



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

한국과 몽골의 지방공무원 부패에
관한 비교연구

-한국 제주특별자치도와 몽골 투브도를 중심으로-

제주대학교 대학원

행정학과

다바바타르 어뜨게렐 (DAVAABAATAR ODGEREL)

2019년 6월

한국과 몽골의 지방공무원 부패에 관한 비교연구

-한국 제주특별자치도와 몽골 투브도를 중심으로-

지도교수 김성준

다바바타르 어뜨게렐 (DAVAABAATAR ODGEREL)

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 6월

어뜨게렐의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2019년 6월

A Comparative Study on the Corruption of
Local Government Public Employees
in Korea and Mongolia :

Focused on Jeju Special Self-Governing Provincial
Government, Korea and Tuv Aimag Government, Mongolia

Davaabaatar Odgerel

(Supervised by Professor Sungjun Kim)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Public Administration

June, 2016

Department of Public Administration

THE GRADUATE SCHOOL OF
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 흐름	6
제2장 부패에 관한 이론적 고찰	7
제1절 부패의 일반이론	7
1. 부패의 개념과 접근법	7
2. 부패의 원인 및 유형	14
3. 부패와 공직윤리와의 관계	22
제2절 한국과 몽골의 부패 정책 고찰	29
1. 한국의 부패 실태 및 정책 대응방안	29
2. 몽골의 부패 실태 및 정책 대응방안	33
제3절 선행연구의 검토	39

제3장 연구설계	46
제1절 연구대상 및 변수의 선정	46
1. 연구대상의 선정	46
2. 변수의 선정	47
제2절 분석모형	49
1. 연구분석의 틀	49
2. 가설의 설정	50
제3절 자료수집 및 분석방법	54
1. 자료수집	54
2. 자료의 분석방법	55
제4장 실증분석 결과	57
제1절 측정변수별 실증분석 결과	57
1. 부패 수준	57
2. 사회 분위기	60
3. 공직자 윤리 교육	63
4. 공무원 처우 및 신분보장	66
5. 부패 공무원의 처벌 수준	69
제2절 분석결과의 요약	72
1. 가설의 검정 결과	72
2. 소결	75

제5장 결 론 78

제1절 연구의 요약 및 정책적 시사점 78

1. 연구의 요약 78

2. 연구의 정책적 시사점 80

제2절 한계 및 과제 82

[참고문헌] 83

[ABSTRACT] 87

[부록 1] 설문지(한국어) 89

[부록 2] 설문지(몽골어) 95

감사의 글 100

표 목 차

<표 2-1> 부패에 대한 정의 요약	12
<표 2-2> 공직부패의 유형	21
<표 2-3> 한국의 부패인식지수(CPI) 변화 추이(2012-2018)	30
<표 2-4> 한국의 반부패 정책	33
<표 2-5> 몽골의 부패인식지수(CPI) 변화 추이(2012-2018)	36
<표 2-6> 몽골의 반부패 정책	39
<표 2-7> 선행연구 검토의 요약	44
<표 3-1> 투브도와 제주도 일반현황	47
<표 3-2> 측정변수와 척도	48
<표 3-3> 측정변수에 따른 연구가설	53
<표 3-4> 설문 응답자 특성	55
<표 4-1> 공직사회의 부패 수준 자료의 특성	58
<표 4-2> 공직사회의 부패 수준 자료의 평균 검정	59
<표 4-3> 사회분위기 자료의 특성	61
<표 4-4> 사회분위기 자료의 평균 검정	62
<표 4-5> 공직자 윤리 교육 자료의 특성	64
<표 4-6> 공직자 윤리 교육 자료의 평균 검정	65
<표 4-7> 공무원 처우 및 신분 보장 자료의 특성	67
<표 4-8> 공무원 처우 및 신분 보장 자료의 평균 검정	68
<표 4-9> 부패 공무원 처벌수준 자료의 특성	70
<표 4-10> 부패 공무원의 처벌 수준 평균 검정	71
<표 4-11> 연구가설의 채택 여부 요약	74

<표 4-12> 부패가 많이 발생하는 직급	75
<표 4-13> 공직자 부패에 영향을 미치는 요인	76
<표 4-14> 공직자 부패 방지 방안	77

그림 목 차

[그림 1-1] 연구 흐름의 전개	6
--------------------------	---

국 문 초 록

이 연구는 한국의 제주특별자치도 도청과 의회, 몽골의 투브도 도청과 의회의 지방공무원 각각 100명씩 총 200명을 대상으로 부패에 관한 비교연구를 하였다. 본 연구의 목적은 한국과 몽골의 지방공무원들의 부패 수준과 부패요인을 비교하며, 부패방지를 위한 개선방안과 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 부패와 관련된 요인에 대한 선행 연구를 토대로 부패수준, 사회 분위기, 공직자 윤리 교육, 공무원 처우 및 신분 보장, 부패공무원의 처벌수준에 대한 제주특별자치도와 투브도 지방공무원들 간 차이가 있는지를 확인하기 위하여 실증분석을 시도하였다.

실증분석 결과에 따르면 지방공무원의 부패와 관련된 요인들을 통계적으로 검정한 결과 13개 항목 중 처벌수준 11개의 변수는 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다.

제주와 투브의 지방공무원 200명은 부패가 어느 수준의 직급에서 가장 많이 발생하는가 질문에 ‘고위 직급에서 부패가 발생한다’고 가장 많이 응답하였다.

부패에 영향을 미치는 중요한 요인에서 제주특별자치도의 경우에는 민원의 청탁 등 이해관계의 유혹, 공무원 개인의 윤리의식 결여, 투브도의 경우에는 낮은 보수, 공직사회에 대한 정치적인 개입, 공무원 개인의 윤리의식 결여가 부패에 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났다.

부패에 대한 개선방안으로 제주특별자치도의 경우에는 부패행위자 처벌수준 강화, 조직의 공직윤리 문화 강화, 공무원 보수 인상, 투브도의 경우에는 공무원 보수 인상, 부패행위자 처벌수준 강화, 청렴교육 및 윤리교육의 의무화가 중요한 요소로 나타났다.

제주특별자치도와 투브도 지방공무원의 부패 수준과 영향요인에 대한 생각이 다르다는 것을 알 수 있고, 결론적으로 제주특별자치도와 투브도 지방공무원의 부패에 대한 인식 차이가 있음을 알 수 있었다.

주제어: 부패수준, 사회 분위기, 공직자 윤리 교육, 공무원 처우 및 신분보장,
처벌 수준.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

부패는 전 세계 거의 모든 분야에서 발생하는 보편적 현상이라 할 수 있다. 특히 급속히 전개되는 국제화 과정에서 국제상거래가 일상화됨에 따라 부패는 이제 한 국가 내의 문제이기 보다는 전 세계적인 이슈로 그 중요성을 더해가고 있다. 부패는 어느 국가를 막론하고 정도 차이는 있지만 거의 공통 속성처럼 나타나고 있을 뿐만 아니라 그 원인 유형 및 결과에 있어서도 거의 유사한 양상을 보이고 있다. 그러나 특정 국가의 특정 시점에 있어서 공직자 부패¹⁾의 양태는 독특한 것으로 나타난다. 그것은 곧 넓은 의미에서 볼 때 당해 국가의 정치·행정 제도, 국민의 가치관 및 사회문화적 특성을 반영해 주고 있기 때문이다(Scott, 1972). 국가마다 사회문화적 배경과 역사적 전통이 다르기 때문에 부정부패를 보는 관점도 달라 그 범위와 비난 내지 처벌의 강도에도 다소 차이가 있다. 또한 단일 국가 내에서도 시점의 차이에 따라 부정부패에 대한 관점이 달라질 수 있다(McMullan, 1961). 부패현상은 각 국가의 정치제도 및 사회 문화적 환경 그리고 역사적 전통과 결부되어 있기 때문에 어느 시대 어느 나라를 막론하고 보편적으로 적용될 수 있는 부패의 개념을 엄격하게 정의하기란 거의 불가능하다는 사실을 인정해야 할 것이다(전수일, 1996).

Alam(1989)은 부패를 모든 주인-대리인 관계의 속성에 비추어, 행정기관의 주된 이익을 희생하는 것으로 또는 행정기관의 행태를 규정하는 규범을 위반하는 것으로 정의한다. 이러한 시각에서의 부패정의는 국가들 사이의 사회적 규범이나 보편화된 법규의 차이에도 불구하고 국가들 간의 부패행위를 비교할 수 있다는 장점이 있다.

한국사회는 1987년 민주화 운동 이후 1990년대에 부패 방지와 관련한 법제의

1) 공무원과 공직자는 본 연구에서 혼용하여 사용한다.

기본체계를 마련하고 반부패정책이 본격적으로 추진되었다. 이 시기에 「부패방지법」이 제정되었고 국민권익위원회가 새롭게 출범하였다. 한국의 역대 정부는 부패 방지를 정책의 우선순위로 설정하였고 공직사회의 부패는 감소하는 것으로 평가되고 있다. 그러나 부패문제는 어느 정도 개선되었지만 부패유형이 더욱 다양화되고 새로운 사회적 구조에 따라 구조를 초월하는 교묘한 부패가 발전되고 있다. 공직사회의 관행적인 금품수수 등 외형적 부패는 과거와 달리 상당히 개선되었다고 평가되고 있으나, 부패방지정책이 강력해지면 강력해질수록 부패행태는 점점 다양화되면서 구조화, 은밀화, 지능화되고 있다. 새로운 형태의 ‘구조적 부패’가 나타나는 분야는 교육, 인사, 법조, 기업금융, 민간뇌물거래 등 여러 분야이다(조병선, 2009).

한편 몽골은 1990년 구소련이 붕괴하면서 시장경제체제로 전환되고 1992년 민주헌법 제정 이후 민주주의를 본격적으로 수용하였다. 몽골은 1996년 「부패 방지에 관한 법」²⁾을 제정하였고, 2006년 「반부패법」³⁾의 제정과, 2007년 반부패청을 설립하였다. 몽골은 반부패에 대한 여러 가지 정책이 시행되고 있지만 부패에 대한 심각한 인식은 높아지지 않았다. 몽골의 부패발생 원인은 개발도상국의 부패발생 원인과 유사한 성격을 갖는다. 특히 몽골의 뇌물발생 요인을 보면, 공무원의 낮은 보수와 관료주의적 구조, 선물을 주고받는 관습이나 관행 등이 포함되어 있다. 그리고 공무원의 뇌물수수는 소득창출이 충분하지 못하거나 불안정한 경우에 많이 발생한다(Bayaraa, 2010).

한국과 몽골은 역사적·문화적·지리적으로 매우 가까운 이웃으로, 민주주의와 시장경제의 가치를 공유하는 ‘형제 국가’라고 할 수 있다. 양국은 1990년 역사적인 수교 이래로, 무역, 에너지, 환경, 보건복지 등 다양한 분야에 있어 협력을 강화하는 등 포괄적 동반자 관계를 내실화 해 오고 있다.

몽골의 부패 역사 및 반부패 정책을 살펴보면, 한국과 많은 유사성을 찾아볼 수 있다. 특히 부패상황과 그에 대한 해결 방안에서 매우 비슷하고 특히 부패상

2) 부패 방지에 관한 법(Авлигын эсрэг хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний хууль, Law Against Corruption), 1996년 04월 05일 제정.

3) 반부패법(Авлигын эсрэг хуулийн 3.1.1.“авлига” гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг хэлнэ), 2006년 07월 06일 개정.

황은 매우 비슷한 점이 많다(조은경, 2004). 한국과 몽골의 반부패 활동은 2010년 2월 체결한 ‘한·몽 반부패 협력에 관한 양해각서(MOU)’의 후속조치의 일환으로 계획되었으며, 이 양해각서에 따라 양국은 반부패와 관련한 경험과 지식을 서로 교환하고, 직원 연수 등 프로그램을 제공하고 있다. 특히 국민권익위원회는 ‘청렴도 평가제도’ 등 한국의 대표적인 반부패 정책기법을 몽골에 전수하고 있으며 양국 간의 협력을 발전시키고 있다. 또한 유엔반부패협약(2003)에서 규정하고 있는 반부패 국제협력 및 국제사법공조에 관한 조항을 이행하기 위한 양국 정부 노력에 관한 정보를 교환하고, 국민권익위원회가 2010년 몽골에 전수한 청렴도 측정, 반부패 경쟁력평가 제도의 성공적인 정착을 위한 컨설팅도 병행하였다. 청렴도 측정 시스템을 전수 받아 최초로 74개 공공기관을 대상으로 청렴도 측정을 실시하였다.

2. 연구의 목적

부패방지와 관련해 중요한 역할을 하고 있는 국제투명성기구(Transparency International: TI)⁴⁾는 각국의 공공부문의 부패에 대한 인식을 나타내는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)를 산출하여 1995년부터 매년 발표하고 있다. 부패인식지수는 공공·정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 반부패에 대한 관심을 불러일으키는 유용한 도구로 평가된다. 이 지수는 100점을 만점으로 하여 수치가 높을수록 국가가 청렴한 것으로 설명된다. 부패인식지수에 따르면 2018년 한국은 57점으로 180개국에서 45위로 전년 대비 6계단, 몽골은 37점을 받아 93위로 전년 대비 10계단이 상승하였다. 이러한 순위는 국가의 경쟁력에 큰 영향을 미쳤기 때문에 국가 경쟁력을 강화하고 부패에 대한 정책을 개선해야 하는 것은 중요하다(국제투명성기구, 2018).⁵⁾

4) 이 기구는 전 세계은행직원이었던 피터 아이젠(Peter Eigen)에 의해 1993년 베를린에서 설립되었다. 그는 세계은행에서 일하면서 보았던 것에 너무나 실망해서 자신의 반부패운동을 그만두라는 명령을 받았을 때, 세계은행을 사직하고 조용한 외교를 통해 국제 차원의 뇌물전쟁을 위해 이 기구를 설립했다. 1977년의 해외부패방지법은 미국기업이 외국공무원에게 뇌물을 제공하는 것을 금지시켰으며, 국제투명성기구는 유럽연합(EU)에 비슷한 조치들을 1998년에 취하도록 하는 데 일조했다(쿠퍼, 테리 (2018). 공직윤리 핸드북 제1권. p. 93).

5) 국제투명성기구 2018년 국가별 부패인식지수(CPI) 발표 <https://www.transparency.org/cpi2018>

부정부패가 만연된 국가는 사회적으로 신뢰 위기를 맞아 사회적 자본의 형성에 부정적인 영향을 주게 되고, 경제활동에 있어서는 초과 비용을 발생시켜 비효율성을 증가시키며 투자활동을 위축시키고, 국제적으로도 고립무원의 상태를 가져옴으로써 국가 발전의 근원적인 장애요인으로 작용하게 된다(Susan Rose-Ackerman, 1999). 이러한 조직 내의 사회적 역기능을 갖고 있는 부정부패를 척결하지 않고서는 어떠한 국가든지 궁극적으로는 선진국으로의 진입은 요원하게 된다.

국민권익위원회의 2017년 부패인식도 조사 결과에 따르면 공직사회 부패수준에 대해 일반국민은 52.0%가 ‘공직사회가 부패하다’고 응답한 반면, 공직자는 8.0%만이 부패하다고 응답하였다. 우리 사회가 부패하다고 응답한 이유가 무엇인지에 대한 응답은 일반국민 59.5%, 기업인 70.6%, 공무원 58.3%가 ‘실제 우리 사회에 부패가 만연하기 때문’이라고 응답하였다(국민권익위원회, 2017). 정동재·박중훈·박준(2017)의 정부부문 부패실태에 관한 연구에 따르면 일반 기업체 600명, 자영업자 400명을 대상으로 조사한 결과 부패인식에 대한 설문 전반에 걸쳐 과반수(50-80%)의 응답자가 공직사회의 부패가 ‘심각하다(약간+매우)’고 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

한편 몽골의 경우 Bertrand de Speville의 연구에 의하면 ‘몽골 사회에 부패가 만연되어 있는가’라는 질문에 응답자의 48.8%가 ‘관례적’, 44.2%가 ‘광범위’하다고 응답하였다. 짧은 기간 동안이지만 몽골 사회에서 드러난 부패는 상당히 만연되고, 조직화되고, 체계화된 것으로 평가된다(조은경, 2004 채용). 몽골 반부패청의 2018년의 조사결과를 보면 62개 기관과 9411명을 대상으로 하는 설문조사 결과 28.3%가 ‘부패가 심하다’고 응답하였고 50.6%는 ‘부패가 만연되어 있다’고 응답함으로써 전체의 78.7%가 ‘몽골의 부패가 만연되어 있다’고 응답하였다.

따라서 본 논문의 목적은 한국과 몽골의 지방공무원 부패에 관한 비교 연구에 두고 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구의 범위는 한국과 몽골의 지방공무원 즉 한국의 제주특별자치도⁶⁾와 몽골의 투브아이막⁷⁾을 중심으로 연구하였다. 한국에서는 제주 도청 72명과 제주 의회 28명, 그리고 몽골에서는 투브 도청 72명과 투브 의회 28명으로 각각 100명씩 200명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 몽골의 투브 도청과 의회에서는 2018년 8월 2일부터 8월 11까지 설문을 실시하였고 제주의 도청과 의회에서는 2018년 9월 18일부터 10월 2일까지 설문 조사를 실시하였다.

본 연구의 논리흐름을 간략히 정리하면 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 배경 및 목적 그리고 연구의 범위와 방법, 연구의 흐름을 기술하였고 제2장에서는 부패에 관한 이론적 고찰, 즉 부패의 일반이론과 한국 몽골의 부패 실태와 정책 대응방안, 그리고 선행연구들 검토하였다.

제3장은 연구 설계, 제4장은 실증분석 결과, 그리고 제5장은 결론 파트로서 연구 결과를 요약하고 정책적 시사점, 한계 및 과제를 제시하였다.

2. 연구의 방법

이 연구에서는 연구목적을 달성하기 위하여 문헌연구 및 실증분석을 병행 하였다.

통계분석을 SPSS Version 18.0 프로그램을 이용하였다. SPSS를 활용해서 한국과 몽골의 종합적으로 기술통계 분석, 빈도 분석, 실증분석을 활용하였다. 그리고 가설 검증을 통하여, 실제로 공무원부패수준 결정에 각 변수들이 어떻게 영향을 미치는지를 비교분석하였다.

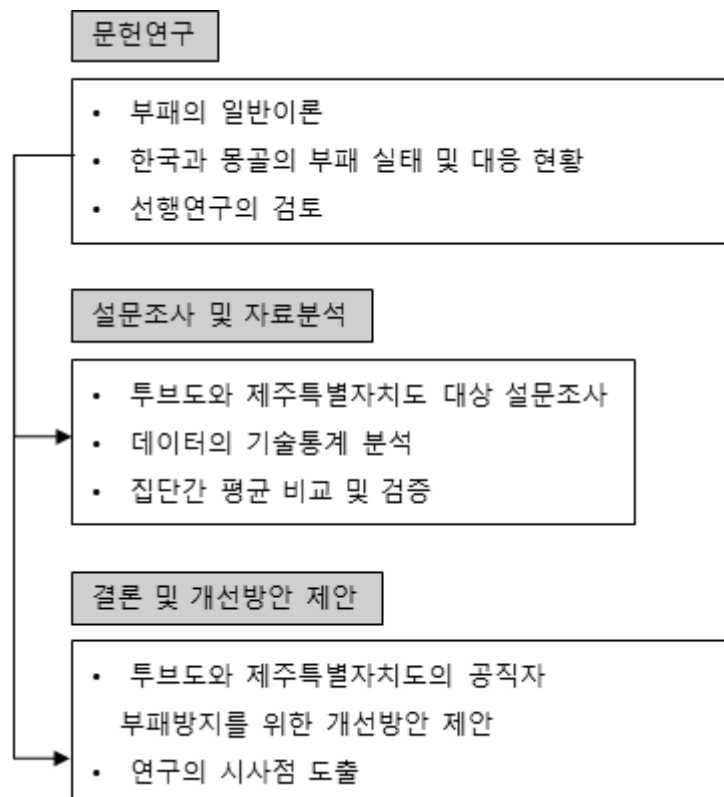
6) 제주특별자치도(濟州特別自治道, Jeju Special Self-Governing Province)를 본 연구에서는 글의 맥락에 따라 제주 또는 제주도로 혼용하여 사용한다.

7) 몽골의 행정구역 중 하나인 투브아이막(Tuv Aimag, Төв аймаг)은 투브(Tuv)라는 지명에 행정구역 단위인 우리나라의 도(道)에 해당하는 아이막(Aimag)의 합성어이다. 본 연구에서는 투브 아이막을 글의 맥락에 따라 투브도(Tuv 道) 또는 투브(Tuv)로 혼용하여 사용한다.

3 연구의 흐름

본 연구의 흐름은 문헌연구로 실시하고, 설문조사하여 실증분석을 활용하였다. 그에 따른 연구의 흐름을 도식화하면 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1] 연구 흐름의 전개



제2장 부패에 관한 이론적 고찰

제1절 부패의 일반이론

1. 부패의 개념과 접근법

1) 부패의 개념

부패(Corruption)⁸⁾의 연구에서 직면하는 첫 번째 문제는 그 개념을 일률적으로 정의하기 어렵다는 것이다. 즉, 국가나 사회에 따라, 문화에 따라, 또는 논의하는 사람에 따라 다양하게 부패가 정의되고 있다(진중순·서성아, 2007). 부패에 대한 개념은 정확하게 정의하는데 어려움을 겪게 되며, 개념적 모호성과 통일된 이론의 부족을 경험하게 된다.

Rose-Ackerman(1999)에 의하면 부패는 사회에 따라 부패의 개념이 상이하여 한 사회에서는 뇌물(bribe)이라고 생각하는 것이 다른 사회에서는 선물(gift)이 될 수 있고, 정치지도자나 공직자가 가족이나 친인척을 돕는 것이 다른 사회에는 미덕이지만 또 다른 사회에서는 부패를 의미할 수 있다고 지적하였다. 다시 말해서, 부패의 티핑포인트(tipping point)⁹⁾를 넘어 높은 부패수준의 사회에서 생활하는 경우에, 살아가는 하나의 생활방식으로 이해하고 인내할 것이다(진중순·서성아, 2007).

정치·행정적 차원에서의 부패를 도덕적 범주에서 파악한다고 했을 때 대다수 사람들은 그것이 단순히 나쁜 것이라는 의미 이외에 그것이 본질적인 속성에 대

8) 부패(corruption)의 어원은 라틴어의 ‘함께(cor) 파멸한다(rupt)’로서, 원래 유기물과 단백질이 세균에 의해 분해되는 현상을 지칭하는 화학 용어이다. 대체로 부패는 소극적인 부정(graft)보다 더욱 적극적으로 공직의 권한을 남용하여 사익을 추구하는 행위를 뜻한다(박재완, 1998).

9) 티핑포인트를 기준은 한 단면에 해당되는 사회에 속한 사람들의 부패에 대한 인식이 티핑포인트의 다른 단면에 해당되는 사회에 속한 사람들의 인식과 큰 차이를 보일 수 있는데, 즉 한 사회에서 부패로 인식되는 행위는 다른 사회에서 부패로 인식되지 않을 수 있다는 것이다(진중순 외, 2007).

해서는 깊이 생각하려 들지 않는 경향이 있다. 부패 현상은 그 국가의 정치제도, 국민의 가치관 및 사회적 상황들을 총체적으로 반영해 주는 복잡 미묘한 것이기 때문이다. 부패를 보는 관점이 나라마다 다르며, 그 범위와 처벌의 강도에 차이가 있으며 동일 국가 내에서도 시점의 차이에 따라 다르다. 정치, 경제, 사회의 여러 배경이 작용하기 때문에 부패를 바라보는 학자들의 시각은 다양하다. Heidenheimer(1970)는 여러 가지 의미와 내용을 갖고 부패를 공직 중심(public-office centered), 시장중심(market centered), 공익 중심(public interest centered)으로 크게 3가지 범주로 분류하여 구분하여 정의하였다(전수일, 1996).

첫째, 공직 중심 정의는 공직 의무와 관련된 정의이다. 부패연구에서 대표적인 David H. Bayley, M. McMullan 및 J. S. Nye 등의 주장이 가장 많이 쓰이고 있으며, Bayley는 부패를 넓은 의미로 해석하여 “공직 혹은 공공생활에서 차지하고 있는 그의 특수한 직위에 부수된 권한과 영향력을 부당하고 이기적으로 행사하는 행위”라고 정의하였다.

M. McMullan은 “공무원이 만일 부당한 이유로 합법적인 재량권을 행사하거나 작위 또는 부작위 의무를 수행함으로써 금품을 받는다면 부패 공무원이 된다.”라고 정의하였고 공공기관은 공적 목적을 갖고 그것을 위해 일하는 사람도 개인 목적을 가지고 있다. 부패 공무원인 태도와 목적은 공공기관의 개인에 대한 서비스 사이 갈등을 일으킨다.

Nye는 개인과 관련된 것(가족, 가까운 사적 집단), 금전적인 것 또는 지위에 대한 것 때문에 공적 역할에 부여된 정상의무로부터 이탈하거나 명백하게 사적 이해관계 때문에 법규를 위반하는 행동, 뇌물수수(피신탁자의 위치에 있는 사람의 판단을 왜곡시키기 위해 보상을 사용), 정실주의(실적보다는 귀속적인 관계를 이유로 후원하는 것), 사적사용을 위해서 공적 자원을 유용하는 것을 포함한다.

둘째, 시장중심 정의에서 도출되는 개념은 부패를 경제학의 관점에서 정의하고 있다. 대표적인 학자로는 H. Leff, V. Klaveren, Tilman 등과 같은 경제학자들에 의해서 주로 이루어졌다. Left는 “행정부의 경제정책을 입안하고 관리하는 책임을 맡고 있는 공직자들로부터 특혜를 구매하는 행위”로 규정하고, Klaveren은 “부패란 공무원이 일반 국민들로부터 별도의 수입을 얻기 위해서 그의 권한을 남용하는 경우”라고 정의하였다. 부패공무원은 공직을 이익 극대화의 단위로 간

주해서 최대의 수입을 획득하려는 영업행위를 하게 되며 수입의 크기는 시장의 상황과 국민의 수요곡선 상에서 최대 이익을 찾아내는 재능 여하에 달려 있다고 정의하였다. Tilman은 “현대 관료제를 시장경제의 강제적 결정 모형과 매우 유사하다고 전제하고 암시장 관료제(black-market bureaucracy)로서 공직자 부패라고 정의하였고 부패는 현대 관료제의 이상적인 중앙집권적 할당기구가 수요와 공급 간의 심각한 불균형 앞에서 여지없이 파괴되기 때문에 발생하게 된다. 가격 설정 모형의 변경은 세계 모든 나라에서 일어나지만 그는 특히 선진국보다 후진국에서 더 많은 가능성을 지니고 있다고 보고 있다.

셋째, 공익 중심 정의 개념이다. Carl Friedrich, Arnold A. Rogow, H. D. Lasswell이 대표적인 학자로, 공익 개념이야말로 가장 폭넓게 부패 개념의 본질을 파악하는 척도라고 생각되는데, 부패 행위는 적어도 공공질서 체제에 대한 책임을 위반한 것이고 특수 이익을 공동 이익에 우선시킴으로써 실제로 그러한 체제와 양립할 수 없게 한다. 여기서 말하는 특수이익은 공직자 자신의 이익을 국가의 공적 임무보다 우선시하여 이득을 탐하는 행위라고 볼 수 있다. Carl Friedrich는 “부패는 어떤 일을 수행할 책임 있는 공직자가 법적으로 규정되지 않은 금전 또는 기타 보상을 제공한 자에게는 누구나 혜택을 주는 행위를 함으로써 국민대중의 이익에 손해를 끼치는 경우에 부패가 된다.”는 것이다. 그에 의하면 공무원이 법을 위배하거나 도덕적 행동 기준을 어기는 것을 국민 대중의 이익에 일종의 손해를 끼치는 경우이지만 그것들이 모두 부패에 포함되는 것이 아니다. 그러나 대부분의 경우 부패는 그것을 유인한 사람과 부패한 공직자에게는 이득이고 다른 사람 특히 일반 국민에게는 손해를 끼치게 된다고 정의하였다. A. Rogow & Lasswell은 부패행위는 적어도 공공질서 체제에 대한 책임을 위반한 것이고 실제로 그러한 체제와는 양립될 수 없다. 그러한 체제와는 공공질서, 특수이익보다 공동이익을 우선시킨다. 따라서 특수이익을 위해서 공동의 이익을 위반하면 부패한다고 정의하였고 공동의 이익보다도 특수 이익을 증진할 목적으로 어떤 사람이 오인을 주거나 받거나 함으로써 공공질서를 파괴하기 때문이다. 그러나 재래식으로 볼 때 뇌물수수행위에 대한 여러 가지 공공제도의 처방은 각각 서로 크게 달라질 수도 있다는 것이다.

후기기능주의 시각으로서 부패현상은 선진국이나 후진국이나 할 것 없이 발생

하는 보편적 현상으로서 자기 영속성의 성격을 가진 것으로 보는 입장이다.

그 외 사회 문화적 규범의 일탈행위로 보는 입장으로서는 부패현상은 사회 문화적 환경과 역사적 전통의 부산물로 보는 입장이다. 이러한 시각에 의하면 부패현상은 주변 사회의 비난을 받으며 부패되었다고 보는 것이다.

행정 부패는 공직자가 사회규범과 관계법규의 위반은 물론 공익을 추구하기를 바라는 국민들의 기대 가능성을 저버리고 사익을 추구하거나 특정이익을 도모하는 행정태도라고 볼 수 있다(전수일, 1996). 결국 부패는 사적 또는 공적 행위자가 고객의 이익을 위해 자기들의 선임자에게 손해를 가할 때 발생한다고 지적하고 있다(한동효, 2012).

김택(1998)은 부패 현상은 민주사회 발전의 기둥을 흔들며 놓는 괴물(monster)적 존재이며 국민의 고통을 탐닉하는 중대범죄라고 하였다. 공직사회의 부패추방은 구호만으로 되는 것이 아니라 부패의 정확한 실체를 먼저 규명하고 그 원인을 집중적으로 분석하여 체계적이고 통합적인 방지전략이 강구되어야 할 것이다. 또한 청렴은 공직의 기본이며 모든 선의 원천이고 덕의 근본이라고 정의하였다.

조은경(2004)은 한국과 몽골의 부패에 대한 개념은 명확화이다. 오랜 가족주의 전통 있기 때문에 친지간의 선물을 주고받는 것은 일상화되어 있어서 선물과 뇌물을 구분하기가 어렵다는 점이다. 따라서 어디에서 어디까지가 뇌물인지를 공직자를 비롯한 일반 국민들이 인식하게 하는 것이 중요한 과제 중의 하나라고 할 수 있다.

이서행(2002)은 공직자에게는 자신의 업무를 수행하는 자세와 관련된 문제로서 얼마만큼 책임감과 윤리의식을 갖고 수행하는지가 자신의 부패유혹에 빠져들 정도를 결정짓게 된다. 따라서 여기에서 부패의 원인을 규명함에 있어 개인의 성격이나 가치관 또는 공직자의 공직관이나 근무태도 등이 중요하다고 생각하기 때문에 개인의 가치관이나 신념 체계의 형성에 영향을 미치는 문화적인 요소에 관심을 갖고 접근한다.

몽골의 법학자 G. Sovd(2002)는 뇌물죄는 공무원으로서 법률상으로 금지된 행위이며, 공무원이 범한 범죄와 공동 및 조직화되거나 교사하는 등 다양한 행위로 이루어지는 범죄라고 하였다. S. Narangerel(1998)은 뇌물은 일반적으로 재산의 불법 이익이라고 하면서 비물질적인 것까지 포함하는 견해를 취하고 있다. 비물

질적 이익은 직접적으로 가치가 수수자에게 이전되는 것은 아니지만, 경제적인 효과가 발생하는 것을 말하며, 이에 보통 유료이지만 대폭 할인을 제공한다면, 무료로 혜택을 제공하는 것이 포함된다고 정의하였다.

B. Munkhdorj(2014)은 부패의 병폐는 사회의 정신을 강하게 해치고 의리를 흔들리고 매우 악영향을 주고 다시 건강하고 회복하면 오랜 시간과 노력을 필요한다.

Ts. Tselmeg(2014)은 부패는 국가의 발전을 가로막고 한 소수의 사람이 치부하고, 국가의 국고를 분탕질 가능성을 열리고 부자와 가난한 차이 증가시키고, 국민들의 국가에 신뢰를 낮추고, 국부의 평등을 줄이며, 여러 가지 부정적인 결과를 가져올 수 있게 한다.

몽골의 반부패방지법에 따르면 ‘부패’는 공무원의 개인 이익을 위한 권력 남용, 타인을 우대하는 행위, 시민이나 법인에서 불법적인 이익을 얻는 행위, 법적 위반을 의미한다.¹⁰⁾

한편 반부패 활동을 전개하는 비정부기구인 국제투명성기구(Transparency International)는 부패를 ‘사적인 이익을 위한 공적 지위의 남용’이라고 정의한다. 세계은행(World Bank)은 부패를 사회적 및 경제적 발전을 저해하는 가장 큰 장애물로 정의하면서, 법의 지배를 왜곡하고 경제성장에 의존하는 제도적 기반을 악화시켜 국가발전을 저해한다고 제시하였다. Mark E. Warren에 따르면 부패의 개념을 정부 혹은 공무원들을 중심으로 한 정의가 많았다. 결국 부패의 정의를 종합하면, 공무원이나 고위 공직자들 그리고 비정부 영역에 종사하는 사람들이 자신의 권력을 악용하여 부당한 이익을 얻는 경우를 말한다(Warren, 2004).

10) 몽골의 반부패방지법의 3.1.1, 2006

<표 2-1> 부패에 대한 정의 요약

학자	개념의 정의
Rose-Ackerman (1999)	부패의 티핑포인트를 넘어, 생활 방식
Scott(1972)	나라마다 다르고 동일 국가 내도 처벌 강도가 다르다
Heidenheimer(1970)	공직 중심적 정의, 시장 중심정의, 공익 중심
Bayley(1961)	공직 혹은 공공생활에서 특수한 직위 영향력 부당하고 이기적 행위
McMullan(1961)	합법적 재량권을 행사하거나 작위 또는 부작위 의무를 수행함 부패공무원 된다.
Nye(1967)	개인과 관련된 금전적인 공직 역할을 일탈하거나 사적 이해관계 때문에 법규를 위반 행동
Lefft(1964)	행정부의 경제정책을 입안하고 책임을 맡은 공직자 특혜를 구매하는 행위
Klaveren(1957)	공무원의 일반 국민들로부터 별도의 수입을 얻기 위해 남용하는 경우
Tilman(1968)	현대의 관료제를 시장경제의 강제적 결정 모형과 매우 유사하고 암시장 관료제로서 관료 부패
Carl Friedrich(1966)	부패는 어떤 일을 책임 있는 공직자가 법적으로 금전 보상 제공자에게 혜택을 주는 행위, 국민의 이익에 일종 끼치는 경우
Rogow & Lasswell (1963)	공공질서 체제에 대한 책임 위반하는 행위
Sell(1993)	사적, 공직 행위자가 고객의 이익을 위해 자기들의 선임자에게 손해를 주는 것
김택(1998)	민주사회 발전의 괴물적 존재하며 국민의 고통을 탐닉하는 중대범죄
진종순·서성아 (2007)	부패의 개념은 사회에, 문화, 논의하는 사람에 따라 다양하다.
이서행(2002)	공직자가 자신의 업무를 수행하는 자세와 관련된 문제로 부패유혹에 빠짐
조은경(2004)	한국과 몽골의 부패 개념 명확화이다. 특히 오랜 가족주의 전통이라서 친지간의 선물을 주고받는 것을 뇌물과 선물을 구분하기 어려움
G.Sovd(2002)	공무원 법률상으로 금지된 행위
S.Narangerel(1998)	뇌물은 일반적으로 재산의 불법 이익이다
B. Munkhdorj (2017)	사회정신을 강하게 해치고 의리를 흔들리고 다시 회복하면 오랜 시간과 노력을 필요하다.
Ts. Tselmeg(2014)	국가의 발전을 가로막고 몇 소수 사람들의 치부하고 국가의 신뢰를 낮추고, 국부의 평등을 줄이는 행위

자료: 필자가 재구성한 것임

2) 부패의 접근법

공직부패를 분석하는 접근방법은 다양한 형태가 있을 수 있다. 본 연구에서 공직부패에 대한 이론적 접근방법을 살펴봤다. 이론적 접근 방법은 기능주의적 접근방법과 후기 기능주의적 접근 방법, 시장·교환, 권력 관계, 사회문화적, 체제적 접근 방법 등을 제시하였다.

첫째, 도덕적 접근 방법은 부패의 원인을, 부패를 저지르는 관료 개인의 윤리의식과 자질의 탓으로 돌린다. 그러나 이와 같은 개인적 수준에서의 도덕적 접근에 대해서는, 부패 행위가 특정한 유형의 인간에게 고유한 현상인가 하는 의문이 제기될 수 있다. 법률 및 제도의 완전성을 전제로 한 이 가설은 부패의 사회적 맥락을 설명하지 못하고, 규범과 실제 간의 간극을 설명하지 못한다는 한계를 지닌다.

둘째, 제도적 접근 방법은 법과 제도상의 결함이나 운영의 미숙 등이 부정부패의 원인으로 작용한다고 본다. 즉, 현실과 괴리된 법령의 이중적인 규제 기준과 공무원의 자의적 해석을 허용하는 모호한 법 규정, 적절한 행정통제 장치의 미비 등이 부패의 원인이 된다는 것이다. 이러한 제도적 관점은 부패 현상에 대한 넓은 사회적 시각을 제시해 주고, 부패통제를 위한 제도적 관점은 부패 현상에 대한 넓은 사회적 시각을 제시해 주고, 부패통제를 위한 제도적 처방을 제시해 준다는 장점을 지닌다. 그러나 이 접근 방법도 법규나 제도의 운영에 실제적으로 큰 영향을 미치는 폭넓은 사회문화적 환경을 도외시한 채, 제도와 법규에만 의존하여 부패 현상을 설명하고자 한다는 비판을 받고 있다.

셋째, 시장·교환 접근 방법은 부패 행위를 경제적 자원을 획득하는 하나의 수단으로 본다. Klaveren에 의하면, ‘부패한 공직자는 자신의 공직을 사적 이익을 극대화하는 수단으로 간주하며, 부패를 통해 얻게 되는 소득의 크기는 시장 상황과 수요-공급 곡선 상에서 최대의 이익을 가져다주는 점을 찾는 그의 능력에 달려 있다’고 한다. 경제학자들은 정부 규제가 구성원의 기본권과 재산권을 재분배함으로써 경제적 지대를 창출, 부정부패의 원인을 제공한다고 분석한다.

넷째, 권력 관계 접근 방법은 사회 내의 권력 관계가 부패의 원인이라고 분석한다. 특히 법 규정이 엄격하게 집행되지 않는 후진 사회에서는 법의 제정 및 집

행 단계에서 사익 추구를 위하여 부당한 영향력이 행사되는 경우가 많으며, 이것이 부패 행위로 나타날 수 있다.

다섯째, 사회문화적 접근 방법은 공직 부패를 사회문화적 환경의 종속 변수로 본다. 이 관점은 특히 공식적인 법규나 규범보다는 사회문화적인 관습을 우선시하는 발전도상국 등의 부패 현상을 설명하는 데 유용하다. 그러나 이러한 접근 방법은 대개 서구적 가치 기준이나 관점에 따라 공직 부패를 판단한다는 한계를 지니고 있다.

여섯째, 체제론적 접근 방법은 공직 부패 현상을 공직자가 개인의 속성과 제도, 사회문화적 환경 등의 여러 요인이 복합적으로 상호작용한 결과로 이해한다. 즉, 복잡한 공직 부패 현상을 단일 변수에 의하여 설명하기보다는 여러 관련 변수들 간의 구조적 메커니즘에 의해 설명하는 관점이다. 이러한 체제론적 접근은 부패 현상에 대한 체계적인 설명은 용이하게 하나, 손쉬운 부패 통제 수단을 처방해 주지 못한다는 한계를 지닌다.

이러한 여러 접근 방법에서 제시하는 부패의 원인들을 우리 사회의 실정에 맞추어 망라적으로 열거해 보면 다음과 같다. ① 관직 사유관과 같은 공무원의 전근대적 가치관과 직업윤리의 타락, ② 내부 통제장치의 미흡, ③ 행정처리 절차의 저급한 제도화, ④ 현실과 괴리된 이중적인 규제 기준, ⑤ 정부 주도 경제 개발의 경험과 규제 중심의 행정, ⑥ 부적절한 보수와 불합리한 인사제도, ⑦ 시민의 낮은 정치의식 수준과 외부통제의 미흡 등이 있다.

2. 부패의 원인 및 유형

1) 부패의 원인

공직부패의 원인은 공무원의 부정부패 행위를 유발시키는데 직접적 또는 간접적으로 영향을 미치는 요인들을 모두 포함할 수 있다. 부패의 원인은 국가, 사회, 정치, 경제, 문화, 집단마다 다양하기 때문에 부패의 원인을 하나로 규명하기가 어렵다. 그동안 연구자들은 부패원인이나 요인에 대해 각 국가의 특수한 상황이나 연구자들의 시각에 따라 다양하게 접근하였다(장지원, 2010).

Quah(2001)는 ① 공무원의 낮은 봉급, ② 포괄적인 정부의 역할, ③ 적발이나 처벌에 대한 낮은 위험도, ④ 가족이나 전통을 중시하는 아시아 문화의 특징, ⑤ 정치적 의지력의 부족을 원인으로 들고 있다. 윤태범(1999)은 공직자는 일정한 금전적 이익을 담보로 자신의 직원을 사용하여 허가권이나 정보를 판매하는 것이라고 지적한다. 여기서 공직자 부패 형성의 주요 원인은 금전이라고 할 수 있다. 경제적 차원의 원인으로서는 사회 혹은 국가의 경제체제 혹은 경제적 조건과 상황이 공직자 부패에 어떤 영향을 미치며, 어떠한 관계를 갖고 있느냐에 관한 것이다. 이러한 경제적 차원에서 접근법은 주로 저개발국 내지는 후진국가의 공직부패의 원인으로 지적되는 경우가 많다.

부패의 원인을 제도적 측면, 사회문화적 측면, 윤리적 측면, 범죄학적 측면으로 구분되어 살펴보면 다음과 같다(김택, 2010).

(1) 제도적 측면

사회의 법 또는 제도상의 결함이나 관련 조직들과 그 운영상의 문제들로부터 예기치 않았던 부작용이 부정부패의 원인으로 나타난다. 후진국들에서 정부 각 기관의 관리와 그 과정이나 절차들이 현실을 무시하여 너무 이상에 치우쳐 있거나 형식적으로 규정되어 있는 경우 각종 부정부패 현상이 야기될 수 있다는 것이다. 이러한 요인에는 공무원 낮은 보수, 신분의 불안정, 과도한 재량권 행사 등이 해당된다. 공무원들이 유사 업종이나 기업에 비해 낮은 임금을 받는 경우 부정부패에 대한 유혹에 가까워질 수 있다. 자신이 받은 소득이 인간의 기본적 욕구를 충족하기에 부족한 경우, 신분의 불안정으로 인해 업무에 수동적 태도를 취하는 경우 등은 부정부패 유혹을 발생시키는 환경이 된다.

제도적 측면에서의 부패의 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현대의 모든 국가가 공통적으로 안고 있는 문제점에서 행정 공직자는 막강한 권한을 가진다. 행정이 복잡해지고 전문화될수록 공직자들의 권력 독점 현상은 심화되고 외적 통제는 주로 선출직 공무원들에 의해 이루어진다. 공직자 집단이 자신들의 집단이익을 보호하기 위해 노력하는 과정에서 자연히 부패가 발생한다. 행정제도가 부실하고, 까다로운 행정 절차, 인사제도의 결함, 공직자들의 무사 안일한 태도, 형식주의 등이 공직자 부패의 일반적 원인으로 지적되고 있

다.

둘째, 경제활동과 국민생활에 대한 규제와 인·허가 등 행정규정에 복잡하고 불필요한 규제가 많을수록 부패 가능성이 높아진다.

셋째, 공무원에게 지급되는 보수 수준의 저하로 인해 부정과 부패의 원인이 된다. 공무원의 보수가 최소한의 생계비에 미달하는 경우 공무원은 부정 유혹에 쉽게 빠진다. 또는 자신의 지위를 유지하기 위해서는 직·간접적으로 권력자에게 접근하게 되고 상관에 대해 지나치게 굴종하는 태도를 지니게 되며 무사안일과 복지부동, 그리고 비리에 죄의식 없이 빠져들게 된다.

넷째, 비효율적 행정제도에 부패는 발생한다. 부패행위를 다루는 법령과 제도 등 반부패정책이 제도로 갖추어져 있지 않을 때 발생한다.

(2) 사회문화적 측면

부패가 사회문화적 수단이라고 주장하는 학자들도 있다. 특정한 지배적 관습이나 경험적 습성 같은 것을 부패라고 볼 수 있고 특히 후진국 부패의 근원을 “선물증정”에 있다고 주장한다.

(3) 윤리적 측면

부패는 사실 개인들이 행동결과이기 때문에 부패의 원인을 부패 행위에 개인들의 자질, 본성, 윤리에 있다고 보는 입장이다. 개인이 성격, 독특한 습성이 부패행태와 밀접한 관계가 있다. 공무원의 범치는 공무원의 자신의 행태적 요인이나 권위적 가치관 등이 차원에서 권력을 남용함으로써 발생하는 범죄현상으로 볼 수 있으며 이런 경우는 공무원의 범치는 공무원 개개인의 일탈행위 자체를 연구의 대상으로 보아야 한다.

(4) 범죄학적 분석

부패 범죄의 원인은 그 실체를 보는 시각에 따라서 상이할 수 있으나 일반적으로 미시적, 거시적으로 분석할 수 있다. 범죄사회학, 사회심리학 그리고 사회구조적인 요인과 통제론적 입장에서 논의할 수 있다. 미시적 분석에서는 공무원범

죄는 공무원 자신의 행태적 차원에서 공무원 자신의 권위주의적 가치관, 권력남용, 일탈행위를 중요한 요인으로 본다.

개발도상국에서 법령을 해석하는데 같은 문제에 대해 여러 가지 법해석이 가능하고 법 집행자는 여지가 많기 때문에 자연히 부패가 생긴다. 공무원의 도덕성 결여나 사명감과 공직관의 해이, 또는 탐욕과 이권 등의 결과적 현상으로 보게 된다(손호철, 2014). 거시적 원인으로서의 공무원 자신의 행태보다는 제도적 차원에서나 체제적 요인으로 볼 수 있다. 범죄사회학에서는 공무원의 범죄는 공무원이 처해 있는 사회구조적 현황에서 그 원인을 찾을 수 있다(윤태범, 1999).

공직자 부패가 미치는 영향에 대해서는 부패의 순기능적 측면과 역기능적 측면으로 크게 두 가지 논의로 진행되어 왔다.

첫째, 부패의 순기능적 측면으로는 Nye는 공직자 부패의 순기능과 역기능을 비용-편익분석의 시각에서 논하면서, 부패가 국민통합과 정부의 능력 분야에서는 긍정적인 역할을 한다고 주장하였다. Tilman은 ‘부패는 저개발국가나 발전도상국인들의 경제발전에 기여한다’고 보았다. 이러한 나라들에서는 정부의 통제로 인해 시장이 자유롭게 작동될 수 없게 되어 있기 때문에 경제적 생산성이 서구에 비해 상당히 낮다고 하면서 ‘부정부패는 정부주도 경제체제하에서도 시장 메커니즘이 작동할 수 있게 해 주는 역할을 한다.’고 주장하였다(김택, 2010).

둘째, 부패의 역기능적 측면으로는 Myrdal은 빈곤의 원인으로 인구과잉이나 자원 부족 등 부패가 경제발전에 미치는 영향에 대해 연구하였고 경제개발에 있어서 발전을 저해하며 저지하고 있는 비경제적인 요인에 대한 연구의 중요성을 주장하였다(김택, 2010).

David H. Bayley는 부패의 역기능으로서 ① 다양한 계층에 대한 객관적 정치 지도가 불가능하게 되고, ② 생산적 노력의 상실과 공신력의 감퇴, ③ 개인의 이기심을 채우기 위한 부정한 방법의 횡행, ④ 정부의 신뢰성과 권위의 추락과 국민들의 불신감 증대, ⑤ 도덕적 윤리적 기준의 쇠퇴, ⑥ 행정업무가 인간의 필요에 의한 결정 대신 화폐에 의하여 결정되므로 불공정한 행정공급의 성립이 되기 쉽다는 점이다. 부패가 초래하는 하나의 해악은 그것이 정책목표를 왜곡 또는 축소시킨다는 사실이다. 행정국가화 함에 따라 중요한 특징으로는 행정기능의 양적 확대와 질적 변화, 공무원 수의 증가, 정부예산 규모의 확대, 행정의 전문화 등으

로 요약할 수 있을 것이다. 이와 같은 변화에 따라 국민생활의 거의 모든 분야에 행정이 커다란 영향을 미치는 것이 아니라 공적 문제해결의 주체로서 행정인은 공익의 실현자로서 자세를 확립해야 하고 부정부패로 인해 행정 수혜자인 국민에게 직간접적 피해가 귀속되는 것이며, 행정의 비능률뿐만 아니라 국가자원의 낭비를 초래하고, 공공부문에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨려 정당성 위기를 초래할 수 있기 때문이다(김택, 2010).

2) 부패의 유형

공직부패는 어떠한 기준을 적용하느냐에 따라 다양한 방식으로 분류될 수 있다. 부패의 유형도 국가와 문화의 차이에 따라 유형 구분에는 정설이 없다(전수일, 1996). 부패의 유형을 정형화된 틀로 분류할 수 없다. 국가 문화별로 부정부패의 형태가 다를 수 있고, 학자들마다 구분하는 기준이 다를 수 있다.

첫째, 공직부패를 영향력이나 강도의 측면에 따라 백색부패(petty corruption), 회색부패(일상화된 부패), 흑색부패(악성화된 부패)라고 구분할 수 있다. 백색부패는 사회적 비난의 거의 없는 부패를 말한다. 사회체제에 파괴적인 영향을 미칠 수 있는 잠재성을 지니고 특정한 집단 처벌을 원하고 다른 집단 처벌을 원하지 않는 경우 회색부패, 사회의 명확하고 심각한 위해를 인정하는 부패를 흑색부패라고 부른다(손호철, 2014).

둘째, 주체가 누구냐에 따라 부패의 영역이 어디냐에 따라 공직자 부패, 정치부패, 기업부패, 언론부패 등으로 나눌 수 있다.

셋째, 부패의 내용에 따라 독직행위, 뇌물수수행위, 공금횡령행위, 족벌주의와 연고주의를 들 수 있다.

넷째, 부패의 주체가 개인이나 조직이냐에 따라 개인적 부패와 조직적 부패로 구분할 수 있는데, 조직적 부패가 발생하는 경우 조직내부의 규칙은 조직목표를 달성하는데 표준적 행태가 되지 못하고 조직 내의 질서가 혼란스럽게 된다는 점에서 그 심각성이 강조된다.

다섯째, 부패행위의 주체가 관료제상 어떤 직위를 차지하는가에 따라서 고위층 부패, 하위층 부패로 구분할 수 있다. 고위층 관료는 의원들과 결탁한다든지 재

별기업과의 유착을 통해 부패행위를 하게 되는데, 이러한 그들의 행동이 결국 입법적 결정에 나쁜 영향을 미치게 되는 것이다. 고위층 부패행위는 은밀히 진행되는 까닭에 그 정도의 심각성과 규모의 방대함에도 불구하고 일반인들이 감지하기가 매우 힘들다(김택, 2010).

여섯째, 부패의 다양한 형태를 이해관계의 유형과 공급자의 수에 따라 시장부패, 후원조직, 연고주의, 위기 시 부패의 네 가지로 유형화할 수 있다.

마지막으로 정치적 영향력 행사로서의 부패행위, 공직자 일탈행위로서의 부패 등 부패행위의 내용에 따라 달라진다.

Jon A. Gardiner에 의하면 공직자 일탈 행위(official deviances)를 의무 불이행, 불법행위, 부당행위라고 크게 3가지 유형으로 분류하였다. 공무원이 규정된 의무를 무시하고 불법으로 명백히 단속 취재의 대상이 되는 행위를 눈 감주는 경우는 의무 불이행이 된다. 부패는 공직생활에서 특수한 지위나 공직에 수반되는 권한과 영향력을 사익을 위해 행사하는 것으로 정실에 입각한 행위와 공금횡령행위도 포함된다.

부패행위의 내용에 따른 유형으로는 독직행위, 뇌물수수행위, 공금횡령행위, 연구자 후원 행위 등이 있다. 첫째, 독직행위는 공직자가 업무를 수행하는데 대가를 명시적으로 요구하는 경우이다. V. O. Key. Jr.에 의하면 ‘개인적 또는 과당적 이익을 위해서 권한을 남용하는 것’으로 파악하였다. 대개 독직은 권한을 남용하는 공무원과 다른 일반인과의 관계에서 생기고 독직의 기법은 이들 관계에서 채택되는 방법을 말한다. 그에 의하면 뇌물 행위야말로 독직의 가장 명백한 기법이라는 것이다. William L. Riordan은 독직행위를 다시 정직한 독직행위(honest graft)와 부정직한 독직행위(honest graft)로 구분하고 정직한 독직행위를 ‘기회를 포착해서 이득을 보는 행위’라고 표현하였다. Tammany Hall & George W. Plunkitt에 의한 고전적 정의는 해당 공직에 있는 것을 기회로 매매될 토지나 물건을 사놓았다가 뒤에 비싼 값으로 정부에 되팔으로써 큰 이득을 취하는 경우를 말한다. 앞으로 있을 정부계획을 미리 알고 있는 자가 뒤에 다른 사람에게 비싼 가격에 파는 경우도 마찬가지이다(전수일 1996).

둘째, 뇌물수수행위(bribery)는 공직자의 부패행위의 가장 보편적인 기법이다. 뇌물수수행위는 어떤 사람이 정부 공직자로부터 바라는 바의 행위를 확보하기

위해서 금전이나 다른 유인책을 제공하는 것을 의미한다. V. O. Key에 의하면 뇌물수수행위는 상당한 기술을 요한다고 한다. 즉, 뇌물을 받는 사람과 친밀한 관계를 맺기 위해서는 상당한 사전교섭이 있게 마련이다. 어떤 의미에서 보면 뇌물을 냉혈적인 상거래이기도 한 것이다.

셋째, 공금횡령행위는 공직자가 허위 공문서 작성, 허위보고 및 결정 등 의도적으로 개인 또는 파당적 이익을 위해 공금을 횡령함으로써 국고에 손실을 가져오는 일체의 행위를 말한다. 김해동(1990)에 의하면 공식적으로 이루어지는 부정행위, 예컨대 직원들의 생계를 보조하기 위해서 출장비를 지출하는 서류를 위조한다든가, 야간근무를 하는 공무원의 저녁 식사대를 마련하기 위해서 역시 다른 항목의 돈을 지출하는 행위 등은 단순한 사익을 위한 행위가 아니라는 점에서 부정부패와 구별되어야 한다는 것이다(김택, 2010).

김택은 공직자 부패는 그 수단적 측면에서 생계형 부패와 권력형 부패로 나누어 고찰하였다. 생계형 부패란 하위직 공무원이 낮은 보수만으로는 생활을 영위하는 데 위협을 느껴 양심의 가책을 느끼면서도 부정의 유혹을 뿌리치지 못하고 부패행위를 하는 것으로, 이러한 부정소득으로 기본적인 가계의 적자를 메워 가는 부패행위이다. 이런 행위는 대부분 후진 국가에서 흔히 발생한다. 권력형 부패란 고위직 공무원들이 직접 또는 간접적으로 그 직무와 관련하여 자신의 이익을 위해 직권을 남용하는 것을 말한다. 공직자가 법을 무시하고 거액의 이권을 착복하는 부패행위로서, 이 행위를 저지르는 주된 주체가 하위직 공무원들의 직무수행을 감독하는 중요한 위치에 있는 자들이기 때문에 그 영향력을 국가정책의 각 분야와 불특정 다수인 전 국민에게까지 미칠 수 있다.

끝으로 정경유착형 부패는 고도경제성장 모형에서 파생된 정치권력과 경제 권력의 유착 또는 공직자와 경제 엘리트들의 관경유착 등으로 인하여 발생한 부산물로서 그것은 공직자로서 하여금 물량적 탐욕을 유발하는 유인효과를 가져와 급기야는 각종의 이권개입에 돌입하고 공직의 타락과 범죄 유발의 원인으로 지적된다.

이와 같이 부패의 유형을 다양한 각도로 살펴볼 수 있지만, 실제 벌어지는 부패의 유형은 복잡한 양상을 나타나고 있다. 또한 김혜선(1997)에 의하면 부패유형은 후진국형 부패인 사기형, 정실형 등이 감소하고 선진국형인 거래형 부패가

늘어나고 있어 후진국형에서 선진국 형으로 변화되고 있다고 한다.

김해동·유태범(1997)이 정리한 공직부패의 유형을 다음과 같이 분리하였다.

<표 2-2> 공직부패의 유형

구분	유형	내용
공 직 부 패 의 내용적 측면	의무불이행 (nonfeasance)	공무원에게 요구되는 의무를 이행하지 않는 것 ·직무유기 및 태만, 업무지연, 직무이탈, 무사안 일 및 보신주의 등
	불법행위(maltfeasance)	명백하게 불법행위를 범하는 것 뇌물수수, 직권남용, 공금유용 및 횡령, 공문서 위조 및 변조, 기밀누설 및 정보제공 등
	부당행위(misfeasance)	부적절하게 업무를 수행하는 것 연고나 의리 등 정실에 입각한 각종 행정부조 리
공직부패 의 유발 주체적 측면	권력형 부패 (고위직 공무원 부패)	정치, 행정 및 기업 간의 상호작용에서 발생하 며, 압력과 청탁을 넣어 행정업무의 공공성을 침해하고 비금전적 이득을 받아냄.
	하위직 공무원 부패	국가에서 지급하는 정당한 보수만으로 기본 생 활을 영위하기에 버거워 금전적 유혹 때문에 공무와 관련하여 범죄를 저지르는 경우
	뇌물수수(bribery)	민간부문 주도, 특혜를 목적으로 공무원에게 금 품이나 향응을 전달하는 경우
	갈취(extortion)	공무원 주도, 공무원이 자신의 권한을 이용하여 민간부문으로부터 재화나 서비스를 탈취하는 경우
공 직 부 패 의 정도 (공 직 부 패 행위의 심 각성)측면	백색부패 (white corruption)	법을 명백히 위반하지 않는 범위 내에서의 경 미한 수준의 부패행위 급행료, 소액금품 등 가벼운 향응의 수수 등
	흑색부패(black corruption)	법을 명백히 위반하는 부패행위 공금횡령, 갈취, 증수뢰 등
	회색부패 (grey corruption)	백부패와 흑색부패의 중간정도에 해당하는 부 패
공 직 부 패 의 정도 (공 직 부 패 행위의 심 각성) 측 면	우발적·자발적 부패	부패행위가 일시적이고 충동적으로 발생 개인적 성향에 좌우되는 경우가 많음
	생계형 부패	낮은 보수로 인한 생계난 해결을 위해 발생 공금횡령 및 유용, 뇌물수수 및 갈취, 리베이트 요구 및 수수 등
	조직적 부패	조직의 일원으로 저지르는 부패행위 상납, 부서경비 변칙운영, 변칙적 자금모집 등

	구조적 부패	주변 환경의 부패구조화로 인해 발생하는 자기 방어적 부패해위 무자료 거래를 통한 탈세, 인허가 시 금행료, 각종 단속에 대한 단속무마비, 진급을 위한 뇌물수수 행위 등
공 직 부 패 의 체계성 과급효과	우발적 부패(incidental corruption)	소규모 개인 및 경찰, 세관원과 같은 하위적 공무원이 주로 연루 거시 경제적 비용은 적지만 일반시민에 직접적인 피해가 큼 부패발생의 지속성과 만연으로 부패 일소 곤란 부패의 효과가 대규모
	체계적 부패(systematic corrupton)	거의 모든 정부부처가 연루 정부세입과 세출에 심대한 결과 초래 개별적 대응보다는 일관된 개혁노력 필요
	제도적 부패(systematic corruption)	완전히 부패한 시스템: '도둑정부' '도둑정치' 거대한 발생효과 근본적 변화를 통한 개혁 필요
공 직 부 패 의 수단측 면	정실형 부패	불법적 후원 정실인사 등 일을 빨리 처리해주거나 처벌 경감, 유리한 정보 제공
	위협형 부패	갈취형 또는 공갈형 부패 공공업무와 처리기준이나 절차가 지나치게 현실에 맞지 않는 경우 주로 발생
	사기형	횡령, 기밀유출, 공금유용, 허위보고 등
	거래형 부패	리베이트, 뇌물, 상납 등

출처: 김동성 (2002), 경기도 부패방지시스템 구축방안. 「경기개발연구원」, pp. 20-21

3. 부패와 공직윤리와의 관계

공직윤리는 더 넓은 개념인데 비해 부패는 좁은 의미의, 개념이라 할 수 있다. 그리고 부패는 어두운 측면의 공직 윤리 영역이다. 따라서 공직윤리는 밝고 긍정적인 측면이 더 많고 이러한 측면에서 부패문제를 접근하여 해결해야 한다. 이런 측면에서 공직윤리의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 윤리의 개념

공직윤리에 대한 정의는 대해서 학자들 마다 다르다. 1940년에는 공직윤리와 공공행정의 민주정신에 대한 건전하고 중요한 관심을 가졌다(Cardon & Denhardt, 1994). 1950년 관리 정책분석, 합리성에 집중하면서 공직윤리는 과학과 기술이 공공행정교육의 핵심인 규범과 가치를 대체했다. 공공·행정적 윤리에 대한 최초의 과정은 1970년대에 나타났다.

일반적으로 윤리(ethics)는 사람이 마땅히 지켜야 할 도리 또는 행위의 규범으로 인간행위의 옳고 그름을 결정하는 준거를 제공하는 것이라고 볼 수 있다. Gibson Winter(1996)에 의하면 ‘윤리는 세계를 형성하는 가치의 논리가 무엇이며 이 가치가 얼마나 적정한가를 밝혀내려고 한다’라고 정의하였다. 테리 쿠퍼는 윤리를 기술적으로 또는 규범적으로도 다루어질 수 있다. 기술적으로 윤리는 근본적인 가정들을 밝혀 이들이 행동과 어떻게 관련 되는지를 드러내려고 한다. 규범적으로 윤리는 측정된 행동방향이 구체적 상황에서는 다른 방침보다도 좋다고 옹호할 수 있고 실행 가능한 주장을 구축하려한다(쿠퍼, 테리, 2013). Marshall(1999)은 윤리의 다양한 정의 가운데 합의가 가능한 핵심적 정의로, 윤리(ethics)란 ‘어떤 사회 내에서 개인의 권리를 보호하고 행사할 수 있도록 사람이 행하는 사회적 행태에 영향을 미치는 지침’이라고 주장하였다. 윤리 중에서 본 논문에서 행정윤리에 중심으로 살펴봤다.

스바라(2007)는 행정윤리는 옳고 그름에 대하여 근거를 잘 갖춘 표준을 말하는 것으로, 그것은 공공서비스에 대한 의무, 원리, 덕성 및 사회에의 편익이라는 관점에서 행정가들이 해야 할 것들을 처방한다. Pennock(1960)은 책임 있는 행정적 행동은 행위와 판단이 필수적인데, 그 행동은 오직 확고한 지식의 토대와 증거에 기반을 둔 결정에 대한 헌신에 근거해야 하며, 그 맥락은 조직적·정치적 상급자들 및 전문가적 동료 공동체에 책임을 지는 것이어야 하는데, 후자의 집단은 시현된 사실적, 절차적 및 윤리적 표준들을 평가할 준비가 되어 있다. 미국행정학회(ASPA)에서 행정 분야에서 윤리역량을 다음과 같이 정의하였다.

첫째, 행정은 행동의 분야이며, 윤리 분야에서 역량은 윤리적 자각과 지식에 근거한 적합한 행동을 요구한다는 점에 합의를 이루고 있다. 둘째, 윤리역량은 오

직 행정 행위가 취해지는 적절한 상황과 관련해서만 의미 있는 것으로 이해되고 있다. 이것은 조직 내부 및 조직 간의 행동, 행정가와 공중 사이의 상호작용 및 정치적 환경 내의 행동을 포함한다. 셋째, 이론과 실제 사이의 가교에 관련되는 가장 문제되는 것은 어떤 의미에서, 윤리역량이 인식과 정서 즉, 지성과 감정을 포함할 필요가 있다는 것이다. 윤리 지식만을 통달하는 것만 충분하지 않고, 오히려 사람들은 공공서비스를 위한 필요 요건에 어울리는 개인적 자질을 반드시 가져야 한다. 이 자질들에 속한 것은 불확실성과 역경에 맞서 행동하는 용기, 타인들에 대한 연민과 진정한 관심, 개인적인 정직함과 청렴성, 그리고 탁월성에 대한 헌신 및 더 큰 자각과 윤리적 자율성을 위해 매진하는 마음 자세이다. 이와 같이 다면적인 윤리역량 감각을 어떻게 심어줄 것인지는 교육가와 전문직업 협회의 큰 과제이다(쿠퍼, 테리, 2018).

행정윤리에 무엇인가에 대한 쿠퍼 교수의 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 프레스턴(Preston, 1996)은 ‘윤리란 무엇이 옳고 공평하며, 정당하거나 선한가에 관한 것, 즉 단순히 무엇이 사실인가 또는 무엇이 가장 수용하기 쉬운 거나 편리한가가 아니라 우리가 무엇을 해야 하는가에 관한 것’이라고 정의하였다.

둘째, 행정윤리에 가장 중요한 역할을 하는 공무원은 어떤 사람이어야 하는가에 대해 정의할 때, 책임 있는 공직자는 두 가지 의미에서 책임을 지는 사람이다. 하나는 ‘상사, 선출직공무원, 법원 및 시민과 같은 관련된 다른 사람에게 자신의 행동을 설명할 수 있어야 한다.’이고, 둘은 ‘공공선의 전문적인 수호자로서 자신의 내면적 확신과 일치하는 방법으로 행동할 수 있어야 한다.’이다. 책임 있는 공직자가 되는 것은 행동에 대한 객관적인 설명책임과 전문직업으로서의 자기 가치와 주관적으로 일치하는 것을 말한다. 이 두 종류의 책임을 가장 근본적으로 충족시키는 방식이 곧 윤리이다. 공직자는 자신의 객관적 책임과 주관적 책임 사이에 놓여 있다는 것을 발견하게 된다. 그런데 객관적 책임과 주관적 책임 사이의 권위의 충돌, 역할의 충돌, 이해관계의 충돌 등 갈등이 생긴다. 이때 공직자가 어디에 자신의 궁극적 책임이 있는지 어느 지점에서 비윤리적 행동에 관여하는 계기가 드러나는지의 난국에 처하게 된다. 이러한 충돌에서 공무원의 뇌물 수수, 선물과 향응, 정부유출과 같은 이해관계의 충돌에서 잘 알고, 이에 대한 공직자윤리 교육을 받는다.

셋째, 공무원의 조직에 대한 태도 또는 윤리에 중요한 요소의 하나이다. 화이트(Whyte, 1956: 295)는 우리에게 조직의 시대가 왔고, 조직의 시대가 ‘사회 윤리, 조직 윤리, 공직자 윤리’라는 다양한 용어로 불리는 윤리를 구현하고 윤리의 핵심은 주로 조직에 대한 동일시, 즉 개인의 궁극적인 필요로서 소속감에 대한 신념을 장려함으로써 개인과 조직 사이의 긴장을 해소하려는 실천이다. 그러나 공공조직 안에서 내적 통제와 외적 통제의 두 가지 접근방법이 있다.

내적 통제는 공공조직 내에서 윤리적 행동을 유지하려는 수단이다. 내적 통제는 공직자 안에서 가치, 신념, 윤리기준으로 이루어져 있다. 외적 통제의 핵심은 법률과 행동강령이다.

2) 윤리의 문제

공직자에게 윤리적 쟁점은 여러 행태로 제기되고 있고 거의 매번 행정책임이라는 곤란한 문제들을 일으킨다. 공직자에 윤리 문제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공업무에 내재하는 이들 특수한 요건과 상황의 이해부족이 윤리적 와해를 가져오는 주요한 원인이 될 수 있다.

둘째, 공공업무의 특성에 비추어 공무원의 역할이 무엇이어야 하는가는 중요한 문제로 등장한다. 행정역할의 하위 역할 간의 갈등 혹은 행정역할의 구성요소간의 갈등이라고 본다.

셋째, 공무원의 행동규범을 법제화하는데 문제가 생긴다. 법제화할 수 있는 행동규범의 범위와 정도를 어떻게 할 것인가도 문제려니와 그것은 공무원의 시민적 권리와 자유를 법적으로 제한하는 결과가 되기 때문이다.

끝으로 윤리문제에 있어서 공통된 점은 공무원은 책임과 책무라는 공통의 요구와 공익과 같은 중요한 문제이다. 공직자들에게 바람직한 행동지침을 무엇을 하여서는 안 된다고 못 박아 놓았다고 해서 그들이 현명하게 행동할 것이라고 기대할 수는 없다. 재량권이 부여된 관료는 재량의 질을 어떻게 하면 향상시킬 수 있는가에 관심을 가져야 한다(전수일, 1996).

Bowman(1990)은 750명의 공직자를 대상으로 현대의 정부윤리 문제에 대한 태도를 알아보기 위해 전국조사를 실시했다. 그 결과 공공관리자에 적합한 윤리연

수에 대한 응답자들의 제안이 있었다. 응답자 대부분이 세 가지 요소를 포함하는 조직훈련과 발전전략을 추천했다고 지적했다. 첫째, 기관임무는 그것을 추구하기 위해 필요한 활동을 포함해서 정의되어야 한다. 둘째, 근로자가 기관 윤리강령을 만드는 데 관여할 필요가 있다. 셋째, 기관 최고 공무원이 ‘할 말을 실천하거나’ 그들이 장려하려는 윤리모형을 만들어서 윤리적 조직분위기를 만드는 모범을 만들어야 한다는 것으로 나타났다.

3) 윤리교육

19세기 말까지 윤리교육은 고등교육기관의 통합교과과정의 한 요소로 생각되었는데 공공행정을 포함해 연구영역이 전문화되었던 것처럼 윤리는 철학과와 종교학부로 이관되었다. 1940년대에 공직윤리와 공공행정의 민주정신에 대한 건전하고 중요한 관심이 남아 있었다는 증거가 제시된다. 1960년대 후반과 1970년대에 윤리교육과 민주정신이 부활했다. Farmer(1998)는 행정에서 윤리교육을 검토하며 “윤리연구는 단순한 기법 사안처럼 작동하기보다는 철학성을 필요로 한다.”라고 주장한다(쿠퍼 테리, 2018). Adams & Balfour (1998)는 행정의 공공윤리는 공직자들이 공공정책의 사회경제적 결과뿐만 아니라, 이들의 적절하고 충실한 이해에 주목할 것을 요구할 것이다. 공직자들은 특정한 인구부문의 복지에 공공연하게 해로웠던 정책을 윤리적으로 이해할 수는 없다. Killilea, Pasquerella, & Vocino(1995)는 우리가 오직 법적인 것의 사안만을 우려한다면 윤리가 가르칠 수 있는 것이라는 점에 거의 의심의 여지가 없다. 이러한 교육은 중요하며 사실적이다. 하지만 이는 ‘윤리위반’을 단순히 객관적인 법칙과 강령에 따를 수 없는 용어로 정의한다. 일단 윤리교육이 법적인 사안 너머로 확장되어야 한다는 사실을 인정해야 한다면, 우리는 도덕발달영역에 있는 것으로 나타난다. 하지만 우리의 주장은 따르게 될 도덕원리들의 질문이 정당하고 본질적인 것인 데 반해서 그 질문만으로 단순한 법 지침을 넘어서는 윤리교육을 거부해서는 안 될 것이라는 점이다(쿠퍼 테리, 2018). (Catron & Denhardt, 1994)는 윤리교육은 공직자들이 하지 말아야 할 것에 관한 것만은 아니다. ‘윤리행태는 무엇이 옳은가’를 아는 것뿐만 아니라, 무엇이 옳은가를 ‘행하는’ 성품의 강직성을 갖는 것으로부터 비롯

된다. 윤리교육에서 고려해야 할 다른 목표들에 주목한다. 여기에는 의견의 모호성과 차이를 관용할 수 있는 능력을 함양하고, 미국헌법의 틀 안에서 작동하는 민주가치에 관한 식견과 행정의무를 전수하고, 공직자들이 갖고 있는 제약과 기대를 실질적으로 이해할 수 있는 것을 계발하며, 조직문화와 관료규범에 영향을 끼침으로써 윤리의 관리기법을 발전시키고 지도자로서 윤리행위를 모형으로 삼는 것이 포함된다.

4) 윤리적 자율성

(1) 내부고발자

2001년 「부패방지법」이 제정되고 한국의 내부고발자들에게 합법적으로 내부고발을 할 수 있는 채널과 절차가 만들어졌고 이 법의 테두리 안에서 보호를 받기 시작했다. 내부고발은 조직의 구성원(기존 또는 현직)이 조직 내에서 행해지고 있는 또는 이미 행해진 불법적, 비도덕적, 또는 비합법적인 행위에 대해 조사담당기관이나 담당자 또는 조직 밖의 외부 채널인 언론, 국회, 또는 비영리단체 등에 제보하는 공익적이고 도덕적이며 외부적 행위라고 정의하였다. 내부고발이 공익적이고 도덕적인 행위로 보는 시각에서 내부고발은 조직의 구성원이 자신이 희생을 감당하면서, 조직의 부정부패를 없애기 위해 사회 전체의 건전한 발전을 위해 행해지는 바람직한 행위이다(박홍식, 1999). 내부고발의 결정에 영향을 미치는 요인들은 ① 개인적인 요인 ② 조직 내부적 환경요인 ③ 조직 외부적 환경요인으로 구분하였다(장용진 외, 2013). 내부고발의 과정은 일반적으로 조직원들은 자신이 속한 조직에서 부정이나 공공의 이익에 반하는 행동을 하고 있음을 인지하게 될 경우, 자신에게 돌아올 불이익을 생각하여 외면하거나 혹은 일차적으로는 내부적으로 상급자에게 보고하여 해결하려는 유인이 존재한다. 여기에서 내부적으로 목살이 되거나 오히려 그 조직원을 조직에 해를 끼치는 존재로 각인시켜 사직을 종용하는 등의 압박을 가하게 되면 당사자는 위기를 느끼게 되고 자신을 도와줄 수 있는 언론이나 시민단체, 국가청렴위원회 같은 국가단체를 통해 내부고발을 하게 된다(김진훈, 2011).

(2) 대리인으로서의 전환

밀그램(Milgram, 1974)의 의하면 각각 개인의 행동은 종종 양심이라는 내적 억제장치(inhibitor)를 통해 통제되고 제한된다. 조직사회에서 양식, 즉 자율적 또는 자기 지시적인 양식과 체계적, 조직적인 양식이 있다. 자율적인 기능에서 조직지향적인 기능으로의 이행이 대리인으로서의 전환이다. 대리인으로서의 전환의 최종적인 결과는 개인 자신에게 명령하는 어떤 책임감도 느끼지 못하게 된다는 점이다. 행정 윤리적 사고의 중요한 것은 대리인 상태에서 누군가의 행동이나 무대응의 결과에 대한 자신의 사적 책임감이 위축돼야 한다. 공직자가 파괴적인 권위에 반해 목소리를 높이지 않는 것에 대한 염려한다면, 다시 말해서 상관에 대한 충성심이 개인의 양심과 시민에 대한 의무를 짓밟는다면, 공무 중인 개인이 대리인으로 이행하는 정도를 완화할 수 있는 수단을 더욱더 강구해야 한다(쿠퍼 테리, 2013).

5) 도덕발달이론

도덕발달은 공무원들의 윤리적 발달을 증진시켜 이상적으로 가장 높은 도덕적 발달 단계 이르도록 하는 규범적 방향과 목표를 제시해주는 역할을 한다고 지적하였다. 그는 도덕발달을 3가지로 공무원 임용시험, 공무원 윤리교육, 공직자 비리 및 부패 측면에서 살펴봤다. 첫째, 공무원 시험은 지원자의 능력을 가장 객관적으로 평가할 수 있는 방법으로 예측하고자 하는 데 목적이 있다. 공직자 부패가 심각한 수준인 우리나라의 경우 신규채용 시 비리나 부패의 소지가 있는 지원자를 선별할 필요가 있다. 이와 같은 목적을 이루기 위해서는 일종의 ‘공직적응검사’의 실시가 필요하며, 이는 지원자의 도덕판단 능력을 공무원 선발기준의 하나로 함으로써 가능해진다. 그중에 자유재량권이 많은 고위직 임용시험일수록 높은 기준의 도덕발달 능력을 요구하여 이를 선발 기준의 하나로써 많은 비중을 두고 시행할 필요가 있다. 이와 같은 전략들은 청렴하고 시민을 위해 봉사할 수 있는 자질을 갖춘 공무원을 선발할 수 있게 하며, 공무원 임용시험의 타당성 또는 높이게 된다. 둘째, Kohlberg and Mayer(1972)은 공무원들에게 도덕원리를 내재화시키는 것이 윤리교육의 마지막 최고의 목적이다. 가장 분명하게 이루어지는 최고의 도덕발달 단계에 도달하도록 하는 것이라고 지적하였다. 셋째, 부패의

원인이 공무원들의 내적 요인인 도덕적 발달의 부족 혹은 외적 요인인 제도나 사회문화적 영향의 여부에 따라 이에 상응하는 해결책을 제시해 줄 수 있다. 공무원의 도덕적 판단 부족이 원인인 경우 도덕발달 단계 따라 윤리교육을 실시하거나 최악의 경우 공무원 관계를 소멸시켜야 한다.

제2절 한국과 몽골의 부패 정책 고찰

1. 한국의 부패 실태 및 정책 대응방안

1) 한국의 부패 실태

한국 사회는 1960년대 초부터 경제성장을 지속시켜 왔고, 이와 더불어 80년대 후반부터 사회 전반에 ‘민주화’를 추진하면서 제3세계 국가 중에서 성공적으로 자본주의적 근대화를 이룩한 사례로 평가되었다. 그러나 급속한 경제성과 근대화의 신화 속에 드리워진 문화적 병리들이 생기고 그중에서도 부패는 전환기의 한국 사회에서 가장 중요한 이슈 중의 하나이다(이서행, 2001).

정부의 최고 통치권인자인 대통령에게 뇌물을 바쳐왔다는 것이 밝혀졌다. 한편 정부가 부패척결을 그렇게 강조하였지만, 여전히 공직자의 부패는 수그러들지 않고, 특히 지방자치제도가 실시되고 있음과 동시에 지방공무원과 지방의회 의원의 토착형 부패는 오히려 점점 증가되고 있는 실정이다(김영중, 1997).

한국의 부패현상을 문화의 시각에서 볼 때 한국사회는 부패가 쉽사리 치유되지 않는 것은 우리와 같이 숨 쉬고 있는 부패현상이기 때문에 사리사욕에서 개인 심리적 현상이면 치료할 수 있지만, 사회적 제재와 법적 제재가 일치하지 않고 서로 다르면 부패는 척결하기가 어렵다. 따라서 문화적 현상이면 장기적으로 반부패 정책을 마련해야 된다(백완기, 2005).

김영삼 정부가 부정부패 척결을 제1의 과업으로 제시한 데서도 알 수 있듯이, 우리사회의 부정부패는 그 정도가 한계에 달할 정도로 극심한 실정이다. 정치자금을 둘러싼 정치권의 부패, 기업 간의 거래에서 나타나는 경제 부조리, 민원, 세

무, 건설 등 행정 공직자들의 부정부패, 검찰, 경찰 등 수사기관의 부조리, 의료계, 법조계, 언론계 등 사회전반에 구조화된 부정부패가 만연되어 있다(김택, 1998).

한국사회에서 반부패 시스템이 국가적으로 작동한 것은 2001년 7월 부패방지법의 제정과 2002년 1월 대통령 소속기관이었던 부패방지위원회의 설립으로부터 비롯되었다. 제도 정치권과 기존의 사정 기국 거세게 저항했음에도 불구하고 1990년대 중반부터 본격화된 시민 단체들의 부패방지법 제정 노력과 국제 사회의 압력, 그리고 정권 교체 등이 부패방지법이 제정되고 부패방지위원회가 설립될 수 있었던 배경이었다. 부패방지위원회는 발족 이후 전정부적 부패방지 시책을 통합적으로 조정·시행하고, 법령을 정비하는 등 인프라 구축에 기여하고, 사회 청렴도 수준을 높이는 데 일정한 성과를 거두었다. 그러나 조사권 배제와 특별검사제 제외 등 제도상의 미비와 검찰, 감사원 등 각종 기관의 견제로 인해 출범 초부터 활동이 위축됨으로써 권력형·정치형 부패의 개선에는 전혀 기여하지 못하였다(이종수, 2011).

한국의 문화적 특성을 부패의 원인으로 적시하는 경우, 이러한 현상은 유교문화권인 우리나라를 포함하여 아시아 국가 전반의 문제점으로 지적하는 경향이 있다. 한국의 부패 인식지수 자료를 토대로 한국사회의 부패의 현황을 살펴봤다.

<표 2-3> 한국의 부패인식지수(CPI) 변화 추이(2012-2018)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
점수	56	55	55	56	53	54	57
전체 순위	45/ 176	46/ 177	43/ 175	37/ 168	52/ 176	51/ 180	45/180

출처: 한국투명성기구의 '부패인식지수 현황' https://ko.wikipedia.org/wiki/부패_인식_지수

한국의 부패인식지수의 결과에 따르면 한국은 100점 만점에 57점으로 2017년 보다 3점이 상승하였으며, 국가 순위는 전체 180개 조사대상국 가운데 45위를 차지하여 6계단 상승하였다. 구체적으로 살펴보면 공직자의 사적이익을 목적으로 가능성과 공직사회의 부패정도가 많이 개선된 것으로 나타났다. 우리 사회 부패가 현재보다 줄어들 것으로 보는 긍정적 전망이 52.1%로 부정적 전망을 하는 국민 9.6%보다 월등히 높은 수준으로 나타났다.

2018년 부패인식지수 결과에 대한 한국투명성기구 대표 이선희는 성명을 내고 “우리는 이번 상승이 정부가 제1 국정과제로 ‘적폐청산’을, 제2과제를 ‘반부패 개혁으로 청렴한국 실현’을 설정하고 노력한 효과로 이해한다”면서 지속적이고 체계적인 반부패정책을 더욱 강력히 추진할 것을 촉구하고 아울러 ① 국민권익위원회를 재편하여 독립적 반부패기관 역할 강화, ② 고위 공직자비리수사처의 설치와 검찰 개혁, ③ 정경유착 등 재벌과 고위층 부패에 대한 엄격한 처벌, ④ 청탁금지법의 엄격한 시행, ⑤ 공익신고자 보호확대, ⑥ 청렴교육 확대, ⑦ 각 분야의 청렴과제를 실천하는 ‘청렴사회협약’ 확산 등의 반부패 정책 시행을 주문했다.¹¹⁾

앞에서 지적하는 것처럼 국민권익위원회의 2018년 조사결과에 따르면 공직사회 부패수준에 대한 질문에 일반국민 52%가 ‘공직사회가 부패하다’고 응답하였고, 공직자는 8.0%만이 부패하다고 응답하였다. 우리 사회가 부패하다고 응답한 이유가 무엇인냐는 응답에 일반국민 59.5%, 기업인 70.6%, 공무원 58.3%는 ‘실제 우리 사회에 부패가 만연하기 때문’이라고 응답하였다.

정부부문 부패실태에 관한 연구에 따르면 일반 기업체 600명, 자영업자 400명의 대상으로 조사한 결과 부패인식에 대한 설문 전반에 걸쳐 과반수(50-80%)의 응답자들은 공직사회의 부패가 ‘심각하다(약간+매우)’라는 부정적인 인식으로 나타났다(정동재·박중훈·박준, 2017).

2) 한국의 부패 정책 대응방안

한국의 대통령은 언제나 취임 초기에 부패에 대한 강한 의지를 내보이며 부패정책을 실현시켜 왔다. 한국사회는 1960년대 초부터 경제성장을 지속시켜왔고, 이와 더불어 80년대 후반부터는 사회전반에 걸쳐 ‘민주화’를 추진하면서 제3세계 국가들 중에서 성공적으로 자본주의적 근대화를 이룩한 사례로 평가되고 있다. 1981년에는 「공직자윤리법」을 제정하여 공직자 재산등록 제도를 운용하고, 퇴직 공직자의 재취업을 제한하였다. 1980년대 반부패 활동은 정권의 취약한 정통

11) 국제투명성기구 2018년 국가별 부패인식지수(CPI) 발표, 한국NGO신문(2019.02.07.)
<http://m.wngo.kr/a.html?uid=109486>(검색일: 2019.03.)

성을 보완하고, 공직자 집단의 순응을 확보하기 위한 수단으로서의 성격이 강했다. 1987년 한국사회는 민주화운동 이후에 1990년대에 관련한 법제의 기본체계를 이루고 정부의 책임성과 효율성을 제고하기 위해 신공공관리론의 시각에서 행정개혁이 이루어졌다. 1993년 김영삼 정부가 권력유지 목적이 아닌 비교적 진정성 있는 반부패 정책들이 추진되었다. 2000년에 대통령 측근의 뇌물범죄가 발생한 후에 본격적인 부패방지 정책을 전개하고 법제도를 더욱 체계화하기 이르렀다.

부패방지위원회는 부패예방, 부패행위 규제, 부패신고접수 및 관련사항을 규율하고 관장하는 법으로 2001년 7월 25일 「부패방지법」을 제정하였다.

2002년에는 공공기관대상으로 청렴도 조사 및 공표 제도가 도입되었고 이것은 「부패방지법」 체계에서 가장 영향력이 큰 정책 수단이 되었으며 다른 나라에서는 사례를 찾기 힘든 독특한 제도이다. 2012년에는 UN 공공상을 수상하여 성과를 대외적으로도 인정받은 바 있다. 2003년에는 공무원의 청렴유지를 위해 행동강령이 제정되었으며 공무원이 부당이득을 얻기 위하여 이권개입·알선·청탁 등의 행위를 저지르지 않도록 금지하고, 예외적으로 직무 수행 상 부득이한 경우에 직무관련자로부터 제공받을 수 있는 금품 등의 범위를 정하였다(소기홍, 2018).

2016년 반부패정책 효과적이라고 할 수 있는 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」을 제정했다. 그러나 부패방지정책이 강력할수록 부패 유형이 더욱 여러 가지 모형으로 나타나면서 새로운 구조적 부패가 발생되었다.

한국에서 부패방지에 대한 적극적 논의가 이루어지고, 나아가서 제도적 장치와 입법으로까지 연결된 김영삼 대통령 이후부터라고 할 수 있다. 역대 대통령별 반부패행위에 대한 종합적으로 평가해보면, 김영삼 대통령은 ‘윗물맑기운동’이라는 운동에서부터 ‘금융실명제’의 도입이라는 제도적 개선에 이르기까지 다양한 부패방지 정책들이 이루어졌고 과거로부터 효과적이라고 볼 수 있다. 이후 김대중, 노무현 정부의 「부패방지법」 도입은 시민사회 및 정보통신에 발전에 따른 전자정부의 투명성을 제고함으로써 반부패 정책을 자리 잡고, 기존의 제도를 잘 유지하고 청렴 선진국의 제도를 도입하고 비교적 큰 틀에서 반부패정책을 발전적인 방향으로 지속되어 왔다. 그리고 2016년 9월 28일 효과적인 반부패정책을 시작이라 할 수 있는 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 제정되었고, 이것은 중간이 논란이 있었으나 대한민국의 반부패에서 진일보한 법이라고 평가

되었다(진윤희, 2017).

<표 2-4> 한국의 반부패 정책

대통령	년도	반부패 정책
박정희	1961	부정축제처리법
전두환	1983	공직자 윤리법
김영삼	1993	금융실명제
	1994	공직선거 및 선거부정방지법
	1996	공공기관의 정보공개에 관한 법률, 정보공개법
김대중	1999	반부패특별방지위원회, 부패방지종합대책
	2001	부패방지법, 자금세탁방지법
	2002	부패방지위원회
노무현	2005	주식백지신탁제
이명박	2008	국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 기능을 통합하여 국민권익위원회 설립
	2011	공익신고자보호법
박근혜	2015	「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 제정

2. 몽골의 부패 실태 및 정책 대응방안

1) 몽골의 부패 실태

몽골정부가 부패 방지를 위한 여러 가지 정책을 진행하고 노력하고 있지만 부정부패가 완벽한 지내고 있는 것은 아니다. 몽골은 1990년 전까지 사회주의 체제에서는 국가 투명성의 개념이나 부패에 대한 인식의 문제는 거의 다루어지지 않았다. 사회주의로 있을 때 국민들이 개별적인 재산권을 가지지 않기 때문에 경제적 이익집단 간의 주요한 갈등도 없었다. 또한 사회적 규범과 사회주의자들의 윤리 및 가치관에서는 정치적 민주주의의 요구나 일당지배의 존재를 긍정하는 등의 개념조차 거론되지 않았다. 사회에서 정부와 언론은 그들이 수행하는 역할 속 상 갈등도 없었다. 그러나 1990년 이후 시장경제체제로 전환한 체제전환국으로 민주헌법 제정 이후에 부패의 다양한 현상들이 나타나기 시작했다. 몽골의 부패는 시장경제 움직임 속에서 민주주의와 민영화의 과정 중에 나타난 정치·경제적 측면의 부패들, 과거 가족주의 문화에서 잔존하던 사회문화적 측면의 부패들

이 뒤섞여 나타난다는 특징이 있다. 또한 몽골에서는 공공서비스, 선거과정, 입찰, 민영화, 인가와 토지허가 등이 부패가 심한 분야이고, 특히 집행부서의 중간 관리자 계층에서 광범위하게 부패가 발생하고 있다. 이 외에도 관세, 조달부문이 부패에 취약하다고 인식되고 있으며, 사법부, 세무서, 교육기관, 경찰 등이 부패한 기관으로 인식되고 있다. 공무원은 법적으로 정무직, 행정직, 특정직, 기술직으로 구분되며, 정무직과 특정직의 지위, 직무상태, 신분보장은 개별법에 의해 규정된다. 공무원은 법적으로 정치적 중립이 보장되어 있음에도 불구하고, 선거결과에 따라 정당에 의해 해임 사례가 반복되어 일어나고 있다(조은경, 2004).

몽골의 부패 종류를 살펴보면 첫째, 뇌물은 현금, 둘째, 일을 잘 해결 주셨다고 고맙다는 뜻으로 선물 주는 ‘보상’, 셋째, 공무원들이 권한 불법적으로 남용하여 남을 협박하고 위협 후 뇌물 받는 ‘압력’, 넷째, 공무원에 대한 ‘선물’이다.

몽골법에서 공무원에 대한 직책에 따라 행사에서 감사표시로 선물, 기념품을 받는 것을 금지하지 않는다. 공직자가 직무에 관하여 타인으로부터 선물 제공받는 것을 금지하면서 일정한 한도 안에서 선물 받는 것을 허용한다. 허용된 한도 기준이 공직자의 1개월 월급보다 초과할 경우 금액을 입수조치 처하도록 되어 있다.

다섯째, 선거 부패 유권자들에게 물질적인 뇌물을 주거나, 선출 후 후원자 참모들에게 특정 직책을 약속하는 것을 예로 들 수 있다.

마지막으로 국가재산을 개인에게 남용, 공문서위조, 공무원 권한 남용 등으로 남에게 이득을 주는 경우가 있다(M. Gantulga, 2017).

몽골의 부패 현황을 2018년 아시아재단¹²⁾의 조사 결과를 통해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 몽골국가에서 나타나는 가장 심각한 문제가 무엇이었느냐 질문에 2017년 부패 3번째 있었던 2018년 2번째로 나타났다. 또한 국민들의 전년에 비해 부패에 대한 관심 많다는 것으로 나타났다.

둘째, 부패인식 수준 결과를 살펴보면 ‘몽골에 부패가 만연하다.’에 동의하는지

12) 아시아재단은 Sant Maral Foundation과 공동으로 2006년부터 2018년까지 매년 국민 대상으로 설문조사를 수행하였다. 조사 내용은 부패의 범위, 부패의 인식 부패의 국민들의 태도의 변화, 정부의 반부패에 대한 현황을 평가하는 것이다. 조사결과를 통해 매년 부패의 문제, 부패의 발생 원인을 살펴보고 반부패 정책의 발전, 정책 및 프로그램 개발에 기여한다.

질문한 결과 ‘동의한다’ 응답자 수는 2016년 60.7%, 2017년 69%, 2018년 90.1%로 나타났다. 18개 분야 중 부패가 가장 많이 발생하는 분야는 ① 토지관리처, ② 정치단체, ③ 법 집행 단체, ④ 광산으로 부패가 가장 만연된 기관으로 손꼽히고 있다.

셋째, 부패의 발생 원인을 살펴보면 정부의 공개 부족, 정치와 경제의 유착, 법 제도의 미약, 대기업이 부패를 통해 문제를 해결하는 방법, 몽골 경제에서 가격이 통제되지 않은 상황이라고 인식되었다.

넷째, 부패의 영향 요인이 개인과 가정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 질문에는 생활수준의 약화, 개인 사업 약화, 공무원의 윤리의식 부족, 비공개 정보, 공공 기관의 서비스 부족, 가격 인상, 환경에 미치는 영향으로 나타났다.

다섯째, 반부패 개선 방법으로는 부패 관련 법령 강화, 공무원 보수 인상, 공공 기관의 정보공개법, 정부에서 공공기관에 모니터링 강화, 비영리 단체 활성화, 반부패 활동, 국민들에게 홍보 등이 조사 결과로 나타났다.

여섯째, 부패를 감소하는 방법에는 국민들의 「유리계좌법」¹³⁾ 63.9%, 「offshore」¹⁴⁾계좌에 관련 법」이 64.6%로 가장 긍정적인 태도로 나타났다.

반부패청은 반부패법」18.1.3조에 따르면 부패의 범위, 부패의 원인을 2년에 1회 이상 조사를 하고 부패인식지수를 국민들에게 공개한다. 또한 18.1.7에 따라 공공기관을 서비스를 받는 일반, 조사한 시민 및 단체가 실시한 조사를 토대로 공공기관의 청렴도 수준에 대한 평가를 국민들에서 공개한다. 이런 토대로 2018년의 조사 결과를 살펴보면 다음과 같다. 조사 대상은 62 단체, 9411 개인으로 실시하였다. “몽골의 부패는 얼마나 만연합니까?”라는 질문에 응답자들이 ‘매우 만연되고 있다+만연되고 있다’가 78.7%로 만연되고 있다는 것으로 나타났다. 몽골의 가장 부패가 발생하는 단체를 살펴보면 ① 법원, ② 토지관리처, ③ 병원 기관, ④ 공공기관, ⑤ 교육 기관 부패가 발생하는 단체라고 나타났다.

13) 「유리계좌법」은 국가 및 지방자치단체의 예산 또는 재산의 효율적, 관리에 관한 업무, 국유 및 지방자치단체의 재산으로 행하는 물품·용역, 구매·입찰에 관한 업무 혹은 이들 업무에 관한 공공기관의 직무수행결정에 대하여 투명하고, 명료하게 공개한다. 정부와 공공기관 기관마다 웹사이트에 설치하여 이를 통해 국민들 정보에 접근한다.

14) 국제협력개발기구(OECD)가 정의 의하면 소득세 법인세를 부과하지 않거나 세율을 15% 이하로 경과하는 국가 혹은 지역을 ‘Tax haver (조세피난처)’라고 지칭하는데, 본국이 아닌 이러한 지역이나 국가에서 만든 은행계좌를 오프쇼어 계좌라고 정의한다.

몽골의 부패인식지수(CPI)를 2012년부터 2018년으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-5> 몽골의 부패인식지수(CPI) 변화 추이(2012-2018)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
점수	36	38	39	39	38	36	37
전체 순위	94/176	83/177	80/175	72/168	87/176	103/180	93/180

출처: 몽골의 IKON.MN 신문 <https://ikon.mn/n/5ud>

몽골은 1999년부터 처음으로 국제투명성기구가 실시하는 설문조사에 참여하였고 당시 부패인식지수는 4.3점을 받았다. 조사 결과에 따르면 응답자들의 94.2%가 몽골 사회에서 부패가 만연되고 있다고 응답하였고 부패가 가장 많은 기관으로 은행, 세관, 법원, 교육기관 순으로 부패가 심각하다고 응답하였다(Шудрага бай длын үнэлгээ, 2018).

몽골의 부패인식지수에 결과에 따르면, 몽골은 100점 만점에 37점으로 전년보다 1점이 상승하였으며, 국가의 순위는 93위를 차지하여 10계단 내려갔다. 부패인식지수가 하락한 주요 원인은 감사기관 및 사법부의 독립성이 약화됨으로 부정적인 영향을 받았다는 평가가 있다. 주요 부패 사건의 경우 부패가 지연되고 국가로부터 보상받지 못해 국민의 신뢰가 상실된 것으로 나타났다.

따라서 입법 기관은 정치적 사업단체와 자본주의의 영향을 받지 않아야하고, 내부고발자 보호에 관한 법률을 제정해할 필요가 있다. 미디어와 시민사회 정치인들의 영향력과 압력으로부터 법적 환경을 개선해야 된다. 정당의 자금 지원법이 약화됨으로써 부패의 주요 원인이 되고 있다. 공공기관이나 지방기관의 예산에 있어서도 책임과 투명성을 높여야 한다. 전문화된 공무원들을 임명하고 정치적 약속을 중지해야한다. 국제투명기구에서는 반부패청의 프로그램 실행을 강화할 필요성이 있다고 강조하였다(Montsame, 2018).

2) 몽골의 부패 정책 대응방안

몽골은 1988년에서 시네칠엘(шинэчлэлт)개혁정책¹⁵⁾을 계기로 사회전반에 변

15) 1988년 12월 인민혁명당대회에서 채택한 정책으로 몽골어로 개혁·개방을 뜻한다.

화가 시작되면서 민주연합이 체제 저항세력으로 구성되어 집권 세력과의 협의를 통하여 일당국가체제가 되었다. 1990년에는 사회주의 체제가 완전히 붕괴되면서 정치적으로는 새로운 헌법과 선거체제의 제도를 도입하였고 민주당들이 구성되고 민주적 경쟁이 제도화되었다. 시장경제체제로 변화하는 과정에서 급격한 사회변화에 따라 생활수준 악화되기도 하였으며, 정부기관에서는 인허가 및 특허 권한과 관련된 부패가 발생하였다. 이런 점에서 몽골정부는 공무원의 비리나 부정부패의 심각성을 인식하게 되었고, 그리하여 1996년에는 「부패 방지에 관한 법」을 제정하게 되었다. 또한 2002년에는 국가 반부패 프로그램을 채택하였다. 2005년에 몽골 국회는 유엔(UN) 부패방지협약에 가입하며 이 협약은 몽골 정부의 부패방지 노력 의지를 표명한 것으로 국내법과 동일한 효력을 갖는 것으로 비준하였다.

몽골은 세계 10대 자원부국으로 매년 10% 대의 높은 경제성장률을 기록하고 있으며, 지속가능한 발전을 위해 2006년 「반부패법」을 제정, 2007년에는 독립기구로서 반부패청을 설립하였다. 최근에는 「이해충돌방지법¹⁶⁾」을 제정하는 등 부정부패 척결에 박차를 가하고 있다.

현재 공무원 부패 방지 역할을 하는 기관으로는 반부패청 이외에도 감사기관, 중앙인사위원회가 있다. 감사기관은 1995년 「국가감사법」을 기반으로 설립되었다. 이 기관은 몽골의 국가 및 지방기관, 공공기관의 예산 수입 및 지출, 국유 소유 법인 예산에 의해 편성된 조직의 재정 보고서 등을 대상으로 매 분기별로 회계감사를 실시한다.

중앙인사위원회는 1995년 설립되었으며 공무원 관리제도의 개선을 위한 정책과 운영을 담당하는 독립적인 기관이다. 과거 몽골 대통령 N. Enkhbayar는 「공무원법」을 개정, 2008년 5월 국회에서 채택되어 중앙인사위원회를 확대하는 등 공무원 개혁을 가속화 하였다. 중앙인사위원회는 중앙정부 및 지방정부에서 근무하는 행정공무원들을 관할하는 동시에 「공무원법」을 실행하고, 고위직 행정공무원의 임명에 대한 평가를 실시한다.

16) 이해충돌방지법 (Ашиг сонирхлын зөрчил гэж нийтийн албан тушаалтан албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үед түүний хувийн ашиг сонирхол нийтийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөх болон албан үүргээ тэгш, шударгаар хэрэгжүүлэхэд харшаар нөлөөлж болохуйц нөхцөл байдлыг хэлнэ), 2012년 01월 19일 제정.

반부패청은 몽골 국회에서 2006년 7월 6일 「반부패법」을 개정하였다. 2007년 1월 11일에 반부패청이 발족되었다. 반부패청은 국민들에게 부패 방지 활동을 조장하고, 부패방지를 교육하고, 통합 프로그램을 개발한다. 반부패법의 18.1.3조항은 다음과 같다.

“부패의 범위, 부패 유형 및 원인을 2년마다 조사해서 보고서를 국민들에게 공개한다. 또한 공무원의 재산등록 및 등록재산 공개 제도는 공직자가 해마다 또한 재산소득 신고등록, 보관, 감시하며, 재산소득신고를 허위로 신고한 공직자에게 관련 법률에 의하여 권한이 있는 다른 기관에 이관한다. 반부패청은 2008년부터 매년 정치, 사법 및 법 집행 기관의 부패에 대한 전문가의 인식을 연구한다. 본 연구는 부패 추세, 취약한 직업, 직책, 부패에 영향을 미치는 요인들, 반부패 활동의 기획과 실행 등을 포함한다. 부패의 사회 위험에 대한 국민들에서 인식을 높이고 공공 부패에 대한 인식을 제고해서 부패방지를 위한 교육을 조직한다. 시민과 단체가 실시한 조사 토대로 공공 기관의 청렴도 수준에 2년마다 공정성 평가를 하고 국민들에게 공개한다. 또한 공무원 재산신고 정보를 받고, 재산신고의 접수, 보관, 감독 등을 실시한다.”

몽골의 대통령 Ts. Elbegdorj는 몽골경제포럼 연설에서 ‘공무원들의 부패를 방지하고 청렴도를 제고하는 것이 가장 중요하다’고 언급하였다. 또한 부정부패 일소와 방지를 공약으로 내세우고, 반부패정책을 국가 운영정책에 적극적으로 삼고 있다. 그리고 몽골 현재 대통령 Kh. Battulga는 부정부패, 권력 남용은 몽골 국가 안보에 심각성을 주므로, 2018년 4월 11일 38선언에서 ‘2018년-2019년은 부정부패를 거부, 고발하고, 내부고발자를 보호하는 해’이라고 선언했다.

투브도의 경우에는 2019년에 투브도의 행정 공무원과 특정직 공무원들의 반부패 활동을 방지하는 공공 및 공식 웹사이트에 부패, 윤리 및 청렴에 관한 ‘공지’를 공개했습니다. 몽골국회는 2016년 11월 3일 ‘국가 반부패 프로그램’에 따라 연례 계획을 채택하고 계획대로 행정기관, 공공기관의 유리계좌 운영에 정기적으로 모니터링을 하고 있다. 유리계좌 운영에 모니터링 결과를 도의회에 보고하고 투브도지사에게 의무를 부과하고 있다. 2018년 반부패와 이해충돌에 관련된 윤리교육을 군, 의회 의장님, 공공기관 부사장들, 27개 군 도지사들, 초·중·고등학교 선생님들과, 직원들, 기업의 회계사들에게 실시하였다. 반부패 활동에 관한 교재와 문고, 국가 반부패 프로그램, 국제투명성기구의 부패인식지수의 보고서를 27개 군

행정기관, 공공기관에 배포하였다. 투브도 도청은 부패와 이해충돌, 공무원의 윤리에 관한 문제들에 대하여 신고, 고소, 정보 등을 받고 그에 따른 수사를 빠르게 진행하고 있다. 투브도의 반부패 활동과 국가 반부패 프로그램의 실행은 투브도지사 감사에 의해 군 시청, 동 시청, 행정 기관을 매년 2번 평가하고 있다.

몽골의 반부패 정책을 표로 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-6> 몽골의 반부패 정책

년도	년도	반부패의 내용
1995	몽골인민혁명당	국가감사법
1996	민주당	반부패의 법 제정
2002	몽골인민혁명당	공무원법
2002		반부패 프로그램을 채택
2005		UN 부패방지협약 가입
2006		반부패법 재구성
2007		반부패청 설립
2014	민주당	유리 계좌 법
2017	몽골인민당	Offshore 관련 법 수정

제3절 선행연구의 검토

본 연구는 한국과 몽골의 부패와 관련된 논문을 탐색하였다. 몽골의 부패와 관련된 연구는 많지 않다. 따라서 본 연구는 부패 관련 연구를 위한 탐록적인 성격을 가진 탐색 연구에 초점을 두고 고찰하였다.

백완기(1997)는 한국사회에서 부패가 쉽사리 치유되지 않는 것은 한국의 문화현상으로 연구하였다. 부패가 단순히 사리사욕에서 나온 개인의 심리적 현상이라면 어렵지 않게 치료할 수 있지만, 사회적 제재와 연결되는 문화현상이기 때문에 그 치유가 어렵다는 것이다. 사회적 제재와 법적 제재가 일치하지 않고 방향을 서로 달리하면 부패는 척결되기가 어렵다는 것이다. 부패가 단순한 심리적 현상이라면 단기적으로 접근할 수 있지만, 문화적 현상이라면 장기적으로 처방책을 마련해야 할 것이라고 제안하였다.

김택(1998)에 의하면 행정 공무원은 정경유착, 군경유착, 정연유착 등의 각 유착에 있어서 고리역할을 하고 있다고 보았다. 부패가 유착되는 것은 부패관료의

역할이 작용하는 것인데 비자금, 뇌물의 반대급부로서의 혜택은 행정 공무원의 손에 의해서 행해진다고 보았다. 또한 김택(2003)은 부패척결을 위해서 공직자들이 쉽게 물질적 유혹을 받을 수밖에 없는 것은 공무원의 낮은 보수가 원인이 되므로 공무원 보수의 획기적인 개선이 요구된다고 하였다. 또한 각종 규제를 혁파하여 행정의 투명성, 행정의 공정한 기준, 행정의 합리적 법 집행이 보장되도록 제도적 장치를 마련해야 한다고 하였다.

윤태범(1999)은 부패 접근법을 다양화해야 할 필요가 있으며, 동시에 다른 시각에서 해석도 요구된다고 주장하였다. 또한 부패에 관련된 추가적 비용의 부담은 결국 경제적 하의 계층에서 상대적으로 더욱 크게 나타나기 때문에, 하위층 시민들은 특혜 없는 뇌물 혹은 착취 또는 추가적 부담의 이중고에 시달리게 된다고 지적하였다.

이영균(2003)은 공무원의 미흡한 보수구조, 객관성과 공정성이 미흡한 승진 및 전보 등의 평가체계가 공무원의 사기저하와 부패의 원인으로 작용한다고 보았다. 이에 대해 공무원 보수구조를 현실화하고, 정규적인 보직순환, 공무원 승진 및 평가체계에 있어 합리성을 구축하는 것이 국민과 공무원간의 적절하지 못한 관계의 위험을 줄이며, 나아가 부패의 기회를 줄이고 국가에 봉사하는 유능한 인재들을 확보할 수 있다고 논하였다.

김상식(2004)의 연구에 따르면 부패를 유발시킬 수 있는 환경적인 요소로서는 사회적 불안정과 국민들의 가치관 파괴 현상을 지적하였다. 특정 사회 내에서 불안정한 상황이 반복 또는 지속된다면 법률이나 정책의 변동이 잦아지게 되고 사람들은 특정 사회체제와 질서에 대한 불신을 갖게 된다. 결국 이러한 상황은 사람들로 하여금 수단 방법을 가리지 않고 목전의 이익만을 추구하게 하는 행태를 유발시키게 되어 부패의 유혹에 빠지게 한다는 것이다.

양덕순·최영출·권해수(2007)의 연구에서는 부패 수준은 국가경쟁력 수준에 중요한 영향을 미치는 변수이며 국가청렴위원회의 역할과 효과적 기능수행은 실로 막중하다고 보았다. 부패는 공공분야에만 국한되지 않고 사적분야도 불가피하게 개연성을 갖는다. 특히 사적영역에서 의식제고를 위한 노력과 초등학교부터 교육 현장에서 생생한 사례위주의 다양한 교육 프로그램이 활성화되도록 노력해야 한다고 주장한다. 또한 국가청렴위원회가 적극적으로 교육 교재 및 교육방식의 개

발과 지원 등에 앞장설 필요가 있다고 설명하였다.

이상환(2007)은 반부패와 민주화의 연관성에 대해 3가지 입장으로 구분하여 연구한 결과, 첫째, 정치적 권리와 시민적 자유의 수준이 높은 국가일수록 부패가 적다. 둘째, 자유언론과 정치적 반대파가 용인되는 개방된 사회가 권위주의체제에 비해 더 부패할 수 있다. 셋째, 부패문제는 단순히 민주적 제도를 통해서만 해결되지 않으며 다양한 변인이 존재하기 때문에 양자적 상관관계로 단순화시켜 설명할 수 없다는 결론을 이끌었다.

진종순·서성아(2007)의 연구에서는 개인의 부패에 대한 인식이 실제 부패행위에 어떤 차이를 발생 시키는지 조사한 결과, 사회수준에서는 교육수준이 높을수록 민주주의와 시민사회의 발전에 긍정적인 영향을 미치고, 사회의 부패수준을 낮출 수 있다고 보았다. 하지만 개인의 높은 교육수준은 고위직에의 혹은 사회지도층에의 진입가능성을 높이고 상대적으로 부패행위의 가능성도 높아진다는 결과를 도출하였다.

최순영·최진욱(2007)은 공무원을 대상으로 반부패 제도의 효과성에 대한 조사를 실시한 결과 공무원들은 국민들이 인식하는 것보다 공직 사회의 부패 문제에 대하여 느슨하게 여기고, 공직 사회의 부패가 공무원 개인의 문제보다 조직 외적인 요소와 더 높은 관계에 있는 것으로 보고 있음을 밝혔다. 그리고 부패행위 적발 시 법적처벌에 관하여 공무원들의 생각보다 낮은 이해를 보이고, 법령과 반부패 대책에 대하여 효과성 높지 않다고 조사 결과가 나타났다.

임옥기(2008)는 공무원의 부패수준을 감소시키기 위한 가장 중요한 요소는 위해서 살펴본 바와 같이 공통분모인 “부패공무원에 대한 엄격한 처벌, 반부패 교육에 대한 기관장의 높은 관심, 행정절차 및 정보의 투명한 공개, 행정규제완화를 통한 행정재량행위의 축소’라 할 것이다.

양동훈(2010)은 정치부패를 사회에서 정치적 역할을 수행하는 조직, 정당, 정부, 국가에서 정치엘리트가 부여된 역할과 관계를 수행함에 있어서 개인적 또는 집단적으로 각 조직의 지배적인 가치, 규범, 규칙을 그들의 이해관계로 왜곡하는 행위 때문에 정치체계의 체제적 질서와 기능이 쇠퇴하고 궁극적으로는 사회적 가치와 자원의 권위적 배분이 왜곡되는 상황으로 고찰하였다.

손호철(2014)은 공직부패를 중심으로 법제도적, 조직구조적, 사회적 측면에서

연구하였다. 사회적 측면에서는 개인에게 청렴에 대한 자각을 청렴교육을 의무화, 법제도적 측면에서는 비위행위에 대한 처벌강도를 명확히, 조직 구조적 측면에서는 집중되고 있는 의사결정방식을 분산하고, 강요적인 상명하달식의 의사결정구조를 개선하여야 한다고 연구 결과를 드러냈다.

장정석·소재권(2016)의 연구에서는 정부부문 부정부패의 심각성에 대한 인식에 영향을 주는 원인을 규명하고 국민들의 부패에 대한 인식도에 차이가 있는지를 분석하였다. 부정부패로 인한 사회문제 심각성에 대한 인식조사 결과 응답자들의 60%가 심각하다고 응답하였으며, 뇌물제공자에 대한 처벌 수준에 대해서는 전체 응답자의 약 90%가 낮은 수준이라고 조사 결과에 나타났다. 높은 연령일수록 그리고 소득과 법 집행의 평등 정도에 대한 인식이 긍정적일수록 부정부패의 심각성에 대한 인식은 낮아지고, 성별과 나이에 따라 차이가 있다고 결과를 보였다. 또한 성별, 정부 신뢰도, 법 집행 평등도가 국민들의 부패에 대한 인식에 직접적인 영향을 미친다고 밝혔다.

정정목(2017)은 부패를 경제학 관점에서 비용과 편익의 개념으로 부패행위자는 비용과 편익을 근거로 부패 행위를 결정한다고 설명한다. 비용이란 부패 행위에 따르는 심리적, 법적, 사회적 비용이고 심리적 비용은 도덕과 윤리라는 기준에 따른 부담 혹은 죄책감이다. 부패 행태는 도덕과 윤리라는 인간의 내적 요인으로부터 영향을 받는데, 이는 개인에 따라 정도와 양이 다르다. 외적요인중 하나인 제도는 부패와 관련한 법률과 사회적 인식, 역사와 전통 등을 의미한다. 부패와 관련한 외적 요인이 인간의 부패 행태에 큰 영향을 미친다는 점을 확인하였다.

한편, 한국과 몽골의 공직 부패에 관한 선행연구는 다음과 같다.

한동효(2012)¹⁷⁾의 연구에서는 한국의 부패 원인은 관대한 처벌, 관용적 사회문화, 업무처리상의 관행이나 공직사회 내부의 관행이 가장 큰 원인이 되었다고 살피고 있다. 반면 몽골의 경우 공무원들의 불충분한 봉급 수준, 공무원들의 윤리의식 부족과 고위공무원들의 책임성 저하, 정치인들의 부패방지에 관한 관심 부족 등을 부패의 발생 원인으로 드러냈다.

Bayaraa(2011)는 연구대상을 한국과 몽골 공공부문의 뇌물 및 부패문제로 한

17) 본 연구는 한국의 경우 2010년 국가권익위원회의 부패인식 조사, 몽골의 경우 2005년 뇌물방지 와 관련 기본 조사를 바탕으로 하고 있다.

정하여 실태와 현황을 중심으로 비교 분석하였다. 또한 국제투명성기구에서 제시한 부패인식지수 자료를 중심으로 고찰한 결과 한국의 경우 의식 개혁적 차원, 공직과 사직의 이해충돌에 따른 문제, 법적 처벌에 따른 문제를 중심으로 개선방안을 제시하였고, 몽골의 경우에는 뇌물 및 부패발생 원인을 통해 개선방안으로 행정기관 간의 유기적인 협조, 국민들의 적극 지원에 따른 국민 홍보 및 교육, 정보 공개의 확대, 공직자의 책임성과 윤리 제고 등을 제시하였다.

S.Khuvsguldalai(2015)는 몽골 행정직공무원들을 대상으로 몽골 공직사회의 부정부패 인식에 대해 분석하였다. 그 결과 공직사회 청렴도에 대해 전체적으로 부정적인 입장을 보였고, 연령, 직급, 재직기간이 낮아질수록 더 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 공직윤리에 대하여 연령과 재직기간이 높아질수록 법과 원칙보다 인간관계를 더 중요하다고 인식하고 있고, 직급이 높아질수록 법과 원칙을 더욱 중요시하고 있다는 것으로 나타났다. 부패실태에 인식 결과 응답자들의 62.8%가 몽골 공직사회에 부패가 만연하고 있다고 인식하는 것으로 조사되었다.

M. Gantulga·양랑해·송문호(2017)의 연구는 몽골 국민의 대부분은 부패가 전국적으로 만연되어 있고 사회전반에 일상화되어 있으며, 정치체제나 민주적 제도를 구축했음에도 불구하고 뇌물 및 부패문제로 인해 제도가 제대로 정착되지 못하고 있는 실정으로 인식하고 있다고 제시하였다. 몽골의 부패의 원인은 공무원에게 적절한 임금을 지급하지 않고 그들의 생활수준이 나아지지 않는 한 몽골의 부패범죄는 끊이지 않을 것으로 보고 있다. 공무원의 보수 적정화 실현이 시급하며 임금수준을 높이고 물가를 안정시켜야 된다고 지적하였다.

D. Tserendejid(2013)은 몽골은 2011년에는 부패지수가 2.7점으로 악화된 것으로 나타났으며, 2012년 3.6점으로 부패가 심각한 국가에 포함된 것으로 나타났다. 특히 몽골은 공무원들의 봉급 수준이 낮은 것은 부패를 발생시키는 요인으로 작용했고 이것은 몽골 공무원의 가장 큰 문제는 재정 문제이다. 부패방지를 개선하기 위해 윤리교육 강화해야 하고 국민과 공무원들에게 홍보하고 교육해야 하는 것으로 나타났다.

E. Enkh Amgalan(2017)는 한국과 몽골의 부패범죄에 대하여 비교법적 방법을 통해서 한국의 형법상의 공직부패범죄의 구조는 형법전 외에 상당수의 특별형법

을 갖고 있다는 것이 특징이고 수많은 특별법을 재검토하고 폐지해야 할 특별법이나 규정이 있다면 그것을 폐지하고 형사정책을 유용성을 가진 법률규정을 일반형법에 편입시켜 종합적으로 재정비하는 것이 적절한 방법이라고, 몽골의 경우에는 몽골의 부패방지당국이 뇌물죄를 문제가 제기되고 있다. 따라서 공직부패범죄의 수사기관의 독립성 확보 문제는 양국 모두의 해결해야 할 과제라고 볼 수 있다.

에르데네토야(2019) 전자정부와 몽골에서 운영하는 공무원과 전자정부들 통해서 정부 서비스를 활용한 경험이 있는 시민들 대상으로 조사 결과 공무원과 시민 집단의 내부부패에 전자정부의 성과 특성 중에서 ‘정보보안이 증가할수록 내부부패가 낮아진다는 것으로 나타났고 집단별로 공무원 집단의 전자정부의 성과 특성이 내부부패에 관계가 없는 것은 정부, 공공기관에서 내부부패가 높다는 것으로 나타났다. 이상에서 살펴본 선행 연구를 요약하면 다음과 같이 정리 할 수 있다.

<표 2-7> 선행연구 검토의 요약

연구자	연구의 주제	연구 내용의 주요 특징
백완기(1997)	정치문화와 부패	정의 문화, 권력지상의 문화, 특수관계를 강조하는 문화, 도덕성 문화, 결과지상주의 문화
김택(1998)	한국사회의 부패유착과 구조	한국의 부패 실태, 부패방지 전략방안
윤태범(1999)	관료부패 발생의 경제적 조건에 관한 연구	기능주의, 자본주의
김택(2003)	김대중 정부 반부패 정책의 비판적 고찰과 새 정부과제: 제도적 측면을 중심으로	김대중 정부의 반부패 정책의 검토 분석
이영균(2003)	공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석	정부의 과도한 역할, 비합리적·비현실적 제도, 행태적, 비합리적 문화
조은경(2004)	몽골의 부패 현황 및 반부패 정책	한국과 몽골의 부패와 부패방지 전략
김상식(2004)	부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제 비교 연구: 한국, 홍콩, 싱가포르를 중심으로	한국, 홍콩, 싱가포르
진종순·서성아(2007)	부패에 대한 개인의 인식과 부패 행위	부패 개인 인식, 사회전반적인 부패인식, 금품 제공의 영향 인식
이상환(2007)	아시아 국가들의 반부패 현황과 전망: 세계화, 민주화, 반부패 간 상관관계에 대한 경험적 분석을 중심으로	세계화, 민주화, 반부패
양덕순·최영출·권해수(2007)	국가청렴위원회 기능과 역할강화를 위한 방향성	한국의 공공부문 부패수준에 대한 일반적 현황과 중요성

		국가청렴위원회의 역할에 대한 주요 쟁점과 방향
뉴저버넌스 연구센터(2008)	부패 국제비교에 의한 우리나라 부패의 원인분석	국가 투명성 지수 향상하는 방법, 투명성 지수를 측정
임옥기(2008)	공무원 부패의 영향요인 - 공무원인식도 조사를 중심으로 -	부패 수준, 사회적 분위기, 공무원의 처벌, 부패 관련 윤리교육, 행정규제완화 및 행정의 투명성
양동훈(2010)	정치부패의 문제와 민주주의 공고화: 정치체제 접근	정치부패와 민주화, 정치체제 신민주체제의 정치부패 방지
바야라(2011)	공공부문의 뇌물 및 부패 발생에 관한 한국·몽골의 비교연구	한국과 몽골의 부패 실태 현황, 원인, 문제점, 개선방안
한동효(2012)	한국과 몽골의 부패원인과 특성에 관한 연구	부패의 발생 요인, 부패의 특성
D.Tserendejid (2013)	몽골 부패발생의 실태와 향후 제도적 개선방향	부패원인, 국가체제의 변화 부패 현황, 몽골의 부패 특성 향후 제도적 방안
손호철(2014)	공직부패의 실태와 개선방안에 관한 연구	공직 부패 실태, 부패 원인 분석.
S.Khuvsguldalai (2015)	몽골 행정직공무원의 부패에 관한 인식 및 개선방안에 관한 연구	부패에 관한 인식, 공직사회 부정부패에 대한 실태 및 문제점, 부정부패에 개선방안
강정석·고재권 (2016)	국민들의 정부부패 인식에 영향을 미치는 요인 분석	정부에 대한 신뢰가 높은 집단, 낮은 집단 간의 부패 인식 차이
M. Gantulga, 양랑해·송문호 (2017)	몽골의 뇌물범죄와 부정부패 방지를 위한 개선방안	부정부패 특징, 실태, 반부패에 대한 효과적 방법
정정목(2017)	부패와 신이중혁명	부패의 내적, 외적 요인 대의민주제와 시장경제의 실패
E. Enkh Amgalan(2017)	몽골의 공직자 부패범죄방지에 관한 법제도의 개선을 위한 한국·몽 비교법적 연구	한국과 몽골의 부패방지 제도 및 법률, 국가정보의 투명성, 공직자와 관련된 법
에르테네토야 (2019)	전자정부의 성과 요인이 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 몽골의 공무원 및 시민 대상으로	몽골의 부패의 현황, 전자정부와 부패의 관계

자료: 필자가 일부 보완한 것임

제3장 연구설계

제1절 연구대상 및 변수의 선정

1. 연구대상의 선정

본 연구는 공직자 부패 인식 수준과 부패에 영향을 미치는 요인을 계량적으로 파악하여 공직자 부패를 감소시키는 데 정책적 함의를 찾는 것에 목적을 두고 있다. 이를 위하여 본 연구자의 본국 고향인 몽골 투브과 본 연구자의 학업지인 제주특별자치도를 중심으로 장소적 범위를 한정하였고, 대상은 해당 지역의 도청과 도의회에서 재직 중인 지방공무원으로 선정하였다.

몽골 투브도는 몽골의 중앙 지역에 위치하고 있으며, 우리나라의 경기도와 같이 몽골의 수도인 울란바타르 시(市)를 감싸고 있다. 면적은 제주도의 40배에 달하는 74,042km²이며 인구수는 제주도의 약 1/7배로 인구밀도가 상당히 낮은 지역이다. 그러나 공무원 수는 2018년 기준 제주도와 투브도 모두 5천4백여 명으로 비슷한 실정이다. 몽골 투브도의 주요 산업은 농업, 목축업, 광공업이며 제주도는 서비스업, 농림어업, 건설업이다.

투브도와 제주도는 연구자의 연고지라는 관계 이외에도 특별한 관계를 갖고 있다. 2017년 7월 제주특별자치도의회와 투브도의회는 국제의정 교류협정을 체결하였다. 의정 및 문화, 농업 및 관광 등 상호 관심분야에서 미래 발전을 위한 파트너 관계를 유지하고, 도민의 우호협력 관계에 대한 이해증진과 민간분야의 교류 활동을 촉진하는데 상호 협력하는 내용의 교류협정이다. 여기에는 지역의 지방자치 강화를 위한 연대의 필요성과 상생 발전이 필요하다는 요구가 뒷받침되고 있다.

투브와 제주의 교류협정은 지방자치 시대에서 지방정부 차원의 지역발전을 위한 노력의 일환이다. 지역발전을 위하여 투브도와 제주도는 한 방향으로 협력을 하고 있으나, 공무원 부패와 관련해서는 서로 다른 점이 있지 않을까하는 경험적 인식에서 오는 물음을 갖게 되었다. 이에 투브도와 제주도 지방공무원을 대상으로

로 부패 인식 수준과 그에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대해 설문조사를 통해 계량화 하여 그 차이를 비교해 본다.

<표 3-1> 투브도와 제주도 일반현황

구분	투브(TUV)	제주(JEJU)
위 치	수도 올란바타르를 감싸며 몽골의 중앙지역에 위치	한반도 서남단의 남해에 위치
면 적	74,042km ²	1,848km ²
인 구	94,922명 (2018년 기준)	692,032명 (2018년 기준)
공무원 수	5,424명 (2018년 기준)	5,382명 (2018년 기준)
주요산업	농업, 목축업, 광공업	서비스업, 농림어업, 건설업
지역소득	1260.167투그릭(몽골화폐, MNT) (한 달 한 가족 기준) (2018년)	도민 1인당 지역내총생산은 27,461천원 (2017년 기준)

자료: 투브도 통계부서(<http://www.tuv.nso.mn>) 및 제주특별자치도청(<http://www.jeju.go.kr>)

자료 검색

2. 변수의 선정

아래의 <표 3-2>는 선행연구를 토대로 본 연구에서 선정한 사회분위기, 공직자 윤리 교육, 공무원 처우 및 신분보장, 부패 공무원의 처벌 수준에 대한 측정 변수의 구성을 나타내 준다.

<표 3-2> 측정변수와 척도

구분	측정변수	설문내용	측정척도
부패 수준	부패인식수준	귀하는 우리나라 공직사회의 부패수준이 어느 정도라고 생각하십니까?	1점(매우 낮다) ~ 5점(매우높다)
	부패 수준의 변화	귀하는 우리나라 공직사회의 부패수준이 어떻게 변화되고 있다고 생각하십니까?	1점(크게 악화되고 있다) ~ 5점(크게 개선되고 있다)
사회 분위기	정직성과 성공의 정도	귀하는 정직하고 성실한 공직자는 성공하기 어렵다는 주장에 어느 정도 동의하십니까?	1점(전혀 동의하지 않는다) ~ 5점(매우 동의한다)
	법 경시풍조	귀하는 우리나라 공직자가 다른 사람에게 피해를 주지 않는다면 법규정을 지키지 않아도 된다고 생각하십니까?	1점(매우 관대하다) ~ 5점(매우 엄격하다)
	공직사회 수용성	귀하는 법령의 위반이나 부패 사건에 대해 우리 공직사회의 수용성은 어느 정도라고 생각하십니까?	1점(전혀 그렇지 않다) ~ 5점(매우 그렇다)
공직자 윤리 교육	교육의 강화 정도	귀하는 우리나라의 반부패, 청렴, 공직윤리 등 공직자 윤리 교육이 강화되고 있다고 생각하십니까?	1점(전혀 받지 않았다) 2점(2회 이하) 3점(3~4회 이하) 4점(5회 이상)
	교육 횟수	귀하는 지난 1년 동안 반부패, 청렴 등 공직자 윤리 교육을 몇 회 이수하였습니까?	1점(전혀 유용하지 않다) ~ 5점(매우 유용하다)
	교육의 유용성	귀하는 우리나라 공직자 윤리 교육의 유용성은 어느 정도라고 생각하십니까?	1점(전혀 관심 없다) ~ 5점(매우 관심 있다)
	교육의 관심도	귀하가 근무하는 조직의 공직자 윤리 교육에 대한 관심도는 어느 정도입니까?	1점(매우 낮은 수준이다) ~ 5점(매우 높은 수준이다)
공무원 처우 및 신분보장	보수 수준	귀하는 우리나라 공무원의 보수 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?	1점(매우 낮은 수준이다) ~ 5점(매우 높은 수준이다)
	연금 수준	귀하는 우리나라 공무원의 연금 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?	
	신분보장 수준	귀하는 우리나라 공무원의 신분보장 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?	
처벌 수준	현재의 처벌 수준	귀하는 우리나라의 부정부패 공무원의 처벌 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?	

제2절 분석모형

1. 연구분석의 틀

본 연구의 2장에서 부패의 일반이론, 한국과 몽골의 부패 정책과 선행연구를 검토하였다. 앞에서 지적한 바와 같이 한국과 몽골의 부패에 관련된 비교연구가 많은 편이 아니다. 한국과 몽골의 부패에 관한 선행연구를 살펴보면 한국의 부패 원인은 관대한 처벌, 관용적 사회문화, 업무처리상의 관행이나 공직사회 내부의 관행이 가장 큰 원인으로 나타나고 있다. 반면 몽골의 경우는 공무원들의 불충분한 봉급 수준, 공무원들의 윤리의식 부족과 고위공무원들의 책임성 저하, 정치인들의 부패방지에 관한 관심 부족 등을 부패의 발생 원인으로 나타냈다(한동효, 2012: 104). 그러나 Alam(1989)은 국가들 사이의 사회적 규범이나 보편화된 법규의 차이에도 불구하고 부패행위를 비교할 수 있다는 장점이 있다고 지적하였다. 그리하여 본 연구에서는 연구자의 고향인 몽골 투브와 학업지인 제주의 지방공무원을 대상으로 공직사회의 부패를 비교하고자 하였다.

지방공무원의 부패에 대한 부패의 수준, 사회분위기, 공직자 윤리교육의 정도, 공무원 처우 및 신분보장, 처벌수준에 대해 투브와 제주 지방공무원을 대상으로 설문조사를 하여 계량화된 데이터를 획득한 후 투브와 제주 지방공무원의 부패와 관련된 요인들의 수준이 통계적으로 유의한 수준에 있는지를 검정할 것이다. 설문조사 및 실증분석의 결과를 통해 투브와 제주의 지방공무원 부패에 관한 차이를 밝히고 나아가 부패 방지를 위한 개선방안을 제안하여 본 연구의 목적에 기여하게 될 것이다.

2. 가설의 설정

공직자 부패에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구를 토대로 투브와 제주 지방공무원의 부패수준과 부패에 영향을 미치는 변수들이 두 집단 간에 통계적으로 차이가 있는지 검증하기 위하여 본 연구에서는 다음과 같이 가설을 구성하였다.

<가설 1> 제주와 투브 지방공무원의 부패수준에는 차이가 있다. 그리고 제주의 부패 수준이 투브보다 낮을 것으로 예상된다. 부패수준과 관련하여 국제투명성기구(TI)는 매년 부패인식지수(CPI)를 측정하여 발표하고 있다. 이 지수는 국가 단위로 해석되는 것으로 특정 지방 단위에 적용하여 일반화 하는 것에는 오류가 발생할 수 있다. 본 연구의 공간적 범위는 몽골의 투브와 한국의 제주로 한정 짓고 있으므로 이에 부패수준에 대한 연구대상을 제주와 투브의 지방공무원 각 100명으로 선정하여 표본조사를 설계하고 실시하였다. 표본을 통해 산출된 통계량을 가지고 모집단인 제주와 투브의 지방공무원 부패 수준을 추론할 수 있다. 본 논문의 연구가설은 제주와 투브의 부패수준에 차이가 있을 것이다 ($\mu_{jeju} \neq \mu_{tuv}$)이다. 한편 한국과 몽골의 국가단위의 부패인식지수가 설명하듯이 제주의 부패 수준이 투브 보다 낮을 것으로 예상된다($\mu_{jeju} < \mu_{tuv}$).

귀무가설 H_0 : 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 없다.

$$\mu_{\text{부패수준}j} = \mu_{\text{부패수준}t}$$

연구가설 H_1 : 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 있다.

$$\mu_{\text{부패수준}j} \neq \mu_{\text{부패수준}t}$$

<가설 2> 공직 부패에 대한 사회분위기는 제주가 투브에 비해 엄격할 것이다. 공직자는 자신의 공직 업무를 수행하는 데에는 상당한 도덕성과 윤리의식을 갖고 수행해야 한다. 그러나 공직자 개인의 성격이나 습성 또는 주어진 상황에 따라 부패유혹에 빠질 가능성은 충분히 있다. 공직자가 윤리나 법 앞에서의 정직성 보다는 공익보다는 사익을 추구하는 행태나, 법을 경시하는 사회풍조가 만연해 질수록 공직자 부패에 보다 노출될 확률이 커진다. 그러므로 공직사회가 공직

부패에 대해 엄격한 분위기일수록 공직자 부패는 감소할 것이다. 반대로 공직사회가 부패에 관대한 분위기이라면 공직자 부패는 증가할 것이다. 그러므로 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 있을 것이므로 제주와 투브의 사회분위기에 도 차이가 있을 것이다. 이런 측면에서 연구가설은 다음과 같다.

귀무가설 H_0 : 제주와 투브의 사회분위기는 차이가 없다.

$$\mu_{\text{사회분위기}j} = \mu_{\text{사회분위기}t}$$

연구가설 H_1 : 제주와 투브의 사회분위기는 차이가 있다.

$$\mu_{\text{사회분위기}j} \neq \mu_{\text{사회분위기}t}$$

<연구가설 3> 제주와 투브의 공직자 윤리 교육의 수준에는 차이가 있으며, 제주가 투브보다 높을 것으로 예상된다. 선행연구에 따르면 공무원의 윤리의식 강화를 위해 공직자 윤리 교육이 필요하다고 논하면서 윤리 교육이 강화될수록 공직자의 윤리의식이 향상되고 공직 부패가 감소될 것으로 본다. 지방공무원은 각 지방자치단체에 소속되어 있지만 국가적 관점에서 한국이 몽골보다 부패인식지수가 낮게 평가되고 있는 점에 비추어 볼 때 제주가 투브보다 윤리 교육의 정도와 관심도 등 그 수준이 높을 것으로 추측해 볼 수 있다. 이를 검증하기 위한 가설은 다음과 같다.

귀무가설 H_0 : 제주와 투브의 공직자 윤리 교육 수준에는 차이가 없다.

$$\mu_{\text{공직자윤리교육}j} = \mu_{\text{공직자윤리교육}t}$$

연구가설 H_1 : 제주와 투브의 공직자 윤리 교육 수준에는 차이가 있다.

$$\mu_{\text{공직자윤리교육}j} \neq \mu_{\text{공직자윤리교육}t}$$

<연구가설 4> 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장 정도에는 차이가 있으며, 제주가 처우 및 신분보장 수준이 투브보다 높을 것이다. 전수일(1996)은 공무원의 낮은 보수, 신분의 불안정, 적용의 재량행사 등이 부패의 원인이 될 가능성이 있다고 보고 있다. 공무원들의 낮은 임금을 받고 생활이 어려움으로, 자신이

받은 소득이 부족하기 때문에 부정부패의 유혹을 받는다고 하였다. 김택(2003)은 공직자들의 요구와 보수 간의 심각한 괴리현상은 부패의 소지를 가져오고 생계비 미달의 보수체계는 부패의 원인이 되고 있다고 보았다. 이런 점에서 한국은 부정부패 척결을 위해서 공무원의 처우개선이 필수 불가결하다고 보며 김대중 정부도 공무원의 부정을 방지하기 위해서 보수제도의 대폭적인 개선의 필요성을 공감하고 보수체계를 개선하였다. 이런 점에서 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장 정도에는 차이가 있을 것으로 보고 다음과 같이 가설을 설정하였다.

귀무가설 H_0 : 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장에는 차이가 없다.

$$\mu_{\text{공무원 처우·신분보장}j} = \mu_{\text{공무원 처우·신분보장}t}$$

연구가설 H_1 : 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장에는 차이가 있다.

$$\mu_{\text{공무원 처우·신분보장}j} \neq \mu_{\text{공무원 처우·신분보장}t}$$

<연구가설 5> 부정부패 공무원의 처벌에 대해 제주가 투브보다 그 수준이 높을 것이다. 공무원의 부패사건이 줄지 않는 이유에 대해 일반적으로 부패행위에 대한 책임추궁이 관대하기 때문이라고 유추할 수 있다. 부패행위의 처벌을 가볍게 처리한다면 부패의 유혹을 더 강하게 받는다. 또한 부패공무원 처벌규정이 미약하고 현실적으로 적용되는 사례가 높지 않은 실정에서 법제도 제정만이 해결책이 될 수는 없다. 반부패법 제도가 제정되어 있다면 제도의 집행과 실질적인 처벌을 강화해야만 부패가 감소할 것이다. 몽골의 경우도 반부패법이 제정되어 있지만 실제 작동하지 않는다면 부패는 감소되지 않을 것이다. 이에 현재의 처벌 수준이 낮다는 것은 부패가 증가할 가능성의 여지가 있으며, 투브가 제주에 비해 처벌 수준이 낮을 것으로 유추해 볼 수 있다. 이에 대한 가설은 다음과 같다.

귀무가설 H_0 : 제주와 투브의 부정부패 공무원의 처벌 수준은 차이가 없다.

$$\mu_{\text{처벌수준}j} = \mu_{\text{처벌수준}t}$$

연구가설 H_1 : 제주와 투브의 부정부패 공무원의 처벌 수준은 차이가 있다.

$$\mu_{\text{처벌수준}j} \neq \mu_{\text{처벌수준}t}$$

이상의 연구가설을 요약하여 제주와 투브를 비교하면, 제주는 부패수준이 낮고, 사회분위기는 엄격하며, 공직자 윤리 교육은 보다 강화되어 있으며, 공무원 처우 및 신분보장이 높은 수준이며, 부정부패 공무원에 대한 처벌 수준이 높은 것으로 의미를 둘 수 있다. 각 측정변수에 따른 세부적인 연구가설은 다음 <표 3-3>과 같이 요약할 수 있다.

<표 3-3> 측정변수에 따른 연구가설

구 분	측정변수	연구가설
1. 부패 수준	<연구가설 1> 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 있다.	
	부패인식수준	(1-1) 제주와 투브의 부패인식수준은 차이가 있다.
	부패 수준의 변화	(1-2) 제주와 투브의 부패 수준의 변화에는 차이가 있다.
2. 사회 분위기	<연구가설 2> 제주와 투브의 사회분위기는 차이가 있다.	
	정직성과 성공의 정도	(2-1) 제주와 투브는 정직성과 성공의 정도에 동의 수준이 다르다.
	법 경시풍조	(2-2) 제주와 투브의 법 경시풍조에 차이가 있다.
	공직사회 수용성	(2-3) 제주와 투브는 부패에 대한 공직사회 수용성에 차이가 있다.
3. 공직자 윤리 교육	<연구가설 3> 제주와 투브의 공직자 윤리 교육에는 차이가 있다.	
	교육의 강화 정도	(3-1) 제주와 투브의 교육의 강화 정도는 다르다.
	교육 횟수	(3-2) 제주와 투브의 교육 횟수는 다르다.
	교육의 유용성	(3-3) 제주와 투브의 교육의 유용성에는 차이가 있다.
	교육의 관심도	(3-4) 제주와 투브의 교육의 관심도에는 차이가 있다.
4. 공무원 처우 및 신분보장	<연구가설 4> 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장에는 차이가 있다.	
	보수 수준	(4-1) 제주와 투브의 보수 수준은 차이가 있다.
	연금 수준	(4-2) 제주와 투브의 연금 수준은 차이가 있다.
	신분보장 수준	(4-3) 제주와 투브의 신분보장 수준은 차이가 있다.
5. 처벌 수준	<연구가설 5> 제주와 투브의 부정부패 공무원의 처벌 수준은 차이가 있다.	
	현재의 처벌 수준	(5-1) 제주와 투브의 부정부패 공무원에 대한 현재의 처벌 수준은 다르다.

제3절 자료수집 및 분석방법

1. 자료의 수집

본 연구는 한국의 제주도청과 제주도의회에서 근무하는 지방공무원 100명, 그리고 몽골의 투브도청과 투브도의회에서 근무하고 있는 지방공무원 100명, 총 200명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 표본선정은 제주와 투브로 구분하고 편의표본추출법으로 하였으며, 몽골 투브는 2018년 8월 2일부터 8월 11일까지, 제주는 2018년 9월 18일부터 10월 2일까지 연구자가 해당기관을 직접 방문하여 조사하였다.

제주도 의회와 도청에서 109부, 투브도 의회와 도청에서 111부의 설문이 회수되었다. 회수된 설문지 중 무응답을 제외하고 200명의 응답을 분석대상으로 하였다. 응답자의 특성으로는 성별, 연령, 직급, 근무기간, 근무부서에 대해 조사하였다. 연구자는 응답자 표본선정 시 근무부서의 응답자 수를 통제하여 제주와 투브의 도청과 의회 근무자 수가 각각 72명과 28명으로 동일하게 나타났다.

분석대상자 200명의 인구학적 특징은 다음과 같다. 성별로는 제주는 여성은 43.0%이고 남성은 57.0%이다. 남성 비율이 여성보다 많았다. 투브의 경우에는 남성은 35%이고 여성은 65.0%으로 여성공무원의 수가 많았다. 연령별로는 제주와 투브 모두 40대가 가장 많은 비율을 보였고, 그 다음에 30대, 50대 이상, 19세-20대 순 이었다. 직급별로 살펴보면, 제주는 7급 공무원이 44명으로 가장 많았고, 그 다음에는 8급 이하 26, 6급 24 명, 5급 6명 순이었다. 반면에 투브 지방공무원 중에서 7급 공무원이 36명으로 가장 많았고, 그 다음에 6급 26명, 5급 22명, 8급 이하 10명, 4급 이상 공무원 6명 순 이었다. 설문 응답자 특성을 제주와 투브로 구분하여 빈도와 비율을 나타내면 다음 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 설문 응답자 특성

구 분		제주 (n=100)		투브 (n=100)		합계 (n=200)	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성별	여성	43	43.0	65	65.0	108	54.0
	남성	57	57.0	35	35.0	92	46.0
연령	19세~20대	8	8.0	19	19.0	27	13.5
	30대	30	30.0	27	27.0	57	28.5
	40대	43	43.0	28	28.0	71	35.5
	50대 이상	19	19.0	26	26.0	45	22.5
직급	8급 이하	26	26.0	10	10.0	36	18.0
	7급	44	44.0	36	36.0	80	40.0
	6급	24	24.0	26	26.0	50	25.0
	5급	6	6.0	22	22.0	28	14.0
	4급 이상	0	0	6	6.0	6	3.0
근무 기간	5년 미만	19	19.0	19	19.0	38	19.0
	5년~10년 미만	17	17.0	23	23.0	40	20.0
	10년~15년 미만	25	25.0	15	15.0	40	20.0
	15년~20년 미만	9	9.0	9	9.0	18	9.0
	20년~25년 미만	16	16.0	15	15.0	31	15.5
	25년 이상	14	14.0	19	19.0	33	16.5
부서	도청	72	72.0	72	72.0	144	72.0
	의회	28	28.0	28	28.0	56	28.0

2. 자료의 분석방법

제주와 투브 공무원의 응답 결과에 대해 빈도와 기술통계량을 바탕으로 자료의 분포(distribution)를 분석하여 그 특성을 살펴볼 것이다. 이를 위해서는 제주와 투브 데이터 각각의 빈도와 비율, 범위, 최소값, 최대값, 표본평균, 표준편차 및 왜도, 첨도값을 구하여 살펴본다.

자료의 특성을 분석한 이후, 제주와 투브 공무원 200명을 대상으로 조사한 결과가 제주와 투브의 공무원 전체의 인식정도의 평균과 같은지를 검정하고자 한

다. 두 개의 그룹이 존재할 때에 두 그룹의 모평균이 같은지 다른지, 어떤 그룹의 모평균은 다른 한쪽 그룹의 모평균보다 큰지 작은지 등을 검토할 때에는 두 모평균의 차에 관한 검정이 실시된다(노형진·정한열, 2002). 이는 각각의 모집단에서 서로 독립적으로 표본을 추출해서 구한 표본평균(\bar{x})을 서로 비교하여 검정하는 것을 말한다. 본 연구의 데이터는 제주와 투브를 대상으로 한 서로 독립된 표본이므로 두 모집단의 평균차이 검정, 즉 독립표본 T 검정을 실시한다.

이 검정에서의 연구가설은 ‘제주와 투브의 부패관련 수준은 다르다’가 되며, 이에 대응하는 귀무가설은 ‘제주와 투브의 부패관련 수준은 같다’가 된다. 귀무가설 H_0 와 연구가설 H_1 은 다음과 같이 표현된다.

$$\text{귀무가설 } H_0 : \mu_{jeju} = \mu_{tuv}$$

$$\text{연구가설 } H_1 : \mu_{jeju} \neq \mu_{tuv}$$

* 여기에서 μ_{jeju} 는 제주 공무원의 부패관련 모평균, μ_{tuv} 는 투브 공무원의 부패관련 모평균을 의미한다.

이 검정 방법은 두 모집단의 차이를 나타내는 통계량인 제주의 표본평균(\bar{X}_{jeju})과 투브의 표본평균(\bar{X}_{tuv})의 차이 값을 이용하여 가설검정을 수행한다(이훈영, 2015). ‘귀무가설이 맞을 때 그 표본 값이 나올 확률’을 의미하는 유의확률(p -value)이 유의수준보다 작으면 귀무가설을 기각하고, 연구가설을 지지하는 것으로 판단한다. 본 연구에서는 유의수준(α)의 크기를 $\alpha=0.05$ 로 결정하여 사용하며 양측검증을 수행한다. 두 개의 모평균 μ_{jeju} 와 μ_{tuv} 에 차이가 있는지를 검정한 결과, 귀무가설 H_0 이 기각되고 연구가설 H_1 이 지지되면 ‘ μ_{jeju} 와 μ_{tuv} 에 차이가 있다’ 즉 부패의 한 요인과 관련하여 제주와 투브는 평균적으로 그 수준이 다르다고 판단할 수 있다.

지금까지 논의한 연구가설을 중심으로 실증분석을 위하여 통계프로그램 SPSS Version 18.0을 이용하였으며 그 결과는 다음 장에서 서술하였다.

제4장 실증분석 결과

제1절 측정변수별 실증분석 결과

1. 부패 수준

1) 자료의 특성 분석

제주와 투브의 공무원에게 “귀하는 우리나라 공직사회의 부패수준이 어느 정도라고 생각하십니까?”의 질문에 대해 5점 척도로 부패인식 수준을 측정하였다. 이에 부패 수준이 ‘매우 높다’와 ‘높다’에 제주는 27%, 투브는 58%를 나타냈다. 또한 부패 수준이 ‘매우 낮다’와 ‘낮다’에 제주는 38%, 투브는 15%를 나타냈다.

부패인식 수준에 대해 제주는 표본평균 2.83점, 투브는 3.50점으로 제주가 투브와 비교했을 때 0.67점의 크기만큼 공직사회의 부패수준이 낮은 것으로 측정되었다. 제주는 공직사회의 부패수준을 보통보다는 낮은 수준으로 인식하고 있으며 투브는 보통보다는 약간 높은 수준으로 인식하고 있다.

부패수준의 변화를 “공직사회의 부패수준이 어떻게 변화되고 있다고 생각하십니까?” 라는 질문에 대해 5점 척도로 측정하였다. 부패수준이 ‘크게 악화되고 있다’와 ‘악화되고 있다’라는 부정적 응답이 제주의 경우에는 2%, 투브의 경우에는 26%로 나타났다. 긍정적 응답인 ‘개선되고 있다’와 ‘크게 개선되고 있다’ 응답에는 제주 87%, 투브가 25%를 차지하였다. 제주는 ‘공직사회 부패수준이 개선되고 있다’에 많은 응답자를 보이는 반면, 투브는 ‘공직사회 부패수준이 악화되고 있다’에 많은 응답자를 보이고 있다. 또한 부패수준이 ‘크게 개선되고 있다’는 응답에 대하여 제주는 30%, 투브는 0%를 보여 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

부패수준의 변화에 대해 제주는 표본평균 4.15점, 투브는 2.88점으로 제주는 평균적으로 ‘개선되고 있다’고 인식하고 있고, 투브는 ‘악화되고 있다’고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

본 연구의 부패수준에 대한 표본조사 결과 부패인식 수준은 제주가 투브보다

낮다는 점, 그리고 부패수준의 변화는 제주는 개선되고 있는 반면 투브는 악화되고 있는 점으로 요약할 수 있다. 이는 이미 앞장에서 살펴본 바와 같이 국제투명기구의 2018년 부패인식지수 발표에 따르면 한국은 57점으로 전년보다 공직사회의 부패 정도가 많이 개선되는 것으로 나타났고, 몽골의 경우에는 37점으로 부패가 만연되는 것으로 조사된 것과 매우 흡사하다.

<표 4-1> 공직사회의 부패 수준 자료의 특성

측정 변수	척도	제주			투브		
		빈도	비율	기술통계량	빈도	비율	기술통계량
부패 인식 수준	1) 매우 낮다	11	11.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =2.83 s=1.055 b ₁ =0.032 b ₂ =-0.592	2	2.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.50 s =0.905 b ₁ =-0.585 b ₂ =0.021
	2) 낮다	27	27.0		13	13.0	
	3) 보통이다	35	35.0		27	27.0	
	4) 높다	22	22.0		49	49.0	
	5) 매우 높다	5	5.0		9	9.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	
부패 수준의 변화	1) 크게 악화되고 있다	0	0.0	n=100 R=3 (min 2, max 5) \bar{x} =4.15 s =0.687 b ₁ =-0.584 b ₂ =0.645	11	11.0	n=100 R=3 (min 1, max 4) \bar{x} =2.88 s =0.913 b ₁ =-0.651 b ₂ =-0.227
	2) 악화되고 있다	2	2.0		15	15.0	
	3) 변화없다	11	11.0		49	49.0	
	4) 개선되고 있다	57	57.0		25	25.0	
	5) 크게 개선되고 있다	30	30.0		0	0.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	

주1. n 표본의 수, R 범위, min 최소값, max 최대값, \bar{x} 표본평균, s 표준편차, b₁ 왜도, b₂ 첨도

2) 평균 차이 검정

제주와 투브 공무원 200명을 대상으로 공직사회의 부패 수준을 측정한 평균값이 제주와 투브의 공무원 전체의 인식정도의 모평균과 같은지를 *T*검정을 통해 검토하였다.

부패인식 수준 변수의 경우 제주는 평균 2.83점, 투브는 평균 3.50점으로 제주와 투브 각 100명의 지방공무원에 대한 부패인식 수준의 차이는 -0.670 (=2.83-3.50)으로 나타났고, 이때의 검정통계량 *t*값은 -4.822이다. 이 차이에 대한 유의확률(*p*-value)이 유의수준($\alpha=0.05$)보다 작게 나타나 통계적으로 유의하다고 판단된다. 즉 제주와 투브 지방공무원 전체의 부패인식 수준에는 차이가 있으며, 공직사회의 부패수준이 제주가 투브보다 낮은 것으로 평가된다.

부패수준의 변화의 경우 제주의 지방공무원은 평균 4.15점, 투브의 지방공무원은 평균 2.88점으로 1.270 (=4.15-2.88)의 표본의 평균 차이를 나타냈다. 이 평균차이는 통계적으로 유의한 수준으로써 제주와 투브의 지방공무원 전체의 부패수준의 변화에 대해 평균적으로 차이가 있다고 설명할 수 있다. 구체적으로는 제주와 투브의 지방공무원은 평균적으로 부패수준의 변화에 대해 차이를 보이는데, 제주가 투브의 지방공무원 보다 공직사회의 부패수준이 개선되고 있다고 느끼고 있다.

두 변수의 검증결과 공직사회 분위기의 하위 변수인 부패인식 수준과 부패수준의 변화는 귀무가설을 기각하고 연구가설이 지지되었다.

<표 4-2> 공직사회의 부패 수준 자료의 평균 검정

측정변수	구분	n	평균	표준편차	<i>t</i> -test	<i>p</i> -value	평균차이	신뢰구간	
								하한	상한
부패인식 수준	제주	100	2.83	1.055	-4.822	0.000**	-0.670	-0.944	-0.396
	투브	100	3.50	0.905					
부패수준의 변화	제주	100	4.15	0.687	11.112	0.000**	1.270	1.045	1.495
	투브	100	2.88	0.913					

주1. Levene의 등분산 검정 결과 두 모집단의 분산이 같다는 가정이 충족됨.

주2. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

2. 사회분위기

1) 자료의 특성 분석

공무원 부패 사건에 대한 공직 사회의 분위기를 ‘정직성과 성공의 정도’, ‘법 경시풍조’, ‘공직사회 수용성’의 변수로 측정하여 다음과 같이 분석하였다.

정직성과 성공의 정도를 측정하기 위하여 “정직하고 성실한 공직자는 성공하기 어렵다는 주장에 어느 정도 동의하는지” 질문한 결과, 제주의 경우에는 동의하지 않는다(전혀+약간)고 생각하는 지방공무원이 100명 중 73%, 투브의 경우는 100명 중 41%를 나타냈다. 표본의 평균점수가 높을수록 정직하고 성실한 공직자는 성공하기 어렵다는 것에 동의하는 것으로서 제주는 평균 1.97점, 투브는 평균 3.06점으로 나타났는데, 즉 투브의 지방공무원 응답자 100명의 의견을 제주와 비교하여 볼 때 정직하고 성실한 공직자는 성공하기 어렵다는 주장에 제주에 비해 투브의 응답자는 보다 더 동의하고 있음을 살펴볼 수 있다.

법 경시풍조를 “공직자가 다른 사람에게 피해를 주지 않는다면 법규정을 지키지 않아도 된다고 생각하십니까?” 로 질문한 결과에 의하면 ‘전혀 동의하지 않는다’와 ‘약간 동의한다’는 응답이 제주는 89%, 투브는 87%로 큰 차이를 보이지는 않았다. 평균적으로도 제주는 1.35점, 투브는 1.41점으로 두 집단이 모두 ‘전혀 동의하지 않는다’에 의견이 모이고 있다. 즉 제주와 투브의 지방공무원 200명은 공직자가 다른 사람에게 피해를 주지 않는다면 법규정을 지키지 않아도 되는지에 대하여 평균적으로 전혀 동의하지 않다고 조사되었다.

공직사회 수용성 변수에 대해서는 ‘법령의 위반이나 부패 사건에 대해서 우리 공직사회의 수용성은 어느 정도라고 생각하는지’의 질문으로 계량화한 결과 제주는 ‘매우 관대하다 또는 관대하다’고 생각하는 지방공무원이 응답자 중 31%, 투브는 81%를 차지하고 있었다. 평균값을 비교해 보면, 제주는 3.14점, 투브는 2.08점으로 투브가 제주보다 공직사회의 수용성이 보다 관대한 것으로 보여진다.

<표 4-3> 사회분위기 자료의 특성

측정 변수	척도	제주			투브		
		빈도	비율	기술통계량	빈도	비율	기술통계량
정직성과 성공의 정도	1) 전혀 동의하지 않는다	40	40.0	n=100 R=4(min 1, max 5) \bar{x} =1.97 s =1.010 b ₁ =0.902 b ₂ =0.287	10	10.0	n=100 R=4(min 1, max 5) \bar{x} =3.06 s =1.221 b ₁ =-0.117 b ₂ =-1.212
	2) 약간 동의한다	33	33.0		31	31.0	
	3) 보통이다	19	19.0		12	12.0	
	4) 상당히 동의한다	6	6.0		37	37.0	
	5) 매우 동의한다	2	2.0		10	10.0	
	합계	100	100		100	100	
법 경시 풍조	1) 전혀 동의하지 않는다	77	77.0	n=100 R=3 (min 1, max 5) \bar{x} =1.35 s =0.702 b ₁ =1.895 b ₂ =2.516	75	75.0	n=100 R=3 (min 1, max 5) \bar{x} =1.41 s =0.793 b ₁ =1.855 b ₂ =2.414
	2) 약간 동의한다	12	12.0		12	12.0	
	3) 보통이다	10	10.0		10	10.0	
	4) 상당히 동의한다	1	1.0		3	3.0	
	5) 매우 동의한다	0	0		0	0	
	합계	100	100.0		100	100.0	
공직사회 수용성	1) 매우 관대하다	4	4.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.14 s =1.054 b ₁ =0.031 b ₂ =-0.791	19	19.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =2.08 s =0.800 b ₁ =1.062 b ₂ =1.851
	2) 관대하다	27	27.0		62	62.0	
	3) 보통이다	30	30.0		12	12.0	
	4) 엄격하다	29	29.0		6	6.0	
	5) 매우 엄격하다	10	10.0		1	1.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	

주1. n 표본의 수, R 범위, min 최소값, max 최대값, \bar{x} 표본평균, s 표준편차, b₁ 왜도, b₂ 첨도

2) 평균 차이 검정

제주와 투브 지방공무원 각 100명의 정직성과 성공의 정도 변수에 대한 평균 차이를 *T*검정을 통해 검토한 결과 $\alpha=0.05$ 유의수준에서 통계적으로 유의한 결과를 보였다. 즉 제주와 투브의 지방공무원은 정직성과 성공의 정도에 대한 인식의 차이가 있으며, 제주는 투브보다 정직한 공직자는 성공하기 어렵다는 주장에 대해 보다 더 동의하지 않는 것으로 조사되었다.

법 경시 풍조의 경우에는 $\alpha=0.05$ 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않는 것으로 분석되는데 이는 제주와 투브는 법 경시 풍조에 대한 인식의 차이는 없는 것으로 제주와 투브 모두 법규정을 지키지 않아도 된다는 것에는 동의하지 않는다.

공직사회 수용성에 대해 제주는 평균 3.14점, 투브는 2.08점이며 두 집단의 공직사회 수용성은 통계적으로 유의한 차이가 있다고 검정된다. 즉 제주와 투브의 법령의 위반이나 부패 사건에 대한 공직사회의 수용성 정도에는 차이가 있으며, 제주가 투브보다 공직사회의 수용성 정도가 엄격하다.

각 변수의 검증결과 사회분위기의 하위 변수인 정직성과 성공의 정도, 공직사회 수용성 변수는 귀무가설을 기각하고 연구가설을 채택하고 있다. 반면 법 경시 풍조는 귀무가설을 기각하지 못하여 연구가설을 기각하였다.

<표 4-4> 사회분위기 자료의 평균 검정

측정변수	구분	n	평균	표준편차	t-test	p-value	평균차이	신뢰구간	
								하한	상한
정직성과 성공의 정도	제주	100	1.97	1.010	-6.879	0.000**	-1.090	-1.402	-0.778
	투브	100	3.06	1.221					
법 경시 풍조	제주	100	1.35	0.702	-0.567	0.571	-0.060	-0.268	0.149
	투브	100	1.41	1.221					
공직사회 수용성	제주	100	3.14	1.054	8.009	0.000**	1.060	0.799	1.321
	투브	100	2.08	0.800					

주1. Levene의 등분산 검정 결과 두 모집단의 분산이 같다는 가정이 충족됨.

주2. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

3. 공직자 윤리교육

1) 자료의 특성 분석

공직자 윤리교육의 강화를 측정하기 위해 “우리나라의 반부패, 청렴, 공직윤리 등 공직자 윤리교육이 강화되고 있다고 생각합니까” 응답에 대해 그렇지 않다(전혀 그렇지 않다+그렇지 않다)고 생각하는 지방공무원이 제주는 9%, 투브는 30%로 나타났다. 반면에 그렇다(그렇다+매우 그렇다)고 생각하는 지방공무원은 제주는 78%, 투브는 25%를 차지하였다. 평균값으로 비교해 보면, 제주는 평균 3.96점으로 ‘보통이다(3점)’ 보다 ‘그렇다(4점)’에 가까운 값으로 나타났다. 투브는 평균 2.92점으로 ‘보통이다(3점)’에 가까운 값으로 나타났다. 평균적으로 제주의 지방공무원 100명은 공직자 윤리교육이 강화되고 있다고 보고 있으며, 투브의 경우는 공직자 윤리교육이 보통정도 수준이라고 보고 있다.

“지난 1년 동안 윤리교육을 이수한 횟수”에 대하여 제주는 ‘전혀 받지 않았다’에 4명 ‘5회 이상’은 18명의 빈도를 나타냈다. ‘1~4회 이하’의 경우는 78명의 높은 빈도를 나타냈다. 투브의 경우에는 윤리교육을 ‘1~4회 이하’ 이수한 경우가 66명의 높은 빈도를 나타내고 있지만, ‘전혀 받지 않았다’가 32명으로 제주와는 큰 차이를 보이고 있다. 평균값을 산출한 결과 제주는 평균 2.72점, 투브는 1.84점으로 차이를 보였다.

교육의 유용성을 “공직자 윤리 교육의 유용성은 어느 정도인지”로 질문한 결과 제주는 ‘보통이다’와 ‘상당히 유용하다’에 각 31명의 최빈값을, 투브는 ‘보통이다’ 37명의 최빈값을 보였다. 평균적으로는 제주 3.36점, 투브 3.14점으로 두 집단 모두 공직자 윤리 교육이 ‘보통정도’ 유용하다고 생각하고 있다. 두 집단의 왜도값은 모두 음수(-)로서 최빈값을 중심으로 ‘매우 유용하다’ 측면에 더 많은 빈도가 분포하고 있음을 알 수 있다. 한편 제주는 ‘전혀 유용하지 않다’ 5명, ‘매우 유용하다’ 16명으로 분포되어 제주의 표준편차값($s=1.097$)이 투브($s=0.876$)와 비교했을 때 큰 값을 나타내어 제주가 투브보다 분산되어 있음을 알 수 있다.

공직자 윤리 교육의 관심도를 “귀하가 근무하는 조직의 공직자 윤리 교육에 대한 관심도는 어느 정도인지” 질문한 결과 제주와 투브의 평균값은 각 3.41점,

3.04점으로 평균적으로 ‘보통정도’의 관심도를 갖고 있다고 응답하였다. 제주의 경우는 ‘보통이다’에 32명, 투브는 ‘상당히 관심 있다’에 39명으로 최빈값을 보였으며, ‘매우 관심있다’에 대해서는 제주는 20명이, 투브는 3명이 응답하였다. 두 집단 모두 음수(-)의 왜도값을 갖으며 최빈값을 중심으로 ‘매우 관심있다’ 측면에 더 많은 빈도가 분포하고 있다.

<표 4-5> 공직자 윤리 교육 자료의 특성

측정 변수	척도	제주			투브		
		빈도	비율	기술통계량	빈도	비율	기술통계량
교육의 강화 정도	1) 전혀 그렇지 않다	2	2.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.96 s =0.942 b1=-1.029 b2=1.021	5	5.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =2.92 s =0.872 b1=-0.122 b2=-0.230
	2) 그렇지 않다	7	7.0		25	25.0	
	3) 보통이다	13	13.0		45	45.0	
	4) 그렇다	49	49.0		23	23.0	
	5) 매우 그렇다	29	29.0		2	2.0	
	합계	100	100.0	100	100.0		
교육 횟수	1) 전혀 받지 않다	4	4.0	n=100 R=3 (min 1, max 4) \bar{x} =2.72 s =0.805 b1=0.081 b2=-0.697	32	32.0	n=100 R=3 (min 1, max 5) \bar{x} =1.84 s =0.707 b1=0.588 b2=0.402
	2) 2회 이하	38	38.0		54	54.0	
	3) 4회 이하	40	40.0		12	12.0	
	4) 5회 이상	18	18.0		2	2.0	
	합계	100	100.0	100	100.0		
교육의 유용성	1) 전혀 유용하지 않다	5	5	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.36 s =1.097 b1=-0.0244 b2=-0.608	1	1.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.14 s =0.876 b1=-0.03 b2=-0.744
	2) 약간 유용하다	17	17		25	25.0	
	3) 보통이다	31	31		37	37.0	
	4) 상당히 유용하다	31	31		33	33.0	
	5) 매우 유용하다	16	16		4	4.0	
	합계	100	100.0	100	100.0		
교육의 관심도	1) 전혀 관심 없다	5	5	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.41 s =1.129 b1=-0.223 b2=-0.689	5	5.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =3.04 s =1.014 b1=-0.200 b2=-1.062
	2) 약간 관심 있다	16	16		31	31.0	
	3) 보통이다	32	32		22	22.0	
	4) 상당히 관심 있다	27	27		39	39.0	
	5) 매우 관심 있다	20	20		3	3.0	
	합계	100	100.0	100	100.0		

주1. n 표본의 수, R 범위, min 최소값, max 최대값, \bar{x} 표본평균, s 표준편차, b₁ 왜도, b₂ 첨도

2) 평균 차이 검정

교육의 강화 정도와 교육 횟수, 교육의 관심도 변수 각각을 제주와 투브의 지방공무원 각 100명의 평균값 차이에 대하여 *T*검정을 실시한 결과 통계적으로 유의하게 나타났다. 즉 제주와 투브 지방공무원의 공직자 교육의 강화 정도와 교육 횟수, 교육의 관심도에 대해 차이가 있다는 것으로 분석된다. 다시 말하자면 제주는 투브에 비해 공직자 윤리 교육이 보다 더 강화되고 있으며, 지난 1년간 이수한 교육 횟수도 투브 보다 많다. 또한 제주는 투브 보다 공직자 윤리 교육에 대한 관심도가 크다.

교육의 유용성 변수는 검정 결과 통계적으로 유의하지 않다고 분석되는데, 이는 제주와 투브 두 모집단 간에 차이가 존재하지 않다는 것이다. 공직자 윤리 교육의 유용성에 대해 제주의 응답자가 보다 분산된 의견을 보이고 있고, 평균적으로 0.22점 만큼 보다 유용하다고 판단하고 있지만, 통계적으로 그 평균차이는 제주와 투브 지방공무원 전체의 차이로 볼 수 없다. 즉 본 조사를 통해 얻어진 표본값으로 비추어 보았을 때 제주와 투브의 지방공무원은 공직자 윤리교육의 유용성을 동일하게 보통정도 수준에서 유용하다고 판단하고 있다.

각 변수의 검증결과 공직자 윤리 교육의 하위 변수인 교육의 강화 정도, 교육 횟수, 교육의 관심도는 귀무가설을 기각하고 연구가설을 채택하였다. 교육의 유용성 변수는 귀무가설을 기각하지 못하여 연구가설이 기각되었다.

<표 4-6> 공직자 윤리 교육 자료의 평균 검정

측정변수	구분	평균	표준편차	t-test	p-value	평균차이	신뢰구간	
							하한	상한
교육의 강화 정도	제주	3.96	0.942	8.100	0.000**	1.040	0.787	1.293
	투브	2.92	0.872					
교육 횟수	제주	2.72	0.805	8.215	0.000**	0.880	0.669	1.091
	투브	1.84	0.707					
교육의 유용성	제주	3.36	1.097	1.567	0.119	0.220	-0.057	0.497
	투브	3.14	0.876					
교육의 관심도	제주	3.41	1.129	2.438	0.016*	0.370	0.071	0.669
	투브	3.04	1.014					

주1. Levene의 등분산 검정 결과 두 모집단의 분산이 같다는 가정이 충족됨.

주2. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

4. 공무원 처우 및 신분보장

1) 자료의 특성 분석

공무원 처우 및 신분보장을 ‘부패와 보수 수준 관계’, ‘보수 수준’, ‘연금 수준’, ‘신분보장 수준’으로 측정한 결과 다음과 같다.

‘부패와 보수 수준간의 관계에 대한 수준’을 1점 ‘전혀 관계없다’에서부터 5점 ‘매우 관계있다’로 측정한 결과 제주 지방공무원 100명은 부패와 보수 수준 간에 평균 3.15점으로 ‘보통정도’의 관계를 갖는다고 보고 있으며, 투브 평균 3.30점으로 ‘보통정도’의 관계를 갖는다고 보고 있다. 그러나 투브의 경우 평균값인 ‘보통정도’ 보다 ‘상당히 관계있다’에 43명의 최빈값을 보이고 있다. ‘상당히 관계있다 + 매우 관계 있다’로 측정된 비율을 보면 제주는 42%, 투브는 60%를 나타내고 있어 제주보다 투브의 응답자는 부패와 보수 수준 간에 관계를 보다 강하게 생각하고 있다.

“우리나라 공무원의 보수 수준은 어떤지”에 대해 질문한 결과 ‘매우 낮은 수준이다’에 대해 투브 지방공무원 100명 중 44명이 응답하였고, 그 다음 ‘낮은 수준이다’에 53명의 최빈값을 보이고 있다. 제주의 경우는 평균 2.73점, 투브는 1.60점으로 제주보다는 투브가 보수 수준이 낮은 것으로 인식하고 있다.

“우리나라 공무원의 연금 수준은 어떤지”에 대한 질문에 제주는 ‘매우 낮은 수준이다와 낮은 수준이다’가 각각 4%와 29%이며 ‘보통이다’는 49%를 차지하였다. 반면에 투브는 ‘매우 낮은 수준이다와 낮은 수준이다’가 31%와 56% 대다수가 응답하였으며 ‘보통이다’는 11%를 차지하였다. 반면 ‘높은 수준이다와 매우 높은 수준이다’는 한국 18%, 몽골 2%를 차지하였다. 제주는 ‘보통이다’에 최빈값 49명, 투브는 ‘낮은 수준이다’에 최빈값 56명이 측정 되었다. 특히나 투브는 ‘매우 낮은 수준이다’에는 31%, ‘매우 높은 수준이다’에는 0%로 나타났다. 평균값은 제주는 평균 2.84점, 투브는 1.84점으로 제주는 ‘낮은 수준’, 투브는 ‘매우 낮은 수준’으로 평가되었다.

공무원 신분보장 수준을 측정하기 위해 “우리나라 공무원의 신분보장 수준에 대해 어떻게 생각하는지” 질문한 결과를 분석해 보면 제주는 평균적으로 3.48점

으로 ‘보통정도’, 투브는 1.71점으로 ‘매우 낮은 수준’으로 인식하고 있으며, 제주의 지방공무원 100명은 투브에 비해 공무원의 신분보장 수준에 대해 높게 인식하고 있다. 구체적으로 제주는 ‘높은 수준이다와 매우 높은 수준이다’에 53%의 비율을 보이는 반면 투브는 3%만이 분포되어 있다. 투브의 89%는 ‘매우 낮은 수준이다와 낮은 수준이다’에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 4-7> 공무원 처우 및 신분 보장 자료의 특성

측정 변수	척도	제주			투브		
		빈도	비율	기술통계량	빈도	비율	기술통계량
부패와 보수 수준 관계	1) 전혀 관계 없다	12	12.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) $\bar{x}=3.15$ s =1.266 b ₁ =-0.136 b ₂ =-0.991	12	12.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) $\bar{x}=3.3$ s =1.322 b ₁ =-0.439 b ₂ =-1.147
	2) 약간 관계 있다	20	20.0		23	23.0	
	3) 보통이다	26	26.0		5	5.0	
	4) 상당히 관계 있다	25	25.0		43	43.0	
	5) 매우 관계 있다	17	17.0		17	17.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	
보수 수준	1) 매우 낮은 수준이다	7	7.0	n=100 R= 4(min 1, max 5) $\bar{x}=2.73$ s =0.839 b ₁ =0.130 b ₂ =0.673	44	44.0	n=100 R=3 (min 1, max 4) $\bar{x}=1.60$ s =0.586 b ₁ =0.676 b ₂ =1.267
	2) 낮은 수준이다	28	28.0		53	53.0	
	3) 보통이다	53	53.0		2	2.0	
	4) 높은 수준이다	9	9.0		1	1.0	
	5) 매우 높은 수준이다	3	3.0		0	0.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	
연금 수준	1) 매우 낮은 수준이다	4	4.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) $\bar{x}=2.84$ s =0.838 b ₁ =0.206 b ₂ =0.240	31	31.0	n=100 R=3 (min 1, max 5) $\bar{x}=1.84$ s =0.692 b ₁ =0.596 b ₂ =0.596
	2) 낮은 수준이다	29	29.0		56	56.0	
	3) 보통이다	49	49.0		11	11.0	
	4) 높은 수준이다	15	15.0		2	2.0	
	5) 매우 높은 수준이다	3	3.0		0	0.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	
신분보장 수준	1) 매우 낮은 수준이다	5	5.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) $\bar{x}=3.48$ s =1.010 b ₁ =-0.545 b ₂ =0.123	43	43.0	n=100 R=3 (min 1, max 4) $\bar{x}=1.71$ s =0.743 b ₁ =0.980 b ₂ =0.998
	2) 낮은 수준이다	9	9.0		46	46.0	
	3) 보통이다	33	33.0		8	8.0	
	4) 높은 수준이다	39	39.0		3	3.0	
	5) 매우 높은 수준이다	14	14.0		0	0.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	

주1. n 표본의 수, R 범위, min 최소값, max 최대값, \bar{x} 표본평균, s 표준편차, b₁ 왜도, b₂ 첨도

2) 평균 차이 검정

공무원 처우 및 신분 보장의 평균차이에 대한 *T*검정 결과를 다음과 같이 분석하였다.

보수 수준, 연금 수준, 신분보장 수준에 대한 검정 결과 제주와 투브의 평균차이는 유의수준($\alpha=0.05$)에서 유의하게 나타나 제주와 투브 모집단의 인식에 차이가 있다고 해석된다. 즉 통계적으로 제주와 투브는 보수, 연금, 신분보장 수준에 대한 인식에 차이가 있으며, 제주가 투브 보다 그 수준이 높은 것으로 인식하고 있다.

각 변수의 검증결과 보수 수준, 연금 수준, 신분보장 수준은 연구가설을 지지해주고 있다.

<표 4-8> 공무원 처우 및 신분 보장 자료의 평균 검정

측정변수	구분	평균	표준편차	t-test	p-value	평균차이	신뢰구간	
							하한	상한
보수 수준	제주	2.73	.839	11.040	0.000**	1.130	0.928	1.332
	투브	1.60	.586					
연금 수준	제주	2.84	.838	9.203	0.000**	1.000	0.786	1.214
	투브	1.84	.692					
신분보장 수준	제주	3.48	1.010	14.121	0.000**	1.770	1.523	2.017
	투브	1.71	0.743					

주1. Levene의 등분산 검정 결과 두 모집단의 분산이 같다는 가정이 충족됨.

주2. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

5. 부패 공무원의 처벌 수준

1) 자료의 특성 분석

부패 공무원에 대한 처벌 수준과 관련하여 “부정부패 공무원에 대한 현재의 처벌수준에 대해 어떻게 생각하십니까”의 질문으로 측정하였다. 측정 결과 ‘매우 낮다와 낮다’에 대해 제주는 39%, 투브는 71%로 나타났으며, 제주는 ‘보통수준’에 33명, 투브는 ‘낮은 수준이다’에 52명의 최빈값을 보이고 있다. 평균값을 측정한 결과 제주는 2.83점, 투브는 2.14점으로 제주의 지방공무원 100명은 투브의 응답자에 비해 공직사회의 부패에 대한 현재의 처벌 수준은 조금 높게 인식하고 있으나, 평균적으로는 ‘낮은 수준이다’라고 인식하고 있다. 제주와 투브의 왜도값을 비교해 보면 제주는 투브와 달리 음수(-)로 측정되어 자료의 분포가 최빈값을 기준으로 보다 ‘매우 낮은 수준이다’ 측으로 치우쳐져 있어 투브의 응답 자료의 분포와는 다른 특징을 갖고 있다.

처벌 수준의 방향을 측정하기 위해 “공직자 부패방지를 위해 부패공무원에 대한 처벌을 어떻게 해야 하는지”를 질문한 결과, 제주와 투브의 응답자 중 ‘강화해야 한다’에 각각 53명, 73명으로 최빈값을 보이고 있다. ‘강화해야 한다’와 ‘크게 강화해야 한다’에 대해 제주는 78%가, 투브는 84%가 지지하였다. 특이한 점은 처벌 수준의 방향을 ‘크게 완화해야 한다’에 대해 제주는 0%이나, 투브는 2%의 비율을 보이고 있는 점이다. 그러나 평균을 측정한 결과 제주는 평균 4.01점, 투브는 평균 3.91점이며 비슷한 평균과 편차를 보이고 있다. 응답자의 처벌 수준의 방향은 평균적으로 제주는 현행보다 ‘강화해야 한다’고 보며, 투브는 제주보다는 약간 낮은 정도이나 ‘강화해야 한다’고 보고 있다.

<표 4-9> 부패 공무원 처벌수준 자료의 특성

측정 변수	척도	제주			투브		
		빈도	비율	기술통계량	빈도	비율	기술통계량
현재의 처벌 수준	1) 매우 낮은 수준이다	9	9.0	n=100 R=4 (min 1, max 5) \bar{x} =2.83 s =1.006 b1=-0.15 b2=-0.694	19	19.0	n=100 R=3 (min 1, max 4) \bar{x} =2.14 s =0.766 b1=0.307 b2=-0.169
	2) 낮은 수준이다	30	30.0		52	52.0	
	3) 보통이다	33	33.0		25	25.0	
	4) 높은 수준이다	25	25.0		4	4.0	
	5) 매우 높은 수준이다	3	3.0		0.0	0.0	
	합계	100	100.0		100	100.0	

주1. n 표본의 수, R 범위, min 최소값, max 최대값, \bar{x} 표본평균, s 표준편차, b₁ 왜도, b₂ 첨도

2) 평균 차이 검정

부패 공무원의 처벌 수준에 대해 제주와 투브의 인식의 평균차이를 검정한 결과는 다음과 같다.

현재의 처벌 수준 변수의 경우 제주는 평균 2.83점, 투브는 평균 2.14점으로 표본의 평균차이는 0.690이다. 두 집단의 평균차이는 유의수준($\alpha=0.05$)에서 통계적으로 유의하였으며, 현재의 처벌 수준에 대해 제주와 투브의 지방공무원의 인식에는 차이가 있는 것으로 검정되었다. 또한 제주가 투브보다 현재의 처벌에 대한 인식 수준이 평균적으로 높다고 할 수 있다.

변수의 검증결과 현재의 처벌 수준 변수는 귀무가설을 기각하고, 연구가설인 ‘제주와 투브의 공무원 처벌 수준에는 차이가 있다’를 지지해 주고 있다.

<표 4-10> 부패 공무원의 처벌 수준 평균 검정

측정변수	구분	평균	표준편차	t-test	p-value	평균차이	신뢰구간	
							하한	상한
현재의 처벌 수준	제주	2.83	1.006	5.459	0.000**	0.690	0.441	0.939
	투브	2.14	0.766					

주1. Levene의 등분산 검정 결과 두 모집단의 분산이 같다는 가정이 충족됨.

주2. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

제2절 분석결과의 요약

1. 가설의 검정 결과

제3장 연구 설계에서는 <연구가설 1>부터 <연구가설 5>에 대하여 각각의 측정변수를 설정하고 본 연구 목적을 달성하기 위한 실험을 설계하였다. 이어 제4장 1절에서는 실증분석의 과정으로서 자료의 특성 분석과 평균차이 검증을 수행하였다. 각각의 측정변수에 따른 귀무가설의 기각여부를 판단하고 연구가설이 지지되는지를 해석했다.

<연구가설 1: 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 있다>에 대한 ‘부패 인식 수준’과 ‘부패 수준의 변화’ 변수의 연구가설은 모두 채택되었다. 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 있으며 제주는 투브 보다 공직사회의 부패 수준이 낮다고 인식하고 있고, 또한 그 수준이 개선되고 있다고 보고 있다.

<연구가설 2: 제주와 투브의 사회분위기는 차이가 있다>에 대하여 측정변수 별로 검토한 결과, ‘정직성과 성공의 정도’, ‘공직사회의 수용성’에서 제주와 투브 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 검정되었다. 즉 두 변수는 제주와 투브의 사회분위기는 차이가 있음을 설명해 준다. 구체적으로 제주는 투브보다는 정직한 공무원이 성공하기 어렵다는 주장에 동의하지 않으며, 부패에 대한 공직사회의 수용성이 엄격한 편이다. 반면 ‘법 경시풍조’ 변수는 연구가설을 채택하지 못하였다. 본 연구 설계의 틀 안에서 표본조사를 수행한 결과 제주와 투브의 지방공무원 200명은 공직자가 다른 사람에게 피해를 주지 않는다면 법규정을 지키지 않아도 되는지에 대하여 제주는 평균 1.35점, 투브는 평균 1.41점으로 평균값의 차이를 나타냈다. 그러나 이에 대한 *T*검정 결과 ‘제주와 투브의 전체 지방공무원의 평균값이 같다’라는 귀무가설을 기각하지 못하여 연구가설을 채택할 수 없었다. 즉 제주는 투브보다 법 경시풍조가 낮다고 설명할 수 없다.

<연구가설 3: 제주와 투브의 공직자 윤리 교육 수준에는 차이가 있다>에 대해 ‘교육의 강화정도’, ‘교육 횟수’, ‘교육의 유용성’, ‘교육의 관심도’ 변수로 측정된 표본 통계량의 검정 결과 ‘교육의 강화 정도’, ‘교육 횟수’, ‘교육의 관심도’ 변수는

연구가설을 지지하는 것으로 해석되었다. 즉 제주와 투브의 공직자 윤리 교육의 강화정도와 교육 횟수, 교육의 관심도는 통계적으로 차이가 있으며, 제주와 투브를 비교하였을 때 제주의 지방공무원은 공직자 윤리 교육이 강화되었다고 인식하고 있고, 그 이수 횟수가 많다. 한편 ‘교육의 유용성’, 변수는 연구가설을 채택할 수 없는 것으로 분석되었다. 표본의 특성은 제주는 평균 3.36점, 투브는 3.14점으로 평균차이가 드러나지만, 유의수준($\alpha=0.05$)에서 통계적으로 유의하지 않았다. 즉 제주와 투브의 지방공무원이 느끼는 공직자 윤리교육의 유용성과 관심도는 통계적으로 동일하다고 해석된다.

<연구가설 4: 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장에는 차이가 있다>에 대해 ‘보수수준’, ‘연금 수준’, ‘신분보장 수준’으로 살펴본 결과 세 변수 모두 연구가설을 채택할 수 있었다. 투브와 비교하였을 때 제주는 보수 수준, 연금 수준, 신분보장 수준에는 통계적으로 차이가 있으며, 제주가 높은 수준을 보이고 있다.

<연구가설 5: 제주와 투브의 부정부패 공무원의 처벌 수준은 차이가 있다>에 대해 ‘현재의 처벌 수준’으로 측정하여 분석한 결과 ‘제주는 투브 보다 현재의 처벌 수준이 높다’라는 연구가설을 채택할 수 있었다. 제주는 평균 2.83점, 투브는 평균 2.14점으로 표본의 평균차이는 0.690으로 나타나며, 통계적으로 제주와 투브 전체의 지방공무원의 인식에서도 제주가 투브 보다 높다고 해석할 수 있다. 즉 현재의 처벌 수준에 대해 제주와 투브의 지방공무원의 인식에는 차이가 있고, 제주가 투브 보다 현재의 처벌에 대해 높다고 인식하고 있다.

이상과 같이 연구가설의 채택 여부를 요약하면 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 연구가설의 채택 여부 요약

구 분	측정변수	연구가설	채택여부
1. 부패 수준	<연구가설 1> 제주와 투브의 부패수준에는 차이가 있다.		
	부패인식수준	제주와 투브의 부패인식수준은 차이가 있다.	채택
	부패 수준의 변화	제주와 투브의 부패 수준의 변화에는 차이가 있다.	채택
2. 사회 분위기	<연구가설 2> 제주와 투브의 사회분위기는 차이가 있다.		
	정직성과 성공의 정도	제주와 투브는 정직성과 성공의 정도에 동의 수준이 다르다.	채택
	법 경시풍조	제주와 투브의 법 경시풍조에 차이가 있다.	기각
	공직사회 수용성	제주와 투브는 부패에 대한 공직사회 수용성에 차이가 있다.	채택
3. 공직자 윤리 교육	<연구가설 3> 제주와 투브의 공직자 윤리 교육에는 차이가 있다.		
	교육의 강화 정도	제주와 투브의 교육의 강화 정도는 다르다.	채택
	교육 횟수	제주와 투브의 교육 횟수는 다르다.	채택
	교육의 유용성	제주와 투브의 교육의 유용성에는 차이가 있다.	기각
	교육의 관심도	제주와 투브의 교육의 관심도에는 차이가 있다.	채택
4. 공무원 처우 및 신분보장	<연구가설 4> 제주와 투브의 공무원 처우 및 신분보장에는 차이가 있다.		
	보수 수준	제주와 투브의 보수 수준은 차이가 있다.	채택
	연금 수준	제주와 투브의 연금 수준은 차이가 있다.	채택
	신분보장 수준	제주와 투브의 신분보장 수준은 차이가 있다.	채택
5. 처벌 수준	<연구가설 5> 제주와 투브의 부정부패 공무원의 처벌 수준은 차이가 있다.		
	현재의 처벌 수준	제주와 투브의 부정부패 공무원에 대한 현재의 처벌 수준은 다르다.	채택

2. 소결

제주와 투브의 지방공무원 200명은 “어느 수준의 직급에서 부패가 가장 많이 발생하는지”의 질문에 제주와 투브 모두 ‘고위 직급’에서 부패가 가장 많이 발생한다고 128명이 응답하였고 ‘중간 직급’, ‘하위 직급’으로 갈수록 응답자 수가 적었다. 설문 응답자의 직급을 기준으로 교차분석 하였을 때 모든 직급에서의 응답자는 ‘고위 직급’에서 부패가 가장 많이 발생하는 것으로 보고 있다. 200명의 응답자 중 47명이 ‘직급에 상관없이 모든 수준’에서 부패가 많이 발생한다고 응답하였다.

<표 4-12> 부패가 많이 발생하는 직급

구분	부패가 가장 많이 발생한다고 생각하는 직급은?					
	직급에 상관없이 모든 수준	고위 직급	중간 직급	하위 직급	기타	
소속	제주	28	60	9	0	3
	투브	19	68	4	3	6
	합계	47	128	13	3	9
직급	8급 이하	9	23	2	1	1
	7급	24	50	4	1	1
	6급	9	35	3	1	2
	5급	5	18	3	0	2
	4급 이상	0	2	1	0	3
	합계	47	128	13	3	9

제주와 투브의 지방공무원 200명을 대상으로 “공직자 부패에 영향을 미치는 요인이 무엇인지” 3개의 다중선택항으로 측정한 결과 다음 표와 같다.

제주의 경우는 공직자 부패에 영향을 미치는 요인 중 1순위로는 ‘민원인의 청탁 등 이해관계인의 유혹’을 2순위로는 ‘공무원 개인의 윤리의식 결여’를 꼽았다. 그러나 ‘부패신고 고발제도 미비’나 ‘윤리 입법의 미비’와 같이 제도적 측면의 요인은 중요한 요인이 아닌 것으로 나타났다. 제주는 투브와 비교했을 때 부패 방

지를 위한 제도적 측면이 이미 발달된 단계에 있기 때문일 것이다.

반면 투브는 ‘낮은 보수’와 ‘공직사회에 대한 정치적 개입’이 몽골 사회의 공직자 부패에 영향을 미치는 중요 요인으로 꼽고 있다. 앞서 분석한 투브의 보수 수준의 평균값이 1.84점으로 ‘매우 낮은 수준’으로 인식되고 있는데, 보수 수준이 또한 공직자 부패에 영향을 미치는 주요 요인으로 지적되는 것은 투브의 공직사회에 부패 방지를 위한 정책 수립에 주는 의미가 크다.

‘공직사회에 대한 정치적 개입’에 대해 투브의 응답자 100명 중 18.6%가 2위로 중요 요인으로 선택하였다. 반면 ‘민원인의 청탁 등 이해관계인의 유혹’은 8.2%로 낮은 비율로 나타났다. 제주의 경우는 ‘민원인의 청탁 등 이해관계인의 유혹’이 전체 응답자 100명 중 21.6%로 중요 요인 1위로 나타나는 것과 비교가 되는 항목이다.

<표 4-13> 공직자 부패에 영향을 미치는 요인

구분	제주		투브		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
공무원 개인의 윤리의식 결여	62	21.2	52	17.9	114	19.6
공직사회에 대한 정치적인 개입	52	17.8	54	18.6	106	18.2
낮은 처벌수위	33	11.3	43	14.8	76	13
부패신고 고발제도 미비	18	6.2	31	10.7	49	8.4
윤리 입법의 미비	9	3.1	7	2.4	16	2.7
민원인의 청탁 등 이해관계인의 유혹	63	21.6	24	8.2	87	14.9
낮은 보수	28	9.6	63	21.6	91	15.6
내부고발자 보호제도의 미비	27	9.2	17	5.8	44	7.5
합계	292	100.0	291	100.0	583	100.0

“부패 방지 방안으로 가장 효과적이라고 생각되는 부분은 무엇인지” 3개의 다중선택항으로 측정한 결과 제주의 경우는 ‘부패행위자 처벌수준 강화’가 31.8%, ‘조직의 공직윤리 문화 강화’ 13.8%, ‘공무원 보수 인상’ 13.8%로 부패 방지 방안으로 가장 효과적이라고 다수가 응답하였다.

투브의 경우에는 ‘공무원 보수 인상’가 25.7%, ‘부패행위자 처벌수준 강화’

19.5%, ‘청렴교육 및 윤리교육 의무화’가 13.4%로 다수가 응답하였다.

<표 4-14> 공직자 부패 방지 방안

구분	제주		투브		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
청렴교육 및 윤리교육 의무화	37	12.8	39	13.4	76	13.1
부패행위자 처벌수준 강화	92	31.8	57	19.5	149	25.6
정보공개 범위 확대	18	6.2	34	11.6	52	9.0
조직의 공직윤리 문화 강화	40	13.8	16	5.5	56	9.6
윤리의 의사결정방식의 적응	9	3.1	16	5.5	25	4.3
공무원 보수 인상	40	13.8	75	25.7	115	19.8
공무원 윤리의 자율성의 강화, 윤리 입법의 보완	17	5.9	34	11.6	51	8.8
내부고발자 보호제도의 정립	36	12.5	21	7.2	57	9.8
합계	289	100.0	292	100.0	581	100.0

제5장 결론

제1절 연구의 요약 및 정책적 시사점

1. 연구의 요약

지금까지 한국과 몽골의 부패와 관련된 문헌연구를 고찰하였다. 부패개념에 대해서 학자마다 다르게 정의하고 있지만, 그 개념을 정리하였고 한국과 몽골의 부패의 실태와 정책을 고찰하였다.

그리고 본 연구주제를 다루기 위하여 설문조사를 실시하였다. 설문은 제주 지방공무원 100명, 투브 지방공무원 100명을 대상으로 표본조사를 하였다.

지방공무원의 부패에 대한 부패의 수준, 사회 분위기, 공직자 윤리교육의 정도, 공무원 처우 및 신분보장, 처벌수준을 중심으로 제주와 투브 간 통계적으로 유의한 수준의 차이가 나타나는지 확인하였다. 부패요인에 대한 하위 변수로 13개 변수를 선정하여 실증분석을 시도하였다.

2018년 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)에 따르면 한국은 100점 만점에 57점, 몽골은 37점을 받았다. 지방공무원 부패수준과 관련하여 부패인식수준, 부패수준 변화는 유의수준 ($\alpha=0.05$)에서 통계적으로 유의하였고 제주와 투브 지방공무원 간에 차이가 있다는 것을 밝혔다. 공직사회의 부패인식수준이 제주가 투브보다 낮은 것으로 평가되었다. 부패수준 변화에 대한 차이를 보이는데 제주가 투브의 지방공무원 보다 공직사회의 부패수준이 개선되고 있다고 느끼고 있다. 본 연구의 결과는 국제투명성기구의 결과와 비슷하게 나타났다.

공무원 부패 사건에 대한 공직 사회의 분위기를 ‘정직성과 성공의 정도’, ‘공직사회 수용성’의 변수로 검정한 결과 통계적으로 제주와 투브 지방공무원은 서로 인식이 차이가 있으며 제주는 정직한 공직자는 성공하기 어렵다는 주장에 투브보다 더 강하게 인식하고 있다. 투브의 경우에는 정직한 공직자는 성공하기 어렵다고 인식하는 이유는 2012년부터 공무원은 정치적 동기에 따른 불법 해임으로 선거결과에 따라 정당에 의해 해임 사례가 반복되고 있다. 이것은 2012년 민주당

이, 2016년 몽골혁명 선거에서 승리한 후 경험 많은 행정공무원들을 해임하였으므로 정당을 응원하는 사람들이 대신 일하게 되는 것이 만연되어 있다.

공직사회 수용성에 대한 분석 결과 제주는 ‘매우 관대하다 또는 관대하다’고 생각하는 지방공무원이 응답자 31%, 투브는 81%를 차지하였다. 제주에 비해 투브는 관대한 수준으로 보고 있다는 것을 알 수 있다. 반면에 ‘법 경시풍조의’ 경우에는 ($\alpha=0.05$) 유의수준에서 통계적으로 귀무가설 기각되지 않고 제주와 투브 지방공무원 차이가 없는 것으로 제주와 투브 모두 법규정을 지키지 않아도 된다는 것에는 동의하지 않았다.

공직자윤리 교육에 대한 검정결과 ‘교육의 강화 정도’와 ‘교육 횟수’, ‘교육의 관심도’에 대한 3개 변수가 제주와 투브 지방공무원 간에 통계적으로 차이가 있다. 제주는 투브에 비해 공직자 윤리 교육이 보다 더 강화되고, 지난 1년간 이수한 교육 횟수도 투브보다 많으며, 기관의 공직자 윤리교육에 대한 관심도는 크다고 나타났다. 공직자 교육의 유용성에 대한 검정결과는 통계적으로 유의하지 않았다. 제주와 투브 지방공무원 전체의 차이가 없는 것으로 공직자 윤리 교육이 유용성이 동일하게 보통정도 유용하다고 판단하였다.

공무원 처우 및 신분보장에 실증분석 결과 제주와 투브 지방공무원 생각은 차이가 있다. 보수수준, 연금 수준, 신분보장 등 3개 변수는 통계적으로 유의하였다. 제주는 투브보다 보수수준, 연금수준, 신분보장 수준이 높은 것으로 분석 결과 나타났다.

부정부패 공무원 처벌에 대한 검정 결과 통계적으로 유의하였고, 부정공무원 처벌에 대한 두 모집단의 차이가 있으며 제주가 투브보다 현재의 처벌에 대한 인식 수준이 높다는 것을 알 수 있다.

부패가 가장 많이 발생하는 직급은 제주와 투브의 경우 모두 고위 직급에서 많이 발생한다고 가장 많이 응답하였다.

부패에 영향을 미치는 요인을 3개의 다중선택항으로 측정한 결과 제주의 경우 1순위로는 ‘민원인의 청탁 등 이해관계인의 유혹’, 2순위로는 ‘공무원 개인의 윤리의식 결여’를 선택하였으며, 투브의 경우에는 1순위로는 ‘낮은 보수’ 그 다음에 ‘공직사회에 대한 정치적인 개입’, ‘공무원 개인의 윤리의식 결여’를 차지하였다.

‘부패 방지 방안으로 가장 효과적이라고 생각되는 부분은 무엇인지’ 3개의 다중

선택항을 측정한 결과 제주의 경우는 1순위로는 ‘부패행위자 처벌수준 강화’, 2순위로는 ‘조직의 공직윤리 문화 강화’, 그 다음에 ‘공무원 보수 인상’을 가장 효과적이라고 다수가 응답하였다. 반면에 투브는 1순위로는 ‘공무원 보수 인상’, 2순위로는 ‘부패행위자 처벌수준 강화’, 그 다음에 ‘청렴교육 및 윤리교육 의무화’ 순으로 차지하였다.

마지막으로 공무원의 부패수준을 감소시키기 위해서 가장 중요한 요소는 위에서 살펴본 바와 같이 공직자 윤리교육, 부패와 관련된 교육에 대한 조직의 공직자 윤리교육에 대한 높은 관심, 공무원 처우 및 신분보장 높은 수준, 부패공무원에 대한 엄격한 처벌이라고 할 수 있다.

2. 연구의 정책적 시사점

첫째, 사회분위기 측면에서 앞에서 지적한 듯이 공무원들이 공무원의 부정부패를 개선하기 위해서 정당에 따른 공직자 임명을 금지해야 한다.

S. Khuvsguldalai(2015)는 공무원들이 현재 공직사회에 청렴하지 않는 이유는 공무원 본인의 잘못이 아닌 몽골 공직사회에 대한 과도한 정치적 개입과 부패를 조장하는 사회문화적 환경이 가장 큰 문제라고 인식하고 있었다. 이러한 정치적 개입 수준이 매우 심해 이로 인해 공직 자리의 안정성이 보장되지 못하고 있다. 따라서 공무원들이 언제든지 해고당할 수 있다는 불안감 때문에 공직 자리에 있는 짧은 기간에 부정한 방법을 써서라도 부를 축적하자는 개념을 갖게 되어 이는 공직사회 부정부패를 더욱 더 악화시키고 있다. 이런 점에서 공직사회에 대한 정치적 개입을 배제해야 한다.

둘째, 공직자 윤리 교육, 부패에 관련된 교육의 강화가 필요하다. Kohlberg and Mayer(1972)는 공무원들에게 도덕원리를 내재화시키는 것이 윤리교육의 마지막 최고의 목적이다. 또한 진종순·서성아(2000)은 사회의 수준에서는 교육수준이 민주주의와 시민사회의 발전에 긍정적인 영향을 줌으로서 사회의 부패수준을 낮출 수 있다. 이런 점에서 윤리 교육을 초·중·고등학교 전문학교, 군대, 교정기관에 교육프로그램을 강화해야 한다.

셋째, 부패에 대한 개선 방안으로는 공무원의 복지문제를 효과적으로 해결하는 대책을 시급히 마련하고 보수 인상이 이루어져야 한다. 본 연구에서 제주와 투브 보수, 연금, 신분보장 수준에 대한 생각이 제주의 경우에는 보통정도, 투브의 경우에는 낮은 수준이라고 인식하고 있다. 김택(2003)은 부패척결을 위해서 공직자들이 쉽게 물질적 유혹을 받을 수밖에 없는 것은 공무원의 낮은 보수가 원인이 되므로 공무원 보수의 획기적인 개선을 요구하였다. 이처럼 걱정 보수수준을 지급하지 않고 생활수준이 나아지지 않으면 부패가 끊이지 않을 공무원 보수 적정화가 실현되어야 할 것이다.

넷째, 부정부패 공무원에 대한 처벌이 엄격해야 한다. 부정부패 공무원 처벌을 법률에서 정한 대로 책임을 물어 재판을 하더라도 공중의 의식구조를 변경시키지 않고서는 부패는 근절할 수 없다. 부정부패 공무원 처벌에 대한 공정한 심판과 엄격한 법률 집행이 필요하다. 또한 부정부패를 전문적으로 방지할 수 있는 법률을 제정하여야 통일된 기준과 절차의 형성에 유리할 뿐만 아니라 부정부패의 처벌과 사법심판에 대한 가장 큰 도움을 줄 수 있다. 반부패 제도 및 범규범을 차원 높게 발전시킬 수 있는 실천적 프로그램을 생산 발굴하여 실행하도록 하여야 한다.

다섯째, 부패 방지를 위한 공무원뿐만 아니라 국민들에게 홍보와 교육이 중요하다. 국민들에 대해 그 동안의 부패에 대한 사정을 알려주고 부패가 미치는 폐해에 대한 꾸준한 홍보는 국민의 관심을 유도하고, 부패를 해결하려는 국가적 노력에 국민의 지지와 참여를 확보할 수 있다. 이것을 위해 구축된 정보체계가 필요하며 언론 및 대중매체를 통한 반부패 활동을 촉진하는 역할은 매우 중요하다. 최근 SNS의 사용의 증가되고 있는 만큼 SNS를 활용한 반부패 홍보도 효과적이라고 볼 수 있다.

마지막으로 반부패를 근절하기 위해서는 사회 전체의 의지와 적극적 노력이 있어야 한다. 반부패를 개선하기 위해 정치·경제·사회·문화 모든 영역에서 정직한 민주주의적 사회가 보장되어야 하고, 국민 개개인, 정부의 국가기관 모두 이를 방지하기 위한 희망과 의지를 가지고 서로 협력해야 한다.

제2절 한계 및 과제

본 연구의 한계와 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 설문조사는 공직자 부패에 대해 지방공무원만을 대상으로 하고, 행정의 수혜자인 국민 또는 주민을 대상으로 하고 있지 않다.

공직자가 직접 자기 공직사회와 관련된 문항들에 대해 객관적인 입장에서 응답하지 않을 수 있기 때문에 현실적으로 일정한 한계를 가지고 있다.

둘째, 대상자 수의 한계점이다. 제주와 투브의 각 100명을 대상으로 편의 표본 추출 방법으로 연구 대상을 선정하였다. 표본의 대표성의 문제를 한계로 지적할 수 있다. 따라서 인식조사의 경우 대상자수를 더 확대하거나, 성별, 연령, 직급 등으로 표본을 설계하여 조사한다면 더 정확하고 현실적인 결과가 나타날 수 있다.

셋째, 몽골의 경우에는 현재 부패의 관련된 연구들이 한국과 비교하여 많이 활성화되어 있지 않고, 온라인 데이터베이스 구축이 잘 되지 않아, 온, 오프라인의 자료가 매우 한정적이라는 한계가 있다. 앞으로 몽골의 공직자 부패와 관련된 연구와 자료조사가 활성화되고, 통일적인 설문조사 기법이 운영될 필요가 있다.

[참 고 문 헌]

1. 국내문헌

- 강성철·김판석·이종수·진재구·최근열 (2018). 「새 인사행정론」. 서울: 대영문화사.
- 강정석·고재권 (2016). 국민들의 정부부처 부패 인식에 영향을 미치는 요인 분석. 「한국경제포럼」, 9(3): 41-63.
- 김상식 (2004). 부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제 비교 연구: 한국, 홍콩, 싱가포르를 중심으로. 「한국부패학회보」, 9(4): 31-32.
- 김영중 (1996). 「부패학: 원인과 대책」. 숭실대학교 출판부.
- _____ (1997). 세계 주요국가의 반부패입법제도 비교. 「한국부패학회보」, 1(1).
- 김택 (1998). 한국사회의 부패유착과 구조. 「한국부패학회보」. 1(7): 116-117.
- _____ (2003). 김대중 정부 반부패 정책의 비판적 고찰과 새 정부과제: 제도적 측면을 중심. 「한국부패학회보」, 8(1): 58.
- _____ (2010). 「공직윤리와 관료부패」. 경기도: 한국학술정보.
- _____ (2013). 「관료제도론」. 경기도: 한국학술정보.
- 김호정 (2005). 개인적 요인과 조직적 요인이 공직자의 윤리적 판단에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 39(4): 125-148.
- 노형진·정한열 (2002). 「한글 SPSS10.0 기초에서 응용까지」. 서울: 형설출판사.
- 뉴거버넌스 연구센터 (2008). “부패 국제비교에 의한 우리나라 부패의 원인분석” 감사원 감사연구원 연구용역서업의 최종보고서. p. 41
- 바야라 (2011). 「공공부문의 뇌물 및 부패 발생에 관한 한국·몽골의 비교연구」 한국국제대학교 경영행정관광대학원 석사학위 논문.
- 백완기 (1997). 정치문화와 부패. 「한국부패학회보」, 1: 1-14.
- 소기홍 (2018). 「반부패정책 선호에 영향을 미치는 요인들의 구조적 관계」. 충북대학교 대학원 박사학위 논문.
- 손호철 (2014). 「공직 부패의 실태와 개선방안에 관한 연구」, 경북대학교 행정

- 대학원 석사학위 논문.
- 양덕순·최영출·권해수 (2007). 국가청렴위원회 기능과 역할강화를 위한 방향성. 「한국부패학회보」, 12(1): 1-18.
- 양동훈 (2002). 정치부패의 문제와 민주주의 공고화. 「한국정치학회보」 36(2): 93-112.
- 에르데네토야 (2019). 「전자정부의 성과 요인이 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 몽골의 공무원 및 시민 대상으로」. 한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문.
- 유태범 (1999). 관료부패발생의 경제적 조건에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 3(1): 75-90.
- 은동기 (2019.2.27). 국제투명성기구, 2018년 국가별 부패인식지수(CPI) 발표. 「한국NGO신문」. <http://m.wngo.kr/a.html?uid=109486>
- 이서행 (2001). 한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체 가능성 모색: 반부패 국민의식에 대한 실태분석 및 개선방안을 중심으로. 「한국부패학회보」, 5: 53-74.
- 이상환 (2007). 아시아 국가들의 반부패 현황과 전망: 세계화, 민주화, 반부패 간 상관관계에 대한 경험적 분석을 중심으로. 「한국정치외교사논총」, 29(2): 415-438.
- 이승중 (2012). 「공직윤리 교육 효과의 영향요인 분석: 5급 신입관리자과정을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이영균 (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」 8(3): 237-265.
- 임옥기 (2008). 「공무원 부패의 영향요인: 공무원 인식도 조사를 중심으로」. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 장용진, 박성은, 민지혜, 김강배, 강영웅, 김민경 (2013). 「부패가 없는 사회를 꿈꾸는 사람들」. 한국의 내부고발에 관한 사례 연구. 서울: 조명문화사.
- 장춘원 (2015). 「중국과 한국의 공무원 부정부패에 관한 비교연구」. 가천대학교 대학원 석사학위 논문.
- 전수일 (1996). 「관료부패론」. 서울: 선학사.
- 정동재·박중훈·박준 (2017). 「정부부문 부패실태에 관한 연구」. 서울 케이에스

센세이션

- 정정목 (2017). 부패와 신이중혁명 = Corruption and the New Dual Revolution. 「한국부패학회보」, 22(4): 45-60.
- 조병선 (2009). 신종의 뇌물범죄에 대한 한국의 형법적 대처방안에 대한 고찰. 「형사법연구」, 21(4): 99-110.
- 조은경 (2004). 몽골의 부패 현황 및 반부패 정책. 「한국부패학회보」, 9(3).
- 진은호 (2017). 「부패방지제도의 관한 연구」 전북대학교 대학원 석사학위 논문.
- 진종순·서성아 (2007). 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위. 「행정논총」 45(3): 233-257.
- 쿠퍼, 테리 행정사상과 방법론 연구회 옮김 (2013). 「공직윤리: 책임 있는 행정인」. 서울: 조명문화사.
- 테리 쿠퍼 엮음/신충식·김종술·김성준 외 행정사상과 방법론 연구회 옮김 (2018). 「공직윤리 핸드북 제1권」. 서울: 조명문화사.
- 테리 쿠퍼 엮음/신충식·김종술·김성준 외 행정사상과 방법론 연구회 옮김 (2018). 「공직윤리 핸드북 제2권」. 서울: 조명문화사.
- 쿠퍼, 테리 김성준·강신탉·신충식 외 행정사상과 방법론 연구회 옮김 (2018). 「윤리역량: 공직리더십을 위한 윤리역량 성취」. 서울: 조명문화사.
- 한동효 (2012). 한국과 몽골의 부패원인과 특성에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 17(1): 79-108.
- Enkh-Amgalan, E (2017). 「몽골의 공직자 부패범죄방지 법제도의 개선을 위한 한·몽 비교 법적 연구」. 한국외국어대학교 대학원 석사 학위 논문.
- Gantulga, M (2017). 「몽골의 뇌물범죄에 관한 연구」. 전북대학교 대학원 박사학위 논문.
- Gantulga, M·양랑해·송문호 (2017). 몽골의 뇌물범죄와 부정부패 방지를 위한 개선방안. 「동북아법연구」, 11(2). 79-100.
- Khuvsguldalai, S (2015). 「몽골 행정직공무원의 부패에 관한 인식 및 개선방안에 관한 연구」. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문.
- D. Tserendejid, (2013). 「몽골 부패방생의 실태와 향후 제조적 개선방향」. 충북대학교 대학원 석사학위 논문.

Tuul, B (2018.02.22). 국제투명성기구, 2018년 몽골의 부패인식지수(CPI) 발표
「Montsame」 <https://montsame.mn/mn/read/81630>

2. 국외문헌

Asia Foundation & Sant-Maral Foundation (2018). “*Авлигын талаарх олон нийтийн
ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа*”. УБ хот.

Sovd, G (2002). 「*Монгол Улсын эрүүгийн хуулийн тайлбар*」 УБ хот хуудас.

Narangerel, S (1998). 「*Эрүүгийн эрх зүй: тусгай анги*」 УБ хот хуудас 226

반부패청, 통계청(2018). 「*Шудрага байдлын үнэлгээ*」 УБ хот хуудас 17-18

국립 법무 연구소, 미국 국제 개발처 (2014). 「*Авлига, албан тушаалын гэмт хэр
эг*」 УБ хот 53 хуудас.

3. 인터넷 자료

국민권익위원회 <http://www.acrc.go.kr>

국제투명성기구 <https://www.transparency.org/>

몽골반부패청 <https://www.iaac.mn/>

몽골의 법률 정보 시스템 <https://www.legalinfo.mn/law/details/10497>

제주특별자치도청 <http://www.jeju.go.kr>

투브도 통계부서 <http://www.tuv.nso.mn/>

한국부패학회 <http://corruptionstudies.com/>

Asian Foundation <https://asiafoundation.org/>

ABSTRACT

A Comparative Study on the Corruption of Local Government Public Employees in Korea and Mongolia :

Focused on Jeju Special Self-Governing Provincial Government, Korea
and Tuv Aimag Government, Mongolia

By Davaabaatar Odgerel

Department of Public Administration
The Graduate School of Jeju National University

Supervised by Professor Sungjun Kim

This study aims to compare local government agency corruption in both local government of Jeju Special Self-Governing Province in Korea and Tuv Aimag in Mongolia. This study explores the level and causes of corruption of local public service employees in both Korea and Mongolia, and derives implication to prevent corruption. Based on the review of previous literature on the factors related to corruption, social atmosphere, ethics education and training for public employees, job security and compensation, level of governmental punishment on the corrupted government employees are found to be important, and empirical analysis how the perception on these factors are statistically different.

From the empirical analysis results, 11 out of 13 factors on level of punishment are statistically significant.

200 employees in Jeju and Tuv Aimag are asked what rank officials are most prone to corruption, and most employees response higher-ranked officials are more likely.

The responses from Jeju indicates that request from the acquaintance, temptation from related stakeholder, and lower level of sense of ethics are problematic while low level of compensations, political intervention on public officials and lower level of sense of ethics are most contributing factors on corruption.

In order to prevent public officials' ethical corruption, strengthening the level of punishment, fostering ethical cultures within the public system, increasing the compensation for the government officials were important for Jeju. For Tuv Aimag, increasing the compensation, strengthening the level of punishment if corrupted, providing mandatory ethics education were critical.

From this study, it is obvious that the perception on the determinants on the government employee's corruptions are different from Jeju and Tuv Aimag. There are clear differences in the level of perception on ethical violation and corruption. Something that is found common is that most of the respondents answer that the corruption is more frequent in higher-ranked employees.

Keywords: level of corruption, social atmosphere, ethics education for public officials, job security and providing better labor conditions

**한국과 몽골의 지방공무원 부패에 관한 비교연구:
-한국 제주특별자치도·몽골 투브도를¹⁸⁾ 중심으로**

안녕하십니까?

저는 제주대학교 대학원 행정학과 석사과정에 재학 중인 몽골인 학생 다바바타르 어뜨게렐(Davaabaatar Odgerel)입니다.

본 설문조사는 한국과 몽골 공무원의 부패수준 인식 수준과 그에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 알아내어 효과적인 공무원 부패감소대책을 수립하는데 목적이 있습니다.

본 설문조사 결과는 저의 연구에 필요한 기초자료로만 사용될 것입니다. 설문응답에는 정답이 없으니, 귀하께서 평소에 생각하고 계시는 바를 답하여 주시기 바랍니다. 응답내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거 비밀이 보장되며 통계목적 이외에는 사용되지 않습니다.

바쁘시더라도 여러분의 소중한 의견을 제시해 주시면 감사하겠습니다. 귀하와 귀하의 가정에 늘 행운이 가득하시기를 기원 드립니다.

2018년 9 월

제주대학교 대학원 행정학과

연구자: 어뜨게렐

지도교수: 김성준

※ 본 설문조사에 대한 문의사항은 연구자 다바바타르 어뜨게렐의 아래 연락처로 연락주시면 감사하겠습니다.

휴대전화: 010-8692-5669

E-mail: paulgerel2013@gmail.com

18) 투브도 (Tuv Aimag)는 한국 제주특별자치도 처럼 광역자치단체를 말하며, 21개 중의 하나입니다.

※ 귀하께서 해당하는 번호 또는 괄호에 ✓ 표시 바랍니다.

I. 부패 인식 수준

1. 귀하는 우리나라 공직사회의 부패수준이 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 낮다 ② 낮다 ③ 보통이다 ④ 높다 ⑤ 매우 높다

2. 귀하는 우리나라 공직사회의 부패수준이 어떻게 변화되고 있다고 생각하십니까?

- ① 크게 악화되고 있다 ② 악화되고 있다 ③ 변화 없다
④ 개선되고 있다 ⑤ 크게 개선되고 있다

II. 사회 분위기

3. 귀하는 정직하고 성실한 공직자는 성공하기 어렵다는 주장에 어느 정도 동의하십니까?

- ① 전혀 동의하지 않는다 ② 약간 동의한다 ③ 보통이다
④ 상당히 동의한다 ⑤ 매우 동의한다

4. 귀하는 우리사회 공직자가 다른 사람에게 피해를 주지 않는다면 법규정을 지키지 않아도 된다고 생각하십니까?

- ① 전혀 동의하지 않는다 ② 약간 동의한다 ③ 보통이다
④ 상당히 동의한다 ⑤ 매우 동의한다

5. 귀하는 법령의 위반이나 부패 사건에 대해서 우리 공직사회의 수용성은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 관대하다 ② 관대하다 ③ 보통정도이다
④ 엄격하다 ⑤ 매우 엄격하다

Ⅲ. 공직자 윤리 교육

6. 귀하는 우리나라의 반부패, 청렴, 공직윤리 등 공직자 윤리 교육이 강화되고 있다고 생각하십니까?

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

7. 귀하는 지난 1년 동안 반부패, 청렴 등 공직자 윤리 교육을 몇 회 이수하셨습니까?

- ① 전혀 받지 않았다 ② 2회 이하 ③ 4회 이하 ④ 5회 이상

8. 귀하는 우리나라 공직자 윤리 교육의 유용성은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 전혀 유용하지 않다 ② 약간 유용하다 ③ 보통이다
- ④ 상당히 유용하다 ⑤ 매우 유용하다

9. 귀하가 근무하는 조직의 공직자 윤리 교육에 대한 관심도는 어느 정도입니까?

- ① 전혀 관심 없다. ② 약간 관심 있다. ③ 보통이다.
- ④ 상당히 관심 있다. ⑤ 매우 관심 있다.

Ⅳ. 공무원 처우 및 신분 보장

10. 귀하는 공무원의 부패에 보수 수준간의 관계를 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 관계없다 ② 약간 관계있다 ③ 보통이다
- ④ 상당히 관계있다 ⑤ 매우 관계있다

11. 귀하는 우리나라 공무원의 보수수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 낮은 수준이다 ② 낮은 수준이다 ③ 보통이다
- ④ 높은 수준이다 ⑤ 매우 높은 수준이다

12. 귀하는 우리나라 공무원의 연금 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 낮은 수준이다 ② 낮은 수준이다 ③ 보통이다
- ④ 높은 수준이다 ⑤ 매우 높은 수준이다

13. 귀하는 우리나라 공무원의 신분보장 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 낮은 수준이다 ② 낮은 수준이다 ③ 보통이다
- ④ 높은 수준이다 ⑤ 매우 높은 수준이다

V. 부패 공무원의 처벌수준

14. 귀하는 우리나라의 부정부패 공무원 처벌수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 낮은 수준이다 ② 낮은 수준이다 ③ 보통이다
- ④ 높은 수준이다 ⑤ 매우 높은 수준이다

VI. 부패의 원인과 개선방안

15. 귀하는 어느 수준의 직급에서 부패가 가장 많이 발생한다고 생각하십니까?

- ① 직급에 상관없이 모든 수준 ② 고위직급 수준에서
- ③ 중간직급 수준 ④ 하위직급 수준
- ⑤ 기타()

16. 귀하는 우리나라 공직자 부패에 영향을 미치는 다음 요인들에 대해 가장 중요한 요인 3개를 표시해 주십시오.

- ① 공무원 개인의 윤리의식 결여
- ② 공직사회에 대한 정치적인 개입
- ③ 낮은 처벌수위
- ④ 부패신고 고발제도 미비
- ⑤ 윤리 입법의 미비

- ⑥ 민원인의 청탁 등 이해관계인의 유혹
- ⑦ 낮은 보수
- ⑧ 내부고발자 보호제도의 미비

17. 귀하는 부패 방지 개선방안으로 가장 효과적이라고 생각되는 부분이 무엇인지, 가장 중요한 요인 3개를 표시해 주십시오.

- ① 청렴교육 및 윤리교육 의무화
- ② 부패행위자 처벌수준 강화
- ③ 조직의 공직 윤리 문화 강화
- ④ 윤리의 의사결정방식의 적용
- ⑤ 정보공개 범위확대
- ⑥ 공무원 보수 인상
- ⑦ 공무원 윤리의 자율성의 강화, 윤리 입법의 보완
- ⑧ 내부고발자에 보호제도의 정립

VII. 기초 사항

A. 귀하의 성별 무엇입니까?

- ① 여성 ② 남성

B. 귀하의 연령은?

- ① 19세~20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

C. 귀하의 직급이 무엇입니까?

- ① 8급 이하 ② 7급 ③ 6급 ④ 5급 ⑤ 4급 이상

D. 귀하는 공직 분야에 근무하신 기간이 얼마나 됩니까?

- ① 5년 미만
- ② 5년 이상~10년 미만
- ③ 10년 이상~15년 미만
- ④ 15년 이상~20년 미만
- ⑤ 20년 이상~25년 미만
- ⑥ 25년 이상

F. 귀하는 현재 어느 부서에서 근무하십니까?

- ① 한국-제주도청
- ② 한국-제주도의회
- ③ 몽골-투브도청
- ④ 몽골-투브도의회

대단히 감사합니다. 항상 행복하고 멋진 공무원이 되시기 바랍니다.

Төрийн захиргааны албан хаагчдаас авах төсөөллийн судалгаа

Танд энэ өдрийн мэндийг дэвшүүлье.

Даваабаатар овогтой Одгэрэл миний бие БНСУ-ын Жэжүгийн их сургуульд төрийн удирдлагад магистраар суралцаж байна. Магистрын судалгааны ажлын хүрээнд “БНСУ болон Монгол улсын орон нутгийн төрийн захиргааны албан хаагчдын авлигын талаарх харьцуулсан судалгаа” сэдэвт магистрын дипломын ажлыг бичиж байгаа болно.

Энэхүү судалгааны зорилго нь БНСУ болон Монгол улсын орон нутгийн төрийн захиргааны албан хаагчдын авлигын талаарх ойлголт, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйл юу болохыг судалж, авлигын шалтгаан нөхцөл болон авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй аргыг тодорхойлоход гол зорилго оршино.

Судалгааны үр дүнг зөвхөн сургалтын байдлаар ашиглах бөгөөд Монгол улсын “Статистикийн тухай” хуулийн 22 дугаар зүйлийн 3 дугаар заалтын дагуу нууцыг чандлан хадгалах бөгөөд өөр бусад зорилгоор ашиглахгүй болно.

Судалгааны ажилд минь хувь нэмрээ оруулж буй Танд маш их баярлалаа.

Та болон Танай гэр бүлд аз жаргал сайн сайхныг хүсэн ерөөе.

Хүндэтгэсэн: БНСУ-ын Жэжүгийн Их Сургуулийн
магистрант Д. Одгэрэл

Холбоо барих утас: 88748414

Мэйл хаяг:paulgerel2013@gmail.com

Та доорх асуултанд өөрийн сонгосон дугаарыг дугуйлах болон чек хийнэ үү.

Авлигын талаарх мэдлэгийн түвшин

1. Таны бодлоор Манай улсын төрийн албанд авлигын түвшин хэр зэрэг байгаа гэж бодож байна вэ?

1. маш бага 2. бага түвшин 3. дунд 4. их 5. маш их

2. Таны бодлоор манай улсын төрийн албаны тогтолцоонд авилгын үзүүлэлт хэрхэн өөрчлөгдөж байгаа гэж бодож байна вэ?

1. Их хэмжээгээр муудаж байгаа
2. Бага зэрэг муудаж байгаа
3. Өөрчлөлт байхгүй
4. Сайжирч байгаа
5. Их хэмжээгээр сайжирч байгаа

Нийгмийн орчин

3. Таны бодлоор шударга чин сэтгэлээсээ ажиллаж буй төрийн албан хаагч амж илтанд хүрэхэд хэцүү гэсэн тогтсон үзлийг та хэр зэрэг хүлээн зөвшөөрөх үү?

1. Огт хүлээн зөвшөөрөхгүй
2. Бага зэрэг хүлээн зөвшөөрч байна
3. Хэвийн
4. Хүлээн зөвшөөрч байна
5. Маш их хүлээн зөвшөөрч байна

4. Таны бодлоор манай нийгэмд төрийн албан хаагч бусдад хүндрэл учруулахгүй байвал хууль дүрэм биелүүлэхгүй байж болно гэдэгтэй санал нийлэх үү?

1. Огт хүлээн зөвшөөрөхгүй
2. Бага зэрэг хүлээн зөвшөөрч байна
3. Хэвийн
4. Хүлээн зөвшөөрч байна
5. Маш их хүлээн зөвшөөрч байна

5. Та хууль тогтоомж зөрчих болон авлигын гэмт хэрэгт хүлээлгэж байгаа хариу цлага хир зэрэг байна гэж бодож байна вэ ?

1. маш их сул 2. сул 3. хэвийн 4. хатуу 5. маш хатуу

Ш. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн сургалт

6. Таны бодлоор манай улсад авлигаас урьдчилан сэргийлэх, шударга ёс, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн талаарх сургалтууд сайжирч байна гэж бодож байна уу ?

1. огт үгүй 2. үгүй 3. дунд 4. тийм 5. үнэхээр тийм

7. Та өнгөрсөн нэг жилийн хугацаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, төрийн албаны шударга байдал, төрийн албан хаагчийн ёс зүй гэх мэт сургалтанд хэдэн удаа суусан бэ?

1. Огт сургалтанд суугаагүй
 2. 2-оос доош хугацаанд суусан
 3. 4-өөс доош удаа суусан
 4. 5 болон түүнээс дээш
8. Таны бодлоор манай улсын Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн сургалтууд хэр зэрэг үр дүнтэй /хэрэгцээтэй/ явагдаж байна гэж бодож байна вэ ?
1. Огт хэрэгцээгүй
 2. Хэрэгцээгүй
 3. Хэвийн
 4. Хэрэгцээтэй
 5. Маш их хэрэгцээтэй
9. Таны ажиллаж буй байгууллага төрийн албан хаагчийн ёс зүйн сургалт явуул ахад хэр зэрэг анхаарлаа хандуулдаг вэ?
1. Огт анхаарлаа хандуулдаггүй
 2. Бага зэрэг анхаарлаа хандуулдаг
 3. Дунд
 4. Анхаарлаа хандуулдаг
 5. Их хэмжээгээр анхаарлаа хандуулдаг

IV. Төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгаа

10. Таны бодлоор төрийн албан хаагч авлига авах нь цалин хөлснөөс хамааралтай гэж бодож байна уу ?
1. Огт хамааралтгүй
 2. Бага зэрэг хамааралтай
 3. Дунд
 4. Хамааралтай
 5. Их хэмжээгээр хамааралтай
11. Таны бодлоор төрийн албан хаагчийн цалингийн түвшин ямар гэж бодож байна вэ?
1. маш бага түвшин
 2. бага түвшин
 3. хэвийн
 4. өндөр түвшин
 5. маш өндөр түвшин
12. Таны бодлоор манай улсын төрийн албан хаагчийн тэтгэврийн хэмжээ ямар байна гэж бодож байна вэ ?
1. маш бага
 2. бага
 3. хэвийн
 4. өндөр
 5. маш өндөр
13. Таны бодлоор манай улсын төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгаа ямар байна гэж бодож байна вэ ?
1. маш бага
 2. бага
 3. хэвийн
 4. өндөр
 5. маш өндөр

V. Авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон төрийн албан хаагчдад оногдуулж буй ял шийтгэл

14. Авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон Төрийн албан хаагчдад ногдуулж буй ял шийтгэлийн талаар та юу гэж бодож байна вэ ?

1. маш бага
2. бага
3. хэвийн
4. өндөр
5. маш өндөр

VI. Авлига үүсэх шалтгаан нөхцөл, түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга зам

15. Авлига аль түвшинд хамгийн их байдаг гэж та бодож байна вэ ?

1. Төрийн албаны аль ч түвшинд
2. Удирдах шатанд
3. Дунд шатны албан тушаалтан
4. Анхан шатны нэгжид
5. Бусад / /

16. Манай улсад төрийн албан хаагчид авлига авахад нөлөөлж буй 3 хүчин зүйл ийг нэрлэнэ үү.

1. Төрийн албан хаагчийн хувийн ёс зүйн ухамсар, ухамсрын доройтол
2. Төрийн албан дахь улс төрийн намын оролцоо
3. Хариуцлагын тогтолцоо сул
4. Авлигыг мэдээлэх, түүнийг илрүүлэх арга зам дутмаг
5. Ёс зүйн талаарх хууль тогтоомж дутмаг
6. Иргэдийн авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл сул
7. Цалин бага
8. Авлигын гэмт хэргийн талаар мэдээлсэн иргэнийг хамгаалах тогтолцоо дутмаг

17. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх хамгийн үр дүнтэй 3 аргыг нэрлэнэ үү.

1. Төрийн албаны шударга байдал, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн сургалтыг сайжруулах, хэвшил болгох
2. Авлига авсан төрийн албан хаагчдад оногдуулж буй хуулийн хариуцлагыг чангатгах
3. Байгууллагад ёс зүйн соёлыг төлөвшүүлэх, сайжруулах
4. Төрийн байгууллагад ёс зүйг төлөвшүүлэх
5. Мэдээллийн нээлттэй байдлыг бий болгох
6. Төрийн албан хаагчийн цалин нэмэгдүүлэх
7. Төрийн албан хаагчийн хараат бус байдал, ёс зүйн хууль тогтоомжийг сайжруулах
8. Авлигын гэмт хэргийн талаар мэдээлсэн иргэнийг хамгаалах

VII. Ерөнхий мэдээлэл

1. Таны хүйс

1. Эр
2. Эм

2. Таны нас

1. 19-29 нас
2. 30-39 нас хүртэлх
3. 40-49 нас хүртэлх
4. 50-аас дээш нас

3. Таны албан тушаалын зэрэглэл

1. ТЗ-3
2. ТЗ-5
3. ТЗ-6
4. ТЗ-7
5. ТЗ-9 -өөс дээш

4. Таны ажилласан жил

1. 5- хүртэлх
2. 5-10 хүртэлх жил
3. 10-15 хүртэлх жил
4. 15-20 хүртэлх жил
5. 20-25 хүртэлх жил
6. 25-аас дээш хүртэлх жил

5. Та нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны байгууллагын алинд нь ажилладаг вэ?

1. Аймаг, сумын ИТХ, Багийн ИНХ
2. Аймаг, сумын ЗДТГ, бусад төрийн байгууллага

Цаг зав гарган бөглөж өгсөнд баярлалаа.

감사의 글

2016년에 처음 석사과정을 공부하게 되며 한국에 온 목적이 이루어졌다는 기쁨에 설렘과 꿈을 안고 학교 정문을 들어섰던 그 날이 엇그제 같은데 벌써 졸업을 하게 되었습니다. 어떤 논문을 써야할지 막막하고 두려운 순간 있었지만 많은 분들이 사랑과 도움으로 그 어려운 시간들을 이겨냈습니다. 그분들의 도움이 없었다면 이 논문이 나올 수 없었을 것이기에 이 자리를 빌려 감사의 인사를 드리고자 합니다.

논문을 어떻게 쓸까 두려움과 걱정하는 마음이 있었는데 저에게 두려워하지 말고 힘내라는 그 말을 듣고 힘이 생겼고, 지금까지 저를 항상 격려해주고 학위논문의 심사위원장을 맡아주시고 아낌없는 조언을 해주신 존경하는 민기 교수님, 부족한 저를 제자로 받아주시고 실수가 있어도 넓은 마음으로 용인해주시고 열과 성을 다하여 도와주신 존경하는 김성준 지도교수님, 구체적인 용어의 선정과 세세한 부분까지 꼼꼼하게 지도해 주신 존경하는 양덕순 교수님, 바쁘심에도 논문 시작할 때부터 완성할 때까지 항상 옆에 계시고 한글 교정까지 진정한 마음으로 도와주신 착한 선배님, 흥주미 선생님께 머리 숙여 감사의 마음을 전합니다. 석사과정 동안 저에게 가르쳐주신 모든 교수님들, 저에게 도와주신 오재환, 한예숙, 고기봉, 조범상, 문성화, 유철호, 한문성 선배님께 정말 감사드립니다.

설문조사를 기꺼이 도와주신 제주특별자치도청 김상빈 선생님, 제주특별자치도의회 고인자 입법정책관님, 투브 통계부서의 동료들, 투브의회 사무청 A. Battsetseg 투브도청, 설문지에 귀한 의견을 주신 모든 공무원들에게 진심으로 감사드립니다. 항상 저를 믿어주시고 응원해주시는 사랑하는 부모님, 남동생들에게도 감사드립니다. 한국에 올 때부터 지금 까지 도와주신 정구철 장로님, 이재윤 집사님, 서귀포중앙교회, 종머드중앙교회의 여러 분들, 사랑하는 이명현 선교사님, D. Tserenchimeg, G. Unurtsetseg, N. Amarzaya, 명재욱에게 진심으로 감사드립니다. 이외에도 여기에 미처 적지 못한 많은 분들께 감사드립니다.

마지막으로 저에게 지혜를 주시고 지금까지 인도해 주신 하나님께 감사드립니다.

2019년 대한민국 제주도에서 다바바타르 어뜨게렐