

2014-09

기본연구

# 제주특별자치도 청렴도 증진방안 연구

강창민 · 김동현

Pending issue research

Basic research

Commissioned research

Policy research

Jeju Development Institute 제주발전연구원

기본연구 2014-09

# 제주특별자치도 청렴도 증진방안 연구

강 창 민 · 김 동 현

## 발 간 사

윤리(ethics)는 사람이 사회생활을 하면서 지켜야 하는 기본적인 도리를 의미한다. 특히 공무원에게 있어 윤리는 국가·사회적 영향력을 미칠 수 있는 범위가 광범위하여 더욱더 윤리가 강조되고 있는 상황이다.

제주특별자치도는 「청렴한 제주, 튼튼한 제주!」를 모토로 청렴제주 실현 추진계획을 수립하여 공직사회의 관행적 부패 근원을 혁파하고 청렴을 실천할 수 있는 제도개선을 통해 청렴·투명행정을 실현하여 도민사회로부터 신뢰를 높이하고자 다양한 정책을 추진하고 있다. 그러나 최근 제주지역 언론에서 공직자 부패 및 비리 등과 관련한 기사 및 보도가 심심찮게 등장하고 있어 제주특별자치도 공직자에 대한 도민들의 신뢰가 흔들리고 있는 실정이다.

특히, 최근 시민사회의 행정에 대한 감시와 참여가 활발해지고 투명한 정부에 대한 관심이 제고되는 시점에서 최근의 공직비리 등의 공직사회의 불편한 현실은 특별자치도 추진의 역량을 상쇄시키는 부정적 요인이 아닐 수 없다.

제주특별자치도 추진 이후 공공부문에 대한 자치권과 역량이 강화되었음에도 불구하고 지방정부 신뢰성의 가장 중요한 판단지표인 반부패 등의 청렴도가 낮다는 점은 제주특별자치도 추진동력에 걸림돌이 될 수 있을 것이다.

결국 부패는 공직자의 독점적 권한과 재량권, 책임성과 투명성 확보를 위한 시스템 구축이 얼마나 갖추어져 있느냐에 따라 결정되며, 이러한 부패를 방지하기 위해 공직윤리가 매우 중요하다고 볼 수 있다. 무엇보다도 제주지역 공직자들이 청렴성, 정직성, 공정성, 봉사성 등에 입각한 윤리적인 모습과 행동을 보여줄 때 도민들과의 신뢰관계를 형성하여 정책결정 및 집행과정의 순응을 확보하고 불필요한 사회적 비용을 제거할 수 있을 것이다.

본 연구는 제주지역 공직자들의 공직에 대한 사명감을 고취시키고 윤리 의식을 강화하기 위한 청렴도 제고 방안을 모색하고, 공직사회 청렴도에 큰 영향을 미치는 공직부패를 방지하고 근본적으로 이를 해결하기 위한 정책 방안을 제시하고자 하는데 있다.

본 연구를 통해 제주특별자치도 공직자들의 청렴도 및 반부패 정책을 추진하는데 기초자료로 활용되고, 깨끗하고 투명한 도정 운영을 위한 제도적 인프라를 구축하는데 큰 도움이 되었으면 한다.

2014년 7월

제주발전연구원  
원장 공 영 민

## 연구요약

### 1. 연구 필요성 및 배경

- 부패문제는 어느 특정집단이나 특정시기에 국한된 것이 아니라, 모든 시대와 사회에서 광범위하게 일어나고 있는 일상적인 사회문제로 부패 문제의 해결은 모든 국가와 정부의 최우선 과제였고 현안이며 미래 세대를 위한 우리 세대 의무(이상범, 2012: 1)
- 국민권익위원회가 최근 발표한 ‘2013년도 공공기관 청렴도 측정 결과’ 제주도의 종합청렴도는 3등급(7.06점, 보통)임. 이는 전국 17개 광역 시·도 가운데 12위로 지난해 5등급(6.29점·매우 미흡)에서 개선됨. 이러한 결과는 공무원 스스로 평가한 ‘내부청렴도’의 높은 점수결과로 제주도의 내부청렴도는 1위(8.57점)를 차지한 반면, 사업자·도민을 대상으로 실시한 외부청렴도와 정책고객 평가는 16위(7.11점)와 15위(6.04점)로 조사되었음(제민일보, 2013. 12. 22.)
- 본 연구의 문제의식은 “정부 및 공공기관의 청렴도 증가에 비해 왜 제주특별자치도의 청렴도 수준은 증가하지 않는가?”에서 출발한다고 볼 수 있음. 이는 제주특별자치도 공무원들의 청렴도 자체에 대한 문제와 함께 청렴도에 대한 인식부족 등에 문제가 있는 것으로 볼 수 있으며, 따라서 연구의 목적은 제주특별자치도 청렴도 현황과 인식을 분석하여 제주특별자치도의 청렴도 증진방안을 논의하는데 있음
- 청렴도 증가의 가장 결정적인 요인은 공무원들의 청렴도 인식변화가 될 수 있으며, 또한 제주특별자치도 도민들의 청렴도 인식제고에 대한 노력 역시 필요할 것으로 판단됨
- 따라서 본 연구의 목적은 제주특별자치도 공무원들의 청렴도 인식조사를 토대로 제주특별자치도 공직자들의 청렴도 증진을 위한 정책적 대안을 제시하는데 있음

## 2. 이론적 논의

### 1) 청렴도와 부패의 개념

- 국민권익위원회의 정의를 보면 광의의 청렴도 측정영역에 포함되는 지표로는 반부패성(협회의 청렴성), 투명성, 책임성이 포함됨(국민권익위원회, 2011). 반부패성은 공직자가 공정한 업무수행을 위해 타인이나 외부로부터 금전적 이익, 이권향유, 특혜 등의 수수를 금하는 기본적인 청렴의무이며, 투명성은 업무수행 중 의사결정과정을 포함하여 결과에 대한 정보를 공개하는 정도이며, 책임성은 국민에 대한 공직자의 직무수행 행동에 대해 책임을 지는 정도임(국민권익위원회, 2008)
- 기본적인 청렴의무(반부패), 투명성, 책임성은 청렴성을 구성하는 요소이면서 부패방지를 위한 기본요소로 이들 중 반부패성이 가장 큰 영역임. 결국 청렴성이란 ‘부패행위를 하지 않고, 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도’라고 정의(이상범, 2012: 11)
- 부패는 모든 사회에서 암적인 존재로 성장하고 잠재하고 있기 때문에 사회발전을 저해하는 “사회적 병리현상”이라 말할 수 있음. 이 중 공직 중심의 부패는 공직에 근무하는 자가 직무에 관련된 규정이나 의무사항을 벗어나, 자신의 이익을 추구하거나 그 직책을 이용하여 부당하게 다른 사람에게 영향력을 행사함으로써 사회적·공적 신뢰를 저해하는 행위를 의미

### 2) 청렴제도와 청렴문화

- 청렴도에서 제도는 자치단체 수준에서는 자치단체가 운영하는 청렴 제도로 감사시스템, 옴부즈만 제도, 감사예산과 감사인력 지원제도, 민원처리 절차나 기준, 부패통제시스템, 행동강령, 내부공익신고, 정보공개제도 등을 의미

- 청렴문화는 연고주의, 온정주의, 의리의식, 답례문화, 경조사 문화(한국 행정학회, 1999), 권위주의, 가족주의, 선물관행, 한턱 내라는 사고방식, 관준민비사상, 의리주의, 형식주의, 권력지상주의 등의 문화적 요인들을 부패유발요인으로 제시하고 있음(백완기, 1982; 유종해, 1993; 전수일, 2004; 이상범, 2013)

### 3) 청렴환경과 청렴의식

- 청렴환경은 이익집단, 대표(의회의원), 시민참여, 여론 등 범주화된 외부적·비공식적 요인을 의미. 특히 신공공관리론이나 거버넌스가 강조되고 있는 시점에서 외부참여의 역할이 중요해지고 있다는 점에서 사회적 기대와 관련된 외부통제가 활발할수록 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것임
- 청렴의식은 국제투명성기구(TI)의 2012년 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)는 100점 만점에 56점으로 176개국 중에서 45위. 2011년과 비교하여 국가 순위가 2단계 하락하였으며, OECD 회원국 기준 순위는 34개국 중 27위, 아시아 주요국가 순위는 5위로 전년대와 동일한 수준임

### 4) 공무원 윤리

- 공무원 윤리는 ‘나라마다 그리고 시대적 상황에 따라 강조되는 내용이 변할 수 있는’ 공무원이 지켜야 할 유동적인 행동규범임. 법적으로 공무원 윤리는 넓게 정의될 수도 있고, 좁게 정의될 수도 있음. 좁은 의미에서 공무원 윤리는 국가공무원법, 지방공무원법 및 부패방지법 등 실정법에서 공무원이 지키도록 부과된 성실의무, 청렴의무, 법령 준수 의무 등에서 도출되는 행동규범을 의미함. 넓은 의미에서 공무원 윤리란 법령뿐만 아니라 서비스헌장이나 행정내부지침 그리고 사회적

으로 건전한 상식 등에서 도출되어 지켜져야만 하는 행동규범을 의미한다고 볼 수 있음(신정원, 2007)

### 3. 제주특별자치도 청렴 현황

- 시·도의 청렴관련 법규정은 총 255개가 있으며, 이 중 조례 80건(31.4%), 규칙 89건(34.9%), 예규·훈령 86건(33.7%)으로 구성되어 있음. 청렴과 관련하여 가장 많이 제정한 자치단체는 경남(22건), 경기(20건) 등이고, 주로 시민옴부즈만 운영 및 주민감사청구, 공무원의 직무관련 범죄행위, 부조리신고 보상금, 행정감사 규칙, 공무원 행동강령, 적극행정 면책제도 등이 공통적으로 제정되어 있음
- 제주특별자치도는 2013년에는 4대 중점추진과제, 17대 이행과제를 선정하여 추진하였으며, 2014년에는 3대 중점추진과제, 14대 이행과제를 추진하고자 하였음. 2013년 이러한 정책을 통해 2013년 종합청렴도는 3등급 상승하였고, 외부청렴도는 4등급으로 상승, 내부청렴도는 1등급으로 상승하였음. 그러나 정책고객평가는 여전히 4등급으로 나타났음
- 현재 제주특별자치도는 청렴감찰단 10명이 근무중에 있으며, 예산은 587백만원으로 나타남. 2013년 광역자치단체 청렴도 평가결과 제주특별자치도는 종합청렴도 3등급, 외부청렴도 4등급, 내부청렴도 1등급, 정책고객 평가 4등급으로 작년에 비해 청렴도 지수가 상승하였음

### 4. 제주특별자치도 청렴도 인식조사결과

- 제주특별자치도에 근무하는 공무원 300여명을 대상으로 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식, 공무원 윤리 등에 대한 인식조사를 실시



- 조사결과 청렴제도와 청렴문화 부문은 전체적으로 청렴제도에 대한 인식은 높으나 청렴문화에 대한 인식은 낮은 것으로 나타났음. 제주특별자치도 공무원들의 경우 청렴제도에 대한 인식과 제도 규정은 잘 이해하고 있는 것으로 나타났으나, 청렴문화의 경우 관심은 높으나 관행은 아직까지 남아 있는 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요한 것으로 판단됨
- 청렴환경과 청렴의식 부문은 전체적으로 청렴환경과 청렴의식에 대한 인식은 높은 것으로 나타났음. 제주특별자치도 공무원들의 경우 청렴 환경이 잘 조성되어 있다고 보고 있으며, 청렴의식에 대한 수준도 높은 것으로 나타나고 있음. 그러나 위법 부당한 예산집행 등 일부 낮은 인식에 대한 부분은 개선이 필요한 것으로 판단됨
- 공무원 윤리 부문은 전체적으로 공무원 윤리에 대한 인식은 높은 것으로 나타났음. 제주특별자치도 공무원들의 경우 공무원 윤리 인식은 높은 것으로 나타났으나, 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식 보다는 낮은 것으로 나타났음. 또한 예산낭비의 여지 존재와 보상에 대한 부족 등은 개선이 필요한 것으로 판단됨

## 5. 제주특별자치도 청렴도 증진방안

- 청렴제도 및 청렴문화 개선은 부패영향평가제 확대 운영, 자체청렴도 조사시행, 성과보상과 처벌의 세분화, 청렴도 향상의지 평가, 부패방지 중장기 기본계획 수립 등이 있음
- 청렴환경 및 청렴의식 개선은 도민 청렴 컨설팅 수행, 도민 청렴자료 공개 및 개방화, 부패 취약시기 체계화 및 현장 점검 강화, 청렴정책의 체계화, 정부 3.0에 부응하는 반부패 거버넌스 구축
- 공무원 윤리 개선은 제주특별자치도 부패 반성백서 출간 및 홍보, SNS를 통한 스마트 청렴서비스 운영, 부패방지를 위한 도민참여 활성화, 제주도 홈페이지 청렴 온도계 운영, 청렴교육 강화를 통한 공직사회 사회적 자본 구축 등이 있음

## 6. 결론 및 제언

- 외부에서 보는 공무원들에 대한 시각은 두 가지가 존재하는데, 한 가지는 평생직장에 대한 부러움, 시기심이며, 나머지 한 가지는 공무원 부패에 대한 환멸임. 공무원들은 왜 국민들이 이러한 시각을 갖게 되었는지에 대해 심각하게 고민할 필요가 있음
- 물론 공직부패에 대한 부분은 일부에서만 일어나는 것으로 모든 공무원들에게 적용하는 것은 문제가 있으나 국민들은 일부의 언론보도를 통해 나타나는 비리에 대해 전체로 확대·해석하는 경향이 있음
- 따라서 현재의 시각을 해결하기 위해서는 공무원들의 기본 자세를 바꿀 필요가 있을 것임. 이는 제주특별자치도에도 해당하는 사항으로 현재 제주특별자치도의 청렴도 문제는 제주도에 대한 도민신뢰를 하락시키는 주요 원인으로 작용할 수 있음
- 따라서 제주특별자치도 공무원들은 다산의 이야기와 같은 마음가짐을 가지고, 공직생활을 수행할 필요가 있음. 또한 현 정책의 제도개선을 통해 공무원 개개인의 부패통제로 새로운 제주를 만들어 도민신뢰를 높일 필요가 있을 것임

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구 필요성과 목적 .....	1
2. 연구 범위와 방법 .....	3
II. 이론적 논의 .....	5
1. 청렴도와 부패 .....	5
1) 청렴도의 의의 .....	5
(1) 청렴도의 개념 .....	5
(2) 청렴도 측정지표 .....	6
2) 부패의 의의 .....	12
(1) 부패의 개념 .....	12
(2) 부패의 원인 .....	13
(3) 공직부패의 유형 .....	15
2. 청렴제도와 청렴문화 .....	16
1) 청렴제도 .....	16
2) 청렴문화 .....	18
3. 청렴환경과 청렴의식 .....	21
1) 청렴환경 .....	21
2) 청렴의식 .....	22
(1) 국제사회 청렴수준 평가 .....	22
(2) 국내 청렴수준 평가 .....	26
4. 공무원 윤리 .....	29
1) 공무원 윤리의 개념 .....	29

(1) 윤리의 개념 .....	29
(2) 공무원 윤리의식 .....	30
(3) 공무원의 의무 .....	33
(4) 공무원으로서의 행동적 제약 .....	34
2) 공무원 윤리의 중요성 .....	35
3) 공무원 윤리의 유형 .....	37
(1) 청렴윤리의식 .....	37
(2) 직무윤리의식 .....	38
(3) 사회윤리의식 .....	40
<b>5. 선행연구 검토 .....</b>	<b>41</b>
1) 청렴도와 제도 .....	41
2) 청렴도와 문화 .....	43
3) 청렴도와 환경 .....	44
4) 청렴도와 의식 .....	45
5) 청렴도와 윤리 .....	47
<b>III. 제주특별자치도 청렴 현황 .....</b>	<b>51</b>
<b>1. 청렴제도 및 청렴문화 현황 .....</b>	<b>51</b>
1) 청렴관련 법제도 현황 .....	51
2) 청렴관련 문화 현황 .....	54
<b>2. 청렴환경 및 청렴의식 현황 .....</b>	<b>56</b>
1) 청렴환경 현황 .....	56
2) 청렴의식 현황(권익위 청렴도 평가) .....	57
<b>IV. 제주특별자치도 청렴도 인식조사결과 .....</b>	<b>60</b>
<b>1. 연구 설계 .....</b>	<b>60</b>
1) 연구대상 .....	60

2) 연구도구 .....	61
(1) 청렴제도와 청렴문화 .....	62
(2) 청렴환경과 청렴의식 .....	62
(3) 공무원 윤리 .....	63
3) 연구절차 .....	65
4) 자료분석방법 .....	65
<b>2. 분석결과 .....</b>	<b>66</b>
1) 기술통계분석 .....	66
(1) 청렴제도와 청렴문화 .....	66
(2) 청렴환경과 청렴의식 .....	68
(3) 공무원 윤리 .....	69
2) 차이분석 .....	72
(1) 청렴제도와 청렴문화 .....	72
(2) 청렴환경과 청렴의식 .....	74
(3) 공무원 윤리 .....	76
3) 연구결과 종합 .....	83
(1) 청렴제도와 청렴문화 .....	83
(2) 청렴환경과 청렴의식 .....	83
(3) 공무원 윤리 .....	84
<b>V. 제주특별자치도 청렴도 증진방안 .....</b>	<b>85</b>
<b>1. 청렴제도 및 청렴문화 개선 .....</b>	<b>85</b>
1) 부패영향평가제 확대 운영 .....	85
2) 자체 청렴도 조사 시행 .....	86
3) 성과보상과 처벌의 세분화 .....	86
4) 청렴도 향상의지 평가 .....	87
5) 부패방지 중장기 기본계획 수립 .....	87
<b>2. 청렴환경 및 청렴의식 개선 .....</b>	<b>88</b>

1) 도민 청렴 컨설팅 수행 .....	88
2) 도민 청렴자료의 공개 및 개방화 .....	89
3) 부패 취약시기 체계화 및 현장 점검 강화 .....	89
4) 청렴정책의 체계화 .....	90
5) 정부 3.0에 부응하는 반부패 거버넌스 구축 .....	91
<b>3. 공무원 윤리 개선 .....</b>	<b>92</b>
1) 제주특별자치도 부패 반성백서 출간 및 홍보 .....	92
2) SNS를 통한 스마트 청렴서비스 운영 .....	92
3) 부패방지를 위한 도민참여 활성화 .....	93
4) 제주도 홈페이지 청렴 온도계 운영 .....	94
5) 청렴교육 강화를 통한 공직사회 사회적 자본 구축 .....	94
<b>VI. 결론 및 제언 .....</b>	<b>96</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>97</b>
<b>부록 : 설문지 .....</b>	<b>101</b>

## <표 차례>

<표 2-1> 투명성 차원 연구 .....	9
<표 2-2> 책임성 차원 연구 .....	11
<표 2-3> WEF 부패지수 연도별 변동 추이 .....	25
<표 2-4> 부패관련 세부평가 결과 .....	25
<표 2-5> PERC 부패지수 연도별 변동 추이 .....	26
<표 2-6> 기관별 비위면직자 발생 현황 .....	26
<표 2-7> 부패유형별 비위면직자 발생 현황 .....	27
<표 2-8> 부패 및 청렴도 관련 선행연구 .....	49
<표 2-9> 공무원 윤리 관련 선행연구 .....	50
<표 3-1> 공무원 청렴 관련 법제도 .....	51
<표 3-2> 공무원 청렴 관련 법제도(계속) .....	52
<표 3-3> 광역자치단체 청렴 관련 조례 현황 .....	53
<표 3-4> 제주특별자치도 청렴정책 과제 현황 .....	55
<표 3-5> 청렴 조직 및 인원 현황 .....	57
<표 3-6> 제주특별자치도 2012년 청렴도 평가결과 .....	57
<표 3-7> 제주특별자치도 2013년 청렴도 평가결과 .....	59
<표 4-1> 인구통계학적 특성 .....	61
<표 4-2> 청렴제도와 청렴문화 설문구성 및 신뢰도 .....	62
<표 4-3> 청렴환경과 청렴의식 설문구성 및 신뢰도 .....	63
<표 4-4> 공무원 윤리 설문구성 및 신뢰도 .....	64
<표 4-5> 청렴제도에 대한 인식 .....	67
<표 4-6> 청렴문화에 대한 인식 .....	67
<표 4-7> 청렴환경에 대한 인식 .....	68
<표 4-8> 청렴의식에 대한 인식 .....	69
<표 4-9> 공무원 윤리에 대한 인식 .....	70
<표 4-10> 공무원 윤리에 대한 인식 .....	71

<표 4-11> 성별에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이 .....	72
<표 4-12> 연령에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이 .....	73
<표 4-13> 직급에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이 .....	73
<표 4-14> 학력에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이 .....	74
<표 4-15> 성별에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이 .....	74
<표 4-16> 연령에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이 .....	75
<표 4-17> 직급에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이 .....	75
<표 4-18> 학력에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이 .....	76
<표 4-19> 성별에 따른 공무원 윤리 차이 .....	77
<표 4-20> 연령에 따른 공무원 윤리 차이 .....	78
<표 4-21> 직급에 따른 공무원 윤리 차이 .....	79
<표 4-22> 학력에 따른 공무원 윤리 차이 .....	82



## <그림 차례>

[그림 2-1] 우리나라 CPI 변동 추이 .....	23
[그림 2-2] 2011년 국제투명성기구 뇌물공여지수 .....	24
[그림 2-3] 2012년 공공기관 청렴도 측정결과 .....	27
[그림 2-4] 공직사회 부패인식 .....	28
[그림 2-5] 한국사회 부패인식 .....	28
[그림 2-6] 기관유형별 평균 .....	29
[그림 2-7] 평가부문별 평균 .....	29



## I. 서론

### 1. 연구 필요성과 목적

- 부패문제는 어느 특정집단이나 특정시기에 국한된 것이 아니라, 모든 시대와 사회에서 광범위하게 일어나고 있는 일상적인 사회문제로 부패 문제의 해결은 모든 국가와 정부의 최우선 과제였고 현안이며 미래세대를 위한 우리 세대의 의무임(이상범, 2012: 1)
- 부패문제의 해결은 전 세계적인 문제이기도 함. OECD의 국제상거래에서의 뇌물방지협약(1999년)과 UN 반부패협약(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 반부패 이슈 제기, 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)의 발표 등이 이를 해결하기 위한 노력임
- 우리나라 역시 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, 공익신고자 보호법 시행 등 부패문제의 해결을 위해 다양한 노력을 하고 있음
- 국민권익위원회는 부패문제의 해결을 위해 2002년부터 매년 개별 공공기관과 지방자치단체를 대상으로 공공기관 청렴도를 측정하여 이를 발표하고 있음
- 이를 통해 청렴도 제고와 공감대 형성 그리고 자율적이고 경쟁적인 부패방지를 위한 시스템 구축을 유도하고 있음
- 그 결과 공공기관 청렴도 평균치는 2002년 6.43에서 2010년에는 8.44로, 2013년 7.86으로 개선되었으며(국민권익위원회, 2013: 7), 금품·향응 제공율은 2008년 1.2%에서 2013년 0.7%로 개선되었음(국민권익위원회, 2013: 11)

- 그러나 정부의 이러한 노력과 달리 제주특별자치도는 최근 몇 년간 청렴도가 지속적으로 문제가 제기되는 상황
- 국무조정실은 2012년 ‘제주특별자치도 성과평가’ 결과, 청렴도가 전국 광역단체 중 최하위를 기록하는 등 청렴도와 노동쟁의와 친환경정책개발 등 3개 부문에서 개선이 시급한 것으로 드러났음(머니투데이, 2013. 12. 16.)
- 특히 청렴도는 국민권익위원회가 실시한 전국 광역단체 평가에서 16위를 차지해, 꼴찌를 기록한 것으로 나타나 보다 적극적인 정책의지가 필요한 것으로 평가됨
- 국민권익위원회가 최근 발표한 ‘2013년도 공공기관 청렴도 측정 결과’ 제주도의 종합청렴도는 3등급(7.06점, 보통)임. 이는 전국 17개 광역 시·도 가운데 12위로 지난해 5등급(6.29점·매우 미흡)에서 개선됨
- 이러한 결과는 공무원 스스로 평가한 ‘내부청렴도’의 높은 점수결과로 제주도의 내부청렴도는 1위(8.57점)를 차지한 반면 사업자·도민을 대상으로 실시한 외부청렴도와 정책고객 평가는 16위(7.11점)와 15위(6.04점)로 조사되었음(제민일보, 2013. 12. 22.)
- 본 연구의 문제의식은 “정부 및 공공기관의 청렴도 증가에 비해 왜 제주특별자치도의 청렴도 수준은 증가하지 않는가?”에서 출발한다고 볼 수 있음
- 이는 제주특별자치도 공무원들의 청렴도 자체에 대한 문제와 함께 청렴도에 대한 인식부족 등에 문제가 있는 것으로 볼 수 있으며, 따라서 연구의 목적은 제주특별자치도 청렴도 현황과 인식을 분석하여 제주특별자치도의 청렴도 증진방안을 논의하는데 있음
- 청렴도 증가의 가장 결정적인 요인은 공무원들의 청렴도 인식변화가 될 수 있으며, 또한 제주특별자치도 도민들의 청렴도 인식제고에 대한 노력 역시 필요할 것으로 판단됨

- 따라서 본 연구의 목적은 제주특별자치도 공무원들의 청렴도 인식조사를 토대로 제주특별자치도 공직자들의 청렴도 증진을 위한 정책적 대안을 제시하는데 있음

## 2. 연구 범위와 방법

### □ 연구 범위는 제주특별자치도 공무원의 청렴도 인식임

- 본 연구의 목적 자체가 제주특별자치도 청렴도 증진방안으로 이를 위해서는 공무원의 인식에 대한 조사가 필수적임
- 인식조사를 통해 제주특별자치도의 다양한 청렴도 증진방안을 논의할 수 있음

### □ 연구 방법은 현황조사와 설문지를 통한 인식조사임

- 현황조사는 현재 국내외 부패 및 청렴도에 대한 확인을 통해 제주특별자치도의 방향성을 확인하고, 제주특별자치도의 현황분석을 통해 청렴도 증진방안을 탐색함
- 설문지를 통한 인식조사를 통해 제주특별자치도 공무원들의 청렴도 인식을 확인하고, 이에 따른 청렴도 증진방안을 마련함

### □ 연구 주요내용은 이론적 논의, 현황분석, 인식분석, 청렴도 증진방안 마련임

- 이론적 논의는 청렴도와 부패, 공무원 윤리를 확인하고, 선행연구를 통해 청렴도 증진방안에 대한 기본 논의를 마련
- 현황분석은 부패와 청렴도에 대한 국내·외 다양한 지수를 확인하고, 제주특별자치도 청렴도 현황을 분석

- 인식분석은 제주특별자치도 공무원의 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식 그리고 공무원 윤리에 대한 인식을 확인하고, 성별, 연령별, 직급별, 학력별 차이를 분석하여 시사점을 제시
- 청렴도 증진방안은 다양한 선행연구와 현황, 인식조사의 결과를 바탕으로 제주특별자치도의 청렴도 증진에 필요한 대안을 제시

□ 연구 기대효과는 향후 제주특별자치도 청렴도 정책에 활용하는 방안을 마련

- 향후 제주특별자치도 공직자들의 청렴도 및 반부패 정책을 추진하는데 기초자료로 활용하며, 깨끗하고 투명한 도정 운영을 위한 제도적 인프라 구축의 시사점 제공

## II. 이론적 논의

### 1. 청렴도와 부패

#### 1) 청렴도의 의의

##### (1) 청렴도의 개념

- 1990년대 이후 나타난 반부패정책의 특징 중 하나는 부패측정 모형을 적용하여 부패수준을 평가하는 부패측정도구, 즉, 부패지수의 활용임(이상범, 2012: 9)
- 결국 부패문제를 해결하기 위해서는 정확한 진단이 필요하며, 현 사회가 해결하여야 할 심각한 사회현상인 부패문제의 해결을 위해서는 부패가 만연한 분야와 그 수준에 대한 정확한 진단이 역시 필요함
- 부패지수는 다양한 용어가 존재하며, 그 내용을 보면 국제투명성기구(Transparency International: TI)는 부패인식지수(Corruption Perception Index: CPI)로, 국민권익위원회는 공공기관 청렴도로, 서울특별시는 반부패지수로, 경실련은 부패지수라는 명칭을 사용하고 있음
- 청렴도는 부패수준을 평가한 결과를 의미하는 부패지수라고 할 수 있으며, 청렴도란 용어는 부패지수를 의미하는 일반적 용어로 정착되어, ‘청렴도’ 또는 ‘공공기관 청렴도’ 등으로 불려지고 있음
- 청렴도의 측정지표를 일반적으로 청렴성이라 하며, 청렴성이란 과거에는 뇌물수수, 횡령, 이권개입과 같은 ‘전통적 의미의 부패’가 없는 정도를 의미하였으나 사회발전과 함께 국민의 기대와 요구수준이 높아짐에 따라, 청렴성은 과거 반부패의 개념에서 오늘날은 공직에 대한 몰입과 성과까지 확장되어, 의사결정 과정을 비롯한 결과에 대한 정보를 공개하는 ‘투명성’, 공직자가 직업윤리기준에 따라 공직이 요구하는 높은 수준의 윤리적 가치에 대한 헌신적 실천과 함께 성과에 대한 책임을 다하였는지를

의미하는 '책임성'까지를 포괄하는 개념으로 확대되고 있음(이종수·윤영진, 2008)

- 전통적 의미의 부패에 대응하는 청렴성을 좁은 의미의 청렴성, 공직이 요구하는 높은 수준의 윤리적 가치에 대한 헌신적 실천을 의미하는 청렴성을 광의의 청렴성이라고 함
- 국민권익위원회의 정의를 보면 광의의 청렴도 측정영역에 포함되는 지표로는 반부패성(협의의 청렴성), 투명성, 책임성이 포함됨(국민권익위원회, 2011)
- 반부패성은 공직자가 공정한 업무수행을 위해 타인이나 외부로부터 금전적 이익, 이권향유, 특혜 등의 수수를 금하는 기본적 청렴의무이며, 투명성은 업무수행 중 의사결정과정을 포함하여 결과에 대한 정보를 공개하는 정도이며, 책임성은 국민에 대한 공직자의 직무수행 행동에 대해 책임을 지는 정도임(국민권익위원회, 2008)
- 기본적 청렴의무(반부패), 투명성, 책임성은 청렴성을 구성하는 요소이면서 부패방지를 위한 기본요소로 이들 중 반부패성이 가장 큰 영역임. 결국 청렴성이란 '부패행위를 하지 않고, 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도'라고 정의(이상범, 2012: 11)

## (2) 청렴도 측정지표

### ① 반부패성

- 부패라는 용어는 사용 용도에 따라 부패행위, 부정부패, 비리, 부조리, 비위, 독직, 오직, 부정행위 등 다양하게 사용되고 있었으나, 2001년 7월 24일 부패방지법이 제정·공포 되면서 '부패' 또는 '부패행위'가 법률상 용어로 사용되기 시작함<sup>1)</sup>

---

1) 부패방지법 제1조(목적) '부패의 발생을 예방하며', 제3조(공공기관의 책무)와 제5조(기업의 의무) '부패를 방지하기 위하여' 등에서 '부패'를 법률상 용어로 사용하고 있다. 제2조(정의) 제4호는 '부패행위'에 대한 정의규정(가목, 나목, 다목)을 두고 있음



- 부패에 대한 개념규정은 학문적으로 다의적이어서 다양한 개념이 사용되고 있음
  - 사적 이익을 위해서 공권력을 남용하는 행위(세계은행, 1997)
  - 수익이 없거나 없을지도 모를 편익을 위해 공공기관이 불법적으로 행하는 지출(Rose-Ackerman, 1999)
  - 관료가 국민의 공익추구라는 공직을 망각하고 국민들이 바라는 기대가능성을 저버리고, 사회문화적 규범을 위반하거나 일탈하는 행정현상(김영중, 1996)
  - 공직자가 그 직무와 관련하여 부당한 이익을 취하거나 취하려고 기도하는 행동(오석홍, 2007)
  - 부패개념을 공익중심(public interest-centered), 공직중심(public duty-centered), 시장중심(economic market-centered) 등 3가지 범주로 유형화한 개념(Heidenheimer, 1970)
  - 민원인 측면에서는 개별적인 특수한 조건이나 유인을 제공하지 않고도 공공 행정업무의 과정이나 결과에 변화가 없는 상태이고, 행정서비스 제공자인 공직자 측면에서는 업무처리 규칙과 기준을 준수하고 누구에게나 공평하게 공공서비스를 제공하는 상태라는 반부패(청렴) 측면의 개념 정의(최병대·박순애 외, 2001)가 있음
- 청렴도 측정지표로서는 반부패성(협의)이란 부패방지법 제1조(목적), 제2조(부패행위의 정의), 제7조(공직자의 청렴의무), 제8조(공직자 행동강령) 등의 규정을 고려하여 '공직자가 공정한 업무수행을 위해 타인이나 외부로부터 금전적 이익, 이권 공유, 특혜 등의 수수를 금하는 기본적인 청렴의무(공직자의 직무의무)를 준수하는 행위(정도)'라고 할 수 있음
- 일반적으로 부패(腐敗)는 부정적·소극적 함의를 갖고 있으며 부패공직자에 초점을 맞추고 있는데 반해 청렴(淸廉)은 긍정적·적극적 의미를 표현하고 있음
- 부패지수와 청렴도는 동일한 대상을 측정하지만 부패수준을 평가한다는

점에서 보는 시각이 다른 것이라고 할 수 있음

- 기존 공직사회의 전통적 부패는 뇌물수수, 배임, 공금횡령, 예산낭비 등 제한적으로 해석되었으나, 최근에는 국제적 윤리기준이 국제조약과 국제규범으로 확립되면서 국민의 윤리적 기준이 보다 엄격해지고, 공익성이나 책임성에 반하는 행위와 업무처리 과정상의 불공정·불투명을 포함하여 이해충돌 행위까지도 부패로 간주되고 있음(국민권익위원회, 2010)

## ② 투명성

- 행정절차법 제5조(투명성)는 ‘행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 하며 행정작용의 근거가 되는 법령 등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 당해 행정청에 대하여 그 해석을 요청할 수 있음. 이 경우 당해 행정청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.’고 규정하여 투명성의 개념으로 구체성, 명확성, 공개성, 공개의무성 등을 제시하고 있음
- 투명성이란 정부의 의사결정과 집행과정 등 다양한 공적활동이 정부 외부로 명확하게 드러나는 것으로 정보공개와 정보접근권을 의미하며, 과정 투명성, 결과 투명성, 조직 투명성으로 구분됨(이종수·윤영진, 2008)
- 투명성은 모든 사람들의 정보획득과 이용가능성에 관한 것으로, 관련 법률과 규칙이 마련되어 있는가에 관한 접근성, 정보가 필요 즉시 제공되는가에 관한 적시성, 정보공개가 정보 수요자가 관심 이슈를 이해하는 데 얼마나 관계가 있는가에 대한 관련성, 정보는 수요자가 그 질과 내용을 신뢰할 수 있도록 완전한 형태로 일관성 있게 표현·제공되는가에 관한 질과 신뢰성의 차원으로 설명하기도 함(Vishwanath & Kaufmann, 1999; 박홍식, 2001 재인용)
- 투명성이란 행정정보의 일반적인 공개만을 의미하는 것은 아니며 정확한 정보의 수집, 가공 등 관리를 전제로 대 국민공개만이 아니라 행정기관 간 정보의 공유 및 공동 이용을 포함하는 개념임(송희준·최홍석, 2002)

○ 학자들의 투명성에 대한 분류기준(차원)은 다음과 같음

<표 2-1> 투명성 차원 연구

구 분	차 원	내 용
Vishwanath & Kaufmann (1999)	접근성	정보획득과 이용 가능성에 대한 법률 규칙의 마련
	이해성	정보수요자가 이해할 수 있는 정보 제공
	적시성	필요한 정보제공의 즉시성
	관련성	정보공개로 통해 관심 이슈를 이해하는 관련성 정도
	질과 신뢰성	정보의 질과 내용의 신뢰성, 완전성, 일관성
IMF(2001) 재정투명성	정부의 역할과 책임의 명확성	정부의 역할과 책임에 대한 규정 여부
	국민의 정보이용 가능성	사전 예정된 시기에 재정에 관한 정부활동의 과거, 현재, 미래 예측에 대한 포괄적인 정보 제공의 충분성 여부
	예산과정의 공개성	예산 전 과정에 걸쳐서 발생하는 주요 재정정보 공개 여부
	통합성의 보장	국제표준에 입각한 예산회계기준 적용, 재정통계 일관성·정확성 유지, 제3 독립기관에 의한 감시·감독체제 구축
박흥식(2001)	공공정보에 대한 접근성	공평한 접근 보장, 접근채널 다양성, 이용의 자유성 및 편리성, 비용의 무료, 절차의 단순성
	정보의 완전성	정보의 양과 질이 많고, 정확성, 관련성, 적시성, 신뢰성, 명료성, 평이성과 일관성의 충족
최진욱(2007)	소극적 투명성	의무적으로 적법한 절차에 따라 공개
	적극적 투명성	법률이 강제하기 전 공공기관의 자발적 공개
윤종설 외(2007)	정책형성 투명성	정책적 판단, 새 제도 형성의 대내외적 투명성·공정성
	정책집행 투명성	정책집행 기준·방식의 업무처리과정에서 준수성
	정책평가 투명성	정책집행 상황 및 효과에 대한 평가의 전문성, 투명성, 공정성, 객관성 여부
이종수·윤영진 (2008)	과정의 투명성	의사결정의 기준 및 과정의 투명성
	결과의 투명성	의사결정 이후 집행과정의 투명성
	조직의 투명성	조직 자체의 개방성과 공개성

출처 : 국민권익위원회(2008); 이상범(2012: 15 재인용)

- 청렴성의 구성요소로서 투명성은 의사결정과정을 비롯한 직무수행 과정 및 결과에 대한 정보를 공개하는 것으로 절차적 투명성이 그 중심임
- 공공정보에 대해 국민이 얼마나 쉽고 정확하게 그 정보를 얻을 수 있는가가 그 핵심이며, 이러한 절차적 투명성 확보는 책임행정과 공정한 업무수행을 위한 필수과제로, 투명성 확보를 통하여 국민의 알권리와 정보 접근성 등 민주성과 정책의 효율성을 제고하고, 행정서비스의 전달과정에서 발생하는 부패, 지대, 부정적 이익을 통제할 수 있음(이상범, 2013: 15)

### ③ 책임성

- 책임이란 비판에 대응하여야 할 의무를 말하며 행위자의 외부로부터 부과되는 기대인 외부적 책임과 행위자 자신의 도덕적 개인적 인식에 따른 주관적 책임으로 구분
- 공익과 같은 규범적 기준에 대한 책임, 전문직업상의 기준에 대한 책임, 소속기관의 고객집단에 대한 책임, 소속기관에 대한 기관적 책임으로 구분하기도 함(오석홍, 2007)
- 책임성 차원에서 정부관료제의 책임을 정리하면 다음과 같음
  - 국민의 수입자로서 부담하는 도의적·규범적 책임, 법령에 따라야 할 법적 책임, 국민과 대표기관에 대한 민주적·정치적 책임, 국민과 여론에 따라야 할 대응적 책임으로 구분(박천오 외, 2007)
  - 정부관료의 책임이란 행정기관 또는 관료들이 주권자인 국민의 기대와 요구에 부응하여 공익·법령·직업윤리 등 일정한 기준에 따라 기능하거나 행동하여야 할 의무로 설명하기도 함(김규정, 1999)
- 책임성의 개념은 다양하게 설명할 수 있으나 일반적으로 객관적 책임(법적·제도적 책임)과 주관적 책임(도덕적 책임, 자율적 책임)으로 구분하고 있음
- 학자들의 책임성에 대한 분류기준(차원)은 다음과 같음

&lt;표 2-2&gt; 책임성 차원 연구

구 분	차 원	내 용	
Pfiffner & Presthus(1960)	규범적 책임	공익과 같은 규범적 기준에 대한 책임	
	직업적 책임	전문 직업상의 기준에 대한 책임	
	고객 책임	소속 기관의 고객 집단에 대한 책임	
	기관 책임	소속 기관에 대한 기관적 책임	
Kettle & Fesler(2005)	책무성 : 법, 상관 지시, 기준에 복종	재정책임성	프로그램 목적 부합, 효율적 재정부운용
		절차책임성	절차적 공정성, 부당한 대우 금지
		프로그램 책임성	프로그램 성과의 책임성, 프로그램 목적 달성
	윤리적 행위	도덕적 기준을 준수하며 비윤리적 행위를 피하는 책임	
오석홍(2007)	객관적 책임	행위자의 외부로부터 부과되는 기대, 직무책임	
	주관적 책임	도덕적 개인적 인식에 따른 책임	
Bovens(2007)	재정 책임성	예산을 용도에 맞게 사용한 책임	
	절차 책임성	절차, 제도 준수, 공정성 유지에 대한 책임	
	성과 책임성	업무결과 성과에 대한 책임	
박천오 외(2007)	도의적 책임	국민의 수임자로서 지는 도의적 규범적 책임	
	법적 책임	법령이나 절차 등을 준수하여야 할 책임	
	정치적 책임	국민과 대표기관에 대한 민주적·정치적 책임	
	대응적 책임	국민과 여론에 따라야 할 책임	
이종수·윤영진 (2008)	제도 책임성	공식적인 제도적 통제를 통해 국민요구를 충족하도록 정부와 공직자들이 임무를 수행하게 하는 책임	
	자율 책임성	공직자가 전문가로서 직업윤리와 책임감에 기초하여 확보되는 행정책임(대응성에 기초)	
	성과 책임성	비용 효과성, 성과에 대한 책임, 고객만족을 위한 행정 책임	

출처 : 국민권익위원회(2008); 이상범(2012: 16-17 재인용)

- 청렴도의 측정지표로서 책임성이란 윤리적 책임성, 결과적 책임성, 제도적 책임성으로 구성
- 윤리적 책임성은 공직자가 전문가로서 직업윤리기준과 도덕적 기준에 따라 업무를 수행하였는가를 의미
- 결과적 책임성은 업무에 대한 성과 책임을 다했는지를 의미

- 제도적 책임성은 공직자가 직무를 수행하면서 법·제도·절차를 준수하여 공정히 처리했는지를 평가하는 지표
- 이러한 청렴성을 확보하기 위한 방안으로는 불필요한 규제정비, 취약분야의 감사 강화, 청렴교육 강화, 시민 홍보, 청렴정책의 시행, 부패행위에 대한 처벌 등 통제강화 등이 요청됨

## 2) 부패의 의의

### (1) 부패의 개념

- 부패에 대한 개념은 사회적 관습과 문화 및 전통으로 연결되는 경우가 많기 때문에 어느 하나로 통일된 개념정의를 하기는 매우 어려움(이상수, 2006: 8)
- 모든 사회에서 암적인 존재로 성장하고 잠재하고 있기 때문에 사회발전을 저해하는 “사회적 병리현상”이라 말할 수 있음
- 현재 부패에 대한 개념정의는 학자에 따라 다양하게 논의되고 있으나, 일반적으로 많이 인용하고 있는 Heidenheimer(1970)가 규정한 부패의 분류를 보면, 공직중심, 시장중심, 공익중심 등으로 나누고 있음
- 공직중심의 부패는 공직에 근무하는 자가 직무에 관련된 규정이나 의무사항을 벗어나, 자신의 이익을 추구하거나 그 직책을 이용하여 부당하게 다른 사람에게 영향력을 행사함으로써 사회적·공적 신뢰를 저해하는 행위를 의미
- 시장중심의 부패는 공직에 근무하는 자가 직책 수행을 하나의 사업(Business)으로 보고, 직무 수행을 통한 부의 축척과 수입의 수단으로 이용하는 것을 의미
- 공익중심의 부패는 공직자가 직무집행시에 공익에 침해가 되는 행위, 즉, 사회전체 혹은 대다수 국민에게 공공이익을 침해하는 행위로 간주
- 이와 같이 부패에 대한 정의는 그 나라의 역사적 전통과 사회문화적 환경

및 정치제도 등 다양한 형태로 나타나기 때문에 부패정의에 대한 통일된 정의를 내리기란 매우 어려움

- 본 연구에서 공직사회에 대한 비리는 사회전반에 막대한 영향을 준다는 것을 감안하여 직무수행에 있어서 예측되는 독점적 지위, 정보, 그리고 재량권을 남용하여 공익에 반하는 사적인 이익을 취하는 행위 또는 정부 예산의 낭비를 초래하거나 국가사회발전을 저해하는 행위로 정의(이상수, 2006: 9)하고자 함

## (2) 부패의 원인

- 일반적으로 부패에 대한 원인도 접근하는 방법에 따라 다양한 영역에서 찾을 수 있음.
- 즉, 정치·행정적 원인, 경제적 원인, 사회문화적 원인, 그리고 제도적 원인 등에서 부패의 원인을 찾고 있음. 여기서는 우리나라의 공직에서 부패 발생의 원인이 될 수 있는 몇 가지 요인만을 언급하고자 함
- 정치·행정적 원인으로 부패에 대한 법령과 제도는 매년 양산되고 있지만, 법률적인 측면에서 부패라기보다는 정치부패 관련자에 대한 관대한 처분 및 상위정치권의 부패증가와 정치인 신뢰결여 등이 한 원인이 되고 있다고 봄
- 정치인의 고비용 정치구조에서 부패의 원인을 찾을 수 있음. 실제로 정치 부패에 대해서는 아직도 많은 국민들로부터 혐오의 대상이 되고 있으며, 항상 부패의 잠재성이 높음. 정치인에 대한 높은 도덕성과 윤리의식이 요구되나, 정치인의 부패는 고비용 정치와 법의 관대함으로 계속되고 있음
- 행정적인 측면에서 볼 때, 단기적인 성과를 기대하여 단지 법제도적 강화를 통하여 엄격한 처벌, 통제, 감사 등으로만 부패원인을 제고할 수 없음. 또한 행정업무처리는 누구나 공감할 수 있는 객관성과 공정성, 투명성이 부족할 때 부패의 원인이 제공됨. 행정처리 과정에서 이유 없이 업무처리가 지연되거나, 정보의 비공개성, 권위적인 형태 등이 부패원인으로 작용함

- 사회문화적 원인으로는 한국사회의 혈연주의와 지역주의 및 학연주의가 부패원인에 많은 영향력을 행사함. 즉, 공직에 있는 공무원들이 객관적인 업무처리를 수행하기보다는 학연·지연·혈연관계로 연결된 인간관계를 우선하는 업무처리를 하는 경우에 부패원인이 됨
- 정적인 문화와 인간중심의 공적인 업무를 처리하는데 객관적인 판단과 기준을 모호하게 만들고 공적인 업무수행을 엄격히 하기보다는 인간적인 측면에서 청탁을 받으면 거절하기 어려운 상황에서 비리가 발생
- 권위주의적 사고와 직속상관에 대한 상명하복에서 예의 및 인사관행으로 인한 공직부패가 심화될 수 있는 충분한 원인을 제공하게 됨
- 시민의식의 결여와 무관심으로 부패를 조장하는 원인이 됨. 즉 부패의 심각성을 인식하지 못하고 하나의 관행적 형태로 보거나 인정하는 사회 문화가 뿌리 깊게 내려있는 경우임
- 경제적 원인으로, Huntington에 의하면 부패와 근대화의 관계는 근대화의 정도에 따라 정치부패가 반비례하는 것으로 판단함. 그 대표적인 나라로 아프리카, 라틴아메리카, 아시아 등의 국가를 지적
- 최근 우리나라의 경우를 본다면, 부패에 대한 정부의 강력한 의지에도 불구하고 화이트컬러의 경제범죄는 개인적인 이익은 물론, 특정 사안에 따라 기업과 개인의 이해관계와 경제적 부가 창출된다면, 부패로 발생할 수 있는 가능성이 많음
- 그 대표적인 경우가, 대기업의 건축인허가 혹은 위생검사 및 소방검사 등 일상생활에 잠재해 있음
- 공직자와 일반인 사이에 발생하는 경제적인 부패분야는 건설분야 및 택지개발, 그리고 주택분야 등 다양한 영역에서 확대되고 있음을 알 수 있음
- 제도적 원인으로는 정부의 과도한 행정규제와 불필요한 행정절차 및 행정서식 등이 될 수 있음
- 또한 공직에 근무하는 자는 엄격한 법제도 아래 누구에게나 공평하고



객관적인 평가기준에서 행정업무처리를 수행하는 것이 아니라 일관성이 결여된 행정편의에 따라 법집행이 이뤄지기 때문에 이에 대한 불이익을 받지 않기 위해서 부패가 발생할 가능성이 존재

- 법원에서 정치인과 화이트컬러의 범죄, 기업인이 부당한 행위로 구속되더라도 일반인이 용인할 수 없는 가벼운 형량과 처벌로 법집행에 대한 형평성 결여와 기준이 모호하다는 비판이 제기되고 있음. 고비용 정치구조와 경제인의 유착관계는 과도한 정치자금 및 특정기업의 특혜로 연결되는 정치구조가 취약
- 시장경제체제와 생존차원에서 살아남기 위하여 자발적으로 뇌물과 비리를 제공하는 경우가 발생하며, 업무처리과정의 불투명성과 비밀주의에 의한 정보접근성의 배제로 뇌물이나 금품 및 향응 등을 제공하는 등의 부적절한 방법을 동원하여 민원업무를 처리하는 과정에서 부패발생 가능성이 높아짐

### (3) 공직부패의 유형

- 공직부패의 유형은 분류하는 기준과 학자들에 따라 정치적 부패, 관료적 부패, 기업부패, 사회부패 등 다양하게 논의되고 있음. 그러나 일반적으로 공직부패의 유형은 권력적, 제도적, 구조적, 관행적 형태 등을 들 수 있음
- 첫째, 권력형 비리로서의 관료와 기업인 사이에 유착관계를 들 수 있음
- 대부분 관료들은 엄격한 법률적 규제와 원칙 아래 기업을 통제하는 수직적 관계를 요구하며, 수직적 관계에 있는 관료들은 행정의 권력화를 심화시켜 특정기업이나 개인에게 사업적 특혜를 주어 금전적 보상을 받으려 함
- 반대로 기업이나 개인은 관련된 사업을 원활히 수행하기 위한 방법으로 관료들과의 유대관계를 통하여 사업적 특혜와 기업이 추구하는 목적달성을 추구하며, 기업과 관료들과의 네트워크를 구축
- 둘째, 일반적인 유형은 뇌물수수, 알선수재, 금품수수, 공금횡령 등을 들 수 있음. 즉, 공직자가 직무를 이용하여 국민이나 특정인에게 부당한

특혜를 제공하고 상대방으로부터 직·간접적으로 금전이나 향응을 제공 받는 경우

- 셋째, 직무수행에 있어서 업무처리가 관행화 된 경우
- 이런 유형은 서구 선진사회에서 찾아보기 어렵지만 우리사회만의 독특한 현상이라고 할 수 있음. 즉, 관련 공무원이 불법적인 건축물에 대한 인·허가를 해 주거나 혹은 그린벨트를 해제해 주는 대가로 금전적 혜택을 받는 경우이며, 또한 공사의 수의계약 때 공사금액의 일정 비율을 떡값 명목으로 커미션을 받는 경우가 이에 해당됨
- 넷째, 과거에는 공무원의 비리가 단순히 생계형이었다면, 최근에는 하부 기관에서부터 상부기관으로 연결되는 먹이사슬처럼 체계적이고 조직화된 형태를 취함
- 예를 들어 건설업자가 토지 매입가격을 과다하게 산정하여 거액의 비자금을 행정관청과 군부대에 제공한 이후 군사보호구역에 아파트를 건축할 수 있도록 상호간에 수혜를 받는 경우와 공무원, 건설공사 시공업자, 그리고 감리단 등이 연루된 조직적인 부패를 말함

## 2. 청렴제도와 청렴문화

### 1) 청렴제도

- 청렴도에서 제도는 자치단체 수준에서는 자치단체가 운영하는 청렴제도로 감사시스템, 옴부즈만 제도, 감사예산과 감사인력 지원제도, 민원처리 절차나 기준, 부패통제시스템, 행동강령, 내부공익신고, 정보공개제도 등을 의미
- North(1990)는 제도가 행위자들의 전략만 제약하는 것이 아니라, 행위자의 경험을 제약함으로써 선호를 형성한다고 주장하고, Dowding & King(1995)은 제도는 다음과 같이 두 가지 과정을 거쳐 개인의 선호를 형

성한다고 설명함

- 첫째, 무엇이 가능한 지를 제약함으로써 개인의 선호를 형성
  - 둘째, 개인의 선호는 다른 사람과의 관계 속에서 즉, 사회구조 속에서 개인이 차지하는 위치에 의해 형성
- Scharpf(1997)는 이른바 행위자중심 제도주의(actor-centered institutionalism)에서 행위자의 인식, 선호 및 능력 그리고 행위자들 간의 상호패턴에 대한 제도의 영향력을 중시. 제도는 행위자들이 그들의 이익 혹은 선호를 어떻게 정의할 것인가에 영향을 미침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당함(Hall, 1986; Pontusson, 1995)
- 결국 제도는 개인의 행위에 영향을 미치는 중요한 요인이며, 법과 제도상의 결합이나 또는 이러한 것들에 대한 관리기구들과 그 운영상의 문제들, 또는 이러한 것들의 예기치 않았던 부작용 등이 부정부패의 원인으로 작용
- 모호한 법령에 대한 공무원의 재량적 자의적 해석, 복잡하고 중복적인 행정절차, 관료제의 부작용, 공무원 부정에 대한 감사·수사체계의 미비 등이 부패에 영향을 미치는 요인이 됨(유종해·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, 윤리 위반행위에 대한 적발과 통제의 강화 등으로 주장함
- 이 중에서 행동강령은 윤리적 행위를 촉진하기 위한 노력의 하나로서 가장 보편적으로 사용되는 도구임. 즉, 행동강령은 정부에서 윤리를 제도화하기 위한 가장 중요한 방법들 중의 하나임(최순영 외, 2007)
  - 많은 연구들이 행동강령의 존재가 윤리적 의사결정과 긍정적 관계를 갖는 것으로 밝히고 있음(Hegarty & Sims, 1978; Trevino & Butterfield, 1998; 양춘희·권용만, 2009; 이상범, 2013: 57 재인용)

- 윤리적 행위에 대한 보상과 비윤리적 행위에 대한 적절한 제재 역시 윤리적 행위를 증가시키고 비윤리적 행위를 감소시키는 것으로 나타났음 (Ford & Richardson, 1994; 김호정, 2005). 윤리교육 프로그램 역시 윤리적 행태에 긍정적인 영향을 미치며 (Detanay & Sockell, 1992), 마찬가지로 내부공익신고제도를 도입한 경우, 그리고 내부공익신고제도가 더욱 성숙된 경우 상대적으로 부패의 정도가 낮아질 수 있음 (김나영 · 최진욱, 2010)

## 2) 청렴문화

- 사회문화적 접근을 통해 부패의 원인을 설명하는 선행연구들을 살펴보면 연고주의, 온정주의, 의리의식, 답례문화, 경조사 문화 (한국행정학회, 1999), 권위주의, 가족주의, 선물관행, 한턱 내라는 사고방식, 관존민비 사상, 의리주의, 형식주의, 권력지상주의 등의 문화적 요인들을 부패유발 요인으로 제시하고 있음 (백완기, 1982; 유종해, 1993; 전수일, 2004; 이상범, 2013)
  - 특히 혈연 · 지연 · 학연과 같은 연고주의와 온정주의는 학계 · 언론계 · 시민단체 등 전문가 계층으로부터 대표적인 부패친화적 문화로 지적되고 있으며, 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 없음 (김태영 외, 2006)
- 조직 내에도 윤리풍토와 문화가 존재하고 있으며 이러한 것은 전반적으로 윤리적 행동을 자극하며 윤리적 의사결정에 영향을 미치고 있음 (Trevino et al., 1998). 이를 다르게 표현하면 윤리위반행동은 조직의 윤리 문화에 자극을 받는다는 의미임
  - 본 연구의 청렴문화는 조직 내의 윤리문화 내지 윤리적 분위기를 의미하며, 조직 내 선물수수문화, 상납문화, 연고 온정주의 문화, 부패용인 구조, 선물제공 분위기, 예산의 사적 사용문화 등을 말함

- 개인의 행동은 조직의 문화로부터 영향을 받음. 개인은 윤리적이고 싶어도 그럴 수가 없는 경우가 있는가 하면 반대로 비리를 저지르고 싶어도 그렇게 할 수 없는 경우가 있음. 이는 곧 조직 내 개인행동이 조직의 분위기와 무관하지 않고, 조직문화는 조직의 윤리적 행위에 중요한 영향을 미치고 있다는 의미로 해석 가능(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 때문임
  - 조은경 · 이정주(2006)는 연고주의 문화의 특성을 내포하고 있는 Hofstede의 문화 분류기준과 연관시켜 우리나라보다 청렴도가 높은 OECD 18개 국가를 분석한 결과 권력거리(PDI)가 높고, 집단주의(IDV)가 강하며, 불확실성 회피(UAI)의 수준이 높을수록 부패한 것으로 나타나 연고주의 문화가 부패를 유발시키는 요인으로 작용하고 있다는 것을 실증적으로 분석하였음
  - 후진국 부패의 근원이라고 할 수 있는 선물문화 역시 부패유발요인임. 남의 집을 방문할 때 선물 꾸러미라도 들고 가야 예의가 있다는 선물 관행은 사회적 약속과 관행이 되었으나 이러한 선물문화는 부패환경과 토양을 조성하는 뇌물문화로 고착되었음(유종해 · 김택, 2010)
  - Akaah & Riordan(1989)은 마케팅 전문가를 대상으로 하는 연구에서 건전한 조직 내 윤리환경이 마케팅 전문가의 윤리적 의사결정 가능성을 높이는 것으로 밝혔음
  - 윤리적 분위기를 범주화하여 구체적으로 분석한 박경선 · 최애경(2008)은 조직의 윤리적 분위기를 이기주의, 선의, 원칙주의로 구분하고 이들 중 선의와 원칙주의가 윤리적 의사결정에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하고 있음
- Mathew(1988)는 차별적 교류이론(a theory of differential association)에 의하여 부패를 설명함. 우선 조직 내 불법행위는 작동적 조건화(operand conditioning)에 의해 학습됨

- 새로이 조직 구성원이 되는 사람은 상위자나 동료의 문화적 행태를 관찰하고, 칭찬·금전적 보상·승진·우리 의식(we-ness) 등 차별적 강화를 통해서 어떤 행위는 지속하고 어떤 행위는 중단해야 하는가를 학습함
  - 마찬가지로 불법적 행위나 비리를 저지른 타인에게 적용되는 강화를 보고 또는 스스로 비윤리적 분위기 속에서 불법적 행위를 학습하기도 함. 이러한 상황에서 조직 구성원의 개인적 행동을 결정짓는 가장 중요한 변수는 조직 내에 보편화된 다양한 합리화 행태임
- 개인의 비윤리적 행태는 다른 사람과 상호교류를 통해 두 가지를 배움으로써 이루어짐. 그 중 하나는 비윤리적 행위를 저지르는 기법이고, 다른 하나는 동기의 합리화와 태도임. 구성원이 비윤리적으로 되는 것은 위법에 대해 비우호적 동기를 가진 동료보다 우호적 동기를 가지고 이를 합리화시키는 동료로부터 더 많은 영향을 받았기 때문임(Zey Ferrel et al, 1979)
- 결국 차별적 교류이론(theory of differential association)에 의하면 윤리적 또는 비윤리적 행위를 유발시키는 데 있어서 동료의 영향을 포함한 조직문화가 중요하고, 동료간에 형성된 조직 내 문화가 구성원의 윤리적 의사결정과 행위에 영향을 미친다고 할 수 있음
- Joane Martin & Caren Sieh(1983)는 조직문화는 구성원들의 행동방향 기대치를 파악하는 데 지침이 될 조직의 역사적 경로의 제시, 조직의 가치나 철학에 대한 신뢰와 애착심을 고양시켜 구성원들의 보람과 자긍심 제고, 조직의 통제기구로 어떤 행동형태를 비공식으로 승인하거나 금지하는 역할, 윤리적 측면에서 충분히 고려된 조직문화는 하위목표로서 생산성·수익성에 기여할 수 있는 행동과의 연계 기능을 수행하여 조직구성원의 행동에 영향을 미친다고 주장함
- 이러한 입장에서 보면 구성원의 부패는 조직문화의 소산이라고 할 수 있으며, 특정 지배적 관습이나 경험적 습성(조직문화)이 바로 부패를 조장한다고 할 수 있음

### 3. 청렴환경과 청렴의식

#### 1) 청렴환경

- Gilbert. C. E(1959)는 행정책임성 확보를 위한 수단들을 범주화하여 내부적·공식적, 외부적·공식적, 내부적·비공식적, 외부적·비공식적인 확보방안으로 나눔
- 내부적 확보방안과 외부적 확보방안 간의 차이는 전자가 정부의 집행체제와 그것을 책임지는 최고 집행가를 의미하는 반면 후자는 그것을 제외한 사회적 요소와 정치적 장치들이라는 점에서 구분됨. 이러한 구분에 따라 범주화된 외부적·비공식적 확보방안으로는 이익집단, 대표, 시민참여, 여론 등이 있음
- 환경적 요인(사회적 기대)이란 이익집단, 대표(의회의원), 시민참여, 여론 등 범주화된 외부적·비공식적 요인을 의미. 특히 신공공관리론이나 거버넌스가 강조되고 있는 시점에서 외부참여의 역할이 중요해지고 있다는 점에서 사회적 기대와 관련된 외부통제가 활발할수록 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것임
- 라영재(2008)는 지방정부를 분석단위로 하여 부패통제 구성요소를 내부통제와 외부통제, 내외부 통제의 절충 내지 혼합형인 옴브즈만과 민간협력을 또 하나의 통제요소로 구성한 후 마지막으로 개인적 차원에서 모든 통제유형에 영향을 줄 수 있는 리더십 측면을 통제요소로 추가하여 이러한 요소들이 부패행위에 미치는 영향을 실증분석하였음
- 공무원의 부패행위는 기존 협의의 개념인 금품·향응·접대 및 편의제공 수수와 같은 경험적 부패 정도, 기존에 잠재적 부패로 보았던 업무처리의 투명성 정도, 업무처리에 대한 공무원의 책무성 정도를 포함한 광의의 부패 내지 청렴성 개념으로 정의하고 있음
  - 외부통제는 지방의회의 역할, 시민단체의 감시활동, 지방 언론의 역할과 감사원·상급기관·검·경의 조사 수사의 실효성 등을 측정지표로 사용

하였음. 분석결과 외부통제 요소는 업무처리 투명성과 행정결과의 책무성에 각각 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났음

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

## 2) 청렴의식

### (1) 국제사회 청렴수준 평가<sup>2)</sup>

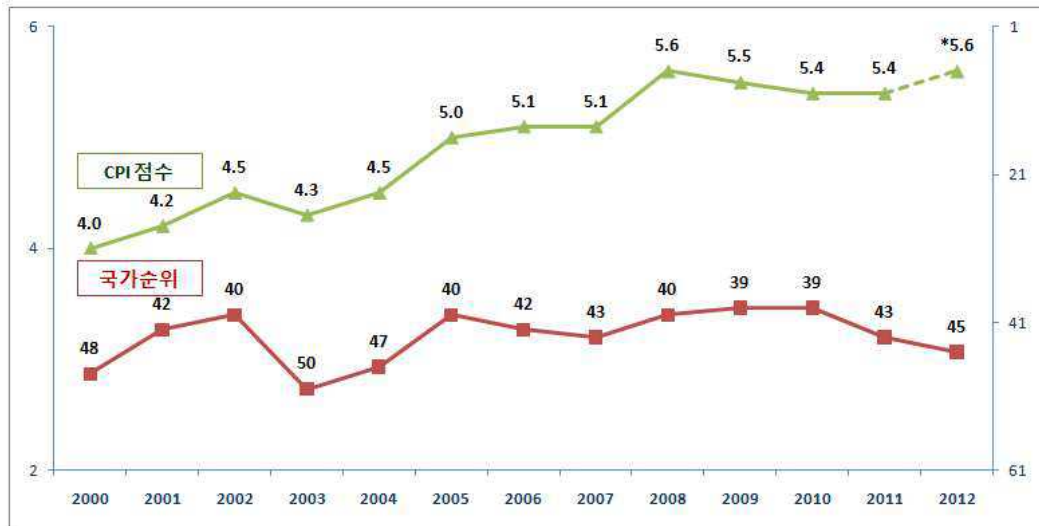
- 국제투명성기구(TI)의 2012년 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)<sup>3)</sup>는 100점 만점에 56점으로 176개국 중에서 45위
- 2011년과 비교하여 국가 순위가 2단계 하락하였으며, OECD 회원국 기준 순위는 34개국 중 27위, 아시아 주요국가 순위는 5위로 전년과 동일한 수준임

---

2) 본 내용은 강창민(2013). “공직부패 방지를 위한 정책과제”. 제주발전연구원의 내용을 정리·수정하였음

3) 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 TI에서 1995년부터 매년 발표





[그림 2-1] 우리나라 CPI 변동 추이

주 : 2012년 100점 만점을 10점으로 환산

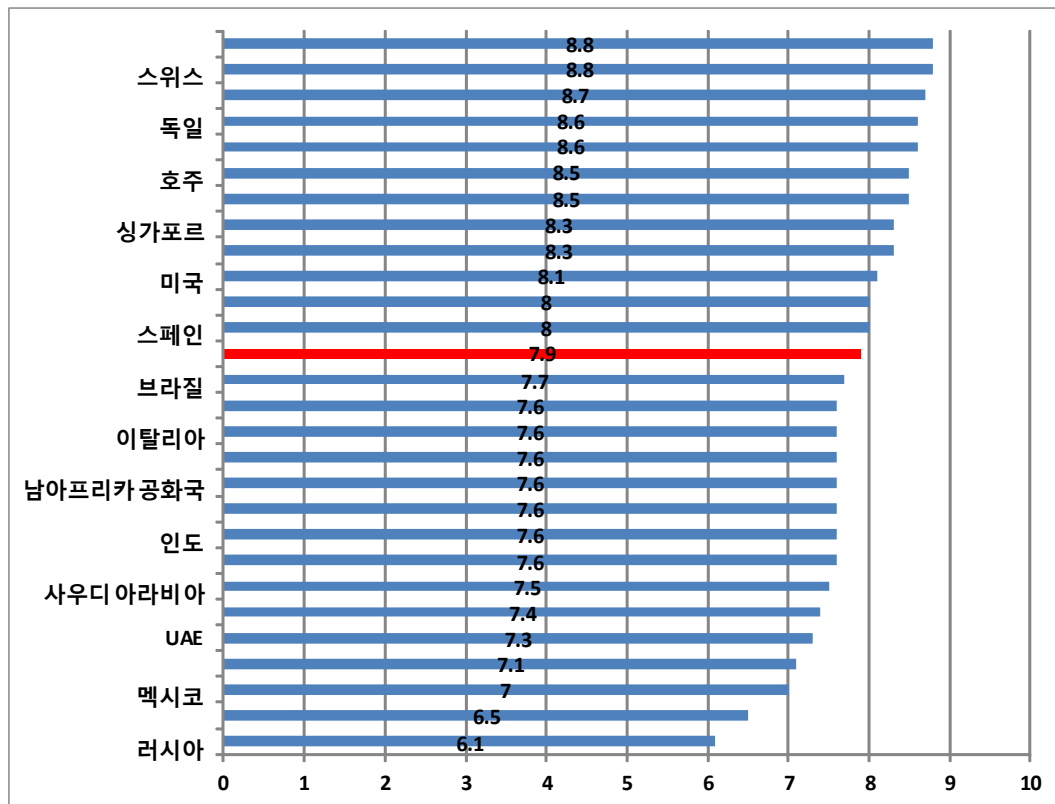
출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침: 5.

- 국제투명성기구는 2003년부터 세계부패바로미터(GCB, Global Corruption Barometer)<sup>4)</sup>를 매년 발표(한국투명성기구, 2013)
- 2013년 조사결과를 보면 한국은 지난 2년 동안 부패수준이 감소했다 14%, 이전과 동일 47%, 증가했다 39%로 부패가 증가했다고 조사됨
- 또한 공공부문의 부패가 심각하다고 느끼고 있으며, 분야별로는 정당, 국회, 사법부, 행정관료/공무원의 순으로 부패가 심각하다고 조사됨. 이러한 결과는 결국 민간부문에 비해 공공부문의 부패가 만연해 있다고 국민들이 인식하는 것으로 이에 대한 해결방안의 논의가 필요
- 국제투명성기구가 발표한 2011년 주요수출국의 뇌물공여지수(BPI, Bribe Payers Index)<sup>5)</sup>를 보면 28개국 중 18위를 차지하고 있음

4) 2013 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer)는 107개국 총 114,000명을 대상으로 실시한 조사이며 이 조사에 따르면 부패는 광범위하게 퍼져 있음을 알 수 있음(Transparency International, 2013)

5) BPI는 세계에서 가장 부국이고 경제적 영향력이 큰 28개국을 대상으로 그 소속기업들이 해외에서 뇌물을 줄 경향에 대해 순위를 매긴 것

- 1차 조사인 1999년은 19개국 중 18위, 2차 조사인 2002년은 21개국 중 18위, 3차 조사인 2006년은 30개국 중 21위, 4차 조사인 2008년은 26개국 중 14위를 차지
- 특히 본 조사결과를 보면 우리나라의 뇌물 공여지수는 매우 높은 것으로 판단됨



[그림 2-2] 2011년 국제투명성기구 뇌물공여지수

출처 : Transparency International(2011), 2011 Bribe payers index.

- 세계경제포럼(WEF, World Economic Forum) 2012년 국가경쟁력(GCI)<sup>6)</sup>은 전년(24위)보다 5단계 상승한 19위 기록

6) GCI는 1996년 경쟁력지수(CI)의 평가에서 2000년 성장경쟁력지수로 변경

- 다만, 국가청렴도와 관련된 정부정책의 투명성(133위), 정부규제 부담(114위), 기업이사회의 유효성(121위) 항목의 평가는 저조

<표 2-3> WEF 부패지수 연도별 변동 추이

구분	2008	2009	2010	2011	2012
WEF 국가경쟁력지수(GCI)	5.30	5.00	4.93	5.02	5.12
	13/134	19/133	22/139	24/142	19/144

CGI, Global competitiveness Index

출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침: 6.

- 국제경영개발원(IMD, International Institute for Management Development)의 2012년도 국가경쟁력은 전년과 동일한 22위를 기록하였고, 국가청렴도와 관련된 뇌물 공여·부패비리, 정부 투명성은 모두 하락

<표 2-4> 부패 관련 세부평가 결과

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
IMD 국가경쟁력	29/55	31/55	27/57	23/58	22/59	22/59	-
정부효율성	31	37	36	26	22	25	↓ 3
뇌물공여와 부패비리(설문)	29	30	29	29	30	32	↓ 2
정부의 투명성(설문)	34	35	37	27	26	29	↓ 3

주 : 정부효율성분야(70개 항목) : 공공재정, 재정정책, 제도적 여건, 사회적제반여건 부문

출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침: 6.

- 정치경제자문공사(PERC, Political & Economical Risk Consultancy)의 2013년도 국가부패지수는 아시아 17개 국가 중 10위로 여전히 담보 상태이며, 특히 2007년 이후 지속적으로 순위가 하락하고 있는 상황

<표 2-5> PERC 부패지수 연도별 변동 추이

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
점수	6.30	5.65	4.97	4.88	5.90	6.90	6.98
순위/전체대상국	8/13	7/16	7/16	6/16	9/16	11/16	10/17

주 : 0~10점 점수가 낮을수록 청렴.

출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침: 6.

## (2) 국내 청렴수준 평가

- 각급 공공기관에서 권익위에 제출한 자료에 의하면 2008년부터 2012년 상반기까지 비위면직자 발생현황은 총 1,676명으로 나타났음
- 기관별로는 중앙행정기관이 571명으로 가장 많고, 지방자치단체가 456명, 교육자치단체가 180명, 공직유관단체가 469명인 것으로 나타남

<표 2-6> 기관별 비위면직자 발생현황

기관구분	합계	2008	2009	2010	2011	2012
합계	1,676	266	394	419	397	200
중앙행정기관	571	96	163	133	118	61
지방자치단체	456	73	131	112	98	42
교육자치단체	180	15	20	86	39	20
공직유관기관	469	82	80	88	142	77

출처 : 국민권익위원회(2013), 국민권익 정책자료집: 343.

- 부패유형별로는 뇌물·향응수수가 1,103명으로 가장 많은 것으로 나타남
- 공금횡령·유용 353명, 직권남용·직무유기 47명, 문서위·변조 39명, 기타(비밀누설, 업무처리 부적정, 예산 및 재정 관련 법령 위반 등) 134명 등 순으로 나타났음

<표 2-7> 부패유형별 비위면직자 발생현황

부패유형	합계	2008	2009	2010	2011	2012
합계	1,676	266	394	419	397	200
뇌물·향응수수	1,103	164	258	279	267	135
공금횡령·유용	353	59	88	87	84	35
직권남용/직무유기	47	18	8	9	6	6
문서 위·변조	39	5	16	8	2	8
기타	134	20	24	36	38	16

출처 : 국민권익위원회(2013), 국민권익 정책자료집: 344.

- 정부는 이러한 비위면직자를 줄이기 위해 청렴컨설팅을 시행하고 있으며, 권익위는 각급 공공기관을 대상으로 기관별 취약분야와 부패 발생 원인을 진단하고 부패 근절 전략 및 구체적 해결방안을 제시하는 ‘맞춤형 청렴 정책 지원서비스’를 2006년부터 제공
- 이러한 부패현황에 따라 국민들이 느끼는 공공기관의 부패수준을 평가하는 청렴도는 2002년 이후 지속적으로 증가하다 2008년 이후 답보상태에서 2012년 하락 추세를 보임(권익위, 2013: 2-3)
- 이는 2011년 모형변경에 따른 변화도 있으나 처음 실시하는 정책고객평가에서는 외부·내부청렴도에 비해 저조, 징계 기준 및 처벌의 엄정성, 금품·향응 등 직간접 경험에서 낮은 평가를 받음



[그림 2-3] 2012년 공공기관 청렴도 측정결과

주 : 2008년, 2012년은 모형개편으로 인해 시계열 단절.

출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침.

- 2012년 부패인식도 조사결과에 따른 국민의 부패인식·경험을 살펴보면 한국사회가 부패하다고 응답한 이유는 일반국민(52.5%), 공무원(43.3%), 기업인(66.2%), 외국인(30.5%)<sup>7)</sup> 모두 ‘실제 우리사회에 부패행위가 만연하기 때문’이라고 응답
- 부패 발생의 주된 원인으로 공무원들은 ① 공직내부의 부패유발적 문화 및 관행(30.9%), ② 민원인의 청탁 유혹 등(25.5%), ③ 공무원의 윤리의식 결여(19.2%) 순으로 응답하였고, 직접 경험한 부패행위는 일반국민, 기업인, 외국인, 외국인 투자기업은 ‘금품수수’, 공무원들은 ‘공금횡령/예산유용낭비’와 ‘접대/향응/편의수수’, 전문가들은 ‘공무원 직위를 이용한 알선·청탁’이 높게 나타남. 또한 금품이나 향응 등 제공 동기는 공무원이 직접 요구하지 않아도 원만한 관계유지, 관행 등을 이유로 제공



[그림 2-4] 공직사회 부패인식

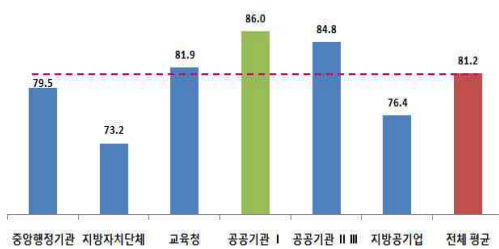


[그림 2-5] 한국사회 부패인식

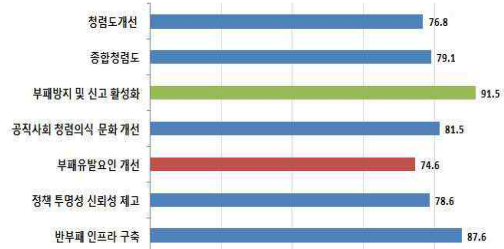
출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침.

- 각 기관별 반부패 경쟁력 평가결과 공공기관의 점수가 가장 높고, 지방자치단체가 가장 낮게 나타남
- 평가부문 중 ‘부패방지 및 신고활성화’ 부문의 노력도가 가장 높았고, ‘부패유발요인 개선’ 부문이 가장 낮은 것으로 나타남

7) 외국인 투자기업의 경우 ‘부정부패 등 언론보도의 영향 때문’이 33.3%로 높은 응답을 보임



[그림 2-6] 기관유형별 평균



[그림 2-7] 평가부문별 평균

주 : 공공기관 I 그룹 : 임직원수 천명 이상의 공기업, 준정부기관 등 51개.

출처 : 국민권익위원회(2013), 2013년도 반부패·청렴 정책 추진지침.

## 4. 공무원 윤리

### 1) 공무원 윤리의 개념

#### (1) 윤리의 개념

- 공무원 윤리를 정의하기에 앞서 어원을 기준으로 ‘윤리’의 정의를 볼 수 있음(김정희, 2013: 9)
- 동양의 기준에서 윤리의 어원을 살펴보면 가장 먼저 유가의 경서인 ‘기’의 제19장 ‘악기’편에서 유래한다고 볼 수 있음(이준방, 1995). 중국에서 윤(倫)이란 본래 옥을 다듬는다는 뜻에서 기원하여, 약속, 규율 등을 뜻함. 따라서 윤리란 사람들 사이의 관계에서 존재하는 잘 다듬어진 생활의 조리, 법리, 도리라 할 수 있음
- 서양적 어원에서 본다면 윤리는 아리스토텔레스가 사용한 희랍어 ‘ethos’에서 나왔다고 볼 수 있음. 이것은 사회적 풍습, 습관이라는 뜻으로 ‘어떤 공동체가 가지는 관습이나 정신’을 가리킴(Boling & Dempsey, 1981: 14)
- 결국 윤리(ethic)란 동서양을 통틀어 단일한 공동체 안에 속한 사람으로서 마땅히 지켜야 할 잘 다듬어진 도리로 도리라는 것은 어느 한 순간 그렇게 하기로 결정하였다고 해서 바로 지켜지는 것이 아니라 오랜 시간 자

연스럽게 형성되어 궁극적으로 사람이 살아가는데 길라잡이가 되는 관습 등의 행동규칙으로 자리 잡게 되는 것임(국립국어원, 2011)

- 하지만 윤리가 비록 관습적인 행동규칙이긴 하지만 단순히 규칙적이고 반복적인 일련의 관습을 모두 윤리라 보지 않음
- 윤리라는 개념 속에는 적어도 어떤 집단의 구성원들이 규칙적이고 관습적으로 행하는 것 외에 암묵적으로 그것을 행하는 것이 옳다는 ‘행위에 대한 당위적 의미’가 내포돼 있어야 함(김정희, 2013: 9)
- 이와 관련하여 Kaplan(1963: 6)과 황현주(1998), Denhardt(1988)는 결국 윤리는 ‘우리가 무엇이 옳고 그른가를 명백히 하고, 옳은 것을 따라서 행동하는 과정’과 관련되었다고 보았음(Kaplan, 1963: 6; 황현주, 1998)
- 위와 같은 다양한 논의를 종합해서 윤리를 개념 정의해 본다면 ‘윤리’란 ‘인간이라는 사회적 존재가 지켜야 할 당연한 도리 또는 행동규범으로써, 인간 행동의 옳고 그름을 판단할 수 있는 준거’임
- 윤리는 개인의 자의식 속에서 옳고 그른 것을 구별하는 기제로 작동하고 행동을 좌우하며, 타인의 행동에 대한 정당성까지 부여하며, 인간은 합리성을 바탕으로 윤리적 판단을 내리며, 윤리적 판단은 개인과 사회 모두에 기능적으로 기여함(황경식 역, 1994: 10-12).
- 오석홍(1993), 유종해(1992)는 윤리를 사람이 무엇을 어떻게 해야 하는 지를 규정하는 당위적·가치적·규범적인 개념으로 보았음(오석홍, 1993: 643).
- 결국 공무원의 윤리의식을 측정하기 위해서는 사회 구성원들의 사회적 가치를 반영하는 일반사회 윤리행태가 반영되어야 할 것임(신기원, 1996: 15)

## (2) 공무원 윤리의식

- 공무원 윤리는 ‘나라마다 그리고 시대적 상황에 따라 강조되는 내용이 변할 수 있는’ 공무원이 지켜야 할 유동적인 행동규범임
- 법적으로 공무원 윤리는 넓게 정의될 수도 있고 좁게 정의될 수도 있음



- 좁은 의미에서 공무원 윤리는 국가공무원법, 지방공무원법 및 부패방지법 등 실정법에서 공무원이 지키도록 부과된 성실의무, 청렴의무, 법령준수의무 등에서 도출되는 행동규범을 의미함
- 넓은 의미에서 공무원 윤리란 법령뿐만 아니라 서비스헌장이나 행정내부 지침 그리고 사회적으로 건전한 상식 등에서 도출되어 지켜져야만 하는 행동규범을 의미한다고 볼 수 있음(신정원, 2007)
- 이론적으로 다음과 같이 정의할 수 있는데, 한국행정학회(2001)는 공무원 윤리를 국민 전체에 대한 봉사자로서 정부조직에 종사하는 공무원이 마땅히 지켜야 할 도리, 또는 공무원의 행동과 사고의 기준으로 기대되는 기대가치로 정의하고 있음
- 임도빈(2002)은 공무원 윤리를 공무원이 공복으로서 지켜야 할 규범이라고 정의 내렸고, 이영균 외(2003)는 공공업무를 담당하는 공직자에게 요구되는 공직윤리(公職倫理)라고 하였음(이영균 · 윤두섭, 2003: 171-198)
- 김규정(1997: 685)에 의하면 공무원 윤리란 공무원이 직무를 수행하는 데 있어 요구되는 직업윤리로 국민에게 요구되는 보편적인 윤리가 아니라 공인으로서 각자가 담당하는 구체적인 행정업무와 관련하여 요구되는 직업윤리(professional ethics)임
- 공무원 윤리란 일반 직업인과 구분되는 특수한 전문직으로서 공무원들이 직무수행 시 지켜야 할 최소한의 기준을 말함. 이를 단적으로 나열하자면 부정행위 금지, 청렴성, 성실성, 공정성, 형평성 등을 들 수 있음
- Waldo(1974)는 공무원 윤리를 포괄적인 일반대중의 이익, 즉, 공익에 봉사하는 윤리적 행위라고 정의하고 있으며(Waldo, 1974: 269), Stahl(1983)은 공무원 윤리를 '공직 특유의 직업윤리'로 정의, 국가에 대한 충성과 국민에 대한 봉사를 수행하는 공무원은 업무내용에 따라 각각이 구별되는 윤리가 요청된다고 보았음(Stahl, 1983: 382-385)
- 황현주(1998)는 공무원 윤리를 공무원으로서 마땅히 요구되는 행동규범 및 스스로 준수해야 할 행동의 준거라고 정의하고 있음

- 공무원 윤리에 대한 규정은 공직자윤리법과 공무원윤리헌장, 공직자 행동강령 등에서 다양하게 다루어짐
- 공직자윤리법은 직위를 악용한 공무원의 재산취득을 규제하고 퇴직 공무원의 취업제한 등을 규정. 이는 공무집행의 공정성을 확보하여 국민에 대한 봉사자로서 공직자의 윤리를 확보하고자 함을 목적으로 함(공직자윤리법, 2011 일부개정)
- 공무원윤리헌장은 공무원의 국가에 대한 헌신과 충성, 국민에 대한 정직과 봉사, 직무에 대한 창의와 책임, 직장에서의 경애와 신의, 생활에서의 청렴과 질서 등을 주요 덕목으로 채택(대한민국국회, 1980)
- 공직자 행동강령은 공정한 직무 수행과 건전한 공직풍토를 조성하기 위해 공무원들이 지켜야 할 행동기준을 규정
- 예를 들어 상급자 개인의 부당한 사익을 위한 지시나 정치인의 요구는 거부할 수 있으며 자신의 이해관계와 관련된 직무는 피하고 금전적 거래 및 금품 수수를 자제해야 함(공무원행동강령, 2010 일부개정).
- 특히 공직자윤리법 제1조는 공무원의 윤리를 확립하기 위해서 ① 부정한 재산증식의 방지, ② 공무집행의 공정성의 확보, ③ 국민에 대한 봉사정신 등 3가지가 필요하다고 보았음
- 실질적으로 볼 때 공무원 윤리라는 것은 가치 체계 및 신념 체계로부터 비롯되기 때문에 그 정도나 내용을 구체적으로 파악하는 것이 불가능함. 그렇지만 행정활동 과정에서 공무원이 기본적으로 준수해야 하는 의무나 역할, 윤리의식 향상을 위하여 제고해야 할 내용들을 몇 가지 범주로 나누어 고려해 볼 수는 있음(김정희, 2013: 13)
- 일반적인 윤리개념과 상기된 공무원 윤리개념의 특징을 종합해서 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있음
  - 첫째, 공무원 윤리는 ‘~를 해야 한다. ~을 해서는 안 된다’ 등과 같이 긍정적·부정적 의무를 내용으로 하는 가치적, 평가적 특징을 지님
  - 둘째, 공무원 윤리는 내재적인 성격을 가짐. 구체적인 행동으로 외부에

표출되기 전까지는 아직 공무원의 의식세계에 잠재해있는 가치체계에 불과

- 셋째, 공무원 윤리는 상황적이고 맥락적임. 절대적인 것이 아니라, 상황에 따라 달리 결정되는 상대적이라는 의미
  - 넷째, 공무원 윤리는 규범적임. 사실로서의 공무원 행위가 아니라 당연히 이렇게 해야만 하는 행동규범인 것임
  - 다섯째, 공무원 윤리는 고차원적인 윤리임. 공무원은 일반국민과 달리 공익을 추구하고 실천해야 할 의무를 지니고 있음. 일반국민보다 더 높은 윤리적 수준이 요구된다(이영균 · 김상철, 1998: 377-378)
- 윤리란 사회 속에서 인간이 지켜야 할 도리로서 인간 행동의 옳고 그름을 판단하는 준거이며, 이를 바탕으로 한 공무원 윤리는 공무원이 공직을 수행하는 데 지켜야 할 규범이자 판단준거로서 그 세부기준은 행정이 속한 사회 속에서 다양하게 설정될 수 있다. 그리고 현재 대한민국의 공무원 윤리는 청렴성과 민주성, 능률성 및 사회적 형평성 등을 중요한 문제로 다루고 있음(김정희, 2013: 14)

### (3) 공무원의 의무

- 공무원은 국가공무원법과 공무원윤리강령 등에서 제시하고 있는 신분과 직무상의 소관 규정 등 관련 법령을 모두 준수해야 하는 의무를 가지며, 또한 공무원은 직무 수행에 있어서 형식적 · 실질적 요건을 갖춘 지휘 감독권자의 직무상 명령에 복종하여야 함
- 직무상 명령이나 직무자체가 형식적 · 실질적 요건을 갖추지 못할 경우에는 구속력이 없고, 복종할 의무가 없으며, 반대로 형식적 · 실질적 요건을 갖추어지지 않은 명령에 복종할 경우, 그리고 이러한 법령을 위반할 경우에 공무원 개인이 그 결과에 대하여 공무원법과 규칙상의 징계책임과 민 · 형사상의 책임을 져야 함
- 공무원은 법적 직무 수행에 있어 직무에 전념해야 하고, 최선을 다해서

신속하고 정확하게 공무를 수행해야 하는 성실성이 요구됨

- 성실성은 행정 공무원 윤리의 본질적인 내용을 포함하는 기본적인 의무로서, 기타의 의무는 성실성에서 유래한 의무들로 볼 수 있음
- 공무원에게는 업무 수행에 있어 청렴성이 요구되며, 이는 공무원법에 명문화되어 있으며 1981년부터는 공무원의 근무성적의 평정요소로 자리 잡고 있음
- 공무원이 준수해야 하는 실천적 윤리인 비밀엄수와 정보공개의 의무 이행에 있어 조화가 요구됨
- 국민의 봉사자인 공무원은 권위주의적 사고에서 벗어나, 국민을 존중하고 친절하게 봉사해야 하며, 직무수행에 있어, 공사를 분별하여 개인적 이해 관계에 대한 중립성을 견지해야 함
- 이러한 공무원의 공정성은 공무원이 준수해야 할 사회적 의무이며 이를 위반하는 것은 징계의 사유가 될 수 있음(김영성, 1996: 62-68)

#### **(4) 공무원으로서의 행동적 제약**

- 우리나라는 행정에 대한 정치적 간섭이나 침해를 배제하고 능률적 행정 운영과 공익증진을 위해 정치적 중립성을 요구하고 있음
- 직업공무원제도를 도입함으로써 특정 정권의 이권에 따르지 않아 배제되는 일을 방지. 정치적 중립의 의미로 공무원은 특정 정당이나 사람을 지지하거나 반대하는 행위를 할 수 없으며, 특정한 정치적 행위를 목적으로 공공자금을 이용하는 것도 허용되지 않음
- 공무원의 정치적 중립은 헌법에 명문으로 규정하고 있으며 국가공무원법에서는 그 내용을 보다 구체적으로 엄격하게 규정하여 왔으나 그 동안 공무원들의 행위를 보면 집권 여당의 편익에 따라 혹은 정치적 격변에 따라 정치에 휩쓸려 공무원의 사회윤리에 반하는 편의적 행정을 수행하는 경우가 있어 왔다고 할 수 있음(김영성, 1996: 68-71)

- 현행 국가공무원법에서는 공익추구에 최선을 다하도록 공무원이 사익 추구에 전념할 가능성을 여러 측면에서 배제하고 있음
- 업무 외적인 관심으로 인한 업무능률 저해를 방지하고 복무기강의 확립을 위하여, 공무원의 공무 이외의 영리업무나 소속 기관장의 허가를 얻지 않은 겸직행위를 금지하고 있음
- 직무를 통해 알게 된 정보를 가지고 사적 이윤을 추구하지 않도록 금지하고 있음. 이러한 금지조항은 정부에 대한 국민적 신뢰 및 공무원의 국민에 대한 최대의 봉사를 위하여 규정되었음
- 근무시간 중에 사적인 업무로 인하여 공무 수행에 초래되는 지장이나 업무태만을 방지하고 직장 내의 질서유지 및 직무수행의 충실을 기하기 위하여 공무원복무규정을 설정하고 있음
- 정당한 이유와 이에 대한 상관의 허가 없이는 규정된 근무시간 중에는 소속 직장에서 직무수행에 최선을 다해야 하며, 소속 상관의 허가나 정당한 사유 없이 직장을 이탈할 수 없음. 이를 위반할 경우 형법상의 직무유기죄를 구성하여 처벌대상이 될 수 있음(하동원, 1994: 152-157)

## 2) 공무원 윤리의 중요성

- 일반 사회구성원들과 달리 공무원 윤리가 특별한 의미를 갖는 이유는 다음에서 찾아볼 수 있음(김정희, 2013: 24-25)
- 첫째, 공무원에게는 사회구성원들에게 광범위한 영향을 미칠 수 있는 공무의 처리가 위탁되어 있다는 점임. 때문에 공무원 윤리를 위반하게 되면 공무의 처리를 통해 실현하려는 공익의 침해가 가져와 결과적으로 사회구성원들에게 피해를 가져온다는 점임(Brünnner, 1981: 678-679)
- 둘째, 공무원 윤리의 위반행위가 공익을 침해하는지 불분명한 경우라도 공무원 윤리는 그 시대 사회가 지향하는 가치를 표상하는 것이기 때문에 이러한 가치의 침해는 사회의 아이덴티티를 훼손하고 질서와 통합을 저

해하여 사회의 존속과 가치보호를 어렵게 함

- 셋째, 국민들의 공무원에 대한 기대감(expectation) 때문에 공무원 윤리의식은 중요. 국민들은 공무원들로부터 자신들을 대리하는 선량하고 도덕적이며 모범적인 봉사자의 역할을 기대함(이병관, 2006)
  - 공무원, 특히 지방공무원의 윤리의식은 국민 가장 가까이에서 정부에 대한 신뢰성을 창출·유지시켜 주기 때문에 더 높은 윤리의식 수준을 요구하며 높은 기대수준에서 그들을 바라보며, 따라서 공무원 윤리는 바람직한 정부의 필수적인 전제조건으로 받아들여야 함(국민권익위원회, 2006)
- 넷째, 공무원이 다양한 이해관계의 조정자, 행정인과 시민으로서의 이중적 역할 뿐만 아니라, 정책과정에서 수행하여야 할 역할들을 고려할 때 높은 윤리의식이 필요하게 됨(Cooper, 1982: 29-41, 43-55)
  - 다시 말해 공무원은 가치의 선정과 집행에 필연적으로 개입하는 위치에 있기 때문에 공무원 윤리의 중요성을 강조하지 않을 수 없게 됨. 특히 지방공무원에게 있어서의 윤리의식의 중요성은 더욱 강조될 필요성이 있는데, 서울중심의 일극체제에서 낙후된 지역의 발전이 시급한 상황에서 지방공무원들이 올바른 윤리의식으로 무장하지 않으면 지역 간 불균형은 더욱 심화되어 사회의 발전은 매우 힘들어질 것임
  - 지방정부는 민주정치의 기본단위로서 지역주민들과 가장 근접한 것에서 주민들이 필요로 하는 행정서비스의 대부분을 제공하고 있기 때문에 지방공무원의 윤리의식은 중요하며, 행정서비스 제공과 관련하여 행정관리 측면에서 지방공무원들의 윤리의식을 고려해야 함(서순복, 2001)
  - 선정원(2007)은 이와 관련하여 사회적 측면에서 지방분권 과정에서 드러난 연고를 바탕으로 한 주민들과의 온정주의가 지방공무원의 윤리의식에 부정적인 영향을 미친다고 보았음
- 또한 조직적으로 본다면 엄청나게 늘어난 지방공무원들의 수로 인해 검찰조직과 감사조직의 제한된 인력과 의지력만으로는 수사하거나 감사하기가 어려운 실정이 됨에 따라 윤리의식에 부정적인 영향을 미치게 된다

고 보았음

- 제도적인 측면에서 본다면 국가와 지방정부의 재정에 손해를 초래하는 사인의 비윤리적 행동에 대한 배상제도가 정비되어 있지 않고 처벌수준이 낮은 것이 낮은 공무원 윤리의식 수준에 원인이 됨(선정원, 2007)
- 지방공무원을 대상으로 하는 공무원 윤리의식 문제는 예산낭비, 비리, 권력남용 등 비윤리적인 측면을 제외하더라도, 지방공무원들의 행위와 직무수행능력이 지역주민들의 해당 지방정부에 대한 지역주민의 인식과 직결되기 때문에 중요(Donald, 1992: 94; 강인호, 1998: 88)
- 지방정부에 있어서 지역주민의 요구에 적절하고 책임 있게 대응하며, 새롭게 펼쳐진 21세기의 시대적 요구를 올바르게 수행하기 위해서는 높은 수준의 윤리의식을 갖추고 있는 지방공무원이 필요(서순복, 2001: 119-138)

### 3) 공무원 윤리의 유형

- 신기원(1996), 김규정(1997) 등 여러 학자들이 주장하는 공무원 윤리의식에 대한 다양한 이론적 근거들을 바탕으로 본 연구에서는 공무원의 윤리의식을 다음과 같이 3가지로 나누고자 함
- 먼저 공무원 윤리의 대표 격이라 할 수 있는 부정부패와 관련된 청렴 윤리의식과 직업인으로서 가져야 하는 직무윤리의식, 사회적 가치를 반영하는 사회윤리의식임

#### (1) 청렴윤리의식

- 시장경제 속에 살아가는 공무원은 민간 기업에 근무하는 사원들과 마찬가지로 인간의 이기적인 본성에 따른 사익의 극대화를 추구하는 것이 당연하다고 볼 수도 있음. 경제학적 관점에서 보면 공무원들의 부패행위는 국민들로부터 조세를 징수하여 재분배하는 권한을 가진 중간집단인 관료

들이 독점적 지위를 이용하여 자신들의 이익을 극대화하는 행위임

- 이러한 행위는 청렴윤리에 어긋남. 공직이라는 특수한 직업분야에 있어 공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서 지켜야 할 청렴윤리의 제약 속에서 존재함
- 국민권익위원회(2011)는 청렴윤리를 넓게 정의함. 즉, 청렴윤리는 공직자에게 부여된 사회적 기대와 법적 의무의 준수를 위하여 공정하고 성실하게 직무를 수행하며, 국민에 대한 적극적 봉사자로서의 역할을 충실히 수행하는 것으로 규정. 현행 국가공무원법에서는 청렴윤리를 좁게 정의하고 있음
- 국가공무원법상의 청렴의무 조항에서는 「공무원은 직무와 관련하여 직·간접으로 사례·증여 또한 향응을 받을 수 없으며 직무상의 관계 유무를 떠나서도 소속 상관에게 증여하거나 소속 부하로부터 증여를 받을 수 없다.」 라고 명문으로 규정하고 있음
- 청렴윤리를 기준으로 보면 부패는 그 상대방에 따라 관관부패와 민관부패로 나눌 수 있음
- 선거자금의 제공 및 조달과 관련된 정치적 부패와 선거과정에서 지원해 준 공무원들이나 승진희망자 등과 관련된 정실형 부패 등을 관관부패라고 하며(김해동, 1990), 기업이나 주민들에게 인허가 등의 특혜를 부여하면서 부수적으로 뇌물을 받는 것은 민관부패라고 함
- 기업들과 국민들은 토지개발이나 인허가 등 행정서비스에 대한 수요자이고 공무원들은 행정서비스의 공급자인데 수요가 초과상태에 있기 때문에 공무원들에게 초과비용인 뇌물을 제공하는 것이 성립하게 되며, 공무원들은 돈에 대한 개인적 필요와 민간인들의 집요한 유혹에 넘어가게 됨

## (2) 직무윤리의식

- 직무윤리는 모든 직업인들이 자신의 직무활동을 수행함에 있어 지켜야 할 행위규범이며, 이는 다시 직업의 성격에 따라 적용될 수 있는 직무윤



리와 직업사회 전반에 걸쳐 보편적으로 적용될 수 있는 직무윤리로 구분될 수 있음(김병진, 2004)

- 직무윤리의 특수성은 각 직무의 개별적 차이에서 유래. 이시연(2005)은 공무원에게 있어서의 직무윤리를 공무원이 자기의 전문적 능력에 의하여 직무를 능률적으로 수행하여야 하는 데 있어 필요로 되는 행위규범이라고 정의(이시연, 2005; 박홍식, 2001)
- 오석홍(1993)은 공무원의 직무윤리를 국민을 위한 봉사자로서 공익을 추구하는 공무원의 직업윤리로 정의. 그리고 현실적으로 국민들에게 많은 영향을 미칠 수 있는 권력행사를 하기 때문에 민간조직보다 높은 수준의 직업윤리를 가져야 한다고 강조함
- 공무원이 윤리성을 확보하기 위해서는 공무원이 추구하여야 할 가치 및 규범을 비법제적 형식으로 공식화하는 윤리강령을 구축하는 것과 법적 강제력을 부여하는 윤리법을 구축하는 것으로 분류
- 공무원들의 주관적 인식과 사회의 기대 간의 괴리의 심화는 공무원의 직무윤리에 대한 문제의식을 가져옴
- 선거에 의해 선출되는 정치적 공무원들과 직업공무원들을 구분하여 볼 때, 직업공무원의 윤리문제와 정치적 공무원들의 윤리문제는 비리유발 원인, 구조화 정도, 부패 영역과 부패의 규모 등 여러 측면에서 다름
- 공무원의 직무윤리 문제는 최근 공무원시험(행정공무원시험이나 입·사법시험)을 준비하는 학생들에게 관심이 높을 뿐만 아니라, 현실적으로 공무원들의 가치관과 행위는 우리 사회 가치관의 형성과 관련하여서도 매우 큰 의미를 가지므로 21세기 새로운 정부개혁의 방향으로 논의되어야 할 문제라고 할 수 있음(선정원, 2007; 윤태범, 2006)
- 행정조직은 민간조직과 구별되는 특수성과 독점성을 가지며, 공무원은 국가가 부여하는 특수한 사회적 지위에서 업무를 수행하게 되기 때문에 정부가 특별히 정하는 직업윤리를 지켜야 하고, 타 직업보다 더 높은 수준의 윤리와 보다 엄격한 행동규범의 준수가 요구됨

- 일부 학자들은 민간부문에 비하여 정부부문에 있어서 보다 엄격한 윤리적 규범의 준수가 강조되어야 하는 것이 사실이지만, 공무원들에게 과중한 업무의 부담에도 불구하고 대가없는 희생과 봉사만을 요구하는 것도 무리한 일이라고 주장
- 전체사회의 윤리적 수준과 행정조직의 윤리수준과의 괴리는 오히려 공무원의 행위의 이중성과 부패행위를 조장할 위험이 있다는 지적도 있으나, 공직이 국가 및 사회의 안녕과 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 생각한다면 민간부문보다 훨씬 높은 직무윤리가 요구되어야 한다고 보아야 할 것임(김정희, 2013: 28)

### (3) 사회윤리의식

- 사회윤리란 공무원이 정책 수립이나 행정서비스를 제공함에 있어서 사회적 정의에 입각하여 공정하게 직무를 수행해야 하는 도덕적 규범을 말함. 이는 사회구조나 질서 또는 제도와 관련된 규범이라고도 할 수 있으나, 공무원 개개인이 의식하고 실천해야 할 행동기준이라고 할 수 있음
- 이는 국민, 특히 약자가 겪고 있는 사회문제의 원인과 해결책을 정책적 관점에서 찾을 뿐만 아니라, 공무원 개인의 도덕적 윤리의식 차원에서 접근해야 함을 의미
- 이러한 사회윤리적 책임이 공직자 집단에 있음을 강조. 사회윤리가 다루는 관심사는 사회적 편견, 차별, 개인의 자유와 분배상의 정의문제 등이 있는만큼, 이러한 제문제와 관련하여 공무원들은 이에 대한 자각과 의식을 통하여 사회적 정의에 부합하는 행정을 수행해야 한다는 것임
- 이장현(1982)에 의하면 사회윤리란 사회화 과정의 산물로 사회를 통합하고 질서를 유지하는 기능을 수행. 공무원 윤리에 있어 하나의 하위요소로서의 사회적 윤리는 사회구조와 제도의 개선을 통해 사회적 통합을 이루어가려는 공무원의 도덕성과 관련된 윤리라고 할 수 있음(이장현, 1982: 431-432)

- 이금화(1998)는 행정의 본질적 가치로서 사회적 윤리로서의 형평성을 강조하였는데, 형평성의 관점이 사회적 윤리의식의 주요한 부분을 구성하게 됨
- 이병두(2010)는 공무원은 모든 계층에게 공정한 업무집행을 하여야 하며, 특히 서민이나 약자에 대하여는 많은 배려를 해 주어야 함을 강조하고 있음. 사회적 약자에 대하여는 강자 또는 보통사람과 같은 수준에서 게임의 룰(rule of game)을 적용하지 말고 특별히 배려하자는 주장인데, 이러한 주장 역시 공직자가 사회적 윤리의식을 갖고 직무수행을 해야 함을 적시하는 것이라고 할 수 있음

## 5. 선행연구 검토

### 1) 청렴도와 제도

- 청렴도에 영향을 미치는 제도적 요인이란 분석단위인 자치단체 수준에서는 자치단체가 운영하는 청렴제도로 감사시스템, 옴부즈만 제도, 감사예산과 감사인력 지원제도, 민원처리 절차나 기준, 부패통제시스템, 행동강령, 내부공익신고, 정보공개 제도 등을 의미
- North(1990)는 제도가 행위자들의 전략만 제약하는 것이 아니라, 행위자의 경험을 제약함으로써 선호를 형성한다고 주장하고, Dowding & King(1995)은 제도는 다음과 같이 두 가지 과정을 거쳐 개인의 선호를 형성한다고 설명함.
- Scharpf(1997)는 이른바 행위자 중심 제도주의(actor-centered institutionalism)에서 행위자의 인식, 선호 및 능력 그리고 행위자들 간의 상호패턴에 대한 제도의 영향력을 중시하며, 제도는 행위자들이 그들의 이익 혹은 선호를 어떻게 정의할 것인가에 영향을 미침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당(Hall, 1986; Pontusson, 1995)

- 결국 제도는 개인의 행위에 영향을 미치는 중요한 요인임. 법과 제도상의 결함이나 또는 이러한 것들에 대한 관리기구들과 그 운영상의 문제들, 또는 이러한 것들의 예기치 않았던 부작용 등이 부정부패의 원인으로 작용함
- 모호한 법령에 대한 공무원의 재량적 자의적 해석, 복잡하고 중복적인 행정절차, 관료제의 부작용, 공무원 부정에 대한 감사 수사체계의 미비 등이 부패에 영향을 미치는 요인이 됨(유종해 · 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, 윤리 위반행위에 대한 적발과 통제의 강화 등으로 밝혔음.
- 이 중에서 행동강령은 윤리적 행위를 촉진하기 위한 노력의 하나로서 가장 보편적으로 사용되는 도구이며, 행동강령은 정부에서 윤리를 제도화하기 위한 가장 중요한 방법들 중의 하나임(최순영 외, 2007)
- 많은 연구들이 행동강령의 존재가 윤리적 의사결정과 긍정적 관계를 갖는 것으로 밝히고 있음(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 나타났음(Ford & Richardson, 1994; 김호정, 2005)
- 윤리교육 프로그램 역시 윤리적 행태에 긍정적인 영향을 미침(Detaney & Sockell, 1992)
- 마찬가지로 내부공익신고제도를 도입한 경우, 그리고 내부공익신고제도가 더욱 성숙된 경우 상대적으로 부패의 정도가 낮아질 수 있음(김나영 · 최진욱, 2010)

## 2) 청렴도와 문화

- 사회문화적 접근을 통해 부패의 원인을 설명하는 선행연구들을 살펴보면 연고주의, 온정주의, 의리의식, 답례문화, 경조사 문화(한국행정학회, 1999), 권위주의, 가족주의, 선물관행, 한턱 내라는 사고방식, 관존민비 사상, 의리주의, 형식주의, 권력지상주의 등의 문화적 요인들을 부패유발 요인으로 제시하고 있음(백완기, 1982; 유중해, 1993; 전수일, 2004)
- 특히 혈연·지연·학연과 같은 연고주의와 온정주의는 학계·언론계·시민단체 등 전문가 계층으로부터 대표적인 부패친화적 문화로 지적되고 있으며, 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 없음(김태영 외, 2006)
- 조직 내에도 윤리풍토와 문화가 존재하고 있으며 이러한 것은 전반적으로 윤리적 행동을 자극하며 윤리적 의사결정에 영향을 미치고 있음(Trevinoetal, 1998)
- 문화적 요인이란 조직 내의 윤리문화 내지 윤리적 분위기를 의미하며, 조직 내 선물수수문화, 상납문화, 연고 온정주의 문화, 부패용인 구조, 선물 제공 분위기, 예산의 사적 사용문화 등을 말함
- 상식적으로도 개인의 행동은 조직의 문화로부터 영향을 받음. 개인은 윤리적이고 싶어도 그럴 수가 없는 경우가 있는가 하면 반대로 비리를 저지르고 싶어도 그렇게 할 수 없는 경우가 있음. 이는 곧 조직 내 개인행동이 조직의 분위기와 무관하지 않고, 조직문화는 조직의 윤리적 행위에 중요한 영향을 미치고 있다는 의미임(최순영·김호섭·박홍식, 2011)
- 조은경·이정주(2006)는 연고주의 문화의 특성을 내포하고 있는 Hofstede의 문화 분류기준과 연관시켜 우리나라보다 청렴도가 높은 OECD 18개 국가를 분석한 결과 권력거리(PDI)가 높고, 집단주의(IDV)가 강하며, 불확실성 회피(UAI)의 수준이 높을수록 부패한 것으로 나타나 연고주의 문

화가 부패를 유발시키는 요인으로 작용하고 있다는 것을 실증적으로 분석하였음

- 후진국 부패의 근원이라고 할 수 있는 선물문화 역시 부패유발요인임. 남의 집을 방문할 때 선물 꾸러미라도 들고 가야 예의가 있다는 선물관행은 사회적 약속과 관행이 되었으나 이러한 선물문화는 부패환경과 토양을 조성하는 뇌물문화로 고착되었다(유종해 · 김택, 2010)
- Akaah & Riordan(1989)은 마케팅 전문가를 대상으로 하는 연구에서 건전한 조직 내 윤리환경이 마케팅 전문가의 윤리적 의사결정 가능성을 높이는 것으로 밝혔음
- 윤리적 분위기를 범주화하여 구체적으로 분석한 박경선 · 최애경(2008)은 조직의 윤리적 분위기를 이기주의, 선의, 원칙주의로 구분하고 이들 중 선의와 원칙주의가 윤리적 의사결정에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하고 있음
- Mathew(1988)는 가능성을 차별적 교류이론(a theory of differential association)에 의하여 설명함
- Joane Martin & Caren Sieh(1983)는 조직문화는 구성원들의 행동방향 기대치를 파악하는 데 지침이 될 조직의 역사적 경로의 제시, 조직의 가치나 철학에 대한 신뢰와 애착심을 고양시켜 구성원들의 보람과 자긍심 제고, 조직의 통제기구로 어떤 행동형태를 비공식으로 승인하거나 금지하는 역할, 윤리적 측면에서 충분히 고려된 조직문화는 하위목표로서 생산성 · 수익성에 기여할 수 있는 행동과의 연계 기능을 수행하여 조직구성원의 행동에 영향을 미친다고 주장함

### 3) 청렴도와 환경

- Gilbert(1959)는 행정책임성 확보를 위한 수단들을 범주화하여 내부적 · 공식적, 외부적 · 공식적, 내부적 · 비공식적, 외부적 · 비공식적인 확보방안으로 나누고 있음(이상범, 2012: 60-61)

- 내부적 확보방안과 외부적 확보방안 간의 차이는 전자가 정부의 집행체계와 그것을 책임지는 최고 집행가를 의미하는 반면 후자는 그것을 제외한 사회적 요소와 정치적 장치들이라는 점에서 구분되며, 이러한 구분에 따라 범주화된 외부적·비공식적 확보방안으로는 이익집단, 대표, 시민참여, 여론 등이 있음
- 환경적 요인(사회적 기대)이란 이익집단, 대표(의회의원), 시민참여, 여론 등 범주화된 외부적·비공식적 요인을 의미하며, 특히 신공공관리론이나 거버넌스가 강조되고 있는 시점에서 외부참여의 역할이 중요해지고 있다는 점에서 사회적 기대와 관련된 외부통제가 활발할수록 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것임
- 최근 부패문제에 가장 적극적으로 대처하고 문제를 제기하는 기관은 정부기관보다 시민사회임
- 이는 시민사회의 성장에 기인한 결과이지만 정치적인 민주화도 중요한 요인이며(라영재, 2002), NGO를 비롯한 시민들의 관심과 감시활동은 공직부패의 방지에 있어서 중요한 요소라 할 수 있으며, 온라인과 오프라인을 활용한 국민들의 지속적인 시민참여는 공직부패의 근절에 기여할 수 있음(민병익·이상범, 2008)

#### 4) 청렴도와 의식

- 윤리위반 행동의 주체는 개인이며, 따라서 공직윤리는 개인의 문제이고 공직자의 도덕성과 직결됨
- 공무를 수행하는 공직자는 권한과 재량을 가지며 이는 윤리위반의 가능성 상황(윤리적 갈등상황)을 발생시키나 이러한 갈등상황이 항상 공무원에게 윤리위반 행동을 발생시키는 것은 아니며, 동일한 갈등상황에 직면하였다 하여도 개인성향과 신념체계, 윤리민감성, 규범의 인지여부에 따라 그러한 자극을 다르게 인지하며 그러한 자극에 대하여 판단하고 반응하는 형태도 다르게 나타남(최순영·김호섭·박홍식, 2011)

- 이와 같이 윤리적 갈등상황에서 개인의 행동을 통해 청렴성에 영향을 미치는 개인 신념이나 성향 등이 개인적 요인임
- 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 내지 철학적 관점이 다르기 때문임
- 결국 구성원이 징계와 처벌, 부패행위 신고, 알선청탁에 대한 거절, 선물 수령 등에 대해 상대주의 입장의 윤리적 이념을 가지고 있는 경우 법규와 기준을 위반하는 결정을 하기 쉬워 청렴성을 저해하고, 이상주의적 윤리적 이념을 갖는 경우에는 사익보다는 공익을 추구하고 법규와 기준을 준수하는 윤리적 결정으로 개인이나 조직의 청렴성을 높이게 됨
- 우리나라 지방자치단체(구청)에 근무하는 공무원들을 대상으로 조사한 실증연구에 따르면 공무원들의 윤리적 판단기준은 개인의 이념과 성격에 따라 다르게 나타났는데 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 미친다고 하였음(김호정, 2005)
- Staw(1986)는 조직 내 개인은 조직에서 부여된 역할을 수행하는 데 있어서 능동적이며 적극적인 영향력을 행사할 수 있는 존재라고 주장하고, 더 나아가 조직 내 개인의 역할은 조직에 의해 만들어진 조각품(sculpture)이 아니라 환경을 만들어가는 능동적인 조각자(sculptor)로 인식
- 이와 같이 탐욕 등 개인의 특성은 개인 통제에 의해 만족, 효능감, 보상을 얻을 수 있으며, 이러한 입장에서 개인들의 자질, 본성, 윤리성은 개인 통제를 통해 부패를 유발하거나 부패를 억제하게 됨
- 조직 구성원의 개인적 특성은 공공기관 청렴도에 영향을 미치게 된다. 결국, 조직 구성원의 개인적 특성은 공공기관 청렴도에 영향을 미치게 될 것임



## 5) 청렴도와 윤리

- 행정은 공익을 추구하고 국민전체에게 커다란 영향을 주는 정책을 결정할 뿐만 아니라 공권력을 바탕으로 가치 배분의 기능까지 수행하기 때문에 더욱 윤리가 강조되는 분야임(김정희, 2013: 64)
- 지방공무원의 윤리의식에 영향을 미치는 제도는 업무처리기준, 권한 재량성, 예산회계제도로 구분하여 볼 수 있음.
- 제도적 요인이 중요한 이유는 법규나 기준이 모호하여 여러 가지 해석이 가능하거나 기준이 과도하고 현실에 맞지 않을 경우 혹은 업무처리를 위해 필요한 정보를 얻기 어려울 경우 담당 공무원의 자의적 판단이 가능하여 공무원 개인의 윤리의식에 의존성이 높아지게 되기 때문임
- 이러한 경우 공무원에게 사익을 위해 공권력을 사용할 기회를 제공하며, 공무원의 행위가 직접적으로 주민의 이해득실과 맞닿을 경우 결탁될 유혹이 높아질 수밖에 없으며, 개인적 편의에 의해 자의적으로 행동할 수 있어 결국 이는 행정 능률성을 감소시키고 자금을 낭비하며, 국민들에게 손해를 끼치게 됨(김성기, 2000; 전수일, 1992)
- 지방공무원의 윤리의식에 영향을 미치는 조직은 보상, 처벌, 보수수준, 조직문화로 구분하여 볼 수 있음(Wittmer, 1994; Hegarty & Sims, 1978; Trevino, 1986; 김호정, 2005). 공무원윤리의식을 약화시키는 주요 원인 중 조직적 문제로 지적하고 있는 보상은 ‘윤리적 행위에 대한 보상의 정도’와 처벌은 ‘비윤리적 행위에 대한 처벌의 강도’, 보수는 ‘현재 공무원이 누리고 있으며 기대할 수 있는 보수수준’, 그리고 조직문화는 ‘윤리의식을 저해하는 조직문화’로 각각 조작화 가능함
- 공무원이 시민의 갑이 되는 권위주의, 형식과 절차, 선례에 집착하는 형식주의, 성과결과만을 중시하는 성과주의 등의 공무원 조직문화 특징은 행정의 직접적 행위자로서의 공무원의 윤리의식을 저해할 수 있음(김성기, 2000)
- 지방공무원의 윤리의식에 영향을 미치는 환경은 사회적 풍토, 시민의식,

정치적 문화로 구분하여 볼 수 있음(오석홍, 1993; 유종해, 1992). 윤리라는 것은 본래 주어진 것이 아니라 사회생활을 통해 형성된 역사적 산물로서 공무원 윤리의식 역시 환경의 영향을 받음. 공무원 윤리의 문제는 사회·문화·정치·경제의 영향 속에서 다뤄져야 할 것이라고 봄

- 유교적 문화를 바탕으로 사회 전반에 작용하는 가족주의나 연고주의, 온정주의는 공무원 윤리의식에도 영향을 미칠 수 있으며, 정치적 요인 또한 이해관계가 정책형성에 영향을 미치면 결국 공무원 윤리의식에도 영향을 미치게 되며, 정당성이 결여된 혼탁한 사회에서 시민들은 이를 바로잡기 위해 시민의식을 발휘하게 됨(김성기, 2000)
- 공직사회의 부패발생 원인을 묻는 각종 부패인식도 조사를 살펴봐도 조사목적, 조사시기, 조사주체에 따라 부패발생 원인에 대한 분류가 매우 다양함을 알 수 있음. 설문조사와 마찬가지로 기존 학자들이 제시하는 부패발생원인 분류 역시 다양하게 나타나고 있음
- 기존 학자들이 제시하는 부패원인을 원인유형과 실증분석 차원에서 정리해 보면, 원인유형 차원의 분류는 부패를 보는 시각에 따라 분류를 하고 있음<sup>8)</sup>
- 반면 실증분석 차원의 분류는 기존 통계자료를 중심으로 개인적, 조직구조적, 제도적 차원의 요인으로 분류하고 있어 분류 유형이 제한적이라는 문제가 있음

---

8) 국민권익위원회(2010. 11)가 실시한 일반 부패인식도 조사에서는 조사항목을 ① 부정부패에 대한 관대한 처벌, ② 각종 부패를 유발하는 법/제도와 불합리한 행정규제, ③ 각종 선거 등 정치과정에서의 부패구조, ④ 부패에 관용적인 사회문화, ⑤ 개인의 윤리의식, ⑥ 기타로 분류하였고, 공직사회의 관행화된 부패유발요인 인식조사(2010. 6)에서는 공직자 향응·접대 발생원인으로 ① 과거의 잘못된 문화의 답습, ② 업무관계에서의 갑-을 관계, ③ 연고주의·온정주의 문화, ④ 향응·접대를 안했을 때의 불이익 우려, ⑤ 기타로 분류하였다. 2000년 한서대학교와 경기개발연구원이 실시한 지방자치단체의 부패유발요인에 대한 인식도 조사는 ① 업무환경분야, ② 행정제도분야, ③ 인적요인분야, ④ 부패통제분야, ⑤ 기타분야로 대분류한 후 18개로 세분류한 바 있음

&lt;표 2-8&gt; 부패 및 청렴도 관련 선행연구

연구자	주요내용
유종해(1992)	환경적 요인, 조직적 요인, 개인적 요인
김해동·윤태범(1994)	정치 행정 체제적 요인, 제도·구조적 요인, 사회·문화적 요인
김용세(1998)	역사·문화적 요인, 제도적 요인(정치제도, 행정제도), 경제적 요인
김영종(1998)	맥락, 구조, 권력문화, 군사문화, 시민문화, 거시분석, 정경유착
김명수(1999)	정치행정, 경제측면, 사회·문화·심리
박중훈(1999)	환경측면, 행정내부측면, 개인적 요인, 부패통제측면
전수일(1999)	정치적 요인, 행정적 요인, 사회·문화적 요인
김택(2003)	사회문화적 요인, 제도적 요인, 조직 내적 요인 제도적 측면, 구조적 측면, 행정문화적 측면, 윤리도덕적 측면
김용철(2004)	개인적 차원, 조직·구조적 차원, 환경적 차원, 기강해이, 관민 불신
장지원·문신용(2004)	민원접수건수, 고객만족도, 공개청구건수, 기관청렴도
홍근영(2004)	정치체계적 요인, 법체계 및 부패대응의 정책적 요인, 경제적 요인, 사회문화적 요인, 개인적 요인
박세정(2005)	권력에 대한 견제미비, 부패행위에 대한 공정·엄격한 처벌 미비, 부패를 조장하는 사회·정치·경제상의 구조적 여건
김병섭·김지은(2005)	정당경쟁(여당 점유율), 인적특성(기업인, 관료, 정치인), 자체 감사활동(감사회수), 주민참여(시민단체수, 지방선거·국회의원 투표율)
김택·오필환(2005)	구조 및 제도적 비리요인, 문화적 관점의 요인, 공공윤리적 관점의 요인
김상철(2006)	공직윤리의 결여, 정치적 요인, 법제도적 요인, 사회문화적 요인
최진욱(2007)	서울시 부패체감도, 감찰활동결과, 비위공무원수
임상규(2008)	공무원 수, 재정 자립도, 업무정보화 수준, 행정처분 공개실적
김태은 외(2008)	전자정부, 민주주의 수준, 법적안정성 수준, 정부규제완화, 무역 개방성, 정부규모
이정주(2008)	교량형 사회적 자본, 결속형 사회적 자본
임옥기(2008)	부패 관련 교육, 공무원 처우, 적발처벌, 행정규제 및 투명성, 사회분위기(물질만능, 이기주의)
유종해·김택(2010)	제도적 측면, 구조적 측면, 행정문화적 측면, 윤리도덕적 측면
장석준(2010)	정부규모(공무원·예산규모), 정부규제수준(인허가, 단속), 행정 정보 공개율, 정치적 영향요인(다수당 점유율, 투표율), 사회적 자본(민간단체수, 자원봉사자 등록율)

출처 : 이상범(2012: 35-36) 재수정

<표 2-9> 공무원 윤리 관련 선행연구

연구자	주요내용
허남결(2006)	온정적 권위주의, 연고주의(직장), 정실주의, 지연
김택(2004)	개인적 요인, 사회적 요인, 제도적 요인 조직적 요인
최문기(2002)	개인적 특성, 환경적 요인(규범적 모델/일반 행동 모델)
김호정(2005)	개인적 요인, 조직적 요인
김성기(2000)	정치적 요인, 행정조직문화적 요인, 개인적인 요인
이금화(1998)	개인적 특성, 환경적 요인
유종해(1995)	환경 요인, 구조(미시)요인, 제도(거시)요인, 조직 요인, 개인 요인
전수일(1992)	환경 요인, 행정조직 요인
이영균(2004)	정부의 과도한 역할과 기능, 비합리적이면서 비현실적인 제도 및 구조적인 요인, 행태적인 요인과 비합리적인 문화적 요인
박중훈(1999)	개인적 요인, 정치경제사회문화요인, 법제도적 접근, 부패 통제적 접근
박종구(2001)	업무환경 요인, 행정제도 요인, 인적 요인, 조직적 요인
김태윤(1999)	정부측면, 정책측면, 불투명한 행정 및 사회 관행
김택(2000)	제도·정책적 요인, 문화적 관점, 공공 윤리적 관점
김해동(1990)	개인적 특성, 사회문화적 요인, 제도적 요인, 체제론적 요인
부정부패방지대책위원회(1995)	제도적 요인, 개인적 요인, 환경적 요인, 조직적 요인
김경덕(1996)	정치행정체제 요인, 제도·구조 요인, 사회문화 요인
한태천(1998)	사회·경제적 요인/개인적 특성
주삼식(1991)	관료 개인 요인/제도 엄격성/예산/행정업무
김상철(1994)	사회적 특성/구조적 특성
신기원(1996)	인구사회학적 특성/정부의 개혁정책/지방자치의 실시/공직관
Thomasetal(2000)	환경적 요인, 제도적 요인, 인적 요인
Arvis & Bereabeim (2003)	조직적 요인, 제도적 요인, 개인적 요인, 문화적 요인
Hiliard & Wissink(2001)	정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인
Winter(2003)	문화적 요인, 구조적 요인
반부패방지위원회(2001)	제도적 요인, 구조적 요인, 사회문화적 요인, 개인적 요인, 조직적 요인

출처 : 김정희(2013: 61-63) 재수정

## Ⅲ. 제주특별자치도 청렴 현황

### 1. 청렴제도 및 청렴문화 현황

#### 1) 청렴관련 법제도 현황

- 국가 윤리 청렴관련 법제도는 공무원의 청렴윤리를 규정하는 최상위법으로서 국가공무원법과 지방공무원법이 있음
- 그 외에 공직자윤리법, 공익신고자보호법, 공무원 행동강령 등이 있으며, 직접적인 부패관련 법률로 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률이 있음

<표 3-1> 공무원 청렴 관련 법제도

법령명	법령형태	시행일	입법상태	제/개정일	소관부처
국가공무원법	법률 제11392호	2012.6.22	일부개정	2012.3.21	행정안전부
지방공무원법	법률 제11396호	2012.9.22	일부개정	2012.3.21	행정안전부
공공감사에 관한 법률	법률 제10163호	2011.7.2	제정	2010.3.22	감사원
공공감사에 관한 법률 시행령	대통령령 제23277호	2012.1.1	타법개정	2011.11.1	감사원
공직자윤리법	법률 제11141호	2012.9.1	타법개정	2011.12.31	행정안전부
공직자윤리법 시행령	대통령령 제23645호	2013.1.1	타법개정	2012.2.29	행정안전부
공직자윤리법 시행규칙	행정안전부령 제310호	2012.8.23	일부개정	2012.8.23	행정안전부
공익신고자보호법	법률 제10472호	2011.9.30	제정	2011.3.29	국민권익위원회
공익신고자 보호법 시행령	대통령령 제24097호	2012.9.10	타법개정	2012.9.7	국민권익위원회
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	법률 제11327호	2012.2.17	일부개정	2012.2.17	국민권익위원회
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령	대통령령 제23231호	2011.10.17	일부개정	2011.10.17	국민권익위원회
공무원범죄에 관한 몰수 특례법	법률 제10698호	2011.5.23	타법개정	2011.5.23	법무부
공무원범죄의 몰수보전 등에 관한 규칙	대법원규칙 제2079호	2007.3.29	타법개정	2007.3.29	법원행정처
공무원 행동강령	대통령령 제22471호	2011.2.3	타법개정	2010.11.2	국민권익위원회

출처 : 국회법률지식정보시스템, 국가법령정보센터(2013); 경남발전연구원(2013: 35)

<표 3-2> 공무원 청렴 관련 법제도(계속)

법령명	법령형태	시행일	입법상태	제/개정일	소관부처
국민감사청구·부패행위 신고등처리에관한규칙	감사원규칙 제220호	2010.9.7	일부개정	2010.9.7	감사원
공공기관의 정보공개에 관한 법률	법률 제10012호	2010.5.5	타법개정	2010.2.4	행정안전부
공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령	대통령령 제23226호	2011.11.18	일부개정	2011.10.17	행정안전부
공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행규칙	행정안전부령 제254호	2011.11.1	일부개정	2011.11.1	행정안전부
공무원 징계령	대통령령 제24080호	2012.9.5	일부개정	2012.9.5	행정안전부
공무원 징계령 시행규칙	행정안전부령 제253호	2011.12.1	일부개정	2011.11.1	행정안전부
지방공무원 징계 및 소청 규정	대통령령 제24227호	2012.12.12	일부개정	2012.12.12	행정안전부
공무원윤리헌장	대통령훈령 제44호	1981.1.19.	제정	1980.12.29	대통령비서실
공무원윤리헌장실천강령	국무총리훈령 제180호	1982.11.22.	제정	1982.11.1	국무총리실
비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규정	대통령훈령 제143호	2005.2.24	제정	2005.2.24	중앙인사위원회
반부패관계기관협의회 규정	대통령훈령 제165호	2005.11.22	일부개정	2005.11.22	대통령비서실
공직윤리업무규정	국무총리훈령 제531호	2008.12.31	제정	2008.12.31	국무총리실
공무원의 직무관련 범죄고발지침	국무총리훈령 제305호	1994.11.24	제정	1994.11.24	국무총리실
비위면직(파면·해임)자 공직재임용 제한에 관한 규정	국무총리훈령 제351호	1997.12.1	제정	1997.12.1	국무총리실
계	28개				

출처 : 국회법률지식정보시스템, 국가법령정보센터(2013); 경남발전연구원(2013: 35)

- 시·도의 청렴관련 법규정은 총 255개가 있으며, 이 중 조례 80건(31.4%), 규칙 89건(34.9%), 예규·훈령 86건(33.7%)으로 구성되어 있음
- 청렴과 관련하여 가장 많이 제정한 자치단체는 경남(22건), 경기(20건) 등이고, 주로 시민옴부즈만 운영 및 주민감사청구, 공무원의 직무관련 범죄 행위, 부조리신고 보상금, 행정감사 규칙, 공무원 행동강령, 적극행정 면책 제도 등이 공통적으로 제정되어 있음

<표 3-3> 광역자치단체 청렴 관련 조례 현황

(단위 : 개, %)

구분	조례	규칙	예규, 훈령	합계
서울	7(53.8)	4(30.8)	2(15.4)	13(100)
부산	4(25.0)	6(37.5)	6(37.5)	16(100)
대구	6(40.0)	6(40.0)	3(20.0)	15(100)
인천	7(41.2)	5(29.4)	5(29.4)	17(100)
광주	4(25.0)	5(31.3)	7(43.8)	16(100)
대전	4(28.6)	6(42.9)	4(28.6)	14(100)
울산	4(26.7)	6(40.0)	5(33.3)	15(100)
경기	7(35.0)	9(45.0)	4(20.0)	20(100)
강원	4(22.2)	5(27.8)	9(50.0)	18(100)
충북	6(40.0)	5(33.3)	4(26.7)	15(100)
충남	5(29.4)	7(41.2)	5(29.4)	17(100)
전북	4(26.7)	5(33.3)	6(40.0)	15(100)
전남	5(33.3)	6(40.0)	4(26.7)	15(100)
경북	4(25.0)	5(31.3)	7(43.8)	16(100)
경남	4(18.2)	5(22.7)	13(59.1)	22(100)
<b>제주</b>	<b>5(45.5)</b>	<b>4(36.4)</b>	<b>2(18.2)</b>	<b>11(100)</b>
<b>합계</b>	<b>80(31.4)</b>	<b>89(34.9)</b>	<b>86(33.7)</b>	<b>255(100)</b>

출처 : 경남발전연구원(2013: 37)

□ 제주특별자치도 청렴도 관련법령은 다음과 같음

○ 주요 관련 조례의 경우

- 제주특별자치도 주민감사청구인수에 관한 조례
- 제주특별자치도 공직자윤리위원회 조례
- 제주특별자치도 감사위원회 부조리 신고보상금 지급 조례
- 제주특별자치도 행정정보공개에 관한 조례
- 제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 제주특별자치도 공무원 행동강령
- 제주특별자치도 지방공무원 징계양정에 관한 규칙
- 제주특별자치도 비위공직자의 의원면직 처리제한에 관한 규칙

- 제주특별자치도 행정정보공개에 관한 조례 시행규칙
- 제주특별자치도 행정정보공개심의위원회 운영규정
- 제주특별자치도 공무원의 직무관련 범죄행위 고발 규정

○ 이외에도

- 제주특별자치도 공익신고 처리 및 신고자 보호 등에 관한 규정
- 제주특별자치도의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례
- 제주특별자치도 자율적 내부통제 운영에 관한 규칙
- 제주특별자치도 자율적 내부통제 위원회 등 설치 및 운영 규정
- 제주도 공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령규칙 등이 있음

## 2) 청렴관련 문화 현황

- 현재 제주특별자치도의 청렴정책 비전은 청렴하고 튼튼한 희망제주 실현으로 부패예방 및 공직기강 확립으로 청렴도 '1등급' 실현을 목표로 하고 있음
- 이는 최근 국민권익위원회의 청렴도 조사결과 낮은 등급이 나와 부패예방과 공직기강 확립 차원에서 목표를 설정하였음
- 이를 실현하기 위해 2013년에는 4대 중점추진과제, 17대 이행과제를 선정하여 추진하였으며, 2014년에는 3대 중점추진과제, 14대 이행과제를 추진하고자 하였음
- 2013년 이러한 정책을 통해 2013년 종합청렴도는 3등급 상승하였고, 외부 청렴도는 4등급으로 상승, 내부청렴도는 1등급으로 상승하였음. 그러나 정책고객평가는 여전히 4등급으로 나타났음
- 이는 결국 제주특별자치도에서 추진 중인 청렴정책이 도민들에게 제대로 인식되지 못하고 있는 것으로 볼 수 있음
- 결국 청렴도의 상승은 내부청렴도 상승이 영향을 미쳐 올라간 것으로 기존 지표의 변동은 거의 없는 것으로 판단됨



- 물론 정책이 효과를 발휘하기 위해서는 일정기간이 필요한 것은 사실이나 실제 외부청렴도와 정책고객에 대한 평가가 부족한 것은 정책의 문제에 기인한 것으로 판단할 수 있음
- 정책이 보다 외부평가와 정책고객에 가깝게 수립되어야만 이를 해결할 수 있으며, 따라서 현재 제주특별자치도의 청렴도 정책은 새롭게 제고되어야 할 필요성이 있을 것임
- 현재의 정책을 고객위주로 변경하고, 부패를 미연에 방지할 수 있는 시스템을 마련함으로써 이를 극복할 수 있을 것으로 판단됨
- 또한 현재 외부 청렴도와 정책고객평가가 높은 광역자치단체의 벤치마킹을 통해 이를 해결하는 것이 바람직할 것임

<표 3-4> 제주특별자치도 청렴정책 과제 현황

2013년 : 청렴·투명행정 실현으로 튼튼한 제주 도약! - 뼈를 깎는 고통으로 공직내부 대수술 → 청렴도 '1등' 실현		2014년 : 청렴하고 튼튼한 희망제주 실현! - 부패예방 및 공직기강 확립 → 청렴도 '1등급' 실현	
4대 중점추진과제	17대 이행과제	3대 중점추진과제	14대 이행과제
반부패 요인 해소 및 청렴 인프라 구축	청렴관련 조직 강화	부패 요인 해소 및 신뢰받는 도정 실현	각종 신고센터를 사용자 중심으로 정비 및 신고자 보호기반 구축
	부패발생요인 제도개선		민·관 협력 확대를 통한 청렴도 향상
	2013 청렴성공 프로젝트 참가		부패취약분야 상시 모니터링 강화 및 제도 개선
	상시 모니터링 시스템 구축 운영		부패비리신고 홍보물 제작 활용 등 청렴 실천 홍보
	사업공정별 부패예방 시스템 도입		공직자 재산등록 엄정 관리로 공직윤리 확립
청렴한 공직문화 확산 및 신바람나는 공직분위기 조성	자기 주도적 청렴실천 유도	부패예방 및 공직기강 확립대책을 통한 대내·외 인식 개선	공직비위 예방시스템 구축 및 제도개선
	청렴교육 강화		자기주도적 청렴학습을 통한 청렴도 제고
	청렴실천 동기부여 강화		청렴 자율실천 분위기 확산
	실적위주의 목표관리		청렴도 향상을 위한 실적 위주의 목표 관리로 직원 화합분위기 조성
도민에게 신뢰받는 청렴 제주 실현	투명한 공직자상 정립		청렴의식 제고를 위한 화합 분위기 조성
	청렴실천의 민간 참여 활성화		

2013년 : 청렴·투명행정 실현으로 튼튼한 제주 도약 - 뼈를 깎는 고통으로 공직내부 대수술 ⇒ 청렴도 '1등' 실현		2014년 : 청렴하고 튼튼한 희망제주 실현! - 부패예방 및 공직기강 확립 ⇒ 청렴도 '1등급' 실현	
4대 중점추진과제	17대 이행과제	3대 중점추진과제	14대 이행과제
내실있는 감찰활동을 통한 도민 신뢰도 제고	6대 취약분야를 중심으로 테마별 기획 감찰실시	내실있는 감찰을 통한 도민 신뢰도 제고	청렴도 향상을 위한 기획감찰 및 복무감찰 강화
	도민불편 해소 등 현장 중심 기동감찰 활동 강화		도민불편 해소를 위한 현장 중심 민원감찰 강화
	도민에게 신뢰받는 공직자상 구현을 위한 감찰활동 전개		Jeju-Net 민원의 체계적 관리 및 효율적 감사활동 지원
	비리 취약분야 모니터링 등 정보수집 강화 사전 비리소지 차단		청백-e(통합상시모니터링) 시스템 구축 및 운영
	언론보도 등 사회적 문제가 된 특정사안 실태분석 및 감찰 강화		
	Jeju-Net 민원의 체계적 관리 및 소통행정 강화		

출처 : 제주도 청렴 감찰단(2013, 2014), 주요 업무계획.

## 2. 청렴환경 및 청렴의식 현황

### 1) 청렴환경 현황

- 제주특별자치도의 청렴관련 조직은 본청 내 청렴 감찰단으로 현재 10명이 근무 중에 있음
- 주요 업무는 청렴총괄담당이 반부패 및 청렴도 종합대책 수립·시행, 청렴도 평가업무, 반부패 및 청렴교육, 청렴시책 발굴 및 청렴 제도개선, 공무원 행동강령 운영, 공익신고제도 운영, 공직자윤리위원회 운영 및 공직자 재산등록 등의 업무를 수행
- 감찰담당이 공무원 공직기강 등 감찰계획 수립 및 시행, 공무원의 비위·행정처리 등 예방감찰 및 조사, 감사원 및 감사위원회 감사·조사업무 지원, 제주넷 등 민원처리사항 확인·점검, 언론모니터링 점검 조사 등의 업무를 수행

- 예산총괄은 587백만원으로, 청백-e 시스템 구축 485백만원, 청렴교육위탁 경비 10백만원, 고위공직자 청렴도 평가 15백만원, 경상경비 48백만원, 재산등록 금융조회 24백만원, 청백리상 5백만원 등임

<표 3-5> 청렴 조직 및 인원현황

(단위 : 명)

구 분	계	4급	5급	6급	7급	8급
청렴 감찰단	10/10	1/1	2/2	3/3	3/3	1/1

출처 : 제주도(2014), 의회 업무보고 자료.

## 2) 청렴의식 현황(권익위 청렴도 평가)

- 2012년 광역자치단체 청렴도 평가결과 제주특별자치도는 종합청렴도, 외부 청렴도, 내부청렴도에서 5등급을, 정책고객 평가에서 4등급을 받았음
- 제주특별자치도는 설문결과 6.57, 부패발생현황 0.12 감점, 신뢰도 저해 행위 0.16 감점 등으로 종합 청렴도가 6.29로 가장 낮은 것으로 나타났음

<표 3-6> 제주특별자치도 2012년 청렴도 평가결과

구 분	종합청렴도(16)	외부청렴도(16)	내부청렴도(16)	정책고객 평가(16)
	평균 7.14, 표준편차 0.32	평균 7.59, 표준편차 0.44	평균 7.73, 표준편차 0.43	평균 6.30, 표준편차 0.21
1 대 표	(7.62점 이상)	(8.25점 이상)	(8.38점 이상)	(6.62점 이상)
2 대 표	대전광역시(7.61, -1.02) 대구광역시(7.59, -0.82) 경기도(7.38, -1.35) 충청남도(7.36, -1.03) 경상북도(7.35, -1.14) 전라북도(7.31, -1.36)  (7.30~7.61점)	충청남도(8.11, -0.71) 경상북도(8.09, -0.70) 대구광역시(7.93, -0.86) 울산광역시(7.85, -0.73) 대전광역시(7.82, -1.00)  (7.81~8.24점)	충청북도(8.18, -0.16) 부산광역시(8.16, -0.10) 대구광역시(8.07, 0.15) 울산광역시(8.04, -0.22) 대전광역시(8.03, -0.23)  (7.95~8.37점)	경상북도(6.49, - ) 전라북도(6.45, - ) 광주광역시(6.44, - )  (6.41~6.61점)

구 분	종합청렴도(16)	외부청렴도(16)	내부청렴도(16)	정책고객 평가(16)
	평균 7.14, 표준편차 0.32	평균 7.59, 표준편차 0.44	평균 7.73, 표준편차 0.43	평균 6.30, 표준편차 0.21
3 등급	인천광역시(7.27, -1.22) 광주광역시(7.21, -1.35) 울산광역시(7.21, -1.12) 충청북도(7.06, -1.43) 강원도(7.00, -1.55)	인천광역시(7.72, -1.06) 전라북도(7.62, -1.42) 광주광역시(7.53, -1.20) 서울특별시(7.53, -1.59) 부산광역시(7.44, -0.96) 전라남도(7.40, -1.05) 충청북도(7.37, -1.32)	전라북도(7.91, -0.37) 강원도(7.82, -0.48) 광주광역시(7.78, -0.58) 경기도(7.64, -0.89) 서울특별시(7.61, -0.83) 경상남도(7.61, -0.69)	충청북도(6.35, - ) 경상남도(6.35, - ) 전라남도(6.35, - ) 부산광역시(6.32, - ) 울산광역시(6.32, - )
	(6.98~7.29점)	(7.37~7.80점)	(7.52~7.94점)	(6.20~6.40점)
4 등급	서울특별시(6.96, -1.40) 부산광역시(6.96, -1.14) 전라남도(6.90, -1.42) 경상남도(6.74, -1.59)	강원도(7.31, -1.42)	충청남도(7.30, -0.50) 경상북도(7.10, -1.13)	서울특별시(6.18, - ) 강원도(6.15, - ) 대구광역시(6.10, - ) 경기도(6.07, - ) 제주특별자치도(6.04, - )
	(6.66~6.97점)	(6.93~7.36점)	(7.09~7.51점)	(5.99~6.19점)
5 등급	제주특별자치도(6.29, -2.21)	경상남도(6.88, -1.53) 제주특별자치도(6.54, -2.32)	전라남도(7.00, -1.06) 제주특별자치도(6.97, -0.99)	충청남도(5.93, - )
	(6.66점 미만)	(6.93점 미만)	(7.09점 미만)	(5.99점 미만)

주 : (2012년도 점수, 2011년 대비 개선도)

출처 : 국민권익위원회(2012). 공공기관 청렴도 조사결과.

- 2013년 광역자치단체 청렴도 평가결과 제주특별자치도는 종합청렴도 3등급, 외부청렴도 4등급, 내부청렴도 1등급, 정책고객 평가 4등급으로 작년에 비해 청렴도 지수가 상승하였음
- 제주특별자치도는 부패발생현황 0.13 감점, 신뢰도 저해행위 0.13 감점 등으로 종합청렴도가 7.06으로 나타났음
- 종합청렴도가 상승한 이유는 내부청렴도에 대한 인식을 높인 것으로 실제 부패가 감소하거나 예방되지 않아 나타난 결과라고 판단됨

<표 3-7> 제주특별자치도 2013년 청렴도 평가결과

구 분	종합청렴도(17개기관)	외부청렴도(17개기관)	내부청렴도(17개기관)	정책고객 평가(17개기관)
	평균 7.20, 표준편차 0.31	평균 7.54, 표준편차 0.35	평균 8.11, 표준편차 0.29	평균 6.28, 표준편차 0.22
1 등급	(7.67점 이상)	서울특별시(8.32, 0.79) 울산광역시(8.07, 0.22)  (8.07점 이상)	제주특별자치도(8.57, 1.60)  (8.55점 이상)	대전광역시(6.63, -0.01)  (6.61점 이상)
2 등급	서울특별시(7.64, 0.68) 울산광역시(7.62, 0.41) 세종특별자치시(7.60, -) 경기도(7.54, 0.16) 부산광역시(7.53, 0.57) 강원도(7.51, 0.51)  (7.36~7.66점)	세종특별자치시(7.96, -) 강원도(7.83, 0.52) 경기도(7.79, -0.57) 광주광역시(7.72, 0.19)  (7.72~8.06점)	부산광역시(8.51, 0.35) 충청북도(8.45, 0.27) 경상남도(8.44, 0.83) 대전광역시(8.32, 0.29)  (8.26~8.54점)	충청남도(6.50, 0.57) 부산광역시(6.49, 0.17) 충청북도(6.49, 0.14) 전라북도(6.48, 0.03) 울산광역시(6.46, 0.14)  (6.39~6.60점)
3 등급	대전광역시(7.28, -0.33) 충청북도(7.20, 0.14) 인천광역시(7.12, -0.15) 대구광역시(7.11, -0.48) 광주광역시(7.11, -0.10) 제주특별자치도(7.06, 0.77)  (7.05~7.35점)	인천광역시(7.61, -0.11) 부산광역시(7.59, 0.15) 경상남도(7.41, 0.53) 경상북도(7.37, -0.72)  (7.37~7.71점)	경기도(8.22, 0.58) 서울특별시(8.17, 0.56) 인천광역시(8.16, -0.24) 전라북도(8.12, 0.21) 광주광역시(8.11, 0.33) 대구광역시(8.08, 0.01) 울산광역시(7.99, -0.05)  (7.97~8.25점)	세종특별자치시(6.38, -) 서울특별시(6.27, 0.09) 경상북도(6.27, -0.22) 경상남도(6.27, -0.08) 강원도(6.23, 0.08) 인천광역시(6.22, -0.45) 광주광역시(6.17, -0.27)  (6.17~6.38점)
4 등급	전라남도(6.87, -0.03) 경상남도(6.86, 0.12) 경상북도(6.84, -0.51) 전라북도(6.81, -0.50) 충청남도(6.74, -0.62)  (6.74~7.04점)	대전광역시(7.33, -0.49) 전라북도(7.33, -0.29) 대구광역시(7.31, -0.62) 충청남도(7.26, -0.85) 전라남도(7.16, -0.24) 제주특별자치도(7.11, 0.57) 충청북도(7.05, -0.32)  (7.02~7.36점)	강원도(7.88, 0.06) 전라남도(7.76, 0.76) 세종특별자치시(7.75, -) 경상북도(7.70, 0.60)  (7.68~7.96점)	경기도(6.08, 0.01) 제주특별자치도(6.04, 0.00)   (5.95~6.16점)
5 등급	(6.74점 미만)	(7.02점 미만)	충청남도(7.56, 0.26)  (7.68점 미만)	전라남도(5.87, -0.48) 대구광역시(5.85, -0.25)  (5.95점 미만)

주 : (2013년도 점수, 2012년 대비 개선도)

출처 : 국민권익위원회(2013). 공공기관 청렴도 조사결과.

## IV. 제주특별자치도 청렴도 인식조사결과

### 1. 연구 설계

#### 1) 연구대상

- 연구대상은 제주특별자치도에 근무하는 공무원으로 사전에 메일과 전화로 설문조사를 요청하여 실시하였음
- 조사는 이상범(2012)의 구조화된 설문지를 제주특별자치도에 맞게 수정하여 사전조사를 실시하지 않고 바로 본 조사를 실시하였음
- 본 조사는 2014년 5월 제주특별자치도에 근무하는 공무원 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 방문조사를 통해 정확한 조사가 이루어질 수 있도록 하였음
- 연구대상 선정에 있어서 제주특별자치도의 청렴도 증진방안을 연구하기 위해 제주특별자치도를 선정함
- 정확한 조사를 위해 남·여 비율, 연령 비율, 직급 비율 등을 최대한 배분하여 조사하였음
- 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식, 공무원 윤리 등 다양한 내용에 대한 공무원 인식조사를 실시하였음
- 조사대상자의 인구통계학적 특성은 <표 4-1>과 같음
- 성별은 남성 52.3%(160명), 여성 47.7%(246명)으로, 연령은 40대 43.1%(132명), 30대 26.1%(80명), 50대 22.9%(70명) 순으로 조사되었음
- 직급은 7급 34.6%(106명), 6급 26.5%(81명), 8급 17.0%(52명) 순으로 나타났으며, 학력은 대졸이 87.3%(267명)로 조사되었음

&lt;표 4-1&gt; 인구통계학적 특성

구분	항목	빈도(명)	퍼센트(%)
성별	남	160	52.3
	여	146	47.7
	총계	306	100.0
연령	20대	23	7.5
	30대	80	26.1
	40대	132	43.1
	50대	70	22.9
	60대 이상	1	.3
	총계	306	100.0
직급	9급	40	13.1
	8급	52	17.0
	7급	106	34.6
	6급	81	26.5
	5급	25	8.2
	4급 이상	2	.7
	총계	306	100.0
학력	고졸	12	3.9
	대졸(전문대 포함)	267	87.3
	대학원 졸업(석사 이상)	27	8.8
	총계	306	100.0

## 2) 연구도구

- 연구에서 활용된 연구도구는 설문지로 청렴도 관련 선행연구의 고찰을 통해 연구자가 재구성하였음
- 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식은 이상범(2012) “공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구”의 설문지를 활용하였으며,
- 공무원 윤리는 김정희(2013) “공무원의 윤리의식에 대한 영향요인 연구”의 설문지를 활용하여 제주특별자치도에 맞게 수정하였음

## (1) 청렴제도와 청렴문화

- 청렴제도와 청렴문화는 다음과 같은 의미를 가짐
- 청렴제도는 자치단체가 운영하는 제도로 감사시스템, 옴부즈만 제도, 감사예산과 감사인력 지원제도, 민원처리 절차나 기준, 부패통제시스템, 행동강령, 내부공익신고, 정보공개제도 등임(이상범, 2012: 56)
- 청렴문화는 권위주의, 가족주의, 선물관행, 한턱 내라는 사고방식, 관존민 비사상, 의리주의, 형식주의, 권력지상주의 등의 문화적 요인 등임(백완기, 1982; 유종해, 1993; 전수일, 2004; 이상범, 2012: 58)
- 청렴제도와 청렴문화의 설문구성과 신뢰도는 다음과 같음
- 청렴제도와 청렴문화에 대한 척도는 5점 척도로 점수가 높을수록 청렴제도와 청렴문화에 대한 인식이 높은 것으로 볼 수 있음
- 응답방식은 '전혀 그렇지 않다' 1점, '그렇지 않다' 2점, '보통이다' 3점, '그렇다' 4점, '매우 그렇다' 5점으로 점수화하여 그에 따른 평균분석을 실시하였음
- 청렴제도에 대한 신뢰도는 0.908로 나타났으며, 청렴문화에 대한 신뢰도는 0.717로 모두 0.6 이상으로 나타나 신뢰도는 높은 것으로 나타났음

<표 4-2> 청렴제도와 청렴문화 설문 구성 및 신뢰도

문항내용	문항수	문항번호	신뢰도 결과
청렴제도	8	1-8	0.908
청렴문화	7	1-7	0.717
전체	15		0.639

## (2) 청렴환경과 청렴의식

- 청렴환경과 청렴의식은 다음과 같은 의미를 가짐



- 청렴환경은 사회적 기대로 이익집단, 대표(의회의원), 시민참여, 여론 등 범주화된 외부적·비공식적 요인 등임(이상범, 2012: 60)
- 청렴의식은 개인적 의식으로 징계와 처벌, 부패행위 신고, 알선청탁에 대한 거절, 선물수령 등임(김호정, 2005; 이상범, 2012: 63)
- 청렴환경과 청렴의식의 설문구성과 신뢰도는 다음과 같음
- 청렴환경과 청렴의식에 대한 척도는 5점 척도로 점수가 높을수록 청렴환경과 청렴의식에 대한 인식이 높은 것으로 볼 수 있음
- 응답방식은 '전혀 그렇지 않다' 1점, '그렇지 않다' 2점, '보통이다' 3점, '그렇다' 4점, '매우 그렇다' 5점으로 점수화하여 그에 따른 평균분석을 실시하였음
- 청렴환경에 대한 신뢰도는 0.871로 나타났으며, 청렴의식에 대한 신뢰도는 0.639로 모두 0.6 이상으로 나타나 신뢰도는 높은 것으로 나타났음

<표 4-3> 청렴환경과 청렴의식 설문 구성 및 신뢰도

문항내용	문항수	문항번호	신뢰도 결과
청렴환경	6	1-6	0.871
청렴의식	9	1-9	0.639
전체	15		0.705

### (3) 공무원 윤리

- 공무원 윤리는 다음과 같은 의미를 가짐
- 좁은 의미에서 공무원 윤리는 국가공무원법, 지방공무원법 및 부패방지법 등 실정법에서 공무원이 지키도록 부과된 성실의무, 청렴의무, 법령준수의무 등에서 도출되는 행동규범이며, 넓은 의미에서 공무원 윤리는 실정법령뿐만 아니라 서비스헌장이나 행정내부지침 그리고 사회적으로 건전한 상식 등에서 도출되어 지켜져야만 하는 행동규범을 의미한다고 볼 수

있음(신정원, 2007; 김정희, 2013: 10)

- 공무원 윤리를 국민 전체에 대한 봉사자로서 정부조직에 종사하는 공무원이 마땅히 지켜야 할 도리, 또는 공무원의 행동과 사고의 기준으로 기대되는 기대가치로 정의(한국행정학회, 2001; 김정희, 2013: 10)
- 공무원 윤리의 설문구성과 신뢰도는 다음과 같음
- 공무원 윤리에 대한 척도는 5점 척도로 점수가 높을수록 공무원 윤리에 대한 인식이 높은 것으로 볼 수 있음
- 응답방식은 '전혀 그렇지 않다' 1점, '그렇지 않다' 2점, '보통이다' 3점, '그렇다' 4점, '매우 그렇다' 5점으로 점수화하여 그에 따른 평균분석을 실시하였음
- 공무원 윤리에 대한 신뢰도는 업무처리기준, 권한재량성, 예산회계제도, 보상, 처벌, 보수수준, 조직문화, 사회적 풍토, 시민의식, 정치적 문화로 모두 0.6 이상으로 나타나 신뢰도는 높은 것으로 나타났음

<표 4-4> 공무원 윤리 설문 구성 및 신뢰도

문항내용	문항수	문항번호	신뢰도 결과
업무처리기준	4	1-4	0.835
권한재량성	4	1-4	0.747
예산회계제도	2	1-2	0.737
보상	4	1-4	0.930
처벌	4	1-4	0.844
보수수준	3	1-3	0.831
조직문화	3	1-3	0.600
사회적 풍토	4	1-4	0.828
시민의식	4	1-4	0.812
정치적 문화	3	1-3	0.872
전체	35		0.704

### 3) 연구절차

- 2014년 5월 제주특별자치도 공무원을 대상으로 방문조사를 실시하였음
- 앞서 논의한 바와 같이 구조화된 설문지를 활용하여 예비조사는 거치지 않고 직접 본 조사를 수행하였음
- 방문조사를 통해 수거한 설문지는 총 350부로, 이 중 320부를 회수하여, 응답률은 91.4%로 나타났으며, 이 중 불성실한 설문지 14부를 제외한 306부를 분석에 활용하였음

### 4) 자료분석방법

- 자료를 분석하는 방법으로 질적인 방법(정성분석)과 양적인 방법(계량분석)이 있음
- 양적인 자료는 시험점수, 혈압 등과 같은 수적인 정보를 말하며 질적인 자료는 관찰기록, 개방형 질문에 대한 응답, 의무기록지, 편지 등 사람, 사건, 상황, 관찰된 행위 등에 대한 구체적인 서술을 말하며, 본 연구는 양적인 방법은 계량분석을 실시하였음
- 우선 인구통계학적 특성과 관련되어서는 빈도분석<sup>9)</sup>을 실시하여 통계를 활용하였으며, 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식, 공무원 윤리는 기술통계분석<sup>10)</sup>, t 검정<sup>11)</sup>F 검정<sup>12)</sup> 그리고 사후검증<sup>13)</sup>을 실시하였음. 이

9) 수집한 자료의 특성을 파악하기 위한 첫 번째 단계로 원 자료(row data)의 분포현황을 파악하여 변수들의 빈도, 중심 경향치, 분포도 등 변수의 개략적 특성을 살펴보는 분석방법임. 빈도분석은 표로 기술하는 것보다는 그래프로 기술하는 것이 시각적으로 편리하며, 이해하기가 쉬움

10) 기술통계는 표본 자체의 속성을 파악하는 데 주안점을 두는 데이터 분석통계로 주로 표본에 속한 대상자들의 인구통계학적 속성과 함께 연구문제나 연구가설에 포함된 개별적 변인에 대한 표본 대상자의 응답, 즉 데이터의 속성을 특정한 통계량을 사용해 요약해 줌

11) 각 케이스에 대해 두 개의 변수를 측정된 상황에서 두 변수의 모집단 평균을 비교하기 위한 검정임. 케이스 수가 많은 경우(대표본, 일반적으로 30이상)에는 모집단의 분포에 관계없이 사용할 수 있지만, 케이스 수가 작은 경우에는 두 변수 값의 차이들의 모집단이 정규분포를 따른다는 가정을 만족하는 데이터이어야 함

12) 통계학에서 두 개 이상 다수의 집단을 비교하고자 할 때 집단 내의 분산, 총 평균과 각 집단의 평균의 차이에 의해 생긴 집단 간 분산의 비교를 통해 만들어진 F 분포를 이용하여 가설검정을

- 와 함께 도구의 신뢰도를 알아보기 위해서 Cronbach- $\alpha$  값을 확인하였음
- 수집된 자료는 SPSS 20.0을 통해 분석하였으며, 각 항목의 검증방법을 청렴도에 대한 제주특별자치도 공무원의 청렴도 인식을 검증하였음
  - 이 검증을 통해 제주특별자치도 공무원들의 청렴도에 대한 인식과 차이를 확인할 수 있으며, 이는 공무원 청렴도 증진에 있어 중요한 논의가 될 수 있음
  - 유의한 차이가 있는 경우 이를 통해 제주특별자치도 공무원 청렴도 증진 방안의 정책적 시사점을 제시할 수 있음

## 2. 분석결과

### 1) 기술통계분석

#### (1) 청렴제도와 청렴문화

- 청렴제도에 대한 인식은 전체 평균 3.31점으로 높은 것으로 나타났음
- 세부적으로는 청렴교육(3.59점), 민원처리 절차 및 기준(3.58점), 공무원 행동강령(3.36점) 순으로 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 청렴제도가 잘 갖추어진 것으로 인식하고 있었음

---

하는 방법임. F분포는 분산의 비교를 통해 얻어진 분포비율로 이 비율을 이용하여 각 집단의 모집단분산이 차이가 있는지에 대한 검정과 모집단평균이 차이가 있는지 검정하는 방법으로 사용함. 즉,  $F = (\text{군간변동}) / (\text{군내변동})$ 으로 만약 군내변동이 크다면 집단 간 평균차이를 확인하는 것이 어려우며, 분산분석에서는 집단 간의 분산의 동질성을 가정하기 때문에 만약 분산의 차이가 크다면 그 차이를 유발한 변인을 찾아 제거해야 함. 그렇지 못하면 분산분석의 신뢰도는 나빠지게 됨

- 13) 실험을 수행하기 전에 비교가 계획될 때 처치 평균 간 비교를 허용하는 계산절차로 사회과학에서는 주로 Duncan과 Scheffe 분석방법을 활용함

&lt;표 4-5&gt; 청렴제도에 대한 인식

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
청렴제도 (3.3147)	반부패 시스템 기여	3.3529	.91595	.839
	청렴 예산과 인력	3.0556	.82194	.676
	청렴교육	3.5948	.93344	.871
	민원처리절차 및 기준	3.5850	.89862	.808
	부패통제시스템 구축	3.2124	.96018	.922
	공무원 행동강령	3.3693	.91485	.837
	내부공익신고제도	3.0327	.97455	.950
	업무추진비 공개	3.3366	.98235	.965

- 청렴문화에 대한 인식은 전체 평균 2.76점으로 낮은 것으로 나타났음
- 세부적으로는 청렴도 관심(3.82점), 내부부패제도(3.08점), 온정주의 문화(2.92점) 순으로 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 청렴문화가 부족한 것으로 인식하고 있었음
- 특히 인사 금품향응 제공과 예산 위법부당 집행, 뇌물수수 관행에 대한 인식은 낮은 것으로 나타났음

&lt;표 4-6&gt; 청렴문화에 대한 인식

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
청렴문화 (2.7689)	청렴도 관심	3.8235	.99255	.985
	뇌물수수관행	2.2549	.98200	.964
	온정주의 문화	2.9216	1.04351	1.089
	부패구조 고착	2.3007	.95530	.913
	내부부패제도	3.0817	1.13507	1.288
	인사 금품향응제공	2.5425	1.01456	1.029
	예산 위법부당 집행	2.4575	.94773	.898

## (2) 청렴환경과 청렴의식

- 청렴환경에 대한 인식은 전체 평균 3.48점으로 높은 것으로 나타났음
- 세부적으로는 언론의 부패 적극보도(3.80점), 지역 부패방지 관심(3.78점), 시민단체 부패활동(3.41점) 순으로 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 청렴환경이 잘 조성되어 있다고 인식하고 있었음

<표 4-7> 청렴환경에 대한 인식

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
청렴환경 (3.4858)	지역 부패방지 관심	3.7876	.91112	.830
	주민의 부패 적극신고	3.4085	.93377	.872
	언론의 부패 적극보도	3.8072	.96432	.930
	시민단체 부패활동	3.4183	.86547	.749
	의회의 부패통제 관심	3.3693	.94309	.889
	정치인의 부패예방	3.1242	.97725	.955

- 청렴의식에 대한 인식은 전체 평균 3.33점으로 높은 것으로 나타났음
- 세부적으로는 인사 금품향응 인식(4.16점), 투명한 업무처리(4.16점), 청렴의식 수준(4.12점) 순으로 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들의 청렴의식은 높은 것으로 인식하고 있었으나, 위법 부당한 예산집행 등에 대한 인식은 낮은 것으로 나타났음

&lt;표 4-8&gt; 청렴의식에 대한 인식

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
청렴의식 (3.3362)	청렴의식 수준	4.1242	.84014	.706
	부패 공무원 인식	3.7876	.92185	.850
	부패행위 신고	3.8235	.81476	.664
	외부청탁 인식	1.7353	.76299	.582
	명절선물 수령	1.8954	.92445	.855
	부당한 업무지시 거절	3.8660	.93652	.877
	투명한 업무 처리	4.1307	.79087	.625
	인사 금품향응 인식	4.1699	1.10611	1.223
	위법 부당한 예산집행	2.4935	1.01866	1.038

**(3) 공무원 윤리**

- 공무원 윤리에 대한 인식은 전체 평균 3.08점으로 높은 것으로 나타났음
- 세부적으로는 시민의식(3.57점), 정치적 문화(3.52점), 처벌(3.32점), 조직 문화(3.12점), 보수수준(3.05점), 업무처리기준(3.00점) 순으로 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 상대적으로 공무원 윤리에 항목에 있어서 예산 회계제도(2.71점), 사회적 풍토(2.74점), 보상(2.85점), 권한재량성(2.91점)은 낮게 인식하고 있었음

<표 4-9> 공무원 윤리에 대한 인식

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
공무원 윤리 (3.0856)	업무처리기준	3.0090	.72860	.531
	권한재량성	2.9183	.67407	.454
	예산회계제도	2.7141	.85743	.735
	보상	2.8562	.85156	.725
	처벌	3.3227	.72473	.525
	보수수준	3.0577	.74262	.551
	조직문화	3.1264	.65676	.431
	사회적 풍토	2.7484	.79548	.633
	시민의식	3.5752	.59787	.357
	행정문화	3.5283	.90421	.818

- 각 항목별 인식에 대한 평균은 다음과 같이 나타났음
- 업무처리기준은 업무처리의 과도한 기준(3.26점)이 가장 높은 것으로 나타났음
- 권한재량성은 민원업무 처리방법(3.31점)이 가장 높은 것으로 나타났음
- 예산회계제도는 예산낭비 여지 존재(2.74점)가 가장 높은 것으로 나타났음
- 보상은 헌신성 보상(2.95점)이 가장 높은 것으로 나타났음
- 처벌은 비위공무원 징계(3.57점)가 가장 높은 것으로 나타났음
- 보수수준은 향후 보수수준 개선(3.30점)이 가장 높은 것으로 나타났음
- 조직문화는 윤리보다 목표 우선시(3.32점)가 가장 높은 것으로 나타났음
- 사회적 풍토는 연고관계 중시(3.06점)가 가장 높은 것으로 나타났음
- 시민의식은 도민 윤리의식 개혁(3.65점)이 가장 높은 것으로 나타났음
- 정치적 문화는 후진적 정치문화(3.62점)가 가장 높은 것으로 나타났음



- 본 결과가 의미하는 것은 제주특별자치도 공무원들의 윤리의식과 도민 그리고 정치인의 윤리의식이 개혁될 필요성이 있다는 것임
- 분석결과에서 보는 바와 같이 업무처리기준은 여전히 모호한 상태이며, 예산회계제도의 낭비요인과 보상의 부족 등은 해결되어야 할 과제임
- 보수수준의 개선 필요성과 조직문화의 목표 우선시에 대한 문제, 연고 관계가 중시되는 풍토 등은 개선이 필요함
- 도민의식의 개혁과 관행적 행정문화 역시 개선이 필요한 것으로 나타났음

<표 4-10> 공무원 윤리에 대한 인식

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
업무처리기준	업무처리 과도한 기준	3.2647	.85996	.740
	업무처리 기준 모호	3.1699	.91466	.837
	업무처리 정보 부족	2.8497	.91452	.836
	업무처리 이의제기	2.7516	.87427	.764
권한재량성	권한 행사	2.7418	.83882	.704
	민원업무처리 방법	3.3137	.87569	.767
	업무결과에 대한 권한	2.7124	.91022	.829
	부서에 따른 재량성	2.9052	.94825	.899
예산회계제도	예산제도 자의적 판단	2.6797	.92792	.861
	예산낭비 여지 존재	2.7484	.99774	.995
보상	윤리의식 보상	2.7582	.91992	.846
	성실성 보상	2.8562	.95758	.917
	헌신성 보상	2.9510	.95517	.912
	청렴도 평가지표 보상	2.8595	.91429	.836
처벌	비위공무원 징계	3.5719	.86255	.744
	청렴도 윤리의식 반영	3.0490	.93083	.866
	비윤리적 행위 벌칙	3.3954	.85152	.725
	공정한 제재와 처벌	3.2745	.86639	.751
보수수준	충분한 보수	2.9608	.88989	.792
	향후 보수수준 개선	3.3072	.82008	.673
	처우 적정	2.9052	.86508	.748

구분	세부내용	평균	표준편차	분산
조직문화	윤리행동 제약	3.1307	.90313	.816
	조직 윤리의식 수준	2.9216	.87986	.774
	윤리보다 목표 우선시	3.3268	.85951	.739
사회적 풍토	공무원 청탁사례	2.8137	.91684	.841
	선물 인정	2.4673	.93769	.879
	연고관계 중시	3.0686	1.05824	1.120
	비윤리적 행위	2.6438	.99864	.997
시민의식	도민 윤리의식 관심	3.5621	.74067	.549
	도민 윤리의식 개혁	3.6569	.71281	.508
	도민 비윤리행위 고발	3.5229	.73850	.545
	도민 윤리의식 강화	3.5588	.79639	.634
정치적 문화	정치 부조리 허용	3.3627	1.00936	1.019
	정치인 원칙 불사	3.5980	1.01716	1.035
	후진적 정치문화	3.6242	1.01429	1.029

## 2) 차이 분석

### (1) 청렴제도와 청렴문화

- 성별에 따른 청렴제도와 청렴문화는 차이가 없는 것으로 나타났다
- 제주특별자치도 공무원들은 성별에 상관없이 청렴제도와 청렴문화에 비슷한 인식을 갖고 있음

<표 4-11> 성별에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이

구분	성별	평균	표준편차	표준오차	t	df	유의수준
청렴제도	남	3.3857	.78847	.06233	1.789	302.273	.075
	여	3.2368	.66657	.05517			
청렴문화	남	2.7250	.62641	.04952	-1.307	304	.192
	여	2.8170	.60230	.04985			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

- 연령에 따른 청렴제도와 청렴문화는 차이가 없는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 연령에 상관없이 청렴제도와 청렴문화에 비슷한 인식을 갖고 있음

&lt;표 4-12&gt; 연령에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
청렴제도	20대	3.2981	.62108	.12950	.351	.646	.630
	30대	3.2429	.66090	.07389			
	40대	3.3203	.75368	.06560			
	50대	3.3796	.81790	.09776			
	60대 이상	4.1429	-	-			
청렴문화	20대	2.7640	.46712	.09740	.550	1.459	.215
	30대	2.8714	.62357	.06972			
	40대	2.7359	.60157	.05236			
	50대	2.7306	.66498	.07948			
	60대 이상	1.7143	-	-			

\* p&lt;0.05, \*\* p&lt;0.01, \*\*\* p&lt;0.001

- 직급에 따른 청렴제도와 청렴문화는 차이가 없는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 직급에 상관없이 청렴제도와 청렴문화에 비슷한 인식을 갖고 있음

&lt;표 4-13&gt; 직급에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이

구분	직급	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
청렴제도	9급	3.1786	.53428	.08448	.496	.915	.472
	8급	3.3489	.60438	.08381			
	7급	3.3059	.77609	.07538			
	6급	3.3792	.83762	.09307			
	5급	3.2286	.69620	.13924			
	4급 이상	4.0714	1.31320	.92857			
청렴문화	9급	2.7857	.57690	.09122	.342	.900	.481
	8급	2.8571	.56296	.07807			
	7급	2.7588	.61163	.05941			
	6급	2.6878	.65509	.07279			
	5급	2.8971	.67954	.13591			
	4급 이상	2.3571	.30305	.21429			

\* p&lt;0.05, \*\* p&lt;0.01, \*\*\* p&lt;0.001

- 학력에 따른 청렴제도와 청렴문화는 청렴제도에서만 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 학력에 따라 청렴제도에 대한 인식에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음

<표 4-14> 학력에 따른 청렴제도와 청렴문화 차이

구분	직급	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
청렴제도	고졸	3.1071	.87667	.25307	2.614	4.959	.008**
	대졸	3.3633	.71129	.04353			
	대학원 졸	2.9259	.80166	.15428			
청렴문화	고졸	2.8690	.45363	.13095	.586	1.550	.214
	대졸	2.7459	.62503	.03825			
	대학원 졸	2.9524	.56452	.10864			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## (2) 청렴환경과 청렴의식

- 성별에 따른 청렴환경과 청렴의식은 차이가 없는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 성별에 상관없이 청렴환경과 청렴의식에 비슷한 인식을 갖고 있음

<표 4-15> 성별에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이

구분	성별	평균	표준편차	표준오차	t	df	유의수준
청렴환경	남	3.5177	.76310	.06033	.801	304	.424
	여	3.4509	.68793	.05693			
청렴의식	남	3.3153	.36648	.02897	-1.060	304	.290
	여	3.3592	.35714	.02956			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

- 연령에 따른 청렴환경과 청렴의식은 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 연령에 따라 청렴환경과 청렴의식에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음

<표 4-16> 연령에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
청렴환경	20대	3.5797	.59218	.12348	1.897	3.709	.006**
	30대	3.4125	.70010	.07827			
	40대	3.4773	.76245	.06636			
	50대	3.5905	.67428	.08059			
	60대 이상	1.0000	-	-			
청렴의식	20대	3.4858	.72779	.04160	.856	7.044	.000***
	30대	3.4155	.31107	.06486			
	40대	3.3111	.32951	.03684			
	50대	3.3561	.35450	.03086			
	60대 이상	3.3270	.36919	.04413			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

- 직급에 따른 청렴환경과 청렴의식은 차이가 없는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 직급에 상관없이 청렴환경과 청렴의식에 비슷한 인식을 갖고 있음

<표 4-17> 직급에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이

구분	직급	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
청렴환경	9급	3.3792	.70508	.11148	.491	.927	.464
	8급	3.4968	.63357	.08786			
	7급	3.4670	.74905	.07275			
	6급	3.5062	.80383	.08931			
	5급	3.5733	.57550	.11510			
	4급 이상	4.4167	.82496	.58333			
청렴의식	9급	3.2861	.32892	.05201	.056	.425	.831
	8급	3.3376	.30086	.04172			
	7급	3.3616	.37060	.03600			
	6급	3.3278	.40708	.04523			
	5급	3.3156	.35958	.07192			
	4급 이상	3.5556	.31427	.22222			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

- 학력에 따른 청렴환경과 청렴의식은 차이가 없는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 학력에 상관없이 청렴환경과 청렴의식에 비슷한 인식을 갖고 있음

<표 4-18> 학력에 따른 청렴환경과 청렴의식 차이

구분	직급	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
청렴환경	고졸	3.2778	.46239	.13348	.547	1.032	.358
	대졸	3.5081	.72521	.04438			
	대학원 졸	3.3580	.83679	.16104			
청렴의식	고졸	3.3148	.33445	.09655	.085	.648	.524
	대졸	3.3296	.35989	.02203			
	대학원 졸	3.4115	.39921	.07683			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

### (3) 공무원 윤리

- 성별에 따른 공무원 윤리는 예산회계제도에서만 차이가 있는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 성별에 상관없이 공무원 윤리에 비슷한 인식을 갖고 있으나, 예산회계제도는 성별에 따른 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음

&lt;표 4-19&gt; 성별에 따른 공무원 윤리 차이

구분	성별	평균	표준편차	표준오차	t	df	유의수준
업무처리기준	남	2.9656	.80559	.06369	-1.102	297.570	.271
	여	3.0565	.63298	.05239			
권한재량성	남	2.9094	.72603	.05740	-.242	304	.809
	여	2.9281	.61445	.05085			
예산회계제도	남	2.6094	.90365	.07144	-2.250	304	<b>.025*</b>
	여	2.8288	.79098	.06546			
보상	남	2.8781	.89063	.07041	.471	304	.638
	여	2.8322	.80895	.06695			
처벌	남	3.3500	.77256	.06108	.689	304	.491
	여	3.2928	.66977	.05543			
보수수준	남	2.9979	.76387	.06039	-1.478	304	.140
	여	3.1233	.71547	.05921			
조직문화	남	3.0687	.67820	.05362	-1.611	304	.108
	여	3.1895	.62870	.05203			
사회적 풍토	남	2.6813	.81019	.06405	-1.549	304	.123
	여	2.8219	.77513	.06415			
시민의식	남	3.5406	.59603	.04712	-1.058	304	.291
	여	3.6130	.59963	.04963			
정치적 문화	남	3.5875	.93722	.07409	1.199	304	.231
	여	3.4635	.86514	.07160			

\* p&lt;0.05, \*\* p&lt;0.01, \*\*\* p&lt;0.001

- 연령에 따른 공무원 윤리는 예산회계제도와 사회적 풍토에서만 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다
- 제주특별자치도 공무원들은 연령에 상관없이 공무원 윤리에 비슷한 인식을 갖고 있으나, 예산회계제도와 사회적 풍토는 연령에 따른 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다

<표 4-20> 연령에 따른 공무원 윤리 차이

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
업무처리기준	20대	2.9022	.68149	.14210	1.062	2.028	.090
	30대	3.1656	.75257	.08414			
	40대	3.0038	.68725	.05982			
	50대	2.8893	.76924	.09194			
	60대 이상	2.0000	—	—			
권한재량성	20대	3.0761	.47932	.09994	.812	1.806	.127
	30대	3.0188	.61079	.06829			
	40대	2.8996	.68019	.05920			
	50대	2.8000	.76329	.09123			
	60대 이상	2.0000	—	—			
예산회계제도	20대	2.9565	.72163	.15047	1.845	2.561	.039*
	30대	2.8438	.76965	.08605			
	40대	2.7159	.88497	.07703			
	50대	2.5000	.90089	.10768			
	60대 이상	1.5000	—	—			
보상	20대	2.9239	.70885	.14781	.372	.510	.728
	30대	2.8844	.88941	.09944			
	40대	2.7917	.85391	.07432			
	50대	2.9321	.85648	.10237			
	60대 이상	2.2500	—	—			
처벌	20대	3.3587	.43840	.09141	.647	1.235	.296
	30대	3.2563	.75155	.08403			
	40대	3.3201	.74092	.06449			
	50대	3.3714	.73072	.08734			
	60대 이상	4.7500	—	—			
보수수준	20대	2.7681	.75502	.15743	1.273	2.349	.054
	30대	2.9625	.66029	.07382			
	40대	3.0707	.76836	.06688			
	50대	3.2286	.74976	.08961			
	60대 이상	3.6667	—	—			
조직문화	20대	2.9855	.76196	.15888	.517	1.201	.311
	30대	3.1500	.66009	.07380			
	40대	3.1439	.63566	.05533			
	50대	3.0952	.65237	.07797			
	60대 이상	4.3333	—	—			



구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
사회적 풍토	20대	2.5326	.81291	.16950	1.522	2.451	.046*
	30대	2.9500	.76349	.08536			
	40대	2.7386	.80306	.06990			
	50대	2.6179	.77870	.09307			
	60대 이상	2.0000	-	-			
시민의식	20대	3.5109	.52483	.10943	.430	1.207	.308
	30대	3.5344	.59233	.06623			
	40대	3.6326	.58073	.05055			
	50대	3.5214	.65212	.07794			
	60대 이상	4.5000	-	-			
정치적 문화	20대	3.3623	.84634	.17647	.451	.549	.700
	30대	3.6125	.90076	.10071			
	40대	3.4823	.91293	.07946			
	50대	3.5667	.92095	.11007			
	60대 이상	4.0000	-	-			

\* p&lt;0.05, \*\* p&lt;0.01, \*\*\* p&lt;0.001

□ 직급에 따른 공무원 윤리는 보수수준에서만 차이가 있는 것으로 나타났다

○ 제주특별자치도 공무원들은 직급에 상관없이 공무원 윤리에 비슷한 인식을 갖고 있으나, 보수수준은 직급에 따른 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다

&lt;표 4-21&gt; 직급에 따른 공무원 윤리 차이

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
업무처리기준	9급	3.0938	.64720	.10233	.854	1.624	.153
	8급	3.2019	.70717	.09807			
	7급	2.9717	.74268	.07214			
	6급	2.8951	.75090	.08343			
	5급	3.0500	.72169	.14434			
	4급 이상	2.3750	.53033	.37500			

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
권한재량성	9급	2.9938	.58695	.09281	.553	1.222	.299
	8급	2.9135	.56422	.07824			
	7급	2.9458	.68139	.06618			
	6급	2.7932	.77338	.08593			
	5급	3.1200	.62132	.12426			
	4급 이상	2.6250	.53033	.37500			
예산회계제도	9급	2.8750	.73161	.11568	1.519	2.103	.065
	8급	2.8654	.72838	.10101			
	7급	2.7358	.87344	.08484			
	6급	2.5432	.93607	.10401			
	5급	2.7000	.86603	.17321			
	4급 이상	1.5000	.70711	.50000			
보상	9급	2.9625	.73282	.11587	.400	.547	.741
	8급	2.7548	.86954	.12058			
	7급	2.7925	.86566	.08408			
	6급	2.9321	.89792	.09977			
	5급	2.9100	.77688	.15538			
	4급 이상	3.0000	1.41421	1.00000			
처벌	9급	3.3250	.56670	.08960	.515	.980	.430
	8급	3.2837	.63983	.08873			
	7급	3.3325	.79935	.07764			
	6급	3.2840	.74974	.08330			
	5급	3.4000	.68845	.13769			
	4급 이상	4.3750	.88388	.62500			
보수수준	9급	2.8750	.67384	.10654	1.738	3.268	.007**
	8급	2.8590	.66780	.09261			
	7급	3.1101	.77353	.07513			
	6급	3.1564	.73236	.08137			
	5급	3.1067	.73106	.14621			
	4급 이상	4.5000	.70711	.50000			
조직문화	9급	3.1667	.59437	.09398	.416	.964	.440
	8급	3.1026	.68134	.09448			
	7급	3.1887	.70376	.06836			
	6급	3.0864	.64286	.07143			
	5급	3.0400	.50295	.10059			
	4급 이상	2.3333	.94281	.66667			

IV. 제주특별자치도 청렴도 인식조사결과

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
사회적 풍토	9급	2.7063	.79034	.12496	.591	.933	.460
	8급	2.7163	.72597	.10067			
	7급	2.8538	.81567	.07922			
	6급	2.6790	.80062	.08896			
	5급	2.6100	.83877	.16775			
	4급 이상	3.3750	.88388	.62500			
시민의식	9급	3.5500	.51015	.08066	.122	.337	.890
	8급	3.5865	.55986	.07764			
	7급	3.5613	.67947	.06600			
	6급	3.6327	.54785	.06087			
	5급	3.4700	.63868	.12774			
	4급 이상	3.5000	.00000	.00000			
정치적 문화	9급	3.4833	.91816	.14517	.768	.939	.456
	8급	3.6026	.86832	.12041			
	7급	3.5252	.89200	.08664			
	6급	3.4444	.88034	.09782			
	5급	3.6400	1.08832	.21766			
	4급 이상	4.6667	.47140	.33333			

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

- 학력에 따른 공무원 윤리는 정치적 문화에서만 차이가 있는 것으로 나타났다
- 제주특별자치도 공무원들은 학력에 상관없이 공무원 윤리에 비슷한 인식을 갖고 있으나, 정치적 문화는 학력에 따른 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다

<표 4-22> 학력에 따른 공무원 윤리 차이

구분	연령	평균	표준편차	표준오차	평균제곱	F	유의수준
업무처리기준	고졸	3.0833	.51493	.14865	1.288	2.449	.088
	대졸	2.9766	.73331	.04488			
	대학원 졸	3.2963	.71736	.13806			
권한재량성	고졸	2.8750	.58872	.16995	.916	2.029	.133
	대졸	2.8951	.67741	.04146			
	대학원 졸	3.1667	.64674	.12446			
예산회계제도	고졸	2.5833	.76376	.22048	.226	.307	.736
	대졸	2.7285	.85524	.05234			
	대학원 졸	2.6296	.93637	.18020			
보상	고졸	3.0417	.48656	.14046	.812	1.121	.327
	대졸	2.8689	.85464	.05230			
	대학원 졸	2.6481	.93351	.17965			
처벌	고졸	3.1042	.48216	.13919	1.021	1.956	.143
	대졸	3.3539	.70459	.04312			
	대학원 졸	3.1111	.95155	.18313			
보수수준	고졸	3.1111	.64092	.18502	.635	1.152	.317
	대졸	3.0762	.73550	.04501			
	대학원 졸	2.8519	.84395	.16242			
조직문화	고졸	3.2222	.49916	.14409	.077	.177	.838
	대졸	3.1261	.66817	.04089			
	대학원 졸	3.0864	.61736	.11881			
사회적 풍토	고졸	3.0000	.61237	.17678	.869	1.377	.254
	대졸	2.7200	.80151	.04905			
	대학원 졸	2.9167	.79057	.15215			
시민의식	고졸	3.3542	.61661	.17800	.462	1.294	.276
	대졸	3.5946	.59777	.03658			
	대학원 졸	3.4815	.58394	.11238			
정치적 문화	고졸	3.3889	.80193	.23150	2.701	3.355	.036*
	대졸	3.4919	.91506	.05600			
	대학원 졸	3.9506	.73789	.14201			

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

### 3) 연구결과 종합

#### (1) 청렴제도와 청렴문화

- 전체적으로 청렴제도에 대한 인식은 높으나 청렴문화에 대한 인식은 낮은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들의 경우 청렴제도에 대한 인식과 제도 규정은 잘 이해하고 있는 것으로 나타났으나, 청렴문화의 경우 관심은 높으나 관행은 아직까지 남아 있는 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요한 것으로 판단됨
- 청렴제도와 청렴문화는 학력에 따라 청렴제도에서만 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 성별, 연령, 직급에 상관없이 청렴제도와 청렴문화에 비슷한 인식을 갖고 있으나, 학력별로 청렴제도를 이해하는데 있어서는 유의한 차이가 있는 것으로 나타나 부족한 제도이해를 보충할 필요가 있음

#### (2) 청렴환경과 청렴의식

- 전체적으로 청렴환경과 청렴의식에 대한 인식은 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들의 경우 청렴환경이 잘 조성되어 있다고 보고 있으며, 청렴의식에 대한 수준도 높은 것으로 나타나고 있음. 그러나 위법 부당한 예산집행 등 일부 낮은 인식에 대한 부분은 개선이 필요한 것으로 판단됨
- 청렴환경과 청렴의식은 연령에 따라 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들은 성별, 직급, 학력에 상관없이 청렴환경과 청렴의식에 비슷한 인식을 갖고 있으나, 연령에 따라서는 유의한 차이가 있어 연령별 청렴환경과 청렴의식에 대한 교육이 필요한 것으로 판단됨

### (3) 공무원 윤리

- 전체적으로 공무원 윤리에 대한 인식은 높은 것으로 나타났음
- 제주특별자치도 공무원들의 경우 공무원 윤리 인식은 높은 것으로 나타났으나, 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식보다는 낮은 것으로 나타났음. 또한 예산낭비의 여지 존재와 보상에 대한 부족 등은 개선이 필요한 것으로 판단됨
- 공무원 윤리는 성별에 예산회계제도, 연령에 예산회계제도와 사회적 풍토, 직급에 보수수준, 학력에 정치적 문화가 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음
- 성별과 연령에 따라서 예산회계제도 즉, 예산의 재량권에 대한 인식에 유의한 차이가 있으며, 직급은 보수수준에 대한 문제를, 학력은 정치적 문화에 대한 인식에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났음
- 예산의 재량권 남용에 대한 청렴도 교육과 함께 보수수준에 대한 개선 등이 이루어질 필요가 있을 것으로 판단됨

## V. 제주특별자치도 청렴도 증진방안

### 1. 청렴제도 및 청렴문화 개선

#### 1) 부패영향평가제 확대 운영

- 자치법규의 규제완화 및 개선은 2007년 부패방지법 제20조 2에 의하여 부패영향평가제를 시행하는 정책임. 기존의 개별사안별 사후 적발, 처벌에 중점을 두는 소극적 부패통제에서 적극적 부패통제로 부패영향평가제를 도입
- 부패영향평가제는 조례 및 제도에 기업 및 도민생활에 불편을 초래하는 사항을 분석·평가하여 그에 대한 사전정비 및 종합적인 개선대책을 마련하는 정책으로 현재 제주특별자치도는 부패발생요인에 대한 제도개선과 부패취약분야 상시모니터링을 통해 특별관리하고 있음
- 그러나 정책과 상관없이 부패는 지속되고 있는 상황으로 이를 개선할 필요성이 있음
  - 서울시의 경우 지속적으로 건의되는 규제민원과 제·개정되는 자치법규를 비롯하여 2009년부터 현행 자치법규도 평가하여 이에 따른 규제가 개선되고 있음
- 따라서 제주특별자치도의 경우 이를 확대·운영할 필요가 있으며, 특히 각 부서별 자치법규에 대한 지속적 평가와 모니터링을 통해 부패영향평가제를 제대로 활용 가능
- 또한 부서별로 이를 담당하는 직원을 두고, 청렴 감찰단에서 종합적으로 관리함으로써 사전부패예방에 기여할 수 있음

## 2) 자체 청렴도 조사 시행

- 현재 제주도의 청렴도 문제는 실제 내부적 조사를 병행하지 않는데도 문제가 있음
- 국민권익위원회의 청렴도 향상과 자체적인 제도개선을 위해서는 매년 자체 청렴 정책평가 및 내·외부 고객 청렴도 조사를 시행할 필요가 있음
- 현재 제주특별자치도의 청렴도 정책에 대한 정확한 평가가 이루어지지 않고 있으며, 전년도와 대비해서 계속사업과 신규사업 등에 대한 구분도 나타나 있지 못한 상태로 현재의 정책으로 청렴도를 높이는 것은 한계가 있을 것으로 판단됨
- 따라서 우선적으로 청렴지수를 자체적으로 조사하고, 취약점을 개선함으로써 청렴도를 높일 수 있으며, 조사대상과 기관을 단계적으로 확대하여 기관별 자율경쟁을 유도할 필요가 있음
- 민간협력, 청렴교육, 인센티브 반영 등도 중요한 사항이나 실제 문제를 해결하기 위해서는 사전조사를 통한 지속적 취약점 개선이 중요할 수 있음

## 3) 성과보상과 처벌의 세분화

- 제주특별자치도의 청렴도 정책에 대한 성과는 우수 부서 및 공무원 청백리상 시상, 해외 연수 등의 인센티브 부여이며, 처벌의 경우 향응 제공자와 공여자는 고발 조치를 취하는 등의 엄중한 처벌을 하고 있음
- 그러나 실제 처벌에 있어서는 아직까지 관대한 측면이 존재하여 도정 전반에 대한 성과보상과 처벌을 강화하여 부패를 사전에 예방할 필요가 있음
- 인센티브의 경우 청렴 마일리지 제도를 통해 휴가를 활용할 수 있도록 하며, 실제 수상자에 대한 비용보상으로 청렴이 지속될 수 있도록 유도



- 또한 적극적 행정면책제도를 통해 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 발생한 부분적인 절차상의 하자 등 부작용을 최소화하는 방향으로 징계 책임을 감면하는 것도 필요
- 대전광역시 2013년부터 플리바겐(Plea-Bargain) 제도를 도입하고 있으며, 한국공항공사의 경우도 비리양심자진신고를 통해 열심히 일하는 공직자를 보호하고 있음

#### 4) 청렴도 향상의지 평가

- 직무몰입도의 제고는 공무원 개인별 직무에 대한 집중도를 강화하여 직무수행의 효율성을 확보하는 동시에 직무 외적인 유혹의 동인을 차단하기 위한 전략임
- 이는 직무몰입의 긍정적 효과를 통해서 공무원 개인의 직무성과의 제고뿐만 아니라 직무 외부적인 상황에서의 부정적 효과를 최소화하는 것임
- 특히 직무몰입도의 제고는 전술한 자체청렴도 평가결과에서 나타나는 책임성지수의 낮은 수준을 제고하고 청렴도 의지를 향상하기 위한 효과적이기도 맞춤형 대안이기도 함
- 따라서 경력개발제도 등의 활용을 통해 직무몰입도를 높일 수 있는 방안을 모색하고 그에 따른 몰입도와 청렴도 의지를 평가하여 인사고과에 반영하며, 이를 통해 부패를 사전예방하고 공무원의 업무 성과도 제고할 수 있음

#### 5) 부패방지 중장기 기본계획 수립

- 우선적으로 이를 해결하는 방안은 부패방지를 위한 중장기 계획이 필요
- 현재 제주특별자치도의 계획을 보면 당장의 문제해결에만 치중해 있는 경우가 많음. 따라서 보다 장기적인 관점에서 계획을 수립하고 그에 따라 공무원들이 따라올 수 있도록 하는 중장기 계획이 필요

- 계획의 주요내용으로 공직윤리 및 청렴에 관한 행동강령을 마련하고, 실천 과제로서 부패의 예방 및 억제, 부패적발 및 처벌, 부패방지 환류 시스템 구축 등이 필요하며, 무엇보다 반부패 시책에 대한 정기적 평가가 필요
- 부패의 예방과 억제는 근본적으로 공직자들이 부패에 노출되지 않도록 취약분야에 대한 투명성을 제고하고, 감사결과의 공개 등 행정정보 공개를 강화해야 함. 또한 공직 입직자부터 고위공무원을 망라하는 전방위적 교육훈련 프로그램이 제시되어야 함
- 부패의 적발 및 처벌 관련하여 현재 감사역량을 제고, 비리신고 활성화를 위한 내부고발자 보호 등의 내부통제시스템 강화전략이 마련되어야 함
- 부패의 환류와 관련하여 정책결정 및 조례제정에 있어 공직부패의 유발 가능성을 사전에 파악할 수 있도록 부패영향평가제도의 도입 등의 제도적 검토가 필요
- 계획의 수립에 있어 제시되는 민간기업의 윤리경영 성공사례 등을 벤치마킹하여 반부패 시책으로 적극 활용할 필요가 있음

## 2. 청렴환경 및 청렴의식 개선

### 1) 도민 청렴 컨설팅 수행

- 현재 외부청렴도와 정책고객 평가가 낮은 등급으로 나타나고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 고객들의 부패에 대한 인식을 제고하고 현장의 목소리를 통해 문제를 해결하는 것이 바람직
- 현재 제주도는 다양한 청렴관련 워크숍, 토론회, 민관협력 등을 수행하고 있으며, 도민청렴지킴이 등을 통해 청렴도를 높이기 위한 노력을 기울이고 있음
- 그러나 가장 중요한 것은 현장의 목소리를 청취하는 것으로 도민이 참여하고 도민이 확인할 수 있도록 하는 것으로 현재의 부패취약원인에 대한

진단을 도민과 함께 하는 방식으로 운영할 필요가 있음

- 또한 찾아가는 청렴컨설팅의 운영과 동시에 도민 위주의 청렴정책 관리 방식을 통해 맞춤형 청렴관리 방식의 운영을 이룰 필요가 있음

## 2) 도민 청렴자료의 공개 및 개방화

- 청렴정책의 주체를 공직사회의 공무원만이 아니라 도민, 기업, 사회단체 등과 연계·협력할 필요가 있음
- 특히 반부패 사고 및 위법 부당한 사건 발생 등에 대해 비공개 및 사실 은폐보다는 사건발생 경위 및 사후처리를 명확히 공개하고 정책자료 등을 개방하여 사후의 신뢰형성을 구축해야 함
- 따라서 비위 취약 공직자에 대한 DB 구축 및 관리로 사후관리를 체계화할 필요가 있음
  - 한국공항공사에서도 부패개연성이 높은 부서 및 직원에 대한 DB를 구축하여 체계적 관리를 통해 재발방지를 강화하고 있음. DB 포함 대상은 자체 청렴도 측정, 대민만족도 조사업무 취약부서 및 직원·복무감사·종합감사 시 적발되는 비위행위자, 임직원 행동강령 위반자, 신문고 등에 반복적으로 신고되는 직원, 기타 언론보도·외부감사 시 적발된 비위 행위자 등을 대상으로 함(한국공항공사, 2013: 13)

## 3) 부패 취약시기 체계화 및 현장 점검 강화

- 부패 취약시기(명절, 휴가철, 연말연시 등)를 제주도의 특성에 맞게 구분하고 이에 따른 지속 점검 실시
- 다양한 부패의 사례를 통해 취약시기를 확인하고 그에 따른 관리방안 마련
  - 취약시기 현장의 청렴도 교육 병행

- 현장의 소리를 모니터링 하기 위한 설문조사를 실시
  - 실제 현장이 경험하고 있는 부패, 부조리에 대한 현황 파악

#### 4) 청렴정책의 체계화

- 제주특별자치도의 청렴정책은 일회성 정책에서 탈피하여 장기적 관점에서 체계화 할 필요가 있음 따라서 의견수렴방법, 근거규정의 명시성, 정책의 실현성, 정책의 공개성, 평가의 타당성을 기준으로 체계화 할 필요가 있음
- 첫째, 정책의 실현성과 평가의 타당성이 높은 정책은 유지하도록 하며, 대부분 근거규정의 명시성이 있는 상태에서 정책이 추진되며 없는 경우에는 정책의 실현성과 평가의 타당성이 높다면 유지되는 것이 타당하다고 판단됨
  - 청렴 상시 모니터링 시스템, 행동강령 생활화 등
- 둘째, 정책의 실현성과 평가의 타당성이 낮지만 주민참여가 보장되고 정책의 공개성이 높은 정책은 확대의 대상으로 하여 앞으로도 청렴정책에서 주민참여는 중요하기 때문에 정책의 실현성과 평가의 타당성을 높여 추진할 필요성이 있음
  - 청렴교육, 청렴홍보, 시민권리 알림, 참여컨설팅 정책 등
- 셋째, 명시적 근거가 있음에도 평가의 타당성이 낮은 경우는 제도 및 관리 개선의 대상으로 하며, 이러한 논리에도 불구하고 추가되어야 할 정책은 신규정책 제시
  - 청렴도 자체 조사, 고위직 청렴도 개선정책, 사이버 부패 대응 조직 보완, 예산사용 공개 시스템, 청렴반성백서 등

## 5) 정부 3.0에 부응하는 반부패 거버넌스 구축

- 규제·통제 위주의 행정에서 지원위주로 방향을 전환하여 ‘왜 해 주었나?’에서 ‘왜 안해 주었나?’로 행정의 방향을 전환하고, 정부 3.0의 추진에 따라 사전에 연간 발주계획을 공개함으로써 행정의 신뢰도 및 투명성을 제고해야 할 것임
- 박근혜 정부가 강조하는 정부3.0은 정부, 기업 주도의 사회에서 창의적인 시민이 참여하고 주도하는 사회로 바뀐다는 사회적 패러다임의 변화를 의미하며, 발전된 정보기술과 창의적인 시민의 힘을 바탕으로 반부패 등 스마트행정을 비롯한 새로운 시대 가치를 창출
- 정부 3.0 추진의 핵심은 개방, 공유, 소통, 협력을 통해 새로운 거버넌스를 구현하는 것이며, 이를 통해 행정의 투명성, 효율성을 제고하는 것임
- 이는 과거 도 주도로 시행되어 왔던 현행 반부패 추진시스템을 민간의 참여와 협력을 기반으로 하는 거버넌스 방식으로 전환하여 보다 실효성 있는 반부패 인프라를 구축하고 민간협력을 강화하는 것임
- 특히 정부3.0을 통해 예비타당성 조사, 단속 관련 정보, 환경영향평가 등 행정정보에 대한 공개 강화를 통해 부패예방 및 사회적 자정 효과를 가져올 수 있음
  - 또한 기존 시행하고 있는 ‘청렴감찰단’ 제도와 함께 ‘청렴옴부즈만, 시민 청렴패널단, 청렴 지킴이’ 제도를 신설·운영함으로써 종합적이고 전방위적인 청렴거버넌스 체계를 구축 운영
- 공직자비리신고센터를 설치하여 익명으로 온라인 신고접수가 가능하도록 하여 내부고발이 미진했던 부분을 보완
- 청렴거버넌스 운영으로 부패취약분야에 대한 사전점검을 강화하고, 각종 제규정에 대한 부패 영향평가를 통해 불합리한 제도 및 관행을 찾아내어 개선

### 3. 공무원 윤리 개선

#### 1) 제주특별자치도 부패 반성백서 출간 및 홍보

- 1998년 고양시가 최초로 행정업무와 관련된 시행착오와 반성을 담은 반성백서를 발간한 이후 2012년 파주시 반성백서가 화제가 되었음. 현재 제주도에서 가장 중요한 것은 공무원들의 부패에 대한 인식변화로 부패 반성백서 발간을 통하여 부패에 대한 새로운 전기 마련이 필요
- 설문조사결과에서도 확인하듯이 예산의 남용과 금품향응 등에 대한 관대함 등은 최대한 개선될 필요가 있으며, 따라서 제주도의 자체적인 반성을 통해 부패를 개선한다면 청렴도 향상에 큰 효과를 볼 수 있음
- 이는 내·외부 고객의 홍보에도 중요한 역할을 수행할 수 있음
  - 공무원이 변화하려는 노력을 보이면 자연스럽게 기업과 도민도 변화에 대한 필요성을 느낄 수 있으며, 이는 다양한 홍보효과를 기대할 수 있음
- 또한 부패 반성백서는 부패가 일어나는 시점마다 지속적으로 발간되어 공무원, 기업가, 도민이 모두 읽고 실천하는 계기를 만드는 것이 중요
  - 언론의 보도를 통한 부패의 보도는 제주특별자치도와 공무원의 이미지를 실추시킬 수 있으나 부패 반성백서의 경우 이미지 제고에도 효과가 있을 것으로 판단됨

#### 2) SNS를 통한 스마트 청렴서비스 운영

- 제주특별자치도는 공사, 용역, 인허가, 보조금 등 취약분야 모니터링을 하는 청백-e 시스템을 구축하여 운영하고 있음
- 이러한 청백-e 시스템을 입찰 탈락업체, 불허가 민원인에 대한 모니터링, 민원처리과정의 일제점검 및 개선 등으로 활용하며,
- 현재 스마트폰의 대중화에 따라 SNS를 활용하여 실시간 및 현장에서 바로 대응이 이루어지도록 스마트 청렴모바일 서비스와 연계하여 처리할

필요가 있음

- 대전광역시의 경우, 2013년부터 ‘청렴모바일 서비스’ 실시를 통해 청렴도를 향상시키고 민원을 감소시켜 시민으로부터 호응을 얻고 있으며, 이를 통해 도민에게 보다 친숙한 청렴정책이 될 수 있을 것임

### 3) 부패방지를 위한 도민참여 활성화

- 제도가 불비하거나 불투명 또는 지나친 규제로 부패가 빈번히 발생하는 경우, 제주특별자치도의 공무원과 도민들이 일정한 요건을 갖추어 부패유발 관련제도 개선청구를 하면 이를 심사하여 제도개선 여부를 결정하고, 제도개선에 착수·반영한 후 그 결과를 청구인에게 통보하여 주는 제도
- 부패유발 관련 제도에 대한 개선 청구권을 도민과 공무원들에게 인정해 줌으로써 자체 투명성을 강화시켜 나가도록 함
- 부패소지가 있는 각종 법령과 제도를 도민 누구나 청구할 수 있도록 하고 행정기관은 제출된 개선 청구민원에 대해 의무적으로 개선하도록 제도적 장치를 마련
- 행정수요자가 직접 제도개선을 청구하도록 함으로써 각종 불합리한 제도 발굴이 용이하고 수요자 중심의 제도개선으로 투명한 행정 구현
- 제도 도입으로 주민참여에 의한 열린 행정의 구현과 합리적 제도 운용의 효과 달성을 기대할 수 있음
- 도민에 의한 부패유발 제도에 대한 제도개선 청구권 부여로 부패가 빈번하게 발생하거나 발생할 가능성이 상존하고 있는 법령에 대하여는 도민이 제도개선을 청구할 수 있고, 행정기관은 개선할 의무를 부과함으로써 행자부의 청렴성 확보를 위한 제도개선을 거양할 수 있음
- 이때 제도개선 청구인원 수를 가급적 하향조정하여 청구요건을 최대한 완화시켜 청구대상 제도개선이 활성화될 수 있도록 하고, 청구대상 제도개선 적용범위, 청구처리절차의 신속성, 그리고 청구에 대한 제도개선

대상 요건심사 기간 등을 청구권자 입장에서 최대한 편의를 고려한 제도 도입이 필요함.

- 특히, 제도개선 청구요건의 완화와 제도개선 절차 등의 실효성이 확보될 수 있도록 하는 것이 필요함.
- 예컨대 법령, 규칙, 훈령, 지침, 지시 중 불합리한 규제나 불투명한 기준 및 절차, 기타 부조리하거나 비합리적이어서 부패유발 소지가 있는 각종 제도에 대하여 도민 50인 이상의 연서를 받아 제주도지사에게 개선을 청구할 수 있는 규정을 제정 시행

#### **4) 제주도 홈페이지 청렴 온도계 운영**

- 청렴온도계는 2006년 한국농어촌공사에서 자체 개발한 청렴성 진단 도구로 임직원이 자신의 청렴성을 자가 진단하고 다양한 청렴성 지표로 평가한 결과를 온라인(On-line)상에서 개인별로 확인할 수 있도록 구성되어 있음
- ‘청렴도 자가진단’은 임직원 스스로가 설문에 응답함으로써 업무과정과 내용, 개인 태도의 청렴도를 진단하는 방식으로 공사와 외부기관에서 실시하는 각종 청렴도 평가결과와 감사처분사항, 반부패 수범사례 등을 지수화해 개개인에게 청렴점수가 부여되는 방식임
- 제주특별자치도는 이를 제주도 전체와 개인 모두에게 활용할 수 있도록 하여 개인별 측정결과를 토대로 소속 부서의 청렴온도와 도 전체의 청렴도를 확인할 수 있어 매우 유용함

#### **5) 청렴교육 강화를 통한 공직사회 사회적 자본 구축**

- 공직부패의 근원적 해소를 위해서는 비리에 대한 처벌도 중요하지만 청렴 문화 확산을 위해 공무원 행동강령, 청렴교육 등을 통하여 공직사회에 사회적 자본을 구축하는 것이 필요함



- 사회적 자본의 구축은 공직자들에게 예측가능한 기대와 상호의존성을 강화하여 자신이 사회의 한 부분으로서의 역할을 인지하고 그로 인한 의무감과 책임감을 부여
- 청렴문화 조성을 위해 깨끗한 공직문화 만들기 캠페인을 연중 지속적으로 전개하며, 청렴도 자가진단시스템 개발을 통해 이와 연계된 맞춤형 청렴교육 실시를 의무화
- 교육방식에 있어서도 상의하달식 일방적 교육이 아닌, 공직자들의 열린 참여와 자발적 토론을 통해 윤리문화가 주어지는 것이 아닌 스스로 만드는 것임을 인식하여 반부패 마인드를 고취
- 이는 현재의 교육과 같이 자체적이고 의무화된 교육도 중요하나 민간에 서처럼 입직부터 지속적으로 온라인 및 오프라인의 교육을 운영하며, 모든 직원이 원하는 시간에 다양한 윤리교육을 받을 수 있도록 유도
  - 또한 교육에 있어서 무엇이 강조되어야 하는지에 대하여 정확히 하고 제주특별자치도의 윤리 강령의 강조점을 통해 제주지역 공직자의 청렴의식을 증진할 필요가 있음
- 교육뿐만 아니라 현재 제주특별자치도교육청에서 실시하는 청렴마일리지 시스템 제도를 도와 행정시로 확대 운영하여 건강한 조직문화 조성
- 공직사회에 사회적 자본의 구축은 처벌의 강화와 같은 단기적 효과를 가져오기보다는 장기간에 걸친 문화적 순응과 경로를 통해 마련되어지며 자연스러운 신뢰를 통해 부패를 통제하게 됨

## VI. 결론 및 제언

“廉者牧之本務 萬善之源 諸德之根 不廉而能牧者 未之有也.

청렴은 목민관의 본연의 임무로 모든 선(善)의 근원이요, 모든 덕(德)의 뿌리이니, 청렴하지 않고서는 목민관 노릇할 수 있는 자는 없다.”

- 다산 정약용의 목민심서에 위와 같은 글이 실려 있음
- 이는 공무원의 마음가짐에 대한 글로 공무원들이 부패를 하는 것은 공무원으로서 자격이 없으며, 공무원은 선과 덕을 갖추어야 한다는 의미를 가지고 있음
- 외부에서 보는 공무원들에 대한 시각은 두 가지가 존재하는데, 한 가지는 평생직장에 대한 부러움, 시기심이며, 나머지 한 가지는 공무원 부패에 대한 환멸임
- 공무원들은 왜 국민들이 이러한 시각을 갖게 되었는지에 대해 심각하게 고민할 필요가 있음
- 물론 공직부패에 대한 부분은 일부에서만 일어나는 것으로 모든 공무원들에게 적용하는 것은 문제가 있으나 국민들은 일부의 언론보도를 통해 나타나는 비리에 대해 전체로 확대·해석하는 경향이 있음
- 따라서 현재의 시각을 해결하기 위해서는 공무원들의 기본 자세를 바꿀 필요가 있을 것임
- 이는 제주특별자치도에도 해당하는 사항으로 현재 제주특별자치도의 청렴도 문제는 제주도에 대한 도민신뢰를 하락시키는 주요 원인으로 작용할 수 있음
- 따라서 제주특별자치도 공무원들은 다산의 이야기와 같은 마음가짐을 가지고, 공직생활을 수행할 필요가 있음
- 또한 현 정책의 제도개선을 통해 공무원 개개인의 부패통제로 새로운 제주를 만들어 도민신뢰를 높일 필요가 있을 것임

## 참고문헌

- 국가청렴위원회. (2005a). 제1차 APEC 반부패투명성 T/F 회의 결과.  
 \_\_\_\_\_. (2005b). APEC 반부패투명성 심포지엄 결과.  
 \_\_\_\_\_. (2006). OECD 뇌물방지협약 가이드 북.  
 \_\_\_\_\_. (2007). 반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 방향 정립.  
 국민권익위원회. (2012a). 2012년 반부패 경쟁력 평가결과.  
 \_\_\_\_\_. (2012b). 2012년도 공공기관 청렴도 평가결과.  
 \_\_\_\_\_. (2013). 2013년도 공공기관 청렴도 평가결과.  
 김상식. (2004). 부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제  
 비교 연구: 한국, 홍콩, 싱가포르를 중심으로. 한국부패학회. 9(4). 21-53.  
 김정희. (2013). 공무원 윤리의식에 대한 영향요인 연구. 건국대학교 박사학위  
 논문.  
 김택. (2001). 반부패 제도의 국제적 동향 및 비교 연구 - 홍콩, 싱가포르, 말  
 레이시아를 중심으로. 반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 방향 정립.  
 \_\_\_\_\_. (2003). 관료부패이론. 한국학술정보(주).  
 라재영. (2008). 반부패 전략과 정책의 부패 개선 효과에 관한 연구 - 노무현  
 정부의 반부패 정책을 중심으로. 「한국부패학회보」, 13(3): 37-60.  
 박영원. (2002). 「MIMIC과 DYMMIMIC 모형을 이용한 부패수준의 측정. 서울  
 시립대학교 반부패행정시스템연구소」. 연구보고서 2002-1.  
 \_\_\_\_\_. (2006). 전자입찰과 청렴도의 관계에 관한 탐색적 연구: 중앙정부와 지방  
 자치단체를 중심으로. 「한국부패학회보」, 11(3): 19-35.  
 부패방지위원회. (2002). 부패방지정책의 국제적 논의 동향 및 대응방안 연구.  
 \_\_\_\_\_. (2003). 외국 반부패 당국, 국제기구 자료집: 조직기구 현황 및  
 연락처.  
 연성진 외 4인. 부패사범 통제체계의 실효성 제고방안. 한국형사정책연구원.  
 연합뉴스. (2008.03.01). UN반부패협약 비준동의안 및 동 협약 이행입법 국회 통과  
 오필환. (2007). 공기업 윤리경영 방안에 관한 연구. 한국부패학회보, 12(3),  
 131-152.

- 외교통상부. (2007). 제19차 APEC 외교·통상 합동각료회의 결과.
- \_\_\_\_\_. (2008). 제16차 APEC 정상 회의 “아·태지역 발전을 위한 새로운 다짐”.
- 유종성. (2008). 한국은 부패통제에 성공하고 있는가?. 국민권익위원회. 국가경쟁력 제고를 위한 「반부패·청렴 정책 방향심포지엄 자료집」, pp. 7-56.
- 이상범. (2012). 공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구. 서울시립대학교 박사 학위논문.
- 이상수. (2006). 싱가포르 부패방지제도: 리관유의 부패방지전략. 동남아시아 연구 16(2): 145-172.
- 이상환. (2004). 국제적 부패 관련 경험적 연구의 한계와 개선방안: 부패지수를 중심으로. 「세계지역연구논총」, 12(1): 139-163.
- 장진희. (2008). 유엔반부패협약의 이해와 시민사회의 과제, 「투명사회」, 봄호: 20-31.
- 정진우. (2008). ‘세계반부패기구연합(IAACA) 연례총회를 다녀와서’ 부정부패에 대한 국제적 협력 이슈로, 법률신문(2008-01-31)
- 최경희. (2008). 인도네시아 유도요노(Yudhoyono)정부의 반부패 전략과 성과에 대한 중간적 평가. 한국국제정치학회. 48(1). 325-347.
- 최병대. (2008). 구조적 부패취약 분야의 투명성 제고방안 지방행정, 공기업, 법조, 정치, 기업분야 등. 국민권익위원회. 국가경쟁력 제고를 위한 「반부패·청렴 정책 방향심포지엄 자료집」, pp. 97-136.
- 최진욱. (2004). 제도와 부패: 홍콩 염정공서의 반부패 활동에 대한 평가.
- 한국행정연구원. (2005). 국가청렴도제고를 위한 정책투명성 평가모형 개발연구. 한국행정연구원 연구보고서.
- \_\_\_\_\_. (1999). 부패통제체계 개선방안.
- APEC. (2004). *APEC Course Of Action On Fighting Corruption And Ensuring Transparency*. 2004/AMM/033rev2
- Becker, G. S. & Stigler, G. J. (1974) Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers. *Journal of Legal Studies*, 3: 1-19.

- 
- \_\_\_\_\_. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Friedrich, C. (1989). Corruption Concepts in Historical Perspective. In Arnold J. Heidenheimer. & M. Johnston. & V. T. Levine(eds.), In *Political Corruption: A Handbook*, 15-24. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Goel, R. K. & Nelson, M. A. (1998). Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis. *Public Choice*, 97: 107-120.
- Goel, R. K. & Nelson, M. A. (2005) Economic Freedom verse Political Freedom: Cross-country Influences on Corruption. *Australian Economic Papers*. 121-133.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., & LeVine, V. T. (eds.), (1989). *Political Corruption. Political Corruption: A Handbook* New Brunswick, NJ: Transaction.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Heaven : Yale University Press.
- Key Centre for Ethics, L., Justice, University, G. G., & AUSTRALIA, T. I. (2001). Australian National Integrity Systems Assessment Queensland Handbook. ([http://www.transparency.org.au/documents/QNISA\\_report.pdf](http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf))
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-seeking Society. *American Economic Review*, 64: 291-303.
- Lambsdorff, J. G. (2006). Cause and Consequences of Corruption: What Do We Know from A Cross-section of Countries? In Susan Rose-Ackerman(ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, 3-51. UK: Edward Elgar.
- LeVine, V. T. (1975). *Political Corruption: The Ghana Case* Stanford, CA: Hoover Institution Press.

- Manzetti, L. & Blake, C. H. (1996). Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways. *Review of International Political Economy*, 3: 662-697.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61(2): 417-427.
- OECD. (2000). *Guidelines for Multinational Enterprises*
- \_\_\_\_\_. (2006). The OECD Fights Corruption.
- \_\_\_\_\_. (2008). *OECD Working Group on Bribery Annual Report*
- OLAF. (2007). *Report of the European Anti-Fraud Office-Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007*
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Sandholtz, W. & Koetzel, W. (2000). Accounting for Corruption: Economics Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*, 44(1): 31-50.
- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108: 599-617.
- Transparency International (TI) and University of Passau. (2008). *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*.
- Transparency International. (2001). *Sourcebook* Washington D.C.: Transparency International.
- UNOG. (2004). United Nations Organizational Integrity Survey. *UNOG, Final Report*.  
([http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/2F809733CB0E6DDC1256FB2003A1410/\\$file/integritysurvey.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/2F809733CB0E6DDC1256FB2003A1410/$file/integritysurvey.pdf))
- Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2): 328-343.

## 부록 : 설문지

--	--	--

안녕하십니까?

제주발전연구원은 제주의 미래 비전 제시, 각종 현안문제 해결 방안 모색 등 제주발전을 위해 종합적인 연구를 수행하는 정책연구기관입니다.

본 연구원에서는 “제주특별자치도 청렴도 증진방안”에 대한 연구를 진행하고 있습니다. 이에 본 설문지는 현재 제주특별자치도의 공무원들에게 꼭 필요한 공직윤리와 청렴도 그리고 부패수준에 대한 공무원들의 의견을 수렴하고, 이 조사결과를 바탕으로 향후 제주특별자치도가 제주 지역사회에 기여하고 더 나아가 부패척결에 앞장 설 수 있도록 하는데 기초자료로 활용될 것입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 귀중한 자료가 되오니 바쁘신 중이라도 솔직하게 답변해 주시면 감사하겠습니다. 또한 귀하의 응답내용은 통계법 제13조와 제14조에 의거하여 통계처리에만 사용되며 조사 외의 목적으로는 절대로 사용되지 않음을 약속드립니다.

끝까지 응답해 주시면 감사드리겠습니다.

2014년 5월

**제주발전연구원 공 영 민**

**연구책임 : 제주발전연구원 (연구위원) 강 창 민 박사(☎ 726-6149)**

본 설문조사에 대한 의문사항은 아래로 문의하시기 바랍니다.

제주발전연구원 사회조사센터 최 영 근 박사(☎ 726-7403)

I. 본 내용은 제주특별자치도의 청렴제도와 청렴문화에 관련된 내용입니다.  
 잘 읽고 응답해 주십시오.

① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통이다
④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다	

구분	응답내용	응답항목				
청렴 제도	1. 제주특별자치도는 감사체계, 반부패 민관협력체계, 반부패 옴부즈만, 반부패 청렴위원회 등 반부패 시스템이 부패예방에 기여할 수 있도록 갖추어져 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도의 반부패 청렴예산과 인력지원은 충분하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도의 공무원은 반부패 청렴교육을 자주 받습니까?	①	②	③	④	⑤
	4. 제주특별자치도의 각종 민원업무 처리절차나 기준이 잘 갖추어져 있다고 생각 하십니까?	①	②	③	④	⑤
	5. 제주특별자치도는 부패행위자에 대한 고발, 수사의뢰, 외부 감사요구, 처벌 등 부패통제 시스템이 잘 갖추어져 있다고 보십니까?	①	②	③	④	⑤
	6. 제주특별자치도는 공무원 행동강령의 준수 및 이행, 교육, 적발·처벌, 상담, 금지된 금품 반환신고 등 공무원 행동강령 제도의 운영이 잘 되고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
	7. 제주특별자치도는 내부공익신고자에 대한 보호·보상 등 내부공익신고제도가 잘 운영되고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	8. 제주특별자치도는 간부 공무원의 업무추진비 사용내역 공개가 잘 되고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
청렴 문화	1. 제주특별자치도 공무원들은 기관의 청렴도에 대하여 관심을 갖고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도는 업무처리와 관련하여 떡값, 촌지, 선물, 편의 수수 관행이 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도는 부패에 관용적인 연고·온정주의 문화와 관행이 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	4. 제주특별자치도는 상급자에게 상납하거나 동료의 부패를 용인하는 등 부패구조가 고착되어 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	5. 제주특별자치도 공무원들은 내부부패제도가 있어야 한다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	6. 제주특별자치도는 인사업무와 관련하여 금품·향응의 제공이 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	7. 제주특별자치도는 예산을 위법·부당하게 집행하는 일이 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤



II. 본 내용은 제주특별자치도의 청렴환경과 청렴의식에 관련된 내용입니다.  
잘 읽고 응답해 주십시오.

① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통이다
④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다	

구분	응답내용	응답항목				
청렴 환경	1. 지역사회가 제주특별자치도의 부패방지에 관심이 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도 주민들은 제주특별자치도 공무원의 부패 행위에 대하여 항의, 비난, 신고에 적극적입니까?	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도의 언론기관은 제주특별자치도의 공무원의 부패보도와 비난에 대해 적극적입니까?	①	②	③	④	⑤
	4. 지역부패를 방지하기 위한 제주특별자치도 내 시민단체 활동은 활발히 이루어집니까?	①	②	③	④	⑤
	5. 제주특별자치도 의회가 제주특별자치도 공무원의 부패통제에 대해 관심을 보이고 있습니까?	①	②	③	④	⑤
	6. 제주특별자치도 정치인들은 제주특별자치도 공무원의 부패예방을 위해 매우 적극적 입니까?	①	②	③	④	⑤
청렴 의식	1. 귀하의 반부패 청렴의식은 높다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	2. 귀하는 부패행위로 징계 또는 처벌 받은 동료 공무원을 통상적으로 안 좋은 이미지로 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	3. 귀하는 동료 직원의 부패행위를 알게 된 경우 이를 신고하여야 한다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	4. 귀하는 외부로부터 업무 관련 알선이나 청탁을 받은 경우 청탁을 들어주는 편입니까?	①	②	③	④	⑤
	5. 귀하는 민원인이 제공하는 간소한 명절선물 수령에 대하여 괜찮다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	6. 귀하는 상급자의 부당한 업무지시를 받는 경우 거절하는 게 좋다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	7. 귀하는 업무를 공정하고 투명하게 처리한다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	8. 귀하는 승진·전보 등의 인사와 관련하여 제주특별자치도 내 상급자나 담당직원에게 금품·향응·편의 등을 제공하는 것이 좋지 않다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
	9. 귀하는 위법 부당한 예산집행이 많다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 본 내용은 제주특별자치도 공무원 윤리와 관련된 내용입니다. 잘 읽고  
응답해 주십시오.

① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 보통이다
④ 그렇다	⑤ 매우 그렇다	

구분	응답내용	응답항목				
업무 처리 기준	1. 제주특별자치도는 업무처리에 있어 과도한 기준들이 많이 존재한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도는 업무처리의 기준이 불명확하고 애매한 것이 많다.	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도는 업무처리에 필요한 정보를 얻기 어려워 적법한 업무처리가 어렵다.	①	②	③	④	⑤
	4. 제주특별자치도는 절차상 업무처리 결과에 대한 이의 제기가 어려워 결과에 대한 재검토가 이루어지지 않는다.	①	②	③	④	⑤
권한 재량 성	1. 제주특별자치도 공무원은 업무처리에 많은 권한을 행사할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도의 업무처리 방법에 따라 민원인(고객 혹은 시민)의 이익에 큰 영향을 미친다.	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도 공무원은 업무결과를 좌우할 권한이 주어져 있다.	①	②	③	④	⑤
	4. 제주특별자치도 공무원은 부서에 따라 이권에 따른 재량성이 있다.	①	②	③	④	⑤
예산 회계 제도	1. 현 예산·회계제도는 공무원의 자의적 판단의 여지가 많다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
	2. 현 예산·회계제도는 예산 낭비를 허용할 여지가 많다.	①	②	③	④	⑤
보상	1. 제주특별자치도 내 높은 윤리의식을 보이는 공무원이 보상 받는다.	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도 내 성실한 사람은 보상을 받는다.	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도 내 직무에 헌신적인 사람은 보상을 받는다.	①	②	③	④	⑤
	4. 제주특별자치도 내 청렴도 평가지표가 있어 보상이 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
처벌	1. 제주특별자치도 비윤리적 공무원은 징계를 받는다.	①	②	③	④	⑤
	2. 제주특별자치도 공무원의 낮은 윤리의식은 인사고과에 반영된다.	①	②	③	④	⑤
	3. 제주특별자치도는 비윤리적 행위에 대한 벌칙이 주어진다.	①	②	③	④	⑤
	4. 제주특별자치도는 윤리기준에 따라 엄정하고 공정한 제재와 처벌을 행한다.	①	②	③	④	⑤

구분	응답내용	응답항목				
보수 수준	1. 공무원으로서 나는 현재 충분한 보수를 받고 있다.	①	②	③	④	⑤
	2. 앞으로 공무원 보수수준은 계속 개선될 것으로 본다.	①	②	③	④	⑤
	3. 현재 공무원에 대한 처우는 적정하다.	①	②	③	④	⑤
조직 문화	1. 공공조직은 공무원들이 윤리적 행동을 하는데 제약이 따른다.	①	②	③	④	⑤
	2. 공공조직의 윤리의식수준이 공무원 개인보다 낮다.	①	②	③	④	⑤
	3. 공공조직은 공무원들의 윤리기준보다 목표달성을 우선시 한다.	①	②	③	④	⑤
사회 적 풍토	1. 사회 일반적으로 공무원에게 청탁하는 사례가 있다.	①	②	③	④	⑤
	2. 사회 전반이 떡값이나 선물을 인정하는 분위기다.	①	②	③	④	⑤
	3. 사회 일반적으로 사업이나 업무처리에 있어서 연고관계가 중시 된다.	①	②	③	④	⑤
	4. 일반적으로 사람은 자신에 이익이 되면 윤리·비윤리를 가리지 않는다.	①	②	③	④	⑤
시민 의식	1. 도민은 윤리의식에 대하여 관심을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
	2. 도민은 현재의 윤리의식이 개혁되어야 한다고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
	3. 도민은 비윤리적 행위를 고발하려는 의식이 있다.	①	②	③	④	⑤
	4. 도민은 윤리의식을 강화함으로써 사회발전을 이루려 한다.	①	②	③	④	⑤
정치 적 문화	1. 정치문화는 부조리를 쉽게 허용하는 경향이 있다.	①	②	③	④	⑤
	2. 정치인들은 자신이나 소속 정파의 이익을 위해 원칙을 지키지 않는 행위도 불사한다.	①	②	③	④	⑤
	3. 현 정치문화는 후진적이다.	①	②	③	④	⑤

☞ 다음은 통계처리를 위한 일반적 사항입니다.

- 귀하의 성별은?      ① 남      ② 여
- 귀하의 연령은?      ① 20대    ② 30대    ③ 40대    ④ 50대    ⑤ 60대 이상
- 귀하의 직급은?      ① 9급      ② 8급      ③ 7급      ④ 6급      ⑤ 5급  
                                 ⑥ 4급 이상
- 귀하의 학력은?      ① 중졸 이하    ② 고졸    ③ 대졸(전문대 포함)  
                                 ④ 대학원 졸업(석사 이상)

오랜 시간 응답해 주셔서 감사드립니다.

## ABSTRACT

# Rectitude measures to improve the degree of Jeju Special Self-Governing Province

Kang, Chang-Min & Kim, Dong-Hyun

**Keywords:** Jeju Special Self-Governing Province, Fair System, Sincere Environment, Public Service Ethics

### 1. Background and the need for research

Not that it was limited to a particular time and a particular population there, the problem of corruption is a social day-to-day problems that are widespread in society and of all times. Is a concern was top priority of the government of the country of all, solve corruption problem is of an obligation of our generation for the future generations.

Result of “2013 public institutions incorruptible measurements, the Grade 3 Comprehensive rectitude of the” Jeju Island, in 12th place out of the metropolitan cities and provinces nationwide 17, this evaluation of the 5 last year Civil Rights Commission’s recently announced is the result of at it has been improved. This result, while it was ranked first, external that was conducted for the operators · citizens internal rectitude of the Jeju Island on the evaluation results higher were evaluated their own civil servants of “internal rectitude level” evaluation of policy and customer incorruptible degree, was 15th and 16th.

It is possible to see awareness of this study, and has begun "as compared to

the increase in the rectitude of the public institutions and government, why Jeju Special Self-Governing Province is, or does not increase incorruptible level" from. It can be seen that there is a problem, such as lack of awareness for the incorruptible and the degree of the problem itself incorruptible degree of Jeju Special Self-Governing Province civil servants. Therefore, the purpose of the study is to analyze the current state of knowledge and rectitude of the Jeju Special Self-Governing Province, to discuss measures to improve the degree of rectitude of Jeju Special Self-Governing Province.

The most decisive factor of the increase in incorruptible degree, is determined to become the change of rectitude degree recognition of civil servants also, there, and is also necessary effort to increase the rectitude awareness of Jeju Special Self-Governing Province residents.

Therefore, the purpose of this study is to present the policy options for increasing the degree of rectitude Jeju Special Self-Governing Province civil servants on the basis of the degree of rectitude study of recognition of Jeju Special Self-Governing Province civil servants.

## **2. Theoretical Concept of corruption**

### **1) the degree of rectitude, the concept of corruption**

If you look at the definition of the National Rights Commission, a measure that is included in the rectitude measurement region of the light, anti-corruption, transparency, accountability is included. It is the duty of the basic rectitude that septic officials forbade the transfer financial benefits from the outside and others, interests enjoy, such as a preference for fair business conduct, transparency, results including the decision-making process of business conduct It is the degree to which to publish the information, it is meant the extent to which responsible for job performance behavior of public officials accountability, of the people.

It is a region with an element that make up the basic obligation of rectitude (anti-corruption), transparency, and accountability sincere, as the basic elements for anti-corruption, the largest anti-corruption of these. And honesty, it is defined as “the extent that without corruption, and treated the business to have a clear responsibility” in the end.

Corruption, has potential as a significant presence such as cancer in all societies, it can be said to inhibit the development of society to a “social pathologies”. Corruption of the double office center, exercise influence over other people unfairly by utilizing the title by out of the obligations and provisions those who work in public office has been related to the duties, or to pursue their own interests By the means of the act of inhibiting the social · public trust.

## 2) fair system, rectitude culture

In the municipal level, support system of audit personnel audit system by local governments to operate, Ombudsman, the audit budget, standards and procedures, corruption control system, code of conduct, internal public declaration, incorruptible system, information handling complaints I mean, such as public institutions.

Note thinking culture nepotism, paternalism, law consciousness, of thanks, congratulations and condolences culture, authoritarianism, familism, gift practices, that put out Ogo~tsu is incorruptible culture, Guan John Minbi thought, in-law, formalism, such as power supremacist I have presented to the corruption-induced factors and cultural factors.

## 3) sincere environment, incorruptible consciousness

Incorruptible environment refers to the external factors · informal classified interest groups, representatives, citizen participation, and public opinion. And in that when the governance and new public management theory has

particularly highlighted the role of external participation that has become important, external control related to societal expectations have a positive effect on lily degree increases as the active would.

In comparison 45 of 176 countries in the 56 points in the 100-point scale, and in 2011, ranking the country in two stages decrease, incorruptible consciousness, of the standards of OECD countries Corruption Perceptions Index 2012 of the international transparency mechanism 27 34 countries in the ranking is the same level as the previous year in fifth place ranking of major Asian countries.

#### 4) Public Service Ethics

Public Service Ethics is a fluid code of conduct, “there is that the contents that are being emphasized depending on the era situation varies from country to country and” public officials should protect. Sometimes Public Service Ethics is broadly defined legally, it is also possible to define exactly. Public Service Ethics in the narrow sense to mean a code of conduct that duty of candor imposed public officials to protect the country in positive law Civil Service Law, and the Local Public Service Law, such as anti-corruption law, duty of candor, is compliance obligations derived. It can be seen to mean the Code of Conduct to be completed kept not only laws and regulations and civil service ethics in a broad sense, common sense healthy socially guidelines and administrative and internal service charter and is derived.

### 3. Jeju Special Self-Governing Province rectitude situation

The provisions of the incorruptible laws of cities and provinces, there is a total 255, and a 89 rule 81 Reviews double Ordinance (31.4%), (34.9%), 86 illustrative rule · order at (33.7%). Gyeongnam municipalities have enacted most in connection with the incorruptible is, (22). Game, such as (20), residents audit request and citizens Ombudsman operates mainly, Platform for

Action criminal acts related to the duties of public officials, absurd declaration compensation, administrative audit rules, staff, and administrative exemption system is common actively it has been established.

In 2013, Jeju Special Self-Governing Province, has been propelled to selected proposals four major emphasis promoting challenges, of the 17th migration, three major emphasis promotion challenge in 2014, to try to promote the agenda of the 14th migration were. 2013, you can use these policies, the overall degree of rectitude in 2013 for three grades rise, rise to 4 grade external incorruptible degree of internal incorruptible degree was one rank rise. However, evaluation of your policy has been become a still grade 4.

Currently, Jeju Special Self-Governing Province is on duty 10 people incorruptible inspector stage, the budget was 587 million yen. 2013, as a result of the incorruptible evaluation of wide-area governments, Rating 3 degrees comprehensive rectitude degrees, four degrees of external incorruptible, grade 1 internal degrees of rectitude, in the evaluation of 4 evaluation policy customers, Jeju Special Self-Governing Province, incorruptible compared to last year degree index increased.

#### **4. Result of rectitude degree study of recognition of Jeju Special Self-Governing Province**

Was performed incorruptible and culture incorruptible system, incorruptible consciousness and incorruptible environment, the study of recognition of civil service ethics, etc. intended for 300 civil servants who work in Jeju Special Self-Governing Province.

Results of the investigation, I found that awareness of incorruptible system high overall incorruptible culture and incorruptible system, but awareness of incorruptible culture is low. In the case of civil servants of Jeju Special Self-Governing Province, provisions and institutional awareness of



incorruptible plan was to indicate that it has been well understood, but in the case of incorruptible culture, interest is high, but that the practice still remaining shows it is, it is deemed necessary for this improvement.

Recognition of incorruptible consciousness and incorruptible environment was found to be high overall awareness and incorruptible rectitude environment. It is looking at the case of civil servants of Jeju Special Self-Governing Province, incorruptible environment is being well maintained, that the level of consciousness is also high incorruptible is shown. However, portion, such as unfair illegal budget execution, the recognition some low is determined to require improvement.

Public Service Ethics has been found that the recognition of the civil service ethics high overall. In the case of civil servants of Jeju Special Self-Governing Province, the civil service ethics awareness is high have been shown to be lower incorruptible rectitude and culture system, from incorruptible consciousness and rectitude environment has been found. In addition, such as lack of compensation and room presence of a waste of budget, is determined that improvement is needed.

## **5. Rectitude measures to improve the degree of Jeju Special Self-Governing Province**

Improvement of cultural and incorruptible incorruptible system, is an enlarged management of the impact assessment system of corruption, incorruptible survey implementation of the self, fragmentation of punishment and reward achievements, will evaluate the degree of improvement of incorruptible, and anti-corruption medium to long-term basic plan.

Incorruptible awareness and incorruptible environment, such as the building of anti-corruption governance corresponding liberalization citizens incorruptible consulting implementation, and citizens incorruptible public information, the timing and systematic corruption vulnerability, check

strengthening of the field, systematization of incorruptible policy, government 3.0 etc.

Public relations and Jeju Special Self-Governing Province corruption reflection white paper publishing, smart incorruptible service operations through the SNS, activation of residents participation for anti-corruption, manipulation Homepage rectitude thermometer of Jeju Island, the improvement of civil service ethics, strengthen the incorruptible education there is such as the construction of public sector social capital.

## **6. Conclusions and recommendations**

The time of the civil servants to see from the outside, two species exist. Envy to the work of the life of one, is jealous, and the remaining one is a disillusioned against official corruption. Why contrast is to have a point of view of such people, there is a need to seriously worry about civil servants.

Part of public office corruption, those that take place only in part, there is a problem to be applied to civil servants of all of course, but in the media reports of some people expand and analysis on the whole against unauthorized to be displayed tend to us.

Therefore, to correct the current time, it is necessary to change the basic attitude of civil servants. This is a very important issue in the Jeju Special Self-Governing Province, the problem of the rectitude of the Jeju Special Self-Governing Province of current, can act as a major cause of reducing the confidence of the islanders of Jeju Island.

Therefore, it is necessary to have the attitude like story of Dasan, to run the office life of civil servants Jeju Special Self-Governing Province. In addition, it is necessary to increase the trust of residents create a new Jeju to corruption control of one person civil servants through a system improvement of county policy.

## 연구진

---

연구책임	강창민	제주발전연구원 연구위원
공동연구	김동현	성균관대학교 국정평가연구소 연구원
연구자문	홍재형	제주발전연구원 초빙연구위원

---

기본연구 2014-09

### 제주특별자치도 청렴도 증진방안 연구

---

발행인 || 공영민  
발행일 || 2014년 6월  
발행처 || 제주발전연구원  
690-162 제주시 아연로 253(오라2동)  
전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168  
홈페이지: [www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)  
인쇄처 || 일신옵셋인쇄사

---

ISBN : 978-89-6010-372-6 93350

- ☐ 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적  
입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한  
자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

