

# 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청렴도 개선 사례를 중심으로

## An Analysis of the Effectiveness of the Local Government's Corruption Control Strategies

라 영 재(Ra, Young Jae)\*

### ABSTRACT

The purpose of this study is to experientially verify the effectiveness of the local government's corruption control strategies. With this aim, the study conducted a questionnaire survey targeting civil officers of Ansan City local government of which the integrity has been markedly improved from among other local governments. The early theoretical research model established an inner control, an outer control, the leadership, and an ombudsman as corruption control factors. When looking into the results of a statistical analysis, first, the active disclosure of works affected all experiential corruption, and the level of fairness and transparency, and accountability. Second, in the improvement of the experiential corruption level of local civil officers, leadership such as the active will of corruption prevention by a mayor and appropriate inner control are effective. Third, for the level of the fairness and transparency for local administration, both inner-outer control factors were influential. Fourth, the level of accountability for administrative results was affected by the leadership of a mayor and inner control factors. However, nongovernmental cooperation and ombudsman activity were discovered as being ineffective in corruption control.

Key Words: 부패통제(Corruption Control), 내외부 통제(Inner-outer Control), 리더십(Leadership), 청렴성(Integrity), 효과성(Effectiveness)

## 1. 서론

잘 알려진 대로 국제투명성기구(TI)는 각 국가의 부패인식지수(CPI) 이외에도 뇌물 공여지수(BPI), 부패바로미터(GCB)를 발표하고 있다. 그 중에서 부패바로미터(GCB)는 각 국가 일반시민을 대상으로 하여 정치, 행정, 사법 등 각 분야별 부패수준과 정부의 부패통제정책 또는 조치의 효과성을 조사하여 발표하고 있는데, 이 조사 중 우리나라 정부의 부패통제정책의 효과성을 묻는 조사결과를 보면 효과적이라는 응답보다는 비효과적이라는 응답이 2006년 41%, 2007년 67%, 2008년 81%로 증가하고 있다. 매년 우리

\* 협성대 강의교수, 행정학 박사

나라의 부패인식지수는 조금씩 개선되고 있는데 왜 정부의 부패통제정책의 효과성만은 갈수록 악화되고 있는 것일까? 그렇다면 그 이유가 혹여 새로운 부패방지 제도의 도입이나 별도의 통제장치의 설치가 의미가 없었다는 것은 아닐까? 아니면 그 동안 부패통제 전략의 연계성이나 운영에 문제가 있다는 것인가? 2009년 현시점에서 다시 한 번 깊이 성찰해 보아야 할 시점인 것 같다.

최근에 와서 지방자치와 분권의 확대에 의하여 이제 지방정부는 지역의 정치, 경제, 사회적 상황에 따라서 적합한 자체정책의 수립과 운영하는 것이 무엇보다도 중요해 졌다. 특히 종래에 비견할 수 없을 만큼 많은 권한과 책임의 분권이 이루어지고 있고 권한의 이양과 함께 이에 수반하여 지방정부의 책임도 증가하게 되었으나, 중앙부패도 지방으로 이양되고 구조화되고 있으며, 원래 지역의 토착세력과 유착에 의한 지방부패는 오히려 고착화되거나 강화될 것이라는 한결 같은 지적들도 있다.<sup>1)</sup> 이렇게 지방자치의 발전과 지방분권에 대한 논의의 확산은 동시에 지방 공직자나 정부의 청렴성과 투명성을 제고하려고 책임성의 확보나 부패방지를 위한 논의도 동시에 확장시키는 결과를 가져왔다. 그러나 대부분의 지방정부는 중앙정부와 큰 차이 없이 또는 관례적으로 중앙정부의 정책에 의존하여 수동적으로 부패통제 제도, 정책, 장치를 활용하고 있는 초보적인 단계이다. 그렇지만 현대의 부패관계나 유형들은 더 복잡해지고 잘 드러나지 않고 있으며 정부의 투명성과 청렴성에 대한 국민의 기대수준은 갈수록 더 높아지고 있는데, Heidenheimer(2002)가 주장한 적발처벌, 제도개선, 교육의 전통적인 3가지 반부패 접근법(three-pronged typology)만으로 지방부패를 효과적으로 통제할 수는 없다. 그러나 중앙정부 차원의 부패통제 정책을 수동적으로 따라가는 상황에서도 최근 지방정부의 청렴도 측정결과를 보면 과거와 비교하여 개선의 정도가 높은 지방정부가 나타나고 있다. 이러한 지방정부의 부패통제 전략을 경험적인 측면에서 분석해 봄으로써 지방자치 시대에 지방정부의 차별화되고 효과적인 부패통제요인이나 전략이 무엇인지를 유추해 볼 수 있을 것이다. 일부에 한정된 사례분석이지만 수동적인 부패통제 보다는 적극적인 부패통제전략을 운영하여 부패개선 효과가 있었다는 것을 경험적으로 확인해 보고자 한다.

## II. 이론적 배경

1) 매관매직의 공천구조와 청탁의 검은 바람....풀뿌리의 꽃, 지방자치단체장들이 무너지고 있다 (한겨레21, 1999. 8), 풀뿌리 민주주의로 불리는 지방자치제가 단체장들의 부패와 비리 온상으로 변질되고 있다(한겨레신문, 2002.5.9), 우리나라 지방자치현장에서 부정부패의 대표적인 형태는 철의 삼각동맹이며, 단체장-의회-기업의 상호 협조적인 연고주의가 부정부패로 이어진다(조선일보, 2002. 6.11), 지방자치단체장이나 지방의원의 전횡, 지역 토호세력과 유착된 각종 부정부패, 선심성 사업 등 이미 수면위에 올라와 있는 폐단을 시정하고, 주민참여 활성화 통한 실질적 지역자치를 앞당기기 위한 제도보완이 시급하다(참여연대, 2005. 3.31).

## 1. 지방정부의 부패

1987년 정치적 민주화 이후 우리나라는 1992년 지방의원 선거, 1995년 지방자치단체장 선거를 실시하면서 지방자치를 본격적으로 실시하였다. 그리고 역대정부에서 지방자치와 관련한 국정과제를 보면 김대중 정부는 중앙정부권한의 지방이양과 지방추진이양위원회 설치, 노무현 정부는 참여와 분권이라는 국정지표의 설정뿐만 아니라 지방분권과 균형발전로드맵 수립과 정부혁신지방분권추진위원회 설치 등이 있었다. 이렇게 역대정부에서 지방분권과 균형발전에 대한 사회적, 정책적 논의가 점점 활발해졌지만 행정계층개편이나 증첩적 행정기능의 재편에 대한 논의는 상대적으로 관심이 적었다는 임승빈(2008)의 지적도 있다. 어찌되었든 지방자치와 분권화의 진척으로 지방자치단체장, 지방의원 같은 선출직 공직자뿐만 아니라 임명직 지방공무원에 이르기까지 공직자의 반부패, 청렴성, 투명성 및 책무성은 지방정치와 행정의 중요한 가치와 덕목이 되었다. 또한 긍정적 측면에서 지방자치가 지역주민의 정치 및 행정참여의 활성화로 인하여 정치행정의 민주성과 대응성을 개선시킬 것이고 결국에는 지방정부의 부패도 감소하게 될 것이라는 신념을 가질 수 있게 되었다. 또한 지방 공직자 개인의 청렴성, 도덕성, 윤리성, 투명성, 책무성과 같은 내부의 윤리적 기반도 함께 개선될 것이라고 기대할 수 있게 되었다. 그러나 부정적인 측면에서 지방자치는 지역토호와 유착관계에 의한 후원적 부패관계가 더 고착화되어서 지방정치와 행정이 자치와 분권화가 더 가속화된다고 하더라도 지역사회의 부패환경이 근본적으로 개선되지 않는 한 일시적으로 지방정부의 부패는 증가할 수 있다는 지적도 있다(이은영, 2005). 그러므로 지방자치는 반부패의 도구(tools)로서 긍정과 부정적인 역할을 하는 양면성을 가지고 있다. 지방자치 및 분권은 부패와의 상관성에 대해서도 긍정설과 부정설이 동시에 존재하고 있다<sup>2)</sup>.

지방 분권화가 부패를 줄일 수 있다는 시각에서 지방 분권이 부패통제 하나의 전략으로써 활용되고 있다(Brillountes, 2001; Joaquin, 2004). 지방 분권의 확대가 지방정치나 행정에 대한 시민통제 강화, 중앙정부의 재량과 자원통제의 권한의 감소의 기능(Meagher, 2001; De Dios & Ferrer, 2000)과 지방정부의 책무성도 제고시킨다(Callahan, 2007). 또한 재정의 분권화로 인하여 예산이나 공공자금의 원천과 흐름을 투명하게 하여 부패방지의 효과가 있다.<sup>3)</sup> 그러나 부패는 집권화된 국가에서보다 오히려

2) 지방자치, 분권과 부패와 상관관계에서 첫째, 지방자치, 분권화 정도와 지역 부패가 줄어든다는 긍정설을 주장 하는 학자들이 들고 있는데 그 예로 인도, 방글라데시, 코트다브르, 가나 등 대부분이 저개발국가이다. 둘째, 자치와 분권화의 역의 상관성을 주장하는 부정설을 제기 하는 데 그 예는 프랑스, 이탈리아, 자이레, 튀니지 등 선진국가와 개도국이 혼재하고 있다. 조은경, (2005), "지방자치, 분권과 부패", Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, (2004), 「Challenging Corruption in Asia - Case Studies and a Framework for Action」, The World Bank, 참조.

3) 재정적 분권화에 대한 비교분석에서 지방자치, 분권과 부패는 부의 상관관계가 있지만, 지방자치가 심화되면 부패는 감소한다(Huther and Shah, 1998). Eduardo T. Gonzalez and

분권화된 국가에서 더 만연되어 있다(Triesman, 2000)는 상반된 연구도 있으며, 지방정부 차원에서 부패가 중앙정부의 부패수준 보다 더 심하다는 주장도 있다(Shleifer and Vishny, 1998; Rose-Ackerman, 1999).<sup>4)</sup>

지방정부 부패에 대한 긍정론과 부정론의 공통의 인식으로는 지방자치의 확대는 주민의 감시와 감독으로 인하여 부패가 줄어들 가능성도 있지만 동시에 지방의 토호나 엘리트나 이익집단의 특수이익에 의하여 포획될 가능성도 있다는 것이다. 그래서 지방자치와 민주주의와의 관계와 같이 지방자치와 분권의 추진으로 지방자치단체장, 의원이나 지방 공무원의 책무성, 투명성, 청렴성이 개선될 수 있도록 주민의 정치, 행정 참여의 활성화, 효과적인 직·간접적 통제, 지속적인 행정개혁을 추진해야 한다는 것이다. 그러므로 지방자치, 지방분권과 지방부패와의 일반적인 상관관계에 대한 이론적, 규범적 논의는 정치행정의 실천적 의미에서는 어찌 보면 무의미해 보인다.<sup>5)</sup>

서구 선진사회에 비해서 한국사회가 안고 있는 부패현상의 특성은 부패의 골이 깊으며 그 범위도 넓게 만연되어 있는데(김병섭, 1999), 정권이 바뀌어도 부패의 정도는 완화된다는 커녕 정권출범 초기에만 잠시 감소하였다가 다시 증가하는 현상을 보이고 있고 우리사회의 부패는 중앙에만 국한 된 것이 아니라 지방정부에도 넓이 확산되고 있으며, 지역주민의 복리증진과 풀뿌리 민주주의를 복원하기 위해 출범한 지방자치가 지방자치단체장의 부패로 인해 그 존재가치마저 훼손되고 있다고 한다(김태룡·안희정, 2000). 특히 중앙정부의 권한의 이양과 함께 이에 수반하여 지방정부의 부패도 중앙에서 지방으로 이양되면서 더 구조화되었고 일상화하였다(김성호, 2003). 학자들마다 지방, 지방정부, 지방자치단체라는 용어<sup>6)</sup>를 혼용하고 있는 데, 지방정부의 부패는 행정인이나 이와 관련된 자들의 불법적 행위와 부당한 공직남용, 사익추구, 그리고 공직의 책임과 국민의 기대가능성을 일탈한 행위라는 측면에서 통합적, 포괄적으로 정의하고 있다(김영종, 1998). 이에 반하여 Heidenheimer(1970)의 공직중심 정의를 원용한 김성호

Magdalena L. Mendoza, "Anticorruption Initiatives in the Philippines: Breakthroughs, Limits, and Challenges, pp. 77 - 133.

- 4) 분권화 후 지방정부가 중앙정부보다 부패가 심화된 이유로 ① 분권화로 부패발생 기회 증대, ② 행정시스템 미비, 지방공무원의 무능력, ③ 지방정부가 지방엘리트나 이익집단에 포획, ④ 정당에 의한 의사결정 독점, ⑤ 재선을 위하여 단체장의 자원을 집중 등을 들고 있다. 김병섭·김지은, (2005), 지방분권과 부패, pp. 3 - 8.
- 5) 김병섭 외(2005)는 지방분권과 부패와 관계의 양면성으로 인하여 각 지방정부별로 통제장치가 어떤 방향으로 작동하느냐에 따라서 지방정부별로 지방자치 전후에 부패정도나 청렴 정도의 차이가 있을 수 있다고 보고 있다. 김병섭 외(2005), 위 논문 참조.
- 6) 지방의 부패를 정의하는 데에 사용하는 용어를 보면 임상규(2008), 김상철(2006), 김상미(2006), 김택(2004), 김태룡·안희정(2000)은 지방정부 부패를, 안광현(2008), 김성호(2003), 한형서(2003)는 지방자치단체 부패를, 김택·오필환(2005)은 지방부패로, 김영종(1998)은 지방행정부패를 용어로 사용하고 있다. 지방부패의 행위주체를 지방자치단체장이나 지방의원까지 포함하는가의 여부에 따라서 지방정부와 지방행정부패로 나누고 있으며, 지방자치법에 근거하여 일부는 지방자치단체 부패로 사용하고 있기는 하나 대부분 공직중심으로 정의하고 있으므로 구별의 의의가 없다. 최근 공공부문 책무성(public sector accountability)에서 보는 바와 같이 정부기관 뿐만 아니라 공기업과 같은 공공기관까지를 공공부분으로 포함하고 있고 지방자치단체의 산하 공공기관까지를 포함할 수 있는 지방정부로 사용하는 것이 타당해 보인다.

(2003)는 지방자치단체의 공직자가 재선이나 부의 증식 등 유형, 무형의 사적 이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행에 반하는 경우라고 정의하고 있다. 한형서(2003)도 지방단체장과 지방의원 및 지방공직자들이 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 권한을 행사하거나 직·간접적으로 권력남용을 통하여 공익을 침해한 경우로 정의하고 있다. 그러므로 지방정부의 부패개념에 지방자치단체장, 지방의원 및 일반적인 공직자 뿐만 아니라 관료조직의 부패까지를 포함하는 것으로 본다.<sup>7)</sup> 아래 장에서 다시 논의 할 것이지만 1980년대 이후 신공공관리론(NPM), 거버넌스의 영향으로 부패개념이 확장하면서 청렴성(Integrity), 책임성(responsibility), 책무성(accountability), 투명성(transparency) 등의 가치가 개념적으로 상호영향을 주면서 부패 통제와 가치기준이자 영향을 미칠 수 있는 유사개념으로 보고 있다(박순애, 2009: 12; 라영재, 2009). 그러므로 지방정부의 부패개념도 선출직부터 임명직 공무원 및 행정기관의 현시적인 흑색 부패에 해당하는 경험적 부패행위부터 청렴성, 투명성, 책무성 기준에서 볼 수 있는 회색, 백색부패로까지 개념을 확대하여 광의로 정의하는 것이 타당하다.

## 2. 지방정부 부패통제의 논리

### 1) 부패통제 논리의 전환

역사적 시각에서 부패개념은 정의되고 있으므로 부패의 발생원인이나 결정요인을 탐색할 때에도 국가나 지역공동체의 역사, 정치체제, 사회구조, 문화 등 역사적 맥락이나 복잡성을 함께 고려해야만 한다(Friedrich, 1972). Anechiarico와 Jacobs(1996:18-25)가 정리한 반부패 정부개혁의 시대별 특징으로 1880에서 1900년까지는 부패는 후원주의(patronage)와 동의어로 사용되었으며 반후원주의(anti-patronage)를 위하여 민주주의 활성화와 정부 관료의 공익성에 대한 대응성을 제고하기 위하여 정치적 중립성, 공직임기보장, 특별훈련, 경쟁시험에 의한 충원, 승진기준 확립, 직업훈련, 급여와 퇴직관리 등의 제도적인 기반을 구축하는 시기였고, 1900년부터 1933년까지 개혁지향적인 시기로서 부패통제는 정부의 능률성과 민주적 책무성을 개선하는 시기였다. 이 시기 Goodnow(1890)에 의하면 공직자의 청렴성은 능률성에 앞서는 행정의 제일의 가치라고 한다. 1933년부터 1970년까지 과학적 행정관리기에 부패통제방안은 위임된 행정 권력을 제한하려는 목적으로 포괄적인 모니터링과 평가를 실시하여 부패를 예방하고 정부의 투명성을 개선해야 한다고 생각했다. Gullick(1928)도 행정의 청렴성 제고는 행정통제를 통해서만 달성될 수 있다고 하였다. 특히 행정통제는 반드시 외부통제에 의하여 정부운

7) 김해동(1994)은 관료부패를 관료가 자신의 직무와 직, 간접적으로 관련된 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 공익을 침해하는 경우로 정의하면서, 관료의 범주 속에 개안으로서의 관료뿐만 아니라 조직체 혹은 계층제로서의 관료제도 부패의 주체로서 포함하고 있다.



영에 대한 적절한 조사와 평가가 이루어져야 한다고 주장하고 있다(Anechiarico & Jacobs, 1996: 23). 그래서 정부의 행정의 능률성은 외부의 부패통제를 전제되었을 때에만 성립될 수 있는 것이다. 1970년 이후 현재까지 부패통제를 위하여 행정관료의 부패기회를 감소시키고 포괄적인 감시, 조사와 대상강화(target hardening)의 통제전략을 추구하고 있다. 이렇게 확대되고 종합적인 반부패 전략의 범위는 부패개념을 광의로 확대하여 정의하고 있으며 부패통제를 위한 기관, 인력, 제도를 구축하고 강화하는 것으로 나타나고 있다.<sup>8)</sup> 그러므로 전통적인 부패통제 방안으로 법치의 강화와 부패행위에 대한 징벌적 제재와 같은 행정기관의 내외부의 직접적 통제전략을 강조하고 있으며, 현대에서는 행정감시, 정보공개, 감사, 형사적·행정적 제재의 강화를 근거로 하여 부패기회의 감소와 비용의 증가와 같은 간접적 통제와 직접적 통제가 연계된 종합적, 포괄적, 다차원적인 통제전략이 효과적이다. 또한 정부 내부에서 효과적인 부패통제 전략을 구축하고 운영할 수 있도록 지도자의 리더십과 전문 인력을 확보하는 것도 반드시 필요하다.

전통적인 부패통제 전략은 공직자 개인과 기관의 부패행위에 대한 적발과 처벌과 같은 직접적이면서 수동적 대응 전략을 채택하고 있다. 이러한 수동적인 부패통제방안으로는 부패통제기관에 의한 범죄자의 체포, 조사, 재판과 처벌로 이어지는 일련의 순환적인 조치를 의미하게 된다. 그러나 제도화되고 구조화된 부패는 은밀한 속성을 가지고 있으므로 부패통제기관은 가시적인 부패행위이거나 상대적으로 작고 사소한 부패행위만을 적발하고 처벌할 가능성이 높아진다. 그래서 과거 전통적인 부패통제 전략이 현대에 와서 실패하거나 효과적인 못한 이유로 Pope(1999: 96)은 행정기관 상층부의 부패통제권한의 한계와 리더십의 결여, 잘 조정되지 않은 행정개혁, 과도한 법적 처방, 작은 부패대상 위주처방, 집중과 선택의 결여, 정부의 외부집단과 협력관계 부족 등을 들고 있다. 이에 비하여 현대의 예방적인 부패통제 전략은 전형적인 수동적인 부패통제 전략을 포함하면서도 청렴하고 투명한 환경을 조성토록 동기를 부여하고 부패욕구를 제한하려는 적극적인 사전적 통제 전략을 추구하고 있다(Miller, Robert & Spencer, 2005: 128-137). 부패의 유형이 개인적, 조직적, 구조적, 시스템이라면 이러한 유형에 따라서 개인적이거나 조직적 차원에서 부패통제 장치나 제도를 마련해야만 한다. 특히 저개발 국가에서는 부패가 인권, 빈곤, 가난, 재난의 문제와 깊은 연관을 가지고 있고, OECD, World Bank, ADB와 같은 국제기구의 원조에 의하여 국가가 유지되고 있으므로 근본적인 사회문제가 해결과 더불어 반부패 프로그램이 효과적으로 작동할 수 있도록 정부의 반부패 역량 개발에 치중하고 있다.

일반적으로 외부로 나타나는 경험적인 개인의 부패행위에 영향을 주는 요인들은 미시적, 중범위적, 구조적 차원에서 각각 탐색할 수 있다. 이러한 부패행위에 대한 대처방안도 수동적인 적발처벌의 시스템 구축에서부터 예방적인 제도, 교육과 의식개혁과 같

8) 반부패(anti-corruption)와 부패통제(corruption control)는 동의어로 볼 수 있으나 반부패가 부패통제에 반하는 모든 것으로 좀 더 넓은 개념으로 볼 수 있다.

은 장기적인 시스템 구축에 이르기까지 전체적, 포괄적인 차원에서 부패통제 전략과 대체 시스템을 구축해야 한다. 특히 UN, OECD 등 국제기구들이 주도적으로 국가적 차원에서 부패에 대한 다차원적이고 통합적 접근법을 제시하고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 국내에서 대부분의 학자들은 부패개념을 정의하면서 Heidenheimer(1970)나 Klitgaard(1988)의 연구 중에서 공직자를 중심으로 하는 협의의 개념으로 부패를 정의하고 있으며, 이러한 연구경향에 따라서 2001년 제정된 부패방지법에서도 부패개념과 유형의 범주는 공직을 중심으로 하여 좁게 규정하고 있다. 그렇지만 21세기는 민영화, 시장화, 분권화의 영향으로 중앙 정부의 기능과 역할은 축소되고 지방정부의 권한 위임과 기업과 NPO 등 민간부문의 공적 역할이 확대되면서 부패의 주체나 대상에 대한 기존의 부패통제 논리에도 변화를 요구받고 있다.<sup>10)</sup>

우리나라 지방부패의 특징에 대하여 김영종(1998)에 의하면 ①지방공무원의 자질 문제, ②토착형 연고주의로, 한형서(2003)는 ①지방자치단체, 지방의원, 기업인 및 토착세력 사이에 일어난 부패, ②지역주민들이 민원행정사무를 처리하는 데 급행료 등 관행화, ③학연, 지연 등 연고주의, ④지방공무원의 낮은 보수와 불필요한 행정규제로, 김성호(2003)는 ①지방자치단체장, 의원의 정당공천, 선거운동, 정치자금 등 정치부패, ②지방공무원의 인허가, 입찰·계약, 공유재산 처분 및 지역개발, 인사, 탈세 등 행정부패 등으로, 김택 외(2005)도 지방부패는 독직행위, 뇌물수수행위, 공공횡령행위, 폐거리 유착형, 지방행정상 규제형으로 지방부패를 유형별로 그 특징을 제시하고 있다. 지방부패가 중앙부패와 좀 더 다른 점은 한정된 지역에서 연고주의를 매개로 하여 자치단체장 등 정치부패와 일선 행정관료의 행정부패가 증첩적으로 동시에 연결되어 있다는 것이다.<sup>11)</sup> 이렇게 국내학자들이 지방정부 부패개념 정의와 유형분류를 함에 따라서 부패통제 방안과 추진전략도 개념정의 만큼 다양하게 규범적으로 제시되고 있다. 이렇게 규범적인 부패통제 방안들을 단순하게 열거하는 이유는 국내 중앙 및 지방정부기관에서 계층, 분야별로 나타난 모든 지방정부의 부패유형에 대하여 각각 부패통제방안들을 단순하게 연계시켜 놓았기 때문이다. 그러므로 효과적인 부패통제 전략되려면 현존하는 부패행위에 대한 즉각적인 대응, 즉 처벌과 보상, 적절한 부패의 실태를 주기적·과학적으로 측정하고 노출된 부패원인을 규명하고 제도적으로 개선하려는 노력을 지속적으로 수행하면서도 구조적이고 관행화된 숨겨진 부패원인을 제거하고 변화시키려는 구조적인 개혁이 될 수 있도록 탄력적으로 통제수단들이 효과적으로 작동할 수 있도록 연계

9) 국제기구들의 노력은 2003년 11월 국제연합에서 채택되었고 2005년 9월 15일 정식 발효되어 우리나라에서는 2008년 2월 비준한 유엔반부패협약(UNCAC)에 가입되어 있다.

10) 공직자의 부패라는 부정적 측면 대신 공직자의 책무성 확보라는 긍정적 측면에서 책무성 통제방안으로서 Romzek과 Dunick(1987) 및 국내의 박동서·안해균(1987), 구자용(1990) 등은 외부통제, 내부통제, 시민통제방안을 통제전략으로 제시하고 있다. 라영재, (2009), 행정책무성의 확장과 통제전략, 참조.

11) 부패행위 주체가 중앙과 지방이라는 계층적, 기능적 행정기관의 역할 차이에서 기인하는 부패유형의 차이 이외에 각각 행위자, 구조, 제도 등의 차이에서 기인하고 있는 지방부패의 특징에 대한 실증적인 연구결과는 부족하다. 김성호(2003), 국무조정실 연구보고서(2000), 참조.

하고 수정해 나아가야만 한다. 그런 과정을 통해서만 Anechiarico와 Jacobs(1996)의 부패통제와 행정개혁의 연계 효과성을 추구할 수 있고, 박영호(1999)의 연구에서 주장하고 있는 것과 같이 특정한 부패통제 활동과 부패개선효과 간에 일정한 연관성을 추적할 수 있을 것이다.

국내학자가 제시하고 있는 효과적인 부패통제 전략으로 Klitgaard(1998)의 부패통제 논리를 원용한 김해동과 윤태범(1994)의 연구는 부패 범죄를 직접 통제하는 전략보다는 부패개입의 기회와 동기를 감소시키고 부패비용이 증가와 부패에 대한 저항의 유인책을 증가시키는 간접적인 통제전략이 더 효과적이라고 한다.<sup>12)</sup> 김영종(1996)은 입법 정책적 개혁장치의 도입, 행정개혁을 통한 구조적 부패문화 개혁, 행정윤리교육, 최고정책결정자의 의지, 제도적 개혁과 환경적 개혁결정 장치의 공존, 조직문화개혁, 국민 의식개혁, 보수구조개선 등을 제시하고 있다. 전수일(1996)은 의식개혁, 권위주의 추방, 행정권력 문화혁명을 제시하고 있다. 이강혁(1996)은 외부통제의 활성화, 정부제도의 개선, 지도자의 리더십을 제시하고 있다. 박재완(1999)은 공공감사 정책의 보완, 형사정책의 세련화, 공직윤리정책의 개선 등을 제시하였다. 김택(1999)은 사회문화적 변동의 유발정책, 제도·입법적 방안, 유착구조의 근절, 언론의 기능, 공직윤리관 확보 등을 제시하고 있다. 배일섭(2004)은 공직자의 도덕·윤리교육을 통한 장기적인 대책방안 보다는 제도적 접근을 통한 단기적, 행태를 통제하기 위한 간접적 통제방안 제시하고 있다. 강제상외(2008)의 연구에서 Gardiner와 Lyman(1978:183-195)의 견해를 바탕으로 하여 부패개입의 감소, 부패비용의 증대, 도덕성·책임성의 제고 측면에서 부패통제수단을 제시하고 있는데 좀 자세하게 보면 첫째, 부패개입 경로를 통하여 얻은 불법적인 이득과 부당한 수익에 대한 견제를 위하여 공공조직과 공직자들에게 과도한 재량을 제공하는 구조적, 제도적 결함의 시정과 재량의 행사에 대한 감시감독의 철저이다. 둘째, 부패비용의 크기는 부패행위가 적발될 확률과 처벌 강도의 크기에 의해 좌우되므로 부패에 개입한 행위자들에게 지불하게 되는 대가나 기준을 높인다면 부패개입의 유인을 억제하게 된다. 이러한 부패통제에 대한 국내연구 중에서 특히 지방정부의 부패통제에 대하여는 김영종(1998)은 ①효율적이고 독립적인 통제장치 필요, ②자율적 통제메카니즘, ③지방행정부패방지위원회 설치, ④지방주민의 반부패교육을 제시하고 있고, 김태룡·안희정(2000)은 개인적인 수단, 사회문화적인 수단, 제도적인 수단, 통제적 수단으로 나누어서 부패수준과 통제수단과의 관계를 설문조사한 후 지방정부의 부패의 주된 결정요인이 사회문화적 요인이므로 미시적 수준의 행태적 접근방법보다는 중범위 수준의 제도와 통제수단으로 개선해야 한다고 한다. 한형서(2003)는 기존의 연구나 사례를 통해서 주민소환제, 정당공천제 폐지, 행정절차의 투명성과 간소화, 인터넷을 통한 온라인 민원처

12) 김해동(1992)은 부패통제전략에서 감독과 처벌을 강화, 부패개입의 기대편익을 감소하거나 정부활동의 현시성이나 명확성을 증가시켜 업무처리의 공정성을 위한 유인제 공함으로써 개별적, 간접적 부패통제가 작용할 수 있으나 특정하고 외부에 알려진 부패는 직접적 통제전략이 적절하다. 그러나 두 통제전략은 중첩될 수 없다고 한다.



리, 부패공무원의 데이터베이스화, 시민단체와 퇴직공무원 활용 등 규범적 대안을 제시하고 하고 있다. 김택 외(2005)는 제도정책적 방안, 사회문화적 변동유발 전략, 공공윤리제고를 제시하고 있다.<sup>13)</sup> 안광현(2008)은 지방정부의 내외부 통제를 기준으로 외부적·내부적 통제전략을 제시하고 세부적으로 윤리교육강화, 법제도적 규제강화, 주민소송제 실시, 감사제도 강화, 내부고발자보호, 지방의회 보고 및 감사, 지방자치단체장의 급여인상, 행정정보공개, 정당공천제 폐지에 등을 주장하고 있다.<sup>14)</sup> 이승종(2003: 554-558)도 지방정부와 지역토호세력 간의 유착관계가 지역부패형성 원인이라고 판단하고 정보공개와 활성화, 공직윤리강화, 직업공무원제 정착과 감사·조사제도 개선, 내부고발자 보호, 행정과정의 절차화, 투명화 등 내부통제체제의 강화와 주민감사청구제, 상위기관의 감사 등 외부통제체제의 강화를 지방정치의 쇄신책으로 제시하고 있다. 이창원(1998) 연구에서는 관료부패의 통제전략으로 부패개선을 위한 제도와 의식개혁을 위한 관리자의 효과적인 리더십이 함께 논의되어야 할 필요가 있다고 주장하고 있다. 지방정부 단체장은 다양한 참여자와 지역여건의 제약 속에서도 효과적인 리더십을 발휘하여 지방행정이 추구하는 목적달성을 도모하여야 한다. 과거 임명제 단체장은 현상 유지와 같은 소극적 행정적 역할 수행만으로 현직의 유지가 가능하였으나 민선단체장은 다양한 참여자간의 갈등해소문제, 즉 정치적 역할이 강조되고 있으나 지역 세력가와 유착관계로 인한 부패사슬관계의 형성이 우려된다(이승종, 2003: 39-42). 그러므로 강시장 체제에서 단체장의 리더십 견제와 더불어 공적 책무성의 제고를 위한 역할기대도 중요해진다. 이를 뒷받침하는 논의로 국가든 기업이든 조직적 차원에서 부패통제장치 구축보다도 더 중요한 요인이 도덕적 리더십이라고 한다(Miller, Robert & Spencer, 2005: 152). 효과적인 리더는 부하들과 함께 리더와 부하 양자 모두의 동기유발수준과 도덕수준을 높이는 연결 관계를 창조해 가는 과정이다(Burn, 1978). 또한 변혁적 리더십은 부하의 정서, 가치관, 윤리, 행동규범, 장기적 목표를 바꾸어 줌으로써 개인을 변화시키는 변혁과정이다(Low & Gardner, 2001). 리더십은 조직의 운영에 절대적 영향을 주고 있고 또한 대통령, 수상, 선출직 공직자이든 기업의 CEO가 부패하게 되면 기관의 운영의 정당성을 잃게 되고 부패의 은밀성, 권력의 남용, 불투명성의 속성에 직접적인 영향을 주기 때문이다.<sup>15)</sup> 특히, 논란위원회에서도 공직자가 공직생활에서 적용해야 할 7가지 원칙으로 이타심, 청렴성, 객관성, 책무성, 공개성, 정직성, 리더십을 제시하고

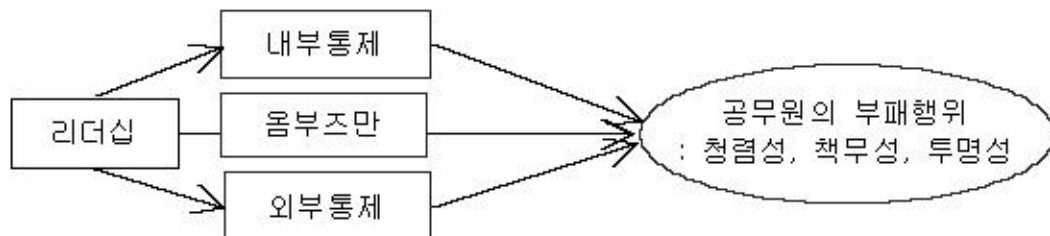
13) 김택 외(2005)는 인허가부패 규제개혁, 지방행정감사제도개선과 감사기법전문성, 시민사회의 감시감독, 주민감사청구 및 주민소환제도입, 지방공무원의 신분보장 강화, 성과급 확대, 행정정보공개 확대, 판공비공개, 행정처리 메뉴얼 시스템도입, 행정집행 실명제 도입, 부패행정기관 제정지원 삭감, 국민의식개혁, 탈권위주의와 공직윤리기준 설정과 동기유발 등 기존 학자들과 시민단체들이 제기하고 있는 행정기관과 공직자의 투명성, 청렴성, 윤리성 및 책임성을 제고하기 위한 행정개혁과제 모두를 나열하고 있다.

14) 안광현(2008)의 연구는 부패유발요인과 통제요인들 간의 평균차이 및 분산분석 등 기술적 통계만을 설명하고 있어서 통제요인과 부패여부와 인과적 관계가 어떨지를 알 수 없다.

15) 리더십 요인은 지도자의 반부패 의지의 명백한 표명, 강력하고 가시적인 권한 위임을 통해서 효과적인 반부패 캠페인 추진과 공평성과 반부패추진의 역량을 강화할 수 있어 효과적인 부패통제가 가능하다. Miller, Robert & Spencer, 2005, p. 152 참조.

있다(Oliver, 1997: 132). 그리고 전통적으로 위계적인 행정통제 수단에 비교하여 독립적이고 자율적인 통제장치로서 대각선 관계를 가진 옴부즈만, 독립적 조사기관 등이 나타나고 있다(Behn, 2001; Schilermans and Bovens, 2005). 이를 기관, 장치들은 기존의 Friedrich(1940), Finer(1941)의 내외부 통제에 비교하여 중첩적, 중간적 형태를 띠고 있고 민관협력의 성격이 강해서 옴부즈만 전략이라고 할 수 있다(라영재, 2009). 그러므로 부패통제 유형을 몇 가지 기준으로 정리하여 보면 부패행위 통제시점을 기준으로 하여 사전·사후 부패통제 유형이 있고, 부패통제 주체의 내외부 여부에 따라서 내부통제와 외부 통제가 있으며 부패행위를 통제기관이 직접적 규제나 제재하느냐와 부패기회를 감소시키고 저항의 유인책을 증가시키는 간접적 통제와 같은 직접·간접 통제유형이 있고 개인적 차원이나 집단적 차원이나에 따른 개인적 통제나 구조적, 제도적 차원의 통제가 있을 것이다. 그리고 이러한 통제방식을 종합하고 포괄한 종합적, 다차원적, 전체적 차원의 통제유형이 있다. 본 논문에서는 통제주체가 지방정부라는 측면에서 <그림 1>과 같이 지방정부를 기준으로 내부와 외부통제 유형을 중심으로 하고 최근 내외부의 절충 또는 혼합형인 옴부즈만과 민간협력을 또 다른 하나의 축으로 하였으며 마지막으로 개인적 차원에서 모든 통제유형에 영향을 줄 수 있는 리더십 측면을 통제요소로 추가하여 개념적인 부패통제의 구성요소를 결정하였다.

<그림 1> 부패통제 구성요소



## 2) 우리나라 정부의 부패통제 전략과 청렴도 측정

2009년도 현재 중앙정부 차원에서 부패통제기관으로 대통령실의 민정수석비서관, 총리실 공직윤리지원관실, 감사원, 검찰, 경찰, 행정안전부(인사, 윤리, 복무), 국민권익위원회(부패방지)가 있으며, 행정부 외부에는 국회, 법원 및 시민단체, 언론 등이 행정부의 감시, 적발과 처벌의 기능을 담당하고 있다. 부패통제 전략에 상응하여 통제기관들이 기능하도록 법적 근거로서 직접적, 간접적 통제 법규범이 존재한다(윤태범, 1997; 라영재, 2006 재인용). 부패방지시스템, 정책이나 제도는 대부분 직접적으로 법적 근거를 가지고 시행되지만 간접적으로 국가기관이나 지방정부의 조례, 내부규정 또는 자율적, 시범적으로 시행하는 다양한 기관, 제도, 사업(프로그램)이 존재한다. 김대중, 노무현 정

부에서도 국제적인 부패통제 흐름과 선형연구에서의 내외부 통제, 사전사후 통제, 직간접적 부패통제 논리를 수용하여 부패방지 전략과 정책을 수립하였으며, 그 당시 부패방지정책을 총괄하였던 국가청렴위원회가 시행한 부패방지 시책평가내용에서도 공통과제로 반부패 인프라구축과 운영, 기관장 노력도, 제도개선 종합대책, 교육과 홍보, 부패영향평가 운영, 행동강령 이행 및 신고활성화, 기관별 종합청렴도를, 자율과제로 반부패시책의 적절성과 효과성을 평가지표로 채택하고 있듯이 부패방지를 위한 종합적, 다차원적 접근을 시도하고 있다(정부혁신위원회, 2008; 국가청렴위원회, 2008; 라영재, 2008).

공공기관 청렴도 측정모형은 2001년 부패방지법 제정과 2002년 당시 부패방지위원회 출범을 계기로 대민, 대기관 민원인 청렴도를 측정하기 시작하였다. 초기 측정모형은 민원인이 업무처리과정에서 직접 경험하고 인식하는 부패수준인 체감청렴도와 부패유발요인이 성숙되어 실제 부패로 연결될 가능성이 있는 잠재청렴도로 구분하였다. 체감청렴도는 부패인식, 부패경험으로 하위영역을 구성하며 잠재청렴도는 행정제도업무환경, 개인행태, 부패통제의 차원으로 구성한다(국가청렴위원회, 2007).<sup>16)</sup> 기존의 청렴도 측정 모형이 부패개념의 협소화, 설문조사의 불이식 우려, 이해관계, 매스미디어 등에 의한 학습효과로 인하여 공직자의 부패를 과소평가하고 일반인은 과대평가하는 경향 발생, 상시적 표본관리 및 반복측정으로 인한 학습효과 발생하여 대민, 대기관 청렴도 측정은 오래 측정으로 만점효과가 발생하고 측정결과와 국민인식간의 괴리, 측정업무의 대표성과 기관간 형평성의 문제로 인하여 측정의 타당성에 문제점이 발생하여 2008년도 청렴도 측정모형에서 청렴성 이외에 투명성, 책임성까지 측정하여 국민의 요구하는 공직자의 윤리수준, 업무처리수준을 반영하였다(서울대 외, 2008).

16) 국내 부패관련 측정 모형은 2001년 경실련이 부패수준, 부패원인, 부패방지를 평가하였고, 서울시(200?)가 산하 구청을 상대로 부패유발요인과 부패수준을 평가하였다. 이러한 경험을 바탕으로 당시 부패방지위원회가 청렴도 측정모형을 개발하였다. 이 이외에 부패측정 모형으로 한국행정연구원이 공직부패정도, 경험, 인식, 해소방안 등을 조사하고 있다. 국가청렴위원회, 2008, 박중훈 외, 2006, 최병대, 2002, 박순애 외, 2009, 자료 참조.

### III. 청렴도 개선사례와 연구모형의 설정

#### 1. 안산시 청렴도 개선사례 특성

2009년 현재 안산시는 1986년 시 승격 이후 24년이 지났으며 2008년 11월말 현재 인구는 741,409명, 행정구역은 2구 25동, 2009년도 세출예산은 8,886억 원으로 재정자립도는 70.9%에 이르고 있다. 역대 시장은 11명으로 1995년 지장자치단체장 선거 이후 4대 민선시장이 탄생하였다. 그런데 안산의 민선시장 중 제1대부터 3대까지 역대시장 모두가 뇌물수수혐의로 법원에서 유죄판결을 받았다. 1996년부터 추진된 안산시 종합운동장 건립과 관련하여 부당하게 지급된 예산 38억 원의 환수와 관련자 징계를 요구하는 안산시 공무원의 내부공익신고에 해당하는 2002년 4월 부패방지위원회에 부패신고 사례가 발생하였다. 그 당시 안산시의 부패문제는 두 가지 차원에서 화제가 되었다. 첫째로 안산시의 도시개발과정에서 예산의 부당지급 같은 부패방지법상 부패행위가 있었다는 점, 둘째로 이러한 공직 내부의 부패사건을 신고한 공익제보자에 대하여 안산시청이 신분불이익 조치를 취하였다는 점이다.<sup>17)</sup> 또 2007년도 안산시는 경기도의 종합감사결과에서도 법령위반, 예산낭비, 직무태만 등 모두 94건을 적발되었고 관련 공무원 125명의 문책을 요구받았으며 14억6천800만원을 추징 또는 변상조치 받았다(안산타임스, 2007.10.1). 이렇게 드러난 안산시의 부패유형을 보면 시장 등 정치인과 일반 공무원을 불문하고 다양한 지방정치 및 행정부패가 발생하고 있으며 다른 경기도 지방정부에서도 드러나고 있는 부패유형과 다를 바 없고 오히려 발생빈도는 더 높다고 할 수가 있다.

국가청렴위원회가 2004년 기초지방자치단체의 주요 대민업무 청렴도를 측정한 이후 2004년도 안산시의 청렴도는 7.83점(25위/경기도 31개시군)<sup>18)</sup>, 2005년도 6.90점(31위/경기도 31개시군), 2006년도 7.20점(30위/경기도 31개시군), 2007년도 8.88점(15위/경기도 31개시군), 2008년도 8.63점(1위/경기도 31개시군)<sup>19)</sup>이었다. 안산시 공무원의 출신배경, 의식이나 태도 등의 인적 특성이 다른 경기도 공무원과 큰 차이가 없었을 것이다. 다만

17) 안산시청 시설공사와 계장으로 근무하던 김봉구씨는 외환위기 당시 예산부족으로 보류될 사업의 실시설계를 발주하라는 상부 지시를 받았고 보류될 공사의 실시 설계를 하게 되면 38억 원이 낭비될 것을 우려하여 지시를 거부하여 업무연관성이 없는 동사무소로 하향전보 조치했다. 참여연대와 신고자와 공동으로 신분보장 요청하였고 부패방지위원회는 신분상 불이익조치로 판단하여 원상회복에 상응하는 인사조치를 의결, 당시 안산시장은 권고를 거부하여 부패방지위원회 과태료를 부과하였다. 수원지방법원 항소심도 부패방지위원회 과태료 처분의 정당성 판결, 김봉구씨 신분 원상회복되어 안산시청으로 전보되었다. 참여연대, 2006. 1. 20. 공익 제보자 김봉구씨 손해배상소송 재판결과 논평 참조.

18) 2004년도 청렴도는 자치단체 25개 중 관역자치단체 청렴도 평균 8.42점, 기초자치단체 청렴도 평균은 8.46점이다.

19) 2008년도 청렴도 모델은 종합청렴도를 외부청렴도와 내부청렴도로 나누어 조사하였다. 외부청렴도는 부패지수, 투명성지수, 책임성지수로 구성한다. 부패지수는 금품, 향응, 편의 제공빈도 등 경험과 인식을, 투명성지수는 업무처리절차 공개, 기준절차 수용가능성, 법규·규칙·절차 준수 등을, 책임성지수는 공직윤리지수, 권한·권위 남용, 업무완수 노력 등을 조사하고 있다. 국민권익위원회, 2009, 2008년도 부패방지백서, p. 41, 참조.

안산지역의 여건이나 지방정부의 부패통제 노력이 일부 달랐을 수 있다. 그래서 그간 가시적인 안산시 공무원의 부패실태는 검찰의 부패범죄 기소건, 자체 징계사건, 각종 신고사건 및 감사결과 등에서 나타날 것이고 경험적 잠재적 청렴도는 청렴도 측정결과 등 내부 및 외부의 인식도 조사에서 나타날 것이다. 그러나 어떤 이유에서 인지 2007년 이후부터 국가청렴위원회(현국민권익위원회)에서 실시하는 안산시의 대민·대기관 청렴도 측정결과가 상승하고 있으며 2008년도 청렴도 측정모델이 부패지수, 투명성지수와 책임성 지수를 측정하는 모형으로 바뀌었지만 <표 1>의 경기도 내 하위 지방정부에 비교하여 다른 지방정부와 달리 높은 점수와 순위를 지속적으로 유지하고 있다. 이와는 달리 경기도 내에 안산시와 인구 및 지리적 규모 등이 비슷하면서 최근 급성장하고 있는 구리, 화성, 성남, 고양, 광주 등 지방정부는 여전히 기관의 청렴도가 높지 않는 원인을 찾아볼 필요가 있다. 다른 지방 도시의 청렴도가 정체되어 있음에도 불구하고 안산시의 청렴도가 개선된 이유에는 안산시의 효과적인 부패통제 전략이 있었다는 가정을 해 볼 수 있을 것이다.

안산시는 급격한 인구증가와 주민들의 정주의식 결여 등 사회문화적 특성과 더불어 도시 주위에 대규모 산업단지를 가지고 있고 물리적 도시여건상 공직자는 잦은 민원과 부패친화적인 환경에 노출될 개연성이 높았다. 그간 역대 민선 시장의 부패혐의로 인한 기소와 시화호 환경오염 문제 등은 안산시에 대한 부정적 인식에 영향을 받으면서 동시에 안산시의 사회적 평판과 신뢰도는 함께 낮게 평가되었다. 그런 가운데 2007년부터 새로운 민선시장은 쾌적한 도시환경, 활기찬 지역경제, 건강한 보건복지, 깨끗한 자치환경, 소중한 지역문화를 5대 시정방침으로 정하고 행정의 투명성 제고와 공직자의 청렴성 향상과 지역 사회와 연계한 투명성 증진을 위한 관련 정책, 제도도입, 세부 사업들을 추진하였다. 안산시는 공직자 대상 청렴교육 실시, 부서별 청렴시책 추진, 청렴시책 우수부서 포상, 청렴모니터링 콜센터 운영, 인사부문의 투명성 증진을 위하여 직위추천공모제, '시승제'<sup>20)</sup>, 주민소환 승진제<sup>21)</sup>, 청렴인증 승진제 등 유인책을 실시하였다. 그리고 안산시는 시민의 행정서비스를 개선하여 공직에 대한 신뢰를 회복하기 위하여 24시간 민원센터 운영, 24시간 여권민원발급 서비스와 365일 연중 민원서비스를 실시하였고 비능률적 업무행태 개선, 성과관리 개선 등 행정혁신을 실시하였다. 그리고 지역 시민단체, 지방의회, 기업, 언론과 함께 안산지역투명사회협약을 체결하고 실천협의회를 설치·운영하고 있다(안산시 내부자료 참조). 공교롭게도 이러한 부패방지정책이 2007년부터 실시되자 2007년도 안산시 청렴도 측정결과부터 청렴도가 개선되고 있다.

20) 시장 고유 권한인 인사권을 시민사회에 일부 이양한다는 취지에서 시민대표가 업무성적을 직접 심사, 평가하여 탁월한 공무원에 대해 특별 승진시키는 인사제도로 2007년 6급 1명, 5급 1명을 특별 승진시켰다. 안산시 내부자료 참조.

21) 구청장과 서기관 승진시 주민대표 1,000명이 성과를 검증하고 평가하여 직접투표를 통해 선출하는 인사제도로 2008년부터 시행하고 있다. 안산시 내부자료 참조.



&lt;표 1&gt; 경기지역 청렴도 하위 지자체 현황

| 시   | 인구수  | 세출예산<br>(09년도) | 공무원<br>(정원) | 청렴도 변화 |       |       |       |       |
|-----|------|----------------|-------------|--------|-------|-------|-------|-------|
|     |      |                |             | 2004년  | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 |
| 구리시 | 74만명 | 8,886억         | 654명        | 6.71   | 8.69  | 8.84  | 8.02  | 8.41  |
| 화성시 | 47만명 | 10,852억        | 1,387명      | 7.21   | 7.12  | 8.90  | 8.82  | 7.66  |
| 성남시 | 94만명 | 21,163억        | 2,480명      | 7.51   | 8.61  | 6.43  | 8.82  | 6.93  |
| 고양시 | 93만명 | 11,483억        | 2,266명      | 7.83   | 8.47  | 8.95  | 8.87  | 7.65  |
| 안산시 | 74만명 | 8,886억원        | 1,708명      | 7.83   | 6.90  | 7.20  | 8.88  | 8.63  |
| 광주시 | 22만명 | 4,327억         | 594명        | 7.90   | 8.26  | 8.40  | 8.49  | 7.77  |

## 2. 연구모형의 설정

본 논문은 앞장에서 살펴 본바와 같이 Heidenheimer(1970), Klitgaard(1988), Anechiarico & Jacobs(1996)와 김해동·윤태범(1994), 김영종(1998) 등 국내외 연구에서 부패에 대한 외부통제 및 내부통제를 전통적으로 이원적인 부패통제 전략으로 제시하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 외부통제 전략 중 내외부 통제유형의 중간형태인 최근 옴부즈만(Behn, 2001)의 활동과 민간협력이 공직자의 책무성 확보나 부패통제 방안으로써 새롭게 등장하고 있으며 Miller, Robert & Spencer(2005), 이창원(1998) 등의 부패통제의 리더십 연구에서 리더십 요인도 부패통제요인으로 볼 수 있다. 그래서 <그림 1>과 같이 초기 연구모형에서와 같이 이론적인 부패통제 요소를 규정할 수 있다. 경험적인 수정된 연구모형의 설정을 위하여 김태룡 외(2000)의 미시적, 중범위, 거시적 수준의 통제수단이나 강제상 외(2008) 연구에서 부패개입의 감소, 부패비용의 증대, 도덕성·책임성의 제고 측면에서 부패통제수단을 제시하고 있는데 내부통제요인 중 직접, 간접 통제요인으로 재분류 하였다. 현재 정부기관에서 실행하고 있는 반부패시책평가의 측정요인과 변수를 참고하여 측정변수나 지표를 구성하였다.

OECD(1997), UNDP(2002), 유엔반부패협약(UNCAC) 등 국제기구에서는 윤리기반구축을, 국제투명성기구(TI)에서는 사회전반에서의 국가청렴시스템구축(NIS)의 구축과 각 주체(pillars)들의 역할이 중요하다고 강조하고 있는데, 이들 국제기구와 단체들은 국가차원의 협력적 반부패 거버넌스의 구축과 운영과 더불어서 최고지도자의 의지, 고위공직자 초점, 제도·정부기관 정비, 사전예방, 시민사회의 역할, 공직자와 시민의 의식개혁 등 다차원적, 종합적인, 포괄적인 부패통제 접근법을 제시하고 있다(Bhargava & Bolonaita, 2001; 박재완, 2001; 박정수, 2001; 조은경, 2002; 라영재, 2002). 이들 접근법에서도 앞의 이론적 선행 연구와 같이 일관되게 외부, 내부, 직접, 간접 통제, 옴부즈만, 시민참여와 협력, 리더십 요인을 부패통제의 주요 전략이거나 통제수단으로 제시하고 있음을 확인할 수 있었다. 앞장의 부패개념의 정의에서도 논의한 바와 같이 청렴성, 투명성, 책무성 등으로 확장되면서 좁은 의미의 경험적 부패, 투명성, 책무성까지를 부

패수준으로 보았다.

국내학자들도 지방정부의 부패통제와 관한 연구에서 세부적인 측정변수에 대하여 김영종(1998), 김태룡·안희정(2000), 한형서(2003), 김택 외(2005), 안광현(2008)의 선행연구와 현재 국민권익위원회에 시행하는 반부패시책평가의 측정변수와 종합청렴도, 내부청렴도 평가항목에서 중복되는 변수를 기준으로 하여서 지방정부의 부패통제 측정변수를 <표 2>와 같이 선정하였다. 첫째, 지방정부 내부통제 요인은 다시 직접과 간접통제요인으로 나누어서 직접통제 요인은 자체감사, 공무원 행동강령 시행, 내부공익신고 보호제, 처벌을 간접적 통제 요인은 인사관리의 공정성과 객관성으로 분류하였다. 둘째, 지방정부의 외부통제 요인으로서는 지방의회 행정사무감사, 감사원 감사, 상급기관의 감사와 감독, 경찰과 검찰의 부패수사, 국민권익위원회 부패기능, 주민감사청구 등 시민단체의 감시와 비판, 지방언론의 비판을 외부 통제요인으로 선정하였다. 셋째, 지방정부의 리더십 요인으로 시장의 동기부여, 시스템개선의 적극성, 솔선수범정도, 기여도를 선정하였다. 넷째, 민간협력과 시민감사관계 도입을 옴부즈만 요인으로 추가하였다. 끝으로 2008년도 측정모형의 수정 전 국가청렴위원회 청렴도 측정모형과 서울시, 한국행정연구원 측정모형 등 국가기관의 부패행위 측정모형과 김태룡 외(2000), 강제상 외(2008)등 기존의 연구에서 부패의 개념을 경험적 부패행위이거나 잠재적 부패에 한정해서 정의하고 있었으나 모형수정 후 종합청렴도 및 내부청렴도 측정모형, 박순애·박재현(2009), 라영재(2009) 등 최근 연구들에서 부패개념의 정의를 경험적 부패 이외에 투명성, 책무성 등으로 확장하여 보려는 연구 경향을 근거로 하여 부패정도를 경험적 부패수준, 업무처리의 투명성 수준, 업무결과에 대한 책무성 수준으로 정의하여 종속변수로 선정하였다.

연구가설 : 지방정부의 부패정도는 외부통제, 내부통제, 시장의 리더십, 옴부즈만의 통제요인에 의하여 영향을 받는다.

$$Y_1 - 3 = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + e$$

( $Y_1 - 3$ : 부패수준,  $X_1$ : 외부통제 전략,  $X_2$ : 리더십 전략,  $X_3$ : 내부통제 전략,  $X_4$ : 옴부즈만전략,  $e$ : 오차항)

<표 2> 부패통제 변수의 조작적 정의

| 변 수      |            |      | 측정 지표  | 문항수 |
|----------|------------|------|--|-----|
| 독립<br>변수 | 리더십 전략     |      | 시장의 동기부여정도, 시장의 시스템 개선의 적극성, 시장의 솔선수범, 시장의 기여도     | 4   |
|          | 내부통제<br>전략 | 직접통제 | 자체감사의 실효성, 행동강령의 실효성, 처벌수준의 적정성, 내부공익신고 및 보호제도 실효성 | 4   |
|          |            |      | 교육훈련의 실효성  | 1   |

|          |         |   |   |
|----------|---------|---|---|
|          | 간접통제    | 업무절차의 공개정도, 업무내용의 공개정도                      | 2 |
|          |         | 승진전보의 공정성, 성과관리의 객관성                        | 2 |
|          | 외부통제 전략 | 지방의회 행정감사 및 조사의 실효성                         | 1 |
|          |         | 감사원 감사의 실효성                                 | 1 |
|          |         | 상급기관 종합감사의 실효성                              | 1 |
|          |         | 경찰과 검찰의 수사의 실효성                             | 1 |
|          |         | 국민권익위원회 영향                                  | 1 |
|          |         | 시민단체의 감시활동 영향                               | 1 |
|          |         | 지방언론의 역할정도                                  | 1 |
|          | 옴부즈만 전략 | 민관협력  | 2 |
|          |         | 시민감사관제 도입                                   |   |
| 종속<br>변수 | 부패정도    | 경험적 부패수준<br>업무처리의 투명성 수준<br>업무결과에 대한 책임성 수준 | 3 |

#### IV. 조사설계

##### 1. 척도의 구성과 자료의 수집

부패의 용어, 개념 정의에 대한 앞장의 선행연구에서 살펴보았듯이 최근 부패의 개념 정의는 확장되고 있으며, 국가차원에서 실시하는 공공기관의 청렴도 측정모형에서도 이러한 연구경향을 반영하여 경험적인 부패, 투명성, 책임성 수준까지 개념을 확대하여 정부기관의 부패수준을 측정하고 있다. 그래서 본 논문에서도 부패수준을 기존의 협의의 개념인 금품, 향응, 접대 및 편의 제공의 수준과 같은 경험적인 부패정도와 더불어서 기존 잠재적 부패로 보았던 것을 확대하여 업무처리의 투명성 정도와 업무처리 결과에 대한 공무원의 책임성 정도까지 광의의 부패 또는 청렴성 개념으로서 부패수준을 정의하여 종속변수로 채택하였다.

독립변수도 이론적인 선행연구와 국민권익위원회 부패시책평가와 청렴도 측정모형을 참고하여 초기 연구모형에서 내부통제, 외부통제, 기관장의 리더십, 옴부즈만 요인으로 부패통제 변수를 선정하였다. 그리고 모든 척도는 7점 척도로 측정하였다.

자료의 수집은 안산시청을 대상으로 하여 총화표집방법을 사용하였다. 먼저 안산시 본청, 두개 구청을 대상으로 각각 본청 60부, 구청 각각 50부씩 무작위 추출하여 해당 과에 배부하였으며 공무원을 대상으로 하는 부패인식조사라는 설문조사특성을 고려하여 최대한 익명성을 보장하기 위하여 모두 우편으로 수거하였다. 설문조사는 2009년 5월 7일과 8일에 걸쳐 배부하고 5월 18일부터 21일까지 수거되었다. 설문지는 160매 배포하여 총 150매가 회수되었다.

## 2. 척도의 타당도와 신뢰도

부패 관련 설문조사의 경우 방문조사의 한계와 최대한 익명성을 보장하였음에도 불구하고 일부 불성실한 응답이나 관대한 응답으로 추정되는 설문지 14매를 분석에서 제외하였다. 최종적으로 136매의 설문지를 분석에 사용하였다.

타당도 검증은 요인분석을 사용하였으며 분석결과 하나로 묶이는 것이 불가능해 보이는 변수인 민간협력의 실효성, 시민감사관제 역할 즉 옴부즈만 요인은 제외하였다. 문항의 신뢰도는 Cronbach 알파 값 0.943으로 나타나서 높은 것으로 판단할 수 있다.

## IV. 결과분석과 이론적 함의

### 1. 조사대상자의 인구통계학적 특성과 기술통계량

조사대상자는 남자 56.6%, 여자 43.4%의 분포를 나타내고 있으며, 재직기간은 3년 이내 22.8%, 3-5년 18.4%, 6-10년 9.6%, 11-15년 17.6%, 16-20년 20.6%, 21-25년 8.8%, 26년 이상 2.2%로 나타났다. 근무 부서는 본청 36.8%, 구청 63.2%이고 직급은 5급 이상 1.5%, 6급 22.1%, 7급 22.8%, 8급 28.7%, 9급 19.9%, 기타 4.4%, 무응답 0.7%로 나타났다. 직렬은 일반행정 57.4%, 기술직 25.7%, 사회복지 9.6%, 기능직 2.2%, 기타 4.4%, 무응답 0.7%로 나타났다.

독립변수를 보면 외부통제요인 중에서 감사원 감사가 부패통제의 효과가 가장 높은 것으로, 지방의회와 언론의 역할은 부패통제 효과성이 없는 것으로 부정적인 응답이 높았다. 내부통제 요인 중에서 업무의 절차 및 내용의 공개성은 높은 것으로 응답하였고 자체감사와 행동강령의 실효성도 높은 것으로 응답하고 있는 반면에 인사관리 공정성이나 성과관리의 객관성에 대하여는 부정적으로 응답하고 있다. 특히 2002년 안산시에서 내부공익신고가 발생하여 동료가 인사상 불이익을 받는 사건이 있었으나 내부고발 제도의 실효성에 대하여는 높게 평가하지 않고 있다는 점은 특징적이다. 최근 안산시가 기초 지방자치단체 중에서 최초로 도입하고 운영하고 있는 민관협력 모델인 안산투명사회협약이나 최근 도입된 시민감사관제의 부패통제 효과성은 그리 높다고는 생각하고 있지 않다. 안산시의 국민권익위원회의 청렴도 측정결과가 2007년부터 지속적으로 상승하는 것과 같이 경험적인 부패수준이나 투명성 및 책무성 수준에 대하여도 상당히 긍정적으로 응답하고 있다.

## 2. 연구모형의 검증

본 논문의 연구모형을 검증하기 위하여 요인분석과 회귀분석을 실시하였다. 다중공선성을 배제하기 위하여 독립변수들 간의 상관관계를 먼저 분석한 다음 요인분석을 실시하였다. 처음에는 이론적 연구모형을 근거로 하여 설계된 연구 설계의 의해 요인분석을 실시하여 같은 성분으로 묶이지 않는 옴부즈만 요인인 민간협력의 실효성, 시민감사관제의 역할을 배제하였다. 그런 다음 수정된 모형으로 회귀분석을 실시하였고 회귀계수를 이용하여 회귀방정식을 도출하였다.

요인분석에서 요인추출방법은 주성분 분석으로 실시하였고 Kaiser 정규화가 되어 있는 베리맥스로 회전하여 <표 2>와 같이 5가지 주요 성분을 얻을 수 있었다. 초기 이론적인 연구구성요소에서 성분으로 묶이지 않는 옴부즈만 전략은 제외하고 내부통제 전략은 내부 직접통제 요인과 간접통제요인으로 나뉘고 간접적 통제요인은 다시 인사관리 요인과 공개성 요인으로 분화되었다. 그래서 요인분석 결과를 통래서 수정한 연구모형에서 1요인은 외부통제전략이, 2요인으로는 시장의 리더십이, 3요인은 내부통제전략 중 직접통제 요인이, 4요인은 내부 간접통제 요인 중 인사관리 요인이, 5요인은 내부 간접통제요인 중 공개성 요인을 대표하고 있다. 즉 외부통제전략은 요인 하나로, 내부통제전략은 직접요인 하나와 간접통제 요인두개 요인으로, 그리고 리더십요인으로 묶이고 있다.

<표 3> 요인분석 결과

|             | 성분   |       |       |      |       |
|-------------|------|-------|-------|------|-------|
|             | 1    | 2     | 3     | 4    | 5     |
| 시장동기부여정도    | .107 | .868  | .177  | .105 | .150  |
| 시장시스템개선정도   | .100 | .863  | .162  | .103 | .244  |
| 시장술선수법정도    | .155 | .853  | .225  | .201 | .065  |
| 시장기여도       | .119 | .839  | .149  | .210 | .191  |
| 자체감사실효성     | .224 | .257  | .792  | .113 | .178  |
| 행동강령실효성     | .286 | .235  | .727  | .154 | .346  |
| 처벌수준적정성     | .267 | .200  | .718  | .187 | .343  |
| 교육훈련실효성     | .259 | .282  | .608  | .492 | -.016 |
| 업무절차공개성     | .198 | .339  | .296  | .059 | .722  |
| 업무내용공개성     | .177 | .269  | .244  | .064 | .809  |
| 승진정보공정성     | .186 | .279  | .227  | .837 | .124  |
| 성과관리객관성     | .254 | .206  | .175  | .868 | -.016 |
| 지방의회역할      | .717 | .275  | .295  | .301 | -.125 |
| 감사원감사실효성    | .849 | .064  | .254  | .096 | .081  |
| 상급단체종합감사실효성 | .816 | .164  | .360  | .045 | -.041 |
| 검경수사활동영향    | .781 | .032  | .279  | .051 | .297  |
| 권익위활동영향     | .801 | .142  | .195  | .053 | .209  |
| 시민단체활동영향    | .714 | .147  | .009  | .176 | .139  |
| 지방언론역할      | .710 | -.023 | -.095 | .414 | .122  |



수정된 연구모형:  $Y_1 - 3 = a + b_1F_1 + b_2F_2 + b_3F_3 + b_4F_4 + b_5F_5 + e$   
 ( $Y_1 - 3$ : 부패수준,  $F_1$ : 외부통제 요인,  $F_2$ : 리더십 요인,  $F_3$ : 직접통제 요인,  
 $F_4$ : 인사관리 요인,  $F_5$ : 공개성 요인,  $e$ : 오차항)

첫째로 독립요인 5가지 요인에 의한 경험적 부패수준인 부패의 관행화 정도에 대한 회귀분석 결과를 보면 모형의 설명력인 수정된 R2는 0.232로 설명력이 다소 낮은 수준으로 나타났으며, Durbin-Watson 값이 1.735로 2에 가까운 값을 나타내어 이 모형은 자동상관이 존재치 않으며 적합한 것으로 일반적으로 1.5에서 2.5 사이의 범위에 있으면 계열상관에 대하여 별로 걱정할 필요가 없으며, 독립성 가정을 위반하지 않는다고 판단할 수 있다(한국사회학회, 1999: 210 참조). 경험적 부패행위의 관행화 정도에 대하여 유의미한 영향을 주는 요인을 중심으로 베타값을 정리하면 <표 4>와 같다. 즉 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의한 것으로 나타난 요인은 시장의 리더십 요인( $\beta=.189$ ), 내부통제 요인( $\beta=.130$ ), 업무공개성 요인( $\beta=.364$ )으로 나타나고 있다. 회귀분석결과의 특징은 뇌물수수, 향응, 접대, 편의제공과 같은 겉으로 드러나는 혹색 부패유형은 업무절차나 내용의 공개성을 높이는 것, 즉 행정의 투명성을 높이는 것만으로도 상당한 효과를 높일 수 있다는 것을 뒷받침하는 것이며 이를 가능케 하는 추가적 요인으로 시장의 부패방지 의지, 정책방향과 같은 리더십과 행정조직 내부적인 자체감사나 행동강령 운영, 엄정한 징계, 교육훈련이 작용하고 있음을 증명하고 있다.

<표 4> 부패관행화 정도의 회귀분석 결과

| 모형  | 비표준화 계수 |      | 표준화 계수 | t      | 유의확률 |
|-----|---------|------|--------|--------|------|
|     | B       | 표준오차 | 베타     |        |      |
| 상수  | 1.918   | .065 |        | 29.496 | .000 |
| 1요인 | .054    | .065 | .063   | .828   | .409 |
| 2요인 | .189    | .065 | .221   | 2.903  | .004 |
| 3요인 | .130    | .065 | .151   | 1.990  | .049 |
| 4요인 | -.062   | .065 | -.073  | -.956  | .341 |
| 5요인 | .364    | .065 | .424   | 5.582  | .000 |

두 번째로 업무처리투명성에 대한 독립요인 5가지 요인에 의한 회귀분석 결과를 보면 모형의 설명력인 수정된 R2는 0.412로 설명력은 앞의 경험적 부패수준인 부패관행화 모형보다는 높은 설명력을 보이고 있으며, Durbin-Watson 값은 1.971로 역시 2에 가까운 값을 나타내고 있으므로 이 모형도 자동상관이 존재치 않으며 적합한 것으로 판단할 수 있다. 업무처리의 투명성에 영향을 주는 요인은 <표 5>와 같이 외부통제 요인( $\beta=.260$ ), 내부통제 요인( $\beta=.408$ ), 업무공개성 요인( $\beta=.243$ )으로 나타나고 있다. 그러므로 행정의 공정성과 투명성은 자체감사, 행동강령 운영, 엄정한 징계, 교육훈련의 내

부통제 요인이 우세한 영향 요인으로 나타나며 외부통제, 공개성 등 통제와 부패 기회 비용을 높이는 방안이 효과적임을 증명하고 있다.

<표 5> 업무처리 투명성의 회귀분석 결과

| 모형  | 비표준화계수 |      | 표준화계수 | t      | 유의확률 |
|-----|--------|------|-------|--------|------|
|     | B      | 표준오차 | 베타    |        |      |
| 상수  | 1.955  | .055 |       | 35.534 | .000 |
| 1요인 | .260   | .055 | .313  | 4.713  | .000 |
| 2요인 | .057   | .055 | .069  | 1.039  | .301 |
| 3요인 | .408   | .055 | .491  | 7.039  | .000 |
| 4요인 | .056   | .055 | .067  | 1.010  | .314 |
| 5요인 | .243   | .055 | .292  | 4.397  | .000 |

세 번째로 업무결과의 책무성에 대한 독립요인 5가지 요인에 의한 회귀분석 결과를 보면 모형의 설명력인 수정된 R<sup>2</sup> 값은 0.238로 설명력은 역시 높은 수준은 아니며, Durbin-Watson 통계량이 2.103으로 일반적으로 1.5에서 2.5 사이의 범위에 있으면 계열상관에 대하여 별로 걱정할 필요가 없으며, 독립성 가정을 위반하지 않는다고 판단할 수 있다. 최근 소위 회색 또는 백색 부패 영역으로 볼 수 있거나 더 나아가서 적극적인 의미에서 공무원의 책임성, 책무성의 확장 전략으로 보이는 책무성의 제고에 영향을 주는 요인은 <표 6>과 같이 외부통제 요인( $\beta=.132$ ), 시장의 리더십 요인( $\beta=.194$ ), 내부통제 요인( $\beta=.193$ ), 업무공개성 요인( $\beta=.274$ )으로 나타나고 있다.

<표 6> 업무처리결과의 책무성의 회귀분석 결과

| 모형  | 비표준화계수 |      | 표준화계수 | t      | 유의확률 |
|-----|--------|------|-------|--------|------|
|     | B      | 표준오차 | 베타    |        |      |
| 상수  | 2.022  | .060 |       | 33.560 | .000 |
| 1요인 | .132   | .060 | .166  | 2.187  | .031 |
| 2요인 | .194   | .060 | .243  | 3.209  | .002 |
| 3요인 | .193   | .060 | .242  | 3.195  | .002 |
| 4요인 | -.053  | .060 | .066  | -.874  | .384 |
| 5요인 | .274   | .060 | .343  | 4.525  | .000 |

### 3. 분석결과의 함의와 연구의 한계

본 연구의 분석결과에 함축된 의미 중에서 가장 중요한 것은 지방정부의 경험적 부패, 공정성과 투명성, 책무성 수준에 모두 영향을 주는 요인은 업무절차나 내용의 적극적인 공개라는 것이다. 즉 행정의 공개성, 투명성의 확보가 부패의 개선이나 통제에 효과적이라는 것이라는 것을 입증하는 것이다. 그런 다음 통계결과를 각각 분석해 보면 첫째, 지방 공무원의 경험적인 부패수준은 시장의 적극적인 부패방지 의지와 솔선수범

과 같은 리더십의 영향력과 적절한 내부통제가 뒷받침되어야 한다는 것을 의미하고 있다. 둘째, 지방행정의 공정성과 투명성 수준은 내외부 통제 요인 모두가 영향을 주고 있고, 셋째, 행정결과의 책무성 수준은 리더십과 내부통제 요인이 영향을 줄 수 있음을 확인해 주고 있다. 대부분의 선행연구에서 부패통제에 효과적이라고 주장하는 간접적인 통제전략으로서 부패기회 비용을 증가시키고 유인책을 강구해야 한다고 하나 우리나라 지방정부 차원에서는 아직도 지방정부의 부패통제 수단으로서 인사의 공정성이나 성과 관리의 객관성과 같은 유인책은 부패통제의 효과성에 한계가 있는 것으로 나타나고 있고 행정의 공개성, 투명성 개선과 직접적인 통제적 전략이 아직까지는 더 유효함을 입증하고 있다. 또한 부패방지 거버넌스 또는 협력적 거버넌스 모형으로 볼 수 있는 민간 협력이나 옴부즈만 요인은 공무원 내부집단에서는 아직까지 유효한 부패통제장치로서 인식하고 있지 못하고 있으며 지난 참여정부에서 활발하게 논의된 시민사회와 협력은 여전히 상징적이고 수사적인 조치로서만 인식하고 있다는 것을 보여주고 있다. 그러므로 아직까지는 지방행정의 효과적인 부패통제를 위해서는 정보공개 등 행정투명성의 확대, 행동강령운영, 자체감사, 엄정한 징계 등 내부통제장치의 강화와 이를 가능케 한 지방자치단체장의 강력한 의지와 리더십이 필요한 것으로 나타났다. 그래서 부패통제전략의 효과성을 높이기 위해서는 Anechiarico와 Jacobs(1996)가 주장하는 바와 같이 부패통제는 행정개혁과 함께 추진되어야 함을 의미한다. 그래서 본 연구의 정책적 함의로는 지방정부의 내외부 통제기관들의 개별적인 통제전략의 한계로 인한 통제장치와 방안들의 연계, 지방정부의 단체장 등 지도자의 리더십의 중요성, 내부통제 방안 중에서 인사관리 공정성이나 성과관리 객관성의 한계, 부패통제의 유인책을 강구하기 위하여 행정개혁의 과제로서 지방정부의 온오프라인상 정보공개 확대, 정책결과의 책무성 강화 등 지속적인 행정의 공개성, 공정성, 투명성의 확보가 최대 관건이라는 점을 보여 주고 있다.

그렇지만 본 연구의 한계로는 안산시의 하나의 사례로만으로 부패통제 전략의 효과성을 일반화하는데 한계가 있으며, 국내외 경험적 선행연구에 보는 바와 같이 부패통제에 대한 이렇다 할 경험적인 연구의 부족으로 적절한 변수 채택과 모형구성을 하는데 어려움이 있었고 그로 인한 연구모형의 설명력이 상대적으로 높지 않았다는 점이다. 향후 중앙정부이든 지방정부이든 부패통제의 효과성이 대한 활발한 경험적인 연구의 시발점이 되기를 기대한다.

## V. 결 론

국가 전체차원에서 부패통제나 반부패를 위해서는 반드시 행정, 사법, 의회, 언론, 시민사회 등 각 주체(pillars)들이 체계적, 독립적으로 구축되는 시스템적, 통합적, 전체적인 접근이 필요하겠지만 지방정부 차원에서 부패통제의 효과성 제고를 위하여서는 국

가치원의 통제장치들이 구축되었다고 효과적인 부패통제가 담보되는 것은 아니다. 물론 중앙정부 차원의 견제와 균형의 원리에 부합하는 통제장치나 제도의 설치가 전제되어야 할 것이지만 오히려 형식적인 부패통제장치나 제도를 도입하는 것보다는 기존의 부패통제 수단들의 연계성의 확보나 도입된 제도를 제대로 운영하는 것이 더 중요하다는 것이다. 이런 점을 좀 더 구체적으로 지적해 보면 첫째, 각 지방정부가 전통적으로 갖고 있고 있는 내외부 부패통제 시스템의 각 구성요소들의 제대로 작동할 수 있도록 기능과 역할의 충분성, 적절성을 갖추고 실질적으로 작동될 수 있도록 시스템의 내부 운영의 내실화를 재검토하는 것이 필요하다. 둘째, 수동적, 예방적 통제방안 간의 보충성, 통합적으로 상호작용할 수 있도록 연계방안을 마련하는 것이 필요하다. 셋째, 지방정부에서 가장 강한 권한과 영향력을 가지고 있는 자치단체장의 반부패 의지를 바탕으로 하여 각 부패통제장치를 운영하는 구성원의 전문성을 강화하는 것이 필요하겠다. 넷째, 장기적인 교육과 훈련을 통해서 공무원의 인식과 태도를 변화시켜 청렴성, 투명성, 책무성을 강화시킬 수 있는 도덕적, 윤리적 기반을 조성하는 것이 필요하다. 끝으로 단기적으로는 행정의 공개성과 투명성만 개선하는 것만으로도 지방정부의 부패통제의 효과성은 상당히 개선될 것이다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 강제상·최준호·임성범, (2008), 공공조직 부패통제 전략에 관한 연구: 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로, 「한국정책학회보」, 제17권 1호.
- 국민권익위원회, (2009), 부패방지백서.
- 권경득, (2003), 성별과 관리자의 리더십: 조직형태 및 조직성과에 대한 영향력을 중심으로, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 김병섭·김지은, (2005), "지방분권과 부패", 투명성포럼, 한국행정학회, 국가청렴위원회 공동 토론회 자료집.
- 김병준, (2002), 「한국지방자치론」, 서울: 법문사.
- 김성호, (2003), 지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안, 한국행정학회 부패방지와 신뢰구축 기획세미나 발표 논문집.
- 김성호·황아란, (2000), 「지방정치의 부패구조 개혁방안」, 지방행정연구원.
- 김상미, (2006), 지방정부의 청렴성 제고 방안: 공직부패를 중심으로, 「한국부패학회보」.
- 김상철, (2006), 지방정부 부정부패에 관한 연구, 「사회과학연구」, 제12권.
- 김영종, (1998), 지방행정부패방지를 위한 중장기 정책, 「한국부패학회보」.
- 김태룡·안희정, (2000), 부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구: 한국지방정부의 적용사례를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 제12권 제2호.
- 김해동, (1992), 관료부패 통제의 논리, 「행정논총」, 제30권 제1호.
- 노우영·최성락, (2005), 지방자치단체장의 리더십이 예산에 미치는 영향분석, 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집.
- 박동서·안해균, (1987), 「행정통제론」, 서울: 한국방송통신대학교.
- 박순애·박재현, (2009), 청렴성 개념과 측정모형에 관한 타당성 연구, 「한국부패학회보」 제14권 제1호.
- 박정수, (2003), 국제협력을 통한 효과적인 부패방지, 한국행정학회 부패방지와 신뢰정부 구축 기획세미나 발표 논문집.
- 라영재, (2003a), 부패방지 거버넌스에 관한 연구, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 라영재, (2003b), 국제사회의 부패방지 추진실태 및 원용방안, 「경제정책연구」, 제5권 제1호.
- 라영재, (2008), 반부패 전략과 정책의 부패개선효과에 관한 연구, 「한국부패학회보」, 제13권 제3호.
- 라영재, (2009), 행정책무성의 확장과 통제전략, 한국거버넌스학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 서울대 한국행정연구소·한국갤럽조사연구소, (2008), 「공공기관 청렴도 측정모형 개선연구」, 국민권익위원회 연구보고서.
- 안광현, (2008), 기초자치단체장의 부패유발요인과 반부패전략에 관한 연구, 「한국부패학회보」, 제12권 제3호.
- 안산투명사회협약실천협의회, (2009), 「2008년도 안산투명사회협약실천협의회사업보고서」.
- 이승종, (2005), 「지방자치론」, 서울: 박영사.
- 이창원, (1998), 관료제와 관리자의 리더십, 「한국행정연구」, 제7권 제4호.



- 임승빈, (2008), 자치행정 구역개편의 이론적 고찰과 광역자치단체의 위상, 한국지방자치학회 기획세미나.
- 조은경, (2005), 지방자치, 본권과 부패, 투명성포럼 자료집.
- 최병대, (2002), 서울시의 부패방지를 위한 시민중심적 프로그램의 도입, 「한국부패학회보」.
- 한국투명성기구, (2008), 제8회 투명사회상 자료집.
- 한국행정연구원, (1999), 「부패통제체계 개선방안」, 국무조정실연구용역보고서, 8.
- 한형서, (2003), 지방자치단체의 부패실태와 반부패전략, 「한국부패학회보」.
- 한국사회과학학회 편, (1999), 「SPSS 사회조사분석」, 서울: SPSS 아카데미.
- Anechiaririco, F. and J. B. Jacobs, (1996), The University of Chicago Press, Chicago and London, The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective.
- Burn, J. M. (1978), Leadership, New York: Harper & Row.
- Callahan, K. (2007), Elements of Effective Governance : Measurement, Accountability and Participation, CRC Press.
- Dobel J. P. (1999), Public Integrity, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dubnick and Romzek, B. S. (1993), Accountability and the Centrality of Expectations in Americal Public Administration, Research in Public Administration 2.
- Heidenheimer, Arnold J. & M. Johnston, (eds), (2002), 「Political Corruption: concepts and contexts」, 3rd ed, New Brunswick, New Jersey.
- Heywood, P. (eds,) (1997), Political Corruption, MA: Blackwell Publishers.
- Keun Namkoong, (2005), "Controlling Corruption from a Governance Perspective : The Case of Korean Pact on Anti-corruption and Transparency
- Frank J. Goodnow, (1900), Politics and Administration, New York: Russel and Russel
- John B. Kidd and Frank-Jurgen Richter(2002), 「Corruption and Governance in Asia」, Palgrave Macmillan.
- Gulick, L. (1941), Forward, in Harold Seidman, Investigating Municipal Administration: A Study of the New York City Department of Investigation, New York : Columbia University Institute of Public Administration.
- Sampford, C, Arthur Shacklock, Carmel Connor and F. Galtung, (2006), Measuring Corruption, Burlington: Ashgate.
- Seumas Miller, Peter Roberts, & Edward Spencer, (2005), 「Corruption and Anti-Corruption : An Applied Philosophical Approach」, Upper Saddle River, New Jersey.
- Transparency International, (2001), Global Corruption Report 2001.
- \_\_\_\_\_, (2002), 「Corruption Fighters' Tool Kit」.
- U. N. (2002), Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit.
- Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, (2004), Challenging Corruption in Asia, The World Bank.