

지방정부의 청렴도 향상방안: 부산광역시를 중심으로

A Study on the Improvement of Local Government Integrity: Focused on Busan Metropolitan City

이 희 태(Lee, Hee Tae)*

ABSTRACT

This study aims to find out methods for improving integrity of local government in Busan, based on analyses of integrity of local governments, which is recently emphasized issue, conducted with Busan metropolitan city as priority. As the result of analyses, Busan's general integrity indicated the lowest rank of 16th among 16 metropolitan cities, and its rate of internal integrity was lower than its external integrity which was included transparency index at the lowest level.

To achieve improvements in integrity of Busan government, the study focused on the importance of efforts for enhancing estimation index of integrity. In other words, it should be making effort to improve the external integrity by relevant index reformation: increasing corruption index through enhancement of experience and recognition about corruption; transparency index through upgrading to open working process and to comply with laws, rules and procedures; and responsibility index through complying on public service ethics and completing of duties. Furthermore, organizational culture should be improved by the efforts including eradicating customary corruption and internalizing ethic codes, integrity index in cultural part should be enhanced by the anti-corruption efforts such as whistle-blowing system and proper disciplinary actions against corrupted staffs, and integrity index in work part should be improved by raising fairness in personal affairs works, budget execution and work directive.

Key words: integrity, corruption, local government, public ethics, transparency

1. 서 론

최근 국제투명성기구에서 발표한 2011년도 우리나라의 부패인식지수는 5.4점으로 조사대상 183개 국가 중 43위, OECD 34개국 중 27위로 최하위권에 위치해 있는 것으로 나타났다. 국제투명성기구에서 발표한 부패인식지수는 한 국가의 청렴도를 판단하는 중요한 지표라는 점에서 우리나라의 청렴도 수준은 심각한 수준이라는 것을 알 수 있다. 이와 같이 우리나라의 청렴도가 낮은 주요한 이유는 근절되지 않고 계속적으로 발생하고 있는 부패와 관련이 많다.

지금까지 어떤 정권이든 부패 척결을 위해 노력하지 않은 경우는 없을 정도로 부패

* 신라대학교 인문사회과학대학 보건행정학부 교수

근절을 위해 많은 노력을 기울여 왔지만 우리사회의 부패 수준은 여전히 높고, 무엇보다 지방정부의 경우는 더욱 심각한 수준을 유지하고 있다. 앞으로 지방 분권이 확대되고 이와 더불어 지역발전에 대한 요구가 증하고, 다양한 개발정책들이 지속적으로 추진될 것으로 예측되는 등 지방정부의 부패 환경은 크게 개선될 가능성은 높지 않다. 지방정부의 부패 문제는 지방정부의 청렴도 문제에 한정되지 않고 궁극적으로는 국가적 문제로 확대될 수 있을 뿐만 아니라 국가의 신뢰도에도 부정적인 영향을 미치게 된다는데 문제의 심각성이 있다.

일반적으로 지방정부의 청렴도는 지방정부의 신뢰도와 경쟁력에 많은 영향을 미치게 된다. 지방정부의 청렴도가 하락하게 될 경우, 지방자치의 근간을 형성하는 지방정부의 신뢰도 하락을 초래(정광호·이달곤·하혜수, 2011: 185)하게 됨은 물론이고 이는 지방행정 전반에 대한 총체적인 불신을 초래하여 궁극적으로 지방자치의 발전을 크게 저해하는 요인으로 작용한다(안광현, 2009: 67). 또한 지방정부의 청렴도 저하는 정치와 행정의 생산성을 저하시킬 뿐만 아니라 궁극적으로는 지방정부의 발전에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 실제로 공공부문의 청렴도와 경제성장의 상관관계를 분석한 전상준(1999)의 연구결과에 따르면, 양자 간에는 유의한 정의 상관관계가 있는 것으로 나타났고, 특히 민간투자에 대한 정의 효과뿐만 아니라 무역에 대한 정의 효과를 통해 국민경제의 소득 수준과 성장률을 높이는 것으로 나타났다. 따라서 지방정부에서는 지방정부의 신뢰성 확보를 통한 경쟁력 제고를 위한 전략적 차원에서도 청렴성 제고를 위한 적극적인 노력이 요구되고 있다.

특히, 부산광역시의 경우 2010년도와 2011년도 2년 연속 종합청렴도가 전국 16개 광역자치단체 중 최하위인 16위를 기록하였다는 점에서 청렴도문제는 매우 중요한 과제로 부각하고 있다. 물론 부산광역시에서도 그동안 청렴도 향상을 위해 다양한 제도 도입, 교육과 감사활동 강화 등의 노력을 기울였으나 청렴도는 쉽게 개선되지 않고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 부산광역시를 중심으로 청렴도 수준을 분석하고, 이를 기초로 청렴도 향상을 위한 방안을 모색하는데 목적을 두고 있다

II. 이론적 고찰 및 청렴도 현황

1. 청렴성의 의의

청렴성은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 즉, 박종구(2006: 165)는 ‘공무원들이 직무수행에 있어서 뿐만 아니라 직무외적으로도 공권력을 집행하는 공무원에게 보편적으로 기대되는 도덕적 기준의 준수’로 정의하고 있다. 김상미(2006)는 공적 청렴성은 대중과 국가가 받아들여야 하는 도덕적 가치와 규범에 따르는 행동의 질을 의미하는 것으로 보고 있다. Blijswijk et al.(2004: 719; 박순애·박재현, 2009: 7에서 재인용)은

청렴성을 “법과 원칙, 대중의 의향과 집단의 이익에 일치하여 공공업무를 수행하여야 한다는 공직 의무에 대한 개인적 지지”라고 정의한다.

일반적으로 청렴성은 협의로는 부패와 상반된 대칭적 개념 즉, 반부패개념으로 규정하고 있다(정광호, 2005; 김재광, 2008; 이상열·신현기, 2008; 곽현근, 2010; 라영재, 2010). 실제로 서울시정청렴성 지수 측정, 국민권익위원회의 청렴성 지수 측정 등에서 부패는 핵심적 지표로 이용되고 있다는 점에서 현실적으로도 청렴성은 반부패의 관점에서 이해되고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 청렴성을 부패와 관련시켜 이해하는 것은, 청렴성의 유무는 무엇이 옳고 그른지 제대로 판단하고 책임 있게 행동하느냐에 따라 결정되며, 뇌물, 친척 등용, 연고주의, 사기, 자원의 낭비와 남용 등과 같은 부패행위들은 거의 대부분 청렴성 위반 유형을 포함하고 있기 때문에 부패와 청렴성을 같이 논의하는 것이 타당하다는 인식에 기초하고 있다(김상미, 2006: 25). 또한 청렴성은 협의의 청렴성인 반부패 이외에 투명성, 책임성을 포함한 포괄적 영역으로 이해하는 시각도 있다. 청렴성은 부패관련 법규 준수에 더하여 투명하고 책임 있는 행정의 역할을 포함하기 때문이다. 투명성과 책임성은 간접적으로 부패와 연계되는 요소이다. 즉 부패행위에 대한 심리적, 규범적, 현실적 억제수단으로 작용한다는 것이다. 따라서 투명성과 책임성은 부패통제에 긍정적인 역할을 하며 정직, 윤리 등 청렴성과 부패통제에 영향을 미칠 수 있는 유사 개념으로 설명할 수 있다(박순애·박재현, 2009: 12). 이러한 측면에서 청렴성을 부정부패가 없는 상태보다 광의적 개념으로 파악하기도 한다. 즉, 청렴성을 정직성, 신뢰성, 공정성, 객관성, 투명성, 책임성, 대응성, 그리고 정의를 포함하는 개념으로 이해하기도 한다(곽형석, 2008: 36; Abdullah et al., 2010: 201). 이러한 측면에서 볼 때 청렴성은 보편적으로 사용되고 있는 윤리 개념과 매우 유사한 것으로 이해될 수 있지만(윤태범, 2010; Petrick, 2011) 오늘날 공직 지위에서 요구되는 청렴 내지 청렴의무는 단순히 공직자 개인이 갖추어야 할 윤리적 덕목 내지 윤리적 소양 정도로 이해되어서는 아니 되며, 윤리적 의무보다 고양된 법적 구속력을 갖는 의무로서 이해되어야 한다(김상겸, 2006: 255). 이 같은 청렴성 개념에는 다음과 같은 속성이 내재되어 있다. 즉 ① 사회적 기대 충족(여론 반영), ② 법적 의무의 준수(법규정 반영), 그리고 바람직한 가치의 반영(공정성, 성실성, 봉사성, 정직성, 투명성 등) 등이다. 즉, 청렴성은 단순히 공직자에게 적용되는 법규정의 준수에만 국한되는 것이 아니라, 공직자에 대한 국민들의 높은 기대감도 반영되어 있음을 알 수 있다(윤태범, 2010: 12).

청렴성에 관한 실정법 규정에서도 청렴성을 포괄적 관점에서 규정하고 있음을 알 수 있다. 즉, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제7조에는 공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있는 것을 비롯하여, 국가공무원법 제61조, 지방공무원법 제53조에서는 공무원의 청렴의무와 관련하여 ① 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다 ②

공무원은 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제36조 ②항에서는 지방의원은 청렴의 의무를 진다고 규정하고 있고, ③항에서는 지방의원은 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

본 연구에서는 지방정부의 청렴도를 장석준(2010)의 정의에 따라 “지방정부가 부패하지 않고 투명하고 책임 있게 공적업무를 처리한 상태”로 정의하고자 한다.

2. 부패의 의의와 원인

청렴도는 부패와 동전의 양면과 같아 부패가 적을 경우 청렴하다는 점에서 상호간에 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다(이정주·송효진·이선중, 2011: 3). 따라서 청렴성을 이해하기 위해서는 부패에 대한 이해가 선행되어야 한다. 일반적으로 부패란 공무원이 그의 직무에 관련하여 부당한 이익을 취하거나 취하려고 기도하는 행동이다. 부패는 공무원이 지켜야 할 윤리규범의 하나인 청렴의무를 위반함으로써 공공의 신뢰를 배신하는 행동이다(오석홍, 2009: 572).

그러나 부패에 대한 개념 정의는 다양하다. 즉, 공익에 반하는 공직자의 권한행사 또는 사적이익을 위해 공직을 남용하는 것(이균우, 2008: 54), 개인적인 이익을 얻기 위해 공무원이 정부의 재산을 판매하는 것(Shleifer & Vishny, 1993: 599), 심지어 동료의 부정을 모른척하는 것도 부패의 범주에 포함시키는 경우(Lynch, 1989) 등 매우 다양적으로 정의하고 있음을 알 수 있다. 또한 부패를 공직중심의 개념, 시장중심의 개념, 공익중심의 개념으로 분류하여 정의하기도 한다(김인중, 2010: 5-7). 즉, 공직중심의 개념 정의는 주로 그 직책과 소속 직원들을 규율하는 규범으로부터의 이탈이라는 의미를 기본적으로 가지고 있다. 시장 중심의 개념은 공무원이 담당하고 있는 직책을 하나의 사업으로 보고, 그곳에서 획득되어지는 수익 개념으로 부패를 이해하며, 공직을 이익의 극대화를 위한 수단으로 본다. 끝으로 공익중심의 부패 개념은 공무원의 행위가 법의 규정에 어긋나는 행위, 즉 이탈 행위로 인하여 공공의 이익에 손상을 입히게 된다는 데 초점을 두고 공공의 이익침해를 부패현상으로 이해한다. 최근에는 공직부패를 지대추구와 관련하여 이해하려는 학자들이 늘어나고 있다(Krylova, 2011: 80). 이들은 정치인, 혹은 공무원을 공공선택이론의 합리적 행위자로 파악하고, 통제기제가 없을 경우 합리적 행위자인 정치인, 혹은 공무원은 시민의 이익보다는 자신의 이익을 추구하기 위하여 불법적인 지대추구행위를 수행하게 되며, 이것이 바로 부패라고 정의하고 있다(진중순·서성아, 2007: 237). 장석준(2010: 168-169)은 지방정부 수준에서 부패를 이해하기 위해서는 단순히 공무원뿐만 아니라 지방자치단체장, 지방의회의원, 지방공무원, 지방공사직원 등 다양한 공적 행위자들을 모두 포괄할 필요가 있다는

점에서 좁은 의미의 공직중심의 부패에 대한 정의보다는 보다 포괄적인 지방부패에 대한 개념 정의가 필요하기 때문에 지방부패를 접근함에 있어서 일반적인 부패개념을 포괄하는 ‘지방정부 청렴도’라는 대체 개념을 통해 이해하는 것이 보다 적절하다고 주장한다.

공무원 부패에 관한 실정법인 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조에서는 부패행위란 ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 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, ③ ①과 ②에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다고 규정하고 있다.

부패의 형태는 그 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 즉, 행위주체에 따라 정치 부패, 행정부패, 기타 공직부패로, 부패개입의 규모에 따라 개인부패, 조직부패, 체제부패로, 부패의 수단에 따라 정실형 부패, 위협형 부패, 사기형 부패, 거래형 부패로, 부패의 내용에 따라 뇌물수수행위, 공적재산침해, 직무일탈행위, 연고자후원행위로, 부패의 정도에 따라 백색부패(경미한 부패), 회색부패(일상화된 부패), 흑색부패(악성화된 부패)로 분류할 수 있다(김성호, 2003: 18-23). 이와 관련하여 Anwar(2007)는 부패를 다음과 같이 네 가지 형태로 분류하고 있다(Anwar, 2007: 235; 이균우, 2008: 55-56에서 재인용). 첫째, 행정적 및 관료적 소 부패(petty corruption)로 대부분의 부패는 뇌물 상납 공금유용 개인적 고려에 의한 특혜부여 등에 의한 공직을 남용한 개별공무원의 거래행위이다. 둘째, 대 부패(grand corruption) 즉 공직자에 의한 대량의 공공자원의 절취 및 남용 또는 영향력 행사에 의해 이루어지는 것으로 통상 정치 및 행정 엘리트층의 부패가 이에 해당된다. 셋째, 국가 및 규제적 장악 및 영향력 행사에 의한 부패 즉 개인과 관료 및 정치가와 그들의 상호 사적 이익을 위하여 공모행위로서 이런 형태의 부패는 사적부문이 목적을 위하여 입법부, 행정부, 사법부를 장악하고 국가는 전통적 부패와 개인에 의한 사적목적에 의한 가렴주구가 일어나게 된다. 넷째, 온정주의, 고객우선주의 및 팀 중심주의 부패 즉 공무원이 자기와 동일한 지역, 인종, 문화적 연고를 가진 고객이나 동료들 지원하기 위하여 공직을 이용하여 특혜를 주는 경우이다.

부패의 순기능적 측면을 강조하고 있는 기능주의자들은 부패가 관료제의 한계 극복과 엘리트 통합을 통해 정부의 능률성을 제고할 수 있다고 주장하기도 하지만 어떠한 유형의 부패이든 부패는 경제적·행정적·사회적 측면에 모두 부정적인 영향을 미친다. 부패는 경제적 불평등을 낳고 이를 영속화 시키며, 행정서비스의 부진과 행정가격의 상승을 낳음으로써 불공정한 행정공급을 초래(김예승·김광구, 2011)하기 때문에 이를 방지하기 위한 적극적이고 체계적인 노력이 필요하다. 이를 위해서는 부패 발생의 원인을 규명하고 이를 기초로 적절한 통제장치를 마련하는 것이 중요하다.

부패원인의 접근방법은 주로 도덕적 접근방법을 비롯하여 다양한 접근방법으로 유형화 되고 있다. 부패의 원인에 대해 도덕적 접근방법은 인간의 만족할 줄 모르는 탐욕을, 제도적 접근방법에서는 낮은 보수수준과 신분의 불안정 등 법·제도상의 결함을, 시장 및 교환관계의 접근방법에서는 교환되지 않아야 할 물품이 교환되는 경우를, 사회문화적 접근방법에서는 선물관행 등을 지적하고 있다(박종구, 2006: 169). 그러나 부패의 원인은 매우 복잡 다양하며, 무엇보다 발생상황에 따라 다르기 때문에 <표 1>에 나타난 바와 같이 학자에 따라 여러 가지 원인들이 지적되고 있다.

<표 1> 연구자별 부패의 원인

| 연구자 | 부패의 원인 |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 김성호(2003) | ①정치행정적 요인: 정치적 이데올로기에 대한 합의의 결여, 고비용의 정치구조, 권위주의적 독재정권, 관료제도의 확대, 행정법규와 절차상의 미비 및 혼란, 직업공무원제의 미흡 ②사회, 문화적 요인: 가치관의 문제, 시민의 부패에 대한 안일한 의식, 의리의식, 가족주의 및 연고주의 ③경제적 요인: 경제적 불평등, 정경유착의 관행화, 낮은 보수 수준 ④개인적 요인: 품성, 성격, 탐욕 |
| 김규현(2005) | ①인적 요인: 공무원의 의식, 낮은 보수 수준 ②문화적 요인: 비합리적 행정문화, 합리적·도덕적 시민문화 결핍 ③경제적 요인: 경제적 불평등, 정부주도의 경제 정책 ④제도적 요인: 행정정보공개 미흡, 정치제도(건전한 정치문화 미형성, 비합법적 권력 독점), 규제제도(불필요한 규제, 인·허가 등 행정규정과 절차) ⑤체제적 요인: 감사기관의 구조적 한계와 독립성 문제, 관대한 처벌, 내부고발제도의 미비 ⑥환경적 요인: 정경유착, 연고주의 문화 |
| 김풍대(2008) | ①행위자요인: 윤리의식 미흡, 물질 우선주의, 부패에 대한 무지 ②법·제도적 요인: 비현실적인 규제, 불명확한 집행기준, 복잡한 행정절차, 공무원 처우미흡 ③사회·문화적 요인: 정·관·경 유착관행, 접대·촌지문화, 왜곡된 경조사 문화, 불투명한 기업회계 |
| 민병익·이상범(2008) | ①개인적 요인: 개인의 윤리의식 결여, 불법적 사적이익 추구 ②구조적 요인(행정·제도적 측면): 비현실적 규제, 복잡한 행정절차, 취약한 보수 수준, 신분불안, 자율재량권 남용, 적절한 통제와 감시장치 결여 ③사회문화적 요인(환경적 측면): 사회적 불안정, 연고주의적 관행, 권력의 불균등한 배분, 부패에 대한 무관심과 관용적 태도 ④정치경제적 요인: 비효율적 정부규제와 인·허가, 불투명한 조세정책, 계획성 없는 재정지출의 확대, 특정한 재화의 수입 및 지출과정의 독점성 부여 |
| 강철승(2011) | ①개인적 요인: 개인의 성격(자질, 본성 등)과 습성, 행태, 권위주의적 가치관 ②제도적 요인: 자치단체장의 인사권 강화, 반부패기구 및 감사기관의 비효율적 시스템, 정당공천제 ③사회·문화적 요인: 부패 유발적 사회구조, 부패 친화적 사회문화 환경 |

특히, 한국사회에서 부패문제는 단순히 개인적 차원의 부패심리에 국한된 것이 아니라 사회적 전통과 가치관념을 기반으로 형성된 관료주의 문화현상의 역기능적 작용으로 파악할 수 있다. 즉, 우리나라의 공직부패는 개인의 사리사욕을 충족시키기 위해 저지르는 불법행위에 비해 제도적·조직적인 형태로 이루어지는 경우가 많아 개인 혼자 힘으로 이를 거부하기 힘든 양상을 띠고 있다는 점이 특징으로 지적되고 있다(홍영오 외, 2010: 259). 부패가 국가조직의 공적기능을 저해하는 요인이라는 점을 고려할 때, 사익을 위한 공직의 남용을 아무런 문제의식 없이 수용하는 사회의 의식구조가 그 기저를 형성하고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다(김상겸, 2006: 254).

3. 우리나라 청렴도 현황

일반적으로 한 국가의 청렴도는 국제투명성 기구(TI: Transparency International)가 발표한 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index)를 통해 평가하고 있다. 국제투명성기구가 발표한 자료에 따르면 우리나라는 2008년도 5.6점(40위), 2009년도 5.5점(39위), 2010년 5.4점(39위), 특히 2011년에는 5.4점으로 조사대상 183개 국가 중 43위로 전년대와 CPI는 동일하지만 순위가 39위에서 43위로 4단계 하락했다. 이는 OECD 34개국 중 27위에 그쳤고, 점수 또한 OECD 평균(6.92점)에 비해 1.52점이나 낮았다. 이와 같이 2011년도 우리나라의 CPI 순위가 하락한 것은 고위공직자와 기업인 등의 대형 부패사건으로 우리나라에 대한 부패인식을 악화시킨 것이 주요 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다(이테일리, 2011. 12. 1). 또한 홍콩 소재 기업컨설팅 연구기관 PERC(Political & Economic Risk Consultancy)가 2012년 3월 21일 발표한 아시아 국가들에 부패지수자료에 따르면, 우리나라의 부패지수는 6.9점으로 아시아 16개국 중 11위를 차지한 것으로 나타났는데, 이는 전년대와 비교할 때 점수는 1점, 순위는 2단계 하락한 것이다. 세부항목별로는 중앙정치지도자(7.65점), 국가공무원(5.87점), 관세(5.17점), 인·허가(7.35점), 처벌제도 실효성(9.21점), 기업환경(6.90점), 군대(4.65점) 등에서 부패가 악화된 것으로 나타났으며, 민간 부문의 부패는 전년도 16위(8.95점)에서 14위(7.57점)로 약간 개선된 것으로 나타났다(뉴스웍, 2012. 3. 22).

이와 같이 우리나라의 청렴도가 낮게 나타난 것은 근절되지 않고 계속해서 발생하고 있는 공공부문의 부패와 관련이 많다. 특히 본격적인 지방자치제가 실시된 1995년 7월 민선 자치단체장 선거 이후 지방수준에서의 공직부패는 지방자치제 이전보다 더욱 심각해지고 있다. 즉, 1995년 7월 이후 민선 지방자치단체장 기소현황을 보면, 1기에는 전체 245명 중 23명(9.3%), 2기에는 전체 248명 중 60명(24.2%), 3기에는 전체 248명 중 78명(31.5%)이 뇌물수수와 선거법 위반 등으로 기소되었다. 지방의원 또한 1991년 이후 부패 등과 관련하여 사법처리 되는 비율이 1기 3.2%(164명), 2기 1.5%(82명), 3기 5.4%(224명), 4기 6.9%(293명)로 지속적으로 증가하고 있다(장석준, 2010: 166). 지방자치단체 공무원의 기소자는 2005년 72명, 2006년 80명, 2007년 59명, 2008

년 65명으로 큰 변화를 나타내고 있지 않으며, 지방자치단체 부패신고 접수자 수의 경우도 2008년 380명, 2009년 687명, 2010년 761명으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

한편 우리나라 청렴도는 국민권익위원회에 의해 매년 외부청렴도와 내부청렴도, 그리고 양자를 종합한 지수에 가중치를 곱하여 종합청렴도를 발표하고 있다. 평가 대상 기관은 2011년도의 경우 외부청렴도 676개, 내부 청렴도 683개, 외부청렴도와 내부청렴도를 동시에 측정하는 676개 기관을 대상으로 종합청렴도를 산출하였다. 청렴도 측정 대상 업무는 외부청렴도의 경우 인·허가, 지도단속, 재정지원·관리 등 공공기관의 우월적 결정이나 처분 등 부패발생 가능성이 있는 대민·대기관 업무를, 내부청렴도의 경우는 인사업무, 예산집행업무, 업무지시 공정성 등 3개 업무이다. 외부청렴도는 부패지수, 투명성지수, 책임성지수로, 내부청렴도는 청렴문화지수, 업무청렴지수로 세분된다. 외부청렴도의 부패지수는 국민(민원인/공직자)이 직접 경험하거나 인식한 금품·향응·편의 수수 등 부패의 수준을 의미한다. 투명성지수는 해당업무의 수행과정에서 투명하고 공정하게 업무처리의 기준·절차를 준수한 정도를 의미하고, 책임성지수는 공직자가 공직윤리에 따라 권한남용 없이 업무완수에 노력한 정도를 의미한다. 내부청렴도의 청렴문화지수는 조직내에서 부패행위 관행화 및 윤리규정의 내면화 정도와 부패방지제도 운영의 실효성 정도를 의미하고, 업무청렴성지수는 인사·예산집행·업무지시에 있어서 본인이나 타인의 사익을 추구하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도를 의미한다(국민권익위원회, 2012: 196-198).

한편 국민권익위원회에서 발표한 우리나라 청렴도 실태를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 우리나라 종합청렴도 개선 현황¹⁾

| 구 분 | | 2009년 | 2010년 | 2011년 |
|--------|----|-------|-------|-------|
| 전 체 | 종합 | 8.51 | 8.44 | 8.43 |
| | 외부 | 8.61 | 8.62 | 8.69 |
| | 내부 | 8.14 | 7.96 | 8.02 |
| 중앙행정기관 | | 8.60 | 8.59 | 8.43 |
| 광역자치단체 | | 8.64 | 8.55 | 8.46 |
| 기초자치단체 | | 8.43 | 8.37 | 8.27 |
| 시도교육청 | | 8.05 | 7.96 | 7.80 |
| 교육지원청 | | - | 8.30 | 8.36 |
| 공직유관단체 | | 8.86 | 8.63 | 8.67 |

* 국민권익위원회(2012), p. 199를 기초로 재구성함/ 10점 만점.

1) 점수 구성: 전혀 그렇지 않다 0점, 거의 그렇지 않다 1.67점, 별로 그렇지 않은 편이다 3.33점, 보통 5점, 다소 그런 편이다 6.67점, 상당히 그렇다 8.33점, 전적으로 그렇다 10점.

<표 2>에 나타난 바와 같이 최근 3년간 우리나라 종합청렴도는 2010년도의 경우 2009년도보다 0.07점이 하락하였고, 2011년도에는 외부청렴도와 내부청렴도 모두 약간의 개선이 이루어졌음에도 0.01점이 하락한 것으로 나타난 것은 감점항목을 반영하였기 때문이다. 그리고 외부청렴도보다는 내부청렴도가 낮게 나타났으며, 내부청렴도는 2010년도는 전년대비 0.01점이 상승하였고, 2012년도에는 0.07점이 개선되는 등 미미하지만 지속적으로 개선되고 있음을 알 수 있다. 그러나 내부청렴도는 2011년도의 경우 전년대비 0.18점이 하락하였으나 2012년도에는 0.06점이 상승한 것으로 나타났다. 기관유형별로는 대부분의 기관이 하락한 것으로 나타났으며, 2011년도 종합청렴도를 기준으로 판단할 때 공직유관단체의 청렴도가 가장 높게 나타난 반면에 시·도 교육청이 가장 낮게 나타났다.

그리고 기관유형별 외부청렴도와 내부청렴도의 측정결과를 살펴보면 <표 3>과 같이 나타났다.

<표 3> 기관유형별 외부청렴도 현황

| 구 분 | 외부청렴도 | | | 부패지수 | | | 투명성지수 | | | 책임성지수 | | |
|--------|-------|------|------|------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
| | '09년 | '10년 | '11년 | '09년 | '10년 | '11년 | '09년 | '10년 | '11년 | '09년 | '10년 | '11년 |
| 전 체 | 8.61 | 8.62 | 8.69 | 9.20 | 8.97 | 9.05 | 7.87 | 8.18 | 8.27 | 8.35 | 8.45 | 8.50 |
| 중앙행정기관 | 8.82 | 8.68 | 8.60 | 9.59 | 9.20 | 9.13 | 7.91 | 8.09 | 8.00 | 8.40 | 8.37 | 8.27 |
| 광역자치단체 | 8.95 | 8.64 | 8.75 | 9.49 | 8.89 | 9.09 | 8.28 | 8.30 | 8.34 | 8.72 | 8.57 | 8.59 |
| 기초자치단체 | 8.58 | 8.58 | 8.54 | 9.12 | 8.94 | 8.96 | 7.92 | 8.15 | 8.04 | 8.33 | 8.41 | 8.29 |
| 시도교육청 | 7.94 | 8.04 | 8.02 | 7.46 | 8.33 | 7.81 | 8.26 | 7.62 | 8.14 | 8.59 | 8.02 | 8.33 |
| 교육지원청 | 8.41 | 8.45 | 8.57 | 9.18 | 8.71 | 8.86 | 7.44 | 8.07 | 8.21 | 8.10 | 8.43 | 8.45 |
| 공직유관단체 | 8.95 | 8.81 | 8.99 | 9.60 | 9.23 | 9.35 | 8.17 | 8.33 | 8.57 | 8.62 | 8.56 | 8.77 |

* 자료: 국민권익위원회(2012), p. 200.

<표 3>에 나타난 바와 같이 2011년도 기관유형별 외부 청렴도는 공직유관단체, 광역자치단체, 중앙행정기관, 교육지원청, 기초자치단체, 시도교육청 순으로 나타났으나 중앙행정기관, 기초자치단체, 시도교육청은 외부청렴도가 하락한 것으로 나타났다. 특히 공직유관단체가 크게 개선된 것은 2010년도 신규 추가된 165개 측정기관의 점수가 전체적으로 상승한 것에서 기인한 것이다. 그리고 2011년도를 기준으로 외부청렴도 하위 지표별로 살펴보면, 전체적으로는 부패지수(9.05점)가 가장 높게 나타났고, 부패지수, 투명성 지수, 책임성 지수 모두 공직유관단체가 가장 높게 나타난 반면에 부패지수는 시도교육청이, 투명성지수는 기초자치단체가, 책임성지수는 중앙행정기관이 가장 낮게 나타났으며, 외부청렴도 하위 지표별 개선도는 투명성 지수가 0.09점이 향상되어 가장 크게 개선된 것으로 나타났다.

<표 4> 기관유형별 내부청렴도 현황

| 구 분 | 내부청렴도 | | 청렴문화지수 | | 업무청렴지수 | |
|--------|-------|------|--------|------|--------|------|
| | '10년 | '11년 | '10년 | '11년 | '10년 | '11년 |
| 전 체 | 7.96 | 8.02 | 8.12 | 8.28 | 7.84 | 7.82 |
| 중앙행정기관 | 8.35 | 8.32 | 8.55 | 8.53 | 8.20 | 8.16 |
| 광역자치단체 | 8.31 | 8.02 | 8.68 | 8.54 | 8.02 | 7.98 |
| 기초자치단체 | 7.78 | 7.88 | 7.96 | 8.18 | 7.64 | 7.66 |
| 시도교육청 | 7.73 | 8.01 | 7.83 | 8.23 | 7.65 | 7.85 |
| 교육지원청 | 7.88 | 8.03 | 8.07 | 8.34 | 7.74 | 7.78 |
| 공직유관단체 | 8.13 | 8.03 | 8.23 | 8.26 | 8.05 | 7.91 |

* 자료: 국민권익위원회(2012), p. 205.

<표 4>는 기관유형별 2010년도와 2011년도 내부청렴도를 나타낸 것이다. 2011년도 내부청렴도는 중앙행정기관이 8.32점으로 가장 높고, 기초자치단체가 7.88점으로 가장 낮게 나타났다. 하위 지표별로는 청렴문화지수(8.28점)가 업무청렴지수(7.82점)보다 높게 나타났으며, 기관유형별로는 청렴문화지수와 업무청렴지수 모두 광역자치단체가 가장 높게 나타난 반면에 기초자치단체가 가장 낮게 나타났고, 내부청렴도 개선도의 경우 시도교육청이 0.28점 향상으로 가장 크게 개선된 것으로 나타난 반면에 광역자치단체(-0.29점), 공직유관단체(-0.1점), 중앙행정기관(-0.03점)은 오히려 하락한 것으로 나타났다.

III. 부산시의 청렴도 현황 분석

1. 지방정부의 청렴도 현황

우리나라 지방정부의 청렴도 현황을 살펴보면 <표 5>와 같다. <표 5>에 나타난 바와 같이 우리나라 지방정부의 청렴도는 광역자치단체의 경우는 청렴도 측정 전체기관의 평균과 중앙행정기관 평균보다 0.03점 높게 나타난 반면에 기초자치단체의 경우는 전체평균 및 중앙행정기관 평균보다 0.16점, 광역자치단체보다 0.19점이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 광역자치단체의 청렴도는 상대적으로 양호하지만 기초자치단체의 경우는 미흡하다는 것을 알 수 있다. 이러한 사실은 <표 2>의 종합청렴도 현황에도 잘 나타나 있다. 즉, 기초자치단체의 경우는 6개 기관 유형 중 5위로 매우 취약한 것으로 나타났다.

<표 5> 2011년도 중앙행정기관과 지방정부의 청렴도 현황 비교

| 구 분 | 종합 청렴도 | 외부청렴도 | | | | 내부청렴도 | | |
|--------|-----------|-------|------|------|------|-------|------|------|
| | | 종합 | 부패 | 투명성 | 책임성 | 종합 | 청렴문화 | 업무청렴 |
| 광역자치단체 | 8.46 | 8.75 | 9.09 | 8.34 | 8.59 | 8.02 | 8.54 | 7.98 |
| 기초자치단체 | 8.27 | 8.54 | 8.96 | 8.04 | 8.29 | 7.88 | 8.18 | 7.66 |
| 중앙행정기관 | 8.43 | 8.60 | 9.13 | 8.00 | 8.27 | 8.32 | 8.53 | 8.16 |
| 전 체 | 8.43 | 8.69 | 9.05 | 8.27 | 8.50 | 8.02 | 8.28 | 7.82 |

* 국민권익위원회(2012), pp. 199-205를 기초로 재구성함.

외부청렴도의 경우도 광역자치단체의 경우는 전체평균보다 높을 뿐만 아니라 기초자치단체와 중앙행정기관보다 높게 나타난 반면에 기초자치단체의 경우는 전체평균 및 중앙행정기관보다 낮게 나타났다. 또한 내부청렴도의 경우 광역자치단체가 기초자치단체보다 높게 나타났으나 광역자치단체와 기초자치단체 모두 중앙행정기관보다 낮게 나타났다. 그리고 하위지표별로 살펴보면 광역자치단체와 기초자치단체 모두 부패지수가 가장 높게 나타난 반면에 업무청렴성지수가 가장 취약한 것으로 나타났다. 따라서 지방정부의 청렴도 향상을 위해서는 무엇보다 내부청렴도 특히 업무청렴성 향상을 위한 노력이 시급하다는 것을 알 수 있다.

2. 부산시 청렴도 현황

<표 6>에 나타난 바와 같이 부산시의 청렴도는 2010년과 2011년 2년 연속 종합청렴도가 전국 16개 광역자치단체 중 연속 최하위를 기록할 정도로 매우 취약함을 알 수 있다. 그러나 내부청렴도의 순위는 16개 광역자치단체 중 2009년 12위, 2010년 11위, 2011년 11위, 등급은 2009년과 2010년 IV등급에서 III등급으로 개선되고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 부산광역시의 청렴도는 상대적으로 청렴도가 높은 광역자치단체 평균보다 낮은 것은 물론이고 조사 대상 6개 기관유형 중 5위를 기록한 기초자치단체 평균보다 낮게 나타났다는데 문제의 심각성이 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 부산광역시의 청렴도가 매우 낮게 나타난 것은 무엇보다 외부청렴도가 최하위를 기록한 것과 관련이 많다. 부산시의 외부청렴도가 낮은 것은 부산시의 부패가 크게 개선되지 못하고 있는 이유 등으로 인해 부산시 행정에 대한 시민들의 부정적 인식이 개선되고 있지 못하다는 사실과 관련이 있다.

<표 6> 부산시 청렴도 현황²⁾

| 구 분 | 종합청렴도 | | | | 외부청렴도 | | | | 내부청렴도 | | | |
|--------|-----------------------|------|------|------|-----------------------|------|------|------|-----------------------|------|------|------|
| | 부 산 | 전체 | 광역시 | 기초 | 부 산 | 전체 | 광역시 | 기초 | 부 산 | 전체 | 광역시 | 기초 |
| 2009년도 | 8.28 (Ⅳ등급: 14위) | 8.51 | 8.64 | 8.43 | 8.72 (Ⅳ등급: 14위) | 8.61 | 8.95 | 8.58 | 7.46 (Ⅳ등급: 12위) | 8.14 | 8.06 | 7.85 |
| 2010년도 | 8.25 (Ⅳ등급: 16위) | 8.44 | 8.55 | 8.37 | 8.36 (Ⅳ등급: 14위) | 8.62 | 8.64 | 8.59 | 7.94 (Ⅳ등급: 11위) | 7.96 | 8.31 | 7.78 |
| 2011년도 | 8.10 (Ⅴ등급: 16위) | 8.43 | 8.46 | 8.27 | 8.40 (Ⅴ등급: 16위) | 8.69 | 8.75 | 8.54 | 8.26 (Ⅲ등급: 11위) | 8.02 | 8.23 | 7.89 |

* 자료: 국민권익위원회(2011a)를 참조하여 재구성함.

<표 7>에 나타난 바와 같이 부산시의 외부청렴도는 16개 광역자치단체 중 16위로 매우 취약하고 이는 곧 부산시의 전체적인 청렴도를 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 청렴성의 주요 지표 중 하나인 부패지수가 낮은 것은 긍정적으로 평가되고 있지만 투명성 지수와 책임성 지수가 낮게 나타난 것이 문제이다.

업무분야별로 가장 취약한 분야는 공사관리 및 감독 분야로 시도 평균보다 0.78점이 낮고, 소방시설 점검의 경우도 시도 평균보다 0.76점이 낮은 것으로 나타났으며, 이 두 분야의 외부청렴도가 낮게 나타난 것이 부산시 전체의 외부청렴도에도 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 상대적으로 비영리단체등록 및 관리업무는 시도평균과 0.1점 차이로 가장 근접한 것으로 나타났다. 부산시의 외부청렴도 하위지표별로는 부패지수의 경우 비영리단체등록 및 관리 업무 분야가 9.54점으로 가장 높게 나타난 반면 공사관리 및 감독의 부패지수의 경우 6.23점으로 가장 낮게 나타났는데, 이는 시도평균보다 1.73점이나 낮은 것이며, 소방시설 부패지수도 시도평균보다 1.05점이 낮은 8.70점으로 나타났다는 점에서 이 두 분야의 부패지수를 높이는 것이 시급한 과제라는 것을 알 수 있다. 투명성 지수의 경우 공사관리 및 감독업무 분야가 8.60점으로 가장 높게 나타난 반면에 비영리단체등록 및 관리 분야는 7.60점으로 가장 낮게 나타났다. 책임성지수의 경우 소방시설 점검업무 분야가 8.63점으로 가장 높게 나타난 반

2) - 감점: 부패행위자 + 신뢰도 저해행위; I 등급=매우우수, II등급=우수, III등급=보통, IV등급=미흡, V등급=매우미흡; 2009년도의 경우 478개 기관 대상 중 기초자치단체의 경우 69개 자치구에 대해서만 종합청렴도, 외부 및 내부 청렴도를 모두 평가하였고, 시와 군에 대해서는 외부 청렴도만 평가하였음. 따라서 외부청렴도를 제외한 나머지는 자치구의 평가결과임.
- 조사대상기관: 2011년도의 경우 중앙행정기관 24개, 광역자치단체 16개, 시도교육청 16개, 교육지원청 169개, 공기업 79개, 지방공사공단 48개, 정부출자출연보조기관 42개, 임원선임 등 기관 40개 총 670개 기관을 대상으로 외부청렴도는 측정대상 업무와 관련하여 공공기관과 직접 업무처리 경험에 있는 국민 132,036명을 대상으로 전화를 원칙으로 하되 응답자가 원할 경우 온라인조사를 병행하여 실시하였고, 내부청렴도는 측정대상기관 소속직원 63,745명을 대상으로 온라인조사를 통해 실시하였다(국민권익위원회, 2011a).

면에 보조금 지원업무 분야가 8.02점으로 가장 낮게 나타났다.

<표 7>외부청렴도(업무별/영역별) 시·도 비교³⁾

| 영역 및 항목 | 업무명 | | 보조금지원 | | 비영리단체 등록 및 관리 | | 소방시설점검 | | 공사관리 및 감독 | | 건축·도시 계획 심의 | | 계 | |
|------------|------------|-------|------------|-------|---------------|-------|------------|-------|------------|-------|-------------|-------|-----|-------|
| | 부산시 | 시도 평균 | 부산시 | 시도 평균 | 부산시 | 시도 평균 | 부산시 | 시도 평균 | 부산시 | 시도 평균 | 부산시 | 시도 평균 | 부산시 | 시도 평균 |
| 외부청렴도 (순위) | 8.49 (15위) | 8.91 | 8.63 (10위) | 8.73 | 8.56 (16위) | 9.32 | 7.45 (14위) | 8.23 | 8.48 (15위) | 8.84 | 8.40 (16위) | 8.75 | | |
| 부패지수 | 9.20 | 9.44 | 9.54 | 9.55 | 8.70 | 9.71 | 6.23 | 7.96 | 8.93 | 9.61 | 8.69 | 9.09 | | |
| 투명성지수 | 7.71 | 8.32 | 7.60 | 7.83 | 8.29 | 8.86 | 8.60 | 8.44 | 7.99 | 7.98 | 8.04 | 8.34 | | |
| 책임성지수 | 8.02 | 8.57 | 8.03 | 8.17 | 8.63 | 9.10 | 8.57 | 8.56 | 8.16 | 8.36 | 8.28 | 8.59 | | |

* 자료: 부산광역시, 2012, 외부청렴도 향상을 위한 고객불만 ZERO 시스템 운영계획.

부산광역시의 외부청렴도는 전체적으로 투명성지수가 가장 취약한 것으로 나타났으나 부패지수는 시도 평균과 크게 차이가 나지는 않음을 알 수 있다. 하위지표별로는 공사관리 및 감독, 건축·도시계획심의 업무 분야 투명성 지수의 경우에만 시도 평균보다 높게 나타났고, 나머지는 모두 시도평균보다 낮게 나타났다. 특히, 하위 지수별로는 투명성 지수와 책임성 지수가 취약하게 나타났고, 업무분야별로 가장 취약한 분야는 부패지수의 경우 공사관리 및 감독 업무 분야가, 투명성 지수의 경우는 비영리단체 등록 및 관리업무 분야가, 그리고 책임성 지수의 경우는 보조금지원업무 분야가 가장 취약한 것으로 나타났다. 따라서 부산광역시의 외부청렴도 향상을 위해서는 무엇보다 투명성 지수와 책임성 지수 향상을 위한 노력이 필요하며, 구체적인 업무 분야별로는 공사관리 및 감독업무, 비영리단체등록 및 관리업무, 보조금 지원업무 분야의 청렴성 제고를 위한 노력이 중요함을 알 수 있다.

청렴도에는 부패 수준이 중요한 영향을 미친다는 점에서 부산지역 부패 수준에 대한 한국갤럽조사결과(표 8) 자료를 검토하고자 한다⁴⁾.

<표 8>부산지역 부패에 관한 시민과 공무원의 인식 비교

- 3) 각 지수별 하위 측정 지표는 다음과 같다: 부패지수는 부패경험과 부패인식을 통해 측정하였고, 투명성지수는 업무처리 절차 공개성, 기준·절차 수용가능성, 법규·규칙·절차 준수 등을 기준으로 측정하였으며, 책임성지수는 공직윤리 준수, 권한·권위 남용, 업무완수 노력 등을 기준으로 측정한 것임.
- 4) 본 자료는 부산광역시가 한국갤럽에 의뢰하여 조사한 것으로, 시민 대상 조사는 만 19세 이상 부산시민 403명을 대상으로 2011년 12월 12일 - 12월 23일까지 CATI(computer-assisted telephone interview)방법을 이용하여 실시하였고, 공무원은 부산시 소속 공무원 495명을 대상으로 이메일에 의한 온라인조사를 실시하였다: 한국갤럽 조사연구소, 2012. 1.

| 구 분 | 시 민 | | | | | | 공무원 | | | | | |
|------------------------|---------------------------|----------|------|---------------|----------|-----------|----------|----------|------|---------------|----------|-----------|
| 부산지역 전반적 부패수준 | 빈 도(%) | | | | | 10점 기준 | 빈 도(%) | | | | | 10점 기준 |
| | 매우 부패 | 부패 한편 | 보통 | 부패 않은 편 | 전혀 않음 | | 매우 부패 | 부패 한편 | 보통 | 부패 않은 편 | 전혀 않음 | |
| | 10.9 | 26.8 | 46.7 | 8.7 | 1.7 | | 0.4 | 2.4 | 14.1 | 44.0 | 39.0 | |
| 공무원 부패 수준 | 11.9 | 32.5 | 40.0 | 10.7 | 2.0 | 3.93 | - | 1.0 | 10.1 | 46.1 | 42.8 | 8.27 |
| 부산지역 부패 원인 | | | | | | | 시 민 | | | 공무원 | | |
| | 부정부패에 대한 관대한 처벌 | | | | | | 19.6% | | | 12.5% | | |
| | 법/제도와 불합리한 행정규제 | | | | | | 18.9% | | | 12.1% | | |
| | 정치과정에서의 부패구조 | | | | | | 29.0% | | | 31.9% | | |
| | 부패에 관용적인 지역문화 | | | | | | 10.4% | | | 11.7% | | |
| | 개인의 윤리의식 부족 | | | | | | 18.1% | | | 31.7% | | |
| 공직사회에서 많이 발생하는 부패유형 | 직위를 이용한 알선이나 청탁 | | | | | | 25.8% | | | 44.0% | | |
| | 금품 수수 | | | | | | 14.1% | | | 5.1% | | |
| | 공금 횡령이나 예산 유용 | | | | | | 21.1% | | | 3.4% | | |
| | 업무 관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익추구 | | | | | | 14.4% | | | 3.0% | | |
| | 접대나 향응, 편의 제공 | | | | | | 9.4% | | | 17.6% | | |
| | 각종 이권 개입 | | | | | | 7.4% | | | 8.3% | | |
| | 직무 관련자에 대한 경조사 통지, 부조금 수수 | | | | | | 2.7% | | | 5.9% | | |
| | 기타 | | | | | | 0.2% | | | 12.7% | | |
| 부산지역 향후 부패수준 전망 | 현재보다 늘어날 것이다 | | | | | | 25.8% | | | 0.6% | | |
| | 현재와 비슷할 것이다 | | | | | | 36.2% | | | 11.3% | | |
| | 현재보다 줄어든 것이다 | | | | | | 33.7% | | | 88.1% | | |

* 무응답은 제외함

<표 8>에 나타난 바와 같이 부산지역 전반적 부패수준에 대해 시민의 37.7%가 부패한 것으로 인식하고 있는 반면에 부패하지 않았다는 반응은 10.4%에 불과했으나 공무원의 경우 2.8%만이 부패한 것으로 인식하고 있는데 비해 83%가 부패하지 않은 것으로 인식한 것으로 나타났다. 특히, 공무원 부패 수준에 대해 시민들은 더욱 심각하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 시민의 44.4%가 공무원들이 부패한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 공무원들(88.9%)은 공무원들이 부패하지 않은 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한 국제투명성기구 기준인 10점을 기준으로 환산 할 때 시민의 부패인식 지수는 부산지역 전반적 부패 수준 4.04, 공무원 부패 수준 3.93으로 매우 낮게 나타났는데, 이는 국제투명성기구에서 발표한 세계 최하위 수준과 비슷할 정도로 심각한 수준임을 알 수 있다. 이와 같이 상당수의 시민들은 부산지역의 전반적인 부패 특히 공무원의 부패가 상당 수준에 이르고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 시민들의 이러한 인식이 부산시의 외부청렴도에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

그리고 부산지역 부패의 원인에 대해 시민(29.0%)과 공무원(31.9%) 모두 정치과정에서의 부패구조가 가장 많은 영향을 미치는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났고, 그 다음으로 시민들은 부정부패에 대한 관대한 처벌 19.6%, 법/제도와 불합리한 행정규제 18.9%, 개인의 윤리의식 부족 18.1%, 부패에 관용적인 지역문화 10.4% 순으로 나타난 반면에 공무원들은 개인의 윤리의식 부족 31.7%, 부정부패에 대한 관대한 처벌 12.5%, 법/제도와 불합리한 행정규제 12.1%, 부패에 관용적인 지역문화 11.7%로 나타났다. 공직사회에서 많이 발생하는 부패의 유형에 대해 시민(25.8%)과 공무원(44.0%) 모두 직위를 이용한 알선이나 청탁이 가장 많은 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났고, 그 다음으로 시민들은 공금횡령이나 예산 유용(21.1%), 업무 관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익추구(14.4%), 금품수수(14.1%)를 주요한 부패 유형으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 공무원의 경우는 접대나 향응 또는 편의 제공(17.6%)을 주요한 부패 유형으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

또한 부산지역의 향후 부패 수준에 대한 전망에 대해 시민들의 경우는 현재보다 줄어든 것이라는 반응은 33.7%에 불과한 반면에 62%가 현재와 비슷하거나(36.2%) 현재보다 늘어날 것(25.8%)으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 공무원들은 현재보다 줄어든 것이라는 반응이 88.1%로 매우 긍정적으로 전망하고 있음을 알 수 있다.

<표 9> 부산시 업무 분야별 부패 인식 수준⁵⁾

| 구분 | 시 민 | | | | | | 공무원 | | | | | |
|------|----------|----------|-------|------------|----------|-----------|----------|----------|-------|------------|----------|-----------|
| | 빈 도 | | | | | 10점 기준 | 빈 도 | | | | | 10점 기준 |
| | 매우 부패 | 부패한 편 | 보통 | 부패 않은 편 | 전혀 않음 | | 매우 부패 | 부패한 편 | 보통 | 부패 않은 편 | 전혀 않음 | |
| 소방 | 4.7% | 11.9% | 40.2% | 21.8% | 10.2% | 5.59 | - | 4.0% | 21.8% | 38.2% | 36.9% | 7.65 |
| 건설건축 | 28.8% | 34.0% | 25.3% | 7.2% | 4.7% | 2.85 | 1.8% | 8.3% | 26.1% | 34.3% | 29.5% | 7.04 |
| 보건위생 | 18.6% | 32.8% | 33.7% | 5.0% | 2.5% | 3.38 | 0.4% | 4.6% | 25.7% | 38.8% | 30.5% | 7.36 |
| 환경 | 14.6% | 25.1% | 40.9% | 7.9% | 3.2% | 3.91 | 0.4% | 3.6% | 28.5% | 35.2% | 32.3% | 7.38 |
| 세무 | 14.9 | 29.3% | 35.7% | 10.7% | 2.5% | 3.83 | 1.2% | 6.1% | 27.1% | 34.5% | 31.1% | 7.21 |
| 인사 | - | - | - | - | - | - | 4.0% | 11.1% | 27.7% | 29.5% | 27.7% | 6.44 |

* 자료: 한국갤럽 조사연구소, 2012. 1.

<표 9>에 나타난 바와 같이 업무 분야별 부패 인식 수준에 있어서도 시민과 공무

5) 10점 만점 환산 점수는 매우 부패 0점, 부패한 편 2.5점, 보통 5점, 부패하지 않은 편 7.5점, 전혀 부패하지 않음 10점으로 환산하여 계산한 것임. 무응답은 제외함.

원 간에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 특히, 시민들의 경우는 건설건축 분야(62.8%)가 가장 부패가 심한 분야로 인식하고 있고, 그 다음으로 보건위생분야(51.4%), 세무분야(44.2%), 환경분야(39.7%) 순으로 부패가 심한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 상대적으로 소방분야(16.6%)는 가장 부패하지 않은 분야로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 공무원들은 전 분야에 걸쳐 부패의 정도가 매우 낮은 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이상과 같이 시민과 공무원 간에 청렴성 특히 청렴성의 주요 구성요소인 부패에 대한 인식에 있어 시민들은 비교적 심각하게 인식하고 있는데 반해 공무원들은 상대적으로 낮게 인식하고 있음을 알 수 있다. 이는 공무원들이 일반시민에 비해 부패에 덜 민감하다는 측면이 반영된 결과이거나 공무원 스스로 청렴성을 강조하려는 의도적인 응답의 결과로도 볼 수 있다(고길곤·조수연, 2011). 또한 동일 행위에 대한 인식의 차이 즉, 선물, 촌지, 떡값 등과 같이 관행적으로 이루어진 행위에 대해 공무원들은 이를 부패로 인식하지 않은 반면에 시민들은 부패로 인식하는 것에서 기인한 결과로 해석할 수 있다.

IV. 부산시의 청렴도 향상방안

1. 외부청렴도 향상 방안

국민권익위원회 평가결과 부산시의 청렴도 중 내부청렴도보다 외부청렴도가 매우 취약하게 나타났다. 즉, 2011년도 기준으로 내부청렴도는 16개 광역자치단체 중 11위였으나 외부청렴도는 최하위인 16위로 나타났다. 따라서 외부 청렴도 개선을 위한 노력이 무엇보다 시급함을 알 수 있다. 외부청렴도는 부패지수, 투명성지수, 책임성지수로 구성되어 있다. 이중에서도 외부청렴도에 가장 많은 영향을 미치는 것은 부패지수이다. 즉, 일반적으로 시민들이 공직사회가 부패하였다고 인식을 하게 되면 시정 전반에 대해 불신을 갖게 되기 때문에 부패지수뿐만 아니라 다른 청렴성 하위 지표에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 부산시의 청렴도 향상을 위해서는 무엇보다 부패 없는 깨끗한 공직사회를 구축하는 일이 시급하다.

그러나 부산시민들의 부산시의 부패방지노력에 대한 평가는 긍정적이지 못한 것으로 나타났다. 즉, 한국갤럽에서 조사한 결과에 따르면 부산시의 부패방지 노력에 대해서도 노력한다는 반응이 25.6%(매우 노력 4.2%, 노력하는 편 21.3%)로 노력하지 않는다는 반응 37.0%(노력하지 않은 편 27.3%, 전혀 노력하지 않음 9.7%)보다 낮게 나타났다(한국갤럽조사연구소, 2012. 1월.: 44-49). 이와 같이 부산시민들은 부산시의 부패방지노력에 대해 높게 평가하지 못하고 있다는 점에서 시민들이 체감할 수 있도록 강도 높은 실효성 있는 대책이 필요하다. 특히, 부산시민들은 부패문제 해결을 위한 최우선 과제로 부패행위에 대한 적발, 처벌의 강화 33.5%, 부패를 유발하는 법/제도와

각종 행정규제의 개선 22.8%, 사회지도층 및 고위공직자의 부패 감시활동 강화 15.6%, 투명한 기업활동을 위한 제도적 장치 마련 11.7%, 공직자의 부패범죄에 대한 사전 예방활동 8.4%, 연고주의, 온정주의 사회문화적결 5.2% 등의 순으로 지적하고 있는 것으로 나타났다(한국갤럽조사연구소, 2012. 1.: 48)는 점을 반영한 부패방지 노력을 통해 시민들이 체감할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이미 부패방지를 위한 다양한 제도적 장치가 마련되어 있으나 부패가 근절되지 않고 지속적으로 발생하고 있는 것은 이러한 제도적 장치와 노력들이 실효성을 거두지 못하기 때문이다. 이러한 문제인식하에 부산시의 부패방지 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 부패와 관련된 공직자에게는 강력한 처벌과 더불어 일정 수준 이상의 처벌을 받은 부패 관련자에게는 평생 모든 공직에 취임할 수 있는 기회를 박탈할 필요가 있다. 이와 관련 곽현근(2010)은 부패문제로 유죄판결을 받은 경우 사면·복권 여부와 관계없이 영구적으로 공직에 취임할 수 없도록 할 필요가 있다고 주장한다. 둘째, 우리나라 부패는 조직적으로 이루어지는 경우가 많다. 개인적 부패에 비해 조직적 부패는 보다 규모가 크고, 체계적일 뿐만 아니라 구성원 상호 간 협력적으로 은밀하게 이루어지는 경우가 많기 때문에 외부로 노출되지도 않은 경향이 있다. 이와 같은 조직적 부패는 내부고발제와 같은 제도적 장치로는 해결이 어렵기 때문에 적발될 경우 해당 부서 구성원 모두가 연대하여 책임을 지도록 하는 방안이 필요하다. 부패가 발생한 조직이나 부서의 경우는 구성원 전체가 나쁜 평가를 받도록 하여 성과평가 뿐만 아니라 보직, 승진 등의 인사상 불이익을 받도록 하여야 한다. 우리나라와 같이 승진과 보직에 민감한 상황에서 조직 구성원의 부정한 행위로 인해 자신이 인사상 큰 불이익을 받을 가능성이 있을 경우 동료들은 적극적인 감시자로서 활동을 할 가능성이 많다. 셋째, 공무원 부패는 특정부문에 한정되어 발생하는 것이 아니라 사회적 환경과 관련하여 발생한다는 점에서 정부 측면의 노력만으로 이를 근절할 수 없다. 따라서 부패방지를 위해서는 정부, 시민세력, 언론, 학계 등 다양한 관계 당사자들 간의 거버넌스 구축을 통한 협력적 노력이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 부산시 관련 부서, 부산시의회, 학계, 시민단체, 언론계 등이 참여하는 부산지역부패방지특별위원회를 구성하여 상시적 감시활동과 더불어 부산시의 부패방지대책에 대한 평가 등 부패방지를 위한 보다 전문적이고 체계적인 노력이 필요하다. 거버넌스가 부패 방지를 위해 중요하다는 사실은 박영주·김원진(2009), 이균우(2008) 등에 의해서도 강조되고 있다. 넷째, 대부분의 부패는 공직사회 내부에서 은밀하게 이루어지기 때문에 이를 외부에서 감시하는 것은 매우 제한적일 뿐만 아니라 사후적 조치에 불과한 경우가 많다. 따라서 부패 방지를 위한 보다 실효성 있는 방안이 되기 위해서는 부패가 발생 했거나 발생 가능성이 높은 업무 분야의 경우 구성원 상호 간 업무처리 과정에서 상시 감시할 수 있도록 크로스체크제를 구축하는 것이 효과적이다. 다섯째, 부패행위자의 실명, 소속, 부패행위 내용 등을 홈페이지 등에 공개하여야 한다. 미국 정부는 공무원의 부패행위는 공익을 해치고 국민의 정부에 대한 신뢰를 저버리는 행위이므로 이들의 부패행위와 이에

다른 처벌결과를 공개함으로써 모든 공무원들에게 사전 교육적 효과를 거두고 있다(곽형성, 2008: 57). 끝으로 부패는 사회문화적 환경의 부산물이라는 점에서 처벌을 통한 부패 방지노력에는 한계가 있기 때문에 부패의 근절을 위해서는 환경을 개선하는 것이 무엇보다 중요하다(David, 2010: 395). 우리나라 부패는 온정주의 연고주의와 같은 사회문화적 환경과 관련이 많다는 점에서 이러한 사회문화적 환경 개선 없이는 부패를 근절할 수 없다. 최근 우리사회에서 발생하고 있는 권력형 비리의 경우도 대부분 동일 지역 출신들 간의 유착관계에서 기인하고 있다는 점에서 연고주의를 극복하려는 사회적 노력이 요구된다. 특히 민원인들의 경우도 자신의 이익을 위해 부정한 방법을 동원하려는 시도를 하지 않는 성숙한 시민의식의 확립이 필요하다.

부산시의 외부청렴도 중 가장 취약한 투명성지수를 제고하기 위해서는 업무처리 절차 공개, 기준·절차의 수용가능성, 업무처리절차의 공정성, 이의제기 수월성 등을 높일 수 있도록 적극적인 개선노력이 요구된다. 행정과정의 불투명성과 공직자의 재량권 남용은 부패를 유발하는 주요한 요인으로 지적되고 있다. 재량권이 과도하게 자의적으로 행사될 수 있고, 행정업무 수행절차가 외부에 노출되지 않고 익명성을 띠고, 관련 법규가 많고 절차가 복잡할수록 행정과정의 투명성은 떨어지게 된다. 여기에다 이 같은 행정과정에 대한 공정하고 객관적인 감시기제가 작동하지 않을 경우, 권력 즉 재량권의 남용 가능성은 증대되며, 이것은 부패의 유인 가능성을 증대시킨다(강철승, 2011). 따라서 투명성을 제고하는 것이 부패방지는 물론이고 청렴성을 높이는데 크게 기여할 수 있다. 투명성 제고를 위해서는 무엇보다 적극적인 행정공개와 시민참여가 이루어져야 한다. 또한 규정에 따라 일을 처리하면 제대로 하기 어렵기 때문에 공무원에게 뇌물을 줄 수밖에 없다는 것에 대해 응답자의 과반수에 가까운 47%가 긍정적인 반응을 나타낸 사실(홍영오 외, 2010: 141)을 통해 알 수 있듯이 비현실적인 규정으로 인해 뇌물을 줄 수밖에 없는 구조를 적극적으로 개선하여야 한다. 무엇보다 민원처리 절차의 간소화 및 시민 편의를 높이는 방향으로 개선이 필요하다. 절차가 복잡하게 되면 결국 이러한 절차를 극복하려는 부정적인 방법이 동원될 수 있기 때문에 누구나 쉽게 처리할 수 있도록 간소화 하여야 한다. 특히, 업무처리 과정과 결과의 투명성을 높이기 위해서는 정보통신기술의 활용을 통한 전자정부 및 전자거래 확대, 무엇보다 정부공사 및 조달 관련 계약분야는 비경쟁적이고 복잡한 발주제도, 수의계약, 계약절차의 불투명성, 자의적이고 부당한 조달 절차 등으로 부패의 소지가 많은 분야의 경우 업무처리 과정과 결과를 인터넷을 통해 실시간 공개하도록 하여야 한다. 또한 부패 발생이 많은 분야의 경우 업무처리절차와 관련된 매뉴얼 개발 및 공개, 그리고 주요 의사결정과정을 투명하게 하기 위해 의사결정과정 참여자, 논의 내용 등을 공개하는 것도 필요하다(곽현근, 2010: 44-45).

책임성지수를 개선하기 위해서는 업무처리결과의 신뢰성 제고, 권한행사의 정당성 확보, 업무완수를 위한 적극적 노력 등이 필요하다. 책임성에 영향을 미치는 주요한 요인 중 하나로 지적되고 있는 것이 개인의 의식구조와 가치관이다. 공직을 이용하여

사적이익을 추구하지 않으려는 의식과 공익과 국민을 위해 최선의 노력을 다하려는 책임 있는 자세의 확립이 필요하다. 또한 업무처리 결과를 신뢰할 수 있도록 최선을 다해야 하고 무엇보다 민원인의 입장에서 친절하고 성실하게 업무를 처리하려는 자세가 중요하다. 책임성 확보를 위한 방안의 하나로 고려할 수 있는 것이 바로 행정실명제이다. 즉, 모든 업무처리와 관련된 공무원의 실명을 기록하도록 하고, 관련 업무와 관련하여 문제가 발생할 경우 해당자에게 책임을 지도록 하는 방안은 책임성 확보에 크게 기여할 수 있을 것이다.

2. 내부청렴도 향상 방안

내부청렴도 향상을 위해서는 청렴문화지수와 업무청렴지수를 개선하여야 한다. 먼저, 청렴문화지수 개선을 위해서는 관행적으로 이루어지고 있는 부패행위를 근절하도록 하여야 하고, 윤리적 기반 강화를 통해 전 구성원들이 윤리규정의 내면화를 이루어야 한다. 부패 방지와 청렴성 제고를 위한 가장 효과적인 방법은 구성원 스스로 윤리의식 확립을 통해 부패를 행하지 않는 것이다. 물론 조직적 차원에서도 공무원의 윤리의식 확립과 적극적 실천을 할 수 있는 환경 조성을 위해 노력하여야 한다. 이를 위해서는 전 공무원을 대상으로 정규적, 체계적, 실질적인 교육훈련과 공직윤리 실천을 위한 기관장의 적극적이고 실천적인 노력이 요구된다. 우리나라와 같이 기관장의 영향력이 강한 사회에서는 조직 구성원들의 행동은 기관장의 관심과 노력에 따라 많은 영향을 받기 때문에 기관장의 적극적인 노력이 중요하다.

특히 내부청렴도에 많은 영향을 미치고 있는 내부고발제도 운영 성과 향상을 위한 적극적이고 체계적인 노력이 요구된다. 최근 행정현상이 더욱 전문화, 복잡화 되고 있기 때문에 외부 통제는 많은 한계를 나타내고 있다. 이러한 상황에서 공직사회의 부패 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 방안 중 하나로 강조되고 있는 것이 바로 내부고발제도이다. 그러나 최근 우리의 경우 내부신고 건수가 지속적으로 줄어들고 있는데 이는 내부신고자의 경우 조직 내지 공직사회의 구성원으로서 더 이상 활동할 수 없게 될 것이라는 우려와 조직내부의 신고자보호가 미약하다는 사실에서 그 원인을 찾을 수 있다(김상겸, 2006: 273). 실제로 공익과 양심을 실현하기 위하여 내부공익정보제공 행위를 하는 경우 소속 조직으로부터 인사상의 불이익은 물론이고 동료들의 배척 등의 공식적·비공식적 측면에서 보복 또는 불이익을 받는 경우가 많다(박경철, 2008: 152). 우리 공직사회의 뿌리 깊은 온정적 동류(同類)의식 하에서는 내부고발자보호제도의 착근은 요원한 실정이다. 내부고발제도가 실효성 있게 운영되는지에 대한 인터뷰 결과, 공무원들은 내부고발제도가 실효성이 없는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 내부고발제도의 운영을 상급기관에서 하기 때문에 내부고발자를 조사하는 과정에서 내부고발자의 인권이 무시될 우려가 있으며, 내부고발자의 인적사항이 공개될 개연성이 있을 뿐만 아니라 내부고발에 따른 불이익을 받을 우려 때문에 내부고발이 쉽지

는 않을 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 무엇보다 내부고발제도의 성공적 운영에 있어 가장 중요한 내부고발자의 익명성 보장에 대해 절대 비밀보장이 안되기 때문에 결국 본인에게 피해가 돌아갈 것으로 우려하는 사람이 많은 것으로 나타났다(채진·우성천, 2010: 111). 따라서 내부고발제도의 확립을 위해서는 내부고발자의 비밀을 철저히 보장해야 함은 물론이고 이를 위반한 경우에는 중징계를 하여야 한다. 신고자에게는 공익 실현을 위한 공적을 인정하여 인사상의 보상 등이 이루어지도록 하여야 한다. 또한 내부자의 신고 내용이 허위이고, 이에 대한 신고자의 고의·과실에 대한 입증책임은 공직자나 공공기관이 부담하도록 하고 있는 규정에 대한 개정이 필요하다. 조직의 구성원 등은 진실에 대한 확신과 이를 입증할 증거방법이 없으면 내부공익정보제공행위를 할 수 없고 그 결과 내부공익제보자보호제도를 통하여 조직이나 단체 내부의 부패를 예방하고 효율적으로 통제하고자 하는 제도목적은 달성할 수 없게 된다. 따라서 제보자가 정보의 내용이 진실에 부합한다고 믿을 합리적인 이유가 있는 경우에는 제공된 정보의 내용에 오류가 있더라도 내부공익정보제공행위로 보호하는 것이 타당하다(박경철, 2008: 157). 한편 부패사실을 인지한 공무원은 반드시 이를 신고하도록 의무화하고, 신고하지 않을 경우 처벌할 수 있도록 하여야 한다. 이와 관련 독일에서는 부패와 연관제 문제를 발견했을 경우, 공무원은 반드시 연방정부 또는 주정부의 지침협조에 대한 조례, 공공사업 입찰서의 조작방지에 대한 지침에서 정하는 방법에 따라 검찰에 신고할 의무를 지고 있다(윤광재, 2010: 201).

끝으로 업무청렴지수 개선을 위해서는 인사업무의 공정성 제고, 예산집행의 합리성 제고, 업무지시의 공정성 제고를 위한 실효성 있는 제도적 장치 마련과 실천노력이 필요하다. 인사가 만사라는 말이 있듯이 인사의 공정성 및 정당성 확보는 조직의 성과와 청렴도를 좌우할 만큼 조직에 미치는 파급력이 크다. 특히, 학연 지연을 배제한 능력 있는 인재의 적재적소 배치와 조직구성원들이 납득할 수 있는 인사제도의 합리성·공정성·투명성 확보는 인사 분야의 청렴성을 제고하는데 중요한 요소이다(이정주·송효진·이선중, 2011). 예산집행의 합리성 제고를 위해서는 예산편성과정에서 불필요함에도 예산을 확보하려는 의도로 예산을 편성하는 것을 방지하기 위한 노력이 필요하고, 집행과정의 합목적성과 신축성 확보 및 적절한 통제 장치 확립, 예산집행과정과 결과의 공개, 낭비적이고 부당한 예산 집행사례 공개 등이 필요하다. 그리고 업무지시의 공정성 제고를 위해서는 법규, 규정에 근거한 업무지시와 부당한 업무지시에 대한 거부권을 보장함과 동시에 부당한 업무를 지시한 상사에 대한 처벌을 강화하여야 한다.

V. 결 론

본 연구는 최근 강조되고 있는 지방정부의 청렴성 현황을 부산광역시를 중심으로 분석하고, 이를 기초로 부산광역시의 청렴도 향상방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 국민권익위원회에서 발표한 공공기관 청렴도 측정결과 자료, 국민권익백서 등의 자료와 한국궐립조사연구소에서 실시한 부산시민 및 공무원 부패인식도 조사자료를 이용하여 우리나라 및 부산광역시의 청렴도 현황과 부정부패 실태, 그리고 청렴도와 부패에 대한 부산 시민과 공무원의 인식을 분석하였다. 자료 분석결과 2010년도와 2011년도 2년 연속 부산광역시의 종합청렴도는 전국 16개 광역시 중 최하위인 16위로 나타났으며, 내부청렴도보다는 외부청렴도가 낮은 것으로 나타났다, 특히 외부청렴도 중 투명성지수가 가장 낮은 것으로 나타났다. 이와 같이 부산시의 외부청렴도가 낮은 것은 부산시의 부패가 크게 개선되지 못해 시민들의 불신이 해소되지 못하고 있을 뿐만 아니라 업무수행의 투명성과 공정성이 미흡한 것과 관련이 있는 것으로 해석되었다. 특히, 부산시민의 44.4%가 공직사회가 부패한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 공직사회 부패의 유형으로는 시민과 공무원 모두 직위를 이용한 알선이나 청탁을 가장 높게 지적하였다.

위와 같은 분석결과를 기초로 본 연구에서는 부산광역시의 청렴도 향상을 위한 방안을 크게 외부청렴도 향상 방안과 내부청렴도 향상 방안으로 나누어 다음과 같이 제시하였다. 외부청렴도 향상을 위해서는 무엇보다 부패 방지 노력이 가장 중요하다는 점에서 부패방지를 위한 방안으로 부패와 관련된 공직자의 강력한 처벌과 더불어 일정 수준이상의 징계를 받은 자에 대해서는 영구적으로 공직취임의 기회를 제한할 것, 상당수의 부패는 조직적으로 이루어지고 있다는 점에서 부패 발생부서원 연대 책임제 도입, 부패 방지를 위한 사회적·환경적 해결 방안으로 부산시, 학계, 언론계, 시민단체 등 다양한 관계 당사자들 간 거버넌스 구축을 통한 협력적 노력의 필요성 등을 제시하였다. 그리고 부산시의 외부청렴도 중 가장 취약한 투명성지수를 제고하기 위해서는 업무처리 절차 공개, 기준 및 절차의 수용가능성, 업무처리절차의 공정성, 이의제기 수월성 등을 높일 수 있도록 적극적인 행정공개와 시민참여 확대, 민원처리 절차의 간소화 및 시민편의 제고가 이루어져야 하고, 책임성지수 개선을 위해서는 업무처리 결과의 신뢰성 제고, 업무완수를 위한 적극적 노력, 친절하고 성실한 업무처리, 특히 행정실명제 도입의 필요성을 강조하였다. 내부청렴도 향상을 위한 방안으로는 관행적으로 이루어지고 있는 부패 근절을 위한 적극적이고 체계적인 노력이 필요할 뿐만 아니라 지속적인 교육훈련과 기관장의 적극적인 노력 등을 통한 윤리규정 내면화와 조직문화를 개선하는 것이 중요함을 강조하였다. 그리고 내부고발제도 정착을 위해 내부고발자에 대한 철저한 비밀보장과 누설자에 대한 엄중한 처벌, 부패행위에 대한 적절한 징계 등과 같은 부패방지 노력 등을 통해 청렴문화지수를 개선하여야 하고, 인사업무·예산집행·업무지시 공정성 제고 노력 등을 통해 업무청렴지수를 개선하는 등의 노력을 통해 내부청렴도를 향상시키는 것이 중요함을 강조하였다.

참고문헌

- 강철승. (2011). 공정사회와 고위 공직자 부패방지방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 고길곤 · 조수연. (2011). 관행수용도와 부패: 시민의 관행수용도 영향요인에 대한 분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 곽현근. (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안. 「사회과학논문집」, 28(2): 27-50.
- 곽형석. (2008). 한국과 미국의 청렴정책의 효과성에 대한 비교연구. 한국행정학회 춘계학술대회발표논문집, 33-60.
- 국민권익위원회. (2011a). 「2011년도 공공기관 청렴도 제2차 측정결과」.
- 국민권익위원회. (2011b). 「2011 부패인식도 조사결과」.
- 국민권익위원회. (2012). 「국민권익백서: 2011」.
- 김상겸. (2006). 한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰-공직사회의 부패방지 문제를 중심으로-. 「헌법학연구」, 12(2): 249-280.
- 김성호. (2003). 「공직부패 방지를 위한 제도개선에 관한 연구」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김예승 · 김광구. (2011). 지방자치단체장의 부패유형에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김인중. (2010). 「부패방지정책 집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 김재광. (2008). 한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. 「공법학연구」, 9(3): 3-30.
- 김풍대. (2008). 「정부규제가 관료부패에 미치는 영향에 관한 연구」. 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 남승하 · 김종현 · 라휘문. (2010). 여성의 사회적 지위와 청렴도간 관계에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(3): 129-149.
- 뉴스핌. 2012. 3. 22
- 라영재. (2009). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청렴도 개선 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 라영재. (2010). 기초지방자치단체의 부패방지 전략: 대구 달성군을 중심으로. 「한국정부학회 춘계학술대회발표 논문집」, 47-69.
- 민병익 · 이상범. (2008). 반부패 정책 효과의 영향요인. 「지방정부연구」, 12(3): 125-146.
- 박경철. (2008). 내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점. 「법학연구」, 18(3): 151-190.

- 박순애·박재현. (2009). 청렴성 개념과 측정모형에 관한 타당성 연구. 「한국부패학회보」, 14(1): 1-27.
- 박영원. (2006). 전자입찰과 청렴도의 관계에 관한 탐색적 연구: 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로. 「한국부패학회보」, 11(3): 18-35.
- 박용치·이충민. (2005). 부패지수 측정모형에 대한 비교연구: 서울시 시정청렴성지수 측정모형과 경실련 부패지수 측정모형을 중심으로. 「조사연구」, 6(1): 1-38.
- 박종구. (2006). 단속·규제 및 민원업무를 중심으로 한 경찰 청렴도 향상 방안. 「한국부패학회보」, 11(2): 163-185.
- 부산광역시. (2012). 외부청렴도 향상을 위한 '고객불만 ZERO시스템'운영계획.
- 안광현. (2009). 자치단체장의 부패사례연구. 「한국부패학회보」, 14(1): 65-88.
- 윤광재. (2010). 각국 부패현황 및 대책: 유럽사례-영국·프랑스·독일을 중심으로-. 「한국정부학회 춘계학술대회 발표논문집」, 189-202.
- 윤태범. (2009). 반부패 및 공직윤리 관련 정부정책 변화에 대한 평가와 전망: 진화와 정체의 과정. 한국행정학회 Conference자료(8월).
- 윤태범. (2010). 고위 공직자 청렴도 평가를 통해 본 공직자의 윤리. 「한국행정학회소식지」, 129: 12-15.
- 이균우. (2008). 부패와 거버넌스. 「한국부패학회보」, 13(2): 53-75.
- 이테일리. 2011. 12. 1
- 이상열·신현기. (2008). 경찰청렴도 제고를 위한 정책제언. 「한·독사회과학논총」, 18(2): 87-106.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3): 192-222.
- 이정주·송효진·이선중. (2011). 인사공정성의 관점에서 바라본 인사청렴도 결정요인에 관한 연구 - 승진제도를 중심으로 -. 「한국행정학회 춘계학술대회발표논문집」, 317-332.
- 임상규. (2008). 지방자치단체의 전자정부구축효과에 관한 연구: 투명성 증진을 통한 부패통제를 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문.
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 165-192.
- 전상준. (1999). 공공부문의 청렴도와 경제성장의 상관관계: 국제 횡단면 연구. 「사회과학논집」, 2: 258-292.
- 정광호. (2005). 「간부직원에 대한 청렴도 측정 표준모델 개발 보고서」. 공기업투명사회실천협의회.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
- 정영일. (2010). 미국의 공직부패에 대한 대응 법제도. 「국제지역연구」, 14(2): 311-332.
- 조호대. (2009). 우리나라 경찰의 잠재청렴도 향상방안. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(7): 268-275.

- 진종순·서성아. (2007). 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위. 「행정논총」, 45(3): 233-257.
- 진종순·장지원. (2009). 정부의 규모와 부패수준에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 14(1): 29-47.
- 채진·우성천. (2010). 소방공무원의 내부청렴도에 관한 질적 연구. 「한국화재소방학회 논문지」, 24(5): 107-114.
- 최진욱. (2007). 서울특별시 OPEN시스템이 부패에 미치는 영향. 「정부학연구」, 13(1): 215-240.
- 한국갤럽조사연구소. (2012). 「일반시민, 공무원 대상 '11년 부패인식도 조사보고서」.
- 홍영오·김범준·구현아. (2010). 「공무원 부정부패의 실태 및 대책」. 한국형사정책연구원. 연구총서 10-01.
- Abdullah, I. H. T., Salleh, A., Ismail, R. and Ngah, N. (2010). Perception of Civil Servants on the Knowledge of Integrity and Corruption Level in Three State Agencies in Terengganu, *Malaysia. Canadian Social Science*, 6(3): 199-204.
- Adejumo, A. O. & Ogbewe, C. (2011). Relationship between psycho-demographic factors and perception of corruption by local government civil servants in OSUN State, Nigeria. *IFE Psychologia*, 19(1): 70-83.
- David, Roman. (2010). Transitions to Clean Government: Amnesty as an Anticorruption Measure. *Australian Journal of Political Science*, 45(3): 391-406.
- Krylova, Y. (2011). The Nature of Corruption and Multilateral System of Anticorruption Regulation in the Transition Economy of Russia. *European Journal of Scientific Research*, 65(1); 79-92.
- Lynch, G. W. (Police Corruption from the United States Perspective. *Police Study*, Vol. 12(4).
- Petrick, Joseph A. (2011). Sustaining Governance Integrity Capacity: A Strategic Opportunity for China-US Public Administration. *Journal of US-China Public Administration*, 8(6): 1548-6591.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*. 108(August): 599-617.

투고일자 : 2012. 05. 19

수정일자 : 2012. 06. 16

게재일자 : 2012. 06. 23

국문초록

지방정부의 청렴도 향상방안: 부산광역시를 중심으로

이희태(신라대)

본 연구는 최근 강조되고 있는 지방정부의 청렴성 현황을 부산광역시를 중심으로 분석하고, 이를 기초로 부산광역시의 청렴도 향상방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 분석결과 부산광역시의 종합청렴도는 전국 16개 광역시 중 최하위인 16위로 나타났다. 내부청렴도보다는 외부청렴도가 낮은 것으로 나타났고, 특히 외부청렴도 중 투명성지수가 가장 낮은 것으로 나타났다.

그리고 본 연구에서는 부산광역시의 청렴도 향상을 위해서는 청렴도 측정 지표 개선을 위한 노력이 무엇보다 중요함을 강조하였다. 즉, 부패에 대한 경험과 인식 개선을 통해 부패지수를 높이고, 업무처리 절차 공개성 증진과 법규·규칙·절차 준수 등을 통해 투명성지수를 높이며, 공직윤리준수 및 업무완수 노력 등을 통해 책임성지수를 개선하는 등의 노력을 통해 외부청렴도를 향상시키도록 하여야 한다. 그리고 관행적으로 이루어지고 있는 부패 근절 및 윤리규정 내면화 노력 등을 통해 조직문화를 개선하고, 내부고발제도 및 부패행위에 대한 적절한 징계 등과 같은 부패방지 노력 등을 통해 청렴문화지수를 개선하여야 하고, 인사업무·예산집행·업무지시 공정성 제고 노력 등을 통해 업무청렴지수를 개선하는 등의 노력을 통해 내부청렴도를 향상시키는 것이 중요하다.

주제어: 청렴성, 부패, 지방정부, 공직윤리, 투명성