2010

서울시 청렴정책 개선방안 연구

Improvement Plan of Integrity Policy in Seoul Metropolis

김 귀 영

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

서울시 청렴정책 개선방안 연구

Improvement Plan of Integrity Policy in Seoul Metropolis

2010

서울시정개발연구원
SEOUL DEVELOPMENT INSTITUTE

연구진

연구책임 김 귀 영 • 도시경영연구실 연구위원
연 구 원 박 수 연 • 도시경영연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1. 연구 개요

○도시의 청렴상태가 도시경쟁력으로 주목받고 있어 이전보다 공직자의 청렴수준에 대한 체계적 관리가 요구되는 시점에서 부패 발생 후 사후처리 방식으로 대응해 왔던 현재의 청렴정책을 개선할 필요성이 있음.

○이 연구는 서울시의 청렴정책을 평가하여 문제점을 찾고 이를 바탕으로 청렴정책의 개선방안을 도출하여 서울시의 도시경쟁력을 높이는 데 목적이 있음.

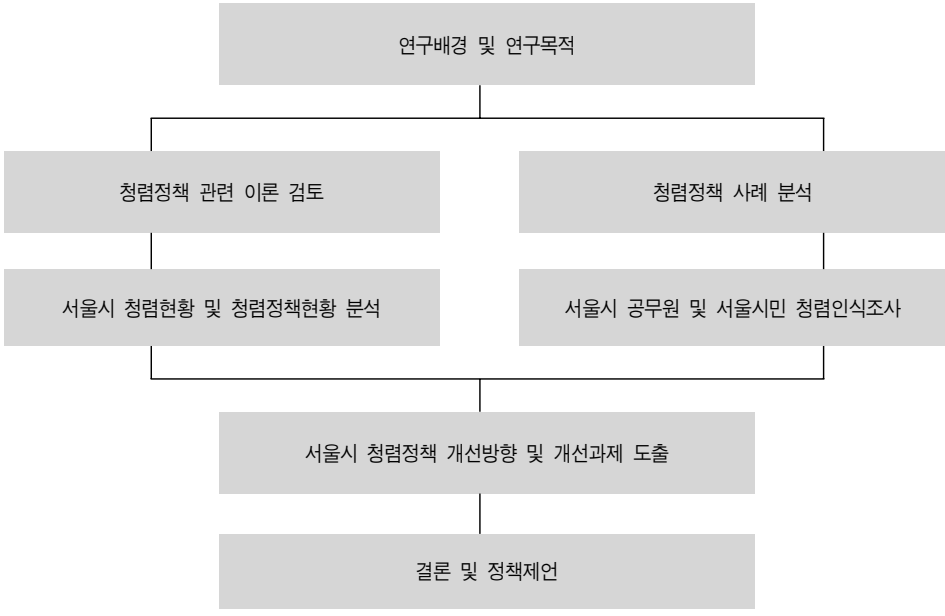
○이를 위해 서울시 청렴현황 및 청렴정책의 현황에 대해 분석하였으며 연구범위가 주로 서울시이지만 국내외 주요도시의 청렴정책을 참고하였고 민선 이후 서울시 청렴정책 연혁을 비교 분석함.

○체계적인 연구를 위해 청렴정책 관련 전문가 대상 자문회의를 개최하였고, 청렴정책 개선안 도출을 위한 문헌조사, 국내외 사례 조사를 실시하였으며 서울시의 청렴인식을 알아보기 위해 서울시민 및 서울시 공무원을 대상으로 설문조사를 병행함으로써 연구타당성을 높이고자 하였음.

문헌조사	• 반부패 및 청렴정책 관련 이론동향 분석 • 서울시 청렴현황 및 청렴정책현황 관련 자료의 분석
자문회의	• 청렴정책 관련 학계 전문가를 통한 학술적 자문 • 청렴정책 관련 공무원 및 시민단체 활동가의 실무적 자문
사례조사	• 중앙정부, 광역자치단체, 주요 대기업 등 국내 청렴정책 사례 분석 • 미국, 싱가포르, 주요 글로벌기업 등 국외 청렴정책 사례 분석
설문조사	• 서울시민을 대상으로 한 청렴도인식조사 • 서울시 공무원을 대상으로 한 청렴도인식조사

〈그림 1〉 연구방법

○이 연구는 모두 7장으로 구성되었으며 다음과 같은 연구논리로 구성됨.



〈그림 2〉 연구체계

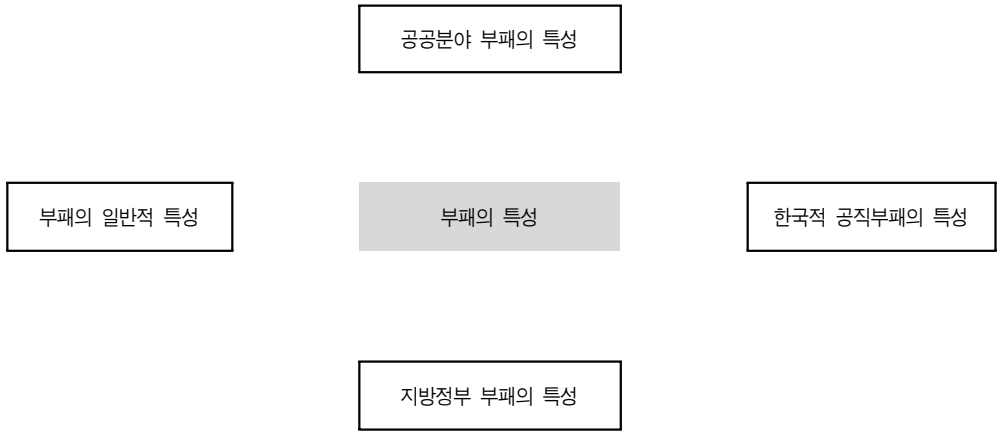
2. 청렴정책에 관한 이론적 동향

○청렴정책의 개념은 학술적으로 반부패정책 또는 부패방지정책으로 통용되며 부패의 정의에 따라 달라짐. 금전적 이득이 없더라도 공권력을 오용하는 행위를 포함하여 공직자가 법으로 규정된 절차나 규정을 위반하는 경우를 부패로 정의해 왔지만 최근 글로벌화와 IT 기술의 발달로 부패가 점점 복잡해지는 추세에 따라 부패의 영역이 확장되고 있기 때문에 청렴정책의 범위 역시 확장시킬 필요성이 있음.

○청렴정책의 대상이 되는 부패현상은 다양한 원인으로 인해 발생하며 최근에 들어서는 부패의 원인이 복잡해지고 있음.

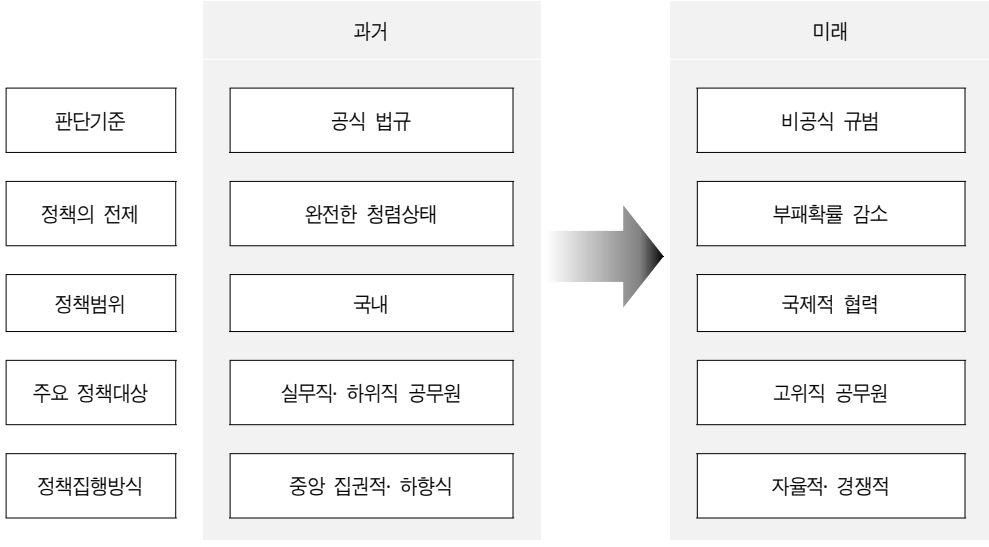
〈그림 3〉 부패원인의 복잡화

○청렴정책의 대상이 되는 부패 자체는 다음과 같이 크게 네 가지 측면의 특성이 나타나므로 공공분야의 부패는 종합적인 접근이 필요함.



〈그림 4〉 부패의 종합적 특성

○최근의 청렴정책은 과거와는 달리 다음과 같이 판단기준, 전제, 범위, 대상, 집행방식에서 새로운 전략적 방향이 필요함.



〈그림 5〉 청렴정책 전략의 변화

3. 국내외 청렴정책 사례의 함의

○ 우리나라의 청렴정책은 공직자 윤리에 대한 중요성이 강조되며 공기업뿐 아니라 민간 기업까지 확대됨. 정부는 지자체 및 부처별로 공무원 행동강령을 개정하고 있고, 민간기업은 계열사별 윤리규정을 제정한 상황임.

○ 중앙 및 지방정부는 부패영향평가, 시책평가 등을 통해 자치법규 및 제도를 제정하고 행정업무의 정보시스템을 추진하여 투명성을 제고하였으며 기업은 제도개선보다 전반적으로 행정에 관한 내부통제시스템을 구축하여 기업의 투명성을 제고함.

○ 대부분의 중앙 및 지방정부는 비리행위자에 대하여 문책을 강화하고 연대 책임제를 시행하고 있으며 원스트라이크아웃제 등이 점차 확대되는 상황임.

○ 정부 및 기업은 시민참여를 통해 청렴정책의 신뢰성을 높이고 있는데 중앙 및 지방정부는 시민감사관, 시민 옴부즈만, 시민 대토론, 비리행위 신고, 신문고 등 주요 정책과정에 시민참여를 강화하고 있고 공기업은 청렴옴부즈만을 시행하고 있음.

○ 청렴문화를 정착시키기 위해 교육 및 홍보도 강화되고 있는데 중앙 및 지방정부, 기업체 모두 온・오프라인에서 청렴교육 및 홍보와 교육모니터링을 병행함.

4. 서울시 청렴현황 분석

○서울시 청렴현황을 살펴보면 금품수수나 공금 횡령, 유용과 같은 대표적인 비리 행위는 2008년 이후로 적발되지 않으면서 점차 서울시 본청을 중심으로 청렴의식이 자리잡혀 가고 있음. 하지만 실질 징계 현황과 시민 응답 현황의 불일치는 실제 비리 행동을 저지른 적이 있는 공무원이 적발되지 않았다는 뜻으로, 관련 기관의 단속과 처벌기준을 명확히 할 필요성이 있고 시민과 공무원 모두가 이를 공유하여야 함.

○국민권익위원회는 효과적인 반부패 정책 추진을 위해 실무적이고 객관적인 지표에 대한 요구로 청렴도조사를 도입하였고 서울시는 부패 척결에 필요한 현황 파악을 위해 청렴도 조사를 도입하여 결과적으로 도입 목적은 같음. 서울시와 권익위의 서울시 내부청렴도 평가 결과에 차이가 나므로 서울시의 자체조사와 권익위의 결과가 합치하는 방향으로 나아가기 위해서 통합적 관점의 계획이 필요함.

○전국 지자체를 비롯하여 서울시는 반부패 및 청렴 관련 법제도를 제정하여 이를 공무원들에게 제시하고 있으며 대표적으로 공무원 행동강령이 이에 속함. 서울시 공무원들의 행동강령 숙지도에 대하여 서울시 감사관이 조사한 자료에 따르면 본청직원들이 서울시 전체 기관보다 대체로 평균이 높은 수준임.

○서울시의 청렴교육 실태를 살펴보면 청렴교육 전문강사가 현저히 부족하고 각 직급에 따라 따로 교육하기 때문에 절대적인 교육시간 자체도 많지 않음. 또한 청렴교육을 단지 청렴의 개념과 반부패 사례, 공무원의 역할을 중심으로 교육하는 수동적인 교육방법을 사용하는 데서 벗어나 적극적으로 공무원들이 행동할 수 있는 방향의 커리큘럼이 필요함.

5. 서울시 청렴정책 평가

○민선 시기별 청렴정책을 보면 주민투표로 선출된 민선1기는 시민참여 및 시민 중심의 정책을 추진하기 위해 노력함. 민선2기는 현재의 청렴정책 기틀이 되는 민원처리 온라인 공개 시스템, 반부패지수 측정 등의 정책이 신설 운영되었으며 민선3기는 감사의 방향이 감시에서 지원으로 전환되면서 적극적 청렴개념이 도입되었음. 민선4기는 반부패뿐 아니라 민원인들의 편의를 위한 정책시행에 힘쓰고, 서울시의 청렴도를 도시경쟁력으로 자리매김하고자 노력하고 있음.

○민선 시기별 청렴정책의 특징을 살펴보면 청렴지표를 기관 내부적, 국내 지표에서 점차 도시 및 세계경쟁력으로 확장하여 브랜드화함. 또한 부정부패를 방지하기 위한 반부패 정

책에서 공직자의 윤리와 태도 등을 포함한 청렴정책으로 확대되고 있음. 민선1기에서는 시민참여의 기틀을 만들고 점차 시민참여를 확장하여 민선4기에서는 시민참여로 정책 컨설팅을 할 수 있는 단계로 발전함. 부패요인 개선을 위해 단편적인 조사에서 벗어나 다각도로 실시간 점검을 하고 있으며, 청렴을 성과지표 중 하나로 포함하여 관리함. 시민의 보다 나은 편의를 위하여 현장, 온라인, 전화, 방문 등 다양한 방법으로 민원 서비스를 제공하고 있으며, 서울 전체의 청렴 향상을 위하여 공무원뿐 아니라 시민으로 청렴 주체를 확산하고 있음.

○ 민선4기에 접어들어 청렴도는 국가의 경쟁력을 나타내는 지표로 국제적으로 경쟁하고 있으며 이에 대한 중요성은 날로 커질 것으로 예상됨. 민선4기의 청렴정책을 수정・보완하기 위하여 정책 과정에 따라 정책수립, 정책집행, 정책평가로 구분하여 청렴정책을 평가한 결과는 다음과 같음.

〈표 1〉 민선4기 청렴정책 평가 결과

평가단계	평가 결과 및 향후 방향
정책수립단계	• 직접적 정책보다 청렴 환경을 조성하는 간접 정책이 지속적으로 증가 • 대부분 공무원 중심의 하향적 방법으로 구성, 시민 중심의 상향적 의견수렴 필요 • 수립단계에서 다른 정책과 연계하여 종합적인 성과관리가 가능하도록 구성 • 청렴정책의 지속성을 위해 취약 부분을 보완하며 확대하는 방향으로 정책 수립
정책집행단계	• 정책집행 대상은 대부분 공무원이며 접근 방법은 신고 및 조치 등 네거티브형 • 실현 과정의 모니터링 및 평가 체계 미흡 • 폐쇄적 정책보다 개방형 정책이 많으나 아직까지 부족 • 최근 들어 정책의 정기성이 증대되는 추세
정책평가단계	• 평가 결과를 산출하기 위하여 주로 정량적 방법을 이용 • 정책자체에 대한 평가 체계는 대부분 미흡 • 처벌 중심의 타당성이 낮은 정책에 대한 개선 필요

6. 서울시 청렴정책 개선방안

○ 체계적인 청렴 관리를 위해서는 바람직한 청렴공무원상을 설정하여 상황과 그에 맞는 행동을 구체적으로 제시하는 공공 윤리상이 필요함. 또한 청렴 노력의 주체를 개인과 조직으로 확장하여 단지 개인의 노력이 아닌 조직이 청렴을 지원해주고 청렴한 조직이 청렴한 개인과 협력하는 관계로 나아가야 함.

○ 청렴개념을 적극적으로 규정하여 청렴한 상태를 유지하기 위해 해야 할 것이 무엇인지 긍정적인 방향으로 기술하여 제안할 필요가 있음. 또한 체계적으로 정책 간의 연계를 강화하여 연속적인 형태로 유지되는 긍정적인 청렴 사이클을 만들어내는 것이 중요함. 정책을

만들어가는 방향은 문제를 피부로 느끼는 현장에서 의견수렴을 통한 상향적 제안이 필요하고, 개인과 조직이 대응 이전에 예방을 가능하게 하는 자율적 청렴정책이 필요함.

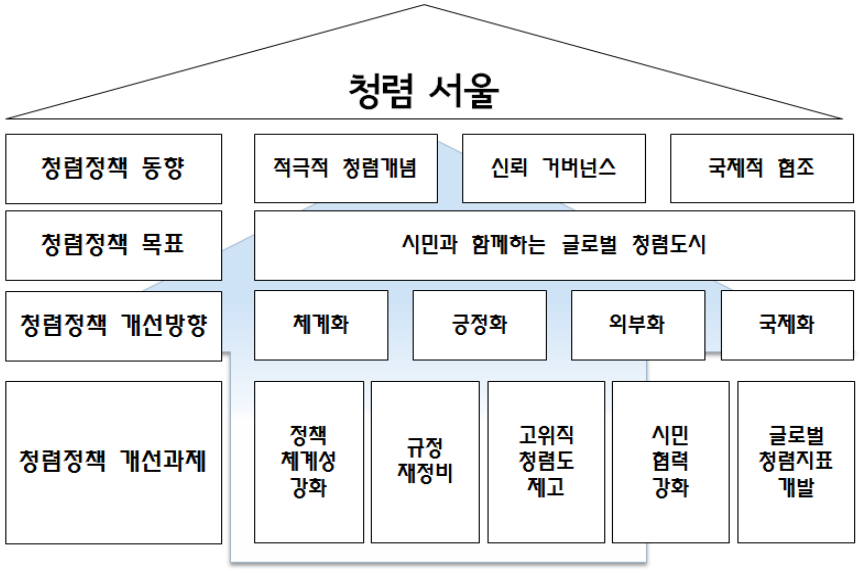
○내부로 집중되어 있던 청렴정책을 외부 협력 구조로 전환하여 사회 전체적인 청렴 거버넌스를 구축하고, 공무원뿐 아니라 시민을 대상으로 한 반부패 마케팅 전략을 세울 필요가 있음. 청렴 및 부패정보 공개 등 개방적인 입장을 취하여 시민과의 의사소통을 원활히 하는 것도 반부패 마케팅의 중요한 요소임.

○단일화된 청렴정책은 이전까지 시민과 민간 조직이 수동적인 입장을 취하게 하였지만 시민 또는 민간 기관과 통합하여 운영하는 정책, 서울시 전체의 청렴 향상을 위해 분담해서 해결해야 할 부분, 민간과 정부가 서로 경쟁하여 나아가야 할 정책을 선정하여 각 정책의 효과성을 극대화할 필요가 있음.

○국제화 흐름에 따라 청렴성 제고를 위한 협력 대상을 시민에 한정하지 않고 국제적 협력, 국가적 협력, 지방자치단체의 협력, 서울시의 협력, 시민단체의 협력, 민간의 협력 등 모든 대상을 고려하여 협력체계를 구성하여야 함.

○현재 점점 그 빈도가 늘어나고 있는 사이버 부패와 관련된 규정이 없는 실정인데 부패 발생 후 후속조치에는 더 많은 시간과 비용이 소요되는 만큼 미래형 부패에 대한 선 대응을 통해 미리 부패를 예방하고 청렴 환경을 조성할 수 있는 방향으로 정책을 수립할 필요가 있음.

○이러한 방향에 맞추어 청렴정책의 목표, 개선방향, 개선과제를 제시하면 다음과 같음.



〈그림 6〉 서울시 청렴정책체계

목 차

제1장 서 론 ····· **3**

제1절 연구배경 및 연구목적 ····· 3

제2절 연구대상 및 연구방법 ····· 4

1. 연구범위 ····· 4

2. 연구방법 ····· 4

제3절 연구체계 ····· 6

제2장 청렴정책의 이론적 접근 ····· **11**

제1절 청렴정책의 의의 ····· 11

1. 청렴 및 청렴정책의 개념 ····· 11

2. 청렴정책의 대상으로서 부패 ····· 12

3. 부패의 유형 ····· 14

제2절 부패의 원인 ····· 16

1. 부패의 원인 ····· 16

2. 부패원인의 복잡화 ····· 18

제3절 부패의 특성 ····· 20

1. 부패의 일반적 특성 ····· 20

2. 공공분야 부패의 특성 ····· 20

3. 한국적 공직부패의 특성 ····· 21

4. 지방정부 부패의 특성 ····· 22

제4절 청렴정책의 최근 동향 ····· 24

1. 청렴정책의 주요 전략 ····· 24

2. 청렴정책의 평가 ····· 26

제5절 소결 ····· 27

제3장 국내외 청렴정책 사례 ····· **31**

제1절 국내 사례 ····· 31

1. 국내 공공분야 사례 ····· 31

2. 국내 민간분야 사례 ····· 43

제2절 국외 사례 ·····51
1. 국외 공공분야 청렴정책 사례 ·····51
2. 국외 민간분야 청렴정책 사례 ·····61
제3절 사례의 시사점 ·····65

제4장 서울시 청렴현황 분석 ····· 69
제1절 우리나라 청렴현황 ·····69
1. 우리나라 부패인식지수 ·····69
2. 우리나라 공무원 청렴현황 ·····72
제2절 서울시 청렴현황 ·····75
1. 서울시 금품향응 수수 통계 ·····75
2. 서울시 공무원 징계 처분 현황 ·····77
3. 서울시 금품수수 관련 징계 현황 ·····80
4. 서울시 공무원 퇴직현황 ·····82
5. 서울시 공무원 비리신고 현황 ·····85
제3절 서울시 청렴도조사결과 ·····87
1. 국민권익위원회 청렴도조사 분석결과 ·····87
2. 서울시 자체 청렴도조사 분석결과 ·····95
3. 서울시 자체 조사와 권익위 조사의 비교 분석 ·····102
제4절 서울시 청렴인식조사결과 ·····104
1. 청렴 관련 부패지표 분석 ·····104
2. 서울시 청렴인식조사 개요 ·····107
3. 서울시민 청렴인식조사 분석 ·····108
4. 서울시 공무원 청렴인식조사 분석 ·····120
제5절 서울시 청렴정책 관련 법제도 ·····137
1. 공무원 청렴정책 관련 법제도 현황 ·····137
2. 광역자치단체 청렴정책 관련 법제도 ·····137
3. 서울시 청렴관련 법제도 ·····141

4. 서울시 공무원 청렴기준 숙지 현황 ·····144
5. 행동강령 이행실태 점검 결과 ·····149
제6절 소결 ·····153

제5장 서울시 청렴정책 평가 ····· 159
제1절 서울시 청렴정책 연혁 ·····159
1. 민선시기별 청렴정책 추이 ·····159
2. 서울시 청렴정책의 특징 ·····161
제2절 민선4기 주요 청렴정책 현황 ·····163
1. 민선4기 청렴정책의 목표 및 방향 ·····163
2. 민선4기 청렴정책의 개요 ·····164
3. 분야별 청렴정책 현황 ·····166
4. 민선4기 청렴정책의 특징 ·····181
제3절 민선4기 청렴정책 평가 ·····182
1. 평가 개요 ·····182
2. 분야별 청렴정책 평가결과 ·····183
제4절 소결 ·····191

제6장 서울시 청렴정책 개선방안 ····· 195
제1절 서울시 청렴정책 개선방향 ·····195
제2절 서울시 청렴정책 개선방안 ·····198
1. 청렴정책의 체계화 ·····198
2. 고위직 공무원에 대한 청렴정책 강화 ·····200
3. 청렴정책 시민협력추진체계 강화 ·····204
4. 글로벌 청렴지표의 개발 ·····206
5. 청렴정책관련 법규정의 재정비 ·····207

제7장 결론 및 정책함의 ····· **211**
제1절 결론 ····· 211
제2절 정책함의 ····· 213

참고문헌 ····· **217**
영문요약 ····· **227**

표 목 차

〈표 2-1〉 지방공무원법 제53조 청렴의 의무 ·····11
〈표 2-2〉 부패에 대한 다양한 학설 ·····12
〈표 2-3〉 부패에 대한 학자들의 견해 ·····13
〈표 2-4〉 부패의 범위와 유사개념 ·····13
〈표 2-5〉 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 부패의 개념 ·····14
〈표 2-6〉 부패유형에 관한 선행연구 ·····15
〈표 2-7〉 부정부패 원인에 관한 제 학자들의 견해 ·····16
〈표 2-8〉 지방자치단체의 부패방지체계 ·····23
〈표 3-1〉 역대 정부의 주요 부패사건 및 청렴정책 ·····32
〈표 3-2〉 국토해양부의 청렴정책 내용 ·····33
〈표 3-3〉 광역자치단체 청렴정책의 주요내용 ·····35
〈표 3-4〉 경기도의 청렴정책 내용 ·····36
〈표 3-5〉 전라북도의 청렴정책 내용 ·····37
〈표 3-6〉 한국전력공사의 청렴정책 내용 ·····39
〈표 3-7〉 대한무역투자진흥공사의 청렴정책 내용 ·····40
〈표 3-8〉 한국수자원공사의 청렴정책 내용 ·····41
〈표 3-9〉 한국도로공사의 청렴정책 내용 ·····42
〈표 3-10〉 한국토지주택공사의 청렴정책 내용 ·····43
〈표 3-11〉 현대자동차의 청렴정책 내용 ·····44
〈표 3-12〉 SK그룹의 청렴정책 내용 ·····45
〈표 3-13〉 LG의 청렴정책 내용 ·····45
〈표 3-14〉 포스코의 청렴정책 내용 ·····46
〈표 3-15〉 반부패관련 시민단체의 개요 ·····48
〈표 3-16〉 경제정의실천시민연합의 청렴정책 내용 ·····49
〈표 3-17〉 행정개혁시민연합의 청렴정책 내용 ·····49
〈표 3-18〉 한국투명성기구의 청렴정책 내용 ·····50
〈표 3-19〉 홍사단 투명사회운동본부의 청렴정책 내용 ·····51
〈표 3-20〉 뉴욕의 청렴정책 내용 ·····52

〈표 3-21〉 런던의 청렴정책 내용 ·····53
〈표 3-22〉 홍콩의 청렴정책 내용 ·····55
〈표 3-23〉 싱가포르의 청렴정책 내용 ·····58
〈표 3-24〉 마이크로소프트의 청렴정책 내용 ·····62
〈표 3-25〉 인터내셔널 페이퍼의 청렴정책 내용 ·····63
〈표 3-26〉 제너럴 일렉트릭의 청렴정책 내용 ·····64
〈표 4-1〉 우리나라 부패인식지수 연도별 변화 추이 ·····70
〈표 4-2〉 지방공무원 징계현황 ·····72
〈표 4-3〉 전국 공무원 퇴직 사유별 인사통계 연도별 추이 ·····73
〈표 4-4〉 연도별 공무원 기소현황 ·····74
〈표 4-5〉 서울시 기관 전체 금품 향응 제공 관련 시민 조사 ·····75
〈표 4-6〉 서울시 본청 금품·향응 제공 관련 시민 조사 ·····76
〈표 4-7〉 서울시 기관 전체 비위 공무원 징계 처분 현황 ·····77
〈표 4-8〉 서울시 본청 비위 공무원 징계 처분 현황 ·····79
〈표 4-9〉 서울시 기관 전체 금품수수 관련 징계 현황 ·····81
〈표 4-10〉 서울시 본청 금품수수 관련 징계 현황 ·····81
〈표 4-11〉 서울시 기관 전체 공무원 퇴직 사유별 변화 추이 ·····82
〈표 4-12〉 서울시 기관 전체 소속 공무원 징계유형별·기관별 분류 ·····84
〈표 4-13〉 공직자 비리신고센터 실적 ·····85
〈표 4-14〉 공직자 내부비리신고 및 클린신고센터 실적 ·····86
〈표 4-15〉 부조리신고보상 ·····86
〈표 4-16〉 국민권익위원회 청렴도조사 도입 배경 ·····87
〈표 4-17〉 국민권익위원회 청렴도조사 개요 ·····88
〈표 4-18〉 국민권익위원회 청렴도조사 연혁 ·····89
〈표 4-19〉 국민권익위원회 종합청렴도 지표구성 ·····90
〈표 4-20〉 국민권익위원회 종합청렴도 측정요소 개념 정리 ·····91
〈표 4-21〉 국민권익위원회 광역시별 종합청렴도 순위 변화 추이 ·····92
〈표 4-22〉 국민권익위원회 외부·내부청렴도 시도별 순위 변화 ·····93

〈표 4-23〉 국민권익위원회 종합청렴도 시·도별 점수 변화 ·····94
〈표 4-24〉 국민권익위원회 외부·내부청렴도 시·도별 점수 변화 ·····95
〈표 4-25〉 서울시 청렴도조사 도입 배경 ·····96
〈표 4-26〉 서울시 청렴도조사 개요 ·····96
〈표 4-27〉 서울시 청렴도조사 내용 ·····97
〈표 4-28〉 서울시 청렴도조사 지표 구성(1999~2008) ·····98
〈표 4-29〉 서울시 청렴도조사 지표 구성(2009~2010) ·····99
〈표 4-30〉 서울시 청렴지수 연도별 추이 ·····100
〈표 4-31〉 서울시민의 청렴수준 인식 변화 추이 ·····101
〈표 4-32〉 부패 관련 선행연구 설문지표 분석 ·····104
〈표 4-33〉 부패 관련 국제 조사 지표 ·····106
〈표 4-34〉 서울시 청렴인식조사 개요 ·····107
〈표 4-35〉 서울시 청렴인식조사 시민 대상 설문지 구성 ·····108
〈표 4-36〉 청렴도조사 시민 표본 인구통계 - 성별, 연령, 학력, 소득 ·····109
〈표 4-37〉 청렴도조사 시민 표본 인구통계 - 직업 ·····110
〈표 4-38〉 청렴도조사 시민 표본 인구통계 - 거주구 ·····110
〈표 4-39〉 시민 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균차이 ·····115
〈표 4-40〉 시민 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이 ·····116
〈표 4-41〉 시민 청렴인식조사 학력에 따른 요인별 평균차이 ·····117
〈표 4-42〉 시민 청렴인식조사 직업에 따른 요인별 평균차이 ·····118
〈표 4-43〉 시민 청렴인식조사 소득에 따른 요인별 평균차이 ·····120
〈표 4-44〉 서울시 청렴인식조사 공무원 대상 설문지 구성 ·····121
〈표 4-45〉 청렴도조사 공무원 인구통계 - 성별, 연령, 직급 ·····122
〈표 4-46〉 청렴도조사 공무원 소속별 통계 ·····123
〈표 4-47〉 서울시 청렴인식조사 - 공무원 설문 요인별 평균표 ·····125
〈표 4-48〉 공무원 청렴인식조사 일반부패인식 요인 문항별 평균 ·····126
〈표 4-49〉 공무원 청렴인식조사 청렴준수도 요인 문항별 평균 ·····127
〈표 4-50〉 공무원 청렴인식조사 부패수용도 요인 문항별 평균 ·····127

〈표 4-51〉 공무원 청렴인식조사 일반부패원인 요인 문항별 평균 ·····128
〈표 4-52〉 공무원 청렴인식조사 공직수행상황 요인 문항별 평균 ·····129
〈표 4-53〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴현황 요인 문항별 평균 ·····130
〈표 4-54〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴비교 요인 문항별 평균 ·····131
〈표 4-55〉 공무원 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균차이 ·····133
〈표 4-56〉 공무원 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이 ·····133
〈표 4-57〉 공무원 청렴인식조사 소속에 따른 요인별 평균차이 ·····135
〈표 4-58〉 공무원 청렴인식조사 직급에 따른 요인별 평균차이 ·····136
〈표 4-59〉 공무원 윤리·청렴 관련 법제도 ·····137
〈표 4-60〉 시·도별 공직윤리·청렴 관련 법제도 정리 ·····138
〈표 4-61〉 서울시 청렴관련 법규 체제 ·····141
〈표 4-62〉 서울시 공무원 행동강령 개요 ·····142
〈표 4-63〉 서울시 공무원 행동강령 세부 내용 ·····143
〈표 4-64〉 서울시 실국/본부 단위 공무원 행동강령 목록 ·····144
〈표 4-65〉 2009년 교육 실시 현황(2009.1~2009.9) ·····144
〈표 4-66〉 2010년 교육 실시 현황(2010.1~2010.6) ·····145
〈표 4-67〉 2010년 공무원 행동강령(청렴) 교육 현황-인재개발원 ·····146
〈표 4-68〉 서울시 공무원 행동강령 숙지도 조사 직급별 점수 분포 ·····147
〈표 4-69〉 서울시 공무원 행동강령 숙지도 종합 및 항목 점수 : 본청-시전체 비교 ·····148
〈표 4-70〉 경조사비 지급 현황(2008.1~2009.6) ·····149
〈표 4-71〉 경조사비 관련 기관별 세부 환수 내역 ·····149
〈표 4-72〉 출장여비 지급 현황(2009.1~2009.9) ·····150
〈표 4-73〉 출장여비 지급 관련 기관별 세부 환수 내역 ·····150
〈표 4-74〉 기능직 출장 여비 비교 ·····151
〈표 4-75〉 외부강의 신고현황(2008.1~2009.6) ·····151
〈표 4-76〉 2008년 실 집행액 및 권익위 지적 사항 ·····152
〈표 4-77〉 2009년 상반기 기관(부서)별 환수 현황 ·····152
〈표 4-78〉 2008년 국민권익위원회 지적사항에 대한 환수 내역 ·····153

〈표 5-1〉 민선 시기별 청렴정책 내용 ·····160
〈표 5-2〉 민선 시기별 청렴정책 특징 ·····162
〈표 5-3〉 청렴정책의 목표 및 방향 ·····164
〈표 5-4〉 청렴도 개선 대책의 종합 ·····165
〈표 5-5〉 청렴·비리신고 현황 ·····166
〈표 5-6〉 기강감찰 및 감사제도 ·····167
〈표 5-7〉 자치법규 및 규제민원 개선권고 현황 ·····168
〈표 5-8〉 서울시 자체 청렴시책 평가기관 ·····168
〈표 5-9〉 서울시 자체 청렴도조사의 개요 ·····169
〈표 5-10〉 청렴도 상시모니터링 운영 체계 ·····170
〈표 5-11〉 다산프로젝트 개요 ·····172
〈표 5-12〉 성과관리의 체계도 ·····173
〈표 5-13〉 교육 운영체계 ·····174
〈표 5-14〉 청렴홍보 체계 ·····175
〈표 5-15〉 심사 절차 ·····177
〈표 5-16〉 시민고객의 권리 ·····177
〈표 5-17〉 뇌물 제공자 조치 ·····178
〈표 5-18〉 자치구 인센티브 평가방법 ·····179
〈표 5-19〉 문책 강화 관련 법령 ·····180
〈표 5-20〉 면책 심의기준 ·····180
〈표 5-21〉 서울시 청렴정책 평가체계 ·····182
〈표 5-22〉 청렴대책의 정책수립부문 평가 ·····183
〈표 5-23〉 청렴대책의 정책집행부문 평가 ·····186
〈표 5-24〉 청렴대책의 정책평가부문 평가 ·····188
〈표 5-25〉 민선4기 청렴정책 평가 결과 ·····190
〈표 6-1〉 서울시 청렴정책 체계화 방안 ·····200
〈표 6-2〉 제주특별자치도 업무추진비 공개 조례안의 주요 내용 ·····201
〈표 6-3〉 현행 법체계상 공직자 재산등록 및 재산공개제도 ·····202

〈표 6-4〉 국민권익위원회 고위공직자 청렴도 평가모형 ·····203
〈표 6-5〉 고위직 공무원 청렴도조사 현황 ·····203
〈표 6-6〉 공공기관-시민단체 협력을 통한 청렴정책 현황 ·····204
〈표 6-7〉 서울시와 시민단체 간 청렴정책설계 ·····205
〈표 6-8〉 글로벌 청렴지표 개발 ·····207
〈표 6-9〉 청렴 관련 규정 재정비 ·····208

그림목차

〈그림 1-1〉 연구방법 ·····5
〈그림 1-2〉 연구체계 ·····7
〈그림 2-1〉 부패원인의 복잡화 ·····19
〈그림 2-2〉 부패의 종합적 특성 ·····24
〈그림 2-3〉 정부와 시민 간 역할의 변화 ·····24
〈그림 2-4〉 청렴정책 전략의 변화 ·····26
〈그림 3-1〉 홍콩 염정공서(ICAC) 조직도 ·····54
〈그림 3-2〉 싱가포르 부패행위조사국(CPIB) 조직도 ·····57
〈그림 4-1〉 우리나라 부패인식지수(CPI) 연도별 추이 ·····70
〈그림 4-2〉 2010년 투명성기구 CPI 순위 ·····71
〈그림 4-3〉 전국 공무원 금품 비리 징계 건수 ·····73
〈그림 4-4〉 연도별 공무원 기소 변화 추이 ·····74
〈그림 4-5〉 서울시 기관 전체 금품 수수 및 공금 횡·유용 연도별 적발 추이 ·····78
〈그림 4-6〉 서울시 본청 소속 금품 수수 및 공금 횡·유용 공무원 연도별 적발 추이 ·····80
〈그림 4-7〉 서울시 전체 공무원 퇴직 사유별 변화 추이 ·····82
〈그림 4-8〉 서울시 전체 공무원 퇴직 사유별 비율(1997~2009) ·····83
〈그림 4-9〉 서울시 소속 기관수준별 퇴직 비율(2004~2007) ·····84
〈그림 4-10〉 공직자 비리신고센터 연도별 변화 추이 ·····85
〈그림 4-11〉 서울시 청렴지수 연도별 추이 ·····101
〈그림 4-12〉 서울시 청렴인식조사 - 시민설문 전체 문항 그래프 ·····111
〈그림 4-13〉 서울시 청렴인식조사 - 시민설문 전체 요인 그래프 ·····112
〈그림 4-14〉 시민설문 청렴인식요인 문항별 평균 그래프 ·····113
〈그림 4-15〉 시민설문 부패원인요인 문항별 평균 그래프 ·····114
〈그림 4-16〉 시민설문 서울청렴인식 요인 문항별 평균 그래프 ·····114
〈그림 4-17〉 시민 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균차이 ·····115
〈그림 4-18〉 시민 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이 ·····116
〈그림 4-19〉 시민 청렴인식조사 학력에 따른 요인별 평균차이 ·····117
〈그림 4-20〉 시민 청렴인식조사 직업에 따른 요인별 평균차이 ·····119

〈그림 4-21〉 시민 청렴인식조사 소득에 따른 요인별 평균차이 ·····120
〈그림 4-22〉 서울시 청렴인식조사 - 공무원 설문 전체 문항 평균 그래프 ·····124
〈그림 4-23〉 서울시 청렴인식조사 - 공무원 설문 요인별 그래프 ·····125
〈그림 4-24〉 공무원 청렴인식조사 일반부패인식 요인 문항별 평균 ·····126
〈그림 4-25〉 공무원 청렴인식조사 청렴준수도 요인 문항별 평균 ·····127
〈그림 4-26〉 공무원 청렴인식조사 부패수용도 요인 문항별 평균 ·····128
〈그림 4-27〉 공무원 청렴인식조사 일반부패원인 요인 문항별 평균 ·····129
〈그림 4-28〉 공무원 청렴인식조사 공직수행상황 요인 문항별 평균 ·····129
〈그림 4-29〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴현황 요인 문항별 평균 ·····130
〈그림 4-30〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴비교 요인 문항별 평균 ·····132
〈그림 4-31〉 공무원 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균 차이 ·····133
〈그림 4-32〉 공무원 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이 ·····134
〈그림 4-33〉 공무원 청렴인식조사 소속에 따른 요인별 평균차이 ·····135
〈그림 4-34〉 공무원 청렴인식조사 직급에 따른 요인별 평균차이 ·····136
〈그림 4-35〉 서울시 공무원행동강령 숙지도 조사결과 비교 ·····148
〈그림 5-1〉 청렴대책의 정책수립부문 평가 ·····184
〈그림 5-2〉 청렴대책의 정책집행부문 평가 ·····186
〈그림 5-3〉 청렴대책의 정책평가부문 평가 ·····188
〈그림 6-1〉 청렴정책 개선방향 ·····195
〈그림 6-2〉 서울시 청렴정책체계 ·····197
〈그림 6-3〉 청렴정책 추진을 위한 분야별 협력체계 ·····206

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 연구목적
제2절 연구대상 및 연구방법
제3절 연구체계

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 연구목적

국가 간 경쟁이 치열해짐에 따라 다양한 기준으로 국가 및 도시의 경쟁력을 파악하여 세계인들에게 제시하는 추세다. 다양한 글로벌 기업들이 여러 국가를 대상으로 사업을 펼치고 있으며 국가 간 경제 활성화를 위하여 각 나라는 기업하기 좋은 환경을 제공하고자 노력하고 있다. 이와 관련하여 반부패 개념을 통해 청렴한 국가가 더 좋은 기업 환경을 제공한다는 지표가 나오고 있으며 이에 관한 연구도 증가하는 추세이다.

행정의 수요가 증가되고 다양한 사회문제가 야기되면서 이를 해결하기 위한 행정의 역할이 중요해졌다. 행정 수요 증가에 따라 공직자의 수도 증가하여 정부예산의 규모도 확대되는 등 행정기능의 양적 확대가 지속되었고 행정의 권력화도 가속화되고 있다. 행정의 권력화가 심화될수록 시민사회에 미치는 영향은 민간 조직보다 훨씬 광범위하다. 따라서 공공조직의 청렴성은 더욱 중요한 문제로 심각하게 조직적으로 다루어야 할 문제이다.

또한 최근에는 지방정부 간 경쟁이 격화되면서 지방정부의 청렴성은 지방정부의 신뢰도에 결정적인 영향을 미치고 지역주민들은 정부에 대한 만족도를 결정할 때 지방정부의 청렴성을 기준으로 판단하기 때문에 정부의 성과나 도시경쟁력에 큰 영향을 미치므로 정부의 청렴성이 더욱 중요시된다.

내부행정관리의 필요성 및 도시경쟁력 강화를 위한 시대적 요청에 맞추어 서울시도 청렴정책을 적극적으로 추진해왔다. 다른 지방정부에 비해 서울시 청렴정책의 효과는 높은 편이어서 국민권익위원회의 청렴도조사에서 좋은 결과를 내고 있고 서울시에 대한 시민들의 청렴의식도 꾸준히 향상되고 있다.

그러나 한편으로는 청렴정책이 단기적으로 운영되고 조직내부 및 실무직 공무원을 주요 대상으로 추진되는 등 정책적 한계가 존재한다. 또한 정책수립과정에서 하향식으로 정책을 결정하고 집행과정의 모니터링이 미흡하며 정책평가의 타당성이 떨어지는 등 보완점이 나타나고 있다.

이에 따라 이 연구에서는 서울시의 청렴정책을 분석 및 평가하여 청렴정책의 개선방향을 제시하고자 한다. 이러한 연구결과가 단기적으로는 서울시 청렴정책의 체계성을 높이고 장기적으로 는 서울시의 도시경쟁력을 높일 것으로 기대한다.

제2절 연구대상 및 연구방법

1. 연구범위

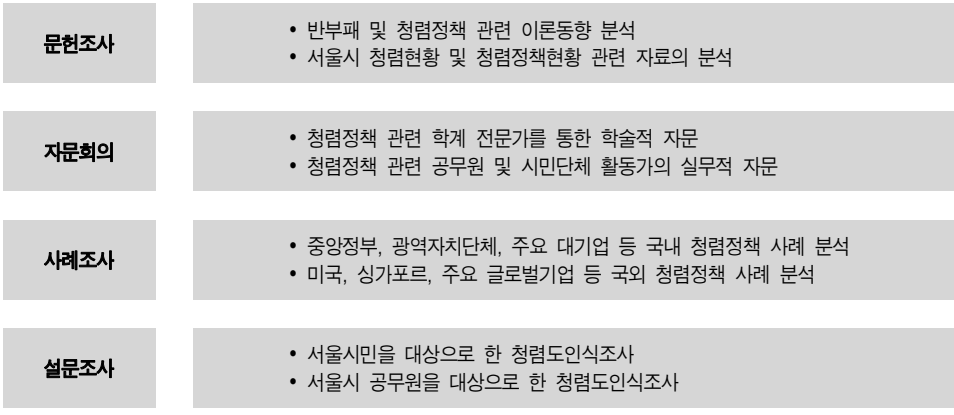
첫째, 연구의 대상은 서울시 청렴현황 및 청렴정책이다. 다만 청렴현황 및 청렴정책은 이론적인 용어라기보다 실무적인 용어의 성격이 강해 관련 분야가 다양하므로 서울시의 청렴현황과 청렴정책을 연구하는 과정에서 서울시 예산, 인사, 조직 등 청렴과 관련된 다양한 분야가 연구의 대상이 되었다.

둘째, 연구의 시간적 범위는 민선4기 오세훈 시장 재임기인 2006년부터 2010년으로, 이 기간 내의 청렴수준 및 청렴정책을 주로 분석하였다. 다만 서울시 청렴현황 및 청렴정책의 연혁을 분석하기 위해 민선1기부터 민선3기까지의 자료도 분석하였다.

셋째, 연구의 공간적 범위는 서울시이지만 서울시 청렴정책 개선방향을 도출하는데 참고하기 위해 우리나라 중앙정부와 민간기업, 그리고 외국의 주요도시와 민간기업의 청렴정책 사례도 분석대상에 포함하였다.

2. 연구방법

이 연구를 위해 사용한 연구방법은 다음과 같이 문헌조사, 자문회의, 사례조사, 설문조사 등 크게 4가지이다.



〈그림 1-1〉 연구방법

첫째, 서울시 청렴정책 개선방안을 도출하기 위해 광범위한 문헌조사를 수행하였다. 문헌연구는 이론적 검토와 자료 검토라는 두 가지 방향에서 진행되었다. 먼저 청렴정책과 관련된 선행연구를 검토하여 청렴 관련 연구동향을 파악하였다. 다음으로 서울시 청렴현황 및 청령정책을 분석하기 위해 서울시 인사통계, 전국 지방자치단체 통계 등 관련 자료를 분석하였으며 이를 바탕으로 서울시 청렴정책을 평가하고 향후 청렴정책의 개선방향 및 개선방안을 제시하는 기초자료로 활용하였다.

둘째, 연구방향 및 연구방법의 타당성과 신뢰성을 높이기 위해 청렴정책 관련 전문가를 대상으로 자문회의를 개최하였다. 자문회의는 자문위원의 성격에 따라 2회로 나누어 개최하였다. 1차 자문회의에는 청렴정책을 연구하고 있는 학계 전문가들을 초빙하여 청렴정책의 최근 연구경향을 듣고 이 연구의 방향 및 연구체계의 설정에 도움을 받았다. 2차 자문회의에는 청렴정책을 주관하고 있는 국가인권위원회의 담당자와 우리나라의 부패방지를 위해 적극적으로 활동하고 있는 시민단체 활동가들을 초빙하여 우리나라 및 서울시의 청렴수준과 앞으로 서울시가 추진하여야 할 청렴정책의 방향에 대한 자문을 얻었다.

셋째, 서울시 청렴정책의 개선방안을 도출하기 위해 국내외 공공조직 및 민간조직을 대상으로 청렴정책사례를 검토하였다. 국내사례로는 먼저 중앙정부 및 16개 광역자치단체의 청렴정책을 검토하였고 이어 국내 주요 공기업 및 민간기업의 청렴정책 현황을 살펴보았다. 각 사례분석 대상의 공식 홈페이지 내용과 공개된 정책자료를 기본으로 분석하되 필요한 경우 2차 자료를 추가하여 분석하였다. 국내외 청렴정책 사례는 공사조직의 차별성 및 지역적 특수성으로 인해 서울시 청렴정책의 개선방안을 도출할 때 그대로 적용하기 어렵지만 정책비교를 통해 서울시 청렴정책의 특성을 발견하고 글로벌 청렴도시를 지향하는 서울시 청렴정책의 개선방향

및 개선과제를 도출하는데 유용하게 활용하였다.

넷째, 서울시 공무원과 서울시민의 청렴인식을 조사하기 위해 설문조사를 실시하였다. 청렴인식수요조사는 청렴에 대한 인식, 부패원인에 대한 인식, 서울시 청렴수준에 대한 인식으로 나누어 설계하였다. 청렴인식조사는 국민권익위원회나 서울시도 실시하고 있으나 이 연구에서는 기존의 청렴인식조사 사례 및 선행연구를 검토하여 일반적인 청렴인식뿐 아니라 공무원이나 시민의 서울시 청렴현황에 대한 인식을 조사함으로써 서울시 청렴정책의 개선방안을 도출하는데 더욱더 실질적인 조사가 되도록 설계하였다.

제3절 연구체계

이 연구는 총 7장의 체계로 구성되어 있다.

제1장은 연구의 방향을 설명하는 부분이다. 서울시 청렴정책 개선방안의 연구배경 및 연구목적, 연구범위 및 연구방법, 연구체계에 대해 설명한다.

제2장은 청렴정책과 관련된 이론의 경향을 분석하는 부분이다. 기존의 연구에서는 청렴정책을 부패방지정책으로 통칭하고 있으므로 청렴보다 부패에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 이 연구에서는 부패방지정책을 포함한 청렴정책의 개념 및 특징을 살펴보고 청렴정책이 등장하게 된 배경을 검토한 뒤 청렴정책의 최근 동향에 대해 설명한다.

제3장은 청렴정책 사례를 분석하는 부분이다. 국내와 국외로 나누어 민간기업과 공공조직의 청렴정책 현황을 살펴본 뒤 이미 시행하거나 시행할 예정인 청렴정책을 분석하여 서울시와 같은 지방공공조직에 적합한 청렴정책의 개선방안을 도출하는데 참고할 수 있는 시사점을 추려내었다.

제4장은 서울시 청렴현황에 대해 분석하는 부분이다. 서울시 공무원 금품향응, 징계, 퇴직사유, 비리 신고 등 다양한 자료를 통해 서울시 청렴현황에 대해 살펴보고, 국민권익위원회 및 서울시 자체 청렴도조사 자료를 바탕으로 서울시의 청렴도 수준에 대해 분석하였다. 또한 서울시 및 서울시 공무원을 규율하는 청렴관련 법제도 체계를 살펴보고 서울시 공무원의 청렴의무를 직접적으로 규율하는 공무원행동강령 준수 정도를 살펴본다. 4장의 마지막 절에서는 이 연구에서 직접 수행한 서울시 공무원 및 서울시민의 청렴인식조사 결과를 분석한다.

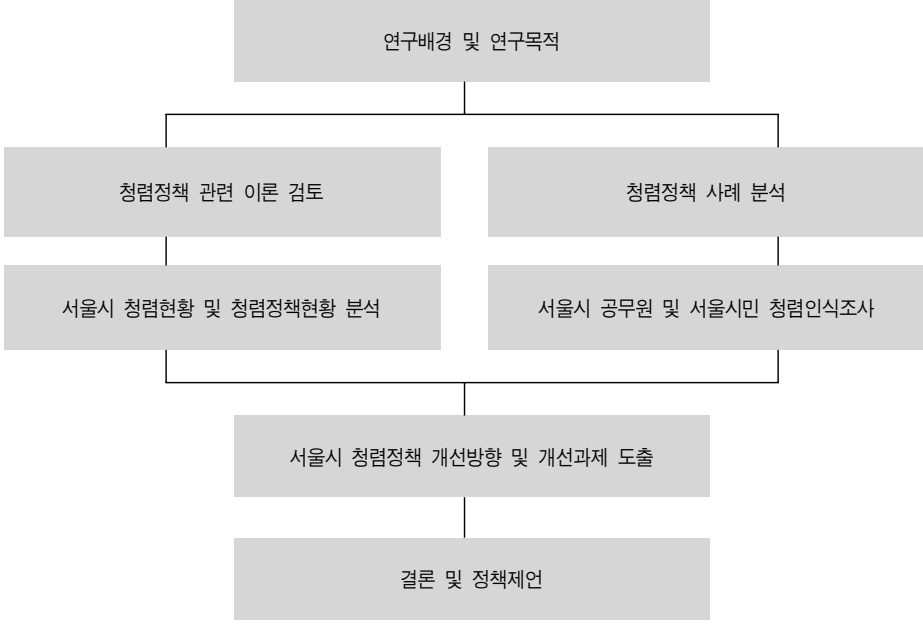
제5장은 현재 수행하고 있는 서울시 청렴정책에 대한 평가부분이다. 민선시기별 청렴정책의

추이를 살펴본 뒤 민선4기에 실시되었던 청렴정책을 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 세 부분으로 나누어 평가하였다.

제6장은 서울시 중장기 청렴정책 및 추진전략을 제시하는 부분이다. 이 연구의 분석결과를 종합하여 서울시 청렴정책의 개선방향을 제시하고 이에 따라 앞으로 서울시가 추진할 수 있는 청렴정책 개선과제를 제시한다.

제7장은 연구를 마무리하는 장으로 이 연구의 종합 연구결과와 서울시 청렴정책의 개선방안을 함축적으로 제시한다.

연구체계를 정리하면 다음 그림과 같다.



〈그림 1-2〉 연구체계

제2장 청렴정책의 이론적 접근

제1절 청렴정책의 의의
제2절 부패의 원인
제3절 부패의 특성
제4절 청렴정책의 최근 동향
제5절 소결

제2장 청렴정책의 이론적 접근

제1절 청렴정책의 의의

1. 청렴 및 청렴정책의 개념

일반적으로 청렴(integrity)은 부정부패가 없는 상태로서 정직, 신뢰, 공정, 객관, 그리고 정의를 모두 포함하는 매우 넓은 개념이다(곽형석, 2008). 따라서 청렴정책은 청렴한 상태를 유지하기 위한 정책을 의미하며 정책의 대상은 주로 공직자이다. 법적으로 공직자의 청렴은 지방공무원법 제53조 청렴의 의무를 지칭하는 것으로 볼 수 있으며 청렴정책은 공직자가 청렴의 의무를 다하도록 지원하고 규제하는 정책을 포함한다.

〈표 2-1〉 지방공무원법 제53조 청렴의 의무

구분	내용
1항	공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례(謝禮)·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다
2항	공무원은 직무상 관계가 있든 없든 그 소속 상사에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다

법적으로 청렴의 의무는 청렴이라는 적극적이고 바람직한 상태를 규정하고 있지 않으며 공직자가 하지 말아야 할 일을 간접적으로 규정함으로써 청렴의 의미를 소극적으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 따라 그동안 공직자에 대한 청렴정책은 청렴한 상태를 적극적으로 도달하기 위해 지원하는 정책이라기보다 청렴의 반대 상태인 부패를 규제하는 네거티브형 정책이 대부분이었다.

학술적으로도 청렴정책은 청렴이라는 개념의 포괄성 때문에 학자에 따라 개념이 다양해져 학문적인 용어로 통용되지 않으며 주로 실무적인 용어로 사용된다. 학술적으로는 청렴에 비해

상대적으로 개념이 명확한 부패를 중심으로 개념을 정의하기 때문에 청렴정책 대신 반부패정책 혹은 부패방지정책이라 통칭한다. 그래서 부패의 개념이 무엇인가에 따라 청렴 혹은 청렴정책의 개념이 달라진다. 따라서 청렴의 의미와 수준을 명확하고 적극적으로 규정함으로써 청렴정책을 바람직한 상태를 달성하고자 하는 노력으로 이해하여 현재의 소극적인 부패방지정책에서 벗어날 필요가 있다.

2. 청렴정책의 대상으로서 부패

그동안 청렴정책은 부패상태를 대상으로 하였기 때문에 부패에 대한 이해를 통해 청렴정책의 방향을 검토해 볼 수 있다. 부패는 학자에 따라 개념이 매우 다양하며 개념정의에 따라 부패에 대한 연구방법도 다양하다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2-2〉 부패에 대한 다양한 학설

접근방법	주요내용	분석단위	대표학자
윤리 및 도덕설 (moral-approach)	공직의 비윤리적 및 비도덕적 이용	관료와 사회 (관료의 행위)	E. C. Banfield R. Wraith J. T. C. Lju
제도적 접근설 (institutional approach)	제도적 취약성과 사회적 기강의 해이	후진국이나 개발도상국의 관료제도, 연성국가 (Soft State)	S. P. Huntington E. V. Roy G. Myrdal
시장/교환설 (market/exchange approach)	특수이익을 추구하는 시장교환관계	관료와 고객집단 (관료의 직책)	J. V. Klavern R. O. Tilman A. J. Heidenheimer H. Sinmon
공익설 (public interests approach)	공익위반의 결과	관료의 행태, 의사결정과정 (이해관계 집단의 공존된 이익)	R. W. Friedrichs H. D. lasswell
기능주의설 (functionalism approach)	발전과정의 부산물	관료제도, 기업가, 사회 (후진국)	N. H. Leff J. S. Nye B. F. Hoselitz
후기기능주의 (post-functionalism approach)	보편적 현상과 자기영속성 현상	선진국 및 후진국의 관료제도	S. B. Werner
권력관계설 (power-relations approach)	관료의 권력남용과 역기능 부산물	관료제와 권력	F. W. Riggs H. H. Werlin J. C. Scott
사회문화적 규범 (socio-cultural approach)	사회문화적 환경과 정통의 부산물	사회문화적 환경, 관료제의 역사성	R. Wraith E. Simpkins
통합설 (integrated approach)	제 변수가 복합된 다면적 현상	다양한 변수의 통합적 분석	김영종

출처 : 김영종(2001,2002)의 연구를 수정함

학자들의 다양한 견해를 종합하면 일반적으로 공직중심, 시장이론중심, 공익중심으로 나누어 볼 수 있으며 Werner(1983)가 구분한 세 가지 범주를 기준으로 부패개념에 대한 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 부패에 대한 학자들의 견해

구분	학자	견해
공직중심 정의	David H. Baylay	뇌물수수행위(bribery)와 같은 부당한 배려(improper considerations)에 의하여 공직자가 그의 의무를 위반하도록 유인된 경우 등 사익에 치중한 나머지 공권력을 오용한 행위들을 총칭하는 개념으로 봄.
	M. Mcmullan	공무원이 부당한 이유로 합법적인 재량권을 행사하거나 작위 또는 부작위 의무를 수행함으로써 금품을 받는 것과 같이 공적 목표와 개인의 목적의 갈등에서 형성되는 것으로 봄.
	J. S. Nye	사적 본위의 행위 즉, 자신과 관련된 사적도당 위주의 금전적 또는 신분 사이의 이익 때문에 공직의 규범적 의무에서 일탈하는 행위 혹은 사적 본위로 어떤 유형의 영향력을 행사함으로써 법규를 위반하는 경우를 부패로 봄.
시장이론중심 정의	Nathaiel H. Leff	행정부의 경제정책을 입안하고 관리하는 책임을 맡고 있는 관료로부터 특혜를 구매하는 행위(the Practice of buying favours) 로 규정함.
	Jacob Wan Kleveren	공무원이 국민들로부터 별도의 수입을 얻기 위해 그의 권한을 남용하는 경우를 의미함.
	Robert Tilman	부패는 현대 관료제의 이상적인 중앙집권적 할당기구가 수요와 공급 간의 심각한 불균형 앞에서 여지없이 파괴되기에 발생하는 것으로 봄.
공익중심 정의	Carl Friedrich	공무원이 법을 위배하거나 도덕적 행동규준을 어기는 것은 국민 대중의 이익에 일종의 손해를 끼치는 경우지만 그것이 모두 부패에 해당하는 것은 아님. 그러나 대다수의 부패는 유인한 사람과 부패한 공직자에게는 이익이고 국민에게는 손해라고 봄
	A. A Rogow H. D. Lasswell	부정부패행위는 적어도 공공질서 체제에 대한 책임을 위반한 것이고 실제로 그러한 체제와는 양립될 수 없다고 봄. 특수행위를 위해 공동의 이익을 위반하기에 부패라고 할 수 있는 것임.

출처 : 윤기상(2007)의 연구를 수정함

청렴정책의 대상이 되는 부패의 광협범위를 기준으로 구분하면 그 의미를 더 명확히 할 수 있다. 일반적으로 부패의 개념은 다음과 같이 4가지로 분류되므로 유사개념 또한 달라진다.

〈표 2-4〉 부패의 범위와 유사개념

부패의 개념	정의	유사개념
최광의의 개념	주어진 권한이나 권위를 오용하는 일체의 행위	부조리(비리, 비위), 낭비
광의의 개념	공직자에 의해 행해지는 일체의 불법 · 부당행위	공직부조리, 공직비리, 공직부패, 관료부패
협의의 개념	공직자의 직무의무 위반행위	오직, 독직, 직무상의 부당행위 및 의무 불이행
최협의의 개념	공직자의 직무 상 범죄행위	공직범죄(금품수수, 공금횡령 · 유용, 공문서 위조 · 변조, 비밀누설, 직권남용 등)

출처 : 최병대 & 이종원(1999)

부패개념과 유사한 개념으로 사용되는 용어를 보면 다음과 같다. 공적인 직권이나 행정수단을 사용하는 것을 의미하는 부정(不正), 직책을 더럽히거나 공무원이 직권을 남용하여 부정한 행위를 저지르는 것을 뜻하는 독직(瀆職) 및 오직(汚職), 법에 어긋나거나 그 일 또는 어느 특정 지위나 업무에 기대되는 바를 배신하고 저버리는 것을 말하는 비위(非違), 본질적인 도리나 이치에 어긋남을 의미하는 부조리(不條理), 도리에 어긋나는 일을 뜻하는 비리(非理), 공무원이 범하는 행위 중에서 현행법에 의하여 처벌을 받는 행위인 공직범죄(公職犯罪)가 있다(유경문, 2001).

학자에 따라 다양한 개념이 존재하지만 궁극적으로는 법규의 위반을 중심으로 부패여부가 판가름나는 경우가 많다. 우리나라 청렴정책을 규율하는 대표적 지위를 차지하는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법) 제2조 4호에서는 부패행위를 다음과 같이 정의하고 있다. 법 규정을 보면 현행 법체계에서는 부패를 공직과 시장 개념을 중심으로 정의하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-5〉 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 부패의 개념

구분	내용
가	공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
나	공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득 · 관리 · 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
다	가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

종합적으로 볼 때 부패의 개념상 특성은 다음과 같다.

첫째, 금전적인 이득이 없더라도 부패일 수 있다. 공권력을 오용하는 행위들을 총칭하는 개념으로 뇌물수수행위뿐 아니라 친족등용주의, 공금횡령 등도 포함된다(유경문, 2001).

둘째, 부패를 어떤 관점에서 정의할 것인가에 따라 개념정의가 달라진다. 학자들이 부패 개념을 정의할 때 기준으로 삼는 것은 법, 공익, 여론 등으로 다양하다(이영균, 1996). 다만 정책의 초점을 분명히 하기 위해 공직자가 법으로 규정된 절차나 규정을 위반하는 경우와 같이 부패의 개념을 협의로 가정하고 논의를 진행하는 것이 대부분이다.

3. 부패의 유형

부패의 유형을 구분하면 구체적인 청렴정책을 추진할 때와 정책대상이나 정책수단을 선정할

때에 도움이 된다. 부패의 단계, 부패의 정도, 부패의 영역, 부패의 범위, 부패의 내용, 부패의 행태, 부패의 수단 등 다양한 기준으로 부패의 유형을 구분할 수 있다. 부패의 유형에 대하여 연구자별로 구분한 내용을 나타내면 다음 표와 같다.

〈표 2-6〉 부패유형에 관한 선행연구

학자	구분기준	유형
김용세	부패의 단계	비부패단계 초기단계 적극 부패단계 조직적 부패단계 체제부패단계
윤광재	부패의 정도	백색부패(경미한 부패) 회색부패(일상화된 부패) 흑색부패(악성화된 부패)
	부패의 영역	관료부패 정치부패 기업부패 언론부패
	부패의 범위와 거래방식	거래식 부패 강압식 부패
문정인, 모종린	부패의 내용	독직 행위 뇌물수수 행위 공금횡령 행위 족벌주의와 연고주의
김용세	부패행위 행태	일방적 부패 쌍방적 부패
박창범	부패의 수단	생계형 부패 권력형 부패

출처 : 김용세(1998), 윤광재(2005), 박창범(2008)의 연구를 참조하여 재구성함

우리나라 공직부패는 단계별로는 조직적 부패단계라 할 수 있으며 부패의 정도는 일상화된 회색부패 수준이라 할 수 있다. 또한 이 연구의 대상이 되는 부패는 주로 관료부패의 영역이며 거래식 부패가 대부분이다. 부패의 내용은 뇌물수수와 공금횡령이 주가 되고 있으며 쌍방적 부패행위로서 권력형 부패가 대부분이다. 이처럼 부패의 유형에 따라 각기 다른 청렴정책을 추진해야만 효과성이 높아질 수 있다.

제2절 부패의 원인

1. 부패의 원인

부패의 원인에 대한 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-7〉 부정부패 원인에 관한 제 학자들의 견해

연구자	부정부패의 원인	
Ekar (1981)	필요조건	잉여국가재화의 존재
		국가 부의 높은 성장률
		관료에 대한 정치적 · 경제적 정책결정의 권한 집중
	충분조건	도덕적인 규율(moral code)의 변화
		권위구조(authority structure)의 이동성
전수일 (1996)	정치적 차원에서의 부패소지	정치적 이데올로기와 공직자의 양심
		독재정권
		식민지통치의 경험
	행정적 차원에서의 부패소지	관료제의 확대현상
		행정법규와 절차상의 미비 및 혼란
		인사행정상의 결함
	사회문화적 차원에서의 부패소지	관료지상주의의 가치관
		권위주의적 행태
		가족에 대한 충성심 및 연고주의
		정의적 사회(sentimental society)
Brownsberger (1983)	고객으로서의 시민의 태도와 습관(attitude and habit)	
	관료들에 대한 압력정도	신분의 불안정성, 상대적으로 높게 평가되고 있는 사회적 지위로 인한 높은 생활수준의 요구
		경제에 대한 국가개입의 팽창
		관료들에 대한 감시기능(audit control)의 미약
		정부의 언론통제와 국민들의 문맹으로 인한 여론형성의 미비
		전문가 집단의 미비
	정치적 환경	이익집단의 비조직화와 이로 인한 정책결정에 대한 영향력의 미약
		정치인들이 투표에 있어 정치적 머신(political machine)을 활용
	종족성(ethnicity)	정책에 대한 종족지향적인 행태
김영종 (1988)	맥락적인 측면	발전과정상의 산물
	구조적인 측면	공직자의 권위주의적 복종관계와 공직자의 의식구조
	미분화된 권력문화	공직과 사직의 혼동, 공직의 사유관, 권력의 남용, 장기집권의 병폐
	거시적인 시각에서 행정통제의 미비와 결함 및 공직자의 보수구조	
	건전한 정치문화의 미성숙과 군사문화의 구조화	
	건전한 시민문화의 미비	
	정경유착의 문제점	

〈표 계속〉 부정부패 원인에 관한 제 학자들의 견해

연구자	부정부패의 원인	
Alam (1989)	소속의식	친족, 종족 및 종교집단에 대한 애착
	공무원의 낮은 보수수준과 공무원에 대한 상대적으로 높은 사회적 평가	
	정부에 의해 수행되는 대규모 사업, 개발계획 및 규제 기능	
	비경쟁적인 정치체제	
김해동 (1990)	개인적 특성	개인들의 자질이나 본성
	사회문화적 소산	특정한 지배적인 관습이나 경험적 습성(예를 들면, 의리의식이나 보은의식)
	제도 및 관리적인 측면	사회의 법과 제도상의 결함이나 이들에 대한 관리기구와 운영상의 문제
	체제론적인 측면	정부와 일반국민의 상호작용의 소산
유종해 (1992)	환경적 요인	정치 · 경제의 불안정
		공동체의식의 박약
		공무원의 상대적 박탈감
		전통적인 행정문화
	조직적 요인	낮은 보수수준
		신분의 불안정
		행정규제 및 관리기준의 비현실성
	개인적 요인	공무원의 자유재량권 남용
황성돈 (1994)	범국민적 정통성을 결여한 국가통치체제의 구조와 운용측면	
	비효율적인 사정관계 기구와 법적인 측면 및 정치적비합리성에 입각한 운영	
	단시간 · 비과학적 · 처벌지향적인 사정작업상의 접근방법적인 측면	
	고발정신이 미약한 국민의 의식 및 건강하지 못한 국민정신의 측면	
부정방지대책위원회 (1995)	제도적 장치의 미비, 공직자의 전근대적 의식, 지역 주민의 의식결여, 공직자의 열악한 처우, 원시적 행정체제	
김경덕 (1996)	정치행정체제적 요인	국민의 요구를 충족하지 못하는 행정체제일 경우
	제도적 · 구조적 요인	정치구조의 취약성
		정부기능의 취약성
		관리기준의 비현실성
		직업공무원제의 미흡
		이권의 증가와 다양화
		규제의 증가와 다양화
	사회적 · 문화적 요인	사회적 불안정
		의리의식, 관직사유의식
윤기상 (2009)	사회규범적 측면	미분화된 역할관계와 1차집단의 유대 및 형식주의
	법제도적 측면	비현실적인 외국사례의 무분별한 도입
	경제적 측면	급속한 경제발전에 따른 빈부격차 및 사회가치관의 변화
	행정체제 구조측면	산업화 과정에서 행정부로의 권력 집중화
	문화적 측면	미성숙한 시민의식과 특권의식
김상식 (2005)	개인 및 가치 문화적인 요소, 정치 및 행정의 구조적인 요소, 관료조직을 둘러싼 체제적 요소	
김용철 (2005)	개인적 차원	인간본연의 심리적 측면
	조직구조적 차원	법제도적 장치의 미비, 관료통제장치의 미흡 등
	환경적 차원	정치행정문화의 후진성 및 불안한 정치경제구조 등

〈표 계속〉 부정부패 원인에 관한 제 학자들의 견해

연구자	부정부패의 원인	
전수일 (2004)	유교문화의 전통, 한국 가족제도의 특성과 영향, 사회규범의 괴리현상	
김명수 (1999)	정치행정	반부패정책의 미비/불공정한 시행, 사정기관의 독립성 부족, 고비용 정치구조, 권위주의적 독재정권, 처벌의 미약, 과도한 정부규제, 행정의 불합리성
	경제	정부주도의 국가발전전략, 낮은 보수
	사회 · 문화 · 심리	부패개념정립의 모호성, 가치관의 혼란, 모방소비, 개인적 탐욕, 시민의식의 미성숙
곽현근 (2010)	개인적 요인, 법 제도적 요인, 조직적 요인, 환경적 요인	

출처 : 이영균(1996 : 11), 윤기상(2009 : 125-127), 김용철(2005 : 71-74)을 종합하여 재구성

종합적으로 보면 부패의 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사회적 측면으로서 집단의 유대의식 및 형식주의, 그리고 가족에 대한 충성심 및 연고주의 등이 부패의 원인이다.

둘째, 정치 행정적인 측면으로서 산업화 과정에서 행정부의 권력 집중화가 가속화되면서 관료들에 대한 감시기능이 매우 미약해진 것도 부패의 원인이 된다. 일반적으로 부패는 독점권과 재량권 크기와 비례하고 책임성의 크기와는 반비례하는 것으로 알려져 있는데 특히 우리나라의 권력독점이 부패의 주요 원인이 되었음을 알 수 있다(윤광재, 2005 : 130).

셋째, 경제적 측면으로서 급속한 경제발전에 다른 빈부격차 및 사회가치관의 변화, 공직자의 열악한 보수구조 등도 부패의 원인으로 지적된다.

넷째, 문화적 측면으로서 미성숙한 시민의식과 특권의식, 지역주민의 의식결여, 고발정신이 미약한 국민의 의식 등도 부패의 원인으로 거론된다.

다섯째, 의식적 측면으로서 부패개념자체가 명확하게 정립되어 있지 못하며 건전한 정치문화의 미성숙과 군사문화의 구조화 등도 부패의 원인으로 본다.

2. 부패원인의 복잡화

부패는 어느 한 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라 시간의 흐름 속에서 다양한 요인들과 결합하여 복잡성을 띤다(강성남, 2003). 특히 최근에 나타나는 부패는 다음과 같은 이유로 인해 발생의 원인이 과거와 달리 매우 복잡한 양상을 띤다.

첫째, 부패가 세계화하는 추세를 보이고 있다. 글로벌기업의 증가 및 국가 경계를 넘는 인간

의 이동이 증가함에 따라 부패현상이 한 국가의 경계 내로 머물지 않는다. 그러다 보니 국제기관의 청렴도조사가 증가하고 그 결과가 한 국가의 청렴수준에 큰 영향을 미친다. 따라서 정부는 공공기관뿐 아니라 민간기업의 청렴정책을 지원할 필요가 있으며 외국인들도 청렴정책의 대상이 되어야 한다.

둘째, IT기술의 발달과 전자시스템의 발달로 인해 사이버부패가 증가하고 있다. 사이버부패는 컴퓨터범죄를 포함하여 사이버공간에서 행해지는 모든 부패를 말한다(김영종, 2002 : 84). 사이버부패는 일반적 부패와 달리 비대면성, 익명성, 전문성과 기술성, 시간적·공간적 무제약성, 빠른 전파성과 천문학적 재산피해, 죄의식의 희박성, 입증의 어려움 등과 같은 특징이 있다. 따라서 사이버부패의 특징을 고려하여 이에 대응할 수 있는 새로운 방식의 청렴정책이 필요하다.

이와 같이 부패의 원인이 점차 복잡해짐에 따라서 청렴정책 또한 변화가 필요하다.

첫째, 부패가 사회적 현상이므로 사회 구성원 모두가 책임감을 갖고 청렴정책을 추진해야 한다. 정부의 공식적인 기관만으로는 바람직한 청렴상태를 유지할 수 없다. 정책유형에 따라 공식적인 기관이 주도하는 정책뿐 아니라 일반 시민이나 시민단체, 자유로운 언론과 의원들의 청렴정책에 대한 의지 및 부패폭로를 위한 열성이 오히려 큰 효과를 발휘할 수 있다(정영일, 2010).

둘째, 부패의 영역을 확장할 필요가 있다. 공식적이고 성문화된 법규의 위반뿐 아니라 성문화되지 못한 관습법, 공익, 여론 등의 위반도 부패로 포함되어야 한다. 따라서 부패의 개념을 넓게 잡고 청렴정책의 범위를 확장시킬 필요가 있다.

〈그림 2-1〉 부패원인의 복잡화

제3절 부패의 특성

1. 부패의 일반적 특성

일반적으로 부패의 특징은 다음과 같다(박재완, 2001).

첫째, 부패는 우발적인 것이 아니라 치밀하게 계산된 것이다. 따라서 부패행위는 의도된 행위이므로 비난이나 처벌받아 마땅한 행동이다.

둘째, 부패는 공급자와 수요자의 합의에 의해 이루어진다. 따라서 최종적으로 부패행위를 저지른 사람만 비난받아서는 안 되며 부패의 원인을 제공한 공급자도 반드시 책임을 져야 한다.

셋째, 부패는 피해가 불특정 다수에게 무작위로 분산되므로 죄의식이 약하다. 이것이 부패가 끊이지 않는 주요 원인이다.

넷째, 부패의 가능성과 정도는 독점력에 따라 증가한다. 우리나라 청렴정책이 주로 공직자의 부패에 초점을 맞추고 있는 것도 정부의 독점력과 권한이 강하기 때문이다.

다섯째, 부패는 동태적으로 자기강화적인 관성이 있다. 따라서 부패행위가 완전히 없는 사회를 구축하는 것은 거의 불가능하다. 부패는 환경변화에 따라 그 양태가 변하면서 속성을 유지하고 강화하는 성향이 있기 때문이다(남궁근, 2002).

2. 공공분야 부패의 특성

부정부패는 일반적으로 정치인이나 공무원을 연상하기 쉬운데 공공분야의 부패발생빈도가 그만큼 높기 때문인데 일반적인 부패와 달리 공공분야 부패에는 다음과 같은 특징이 있기 때문이다.

첫째, 공무원들은 부패의 유혹에 항상 노출되어 있다. 공무원들은 법규정에 따라 주어진 권한을 행사하지만 법규정이 모호한 경우가 많기 때문에 법규정을 적용할 때 광범위한 재량권을 갖게 된다. 재량적으로 권한을 행사할 때 외부의 압력이 있거나 친분이 있는 민원인이 요구를 하는 경우 이에 응하기 쉽다.

둘째, 부패의 확산성이 크다. 정부의 역할이 시민사회를 바람직한 방향으로 변화시키기 위해 다양한 정책을 추진하는 것이므로 정책을 실무적으로 추진하는 공무원이 부패행위를 저지르면 그 폐해가 사회전체에 미치게 된다.

셋째, 부패는 점차 구조화되고 만연되어 가고 있다. 공공조직의 업무처리방식이 계급제적 방식으로 결재라인을 거쳐 이루어지므로 한 사람의 공무원 개인이 부패를 저지르기는 어려우며

상급자, 동료, 하급자가 공동으로 가담하는 경우가 많다. 또한 개인이 부패를 저지르더라도 외부로 공개되면 관련자들이 책임을 면할 수 없기 때문에 조직차원에서 축소 또는 은폐하려는 욕구가 발생한다.

넷째, 부패의 다양성이다(박광국 외, 2000). 정부의 권한범위는 교통, 환경, 위생, 건축, 토목, 복지 등 다양하며 분야별로 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 다양한 절차를 거친다. 따라서 각각의 분야 및 절차별로 다양한 형태의 부패행위가 나타날 수 있다.

3. 한국적 공직부패의 특성

부패는 일종의 사회적 현상으로 사회의 특성이 부패의 특성에 영향을 미친다. 따라서 우리나라에서 발생하는 부패는 다른 국가나 사회의 부패와는 다른 양상을 나타낸다. 일반적인 부패의 특성 외에 우리나라 공직부패에는 다음과 같은 특성이 있다(박재완, 2001; 김영종, 2001).

첫째, 권력적·정치적 연계성이 강하다. 우리나라 발전과정이 개발독재체제의 형태를 띠다 보니 정부가 권력을 독점하고 정치권력이 경제권력과 상호 간에 경제적 특혜와 정치자금을 교류하는 형태로 부패를 고착시켰다. 이렇게 볼 때 우리나라의 부패는 미분화된 권력문화의 역기능에서 파생된 부산물이다.

둘째, 구조적·문화적 속성이 강하다. 오랫동안 비합리적인 관행과 풍토, 그리고 관료구조의 내적 부패문화로 고착화되었다.

셋째, 정치행정 엘리트에 의해 부패가 이루어져왔다. 부패의 양태가 하급직 공직자에 의해 이루어진 생계형 부패라기보다 고위 엘리트에 의한 권력형 부패이다.

넷째, 건전한 시민문화의 미성숙으로 인한 부패환경이 조성되었다. 시민이 부패통제에 적극적으로 나서기보다 오히려 부패의 공범역할을 했다는 것이다.

그런데 우리나라의 이러한 부패현상은 예부터 공직자들에게 요구했던 청백리전통과는 정면으로 배치되는 것이다. 전통적으로 우리나라에서는 청렴한 관직을 수행할 수 있는 능력과 품행이 단정하고 자기 일신은 물론 집안까지도 청백한 관리를 일컬어 청백리라 칭한 바 있다(이서행, 2003). 청백리는 단순히 부패가 없는 소극적 상태가 아니라 청백, 근검, 후덕, 경효, 인의, 선정, 충성, 준법 등의 8가지 덕목을 적극적으로 실현하여 청렴한 상태를 달성한 관리를 의미하였다. 따라서 청백리는 오늘날 공직자들에게 요구하는 반부패상태보다 높은 수준의 청렴수준을 요구하는 것이며 현재 만연되고 있는 공공분야의 부패는 근대화의 부산물이라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 우리나라 전통과 반하는 특별한 형태의 부패가 나타나는 원인을 생각해 볼 수

있다(곽현근, 2010).

첫째, 정・관・경 유착구조의 형성이 부패의 원인이다. 우리나라 경제성장 과정에서 자본의 집중화가 가속화되고 권력과 기업이 유착되는 현상이 발생하였고 관료들이 각종 특혜를 제공하는 대신 기업들로부터 정치자금을 조성하였다.

둘째, 관료의 폭넓은 재량권과 과도한 규제권 행사이다. 경제성장 과정에서 과도한 재량권을 광범위하게 확장하면서 이를 권력유지의 수단으로 활용하였다.

셋째, 복잡한 행정처리절차와 의사결정과정의 비공개이다. 일반 국민이 이해하기 어려운 전문용어나 특정양식에 맞추어 서류를 작성하여 민원처리를 하면서 행정처리가 지연되는 경우가 많았고 이 과정에서 일을 처리하기 위해 급행료나 뇌물을 제공하였다.

넷째, 공직사회 내부의 관행 및 윤리의식 부재이다. 행정조직 내의 엄격한 계층제적 위계질서와 집단주의, 가부장적 조직관리자가 존재하고 내부적으로 상납이나 떡값, 접대 등의 관행이 존재하였다.

다섯째, 공직에 의한 통제장치의 미흡이다. 내부적으로 가족주의와 온정주의, 파벌주의가 존재하여 내부고발이 어려우며 비리공직자도 관대하게 처벌한다.

여섯째, 행정부 및 중앙정부 중심의 정부구조이다. 권력이 집권화되다 보니 견제와 균형이 어렵고 부패에 대한 감시체계가 소홀하게 되었다.

4. 지방정부 부패의 특성

지방정부의 부패는 크게 선거직 공무원의 부패와 지방공무원의 부패로 나눌 수 있다. 선거직 공무원의 부패는 지방자치 실시로 인해 내려온 권한과 책임에 따라 부패 또한 구조화된 것이며 정당공천, 선거운동, 정치자금과 같은 정치적 성격의 부패뿐 아니라 각종 인허가, 입찰 및 계약, 공유재산 처분 및 지역개발 등 행정적 부패도 상당부분을 차지한다. 지방공무원의 부패는 건축, 세무, 위생, 환경 등 분야별로 각종 인허가, 입찰구매 등 다양한 부패현상이 나타난다(손배원 외, 2007).

일반적으로 지방정부는 중앙정부에 비해 청렴도가 낮은 것으로 알려져 있는데 이처럼 지방정부의 부패 정도가 중앙정부에 비해 심한 이유는 지방정부의 부패에 다음과 같은 몇 가지 특징이 있기 때문이다(한형서, 2003; 김영종, 2003).

첫째, 지방정부의 부패는 토착형 부패가 많고 이것이 관행적으로 이루어지고 있다. 지방공무원과 지역주민이 한 기간에 오래 거주하는 과정에서 형성된 토착적 연결고리로 인해 부패가

발생한다는 것이다. 지역주민들도 공식적인 절차를 이용하기보다 행정사무를 처리하는데 세습화나 관행을 중시하는 경향이 있다. 따라서 지방정부의 부패방지를 지방정부에게만 맡겨두기에는 어려운 점이 많다.

둘째, 반부패정책이 중앙정부 중심으로 이루어져 있다. 최근에 많이 보완되기는 하였으나 부패방지법 등 부패관련 법체계나 국가권익위원회 등 부패관련 조직들이 모두 중앙정부 조직에 맞춰 이루어져 있다. 따라서 지방정부 자체적으로 조례나 규칙을 마련하는 등 법체계를 보완하여야 하며 지방정부 현실에 맞는 부패방지조직을 구성할 필요가 있다.

셋째, 지방자치제도의 활성화에 따라 직선 단체장의 무리한 선거공약도 한 원인이 된다. 선거에 당선되기 위해 무리한 공약을 제시하고 당선된 뒤에는 선거비용의 충당과 임기 내 공약이행을 위해 무리한 사업을 펼치는 과정에서 부패가 발생한다. 따라서 지방자치단체장의 선거 이후에 추진하는 사업에 대한 정밀한 감시와 정보공개가 필요하다.

지방자치제도가 정착되기 위해서는 중앙정부보다 지방정부가 더 청렴해야 가능하기 때문에 지방정부형 부패의 특성을 고려한 청렴정책체계가 필요할 것이다. 일반적으로 지방자치단체의 부패를 방지하기 위한 부패방지체계는 외부부패방지체계와 내부부패방지체계로 나누어 볼 수 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-8〉 지방자치단체의 부패방지체계

구분	외부방지체계	내부방지체계
유형	국회 국정감사 감사원 감사 행정안전부 감사	지방의회 행정사무감사 및 조사 지방자치단체 자체감사 주민에 의한 감사청구제도
문제점	중복감사 감사주체의 다양화에 따른 비능률 감사의 사각지대 존재 후속조치의 미흡 사법적 양형 형평성 및 일관성의 한계	감사기구의 독립성 한계 감사인력의 부족 순환보직으로 인한 감사인력 전문성 저하 광역 및 기초자치단체 간 감사 범위 갈등 지역 주민 등에 의한 견제장치의 미흡

출처 : 손배원 외(2007)

이처럼 부패의 특성은 부패의 일반적 특성 외에도 공공분야의 특성에서 나타나는 구조적이고 만연적인 부패의 특성, 한국의 문화와 역사적 특성에서 발생한 엘리트에 의한 권력적 속성, 그리고 지방의 토착성에서 유래한 연고주의적 특성 등이 복합적으로 표출된다. 따라서 이러한 복합적 특성을 고려한 청렴정책의 개발이 필요하다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

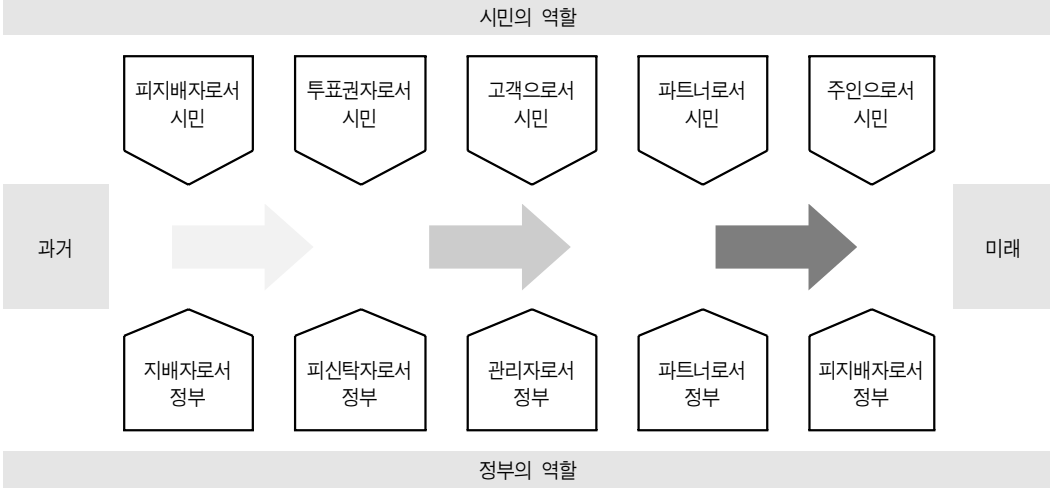
〈그림 2-2〉 부패의 종합적 특성

제4절 청렴정책의 최근 동향

1. 청렴정책의 주요 전략

청렴정책은 시대의 흐름과 요구를 반영하여 계속적으로 변해야 한다. 최근의 청렴정책은 과거에 비해 다음과 같은 방향을 지향한다.

첫째, 거버넌스 시대에 발맞추어 부패방지를 위해 정부와 시민 간 파트너십을 활용한다. 즉 부패방지를 위해 각 네트워크 주체 간 상호조정을 활용한다. 좋은 거버넌스(good governance)



〈그림 2-3〉 정부와 시민 간 역할의 변화

가 사회발전에 핵심 요소라는 관점에서 볼 때 부패는 나쁜 거버넌스(bad governance)의 한 증상이다(이상수, 2006). 따라서 부패의 방지는 거버넌스를 구성하는 모든 행위자들의 협력이 절대적으로 필요하다. 그동안 여러 시민단체는 부패방지입법운동, 시민고발 및 감시활동, 부패지수 조사활동, 시민교육활동 등 다양한 활동을 추진해 왔으므로 가능한 영역을 검토하여 정부와 시민단체가 적극적으로 협력할 필요가 있다(남궁근, 2002; 강성남, 2003; 윤광재, 2005).

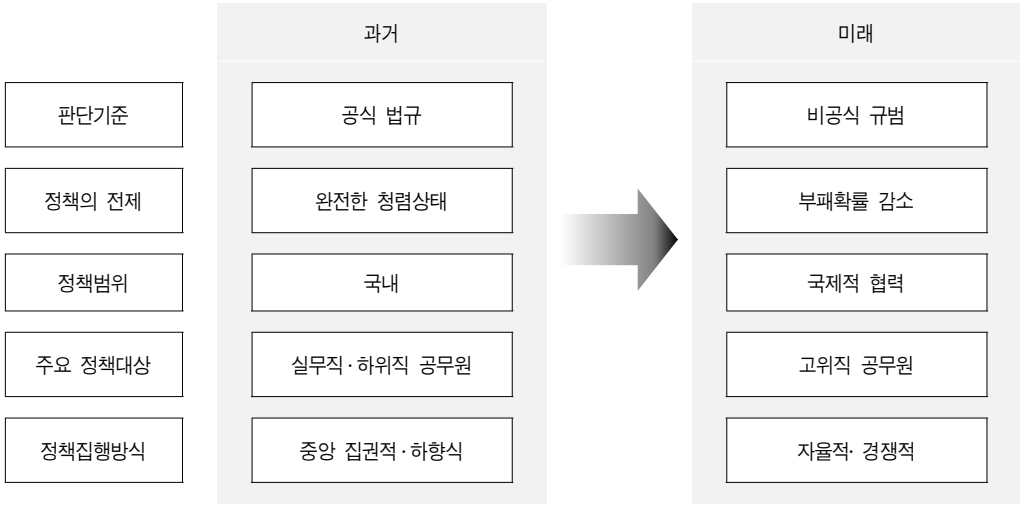
둘째, 청렴에 반하는 상태를 판단하는 기준이 모호해지고 있다. 과거는 일종의 일탈행위로서 반청렴상태인 부패를 판단하는 기준으로 공식적인 법규만을 고려하였으나 점차 법규 이외에 공익, 여론, 사회적 통념과 같은 다소 애매한 규범들이 중시되고 있다(남궁근, 2002).

셋째, 완전한 청렴의 상태를 유지하는 것은 불가능하다는 전제에는 모두 합의하고 있다. 부패가 완전히 없는 사회를 구현하기란 거의 불가능하므로 부패방지의 핵심은 빈번히 발생하지 않도록 발생확률을 낮추고, 발생한다면 적발되어 처벌되는 확률을 높이는 것이다(남궁근, 2002).

넷째, 국제적 협력이 필요하다. 국제화가 가속화되면서 국가경계를 넘어 활동하는 개인과 조직이 증가하게 되어 개인과 조직의 사적인 활동이 국제적인 부패로 연결되는 경우가 많다. 따라서 청렴정책의 대상을 국내로 한정하지 않고 국제적 협력체제를 구축하는 것이 바람직하다.

다섯째, 정치적 책임성 및 고위직 공무원의 청렴성이 확보되어야 한다. 하위직의 부패는 상위직급의 청렴성이 낮은 경우에 발생하며 상대적으로 하위직급 공무원의 부패행위에 비해 정치가 및 고위직 공무원의 부패사건이 시민에게 주는 부정적 영향이 크다. 따라서 청렴정책의 전략적 측면에서 볼 때 정치가 및 고위직 공무원의 청렴성을 강화하는 정책을 우선적으로 펴나가는 것이 바람직하다.

여섯째, 청렴정책에도 기관 간 견제와 경쟁의 원리가 필요하다. 지금까지는 중앙 집중적으로 부패를 통제하고 획일적인 청렴정책을 펴나갔지만 사회 환경 및 행정수요의 다양성이 증가하는 지금은 집중적인 부패통제 정책만으로는 큰 효과를 기대할 수 없다. 또한 위에서 획일적으로 결정한 뒤 하향식으로 집행하는 접근방식 또한 바람직하지 않다. 따라서 앞으로는 다양한 영역에서 각기 다른 기관이 자율적으로 청렴정책을 수행해나가는 것이 바람직할 것이다.



〈그림 2-4〉 청렴정책 전략의 변화

2. 청렴정책의 평가

1) 청렴정책 평가의 의의

청렴정책도 정책 유형의 하나로서 정책의 성과를 평가하여야 한다. 정책평가는 사후적 행위인 평가를 통해 평가정보를 환류적으로 제공하여 정책결정이나 집행전략 등에 도움을 주는 것이 목적이다. 그런데 최근 청렴정책의 성과평가는 부패지수 혹은 청렴지수의 측정으로 수렴되고 있으며 이들 지수는 부패실태분석과 정책평가의 혼합적 성격을 띠고 있다(박흥식, 2001). 아직까지는 청렴정책을 하나의 정책으로 인식하여 평가하기보다 지수를 통해 청렴의 상태를 점검하려는 것이 주요 목적이라 하겠다. 따라서 청렴정책의 성과를 평가하기 위해서 단순한 청렴지수조사에서 벗어나 청렴정책의 성과평가체계를 구축하여 청렴실태분석단계에서 정책실효성평가단계로 나아갈 필요가 있다.

2) 청렴정책 성과평가 체계

청렴정책은 다음과 같은 성과평가체제로 구성된다.

첫째, 평가목적이다. 국민반부패 관심촉구가 초점인지 아니면 평가받는 기관들의 반부패 노력에 초점을 둘 것인지 등을 판단하여야 한다. 또한 이러한 평가를 통해 평가결과를 인지하고

앞으로 더 나은 평가를 받기 위해서는 어떤 노력을 해야 하는지에 대한 정보가 제공되어야 한다(박흥식, 2001 : 88).

둘째, 평가방법이다. 부패는 국민의 경험, 인식뿐 아니라 적발 건수, 정보공개, 기준과 절차의 명확성 등 통계적 자료에 대한 분석이 종합되어야 한다.

셋째, 평가주기이다. 모든 정책의 효과가 동일하게 나타나는 것은 아니므로 정책별로 적절한 평가주기를 찾아야 할 것이다.

넷째, 평가주체이다. 평가받는 기관의 정책적 노력과 성과 간의 직접적 연결도 적은데 결과에 대한 책임은 무한인 것이 보통이므로 평가기관은 목표를 달성할 충분한 권한과 시간이 있어야 한다(박흥식, 2001 : 89).

다섯째, 평가지표이다. 부패정도를 측정할 것인지 아니면 청렴수준을 측정할 것인지의 문제이다. 부패정도를 측정하면 경각심을 부여하고 책임소재를 밝히는 후속절차가 있으나 청렴수준을 측정하면 자긍심을 부여하고 보상절차와 연결될 수 있다. 또한 부패정도를 측정하면 자료의 한계가 있는 반면 청렴수준을 측정하면 다양한 자료를 활용할 수 있다.

기존의 청렴정책들이 임시방편적으로 이루어진 데에는 정책에 대한 평가가 부실했던 이유도 있으므로 청렴정책이 제도적으로 안착되기 위해서는 청렴정책에 대한 평가는 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

제5절 소결

일반적으로 청렴정책 개념은 학술적으로 반부패 정책 또는 부패방지 정책으로 통용되며 부패의 정의에 따라 개념이 달라졌다. 금전적 이득이 없더라도 공권력을 오용하는 행위를 포함하여 공직자가 법으로 규정된 절차나 규정을 위반하는 경우를 부패로 정의해 왔지만 최근 글로벌화와 IT기술의 발달로 부패가 점점 복잡해지는 추세에 따라 부패의 영역을 확장하여 청렴정책의 범위 역시 확장시킬 필요성이 요구되고 있다. 이에 따라 최근에는 청렴의 의미와 수준을 명확하고 적극적으로 규정하여 소극적인 부패방지 정책에서 벗어나고자 하는 노력이 보인다. 이러한 노력이 효과를 보이기 위해서는 수동적인 대처에서 벗어나 구성원 전체의 적극적인 청렴의식이 요구된다.

공공 분야에서 부패에 대해 경각심을 가져야 하는 이유는 공공분야 부패의 특성 때문으로

공무원들은 모호한 법 규정으로 재량권을 적용할 수 있는데 이 과정에서 부패가 개입할 가능성이 있으며 폐쇄적인 구조상 이러한 문제가 만연화될 가능성이 크고 정부 기관이므로 부패의 대상이 광범위하여 사회에 확산될 가능성이 크기 때문이다.

특히 지방정부는 중앙정부에 비해 청렴도가 낮은 것으로 알려져 있는데 지방정부의 부패 방지를 지방정부에만 맡겨 두지 않고 중앙정부 지원과 함께 지방정부 현실에 맞는 부패방지 조직을 구성할 필요가 있다. 지방자치제도의 정착을 위해서 지방정부의 청렴이 매우 중요한 만큼 지자체 단체장의 사업에 대한 감시와 정보공개 등 여러 방편으로 부패 방지 정책을 적용해야 한다.

최근 청렴정책의 주요 전략을 살펴보면 거버넌스 시대에 발 맞춰 정부와 시민을 오가는 파트너십을 활용하고 있다는 것을 알 수 있다. 청렴 개념을 확장하여 공익, 여론 등에 적용 하고 있으며 부패가 완전히 없는 상태보다 발생 빈도를 줄이기 위해 노력하고 있다. 국제적 부패에 대비하기 위해 국제적 협력이 중요시되고 있다는 점도 주목할 만하다. 부패의 확산적인 특성을 고려하여 고위직 공무원의 청렴성에 더욱 주목하고 있으며 여러 정부기관 간 경쟁을 통하여 자율적 청렴정책을 수행해 가도록 이끌어가고 있다.

청렴정책의 최근동향과 체계적인 평가체계를 통해 서울시의 기존 청렴정책을 재점검하고 이를 바탕으로 청렴정책의 개선방향을 도출해야 할 것이다.

제3장 국내외 청렴정책 사례

제1절 국내 사례
제2절 국외 사례
제3절 사례의 시사점

제3장 국내외 청렴정책 사례

제1절 국내 사례

1. 국내 공공분야 사례

1) 중앙정부사례

(1) 우리나라 청렴정책의 연혁

정권별 부패사건 및 청렴정책을 살펴보면 <표 3-1>과 같다. 부패사건은 정권시기별 언론 노출 등 주요 뉴스를 중심으로 정리하였고 청렴정책은 해당 정부하에서 추진되었던 청렴정책을 종합적으로 참고하여 정책의 중요도가 상대적으로 높고 법제도 및 조직 위주로 작성되었기 때문에 모든 정책이 포함되지는 않았다. 정권별 부패사건 및 청렴정책의 특징은 다음과 같다.

첫째, 특정범죄 가중처벌법이 강화되었다. 1966년 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제정 이후에도 공직자 관련 금품·향응 수수 비리사건이 빈번하게 발생하여 가중처벌이 구체화되고 강화되었다. 현재는 뇌물 사범에 대해 형사 처벌 외에 수뢰한 금액의 2 ~ 5배 벌금을 아울러 매기도록 하고 있다. 또한 서울시를 비롯한 지자체는 금품·향응 수수자에 관해서 공직자에서 바로 퇴출시키는 원스트라이크아웃제를 시행하고 있다.

둘째, 고위공직자 윤리에 대한 중요성이 강화되었다. 김영삼 정부에서는 공직자 재산공개와 금융·부동산 실명제가 시행되었고 김대중 정부에서는 「인사청문회법」을 제정하여 국회인사청문회제도를 도입하였다. 이 제도를 통해 장관내정자들에 대한 청문과정에서 각종 도덕성 문제가 부각되는 등 고위공직자 윤리관리의 중요성이 강조되고 있다.

〈표 3-1〉 역대 정부의 주요 부패사건 및 청렴정책

역대 정부	주요 부패사건	주요 청렴정책	주요 내용
전두환 정부 (1980 ~1988)	전두환 친 · 인척 비리사건 전기환 노량진수산시장 운영권 교체 전경환 새마을운동본부 자금 횡령	◦ 공직자 윤리법 제정	권력 중심적인 초법적 조치 한시적 조직기구 집중 단속과 강도 높은 처벌
노태우 정부 (1988 ~1993)	수서택지 분양특혜사건	◦ 새질서 · 새생활 운동 ◦ 정부합동 특감반 설치 ◦ 특정범죄가중처벌법 강화	단편적인 법규 분산적인 조직기구
김영삼 정부 (1993 ~1998)	전두환, 노태우 불법 비자금사건 린다김 백두사업 로비사건 한보철강 금융부정 및 특혜대출사건	◦ 공직자재산공개, 금융실명제, 부동산실명제 ◦ 공직선거 및 선거부정방지법 제정 ◦ 부정방지대책위원회 설치 ◦ 정보공개법 제정, 정치자금법 개정 ◦ 지정기탁금제 폐지, 처벌규정, 국고보조금의 정책개발비 지출 20% 이상 ◦ 특정범죄가중처벌법 강화(국회 직원 기밀누설, 지방세 횡령 시 가중처벌, 공기업 간부직원 적용확대)	포괄적 통제로의 전환 시도 민주화 실현을 위한 부패통제
김대중 정부 (1998 ~2003)	대전 법원 · 검찰 사건알선사건 벤처기업 4대 로비 게이트	◦ 부패방지법 제정, 공무원 행동강령 제정, 부패방지위원회 설치, 내부고발자보호제도 운영, 공공기관청렴도 측정 ◦ 국민감사청구권, 인사청문회법 제정 ◦ 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 제정 ◦ 공직선거 및 선거부정방지법 개정 ◦ 특정범죄 가중처벌법 강화(수뢰금액 및 법정형 강화)	부패문제에 대한 학술적 접근 법제도· 기구설립을 통한 통제 부패문제에 대한 국제적 공조
노무현 정부 (2003 ~2008)	박연차 정관계 로비사건 김귀환 서울시의장선거 금품수수 쌀직불금 불법 수령사건 청도군수 선거법 위반 및 횡령사건	◦ 국가청렴위원회 설치 ◦ 대통령 소속 반부패관계기관협의회 설치 ◦ 중장기 부패방지 로드맵 마련, 부패방지 통합정보시스템 구축 ◦ 주식백지신탁제도, 정치자금법 개정, 돈세탁방지법 강화 ◦ 특정범죄가중처벌법 강화(양형 현실화)	부패에서 청렴으로 개념정립 종합정보시스템의 구축 정치권의 청렴정책 강화
이명박 정부 (2008 ~현재)	양천구청 장애수당 횡령사건 사회복지공동모금회 성금 횡령사건 자치단체장(민종기, 이대엽 등)비리	◦ 부패방지법 폐지, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제정 ◦ 국가청렴위원회 폐지, 국민권익위원회로 통합 ◦ 특정범죄가중처벌법 강화	중앙청렴기구의 약화 청렴규제의 후퇴

출처 : 강창석(2000), 장준오(2002), 김용철 & 윤종설(2004), 윤태범 (2009), 부패방지백서(2002)

셋째, 청렴정책을 추진하는 중앙집권적 기구를 조직하였고 청렴정책을 종합한 법체계가 마련되었다. 2001년에 우리나라 최초의 부패문제 관련법인 「부패방지법」이 제정되었고 부패방지위원회가 설치되었다. 「부패방지법」은 이명박 정부에 들어와 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」에 통합되었다. 현재 부패방지 관련 기구는 부처 통폐합이라는 목적 아래 기존의 국가청렴위원회와 국민고충처리위원회, 행정심판위원회를 통합하여 국민권익위원회에 설치되어 있다.

넷째, 부패통제에 관하여 포지티브적 방법보다 네거티브적 방법으로 접근하였다. 노태우 정

부는 '새질서, 새생활 운동' 등 구호 중심의 포지티브적 활동을 위주로 부패를 통제하였다. 하지만 점차적으로 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「공직선거 및 선거부정방지법」, 「돈세탁방지법」 등 부정부패를 처벌할 수 있는 법을 제정하였다.

다섯째, 시민의 권리 및 참여가 확대되었다. 김영삼 정부의 「정보공개법」에 따라 정부가 정보를 원칙적으로 공개하여 국민의 알권리를 보장하고 정책결정과정의 투명성을 확보할 수 있게 되었다. 또한 내부고발자 보호제도, 국민감사 청구권 등 다방면에서 시민의 정책참여 및 권리가 확대되었다.

(2) 국토해양부

중앙정부부처 중 대표적 사례로 국토해양부의 청렴정책을 제시하면 <표 3-2>와 같다. 국토해양부는 2010년 공공기관 청렴도 측정결과 부패방지시책 평가에서 모두 '매우 우수' 평가를 받은 기관으로 '깨끗하고 신뢰받는 국토해양조직 구현'이 정책목표이다.

국토해양부는 국민생활과 경제활동의 터전인 국토 및 도시공간의 설계와 교통물류망 구축, 해양영토의 체계적 관리를 담당하는 부처이다. 국토·해양 공간의 기획 및 관리, SOC확충 및 교통물류체계 구축을 목표로 적극적 일자리 창출, 4대강 기반 신(新) 국토창조, 녹색성장 조기

〈표 3-2〉 국토해양부의 청렴정책 내용

구분	주요 정책
규범 및 조직	청렴도 향상을 위한 건설현장 등 점검자 행동요령 개정 국토해양부 청렴계약제도 개정
	소속 및 산하기관 감사업무 총괄부서 감사관 마련 청렴도 향상 자문위원회 회의 개최
제도개선 및 점검	청렴도 하위업무(3개) 제도개선 내부청렴도 취약분야 대책수립 부패가 발생할 경우 의무적 제도개선
	e-상시감찰 시스템 운영 Mystery-Shopper제 운영 청렴도 자가진단 시스템 구축 자체 청렴도 평가 및 자체 시책평가 취약업무에 대한 청렴컨설팅 실시 청렴도 최상위부서 자체감사 면제
신고 및 관리	부패행위자 및 상급자 BSC평가 반영
교육 및 홍보	클린생활 실천 10선 청렴실천 경진대회 개최 인재개발원 청렴교육 실시 Cyber 청렴학교 운영 청렴도 하위기관 순회교육 취약업무 담당자 청렴교육 및 토론회 권역별 현지간담회 개최 등 홍보

출처 : 2010 Clean SOL 실천계획(2010, 국토해양부)

가시화, 서민·중산층 보호, G20행사를 계기로 국격향상 등 정책의 규모가 커서 공무원들이 부패에 노출될 가능성이 높다.

국토해양부는 청렴계약제도, 청렴도 향상을 위한 건설현장 등 점검자 행동요령을 지속적으로 개정하여 윤리규범을 마련하고 소속 및 산하기관의 감사업무를 총괄하는 감사관조직을 운영 중이다.

청렴도 하위 및 취약 업무에 대해 집중적으로 제도개선을 실시하고 내부청렴도 취약분야에 대한 대책을 수립하는 등 개선책을 마련하고 있다. 자체 청렴도평가 및 시책평가, 청렴도 최상위부서 자체감사 면제 등 직원들의 참여를 바탕으로 하여 스스로 개혁하는 청렴분위기를 조성하고 있다. 또한 e-상시감찰 시스템, Mystery-Shopper제도를 운영하여 비리행위 및 서비스에 대한 점검과 평가를 하는 등 사후관리가 이루어지고 있으며 부패행위자 및 상급자는 성과평가시스템(BSC : Balance Score Card)에 반영하고 있다.

클린생활실천 10선, 청렴도 자가진단 시스템구축 등 직원들이 스스로 실천할 수 있는 프로그램을 개발하여 운영 중이며 인재개발원의 청렴교육, Cyber 청렴학교, 청렴도평가 하위 소속기관 순회교육 등 청렴교육을 강화하고 있다. 또한 신고센터 명칭 변경, 현지간담회 개최 등 청렴이미지 개선을 위한 다양한 활동을 전개하고 있다.

2) 지방정부사례

(1) 광역자치단체 청렴정책의 현황

광역자치단체의 청렴정책을 살펴보면 <표 3-3>, <표 3-4>와 같고 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, 시민참여형 정책을 펼치고 있다. 주요 정책과정에서 시민참여 및 신고, 감시 기능이 증대된 것으로 보인다. 대부분의 광역자치단체에서 시민감사관, 시민 옴부즈만, 주민감사 청구제, 비리행위 신고, 신문고, 시민 대토론 등이 운영되고 있다.

둘째, 공무원 비리행위에 대한 처벌이 강화되었다. 원스트라이크아웃제는 2009년 서울시에서 처음 시행되었는데 공무원의 비리가 드러날 경우 공무원 직위를 바로 해제하는 제도이다. 기존에는 스트라이크아웃제로 세 번의 기회가 있었지만 현재는 한 번의 금품·향응수수 비리행위로도 직위를 해제하는 등 처벌이 강화되었다. 원스트라이크아웃제는 부정부패를 근절하고 공직기강을 확립하는 데 효과가 있기 때문에 대부분의 자치단체에서 도입된 것으로 보인다.

〈표 3-3〉 광역자치단체 청렴정책의 주요내용

구분	청렴정책			
	규범 및 조직	제도개선 및 점검	신고 및 관리	교육 및 홍보
부산 광역시	청렴리콜센터 운영	감사 · 감찰 모니터제 지방제 업무 전산화 전산입찰시스템	부조리 신고 공직자 부정부패신고 금품반려신고제 부서경고제 운영 원스트라이크아웃제 청렴 공직자 추천센터	-
대구 광역시	청렴계약제 시행 행정서비스헌장 제정	건설공사장 특별점검단 운영 인 · 허가 전담반 운영 시정건문 정보 보고제 운영 개방형 감사제 시민감사관	-	-
인천 광역시	공무원 복무관리 기준 설정 청렴리콜센터	온라인 민원처리 현장민원실명제 시설공사입찰방법개선 부패영향평가 주민감사청구제 운영	클린신고센터 클린카드	-
광주 광역시	-	고객관리 시스템 건축신고제 활성화 자치법규 부패영향평가제 시민감사청구제	공무원 문책기준 확대 청렴마일리지	-
대전 광역시	-	신문고제도 시민 옴부즈만제	공직기강 벌점관리제	감사사례집 발간
울산 광역시	건설부실시공방지규정 제정	지도 · 단속요원 순환보직 관급공사 인터넷공개	원스트라이크아웃제 부조리 신고 포상금 제도	-
경기도	-	방문민원 리콜 서비스제 일선기관발주사업 설계심사제 행정중계인 유착방지 대책 수립 부패영향평가	공직자 부조리 신고	-
강원도	-	애향파수관제	-	-
충청북도	-	소액수의 계약집행방법 개선 명예감사관제 친절도 측정판 설치	HOT-Line 운영 원스트라이크아웃제	-
충청남도	공직자 행동지침 제정	감사자문관제 명예감사관제 감사정보수집 활성화 반복민원 현장토론회 청렴 HACCP제도	비리공무원 관리강화 공사감독원 2진 아웃제	-
전라북도	반부패 · 청렴대책 T/F팀	언론기관을 통한 감사결과 공개 감사요원 자질향상	민원부조리 신고창구 운영 부정부패 · 복지부동 공무원 공직배제	-
전라남도	-	인터넷을 통한 입찰계약정보 운영 공사실명제 전산화 구축	삼진아웃제	-
경상북도	-	계약업무 전산입찰제 위생업소 행정처분 공개 해피콜 서비스	공직 벌점아웃제 클린카드	-
경상남도	청렴리콜센터	부패영향평가	금품 · 향응수수 공무원 문책기준 제정 원스트라이크아웃제	-
제주도	-	전자민원행정체제 구축 지방납부제도 개선 인터넷 지방세 자동계산서비스 민원처리관련 청렴도 및 주민설문조사 청렴 모니터링제	-	-

출처 : 각 자치단체 보도자료 검색(2011년 2월 기준)

셋째, 행정업무의 정보시스템을 추진하였다. 감사・감찰 모니터링, 지방세 업무 전산화, 전산입찰 시스템, 부패신고, 민원처리 등 전반의 행정업무가 정보 시스템화되어 관리・운영되고 있다. 광역자치단체는 IT를 활용하여 행정의 투명성을 제고하고 효율성을 증대시키고 있다.

넷째, 민원시스템이 구축되어 서비스를 제공하고 있다. 민원은 주민이 행정기관에 대하여 원하는 바를 요구하는 일로 정책을 직・간접적으로 경험하고 신뢰성을 제고한다. 이 때문에 민원처리 및 관리의 중요성은 날로 커지고 있으며 광역자치단체는 이와 관련된 시스템과 서비스를 제공하고 있다. 대부분 원스톱 서비스로 제공되고 있고 인터넷, 전화, 현장방문, 창구운영 등 다양한 방법을 통해 운영된다. 또한 모니터링, AS제공, 청렴리콜제도, 설문조사 등 사후관리를 통해 더 질 높은 서비스를 제공하고 있다.

(2) 경기도

경기도는 2010년 공공기관 청렴 측정도 결과에서 '우수'와 시책평가에서 '매우 우수' 평가를 받은 바 있으며 '청렴 1등, 경기실현'을 목표로 청렴정책을 추진하고 있다. 경기도의 청렴정책을 보면 <표 3-4>과 같다.

〈표 3-4〉 경기도의 청렴정책 내용

분야	주요 정책
규범 및 조직	청렴정책 TF 운영
제도개선 및 점검	자치법규 제・개정 시 부패영향평가 강화
	청렴 Happy Call 및 A/S 실시 민원처리과정 SMS 문자 서비스 안내 민원발생 예방을 위한 멘토감찰 실시 청렴 옴부즈만 도입 찾아가는 맞춤형 청렴 컨설팅 추진 취약 기관별 고충해결 순회 간담회 청렴도 상시확인을 위한 내부직원 설문용역 조사
신고 및 관리	내부신고 활성화를 위한 Help-Line 및 Hot-Line 운영 공직부조리 신고 활성화 청렴기여자 인센티브 및 위반 시 연대책임제 시행
교육 및 홍보	e-청렴 경기 안내 다양한 맞춤형 청렴교육 및 홍보 청렴 마일리지 도입 및 경기 청렴대상 선발 클린 민원 안내문 교부로 청렴의지 전달

출처 : 2010 청렴1등 추진계획(2010, 경기도)

경기도는 공무원 31명과 외부전문가 2명으로 구성된 청렴정책 TF를 운영하여 청렴정책을 총괄하도록 하였다. 외부청렴 분야, 내부청렴 분야, 외부전문가로 구분하여 청렴도 측정 분야

에 대한 조사 및 분석을 담당하고 있다.

제도개선 및 점검 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 내부 청렴도 향상을 위해 취약 기관별 고충해결 순회간담회, 청렴도 상시 확인을 위한 내부직원 설문조사 등 다양한 정책을 펼쳤다. 외부 청렴도 향상을 위해 민원서비스를 개선하는 청렴 해피콜 및 A/S를 실시하고 민원처리 과정별 SMS문자 서비스를 제공하였다. 또한 민원발생 예방을 위한 멘토 감찰, 청렴 옴부즈만 등 시민참여형 시스템을 구축한 바 있다.

신고 및 관리를 위해 익명의 내부신고 시스템 Help-Line, 감사관 Hot-Line을 운영하여 내부신고 활성화를 추구하고 금품·향응·편의제공 등이 발생한 경우 부서장 연대책임제를 적용하였다.

교육 및 홍보 측면에서는 e-청렴경기 안내, 클린 민원 안내문 교부 등으로 청렴문화를 확산하고자 하였다. 또한 부서별, 직급별로 다양한 맞춤형 청렴교육을 실시하고 사이버 청렴교육도 확대하였다.

(3) 전라북도

'부패제로, 청렴전북 실현'이라는 목표에 따라 추진하고 있는 전라북도의 청렴정책을 보면 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 전라북도의 청렴정책 내용

분야	주요 정책
규범 및 조직	반부패·청렴대책 기획단 T/F팀 구성 반부패·청렴대책 기획단 실무회의 운영 반부패·청렴대책추진 민간협의체 운영
제도개선 및 점검	제도개선 권고과제 이행사항 점검 부패영향평가 관련 자치법규 지속적 제·개정 행정규제개혁 신고센터 운영
	청렴도 자가진단 운영 청렴도 향상을 위한 청원 설문조사
신고 및 관리	감사관 Hot-Line 설치 금품반려, 공무원 부조리 신고방 운영 부조리 신고자 보상금 지급 제도의 내실 운영 비위 면직자 발생 현황 보고 및 취업제한 안내
교육 및 홍보	공무원교육원 청렴교육 실시 권익위 사이버청렴교육 의무이수 추진 부패영향평가 관련 자치법규 실무담당자 교육 반부패·청렴교육 특별강좌 실시 청렴도 향상을 위한 도·시군 감사공무원 합동연찬회 반부패·청렴 우수사례 전파 및 확산 청렴의지 전파 및 공유 공무원 행동강령 팝업 창 운영

출처 : 2010 전라북도 반부패·청렴정책 추진계획, 전라북도 내부자료

전라북도는 반부패·청렴대책에 관하여 내부 고위 공무원 중심의 TF 및 실무회의를 운영하고 외부의 민관협의체를 구성하고 있다. 반부패·청렴대책기획단 TF는 감사자문관, 공직자윤리위원회 위원장 등 고위공무원 9명과 민간전문가 2명으로 구성되고 분기별로 1회 이상 운영되고 있으며, 전라북도 반부패·청렴대책 종합계획 수립에 자문을 하고 있다.

별도로 감사관 아래에 대민 청렴도 및 인사, 예산 등 내부청렴도 관련 과장이 참여하는 반부패·청렴대책기획단 실무회의를 구성하여 월 1회 이상 운영하고 있다. 실무회의에서는 분야별 반부패·청렴대책 추진상황 점검 및 개선방안 마련을 하고 있다.

또한 외부통제 강화를 위한 반부패·청렴대책추진 민관협의체를 운영하고 있다. 명예 감찰관, 신명이 모니터요원, 전라북도 공직자윤리위원, 감사자문관 등 시민 및 외부인사를 통한 부패통제 및 청렴정책을 강화하고 있다.

신고 및 관리 측면에서는 부정부패에 관한 지속적인 점검을 하고 있다. 감사관 Hot-Line, 공무원 부조리 신고방, 금품반려 신고방 등이 운영되고 있다. 사전에 예방하고 청렴문화를 정착시키기 위해 공무원행동강령 팝업창, 청렴나눔방, 청렴도 자가진단 등을 운영하고 있다.

교육 및 홍보에서는 다양한 청렴교육과 함께 우수사례를 전파하여 청렴문화를 정착시키고자 하였다. 청렴교육은 직급별, 부서별로 온·오프라인으로 진행되고 교육 의무 이수제를 실시하였다. 청렴문화 및 의지를 전파시키기 위해 도지사 대내 청렴의지 선언, 우수 반부패·청렴사례 등을 안내책자 및 청사 LED 전광판에 홍보하였다.

3) 공기업

(1) 한국전력공사

한국전력공사는 전원개발을 촉진하고 전기사업의 합리적인 운영을 위해 1961년에 설립된 기업으로 현재 사원 19,726명을 두고 있다. 한국전력공사는 2010년 청렴도 종합평가에서 '매우우수'를 받은 기관이지만 2002년과 2003년에는 연속 최하위를 차지한 바 있어 청렴정책의 효과가 최근에 빛을 발하고 있는 상황이다.

한국전력공사는 2004년부터 지속적으로 청렴정책을 펼쳤다. 공기업 중 처음으로 부조리신고포상제도를 도입하고 2006년에는 1급 이상을 대상으로 자율재산등록제도를 도입하였다. 김쌍수 사장이 취임한 2008년부터 청렴정책의 체계가 구축된 것으로 보이며 현재 한국전력공사가 추진하고 있는 청렴정책의 내용은 <표 3-6>과 같다.

〈표 3-6〉 한국전력공사의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	한전인 윤리기준 마련	한전인 윤리헌장 및 임직원 행동강령, 직무청렴계약 등 윤리기준 마련
	전담기관 운영	청렴윤리의 업무를 총괄 전담하는 '감사실 청렴윤리팀' 신설
제도개선 및 점검	자율 재산등록 제도	1급 이상을 대상으로 자율재산등록제도 운영
	회계투명성 제고	글로벌 스탠더드 내부통제시스템 운영
	윤리경영을 실적평가에 반영	윤리경영 개인 실적평가 및 사업소 내부평가에 반영. 개인 윤리인식 점검시스템 운영
신고 및 관리	위반행위 신고	불법하도급 신고, 내부 신고, 자율 신고 등을 통한 신고
	부조리 신고 포상제도	-
교육 및 홍보	CEO 청렴의지 표명	윤리확립을 위해 국가청렴위원회와 시범사업협약
	청렴교육	감사실 주관의 사업소 순회 교육, KEPCO Academy 청렴전문반 및 청렴도 제고 교육과정을 운영함. 국민권익위원회 사이버청렴교육 확대시행
	수상 및 홍보활동	윤리부문 수상 신설, 청렴윤리 페스티벌 개최를 통해 청렴활동 우수사례 및 퀴즈대회 운영
	UN 글로벌 콤팩트 가입	기업의 사회적 책임을 위한 국제협약으로 가치기준으로 노동, 인권, 환경, 반부패에 관한 10대 원칙을 제정함. 이를 통해 기업의 투명성과 사회적 책임에 대한 공감대 형성 도모

출처 : http://www.kepco.co.kr(2011년 2월 기준)

한국전력공사는 한전인 윤리헌장 및 임직원 행동강령, 직무청렴 계약 등 윤리기준을 마련하고 이를 선언하였다. 공식행사로 '노사합동윤리경영 선포식'을 열고 모든 상임이사와 직무청렴계약을 하며 전 직원들도 '한 점 부끄럼 없이 업무를 성실히 수행하고 위반 시 회사의 어떠한 조치도 감수하겠다'는 윤리서약에 서명하였다. 또한 금품수수 등의 비위와 부조리, 불합리한 관행은 발본색원하겠다는 CEO의 청렴의지 표명을 분명히 하였다.

청렴전담기구인 '감사실 청렴윤리팀'을 신설하여 체계적인 반부패 인프라를 구축하고. 국제적 표준에 맞는 내부통제 시스템을 운영하여 회계의 투명성을 제고하였다. 또한 윤리경영을 개인 실적평가 및 사업소 내부평가에 반영하여 지속적으로 관리되도록 하였다.

신고 및 관리 측면에서는 송전·변전·배전 분야 협력사와 전기공사업체와는 수시로 간담회를 열어 건의사항을 수렴하고 부조리신고를 받고 있다. 또한 부조리 직원과 업체를 같이 처벌하는 쌍벌주의 적용, 팀별 비리 공동 감시, 보상금 상향 등 내부고발을 활성화할 수단이 마련되어 있다.

2007년에는 기업의 사회적 책임을 위한 국제협약인 UN 글로벌 콤팩트에 가입하였다. 노동, 인권, 환경, 반부패에 관한 지속가능경영보고서를 작성하여 기업의 투명성과 사회적 책임에 대한 공감대 형성을 도모하였다. 이 보고서는 2008년에 UN에서 우수보고서로 선정되기도 하였다.

(2) 대한무역투자진흥공사

대한무역투자진흥공사는 무역진흥과 국·내외 기업 간의 투자, 산업 및 기술 협력의 지원 등을 위해 1962년에 설립된 기업이다. 중소기업 글로벌화 지원을 목표로 지식서비스, 의료-바이오, 그린산업, 브랜드사업 등 미래 성장산업을 육성하고 우리기업들의 해외시장 개척을 지원하고 있다. 대한무역투자진흥공사의 청렴정책 현황은 <표 3-7>과 같다.

〈표 3-7〉 대한무역투자진흥공사의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리헌장 및 윤리경영 실천 매뉴얼 마련
	전담조직 운영	윤리경영위원회를 두고 기획조정실에서 윤리경영제도를 집행하고 있음. 또한 내·외부의 열린 KOTRA 위원회, Clean KOTRA 위원회의 자문을 받음
제도개선 및 점검	내부통제 시스템	청렴계약 및 서약서 등 계약업무, 예산편성 및 집행 등 행정업무, 업체선정 등 경영정보, 자금관리의 투명성 제고
	고객 신뢰 구축	고객 정보관리 강화를 통한 고객신뢰 구축
	평가 및 검증	윤리경영 종합진단, 내·외부 청렴도조사, 임직원 인식도 설문조사, 자가 점검 시스템 등 평가 및 검증 시스템 운영
신고 및 관리	분야별 신고접수	클린신고센터, 민원신고센터, 클린계약신고센터 등 분야별로 구분하여 신고접수를 받음
교육 및 홍보	온·오프라인 교육	윤리경영에 대한 지속적인 교육 및 홍보를 통해 윤리경영 이해도 및 실천력 제고
	교육 및 모니터링	-

출처 : http://ethics.kotra.or.kr/main/ethics/ethics.jsp(2011년 2월 기준)

대한무역투자진흥공사는 '책임을 다하는 Global Citizen실현'을 윤리경영 비전으로 정하고 '실천적 윤리경영의 Best practice model, 세계최고의 윤리기업, 윤리경영 시스템의 Global standard 실현'을 3대 추진 목표로 설정하였다.

먼저 임직원이 지켜야 할 올바른 행동과 가치판단의 기준으로서 윤리헌장과 행동강령을 제정하였는데 임직원 행동강령은 2003년에 제정된 후 7차례 개정되었고 이에 따른 윤리경영 실천 매뉴얼이 마련되었다.

또한 윤리경영 최고 의사결정기구인 윤리경영위원회를 두고 기획조정실이 사무국이 되어 윤리경영제도를 집행하고 있다. 윤리경영위원회의 원활한 운영을 위하여 각 부서에 윤리경영 전담관을 임명하고 전담관은 소속부서의 윤리경영 활동 추진 및 결과에 대하여 전반적인 책임을 지고 있다. 외부의 의견을 반영하기 위해 열린 KOTRA 위원회, 내부의 의견을 수렴하기 위해 Clean KOTRA를 두어 윤리경영에 대한 통제와 자문을 받고 있다.

더불어 청렴계약 및 서약 등 계약업무, 예산편성 및 집행 등 행정업무, 업체선정 등 경영정보,

자금관리에 대한 투명성을 제고하기 위해 내부통제 시스템을 구축하였다. 윤리경영을 지속적으로 평가하고 검증하기 위해 윤리경영 종합 진단, 내·외부 청렴도조사, 자가 점검 시스템 등을 운영하고 있다.

신고는 분야별로 접수하기 위해 내부인을 위한 클린신고센터, 외부인을 위한 민원신고센터, 클린계약신고 센터로 구분되어 있다. 접수방법을 보면 내부 신고는 인터넷, 전화, 팩스 등 다양한 방법으로 가능하나 외부 신고는 인터넷을 통해서만 가능하다. 온라인 및 오프라인을 통해 윤리경영에 대한 지속적인 교육과 홍보가 진행되고 있으며 교육 모니터링을 통해 꾸준히 관리하고 윤리경영의 이해도 및 실천력을 제고하고 있다.

(3) 한국수자원공사

한국수자원공사는 물 자원의 효율적 개발과 관리를 위해 1967년에 설립되었다. 주요 사업은 수자원 시설 건설·관리, 상하수도 건설·관리, 산업단지 및 신도시 조성, 4대강 살리기 등이다. 한국수자원공사의 청렴정책 현황은 <표 3-8>과 같다.

〈표 3-8〉 한국수자원공사의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리강령 및 임직원 행동강령 제정
	전담조직 운영	윤리경영 및 경영공사를 총괄하는 '경영관리실'과 반부패·청렴업무를 총괄하는 '감사실'을 운영하고 두 조직은 윤리위원회를 통해 관리
제도개선 및 점검	내부통제 제도	-
	자체 감사시스템	-
교육 및 홍보	청렴윤리실천 서약식	-
	맞춤형 감사교육	소속 감사원의 감사직무교육 실시
	외부인사 청렴교육	이재오 전 국민권익위원장 청렴교육 실시

출처 : http://www.kwater.or.kr(2011년 2월 기준)

한국수자원공사의 윤리비전은 '이해관계자에게 신뢰와 존중을 받는 K-water 구현'으로서 고객, 임직원, 협력회사, 일반회사를 대상으로 윤리경영을 적용하고 있다. 먼저 고객에게는 고객권익 보호 및 참여를 통한 파트너십 강화, 깨끗한 수돗물의 안정적인 제공을 목표로 하고 있다. 임직원에게는 다양한 윤리의식 체화프로그램, 사회형평적 인사관리 강화를 목표로 두고 있다. 협력회사에게는 상생 협력 및 윤리경영 교육·컨설팅 지원, 협력회사와의 계약절차별 모니터링 제도를 시행하고 있다. 일반회사에게는 녹색성장사업 및 전략적 사회공헌 강화, 투명한 경영공시 및 정보공개제도 강화 등을 목표로 하고 있다.

이를 위해 윤리강령 및 임직원 행동강령을 마련하고 전담조직을 운영하고 있다. 윤리경영과 경영공사를 총괄하는 경영관리실과 반부패·청렴업무를 총괄하는 감사실을 운영하고 이 두 기관은 윤리위원회를 통해 관리되고 있다.

한국수자원공사는 2010년 공기업 중 최초로 투명회계대상을 수상한 바 있다. 내부통제제도의 효율적 운영, 우수한 자체감사시스템 구축 및 사회적 책임의 이행 등 회계투명성을 지속적으로 제고한 점이 높게 평가되었다.

(4) 한국도로공사

한국도로공사는 도로 설치 및 관리와 이에 관련된 사업을 통해 도로의 정비를 촉진하고 도로교통의 발달에 이바지하고자 1969년에 설립되었다. 주요사업은 고속도로 신설·확장 및 유지관리, 휴게 및 편의시설 설치·관리, 지능화 고속도로, 관련업무 연구 및 기술개발 등이다. 한국도로공사의 윤리경영비전은 '신뢰받는 국민기업'이며 청렴정책의 주요 내용은 <표 3-9>와 같다.

〈표 3-9〉 한국도로공사의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리헌장 및 윤리규범 마련
	전담조직	클린서비스, 상생협력, 고객·사회공헌, 환경 등 4개 분과의 전략팀을 총괄하는 윤리경영위원회를 구성
제도개선및 점검	청렴계약 및 옴부즈만 운영	청렴계약제 시행 및 청렴계약 옴부즈만 운영
	1급 직원 재산등록	-
	자가점검시스템	기업윤리준수 자가점검시스템 도입운영
	평가 관리	기관청렴도조사결과 업적평가에 반영
신고 및 관리	신고	내부공익신고, 클린신고센터 운영
교육 및 홍보	맞춤형 청렴교육	전 직원 및 요금소, 3~4급 등 직급에 맞는 사이버 청렴교육 실시. 윤리실천리더 양성과정 교육 및 세미나 운영
	UN 글로벌 콤팩트 가입	기업의 사회적 책임을 위한 국제협약을 가치기준으로 노동, 인권, 환경, 반부패에 관한 10대 원칙을 제정함. 이를 통해 기업의 투명성과 사회적 책임에 대한 공감대 형성 도모

출처 : http://www.ex.co.kr/portal(2011년 2월 기준)

한국도로공사는 전반적으로 다른 공기업과 유사한 청렴정책을 운영 중이다. 즉 윤리헌장 및 윤리규범을 개정하고 이에 따른 윤리경영시스템과 업무 매뉴얼을 마련하여 윤리경영을 실천하고 있다. 또한 전담조직인 윤리경영 위원회를 구성하여 클린서비스, 상생협력, 고객·사회공헌, 환경 등 4개 분과의 전략팀을 총괄 감독하고 있다.

(5) 한국토지주택공사

한국토지주택공사는 국민주거생활의 향상 및 국토의 효율적인 이용을 도모하기 위해 2009년에 대한주택공사와 한국토지공사가 통합된 조직이다. 주요사업은 토지의 취득・개발・비축・공급, 도시의 개발・정비, 주택의 건설・공급・관리 등이며 청렴정책의 주요 내용은 <표 3-10>과 같다.

〈표 3-10〉 한국토지주택공사의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리헌장 및 임직원 행동강령 제정
	전담 및 실행조직	윤리경영위원회, 윤리실천 사무국, 반부패 실무추진반 등 다방면으로 전담 및 실행조직 운영
제도개선 및 점검	업무의 투명성 제고	토지, 주택원가 공개 및 업체 선정절차 전산화
	LH 청렴 옴부즈만	-
	청렴도조사	자체 청렴도 및 간부 청렴도조사, 윤리경영수준 진단
	평가 관리	윤리경영 및 청렴결과를 내부평가에 반영하고 포상 및 징계로 사후관리, BP선정
신고 및 관리	신고	내부공익신고, 부조리신고, 클린신고 센터 운영
교육 및 홍보	CEO 청렴의지 표명	-
	교육	온・오프라인 윤리 및 청렴교육, 청렴 전문가 양성
	외부 소통	윤리경영 Brief, 정책협의회 참여, UN 글로벌 콤팩트 가입 등 외부와 참여

출처 : http://www.lh.or.kr(2011년 2월 기준)

한국토지주택공사의 윤리경영 목표는 '국민의 사랑과 신뢰를 받는 초일류 토지주택서비스 기업'이며 교육 및 홍보를 제외하고 청렴정책의 내용은 다른 공기업과 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 한국토지주택공사는 윤리경영 브리프, 정책협의회 참여, UN 글로벌 콤팩트 가입 등 다양한 외부와의 참여와 소통을 통해 청렴의식 및 문화를 활성화시키고 있다.

2. 국내 민간분야 사례

1) 민간기업

(1) 현대자동차

현대자동차는 각종 차량 및 부속품 제조・판매 회사로 1967년에 설립되었다. '원칙을 지키는 신뢰받는 기업'을 윤리경영 목표로 <표 3-11>과 같이 청렴정책을 실현하고 있다.

〈표 3-11〉 현대자동차의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리헌장 및 직장윤리규정을 제정함. 선물 관리 규정, 구매총괄본부 윤리헌장 등 세분화된 규정 제정
	전담부서 설치	감사실 온·오프라인으로 운영
제도개선 및 점검	시스템 운영	구매윤리 프로그램 및 구매온라인 시스템(Vaatz) 운영
교육 및 홍보	온·오프라인 교육	관리자 및 신입관리자 윤리경영 온·오프라인 교육
	임직원 윤리행동 지침서 발간	임직원 윤리행동 지침서 발간 및 배포
	지속가능성 보고서 발간	환경, 경제, 사회적 활동을 포함한 지속가능경영 활동을 투명하게 공개하기 위해 2003년부터 「The Road to Sustainability」라는 제목으로 보고서 매년 발간

출처 : http://audit.hyundai.com(2011년 2월 기준)

규범 및 조직을 살펴보면 윤리헌장 및 직장 윤리규정을 제정하여 윤리경영에 대한 방향을 제시하고 있음을 알 수 있다. 또한 선물 관리 규정, 구매총괄본부 윤리헌장 등 사항별로 보다 세분화된 규정이 제정되어 있다. 더불어 청렴 전담부서인 감사관을 마련하여 청렴정책의 실행, 부당한 요구 및 부정비리에 대한 신고와 상담이 온·오프라인으로 운영되고 있다.

이밖에 구매윤리 프로그램 및 구매온라인 시스템을 운영하여 행정의 투명성을 제고하고 있다. 지속가능성 보고서는 2003년부터 'The Road to Sustainability'라는 제목으로 매년 발간되며 환경, 경제, 사회적 활동을 포함한 지속가능경영 활동을 투명하게 공개하고 있다. 한편 온·오프라인을 통해 관리자 및 신입 관리자를 대상으로 윤리경영을 교육하고 있다.

(2) SK그룹

SK그룹은 1962년에 창립되어 정보통신, 에너지 화학, 물류·서비스 분야에서 다양한 사업을 추진 중이다. '고객으로부터 선택받는 기업, 사회로부터 사랑받는 기업, 구성원들이 일하고 싶어 하는 기업'을 경영목표로 하고 <표 3-12>와 같이 청렴정책을 시행하고 있다.

SK그룹은 윤리기준인 SKMS(SK Management System)을 토대로 하여 윤리규범, 윤리규범 실천지침 및 F&Q를 마련하였다. SKMS는 이해관계자들에 대한 가치를 창출하여 사회의 행복 극대화에 기여하고자 하는 것으로 윤리적 책임에서 더 나아가 자선적 책임으로까지 확대된다. 또한 주기적으로 실시되는 직위·직책별 SKMS교육과 윤리경영 교육 및 세미나를 통해 윤리의식을 고취시키고 SKMS의 공감대역을 넓히고 있다.

〈표 3-12〉 SK그룹의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	기업관, 추구가치, 경영원칙 등 윤리규범인 SKMS(SK Management System)를 제정함. SKMS 토대의 윤리규범, 윤리규범 실천지침 및 F&Q를 마련
	전담기관 운영	윤리경영을 총괄하는 CEO 직속의 윤리경영실 운영
신고 및 관리	신고	윤리상담 및 제보처리를 위한 윤리상담실 설치
교육 및 홍보	SKMS 교육	전 직원 대상으로 직위·직책별로 SKMS 교육 실시
	윤리경영실천 세미나	임직원 대상 윤리경영실천을 위한 세미나 운영
	UN 글로벌 콤팩트 가입	기업의 사회적 책임을 위한 국제협약을 가치기준으로 노동, 인권, 환경, 반부패에 관한 10대 원칙을 제정함. 이를 통해 기업의 투명성과 사회적 책임에 대한 공감대 형성 도모

출처 : http://ethics.skcorp.com/index.asp(2011년 2월 기준)

(3) LG그룹

LG그룹은 1947년 창립 이래 전자, 화학, 통신·서비스를 중심으로 한 사업을 펼쳐왔다. '윤리경영을 기반으로 꾸준히 실력을 길러 정정당당하게 승부하는 기업'을 정도경영의 목표로 <표 3-13>과 같이 청렴정책을 시행하고 있다.

LG그룹은 우선 윤리규범 및 계열사별 윤리경영 실천서 제정 등 윤리기준을 마련하고 전담조직을 구축하였다. 또한 경영 데이터조작, 비리 행위 근절 등 경영진의 정도경영 의지를 명확

〈표 3-13〉 LG의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리규범 및 계열사별 윤리경영 실천서 제정
	정도경영 TFT 발족	자회사 감사위원회의 실질적인 활동지원 및 소액주주, 대리주주를 위한 주주감시기능을 수행하는 조직
제도개선 및 점검	Business Process Map 도입	주요 업무·절차의 통제 기능 강화 등 기본준수 문화 정착
	자기진단활동 (CSA : Control Self Assessment)	경영자와 실무자가 기업경영상 존재하는 위험과 내부 통제상황을 스스로 평가
	상시 모니터링 운영 (RMS : Risk Monitoring System)	부정 징후가 발생할 위험이 생길 경우, 조기 경보로 부패발생을 예방하고 이후 발생한 부패도 재발 방지 대책을 마련
	정도경영 Survey 실시	임직원들의 정도경영에 대한 인식을 점검하고 개선방안을 위한 정보수집
신고 및 관리	내부신고 제도	내부신고 제도인 신문고를 운영하여 홈페이지 및 전화, 메일 등으로 접수
	자진신고 제도	직무와 관련된 협력업체의 주식보유, 금품 및 선물 등을 자진신고로 접수
	징계처리 공지	징계처리가 확정된 후 결과를 임직원에게 공지
교육 및 홍보	정도경영 교육	전 직원과 임직원을 대상으로 온·오프라인 정도경영 교육
	이벤트를 통한 홍보	정도경영 표어 제작 및 포스터 공모, 윤리규범 퀴즈 운영 등 이벤트를 통한 홍보
	경영진 정도경영 의지 표명	경영 데이터 조작, 비리행위 등 반(反)정도경영에 관한 일벌백계를 표명함

출처 : http://ethics.lg.co.kr(2011년 2월 기준)

하게 표명하였다. 더불어 전담기구인 정도경영 TFT를 신설하여 계열사 감사위원회의 실질적인 활동지원와 정도경영을 총괄하고 있다. 이를 위해 Business Process Map, 자기진단활동(CSA : Control Self Assessment), 상시 모니터링, 정도경영 서비스 등을 시행하고 내·외부의 통제 및 점검을 통해 부정부패를 사전에 예방하고 있다.

신고 및 관리 측면에서는 내부신고제도인 '신문고'와 자진신고제도로 운영되고 있으며 부정부패에 대한 징계결과는 임직원들에게 공개되고 있다. 자진신고에서는 금품 수수, 선물보다 직무와 관련된 주식보유를 엄격히 금지하고 있다.

교육 및 홍보에서는 정도경영에 맞추어 전 직원과 임직원들을 대상으로 온·오프라인을 통한 교육을 하고 있다. 또한 퀴즈 운영, 정도경영 관련 표어 제작 등 이벤트를 통해 청렴문화를 정착시키기 위해 노력하고 있다.

(4) 포스코

포스코는 1968년에 창립되어 제철, 제강, 압연재를 생산 및 판매하는 회사이다. 'Taking Pride in a Clean POSCO'를 윤리경영의 목표로 <표 3-14>와 같이 청렴정책을 시행하고 있다.

〈표 3-14〉 포스코의 청렴정책 내용

구분	정책 및 사업	내용
규범 및 조직	윤리기준 마련	윤리규범, 행동준칙 및 실천지침을 마련
	임직원 사외출강기준	임직원이 업무지식을 바탕으로 공무상 출강해 강의 대가를 받은 경우 사회봉사기금으로 활용
	전담조직 마련	윤리경영의 실행을 총괄하는 기업윤리실천사무국을 설치함. 윤리경영 확산을 위해 출자사 및 외주 파트너사의 윤리경영 지원
제도개선 및 점검	윤리실천 프로그램 운영	부서별로 6시그마기법을 활용하여 윤리실천프로그램을 운영함. 소속부서의 업무에 대한 윤리적 리스크를 개선하는 1년 주기의 활동 프로그램
	패밀리 윤리실천 프로그램 킥오프	회사별로 조직과 개인의 윤리비전 · 실천목표를 설정하고 설정한 비전과 목표 달성에 가장 적합한 구체적인 과제를 발굴해 수행함으로써 실질적인 윤리 실천
	윤리실천 평가모델 수립	포스코형 윤리실천 평가모델을 수립하여 평가
	자가 진단	기업윤리 자가진단표를 마련해 모든 임직원 신분증 뒷면에 부착하여 수시로 윤리의식 자가진단
신고 및 관리	신고	기업윤리 상담 및 신고센터 운영
	선물반송센터, 온라인 경매	명절을 맞아 이해관계자가 보내온 선물은 반송스티커와 함께 회사 비용으로 되돌려 보내는 활동임. 발송인이 불명확하거나 단체 기증이 어려울 경우, 사내 온라인 경매 후 봉사기금으로 활용
교육 및 홍보	전 직원 대상의 윤리교육	임원, 직책 보임자, 부서별, 업무별 세분화 · 구체화된 윤리교육
	계열사 및 관계자 윤리교육	18개 출자사 등 계열사 직책 보임자와 이해관계자 대상의 윤리교육 실시
	기업윤리실천리더 제도	부/실 단위로 옴브즈맨을 1명씩 선정하고 교육 및 워크숍 참여
	이벤트를 통한 홍보	윤리의 날 '윤리팝업창', 윤리 명언 및 표어 사내공모전 개최, 윤리 공정칼럼 연재

출처 : http://www.posco.co.kr(2011년 2월 기준)

포스코는 먼저 윤리규범, 행동준칙 및 실천지침을 제정하고 이를 집행할 수 있는 전담조직인 '기업윤리실천사무국'을 신설하여 윤리경영의 실행을 총괄하며 출자사 및 외주 파트너사의 윤리경영까지 지원하고 있다. 또한 윤리규범을 내면화하기 위해 윤리실천 프로그램, 패밀리 윤리실천 프로그램 킥오프, 윤리실천 평가모델 수립, 자가진단 등 점검할 수 있는 프로그램을 마련하여 운영 중이다.

신고 및 점검을 위해 기업윤리 및 공정거래상담제도가 있으며 신고보상제도와 사이버 신고제도가 운영되고 있다. 임직원 신분증 뒷면에 기업윤리 자가진단표를 부착하여 자가진단을 수시로 유도하며 선물반송센터를 이용하여 받은 선물들을 되돌려 보내거나 온라인 경매를 통해 사회봉사기금으로 활용한다.

더불어 다양한 교육과 홍보를 통해 윤리경영문화를 정착시키고 있는데 먼저 임원, 직책보임자 등 직급별로 교육이 이루어지고 부서별, 업무별로 세분화되고 구체화된 윤리교육을 실시한다. 윤리경영을 확산시키기 위해 계열사 및 이해관계자에게도 윤리교육을 실시하며 윤리의 날을 지정하여 '윤리팝업창'을 운영하고 주기적으로 윤리칼럼을 연재하고 있다.

2) 시민단체

(1) 시민단체의 청렴정책 추진 현황

우리나라 청렴정책을 제도적으로 정착시키고 청렴문화를 시민사회에 파급시키는데 기여한 것으로 시민단체의 적극적인 활동을 빼놓을 수 없다. 시민사회에서 우리나라의 청령사회활동을 주도한 시민단체의 목록은 <표 3-15>와 같다.

우리나라 시민단체가 청렴사회활동을 체계적으로 시작한 것은 경제정의실천시민연합이 출범한 1989년부터였다. 청렴사회활동을 주도한 시민단체의 창립연도를 보면 주로 1990년대에 몰려 있어 이 시기에 시민단체의 청렴활동이 활성화된 것을 확인할 수 있다. 이후 참여연대, 한국투명성기구, 흥사단 투명사회운동본부 등 다양한 시민단체들이 설립되면서 청렴사회를 위한 다양한 형태의 활동을 해왔다.

2000년대에 들어서는 이들 시민단체의 목적이 세분화되고 좀 더 명확해진다. 좋은 예산 센터, 공직제보자와 함께 하는 모임, 투명사회를 위한 정보공개센터 등은 일반적인 목적이 아니라 특정 분야의 청렴사회활동을 위해 노력하고 있다.

기구별로 설립목적에 따라 차이는 있지만 대부분의 시민단체는 부정부패에 관한 제도 및 시스템, 교육 및 홍보활동을 적극적으로 추진하고 있다. 이 연구에서는 대표성이 있고 현재까지도 활발히 활동하고 있는 시민단체를 대상으로 이들이 추진한 청렴사회활동 중 제도 및 시스

템, 교육 및 홍보 측면을 살펴보았다.

〈표 3-15〉 반부패관련 시민단체의 개요

단체명	창립연도	활동 목적	주요 청렴사회활동
경제정의실천시민연합	1989	우리사회 각 분야의 부정부패를 추방하고 행정기관, 기업에 의해 침해받는 시민의 권익을 보호	• 윗물 맑게 하기 시민행동을 통해 공직자윤리법 제정 • 반부패실천학교 운영
참여연대	1994	국가권력 감시 및 시민권리 획득, 주요활동은 시민감시, 시민대안, 시민참여, 시민연대로 이루어짐	• 맑은 사회 만들기 운동을 통해 부패방지법 제정 • 행정감시센터, 정보공개사업단 운영
부정부패추방 실천시민회	1994	부정부패의 추방을 위하여 시민의 의지를 결집하고 이를 실천에 옮김으로써 시민의 인권과 재산을 보호	• 부정비리고발센터 운영 • 분야별 사법피해사례에 대한 밝은세상 뉴스레터 발행
행정개혁 시민연합	1997	불법 부당한 행정행위를 감시하고 정부로부터 불합리한 처우나 규제를 받은 시민들의 권익 회복	• 반부패 자료센터 및 교육 운영 • 반부패 관계 법제 도입, 개정, 운영실태에 관한 모니터링 및 평가
한국투명성기구 (구 반부패국민연대)	1999	반부패 활동을 통하여 국민들의 의식을 개혁하고 부정부패를 예방하기 위한 활동을 전개	• 1%의 약속 등 청소년 청렴 프로그램 및 교육 운영 • 웹매거진 투명사회 발간 • 투명사회상 시상
흥사단투명사회운동 본부	1999	부패관행을 청산하는 시민의식개혁운동 일환으로 투명사회운동을 꾸준히 전개	• 윤리연구소, 공익정보센터 운영 • 흥사단 투명상 시상 • 청소년 투명학교 운영
좋은 예산 센터	1999	나라살림을 민주적이고 공정하며 합리적으로 만드는 것	• '좋은예산' 월간 발행 • 밑빠진 독상 수여 • 예산감시 네트워크 운영
전국 공무원 노동조합	2002	공직사회의 관료주의와 부정부패를 청산하여 국민들에게 신뢰받는 민주적이고 깨끗한 공직사회를 건설하는 것	• 예산 감시 활동 • 부정부패 추방위원회 운영
공익제보자와 함께 하는 모임	2005	공익을 위한 공직자와 시민들의 자발적인 제보와 신고를 활성화	• 내부고발 10대뉴스 선정 • 내부공익신고 백서 발간 • 공익제보 및 반부패 자료 공개
투명사회를 위한 정보공개 센터	2008	기록정보의 대중화를 통해 국민의 알권리를 실현하고 사회전반의 투명성과 책임성 제고	• 정보공개청구 스터디 및 캠페인 실시 • 정보공개제도를 활용한 언론사의 탐사보도 지원

출처 : 각 시민단체 홈페이지(2011년 2월 기준)

(2) 경제정의실천시민연합

경제정의실천시민연합은 한국 최초의 시민단체로 노태우 정권의 부정부패와 경제실정에 초점을 맞추어 청렴활동을 실시하였다.

경제정의실천시민연합은 주로 고위공직자와 대기업을 대상으로 반부패활동을 추진하고 있다. 경제정의실천시민연합의 활동은 시민사회활동에 그치지 않고 정부에서 이들의 활동을 제도화하였다는 점에서 더 큰 의미가 있다. 대표적인 사례로 '윗물 맑게 하기 운동'은 금융실명제, 부동산 실명제 운동은 공직자윤리법이 제정되는 데 기여하였다. 특히 각종 대형 부패사건

이 발생했을 때 전면에 나서 기자회견, 토론회, 공청회 등 다양한 방법으로 적극적으로 대응하는 시민단체로 유명하다.

〈표 3-16〉 경제정의실천시민연합의 청렴정책 내용

구분	사회활동명	주요 내용
제도개선 및 점검	정부 감시단	정부의 개혁이나 부패방지활동에 대한 지속적인 감시감독 장치 마련
교육 및 홍보	반부패실천학교 운영	부패추방사례 등 시민을 대상으로 반부패교육 실시
	윗물 맑게하기 운동	금융실명제, 부동산 실명제 등 공직자윤리법을 개정
	각종 대형 부패사건 대응	수서비리, 율곡사업 비리 등 각종 대형 부패사건에 대한 대응활동

출처 : http://www.ccej.or.kr(2011년 2월 기준)

(3) 행정개혁시민연합

행정개혁시민연합은 1997년에 창립되어 불법 부당한 행정행위를 감시하고 정부로부터 불합리한 처우나 규제를 받은 시민들의 권익을 회복하기 위한 시민단체이다.

행정개혁시민연합은 1999년부터 자료공개를 통한 투명성 제고를 중점적으로 추진하고 있다. 이에 따라 행정절차법, 정보공개법 개정 운동을 하고 반부패 자료센터를 운영하여 반부패에 관한 다양한 정보와 자료를 제공한다. 또한 민주시민행정 아카데미를 운영하여 행정개혁의 주요과제와 행정참여 및 감시방법을 제공하여 시민에게 좀 더 쉽게 접근할 수 있도록 하였다.

이와 함께 행정개혁시민연합은 반부패 자정운동 실시, 반부패기업 인증제도 제안, 반부패 시

〈표 3-17〉 행정개혁시민연합의 청렴정책 내용

구분	사회활동명	주요 내용
제도개선 및 점검	반부패정책 모니터링	반부패 관계법제의 도입 개정운동, 운용실태에 관한 모니터링 등 정부 영역 전반에 걸친 반부패 정책을 분석 평가하는 일을 진행
교육 및 홍보	작은 의무 다하기 시민운동	반부패 국민운동의 일환으로 2001년 실시된 운동으로 기본적인 '책무'를 일상 속에서 준수 · 이행하면서 건강사회 구현과 부정 · 부패 · 부조리 추방을 위한 노력에 이웃이 동참하도록 권유하는 생활 속 자기실천 운동
	행정절차법 · 정보공개법 개정운동	행정민주화와 투명성 제고를 위해 가장 기본적인 법제가 되고 있는 행정절차법과 정보공개법에서 문제가 되고 있는 조항들을 발전적으로 개정하는 일을 추진
	공무원 교육훈련 프로그램	2001년 공직사회 내부의 자발적 참여가 투명한 정부를 만드는 데 중요하다는 인식하에 '공무원 반부패 교육훈련 프로그램' 시안을 개발, 그 적용방안을 제안
	「한국 옴부즈만의 현실과 과제」 워크숍 개최	2009년 '한국 옴부즈만의 현실과 과제'를 주제로 각 행정기관과 공기업의 전현직 옴부즈만, 유관 활동가, 관심 전문가, 관계 직원들과 워크숍 개최
	반부패 자료센터 운영	반부패에 관한 다양한 정보와 자료를 제공하기 위해 1999년부터 반부패 자료센터를 설립 · 운영
	민주시민행정 아카데미 운영	1999년 행정개혁의 주요과제와 행정참여 및 감시방법을 시민에게 좀 더 쉽고 생생하며 체계적으로 접근할 수 있게끔 기본지식과 자료와 정보를 제공

출처 : http://www.ccbg.or.kr/(2011년 2월 기준)

민교육 프로그램 개설 운영, 국민권리구제 안내서 제작 배포, 작은 의무 다하기 시민운동 전개 등을 수행해왔다. 특히, 2001년부터 공직사회 내부의 자발적 참여가 투명한 정부를 만드는 데 중요하다는 인식 아래, '공무원 반부패 교육훈련 프로그램'의 개발을 제안하여 2002년에는 각 정부 부처 및 지자체, 공무원 단체 등과 함께 실제 교육훈련을 실시하고 그 확산을 위해 개발된 프로그램을 활용한 바 있다.

(4) 한국투명성기구

한국투명성기구는 1999년에 반부패국민연대로 창립하였으며 2000년부터 국제투명성기구의 한국본부로 활동하고 있다. 주로 청렴사회활동을 통하여 국민들의 의식을 개혁하고 부정부패 예방활동을 전개하고 있다. 청렴정책의 내용을 살펴보면 <표 3-18>과 같이 청소년을 대상으로 한 청렴교육 및 청렴홍보가 주를 이룬다.

한국투명성기구는 '1%의 약속' 캠페인을 통한 기금조성으로 청소년을 위한 청렴교육을 주도하며 청소년 반부패 네트워크인 청린을 운영하고 청소년 청렴지킴이캠프를 개최하고 있다. 또한 부패·반부패와 투명사회에 대한 소식지인 웹매거진 '투명사회'를 발간하여 보다 많은 사람에게 정보와 소식을 제공하고 있다.

더불어 2001년부터 반부패를 실천한 개인 또는 단체에게 '투명사회상'을 시상하고 있다. 한국투명성기구는 부정부패에 대한 신고, 처벌, 적발과 같은 네거티브 방식보다 교화, 칭찬 등의 교육 및 홍보과 같은 포지티브 방식으로 접근하고 있다.

〈표 3-18〉 한국투명성기구의 청렴정책 내용

구분	사회활동명	주요 내용
교육 및 홍보	1%의 약속	투명사회를 위해 앞장서기를 스스로 다짐하고 약속하고 실천하는 대한민국 1%의 약속으로 깨끗한 대한민국을 만들어 나가는 운동임. 일 만원의 투명성기금을 납입하게 되고 투명성 기금은 청소년을 위한 반부패교육에 쓰임
	청소년 반부패 네트워크 청린 운영	청소년 청렴의식 향상사업과 '2011년 다시 보고 싶지 않은 부패뉴스'라는 캠페인 진행
	청소년 청렴 지킴이 캠프 개최	총 3번의 강의와 모둠별 활동을 통해 부패에 대해 알아갈 수 있도록 행사진행
	웹매거진 투명사회 발간	부패·반부패와 투명사회에 대한 이야기를 정리해 놓은 소식지를 발간
	투명사회상 시상	'부패 없는 깨끗한 사회'를 만들기 위해 지난 2001년부터 지금까지 반부패를 실천한 개인 또는 단체에게 '투명사회상'을 시상

출처 : http://www.ti.or.kr(2011년 2월 기준)

(5) 흥사단 투명사회운동본부

흥사단 투명사회운동본부는 1999년에 창립되어 부패관행을 청산하는 시민 의식개혁운동의

일환으로 투명사회운동을 전개하는 시민단체이다.

청렴정책의 주요내용은 <표 3-20>과 같고 교육 및 홍보 중심으로 운영되고 있다. 이 단체는 문화 속의 청렴과 부패, 지역화 시대의 공직비리사례, 투명학교 만들기 등 각 사안에 맞는 시민 및 특별 토론회를 개최한다. 또한 청소년을 대상으로 투명사회 만들기 발표대회, 교실로 찾아가는 투명학교, 반부패 청소년 교육 매뉴얼 발간, 자기실천 캠페인 등을 실시하고 있다.

더불어 투명사회운동 보고서, 투명상 시상, 흥사단 부패 10대 뉴스 선정 등 시민과 함께 청렴 사회활동을 공유할 수 있는 방향으로 노력하고 있다.

〈표 3-19〉 흥사단 투명사회운동본부의 청렴정책 내용

구분	사회활동명	주요 내용
제도개선 및 점검	공익정보센터운영	투명사회를 만들기 위해 공익제보를 받고 있음
교육 및 홍보	시민 및 특별 토론회	문화 속의 청렴과 부패, 지역화 시대의 공직비리사례, 투명학교 만들기 등 각 사안에 맞는 시민 및 특별 토론회 개최
	청소년 대상의 청렴교육	청소년 투명사회 만들기 발표대회, 교실로 찾아가는 투명학교, 반부패 청소년 교육 매뉴얼 발간, 청소년의 반부패 자기실천 캠페인, 반부패 청소년 지킴이 양성 과정 등 청소년을 대상으로 청렴교육 실시
	투명사회운동보고서 발행	투명사회운동의 전개에 대한 보고서 연 1회 발행
	투명상 시상	투명사회에 모범이 되는 개인 또는 기관에게 주는 상
	흥사단 부패 10대 뉴스 선정	매년 부패와 관련된 10대 뉴스의 선정

출처 : http://www.cleankorea.net(2011년 2월 기준)

제2절 국외 사례

1. 국외 공공분야 청렴정책 사례

1) 뉴욕시의 청렴정책

미국은 주민자치의 역사가 길어 하위직 공무원의 청렴도가 매우 높기 때문에 공직부패 억제를 위한 정책의 주요대상은 고위직에 맞춰져 있다. 또한 고위직을 대상으로 한 부패방지법이 매우 세심하고 미국의 특유한 법문화와 결합되어 고위직의 청렴도도 매우 높은 상황이다. 미국의 부패방지정책은 다음과 같은 특징이 있다(정영일, 2010).

첫째, 국내뿐 아니라 타국의 부패방지도 중요시한다. 경제발전으로 인해 미국 기업의 글로벌화가 가속화되어 공무원이 관리하는 청렴정책의 범위가 매우 넓어졌기 때문에 다른 나라와의

청렴정책연대를 중시한다.

둘째, 부패와 비리에 대한 강력하고 적극적인 색출을 매우 중요시한다. 모든 부패행위에 대해 수사기관의 인지가 어렵기 때문에 부패의 발견과 수사를 위해서는 내부고발자보호제도의 필요성이 매우 높다.

셋째, 민간전문가 및 시민의 참여를 중시한다. 중앙정부뿐 아니라 주정부에서도 주민들이 각종 위원회에 참여하고 있는데 이러한 점이 공직부패를 예방하고 척결하는 데 큰 역할을 한다.

〈표 3-20〉 뉴욕의 청렴정책 내용

구분	청렴정책		주요 내용
규범 및 조직	뉴욕주 공무원들을 위한 지침 (Ethics In State Government-A Guide for New York State Employees)		특정행위기준을 설정하고 영업활동과 전문적 활동(business and professional activities) 제한, 정책결정자와 기타 고위직관료의 재정공개(financial disclosure) 요구
	종합 로비개혁안		부패조사국에서 작성. ①로비스트의 시공무원에 대한 선물금지, ②로비법의 적용강화와 최고벌칙 상향 조정, ③로비스트고객의 정보공개, ④신속하고 정확한 공표를 위한 온라인서류처리시스템 개발, ⑤로비법의 허점보완
	비영리 단체의 기금유용 (Not-for-Profit Vendor Fraud)		공공기금을 이용하는 비영리단체 대상 사기 전담반을 구성
	위법 사기(Tort Fraud)		시 법무부, 감사팀과 함께 위법사기 TF팀을 구성
	조달(Procurement)		조달관련 부패조사, 해당기업의 계약 이해관계자 정직성 조사
제도개선 및 점검	내부감사	회계감사관제도	선거로 공인회계사의 자격을 갖춘 후보자 중 선출. 감사의 독립성과 전문성 확보. 회계감사관은 시의 재정의 관련 사항에 대해서 감사 또는 조사할 권한을 가짐
	외부감사	외부회계법인	매년 외부 공인회계법인으로 하여금 통합 회계감사를 받고 그 결과를 시장과 시의회에 보고하고 주정부와 시민에게 고지함
		보험감사	회계감사관은 감사위원회의 승인을 받아 2년에 한번 독립의 보험 설계인을 선정하여 뉴욕시 재무의 건전성 및 시의 연금기금에 납입하는 불입금의 산출근거가 되는 보험통계상의 가정들에 대한 타당성 여부를 평가받음
		감사위원회	시장, 회계감사원, 시민단체 대표, 시장이 임명하는 4명의 일반시민(재무관련 전문가 2명, 회계 관련 전문가 2명)으로 구성. 감사위원회는 내 · 외부 감사제도에 관하여 승인 및 평가함
	주정부의 주요 회의 실시간 중계		뉴욕주는 회의공개법에 따라 각 실 · 국 및 산하기관, 관내 시정부는 회의일정을 미리 공지하고 실시간으로 중계방송을 하거나 웹상에 회의기록을 남김으로써 누구나 공공정책을 알 수 있는 시스템
	도시기관에 정책 및 절차 권고 (policy and procedure recommendations)		2002년부터 약 2,300개의 정책 및 절차를 권고하였으며 2010년에만 269개를 발의함
	경영관리시스템 구축 (Citywide Accounta bility Program, CAPSTAT)		18개 산하기관의 사업별 목표와 실적 및 성과, 그리고 기관 효율성을 관련 데이터와 통계를 활용, 주기적으로 비교분석하여 일반시민에게 공개
	청렴 모니터 프로그램 (Integrity Monitor Program)		외부의 독립된 모니터 기관을 통하여 보고서 제출, 기타 방법으로 청렴을 입증하여야 함
교육 및 홍보	부패방지 교육		2002년부터 4,000회 이상 교육, 2010년에만 520회 교육을 진행
	부패보고서 발간		건설국과 재무국의 비리내용을 담은 보고서를 발간. 23개항에 달하는 권고안 제시
	주택 사기 (Housing Fraud)		1천50만 달러 이상의 절도를 문서화함

출처 : 서울시정개발연구원 세계도시동향 223호(2009), 138호(2006), 57호(2002), http://www.nyc.gov/html/doi/html/home/home.shtml

미국의 대표적 대도시인 뉴욕시의 청렴정책을 자세히 살펴보면 앞의 <표 3-20>과 같다.

2) 런던시의 청렴정책

〈표 3-21〉 런던의 청렴정책 내용

구분	청렴정책	주요 내용
규범 및 조직	투명한 도시 만들기 정책 가이드라인 시행	이타주의, 정직성, 협력, 객관성, 신뢰성, 개방성, 다른 사람에 대한 존중, 리더십 등의 원칙 토대 시정의 개방성과 투명성을 높이는 공무원의 행동패턴과 문화를 장려 시 자체적으로 매년 시정 평가보고서 작성
	행정 서비스 개선을 위해 각 구청과 양해각서 체결	신임시장 취임 이후 좀 더 효과적인 행정서비스 제공을 위한 협력을 약속하는 양해각서를 체결
	직원 표준 윤리강령 제정 (Code of ethics and standards for staff)	-
	시장 및 의회의원 행동강령 제정	직무 역할 수행 및 부적절한 행동 규명
	반부패 전략, 정책, 대응 방안 제정	-
	선물과 접대 대응 가이드라인 (Code of conduct on the receipt of gifts and hospitality)	-
	'신뢰할 수 있는 조언자 (Accountable advisors)' 위촉	시장은 12명까지 조언자를 지명하여 활용함. 투명성을 제고하기 위해 조언자에 대한 개인정보, 급료, 활동내역 등을 홈페이지에 게재
제도개선 및 점검	정보공개	무료 공공데이터 블로그를 운영하고 '실시간 데이터의 가능성'(Possibilities of Real Time Data) 홍보 행사를 개최
	市 재원 및 지출현황 공개	500파운드(약 91만원) 이상 지출현황을 공개하도록 의무화해 시민이 市예산사용현황을 알 수 있도록 함
교육 및 홍보	시장-시민 간 공개 토론회	매년 2회에 걸쳐 시민과 공개 토론. 매년 2 ~ 4회 정도 환경문제, 올림픽 준비 등 다양한 현안을 주제로 토론회를 개최
	반부패 정책 성명서	-

출처 : http://www.london.gov.uk

3) 홍콩의 청렴정책

홍콩은 부패문제를 최대의 사회악으로 간주하고 특히 공공부문의 부패가 부처와 직급을 막론하고 관료사회에 만연되어 있다는 전제하에 청렴정책을 강력하게 추진하고 있다. 홍콩은 반부패와 관련하여 일찍이 1898년 이래 영국 법제를 계수하여 「비리처벌조례」를 제정하였다. 이후 1948년에 「부패방지조례」, 1971년에 「뇌물방지조례」를 제정하였다. 이와 같은 수차례의 법제정을 통해 부정부패에 대한 처벌이 지속적으로 강화되었다.

하지만 홍콩에서 부정부패의 척결은 큰 효과를 보지 못하였다. 이는 반부패전담기관이 당시 가장 부패한 관료집단으로 평가받던 경찰청 조직에 소속되어 있어 자체적인 부패 척결에 한계

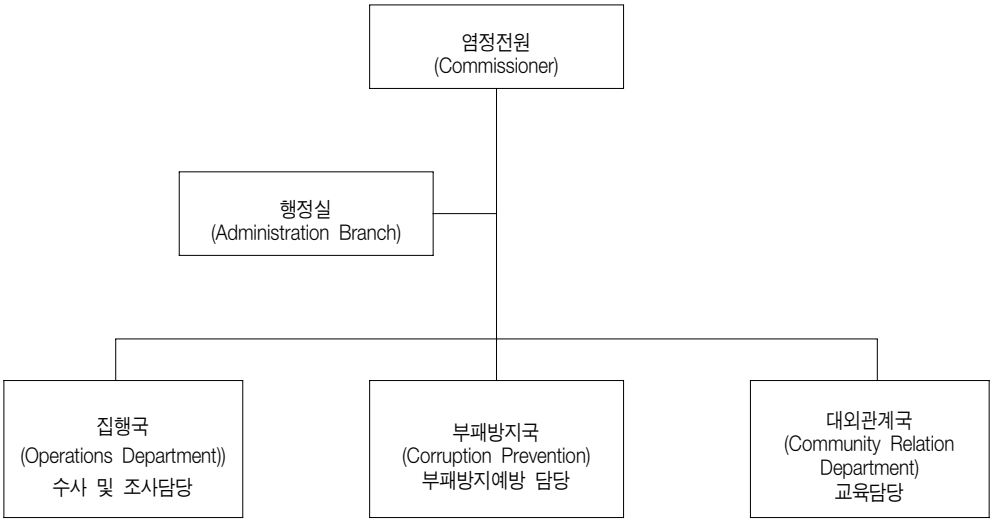
가 있었기 때문이다. 여기에 1972년 뇌물수수 혐의로 조사를 받고 있던 당시 경찰청장이 영국으로 도피하자 홍콩 시민들의 정부에 대한 불신은 극에 달하게 되고 6개월 동안 시위가 발생하게 되었다.

이에 따라 정부는 Blair-Kerr 위원회를 구성하고 1973년과 1974년에 「뇌물금지조례」를 개정하고 1974년에 「염정공서 조례」를 제정하여 염정공서를 설립하게 되었다. 염정공서는 정부에 대한 신뢰를 회복하고 반부패를 향한 사회의 열망을 충족시키기 위해 공무원 조직을 부패척결 대상의 제 1순위로 삼았다. 염정공서는 공무원 조직 중에서도 가장 부패한 집단인 경찰 조직을 조사의 주된 표적으로 삼았다.

염정공서는 1974년 제정된 「염정공서 조례」를 토대로 설립된 세계 최초의 부패 수사 전담독립기구로, 권한과 예산 측면에서 그 독립성을 보장받고 있다. 특히 조직적으로 행정부로부터 독립된 별도 기관으로 설립되어 염정공서와 그 최고책임자인 염정전원은 행정부 수장인 행정장관에게 직속되어 있다.

염정공서의 반부패 전략은 수사 및 조사・부패방지・대국민 홍보 및 교육으로 구성되어 있으며 이는 염정공서가 설립 초기부터 부패사건에 대한 조사 및 수사와 법위반자들의 기소와 같은 직접적인 법집행 활동뿐만 아니라 부패에 대한 사회적 태도 변화 활동에도 주안점을 두었기 때문이다. 이를 위해 염정공서는 삼원화된 조직구조를 채택하고 있는데 조직도를 보면 다음 <그림 3-1>과 같다.

첫째, 집행국은 정부영역과 민간영역을 담당하는 4개 과로 구성되어 있으며 관련법의 규정



〈그림 3-1〉 홍콩 염정공서(ICAC) 조직도

에 따라 부패와 관련된 위반사건을 접수하고 자체심의를 통해 필요한 경우 사건을 조사하고 수사하는 것을 조직의 목표로 삼고 있다. 집행국은 수사에 앞서 다양한 경로를 통해 시민들로부터 부패와 관련된 제보를 받게 되는데, 상황에 따라서는 시민제보가 없는 경우에도 직권에 의해 수사를 개시하기도 한다. 염정공서의 자원 상당부분이 집행국에 할당되고 있으며 염정공서의 중심을 차지한다.

둘째, 부패방지국은 공공부분에서의 부패 발생을 미연에 차단·방지하는 것을 조직의 목표로 하며 이를 위하여 행정부를 포함한 공공부문의 업무방식과 절차를 검토하여 부패와 연루될 수 있는 부분을 수정하거나 삭제하는 것이 주요업무라 할 수 있다. 즉, 앞서 집행국이 부패를 다루는 데 있어 사후적인 방법을 사용한다면, 부패방지국은 사전적인 방법을 사용한다고 할 수 있다. 또한 부패방지국 활동의 주된 대상은 정부의 각급 부서와 공공기관이지만 민간부문의 요청이 있는 경우에는 부패방지와 관련된 자문도 하고 있다.

끝으로 공공관계국은 반부패에 대한 시민들의 인식을 높이고 사회의 반부패 환경을 조성하며 염정공서에 대한 시민의 지지를 획득하는 것을 목표로 하며, 이를 위해 각종 언론매체를 통해 꾸준히 반부패 메시지를 전달하고 공공포럼, 세미나, 워크숍, 강연, 맞춤식 교육 프로그램을 통해 청소년과 기업, 공무원들과 접촉하면서 부패방지를 위한 대국민 캠페인과 사회교육 활동을 전개하고 있다. 특히 최근에는 국제무역 및 해외 구직자들이 증가하면서 중국의 반부패 기관과 협력을 강화하는 추세이다. 염정공서를 중심으로 추진하고 있는 홍콩 청렴정책의 주요 내용은 <표 3-22>와 같다.

〈표 3-22〉 홍콩의 청렴정책 내용

실행기관	구분	청렴정책	주요 내용
염정공서	규범 및 조직	3국 체제	염정공서는 행정부로 독립된 별도기관으로 세계최초의 부패수사 전담 독립기구
			집행국, 부패방지국, 공공관계국 등 총 3개의 기관으로 구성
	제도개선 및 점검	부패위반사건 접수	정부영역과 민간영역을 담당하는 집행국은 부패와 관련된 위반사건을 접수
			수사는 주민제보를 받거나 직권에 의해 개시됨.
		부패 관련 제도 보완	공공부문의 업무방식과 절차를 검토하여 부패와 연루될 수 있는 제도를 수정, 삭제 등 보완작업
			주된 대상은 정부의 각급 부서와 공공기관이지만 민간부문의 요청이 있는 경우에는 부패관련 자문 제공
	교육 및 홍보	대국민 반부패 캠페인 및 교육	각종 언론매체를 통해 반부패 매시지를 전달하고 공공포럼, 세미나, 워크숍, 강연, 맞춤식 교육 프로그램을 통해 청소년과 기업, 공무원에게 캠페인과 교육을 실시

출처 : http://www.gov.hk

이와 같은 염정공서의 철저한 법집행 노력은 시민들의 성원과 지지를 받았으나 그 대신 염정공서와 경찰조직은 심한 갈등관례에 놓이게 되어 1977년 경찰들이 염정공서 반대시위를 벌여 홍콩 전체에 심각한 치안과 법집행의 위기를 가져오기도 하였다. 이후 염정공서는 공공관계국의 활동 등을 통해 경찰조직과 협력적 동반자 관계를 이끌어 내고자 노력하고 있다.

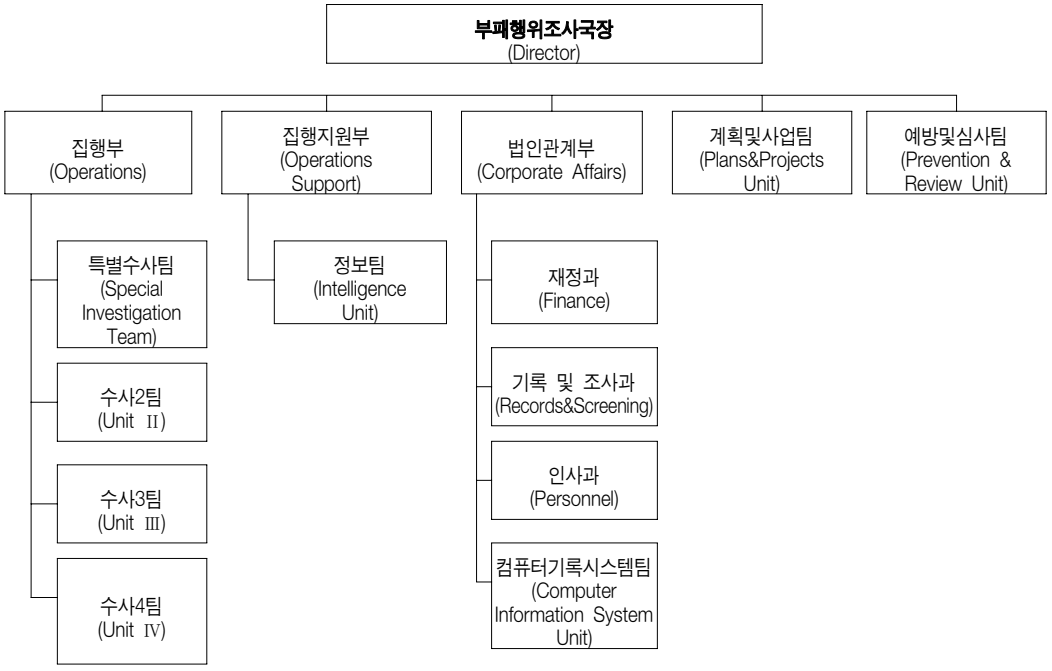
오늘날 홍콩은 국제투명성기구 평가 순위에서 10위권 정도의 투명성을 유지하고 있으며 홍콩 시민들의 여론조사에 의하면 조사 대상자의 67.3%가 정부의 반부패활동이 효과적이라고 응답하는 등 홍콩사회의 청렴도가 크게 개선되고 있다.

4) 싱가포르의 청렴정책

싱가포르는 1952년 공공조직과 민간조직을 막론한 부패행위에 대한 특별수사기구인 부패행위조사국(CPIB : Corrupt Practices Investigation Bureau)을 설립하였다. 그러나 부패행위조사국은 소관법령이 불분명하였고 그 업무에 대한 국민의 신뢰 역시 부족하여 제보가 제대로 이뤄지지 않았다. 이후 1959년 집권한 인민행동당의 이광요 정부가 국가시책으로 부정부패의 추방을 내세우면서 부패행위조사국의 위상이 변화하기 시작하였다. 이광요 정부는 부패와 연루된 공무원들에 대해 엄격한 사정을 시작하였고 1960년에는 부패방지법을 제정하여 부패행위조사국에 명시적으로 수사와 기소권한을 부여하였다. 1989년에는 부정축재몰수법이 제정되면서 부패행위조사국이 부패행위로 축재한 재산을 압류하고 몰수하도록 법원에 청구할 수 있는 권한도 갖게 되었다.

부패행위조사국은 설립 당시 총무처 소속이었으나 이후 내무부와 검찰청, 법무부로 소속이 변경되었다가 1970년 부패방지법이 개정됨에 따라 수상 직속 기관으로 새로이 편제되었다. 이를 통해 부패행위조사국은 소속 상급기관의 영향으로부터 벗어나 모든 행정기관에 대해 독립적으로 부패 수사를 할 수 있게 되었고 각 수사기관과의 공조기능도 강화되었다. 부패행위조사국의 국장은 수상이 직권으로 임명하도록 하고 있으며 수상은 합리적 재량을 행사하여 부패행위조사국의 부국장과 보좌관 및 특별조사관 등 소속 직원을 임명하며 이들 소속 직원은 형법 적용 시 공무원으로 간주된다.

다음 <그림 3-2>와 같이 부패행위조사국은 다른 나라의 부패전담기구와 달리 공직자의 부패행위뿐만 아니라 민간부문에서의 부패행위도 수사의 대상으로 삼고 있다. 즉, 부패행위조사국은 권력형 비리에 대한 특별수사기관이라기보다 사회전반의 부패 관련 사건을 전담하는 특별수사기관이라고 이해하는 것이 적정하다.



〈그림 3-2〉 싱가포르 부패행위조사국(CPIB) 조직도

부패사건에 대한 수사는 부패방지법에 근거하여 직권으로 착수할 수 있으나 현실적으로는 이해당사자 또는 내부자의 고소·고발이나 신고에 의해 착수하고 있다. 이를 위해 부패행위조사국은 24시간 전화 또는 서면에 의해 신고를 접수하는 시스템을 두고 있으며 제보자가 원하는 경우 그 신원상의 비밀을 보장하도록 하고 있다.

부패행위조사국은 이러한 부패 관련 범죄혐의의 수사 및 기소뿐 아니라, 공직자의 부패행위를 방지하고 이를 제도화하기 위해 제도적 개선 활동도 수행하고 있다. 첫째, 사회적 부조리를 유발하는 불합리한 제도의 보완하기 위해 뇌물수수의 원인이 될 수 있는 불필요한 규제를 완화하거나 불합리한 제도를 사전에 발굴하여 보완하도록 한다.

둘째, 공무원의 채무 한도를 법정화하고 이를 조사·확인한다. 이를 통해 모든 공직자는 임용에 앞서, 그리고 임용기간 중 매년 정도를 넘어서는 과도한 채무를 지지 않을 것을 서약하도록 하고 있으며 구체적으로 무담보 채무가 월 급여의 3배를 넘지 못하도록 통제하고 있다.

셋째, 공무원의 재산을 공개하도록 하고 이의 진실성을 지속적으로 조사한다. 이는 공무원 임용 시 본인과 그 배우자의 재산내역을 공개하고 매년 이를 갱신하도록 하는 부패방지법에 근거하여 법제화하였기 때문이다.

넷째, 공무원의 뇌물수수와 관련하여 공무원에 대한 사전 교육을 실시한다. 즉 부패방지법을

근거로, 공무원이 어떤 형태로든 선물 및 향응을 수수하는 것을 금지하고 있으며 공무원으로 하여금 매년 뇌물불수수선언을 할 것을 요구한다. 또한 민간기업을 대상으로 부정부패 관련 교육 홍보 활동을 수행한다.

〈표 3-23〉 싱가포르의 청렴정책 내용

실행기관	구분	청렴정책	주요 내용
부패행위 조사국 (CPIB)	규범 및 조직	3부 2팀 체제	부패행위조사국은 수상 직속기관으로 독립적으로 부패수사 가능
			집행부, 집행지원부, 법인관계부, 계획 및 사업팀, 예방 및 심사팀으로 구성
		공무원 채무한도 법정화	모든 공직자에게 무담보 채무가 월 급여의 3배를 넘지 못하도록 통제하고 서약을 받음
	제도개선 및 점검	부패행위 수사	공직자뿐만 아니라 민간에서의 부패행위도 수사의 대상임. 사회 전반의 부패관련 사건 담당
		부패행위 관련 제도적 개선	사회적 부조리를 유발하는 불합리한 제도 보완
		공무원 재산 공개	공무원은 본인과 배우자의 재산내역을 공개하고 매년 갱신함. 허위공개의 경우 부패방지법에 근거하여 처벌
	신고 및 관리	24시간 부패신고 시스템	24시간 전화 또는 서면에 의해 부패신고를 접수하는 시스템을 갖춰 내부자 고소 · 고발이나 신고에 의한 수사 착수
	교육 및 홍보	뇌물수수 사전교육	공무원들은 매년 뇌물불수수선언을 하고 선물 또는 향응 수수에 대한 사전 교육을 받음
		기업대상 교육 및 홍보	공무원과 민간기업을 대상으로 부정부패에 대한 교육을 상시적으로 실시

출처 : http://www.cpib.gov.sg

5) 핀란드의 청렴정책

핀란드는 2010년 국제투명성기구(TI)에 의해 178개국을 대상으로 조사한 부패인식지수(CPI)에서 4위에 선정되었으며 2000~2004년, 2006~2007년 세계에서 가장 청렴한 국가로 뽑혔다. 대한무역투자진흥공사의 자료에 따르면 핀란드는 특히 공무원들의 정직성을 중시하며 핀란드 공무원이 정직한 이유에 대해서 행정의 투명성, 옴부즈만제도, 참조인 제도, 정당에 대한 공공자금 지원 등을 꼽는다. 이와 관련된 핀란드의 청렴정책을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정부활동공개법 등을 비롯한 정보공개제도

핀란드 국민이면 누구나 정부활동공개법에 따라 정부가 관장하는 자료의 열람을 요구할 수 있다. 중앙정부, 지방정부 등 각 행정당국뿐 아니라 공공기관, 국영기업과 공공 관련 업무를 수행하는 사기업의 정보도 공개의 대상이며, 정보 제공을 요구하는 국민은 자신의 신원과 열람 목적을 밝힐 필요가 없다. 정보 제공을 요구받은 해당 기관은 국제관계에 악영향을 미치거나 범죄에 악용될 소지가 있다고 판단될 경우 등을 제외하고는 한 달 내에 자료를 제공해야 한다.

핀란드는 투명한 정보공개로 인해 공공부문의 투명성이 확립되었으며, 정보공개는 핀란드 헌법의 대원칙이다. 주식거래 관련 정보, 인허가 관련 정보, 학교운영 관련 정보, 납세내역 정보 등 부정, 비리의 소지가 있는 정보는 모두 공개하고 있다.(미디어오늘, 2006.11.07)

(2) 의회 옴부즈만 제도(Parliamentary Ombudsman)

핀란드의 옴부즈만은 의회형 옴부즈만으로 스웨덴이나 덴마크와 같은 유형이다. '의회의 대리인'으로서 의회의 행정부, 사법부 견제가 단순히 정기적인 감사로 끝나지 않고 국민들의 자발적인 참여를 통한 실시간 감시가 될 수 있도록 조사권한이나 특별히 취할 수 있는 수단을 가진다(Salminen & Vinamaki, 2007).

(3) 참조인 제도(Referendary)

참조인 제도는 핀란드의 행정의 정당성을 높여주는 제도이다. 참조인은 관할 사항을 검토하고 대안을 제시하거나 최종안을 제안하는 일을 하는 공무원이다. 참조인은 고위 공무원이나 정치인 등의 정책 결정자는 아니지만 정책 결정자의 의견과 독립적으로 자신의 의견을 제시할 수 있다. 그러나 참조인의 의견은 법적 구속력이 없어 정책 결정자는 참조인의 의견에 반하는 결정을 내릴 수 있으나 부패의 우려가 있는 사안을 이중으로 검토한다는 데 의미가 있다.

(4) 사정감독원

사정감독원은 1809년부터 설치, 운영되고 있는 핀란드의 독특한 반부패기구이다. 오랜 전통의 독립된 사정기구로 사회구조적 부정, 부패를 억제하는 강력한 수단의 역할을 하고 있다. 사정감독원은 최고의 법집행기구로 정부기관이나 공무원을 견책할 수 있는 권한도 가지고 있으며 정부, 대통령에 대한 적법성까지 감독한다. 또한 변호사들에 대한 감찰뿐만 아니라 민원, 형량의 적정성 여부 등도 조사할 수 있다. 우리나라의 국민권익위원회가 공직사회의 부패나 불합리한 행정 등에 대해 단순한 권고에 그치는 것과 달리 핀란드의 사정감독원은 직접적인 시정조치를 취할 수 있다는 데 차이점이 있다(미디어오늘, 2006.11.07.).

(5) 정당에 대한 공공자금 지원

핀란드 정부는 1967년 제정한 선거자금법에 따라 정당에 지급되는 일정한 액수 외의 돈을 선거비용으로 사용하지 못하게 하고 있다. 민간자금의 선거비용으로 사용이 제한됨에 따라 선거의 투명성이 높아지고 선거 과열을 방지하는 효과가 있다(한국일보, 2004.01.01.).

(6) 공무원 신분보장과 처벌

핀란드는 공직자의 명예를 우선시하는 사회적 풍토가 있어 소속 공무원들이 부패에 연루되는 경우가 드물다. 공무원의 경력은 높이 평가받고 장관을 제외한 모든 정부 부처의 공무원들은 종신직이 보장되며 대기업 수준의 보수를 지급받는다. 핀란드는 부패공무원을 엄격하게 처벌하는데 액수와 상관없이 뇌물을 받은 공직자는 즉각 해임되고 최소 5년의 징역형을 받게 된다(한국일보, 2004.01.01.).

6) 스웨덴의 청렴정책

스웨덴은 2010년 국제투명성기구(TI)가 178개국을 대상으로 조사한 부패인식지수(CPI)에서 1위에 올랐으며 세계에서 가장 청렴한 국가로 평가받고 있다. 스웨덴은 다양한 반부패 기관들에 의해서 청렴정책이 시행되고 있으며 '모든 것을 공개하라'는 원칙하에 200년이 넘게 '옴부즈만 제도'를 발전시켜왔다. 스웨덴의 의회 옴부즈만은 의회의 행정부, 사법부 견제가 단순히 정기적인 감사에 머무르지 않고 각 분야 공무원들의 부정을 적발, 처벌하는 실시간적인 감시시스템이 되었다. 또한 스웨덴은 다양해진 유형의 부패 분석과 발생가능성을 사전에 인지하는 방법, 수사상 효과적인 단서 확보방안에 대한 연구도 병행하고 있다. 다양해지고 복잡해지는 부패범죄에 대응하기 위해여 시행하고 있는 스웨덴의 청렴정책을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정보공개법에 의한 정보공개

스웨덴은 '정보공개법'에 따라 개인의 신상에 관한 개인정보를 제외한 모든 정보가 공개되고 있다. 이 법에 의해 주식 거래 및 인·허가 관련 정보에서부터 학교 운영 정보, 납세 내역까지 부정과 비리의 소지가 있는 정보에 대한 철저한 공개 원칙이 지켜지고 있다. 공무원의 모든 행위는 문서화되어 언론이나 인터넷을 통하여 공개되고, 성범죄 등 범죄기록 역시 윤리강령에 따라 비공개원칙이 적용되는 사안 외에는 조사기간이 완료된 후에는 모두 공개된다. 또한 시민들은 공개된 정보가 의심스러울 경우 공무원의 위법사항에 대한 조사도 요청할 수 있다(세계일보, 2009.09.20.).

(2) 의회 옴부즈만(Justitieombudsmännen)

1809년에 스웨덴의 의회 옴부즈만은 의회의 소속기관으로 설치되어 200년이 넘게 운영되고 있는 스웨덴의 전통적인 제도이다. 의회 옴부즈만은 준사법기관으로서의 기능도 하고 있다. 따라서 옴부즈만은 경고, 시정의 방법 외에도 부정, 부패 행위를 이유로 직접 기소할 수 있는 권

한을 가진다. 또한 '지도(Guideline)'라는 제도를 통해 대상기관이 시정해야 할 부분을 구체적으로 밝혀 대안을 제시하기도 한다.

의회 옴부즈만은 중앙정부에서 지방정부까지 모든 공무원의 반부패 행위를 감시, 감독하며 수석 옴부즈만 1명과 3명의 옴부즈만으로 구성되어 있다. 옴부즈만의 남녀 구성비율은 같으며 각각 국회에서 선출된다. 임기4년에 연임이 가능하고 각 옴부즈만은 독임제로 독립된 업무를 수행한다. 권리의 침해, 부당한 공권력의 행사, 불법수사, 재판의 불공정성 등을 사유로 하여 누구든지 옴부즈만에 신고할 수 있다. 옴부즈만은 이런 민원사건뿐 아니라 사건을 직접 조사할 수 있는 권한도 있다. 스웨덴 의회는 옴부즈만 운영을 위한 조직, 예산을 모두 지원해 주고 있으며 4개의 관련 법률에 근거하여 활동을 보장해주고 있다(권오덕, 2004).

(3) 반부패기구의 설치

스웨덴은 약 90여명의 검사를 포함하여 400여 명의 직원으로 구정된 국가경제범죄국(EBM)을 1998년에 설립하여 운영하고 있다. 국가경제범죄국은 스웨덴 인구의 절반 이상이 거주하는 카운티(County)를 중심으로 3대 광역권역별로 지방청을 가지고 있으며 그 아래 20여명 규모의 사무소급인 '체임버(Chamber)'도 두고 있다. 최근 EU 자금의 비효율적이고 부적절한 운용을 통제하는 등 EU 보조금 관련 비리업무에도 주력하고 있다.

스웨덴의 대검찰청은 검찰총장을 수반으로 하여 검사 750명을 포함하여 약 1,100명으로 이루어진 대규모 조직이다. 스웨덴은 대검찰청에 반부패부(NACU)를 설치하여 부패와 관련된 사건을 전담하도록 하고 있다.

2. 국외 민간분야 청렴정책 사례

1) 민간기업 청렴정책 사례

(1) 마이크로소프트(Microsoft Corporation)의 청렴정책

마이크로소프트는 미국 워싱턴주에 있는 세계 최대의 다국적 소프트웨어 및 하드웨어 회사로 1975년에 설립되었다. 마이크로소프트는 다양한 컴퓨터 기기에 사용되는 소프트웨어 및 하드웨어 제품들을 개발, 생산, 판매, 관리한다. 북미, 남미, 유럽・중동・아프리카, 일본, 아시아 태평양, 중국 등 6개 지역본부, 107개 국가에 지사를 두고 있다.

〈표 3-24〉 마이크로소프트의 청렴정책 내용

구분	청렴정책	주요 내용
규범 및 조직	공직복무 기준 (Standards of Business Conduct)	해외부패 방지 준수, 상호존중 실천, 반독점 위반금지, 회사자산의 보안정책 준수, 협력업체의 존중 등 자사 공직기준을 규정
	감사팀(Audit Group)	감사팀은 3개의 팀으로 구성됨. 정기적으로 회사의 전반적인 내용을 감사하는 Internal Audit Team, 윤리경영 위반사례 적발 시 개별사건에 대해 조사하는 Financial Integrity Unit Team, 특정금액 이상의 위반사례에 대처하기 위한 Enterprise Risk Management Office Team
	외부감사팀(External Audit)	Microsoft의 재무제표 및 내부통제 시스템을 객관적으로 감사하고 때로는 회사의 의뢰를 통해서 Microsoft 내부조직 감사를 대행
	국가별 윤리경영팀 (Management and Compliance)	국가별 재무, 인사, 법무 등의 최고 책임자들이 위원회 형식으로 구성되며 공통의 책임으로 운영됨. 임직원들의 교육, 내부통제기능 강화, 윤리경영 기업문화 조성, 위반사례에 관한 보고 및 위반자 인사 조치를 함
	지역별, 본부별로 윤리경영 전담 담당자 지정 (Controls and Compliance Managers)	국가별 윤리경영팀을 지휘 및 보좌
	임직원 윤리경영팀 (Employee Compliance Council)	회사의 방침과 윤리경영 위반 사례를 공유, 부서원들에게 전달
교육 및 홍보	온라인 공직복무 기준 교육	공직복무기준에 대한 온라인 교육
	온라인을 통한 개인정보에 관한 내부규정 교육 (Worldwide Privacy 101)	개인정보의 수집, 보관, 배부에 관한 내부 규정교육
	Class Room 교육	각 나라의 고유한 법률, 준칙에 의거한 클래스 룸 교육과 협력업체를 대상으로 윤리교육 실시. 연말 근무성과에 반영
	교육모니터링 시스템	윤리교육 참석확인, 재무회계 담당자를 위한 결산과정 확인이 가능한 시스템

출처 : http://www.microsoft.com/ko/kr/default.aspx(2011년 2월 기준)

다국적기업인 마이크로소프트는 본사의 내·외부의 감사팀을 바탕으로 국가별로 윤리경영팀을 운영하고 있다.

내부의 감사팀(Audit Group)은 회사의 전반적인 내용을 감사하는 팀, 윤리경영 위반사례를 적발·조사하는 팀, 특정금액 이상의 위반사례에 대처하는 팀 등 총 3개의 팀으로 구성되어 있다. 외부의 감사팀은 마이크로소프트의 재무제표 및 내부통제 시스템을 객관적으로 감사하고 때로는 회사의 의뢰로 감사를 대행하기도 한다.

국가별 윤리경영팀은 임직원들의 교육, 내부통제 기능 강화, 윤리경영 기업문화 조성, 위반사례에 관한 보고 및 인사를 담당하고 있으며 지역별, 본부별로 전담 담당자를 지정하여 운영하고 있다.

마이크로소프트는 회사의 방침과 윤리경영에 대한 공직복무 기준을 제정하고 온·오프라인을 통해 교육을 실시하고 있는데 각 나라의 언어별로 번역하여 제공하며 제공대상에는 협력업체도 포함된다. 또한 교육모니터링시스템을 구축하여 연말 근무성과에 반영하고 있다. 특히 IT

회사로서 업무의 특성에 맞게 개인정보의 수집, 보관, 배부 등에 관한 내부 규정을 교육하고 있다.

(2) 인터내셔널 페이퍼(International Paper Corporation)의 청렴정책

인터내셔널 페이퍼는 1898년에 설립된 미국의 제지회사로 북미, 유럽, 라틴 아메리카, 러시아, 아시아, 북아프리카에 제조설비를 갖춘 세계적 규모의 제지 및 포장재 회사이다.

인터내셔널 페이퍼의 청렴정책은 <표 3-25>와 같다. 인터내셔널 페이퍼는 기업윤리 프로그램을 기획・감시・감사하는 윤리경영 전담부서를 설치하여 운영하고 있다. 윤리경영 전담부서는 자사의 기업윤리헌장을 17개 국어로 번역하여 전 세계에 보급하는 데에도 앞장섰다.

또한 출장 시 테스트 카드 소지를 의무화하여 지속적으로 기업윤리를 준수하고 기업윤리 문화가 정착될 수 있도록 하였다. 내용을 살펴보면 개인의 책임을 넘어 가족에서의 역할까지의 체크할 수 있도록 하였다. 제보전화인 Help Line은 전 세계 어디서든 1분 내에 본사의 콜센터와 연결되며 동시통역이 지원되어 누구든 쉽게 부패행위를 신고할 수 있도록 하였다. 제보된 사례는 임직원의 교육 프로그램에서 이용되고 있다.

〈표 3-25〉 인터내셔널 페이퍼의 청렴정책 내용

구분	청렴정책	주요 내용
규범 및 조직	기업 윤리헌장 제정	인터내셔널 페이퍼의 기업윤리헌장을 17개 국어로 번역
	윤리 및 비즈니스 관행 사무국	기업윤리 프로그램의 기획 · 감시 · 감사를 강화
제도개선 및 점검	출장 시 테스트 카드(Luggage card) 소지 의무화	- 잘 모르겠으면 이렇게 자문하라. - 내 행동이 합법적인가? - 내가 과연 공명정대하고 정직한 행동을 하고있는가? - 내 행동이 시간이 지나도 과연 옳다고 여겨질 것인가? - 나중에 스스로 어떻게 느낄 것인가? - 신문에 보도되면 어떻게 보일까? - 오늘밤 편히 잘 수 있을까? - 아이에게 무엇이라고 말할 수 있을까? - 그래도 확신이 서지 않으면 옳다는 확신이 설 때까지 계속 자문하라!
신고 및 관리	제보전화인 Help Line	전세계 어디서든 1분 내에 본사의 콜센터와 연결되며 동시통역이 지원되도록 운영됨. 제보된 사례들은 임직원의 교육프로그램에서 사용됨

출처 : http://www.internationalpaper.com/KOREA/KN/index.html(2011년 2월 기준)

(3) 제너럴 일렉트릭(General Electric)의 청렴정책

제너럴 일렉트릭은 1878년에 미국에서 설립된 다국적 복합기업이며 세계 최대의 종합 전기회사이다. 주요사업은 기술 및 에너지 인프라, 기업 및 소비자 금융, 미디어, 의료 서비스, 금융서비스, 정보 및 엔터테인먼트, 환경 기술 등 다각화되어 있다.

제너럴 일렉트릭은 임직원을 비롯하여 파트너, 협력업체, 공급자, 대리인 등 자사와 관계하거나 거래하는 제3자 모두에게 적용되는 윤리강령을 제정하였다.

특히 윤리강령을 실천하기 위해 교육(Training), 평가(Testing), 점검(Tracking)의 3T 실천 프로그램을 구축하였다. 우선 대상에 따른 단계별 교육을 실시하고 있다. 1단계는 전 사원과 신입사원을 대상으로, 2단계는 특별 위험 관리 담당자를 대상으로 윤리강령 및 청렴교육을 실시하고 있다. 이후 준법·정책 준수 모델을 이용한 설문과 업무, 법무, 재무 관련 설문평가, 자기평가 설문을 통해 평가를 한다. 끝으로 사내감사제도, 규정 준수계획표 점검, 임원의 연간목표인 준법감시 준수사항 등의 점검을 진행하고 있다.

윤리강령을 실천할 수 있는 프로그램을 구축하는 것은 기업의 윤리강령 실행력을 높이고 보다 효율적으로 관리할 수 있게 한다.

〈표 3-26〉 제너럴 일렉트릭의 청렴정책 내용

구분	사업명	내용
규범 및 조직	윤리강령 마련	GE 임직원, 파트너, 협력업체, 공급자, 대리인 등 GE와 관계 및 거래하는 제3자 모두에게 적용되는 윤리강령 마련
	준법·정책 준수 검토위원회(CRB)	-
제도개선 및 점검	사내감사제도 (Corporate Audit Staff)	-
	규정 준수계획표 점검	비즈니스 리더 자신이 실천이행 점검
	임원의 연간목표에 준법감시 준수사항 포함	-
	준법·정책 준수 모델을 이용한 설문	-
	설문평가 및 자기평가 설문	설문평가(업무, 법무, 재무) 및 자기평가 설문
	인사평가의 기준	영업성과보다는 준법 감시를 높게 평가
신고 및 관리	조직내부 자유로운 고발분위기	옴부즈맨, 매니저, 준법 감시관, 사내 변호사, 인사부 등 다양한 채널 마련
교육 및 홍보	단계별 교육	1단계는 전 사원과 신입사원을 대상으로, 2단계는 특별 위험 관리 담당자를 대상으로 교육실시
	CEO 메시지 발송	정기적으로 준법 감시의 중요성과 윤리경영창출 분위기 조성

출처 : http://www.ge.com/kr(2011년 2월 기준)

제3절 사례의 시사점

국내외 공공기관 및 민간기업의 청렴정책 사례를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 청렴정책은 공직자 윤리에 대한 중요성을 강조하며 공기업뿐 아니라 민간기업까지 확대되었다. 정부는 공직자윤리법에 따라 지자체 및 부처별로 공무원 행동강령을 개정하고 있으며 이를 전담하는 부처도 따로 설치되어 있다. 공기업과 민간기업도 마찬가지로 규범 및 조직이 마련되어 있지만 정부단체보다는 보다 구체적이고 세분화되어 있다. 특히 민간기업의 경우 계열사별 윤리규정이 제정되어 있으며 항목별로 규정이 마련되어 있기도 하였다.

둘째, 부정부패에 대한 제도 개선 및 점검 시스템 등을 통해 사전에 예방하고자 힘썼다. 중앙 및 지방정부는 부패영향평가, 시책평가 등을 통해 자치법규 및 제도를 제정하고 행정업무의 정보시스템을 추진하여 투명성을 제고하였다. 기업의 경우 제도개선보다 전반적으로 행정에 관한 내부통제시스템을 구축하여 투명성을 제고하고 있다. 또한 지속적이고 정기적인 점검 및 평가를 통해 결과에 따른 사후관리도 진행하고 있다.

셋째, 비리행위에 대한 통제와 처벌이 강화되었다. 대부분의 중앙 및 지방정부는 비리행위자에 대한 문책을 강화하고 연대 책임제를 시행하고 있다. 몇몇의 정부단체는 원스트라이크아웃제 등을 시행하고 있으며 이는 앞으로 다른 지자체로 확대될 것으로 보인다. 왜냐하면 이 제도는 부정부패를 근절하고 공직기강을 확립하는 데 효과가 있기 때문이다.

넷째, 정부 및 기업은 시민참여를 통해 청렴정책의 신뢰성을 높이고 있다. 정부단체는 시민감사관, 시민 옴부즈만, 시민 대토론, 비리행위 신고, 신문고 등 주요 정책과정에 참여 및 감시를 하고 있다. 공기업은 청렴 옴부즈만을 시행하고 있으며 민간기업은 시민참여에 한계가 있는 것으로 보인다.

다섯째, 청렴문화를 정착시키기 위해 교육 및 홍보를 하고 있다. 중앙 및 지방정부, 기업체 모두 온·오프라인에서 청렴교육과 홍보를 진행하고 있으며 이에 따른 교육 모니터링을 통해 관리하고 있다. 대상은 공무원에서 시민으로까지 확대되고 있고 기업의 경우 계열사 등 제3의 관계자까지 청렴교육 및 홍보를 포괄적으로 실시하고 있다.

제4장 서울시 청렴현황 분석

제1절 우리나라 청렴현황
제2절 서울시 청렴현황
제3절 서울시 청렴도조사결과
제4절 서울시 청렴인식조사
제5절 청렴정책 관련 법제도현황
제6절 소결

제4장 서울시 청렴현황 분석

제1절 우리나라 청렴현황

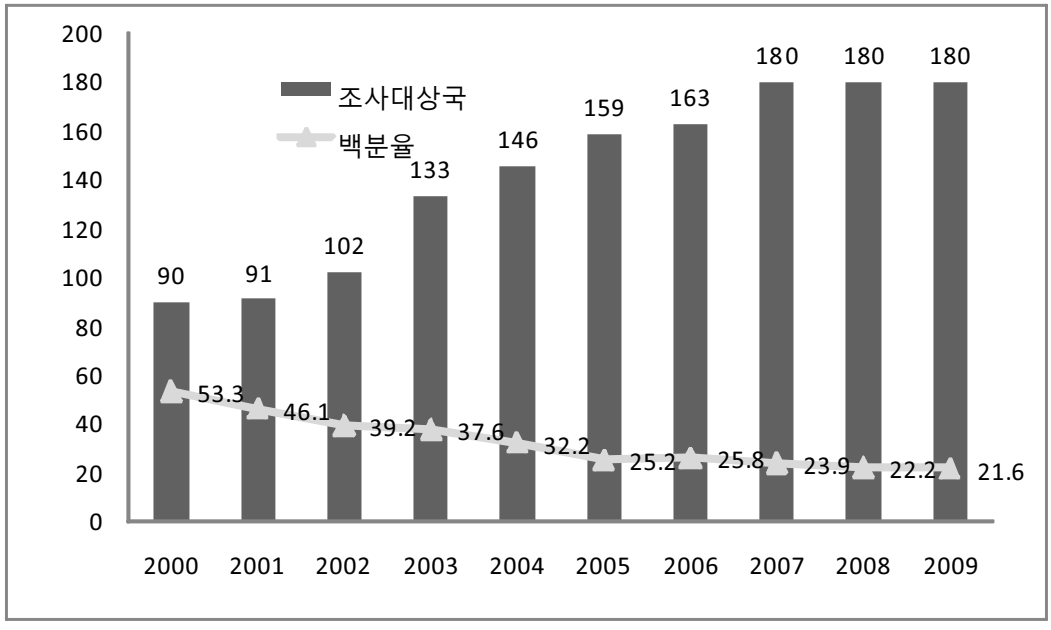
1. 우리나라 부패인식지수

서울시 청렴도 현황에 앞서 우리나라 청렴도 현황을 알아보기 위해 세계투명성기구(TI)에서 제시하는 부패인식지수(CPI : Corruption Perceptions Index)를 살펴보았다. 세계투명성기구가 매년 국가별 청렴도를 조사하여 발표하는 순위와 부패인식지수는 청렴수준을 국가별로 비교하는 데 매우 유용하다. 조사결과에 따르면 2004년부터 우리나라 부패인식지수(CPI)는 꾸준히 상승하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 CPI 조사 대상국이 1993년 90개국에서 2009년 180개국으로 2배 증가하였고 이는 편차에 영향을 줄 가능성이 높으므로 우리나라 부패인식지수 순위를 회원국 수가 일정한 OECD 안에서 살펴보았다. 우리나라 CPI 순위는 2007년 27위, 2001년부터 2004년까지 24위, 2005년부터 2010년까지 22위~25위 정도를 기록하고 있다. 이러한 순위는 OECD 회원국인 30개국 중에서 하위권에 속한다고 볼 수 있으며, 특히 2008년 이후 연속으로 22위로 나타나고 있어 최근 부패인식지수의 향상이 미미하다고 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 우리나라 부패인식지수 연도별 변화 추이

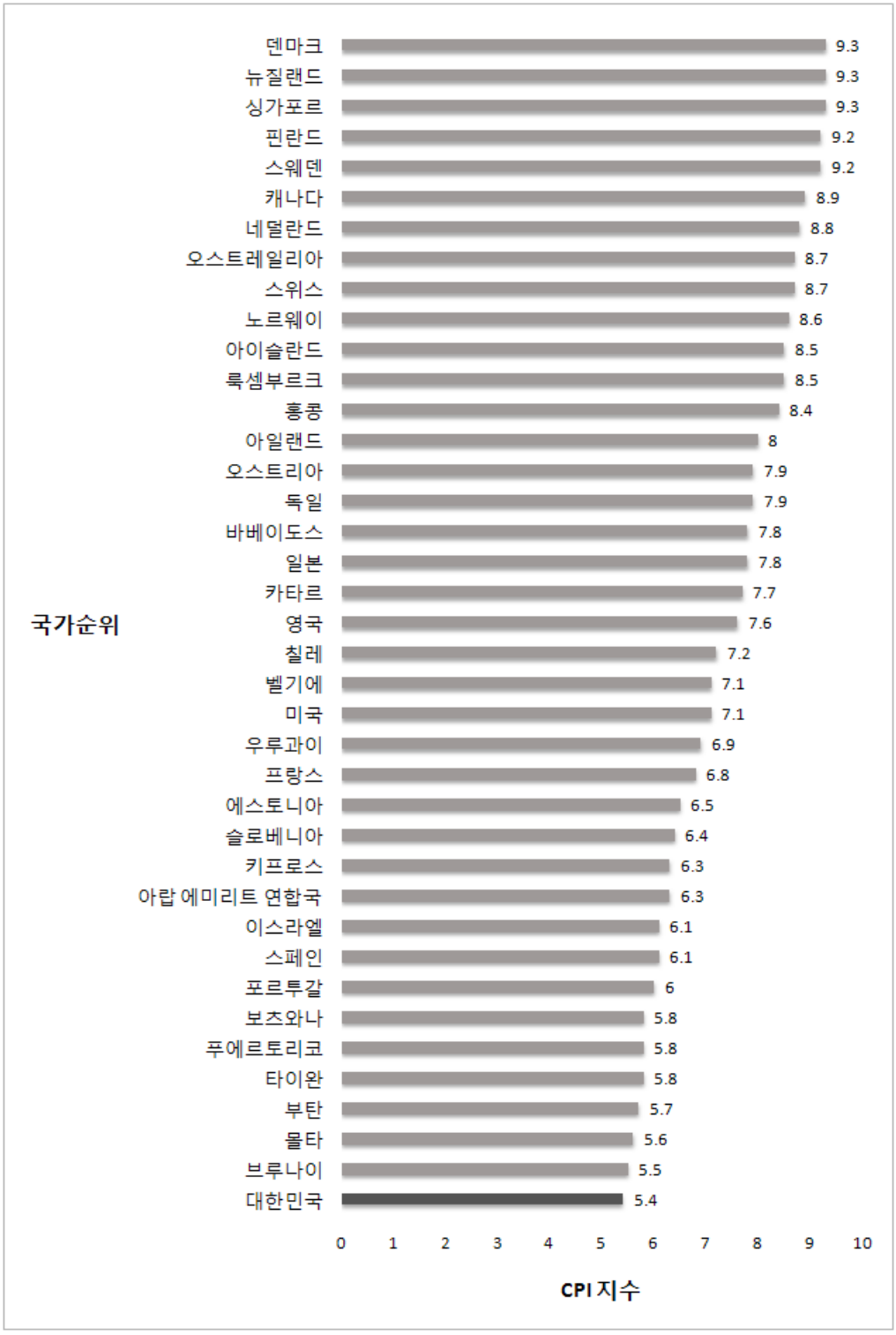
기관	분류	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CPI	점수	4	4.2	4.5	4.3	4.5	5	5.1	5.1	5.6	5.5	5.4
	조사대상국	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180	178
	순위	48	42	40	50	47	40	42	43	40	39	39
	백분율(%)	53.3	46.1	39.2	37.6	32.2	25.2	25.8	23.9	22.2	21.6	21.9
OECD	회원국	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
	순위	27	24	24	24	24	22	23	25	22	22	22

출처 : 우리나라 부패인식지수(CPI) 연도별 변동 추이(2009), 국제투명성기구(TI), 언론보도자료(2010)



〈그림 4-1〉 우리나라 부패인식지수(CPI) 연도별 추이

우리나라도 자체적으로 국민권익위원회를 통해 2001년부터 청렴도지수를 조사하여 청렴도를 높이고자 노력하고 있으나 국가전반에 이르는 부패인식에는 크게 영향을 주지 못했음을 유추할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공직사회뿐 아니라 모든 국민이 청렴에 대한 공감대를 형성해 나가는 것이 무엇보다 중요하다.



〈그림 4-2〉 2010년 투명성기구 CPI 순위

2. 우리나라 공무원 청렴현황

1) 지방공무원 징계현황

〈표 4-2〉 지방공무원 징계현황

(단위 : 명)

구분	계	파면	해임	강등	정직	감봉	견책
전국 총계	2,605	57	66	5	362	657	1,458
	100%	2.2%	2.5%	0.2%	13.9%	25.2%	56.0%
서울	231	19	19	-	40	51	102
	100%	8.2%	8.2%	-	17.3%	22.1%	44.2%
부산	116	1	6	1	21	27	60
대구	110	2	-	-	16	36	56
인천	124	-	7	-	14	30	73
광주	29	2	3	-	2	7	15
대전	40	-	-	-	6	5	29
울산	47	-	-	-	10	13	24

출처 : 행정안전부 통계연보(2010)

지난해 지방자치단체에서 징계 처벌이 내려진 공무원은 총 2,605명으로 그 중에서 파면(57명), 해임(66명)의 중징계를 받은 경우는 전체의 4.7%에 해당한다. 서울시는 총 231명이 징계처분을 받았으며, 경기도에 이어 두 번째로 징계를 받은 공무원의 숫자가 많다. 하지만 서울시 공무원들의 숫자(46,342명)를 감안할 때 이는 0.01%에 해당하는 수치로 전체 평균인 0.94%보다 낮은 것으로 나타났다.

이 중에서 서울시는 파면 19명, 해임 19명 총 28명으로 총 16.4%가 중징계 처벌을 받은 것으로 나타났다. 이는 파면 2.2%, 해임 2.5%에 해당하는 전국 평균보다 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 이와 같은 통계는 타 시도와 비교하여 서울시 공직자의 비리 수준이 상대적으로 중하거나, 서울시에서 엄격한 기준을 적용하여 징계를 내리는 것으로 추측할 수 있다.

2) 지방공무원 징계퇴직현황

강제퇴직 지방공무원의 징계사유를 보면 다음과 같다. 공무원의 징계 사유 중에서 증수회(뇌물수수)가 품위손상, 기타항목, 직무유기 및 태만에 이어 4위로 매년 상당히 많은 수의 공무원들이 이와 관련하여 징계를 받고 있음을 보여주고 있다.

2009년에는 전국적으로 공무원 비리에 관한 징계 건수가 급등한 것으로 나타났다. 특히 공금

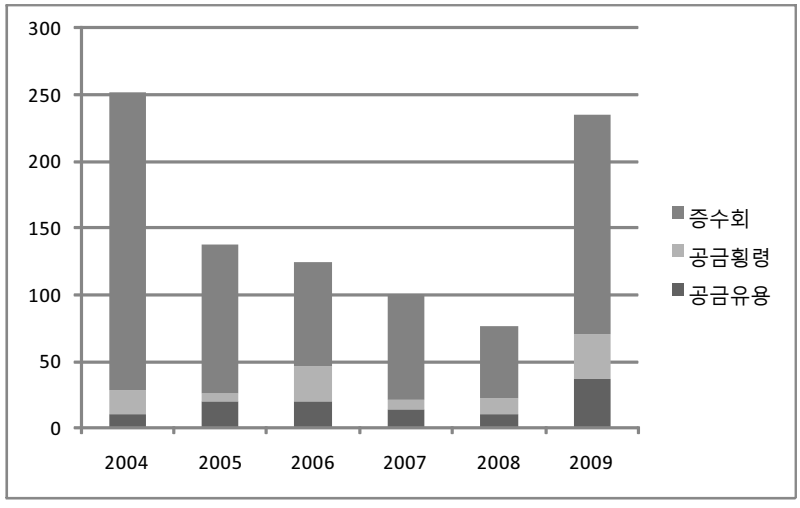
유용, 공금횡령, 증수회(뇌물수수) 항목에 대한 적발이 예년보다 2배 이상 증가하였다. 서울시 역시 전국적인 추세와 마찬가지로 2009년에 들어 2008년보다 징계가 증가한 것으로 나타났다. 2009년 공무원 비리 적발률이 상승한 것이 서울시뿐 아니라 전국적인 청렴정책 실행의 결과인지, 실질적으로 비리 자체가 증가한 결과인지를 분석할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 전국 공무원 퇴직 사유별 인사통계 연도별 추이

(2009년 12월 31일 현재) (단위 : 명)

분류	2004	2005	2006	2007	2008	2009	계
복무규정위반	607	234	256	386	318	435	2236
품위손상	757	531	612	561	632	1,550	4643
비밀누설	27	9	11	3	6	11	67
공문서 관련비위	24	17	11	17	12	23	104
직권남용	1	3	4	6	4	3	21
직무유기 및 태만	273	176	157	159	228	235	1228
감독 불충분	57	46	44	51	48	46	292
공금유용	11	20	20	14	11	37	113
공금횡령	18	6	26	7	11	34	102
증수회	223	112	78	80	55	164	712
기타	135	315	365	359	416	617	2207
합계	2,133	1,469	1,584	1,643	1,741	3,155	11725

출처 : 행정안전부 통계연보(2010)



〈그림 4-3〉 전국 공무원 금품 비리 징계 건수

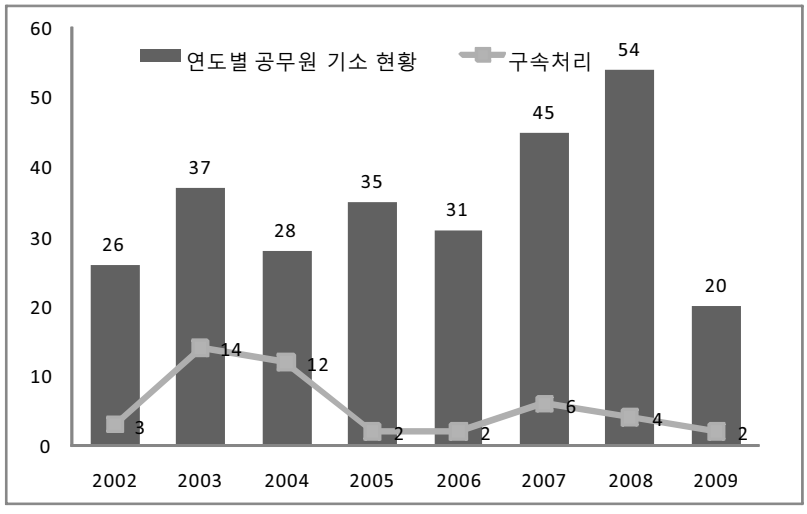
3) 공무원 기소현황

2002년부터 2009년까지 연도별 공무원 기소현황은 <표 4-4>와 <그림 4-4>와 같다.

〈표 4-4〉 연도별 공무원 기소현황

공무원의 직무에 관한 죄	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	(계)	구속	(계)	구속	(계)	구속	(계)	구속	(계)	구속	(계)	구속	(계)	구속	(계)	구속
직무유기	8	1	17	5	17	10	11	1	17	1	29	4	35	3	17	2
직권남용 권리행사방해	4	2	12	9	7	-	3	-	8	1	7	-	11	-	3	-
직권남용 체포감금	1	-	-	-	2	2	2	-	1	-	-	-	2	-	-	-
독직폭행 가혹행위	6	-	5	-	1	-	4	-	4	-	3	-	-	-	-	-
피의사실 공표	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공무상 비밀누설	7	-	3	-	1	-	15	1	1	-	6	2	6	-	-	-
총계	26	3	37	14	28	12	35	2	31	2	45	6	54	4	20	2

출처 : 전체 사건 검찰청별, 죄명별 접수 등(2002~2010), 검찰청 통계자료



〈그림 4-4〉 연도별 공무원 기소 변화 추이

검찰청 통계 자료에 따르면 2000년대 중반까지 30명 내외로 기소가 이루어졌으며 특히 구속 인원은 2003년 14명, 2004년 12명으로 나타났다. 2007년과 2008년에는 기소된 공무원이 각각 45명과 54명으로 2000년대 초중반보다 상승하였다. 하지만 기소 인원에 비해 구속 인원은 크게 증가하지 않고 2007년 6명, 2008년 4명에 그쳤다. 이후 2009년에는 급격하게 기소인원이 감소하여 20명에 불과했으며 그 중에서 2명만 구속처리되었다.

2003년과 2004년에는 기소인원에 비해 구속인원이 37.8%, 42.8%에 달하는 등 높은 비율로 구속처리가 이루어졌으나 2007년과 2008년에는 기소인원이 증가하였으나 구속처리는 13.3%, 7.4%에 불과하여 죄질의 수준은 약해지는 것으로 나타났다.

제2절 서울시 청렴현황

1. 서울시 금품향응 수수 통계

1) 서울시 기관 전체 금품 향응 빈도 및 규모

서울시 감사과가 서울시 전 기관을 대상으로 실시하는 청렴 자체조사를 통해 서울시 내부적으로 시민들의 금품, 향응 제공 경험에 관련된 응답 결과를 <표 4-5>에 제시하였다. 민원 처리 경험이 있는 서울시민이 공직자들에게 금품・향응을 제공한 경우가 2010년 855건에서 2003년

〈표 4-5〉 서울시 기관 전체 금품 향응 제공 관련 시민 조사

연도	응답자 (명)	제공 종류	제공자 (명)	제공자율 (%)	빈 도			규 모		
					총 빈도	응답자 평균 (회)	제공자 1인당 평균(원)	총규모	응답자 평균(회)	제공자 1인당 평균(원)
2010	11,471	전체	4	0.03	9	-	2.25	2,415,000	210.5	600,380
		금품	3	0.03	7	-	2.33	910,000	79.3	303,333
		향응	1	0.01	2	-	2	1,505,000	131.2	1,505,000
		편의	-	-	-	-	-	-	-	-
2009	12,344	전체	15	0.1	58	-	3.87	31,035,000	2,514	2,069,000
		금품	13	0.1	38.5	-	2.96	20,910,000	1,694	1,608,462
		향응	5	-	17.5	-	3.5	10,125,000	820	2,025,000
		편의	1	-	2	-	2	-	-	-
2008	11,969	금품· 향응	35	0.3	79	0.01	2.26	21,095,000	1,762	602,714
2007	12,545	금품· 향응	85	0.7	177	0.01	2.08	47,455,000	3,800	558,300
2006	12,678	금품· 향응	99	0.8	242.5	0.02	2.45	46,645,000	3,700	471,200
2004 ~2005	11,430	금품· 향응	122	1.1	251	0.02	2.06	6,341.50	-	51.98(만원)
2003	11,506	금품· 향응	212	1.8	572	0.05	2.7	13955.5	-	65.83(만원)
2002	12,218	금품· 향응	699	5.7	-	-	-	-	-	-
2001	12,036	금품· 향응	855	7.1	-	-	-	-	-	-

출처 : 서울시 청렴도 종합대책(2001~2010), 서울시

212건으로 1/4 수준으로 감소하였으며 2007년에는 100건 아래로 하락하였다. 그 이후 2008년 35건의 보고에 이어 2010년에 10건 미만으로 보고가 급감하였다.

금품 향응 제의에 관련된 응답이 최근 들어 거의 발견되지 않을 정도로 감소하였다는 것은 서울시 공무원들의 청렴 마인드가 확립되었다는 것이며 서울시 공직자를 대하는 시민 고객들의 청렴의식도 더불어 향상되었다는 것을 의미한다. 이는 민선4기 이후 청렴한 시정을 위한 노력이 시민과 공무원 사이에 공유되고 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 서울시 본청 금품·향응 빈도 및 규모

서울시 본청 중심으로 시민들의 금품 향응 제공에 관한 응답 내용을 <표 4-6>에 제시하였다. 금품・향응 제공 빈도가 2007년 이후 2008년부터 급격히 감소하여 2010년에는 서울시 본청을 대상으로 한 부패 제공 응답이 0건으로 조사되었다. 이와 같은 조사 결과는 서울시 본청 조직의 반부패 의식이 2000년대 후반에 들어 확고하게 자리 잡았음을 의미한다.

국민권익위원회의 청렴도조사에서 1위를 달성한 2008년에 응답수가 급격히 감소한 점은 서울시 본청에 대한 내부 조사와 권익위의 외부조사 결과가 일치했음을 보여주고 있다. 서울시 본청 직원들의 청렴의식이 향상된 것으로 해석할 수 있다. 이는 금품・향응을 제공하려는 시민의 수도 줄었다는 것으로 청렴에 대한 서울시민들의 의식이 전반적으로 향상되고 있음을 의미한다.

〈표 4-6〉 서울시 본청 금품 · 향응 제공 관련 시민 조사

연도	표본수	제공응답수 (명)	제공자율 (%)	제공자평균빈도 (회)	제공자평균규모 (만원)
2010년	4,324	0	0	0	0
2009년	3,800	5(8건)	0.1	5.8	177.6
2008년	3,245	9	0.3	2.33	48.5
2007년	3731	53	1.4	1.74	30.26

출처 : 서울시 청렴도 종합대책(2008~2010), 서울시

2. 서울시 공무원 징계 처분 현황

1) 서울시 기관 전체 비위 공무원 징계 처분 현황

(1) 서울시 전 기관 비위 공무원 연도별 징계 처분 현황

〈표 4-7〉 서울시 기관 전체 비위 공무원 징계 처분 현황

유형별	계(명)	금품수수	공금횡·유용	무사안일	위법부당	기타
1992년	993	101	2	575	315	0
1993년	3,080	30	27	2,300	641	82
1994년	3,436	54	5	2,753	579	45
1995년	3,637	30	10	2,723	723	151
1996년	4,997	28	21	3,891	891	166
1997년	5,594	88	17	3,957	1,300	232
1998년	5,830	26	11	4,504	990	299
1999년	2,777	48	10	1,973	620	126
2000년	134	11	2	22	95	4
2001년	131	17	12	42	59	1
2002년	95	19	0	20	52	4
2003년	139	19	1	39	77	3
2004년	76	17	4	28	25	2
2005년	541	21	14	273	233	0
2006년	701	32	4	617	44	4
2007년	759	20	0	701	37	1
2008년	1,293	15	0	1,192	86	0
2009년	1,102	3	1	1,059	36	3
2010년	557	1	1	553	1	1

출처 : 서울시 비위공무원 징계 현황(1992~2010), 서울시

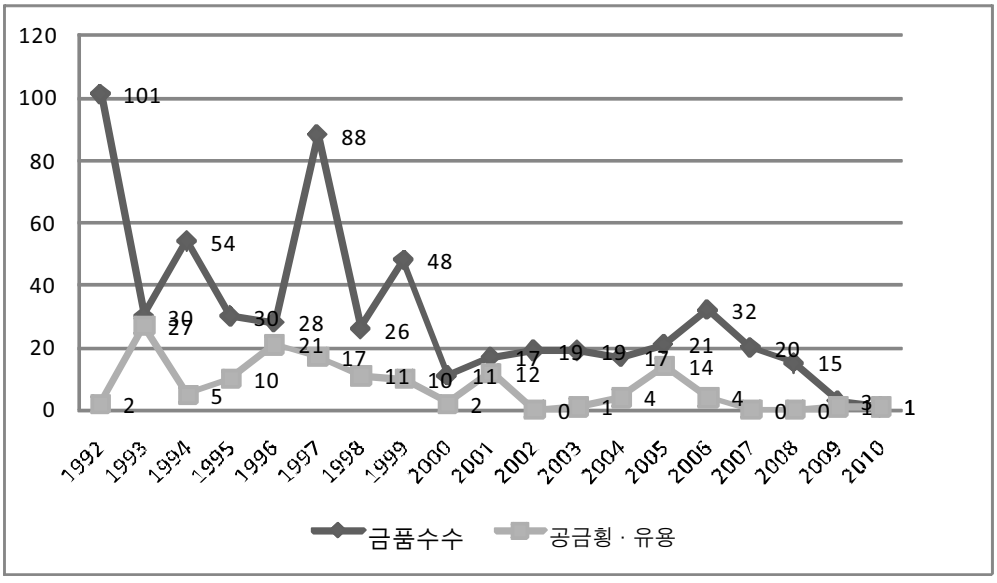
서울시 기관 전체 비위공무원 징계 처분 현황을 <표 4-8>에 제시하였다. 1990년대에는 최소 993명(1992년)에서 최고 5,594명(1997년)에 달하는 많은 공무원들이 연도별로 징계 처분을 받았다. 그러나 세부 항목을 살펴보면 무사안일에 의한 징계 처분이 많아 실질적 중징계 비율은 높지 않을 것이라 추정할 수 있다.

2000년대에는 중반까지 1,000명 이하의 공무원들이 연도별로 징계 처분을 받았으나 후반에는 2008년 1,293명, 2009년 1,102명 등 징계처분이 급증하였다. 이는 1990년대와 마찬가지로 무사안일 유형에 대한 적발이 증가하였기 때문이다. 그러나 실제 중징계 처벌의 가능성이 있는 금품수수나 공금 횡·유용과 관련된 징계처분은 2008년 이후 급감하였다.

무사안일 유형의 처벌에 따라 징계 처분되는 공무원들이 급격한 증가와 감소를 반복하는 현

상은 공무원 징계 기준이 불명확하거나 불분명하여 이를 일관되게 적용하지 못했기 때문이라고 추론해 볼 수 있다. 일관된 기준과 그에 따른 처벌은 공직 기강을 위해 꼭 필요한 요소 중 하나이므로 이에 대해 명확한 기준을 확립할 필요가 있다.

(2) 서울시 전 기관 대상 금품 수수 및 공금 횡·유용 연도별 발생추이



〈그림 4-5〉 서울시 기관 전체 금품 수수 및 공금 횡·유용 연도별 적발 추이

서울시 전 기관을 대상으로 한 금품 수수 및 공금 횡·유용에 대한 연도별 추이를 <그림 4-5>에 제시하였다. 금품 수수는 90년대 초반인 1992년에 101건으로 가장 많이 적발된 이후 3~4년간 감소 추세를 보였으나 정권 교체 후 97년에 88건으로 늘어 전년에 비해 급격하게 증가하는 양상을 보였다.

1999년에 48건이 적발된 금품수수는 2000년대 들어 20건 이하로 하락 추세를 보였으나 2006년에 32건으로 소폭 증가하였다. 그 이후 금품수수 적발은 꾸준히 감소하여 2010년에 1건으로 줄어 전국적으로 금품수수에 대한 인식이 변화하여 청렴한 사회를 구축하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

공금 횡·유용은 1993년에 27건으로 가장 많이 적발된 이후 1994년 5건으로 급격히 감소하였으나 1996년에 21건으로 다시 증가한 이후 2000년까지 순차적으로 감소하는 추세가 나타났다. 2001년 11건과 2002년 12건, 2005년 17건, 2006년 14건 등 2년 주기로 적발 건수가 증가한 뒤 3~4년간 5건 미만으로 급격하게 감소하는 추세가 반복되는 경향이 있음을 알 수 있다.

2) 서울시 본청 비위 공무원 징계 처분 현황

(1) 서울시 본청 소속 비위 공무원 징계 처분 현황

서울시 본청 소속 비위 공무원에 대한 징계 처분 현황을 <표 4-8>에 제시하였다. 가장 많이 징계된 항목은 서울시 전체 통계와 마찬가지로 무사안일 유형이며 위법부당이 그 뒤를 이었다. 90년대 특히 1995년부터 1999년까지 최소 300건에서 최고 570건에 달하는 많은 위법 공무원들이 징계를 받았으나 2000년 15건, 2001년 24건으로 급격하게 감소하는 양상이 나타났다.

〈표 4-8〉 서울시 본청 비위 공무원 징계 처분 현황

(단위 : 명)

유형별	계	금품수수	공금횡 · 유용	무사안일	위법부당	기타
1992년	157	15	1	107	34	0
1993년	172	1	0	120	51	0
1994년	98	9	0	85	4	0
1995년	302	2	2	289	9	0
1996년	320	0	0	268	51	1
1997년	358	17	0	259	74	8
1998년	574	7	0	454	84	29
1999년	423	11	1	272	118	21
2000년	15	3	0	2	8	2
2001년	24	2	0	15	6	1
2002년	7	3	0	1	1	2
2003년	17	3	0	5	9	0
2004년	32	2	0	22	8	0
2005년	77	2	7	60	8	0
2006년	20	7	0	12	1	0
2007년	34	2	0	27	4	1
2008년	9	0	0	7	2	0
2009년	43	0	0	41	0	2
2010년	3	0	0	3	0	0

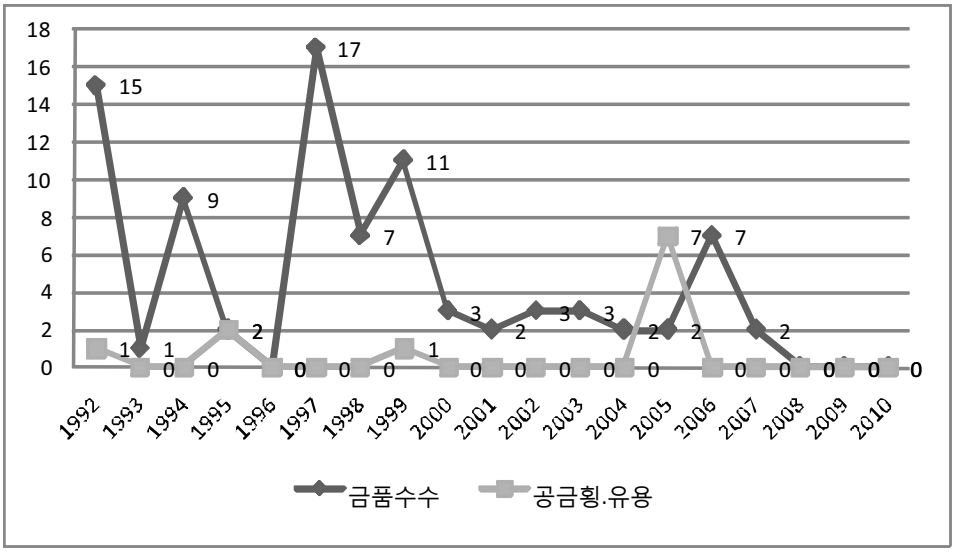
출처 : 서울시 비위공무원 징계현황(~2010), 서울시

이러한 현상은 적발 기준 또는 처벌 기준의 변화에 따른 것일 수 있으며, 적발 기준을 일관성 있게 적용하지 못한다는 의미가 될 수 있다. 이는 규정의 세부항목이 불명확하거나 불분명하게 명시되어 있고 규정해석이 시기마다 달랐기 때문일 수도 있다. 일관성 있는 기준의 수립이 청렴 수준의 향상에 중요한 요소로 작용하므로 안정적인 적발 기준과 이를 운용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 서울시 본청 소속 비위 공무원 징계 처분 연도별 추이

서울시 본청 소속으로 금품수수 및 공금 횡·유용으로 적발된 공무원의 연도별 추이를 <그림 4-6>에 제시하였다. 금품수수에 대한 징계는 90년대에 1992년 15건, 1997년 17건 등으로 많았으며, 2000년대 들어 2006년에 7건으로 평년보다 소폭 증가하는 양상을 보였으나 연간 2~3건으로 90년대에 비해 급격히 감소하였다. 2008년 이후에는 금품수수로 징계받은 본청 소속 공무원은 없는 것으로 나타났다.

공금 횡·유용에 대한 징계는 2005년에 7건으로 가장 많았으며 1995년에 2건으로 그 뒤를 이었으나 전체적으로 이에 관한 징계는 거의 없는 것으로 나타났다.



〈그림 4-6〉 서울시 본청 소속 금품 수수 및 공금 횡·유용 공무원 연도별 적발 추이

3. 서울시 금품수수 관련 징계 현황

1) 서울시 기관 전체 금품수수 관련 징계 현황

서울시 전 기관을 대상으로 금품수수 관련 공무원 징계 현황을 <표 4-9>에 제시하였다. 감봉과 견책·기타항목 등 경징계가 중징계보다 많은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 최근 7년 중 가장 많은 징계가 있었던 해는 2006년으로 파면 3명, 해임 10명 정직 32명, 경징계인 감봉과 견책 및 기타 항목도 각각 28명, 55명 146명으로 총 294명의 서울시 소속 공무원들이 징계 처

〈표 4-9〉 서울시 기관 전체 금품수수 관련 징계 현황

(단위 : 명)

연도별	계	파 면	해 임	정 직	감 봉	견 책	기 타
2010년	1	0	1	0	0	0	0
2009년	3	0	0	0	0	3	0
2008년	14	0	2	2	4	5	1
2007년	20	0	0	5	7	4	4
2006년	294	3	10	32	48	55	146
2005년	14	0	1	0	3	2	8
2004년	262	0	0	0	0	70	192

출처 : 서울시 금품수수 기관별 징계현황(2004~2010), 서울시

분을 받았다. 그다음으로 많은 징계가 있었던 해는 2004년이지만 대부분의 처벌이 경징계에 불과하였다.

2006년 이후 2007년에는 징계 인원이 20명으로 급격히 감소하였고 그 이후 금품수수와 관련된 징계는 지속적으로 줄어들어 2010년 단 한 건만 발생하는 등 서울시 전 기관이 민선4기 이후 청렴한 공직기강 확립을 위해 노력하고 있는 것으로 나타났다.

2) 서울시 본청 금품 수수 관련 징계현황

〈표 4-10〉 서울시 본청 금품수수 관련 징계 현황

(단위 : 명)

연도별	계	파면	해임	정직	감봉	견책	기타
2006년	6	0	1	4	0	0	1
2004년	9	0	0	0	0	3	6

출처 : 서울시 금품수수 기관별 징계현황(2004~2010), 서울시

서울시 본청의 금품수수 관련 징계는 서울시 산하 전 기관의 금품수수 관련 징계가 가장 많았던 2004년과 2006년에 각각 9건과 6건이 발생하였지만 그 이후로는 단 한 건도 발생하지 않고 있다. 서울시 본청 공무원들을 대상으로 한 지속적인 청렴교육이 점차 청렴의식의 발전으로 확장된 결과라고 볼 수 있다.

서울시 본청의 금품·향응 제공 관련 시민 응답 결과에 따르면 2006년 이후 단 한 건도 없었던 금품 수수 관련 징계 현황에 비해 2007년 53건, 2008~2009년에 10건 미만으로 나타났다. 이는 조직 내 금품·향응 제공과 관련된 공무원이 존재하지만 이를 적발하지 못하였고, 적발했

더라도 적절한 징계 처리를 하지 못했을 가능성을 보여주고 있다. 효과적인 부패 방지를 위해서 부패 단속과 처벌을 명확히 할 필요가 있다.

4. 서울시 공무원 퇴직현황

1) 서울시 기관 전체 공무원 퇴직 사유별 변화 추이

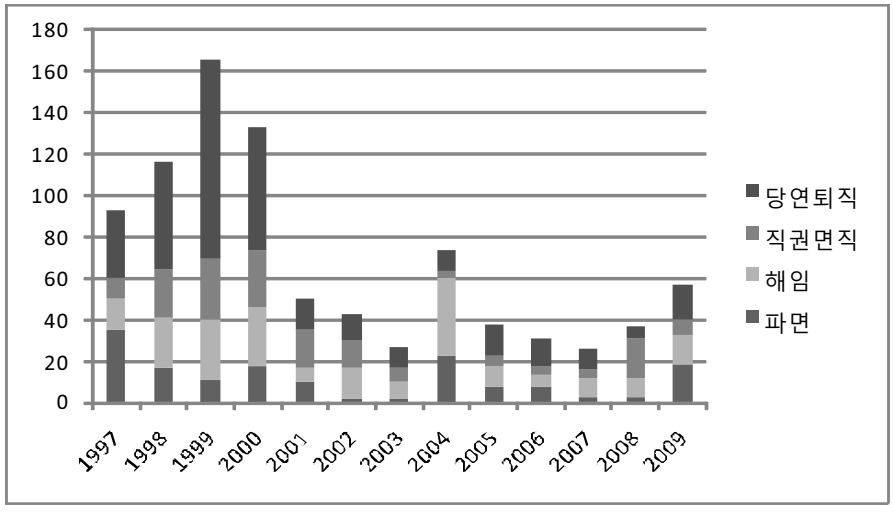
〈표 4-11〉 서울시 기관 전체 공무원 퇴직 사유별 변화 추이

(단위 : 명)

사유별	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
파면	35	17	11	18	10	2	2	23	8	8	3	3	19
해임	15	24	29	28	7	15	8	37	10	6	9	9	14
직권면직[1]	10	24	30	28	18	13	7	4	5	4	4	19	7
당연퇴직[2]	33	51	96	59	15	13	10	10	15	13	10	6	17
계	93	116	166	133	50	43	27	74	38	31	26	37	57

출처 : 퇴직 사유별 공무원 분류(1997-2009), 서울시 감사관 내부DB

서울시에 소속된 전 기관 공무원들의 퇴직 사유를 연도별로 살펴보면 <표 4-11>과 같다. 종합적으로 1999년에 총 166명이 퇴직 처리되어 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 2000년에 133명이 퇴직 처리되었다. 전체적으로 퇴직자는 2000년까지 연간 100건 내외로 많았던 반면, 2001년에 50명으로 감소한 뒤 2003년에는 27명으로 감소하였다. 그 수가 2004년에는 74명으로 급등하였



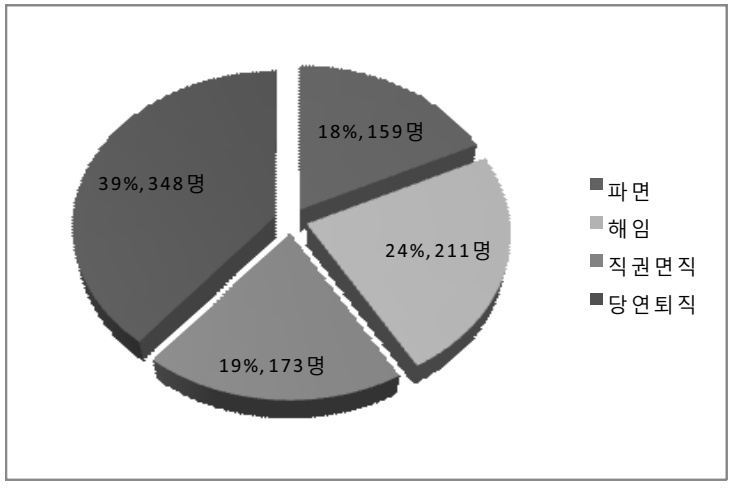
〈그림 4-7〉 서울시 전체 공무원 퇴직 사유별 변화 추이

으나 2005년 38명, 2007년 31명 등 지속적으로 감소하였다가 2009년 57명으로 다시 소폭 증가하였다.

직접적인 징계로 인해 공무원의 직위를 박탈당한 경우인 파면과 해임이 가장 많이 발생한 해는 2004년으로 파면된 공무원이 23명, 해임된 공무원이 37명으로 나타났다.

1997년부터 2000년까지 공무원 퇴직이 많았던 시기에 가장 높은 비율을 차지한 퇴직사유는 당연퇴직이었으나 2001년부터 당연퇴직의 비율은 급격히 감소하고 해임과 파면 등 직접적인 징계와 관련한 퇴직 비율이 더 높아진 것으로 나타났다. 전체적인 추이를 살펴볼 때 공무원 퇴직은 2000년대 들어 지속적으로 감소하는 추세지만 주기적으로 감소와 소폭 증가가 반복되고 있다. 이러한 변동은 실제 징계 건수가 감소한 것과 달리 잠재된 문제가 있을 가능성을 고려하여 일관된 기준을 적용한 징계를 내릴 필요가 있음을 의미한다.

1999년부터 2009년까지 공무원의 퇴직 사유를 살펴본 결과 당연퇴직(39%)이 가장 많은 비율을 차지하고, 해임이 24%로 그 뒤를 이었으며 직권면직(19%)과 파면(18%)은 비슷한 수준으로 나타났다.



〈그림 4-8〉 서울시 전체 공무원 퇴직 사유별 비율(1997~2009)

2) 서울시 기관 전체 공무원 징계유형별 · 기관별 분류

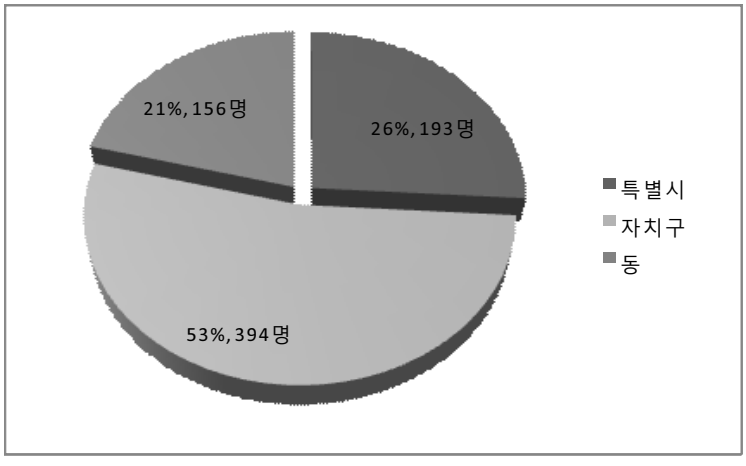
2004년에서 2007년까지 서울시 소속 기관 공무원 중에서 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책 징계 처벌이 내려진 공무원들을 특별시, 자치구, 동별로 재분류하여 나타내었다. 연도별로 살펴보면 2007년에 222명으로 전년인 2006년의 147명보다 징계가 급증하였다. 징계유형별로 살펴보면 2007년에는 전년에 비해 정직과 감봉의 비율이 급등하였을 뿐 파면과 해임의 비율은 전년 수준

〈표 4-12〉 서울시 기관 전체 소속 공무원 징계유형별·기관별 분류

대분류	소분류	2004	2005	2006	2007
징계유형별	파면	23	9	9	3
	해임	37	16	6	11
	정직	24	35	9	45
	감봉	49	54	55	61
	견책	67	60	68	102
기관수준별	특별시	43	39	41	70
	자치구	117	93	82	102
	동	40	42	24	50
계		200	174	147	222

출처 : 행정안전부 자치제도기획관 지방공무원과(2004~2007), 통계청

과 유사하게 나타났다. 이와 같은 현상은 단속 기준이 엄격화 되어 이전과 달리 비교적 가벼운 문제에 대한 적발 증가에 따른 것이라 볼 수 있다.



〈그림 4-9〉 서울시 소속 기관수준별 퇴직 비율(2004~2007)

가장 많은 징계 처벌이 내려진 기관 수준은 자치구 수준으로 총 394명이 징계 처벌을 받았다. 자치구에 소속된 공무원들의 비율이 높은 이유는 시 본청의 공무원에 비해 청렴의식이 아직 명확하지 않고 청렴에 대한 서울시의 강력한 의지가 아직 자치구 단위까지는 영향을 많이 미치지 못하기 때문으로 보인다. 자치구는 독립적인 행정구역이라 서울시 본청 수준에서 청렴도를 관리하기에 어려움이 따르지만, 서울시민들은 자치구 공무원들 또한 서울시 공무원으로

인식하므로 서울시를 통합하는 청렴교육을 실시하여 자치구 공무원들의 청렴도 향상을 위해 노력할 필요가 있다.

5. 서울시 공무원 비리신고 현황

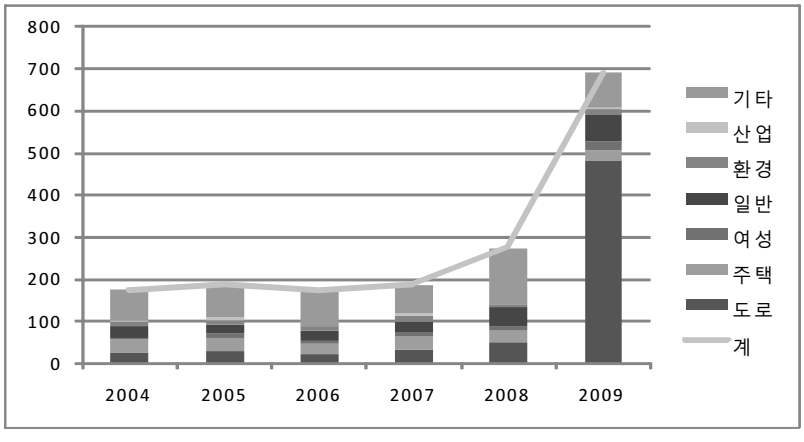
서울시가 운영하는 공직자 비리신고센터의 통계에 따르면 신고건수는 2007년 188건, 2008년 275건에 이어 2009년에는 총 690건으로 급등하였다. 이는 2009년에 전국적으로 비리관련 처벌 건수가 증가한 것을 고려할 때 그동안 드러나지 않은 문제가 표출된 것으로 볼 수 있다. 2009년의 비리 증가는 실질적인 금품 비리 건수의 증가보다 적발 증가로 볼 수 있으며 청렴정책이 전국적으로 활성화되는 상황으로 추정된다.

〈표 4-13〉 공직자 비리신고센터 실적

(단위 : 명)

구 분	계	도로교통	주택건축	여성복지	일반행정	환경공원	산업관광	기타
계	1,691	645	172	65	205	69	18	517
2009	690	481	26	21	64	13	2	83
2008	275	50	30	10	44	8	1	132
2007	188	33	32	10	26	14	4	69
2006	175	23	24	7	25	9	2	85
2005	187	30	31	11	21	12	5	77
2004	176	28	29	6	25	13	4	71

출처 : 서울시 청렴도 종합대책(2010), 서울시



〈그림 4-10〉 공직자 비리신고센터 연도별 변화 추이

〈표 4-14〉 공직자 내부비리신고 및 클린신고센터 실적

(단위 : 건)

연도	감사관 핫라인	클린신고 센터
2007	7	80
2008	12	59
2009	12	75

출처 : 서울시 청렴도 종합대책(2010), 서울시

공직자가 내부비리를 감사관에 직접 신고할 수 있는 감사관 핫라인 실적이 2007년 7건, 2008년 12건, 2009년 12건으로 내부 공직자들에게 유용하게 이용되고 있다. 클린신고센터는 공직자가 시민으로부터 제시받은 금품·향응을 자체적으로 신고하여 문제를 해결하는 곳으로 2007년 80건, 2008년 59건에 이어 2009년 75건으로 공직자들의 청렴의식을 지키는 수단으로 꾸준히 이용되고 있다.

〈표 4-15〉 부조리신고보상

(단위 : 천원)

2007년		2008년		2009년	
건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
6	6,900	11	28,700	11	39,440

출처 : 서울시 청렴도 종합대책(2010), 서울시

부조리신고보상을 보면 2007년 6건 총 6,900,000원, 2008년 11건 총 28,700,000원, 2009년 11건 총 39,400,000원으로 점차 신고 건수와 보상금액이 증가하는 것으로 나타났다. 부조리신고 정착을 위해 보상금액의 규모를 늘려 시민들의 적극적인 부조리 신고를 권장하고 있다.

2009년 공직자비리신고센터의 급증한 신고율에 비해 부조리신고보상의 경우 보상건수가 2008년과 동일하게 2009년 역시 11건으로 나타나 보상을 받을만한 심각한 공직자 비리 건수는 이전과 비슷하게 발생하고 있다고 볼 수 있다. 다만 시민들의 의식 고취로 이전과 달리 공직자들의 사소한 문제에 대하여 적극적으로 신고하는 분위기가 형성되어 가고 있으며 이는 시민들의 청렴의식 향상을 반영한다고 볼 수 있다. 시민들의 청렴의식 향상은 공직자들의 청렴의식 향상과 동반하여 발전하는 것이므로 적극적으로 이를 홍보하며 권장할 필요가 있다.

이 자료를 앞의 지방공무원 징계퇴직사유와 비교하여 보면 2009년에 비리 신고 활성화로 인한 적발률이 증가하였고, 그에 따라 서울시 공무원들의 징계도 증가한 것으로 추정해 볼 수 있다.

이와 같은 현상은 서울시에서 현재 청렴 실천의 일환으로 시민참여와 그에 대한 의지가 증가하고 있다는 의미로 볼 수 있다. 시민들의 적극적인 참여를 유도하여 청렴문화를 정착시키기 위한 제도가 효과성이 있는지에 대한 지속적인 확인이 필요하다. 또한 일벌백계에 대한 지방정부의 의지가 점차 확대되고 있으며 다양한 청렴정책(원스크라익 아웃, 클린신고 센터 등)이 시간이 지날수록 성공적으로 정착되는 신호라고 볼 수 있다.

제3절 서울시 청렴도조사결과

1. 국민권익위원회 청렴도조사 분석결과

1) 국민권익위원회 청렴도조사 개요

(1) 국민권익위원회 청렴도조사 도입배경

국민권익위원회는 반부패 정책을 전국적으로 확산시키고 적절한 평가 도구에 대한 공감대가 형성됨에 따라 현재의 청렴도조사를 도입하였다.

〈표 4-16〉 국민권익위원회 청렴도조사 도입 배경

평가에 대한 요구	청렴도 도입배경 설명
평가 · 진단에 대한 요구	효과적인 반부패 정책 추진을 위해 청렴 수준의 명확한 진단이 요구됨
객관적 지표에 대한 요구	불특정다수의 부패수준에 대한 인식이 아닌, 부패 취약분야에 대한 객관적 신뢰성 확보
실무적 지표에 대한 요구	기존 인식 중심의 조사방식은 실무적인 정책 활용도가 낮음. 실질적으로 활용가능한 지표가 요구됨

출처 : 국민권익백서(2009)

국민권익위원회의 청렴도조사 도입배경은 크게 3가지이다. 첫째, 현 정부와 정책에 대한 평가·진단 요구가 있었는데, 이는 효과적인 반부패 정책 추진을 위해서 현 청렴 수준의 명확한 진단이 필요하였기 때문이다.

둘째, 불특정 다수의 부패수준에 대한 인식보다 실질적으로 부패에 취약한 분야를 진단할 수 있도록 평가도구의 객관적인 신뢰성 확보가 필요하였다.

셋째, 기존의 인식 중심 조사 방식의 결과는 정책에 반영하는 데 어려움이 따르는 조사방식이므로, 실제로 정책에 활용가능한 지표가 요구되었다.

(2) 국민권익위원회 청렴도조사 개요

국민권익위원회의 청렴도조사에 대한 간략한 개요를 <표 4-17>에 제시하였다.

〈표 4-17〉 국민권익위원회 청렴도조사 개요

조사개요	조사내용	
조사도입	2002년 본격 시행(1999년 시범 운영)	
조사시기	연 1회 정기 측정	
조사방법	2007년 이전	전화설문(CATI : Computer Aided Telephone Interview)
	2008년 이후	온라인설문
표본구성	측정대상업무와 관련하여 해당 공공기관 및 담당자와 직접 접촉한 경험이 있는 국민(민원인/ 공직자), 근무경력 1년 미만인 직원(단 상위 직급의 경우 1년 미만 포함)과 기능직 및 비정규직 직원(일용직 등)은 제외	
대상기관	중앙행정기관, 교육청, 광역자치단체, 광역시	
조사영역	외부청렴도	공공기관의 대기관 업무를 경험한 국민(민원인/공직자)이 고객의 입장에서 경험・인식한 공공기관의 청렴수준
	내부청렴도	공공기관의 소속직원이 내부고객의 입장에서 소속기관의 인사・예산 등 내부업무의 청렴수준을 평가
조사결과 활용방안	• 기관별 세부 분석 자료를 해당기관에 제공하여 각급 기관에서 취약분야에 대한 자율적 개선 노력을 하도록 촉구 • 청렴도 취약 기관에 대해서는 청렴컨설팅을 실시하여, 1 : 1 맞춤형으로 기관의 자율적인 개선노력을 지원함. 청렴도 취약업무에 대해서는 부패취약업무 중점개선(BPR) 대상과제로 선정하여 기관 특성에 맞는 제도개선・프로세스 개선 등을 유도	

출처 : 국민권익위원회(2008~2009), 2008부패방지백서, 2009국민권익백서

국민권익위원회의 청렴도조사는 1999년 시범 실시한 이래 2002년 이후 1년마다 시행되었다. 조사는 2007년까지 전화면접으로 진행되었으나 2008년 이후 온라인 시스템을 도입하여 조사방법을 다양화하였다. 온라인 시스템 도입은 현재 우리나라 국민들의 온라인 접근성이 좋고 특정한 시간이 아니라 원하는 시간에 접속하여 조사를 실행할 수 있다는 점에서 표본 확충에 긍정적인 방법으로 볼 수 있다.

2008년 이후 중앙행정기관뿐 아니라 조사 대상에 광역자치단체, 광역시, 교육청이 포함되어 다양한 기관에 대한 청렴도 지표를 제공하고 있다. 현재 외부청렴도와 내부청렴도를 각각 측정하여 종합청렴도를 산출하는 방법을 사용하고 있으며 도출된 청렴도조사결과는 기관별 세부분석을 통해 해당 기관에서 취약분야를 개선하도록 촉구하고 있다. 특히 취약 기관에 대하여 컨설팅을 통해 기관 특성에 맞는 제도개선 및 프로세스 개선을 유도하는 등 조사 결과를 적극 활용하는 방안에 초점을 맞추고 있다.

(3) 국민권익위원회 청렴도조사 내용

국민권익위원회에서 실시하는 청렴도조사 연혁에 대해 <표 4-18>에 제시하였다.

〈표 4-18〉 국민권익위원회 청렴도조사 연혁

연도	측정	측정 대상 참고	참고사항
1999~2001	검사 개발 및 시험운영	30개 기관, 대상 기관당 표본 400명	• 2000년 8월 1차 시험측정 • 2000년 11월 2차 시험측정 • 2차에 걸친 수정 이후 본격 실행 • 항목수 18개에서 14개로 조정
2002	기관청렴도 측정	71개 기관 348개 업무, 기관당 500표본, 업무별 표본 50 이상	• (체감청렴도×가중치 + 부패잠재도×가중치)=기관청렴도
2003	〃	77개 기관 394개 업무 대상	• 2002년 측정기관 외에 법제처 및 6개 공직유관단체 추가
2004	〃	313개 기관 1,324개 업무 대상	• 2003년 77개 측정기관 중 법제처 등 상위 7개 기관 제외, 234개 기초자치단체 및 금융감독원 등 9개 공직 유관단체 추가
2005	〃	325개 기관 1,330개 업무 대상	• 부패(금품제공)사례 발생 패턴에 따라 감점폭 반영
2006	기관청렴도 측정 내부업무 청렴도 시험측정	304개 기관 1,369개 업무 대상	• 2005년 325개 측정 실시기관 중 국가보훈처, 법제처, 과학기술부 등 기관청렴도 9점 이상이고 금품 · 향응제공률이 "0%"인 35개 기관을 제외
2007	외부청렴도 측정 내부청렴도 도입	333개 기관 1,347개 업무 대상 내부 - 138개 기관(중앙행정기관 47, 광역자치단체 16, 시단위 75)	• 우수기관 측정 유예, 내부청렴도 모형 개발 및 측정 • 공직유관단체 측정대상 기관수를 2006년 40개에서 2007년 72개로 확대
2008	종합청렴도 측정	외부 - 377개 기관 1,329개 업무 내부 - 171개 기관 동시 - 167개 기관	• 모형개선 후 첫 번째 측정. 외부 · 내부 청렴도 및 투명성, 책임성을 모형에 포함. 부패인식 부분(금품향응~편의제공) 개념 확장
2009	〃	외부 - 474개 기관 1,573개 업무 내부 - 164개 공공기관 동시 - 160개 기관	• 전년도 청렴도 우수기관 예외 없이 측정 • 청렴도 산정방식 보완 • 자치구 69개 단체, 16개 시도교육청 산하 104개 지역교육청 조사 포함

출처 : 국민권익위원회(2008~2009), 2008부패방지백서, 2009국민권익백서

국민권익위원회는 공직사회 청렴도 개선에 대한 요구에 따라 1999년 검사 개발을 통해 세 차례 시범 조사를 실시하였고 본격적인 조사는 2002년부터 시작하였다. 2002년부터 2007년까지 대민, 대기관에 대하여 현 외부청렴도 요인이라 분류되는 기관청렴도를 측정하였다. 2007년 내부기관 조사를 통한 내부청렴도 측정 기법을 개발하였고, 시범 실시 이후 2008년부터 외부청렴도와 내부청렴도를 결합한 종합청렴도를 측정하였다.

처음 실시된 청렴도조사에서는 71개 측정기관의 348개 업무가 조사 대상이었으며 이후 2005년 325개 기관 1,330개 업무로 확장되었다. 2009년에는 외부청렴도 측정이 474개 기관, 내부청렴도 측정이 164개 기관, 동시 측정이 160개 기관에 달하는 등 전국적으로 청렴도조사가 정착되었다.

2) 국민권익위원회 청렴도 모형 분석

(1) 공공기관 종합청렴도 지표구성

국민권익위원회의 종합청렴도 지표 구성에 대하여 <표 4-19>에 제시하였다.

〈표 4-19〉 국민권익위원회 종합청렴도 지표구성

구분	세부요인	세부지표	내용
외부청렴도 (0.648)	부패지수 (0.483)	경험 (0.613)	금품, 향응, 편의제공빈도 등
		인식 (0.387)	금품, 향응, 편의제공인식 등
	투명성지수 (0.317)		업무처리절차 공개성, 기준 절차 수용가능성, 법규/규칙/절차 준수 등
	책임성지수 (0.200)		공직윤리준수, 권한/권위 남용, 업무완수 노력 등
내부청렴도 (0.352)	청렴문화지수 (0.433)	조직문화 (0.631)	부패행위 관행화, 윤리규정 내면화
		부패방지제도 (0.369)	내부고발제도 운영, 부패행위 징계 적정성
	업무청렴지수 (0.567)	인사업무 (0.413)	부패경험/인식
		예산집행 (0.347)	부패경험/인식
		업무지시 공정성 (0.240)	부패경험/인식

출처 : 국민권익위원회(2009). 2009국민권익백서

국민권익위원회의 종합청렴도 지표는 크게 외부청렴도와 내부청렴도로 구분된다. 외부청렴도는 부패지수와 투명성지수, 책임성지수를 각각 측정하여 산출한다. 부패지수는 부패 경험과 인식으로 구성되어 있으며 금품, 향응, 편의제공 경험 빈도와 그에 대한 인식을 측정한다. 투명성지수는 업무처리절차의 공개성과 기준 절차 수용가능성, 법규/규칙/절차 준수 사항에 대해 조사한다. 책임성지수는 공직윤리준수와 권한/권위 남용 정도, 업무완수 노력 등을 평가한다.

내부청렴도는 크게 청렴문화지수와 업무청렴지수로 구성된다. 청렴문화지수는 부패행위 관행화와 윤리규정 내면화를 측정하는 조직문화와 내부고발 제도의 운영 상황과 부패행위 징계 적정성을 측정하는 부패방지 제도를 통해 평가한다. 업무청렴지수는 인사업무와 예산집행, 업무지시 공정성으로 구성된다. 각 항목에 대한 부패 경험과 인식을 측정하여 관련 지표의 점수를 도출한다.

세부 지표를 개별 측정한 뒤 세부 요인으로 합산하게 되고 그 값을 부여된 가중치에 따라 계산하여 최종적으로 종합청렴도지수를 산출한다.

(2) 국민권익위원회 종합청렴도 측정 체계

국민권익위원회 종합청렴도의 각 측정요소 개념과 내용을 <표 4-20>에 제시하였다.

〈표 4-20〉 국민권익위원회 종합청렴도 측정요소 개념 정리

측정요소		내용
외부청렴도		행정서비스의 고객인 국민이 공공기관으로부터 서비스를 받는 과정에서 '공직자가 금품・향응의 수수 등과 같은 부패행위를 하지 않고, 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도'를 국민(민원인/공직자)의 입장에서 평가하는 것
	부패지수	국민(민원인/공직자)이 직접 경험하거나 인식한 금품・향응・편의 수수 등 부패의 수준
	투명성지수	해당업무의 수행과정에서 투명하고 공정하게 업무처리의 기준・절차를 준수한 정도
내부청렴도		공직자가 공직윤리에 따라 권한남용 없이 업무완수에 노력한 정도
	책임성지수	소속직원이 내부고객의 입장에서 해당기관의 청렴도를 평가한 것
	청렴문화지수	조직 내에서의 부패행위 관행화 및 용인정도와 부패방지제도 운영의 실효성 정도
	업무청렴지수	인사・예산집행・업무지시 등 내부업무의 수행에 있어서 본인이나 타인의 사익을 추구하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도

출처 : 국민권익위원회(2009), 2009국민권익백서

국민권익위원회의 종합청렴도 측정요소는 크게 외부청렴도와 내부청렴도로 나뉜다. 외부청렴도는 국민의 입장에서 행정서비스의 제공자인 공직자에 대해 평가하는 것이며 내부청렴도는 공직자가 조직 내부에서 공직윤리에 따라 업무를 완수한 정도를 평가하는 것이다.

외부청렴도는 부패지수와 투명성지수로 구성되어 있다. 부패지수는 민원인과 공직자를 포함한 모든 국민이 직접 경험하거나 인식한 금품・향응・편의 수수 등 부패의 수준에 대하여 조사한다. 투명성지수는 국민들의 입장에서 업무가 투명하고 공정하게 처리되었는지 업무처리의 기준과 절차를 준수한 정도를 평가한다.

내부청렴도는 책임성 지수와 청렴문화지수, 업무청렴지수로 구성된다. 책임성지수는 소속직원이 내부 고객의 입장에서 기관의 청렴도를 평가하는 것이며 청렴문화지수는 조직 내의 부패행위에 대한 관행 및 용인 정도 등 청렴 문화에 대해 조사하는 것이다. 업무청렴지수는 내부업무를 수행하는 과정 중 본인이나 타인의 사익에 의해 처리하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도를 평가한다.

3) 시도별 청렴도 추이

(1) 국민권익위원회 광역시별 종합청렴도 순위 변화 추이

국민권익위원회의 시도별 종합청렴도조사결과는 <표 4-21>과 같다.

서울시는 2008년과 가장 최근인 2010년에 종합청렴도가 1위로 평가되었다. 이전에는 2002년 16위에서 시작하여 2003년 11위, 2005년 12위, 2006년도 15위 등 높은 순위를 기록하지 못하였다. 이러한 결과는 청렴도조사 초기에는 지자체의 인식이 부족한 상태였으며, 2000년대 중

〈표 4-21〉 국민권익위원회 광역시별 종합청렴도 순위 변화 추이

시도	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
서울시	1	9	1	6	15	12	8	11	16
부산광역시	16	14	14	7	14	5	13	16	9
대구광역시	8	3	15	8	13	9	4	8	14
인천광역시	14	12	10	14	8	6	12	15	8
광주광역시	5	1	6	12	9	13	15	9	13
대전광역시	15	8	8	4	1	4	6	6	10
울산광역시	9	15	13	9	6	11	14	12	15

출처 : 국민권익위원회(2003~2010), 국민권익위원회 청렴도 순위 결과 발표

반에는 청렴도조사의 세부 지표에 대한 이해가 부족한 데서 나온 것으로 추정된다.

민선4기 이후 청렴한 서울을 구축하기 위한 정책을 본격화 하면서 서울시는 지속적으로 10위권 안으로 나타나고 있다. 이는 서울시의 정책을 비롯하여 엄격한 감사가 효과를 보이는 과정에 있다고 할 수 있다.

연도별로 광역시들 간 순위 변동 폭이 커 일관성이 없는 것으로 나타나 청렴도지수는 아직 안정적으로 운영되는 지표라고 보기 어려우며 이를 감안하여 전국 시도 평가 5위 안에 꾸준히 들 수 있는 안정적인 청렴 여건을 만드는 것이 중요하다.

(2) 국민권익위원회 외부 · 내부청렴도 시도별 순위 변화

2008년부터 외부청렴도와 내부청렴도지수를 각각 조사하여 종합청렴도를 산출하는 평가방식을 사용함에 따라 각 지자체의 외부 · 내부 청렴도 순위도 2008년부터 제시되었다.

<표 4-21>에 따르면 서울시의 외부청렴도는 2008년 3위, 2009년 4위, 2010년 2위로 꾸준히 5위 안에 들며 서울시민들에 의해 일관성 있게 좋은 평가를 받아왔다. 그러나 서울시민이 준 외부청렴도 점수와 서울시 내부 공무원이 준 내부청렴도 점수는 다소 차이가 난다.

내부 공직자들이 평가하는 내부청렴도는 2008년 1위, 2009년 10위, 2010년 1위로 외부청렴도와 달리 매해 큰 폭의 변화가 있었다. 외부청렴도는 일관성 있게 나타나고 있으므로 서울시 종합 청렴도가 2008년 1위, 2009년 8위, 2010년 1위로 변동이 컸던 원인은 내부청렴도에 있다고 볼 수 있다. 내부청렴도는 내부직원들이 평가하는 만큼 외부의 시각인 국민들의 인식보다 내부에서 부패에 대해 민감하게 느끼고 반응할 가능성이 있다.

순위 변동의 폭이 큰 내부청렴도조사 결과로 미루어 볼 때 서울시는 외부 국민들과 관계된 금품 · 향응 · 편의 수수에 대한 관리는 비교적 잘 이루어지고 있으나 내부 청렴문화, 내부 공직

자 입장에서 투명하고 공정한 업무처리 등은 개선할 여지가 있다고 판단된다. 이로 미루어 볼 때 자체적으로 청렴한 문화를 공고히 할 수 있는 자체 신고 방법과 꾸준한 내부 교육이 필요할 것으로 보인다.

〈표 4-22〉 국민권익위원회 외부 · 내부청렴도 시도별 순위 변화

구분 / 지자체	2010년		2009년		2008년	
	외부	내부	외부	내부	외부	내부
서울시	2	1	4	10	3	1
부산광역시	14	11	14	12	12	16
대구광역시	16	3	10	3	15	14
인천광역시	11	14	12	14	13	4
광주광역시	5	5	1	1	4	8
대전광역시	13	9	13	6	5	9
울산광역시	9	12	15	11	14	12
경기도	8	2	3	15	8	3
강원도	3	6	7	7	9	7
충청북도	4	4	9	2	6	10
충청남도	7	15	11	13	2	6
전라북도	1	8	2	8	6	5
전라남도	10	13	6	4	10	11
경상북도	6	16	8	16	1	13
경상남도	15	7	16	9	11	2
제주도	12	10	5	5	16	15

출처 : 국민권익위원회(2003~2010), 국민권익위원회 청렴도 순위 결과 발표

(3) 국민권익위원회 종합청렴도 시 · 도별 점수 변화

국민권익위원회에서 조사한 시도별 종합청렴도지수에 대한 연도별 점수변화는 <표 4-23>과 같다.

전국 시 · 도 평균 점수는 청렴도지수를 처음 도입했던 2002년에 5.74점으로 가장 낮았고 이듬해인 2003년에 7.5점을 받은 이후 2004~2010년까지 8.42~8.96점으로 크게 상승하거나 하락하지 않고 비슷한 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

서울시는 2002년 4.58점, 2003년 7.16점으로 전국 평균보다 낮은 평가를 받았다. 하지만 민선4기 이후 더 적극적으로 청렴정책을 실천해온 결과 2006년 이후 전국 시 · 도 평균보다 높은 평가를 받아왔다. 하지만 종합청렴도 순위가 8위로 평가된 2009년에는 서울시 평균은 8.60점으로 전국 평균인 8.64점에 조금 못 미치는 결과가 도출되었다.

〈표 4-23〉 국민권익위원회 종합청렴도 시 · 도별 점수 변화

연도 / 지자체	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
시·도평균	5.74	7.5	8.42	8.46	8.58	8.95	8.51	8.64	8.55
서울시	4.58	7.16	8.49	8.24	8.29	9.08	9.08	8.6	9.01
부산광역시	5.48	6.78	8.32	8.48	8.36	9.05	7.91	8.28	8.25
대구광역시	5.14	7.36	8.54	8.41	8.42	9.04	7.8	9.05	8.42
인천광역시	5.79	6.84	8.34	8.46	8.69	8.67	8.63	8.34	8.33
광주광역시	5.17	7.2	7.82	8.2	8.68	8.84	8.78	9.41	8.78
대전광역시	5.44	7.9	8.5	8.78	8.99	9.14	8.74	8.63	8.33
울산광역시	5.01	7.14	8.29	8.31	8.82	9	7.99	8.1	8.4
경기도	5.32	7.93	8.4	8.42	7.23	8.3	8.91	8.56	8.69
강원도	5.93	8.29	8.62	8.95	8.96	9.25	8.76	8.7	8.84
충청북도	6.85	8.14	8.42	8.97	8.47	9.15	8.71	9.21	8.88
충청남도	6.66	8.12	8.54	8.81	8.83	9.1	8.88	8.38	8.38
전라북도	6.03	7.01	8.47	8.46	8.64	8.97	8.85	8.72	8.85
전라남도	5.33	7.18	8.57	7.96	8.86	8.97	8.61	8.98	8.38
경상북도	6.61	7.9	7.7	8.36	8.45	9.22	8.61	8.32	8.47
경상남도	6.06	7.06	8.5	8.07	8.84	8.54	8.81	8.09	8.4
제주도	6.43	8.06	9.2	-	8.82	8.83	7.14	8.84	8.39

출처 : 국민권익위원회(2003~2010), 국민권익위원회 청렴도 순위 결과 발표

(4) 국민권익위원회 외부 · 내부청렴도 시 · 도별 점수 변화

국민권익위원회에서 조사한 시 · 도별 외부 · 내부청렴도에 대하여 점수변화의 연도별 추이를 <표 4-24>에 제시하였다. 외부청렴도와 내부청렴도를 구분하여 측정한 2008년부터 2010년까지의 조사결과를 살펴보면 서울시는 대부분 외부청렴도와 내부청렴도 모두 전국 시 · 도 평균보다 높게 평가받았다. 항목 중 가장 눈에 띄는 점수는 2009년 내부청렴도지수로 전국 평균이 8.06점이었으나 서울시는 7.54점으로 나타났다.

서울시 내부청렴도의 점수 변화 추이를 살펴보면 2008년 9.52점, 2009년 7.54점, 2010년 9.2점으로 2년 사이에 점수 변화가 매우 크게 나타났다. 전국 평균에도 미치지 못했던 2009년에 비해 2010년에 내부청렴도 점수가 크게 향상되었다는 것에 주목하기보다 어떠한 변화가 이러한 결과를 불러일으켰는지 살펴볼 필요가 있다. 청렴지수의 급격한 변화는 경각심을 느낀 서울시 내부의 각성에 의한 것일 수도 있지만, 내부청렴도 하락에 대외적 이미지의 위기감을 느껴 평가를 긍정적인 방향으로 하려는 심리가 조사 당시 역으로 작용하였을 가능성도 있기 때문이다.

〈표 4-24〉 국민권익위원회 외부 · 내부청렴도 시 · 도별 점수 변화

구분 / 지자체	2010년도		2009년도		2008년도	
	외부	내부	외부	내부	외부	내부
평균	8.64	8.31	8.95	8.06	8.55	8.41
서울시	8.94	9.2	9.18	7.54	8.9	9.52
부산광역시	8.36	7.94	8.72	7.46	8.61	6.28
대구광역시	8.25	8.89	8.93	9.27	7.93	7.48
인천광역시	8.56	7.69	8.86	7.37	8.4	9.17
광주광역시	8.83	8.66	9.26	9.67	8.84	8.64
대전광역시	8.39	8.16	8.84	8.24	8.82	8.55
울산광역시	8.57	7.93	8.41	7.53	8.01	7.93
경기도	8.61	8.92	9.21	7.37	8.78	9.2
강원도	8.91	8.64	9.07	8.03	8.77	8.73
충청북도	8.89	8.86	9.01	9.59	8.8	8.5
충청남도	8.63	7.68	8.92	7.38	8.92	8.8
전라북도	9.03	8.34	9.24	7.77	8.8	8.96
전라남도	8.57	7.84	9.12	8.71	8.66	8.48
경상북도	8.78	7.61	9.03	7.02	8.95	7.79
경상남도	8.32	8.61	8.34	7.62	8.62	9.27
제주도	8.55	7.95	9.12	8.34	7.07	7.3

출처 : 국민권익위원회(2003~2010), 국민권익위원회 청렴도 순위 결과 발표

4) 조사결과 발표

국민권익위원회의 청렴도조사 결과는 전국 지자체를 비롯한 공공기관에 대한 조사 이후 그 해 연말에 공식적으로 언론과 청렴백서를 통해 시민에게 발표된다. 또한 기관별 구체적인 내용은 각 기관에 따로 전달되며 자료를 기반으로 각 지자체와 공공기관들이 청렴 컨설팅을 포함한 청렴도 향상 방안을 마련할 수 있도록 돕는다.

2. 서울시 자체 청렴도조사 분석결과

1) 서울시 청렴도조사 개요

(1) 서울시의 청렴도조사 도입 배경

고질적인 부패를 척결해야 한다는 사회적 분위기가 조성되면서 서울시는 부패근절을 위한 노력이 필요함을 절감하였다. 그동안 부패근절을 위한 여러 노력을 해왔음에도 불구하고 실질

〈표 4-25〉 서울시 청렴도조사 도입 배경

평가에 대한 요구	청렴도 도입배경 설명
부패척결에 대한 요구	부패척결 사회적 분위기 조성, 부패근절을 위한 노력 필요
부패방지책 필요성 제기	부패 악순환 → 행정 불신 가중, 실효성 있는 부패방지책 필요성 제기
실질적 부패 현황 파악	부패 현황 파악을 위해 시민들을 대상으로 실질적인 조사 필요
청렴 서울시 구현	서울시정 신뢰도 제고 및 투명한 시정 구현

출처 : 서울시 자체 청렴도조사(1999~2010), 서울시

적으로 개선되지 않고 악순환이 반복되어 시민들에게 행정 불신을 가중시켰던 점을 직시하고, 이러한 문제를 해결하기 위해 실효성 있는 부패방지책이 필요함을 실감하였다고 볼 수 있다. 청렴지수를 조사하기 이전에 막연하게 공무원에게 부패가 있을 것이라고 짐작하고 있던 인식을 구체화시켜 실효성 있는 부패 개선을 위해 실질적 현황을 파악할 필요가 있다는 요구가 늘어난 것이다.

서울시는 서울시정의 신뢰도를 제고하고 투명한 시정을 구현하여 '청렴 서울시'를 구현하겠다는 목표를 세우고 이를 실현하기 위한 수단으로 청렴도조사를 적극적으로 활용하고 있다.

(2) 서울시 청렴지수 조사 개요

서울시 청렴도조사에 관한 간략한 개요를 <표 4-26>에 제시하였다. 서울시는 1999년에 위생,

〈표 4-26〉 서울시 청렴도조사 개요

조사개요	조사내용	
조사목표	서울시정 신뢰도 제고 및 투명한 시정 구현	
조사명칭	**1999년~2003년**	서울시 반부패지수 조사
	2004년~2010년	서울시 청렴지수 조사
조사시기	1999년 이후 연 1회 정기 측정을 기본으로 함(2001~2002년, 2004~2005년 통합측정)	
조사방법	**1999년~2007년**	전화설문(CATI,Computer Aided Telephone Interview)
	2008년~2010년	전화설문, 온라인설문 병행
표본구성	측정대상 업무 및 기관과 관련하여 최근 1년 동안 민원처리 경험이 있는 시민이나 업체, 단체(대민업무), 본청 및 사업소 4급 이하 일반직 직원(내부업무)	
대상기관	서울시 본청, 본부, 사업소, 소방서, 자치구, 투자 · 출연기관	
조사영역	**대민 청렴지수**	청렴수준, 투명성수준, 책임성수준 조사 (금품향응 제공 경험인식, 업무처리 공정성 등)
	내부 청렴지수	청렴문화수준, 업무청렴수준 (국민권익위원회 권고에 따라 2010년 내부청렴도조사 미실시)
	청렴역량	부패방지를 위한 행동기준(행동강령)의 구체성 등
조사결과 활용방안	부패근절을 위한 기초자료. 실국, 본부에서는 청렴도조사결과를 토대로 업무별, 취약요인별 정밀분석 후 미흡한 부분을 선택과 집중, 실효성 있는 청렴도향상 대책 수립, 지속 추진	

출처 : 서울시 감사담당관(1999~2010), 서울시 자체 청렴도조사

세무, 주택건축, 건설공사, 소방분야 등 5대 민생취약분야에 대한 반부패(청렴성) 지수를 조사해 발표하였다. 이는 2002년에 본격적으로 실시한 국민권익위원회보다 앞서 실시한 조사로서 서울시가 부패에 대해 일찌감치 경각심을 가지고 대처하였다고 볼 수 있다.

조사는 1999년부터 1년에 한 번씩 실시하는 것이 기본이었으나 2001~2002년, 2004~2005년에는 격년으로 조사를 실시하였다. 조사방법은 2007년까지 전화설문이 중심이었고 2008년부터 전화설문과 온라인 설문을 병행하였다.

서울시 청렴도조사 대상은 현재 서울시 본청을 비롯하여 본부, 사업소, 소방서, 자치구, 투자·출연기관 등 서울시 대부분의 기관이며, 서울시의 청렴 관리를 위해 전방위 차원에서 노력하고 있다.

서울시는 2009년부터 시민과 고객을 대상으로 한 대민 청렴지수와 내부 공직자들을 대상으로 내부 청렴지수를 측정하고 있다. 그러나 내부 청렴지수는 권익위 권고에 의하여 처음 실시하였던 2009년 이후로는 측정하지 않고 있다. 또한 청렴지수와 더불어 서울시는 내부 공직자들을 대상으로 청렴역량을 측정하여 청렴의식 향상에 주의를 기울이고 있다.

서울시에서 조사한 청렴지수는 실국과 본부 등에 전달되어 업무별, 취약요인별 정밀 분석을 통해 미흡한 부분을 개선하도록 권고하는 등 서울시에 속한 기관들의 청렴을 위해 적극적으로 활용되고 있다.

(3) 서울시 청렴지수 조사 내용

서울시 청렴도조사가 진행되어온 연혁을 <표 4-27>에 제시하였다. 서울시는 타 지자체 및 기관에 한 발 앞서 청렴에 대한 중요성을 인식하고 1999년 반부패지수(現 청렴지수) 조사를 시작하였다. 평가항목으로 부패 수준과 부패유발요인을 반부패 체감도에 포함하였고 반부패 노력도를 추가해 종합적으로 5개 분야에 대한 반부패 지수를 측정하였다. 이후 조사대상이 점차 확대되어 2006년 9개 분야에서 2010년 14개 분야(29개 업무)로 늘어났다.

〈표 4-27〉 서울시 청렴도조사 내용

실행 연도	조사기간	표본크기 (명)	대상 분야(개)	측정 업무(개)	평가항목	변경사항
1999	1999.11.24. ~1999.12.13.	8,789	5	-	반부패체감도(부패수준, 부패유발요인), 반부패노력도	-
2000	2000.11.20. ~2000.12.13.	11,525	7	-	반부패체감도(부패수준, 부패유발요인)	반부패노력도가 부패유발요인 항목에 포함됨
2001-2002	2002.4.26 ~2002.5.18.	12,036	8	-	반부패체감도(부패수준, 부패유발요인)	환경 분야를 조사에 추가하고 부패발생 과정을 조사에 추가함

〈표 계속〉 서울시 청렴도조사 내용

실행 연도	조사기간	표본크기 (명)	대상 분야(개)	측정 업무(개)	평가항목	변경사항
2003	2003.5.13. ~2003.6.21.	12,218	8	-	부패수준, 부패유발요인	-
2004-2005	2005.9.8. ~2005.10.14.	11,430	8	-	부패수준, 부패유발요인	-
2006	2006.11.6 ~2006.12.2.	12,687	9	-	부패수준, 부패유발요인	9개 분야로 조사를 확장함(보조금)
2007	2007.6.20. ~2007.7.3.	12,545	9	-	부패수준, 부패유발요인	부패가 급격히 감소하는 상황에서 부패수준 평가 기준을 강화해 적용했음
2008	2008.5.19. ~2008.7.2.	13,464	11	26	부패발생 빈도, 부패규모, 부패유발요인 등 24개 항목 내외	행정제도, 행정통제, 사회조직문화 → 업무환경, 행정제도, 부패통제, 개인태도(추가)
2009	2009.5.19 ~2009.6.30	12,344	13	25	청렴수준, 투명성수준, 책임성수준	대민청렴지수 평가영역 2개→3개로 조정, 내부청렴지수 신설(청렴문화수준, 업무청렴수준)
2010	2010.4.20 ~2010.6.1	12,246	14	28	청렴수준, 투명성수준, 책임성수준	내부 청렴지수 평가는 권익위 권고로 미실행

출처 : 서울시 감사담당관(1999~2010), 서울시 자체 청렴도조사

2) 서울시 자체 청렴도조사 모형 분석

(1) 서울시 청렴도 지표구성(1999~2008)

〈표 4-28〉 서울시 청렴도조사 지표 구성(1999~2008)

실행 시기	상위요인	세부요인	문항구성
1999~2007년 서울시 청렴 (반부패)지수조사	부패유발요인	행정제도	행정처리절차의 공정성노력
			행정절차의 기준 및 절차의 적절성
			행정정보 공개의 적절성
			불필요한 서류나 조건요구
		행정통제	이의제기 용이성
			부패 신고 및 고발의 용이성
		사회조직문화	부패방지를 위한 노력도
			금품제공의 관행화 및 효과
			부패에 관한 조직 내부의 용인도
	부패수준	부패빈도	1년간 금품향응 제공 빈도
		부패규모	1년간 금품향응 제공 금액
2008년 서울시 청렴지수	부패유발요인	행정제도	기준절차 현실성
			정보공개 정도
		부패통제	부패방지 노력도
			이의제기 용이성
		업무환경	금품·향응 제공관행화
			추가면담 필요성
		개인태도	업무처리 공정성
			금품향응수수 기대

출처 : 서울시 감사담당관(1999~2008), 서울시 자체 청렴도조사

서울시는 청렴지표 측정을 위해 1999년부터 부패유발요인과 부패수준을 구분하였다. 부패유발요인에는 행정제도와 행정통제, 사회조직문화 지표가 포함되어 있으며 부패수준에는 부패빈도와 부패규모가 포함되었다.

2008년에 청렴지수 모형을 한 차례 변경하면서 부패유발요인으로 행정제도, 부패통제, 업무환경, 개인태도를 포함시켰다.

(2) 서울시 청렴도 지표구성(2009~2010)

서울시에서 2008년 이후 현재까지 실시하고 있는 청렴도조사 지표가 어떻게 구성되어 있는지를 <표 4-29>에 제시하였다.

〈표 4-29〉 서울시 청렴도조사 지표 구성(2009~2010)

구분	상위요인	세부요인	문항구성
대민청렴지수	청렴수준	부패경험	금품향응 제공 빈도
			금품향응 제공 규모
		부패인식	금품향응 제공 인식
	부패유발요인	투명성수준	업무처리 기준 절차의 공개성
			업무처리 절차의 명확성
			기준 절차의 수용가능성
			업무처리절차의 공정성
			법규/규칙/절차 준수
			업무처리 과정의 부패방지 노력도
			이의제기 수월성
		책임성 수준	공직윤리 준수
			업무처리 결과의 신뢰성
			권한 및 권위의 올바른 사용
			업무완수에 대한 노력
			업무결과에 대한 책임
내부청렴지수	청렴수준	부패경험	금품 제공 빈도/규모
			향응 제공 빈도/규모
			편의 제공 빈도
		부패인식	금품 · 향응 · 편의 제공인식
			금품 · 향응 · 편의 제공관행화
			특정인에 대한 특혜여부
			부당이익을 위한 기관/직위이용
			부당이득을 위한 알선/청탁
	청렴문화수준	조직문화	공정한 업무처리 조직문화
		부패방지제도	부패방지 제도의 실효성
	업무청렴수준	인사	부패실태에 대한 경험
			부패실태에 대한 인식
		예산	공정한 예산집행에 관한 인식
		업무지시공정성	부당한 업무지시와 관련된 경험
			청렴도 개선의지와 노력

출처 : 서울시 감사담당관(2010), 서울시 자체 청렴도조사

2009년은 기존의 청렴지수를 대민청렴지수로 하고 서울시 기관 내 공직자를 대상으로 조사한 내부청렴지수와 구분하여 측정하였다. 대민청렴지수는 부패경험 및 부패인식에 대한 청렴수준 측정, 투명성수준 및 책임성수준 측정으로 나뉜다.

내부고객이 조사대상인 내부청렴지수는 청렴수준과 청렴문화수준, 업무청렴수준으로 나뉜다. 청렴수준은 부패인식과 부패경험을 측정하며 청렴문화수준은 조직문화와 부패방지 제도를 조사항목에 포함하여 측정한다. 업무청렴수준은 인사, 예산, 업무지시 공정성 수준에 대한 응답을 받는다.

2009년에 수정한 모형을 2010년에도 유지하여 조사를 진행하였고, 내부청렴지수는 권익위의 미실시 권고에 따라 실시하지 않고 대민청렴지수만 측정하여 결과를 산출하였다.

3) 서울시 자체 청렴지수 분석 결과

〈표 4-30〉 서울시 청렴지수 연도별 추이

구분		1999	2000	'01~'02	2003	'04~'05	2006	2007	2008	2009	2010
종합청렴지수		6.83	7.04	7.15	7.71	8.29	8.49	8.62	9.27	9.00	9.25
청렴수준		7.60	7.39	7.81	8.28	9.16	9.38	9.28	9.69	9.55	9.78
부패유발요인 (투명성+책임성)	투명성	6.32	6.54	6.6	7.21	7.52	7.7	8.04	8.86	8.37	8.65
	책임성									8.67	8.92

출처 : 서울시 감사담당관(1999~2010), 서울시 자체 청렴도조사

서울시 자체 청렴지수 조사는 1999년부터 시작되었다. 반부패지수 조사에서 청렴지수 조사로 명칭이 변경되었으나 조사를 구성하는 지표는 지속적으로 유지되었다. 따라서 서울시 청렴도 수준의 변화를 알아보기 위해 연간 추이를 살펴보았다.

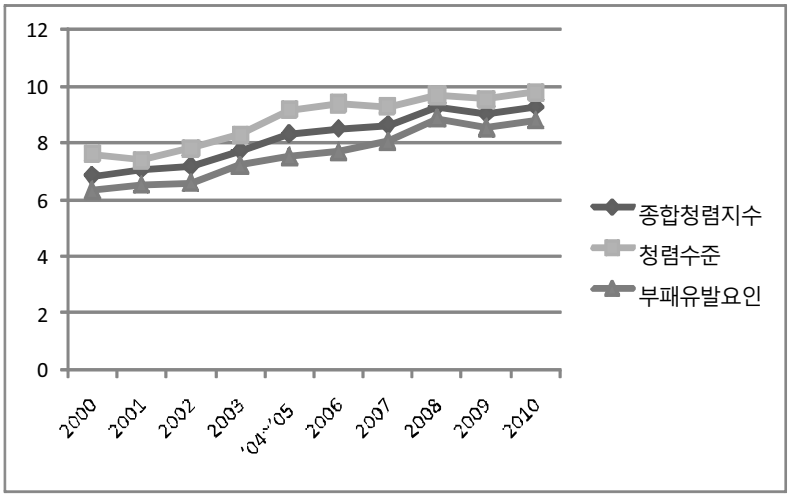
종합청렴지수는 1990년 10점 만점에 6.8점을 기록한 이후 5년 동안 7점대에 머물렀으나 2004년 8.29점으로 향상되었다. 특히 2008년에는 9.27점으로 매우 높은 점수를 기록하였으며 2010년까지 3년 동안 꾸준히 9점대의 종합청렴지수를 유지하고 있다.

세부적으로 종합청렴지수를 구성하는 청렴수준과 부패유발요인을 각각 살펴보면 전체적으로 청렴수준이 부패유발요인보다 점수가 높은 것으로 나타난다. 1999년에 종합청렴지수가 6점대로 도출된 원인은 청렴수준 7.60점, 부패유발요인 6.32점으로 부패유발요인 점수가 낮았기 때문이다.

종합청렴지수는 1999년 6.83점에서 2010년 9.25점으로 2.42점 향상하였으며 세부적으로는 청렴수준이 1999년 7.60점에서 2010년 9.78점으로 2.18점, 부패유발요인이 1999년 6.32점에서

2010년 8.92점으로 2.6점 향상하였다.

서울시 자체 청렴도조사 결과 추이를 <그림 4-11>에 제시하였다. 2009년부터 부패유발요인을 투명성과 책임성으로 구별하여 측정하고 있다. 이전 지수와의 비교를 위해 투명성과 책임성의 평균을 부패유발요인으로 도출하여 변화 추이를 살펴보았다.



〈그림 4-11〉 서울시 청렴지수 연도별 추이

2010년까지 서울시의 청렴지수 변화 추이에 대해 살펴본 결과 청렴지수가 꾸준히 향상되고 있어 서울시의 청렴노력이 청렴지수 향상으로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

4) 서울시민 청렴수준 인식 변화

〈표 4-31〉 서울시민의 청렴수준 인식 변화 추이

연 도 별	응답자수(명)	향상되지 않음(%)	이전과 비슷(%)	향상됨(%)
2010	11,471	1.5	14.1	84.4
2009	12,344	2.7	19.5	77.9
2008	9,347	3.1	14.6	82.3
2007	9,987	4	14.2	81.8

출처 : 청렴지수 조사 결과보고(2010), 서울시

서울시민들이 생각하는 서울시의 청렴 수준을 2007년부터 2010년까지 조사한 결과를 <표 4-31>에 제시하였다. 전반적으로 서울시의 청렴 수준이 향상되었다고 느끼는 응답자 비율이 2007년 81.8%, 2008년 82.3%로 비슷한 수준이었다가 2009년에 77.9%로 4.4% 감소하였으나

2010년에는 84.4%로 다시 높아졌다.

2009년에 서울시의 청렴수준이 향상되었다고 응답한 비율이 예년과 차이가 난 이유는 서울시의 청렴수준이 이전과 비슷하다고 응답한 비율이 예년에 비해 높았기 때문이다. 서울시의 청렴 수준이 이전과 비슷하다고 응답한 비율이 2007년 14.2%, 2008년 14.6%로 유사하였으나 2009년 19.5%로 약 5% 증가하였다. 서울시의 청렴수준이 향상되지 않았다고 응답한 비율은 2007년 4%, 2008년 3.1%, 2009년 2.7%, 2010년 1.5%로 지속적으로 감소하였다.

5) 조사결과 발표

서울시는 서울시에 소속된 전 기관을 대상으로 청렴도지수를 조사한 결과를 각 하위 부처 및 기관에 전달함으로써 청렴 현황을 파악할 수 있는 기초 자료를 제공한다. 서울시는 또한 조사 결과를 토대로 업무별, 취약 요인별 정밀 분석 후 미흡한 부분을 보완할 수 있는 방안을 제시한다.

소속 기관들은 기관별로 서울시 감사과에서 배포한 청렴 향상을 위한 지침과 실천 방안을 통해 청렴 향상을 위한 노력을 꾀하게 된다. 서울시는 미흡한 부분에 대한 집중적인 개선을 위해 선택과 집중을 통해 중점적으로 노력하도록 권고한다.

3. 서울시 자체 조사와 권익위 조사의 비교 분석

1) 청렴도조사 도입 배경 비교

국민권익위원회는 효과적인 반부패 정책 추진을 위해 실무적이고 객관적인 지표가 필요해 청렴도조사를 도입하게 되었다. 서울시는 고질적인 병폐인 부패를 척결하기 위해 부패 현황을 파악하고 부패방지책을 개발하기 위해 청렴도조사를 도입하였다. 결과적으로 반부패를 위한 실질적인 지표가 필요했다는 점에서 서울시와 국민권익위원회의 청렴도조사 도입 배경은 일치한다고 볼 수 있다.

2) 청렴도조사 내용 비교

서울시는 본청, 본부, 사업소, 소방서, 자치구 등을 대상으로 청렴도조사를 실시해 왔다. 국민권익위원회는 전국 230개 단체를 대상으로 외부청렴도를 조사하였으며(2010년 기준), 69개 단

체, 16개 시도교육청, 104개 지역교육청, 총 1,573개 업무를 대상으로 내부청렴도를 조사하였다.

국민권익위원회는 2002년 검사 실시 이후 2006년까지 단일 청렴도로서 현재 조사하는 항목 중 외부청렴도를 국민들을 대상으로 조사해왔다. 이후 2007년에 내부청렴도를 조사항목에 추가하면서 2008년부터 외부청렴도와 내부청렴도를 구분하여 조사하고 있다.

서울시는 시민들을 대상으로 한 외부청렴도 측정만 실시하다가 2008년 모형 변경 이후 2009년부터 본격적으로 내부청렴지수를 조사하고 있다. 그러나 2010년 권익위의 권고에 따라 내부청렴지수는 조사하지 않았다.

3) 청렴도조사 지표 비교

서울시의 대민청렴지수는 청렴수준과 부패유발요인으로 구성되며 내부청렴지수는 청렴수준, 청렴문화수준, 업무청렴수준으로 구성되어 있다. 권익위의 청렴도조사의 경우 부패지수와 투명성지수가 외부청렴도를 구성하고, 책임성지수와 청렴문화지수, 업무청렴지수가 내부청렴도를 구성한다.

서울시와 권익위가 시민과 내부 직원(공무원 또는 공공기관 근로자) 모두를 측정대상으로 하고 있다는 점은 유사하지만 서울시는 대민청렴지수를 측정하는 부패유발요인에 투명성수준과 함께 책임성수준을 포함하여 시민들에게 측정하지만, 권익위는 책임성지수를 내부청렴도에 포함하여 공직자들을 대상으로 측정하고 있다는 점이 다르다.

4) 청렴도 점수 변화 비교

서울시 자체 청렴도조사와 권익위 청렴도조사의 점수를 연도별로 비교했을 때 약간 불일치하는 경향을 알 수 있다. 서울시 자체평가는 2008년 내부청렴지수에 비해 2009년의 점수가 상승하는 것으로 나타난다. 하지만 국민권익위원회의 청렴도조사에 따르면 2008년보다 2009년의 내부청렴도 점수는 하락하고 있다.

서울시 자체조사와 국민권익위원회의 조사 지표가 다르기 때문에 평가 결과가 다르게 나타나는 것은 당연하지만 서울시 자체조사의 신뢰성 제고를 위해 국민권익위원회와 비슷한 경향을 보일 수 있도록 항목 수정 등 조사와 관련한 꾸준한 보완이 요구된다. 서울시가 지속적으로 청렴 개선을 위한 선도적인 지자체로서 자리매김하기 위해서는 권익위의 기준과 격차를 줄일 수 있는 통합적 관점의 계획이 필요하다.

제4절 서울시 청렴인식조사결과

1. 청렴 관련 부패지표 분석

1) 국내 연구 분석

〈표 4-32〉 부패 관련 선행연구 설문지표 분석

조사 주제	연구자	표본수	문항수	연구 시기	지표구성	
행정기관의 부패지수 조사	이상수	1150	27	2005	법제의 적정성	
					집행과정의 적정성	
					통제기제의 적정성	
부패의 유형에 따라 시민들이 부패를 받아들이는 정도에 대하여 조사	박선웅	1500	10	1998	부패 심각성	부정부패 심각성 인식
						분야별 부패 심각성 인식
					부패 유형	직무유기형 부패
						사기형 부패
						후원형 부패
						거래형 부패
시민성에 따라 부정부패를 받아들이는 정도에 대하여 조사	윤인진 조대엽	1340	12	2001	시민	행정서비스 수준에 대한 평가와 만족도
						민원인이 평가한 구청 공무원 부정부패 수준
						행정서비스 개선을 위한 요구 및 제안
					공무원	공무원들의 전반적인 직무 인사고과 만족도
						공무원처우의 문제점과 개선사항
						공정한 업무 집행의 장애요인
						부정부패 유발요인
공무원 부패에 대한 시민의 인식 조사	이영균	320	28	2002	공무원 부패에 관한 의견	
					공무원 부패 원인에 관한 의견	
					부패방지수단에 관한 의견	
부패 유형에 따라 개인의 부패 허용 정도를 조사	변지은 외 5명	1500	-	1997	부정부패에 대한 용인도	
					부패 유형	인사비리, 공금유용, 직무유기, 직권남용, 문서위조, 수뢰, 기밀누설, 횡령, 비리묵인
					개인 가치관	개인의 윤리적 가치관
						조직중심주의

서울시민들의 청렴인식조사를 위해 그동안 이루어진 부패조사에 관한 선행연구를 살펴보았다. 국내 부패 관련 연구는 행정기관의 부패지수를 조사한 연구와 시민들이 부정부패를 어떻게 받아들이는지 인식에 관한 연구로 나뉜다. 행정기관의 부패지수를 조사한 이상수(2005)의 연구에서는 법제의 적정성, 집행과정의 적정성, 통제기제의 적정성에 대해 조사하여 행정기관의 부패지수를 산출하였다.

시민의 부패 인식과 관련된 연구들은 부패의 유형에 따라 시민들이 부패를 받아들이는 정도(박선웅, 1998), 시민 특성에 따라 부패를 받아들이는 정도(윤인진 & 조대엽, 2001), 부패에 대한 전반적인 시민 인식 정도(이영균, 2002), 부패 유형에 따른 시민의 부패 허용 정도(변지은 외 5명, 1997)를 조사하였다.

시민들을 대상으로 조사한 이들 연구에서 시민들의 부패 허용도, 부패에 관한 의견, 부패 용인도 등 여러 다른 명칭으로 설명되고 있지만 대표적으로 공무원의 부정부패에 대한 심각성 인식이 연구에 포함된다. 이는 부패 기준에 대한 시민들의 인식을 알아봄으로써 사회적으로 시민들이 부패를 얼마나 용인하는지, 부패를 제공할 의사가 있는지를 알아본다는 측면에서 중요한 요소이다. 따라서 이 항목을 이 연구 조사에 포함하였다.

이 연구의 핵심은 서울시민의 청렴인식이므로 서울시 청렴정책에 관해 서울시민들이 어떤 인식을 가지고 있는가를 포함하였다. 선행연구에서는 청렴 개선과 관련된 연구는 거의 없는데 이는 부패 현상과 부패 인식에 관해서만 관심을 가졌기 때문이라고 판단된다. 현재는 많은 조직들이 부패 척결과 청렴 향상을 위해 노력하는 만큼 그에 관해 시민들이 어떠한 인식을 가지고 있는가를 알아보는 것이 차후 정책 개선에 도움이 될 것이라 본다.

2) 국외 조사 분석

현재 국제 사회에서 청렴은 국가 경쟁력을 나타내는 여러 지표 중 하나로 주목받고 있으며, 다양한 기관과 기구에서 나라나 도시, 기관의 청렴지수 또는 부패지수에 관한 조사를 발표하고 있다. 그 중에서 특히 국제투명성기구(TI)가 178개국을 대상으로 조사한 부패인식지수는 대표적인 국제 부패관련 지수라 할 수 있다.

국제기구에서 측정하는 지표들 중에서 공공부문의 투명성과 책임성, 정치 경제적 위험과 관련된 안정성이 대표적으로 측정 요소로 포함되며 이는 외국 투자자들에게 투자 가이드라인을 제시하기 위한 것이므로 이 연구에서는 적절하지 않다고 판단되어 관련 조사는 실시하지 않았다. 공무원에 대한 비자금과 뇌물이 일상적인지, 공무원의 윤리 강령, 독립적인 감사제도와 같은 지표들은 서울시 청렴도 현황을 알아보는 데 필요한 지표이므로 이와 관련된 문항을 포함시켜 조사를 진행하였다.

〈표 4-33〉 부패 관련 국제 조사 지표

조사 주제	연구자	표본구성	지표구성
부패인식지수	국제투명성기구	178개국	공직자뇌물수수,공공조달리베이트,공금횡령,공공부문의 반부패노력에 대한 효과성 및 강도 등
세계부패바로미터	국제투명성기구	69개국	시민들의 부패 인식과 경험 조사
		국내 700명	뇌물만연정도, 1인당 국민소득과 비교한 뇌물의 규모, 지난 12개월간 한 가구당 뇌물 액수, 기관/분야별 부패도 인식, 지난 3년간 부패 정도의 개선 여부에 대한 인식, 향후 3년간 부패 정도의 개선 전망에 대한 인식, 지난 1년간의 뇌물 경험에 대한 조사 결과(한 가족당)
Country Performance Assessment Ratings	아시아개발은행	28개국	공공부문의 투명성, 책임성, 부패가 가이드라인을 따르는가
			정치와 기관 평가, 행정 평가, 포트폴리오 성과 평가에 가중치 적용
베텔스만 변화지수	베텔스만기금	128개국	상태지수 : 대상국이 민주주의, 시장경제에 얼마나 접근하고 있는가를 측정
			경영지수 : 거버넌스 역량과 정치지도층의 리더십을 측정
국가불투명지수	Pricewaterhouse Coopers	48개국	1)부패 2)법체계 3)경제정책 4)기업회계기준 5)규제제도
기업환경분석모델	The Economist Intelligence Unit	135개국 800명	기업 활동에 영향을 주는 요소들을 계량화하여 조사
국가 위험도 예측	The Economist Intelligence Unit	-	정치적 위험, 경제정책 위험, 경제구조 위험, 유동성 위험
국가별 종합리스크 분석	글로벌 인사이트	204개국	정치적 위험, 경제적 위험, 법적 위험, 조세 위험, 경영상 위험, 안보상 위험
비즈니스 환경평가	정치 경제 위험 자문공사	16개국 1000명	사회간접자본, 제도의 신뢰도, 정치환경, 외적변수, 사업여건, 국내사회환경, 외국인 투자여건, 교육 및 인적자원, 현지파견직원 생활여건, 자연환경
국가경쟁력평가	세계경제포럼	139개국 150개 협력사	수출입, 공공시설, 세금징수, 공공계약, 사법적 결정과 관련된 비자금과 뇌물이 일상적인지 등
도시별 삶의 질 조사	머서	320개 도시	정치, 사회적 환경(정치적 안정성, 범죄, 법치주의 등) 사회, 문화적 환경(언론검열, 개인적 자유의 제한 등) 등 10가지 환경 39개 요인
ICRG Risk Raing System	정치위기 관리그룹	140개국	경제, 금융, 정치적 위험
사업환경지수	-	-	운영 위험도, 정치적 위험도, 외환 위험도 등의 각국 투자환경
국가경쟁력평가	국제경영개발원	49개국	경제활동 성취도, 정부효율성, 기업경영효율성, 사회인프라
경제자유도평가	헤리티지재단	123개국	정부 규모, 경제구조, 금융정책, 타국 통화의 사용 정도, 개인소유권 인정, 교역, 환율 시장 등
기업환경평가 - 전 세계 비즈니스 환경 서베이 (WBES)	세계은행	80개국 10,090개 기업	세금과 규제, 금융시장 여건, 정책의 안정성 여부, 물가, 환율, 부패, 범죄, 경쟁제한 관행, 조직적 범죄, 사회 인프라, 법적제도 시스템
Merchant International Group	-	155개국	모든 직급 공무원의 부패
Urban Governance Index	UN 해비타트	15개국 24개 도시	공무원 윤리강령, 부패관련 신고시설, 부패방지위원회 존재여부, 공직자 자산 공개 여부, 독립적인 감사제도

2. 서울시 청렴인식조사 개요

〈표 4-34〉 서울시 청렴인식조사 개요

조사개요	조사내용	
조사목적	서울시 청렴인식 현황 분석을 위한 연구 자체 조사를 실시	
조사기간	2011년 3월 28일 ~ 2011년 4월 14일	
조사대상	20세 이상 서울시민, 서울시에 재직 중인 공무원	
조사방법	공무원	서면 설문
	시민	전화 설문 방식
표본구성	공무원	인재개발원을 교육차 방문한 서울시 공무원 324명
	시민	20세 이상 서울시민 1,000명
조사항목	청렴인식	일반청렴인식, 청렴준수도, 부패수용도
	부패원인	일반부패원인, 공직수행상황
	서울시 청렴인식	서울시 청렴현황(정책 및 환경) 서울시-타 기관 청렴인식 비교
조사결과 활용방안	• 서울시민 및 공무원 청렴인식조사를 통해 청렴 취약점 파악 • 청렴 개선 방향 설정을 위한 참고자료 활용	

서울시 청렴인식조사와 관련된 주요 내용은 <표 4-34>에 제시하였다. 현재 서울시의 청렴에 대한 내부, 외부적인 시각을 파악하기 위하여 서울시 공무원과 서울시민들을 대상으로 서울시 청렴인식조사를 실시하고 있다. 조사기간은 2011년 3월 28일부터 2011년 4월 14일까지이고, 조사대상은 20세 이상의 서울시민과 서울시에 재직 중인 모든 공무원이다. 조사 방법은 시민의 경우 전화 설문을 이용하였고 공무원의 경우 서면을 통한 설문을 사용하였다. 실제로 연구 분석에 사용된 표본은 공무원 324명과 시민 1,000명으로 구성되었다.

서울시 청렴인식 조사항목은 크게 청렴인식, 부패원인, 서울시 청렴인식으로 구성된다. 청렴인식은 일반청렴인식, 청렴준수도, 부패수용도 요인을 통해 측정하였고 부패원인은 일반부패원인, 공직수행상황을 통해 조사하였다. 서울시 청렴인식은 서울시 청렴현황(정책 및 환경), 서울시와 타 기관의 청렴인식 비교를 통해 알아보았다.

조사한 서울시 청렴인식은 통계분석을 통해 서울시의 청렴 취약점을 파악하여 청렴정책 개선방향 설정을 위한 참고자료로 활용되고 있다.

3. 서울시민 청렴인식조사 분석

1) 문항 구성

〈표 4-35〉 서울시 청렴인식조사 시민 대상 설문지 구성

대구분	요인	번호	문항 설명
청렴인식	일반청렴인식	1	사회일반 청렴인식
		2	공무원 청렴인식
	청렴준수도	3	청렴인식범위
부패원인	일반 부패 원인	4	부패원인-시민
		5	부패원인-공무원
		6	부패원인-문화
		7	부패원인-재량권
		8	부패원인-행정절차
	부패수용도	9	부패관행인식 1
		10	부패관행인식 2
서울시청렴인식	서울시 청렴현황(정책 및 환경)	11	서울시 노력 인식
		12	정책 효과성 인식 1
		13	정책 효과성 인식 2
	서울시-타기관 청렴인식 비교	14	공무원 수준 비교
기타		15	공무원 부패 인식 이유
인구통계항목		1	성별
		2	연령
		3	거주구
		4	학력
		5	직업
		6	월평균가구소득

서울시민을 대상으로 청렴인식을 조사하기 위해 구성한 설문지는 <표 4-35>에 제시하였다. 시민 설문은 전화 조사로 이루어진 관계로 문항 개수를 최소한으로 줄이고 문항 설명 자체도 짧게 하여 최대한 많은 시민들이 참여할 수 있도록 구성하였다.

일반적으로 가지고 있는 사회의 청렴인식, 청렴준수도, 일반 부패원인을 통해 청렴인식을 측정하였으며 일반적인 부패원인이라 생각하는 다섯 문항과 개인의 부패수용도 두 문항을 통해 부패원인에 대한 인식을 조사하였다.

서울시 청렴인식조사를 위해 서울시 청렴현황을 묻는 세 문항과 서울시와 타 기관의 공무원 청렴 수준 인식 비교 문항을 포함하여 측정하였다. 또한 공무원이 부정부패하다고 생각하는 이유를 파악하기 위해 개인의 부패 노출 정도를 알아 볼 수 있는 문항을 포함하여 총 15개 문항

으로 시민 인식을 조사하였다. 분석을 위한 인구통계 항목으로 성별, 연령, 거주구, 학력, 직업, 월평균 가구소득을 조사하였다.

2) 시민 표본 인구통계

(1) 성별, 연령, 학력, 소득

〈표 4-36〉 청렴도조사 시민 표본 인구통계 - 성별, 연령, 학력, 소득

(단위 : 명)

성별		연령		학력		소득	
남자	489	19~29세	210	중학교 이하	87	199만원 이하	212
		30대	226	고등학교	262		
		40대	213	전문대졸	98	200~399만원	383
여자	511	50대	175	대학교졸	463	400만원 이상	345
		60대 이상	176	대학교졸 이상	87	무응답	60
				무응답	3		
합계	1,000	합계	1,000	합계	1,000	합계	1,000

서울시민을 대상으로 실시한 서울시 청렴인식조사의 성별, 연령, 학력, 소득 통계를 <표 4-37>에 제시하였다. 남성이 489명, 여성이 511명이며 연령별로는 19세~29세 201명, 30대 226명, 40대 213명, 50대 175명, 60대 이상 176명으로 조사되었다. 학력별로는 중졸 이하 87명, 고졸 262명, 전문대졸 98명, 대학교졸 463명, 대학교졸 이상 87명, 무응답자 3명으로 나타났다. 소득별로는 월 소득 199만원 이하 212명, 200~399만원 383명, 400만원 이상 345명, 무응답 60명으로 각 구분별로 합계는 총 1,000명이다.

(2) 직업

서울시 청렴인식조사에 응한 시민들의 직업 분포를 살펴본 결과 전문직 27명, 경력/관리직 4명, 사무직 193명, 전문기술직 32명, 판매/서비스직 68명, 단순노무/생산/기술직 29명, 자영업 189명, 가정주부 224명, 학생 120명, 기타 직종 113명으로 가정주부가 가장 많고, 경력/관리직이 가장 적은 것으로 나타났다.

〈표 4-37〉 청렴도조사 시민 표본 인구통계 - 직업

(단위 : 명)

구분	응답자	구분	빈도
전문직	27	단순노무/생산/기술직	29
경력/관리직	4	자영업	189
사무직	193	가정주부	224
전문기술직	32	학생	120
판매/서비스직	68	기타	113
무응답	1	합계	1000

(3) 거주구

〈표 4-38〉 청렴도조사 시민 표본 인구통계 - 거주구

(단위 : 명)

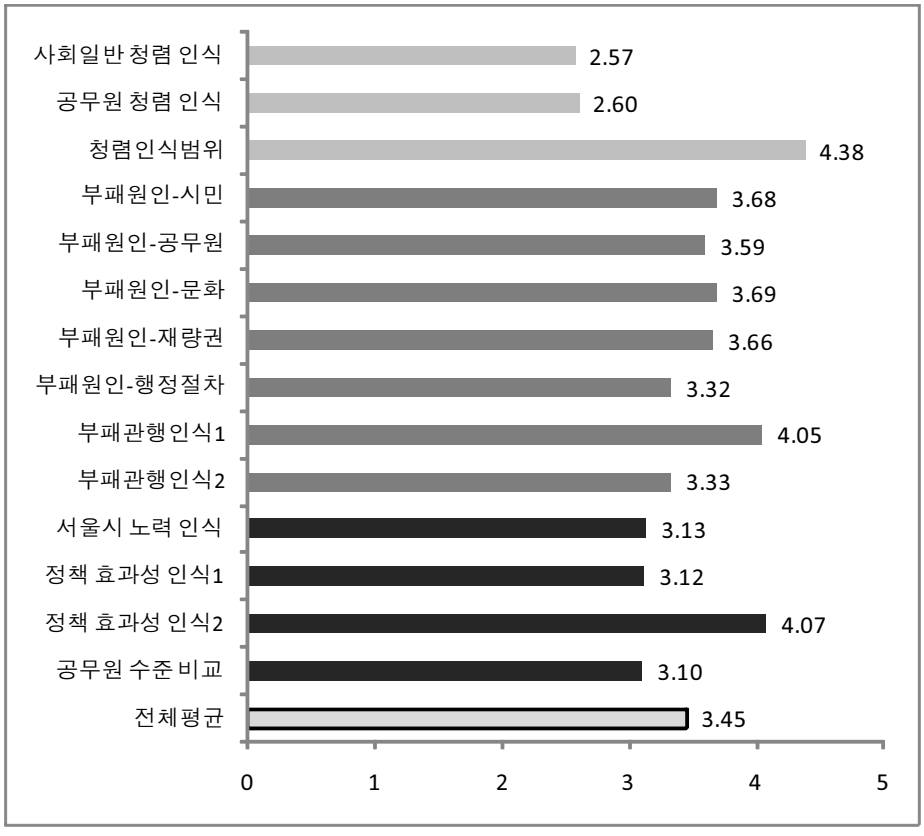
구분	응답자	구분	응답자
종로구	18	마포구	39
중구	11	양천구	47
용산구	23	강서구	56
성동구	31	구로구	41
광진구	36	금천구	24
동대문구	36	영등포구	40
중랑구	41	동작구	40
성북구	48	관악구	55
강북구	33	서초구	42
도봉구	37	강남구	56
노원구	58	송파구	65
은평구	45	강동구	46
서대문구	32	합계	1000

서울시 청렴도조사에 참여한 시민들의 거주구에 대한 인구통계 자료를 <표 4-38>에 제시하였다. 가장 많은 표본이 표집된 구는 노원구로 58명이며 가장 적은 표본이 표집된 구는 중구로 11명이었다. 종로구와 중구를 제외한 나머지 구에서는 20명 이상을 표집하여 서울시 내부적으로 편파되지 않게 표본을 추출하였다.

3) 조사결과

(1) 전체 문항 평균

서울시 청렴인식에 대한 시민 조사의 전체 평균은 3.45로 나온 가운데 점수가 가장 낮게 나온 문항은 사회일반 청렴인식(2.57)과 공무원 청렴인식(2.60)이며 가장 높게 측정된 문항은 청렴인식범위(4.38)로 나타났다.



〈그림 4-12〉 서울시 청렴인식조사 - 시민설문 전체 문항 그래프

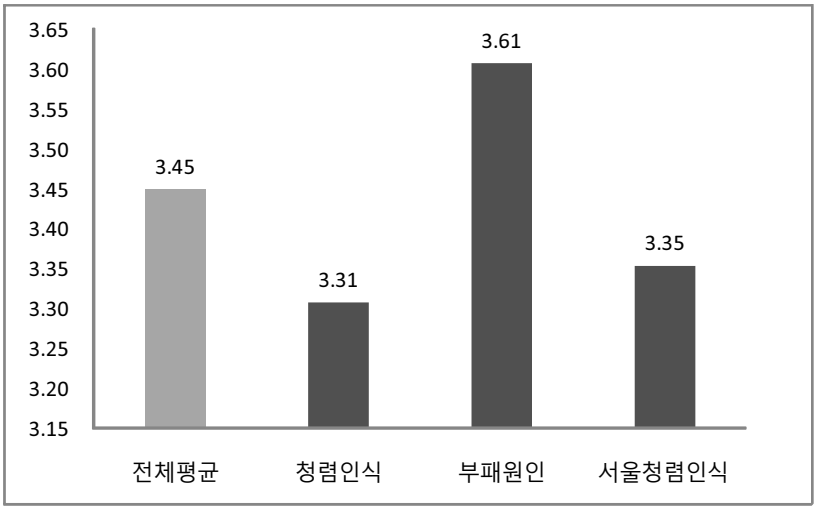
(2) 전체 요인 평균

서울시민들을 대상으로 조사한 서울시 청렴인식 설문 조사는 청렴인식 요인, 부패원인 요인, 서울청렴인식 요인으로 구성되어 있다. 청렴인식 요인은 일반적으로 사회일반적인 청렴 수준에 대한 인식, 대부분의 공무원에 대한 인식, 공무원이 얼마나 청렴해야 하는지에 관한 청렴인식으로 구성되어 있다. 청렴인식 문항에 대해 동의할수록 시민이 우리 사회의 청렴 수준을 긍

정적으로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 조사에 따르면 청렴인식 요인에 대한 전체 평균은 보통보다 약간 긍정적이라 볼 수 있는 3.31로 나타났다.

부패원인 요인에 대한 문항은 일반부패원인에 대한 5개 문항과 시민들의 부패 수용 정도에 대한 2개 문항으로 구성되어 있다. 일반부패원인은 시민들이 여러 부패 원인들에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지를 측정한 것으로 시민과 공무원, 연고주의 문화, 공무원들의 재량권, 행정시스템의 절차에 관하여 물어보았다. 부패수용도는 개인의 부패제공 의사와 부패관행에 대한 인식을 역문항으로 처리한 것이다. 부패원인 요인에 대한 전체 평균은 3.61로 서울시민들이 평균보다 높게 부패원인들에 동의하고 있음을 나타내고 있다.

서울청렴인식 요인은 서울시의 청렴현황에 대한 서울시민의 인식과 서울시 공무원과 타 시도 공무원을 비교하여 어떻게 인식하는지에 관한 질문으로 구성되어 있다. 서울시가 청렴을 위해 노력하는 정도를 포함하여 정책효과성 및 서울시 공무원의 수준을 비교한 인식을 나타내는 서울청렴인식 요인의 전체 평균은 3.35로 서울시가 청렴한 공직환경을 위해 노력하는데 보통보다 약간 높게 동의하고 있음을 나타내고 있다.



〈그림 4-13〉 서울시 청렴인식조사 - 시민설문 전체 요인 그래프

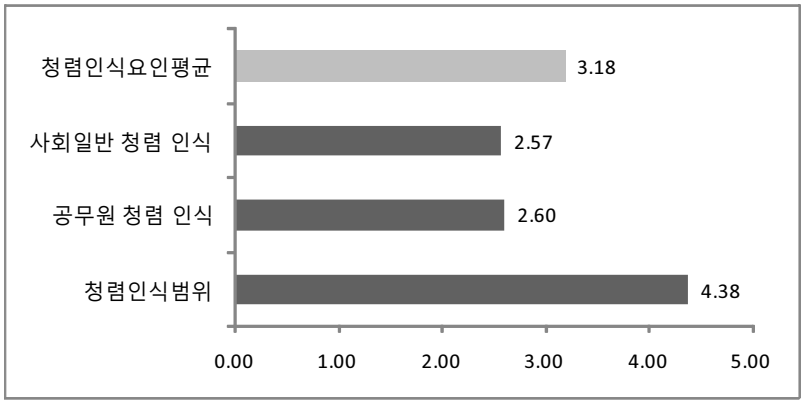
3) 요인별 분석

(1) 청렴인식

서울시민의 청렴인식조사에서 청렴인식 요인에 대한 분석결과를 <그림 4-14>에 나타냈다. 사회일반 청렴인식 문항과 공무원 청렴인식 문항은 각각 시민들이 우리 사회와 공무원들이 얼

마나 청렴하다고 생각하는지를 조사하는 문항이다. 사회일반 청렴인식은 2.57, 공무원의 청렴인식은 2.60으로 둘 다 중간 값인 3.00보다 낮은 결과를 나타내 우리사회와 공무원들은 청렴하지 않다고 인식한 시민들이 더 많았음을 나타내고 있다.

공무원들이 지켜야 할 법, 절차 준수와 관련해 얼마나 엄격하게 생각하는지를 물어보는 청렴인식범위는 4.38로 조사에 응한 대다수의 시민들이 공무원들은 반드시 법절차를 준수해야만 한다고 인식하는 것으로 드러났다.

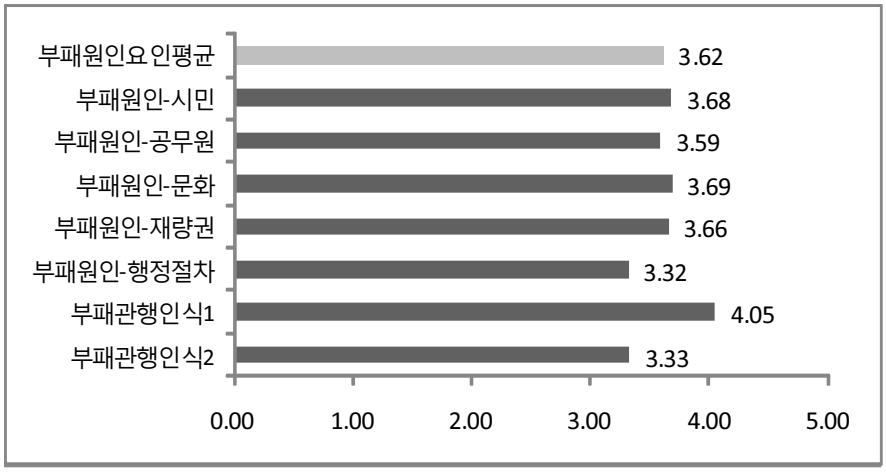


〈그림 4-14〉 시민설문 청렴인식요인 문항별 평균 그래프

(2) 부패원인

서울시민이 부패원인에 대하여 어떻게 인식하는지를 <그림 4-15>에 제시하였다. 서울시민들은 공무원이 부패를 저지르게 되는 외부 요인인 시민과 문화 문항에 대하여 각각 3.68, 3.69로 비슷하게 인식하고 있었으며 공무원 개인이 청렴하면 부패가 일어나지 않다고 보는 공무원 문항에 대하여 3.59로 약간 동의하고 있음을 알 수 있다. 부패원인으로 보는 문항 중에서 행정절차는 3.32로 다른 문항에 비하여 상대적으로 낮게 평가되었다. 이는 서울 시민들이 행정절차보다 다른 원인이 상대적으로 더 공무원 부패의 원인이 된다고 보고 있음을 뜻한다.

부패의 관행에 대한 부패관행인식1 문항은 시민들이 자신의 용이한 업무처리를 위하여 금품이나 향응을 제공할 의사가 있는지에 대한 동의도를 역문항 처리한 것이다. 조사결과는 4.05로 시민들은 부패를 제공할 의사가 없다는 쪽에 더 많이 동의한 것으로 나타났다. 부패관행인식2 문항은 민원인들이 부패를 제공하는 것을 관행적으로 보고 있는지에 대한 질문을 역문항 처리한 것이다. 조사 결과는 3.33으로 시민들이 제공할 의사가 없는 것에 비해 관행으로 보는 수준이 더 낮은 것으로 나타났다.

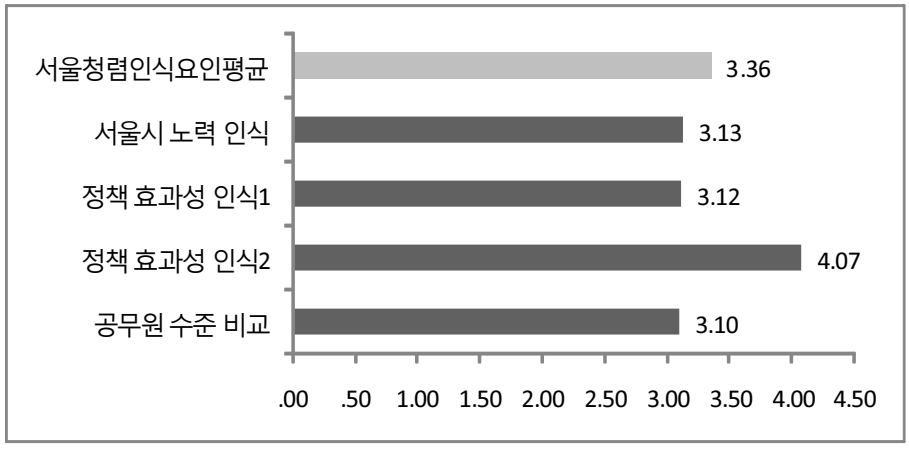


〈그림 4-15〉 시민설문 부패원인요인 문항별 평균 그래프

(3) 서울청렴인식

서울시 청렴인식에 대한 시민들의 의견을 조사한 결과 서울시가 청렴한 공직사회를 위해 노력하고 있는지를 묻는 서울시 노력 인식 문항은 3.13, 서울시의 청렴정책이 부패를 방지한다고 보는 정책효과성인식1 문항은 3.12, 타 기관에 비해 서울시 공무원이 청렴한지를 묻는 공무원 수준비교 문항은 3.10으로 시민들이 보통 수준으로 인식하는 것으로 나타났다.

하지만 우리나라 공무원의 일반적인 청렴 수준에 대해 약간 부패한 쪽(2.60)으로 인식 하고 있는 것과 비교해 볼 때, 서울시 공무원의 청렴 수준에 대한 질문의 평균은 3.10으로 상대적으로 전체적인 공무원보다 비슷한 수준이거나 약간 더 청렴하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.



〈그림 4-16〉 시민설문 서울청렴인식 요인 문항별 평균 그래프

정책효과성인식2 문항은 4.07로 시민들이 참여하는 청렴정책이 더 효과적이라는데 동의하고 있어 시민들이 청렴정책의 중요한 조건으로 시민참여를 생각하고 있음을 알 수 있다.

4) 인구통계에 따른 요인별 차이

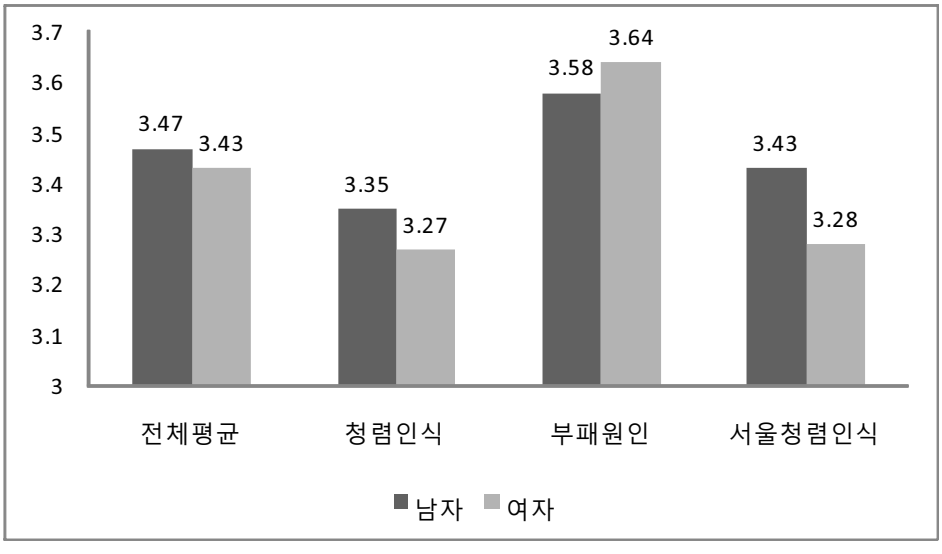
(1) 성별에 따른 차이

성별에 따라 서울시 청렴인식에 차이를 보이는지 알아보았다. 전체 평균은 남자 집단 3.47, 여자 집단 3.43으로 거의 차이가 없이 동일한 집단임을 알 수 있다. 청렴인식 요인과 서울청렴인식 요인에서 여자 집단의 평균점이 남자 집단보다 낮고 부패원인 요인에서 여자 집단의 평균점이 더 높게 나타났다.

특히 청렴인식 요인과 서울청렴인식 요인에서 여자 집단이 남자 집단보다 낮은 수치를 보인다는 것은 여자 집단이 우리사회와 서울시가 덜 청렴하다고 인식하고 있는 것으로 여자 집단의 청렴인식이 남자 집단보다 더 엄격하다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-39〉 시민 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	청렴인식	부패원인	서울청렴인식
남자	3.47	3.35	3.58	3.43
여자	3.43	3.27	3.64	3.28



〈그림 4-17〉 시민 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균차이

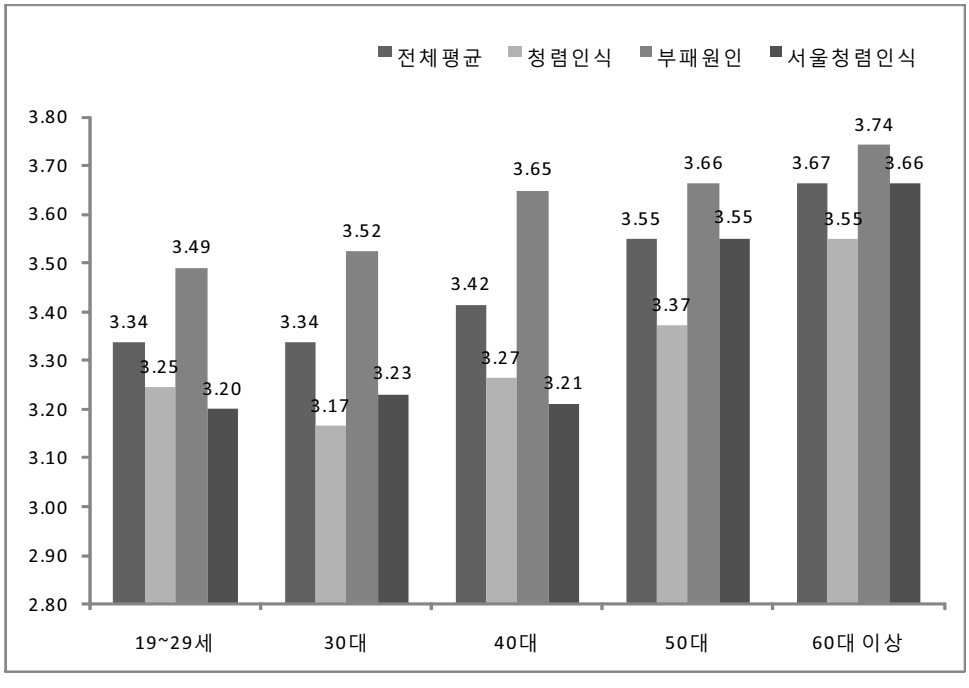
(2) 연령에 따른 차이

연령에 따라 청렴인식이 어떤 경향을 보이는지를 분석하여 <표 4-40>과 <그림 4-18>에 제시하였다. 연령별로 19세~29세, 30대, 40대, 50대, 60대 이상 등 5개 집단으로 구분되어 있다. 전체평균을 보면 20대와 30대 두 집단이 3.34로 가장 낮았으며 60대 이상은 3.67로 가장 높았다. 전체적으로 연령이 높아질수록 평균이 상승하는 추세가 나타난다. 이는 연령이 높을수록 우리 사회나 서울시가 더 청렴하다고 인식하고 있음을 뜻한다.

청렴인식 요인에서 연령에 따른 차이를 살펴보면 60대 이상의 집단이 3.74로 다른 집단에 비해 사회가 더 청렴하다고 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 부패원인 요인과 서울청렴인식 요인에서도 60대 이상의 집단이 각각 3.74, 3.66으로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-40〉 시민 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	청렴인식	부패원인	서울청렴인식
19~29세	3.34	3.25	3.49	3.20
30대	3.34	3.17	3.52	3.23
40대	3.42	3.27	3.65	3.21
50대	3.55	3.37	3.66	3.55
60대 이상	3.67	3.55	3.74	3.66



〈그림 4-18〉 시민 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이

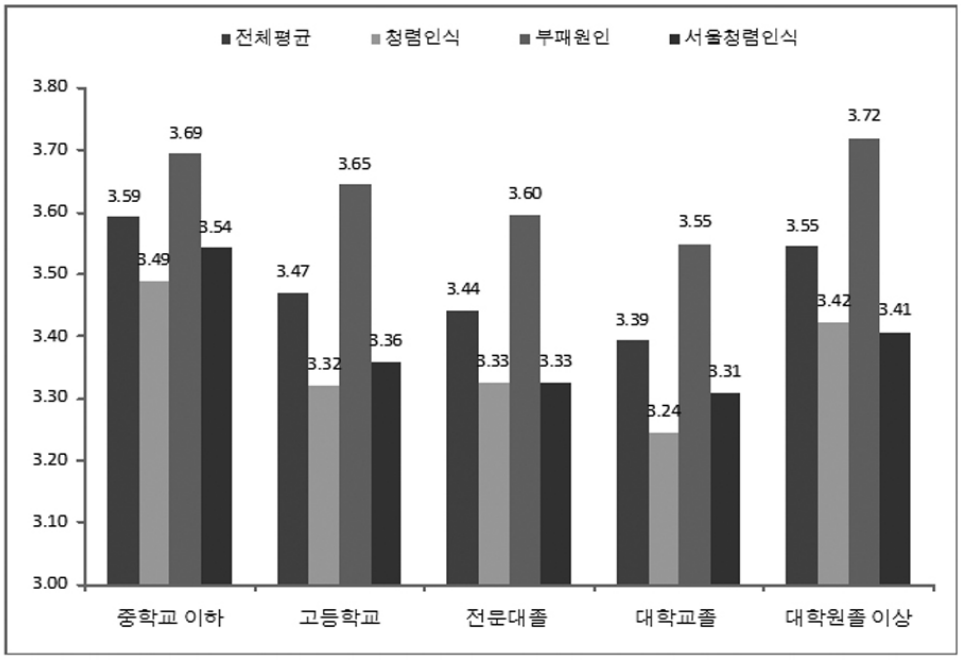
서울청렴인식 요인에서 20대 집단은 3.20, 30대 집단은 3.23, 40대 집단은 3.21로 비슷한 인식 정도를 나타내고 있다. 반면 50대 이상은 3.55, 60대 이상은 3.66으로 서울시에 대한 청렴인식 정도에서 40대 이하 집단과 50대 이상 집단이 두드러진 차이를 보여주고 있다.

(3) 학력에 따른 차이

학력에 따른 청렴인식의 차이를 분석하여 <표 4-41>과 <그림 4-19>에 제시하였다. 집단별로 중학교 이하, 고등학교, 전문대졸, 대학교졸, 대학원졸 이상 등 5개로 구분되어 있다. 전체 평균을 보면 중학교 이하 집단의 청렴인식 전체 평균이 3.59로 가장 높았다. 전체 평균이 가장 낮은 집단은 대학교졸 집단으로 3.39로 나타났다.

〈표 4-41〉 시민 청렴인식조사 학력에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	청렴인식	부패원인	서울청렴인식
중학교 이하	3.59	3.49	3.69	3.54
고등학교	3.47	3.32	3.65	3.36
전문대졸	3.44	3.33	3.60	3.33
대학교졸	3.39	3.24	3.55	3.31
대학원졸 이상	3.55	3.42	3.72	3.41



〈그림 4-19〉 시민 청렴인식조사 학력에 따른 요인별 평균차이

세부요인별로 보면 부패원인 요인에서 대학원졸 이상 집단이 가장 높은 평균을 보이고 있다. 전반적으로 학력 집단에 의한 평균차이는 두드러지지 않으며 전체 평균은 중학교 졸업 집단에서 대학교 졸업 집단까지 약간 감소하다가 대학원졸 이상 집단에서 소폭 상승하는 형태라고 볼 수 있다.

(4) 직업에 따른 차이

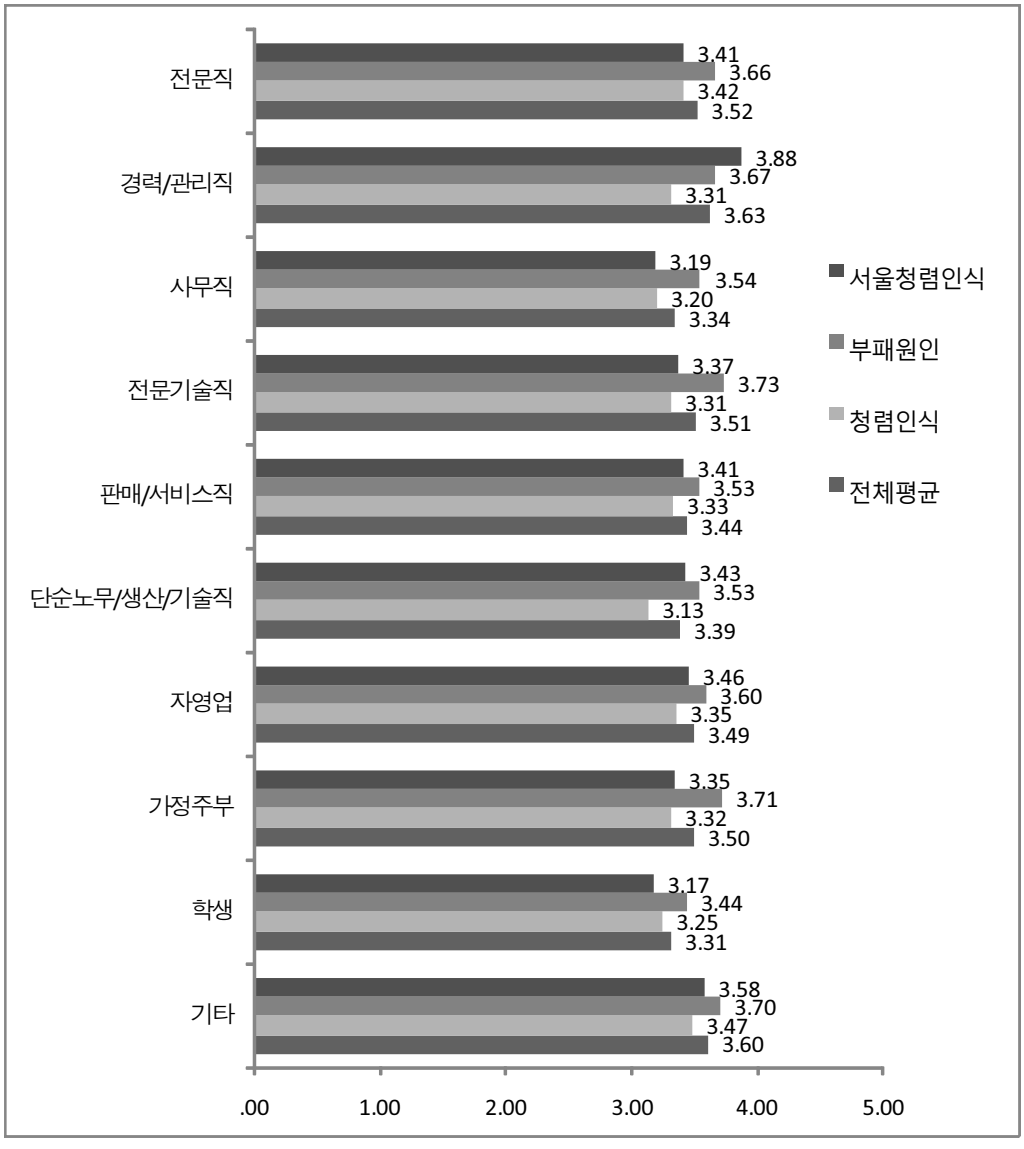
직업에 따른 청렴인식 경향성을 살펴보기 위하여 <표 4-42>와 <그림 4-20>을 제시하였다. 직업별로는 전문직, 경력/관리직, 사무직, 전문기술직, 판매/서비스직, 단순노무/생산/기술직, 자영업, 가정주부, 학생, 기타 등 10개 집단으로 구분하였다. 조사 결과 평균이 가장 높은 집단은 경력/관리직으로 3.63이며 평균이 가장 낮은 집단은 학생으로 3.31로 나타났다.

청렴인식 요인에서 평균이 가장 낮은 집단은 단순노무/생산/기술직으로 3.13이며, 가장 높은 집단은 기타집단(3.47)과 전문직(3.42)으로 나타났다. 청렴인식은 우리 사회의 청렴에 대한 시민의 인식에 관한 질문으로 단순노무/생산/기술직 집단이 전문직 집단보다 상대적으로 사회가 덜 청렴하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

부패원인 요인에서 평균이 가장 높은 집단은 3.73을 받은 전문기술직이며, 가장 낮은 집단은 3.44를 받은 학생으로 나타났다. 서울청렴인식 요인에서 경력/관리직이 3.88로 평균이 가장 높은 집단이며, 학생이 3.17로 평균이 가장 낮은 집단이다. 관리직은 서울시가 청렴을 위해 노력하는데에 다른 집단보다 더 동의하고 있으며, 학생은 서울시의 청렴 노력에 대한 인식이 다른 집단에 비해 상대적으로 동의하는 정도가 낮다고 볼 수 있다.

〈표 4-42〉 시민 청렴인식조사 직업에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	청렴인식	부패원인	서울청렴인식
전문직	3.52	3.42	3.66	3.41
경력/관리직	3.63	3.31	3.67	3.88
사무직	3.34	3.20	3.54	3.19
전문기술직	3.51	3.31	3.73	3.37
판매/서비스직	3.44	3.33	3.53	3.41
단순노무/생산/기술직	3.39	3.13	3.53	3.43
자영업	3.49	3.35	3.60	3.46
가정주부	3.50	3.32	3.71	3.35
학생	3.31	3.25	3.44	3.17
기타	3.60	3.47	3.70	3.58



〈그림 4-20〉 시민 청렴인식조사 직업에 따른 요인별 평균차이

(5) 소득에 따른 인식 차이

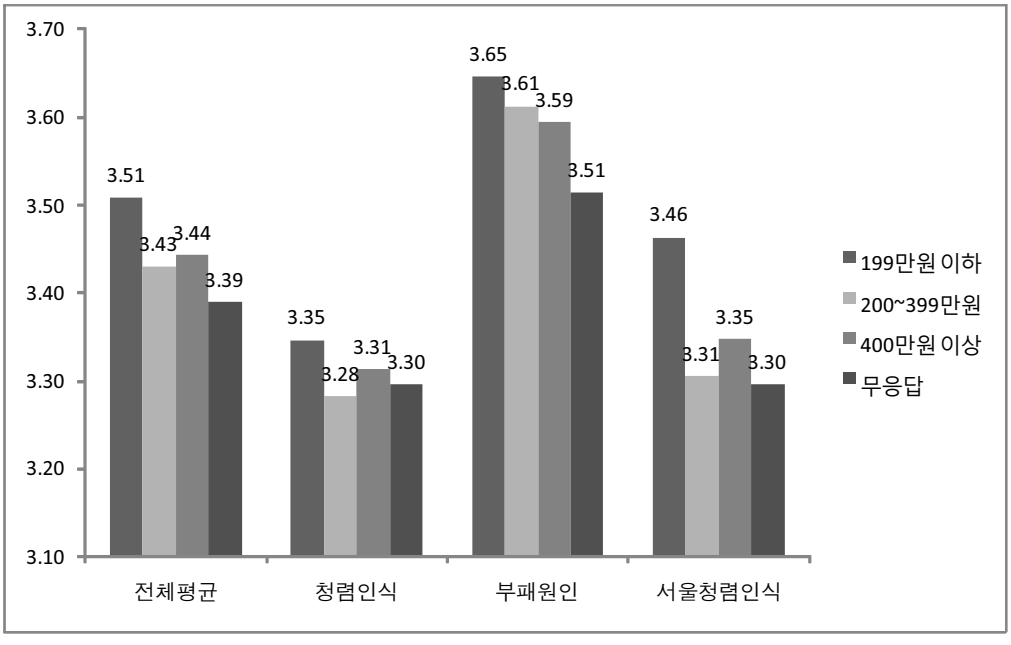
소득에 따라 서울시민들의 청렴인식에 어떤 차이가 있는지를 알아보기 위해 <표 4-43>과 <그림 4-21>에 제시하였다. 집단은 월 평균 소득 199만원 이하, 200~399만원, 400만원 이상 등 3개로 구분하였다.

전체 문항에 대한 평균을 비교했을 때 199만원 이하의 소득 집단에서 3.51로 평균이 가장 높았고 400만원 이상 집단에서 3.44로 평균이 가장 낮았으나 평균 차이는 크지 않아 집단 간의

분명한 청렴인식 차이가 있다고 보기 어렵다.

〈표 4-43〉 시민 청렴인식조사 소득에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	청렴인식	부패원인	서울청렴인식
199만원 이하	3.51	3.35	3.65	3.46
200~399만원	3.43	3.28	3.61	3.31
400만원 이상	3.44	3.31	3.59	3.35
무응답	3.39	3.30	3.51	3.30



〈그림 4-21〉 시민 청렴인식조사 소득에 따른 요인별 평균차이

4. 서울시 공무원 청렴인식조사 분석

1) 문항 구성

서울시 공무원의 청렴인식을 조사하기 위해 구성한 설문지는 <표 4-44>에 제시하였다. 공무원설문조사는 서면으로 이루어졌으며 인구통계 문항까지 포함해 총 41개 문항으로 구성되어 있다.

〈표 4-44〉 서울시 청렴인식조사 공무원 대상 설문지 구성

대구분	요인	번호	문항 설명
청렴인식	일반청렴인식	1	사회일반 청렴인식
		2	공무원 청렴인식
		5	부패(청렴)개념 인식
		7	공무원 부패개념 인식
	청렴준수도	3	공직청렴 기준
		4	
		6	청렴인식범위
		8	
		18	
	일반관행	15	부패관행인식
		16	법절차상 어려움
		17	재량권 인식
부패원인	일반 부패 원인	9	부패원인-시민
		10	부패원인-공무원
		11	부패원인-문화
		12	부패원인-재량권
		13	부패원인-규정
		14	부패원인-행정절차
	공직수행상황	19	부패 갈등 경험
		20	부패 압력 경험
		21	청렴 조력자 유무
서울시 청렴인식	서울시 청렴현황 (정책 및 환경)	22	서울시 인식범위
		23	감사 공정성 인식
		24	정책 효과성 인식
		28	
		25	서울시 부패 징계 인식
		26	서울시 노력 인식
		29	서울시 청렴환경
		30	
	서울시-타 기관 청렴인식 비교	27	시민 요구 수준 비교
		31	중앙정부 비교
		32	공무원 수준 비교
		33	정책 수준 비교
		34	징계 수준 비교
		35	청렴 적극성 비교
		36	청렴 기준 비교
기타		37	공무원 부패이유 선택
인구통계 문항		1	성별
		2	나이
		3	직급
		4	소속

설문지는 크게 청렴인식과 부패원인, 서울시청렴인식의 세 부분으로 구성되어 있으며 청렴인식은 일반청렴인식 요인 4문항, 청렴준수도 요인 5문항, 일반관행 요인 3문항이 포함된다. 부패원인은 일반부패원인 요인 6문항, 공직수행상황 요인 3문항으로 구성된다. 서울시 청렴인식은 서울시 청렴현황 요인에 속하는 8문항과 서울시-타 기관 청렴인식 비교 요인에 속하는 7문항으로 구성된다. 또한 서울시 공무원들이 어떤 이유로 부패를 저지르게 되는지에 관한 인식을 물어보는 문항까지 추가해 37문항으로 공무원들의 청렴인식을 조사하였다. 설문 분석을 위하여 성별, 연령, 직급, 소속에 관한 인구 통계 문항을 4개 포함하였다.

2) 공무원 표본 인구통계

(1) 성별, 연령, 직급

서울시 공무원을 대상으로 실시한 서울시 청렴인식조사의 성별, 연령, 직급 통계를 <표 4-45>에 제시하였다. 성별로는 남자가 175명, 여자가 124명으로 나타났으며 무응답 표본이 한 명으로 조사되었다. 연령별로는 20대 71명, 30대 95명, 40대 26명, 50대 107명으로 50대가 가장 많았으며 무응답자는 한 명으로 나타났다. 직급별로는 3급 1명, 5급 19명, 6급 104명, 7급 37명, 8급 7명, 9급 이하 119명, 계약직 12명으로 나타났다.

〈표 4-45〉 청렴도조사 공무원 인구통계 - 성별, 연령, 직급

(단위 : 명)

<table>
<tr><th colspan="2">성별</th><th colspan="2">연령</th><th colspan="4">직급</th></tr>
<tr><th>구분</th><th>빈도</th><th>구분</th><th>빈도</th><th>구분</th><th>빈도</th><th>구분</th><th>빈도</th></tr>
<tr><td rowspan="2">남자</td><td rowspan="2">175</td><td>20대</td><td>71</td><td>3급</td><td>1</td><td>8급</td><td>7</td></tr>
<tr><td rowspan="2">30대</td><td rowspan="2">95</td><td rowspan="2">5급</td><td rowspan="2">19</td><td rowspan="2">9급 이하</td><td rowspan="2">119</td></tr>
<tr><td rowspan="2">여자</td><td rowspan="2">124</td></tr>
<tr><td>40대</td><td>26</td><td rowspan="2">6급</td><td rowspan="2">104</td><td rowspan="2">계약직 등</td><td rowspan="2">12</td></tr>
<tr><td rowspan="2">무응답</td><td rowspan="2">1</td><td>50대</td><td>107</td></tr>
<tr><td>무응답</td><td>1</td><td>7급</td><td>37</td><td>무응답</td><td>1</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>300</td><td>합계</td><td>300</td><td colspan="2">합계</td><td colspan="2">300</td></tr>
</table>

(2) 소속

조사에 응한 공무원의 소속 기관 현황을 <표 4-46>에 제시하였다. 자치구가 208명으로 가장 많았으며 사장직속실 4명, 행정1부시장 및 직속기관 7명, 행정 2부시장 및 직속기관 2명, 기획조정실 4명, 경제진흥본부 2명, 복지건강본부 3명, 도시교통본부 3명, 맑은환경본부 1명, 교육

협력국 2명, 푸른도시국 4명, 재무국 1명, 행정국 4명, 도시안전본부 1명, 주택본부 2명, 도시계획국 2명, 문화관광디자인 7명, 사업소 33명, 기타 소속 5명, 무응답 5명으로 나타났다.

〈표 4-46〉 청렴도조사 공무원 소속별 통계

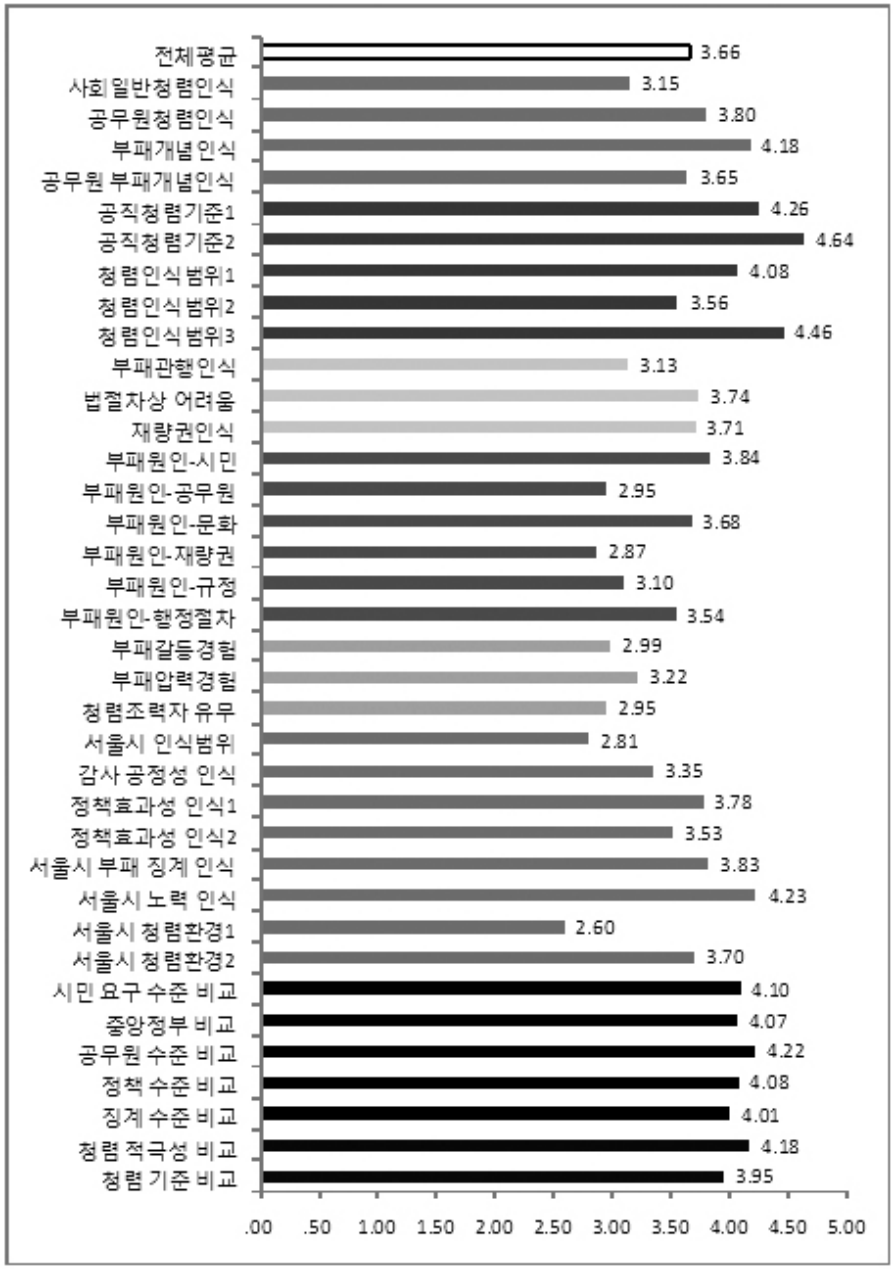
구분	빈도	구분	빈도
시장직속	4	재무국	1
행정1부시장실 직속	7	행정국	4
행정2부시장실 직속	2	도시안전본부	1
기획조정실	4	주택본부	2
경제진흥본부	2	도시계획국	2
복지건강본부	3	문화관광디자인	7
도시교통본부	3	사업소	33
맑은환경본부	1	자치구	208
교육협력국	2	기타	5
푸른도시국	4	무응답	5
합계		300	

3) 조사결과 분석

(1) 전체 문항 평균

서울시 공무원의 청렴인식조사를 위해 청렴인식과 부패 경험 등 총 37개 문항에 대하여 조사를 실시하였다. 전체 분석 결과는 <그림 4-22>에 제시하였다.

첫째, 서울시 공무원의 청렴인식에 대한 전체 평균은 3.66으로 나타난 가운데 공직 청렴기준 2문항은 평균 4.64로 가장 높았으며, 청렴인식범위2 문항이 평균 4.46, 서울시 노력 인식 문항이 평균 4.23, 공무원 수준 비교 문항이 평균 4.22로 그 뒤를 이었다. 한편 서울시의 청렴환경1 문항은 평균 2.60으로 가장 낮았으며 부패압력 경험 문항이 평균 2.78로 그 뒤를 이었다.



〈그림 4-22〉 서울시 청렴인식조사 - 공무원 설문 전체 문항 평균 그래프

(2) 전체요인 평균

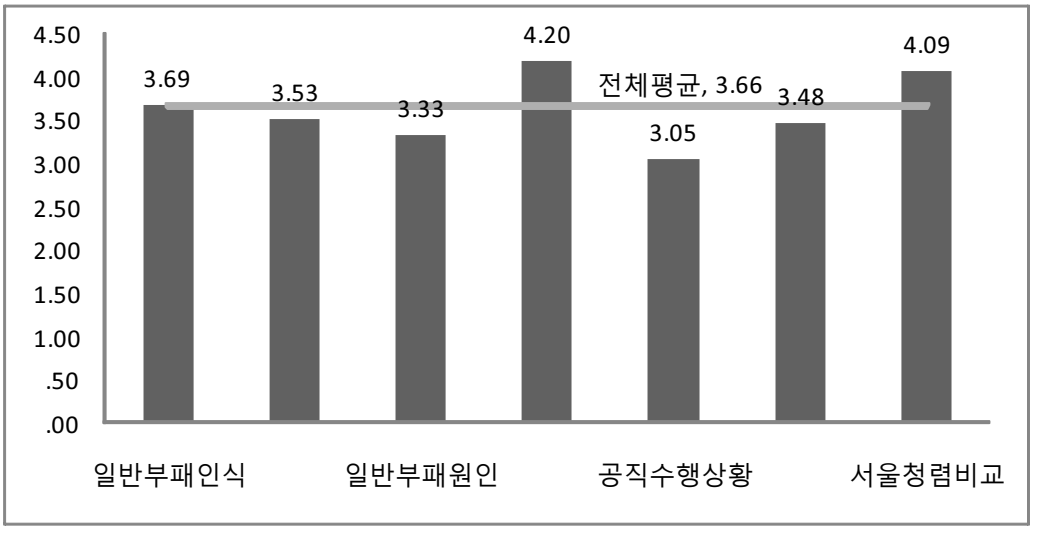
서울시 공무원의 청렴인식을 분석하기 위해 각 요인에 따라 문항을 취합하였다. 분석 결과 청렴준수도가 평균 4.20으로 가장 높아 서울시 공무원들의 청렴준수에 대한 인식이 매우 뛰어

난 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 그동안 서울시가 정기적으로 실시한 청렴교육과 꾸준한 청렴관리가 공무원들에게 체화되어 있다는 것을 뜻한다.

또한 서울청렴비교 요인이 평균 4.09로 두 번째로 높아 서울시가 다른 자치단체보다 앞장서 부패척결을 위하여 다양한 노력을 하고 있음을 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-47〉 서울시 청렴인식조사 - 공무원 설문 요인별 평균표

구분	일반 부패인식	부패 수용도	일반 부패원인	청렴 준수도	공직수행 상황	서울 청렴현황	서울 청렴비교	전체평균
평균값	3.69	3.53	3.33	4.20	3.05	3.48	4.09	3.66



〈그림 4-23〉 서울시 청렴인식조사 - 공무원 설문 요인별 그래프

3) 요인별 분석

(1) 청렴인식

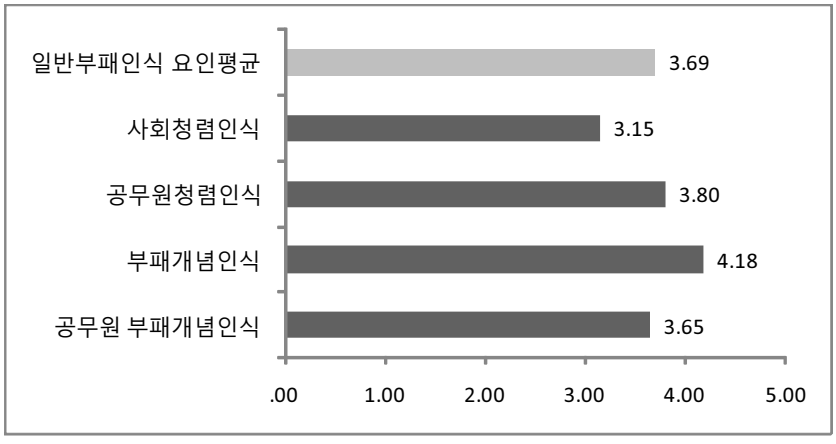
① 일반부패인식

서울시 공무원들을 대상으로 실시한 청렴인식조사에서 일반부패인식 요인의 세부문항별 평균을 <표 4-48>과 <그림 4-24>에 제시하였다. 부패개념인식 문항이 평균 4.18로 가장 높았다. 응답한 공무원들은 부정부패 및 청렴에 대한 구분이 비교적 명확하다고 인식하고 있으며 이는 서울시의 청렴교육 효과로 추측해 볼 수 있다. 응답 평균이 가장 낮은 문항은 사회청렴인식 문항으로 우리나라가 사회 전반적으로 약간 청렴하다고 인식하지만 이에 대해 아주 동의하기

보다 보통 정도로 인식하고 있는 것으로 드러났다. 한편 공무원 청렴인식 문항은 평균 3.80으로 사회 전반적인 청렴 수준보다 공무원의 청렴수준이 더 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 공무원 부패개념인식 문항은 평균 3.65로 공무원들이 단지 법과 절차만을 지키면 된다고 생각하는 소극적인 청렴인식에서 벗어나 청렴에 대해 약간 적극적인 방향으로 인식하는 것으로 드러났다.

〈표 4-48〉 공무원 청렴인식조사 일반부패인식 요인 문항별 평균

일반부패인식 요인 세부문항	사회청렴인식	공무원청렴인식	부패개념인식	공무원 부패개념인식	일반부패인식 요인평균
평균	3.65	3.8	4.18	2.35	3.69



〈그림 4-24〉 공무원 청렴인식조사 일반부패인식 요인 문항별 평균

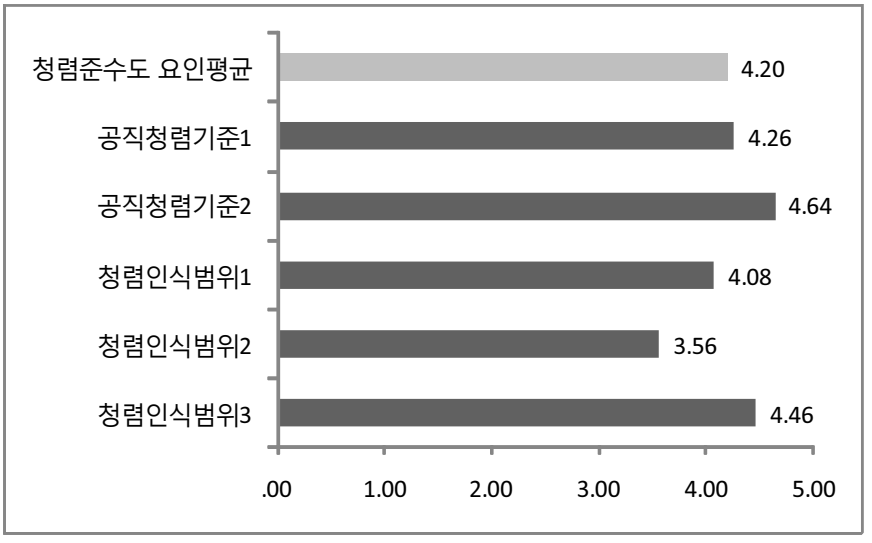
② 청렴준수도

서울시 공무원들을 대상으로 실시한 청렴인식조사에서 청렴준수도 요인의 세부문항별 평균을 <표 4-49>와 <그림 4-25>에 제시하였다. 공직청렴기준2 문항은 평균 4.64로 전체 문항 중에서 가장 높은 점수가 도출되었다. 이는 공직에 있는 사람은 다른 기업인보다 청렴해야 한다는 데 많은 공무원들이 매우 동의하고 있음을 보여주고 있다. 청렴인식범위2 문항은 평균 3.56으로 청렴준수도 요인 중 가장 낮아 공무원이 도덕적, 관습적으로 문제가 되는 경우 책임져야 한다는 문항에는 약간 동의하는 편이지만 상대적으로 다른 문항에 비해 동의도가 떨어진다는 것을 알 수 있다. 공무원은 어떤 경우라도 부패의 소지가 있는 제의를 받아들여서는 안 된다는 것을 의미하는 청렴인식범위3 문항은 평균 4.46으로 높은 동의 정도를 나타냈다. 이와 같은 결

과는 서울시 공무원들이 부패의 소지에 대하여 엄격하게 반응하며 더 청렴해야 한다는 인식을 명확하게 가지고 있음을 뜻한다.

〈표 4-49〉 공무원 청렴인식조사 청렴준수도 요인 문항별 평균

청렴준수도요인 세부문항	공직청렴기준1	공직청렴기준2	청렴인식범위1	청렴인식범위2	청렴인식범위3	청렴준수도 요인평균
평균	4.26	4.64	4.08	3.56	4.46	4.2



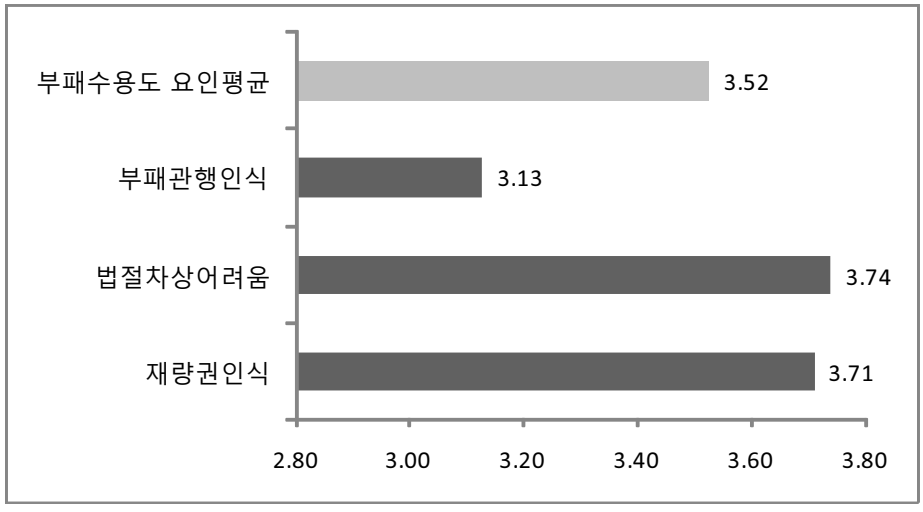
〈그림 4-25〉 공무원 청렴인식조사 청렴준수도 요인 문항별 평균

③ 부패수용도

공무원 청렴인식조사에서 부패수용도 요인의 세부 문항별 평균을 <표 4-50>과 <그림 4-26>에 제시하였다. 부패수용도 세부문항 중 부패관행 인식 문항은 평균 3.13으로 법 위반이 아닌 업무상 편의에 관한 동의 정도는 보통 정도로 나타났다. 법절차상 어려움 문항은 평균 3.74로 서울시 공무원들은 업무처리과정에서 현실적으로 법과 절차를 준수하기가 어려운 경우가 약간 발생한다고 인식하고 있었다. 또한 재량권 인식 항목은 평균 3.71로 원활한 행정 업무를 위한 재량권 행사에 보통 정도보다 약간 더 동의하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-50〉 공무원 청렴인식조사 부패수용도 요인 문항별 평균

부패수용도 요인 세부문항	부패관행인식	법절차상어려움	재량권인식	부패수용도 요인평균
평균	3.13	3.74	3.71	3.52



〈그림 4-26〉 공무원 청렴인식조사 부패수용도 요인 문항별 평균

(2) 부패원인

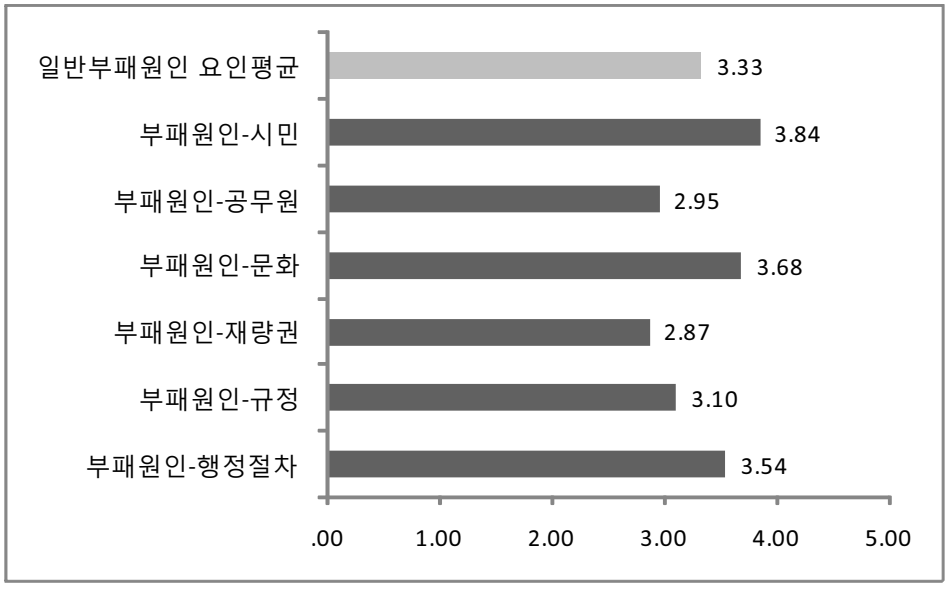
① 일반부패원인

공무원 청렴인식조사에서 일반부패원인 요인의 세부문항별 평균을 <표 4-51>과 <그림 4-27>에 제시하였다. 일반부패원인 요인의 세부문항 중 보통(3)보다 평균이 낮은 문항은 부패원인-공무원, 부패원인-재량권 문항으로 각각 2.95, 2.87이다. 이는 공무원 개인이 청렴하면 부패는 발생하지 않을 것이라는 인식에 대하여 서울시 공무원들은 보통 수준에서 약간 동의하지 않으며, 부패가 공무원들의 과도한 권한, 즉 재량 때문에 발생한다는 인식에 대해서도 서울시 공무원들은 보통 정도에서 약간 동의하지 않는 것을 보여준다.

부패원인-시민 문항은 평균 3.84로 세부문항 중 가장 높은 값을 보였는데, 공무원의 부정부패에 시민의 책임이 있다는데 약간 동의한다고 볼 수 있다. 부패원인-문화 문항도 마찬가지로 서울시 공무원들은 부패의 발생에 연고주의, 온정주의가 약간 영향을 미치고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 결과를 종합해보면 서울시 공무원들은 부정부패에 문화적 요인, 시민 등의 환경 요소가 영향을 미친다는데 약간 동의하고 있으며, 공무원들의 부패척결을 위해서는 이러한 점을 개선할 필요가 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-51〉 공무원 청렴인식조사 일반부패원인 요인 문항별 평균

일반부패원인 요인 세부문항	부패원인-시민	부패원인-공무원	부패원인-문화	부패원인-재량권	부패원인-규정	부패원인-행정절차	일반부패원인 요인평균
평균	3.84	2.95	3.68	2.87	3.1	3.54	3.33



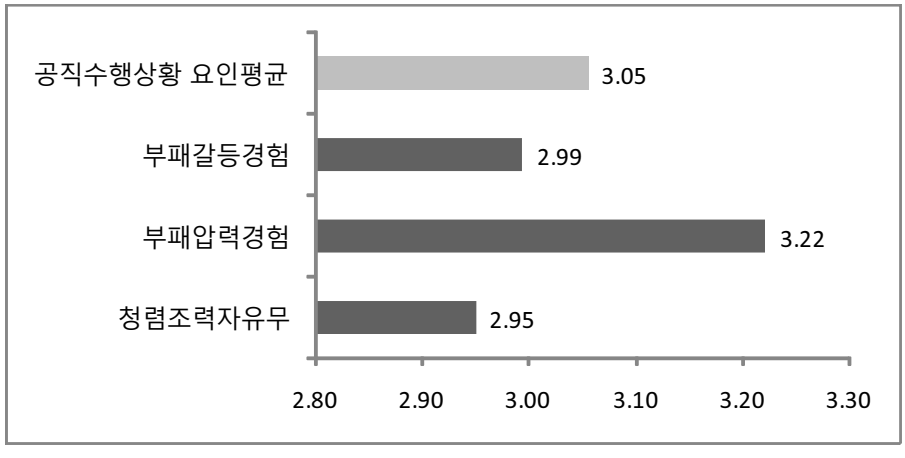
〈그림 4-27〉 공무원 청렴인식조사 일반부패원인 요인 문항별 평균

② 공직수행상황

공무원의 청렴인식조사에서 공직수행상황 요인의 세부문항별 평균을 <표 4-52>와 <그림 4-28>에 제시하였다. 공직수행상황에서 겪을 수 있는 업무처리과정에서 청렴의무의 위반 사항

〈표 4-52〉 공무원 청렴인식조사 공직수행상황 요인 문항별 평균

공직수행상황 요인 세부문항	부패갈등경험	부패압력경험	청렴조력자유무	공직수행상황 요인평균
평균	2.99	3.22	2.95	3.05



〈그림 4-28〉 공무원 청렴인식조사 공직수행상황 요인 문항별 평균

에 대해 갈등한 경험이 있는지에 대해 질문한 부패갈등경험 문항은 평균 2.99로 보통의 동의수준(3)에 근접한 정도로 나타났다. 부패압력경험 문항은 평균 3.22로 업무처리 과정에서 부당한 지시를 받은 경험에 대하여 약간은 동의하는 정도를 보이고 있었다. 서울시 공무원들이 부패 및 청렴과 관련하여 도움을 받을 대상이 있는지에 대한 청렴조력자유무 문항은 평균 2.95로 보통 정도에서 약간 동의하지 않는 수준으로 나타났다.

문항별 응답으로 미루어보아 부당한 업무 지시에 대한 문제가 완전히 해결되지 않았으며 공무원의 부패방지를 위하여 서로 협력을 주고받을 방법이 필요한 것으로 보인다.

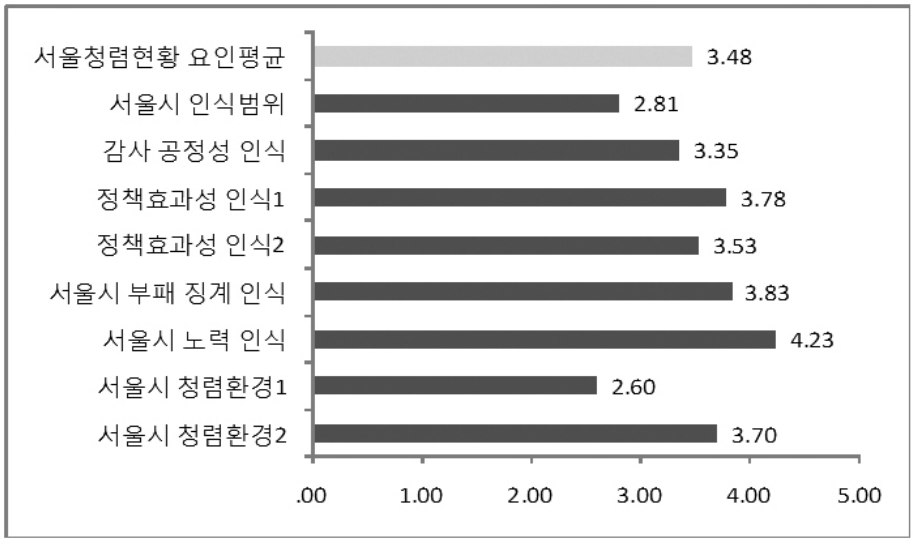
(3) 서울시 청렴인식

① 서울청렴현황

공무원들을 대상으로 실시한 서울시 청렴인식조사에서 서울청렴현황 요인의 세부문항별 평균을 <표 4-53>과 <그림 4-29>에 제시하였다. 서울시청렴현황 요인의 세부문항 중 평균이 가장 높은 문항은 서울시 노력 인식 문항으로 4.23으로 나타났으며 평균이 가장 낮은 문항은 서

〈표 4-53〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴현황 요인 문항별 평균

서울시청렴현황 요인 세부문항	서울시 인식범위	감사 공정성 인식	정책효과성 인식1	정책효과성 인식2	서울시 부패징계 인식	서울시 노력 인식	서울시 청렴환경1	서울시 청렴환경2	서울청렴현황 요인평균
평균	2.81	3.35	3.78	3.53	3.83	4.23	2.6	3.7	3.48



〈그림 4-29〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴현황 요인 문항별 평균

울시 청렴환경1 문항으로 2.60으로 나타났다. 서울시노력인식 문항은 서울시가 청렴한 공직사회를 위해 얼마나 노력하고 있는지에 대한 문항이며 서울시 공무원들은 이에 대해 상당히 높은 정도로 동의하고 있음을 알 수 있다. 서울시 청렴환경1 문항은 서울시 공무원들이 부패의혹에 얼마나 노출되는지에 대한 문항이며 서울시 공무원들은 서울시 환경이 부패의 유혹에 약간 노출되기 쉽다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

서울시 부패 징계 인식 문항은 평균 3.83으로 서울시의 부패공무원에 대한 처벌을 약간 엄격한 쪽으로 인식하고 있다. 정책효과성1, 정책효과성2 문항은 각각 평균 3.78과 3.53으로 서울시의 청렴정책과 시민참여형 정책의 효과성에 대하여 보통 수준보다 조금 높게 인식하고 있는 것으로 보인다.

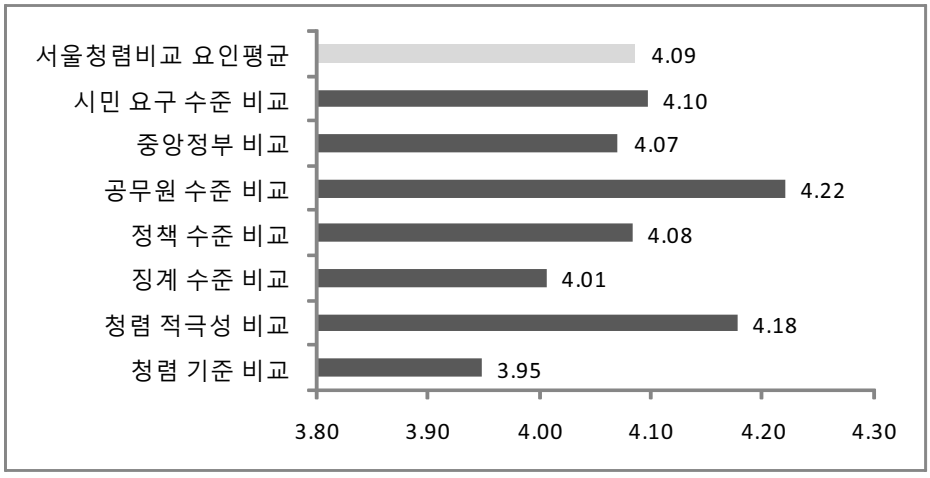
② 서울청렴비교

서울시 공무원을 대상으로 실시한 서울시 청렴인식조사에서 서울청렴비교 요인의 세부문항별 평균을 <표 4-54>와 <그림 4-30>에 제시하였다. 서울청렴비교 요인은 평균 4.09이며 세부 7문항 중 6문항이 평균 4를 넘고 나머지 청렴기준비교 문항도 평균 3.95로 전반적으로 약간 동의함 수준 이상으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

세부문항 중 평균이 가장 높은 문항은 공무원 수준 비교 문항으로 4.22를 받아 서울시 공무원들이 상대적으로 다른 시·도 공무원들에 비하여 스스로 더 청렴하다고 인식하는 비율이 많은 것으로 나타났다. 청렴적극성 비교 문항도 평균 4.18로 서울시의 부패척결의 적극성에 대하여 공무원들이 상당히 동의하고 있는 것으로 조사되었다. 청렴기준비교 문항은 평균 3.95로 서울시가 타 시·도보다 엄격하게 청렴기준을 적용해야 한다는데 약간 동의하는 것으로 나타났다. 이를 통해 서울시 공무원들은 타 시도에 비해 더 청렴해야 한다는 인식이 있음을 알 수 있다.

〈표 4-54〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴비교 요인 문항별 평균

서울청렴비교 요인 세부문항	시민 요구 수준 비교	중앙정부 비교	공무원 수준 비교	정책 수준 비교	징계 수준 비교	청렴 적극성 비교	청렴 기준 비교	서울청렴비교 요인평균
평균	4.1	4.07	4.22	4.08	4.01	4.18	3.95	4.09



〈그림 4-30〉 공무원 청렴인식조사 서울청렴비교 요인 문항별 평균

4) 인구통계에 따른 요인별 차이

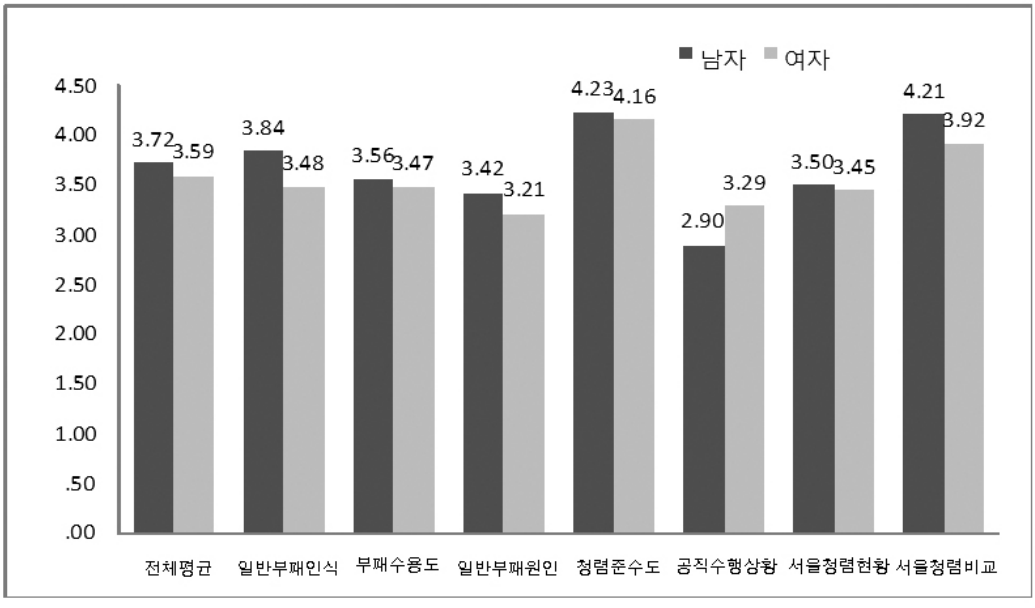
(1) 성별에 따른 차이

성별에 따라 공무원들의 청렴인식의 차이를 비교 분석한 결과를 <표 4-55>와 <그림 4-31>에 제시하였다. 전체 평균은 남자 집단이 3.72, 여자 집단이 3.59로 남자 집단이 여자 집단에 비해 서울시의 청렴에 대해 약간 높은 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다. 평균이 가장 차이가 많이 나는 요인은 일반부패인식으로 남자 집단은 3.84, 여자집단은 3.48로 여자 집단이 남자 집단에 비해 우리 사회와 공무원의 청렴 현황에 대해 엄격한 평가를 내리고 있었다. 하지만 서울청렴현황 요인에서 남자 집단(3.50)과 여자 집단(3.45)이 거의 비슷한 평균 값으로 나타나 우리사회의 일반적인 부패인식은 성별에 따라 차이가 있지만, 서울시 공무원 집단 내에서 서울시의 청렴 현황에 대한 성별 시각 차이는 없다고 볼 수 있다. 서울청렴비교 요인에서는 남자 집단이 4.21, 여자 집단이 3.92로 남자 집단이 상대적으로 다른 시・도에 비하여 서울시가 더 청렴하다고 인식하는 것으로 나타나 청렴 현황에 대하여 전반적으로 여자 집단이 남자 집단에 비해 엄격하게 인식하는 것을 알 수 있다.

대부분의 경우 여자 집단이 남자 집단보다 평균이 낮지만 공직수행상황에서 여자 집단이 평균 3.29, 남자 집단이 평균 2.90으로 여자집단의 평균이 더 높게 나타났다. 공직수행상황에서 발생할 수 있는 청렴 갈등 경험에 대하여 남자 집단이 여자 집단에 비해 평균이 낮다는 것은 남자 집단이 여자집단에 비해 청렴 갈등 상황을 더 많이 인식하고 이에 대해 조언을 구할 대상도 적은 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-55〉 공무원 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	일반부패 인식	부패 수용도	일반부패원인	청렴 준수도	공직수행상황	서울청렴현황	서울청렴비교
남자	3.72	3.84	3.56	3.42	4.23	2.90	3.50	4.21
여자	3.59	3.48	3.47	3.21	4.16	3.29	3.45	3.92



〈그림 4-31〉 공무원 청렴인식조사 성별에 따른 요인별 평균 차이

(2) 연령에 따른 차이

연령에 따른 집단 간 청렴인식 차이를 <표 4-56>과 <그림 4-32>에 제시하였다. 전체 평균은 20대가 3.61, 30대가 3.60, 40대가 3.79, 50대가 3.73으로 20대와 30대가 서로 유사하고 40대와 50대가 서로 비슷하여 크게 두 집단으로 나뉘는 경향을 보였다. 일반청렴인식 요인에서 20대는 3.50, 30대는 3.57로 비슷한 경향을 보였고 40대가 3.92, 50대가 3.88로 비슷한 집단으로 도출되어 20~30대 집단과 40~50대 집단이 구분되는 모습이 나타났다. 마찬가지로 서울 청렴비교 요

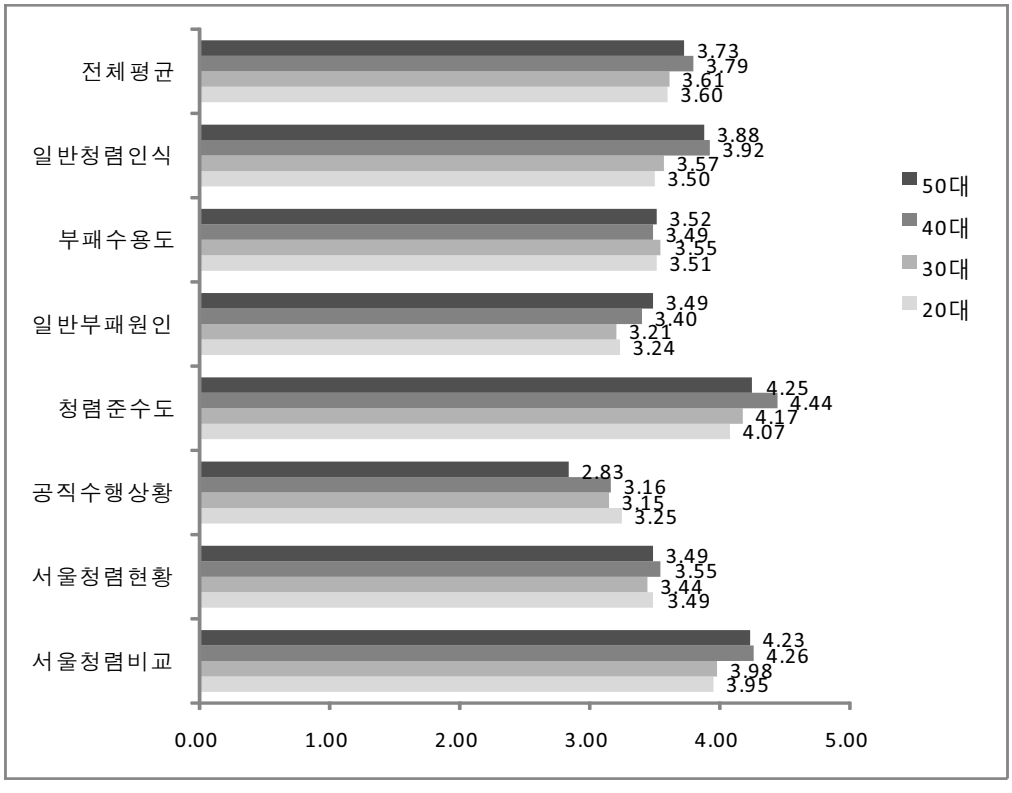
〈표 4-56〉 공무원 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이

구분	전체평균	일반청렴인식	부패 수용도	일반부패원인	청렴 준수도	공직수행상황	서울청렴현황	서울청렴비교
20대	3.60	3.50	3.51	3.24	4.07	3.25	3.49	3.95
30대	3.61	3.57	3.55	3.21	4.17	3.15	3.44	3.98
40대	3.79	3.92	3.49	3.40	4.44	3.16	3.55	4.26
50대	3.73	3.88	3.52	3.49	4.25	2.83	3.49	4.23

인에서도 20대가 3.95, 30대가 3.98로 유사하게 나타나고 40대가 4.26, 50대가 4.23으로 비슷하게 나타나 두 집단으로 구분되었다. 전반적으로 20~30대 집단은 우리사회의 일반적인 청렴 수준과 공무원의 청렴 수준에 대하여 40~50대보다 더 낮게 인식하고 있으며, 이로 미루어 보아 젊은 세대가 청렴에 대해 더 엄격한 시각을 가지고 있음을 알 수 있다.

공직수행상황 요인에서 50대는 평균 2.83으로 보통(3.00) 수준인 3점을 넘는 다른 연령 집단에 비해 차이를 보였다. 또한 이 요인에서 가장 평균이 높은 집단은 20대로 3.25를 받았다. 이는 연령이 높은 50대 집단이 청렴 갈등 상황을 더 많이 인식하고 업무처리 과정상 부당한 경험에 대한 인식이 더 높다는 것을 의미한다. 젊은 세대는 지속적인 청렴교육에 의해 이전 세대에 비해 청렴한 환경에서 업무를 할 수 있지만, 50대 집단은 지금과 같은 청렴 환경이 자리 잡기 이전의 업무 환경에 의하여 영향을 받았을 가능성이 있다.

청렴준수도 요인은 네 집단 모두 평균 4.00 이상으로 높은 값을 보이고 있으며 특히 40대 집단은 평균 4.44로 공무원들의 직업윤리와 청렴에 대한 인식이 다른 집단보다 더 높게 나타났다. 다른 연령 집단에 비해 가장 왕성한 업무 활동을 하는 40대가 청렴교육을 비롯하여 청렴에 대하여 더 주의하고 있다고 볼 수 있다.



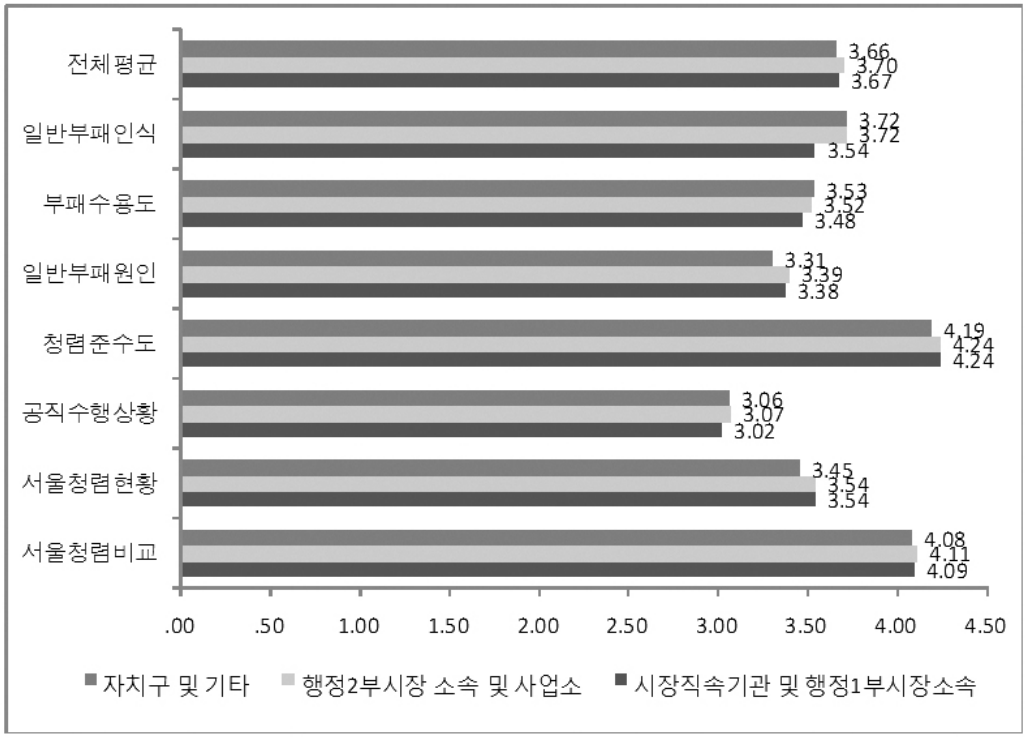
〈그림 4-32〉 공무원 청렴인식조사 연령에 따른 요인별 평균차이

(3) 소속에 따른 차이

서울시 공무원이 소속에 따라 청렴인식에 어떻게 차이를 보이는지 관련 결과를 <표 4-57>과 <그림 4-33>에 제시하였다. 소속별로는 시장직속기관 및 행정1부시장 소속, 행정2부시장 소속 및 사업소, 자치구 및 그 외 소속 등 총 3개 집단으로 구분하였다. 요인별로 소속 간의 차이를 살펴본 결과 서울시 청렴인식은 공무원들의 소속에 따라 달라지지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4-57〉 공무원 청렴인식조사 소속에 따른 요인별 평균차이

구분	표본수	전체평균	일반부패 인식	부패 수용도	일반부패 원인	청렴 준수도	공직수행 상황	서울청렴 현황	서울청렴 비교
시장직속기관 및 행정1부시장 소속	35	3.67	3.54	3.48	3.38	4.24	3.02	3.54	4.09
행정2부시장 소속 및 사업소	47	3.70	3.72	3.52	3.39	4.24	3.07	3.54	4.11
자치구 및 기타	213	3.66	3.72	3.53	3.31	4.19	3.06	3.45	4.08



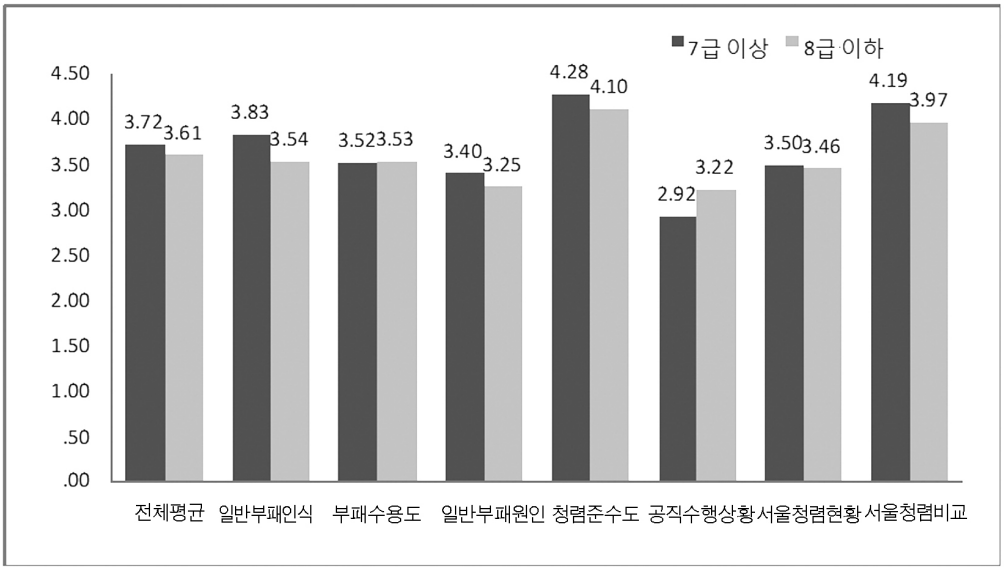
〈그림 4-33〉 공무원 청렴인식조사 소속에 따른 요인별 평균차이

(4) 직급에 따른 차이

공무원 청렴인식을 직급에 따라 구분하여 분석한 결과를 <표 4-58>과 <그림 4-34>에 제시하였다. 7급 이상 직급을 집단 1로, 8급 이하 집단을 집단 2로 구분하였으며 전체 평균은 7급 이상 집단이 3.72, 8급 이하 집단이 3.61로 8급 이하의 집단에서 청렴인식이 근소하게 낮았으나 전반적으로 큰 차이를 나타내지 않았다. 직급으로 집단을 구분했을 때 가장 많은 차이를 보인 요인은 일반부패인식 요인으로 7급 이상 집단이 3.83, 8급 이하 집단이 3.54로 나타났다. 이는 직급이 낮은 8급 이하의 공무원들이 우리 사회와 공무원들에 대한 청렴인식이 더 엄격하다는 것을 뜻한다. 반대로 공직수행상황 요인에서 8급 이하 집단은 평균 3.22로 7급 이상 집단의 평균인 2.92보다 높게 나타났다. 이는 7급 이상의 공무원들이 상대적으로 청렴 갈등 경험에 대해 더 인식하고 있다는 뜻이다. 따라서 청렴교육을 비롯한 청렴 도움 관계 구축을 위해 상대적으로 높은 직급을 중심으로 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

〈표 4-58〉 공무원 청렴인식조사 직급에 따른 요인별 평균차이

구분	표본수	전체평균	일반부패 인식	부패 수용도	일반부패 원인	청렴준수도	공직수행 상황	서울청렴 현황	서울청렴 비교
7급 이상	161	3.72	3.83	3.52	3.40	4.28	2.92	3.50	4.19
8급 이하	138	3.61	3.54	3.53	3.25	4.10	3.22	3.46	3.97



〈그림 4-34〉 공무원 청렴인식조사 직급에 따른 요인별 평균차이

제5절 서울시 청렴정책 관련 법제도

1. 공무원 청렴정책 관련 법제도 현황

공무원 청렴정책 관련 법제도는 <표 4-59>와 같다. 공무원의 청렴윤리를 규정하는 최상위법은 국가공무원법과 지방공무원법이며 각 분야나 정책내용에 따라 다양한 법제도도 존재한다. 현재 공직분야 청렴정책과 관련된 법제도는 모두 19개이다.

〈표 4-59〉 공무원 윤리 · 청렴 관련 법제도

법령명	법령형태	입법상태	제/개정일	소관부처
국가공무원법 (제61조)	법률 제10342호	일부개정	2011.03.29	행정안전부
지방공무원법 (제53조)	법률 제10343호	일부개정	2010.06.08	행정안전부
공공감사에 관한 법률	법률 제10163호	제정	2010.03.22	감사원
공직자윤리법	법률 제10465호	타법개정	2011.03.29	행정안전부
공익신고자 보호법	법률 제10472호	제정	2011.03.29	국민권익위원회
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	법률 제9968호	타법개정	2010.01.25	국민권익위원회
공무원범죄에 관한 몰수 특례법	법률 제10219호	타법개정	2010.03.31	법무부
공무원행동강령	대통령령 제22471호	타법개정	2010.11.02	국민권익위원회
공공감사에 관한 법률 시행령	대통령령 제22249호	제정	2010.06.30	감사원
공직자윤리법 시행령	대통령령 제22766호	일부개정	2011.03.29	행정안전부
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령	대통령령 제22837호	일부개정	2011.04.04	국민권익위원회
공직자윤리법 시행규칙	행정안전부령 제117호	일부개정	2009.12.03	행정안전부
국민감사청구 · 부패행위신고 등 처리에 관한 규칙	감사원규칙 제220호	일부개정	2010.09.07	감사원
공무원윤리헌장	대통령훈령 제44호	제정	1980.12.29	대통령비서실
비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규정	대통령훈령 제143호	제정	2005.02.24	중앙인사위원회
반부패관계기관협의회규정	대통령훈령 제165호	일부개정	2005.11.22	대통령비서실
공직윤리업무규정	국무총리훈령 제531호	제정	2008.12.31	국무총리실
공무원윤리헌장실천강령	국무총리훈령 제180호	제정	1982.11.01	국무총리실
공무원의 직무 관련 범죄고발지침	국무총리훈령 제305호	제정	1994.11.24	국무총리실
계	19개			

출처 : 국회법률지식정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/law), 국가법령정보(http://www.law.go.kr)(2011년 04월 30일 기준)

2. 광역자치단체 청렴정책 관련 법제도

시 · 도별 공직윤리 · 청렴에 관련된 법제도를 <표 4-60>에 제시하였다. 청렴과 관련된 조례가 가장 많은 곳은 서울시로 6개이며 관련 법규 총수가 가장 많은 곳은 경상남도로 13개이다.

광역자치단체들은 모두 155개의 법규로 공무원의 청렴을 규율하고 있다. 공무원 행동강령과 더불어 공직자윤리위원회 구성 및 운영에 관한 조례가 중점적으로 제정되어 있다.

〈표 4-60〉 시 · 도별 공직윤리· 청렴 관련 법제도 정리

구 분	자치법규명	조례	규칙	예규,훈령	합계
서 울	서울특별시 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 서울특별시 시민감사 옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례 서울특별시 감사자문위원회 조례 서울특별시 공직자윤리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 서울특별시 부조리 신고 보상금 지급에 관한 조례 서울특별시「열린시정」을 위한 행정정보공개 조례 서울특별시 공무원 행동강령 서울특별시 지방공무원 징계의 양정에 관한 규칙 서울특별시 행정감사규칙 서울특별시「열린시정」을 위한 행정정보공개 조례 시행규칙 서울특별시 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규정	6	4	1	11
부 산	부산광역시 주민의 조례 제정 · 개폐 및 감사 청구에 관한 조례 부산광역시 공직자윤리위원회 구성 및 운영에 관한 조례 부산광역시 부조리신고 보상금 지급 조례 부산광역시 공무원 행동강령 부산광역시 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 부산광역시 정보 공개 규칙 부산광역시 행정감사 규칙 부산광역시 공무원의 직무 관련 범죄행위 고발 지침 부산광역시 자체감사결과 처분심사위원회 운영규정	3	4	2	9
대 구	대구광역시 시민감사관 운영 조례 대구광역시 주민의 감사청구에 관한 조례 대구광역시 공직자윤리위원회 구성 및 운영에 관한 조례 대구광역시 부조리 신고보상금 지급에 관한 조례 대구광역시 투명사회협약 실천에 관한 조례 대구광역시 행정정보공개 조례 대구광역시 공무원행동강령 대구광역시 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 대구광역시 자체감사규칙 대구광역시 행정정보공개 조례 시행규칙 대구광역시 명예감사관운영 규정 대구광역시 공무원의 직무 관련 범죄행위 고발에 관한 규정	6	4	2	12
인 천	인천광역시 시민감사관 등의 구성과 운영에 관한 조례 인천광역시 주민감사청구에 관한 조례 인천광역시 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 조례 인천광역시 부조리 신고보상금 지급에 관한 조례 인천광역시 행정정보공개 조례 인천광역시 공무원행동강령 규칙 인천광역시 비위공직자 의원면직 처리제한에 관한 규칙 인천광역시 자체감사 규칙 인천광역시 행정정보공개 조례 시행규칙	5	4	0	9
광 주	광주광역시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 광주광역시 주민감사청구 조례 광주광역시 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 조례 광주광역시 부조리 신고보상금 지급 조례 광주광역시 열린시정을 위한 행정정보공개 조례 광주광역시 공무원행동강령 시행규칙 광주광역시 지방공무원 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 광주광역시 자체감사 규칙 광주광역시 열린시정을 위한 행정정보공개 조례 시행규칙 광주광역시 시민감사관 운영 규정 광주광역시 정보공개심의회 규정 광주광역시 공직자윤리위원회 운영규정	5	4	3	12

〈표 계속〉 시 · 도별 공직윤리· 청렴 관련 법제도 정리

구 분	자치법규명	조례	규칙	예규,훈령	합계
대 전	대전광역시 주민감사청구에 관한 조례 대전광역시 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 조례 대전광역시 정보공개 조례 대전광역시 공무원 행동강령 시행규칙 대전광역시 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 대전광역시 행정감사규칙 대전광역시 자체감사규칙 대전광역시 정보공개조례 시행규칙 대전광역시 부패유발제도개선청구에 관한 규정 대전광역시 감사협의회 운영규정	3	5	2	10
울 산	울산광역시 주민감사청구에 관한 조례 울산광역시 공직자윤리위원회 조례 울산광역시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 울산광역시 공무원 행동강령 울산광역시 비위공직자의 의원면직처리 제한에 관한 규칙 울산광역시 자체감사 규칙 울산광역시 정보공개 규칙 울산광역시 부패행위 신고의무 불이행 공무원 징계처분 지침 울산광역시 자체감사 사무처리 규정 울산광역시 명예 · 시민감사관 운영 규정	3	4	3	10
경 기	경기도 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 조례 경기도 부조리 신고보상금 지급에 관한 조례 경기도 행정정보공개 조례 경기도 공무원 행동강령에 관한 규칙 경기도 비위공직자 의원면직 처리제한에 관한 규칙 경기도 행정정보공개 조례 시행규칙 경기도 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 시행규칙 경기도 자체감사 규칙	3	5	0	8
강 원	강원도 주민감사청구에 관한 조례 강원도 공직자윤리위원회 구성 및 운영에 관한 조례 강원도 공무원 행동강령에 관한 규칙 강원도 비위공직자 의원면직 처리제한에 관한 규칙 강원도 열린도정을 위한 행정정보공개 규칙 강원도 행정감사규칙 강원도 행정감사 사무처리지침 강원도 반부패대책협의회 운영 규정 강원도 명예감사관제 운영 규정	2	4	3	9
충 북	충청북도 주민감사청구에 관한 조례 충청북도 부패유발제도 개선청구에 관한 조례 충청북도 행정정보 공개조례 충청북도 부조리 신고자보호 및 보상에 관한 조례 충청북도 공무원행동강령 충청북도 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 충청북도 행정정보공개 조례 시행규칙 충청북도 반부패대책추진기획단 운영규정 충청북도 내부 공직부패신고 보상규정	4	3	2	9
충 남	충청남도 주민감사 청구에 관한 조례 충청남도 공직자윤리위원회 구성 · 운영 조례 충청남도 공직자 부조리 신고 보상금 지급에 관한 조례 충청남도 공무원 행동강령 규칙 충청남도 비위공무원의 의원면직 처리 제한에 관한 규칙 충청남도 자체감사 규칙 충청남도 주민 감사 청구에 관한 조례 시행규칙 충청남도 정보공개시행 규정 충청남도 도민감사관 운영에 관한 규정	3	4	2	9

〈표 계속〉 시 · 도별 공직윤리· 청렴 관련 법제도 정리

구 분	자치법규명	조례	규칙	예규,훈령	합계
전 북	전라북도 주민감사청구에 관한 조례 전라북도 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 조례 전라북도 부조리 신고자 보호 및 보상에 관한 조례 전라북도 행정정보공개 조례 전라북도 공무원 행동강령 전라북도 지방공무원 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 전라북도 자체감사 규칙 전라북도 행정정보공개조례 시행규칙 전라북도 행정정보공개심의회 운영규정	4	4	1	9
전 남	전라남도 주민감사 청구 조례 전라남도 공직자윤리위원회 구성과 운영에 관한 조례 전라남도 부조리 신고보상금 지급에 관한 조례 전라남도 행정정보공개 조례 전라남도 공무원 행동강령 전라남도 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 전라남도 주민감사 청구조례 시행규칙 전라남도 자체감사 규칙 전라남도 행정정보공개조례 시행규칙	4	5	0	9
경 북	경상북도 주민감사 청구에 관한 조례 경상북도 공직자 윤리위원회 조례 경상북도 부조리신고 보상금 지급조례 경상북도 공무원 행동강령에 관한 규칙 경상북도 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 경상북도 자체감사 규칙 경상북도 명예감사관 운영규정 경상북도 부패방지협의회 규정 경상북도 정보공개심의회 설치 및 운영규정	3	3	3	9
경 남	경상남도 주민감사 청구조례 경상남도 공직자윤리위원회 구성 및 운영 조례 경상남도 부조리신고 포상금 등 지급조례 경상남도 공무원 행동강령 경상남도 비위공직자 의원면직 처리제한에 관한 규칙 경상남도 행정감사 규칙 경상남도 행정감사 사무처리규정 경상남도 정보공개 운영규정 경상남도 부패방지대책협의회 운영 규정 경상남도 부패유발제도개선청구에 관한 규정 경상남도 수의계약 투명성 제고에 관한 규정 경상남도 도민감사관 운영 및 도민감사청구에 관한 규정 경상남도 지방공무원의 직무관련 범죄 고발 세부지침	3	3	7	13
제 주	제주특별자치도 주민감사청구인수에 관한 조례 제주특별자치도 공직자윤리위원회 조례 제주특별자치도 감사위원회 부조리 신고보상금 지급 조례 제주특별자치도 행정정보공개에 관한 조례 제주특별자치도 공무원 행동강령 제주특별자치도 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙 제주특별자치도 행정정보공개에 관한 조례 시행규칙	4	3	0	7
계		61	63	31	155

출처 : 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr) 및 각 자치단체홈페이지(2011년 04월 30일 기준)

3. 서울시 청렴관련 법제도

1) 서울시 청렴관련 법규체계

서울시의 청렴관련 법규제에 관해 <표 4-61>에 제시하였다. 서울특별시 공무원 행동강령이 대표적이며 이와 관련해 공직자윤리위원회를 비롯해 감사자문위원회에 관한 조례가 공정성 있는 시정운영을 위한 제도장치로 마련되어 있다.

행정감사규칙과 서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙은 공무원들의 업무를 공정하고 투명하게 평가하여 시민들의 시정에 대한 신뢰도를 향상시키는 것이 목적이다.

서울시 공무원의 징계 양정과 관련된 규칙과 부조리신고보상금에 관한 조례는 공무원들이 저지른 부패에 관한 징계를 명시화하여 이를 규제하고, 시민들에게 보상금을 지급하여 적극적인 부조리 신고를 유도하여 시민과 공무원 모두에게 적극적인 반부패 의식을 심어주는 데 목적이 있다.

〈표 4-61〉 서울시 청렴관련 법규 체제

자치법규명	제/개정일	입법상태	유형	소관부서	목적
서울특별시 행정사무감사 및 조사에 관한 조례	2011.03.17	일부개정	조례	의사담당관	행정사무감사와 행정사무조사에 관한 사항을 규정
서울특별시 시민감사 옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례	2010.01.07	타법개정	조례	민원조사 담당관	서울시민의 입장에서 시정의 감시기능을 강화하여 청렴도를 제고
서울특별시 감사자문위원회 조례	2009.07.30	일부개정	조례	감사담당관	서울시 자체감사의 공정성, 전문성 보완 및 감사항쟁에 시민참여 유도
서울특별시 공직자윤리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례	2009.05.28	일부개정	조례	조사담당관	공직자윤리법의 시행에 필요한 사항과 서울특별시 공직자윤리위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정
서울특별시 부조리 신고 보상금 지급에 관한 조례	2009.05.28	일부개정	조례	조사담당관	공무원의 부조리신고자에 대한 보상금 결정
서울특별시「열린시정」을 위한 행정정보공개 조례	2008.04.03	타법개정	조례	총무과	행정정보공개에 필요한 사항을 규정함으로써 운영의 투명성을 확보
서울특별시 공무원 행동강령	2010.09.27	타법개정	규칙	조사담당관	공무원이 준수하여야 할 행동기준을 규정
서울특별시 지방공무원 징계의 양정에 관한 규칙	2009.06.11	일부개정	규칙	감사담당관	지방공무원 징계의결요구 및 의결에 적용할 기준을 정함
서울특별시 행정감사규칙	2007.12.26	타법개정	규칙	감사담당관	행정감사에 관하여 필요한 사항 규정
서울특별시「열린시정」을 위한 행정정보공개조례 시행규칙	06.01.05	일부개정	규칙	총무과	행정정보공개에 필요한 사항을 규정함으로써 운영의 투명성을 확보
서울특별시 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규정	10.04.01	제정	훈령	인사과	공무원이 형사벌이나 징계처분을 회피하기 위하여 의원면직 제도를 이용하는 사례를 방지하여 청렴도 제고
계	11개				

출처 : 서울시 감사관(http://audit.seoul.go.kr), 서울특별시 법무행정서비스(http://legal.seoul.go.kr)(2011년 04월 30일 기준)

2) 서울시 공무원 행동강령

서울시 공무원 행동강령의 간략한 개요를 <표 4-62>에 제시하였다. 서울시 공무원 행동강령은 서울시 공무원으로서 응당 준수하여야 할 공정한 업무 수행 및 청렴성과 관련된 행동기준을 규정하여 서울시민의 권익을 보호하고 행정의 투명성을 확보하는 데에 목적이 있다. 행동강령에는 직무관련자와 직무관련공무원, 소속기관과 더불어 행동강령교육을 책임지는 행동강령책임관에 대해 규정하고 있으며, 부정부패와 관련된 선물과 향응의 범위도 규정하고 있다.

〈표 4-62〉 서울시 공무원 행동강령 개요

목록	내용	
상위법	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제8조 및 공무원 행동강령 제24조	
목적	서울특별시공무원으로서 준수하여야 할 공정한 업무수행, 부당이익의 수수금지, 업무숙지의 의무, 이해관계자로부터의 독립성 유지, 인지된 부정행위신고 및 보고의무 등에 대한 행동기준을 규정함으로써 서울특별시민의 기본적 권익 보호 및 행정의 투명성 확보	
적용범위	서울특별시 소속 공무원과 시에 파견된 공무원	
용어정의	직무관련자	공무원의 소관 업무와 관련되는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 개인[공무원이 사인(사인)의 지위에 있는 경우에는 개인으로 본다] 또는 단체
	직무관련공무원	공무원의 직무수행과 관련하여 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 다른 공무원(기관이 이익 또는 불이익을 받는 경우에는 그 기관의 관련 업무를 담당하는 공무원을 말한다)
	소속기관	본청, 서울특별시 의회사무처, 3급 이상 또는 이에 상당하는 공무원이 장인 직속기관 · 사업소
	행동강령책임관	각 소속기관의 공무원에 대하여 이 규칙의 교육 등을 담당하는 공무원 - 행동강령 총책임관 : 감사관 - 행동강령책임관 : 해당 소속기관의 공무원 복무업무를 총괄하는 4급 공무원
	선물	대가없이(대가가 시장가격 또는 거래의 관행과 비교하여 현저히 낮은 경우를 포함한다) 제공되는 물품 또는 유가증권 · 숙박권 · 회원권 · 입장권 그 밖에 이에 준하는 것
	향응	음식물 · 골프 등의 접대 또는 교통 · 숙박 등의 편의를 제공하는 것

출처 : 서울특별시 공무원 행동강령(2010), 서울시 감사관(http://audit.seoul.go.kr/)

서울시 공무원들이 지켜야 할 행동강령의 세부내용은 다음과 같다. 공무원 행동강령은 크게 공정한 직무수행, 부당이익의 수수 금지 등, 업무숙지의 의무, 이해관계로부터의 독립성 유지, 인지된 부정행위에 대한 신고 및 보고 의무, 위반자 조치, 보칙 항목으로 구성되어 있다.

공무원 행동강령의 내용을 살펴보면 바람직한 행동 범위보다 바람직하지 않은 행동을 중점적으로 제시하는 등 금지 방향 중심인 것을 알 수 있다.

〈표 4-63〉 서울시 공무원 행동강령 세부 내용

항목	내용	세부규칙
공정한 직무수행	직무수행의 기본자세	기본자세 : 정직한 업무처리 및 보고, 공정한 업무처리, 특혜 및 차별 금지, 시민 존중, 민원 업무의 최우선 처리, 시민의 인권과 정의 실현, 시민의 권리를 보장하기 위한 노력
		품위 훼손 금지 : 사회적 책임이 따르는 법규 위반 행위, 직무수행 공정성에 영향을 미칠 수 있는 행위, 직무수행의 능률을 저하시킬 수 있는 행위 금지
	공정한 직무수행을 저해하는 지시 등에 대한 처리	부당이익을 도모하는 부당한 직무수행, 알선, 청탁 금지, 이와 관련해 공직자비리신고센터, 행동강령총책임관에게 신고 및 징계 요구 가능
부당이익의 수수 금지 등	이권개입 등의 금지	직위를 이용한 부당 이익 취득 금지, 사적 이익을 위해 공적 직위 공표 · 게시 금지
	직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한	직무상 알게 된 정보 유출 금지, 공무상 취득한 정보를 이용한 본인 및 타인의 이익 취득 금지
	금전의 차용금지 등	친족 외 직무관련자 또는 직무관련 공무원에게 금전 대출, 부동산 무상 대여 금지
	공공물의 사적사용 등	시 예산, 관용차량 등을 부당하게 사적용도로 사용하면 안 됨. 소속 부서 외 경조사비 지출은 업무 관련성 명시
	금품 등을 받는 행위의 제한	공무원 본인 또는 배우자가 금전 · 부동산 · 선물 · 향응을 직무관련자 또는 직무관련 공무원으로부터 수령 금지
	금품 등을 주는 행위의 금지	공무원이 금품 등을 받는 것이 금지된 공무원에게 제공해서는 안 됨
업무숙지의 의무	업무전문성 등	부여된 업무를 숙지하여 전문성 확보, 개선 발전을 위해 노력, 상급자는 전문성 교육 등 필요조치 제공
이해관계로부터의 독립성 유지	이해관계 직무의 회피	공정성이 훼손되지 않도록 이해관계로부터 엄격한 독립성 유지 필요, 독립성이 의심되는 행위 금지
	직무와 관련된 겸직의 제한	본인의 업무와 연관될 개선성이 있는 단체의 겸직 금지
	외부강의 · 회의 등의 신고	대가를 받는 강의 · 토론 등에 참석할 때 사전승인 및 신고 필요, 통상적인 기준을 초과한 대가 수수 금지
	경조사의 통지와 경조금품의 수수 제한 등	직무관련자 또는 직무관련 공무원에게 경조사 통지 금지 (친족, 현재 및 과거에 근무한 기관, 소속된 종교단체에 알리는 것은 가능함)
인지된 부정행위에 대한 신고 및 보고 의무	부정행위의 신고 등	부정행위를 인지한 때에는 행동강령책임관 또는 공직자 비리신고센터에 신고하여야 함, 공무원이 외부기관(사법기관 등)으로부터 조사 · 구금 된 경우 행동강령총책임관에게 보고
위반자 조치	징계 등	행동강령 지침을 위반한 경우 서울특별시 지방공무원 징계의 양정에 관한 규칙에 따라 징계조치, 자진신고시 정상참작 가능
보칙	교육	소속기관장은 소속 공무원에 대하여 행동강령 준수를 위한 교육계획 수립 · 실행 필요. 분기 1회 이상 교육 실시
	금지된 금품 등의 처리	제공받은 금품 등이 반환이 어려울 경우 상태에 따라 폐기 또는 공익 단체에 기증
	행동강령책임관의 임무	규칙 교육 및 준수 여부 점검, 위반행위에 대한 상담 및 신고 등에 관한 업무를 총괄, 이에 관한 비밀 누설 금지, 상담 내용을 기록 · 관리, 우수 부서에 대해 포상

출처 : 서울특별시 공무원 행동강령(2010), 서울시 감사관(http://audit.seoul.go.kr/)

한편 실국별로도 따로 행동강령을 제정하여 적용하고 있는데 현재 세 곳의 본부를 제외하고는 모두 부서별로 행동강령을 제정한 상태다. 다만 행동강령의 내용이 대동소이하므로 실국별 업무특성이 잘 반영되도록 행동강령의 내용을 개정할 필요가 있다.

〈표 4-64〉 서울시 실국/본부 단위 공무원 행동강령 목록

실국/본부	실국/본부 단위 공무원행동강령 명칭(유무)	제정(개정)일자
감사관	감사관윤리실천강령	-
경제진흥본부	윤리실천강령	2010.11
교육협력국	교육협력국 공직윤리 실천강령	2010.10.
기술심사담당관	기술심사담당관 소속 공무원 행동 윤리 규범	2007.06.04
기획조정실	경영기획실 공직윤리 실천강령	2009.03
대변인	대변인 윤리 실천 강령	2009.03
도시계획국	도시계획국 공무원 행동강령	2009.03.27
도시교통본부	윤리실천강령	2009.03.31
도시기반시설본부	실천강령	2009.04
도시안전본부	도시안전본부 윤리실천강령	2010.10.20
맑은환경본부	-	-
문화관광디자인본부	디자인서울총괄본부 공직윤리 실천강령	2009.04.03
복지건강본부	-	-
비상기획관	비상기획관 윤리실천강령	2009.03
상수도사업본부	상수도사업본부 행동강령	2009.03.31
소방재난본부	소방공무원 행동강령	2009.03.18
시민소통기획관	홍보기획관 공직윤리 실천강령	2009.04.01
여성가족정책관	윤리실천강령	2009.04.01
재무국	재무국 윤리실천강령	2010.10
정보화기획단	정보화기획단 소속 공무원 행동 윤리 규범	2009.03.31
주택본부	-	
푸른도시국	공무원실천강령	2009.04
한강사업본부	한강사업본부 윤리 실천강령	2009.04.01
행정국	행정국 공무원 행동강령 실천서약서	2007.05.09

출처 : 서울특별시 홈페이지(http://www.seoul.go.kr/v2007/seoul/cityhall_guide/search1_1.html)

4. 서울시 공무원 청렴기준 숙지 현황

1) 행동강령 교육현황

〈표 4-65〉 2009년 교육 실시 현황(2009.1~2009.9)

(단위 : 건/명)

구분		합계	실·국	본부	사업소	투자출연기관
기관수		53	18	9	11	15
교육건수		5,967	804	2,321	590	2,252
교육인원		369,760	26,001	100,114	17,833	225,812
교육 결과	전자결재	4,039	315	1,976	244	1,504
	수기결재	1,928	489	345	346	748
월 평균 교육건수		14.0	4.9	28.6	5.9	16.7

출처 : 행동강령 이행실태 점검결과(2009), 서울시

서울시 공무원의 청렴도 향상 및 행동강령 이행과 관련하여 2009년 상반기에 교육을 실시하였다. 월평균 교육건수로 살펴볼 때 본부가 가장 많고 실·국이 가장 적은 것으로 나타났다. 본부는 월 평균 28.6회로 청렴교육에 가장 노력을 기울이는 반면 실·국은 평균 4.9건, 사업소는 5.9건으로 평균에 밑돌았다. 이러한 편차는 청렴교육을 위해 필요한 적절한 교육 장소와 교재 및 강사보급의 불균형 때문으로 추측된다.

〈표 4-66〉 2010년 교육 실시 현황(2010.1~2010.6)

(단위 : 건/명)

대상	교육형태	교육횟수	교재제작건	외부강사
투자출연기관	집합교육	1923	1934	13
서울시	집합교육	1602	1692	-
계	-	3525	3626	13

출처 : 2010년도 상반기 직원교육 통계(2010), 서울시

서울시와 투자기관의 직원교육 자료로 살펴볼 때 대부분(95% 이상) 집합교육 형태로 이루어지며 교재도 미미한 수준임을 알 수 있다. 조사된 대부분의 교육이 내부 강사에 의한 내부 교육이어서 적절한 교육이 이루어지고 있는지를 재고해 볼 필요가 있다.

교육의 횟수만큼 교육의 수준 또한 중요한데 서울시 청렴교육은 전담 강사 수준의 교육이 부족하며 이를 보조할만한 교육 도구도 부족한 것으로 추측된다. 서울시 청렴도가 본청의 청렴도만이 아니라 서울시 전 기관의 청렴도인 만큼 서울시 전 기관을 대상으로 하는 수준 높은 청렴교육이 이루어질 수 있도록 교육 커리큘럼을 정비할 필요가 있다.

서울시는 인재개발원에서 연중 지속적으로 청렴교육을 실시하고 있으나 1년 중 예정된 청렴교육은 총 14시간에 불과하다. 직급에 따라 교육 대상에서 제외되기도 하므로 절대적인 교육시간은 더 적은 것으로 볼 수 있다. 따라서 청렴에 대한 인식을 효과적으로 확장시키고 있는지를 살펴보아야 하며, 현행 교육 과정상 외부 교육이 어렵다면 확실한 효과를 보기 위해 서울시 내부에서 공식적인 청렴 전문가를 육성할 필요성이 있다. 또한 청렴교육의 내용이 청렴의 개념과 반부패 사례, 공무원의 역할을 중심으로 교육하는 수동적인 교육방법을 사용하고 있으므로 이를 개선하여 공직자가 청렴 갈등을 겪을 수 있는 상황에서 직접적으로 도움을 얻을 수 있는 방법 등에 대한 현실적인 교육이 필요하다.

〈표 4-67〉 2010년 공무원 행동강령(청렴) 교육 현황-인재개발원

교 과 목	월별	일 시	교육인원	교육과정
바람직한 공직자상 청렴교육(2시간)	1월	1. 19(화) 14 : 00~15 : 50	189	8·9급 신임실무리더, 7급 신임실무리더
	3월	3. 2(화) 13 : 00~14 : 50	180	8·9급 신임실무리더, 7급 신임실무리더
	4월	4. 6(화) 11 : 00~12 : 50	129	8·9급 신임실무리더
	5월	5. 4(화) 11 : 00~12 : 50	67	8·9급 신임실무리더
		5. 6(목) 09 : 00~10 : 50	164	5급 승진자리더
		5. 10(월) 10 : 00~11 : 50	61	능률향상(전기/통신),수화
		5. 24(월) 10 : 00~11 : 50	19	재무회계시스템전문
	8월	8. 23(월) 10 : 00~11 : 50	29	일반행정
		8. 30(월) 10 : 00~11 : 50	58	능률향상(기계능률) 건축행정
	9월	9. 13(월) 10 : 00~11 : 50	20	법무행정
왜 청렴인가? (2시간)	3월	3. 31(수) 10 : 00~11 : 50	81	반부패청렴
	5월	5. 12(수) 10 : 00~11 : 50	130	반부패청렴
시정 청렴도 향상 대책 (2시간)	3월	3. 31(수) 10 : 00~11 : 50	81	반부패청렴
	5월	5. 12(수) 10 : 00~11 : 50	130	반부패청렴
청렴 사상과 공직자의 역할 (2시간)	3월	3. 31(수) 10 : 00~11 : 50	81	반부패청렴
	5월	5. 12(수) 10 : 00~11 : 50	130	반부패청렴
청렴도 향상 추진사례 (3시간)	6월	6. 30(수) 10 : 00~12 : 50	93	반부패청렴
	9월	9. 1(수) 10 : 00~12 : 50	78	반부패청렴
국내외 반부패 정책사례(3시간)	6월	6. 30(수) 14 : 00~16 : 50	93	반부패청렴
	9월	9. 1(수) 14 : 00~16 : 50	78	반부패청렴
계			1,891	

출처 : 2010 행동강령(청렴) 교육실적(2010), 서울시

2) 공무원 행동강령 숙지도 관련 통계

서울시 공무원의 행동강령 숙지도 조사내용은 다음과 같다.

〈표 4-68〉 서울시 공무원 행동강령 숙지도 조사 직급별 점수 분포

(단위 : 점)

직급별 / 항목별	전체	4~5급	6급	7급	8급	9급 이하	계약직
종합점수	78.4	82.6	80.6	78.3	76.3	76.3	76.2
금전 차용 금지	71.5	75.0	71.9	70.9	70.8	72.6	70.7
공용물 사적 사용	64.4	79.0	72.9	63.5	57.5	52.4	58.6
행동강령 위반 사항	94.2	98.0	94.5	94.7	93.5	86.9	96.6
금품 수령 시 행동	94.4	97.0	93.8	95.5	92.3	92.9	100.0
외부강의 신고대상	47.8	58.0	52.7	49.5	42.2	41.7	34.5
외부강의 신고일	33.1	29.0	38.0	31.2	34.2	36.9	15.5
경조사 통지 금지 대상	95.8	100.0	96.9	95.2	93.8	94.0	100.0
경조금품 수령 시 행동	99.1	100.0	99.7	99.5	97.8	100.0	98.3
부정행위 인지 시 태도	94.5	97.0	95.9	93.4	93.8	94.0	94.8
Hot Line 3650	89.5	93.0	89.7	89.4	87.1	91.7	93.1

출처 : 행동강령 숙지도 조사(2008), 서울시

종합점수 78.4점으로 가장 우수한 숙지도를 보이는 항목은 경조금품 수령 관련 항목, 금품수령 시 행동 등 금품과 관련된 항목으로 나타났다. 반면 가장 낮은 숙지도를 나타낸 항목은 외부강의 관련 신고대상과 신고일 항목으로 평균을 밑도는 점수를 받았다.

금품관련 항목은 전 직급의 공무원들이 높은 점수를 기록하였는데, 이는 금품관련 위반사항이 서울시 차원에서 매우 민감하고 엄격하게 다뤄진다는 것으로 볼 수 있다. 그만큼 직원들이 이에 대해 주의를 기울이고 관련 내용을 충분히 숙지하고 있는 것이다.

반면 외부강의 신고대상과 외부강의 신고일 항목의 점수가 낮은 이유는 외부강의 신고가 차후에 처리 가능하고 금품 수령이나 부정행위처럼 직접적으로 부패와 관련된 행위라고 인식하고 있지 않으며 다른 청렴항목과 내용상 관련성이 부족하기 때문으로 추측된다.

한편 서울시 공무원의 행동강령 숙지도 조사 결과에서 서울시 전체 직원들을 대상으로 산출된 점수와 본청 직원들을 대상으로 산정된 점수를 비교하면 <표 4-69>와 <그림 4-35>와 같다. 종합점수를 비교해 볼 때 서울시 기관 전체 평균보다 본청의 점수가 0.6점 높았으며 총 10개 항목 중 6개 항목에서 본청이 서울시 전체 평균보다 높은 점수를 기록하였다. 반면 평균보다 낮게 조사된 항목은 금전차용금지, 외부강의 신고일, 경조사 통지 금지 대상, Hot Line 3650이

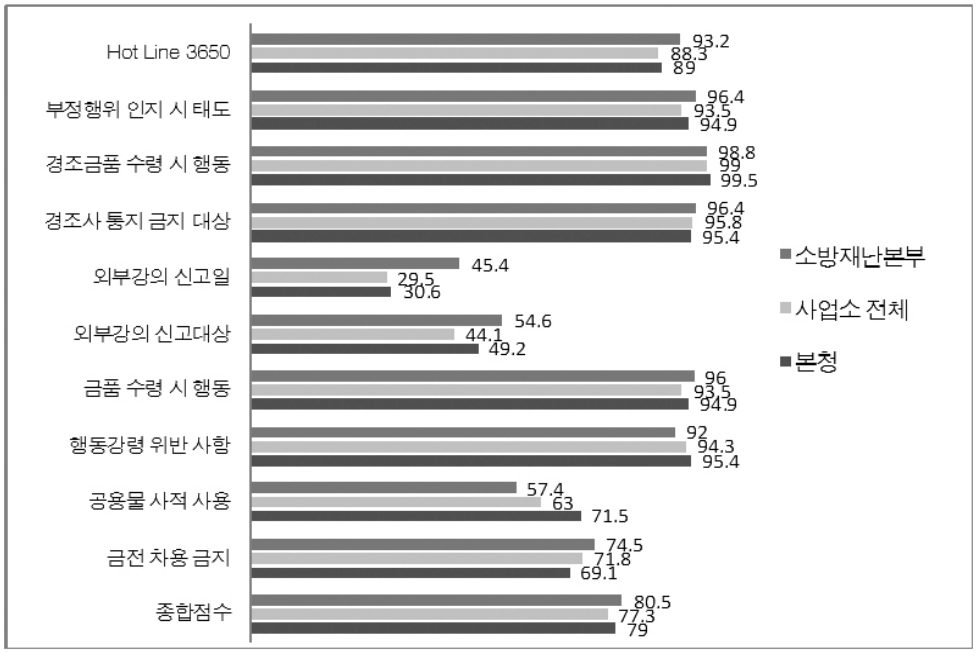
며 이 중에서 금전 차용 금지 항목과 외부 강의 신고일 항목은 1점 이상 차이 나는 것으로 드러났다.

〈표 4-69〉 서울시 공무원 행동강령 숙지도 종합 및 항목 점수 : 본청-시전체 비교

(단위 : 점)

항목별 \ 기관별		서울시 전체 (①)	본청 전체 (②)	GAP (②-①)
종합점수		78.4	79.0	+0.6
금전 차용 금지		71.5	69.1	-2.4
공용물 사적 사용		64.4	71.5	+7.1
금품 등을 받는 행위 제한	행동강령 위반 사항	94.2	95.4	+1.2
	금품 수령 시 행동	94.4	94.9	+0.5
외부강의 등의 신고	외부강의 신고대상	47.8	49.2	+1.4
	외부강의 신고일	33.1	30.6	-2.5
경조사 통지와 금품 수수제한	경조사 통지 금지 대상	95.8	95.4	-0.4
	경조금품 수령 시 행동	99.1	99.5	+0.4
부정행위 인지 시 태도		94.5	94.9	+0.4
Hot Line 3650		89.5	89.0	-0.5

출처 : 행동강령 숙지도 조사(2008), 서울시



〈그림 4-35〉 서울시 공무원 행동강령 숙지도 조사결과 비교

5. 행동강령 이행실태 점검 결과

1) 경조사비 부적정 집행

〈표 4-70〉 경조사비 지급 현황(2008.1~2009.6)

구 분	집행액계(천원)	경조사비	기관운영(직원 격려 등)
'09년 상반기(3차)	1,406,791	405,836 (28.8%)	1,000,955 (71.2%)
'08년 하반기(2차)	1,747,209	920,459 (52.7%)	826,750 (47.3%)
'08년 상반기(1차)	829,360	354,550 (42.7%)	474,810 (57.3%)
2·3차 대비	-	23.9% 감소	23.9% 증가

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

경조사비 지급 상황을 확인한 결과 집행액 1,406,791천원 중 경조사비 집행 비율이 28.8%로, 2차점검 당시 52.7%보다 23.9% 감소하였다. 대신 직원격려 등 집행 비율은 47.3%에서 71.2%로 증가하였다. 이러한 지급 형태의 변화는 경조사비와 같은 성과와 무관한 보조비 지급보다 기관운영을 하면서 좋은 성과를 보이는 직원을 격려하는 방식으로 운영하는 것이 업무효과성 향상에 도움이 되기 때문으로 해석된다.

〈표 4-71〉 경조사비 관련 기관별 세부 환수 내역

구 분		계(건/천원)	실·국	본부	사업소	투자출연기관
'09년 상반기 (3차)	건수	68	10	43	13	2
	금액	3,190	500	1,890	700	100
'08년 하반기 (2차)	건수	87	21	53	12	1
	금액	3,932	1,130	2,202	550	50
'08년 상반기 (1차)	건수	65	26	20	14	5
	금액	3,290	1,020	970	850	450

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

2009년 상반기 경조사비 관련 부적정 집행은 68건 3,190천원으로 집계되었다. 이는 2008년 하반기의 87건 3,932천원보다 부적정 집행 건수와 금액이 감소한 수치이지만 2008년 상반기의 65건 3,290천원과 비슷한 수치이다. 이러한 결과는 상반기와 하반기의 집행 특성의 차이로 인한 것으로 보인다. 실질적으로 경조사비의 적정 지급이 이루어졌는지에 대해 지속적인 관찰을 통한 관리가 필요하다.

2) 출장 여비 부적정 지급

출장여비 지급관련 부정적 지급 건수는 2009년 상반기 기준 330건(13,998천원)으로 2008년 하반기의 414건보다 감소하였으나 금액은 3배(291%) 가까이 늘어난 것으로 집계되었다.

출장여비의 부적정 지급에 관하여 서울시가 자체 판단한 바로는 출장이 제한적인 5개 직종(운전·전기·기계·방호·청원경찰)의 출장여비 지급액이 시 전체의 평균 지급액보다 많았다. 기능직 출장 여비 비교표를 살펴보면 2008년 하반기까지 운전 · 기계 · 전기 등을 포함한 기능직의 1인당 출장일수가 시 전체보다 평균 0.5일 많으며 1인당 지금액도 시 전체보다 평균 7천원이 많은 것으로 드러났다. 시에서 이에 대한 세부적인 출장 내역을 확인한 결과 그 환수 내역이 증가한 것으로 판단된다.

부적절한 출장여비 지급은 단순히 출장일수와 금액만으로 판단하지 않고 그 직업적 특성에 따라 출장이 필요치 않은 경우 집중적으로 조사한 것은 바람직하다고 보인다.

〈표 4-72〉 출장여비 지급 현황(2009.1~2009.9)

구 분		합계(건/천원)	실·국	본부	사업소	투자출연기관
연인원		21,672	3,950	12,649	2,138	2,935
	월평균	2,408	439	1,405	238	326
지급총액		12,528,594	2,065,349	8,075,006	1,092,771	1,295,468
	월평균	1,392,066	229,483	897,223	121,419	143,941

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

〈표 4-73〉 출장여비 지급 관련 기관별 세부 환수 내역

구 분		합 계 (천원)	실·국	본부	사업소	투자출연기관
'09년 상반기(3차)	건수	330	61	233	21	15
	금액	13,998	2,703	4,599	5,400	1,296
'08년 하반기(2차)	건수	414	206	104	101	3
	금액	4,805	1,290	2,059	1,140	316
'08년 상반기(1차)	금액	4,679	930	2,372	890	487

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

〈표 4-74〉 기능직 출장 여비 비교

연도	구분(건/천원)		지급인원	지급 총액	월평균	
					1인당 지급액	출장 일수
'09년 상반기 (3차)	시 전체(투자기관 포함)		21,672	12,528,594	64	3.2
	기능직	운전·기계·전기·방호·청경	1,485	1,029,959	77	3.9
		운전	233	131,672	63	3.1
'08년 하반기 (2차)	시 전체(투자기관 포함)		19,592	9,807,473	83	4.2
	기능직	운전·기계·전기	1,193	687,018	96	4.8
		운전	163	77,743	79	3.9
'08년 상반기 (1차)	시 전체(투자기관 포함)		15,519	7,557,504	81	4.1
	기능직	운전·기계·전기	1,191	689,551	96	4.8
		운전	160	80,348	84	4.9

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

3) 외부강의 부적정 신고

〈표 4-75〉 외부강의 신고현황(2008.1~2009.6)

구분		실·국	본부	사업소	투자출연기관	합계(3차)	2차 점검	1차 점검
총 건수		216	287	68	205	776	1,431	1,285
정상처리 (3일전)		156	254	60	107	577	987	963
지체신고 (0~2일전)		34	26	5	77	142	379	129
사후 신고	1~3일 후	7	1	1	12	21	23	17
	1월 이내	6	2	1	1	10	28	63
	1월 초과	0	0	1	0	1	14	46
신고 제외대상 신고		13	4	0	8	25	-	-

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

외부강의 신고현황을 살펴보면 2008년 하반기(2차 점검) 중 외부강의 출강 직원은 1,431명이며 그 중에서 정상 신고한 경우는 전체의 68.9%인 987건으로 나타났다. 이후 3차 점검(2009년 상반기)에서 외부강의를 정상 신고한 건수는 총 776건 중 577건으로 74.3%로 나타났으며 2차 점검보다 약 5.4% 증가한 수치이다.

신고 의무를 위반한 174건 중에서 사후 신고가 32건, 지체신고가 142건으로 특히 한 달을 넘긴 사후 신고 건수가 1차 46건, 2차 14건, 3차 1건으로 현저하게 줄었으며, 대부분 정상신고와 지체신고 안에서 처리되었다는 점이 긍정적이다.

4) 기관별 환수 조치

〈표 4-76〉 2008년 실 집행액 및 권익위 지적 사항

구분(건/천원)		계	경조사	선 물	식사·회의	축하기념품	현금 격려	기 타
'08년 실집행액	건 수	8,805	5,471	220	1,324	242	914	634
	금 액	744,639	282,331	67,057	174,034	37,069	105,075	79,073
권익위 지적사항 (8.6%)	건 수	694	337	23	9	34	284	7
	금 액	64,376	19,519	3,261	518	3,862	36,023	1,193

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

국민권익위원회는 2008년 업무추진비의 적정집행 여부에 대해 18개의 실·국과 6개 본부 등 총 24개 부서를 조사하였다. 조사결과 총 294건에 64,376천원이 부적정 집행된 것으로 지적되었다.

〈표 4-77〉 2009년 상반기 기관(부서)별 환수 현황

(단위 : 건/천원)

구분 (건/천원)		합계	실·국	본부	사업소	투자출연기관
환수총액	건수	398	71	276	34	17
	금액	17,188	3,203	6,489	6,100	1,396
기관운영 업무추진비	건수	68	10	43	13	2
	금액	3,190	500	1,890	700	100
출장여비	건수	330	61	233	21	15
	금액	13,998	2,703	4,599	5,400	1,296

출처 : '09년 상반기 행동강령 이행실태 점검 결과(2009), 서울시

2009년 상반기 서울시 자체 조사를 통한 부서별 환수 현황을 살펴본 결과를 <표 4-77>에 제시하였다. 총 환수 건수는 398건이며 환수 금액은 17,188천원으로 집계되었다. 가장 많이 환수된 기관은 본부로 276건의 6,489천원이 환수조치되었다. 하지만 사업소의 경우 본부보다 현저하게 적은 34건의 환수 조치를 받았으나 환수금액은 6,100천원으로 본부와 비슷한 수준으로 나타났다. 이는 건당 환수 금액이 많다는 것이며 특히 출장여비 항목에서 21건에 5,400천원의 환수가 있었던 걸로 미루어 보아 그동안 사업소의 출장관행이 부적절하였다는 것을 추측해 볼 수 있다.

〈표 4-78〉 2008년 국민권익위원회 지적사항에 대한 환수 내역

업무추진비 환수결과(총괄) ※ ①+②+③ = ④ (단위 : 천원)

구분	환수대상 금액 ④	환수금액 ①	미환수 금액 ②	소명금액 ③	구분	환수대상 금액 ④	환수금액 ①	미환수 금액 ②	소명금액 ③
경영기획실	10,947	1,265	-	9,682	물관리국	4,334	1,480	-	2,854
경쟁력강화본부	8,040	6,220	-	1,820	복지국	2,300	2,300	-	-
고객만족추진단	100	100	-	-	비상기획관	120	120	-	-
균형발전본부	3,538	3,538	-	-	여성가족정책관	9,160	9,110	-	50
도시계획국	4,430	4,430	-	-	정보화기획단	2,800	2,800	-	-
도시교통본부	2,750	2,750	-	-	주택국	1,630	1,630	-	-
디자인서울 총괄본부	6,915	5,965	-	950	푸른도시국	1,560	1,560	-	-
맑은환경본부	1,200	850	-	350	행정국	1,320	1,320	-	-
문화국	2,382	2,382	-	-	기술심사담당관	150	150	-	-
문화시설사업단	700	700	-	-	계	64,376	48,670	-	15,706

출처 : 부적정 집행액 환수결과 보고(2010), 서울시

부적정 집행으로 경영기획실은 환수대상 금액이 총 10,947천원으로 가장 많았으나 소명 금액이 9,682천원으로 실질 환수금액은 1,265천원에 불과하였다. 반면 여성가족정책관은 환수대상 금액이 9,160천원으로 경영기획실에 이어 두 번째로 많았는데 실질 환수금액이 9,110천원으로 환수비율이 약 99.5%에 달하였다. 총 환수대상 64,376천원 중에서 실질 환수금액은 48,670천원으로 75.6%의 금액이 환수되었다.

제6절 소결

서울시 청렴 현황을 살펴보기 위해 서울시 공무원과 관련된 비리 통계를 살펴보았다. 금품 향응 관련 통계에 따르면 2010년 서울시 전 기관에 대한 시민들의 금품 및 향응 제공 응답은 4건, 서울시 본청 직원에 대한 서울 시민들의 금품 향응 제공 관련 응답은 0건, 서울시 본청 소속 공무원들에 대한 징계 처분 현황은 3건, 금품수수나 공금 횡령, 유용과 같은 대표적인 비리 행위로 적발된 경우는 0건으로 점차 서울시 본청을 중심으로 청렴의식이 점차 자리 잡혀가고 있음을 알 수 있다. 하지만 실질 징계 현황과 시민 응답 현황의 불일치는 실제 비리 행동을 저지른 적이 있는 공무원이 적발되지 않았다는 뜻으로, 관련 기관의 단속과 처벌기준을 명확하

게 할 필요성이 있고 이를 시민과 공무원 모두에게 지속적으로 알려 부패행동을 사전에 예방해야 한다.

서울시 공무원에 대한 비리신고 통계를 살펴보면 2009년에 신고건수가 2008년보다 2배 이상 증가하였고 전국 공무원의 금품 관련 비리에 관한 징계 건수도 예년에 비해 2배 이상 증가하였다. 이와 같은 급격한 비리 신고와 적발 증가를 볼 때 시민들의 부패 신고율이 늘고 있다는 것을 알 수 있으며 이를 통해 청렴에 대한 시민의식이 개선되고 있으며 원스트라이크아웃제도 등 공무원 비리 적발-처벌이 본격화되고 있다고 볼 수 있다.

서울시의 청렴 현황을 비롯하여 서울시의 청렴도에 대해 알아보기 위하여 국민권익위원회의 청렴도조사와 서울시 자체 청렴지수 조사를 살펴보았다. 국민권익위원회는 효과적인 반부패 정책 추진을 위해 실무적이고 객관적인 지표에 대한 요구로 청렴도조사를 도입하였고 서울시는 부패 척결을 위한 현황 파악을 위해 청렴도조사를 도입하여 결과적으로 두 곳의 도입 목적은 같다고 볼 수 있다. 그러나 서울시와 권익위의 서울시 내부청렴도 평가 결과 두 조사 간에 차이가 나타났다. 따라서 서울시가 권익위 조사의 청렴도 향상을 청렴정책 성공의 지표로 삼고 있으므로, 서울시의 자체조사와 권익위의 결과가 합치하는 방향으로 나아가기 위해서는 통합적 관점의 계획이 필요하다.

서울시의 청렴인식을 조사하기 위해 청렴 관련 국내 및 해외 지표를 참고하여 청렴인식과 관련된 문항을 개발하였고, 서울시민과 서울시 공무원을 대상으로 서울시 청렴인식을 조사하였다. 시민 조사결과에 따르면 남자 집단보다 여자 집단이 서울시의 청렴 현황에 대해 더 낮게 인식하고 있어 여자 집단의 청렴 기준이 더 엄격하다는 것을 알 수 있다. 연령별로는 60대 이상 집단이 다른 연령 집단에 비해 서울시가 더 청렴하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 학력별로는 대학 졸업 집단이 다른 집단에 비해 서울시의 청렴에 대해 낮게 인식하고 있으며, 직업별로는 학생 집단의 전체 평균이 가장 낮아 결과적으로 젊은 학생 집단에서 서울시의 청렴 수준을 더 낮게 인식하고 있다고 볼 수 있다. 소득으로 집단을 구분했을 때는 월 199만원 이하의 소득 집단이 서울시의 청렴상태를 가장 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

서울시 공무원을 대상으로 한 서울시 청렴인식조사에서 성별에 따른 인식 차이를 알아봤을 때 시민과 마찬가지로 여자 집단이 남자 집단보다 서울시의 청렴에 대해 더 엄격하게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공직수행상황에 대한 인식은 남자 집단이 갈등 상황 경험에 대한 응답을 미루어 보아 여자 집단에 비해 청렴 갈등 상황에 더 많이 직면하고 이에 대해 해결점을 찾기 어려운 것으로 추측할 수 있다. 공무원 집단을 연령에 따라 구분했을 때 20~30대와 40~50대가 하나의 집단으로 묶이는 경향이 나타났다. 공무원 집단에서도 시민과 마찬가지로 젊은

세대(20~30대 집단)가 서울시의 청렴인식이 40대나 50대 집단보다 낮아 이에 대해 더 엄격한 시각을 가지고 있는 것을 알 수 있다. 소속에 따른 구분에서는 소속별로 집단 표본수의 차이가 컸고, 실질적으로 의미 있는 차이를 보이는 항목이 없어 소속에 따른 차이를 알아보기 어려웠다. 7급 이상 집단과 8급 이하 집단으로 구분한 직급에 따른 차이를 살펴보았을 때 전반적으로 큰 차이를 보이지 않았으나 공직수행상황 요인에 대해 7급 이상 집단에서 8급 이하 집단보다 청렴 갈등 상황에 대한 인식이 더 높은 것으로 나타나 상위 직급을 중심으로 청렴 도움 관계 구축을 비롯하여 청렴교육을 활성화할 필요가 있다는 것을 시사하고 있다.

전국 지자체를 비롯하여 서울시는 반부패 및 청렴 관련 법제도를 제정하여 이를 공무원들에게 제시하고 있으며 대표적으로 공무원 행동강령이 이에 속한다. 서울시 공무원들의 행동강령 숙지도에 대하여 서울시 감사관이 조사한 자료에 따르면 본청이 서울시 전체 기관보다 대체로 평균이 높은 것으로 나타났다. 서울시의 청렴 관련 교육 실태를 살펴보면 청렴 관련 전문 강사가 현저히 부족하고 각 직급에 따라 따로 교육하기 때문에 절대적인 교육 시간 자체도 많지 않은 것으로 드러났다. 따라서 청렴교육을 단지 청렴의 개념과 반부패 사례, 공무원의 역할을 중심으로 교육하는 수동적인 교육방법에서 벗어나 적극적으로 공무원들이 행동할 수 있는 방향의 커리큘럼이 필요하다.

제5장 서울시 청렴정책 평가

제1절 서울시 청렴정책 연혁
제2절 민선4기 주요 청렴정책 현황
제3절 민선4기 청렴정책 평가
제4절 소결

제5장 서울시 청렴정책 평가

제1절 서울시 청렴정책 연혁

1. 민선시기별 청렴정책 추이

민선 시기별 청렴정책의 목표 및 내용은 <표 5-1>과 같다.

민선1기는 바른시정 구현을 목표로 자금운용업무 전산화, 지역종합정보센터 설치, 시민위원회 설치 등을 중점적으로 추진하였다. 주민투표로 선출된 민선1기인 만큼 시민참여 및 시민중심의 청렴정책을 추진하고자 하였다. 시민이 시정정보를 볼 수 있도록 조례를 제정하고 시민위원회를 설치하여 주요정책에 대한 자문 및 평가를 받았다. 또한 자치구 단위로 지역종합정보센터를 설치하여 시정정보센터와 연계하여 행정의 공개성을 높이고자 하였다.

민선2기에는 투명행정 구현을 위해 민원처리 온라인 공개시스템, 청렴계약 옴부즈만, 반부패지수, 전자수의계약 등이 도입되었다. 민선 2기의 반부패 시책은 현재의 청렴정책 기틀 마련에 영향을 준 것으로 보인다.

민원처리 온라인 공개시스템은 인터넷을 활용하여 민원처리과정을 실시간으로 확인하는 시스템으로 2001년 국제연합(UN) 회원국에게 오픈시스템(OPEN : Online Procedures Enhancement for Civil Applications)으로 보급되었다. 청렴계약 옴부즈만은 서울시와 관련업체의 청렴계약을 시민이 감시하는 것으로 투명성을 확보할 수 있고 민관협력모델을 실현할 수 있었다. 또한 1999년부터 기관별・행정분야별 반부패지수를 개발하여 조사 발표하였다. 우리나라 반부패지수는 일반시민을 대상으로 조사하는 국제투명성기구의 청렴도지수와 달리 직접 민원처리를 경험한 시민을 대상으로 조사되었다.

민선3기는 맑고 투명한 시정을 구현하기 위해 서울시책 지원감사, 종합감사 정보시스템 구

〈표 5-1〉 민선 시기별 청렴정책 내용

구분		민선1기	민선2기	민선3기	민선4기
시장		조순	고건	이명박	오세훈
재임기간		1995~1998	1998~2002	2002~2006	2006~2010
정책목표		바른시정 구현	투명행정 구현	맑고 투명한 시정	Global Top 청렴도시 구현
사전예방	직접	- 법령 및 제도 정비 - 분야별 주요시책 평가 - 부조리신고센터 운영 - 공직자 복무기강 점검 및 감사 - 자금운용업무 전산화	- 법령 및 제도 정비 **- 반부패지수 조사** - 시장이 직접 받는 부조리 신고엽서 **- 클린신고센터** **- 전자수의계약** - 민관합동 단속	- 법령 및 제도 정비 **- 서울시책 지원감사** - 반부패지수 조사 - 부조리 신고엽서제, 서울신문고 - 클린신고센터 운영 활성화 **- 종합감사정보시스템 구축** - 일상감사 확대 및 취약분야 집중감사 - 민관합동 점검	- 자치법규 규제 완화 및 개선 - 청렴시책 평가 - 청렴도조사 및 운영개선 **- 청렴도 상시확인관리 시스템 운영** - 공직자 내부신고 - 기강감찰 및 감사제도
	간접	- 공직자 형태 시민설문조사 - 지역종합정보센터 설치·운영 - 120민원 전화 및 만족도 조사 - 공무원 의식교육 - 시민위원회 설치 - 시민감사 청구제도 - 시민생활 감사결과 공개	**- 민원처리 온라인 공개시스템** **- 청렴계약옴부즈만** **- 지역관할제 폐지**	- 민원처리 온라인 공개시스템 - 청렴계약제 확대 실시 - 시민감사관 제도(사이버로 확대) - 고충민원처리 개선운영 - 공무원 교육 **- 온라인 공직자 재산등록** **- 감사결과 공개(범위 확대)**	**- 공무원 행동강령제도** **- 민원서비스 향상 (다산콜센터)** - 성과관리 - 청렴교육 및 홍보 **- 외부전문가 및 시민참여 컨설팅** **- 하정청백리상 부여** **- 시민고객권리 알림**
사후통제	직접	–	–	–	**- 금품·향응 제공자 엄중조치**
	간접	–	–	**- 공무원 및 자치구 인센티브** **- 적극행정 면책제도**	- 공무원 및 자치구 인센티브 **- 문책강화** - 적극행정 면책제도

주 : 굵은 글자는 해당시기 신설정책임
출처 : 민선1기 - 서울운영 3개년 계획(1996, 서울특별시)
민선2기 - 행정도 예술이다(2002, 고건, 매일경제신문사)
민선3기 - 각 년도 「감사관 업무계획」(2001~2005, 서울특별시 감사관)
민선4기 - 각 년도 「시정청렴도 향상 종합대책」(2006~2010, 서울특별시)

축, 공무원 및 자치구 인센티브, 적극행정 면책제도 등을 중점적으로 추진하였다.

민선 3기에는 감사의 방향이 감시에서 지원으로 바뀌었다. 주요시책의 추진실태를 중간평가하여 시행착오를 사전 예방하고 도와주며 지원하는 감시로 사업목표 달성에 기여하고자 하였다. 종합감사 정보시스템 구축을 통해 감사결과 및 수집된 정보사항 등을 분석하여 부조리 경향에 대한 사전예방 대책을 강구하였고 예산, 회계, 세무분야 감사 시 사전 감사준비에 활용하였다. 감사로 인해 적극적인 업무처리를 기피하는 역기능을 제거하고 열심히 일하는 공직자가 실질적으로 우대받는 공직문화를 조성하기 위해 인센티브 부여 및 적극행정 면책제도를 운영하였다.

또한 민선3기에는 민선2기의 반부패시책의 범위를 확대하고 활성화하였다. 기존의 시민감사관 제도, 감사결과 공개, 청렴계약제를 확대하였고 클린신고센터 운영, 부조리 신고엽서제, 서울신문고 등을 활성화하였다.

민선4기는 서울을 Global Top 청렴도시로 구현하기 위해 청렴도 상시확인관리 시스템 운영, 민원서비스 향상, 시민고객권리 알림, 금품·향응 제공자 엄중조치, 문책강화 등을 추진하였다. 특히 민원서비스 향상을 위해 원스톱 서비스인 다산프로젝트를 운영하여 민원처리를 보다 빠르고 편리하게 처리하며 질적으로 향상된 서비스를 제공하였다. 이러한 결과로 민선4기 동안 국민권익위원회의 청렴도조사에서 2008년, 2010년에 종합 1위라는 성과를 낸 바 있다.

2. 서울시 청렴정책의 특징

민선 시기별 청렴정책의 특징을 살펴보면 <표 5-2>와 같다. 이는 크게 6가지로 정책의 방향, 부정부패의 관점, 시민참여의 범위, 제도, 운영관리, 부패요인 개선방법에 대해 살펴보았다.

첫째, 정책의 방향은 청렴을 도시 및 세계의 경쟁력으로 보고 있다. 민선1·2기에는 내부의 공정성과 투명성을 추구하기 위해 청렴정책을 제시하였으나 민선4기에는 세계와 경쟁하기 위해 청렴을 도시경쟁력 및 브랜드화하려고 하였다.

둘째, 부정부패의 관점을 반부패에서 청렴으로까지 확장하였다. 기존에는 부정부패를 부조리, 반부패 등 비리행위를 막기 위한 대책으로 생각하였는데 현재는 청렴이 추가되어 공직자의 윤리와 의미에 대한 규범적인 것까지 내포한다.

셋째, 시민참여가 증대되고 적극적으로 변화하였다. 민선 1기에는 시민위원회, 시민감사 청구제도 등 시민이 참여할 수 있는 제도적 기틀을 마련하고 민선 2기에는 청렴계약 옴부즈만을 계기로 온라인까지 확대 활성화되었다. 민선4기에는 시민감사뿐 아니라 정책컨설팅 등 다양한 분야에서 시민참여가 이루어지고 있으며 시민고객권리도 홍보하여 시민참여의 내실화를 기하고 있다.

넷째, 부패요인 개선은 방법 및 범위가 확대되고 수시로 운영되고 있다. 기존에는 부정부패가 발생할 수 있거나 불필요한 법령 및 제도 정비에 주안점을 두었다. 그러나 민선4기에는 반부패지수(現 청렴도조사), 시책평가, 청렴도 상시확인 시스템 등 다각도에서 부패요인을 분석하고 있으며 이에 따른 대책마련 등 사후관리를 하고 있다. 또한 감사 및 부패요인 점검은 수시로 실시간으로 진행되고 전문화되고 있다.

다섯째, 제도적 측면은 크게 부정부패 및 청렴에 관한 행정시스템과 민원 시스템으로 나누어 볼 수 있다. 부정부패 및 청렴 시스템은 자금운용전산화, 전자수의계약, 종합감사 정보시스템, 청렴도 상시확인 시스템 등 전산화를 통해 투명성과 공정성을 확보하고자 하였다. 민선3기부터 종합 시스템을 이용하여 결과에 대한 종합분석과 이에 따른 사전예방 대책을 제시하고자 하였다. 또한 시스템을 이용하여 정책의 효율성을 높이고 관련 자료(BD)를 구축하였다. 민원시스템은 민선2기 때 시정의 투명성을 확보하기 위해 온라인 공개시스템으로 운영되었다. 그 후 민원처리 온라인 공개 범위가 확대되면서 민선4기 때 다산콜센터를 운영하여 원스톱 민원

〈표 5-2〉 민선 시기별 청렴정책 특징

	민선1기	민선2기	민선3기	민선4기
정책의 방향	바른 시정 구현을 목표로 공정성을 추구	투명행정 구현을 목표로 투명성을 추구	맑고 투명한 시정 구현을 목표로 투명성을 추구	글로벌 톱 청렴도시 구현을 목표로 도시경쟁력을 추구
부정부패관점	부조리	반부패	반부패	반부패청렴
시민의 참여 범위	시민위원회, 시민감사 청구제도 등 시민참여의 제도화	청렴계약 옴부즈만, 민관합동 단속 등 시민참여 확대	사이버 시민감사관 등 시민참여 활성화	온 · 오프라인 시민감사권, 시민참여 정책컨설팅, 시민고객권리 알림 등 시민참여 내실화
부패요인 개선	부정부패가 발생하거나 불필요한 법령 및 제도 정비	법령 및 제도 정비와 더불어 서울시 기관별 반부패지수 조사를 통해 부패요인을 분석	감사의 주기 및 방법을 구체화하고 수시로 점검(감시와 더불어 사전예방 측면으로 다가감) 반부패지수의 범위 및 기관을 확대	청렴도 상시확인시스템 등을 운영하여 실시간으로 부패요인을 분석하고 사후관리
제도	자금운용업무 관련 전산화를 통해 효율적 자금관리	지역관할제 폐지, 전자수의계약 등 부정부패가 발생할 수 있는 행정시스템 개선	종합감사 정보시스템을 구축하여 감사결과 종합 및 사전예방 대책을 강구	청렴도 상시확인관리 시스템을 운영하여 실시간으로 점검하고 대책마련 및 관리
	-	민원처리 온라인 공개시스템을 운영하여 시정의 투명성 확보	민원처리 온라인 공개시스템의 범위 및 문자서비스(SMS) 확대	민원서비스를 향상하기 위해 원스톱 서비스인 다산콜센터 운영
운영관리	공무원 의식교육, 부조리 신고센터 운영 등 부정부패의 대상을 공무원으로 한정	-	공무원 교육과 더불어 감사관에 대한 전문교육을 실시	금품 · 향응 제공자 엄중조치 등 부정부패의 대상을 시민, 공무원 모두로 확대 공무원 행동강령제도 등 공무원 의무 및 교육에 대해 구체적으로 명시
	-	시장이 직접 받는 부조리 신고 등 처벌을 하되 클린 신고센터를 통해 부작용 방지	감사에 따른 부정적인 측면을 해결하기 위해 적극행정 면책제도, 인센티브 등 적극적이고 창의적인 공직문화 조성	정책별로 개인 성과와 연계하여 관리

출처 : 민선1기 - 서울운영 3개년 계획(1996, 서울특별시)
민선2기 - 행정도 예술이다(2002, 고건, 매일경제신문사)
민선3기 - 각 년도 「감사관 업무계획」(2001~2005, 서울특별시 감사관)
민선4기 - 각 년도 「시정청렴도 향상 종합대책」(2006~2010, 서울특별시)

서비스를 제공할 수 있게 되었다. 현재 민원 시스템은 전화, 인터넷, 방문, 현장에서 서비스되고 있으며 보다 신속하고 정확하게 향상된 민원서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다.

여섯째, 운영관리는 대상 및 교육의 전문화, 인적관리로 나누어 볼 수 있다. 우선 청렴교육 및 부정부패의 대상을 공무원에서 시민까지 확대하였다. 민선4기부터 금품·향응 제공자에게도 엄중조치를 하고 있으며 청렴교육 및 홍보, 신고 등을 공무원과 시민 모두를 대상으로 시행하고 있다. 공무원 교육의 전문화·의무화를 통해 공무원 의식교육뿐 아니라 업무특성에 맞는 교육이 진행되었다. 또한 민선4기 때 공무원 행동강령에 공무원의 의무 및 교육에 대해 구체적으로 명시하였다. 인적관리는 정책별로 개인성과와 연계하여 체계적으로 관리되었다. 민선2기에는 부조리 신고, 클린신고센터 등 처벌위주의 네거티브한 정책을 펼친 반면, 민선3기부터는 적극행정 면책제도, 인센티브 부여 등 포지티브 방법으로 접근하였다. 또한 민선4기부터 개인성과와 연결하여 네거티브와 포지티브 방법 모두를 사용하여 관리하고 있다.

제2절 민선4기 주요 청렴정책 현황

1. 민선4기 청렴정책의 목표 및 방향

민선4기 청렴정책의 목표 및 방향은 <표 5-3>과 같다.

청렴정책의 목표 및 방향을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 청렴정책의 목표는 글로벌화되고 있다. 2009년을 기점으로 정책의 목표는 '투명시정구현'에서 'Global Top 청렴도시구현'으로 변하였다. 서울시는 2008년 국민권익위원회의 청렴도 평가에서 16개 광역 시·도 중 종합 1위를 차지하면서 글로벌 경쟁에 합류한 것으로 판단된다.

둘째, 청렴정책은 인적네트워크가 강화하는 방향으로 시행되고 있다. 부패방지를 위한 시스템 구축 및 제도개선과 더불어 교육 및 홍보, 동기부여 등 인적자원관리 시스템이 구축되었다. 또한 직원들이 청렴정책에 적극적으로 동참할 수 있도록 성과목표와 연계하여 인적평가 및 관리에 반영하도록 하였다.

셋째, 청렴정책의 분야 및 사업은 세분화되었다. 즉 2006년 5개 분야 21개 사업에서 2010년 7개 분야 50개 사업으로 증가하였다. 청렴사업은 2009년에 53개로 가장 많은데 이는 'Global Top 청렴도시구현' 정책목표에 따라 사업을 신설하고 세분화했기 때문이다.

〈표 5-3〉 청렴정책의 목표 및 방향

연도	정책목표	기본방향	분야	사업
2006	시민으로부터 신뢰받는 시정 구현	자율적인 청렴시책의 추진제고	5	21
		부패취약분야의 제도개선		
		체계적인 부패방지시스템 구축		
		부패방지 청렴윤리의식 확립		
		감사활동 강화		
2007	시민으로부터 신뢰받는 투명시정 구현	부패유발분야의 구조개선	5	21
		부패유발분야의 제도개선		
		부패유발분야의 문화개선		
		부패유발분야의 인적개선		
2008	신뢰받는 투명시정 구현	부패유발요인별 체계적 개선	3	27
		엄정한 기강확립 및 청렴생활화		
		청렴도 향상 시스템 확립		
2009	청렴도 향상 시스템 구축으로 Global Top 청렴도시 구현	민원절차의 획기적 개선	5	53
		사전예방 · 감찰 강화		
		청렴의식 개선 및 동기부여		
		예산낭비 적극 실천		
2010	청렴도 최상위권 안정기반 구축으로 Global Top 청렴도시 구현	청렴기반 정착	7	50
		동기부여		
		신상필벌		
		교육 및 홍보		

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010)

2. 민선4기 청렴정책의 개요

민선4기 동안 청렴정책은 부패요인 개선, 주요 분야 개선, 성과 및 동기 등으로 구분할 수 있다. 이 연구에서는 개별부서에 해당하는 주요 분야의 개선사업을 제외하고 정책목적과 청렴밀접성으로 분류하였다.

우선 정책목적으로 분류한 후 청렴 밀접성에 따라 분류하였다. 정책목적은 정책성향을 판단하는 기준으로 부정부패를 사전에 예방하는 유형과 사후에 통제하는 유형으로 구분하였다. 청렴밀접성은 정책이 청렴에 미치는 영향력으로 직접적인지와 간접적인지로 구분하였다. 분석결과 민선4기 동안 총 68개의 청렴사업이 추진되었고 기준에 따라 분류한 내용은 <표 5-4>와 같다.

청렴사업은 사후대책정책보다 사전예방정책이 많았다. 사전예방정책은 57개로 사후통제정

책보다 약 5.1배 많았다. 이는 부정부패가 발생하기 이전에 예방하는 측면이 강조된 결과 사전예방정책을 지속적으로 추진한 것으로 보인다.

청렴사업은 세분화·구체화를 통해 체계화되었다. 즉 청렴사업은 2006년 9개 사업에서 2010년 18개 사업으로 확대되었다. 특히 2008년에는 금품·향응 제공자 엄중조치, 공무원 문책 강화, 인센티브 제공 등 사후통제정책이 대폭 추진되었다. 사전예방정책에는 홍보, 하정청백리상 부여 등 간접적인 사업이 추가되었다.

〈표 5-4〉 청렴도 개선 대책의 종합

정책목적	청렴밀접성	사 업	2006	2007	2008	2009	2010	계	
사전예방	직접	기강감찰 및 감사제도	○	○	○	○	○	24	50
		자치법규의 규제완화 및 개선	○	○	○	○	○		
		서울시 자체 청렴시책평가	○	○	○	○	○		
		서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선	○	○	○	○	○		
		청렴도 상시확인관리 시스템 운영	×	○	○	○	○		
	간접	공무원 행동강령제도	○	○	○	○	○	26	
		민원서비스 제공	○	○	○	○	○		
		성과관리	○	○	○	○	○		
		청렴교육	○	○	○	○	○		
		청렴홍보	×	×	×	○	○		
		외부 전문가 및 시민참여 컨설팅	×	×	×	○	○		
		시민고객권리 알림	×	×	×	○	○		
사후통제	직접	금품·향응 제공자 등 엄중조치	×	×	○	○	○	11	18
		공직자 비리 시민·내부 신고	○	○	○	○	○		
		문책 강화	×	×	○	○	○		
	간접	공무원 및 자치구 인센티브 부여	×	×	○	○	○	7	
		하정청백리상 부여	×	×	×	○	○		
		적극행정 면책제도	×	×	×	○	○		
계			9	10	13	18	18	68	

주 : ○ 관련사업 시행, × 관련사업 없음
2008년 시정청렴도 개선 종합대책은 자료 미흡으로 추진체계도를 참고로 하여 평가
출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010)

3. 분야별 청렴정책 현황

1) 사전예방정책

(1) 공직자 비리신고제도

공직자 비리 시민·내부 신고제는 서울시 청렴·비리신고센터를 통해 업무와 관련하여 금품 및 향응 요구 등의 비리·부당행위에 대하여 시민 또는 내부 공무원이 신고하도록 하는 정책이다. 청렴비리·신고센터는 신고자에 대한 안내 및 상담, 우편·전화·인터넷을 통한 신고접수, 신고사건의 통계분석 및 관리를 담당하고 있다.

청렴·비리신고는 신고자 및 신고목적에 따라 공직자비리신고, 클린신고, 감사관 Hot Line 등 3가지로 구분할 수 있다. 공직자비리신고는 공무원의 비리에 대하여 시민, 공무원 모두 신고할 수 있고 실명으로 접수한다. 클린신고센터는 공무원이 민원인들로부터 본의 아니게 받은 금품 등을 받은 경우 반납할 수 있도록 하는 자진신고이며, 실명 또는 비실명으로 접수한다. 감사관 Hot Line은 공무원의 내부비리에 대하여 공무원이 비실명으로 접수한다.

현재 운영 중인 제도 중에서 공직자 비리신고 제도는 시민과 공무원이 동참하는 제도이며 클린시고와 감사관 핫라인은 공무원 내부 신고 중심으로 운영되고 있다. 제도를 운영함에 있어 서울시 공무원 자체 노력이 가장 중요한 요소이며 서울시 공무원들도 이에 적극적으로 동참하고 있다. 비리신고 제도를 확장하여 공무원이 비리 여부를 파악하기 여려울 때 클린신고 센터 내에 청렴 상담 제도를 더불어 운영하는 방법을 통해 공무원들이 적극적으로 비리를 타개할 수 있을 것이다.

〈표 5-5〉 청렴 · 비리신고 현황

구 분	공직자비리신고	클린신고	감사관 Hot Line
신 고 자	시민 · 공무원	공무원	공무원
신고목적	공무원 비리	자진신고	공무원 내부비리
신고방법	실명	실명, 비실명	비실명

출처 : 청렴도 개선 종합대책(2006~2010)

(2) 기강감찰 및 감사제도

기강감찰 운영 및 감사제도는 「서울특별시 행정감사규칙」에 의해 시행되며, 공무원 행동강령, 비리·부당행위, 예산집행 등 업무의 전 과정에 대해 사전점검하는 정책이다. 기강감찰 운영 및 감사제도는 점검목적에 따라 기강감찰, 공직기강 확립 특별점검·감사, 청렴도가 낮은

업무・기관 특별감사로 구성된다.

기강감찰은 온・오프라인으로 청렴도 관련 민원처리에 대한 시민의견을 바탕으로 점검한다. 감사원이 시민의견을 소관부서에 전달하면 각 부서는 해소대책을 마련하여 감사관 및 시민에게 처리결과를 통보하게 되어 있다. 이는 정기적으로 월 1회 행정포털에 공지한다.

공직기강 확립 특별점검・감사는 연말연시, 하절기, 명절 등 특정기간에 공무원 행동강령 및 비리・부조리에 대해 조사한다.

청렴도가 낮은 업무・기관 특별감사는 연 6회 실시하며, 부패취약기관 및 항목을 대상으로 점검한다. 점검대상은 소방, 주택・건축, 위생, 농수축산물, 일상경비, 예산집행 등 다양하며 연도별로 변동이 있다. 감사중점사항은 부조리 관련 문제점 분석 및 제도개선, 경제살리기를 위한 예산낭비 예방 및 누수방지 요인 등이다.

〈표 5-6〉 기강감찰 및 감사제도

구분	목 적	특징
기강감찰	민원처리 검토	정기적으로 월 1회 실시
특별점검 · 감사	공직기강 확립	연말연시, 하절기, 명절기간 등 특별 기간에 실시
특별감사	청렴도 낮은 업무 및 기관	연 6회 실시, 점검 업무 및 기관은 변동됨

출처 : 각 년도「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010)

기강감찰 운영 및 감사는 점검대상이 확대되고 구체화되었다. 소방 및 예산집행에서 공사계약, 인사업무, 민원 등 내・외부 업무까지 확대되었다. 또한 취약분야대상은 주요분야 대상으로 자리매김하여 청렴관련 대책도 마련하고 있다. 이는 사전에 예방하는 측면으로 감사의 역할의 중요성과 필요성을 함의한다.

(3) 자치법규의 규제완화 및 개선

자치법규의 규제완화 및 개선은 2007년「부패방지법 제 20조의 2」에 의하여 부패영향평가제를 시행하는 정책이다. 기존의 개별 사안별 사후 적벌, 처벌에 중점을 두는 소극적 부패통제가 한계에 부딪치면서 입법단계에서부터 부패위험요인을 사전에 정비할 수 있는 부패영향평가제가 도입된 것이다.

부패영향평가제는 조례 및 제도에 기업 및 시민생활에 불편을 초래하는 사항을 분석・평가하여 그에 대한 사전정비 및 종합적인 개선대책을 마련하는 정책이다. 부패영향평가제는 Checklist 방식으로 법규준수의 용이성, 재량의 적정성, 행정절차의 투명성을 기준으로 한다.

부패영향평가제의 범위는 확대되고 있다. 지속적으로 건의되는 규제민원과 제・개정되는 자치법규를 비롯하여 2009년부터 현행 자치법규도 평가하고 있다. 제・개정 자치법규는 감사담당관에서 평가하며, 규제민원과 현행 자치법규는 관련 실국・본부별로 자체적으로 평가하고 있다.

제・개정 자치법규안은 3년간 총 250건 중 24건, 현행 자치법규는 1년간 99건 중 20건이 개선권고되었다. 제・개정 자치법규안의 경우 개선권고는 2007 ~ 2008년에 3건에 불과하였으나 2009년에는 21건으로 향상되는 성과를 거두었다.

〈표 5-7〉 자치법규 및 규제민원 개선권고 현황

연도	제・개정 자치법규	현행 자치법규	규제민원
2006	-	-	-
2007	21건 중 1건 (5%)	-	316건 중 151건 (48%)
2008	29건 중 2건 (7%)	-	300건 중 254건 (85%)
2009	155건 중 21건 (13%)	99건 중 20건 (20%)	-
계	200건 중 24건 (12%)	99건 중 20건 (20%)	616건 중 405건 (66%)

출처 : 각 년도「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010)

(4) 서울시 자체 청렴시책평가

〈표 5-8〉 서울시 자체 청렴시책 평가기관

연도	자치구	투자・출연기관	계	비고	
2006	25	-	25	농수산물공사 도시철도공사 산업통상진흥원 서울메트로 서울문화재단 서울복지재단 서울시여성가족재단 서울의료원	세종문화회관 시립교향악단 시설관리공단 시정개발연구원 신용보증재단 SH공사 서울시자원봉사센터
2007	25	15	40		
2008	25	15	40		
2009	25	15	40		
2010	25	16	41	서울 디자인재단	

출처 : 각 년도「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010)

시책평가는「권익위법 제12조 제6호 및 동법 시행령 제7조」에 의해 2002년부터 국민권익위원회에서 실시하고 있는 정책이다. 이에 따라 서울시는 보다 나은 평가(점수)를 받기 위해 권익위 조사 전에 자치구 및 투자・기관의 청렴시책을 외부기관을 통해 평가받고 있다. 시책평가는 청렴시책 등의 적정성과 효과성 등을 평가・발표함으로써 각 기관의 청렴성 제고 노력에 박차를 가하고 청렴우수사례를 확산시키는 것이 목적이다.

평가내용은 공동과제와 우수 제도개선과제로 나뉜다. 공동과제는 전 기관이 공통 수행해야 할 과제로서 반부패 인프라구축, 기관장 노력도, 제도개선, 반부패 교육 및 홍보, 행동강령 이행 등을 종합적으로 평가한다. 우수 제도개선과제는 기관별 특성에 따라 추진하는 부패취약분야 제도개선, 공직자 청렴성 제고를 위한 반부패 활동 등 창의적 자율시책을 평가한다. 서울시는 시책평가 결과에 따라 자치구 및 투자·출연기관별로 시상을 하고 포상금을 지급한다.

서울시 청렴시책 평가대상에 투자·출연기관이 추가되었다. 2006년까지 자치구만 평가하였으나 2007년부터 투자·출연기관이 포함된 것이다. 현재(2010년)는 자치구 25개, 투자·출연기관 16개 등 총 41개 기관을 평가하고 있다.

(5) 서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선

〈표 5-9〉 서울시 자체 청렴도조사의 개요

연도	명 칭	조사 대상	조사분야 및 업무	조사기관
2006	청렴지수 조사	외부	9 - 21	시 · 자치구
2007	청렴지수 조사	외부 · 내부	10 - 24	시 · 자치구
2008	-	-	-	-
2009	청렴도조사	외부 · 내부	16 - 27	시 · 자치구, 투자 · 출연기관
2010	청렴도조사	외부 · 내부	16 - 29	시 · 자치구, 투자 · 출연기관

주 : 2008년 시정청렴도 개선 종합대책은 자료가 누락됨
출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010)

청렴도조사는 2002년부터 매년 1회씩 국민권익위원회에서 공공기관을 대상으로 실시한다. 이에 따라 서울시는 국민권익위원회 청렴도조사 이전에 자체 청렴도조사를 하고 있다. 자체 청렴도조사를 통하여 국민권익위원회 조사 전에 취약요인 및 문제점을 개선하는 것이 목적이다. 서울시는 국민권익위원회보다 조사 분야 및 표본 수가 많아 보다 정확하게 평가할 수 있다.

서울시는 국민권익위원회와 마찬가지로 외부청렴도와 내부청렴도로 구분해 측정한다. 외부청렴도는 서울시 공공기관의 대기관 업무를 경험한 시민이 고객의 입장에서 경험·인식한 공공기관의 청렴수준을 평가한다. 내부 청렴도는 소속직원이 내부고객의 입장에서 소속기관의 인사·예산 등 내부업무의 청렴수준을 평가한다.

민선4기 동안 청렴도 조사대상 및 조사기관이 확대되었다. 즉 2007년부터 공무원 경력 1년 이상의 일반직, 별정직을 대상으로 내부청렴도를 측정하였다. 2010년에는 기능직, 계약직 공무원도 평가대상에 추가되었다. 특히 시·자치구를 비롯하여 투자·출연기관까지 청렴도 평가를 하여 자율경쟁을 유도하고 있다.

(6) 청렴도 상시확인관리 시스템 운영

청렴도 상시확인관리 시스템은 내・외부 상시모니터링을 통해 문제점과 취약요인을 분석하여 그 결과를 개인별, 업무별, 부서별로 제공하고 대책을 마련하는 것이다.

청렴도 상시확인관리 시스템은 외부 모니터링과 내부 모니터링으로 구분된다. 외부 모니터링은 2007년부터 시작하여 점차 설문문항이 세분화되고 있으며, 매주 1회 전화설문을 한다. 설문 모형은 설문・답변 문항, 설문주체 및 대상을 구체화・명확화하고 있다. 설문문항은 공정성, 문제제기 수월성, 금품제공 여부, 친절도, 업무처리절차의 명확성 등 5가지이고 답변문항은 단답형에서 5단계 척도형으로 변경되었다. 또한 설문주체 및 대상을 "서울시청 감사관실" 및 "민원명・처리일시"로 명시하였다.

〈표 5-10〉 청렴도 상시모니터링 운영 체계

운영 과정		외부청렴도	내부청렴도
① 상시 모니터링	조사대상	시 민	간부직 공무원
	조사문항 (5개)	공정성 문제제기 수월성 금품제공여부 친절도 업무처리 기준절차	인사시스템 업무추진비 여비・운영비 사업비 업무지시 공정성
② 결과 대책마련		고객만족협의체 심의	제도・절차사항 소관부서 통보
③ 결과 환류		청렴 AS(리콜제도)실시	해당자 경고 및 특별교육 실시
		처리결과 이력관리 (개인・업무・부서별)	특강을 통한 사례 전파 및 공유

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2009~2010년)

내부 모니터링은 2010년에 구축되어 내부직원을 대상으로 매주 1회 전화설문을 하고 있다. 내부 모니터링은 부서장 이상 간부직에 직접적이고 유효한 전략이 필요하여 구축되었다. 설문대상은 본청 및 사업소 4급 이상 부서 단위 중 대표 부서 및 청렴도 취약 부서이다. 설문문항은 인사시스템, 예산집행(업무추진비, 여비・운영비, 사업비) 적정성, 업무지시 공정성 등 5가지로 구성되어 있다.

청렴도 상시확인관리 시스템은 실시간으로 분석을 하고 사후관리를 한다. 평가결과에 따라 원인규명 및 개선대책을 마련하거나 청렴 AS제도도 운영하고 있다. 또한 조사결과를 활용하여 개인별, 업무별로, 부서별로 엄중문책 및 교육을 실시한다. 청렴도 상시모니터링의 조사주기 및 설문모형은 환류하고 있다. 이는 청렴시책에 지속적으로 반영되며, 자체 청렴도를 비롯하여 국민권익위원회 청렴도 평가에도 영향을 미칠 것이다. 이처럼 청렴도의 중요성은 강조되고 있으며, 도시경쟁력으로서 자리매김할 것으로 보인다.

(7) 공무원 행동강령제도

공무원 행동강령은 「부패방지 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제8조 및 공무원 행동강령 제24조」에 의해 시행된다. 공무원 행동강령은 직무를 수행하는 과정에서 따라야 할 표준화된 윤리기준과 절차이며, 행동강령을 위반하였을 경우에는 징계처분을 할 수 있다.

행동강령은 4대 규범으로 구성되어 있다. 첫째, 공정한 직무수행으로 공정한 직무수행 저해 지시 처리, 특정인 특혜 배제, 예산의 목적외 사용 금지 등을 규정한다. 둘째, 알선·청탁의 금지로 대내·외 부당한 이익을 위하여 개입금지 등을 규정한다. 셋째, 부당이득의 금지로 이권 개입 금지, 직무관련 정보 이용거래 등의 제한, 공용물의 사적사용 금지 등을 규정한다. 넷째, 건전한 공직풍토 조성으로 경조사 통지와 경조금품 수수제한, 금전 차용금지, 외부강의 등의 신고, 부정행위 신고 의무 등을 규정한다.

공무원 행동강령은 이행실태 점검, 숙지도 조사, 퀴즈 프로그램, 홍보 및 교육으로 운영되고 있다. 이행실태 점검은 1차 본청·사업소, 2차 본부·출연기관을 대상으로 정기적으로 연 2회 실시한다. 숙지도 조사는 실국·본부·사업소 직원에게 전화설문을 연 1회 실시하고 있다. 퀴즈 프로그램은 의무적으로 전 직원에게 행동강령퀴즈를 실시하고 있다. 홍보 및 교육은 전 직원에게 수시로 진행되고 있다.

서울시 공무원 행동강령은 4차례 개정을 통해 지속적으로 수정·보완되었다. 특히 공무원 내부비리신고인 "감사관 Hot Line"을 마련하였고 행동강령 우수부서 표창 및 교육을 강화하였다. 또한 기관별 업무 특성이 반영된 실천강령을 운영하고 있다.

행동강령은 부패를 유발할 수 있는 행위를 미연에 방지하기 위해 마련된 행위준칙으로, 궁극적으로 공무원의 직무 수행 과정을 투명하고 공정하게 함으로써 국민들의 신뢰를 얻도록 중요한 기능을 수행하는 제도적 장치이다. 이러한 점에서 공무원 행동강령의 중요성은 높아질 것이며, 업무특성에 보다 적합하고 객관화된 실천강령이 마련되어야 할 것이다.

(8) 민원 서비스 제공

민원 서비스는 국민권익위원회 및 서울시의 청렴도조사 결과를 향상하기 위해 등장한 것으로 보인다. 청렴도조사는 업무처리가 필요한 민원인을 대상으로 평가받기 때문이다.

민원업무는 2006년 해피콜 서비스를 시작으로 2007년 「서울특별시 민원콜센터 설치 및 운영 조례」에 의해 원스톱 서비스(one-stop service)인 다산프로젝트를 운영하면서 체계화되었다. 다산프로젝트는 민원처리를 보다 빠르고 편리하게 처리하며, 질적으로 향상된 민원서비스를 제공하는 것이 목적이다.

다산프로젝트에서 민원접수는 전화, 방문, 전자, 현장 등 4가지로 하고 있다. 전화접수는 매일 24시간씩 하루도 빠지지 않고 운영되며, 서울시 관련 민원안내 및 상담을 주로 하고 있다. 방문접수는 서울시청 별관 1층에 위치하는 민원봉사실, 전문상담실, 전문상담실 및 OPEN 예약상담석에서 이루어진다. 전자접수는 민원상담 및 신청, 확인 등을 제공하는 서비스이고, 현장접수는 현장민원에 대해 직접 찾아가는 서비스이다.

〈표 5-11〉 다산프로젝트 개요

민원 접수방법	명칭	주요 업무 및 특징
전화	다산콜센터	- 서울시 관련 민원 안내 및 상담 - 365일 24시간 운영
인터넷	사이버다산	- 민원봉사 : 제 증명, 유기한 문서 접수 등 민원처리 - 전문상담 : 무료법률 상담, 소비자 상담, 임대차 상담 - 일반상담 : 일반민원처리 - 예약상담 : 담당공무원과 예약 후 면담
방문	다산플라자	- 안내 및 상담 : 민원상담 및 민원사무서식 조회 - 민원신청/확인 : 온라인으로 처리 가능한 민원 신청 및 조회 - 세금조회/납부 : 지방세, 상수도요금, 사용료 등 인터넷 납부 - 신고/감사청구 : 교통불편, 부동산중개업소위법행위 등 불편사항 신고
현장	다산패트롤	- 현장으로 직접 방문하여 접수 및 처리

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010년)

서울시는 2009년부터 민원처리 스피드 지수(SI)를 이용한 민원처리기간 단축, 민원처리현황 실시간 공개 및 SMS 안내, 미스터리 샤퍼를 통한 품질점검 등 민원서비스의 질을 향상하고 있다. 스피드 지수는 민원 단축률과 민원 지연율을 합산하여 민원처리 속도를 계량화한 것으로 민원처리 평가지표로 활용되고 있다. 또한 종합민원관리시스템에 민원처리현황을 실시간 공개하여 민원서비스의 공정성과 신속성을 확보하고 있다. 정기적으로 전화 및 현장점검을 하고 점검결과에 따라 교육 및 포상을 하고 있다.

민원서비스는 구체화・전문화되고 있다. 전화, 방문, 전자, 현장 등 4가지 분야는 서로 연계되어 있다. 예를 들어 전자민원으로 접수된 민원에 대한 처리결과를 콜센터를 통해 확인이 가능하다. 계량화된 민원처리 지표를 활용하여 평가하고 점검결과에 따라 환류하고 있다. 민원서비스는 시민들의 민원에 대한 요구가 확대됨에 따라 장기적으로 접근해야 할 것이다. 또한 민원서비스 제공을 위해서는 시민중심의 민원행정서비스체제 구축이 필요하며, 시민입장에서 보다 쉽게 이해하고 접근하며 해결할 수 있도록 제공되어야 한다.

(9) 성과관리

성과관리는 「서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙」에 의해 시행되었다. 성과관리는 부서별・개인별 성과목표를 설정하고 서울시 자체 및 국민권익위원회의 청렴도조사결과와 비교하여 성과평가에 반영하는 것이다.

〈표 5-12〉 성과관리의 체계도

순서		주요내용
① 목표 설정		- 서울시 자체 종합청렴도 설정 - 부서별・개인별 : 16개 광역시・도 중 최고 청렴도지수
② 평가	방법	설정된 목표와 시 자체 및 권익위 청렴 조사결과와 비교
	기준	- 시 자체 및 국민권익위원회 청렴도조사결과를 50%씩 반영한 청렴도지수 - 단, 부서・개인별로 대상업무가 2개 이상인 경우는 산술평균하여 반영
③ 성과 관리	기본	부서・개인별 성과평가에 청렴도 10% 이내 반영 - 부서 : 균형성과관리상 전략・성과목표에 반영 - 개인 : 4급 이상 공무원 성과목표에 반영
	결과 활용	- 청렴도 목표 미달 경우 : 성과관리에 반드시 반영 승진・전보 시 필수 고려항목으로 반영 - 개인평가 시 청렴위반 징계 받은 경우 : 무조건 최하등급 적용 - 소속직원 금품・향응 수수 규모, 횟수에 따라 부서장 목표관리 평가 시 감점 처리

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010년)

성과관리는 3단계에 의해 운영된다. 첫째, 성과목표 설정이다. 성과목표는 자체 청렴도조사를 기준으로 종합청렴도를 설정하고 분야별로는 16개 광역시・도 중 최고를 부서별・개인별 목표 달성기준으로 설정한다. 둘째, 성과평가이다. 서울시 자체 및 국민권익위원회의 청렴도조사결과를 50대 50으로 반영하여 성과목표와 비교 평가한다. 셋째, 성과관리이다. 부서별・개인별 성과관리에 청렴도를 10% 이내로 반영하고 부서업무가 외・내부 청렴도에 모두 해당할 경우에는 산술평균하여 반영한다. 청렴도 목표에 미달하는 경우에는 성과평가 시 반드시 반영하고 승진・전보 시 필수 고려항목으로 반영한다. 4급 이상 개인 성과평가 시 청렴위반으로 징계 받았을 경우에는 목표 달성도와 상관없이 최하등급으로 적용된다. 또한 소속 직원 금품・향응 수수 규모, 횟수에 따라 목표 10% 범위 내에서 부서장 목표관리 평가 시 감점 처리된다.

또한 성과관리에서 부패・비리 측면이 강화되었다. 청렴위반 및 비리를 범한 경우에는 성과목표와 상관없이 최하등급을 적용하고 부서장 목표관리 평가 시 감점하고 있다. 이는 엄격한 사후통제를 통해 부정부패를 척결하고자 하는 의지로 보인다.

성과관리는 성과목표와 연계되어 환류되기 때문에 업무의 효율성을 높이고 책임성을 확보할 수 있다. 하지만 현재 평가기준은 서울시 자체 및 국민권익위원회 청렴도조사결과를 50%씩 반

영한 청렴도지수밖에 없다. 보다 객관화되고 부서별 특징에 맞는 평가 기준 및 결과 활용이 필요할 것으로 보인다.

(10) 청렴교육

교육훈련기관, 인터넷 등을 활용하여 부패방지에 관한 교육을 한다. 청렴교육은 상시적으로 실시되며, 교육대상에 따라 전 직원, 주요 직원 등 2가지로 구분할 수 있다. 첫째, 전 직원을 대상으로 하는 교육에는 청렴·친절교육, 직장교육, 청렴의식 함양교육, 전문교육 및 직무과정 교육, 사이버청렴교육 등이 있다. 강좌의 특징에 따라 교육내용의 차이는 있지만 주로 공무원 행동강령, 부패신고제도, 청렴도향상대책 등을 다루고 있다. 둘째, 주요 직원을 대상으로 하는 교육에는 청렴교육, 반부패 청렴전문학교, 민원업무 교육 등이 있다. 이처럼 교육의 대상이 명확하여 보다 전략적으로 교육하고 있다.

〈표 5-13〉 교육 운영체계

대상		교육명	교육내용
전 직원		청렴·친절교육	- 청렴의식 함양 및 시민고객 응대요령 - 청렴역량 강화를 위한 청렴도 향상 - 추진업무 및 사례 조사 - 행동강령 애니메이션 상영
		직장교육	- 청렴실천을 위한 의식개혁
		청렴의식 함양교육	- 연 10시간 필수 이수제 - 행동강령 생활화 및 주요 업무분야별 청렴도 향상 대책
		전문교육 및 직무 과정교육	- 인재개발원 : 기본/전문교육 - 데이터센터 : IT - 상수도연구원 : 상수도 직무교육
		사이버 청렴교육	- 인재개발원 홈페이지에서 교육 - 부패신고제도, 공직자 행동강령, 윤리경영 - 수료기준 : 학습진도율 90%이며 종합평가 점수 70점 이상 - 학습시간 인정 : 15시간
주요 직원	5급 이상 직원	청렴교육	- 청렴교육 정례화 - 내부청렴도 상시모니터링 결과 사례 - 행동강령 및 예산편성 - 업무지시 공정성
	취약분야의 5급 이하 직원	반부패 청렴전문교육	- 인재개발원에서 교육 - 청렴의 목적 및 필요성 - 시정청렴도 향상대책 - 청렴사상과 공직자의 역할
	부적정 응답 사례 담당자	민원업무 교육	- 전화 설문결과 취약요인 및 개선대책 - 불만고객에 대한 인식전환 - 불만 발생 시 응대 기술 향상

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010년)

청렴교육은 교육이수제 시행으로 청렴의식을 함양하고 다양한 참여형 교수법이 병행되고 있다. 즉 전 직원을 비롯하여 고위직 공무원까지 청렴교육을 강화하고 연 10시간 교육이수제 시행으로 청렴의식을 함양하고 있다. 비리 및 민원 부적정 공무원은 청렴교육 이수를 의무화하였다. 또한 강의식 위주로 이루어지던 교육법에서 벗어나 동영상, 부패상황별 역할연기, 청렴연극 등 다양한 참여형 교수법을 사용하였다.

(11) 청렴홍보

청렴홍보를 위해 2009년부터 「청렴도 전국 1위」를 목표로 대상별, 매체별, 시기별로 구분하여 전략적인 홍보체계를 구축하였다.

서울시민은 서울시 청렴도 향상 대책 및 서울시 청렴도 성과, 공직자 비리신고센터 안내, 문제제기 안내, 시민협조 등에 중점을 두었다. 청렴문화를 정착하기 위해 라디오, TV, 인터넷, 라디오, 지하철 등에 광고를 하였다. 또한 반상회보, 우리들의 청렴이야기 등 간행물을 발간하고 청렴도관련 동영상을 제작하였다.

내부직원은 내부비리신고센터 안내, 인사·예산·업무지시 공정성 관련 청렴도 대책 등에 중점을 두었다. 청렴문화를 확산시키기 위해 행정포털, 청렴명함, 청렴홍보배너, 리플릿 등을 통해 홍보하였다.

청렴홍보는 시민의 적극적인 참여를 유도하고 있다. 청렴도 향상은 공무원뿐만 아니라 시민들의 동참이 필요하여, 함께 청렴을 지켜야 한다.

〈표 5-14〉 청렴홍보 체계

대상	매체	시기	내용 및 방법
시민	언 론	연중	- 조선닷컴, 조인스닷컴 등 인터넷 기획기사 적극 활용 - TV, 일간지, 무가지, 인터넷 신문에 보도자료 제공
	서울시 매체	연중	- 서울머타블로그, 반상회보, 서울사랑 등에 제공
	동영상	연중	- 청렴관련 홍보동영상 제작 - 전광판(시내, 자치구), 대중교통, 인터넷, 민원실 등에 제공
	시민 대토론	정기	- 시정 청렴도향상 대책 추진을 위한 사례발표 및 토론
내부직원	행정포털	연중	- 대내외 청렴 모범사례집인 우리들의 청렴이야기 제공
시민· 내부직원	음성	연중	- 구내 전화연결음에 서울시 청렴도 향상의지 전달 - SCN 및 라디오 SPOT에 방송
	인쇄물	연중	- 우리들의 청렴이야기 책자 발간 - 청렴도 향상대책, 공직자비리신고 등 리플릿 제작 - 청렴명함 디자인 및 제작·배포

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2006~2010년)

(12) 외부전문가 및 시민참여 컨설팅

외부전문가 및 시민참여 컨설팅은 2009년 「투명성 시민위원회」의 구성을 시작으로 확대 운영되었다. 「투명성 시민위원회」는 시민위주의 자문기구로 청렴도 향상을 도모하기 위해 정책제언, 여론수렴 등을 실시하고 있다. 2010년부터는 부패취약분야에 대한 컨설팅이 추가되었으며, 분기별 1회에서 격월 또는 수시로 변경되었다. 실·국별로 여론조사 전문기관, 시민단체, 학계 등 외부전문가 및 시민중심의 T/F를 구성하여 내·외부의 부패취약 원인을 진단하고 대책을 제시하고 있다.

시민참여는 정책수립, 정책집행, 정책평가 등 전 과정으로 확대되고 있으며, 위원회 세부운영계획 방침을 수립하여 명시화했다. 시민참여는 공무원위주의 청렴정책 관리방식에서 시민중심의 맞춤식 청렴정책 관리방식이라는데 의의가 있다.

(13) 하정청백리상 수여

조선 초기 3대 청백리 중 한사람인 유관(柳寬)선생의 호를 딴 하정청백리상은 청렴결백하고 헌신·봉사하여 타의 귀감이 되는 공무원을 발굴·시상함으로써 공직사회에 청렴 및 봉사정신을 북돋우고 확산하고자 2009년부터 시행되었다. 하정청백리로 선정된 직원에게는 특별승진의 기회와 상금을 제공하고 있다.

수상 절차는 각 부서에서 후보자를 추천하면 본청 및 사업소에서 자체공적심사를 하는 것에서 시작된다. 그 후 감사관에서 후보자명단을 접수받아 인터넷, 현장확인을 통해 공적검증을 한다. 최종적으로 '서울특별시 하정(夏亭)청백리 심사위원회'에서 심사 및 선정을 한다.

심사항목은 기본요건, 청렴도 요건, 기본덕목 등 3가지이다. 기본요건으로는 공·사생활의 깨끗함, 부정부패 및 비리사실 여부를, 청렴도 요건으로는 청렴에 대한 공적유무, 시민고객에 대한 친절도, 기피부서에서 근무경험 여부 등을 본다. 기본덕목으로는 봉사활동 실적, 시정 기여도, 수상경력, 근무연수 등을 검토한다.

하정청백리상은 기본적으로 대상 1명, 본상 2명을 선발해야 하나 현재까지는 매년 본상 2명만 선정되었다. 대상 수상자는 모든 시민이 공감할 수 있고 사회적으로도 청렴문화를 전파시킬 파급효과를 줄 수 있는 인물이 선정되어야 한다는 의견이 우세하여 선발되지 못하였다.

하정청백리상은 서울시 공직자가 받을 수 있는 최고의 상이다. 지속적으로 타의 귀감이 되는 청렴한 공무원을 발굴하고 직원들에게 청백리 정신을 북돋아 공직사회에 반부패 문화정착에 기여한다. 또한 시민과 함께 할 수 있는 청렴 공감대를 확산시킬 수 있는 상이기도 하다.

〈표 5-15〉 심사 절차

절차	집행 부서	주요 내용
① 후보자 추천	각 부서	-
② 자체 공적심사	본청 및 사업소	-
③ 후보자 접수	감사관	-
④ 공적검증	감사관	자치구 홈페이지, 내부 행정포털 등에 공정사항 게시
⑤ 심사 및 선정	서울특별시 하정청백리 심사위원회	- 기본요건 : 공·사 생활의 깨끗함, 부정부패 비리행위 여부 - 청렴요건 : 청렴 공적유무, 시민친절도, 기피부서 경험여부 - 기본덕목 : 봉사활동실적, 수상경력,
⑥ 시상	감사관	-

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2009~2010년)

(14) 시민고객의 권리 알림

시민고객의 권리알림 서비스는 민원처리 시 식사, 금품 등을 제공하지 않으면 제대로 처리해 주지 않는다는 시민의 인식과 불이익을 우려해 문제제기에 대한 개선을 위해 도입되었다.

시민고객의 권리는 민원대응의 기본원칙으로 2008년에 제정·시행되었다. 내용을 살펴보면 친절·신속·공정한 민원서비스를 받을 권리, 불만이나 이의를 제기할 권리, 비리행위 시 처벌을 요구할 권리 등이 있다.

시민고객의 권리는 명함용, 게시용, 배부용으로 제작하여 전달 및 게시를 하고 있다. 공무원이 본부 및 자치구 방문, 현장 점검 등으로 시민을 만날 때 마다 시민고객의 권리가 적힌 명함을 사전에 전달한다. 또 민원실 등에 시민고객의 권리를 게시하고 전단지를 배포한다.

시민고객의 권리가 정착될 수 있도록 본청 및 자치구, 투자출연기관을 대상으로 분기별 1회 점검하고 있다. 시민고객의 권리가 민원응대요령에 따라 적정하게 이행되고 있는지의 여부와 시민고객의 권리 부착 및 위치의 적정성에 대해 중점적으로 점검한다.

〈표 5-16〉 시민고객의 권리

내 용
1. 시민고객께서는 친절, 신속, 공정한 민원서비스를 받을 권리가 있습니다. 2. 민원처리 과정에서 불만이나 이의가 있을 경우 시정을 요구할 권리가 있습니다. 3. 공무원의 잘못이나 비리행위가 있을 경우 처벌을 요구할 권리가 있습니다. 최선을 다하여 친절, 신속, 공정하게 처리하겠습니다. ☎ 공직자 비리신고센터 (02) 6360-4800 / 다산콜센터 : 국번없이 120 / ○○담당관 : (02) 000-0000

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2008~2010년)

2) 사후통제 정책

(1) 금품 · 향응 제공자 등 엄중조치

뇌물 제공자 조치에 관한 처벌 내용을 <표 5-17>에 제시하였다.

금품 · 향응 수수로 적발된 공무원뿐만 아니라 비롯하여 제공자 및 업체도 고발 · 입찰참가제한 등 엄중조치를 하고 있다.

업무와 관련하여 100만원 이상의 금품 · 향응을 제공하거나 100만원 미만이더라도 위법 · 부당한 행정처분을 목적으로 뇌물을 공여한 자는 고발 조치된다.

뇌물 제공업체는 6개월에서 2년까지 입찰참가에 제한을 받고, 건설공사와 관련하여 공무원에게 재물 또는 재산상의 이익을 공여한 건설업자에 대하여 1년 이내의 영업정지를 내리고 있다.

〈표 5-17〉 뇌물 제공자 조치

구분	관련법령	내용		기간
고발	- 100만원 이상의 금품 · 향응 제공자와 100만원 미만이더라도 정기 · 부당한 행정처분을 목적으로 하는 뇌물 공여자는 고발조치			
입찰 제한	지방계약법	입찰 · 낙찰 또는 계약 체결 · 이행과 관련하여 관계공무원에게 뇌물 제공		3개월 이상 ~ 2년 미만
	청렴계약 특수조건	입찰·낙찰·계약체결 또는 계약이행	1억원 이상의 뇌물이나 부당한 이익 제공	2년
			1천만원 이상 1억원 미만의 뇌물이나 부당한 이익 제공	1년 6개월
			1천만원 미만의 뇌물이나 부당한 이익 제공	1년
		입찰 또는 낙찰자의 결정	1억원 이상의 뇌물이나 부당한 이익 제공	1년 미만
			1천만원 이상 1억원 미만의 뇌물이나 부당한 이익 제공	9개월
			1천만원 미만의 뇌물이나 부당한 이익 제공	6개월
영업 정지	- 1천만원 미만 : 2개월 - 1천만원 이상~5천만원 미만 : 4개월 - 5천만원 이상~1억원 미만 : 6개월 - 1억원 이상 : 8개월			

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2008~2010년)

(2) 공무원 및 자치구 인센티브 부여

서울시 자체 · 국민권익위원회 조사결과 청렴도 향상에 탁월한 성과가 있는 공무원, 자치구에게 성과포인트 및 시장표창, 재정지원금 등 인센티브를 제공하고 있다. 추진절차는 각 기관의 청렴도조사 결과를 분석하여 감사관의 인센티브 신청 및 심의를 걸쳐 상 · 하반기 2회씩 인센티브를 주고 있다.

공무원 인센티브 부여 여부는 상반기에는 자체 청렴도조사결과, 하반기에는 국민권익위원회

의 조사결과에 의해 각각 결정된다. 자치구 인센티브는 서울시 자체 및 국민권익위원회의 청렴도조사 결과와 청렴시책평가 결과를 합산한 종합점수에서 비리발생 건수에 따라 감점한 후 자치구 청렴도 순위에 따라 지원금을 주고 있다. 평가는 12월에 종합적으로 하며, 지원금은 상·하반기에 나눠 2회씩 분할지원하고 있다.

인센티브는 개인에게 동기를 부여하고 자치구 간 선의의 경쟁을 유도하여 청렴도 향상에 영향을 미칠 것으로 보인다. 다만 인센티브 평가방법 및 결과가 공신력이 강화될 필요성이 있다. 시민이 평가결과에 공감할 수 있고 평가결과가 바르게 집행되었는지 사후검토가 필요할 것으로 보인다.

〈표 5-18〉 자치구 인센티브 평가방법

평가분야	소계	세부 평가항목	배점	배점 기준
청렴도조사 (서울시+국민권익위원회)	80%	부패경험	15.0	- 부패금액, 규모에 따라 공식에 의거 점수 산정
		부패인식	23.7	
		투명성 수준	25.3	- 7개 척도로 척도별 16.7점 차이
		책임성 수준	16.0	
청렴시책평가	20%	부패 예방 · 억제	7.0	- 5등급으로 점수부여 - 수치화된 실적은 실적비율을 반영 - 기본점수는 40%로 하되 지표의 중요성에 따라 조정
		부패 적발 · 처벌	5.2	
		부패 개선 · 환류	3.8	
		청렴시책 제도개선	4.0	
비리발생 건수	감점	- 부패금액은 100만원에서 1,000만원까지 세분화 - 금품 · 향응수수의 경우 요구자, 정기 · 상습 수뢰 · 알선자, 위법 · 부당하게 업무처리한 자 추가 감점 - 사회적 물의를 발생시킨 자체적발 처분 건은 외부적발 감점점수의 1/2를 적용		
평가방법		청렴도조사(80%) + 청렴시책평가(20%) - 비리발생 건수		

출처 : 각 년도 「시정청렴도 개선 종합대책」(2008~2010)

(3) 문책강화

비리행위 근절을 위하여 금품·향응수수로 적발된 공무원에 대해서 원스트라이크아웃제 시행, 형사 고발 및 징계강화, 업무 배체 등 문책이 강화되었다. 이를 위해 2008년부터 관련 법령 및 규정의 개정·신설을 통해 법적 근거를 마련하였다.

원스트라이크아웃제는 한 번의 공금횡령, 금품·향응수수 만으로도 '해임' 이상의 징계를 통해 공직에서 완전히 퇴출되는 것을 말한다. 현재 시행기관은 자치구 23개 구, 투자·출연기관 3개 기관 등 총 26개 기관에서 실시하고 있다.

공금횡령, 금품·향응수수 비리공무원에 대해서는 형사고발과 함께 징계양정기준을 강화하였다. 공금횡령의 경우 횡령금액이 100만원 이상이면 형사고발을 하고, 금품·향응 수수인 경

우에는 수수금액 2~5배 상당의 벌금이 병과 부과되도록 반드시 형사고발을 하도록 되어 있다. 또한 청렴의무 위반 처리기준을 신설하여 징계수준을 강화하였고 엄격히 적용하고 있다.

금품・향응수수 공무원에 대해서 업무배제를 하고 있다. 수수금액, 지위고하를 불문하고 3개월 동안 직위를 해제한다. 비리관련자 처벌의 실효성을 위해 징계양정규칙 및 세부기준의 상한기준을 적용하거나 관련 부서의 기관장을 대상으로 책임 문책을 하고 있다.

〈표 5-19〉 문책 강화 관련 법령

구 분	관련법령	주요내용
원스트라이크아웃제	지방공무원법 개정	징계의 종료, 효력, 시효연장
	서울특별시 지방공무원 징계의 양정에 관한 규칙 (별표1 - 징계양정규정 기준 개정)	해임 이상의 징계
고발 및 징계강화	특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 개정	뇌물죄일 경우 수뢰액의 2~5배 병과
	서울특별시 지방공무원 징계의 양정에 관한 규칙 (별표2 - 청렴의무 위반 처리기준 신설)	금액에 따른 징계기준 제시
업무배제	공무원 임용령 개정	3개월 대기

출처 : 각 년도「시정청렴도 개선 종합대책」(2008~2010년)

(4) 적극행정 면책제도

적극행정 면제제도는『서울특별시 적극행정 면책제도 운영규정』에 의하여 2009년부터 시행되었다. 이 제도는 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 부분적인 절차상 하자 등의 부작용이 발생하였을 경우 징계책임을 감면할 수 있는 제도이다.

감사결과 조치예정사항 통보서를 받은 날부터 20일 이내에 감사 실시기관의 장에게 면책심사를 청구할 수 있다. 이후『서울특별시 적극행정 면책심의위원회』에서 공익성, 타당성, 투명성 등을 종합적으로 고려하여 다수결에 의해 면책 여부를 결정한다. 심의기준의 내용은 <표 5-20>에 제시하였다.

〈표 5-20〉 면책 심의기준

기준	내용
공익성	업무처리의 목적이 국가 또는 공공의 이익 증진을 위한 경우로서 관련 공무원의 개인적인 이익이나 특정인에 대한 특혜 부여 등의 비위가 없는 경우
타당성	법령상의 의무이행, 정부정책의 수립이나 집행, 국민편익증진 등을 위해 제반여건에 비추어 해당업무를 추진・처리해야 할 필요성
투명성	의사결정의 목적・내용 및 과정이 정당한 절차에 따라 투명하게 처리되었으며, 해당 업무처리에 행정 목적달성을 위한 시급성 또는 불가피성
기 타	그 밖에 국가적으로 많은 이익이 되고 국민에게 불편이 없는 사업을 적극적으로 수행하는 과정에서 생긴 비위 등

출처 : 각 년도「시정청렴도 개선 종합대책」(2009~2010)

하지만 고의·중과실이나 무사안일 및 업무태만의 경우, 자의적인 법령 해석 및 집행으로 법령의 본질적인 사항을 위반한 경우, 위법·부당한 민원을 수용한 특혜성 업무처리나 그 밖에 위법 및 부당행위인 경우에는 면책대상에서 제외된다.

적극행정 면책제도는 운영상의 문제점을 나타내고 있다. 면책신청 기간이 길고 대상이 광범위하여 합리성, 공정성의 일부를 저해하고 있다. 또한 적극행정 면책제도의 도입으로 폐지된 관용심사규정이 정비되지 않아 업무상 혼선이 초래된다. 그러므로 적극행정 면책제도가 활성화되기 위해서는 심의 기준 및 내용이 구체적이고 명확해야 하며, 심의 과정이 투명해야 한다.

4. 민선4기 청렴정책의 특징

청렴정책을 정책목적과 청렴 밀접성에 따라 구분하여 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 청렴정책은 세분화·구체화를 통해 전문화되는 추세이다. 2006년에 9개였던 사업이 2009년부터 18개 사업으로 확대되어 유지되고 있다. 특히 2008년에 금품·향응 제공자 엄중조치, 공무원 문책강화, 인센티브 부여 등 사후통제정책이 대폭 신설되었다. 사전예방정책에는 2009년부터 청렴홍보, 하정청백리상 부여, 시민권리 알림 등이 추가되었다.

둘째, 총 68개의 사업이 시행되었는데 그중 직접/사전예방정책이 29개로 가장 많았다. 그다음으로는 간접/사전예방정책 28개, 간접/사후통제정책 8개, 직접/사후통제정책 3개 순으로 나타났다. 서울시는 사전에 예방할 수 있고 청렴도에 직접적으로 영향을 주는 정책을 지속적으로 시행하였다. 이는 부정부패가 발생하기 이전에 예방하는 측면을 중요시하는 것을 보여주며, 시책의 효과 또한 빠르게 나타날 수 있기 때문이다.

셋째, 직접적으로는 외부 전문가 및 시민참여 컨설팅을, 간접적으로는 홍보 및 시민권리 알림을 추진하여 시민참여를 유도하였다. 현장, 인터넷 등 On/Off Line 매체를 활용하여 실시간으로 시민의견을 수렴하고 참여를 유도하고 있다. 또한 사후통제정책을 통해 금품·향응 제공자도 엄중조치하는 등 시민에게도 책임을 묻고 있다. 시민참여는 부정부패에 대한 인식을 개선하고 청렴문화를 조성하는 데 기여할 것으로 보인다. 또한 거버넌스의 확산으로 주요정책 과정에서 시민의 참여 및 감시기능은 증대될 것이다.

넷째, IT를 활용하여 행정의 투명성과 공정성을 제고하였다. 민원, 청렴·비리 등 온라인 공개서비스를 통해 신고할 수 있도록 운영하고 있다. 트위터, 블로그, Face Book 등 SNS(Social Networking Service)를 활용하여 실시간으로 행정업무 및 절차를 제공하고 있다.

다섯째, 청렴도의 중요성이 날로 강조되고 있다. 국민권익위원회 청렴도조사와 별도로 서울시에서 자체 청렴도조사와 청렴시책평가를 실시하고 있다. 또한 청렴도에 대해 상시적으로 모니터링하고 이를 분석하여 개선방안을 마련하고 있다. 청렴도는 국가의 경쟁력을 나타내는 지표로 국제적으로 순위 경쟁을 하고 있으며 그 중요성은 날로 커질 것이다.

제3절 민선4기 청렴정책 평가

1. 평가 개요

청렴정책 평가는 정책 과정에 따라 정책수립, 정책집행, 정책평가로 구분되며 평가항목 및 내용은 <표 5-21>에 제시하였다.

〈표 5-21〉 서울시 청렴정책 평가체계

분야	항목	내용	평가지표	계	
정책수립	정책 목적	정책의 성향이 사전예방인가 사후통제인가	사전예방/사후통제	6	16
	청렴 밀접성	청렴도에 미치는 영향의 정도	직접/간접		
	의견수렴 방법	정책형성과정이 상향적인가 하향적인가	상향/하향		
	근거규정의 명시성	정책 관련 법률 및 규정 유무	있음/없음		
	정책 연계성	타 정책 및 계획과의 연계성	단독/연계		
	정책 지속성	정책 추진방향 및 범위	유지/확대		
정책집행	정책 대상	정책집행시 직접 타겟	내부/외부	6	
	접근 방법	정책집행과정이 교육 및 점검 등 네거티브형인가 신고 및 벌 등 포지티브형인가	네거티브형/포지티브형		
	정책 실현성	추진계획, 조직구성, 예산 등의 마련여부	높음/낮음		
	정책 공개성	자료 및 업무처리과정 등에 대한 정보접근성	개방/폐쇄		
	집행주기	정책집행주기	수시/정기		
	집행부서	정책집행 주관부서의 특성	내부단독/공동/외부		
정책평가	성과측정 방법	정량적방법인지가 정성적방법인가	정량/정성	4	
	평가결과 활용도	평가결과가 인센티브 및 인사 등의 보상인가 징계 및 업무배제 등 처벌인가	보상/처벌		
	평가체계 여부	집행이후 정책평가 및 관리체계가 있는지	유/무		
	평가 타당성	정책에 적합한 평가방법 활용여부	높음/낮음		

정책수립은 정책이 형성되기 전까지의 과정으로 정책의 목적, 청렴도 밀접성, 의견수렴 방법, 근거규정의 명시성, 정책의 연계성, 정책의 지속성 등 6개 항목으로 구성되어 있다.

정책집행은 정책이 실질적으로 집행되는 과정으로 정책의 내용과 관련하여 집행대상, 접근방법, 정책의 실현성, 정책의 공개성, 집행주기, 집행주체 등 6개 항목으로 구성되어 있다.

정책평가는 정책집행 후 나타나는 효과 및 영향력에 대한 평가로 성과측정 방법, 평가결과의 활용도, 평가체계의 여부, 점검 및 평가의 타당성 등 4개 항목으로 구성되어 있다.

2. 분야별 청렴정책 평가결과

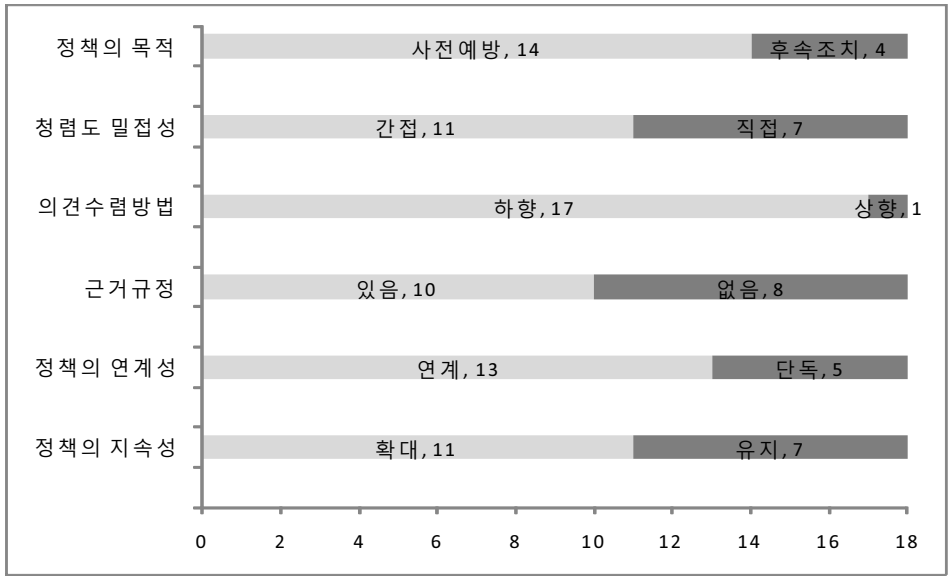
1) 청렴정책의 정책수립측면 평가

청렴정책의 수립부문을 6개 항목으로 평가한 결과를 <표 5-22>와 <그림 5-1>에 제시하였다.

〈표 5-22〉 청렴대책의 정책수립부문 평가

사 업	정책목적	청렴밀접성	의견수렴방법	근거규정	정책의 연계성	정책의 지속성
공직자 비리신고 제도	사전예방	직접	하향	있음	연계	유지
기강감찰 및 감사제도	사전예방	직접	하향	있음	연계	확대
자치법규의 규제완화 및 개선	사전예방	직접	하향	있음	단독	유지
서울시 자체 청렴시책평가	사전예방	직접	하향	없음	단독	유지
서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선	사전예방	직접	하향	없음	단독	유지
청렴도 상시확인관리 시스템 운영	사전예방	직접	하향	없음	연계	확대
공무원 행동강령제도	사전예방	간접	하향	있음	연계	유지
민원서비스 제공	사전예방	간접	하향	없음	연계	확대
성과관리	사전예방	간접	하향	없음	연계	유지
청렴교육	사전예방	간접	하향	없음	연계	확대
청렴홍보	사전예방	간접	하향	없음	단독	확대
외부 전문가 및 시민참여 컨설팅	사전예방	간접	상향	있음	단독	확대
하정청백리상 부여	사전예방	간접	하향	있음	연계	확대
시민고객권리 알림	사전예방	간접	하향	있음	연계	유지
금품·향응 제공자 등 엄중조치	후속조치	직접	하향	있음	연계	확대
공무원 및 자치구 인센티브 부여	후속조치	간접	하향	없음	연계	유지
문책 강화	후속조치	간접	하향	있음	연계	확대
적극행정 면책제도	후속조치	간접	하향	있음	연계	확대
계	사전예방 14	간접 11	하향 17	있음 10	연계 13	확대 11

주 : 계부문은 항목별로 많이 나온 지표를 중심으로 기술함(청렴정책 총 사업은 18개임)



〈그림 5-1〉 청렴대책의 정책수립부문 평가

정책의 목적은 사전예방적 정책이 많았다. 사전예방정책은 14개, 후속조치는 4개로 나타났다. 후속조치는 부정부패가 발생한 후의 대책으로 금품·향응 제공자 엄중조치, 공무원 문책강화, 면책제도 등이 있고 청렴도 향상에 기여한 공무원 및 자치구를 대상으로 한 인센티브 부여 등이 있다. 청렴정책은 부정부패가 발생하기 이전에 부패유발요인을 사전에 제거하는 것이 중요하기 때문에 사전예방정책이 많은 것으로 보인다.

청렴 밀접성은 간접적인 측면이 많았다. 청렴도에 간접적으로 영향을 주는 정책은 11개, 직접적으로 영향을 주는 정책은 7개로 나타났다. 직접적인 정책을 살펴보면 서울시 자체 청렴도 조사 및 시책평가, 공직자 비리신고 제도, 기강감찰 및 감사제도 등이 있다. 청렴도에 영향을 주는 직접적인 정책은 2006년부터 지속적으로 추진되었으며 정책별로 범위가 확대되었다. 그에 반해 청렴도에 간접적으로 영향을 미치는 정책은 해마다 신설 및 추가되었다. 이에 따라 청렴정책은 직접적인 정책보다 간접적인 정책이 많이 추진되었다.

의견수렴방법은 공무원 중심의 하향적 방법이 많았다. 하향적 의견수렴이 17개인데 비해 상향적 의견수렴은 1개에 불과하였다. 외부 전문가 및 시민참여 컨설팅만 주민참여를 통해 의견을 수렴하고 있었다. 청렴정책의 수립단계에서 시민참여의 기회 및 규정이 미미한 실정이다. 의견수렴방법은 정책의 대상과 연계될 수 있다. 정책의 대상이 시민이라면 상향적 방법으로 접근할 필요가 있다. 시민을 대상으로 하는 민원서비스 제공, 시민고객권리 알림, 금품·향응 제공자 엄중조치 등 시민의견수렴에 관한 규정 마련이 필요하다.

근거규정의 여부는 있음 10개, 없음 8개로 나타났다. 사업의 특징에 따라 근거규정의 필요성이 다르겠지만 정책의 실현성을 높이기 위해서는 필요할 것으로 보인다. 특히 청렴도조사에 직접적인 서울시 자체 청렴도조사, 시책평가, 청렴도 상시확인시스템 등은 관리규정이 없다. 위의 정책은 국민권익위원회 청렴도 평가의 사전평가로써 근거규정을 마련하여 정책의 실현성을 높일 필요가 있다.

정책의 연계성은 단독적인 정책보다는 다른 정책과 연계되어 있는 정책이 많았다. 단독정책은 5개, 연계정책은 13개로 나타났다. 단독정책은 자치법규의 규제완화 및 개선, 서울시 자체 청렴도시책평가, 서울시 자체 청렴도조사, 청렴홍보, 외부 전문가 및 시민참여 컨설팅 등이다. 단독정책을 제외한 청렴정책은 성과관리와 연계되어 있으며 결과에 따라서 인센티브 및 문책을 주고 있다.

정책의 지속성은 과거에 비해 확대된 정책이 많았다. 총 18개의 정책 중 11개의 정책은 확대되었고 7개의 정책은 유지되었다. 금품・향응 수수 등 비리행위에 대한 부문이 확대되었다. 공무원뿐 아니라 제공자도 처벌하고 원스트라이크아웃제를 도입하여 강경하게 대응하고 있다. 또한 시민을 대상으로 하는 정책이 확대되었다. 외부 전문가 및 시민참여 컨설팅, 민원서비스 제공, 청렴도 상시확인시스템 등은 지속적으로 조직 및 내용이 확대되고 구체화되었다.

2) 청렴정책의 정책집행측면 평가

청렴대책의 정책집행부문을 6개의 항목으로 평가한 결과를 살펴보면 <표 5-23>과 <그림 5-2>와 같다.

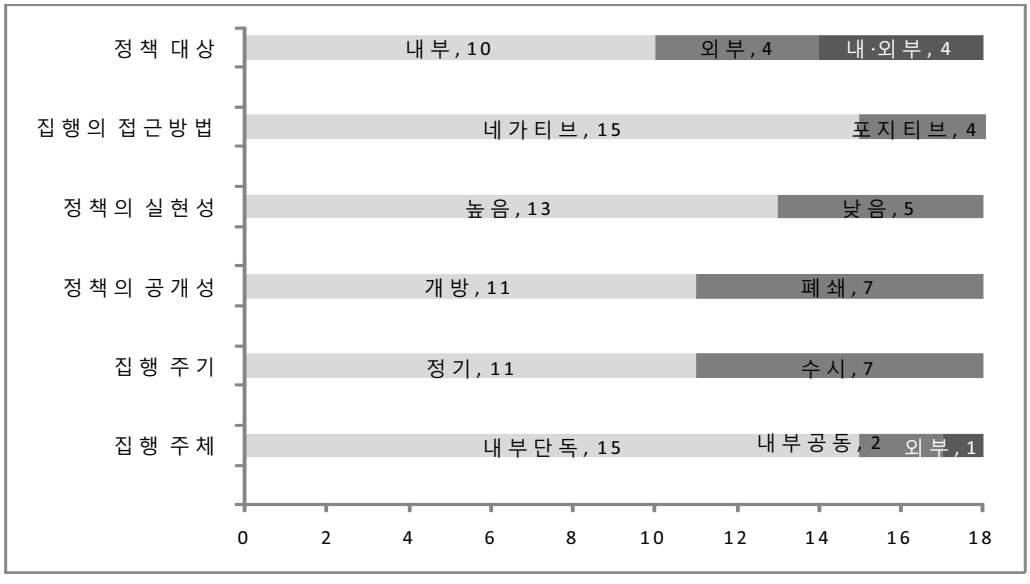
정책의 대상은 공무원을 중심의 내부정책이 많다. 공무원 대상의 내부 정책 10개, 시민 대상의 외부 정책 4개, 공무원과 시민 모두의 내・외부 정책 4개로 나타났다. 시민대상 정책은 외부 전문가 및 시민참여 컨설팅, 민원서비스 제공, 시민고객권리 알림, 금품・향응 제공자 엄중조치 등이다. 시민과 공무원 대상 정책은 공직자 비리신고, 서울시 자체 청렴시책평가, 서울시 자체 청렴도 상시확인시스템, 청렴홍보 등이다. 내・외부를 구분하여 살펴보면 공무원을 대상으로 하는 내부정책이 많은 편이다. 이는 아직까지도 부정부패의 발생원인의 주대상을 공무원으로 생각하기 때문으로 판단된다.

정책집행의 접근방법은 교육 및 점검 등의 네거티브형이 많았다. 네거티브형이 14개로 포지티브형보다 약 3.5배 많았다. 신고, 처벌 등의 포지티브형은 공직자 비리신고제도, 기강감찰 및 특별감사, 비리제공자 엄중조치, 문책강화 등 4개에 불과하였다. 이는 공무원 및 시민의 자발적인 참여와 호응을 이끌어 내기 위해서는 교육 및 점검 등 네거티브형이 보다 효과적이기 때문이다.

〈표 5-23〉 청렴대책의 정책집행부문 평가

사 업	정책대상	접근방법	실현성	공개성	집행주기	집행주체
공직자 비리신고제도	내 · 외부	포지티브	높음	개방	수시	내부단독
기강감찰 및 감사제도	내부	포지티브	낮음	폐쇄	정기	내부단독
자치법규의 규제완화 및 개선	내부	네거티브	높음	폐쇄	정기	내부단독
서울시 자체 청렴시책평가	내부	네거티브	높음	폐쇄	정기	외부
서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선	내 · 외부	네거티브	높음	개방	정기	내부단독
청렴도 상시확인관리시스템 운영	내 · 외부	네거티브	높음	개방	정기	내부단독
공무원 행동강령제도	내부	네거티브	높음	폐쇄	정기	내부단독
민원서비스 제공	외부	네거티브	높음	개방	수시	내부단독
성과관리	내부	네거티브	높음	폐쇄	정기	내부단독
청렴교육	내부	네거티브	높음	개방	정기	내부단독
청렴홍보	내 · 외부	네거티브	낮음	개방	수시	내부단독
외부 전문가 및 시민참여 컨설팅	외부	네거티브	높음	개방	정기	내부단독
하정청백리상 부여	내부	네거티브	높음	개방	정기	내부단독
시민고객권리 알림	외부	네거티브	낮음	개방	수시	내부단독
금품 · 향응 제공자 등 엄중조치	외부	포지티브	낮음	개방	수시	내부공동
공무원 및 자치구 인센티브 부여	내부	네거티브	높음	폐쇄	정기	내부단독
문책 강화	내부	포지티브	높음	개방	수시	내부공동
적극행정 면책제도	내부	네거티브	낮음	폐쇄	수시	내부단독
계	내부 10	네거티브 14	높음 13	개방 11	정기 11	내부단독 15

주 : 계부문은 항목별로 많이 나온 지표를 중심으로 기술함(청렴정책 총 사업은 18개임)



〈그림 5-2〉 청렴대책의 정책집행부문 평가

실현성이 높은 정책은 13개, 낮은 정책은 5개로 나타나, 정책의 실현성은 높은 것으로 보인다. 그러나 기강감찰 및 감사제도, 청렴홍보, 시민고객권리 알림, 금품・향응 수수 및 제공자 엄중조치, 적극행정 면책제도 등은 실현성이 낮은 것으로 보인다. 위의 정책들은 평가체제가 없거나 미흡하고 제도상의 문제점이 있기 때문이다. 특히 금품・향응 수수 및 제공자 엄중조치의 경우 입찰제한을 두고 있으나 조사결과가 계약기관에 통보되지 않아 누락하는 사례가 발생하고 있다. 또한 국가기관 및 지방자치단체별로 계약에 관한 법률 및 규칙이 달라 편법행위를 저지르고 있다. 금품・향응 수수 및 제공자 엄중조치를 제외한 정책은 집행 결과가 비공개이고 점검 등의 평가체계가 전부이다.

정책의 공개성에서는 개방성이 강하였다. 개방형 정책은 11개, 폐쇄형 정책은 7개로 나타났다. 폐쇄형 정책으로는 기강감찰 및 감사제도, 자치법규의 규제완화 및 개선, 서울시 자체 청렴 시책 평가, 공무원 행동강령제도, 성과관리, 공무원 및 자치구 인센티브 부여, 면책제도 등이 있다. 정책의 성격에 따라 정책의 개방성에 차이는 있겠지만 가능한 한 모든 정책을 외부자에게 공개하고 감시하여 청렴도 투명성을 더 높여야 한다. 특히 적극행정 면책제도는 개방형으로 바뀌어야한다. 적극행정 면책제도는 업무를 처리하는 과정에서 부작용이 발생하였을 경우 징계책임을 감면할 수 있는 제도이기 때문에 심의결과 및 과정을 개방형으로 바꿀 필요가 있다.

집행주기는 정기적인 정책이 많았다. 정기집행 정책은 11개, 수시집행 정책은 7개로 나타났다. 정기집행은 연 1회부터 월 1회까지 정책별로 다양하였다. 수시로 집행하는 정책은 민원서비스 제공, 청렴홍보, 시민고객권리 알림 등 주로 시민을 대상으로 하는 정책이다. 또한 공직자 비리 신고, 문책강화, 제공자 엄중초지 등 포지티브한 정책도 수시로 집행하고 있다. 시민대상의 정책이거나 신고 및 처벌 등의 포지티브한 정책은 청렴도에 미치는 결과가 직접적이기 때문에 수시로 집행하는 것으로 판단된다.

집행주체는 1개를 제외하고 모두 내부기관으로 나타났다. 주로 내부기관의 감사관에서 담당하고 있으나 금품・향응 제공자 엄중조치, 문책강화는 감사관과 함께 각각 재무과, 인사과와 공동집행하고 있다. 민원서비스제공은 별도로 시민소통기획관에서 담당하고 있다. 외부기관에서 집행하는 정책은 서울시 자체 청렴 시책평가로 서울시립대학교의 반부패연구소에서 하고 있다.

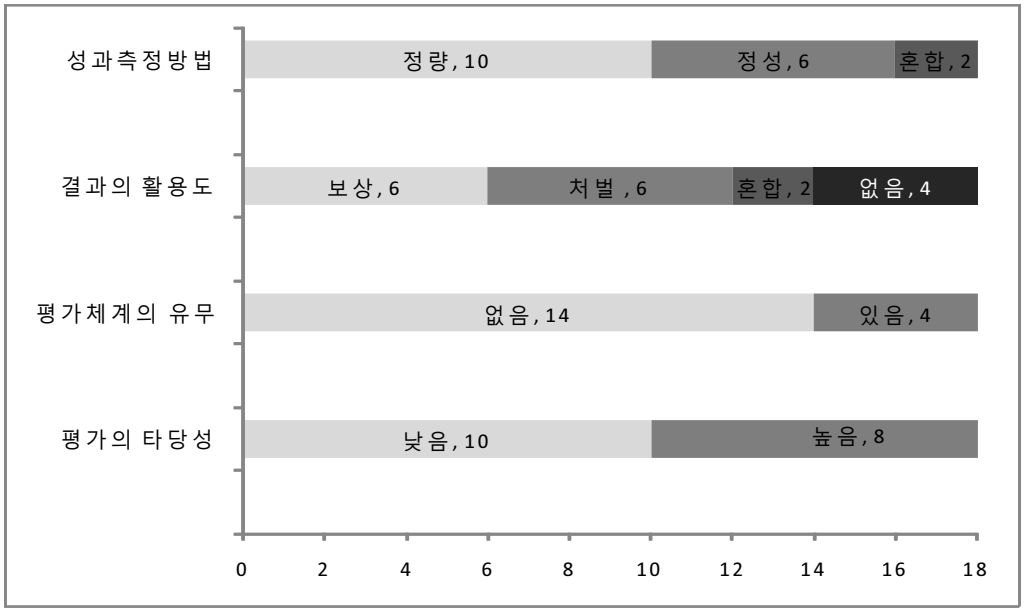
3) 청렴정책의 정책평가측면 평가

청렴대책의 정책집행부문을 4개의 항목으로 평가한 결과를 <표 5-24>와 <그림 5-3>에 제시하였다.

〈표 5-24〉 청렴대책의 정책평가부문 평가

사 업	성과측정방법	결과의 활용도	평가체계 유무	평가의 타당성
공직자 비리신고 제도	정량	혼합	없음	높음
기강감찰 및 감사제도	정성/정량	처벌	없음	낮음
자치법규의 규제완화 및 개선	정량	없음	없음	낮음
서울시 자체 청렴시책평가	정성	보상	있음	높음
서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선	정량	없음	있음	높음
청렴도 상시확인관리 시스템 운영	정량	혼합	있음	높음
공무원 행동강령제도	정량	처벌	없음	높음
민원서비스 제공	정량/정성	보상	있음	높음
성과관리	정량	보상	없음	높음
청렴교육	정성	없음	없음	낮음
청렴홍보	정성	없음	없음	낮음
외부 전문가 및 시민참여 컨설팅	정성	없음	없음	낮음
하정청백리상 부여	정성	보상	없음	낮음
시민고객권리 알림	정성	처벌	없음	낮음
금품·향응 제공자 등 엄중조치	정량	처벌	없음	낮음
공무원 및 자치구 인센티브 부여	정량	보상	없음	높음
문책 강화	정량	처벌	없음	낮음
적극행정 면책제도	정량	보상	없음	낮음
계	정량 10	보상 6	없음 14	높음 8

주 : 계부문은 항목별로 많이 나온 지표를 중심으로 기술함(청렴정책 총 사업은 18개임)



〈그림 5-3〉 청렴대책의 정책평가부문 평가

성과측정 방법은 정량적 방법이 많았다. 정량적 방법은 10개, 정성적 방법은 6, 정량·정성적 방법을 같이 사용하는 정책은 2개로 나타났다. 수치, 데이터 등 정량적 방법을 사용하는 정책은 신고 및 처벌 건수, 사업별 표준화점수로 성과를 측정하였다. 정성적 방법을 사용하는 정책은 결과평가중심으로 보고 및 서면으로 대신하였다. 기강감찰 및 감사제도와 민원서비스는 정량·정성적 방법을 둘 다 사용한다. 기강감찰 및 감사제도는 평가결과에 따른 건수와 시민의견 청취를 기반으로 한 서면평가를 하고 있다. 민원서비스는 종합민원관리시스템에 의한 민원처리 스피드지수(SI)와 전화 및 방문 점검을 통해 성과측정을 하고 있다.

평가결과의 활용도는 다양하였다. 보상과 처벌을 사용하는 정책은 각각 6개로 동일하였고 둘 다 사용하는 정책은 2개, 활용하지 않는 정책은 4개로 나타났다. 평가결과에 따라 성과포인트, 인사특전 등의 인센티브를 부여하는 정책은 서울시 자체 청렴시책평가, 민원서비스제공, 하정청백리상 수여, 공무원 및 자치구 인센티브 부여, 적극행정 면책제도 등이다. 형사고발, 업무배제 등 처벌을 부여하는 정책은 점검 및 신고를 하는 정책으로 기강감찰 및 감사제도, 공무원 행동강령제도, 시민고객권리 알림, 비리 제공자 엄중조치, 문책강화 등이다. 공직자 비리신고제도, 청렴도 상시확인관리 시스템은 보상과 처벌을 둘 다 사용하였다. 공직자 비리신고제도는 신고자에게 보상금을 지급하고 비리행위자에게는 업무배제 등 처벌을 가하였다. 청렴도 상시확인관리 시스템은 모니터링결과에 따라 성과포인트 및 경고, 교육 등을 같이 사용하였다. 자치법규 규제완화 및 개선, 서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선, 청렴교육, 청렴홍보는 평가결과에 따른 보상 및 처벌을 하지 않았다. 성과측정방법이 있음에도 불구하고 그에 따른 활용을 못하고 있었다.

평가체계는 대부분의 청렴정책에 구비되어 있지 못했다. 평가체계가 잦추어진 정책은 총 18개의 사업 중 4개에 불과하였다. 서울시 자체 청렴시책평가, 서울시 자체 청렴도조사 및 운영개선, 청렴도 상시확인관리 시스템 운영, 민원서비스 제공은 정책 그 자체에 대한 평가를 하였다. 서울시 자체 시책평가와 청렴도조사 및 운영개선은 연 1회 평가 후 측정대상과 모형을 개선하여 원인분석과 대책마련을 하였다. 청렴도 상시확인관리 시스템 운영은 전화설문 및 사실조사를 통해, 민원서비스 제공은 전화·방문·현장·상담품질 점검을 통해 평가하였다.

평가의 타당성은 성과측정방법, 평가결과의 활용도, 평가체계의 유무를 종합하여 평가한 것으로 타당성이 낮은 정책이 많았다. 타당성이 높은 정책은 6개, 낮은 정책은 12개로 나타났다. 평가의 타당성이 높은 정책은 기본적으로 평가체계가 있고 성과측정 및 결과 활용이 적절하였다. 하지만 평가체계가 없는 정책 중에서 공직자 비리신고제도와 공무원 및 자치구 인센티브 부여는 정책의 성격에 맞는 성과측정 및 평가결과를 활용하여 평가의 타당성이 높았다.

평가의 타당성이 낮은 정책은 점검 및 평가의 결과에 따른 활용을 처벌 중심으로 하고 있었다. 예를 들어 공무원 행동강령은 점검을 하여 경고, 고발 등의 처벌만 가하고 있으나 제대로 이행된 경우에는 인센티브 등의 보상을 할 수도 있다. 기강감찰 및 감사제도, 성과관리, 시민고객권리 알림은 평가결과에 따라 보상과 처벌을 같이 사용할 수 있을 것이다.

그리고 성과측정 방법이 부적절하거나 제한적인 성과측정방법을 사용하는 경우도 있었다. 예를 들어 자치법규의 규제완화 및 개선, 적극행정 면책제도는 건수 등 정량적 평가보다는 내용적 평가도 같이 반영될 필요성이 있다. 또한 평가결과의 활용도가 없는 경우에는 성과측정방법과 연계하여 평가체계가 마련되어야 한다. 청렴교육, 청렴홍보, 외부 전문가 및 시민참여 컨설팅이 이에 해당된다.

4) 서울시 청렴정책 종합평가 결과

서울시 청렴정책을 정책수립, 정책집행, 정책평가 단계별로 평가한 결과는 다음 표와 같다.

〈표 5-25〉 민선4기 청렴정책 평가 결과

평가단계	평가 결과
정책수립단계	• 직접적 정책보다 청렴 환경을 조성하는 간접 정책이 지속적으로 증가 • 대부분 공무원 중심의 하향적 방법으로 구성, 시민 중심의 상향적 의견수렴 필요 • 수립단계에서 다른 정책과 연계하여 종합적인 성과관리가 가능하도록 구성 • 청렴정책의 지속성을 위해 취약 부분을 보완하며 확대하는 방향으로 정책 수립
정책집행단계	• 정책 집행 대상은 대부분 공무원이며 접근 방법은 신고 및 조치 등 네거티브형 • 실현 과정의 모니터링 및 평가 체계 미흡 • 폐쇄적 정책보다 개방형 정책이 많으나 아직까지 부족 • 최근 들어 정책의 정기성이 증대되는 추세
정책평가단계	• 평가 결과를 산출하기 위하여 주로 정량적 방법을 이용 • 정책자체에 대한 평가 체계는 대부분 미흡 • 처벌 중심의 타당성이 낮은 정책에 대한 개선 필요

종합적으로 볼 때 앞으로 서울시의 청렴정책은 정책수립과정에서 상향적 의견수립방식을 좀 더 가미하여야 하며 시민을 대상으로 하는 청렴정책의 보완이 필요하다. 또한 정책집행과정에서 모니터링이나 공개성의 확대가 필요하며 마지막으로 청렴정책 자체에 대한 평가체계 구축과 정책연계성 파악이 우선되어야 할 것이다.

제4절 소결

서울시 청렴정책의 추이와 민선4기 청렴정책을 평가한 결과는 다음과 같다.

청렴정책의 전체적 방향을 살펴보면 민선1기는 시민참여 및 시민 중심의 정책을 추진하기 위해 노력하였으나 민선2기에는 현재의 청렴정책의 기틀이 되는 민원처리 온라인 공개 시스템, 반부패지수 측정 등의 정책이 신설 운영되었다. 민선3기에는 감사의 방향이 감시에서 지원으로 전환되며 적극적 청렴 개념이 도입되기 시작하였고 민선4기는 반부패뿐 아니라 민원인들의 편의를 위한 정책 시행을 중시하며 서울시의 청렴도를 도시경쟁력차원에서 인식하고 있다.

특히 청렴지표를 기관 내부적, 국내 지표에서 점차 도시 및 세계경쟁력 제고차원으로 확장하여 브랜드화하고 있다. 또한 부정부패를 방지하기 위한 반부패 정책에서 공직자의 윤리와 태도에 대한 규범적인 것을 포함한 청렴정책으로 확대되고 있다. 민선1기에서 시민참여의 기틀을 만들고 점차 이를 확장하여 민선4기에는 시민참여로 정책 컨설팅을 할 수 있는 단계에 이르렀다. 부패요인 개선을 위해 다각도로 실시간 점검을 하고 있으며, 청렴을 성과지표 중 하나로 포함하여 관리하고 있다. 시민의 보다 나은 편의를 위하여 현장, 온라인, 전화, 방문 등 다양한 방법으로 민원 서비스를 제공하고 있으며, 서울 전체의 청렴도 향상을 위해 공무원을 비롯하여 시민으로 청렴 주체를 확대하고 있다.

민선4기의 청렴정책 특징을 중점적으로 살펴보면 청렴정책이 세분화・구체화를 통해 전문화 되었으며 민선4기 동안 직접 정책과 더불어 사전예방정책이 지속적으로 추진되었음을 알 수 있다. 또한 사전예방정책을 중심으로 시민참여가 확대되었으며, IT를 활용하여 행정의 투명성과 공정성 제고하였다. 민선4기에 접어들어 청렴도는 국가의 경쟁력을 나타내는 지표로 국제적으로 순위 경쟁을 하고 있으며 그 중요성은 날로 커질 것으로 보인다.

민선4기의 청렴정책을 수정・보완하기 위하여 정책 과정에 따라 정책수립, 정책집행, 정책평가로 구분하여 청렴정책을 평가하였다. 평가 결과를 보면 앞으로 정책수립과정에서 상향적 의견수립방식을 보완하고 정책집행과정에서 모니터링이나 공개성의 확대가 필요하며 청렴정책 자체에 대한 평가체계 구축이 필요한 상황이다.

제6장 서울시 청렴정책 개선방안

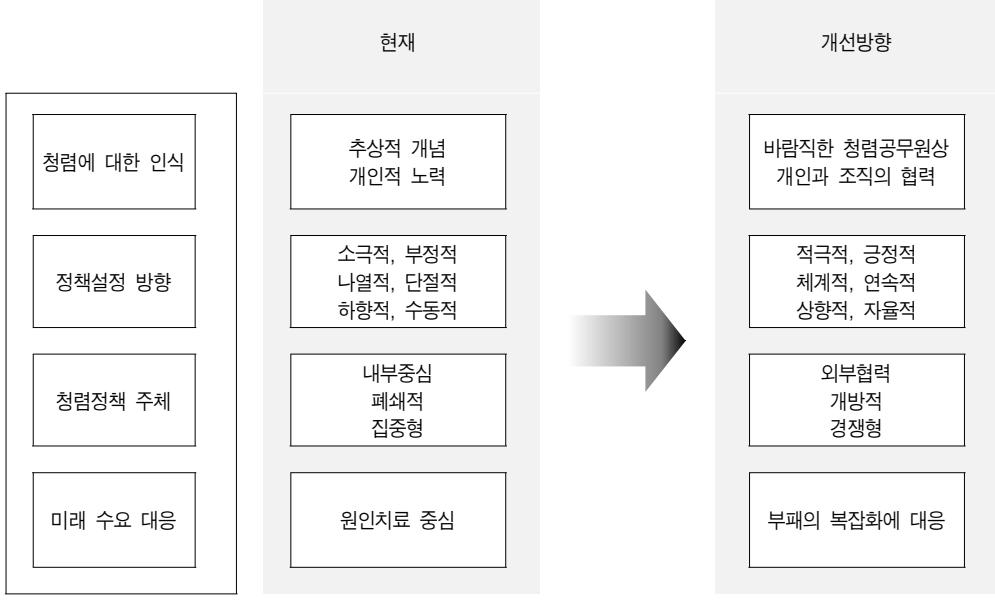
제1절 서울시 청렴정책 개선방향
제2절 서울시 청렴정책 개선방안

제6장 서울시 청렴정책 개선방안

제1절 서울시 청렴정책 개선방향

서울시 청렴정책에 대한 분석결과를 바탕으로 향후 서울시 청렴정책의 개선방향을 그림으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현재의 청렴정책은 청렴과 부패에 대하여 추상적으로 규정하고 있으며 그에 따라 개인의 윤리상도 모호한 단어와 개념으로 표현되어 있다. 또한 청렴한 상태를 유지하기 위해 노력해야 할 대상을 개인에게 한정하여 개인의 노력에 따라 부패와 청렴이 결정된다고 보고 있다.



〈그림 6-1〉 청렴정책 개선방향

그러나 보다 체계적인 청렴 관리를 위해서는 바람직한 청렴공무원상을 설정하여 상황과 그에 맞는 행동을 구체적으로 제시하는 공공 윤리상이 필요하다. 또한 청렴 노력의 주체를 개인과 조직으로 확장하여 단지 개인의 노력이 아닌 조직이 청렴관리를 위해 지원해주고, 청렴 조직이 청렴한 개인과 협력하는 방향으로 나아가야 한다.

둘째, 정책설정 방향을 새로운 각도에서 볼 필요가 있다. 현재 청렴 및 반부패 정책들은 부패의 개념을 소극적으로 규정하고 있으며, '하지 말라'가 중심이 되는 네거티브 정책이다. 부패 상황이 발생한 후에 대처하는 방식으로 정책이 설정되어 단절적이며, 정책 간 체계를 고려하지 못한 나열적 형태를 보인다. 부패 대응책을 주로 상위 기관에서 결정하여 개인에게 하달하는 하향적 구조이며, 이에 대해 개인은 수동적으로 대처할 수밖에 없다. 이러한 특징은 부패에 대한 뒤늦은 대처에 불과하므로 적극적인 대응이 필요한 시점이다. 청렴의 개념을 적극적으로 규정하여 청렴한 상태를 유지하기 위해 해야 할 것이 무엇인지를 포지티브 방향으로 기술하여 제안할 필요가 있다. 또한 체계적으로 정책 간 연계를 강화하여 연속적인 형태로 유지되는 긍정적인 청렴 사이클을 만들어내는 것도 중요하다. 정책을 만들어가는 방향은 문제를 피부로 느낄 수 있는 현장에서 의견수렴을 통한 상향적 제안이 필요하고, 개인과 조직이 대응 이전에 예방이 가능하게 하는 자율적 청렴정책으로 나아가야 한다.

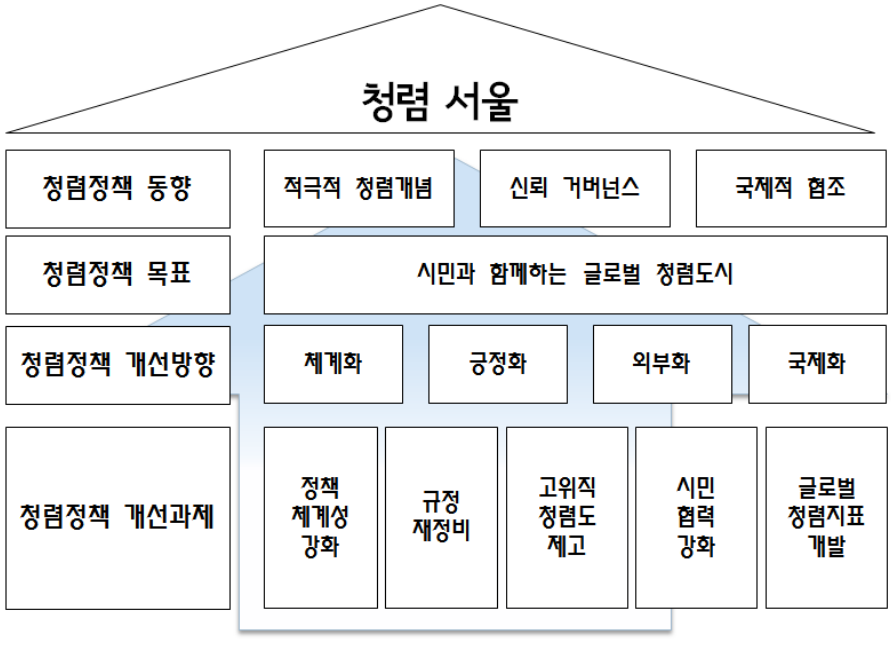
셋째, 청렴정책의 주체에 대한 확장이 필요하다. 현재 청렴정책은 내부 공무원 중심이고 청렴 및 부패와 관련한 정보 역시 내부 조직에 한정하는 폐쇄적 구조를 가지고 있다. 또한 정책의 주체가 정부 기관 쪽에만 집중되어 있는 단일화된 형태로 시민들은 수동적으로 따를 수밖에 없는 입장이다. 이러한 폐쇄적 구조는 변화가 빠른 현대 사회에서 부패에 뒤늦게 대처하게 되고, 시민과 청렴에 대한 시각 차이로 갈등을 겪게 될 수 있다. 특히 시민을 대표한다고 할 수 있는 시민단체와 정부행위자의 관계는 그동안 협력보다 비협력관계 혹은 갈등관계가 주를 이루었으나 앞으로는 적극 협력자관계로 나갈 필요가 있다(윤광재, 2005). 내부로 집중되어 있던 청렴정책을 외부 협력 구조로 전환하여 사회 전체적인 청렴 거버넌스를 구축하고, 공무원뿐 아니라 시민을 대상으로 한 반부패 마케팅 전략을 세울 필요가 있다. 청렴 및 부패 정보 공개 등 개방적인 입장을 취하여 시민과의 의사소통을 원활히 하는 것도 반부패 마케팅의 중요한 요소가 될 수 있다.

청렴정책의 주체가 정부 기관에만 집중되어 있던 것을 앞으로는 정책별로 통합형, 분담형, 경쟁형으로 구분하여 추진할 필요가 있다. 단일화된 청렴정책은 이전까지 시민과 민간 조직을 수동적인 입장을 취하게 만들어 왔지만, 시민 또는 민간 기관과 함께 운영하는 정책, 서울시 전체의 청렴 향상을 위해 분담해서 해결해야 할 정책, 민간과 정부가 서로 경쟁하며 나아가야

할 정책을 선정하여 각 정책의 효과성을 극대화해야 한다. 국제화 흐름에 따라 청렴 제고를 위한 협력 대상을 시민에 한정하지 않고 국제적 협력, 국가적 협력, 지방자치단체의 협력, 서울시의 협력, 시민단체의 협력, 민간의 협력 등 모든 대상을 고려해야 한다.

넷째, 현재 청렴정책들은 지금 발생하는 부패 대응에 집중하고 있어 미래 청렴 수요에 대한 대응이 미흡하다. 앞으로 발생할지도 모르는 부패는 물론이고 현재 점점 그 빈도가 늘어나고 있는 사이버 부패에 대하여 관련 규정이 없는 실정이다. 부패 발생 후 후속조치에는 더 많은 시간과 비용이 소요되는 만큼 미래형 부패에 대한 선 대응을 통해 미리 부패를 예방하고 청렴 환경을 조성하는 방향으로 정책을 세워야 한다.

청렴정책 개선방향에 대한 제안을 토대로 서울시 청렴정책의 향후 체계를 그림으로 제시하면 다음과 같다.



〈그림 6-2〉 서울시 청렴정책체계

현재의 청렴정책 동향을 살펴보면 이전의 수동적 개념과 달리 적극적으로 청렴에 대해 개념화하고 있으며 함께하는 신뢰 거버넌스가 청렴의 중요 가치로 주목받고 있다. 또한 글로벌 사회에 발맞춘 국제적 협조도 중요한 고려사항이라 할 수 있다.

청렴 서울을 위한 청렴정책의 목표인 시민과 함께하는 글로벌 청렴도시를 위하여 기본적으로 개선되어야 할 청렴정책 방향과 우선시되는 청렴정책 개선과제를 제시하였다.

청렴정책의 개선 방향으로 체계화, 긍정화, 외부화, 국제화를 설정하였다. 청렴정책을 장기적인 관점에서 체계화하여 지속적으로 추진해야 하며, 현재 부정적이고 소극적으로 설정되어 있는 반부패 개념을 적극적이고 긍정적 개념인 청렴으로 개선할 필요가 있다. 또한 공무원들이 중심이 되어 하향식으로 진행되던 현재의 정책에서 시민과의 교류 및 여러 기관과의 공조를 통해 외부에 청렴정책을 개방하여야 한다. 글로벌 사회로 접어듦에 따라 점차 국제화되어 가는 부패에 대한 대응을 위해 청렴정책의 국제적인 대응 방안도 마련되어야 할 시점이다.

청렴정책 개선 방향을 토대로 청렴정책들이 실질적 효과를 발휘하기 위하여 정책 체계성 강화, 규정 재정비, 고위직 청렴도 제고, 시민협력 강화, 글로벌 청렴 지표 개발 등 해결되어야 할 다섯 가지 우선 과제를 제시하였다. 현재 비체계적・나열적・산발적으로 세웠던 청렴정책을 체계화시켜 정책 간의 연계성을 높임으로써 정책이 중복되거나 충돌되는 상황을 최소한으로 줄여나가야 한다. 모호하게 설정되어 있던 규정을 재정비하여 공무원들의 청렴 관련 갈등 상황을 최소한으로 줄이고, 청렴과 관련된 상벌을 명확히 규정하여 전반적인 이해를 높여야 한다. 시민과의 협력 체계도 공고히 하여 공무원뿐 아니라 서울시 전체가 청렴인식의 뿌리를 다져야 하며, 서울시의 도시경쟁력 향상을 위해 글로벌 청렴지표를 개발하여 청렴 도시들과의 경쟁을 통한 청렴도 향상을 이끌어 내야 할 것이다.

제2절 서울시 청렴정책 개선방안

1. 청렴정책의 체계화

서울시의 청렴정책은 일회성 정책에서 탈피하여 장기적 관점에서 체계화할 필요가 있다. 정책체계화방안은 앞서 서울시 청렴정책을 평가할 때 활용한 지표 중 의견수렴방법, 근거규정의 명시성, 정책의 실현성, 정책의 공개성, 평가의 타당성이 기준이 되었다. 의견수렴방법과 정책의 공개성은 시민참여 및 정책의 투명성을 대표할 수 있고 근거규정의 명시성, 정책의 실현성, 평가의 타당성은 정책의 책임성과 공정성을 제고하는 데 도움이 되기 때문이다.

첫째, 정책의 실현성과 평가의 타당성이 높은 정책은 유지하도록 하였다. 대부분 근거규정의 명시성이 있는 상태에서 정책이 추진되며 없는 경우에도 정책의 실현성과 평가의 타당성이 높다면 유지되는 것이 타당하다고 판단된다.

둘째, 정책의 실현성과 평가의 타당성이 낮지만 주민참여가 보장되고 정책의 공개성이 높은

정책은 확대의 대상으로 하였다. 앞으로도 청렴정책에서 주민참여는 중요하기 때문에 정책의 실현성과 평가의 타당성을 높여 지속적으로 추진할 필요성이 있다.

셋째, 명시적 근거가 있음에도 평가의 타당성이 낮은 경우는 제도 및 관리개선의 대상으로 하였다. 이러한 논리에도 불구하고 추가되어야 할 정책은 신규정책으로 제시하였다.

기존 정책 중에서 유지해야 할 정책으로 실현성과 타당성이 높은 정책을 선정하였고, 그 대상은 청렴도 자체 조사, 청렴 상시 확인·관리 시스템, 행동강령 생활화 정책이다. 청렴도 자체 조사는 서울시 본청을 포함하여 산하 기관까지 기관 단위의 꾸준한 청렴 점검 및 관리에 필요한 중요한 정책이다. 청렴도 자체 조사가 기관 단위의 관리라면 청렴도 상시 확인·관리 시스템은 개인단위의 관리로 성과 관리 시스템과 결합하여 지속적으로 유지할 필요가 있다. 또한 청렴 가치 정립을 위해 행동강령을 생활화할 필요가 있다.

청렴정책의 개선 방향이 개방적이고 외부적으로 설정됨에 따라 확대해야 할 정책은 주민참여와 공개성이 높은 정책으로 청렴교육, 청렴홍보, 시민권리 알림, 참여컨설팅 정책이 이에 속한다. 시민참여를 통해 시민들에게도 청렴 마인드가 정착이 되고 서울시의 청렴 노력을 알릴 수 있다는 점에서 중요하다.

개선해야 할 정책은 관리 및 평가 측면에서 체계성이 낮은 정책으로 자치법규 규제 완화 및 개선이 있으며 적극행정 면책제도 역시 개선이 필요하다. 적극행정 면책제도는 실질적으로 활용도가 낮으므로 개선하여 효과성을 높이는 방안을 설계해야 한다.

기존정책을 보완하기 위해 신규로 제정해야 할 정책은 고위직 청렴도 개선정책, 사이버 부패 대응 조직 보완, 예산사용 공개 시스템, 윤리 경영 보고서 발간이다. 고위직 청렴도의 영향이 사회적으로 크기 때문에 이에 대한 철저한 관리가 필요하다. 점차 늘어가는 사이버부패에 대응하기 위한 전담 조직이 필요하며 시정 신뢰도를 높이기 위해 예산 사용 공개 시스템이 활성화될 필요가 있다. 이를 표로 나타내면 다음 <표 6-1>과 같다.

〈표 6-1〉 서울시 청렴정책 체계화 방안

체계화 방안	대상 정책	정책명	계
정책유지	실현성과 타당성이 높은 정책	자체 청렴시책평가	9
		청렴도 자체조사 및 개선	
		청렴도 상시확인관리 시스템 운영	
		민원서비스 제공 및 수준향상	
		성과목표와 연계관리	
		공무원 행동강령 생활화	
		공직자 비리시민·내부신고	
		공무원 및 자치구 인센티브 제공	
		하정청백리상 부여	
정책확대	주민참여와 공개성이 높은 정책	청렴교육	4
		청렴홍보	
		시민권리 알림	
		외부 전문가 및 시민참여 컨설팅	
정책개선	관리, 평가의 체계성이 낮은 정책	금품·향응 제공자 등 엄중조치	5
		기강감찰 운영 및 특별감사	
		자치법규의 규제완화 및 개선	
		적극행정 면책제도 운영	
		문책 강화	
정책신규	기존 정책을 보완하는 정책	고위직 청렴도 개선정책	4
		사이버부패 대응 조직 보완	
		예산사용 공개 시스템	
		윤리(지속가능)경영보고서 발간	

2. 고위직 공무원에 대한 청렴정책 강화

1) 고위직 공무원 업무추진비 공개 추진

하위직 공무원의 부패보다는 고위직 공무원에 대한 부패가 사회적으로 큰 파장을 일으키고 고위직 공무원의 청렴인식이 하위직 공무원에게까지 영향을 미치는 경우가 많다. 따라서 서울시는 지금까지 중하위직 공무원에 대한 청렴정책 위주였던 것에서 탈피하여 고위직 공무원을 대상으로 한 청렴정책에 초점을 두는 것이 바람직하다.

고위직 공무원에 대한 청렴정책 중 상대적으로 짧은 시간 안에 추진할 수 있는 것은 고위직 공무원의 업무추진비 지출내역을 공개하는 것이다. 업무추진비에 대해 시민들이 확인할 수 있게 된다면 공무원과 시정에 대한 신뢰를 높이는 데 기여할 수 있을 것이다. 이미 서울시장이

2010년부터 업무추진비 내역을 공개하고 있는 상황이므로 시스템만 정비된다면 고위직 공무원의 업무추진비를 공개하는 것은 큰 문제가 없다. 우선 부시장부터 공개하고 4급 공무원까지 단계별로 확대할 수 있다. 다만 곧바로 외부로 공개하기보다는 먼저 내부 공개 후 공개제도를 점검하여 외부에 공개하는 것이 바람직하다. 또한 공개에 그치지 않고 부적정한 집행에 대해서는 성과에 반영하여 미리 공무원 스스로 자체 검열할 필요가 있다.

이와 관련하여 제주특별자치도는 2011년 4월 현재 업무추진비 공개 조례안을 심의 중인데 이 조례안은 행정안전부령인 지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙(2010.4.21)보다 강화된 조례로서 서울시의 업무추진비 공개정책추진에 참고할 만하다.

〈표 6-2〉 제주특별자치도 업무추진비 공개 조례안의 주요 내용

구분	조례의 내용
공개대상	모든 업무추진비 지출내역
공개내용	지출의 구체적 목적, 집행일시 및 장소, 집행자와 집행대상자의 수, 선물, 화환 등 물품 구입 시 구입일시, 구입업체, 지급대상자의 주소, 성명, 소속단체와 직위
업무추진비 사용 원칙	업무추진비 지출에 있어 신용카드 사용 원칙 부득이한 현금지출 시 부서별 업무추진비 전체예산 10% 초과 금지 조의금, 축의금의 경우 산하기관 공문원에게는 계좌입금으로 집행 (5만원 초과, 중복 집행, 시책업무추진비로 집행 불가) 간담회 등 접대비는 1인당 4만원 이하 범위에서 집행
지급금지 대상	공무원 해외연수 등 국내외 출장 시 격려금 지급불가
공개 주기	매분기별 공표
의회 보고	1년에 2번 도의회에 보고
부당지출 처리	도의회 심의 결과 부당지출 확인 시 시정을 요구 부당지출금액은 도감사위 및 감사원 판정 전에도 해당기관장과 관계 공무원에게 변상 요구

2) 고위직 공무원 재산공개제도 도입

업무추진비 공개보다 고위공직자에 대한 좀 더 강력한 청렴정책은 서울시 고위공직자의 재산을 공개하는 것이다. 공직자윤리법에 따르면 현재 우리나라의 국가공무원 재산등록의 대상은 4급 공무원까지이지만 재산공개의 대상은 1급 공무원까지이다. 지방공무원은 지방자치단체장과 지방의회의원만 재산등록과 재산공개의 대상이다. 공직자의 재산등록과 재산공개제도를 보면 다음과 같다.

〈표 6-3〉 현행 법체계상 공직자 재산등록 및 재산공개제도

구분	등록	공개	심사
근거	공직자윤리법 제1조	공직자윤리법 제10조	공직자윤리법 제8조
목적	공직자의 부정한 재산증식 방지 공무집행의 공정성 확보 국민에 대한 봉사자로서의 공직윤리 확립		재산등록사항의 성실신고 여부와 공직정보를 이용한 부정한 재산증식, 재산형성 과정의 정당성 및 타 법령 위반사항 등을 밝혀 공직자 재산의 투명성제고
방법	재산등록의무자가 공인인증서를 발급받은 후 공직윤리종합정보시스템(PETI)에 접속하여 On-Line으로 재산등록	▶ 대상자가 직접 최초재산등록 신고서와 재산등록사항 공개목록은 각각 별도로 작성하여 제출 ▶ 공직자윤리위원회는 관할 등록의무자의 재산에 관한 등록사항과 변동사항 신고내용을 등록기간 또는 신고기간 만료 후 1개월 이내에 관보 또는 공보에 게재하여 공개	재산등록서류의 보완 서면질의 및 사실 확인 조사 해명 및 소명자료 제출 기회 부여 금융기관에게 관련 자료 제출요구
대상	정무직, 4급 이상 공무원(일부 특정분야는 7급 이상), 지방자치단체장, 지방의회의원 등	정무직, 1급 이상 공무원(입법 · 사법부 소속) 또는 고위공무원단 가 · 나 등급, 지방자치단체장 및 의회의원, 교육감 및 교육위원 등	정무직, 4급 이상 공무원(일부 특정분야는 7급 이상), 지방자치단체장, 지방의회의원 등
범위	본인과 배우자 및 본인의 직계존속 · 직계비속의 재산 독립생계 가능한 직계존비속은 고지거부 가능		
재산	1. 부동산에 관한 소유권 · 지상권 및 전세권 2. 광업권 · 어업권, 그 밖에 부동산에 관한 규정이 준용되는 권리 3. 동산 · 증권 · 채권 · 채무 및 지식재산권 4. 합명회사 · 합자회사 및 유한회사의 출자지분 5. 주식매수선택권		
관리주체	소속 기관	각 공직자윤리위원회(267개 기관) 또는 각 소속기관	
절차	의무자 등록 및 신고서 생성 〉 고지거부 허가 신청 〉 고지거부 심사 및 결과통보 〉 재산신고서 작성(정기신고 시 사전조회) 〉 재산공개목록 작성 · 제출(PETI) 〉 재산공개		재산등록 및 자료조회 〉 재산등록사항심사 〉 소명요구 및 접수 〉 검토 및 사실관계 확인 〉 심사보고서 작성〉 위원회 의결 및 결과 조치

이에 따르면 현행 법체계상 서울시 고위직 공무원의 재산등록과 재산공개는 필수사항이 아니다. 따라서 서울시 고위직 공무원에 대한 의무적인 재산등록과 재산공개는 불가능하지만 선택 혹은 권고사항으로 하여 우선적으로 내부공개를 한 후 차차 외부공개로 자리잡아갈 수 있다. 또한 등록된 자료는 인사상 자료로 활용할 수도 있다.

3) 고위직 공무원 청렴도조사 실시

고위직 공무원에 대한 청렴도조사도 중요한 청렴정책이 될 수 있다. 고위직 공무원에 대한 청렴도조사는 조직 내부와 외부를 포함하여 상사와 동료, 하위직원까지 대상자의 청렴도를 평가하게 함으로써 실질적으로 고위공무원의 청렴상태를 파악할 수 있다. 이를 통해 고위직 공무원들이 겪을 수 있는 청렴 갈등 상황을 분석하고 이에 대처하는 방향으로 후속 정책을 마련하

는 것이 가능하다. 국민권익위원회는 고위공직자 청렴도 평가모형을 개발하여 활용하도록 권고하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

〈표 6-4〉 국민권익위원회 고위공직자 청렴도 평가모형

구분	주요 내용	고려사항
평가지표	공정한 직무수행 등 직무청렴성과 건전한 사생활 등 사회수범성의 총 19개 설문항목으로 구성	세금 체납 등 준법성 관련 지표(4개)는 객관적 자료를 점수화하여 감점 반영 자기진단지표(23개)는 타인에 의한 평가와 비교활용(점수 미반영)
평가대상	평가대상 고위직의 범위는 기관 특성에 따라 예시를 기준으로 자율적으로 결정(평가대상 확대 가능)	중앙(고공단), 광역지자체(3급 이상), 기초지자체 및 교육청(4급 이상), 공직유관단체(상근임원 및 부서장) ※ 기관장 및 정무직은 제외
평가단 구성	내부평가단(상위, 동료, 하위)은 피평가자별 동일부서내 3개월 이상 근무자 약 20명 - 외부평가단은 업무관련 전문가, 민원인, 유관기관 공직자 등 약 10명	평가단 구성은 인사 · 감사부서장 또는 객관적 인사(옴부즈만) 등에 의해 검증
평가방법	내 · 외부 평가단에 의한 설문평가, 객관적 데이터의 계량화	-
결과활용	평가결과는 본인 통보 및 기관에 따라 자율적으로 활용	평가결과의 신뢰성, 수용성 및 효과성 등을 고려해 공개범위 설정

출처 : 국민권익백서(2010, 국민권익위원회)

고위직에 대한 청렴도조사는 2009년 국토해양수산부에서 최초로 시도한 바 있으며 국민권익위원회의 권고에 따라 2011년부터 행정안전부를 시작으로 선택적으로 조사를 실시하고 있다. 현재 중앙정부 및 지방정부의 고위직 청렴도조사 현황을 보면 다음과 같다.

〈표 6-5〉 고위직 공무원 청렴도조사 현황

구분	부처	예정시기	대상	인원(명)	권익위 모형 활용여부
중앙정부	국토해양부	2011년 11월	과장급 이상	100	-
중앙정부	소방방재청	2011년 7월	차장과 실 · 국장	7	○
중앙정부	행정안전부	2011년 7월 이내	고위공무원단	56	○
기초단체	서울 금천구청	2011년 상반기	4급 이상	-	○
	서울 동작구청	2011년 6월	4급, 5급	-	○
교육청	경북교육청	2011년	도교육청, 지역교육지원청 과장급 이상	-	○
	전북교육청	2011년 상반기	본청 과장급 이상, 직속기관, 지역교육지원청 기관장	41	○
	전남교육청	2011년 6월	교장 등 고위공직자	430	○
	경기교육청	2011년	3급 및 3급 상당 전문직 이상	-	-

3. 청렴정책 시민협력추진체계 강화

청렴정책이 성공하기 위해서는 시민과의 협력체계를 강화할 필요가 있다. 이러한 필요성을 인식하여 최근 들어 시민단체를 중심으로 공공기관과의 파트너십이 강화되고 있는데 주요 사례를 보면 다음과 같다.

〈표 6-6〉 공공기관-시민단체 협력을 통한 청렴정책 현황

공공기관	시민단체	사업명	연도	내용	역할	
					시민단체	공공기관
서울특별시	경실련	부패없는 청렴서울 시민대토론회	2010	○서울시 추진 반부패 · 청렴정책 성과의 긍정적 요인과 개선보완해야 될 과제 논의 및 평가 분석 ○청렴도모형에 따른 외부청렴도 · 내부청렴도 분석, 서울시의 취약분야 진단 및 개선방안 논의	참여	주최
	참여연대	청렴계약제, 청렴계약 옴브즈만제도	2000~2003	○행정기관의 건설공사발주, 기술용역발주, 물품구매의 입찰, 계약체결, 계약이행 등의 과정에서 업체와 공무원 양당사자가 뇌물을 제공하거나 받지 않고 이를 위반할 때에는 제재를 받겠다고 서로 약속하고 이행함으로써 공공부문계약과 관련한 부패를 예방하는 제도 ○국제투명성기구의 청렴계약제(IntegrityPact)의 일부와 독특한 청렴계약옴부즈맨을 도입하여 서울시청과 시민단체가 협력하여 공동으로 시행	공동시행	공동시행
국민권익위원회	바른사회시민회의 등	청렴한세상만들기 범국민 운동협약	2010	○'청렴한세상만들기'범국민운동확산 및 취재보도 ○청렴문화정착을 위한 분야별 우수사례 발굴 및 취재보도 ○투명신뢰사회 실현을 위한 정책심포지엄 공동개최 ○공공 및 민간부문 청렴성 향상을 위한 주요행사 추진	참여	주최
	바른사회시민회의 등	투명신뢰사회 실현위한정책협의회 -1차회의-	2011	○주요추진과제 -정치분야(지방자치청렴서약사업) -경제분야(윤리경영 확산으로 지속가능한 경쟁력확보) -교육분야(트러스트 스쿨운동 추진) -국민인식 전환을 위한 분야별 청렴문화운동을 전개	참여	간사
	경실련 등	정책간담회	2006~2006	○위원회의 업무 현황과 정책 방향에 대해 설명 ○청렴사회를 건설하기 위한 협력활성화방안 ○부패방지법개정 ○청렴위의 조사기능보안과 내부고발자 보호방안의 필요성	참여	주최
	목포부패방지시민센터	청렴시민교육 : 목포지역주민 자치위원회위원교육	2005	○참석대상 : 목포시 주민자치위원회위원 및 관계공무원에 대한 교육	공동주관	공동주관
		투명한 지역사회를 위한 민·관 공동캠페인	2005	○부패방지와 투명사회를 위한 다짐 : 참가한 공공기관들의 기관장 ○투명한 지역사회를 위한 공동의 선언 낭독 ○퍼포먼스 및 리플렛, 청렴 홍보물 가두 배포 및 거리행사	공동주관	공동주관
		투명한 지역사회를 위한 민·관 협력 토론회	2005	○투명사회를 위한 국가정책과 공공기관의 청렴도 제고를 위한 시책과 투명한 지역사회를 위한 민간의 역할에 대한 토론	공동주관	공동주관
	대구부패방지시민센터	청렴시민교육	2005	○투명하고 청렴한 우리지역 만들기 교육	공동주관	공동주관
		거리홍보캠페인	2005	○ "투명하고 청렴한 대구, 우리가 만들어요!" 거리연극 공연 ○부패신고 홍보리플렛 및 홍보물(핸드폰고리) 배포	공동주관	공동주관

최근의 청렴정책 현황을 보면 청렴교육 분야에서 민관공동협력이 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 시민사회와 서울시가 반드시 협력관계로만 나갈 필요는 없다. 정책의 유형에 따라서 경쟁하는 것이 유리할 수도 있고 협력하는 것이 성과가 더 높을 수 있다. 정책별로 전략적 시민 거버넌스를 구축하기 위한 정책설계를 제시하면 다음과 같다.

〈표 6-7〉 서울시와 시민단체 간 청렴정책설계

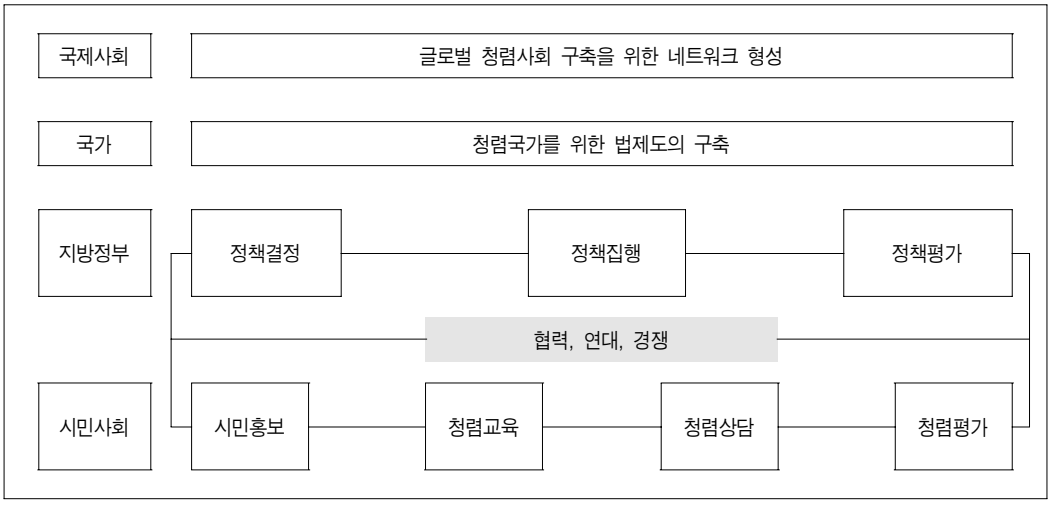
정책 설계	정책 방안	적용 방법
협력모델	청렴홍보	정책 타깃별 청렴사회 대국민 홍보
	청렴교육	사례교육자료집 작성 및 교육강사 활용
	청렴상담	부패경험 공직자 및 시민 상담
	정책평가	정책지표개발 및 평가위원 참여
경쟁모델	부패신고	내부고발자 보호 차원의 상시 신고제
	예산감시	예산집행 상시 감독 및 업무추진비 적정성 점검
	미스터리샤퍼	건설, 세무 등 취약분야 집중 점검

시민과 협력하는 정책 모델로 청렴홍보, 청렴교육, 청렴상담, 정책평가 방안을 사용할 수 있다. 청렴홍보는 시정에 대해 가지고 있는 부정적 이미지를 쇄신하고 청렴 노력과 서울시의 현황을 알리며 시민도 청렴사회의 협력자라는 인식을 심어주는 데 중요하다. 청렴 사례 교육집 배포 등을 통해 시민들의 부패 관행에 대한 교육을 실시하고, 이전의 부패경험과 현재의 부패 갈등을 해결하기 위하여 시민 청렴 상담 센터를 이용할 필요가 있다. 지속적인 청렴정책의 효과성 관리를 위해 시민이 정책 지표를 개발하는 과정과 이후의 평가과정에 참여해야 한다.

시민 협력의 또 다른 방안인 경쟁 모델로 부패신고, 예산감시, 미스터리샤퍼 제도를 활성화해야 한다. 현재 부패 신고는 내부고발 중심의 구조로 신분이 노출될 가능성이 높은데 시민의 참여가 활성화되면 내부고발자 보호와 동시에 공공 조직 부패 척결이 가능해진다. 시정활동이 시민의 세금으로 이루어지므로 시민 스스로 예산집행감독 및 적정성 점검과정에 참여하여 부적정 집행 가능성을 줄이고, 수시로 확인하는 미스터리샤퍼 활동을 통해 청렴 취약 분야에 대해 상시 점검이 가능해진다.

이처럼 시민사회와 공공분야가 협력하게 되면 청렴사회가 좀더 빨리 다가올 수 있다. 청렴정책 추진을 위한 공공과 민간 부문의 협력체계는 <그림 6-3>에 제시하였다. 청렴정책의 체계적인 추진을 위해서는 서울시뿐 아니라 국가 전반적으로 부패 개선을 위한 체계로서 국가 부패방지시스템 아래 민관이 적극적으로 협력하는 것이 우선적인 전제조건이 된다. 이 바탕에는 글로벌 청렴사회를 위한 국가들 간의 글로벌 네트워크가 형성되어야 한다.

공공 부문에서는 독단적 결정을 방지하기 위한 주요 사안에 대한 위원회를 통한 결정, 공동의 사업수행, 민관 협동의 부패 단속, 반부패평가 시민연대 구축, 부패방지 지표 설정 및 배포 등의 방법으로 협력을 이끌어낼 수 있다. 민간부문 중 민간 기업에서는 기업윤리헌장을 통해 윤리경영의 토대를 만들고, 나아가 기업윤리헌장을 얼마나 지키고 있는지에 대한 주기적인 평가가 이루어져야 한다. 민간 자체적으로도 시민과 조직원들을 대상으로 반부패교육을 실시해야 한다. 또한 자율적 관리를 위해 갈등 상황에서 조언을 줄 수 있는 반부패 상담을 적극적으로 도입해야 한다. 이를 통해 공공과 민간이 서로 청렴 사회 구축을 위해 노력하며 청렴 협력자라는 인식이 형성될 것이다.



〈그림 6-3〉 청렴정책 추진을 위한 분야별 협력체계

4. 글로벌 청렴지표의 개발

서울시가 글로벌 청렴 도시로 도약하기 위해서는 글로벌 청렴지표를 개발하여 세계 도시와 비교할 필요가 있다. 평가 대상이 되는 도시는 지리적 접근성과 문화적 유사성을 고려하여 싱가포르, 홍콩, 도쿄, 대만 등이 가능하며 연 1회 실시하는 정기적인 평가 지표로 구성한다. 조사 방법은 청렴 관련 데이터 분석과 함께 시민의 청렴의식을 조사하는 방법을 사용한다. 구체적인 평가 항목은 정치, 행정, 사회, 경제 영역이며 평가를 통해 그 도시의 전반적인 청렴도를 살펴보게 될 것이다. 글로벌 청렴 지표는 국제도시들 간 정보 공유 차원에서 점차 도시 간 청렴 순위 경쟁을 하는 데 활용될 수 있다. 이를 표로 제시하면 다음과 같다.

〈표 6-8〉 글로벌 청렴지표 개발

구분	개발 내용	
목적	글로벌 청렴도시로의 도약 및 정책홍보	
대상	지리적 접근성 및 문화적 유사성을 고려하여 싱가포르, 홍콩, 도쿄, 대만 등	
기간	연 1회	
방법	데이터분석 및 시민의식조사	
평가항목	정치영역	비리지방의원비율 등
	행정영역	예산 공개율, 비리공무원비율 등
	사회영역	시민뇌물제공건수, 시민단체청렴 활동률 등
	경제영역	기업탈세율, 공정계약률 등
결과활용	정보공유차원에서 활용 후 점차 순위경쟁시스템 도입	

5. 청렴정책관련 법규정의 재정비

청렴관련 규정 보완 및 재정비로 효과적인 청렴 방안을 구축해야 한다. 재정비는 공무원 행태에 대한 근본적인 가정을 재검토하고, 부정적 용어에서 긍정적 용어로 규정을 수정하며, 역할 갈등 상황에 대한 조사를 통해 그에 대한 가이드를 제시하는 방향으로 나아가야 한다.

이에 해당되는 조례로는 투명사회협약 실천에 관한 조례, 부패유발제도 개선청구에 관한 규정 등이 있으며, 행동 강령으로 부정적 용어를 긍정적 용어로 변경하고, 부당한 업무 집행지시에 대한 항거권을 알리며, 부서별 업무 상황에 맞는 특성화된 행동강령을 제정해야 할 것이다.

특히 공무원을 직접적으로 규율하는 공무원윤리강령은 다음과 같이 개선할 수 있다.

첫째, 표준강령 수준에 머물고 있는 현재의 강령체계를 구체적으로 세부운영지침을 만들어야 한다. 범위가 넓어 해석의 여지가 넓은 지침을 구체적으로 만들어 갈등상황에 대한 여지를 줄여나갈 필요가 있다.

둘째, 행동강령책임관으로 외부전문가를 활용하는 것도 고려한다. 내부전문가는 기존의 상황에 대해 익히 알고 있고 서로 이해관계가 얽혀 있을 가능성이 존재하므로 중립적인 입장과 보편적 시각을 가진 외부전문가의 컨설팅도 고려해볼 만하다.

셋째, 추상적 규정은 구체적인 상황에서 판단기준이 될 수 없으므로 구체적 행위기준화를 통해 표준을 제시하여야 한다. 청렴 갈등 상황에 대하여 구체적으로 제시하고 이에 대한 표준대응책을 수립하는 것이 필요하다.

넷째, 내부고발제도의 명칭을 변경 및 확장하여 내부 고발을 비롯한 내부 청렴 사례 등을 적극적으로 알릴 수 있도록 포지티브 제도화하여야 한다. 부정적인 어감을 주는 내부고발자

대신 청렴 지킴이 등을 사용함으로써 문제 상황을 적극적으로 알린 대상에 대한 긍정적 이미지를 만들어 이에 대한 거부감을 줄여야 한다.

다섯째, 주기적으로 평가를 실시하여 윤리 강령을 체화할 수 있도록 지속적인 관리를 해야 한다. 윤리 강령을 실제로 어떻게 적용해야 하는지 체화 중심의 교육이 가장 핵심이 되어야 할 것이다.

〈표 6-9〉 청렴 관련 규정 재정비

구분	주요 내용	
재정비 방향	공무원 행태에 대한 근본가정의 재검토 부정적 용어에서 긍정적 용어로 수정 역할갈등 상황에 대한 면밀한 조사 진행	
주요내용	제정 필요성	투명사회협약 실천에 관한 조례 부패유발제도개선청구에 관한 규정 시민윤리강령
	행동강령 재정비	부정적 용어의 긍정화 부당한 업무집행지시에 대한 항거권 부서별 특성화된 행동강령화

제7장 결론 및 정책함의

제1절 결론
제2절 정책함의

제 7 장 결론 및 정책함의

제1절 결론

일반적으로 청렴정책 개념은 학술적으로 반부패 정책 또는 부패방지 정책으로 통용되며 부패의 정의에 따라 개념이 달려져 왔다. 금전적 이득이 없더라도 공권력을 오용하는 행위를 포함하여 공직자가 법으로 규정된 절차나 규정을 위반하는 경우를 부패로 정의해 왔지만 최근 글로벌화와 IT기술의 발달로 부패가 점점 복잡해짐에 따라 부패의 영역을 확장하여 청렴정책의 범위 역시 확장시킬 필요성이 요구되고 있다.

공공분야에서 부패에 대해 경각심을 가져야 하는 이유는 공공분야 부패의 특성상 부패 대상이 광범위하여 사회에 미치는 영향이 크기 때문이다. 지방자치제도의 정착을 위해서 지방정부의 청렴이 매우 중요한 만큼 지자체 단체장의 사업에 대한 감시와 정보공개 등 여러 방편으로 부패 방지 정책을 적용해야 한다.

공공 기관과 민간기업의 청렴 사례를 살펴본 결과 정부단체보다 민간기업이 보다 구체적이고 세분화되어 있었다. 특히 민간기업의 경우 계열사별 윤리규정이 마련되어 있으며 항목별로 규정이 마련되어 있기도 하였다. 기업의 경우 제도개선보다는 전반적으로 행정에 관한 내부통제시스템을 구축하여 기업의 투명성을 제고하고 있다.

서울시 본청을 중심으로 청렴 의식이 점차 자리 잡혀가고 있다는 것이 서울시 비리 통계를 통해 드러나고 있다. 또한 시민 조사에 따르면 청렴에 대한 시민의식이 증가하고 있으며 원스트라이크아웃제도 등을 통해 공무원 비리 적발·처벌이 본격화되고 있는 것으로 보인다.

전국 지자체를 비롯하여 서울시는 반부패 및 청렴 관련 법 제도를 제정하여 공무원들에게 제시하고 있으며 대표적으로 공무원 행동강령이 이에 속한다. 청렴교육은 단지 청렴의 개념과

반부패 사례, 공무원의 역할을 중심으로 교육하는 수동적인 교육방법에서 벗어나 적극적으로 공무원들이 행동할 수 있는 방향의 커리큘럼이 필요하다.

민선4기는 반부패뿐 아니라 민원인들의 편의를 위한 정책 운영에 힘쓰고, 서울시의 청렴도를 도시경쟁력으로 자리매김하고자 노력하고 있다. 청렴지표를 기관 내부적, 국내 지표에서 점차 도시 및 세계경쟁력 제고차원으로 확장하여 브랜드화하고 있다. 또한 부정부패를 방지하기 위한 반부패 정책에서 공직자의 윤리와 태도에 대한 규범적인 것을 포함한 청렴으로 확대되고 있다. 부패요인 개선을 위해 다각도로 실시간 점검을 하고 있으며, 청렴을 성과지표에 포함시켜 하고 있다. 시민의 보다 나은 편의를 위하여 현장, 온라인, 전화, 방문 등 다양한 방법으로 민원 서비스를 제공하고 있으며, 서울 전체의 청렴도 향상을 위하여 공무원에서 시민으로 청렴 주체를 확산하고 있다.

민선4기의 청렴정책을 수정・보완하기 위하여 정책 과정을 정책수립, 정책집행, 정책평가로 구분하였다. 정책의 실현성과 평가의 타당성이 높은 정책은 유지, 정책의 실현성과 평가의 타당성이 낮지만 정책의 공개성이 높은 정책은 확대, 명시적 근거가 있음에도 평가의 타당성이 낮은 경우는 개선의 대상으로 하였다. 서울시 청렴정책 18개를 분석한 결과 유지 대상 정책이 9개, 확대 대상 정책이 4개, 개선 대상 정책이 5개로 도출되었다.

청렴정책 개선 방향을 토대로 청렴정책들이 실질적 효과를 발휘하기 위하여 정책 체계성 강화, 규정 재정비, 고위직 청렴도 제고, 시민협력 강화, 글로벌 청렴 지표 개발 등 해결되어야 할 다섯 가지 우선 과제를 제시하였다. 현재 비체계적・나열적・산발적으로 세웠던 청렴정책을 체계화키고 정책 간의 연계성을 높여 정책이 중복되거나 충돌되는 상황을 최소한으로 줄이고, 청렴과 관련된 상벌을 명확히 규정하여 전반적인 이해를 높여야 한다. 시민과의 협력 체계를 공고하게 하여 공무원뿐 아니라 서울시 전체가 청렴인식의 뿌리를 다져야 하며, 서울시의 도시경쟁력 향상을 위해 글로벌 청렴지표를 개발하여 청렴 도시들과의 경쟁을 통한 청렴도 향상을 이끌어 내야 한다.

제2절 정책함의

최근 청렴의 의미와 수준을 명확하고 적극적으로 규정하여 소극적인 부패방지 정책에서 벗어나고자 하는 노력이 보인다. 이러한 노력이 효과를 보이기 위해서는 수동적인 대처에서 벗어나 구성원 전체의 적극적인 청렴의식이 요구된다.

지방정부는 중앙정부에 비해 청렴도가 낮은 것으로 알려져 있는데, 지방정부의 부패 방지를 위해서는 중앙정부 지원과 함께 지방정부 현실에 맞는 부패방지 조직을 구성할 필요가 있다.

청렴정책의 주요 전략을 살펴보면 거버넌스 시대에 발 맞춰 정부와 시민을 오가는 파트너십 활용이 필요하다. 청렴에 대한 개념을 확장하여 공익, 여론 등에 적용하고 있으며 부패가 완전히 없는 상태보다 발생 빈도를 줄이기 위해 노력하고 있다. 국제적 부패에 대비하기 위해 국제적 협력이 중요시되고 있다는 점도 주목할 만하다. 부패의 확산적인 특성을 고려하여 고위직 공무원의 청렴성을 주목하여 관리할 필요가 있으며 여러 정부기관 간 경쟁을 통하여 자율적으로 청렴정책을 수행해 가도록 이끌어야 한다.

지속적이고 정기적인 점검 및 평가를 하여 결과에 따른 사후관리가 진행되어야 한다. 또한 시민참여를 통해 청렴정책의 신뢰성을 높이기 위한 노력이 필요하고, 청렴문화를 정착시키기 위한 교육 및 홍보가 요구된다.

참 고 문 헌

참고문헌

경상북도교육청, 2009, “부패 Zero! Clean 명품 경북교육 구현”.

곽재성, 2006, “아르헨티나의 부정부패와 사회적 책임성 : 시민의 힘의 활동을 중심으로”, 「라틴아메리카연구」, 한국라틴아메리카학회, 제19권 제3호, pp.95-125.

곽형석, 2008, “한구과 미국의 청렴정책의 효과성에 대한 비교연구”, 「춘계학술대회」, 한국정책학회, pp.33-60.

국민권익위원회, 2010, “청렴도 측정 제도 이해와 의성군 청렴도 향상전략”.

권오덕, 2004, “공직사회의 부패실태와 대응방안에 관한 연구”

권원용, 2004, “정치적 부정부패는 시민의 힘으로 극복되어야 한다”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 제39권 제422호, pp.100-101.

기획예산처, 2005. 4, 「기획예산처 혁신 매뉴얼」.

김경래, 2005. 5, “공사계약청렴도 향상 - 부패통제시스템 구축하자”, 「한국건설산업연구원 건설저널」, 한국건설산업연구원, 제49호, pp.43-45.

김경중, 2005, “지방자치시대의 공직자 윤리와 자세”, 한국기업경영학회.

김광섭, 2010, “경찰청렴도 향상방안에 관한 실증적 연구”, 「한국유럽행정학회보」, 한국유럽행정학회, 제7권 제1호, pp.120-148.

김상철, 2006, “지방정부 부정부패에 대한 연구 : 그 실태와 진단”, 「사회과학연구」, 안양대학교 사회과학 연구소, 제12권, pp.401-421.

_____, 2006, “지방정부 부정부패에 대한 연구 : 그 실태와 진단”, 「사회과학연구」, 안양대학교 사회과학연구소, 제12권, pp.401-421.

김성호, 2005, “국가청렴위원회의 활동과 청렴도 평가체계”, 「기업윤리연구」, 한국윤리경영학회, 제10권, pp.1-22.

김왕수, 1998, “한국사회의 부패 원인에 대한 이론적 고찰”, 「사회발전연구」, 연세대학교 사회발전연구소, pp.1-38.

김용린, 2005, “부정부패와 조선초기의 염치사상”, 「한국행정사학지」, 한국행정사학회, 제17권, pp.65-90.

김우영 · 노병만, 1998, “한국 권력형 부정부패의 원인과 개혁방안”, 「법정연구」, 대구효성가톨릭대학교 사회과학연구소, 제5권, pp.121-152.

김일중 · 조준모, 1999, “규제와 부정부패 : 한국 관료의 전직패턴에 관한 이론 및 계량분석”, 「경제학연구」, 한국경제학회, 제47집 제 3호, pp.99-141.

김춘식, 2002, “퇴계의 시각으로 본 집권층의 부패 원인”, 「한국행정사학지」, 한국행정사학회, 제11권, pp.1-23.

김한창, 2009. 12, “반부패 자율시책평가 방향성에 관한 연구 : 행동이론의 논거확장을 위한 문화이론 접목을 토대로”, 「한국정책연구」, 경인행정학회, 제9권 제3호, pp.103-121.

_____, 2009. 9, “조직민주화 척도로써 부패영향평가 기준의 활용 : 서울시교육청 위원회 사례를 중심으로”, 「한국정책연구」, 경인행정학회, 제9권 제2호, pp.327-343.

김현구, 2009, “정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용 : 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석”, 「행정논총」, 서울대학교 한국행정연구소, 제47권 제3호, pp.1-24.

나창주, 1986, “중공의 개방화와 부정부패문제”, 「중국연구」, 건국대학교 중국문제연구소, pp.23-37.

라휘문, 2010, “여성의 사회적 지위와 청렴도간 관계에 관한 연구”, 「한국정책분석평가학회 학술대회발표 논문집」, 한국정책분석평가학회, pp.313-331.

박기관, 2000, “부정부패, 시민운동이 앞장서 척결해야 할 때”, 「지방포럼」, 한국지방행정연구원, 제5권, pp.100-101.

박선웅, 1998, “부패용인의 유형별 차이에 대한 문화적 접근”, 「사회발전연구」, 연세대학교 사회발전연구소, 제4권, pp.89-109.

박용치 · 이충민, 2005. 3, “부패지수 측정모형에 대한 비교연구 : 서울시 시정청렴성지수 측정모형과 경실련 부패지수 측정모형을 중심으로”, 「조사연구」, 한국조사연구학회, 제6권 제1호, pp.1-38.

박윤형, 2008, “러시아 법치행정의 장애요인에 대한 연구 : 관료주의와 부정부패 문제를 중심으로”, 「슬라브 연구」, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 러시아연구소, 제24권 1호, pp.1-18.

박재완, 2000, “반부패의 국제적 동향과 대응전략”, 반부패시스템연구소.

박종구 · 이상열, 2004. 8, “경찰 청렴도 제고를 위한 방안에 관한 연구 : 단속 및 규제업무를 중심으로”, 「인문사회과학논문집」, 광운대학교 인문사회과학연구소, 제34집, pp.159-176.

박준식 · 유석춘, 1998, “한국사회의 부정부패 기제와 유형에 대한 고찰 : 공기업을 중심으로”,「사회발전연구」, 연세대학교 사회발전연구소, 제4권, pp.59-88.

박충훈, 2010, “청렴도와 국민소득간의 관계 : 소득불균형의 조절효과를 중심으로”, 「학술대회 발표논문집」, 한국정책분석평가학회, pp.333-350.

박홍식, 2001, “반부패 정책 성과의 평가 : 부패지수를 중심으로”, 「한국행정연구」, 한국행정연구원, 제10권 제1호, pp67-96.

변지은 · 이수정 · 윤소연 · 김근영 · 손승영 · 오경자, 1997. 1, “개인의 윤리적 가치관과 조직 중심적 경향이 관료 부패에 대한 용인도에 미치는 영향”, 「한국심리학회지 사회문제」, 한국심리학회, 제3권 제1호, pp.107-122.

성병욱, 2006. 7, “보수 대권후보의 진면목- 고건”, 「한국논단」, pp.84-91.

손승영, 1998, “한국사회 부패의 사회심리적요인”, 「사회발전연구」, 연세대학교 사회발전연구소, 제4권, pp.39-58.

송병호, 2006, “경찰공무원의 부패와 통제방안에 관한 연구”, 「한국치안행정논집」, 한국자치경찰경비학회, 제3권 제1호, pp.73-96.

신동운, 1991, “법과 사회에 대한 도전으로서의 부정부패(번역논문)”, 「Seoul law journal」, 서울대학교 법학연구소, 제32권 제3호, pp.138-156.

신율, 2010, “한국사회에서의 부패, 제도권 그리고 시민운동 : 부패의 근본적 방지를 위한 연구”, 「평화학연구」, 세계평화통일학회, 제11권 제1호, pp351-375.

신현기 · 김택, 2004, “국가경찰공무원의 부패원인과 방지에 관한 연구”, 「한국유럽행정학회보」, 한국유럽행정학회, 제1권 제1호, pp.213-234.

심익섭, 2000, “청렴행정, 어떻게 정착시킬 것인가 : 청렴행정과 규제완화”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 제49권 제558호, pp.12-19.

안광현, 2009, “기초자치단체장의 부패영향요인에 관한 연구”, 「한국지방자치연구」, 대한지방자치학회, 제10권 제4호, pp.47-63.

오수학, 2000, “청렴행정, 어떻게 정착시킬 것인가 : 외국의 청렴행정 정착방안”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 제49권 제558호, pp.35-42.

유경문, 2001. 6, “디지털경제시대의 지방예산운영의 부패방지와 투명화 방안”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제6권 제1호, pp.45-80.

윤기상, 2007. 6, “지속적인 국가발전을 위한 부정부패 극복방안 : 조선왕조 성리학 근본주의 관점을 중심으로”, 「한국행정사학지」, 한국행정사학회, 제20호, pp.119-152.

윤인진 · 조대엽, 2001, “한국사회의 부정부패와 시민성 : 서울시 소재 ㅈ구의 사례를 중심으로”, 「한국사회」, 고려대학교 한국사회연구소, pp.83-118.

윤종설, 2002, “서울시 청렴계약제의 성과와 과제”, 「기업윤리학회」, 한국기업윤리학회, 제5권, pp.109-136.

_____, 2006. 12, 「정책과정별 부패방지 시스템 혁신방안」, 한국행정연구원.

윤태범, 2000, “청렴행정, 어떻게 정착시킬 것인가 : 자치단체의 청렴행정 구축의 노력과 방향”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 제49권 제558호, pp.20-28.

_____, 2000, “효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안 : 신뢰 시스템의 형성을 중심으로”, 반부패시스템연구소.

_____, 2000. 2, “우리나라 정부의 반부패 정책의 평가 : 지속성의 확보 관점에서”, 「한국행정학보」, 한국행정학회, 제33권 제4호, pp129-151.

_____, 2007. 5, “청렴도시 만들기 사업의 평가와 발전방안”, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 서울행정학회, pp.9-20.

윤한민, 2008, “경찰공무원의 인식태도에 관한 연구”, 「한국유럽행정학회보」, 한국유럽행정학회, 제5권 제1호, pp.82-108.

이계학, 2002, “한국교육의 부정부패 원인과 처방 : 21세기를 전망하며”, 「국민윤리연구」, 한국국민윤리학회, pp.169-190.

이대희 · 김우수, 2003, “지방 자치의 부패 방지 : 상피, 해유, 어사, 천거와 연좌제”, 「한국행정사학지」, 한국행정사학회, 제12권, pp.157-188.

이병곤, 2001, “한국사회의 부정부패 실태 및 대책 : 공무원의 부정부패를 중심으로”, 「한국공안행정학회보」, 한국공안행정학회, 제12권, pp.205-237.

이상수, 2002. 4, “공직사회 부패 통제 전략과 방안”, 「자치발전」, 한국자치발전연구원, pp.41-51.

_____, 2004, “행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 : 행정부패측정모형의 재설계와 광역자치단체 실증조사를 중심으로”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, pp.1-18.

이상수, 2004. 5, “국제부패방지동향과 공직 윤리 확보방안”, 「월간 자치발전」, 한국자치발전연구원, 제109호, pp.111-117.

_____, 2005, “행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 : 행정부패측정모형을 통한 실증조사를 중심으로”, 「한국자치행정학보」, 한국자치행정학회, 제19권 제2호, pp.121-146.

_____, 2006. 2, “거버넌스 시대의 정부신뢰체계 구축과 부패방지 연구”, 「한국유럽행정학회보」, 한국유럽행정학회, 제3권 1호, pp.58-83.

이상열 · 신현기, 2008. 8, “경찰청렴도 제고를 위한 정책제언”, 「한 · 독사회과학논총」, 한독사회과학회, 제19권 제2호, pp.87-106.

이상환, 1999, “국제적 반부패 논의와 한국의 대외통상관계 : 전망과 대책”, 「영남국제정치학회보」, 동아시아국제정치학회, 제2집, pp.211-228.

이영균, 1996, “공무원 부정부패의 원인과 방지방안”, 「한국행정논집」, 한국정부학회, 제8권 제3호, pp.1-23.

_____, 2003. 12, “부패에 관한 의견조사의 분석 : 성남시 시민을 중심으로”, 「한국정책연구」, 경인행정학회, 제3권 제2호, pp.75-94.

이재형, 2006. 10, “개방과 반부패 그리고 소득사이의 관계 : 이중통계검사”, 대한민국 통계청, 제11권 제2호.

이재환, 1977, “공무원 부정부패의 행태적 고찰”, 「법학논총」, 단국대학교 법학연구소, 제11권 제1호, pp.155-166.

임승빈, 2010, “청렴 · 상생의 지방자치 만들어야”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 제59권 제 682호, pp.12-14.

임재홍, 1997, “정보화사회와 국민인권 : 부정부패방지를 위한 공법상의 제도개선방안”, 「민주법학」, 민주주의법학연구회, 제13권, pp.271-296.

장근호, 1997. 4, “부정부패와 경제성장 : 정부역할에 관한 실증분석”, 「재정포럼」, 한국조세연구원, pp.6-31.

_____, 2000. 8, “경제성장과 부정부패 : 경제 · 사회적 요인에 관한 실증분석”, 「재정논집」, 한국재정학회, 제15권 제1호, pp.31-58.

장근호, 2001,「규제개혁과 반부패의 세계적 동향 : 국제적 인식과 평가」, 반부패시스템연구소 제4차 반부패세미나 자료집.

장덕희, 2010, “공직부패 발생과 정부의 부패저감 정책추진의 순환구조에 대한 연구 : 공직부패관련 신문보도 경향 분석을 중심으로”,「2010 하계학술대회 발표논문집」, 한국정책분석평가학회, pp.215-232.

장상환, 1997. 12, “부정부패의 정치경제학”,「산업경제」, 경상대학교 경영경제연구소, 제7권, pp.87-109.

장석준, 2010. 8, “지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구”,「한국사회와 행정연구」, 서울행정학회, 제21권 제2호, pp.165-192.

장석준 · 김준현, 2010, “지방청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구”,「춘계학술대회」, 한국정책학회, pp.597-620.

전주수, 2000, “한국 경찰의 反부패정책 평가와 개혁 전략”,「한국 공안행정학회보」, 한국공안행정학회, 제9권 제1호, pp.281-315.

전천운, 2005, “부패기회의 영향요인에 관한 탐색적 고찰”,「한국자치행정학보」, 한국자치행정학회, 제19권 제3호, pp.105-126.

정성진, 2004. 10,「공직자 청렴도 향상 및 부패방지 가이드」, 부패방지위원회.

정영일, 2010. 7, “미국의 공직부패에 대한 대응 법제도”,「국제지역연구」, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 제14권 제2호, pp.311-331.

조남욱, 2004, “조선시대 부패방지책에 대한 철학적 검토와 그 현대적 수용”,「윤리연구」, 한국윤리학회, 제55권, pp.1-37.

_____, 2004. 11, “공직부패에 대한 한국철학적 성찰과 예방책 모색”,「한국윤리교육학회 학술대회」, 한국윤리교육학회, pp.95-104.

조성민, 2002, “학교에서의 반부패교육 프로그램 개발”,「도덕윤리교육연구」, 청람도덕윤리교육학회, 창간집, pp.1-40.

조호대, 2007, “우리나라 경찰의 잠재청렴도 향상방안”,「한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집」, 한국콘텐츠학회, 제5권 제2호, pp.315-318.

조호대, 2009, “우리나라 경찰의 잠재청렴도 향상방안”, 「한국콘텐츠학회 논문지」, 한국콘텐츠학회, 제9권 제7호, pp.268-275.

주정호, 2006, “청렴이 최고의 행정브랜드 자산이다 : 행자부의 청렴도 업그레이드 전략”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 제55권 제634호, pp.65-69.

채진 · 우성천, 2008, “소방공무원의 청렴도 향상 방안에 관한 연구”, 「한국화재소방학회 논문지」, 한국화재소방학회, 제22권 제5호, pp.125-136.

천진환, 2006. 12, “중국의 부정부패 문제와 경제발전”, 「Chindia Journal」, 포스코경영연구소, 제4호, pp.4-5.

홍현선, 2007. 5, “「청렴도시만들기실천협약」 추진상황과 향후 운영방향”, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 서울행정학회, pp.1-8.

황성돈, 2009. 4, “공직 부패 : 실태와 처방”, 한국사회과학협의회.

Choi Do Lim & Perrry, James L., 2010, “Developing a Tool to Measure Ethical Sensitivity in Public Administration and its Application”, International Review of Public Administration, 한국행정학회, 14(3), pp.1-12.

Salminen, Ari · Viinamaki, Oli-pekka, & Ikola-Norrbacka, Rinna, 2007, “The Control of Corruption in Finland”, Administraie Si Management Public, No.9, University of Vaas, pp.81-95.

http://blog.daum.net/loveacrc (국민권익 블로그)

http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=world/200312/h2003123114190022450.htm&ver=v002 (한국일보)

http://www.kotra.or.kr (코트라 홈페이지)

http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=51529 (미디어오늘)

http://www.riksdagen.se (스웨덴 의회)

http://www.segye.com/Articles/NEWS/INTERNATIONAL/Article.asp?aid=20090920001968&subctg1=&subctg2= (세계일보)

영 문 요 약
(Abstract)

Improvement Plan of Integrity Policy in Seoul Metropolis

Guiyoung Kim · Suyoen Park

Integrity is an essential element for the success of local governments because an image of local governments depends on public officials's integrity. Central government have been interested in anti-corruption and integrity long ago and have introduced anti-corruption policy, but there are not enough of long-term strategies in local government level yet.

Integrity of government is the key theme in the academic world from 1990's and anti-corruption policy field occupies an important position in a public office ethics. But there are not enough systematic theories and experimental researches especially applying to local governments. Seoul metropolis have once concerned about integrity of public officials and have conducted a survey of the degree of integrity of officials. But it is necessary that Seoul city establish a long-term strategies of integrity policy for more clean Seoul.

A purpose of this study is to come up with an introduction direction and strategy for integrity policy in Seoul Metropolitan City. This study checks theories about an integrity policy and analyzes the present state of integrity level in Seoul.

We researched an integrity state in Seoul by analyzing raw datum of Seoul. And We carried out survey targeting Seoul city officials and citizen. For comparing with Seoul and other cities we studied integrity policy cases such as central government agencies, 16 wide provincial government, and foreign cities including Singapore, Hongkong and so on.

As a results, this study proposed introduction directions and strategies for integrity policy as below.

First, We have to change from negative cognition to positive cognition like as from anti-corruption to integrity.

Second, Seoul Metropolitan City have carried forward an anti-corruption plan in the short-term until now, and should more long-term integrity policy.

Third, Seoul Metropolitan City make a greater effort to change Seoul citizen. Seoul citizen think government officials have excessive discretionary power and concern about abusable

possibility of it.

Forth, Seoul Metropolitan City have to self-evaluate periodically performance of integrity policies for more systematic and logical integrity policies.

We hope results of this study will help to upgrade a level of integrity policy and integrity in Seoul.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Background and Purpose
2. Scope and Method
3. Research Structure

Chapter 2 Theoretical Study on Integrity Policy

1. Definition of Integrity Policy
2. Causes of Corruption
3. Special Features of Corruption
4. A Trend of Integrity Policy
5. Analysis Conclusion

Chapter 3 Case Study

1. Internal Case Study
2. Foreign Case Study
3. Study Implications

Chapter 4 Present State Analysis on Integrity Policy in Seoul Metropolis

1. Present State Analysis of Integrity Policy in Korea
2. Present State Analysis of Integrity Policy in Seoul Metropolis
3. Anti-Corruption Index Finding Analysis
4. Anti-Corruption Survey
5. Laws and Regulations for Anti-Corruption
6. Analysis Conclusion

Chapter 5 Evaluation of Anti-Corruption Policy in Seoul Metropolis

1. The History of Anti-Corruption Policy in Seoul Metropolis
2. Main Anti-Corruption Policy of Seoul Metropolitan
3. Evaluation of Anti-Corruption Policy in Seoul Metropolis
4. Analysis Conclusion

Chapter 6 Improvement Directions and Strategies for Anti-Corruption Policy

1. Improvement Directions for Anti-corruption in Seoul Metropolis
2. Improvement Plans for Anti-corruption in Seoul Metropolis

Chapter 7 Conclusion and Policy Recommendation

References

시정연 2010-PR-58

서울시 청렴정책 개선방안 연구

발 행 인 김 상 범

발 행 일 2011년 4월 30일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-801-1 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.