

건설부패의 결정요인에 관한 연구  
-제도적 요인을 중심으로-

A Study on the Determinants  
of Corruption in the Construction Field  
- Focused on Institutional Factors -

이 정 주 (Lee, Chung Joo)\* · 박 정 수 (Park, Chung Soo)\*\*

ABSTRACT

Through previous institutional studies review, institutional factors are divided into three parts, contents(①the simplicity of law and administrative order, ②the practical enforceability of law and administrative order), process(③the transparency of administrative procedure, ④ the responsiveness of administrative procedure), and control(⑤the seriousness of penalty provisions, ⑥the effectiveness of corruption control devices).

This study has three hypotheses as follows.

The first one is whether the institutional factors significantly affect on corruption.

The second one is whether the individual institutional factor's effect on corruption would be different among 6 subcategories.

The third one is whether the significant institutional factors between government officials and construction business be different.

Conclusively, all three hypotheses are confirmed by empirical test.

Key words : Corruption, Construction, Institutional factor, Determinant

\* 서울시립대학교 대학원 행정학과 박사과정

\*\* 서울시립대학교 행정학과 교수

본 연구는 부패에 영향을 미치는 제도적 요인을 기존의 선행연구를 통하여 행정처리과정을 중심으로 ① 내용(투입)에서 i) 법규나 행정기준의 명확성과 ii) 행정기준의 현실성을, ② 절차(전환)에서 iii) 행정처리과정의 투명성과 iv) 행정처리의 신속성, ③ 통제(산출)에서 v) 처벌규정과 vi) 부패통제장치로 각각 분류하였다.

이러한 분석틀을 중심으로 부패가 많은 분야로 지적되는 건설분야를 대상으로 첫째, 과연 이러한 제도적 요인들이 실제로 부패에 영향을 미치는지? 둘째, 부패에 영향을 미치는 제도적 요인들의 영향력의 크기가 다를 것인지? 셋째, 건설공무원과 건설관계자사이에 부패에 유의미한 영향을 미치는 제도적 요인간에 차이가 존재하는지? 를 연구가설로 제시하여 그동안 이론적으로 논의되던 제도적 요인을 계량화하여 실증적으로 분석하였다.

## I. 서론

최근 부패에 대한 논의가 전 세계적으로 확산되고 있으며<sup>1)</sup> 우리나라에서도 부패의 제도적 장치로서 「국제상거래에있어서의국공무원에대한뇌물방지법」, 「특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률」, 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」, 「부패방지법」 제정과 ‘금융정보분석원’ 및 부패통제중심기구인 ‘부패방지위원회’를 설치하였다. 또한 서울특별시는 자체적으로 “온라인 민원처리 공개제도(Online Procedures Enhancement for civil applications, OPEN System)”과 “청렴계약제(Integrity Pacts)” 등과 같은 획기적인 반부패제도를 도입하였고 이 제도들은 전국차원으로 확대되기도 하였다.<sup>2)</sup>

그럼에도 불구하고 세계적인 반부패 조직인 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 발표한 2002년도 뇌물공여지수(Bribe Payers Index, BPI)와 부패인지수(Corruption Perception Index, CPI)에 의하면 OECD에 가입한 국가 중 최하위 수준으로 평가되고 있다.<sup>3)</sup>

그렇다면 앞서 언급한 다양한 노력에도 불구하고, 우리나라에서 부패가 감소하지 못한 것으로 평가되는 이유는 무엇인가? 여러 가지의 이유가 있겠지만 분명한 것은 부패의 원인에 대한 정확한 실증적인 분석이 부족했기 때문이라고 보여진다. 특히 본 연구에서는 공무원들이 대민 업무를 수행할 때 법이나 규정안에서 일을 처리한다는 것에 착안하여 공무원의 부패를 공무원 개개인의 주도에 의한 부패라기보다는 행정업무 처리시 제도적 요인이 공무

1) 1997년 OECD 각료회의에서 「국제상거래에있어서의국공무원에대한뇌물제공행위방지를위한협약」이 채택되었고, 1999년 부패방지협약이 공식 발효된 것을 비롯하여 UN, WTO, World Bank, EU, IMF에서도 부패방지에 대한 논의가 끊이지 않고 있다.

2) OPEN 시스템은 UN에서 반부패정책 우수사례로 선정되어, 8개국어로 번역된 매뉴얼이 작성되어 배포되고 있다.

3) 2002년도를 기준으로 BPI의 경우 10점(매우 투명함)만점을 기준으로 3.4점으로 21개국 18위를 차지하였으며, CPI의 경우 10점 만점을 기준으로 4.5점으로 102개국 중 코스타리카, 요르단, 모리셔스와 함께 공동 40위를 차지했다. 특히 CPI의 경우는 OECD가입국(30개) 중에서 24위를 차지하였다.

원으로 하여금 부패를 행하게 하는 측면이 더 크다고 보았다.<sup>4)</sup> 또한 행정처분의 대상이 되는 민원인의 입장도 제도적 요인의 특성으로 인하여 부패를 제공할 가능성이 높다고 판단된다.<sup>5)</sup> 그러므로 행정업무처리시 부패를 유발시키는 제도적 요인을 실증적이고 체계적으로 살펴보는 것은 매우 의미가 있다고 본다.

본 논문의 연구범위는 건설분야를 중심으로 한정하였으며 설문지역으로는 서울시를 중심으로 하였다. 다양한 분야에서 부패가 발생하는 것으로 지적되고 있지만, 건설분야의 부패는 상당히 심각한 것으로 인식되고 있으며 그 중요성에 비추어 시급히 해결되어야 할 분야 중의 하나라고 생각되기 때문이다.<sup>6)</sup>

그리고 연구방법은 문헌분석과 설문조사를 병행하였다. 먼저 문헌분석을 통하여 제도적인 측면에서 부패의 유발요인을 분류할 것이며 설문조사에서 과연 이러한 요인이 부패에 영향력을 미치는지를 살펴볼 것이다. 또한 부패에 영향을 미치는 제도적 요인들의 영향력의 크기와 이들 중에 유의미한 영향을 미치는 요인들이 건설공무원과 건설관계자 사이에 차이가 존재하는지를 알아보았다. 수집된 자료는 SPSS 10.0을 사용하여 통계처리<sup>7)</sup> 하였으며 단순 회귀분석 및 다중회귀분석을 실시하였다.

## II. 제도적 요인에 관한 선행연구

지금까지 부패에 영향을 미치는 제도적 요인만을 다루는 연구는 거의 없는 실정이다. 그 리하여 기존의 학자들이 주장한 여러 내용 중 제도적 요인과 관련된 내용을 조사한 결과 부패를 유발시키는 제도적 요인은 <표 1>과 같이 불명확성, 비현실성, 미약한 처벌 규정, 통제기능 취약, 불투명성, 지연성, 복잡성, 독점성, 대면접촉의 기회로 요약될 수 있다.

- 4) Myrdal(1968)은 부패는 개인의 특성이나 조직 및 사회문화적 특성에서 비롯되기 보다는 오히려 정부가 업무수행근거로서 마련한 제도나 업무를 수행하는 절차상의 제도에서 유발된다고 보았다.
- 5) 예를 들어 제도상 절차가 지나치게 복잡할 경우 공무원에게 급행료를 제공할 가능성이 높아지게 될 것이다.
- 6) 한국행정연구원에서 실시한 「공직부패의 실태와 개선방안」, 「2001년도 공직사회의 부정부패 및 추이분석」에 의하면 1999~2001년까지의 건설분야가 14개의 민원행정분야 중 평균 3위를 차지할 만큼 부패가 여전히 심각한 것으로 나타났다. 권오용(2001)는 자영업자중에서 건설업에 종사하는 사람이 탈세를 가장 많이 행하고 있음을 지적했다. 또한 1999년 및 2002년도 BPI의 비즈니스 분야의 뇌물수수의 인식정도에 의하면 공공사업/건설분야가 심각한 것으로 나타났다.
- 7) 설문은 2002.11.4~22일까지 약 3주간에 걸쳐 실시하였다. 건설공무원의 경우는 서울시 건설국, 건설안전관리본부, 구청을 대상으로 하였다. 건설관계자의 경우는 D건설협회, M건축회사, H건축회사, M건설회사, L건설회사, S건설회사, DK건설회사, DW건설회사, S산업대학원, C산업연구원 등 건설업무와 관련된 회사를 대상으로 하였다. 질문지의 총회수량은 355부였으며, 이중 건설공무원이 214부, 건설관계자가 141부 응답하였다. 이 중에서 무응답 처리를 제외하고, 건설공무원 213부, 건설관계자 135부, 총 348부를 분석대상으로 하였다.



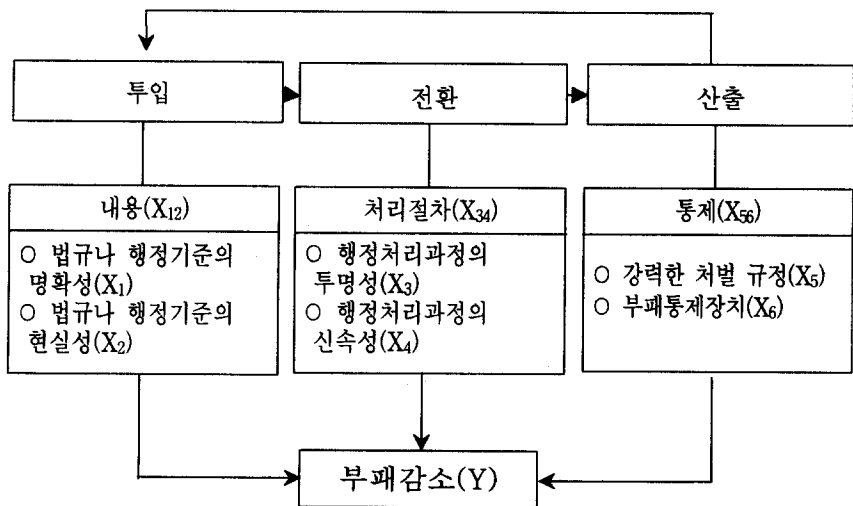
### III. 분석틀

#### 1. 분석틀

선행연구에서 제시된 것 중에서 민원행정의 처리과정과 관련하여 각 처리과정과 관계될 수 있는 속성을 기준으로 분류를 하여 보면 다음과 같이 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 행정업무처리시 투입의 단계에서 법규나 행정기준의 내용이 분명한지, 현실적인지에 따라서 부패의 가능성이 달라질 수 있다. 만약 민원인이 인허가를 받고자 할 때 공무원 뿐만 아니라 민간인도 인허가를 받는데 기준이 되는 법규나 행정기준을 먼저 살펴보아야 할 것이다. 만약 그러한 법규나 행정기준이 불분명하고 비현실적이라면 공무원 및 민원인이 부패를 저지를 가능성이 높아지게 될 것이다.

둘째, 행정업무처리시 전환의 단계에서는 업무처리가 투명한지, 신속한지에 따라서 부패의 가능성이 달라질 수 있다. 만약 민원인이 인허가를 신청한 후 실제로 잘 처리되고 있는지를 알고자 하는데 불투명하고 신속하게 처리되지 않는다면 민원인이 급행료를 제공하거나 공무원이 급행료를 요구할 수도 있을 것이다.



〈그림 1〉 분석틀

셋째, 행정업무처리시 산출의 단계에서는 통제시스템(미약한 처벌규정, 부패통제장치의 결여)이 잘 작동하는지에 따라서 부패의 가능성이 달라질 수 있다. 만약 민원인이 인허가

를 받았지만 받는 과정에 민원인과 공무원이 서로 공모하여 부정을 행한 경우에 통제기능이 제대로 작동하지 못하면 나중에도 계속 이러한 관행이 지속될 수 있을 것이다.

이와 같이 본 연구에서는 내용적 측면(투입)에서 법규와 행정기준의 명확성과 법규와 행정기준의 현실성을, 절차적인 측면(전환)에서 행정처리과정의 투명성과 행정처리과정의 신속성<sup>8)</sup>, 통제(산출)적인 측면에서 처벌규정과 부패통제장치를 중점으로 하여 살펴보고자 하겠다.<sup>9)</sup> 이를 토대로 <그림 1>과 같은 분석틀을 설정할 수 있다.

## 2. 변수의 측정

### 1) 종속변수

건설공무원 및 건설관계자를 대상으로 건설부문의 부패가 어느 정도로 심각하다고 생각하는지에 대한 설문을 통하여 부패의 수준을 측정하였다.<sup>10)</sup>

### 2) 독립변수<sup>11)</sup>

#### (1) 내용

##### ① 법규 및 행정처리 기준의 명확성

법규나 행정처리 기준의 불명확성으로 인하여 관료가 재량권을 보유함으로써 해서 부패한

- 8) 행정처리과정의 복잡성과 신속성은 엄격히 말하면 분명히 차이가 있으나, 본 연구에서는 행정의 신속성의 측정지표로서 행정처리의 복잡성을 포함하였다.
- 9) 본 연구에서 부패의 건설공무원과 건설관계자 양자의 쌍방향적인 성격에 초점을 맞추었다. 그리하여 독점성에 관하여서는 누구보다도 업무의 성격을 잘 아는 공무원에게 해당되는 질문이라고 보았으며, 반면에 대민접촉의 기회의 정도는 공무원보다 직접적인 이해당사자인 건설관계자에 보다 적합한 질문이라 보아서 제도적 요인에서 각각 제외하였다.
- 10) Warney(1999)는 부패는 본질적으로 양적으로 측정자체가 힘든 감추어진 실체라는 속성을 지니고 있기 때문에 부패의 수준을 측정한다는 것은 매우 어렵다고 하였다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 각종 설문조사나 인터뷰를 통해서 간접적으로 측정하는 경우가 많다.  
부패수준의 측정결과(5점 척도 측정: 평균값이 1에 가까울수록 부패가 심각한 것이며, 5에 가까울수록 부패가 없는 것으로 해석) 건설관계자의 평균값이 2.33점, 건설공무원의 평균값이 3.60으로 각각 나타났다. 이는 중간점인 3점(보통)을 기준으로 하여 보면 부패의 피규제자인 건설관계자가 부패의 규제자인 건설공무원보다 건설부패의 심각성에 대한 인식수준이 높은 것으로 나타나 아직도 건설현장에서 부패의 온상이 자리잡고 있음을 엿볼 수 있다.
- 11) 독립변수의 측정으로 <부록>과 같이 각 변수마다 복수의 측정지표를 구성하였다. 측정지표를 구성한 이후에 크론바하 $\alpha$ 검증을 통하여 신뢰도를 검증하였으며, 측정오차를 감소시키기 위해서 복수의 측정지표의 측정값의 평균값을 해당 독립변수측정값으로 설정하여 회귀분석을 실시하였다.

의사결정을 내리는 것이 보다 쉬워지며, 그 유혹 또한 커진다는 점을 보아 법규나 행정처리 기준의 불분명성이 부패를 증가시킬 것이라는 가정을 채택하기로 한다. 이에 관련하여 측정 지표<sup>12)</sup>로서는 i) “~ 적정한지의 여부 또는 확실한지의 여부”라는 법규정이나 행정처리 기준의 정도가 많을수록 공무원이 자의적인 해석을 할 경우가 많아짐으로써 부패가 많아 질 수 있다고 보았으며(사공영호, 2002; 주택산업연구원, 1999), ii) 행정업무를 수행할 시 법규정나 행정처리기준의 불분명성으로 인하여 업무와 관련한 상호관련법과의 충돌경험정도가 많을수록 공무원 자신도 모르게 부패를 저지르게 될 가능성이 높다고 보았다. iii) 담당하고 있는 업무는 행정법규가 매우 까다롭고 어려움의 정도가 높을수록 부패가 많을 것이다(연성진, 1998). iv) 업무처리시 법규정이나 기준을 기계적으로 적용하기보다는 담당공무원의 해석과 판단을 필요로 하는 지를 통하여 부패의 가능성을 보았다(연성진, 1998).

## ② 법규나 행정처리기준의 현실성

법규나 행정처리기준의 비현실성을 측정하기 위한 지표<sup>13)</sup>로서 첫째 법과 현실과의 괴리의 인식정도, 법에는 규정되어 있으나 유명무실한 조항의 존재정도, 권한규정과 책임규정의 불일치 정도, 행정규제상의 기준과 절차 등의 현실적인 준수정도를 통하여 보도록 하겠다.

즉 i) 법과 현실과의 괴리인식정도가 클수록, ii) 법에는 규정되어 있으나 유명무실한 조항의 존재정도가 많을수록(연성진, 2002), iii) 권한규정과 책임규정의 불일치가 클수록<sup>14)</sup>, iv) 행정규제상의 기준과 절차 등의 현실적 준수가 어려울수록(박중훈, 1999), 부패가 발생한다고 보았다.

## (2) 처리절차

### ① 행정절차의 투명성

투명성을 측정하기 위한 지표로서 i) 각종 심의과정시 객관적인 기준이 관련된 모든 사람에게 동일하게 투명하게 공개되고 있는지의 여부와 ii) 업무처리결과에 대한 기록이 공개되는지의 여부(박중훈, 1999)를 선정하였다.

### ② 행정처리의 신속성

업무처리의 신속성이 행정업무가 처리되는 과정에서 부패와 직접적으로 연관된다는 것은

- 
- 12) 측정지표 중 ii)의 경우에는 주로 공무원에 관련되는 질문사항이라서 건설관계자를 대상으로는 질문을 하지 않았다.
- 13) 측정지표 중 i), iii)의 경우에는 주로 공무원에 관련되는 질문사항이라서 건설관계자를 대상으로는 질문을 하지 않았다.
- 14) 책임감리제도의 경우 권한은 민간인에게 있고 이에 대한 하자가 발생하였을 시 공무원이 책임을 지는 구조로 인하여 공무원은 규제를 강화할 수밖에 없고 민간의 입장에서는 규제 강화를 무마하기 위한 뇌물을 제공함으로써 부패가 발생할 소지가 높게 된다.

많은 연구들에서 공통적으로 밝혀지고 있으며, 상식적인 견해라고 보여진다.

이를 위한 측정지표<sup>15)</sup>로서 i) 업무매뉴얼의 비치의 정도(주택산업연구원, 1999), ii) 행정업무가 처리되는 기간(주택산업연구원, 1999) iii) 인·허가시 거쳐야 하는 관련부서의 수(주택산업연구원, 1999), iv) 업무처리시 결재라인의 정도(백완기, 2001), v) 업무의 복잡성(강정석, 2000)을 들 수 있다.

### (3) 통제

#### ① 처벌

처벌의 미약성이 부패에 미치는 영향을 보기 위해서 사용한 지표<sup>16)</sup>로서 i) 법이나 규정의 처벌규정의 정도가 어떠한지(이종범, 1995), ii) 적발이 되었을 경우 그에 상응한 처벌을 받는지(이선우 외, 2001), iii) 개인의 부패행위시 조직에 대한 처벌의 가능성 정도에 대해 보고자 한다.

#### ② 부패통제장치

부패통제장치에 누가 주도적으로 참여하는가에 따라서 네 가지로 분류하여 부패통제의 정도를 측정하는 지표<sup>17)</sup>로 삼았다. 먼저 공무원 자체적으로 실시하는 i) 내부감사제도를 들 수 있다. 두 번째는 ii) 내부고발제도(백완기, 2001)이며, 세 번째는 iii) 이해당사자들의 이익제기의 용이성(강정석, 2000; 최병대 외, 1999)을 들 수 있으며, 네 번째로는 iv) 시민단체의 고발제도(백완기, 2000; 박홍식, 1999)이다.

## IV. 실증분석

### 1. 가설

이러한 논의를 토대로 <그림 1> 분석틀을 중심으로 가설을 설정해 보면 다음과 같다.

[연구가설 I] 제도적 요인인 내용(법규나 행정기준의 명확성, 법규나 행정기준의 현실성), 처리절차(행정처리과정의 투명성, 행정처리과정의 신속성), 통제(처벌 규정, 부패통제장

15) ii), iii) 은 공무원 및 건설관계자에 해당되는 질문으로 모두에게 질문을 하였으며, iv)는 공무원에게만 관련되는 것으로, i), v)는 건설관계자에게 관련되는 것으로 각각 질문을 하였다.

16) iii)의 경우 공무원에게 적합한 질문으로 보아 건설관련자를 대상으로는 질문하지 않았다.

17) 부패통제장치의 측정지표로서 i)의 내부감사가 어떻게 이루어지는지에 대하여서는 공무원에게 해당되는 설문으로 공무원에게만 질문을 하였다.



치)의 각각의 요소가 부패에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

[연구가설 II] 제도적 요인인 내용(법규나 행정기준의 명확성, 법규나 행정기준의 현실성), 처리절차(행정처리과정의 투명성, 행정처리과정의 신속성), 통제(처벌 규정, 부패통제장치)가 부패에 미치는 영향력의 크기는 다를 것이다.

[연구가설 III] 규제자인 건설공무원과 피규제자인 건설관계자간에 부패에 유의미한 영향을 미치는 요인은 다를 것이다.

## 2. 가설검증

앞서 말한 제도적 요인이라고 하는 독립변수(법규나 행정기준의 명확성, 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성, 처벌규정, 부패통제장치)가 부패에 영향을 미치는지에 대한 실증적인 연구가 거의 없기 때문에 먼저 6개의 독립변수 개개의 요소가 부패에 영향을 미치는 지를 먼저 단순회귀분석을 이용하여 유의미한 영향을 미치는지를 보도록 하겠다<sup>18)</sup>. 하지만 이러한 독립변수들은 실제로 행정처리과정에서 개별적으로 독립하여 이루어지는 것이 아니라 동시다발적으로 발생하기 때문에 모든 독립변수를 고려해 볼 필요가 있다. 그리하여 6개의 독립변수를 동시에 투입하여 입력의 방식으로 다중회귀분석을 실시하여 부패에 미치는 영향력의 크기 차이가 존재하는 지를 알아보고자 한다. 마지막으로 부패에 유의미한 영향을 미치는 요인이 건설공무원과 건설관계자간에 차이가 존재하는 지를 단계별 선택의 방식으로 회귀분석을 실시하여 알아보고자 한다.

### 1) 가설 I (제도적 요인이 부패에 영향을 미치는 지의 여부)

#### (1) 내용

##### ① 법규나 행정기준의 명확성

아래의 <표 3>에서 볼 수 있듯이 법규나 행정기준이 불명확할수록 부패가 증가하는 것으로 나타난다. 양 대상인 건설공무원과 건설관계자를 비교하여 놓고 보면 R2(결정계수)의 값<sup>19)</sup>20)이 건설공무원의 경우 3%로, 건설관계자의 경우 5%로 각각 나타났다. 두 당사자의

18) 회귀분석 이전에 독립변수간의 상관분석을 실시한 결과 독립변수의 상관관계수가 A. H. Studenmund(2001)가 제시하는 0.8이하로 나타남으로써 다중공선성의 위험은 존재하지 않았다.

19) 결정계수(Coefficient of determination)이라 함은 독립변수가 종속변수의 변동 중 얼마나 설명할 수 있는 지를 나타내는 것으로 R2으로 나타낸다. 이 값은 0에서 1사이로서, 100을 곱해서 '종속변수 Y의 변동 중 몇 %를 독립변수가 설명해 내는가'를 나타내 준다. 이 값이 클수록 모형(종속변수를 설명하는) 설명력이 높은 것이다(정영해, 김순홍, 조지현, 2001).

20) 전체적으로 가설 I 을 검증한 결과 모형의 R2((설명력)가 낮은 수준이 문제점으로 지적될 수 있으나 본

경우 법규나 행정기준의 명확성이 부패에 미치는 영향력에 인지의 차이는 크지 않지만 건설관계자가 건설공무원보다 법규나 행정기준이 불명확할수록 부패가 많이 발생할 수 있는 것으로 인지하고 있는 것으로 나타난다. 이는 아마도 법규나 행정기준을 매일 접하는 공무원보다 상대적으로 법률이나 행정기준의 해석의 어려움을 많이 경험했다고 볼 수 있다. 외려한 어려움으로 인하여 평소에 친분이 있는 공무원을 대상으로 로비를 할 수밖에 없고 이러한 과정에서 선물, 접대, 금품수수과 같은 부패가 발생할 수 있다고 보여진다.

〈표 3〉 법규나 행정기준의 명확성이 부패에 미치는 영향

변수		종속변수: 부패의 수준(건설공무원)		종속변수: 부패의 수준(건설관계자)	
		b	Beta	b	Beta
독립변수	법규나 행정기준의 명확성	0.16**	0.17	0.31***	0.23
상수		3.19		1.79	
R <sup>2</sup>		0.03		0.05	
F		5.95		7.36	
Sig		0.02		0.01	

주 : \*P<.10, \*\*P< .05, \*\*\*P< .01

## ② 법규나 행정기준의 현실성

〈표 4〉에서 독립변수인 법규나 행정기준이 현실과 동떨어질수록 부패가 증가하는 것으로 가설이 입증되었다. 양 대상인 건설공무원과 건설관계자를 비교하여 놓고 보면 R<sup>2</sup>(결정계수)의 값이 건설공무원의 경우에 5%로 나타났으며 건설관계자의 경우에 13%로 나타나 건설관계자가 건설공무원보다 법규나 행정기준이 현실과 동떨어질수록 부패가 많이 발생할 수 있음을 알 수 있다. 아마도 건설관계자가 건설에 관련된 인허가를 받아야 할 경우에 비현실적인 규정으로 인하여 적발되었을 경우 “재수 없게 걸렸다”는 생각을 갖고 적당한 급행료를 지불함으로써 건설공무원과 타협을 할 가능성이 있다고 보여진다.

〈표 4〉 법규나 행정기준의 현실성이 부패에 미치는 영향

변수		종속변수: 부패의 수준(건설공무원)		종속변수: 부패의 수준(건설관계자)	
		b	Beta	b	Beta
독립변수	법규나 행정기준의 현실성	0.19***	0.22	0.39***	0.36
상수		3.07		1.54	
R <sup>2</sup>		0.05		0.13	
F		10.25		19.79	
Sig		0.00		0.00	

주 : \*P&lt;.10, \*\*P&lt; .05, \*\*\*P&lt; .01

## (2) 처리절차

## ① 행정처리과정의 투명성

〈표 5〉에서 보듯이 행정처리과정이 불투명할수록 부패가 증가하는 것으로 나타났다. 양 대상인 건설공무원과 건설관계자를 비교하여 놓고 보면 R<sup>2</sup>(결정계수)의 값이 건설공무원의 경우에 4%로 나타났으며 건설관계자의 경우에 14%로 나타나 건설관계자가 건설공무원보다 행정처리가 불투명할수록 부패가 많이 발생할 수 있음을 알 수 있다. 이러한 결과가 나온 것은 건설공무원의 입장에서는 서울시 OPEN시스템, 청렴계약제, 전자입찰제도와 같은 신기술의 도입과 같은 제도의 도입으로 부패가 예전에 비해 많이 감소했다는 인식이 존재하는 것 같다. 그러나 피규제자인 건설관계자의 입장에서는 이보다 더 투명한 유리알 같은 행정을 위해 적극적인 조치를 보다 많이 원하는 것으로 보여진다.

〈표 5〉 행정처리과정의 투명성이 부패에 미치는 영향

변수		종속변수: 부패의 수준(건설공무원)		종속변수: 부패의 수준(건설관계자)	
		b	Beta	b	Beta
독립변수	행정처리과정의 투명성	0.18***	0.18	0.36***	0.37
상수		3.01		1.61	
R <sup>2</sup>		0.04		0.14	
F		7.33		20.90	
Sig		0.01		0.00	

주 : \*P&lt;.10, \*\*P&lt; .05, \*\*\*P&lt; .01

## ② 행정처리과정의 신속성

<표 6>을 보면 행정처리과정이 지연될수록 부패가 증가할 수 있다는 가설이 입증되었다. 양 대상인 건설공무원과 건설관계자를 비교하여 놓고 보면 R2(결정계수)의 값이 건설공무원의 경우 5%로, 건설관계자의 경우 4%로 각각 나타났다. 두 당사자의 경우 행정처리과정의 신속성이 부패에 미치는 영향력에 대한 설명력의 차이가 별로 나지는 않지만 건설공무원이 건설관계자보다 행정처리과정의 지연성으로 부패가 많이 발생할 수 있음을 알 수 있다. 이는 아마도 건설공무원들이 인허가시 거쳐야 하는 관련 부서가 많아짐으로서 행정처리과정이 지연되고 이러한 과정에서 부패가 발생할 소지의 가능성을 인식하고 있는 것으로 보인다.

&lt;표 6&gt; 행정처리과정의 신속성이 부패에 미치는 영향

변수		종속변수: 부패의 수준(건설공무원)		종속변수: 부패의 수준(건설관계자)	
		b	Beta	b	Beta
독립변수	행정처리과정의 신속성	0.32***	0.22	0.34**	0.20
상수		2.71		1.73	
R <sup>2</sup>		0.05		0.04	
F		10.7		5.86	
Sig		0.00		0.02	

주 : \*P<.10, \*\*P<.05, \*\*\*P<.01

## (3) 통제

## ① 처벌규정

<표 7>에서 보듯이 건설공무원의 경우에만 처벌규정이 미약할수록 부패가 증가하는 것으로 유의미한 결과가 나타났으며, 처벌규정이 부패에 미치는 설명력의 크기가 15%로 매우 높게 나타났다. 이는 공무원을 대상으로 부패방지전략을 수립할 때 부패예방기능도 중요하지만 본 연구의 결과에서 보듯이 아직도 사후처벌중심의 반부패정책이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 처벌규정이 부패에 미치는 영향

변수		종속변수: 부패의 수준(건설공무원)		종속변수: 부패의 수준(건설관계자)	
		b	Beta	b	Beta
독립변수	처벌규정	0.37***	0.38	0.08	0.08
	상수	2.51		2.25	
	R <sup>2</sup>	0.15		0.01	
	F	36.31		0.83	
	Sig	0.00		0.36	

주 : \*P<.10, \*\*P< .05, \*\*\*P< .01

## ② 부패통제장치

〈표 8〉에서 보듯이 부패통제장치가 잘 작동되지 않으면 부패가 발생한다는 가설이 입증되었다. 양 대상인 건설공무원과 건설관계자를 비교하여 놓고 보면 R<sup>2</sup>(결정계수)의 값이 건설공무원의 경우 8%로, 건설관계자의 경우 7%로 각각 나타났다. 이처럼 두 당사자의 경우 부패통제장치가 부패에 미치는 영향력에 대한 설명력의 차이가 별로 나지는 않지만 건설공무원이 건설관계자보다 부패통제장치가 부패에 많은 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히 건설과정의 복잡성과 전문성으로 인하여 내부에서 일하지 않는 사람은 건설과정을 잘 알지 못하기 때문에 내부고발제도(공익보호제도)를 잘 활용한다면 부패통제에 보다 큰 효과를 얻을 수 있을 것이다.

〈표 8〉 부패통제장치가 부패에 미치는 영향

변수		종속변수: 부패의 수준(건설공무원)		종속변수: 부패의 수준(건설관계자)	
		b	Beta	b	Beta
독립변수	부패통제장치	0.29***	0.29	0.38***	0.27
	상수	2.73		1.68	
	R <sup>2</sup>	0.08		0.07	
	F	18.86		10.68	
	Sig	0.00		0.00	

주 : \*P<.10, \*\*P< .05, \*\*\*P< .01

## (4) 소결론

앞의 분석결과를 <표 9>과 같이 정리할 수 있다. 이를 보면 건설관계자의 처벌규정만을 제외한 모든 요인들이 부패에 영향을 미치는 것으로 제도적 요인이 부패에 영향을 미친다는 가설 I 이 검증되었다.

<표 9> 제도적 요인이 부패에 미치는 영향의 여부

독립변수	종속변수	부패수준	
		건설공무원	건설관계자
법규나 행정기준의 명확성		(+)**	(+)**
법규나 행정기준의 현실성		(+)**	(+)**
행정처리과정의 투명성		(+)**	(+)**
행정처리과정의 신속성		(+)**	(+)**
처벌규정		(+)**	(+)
부패통제장치		(+)**	(+)**

주: (+)는 회귀계수의 방향, \* $P < .10$ , \*\* $P < .05$ , \*\*\* $P < .01$

## 2) 가설 II (부패에 영향을 미치는 제도적 요인의 영향력 크기 차이의 존재여부)

제도적 요인을 행정처리절차에 따라 크게 내용, 절차, 통제로 크게 세가지로 나누었지만 이러한 처리과정은 실제로 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 동시에 이루어지기 때문에 모든 변수를 동시에 고려해야 한다. 그리하여 본 연구에서는 제도적 요인을 모두 투입하여 입력의 방식으로 제도적 요인을 구성하고 있는 6개의 독립변수의 영향력의 크기가 어떠한지를 알아보고자 한다.

입력방식(enter method)으로 다중회귀분석을 실시한 결과는 <표 10>과 같다. 이를 보면 건설공무원과 건설관계자의 경우에 제도적 요인이 부패에 미치는 모형의 적합성의 F값이 8.22와 6.30으로 각각 나왔으며 이에 대한 유의확률이 모두 0.00으로 아주 작으므로 유의수준이 1%에서 유의한 것으로 나타났다. 부패에 영향을 미치는 제도적 요인의 설명력 크기는 건설관계자의 경우 23%, 건설공무원 경우에는 19%로 나타났다. 건설관계자가 건설공무원보다 제도적 요인이 부패에 많은 영향을 미친다고 인식하고 있다.

회귀계수의 값은 <표 10>의 주에서 보듯이 상이함을 통해 제도적 요인인 독립변수간에 부패에 미치는 영향력의 크기가 다르다는 가설 II가 입증되었다.

부패에 많은 영향을 미치는 요소로는 건설공무원의 경우에 표준화 회귀계수의 크기에 따라 처벌규정, 부패통제장치, 행정처리과정의 신속성 및 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성, 법규나 행정기준의 명확성 순으로 나타났다. 특히 이들 변수 중에 처벌규정만이 부패에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 반하여 건설관계자의 경우에 표준화 회귀계수의 크기에 따라 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성, 부패통제장치, 법규나 행정기준의 명확성, 행정처리과정의 신속성 및 처벌규정 순으로 부패에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 이들 변수 중에 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성이 부패에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 제도적 요인이 부패에 미치는 영향력의 크기

변수		종속변수: 부패의 수준( $Y_{\text{건설공무원}}$ )		종속변수: 부패의 수준( $Y_{\text{건설관계자}}$ )	
		b	Beta	b	Beta
독립 변수	법규나 행정기준의 명확성( $X_1$ )	0.03	0.03	-0.08	-0.06
	법규나 행정기준의 현실성( $X_2$ )	0.07	0.08	0.30***	0.28
	행정처리과정의 투명성( $X_3$ )	0.06	0.06	0.27***	0.27
	행정처리과정의 신속성( $X_4$ )	0.11	0.08	0.02	0.02
	처벌규정( $X_5$ )	0.28***	0.30	0.02	0.02
	부패통제 장치( $X_6$ )	0.11	0.11	0.19	0.14
상수		1.41		0.79	
$R^2$		0.19		0.23	
Adjust $R^2$		0.17		0.19	
F		8.22		6.30	
Sig		0.00		0.00	

주: 회귀식으로 표현하면 다음과 같다

$$Y_{\text{건설공무원}} = 1.41 + 0.03X_1 + 0.07X_2 + 0.06X_3 + 0.11X_4 + 0.28X_5 + 0.11X_6$$

$$Y_{\text{건설관계자}} = 0.79 - 0.08X_1 + 0.30X_2 + 0.27X_3 + 0.02X_4 + 0.02X_5 + 0.19X_6$$

\* $P < .10$ , \*\* $P < .05$ , \*\*\* $P < .01$

### 3) 가설 III(부패에 유의미한 영향을 미치는 요인에 대하여 건설공무원과 건설관계자 사이의 인식차이의 존재여부)

앞선 입력방식으로 회귀분석을 실시한 결과 건설공무원의 경우 처벌규정이, 건설관계자의 경우에는 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성이 부패에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 요인 이외에 다른 요인이 유의미한 영향을 미칠 수 있는지를 알기 위해서 단계별 선택 방식(stepwise method)을 취하여 회귀분석한 결과 <표 11>과 같이 건설공무원의 경우에 행정처리과정의 신속성이 부패에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 11>을 구체적으로 보면 건설공무원의 경우에는 1%의 유의수준 하에서 통제의 요소 중 처벌규정과 5%의 유의수준 하에서는 절차의 요소 중 행정처리과정의 신속성이 부패를 감소시키는 주요한 요인임을 알 수 있다. 건설관계자의 경우에는 1%의 유의수준 하에서 내용의 요소 중 법규나 행정기준의 현실성과 절차의 요소 중 행정처리과정의 투명성이 부패를 감소시키는데 주요한 요인이 될 수 있다고 보았다. 이처럼 건설공무원은 건설관계자들의 부패의 원인이라고 보는 제도적 요인의 인식차이가 존재함으로써 가설 III가 입증되었다.

<표 11> 부패에 영향을 미치는 유의미한 요인의 인식차이

변수		종속변수: 부패의 수준(Y <sub>건설공무원</sub> )		종속변수: 부패의 수준(Y <sub>건설관계자</sub> )	
		b	Beta	b	Beta
독립 변수	법규나 행정기준의 명확성(X <sub>1</sub> )	-	-	-	-
	법규나 행정기준의 현실성(X <sub>2</sub> )	-	-	0.30***	0.28
	행정처리과정의 투명성(X <sub>3</sub> )	-	-	0.28***	0.29
	행정처리과정의 신속성(X <sub>4</sub> )	0.22**	0.15	-	-
	처벌규정(X <sub>5</sub> )	0.34***	0.35	-	-
	부패통제 장치(X <sub>6</sub> )	-	-	-	-
상수		2.51		1.07	
R <sup>2</sup>		0.17		0.20	
Adjust R <sup>2</sup>		0.16		0.20	
F		21.30		17.27	
Sig		0.00		0.00	

주 : \*P<.10, \*\*P<.05, \*\*\*P<.01



## V. 결론

수많은 반부패 노력에도 불구하고 부패가 감소하지 못하는 이유로서는 기존의 반부패에 대한 접근방법이 이론에 치우치다 보니 실증적인 분석이 거의 이루어지지 못한 문제점이 지적되었고 따라서 새로운 시각의 접근법이 필요하다는 것을 전제하였다.

그리하여 본 연구에서는 보다 구체적이고 실증적인 분석을 위해서 기존의 연구를 통해서 제도적 요인을 추출하여 행정처리과정을 중심으로 내용(법규나 행정기준의 명확성, 법규나 행정기준의 현실성), 처리절차(행정처리과정의 투명성, 행정처리과정의 신속성), 통제(처벌 규정, 부패통제장치)로 분류하였다. 그리고 부패가 많은 분야로 지적되는 건설분야를 대상으로 첫째, 과연 제도적 요인들이 실제로 부패에 영향을 미치는지? 둘째, 부패에 영향을 미치는 제도적 요인들의 영향력의 크기가 다를 것인지는? 셋째, 건설공무원과 건설관계자사이에서 부패에 유의미한 영향을 미치는 제도적 요인간에 차이가 존재하는지? 를 연구문제로 제시했다.

이러한 연구문제에 대하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 제도적 요인인 내용(법규나 행정기준의 명확성, 법규나 행정기준의 현실성), 처리절차(행정처리과정의 투명성, 행정처리과정의 신속성), 통제(처벌 규정, 부패통제장치)의 각각의 요소를 대상으로 건설공무원과 건설관계자로 나누어서 단순회귀분석을 실시한 결과 건설관계자의 처벌규정을 제외한 모두가 유의미하게 부패에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 법규나 행정기준이 명확할수록, 법규나 행정기준이 현실적일수록, 행정처리과정이 투명할수록, 행정처리과정이 신속할수록, 처벌규정이 강력할수록, 부패통제장치가 잘 이루어질수록 부패가 감소한다는 사실을 실증적으로 검증하였다.

둘째, 제도적 요인이 실제로 행정처리과정에서 동시에 이루어지기 때문에 독립변수들을 동시에 투입하여 분석한 결과 부패에 영향력을 미치는 요소들간의 영향력의 크기는 다르게 나타났다. 건설공무원의 경우에 표준화 회귀계수의 크기에 따라서 처벌규정, 부패통제장치, 행정처리과정의 신속성 및 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성, 법규나 행정기준의 명확성 순으로 나타났다. 이에 반하여 건설관계자의 경우에 표준화 회귀계수의 크기에 따라 법규나 행정기준의 현실성, 행정처리과정의 투명성, 부패통제장치, 법규나 행정기준의 명확성, 행정처리과정의 신속성 및 처벌규정 순으로 부패에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 건설공무원과 건설관계자의 경우에는 각기 부패에 유의미한 영향을 미치는 독립변수가 전혀 다르게 나타났다. 건설공무원의 경우에는 처벌규정과 행정처리과정의 신속성이 부패에 많은 영향을 미치는 것으로 나타난 것에 비하여 건설관계자의 경우에는 법규나 행정기준의 현실성과 행정처리과정의 투명성이 부패에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정책결정자가 제도 개혁시 건설공무원에게는 강한 처벌규정과 행정처리의 신속성과 관련

된 정책위주로 추진하고, 건설관계자에게는 현실적인 법이나 행정기준완비와 투명한 행정처리와 관련된 정책을 추진한다면 좀 더 많은 정책적 성과를 거두는데 기여할 것이라고 보여진다.

본 연구에서는 건설공무원과 건설관계자 사이에서 부패에 영향을 미치는 요인에 대한 인식차이가 존재하고 있음을 알 수 있었다. 하지만 이러한 인식차이가 존재하는 이유가 과연 무엇이며, 서로간의 인식차이를 좁힐 수 있는 방안이 어떠한 것이 있는지를 구체적으로 제시하지 못했다. 부패라는 것은 양당사자가 존재하여야만 가능하므로 인식의 차이를 줄이는 것이 매우 중요하다는 점에서 앞으로 이러한 부분에 대하여 많은 논의가 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강정석, 2000, 「행정절차와 부패」, 한국행정연구원, 60~70.
- 국토연구원, 1999, 「건설분야 부패방지 대책」.
- 권오용, 2001, 「한국병 진단과 처방」, 22.
- 김태윤, 1998, 「규제개혁과 부정부패」, 한국행정연구, 80.
- 김태일, 2003, 「행정학분야의 추상적 개념에 대한 실증연구에서 측정오차의 문제」, 한국행정학보, 제37권 제1호(2003 봄), 249~269.
- 김해동·윤태범, 1994, 「관료부패와 통제」, 집문당, 41~52.
- 모종린, 2001, 「반부패 전략의 단계적 접근」, 「규제개혁과 반부패」, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 세미나 페이지 2001-2.
- 박재완, 1997, 「부패와 반부패정책의 경제적 함의」, 공공경제 제2권.
- 박정수·강신욱·송경모·안동규, 2000, 「기업부패지수 측정모형 개발에 관한 연구」, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 박중훈, 2001, 「2001년도 공직사회의 부정부패 실태 및 추이분석」, 한국행정연구원.
- \_\_\_\_\_, 1999, 「한국의 부패실태 및 요인분석」, 한국행정연구원.
- 박흥식, 1999, 「내부고발의 논리」, 서울, 나남.
- 백완기, 2001, 「건설 및 건축분야 행정부패의 원인과 그 처방에 관한 연구」, 정부학 연구, 제7권 제1호, 7~46.
- 사공영호, 2002, 「2002년도 한국정책학회 하계학술대회: 규제와 부패 - 토지, 건축 분야를 중심으로」, 한국정책학회보, 한국정책학회.
- 연성진, 2002, 「부정부패와 규제개혁: 제도개혁의 한계와 전망」, 한국형사정책연구원 제29회 형사정책세미나.
- \_\_\_\_\_, 1998, 「권력형 부정부패의 구조와 통제방안」, 한국형사정책연구원.

- 이선우·정재동, 2001, “부패에 관한 체제역학적 분석”, 「정부학 연구」, 제7권 제1호, 120~142.
- 이재은, 1998, 「한국 공무원 부패발생 배경에 관한 연구 : 정치경제적 맥락을 중심으로」.
- 이종범, 1995, 「국민과 정부관료제」, 고려대학교 출판부.
- 전수일, 1999, 「관료부패론」, 선학사, 24.
- 정영해, 김순홍, 조지현, 2001, 「SPSS 10.0 통계자료분석」, 광주사회조사연구소.
- 조은경, 2001, 「Clean Korea 21」, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 13~17.
- 주택산업연구원, 1999, 「건축분야 부패방지 대책」.
- 최병대·이종원, 1999, 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)」, 서울시정개발연구원.
- Jain, A. K., 1998, "Corruption: An Introduction", *Economics of Corruption*, Kluwer Academic Publishers, pp. 1~12.
- Mckinney, J. B., 1995, *Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies*, 2nd Edition, pp. 469-486.
- Myrdal, G., 1968, *Asian Drama : An inquiry into the poverty of nations*, N.Y: Panteon Books.
- Studenmund, A. H., 2001, *Using Econometrics : A Practical Guide*, fourth edition, Addison Wesley Longman pp. 243~281.
- Tanzi, V., 1998, "Corruption and The Budget : Problems and Solution", In Jain, A. K(ed.), *Economics of Corruption*, Kluwer Academic Publishers, pp. 111-128
- , V., 1995, "Corruption, Government Activities, and Market", In Gianluca Fiorentini and Sam Petzman(eds), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge: Cambridge University Press.
- TI, 2002 *Bribe Payers Index/ 2002 Corruption Perceptions Index*, <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>.
- Warney, J. M., 1999, "Can Corruption Be Measured? : Bank Offers Diagnostic Tool to Measure and Combat Corruption in Member Countries", *Bank's World*, Vol. 3, No, 6, pp. 1~3.
- Werner, S.,(1983), "New Direction in the Study of Administration Corruption", *PAR*, 43(1), pp. 146~154.
- <http://www.metro.seoul.kr>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.ti.or.kr>
- <http://www.worldbank.org>