

충청남도 청렴도 향상방안

고 승 희

충남연구원 연구위원
kosh@cni.re.kr

본 연구는 충청남도가 경쟁력을 지닌 지방정부로 발전하기 위한 기반으로 청렴도를 향상시키기 위해 청렴도 평가결과를 분석하고 정부와 충청남도의 추진 정책을 검토하여 시사점을 찾는 것에 그 목적이 있음

CONTENTS

- 01 청렴에 대한 개념과 이해
- 02 우리나라와 충청남도의 청렴수준과 정책
- 03 청렴도 관련 정책적 시사점
- 04 충청남도 청렴도 향상을 위한 과제
- 05 결론

요약

- 부패의 원인은 부패의 유형과 성격에 따라 달라지며 개인, 제도, 사회문화적 접근을 통해 살펴볼 수 있음. 즉, 부패는 개인의 부도덕성만이 원인이 되어 발생하는 것이 아니며 인간사회의 구조 및 문화와 밀접히 연관되어 있음
- 충청남도의 청렴도 평가결과 2015년 3등급에서 2017년 1등급을 달성하였으나 2018년 4등급(7.29점)으로 하락하였고 2019년에는 다시 2등급으로 상승하는 등 등락을 거듭하고 있음
- 개인적 측면에 있어 도민들에 대한 청렴도 인식 및 이해에 대한 교육을 통해 도민과 공직사회 내부 청렴도 차이를 극복해야 하며 이를 위해 기관장의 강력한 청렴의지 표명이 필요시 됨
- 조직 및 제도측면에 있어 정부 정책과의 연계성 및 충청남도의 특수성을 반영하는 종합적 계획의 수립이 필요하며 이러한 과정에서 충청남도의 청렴도와 부패 영향요인을 찾아내고 기존 제도들의 실효성에 대한 검토도 필요시 됨
- 문화측면에 있어 청렴도를 위한 개인과 조직, 문화에 대한 종합적 접근이 이루어져야 하며 충청남도의 관행과 문화에 대한 점검이 이루어질 필요가 있으며 무엇보다 청렴을 도정의 핵심가치로 내세울 필요가 있음

01

청렴에 대한 개념과 이해

1. 부패와 청렴의 개념

- 부패 : 불법 또는 부당한 방법으로 사회적 이득을 얻거나 다른 사람들이 그 이득을 얻을 수 있도록 돕는 행위를 의미함(국민권익위원회, 2018)
 - 청렴하지 않을수록 부패가 심해진다는 점을 고려할 때 부패와 청렴은 매우 밀접한 관련성이 있음
 - 법률상으로 공직자가 직무와 관련하여 그 직위 또는 권한을 남용하거나 위반하여 자기 또는 타인의 이익을 도모하는 행위로 정의됨
 - 국민 의식상으로 국민들이 인식하기에 비윤리적이고 비도덕적이며 불공정한 행위까지도 포함하는 행위로 정의됨
 - 최근 불투명한 정책의사결정까지도 부패의 개념으로 포괄하여 정의를 내리는 경향이 있음
- 청렴성 : 공직자가 대국민적 관계와 구성원들 간 관계에서 투명하고 책임있게 업무를 처리할 수 있는 정도를 의미함(국민권익위원회, 2018)
 - 과거 청렴성은 뇌물수수, 배임, 횡령, 특혜 등 전통적 의미의 부패가 없는 정도를 의미하였으나 사회발전과 함께 국민의 윤리적 기대수준이 높아지고 엄격해 짐에 따라 그 개념도 확장되어감
 - 오늘날은 공직에 대한 몰입과 성과까지도 확장되어 업무수행에 대한 윤리적 가치의 투명성과 함께 성과에 대한 책임을 의미하는 책임성까지 포괄하는 개념으로 확대되어감

- 기본적인 청렴의무인 반부패성, 투명성, 책임성은 청렴성의 구성요소인 동시에 부패방지를 위한 기본요소라 할 수 있음
 - 청렴성은 부패행위를 하지 않고 투명하고 책임 있게 업무를 처리하여 성과를 창출한 정도라고 정의할 수 있음

2. 부패발생의 원인

- 부패의 원인은 부패의 유형과 성격에 따라 달라지며 개인적, 제도적, 사회문화적 접근을 통해 살펴볼 수 있음
 - 부패는 개인의 부도덕성만이 원인이 되어 발생하는 것이 아니며 인간사회의 구조 및 사회문화와 밀접히 연관되어 있음
- 개인적 요인 : 부패에 개입된 사람의 품성과 성격 등이 부패를 일으킨다는 견해임
 - 부패를 당사자의 비윤리성에 기인한 것으로 보고 비윤리적 행위를 처벌해야 하는 점을 강조함
 - 부패에 대한 인식이 부패의향에 영향을 미치는 결과들이 나타남(부패가 만연하다고 인식->부패의향을 높임, 부패가 심각함->부패의향을 낮춤)
 - 개인적 요인은 특정상황하에 모든 사람에게서 나타나는 것이 아니라 일부 부패행위자에게만 발생하는 점을 설명함
 - 그러나, 이는 제도나 법률이 완전하다는 것을 전제로 한 견해로서 부패를 이해하고 부패와 관련된 정책형성이나 현상을 이해하는 것에는 한계가 있음
- 제도적 요인 : 부패를 제도적 결함에서 비롯된다고 보는 견해로 법과 제도상의 결함이나 이러한 것들에 대한 관리기구와 운영상의 문제들이 부패의 원인이 된다는 견해임
 - 법규나 행정기준의 불명확성과 비현실성과 행정절차상의 불투명성, 정보제공에 있어서의 제한성, 통제기능의 취약 등에서 부패가 유발된다고 설명함
 - 자신들의 집단 이익을 보호하기 위한 관료제의 부작용과 반부패 예산이나 인력의 부족 등도 제도적 측면에서 부패의 원인으로 제시됨

- 관련 제도가 현실을 충분히 반영하지 못함으로써 부패가 발생하는 상황을 설명하고 있으나 결국 제도를 운영하는 것은 인간으로 제도적 요인만으로는 설명의 한계가 있음

● 문화적 요인 : 특정 지배적 관습이나 경험적 습성 등이 부패를 유발한다고 보는 견해임

- 폐쇄적 군사문화, 연고주의 문화, 온정주의 문화, 상납문화 등 부패친화적 문화는 오랜 관행으로 단편적 제도만으로는 해결이 어려우며 종합적이고 장기적 관점에서 문화개선이 이루어져야 함
- 부패발생의 원인을 문화적 요인으로 접근하는 것은 부패의 일상성에 대한 설명력을 높이고는 있으나 부패방지 정책의 실효적 추진을 어렵게 하는 한계가 있음

3. 청렴도의 구성요인

● 선행연구에서 나타난 청렴도 구성요인은 다음과 같이 정리될 수 있음

<표 1> 선행연구의 청렴도 영향요인

연구자	연구대상	청렴도 영향요인
이상범(2012)	기초자치단체의 반부패청렴업무 및 부패취약업무 담당자	기관장 요인(윤리적 리더십), 제도적 요인, 문화적 요인, 환경적 요인, 개인적 요인
이자성(2013)	전라북도 공무원 및 주민	개인 인식적 요인, 사회문화적 요인, 제도적 요인, 환경적 요인
이정주(2014)	연구기관 직원	최고관리자의 청렴의지, 청렴교육, 보상과 처벌, 부패친화적 조직문화
최경아 외(2014)	대구 사회복지조직 종사자	기관장 윤리적 리더십, 업무환경, 부패방지제도, 조직문화, 기관 책임성
박대식 외(2015)	대전광역시 공무원	개인의식, 조직문화, 제도통제, 환경통제 요인
노연상 외(2016)	경찰관	개인적 요인, 복리후생적 요인, 사회문화적 요인, 제도적 요인, 환경적 요인

- 이상범(2012), 최경아 외(2014), 이정주(2014)는 청렴도 구성요인 중 청렴도에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 문화적 요인(청렴문화)를 제시함
 - 청렴도 영향요인들 간 상대적 영향력의 크기는 청렴문화, 기관장의 윤리적 리더십, 청렴제도, 구성원의 청렴의식, 청렴환경 순으로 나타났다고 제시함
 - 이는 개인적 관점에서 부패가 나쁘지만 본인도 부패할 수 밖에 없는 조직분위기가 청렴도에 가장 큰 영향을 미친다고 분석하고 있으며 청렴문화 개선노력의 필요성을 강조함
 - 우리 사회의 반부패 정책들이 여전히 시스템화 되어 있지 못한 상황으로 반부패 패러다임이 정착하기 위해 기관장의 의지가 중요함을 강조함
- 최경아 외(2014)의 연구에서는 조직문화, 기관책임성, 부패방지제도 순으로 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 사회복지시설의 폐쇄적 운영형태는 인사에서 연고주의 문화뿐만 아니라 복지부패의 직접적 원인으로 설명되고 있어 개방적 운영형태로의 변화를 지적하고 있음
 - 이정주(2014)는 부패친화적 조직문화가 조직청렴도에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 제시하면서 부패문제가 지속적이고 장기적으로 내재화되어 있어 단기적인 처벌성격의 보상과 제재 등은 청렴도 향상에 큰 영향을 미치지 못했을 것으로 분석하면서 청렴문화 풍토조성 노력이 필요함 강조함
- 제도적 요인이 청렴도에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 설명한 연구에서는 법규와 절차준수, 연고주의 불응, 반부패예상시스템 구축, 청렴정책에 대한 시민의 인식 등을 중요 요인으로 설명함
 - 제도적 요인을 강조하는 연구들에서 명확한 업무처리 기준 및 절차를 마련하고 행정규제의 개선 필요성을 제시함
- 그 외 청렴도와 관련된 연구결과에 있어 다음과 같이 내용들이 제시됨
 - 서울시의 청렴시책 평가가 청렴수준을 제고시켰는지를 분석한 결과 사전예방적 정책과 청렴도 개선계획의 수립 및 민관협력체계 구축 등이 청렴도 제고에 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 한국철도공사의 경영성과와 청렴도의 영향에 대한 분석결과 경영실적 평가결과는 중

합청렴도에 긍정적인 영향을 미치고 부채비율과 노사관계 악화 등은 부정적 영향을 미치는 것으로 해석하고 있음

- 경기도 안산시 공무원들을 대상으로 한 부패통제 전략의 효과성을 분석한 결과 업무절차나 내용의 공개, 시장의 적극적인 부패통제 의지와 솔선수범 등의 요인을 제시함

● 청렴도와 조직성과간의 관계를 분석한 선행연구들을 살펴보면 다음과 같이 제시될 수 있음

- 김대영(2018)은 52개 공공기관으로 대상으로 청렴도가 조직성과에 미치는 영향을 연구한 결과 청렴도가 공공성 측면의 성과(국민평가결과 및 주요사업 추진성과에 대한 경영평가 계량지표)에 긍정적 영향을 미치고 있으며 기업성 측면의 성과(주요 재무제표, 안정성 지표-부채비율, 성장성 지표-매출액 증가율, 활동성 지표-총자산회전율)에 있어서 청렴도가 높을수록 안정성과 성장성이 높아지는 결과를 확인함
- 박선규(2016)는 공기업 30개를 대상으로 청렴수준이 기업성과에 미치는 영향에 관한 실증분석 결과 청렴수준은 주주성과(경영평가 득점률 활용)에 긍정적 영향을 미친다는 결론을 도출하고 직무만족과 조직몰입, 조직시민행동의 제고 필요성을 제시함
- 윤성일 외(2017)은 청렴도가 조직성과(경영평가 실적보고서상 주요사업평가)에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 결과 내부청렴성은 조직효과성에 유의미한 결과가 나타나지 않았지만 책무성과 기관의 투명성은 조직성과에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 확인함
- 이정주(2014)는 조직성과를 객관적 지표가 아닌 심리적, 행위적 성과를 나타내는 주관적 지표로 설정하고 조직성과와 조직몰입간의 관계를 분석하였으며 청렴도가 조직몰입에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설과 달리 조직몰입에 유의미하지는 않지만 부정적인 것으로 나타났는데 이는 직원들이 기존의 업무 이외에 청렴과 관련된 제도 개선 사항 등을 자신들의 부가적 업무로 인식하여 조직몰입에 부정적 작용을 한 것으로 해석하고 있음

02

우리나라와 충남도의 청렴수준

1. 공공기관 청렴도 분석

● 공공기관 청렴도 측정은 매년 국민권익위원회에서 실시하고 있음

- 국민권익위원회는 매년 공공기관과 업무경험이 있는 국민(외부청렴도), 공공기관의 공직자(내부청렴도), 전문가·정책관련자(정책고객평가)가 응답한 설문조사 결과와 부패사건 발생현황을 감안해 종합청렴도를 측정함
- 올해는 총 23만 8,956명(외부청렴도 158,753명, 내부청렴도 60,904명, 정책고객평가 19,299명)을 대상으로 8월부터 11월까지 4개월간 조사(전화·온라인 조사)를 진행하였음
- 2019년 공공기관 청렴도 측정결과 종합청렴도가 전년대비 0.07점 상승한 8.19점으로 3년 연속 지속적 상승하고 있으며 이는 2016년 청탁금지법 시행 이후 국민이 경험한 공공서비스 부패 경험률이 지속적으로 감소했기 때문으로 분석함
- 공공기관과 업무경험이 있는 국민이 평가하는 외부청렴도(8.47점, +0.12점)는 좋아진 반면, 공직자가 평가하는 내부청렴도(7.64점, -0.08점)와 전문가·정책관련자가 평가하는 정책고객평가(7.45점, -0.16점) 영역은 점수가 하락해 여전히 개선 노력이 필요한 것으로 나타남



● 청렴도 측정은 크게 부패수준에 대한 인식과 경험을 측정하는데, 부패인식은 전년에 비해 개선된데 비해 부패경험은 조사대상에 따라 다르게 나타남

- 업무처리 과정에서 부정청탁, 특혜제공, 갑질관행 등이 있다는 부패인식은 업무경험이 있는 국민(8.88점, +0.11점), 공직자(8.19점, +0.10점), 전문가·정책관련자(8.04점, +0.33점) 모두 작년에 비해 개선됨
- 그러나 공공기관의 부패통제 제도가 실효성이 있는지에 대해서는 전문가·정책관련자(7.46점, +0.09점)는 전년에 비해 다소 개선됐다고 평가한 반면, 공직자(6.71점, -0.13점)의 평가는 하락해 공공기관 내부의 공직자가 공감할 수 있도록 부패통제 제도의 실효성을 높여 나가야 할 필요성이 제기됨
- 2016년 9월 「청탁금지법」 시행 이후 국민이 경험한 부패경험률은 지속적으로 감소해 외부청렴도 설문에 응답한 국민 중 0.5%(761명, 전년대비 -0.2%p)만이 공공서비스 과정에서 금품·향응·편의를 제공하거나 요구받은 경험이 있다고 응답함



최근 5년 외부·내부 청렴도 부패경험률 (2015년~2019년)

● 내부청렴도 설문에서는 공직자 중 6.3%(+1.2%p)가 예산집행 과정, 5.8%(+0.1%p)가 부당한 업무지시, 0.6%(+0.1%p)가 인사업무와 관련해 부패를 경험했다고 응답함

- 정책고객평가 설문에서는 전문가·정책관련자 중 부패경험이 있다고 응답한 비율은 2.3%(+0.2%p)로 나타났으며 부패사건이 발생해 감점된 공공기관은 146개 기관으로 총 376건의 부패사건이 반영되었음
- 부패사건 유형별로는 행정기관의 경우 금품수수(41.7%, 120건), 공금횡령·유용(21.9%, 63건), 향응수수(12.8%, 37건), 직권남용(11.1%, 32건) 순으로 공직유관단체(5.7%, 5건)와는 달리 공금 횡령·유용의 비율이 상대적으로 높았음

- 종합청렴도 점수는 공직유관단체(8.46점), 교육청(8.07점), 중앙행정기관(8.06점), 기초자치단체(7.99점), 광역자치단체(7.74점) 순이며, 지방자치단체는 작년에 비해 점수가 상승했으나 여전히 다른 유형에 비해 낮은 수준임

2. 충남도 청렴도 수준

- 충남도의 청렴도평가결과 2015년 3등급에서 2017년 1등급을 달성하였으나 2018년 4등급(7.29점)으로 하락하였고 2019년에는 다시 2등급으로 상승하는 등 등락을 거듭하고 있음
 - 2015년 3등급, 2016년 2등급, 2017년 1등급, 2018년 4등급, 2019년 2등급
 - 청렴도 순위의 변화가 크게 나타나고 있는 것은 제도 및 인식에 대한 정착이 여전히 미흡한 수준으로 평가될 수 있을 것임
 - 따라서, 다양한 제도와 시책의 추진도 중요하나 기존 정책들에 대한 검토와 성과의 파악이 우선적으로 이루어질 필요가 있음
- 전년대비 0.81점 상승하였으며 시도 평균보다 0.36점 높은 수준임
 - 전년에 비해 외부평가에서 1.18점 상승하였으나 내부공무원평가는 비슷하였고 오히려 정책고객 평가는 0.27점 하락하였음
- 평가 부분별로 변화의 차이가 나타나고 있음
 - 외부평가의 경우 용역 등은 전반적으로 양호하나 공사 부분은 큰 폭으로 하락(5.74)하여 매우 부진한 것으로 나타남
 - 내부평가의 경우 인사업무는 개선되어진 것으로 나타났으나 폭언 등 부당지시는 증가(6.99)한 것으로 평가됨
 - 정책고객평가의 경우 금품 및 향응 제공 등 부패행위의 간접경험은 증가(5.46)한 것으로 나타남

3. 국민권익위원회와 충남도의 청렴도 향상 대책

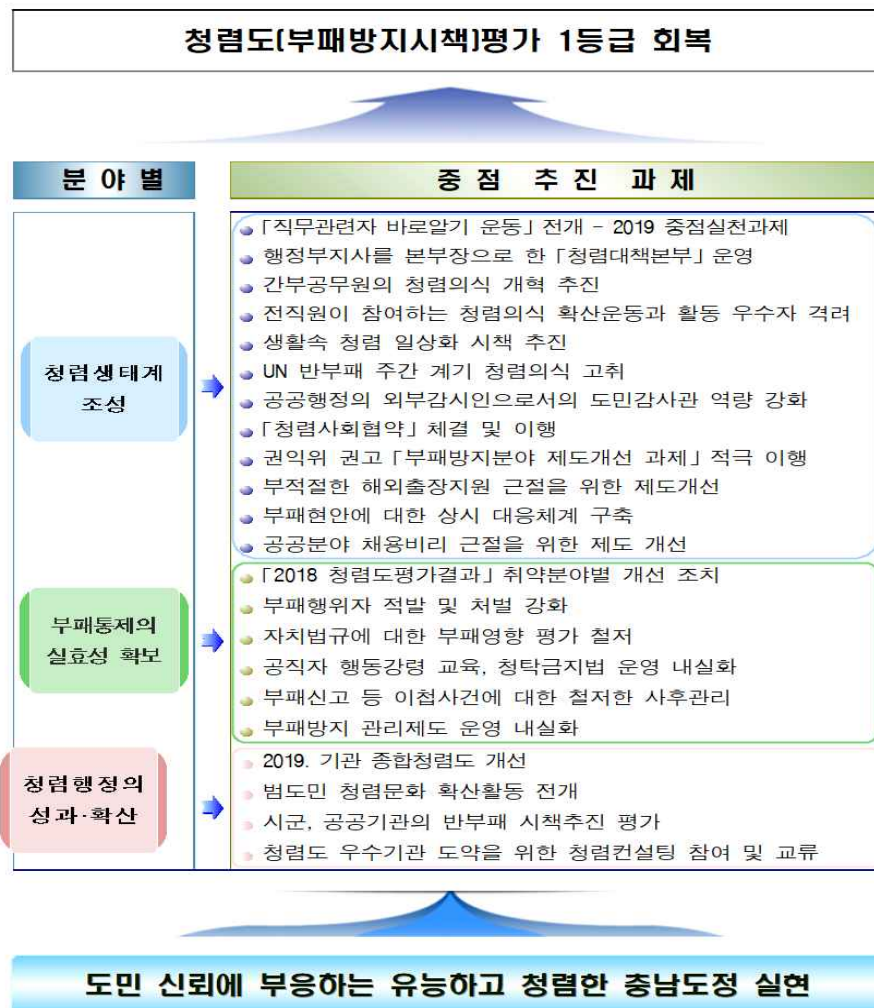
1) 국민권익위원회 반부패·청렴정책

- 국민권익위원회에서는 반부패에 대한 국민의 기대수준이 높은 상황을 인식하고 갑질과 불공정 근절, 반칙과 특권해소를 포함하는 ‘부패’의 개념을 확대하며 청렴의 국민체감도를 제고하기 위한 대책을 수립함
- 비전과 3개의 목표 및 4개의 추진전략을 수립하고 이에 적용되는 16개의 주요정책과제를 제시하고 있음



2) 충청남도의 부패방지 종합대책 및 청렴도 향상대책

- 충남도는 청렴도 평가 상위권 달성이라는 목표를 설정하고 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객의 3개 분야에 16개 중점 추진전략을 수립하고 있음
 - 청렴의 비전과 목표를 상위권 달성이 아닌 미래지향적인 제시가 필요시 됨
 - 분야별로 외부청렴도와 내부청렴도, 정책고객으로 구분하여 제시하고 있으나 이와 추진전략의 연관성과 성과에 대한 논의도 구체화 할 필요가 있음



청렴도 평가 상위권 달성

분 야 별	중 점 추 진 전 략
외부청렴도	<ul style="list-style-type: none"> ● 「청렴대책본부」를 중심 강력한 컨트롤 타워 운영 ● 용역·공사 관리감독 청렴도 개선에 주력 ● 민원인 청렴만족도 조사 및 피드백 ● 청렴지킴이제 운영 ● 보조금 유형별 특정(특명)감사 실시 ● 「민원 불편·부당 신고센터」, 「공직자비리익명신고」 적극 활용 ● 「청렴 메세지」 행정전화 컬러링 운영 ● 도민과 함께하는 청렴캠페인 「청렴우산」 제작 비치
내부청렴도	<ul style="list-style-type: none"> ● 부서별 3無운동 추진 ● 간부공무원 청렴도 평가 및 결과 활용 ● 생활 속 청렴 일상화 시책 추진 ● 전직원 대상 체감형 청렴교육 실시 ● 부패 사전예방 자율적 내부통제시스템 운영
정책고객	<ul style="list-style-type: none"> ● 청렴사회 민관협의회 구성 운영 ● 정책고객별 청렴 거버넌스 구축 운영 ● 생활밀착형 도민감사관 부패 모니터링

도민의 눈높이에 맞는 투명하고 청렴한 충남도정 실현

03

청렴도 관련 정책적 시사점

1. 선행연구를 통한 시사점

- 사회가 변화하고 발전하면서 주민들의 청렴에 대한 요구가 증대하고 있는 만큼 청렴의 개념에 대한 확대 노력이 필요함
 - 기존의 부정과 부패에 대한 개념에서 확대하여 충남에서 추진하고자 하는 청렴의 개념을 새로이 정립하고 이를 비전 및 목표와 전략의 연계방안에 대한 고민이 필요함
- 부패 및 청렴에 미치는 영향요인들에 대한 연구결과 개인과 제도, 문화 등이 공통적으로 제시되고 있는 바 이를 바탕으로 충남의 요인들을 찾을 필요가 있음
 - 청렴도 평가결과 및 자체점검 방안들을 강구하여 원인을 찾아내고 이를 해결할 수 있는 정책들을 개발하는 과정들에 대한 논의가 필요시 됨
- 청렴도 향상과 조직의 성과를 연계하여 분석하려는 시도들이 다양하게 이루어지고 있는 만큼 충남도의 청렴도 향상이 도정에 미칠 영향에 대한 검토가 이루어질 필요가 있음
 - 청렴도는 투명함 속에서 나오는 성과라는 인식하에 청렴도 향상은 성과창출로 이어지고 이를 주민이 인식할 수 있도록 하여야 함
 - 청렴은 단순히 투명 뿐 아니라 성과와 연계된 책임성도 강조되어야 할 것임

- 앞선 연구들에서 제시된 것처럼 청렴은 개인적 요인보다 문화적 요인이 더 큰 영향을 미칠 수 있는 만큼 문화적 개선 노력과 병행될 필요가 있음
 - 문화적 개선은 한 부서에서 추진되기 어려운 만큼 이를 담당하는 다양한 부서들과의 정책적 논의와 협력이 필요시 됨
- 제도적 관점에 있어서 모호한 절차와 기준은 청렴을 받아들이는 대상에 따라 다르게 느껴질 수 있는 만큼 업무의 기준과 절차에 있어 명확하고 투명하게 정립될 필요가 있음
 - 업무의 절차와 투명성은 공직사회 내부에서 뿐만 아니라 이를 적용하는 주민들의 의견들도 충분히 반영하여 제시할 필요가 있음

2. 청렴도 분석결과를 통한 시사점

- 단기 및 중장기적 평가결과의 추이와 내용에 대한 분석이 필요함
 - 이를 바탕으로 분야별, 대상 및 내용별 함의를 찾아내고 이에 대한 대응책을 연계하여 정책의 실효성을 높일 수 있도록 검토할 필요가 있음
- 평가결과를 바탕으로 세부적 자체점검 및 조사체계의 마련이 필요시 됨
 - 국민권익위원회의 평가결과로는 구체적 문제점을 찾기에 다소 한계가 있는 만큼 자체적인 점검과 제도의 성과를 파악할 필요가 있음
- 내부적평가와 외부적평가의 결과가 큰 차이를 나타내고 있는 바, 이에 대한 인식과 공감대 형성이 필요시 됨
 - 특히, 내부직원들에 대한 외부의 인식에 대한 이해와 공감대 형성에 대한 노력이 필요시 됨
- 부패통제제도는 자칫 내부공무원들에게 또 하나의 업무로 나타날 수 있으며 이의 효율성에 대한 잘못된 인식을 갖도록 할 수 있는 바, 효율적 운영방안의 모

색이 필요시 됨

- 현재 운영 중인 통제제도의 실효성에 대한 인식과 문제를 찾아내고 해결방안의 모색이 필요시 됨

3. 청렴추진 정책을 통한 시사점

- 반부패추진정책과 청렴정책이 이원화되어 수립되고 있는 바 이를 통합한 종합적인 계획수립이 필요시 됨
 - 서로 다른 측면이 있을 수 있으나 상당부분 중복되고 있는 정책들이며 이를 종합하는 종합적 계획수립이 필요시 됨
- 국민권익위원회의 청렴정책과의 연계성 확보를 통한 효과성 증대가 필요함
 - 국민권익위원회에서 종합적인 계획을 수립하고 있는 바 이와 연계성에 대한 검토와 함께 충남의 특성을 반영한 정책개발이 검토될 필요가 있음
- 비전 및 목표, 전략, 세부사업 등 추진계획 수립의 체계화가 필요시 됨
 - 추진계획의 기본적 틀이라 할 수 있는 비전과 목표, 전략과 세부사업을 연계시키는 체계적 수립이 필요시 됨
- 다양한 정책들이 개발되어 추진되고 있으나 현재 추진 중인 정책들의 운영방식과 성과에 대한 논의가 필요시 됨
 - 정책들의 개발과 추진도 중요시되어지나 현재의 정책들에 대한 실효성 확보를 위해 정책의 성과에 대한 논의들이 필요시 됨

04

충청남도 청렴도 향상을 위한 과제

1. 개인적 측면의 개선방향

● 도민들에 대한 청렴도 인식과 이해에 대한 교육이 확대되어야 함

- 도민들에 대한 청렴도에 대한 이해를 통해 도정을 알릴 수 있는 방안들이 모색되어야 함
- 도민들이 청렴도를 접하는 방식은 대개 언론을 통해 이루어지나 언론은 부정적인 모습으로 비추는 경우가 많아 공직사회의 청렴도에 오해의 소지가 있음
- 시민단체를 비롯하여 주민자치회 등을 적극 활용하고 미래세대들에게도 공직사회에 대한 올바른 인식을 심어 줄 수 있도록 교육청과도 협력체계의 구축이 필요시 됨

● 국민이 느끼는 청렴도와 공직사회 내부 청렴도의 차이 극복

- 부패가 만연되었다고 인식하고 있는 것은 부패의 증가를 초래한다는 조사결과가 있는 만큼 부패의 만연인식에 대한 제고 노력이 필요함
- 청렴에 대한 현재의 인식을 제고하고 모든 공무원들의 참여 확대를 위해 기관장이 주도하고 부서장이 참여하는 교육을 확대하여 주민들이 느끼는 부패수준을 인식시켜야 함
- 주민들의 요구와 목소리가 공무원들에게 전해질 수 있도록 공동의 장을 마련하는 것도 중요한 과제이며 청렴도는 공무원들 자체로만 이루어지는 것이 아니라 주민과 함께 인식하고 공유하는 과정에서 이루어지는 것을 이해하여야 함

- 기관장의 부패예방에 대한 의지와 정책의 시행은 청렴도에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 작용함으로 기관장의 다양한 의지표명 방안들이 구상되어야 함
 - 윤리적 행동에 가장 큰 영향을 미치는 요인에 대해 최고관리자를 언급한 연구결과(Ford & Richardson, 1994)가 이를 설명함
 - 정당한 권위를 가진 기관장의 행동을 윤리적 판단의 기준으로 인식하며 이를 지키려는 경향이 나타나는 만큼 기관장은 윤리문제에 관한 명확한 정책이나 지침을 구체적으로 발표하고 정기적이고 지속적이며 다양한 방안을 강구하여 구성원들에게 관심도를 각인시켜야 함
 - 특히 조사결과에서 나타나고 있는 것처럼 기관장의 비위에 대한 문책의지와 반부패에 대한 청렴의지가 분명하게 강조되어야 함

- 고위공직자에 대한 부패에 대한 인식이 높게 나타나고 있는 만큼 고위공직자들을 우선시 하는 정책이 필요
 - 대부분 언론에 비추어진 부패에 대한 내용들과 인식에 의하면 부패는 대부분 고위공직자를 중심으로 나타나는 것으로 보여지나 이를 전 공무원으로 확대해석하는 부분이 있는 만큼 지도층에 대한 감시활동시스템에 대한 강화정책이 필요함

2. 조직 및 제도측면의 개선방향

- 부패방지시책과의 연계성을 높이는 종합적인 추진계획 수립 필요
 - 충남도는 부패방지시책과 청렴정책이 별도로 수립되어 운영되고 있으며 내용상으로는 중복되어진 부분이 상당수 나타나고 있음
 - 충남도 차원에서 이를 통합한 종합적인 추진계획이 체계적으로 수립되어야 함
 - 전체적으로 충남도정에 있어 청렴도를 통해 달성하고자 하는 구체적 비전과 목표의 설정을 비롯하여 전략과 세부사업 등 추진계획의 수립이 필요함

- 충남도의 청렴도 향상대책은 청렴도 조사 중심으로 구성되고 있어 국민권익위원회의 청렴시책에 대한 연계성을 확보하고 충남도의 특수성을 반영하여야 함
 - 현재 청렴시책이 내부고객, 외부고객 등 청렴도조사의 구성체계와 연계되어 있어

청렴도의 근본적 향상에는 한계가 있을 수 있는 만큼 청렴도 조사에 맞추기 보다는 정부시책과 연계시키고 충남도의 특수 상황을 반영하는 구조로 이루어질 필요가 있음

- 충남도가 청렴도를 높이고자 하는 것은 청렴도 평가를 잘 받기 위한 것도 중요하나 그 이상의 가치가 있는 만큼 이를 반영토록 하여야 함

● 충남도에서 청렴도와 부패의 영향요인들에 대한 검토가 필요함

- 선행연구결과에서 청렴도에 영향을 미치는 요인들에 대하여 제시하고 있으나 충남도정에 있어서도 청렴도에 영향을 미치는 요인들을 조사하여 찾아내고 이를 개선하기 위한 정책들을 모색하여야 함
- 영향요인들의 중요도를 파악하여 정책적 우선순위를 선정하여 해소방안을 세부적으로 마련하여야 함
- 청렴도 추진계획의 수립시에 함께 추진하거나 정기적으로 정책들의 성과를 파악하는 과정속에서 함께 추진하는 방안들이 모색될 필요가 있음

● 기존 충남도에서 운영하고 있는 정책들에 대한 실효성과 성과파악이 필요하며 이를 통한 정책적 개선방안들이 마련되어야 함

- 충남도의 청렴도 추진시책과 반부패추진시책들에 대하여 문제점을 비롯한 실효적 성과에 대하여 검토하고 제도 및 운영방식을 개선하고 신규정책들을 모색하여야 함

● 충남도에서 추진하고 있는 청렴도 정책들이 무엇을 위한 청렴도 정책들인지에 대한 논의가 필요함

- 청렴도 조사에 맞추어 청렴계획이 이루어지고 있으나 올바른 연계구조를 지니고 있는지에 대한 검토가 필요시 되며 충남도의 청렴도 정책들의 목표가 청렴도 등급을 향상시키는 것으로 제시되고 있어 이는 보다 가치지향적 관점에서 재검토되어질 필요가 있음
- 권익위원회의 청렴정책들에 대한 체계적 검토를 통해 연계성을 확보하여 정책의 성과를 높일 수 있도록 해야 함

- 청렴은 성과와도 매우 밀접한 관계가 있는 만큼 도민들에게 청렴으로 인한
도정의 성과향상을 홍보할 필요가 있음
 - 도민들의 욕구가 도정의 성과와 연계를 가지고 있으며 도정의 성과가 높은 경우
청렴도도 높게 인식되는 경향이 있음
 - 공무원들의 청렴적 행위에 대한 인식과 이해는 기대와는 달리 미흡한 경우가 많은 만큼
도정성과에 대한 홍보차원에서 청렴도가 함께 인식될 수 있는 정책들이 필요시 됨

- 내부적인 불만사항이 내부청렴도와 연계되고 있는 만큼 내부적 불만에 대한
철저한 검토와 관리가 필요함
 - 특히, 인사분야에 대한 불만이 높을 수 있는 만큼 조직 및 인사관리 분야와의
긴밀한 협력체계와 이를 위한 정책연계성 필요

- 적절한 보상과 처벌시스템의 구축이 필요함
 - 소소한 부정행위에 대한 처벌과 함께 청렴에 대한 명확한 기준설정을 통해 윤리적
행동에 대한 구체적이고 세부적인 보상체계를 마련할 필요가 있음
 - 대부분 부패행위에 대한 징계를 검토하고 있으나 보상 정책에 대한 논의들도 함께
이루어지도록 하여 정책적 동기부여를 유도할 필요가 있음

- 부패방지시책에 대한 청렴도는 외부청렴도에 더 많은 영향을 미칠 수 있는
만큼 외부청렴도에 대한 철저한 관리가 필요시 됨
 - 특히, 도정의 취약부분에 대한 현안문제를 파악하고 이에 대한 체계적 관리방안과
감시방안의 연계가 이루어질 필요가 있음
 - 이는 감사위원회와 해당 부서 및 전체를 총괄하는 부서와의 협력과 연계 속에서
함께 추진될 수 있도록 하여야 함

- 청렴도가 높은 분야와 낮은 분야를 구분하고 이에 대한 대응 방안을 차별화 할
필요가 있음
 - 자체 조사를 통해 청렴도가 높게 나타나는 분야와 이와 차이를 보이는 분야를
구분하고 부서 및 업무의 특성을 파악하여 개인 및 조직, 제도적 관점에서 차별화된
정책의 적용이 필요시 됨

- 전체적인 관점에서의 정책들도 필요시 되거나 필요한 분야에 대한 관심과 검토를 강조할 수 있는 정책들도 필요시 되며 정책의 집중화도 요구되어짐

3. 문화측면의 개선방향

● 청렴도 향상정책을 개인과 조직, 문화에 대한 종합적 접근이 필요함

- 통제와 점검 중심에서 벗어나 제도와 절차 등 관리방안들에 대한 체계적 검토가 필요시 됨
- 개인과 조직, 제도, 문화 등 전반적인 틀 속에서 연계성과 협력체계를 구축하고 종합적인 관점에서의 정책개발과 추진이 필요함

● 충남도의 관행과 문화에 대한 점검을 통한 문화개선 활동이 병행되어야 함

- 부패를 유발할 수 있는 충남도의 문화를 파악하고 이를 개선할 수 있는 문화개선 정책 추진 필요하며 이를 위해서는 다양한 부서들과의 협력체계를 구축하고 적극적으로 운영하여야 함
- 사회문화로 인해 부패가 발생하는 것으로 인식하고 있는 만큼 단순히 개인에 대한 제도적 통제와 함께 조직 및 사회문화개선에 대한 노력이 함께 추진되어야 함

● 청렴을 도정의 핵심가치로 접근할 필요가 있음

- 청렴이라는 문제는 개인의 윤리적 문제로 국한할 것이 아니라 조직의 경쟁력과 효과성, 성과를 제고하는 핵심가치라는 관점에서 접근하고 도민과의 협력체계를 마련하여야 함
- 도정의 모든 기조의 기반에 청렴을 핵심가치로 접근하여 청렴을 기반으로 한 정책추진이 강조되고 인식될 수 있도록 하여야 함

05 결론

- 공공기관은 민간기업과 달리 시장의 견제와 감시기능이 약할 뿐 아니라 지위가 보장되어 있어 부패의 가능성이 상대적으로 높음
 - 따라서, 청렴은 단순히 개인의 윤리적 문제가 아닌 조직과 문화의 차원에서도 함께 이해되어야 함

- 충남도의 부패방지 및 청렴정책이 올바른 성과를 거두기 위해서는 무엇보다 부패방지과 청렴정책 추진의 구체적인 목적과 성과가 명확히 제시될 필요가 있음
 - 그동안 언론 및 많은 시각에서 청렴의 문제들을 제기하고 있으나 사실 주민의 입장에서 바라보는 청렴과 공직사회에서 생각하는 청렴의 가치는 상이할 수 있음
 - 또한, 지속적인 문제발생과 이해관계에 따라 청렴의 당사자는 사실 청렴과 관련된 제도 및 정책들에 대하여 피로도가 발생되고 있는 것도 사실임
 - 따라서, 충남도의 청렴정책이 성과를 거두기 위해서는 청렴의 목적과 성과에 대하여 구체적으로 검토와 제시를 통해 공직자들이 스스로 청렴의 목적을 인식할 수 있도록 하여야 함
 - 이러한 과정에 있어 청렴의 목적은 청렴도 평가결과의 향상을 간과할 수는 없겠으나 이보다는 좀 더 미래지향적 가치를 내포할 수 있도록 할 필요가 있음

- 청렴은 제도적 개선도 필요시 되어 지나 인식의 개선이 무엇보다 중요시 됨
 - 청렴은 제도적 도구의 마련으로 어느 정도 기반을 마련할 수 있겠으나 무엇보다 인식의 개선이 중요시 되는 과제인 만큼 단기적 제도의 운영과 장기적인 인식개선이 함께 운영될 수 있는 방안들이 적절히 강구되어야 함
 - 또한, 청렴은 단순히 공직자들의 문제가 아닌 만큼 주민들에 대해서도 청렴의 중요성과 청렴

및 부패방지와 관련된 제도들을 인식시키고 이해시켜야 할 것임

- 부패방지와 청렴도 제고에 대한 종합적인 추진계획을 수립하고 기관장의 적극적이고 다양한 청렴도 강조방안들이 활용되어야 함
 - 부패방지과 청렴도 제고는 어느 한 부서 또는 한 분야에서만 이루어지는 것이 아니라 종합적이고 모든 부서와 연관되어져 있는 만큼 다른 계획들을 검토하고 이를 반영한 종합적 계획을 수립할 필요가 있음
- 인식과 행동의 불일치는 청렴과 관련한 많은 정책들의 효과를 올리지 못하고 처벌위주의 정책을 반복적으로 나열하는 한계를 보임
 - 공무원들이 인식하는 청렴과 주민들이 인식하는 청렴이 큰 차이를 보이고 있는 만큼 청렴도를 위한 합리적 조직체계의 구축과 해결방식의 구상이 필요시 됨
- 충남도의 청렴은 공무원뿐만 아니라 제공자에 의해 이루어지는 만큼 문화적인 차원에서 청렴에 대한 지역사회의 인식교육이 매우 중요함
 - 교육청과 언론, 평생교육, 주민자치회 등 다각적인 방법들을 통해 계층별 맞춤형 청렴교육이 추진되어야 충남도의 청렴문화 기반이 조성될 것임

< 참 고 문 헌 >

- 고길곤 외(2012), “사회의 부패수준 및 관행에 대한 개인의 인식이 부패의향에 미치는 영향”, 「한국사회와 행정연구」, 제23권 제3호.
- 김대영(2018), “청렴도가 조직성파에 미치는 영향에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 곽현근(2010), “공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안”, 「사회과학문집」, 제28권 제2호.
- 윤기찬(2012), “지방정부 부패방지시책 효율성 분석”, 「사회과학연구」, 제28권 제2호.
- 윤성일 외(2017), “청렴도가 공공기관 조직성파에 미치는 영향 분석”, 「지방정부연구」, 제21권 제2호.
- 이상범(2012), “공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구”, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 이선중(2013), “부패통제요인의 상호작용에 관한 연구”, 「한국부패학회보」, 제18권 제3호.
- 이자성(2013), “지방자치단체의 청렴도 향상요인에 관한 연구”, 한국지방정부학회 춘계학술대회 논문집.
- 국민권익위원회(2019), 공공기관 청렴도 측정결과.
- 충청남도 감사위원회 내부자료.