

# 대전광역시 청렴도 제고 방안에 관한 연구

A Study on Enhancing the Degree of Integrity of Daejeon Metropolitan City

김 용 동





## 연구진

연구책임

- 김용동 / 도시경영연구실 선임연구위원



# 요약 및 정책건의

## ■ 연구의 배경 및 필요성

- 최근에 지방정부간 경쟁이 격화되면서 지방정부의 청렴성은 지방정부의 신뢰도에 결정적인 영향을 미치고 지역주민들은 정부에 대한 만족도를 결정할 때 지방정부의 청렴성을 기준으로 판단하기 때문에 정부의 성과나 도시경쟁력에 큰 영향을 미치므로 정부의 청렴성이 더욱 중요시됨
  - 내부행정관리의 필요성 및 도시경쟁력 강화를 위한 시대적 요청에 맞추어 대전시도 청렴정책을 적극적으로 추진
  - 국민권익위원회의 시도별 청렴도 종합평가를 보면, 대전시는 2008년 8위, 2009년 8위, 2010년 14위에 머물고 있어 좋은 평가를 받았다고 보기 어렵지만, 2011년에는 종합청렴도에서 3위를 차지하여 좋은 평가를 받음
- 도시의 청렴상태가 도시경쟁력으로 주목받고 있어 이전보다 더 공직자의 청렴수준에 대한 체계적 관리가 요구되는 시점에서 대전시의 청렴정책이 실효성을 발휘하였는지에 대해 연구할 필요가 있음
  - 대전시가 추진하는 청렴정책에 대해 현황을 분석하고 평가하여 보고, 이를 개선할 방안이 있는지를 모색할 필요성이 있음

## ■ 연구의 목적 및 내용

- 이 연구는 대전광역시를 중심으로 청렴도 수준을 분석하고, 이를 기초로 청렴도 향상을 위한 방안을 모색하는데 목적을 두고 있음
  - 그리하여 이 연구는 대전시의 청렴정책의 실태를 분석하고, 시민과 공무원의 청렴의식 인식에 대한 조사 결과를 종합하여 대전시 청렴도를 제고시키는 방안을 모색함
- 연구의 내용은
  - 제1장은 서론으로 연구의 방향을 설명
  - 제2장은 청렴정책과 관련된 이론의 경향을 분석

- 제3장은 대전광역시의 청렴 정책현황을 분석
- 제4장은 설문조사 결과를 중심으로 시민과 공무원의 청렴인식 실태 비교
- 제5장은 실태분석과 조사 결과를 근거하여 청렴도의 개선방안 제시
- 제6장은 결어와 정책제언으로 연구 마무리

## ■ 연구결과

- 종합청렴도의 연도별 추이를 보면 '06년 : 8.99점(1위), '07년 : 9.14점(↑ 0.15, 4위), '08년 : 8.74점(↓0.40, 8위), '09년 : 8.63점(↓0.11, 8위) '10년 : 8.33(↓0.30, 14위), '11년 8.63(↑0.30, 3위)으로 나타남
- 부패와 관련한 한국사회의 청렴도 조사에서는 시민들은 청렴하다고 보는 응답한 비율이 12.1%임에 비하여, 공무원은 34.1%로 나타나, 시민들이 공무원 집단에 비해 한국사회의 부패 정도가 더 심하다고 인식하는 것으로 나타남
- 조사 결과 부패가 발생하는 가장 큰 원인으로 시민들은 관대한 처벌(24.4%) 과 혈연·지연·학연과 같은 발생환경(22.9%)을 중요 원인으로 인지
  - 공무원들은 부패 유발 정치구조(31.3%)를 제일 큰 문제로 생각하고 있으며, 혈연·지연 등의 부패 환경(27.7%) 또한 중요한 원인으로 인지하고 있음
- 청탁 시 가장 먼저 찾게 되는 연고로 시민들은 '혈연'을 1순위(37.2%), '지연'을 2순위(30.9%)로 대답하였고, 공무원집단은 '지연'을 1순위(29.3%), 직연(25.7%)을 2순위로 응답 함
- 일처리 과정에서 연줄을 통해 청탁을 하는 이유로 시민들은 불가능한 문제해결(28.5%)을 최우선으로 생각하고 있으며, 그 다음으로 신속한 문제해결(25.1%), 원활한 업무처리(23.4%)등으로 나타났으며,
  - 공무원들은 원활한 업무처리(35.3%)를 최우선으로 생각하며, 그 뒤로 신속한 문제해결(21.3%), 불가능한 문제해결(21.3%)이라고 응답 함.
- 부패의 수준이 높은 분야별로 정리하면 시민은 건설건축- 인사- 세무- 환경- 보건위생 순이며, 소방분야는 청렴한 것으로 인식함
  - 반면에 공무원은 모든 분야가 부패하지 않은 편으로 특히 세무- 소방- 환경- 보건위생-건설건축-인사 순으로 청렴하다고 인식하고 있음

- 향후 부패 수준에 대한 조사 결과를 보면 시민들의 50.5%가 현재와 비슷할 것이고, 오히려 늘어날 것이라고 보는 비율도 18.8%에 달해 부패가 줄어들 것으로 인식하고 있음
  - 반면에 공무원들은 현재와 비슷하거나(17.0%) 줄어들 것( 81.5%)으로 보는 비율이 98.5%에 달하며 부패가 현재보다 줄어들 것이라고 응답 함
- 공직사회에서 발생하는 부패유형에 대한 조사에서 시민들은 제일 큰 부패유형으로 직위를 이용한 알선이나 청탁(39.4%)을 1순위로 두었으며, 그 뒤로 향응 등의 편의제공(15.5%), 업무관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익추구(14.3%)순으로 응답 함.
  - 공무원들도 직위를 이용한 알선이나 청탁(51.6%)이 제일 큰 유형으로 보고 있으며, 그 뒤로 향응 등의 편의제공(22.8%), 각종 이권개입(9.1)순으로 응답 함
- 대전광역시의 청렴도를 10점 만점에 몇 점 정도인가?에 대한 조사 결과를 보면 시민의 청렴도 점수는 6.60인데 비하여 공무원의 시 청렴도 평균 점수는 8.06으로 인식에 있어 많은 차이를 보임
- 부패 행위를 해도 발각되지 않을 것이라고 보는 비율이 시민의 경우는 76.3%에 이르고 있으나, 공무원의 경우는 31%에 불과하여 인지도에서 큰 차이를 보이고 있음
- 본인이 청렴하다고 인지하는 비율이 시민의 경우 50.0%인데 비하여 공무원의 경우는 89.9%로 나타나고 있음
- 이웃이나 동료의 부정·부패를 목격 시, 신고할 것이다로 응답한 비율을 보면 시민들의 53.6%, 공무원 46.3%로 나타남
  - 신고하지 않을 것이라고 응답한 비율은 시민 9.7%인데 비하여 공무원 17.1%로 높게 나타나 이웃이나 동료의 부정에 대해 관대한 경향을 보여줌

## ■ 정책건의

### 1) 기관장의 노력 강화

- 우리나라와 같이 기관장의 영향력이 강한 사회에서는 조직 구성원들의 행동

은 기관장의 관심과 노력에 따라 많은 영향을 받기 때문에 기관장의 적극적인 노력이 중요함

- 기관장은 제도개선, 청렴교육, 부패행위자 처벌강화, 청렴문화조성 등 다양한 방법으로 개인의 청렴성과 기관의 청렴성을 연계시켜 이들 간 청렴향상을 위한 시너지 효과를 극대화시키는 노력을 취해야 할 것임

## 2) 청렴정책의 확실한 집행

- 알선·청탁 등록 시스템을 운영하여 부패유발요인을 개선할 수 있는 법과 제도적 장치를 확충
  - 각종 청탁자 및 추천자를 포함한 개인적 의견을 문서에 게재하도록 하고 기록 및 공개가 필요한 내용이 포함되어 있는 문서에는 청탁 및 부탁과 개인적 의견관련 사항을 기재하는 첨부란을 게시하도록 의무화
- 부패행위자에 대한 문책을 할 때 개인뿐만 아니라 연대 책임제를 시행
  - 부패가 발생 했거나 발생 가능성이 높은 업무 분야의 경우 구성원 상호 간 업무처리 과정에서 상시 감시할 수 있도록 크로스 체크제를 구축
- 부패 신고자 및 내부공익신고자를 보호하는 시스템을 만들어, 신분상 불이익뿐만 아니라 경제적·행정적 불이익도 없도록 보호하여 공직사회의 비리나 부패행위에 대하여 안심하고 신고할 수 있도록 함
- 민원서비스 자체 민원모니터링을 실시
  - 민원인이 느끼는 불편 사항과 부패 체감도에 대한 민원인의 부패인식 수준과 부패경험 여부를 전화나 설문지 등을 통해 모니터링하여 해당기관의 업무처리에 반영

## 3) 민간참여 확대로 공정성·투명성 제고

- 공무원 부패는 특정부문에 한정되어 발생하는 것이 아니라 사회적 환경과 관련하여 발생한다는 점에서 지방정부 측면의 노력만으로 이를 근절할 수 없다. 따라서 부패방지를 위해서는 지방정부, 시민세력, 언론, 학계 등 다양한 관계 당사자들 간의 거버넌스 구축을 통한 협력적 노력을 강화



- 행정과정에 투명성을 제고하는 것이 부패방지는 물론이고 청렴성을 높이는 데 크게 기여할 수 있으므로, 투명성 제고를 위해서는 무엇보다 적극적인 행정공개와 시민참여를 확대
- 사회문화적 환경 개선 없이는 부패를 근절할 수 없으므로, ‘안주고 안받기 운동’등 청렴도를 제고시키려는 노력을 지역사회와 공동으로 추진

#### 4) 청렴 교육 강화와 근무여건 개선

- 현실에 맞는 창의적인 교육프로그램을 개발하여 부패방지 교육 인프라를 지속적으로 구축
- 공직자의 명예를 우선시하는 사회풍토가 조성되도록 노력하며 공무원의 보수가 대기업 수준이 되도록 처우를
  - 부패와 관련된 공직자에게는 강력한 처벌과 더불어 일정 수준 이상의 처벌을 받은 부패관련자에게는 평생 모든 공직에 취업할 수 있는 기회를 박탈할 필요가 있음



# - 목 차 -

<b>제1장 서론</b> .....	<b>3</b>
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	3
제2절 연구의 범위와 방법 .....	6
1. 연구의 범위 .....	6
2. 연구의 방법 .....	7
제3절 연구의 체계 및 주요내용 .....	8
<b>제2장 청렴의 의미와 청렴정책 평가</b> .....	<b>9</b>
제1절 청렴의 의미와 부패 .....	9
1. 청렴성의 의미 .....	9
2. 청렴정책의 대상으로서 부패 .....	11
3. 부패의 특성 .....	14
제2절 청렴도 영향요인과 청렴도와의 관계 .....	19
1. 기관장 요인과 청렴성 .....	19
2. 제도적 요인과 청렴성 .....	20
3. 조직문화적 요인과 청렴성 .....	22
4. 환경적 요인과 청렴성 .....	23
5. 개인의 윤리적 요인과 청렴성 .....	24
제3절 청렴정책의 최근 동향 .....	26
1. 청렴정책의 개념 .....	26
2. 청렴정책의 주요 전략 .....	27
3. 청렴정책의 평가 .....	28
<b>제3장 대전광역시 청렴정책과 청렴도</b> .....	<b>30</b>
제1절 2011년 청렴정책 .....	30
1. 2010년 청렴도 평가 결과 .....	30

2. 2011년 청렴도 향상 대책 .....	30
제2절 2012년 청렴정책 .....	37
1. 2011년도 청렴도 평가 결과 .....	37
2. 2012년도 청렴도 향상 대책 .....	38
제3절 청렴도 평가와 대전광역시 평가 결과 .....	44
1. 청렴도 평가 .....	44
2. 대전광역시 청렴도 평가 현황 .....	48
<b>제4장 대전시 청렴인식도와 변화 .....</b>	<b>53</b>
제1절 조사 대상 개요 .....	53
1. 시민 .....	53
2. 공무원 .....	55
제2절 부패인식도와 원인 .....	57
1. 한국사회 청렴도 .....	57
2. 부패 발생 원인과 연고주의 .....	59
3. 연고주의의 영향 .....	60
4. 청탁에 대한 인식 .....	62
5. 청탁 원인 .....	63
제3절 부패 수준에 대한 인식도 .....	66
1. 분야별 부패 수준 .....	66
2. 분야별 부패 수준 비교 .....	71
3. 향후 부패 수준 .....	72
4. 부패 유형 .....	73
5. 대전시 청렴도 점수 .....	75
제4절 부패 행위 결과에 대한 인식 .....	77
1. 지역사회의 부패방지에 대한 관심 .....	77
2. 부패행위에 대한 주민대응의 적극성 .....	78
3. 부패발각 정도에 대한 인지 .....	79
4. 부패에 대한 처벌 가능성 .....	81

제5절 부패행위에 대한 행동 .....	82
1. 본인 청렴 의식 .....	82
2. 알선·청탁시 행동 .....	83
3. 금품·향응 제공 등에 대한 의식 .....	84
4. 부패 목격시 행동 .....	85
<b>제5장 청렴도 제고 방안 .....</b>	<b>87</b>
제1절 기관장의 노력 강화 .....	88
제2절 청렴정책의 확실한 집행 .....	89
1. 알선청탁등록시스템 구축운영 .....	89
2. 연대책임제 시행 .....	90
3. 내부공익신고제도 내실운영 .....	90
4. 민원인의 모니터링 활성화 .....	92
제3절 민간참여 확대로 공정성·투명성 제고 .....	92
1. 청렴 옴부즈맨 운영 활성화 .....	92
2. 행정공개와 시민참여 확대 .....	93
3. 민간부문 자정노력 병행 .....	94
제4절 청렴 교육 강화와 근무여건 개선 .....	95
1. 청렴교육 강화 .....	95
2. 근무여건 개선과 처벌 강화 .....	97
<b>제6장 결어 및 정책제언 .....</b>	<b>99</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>104</b>
<b>부 록</b>	
부록 1. 대전광역시 청렴도와 관련한 설문지(공무원용) .....	113
부록 2. 대전광역시 청렴도와 관련한 설문지(시민용) .....	120

## - 표 목 차 -

< 표 2-1 > 부패의 범위와 유사개념 .....	11
< 표 2-2 > 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 부패의 개념 .....	12
< 표 2-3 > 지방자치단체의 부패방지 체계 .....	18
< 표 2-4 > 지방공무원법 제 53조 청렴의 의무 .....	26
< 표 3-1 > 징계부과금 부과기준(규칙 제2조) .....	36
< 표 3-2 > 금품수수사건 처리기준(규칙 제2조) .....	36
< 표 3-3 > 우리나라 종합청렴도 개선 현황 .....	46
< 표 3-4 > 기관유형별 외부청렴도 현황 .....	47
< 표 3-5 > 기관유형별 내부청렴도 현황 .....	48
< 표 3-6 > 2011년도 중앙행정기관과 지방정부의 청렴도 현황비교 .....	49
< 표 3-7 > 대전시 청렴도 현황 .....	50
< 표 3-8 > 대전시 자체 및 중앙부처 감사·감찰 징계 현황 .....	51
< 표 3-9 > 대전시 외부청렴도 비교 .....	51
< 표 3-10 > 분야별 평가결과 .....	52
< 표 4-1 > 민원인 성별 .....	53
< 표 4-2 > 직업군 .....	54
< 표 4-3 > 연령대 .....	54
< 표 4-4 > 월 평균 소득 .....	55
< 표 4-5 > 공무원 성별 .....	55
< 표 4-6 > 직급 .....	56
< 표 4-7 > 연령 .....	56
< 표 4-8 > 근무년수 .....	57
< 표 4-9 > 한국사회 부패 인식도 .....	58
< 표 4-10 > 한국사회 부패인식도(2007) .....	58

< 표 4-11 > 부패 발생 원인 .....	59
< 표 4-12 > 부패발생의 원인(2007년) .....	60
< 표 4-13 > 청탁시 찾게 되는 연고 .....	61
< 표 4-14 > 청탁시 찾게 되는 연고(2007) .....	61
< 표 4-15 > 청탁에 대한 인식 .....	62
< 표 4-16 > 청탁을 받을 경우의 느낌(2007) .....	63
< 표 4-17 > 청탁 원인 .....	64
< 표 4-18 > 직급별 청탁이유(공무원) .....	64
< 표 4-19 > 연줄을 통한 청탁의 원인 비교 (2007) .....	65
< 표 4-20 > 소방업무의 부패 수준 .....	66
< 표 4-21 > 건축업무 부패 수준 .....	67
< 표 4-22 > 보건위생업무 부패수준 .....	68
< 표 4-23 > 환경업무 부패 수준 .....	68
< 표 4-24 > 세무업무 부패 수준 .....	69
< 표 4-25 > 인사업무 부패 수준 .....	70
< 표 4-26 > 연령별 인사업무 부패수준(공무원) .....	70
< 표 4-27 > 분야별 부패 수준 종합 .....	71
< 표 4-28 > 부패 발생 가능 분야에 대한 인식(2007) .....	72
< 표 4-29 > 향후 부패 수준 .....	73
< 표 4-30 > 성별 향후 부패수준 인식도(공무원) .....	73
< 표 4-31 > 공직사회 부패 유형 .....	74
< 표 4-32 > 직급별 부패유형 인식(공무원) .....	75
< 표 4-33 > 대전시 청렴도 점수 .....	76
< 표 4-34 > 성별 청렴도 점수(공무원) .....	76
< 표 4-35 > 직급별 청렴도 점수(공무원) .....	77
< 표 4-36 > 지역사회의 부패에 대한 관심 .....	78
< 표 4-37 > 주민대응의 적극성 .....	79
< 표 4-38 > 부패 발각되지 않는 정도 .....	80

< 표 4-39 > 부패행위 시 발각되지 않을 정도(2007) .....	80
< 표 4-40 > 처벌 가능성 정도 .....	81
< 표 4-41 > 부패 행위 시 처벌가능성에 대한 인식(2007) .....	82
< 표 4-42 > 본인 청렴 인지도 .....	83
< 표 4-43 > 알선 청탁시 행동 .....	84
< 표 4-44 > 금품·향응 제공에 대한 의식 .....	84
< 표 4-45 > 부정부패 목격시 신고여부 .....	85
< 표 4-46 > 성별 부패 목격시 신고 여부(공무원) .....	86
< 표 4-47 > 부패행위 목격 시 행동(2007년) .....	86
< 표 5-1 > 청렴문화 정착 요인 .....	89
< 표 5-2 > 부패 문제 개선 방안 .....	95
< 표 5-3 > 청렴도 향상을 위한 방안 .....	96
< 표 5-4 > 직급별 청렴도 향상방안(공무원) .....	96
< 표 5-5 > 보수수준과 청렴도 관계 .....	98



# 제 1 장

## 서 론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구의 범위와 방법



# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 필요성과 목적

국제투명성기구에서 발표한 2011년도 우리나라의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)는 5.4점으로 조사대상 183개 국가 중 43위, OECD 34개국 중 27위로 최하위권에 위치해 있는 것으로 나타났다. 2010년과 비교할 때 CPI 점수는 동일하나 39위에서 4단계 하락한 것으로 나타났다. 이는 OECD 가입 34개국 가운데서 27위 수준으로, 아시아 주요국인 싱가포르(9.2점, 5위), 홍콩(8.4점, 12위), 일본(8점, 14위), 대만(6.1점, 32위)보다 낮은 순위이다. 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.

부패문제의 해결은 모든 국가와 정부의 최우선 과제였고 현안이며 미래세대를 위한 우리 세대의 의무이다. 부패문제의 해결은 오늘날 국제사회의 중요한 아젠다이기도 하다. OECD의 국제상거래에서의 뇌물방지협약(1999년)과 UN반부패협약(2003년)의 체결, 유엔글로벌콤팩트 10대 원칙의 하나로 반부패 원칙(UNGC, 2004년)의 채택, G20 반부패 행동계획의 채택(서울정상회의, 2010년), 사회적 책임에 관한 국제표준인 ISO 26000의 반부패이슈 제기, 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)의 발표 등은 부패문제 해결을 위한 국제사회의 노력을 잘 보여주고 있다.

우리나라도 1990년대 이후 공직자윤리법 강화, 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 제정, 금융실명제 및 부동산실명제 실시, 공직선거법 및 정치자금법 개정, 행정절차법과 정보공개법 제·개정, 인사청문회 실시, 부패방지법 제정 및 부패방지위원회 설치, 공무원행동강령 시행, 공익신고자보호법 시행 등 부패문제 해결을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 국가차원의 반부패 노력은 국가청렴도 향상

에 많은 효과가 있었으나, 이미 제시하였듯이 국제투명성기구(TI)가 발표한 2011년 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 10점 만점에 5.4점이고, 순위는 183개국 중 43위에 그쳐 부패현상이 개선되기는 커녕 오히려 2008년<sup>1)</sup> 이후 계속 악화되는 경향이 나타나고 있어 부패방지를 위한 국가차원의 노력과 제도정비에 대한 관심과 분발이 요구되고 있다.

지금까지 어떤 정권이든 부패 척결을 위해 노력하지 않은 경우는 없을 정도로 부패 근절을 위해 많은 노력을 기울여 왔지만 우리사회의 부패 수준은 여전히 높고, 무엇보다 지방정부의 경우는 더욱 심각한 수준을 유지하고 있다. 앞으로 지방분권이 확대되고 이와 더불어 지역발전에 대한 요구의 증대와 더불어 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 박용한다(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 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.

---

1) 2008년도 부패인식지수는 10점 만점 중 5.6점(180개국 중 40위)으로 2005년도에 5점대로 진입한 이후 2011년까지 가장 높은 점수를 기록하고 있다.

또한 최근에 지방정부간 경쟁이 격화되면서 지방정부의 청렴성은 지방정부의 신뢰도에 결정적인 영향을 미치고 지역주민들은 정부에 대한 만족도를 결정할 때 지방정부의 청렴성을 기준으로 판단하기 때문에 정부의 성과나 도시경쟁력에 큰 영향을 미치므로 정부의 청렴성이 더욱 중요시된다. 내부행정관리의 필요성 및 도시경쟁력 강화를 위한 시대적 요청에 맞추어 대전시도 청렴정책을 적극적으로 추진해왔다. 그러나 국민권익위원회의 시도별 청렴도 종합평가를 보면, 대전시는 2008년 8위, 2009년 8위, 2010년 14위에 머물고 있어 좋은 평가를 받았다고 보기 어렵지만, 2011년에는 종합청렴도에서 3위를 차지하여 좋은 평가를 받았다..

도시의 청렴상태가 도시경쟁력으로 주목받고 있어 이전보다 더 공직자의 청렴 수준에 대한 체계적 관리가 요구되는 시점에서 대전시의 어떤 청렴정책이 실효성을 발휘하였는지에 대해 연구할 필요가 있다. 즉 이는 대전시가 추진하는 청렴정책에 대해 현황을 분석하고 평가하여 보고, 이를 개선할 방안이 있는지를 모색할 필요성이 제기되는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 대전광역시를 중심으로 청렴도 수준을 분석하고, 이를 기초로 청렴도 향상을 위한 방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 그리하여 이 연구는 대전시의 청렴정책의 실태를 분석하고, 시민과 공무원의 청렴의식 인식에 대한 조사 결과를 종합하여 대전시 청렴도를 제고시키는 방안을 모색하고자 한다. 이러한 연구결과는 단기적으로 대전시의 청렴정책의 체계성, 효과성을 제고시켜 청렴수준을 제고시키고, 장기적으로는 대전시의 도시경쟁력을 제고시킬 것으로 기대한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

국가 간 경쟁이 치열해짐에 따라 다양한 기준으로 국가 및 도시의 경쟁력을 파악하여 세계인들에게 제시하는 추세다. 다양한 기업들이 여러 국가를 대상으로 사업을 펼치고 있으며 국가 간 경제 활성화를 위하여 각 나라는 기업하기 좋은 환경을 제공하고자 노력하고 있다. 이와 관련하여 반부패개념을 통해 청렴한 국가가 더 좋은 기업환경을 제공한다는 지표가 나오고 있으며 이에 관한 연구도 증가하는 추세다.

부패란 “권력을 남용하여 보편적 도덕이나 윤리적 규범에 반하게 사적 이득을 취하는 행위”라 할 것이다. 부패는 “정의와 평화, 창조와 순진성(integrity)”을 파괴하는 개인적이며 사회적, 그리고 범지구적 질병이다. 그러므로 반부패 투쟁은 현시대 범지구적 문제들을 해결하는데 매우 중요하다. 즉 반부패는 빈곤, 마약, AIDS, 기후 변화, 인간 안보, 혹은 어떤 다른 지구적 이슈들 가운데 하나에 불과한 것이 아니라 이들을 해결하기 위하여 선결되어야 하는 본질적이고 필수적인 요소인 것이다.

행정의 수요가 증가되고 다양한 사회문제가 야기되면서 이를 해결하기 위한 행정의 역할이 중요해졌다. 행정 수요 증가에 따라 공직자의 수도 증가하여 정부예산의 규모도 확대되는 등 행정기능의 양적 확대가 지속되었고 행정의 권력화도 가속화되고 있다. 행정의 권력화가 심화될수록 시민사회에 미치는 영향은 민간조직보다 훨씬 광범위하다. 따라서 공공조직의 청렴성은 더욱 중요한 문제로 심각하게 체계적으로 다루어야 할 문제다.

일반적으로 청렴(integrity)은 부정부패가 없는 상태로써 정직, 신뢰, 공정, 객관, 그리고 정의를 포함하는 매우 넓은 개념이다. 따라서 청렴정책은 청렴한 상태를 유지하기 위한 정책을 의미하며, 따라서 이 연구의 주요 대상은 공직자의 부패이다.

부패문제의 이해와 해결방안 추구를 위해서는 체계적 관점이라고도 일컫는 ‘통합적 접근’의 채택이 필수적이다. 인간을 사회적 제도(institution)나 법제에 의해 통제되는 객체로만 제한하는 것은 용납될 수 없다. 그러한 ‘외적인(external)’요인들은 그 자체로 배타적으로 작동하는 것이 아니라 다른 개인적 동기들이나 신념체계와 연결되어 작동하기 때문이다. 이와 같은 전제에서 마치 법률이나 제도를 만들고, 적법 처벌만 강화하면 부패문제가 크게 개선될 수 있는 것처럼 여기는 경향을 경계하고, 오히려 사람들의 의식과 사회문화를 바꾸어 부패에 대항할 수 있는 사회적 인프라를 구축하는 것 또한 매우 중요할 것이다.

그리하여 종합적인 관점에서 첫째, 이 연구의 대상은 대전시 청렴현황과 청렴정책으로 시본청을 중심으로 연구하고자 한다. 다만 청렴현황 및 청렴정책은 이론적 용어라기 보다는 실무적인 용어의 성격이 강해 관련분야가 다양함으로 연구하는 과정에서 청렴과 관련된 분야로 한정하여 연구하고자 한다. 둘째, 연구의 시간적 범위는 2011년도 자료를 중심으로 연구를 하되 2007년 설문조사 결과와 비교하여 시간적 추이<sup>2)</sup>를 분석하고자 한다.

## 2. 연구의 방법

이 연구를 위해 사용한 연구방법은 다음과 같이 문헌조사, 설문조사, 면접조사 등 3 가지다.

첫째, 대전시의 청렴정책 현황과 개선방안을 도출하기 위해 광범위한 문헌조사를 수행하고자 한다. 문헌연구는 이론적 검토와 자료 검토라는 두 가지 방향에서 진행될 것이다. 즉 청렴정책과 관련된 선행연구와 국민권익위원회 자료를 검토하여 연구동향을 파악하고 분석체계 틀을 마련하였다.

둘째, 대전시 공무원과 대전시민의 청렴인식을 조사하기 위해 설문조사를 실시하였다. 조사 기간은 2012. 10.11 ~ 2012. 10. 14(5일간)까지이며, 조사대상 시민은 조사기간 중 시·구에서 민원을 처리중이거나 처리한 시민 414명으로 시청과 5개 구청구청 민원실에 할당표출하였고, 조사 대상 공무원은 시 본청(150여명)과

---

2) 김용동, 2007, 부패친화적 환경 개선방안, 대전발전연구원.

5개 구청(260여명) 등 417명으로 실·국별, 직급별로 할당 표출하였다. 그리고 설문지를 통한 조사원에 의한 면접조사를 실시하였다.

셋째, 연구방향과 결과의 타당성과 신뢰성을 높이기 위하여 청렴정책을 담당하는 전문가를 대상으로 면접조사를 시행하고자 한다.

### 제3절 연구의 체계 및 주요 내용

이 연구는 총 6장의 체계로 구성하고자 한다.

제1장 서론은 연구의 방향을 설명하는 부분이다. 대전시 청렴도 제고방안의 연구배경과 목적, 연구범위 및 방법, 연구체계에 대해 기술한다.

제2장 청렴정책의 이론적 접근은 청렴정책과 관련된 이론의 경향을 분석하는 부분이다. 기존의 부패방지를 포괄하는 청렴정책의 개념 및 특징을 살펴보고, 청렴정책이 등장한 배경 등에 관해 알아보며, 국가(국민권익위원회)의 청렴정책 틀 등에 대해 고찰한다.

제3장은 대전광역시의 청렴 정책현황을 분석하는 장이다. 국민권익위원회의 청렴평가 실태, 대전시의 청렴정책 실태, 대전시 공무원의 부패 실태 등 문헌자료를 고찰 분석한다.

제4장은 설문조사 결과를 중심으로 시민과 공무원의 청렴인식 실태 비교, 그리고 2007년 동일한 척도에 의해 조사된 자료를 바탕으로 인식의 변화 등을 분석한다.

제5장은 제3장과 제4장의 분석과 조사 결과를 근거하여 대전광역시 청렴도의 개선방안을 도출하는 장이다. 이를 바탕으로 앞으로 대전시가 추진할 수 있는 청렴정책의 개선방안을 함축적으로 제시한다.

제6장은 연구를 마무리하는 결어와 정책제언으로 이 연구의 종합연구결과를 요약하고 개선방안을 정책으로 제언할 것이다.



## 제2장 청렴의 의미와 청렴정책 평가

### 제1절 청렴의 의미와 부패

#### 1. 청렴성의 의미

청렴성은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 즉, 박종구(2006: 165)는 ‘공무원들이 직무 수행에 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 의미한 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, 반부패 개념으로 규정하고 있다(정광호, 2005; 김재광, 2008; 이상열·신현기, 2008; 곽현근, 2010; 라영재, 2010). 실제로 서울시정 청렴성 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 공적 지위에서 요구되는 청렴 내지 청렴 의무는 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 제 16조, 지방공무원법 제 53조에서는 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 제 36조 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 이해하고자 한다.

## 2. 청렴정책의 대상으로서 부패

### 1) 부패의 의미

그동안 청렴정책은 부패상태를 대상으로 하였기 때문에 부패에 대한 이해를 통해 청렴정책의 방향을 검토해 볼 수 있다. 부패는 학자에 따라 개념이 매우 다양하다.

청렴정책의 대상이 되는 부패의 광협범위를 기준으로 구분하면 그 의미를 더 명확히 할 수 있다. 일반적으로 부패의 개념은 다음과 같이 4가지로 분류되므로 유사개념 또한 달라진다.

**<표 2-1> 부패의 범위와 유사개념**

부패의 개념	정의	유사개념
최광의의 개념	주어진 권한이나 권위를 오용하는 일체의 행위	부조리(비리, 비위), 낭비
광의의 개념	공직자에 의해 행해지는 일체의 불법·부당행위	공직부조리, 공직비리, 공직부패, 관료부패
협의의 개념	공직자의 직무의무 위반행위	오직, 독직, 직무상의 부당행위 및 의무 불이행
최협의의 개념	공직자의 직무 상 범죄행위	공직범죄(금품수수, 공금횡령·유용, 공문서 위조·변조, 비밀누설, 직권 남용 등)

출처: 최병대 & 이종원(1999)

부패개념과 유사한 개념으로 사용되는 용어를 보면 다음과 같다. 공적인 직권이나 행정수단을 사용하는 것을 의미하는 부정(不正), 직책을 더럽히거나 공무원이 직권을 남용하여 부정한 행위를 저지르는 것을 뜻하는 독직(瀆職) 및 오직(汚職), 법에 어긋나거나 그 일 또는 어느 특정 지위나 업무에 기대되는 바를 배신하고 저버리는 것을 말하는 비위(非違), 본질적인 도리나 이치에 어긋남을 의미하는 부조리(不條理), 도리에 어긋나는 일을 뜻하는 비리(非理), 공무원이 범하는 행위 중에서 현행법에 의하여 처벌을 받는 행위인 공직범죄(公職犯罪)가 있다(유경문, 2001).

학자에 따라 다양한 개념이 존재하지만 궁극적으로는 법규의 위반을 중심으로 부패여부가 판가름나는 경우가 많다. 우리나라 청렴정책을 규율하는 대표적 지위를 차지하는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법) 제2조 4호에서는 부패행위를 다음과 같이 정의하고 있다. 법 규정을 보면 현행 법체계에서는 부패를 공직과 시장 개념을 중심으로 정의하고 있음을 알 수 있다.(표 2-2 참조)

**<표 2-2> 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 부패의 개념**

구분	내 용
가	공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
나	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
다	가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

종합적으로 볼 때 부패의 개념상 특성은 다음과 같다.

첫째, 금전적인 이득이 없더라도 부패일 수 있다. 공권력을 오용하는 행위들을 총칭하는 개념으로 뇌물수수 행위뿐 아니라 친족등용주의, 공금횡령 등도 포함된다(유경문, 2001).

둘째, 부패를 어떤 관점에서 정의할 것인가에 따라 개념정의가 달라진다. 학자들이 부패 개념을 정의할 때 기준으로 삼는 것은 법, 공익, 여론 등으로 다양하다(이영균, 1996). 다만 정책의 초점을 분명히 하기 위해 공직자가 법으로 규정된 절차나 규정을 위반하는 경우와 같이 부패의 개념을 협의로 가정하고 논의를 진행하는 것이 대부분이다.

## 2) 부패의 원인

학자들의 견해를 보면 전수일(1999)은 부정부패의 원인을 유교문화의 전통과

한국 가족제도의 특성에서 영향을 받아 사회규범의 괴리현상으로 나타난다고 했고, 김명수(1999)는 반부패정책의 미비/ 불공정한 시행, 사정기관의 독립성 부족과 고비용 정치구조, 권위주의적 독재정권, 처벌의 미약, 과도한 정부규제, 행정의 불합리성, 정부주도의 국가발전전략, 낮은 보수, 부패개념정립의 모호성, 가치관의 혼란, 모방소비, 개인적 탐욕, 시민의식의 미성숙 등에 기인한다고 보았으며, 곽현근(2010)은 개인적 요인, 제도적 요인, 환경적 요인으로 분석하였다.

종합적으로 보면 부패의 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사회적 측면으로서 집단의 유대의식 및 형식주의, 그리고 가족에 대한 충성심 및 연고주의 등이 부패의 원인이다.

둘째, 정치 행정적인 측면으로서 산업화과정에서 행정부의 권력 집중화가 가속화되면서 관료들에 대한 감시기능이 매우 미약해진 것도 부패의 원인이 된다. 일반적으로 부패는 독점권과 재량권 크기와 비례하고 책임성의 크기와는 반비례하는 것으로 알려져 있는데 특히 우리나라의 권력독점이 부패의 주요 원인이 되었음을 알 수 있다(윤광재, 2005: 130).

셋째, 경제적 측면으로서 급속한 경제발전에 따른 빈부격차 및 사회가치관의 변화, 공직자의 열악한 보수구조 등도 부패의 원인으로 지적된다.

넷째, 문화적 측면으로서 미성숙한 시민의식과 특권의식, 지역주민의 의식결여, 고발정신이 미약한 국민의 의식 등도 부패의 원인으로 거론된다.

다섯째, 의식적 측면으로서 부패개념자체가 명확하게 정립되어 있지 못하며 건전한 정치문화의 미성숙과 군사문화의 구조화 등도 부패의 원인으로 본다.

### 3) 부패 원인의 복잡화

부패는 어느 한 요인에 의해서 결정되는 것이 아니라 시간의 흐름 속에서 다양한 요인들과 결합하여 복잡성을 띤다(강성남, 2003) 특히 최근에 나타나는 부패는 다음과 같은 이유로 인해 발생의 원인이 과거와 달리 매우 복잡한 양상을 띤다.

첫째, 부패가 세계화하는 추세를 보이고 있다. 글로벌기업의 증가 및 국가 경계를 넘는 인간의 이동이 증가함에 따라 부패현상이 한 국가의 경계 내로 머물지 않는다. 그러나 보니 국제기관의 청렴도조사가 증가하고 그 결과가 한 국가의 청렴수준에 큰 영향을 미친다. 따라서 정부는 공공기관뿐 아니라 민간기업의 청렴정책을

지원할 필요가 있으며 외국인들도 청렴정책의 대상이 되어야 한다.

둘째, IT 기술의 발달과 전자시스템의 발달로 인해 사이버부패가 증가하고 있다. 사이버부패는 컴퓨터범죄를 포함하여 사이버공간에서 행해지는 모든 부패를 말한다(김영중, 2002: 84). 사이버부패는 일반적 부패와 달리 비대면성, 익명성, 전문성과 기술성, 시간적·공간적 무제약성, 빠른 전파성과 천문학적 재산피해, 죄의식의 희박성, 입증의 어려움 등과 같은 특징이 있다. 따라서 사이버부패의 특징을 고려하여 이에 대응할 수 있는 새로운 방식의 청렴정책이 필요하다.

이와 같이 부패의 원인이 점차 복잡해짐에 따라서 청렴정책 또한 변화가 필요하다.

셋째, 부패가 사회적 현상이므로 사회 구성원 모두가 책임감을 갖고 청렴정책을 추진해야 한다. 정부의 공식적인 기관만으로는 바람직한 청렴상태를 유지할 수 없다. 정책유형에 따라 공식적인 기관이 주도하는 정책뿐 아니라 일반 시민이나 시민단체, 자유로운 언론과 의원들의 청렴정책에 대한 의지 및 부패폭로를 위한 열성이 오히려 큰 효과를 발휘할 수 있다(정영일, 2010).

둘째, 부패의 영역을 확장할 필요가 있다. 공식적이고 성문화된 법규의 위반뿐 아니라 성문화되지 못한 관습법, 공익, 여론 등의 위반도 부패로 포함되어야 한다. 따라서 부패의 개념을 넓게 잡고 청렴정책의 범위를 확장시킬 필요가 있다.

### 3. 부패의 특성

#### 1) 부패의 일반적 특성

일반적으로 부패의 특징은 다음과 같다(박재완, 2001).

첫째, 부패는 우발적인 것이 아니라 치밀하게 계산된 것이다. 따라서 부패행위는 의도된 행위이므로 비난이나 처벌받아 마땅한 행동이다.

둘째, 부패는 공급자와 수요자의 합의에 의해 이루어진다. 따라서 최종적으로 부패행위를 저지른 사람만 비난받아서 안 되며 부패의 원인을 제공한 공급자도 반드시 책임을 져야 한다.

셋째, 부패는 피해가 불특정 다수에게 무작위로 분산되므로 죄의식이 약하다.

이것이 부패가 끊이지 않는 주요 원인이다.

넷째, 부패의 가능성과 정도는 독점력에 따라 증가한다. 우리나라 청렴정책이 주로 공직자의 부패에 초점을 맞추고 있는 것도 정부의 독점력과 권한이 강하기 때문이다.

다섯째, 부패는 동태적으로 자기강화적인 관성이 있다. 따라서 부패행위가 완전히 없는 사회를 구축하는 것은 거의 불가능하다. 부패는 환경변화에 따라 그 양태가 변하면서 속성을 유지하고 강화하는 성향이 있기 때문이다(남궁근, 2002).

## 2) 공공분야 부패의 특성

부정부패는 일반적으로 정치인이나 공무원을 연상하기 쉬운데 공공분야의 부패 발생빈도가 그만큼 높기 때문인데 일반적인 부패와 달리 공공분야 부패에는 다음과 같은 특징이 있기 때문이다.

첫째, 공무원들은 부패의 유혹에 항상 노출되어 있다. 공무원들은 법규정에 따라 주어진 권한을 행사하지만 법규정이 모호한 경우가 많기 때문에 법규정을 적용할 때 광범위한 재량권을 갖게 된다. 재량적으로 권한을 행사할 때 외부의 압력이 있거나 친분이 있는 민원인이 요구를 하는 경우 이에 응하기 쉽다.

둘째, 부패의 확산성이 크다. 정부의 역할이 시민사회를 바람직한 방향으로 변화시키기 위해 다양한 정책을 추진하는 것이므로 정책을 실무적으로 추진하는 공무원이 부패행위를 저지르면 그 폐해가 사회전체에 미치게 된다.

셋째, 부패는 점차 구조화되고 만연되어 가고 있다. 공공조직의 업무처리방식이 계급제적 방식으로 결재 라인을 거쳐 이루어지므로 한 사람의 공무원 개인이 부패를 저지르기는 어려우며 상급자, 동료, 하급자가 공동으로 가담하는 경우가 많다. 또한 개인이 부패를 저지르더라도 외부로 공개되면 관련자들이 책임을 면할 수 없기 때문에 조직차원에서 축소 또는 은폐하려는 욕구가 발생한다.

넷째, 부패의 다양성이다(박광국 외, 2000). 정부의 권한범위는 교통, 환경, 위생, 건축, 토목, 복지 등 다양하며 분야별로 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 다양한 절차를 거친다. 따라서 각각의 분야 및 절차별로 다양한 형태의 부패행위가 나타날 수 있다.

### 3) 한국적 공직부패의 특성

부패는 일종의 사회적 현상으로 사회의 특성이 부패의 특성에 영향을 미친다. 따라서 우리나라에서 발생하는 부패는 다른 국가나 사회의 부패와는 다른 양상을 나타낸다. 일반적인 부패의 특성 외에 우리나라 공직부패에는 다음과 같은 특성이 있다(박재완, 2001; 김영중, 2001).

첫째, 권력적·정치적 연계성이 강하다. 우리나라 발전과정이 개발독재체제의 형태를 띠다보니 정부가 권력을 독점하고 정치권력이 경제권력과 상호 간에 경제적 특혜와 정치자금을 교류하는 형태로 부패를 고착시켰다. 이렇게 볼 때 우리나라의 부패는 미분화된 권력문화의 역기능에서 파생된 부산물이다.

둘째, 구조적·문화적 속성이 강하다. 오랫동안 비합리적인 관행과 풍토, 그리고 관료구조의 내적 부패문화로 고착화되었다.

셋째, 정치행정 엘리트에 의해 부패가 이루어져왔다. 부패의 양태가 하급직 공직자에 의해 이루어진 생계형 부패라기보다 고위 엘리트에 의한 권력형 부패이다.

넷째, 건전한 시민문화의 미성숙으로 인한 부패환경이 조성되었다. 시민이 부패 통제에 적극적으로 나서기보다 오히려 부패의 공범역할을 했다는 것이다.

그런데 우리나라의 이러한 부패현상은 예부터 공직자들에게 요구했던 청백리 전통과는 정면으로 배치되는 것이다. 전통적으로 우리나라에서는 청렴한 관직을 수행할 수 있는 능력과 품행이 단정하고 자기 일신은 물론 집안까지도 청백한 관리를 일컬어 청백리라 칭한 바 있다(이서행, 2003). 청백리는 단순히 부패가 없는 소극적 상태가 아니라 청백, 근검, 후덕, 경효, 인의, 선정, 충성, 준법 등의 8가지 덕목을 적극적으로 실현하여 청렴한 상태를 달성한 관리를 의미하였다. 따라서 청백리는 오늘날 공직자들에게 요구하는 반부패상태보다 높은 수준의 청렴수준을 요구하는 것이며 현재 만연되고 있는 공공분야의 부패는 근대화의 부산물이라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 우리나라 전통과 반하는 특별한 형태의 부패가 나타나는 원인을 생각해 볼 수 있다(곽효근, 2010).

첫째, 정·관·경 유착구조의 형성이 부패의 원인이다. 우리나라 경제성장 과정에서 자본의 집중화가 가속화되고 권력과 기업이 유착되는 현상이 발생하였고 관료들이 각종 특혜를 제공하는 대신 기업들로부터 정치자금을 조성하였다.



둘째, 관료의 폭넓은 재량권과 과도한 규제권 행사이다. 경제성장 과정에서 과도한 재량권을 광범위하게 확장하면서 이를 권력유지의 수단으로 활용하였다.

셋째, 복잡한 행정처리 절차와 의사결정과정의 비공개이다. 일반 국민이 이해하기 어려운 전문용어나 특정양식에 맞추어 서류를 작성하여 민원처리를 하면서 행정처리가 지연되는 경우가 많았고 이 과정에서 일을 처리하기 위해 급행료나 뇌물을 제공하였다.

넷째, 공직사회 내부의 관행 및 윤리의식 부재이다. 행정조직 내의 엄격한 계층제적 위계질서와 집단주의, 가부장적 조직관리자가 존재하고 내부적으로 상납이나 떡값, 접대 등의 관행이 존재하였다.

다섯째, 공직에 의한 통제장치의 미흡이다. 내부적으로 가족주의와 온정주의, 파벌주의가 존재하여 내부고발이 어려우며 비공직자도 관대하게 처벌한다.

여섯째, 행정부 및 중앙정부 중심의 정부구조이다. 권력이 집권화되다 보니 견제와 균형이 어렵고 부패에 대한 감시체계가 소홀하게 되었다.

#### 4) 지방정부 부패의 특성

지방정부의 부패는 크게 선거직 공무원의 부패와 지방공무원의 부패로 나눌 수 있다. 선거직 공무원의 부패는 지방자치 실시로 인해 내려온 권한과 책임에 따라 부패 또한 구조화된 것이며 정당공천, 선거운동, 정치자금과 같은 정치적 성격의 부패뿐 아니라 각종 인허가, 입찰 및 계약 공유재산 처분 및 지역개발 등 행정적 부패도 상당부분을 차지한다. 지방공무원의 부패는 건축, 세무, 위생, 환경 등 분야별로 각종 인허가, 입찰구매 등 다양한 부패현상이 나타난다(손배원 외, 2007).

일반적으로 지방정부는 중앙정부에 비해 청렴도가 낮은 것으로 알려져 있는데 이처럼 지방정부의 부패 정도가 중앙정부에 비해 심한 이유는 지방정부의 부패에 다음과 같은 몇 가지 특징이 있기 때문이다(한형서, 2003; 김영중, 2003).

첫째, 지방정부의 부패는 토착형 부패가 많고 이것이 관행적으로 이루어지고 있다. 지방공무원과 지역주민이 같은 지역에 오래 거주하는 과정에서 형성된 토착적 연결고리로 인해 부패가 발생한다는 것이다. 지역주민들도 공식적인 절차를 이용하기보다 행정사무를 처리하는데 세습화나 관행을 중시하는 경향이 있다 따라서 지방정부의 부패방지를 지방정부에게만 맡겨두기에는 어려운 점이 많다.

둘째, 반부패정책이 중앙정부 중심으로 이루어져 있다. 최근에 많이 보완되기는 하였으나 부패방지법 등 부패 관련 법체계나 국가권익위원회 등 부패관련 조직들이 모두 중앙정부 조직에 맞춰 이루어져 있다. 따라서 지방정부 자체적으로 조례나 규칙을 마련하는 등 법체계를 보완하여야 하며 지방정부 현실에 맞는 부패방지조직을 구성할 필요가 있다.

셋째, 지방자치제도의 활성화에 따라 직선 단체장의 무리한 선거공약도 한 원인이 된다. 선거에 당선되기 위해 무리한 공약을 제시하고 당선된 뒤에는 선거비용의 충당과 임기 내 공약 이행을 위해 무리한 사업을 펼치는 과정에서 부패가 발생한다. 따라서 지방자치단체장의 선거 이후에 추진하는 사업에 대한 정밀한 감시와 정보공개가 필요하다.

지방자치제도가 정착되기 위해서는 중앙정부보다 지방정부가 더 청렴해야 가능하기 때문에 지방정부형 부패의 특성을 고려한 청렴정책체계가 필요할 것이다. 일반적으로 지방자치단체의 부패를 방지하기 위한 부패방지 체계는 외부 부패 방지 체계와 내부 부패 방지체계로 나누어 볼 수 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

**<표 2-3> 지방자치단체의 부패 방지 체계**

구분	외부 방지 체계	내부 방지체계
유형	국회 국정감사 감사원 감사 행정안전부 감사	지방의회 행정사무감사 및 조사 지방자치단체 자체감사 주민에 의한 감사청구제도
문제점	중복감사 감사주체의 다양화에 따른 비능률 감사의 사각지대 존재 후속조치의 미흡 사법적 양형 형평성 및 일관성의 한계	감사기구의 독립성 한계 감사인력의 부족 순환보직으로 인한 감사인력 전문성 저하 광역 및 기초자치단체 간 감사 범위 갈등 지역 주민 등에 의한 견제장치의 미흡

출처: 손배원 외(2007)

이처럼 부패의 특성은 부패의 일반적 특성 외에도 공공분야의 특성에서 나타나는 구조적이고 만연적인 부패의 특성, 한국의 문화와 역사적 특성에서 발생한 엘리트에 의한 권력적 속성, 그리고 지방의 토착성에서 유래한 연고주의적 특성 등이

복합적으로 표출된다. 따라서 이러한 복합적 특성을 고려한 청렴정책의 개발이 필요하다.

## 제2절 청렴도 영향요인과 청렴도와의 관계

### 1. 기관장 요인과 청렴성

기관장 요인이란 기관장의 부패예방에 대한 의지, 부패방지 정책의 시행, 교육이나 관심표명, 부패행위자 처벌, 반부패 모델 역할을 통하여 기관의 청렴도에 영향을 미치는 기관장의 윤리적 리더십 요인을 의미한다. Harvard Business Review를 구독하는 경영자들에게 ‘귀하의 윤리적 행동에 가장 큰 영향을 미치는 것이 무엇입니까?’라고 묻은 결과 1위의 응답이 최고관리자였다(Ford & Richardson, 1994). 최고관리자는 부하들의 윤리적 행위를 격려하거나 비윤리적 행위를 억제시킴으로써 부하의 윤리적 판단에 중대한 영향을 미친다.

기관장이 구성원들의 윤리적 판단에 영향을 미치는 근거를 살펴보면 다음과 같다. ① 부하들은 기관장의 행동을 윤리적 판단의 준거 기준이나 모방의 모델로 인식한다(Ford & Richardson, 1994). 부하들이 윤리적 딜레마에 직면하면 판단기준으로 최고관리자의 태도나 행동을 우선적으로 고려하기 때문이다. 만약 기관장이 조회석상에서 부패척결을 다짐하면서 부패행위자에 대한 엄벌을 실천한다면 업무수행과정에서 금품수수의 갈등상황에 직면한 부하직원은 당연히 이를 거절하는 윤리적 판단과 행위를 하게 된다. ② 윤리문제에 대한 기관장의 관심표명이 부하직원들에 대한 윤리적 판단과 결정에 영향을 미친다. 윤리적 행동을 당부하는 기관장의 서신을 받은 부하직원은 이러한 서신을 받지 않은 직원보다 높은 수준의 윤리적 행동을 보인다(Hegarty & Sims, 1978). ③ 부하들은 정당한 권위를 가진 기관장의 명령에 복종하는 경향이 있다. 비록 그러한 명령이 자신의 윤리적 기준과 상충되거나 다른 사람에게 해를 끼치는 경우라도 복종한다(Trevino, 1986). ④ 기관장은 윤리문제에 관한 명확한 정책이나 지침을 발표함으로써 구성원들의 윤리적 판단과 행동에 영향을 미칠 수 있다. 기관장의 반부패 정책추진은 구성원들의 비윤리적 행동을 억제하는 효과가 있으며 윤리적 판단과 행동을 유인한다.

현행 민선 지방자치단체장은 다양한 참여자 간의 갈등해소를 위한 정치적 역할이 중요해지고 있으나 지역 토착세력과의 유착으로 인한 부패사슬 관계의 형성이 우려된다. 따라서 단체장의 권한 견제와 더불어 책임성 제고를 위한 역할 기대가 중요해진다. 국가든 기업이든 조직차원에서 보면 부패통제장치의 구축보다 더 중요한 요인이 윤리적 리더십이다. 리더십은 조직의 운영에 절대적 영향을 주고, 리더가 부패하게 되면 기관운영은 정당성을 잃게 되기 때문이다(Miller, Robert & Spencer, 2005). 윤리적 리더십은 반부패 의지의 명백한 표현, 강력하고 가시적인 권한위임을 통한 효과적인 반부패 정책 추진, 반부패 역량의 강화를 통해 효과적인 부패통제를 가능하게 한다. 경기도 안산시 청렴도 개선사례를 중심으로 지방정부 부패통제전략의 효과성을 실증분석한 결과에 의하면 시장의 리더십 요인이 경험적 부패수준인 부패 관행화 정도와 업무결과의 책무성에 영향을 미치는 것으로 나타났다(라영재, 2009). 또한 자치단체장 면접조사와 부패사례 연구에 따르면 자치단체장의 부패유발요인으로는 제도적 요인, 개인행태 요인, 환경적 요인 순으로 부패가 발생하며, 개인행태 요인으로는 공익성과 윤리성을 외면한 윤리의식 부족과 리더십 부재로 인한 부패발생이 많았다(안광현, 2008).

이와 같이 기관장의 윤리적 모델 역할, 반부패에 대한 관심표명, 비윤리적 행위의 처벌과 윤리적 행위에 대한 보상, 반부패 정책의 주도적 집행 등 기관장의 윤리적 리더십은 부하들의 윤리적 행동을 유발하여 구성원과 기관의 청렴성을 제고시키는 중요한 청렴도 영향 요인이다.

## 2. 제도적 요인과 청렴성

청렴도에 영향을 미치는 제도적 요인이란 분석단위인 자치단체 수준에서는 자치단체가 운영하는 청렴제도로 감사시스템, 옴부즈만 제도, 감사예산과 감사인력 지원제도, 민원처리 절차나 기준, 부패통제시스템, 행동강령, 내부공익신고, 정보공개제도 등을 의미한다. North(1990)는 제도가 행위자들의 전략만 제약하는 것이 아니라, 행위자의 경험을 제약함으로써 선호를 형성한다고 주장하고, Dowding과 King(1995)은 제도는 다음과 같이 두 가지 과정을 거쳐 개인의 선호를 형성한다고 설명한다. 첫째, 무엇이 가능한지를 제약함으로써 개인의 선호를 형성한다. 둘째, 개인의 선호는 다른 사람과의 관계 속에서 즉 사회구조 속에서 개인이 차지하는 위치에 의해 형성된다. Scharpf(1997)는 이른바 행위자 중심 제도주의

(actor-centered institutionalism)에서 행위자의 인식, 선호 및 능력 그리고 행위자들 간의 상호패턴에 대한 제도의 영향력을 중시한다. 제도는 행위자들이 그들의 이익 혹은 선호를 어떻게 정의할 것인가에 영향을 미침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당한다(Hall, 1986; Pontusson, 1995).

결국 제도는 행위에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 법과 제도상의 결함이나 또는 이러한 것들에 대한 관리기구들과 그 운영상의 문제들, 또는 이러한 것들이 예기치 않았던 부작용 등이 부정부패의 원인으로 작용한다. 모호한 법령에 대한 공무원의 재량적 자의적 해석, 복잡하고 중복적인 행정절차, 관료제의 부작용, 공무원 부정에 대한 감사 수사체계의 미비 등 부패에 영향을 미치는 요인이 된다(유중해·김택, 2010). Brumback(1991)의 연구에 의하면 정부에서 윤리를 제도화하는 여러 가지 접근들에 대하여 중요성을 평가한 결과 중요한 것으로 평가된 방법은 윤리를 채용의 자격요건으로 규정, 윤리교육의 강화, 행동강령의 확립·실행·점검, 윤리를 성과관리 과정의 요소로 도입, 윤리위반행위에 대한 적발과 통제의 강화 등으로 밝혔다. 이 중에서 행동강령은 윤리적 행위를 촉진하기 위한 노력의 하나로서 가장 중요한 방법들 중의 하나이다(최순영 외, 2007). 많은 연구들이 행동강령의 존재가 윤리적 의사결정과 긍정적 관계를 갖는 것으로 밝히고 있다(Hegarty & Sims, 1978; Trevino & Butterfield, 1998; 양춘희·권용만, 2009). 윤리적 행위에 대한 보상과 비윤리적 행위에 대한 적절한 제재 역시 윤리적 행위를 증가시키고 비윤리적 행위를 감소시키는 것으로 나타났다(Ford & Richardson, 1994; 김호정, 2005). 윤리교육 프로그램 역시 윤리적 형태의 긍정적인 영향을 미친다(Detaney & Sockell, 1992). 마찬가지로 내부공익신고제도<sup>3)</sup>를 도입한 경우, 그리고 내부공익신고제도가 더욱 성숙된 경우 상대적으로 부패의 정도가 낮아질 수 있다(김나영·최진욱, 2010).

건설분야에 제한된 실증분석이지만 이정주·박정수(2003)는 제도적 요인인 내용(법규나 행정기준의 명확성, 법규나 행정기준의 현실성), 처리절차(행정처리과정의 투명성, 행정처리과정의 신속성), 통제제도(처벌규정, 부패통제장치)의 각각의 요인을 대상으로 건설공무원과 건설관계자로 나누어서 단순회귀분석을 실시한 결과, 처벌규정을 제외한 모든 요인이 유의미하게 부패에 영향을 미치는 것으로 검증하였다.

---

3) 국내학계는 대부분 'whistle-blowing'을 내부고발로 해석하고 있으나 고발이라는 단어가 부정적·회피적 의미를 갖고 있음을 반영하여 '내부공익신고'라는 용어를 사용하였다. 제도를 운영하고 있는 국민권익위원회도 '내부공익신고(제도)'라는 용어를 공식적으로 사용하고 있다.

### 3. 조직문화적 요인과 청렴성

사회문화적 접근을 통해 부패의 원인을 설명하는 선행연구들을 살펴보면 연고주의, 온정주의, 의리의식, 답례문화, 경조사 문화(한국행정학회, 1999), 권위주의 가족주의, 선물관행, 한턱 내라는 사고방식, 관존민비사상, 의리주의, 형식주의, 권력지상주의 등의 문화적 요인들을 부패유발요인으로 제시하고 있다(백완기, 1982; 유종해, 1993; 전수일 2004). 특히, 혈연·지연·학연과 같은 연고주의와 온정주의는 학계·언론계·시민단체 등 전문가 계층으로부터 대표적인 부패친화적 문화로 지적되고 있다. 부패친화적 연고·온정주의 문화가 부패발생의 토양으로 작용하기 때문에 이러한 근본적인 문제를 개선하지 않고는 합리적이고 효율적인 부패방지 제도 및 시스템이 마련된다 할지라도 정상적인 작동을 기대할 수 없다(김태영 외, 2006).

조직 내에도 윤리풍토와 문화가 존재하고 있으며 이러한 것은 전반적으로 윤리적 행동을 자극하며 윤리적 의사결정에 영향을 미치고 있다(Trevino et al, 1998). 이를 다르게 표현하면 윤리위반행동은 조직의 윤리문화에 자극을 받는다는 의미이다. 본 논문에서 문화적 요인이란 조직 내의 윤리문화 내지 윤리적 분위기를 의미하며, 조직 내 선물 수수 문화, 상납문화, 연고 온정주의 문화, 부패용인 구조, 선물제공 분위기, 예산의 사적 사용문화 등을 말한다. 상식적으로도 개인의 행동은 조직의 문화로부터 영향을 받는다. 개인은 윤리적이고 싶어도 그럴 수가 없는 경우가 있는가 하면 반대로 비리를 저지르고 싶어도 그렇게 할 수 없는 경우가 있다. 이는 곧 조직 내 개인행동이 조직의 분위기와 무관하지 않고, 조직문화는 조직의 윤리적 행위에 중요한 영향을 미치고 있다는 의미이다(최순영·김호섭·박홍식, 2011).

한국사회의 병폐로 혈연·지연·학연 등의 연고주의 문화가 지적되는 이유는 연고주의 문화의 폐쇄적 배타적 구조가 연고를 이유로 내집단을 편애하고 외집단을 차별하는 부패로 연계되기 때문이다. 조은경·이정주(2006)는 연고주의 문화의 특성을 내포하고 있는 Hofstede의 문화 분류기준과 연관시켜 우리나라도 청렴도가 높은 OECD 18개 국가를 분석한 결과 권력거리(PDI)가 높고, 집단주의(IDV)가 강

하며, 불확실성 회피(UAI)의 수준이 높을수록 부패한 것으로 나타나 연고주의 문화가 부패를 유발시키는 요인으로 작용하고 있다는 것을 실증적으로 분석하였다.

#### 4. 환경적 요인과 청렴성

환경적 요인이란 이익집단, 대표(의회의원), 시민참여, 여론 등 범주화된 외부적·비공식적 요인을 의미한다. 특히 신공공관리론이나 거버넌스가 강조되고 있는 시점에서 외부참여의 역할이 중요해 지고 있다는 점에서 사회적 기대와 관련된 외부통제가 활발할수록 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

라영재(2008)는 지방정부를 분석단위로 하여 부패통제 구성요소를 내부통제와 외부통제, 내외부 통제의 절충 내지 혼합형인 옴부즈만과 민간협력을 또 하나의 통제요소로 구성한 후 마지막으로 개인적 차원에서 모든 통제유형에 영향을 줄 수 있는 리더십 측면을 통제요소로 추가하여 이러한 요소들이 부패행위에 미치는 영향을 실증분석하였다.

여기서 공무원의 부패행위는 기존 협의의 개념인 금품·향응·접대 및 편의제공 수수와 같은 경험적 부패정도, 기존에 잠재적 부패로 보았던 업무처리의 투명성 정도, 업무처리에 대한 공무원의 책무성 정도를 포함한 광의의 부패 내지 청렴성 개념으로 정의하고 있다. 외부통제는 지방의회의 역할, 시민단체의 감시활동, 지방언론의 역할과 감사원·상급기관·검·경의 조사·수사의 실효성 등을 측정지표로 사용하였다. 분석결과 외부통제 요소는 업무처리 투명성과 행정결과의 책무성에 각각 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

최근 부패문제에 가장 적극적으로 대처하고 문제를 제기하는 기관은 정부기관보다 시민사회이다. 이는 시민사회의 성장에 기인한 결과이지만 정치적인 민주화도 중요한 요인이다(라영재, 2002). NGO를 비롯한 시민들의 관심과 감시활동은 공직 부패의 방지에 있어서 중요한 요소라 할 수 있으며, 온라인과 오프라인을 활용한 국민들의 지속적인 시민참여는 공직부패의 근절에 상당한 기여를 할 수 있다(민병익·이상범 2008).

## 5. 개인의 윤리적 요인과 청렴성

윤리위반 행동의 주체는 개인이다. 따라서 공직윤리는 개인의 문제이고 공직자의 도덕성과 직결된다. 공무를 수행하는 공직자는 권한과 재량을 가지며 이는 윤리위반의 가능성 상황(윤리적 갈등상황)을 발생시키나 이러한 갈등상황이 항상 공무원에게 윤리위반 행동을 발생시키는 것은 아니다. 동일한 갈등상황에 직면하였다 하여도 개인성향과 신념체계, 윤리민감성, 규범의 인지여부에 따라 그러한 자극을 다르게 인지하며 그러한 자극에 대하여 판단하고 반응하는 형태도 다르게 나타난다(최순영·김호섭·박홍식, 2011). 이와 같이 윤리적 갈등상황에서 개인의 행동을 통해 청렴성에 영향을 미치는 개인 신념이나 성향 등이 개인적 요인이다.

동일한 상황에서 동일한 윤리적 갈등이 있는 경우에도 서로 다른 판단을 내리는 개인 간의 윤리적 결정의 차이는 다양한 성격의 차이나 개인이 결정을 내리는데 활용하는 윤리적 기준 애지 철학적 관점이 다르기 때문이다. 이러한 철학적 관점을 보통 윤리적 이념(ethical ideology)이라고 부르며 상대주의(relativism)와 이상주의(idealism)의 두 관점으로 나누어 볼 수 있다. 상대주의는 ‘보편적 도덕원리(universal moral principles)를 거부하는 정도’이고 이상주의는 ‘도덕적 행동을 수용하는 정도’이다(Barnett et al, 1998). 상대주의는 모든 윤리적 기준이 사회의 문화에 따라 상대적이므로 사람들에게 무엇이 옳고 그른가를 결정하는 유일한 법규나 기준이 존재할 수 없으므로 상황에 따라 법규와 기준을 위반할 수 있으며 필요하다면 위반하여도 된다는 입장이다. 이레 반해 이상주의는 이타주의적이고 인도주의적인 해결을 추구하고 타인을 배려하는 윤리적 결정을 하므로 자신의 이익을 위해 공익을 침해하지 않는 의사결정을 하게 된다(김호정, 2005). 결국 구성원이 징계와 처벌, 부패행위 신고, 알선청탁에 대한 거절, 선물수령 등에 대해 상대주의 입장의 윤리적 이념을 가지고 있는 경우 법규와 기준을 위반하는 결정을 하기 쉬워 청렴성을 저해하고, 이상주의적 윤리이념을 갖는 경우에는 사익보다는 공익을 추구하고 법규와 기준을 준수하는 윤리적 결정으로 개인이나 조직의 청렴성을 높이게 된다.

자신의 행위와 그 행위의 결과 간의 관계에 대해 개인의 신념을 반영하는 통제 위치(locus of control)를 보는 시각은 내재론자(internals)와 외재론자(externals)



로 구분된다. 내재론자는 자신의 행위에 대해 책임을 지려고 하므로 옳고 그름에 대한 판단을 스스로 하여 옳다고 생각하는 윤리적 행동은 실행하면서 비윤리적 행동은 자제하는 경향이 있다. 반면에 외재론자는 자신의 행위도 다른 사람이나 상황적 요인의 책임으로 돌리려 하므로 옳고 그름에 대한 자신의 판단이 부족하고 비윤리적 행동도 비교적 쉽게 저지르는 경향이 있다(Trevino 1986, Reiss & Mitra, 1998).

마찬가지로 ‘자신의 목적을 달성하기 위해 비도덕적은 아니더라도 최소한 도덕적 관념이 없이 타인을 조종하고 설득하는 형태의 개인적 특성’인 machiavellianism<sup>4)</sup>이 강한 사람일수록 정의, 사회적 책임 등에 대한 배려가 부족하고 그 결과 바람직한 목표를 달성할 수 있다면 조종, 설득, 속임 등의 어떠한 수단도 이용할 수 있다고 믿으며, 자신의 이익이나 목적을 달성하기 위해서는 감언이설이나 애걸복걸도 쉽게 하며 뇌물을 쉽게 제공하므로 윤리적 판단이나 행동에서 멀어진다(김호정 2005).

한편, 우리나라 지방자치단체(구청)에 근무하는 공무원들을 대상으로 조사한 실증연구에 따르면 공무원들의 윤리적 판단기준은 개인의 이념과 성격에 따라 다르게 나타났는데 외재론자보다는 내재론자의 윤리수준이 높고, machiavellianism과 상대주의는 강할수록 윤리수준이 낮은 반면 이상주의는 강할수록 윤리수준이 높은 것으로 나타났으며, 이 중에서 영향력은 이상주의가 가장 강한 것으로 나타났다(김호정 2005). 결국 비윤리적 행위에 대한 징계와 처벌에 대한 인식, 부패행위자에 대한 시각, 알선·청탁에 대한 판단기준 등 개인의 윤리적 기준·관점 그리고 윤리적 성향이 개인의 윤리적 판단과 결정에 영향을 미치고, 개인의 윤리적 판단과 결정은 개인과 조직의 윤리수준(청렴성)에 영향을 미친다.

이와 같이 탐욕 등 개인의 특성은 개인 통제에 의해 만족, 효능감, 보상을 얻을 수 있다. 이러한 입장에서 개인들의 자질, 본성, 윤리성은 개인통제를 통해 부패를 유발하거나 부패를 억제하게 된다. 즉, 조직 구성원의 개인적 특성은 공공기관 청렴도에 영향을 미치게 된다. 결국, 조직 구성원의 개인적 특성은 공공기관 청렴도에 영향을 미치게 될 것이다.

---

4) machiavellianism은 일반적으로 ‘사람을 다루는 개인의 일반적 전략, 구체적으로 대인관계에서 타인을 조종할 수 있다고 행각하는 정도’라고 저스이되나 부정적 의미로 본문과 같이 설명하기도 한다.

### 제3절 청렴정책의 최근 동향

#### 1. 청렴 정책의 개념

일반적으로 청렴(integrity)은 부정부패가 없는 상태로서 정직, 신뢰, 공정, 객관, 그리고 정의를 모두 포함하는 매우 넓은 개념이다(곽형석, 2008). 따라서 청렴정책은 청렴한 상태를 유지하기 위한 정책을 의미하며 정책의 대상은 주로 공직자이다. 법적으로 공직자의 청렴은 지방공무원법 제 53조 청렴의 의무를 지칭하는 것으로 볼 수 있으며 청렴정책은 공직자가 청렴의 의무를 다하도록 지원하고 규제하는 정책을 포함한다.

<표 2-4> 지방공무원법 제 53조 청렴의 의무

구분	내 용
1항	공무원은 직무와 관련하여 직접이든 간접이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다
2항	공무원은 직무상 관계가 있든 없든 그 소속 상사에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다

법적으로 청렴의 의무는 청렴이라는 적극적이고 바람직한 상태를 규정하고 있지 않으며 공직자가 하지 말아야 할 일을 간접적으로 규정함으로써 청렴의 의미를 소극적으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 따라 그동안 공직자에 대한 청렴정책은 청렴한 상태를 적극적으로 도달하기 위해 지원하는 정책이라기보다 청렴의 반대상태인 부패를 규제하는 네거티브형 정책이 대부분이었다.

학술적으로도 청렴정책은 청렴이라는 개념의 포괄성 때문에 학자에 따라 개념이 다양해져 학문적인 용어로 통용되지 않으며 주로 실무적인 용어로 사용된다. 학술적으로는 청렴에 비해 상대적으로 개념이 명확한 부패를 중심으로 개념을 정의하기 때문에 청렴정책 대신 반부패정책 혹은 부패방지정책이라 통칭한다. 그래서 부패의 개념이 무엇인가에 따라 청렴 혹은 청렴정책의 개념이 달라진다. 따라서 청렴의 의미와 수준을 명확하고 적극적으로 규정함으로써 청렴정책을 바람직한 상태를 달성하고자 하는 노력으로 이해하여 현재의 소극적인 부패방지정책에서 벗어날 필요가 있다.

## 2. 청렴정책의 주요 전략

청렴정책은 시대의 흐름과 요구를 반영하여 계속적으로 변해야 한다. 최근의 청렴정책은 과거에 비해 다음과 같은 방향을 지향한다.

첫째, 거버넌스 시대에 발맞추어 부패방지를 위해 정부와 시민 간 파트너십을 활용한다. 즉 부패방지를 위해 각 네트워크 주체 간 상호조정을 활용한다. 좋은 거버넌스(good governance)가 사회발전에 핵심 요소라는 관점에서 볼 때 부패는 나쁜 거버넌스(bad governance)의 한 증상이다(이상수, 2006). 따라서 부패의 방지는 거버넌스를 구성하는 모든 행위자들의 협력이 절대적으로 필요하다. 그동안 여러 시민단체는 부패방지 입법운동, 시민고발 및 감시활동, 부패지수 조사활동, 시민 교육활동 등 다양한 활동을 추진해 왔으므로 가능한 영역을 검토하여 정부와 시민 단체가 적극적으로 협력할 필요가 있다(남궁근, 2002; 강성남, 2003; 윤광재, 2005).

둘째, 청렴에 반하는 상태를 판단하는 기준이 모호해지고 있다. 과거는 일종의 일탈행위로서 반청렴상태인 부패를 판단하는 기준으로 공식적인 법규만을 고려하였으나 점차 법규 이외에 공익, 여론, 사회적 통념과 같은 다소 애매한 규범들이 중시되고 있다(남궁근, 2002).

셋째, 완전한 청렴의 상태를 유지하는 것은 불가능하다는 전제에는 모두 합의하고 있다. 부패가 완전히 없는 사회를 구현하기란 거의 불가능하므로 부패방지의 핵심은 빈번히 발생하지 않도록 발생 확률을 낮추고, 발생한다면 적발되어 처벌되는 확률을 높이는 것이다(남궁근, 2002).

넷째, 국제적 협력이 필요하다. 국제화가 가속화되면서 국가경계를 넘어 활동하는 개인과 조직이 증가하게 되어 개인과 조직의 사적인 활동이 국제적인 부패로 연결되는 경우가 많다. 따라서 청렴정책의 대상을 국내로 한정하지 않고 국제적 협력체계를 구축하는 것이 바람직하다.

다섯째, 정치적 책임성 및 고위직 공무원의 청렴성이 확보되어야 한다. 하위직의 부패는 상위직급의 청렴성이 낮은 경우에 발생하며 상대적으로 하위직급 공무원의 부패행위에 비해 정치가 및 고위직 공무원의 부패사건이 시민에게 주는 부정적 영향이 크다. 따라서 청렴정책의 전략적 측면에서 볼 때 정치가 및 고위직 공무원의 청렴성을 강화하는 정책을 우선적으로 펴나가는 것이 바람직하다.

여섯째, 청렴정책에도 기관 간 견제와 경쟁의 원리가 필요하다. 지금까지는 중앙 집중적으로 부패를 통제하고 획일적인 청렴정책을 펴나갔지만 사회 환경 및 행정수요의 다양성이 증가하는 지금은 집중적인 부패통제 정책만으로는 큰 효과를 기대할 수 없다. 또한 위에서 획일적으로 결정한 뒤 하향식으로 집행하는 접근방식 또한 바람직하지 않다. 따라서 앞으로는 다양한 영역에서 각기 다른 기관이 자율적으로 청렴정책을 수행해나가는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 청렴정책의 평가

#### 1) 청렴정책 평가의 의의

청렴정책도 정책 유형의 하나로서 정책의 성과를 평가하여야 한다. 정책평가는 사후적 행위인 평가를 통해 평가정보를 환류적으로 제공하여 정책결정이나 집행전략 등에 도움을 주는 것이 목적이다. 그런데 최근 청렴정책의 성과평가는 부패지수 혹은 청렴지수의 측정으로 수렴되고 있으며 이들 지수는 부패실태분석과 정책평가의 혼합적 성격을 띠고 있다(박홍식, 2001). 아직까지는 청렴정책을 하나의 정책으로 인식하여 평가하기보다 지수를 통해 청렴의 상태를 점검하려는 것이 주요 목적이라 하겠다. 따라서 청렴정책의 성과를 평가하기 위해서 단순한 청렴지수 조사에서 벗어나 청렴정책의 성과평가 체계를 구축하여 청렴실태 분석단계에서 정책실효성평가단계로 나아갈 필요가 있다.

#### 2) 청렴정책 성과평가 체계

청렴정책은 다음과 같은 성과평가체제로 구분된다.

첫째, 평가목적이다. 국민반부패 관심측구가 초점인지 아니면 평가받는 기관들의 반부패 노력에 초점을 둘 것인지 등을 판단하여야 한다. 또한 이러한 평가를 통해 평가결과를 인지하고 앞으로 더 나은 평가를 받기 위해서는 어떤 노력을 해야 하는지에 대한 정보가 제공되어야 한다(박홍식, 2001: 88).

둘째, 평가방법이다. 부패는 국민의 경험, 인식뿐 아니라 적발 건수, 정보공개, 기준과 절차의 명확성 등 통계적 자료에 대한 분석이 종합되어야 한다.

셋째, 평가주기이다. 모든 정책의 효과가 동일하게 나타나는 것은 아니므로 정책별로 적절한 평가주기를 찾아야 할 것이다.

넷째, 평가주체이다. 평가받는 기관의 정책적 노력과 성과 간의 직접적 연결도 적은데 결과에 대한 책임은 무한인 것이 보통이므로 평가기관은 목표를 달성할 충분한 권한과 시간이 있어야 한다(박홍식, 2001: 89).

다섯째, 평가지표이다. 부패정도를 측정할 것인지 아니면 청렴수준을 측정할 것인지의 문제이다. 부패정도를 측정하면 경각심을 부여하고 책임소재를 밝히는 후속절차가 있으나 청렴수준을 측정하면 자긍심을 부여하고 보상절차와 연결될 수 있다. 또한 부패정도를 측정하면 자료의 한계가 있는 반면 청렴수준을 측정하면 다양한 자료를 활용할 수 있다.

기존의 청렴정책들이 임시방편적으로 이루어진 데에는 정책에 대한 평가가 부실했던 이유도 있으므로 청렴정책이 제도적으로 안착되기 위해서는 청렴정책에 대한 평가는 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

## 제3장 대전광역시 청렴 정책과 청렴도

### 제1절 2011년 청렴 정책

#### 1. 2010년 평가 결과

- 청렴도 향상을 위해 반부패·청렴행정 기반구축, 부조리업무 제도개선, 계약업무의 투명성확보 등 다양한 시책을 추진
  - 그러나, 모든 부서에서 수동적이고 선례 답습적인 업무추진과 연찬소홀 등으로 인해 청렴지수는 매년 지속적으로 하락
  - 2010년도 청렴도 평가결과 특·광역시 중 5위 / 전체 시도 중 14위 매우 저조하게 나타남
- 청렴1위 도시 명예 회복을 위해
  - 2011년에는 각 부서의 장을 중심으로 전직원이 하나 되어 대전의 청렴지수를 확실하게 바꾼다는 자세로
  - 지난해 평가결과 취약분야를 중심으로 제도개선 등 고강도 부패·청렴대책 추진
- 청렴한 대전, 투명한 대전을 반드시 실현하여 청렴1위 도시의 명예를 회복, 시민으로부터 신뢰받는 시정을 구현함

#### 2. 2011년 청렴도 향상 대책

##### 1) 고위공직자 청렴 리더십 확립

- 고위공직자의 청렴의식을 제고하여 솔선수범하는 분위기 조성하고, 고위 공직자가 자율적으로 청렴을 실천하는 체계 구축하고자 추진

① 기관장 관심도 제고

- 부패방지및 청렴실천 결의대회
- 시정 청렴도 외부용역 측정
- 각종 회의, 간담회 등 주재시 청렴 및 부패방지실천 당부
- 사회단체 참여 청렴한 대전 만들기 협약 추진
- 청렴분위기 확산을 위한 시장님 서한문 발송
- 시장님 청렴메세지 전달
- 반부패 교육·홍보 안내책자 제작배부
- 금요민원실 운영

② 고위공직자 청렴도 평가 / 국민권익위 결정에 따라 시행

- 대 상 : 시본청, 사업소(3급이상), 지방공기업(상근임원 및 부서장) 등 3  
급이상 간부를 대상으로 시범운영 후, '12년 부터 4급이 상 확대 전면 실시
- 평가방법 : 국민권익위에서 제공한 평가모형 표준안에 의거 평가
- 평가단 구성 : 30명 내외(내부평가단 20, 외부평가단 10)
- 평가결과 활용 : 평가 후 별도 방침결정 시행(개인별 통보, 내부공개 등)

③ 시의회 행동강령 조례제정 운영

- 제정 근거 : 선출직 공무원인 지방의회 의원의 행동기준이 되는 지방의회 의  
원 행동강령 제정시행(2010. 11. 2제정)
- 제정 시기 : 2011년 상반기

2) 관행적 부조리 근절

- 관행이라는 미명 하에 무감각하게 행해지고 있는 부조리로 공직기강 저해 방  
지하고, 관행적 부조리도 부패라는 인식을 확산시켜 작은 것부터 근절, 깨끗  
한 공직자상 확립

① 공직자 비리 시민·내부신고 활성화

- 시장이 직접 받는 공직자 비리신고방 운영
  - 신고체계 : 시 홈페이지 ⇒ 열린시정 ⇒ 소통365일 ⇒ 비리신고방
  - 신고대상 : 공무원 행동강령에서 정한 부패행위 등
  - 운영 : 시장이 직접열람 조치 / 2010. 11. 22개통
- 감사관 Hot-Line“3650”운영
  - 개설 : 2개 Line
  - 행정포털 : 감사관이 직접열람 / 타인열람 배제
  - 직통전화 : 감사관과 직접연결 내부비리신고 및 상담

② 부패 근절을 위한 감사감찰 강화

- 정기 감사 : 사업단축 착공 및 예산조기집행, 국민생활규제·기업활동 저해요인 적출개선, 시민생활 접점민원, 민생안정 및 민원부당·지연처리, 인사부조리(자녀, 친인척 등 취업), 업무추진과정상 부당행위 등을 대상으로 감사하고, 처리실태, 건의·제도개선 처리과정 완료시까지 추적관리하여 사후 관리 체제 구축
- 테마감사 및 기획감찰 확행 : 사회복지분야( 5개 자치구, 노인·청소년분야 지원실태 및 법인지도감독 실태 등) , 기업불편 등 민원처리 실태( 불필요한 행정규제, 민원처리기간 단축, 구비서류 적정징구, 반려·불허가 민원처리, 부당한 요구사례 등), 보조금 지원단체( 보조금 지원부서의 정상검사 및 지도감독 적정, 보조단체의 회계처리 적정여부 등)에 대해 감사 및 감찰 확행
- 취약시기별 공직감찰 : 시본청, 사업소, 자치구, 지방공기업을 대상으로 설명절, 하계휴가, 추석명절, 연말연시 등에 공무원 복무규정 및 행동강령의 의한 의무사항 준수여부, 직무관련자로부터 금품·향응 수수행위, 복지부동, 무사안일 업무행위, 단속·점검업무 관련 부당한 업무행위 등에 대해 노출, 비노출 병행 감찰
- 언론부정 보도 및 제보민원 등에 대한 특별감찰 : 시본청, 사업소, 자치구, 지방공기업을 대상으로 언론에 부정적으로 보도된 사항, 제보민원 등에 대해 부정보도 사실 여부, 제보 민원의 위법부당 여부 등 특별감찰



- 예산절감 및 효율적 집행을 위한 일상감사 : 시본청, 사업소, 지방공기업의 공사 10억원, 용역 2억원, 물품구매 1억원, 설계변경 5천만원 이상 및 민간보조사업에 대해 과업내용, 계획, 공법선정, 관련 법령적용, 공사비산출 적정여부 등 감사 실시
  - ※ 공공감사에 관한 법률 시행관련, 대전광역시 일상감사규정 개정('10년 상반기)후 주요정책의 집행, 예산관리 등 감사범위 확대 시행
- 청렴감사관(시민음브즈만)제 운영: 교수, 변호사, 기술사, 시민단체 등 30명을 음브즈만 위촉하여 위법부당한 행정처리, 공무원의 부조리 등에 대한 감사 청구 고충민원 공동조사, 불합리한 법령, 제도개선 건의 등 각종 감사, 조사, 점검시 참여토록함

### 3) 교육 및 홍보를 통한 청렴문화의식 확산

- 공직자 대상 청렴교육 확대로 청렴의식 선진화 도모하고, 시민 참여프로그램 운영으로 사회 전반에 청렴 문화 확산

#### ① 공직자 청렴교육

- 부패방지 청렴교육 : 직장교육, 시청각 교육
- 시 인재개발원 교육생 대상 청렴과목 개설 교육
- 자체 사이버 청렴교육과정 운영(국민권익위 권고사항)
- 전입직원 오리엔테이션을 통한 청렴교육
- 민원담당공무원 친절교육
- 예산실무 교육
- 민간 위·수탁업무 담당자 교육
- 국민권익위 주관 청렴교육 이수 : 청렴교육 전문가 과정과 사이버 청렴교육 과정
- 사회단체 등 청렴도 인식 확산을 위한 교육 : 알선·청탁안하기, 청렴도시 대전 만들기 참여, 금품제공·향응접대 근절 결의 등

#### ② 반부패 홍보활동 활성화

- 나의 청렴도 테스트 팝업창 설치 : 본청·사업소, 공직유관단체(12개 기관) 전직원 컴퓨터에 청렴테스트 팝업창을 설치, 부팅 후 의무적으로 테스트한 후 사용

- 청렴 슬로건 공문하단 표어문구 게재 : “부패제로! 청렴대전”, “청렴대전! 투명한 대전”
- ③ 청렴 미니표어 제작 배부
  - 본청·사업소, 산하 공직유관단체(12개 기관) 전직원 컴퓨터 모니터 하단
  - 표어문안 : 문안 별도 선정
- ④ 명함을 활용한 청렴결의 표기 홍보
  - 명함 전면 상·하단 여백에 결의내용 표기, 개인별로 청렴의지를 결의하는 문안 선택 제작
- ⑤ 청사외부 전광판 활용 홍보
  - 홍보매체 : 시청사 엘리베이터 LCD모니터, 청사외부 전광판을 활용, 홍보 영상 순서에 따라 지속 표출
- ⑥ 대중교통 전광판 활용 홍보
  - 지하철(전동차 LCD모니터), 시내버스(내부 전광판), 승강장(버스안내 단말기)를 활용, 부정부패 신고상담 및 안내 홍보 등
- ⑦ 청렴 메시지 및 뉴스브리프 게재
  - 목민심서, 공무원의 금지행위, 분야별 지적사례 등을 시도포털 게시판에 게재

#### 4) 부패영향 평가를 통한 공정성 저해요인 정비

- 조례, 규칙 등에 내재하는 특혜소지, 공정한 게임 룰을 저해하는 부패유발요인 제거로 공정성 및 투명성 제고
- ① 불법부조리 취약업무 개선
  - 자치법규 부패영향 평가 실시 : 자치법규(조례, 규칙) 제·개정시, 준수의 용이성(수용) : 준수부담 및 제재수준 적정성, 특혜발생 가능성, 재량의 적정성(공급) : 규정, 범위, 기준의 명확·적정·객관성 등, 절차의 투명성 : 접근성과 공개성, 예측가능성, 부패통제장치
  - 자치법규 상의 부패유발요인 지속정비
- ② 공직유관단체 사규 등 내부규정 부패영향평가
  - 사규 및 내부규정 일제정비 : 인사로비, 예산낭비 등 내부청렴도를 저해하는 요인을 일제 정비하여 홈페이지 공개

- 위원회 구성·운영 투명성 제고 : 외부요원 위촉시 공모절차를 거치거나, 관련분야 전무가단(Pool) 구성위촉, 전문성 확보를 위해 전문자격증, 실무경력 등 자격요건 구체적 명시, 임기 및 연임회수 제한, 부패행위 전력 등 청렴성이 부족한 인사 위촉배제, 부패행위시 즉시 해촉 등

## 5) 행동강령의 효과적 운영을 통한 공직윤리 정착

- 변화하는 행정환경에 부응하기 위한 공직자 행동강령 제도적 개선을 통해, 공직자 행동강령 이행력 확보를 통한 공직윤리 정착
  - ① 공직자 행동강령 제도의 합리적 개선
    - 외부강의·회의 등 대가기준을 국민권익위 대가기준 권고사항을 행동강령 규칙에 반영 시행
    - 예산을 사용하는 경조금품 수수기준 개선
    - 알선·청탁 근절을 위한 행위규범 마련 시행
  - ※ 현 행(규칙 제11조) : 공무원 자기 또는 타인의 이익을 위해 다른 공무원의 공정한 직무수행 저해·알선 금지
  - ② 공직자 행동강령의 이행력 확보
    - 공공사업의 정보유출 등 직무관련 정보거래, 공유재산의 목적외 사용, 공공부분의 직원채용 과정의 행동강령 위반사례 등공직자의 권한남용 등 공정성 저해요인 집중점검
    - 행동강령 우수사례 발간 배포

## 6) 부패행위신고자 보호·보상 및 신상필벌 강화

- 부패행위 신고자에 대한 보호강화 및 적절한 보상·포상제도 시행, 신고활성화 및 신고문화 정착
- ① 부패행위 신고자 보호 및 보상제 제정시행
  - 신분보장에 대한 두려움 등으로 공익신고제도 운영이 기대에 미치지 못함에 따라 신고활성화를 위해, 대전광역시 부조리신고자 보호 및 보상에 관한 조례를 제정, 포상금 지급대상 및 규모, 신고방법, 신고자보호장치 등 마련 운영

② 부패근절을 위한 신상필벌 강화

- 공금횡령 등 비리공무원 윈스트라이크 아웃제 시행

· 금품·향응수수, 공금횡령·유용 : 받은 금액의 최고 5배까지 징계부과금 부과, 징계강화(중징계)

· 관련규정 : 대전광역시 지방공무원 징계양정 규칙(2010. 12. 31 개정)

< 표 3-1 > 징계부과금 부과기준(규칙 제2조)

비위의 정도 및 과실 여부 비위의 유형	비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 중과실이거나, 위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 경과실이거나, 위의 정도가 약하고 중과실인 경우	비위의 정도가 약하고, 경과실인 경우
금품·향응 수수	금품·향응 수수액의 4~5배	금품·향응 수수액의 3~4배	금품·향응 수수액의 2~3배	금품·향응 수수액의 1~2배
공금횡령·유용	공금횡령· 유용액의 3~5배	공금횡령· 유용액의 2~3배	공금횡령· 유용액의 2배	공금횡령· 유용액의 1배

② 공금횡령 등 공직자 형사고발 의무화

○ 고발대상 : 공금횡령, 직무와 관련한 금품·향응수수 등

○ 징계양정 기준 엄격적용

< 표 3-2 > 금품수수사건 처리기준(규칙 제2조)

구 분	직무 관련자로부터의례 적인 금품이나 향응 등을 수수한 경우		직무와 관련하여 금품이나 향응 등을 수수하고, 위법·부당한 처분을 하지 않은 경우		직무와 관련하여 금품이나 향응 등을 수수하고, 위법·부당한 처분을 한 경우	
	수 동	능 동	수 동	능 동	수 동	능 동
100만원 미만	경징계	경징계	경징계	중징계	중징계	
100만원 이상 300만원 미만	경징계· 중징계	중징계	중징계			
300만원 이상	중징계					

## 7) 부패취약분야 근원적 제도개선 추진

- 구조적 부패취약 분야와 공정사회를 해치는 요인에 대한 근본적 개선으로 청렴 체감도 제고
- ① 「반부패·청렴 대책 T/F팀」 구성 운영
  - 본청(실·국), 사업소(4급이상), 공직유관기관(12개 기관)에 5~7명(실·국, 사업소별 형편에 맞도록 인원 구성)으로 청렴도 향상을 위한 부패방지대책 도출 및 문제점 해결하도록 「반부패·청렴 대책 T/F팀」 구성 운영함
- ② '10년 청렴도 측정결과 부진분야 제도 및 개선대책 적극 추진
  - 제도 및 개선대책 추진을 통한 청렴체감도 제고
    - 가. 소방시설 점검(완공검사, 완비 증명) / 소방본부
    - 나. 보조금 지원 / 기획관리실
    - 다. 환경업소 지도단속 / 환경녹지국
    - 라. 농·수축산물 검사 / 보건환경연구원
    - 마. 식품·의약품 검사 / 보건환경연구원
    - 바. 인사업무 / 자치행정국, 소방본부
  - ※'10년 청렴도 측정결과 및 개선요구 사항 등 별도 통보
- ③ 부패취약업무 종합개선(BPR) : 공사계약 및 관리(공사설계 및 감독 포함)등 '10년 청렴도 측정시 금품제공 또는 향응 제공율이 높은 업무에 대해 환경분석, 업무프로세스 분석, 개선방안도출, 실행 등

## 제2절 2012년 청렴정책

### 1. 2011년도 청렴도 평가 결과

- 청렴도 향상을 위해, 관행적 부조리 근절, 교육 및 홍보를 통한 청렴문화의식 확산 등 다양한 시책 추진 결과, 청렴도 평가에서 전국 특·광역시 중 1위(16개시·도중 3위)로 2006년 1위 이후 5년 만에 청렴도시 명예회복

- '07년 : 9.14점(↑0.15),(4위) ; '08년 : 8.74점(↓0.40),(8위) ; '09년 : 8.63점(↓0.11), (8위) '10년 : 8.33점(↓0.3),(14위)였음
- 종합청렴도는 8.63점으로 우수 하나, 외부청렴도 에서 주택·건축, 도시계획(14위), 공사계약 및 관리(7위) 분야에서 미흡함
- 내부청렴도 중 예산집행(8위), 업무지시의 공정성이(13위) 매우 낮은 수준으로 개선 필요
- 2012년은 2011년의 평가 결과에 기반하여 '전국최고 『Clean 대전』 이미지' 구축을 위한 반부패·청렴시책 계획을 수립 집행함

## 2. 2012년 청렴도 향상대책

### 1) 1억원 이상 공사 등 계약 「청렴지킴이」 운영

- 2011년도 청렴도 평가결과 공사계약 및 관리 분야는 8.49점으로 외부청렴도 점수 중 가장 낮음
- 특히 금품, 향응제공 빈도 및 규모에서 광역자치단체 평균 보다 낮게 평가되었기 집중관리와 개선 필요
- 이에 감사관실 직원 32명을 공사·물품구매·용역계약 1억원 이상(연간 274건)사업에 대해 계약 후 사업별 「청렴지킴이」 지정 운영
  - 주요활동 : 공사 등 사업별 계약부터 완료까지 전 과정 모니터링
  - 결과처리 : 관련부서와 협의처리 하되, 위법사항은 감사실시

### 2) 「감사관과 만남의 시간」 운영

- 사례 위주의 청렴교육 기회가 적은 직속기관 및 사업소 직원을 대상으로 감사관이 찾아가서 각 기관 회의실에서 감사관의 청렴교육 및 애로사항 상담
- 직원 애로상담 및 문제점 등에 대한 의견을 수렴하여 개선방안을 제시하고자 함

### 3) 시민이 뽑는 「올해의 청렴공무원」 선발

- 청렴하게 근무하면서 어려운 여건에서도 남을 위해 선행을 베푸는 공무원을 시민 추천으로 심사와 검증을 거쳐 선발
  - 비리 개연성이 높은 직무와 관련하여 부당한 청탁이나 금품수수 등을 물리친 공무원
  - 기타 어려운 이웃이나 소외계층 등을 돌보는 등 공사생활에서 모범이 되는 공무원
- 추천된 후보자는 서류검토와 현지조사를 병행 실시 및 공개검증 절차를 거친 후 시민들로 구성된 공적심사위원회에서 선발
- 시민이 직접 뽑는 청렴한 공무원을 발굴하여, 공직사회의 청렴도 향상 및 신뢰받는 공직자상 확립

### 4) 청렴 모바일 민원 서비스 실시

- 민원접수 및 처리과정을 문자 메시지로 발송하여 민원서비스 제공 만족도를 제고시키며 청렴도를 향상시킴
- 민원담당자가 민원을 접수하면 민원접수, 진행상황, 처리 완료 상황 등을 모바일관리시스템 SMS 문자서비스 이용 메시지 발송
  - 민원 처리가 친절하고 절차 대로 맞게 처리 되었는지, 부당하거나 불편사항 여부점검
- <각 실·과> 에서 문자메시지 발송
  - [“예 시”] 민원접수 : 귀하의 ○○민원이 접수 되었습니다.
  - 처리진행 : 귀하의 ○○민원은 처리중 입니다. (○일 소요예정)
  - 처리완료 : 귀하의 ○○민원이 완료되었습니다.
- <감사관실> 에서 문서접수 후 문자메시지 발송
  - [“예 시”] 민원 처리과정에서 부당·불편한 사항이 있거나 금품·향응 요구가 있는 경우 042-600-2041로 신고하시기 바랍니다. 신고자는 보호되며 포상금이 지급될 수도 있습니다.

## 5) 청렴도 평가 결과 취약 분야 특정감사

- 외부청렴도의 인·허가 민원은 불허 되었을 경우 시민을 통제 또는 규제하는 것으로 시민불만이 청렴도 저하로 직결됨
- 2011년도 청렴도 취약분야에 대한 특정감사 실시로 청렴도 향상 방안 모색
- 감사대상 : 청렴도 평가 부진분야
  - 감사시기 : 2012년도 시 본청 자체 감사시 병행
  - 청렴도 평가결과 부진분야는 매년 특정감사를 실시하고 우수 분야는 부서 표창 실시
- 취약분야 민원처리 담공무원 교육실시
  - 민원처리는 신속·공정·친절하게 처리하는 것은 물론 부결 민원에 대하여는 충분한 설명으로 이해를 구하고 필수적 대안을 마련하는 등 방법 강구

## 6) 재심의 및 부결민원 사유 안내

- 주택·건축·도시계획 등 심의업무는 관련법규 절차에 의한 사업 검토, 관련기관협의, 주민의견 조정, 심의의결 등 처리에 장기간 소요
- 심의 안전에 대한 처리과정, 절차에 대한 설명 및 홍보부족과 일부 위원의 경우 과도한 조건 및 의견 제시로 원안가결 보다 조건부 가결이 많음
- 업무처리 기준, 절차 등이 어렵고 사유재산권에 대한 지나친 규제라는 인식 팽배
- 재심의 및 부결사유 안내 · 일상감사
  - 대상부서 : 도시·건축·경관 등 심의부서
  - 범 위 : 위원회 심의결과 재심의 및 부결된 민원
  - 방 법 : 민원처리(회신)검토결과 최종 결재권자 결재 전
  - 내 용
    - 심의결과 쟁점사항 안내 및 일상감사
    - 재심의 및 부결민원 사후 추적관리 지원



## 7) 공모에 의한 「시민감사관」 선발

- 5개기관(2012년)에 회계, 건축, 토목, 조경, 환경, 위생 등 전문분야에서 기관별 1~2명의 시민을 시민감사관으로 임명하여 감사에 직접 참여시켜 '감사행정'의 투명성 제고와 신뢰성 확보 및 이해 도모
  - 분야별 현장위주 감사, 문제점 해결 및 개선방향 및 방법 제시
- 민관협력으로 감사행정 투명성 제고 및 대시민 청렴도 향상
  - 회계사, 변호사, 건축사, 세무사 등 전문지식과 자질을 갖춘 전문가를 감사에 참여시켜 시민만족 증대에

## 8) 청렴 옴부즈만 활동 내실화

- 옴부즈만 운영 및 적극성 결여로 제안·제보·건의사항 등 그동안 활동은 미비하였으며, 시민감사관으로만 참여
- 옴부즈만 활동 내실화
  - 청렴옴부즈만 역량강화 및 소통 활성화 : 정보교환 등을 위한 간담회 개최 (연2회 이상)
  - 시민 「청렴 지킴이」 활동 : 분기별 1회 이상 제안·제보사항 제출 의무화 ⇒ 제보사항 접수 후 해당부서 조치(감사관실→해당실과)
  - 고질민원 합동조사 실시 : 감사관실에 접수된 진정민원 중 2회 이상 반복 민원은 옴부즈만 참여 합동(실무부서+감사관실+청렴옴부즈만) 조사 ⇒ 해결 또는 종결 처분
  - 민원불편 상담창구 개설 및 「Clean 대전」 이미지 정착 : 5인이상 다수민원 (2회이상)에 대하여 청렴옴부즈만과 만남의 상담창구 개설 운영 ⇒ 민원 접수 사안별 시기에 따라 옴부즈만(전문가)을 감사관실 근무 또는 현장방문 상담실시

## 9) 지속적인 공직자 부패방지 청렴교육

- 생애주기별 청렴교육 과정이 마련되어 있지 않음
- 청렴의식 문화를 확산시키기 위해 사이버교육 및 직장교육을 통한 청렴교육 적극 실시
  - 직장교육
  - 인재개발원 교육생 대상 청렴교육
  - 사이버 청렴교육과정 이수

## 10) 공사 현장소장 및 감리업체 등 관계자 간담회 개최

- 각종 공사관련 공직자의 부패(금품·향응요구 등) 신고안내 및 애로사항 파악 등 청렴시책에 대한 홍보 기회가 많지 않음
- 일정별 수시로 현장방문하여 현장소장, 감리업체 관계자 및 공사감독공무원 등을 대상으로 애로사항 파악 및 관행적 부조리 근절을 위한 청렴시책 홍보
  - 공사 관련 공무원의 금품이나 향응요구 신고안내
  - 사업현장 애로사항 청취 및 파악
  - 시 청렴시책 홍보 및 부패방지 교육
- 관행적 부조리 근절을 위해 현장소장 및 감리업체, 하도급업체 등 관계자와의 간담회 등을 통해 불공정행위 및 관행적 부조리 근절

## 11) 부패행위자에 대한 시민신고 활성화

- 공익신고자 보호제도의 조기정착을 위한 적극적인 신고자 보호로 공익침해행위 신고에 따른 불이익 사전예방
- 시 홈페이지 공무원비리 신고창구, 이메일, 우편, 방문 및 신고자가 편리한 방법으로 신고
- 포상금 지급은 부조리행위 공무원이 징계·불문경고·훈계 처분이 확정된 경우 예산의 범위에서 포상금 지급(상한액 : 1억원)
- 금품·향응수수, 직위이용 부당행위 등에 대한 신고자 포상금 지급으로 부조리

행위 사전억제

- 공익신고자 보호제도의 안정적 정착
  - 공익신고로 인해 불이익을 받지 않도록 보호조치
  - 신분비밀보장, 신분상 불이익조치 금지

## 12) 일상경비 집행에 대한 정기검사 및 지도

- 2012년도 일상경비로 교부한 경비 중 내부청렴도 평가 분야인 운영비, 여비, 업무추진비에 대한 집중 검사 및 지도
- 검사결과 부적정한 예산집행 내용이 발견되면 시정이 가능한 부분은 시정조치하고, 불가능한 부분은 감사관실로 서면 통지

## 13) 비위취약 공직자 DB구축 체계적 관리

- 음주운전, 도박, 검·경 통보사항 등 비위취약 공직자에 대한 분야별 DB구축 전담공무원 지정 체계적 관리
  - 감사관실 1년 이상 근무경력자를 전담공무원으로 지정 DB에 등록된 공직자 관리
  - ⇒ 월 1회 관리상황 감사관에게 보고

## 14) 청렴시책 홍보

- 2011년 특·광역시중 청렴도 1위를 하였으나, 깨끗한 공직문화 조성 및 「Clean 대전」 이미지 정착을 위해 청렴홍보 지속추진
  - 매월 직장교육시 홍보 : 교육시작 전 청렴 동영상 상영
  - 각종 전광판 활용 홍보 : 청사 외부전광판, 청사 승강기, 도시철도 역사 및 시내버스 승강장 안내 전광판 및 행사안내 전광판 활용
  - 인터넷 활용, 기타 : 맑은 사회 「New Brief」 ⇒ 시 홈페이지 게재(월2회)
  - 부패신고자 보호 업무 매뉴얼, 리플릿 제작·배포 홍보강화

## 제3절 청렴도 평가와 대전광역시 평가 결과

### 1. 청렴도 평가

#### 1) 국민권익위원회 청렴도 평가

일반적으로 한 국가의 청렴도는 국제투명성 기구(TI: Transparency International)가 발표한 부패인식지수(CPI: Corruption Perception Index)를 통해 평가하고 있다. 국제투명성기구가 발표한 자료에 따르면 2011년도 우리나라는 2008년도 5.6점(40위), 2009년도 5.5점(39위), 2010년 5.4점(39위), 특히 2011년에는 5.4점으로 조사대상 183개 국가 중 43위로 전년과 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(이데일리, 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 전년과 비교할 때 점수는 1점, 순위는 2단계 하락한 것이다. 세부항목별로는 중앙정치지도자(7.65점), 국가공무원(5.87점), 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(뉴스 펌, 2012. 3.22).

국민권익위원회는 부패문제의 해결을 위해 2002년부터 매년 개별 공공기관을 대상으로 공공기관 청렴도를 측정하여 이를 발표하고 있다. 국민권익위원회가 실시하는 공공기관 청렴도 측정은 개별 공공기관의 청렴도를 객관적이고 과학적으로 측정함으로써 효과적인 반부패 활동을 위한 기초자료를 제공하고, 영역별 청렴도 수준을 도출함으로써 개별기관의 청렴도를 향상시키기 위한 개선영역 및 취약업무를 파악하는 효과가 있다. 또한 측정결과 발표를 통해 공공부문이 자율적인 청렴도

제고 활동을 할 수 있는 환경을 조성하며, 청렴도 측정의 홍보를 통해 부패척결과 청렴도 제고라는 사회적 공감대를 공공부문뿐만 아니라 민간부문까지 확산하고 조성하는 계기로 활용되고 있다. 특히, 개별 공공기관의 청렴도를 매년 국민에게 공개함으로써 청렴도 측정대상인 공공기관의 장으로 하여금 경쟁적으로 부패방지에 대한 강력한 의지를 발표하게 하고, 다양한 부패방지시책을 도입·시행하도록 하여 자율적이고 경쟁적인 부패통제 체계 구축을 유도하였다.

이러한 노력의 결과로 공공기관 청렴도 평균치는 2002년 6.43에서 2010년에는 8.44로 개선되고, 금품·향응 제공율은 '02년 4.1%에서 '10년 금품 0.4% 향응 0.5%로 감소하는 성과를 이루었다. 2011년 5월 국민권익위원회가 실시한 공직자인식도 조사결과에 의하면, 공직사회 부패예방에 큰 역할을 한 국민권익위원회 정책이나 제도를 묻는 질문에 28.0%가 공공기관 청렴도 측정이라고 답했으며, 46.6%가 공공기관 청렴도 평가가 공직사회 부패예방에 효과가 있다고 응답할 정도로 전체 공직사회를 대상으로 하는 대표적인 부패예방시스템으로 발전하였다(국민권익위원회, 2011c)<sup>5)</sup> 공공기관 청렴도 정책은 공공기관의 청렴도를 직접 개선시킬 뿐만 아니라, 공공기관의 내부 환경 및 여건과 우리 사회의 분위기를 반부패·청렴 분위기로 변화시키고 있다고 할 수 있다.

한편 우리나라 청렴도는 국민권익위원회는 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 경우 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 해당 업무의 수행과정에서 투명하고 공정하게 업무처리의 기준·절차를 준수한 정도를 의미하고, 책임성지수는 공직자가 공직윤리에 따라 권한남용 없이 업무완수에 노력

5) 부패방지 역할에 대해 공무원행동강령(20.9%), 부패유발요인에 대한 법령·제도의 개선(18.7%), 반부패 청렴교육(10.8%) 순으로 응답하였고, 공공기관 청렴도 평가가 부패예방에 효과가 없다는 응답은 23.8%이다.

한 정도를 의미한다. 내부청렴도의 청렴문화지수는 조직 내에서 부패행위 관행화 및 윤리규정의 내면화 정도와 부패방지제도 운영의 실효성 정도를 의미하고, 업무 청렴성지수는 인사·예산집행·업무지시에 있어서 본인이나 타인의 사익을 추구하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도를 의미한다(국민권익위원회, 2012: 196-198).

## 2) 기관유형별 청렴도 평가 현황

국민권익위원회에서 발표한 우리나라 청렴도 실태를 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 우리나라 종합청렴도 개선 현황<sup>6)</sup>

구분		2009년	2010년	2011년
전체	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(2010), p. 199를 기초로 재구성함/10점 만점.

<표 3-3>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 감점 항목을 반영하였기 때문이다. 그리고 외부청렴도보다는 내부청렴도가 낮게 나타났으며, 외부청렴도는 2010년도는 전년대비 0.01점이 상승하였고, 2012년도에는 0.07점이 개선되는 등 미미하지만 지속적으로 개선되고 있음을 알 수 있다. 그러나

6) 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.

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 시도 교육청이 가장 낮게 나타났다.

그리고 기관유형별 외부청렴도와 내부청렴도의 측정결과를 살펴보면 <표 3-4>와 같이 나타났다.

**<표 3-4> 기관유형별 외부청렴도 현황**

구분	외부청렴도			부패지수			투명성지수			책임성지수		
	09년	10년	11년	09년	10년	11년	09년	10년	11년	09년	10년	11년
전체	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	8.34	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 3-4>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, 전체적으로 부패지수(9.05점)가 가장 높게 나타났고, 부패지수, 투명성지수, 책임성지수 모두 공직유관단체가 가장 높게 나타난 반면에 부패지수는 시도교육청이, 투명성지수는 기초단체가, 책임성지수는 중앙행정기관이 가장 낮게 나타났으며, 외부청렴도 하위 지표별 개선도는 투명성 지수가 0.09점이 향상되어 가장 크게 개선된 것으로 나타났다.

**<표 3-5> 기관유형별 내부청렴도 현황**

구분	내부청렴도		청렴문화지수		업무청렴지수	
	10년	11년	10년	11년	10년	11년
전체	7.96	8.08	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 3-5>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(7.82)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.

## 2. 대전광역시 청렴도 평가 현황

### 1) 중앙과 지방의 청렴도 비교

우리나라 지방정부의 청렴도 현황을 살펴보면 <표 3-6>과 같다. <표 3-6>에 나타난 바와 같이 우리나라 지방정부의 청렴도는 광역자치단체의 경우 청렴도 측정 전체기관의 평균과 중앙행정기관 평균보다 0.003점 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



3-3>의 종합청렴도 현황에도 잘 나타나 있다. 즉, 기초자치단체의 경우는 6개 기관 유형 중 5위로 매우 취약한 것으로 나타났다.

**<표 3-6> 2011년도 중앙행정기관과 지방정부의 청렴도 현황비교**

구분	종합 청렴도	외부청렴도				내부청렴도		
		종합	부패	투명성	책임성	종합	청렴 문화	업무 청렴
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
전체	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 하위지표로 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) 대전시 청렴도 현황

<표 3-7>에 나타난 바와 같이 대전시의 종합청렴도는 2010년에는 14위로 전국 광역자치단체 중 매우 취약함을 알 수 있다. 외부청렴도는 8.39점으로 전년대비 0.40점 하락(광역시 8.55, 전체 8.44)하였고, 내부청렴도는 8.16점/전년대비 0.08점 하락(광역시 8.31, 전체 7.96)한 것으로 나타난다.

종합청렴도의 연도별 추이를 보면 '06년 : 8.99점(1위), '07년 : 9.14점(↑0.15, 4위), '08년 : 8.74점(↓0.40, 8위), '09년 : 8.63점(↓0.11, 8위) '10년 : 8.33(↓0.30, 14위)으로 나타난다. 대전시의 내부 자료에 의하면 2010년 청렴지수가 하락

한 요인으로 외부청렴도인 공사계약, 소방시설·환경업소점검 등 6개 분야의 민원인 으로부터 권위·고압적인 자세, 형식적 점검, 민원응대 미숙 등으로 인해 저평가되었고, 일부는 특혜, 금품·향응이 있을 것이라는 시민인식 상존하며 내부청렴도는 부패방지제도와 간부공무원의 부당한 업무지시 등이 저평가되어 8.24에서 8.16으로 전년 대비 크게 하락한 것으로 분석하고 있다.

**<표 3-7 > 대전시 청렴도 현황<sup>7)</sup>**

구분	종합청렴도				외부청렴도				내부청렴도			
	대전	전체	광역	기초	대전	전체	광역	기초	대전	전체	광역	기초
2009년도	8.63	8.51	8.64	8.43	8.84	8.61	8.95	8.58	8.24	8.14	8.06	7.85
2010년도	8.33	8.44	8.55	8.37	8.39	8.62	8.64	8.59	8.16	7.96	8.31	7.78
2011년도	8.63	8.43	8.46	8.27	8.74	8.69	8.75	8.54	8.26	8.02	8.23	7.89

\* 자료: 국민권익위원회(2011)를 참조하여 재구성함.

그러나 2011년에는 종합청렴도가 8.63으로 전국광역시도중 3위, 광역시중 1위를 차지한 것으로 나타났다. 이는 2011년에 청렴추진계획을 구체적으로 수립하고 기관장의 관심 제고 등으로 제대로 수행한 결과가 아닐까 생각한다. 이와 같은 결과는 대전시 청렴도에 부정적인 영향을 미치고 있는 대전시의 공직자 비리가 크게 개선되고 있다는 사실에서도 알 수 있다. <표 3-8>의 대전시 자체 및 중앙부처 감사·감찰 징계현황을 보면 자체징계 수지도 2010년 501건에 비해 2011년은 386건으로 115건이 줄어들었고, 행안부 징계현황도 2010년 155건에서 2011년은 없는 것으로 나타난다.

7) -감점: 부패행위자 + 신뢰도 저해행위: I등급=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 경험이 있는 국민 132,036명을 대상으로 전화를 원칙으로 하되 응답자가 원할 경우 온라인조사를 통해 실시하였다(국민권익위원회, 2011년도 공공기관 2차 청렴도 측정결과).

**<표 3-8> 대전시 자체 및 중앙부처 감사·감찰 징계 현황**

구분		신분상조치			
		소계	징계	훈계	주의
자체	2010년	501	12	153	336
	2011년	386	5	101	280
감사원	2010년	-	-	-	-
	2011년	-	-	-	-
행안부	2010년	199	17	127	55
	2011년	-	-	-	-

\* 대전광역시 내부 자료

<표 3-7>에 나타난 바와 같이 2011년도 대전시의 외부청렴도는 8.74로 16개 광역자치단체 평균인 8.75보다 낮게 나타나고 있다. 그러나 내부청렴도는 8.26으로 광역자치단체 평균인 8.23보다 높게 나타나고 있다. 이렇게 볼 때 외부청렴도가 곧 대전시의 전체적인 청렴도를 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. <표 3-9>에서 대전시의 외부청렴도지수는 8.82로 시도평균 8.75보다 높게 나타나고 있고, 분야별로 보면 보조금지원, 비영리단체, 소방시설, 공사관리 및 감독 분야는 시도평균보다 높게 나타나고 있으나, 건축·도시계획심의 분야는 8.74로 시도평균 8.84보다 낮게 나타나고 있다.

**<표 3-9> 대전시 외부청렴도 비교**

업무명 영역및항목	보조금지원		비영리단체 등록및관리		소방시설 점검		공사관리 및 감독		건축·도시 계획 심의		계	
	대전시	시도 평균	대전시	시도 평균	대전시	시도 평균	대전시	시도 평균	대전시	시도 평균	대전시	시도 평균
외부청렴도	9.07	8.91	8.98	8.73	9.56	9.32	8.49	8.23	8.74	8.84	8.82	8.75

<표 3-10>은 2011년의 대전시의 청렴도를 보기 쉽게 정리한 표이다. 이를 통해 2011년 대전시의 종합청렴도는 8.63점으로 우수 하나, 외부청렴도 에서 주택·건축, 도시계획(14위), 공사계약 및 관리(7위) 분야에서 미흡한 편이다. 특히 ‘주택·건축, 도시계획 분야’가 이의제기 수월성, 업무결과에 대한 책임성이 특히 부족

한 것으로 평가된 것으로 분석하고 있으며, ‘공사계약 및 관리 분야’는 특정인에 대한 특혜여부, 향응 제공빈도 평가에서 낮은 점수를 받았다고 자체 분석하고 있다.

내부청렴도 중 예산집행(8위), 업무지시의 공정성이(13위) 매우 낮은 수준으로 개선 필요한 것으로 분석되었다. 예산집행시 부서운영비, 여비 부당집행 빈도는 응답자 1인당 0.36회, 경험자 1인당 18.33회 이며, 부당집행 이유는 66.7%가 관행화 때문이라고 응답한 결과이고, 부당한 업무지시 경험은 응답자 1인당 0.24회, 경험자 1인당 4.44회로 중간 간부들의 업무지시 공정성에 대한 대책이 요구된다고 자체 분석하고 있다.

**<표 3-10 > 분야별 평가 결과**

○ 종합청렴도 : 8.63점 / 외부8.82, 내부8.26

**- 외부청렴도 -**

총점수	소방시설 점검	보조금 지원	공 사 관리감독	주택·건축 도시계획	비 영 리 법인·단체
8.82(5위)	9.59(3위)	9.07(6위)	8.49(7위)	8.74(14위)	8.95(5위)

**- 내부청렴도 -**

총점수	청렴문화지수		업무청렴지수		
	조직문화	부패방지제도	인사업무	예산집행	업무지시공정성
8.26(10위)	8.79(6위)	7.93(12위)	8.27(4위)	8.91(8위)	6.64(13위)

**- 감점(감점 적은 순서) -**

총점수	부패행위자징계	호의적 응답 유도	신뢰도 저해 행위
0.06(2위)	0.01(4위)	0.05(2위)	0.00(서울 외 동일)

## 제4장 대전시 청렴인식도와 변화

### 제1절 조사 대상 개요

#### 1. 시민

##### 1) 성별

- 대전시 청렴 인식도와 변화에 대한 설문조사에는 총 414명의 시민을 대상으로 실시 하였으며, 남성 참여자가 208명으로 50.2%, 여성이 206명으로 49.8%로 나타남 < 표 4-1 참조 >

< 표 4-1 > 민원인 성별

	빈도	비율(%)
① 남성	208	50.2
② 여성	206	49.8
합계	414	100.0

##### 2) 시민의 직업

- 설문조사에 참여한 민원인의 직업군을 보면, 자영업자가 21.5%, 가정주부 17.1%, 사무기술직이 15.5%, 판매 서비스직 12.6%을 기록 함. 이는 민원인을 대상으로 하였기에 상대적으로 학생 6.5%, 경영직관리직 2.4%, 농업 0.7%에 비하여 높은 비율을 보임. < 표 4-2 참조 >

< 표 4-2 > 직업군

	빈도	비율(%)
① 농업, 어업, 임업	3	.7
② 자영업	89	21.5
③ 판매·서비스직	52	12.6
④ 기능·작업직	23	5.6
⑤ 사무·기술직	64	15.5
⑥ 경영직·관리직	10	2.4
⑦ 전문·자유직	43	10.4
⑧ 가정주부	71	17.1
⑨ 학생	27	6.5
⑩ 무직	22	5.3
⑪ 기타( )	10	2.4
합계	414	100.0

### 3) 연령대

- 설문 참여자중 30대(29%)와 40대(29.7%)가 총 연령대의 60% 정도를 차지하였으며, 그 다음 50대가 19.3%, 20대 11.8%, 60대 10.1% 순으로 나타남. < 표 4-3 참조>

< 표 4-3 > 연령대

	빈도	비율(%)
① 20대	49	11.8
② 30대	120	29.0
③ 40대	123	29.7
④ 50대	80	19.3
⑤ 60대 이상	42	10.1
합계	414	100.0

#### 4) 월 평균소득

- 가구내 한달 평균 소득을 고려할 때 귀하는 어디에 해당되나요? 에 대한 답변을 보면 참여자의 69.6%가 보통 수준으로 생각하였으며, 보통 수준 이하가 23.4%, 보통 수준 이상 즉 잘 사는 편이라고 생각하는 비율이 7%를 기록함. < 표 4-4 참조 >

< 표 4-4 > 월 평균 소득

	빈도	비율(%)
① 보통 수준 이상	29	7.0
② 보통	288	69.6
③ 보통 수준 이하	97	23.4
합계	414	100.0

## 2. 공무원

### 1) 성별

- 대전시 청렴 인식도와 변화에 대한 두 번째 설문조사에는 총 417명의 공무원을 대상으로 실시 하였으며, 남성이 301명(72.2%), 여성이 116명(27.8%)으로 남성의 참여정도가 여성에 비하여 두배 정도 높게 나타 남. 이는 여성 공무원이 여전히 남성 공무원에 비해 상대적으로 적기 때문임< 표 4-5 참조 >

< 표 4-5 > 공무원 성별

	빈도	비율(%)
① 남성	301	72.2
② 여성	116	27.8
합계	417	100.0

## 2) 직급

- 설문조사에 참여한 직급별 유형을 분석해 보면, 6급이 152명으로 36.5%를 차지하였으며, 그 다음으로 7급 28.8%, 5급 17.5%, 8급 17%순으로 나타남  
< 표4-6 참조 >

**< 표 4-6 > 직급**

	빈도	비율(%)
① 5급 이상	74	17.7
② 6 급	152	36.5
③ 7급	120	28.8
④ 8급 이하·기타	71	17.0
합계	417	100.0

## 3) 연령

- 설문 참여자의 연령대는 40대가 44.1%, 50대 이상 36.2%를 기록하여 80% 이상을 차지하여, 상대적으로 30대(18%), 30대 미만(1.7%) 보다 높게 나타남. < 표 4-7 참조 >

**< 표 4-7 > 연령**

	빈도	비율(%)
① 30세 미만	7	1.7
② 30-40세	75	18.0
③ 41-50세	184	44.1
④ 51세 이상	151	36.2
합계	417	100.0



#### 4) 근무기간

- 공직근무 연수를 살펴보면, 20년 이상 30년 이하가 166명으로 39.8%를 기록하여 가장 많은 비중을 차지하였으며, 10년 이하가 69명으로 16.5% 차지하여 최저 비율을 나타 냄.
- 이는 참여자의 주 연령대가 40, 50대 인 것과 무관하지 않은 것으로 보임.  
< 표 4-8 참조 >

< 표 4-8 > 근무년수

	빈도	비율(%)
① 10년 이하	69	16.5
② 11-20년	110	26.4
③ 21-30년	166	39.8
④ 31년 이상	72	17.3
합계	417	100.0

## 제2절 부패인식도와 원인

### 1. 한국사회 청렴도

- 부패와 관련하여 볼 때 한국 사회는 어떠하다고 생각하십니까?라는 질문으로 시민과 공무원 공통으로 우리 사회의 부패에 대한 생각과 공직 조직의 부패에 대한 인식을 조사하였다.
- 부패와 관련한 한국사회의 청렴도 조사에서는 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 시민들은 부패하다에 38.9%의 응답을 보인 반면 공무원의 경우는 18%를 기록하였으며, 청렴하다에서는 공무원의 32.4%가 응답한 반면 시민들은 10.4%을 응답하여 인식 차이가 큰 것으로 나타 남.
- 이는 시민들은 청렴하다고 보는 응답한 비율이 12.1%임에 비하여, 공무원은

34,1%로 나타나, 시민들이 공무원 집단에 비해 한국사회의 부패 정도가 더 심하다고 인식하는 것으로 나타남

**< 표 4-9 > 한국사회 부패 인식도**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 청렴하다	7	1.7	7	1.7
② 청렴하다	43	10.4	135	32.4
③ 보통이다	178	43.0	199	47.7
④ 부패하다	161	38.9	75	18.0
⑤ 매우 부패하다	25	6.0	1	.2
합계	414	100.0	417	100.0

- 동일한 질문에 대한 2007년 조사 결과를 보면, 청렴하다고 보는 비율이 시민 집단은 15%, 공무원 집단이 33.7%로 나타남
  - 2012년의 조사결과는 이 비율이 12.1%, 34.1%로 나타나 시민의 경우 미미하지만 약간 줄어든 것으로 나타남
  - 2007년 조사 결과 부패하다는 의견은 시민 53.6%, 공무원 15.7%로 2012년의 44.9%, 18.2%와 비교할 때, 공무원의 경우는 부패정도가 늘어난 것으로 인식하고 있으나, 시민의 경우는 상당할 정도로(약 9%)로 부패가 줄어든 것으로 인식하고 있다.< 표 4-10 >

**< 표 4-10 > 한국사회 부패인식도(2007)**

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
매우 청렴하다	3(1.2)	9(2.9)
청렴하다	12(4.8)	96(30.8)
보통이다	102(40.5)	158(50.6)
부패하다	107(42.5)	45(14.4)
매우 부패하다	28(11.1)	4(1.3)
합계	252(100.0)	312(100.0)

## 2. 부패 발생 원인과 연고주의

- 우리사회에서 부패가 발생하는 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 원인이 크다고 생각되는 2가지를 선택하여 주십시오. 라는 조사를 하였다.
  - 조사 결과 우리사회에서 부패가 발생하는 가장 큰 원인으로 시민들은 관대한 처벌(24.4%)과 혈연·지연·학연과 같은 발생환경(22.9%)을 중요 원인으로 인지하였으며, 이 비율이 시민 응답자의 총 45% 이상을 차지하며 관대한 처벌과 연고주의 환경이 부패의 중요한 원인으로 인지 하고 있음.
- 하지만, 공무원들은 부패 유발 정치구조(31.3%)를 제일 큰 문제로 생각하고 있으며, 이와 함께 혈연·지연 등의 부패 환경(27.7%) 또한 중요한 원인으로 인지하고 있음.
  - 상대적으로 부정부패에 대한 처벌은 12.3%로 나타나 시민과의 인식에서 큰 차이를 보이고 있음

< 표 4-11 > 부패 발생 원인

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 부정부패를 유발하는 정치구조	182	22.0	261	31.3
② 부정부패에 대한 관대한 처벌	202	24.4	103	12.3
③ 부패를 심각하지 않게 받아들이는 개인의 윤리의식	132	15.9	150	18
④ 혈연·지연·학연과 같이 부패가 발생할 수 있는 환경	190	22.9	231	27.7
⑤ 부패를 유발하는 제도와 불합리한(과도한) 행정규제	61	7.3	66	7.9
⑥ 부패를 막을 수 있는 법과 제도가 없거나 잘못되어서	59	7.2	19	2.3
⑦ 기 타	2	0.3	4	0.5
합계	828	100.0	834	100

※ 복수응답(2가지 응답)

- 동일한 질문에 대한 2007년 조사 결과와 비교해 보면, 2007년의 경우 “우리 사회에서 부패가 발생하는 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 원인이 크다고 생각되는 2가지를 선택하여 주십시오.” 라는 질문에 시민은 ‘부패가

발생할 수 있는 환경(23.7%)’, ‘부패에 대한 관대한 처벌(22.4%)’때문이라고 가장 많이 응답했고,

- 공무원은 ‘정치구조(29%)’, ‘부패가 발생할 수 있는 환경(27.1%)’에 응답한 수가 많았음 < 표 4-12 >
- 2012년과 비교하면 거의 동일하게 인식하고 있으나, 시민의 경우 1순위가 연고주의 환경에서 부패에 대한 관대한 처벌로 바뀌어 처벌이 강화될 필요가 있음을 시사함

< 표 4-12 > 부패발생의 원인(2007년)

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
부정부패를 유발하는 정치구조	107(21.4)	181(29.0)
부정부패에 대한 관대한 처벌	112(22.4)	69(11.1)
부패를 심각하지 않게 받아들이는 개인의 윤리의식	82(16.3)	104(16.7)
혈연·지연·학연과 같이 부패가 발생할 수 있는 환경	119(23.7)	169(27.1)
부패를 유발하는 제도와 불합리한 행정규제	51(10.1)	85(13.6)
부패를 막을 수 있는 법과 제도가 없거나 잘못되어서	32(6)	12(1.9)
기 타	1(0.1)	4(0.6)
합계	504(100.0)	624(100.0)

### 3. 연고주의의 영향

- 청탁 시 가장 먼저 찾게 되는 연고로 시민들은 ‘혈연’을 1순위(37.2%), ‘지연’을 2순위(30.9%)로 대답하였고, 공무원집단은 ‘지연’을 1순위(29.3%), 직연(25.7%)을 2순위로 응답 함
- 특이한 것은 공무원의 경우 22.1%로 나타나나, 시민집단의 경우 9.4%로 적게 나타남 <표 4-13>

< 표 4-13 > 청탁시 찾게 되는 연고

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 혈연	154	37.2	67	16.1
② 지연	128	30.9	122	29.3
③ 학연	39	9.4	92	22.1
④ 직연(직장연)	48	11.6	107	25.7
⑤기타	45	10.9	29	7.0
합계	414	100.0	417	100.0

- 청탁 시 가장 먼저 찾게 되는 연고로 2007년의 조사결과를 보면, 시민집단은 ‘혈연’을 1순위(52.4%) ‘지연’을 2순위(26.6%)로 대답하였고,
  - 공무원집단은 ‘직연’을 1순위(28.2%) 그리고 근소한 차이로 ‘혈연’(25.6%)과 ‘학연’(22.1%)라고 대답함
  - 2007년 조사결과와 2012년 조사결과를 비교하면 시민의 경우나 공무원의 경우나 혈연을 찾게 된다는 비율이 상당한 폭으로 줄어듦 < 표 4-13, 14 >
  - 이는 우리 사회의 가족 개념이 대가족주의에서 소가족주의로 가며 가족구성원도 줄어드는 경향을 반영한 것으로 보임

< 표 4-14 > 청탁시 찾게 되는 연고(2007)

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
혈연	132(52.4)	80(25.6)
지연	67(26.6)	57(18.3)
학연	32(12.7)	69(22.1)
직연	11(4.4)	88(28.2)
기타	10(4.0)	18(5.8)
합계	252(100.0)	312(100.0)

#### 4. 청탁에 대한 인식

- 일과 관련한 청탁을 하는(받는다면) 경우 시민들의 42.3%가 매우 바람직하지 않지만 어쩔 수 없다는 생각하고, 28%는 바람직하지 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각이며, 6.5%는 문제해결을 위해 자연스러운 생각이라고 응답
  - 공무원의 경우 49.4%가 매우 바람직하지 않지만 어쩔 수 없다는 생각하고, 19.9%는 바람직하지 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각이며, 1.9%는 문제해결을 위해 자연스러운 생각이라고 응답 <표 4-15>

< 표 4-15 > 청탁에 대한 인식

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 문제해결을 위한 자연스러운 방법이라는 생각	27	6.5	8	1.9
② 바람직하지는 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각	116	28.0	83	19.9
③ 매우 바람직하지는 않지만 어쩔 수 없다는 생각	175	42.3	206	49.4
④ 너무나 급박해서 특별한 생각을 갖지 못함	45	10.9	24	5.8
⑤ 잘 모르겠다	51	12.3	96	22.9
합계	414	100.0	417	100.0

- “일과 관련한 청탁을 받았을(받는다면) 경우, 어떤 생각이 들것인가”에 대해 조사한 2007년의 조사 결과를 보면, 두 집단 모두 대다수의 응답자들이 ‘바람직하지는 않지만 어쩔 수 없다’ 라는 생각을 한다는 비율이 시민 43.3%, 공무원 50.3%로 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남 < 표 4-16 >
- 응답 123항을 청탁에 의존하려는 사고라고 볼 때, 2007년의 경우 청탁의존율이 시민 75%, 공무원 64.9%였으나
  - 2012년 조사결과를 보면 동 비율이 시민 76.8%, 공무원 71.2%로 높아진 것을 보여줌

< 표 4-16 > 청탁을 받을 경우의 느낌(2007)

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
문제해결을 위한 자연스러운 방법이라는 생각	18(7.1)	4(1.3)
바람직하지는 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각	62(24.6)	39(12.5)
매우 바람직하지는 않지만 어쩔 수 없다는 생각	109(43.3)	157(50.3)
너무나 급박해서 특별한 생각을 갖지 못함	17(6.7)	26(8.3)
잘 모르겠다	46(18.3)	86(27.6)
합계	252(100.0)	312(100.0)

## 5. 청탁 원인

- 일처리 과정에서 연줄을 통해 청탁을 하는 이유는 무엇이라 생각하십니까라는 질문에 대한 조사 결과를 보면, 일처리 과정에서 연줄을 통해 청탁을 하는 이유로 시민들은 불가능한 문제해결(28.5%)을 최우선으로 생각하고 있으며,
  - 그 다음으로 신속한 문제해결(25.1%), 원활한 업무처리(23.4%)등으로 나타났다
- 공무원들은 원활한 업무처리(35.3%)를 최우선으로 생각하며, 그 뒤로 신속한 문제해결(21.3%), 불가능한 문제해결(21.3%)이라고 응답 함.<표 4-17>
- 불가능한 문제를 해결할 수 있다고 인식하는 저변에는 불법탈법도 가능하다는 사고가 내재되어 있는 것이 아닌가 생각하며, 따라서 이 비율은 줄어들어야 한다고 생각함

< 표 4-17 > 청탁 원인

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 신속한 문제해결	104	25.1	89	21.3
② 불가능한 문제의 해결	118	28.5	89	21.3
③ 불이익의 사전 감소 장치	45	10.9	41	9.8
④ 원활한 업무처리	97	23.4	147	35.3
⑤ 절차와 법령의 복잡성	29	7.0	28	6.7
⑥ 내용을 잘 몰라서	21	5.1	23	5.5
합계	414	100.0	417	100.0

- 아래 < 표 4-18>은 공무원의 경우 청탁원인을 직급별로급수가 높아질수록 원활한 업무처리를 위해 청탁한다는 비율이 높아짐
- 급수가 낮은 경우(7,8급)은 신속한 문제해결을 위해 청탁한다는 비율이 높게 나타남

< 표 4-18 > 직급별 청탁이유(공무원)

		직급								전체	
		5급이상		6급		7급		8급이하, 기타			
청탁 이유	신속한 문제해결	13	17.6%	23	15.1%	30	25.0%	23	32.4%	89	21.3%
	불가능한 문제해결	14	18.9%	39	25.7%	24	20.0%	12	16.9%	89	21.3%
	불이익 사전감소	9	12.2%	16	10.5%	10	8.3%	6	8.5%	41	9.8%
	원활한 업무처리	28	37.8%	55	36.2%	42	35.0%	22	31.0%	147	35.3%
	절차와법령 복잡성	6	8.1%	10	6.6%	8	6.7%	4	5.6%	28	6.7%
	내용을 잘몰라서	4	5.4%	9	5.9%	6	5.0%	4	5.6%	23	5.5%
전체		74	100.0%	152	100.0%	120	100.0%	71	100.0%	417	100.0%



- 한편 이에 대한 2007년 조사 결과를 보면, “일처리 과정에서 연줄을 통해 청탁을 하는 경우는 무엇이라 생각하십니까?” 라는 질문에
  - ‘시민집단은 가장 큰 이유로 신속한 문제해결(33.7%)’, ‘두 번째로 불가능한 문제의 해결을 위해(22.2%)’, ‘원활하게 업무를 처리하기 위해(22.2%)’라고 응답한 반면
  - 공무원 집단은 ‘원활하게 업무를 처리하기 위해서(45.5%)’가 가장 많은 응답을 하였고, 그 다음으로 ‘신속한 문제해결(20.2%)’과 불가능한 문제의 해결을 위해(14.1%)’가 뒤를 이음< 표 4-19 >
- 공무원의 경우 원활한 업무처리를 위해 청탁을 한다는 답변의 비율이 10% 이상 줄었으나, 불가능한 문제 해결을 위해 청탁을 한다는 비율이 2007년 조사 결과 시민 22.2%, 공무원 14.1%였으나
  - 2012년 조사결과를 보면 동 비율이 시민 28.5%, 공무원 21.3%로 늘어남
  - 불가능한 문제가 청탁을 통해 해결될 수 있다는 인식의 저변에는 부패가능성이 있으므로 이러한 인식의 변화는 매우 바람직하지 못하다고 보며 개선할 사항임

**< 표 4-19 > 연줄을 통한 청탁의 원인 비교 (2007)**

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
신속한 문제 해결	85(33.7)	63(20.2)
불가능한 문제의 해결	56(22.2)	44(14.1)
불이익의 사전감소장치	20(7.9)	21(6.7)
원활한 업무처리	56(22.2)	142(45.5)
절차와 법령의 복잡성	23(9.1)	20(6.4)
내용을 잘 몰라서	12(4.8)	22(7.1)
합계	252(100.0)	312(100.0)

### 제3절 부패 수준에 대한 인식도

#### 1. 분야별 부패 수준

##### 1) 소방업무 부패 수준

- 귀하는 대전광역시 소방업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?라는 조사 결과를 보면
  - 시민들의 65%가 대전광역시 소방업무의 부패수준을 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 86.5%가 보통이하로 응답함
- 공무원들은 44.1%가 부패하지 않은 편이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 95.2%가 보통이하로 응답함
  - 하지만 시민들의 13.6%가 부패했다고 생각한 반면에 공무원들은 3.4%만이 부패했다고 응답 함 <표 4-20>

< 표 4-20 > 소방업무의 부패 수준

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 부패했다	4	1.0	4	1.0
② 부패한 편이다	52	12.6	10	2.4
③ 보통이다	269	65.0	153	36.7
④ 부패하지 않은 편이다	80	19.3	184	44.1
⑤ 전혀 부패하지 않았다	9	2.2	60	14.4
잘모름	-	-	6	1.4
합계	414	100.0	417	100.0

##### 2) 건설건축업무 부패 수준

- 귀하는 대전광역시 건설건축업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?라는 조사결과를 보면

- 시민들의 50.7%가 대전광역시 건설건축업무의 부패수준을 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 62.5%가 보통이하로 응답함
- 공무원들은 41%가 부패하지 않은 편이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 86.3%가 보통이하로 응답함
- 하지만 시민들의 42.1%가 부패했다고 생각한 반면에 공무원들은 13.5%만이 부패했다고 응답 함 <표 4-21>

**< 표 4-21 > 건축업무 부패 수준**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 부패했다	40	9.7	7	1.7
② 부패한 편이다	134	32.4	49	11.8
③ 보통이다	210	50.7	143	34.3
④ 부패하지 않은 편이다	28	6.8	171	41.0
⑤ 전혀 부패하지 않았다	2	.5	46	11.0
잘모름	-	-	1	.2
합계	414	100.0	417	100.0

### 3) 보건위생업무 부패 수준

- 귀하는 대전광역시 보건위생업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?  
라는 조사 결과를 보면
- 시민들의 64.3%가 대전광역시 보건위생업무의 부패수준을 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 78.6%가 보통 이하로 응답함
- 공무원들은 40.8%가 부패하지 않은 편이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 91.6%가 보통이하로 응답함
- 하지만 시민들의 21.5%가 부패했다고 생각한 반면에 공무원들은 8.1%만이 부패했다고 응답 함 <표 4-22>

< 표 4-22 > 보건위생업무 부패수준

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 부패했다	9	2.2	1	.2
② 부패한 편이다	80	19.3	33	7.9
③ 보통이다	266	64.3	164	39.3
④ 부패하지 않은 편이다	52	12.6	170	40.8
⑤ 전혀 부패하지 않았다	7	1.7	48	11.5
잘 모름	-	-	1	.2
합계	414	100.0	417	100.0

4) 환경 업무의 부패 수준

- 귀하는 대전광역시 환경업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까? 라는 조사 결과를 보면
  - 시민들의 63.3%가 대전광역시 환경업무의 부패수준을 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 75.9%가 보통이하로 응답함
  - 공무원들은 42.2%가 부패하지 않은편이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 94.5%가 보통이하로 응답함
  - 하지만 시민들의 24.1%가 부패했다고 생각한 반면에 공무원들은 5.5%만이 부패했다고 응답 함 <표 4-23>

< 표 4-23 > 환경업무 부패 수준

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 부패했다	10	2.4	2	.5
② 부패한 편이다	90	21.7	21	5.0
③ 보통이다	262	63.3	161	38.6
④ 부패하지 않은 편이다	45	10.9	176	42.2
⑤ 전혀 부패하지 않았다	7	1.7	57	13.7
합 계	414	100.0	417	100.0

## 5) 세무 업무 부패 수준

- “귀하는 대전광역시 세무업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?”에 대한 조사 결과를 보면
  - 시민들의 59.4%가 대전광역시 세무업무의 부패수준을 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 72.7%가 보통이하로 응답함
  - 공무원들은 49.4%가 부패하지 않은 편이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 98%가 보통 이하로 응답함
  - 하지만 시민들의 27.3%가 부패했다고 생각한 반면에 공무원들은 1.7%만이 부패했다고 응답 함 <표 4-24>

**< 표 4-24 > 세무업무 부패 수준**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 부패했다	20	4.8	2	.5
② 부패한 편이다	93	22.5	5	1.2
③ 보통이다	246	59.4	129	30.9
④ 부패하지 않은 편이다	52	12.6	206	49.4
⑤ 전혀 부패하지 않았다	3	.7	74	17.7
합계	414	100.0	1	.2

## 6) 인사업무 부패 수준

- 귀하는 대전광역시 인사업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까? 에 대한 조사 결과를 보면
  - 시민들의 58%가 대전광역시 인사업무의 부패수준을 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 67.7%가 보통이하로 응답함
  - 공무원들도 43.9%가 보통이라고 생각하고 있으며, 전체 응답자의 83.5%가 보통이하로 응답함
  - 하지만 시민들의 32.4%가 부패했다고 생각한 반면에 공무원들은 16.5%만이 부패했다고 응답 함 <표 4-25>

< 표 4-25 > 인사업무 부패 수준

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 부패했다	29	7.0	13	3.1
② 부패한 편이다	105	25.4	56	13.4
③ 보통이다	240	58.0	183	43.9
④ 부패하지 않은 편이다	36	8.7	135	32.4
⑤ 전혀 부패하지 않았다	4	1.0	30	7.2
합 계	414	100.0	417	100.0

- 귀하는 대전광역시 인사업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까? 에 대한 공무원 집단의 조사 결과를 연령별로 교차분석해 보면(<표 4- > 참조)
- 연령이 증가할수록 부패하지 않은 편으로 보는 비율이 증가함,
  - 즉 30대는 부패하지 않다고 보는 비율이 25.4%임에 비하여 50대는 45%로 늘어남

<표 4-26 > 연령별 인사업무 부패수준(공무원)

		연령								전체	
		30세미만		30-40세		41-50세		51세이상			
인사업무부패수준	매우부패	1	14.3%	3	4.0%	8	4.3%	1	.7%	13	3.1%
	부패한편	1	14.3%	10	13.3%	24	13.0%	21	13.9%	56	13.4%
	보통	4	57.1%	43	57.3%	75	40.8%	61	40.4%	183	43.9%
	부패하지 않은편	1	14.3%	17	22.7%	59	32.1%	58	38.4%	135	32.4%
	전혀부패하지않음	0	.0%	2	2.7%	18	9.8%	10	6.6%	30	7.2%
전체		7	100.0%	75	100.0%	184	100.0%	151	100.0%	417	100.0%

## 2. 분야별 부패 수준 비교

- “귀하는 대전광역시 세무업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?에 대한 조사 결과를 종합해 보면
  - 먼저 매우 부패 2점, 부패 1점, 보통 0점, 부패하지 않은 편 -1점, 전혀 부패하지 않은 편 -2점을 빈도수에 곱하여 분야별 부패 수준을 비교함
  - 마이너스가 클수록 부패수준이 낮다는 것으로 해석됨
- <표 4-27>를 보면 시민들은 소방분야(-38)를 제외하고는 다른 분야 모두 부패하였다고 인식하고 있음
  - 반면에 공무원은 조사 대상 분야 모두 부패하지 않은 편으로 인식하고 있음
  - 시민과 공무원이 시 행정에 대한 부패인식수준에서 많은 차이를 보이고 있음
- 부패의 수준이 높은 분야별로 정리하면 시민은 건설건축- 인사- 세무- 환경- 보건위생 순이며, 소방분야는 청렴한 것으로 인식함
  - 반면에 공무원은 모든 분야가 부패하지 않은 편으로 특히 세무- 소방- 환경- 보건위생-건설건축-인사 순으로 청렴하다고 인식하고 있음
  - 세무분야를 공무원은 매우 청렴한 분야로 인식하나, 시민은 부패수준이 높은 분야로 인식하여 괴리가 크게 나타남< 표 4-25 >

< 표 4-27 > 분야별 부패 수준 종합

(단위: 명, %)

분야	시 민	공무원
소방	-38	-286
건설·건축	182	-200
보건위생	32	-231
환경	51	-255
세무	75	-345
인사	117	-113
합계	419(69.83)	-1430(-233.33)

- 2007년의 조사에서는 “우리 시에서 부패가 가장 심각하게 발생할 것이라고 생각하는 분야를 2 가지만 고르라”는 질문으로 조사하였음
  - 조사 결과를 보면 공무원집단은 ‘건설·건축분야(37.4%)’와 ‘보건·위생(21.4%)’ 분야를 가장 많이 선택했고(건설건축-보건위생-세무-주택토지-환경·소방 순),
  - 시민집단은 ‘건설·건축분야(34.5%)’와 ‘세무분야(27.5%)’를 가장 많이 선택함(건설건축-세무-주택토지-보건위생-환경-소방 순)< 표 4-28>
- 2007년 조사결과와 2012년 조사결과를 비교하면, 부패 순서에서 큰 차이를 보이지 않음

**< 표 4-28 > 부패 발생 가능 분야에 대한 인식(2007)**

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
건설·건축	174(34.5)	231(37.4)
주택·토지	98(19.3)	89(14.4)
세무	139(27.5)	94(15.2)
환경	33(7.0)	36(5.8)
보건·위생	52(10.2)	132(21.4)
소방	8(1.5)	36(5.8)
합계	504(100.0)	618(100.0)

### 3. 향후 부패 수준

- “귀하는 대전지역 향후 부패수준을 어떻게 내다보십니까?로 질문한 대전지역 향후 부패수준에 대한 조사 결과를 보면
  - 시민들의 50.5%가 현재와 비슷할 것이고 오히려 늘어날 것이라고 보는 비율도 18.8%에 달해 부패가 줄어들 것으로 인식하고 있음
  - 반면에 공무원들은 현재와 비슷하거나(17.0%) 줄어들 것( 81.5%)으로 보는 비율이 98.5%에 달하며 부패가 현재보다 줄어들 것이라고 응답 함 <표 4-29>



< 표 4-29 > 향후 부패 수준

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 현재보다 늘어날 것이다	78	18.8	6	1.4
② 현재와 비슷할 것이다	209	50.5	71	17.0
③ 현재보다 줄어든 것이다	126	30.4	340	81.5
④ 기타	1	.2	-	-
합계	414	100.0	417	100.0

- 향후 부패수준에 대한 공무원의 인식을 성별로 교차분석해 보면(<표 4-30> 참조)
  - 남성은 86%가 줄어든 것이라고 낙관적으로 응답하고 있으나, 여성 공무원은 동 비율이 69.8%로 낮게 나타남

<표 4-30 > 성별 향후 부패수준 인식도(공무원)

		성별				전체	
		남성		여성			
향후 부패수준	현재보다 늘어날 것이다	3	1.0%	3	2.6%	6	1.4%
	현재와 비슷할 것이다	39	13.0%	32	27.6%	71	17.0%
	현재보다 줄어든 것이다	259	86.0%	81	69.8%	340	81.5%
전체		301	100.0%	116	100.0%	417	100.0%

#### 4. 부패 유형

- 귀하는 공직사회에서 많이 발생하는 부패유형이 무엇이라고 생각하십니까? 라는 질의에 대한 조사 결과
- 공직사회에서 발생하는 부패유형에 대한 조사에서 시민들은 제일 큰 부패유형으로 직위를 이용한 알선이나 청탁(39.4%)을 1순위로 두었으며, 그 뒤로

- 향응 등의 편의제공(15.5%), 업무관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익추구 (14.3%)순으로 응답 함.
- 금품수수, 공금이나 횡령 예산유용 등 범죄행위라 볼 수 있는 부패유형이 많이 발생한다고 보는 비율도 21.5%에 달함
  - 공무원들도 직위를 이용한 알선이나 청탁(51.6%)이 제일 큰 유형으로 보고 있으며, 그 뒤로 향응 등의 편의제공(22.8%), 각종 이권개입(9.1)순으로 응답 함
  - 금품수수, 공금이나 횡령 예산유용 등 범죄행위라 볼 수 있는 부패유형이 많이 발생한다고 보는 비율도 7.7%에 이르고 있음 <표 4- 31>

**< 표 4- 31 > 공직사회 부패 유형**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 직위를 이용한 알선이나 청탁	163	39.4	215	51.6
② 금품수수	44	10.6	22	5.3
③ 공금 횡령이나 예산 유용	45	10.9	10	2.4
④ 업무 관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익추구	59	14.3	11	2.6
⑤ 접대나 향응, 편의 제공	64	15.5	95	22.8
⑥ 각종 이권개입	29	7.0	38	9.1
⑦ 직무 관련자에 대한 경조사 통지, 부조금 수수	9	2.2	18	4.3
⑧ 기타	1	.2	8	1.9
합계	414	100.0	417	100.0

- 공직사회에 대한 부패 유형에 대한 공무원의 조사 결과를 직급별로 교차분석해보면(<표 4- 32> 참조)
  - ‘직위를 이용한 알선이나 청탁’에 대한 응답 비율이 급수가 높아질수록 줄어들고 있음
  - ‘접대나 향응, 편의제공’이란 응답 비율은 급수가 높아질수록 많아지는 것으로 나타남

<표 4-32 > 직급별 부패유형 인식(공무원)

		직급								전체	
		5급이상		6급		7급		8급이하, 기타			
부패 유형	직위를 이용한 알선이나 청탁	34	45.9%	76	50.0%	63	52.5%	42	59.2%	215	51.6%
	금품수수	1	1.4%	7	4.6%	10	8.3%	4	5.6%	22	5.3%
	공금횡령이나 예산 유용	0	.0%	2	1.3%	7	5.8%	1	1.4%	10	2.4%
	업무관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익 추구	0	.0%	5	3.3%	4	3.3%	2	2.8%	11	2.6%
	접대나 향응, 편의제공	23	31.1%	40	26.3%	23	19.2%	9	12.7%	95	22.8%
	각종 이권개입	9	12.2%	11	7.2%	8	6.7%	10	14.1%	38	9.1%
	직무 관련자에 대한 경조사 통지, 부조금 수수	5	6.8%	7	4.6%	4	3.3%	2	2.8%	18	4.3%
	기타	2	2.8%	4	2.7%	1	.8%	1	1.4%	8	1.8%
전체	74	100.0%	152	100.0%	120	100.0%	71	100.0%	417	100.0%	

## 5. 대전시 청렴도 점수

- 귀하는 대전광역시의 청렴도를 10점 만점에 몇 점 정도라고 생각하십니까?라는 조사 결과를 보면
  - 시민들은, 5점(24.9%), 7점(23.7%), 6점(20.8%)순으로 응답한 반면에
  - 공무원들은 9점(35%), 8점(27.6%), 7점(16.8%)순으로 나타나 청렴도에 대한 확연한 차이를 보임 <표 4-33>
- 점수 X 빈도/표본수로 평균점수를 계산해보면 시민의 청렴도 점수는 6.60인데 비하여 공무원의 시 청렴도 평균 점수는 8.06으로 인식에 있어 많은 차이를 보임

< 표 4-33 > 대전시 청렴도 점수

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 10점	4	1.0	38	9.1
② 9점	20	4.8	146	35.0
③ 8점	49	11.8	115	27.6
④ 7점	98	23.7	70	16.8
⑤ 6점	86	20.8	28	6.7
⑥ 5점	103	24.9	14	3.4
⑦ 4점	27	6.5	5	1.2
⑧ 3점	15	3.6	-	-
⑨ 2점	4	1.0	-	-
⑩ 1점	8	1.9	1	.2
합계	414	100.0	417	100.0

○ 대전시 청렴도 점수에 대한 공무원의 조사 결과를 성별로 교차분석해보면 (<표 4-34> 참조)

- 청렴하다고 인식하는 8점 이상이라고 응답한 비율이 남성 공무원의 경우 76.4%임에 비하여 여성공무원의 경우는 58.5%로 상대적으로 낮게 나타남

<표 4-34 > 성별 청렴도 점수(공무원)

		성별				전체	
		남성		여성			
청렴도 점수	10	31	10.3%	7	6.0%	38	9.1%
	9	122	40.5%	24	20.7%	146	35.0%
	8	77	25.6%	38	32.8%	115	27.6%
	7	42	14.0%	28	24.1%	70	16.8%
	6	18	6.0%	10	8.6%	28	6.7%
	5	7	2.3%	7	6.0%	14	3.4%
	4	3	1.0%	2	1.7%	5	1.2%
	1	1	.3%	0	.0%	1	.2%
전체		301	100.0%	116	100.0%	417	100.0%

- 대전시 청렴도 점수에 대한 공무원의 조사 결과를 직급별로 교차분석해보면 (<표 4- 35> 참조)
  - 청렴하다고 인식하는 8점 이상이라고 응답한 비율이 5급 이상 87.9%, 6급 70.4%, 7급 68.3%, 8급 이하 63.3%로 나타나 급수가 높아질수록 청렴하다고 보는 비율도 많아지는 것으로 나타남

**<표 4-35 > 직급별 청렴도 점수(공무원)**

		직급								전체	
		5급이상		6급		7급		8급이하, 기타			
청렴도 점수	10	7	9.5%	16	10.5%	12	10.0%	3	4.2%	38	9.1%
	9	39	52.7%	51	33.6%	39	32.5%	17	23.9%	146	35.0%
	8	19	25.7%	40	26.3%	31	25.8%	25	35.2%	115	27.6%
	7	6	8.1%	28	18.4%	17	14.2%	19	26.8%	70	16.8%
	6	1	1.4%	11	7.2%	11	9.2%	5	7.0%	28	6.7%
	5	1	1.4%	4	2.6%	7	5.8%	2	2.8%	14	3.4%
	4	1	1.4%	2	1.3%	2	1.7%	0	.0%	5	1.2%
	1	0	.0%	0	.0%	1	.8%	0	.0%	1	.2%
전체		74	100.0%	152	100.0%	120	100.0%	71	100.0%	417	100.0%

## 제4절 부패 행위 결과에 대한 인식

### 1. 지역사회의 부패방지에 대한 관심

- 공무원과 시민에게 대전지역사회가 대전광역시(구청 포함) 공무원의 부패방지에 어느 정도 관심이 있다고 생각하십니까?라는 질의에 대한 응답을 보면,
- 대전 시민들의 54.3%가 대전지역사회가 공무원의 부패방지에 대한 관심이 보통이라고 생각하고 있으며, 20.5%가 관심이 많은 편이라고 답변한 반면에 관심이 거의 없다는 답변도 15.5%를 기록 함.<표 4-36>

- 공무원들의 경우는 48.4%가 대전지역사회가 공무원의 부패방지에 관심이 많은 편이라고 생각하고 있으며, 조사자의 94%가 보통 이상의 관심을 가지고 있다고 응답 함.
- 이는 대전지역사회의 직·간접적인 영향을 직접 받는 공무원의 경우 지역사회  
의 관심을 하나의 압력요소로 본다고 생각되며,
  - 시민의 경우는 공무원 사회에 대한 영향력이 없다는 소극적 반응에서 답변한  
결과로 사료됨.

**< 표 4-36 > 지역사회 부패에 대한 관심**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 관심이 많다	20	4.8	80	19.2
② 관심이 많은 편이다	85	20.5	202	48.4
③ 보통이다	225	54.3	110	26.4
④ 관심이 없는 편이다	64	15.5	22	5.3
⑤ 관심이 거의 없다	20	4.8	3	.7
합계	414	100.0	417	100.0

## 2. 부패행위에 대한 주민대응의 적극성

- 대전 지역 주민들은 대전광역시(구청 포함) 공무원의 부패행위에 대하여 항의, 비난, 신고에 적극적입니까?에 대한 조사 결과를 보면
- 대전 시민들의 19.3%가 공무원의 부패행위에 대하여 항의, 비난, 신고를 함  
에 있어 적극적이라고 생각하고 있으며, 38.6%는 관심이 없는 편, 매우 관심  
이 없는 편이라고 응답함
- 공무원들의 경우는 시민의 56.6%가 공무원의 부패행위에 대하여 항의, 비난,  
신고에 대한 적극성 정도가 많은 편이라고 생각하고 있으며, 조사자의 6.0%  
만이 관심이 없는 편이라고 응답 <표 4-37>

< 표 4-37 > 주민대응의 적극성

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 그렇다	19	4.6	56	13.4
② 그런 편이다	61	14.7	180	43.2
③ 보통이다	174	42.0	149	35.7
④ 그렇지 않은 편이다	138	33.3	29	7.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	22	5.3	3	.7
합계	414	100.0	417	100.0

### 3. 부패 발각 정도에 대한 인지

- 부패한 행위를 하면 발각되는 경우보다 발각되지 않는 경우가 훨씬 많다고 생각하십니까?에 대한 조사 결과를 보면
- 대전 시민들의 76.3%가 부패한 행위를 하면 발각되는 경우보다 발각되지 않는 경우가 훨씬 많다고 생각하고 있으며, 보통 이상이라고 대답한 응답자가 전체의 93.7%를 기록 하였음.<표 4-38>
- 공무원들의 경우는 31.0%가 부패한 행위를 하면 발각되는 경우보다 발각되지 않는 경우가 훨씬 많다고 생각하고 있으며, 보통이상이라고 대답한 응답자가 전체의 66%를 기록 하였음.
- 부패 행위를 해도 발각되지 않을 것이라고 보는 비율이 시민의 경우는 76.3%에 이르고 있으나, 공무원의 경우는 31%에 불과하여 인지도에서 큰 차이를 보이고 있음

< 표 4-38 > 부패 발각되지 않는 정도

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 그렇다	92	22.2	12	2.9
② 그렇다	224	54.1	117	28.1
③ 보통이다	72	17.4	146	35.0
④ 아니다	22	5.3	117	28.1
⑤ 전혀 아니다	4	1.0	25	6.0
합계	414	100.0	417	100.0

○ 2007년 조사 결과와 비교해보면

- “부패한 행위를 하면 발각되는 경우보다 발각되지 않는 경우가 훨씬 많다고 생각하십니까?”라는 질문에 시민집단이 ‘그렇다’이상으로 대답한 수가 196(77.7%) 건으로 나타난 반면 공무원 집단은 103(33.0%)건으로 나타나고 있어 2012년 조사와 별 차이를 보이지 않음

○ 이를 토대로 본다면 발각되지 않은 공무원의 부패행위가 상당한 것으로 인식하고 있어 시민집단의 공직에 대한 불신이 높다는 것을 알 수 있음 < 표 4-39 >

< 표 4-39 > 부패행위 시 발각되지 않을 정도(2007)

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
매우 그렇다	52(20.6)	9(2.9)
그렇다	144(57.1)	94(30.1)
보통이다	28(11.1)	85(27.2)
아니다	19(7.5)	107(34.3)
전혀 아니다	9(3.6)	17(5.4)
합계	252(100.0)	312(100.0)



#### 4. 부패에 대한 처벌 가능성

- 부패한 행위로 인해 체포되더라도 실제로 처벌에까지 이르는 경우는 적다고 생각하십니까?에 대한 조사 결과를 보면
- 대전 시민들의 72.2%가 부패한 행위로 인해 체포되더라도 실제로 처벌에까지 이르는 경우는 적다고 생각하고 있으며, 처벌될 가능성이 크다고 보는 비율은 7%에 불과함<표 4-40>
- 공무원들의 경우를 보면 25.6%는 부패한 행위로 인해 체포되더라도 실제로 처벌에까지 이르는 경우는 적다고 생각하고 있음
  - 그러나 처벌에 까지 이를 수 있다고 인식하는 비율도 44.6%를 차지하고 있어, 이에 대한 시민 응답비율 7.0%와는 상당한 차이를 보이고 있음

< 표 4-40 > 처벌 가능성 정도

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 그렇다	82	19.8	6	1.4
② 그렇다	217	52.4	101	24.2
③ 보통이다	86	20.8	124	29.7
④ 아니다	27	6.5	153	36.7
⑤ 전혀 아니다	2	.5	33	7.9
합계	414	100.0	417	100.0

- “부패한 행위로 인해 체포되더라도 실제로 처벌에까지 이르는 경우가 적다고 생각하십니까?” 에 대한 2007년의 조사 결과와 비교하여 보면
  - 마찬가지로 시민집단은 76.6%가 ‘그렇다’ 이상으로 대답하여 7.5%만이 처벌가능성이 있다고 보고 있으며,

- 공무원의 경우는 ‘그렇다’ 이상으로 대답한 비율이 20.6%에 불과하고, 오히려 53.9%가 처벌 가능성이 있다고 응답하고 있어, 양 집단의 인식차이가 있는 것으로 나타나고 있음< 표 4-41 >

○ 부패행위시 처벌가능성에 대한 조사 결과를 보면 2007년의 경우 시민 7.5%, 공무원 53.9%인데 비하여 2012년에는 동 비율이 시민 7.0%, 공무원 44.6%로 나타나 시민의 경우는 0.5%로 거의 미미하게 줄어든 반면, 공무원의 경우는 9.3%로 상당히 줄어든 것으로 처벌이 강화되었음을 시사함

< 표 4-41 > 부패 행위 시 처벌가능성에 대한 인식(2007)

(단위: 명, %)

	시 민	공무원
매우 그렇다	45(17.9)	3(1.0)
그렇다	148(58.7)	61(19.6)
보통이다	40(15.9)	80(25.6)
아니다	16(6.3)	146(46.8)
전혀 아니다	3(1.2)	22(7.1)
합계	252(100.0)	312(100.0)

## 제5절 부패행위에 대한 행동

### 1. 본인 청렴 의식

○ 귀하의 반부패 청렴의식은 어느 정도라고 생각하십니까?에 대한 조사 결과를 보면

- 시민들의 6.8%가 본인의 반부패 청렴의식 수준을 매우 청렴하다고 생각하고 있으나, 공무원들은 33.8%가 매우 청렴하다고 응답함.

- 청렴하다고 인지하는 비율이 시민의 경우 50.0%인데 비하여 공무원의 경우는 89.9%로 나타나고 있음
- 스스로 청렴하지 않다고 인식하는 비율이 시민 4.8%, 공무원 0.7%로 나타남  
<표 4- 42 >

**< 표 4-42 > 본인 청렴 인지도**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 청렴하다	28	6.8	141	33.8
② 청렴한 편이다	179	43.2	234	56.1
③ 보통이다	187	45.2	39	9.4
④ 청렴하지 못한 편이다	19	4.6	1	.2
⑤ 매우 청렴하지 못하다	1	.2	2	.5
합계	414	100.0	417	100.0

## 2. 알선·청탁시 행동

- “귀하는 외부로부터 업무 관련 알선이나 청탁을 받은 경우 어떻게 행동하십니까?”에 대해 조사한 결과를 보면
- 시민들의 20.5%가 외부로부터 업무 관련 알선이나 청탁을 받은 경우 대부분 거부한다고 응답한 반면에 공무원들은 62.6%가 대부분 거부한다고 답변해 많은 차이를 보임.
  - 다소 거부하는 편이다에 대한 응답을 포함하여 거부하는 비율을 보면 시민은 64.9%인데 비하여 공무원은 89.0%로 나타나 공무원의 거부 비율이 높게 나타남
- 한편 알선 청탁을 수용한다는 비율도 시민의 경우는 8.5%로 나타나고, 공무원의 경우는 3.4%로 나타나고 있음< 표 4- 43>

< 표 4-43 > 알선 청탁시 행동

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 대부분 거부한다	85	20.5	261	62.6
② 다소 거부하는 편이다	184	44.4	110	26.4
③ 보통이다	110	26.6	32	7.7
④ 다소 수용하는 편이다	35	8.5	9	2.2
⑤ 대부분 수용한다	-	-	5	1.2
합계	414	100.0	417	100.0

### 3. 금품·향응 제공 등에 대한 의식

- 공무원이든 시민이든 승진·전보 등의 인사 등 필요에 의해 기관 내 상급자나 담당직원에게 금품·향응·편의 등을 제공하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? 라고 질의를 하였음
- 이에 대한 조사 결과를 보면, 승진·전보 등의 인사와 관련하여 기관 내 상급자나 담당직원에게 금품·향응·편의 등을 제공하는 것에 대해 시민 37.7%와 공무원 54.7%가 절대로 있어서는 안된다고 생각하고 있으며, 있어서는 아니된다는 부정적 답변을 한 비율은 시민 81.9%, 공무원 91.2%로 나타남
  - 있을 수 있다와 당연히 있을 수 있다는 부정적 응답의 비율을 보아도 시민이 7.35임에 비하여 공무원은 2.9%로 낮게 나타나고 있어 금품이나 향응제공에 대해 공무원이 더 엄격한 것으로 볼 수 있음 <표 4-44 >

< 표 4-44 > 금품·향응 제공에 대한 의식

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 절대로 있어서는 아니된다	156	37.7	228	54.7
② 있어서는 아니된다	179	43.2	152	36.5
③ 보통이다	49	11.8	25	6.0
④ 있을 수 있다	28	6.8	8	1.9
⑤ 당연히 있을 수 있다	2	.5	4	1.0
합계	414	100.0	417	100.0

#### 4. 부패 목격시 행동

- 이웃이나 동료의 부정·부패를 목격 시 나는 ( )에 대한 조사 결과를 보면
  - 이웃이나 동료의 부정·부패를 목격 시, 반드시 신고할 것이다와 신고할 것이 다르 응답한 비율을 보면 시민들의 53.6%, 공무원 46.3%로 나타남
  - 신고하지 않을 것이라고 응답한 비율은 시민 9.7%인데 비하여 공무원 17.1%로 높게 나타나 이웃이나 동료의 부정에 대해 관대한 경향을 보여줌 <표 4-45 >

**< 표 4-45 > 부정부패 목격시 신고여부**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 반드시 신고할 것이다	51	12.3	32	7.7
② 신고할 것이다	171	41.3	161	38.6
③ 그저 그렇다	152	36.7	153	36.7
④ 신고하지 않을 것이다	40	9.7	67	16.1
⑤ 절대 신고하지 않을 것이다	-	-	4	1.0
합계	414	100.0	417	100.0

- 부패목격시 신고여부에 대한 공무원의 조사 결과를 성별로 교차분석해보면 (<표 4-46> 참조)
  - 남성 공무원의 경우 신고할 것이라고 응답한 비율이 49.1%, 신고하지 않을 것이라고 응답한 비율은 14.0%임에 비하여 여성 공무원의 동 응답비율은 38.8%, 25.0%로 나타남
  - 여성공무원이 청렴성에 대한 전반적 평가에서는 남성공무원에 비해 상대적으로 박하게 나타난 것을 고려하면 신고하겠다는 비율이 더 높을 것으로 예상하였으나, 이에 대한 응답은 반대로 나타남
  - 아마 신고할 경우 남성중심 공직사회에서 피해를 입을 우려가 더 많이 작용하기 때문이 아닌가 하녀, 이는 내부공익신고제도의 철저한 운영이 필요함을 시사함

< 표 4-46 > 성별 부패 목격시 신고 여부(공무원)

		성별				전체	
		남성		여성			
부패 목격시 신고 여부	반드시 신고할 것이다	29	9.6%	3	2.6%	32	7.7%
	신고할 것이다	119	39.5%	42	36.2%	161	38.6%
	그저 그렇다	111	36.9%	42	36.2%	153	36.7%
	신고하지 않을 것이다	39	13.0%	28	24.1%	67	16.1%
	절대 신고하지 않을 것이다	3	1.0%	1	.9%	4	1.0%
전체		301	100.0%	116	100.0%	417	100.0%

- 동일한 질문에 대한 2007년 조사 결과와 비교해보면 2007년에는 신고할 것이라고 응답한 비율이 시민 36.1%; 공무원 29.8%로 나타나고 있음
  - 2012년에는 동 비율이 53.6%, 46.3%로 나타나 신고할 의사가 상당히 높아진 것으로 나타남
  - 특히 신고하지 않을 것이다에 대한 응답을 비교해 봐도 2007년에는 시민 23.0%, 공무원 26.3%로 나타났는데 비하여 2012년에는 시민 9.7%, 공무원 17.1%로 신고 의지가 상당히 높아진 것으로 나타나고 있음 < 표 4- 45, 47>

< 표 4-47 > 부패행위 목격 시 행동(2007년)

단위: 명, (%)

	시 민	공무원
반드시 신고할 것이다	33(13.1)	18(5.8)
신고할 것이다	58(23.0)	75(24.0)
그저 그렇다	103(40.9)	137(43.9)
신고하지 않을 것이다	57(22.6)	79(25.3)
절대 신고하지 않을 것이다	1(0.4)	3(1.0)
합계	252(100.0)	312(100.0)

## 제 5장 청렴도 제고 방안

국민은 공직자에게 무한책임과 최고 수준의 청렴성을 요구하고 있다. 특히 공직자의 청렴도와 윤리의식은 사회전반의 부패 정도에 큰 영향을 미치게 되어 국가사회의 정의로움과 깨끗함의 척도를 나타냄으로 선진국 수준의 높은 경쟁력을 유지하기 위한 필수요건이다. 청렴도 문제는 단순한 도덕적 문제가 아닌 무한경쟁 시대에 살아남기 위한 생존전략이기도 하다. 부패근절을 통해 얻는 성과는 부패예방을 위해 지출되는 사회적 비용의 감소효과를 가져오고 이는 효율적인 국가경영으로 이어져 국가의 성장과 발전을 위해 필요할 뿐만 아니라 일반 기업과 국민 개인의 '삶의 질'을 향상 시키는데도 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

상식적인 수준에서 부패는 국가규범과 질서를 어지럽혀 국가경제에 부정적인 영향을 미치고, 그 결과 국가경제의 쇠퇴 또는 왜곡을 가져오며, 이는 다시 국민의 실질소득과 가치관 왜곡을 통해 국가경제에 악영향을 미치는 악순환을 반복하는 것으로 유추할 수 있다.

청렴도가 높다는 것은 국가를 운영하는 정치, 경제 시스템의 투명도가 높다는 것을 의미한다. 투명한 사회에서는 절차와 방식의 공개 수준이 높기 때문에 현 시스템에 순응하는 것이 비용을 절약하게 만들고, 여기서 절약된 비용은 타 부문의 발전을 위한 투자재원으로 이용되어, 이는 곧 국민소득 증대로 연결될 가능성이 높다.

부패문제를 해결하기 위해서는 비리공직자에 대한 사후 적발과 처벌에 의존하는 소극적 통제방법으로는 한계가 있다. 적극적으로 부패유발 요인을 사전에 제거·정비하는 부패예방 정책이 필요하다. 효율적인 부패예방 정책을 추진하기 위해서는 공공기관의 업무분야별로 부패를 유발하는 요인들에 대한 규명과 분석이 전제되어야 한다. 그리고 법과 제도를 정비하여 반부패 인프라를 구축하고 불합리한 규제 개혁, IT기술을 활용한 행정의 투명성을 강화하여야 한다.

우리나라도 2002년도부터 공공기관 청렴도 측정 시스템을 도입하여 2011년도에는 684개 공공기관에 대하여 종합청렴도를 측정하여 발표한 바 있다. 매년 공공기관별 청렴도 발표는 공공기관장으로 하여금 경쟁적으로 다양한 부패방지시책을 도입·시행하도록 유도하여 공공기관의 청렴도와 함께 국가청렴도를 향상시키는

데 많은 기여를 하였음에도 불구하고 우리나라의 CPI지수는 2008년 5.6점 최고점을 기록한 이후 계속하여 하락추세를 보이고 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 제 3장의 정책실태 분석과 청렴도 실태, 제 4장의 조사 결과 분석을 바탕으로 대전시의 부패방지 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

## 제1절 기관장의 노력 강화

우리사회의 반부패정책은 아직까지 시스템화 되어 있지 못해 누가 기관장이 되느냐에 따라 유동적으로 변화하는 경향이 크기 때문에 반부패 패러다임이 제도화 되어 정착하기 위해서는 기관장의 의지가 상당히 중요함을 조직구성원의 인식을 통해 보여주고 있다. 우리나라와 같이 기관장의 영향력이 강한 사회에서는 조직구성원들의 행동은 기관장의 관심과 노력에 따라 많은 영향을 받기 때문에 기관장의 적극적인 노력이 중요하다.

귀하는 소속 기관의 청렴문화 정착에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 무엇이라고 생각하십니까라는 질문에 시민들은 청렴문화 정착에 가장 큰 영향을 미치는 요인 고위관리자(39.9%), 공무원개인(25.6%), 지역사회의 성격(22.9%)순으로 생각하고 있으며, 공무원들도 시민들과 동일한 순으로 기관장, 고위관리자의 역할(40.3%)이 중요하다고의 응답하고 있다. <표 5-1>

기관장은 제도개선, 청렴교육, 부패행위자 처벌강화, 청렴문화조성 등 다양한 방법으로 개인의 청렴성과 기관의 청렴성을 연계시켜 이들 간 청렴향상을 위한 시너지 효과를 극대화시키는 노력을 취해야 할 것이다.

관행적으로 이루어지고 있는 부패행위가 근절되고, 윤리적 기반 강화를 통해 전 구성원들이 윤리규정의 내면화가 이루어지려면 기관장이 솔선수범하여야 한다. 부패방지와 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.

기관장은 부패방지 정책의 목표와 비전을 제시하여 중·장기 종합적인 부패방지



정책방향을 수립하고 부패방지 대책추진·점검회의를 개최하여 추진실적을 확인하고 이행을 독려하여야 한다. 기관장이 관심·의지와 반부패 활동의 참여도를 높여 솔선수범 하여야 한다. 고위공직자가 직접 청렴동아리 등 자율적 반부패 활동에 적극 참여하여 청렴문화 조성과 정착에 앞장서야 한다.

**< 표 5-1 > 청렴문화 정착 요인**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 고위 관리자	165	39.9	168	40.3
② 공무원 개인	106	25.6	141	33.8
③ 지역사회의 성격	95	22.9	59	14.1
④ 민원인	16	3.9	36	8.6
⑤ 모르겠다	32	7.7	13	3.1
합계	414	100.0	417	100.0

## 제2절 청렴정책의 확실한 집행

### 1. 알선 청탁등록시스템 구축·운영

알선·청탁 등록 시스템을 운영하여 부패유발요인을 개선할 수 있는 법과 제도적 장치를 확충한다. 각종 청탁자 및 추천자를 포함한 개인적 의견을 문서에 게재하도록 하고 기록 및 공개가 필요한 내용이 포함되어 있는 문서에는 청탁 및 부탁과 개인적 의견관련 사항을 기재하는 첨부란을 게시하도록 의무화 한다. 의사결정 과정의 공시를 의무화 하고 알선 청탁의 개연성이 높은 직무를 공개하며 정책실명제를 도입한다. 부패영향평가·시책평가 등을 통해 자치법규 및 제도를 제정비하고 부패통제기구 운영의 효과성과 부패공직자 징계수준 등을 명확하게 하여 지속적이고 정기적인 점검 및 평가를 통해 결과에 따른 사후관리도 진행한다.

## 2. 연대책임제 시행

부패행위자에 대한 문책을 할 때 개인뿐만 아니라 연대 책임제를 시행한다. 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 전체가 나쁜 평가를 받도록 하여 성과평가 뿐만 아니라, 보직, 승진 등의 인사상 불이익을 받도록 하여야 한다. 우리나라와 같이 승진과 보직에 민감한 상황에서 조직 구성원의 부정행위로 인해 자신이 인사상 큰 불이익을 받을 가능성이 있을 경우 동료들은 적극적인 감시자로서 활동을 할 가능성이 많다.

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 발생했거나 발생 가능성이 높은 업무 분야의 경우 구성원 상호 간 업무처리 과정에서 상시 감시할 수 있도록 크로스 체크제를 구축하는 것이 효과적이다. 부패공직자 자체 적발률을 높이는 부패통제기구를 운영하여 자정노력을 강화해야 한다.

## 3. 내부공익신고제도 내실 운영

부패 신고자 및 내부공익신고자를 보호하는 시스템을 만들어, 신분상 불이익뿐만 아니라 경제적·행정적 불이익도 없도록 보호하여 공직사회의 비리나 부패행위에 대하여 안심하고 신고할 수 있도록 하여야 한다.

내부고발제도 운영성과 향상을 위한 적극적이고 체계적인 노력이 요구된다. 최근 행정현상이 더욱 전문화, 복잡화 되고 있기 때문에 외부 통제는 많은 한계를 나타내고 있다. 이러한 상황에서 공직사회의 부패문제에 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 조직

내부의 신고자보호가 미약하다는 사실에서 그 원인을 찾을 수 있다(김상겸, 2006:273). 실제로 공익과 양심을 실현하기 위하여 내부공익정보제공행위를 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 동류의식 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 쉽지는 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 없으며 내부공익정보제공행위를 할 수 없고 그 결과 내부공익제보자 보호제도를 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 내부공익제공행위로 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 연관된 문제가 발견됐을 경우, 공무원은 반드시 연방정부 또는 주정부의 지침협조에 대한 조례, 공공사업 입찰서의 조작방지에 대한 지침에서 정하는 방법에 따라 검찰에 신고할 의무를 지고 있고(윤광재, 2010: 201), 부패 행위신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 혹은 비용절감을 가져온 경우 보상금을 지급하는 등 부패행위의 신고를 장려해야 한다.

## 4. 민원인의 모니터링 활성화

민원서비스 자체 민원모니터링을 실시한다. 민원인이 느끼는 불편 사항과 부패 체감도에 대한 민원인의 부패인식 수준과 부패경험 여부를 전화나 설문지 등을 통해 모니터링하여 해당기관의 업무처리에 반영한다. 특히 부패유발요인을 사전에 조사·분석하여 문제점을 발생 즉시 시정하고 제도적인 개선도 병행하여 부패를 사전에 예방하는 효과를 거둔다. 감사부서에서 민원인모니터링 실적을 확인·점검하여 실적이 부진하거나 문제가 있는 부서에 대해서는 별도로 특별관리 함으로써 민원 모니터링제가 실질적으로 추진되는지 사후관리 한다. 또한 전년 대비 부패경험률과 부패인식도를 비교분석하여 대책수립의 기본 자료로 활용하며 청렴수준 개선에 반영한다.

언론 모니터링을 통하여 정권 대비 부패공직자 발생률과 각 기관의 부패사태가 언론에 보도된 현황을 집계하여 평가에 반영하고 창의적인 반부패 시책을 적극 개발한다. TV채널, 전국발간 혹은 지역발간 신문 등 방송·언론매체와 협력체계를 구축하여 반부패 정책을 적극적으로 설명하고 행사 등의 보도자료를 제공하여 이를 홍보한다.

## 제3절 민간참여 확대로 공정성·투명성 제고

### 1. 청렴옴부즈맨 운영 활성화

정책결정과 예산 집행과정의 공개 정도를 외부의 민간 전문가들로 구성된 청렴 옴부즈만을 상시 운영하여 결정토록 할 필요가 있다. 더 나아가 이들을 민·관의 상호 이득을 위해 조정과 협력을 촉진시키는 네트워크로 활용하여 긍정적 측면의 사회자본(social capital)으로 키워간다. 이는 제도의 효과적 작동을 촉진 시키고, 부패를 감소시키며 정치 안정과 효율성을 증대시키고, 경제발전을 도모하는 등 여러 사회문제의 발생빈도를 감소시킨다고 주장된다.(Putnam, 1993)

공무원 부패는 특정부문에 한정되어 발생하는 것이 아니라 사회적 환경과 관련

하여 발생한다는 점에서 지방정부 측면의 노력만으로 이를 근절할 수 없다. 따라서 부패방지를 위해서는 지방정부, 시민세력, 언론, 학계 등 다양한 관계 당사자들 간의 거버넌스 구축을 통한 협력적 노력이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 대전시 관련 부서, 대전시의회, 학계, 시민단체, 언론계 등이 참여하는 대전지역부패방지특별위원회를 구성하여 상시적 감시 활동과 더불어 대전시의 부패방지대책에 대한 평가 등 부패방지를 위한 보다 전문적이고 체계적인 노력이 필요하다. 거버넌스가 부패 방지를 위해 중요하다는 사실은 박영주·김원진(2009), 이균유(2008) 등에 의해 서도 강조되고 있다.

## 2. 행정 공개와 시민참여 확대

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, 관련법규가 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.

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).

업무지시의 공정성 제고를 위해서는 법규·규정에 근거한 업무 지시와 부당한 업무지시에 대한 거부권을 보장함과 동시에 부당한 업무를 지시한 상사에 대한 처벌을 강화하여야 한다. 업무추진비의 사용내역을 공개하고 참여예산제 등을 도입하여 민간참여를 활성화하고 정보접근을 용이하게 한다.

### 3. 민간부문 자정노력 병행

부패는 사회문화적 환경의 부산물이라는 점에서 처벌을 통한 부패 방지노력에는 한계가 있기 때문에 부패근절을 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.

이번 조사에서도 부패문제의 개선방안에 대한 정책효과에 대해 조사하였다. 정책 각 항목에 대해 추진할 경우 얼마나 효과가 있을 것인지에 대해 해당되는 곳에 ○ 표 하여 주십시오라는 질의를 하였다. 공무원을 대상으로 조사한 이유는 행정부패의 당사자이므로 이들이 제시하는 안을 바탕으로 대안의 우선순위를 정하고자 함이다. 매우 효과적 2점, 효과적 1점, 보통 0점, 효과없음 -1점, 전혀 효과없음 -2점을 부여하여 그 순위를 보면 아래 <표 5-2>와 같이 연고형 부패사법의 처벌 강화가 2007년에도 효과 순위 1위이고 2012년에도 2위에 이를 정도로 효과에 대해 높이 평가하고 있다. 특히 안주고 안받기 운동은 2012년에 1위를 차지한 것은 청렴도를 제고시키려는 노력은 지역사회가 함께 해야 효과적임을 시사하는 것이다.

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.

< 표 5-2 > 부패 문제 개선 방안

정책 대안		년도			
		2007	순위	2012	순위
1	연고형 부패사범의 처벌 강화	231	1	302	2
2	재량권 남용 규제를 위한 법·제도 개선	219	2	286	4
3	청렴공직자 우대 제도	203	3	287	3
4	안주고 안받기 운동	191	4	317	1
5	디치페이운동	145	5	278	5
6	내부고발자 보호제도 강화	140	6	200	6
7	건전회식문화(1차 1종류 주류 9시까지)	129	7	177	7
8	의식 개선을 위한 교육, 공청회 등 실시	112	8	174	8
9	연과라치 도입	66	9	101	9
10	연고등록제	33	10	10	10
11	청탁거절 메뉴얼 개발 보급	-2	11	41	11
12	청탁금지헌장 제정·부착	-69	12	-94	12

## 제4절 청렴 교육 강화와 근무여건 개선

### 1. 청렴교육 강화

부패방지 교육교재를 개발하고 전문적인 강사진을 구성 운영하며, 현실에 맞는 창의적인 교육프로그램을 개발하여 부패방지 교육 인프라를 지속적으로 구축하여야 한다. 또한 대상별 부패방지 교육을 위한 기본틀과 추진과제를 마련하고 다양한 홍보수단을 활용한 지속적인 부패방지 의식개혁과 자발적 참여를 촉진하여야 한다.

“귀하는 공무원조직의 청렴도 향상을 위해 가장 시급히 개선되어야 할 것이 무엇이라고 생각하십니까?”에 대한 조사 결과, 공무원조직의 청렴도 향상을 위해 가장 시급히 개선되어야 할 부분으로 시민들의 44.9%가 윤리의식 강화를 최우선순위로 두고 있으며 그다음으로 감찰활동 강화(24.2%), 근무여건 개선(17.4%), 직장문화

개선(10.1%)순으로 응답 하고 있다. 그리고 공무원들은 근무여건 개선(36.7%)과 윤리의식 강화(32.9%), 직장문화개선(25.9%)등을 개선해야할 중요사항으로 인식하고 있는 것으로 나타난다<sup>8)</sup>. 이를 통해 청렴도 교육에 대한 확대 강화가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 생각된다.(표 5-3 참조)

**< 표 5-3 > 청렴도 향상을 위한 방안**

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 윤리의식 강화	186	44.9	137	32.9
② 근무여건 개선	72	17.4	153	36.7
③ 감찰활동 강화	100	24.2	9	2.2
④ 직장문화 개선	42	10.1	108	25.9
⑤ 기타	14	3.4	10	2.4
합계	414	100.0	417	100.0

청렴도 향상방안에 대한 공무원의 조사 결과를 직급별로 교차분석해보면 (<표 5-4> 참조), 윤리의식 강화라고 응답한 비율이 8급 이하 26.8%, 7급 26.7%임에 비하여 6급 33.6%, 5급 이상 47.3%로 나타나 직급이 높아질수록 윤리교육의 중요성을 지적하고 있다.

**<표 5-4 > 직급별 청렴도 향상방안(공무원)**

		직급								전체	
		5급이상		6급		7급		8급이하, 기타			
청렴도 향상 방안	윤리의식 강화	35	47.3%	51	33.6%	32	26.7%	19	26.8%	137	32.9%
	근무여건 개선	14	18.9%	60	39.5%	50	41.7%	29	40.8%	153	36.7%
	감찰활동 강화	2	2.7%	3	2.0%	3	2.5%	1	1.4%	9	2.2%
	직장문화 개선	21	28.4%	34	22.4%	31	25.8%	22	31.0%	108	25.9%
	기타	2	2.7%	4	2.6%	4	3.3%	0	.0%	10	2.4%
전체		74	100.0%	152	100.0%	120	100.0%	71	100.0%	417	100.0%

8) 그런데 여기서 특이할만한 점은 감찰활동 강화에 대하여 시민들의 24.2%가 두 번째로 중요한 개선과제로 응답한 반면 공무원들은 2.2%만이 응답하여 많은 인식 차이를 보임.



## 2. 근무여건 개선과 처벌 강화

공직자의 명예를 우선시하는 사회풍토가 조성되도록 노력하며 공무원의 보수가 대기업 수준이 되도록 처우를 개선하여야 한다. 어느 나라보다도 투명한 공직사회를 자랑하는 싱가포르의 공직사회는 인적자원관리가 그 중심에 있다고 해도 과언이 아니다. 싱가포르의 공무원 인사관리제도는 중앙인사기관인 공공서비스국에서 채용, 평가 복무, 교육, 급여 등을 포함한 광범위한 인사행정을 담당하고 있는데, 공무원의 철저한 자질 검사는 물론 다양한 방법으로 역량을 강화하고 있으며 그 밑바탕에는 일반 금융기관보다 높은 보수수준을 유지하여 상대적으로 우수한 인재가 공직사회에 들어올 수 있게 유인하고 있음은 물론이고 퇴직 후 관리까지 이들에 대한 체계적인 인적자원관리 시스템이 갖추어져 있음을 알 수 있다. 이들에 대한 사회적 인식 역시 공무원을 최고 엘리트 집단으로 인식하며, 정부도 공무원들이 특별대우를 받는 만큼 일반인보다 더욱 엄격한 규제를 통해 관리하고 있다. 이렇기 때문에 이들의 행정 서비스 질은 우수해지고, 국민들 또한 이들에 대해 높은 평가를 내릴 수밖에 없다.

청렴도 향상방안에 대한 공무원의 조사 결과를 직급별로 교차분석해보면 <표 5-4>를 보면 청렴도 향상을 위해 근무여건 개선이 필요하다고 응답한 비율은 8급 이하 40.8%, 7급 41.7%, 6급 39.5%, 5급 이상 18.9%로 나타나 직급이 낮을수록 근무여건 개선이 중요하다고 응답하고 있으며, 전체적으로도 36.7%로 가장 높게 나타나고 있다.

한편 근무여건 개선과 관련하여 공무원의 보수수준과 청렴도가 어떤 관계가 있는지에 대해 조사하였다. 공무원의 보수수준과 청렴도와 관계에 대하여 시민들의 39.9%와 공무원들의 45.1%가 다소 관계가 있다고 생각하고 있으며, 또한 보통 이상이라고 생각한 응답이 시민 74.9%, 공무원 83.5%를 나타내고 있어 근무여건 개선방안으로 보수 수준의 적정화를 도모할 필요가 있음을 시사한다. <표 5-6>

< 표 5-5 > 보수수준과 청렴도 관계

	시민		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
① 매우 직접적인 관계가 있다	48	11.6	123	29.5
② 다소 관계가 있다	165	39.9	188	45.1
③ 보통이다	97	23.4	37	8.9
④ 관계가 없다	67	16.2	46	11.0
⑤ 전혀 관계가 없다	37	8.9	23	5.5
합계	414	100.0	417	100.0

부패와 관련된 공직자에게는 강력한 처벌과 더불어 일정 수준 이상의 처벌을 받은 부패관련자에게는 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.

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 따른 처벌결과를 공개함으로써 모든 공무원들에게 사전 교육적 효과를 거두고 있다(곽형성, 2008: 57).

반부패 경쟁력 평가에서 우수사례를 구체적으로 발굴하고 이를 확산시켜 조직 전체가 실질적으로 개선되도록 유도한다. 우수기관과 우수 직원은 인센티브를 부여하고 미흡한 기관과 직원은 별도의 청렴도 측정을 실시하여 집중관리할 필요가 있다.

## 제 6장 결어 및 정책제언

### 제 1절 결어

부패문제의 해결은 모든 국가와 정부의 최우선 과제였고 현안이며 미래세대를 위한 우리 세대의 의무이다. 부패문제의 해결은 오늘날 국제사회의 중요한 아젠다이기도 하다. 우리나라도 1990년대 이후 공직자윤리법 강화, 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법 제정, 금융실명제 및 부동산실명제 실시, 공직선거법 및 정치자금법 개정, 행정절차법과 정보공개법 제·개정, 인사청문회 실시, 부패방지법 제정 및 부패방지위원회 설치, 공무원행동강령 시행, 공익신고자보호법 시행 등 부패문제 해결을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 국가차원의 반부패 노력은 국가청렴도 향상에 많은 효과가 있었으나, 이미 제시하였듯이 국제투명성기구(TI)가 발표한 2011년 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 10점 만점에 5.4점이고, 순위는 183개국 중 43위에 그쳐 부패현상이 개선되기는 커녕 오히려 2008년 이후 계속 악화되는 경향이 나타나고 있어 부패방지를 위한 국가차원의 노력과 제도정비에 대한 관심과 분발이 요구되고 있다.

일반적으로 지방정부의 청렴도는 지방정부의 신뢰도와 경쟁력에 많은 영향을 미치게 된다. 지방정부의 청렴도가 하락하게 될 경우, 지방자치의 근간을 형성하는 지방정부의 신뢰도 하락을 초래하게 됨은 물론이고 이는 지방행정 전반에 대한 총체적인 불신을 초래하여 궁극적으로 지방자치의 발전을 크게 저해하는 요인으로 작용한다. 또한 지방정부의 청렴도 저하는 정치와 행정의 생산성을 저하시킬 뿐만 아니라 궁극적으로는 지방정부의 발전에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 실제로 공공부문의 청렴도와 경제성장의 상관관계를 분석한 연구결과에 따르면, 양자 간에는 유의한 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.

- 종합청렴도의 연도별 추이를 보면 '06년 : 8.99점(1위), '07년 : 9.14점(↑ 0.15, 4위), '08년 : 8.74점(↓ 0.40, 8위), '09년 : 8.63점(↓ 0.11, 8위) '10년 : 8.33(↓ 0.30, 14위), '11년 8.63(↑ 0.30, 3위)으로 나타남
- 부패와 관련한 한국사회의 청렴도 조사에서는 시민들은 청렴하다고 보는 응답한 비율이 12.1%임에 비하여, 공무원은 34.1%로 나타나, 시민들이 공무원 집단에 비해 한국사회의 부패 정도가 더 심하다고 인식하는 것으로 나타남
- 조사 결과 우리사회에서 부패가 발생하는 가장 큰 원인으로 시민들은 관대한 처벌(24.4%)과 혈연·지연·학연과 같은 발생환경(22.9%)을 중요 원인으로 인지하였으며, 이 비율이 시민 응답자의 총 45% 이상을 차지하며 관대한 처벌과 연고주의 환경이 부패의 중요한 원인으로 인지 하고 있으나, 공무원들은 부패 유발 정치구조(31.3%)를 제일 큰 문제로 생각하고 있으며, 이와 함께 혈연·지연 등의 부패 환경(27.7%) 또한 중요한 원인으로 인지하고 있음.
- 청탁 시 가장 먼저 찾게 되는 연고로 시민들은 '혈연'을 1순위(37.2%), '지연'을 2순위(30.9%)로 대답하였고, 공무원집단은 '지연'을 1순위(29.3%), 직연(25.7%)을 2순위로 응답 함
  - 특이한 것은 공무원의 경우 22.1%로 나타나나, 시민집단의 경우 9.4%로 적게 나타남
- 일과 관련한 청탁을 하는(받는다면) 경우 시민들의 42.3%가 매우 바람직하지 않지만 어쩔 수 없다는 생각하고, 28%는 바람직하지 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각이며, 6.5%는 문제해결을 위해 자연스러운 생각이라고 응답
  - 공무원의 경우 49.4%가 매우 바람직하지 않지만 어쩔 수 없다는 생각하고, 19.9%는 바람직하지 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각이며, 1.9%는 문제해결을 위해 자연스러운 생각이라고 응답
- 일처리 과정에서 연줄을 통해 청탁을 하는 이유로 시민들은 불가능한 문제해결(28.5%)을 최우선으로 생각하고 있으며, 그 다음으로 신속한 문제해결(25.1%), 원활한 업무처리(23.4%)등으로 나타났으며,
  - 공무원들은 원활한 업무처리(35.3%)를 최우선으로 생각하며, 그 뒤로 신속한 문제해결(21.3%), 불가능한 문제해결(21.3%)이라고 응답 함.

- 부패의 수준이 높은 분야별로 정리하면 시민은 건설건축- 인사- 세무- 환경- 보건위생 순이며, 소방분야는 청렴한 것으로 인식함
  - 반면에 공무원은 모든 분야가 부패하지 않은 편으로 특히 세무- 소방- 환경- 보건위생-건설건축-인사 순으로 청렴하다고 인식하고 있음
  - 세무분야를 공무원은 매우 청렴한 분야로 인식하나, 시민은 부패수준이 높은 분야로 인식하여 괴리가 크게 나타남
- 향후 부패 수준에 대한 조사 결과를 보면 시민들의 50.5%가 현재와 비슷할 것이고, 오히려 늘어날 것이라고 보는 비율도 18.8%에 달해 부패가 줄어들 것으로 인식하고 있음
  - 반면에 공무원들은 현재와 비슷하거나(17.0%) 줄어들 것( 81.5%)으로 보는 비율이 98.5%에 달하며 부패가 현재보다 줄어들 것이라고 응답 함
- 공직사회에서 발생하는 부패유형에 대한 조사에서 시민들은 제일 큰 부패유형으로 직위를 이용한 알선이나 청탁(39.4%)을 1순위로 두었으며, 그 뒤로 향응 등의 편의제공(15.5%), 업무관련 비공개 정보를 이용한 개인 이익추구 (14.3%)순으로 응답 함.
  - 공무원들도 직위를 이용한 알선이나 청탁(51.6%)이 제일 큰 유형으로 보고 있으며, 그 뒤로 향응 등의 편의제공(22.8%), 각종 이권개입(9.1)순으로 응답 함
- 귀하는 대전광역시의 청렴도를 10점 만점에 몇 점 정도라고 생각하십니까?라는 조사 결과를 보면 시민의 청렴도 점수는 6.60인데 비하여 공무원의 시 청렴도 평균 점수는 8.06으로 인식에 있어 많은 차이를 보임
- 부패 행위를 해도 발각되지 않을 것이라고 보는 비율이 시민의 경우는 76.3%에 이르고 있으나, 공무원의 경우는 31%에 불과하여 인지도에서 큰 차이를 보이고 있음
- 본인이 청렴하다고 인지하는 비율이 시민의 경우 50.0%인데 비하여 공무원의 경우는 89.9%로 나타나고 있음
  - 스스로 청렴하지 않다고 인식하는 비율이 시민 4.8%, 공무원 0.7%로 나타남
- 시민들의 20.5%가 외부로부터 업무 관련 알선이나 청탁을 받은 경우 대부분 거부한다고 응답한 반면에 공무원들은 62.6%가 대부분 거부한다고 답변해 많은 차이를 보임.

- 이웃이나 동료의 부정·부패를 목격 시, 반드시 신고할 것이다와 신고할 것이  
다로 응답한 비율을 보면 시민들의 53.6%, 공무원 46.3%로 나타남
- 신고하지 않을 것이라고 응답한 비율은 시민 9.7%인데 비하여 공무원  
17.1%로 높게 나타나 이웃이나 동료의 부정에 대해 관대한 경향을 보여줌

## 제 2절 정책 제언

### 1. 기관장의 노력 강화

우리나라와 같이 기관장의 영향력이 강한 사회에서는 조직 구성원들의 행동은 기관장의 관심과 노력에 따라 많은 영향을 받기 때문에 기관장의 적극적인 노력이 중요하다. 기관장은 제도개선, 청렴교육, 부패행위자 처벌강화, 청렴문화조성 등 다양한 방법으로 개인의 청렴성과 기관의 청렴성을 연계시켜 이들 간 청렴향상을 위한 시너지 효과를 극대화시키는 노력을 취해야 할 것이다.

### 2. 청렴정책의 확실한 집행

첫째, 알선·청탁 등록 시스템을 운영하여 부패유발요인을 개선할 수 있는 법과 제도적 장치를 확충한다. 각종 청탁자 및 추천자를 포함한 개인적 의견을 문서에 게재하도록 하고 기록 및 공개가 필요한 내용이 포함되어 있는 문서에는 청탁 및 부탁과 개인적 의견관련 사항을 기재하는 첨부란을 게시하도록 의무화 한다.

둘째, 부패행위자에 대한 문책을 할 때 개인뿐만 아니라 연대 책임제를 시행한다. 부패가 발생 했거나 발생 가능성이 높은 업무 분야의 경우 구성원 상호 간 업무처리 과정에서 상시 감시할 수 있도록 크로스 체크제를 구축하는 것이 효과적이다.

셋째, 부패 신고자 및 내부공익신고자를 보호하는 시스템을 만들어, 신분상 불이익뿐만 아니라 경제적·행정적 불이익도 없도록 보호하여 공직사회의 비리나 부패행위에 대하여 안심하고 신고할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 민원서비스 자체 민원모니터링을 실시한다. 민원인이 느끼는 불편 사항과

부패 체감도에 대한 민원인의 부패인식 수준과 부패경험 여부를 전화나 설문지 등을 통해 모니터링하여 해당기관의 업무처리에 반영한다.

### 3. 민간참여 확대로 공정성·투명성 제고

첫째, 공무원 부패는 특정부문에 한정되어 발생하는 것이 아니라 사회적 환경과 관련하여 발생한다는 점에서 지방정부 측면의 노력만으로 이를 근절할 수 없다. 따라서 부패방지를 위해서는 지방정부, 시민세력, 언론, 학계 등 다양한 관계 당사자들 간의 거버넌스 구축을 통한 협력적 노력이 무엇보다 중요하다.

둘째, 행정과정에 대한 공정하고 객관적인 감시기체가 작동하진 않을 경우, 권력 즉 재량권의 남용 가능성은 증대되며, 이것은 부패의 유인 가능성을 증대시킨다. 따라서 투명성을 제고하는 것이 부패방지는 물론이고 청렴성을 높이는데 크게 기여할 수 있다. 투명성 제고를 위해서는 무엇보다 적극적인 행정공개와 시민참여가 이루어져야 한다.

셋째, 우리나라 부패는 온정주의 연고주의와 같은 사회문화적 환경과 관련이 많다는 점에서 이러한 사회문화적 환경 개선 없이는 부패를 근절할 수 없다. 특히 조사 결과, ‘안주고 안받기 운동’등 청렴도를 제고시키려는 노력은 지역사회가 함께 공동으로 참여해야 효과적이다.

### 4. 청렴 교육 강화와 근무여건 개선

첫째, 부패방지 교육교재를 개발하고 전문적인 강사진을 구성 운영하며, 현실에 맞는 창의적인 교육프로그램을 개발하여 부패방지 교육 인프라를 지속적으로 구축하여야 한다.

둘째, 공직자의 명예를 우선시하는 사회풍토가 조성되도록 노력하며 공무원의 보수가 대기업 수준이 되도록 처우를 개선하여야 한다. 부패와 관련된 공직자에게는 강력한 처벌과 더불어 일정 수준 이상의 처벌을 받은 부패관련자에게는 평생 모든 공직에 취임할 수 있는 기회를 박탈할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 강철승. (2011). 공정사회와 고위공직자 부패방지방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.  
국가청렴위원회. 「부패 친화적 연고·온정주의 문화개선」, 2006.  
\_\_\_\_\_. 「2007년도 반부패 청렴대책 추진지침」, 2007.  
국민권익위원회. (2010). 공직사회 관행화된 부패유발요인 인식조사 결과보고서.  
\_\_\_\_\_. (2010). 부패인식도 조사 결과 보고서.  
\_\_\_\_\_. (2011a). 「2011년도 공공기관 청렴도 제2차 측정결과」.  
\_\_\_\_\_. (2011b). 「2011 부패인식도 조사결과」.  
\_\_\_\_\_. (2012). 「국민권익백서: 2011」.  
국민권익위원회 블로그. <http://blog.daum.net/loveacrc>  
고길곤·조수연. (2011). 관행수용도와 부패: 시민의 관행수용도 형량요인에 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”, 「춘계학술대회」, 한국정책학회, pp.33-60.  
권원용. (2004). “정치적 부정부패는 시민의 힘으로 극복되어야 한다”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 제39권 제422호, pp.100-101.  
김상겸. (2006). 한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰-공직사회의 부패방지 문제를 중심으로-. 「헌법학연구」, 12(2): 249-28.  
김상철. (2006). “지방정부 부정부패에 대한 연구 : 그 실태와 진단”, 「사회과학연구」, 안양대학교 사회과학 연구소, 제12권, pp.401-421.  
김성호. (2003). 「공직부패 방지를 위한 제도개선에 관한 연구」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.  
김성호. (2005). “국가청렴위원회의 활동과 청렴도 평가체계”, 「기업윤리연구」, 한국윤리경영학회, 제10권, pp.1-22.  
김영세. (1997). “한국에 있어서 부패의 경제적 효과에 관한 연구”, 성균관대학교 석사학위논문.



- 김예승·김광구. (2011). 지방자치단체장의 부패유형에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술 대회 발표논문.
- 김왕수. (1998). “한국사회의 부패 원인에 대한 이론적 고찰”, 「사회발전연구」, 연세대학교 사회발전연구소, pp.1-38.
- 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
- 김택. (2006). 국가경쟁력 강화를 위한 부패해소문제, 한국행정연구원.
- 김풍대. (2008). 「정부규제가 관료부패에 미치는 영향에 관한 연구」. 대구대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김한창. (2009). “반부패 자율시책평가 방향성에 관한 연구 : 행동이론의 논거확장을 위한 문화이론 접목을 토대로”, 「한국정책연구」, 경인행정학회, 제9권 제2호, pp.103-121.
- 김현구, 2009, “정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용 : 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석: 「행정논총」, 서울대학교 한국행정연구소, 제47권 제3호, pp.1-24.
- 남승하 · 김종현 · 라휘문. (2010). 여성의 사회적 지위와 청렴도간 관계에 관한 연구. 「한국 인사행정학회보」, 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.
- 라휘문. (2010). “여성의 사회적 지위와 청렴도간 관계에 관한 연구”, 「한국정책분석평가학회 학술대회발표 논문집」, 한국정책분석평가학회, pp.313-331.
- 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 측정 모형과 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.
- 박충훈. (2010). “청렴도와 국민소득간의 관계 : 소득불균형의 조절효과를 중심으로”, 「학술대회 발표 논문집」, 한국정책분석평가학회, pp.333-350.
- 부산광역시. (2012). 외부청렴도 향상을 위한 ‘고객불만 ZERO시스템’운영계획.  
. (2012). 감사관련 내부자료.
- 송병호. (2006). “경찰공무원의 부패와 통제방안에 관한 연구”, 「한국치안행정논집」, 한국 자치경찰경비학회, 제3권 제1호, pp.73-96.
- 서울시립대학교·반부패시스템연구소. (2006). 「부패 친화적 연고·온정주의 사회문화 개선방안」.
- 신율. (2010). “한국사회에서의 부패, 제도권 그리고 시민운동 : 부패의 근본적 방지를 위한 연구”, 「평화학연구」, 세계평화통일학회, 제11권 제1호, pp.351-375.
- 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. (2007). “청렴도시 만들기 사업의 평가와 발전방안“, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 서울행정학회, pp.9-20.
- \_\_\_\_\_. (2009). 반부패 및 공직윤리 관련 정부정책 변화에 대한 평가와 전망: 진화와 정체의 과정. 한국행정학회 Conference 자료(8월).
- \_\_\_\_\_. (2010). 고위 공직자 청렴도 평가를 통해 본 공직자 윤리. 「한국행정학회소식지」, 129: 12-15.
- 이근우. (2008). 부패와 거버넌스. 「한국부패학회보」, 13(2): 53-75
- 이태일리. 2011. 12. 1.
- 이상수. (2004). “행정부패측정모형의 설계와 실증조사를 통한 평가”, 지방정부연구 8-1: 257~280.
- \_\_\_\_\_. (2005). “행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 : 행정부패측정모형을 통한 실증조사를 중심으로”, 「한국자치행정학보」, 한국자치행정학회, 제19권 제2호, pp.121-146.

- \_\_\_\_\_. (2006). "거버넌스 시대의 정부신뢰체계 구축과 부패방지 연구", 「한국유럽행정학회보」, 한국유럽행정학회, 제3권 1호, pp.58-83.
- 이상열 · 신현기. (2008). 경찰청렴도 제고를 위한 정책제언. 「한 · 독사회과학논총」, 18(2): 87-106.
- 이상희. (1999). 「한국관료부패의 개선방안에 대한 연구」, 국민대학교 석사학위논문.
- 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 부패 통제를 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문.
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 165-192.
- \_\_\_\_\_.김준현. (2010). "지방청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구", 「춘계학술대회」, 한국정책학회, pp.597-620.
- 전상준. (1999). 공공부문의 청렴도와 경제성장의 상관관계: 국제 횡단면 연구. 「사회과학논집」, 2: 258-292.
- 전수일. (2011). 부패방지제도의 문제점과 개선방안, 국회반부패세미나.
- 전영평. (2003). 시민단체에 의한 부패통제:논리·유형·분석, 「한국행정학보」, 37-3:95-116.
- 정광호. (2005). 「간부직원에 대한 청렴도 측정 표준모델 개발 보고서」. 공기업투명사회실천협의회.
- \_\_\_\_\_.이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
- 전천운. (2005). "부패기회의 영향요인에 관한 탐색적 고찰", 「한국자치행정학보, 한국자치행정학회, 제19권 제3호, pp.105-126.
- 정성범·백윤철. (2006). 헌법상 행정부패에 관한 연구, 「헌법학연구」, 12-2.
- 정선경. (2006). 공공기관의 부패와 지배구조에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 2006.
- 정영일. (2010). 미국의 공직부패에 대한 대응 법제도. 「국제지역연구」, 14(2): 311-332.

- 조은경·이정주. (2006). 부패 친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석, 「한국행정학보」, 40-4:491-509.
- 조선일·배정아. (2006). 반부패 정책의 실효성 확보에 관한 연구-국방분야를 중심으로-, 「한국거버넌스학회보」, 13-1.
- 조호대. (2009). 우리나라 경찰의 잠재청렴도 향상방안. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(7): 268-275.
- 주정호. (2006). “청렴이 최고의 행정브랜드 자산이다 : 행자부의 청렴도 업그레이드 전략”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 제55권 제634호, pp.65-69.
- 진중순·서상아. (2007). 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위. 「행정논총」, 45(3): 233-257.
- 진중순·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」.
- 한국윤리학회·국가 청렴위원회. (2007). 「현대적 의미의 청렴개념 조명」.
- 한승완. (2004). “연출망에서 연결망으로 - 한·중·일 3국의 연고주의 유형 비교”, 사회와 철학연구회 8호.
- 홍영오·김범준·구현아. (2010). 「공무원 부정부패의 실태 및 대책」. 한국형사정책연구원. 연구총서 10-01.
- 홍현선. (2007). “「청렴도시만들기실천협약」 추진상황과 향후 운영방향”, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 서울행정학회, pp.1-8.
- 황성돈. (2009). “공직 부패 : 실태와 처방”, 한국사회과학협의회.
- 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 Psycholog IA*, 19(1): 70–83.
- Armstrong, R.A (1996). *The Relationship Dimension of Organizational Behavior*(4th ed).
- David, Roman. (2010). *Transitions to Government: Amnesty as an Anticorruption Measure*.  
*Australian Journal of Political Science*, 45(3): 391–406.
- Getz & Volkema, (2001). *Culture, Perceived Corruption, and Economics*. *Business & Society*,  
 40(1):7–31
- Gomez Mejia et al, (1998). *Managing Human Resources*, 531–535
- Hofstede, (1997). *Culture and Organizations : Software of the Mind*.
- 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).
- Mauro Paolo, *Corruption and Growth*, *The Quarterly Journal of Economics* 110, No 442(August, 1995) pp. 681–712.
- 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.
- Putnam. Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*. 61: 65–75.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). *Corruption*. *Quarterly Journal of Economics*, 108(August): 599–617.



## 부 록

---

부록 1 : 대전광역시 청렴도와 관련한 설문지(공무원용)

부록 2 : 대전광역시 청렴도와 관련한 설문지(시민용)

---







1. 부패와 관련하여 볼 때 한국 사회는 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 매우 청렴하다    ② 청렴하다    ③ 보통이다
- ④ 부패하다    ⑤ 매우 부패하다

2. 우리사회에서 부패가 발생하는 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 원인이 크다고 생각되는 2가지를 선택하여 주십시오.

- ① 부정부패를 유발하는 정치구조(    )
- ② 부정부패에 대한 관대한 처벌(    )
- ③ 부패를 심각하지 않게 받아들이는 개인의 윤리의식(    )
- ④ 혈연·지연·학연과 같이 부패가 발생할 수 있는 환경(    )
- ⑤ 부패를 유발하는 제도와 불합리한(과도한) 행정규제(    )
- ⑥ 부패를 막을 수 있는 법과 제도가 없거나 잘못되어서(    )
- ⑦ 기 타(    )

3. 대전지역사회가 귀 기관 공무원의 부패방지에 어느 정도 관심이 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 관심이 많다    ② 관심이 많은 편이다    ③ 보통이다
- ④ 관심이 없는 편이다    ⑤ 관심이 거의 없다

4. 대전 지역 주민들은 귀 기관 공무원의 부패행위에 대하여 항의, 비난, 신고에 적극적입니까?

- ① 매우 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다    ⑤ 전혀 그렇지 않다

5. 부패한 행위를 하면 발각되는 경우보다 발각되지 않는 경우가 훨씬 많다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다.    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 아니다    ⑤ 전혀 아니다

6. 부패한 행위로 인해 체포되더라도 실제로 처벌에까지 이르는 경우는 적다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다. ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

7. 업무관련 청탁시 가장 먼저 찾게 되는 연고는?

- ① 혈연 ② 지연 ③ 학연 ④ 직연(직장연) ⑤ 기타

8. 일과 관련한 청탁을 받았을(받는다면) 경우, 어떤 생각이 드십니까?

- ① 문제해결을 위한 자연스러운 방법이라는 생각  
② 바람직하지는 않지만 문제해결을 위해 필요하다는 생각  
③ 매우 바람직하지는 않지만 어쩔 수 없다는 생각  
④ 너무나 급박해서 특별한 생각을 갖지 못함  
⑤ 잘 모르겠다

9. 일처리 과정에서 연줄을 통해 청탁을 하는 이유는 무엇이라 생각하십니까?

- ① 신속한 문제해결 ② 불가능한 문제의 해결  
③ 불이익의 사전 감소 장치 ④ 원활한 업무처리  
⑤ 절차와 법령의 복잡성 ⑥ 내용을 잘 몰라서

10. 귀하는 대전광역시 소방업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 부패했다 ② 부패한 편이다 ③ 보통이다  
④ 부패하지 않은 편이다 ⑤ 전혀 부패하지 않았다

11. 귀하는 대전광역시 건설건축업무의 부패수준을 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 부패했다 ② 부패한 편이다 ③ 보통이다  
④ 부패하지 않은 편이다 ⑤ 전혀 부패하지 않았다



18. 귀하는 대전지역 향후 부패수준을 어떻게 내다보십니까?
- ① 현재보다 늘어날 것이다  
 ② 현재와 비슷할 것이다  
 ③ 현재보다 줄어든 것이다
19. 귀하의 반부패 청렴의식은 어느 정도라고 생각하십니까?
- ① 매우 청렴하다            ② 청렴한 편이다            ③ 보통이다  
 ④ 청렴하지 못한 편이다    ⑤ 매우 청렴하지 못하다
20. 귀하는 외부로부터 업무 관련 알선이나 청탁을 받은 경우 어떻게 행동하십니까?
- ① 대부분 거부한다            ② 다소 거부하는 편이다            ③ 보통이다  
 ④ 다소 수용하는 편이다    ⑤ 대부분 수용한다
21. 귀하는 승진·전보 등의 인사와 관련하여 기관 내 상급자나 담당직원에게 금품·향응·편의 등을 제공하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 절대로 있어서는 아니된다    ② 있어서는 아니된다    ③ 보통이다  
 ④ 있을 수 있다            ⑤ 당연히 있을 수 있다
22. 귀하는 소속 기관의 청렴문화 정착에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 고위 관리자            ② 공무원 개인            ③ 지역사회의 성격  
 ④ 민원인            ⑤ 모르겠다
23. 귀하는 공무원의 보수수준과 청렴도가 어떤 관계가 있다고 생각하십니까?
- ① 매우 직접적인 관계가 있다    ② 다소 관계가 있다    ③ 보통이다  
 ④ 관계가 없다            ⑤ 전혀 관계가 없다



◎ 다음은 응답자의 특성에 관한 질문입니다.

26. 귀하의 성별은?

- ① 남성                      ② 여성

27. 귀하의 직급은?

- ① 5급 이상              ② 6 급              ③ 7급              ④ 8급 이하기타

28. 귀하의 연령(만)은?

- ① 30세미만 ② 30-40세              ③ 41-50세              ④ 51세 이상

29. 귀하의 공직 근무 연수는?

- ① 10년 이하              ② 11-20년              ③ 21-30년              ④ 31년 이상

대전광역시가 청렴도시로 유지 발전하기 위해 필요한 시책이나 건의 사항이 있으면 말씀해 주십시오

**이제 설문이 모두 끝났습니다.**

**지금까지 응답해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.**





1. 부패와 관련하여 볼 때 한국 사회는 어떠하다고 생각하십니까?  
 ① 매우 청렴하다 ② 청렴하다 ③ 보통이다 ④ 부패하다 ⑤ 매우 부패하다
  
2. 우리사회에서 부패가 발생하는 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 원인이 크다고 생각되는 2가지를 선택하여 주십시오.  
 ① 부정부패를 유발하는 정치구조( )  
 ② 부정부패에 대한 관대한 처벌( )  
 ③ 부패를 심각하지 않게 받아들이는 개인의 윤리의식( )  
 ④ 혈연·지연·학연과 같이 부패가 발생할 수 있는 환경( )  
 ⑤ 부패를 유발하는 제도와 불합리한(과도한) 행정규제( )  
 ⑥ 부패를 막을 수 있는 법과 제도가 없거나 잘못되어서( )  
 ⑦ 기 타( )
  
3. 대전지역사회는 대전광역시(구청 포함)의 부패방지에 어느 정도 관심이 있다고 생각하십니까?  
 ① 매우 관심이 많다 ② 관심이 많은 편이다 ③ 보통이다  
 ④ 관심이 없는 편이다 ⑤ 관심이 거의 없다
  
4. 대전 지역 주민들은 대전광역시(구청 포함) 공무원의 부패행위에 대하여 항의, 비난, 신고에 적극적입니까?  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다  
 ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 매우 그렇지 않다
  
5. 부패한 행위를 하면 발각되는 경우보다 발각되지 않는 경우가 훨씬 많다고 생각하십니까?  
 ① 매우 그렇다. ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다





18. 귀하는 대전지역 향후 부패수준을 어떻게 내다보십니까?
- ① 현재보다 늘어날 것이다  
 ② 현재와 비슷할 것이다  
 ③ 현재보다 줄어든 것이다
19. 귀하의 반부패 청렴의식은 어느 정도라고 생각하십니까?
- ① 매우 청렴하다            ② 청렴한 편이다            ③ 보통이다  
 ④ 청렴하지 못한 편이다    ⑤ 매우 청렴하지 못하다
20. 귀하는 외부로부터 업무 관련 알선이나 청탁을 받은 경우 어떻게 행동하십니까?
- ① 대부분 거부한다            ② 다소 거부하는 편이다            ③ 보통이다  
 ④ 다소 수용하는 편이다    ⑤ 대부분 수용한다
21. 귀하는 승진·전보 등의 인사와 관련하여 기관 내 상급자나 담당직원에게 금품·향응·편의 등을 제공하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 절대로 있어서는 아니된다    ② 있어서는 아니된다    ③ 보통이다  
 ④ 있을 수 있다                    ⑤ 당연히 있을 수 있다
22. 귀하는 소속 기관의 청렴문화 정착에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 고위 관리자            ② 공무원 개인            ③ 지역사회의 성격  
 ④ 민원인                    ⑤ 모르겠다
23. 귀하는 공무원의 보수수준과 청렴도가 어떤 관계가 있다고 생각하십니까?
- ① 매우 직접적인 관계가 있다    ② 다소 관계가 있다            ③ 보통이다  
 ④ 관계가 없다                    ⑤ 전혀 관계가 없다



대전광역시가 청렴도시로 유지 발전하기 위해 필요한 시책이나 건의 사항이  
있으면 말씀해 주십시오.

**이제 설문이 모두 끝났습니다.  
지금까지 응답해 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.**

기본연구보고서 2012-02

---

---

## 대전광역시 청렴도 제고방안에 관한 연구

---

---

발행인 이 창 기

발행일 2012년 12월

발행처 대전발전연구원

302-846 대전광역시 서구 월평본1길 39(월평동160-20)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.djdi.re.kr>

---

인쇄 : 영창당인쇄사 TEL 042-626-7888 FAX 042-626-9888

---

ISBN 978-89-981542-1-9 93350

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.