재되어야 한다.

4. 부패통계 활용을 위한 고려사항

첫째, 비리유형이 좀 더 세분화되어야 한다. 서울시 부패 DB 구축을 위해서는 먼저 부패적출내역의 일정 기준에 따른 유형화가 이루어져야 한다. 어떤 부조리 유형이 지방행정 수준에서 빈번히 발생하느냐에 따라 이에 적절히 대응할 수 있는 정책적 방안도 상이할 수 있기 때문이다. 따라서 품위손상, 업무소홀, 부당처리 등은 공무원징계령이 좀 더 세세한 비위유형구분개정을 통하여 세분화하여 입력하여야 한다.

둘째, 적극적인 감사정보 취득 및 적발 노력이 있어야 한다. 현재 시민들은 감사사례 혹은 적발사례가 공무원들의 부패규모를 제대로 설명해주지 못한다고 인식한다. 따라서 자체감사이건 상위감사이건 지방자치단체가 감사를 하기 위해서는 비리, 부정 혹은 각종 민원사항과 행정수행상 나타나는 시정사항 등 문제가 있는 사안에 대한 정보가 필요하다. 현재 지방자치단체가 이러한 감사정보를 확보하는 수단으로는 경찰, 검찰, 안기부 등과 같은 사법 및 사정기관을 통한 방법, 상부의 지시나 행정자치부의 감사의뢰, 국민고충처리위원회와 감사원으로부터 정보 이첩, 지역언론매체를 통한 방법, 다양한 형태의 주민신고에 의한 방법, 감사요원의 개인적 정보 파악 노력에 따라 감사정보의 양은 달라질 수 있다.

서울시와 자치구는 부조리신고접서제도와 홈페이지를 통해 주민들로부터 감사정보를 수집하고 있다. 그러나 현재 서울시 및 자치구의 자체감사가 안고 있는 가장 근본적인 문제점은 자체감사 요원이 피감사기관과 이해관계 내지는 친분관계를 갖고 있다는 점이다. 즉, 현재 서울시와 자치구의 감사요원들은 당해 기관의 집행부서로부터 충원되고 있으며, 이들은 일정 기간의 근무 후 다시 당해 관내의 다른 부서로 전보되도록 되어 있다. 이러한 구조는 당해 기관 내의 감사부서와 피감사부서간의 인적 교류를 제도화한 것으로, 이로 말미암아 실제로 감사자와 피감사자 사이에는 이미 긴밀한 유대관계가 형성되어 있는 경우가 많다. 이런 상황은 자체감사요원들로 하여금 독립적이고 공정한 감사활동을 전개하는 것을 거의 불가능하게 하는 가장 중요한 요인 중의 하나가 되고 있으므로 감사요원의 전문화와 함께 내부고발 보호와 민원 등으로부터 감사정보 및 적발에 있어 노력이 요구된다.

셋째, 이러한 노력을 통하여 부패자료와 통계가 구축되면 향후 청렴성 측정시 활용되어야 한다. 부패통계 및 자료는 평가의 객관화된 지표로써 이용될 수 있는 가능성이 많다. 그런데 여기에는 한가지의 문제점이 있다. 청렴성모델시 활용할 수 없는 이유는 기관별, 기능별로 비교분석을 하기 위해 세분화할 경우 사례수가 3-5개 정도로 줄어드는 문제점이 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법은 두가지가 있는데 먼저 현재 25개 자치구 각각을 보는 것이 아니라 권역을 강남권과 강북권 또는 동서남북권 등으로 확대하여 영역을 정의하여 작은 수의 문제를 해결하거나 혹은 민선자치단체장 선거 주기 또는 3.5개년 중심으로 연도를 확장하여 다년도 평균을 활용, 부패추세를 좀 더 명확히 설명하는 방안도 있을 수 있다.

넷째, 나아가 적발통계를 표준화 할 수 있는 기초자료의 보완 작업이 이루어져야 할 것이다. 이는 감사시기, 감사유형, 관계업소 등 변수의 유형을 표준화해야 기관간 비교의 의미로써 활용될 수 있을 것이다. 즉, 각 적발통계는 적발건수 또는 징계건수를 담당공무원, 단속횟수, 대상업소(민원인)수에 의하여 표준화를 시킨 후 각 분야별로 기관별로 비교를 하여야 할 것이다.

제 2 절 반부패 노력도 제고방안

반부패노력도를 제외하더라도 각 기관들의 반부패 노력에 대한 독려의 목적은 이루어져야 할 것으로 보인다. 문제는 각 기관들이 반부패노력을 어떻게 경주하게 할 것인가의 문제인데 이에 대한 대안으로는 반부패 EXPO 및 노력도 관련 시상제도를 시행하거나 자체 반부패 체크리스트(반부패 가이드라인)를 작성케 하는 방법이 있을 수 있는데, 이러한 방안들의 근본적인 주안점은 행정기관들 스스로가 자율적인 반부패정책을 시행하게 하는 유인책의 역할을 해야 한다는 점이다.

1. 반부패노력 시상제도의 도입

가장 대표적인 자율적인 반부패노력 유인책으로서 「반부패노력 시상제도」를 통해 각 부문별 부서들의 자율적인 부패예방프로그램의 발표 및 수상을 통하여 간접적으로 반부패노력을 평가하는 방안이 있을 수 있다.

이것은 1999년의 반부패노력도 지표체계에 대한 피평가기관의 이의제기를 수렴하고 반부패노력에 있어서 피평가기관들의 자발적인 노력을 유도하고자 하는 데서 배경 및 목적을 찾을 수 있다.

1) 평가방식

매년 연말에 청렴성 지수 평가결과 발표를 전후하여 지난 1년간 피 평가기관들의 제도개선, 정책 및 수범사례 발표대회를 개최하되, 피 평가기관인 자치구는 반드시 1개 이상 프로그램에 지원하도록 의무화하여 시행한다. 예를 들면 제도개선분야, 정책개발분야, 부패척결 성과분야등으로 세분하여 실시하되, 평가는 시민단체 및 외부전문가 참여를 통해 객관성이 유지되도록 운영한다. 또한 이러한 평가결과를 토대로 우수 기관 및 직원에 대한 포상을 실시하는 등의 인센티브 제공방안을 마련하고 수범사례는 다른 기관들의 벤치마킹의 대상이 되도록 적극 홍보한다.

이와 관련하여 가장 중요한 것은 이러한 시상제도의 장기적인 파급효과 및 사고의 참신성, 고객지향성 등 각 자치구 및 피평가대상기관들과 시민평가단의 의견을 적극 수렴 하여 심사기준을 마련함으로써 심사에 대한 객관성을 확보하고 대상기관들의 자율적이고 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다.

2) 기대 효과

이 제도를 가칭(假稱) 『부패근절을 위한 수범사례 경진대회 및 새서울반부패노력상 (Anti-Corruption Awards for New Seoul) 시상제도』 라고 명명하여 시행하면, 반부패 노력도의 기본취지를 살리면서 피평가기관들의 자발적인 참여를 유도하고 부패해소를 위한 실질적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

즉 이러한 제도의 도입을 통해 단기적으로는 처벌위주의 부패근절 방안에 대한 사고전환(역발상)을 통해 서울시의 반부패 노력에 대한 대시민 홍보 및 벤치마킹의 기회를 제공할 수 있으며, 장기적인 측면에서는 대상기관의 자율적인 부패 예방 노력을 유도하고 지역의 실정에 맞는 부패예방노력을 강구하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

2. 반부패 노력 체크리스트 활용방안

1) 필요성

행정기관의 부패 예방 노력이란 부패의 발생이 빈번한 분야에 대해 부패문제의 심각성을 인식하고 부패방지를 위한 조직 문화를 변화시키는 것이라고 할 수 있다. 반부패노력시상제도에 더하여 행정기관이 각 분야별로 자율적으로 부패예방계획을 세우고 그에 맞는 전략들을 추진해 나가는 부패 예방 노력이 필요한데, 이러한 노력들은 청렴성에 대한 시민평가와 연결되어 부패통제정책의 시너지효과를 가져올 수 있다.

결국 부패예방 노력은 중앙집중식의 획일적인 통제 노력보다는 각 행정기관(시분청, 자치구, 사업소, 소방서)의 분권적이고 자율적인 노력이 이어져야 한다. 왜냐하면 각 행정기능별로 부패의 특성에 차이가 있고 과거 사정중심의 부패통제가 여전히 효과

를 보고 있지 못하고 있기 때문이다. 그런데 이러한 부패 예방 노력에 대한 각 기관과 부서의 전략 개발들은 고립되어 시행될 수 있는 성격의 것은 아니다. 구조조정, 예산삭감, 사회분위기, 조직문화, 리더십, 봉급수준 등 다양한 요소에 의해 부패의 정도는 영향을 받는다. 따라서 부패 환경에 노출될 수 있는 조직 전 부분의 리스트를 작성하고 이에 대한 모니터링을 지속적으로 실시함으로써 부패행위를 줄여나갈 수 있다.³⁰⁾ 즉 부패예방 가이드라인에서 주어지는 것처럼 부패예방활동과 공직 윤리강령과 관련된 체크리스트를 각 조직 부문별로 작성하여 이에 대한 진척정도에 대한 평가를 스스로 하게 하는 방법을 도입할 수 있다.

서울시의 각 행정기관들도 체계적인 부패예방 계획을 세우고 이를 중심으로 하나씩 부패문제를 해결해 나가는 지속적인 노력이 필요하다. 이러한 과정에서 성과가 나타나는 정책들을 반부패노력시상제도를 통해 타 기관으로 전파하고 각 기관은 벤치마크를 하도록 한다. 이를 위한 반부패 노력에 대한 체크리스트를 각 기관별로 자체 특성에 맞게 구성해야 할 필요가 있다. 참고로 이에 대한 목록을 예시하면 다음과 같다.

2) 부패예방계획을 위한 체크리스트 필수요소

(1) 각 분야별 부패예방에 관한 전반적이고 통합된 정책을 개발·수립하고 전파시키고 있는가?

부패예방에 대한 자치단체장 및 각 부서장의 의지와 목표를 명확히 하고, 부패예방과 관련된 현존하는 정책과 절차를 통합시키고, 부패의 가능성을 최소화하기 위해 추가적인 작업이 어디에서 필요한 지를 약속한 문서를 갖고 있는 지에 대해 검토해야 한다. 이것은 공무원들로 하여금 부패인식과 예방을 위한 노력을 불러일으키는 중요한 방법이 될 수 있고, 나아가 성과를 측정하는데 사용될 수 있다.

30) 호주의 New South Wales 州는 1990년 공공부문 조직들이 사기와 부패를 예방하기 위한 전략을 개발하고 집행하도록 요구하였는데 이에 대한 관리도구로써 세분화된 부패예방전략에 대한 목록화를 시도하였다. 이들 목록은 행동강령, 내부감사프로그램, 선물등록, 직원유도프로그램, 고충처리체제등 조직이 갖추지 못한 점을 리스트화하고 실제적인 시간의 틀 내에서 통제될 수 있는 방법을 결정을 적시하였다(Pope, J.,1995). 한편 OECD이사회에서도 1998년 공공서비스의 윤리강령에 대한 권고안을 채택하고 이러한 윤리 행동에 영향을 미치는 정책, 절차, 관행 및 제도를 개발하고 이를 지속적으로 검토할 것을 권장하고 있다.

(2) 각 분야별로 누가 부패를 예방하고 감시할 책임을 지고, 부패예방계획의 여러 가지 측면들을 집행할 책임을 지는가를 명확히 정의하고 있는가?

실·국장 등 부서장들은 부패가 존재하고 있으며 자신의 책임영역에서 발생할 수도 있다는 것을 자각해야 한다. 대부분의 실·국장들이 그들의 부서에서는 부패가 없거나 부패를 예방하기 위하여 현재 노력하고 있는 것이 충분하다고 믿는 경향이 있다. 부서장의 명확한 책임이 직무기술서와 성과 계약에 열거되고 포함될 필요가 있다. 역할이 불분명하면, 부패예방의 핵심적 측면이 무시될 수도 있기 때문이다. 부서장은 말과 행동을 통하여 자신의 관할영역의 윤리적 기준(민원인의 선물, 식사접대 등)을 설정하고 소속 공무원들이 이를 숙지하도록 하여야 한다.

(3) 각 분야별로 모든 업무에서 부패 가능성을 파악하고 그 수준을 평가하고 있는가?

부패 평가과정에 중간관리자(과장, 팀장)를 참여시켜 그들이 통제하고 있는 영역에서의 부패기회에 대한 인식을 불러일으키고, 부패예방전략을 생각해 보게 한다. 각각의 업무를 수행하는데 있어서 부패기회에 대한 허점이 있는 지를 평가해 보아야 한다.

(4) 각 행정기관은 부패예방전략의 개발과 집행에 관한 시간표를 설정하고 있는가?

부패는 완전히 제거할 수는 없으며 부패통제의 중요한 전제조건은 지속적인 통제 전략을 요구한다(Pope, 1996; vii). 따라서 부패예방계획들은 각 지침의 달성을 위한 시간스케줄을 작성하여 이의 달성을 점검하여야 한다.

(5) 각 행정기관은 공무원들이 부패예방 노력을 이해하고 확신하도록 하는 교육 프로그램의 수립과 집행이 얼마나 효과적으로 이루어지고 있는가?

이는 1999년 민생5대 취약분야 청렴성 측정 모델에서 반부패노력도 지수에 포함되었던 사항이다. 그러나 단순히 강의횟수와 시간 등으로 평가하는 것은 무의미하다. 실제로 부패를 저질렀을 경우 처벌의 위중함, 내부고발을 효과적으로 하는 방법 등 그 내용에 있어서 각 구성원이 효과적으로 부패예방 노력을 할 수 있는 내용에 주목하여야 한다.

(6) 각 행정기관은 부패행위, 잘못된 행정, 상당한 낭비를 알아챘을 때 직원들이 앞서서 이를 해결하고자 하는 효과적인 내부보고체제를 갖추고 이에 적극적으로 대처하고 있는가?

공무원들은 부패를 보고해야 한다는 당위성은 인정하지만 적절한 절차를 알지 못하거나 조직에서 그들이 희생될까 두려워한다. 따라서 내부고발자 보호대책 등 부패행위를 보고할 명확한 방침과 상세한 절차를 갖추고 있어야 한다.

(7) 각 행정기관들은 적발된 부패를 엄격하게 감시하고 적법하게 처리할 전문적이고 적절한 감사 절차를 가지고 있는가?

부패예방전략을 지원할 행동과 처벌에 관한 방침, 표준, 절차를 세워야 한다. 철저한 감사와 일관된 처벌 절차가 존재하고 부패한 행위에 연루된 자는 그 대가를 치르는 것이 당연할 수 있도록 인식되어야 한다.

이렇게 대략 7가지를 적시했는데 각 행정기관에서는 최소한 위의 사항들에 대한 명확한 지침과 점검을 할 수 있는 세부적인 체크리스트를 작성하여 부패예방 노력을 현실화해야 할 것이다. 이를 위해서 부패예방 가이드라인에서 제시된 것처럼 부패예방 활동 및 공직 윤리강령과 관련된 체크리스트를 각 조직 부문별로 작성하여 이에 대한 진척정도에 대한 평가를 스스로 하게 하는 방법을 도입할 수 있다.³¹⁾ 결국 이러한 부패예방 조직진단은 피평가기관들로 하여금 부패예방에 대한 관심과 노력을 제고토록 할 수 있을 것이다.

31) 현재 국무총리실 산하 부패방지위원회에서 진행중인 각 부서별 반부패제도 개선을 위한 모형 개발 결과를 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

제 3 절 지속적인 청렴성 평가를 위한 과제

1. 지속적 청렴성 평가의 필요성

서울시는 2000년 6월 13일부터 23일까지 시민, 언론인, 학자, 시공무원 등 총 1,686 명을 대상으로 민선 2기 2년동안 서울시에서 펼친 시책·사업 가운데 우수한 시정이 무엇인지를 설문조사한 결과(<표 5-4> 참조)에 의하면 언론인과 행정학자들은 「5대 민생분야 반부패지수 조사 발표」를 각각 4위와 10로 우수 시정에 선정하였다.

<표 5-4> 민선2기 2년 서울시정 베스트 10

순위	증 합	행 정 학 자	서울시 출입기자	공무원(서울시)
1	'민원처리 온라인 공개시스템' 개발 운영	'행정서비스 시민 평가제' 도입 시행	'민원처리 온라인 공개시스템' 개발 운영	교통카드(버스·지하철) 호환 사용
2	교통카드(버스·지하철) 호환 사용	'민원처리 온라인 공개 시스템' 개발 운영	'도시계획조례' 제정	'민원처리 온라인 공개시스템' 개발 운영
3	'생명의 나무 1000만 그루 심기' 사업 추진	교통카드(버스·지하철) 호환 사용	교통카드(버스·지하철) 호환 사용	내부순환 도시고속 도로 완전 개통
4	생태공원 조성 및 생태계 복원	지하시설물정보 통합 관리시스템(GIS) 구축	'5대 민생분야 반부패지수' 조사 발표	'생명의 나무 1000만 그루 심기' 사업 추진
5	내부순환 도시고속 도로 완전 개통	'생명의 나무 1000만 그루 심기' 사업 추진	장묘문화 개선사업 추진	쾌적한 2기 지하철 전 구간 개통
6	'행정서비스 시민 평가제' 도입·시행	생태공원 조성 및 생태계 복원	'새서울 우리한강' 사업 추진	장묘문화 개선사업 추진
7	장묘문화 개선사업 추진	내부순환 도시고속 도로 완전 개통	'생명의 나무 1000만 그루 심기' 사업 추진	지하시설물 정보통합 관리시스템(GIS) 추진
8	서울특별시장 업무 추진비 공개	서울특별시장 업무 추진비 공개	구로·광명 자원회수 시설 공동 이용	서울 월드컵 경기장 차질없는 건설
9	천연가스버스 도입·운영	저비용·고효율의 경영조직으로 구조 조정 단행	상암 '새천년 신도시' 건설계획 수립	시청 담장 철거 및 '열린마당' 조성
10	쾌적한 2기 지하철 전구간 개통	'5대 민생분야 반부패지수' 조사 발표	서울특별시장 업무 추진비 공개	생태공원 조성 및 생태계 복원

자료: 새서울신문, 2000년 6월호(<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/seoulnews/newseoulnews>)

이것은 그동안 부패가 일어났을 때나 정권이 바뀌었을 때에 사정기관의 일시적인 처방에서 벗어나 시민들이 가진 행정불신을 적극적으로 청취하고 이를 인정할 수 있는 시정운영의 변화에 대해 긍정적으로 반응하고 있다고 생각할 수 있다. 이외에도 「민원처리 온라인 공개 제도」 개발 운영, 「행정서비스 시민평가제」 도입, 「서울특별시장 업무추진비 공개」 등에 대해 시민, 언론인, 학자, 시공무원 등이 높은 점수를 주고 있다는 점에서 이들이 시민에 대한 행정기관의 투명성과 반응성을 무척 중시하고 있다는 것을 알 수 있다.

기존의 부패관련조사는 일반 시민을 대상으로 한 인식도 조사인 반면에, 본 청렴성 측정모형은 해당분야의 직접적인 민원인과 서비스 수혜자에 대한 체감도 조사이기 때문에 현실적인 부패 수준을 측정할 수 있다는 장점이 있다. 또한 시민평가단 주관으로 전문여론조사기관에 의해 객관적으로 조사될 수 있도록 하였다. 이러한 청렴성 평가는 지속적으로 이루어져야 하는 데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 시민들의 공직부패 인식도를 파악함으로써 공무원들로 하여금 부패위험에 대한 주의를 환기시킬 수 있다.

둘째, 알려지지 않은 부패의 규모를 행정분야별, 연도별로 가늠해 볼 수 있다.

셋째, 이를 바탕으로 부패방지 전략 수립을 위한 정보를 제공할 수 있다.

2. 지속적 청렴성 평가를 위한 과제

1) 피평가기관의 평가의 순응 확보

위와 같은 평가의 지속적인 효과를 담보하기 위해서는 피평가기관의 협조가 중요하다. 본 청렴성모델의 특징은 각 행정기능별 직접 행정기관과 접촉하였던 민원인 및 지도단속업체를 대상으로 전화설문조사를 한다는 점이다. 따라서 청렴성 평가를 위해서는 관련 민원명부와 지도감독 관할 업체 명단이 필요한데 피평가기관에서 거부할 시 모집단의 표본 확보에 어려움이 있을 수 있다.³²⁾ 실제로 모구청에서 명부제출을 거부

32) 앞으로 시민평가단 및 시민단체가 평가를 주관한다면 현행 정보공개법에서는 업체명단이

하여 시민평가단회의에서 이에 대한 처리문제가 논의되었는데, 현재로서는 서울시에서 확보한 명부를 가지고 조사를 수행할 수 밖에 없는 한계가 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서 평가에 대한 유인책과 피평가기관의 평가에 대한 인식의 전환이 필요하다.

(1) 유인책의 강구

피평가기관의 자발적 협조를 위한 유인책을 개발하여야 한다. 첫째 방안은 본 평가가 최대한 객관적으로 실행됨을 이해시키고 평가결과가 좋을 경우 인센티브(incentive)를 제공해야 한다. 만약 평가를 거부할 시에서는 그에 따른 불이익(dis-incentive)을 제공하여야 한다. 청렴성 평가가 상위일 경우 재정적인 혜택이나 포상 등의 적극적인 인센티브 제공방안을 강구할 필요가 있다. 그리고 만약 평가를 거부할 경우의 불이익으로는 청렴성 지수 발표시 거부한 피평가기관과 거부의 부적절함에 대하여 공표하고 주민들이나 시민단체 등에 널리 알리도록 해야 한다.

(2) 피평가기관 인식의 변화 유도

평가에 대한 인센티브와 불이익을 주는 것도 피평가기관의 순응을 확보하는 방법의 하나지만 기본적으로 피평가기관이 청렴성 평가의 의의를 적극 이해시키고 협조를 구하는 것이 가장 이상적이다.

본질적으로 인간의 성향은 “누가 더 좋은가, 누가 더 나쁜가? 또는 심지어 누가 가장 좋은가, 누가 가장 나쁜가” 등에 관하여 알기를 원하는 것 같다. 1999년 말 「민생5대취약분야 청렴성지수」 발표시 언론기관들은 평가의 의의나 서울시의 부패방지를 위한 노력, 부패방지를 위한 피평가기관들의 노력 그리고 지수가 의미하는 시준점에 대한 질문보다는 단순히 서열순위 공개에 깊은 관심을 보이는 경향이 있었다. 그러나 청렴성 평가의 목적은 단지 서열을 매기기 위한 것은 아니다. 이와 같은 서열화는 선거를 통하여 선출되는 구청장에 대한 정치적 부담을 줄 것이며 공무원 입장에서도 소수

나 민원인명부는 사생활 보호의 이유로 피평가기관에 청구할 수 없기 때문에 명부에 의한 유의표본 할당후 조사는 현실적으로 어려워질 가능성이 있으며, 따라서 창구면접 등 간접적인 방법을 활용해야 할 필요성도 있을 것이다.

의 부패한 공무원들에 의해 매도를 받는 것이 아닌가라는 불만이 제기될 수 있다.

행정기관의 부패의 측정 및 평가는 어떤 비교를 위해 만드는 것이 아니라 비교를 통한 자극과 부패방지전략의 적극적 노력을 유도할 수 있는 도구로써 이해하도록 하여야 한다.³³⁾ 청렴성 평가는 부패문제의 심각성을 대중에게 인식시키고 관심을 고조시키는 효과를 가지고 있으므로(강신욱 2000: 9) 각 자치단체별로 부패방지에 대한 벤치마크의 기준을 세우고 지속적으로 부패방지를 위한 노력을 강구하도록 유도해야 할 것이다.

2) 평가주관기관의 지속적 관리

1999년도 민생취약5대분야에 대한 평가모형에서는 청렴성 측정을 위해 각 기관간 역할관계를 다음과 같이 정의하였다.

- 시민평가단 : 청렴성 모형 검토 및 자문, 모형확정 및 발표 등 청렴성 평가 주관
- 서울시정개발연구원 : 청렴성 측정모형 개발
- 외부전문 조사기관 : 조사대행
- 서울시 감사관실 및 자치구 : 행정지원 및 자료협조

향후 지속적이고 객관적인 평가를 위해서는 평가모형을 보완하고 관리할 수 있는 주관기관과 연구소, 서울시 및 자치구의 적절한 역할분담이 요구되어 진다.³⁴⁾

33) 지역사회에 대한 양적 통계는 행정기관들로 하여금 데이터 지향사고를 가지게 하고 성과목표를 근거로 인적 물적 자원을 동원할 수 있는 비교의 기준을 제공하는 도구라고 할 수 있다(Murphy, D. A,1999: 76-82),

34) 해외의 반부패활동의 영역은 정부기관, NGO뿐만 아니라 대학연구소, 각종 직능단체, 기업의 윤리부서 등의 공동노력 형태로 이루어지고 있다. 즉, 국가별로 반부패활동 기구들의 역할배분과 구성은 어느정도 차이를 보이지만 정부개혁에 대한 연구는 대학연구소, 조사는 전문조사기관, 정부감시, 사회반부패 실천운동 등은 NGO로 각기 역할을 분담하고 있다(박홍식, 2000: 219-234).

또한 평가모형은 전문연구기관이나 대학연구소에서 지속적으로 보완하고 현재 서울시의 시민평가단체도를 활성화하여, 시민평가단의 주도하에 매년 지속적으로 외부 전문 조사대행기관의 조사협조를 얻어 청렴성을 측정해야 할 것이다. 그리고 장기적으로 이러한 지속적인 청렴성 평가를 통해 '서울반부패지수(SACI, Seoul Anti-Corruption Index)'가 국제적 공인을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

현재 서울시립대학교에 '반부패행정시스템연구소'가 설립되어 체계적인 반부패연구와 반부패노력시상제도 운영을 연구하고 있는데, 이러한 부패관련 연구기관들을 적극 활용하여 평가모형의 지속적 관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

第 VI 章 결 론

제 VI 장 결 론

본 연구는 1999년에 이루어진 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」의 후속연구로서 서울시 25개 구청의 민생취약 5개 분야(위생, 주택·건축, 건설, 세무, 소방 분야)에 한정되었던 연구를 추가·확장하여 부패 수준에 대해 지속적인 감시를 통해 서울시정에 대한 시민들의 신뢰를 회복하고, 보다 깨끗한 시정을 구현하는 데 그 목적이 있다. 나아가 1999년도 평가모형과 그 결과에 대해 시민평가단 및 피평가기관의 의견을 수렴하여 개선의 여지가 있는 부분에 대한 수정, 보완작업을 통해 측정모형의 신뢰를 제고하고자 하였다.

연구범위는 1단계의 5개 비리빈발 분야 이외에 부패가 발생할 개연성이 높고 부패 측정을 통해 부패감소의 효과가 높을 것으로 기대되는 교통·운수분야와 공원녹지분야를 추가로 선정함으로써 총 7개 분야로 확대하였다. 피평가대상기관도 기존 25개 자치구에서 서울시 본청 및 사업소 해당 부서를 추가하여 조사대상의 폭을 확대함으로써 서울시의 전반적 부패수준에 대한 함의를 도출할 수 있도록 하였다.

평가모형은 전년도체계를 유지하되, 반부패노력도 부문이 실질적인 제도개선에 대한 조사가 미비하고, 체감도의 부패요발요인 항목과 중첩된 부분도 있다는 비판 외에 많은 지표들이 만점에 근접한 평가를 받고 있어 지표로서 유용성이 미흡하다는 의견을 반영하여, 피평가기관이 자율적으로 반부패노력을 경주할 수 있도록 가칭 「새서울 반부패노력상」 시상제도를 도입하였다. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 주관으로 25개 자치구를 대상으로 부패척결을 위한 제도개선, 정책개발 또는 반부패실천사례 중 우수사례를 선정하여 매년 포상하도록 하였다.

평가의 객관성을 제고하기 위해 부패적발건수 및 통계활용의 필요성이 제기됨에 따라 부패통계자료를 검토해 본 결과, 현재로서는 대상기관간 표준화의 어려움과 통계자료의 불충분 및 분류의 미비 등으로 활용이 불가능한 것으로 나타났다. 향후 부패통계자료를 과학적으로 분석·활용하기 위해서는, 부패유형별, 분야별, 기관별, 연도별로 자료를 필요에 따라 재구성(reorganize)할 수 있도록 관계형(relational)개념의 부패통계 데이터베이스를 구축해야 할 것이다.

지표체계간 가중치부여시 피평가기관의 의견수렴절차가 미흡하다는 지적에 따라 2000년 가중치평가집단에는 국무총리실 반부패특별위원회 부패관련 과제수행자, 시민평가단, 부패관련 시민단체 전문가 등 전년도 평가단에 이어 각 구청 감사담당관을 포함시켰다. 가중치 부여방법으로 계층분석기법(AHP)이 검토되었으나 추가비용과 시간을 고려하여, 전년도 방식(응답자에게 일정한 점수를 주고 평가항목의 중요도에 따라 할당하도록 하는 방법)을 유지하기로 하였다.

전년도 평가지표 산정에 있어 가장 많은 논란이 있었던 부문은 부패빈도와 금액에 관한 항목이었다. 빈도와 금액, 그리고 타 항목간의 편차가 너무 크고, 빈도의 경우 응답자의 대다수가 금품이나 향응을 접대한 적이 없다고 대답함으로써 실질적인 부패가 거의 없는 것으로 나타날 수 있다는 점이다. 우선 지표측정상의 문제점을 보완하기 위하여 빈도와 금액항목을 보다 세분화하여 서열척도로 만들어 전년도의 부패빈도와 금액간의 점수편차를 완화하고, 지표체계 및 원자료 (raw data)를 5점 척도로 유지함으로써 연도별 추세분석을 가능케 하였다. 그리고 시민평가단에서 논의된 점수산정방식은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 전년도 점수산정방식을 그대로 유지하는 방안, 둘째, 체감도평균값을 이용한 부패빈도 및 금액점수 하향조정방안, 셋째, Z-score를 이용한 항목간의 표준화방식 등이 제시되었다. 전년도 방식을 유지하는 첫 번째 안은 사회가 과거보다 깨끗해졌다는 전제하에, '없음'이라고 대답한 응답자를 현실로 받아들여야 한다는 주장이다. 두 번째 평균하향조정방안은 '없다'라고 대답한 응답자 중 많은 수가 부패를 은폐한 것으로 간주하고, 체감도 평균값을 기준으로 빈도와 금액점수를 하향조정하자는 안이다. 세 번째 안은 부패수준과 부패유발요인은 본질적으로 다른 차원의 항목이기 때문에 부패유발요인을 기준으로 Z-score를 이용하여 경험적 부패수준을 표준화하자는 방안이다. 본 연구에서는 시민평가단에서 제기한 세 가지 점수산정방식을 이론적으로 비교·검토하고, 설문자료수집 후 각 방식을 적용하여 결과를 비교해 보고자 한다. 논리적으로는 표준화방법이 가장 무리가 없는 것으로 보이나 작년에 비해 상대적으로 점수가 낮아질 우려가 크고 계산과정이 복잡하다는 단점이 있고, 두 번째 평균하향조정법은 자료코딩이나 점수산정은 용이하지만 가감수치가 자의적이라는 단점이 있다. 따라서 최종 점수산정방식의 선택은 2000년도 설문자료 분석 결과를 토대로 시민평가단의 논의를 거쳐 확정하고자 한다

제2단계 청렴도 측정모형은 1단계 모형의 측정결과에서 제기된 관련기관의 의견을 수렴하여 모형의 지속성을 유지하면서 객관성을 제고할 수 있도록 대상과 분야, 지표 체계 산정방식 등 이상에서 논의된 사항들을 중심으로 수정·보완하였다. 그러나 향후 청렴성평가에서 개선·보완해 나가야 할 과제들이 아직 남아있다. 우선 청렴성조사를 위해서는 관련 민원인과 업체 명단이 필요한데, 이러한 모집단 및 표본추출과정에서 피평가기관의 적극적인 협조가 필수적이다. 피평가기관의 자발적인 협조를 유도하기 위해서는 평가결과에 상응한 유인책(incentive)과 평가에 대한 인식의 전환이 필요하다. 평가에서 상위성적을 받았을 경우는 재정적인 혜택이나 포상, 또는 적극적인 홍보를 하여 해당 기관의 사기를 진작시키고, 평가나 자료제공을 거부할 경우에는 청렴성측정 결과 발표시 협조를 거부한 피평가기관을 언론에 공개하여 여론을 환기시켜야 할 것이다.

피평가기관의 협조를 확보하는 보다 이상적인 방법은 피평가기관 및 언론매체가 청렴성 평가에 대해 정확한 인식을 가질 수 있도록 홍보하고 설득하는 것이다. 청렴성 평가의 목적이 단지 해당기관에 대한 서열을 매기기 위한 것이 아니라, 비교를 통한 자극과 더불어 부패현상에 대한 정확한 분석을 통해 보다 과학적인 부패방지전략을 수립할 수 있도록 정보를 제공하는데 그 목적이 있음을 주지시켜야 한다.

나아가 지속적이고 객관적인 평가를 위해서는 평가모형을 보완하고 관리할 수 있는 주관기관과 연구소, 서울시 및 자치구의 적절한 역할분담이 필요하다. 현재 반부패 노력상시상제도를 연구하고 있는 서울시립대학교 ‘반부패행정시스템연구소’를 적극 활용하여 평가모형의 지속적 관리가 이루어질 수 있도록 하고, 서울시의 시민평가단제도를 활성화하여 매년 정기적으로 외부 전문조사기관을 통해 청렴성평가가 객관적으로 이루어 질 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

반부패노력은 정부, 기업, 이익집단, 그리고 시민단체를 포함한 사회 전구성원의 상호협력과 부패적결의지 하에서만 성공적으로 수행될 수 있다. 나아가 지속적이고 포괄적인 부패방지대책은 단편적인 조치나 방책(action)보다는 부패발생의 개연성을 다각적인 측면에서 조망한 통합체계(Integrity Systems)의 수립을 통해서만 가능하다(Wohlgemuth, 2000). 평가, 계획, 집행, 그리고 감독(monitoring)의 개념을 포함한 통합

부패방지체계가 시민사회와 적절히 연계되어 운영될 때, 부패에 대한 일반대중의 인식과 태도를 변화시켜 공직자와 시민 양자의 부패척결의지를 동시에 고무시킬 수 있을 것이다. 건축가와 집주인간의 긴밀한 상호작용을 통해 보다 편리한 주택을 설계할 수 있듯이, 전체 시민에게 효율적이고 공정한 서비스를 제공하기 위한 투명한 시정운영을 위해서 시민사회와의 연계는 필수적이다. 시민들은 부패가 만연한 곳을 경험적으로 직감할 수 있는 최적의 정보망으로서 시정 현황을 평가하는데 핵심적 역할을 수행할 수 있다. 청렴성측정모형의 한 부문으로서 민원인 및 관련업체에 대한 부패체감도조사는 이러한 측면에서 그 의의가 있다고 하겠다.

Johnstone (1997)은 부패방지에 대한 정치적 의지가 미약할 때 단계적 전략의 필요성을 강조하였다. 단기간(short-term)에 성취해야 할 과업으로는 반부패노력에 대한 포상이나 우수사례를 발굴하여 알리고, 반부패노력이 활성화될 수 있는 여건을 파악하고 조성하는 것이다. 중기단계의 전략은 부패방지를 위해 시민 개개인을 포함한 사회 전반적인 변화를 유도할 수 있는 유인체계를 마련하고, 정부, 관료제, 경제의 모든 측면을 고려한 반부패절차(process)를 포괄적으로 마련하는 것이다. 이상의 전략이 성공적으로 수행되면 마지막으로 장기 목표는 정치와 경제영역에서 반부패 의지와 유인책을 제도화할 수 있는 프로그램을 구축하는 것이다. 즉 부패방지에 대한 노력과 행동이 예외로서가 아니라 하나의 규칙(rule)으로 그 사회에 자리매김 할 때, 비로소 부패에 대항하고자 하는 정치적 의지가 지속적으로 유지될 수 있다는 것이다.

제1단계에 이어 2단계 청렴성측정모형연구가 부패방지체제를 수립하고 반부패노력을 경주할 수 있는 유인책을 마련하는 과정이었다면, 향후 청렴성모형에 대한 후속연구는 반부패의지가 사회전반에 뿌리내릴 수 있는 토대를 마련하도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

- 강신욱, 2000. 「부패지수 어떻게 만드는가 - 부패지수의 방법론 비교와 평가」, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 연구보고서 2000-1.
- 김병준, 1998. “시민평가제의 기능과 도입방안”, 「21세기를 여는 민선2기 지방자치의 역할과 임무」, 서울시정개발연구원.
- 김영규, 2000. 「반부패기본법(안)과 시민감사제도」, 한국법제연구원.
- 김영중, 1996. 「부패학 - 원인과 대책」 개정증보판, 서울: 숭실대학교 출판부.
- 김영중, 2000. “부패통제와 정의사회”, 「자치공론」 제6권4호, 한국자치개발연구원.
- 김왕수, 1998. “한국사회의 부패 원인에 대한 이론적 고찰”, 「사회발전연구」 제4호, 서울: 연세대학교 사회발전연구소.
- 김용세, 1998. “공직부패의 개념, 유형과 구조”, 「형사정책연구」 제9권 제3호.
- 김찬곤 역, 1999. 「부패방지는 시스템개선으로」, 서울시 감사담당관실.
- 김해동, 1991. “체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구”, 「행정논총」 제29권 제1호.
- 김해동·윤태범, 1994. 「관료부패와 통제」, 서울: 집문당.
- 남궁근, 1995. 「행정조사방법론 - 경험적 연구의 설계와 분석」, 서울: 법문사.
- 문인수·이종렬, 1996. “공직사회의 부정부패와 무사안일에 관한 실증적 연구”, 「지방자치연구」 제8권 제4호.
- 박선웅, 1998. “부패용인의 유형별 차이에 대한 문화적 접근”, 「사회발전연구」 제4호, 서울: 연세대학교 사회발전연구소.
- 박중훈, 1999. 「부패지수 측정모형 개발」, 한국행정연구원.
- 박중훈, 2000. 「청렴지수 시험측정 결과 보고서」, 한국행정연구원.
- 박재완, 1998. “부패의 경제적 비용과 반부패제도의 모색”, 공공부문의 혁신을 위한 연구(II), 한국조세연구원.
- 박재완, 2000. “반부패정책의 평가와 과제”, 「사회과학논집」 제30집, 서울: 연세대학교.
- 박흥식, 1999. 「내부고발의 논리」, 서울: 나남출판.
- 박흥식, 2000. “해외 반부패 NGO 활동의 의미”, 「정부와 NGO」, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.

- 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우, 2000. “공직부패에 대한 연결망 이론적 접근” 「한국행정학보」 제42권 제2호, 한국행정학회.
- 삼성경제연구소, 1999. “부패라운드 출범에 따른 파장,” CEO Information 제180호.
- 서울특별시, 1998. 「시스템감사 이론 및 감사사례」, 서울특별시 감사담당관실.
- 시모자키 치요코, 편인범 역, 1998. 「인사정보시스템」, 서울: 대광서림
- 손승영, 1998. “한국사회 부패의 사회심리적 요인,” 「사회발전연구」 제4호, 서울: 연세대학교 사회발전연구소.
- 송하율, 1999. 「부패의 경제학」 (KIET 정책자료 19호), 산업연구원.
- 윤태범, 1993. “관료부패의 구조에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제27권 제3호, 한국행정학회.
- 윤태범, 1999. “우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속성의 확보 관점에서,” 「한국행정학보」 제33권 제4호, 한국행정학회.
- 윤태범, 2000. “부패방지를 위한 NGO와 정부간의 역할체계,” 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 이근영, 1998. “「시민로비단」과 부패방지법의 제정,” 「자치행정」 127호, 지방행정연구소.
- 이광중, 1998. 「행정책임론: 책임과 통제」 개정판, 서울: 대영문화사.
- 이은영 외. 1997. 「부정부패의 사회학 - 문민5년 반부패정책 평가보고서」 서울: 나남출판.
- 이종원·김영세, 2000. 「부패의 경제」, 서울: 해남.
- 전수일, 1996. 「관료부패론」, 서울: 선학사.
- 전천운, 1993. “행정부패의 구조적 유발요인에 관한 연구 - 한·일 일선행정기관의 비교분석”, 고려대학교 행정학 박사학위 논문.
- 조석주·장은주, 1999. 「지방자치단체의 통제기능 강화방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 참여연대·프리드리히 에베르트재단, 2000. 「부정부패의 경제적 비용: 아시아, 경제위기 와 부패」, 동아시아 3개국 전문가 초청 국제 토론회 자료집.
- 최병대·이종원, 1999. 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」, 서울시정개발연구원.

- 최유성, 1998. 「지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방안」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 한국갤럽, 1999. 「1999년 서울시 5대 민생취약분야 반부패지수(청렴성) 조사결과 보고서」, 한국갤럽.
- 한국정신문화연구원, 1999. 「공직자 윤리규범 및 국민의식 개선 연구」, 국무조정실 연구용역보고서.
- 한국행정연구원, 1999. 「부패통제체계 개선방안」, 국무조정실 연구용역보고서.
- 한국형사정책연구원, 1998. 「공무원 부정부패의 실태 및 대책」, 연구보고서 97-08.

- Choi, Byung-Dae. 1999. "Paradigm Shift in a Local Government: The Case of Anti-Corruption Programs in the Seoul Metropolitan Government". *Governance and Local Autonomy in the 21st Century*. Seoul: Research Institute for Public Administration at Hanyang University
- Clarke, Michael, ed. 1983. *Corruption: Causes, Consequences and Control*. New York: St. Martin's Press.
- Dye, Kenneth M. and Stapenhurst, Rick. 1998. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. The Economic Development of the World Bank.
- Girling, John. 1997. *Corruption, Capitalism and Democracy*. London and New York: Routledge.
- Gray, Gheryl W. and Kaufmann, Daniel. 1988. "Corruption and Development," *Finance and Development*.
- Great Britain Treasury, 1993. *Government Information Systems Audit Manual*, London: HMSO,
- Gruber, Judith E. 1987. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Heidenheimer, Arnold J. ed. 1970. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

- Jain, A. K. ed. 1998. *Economics of Corruption*, Kluwer Academic Publisher.
- Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. 1999. "Aggregating Governance Indicators", *World Bank Policy Research Working Paper 2195*, World Bank.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Klitgaard, Robert, MacLean-Abaroa, Ronald, and Parris, H. Lindsey. 1999. "A Practical Approach to Dealing With Municipal Malfeasance," A Paper delivered at the International Conference on Democracy, Market Economy and Development, co-sponsored by the Republic of Korea and the World Bank, Seoul, Korea, pp. 26-27.
- Langseth, Petter., Stapenhurst, Rick., and Pope, Jeremy. 1997. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. The Economic Development Institute of the World Bank.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712.
- Murphy, David A., 1999. *Presenting Community-Level Data in an "Outcomes and Indicators" Framework: Lessons From Vermont's Experience*. PAR. Vol. 58, No. 1, pp. 76-82.
- Nye, J. S. 1978. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," In Heidenheimer, Arnold J. (ed). *Political Corruption*. pp. 564-78. New Brunswick: Transaction.
- Pope, Jeremy. 1995. Containing Corruption in International Transaction: The Challenge of the 1990s. In Commission on Global Governance(de), *Issues in Global Governance*. London:Kluwer Law International.
- Rogow A. A. and Lasswell, H. D. 1963. *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government : Cause, Consequence, and Reform*, Cambridge Univ. Press.

- Shleifer A. and Vishny R. 1993. "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108. pp. 599-617.
- Theobald, Robin. 1990. *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham, NC: Duke University Press.
- Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Transparency International. 1999. 「The TI Source Book」 (Third Edition).
- World Bank, 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*.
- World Bank, 1998. "New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption," PREM Number 7.
- Zimmerman, Joseph. 1994. *Curbing Unethical Behavior in Government*. Westport, Conn.: Greenwood Press.

<http://203.250.96.7/reko/>

<http://genesis.metro.seoul.kr/rrc/List/>

<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/seoulnews/newseoulnews>

<http://www.reko.go.kr>

<http://www.worldbank.org/htm/extdr/corruptn/corruptn.pdf>

부 록

부록 1 전문가 가중치 조사용 설문지

부록 2 시정 청렴성 측정용 설문(예시)

< 부록 1 > 전문가 가중치 조사용 설문지

서울시 청렴도 측정을 위한 가중치 부여에 관한 설문

안녕하십니까?

민선 2기 지방자치시대를 맞이하여 서울시는 시민복지 증대를 위하여 각 고의 자기반성과 개혁을 모색하고 있습니다. 그 일환으로 서울시 민생취약 분야(위생, 세무, 건설공사, 소방, 건축·주택, 교통운수, 공원녹지)의 청렴도를 파악하여, 개선 방안을 마련하고자 합니다. 이를 위해 **청렴도 측정을 위한 지표별 가중치**를 파악하기 위하여 피평가기관 및 전문가 집단에 대한 의견조사를 실시하고 있습니다.

응답하여 주신 자료는 익명으로 통계 처리되므로 응답자의 비밀은 철저히 보장됨을 약속드립니다. 아울러 선생님의 솔직한 응답이 서울시와 각 구청의 깨끗한 공직사회 구성에 크게 도움이 될 것으로 생각합니다.

선생님의 협조에 다시 한번 감사드립니다.

2000. 11.

시 정 개 발 연 구 원

금년도 서울시 취약분야(위생, 소방, 주택건축, 건설공사, 세무, 교통운수, 공원녹지)의 청렴도 측정을 위한 평가지표체계는 **평가항목**, **평가지표**별로 다음과 같이 구성되어 있으며, 가중치 부여에 관한 설문도 이에 맞추어져 구성되어 있습니다. 그 내용은 다음의 <표1>과 같습니다.

<표1> 청렴성 측정을 위한 평가체계

평가 영역	평가 항목	평가 지표		
시 정 청렴성 (시민체감도)	부패 수준	부패발생 빈도	1년간 금품제공 빈도	
		부패 규모	1년간 1회 평균 금품제공액	
		전반적 부패수준의 변화	과거와 비교한 부정부패 변화평가	
	부패 유발 요인	행정 제도	행정규제	불필요한 서류나 조건요구
			행정 절차	행정절차의 불명확성 및 복잡성
				행정절차의 공정성 노력
		정보 공개	행정정보 공개의 적절성	
		행정 통제	불복·이의제기	이의제기의 용이성
			외부 시민감시	부패 신고 및 고발의 용이성
		사회 및 조직 문화	금품제공 수용도	금품 제공의 효과정도
			조직 문화	부패에 관한 조직내부의 용인도
			부패 용인도	부패에 관한 사회적 용인도

- * 올해 연구에서는 공무원들의 반부패활동 노력사항을 조사하는 반부패노력도 분야를 측정에서 제외하고 시민들의 시정청렴성 체감도 위주로 조사함
- * 반부패 노력도 분야는 「새서울반부패노력상」(가칭) 시상제도를 도입, 피평가기관이 자율적으로 반부패노력을 경주할 수 있도록 유도하는 방안 마련

여기에서는 서울시 5대 민생취약분야(위생, 소방, 주택건축, 건설공사, 세무) 및 추가분야(교통운수, 공원녹지)의 청렴도 평가체계의 가중치 부여에 대해 질문을 드리고자 합니다 (평가항목과 지표는 위의 <표 1>과 같습니다).

가중치부여에 관한 설문은 각각 **평가항목**, **평가지표**별로 이루어져 있습니다. 각 질문사항별로 가중치의 합이 100이 되도록 각각의 빈칸에 기입을 해주십시오.

<질문 1> 청렴성 평가항목 중에서 “부패수준”과 “부패유발요인”간 가중치(weight)를 부여해주시기 바랍니다.

<부패체감도 평가항목간 가중치 부여>

평가항목	부패유발요인	부패수준
가중치(100)	(A)	(B)

<질문 2> 부패체감도의 부패유발요인중 ‘행정제도’, ‘행정통제’, ‘사회·조직문화’간 가중치(weight)를 부여해 주시기 바랍니다.

<부패유발요인의 구성요소간 가중치 부여>

평가항목	행정제도	행정통제	사회·조직문화
가중치(100)	(A)	(B)	(C)

〈질문 3〉은 앞의 〈표1〉에 제시된 **평가지표간 가중치부여**에 관한 것입니다.

〈질문 3〉 ‘부패체감도’의 평가지표간 가중치(weight)를 각각의 빈칸에 부여해주시기 바랍니다.

〈부패체감도의 평가지표간 가중치부여〉

평가항목		평가지표	가중치 부여		
부패수준		전반적 부패수준의 변화	합계	100	(A) ()
		부패발생 빈도			(B) ()
		부패규모			(C) ()
부패 유발 요인	행정제도	행정규제	합계	100	(a) ()
		행정절차			(b) ()
		정보공개			(c) ()
	행정통제	불복·이의제기	합계	100	(α) ()
		외부 감시			(β) ()
	사회·조직 문화	금품제공 수용도	합계	100	(㉠) ()
		조직문화			(㉡) ()
		사회적 부패 용인도			(㉢) ()

< 부록 2 > 시정청렴성 측정용 설문(안)

□ 설문 지표 및 구성체계 조정안

평가 영역	평가 항목	평가 지표		설문 번호	
부패 체감도	부패 수준	부패발생 빈도	1년간 금품제공 빈도	10번	
		부패 규모	1년간 1회 평균 금품제공액	11번	
		전반적 부패수준의 변화	과거와 비교한 부정부패 변화평가	12번	
	부패 유발 요인	행정 제도	행정규제	불필요한 서류나 조건요구	4번
			행정 절차	행정절차의 복잡성	1번
				행정절차의 공정성	2번
		정보 공개	행정정보 공개의 적절성	3번	
		행정 통제	불복·이의제기	이의제기의 용이성	5번
			외부 감시	부패 고발 및 신고의 용이성	6번
		사회 조직 문화	금품제공 수용도	금품 제공의 효과정도	7번
			조직 문화	부패에 대한 조직 용인도	8번
			부패 용인도	부패에 관한 사회적 용인도	9번
	기 타		기타 부정부패 관련 건의사항	13번	
	응답자 특성		성, 연령, 학력, 업종, 업무관련 해당지역(구/소방서/본청) 방문횟수		

□ 예시 - 자치구 : 공원녹지 분야

항 목		설 문 안
1	행정절차의 복잡성	<p>문 1) ○○님은 ○○구청 공원녹지부서의 (민원)업무 처리 절차가 전체적으로 복잡했다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않았다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 복잡 복잡한 편 보통 복잡하지 않음 전혀 복잡하지 않음</p>
2	행정절차의 공정성	<p>문 2) ○○구청 공원녹지부서가 단속이나 각종 민원처리절차를 누구에게나 공정하게 적용하고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 공정 공정한편 보통 불공정한 편 매우 불공정</p>
3	행정 정보의 공개정도	<p>문 3) ○○구청 공원녹지담당 공무원이 민원(업무)와 관련하여 궁금한 사항이나 처리내용을 민원인들에게 잘 알려주고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 잘 알려줌 알려주는 편 보통 알려주지 않는 편 전혀 알려주지 않음</p>
4	불필요한 서류나 조건요구	<p>문 4) ○○님이 생각하시기에 ○○구청 공원녹지담당 공무원이 민원(업무)와 관련하여 불필요한 서류나 조건을 요구하는 경우가 많았습니까? 혹은 없었습니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>많이 있었음 어느정도있었음 보통 별로 없었음 전혀 없었음</p>
5	이의제기의 용이성	<p>문 5) ○○님은 ○○구청 공원녹지부서의 업무처리과정에 불만이 있을 때 이의를 제기하기가 쉽다고 생각하십니까? 혹은 어렵다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 쉬움 쉬운편 보통 어려운 편 매우 어려움</p>
6	부패 고발 및 신고의 용이성	<p>문 6) ○○님은 ○○구청 공원녹지 담당 공무원의 비리를 해당 구청이나 관련기관에 신고하거나 고발하기가 쉽다고 생각하십니까? 혹은 아니라고 생각하십니까</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 쉬움 쉬운편 보통 어려운 편 매우 어려움</p>
7	금품제 공의 효과 정도	<p>문 7) ○○님은 단속을 피하거나 민원처리를 수월하게 하기 위해서는 ○○구청 공원녹지 담당 공무원에게 떡값이나 접대를 제공해야 한다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>반드시 제공해야 함 제공해야 함 보통 제공할 필요없음 전혀 제공할 필요없음</p>

항 목		설 문 안				
8	부패에 대한 조직 용인도	문 8) ○○님은 ○○구청 공원녹지 담당 공무원의 업무상 비리는 상사나 동료들의 조직적인 묵인하에 이루어 진다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까? 1 2 3 4 5 매우 그런편 그런 편 보통 그렇지 않음 전혀 그렇지 않음				
9	부패에 관한 사회적 용인도	문 9) ○○님은 ○○구청 공원녹지 담당 공무원의 금품수수행위를 일반적인 관행으로 생각하고 눈감아 주시는 편입니까? 혹은 그렇지 않습니까 1 2 3 4 5 매우 그런편 그런 편 보통 그렇지 않음 전혀 그렇지 않음				
10	1년간 금품제공 빈도	문10) ○○님은 최근 1년간 업무(영업)과 관련하여 ○○구청 공원녹지 담당 공무원에게 금품이나 접대를 몇 번 정도 제공하셨습니다가? (절대로 비밀이 보장되오니 솔직히 응답해 주십시오) 1 2 3 4 5 0회(제공한적 없음) 1회 -2회 3회 -4회 5 -6회 7회 이상				
11	1년간 1회 평균 금품제공액	문11) 최근 1년간 ○○구청 공원녹지 담당 공무원에게 업무(영업)과 관련하여 금품이나 접대를 제공한 경우, 1회 평균 얼마 정도의 비용이 들었습니까? 1 2 3 4 5 6 7 0원 5만원이하 6-10만원 11-30만원 31-50만원 51-100만원 100만원이상				
12	전반적 부패수준	문12) ○○님이나 ○○님 주변 분들의 경험으로 볼 때, 최근 1년동안 ○○구청 공원녹지 담당 공무원의 비리가 증가되었다고 생각하십니까? 혹은 줄었다고 생각하십니까? (반드시 ○○님이나 ○○님 주변 분들의 경험으로 말씀해 주십시오) 1 2 3 4 5 매우 증가 증가한 편 보통 줄어듦 매우 줄어듦				
13	부정부패 관련 건의사항	문13) 혹시, 공원녹지분야와 관련한 부정부패 척결에 대해서 고견이 있으시다면 자유롭게 말씀해 주십시오				

□ 예시 - 사업소 : 건설분야 (상수도사업본부)

항 목		설 문 안
1	행정절차의 복잡성	<p>문 1) ○○님은 상수도사업본부 건설공사담당부서의 계약, 공사감독, 설계변경, 준공검사 등 업무 처리절차가 전체적으로 복잡했다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않았다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 복잡 복잡한 편 보통 복잡하지 않음 전혀 복잡하지 않음</p>
2	행정절차의 공정성	<p>문 2) 상수도사업본부 건설공사담당부서가 준공검사나 건설업무 처리절차를 누구에게나 공정하게 적용하고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 공정 공정한편 보통 불공정한 편 매우 불공정</p>
3	행정 정보의 공개정도	<p>문 3) 상수도사업본부 건설공사담당부서가 업무처리와 관련하여 궁금한 사항이나 처리내용을 민원인들에게 잘 알려주고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 잘 알려줌 알려주는 편 보통 알려주지 않는 편 전혀 알려주지 않음</p>
4	불필요한 서류나 조건요구	<p>문 4) ○○님이 생각하시기에 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원이 민원(업무)와 관련하여 불필요한 서류나 조건을 요구하는 경우가 많았습니까? 혹은 없었습니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>많이 있었음 어느정도있었음 보통 별로 없었음 전혀 없었음</p>
5	이의제기의 용이성	<p>문 5) ○○님은 상수도사업본부 건설공사담당부서의 업무처리과정에 불만이 있을 때 이의를 제기하기가 쉽다고 생각하십니까? 혹은 어렵다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 쉬움 쉬운편 보통 어려운 편 매우 어려움</p>
6	부패 고발 및 신고의 용이성	<p>문 6) ○○님은 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원의 업무상 비리를 해당 구청이나 관련기관에 신고하거나 고발하기가 쉽다고 생각하십니까? 혹은 아니라고 생각하십니까</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 쉬움 쉬운편 보통 어려운 편 매우 어려움</p>
7	금품제공의 효과 정도	<p>문 7) ○○님은 건설업무처리를 수월하게 하기 위해서는 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원에게 떡값이나 접대를 제공해야 한다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>반드시 제공해야 함 제공해야 함 보통 제공할 필요없음 전혀 제공할 필요없음</p>

항 목		설 문 안
8	부패에 대한 조직 용인도	<p>문 8) ○○님은 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원의 업무상 비리는 상사나 동료들의 조직적인 묵인하에 이루어 진다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 그런편 그런 편 보통 그렇지 않음 전혀 그렇지 않음</p>
9	부패에 관한 사회적 용인도	<p>문 9) ○○님은 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원의 금품수수행위를 일반적인 관행으로 생각하고 눈감아 주시는 편입니까? 혹은 그렇지 않습니까</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 그런편 그런 편 보통 그렇지 않음 전혀 그렇지 않음</p>
10	1년간 금품제공 빈도	<p>문10) ○○님은 최근 1년간 업무와 관련하여 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원에게 금품이나 접대를 몇 번 정도 제공하셨습니다? (절대로 비밀이 보장되오니 솔직히 응답해 주십시오)</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>0회(제공한적 없음) 1회 -2회 3회 -4회 5 -6회 7회 이상</p>
11	1년간 1회 평균 금품제공액	<p>문11) 최근 1년간 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원에게 업무(영업)과 관련하여 금품이나 접대를 제공한 경우, 1회 평균 얼마 정도의 비용이 들었습니까?</p> <p>1 2 3 4 5 6 7</p> <p>0원 5만원이하 6-10만원 11-30만원 31-50만원 51-100만원 100만원이상</p>
12	전반적 부패수준	<p>문12) ○○님이나 ○○님 주변 분들의 경험으로 볼 때, 최근 1년동안 상수도사업본부 건설공사담당부서 직원의 비리가 증가되었다고 생각하십니까? 혹은 줄었다고 생각하십니까? (반드시 ○○님이나 ○○님 주변 분들의 경험으로 말씀해 주십시오)</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 증가 증가한 편 보통 줄어듬 매우 줄어듬</p>
13	부정부패관련 건의사항	<p>문13) 혹시, 상수도사업본부 건설공사분야와 관련한 부정부패 척결에 대해서 고견이 있으시다면 자유롭게 말씀해 주십시오</p>

□ 예시 - 본청 : 교통운수 분야

항 목		설 문 안
1	행정절차의 복잡성	<p>문 1) ○○님은 서울시청 교통운수 담당 부서의 (민원)업무 처리 절차가 전체적으로 복잡했다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 복잡 복잡한 편 보통 복잡하지 않음 전혀 복잡하지 않음</p>
2	행정절차의 공정성	<p>문 2) 서울시청 교통운수 담당부서가 단속이나 각종 민원처리절차를 누구에게나 공정하게 적용하고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 공정 공정한편 보통 불공정한 편 매우 불공정</p>
3	행정 정보의 공개정도	<p>문 3) 서울시청 교통운수담당 공무원이 민원(업무)와 관련하여 궁금한 사항이나 처리내용을 민원인들에게 잘 알려주고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 잘 알려줌 알려주는 편 보통 알려주지 않는 편 전혀 알려주지 않음</p>
4	불필요한 서류나 조건요구	<p>문 4) ○○님이 생각하시기에 서울시청 교통운수담당 공무원이 민원(업무)와 관련하여 불필요한 서류나 조건을 요구하는 경우가 많았습니까? 혹은 없었습니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>많이 있었음 어느정도있었음 보통 별로 없었음 전혀 없었음</p>
5	이의제기의 용이성	<p>문 5) ○○님은 서울시청 교통운수 담당 부서의 업무처리과정에 불만이 있을 때 이의를 제기하기가 쉽다고 생각하십니까? 혹은 어렵다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 쉬움 쉬운편 보통 어려운 편 매우 어려움</p>
6	부패 고발 및 신고의 용이성	<p>문 6) ○○님은 서울시청 교통운수담당 공무원의 비리를 시청이나 관련기관에 신고하거나 고발하기가 쉽다고 생각하십니까? 혹은 아니라고 생각하십니까</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 쉬움 쉬운편 보통 어려운 편 매우 어려움</p>
7	금품제공의 효과 정도	<p>문 7) ○○님은 허가 및 업무(민원)처리를 수월하게 하기 위해서는 서울시청 교통운수 담당 공무원에게 떡값이나 접대를 제공해야 한다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>반드시 제공해야 함 제공해야 함 보통 제공할 필요없음 전혀 제공할 필요없음</p>

항 목		설 문 안
8	부패에 대한 조직 용인도	<p>문 8) ○○님은 서울시청 교통운수 담당 공무원의 업무상 비리는 상사나 동료들의 조직적인 묵인하에 이루어 진다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 그런편 그런 편 보통 그렇지 않음 전혀 그렇지 않음</p>
9	부패에 관한 사회적 용인도	<p>문 9) ○○님은 서울시청 교통운수 담당 공무원의 금품수수행위를 일반적인 관행으로 생각하고 눈감아 주시는 편입니까? 혹은 그렇지 않습니까</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 그런편 그런 편 보통 그렇지 않음 전혀 그렇지 않음</p>
10	1년간 금품제공 빈도	<p>문10) ○○님은 최근 1년간 업무(영업)과 관련하여 서울시청 교통운수 담당 공무원에게 금품이나 접대를 몇 번 정도 제공하셨습니다? (절대로 비밀이 보장되오니 솔직히 응답해 주십시오)</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>0회(제공한적 없음) 1회 -2회 3회 -4회 5 -6 회 7회 이상</p>
11	1년간 1회 평균 금품제공액	<p>문11) 최근 1년간 서울시청 교통운수 담당 공무원에게 업무(영업)과 관련하여 금품이나 접대를 제공한 경우, 1회 평균 얼마 정도의 비용이 들었습니까?</p> <p>1 2 3 4 5 6 7</p> <p>0원 5만원이하 6-10만원 11-30만원 31-50만원 51-100만원 100만원이상</p>
12	전반적 부패수준	<p>문12) ○○님이나 ○○님 주변 분들의 경험으로 볼 때, 최근 1년동안 서울시청 교통운수 담당 공무원의 비리가 증가되었다고 생각하십니까? 혹은 줄었다고 생각하십니까? (반드시 ○○님이나 ○○님 주변 분들의 경험으로 말씀해 주십시오)</p> <p>1 2 3 4 5</p> <p>매우 증가 증가한 편 보통 줄어듦 매우 줄어듦</p>
13	부정부패관련 건의사항	<p>문13) 혹시, 교통운수 분야와 관련한 부정부패 척결에 대해서 고견이 있으시다면 자유롭게 말씀해 주십시오</p>

시정연 2000-R-15

시정청렴성 측정을 위한 모형개발(II)

發行人 권원용

發行日 2000년 12월 31일

發行處 서울市政開發研究院

100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1234 팩스: (02)726-4245

ISBN 89-8052-210-X-93350

本 出版物의 版權은 서울市政開發研究院에 속합니다.