

공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이

Differences in Public Officers' Perceptions of Financial Registration and
Disclosure: A Multi-group Comparison

박흥식(Park, Heung Sik)*·이선우(Lee, Sun Woo)**·이창길(Lee, Chang Kil)***·
이상수(Lee, Sang Soo)****

ABSTRACT

Criticisms from civil society of public officials' financial registration and disclosure system are well-known through the media; however, little is known about public officials' own views. This study's purpose was to examine whether there are any significant perceptual differences between groups of public officials in different states. We identified three groups for a comparative analysis based on their jobs' roles and financial registration-related disadvantages: public officials subject to 1) compulsory registration and 2) non-registration of financial information, who are in the Public Service Ethics Committee, and 3) other public officials subject to compulsory financial registration in central and local governments. After reviewing literature on the financial disclosure system we identified for analysis 16 points at issue for its development. We tested hypotheses using a valid sample of 438 respondents to the questionnaire survey conducted by the Korean Society for Public Personnel Administration during 2009. The paper discusses the findings and their major implications. The results add valuable information to clarify public officials' different views on this system. Second, the study will shed light on policy efforts to increase public officials' support and assistance to enable the system to work properly.

Key words: 공직자 재산등록 및 공개제도(Financial Registration and Disclosure), 이해충돌(Conflict of Interest), 공직윤리(Public Officials' Ethics)

* 중앙대학교 공공인재학부 교수, 행정학박사

** 한국방송통신대학교 행정학과 교수, 정책학 박사

*** 세종대학교 사회과학부 교수, 행정학박사

**** 경찰대학교 치안정책연구소 선임연구원, 행정학 박사

1. 서론

공직자 재산등록 및 공개제도(이하 재산공개제도)는 제도 도입 후 지속적인 강화가 특징이다(Rosenson, 2006: 619). 연구자들은 흔히 그 이유를 워터게이트 사건(Watergate scandals) 등 부패 스캔들의 반복 발생에서 찾는다(Kerns & Sampson, 2003: 42; Grumet, 1992: 313-314; Rosenson, 2006: 619). 반면 Rohr(1981: 32)는 이와 달리 제도의 '儀式적 정치'(ritualistic politics) 성격을 지적한다. 재산공개제도는 운영 과정에서 공직자 청렴을 검증하는 하나의 의식으로 작동되고, 누가 얼마나 더 청렴한지를 서로 증명하는 정치적 게임 상황을 만든다. 이것은 공직자로 하여금 자신의 프라이버시 침해까지 감수하게 하고, 목인을 낳는다. 제도는 이때 청렴의 실현을 넘어 관념의 구현으로 치닫게 된다는 것이다. 특히 공직자 재산 공개 시 NGO, 시민사회, 매스 미디어 등은 제도 본래의 목적 실현보다는 과도한 재산 보유와 축적 과정에 대한 의혹, 비판에 몰두하는 경향을 보이고, 이것은 제도강화를 촉구한다(예: Cattabiani & Mario, 2009; Pieters, 2010 등).¹⁾ 한국도 1993년 처음 공직자 재산 공개 때, 마찬가지로의 경험을 한 바 있다(강남준, 1993; 이효성, 1993; 최승호, 1993). 재산공개제도에 대한 비판 이슈 중심의 공론화는 시민사회의 제도 개혁 논의 주도를 가리킨다. 제도 개혁이 공직자 재산권에 대한 보다 강력한 제한을 중심으로 나타나게 되면서, 공직사회와 시민사회 간 인식 차이의 첨예함을 촉발한다. 따라서 제도의 진정한 발전을 위해서는 양측 이익의 균형적 고려가 중요하다. 특히 공직자들은 제도운영의 주체이자 당사자로, 재산등록 및 공개 제도 및 절차에 대한 직접 경험과 구체적 정보를 갖고 있고, 무엇보다 제도의 성공적 운영에 이들의 적극적 동의와 협조는 필수적이다. 따라서 이들의 제도운영상의 문제나 개선 방향에 대한 생각이 중요하나 시민사회 주도의 현실적 논의 구조는 이들 생각의 충분한 표출을 제한하고, 제도개선에 반응을 어렵게 하는 경향이 있다. 최근 공직사회를 대상으로 한 재산공개제도에 대한 본격적 인식조사(반부패행정시스템 연구소, 2004; 한국인사행정학회, 2009) 시도는 이러한 점에서 제도 발전에 대한 기여가 평가된다. 하지만 공직사회 대상 인식 조사 역시 한계가 없는 것은 아니다. 재산공개제도의 핵심은 공직자들의 재산권 제한인데, 이들을 대상으로 제도상의 문제와 개혁 필요를 물을 경우, 공직자 자기 이익과 대변의 위험이 크다. 특히 공직자 직무상 역할과 책임(job roles and responsibilities) 및 재산정보 등록에 따른 불편과 불이익 기대 등과 같은 개인적 이해관계(personal interests)의 투입 위험이 크다. 예를 들어, 직접 재산등록 및 공개 업무를 담당하는 공직자는 규제정책 집행자의 입장에서 제도를 보게 되어 그렇지 않은 사람보다 제도의 강화를 보다 원하고, 재산등록 의무자는 비의무자에 비해 상대적으로 제도의 완화를 더 바랄 수 있다. 이들은 모두 공직자 대상 인식조사 결과의 정확한 해석을 방해한다. 따라서 이 연구에서는 재산공개제도에 대한 공직자

1) 공직자 재산 은폐·부실 신고 막을 장치 절실하다. 문화일보, 2008.3.29; “주식백지신탁제” 준하는 부동산 재산 등록제 필요. 세계일보, 2006.4.29 등.

의식조사에서 이해관계 집단 간 유의한 인식 차이가 존재하는가, 그렇다면, 어떤 구조(perceptual structure)와 패턴인가, 즉 어떤 방향과 내용인가, 인식 차이가 이슈별로도 나타나는가를 밝혀 보고자 하였다. 제도 발전을 위한 정보는 주로 인식 조사를 통한 것이다. 특히 제도발전을 위한 균형적 인식 정보의 확보가 중요하다. 그러나 시민사회 대상 인식조사는 NGO나 시민사회, 매스 미디어가 지배하는 불균형적 구도, 시민사회는 공직자 재산권 행사의 강력한 제한을 원한다는 점, 특히 제도의 지속적 강화를 추구한다는 점 등의 문제가 있는 반면, 공직사회 대상 의식조사는 이와 반대의 위험이 있다. 특히 이해관계 집단 간 인식 차이 존재에 대한 검증 정보가 파악되어야 한다. 이런 점에서 본 연구의 분석 결과는 공직사회 의식 조사가 갖는 이해관계 집단 간 인식 차이의 해석, 인식 정보의 왜곡과 잘못된 해석 교정 등의 기회를 줄 것이다. 공직사회 대상 서베이 결과의 해석 기준, 정책대상 집단의 순응 확보 등에도 도움이 될 것이다.

II. 공직자 재산등록 및 공개제도와 이슈별 인식의 차이

1. 재산공개제도의 목적과 성격

공직자 재산등록 및 공개제도(financial registration and disclosure)는 선출직, 임명직, 및 고위 공직자를 대상으로 재산 정보를 등록하게 하고, 공개함으로써 직무상의 책임과 권한 행사에 있어 사적 이익과 공익간의 충돌(conflicts of interest)을 방지하기 위한 것이다(Cattabiani & Mario, 2009; Pieters, 2010).²⁾ 공직자는 자신의 재산 정보를 정해진 절차와 방법에 따라 사전에 신고함으로써, 재산의 관리가 공익 침해와는 무관함을 인정받는다. 이해 충돌은 선물이나 접대, 정보나 공공 물품 이용 등에서도 나타나지만(Boyce & Davids, 2009: 626), 이것은 재산 취득 및 관리에 관한 것으로, 공직자 부패, 부적절한 행동의 예방, 책임과 공익, 공직사회에 대한 국민 신뢰 제고가 목적이다. 특징은 공직자 윤리 위반에 대한 전통적인 사후적 적발과 처벌이 아닌, 재산의 사전 심사를 통한 이익 충돌의 회피 제도라는 점이다. Rohr (1981: 31)가 재산공개제도의 목적을 “잠재적 악(potential evils)의 예방”이라고 하는 것도 이 때문이다. 이해 충돌 가운데 실제(actual) 또는 잠재적 이해 충돌(potential conflict of interest)이 규제의 대상이고, 충돌로 우려되는 재산은 처분(divestiture), 백지신탁(blind trust), 제3자 평가(third-party evaluations) 등에 의한 해결을 요구받는다. 한국은 1981년 공직자윤리법

2) 재산등록 및 공개제도는 영어로 Financial Reporting and Disclosure (재산신고 및 공개) 또는 Financial Disclosure (재산공개)이다. 신고(등록)가 1차적 공개, 즉 내부공개라고 한다면, disclosure는 외부 공개가 될 것이다. Federal employee financial reporting and disclosure (1977). Washington, D.C.: G.P.O., U.S. OGE (1996). Public financial disclosure : A reviewer's reference 참조.

을 제정, 일정 지위 이상 공직자의 재산등록을 규정하지만 공개까지는 아니었다. 1993년 김영삼 대통령이 취임 후, 대통령이 직접 먼저 자신의 재산뿐만 아니라 청와대를 비롯한 각 부처 장·차관, 민자당 의원들의 재산을 공개하고(이왕재, 1995: 234; 이효성, 1993: 75), 곧 공직자윤리법 개정안을 제출, 재산공개를 의무화하면서 제도의 완성을 보게 된다.³⁾ 1차 재산공개가 임의적인 것이었다면, 같은 해 9월의 2차 공개는 정식 법률에 기초한 국회, 사법부, 군 및 일반 공직자(2-6급) 모두를 대상으로 한 것으로 제도의 본격적 시행을 의미한다(이왕재, 1995: 237).

공직자 재산공개제도는 공직자를 규제의 대상으로 한, 즉 국민 감시(public inspection) 방법에 의한 공직자 부정의 통제이다. 이러한 이유로 국민들은 제도의 도입과 강화를 지지하고, 공직자들은 그 반대의 입장에 놓인다. 제도 관련 쟁점에 대한 둘 간의 대척적 입장도 이 때문이다. Grumet (1992: 319)는 이것을 의회, 시민사회와 공직자 간의 신탁과 수탁의 관계로 설명한다. 국민과 의회는 신탁자로서 수탁자인 공직자들에게 자신들의 결정에 영향을 미칠 수 있는 개인적 이해, 재산관계에 혹 의혹은 없는가? 그 가능성을 미리 확인할 자격을 갖는다. 공직자는 재산등록을 통해 수탁자로서 자신의 청렴을 검증받는 것이다. 제도의 이러한 성격은 공직사회로 하여금 재산공개 거부나 제도 강화 요구에 대한 반대를 힘들게 하고, 오히려 감시와 부담에 나서게 한다.

2. 제도 구성과 운영: 조직과 업무의 내용

각국은 공직자 재산공개제도를 법률로 규정한다(예: 함인선, 2008: 41-42; 전학선, 2008: 110-111; 정하명, 2008; 성락인, 1994 등). 한국에서는 공직자윤리법 제2장 ‘재산등록 및 공개,’ 제3조-제14조가 이것이다. 공직자윤리법은 재산 등록 및 공개 외에 선물신고, 퇴직공직자의 취업제한을 규정하나, 재산공개가 핵심이다. 제1조는 목적을 ‘공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립’으로 규정한다. 법이 규정하는 제도의 내용은 공직자 및 공직 후보자를 대상으로 한 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성 과정의 소명, 공직을 이용한 재산의 취득, 주식백지신탁 등에 대한 절차와 방법, 그리고 운영 조직인 공직자윤리위원회 관련 사항이다. 각국 공직자 이해충돌 회피를 위한 재산공개 관련 법률은 정도의 차이는 있으나 내용은 대등 소이하다. 재산공개 운영기관은 재산등록 접수와 심사, 공개, 위반자 처리 등이 업무로, 대개 위원회 형태와 임기제로

3) 이것은 마치 미국 대통령 카터(Carter)가 1978년 의회에 보낸 서한에서 정부윤리법안(Ethics in Government Act of 1978) 지지와 선출, 임명, 경력직 공직자들을 대상으로 한 광범위한 재산공개를 요청했던 것과 같다(Rohr, 1981: 38). 자신부터 직접 재산을 공개하고, 지명 고위 공직자들도 똑 같이 그렇게 할 것을 희망하였다. Rohr는 이를 가리켜 儀式政治(ritualistic politics)로 설명한다.

독립성과 공정성이 보장된다. 공직자윤리법 제9조가 공직자윤리위원회의 조직과 구성, 임기, 업무 범위를, 시행령 제20조는 위원회의 사무 처리와 사실 조사 등을 위한 간사 및 사무직원의 임명을 규정한다.

재산등록 및 공개의 단계는 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 공직자윤리위원회의 등록재산 심사, 심사결과 처리, 재산공개이다.

제도를 어떻게 구성할 것인가? 관련 쟁점은 이때 무엇인가? 등에 대한 체계적 논의는 그 동안 거의 없었다. 제도 자체가 비교적 단순하고 기술적이기 때문으로, 기존 연구로는 Rohr (1981) 정도이다. 대부분은 행정윤리 교과서에 의한 제도의 의미, 내용 소개로(Bowman, Berman & West, 2001), 성과 분석이나 제도 관련 영향관계에 대한 학술적 검토는 드물다(Rosenson, 2006: 619). Rohr (1981)는 재산등록 및 공개 주체와 범위, 공개의 대상과 방법, 공개의 범위, 운영, 위반자 처리, 예외 조항을 제도의 핵심 요소로 식별, 다양한 선택과 그에 따른 각각의 이익과 한계를 검토하였다. 이들은 제도 구성 및 운영 관련 거의 모든 문제와 개혁 방향을 다룬 포괄적 논의로, 먼저 재산등록 및 공개 주체와 범위, 즉 누구, 어느 직급까지로 할 것인가? 재산등록과 공개의 주체는 선출직 공무원만으로 할 수도 있고, 임명직뿐만 아니라 경력직까지 확대할 수도 있다. 경력직 공직자를 대상으로 하더라도 報酬를 기준으로 할 것인가, 아니면 등급을 기준으로 할 것인가의 문제가 있다. 둘째, 공개의 대상과 방법. Rohr (1981: 33)는 공개 대상의 결정은 ‘개인적 또는 실질적으로’ 정부기관의 정책에 영향을 미치는 사람이어야 하고, 공개 범위 결정 기준으로 업무 관할의 범위, 예산의 규모, 직급, 부하의 수, 특정 업무에 대한 민감성 등을 제시한다. 재산등록 및 공개 대상에 배우자, 자녀 등도 포함시킬 것인가는 공직자가 자신의 배우자 재산에 대한 실질적 통제권을 가지고 있는가 여부를 기준으로 제시한다(p.34). 공개 재산과 관련해서는 報酬, 재산 소득, 부동산 등을 포함시킬 것인가, 공개는 실제 가격으로 할 것인가, 아니면 범주형으로 제시한 후 공직자로 하여금 선택하도록 할 것인가? 누구나 확인할 수 있는 방법으로 공개하는가? 조회, 확인을 원하는 사람에 대하여만 자신의 신분, 조회 이유를 먼저 밝히는 조건으로 공개할 것인가 등의 이슈를 제시한 후, 제한적 공개가 갖는 국민감시 억제효과(chilling effect)를 강조한다. 셋째, 공개의 범위. 공직자가 재산을 공개해야 한다면, 재산을 어디까지 공개하도록 할 것인가를 제도 구성 관련 쟁점의 하나로 파악하고, 공직자의 재산관리 활동이 직무상 책임, 의무와 어느 정도 관련 있는가를 기준으로 제시한다. 하지만 공직자 직무관련 활동을 어디까지로 볼 것인가는 현실적으로 판단이 쉽지 않다는 것을 문제점으로 지적한다. 넷째, 운영. 제도운영의 핵심은 재산등록 및 심사이다. Rohr (1981: 37)는 제도가 목표를 달성하기 위해서는 공직자의 성실한 재산등록, 철저한 심사가 이루어질 수 있어야 한다고 강조한다. 시민사회 참여는 하나의 대안적 방법이라는 하나 전문성 부족, 경솔한 판단 등의 문제가 있다. 그러나 외부감시

가 제도의 실효성을 높이는 하나의 방법이 될 수 있음을 지적한다. 다섯째, 위반자 처리이다. 공직자가 재산등록 및 공개 절차 및 방법을 실질적이고 명백하게 위반했을 때, 어떻게 처리할 것인가? 민사 및 행정적 조치(civil and administrative measures)로 그칠 것인가, 형사처벌(criminal penalties)에까지 확대할 것인가이다. 주로 전자에 대한 것이지 후자는 힘들다고 말한다. 기타 Rohr (1981)는 예외조항을 들지 여부를 제도 구성과 운영의 성공을 위한 마지막 검토 이슈로 제시한다. 재산등록 고지 거부에 타당한 이유가 있는 경우, 이를 허용할 것인가? 한다면 누구를 예외로 인정할 것인가? 또 어떤 기준을 적용할 것인가 등에 대한 것이다. 제도구성과 운영에 관한 논의는 이들 이슈의 최적 조합을 찾기 위한 것으로 문제점 지적과 개혁 방향에 대한 논의를 제공한다. 제도 구성과 운영에 대한 관련 연구자나 매스 미디어 등의 비판도 주로 이것에 대한 것이다.

3. 쟁점 이슈 - 선행 연구와 조사

제도 및 운영 관련 이슈는 각국마다 다르다. 미국에서는 대통령 지명자(presidential appointees)에 대한 재산등록 심사 과정의 단순화 등이 오랜 이슈이다(Gebhardt, 2001: 1686; Burke, 2001; Roberts & Doss, 1996). 행정부는 대통령직 이양 시 지명, 임명직 공직자에 대한 지나친 공개 요구, 재산권이나 프라이버시의 과도한 침해, 이에 따라 능력 있는 인재의 기피, 비준 또는 인준 과정에 걸리는 너무 많은 시간, 비용 등의 문제가 심각한 수준으로 이의 완화가 필요하다고 주장해왔다(Rosenson, 2006; Roberts, 1992). Roberts & Doss (1992)는 재산공개제도에 의한 공직자 재산권 행사 자유의 규제는 개인의 기본권 제한을 전제로 한 것인데, 이를 통해 얻어지는 공직윤리 개선 효과는 미미하다고 주장한다. 재산공개제도는 실제 고도의 정치적 이해관계가 지배하는 게임(high-stakes political game)이 되어, 공직사회에 대한 신뢰 개선에는 사실 별 도움이 되지 않는다는 것이다. 이 중 정부에 유능한 인재 유치 곤란 문제는 가장 반복적으로 언급된다. 예를 들어, Roberts (2007: 313)는 고위 공직자에 대한 지나친 재산공개 요구가 연방정부가 유능한 인재를 공직에 끌어들이는 것을 부당하게 방해한다고 비판한다. 반면 한국에서 재산공개제도에 대한 논의와 이슈는 여전히 제도 강화 중심적이다. 재산공개 초기 NGO, 전문가, 매스 미디어, 시민사회 등은 다양한 비판, 보완책을 제시했고, 이때 제기된 이슈들 대부분은 사실 여전히 유효하다. 1993년 재산공개 직후 나왔던 이슈들은 공직자 재산 과다와 취득 과정에서의 불법 등에 대한 비판, 제도상의 문제점, 미래 개선 방법에 집중되었다. 박재창 (1993: 53, 58)의 등록 및 공개 대상자의 범위, 등록대상 가족의 범위, 재산 누락 등 허위신고자 처벌, 이효성 (1993: 80-81)의 재산등록의 성실성 강조, 불성실 신고자에 대한 처벌, 재산 변동 내역의 철저한 확인, 공직자 자신과 직계 존비속이 실질적 소유자인 모든 유형의 재산, 취득방법과 자금 출처의 공개, 이왕재 (1995: 250)의 고지거부 규정의 수정 등이 그것이다. 이들은 미국에

서 Johnson (1976)이 정부윤리법 제정을 앞두고 강력한 윤리법을 주문하면서 ‘효과적 운영과 공정성’ 기준을 제시한 후, 문제점 및 보완을 위해 나왔던 여러 주장들과 내용을 같이한다.

쟁점 이슈들은 일반시민이나 공직자 대상 의식 조사의 주요 항목이다. 제도 운영상의 문제나 개혁 방향 분석에는 특히 이러한 조사가 이용된다. 1993년 2차 공개 직후, 전국 교수 각각 103, 150명을 대상으로 한 ‘공직자 재산공개에 대한 설문 조사’(교수신문. 1993.4.1, 1면 및 1993.9.16, 1면 참조), 공보처의 전국 공무원 700명(일반직 5-9급과 경찰공무원) 전화 조사(한국리서치, 공직자 재산공개에 대한 공무원의 인식과 태도조사) 등이 예이다. 최근 반부패행정시스템연구소(2004)와 한국인사행정학회(2009)의 공직자를 대상으로 한 관련 이슈에 대한 조사는 단편적 인식조사를 넘어, 제도 발전을 위한 체계적 정보 축적 노력으로 평가된다. 정부의 지속적 제도 강화 노력과 관계없이 위 두 조사들에서 다루어진 이슈들은 재산공개 초기 매스 미디어나 전문가들이 제기했던 것들을 크게 벗어나지 않는다는 점에서 검토 이슈 범위의 제한적 성격을 보여준다. 기타 이슈 검토는 정부의 제도 설명, 보고서 등에 의한 것이고,⁴⁾ 실제 학술 연구에서의 본격적 검토로의 발전은 찾아보기 어렵다.

4. 인식의 차이

공직사회를 대상으로 한 인식 조사에서 집단 간 차이를 결정짓는 가장 대표적 변수는 직무 역할과 책임, 업무 부담이나 불이익 등이다. 예를 들어, Balicer et al. (2006: 1)은 지역 공중보건 업무담당 공직자들(public health workers)의 인플루엔자 유행에 따른 건강 위험 인식 및 대응에 관한 연구에서 직무 역할과 책임이 중요한 변수라는 것을 확인하고 있다. Christensen & Laegreid (2010: 3)의 경우는 행정에 ICT 이용에 관한 공직자 인식 조사에서 담당 업무, 실제 사용자인가, 관련 문화 등이 중요한 독립변수임을 발견하고 있다. 공직자 재산공개제도는 공직자를 직접적 규제 대상으로 ‘재산권 행사의 자유’를 제한한다는 점에서 특히 직무 역할이나 책임, 피규제자로서의 업무 부담 등이 유력 변수로 기대된다. 예를 들어, 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자는 규제정책의 집행자로 ‘공직자의 윤리를 확립(공직자윤리법 제1조 목적)’이 자신의 직무 역할이자 책임이라는 점에서, 제도 운영상의 문제나 개혁 방향의 인식, 피규제자들의 재산등록 성실성 등에 대한 평가에 있어 일반 공직자 집단과는 다를 것이다. 재산등록 의무자도 비의무자와 비교해, 자신들은 비의무자들과 달리 재산을 등록해야 하고,

4) Davies, M. (2008). *Financial disclosure law. Conflicts of Interest Board, City of New York; Financial disclosure*. In U.S. Office of Government Ethics. <http://www.usoge.gov/>. 검색 일자 2010.5.31; *Federal employee financial reporting and disclosure* (1977). Washington, D.C.: G.P.O.; U.S. OGE (1996). *Public financial disclosure: A reviewer's reference* 등.

등록 재산의 심사와 공개에 따른 부담을 추가적으로 져야 한다. 이들 역시 둘 간의 차별적 인식의 존재 가능성을 시사한다.

가설 1. 재산등록 업무 담당자는 규제정책의 집행자로서, 공직자 재산등록 및 공개제도 운영상의 문제점이나 제도개혁 방향 이슈는 ‘공직자의 윤리를 확립’이라는 자신의 직무역할이나 책임에 속한다. 이런 점에서 이들과 일반 공직자 간에 인식 차이가 기대된다.

1.1 재산등록 업무 담당자는 제도 운영상의 문제점을 일반 공직자보다 보다 심각한 것으로 인식할 것이다. 즉 재산등록 의무자의 성실한 재산등록 등 운영상의 문제가 없다는 것에 대해 일반 공직자보다 더 동의하지 않을 것이다. 그러나 문제점의 원인이 자신인 이슈에 대해서는 그 반대의 인식을 보일 것이다.

1.2 재산등록 업무 담당자는 개혁 이슈가 ‘공직자의 윤리를 확립’이라는 자신의 직무역할 및 책임과 일치할 때, 일반 공직자보다 더 강력하게 동의할 것이다.

가설 2. 공직자 재산공개제도 운영상의 문제점이나 개혁 방향에 대해 재산등록 의무자와 비의무자 간에는 재산등록에 따른 추가적 업무나 자신의 재산이 내부 또는 외부에 공개되는 것에 따른 심리적 부담 등으로 다음과 같은 인식 차이가 기대된다.

2.1 재산등록 의무자는 비의무자보다 제도운영 상의 문제점을 보다 심각하게 인식할 것이다.

2.2 의무자일수록 제도강화 이슈를 보다 반대할 것이다.

가설 3. 재산공개제도에 대한 인식 차이는 제도 운영상의 문제보다는 개혁 이슈에 보다 집중될 것이다. 공직자 이해관계(personal interests), 즉 직무상 역할과 책임, 재산등록에 따른 불편과 불이익 기대 등은 제도 운영보다는 개혁 이슈에서 보다 첨예하게 형성되기 때문이다.

인식도 조사(perception surveys)는 제도 평가나 개선을 위한 활동에서 문제점 파악 및 개혁 방안 탐색을 위한 주요 정보수집 수단이다. 인식도 조사에서 직무 역할이나 책임, 누구의 부담이나 불이익이 보다 클 것인가는 공직자 재산공개제도에 대한 인식 차이 결정에 중요한 변수일 것으로 기대된다. 위 가설들은 이들 변수가 집단 간 인식 차이의 내용과 방향, 정도를 결정하는데 구체적으로 어떠한 역할을 하는가를 보기 위한 것으로, 가설 검증은 공직자 인식조사를 위한 표본의 구성과 의미, 결과의 해석에 중요

하다.

III. 방법론

1. 집단 간의 비교와 분석 이슈의 선정

공직자 이해관계 집단 간 인식 차이에 대한 보다 정밀한 가설 검증을 목적으로 조사 대상을 제도에 대한 직접 및 실제적 경험을 가진 경우로 제한하였다. 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자, 일반 공직자 중 재산등록 의무자가 이러한 조건을 충족시킨다는 점에서, 분석 대상을 공직자윤리위원회 재산등록 업무를 담당하는 공직자 중 재산등록 의무자(1)과 비의무자(2), 일반 공직자 중 재산등록의무자(3), 세 집단으로 설정하였다. 가설 검증은 세 집단 간의 단순 차이가 아닌, 두 집단 간 대등비교를 통한 인식도 차이의 내용과 방향 확인에 의해 이루어졌다. 예를 들어, 가설 1의 재산등록 업무 담당자와 일반 공직자 간의 인식 차이 분석은 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 일반 공직자 재산등록 의무자, 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자와 일반 공직자 재산등록 의무자 간의 차이를, 가설 2의 재산등록 의무자와 비의무자 간의 차이 분석은 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 비의무자 간, 그리고 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자와 일반 공직자 재산등록 의무자 간의, 두 번의 비교가 필요하다. 이 중 한 가지 이상에서만 차이, 즉 가설이 유의한 경우 ‘부분 채택’으로 판정되었다. 분석 이슈는 제도 운영상의 문제점과 제도개혁 방안, 둘로 구분하였다. 반부패행정시스템연구소 (2004), 한국인사행정학회 (2009)가 공직자를 대상으로 한 조사 가운데 가장 포괄적이었던 점에서, 이들이 다루었던 모든 이슈를 분석 대상으로 하되, 공통적인 설문문항으로 한정하였다. 단 경찰과 같은 특수 분야 이슈나 ‘현행 등록재산 심사기간이 적정하다고 생각하십니까?’에 대해 구체적으로 ‘몇 개월 정도가 적정한가?’라고 물은 경우, 친족과 공직유관 단체의 적정 범위처럼 범주형 질문 등의 설문은 제외되었다. 그 결과 재산공개 제도 운영상 문제점 7개, 제도개혁 방향 9개, 총 16개 이슈를 선정하였다. 전자에서 ‘등록 절차 및 방법은 불편하다’가 제도 운영상 문제의 심각성 진술이라면 ‘공직자가 재산등록을 성실히 한다,’ ‘등록재산 심사는 철저하다,’ ‘불성실 등록 등 위반자에 대한 조치는 엄정하다,’ ‘재산등록 및 공개 직급 범위와 심사기간은 적정하다’는 등의 설문 문항은 제도 운영에 대한 긍정적 평가이다. 반면 후자는 주로 제도 강화 요구 차원에서 제기되었던 것들로, 재산등록 심사의 엄격성 강화, 재산변동과 자금흐름에 대한 소명, 고지거부 조항의 폐지, 백지위임신탁제도 도입, 정부공직자윤리위원회(이하 정부위) 직접 심사 기능의 강화, 재산처분 등 적절한 조치 권고, 위반자 처리결과와 명단 공개, 허위등록자 형사처벌 요구, 외부평가 실시 등이다. 가설 검증은 단일 문항 반복 검증으로 가설의 채택과 기각이 각각 어떻게 일어나는가를 보았다.

2. 자료와 표본의 성격

가설 검증을 위해 한국인사행정학회 (2009) 데이터틀 사용하였다. 이 데이터는 ‘공직자윤리법의 실효성을 강화하기 위한 기초자료로 활용하고자’ ‘제도운영 실태에 대한 인식과 개선 방안’을 묻는 식으로 두 차례 설문조사를 통해 수집되었다. 1차는 중앙정부 각 부처, 국회, 지방자치단체, 지역교육청 등의 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자, 2차는 중앙부처, 지방자치단체 등의 일반 공직자 중 재산등록 대상자를 대상으로, 2009년 4월 수집되었다. 1차 조사에서 300부를 배부해, 200부가 수거되었으나 인구통계학적 문항 등에 응답 누락 설문지를 모두 제거한 후, 최종 123부를, 2차 조사에서는 500부 배부, 375부가 수거되었으나, 마찬가지로 이유로 315부, 두 차례 도합 총 438명의 유효 표본을 획득하였다. 공직자윤리위원회 대상 1차 조사 응답자 123명은 정부 부처 24명(19.5%), 중앙선거관리위원회 2명(1.6%), 지방자치단체 90명(73.2%), 지역교육청 7명 (5.7%)이었고, 일반 공직자 중 재산등록 의무자 대상의 2차 조사 응답자 315명은 중앙정부 부처 82명(26.0%), 청 149명(47.3%), 지방자치단체 84명(26.7%)이었다. 전체적으로 일반직 324명(74.0%), 특정직 100명(22.8%), 기능직 14명(3.2%)이다. 표본의 보다 자세한 인구통계학적 특징은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 표본의 인구통계학적 특성

단위: 명(%)

구 분		공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자		일반 공직자 중 재산등록 의무자	총계
		등록 의무자	비의무자		
성별	남	50(66.7)	26(54.2)	260(82.5)	336(76.7)
	여	25(33.3)	22(45.8)	55(17.5)	102(23.3)
연령	29세 이하	2(2.7)	3(6.2)	14(4.4)	19(4.3)
	30-39세	20(26.7)	30(62.5)	80(25.4)	130(29.7)
	40-49세	48(64.0)	14(29.2)	148(47.0)	210(47.9)
	50세 이상	5(6.6)	1(2.1)	73(23.2)	79(18.0)
직급	3급 이상	0(0.0)	0(0.0)	3(0.9)	3(0.7)
	4급	0(0.0)	0(0.0)	27(8.6)	27(6.2)
	5급	0(0.0)	1(2.1)	24(7.6)	25(5.7)
	6급	12(16.0)	1(2.1)	134(42.5)	147(33.6)
	7급	61(81.3)	17(35.4)	112(35.6)	190(43.4)
	8급 이하	2(2.7)	29(60.4)	15(4.8)	46(10.5)
월평균 소득	299만원 이하	17(22.7)	22(45.8)	72(22.9)	111(25.3)
	300~499만원	48(64.0)	21(43.8)	175(55.6)	244(55.7)
	500~699만원	9(12.0)	4(8.3)	60(19.0)	73(16.7)
	700만원 이상	1(1.3)	1(2.1)	8(2.5)	10(2.3)
근무기간	10년 이하	16(21.3)	28(58.3)	60(19.1)	104(23.7)
	11-20년	51(68.0)	17(35.4)	147(46.7)	215(49.1)
	21년 이상	8(10.7)	3(6.3)	108(34.2)	119(27.2)
응답자 총 438명		75(17.1)	48(11.0)	315(71.9)	438(100.0)

- 주: 1) 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자 중 ‘등록 의무자,’ ‘비의무자’는 재산등록 의무 기준에 의한 구분이다. 이하 모두 같다.
2) 괄호 안은 %이다.

중앙정부와 지방자치단체에 근무하는 일반 공직자 중 재산등록 의무자 집단은 공직자윤리위원회 등록 의무자와 비의무자 집단과 비교해 남자 비율이 상대적으로 더 크고, 연령은 공직자윤리위원회 등록 의무자는 40대가, 비의무자는 30대가 더 많았다. 일반 공직자 응답자 중에는 3-5급 공직자가 다수 있으나 공직자윤리위원회 집단에서는 거의 그렇지 못하다. 월 평균 소득과 근무기간은 공직자윤리위원회 비의무자 집단이 ‘299만원 이하,’ ‘10년 이하’에서 상대적인 집중을 보이고 있다. 이것은 재산등록 비의무자의 특성에 기인한다.

IV. 분석 결과 및 시사점

1. 제도 운영상의 문제 전반에 대한 평가

공직자 재산공개제도 운영의 전반에 대한 응답자 집단 간 인식 차이의 검토를 위해 ‘공무원들은 재산등록을 성실하게 하고 있다’에서 부터, ‘현재 소속 기관에서 등록재산에 대한 심사가 철저(엄정)하게 이루어진다, 재산등록자의 입장에서 볼 때 현재의 등록 절차와 방법이 불편하다, 불성실 등록자 등 의무위반자에 대한 심사결과 조치가 엄정하게 이루어지고 있다’에 대해 어떻게 생각하는가를 묻고, ‘매우 동의한다(5)’부터 ‘전혀 동의하지 않는다(1)’ 중에서 선택하도록 하였다. 다음 <표 2>는 제도 운영상의 문제에 관한 이들 이슈 간에 집단 간 인식 차이가 존재하는가, 그렇다면 어떤 내용에 관해, 어떤 형태로 나타나는가, 그리고 차이의 정도를 알아보기 위한 분산분석(One-Way ANOVA) 결과이다.

<표 2> 재산등록 성실, 절차 불편, 심사 철저, 조치 엄정성에 대한 인식 (N=438)

문 항	평균(표준편차)			F 값
	공직자윤리위원회		일반 등록 의무자	
	등록 의무자	비의무자		
공직자들의 성실한 재산등록	3.51(.76)	3.48(.65)	3.60(.84)	.755
재산등록 절차 및 방법의 불편	3.31(.85)	3.35(.96)	3.56(.84)	3.360*
등록재산 심사의 철저	3.55(.64)	3.65(.57)	3.71(.77)	1.593
불성실 등록 등 위반자에 대한 조치의 엄정성	3.36(.69)	3.21(.82)	3.23(.80)	.925

* $p<.05$; ** $p<.01$; *** $p<.001$.

주1) 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자 중 재산등록 의무자는 75명, 비의무자는 48명, 일반 공직자 재산등록 의무자는 315명이었다. 이하 표에서 집단 구분 및 크기는 모두 이와 같다.

주2) 등분산 분석(Homogeneity of variance test) 결과 Levene Statistic이 81.727($p=.000$)로 나타나, 두 집단 간의 대등 비교(post hoc multiple comparisons)는 분산의 차이가 가정(equal variances not assumed)된 Dunnett's T3 검정이 실시되었다. 이하 표는 모두 이와 같다.

주3) 전체(N=438) 평균값은 문항 순서별로 각각 3.57, 3.49, 3.49, 3.25이다.

각 집단의 평균값은 ‘보통이다(3)’과 ‘약간 동의한다(4)’의 사이로 나타났다. 이것은 공직자윤리위원회 재산등록 업무담당 공직자나 일반 공직자 중 재산등록 의무자 모두 성실하게 재산등록을 하고, 재산등록 절차 및 방법이 불편하다고 생각하며, 등록재산에 대한 심사가 철저하고, 불성실 등록 등 의무 위반자에 대한 심사결과 조치는 철저(엄정)하게 이루어지고 있다는 것에 대해 보통 이상으로 동의하고 있음을 의미한다. 그러나 세 집단 간의 인식 차이 비교에서는 ‘재산등록 절차 및 방법의 불편’ 이슈만 $p<.05$ 에서 유의하였다($F=3.360$, $p=.036$). 해당 이슈에 대한 두 집단 간 대응비교를 실시한 결과, 공직자윤리위원회 재산등록 의무자는 3.31로 세 집단 가운데 상대적으로 가장 동의하지 않는 반면 일반 공직자 등록 의무자 집단은 3.56으로 가장 불편하게 생각해, 평균값 차이 0.25로 유의하였다($p=0.067$). 이것은 재산등록 업무 담당자, 즉 재산등록 업무를 직무역할과 책임으로 하는 공직자가 그에 따른 불편함, 즉 제도 운영상의 문제점을 다른 집단에 비해 가장 문제점이 아니라고 인식한다는 뜻이다. 공직자윤리위원회 재산등록 업무담당 공직자가 바로 제도 절차, 방법의 운영자라는 점에서 제도 운영상의 불편이라는 문제점에 보다 동의하지 않기 때문으로 해석된다. 하지만 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자와 일반 공직자 중 재산등록 의무자간에는 유의하지 않았다. 이것은 공직자 윤리위원회 재산등록 업무 담당자, 즉 직무역할과 책임을 가졌다고 할지라도 비의무자는 일반 공직자 의무자와는 유의한 차이가 없다는 것이어서 관련 가설 1.1의 부분적 채택만을 의미한다. 가설 2.1은 재산등록 의무자는 피규제자 입장이어서 비

의무자보다 제도운영 상의 문제가 많다는데 보다 동의할 것으로 보았으나, 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 비의무자 간에는 유의한 차이가 없었고, 일반 공직자 중 재산등록 의무자와 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자 간에도 마찬가지였다(가설 2.1 기각). 또한 공직자의 성실한 재산등록 여부는 공직자윤리위원회 업무 담당자들은 직무의 특성상 그것을 의심하고, 일반 공직자 재산등록 의무자들은 보다 적극적으로 성실하게 등록하고 있다는 식으로 집단 간의 차이가 유의할 것으로 기대했으나, 그렇지 않았다. 공직자 재산공개제도 연구자들(예: Johnson, 1976 등)은 흔히 제도의 성공적 운영을 위한 등록재산의 철저(엄정)한 심사와 불성실 등록자 등 의무위반자에 대한 엄정한 조치의 중요성을 지적한다. 실제 공직자윤리법 제8조의 2도 ‘등록사항의 심사결과 등록대상 재산을 거짓으로 기재하거나 중대한 과실로 빠뜨리거나 잘못 기재’한 불성실 등록자 등 의무위반자에 대하여, 경고 및 시정조치, 과태료 부과, 허위등록 사실의 공표, 해임 또는 징계의결 요청’ 중 어느 하나의 조치를 하도록 명시한다. 그러나 등록재산의 철저한 심사와 불성실 등록자 등 의무위반자에 대한 엄정한 조치, 어느 경우에도 집단 간 유의한 차이는 발견되지 않았다.

제도 운영상의 문제점에 관한 또 다른 주요 이슈는 재산등록 및 공개 대상자의 직급 및 심사 기간의 적정성이다. 현행 공직자윤리법은 재산등록 및 공개자의 범위를 직급 기준으로 규정한다. 동법 제3조는 현행 재산등록 의무자의 범위를 ‘4급 이상의 일반직 국가 및 지방공무원’으로, 동법 시행령 제3조는 공직자윤리법의 위임을 받아 등록 의무자의 범위를 감사원, 국세청, 관세청은 소속 공무원 중 5급 이하 7급 이상을, 법무부 및 검찰청은 소속 공무원 중 5급 이하 7급 이상의 검찰 사무직 및 마약 수사직 등으로 다양하게 규정한다. 재산공개 의무자의 경우, 동법 제10조는 대통령, 국무위원, 국회 및 지방의회 의원 외에, 행정부 공무원 재산공개 직급 범위를 일반직 1급 이상으로 명시한다. 재산등록 및 공개 대상자의 직급 범위 적정성은 ‘현행 재산등록(공개) 대상의 직급 범위에 대해 어떻게 생각하십니까?’로 묻고, ‘매우 확대해야 한다(5)’로부터 ‘매우 축소해야 한다(1)’의 5점 척도 중에서 응답하도록 하였다. 공직자윤리법은 재산심사 기간은 재산등록 사항 공개 후 3개월 이내에 재산공개 대상 공직자 전원에 대한 심사를 완료 하되 필요한 경우 위원회의 의결로 연장할 수 있도록 규정한다(공직자윤리법 제8조 10항). 재산심사 기간 적정성 질문은 ‘현행 심사기간이 적정하다고 생각하는가?’라고 묻고, 응답은 ‘매우 충분하다(5)’에서 ‘매우 충분하지 않다(1)’의 5점 척도로 측정하였다. 다음 <표 3>는 위 이슈들에 대한 이해관계 집단 간의 평가적 인식 차이 분석 결과이다.

<표 3> 재산등록 및 공개 대상 직급, 심사기간의 적정성 (N=438)

문 항	평균(표준편차)			F 값
	공직자윤리위원회		일반 등록 의무자	
	등록 의무자	비의무자		
재산등록 직급의 적정성	2.05(.82)	2.04(.90)	2.06(.97)	.009
재산공개 직급의 적정성	3.29(.61)	3.19(.61)	3.17(.79)	.849
등록재산 심사기간의 적정성	2.88(.68)	2.69(.72)	2.98(.77)	3.410*

* p<.05; ** p<.01; *** p<.001

주) 전체(N=438) 평균값은 문항 순서별로 각각 2.06, 3.19, 2.93이다.

재산등록 직급 범위의 적정성에 대한 세 집단의 인식은 2점대로 큰 차이가 없는 것으로 나타났고, 이것은 응답자들이 직급 범위가 ‘약간 축소해야 한다(2)’고 생각하고 있음을 의미한다. 반면 재산공개는 이보다 높은 ‘적정하다(3)’ 이상이다. 세 집단 간의 차이 분석결과, 재산등록 및 공개 직급 범위 모두 유의하지 않았다. 이것은 응답자의 직무 역할 및 책임이 공직윤리의 개선에 관한 것이든 아니든, 응답자가 등록 의무자이든 아니든 이슈에 대한 인식에 유의한 영향을 미치지 못하고 있음을 의미하는 것으로, 가설 1,2의 기각을 가리킨다. 재산등록 심사기간은 그 동안 너무 짧아 충분한 심사가 이루어지지 못한다는 것이었다. 등록재산 심사기간의 적정성에 대한 생각은 ‘보통이다(3)’과 ‘약간 충분하지 않다(2)’ 중 평균 3점에 보다 가깝고, 세 집단 간의 차이는 $p<.05$ 에서 유의하다(F 값=3.410, $p=.034$). 공직자윤리위원회 비의무자와 재산등록 의무가 있는 일반 공직자 간에만 평균값 0.29($p=.033$)로, $p<0.5$ 에서 유의하였다. 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자는 보다 충분한 심사기간을 선호하고, 따라서 현재 심사 기간 적정성에 가장 동의하지 않는 것으로 해석된다. 그러나 공직자윤리위원회 등록의무자와 일반 공직자 등록의무자 간에는 차이가 유의하지 않았다. 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자라고 할지라도 일반 공직자와 유의한 차이가 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉘었다. 가설 1.1의 부분적 채택을 의미한다. 비록 직무역할과 책임이 인식 차이 결정의 중요한 변수이나 차이의 전체를 설명하는 것은 아님을 시사한다. 가설 2.1은 재산등록 의무자는 심사 기간이 늘어나면 그 만큼 불편, 불이익이 보다 기대되어 늘어나는 것을 반대하는, 즉 현재 심사기간의 적정성에 보다 동의할 것이라는 것이었다. 분석 결과, 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자와 일반 공무원 의무자 간에는 인식 차이가 유의했으나, 공직자윤리위원회 의무자와 비의무자 간에는 그렇지 못했다. 이것은 가설 2.1의 부분적 채택을 의미한다. 집단 간 인식 차이의 결정에 응답자 직무역할 및 책임과 피규제자 신분에 의한 이해관계의 상호 작용 효과를 시사한다.

2. 개혁안 인식

제도개혁 이슈 중 ‘재산등록 심사 강화’는 심사를 현재보다 엄격히 강화하자는 주장에 얼마나 동의하는가를 물었다. 고지거부 이슈는, 현행 제도는 직계 준비속 중 피부양자가 아닌 사람은 관할 공직자윤리위원회의 허가를 받아 자신의 재산신고 사항의 고지를 거부할 수 있도록 하나(공직자윤리법 제12조 4항 참조), 공직자들이 재산등록을 회피하는 수단으로 악용하는 문제이다. ‘현재의 고지거부 조항이 필요하다’는 주장에 대해 동의하는지를 물었다. 자금흐름 소명 이슈, 즉 ‘재산변동 사항 신고에 있어서 일정 금액 이상의 주요재산 변동 사항(취득, 처분, 예금증감 등)에 대한 경위와 자금 흐름(자금출처, 사용처 등)에 대한 소명’의 필요에 대해 응답자들이 어떻게 생각하는가를 물은 후, ‘매우 필요하다(5)’에서 ‘전혀 필요하지 않다(1)’로 측정하였다. 부동산 백지위임신탁제도는 공직자가 직무와 관련 있는 부동산을 보유한 경우, 공직자윤리위원회가 해당 부동산을 신탁하도록 명령하고, 신탁이 이루어진 후 처분을 포함한 일체의 관리에 관여할 수 있도록 하는 것으로, 이의 도입 의견에 얼마나 동의하는가를 물었다. 정부공직자윤리위원회 등록재산 직접 심사 기능 강화 이슈는 ‘2008년 기준 정부공직자윤리위원회의 등록재산 직접 심사비율은 5.5%, 기관위임심사는 94.5%인데(한국인사행정학회, 2009: 156), 정부공직자윤리위원회의 등록재산 직접 심사 기능의 강화 필요성에 얼마나 동의하는가를 질문하였다. 위에서 재산변동 경위와 자금 흐름의 소명 이슈를 제외한, 나머지 이슈들에 대해서는 ‘매우 동의한다(5)’에서 ‘전혀 동의하지 않는다(1)’의 5점 척도로 물었다. 다음 <표 4>는 분석 결과이다.

<표 4> 재산등록과 심사의 방법 (N=438)

문 항	평균(표준편차)			F 값
	공직자윤리위원회		일반 등록 의무자	
	등록 의무자	비의무자		
재산등록 심사 현재보다 엄격히 강화	3.23(.76)	3.13(.73)	2.85(.90)	7.106***
주요 재산 변동 경위와 자금 흐름의 소명 필요	3.73(.69)	3.69(.72)	3.31(.89)	10.520***
고지거부의 필요	3.53(1.13)	3.33(1.02)	3.47(1.02)	.547
부동산 백지위임신탁제도의 도입	3.15(.91)	2.98(1.00)	2.88(1.09)	1.951
정부위 등록재산 직접 심사 기능 강화	3.31(.89)	3.38(.73)	3.05(.92)	4.409*

* p<.05; ** p<.01; *** p<.001

주) 전체(N=438) 평균값은 문항 순서별로 각각 3.42, 3.46, 2.94, 2.94, 3.13이다.

재산등록 심사를 현재보다 강화해야 한다는데 대한 일반 등록의무자의 인식, 부동산 백지위임신탁제도의 도입에 대한 비의무자와 일반 등록의무자의 인식을 제외하면 응답자들의 평균값은 ‘보통이다(3)’ 이상이다. 세 집단 간의 차이는 재산등록 심사의 강화, 재산변동 경위와 자금 흐름의 소명 필요, 정부공직자윤리위원회 등록재산 직접 심사 기능의 강화에서 유의하였다(각각 $F=7.106$, $p=.000$; $F=10.520$, $p=.000$; $F=4.409$, $p=.013$). 재산등록 심사의 강화 이슈에 대한 두 집단 간의 대응비교 분석에서 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 일반 공직자 의무자간 평균값 차이가 각각 $0.38(p=.001)$ 로 유의하였다. 그러나 공직자윤리위원회 비의무자와 일반 공직자 의무자간의 차이는 유의하지 않았다. 이것은 가설 1.2의 부분적 채택을 가리킨다. 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 일반 공직자 의무자 간에는 차이가 유의하였으나 공직자윤리위원회 의무자와 비의무자 간에는 차이가 없어, 가설 2.2는 부분적으로 채택되었다. 재산변동 경위와 자금 흐름의 소명 필요에서는 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자 중 의무자가 평균값 3.73으로 가장 그 필요성을 높게 인식하였고, 일반 의무자는 반대로 평균값 3.31로 가장 낮았다. 두 집단 간 평균 값 차이는 $0.42(p=.000)$ 였고, 공직자윤리위원회 등록 비의무자와 일반 공직자 재산등록 의무자간의 그것은 $0.38(p=.004)$ 로 $p<.05$ 를 기준으로 집단 간 차이는 모두 유의하였다. 이것은 세 집단 간의 인식 차이가 뚜렷하고, 그 차이는 공직자윤리위원회 공직자와 일반 공직자간에 분명하여, 가설 1.2의 채택을 의미한다. 그러나 공직자윤리위원회 의무자와 비의무자 간의 차이는 유의하지 않아, 가설 2.2 채택은 부분적으로만 허락하였다. 반면 고지거부의 필요에 대한 평균값은 약 3점 대 중반에서, 백지위임신탁의 그것은 2점 대 후반부터 3점 대 초반의 분포이고, 세 집단 간의 유의한 차이는 없었다. 공직사회 이해관계 세 집단 간의 유의한 차이가 나타난 정부위 등록재산 직접심사 기능 강화 이슈의 두 집단 간의 대응 비교에서는 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자와 일반 의무자간에만 평균값 차이가 0.32 로 $p<.05$ 에서 통계적 유의 수준을 충족시켰다(각각 $p=.001$; $p=.024$). 가설 1.2의 부분적 충족을 의미한다. 공직자윤리위원회 재산등록 비의무자와 일반 의무자간의 평균값 차이는 유의하였으나, 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 비의무자 간의 차이는 그렇지 못해, 가설 2.2는 부분 채택되었다.

제도 개혁 이슈 중 재산심사 결과 조치 개선 요구는 중요 사안이다. ‘공직자윤리위원회 관련 재산의 처분 등 적절한 조치 권고’에 관련 공직자윤리법은 재산등록 의무자 재산심사 시 직무와 연관성을 심사하여 당해 의무자가 법령을 위반하여 부정한 방법으로 재물 또는 재산상 이익을 취득한 혐의가 인정되는 경우, 이를 법무부 장관, 국(관)세청장에 통보할 수 있다고 규정한다(공직자윤리법 제8조의 2). 그러나 설문에서는 개혁안으로 공직자윤리위원회가 재산심사 결과 직무와 이해충돌이 발견된 경우, 관련 재산의 처분 등 적절한 조치를 직접 권고할 수 있도록 하는 조항 개정을 응답자들이 얼마나 동의하는가를 물었다. 이밖에 재산등록사항의 심사결과 불성실, 허위등록자에 대한

처리결과를 명단과 함께 공개하자는 주장에 대한 동의 여부, 공직자윤리위원회의 고의로 누락 또는 오기한 허위등록자에 대한 형사처벌 요구권, 각급 공직자윤리위원회의 재산 심사 결과를 대상으로 외부평가를 실시하자는 주장에 대해 동의하는 정도를 묻고, ‘매우 동의한다(5)’로부터 ‘전혀 동의하지 않는다(1)’ 중 하나를 선택하게 하였다. 다음 <표 5>은 분석 결과이다.

<표 5> 재산처분 권고, 명단 공개, 형사처벌 및 외부평가의 실시 (N=438)

문 항	평균(표준편차)			F 값
	공직자윤리위원회		일반 등록 의무자	
	등록 의무자	비의무자		
재산심사 결과 직무와 이해충돌이 있는 경우, 공직자윤리위원회가 관련 재산의 처분 등 적절한 조치 권고	3.51(.69)	3.58(.68)	3.24(.82)	6.647***
불성실(허위)등록자 처리 결과, 명단의 공개	3.13(.96)	2.96(.94)	2.57(.93)	13.100***
허위 등록자에 대한 형사처벌 요구	2.80(.94)	2.81(.92)	2.58(.94)	2.445
외부평가 실시	2.59(.92)	2.65(.86)	2.42(1.00)	1.820

* p<.05; ** p<.01; *** p<.001

주) 전체(N=438) 평균값은 문항 순서별로 각각 3.32, 2.71, 2.65, 2.47이다.

공직자윤리위원회 적절한 조치 권고에 대한 평균값은 3점대가 넘어 3.5점을 중심으로 모인 반면, 불성실 등록자 처리결과와 함께 명단 공개는 공직자윤리위원회 등록 의무자를 제외하고는 2점대 부정적 인식으로 나타났다. 특히 형사처벌 요구와 외부평가도 2점대 중후반이나, 부정적 인식은 외부평가 실시에서 가장 높았다. 이것은 피규제자인 공직자 집단의 제도강화(개혁) 방향에 대한 부정적 인식을 반영한 것으로 해석된다. 집단 간 차이는 적절한 조치와 명단의 공개에서만 유의한 것으로 나타났다(F=6.647, p=.001; F=13.100, p=.000), 나머지 두 개혁 대안에서는 그렇지 못했다(F=2.445, p=.088; F=1.820, p=.163). 공직자윤리위원회 적절한 조치에 대한 집단별 대응 비교에서 공직자윤리위원회 재산등록업무 담당 비의무자와 재산등록 의무 일반 공직자간의 평균값 차이가 0.34(p=.006)로 유의하였다. 그러나 공직자윤리위원회 의무자와 비의무자 간 및 일반 공직자 재산등록 의무자와의 사이에는 유의하지 않아, 가설 1.2, 가설 2.2의 부분적 채택으로 판정되었다. 불성실 등록자 처리 명단 공개에서는 각각 공직자윤리위원회 재산등록 의무자와 일반 공직자 재산등록 의무자간의 평균값 차이가 0.57(p=.000), 공직자윤리위원회 비의무자와 일반 의무자간의 그것은 0.39(p=.027)로 p<.05에서 모두 유의하였다. 가설 1.2는 채택되었다. 그러나 공직자윤리위원회 의

무자와 비의무자 간의 차이는 유의하지 않아, 가설 2.2의 채택은 부분적으로만 허용되었다.

3. 결과 요약과 시사점

다음 <표 6>은 제도 운영상의 문제점 7개, 개혁안 9개, 총 16개 이슈를 대상으로 한 이해관계 집단 간에 인식 차이 가설 검증의 결과이다.

<표 6> 재산공개제도에 대한 이해관계 집단 간 인식의 차이

구 분		검증 결과	
		가설 1	가설 2
제도 운영상의 문제 평가 (7개)	공직자의 성실한 재산등록		
	재산등록 절차 및 방법의 불편성	△	
	재산등록 직급 범위		
	공개 직급 범위		
	등록재산 심사 기간 적정	△	△
	심사 철저		
	위반자 조치 엄정		
개혁안 인식 (9개)	심사 엄격성 강화	△	△
	재산변동과 자금흐름에 대한 소명	○	△
	고지거부의 필요		
	백지위임신탁제도의 도입		
	정부위 직접 심사 강화	△	△
	관련 재산처분 등 적절한 조치의 권고	△	△
	위반자 처리결과와 명단의 공개	○	△
	허위등록자 형사처벌 요구		
	외부평가 실시		

주1) ○은 채택, △는 부분 채택(세 집단 중 두 집단 간 차이 대등비교에서 어느 한 경우에만 채택), 나머지는 기각을 가리킨다.

주2) 가설채택 기준은 $p < .05$ 이다.

주3) 가설 검증에서 두 집단 간의 차이 대등비교는 집단 간 분산의 차이가 가정된 Dunnett's T3 검정의 결과이다.

분석 결과, 공직사회 이해관계 집단 간의 차이는 제도 운영상의 문제점에 대한 평가에서보다는 개혁 대안 관련 이슈에서 보다 뚜렷하다. 제도 운영상의 문제 이슈 7개 중 2개에서, 개혁 방향 관련 이슈 9가지 중 5개에 집단 간의 차이가 유의하였다. 이것은 가설 3의 채택을 가리킨다. 공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해 집단 간의 인식 차이는 제도 운영상의 문제보다는 피규제자인 공직자 자신들에게 직접적 유, 불리에 영향을 줄 수 있는 제도 강화 관련 이슈들에서 두드러지게 나타난다는 뜻이다.

또 한 가지 주목해 볼만한 것은 집단 간의 인식 차이가 가설 2보다 가설 1에서 보다 분명하고 더 빈번히 유의하다는 점이다. 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자인가 아닌가, 즉 직무역할과 책임이 재산등록 의무자인가 아닌가, 즉 피 피규제자의 지위에 따른 이해보다 더 중요한 인식 차이 결정 요소가 아닐까하는 의문을 제기한다.

이러한 분석 결과는 여러 가지를 시사한다. 첫째, 직무역할과 책임, 등록 의무자인가 아닌가가 집단 간 인식 차이를 결정짓는 중요한 변수로 기능하고 있다는 점이다. 비록 이들이 결정적 변수인 것은 아니나 다수 이슈에서 유의하였다. 공직자윤리위원회 재산등록 업무 담당자는 공직윤리 개선을 직무상의 역할과 책임으로 한다. 재산등록 의무자인가 아닌가는 재산등록의 의무부담과 불이익 기대가 제도 운영상의 문제점이나 개혁 방향에 대한 평가와 판단 등의 인식 구성에 일정한 방향으로 영향을 미치고 있음을 의미한다. 비록 일부 이슈에서는 공직자 직무 역할과 책임이 보다 지배적 역할을 하는 것으로 나타났으나, 둘 간의 응답자 인식 구성에 대한 영향 역할의 정도는 둘 간의 상호작용 효과에 대한 의심이 있어, 추가적 논의가 요구된다. 제도개선은 이해관련자 집단 간 인식 작용의 산물이라는 점에서 대척적 인식 집단의 확인과 이들 간의 인식 수준 차이, 그리고 이들이 어떤 이슈를 중심으로 어떻게 나타나는가에 대한 정확한 정보가 필요하다. 이들 정보는 문제점 해소, 개혁 방향 설정 등에 직접적 도움을 줄 뿐만 아니라 집단 간 갈등에서 기준점 설정과 타협, 조정의 기회를 높이는 까닭이다.

둘째, 공직사회 집단 간의 인식차이가 존재한다고 할지라도 이슈가 무엇인가에 따라 달랐다. 공직자 재산공개제도라고 하더라도 제도 운영상의 문제점에 대한 것인가, 공직자윤리위원회의 운영 책임에 관한 것인가, 제도 개혁 방향에 대한 것인가에 따라 인식 차이는 다르게 나타난다는 점에서, 비록 직무상 책임과 역할, 재산등록 의무나 불이익 기대가 집단 간의 이해 차이를 결정하는 중요한 변수라고 할지라도, 집단 간의 이해 차이는 개별 이슈별 접근이 중요함을 시사한다. 이것은 공직자 대상 인식 조사를 통해 문제점이나 개혁 방향을 확인하고자 하는 경우, 단순히 몇 가지 변수를 통한 체계적 인식 차이의 설명을 어렵게 한다.

셋째, 방법론적 시사점이다. 인식조사의 경우, 공직윤리위원회 재산등록 업무 담당자인지 아닌지, 재산등록 의무자인지 아닌지 인식차이 영향이 있다면, 이를 차단하는 표본구성이나 조사 설계가 필요하다. 공직사회 전체를 대상으로 인식 조사에서 비록 표본의 대표성을 충족시킨다고 할지라도, 이러한 변수의 역할을 고려하지 못한다면, 결과 해석은 제한적 의미를 갖게 될 것이다. 분석결과는 이러한 문제가 제도 운영에 관한 이슈보다는 개혁안 평가에서 보다 클 것임을 시사한다.

기타, 재산공개제도 관련 인식 형성 메커니즘 현실에 대한 것이다. 공직자 재산공개

에서는 공직자 평균 재산이 얼마인가, 누가 재산이 최고로 많고, 그 규모가 얼마나인가가 현실적 이슈이다. Boyce & Davids (2009: 607)가 지적했듯 이해충돌은 기본적으로 인식 문제여서, 이런 경우 제도는 곧 실제 위험 충돌을 막고 예방하기 보다는 잠정 또는 기대 위험의 예방 노력으로 변질을 일으킨다 (Rohr, 1981: 31). 정치권력, 시민사회, 매스 미디어는 공직사회를 두고 무엇이든지 상징적 단죄 대상을 찾아 나선다. 이것은 공직사회의 제도 편익에 대한 객관적 인식 형성을 방해한다. 또 한 가지는 각국마다 논의 발전의 차이이다. 예를 들어, Roberts(2007: 313)는 공직자 이해충돌 위반에 대한 형사처벌(criminal penalties) 규정의 삭제를 요구하나 한국에서는 강화 이슈에 속한다. 한국은 시민사회 주장에 기초한 제도 강화의 추세에 있고, 공직자 입장의 방어에 관한 이슈 형성을 아직까지 볼 수 없다. 시민사회, NGO나 매스 미디어의 규범적 주장이 공직자들의 생각을 압도하는, 즉 ‘한 쪽에 치우친(ex parte)’ 맥락 구성을 의심해 볼만하다. 이들은 어떤 형태로든 시민사회 및 공직사회 대상 의식조사에 반영되어 나타나고, 재산공개제도에 대한 인식 조사 결과의 정확한 해석을 방해할 수 있다.

V. 결 론

재산공개는 공직윤리 분야의 핵심 주제이다. Bowman, Berman & West (2001: 198-199)에 따르면 재산공개 요구(requiring financial disclosure)는 공직윤리 교과서가 가장 많이 다루는 주제이다. 하지만 제도나 이슈의 중요성에도 불구하고 성과평가를 비롯하여, 편익과 비용 논의조차 드물고(Rosenson, 2006: 619), 자주 일화적 사건(anecdotal cases)이나 개인적 불이익 주장에 맡겨진다. 제도의 중요성이나 의미에 비추어 이러한 현실은 체계적 연구가 필요함을 시사한다. 공직사회는 이해충돌 규제의 직접적 대상이자 동시에 제도에 대한 경험과 지식을 갖고 있는 집단으로 제도 개선을 위한 핵심 정보 소스이다. 그러나 피규제집단이라는 직접적 이해관계 때문에 오히려 정확한 정보의 획득이 어렵다. 이러한 점에서 이 연구의 결과는 제도 운영상의 문제점 예측, 개혁 방향에 대한 보다 정밀한 해석의 기회를 제공할 수 있을 것이다. 한계는 이 연구가 재산공개제도의 직접적 경험자만을 대상으로 한 까닭에 일반 공직자 중 등록 의무자와 비의무자 간의 차이는 분석되지 못했다. 경험자를 대상으로 한 경우에도 정작 재산 등록자와 재산 공개 대상간의 차이는 논의에서 제외되었다. 또 인식 상의 차이를 분석했으나, 표본 집단 간 인구통계학적 변수에 있어서 대표성이나 동질성이 충분히 통제되지 못했다. 특히 공직자윤리위원회 업무 담당자들은 인구통계학적 질문에 응답하지 않은 경우가 많아, 다수가 표본에 포함되지 못했다. 측정 방법상의 문제도 있다. 제도개선 관련 질문들은 인식(perceptions)을, 개혁 대안에 대한 것은 응답자의 태도(attitudes)에 보다 가까운 것이었다. 이들은 모두 이 연구결과 해석의 타당성과 일반화를 제약할 수 있는 것들이다. 공직자 재산등록 및 공개제도 개선의 내용과 방향

에 관한 보다 균형적이고 정확한 판단을 위해서는 NGO, 공직자윤리위원회, 국민권익위원회, 감사원 등 관련 조직, 단체들 간의 인식과 그 차이에 대한 정보도 필요할 것이다. 모두 미래 연구가 풀어야 할 과제이다. 이러한 한계에도 불구하고 연구 결과는 공직사회 이해관계 집단 간 인식 차이의 존재와 구체적 방향 및 내용에 대한 이해를 증진하고, 이를 통한 제도 운영상의 문제점 개선 및 성공적 개혁 방향 설정에 기여할 것이다.

<참고문헌>

- 강남준 (1993). 공직자 재산공개 보도과정에서 나타난 통계수치의 문제점. 저널리즘 비평, 11: 47-52.
- 박재창 (1993). 공직자 재산등록, 공개제도: 통제론적 접근. 한국행정연구, 2(1): 47-66.
- 반부패행정시스템연구소 (2004). 공직자 재산등록심사제도 효율성 평가 및 개선 방안. 부패방지위원회 연구용역 과제 결과보고서.
- 성락인 (1994). 프랑스의 정치자금 선거비용 및 재산등록에 관한 최근의 법제. 세계헌법연구, 1: 50-77.
- 이왕재 (1995). 공직자 재산공개의 문제점 분석과 정책제언 - 공직자윤리위원회의 운영을 중심으로. 사회과학연구, 7: 231-259.
- 이효성 (1993). 개혁 실마리 '공직자 재산공개' - 그 구체적 제도방안. 한국논단, 45: 75-82.
- 전학선 (2008). 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. 공법학연구, 9(3): 99-118.
- 정하명 (2008). 미국에 있어서 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준: 미국의 1989년 윤리개혁법을 중심으로. 공법학연구, 9(3): 79-97.
- 최승호 (1993). 재산공개로 피한 검은 돈의 행방. 길을 찾는 사람들, 93(5): 60-63.
- 한국인사행정학회 (2009). 재산등록 및 취업제한제도 개선방안. 행정안전부 연구용역 과제 결과보고서.
- 함인선 (2008). 일본에서의 공무원 윤리에 관한 법적 규제. 공법학연구, 9(3): 31-52.
- Balicer, R.D., Omer, S.B., Barnett, D.J., & Everly, G.S. Jr. (2006). Local public health workers' perceptions toward responding to an influenza pandemic. *Journal of Healthcare Protection Management*, 22(2): 1-14.
- Bowman, J.S., Berman, E.M., & West, J.P. (2001). The profession of public administration: An ethics edge in introductory textbooks? *Public Administration Review*, 61(2): 194-205.
- Boyce, G., & Davids, C. (2009). Conflict of Interest in Policing and the Public Sector. *Public Management Review*, 11(5): 601-640.
- Burke, J.P. (2001). Lessons from past presidential transitions: Organization, management, and decision making. *Presidential Studies Quarterly*, 31(1): 5-24.
- Cattabiani, J.S., & Mario, F. (2009, July 13). An ethical question for leading Pa. Democrat. *Philadelphia Inquirer*, p.3.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2010). Civil Servants' Perceptions Regarding ICT Use in Norwegian Central Government. *Journal of Information Technology & Politics*, 7(1): 3-21.
- Davies, M. (2008). *Financial disclosure law*. Conflicts of Interest Board, City of New

York.

- Federal employee financial reporting and disclosure* (1977). Washington, D.C.: G.P.O.
- Financial disclosure*. In U.S. Office of Government Ethics. <http://www.usoge.gov/>. 검색 일자 2010.5.31.
- Gebhardt, M.J. (2001). Norm theory and the future of the federal appointments process. *Duke Law Journal*, 50(6): 1687-1715.
- Grumet, B.R. (1992). A critique of ethics laws. *Public Personnel Management*, 21(3): 313-322.
- Johnson, G.E. (1976). Ethics and financial disclosure: What makes a strong law? *National Civic Review*, 65(11): 553-562.
- Kerns, P., & Sampson, G. (2003). Do ethics laws work? *State Legislatures*, 29(7): 40-43.
- Pieters, J. (2010, April 20). Resident asks Hanson to resign council because of new job. *McClatchy - Tribune Business News*, p.5.
- Roberts, R.N. (1992). Conflict of interest regulation, employees' rights, and the constitution. *Public Administration Quarterly*, 16(3): 344-367.
- Roberts, R.N. (2007). History of the legalization of executive branch ethics regulation. *Public Integrity*, 9(4): 313-332.
- Roberts, R.N., & Doss, M.T. Jr. (1996). Recruitment of American presidential nominees and appointees: Divestiture and deferred taxation of gain. *Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 21(Spring): 49-76.
- Roberts, R.N., & Doss, M.T., Jr. (1992). Public service and private hospitality: A case study in federal conflict-of-interest reform. *Public Administration Review*, 52(3): 260-270.
- Rohr, J.A. (1981). Financial disclosure: Power in search of policy. *Public Personnel Management Journal*, 10(1): 29-40.
- Rosenson, B.A. (2006). The impact of ethics laws on legislative recruitment and the occupational composition of state legislatures. *Political Research Quarterly*, 59(4): 619-627.
- U.S. OGE (1996). *Public financial disclosure: A reviewer's reference*.

투고일자 : 2010.05.03

수정완료 : 2010.06.13

개재확정 : 2010.06.17