

지방정부 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 관한 연구*

- 공직자 부조리 신고포상금제도에 관한 공무원 인식을 중심으로 -

김홍주**, 김판석***

본 연구는 지방정부의 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 일환으로써 공직자 부조리 신고포상금제도에 대하여 지방공무원들이 어느 정도 인식하고 있는지 알아보고자 한다. 그리고 이와 함께 정책의 성과에 어떠한 것들이 영향을 미치는가를 살펴봄으로써 공직자 부조리 신고포상금 제도의 실효성을 파악하는데 그 연구의 목적이 있다. 이를 위하여 공직자 부조리 신고포상금 지급에 관한 조례와 규칙을 제정·시행하여 법제화하고 있는 전 권역별 지방자치단체(서울경기, 강원, 충청, 호남, 영남, 제주 지역)의 감사관련 업무를 담당하는 공무원 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구의 분석결과, 반부패 정책에 대한 공무원들의 평가에 있어 정책 효과적 측면에서 다소 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났다. 특히 반부패 정책의 효과에 대한 인지도는 남성공무원이 여성공무원에 비하여 긍정적으로 평가하고 있으며, 수도권에 비하여 영호남지역이 반부패 제도의 성과에 대하여 좀더 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과를 바탕으로 반부패 정책성과의 영향요인을 분석한 결과 정책의 실행가능성, 부서의 독립성, 그리고 기관장의 의지가 다수 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 신고절차의 간명성 및 시민참여가 일부 유의미한 결과를 보이고 있는 것으로 나타났다.

주제어: 반부패 정책, 공직자 부조리 신고포상금제도, 성과, 위기관리

비롯하여 일반국민, 기업인, 정치인 등으로 나타난다. 그중에서도 보다 중요하게 논의될 만한 대상은 국가의 정책결정 및 집행에 있어서 그 핵심적인 주체로서 공직자이다. 공무원에 의한 부정부패는 국가발전에 있어서 심각한 장애요소로 작용할 뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 불만과 불평의 원인이 된다. 그리고 결과적으로 정부에 대한 신뢰를 저하시키고, 사회적 갈등과 긴장을 조성할 수 있다. 특히, 우리나라에서는 대형 참사 및 사건사고 등 역시 공직자의 비리와 연루된 경우가 비일비재하며,¹⁾ 이러한 각종 안전사고는 국민의 생명과 안전까지 위협하기 때문에 매우 커다란 문제가 아닐 수 없다(채열식 외, 2012). 우리나라에 있어 공직자의 부패의 문제는 심각한 수준에 직면해 있는 것이 사실이다. 공공부문에 있어서 부정부패는 좀처럼 개선되지 않고 있으며 국가별 비교에 있어서도 국제투명성기구(TI)가 발표한 2012년 국가별 부패인식지수(CPI)를 살펴보면 한국은 100점 만점에 56점²⁾으로 176개 조사 대상 국가 가운데 46위에 그쳤다. 이러한 이유로서 제시되는 것은 우리사회에 전통적 유교문화와 온정주의로 인한 부패친화적인 문화의 형성을 통하여 공무원 및 일반국민의 행태에 내면화되었기 때문임을 논의할 수 있다(김보은, 2011).³⁾ 이러한 부패문화는 부정부패의 문제가 개인의 탐욕과 가치에서 비롯된 문제에서 더 나아가 다양한 제도 속에서 일종의 관행으로 자리 잡게 하고 제도화된 부패로 이어지게까지 한다. 이러한 부패의 역기능으로 인한 폐해를 최소화하고 이를 저지하기 위하여 역대정부는 반부패 정책을 수립하고 제도화 하였다. 정부의 반부패 정책은 시기적 상황에 정권의 통치 철학 및 이념이 반영되었으며 또한 그 사회의 우선순위 및 사회상을 반영되어 나타나게 되었다.

즉, 반부패 정책은 시간이 변화함에 따라 그 사회·문화 그리고 환경적 상황을 고려하여 보다 포괄적이고 다양한 전략으로 개선되어 온 것이다. 그러나 부패방지정책 수단이 지속적인 발전과 변화의 과정을 거쳤음에도 불구하고, 이러한 부패방지 정책이 그 효과가 높았거나 또는 실질적으로 부패의 감소로 이어졌다는 징후는 찾기 어렵다(김태룡 외, 2002).⁴⁾ 왜냐하면 정통성을 결여한 정권은 위기를 경험할 때마다, '부패청산'을 이슈로 제기하고, 공직사회 기강확립을 구실로 만들어졌기 때문이다. 따라서 부패는 일종의 정권 재생산을 위한 방편이 되어 늘 장기적인 대책보다는 일시적인 대책에 의하

- 1) 지난 2008년 1월 7일 경기도 이천시 호법면 유산리 냉동물류센터 (주)코리아200에서 대형화재가 발생하여 40여명이 숨지거나 부상당했다. 이러한 화재사고는 결과적으로 많은 손실을 가져다주었다. 이러한 원인의 하나가 바로 부정부패의 연결고리 때문이라는 것이다(채열식 외, 2012).
- 2) 여기서 나타나는 56점의 점수는 전체 대상국 중 46위에 해당하는 점수로 2010년 기준으로는 10점 만점기준 5.4점으로 39위보다 더욱 청렴도 순위가 낮아지게 되었다. 김홍주 외(2012)의 연구에서 5점대의 점수는 '절대 부패에서 갓 벗어난 상태'를 뜻하는데, 우리의 세계 15위 경제 규모를 고려하면 실망스러운 수준임을 보여준다고 지적한 바 있다.
- 3) 정치권의 국민전환용으로 부정부패의 문제가 이용되거나 부패에 대한 관용도가 높아짐에 따라 나중에는 문화화 되는 수준까지 나타나고 있다는 견해도 존재한다(민병익·이상법, 2008).
- 4) 지난 60년간 역대 정부에서 부정부패를 방지하고자 다양한 반부패 활동을 전개해 왔으나, 공직사회의 부정부패가 눈의 떠개 줄어들지 않는 것으로 평가되고 있다(김영중, 2003; 민병익·이상법, 2008). 그리고 역시 라영재(2009)의 연구에 의하면 우리나라 정부의 부패통제정책의 효과성을 묻는 조사결과에서 조사 효과적이라는 응답보다는 비효과적이라는 응답이 2006년 41%, 2007년 67%, 2008년 81%로 증가하고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있는 실정이다.

1. 서론

부정부패는 인류역사에 있어서 고질적이고 아주 오래된 사회병리현상의 하나으로써 어느 사회를 막론하고 과거에서 현재까지 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 현상은 선진국가, 후진국가, 사회주의 국가, 그리고 자본주의 국가를 막론하고 어느 사회에서도 관찰되고 있을 뿐 아니라 그 주체가 공무원들

* 이 논문 또는 저서는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2013S1A5B8A01055336).

** 제1저자, *** 교신저자.

어 다루어졌으며, 이러한 문제들의 복합은 오늘날의 공직부패 문제를 더더욱 힘들게 만들었던 것이다(김정수, 2003).

과거의 중앙집권적인 정치와 행정체계는 1991년 지방자치제도의 도입이후 보다 국가주도적 정책도입이 아닌 분권화가 더욱 확대되어 짐에 따라 지방정부는 자율적 정책의 채택을 할 수 있게 되었다(김홍주, 2013a). 즉, 지방정부는 지역의 정치, 경제, 사회 상황에 맞는 지방정부의 특성을 고려한 자체적인 정책을 수립하고 운영하게 되었다는 점이다. 무엇보다도 지방분권과 함께 중앙부패 역시 지방으로 이양되고 구조화되고 있는 것이 사실이며, 더 큰 문제는 지역의 토착세력과의 유착에 의하여 지방부패가 오히려 더욱 심각한 폐해를 가져올 것이라는 지적도 있다. 따라서 지방자치의 발전과 함께 분권화의 논의는 시민사회의 강화와 작은 정부에 대한 요구, 세계화에 따른 선진 수준의 행정적 규범 요구 그리고 높아지는 국민적 기대수준 등 사회 환경변화에 부응하기 위하여 행정기관의 역량강화가 요구되고 있는 것 뿐 아니라(이승중, 2007), 지방정부의 부패방지를 위한 책임성의 증가에 관한 논의를 동시에 확장시키게 된 결과를 가져오게 된 것이다(라영재, 2009; 김홍주, 2013b). 중앙집권적 제도 하에서 우리나라의 지방정부는 전통적으로 중앙정부와 별다른 차이가 없거나 중앙정부로부터 수동적인 반부패 제도를 도입 하여 왔던 것이 사실이다. 그러나 현대의 사회에서 다원화되고 복잡한 구조를 통한 부패의 문제는 중앙정부 차원의 부패통제 정책을 수동적인 측면에서의 논의보다는 지방화시대에 지방정부의 차별화되고 효과적인 부패통제정책에 대한 논의가 요구되고 있는 것이 사실이다. 이에 지방정부의 부패통제수단은 다양한 변화를 거쳐 현재 주민의 참여를 통한 반부패 제도를 확립하여 나가기 시작하였다.⁵⁾ 그러한 반부패 정책의 일환으로써 제기된 공직자 부조리 신고포상금제도는 중앙정부 차원에서는 국민권익위원회를 중심으로 이루어지고 있으며 그 밖의 다른 중앙정부에서 자체적으로 시행하도록 규정하고 있다. 그리고 지방정부의 차원에서 1999년1월 15일에 서울시에서 처음 공직부패에 관한 신고포상금조례를 자체적으로 제정하였으며 이를 기점으로 각 지방자치단체에서 자율적인 반부패 청렴 노력 강화를 위해 청렴한 공직사회 분위기를 조성하고, 엄정한 공직기강 확립을 위하여(김홍주, 2013b) 공직자 부조리 신고포상금제도를 법제화 하고 있다. 그럼에도 불구하고 공직자 부조리 신고포상금제도의 효과에 대한 논란이 나타나고 있는 것은 사실이다.⁶⁾ 이에 본 연구는 지방정부의 위기관리 역량강화를 위한 반부패 제도인 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과인식과 그 영향요인을 알

5) 지방정부의 부패 통제수단은 감사원의 감사, 행정안전부의 감사, 지방의회에 의한 감사 및 조사권, 지방정부 내의 자체적 감사와 함께 주민참여를 통한 통제수단이 존재한다(김홍주, 2013b).
6) 공직자 비리 차단을 위한 '공직비리 신고 포상금제'가 유명무실하다. 제도 시행 이후 신고 건수가 단 한건도 없는데다 포상금 지급실적도 전무해 전혀 실효를 거두지 못하고 있기 때문이다. ..중략.. 이렇게 실적이 저조한 이유는 공무원이 함께 근무하는 내부 인사를 신고한다는 데 대한 심적 부담감 때문으로 분석되고 있다. 지자체들도 신고자의 신분 노출을 막을 장치를 마련하고 있지만 '영원한 비밀은 없다'는 인식이 팽배한 것도 제도 정착을 막는 요소로 작용하고 있다는 지적이다. ..하략..광주시 관계자는 "비리를 본 제3자가 신고하는 형태라 발견하는게 쉽지 않은데다 신고자의 신원이 노출되지 않는다고는 하지만 인젠가는 드러나지 않겠냐는 반응이 많다"며 "더구나 신고하는 것 자체를 '밀고(密告)'하는 것으로 보는 시각이 많아 부정비리를 알고 있어도 입을 다무는 것으로 안다"고 말했다(광주매일신문, 2011. 11. 7).

아보는데 그 의의가 있으며 이를 통하여 보다 실효성 있는 정책적 제시와 지역의 특성 맞는 정책을 구축해 나갈 필요성을 제시하고자 한다. 즉, 지방정부를 중심으로 구축해 나가고 있는 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과와 그 영향요인에 대하여 경험적으로 확인 하고자 하는데 있는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 공직자 부조리 신고포상금제도를 실시하고 있는 각 지자체 권역별(경기·수도, 강원, 충청, 호남, 영남, 제주 등)로 감사관련 업무를 담당하는 공직자 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 212개의 회수된 설문지 중 결측치를 제외한 182개의 설문지를 가지고 회귀분석을 실시하였으며 실증적 연구를 위하여 SPSS(ver. 20.0K)를 활용하였다.

II. 이론적 배경

1. 지방정부의 부패

부패(corruption)는 라틴어의 어원으로써 '함께(cor) 파멸한다(rupt)'로, 원래 유기물과 단백질이 세균에 의해 분해되는 현상을 지칭하는 화학용어로 나타내진다. 부패란 공직사회를 기준으로 하여 볼 때, 대체로 소극적인 부정(graft)보다는 적극적으로 공직자가 그들의 권한을 남용하여 사익을 추구하는 행위를 말한다(박재완, 1998). 그러나 부패는 누군가에게 부패라고 고려되지만 다른 사람에게는 부패로 인식되지 않을 수 있기 때문에 부패의 명확한 정의를 하는데 있어 많은 어려움이 있을 뿐 아니라 개념적 모호성과 통일된 이론적 논의가 부족하게 된다(김홍주 외, 2012). 그럼에도 불구하고 일반적으로 부패는 다음과 같이 정의되고 있다. 일반적으로 부패의 정의에 있어서 Key(1937)는 "정부의 권력과 자원에 대한 통제의 남용"이라고 정의하며, Nye(1967)는 "개인의 금전적인 혹은 지위의 획득 때문에 공공역할의 공식적 임무로부터 벗어난 행위"라고 논의하고 있다. 오일환(2004)은 "공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계있는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 행태나 수괴 행위의 모든 행태이며, 직무와의 연계성과 사적 이익추구가 그 주요내용이 된다"고 논의하고 있다. 결국 공직부패란 공직자가 그들의 사적인 이익을 추구하기 위하여 특수한 공적 지위를 부당하게 남용하는 행위라고 논의할 수 있는 것이다.

지방정부의 부패에 대한 정의를 살펴보면 우선 김영중(2001)은 "지방행정인이나 이와 관련된 자들의 불법적 행위와 부당한 공직남용, 사익추구, 그리고 공직의 책임과 국민의 기대가능성을 일탈한 행위"라고 보고 있다. 김성호(2003)는 "자치단체장을 포함한 지방자치단체의 공직자가 자신의 재산이나 부의 증식 등 유형·무형의 사적이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행에 반하는 행위"로서 지방자치단체의 부패를 정의 하고 있다. 그리고 한형서(2003)는 "자치단체장과 지방의회의원 그리고 지방공무원이 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 영향력을 행사하거나 직·간접적으로 권력을 남용하여 사적이익을 추구하기 위해 공익을

침해하는 행위”로서 지방부패를 정의하고 있다. 이와 같이 지방부패의 개념도 그 나라의 정치·경제·사회·문화적 환경에 따라 상이하게 설명할 수 있다. 그러나 지방부패의 개념은 공직에 종사하는 지방공무원들이 비정상적인 방법으로 자기의 공무원행을 개인이익과 특정인에게 특혜를 주어 불특정 다수인에게 형평성과 공익을 저해하는 포괄적인 개념으로 볼 수 있다(한형서, 2001).⁷⁾ 즉, 지방정부의 부패란 지방자치단체의 공직자가 독점적 지위나 재량권을 이용하여 자신의 재산이나 부의 증식 등의 유무형의 사적이익을 추구하는 행위로 정의하게 된다. 공직부패는 흔히 ‘빙산모형’이라 불리는데 이는 부패가 비공식적이며 은밀하기 때문에 겉으로 드러난 부패는 전체의 일부일 뿐 그 전부, 혹은 대부분이 아니기 때문이다. 한국사회에 있어서 공직부패는 사회전반의 안전을 심각하게 위협하기도 한다. 공직부패와 연루된 대형 참사 및 사고(성수대교 붕괴, 대구가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴,⁸⁾ 그리고 최근에 원전 비리⁹⁾등)는 우리 주위에서 매우 쉽게 찾아 볼 수 있음이다. 즉, 시민의 생명과 직결되는 화재 및 안전사고, 그 밖의 대형사고와 같은 일련의 사건·사고는 관료와 기업 간의 유착관계에서 비롯된 경우가 많으며 이는 관료의 공직기강 해이 및 관리소홀로 이어져 결국 대형 참사·사고로 이어지기 쉽게 된다는 것이다. 따라서 본 연구는 위기관리 역량강화 차원에서 지방정부의 반부패 정책에 관하여 논의하고자 한다.

2. 반부패 정책의 효과에 대한 선행연구 검토

1) 부패통제 논리의 변화

부패통제의 논리란 특정한 통제활동과 통제효과에 있어서 이들 간의 법칙적인 연관성을 가리키는

- 7) 지방의 부패를 정의하는 데에 사용하는 용어를 보면 임상규(2008), 김택(2004), 김태룡·안희정(2000)은 지방정부 부패를 안광현(2008), 김성호(2003), 한형서(2003)는 지방자치단체 부패를 김영중(1998)은 지방행정부패라는 용어를 각각 사용하고 있다.
- 8) 영국 BBC의 1999년 10월 30일자의 보도에 따르면 “한국은 세계의 산업화된 모든 국가 중 안전기록이 최악인 국가이며...경제기적의 대가로 안전을 희생시켰다. 1994년 성수대교 붕괴, 1995년 대구가스폭발사고와 삼풍백화점 붕괴, 지난 20년간 800여명의 희생자를 빚은 대한항공 등 눈부시게 빨랐던 한국의 경제성장이 기업과 공무원의 관심을 안전에서 이익으로 돌려놓았다... 한국에는 ‘ppalli-ppalli(빨리빨리) 증후군’, 곧 일은 ‘적당히’ 처리한 뒤 돈이 굴러 들어오길 바라는 심사가 있다. 건축관련 법규는 실제로 적용되지 않거나, 아예 존재하지 않는다(김경수, 2003).
- 9) 최근 원전비리 문제는 심각하게 지적되고 있다. 지역별로 고리원전 38건을 비롯 영광원전 31건, 울진원전 13건 신고리원전 9건, 월성 신울진원전이 각 6건으로 집계되었다. 이에 원자력 업무의 특성상 청백리 표상으로 삼아야함에도 불구하고 원전비리의 대부분이 직무와 관련되어 있다는 것은 조직 및 직원들의 기강해이가 극에 달했으며 최근 드러난 엉터리 원전 부품 사태 등으로 볼 때, 한국전력 등의 감사를 강화해야 할 것임을 밝혔다. ...중략.. 원전과 관련된 부패의 문제는 시민들의 안전문제에 있어서도 매우 큰 해악을 가져올 수 있기 때문에 관련 담당자에 대한 관련기관의 역량강화를 통하여 원전비리가 발붙이지 못해야 할 것임을 강조했다(뉴스한국, 2013. 10. 18).

것이라고 한다(박영호, 1999; 강제상 외, 2008). Gardiner & Lyman(1978)이 제시한 부패의 통제논리에 있어서 우선적인 것은 부패의 개입감소를 위한 감시감독의 강화와 함께 부패를 행위를 하는 자로 하여금 그 대가를 치르게 하는 것을 논의한다.¹⁰⁾ 그리고 마지막으로 도덕적인 책임성을 높이기 위하여 공직자로 하여금 자율적인 통제체제 등, 부패를 억제하고자 하는 제도를 제시하는 논리를 말할 수 있다.

부패통제 전략에 있어서 전통적인 관점은 공직자 및 기관의 부패행위에 대한 적발 및 처벌에 있어서 직접적이면서 수동적인 전략으로 대응이다. 이러한 수동적인 부패통제전략은 부패통제를 담당하는 기관에 의한 범죄자의 체포, 조사, 재판, 그리고 처벌로서 이어지는 일련의 순환적인 조치를 말하게 된다. 즉, 전통적 부패통제 방안은 법치의 강화와 더불어 부패행위에 대한 징벌적 제재와 내외부적 통제전략을 강조하고 있는 것이었다(라영재, 2009). 그러나 현대에 있어서 반부패 정책은 행정시스템이 고객지향, 성과지향, 시장원리를 지향하는 행정시스템으로 전환되고 있으며 이에 따라 행정시스템의 변화와 조화된 행정통제시스템을 새롭게 창조해야 함을 제기하고 있는 시점이다. 그리고 이와 함께 지방자치시대의 도래와 지방분권은 지방자치단체의 운영을 그 자율성에 맡기는 것을 본질로 하고 있기 때문에 지방분권의 제도화 수준이 증가될수록 상급단체로부터의 지도감독에 대한 저항이 강해지고 있다. 따라서 행정통제에서 지방자치단체에 대한 책임성 확보 수단은 더욱 중요한 과제가 될 것은 자명하다. 그러나 이러한 지방분권에 걸맞은 감사환경의 변화를 수용하는 제도화의 수준이 낮아 많은 문제가 발생하고 있는 것 또한 사실이다. 즉, 국가적 감사에 대한 지방자치단체의 반발, 그리고 상급자치단체의 기초자치단체에 감사활동에 대한 반발 등이 일어나고 있다. 따라서 지방자치의 본질에 부합하고, 전문성과 독립성이 보장된 지방자치단체의 감사체제를 확립해야 함을 제기하고 있는 실정이다. 특히 최근에 있어서 전통적인 위계적 행정적 통제에서 탈피해서 주민의 직접적 참여를 통한 민·관 협력 차원에서 비교적 자율적인 부패통제장치가 기존의 부패통제장치의 실효성의 한계로 인한 새로운 대안적 장치로 모색되고 있다(김홍주, 2013b). 우리나라 지방정부의 부패통제 방식은 전통적인 규제방식에서 시민참여의 감사방식 그리고 예방적인 부패통제전략으로써 투명한 환경과 동기 부여와 부패의 욕구를 제한하도록 하는 사전적 통제전략으로의 변화를 맞이하였다(Miller, et al., 2005). 현재 우리나라 지방정부의 반부패적 논의는 세가지 측면의 접근이 제기되고 있다. 첫째, 중앙정부 등 상위기관에 의하여 이루어진 외부적인 행정통제를 말한다. 이는 지방정부에 대한 지원과 지도 감독, 시정 명령, 직무이행명령, 감사 그리고 지방의회에 대한 재의요구와 직접제소, 차치입법금지 등을 말한다. 둘째로는 지방권력 내 집단에서 상호 견제를 통한 내부통제 방식으로 지방의회의 의결권행사, 감사 및 조사 그리고 주민청원의 권고 등을 통한 자치단체장의 통제와 함께 자치단체장은 재의 요구 및 제소, 선결처분, 동의권 및 의견진술권을 통하여 지방의회를 역시 통제할 수 있는 것을 말한다(장우영, 2011). 그리고 마지막으로 지역주민들의 직접참여를 통한 통제방식으로써 주민감사청구제도, 주민소환

10) Klitgaard(1988)는 부패의 비용 크기는 부패행위가 적발될 확률과 처벌강도의 크기에 의하여 좌우되며 이에 따라 부패비용의 증대함을 주장하는 통제논리는 부패에 개입한 행위자들이 지불하게 되는 대가기준을 높이기 때문이다. 부패개입의 유인을 억제하게 된다는 점을 전제하고 있다고 논한다.

제도, 주민소송제도, 옴부즈맨제도(시민감사관제도), 공직자 부조리 신고포상금제도 등이 있다. 다음 <표 1>은 지방정부의 부패통제 유형과 그 예에 관한 것이다 이를 보면 다음과 같다.

<표 1> 지방정부의 부패통제 유형

구분	반부패 제도의 예
외부통제	• 국정감사, 감사원감사, 중앙정부의 감사, 상위 자치단체 감사
내부통제	• 지방의회 행정사무감사, 집행기관 감사
민관협력, 주민참여	• 주민감사청구제, 주민소환제, 주민소송제, 옴부즈맨제(시민감사관제), 공직자 부조리 신고포상금제

※ 자료: 김홍주(2013b) 재인용

2) 반부패 제도의 효과성에 관한 선행연구

전통적으로 우리나라의 경우 지방정부의 반부패 제도는 주로 중앙정부에 의한 외부통제가 주를 이루었으며 주민참여를 통한 부패방지나 내부기관의 상호견제에 의한 내부적인 통제체제에 관한 논의는 매우 부족했다(천성권, 2006). 앞서 논의한 주민참여 통제방식의 논의는 최근 들어 위계적인 행정통제에서 보다 진보된 형식의 부패통제장치가 나타나기 시작하였으며 이에 대한 실효성의 논의도 함께 제기하고 있다. 이러한 부패방지전략에 근거한 반부패 정책의 성과에 관한 선행연구 검토 결과, 성과 및 효과성을 검증하는 선행연구가 상당히 부족하게 나타났음을 지적할 수 있다(이정주·이선중, 2012).¹¹⁾ 부패방지의 효과에 관한 연구에 있어서는 부패방지정책이 부패의 감소에 얼마나 영향을 주었으며 어떠한 성과를 보였는지 등에 관한 연구라고 할 수 있을 것이다. 이러한 부패방지의 효과성을 실증적으로 연구한 논문은 객관적 자료와 설문조사를 바탕으로 한 개인의 인식조사의 결과가 부패의 감소에 얼마나 영향을 미치는지를 파악한 연구를 논의할 수 있다. 따라서 먼저 반부패 제도의 효과에 대한 객관적 자료의 검토를 통한 연구는 보통 국가와 기관(중앙, 지방정부 등)을 대상으로 한 연구가 대부분이다.

이러한 연구에 있어서 먼저 Shim & Eom(2008)는 반부패적 논의를 위한 전자정부의 발전이 부패감소와 개혁지향의 활동에 있어서 부패를 감소시키는 효과적인 수단임을 제시하고 있다. Mungiu-Pippidi(2010)는 국가를 대상으로 한 연구에서 시민사회와 그 역량이 부패의 통제에 직접적으로 기여할 수 있음을 논의하고 있다. 그 결과 시민사회와 인간개발지수가 반부패의 효과가 유의미하게 나타났음을 제시한다. 그리고 국내문헌에서 임상규(2008)는 지방자치단체를 대상으로 부패통제의 방안으로서 전자정부(행정정보의 온라인공개)의 제도화가 부패 감소에 중요한 원인이 되고 있음을 지

11) 부패연구의 경향분석에서 보면 김영중(2006)의 경우 한국부패학회보에 게재된 120편 논문의 방법론을 분석한 결과 이론적 연구가 63건, 사례연구 39건, 내용분석 9건, 비교연구가 7건을 보이거나 그에 반하여 양적인 연구는 2건에 불과하다는 것을 밝히고 있으며 계량적 연구가 상대적으로 부족함을 지적하고 있다(이정주·이선중, 2012).

적하고 있으며, 김나영·최진욱(2010)은 국가를 대상으로 한 연구에서 내부고발제 도입여부, 내부고발제 도입의 성숙도를 주요 변수로 하여 이러한 반부패 제도가 부패의 감소에 어떠한 영향을 가져왔는지를 실증적으로 분석한 결과 내부고발제를 도입한 국가나 도입되어 제도가 성숙된 국가의 경우 모두 부패의 감소 효과를 가져왔음을 밝혔다. 윤기찬(2011)의 연구는 지방정부를 대상으로 하여 부패방지정책의 효율성을 분석하기 위하여 16개 광역시도의 예산, 인력, 교육건수를 투입 변수하여 자료포락분석(DEA)을 실시하였으며 분석결과 청렴교육제도의 확립이 부패방지정책의 효율성 제고에 중요한 영향을 준다고 밝히고 있다. 그리고 이정주·이선중(2012)은 지자체를 대상으로 서울시 청렴시책 평가자료를 활용하여, 부패예방 및 억제, 부패적발 및 처벌 등이 부패 감소에 유의미한 효과를 가져오고 있음을 밝히고 있다. 그리고 김홍주(2013b)는 김나영·최진욱(2010), 이정주·이선중(2012)의 연구를 바탕으로 하여 부패 감소에 있어서 지방자치단체의 반부패 조례를 활용하여 반부패 제도의 도입과 성숙도를 주요변수로 한 반부패 효과의 분석에서 제도의 도입과 성숙도가 유의미한 결과를 가져왔음을 밝혔으며, 김나영·최진욱(2010)의 연구결과와 유사한 결과를 도출하였다.

이에 반하여 설문을 통한 인식조사를 활용한 반부패의 효과에 대한 연구가 있다. 김태용·안희정(2000)은 지방정부의 부패통제수단으로써 부패방지교육과 법제도 등의 제도적 요인, 그리고 시민단체와 언론에 의한 통제요인 등이 부패수준을 결정하는 요인으로 나타났음을 제시하고 있다. 배재현·문상호(2006)는 내부고발자보호제도의 효과성에 대하여 공무원의 인식을 중심으로 하여 행정문화와 행정규정이 고발행태와 관료의 행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였으며, 정적인간주의, 내부고발자에 대한 보복정도, 내부전담기구에 대한 신뢰도, 신고자 보호정도, 신고자에 대한 포상정도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 안광현(2008)은 부패유발요인과 특히 반부패 전략변수로서 단체장 급여인상, 윤리교육 및 훈련강화, 의회 주요시책 보고 및 의회기능 확대, 행정정보공개, 법·제도적 규제강화, 주민참여를 통한 반부패 제도로서 주민소송제 실시, 주민소환제실시, 그리고 이와 함께 감사제도 강화, 내부고발자보호제도 확립, 정당공천제 폐지를 부패의 정도에 따라 두 집단으로 나누고 이들 간의 차이를 실증적으로 분석 하였다. 민병익·이상범(2008)은 행정·문화적 요인, 행정기관 및 제도적 요인, 정책적요인 및 시민참여요인이 반부패 효과의 인식에 미치는 영향을 분석한 결과 NGO를 비롯하여 시민들의 관심과 감시활동은 공직부패의 방지에 있어 중요한 요소라 할 수 있으며, 온라인과 오프라인을 활용한 국민들의 지속적인 시민참여는 공직부패의 근절에 상당한 기여를 할 수 있음을 보여주고 있다. 라영재(2009)는 지방정부의 부패통제전략의 효과성을 분석하는데 있어서 부패통제의 실효성에 대한 논의를 내부통제에 있어서 직접통제, 간접통제, 외부통제전략으로써 지방의회 행정감사 및 조사의 실효성, 감사원 감사의 실효성, 상급기관 종합감사의 실효성, 경찰과 감사의 수사 실효성, 국민권익위원회 영향, 시민단체의 감시활동 영향, 지방언론의 역할정도, 옴부즈맨 전략이 부패의 정도에 미치는 영향을 알아보았다. 이상에서 논의된 선행연구 연구를 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 반부패 정책 효과에 관한 실증적 선행연구

연구자	연구 대상 및 방법
Shim & Eom (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 146개 국가단위 자료를 통한 회귀분석 종속변수: 부패지수(CPI) 독립변수: 관료의 임금, 정치적 안정성, 관료의 전문성, 관료의 질, 법적 강제, 부패 문화, 전자정부의 효과성, 그리고 전자상의 시민참여
Mungiu-Pippidi (2010)	<ul style="list-style-type: none"> 27개의 유럽 국가를 대상으로 한 회귀분석 종속변수: 부패지수(CPI) 독립변수: 인간개발지수(HDI), 정치적 경쟁정도, 시장의 제도화(경쟁적 정책), 그리고 시민/사회요인
임상규(2008)	<ul style="list-style-type: none"> 기초 2008년 191개 기초자치단체를 대상으로 한 회귀분석 종속변수: 종합청렴도 독립변수: 정보화 예산비율(%), 업무정보화수준, 민원처리실적, 행정처분공개실적 통제변수: 공무원 수, 주민 수, 주민 천 명 당 공무원 수, 재정자립도
김나영·최진욱 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> 1998년부터 2007년 간 세계 180개국 종속변수: 부패인식지수(CPI) 독립변수: 내부고발제의 도입여부, 내부고발제의 성숙도 통제변수: 국가규모, 경제발전수준(1인 GDP_달러), 민주화수준(정치적 권리, 시민적 자유), 선진국 여부(OECD 여부), 교육수준(인간개발지수)
윤기찬(2011)	<ul style="list-style-type: none"> 2010년 기준 중앙행정기관 39개, 광역자치단체 16개, 기초자치단체 20개, 공직유관 기관 102개의 총 193개 기관 대상 투입변수: 예산, 인력, 교육실적 산출변수: 청렴도, 청렴도 개선비용
이정주·이선중 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> 2008년~2011년 서울시 25개 자치구 대상 회귀분석 종속변수: 내부청렴도, 외부청렴도 독립변수: 기관장의 관심, 청렴교육, 행동강령 운영속지, 부패취약분야 인사, 예산회계, 행정정보 공개 및 사전공표, 민원처리, 감사 및 처벌 실적, 주민감시관제, 신고자 보상정도, 민원절차 공정성
김흥주(2013b)	<ul style="list-style-type: none"> 2008년부터 2012년까지 227개 기초자치단체 대상 회귀분석 종속변수: 외부청렴도, 내부청렴도 독립변수: 반부패 제도(공직자 부조리 신고포상금제도 도입여부, 성숙도) 통제변수: 조직규모, 재량권, 분권화, 정보공개, 도시화율, 주민참여(지방투표율, 시민단체 수)
김태룡·안희정 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> 16개 광역자치단체를 방문한 민원인 대상 종속변수: 부패수준(현재, 미래의 부패수준) 독립변수: 부패결정요인(개인적 요인, 사회문화적 요인, 제도요인, 통제요인), 부패통제수단(개인적 수단, 사회문화적 수단, 제도적 수단, 통제적 수단).
배재현·문상호 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙과 지방의 총 16개 기관 종속변수: 고발행태(고발, 침묵), 관료행태 독립변수: 행정문화(구조적 부패존재, 조직윤리강조와 권위주의 문화, 가족적 집단주의 문화, 정적 인간주의, 내부고발자에 대한 보복), 행정규정(내부고발자전담기구, 신고자보호, 처벌의 면제, 신고자 포상, 보복에 대한 처벌), 인구사회학적 요인
안광현(2008)	<ul style="list-style-type: none"> 2006 민선4기 230명의 기초자치단체장을 대상으로 부패집단과 그렇지 않은 집단의 평균차이를 위한 t-검정과 분산분석 종속변수: 부패여부 독립변수: 반부패 전략(단체장 급여인상, 윤리교육 및 훈련강화, 의회 주요시책 보고 의회가능확대, 행정정보공개, 발제도적 규제강화, 주민소송제 실시, 주민소환제 실시, 감사제도 강화, 내부고발자 보호제도 확립, 정당공천제 폐지)

<표 2> 반부패 정책 효과에 관한 실증적 선행연구(계속)

연구자	연구 대상 및 방법	
인식 자료	민병익·이상범 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 2007년 경남 김해시와 진주시 대상을 통한 회귀분석 종속변수: 반부패 정책 인지도(행정의 투명성 제고 측면, 정부의 신뢰도 제고 측면, 공무원의 부패방지에 대한 측면, 국가 경쟁력 강화 측면) 독립변수: 구조적부패 존재, 조직윤리강조, 권위주의 문화, 집단주의 문화, 정적인간주의, 부패고발자 보복가능성, 부서의 독립성, 기관장의 의지, 부패행위 처벌강도, 반부패정책 지속가능성, NGO 등 시민들의 부패감시정도
	리영재(2009)	<ul style="list-style-type: none"> 2009년 안산시청을 대상으로 분청 및 구청대상의 설문을 통한 회귀분석 종속변수: 경험적 부패수준, 업무처리의 투명성 수준, 업무결과에 대한 책무성 수준 독립변수: 직접통제, 간접통제, 외부통제전략, 시민단체의 감시활동 영향, 지방언론의 역할정도, 옴부즈맨 전략(민관협력, 시민감사관 제도도입)

부패정책의 효과성에 대하여 실증적으로 규명하는 것은 어려운 일이다. 즉, 반부패 정책이 부패감소에 어떠한 영향을 주는지에 대한 경험적 연구가 논의되고 있으나 반부패 활동의 효과에 대한 연구 결과는 선행연구에서 보듯이 다양한 결과가 나타난다. 본 연구는 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 영향을 미치는 요인이 어떤 것이 있는지를 살펴본 연구이다. 신고포상금제도는 제도 및 관리적 측면에서 '조절', '규제', 혹은 '조정'의 의미를 지니고 있으며, 부패 통제를 사전적인 부패예방과 사후적인 처벌의 측면에서 모두 고려되어 질 수 있는 이점이 있다. 그리고 시민참여적인 부패방지제도의 일환으로 논의되어진다. 그러나 공직자부조리 신고포상금제도는 중앙부처와 지방정부가 널리 채택한 정책으로서 그 실효성과 효과에 관한 연구는 김흥주(2013)가 논의한 바 있다. 그의 연구는 반부패 제도의 도입과 성숙도만을 가지고 부패감소의 효과를 실증적으로 밝히고 있으나 제도의 실행가능성, 명확성, 그리고 신고 절차적 측면에서의 간명성 등 다양한 측면에서 제도의 특성을 설명하여 분석하는데 있어서는 그 한계가 존재하였다. 그리고 제도의 성과적 측면에 있어서 단순히 외부청렴도와 내부청렴도만을 가지고 부패행위의 감소 정도만을 파악하였는데, 규제인력 및 예산, 그리고 공직기강해이 감소, 자율감시 기능의 강화 등을 통한 변수의 측정에 있어서 다양한 특성을 반영할 만한 논의가 요구되는 것이 사실이다. 왜냐하면 공직자 부조리 신고포상금제도의 취지는 고발 시스템 및 공직자 부조리 신고·포상으로 공직기강 해이와 청렴도 관련된 관행적 위법·부당 행위 근절, 자율적인 감시기능의 확대 그리고 경제적 관점의 신공공관리 측면에서 논의할 만한 예산 및 인력절감 또한 중요한 논의가 될 수 있다.¹²⁾

12) 본 연구는 공직자부조리 신고포상금제도의 성과변수를 도출하는데 있어서 여러 선행연구를 검토하였을 뿐 아니라, 특히 김강현(2007: 2011)의 신고포상금제도의 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구를 통하여 변수를 도출하는데 참고하였다. 김강현(2007: 2011)의 연구에 의하면 성과에 영향을 미치는 요인으로써 제도화, 시행경험여부, 신고절차간명성, 제량권, 타 부처의 영향정도, 제도에 대한 긍정적 인식으로 보고 있으며 성과요인으로는 제도의 커풀링, 인력절감, 예산절감, 자율감시기능, 시민참여를 대리 지표로 보고 분석하였다. 김강현(2011)은 그중 인력절감 및 예산절감을 통한 성과 대리지표를 합리적 선택의 관점에서 논의하였다. 즉 신고포상금제도를 둘러싼 합리적 선택은 무엇인가라는 질문에 있어서 정부의 신고포상금제도의 도입은 제도의 목적달성을 위한 합리적 선택으로 이루어진 것으로 보았다. 그리고 이러한 목적에 걸맞게 시민의 적극적인

3. 지방정부의 공직자 부조리 신고포상금제도

일반적으로 신고포상금제도는 국가에서 행하는 감사체계를 민간에게 위탁하는 형식으로서 최근에 유행한 신공공관리론적 제도라고 보는 것이 일반적이나 흥미로운 것은 신고포상금제도는 외국에서 찾아보기 어려운 제도임에도 불구하고 한국에서는 상당히 나타나는 행정수단의 하나라는 점이다.¹³⁾ 본 연구에 있어서 공직자 부조리 신고포상금제도는 행정내부규제의 일환으로써 행정기관이 행정목적 실현하기 위하여 다른 행정기관 또는 그 직원 등에게 적용하는 제도·기준·절차 및 관행 등을 말하는 것으로 그 대상이 민간인이 아닌 관료가 대상이 되는 규제를 말한다. 그리고 반부패 제도 중 공직자 부조리 신고포상금제도는 부패를 방지하기 위하여 실시한 제도로서 뇌물수수 등 공무원의 부조리 신고, 금품 등 반환 및 거절 신고, 내부공익신고자에 대한 포상금지급규정을 마련하여 도입·실시되고 있다. 이에 따라 신고포상금의 지급 기준 및 방법과 절차, 구체적인 지급액 등이 공직자 행동강령에 나타나 있으나 개별 공공기관의 행정적·재정적 여건이 다르므로 지급요건 금액 등이 각각의 행동강령에 규정해야 하는 바, 과도한 입법부담을 유발할 수 있기에 이미 각각의 공공기관에서는 조례, 훈령 및 사규 등에서 보상금 지급을 규정하고 있다(국민권익위원회, 2010).¹⁴⁾ 현재 각 중앙행정부처와 지방자치단체, 교육자치단체, 헌법기관(사법기관, 입법기관), 공직유관단체, 기타기관(공공기관이 예산사용과 관련된 민간부문의 연구기관, 시설, 단체, 개인 등)은 자체적으로 공직자의 부조리에 관한 신고포상금제도를 실시하고 있다. 그러나 이 제도는 행정편의주의에 입각하기 때문에 때로 법률에 근거한 신고포상금제도 있지만 각 부처별로 행정규칙에 근거하여 만든 것들도 허다하게 나타난다.¹⁵⁾ 이는 행정

조직 내부와 공법상의 특별한 관계에 관한 조직·활동을 규율하는 측면을 위하여 이루어지는 제도가기 때문에 특별히 법률에 근거할 필요가 없는 이유이기도 하다. 그럼에도 불구하고 신고포상금제도에 주요 법적근거가 될 만한 것은 현재 부패행위의 신고와 신변보호에 관하여 논의된 1999년 8월 31일 제정된 특정범죄신고자 등록법과 2008년 2월 29일 제정된 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’이다.¹⁶⁾ 이러한 법률은 특정범죄에 관한 형사절차에 있어서 국민이 안심하고 자발적인 협조를 할 수 있도록 범죄에 신고자를 실질적인 보호를 통해 범죄로부터 보호하기 위함이다. 따라서 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에는 제55조(부패행위 신고), 제56조(공직자의 부패행위 신고의무), 제62조(신분보장 등), 제64조(신변보호 등), 제68조(포상 및 보상)등의 규정에 잘 명시되어 있다. 하지만 포상에 관하여는 시행 행정기관이나 관련분야에 따라 다르게 나타난다(이진호, 2011).

지방정부에 있어서 공직자 부조리 신고포상금제도를 위한 조례는 서울특별시가 1999년에 처음으로 제정하기 시작하였다. 그리고 2010년 3월에 행정안전부에서 각각의 지방자치단체에 대한 ‘부조리 신고제도’ 운영 활성화 방안으로 ‘부조리 신고포상금 지급조례(권고안)’을 마련해 각 지자체에 시달하여 더욱 활성화 되었으며 2013년 기준 전국의 광역과 기초자치단체를 포함하여 163개의 자치단체가 조례, 7개의 기관이 규칙, 그리고 2개의 기관이 훈령을 통한 법제한 법제화가 이루어지고 있다. 그중에서 다음 <표 3>의 조례의 현황을 살펴보면 16개 광역자치단체는 모두 공직부조리 신고포상금 조례를 제정하고 있으나, 각각의 기초자치단체에 있어서는 지역에 따른 차이가 존재한다. 경기도의 경우 32개 기초자치단체 모두 공직자 부조리 신고포상금 조례를 제정하고 있어 100.0%에 이르고 있으며, 광주 역시 6개의 기초자치단체 가운데 전 지역구 100.0%가 조례를 제정하였다. 서울시의 경우 25개 기초자치단체 가운데 21개로 조례의 제정이 84%에 이르며, 경남이 94%를 보이고 있다. 부산시의 경우 부산중구를 제외한 1개 기관에서 조례를 제정하여 93.8%를 보이고 있다. 그밖에 대구 87.5%, 인천·대전이 80%, 충북 66.7%, 전남 59.1%, 충남 43.7%, 전북 42.9%, 울산 40%, 경북 39.1% 그리고 강원이 22.2%로 나타났다.

참여를 이루어 제약된 조건 속에서 효율을 극대화 하는 것으로 논의하고 있다. 또한 성과의 대리지표를 설정함에 있어서 44개의 중앙부처의 운영담당자를 통하여 성과변수의 인식에 대한 타당성의 심도 있는 접근을 하였다. 이러한 신고포상금제도는 경제적 유인제도로써 기존의 명령 지시적인 통제수단으로부터 벗어나 최소의 비용으로 주어진 목표를 달성하게 된다는 측면에서 강조된 것이다. 특히 정광호(2005)는 이처럼 신고포상금제도는 정부의 역량과 자원이 한정되기에 시민과의 협력을 통하여 사회문제를 해결하도록 하고 경제적 유인책을 통하여 시민참여를 보다 활성화 시키는데 그 의의가 있음을 논의하고 있다.

13) 우리나라와 같이 직접적인 금전포상을 대가로 신고를 유도하는 형태의 신고포상금제도는 일부국가를 중심으로 운영되고 있으나 대체로 외국의 신고포상금제도는 그 운영제도의 수가 우리나라에 비해 상대적으로 적고, 탈세신고 등에 한정하여 운영하고 있다(김강현, 2007).
14) 이러한 신고포상금제는 불법 행위나 불공정 행위 등 위·탈법 행위를 관계기관에 신고하고 그 신고자가 규정된 포상금(보상금)을 받는 것을 의미한다(김강현·전영환, 2007). 신고포상금은 일반적으로 정부규제를 보완하는 수단으로 사용된다. 모든 정부규제가 신고포상금을 동반하지는 않지만 모든 신고포상금은 정부규제를 전제한다. 규제대상이 광범위해지고 모든 규제를 일일이 집행하기가 곤란한 경우 일반 시민들이 규제대상행위의 위반에 대해 신고를 하게하고 이에 대한 반대급부로서 제공하는 금전적 보상이 신고포상금이다.
15) 예를 들어 중앙행정부처의 경우 법률에 근거하여 공직자의 부패에 대한 신고포상금제도를 만들기도 하였으며 경우에 따라 법률에 근거하기 보다는 자체적인 행정규칙(고시, 훈령, 내규)에 의하여 만들어진 경우를 찾아볼 수 있다. 또한 이러한 측면에 따라 부처는 다르지만 비슷한 신고포상금제도로써 국민권익위원회의 부패행위 신고포상금과 법제처의 부패신고 포상금을 비롯해 관세청에서 시행하고 있는 탈루정보 제공 및 체납자 은닉재산 신고포상금, 국세청의 은닉재산 신고포상금, 기획재정부의 은닉재산 신고포상금, 산림청의 은닉재산

신고포상금 및 예산낭비 신고포상금, 방위사업청의 예산낭비사례 신고포상금, 그리고 방송통신위원회의 예산낭비 신고포상금 등이 유사 항목으로서 시행되지만 그 법적 근거가 다르게 나타난 경우가 허다하다. 그리고 부처 간에 제도가 중복되기도 하는데 부정부패와 관련해서는 감사원과 국민권익위원회가 대동소이한 포상금제도를 운영하기도 한다(김홍주, 2013b).
16) 국민권익위원회를 중심으로 공직자 부조리 신고포상금제도에 대한 논의가 보다 체계적으로 법제화하여 나타났다. 즉, 2001년 부패방지위원회의 설립과 함께 부패방지법이 제정되었는데 부패방지법에 의하면 신고로 인하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고를 한 자에 대하여 상훈법 등의 규정에 따라 포상을 추천하게 되며, 대통령령이 정하는 바에 의하여 포상금을 지급할 수 있게 하는(권익위법 제68조 1항) 규정을 만들어, 부패행위로 인한 공직자의 신고포상금제도에 대한 법적근거를 만들었다. 그리고 이후 2005년 7월 「부패방지법」의 개정으로 보상제도가 강화되고 2008년 2월 29일 국민권익위원회가 새로이 출범하여 신고자 보상이 크게 활성화 되었다.

<표 3> 지방자치단체 공직자 부조리 신고포상금제도 법제화 현황¹⁷⁾

시도 별	자치단체 수(광역+기초)	자치단체(조례)	자치단체(규칙)	자치단체(훈령)
서울	26	22	1	0
부산	17	15	0	0
대구	9	7	0	0
인천	11	8	0	0
광주	6	6	0	0
대전	6	4	0	0
울산	6	2	0	0
경기	32	32	4	0
강원	19	6	0	0
충북	13	8	0	0
충남	17	7	0	0
전북	15	6	0	1
전남	23	13	0	0
경북	24	9	0	0
경남	19	17	2	1
제주	3	1	0	0
세종시	1	1	0	0
계	246	164	7	2

※ 자료: 법령정보센터 자치법규현황 재구성

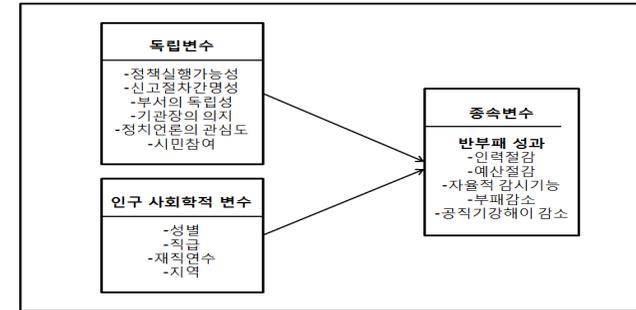
III. 연구설계

1. 연구의 분석모형

본 연구는 현재까지 지방정부에서 시행되고 있는 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과를 지방정부의 감사업무 담당자에 대한 설문문을 통하여 얻어진 자료를 통하여 실증적으로 분석하였다. 그리고 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과와 그 영향요인을 분석하기 위해 다음과 같은 모형을 설정하였다. 먼저 본 연구의 종속변수로 논의된 반부패 제도의 성과로서 앞서 논의한 선행연구를 통하여 인력절감, 예산절감, 자율감시기능의 확대, 부패행위 감소 그리고 공직기강해이 감소로 도출하여 다섯 가지 지표로 측정하였다. 그리고 이와 함께 반부패 제도의 성과에 영향을 주는 요인 역시 다음과 같이 정책의 실행가능성, 신고절차의 간명성, 담당 부서의 독립성, 기관장의 의지, 정치적 관심, 언론의 관심, 시민참여를 중심 독립변수를 선정하여 다음과 같이 분석하였다. 그리고 마지막으로 인구·사회학적 변수를 가지고 통제하였다. 본 연구의 연구모형은 독립변수와 종속변수간의 관계의 인과적 설명을 위한

17) 2010년 7월 1일로 창원시, 마산시, 진해시가 창원시로 통합되었기에 2010년 이후에는 통합된 창원시의 자료를 가지고 분석하였음을 밝히고, 진해시는 조례를 채택하지 않았으며 마산시는 2006년 채택하였다가 통합되면서 다시 폐지되었다.

분석틀로서 다음 <그림 1> 과 같이 나타난다.



<그림 1> 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과요인 분석모형

1) 종속변수

본 연구의 목적은 부패방지정책에 효과를 미치는 요인을 실증적으로 분석하는데 있다. 따라서 성공적인 반부패 정책에 대한 공직자의 인식과 정책의 성과에 있어서 어떠한 요인이 중요한 원인이 되는지 알아보고 향후 성공적인 정책적 대안을 제시하고자 하는 것이다. 따라서 본 연구에 있어서 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과는 앞서 논의한 선행연구를 바탕으로 변수를 도출하였음을 밝힌다. 선행연구를 통하여 도출된 변수로서는 ① 반부패 인력 절감, ② 반부패 예산절감, ③ 반부패 정책을 위한 자율적 감시기능 확대, ④ 부패행위 감소, ⑤ 공직기강해이 감소로 구성하였다.

2) 독립변수

공직자 부조리 신고포상금제도의 성과요인인 독립변수를 측정하기 위한 구체적인 지표는 다음과 같다. 첫째, 정책의 실행가능성(집행가능성, 내용의 현실성, 포상금 지급액의 현실성), 기관장의 의지(기관장의 관심, 지원), 신고절차의 간명성(신고소요시간, 신고서류 등의 복잡성), 담당부서의 독립성(타 부서 등으로 독립성, 담당부서의 제도운영의 자율성), 정치·언론의 관심(정치적 관심, 정치적 영향력, 대중매체 및 언론의 관심, 대중매체 및 언론의 영향력), 시민참여정도(부패의 관심, 참여정도)를 측정 지표로 선정하여 선정된 6개의 독립변수가 반부패 정책인 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 영향을 미치는 요인을 알아보고자 한다.

따라서 다음 <표 4>에서 보듯이 종속변수인 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과변수와 독립변수인 각 변수들에 대한 각각의 항목을 측정하기 위하여 20개 문항의 측정지표로 이루어진 설문내용을 살펴보았다. 그리고 종속변수인 반부패 제도의 성과에 관한 설문은 기관 내 반부패 정책을 담당하는

공직자의 성과 인식정도를 나타내고 있으며 독립변수 역시 인식정도로써 측정하게 된다. 이러한 영향 요인을 알아보기 위하여 회귀분석을 실시하기 위하여 통제변수로서 인구·사회학적 특성에 관한 질문을 제외하고 리커트(Likert) 5점 척도를 사용하였으며, ① 전혀 아니다, ② 아니다, ③ 보통이다, ④ 그렇다, ⑤ 매우 그렇다 등으로 항목을 나누어 응답하게 하였다.

이 현실성이 있게 규정되고 있는지, 그리고 집행차원에 있어서 포상금액이 지방정부의 현실적 재정수준에 맞게 책정되었는지의 정도가 중요하기 때문이다. 따라서 이러한 것을 바탕으로 하여 설문문항을 만들었으며 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<표 4> 본 연구의 변수에 관한 조작적 정의

구분	변수	측정치표	해당문항	측정방법
독립 변수	정책의 실행가능성	① 집행 가능성 정도	1	Likert 5점척도
		② 정책내용 지침내용의 현실성	2	
		③ 포상금 지급액의 실현가능성	3	
	신고절차의 간명성	① 신고하는 시간소요정도	4	
		② 신고의 서류 등 절차 복잡성	5	
	부서의 독립성	① 타부서로 부서의 독립성	6	
		② 담당부서의 제도운영 자율성	7	
기관장의 의지	① 기관장의 공직자 부조리 신고포상금제도 관심	8		
	② 기관장의 공직자 부조리 신고포상금제도 지원	9		
정치 및 언론의 관심	① 정치적 관심	10		
	② 정치적 영향력	11		
	③ 대중매체 및 언론 관심	12		
	④ 대중매체 및 언론의 영향력	13		
시민참여	① 시민의 부패관심도	14		
	② 시민단체 등 활동정도	15		
통제 변수	인구사회적 특성	① 성별 ② 직급 ③ 재직연수 ④ 연령 ⑤ 근무지역	1-5	명목서열 척도
종속 변수	공직자 부조리 신고포상금 제도 성과	① 규제인력 절감	1	Likert 5점척도
		② 규제예산 절감	2	
		③ 자율감시 기능의 확대	3	
		④ 부패행위 감소	4	
		⑤ 공직기강해이 감소	5	

<가설 1> 반부패 정책의 실행가능성이 높을수록(+) 제도의 성과가 높아질 것이다.

둘째, 제도 및 절차 복잡성의 경우 조직 내의 공식적인 의사전달 과정이 얼마나 존재하는가와 관계된다. 따라서 공식적인 업무절차와 의사결정단위의 수가 많을수록 조직구성원들의 제도에 대한 수용성은 매우 낮게 나타날 수 있다. 결국 제도자체에 대한 부정적 인식으로 연결 될 수도 있는 것이다 (Melkers, 2006). 김홍주·백인립(2013)은 종량제도 절차의 복잡성이 환경규제 불응을 야기하는 유의미한 변수임을 지적하고 있으며 이는 궁극적으로 제도의 성과에 있어서 저해가 됨을 유추해 볼 수 있다. 즉, 제도절차의 복잡성이 제도의 정착에 있어서도 부정적인 영향을 주는 것으로 보고 있으며, 결국 성과에 대한 동기부여를 감소시키는 것으로 이해하고 있다(OECD, 2001). 즉, 공직자 부조리 신고포상금 제도를 운영하는데 있어서 신고절차 등의 복잡성은 제도의 성패에 큰 영향을 주는데, 신고절차 등이 까다로우면 시민참여를 제한할 수 있고 제도를 유명무실하게 만들 수 있기 때문에 지적된다. 김강현(2011)은 신고포상금제도와 마찬가지로 시민참여를 바탕으로 이루어지는 시민참여예산제도, 시민참여재판제도 등의 도입과 운영에 있어서 제도의 성과는 참여절차의 간명성이 중요한 변수로 논의하고 있다. 따라서 제도에 있어서의 절차적인 복잡성은 제도의 성과에 있어서 부정적인 결과를 유발할 수 있음을 가정보해 볼 수 있다. 즉, 제도 및 그 절차의 복잡성은 조직외부의 관계자들의 참여여부를 결정짓는 요인으로서 신고포상금제도를 운영함에 있어 그 복잡성의 정도에 따라 제도의 성공과 실패에 큰 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

<가설 2> 부패행위 신고절차의 간명성이 높을수록(-) 제도의 성과가 높아질 것이다.

셋째, 반부패 제도를 담당하는 부서의 독립성을 통한 자율성확보가 매우 중요하다. 전통적으로 공직자에게 재량권은 부정적인 측면으로 논의되어 왔다. 즉 관료의 독점권과 재량권의 정도가 높을수록 부패하기 쉬우며 반부패 전략으로써 재량권의 축소를 논의하기도 한다(Klitgarrd, 1997). 그리고 결국은 정책의 목표를 달성하는데 있어서 부정적인 요소가 될 수 있음을 논의할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자율성측면에서 긍정적 측면이 논의되기도 한다. 그것은 자율성의 확보를 통하여 공공책무에 있어서 보다 효과성을 달성할 수 있으며 동시에 국민에게 신뢰를 줄 수도 있다는 것이다(Haque, 2004). 즉, 자율성의 확보를 통하여 책임성을 증진시키고 결국은 성과에 긍정적일 수 있다는 것이다. 또한 Hawkins & Tomas(1984), Sparrow(2000), Bardach & Kagan(2002) 등은 규제기관에 있어서 관료가 자율성을 폭 넓게 발휘하게 되면 정책의 효과성을 높이는데 있어서 중요한 요인이 될 수 있다고 주장

2. 가설설정

공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구를 연구모형 <그림 1>을 토대로 하여 경험적 연구에 필요한 가설을 설정하였다. 즉, 본 연구에서의 제도성과에 대한 영향요인에 따라 정책의 실행가능성, 신고절차의 간명성, 부서의 독립성, 기관장의 의지, 정치·언론의 관심, 시민참여 그리고 인구 사회학적 요인을 독립변수로 하여 모형을 설정하고 있다.

첫째, 제도의 실행가능성에 있어서 먼저 제도 및 정책의 실행가능성과 그리고 제도 및 정책의 명확성은 정책이 무엇을 달성해야 할 것이냐에 대한 목표와 이 목표를 어떻게 달성할 수 있을까 하는 수단까지 명백하게 나타낸 것으로 볼 수 있다(김인중, 2010). 먼저 성공적인 정책의 실효성이 있는 효과를 달성하기 위해 정책의 실행가능성 여부가 매우 중요하다. 왜냐하면 정책의 실행가능성에 있어서는 정책의 목표와 수단 간에 긴밀히 연결되고 기술적 차원의 실행가능성, 신고포상금제도의 지침과 내용

하기도 한다. 신고포상금제도의 운영에 있어서 제도운영담당자는 제도의 성과를 위해 시민참여가 미진하거나 부족한 부문에 대하여 일반시민과 대면하는 일선관료의 경우에는 복잡 다양한 업무처리과정에서 인간적 차원에서 대처하는 상황이 증가하기 때문에 성과를 높이기 위해서는 자율성을 확보가 요구된다는 것이다(김강현, 2011). 신고포상금제도는 시민이 참여하는 운영원리상 일선관료의 접촉이 빈번하며, 특히, 업무에 있어서의 자율성 보장이라는 점에서 부서의 독립성의 확보는 성과향상을 유도하는 중요한 기제가 된다고 볼 수 있다. 따라서 신고포상금제도의 운영의 담당자가 반부패 정책의 실행에 있어서 외부의 영향을 받게 된다면 제도 운영의 자율성이 저해와 함께 곧바로 성과의 저하로 이어질 수 있다는 가설이 가능하다.

<가설 3> 담당부서의 독립성이 높을수록(+) 제도의 성과가 높아질 것이다.

넷째 기관장의 의지이다. 정책의 도입과 성과에 대한 핵심적 성공요인으로서 여러 가지가 있지만 최고관리자의 지원이나 관심은 매우 중요한 요소의 하나이다.

Roger(1995), Savage(1985), Grady(1992)와 같은 학자들은 혁신적 정책의 확산과 구성원의 긍정적인 수용성을 위해서는 기관장의 지원과 관심이 중요한 요인으로 받아들여진다고 논의한다. 즉, 최고관리자의 정책에 대한 혁신적 태도가 성과에 긍정적 영향을 미치게 된다는 것이다. 국내의 연구에 있어서 민병익·이상범(2008)의 연구에 의하면 기관장의 의지가 반부패 정책의 효과에 유의미한 결과를 가져왔음을 밝히고 있다. 이렇듯 논의할 수 있는 것은 부패행위의 감소와 청렴한 공직풍토를 조성한다는 측면에서 단체장의 의지는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이와 같은 연구결과는 최고관리자의 관심과 의지가 새로운 변화를 보다 적극적으로 수용하게 하며 궁극적으로 제도의 성과에 있어서 긍정적 영향을 미칠 것이다.

<가설 4> 기관장의 반부패 의지가 높을수록(+) 제도의 성과가 높아질 것이다.

다섯째, 정치와 언론의 관심과 그 영향력은 공직자의 부패행위에 대한 큰 경각심을 불러올 수 있으며 공직자를 대하는 민원인, 부패행위를 신고하는 신고자로 하여금 관료의 뇌물 수수 등의 부패행위에 있어서 보다 효과적인 감시자가 될 수 있는 가능성을 만들어 준다. 그리고 반부패에 대한 정치적 의지와 언론의 관심 그리고 그 영향력은 지방정부 스스로 하여금 청렴 풍토의 조성과 신고자로 하여금 많은 홍보와 정보의 전달이 가능해질 것이라는 판단이다. 라영재(2009)는 지방정부에 있어서 지역 주민이나 언론의 불신이 높아진 상황에서 주민의 대리인인 지방공무원의 부패를 용납하기 쉽지 않으며 지방공무원의 부패는 언론 등의 활발한 관심을 통하여 밝혀지고 있다고 지적하고 있다. 따라서 외부통제전략의 일환으로써 국가차원에서의 정치·언론의 관심이 부패감소에 효과가 있을 것이라는 논의를 하기도 하였다. 그리고 이와 함께 활발한 정치적 관심과 언론의 활발한 활동이 부패문제를 해결

하는데 있어서 보다 효과적이라는 주장이 제기 되고 있으며 반부패에 효과를 증명하는 연구들도 나오고 있다(Stapenhurst, 2000). 이러한 것을 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 5> 공직자 부조리 신고포상금제도에 대한 정치와 언론의 관심이 높아질수록(+)제도의 성과가 높아 질 것이다.

여섯째, 주민참여 및 시민단체의 영향과 반부패 성과의 관계이다. 주민의 적극적 참여는 오늘날 행정국가의 현상으로서 비대해지는 행정에 대한 시민의 통제와 모습을 가지며 주민들의 참여가 결국 지방공무원의 부패를 방지하고 헌법상에 요구되는 적법절차의 원리상 행정의 명확성과 투명성이 증대되는 효과를 가진다(명재진, 2007; 김홍주, 2013b). 부패가 없는 사회를 만들기 위해서는 시민 및 시민단체의 주도적인 역할이 중요하며 시민사회는 사회전반에 뿌리를 내리고 부정부패와 부조리 혁파에 중심적 역할을 해야 한다. 이를 위하여 건전한 시민의 존재와 함께 NGO등 시민단체의 조직적 활동이 부패방지 효과에 긍정적 역할을 할 수 있을 것이다(민병익·이상범, 2008). Landell-Mills(1999) 역시 시민사회의 감시가 부패활동을 감소시키는데 있어서 중요한 역할을 할 것이라고 논의하고 있으며 이와 함께 최무현(2003)은 지방자치단체의 감사활동에 있어서 주민참여의 방법이 가장 직접적이고도 효과적인 행정통제 수단으로써 보다 중립적이고 독립적인 입장을 견지하고 있다고 논의한다. 이렇듯 부패문제를 사회적 이슈로 인하여 시민(시민단체)의 적극적 참여와 활동을 통해 공직자의 부패문제에 대한 인식이 반부패 정책의 성과에 유의미하게 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 바탕으로 가설을 설정하였다.

<가설 6> 시민의 참여가 높아질수록(+) 제도의 성과가 높아 질 것이다.

마지막으로 공무원 개인에 있어서 인구사회학적 특성을 공직자 부조리 신고포상금제도 성과에 대한 인지도의 차이가 날 수 있으므로 본 연구에서는 공무원의 인구사회학적 특성 역시 통제변수로서 본 연구에서 논의하였다.¹⁸⁾

3. 연구의 조사실시

본 연구의 모집단은 공직자 부조리 신고포상금제도를 시행하고 있는 지방자치단체이다. 2013년 6월 현재 우리나라는 164개의 지방자치단체가 공직자 부조리 신고포상금제도를 시행중에 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체별 감사업무 담당자를 대상으로 각 권력별로 300개의 설문을 배포하였다. 그리고

18) 본 연구는 인구사회학적 요인에서 연령을 설문에 포함하여 설문하였으나 회귀분석에서는 재직연수와 연령 0.8이상으로 서로 높은 상관관계를 보이고 있어 재직연수만을 가지고 영향요인을 검정하였다.

조사대상자의 설문내용에 대한 이해도를 고려하여 내용에 대한 재검토와 중복적 내용의 제거 등을 통하여 25개의 설문문항을 작성하였다. 설문지의 배포 및 회수 기간은 2013년 2월 18일 부터 3월 30일 까지였으며, 배포된 설문지 300매 중에 총 212매로 70.7%의 회수율을 보였다. 그리고 회수된 설문지에서 결측치(Missing Data)를 제외한 182매의 설문지를 가지고 분석하였다. 회수된 자료는 SPSS(ver.20.0K)통계 프로그램을 활용하였으며, 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 영향을 알아보기에 앞서 요인분석을 통한 타당도 검정과 함께 가설 검정을 위해서 다중회귀 분석 방법을 이용하였다.

IV. 실증적 조사결과 분석

1. 인구사회학적 특성

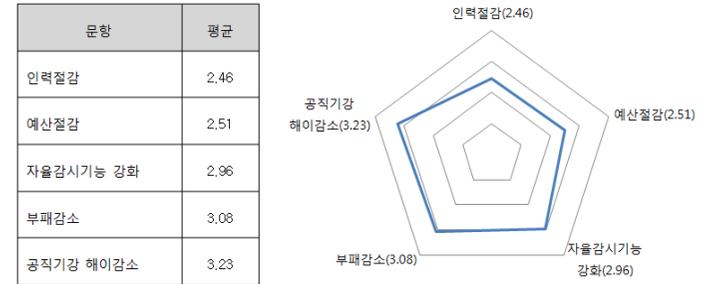
본 연구는 지방정부의 반부패 정책인 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과요인을 파악하기 위하여 각 자치단체별 감사관련 업무 담당자를 대상으로 설문을 하였다. 조사대상자는 성별에 따라 남자 81.3%, 여자 18.7%의 비율을 보이고 있으며, 재직기간은 1년~5년은 2.2%, 6년~10년은 13.7%, 11년~15년 역시 13.7%, 16년~20년은 16.5%, 20년 이상이 53.8%로 나타났다. 그리고 직급은 3급 1.1%, 4급 1.1%, 5급 9.9%, 6급 44.5%, 7급 41.2%, 마지막으로 8급이 2.2%의 비율을 보이고 있으며 지역별로 보면 수도권 14.3%, 강원권 34.6%, 충청권 30.8%, 영남권 13.2%, 호남권 4.9%, 그리고 제주권이 2.2%의 비율을 보이고 있다. 그리고 마지막으로 연령별로 살펴보면 30세~39세 15.9%, 40세~49세 53.3%, 50세~59세가 30.8%의 비율을 보이고 있으며 이는 다음<표 5>에서 와 같이 나타나고 있다.

<표 5> 조사대상의 인구사회학적 연구

구분	구분		구분	구분			
	빈도(수)	비율(%)		빈도(수)	비율(%)		
직급	8급	4	2.2	근무 지역	수도권	26	14.3
	7급	75	41.2		강원권	63	34.6
	6급	81	44.5		충청권	56	30.8
	5급	18	9.9		영남권	24	13.2
	4급	2	1.1		호남권	9	4.9
	3급	2	1.1		제주권	4	2.2
	총계	182	100.0		총계	182	100.0
재직 연수	1년~5년	4	2.2	연령	20세~29세	0	0
	6년~10년	25	13.7		30세~39세	29	15.9
	11년~15년	25	13.7		40세~49세	97	53.3
	16년~20년	30	16.5		50세~59세	56	30.8
	20년 이상	98	53.8		60세 이상	0	0
	총계	182	100.0		총계	182	100.0
	성별	남자	148		81.3		
여자		34	18.7				
총계		182	100.0				

2. 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과인식 현황

공직자 부조리 신고포상금제도를 운영하고 있는 지방정부의 감사 담당자들이 신고포상금제도의 운영성과를 5점 만점으로 평가한 응답의 빈도분포를 보여주고 있다. 이를 보면 다음 <그림 2>와 <표 6>과 같이 나타나고 있다.



<그림 2> 성과인식 현황

여기서 먼저 <그림 2>에서는 보여주고 있지 않지만 전체 평균은 2.85로서 성과인식에 있어서 평균을 2.5와 비교했을 때, 다소 긍정적인 평가를 보여주고 있다. 그중 세부지표별 성과에 있어서 살펴보면, 공직자강해이 감소가 3.23으로 가장 긍정적으로 평가되고 있으며, 부패의 감소 3.08에서는 다소 긍정적인 그리고 자율감시기능 확대 2.96으로 보통정도의 성과인식이 나타나고 있다. 그리고 예산절감 및 인력감소에 있어서는 각각 2.46, 2.51로 다소 부정적인 평가를 보이고 있음을 보인다.

지역별로 성과평가에 대한 인식을 살펴보면 조금씩 차이가 나타나고 있음을 보여주고 있다. 공직자 부조리 신고포상금제도에 관한 성과 인식에 대하여 지역별로 살펴보면 제주권, 호남권, 충청권, 수도권, 강원권, 영남권으로 순으로 나타났다. 세부지표별로 살펴보면, 수도권(서울, 경기포함)지역의 경우, 전체 평균은 2.87로서 성과인식에 있어서 보통의 평가를 보여주고 있으며, 그중 부패감소가 항목이 3.12로 가장 높게 나타나고 있다. 그에 반하여 인력절감에 관한 인식은 2.46으로 다소 낮게 나타나고 있다. 강원지역은 전체 평균은 2.82로서 성과인식에 있어서 보통정도의 평가를 보여주고 있으며, 세부지표별 성과를 살펴보면, 공직자강해이 감소가 3.16으로 가장 긍정적으로 평가되고 있으며, 인력과 예산절감이 각각 2.48로 다소 낮게 평가되고 있다. 충청지역은 전체 평균은 2.95로 강원지역 보다 성과인식이 약간 높게 나타나고 있으며, 그중에서 공직자강해이 감소가 3.48로 가장 긍정적으로 평가되고 있으며, 그 다음으로 부패의 감소가 3.27로 긍정적인 인식이 나타나고 있다. 그러나 충청권 역시 인력감소에 있어서는 2.48로 다소 낮은 평가를 받고 있다. 영남지역은 전체 평균은 2.56로 성과인식에 있어서 다른 지역에 비하여 낮게 평가되고 있다는 것을 알 수 있다. 그중에서 공직자강해이 감소가 2.79

로 가장 높은 인식을 보이거나 보통정도의 인식을 보이고 있으며, 예산절감에 있어서 2.33으로 낮은 성과 인식이 나타나고 있다. 호남지역의 경우 먼저 전체 평균은 2.96로서 성과인식에 있어서 보통수준의 평가를 보여주고 있다는 것을 알 수 있다. 그중 부패의 감소가 3.44로 가장 긍정적인 인식을 보여주고 있으나 예산절감에 있어서는 2.22로 부정적인 인식이 나타났다. 그리고 마지막으로 제주지역의 경우 먼저 전체 평균은 3.15로서 성과인식에 있어서 어느 정도 긍정적인 평가를 보여주고 있다는 것을 알 수 있다. 그중 세부지표별 성과에 있어서 살펴보면, 공직기강해이 감소가 3.75로 가장 긍정적으로 평가되고 있으며, 인력감소에 있어서는 2.75 높은 성과인식을 보이고 있지 않다.

<표 6> 권역별 성과인식 현황

구분	인력절감	예산절감	자율감시	부패감소	공직기강해이 감소	전체평균
수도권	평균	2.46	2.58	2.96	3.12	3.23
	표준편차	.859	.809	.871	.909	.765
강원권	평균	2.48	2.48	3.00	3.00	3.16
	표준편차	.820	.800	.898	.950	.846
충청권	평균	2.48	2.50	3.02	3.27	3.48
	표준편차	.874	.831	1.000	1.018	.953
영남권	평균	2.38	2.33	2.63	2.67	2.79
	표준편차	.824	.868	.875	.868	.884
호남권	평균	2.22	2.78	3.22	3.44	3.11
	표준편차	.833	.833	.833	.882	.333
제주권	평균	2.75	3.00	3.00	3.25	3.75
	표준편차	.957	.816	.816	.957	.500
합계	평균	2.46	2.51	2.96	3.08	3.23
	표준편차	.838	.819	.919	.963	.874

3. 요인분석 결과

본 논문의 연구모형을 검증하기 위한 분석방법으로 요인분석과 회귀분석을 실시하였다. 먼저 이론적 연구모형을 근거로 하여 설계된 연구 설계에 의해 요인분석을 실시하였다. 요인분석은 독립변수의 타당도를 검증하기 위하여 사용되는데 여기서 타당성은 측정하고자 하는 개념이나 속성이 얼마나 정확하게 측정되었는가를 의미하는 개념으로 이해할 수 있다. 따라서 각각의 독립변수별로 요인분석(Factor Analysis)을 이용한 타당성 검증을 실시하여 그 고유치(Eigen Value)가 1.0이상 독립변수만을 추출하였다. 요인추출 방법은 주성분분석을 사용하였고, 요인회전은 요인의 해석을 단순화시켜 주는 데 유용한 Kaiser 정규화가 되어 있는 베리맥스(Varimax)로 회전방식을 사용하여 독립변수의 타당성 검증결과 다음 <표 7>과 같이 6개의 독립변수로 각각 하나의 요인에 적체 되었으며 고유치(Eigen value)역시 1.0이상으로 유의한 것으로 나타났다. 각 변수와 요인간의 상관관계를 나타내주는 요인적재 값은(Factor Loading)은 0.500이상인 경우를 유의한 것으로 본 연구에서는 판단하였다.

<표 7> 요인분석 결과

구분	성분(components)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
집행가능성 정도(1)	.816	.032	.087	.115	.124	.158
정책내용 지침내용의 현실성(1)	.836	-.128	.178	.157	.029	.079
포상금 지급액의 실현가능성(1)	.758	-.124	.098	.054	-.016	.062
신고하는 시간소요정도(2)	-.156	.852	-.121	-.084	.100	.027
신고의 서류 등 절차 복잡성(2)	-.019	.899	.008	-.048	-.032	-.040
타부서로 부더의 독립성(3)	.080	-.175	.884	.048	.056	.062
부서의 재량성을 배제한 객관성(3)	.245	.070	.826	.223	-.076	-.068
기관장의 신고포상금제도 관심(4)	.138	-.058	.123	.881	.152	.057
기관장의 신고포상금제도 지원(4)	.158	-.102	.141	.881	-.042	.163
정치적 관심(5)	.388	.063	-.075	.290	.500	.072
정치적 영향력(5)	.255	-.012	-.057	-.058	.772	-.112
대중매체 및 언론 관심(5)	.048	-.239	.097	.196	.580	.422
대중매체 및 언론의 영향력(5)	-.228	.119	.043	.015	.772	-.026
시민들의 부패에 대한 관심도(6)	.100	.082	-.032	-.013	-.052	.834
시민들의 사회단체 참여(6)	.141	-.064	.018	.186	-.011	.819

※ 주: Kaiser 정규화가 되어 있는 베리맥스(Varimax)

4. 공직자 부조리 신고포상금제도 성과의 영향

공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 영향을 미치는 독립변수를 분석하고 인과모형에 설정된 가설을 검증하기 위하여 본 연구는 종속변수(반부패 성과)의 하위변수로 인력절감, 예산절감, 감시기능 확대, 부패감소, 공직기강해이와 독립변수로 선정된 정책실행 가능성, 신고절차 간명성, 담당부서의 독립성, 기관장의 의지, 정치언론의 관심도, 시민참여간의 영향요인을 분석하기 위하여 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)을 실시하였다. 그리고 이는 요인분석을 통하여 요인점수(factor score)를 활용하였다.¹⁹⁾ 그리고 회귀분석결과에서 제시하고 있지는 않지만 각 모형에 있어서 독립변수간의 다중공선성(Multicollinearity)여부를 분석한 결과에서 모든 변수들이 공차한계(tolerance limits)가 0.1이상, 분산팽창요인(VIF)이 10이하로 나타나 변수들 간의 다중공선성은 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 본 연구의 분석결과 R²는 종합성과에 있어서 0.521, 인력절감에 있어 0.229, 예산절감에 있어 0.267, 감시기능에 대하여 0.445, 부패감소에 대하여 0.468, 공직기강해이 감소에 대하여 0.481을 보이고 있으며 F값 역시 각각 12.35, 5.09, 4.36, 9.57, 10.51, 11.05 으로 p값이 0.01 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉 본 연구의 모형설정에 있어서 종속변수인 반부패 정책의 성과가 각각의 독립변수에 의하여 잘 설명된다고 할 수 있다.

독립변수의 통계적 유의미성의 판단을 위하여 t값의 유의확률을 살펴보면 먼저 종합성과에 대하여 정책실행가능성, 부서의 독립성, 기관장 의지가 p<0.01 수준에서 유의미한 변수로 나타났다. 그리고 시민참여가 p<0.05에서 유의미하게 나타났다. 즉, 공직자 부조리 신고포상금제도를 운영하는 담당부서의

19) 본 연구의 종합성과 변수 역시 각 하위변수의 요인분석을 통한 요인점수를 활용하였다.

독립성의 확보를 통한 자율성의 확보, 정책의 실행가능성이 높고, 기관장이 혁신적인 제도의 도입에 의지가 강하고 그리고 시민의 참여수준이 높을수록 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 정(+)
의 영향을 주는 것으로 나타난 것이다. 이러한 분석결과에 있어서 정책의 실행가능성은 김인중(2010)이 제기한 바와 같은 결과를 가져왔으며, 부서의 독립성 역시 책임성이 확보된 운영담당자의 자율성 확보야 말로 운영에 있어서 긍정적 효과를 가져 올 수 있음을 보여준다고 하겠다. 이는 Hawkins & Tomas(1984), Sparrow(2000), Bardach & Kagan(2002) 등이 이러한 결과의 유의미성을 뒷받침해주고 있다. 그리고 기관장의 의지 역시 정책도입과 성과에 있어서 중요한 요인임을 확인하였다. 이러한 관점은 Roger(1995), Savage(1985), Grady(1992) 등이 지적한바 정책의 수용성에 기관장의 지원과 관심이 중요한 요인으로 보고 있으며, 민병익·이상범(2008)의 연구에 의하여 보면 기관장의 의지가 반부패 정책의 효과에 유의미한 결과를 가져왔음을 보여주면서 앞선 분석결과를 뒷받침 해준다. 마지막으로 주민의 적극적 참여는 부패통제와 그 성과에 있어서 중요한 요인이 됨을 앞서 논의한 바 있으며 이는 최무현(2003), Landell-Mills(1999) 등이 제기한 바와 같다. 따라서 종합성과를 종속변수로 하는 분석결과는 통계적 유의미성에 따라 살펴보면 반부패 제도의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 독립변수는 종합성과에 있어서는 정책실행가능성($\beta = 0.568$), 기관장의 의지($\beta = 0.240$), 담당부서의 독립성($\beta = 0.227$), 시민참여($\beta = 0.114$) 순으로 나타났다. 그리고 통제변수로서는 남성일수록($\beta = 0.566$) 성과인식이 여성에 비하여 높고, 권력별로 수도권에 비하여 영남지역의 경우($\beta = -0.396$) 반부패 제도의 성과 인식이 낮게 나타남을 알 수 있다. 그리고 이와 함께 <가설 1>, <가설 3>, <가설 4>, <가설 6>이 채택되었고 <가설 5>는 기각되었다.

다음은 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과에 대한 하위지표 5개에 대한 회귀분석을 실시하였으며 인력절감, 예산절감, 감시기능 확대, 부패감소, 공직자강해이 감소로 알아보았다. 먼저 인력절감에 영향을 미치는 요인들은 분석결과에서 나타나듯이 공직자 부조리 신고포상금제도는 정책의 실행가능성이 역시 인력절감에 있어서 정(+)
으로 유의미한 영향을 나타내는 것으로 보이고 있으며, 역시 부서의 독립성 역시 정(+)
으로 유의미한 영향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 부서의 자율성을 확보하고 운영의 신속성을 보장함에 따라 불필요한 인력의 낭비를 막고 보다 자율적인 감시기능의 확보가 만들어졌다고 판단이 된다. 인력절감에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책실행가능성($\beta = 0.331$), 담당부서의 독립성($\beta = 0.243$) 순으로 나타났다. 통제변수로서는 남성일수록($\beta = 0.392$) 성과인식이 여성에 비하여 높고, 권력별로 수도권에 비하여 호남지역의 경우($\beta = -0.626$) 인력감소에 대한 성과 인식이 낮게 나타남을 알 수 있다. 그리고 이와 함께 <가설 1>, <가설 3>이 채택되었고 나머지는 기각되었다.

둘째, 예산절감에 대하여는 정책실행가능성, 담당부서의 독립성이 $p < 0.01$ 수준에서 그리고 기관장의 의지가 $p < 0.05$ 수준에서 유의미한 결과를 보이고 있다. 예산절감의 효과에 있어서는 우선 무엇보다도 정책의 실행가능성이 확보가 요구되는 것이라 하겠다. 즉 제도가 실행가능하며 담당부서의 운영이 독립적이고 자율성이 확보될 때 공직자의 부조리를 신고하는 주체에 있어서 신뢰감을 형성할 수 있으며

그에 따른 투입비용의 절감에 효과가 있을 수 있다는 판단이다. 이러한 예산절감에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책실행가능성($\beta = 0.264$), 담당부서의 독립성($\beta = 0.236$), 기관장의 의지($\beta = 0.146$) 순으로 나타났다. 통제변수로서는 남성일수록($\beta = 0.288$) 예산절감의 효과 인식에 있어 여성에 비하여 높게 나타났음을 알 수 있으며 가설검정 결과 <가설 1>, <가설 3>, <가설 4>가 채택되고 나머지는 기각되었다.

셋째, 감시기능에 대해서 살펴보면 정책실행가능성, 담당부서의 독립성, 기관장의 의지가 $p < 0.01$ 수준에서 그리고 시민참여가 $p < 0.1$ 수준에서 유의미하게 나타났다. 감시기능의 확대에 있어서 정책의 실행가능성과 담당부서의 자율성의 확보를 통한 노력은 공직자의 부조리를 신고하는 당사자에게 있어서 정책의 운용과 지속가능성에 있어 신뢰를 형성하게 되고 보다 자율적인 감시기능의 확대가 이루어질 수 있다고 파악할 수 있다. 그리고 기관장의 반부패 의지는 제도의 수용성에 긍정적 영향을 미치게 되고 제도의 정착에 보다 유의미한 결과를 가져올 수 있다는 판단이다. 그리고 시민의 자발적인 참여를 통하여 신고포상금제도가 주를 이루고 있기 때문에 그에 상응하는 결과가 나온 것으로 파악된다. 이러한 감시기능에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책실행가능성($\beta = 0.497$), 기관장의 의지($\beta = 0.165$), 담당부서의 독립성($\beta = 0.155$), 시민참여($\beta = 0.099$)순으로 나타났다. 통제변수로서는 남성일수록($\beta = 0.536$) 여성에 비하여 감시기능의 확대 효과 인식이 높게 나타나고 있다. 권력별로 살펴보면 수도권에 비하여 영남지역의 경우($\beta = -0.364$) 감시기능의 확대가 낮게 나타남을 알 수 있다. 그리고 통계적 유의미성에 따라 <가설 1>, <가설 3>, <가설 4>, <가설 6>이 채택되었고 <가설 5>는 기각되었다.

넷째, 부패의 감소에 있어서도 역시 감시기능과 비슷한 결과를 보이고 있으며 정책실행가능성, 담당부서의 독립성, 기관장의 의지가 $p < 0.01$ 수준에서 그리고 시민참여가 $p < 0.05$ 수준에서 유의미하게 나타났다. 부패의 감소라는 실제적인 효과에 있어서도 역시 정책의 실행가능성과 담당부서의 자율성의 확보를 통한 노력은 공직자의 부조리를 신고공직자의 부패감소에 유의미한 결과가 나타났으며 기관장의 반부패 의지가 조직 내 구성원의 부패행위를 감소시켰음을 보이고 있다. 그리고 무엇보다 시민의 활발한 참여가 공직자에게 경각심을 불러 일으켜 부패의 감소에 효과가 있음이 나타나고 있다. 부패감소에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책실행가능성($\beta = 0.524$), 기관장의 의지($\beta = 0.185$), 담당부서의 독립성($\beta = 0.170$), 시민참여($\beta = 0.110$) 순으로 나타났다. 그리고 통제변수로서는 남성일수록($\beta = 0.531$) 여성에 비하여 부패감소의 효과 인식이 높고, 권력별로 수도권에 비하여 영남지역의 경우($\beta = -0.442$) 부패감소의 효과가 낮게 나타남을 알 수 있다. 그리고 역시 감시기능의 확대와 마찬가지로 <가설 1>, <가설 3>, <가설 4>, <가설 6>이 채택되었고 <가설 5>는 기각되었다.

마지막으로 공직자강해이 감소에 대하여는 기관장의 의지와 시민참여가 $p < 0.01$ 수준에서 유의미하게 나타났으며 신고절차의 간병성이 $p < 0.1$ 수준에서 유의미한 변수로 나타났다. 기관의 공직자강해이 감소의 효과는 기관장이 혁신적인 정책의 도입을 위한 의지와 노력이 매우 중요한 요인으로 나타났다. 그리고 역시 시민의 활발한 참여 역시 공직자의 부조리를 감시 감독하는 중요한 역할을 할 수 있는

것으로 판단된다. 마지막으로 신고절차가 복잡하지 않고 간명할수록 신고포상금제도의 도입과 그 정착 그리고 신고자의 보다 적극적인 참여가 가능해 유의미한 영향을 미쳤을 것이라 판단된다.

<표 8> 회귀분석 결과

변수		공직자 부조리 신고포상금제도의 성과						
		종합성과 20)	인력절감①	예산절감②	감시기능③	부패감소④	기강해이감소 ⑤	
		Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	
독립 변수	정책실행 가능성	.568** (.054)	.331** (.055)	.264** (.056)	.497** (.054)	.524** (.056)	.428 (.049)	
	신고절차 간명성	-.015 (.055)	.071 (.055)	.121 (.056)	-.087 (.055)	-.075 (.055)	-.087† (.050)	
	독립성	.227** (.056)	.243** (.057)	.236** (.056)	.155** (.055)	.170** (.057)	.014 (.051)	
	기관장 의지	.240** (.056)	.093 (.056)	.146* (.056)	.165** (.055)	.185** (.056)	.274** (.051)	
	정치인론 관심도	-.015 (.055)	-.031 (.056)	-.021 (.055)	-.003 (.054)	-.007 (.056)	.009 (.050)	
	시민참여	.114* (.055)	.032 (.055)	.010 (.055)	.099† (.054)	.110* (.056)	.157** (.0088)	
	성별 (남=1,여=0)	.566** (.146)	.392** (.148)	.288† (.148)	.536** (.144)	.531** (.148)	.290** (.133)	
인구 사회적 특성	직급	.078 (.081)	.023 (.082)	.092 (.082)	.081 (.080)	.151† (.082)	-.063 (.074)	
	재직연수	.051 (.053)	.031 (.053)	.019 (.053)	.028 (.052)	.070 (.053)	.034 (.047)	
	지역	수도권 (준거)	-	-	-	-	-	-
		강원	-.156 (.174)	-.027 (.176)	-.091 (.177)	-.081 (.172)	-.240 (.177)	-.123 (.158)
		충청	-.160 (.178)	-.079 (.181)	-.105 (.180)	-.234 (.176)	-.143 (.181)	-.013 (.162)
		영남	-.396† (.217)	-.064 (.221)	-.149 (.220)	-.364† (.215)	-.442* (.220)	-.404* (.198)
		호남	-.458 (.292)	-.626* (.296)	-.062 (.296)	-.241 (.288)	-.147 (.296)	-.578* (.257)
제주	.220 (.395)	.261 (.400)	.413 (.400)	-.088 (.390)	.001 (.400)	.198 (.359)		

<표 8> 회귀분석 결과(계속)

변수	공직자 부조리 신고포상금제도의 성과					
	종합성과 21)	인력절감①	예산절감②	감시기능③	부패감소④	기강해이감소 ⑤
	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std. Err.)
상수(const.)	-.989 (.666)	1.933 (.675)	1.687 (.674)	2.062 (.658)	1.608 (.675)	3.377 (.606)
R ²	.521	.299	.267	.445	.468	.481
F-Value	12.35**	5.09**	4.36**	9.57**	10.51**	11.05**
N	182	182	182	182	182	182

※ †<0.1. *P<0.05. ** P<0.01

공직기강해이 감소에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 기관장의 의지($\beta = 0.274$), 시민참여($\beta = 0.157$), 신고절차의 간명성($\beta = -0.087$) 순으로 나타났다. 통제변수로서는 남성일수록($\beta = 0.290$) 여성에 비하여 공직기강해이 감소에 대한 인식이 높고, 권력별로 수도권에 비하여 호남($\beta = -0.578$)과 영남지역의 경우($\beta = -0.404$) 공직기강해이 감소에 대한 인식이 낮게 나타남을 알 수 있다. 이는 통계적 유의미성에 따라 <가설 2>, <가설 4>, <가설 6>은 채택되었고 나머지는 기각되었다. 이러한 결과로 미루어볼 때 성과의 영향요인에 있어서 일반적으로 정책의 실행가능성과 기관장의 의지가 성과에 있어서 중요한 요인이 될 수 있음을 시사한다.

V. 결론 및 정책적 함의

관료의 부패통제는 각 국가의 정치·경제·사회·문화적 요인들에 의해 큰 영향을 받게 되며 국가의 환경에 따라 적합한 관료부패 통제전략이 만들어지게 된다. 특히 우리나라에 있어서 공직자의 비리와 연루되지 않은 대형 참사 및 사고를 찾아보기 매우 힘들다. 이에 공직자에 대한 감사를 강화하고 반부패 제도를 개선해 나가는 것은 공직기강확립은 물론 재난 및 위기 방지를 위하여 매우 중요한 것이다.

우리나라의 경우 2001년 7월에 부패방지법의 제정을 계기로 하여 국가의 반부패시스템이 체계적으로 구축되기 시작하였으며 반부패 전담기구로서 부패방지위원회, 국민청렴위원회 그리고 국민권익위원회로 명칭이 바뀌면서²¹⁾ 정부의 부패방지시책을 통합 조정하고 법령의 제·개정 시 부패유발요인을 분석, 소관기관에 개선을 권고하는 등의 반부패에 관한 인프라 구축에 크게 기여하였다(이종수, 2011). 이와 함께 지방자치시대의 도래와 분권의 확대에 따라 반부패 전략에 관한 논의도 지방정부의 자율적

21) 종합성과는 요인분석을 통하여 하나의 요인으로 묶였으며 요인점수(factor score)를 활용하였다.

22) 2002년 1월 설립된 부패방지위원회는 2005년 7월 국가청렴위원회로 명칭을 변경하였으며, 2008년 2월에는 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회 등과 함께 국민권익위원회로 통합되었다.

20) 종합성과는 요인분석을 통하여 하나의 요인으로 묶였으며 요인점수(factor score)를 활용하였다.

정책의 채택에 관한 논의가 보다 활발히 나타나기 시작하였으며 그 지역의 상황과 특성에 맞는 정책의 수립이 가능해졌다. 즉, 지역의 정치, 경제, 사회 등의 상황에 따라 지방정부의 특성에 따라 자체적으로 정책을 수립하고 운영하게 되었다는 점이다.

본 연구는 지방정부의 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책 수단으로써 공직자 부조리 신고포상금제도의 성과와 그 영향요인을 실증적으로 살펴보았다. 그리고 설문 대상을 각 지방자치단체의 감사 관련 업무를 담당하는 공직자로 하여 분석하였으며, 통계적으로는 다중회귀분석을 실시하였다. 그리고 회귀분석결과에 대한 통계적 유의성에 따라 가설을 검증하였고 이렇게 그 가설의 검증 결과는 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 가설 검증 결과

구분	가설 1	가설 2	가설 3	가설 4	가설 5	가설 6	
	실행 가능성	간명성	부서 독립성	기관장 의지	정치인론	시민참여	
반부패 성과	종합성과	○	×	○	○	×	○
	규제인력절감①	○	×	○	×	×	×
	규제예산절감②	○	×	○	○	×	×
	감시기능강화③	○	×	○	○	×	○
	부패수준감소④	○	×	○	○	×	○
공직기강해이 감소⑤	×	○	×	○	×	○	
채택/기각 여부	다수채택	일부채택	다수채택	다수채택	기각	다수채택	

※ 주: ○, 가설 채택; ×, 가설 기각

공직자 부조리 신고포상금제도의 성과요인에 관한 실증적 분석결과 논의해 볼만한 것은 정책의 실행가능성, 부서의 독립성 확보, 기관장의 의지, 시민참여가 중요한 요인으로 나타났으며 그 외 신고절차의 간명성 역시 일부분 유의미한 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과를 토대로 발전적 방향을 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 공직자 부조리 신고포상금제도에 대한 법적안정성의 확보이다. 일반적으로 신고포상금제도의 문제점은 법적근거가 미비하고 그에 따른 포상금의 지급규정 등은 각각의 지자체별 예산과 재정자립도에 따라 각각 다르게 나타나기 때문에 이러한 규정으로 인하여 파파라치 등의 활동으로 인하여 부정적인 인식을 가져오기 쉽다.²³⁾ 따라서 결국 제도 자체의 불신으로 이어지기 쉽다는 것이다. 이러한 부정적인 요인을 개선하기 위하여 중요시 되는 것은 신고포상금제도의 입법·정책적 강화를 위하여 현행 훈령, 내부지침, 법령미비 등의 실태에 대한 법적 근거를 보다 명확하게 하는 등의 구체적인 노력과 근거규정의 확립을 통한 정당성과 법적안정성의 확보 역시 매우 중요한 것으로 판단된다. 따라

23) 2001년 6월 4일 연합뉴스 보도에 의하면 “교통법규위반 장면을 사진으로 찍어 신고하면 1건당 3천원을 주는 교통위반 신고포상금제가 2001년 3월 시행된 후 200건 이상을 신고한 ‘전문신고인’이 606명에 달한다.” 이렇듯 교통법규와 관련된 신고포상금제만 보더라도 파파라치 등의 부작용이 심각한 실정이다(이진호 외, 2011).

서 구체적인 근거규정을 마련하여 정당성과 법적 안정성을 확립해야 할 것이다(김강현, 2011).

둘째, 담당부서의 독립·전문성의 확보이다. 지방정부의 부패를 감소하기 위하여 자체 감사담당 부서가 존재하게 되는데, 공직자의 부조리를 신고하는 운영하는 담당부서의 독립성과 전문성을 확보하기 위한 노력이야말로 조직 내의 공직풍토조성에 있어서 매우 중요한 요인이 될 수 있다(라영재, 2009). 즉, 제도를 운영하는 담당자의 장기적인 교육과 훈련을 통해서 보다 신뢰 있는 제도의 운영과 조직내부에 있어서도 공무원의 인식과 태도를 변화시켜 청렴성, 투명성, 책무성을 강화시킬 수 있는 도덕적, 윤리적 기반을 조성할 수 있는 것이다. 이러한 노력으로 지방정부에 있어서 부패통제 역시 상당한 효과가 나타날 것이다.

셋째, 기관장의 관심과 지원이 요구된다. 수립한 정책은 정부의 변화와 관계없이 지속적으로 전개하는 것은 정책의 일관성 차원에 있어서도 무엇보다 중요하다. 지방정부의 경우에 있어서 자치단체장의 부패적결의 의지와 그러한 제도의 실행을 위한 솔선수범은 반부패 정책의 효과성을 높이는데 있어서 중요한 요인이 될 수 있다. 따라서 지방정부에 있어서 기관장(리더)의 역할이 얼마나 중요한 것인지 알 필요가 있다(민병익·이상범, 2008). 그리고 이와 함께 지방정부에서 가장 강한 권한과 영향력을 가진 단체장의 반부패 의지와 함께 부패통제장치를 운영하는 구성원의 전문성을 강화하는 논의 또한 요구되는 것이다.

넷째, 공직자 부조리 신고포상금제도의 효과를 위하여 참여주체인 시민에 대한 제도 홍보와 신고절차의 간명성 확보이다. 신고포상금제도는 아직까지 시민의 참여가 저조하게 나타나고 있으며, 제도가 어떻게 운영되는지 여부조차 모르는 경우가 있다(김강현, 2011). 즉, 시민들이 신고포상금 제도의 존재와 참여방식에 대한 정보와 지식이 부족하다. 참여주체인 시민이 제도의 존재와 운영을 잘 알지 못한다면 제도의 성과는 그만큼 기대하기 어려운 것도 사실이다. 따라서 사회공공선의 입장에서 반부패 제도의 성과를 높이기 위하여 공직자 부조리 신고포상금제도에 있어서 시민의 참여를 도모하고 신고행위의 간편화하여 홍보하도록 장려하되, 순기능을 강화할 수 있는 방식을 정착하여 의식적인 변화를 도모해야 할 것이다.²⁴⁾ 그리고 마지막으로 신고에 대한 보상방식을 다양화시킬 수 있다. 즉, 금전적 보상 뿐 만 아니라 국민에 대한 표창이나 감사장 등 물질적 보상과의 연계를 통한 정신적 보상을 제공하는 방식의 논의이다. 공무원의 부패와 관련된 신고포상금제는 홍콩, 싱가포르, 말레이시아 등의 국가에서도 오래전부터 우리와 비슷한 형태로 운영해오고 있으나 부정부패 등의 공익 신고자의 비밀은 지켜 주지만 금전적 보상은 하지 않는다. 왜냐하면 금전적 보상의 실효성에 관한 의문 때문이다(이진호, 2011). 따라서 정신적 보상을 통하여 자발적으로 시민이 사회의 공공선을 위한 참여라는 의미에서의 접근이 가능할 필요가 있는 것이다.

본 연구는 2013년 현재 조례를 기준으로 164개의 지방정부에서 공직자 부조리 신고포상금제도를 법제화 하여 운영 중에 있으며 1991년 서울을 기점으로 시작된 공직자 부조리 신고포상금제도의 운영성

24) 주민의 참여를 통한 지방행정의 통제는 결국 지방공무원들에 대한 부패를 방지하고, 헌법상 요구되는 적법절차의 원리상의 행정의 명확성과 투명성이 증대되는 효과가 있다(명재진, 2007).

과를 권역별로 지정하여 설문하였다. 그리고 이와 함께 신고포상금제도의 이론적인 연구를 통하여 각각의 하위 변수를 도출하여 이에 대한 검증과 효과를 분석하였다. 이러한 과정에서 각 지방정부의 담당공무원으로 하여금 동 제도에 대한 보다 현실적이고 객관적인 평가와 검증을 가능하게 하였다. 그리고 이와 함께 기존의 선행연구를 통하여 공직자 부조리 신고포상금제도의 효과는 객관적 데이터를 이용하여 본 제도를 성과적인 측면에서의 특성을 포함시키는데 한계를 보완하여 분석하였다는데 의의가 있다. 그러나 본 연구는 지방공무원을 대상으로 제도에 대한 인식에 치중하였기에 부패 신고의 주요한 주체인 일반 시민을 대상으로 한 제도의 인식을 묻는데 있어서는 그 한계가 존재하였다. 그리고 본 연구의 대상이 지방에 국한되므로 중앙정부와의 비교차원에서의 연구도 진행되어야 할 필요성 또한 있을 것이다. 이러한 본 연구의 한계를 바탕으로 향후 지속적인 연구를 통하여 부패방지정책의 성과를 높이는데 보다 유의미한 정책 제안적인 연구를 할 수 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

강제상 외. 2008. 공공조직 부패 통제 전략에 관한 연구: 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로. 한국정책학회보. 17(1): 169-203.

국민권익위원회. 2010. 국민권익위원백서. 서울: 국민권익위원회.

광주매일신문. 2011. 공직비리 신고포상금제 유명무실. 2011. 11. 07.

김강현. 2007. 규제순응 제고수단으로서 신고포상금제도에 관한 연구. 연세대학교 석사학위논문.

김강현, 전영한. 2007. 신고포상금제 성과영향요인 연구: 중앙행정기관 44개 신고포상금에 관한 실증분석. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집.

김강현. 2011. 행정제도의 확산과 성과에 관한 연구: 신고포상금제도를 중심으로. 연세대학교 박사학위논문.

김성호. 2003. 지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안. 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집.

김영중. 1998. 지방행정부패방지를 위한 중앙기정책. 한국부패학회보. 2: 1-23.

김영중. 2001. 부패학. 서울: 숭실대학교 출판부.

김인중. 2010. 부패방지정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위 논문.

김태룡, 안희정. 2000. 부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구: 한국지방정부의 적용사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 12(2): 3-18.

김태룡, 안희정, 김진석. 2002. 거버넌스적 측면에서 본 한국정부의 부패방지정책. 강원대학교 사회과학 연구소 논문집. 41: 55-74.

김택. 2004. 지방정부의 부패구조 진단과 개선방안. 인문사회과학논문집. 34: 27-54.

김홍주, 이은국, 이강래. 2012. 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정부처를

중심으로. 한국정책학회보. 21(4): 343-376.

김홍주. 2013a. 지방자치단체 반부패 정책 확산의 영향에 관한 연구: 공직자 부조리 신고포상금제도를 중심으로. 한국부패학회보. 18(1): 55-88.

김홍주. 2013b. 공직자 부조리 신고포상금제도의 효과에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로. 한국정책학회보. 17(1): 149-184.

김홍주, 백인림. 2013. 지방자치단체 환경규제 정책대상집단의 불응에 관한 연구: 쓰레기 종량제를 중심으로. 지역발전연구. 22(1): 207-243.

뉴스한국. 2013. 2008년 이후 원전비리 급증...고리원전 '심각'. 2013. 10. 18.

라영재. 2009. 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청림도 개선 사례를 중심으로. 한국부패학회보. 14(2): 1-24.

민병익, 이상범. 2008. 반부패 정책 효과의 영향요인. 지방정부연구. 12(3): 125-146.

명재진. 2007. 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구. 한국부패학회보. 12(3): 1-20.

박재완. 1998. 부패의 경제적 비용과 반 부패제도의 모색. 한국조세연구원.

배재현, 문상호. 2006. 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석: 내부고발자보호제도를 중심으로. 한국부패학회보. 11(1): 71-98.

김정수. 2003. 우리나라 부패문제 이해: 행정부패는 오래된 미래인가. 부패방지위원회.

안광현. 2008. 기초자치단체장의 부패유발요인과 반부패전략에 관한 연구. 한국부패학회보. 12(4): 201-222.

오일환. 2004. 지방자치단체장의 부정부패: 실태와 대응방안. 과주: 집문당.

윤기찬. 2011. 지방정부 부패방지 정책 효율성 분석. 한국행정학회 추계학술발표논문집.

이승종 외. 2007. 반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 방향정립. 서울대학교 행정대학원.

이정주, 이선중. 2012. 반부패청렴정책의 효과 분석: 서울시 청렴시책평가를 중심으로. 한국행정학보. 46(3): 121-146.

이중수. 2011. 한국의 국가적 반부패시스템의 진화과정과 성과에 대한 고찰. 한국행정사학지. 29: 221-249.

이진호. 2011. 부정부패의 원인과 대책. 과주: 한국학술정보(주).

임상규. 2008. 지방자치단체의 전자정부구축효과에 관한 연구: 투명성 증진을 통한 부패통제를 중심으로. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.

장우영. 2011. 지방자치와 시민참여. OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies.

제천 인터넷 뉴스. 2013. 지역 언론의 역할과 지방정치와의 상관관계. 2013. 01. 21.

채열식, 정병수, 류상일. 2012. 한국소방의 부패방지 방안에 관한 연구. 한국위기관리논집. 8(2): 141-161.

천성권. 2006. 한국의 지방자치와 참여민주주의: 주민소환제의 도입 필요성. 민주주의와 인권. 6(1):

207-236.

- 한형서. 2003. 지방자치단체의 부패실태와 반부패 정책. 한국부패학회보, 8(2): 109-130.
- Berman Paul. 1978. The Study of Macro-Implementation. *Public Policy*. 26(2): 157-184.
- Gardiner, J. A and T. R. Lyman. 1978. *Decisions for Sale: Corruption and Reform in Land-Use and Building Regulation*. NCJRS Abstracts Database.
- Grady, D. O. 1992. Promoting Innovations in the Public Sector. *Public Productivity and Management Review*. 16(2): 157-171.
- Key, V. 1937. *The Techniques of Political Craft in the United States*. Chicago: University of Chicago Libraries.
- Klitgaard, Robert. E. 1988. *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Landell-Mills. Pierre. 1999. *Mobilizing Civil Society to Fight Corruption in Bangladesh*. PREM notes, No.20, The World Bank.
- Melkers, J. 2006. On the Road to Improved Performance: Changing Organizational Communication Through Performance Management. *Public Performance & Management Review*. 30(1): 73-95.
- Miller, et al., 2005. *Corruption*. The International Encyclopedia of Ethics, Wiley Online Library.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2010. *Civil Society as an Anti-corruption Actor. Some Lessons Learned from the East Central European Experience*. Additional paper for the workshop "Neopatrimonialism in Various World Regions" 23 August 2010, GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg.
- Nye, J. S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. 61(2): 17-427.
- Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. TI Source Book 2000, Transparency International.
- Rogers, E. M. 1995. *Diffusion of Innovation(4th ed.)*. New York: Free Press.
- Savage. R. L. 1985. Diffusion Research Traditions and the Spread of Policy Innovation in a Federal System. *The journal of Federalism*. 15(4): 1-28.
- Shim, Dong Chul and Eom, Tae Ho. 2008. E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data. *International Journal of Public Administration*. 31(3): 298-316.
- Stapenhurst, Rick. 2000. *The Media's Role in Curbing Corruption*. WBI Working Papers, World Bank Institute.

金興柱: 연세대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원에 재직 중이다. 주요 논문으로는 "지방자치단체 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구(2013)", "지방자치단체의 환경규제정책 결정요인에 관한 분석(2013)", "지방자치단체 환경규제 정책대상집단의 불응에 관한 연구(2013)", "공적개발원조(ODA), 부패 및 그 상호작용이 국제 빈곤에 미치는 영향에 관한 연구(2013)" 등이 있으며, 관심분야는 정부규제, 관료부패, 지방행정 등이다(myutos78@hanmail.net).

金判錫: 미국 워싱턴대씨 소재 The American University에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 정경대학장(정경대학원장)으로 재직 중이다. 세계행정학회(IAS) 회장(2010-2013)을 역임하였고, 연세대 빈곤문제국제개발연구원 초대원장(2010-2013)을 역임하였다. 현재 유엔행정전문가위원회(UNCEPA) 부위원장과 아시아행정학회(AAPA)회장대리로 활동 중이다. 인사조직과 정부혁신 등에 다수의 논문을 국내외 저널에 게재하였고, 최근에는 빈곤문제와 국제개발협력 등에 대한 논문을 다수 발표하였다(pankim@gmail.com).

투 고 일: 2013년 11월 06일

심 사 일: 2013년 11월 27일

게재확정일: 2013년 12월 10일

**A Study on the Performance of Anti-Corruption Policies for Strengthening Local Government
Crisis Management**

– Focused on Official Perception of Report Reward System
for Irrationality in Local Government –

Heung Ju Kim, Pan Suk Kim

This study is intended to analyze official perception of report reward system for irrationality as a instrument of anti-corruption policy for strengthening crisis management of local government and Primary purpose is to identify the effectiveness of report reward systems for officials absurd as looking into what impacts on the performance of policy. 300 officials responsible for audit in whole regional rated local government(Seoul-Gyeonggi, Gangwon, Chungcheong, North and South Jeolla, Yeongnam, Jeju) enacting and legislating the ordinance and rule of report reward systems for officials absurd were surveyed. The results of study suggest that the assessment of anti-corruption policy in the civil service in terms of policy effectiveness is more or less positive. Especially, Awareness of the effects of anti-corruption policies are more positively evaluated by the male civil servants than female civil servants and North and South Jeolla, Yeongnam areas compared to capital areas more negatively evaluate against the performance of anti-corruption institutions. the results of regression analysis for anti-corruption show that feasibility of the policy, the department's independence, and the chief's commitment and support are most significant, and simplicity of reporting procedures and citizen participation are partially significant.

Key words: anti-corruption policy, report reward system for official irrationality, performance, crisis-management