

## 공무원 부패의 영향요인과 방지전략

이 상 철 (밀양대학교 행정학과)

이 상 호 (밀양대학교 행정학과)

송 건 섭 (밀양대학교 행정학과)

본 논문은 공무원들로 하여금 부패에 대한 인식을 조사하고, 부패에 영향을 미치는 영향요인을 탐색하여 이를 방지할 수 있는 전략을 모색하고자 하는 것이다. 그리고 부패기회와 이미지를 종속변수로 설정하여 이러한 요인에 어떤 독립요인이 중요하게 영향을 미치는지 검증하였다.

먼저 부패에 대한 인식은 공직사회의 각종 사정작용과 부패적결운동으로 부패기회는 많이 줄어들었고, 공무원들의 의식개혁으로 부패이미지도 예전 보다 많이 개선되었다고 할 수 있다. 부패기회에 영향을 주는 요인은 법제도 특성, 의적환경, 개인적 특성, 행정재량권 등이고, 부패이미지에 영향을 주는 요인은 법제도 특성, 의적환경, 개인적 특성 등임을 알 수 있다. 그러나 행정재량권은 부패기회에는 영향을 크게 미치지나 부패이미지에는 영향을 미치지 못하는 요인이며, 법제도 특성과 의적환경, 개인적 특성은 부패기회와 이미지에 영향을 미치고 있지만 조직문화나 조직구조는 영향을 미치고 있지 않음을 발견할 수 있다. 그리고 방지전략으로 부패기회를 감소시키기 위해서는 법제도적인 통제를 강화해야 하며, 부패이미지 개선을 위한 방안으로 공무원들의 현실화 등 처우개선문제와 의식전환의 필요성을 강조하였다.

### I. 머리말

행정조직은 규모 면에서 증가하였고, 그 기능 및 권한도 강화되었다. 현대 행정국가 하에서는 행정부의 주축이 관료조직임을 감안한다면 행정조직의 구성원인 공무원은 막강한 권력집단임에 틀림없다. 또한 공무원의 힘은 국가사업이 방대해 짐으로써 더 한층 강화되기에 이르렀다. 이러한 정부권한의 증대와 공무원의 권력강화는 정부주도의 신속한 업무추진, 국가사업의 효율화 등의 긍정적인 측면이 있는 반면, 규제위주의 행정, 행정만능주의, 공무원 부패 등 부정적인 측면도 많이 나타났다.

특히 부정부패는 일반국민을 포함한 정치인, 기업인, 공무원 등 모든 사람에게 의하여 발생할 수 있지만, 무엇보다 그 핵심은 공무원이라는데 심각성이 있다. 즉 공무원에 의하여 정책이 결정되고, 집행이 이루어지는 등 가장 중요한 역할을 담당하는 국가의 핵심주체가기 때문이다. 따라서 권력을 주도하고 행정을 선도하는 공무원 집단은 부패역할의 중심적인 위치를 점하고 있으며, 그 만큼 부패를 유발한 기회를 많이 가지고 있다는 것이다.

공무원의 부패는 사회기강을 해이하게 하고, 국가발전을 위협하고 있으며(Werner, 1983), 조직적인 범죄기회를 증가시키고, 시민의 부담만을 가중시킨다는 면(Caiden, 1979)에서 사회전환이 끼치는 영향은 대단히 크다. 이러한 부정부패는 사전 예방조치가 사후적발 치유보다 바람직한 것으로 판단하지만 '부정부패'라고 하면 의외 관련자는 어떻게 색출하여 처벌할 것인지

에 대해 보다 많은 관심을 기울여 왔다.

최근 우리 나라 공직사회에 부패에 관한 연구는 크게 두 가지 분야로 구분할 수 있다. 부패 결정원인의 규명과 부패를 방지하기 위한 전략제시가 바로 그것이다. 부패는 한두 가지의 단순하고 명확한 요인에 의하여 발생되기보다는 여러 가지 요인이 복합적으로 결합되어 발생한다. 이러한 유발요인은 크게 공무원의 개인적 특성, 행정구조, 환경특성 등 3가지의 큰 범주로 수형화할 수 있는데(전천운, 1993), 이 연구에서는 어느 특성 요인에 얽매이지 않고, 부패유발요인을 전체적인 측면에서 접근하고자 한다.

부패방지를 위한 전략에 대한 연구도 많이 있어 왔다. 첫째는 제도상의 조건으로 규범을 어긴 자에게 제재를 가하거나 편익이나 서비스를 제공하는 것이다. 전자는 세금을 부과하거나 과태료 납부를 명하는 경우이고, 후자는 각종 인·허가, 면허처분이나 사회보장관련 서비스 제공 등이다. 둘째, 시민의식조건으로 부정과 불의, 부조리와 비리를 사회 전체의 이익을 위해 고발하는 시민정신이 부패방지의 중요한 요소라고 본다. 셋째, 사정(司正)의 조건으로 사정기관에 강력하고 실질적인 부패조사 권한을 부여하며, 부패행위를 하면 반드시 적발, 처벌된다는 확신을 주어야 한다는 것이다(정휘영, 1979).

본 연구는 부패원인과 부패방지전략을 두 개의 독립된 주제로 생각하지 않고, 동시에 원인을 밝혀내고, 그 원인을 제거할 수 있는 전략을 제시하고자 하는 것이다. 결국 부패의 근원적인 치유책은 부패에 미치는 영향요인을 밝혀내어 이러한 요인을 잘 조절하여 부패기회를 없애고 결국에 부패이미지에 대한 만족도를 높이는 것이라고 판단되기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 공무원들도 하여금 부패에 대한 인식을 조사하고, 부패에 영향을 미치는 영향요인을 탐색하여 이를 방지할 수 있는 전략을 모색하는데 있다.

본 논문의 연구방법은 먼저 문헌조사를 통해 선행연구 결과를 검토하여 실증적 연구의 토대를 구축하고, 실증적 연구에서는 설문조사를 통해 얻은 자료를 차이검증과 요인탐색, 그리고 인과관계검증 등을 위주로 분석하고자 한다. 실증적인 분석에서는 주로 SPSS(WIN)을 이용한 빈도분석, 분산분석, 요인분석, 다중회귀분석 등의 통계기법을 활용하고자 한다.

## II. 부패에 관한 이론적 논의

### 1. 행정부패이미지와 부패기회

부패현상은 특정한 국가의 정치제도, 국민의 가치관 내지는 도덕성, 그리고 사회적 경향을 반영하는 것이므로 일률적으로 정의하기가 어렵고, 또한 이에 대한 인식도 다양하다.<sup>1)</sup> 일반적

1) 부패행태를 몇가지 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개인윤리적 면으로 부패는 개인들의 행동결과라고 보았다. 즉 부패행위에 참여하는 개인들의 자질, 본성 및 윤리에 있다고 보는 견해이다. 둘째, 사회문화적 면으로 부패가 사회문화적 소산이라고 주장한다. 이것은 특정한 지배적 관습이나 경험적 습성 같은 것이 바로 부패를 조장한다고 보는 것이다. 셋째, 제도적 면에서는 부패는 사회의 법과 제도상의 결합이나 또는 이러한 것들에 대한 관리기구들과 그 운영상의 문제들, 또는 이러한 것들의 예기치 않았던 부작용 등이 부정부패의 원인으로 작용한다는 것이다. 이것은 공무원의 낮은 보수, 신분불안정, 법적용의 재량행사 등이 부패요인이 된다고 본다. 넷째, 체제구조적인 면에서는 부패는 정부와 일반국민의 상호작용의 소산으로 보는 것이다. 부패라는 것이 어느 하나의 단일변수에 의해서 설명될 수 없는 것이라고 한다면, 그러한 부패가 발생할 수 있는 체제적 혹은 구조적 메카니즘이나 관련 변수들 간의 관계를 파악하여 부패과정을 파악하는 것이 보다 적합할 것이다.

으로 행정부패는 공무원이 자신의 직무와 직결적으로 관련된 권력을 부당하게 행사하여 이익을 추구하는 경우뿐만 아니라, 간접적으로 규정을 부당하게 해석하여 공익을 침해하는 경우나, 공무원과 시민간의 '거래관계'가 없는 경우도 부패의 범주에 포함될 수 있다. 이러한 의미에서 공무원부패는 영향력의 불법적 형태의 하나라고 할 수 있다.2)

행정부패이미지는 부패에 대한 인식, 가치, 태도라고 할 수 있다(부정방지대책위원회, 1994). 여기서 인식이란 '어떤 대상에 대한 감각·분별·판단 활동 등을 드물하는 정신작용'이며, 이는 인간의 감각기관으로 감지할 수 있는 실체는 아니지만 의식조사를 통해 행위의 관찰이나 언어적 표현을 분석하고 유추함으로써 알릴 수 있다. 가치는 '어떤 행동양식이나 존재양식이 다른 양식에 비해 개인적 사회적 차원에서 더 낫다는 신념을 말한다(Bokseach, 1978). 이러한 가치는 인간의 사고와 행동 특히 도덕적 사고와 행동을 결정하는 데 있어 중요한 기준을 제공하게 된다. 태도는 '주어진 대상에 반응하여 일어나는 좋고 나쁨의 감정'을 뜻하는 것이다(Fishbein, 1975). 이것은 행동결정에 중요한 영향을 미치는 성질이다. 정렬을 통해 학습되어진다는 특징이 있다.3)

부패이미지는 부정행위를 하려는 행동에 영향을 미치고, 이미지 변화를 통해서 행동의 변화도 기대할 수 있다. 부패행위에 대한 법적 제재, 처벌강도 강화 등 사후적인 것 보다 사전에 예방을 더 중시하고 있는 점을 감안한다면 부정행위는 바람직하지 않다는 이미지 개선 및 의식이 전환이 더 중요하다. 즉 공무원을 상대로 의식교육을 시킨다거나, 의식개혁 및 이미지 개선을 이룬다고 하는 것은 바로 공무원 개개인이 내면화되어 있는 태도·가치관·신념의 변화를 위한 계획적인 노력으로 이해할 수 있다(부정방지대책위원회, 1994)4)

부패기회란 부패행위가 이루어질 수 있는 여건을 말한다(전천운, 1998). 즉 부패행위가 쉽게 이루어질 수 있는 가능성이다. 부패행위를 여러 가지의 성과를 지니고 있는 선택지안들 가운데서 하나를 선택하는 행위라고 보면, 선택행위가 이루어질 때 부패행위 결과 얻게 되는 이익에 대한 선호뿐만 아니라 그러한 선택이 이루어질 수 있는 가능성도 함께 고려되어야 할 것이다.

한편 유인(incentives)은 부패행위의 결과 기대되는 이익이나 호응을 말한다. 이것은 부패행위에 수반되는 반대급부인 셈이다. 유인은 부패행위에 수반되는 편익에 대한 비용의 비율이다. 부패행위의 결과로서 수반되는 편익이 크면 클수록 비용이 작으면 작을수록 유인은 커진다. 부패에 대한 정치·경제학적 접근에서 뇌물수수 등의 부패행위는 부패 기회(opportunity)와 유인(incentives)의 상호작용의 결과라는 공식을 도출해 낼 수 있다(전천운, 1995). 즉 부패동기와 부패기회, 유인사이에 정(正)의 관계가 성립된다. 즉 부패기회가 많이 주어지거나 유인이 커지면 부패행위는 발생한다. 이와 관련하여 Ackerman(1978)은 부패행위에 관련된 정치가, 유권자, 관료와 민원인은 부패행위에서 이득을 보게 될 가능성을 평가하고 기회, 유

2) "공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계 있는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 형태나 수뢰행위의 모든 형태" 등으로 표현된다. 윤태범, 공무원 부패에 대한 법적 통제방안, pp.2-3.

3) 의식을 넓은 의미로 볼 때, 의식은 대상세계에 속한 사물이나 현상에 대하여 그것이 무엇인가를 알고, 느끼고, 분별하고 판단하는 정신작용은 물론 이러한 작용과 상호 연관되어 있는 가치와 신념체계까지도 총칭하는 것(김광웅, 1986)으로 볼 수 있다. 본 논문에서의 행정부패이미지도 부정행위에 대한 가치, 신념, 태도 등이 포함된 의식이라는 광의의 개념으로 이해하고 한다.

4) 행정부패이미지를 파악하는 조사에서 질문의 행태는 신념 내지 인지의 표현이 '—이다' —라고 생각한다' '—로 믿는다' 그리고 감정적 태도와 가치판단의 표현인 '—이 좋다/나쁘다' '—이 훌륭하다' '—이 옳다' 또는 '—해야 한다는 행태로 질문을 구성할 수 있다.

인, 비용에 의거하여 부패에 대한 의사결정을 하는 것으로 보았다. Caičen(1979)은 이전에 금지되었던 분야에서 서비스에 대한 대가 지불을 허용함으로써 부패한 거래를 양성화·합법화시키고, 정책결정이 이루어지는 방법을 재구성함으로써 부패기회를 줄일 수 있지만 이러한 방법은 동원하더라도 부패기회를 완전히 제거하기는 불가능하기 때문에 공무원에 대한 감시체계를 강화하고 부패행위의 식별가능성을 높이며, 권한집중을 예방하는 제도적 개혁을 통해 유인기를 줄일 수 있다고 주장했다.

부패행위는 부정적인 직무행위이기 때문에 편익보다는 리스크의 크기, 인식정도에 좌우된다. 예컨대, 부패행위가 적발될 가능성이 적거나, 그것이 적발되었다 하더라도 부패행위에 대한 윤리적·법적 부담이 적다면 공무원은 자기의 사익을 위해 부패행위를 저지를 것이며, 민원인(업자)도 부패행위를 통해 얻은 경제적 이득에 비하여 윤리적 부담감이나 법적 제재가 적다면, 특혜에 대한 특정의 대가를 지불하고라도 정상적인 방법으로는 얻을 수 없는 것을 얻으려 할 것이다.

## 2. 행정부패의 영향요인

행정과정에서 나타나는 공무원의 행정부패는 정치·경제·사회·문화적인 요인이 상호 복잡하게 얽혀 나타난다. 따라서 어떠한 원인 때문에 부정부패가 발생한다라고 명확하게 규정하는 것은 어렵다. 실제 행정부패를 유발하는 영향요인을 규명하는 많은 연구에서도 학자마다 주장하는 영향요인은 서로 다르게 나타나고 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

우선 부패관련요인과 국가경쟁력은 밀접한 관계를 가지는 것으로 보는데(강희복, 1997)<sup>5)</sup>, 여기서 부패영향요인은 정부의 경제개입도, 정책의 효율성과 투명성, 사회·정치적 안전성 등을 보았다(IMD, 1997). 이외에도 국가경쟁력은 정부개입도, 관료주의(WEF, 1997), 행정의 투명성, 공공부문의 청렴도, 사회안정성 및 근로윤리, 사회정의 및 정체성(정진호, 1997) 등이 부패관련요소들에 의해 영향을 받을 수 있다는 것이다. 부패의 영향요인을 몇 가지 차원에서 볼 수 있다.

첫째, 개인적 차원의 요인으로<sup>6)</sup> 부패의 유무 내지 부패의 정도, 이미지는 개인적인 차이에 따라 다를 것이라는 가정에서 출발한다. 개인의 성격이라든가 독특한 습성이 부패 행태와 밀접한 관계가 있다고 본다(김해동, 1990). 그리고 합리적으로 정책이 결정되고, 능률적인 조직이 존재하더라도 조직 속에서 정책과 계획을 집행하는 관료들의 가치관, 태도 즉 의식구조가 공익성과 윤리성을 의면한다면 행정은 부패소지를 낳게 될 것으로 보았다(유중해, 1992). 또 개인의 성격, 즉 외향적이고, 사교적이며, 위험에 대해 도전적인 사람일수록 부정을 저지를 확률이 높다고 보았다(Albrecht et al., 1982).

둘째, 조직차원의 영향요인으로 이것은 공무원이 현재 근무하는 부서 내지 부처 차원에서 부패야기에 영향을 미치는 요인이다. 여기에는 조직문화, 업무성격, 최고책임자 및 상관의 부패

5) 부패의 의미는 시대의 변천에 따라 변화하는 개념이지만 현대 자본주의사회에서의 부패와 경쟁은 상호 밀접한 관련을 가진다. 부패한 조직이나 부패한 사회로 이루어지는 국가에서는 특과절이 유행하고 경쟁이 제한되므로 각종 요소비용과 정보의 획득·교환·유지·관리에 드는 비용이 증가하게 되어 다른 비리예 비해 상대적으로 경쟁력이 떨어지게 되는 것이다.

6) 부패와 관련하여 개인차이를 고려한다면, 우선 개인의 인구통계학적 특성인 성별, 나이, 학력, 출신지, 근무경력, 지위 등을 들 수 있다.

항지느러 등을 들 수 있다. 조직문화는 행정부처에 오랫동안 내면화되어 조직구성원이 받아들이고 공유하는 신념 내지 행동양식이다. 한국의 행정문화의 병폐<sup>7)</sup>라고 할 수 있는 합리적이고 도덕적인 시민문화가 결핍된 환경은 관료제의 역기능을 통제하지 못하고 오히려 관료들에게 뇌물을 제공하고 그 대가를 바라는 사회분위기로 부패가 더욱 확산된다고 보았다(김영중, 1996). 업무성격, 즉 업무 독점성이 강할수록, 재량권이 크게 부여될수록 부패의 가능성은 높다고 보았으며(Klitgaard, 1988), 업무기준과 현실간의 괴리가 심할수록 공무원의 자의적 업무수행이 가능해지고, 법규적용의 불공정성이 유발된다고 보았다(유중희, 1992).

셋째, 환경차원의 영향요인이다. 경제성장 내지 현대화의 정도, 정치의 경제의 상대적 지위, 정당성속도(Huntington, 1968), 억압적 정치사회구조, 사회적 형평성, 경제성장(Theorbald, 1990), 청탁 내지 선물주기 문화, 국가이념(Klitgaard, 1988) 등이 주장되고 있다. 이외에도 부패의 주원인으로 공무원보수(부정방지대책위원회, 1994)<sup>8)</sup>, 신분의 불안정, 법 적용의 재량행사, 복잡하고 중복적인 행정절차, 모호한 법령에 대한 공무원의 자의적 해석에 의해서 부패가 발생하기도 한다.

한편, 공무원으로 하여금 부정부패의 기회를 갖게 하는 영향요인은 상당히 많다. 이중 부패기회의 영향요인으로 고려될 수 있는 것으로 행정규제수준, 정책결정장식, 재량권 행사양식으로 크게 나눌 수 있다.<sup>9)</sup> 첫째, 행정규제수준은 이것은 특정행위를 강요하기도 하고 금지하기도 하기 때문에 인간의 자유를 구속하는 조치라고 할 수 있다. 이러한 행정규제의 범위와 폭이 넓을수록 부패기회가 증가한다고 전제할 수 있다. 둘째, 정책결정방식으로 권한이 집중되어 있으면 피착락인은 결정자 중심의 개인적 연계비용만 부담하면 되는데 반하여 분산되어 있으면 부담해야 할 비용이 엄청나게 커진다. 또 정책결정에의 시간의 참여의 폭이 제한될 때 정책결정의 이해관계자는 정책결정자에게 개별적으로 접근하여 정책의 내용을 자신에게 유리한 방향으로 만들어갈 가능성이 높아지게 되며, 그 만큼 부패기회가 증진된다. 셋째, 재량권의 행사 방식에서는 재량권행사 범위가 넓을수록, 재량권 행사기준이 형식적이고 이에 대한 이해가 부족할수록 부패기회는 증가한다고 할 수 있다. 넷째, 부패유인 정도이다. 부패행위에 대하여 양심의 가책을 느끼지 않는다는 것은 부패행위의 성과들이 긍정적 유인을 지닌다는 것을 의미하며, 양심의 가책을 느껴 부패행위를 회피하려 한다면 부정적 유인을 지닌다는 것을 의미한다. 특정공무원의 부패행위에 대해 동료나 상관이 어느 정도 묵인하거나 동조하는 분위기가 조성되어 있다면<sup>10)</sup> 그 공무원은 자신의 부패행위에 대하여 도덕적 부담감을 덜 갖게 될 것이다.

- 7) 한국의 행정문화, 즉 한국관료들의 사고방식, 가치정향 및 행동양식에 대해 그동안 부정적으로 보는 견해가 지배적이었다. 권위주의적이고, 형식주의적이며, 운명주의적이며, 이성적이기보다는 정적인간주의이고, 연고우선주의, 파벌주의 성향이 강하다고 보았는데, 이것은 서구식의 합리주의적인 문화와는 거리가 멀다.
- 8) 1989년 행정개혁에 관한 건의에 생계비 미달 공무원의 비율을 32.7%라고 있는데, 생계비를 조달하기 위하여 항하지는 부정을 생계형 부조리라 하여 부정의 한 유형으로 분류할 정도로 보수는 부정의 중요요인으로 지적되고 있다(행정개혁위원회, 1989).
- 9) 전철문(1995)은 행정규제범위가 넓을수록, 인허가 등 민원업무처리에 관한 결정권한이 특정인에게 집중되어 있고 배타적으로 행사될수록, 인허가 등 민원업무처리에 관한 결정이 비공개로 이루어지며, 이에 대한 주권 및 이해관계자의 참여와 비판이 제한될수록, 행정담당자자의 자유재량의 폭이 넓을수록 부패기회가 증가한다고 볼 수 있다.
- 10) 부패행위에 대한 동료 및 상관의 묵인을 야기하는 요인으로 인사불공정, 보수의 비현실성, 기관운영비의 부족 등을 들 수 있다. 방어진척의 존재정도는 거절, 폭로, 고발행동에 대한 공무원의 보복가능성, 상호이익의 존재정도, 공무원에 대한 일자의 긍정적 태도, 급급수수죄의 특성 등으로 측정될 수 있다. 또 의지적 영향요인은 공무원의 일괄적 재량권행사에 의한 부패행위를 통제할 수 있는 행정내외적 통제기구

따라서 부패행위의 유인은 증가하게 된다고 볼 수 있다.

한편, 전천운(1993)은 부패기회의 행정 구조적(법제, 절차, 역할 등) 영향요인에 초점을 두고 분석하고 있다. 부정방지대책위원회(1994)는 부조리 행위 결정에 영향을 주는 요인으로 개인, 조직, 환경 차원으로 분류하여 분석하고 있다. 이들이 주로 측정한 지표들은 그들 나름의 장·단점을 지니고 있으며, 본 논문에 기여하는 바가 크다. 한가지 차이점을 든다면 본 연구에서는 위의 선행연구에서 고려한 각 지표들을 나열하여 조사하고 이들을 요인분석을 통해 적절한 변수를 다시 명명하고 분석했다는 점이다. 다음절에서 전개될 새로운 변수는 조직문화, 개인적 특성, 의적환경, 법제도 통제, 행정재량권, 조직구조 등이다. 이들 독립요인들이 종속요인인 부패기회와 부패이미지에 어떠한 영향을 미치는지 회귀분석을 통해 밝혀질 것이며, 그 이전에 부패정도, 부패기회와 부패이미지에 대한 차이검증도 분석의 목적상 실시하였다.

### Ⅲ. 부패에 대한 인식과 부패에 영향을 미치는 영향요인

#### 1. 연구설계

##### 1) 조사방법 및 표본특성

부정부패에 영향을 미치는 요인을 조사하기 위한 방법으로 밀양시내에 있는 공무원을 대상으로 한 설문조사방법을 택하였다. 조사대상지역은 조사의 동질성을 유지하기 위해 밀양시이 한정했다. 밀양시는 경남에 위치한 중소도시로 지역의 자치운영이 잘 되는 지역임을 감안, 기초자치단체를 대상으로 하는 연구에 다소 기여할 것으로 판단된다. 조사기간은 1998년 4월6일부터 4월 27일까지 3주간 실시하였다. 설문지 배부는 밀양시 공무원들을 대상으로 270부를 배부하였다. 설문조사는 직접면접을 통하여 실시하였으며, 배부된 270부 설문지 중 201부를 회수하여 회수율은 74.4%였다. 이는 밀양시 공무원의 전체 25%(800명중 201명)에 해당되며 응답에 대한 정확도가 높은 편이다.

조사내용을 구체적으로 살펴보면, 설문수가 객관식 36개 문항으로 구성되었다. 이 중 응답자의 인구통계학적 특성에 대한 설문이 6개, 부패정도 및 태도, 부정부패에 대한 미래 등의 설문문이 3개, 부패기회, 부패이미지 등 종속변수 요인 구성을 위한 설문문 10개, 독립요인(요인 분석을 통해 조직구조, 개인적 특성, 의적환경, 법제도 통제, 행정재량권, 조직문화 등으로 밝혀짐)을 구성하기 위한 설문문 18개, 그리고 부정부패를 방지하기 방안을 묻는 설문문 1개로 구성하였다. 특히 종속변수, 독립변수 결정을 위한 설문에 대한 응답은 Likert의 5점 척도(매우 그렇다-5점, 보통-3점, 전혀 그렇지 않다-1점)방식을 이용하였다.

조사대상자의 일반적인 속성을 살펴보면 다음과 같다. 성별은 남성이 62.7%, 여성이 37.3%로 남성이 약간 많다. 조사대상자의 연령은 30세 미만인 25.4%, 40세미만이 43.8%, 50세미만이 26.4%, 50세 이상이 4.5%로 연령별로 고르게 분포된 편이다. 교육수준은 고졸 이하가 48.3%, 대졸(전문대졸포함)이 50.7%, 대학원 졸업이 1.0%로 공직사회 학력은 비교적

---

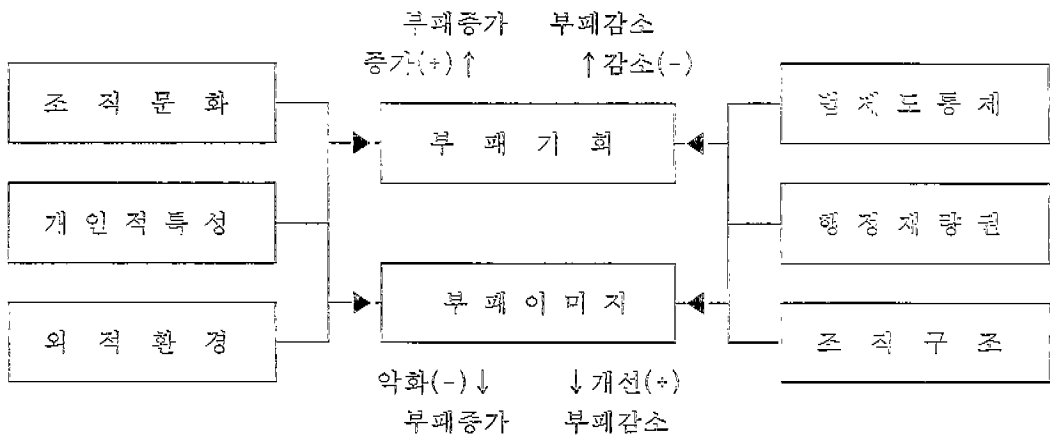
가 약하면 약할수록 공무원의 자의적 재량권행사 성향이 증대한다. 반대로 공무원의 부패행위에 대한 물리적, 법적 제재가 강하고 제재장치가 정상적으로 운영된다면 부패 공무원이 받는 신리적, 신체적 위협이 증가하기 때문에 부패기회의 유인이 감소한다.

높은 편이다. 조사대상자의 근무기간은 5년 이하가 21.9%, 6년-10년 이하가 29.9%, 11년-15년 이하가 17.4%, 16년 이상-20년 이하가 18.9%, 21년 이상은 11.9%이다. 조사대상자의 업무분야를 보면, 일반행정이 30.8%로 가장 많고, 그 다음으로 보사·환경이 20.4%, 경찰행정이 17.9% 순이며, 교육행정이 10.9%, 세무행정이 5.0%, 건설·건축이 7.0%, 도로·교통이 2.5%, 기타가 5.5% 순으로 나타났다.

## 2) 가설설정 및 연구분석 틀

공무원들의 부정부패에 대한 이미지를 개선하고, 공직사회에 청렴한 풍토를 정착하기 위한 선부패에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것이 필수적이다. 부패에 영향을 미치는 선행요인으로 제시되고 있는 것 중에서 부패기회와 부패이미지에 영향을 주는 중요한 요인들은 조직구조, 개인적 특성, 외적환경, 법제도 통제, 행정재량권, 조직문화 등을 들 수 있다. 이들 간의 관계를 명확히 규명하기 위한 본 연구의 도형을 나타내면 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 1> 부패기회와 부패이미지에 관한 연구분석 틀



<그림 1>의 연구모형에서 가설을 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 조직문화, 즉 인사가 정실에 의해 좌우되고, 행정관행을 규정이나 지침보다 증시하는 문화가 공직사회에 지배적일수록 부패기회는 늘어나고 부패이미지는 부정적일 것이다.

둘째, 개인적 특성(성별, 연령, 근무기간)에 따라 부패기회와 부패이미지는 직접적인 영향을 받을 것이다.

셋째, 조직의 외적환경, 즉 조직을 개인보다 우선하고 상관의 지나친 관여, 브수가 적을수록 부패기회는 늘어나고, 부패이미지는 부정적일 것이다.

넷째, 법제도 통제, 즉 부패정도가 심각할수록, 법제도적인 통제가 약할수록 부패기회는 늘어나고, 부패이미지는 부정적일 것이다.

다섯째, 행정재량권, 즉 행정의 자의성이 강하고, 업무협조가 잘 안될수록 부패기회는 늘어나고 부패이미지는 부정적일 것이다.

여섯째, 조직구조, 즉 업무의 전문성이 강할수록, 동기부여가 이루어지지 않고, 업무 수행절

차가 비구조화 되어 있을수록 부패기회는 늘어남과 부패이미지는 부정적일 것이다.

## 2. 공무원의 부패에 관한 인식

공무원의 부패에 영향을 미치는 요인을 측정하기 전에 공무원들이 과연 부정부패에 대해 어떤 시각을 견지하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 문민정부 출범이후<sup>11)</sup>, 현재 국민의 정부에도 지속적인 부정부패척결운동으로 공직사회의 부패정도, 부정부패에 대한 시각 등은 많은 변화가 있을 것으로 판단된다.

공직사회의 최근의 부패정도를 묻는 설문, '요즘 공직사회의 부패(금품수수, 부정, 비리 등) 정도는 어떻다고 보십니까?' 에 대해 71.6%가 예전에 비해 많이 줄어든 것으로 볼 수 있으며, 예전과 동일하다거나 늘어났다고 보는 시각도 28.4%나 된다. 이를 5점 척도(많이 줄었다-1점, 약간 줄었다-2점, 동일하다-3점, 약간 늘었다-4점, 많이 늘었다-5점)로 계산하여 검증해 보면 상당한 의미를 지닌다.

〈표 1〉 부패정도에 대한 응답자별 차이검증(N=201)

구분	변수	주인분류	평균(M)	표준편차(SD)	t값/f값	유의확률(P)
t검증	성별	남성	1.26	.60	-3.158	.002
		여성	1.57	.72		
f검증	연령	30세 미만	1.73	.80	7.154	.000
		40세 미만	1.25	.57		
		50세 미만	1.25	.52		
		50세 이상	1.44	.73		
	근무기간	5년이하	1.70	.85	5.289	.000
		6-10년이하	1.43	.67		
		11-15년이하	1.11	.40		
		16-20년이하	1.26	.50		
		21년 이상	1.21	.51		
	교육수준	고졸 이하	1.79	.95	.706	.495
대졸(전졸)		1.88	1.12			
대학원졸		2.00	.00			

전체적으로 평균이 2점 이하로 부패가 줄어들은 것으로 응답하고 있다. 이를 집단별로 보면, 남성이 여성보다(p<0.05), 연령은 30-40대가 20대와 50대 보다(p<0.01), 근무기간이 11년 이상의 공무원이 10년 이하의 공무원 보다(p<0.01) 부패정도가 더 강하게 줄어들었다고 응답

11) 문민정부에서 부패척결운동은 공직자 재산등록을 통하여 재산 형성상의 도덕성이 문제되는 고위공직자를 징계하였으며, 감사원 및 부속내부감사를 통하여 공무원의 부정부패행위에 대한 통제를 한층 더 강화시켰다. 또한 부정방지대책위원회, 공직자윤리위원회를 설치하여 부정부패방지의 실효성을 확보하기 위한 조직차원의 개혁이 단행되었고, 이러한 노력은 국민의 정부에서도 이어 받아 시행하고 있다.



하고 있다. 이렇듯 성별, 연령, 근무기간별로 통계적으로 유의미한 차이가 있으나 교육수준( $p < 0.05$ )에 따라서는 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 요약하면 공직사회에 부정부패에 대한 인식 및 태도는 부정적이라고 볼 수 있으며, 현재 부정부패는 예전에 비해 많이 감소했는데, 성별, 연령, 근무기간에 따라 차이가 있음을 볼 수 있다.

한편 공직사회에서 여러 가지 사정작업과 부패척결운동으로 부패기회는 많이 줄어들었고, 공무원들의 의식개혁으로 부패이미지도 예전 보다 많이 개선되었다고 할 수 있다. 이를 업무분야별로 살펴보면 그 정도상의 차이를 볼 수 있다.

부패행위가 이루어질 수 있는 여건, 즉 부패기회에 대해 '귀하 근무 부서는 부패기회가 많은 편인가?'로 설문하였다(전혀 아님-1점, 보통-3점, 매우 그렇다-5점). 이에 대해 전체적으로 부패기회가 많지 않다고 응답하고 있는데, 그 중에서도 세무행정, 보사·환경, 일관행정이 다른 업무분야에 비해 부패기회에 대한 부정적인 반응을 보였다( $p < 0.05$ ). 부패에 대한 인식을 나타내는 부패이미지에 대해 '현재 공무원의 부패에 대한 부정적인 이미지가 많이 개선되었다고 보십니까?'로 설문하였다(전혀 아님-1점, 보통-3점, 매우 그렇다-5점). 전체적으로 부정적인 부패 이미지가 향상된 것으로 보지만, 특히 도로교통, 건설건축, 세무행정분야에서 이미지 향상의 정도가 큰 것을 볼 수 있다( $p < 0.05$ ).

〈표 2〉 업무분야별 부패기회 및 부패이미지에 일원분산분석( $N=207$ )

구분	주민분류	평균(M)	표준편차(SD)	F값	유의확률(P)
부패기회	일반행정	1.58	.84	2.580	.015
	교육행정	2.09	.92		
	세무행정	1.10	.32		
	건설건축	2.07	.83		
	도로교통	1.60	1.34		
	보사환경	1.41	.81		
	경찰행정	1.86	.99		
	기 타	1.64	1.03		
부패이미지	일반행정	3.82	1.05	2.199	.036
	교육행정	3.32	.95		
	세무행정	4.00	.82		
	건설건축	4.14	.86		
	도로교통	4.40	.89		
	보사환경	3.34	1.02		
	경찰환경	3.83	1.13		
	기 타	3.55	1.21		

특히 공무원 자신의 평가라는 점에서 한계가 있지만, 그 동안 공직의 노른자위라고 보았던 세무, 건설건축 분야에 대해 부패기회가 줄고, 부패이미지가 많이 개선되었다는 점에서 주목할 만하다. 그러나 교육, 경찰행정 분야는 아직까지 다른 분야에 비해 부패기회가 많은 것을 볼

수 있고, 이미지도 괄목할 만하게 개선되었다고는 할 수 없다.

### 3. 변수의 선정

#### 1) 독립변수의 선정

부정부패에 관한 기존의 연구결과와 이론을 근거로 하여 본 논문에서 부정부패에 영향을 미칠 수 있는 독립변수는 <표2>와 같이 선정하였다.

<표 2> 독립변수의 내용

변수	변수명	문항
1	성별	고졸이하/대졸(전문대졸)/대학원졸
3	연령	30세미만/40세미만/50세미만/50세 이상
5	근무기간	5년 이하/6-10년 이하/11-15년 이하/16-20년 이하/21년 이상
6	부패심각성정도	공직사회 부정부패정도는 심각하다
8	미래부패성	공직사회 부정부패는 더 확산될 것이다
20	행정자의성	나의 업무는 법규정보다 나의 해석과 판단이 더 중요하다
21	업무협조	나의 업무는 동료나 타부서와 업무협조를 요하지 않는다
22	업무전문성	나의 업무는 전문성이 높아 상관이나 동료가 판단하기 힘들다
23	조직특성	동료나 상관의 비리를 폭로하면 조직 내에서 개인적 불이익을 받는다
24	업무수행의 혼란	상부나 상관의 지나친 관여는 창의적 업무수행의 혼란을 야기시킨다
25	보수	부수입 없이 현재의 보수로는 생활하기 힘들다
26	보상	열심히 일해도 그에 대한 보상(유인책, 인센티브)이 없다
27	인사문화	객관적 실적보다 상관과의 인간관계와 정실에 인사가 좌우된다
28	업무관행	관행이 잘못되었지만 이로 인해 불편한 관계에 놓이고 싶지 않다
29	연고우선주의	나는 연고를 가진 사람의 부탁은 무리가 있어도 들어준다
30	행정풍토	잘못된 관행을 거부·시정하려는 자를 따돌리는 행정풍토가 있다
31	행정관행	명문화된 업무규정·지침을 우선하는 행정관행이 존재한다
32	업무추진저해	지시나 명령을 뒷받침해 줄 근거가 없거나 비 예산인 경우가 있다
33	규정의 경직성	규정대로 일을 하다보면 오히려 시민의 반발을 일으킬 수 있다
34	공직자유리법	공직자유리법으로 공무원부패가 어느 정도 해소되었다고 보지 않는다
35	재산공개등록	재산을 등록·공개하는 자가 재산을 정직하게 신고했다고 보지 않는다
36	재량권남용방지	공무원의 재량권남용 방지를 위한 다양한 수단을 갖추고 있지 않다

<표2>에서 선정된 독립변수가 종속변수에 미치는 영향의 유무는 회귀분석을 통한 인과관계의 검증으로 파악할 수 있다. 그러나 요인분석을 거치지 않고 원래의 모든 변수들을 이용하여 회귀분석을 시행하면 변수의 수가 너무 많아서 비효율적일 뿐만 아니라 많은 변수들 사이의 상관관계로 말미암아 다중공선성(multicollinearity)의 문제가 발생하여 회귀분석의 사용에 어려움이 많으므로, 회귀분석을 용이하게 하기 위하여 여러 개의 변수들을 소수의 등질적인 요인으로 축소시켜 각각의 요인들이 독립적(orthogonal)이 되게 하는 요인분석이 필요하다. 따

라서 요인분석결과 나온 요인점수(factor score coefficient)를 새로운 변수의 값으로 간주하여 회귀분석을 실행하면 분석이 용이할 뿐만 아니라 모든 변수를 사용하여 회귀분석을 실시하는 경우보다 의미가 있다.

부정부패에 영향을 미칠 것으로 가정하여 선정된 22개의 독립변수에 대하여 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하여 아이젠 값이 1.0 이상인 요인을 추출한 결과는 <표 3>과 같다. Varimax회전 후의 PCA(principal component analysis)를 통해 22개 독립변수를 통계적으로 서로 독립적인 몇 개의 동질적인 요인으로 묶었다. 그리고 변수 27, 28, 30, 32, 33, 35, 36요인을 묶여진 요인1은 조직문화라 명명하고, 변수 1, 3, 5로 묶여진 요인2는 개인적 특성, 변수 23, 24, 25로 묶여진 요인3은 의적환경이라 명명하고, 변수 7, 8, 29, 34로 묶여진 요인4를 별제도 통제, 변수 20, 21로 묶여진 요인5는 행정재량권, 22, 26, 31로 묶여진 요인6은 조직구조라 명명하였다.

<표 3> varimax회전 후의 요인적재량과 아이젠값

구분	요인1	요인2	요인3	요인4	요인5	요인6
	조직문화	개인적특성	의적환경	별제도통제	행정재량권	조직구조
27	.632	.059	.305	.091	.204	.213
28	.598	-.151	.238	.121	-.110	.133
30	.333	-.013	-.071	.143	.092	.077
32	.652	.150	-.354	.069	-.034	.087
33	.592	-.023	.242	-.207	-.245	.102
35	.589	-.146	-.021	.257	.146	-.012
36	.537	-.083	.175	.187	.149	.032
1	.228	-.504	-.475	.062	.159	-.089
5	.010	.914	-.046	-.060	-.076	-.037
3	.019	.909	.011	-.037	.098	.512
23	.250	.084	.678	.127	.199	-.171
24	.399	-.049	.606	-.146	.163	.099
25	-.015	-.026	.598	.110	.057	.452
7	.173	-.336	-.169	.461	.724	-.100
8	.047	-.119	.164	.752	-.758	-.052
34	.117	.079	-.117	.636	-.519	.132
29	.251	.052	.132	.478	-.057	.167
20	.030	.056	.044	.162	.724	.058
21	.103	.012	.174	-.015	-.758	-.028
22	-.068	.052	-.022	-.103	-.519	.314
26	.330	-.045	.266	.101	-.019	.333
31	.380	.115	-.117	.159	-.074	.537
아이젠값	3.221	2.159	1.865	1.730	1.694	1.325

2) 종속변수의 구성

회귀분석을 위한 종속변수의 요인은 공무원들의 부패기획의 부패이미지 등 2개 차원으로 나누어진다. 부패기획은 즉 부패행위가 쉽게 이루어질 수 있는 여건 또는 가능성이다. 이 연구에서는 근무 부서의 부패기획의 정도, 부패기획이 주어질 경우 거절여부, 부패개입 유혹여부, 부패개입 동기 등으로 측정하였다. 부패이미지는 부패에 대한 의식, 가치, 태도라고 할 수 있는데, 여기서는 부패이미지 개선, 부패이미지 홍보, 공직부패 감소 여부 등을 부패이미지 측정련수로 설정하였다.

이들 요인의 구성과 신뢰성 계수는 <표 4>와 같다. 부패기획은 문항 10, 11, 12, 13, 14, 15로 측정되었고, 신뢰도 계수(Cronbach's alpha)는 0.72였으며, 부패이미지는 문항 17, 18, 19를 포함하고 있으며, 신뢰도 계수(Cronbach's alpha)는 0.76이었다. 측정도구가 신뢰성을 인정받기 위해선 절대적인 기준은 없으나 Cronbach  $\alpha$  계수가 0.6이상이면 적절한 수준으로 인정되므로 설문상의 신뢰성은 신뢰할 만한 수준으로 드러났다.

<표 4> 종속변수의 구성과 신뢰성 계수

요인명	변수	문항	Cronbach's alpha( $\alpha$ )
부패기획	10	내가 근무하는 부처는 부패기획이 많은 편이다	.72
	11	나는 부패기획이 주어지면 단호히 거절 못한다	
	12	업무수행시 부패개입 유혹을 많이 받는 편이다	
	13	나는 부패개입할 명확한 동기가 있다	
	14	나는 부패동기가 없어도 부패개입을 하기도 한다	
	15	부패동기가 있으므로 기회가 주어지면 부패한다	
부패이미지	17	현재 공무원에 대한 부패이미지가 많이 개선되었다	.76
	18	나는 부패가 많이 감소했다고 이미지 홍보를 한다	
	19	나는 공직부패가 감소했다는 이야기를 자주 듣는다	

4. 인과관계의 검증

먼저 부패기획에 대한 회귀분석 결과를 <표 5>에서 보면, 6개의 독립요인이 동시에 투입되어 종속변수의 전체 설명력이 15%(R<sup>2</sup>)로 별로 높지가 못하다. 또한 분산분석표를 보면 F값이 5.730이고 유의확률이 0.000으로 회귀방정식이 유의성을 가져 설명력이 크다고 할 수 있다.

<표 5>의 분석결과를 보면, 회귀방정식의 회귀계수의 중요도를 나타내는 Beta계수의 절대값이 법제도 특성이 가장 크다. 그러므로 부패기획은 법제도 특성에 의해 가장 크게 영향을 받는 것으로 나타났다( $\beta = .263$ ). 각 독립변인의 통계적 유의성을 판단하기 위하여 T값의 유의확률을 보면 외적환경( $\beta = .214$ )와 행정재량권( $\beta = .137$ ), 개인적 특성( $\beta = -.131$ ) 등이 통계적으로 유의한 것으로 나타나지만, 조직문화나 조직구조 등은 부패기획에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 부패기회 회귀분석의 결과

종속변수 : 부패기회						
요인	자유도	제곱합	평균제곱	F값	유의확률	R <sup>2</sup>
회귀	6	30.108	5.018	5.730	.000	.151
residual	194	169.892	.876			
계	200	200.000				
모수	계수(B)	표준오차	표준화된 계수(Beta)		T값	유의확률
constant	.013	.066			.000	1.000
조직문화	.092	.066		.000	.001	.999
개인적 특성	-.131	.066	-.131		-1.975	.050
외적환경	.214	.066	.214		3.229	.001
법제도 특성	.263	.066	.263		3.974	.000
행정재량권	.137	.066	.137		2.034	.040
조직구조	-.027	.066	-.003		-.042	.966

조직문화와 조직구조는 넓은 의미에서 부패를 유발하는 요인(부정방지대책위원회, 1994; 전천운, 1993; 김택, 1997)으로 보고 있으나, 직접적으로 부패기회를 증가시키게 하는 요인은 아닌 것으로 판명되었고, 오히려 성별, 연령, 근무기간 등의 개인의 특성, 보수, 업무특성, 업무수행, 법제도, 재량권 등이 중요한 요인이다. 즉 법규가 명확하고 상관의 지시가 구체적이고 결과를 감사하는 등 부하 공무원이 법규나 명령을 그대로 따를 수밖에 없도록 재량권이 주어지지 않는 경우는 그만큼 부패의 기회도 줄어들 것이다.

다음은 부패이미지에 대한 회귀분석 결과를 〈표 6〉에서 보면, 6개의 독립요인이 동시에 투입되어 종속변수의 전체 28.9%(R<sup>2</sup>)의 설명력을 가진다. 또한 분산분석표를 보면 F값이 13.134이고 유의확률이 0.000으로 회귀방정식이 유의성을 가져 설명력이 크다고 할 수 있다.

회귀계수에 대한 분석에서는 법제도 특성, 개인적 특성, 외적환경 등이 통계적 유의성을 가지고 있고, 행정재량권, 조직문화, 조직구조 변수는 통계적 유의성이 없음이 확인되었다. 회귀계수의 상대적 중요도를 나타내는 표준화된 계수 Beta값의 절대치의 크기를 보면, 법제도 특성( $\beta = -.474$ )이 가장 큰 요인임을 알 수 있다. 다음으로 외적환경( $\beta = .149$ ), 개인적 특성( $\beta = .142$ )의 순으로 나타났다.

부패이미지는 과거의 부정적인 이미지를 일소하고 부패는 '바람직하지 않다'는 의식이 뿌리 깊게 자리잡는 정도라고 할 수 있다. 즉 '공무원은 부패하는 집단이라는 이미지'를 청산하는 데 중요한 요인이 무엇인지를 밝히려는 것이다. 부패이미지 전환에 필요한 요인은 조직구조나 문화, 행정재량행위 등의 부패유발요인보다는 개인특성, 끈공하지 않는 생활환경(적정한 보수), 엄격한 법 적용과 제도적 장치 마련 등이 부패이미지를 개선하는데 중요한 요인임이 입증되었다.

〈표 6〉 부패이미지에 대한 회귀분석의 결과

종속변수 : 부패이미지						
요인	자유도	제곱합	평균제곱	F값	유의확률	R <sup>2</sup>
회귀	6	57.773	9.629	13.134	.000	.289
residual	194	142.227	.733			
계	200	200.000				
모수	계수(B)	표준오차	표준화된 계수(Beta)		T값	유의확률
constant	.021	.060			0.000	1.000
조직문화	-.072	.061	-.072		-1.184	.238
개인적 특성	.142	.061	.142		2.351	.020
외적환경	.149	.061	.149		2.469	.014
법제도 특성	-.474	.061	-.474		-7.827	.000
행정재량권	-.095	.061	-.095		-1.574	.117
조직구조	.086	.061	.086		1.428	.155

## 5. 가설검증 및 분석결과의 요약

먼저 부패에 대한 인식차이를 요약하면, 공직사회의 부패정도는 예전에 비해 많이 줄어든 것으로 볼 수 있다. 또 여러 가지 사정작업과 부패척결운동으로 부패기회는 많이 줄어들었고, 공무원들의 의식개혁으로 부정적인 부패이미지도 예전 보다 많이 개선되었다고 볼 수 있다. 특히 세무행정, 보사·환경, 일반행정이 다른 업무분야에 비해 부패기회에 대해 부정적인 반응을 보였고, 도로교통, 건설건축, 세무행정분야에서 부패이미지 향상의 정도가 큰 것으로 나타났다.

부패기회와 이미지에 영향을 미칠 것이라는 가설에 대한 검증을 해보면, 첫째, 개인적 특성은 부패기회와 부패이미지는 직접적인 영향을 미치는 것( $p < 0.05$ )으로 분석결과 드러났다(가설 2). 둘째, 조직의 외적환경도 부패기회와 부패이미지에 영향을 미치는데( $p < 0.05$ ), 조직을 개인보다 우선하고 상관의 지나친 관여, 보수가 적을수록 부패기회는 늘어나고, 부패이미지는 부정적이라는 것이다(가설 3). 셋째, 법제도 통제도 부패기회와 부패이미지에 모두 영향을 미친다( $p < 0.01$ ). 부패정도가 심각할수록, 법적 제도적인 통제가 약할수록 부패기회는 늘어나고, 부패이미지는 부정적이라는 것이다(가설 4). 넷째, 행정재량권은 부패기회에는 영향을 미치나( $p < 0.05$ ), 부패이미지에는 영향을 미치지 않는 것( $p > 0.05$ )으로 드러났다. 즉 행정에 대한 자의성이 강하고, 업무협조가 원만하게 잘 이루어지지 않을수록 부패기회가 증가하는 것을 볼 수 있다(가설 5). 다섯째, 조직문화(정실주의 인사, 행정판행 증시)와 조직구조(업무의 전문성, 동기부여, 업무 수행절차 등)는 부패기회와 부패이미지( $p > 0.05$ )에 아무런 영향을 주지 않는 것이 판명되었다(가설 1, 가설 6).

## IV. 결론 : 부패개입기회 감소 및 부패이미지 개선

부패기회에 영향을 주는 요인은 법제도 특성, 의직환경, 개인적 특성, 행정재량권 등이고, 부패이미지에 영향을 주는 요인은 법제도 특성, 의직환경, 개인적 특성 등임을 알 수 있다. 그러나 행정재량권은 부패기회에는 영향을 크게 미치나 부패이미지에는 영향을 미치지 못하는 요인이며, 법제도 특성과 의직환경, 개인적 특성은 부패기회와 이미지에 영향을 미치고 있지만 조직문화나 조직구조는 영향을 미치고 있지 않음을 발견할 수 있다.

한편 부패방지방안을 묻는 설문에 응답한 공무원은 '처우개선과 인사적체 해소'가 95명, 43.7%와 '공무원의 의식전환'이 77명 38.5%으로 가장 많고, 그 다음으로 '정부의 규제·단속 강화', '부패방지법·내부고발자보호법 개정', '감사기관의 감사활동강화', '공무원의 재량행위 축소', '공직자윤리법의 확대적용', '상관의 감사·감독의 강화' 등을 들고 있다.

부패에 대한 인식과 부패기회와 부패이미지에 대한 영향요인, 그리고 부패방지방안 등을 종합적으로 검토하여 부패방지전략을 제시한다면 다음 두 가지로 귀축된다. 첫째는 부패기회를 감소시키는 것이고, 둘째는 부정적인 부패이미지를 개선하는 것이 중점이라는 것이다. 부패기회를 줄이기 위한 가장 좋은 방안은 무엇보다 법제도적인 통제이고, 부패이미지를 개선하기 위해서는 조직의 환경을 변화시키는 것이다.

### 1. 부패기회 감소를 위한 법제도적인 통제

부패기회 감소를 위한 방법은 여러 가지 측면에서 접근될 수 있지만, 부패기회요인 등을 종합적으로 검토해 보면, 그래도 한국의 경우 현시점에서 부정부패를 보다 체계적으로 억제하기 위해서는 법적, 제도적 접근이 요구된다. 공직사회에 단연하고 있는 부정부패를 척결하기 법적, 도적 통제의 대표적인 것으로 통합적인 부패방지법의 제정이 절실히 요구되며, 현재 공직자윤리법은 재산등록 및 공개를 제외하고는 추상적인 청렴의무 규정과 의금으로부터의 선물신고, 취업제한에 대한 규정만을 두고 있으므로 공직사회의 부정적 관행과 의식을 획기적으로 바꿀 수 있는 법으로 개정, 정직한 공직자들이나 누구보다도 부정부패의 실체를 잘 알고 있는 공직자들이 동료의 부패행위에 대해 고발하여도 법적으로 보호받는 내부고발자보호법제정 등을 들고 있다(윤태범, 1997; 1998)<sup>12)</sup>

이러한 방안 외 강조하고자 하는 것은 각종 행정제도의 개선을 통하여 행정규제 및 관리기준을 현실화해야 된다. 한국의 경우 인·허가 사항이나 절차가 지나치게 까다로워 각종 부조리가 발생소지가 충분히 있다. 현재 세계화의 시대정신이라고 볼될 만큼 규제완화는 중요하다. 이러한 규제완화를 통해 대규모의 부패기회를 근절하고 정책의 투명성을 통해 경쟁력을 강화할 수 있을 것으로 판단된다.

### 2. 부패이미지 개선방안

부패이미지 개선을 위한 방안으로 공무원보수의 현실화 등 처우개선문제와 의식전환의 필요성을 강조하고자 한다. 부패방지가 어려운 이유로 한 개인으로서의 공무원이 사회구성원으로서

12) 윤태범 교수는 부패개입의 기회를 감소시키기 위하여 특별법·기구의 제정 이외에도 조직구조의 재설계하거나 의사결정체계의 변화, 내부 업무처리과정의 변화, 과정의 혁신, 그리고 기능의 재조정 등 다양한 방법이 이용될 수 있다고 주장하고 있다.

받고 있는 보수문제를 들 수 있고, 정부의 만성적인 재정압박은 공무원에게 박봉을 주게 되고, 공무원은 그들의 지위를 이용하여 부패행위를 한다. 공무원들이 공기업이나 사기업에 비하여 낮은 임금을 받는 현실에서 부패에 대한 유혹을 제거하기란 상당히 어렵다. 따라서 공무원 보수를 현실에 맞게 조정하는 것도 부패를 예방하는데 필요하다.

의식전환은 공무원과 시민으로 나누어 볼 수 있다. 공무원은 자신의 성찰과 비판의식을 통해 윤리의식을 높이는 것이 필요하다. 조직이 부패하지 않도록 자신과 조직, 그리고 국민에게 책임을 지는 공무원이 될 수 있는 행동규범을 가져야 한다. 시민들의 의식전환은 정부에 대한 두 가지로부터 벗어나서 참여를 통해 자신들의 이익을 행정과정에 반영시킬 수 있어야 한다. 특히 시민들은 공공정신을 함양하여 정부와 공무원의 부패행위를 감시·통제하고, 부정과 부패, 비리를 찾아내어 척결한다는 의식이 선행되어야 한다.

## 참 고 문 헌

- 김광웅. (1986). 「판료와 발전」. 서울 : 평민사.
- 김택. (1997). “한국행정판료의 부패에 관한 연구”. 강원대학교 대학원 박사학위논문.
- 김영중. (1993). “부패문화의 정책개혁”. 「한국행정연구」 제2권 제1호.
- 김영중. (1996). 「부패학」. 서울 : 숭실대출판부.
- 김해동. (1990). “판료부패와 유형”. 「행정논총」. 서울대학교 행정대학원. 제28권 제1호.
- 배일섭. (1995). “공직자 부정부패 방지방안 모색”. 「정책분석평가학회보」 제5권 제1호.
- 유종해. (1992). 「행정의 윤리」. 서울 : 박영사.
- 윤대범. (1997). “공무원 부패에 대한 법적 통제방안”. 「한국행정논집」 제9권 제1호.
- 윤대범. (1998). “역대 정부의 반부패정책의 평가와 신정부의 과제”. 한국행정학회 「춘계학술대회 포는 문집」.
- 이영균. (1995). “공무원 부정부패의 원인파 방지방안”. 「한국행정논집」. 제8권 제3호.
- 이원장. (1989). “행정책임과 민주적 통제에 관한 연구”. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 전천운. (1993). “행정부패의 구조적 유발요인에 관한 연구 -한·일 일선행정기관의 비교분석-”. 고려대학교 대학원 박사학위논문. pp. 40-65.
- 전천운. (1995). “행정부패 유발요인의 비교”. 「전북행정학보」 제9집. 1995. pp.3-15.
- 정순철. (1994). “정책과정에 있어서 행정판료의 역할 -금융실명제를 중심으로- 부산대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정진호. (1997). 「한국경제의 글로벌 국가경쟁력」. 한국경제연구원.
- 정휘영. (1997). “부패방지의 필요성과 대응방향”. 「감사」 9월호. pp.18-27.
- 황지연. (1993). “신한국 창조를 위한 부정부패 척결에 관한 연구”. 「형사정책연구소식」 7·8월호 (통권 제18호).
- 부정방지대책위원회. (1994). “공무원 부조리에 관한 의식조사”-사정이 공무원의 의식과 행동에 미치는 영향 측정모형 개발 및 적용-
- 행정개혁위원회. (1989). 「행정개혁에 관한 건의」.
- Albrecht, W.S. et al. (1982). *How to Detect and Prevent Business Fraud*, Englewood Cliffs.



- N.J.: Prentice-Hall.
- Caiden, Gerald E. (1994). "Dealing with Administrative Corruption", in *Handbook of Administrative Ethics*, Terry L. Cooper(ed), N.Y.:Marcel Dekker, Inc., pp.305-322.
- Caiden, N., (1979). "Shortchanging the Public", *Public Administration Review*, 39(3)
- Caiden, E.G. & N. Caiden. (1977). "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, 37(3).
- Fishbein, M., and Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention and Behavior*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven:Yale University Press.
- International Institute for Management Development(IMD), 「1997 World Competitiveness Yearbook」.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley, C.A.: University of California Press.
- Rokeach, M. (1973). The Nature of Human Values and Value Systems. in P. Hollander & R.G. Hunt(eds.). *Current Perspectives in Social Psychology*. New York: Oxford University Press.
- McMullar, M. (1961). A Theory of Corruption, *Sociological Review*, 9.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption : A Study in Political Economy*, New York: Academy Press.
- Theobald, R. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Durham, N.C.: Duke University Press.
- Werner, B. Simcha. (1983). "New Directions in the Study of Administration Corruption", *Public Administration Review*, 43(2). pp.146-154.
- World Economic Forum(WEF), 「Global Competitiveness Report 1997」.

**이상철**: 영남대학교 경영학과, 서울대학교 행정대학원에서 행정학석사, 영남대학교 대학원 행정학과에서 박사 학위를 취득했으며, 한국전력공사에서 기획과장을 거쳐 현재 밀양대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야로서는 공기업, 공공정책이며, 저서로서는 공기업강의(대영문화사, 1998), 공기업과 정부규제정책(형설출판사, 1996), 알기쉬운 경영용어해설(태양인쇄소, 1995) 등이 있다. 논문으로서 "공기업의 대리인 문제와 민영화방안의 타당성 검토(1997)", "게임론적 접근에 의한 전력요금결정사태분석(1996)" 등이 있다.

**이상호**: 영남대에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방자치단체 공무원 정원관리에 관한 가치지향적 접근), 서울시정개발연구원을 거쳐 현재 밀양대학교 행정학과 전임강사로 근무하고 있다. 관심분야는 인사·행정, 지방자치, 관료제이며, 최근의 논문으로 "행정인력 전문성제고를 위한 직업공무원제도의 재확립(1998)", "지방공무원 교육훈련의 실효성 제고를 위한 동기부여 방안(1998)", "정부혁신과 인력관리 개혁에 관한 연구(1999)"가 있다.

**송건설**: 경북대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: 감사원 감사판단기준의 변화과정과 방향, 1997), 현재 경북대·대구대·밀양대 등에서 강의를 하고 있다. 관심분야는 행정전산, 통계, 조사방법 등이다. 논문으로는 '절화활동모형을 이용한 대구시 제조업 분석(1996)', '감사원 감사판단기준의 변화추이분석'(1997), '지역 사회의 치안수요요인에 관한 연구'(1998), 등이 있다.