적발율 연구

Detection of Corruptions in the Public Sector

박 홍 식 (Park, Heung Sik)*

논 문 요 약

공직사회의 비리를 억제하는 방법은 적발율과 처벌의 강도를 높이는 것이다. 적발율은 정부의 자체적 노력으로 관리가 가능하다는 점에서 특히 중요하다. 그러나 적발율에 관한 연구는 그동안 없었다. 따라서 이 연구에서는 적발율의 인지에 대하여 분석해 보고자 하였다. 공식적 적발기관은 감사원과 자체 감사실이다. 그리고 적발 활동에 중요한 것은 내부의 신고나 제보이다. 따라서 크게 두 가지를 밝혀 보고자 하였다. 하나는 적발율의 인지에 감사원과 자체 감사실이 얼마나 기여하고 있는가, 그리고 또 다른 하나는 감사원과 자체 감사실이 구성원들의 자발적인 비리 보고를 방해하는 요인들을 완화하는데 어떤 역할을 하고 있는가에 관한 것이다. 질문지 조사를 하였다. 분석결과, 감사원과 자체 감사실의 적발율 인지에 대한 기여는 유의한 것으로 나타났으나 설명력은 비교적 낮았다. 또 공무원들은 감사원이 내부의 자발적인 비리 보고를 방해하는 요인들을 완화시키는데 자체 감사실보다 더 큰 역할을 하고 있다고 평가했다. 이 연구의 의미는 적발율에 대한 실증적 분석이라는 점에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

* 중앙대학교 사회과학대학 부교수 (行 · 博)

I. 문제의 제기

적발율은 공직 사회의 비리의 통제에 핵심적 개념이다. 많은 연구자들은 적발율의 관리에 의한 비리의 억제에 동의한다(Gillespie & Okruhlik, 1991 : 81; Alam, 1989:445~447 ; Klitgaard, 1988 : 69~74 ; Sivalingam, 1983 : 421~422 ; 윤태범, 1997 : 7 ; 김해동, 1992 :218 등). 경제학적 시각으로 볼 때 비리는 기대이익이 그 비용을 능가할 때 일어나는 현상이다. 따라서 이것의 억제는 관료들의 심리적 기대 속에서 비리를 저지를 때 감수해야 하는 비용을 그로부터 얻어지는 이익보다 크도록 만들어 주는 것이다(Shackleton, 1978). 이러한 기대비용이나 만족을 결정하는 것이 바로 적발율과 처벌의 강도이다. 특히 적발율이 중요하다. 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, 적발율은 정부의 자체적 노력으로 관리가 가능하다. 공무원들의 적발가능성(probability of detection)에 대한 인지를 제고함으로써 이들의 비리의도를 무산시킬 수 있다. 그러나 처벌의 강도를 높인다는 것은 법률을 먼저 개정해야 함으로 정부가 독자적인 힘만으로는 잘 할 수 없는 일이다.

둘째, 적발율은 예방적이나 처벌은 사후적이다.

셋째, 적발율은 공무원들의 비리 의도의 자발적 포기를 유도한다. 높은 적발율은 자연스럽게 공무원들의 비리에 대한 심리적 의지를 좌절시킨다. 반면에 처벌은 공무원들의 희생을 낳는다. 물리적 구속에 의하기 때문이다.

넷째, 적발은 처벌의 전제이다. 적발을 하지 못하면 처벌도 없고, 또 어떠한 심리적 비용(psychic costs)도 발생시킬 수 없다(Shackleton, 1978 : 30~31). 경험적 연구도 적발 가능성에 대한 기대가 비리를 억제하는데 처벌 보다 강력한 효과가 있다는 것을 밝히고 있다 (부정방지대책위원회, 1994 : 191). 그러나 적발율에 관한 본격적 연구는 아직 없다.

따라서 이 연구에서는 적발율에 대한 몇 가지 의문을 밝혀 보고자 하였다. 감사원과 자체 감사실은 정부의 공식적인 적발 기관이다. 그리고 적발 활동에 중요한 것은 내부의 신고나 제보이다. 이 연구는 이러한 점에서 이들의 역할을 중심으로 크게 두 가지 질문을 다루었다.

첫째, 감사원과 자체 감사실은 적발율의 인지에 얼마나 기여하고 있는가?

둘째, 이들은 내부의 자율적 보고를 방해하는 요인들을 제거하는데 또 어떤 역할을 하고 있는가가 그것이다. 공직사회의 비리는 반드시 억제되어야 한다. 그러나 적발율에 관한 우리의 이해는 아직 한 걸음의 진전도 보이지 못하고 있다. 따라서 이러한 연구는 적발율 및 그 의미에 관한 우리들의 이해를 높이는데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 적발율과 비리의 억제에 관한 논의

1. 선행 연구의 검토

많은 연구자들은 적발율을 비리를 억제하는 하나의 중요한 요소로 받아 드리고 있다(예 : Shackleton,1978 등). 클리트거드(Klitgaard, 1988 : 71)는 적발율 개념을 비리를 저지르는 공무원들의 기대효용을 결정하는 하나의 변수로 간주한다. 그는 비리로부터 얻는 기대 효용을 EU = U[R(x) + p(x - f) + (1 - p)x]라는 수식으로 표현한다. 여기서 EU는 부패 또는 비리 공무원의 기대효용이다. 다음 x는 뇌물, R(x)는 뇌물 x를 받는데 따른 도덕적 비용(moral cost), p는 적발되어 처벌받을 가능성(probability to be caught and punished), f는 처벌의 크기, 그리고 U는 공무원의 효용이다. 이러한 공식에 따르면 적발율은 뇌물의 액수, 도덕적 비용, 처벌의 크기 등과 함께 공무원들의 비리에 의한 기대효용을 결정한다.

알암(Alam, 1989 : 445)은 적발율 개념을 ENIB = B(1 - θt)1.(θt - θtp)Ct - θtpCp라는 공식 속에 구체화 하고 있다. ENIB는 불법 기대 순이익이고, B는 불법적 편익의 금전적 가치, Ct는 적발(detection of corrupt behavior)로 곤경에 처할 때 부담하는 비용, Cp는 적발시 해고 등의 처벌 비용, θt 적발 가능성(probability of detection), θtp 적발에 따른 해고 가능성, (θt - θtp)는 전직 가능성(probability of transfer) 이다. 적발율은 앞서와 마찬가지로 이 공식에 있어서도 비리의 금전적 가치, 처벌 비용 등과 더불어 공무원들의 비리에 따른 순이익 기대를 결정하는 중요한 역할을 한다.

윤태범(1997 : 7)의 경우도 적발율 개념을 비슷한 공식으로 표현하고 있다. 그는 공무원들의 기대 효용을 U{X - R(x) - P(F)}라는 공식에 따라 설명한다.

기타 다른 연구들에서도 적발율 개념에 대한 관심을 볼 수 있다. 예컨대, 박재완(1998)은 적발 가능성을 공무원의 부패에 관한 의사결정 행태를 모형화 하는데 이용하고 있다. 그에 따르면 적발 가능성은 공무원들이 비리에 가담할 것인가 말 것인가, 가담한다면 어느 정도나 그렇게 할 것인가 등의 결정에 고려되는 하나의 중요한 요인이라는 것이다.

적발율에 관한 이와 같은 연구자들의 설명은 정부가 비리를 억제하는데 적발율을 하나의 효과적 정책수단으로 이용할 수 있음을 시사한다. 정부는 적발의 가능성을 높여 줌으로써 공무원들의 비리에 대한 의지를 단념시킬 수 있다. 뇌물의 크기나 도덕적 비용을 통제하는 것은 어렵다. 특히 처벌의 크기는 의회가 법률의 제정을 통해서 할 수 있을 뿐, 정부가 임의로 어떻게 할 수 있는 것이 아니라는 점이다. 그러나 적발율에 관한 연구는 아직 이론적 관심이나 개념적 의미의 이해 정도를 넘지 못하고 있다. 경험적 분석은 아직 없다. 단편적 조사정도가 보일 뿐이다. 감사원 부패방지대책위원회가 몇 차례 실시했던 공무원들의 적발 가능성의 인지에 관한 것도 그 하나이다. 이 조사는 공금의 유용, 고액의 금품 수수, 소액의 청탁 사례금 수수, 그리고 상납금 수수를 대상으로 하고 있다. 조사 결과, 공무원들은 공직 사회에서 고액의 금품 수수를 할 경우, 정부기관이 이것을 적발할 가능성에 대해 검·경찰은 60.4, 자체 감사실과 상관의 그것은 각각 72.7, 71.3, 감사원은 63.9, 그리고 국무총리실의 그것은 53.2로 보고 있는 것으로 나타났다(부정방지대책위원회, 1994 : 105). 반면 소액의 사례금 수수의 경우는 다르다. 적발율 기대 전체 평균은 50.0보다도 낮은 것이었다. 또 적발 활동에서의 역할도 공무원들은 감사원, 검·경찰, 총리실은 각각 46.0, 43.8, 39.8, 자체 감사실, 상관, 동료는 각각 55.4, 56.6,

52.2의 비교적 낮은 것으로 보았다(부정방지대책위원회, 1994 : 108).

적발기관의 적발율은 내부의 자율적 제보나 신고 등으로부터 큰 영향을 받는다. 미국의 경우, 실적제도보호위원회(MSPB)가 이러한 조사를 했던 바 있다(예 : U. S. Merit System Protection Board, 1984, 1981). 공무원들이 자신들이 공식적 절차에 따라 보고하는데 개인의 신분에 대한 비밀의 보장, 진지한 조사와 처리, 불이익으로부터의 보호, 비리의 심각성, 동료들의 인식, 대가의 여부 등을 얼마나 중요한 것으로 보고 있는가에 관한 조사가 그것이다. 1983년도의 조사에서 응답자들은 불법, 낭비 등의 비리(wrongdoing)를 알고도 69퍼센트가 그것을 보고하지 않았던 것으로 응답했다. 1980년도 조사에서 이것은 70퍼센트였다.

공무원들은 두 번의 조사에서 소속 기관 내에 비리가 있음을 알고도 자신들이 이것을 보고하지 않았던 이유를 몇 가지로 응답했다. 첫째, 보고를 해도 시정되는 것도 아니다. 공무원들 중 53퍼센트가 이렇게 생각했다. 둘째, 보고하는 것은 너무 위험하다. 1980년도 조사의 경우, 공무원들의 20퍼센트는 그렇게 하는 것이 너무 위험한 것이었기 때문에 보고하지 않았다고 응답했다. 1983년 조사에서는 오히려 이러한 응답이 37퍼센트를 넘었다(U. S. Merit System Protection Board, 1984 : 24, 31).

국내에서도 비슷한 조사가 나왔던 바 부정방지대책위원회 조사의 일부가 그것이다. 조사결과 공무원들은 '부서의 잘못된 관행을 거부하고 시정하려는 공무원을 따돌리는 풍토'가 있다는 문항에 64.4 퍼센트가, 그리고 '부서의 잘못된 관행을 폭로할 때 조직 내에서 개인적인 불이익을 받을 것이다'라는 것에 79.5 퍼센트가 각각 그렇다고 응답한 것으로 나타났다. 또 부정부패의 요인별 취약성 지표로 볼 때 '부정폭로시 불이익 초래'는 73.2퍼센트로, 조직 차원에서는 22가지 요인 중 이것은 법 규정의 모호성에 이어 두 번째로 높은 것이었다(부정방지대책위원회, 1994 : 123~124, 137).

적발율이나 적발활동에 관한 정보는 이러한 몇 가지가 전부이다. 관련 연구자들은 아직 자신들의 관심과 노력을 어떤 변수들이 적발율 또는 그 가능성의 인지에 영향을 미치는지에 대한 것까지 확대시키지 못하고 있다.

2. 적발율의 의미

적발율이란 적발 건수 대비 전체 비리의 건수이다. 두 가지 형태가 있다. 하나는 객관적 적발율이고, 또 다른 하나는 주관적인 것이다. 객관적 적발율은 전체 비리 건수 가운데 적발 기관이 실제 몇 건이나 적발해 냈는가에 관한 것이다. 그러나 적발건수는 알 수 있으나 공직 사회에서 실제 비리가 몇 건이나 발생했는가는 확인할 수 없는 까닭에 이러한 적발율은 계산이 사실상 불가능하다. 따라서 관념적 의미 뿐이다. 반면에 주관적 적발율은 공무원들이 비리를 저질렀을 때 적발될 확률의 인지에 관한 것이다. 주관적 적발은 공무원들의 기대 속에서 일어난다. 이러한 적발율은 객관적 적발율과는 달리 부정확할지라도 추정해 내는 것은 가능하다. 물론 이것은 어디까지나 공무원들의 적발 가능성 또는 확률에 대한 주관적 평가나 인지에 불과한 것이기는 하다.

적발율의 기능은 여러가지이다. 하나는 공직 사회 비리의 억제 또는 촉진에 대한 기능이다. 공무원들은 불확실성 하에서 자신이 비리에 관여할 것인가 말 것인가, 한다면 어느 정도나 그렇게 할 것인가를 결정한다. 공무원들은 이때 두 가지를 고려한다. 적발 가능성과 적발시 자신이 부담할 수 밖에 없는 처벌의 비용이 그것이다. 적발될 확률이 높을 경우 대가가 그것을 상쇄할 만큼 충분히 크지 않다면 공무원들은 결코 비리를 생각하지 않는다. 이것은 적발율이 공무원들이 비리에 대한 판단을 하는 과정에서 하나의 중요한 결정변수로서 기능하고 있음을 뜻한다. 또 다른 하나는 정부 사정기관의 능력을 가늠해 볼 수 있는 하나의 척도로서 기능한다는 점이다. 적발율 인지는 적발기관들이 그 역할을 만족스럽게 수행하면 할수록 높고, 그렇지 못하면 반대로 떨어진다. 따라서 공무원들의 적발율에 대한 인지는 곧 이들의 역할에 대한 평가이기도 하다.

적발율 개념의 가치는 주관적 차원에서 주로 나타난다. 관리적 시각에 보면 적발율은 그것이 실제 얼마인가 보다도 관료들이 그것을 얼마나 높게 인지하고 있는가 하는 점이 중요하다. 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, 공무원이 비리를 저지를 것인가 아닌가 하는 결정은 기대에 의한 것이다. 비리 억제의 실질적인 역할을 하는 것은 실제값보다는 이러한 기대값이라는 의미이다.

둘째, 적발 기관들의 목표는 비리 억제이고, 그것은 결국 공무원들의 적발 가능성에 대한 인지의 관리로부터 가능하다. 적 기관들은 객관적 적발율 뿐만 아니라 공무원들로 하여금 비리를 저지르면 적발을 피할 수 없을 것이라는 마음을 갖도록 만들어 주는 것이 보다 중요하다는 점이다.

결국 공직 사회 비리의 억제는 주관적 적발율의 관리에 관한 것이다. 정부는 적발율의 기대를 적발되지 않을 그것보다 높여 주어야 한다. 공무원들이 비리를 저질렀을 때 얻게 되는 이익이나 비용은 모두 심리적 기대로부터 나온다. 기대 편익 또는 이익은 비리기대금액 × [(100 - 적발 기대율) 퍼센트]이다. 기대 적발율이 100퍼센트라면 기대 이익은 0이다. 따라서 기대 비용을 기대 이익보다 큰 것으로 만들면 공무원들의 비리의도나 노력 그 자체가 유산될 것이다. 다만, 얼마나 그렇게 할 것인가가 문제이다.

3. 적발시스템의 운영

적발 시스템의 작동은 크게 두 부분으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 공식적 적발 기관에 의한 것이다. 직접적인 적발 활동은 법률로부터 적발의 권한과 의무를 부여받고 있는 이들만이 할 수 있다. 감사원, 검찰, 경찰 등이 모두 그들이다. 이러한 공식적 적발 시스템의 부실한 작동은 부정, 낭비, 과실 등을 오히려 조장하는 결과를 가져온다(Kidera & Fletcher, 1991, p. 7). 따라서 정부는 적극적으로 이들의 운영을 적정한 수준으로 유지할 필요가 있다. 그러나 그것은 많은 비용이 드는 일이다. 적발 기관의 운영비, 감사 또는 조사 활동 관련 예산, 감사 오류에 따른 비용 또 그 밖의 대상 기관의 공무원들이 지불해야 하는 과잉 순응, 무사안일, 신분 불안, 의욕 저하 등이 모두 그것이다(박재완, 1997 : 226~237). 많은 연구자들은 점차 더 이들의 과다 비용의 문제나 그 작동에 대한 과잉 신뢰 등에 대하여 경고하고 있다(Hooks et al., 1994 : Merten, Severance & White, 1981, p. 47).

또 다른 하나는 비공식적인 적발 단위들에 의한 것이다. 내부의 동료들도 적발 활동에 비리 신고, 정보 제공 등의 방법으로 간섭할 수 있다. 공식적 적발 기관의 활동은 내부의 이러한 자율적 보고나 제보에 크게 의존한다. 이러한 적발 시스템의 작동에 의한 적발은 비용 부담이 거의 없고 오히려 적극적 업무수행의 유도, 근무동기의 부여 등의 긍정적 효과가 있다. 따라서 정부는 이와 같은 방법의 도입에 관심을 기울이고 있다. 직무고발제도 그 하나이다. 공무원이 직무와 관련해 비리를 발견하면 반드시 고발하도록 하는 것이다. 국무총리 훈령(국무총리 훈령 제305호, 1994.11.21)은 각 부처 및 지방자치단체의 공직자들로 하여금 '직무 관련 비리를 발견하면 반드시 이를 보고해 주어야 한다'는 지침을 하달했던 바 있다. 또 대한민국 감사원 발간 「공무원의 청렴과 품위유지」(1994)라는 책자는 공직자가 업무 관련 비리를 발견하면 반드시 이를 공식적으로 보고할 것을 요구하고 있다.

비공식 적발 시스템은 공무원들의 자발적 노력에 의존한다. 그러나 작동이 늘 불완전하다. 다양한 방해 요인들 때문이다. 따라서 연구자들은 두 가지를 제의하고 있다. 하나는 적발 프로그램의 개발과 운영이다. 목적은 비공식적 단위들의 참여를 보장 또는 확대하기 위한 것이다. 예컨대, 정보 획득의 소스(information sources)나 채널의 다원화 이다(예 : Caiden, 1994 : 314 ; Johnson et al., 1993 ; Klitgaard, 1988 : 94 ~95 등). 또 다른 하나는 내부의 이러한 자율적인 노력들의 보호나 강화에 관한 것이다(예 : Hooks et al., 1994 ; Johnson et al., 1993 ; Kidera & Fletcher, 1991 ; Merten, Severance, & White, 1981 등). 불이익의 금지, 익명 보장 등이 그것이다.

공식적 적발시스템은 비공식적인 그것과 여러가지 점에서 다르다. 감사원이나 자체 감사실의 적발활동이 공식적이고 법률적 근거에 바탕을 둔 객관적인 것이라면 내부자의 보고나 신고는 공무원 개인의 직업적 윤리 또는 내면적 욕구에 바탕을 둔 주관적인 것이라고 할 수 있다. 또 전자가 밖으로부터의 타율적 감사나 조사에 의한 것이라면, 후자는 내부로부터의 자율적 감시와 신고에 의한 것이다. 기타 공식적 적발단위들의 적발활동은 직접적인 것이나 비공식적 단위들의 그것은 단지 보고나 제보로 공식적 적발활동에 간접적으로 참여하는 형태라고 할 것이다. 적발 시스템의 성공적 운영은 공식적인 적발기관들의 노력 뿐만 아니라 비공식적인 이러한 적발 단위들이 얼마나 적발 활동에 적극적으로 협력, 노력해 주는가에 달려 있다.

국가행정의 전문성과 복잡성이 높아지면서 공식적 적발보다는 내부의 도덕적 가치에 바탕을 둔 자율적 감시나 보고가 중요해지고 있다(이종수 · 윤영진 외, 1997, p. 191). 공식적 적발기관들의 운영에는 많은 비용이 드나, 내면적 책임에 의한 적발은 그렇지 않고, 또 무엇보다도 비공식적 단위들의 적발기능은 장소와 시간과 관계없이 항상 작동된다는 등의 이유 때문이다(Cooper, 1990, p. 152).

4. 기대 효과

적발율 연구로부터는 다음과 같은 효과를 기대해 볼 수 있다.

첫째, 적발 메커니즘의 작동에 대한 평가나 추정이다. 적발 메커니즘이 적절히 작동하지 않

아 적발율에 대한 인지가 낮은 때 이것은 공무원들로 하여금 오히려 비리를 자극하는 요인으로 작용한다. 적발율 구조의 분석은 적발 메커니즘의 어느 부분이 특히 작동에 실패하고 있는가를 확인해 볼 수 있는 기회를 줄 것이다.

둘째, 적발 활동 수준의 적정성을 평가해 볼 수 있다. 적발 활동의 수준을 어느 정도로 하고 또 적발 단위들의 역할은 그 비용과의 관계에서 어떻게 배분 내지는 조정을 해야 할 것인가 등을 결정하는데 있어 중요하다.

셋째, 공무원들의 비리 태도에 관한 추정이다. 적발율 인지는 그 자체가 공무원들이 비리를 저지를 것인가 말 것인가의 판단에 직접적으로 영향을 주는 하나의 중요한 변수이다. 기타, 공무원들의 적발율 가능성에 대한 인지를 높여 가고자 할 경우, 방법과 고려해야 할 요인들에 대한 정보도 얻을 수 있을 것이다.

공직 사회 비리의 통제에는 다양한 프로그램의 개발과 운영이 필수적이다. 적발율 연구는 전반적으로 이와 같은 노력에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

Ⅲ. 방 법 론

1. 방법론적 문제

공직사회 비리의 적발 및 보고는 민감한 주제이다. 방법론적으로 민감한 주제의 문제는 주로 개인의 프라이버시 또는 약점의 노출요구에 관한 조사에서 나타난다(Lee & Retzetti, 1990 ; Sieber & Stanley, 1988 ; 박헌준 · 이제구, 1996 참조). 불이익을 받을지도 모른다는 불안감 때문에, 응답자들은 이때 진실한 입장의 표출을 꺼리고 신분 노출을 부담스러워 한다. 응답 자체의 거부도 일어난다. 이러한 현상은 질문지 조사의 결과를 왜곡한다. 방법론적으로 질문지 조사에서의 이러한 문제의 극복은 쉽지 않다. 연구자들은 문항의 시작에 앞서 무기명이고 응답자의 비밀을 보장한다는 문구를 넣는 정도의 방법을 권고한다. 그러나 이러한 방법으로 무성의 또는 허위 응답의 가능성과 낮은 응답 또는 응답 거부 등의 문제로부터 완전히 벗어날 수는 없다. 특히 응답자가 조사자로 하여금 특정 방향으로의 해석을 유도하고자 답변 내용을 조작하는 경우 연구자는 이러한 훼손 노력으로부터 자신을 방어할 적절한 수단을 갖고 있지 못하다.

이 연구에서는 이러한 방법론적 문제들을 최소화하고자 주의를 기울였다. 다음과 같은 방법이 그것이다.

첫째, 자료수집 과정에서의 통제이다. 질문지 조사의 목적이 공무원의 권리 보호에 관한 것임을 밝혔다. 질문지의 내용 문항의 시작에 앞서 각 문항은 학술적 이유가 전부로 비리의 조사와 같은 다른 어떤 의도가 전혀 없다는 점을 명시하였다.

둘째, 방문조사의 과정에서 질문지 기입과정에 직속 상관이 옆에서 볼 수 있었던 경우는 분

명히 가려 분석에서 배제되도록 하였다.

셋째, 질문지 내용의 구성에 관한 고려이다. 개인 신분의 확인이나 추정을 가능하게 만드는 데 단서가 될 수 있는 어떠한 질문도 넣지 않았다. 가능한 한 개인 신상에 관한 질문의 수를 줄였고, 또 피조사자가 원하는 경우 그에 대한 응답마저도 거부할 수 있다는 점을 밝혔다. 기타 방문 조사의 과정에서 내용의 왜곡을 낳을 수 있는 요인들을 통제하였다. 강요나 불성실한 태도의 응답들은 처음부터 배제되도록 하였다.

2. 표 본

방문조사를 하였다. 경기도 지역 시, 군 P, C, B, A, Y, G_1, G_2, S, D의 본 청을 대상으로 한 1996년 5월부터 6월에 걸친 조사에서 질문지 총 393매를 수거하였다. 방법론상의 기준을 충족시키지 못하거나 분석에 부적합한 것을 제외하고 372매 만이 분석되었다. 표본은 남,여 각각 253, 119명, 대졸 이상, 전문대졸, 고졸 이하 각각 162, 56, 154명인 것으로 나타났다. 개인 신분에 관한 질문에는 응답을 강요하지 않은 결과, 직급 질문의 경우 미응답이 99명이나 되었다. 표본의 성격을 이해하는데 직급별 응답자의 구성이 중요할 수 있다는 점에서 직급별 분포를 나머지 273명에 대해 분석해 볼 결과, 이들은 5급, 6급, 7급, 8급, 9급, 10급이 각각 8, 57, 77, 72, 39, 20명의 분포를 이루는 것으로 나타났다.

2. 문 항

문항구성은 감사원과 자체 감사실을 중심으로 하였다. 무엇보다도 이 연구의 관심은 이들에 대한 것이고, 감사원과 자체 감사실은 사실적발 활동의 중심이라고 할 수 있다. 다음은 검·경찰이다. 그리고 기타 다른 기관들은 그 역할 자체가 미미한 까닭이다. 대부분의 문항은 5점 척도로 처리하였다.

Ⅳ. 결과 및 논의

1. 적발율 인지의 분석

이 연구가 다루고 했던 첫 번째 질문은 감사원과 자체 감사실이 비리의 적발 기대에 얼마나 기여하고 있는가에 관한 것이었다. 크게 두 가지를 보고자 하였다. 평균 적발율 인지는 어떤가? 감사원과 자체 감사실은 이러한 적발율 인지에 각각 얼마나 기여하고 있는가가 그것이다.

(1) 평균 적발율

적발율 인지 분석의 문제는 측정이다. 정확성 확보를 목적으로 겹질문으로 하였다. 긍정과 부정의 방향이 다른 두 질문을 사용했다. '부서 내에 비리가 있을 때, 적발될 가능성은 몇 퍼센트나 된다고 보십니까'라고 묻고 그 퍼센트를 기입하도록 하는 방식이다. 이미 앞서 언급한 바 있다. 또 다른 하나의 질문은 '부서 내에 비리가 있는 경우, 드러날 가능성은 거의 없다'는 서술형으로 하고, 문항 척도는 '절대적으로 그렇다', '거의 그렇다', '그런 편이다', '약간 그렇지 않다', '전혀 그렇지 않다'로 구성하는 것이었다. 두 질문 사이에는 다른 많은 질문을 넣어 질문들간의 있을 수도 있는 상호작용의 가능성을 통제하였다.

분석 결과, 평균 적발율은 48.68퍼센트(표준편차 31.43퍼센트)로 나타났다. 반면에 평균 적발율의 두 번째의 질문에 대한 응답의 평균 값은 2.61(표준편차 1.20)로 '그런 편이다'와 '약간 그렇지 않다'의 중간에 속하는 값이었다. 그러나 '약간 그렇지 않다'보다는 '그런 편이다'에 조금 더 가까운 것을 알 수 있다. '드러날 가능성이 거의 없다'는 주장을 공무원들은 '그런 편이다'이나 매우 약하게 그렇다는 정도로 동의하고 있음을 보이고 있다. 두 질문의 결과는 일단 일치한다고 볼 수 있다. 적발율에 대한 응답의 신뢰성이 유지되고 있다는 뜻이다.

전반적으로 공무원들은 자신들의 비리에 대한 통제 시스템의 적발 가능성을 절반 이하로 보고 있음이 발견되었다. 평균 적발율의 인지에 관한 이러한 결과를 부정방지대책위원회의 그것과 비교해 보면, 이것은 고액의 금품 수수보다는 소액의 사례 금품 수수에 오히려 가까운 것이라고 할 것이다(부패방지대책위원회, 1997 참조).

분석결과 나타난 평균 적발율 48.68퍼센트는 몇 가지 함축적 의미를 갖는다.

첫째, 적발율이 높다고는 볼 수 없다는 점이다. 적발율의 높은 인지는 비리를 심리적으로 억제하는 효과가 있다는 점을 앞서 언급한 바 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 현재의 적발율 인지 수준이 과연 만족스러운 억제 효과를 낼 수 있을 것인가 하는 점은 일단 의문이다.

둘째, 적발시스템의 작동에 대한 평가이다. 평균 적발율 인지 그 자체만을 놓고 볼 때, 적발시스템이 능력을 적절히 발휘하고 있다고는 볼 수 없다. 만족스러운 작동 수준에는 못미치고 있다는 뜻이다.

셋째, 평균 적발율 기대가 또 그렇게 낮은 것만은 아니라는 점이다. 공직사회의 비리에 대한 일반적인 인식을 놓고 볼 때 이러한 평균 적발율은 일반인들이 공직 사회의 비리를 「빙산의 일각」이라고 표현하는 것과는 다소 거리가 있음을 보여 준다. 공직 사회의 비리에 대한 평가가 일단 과장되고 있다고 보아야 할 것이다.

평균 적발율 인지를 알고자 하는 이유 가운데 하나는 적발기관이 그 수준을 어느 정도로 유지하는 것이 바람직한 것일까에 관한 답을 위해서이다. 공무원들의 주관적 믿음은 어느 수준이 적절할까? 다음과 같은 예가 가능할 것이다. 공무원들의 적발 가능성에 대한 기대가 50퍼센트인 상황에서 200만원 상당의 뇌물의 제의나 유혹을 받는다면 해당 공무원은 기대이익을 100만원으로 계산할 것이다. 적발되었을 때 공무원이 지불해야 하는 처벌금액이 100만원이라면 적발율 기대가 50퍼센트인 상황 하에서 공무원은 그 기대 비용을 50만원으로 볼 것이다. 공무원은 이때 비리의 손익 분기점에 못미치는 50만원만큼의 유혹에 빠진다. 방법은 처벌 금액을 적어도

200만원이 넘도록 만들어 놓던가 아니면 적발율을 보다 높여 주어야 할 것이다. 정부가 처벌의 수준을 자의적으로 결정하지 못한다면 적발율 기대의 관리를 통해 공무원이 받는 이와 같은 유혹을 제거할 수 있다. 공직 사회의 비리를 정책적으로 억제하고자 한다면 정부는 적발 가능성의 인지를 높여 기대 수익은 줄이고 반면 적발에 따른 기대 비용은 그 만큼 높여주는 것이다.

결과로 해석하는 데 있어 주의해야 할 점이 있다. 경찰, 세무 등의 분야는 다른 곳에 비해 상대적으로 더 비리혐의를 받고 있다. 그러나 이 연구는 이런 분야는 조사에 포함시키지 못했다. 따라서 분석 결과를 보다 관대하게 해석해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 그 반대의 논리도 가능하다. 또 하나는 이 연구는 공직사회의 비리를 당사자인 바로 그 공무원들에게 묻고 있다는 점이다. 따라서 이들이 적발율을 과장했을 수 있다. 결과의 해석은 이러한 점을 조심스럽게 고려해 넣을 수 있어야 할 것이다.

(2) 적발율에 대한 기여

적발기관들은 각각 공무원들의 적발율 인지에 어떤 기여를 하는가? 이것을 분석하고자 먼저 적발율 인지에 대한 측정을 하였다. 공무원들에게 '부서 내에 비리가 있을 때, 적발될 가능성은 몇 퍼센트나 된다고 보십니까'라고 묻고, 답도 역시 퍼센트로 할 것을 요구했다. 다음 적발기관들의 적발 능력에 대하여 물었다. 질문은 '부서 내에 비리가 있는 경우, 다음이 이것을 적발, 감지해 낼 능력에 대해 어떻게 생각하십니까'라고 주고, 공무원들이 감사원, 지방 정부 자체 감사실, 그리고 검·경찰의 적발 능력을 각각 어떻게 보고 있는지에 대한 판단을 보여 줄 것을 요구했다. 문항 응답의 구성은 각각 '매우 높다', '약간 높다', '보통이다', '약간 낮다', '매우 낮다'의 5점 척도로 하고 변수 값은 각각 5점에서 1점을 부여하였다.

다음 <표 1>은 적발율 인지에 정부의 공식적인 적발 기관들이 각각 얼마나 기여하는가를 알아보기 위해 실시한 회귀분석의 결과이다.

분석 결과, 적발율 모델은 일단 유의한 것으로 나타났다(Adjusted R^2=.176, sig. = .000). 적발 가능성의 인지를 독립변수들은 대체로 18퍼센트 정도 설명하고 있다. 이 연구의 관심은 적발 기관들이 각각 적발율 인지에 얼마나 기여하고 있는가에 관한 것이었다. 결과는 적발 기관들의 공무원들의 적발율 인지에 대한 역할은 분명 크지 않음을 보여 주고 있다. 위의 <표 1>에서 보면, 적발율의 인지에 대한 기여는 지방 정부의 자체 감사실 및 감사원의 순이다. 또 이들의 베타 값은 각각 .24, .19로, 적발율 인지에 대한 이들의 기여는 유의한 것으로 나타나고 있다. 반면에 검·경찰의 배타(β) 값은 .04로 가장 낮았다. 검·경찰이 강력한 외부 통제 기관인 것은 사실이나 공무원들은 자신들의 비리를 이들이 적발할 가능성을 그렇게 높게 인지하지 않고 있음을 이러한 결과를 통해 확인해 볼 수 있다.

적발 가능성에 대한 기여라는 점에서는, 공무원들은 감사원 및 지방정부 자체 감사실의 적발에 대한 역할을 검·경찰의 그것보다 월등히 더 높게 평가하고 있다는 점은 여기서 주목해 볼 만하다고 할 것이다. 적발기관들의 적발율에 대한 기여가 그렇게 높지 않게 나오고 있다는 점도 여기서 특별히 눈여겨볼 만 하다. 적발 기관은 감사원이나 자체 감사실 및 검·경찰 말고도

〈표 1〉 적발율에 대한 회귀 값 추정

종족변수 : 적발율 독립변수	회귀계수 (b)	베타 (β)	(N = 372) T - statistics
지방정부 자체 감사실	7.04 (1.92)	.24	3.67** (.000)
감 사 원	5.45 (2.68)	.19	2.04** (.043)
검 · 경찰	1.20 (2.59)	.04	.46 (.643)
Intercept	7.25 (4.81)		1.51 (.133)
R^2	.183		
Adjusted R^2	.176		
F Value	27.431(sig. = .000)		

註 : 1) **** = p<.01 : ** = p< .05 : * = p< .10.

2) 괄호 ( ) 안의 숫자는 표준오차(Standard Error)이고, 괄호 [ ] 안의 숫자는 p 값이다.

청와대 사정수석, 국무총리실, 내무부, 도청 등이 있다. 평균 적발율 인지에 대한 낮은 기여는 이들이 일단 적발율 인지를 분점하고 있기 때문일 것이다.

분석 결과를 보면, 감사원이나 자체 감사실은 공무원의 인지에 있어서 적어도 적발에 그렇게 큰 역할을 하지 못하고 있는 것만은 분명한 듯하다. 공직사회에서 비리의 유혹을 받을 때 공무원들은 감사원이나 자체 감사실이 그것을 적발해 낼 것을 그렇게 두려워하거나 걱정하지는 않는다는 뜻으로 그 결과를 해석해 볼 수 있을 것이다.

2. 자율적 보고

이 연구의 두 번째 질문은 감사원이나 자체 감사실이 내부의 자율적 보고를 방해하는 요인들을 제거 또는 완화하는데 어떤 역할을 하고 있는가에 관한 것이었다. 크게 세 가지를 보고자 하였다. 무엇이 자율적 보고를 방해하는가? 감사원과 자체 감사실은 이러한 요인들을 완화하는데 각각 얼마나 기여하고 있는가? 그리고 공무원들에 있어서의 자율적 보고의 실천적 의지와 규범적 의지간의 갭은 어느 정도나 되는가 하는 점이 그것이다. 여기서 마지막 질문은 공직사회의 비리통제에 대한 자율적 보고의 정책적 의미를 확인해 보기 위한 것이었다.

(1) 방해요인의 분석

공무원들의 자율적 보고는 '귀하가 만일 부서내의 비리를 알게 된다면, 이것을 공식적으로 보고할 생각이십니까'라는 질문에 의해 측정하였다. 방해요인들은 관련조사를 바탕으로 개인 신분 대한 비밀의 보장, 진지한 조사 · 처리, 불이익으로부터의 보호 등 세 가지를 추출하였다. 방해의 정도는 적발 기관들이 내부의 비리에 대한 보고나 제보를 주저하게 만드는 요인들로부터 공무원들이 느끼는 부담을 얼마나 덜어주고 있는가라는 형태로 하였다. 다음과 같은 질문이

그것이다.

1) 귀하가 만일 부서 내의 비리를 보고하고, 자신의 신분에 대한 비밀의 보장을 요구하는 경우, 다음의 각각은 이것을 철저히 지켜 줄 것이라고 생각하십니까?

2) 귀하가 만일 부서 내의 비리를 알고 이를 보고하게 되면, 다음의 각각은 귀하의 주장을 진지하게 조사, 처리하여 줄 것이라고 생각하십니까?

3) 귀하가 만일 부서 내의 비리를 보고하고, 그로 인해 불이익을 받게 되면, 다음의 각각은 이러한 보복으로부터 귀하를 효과적으로 보호해 줄 수 있을 것이라고 생각하십니까?

감사원과 자체 감사실을 개별 항목으로 두고, 각 항목의 응답은 매우 그렇다 = 5, 전혀 아니다 = 1에 이르는 5점 척도로 평가하였다. 두 기관의 각각에 대해 응답을 받은 후 평균을 구해 이들을 독립 변수의 값으로 하였다. 다음의 <표 2>는 내부자가 자율적으로 비리를 보고하는데 영향을 미칠 것으로 기대되는 이러한 요인들에 대한 회귀분석의 결과이다.

〈표 2〉 내부자의 자율적 보고에 대한 회귀 값 추정

종속변수 : 내부자의자율적인 보고 독립변수	회귀계수 (b)	베타 (β)값	(N = 372) T - statistics
개인신분에 대한 비밀보장	.11 (.07)	.11	1.48 (.139)
진지한 조사 · 처리	.20 (.07)	.17	2.75*** (.006)
불이익으로부터의 보호	.24 (.06)	.24	3.70*** (.000)
Intercept	1.36 (.20)		6.70*** (.000)
R^2		.189	
Adjusted R^2		.182	
F Value		28.540 (sig. = .000)	

註 : 1) *** = p<. 01 ; ** = p< .05 ; * = p <.10

2) 괄호 ( ) 안의 숫자는 표준오차(Standard Error)고, 괄호 [ ]안의 숫자는 p 값 이다.

분석 모델은 일단 통계적 유의성을 충족시키고 있다(Adjusted R^2= .182, sig. = .000). 위의 <표 2>를 보면, 공무원들이 부서 내의 비리를 공식적으로 보고할 때, 불이익으로부터의 보호, 진지한 조사와 처리, 개인 신분에 대한 비밀 보장의 순서로 도움이 될 수 있는 것을 알 수 있다. 불이익의 금지가 이 가운데에서도 베타 값 .24로 그 영향이 가장 크다. 논리적으로 볼 때 비밀의 보장이 가장 많은 영향을 미칠 것으로 기대했으나 그렇지 못했고, 유의하지 조차 않았다. 진지한 조사, 처리가 오히려 유의성을 충족시키는 것으로 나타났다. 앞서 보았듯 미국 실적보호위원회의 조사 결과도 이와 같은 것이었다 (U.S. Merit System Protection Board, 1984 참조). 공무원들이 비리를 공식적으로 보고하는 데에는 정부가 이것을 제대로 조사를 해 줄 것이라는 확신이나 믿음이 중요함을 보여 준다고 할 것이다.

위 모델의 설명력만을 놓고 보면 이 연구에서 상정하고 있는 원인 변수들의 역할은 이외로 적다. 다른 외재적 변수들이 비리 보고의 상당 부분을 설명하고 있음을 의미한다. 그 이유에

관한 당장의 몇 가지 추정은 가능하다. 첫째, 정부 조직 내 사회적 역학 관계에서 그 이유의 일부를 찾아 볼 수 있을 것이다. 공무원들과 인터뷰를 해 보면, 상관은 주로 대외적 이미지, 부서의 사기, 기타 자신에 대한 인사 상의 불이익 등을 보다 염려한다. 특정 분야에 관한 공개적인 비리조사나 특별 사정 기간 또는 매스컴에 노출된 조사 등의 경우에는 다소 예외이다. 그러나 그렇지 않은 경우 이들은 이와 같은 이유로 공식적 절차에 따른 비리 보고는 꺼려한다는 것이다. 둘째, 문화적 배경도 그 한 가지 이유일 수 있다. 전통적 문화는 공무원들이 자신들 조직 내부의 비리를 밖에 알리는 것을 억제하는 방향으로 작용하고 있다는 점이다.

부정방지대책위원회의 조사에 따르면 공직 사회 부정의 적발에 기존의 제도나 외국의 예가 어느 정도 기여할 것으로 생각하는 가라는 물음에 대해 내부고발자보호제도는 '매우 높다'와 '조금 높다'의 응답비율이 38.3 퍼센트였다(부정방지대책위원회, 1994 : 115~116). 이러한 분석 결과는 정부가 만일 내부 구성원들의 자율적 보고에 의해 비리를 적발 또는 감시할 수 있는 이 제도를 도입하고자 한다면 불이익으로부터의 보호와 진지한 조사와 처리 등을 먼저 중요하게 고려해야 할 것임을 말해 준다.

그러나 분석모델의 높지 않은 설명력에 비추어 보면, 적발기관들이 비록 이러한 조건들을 충족시킨다고 할지라도, 내부자에 의한 보고의 빈도는 그렇게 높지 않을 것이라는 추정을 허용한다. 내부자의 보고나 신고의 여부에는 분석 상의 독립 변수보다는 그 밖의 다른 변수들의 설명력이 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있는 까닭이다.

(2) 감사원과 자체 감사실의 기여

내부자들이 비리를 공식적 절차에 따라 보고하는데 감사원과 자체 감사실은 각각 얼마나 도움을 줄 수 있을 것인가? 질문은 앞에서와 같다. 다음 <표 3>은 이들의 역할 수준 및 그 차이의 인지에 관한 문항간 T-Test (pairs)의 결과를 보여 준다.

분석결과를 놓고 볼 때, 특징은 두 가지이다. 하나는 감사원은 지방 정부의 자체 감사실에 비해 모든 항목에 걸쳐 보다 높은 평가를 받고 있다는 점이다. 내부 비리의 자율적 보고에 관한 역할이라는 능력의 인지에 있어서 차이가 크고, 이러한 차이는 불이익으로부터의 보호, 진지한 조사, 처리, 개인의 신분에 대한 비밀의 보장의 순으로 나타나고 있다. 또 다른 하나는 공무원들이 자율적으로 비리 보고를 하는데 도움이 될 수 있을 것이라고 생각해 볼 수 있는 세 가지 변수 가운데 불이익으로부터의 보호를 가장 낮게 평가하고 있다는 점이다. 변수값이 '그런 편이다'의 평균 3점에도 못미친다. 불이익으로부터의 보호는 앞서의 <표 2>에서 보면 내부의 자율적 보고에 가장 큰 기여를 하는 것이었다. 이것은 결국 불이익으로부터의 보호가 공무원들이 자율적으로 보고할 수 있도록 만드는 환경에 가장 절실하면서도 감사원이나 자체 감사실의 역할은 현실적으로 오히려 이 점에서 가장 실패하고 있음을 확인시켜 주는 대목이다.

공식적 절차에 따른 보고를 통해 내부자가 비리를 억제하고자 나설 때, 당사자들은 실제에 있어 당장 불이익을 피하기 어렵다. 분석결과는 지방 정부 자체 감사실의 능력이 여기에서 특별히 실패하고 있음을 보여 준다.

〈표 3〉 감사원과 자체 감사실의 기여에 있어서의 차이 (N=372)

구 분	개인신분에 대한 비밀보장	진지한 조사, 처리	불이익으로부터의 보호
자체감사실	3.11 (1.27)	3.26 (1.13)	2.61 (1.23)
감 사 원	3.37 (1.19)	3.63 (1.09)	2.94 (1.22)
T 검정	-5.14*** (.000)	-6.99*** (.000)	-7.08*** (.000)

註 : 1)*** = p<.01 ; ** = p<.05 ; * = p<.10.
2) 괄호 ( ) 안의 숫자는 표준편차이고, 괄호 ( ) 안의 숫자는 p값 이다.

그러나 내부의 비리를 보고하고 자신이 누구인지에 대한 비밀의 보장을 요구할 때, 공무원들을 감사원이나 자체 감사실이 이들의 요구를 지켜 줄 것이라는데 대해 대체로 믿음을 갖고 있음이 확인되고 있다. 감사원은 이 점에서도 앞서와 마찬가지로 자체 감사실에 비해 훨씬 높은 평가를 받고 있다. 진지한 조사, 처리의 경우, 감사원과 자체 감사실의 점수는 비교적 높다. '거의 그런 편이다'가 4점이고 '그런 편이다'가 3점인 것을 놓고 보면 일단 보고를 하는 경우, 공무원들은 이들이 그런 대로 조사를 진지하게 처리해 줄 것이라고 믿고 있음을 알 수 있다.

그러나 적발기관들은 자신들의 활동에 필수적이라고 할 수 있는 이러한 문제에 대해서 마져도 공무원들로부터 확실한 평가나 신뢰를 받아내지 못하고 있다는 점은 분명 문제이다.

(3) 규범적 의지와 실천적 의지의 차이

규범적 의지는 '귀하는 부서 내의 비리를 알게 된다면, 공무원으로서 이것을 공식적으로 보고하는 것이 옳다고 생각하십니까', 그리고 실천적 의지는'부서 내의 비리를 알게 된다면, 귀하는 이것을 공식적으로 보고할 생각이십니까'라는 문항으로 각각 측정했다. 두 질문 사이에는 다른 다수의 질문을 배치하여 문항간의 영향을 통제하였다.

분석 결과, 두 질문간의 평균값 및 표준편차는 각각 3.51(1.16), 3.04(1.15)였다. 다음과 같은 해석을 해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 규범적 의지가 그렇게 높지 않다. 공직 사회의 비리를 억제하고자 하는 자율적 노력이나 의식은 아직 만족스러운 발전을 보지 못하고 있고, 타율적 통제가 거의 지배하고 있다. 정부 발행 공무원 대상 책자들은 공무원이 비리를 발견할 경우 반드시 이를 보고하도록 적고 있으나 공무원 자신들은 별로 그렇게 생각하고 있지 않는 듯 하다. 형사소송법도 이러한 규정을 두고 있다. 공직 문화나 공무원 개인의 윤리적 수준과 자각이 낮은 탓일 것이다.

둘째, 규범적 의지와 실천적 의지간의 격차가 결코 작지 않다는 점이다. 공무원 교육 및 그 내용의 내재화의 수준이 비교적 낮다고 보아야 한다. 이 점과 관련해 보면 정부의 직무 윤리 관련 교육은 적어도 그 효과를 거의 보지 못하고 있는 듯 하다.

현실적으로 볼 때, 규범적 의지는 4점 대에, 그러나 실천적 의지는 2점 정도로 나타날 것을

기대할 수 있었다. 그러나 모두 기대와는 어긋나고 있다. 규범적 기준과 실제 의지간의 차이는 공무원들을 혼란에 빠트리는 것은 물론이거니와 공직사회 전반에 냉소주의를 만연시키는 요인이 된다. 두 가지 모두가 높지 않을 때의 문제도 심각하다. 공직 윤리의 판단과 관련해 이들은 모두 중요한 의미를 갖는 만큼 체계적인 조사와 조심스러운 해석을 해 볼 필요가 있다고 생각한다. 이것이 공직사회의 비리를 억제하고자 하는 정부 노력의 기본이 되는 까닭이다.

V. 요 약

적발율은 공직 사회의 비리 통제의 핵심적 개념이다. 정부는 적발율의 수준에 대한 적정한 관리를 통해 비리를 억제할 수 있다. 그러나 적발율 연구는 아직 개념적 의미에 관한 이해의 수준을 넘지 못하고 있다. 공식적 적발 기관은 감사원과 자체 감사실이다. 그리고 적발 활동에 중요한 것은 내부의 신고나 제보이다. 따라서 이 연구에서는 감사원과 자체 감사실을 중심으로 무엇이 공무원들의 적발율의 인지에 얼마나 영향을 미치는지에 관한 실증적 분석을 하였다.

크게 두 가지를 밝혀 보고자 했다. 하나는 감사원과 자체 감사실이 공무원들의 적발율의 인지에 얼마나 기여하고 있는 것일까 하는 점이고, 또 다른하나는 이들은 내부자의 자발적 보고를 방해하는 요인들을 완화시키는데 어떤 기여를 하고 있는가에 관한 것이었다. 질문지 조사를 하였다. 분석 결과, 감사원과 자체 감사실이 공무원들의 적발율 인지에 유의한 기여를 하고 있는 것으로 나타났으나 설명력은 높지 않았다. 적발율 인지에 대한 기여는 감사원, 자체 감사실 순이었다. 또 내부자의 자율적 보고를 방해하는 요인들을 제거 또는 완화시켜 주는데 있어서 이들이 유의한 역할을 하고 있음이 발견되었고, 이때 감사원의 역할은 자체 감사실의 그것보다 큰 것이었다.

적발 시스템 중에서도 비공식적 단위들의 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 공직 사회의 비리의 규제는 강제적 적발보다는 자율적 규제에 의한 것이 보다 바람직한 까닭이다. 또 공식적 적발 기관들의 적발 활동은 많은 비용을 요구하나, 행정의 전문성이나 복잡성이 높아지면서 이들의 비용 대비 효과는 떨어지고 있기 때문이다. 반면에 자율적 적발과 감시는 비록 간접적인 것이기는 하지만 비용이 거의 들지 않고 그러면서도 효과는 크다. 따라서 비공식적 단위들의 역할을 보다 강조해 가는 노력이 요구되고 있고 또 필요하다고 할 것이다.

이 연구는 적발율에 관한 실증적 분석이다. 이 연구의 의미는 일단 이러한 점에서 평가해 볼 수 있다. 그러나 분석 결과의 해석은 주의를 요한다. 먼저 이 연구는 실제 적발율보다는 이것의 기대나 인지를 다루고 있다는 점이다. 또 공직 사회의 비리와 같은 민감한 문제를 당사자인 공무원들의 응답을 통해 분석하고 있다. 따라서 앞으로 연구들은 다양한 연구 방법의 적용을 통해 이러한 문제를 극복할 수 있어야 할 것이다. 모두 후속 연구들의 몫이다.

참 고 문 헌

감사원 (1994), 「공무원의 청렴과 품위 유지」, 서울 : 저자.

김해동 (1992), 관료 부패 통제의 논리, 「행정논총」 30(1): 202 - 221.

박재완 (1998), 공무원 부패의 이론 모형과 실증 분석, 「역대 정부의 정책 평가와 신정부의 정책 과제」 (한국행정학회 춘계 학술대회 논문집, pp.71~85), 서울: 한국행정학회.

박재완 (1997), 공공 감사의 사회적 효익과 비용, 「한국정책학회보」, 6(2) : 221~245.

박헌준 · 이제구 (1996), 기업 윤리에 대한 연구 방법론 탐구, 「경영학연구」, 25(3) : 247~283.

부정방지대책위원회 (1997), 「공무원의 부조리에 관한 의식조사」, 서울 : 저자.

부정방지대책위원회 (1994), 「공무원의 부조리에 관한 의식조사」, 서울 : 저자.

윤태범 (1997). 공무원 부패에 대한 법적 통제 방안, 「한국행정논집」, 9(1) : 1~20.

이종수 · 윤영진 외 (1997), 「새행정학」, 서울 : 대영문화사.

Alam, M. S. (1989), Anatomy of corruption: An approach to the political economy of underdevelopment. *American Journal of Economics and Sociology*. 48 : 441~456.

Caiden, G. E. (1994), Dealing with administrative corruption. In T.L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics*, (pp. 305~322). New York, NY : Marcel Dekker, Inc.

Cooper, T. L. (1990), *The responsible administrator* (3rd ed.). San Francisco, CA : Jossey - Bass Inc.

Gillespie, K., & Okruhlik, G. (1991), The political dimensions of corruption cleanups: A framework for analysis. *Comparative Politics*. 24 : 77~95.

Hooks, K.L., Kaplan, S.E., Schultz, J.J., Jr., & Ponemon, L. A. (1994), Enhancing communication to assist in fraud prevention and detection; Comment: Whistle - blowing as an internal control mechanism: Individual and organizational considerations. *Auditing : A Journal of Practice & Theory*. 13 : 86~130.

Johnson, G.H., Byington, J. R., Johnston, J. G., & Hale, J. A. (1993). When the whistle blows : Detecting and reporting illegal acts. *Internal Auditing*. 9(2) : 10~16.

Kidera, D. J. & Fletcher, S. M. (1991). New York takes the pulse: Internal control in state government. *Government Finance Review*. 7(4) : 7~10.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley, CA : University of California Press.

Lee, R. M., & Retzetti, C. M. (1990), The problems of researching sensitive topics: An overview and introduction. *American Behavioral Scientist*. 33 : 510~528.

Merten, A. G., Severance, D. G., & White, B. J. (1981), Internal control and the Foreign Corrupt Practices Act, *Sloan Management Review*. 22(3) : 47~54.

Shackleton, J. R. (1978), Corruption : An essay in economic analysis. *Political Quarterly*. 49 : 25~37.

Sieber, J. E., & Stanley, B. (1988), Ethical and professional dimensions of socially sensitive research. *American Psychologist.* 43 : 49~55.

Sivalingam, G. (1983). Bureaucratic corruption in Malaysia : The incongruence between social and legal norms. *Philippine Journal of Public Administration.* 27: 418~435.

U. S. Merit System Protection Board. (MSPB). (1984), *Blowing the whistle in the federal government : A comparative analysis of 1980 and 1983 survey findings.* Washington, D. C. : Author.

U. S. Merit Systems Protection Board (MSPB). (1981), *Whistle - blowing and the federal employee : Blowing the whistle on fraud, waste, and mismanagement - Who does it and what happens.* Washington, D. C. : Author.