

기획논문

환경·식품위생분야 민원행정부패의 유형과 특징 및 해결방안

하 태 권

이 연구에서는 민원행정부패의 개념과 구조를 고찰하고, 지방자치단체의 환경 및 식품위생행정 분야에서 발생하는 인·허가 및 지도·단속업무와 관련된 부패행위에 대한 사례분석을 통하여 환경 및 식품위생분야에서 발생하고 있는 행정부패의 유형과 특징을 분석하였다. 그리고 사례 분석 결과와 민원행정부패에 대한 선행연구를 토대로 하여 환경 및 식품위생분야 민원행정부패의 원인을 도출한 다음, 그것을 해결하기 위한 정책대안을 제시하였다.

1. 서론 : 문제의 제기

부정부패의 척결과 공직윤리의 확립은 새로운 정권이 출범할 때마다 최우선적으로 추진한 국가적인 시책이었다. “국민의 정부”를 표방하고 나선 김대중 정부 역시 정권 출범을 전후하여 우리 나라 행정부패의 심각성과 공직윤리 확립의 시급성을 강조하고, 이를 위하여 1998년 10월 ‘부패와의 전쟁’을 선포하고, 1999년 8월에는 ‘반부패종합대책’을 발표하였으며, 2000년 1월에는 ‘반부패원년’을 선언하는 등 부패척결을 위한 광범위한 노력을 나름대로 경주하고 있다. 그러나 이와 같은 반부패 노력에도 불구하고, 아직 가시적인 성과는 나타나지 않고 있다. 국제투명성기구에서 발표한 한국의 2000년도 부패지수는 4.0으로, 아직도 조사대상 90개국 중 48위, 아시아지역 12개 국가 중 6위에 머무르고 있는 실정이다.

김대중 정부에서도 정경유착에 의한 권력형 부패 의혹이 끊이지 않

하태권은
미국 조지아대학교
에서 행정학
박사학위를 받고
현재
서울산업대학교
행정학과 교수로
재직중이다.

taekwon@plaza.
snut.ac.kr

고 있으며, 특히 대민업무를 담당하고 있는 일선공무원들에 의한 부패는 아직도 광범위하게 이루어지고 있다는 비판이 지속되고 있다. 특히 일선공무원에 의해서 야기되는 민원행정부패는, '생계형 부조리'라는 일상적인 표현이 암시하듯, 흔히 있을 수 있는 일이거나 사소한 것으로 치부되거나 경시되는 경향이 있다. 그러나, 민원행정은 대다수의 일반국민이 일상생활 속에서 정부와 직접 접촉하는 점점이기 때문에, 민원행정에서의 부패는 정부에 대한 국민의 신뢰도에 결정적인 영향을 미친다. 민원행정부패는 정부의 정직성과 투명성을 훼손시킬 뿐만 아니라 궁극적으로는 사회윤리체계의 붕괴를 촉진하게 된다.

근래에는 경제규모의 확대 및 산업구조의 고도화가 급속히 진행되고 삶의 질에 대한 국민적 관심이 증가함에 따라, 민원행정 중에서도 특히 식품위생 및 환경 관련 규제업무의 중요성에 대한 인식이 크게 확대되고 있다. 이에 따라 이 분야에 대한 인·허가 및 지도·단속 업무가 계속 증가하고 있으며, 그와 관련된 민원 역시 매년 증가하고 있다. 특히 지방자치의 실시에 따른 환경 및 위생 관련 업무의 지방 이양 이후, 중앙정부의 통제기능이 약화되고 있을 뿐만 아니라 지방 정부의 통제메커니즘 역시 제대로 작동하지 못하고 있어, 이들 업무 분야에서 인·허가 및 지도·단속을 둘러싼 행정부패가 발생할 개연성은 매우 크다고 볼 수 있다(한국보건사회연구원, 1999; 한국환경정책·평가연구원, 1999). 실제로 이 분야에서의 부패발생 빈도 역시 다른 민원행정분야에 비하여 비교적 높은 편으로 알려지고 있다(부정방지대책위원회, 1997:132; 최병대, 1999; 한국갤럽, 1999; 서울특별시, 2000b:456, 460). 이에 따라, 김대중 정부의 반부패 종합대책에서도 세무, 건축, 건설, 경찰과 함께 환경과 위생을 6대 부패취약분야로 선정하여 우선 개혁대상으로 삼고 있다.

이 연구에서는 환경 및 식품위생분야에서 발생하는 인·허가 및 지도·단속업무와 관련된 부패행위에 대한 사례분석을 통하여, 환경 및 식품위생분야에서 발생하고 있는 행정부패의 특성과 원인을 분석하고, 그것을 해결하기 위한 정책대안을 모색하고자 한다.¹⁾ 다만, 지

방자치 실시 이후, 식품위생 및 환경행정분야 인·허가 및 지도·단속 업무의 대부분을 지방자치단체가 담당하고 있으므로, 연구의 범위와 대상은 주로 기초자치단체에서 근무하는 지방공무원에 의한 부패행위로 한정된다.

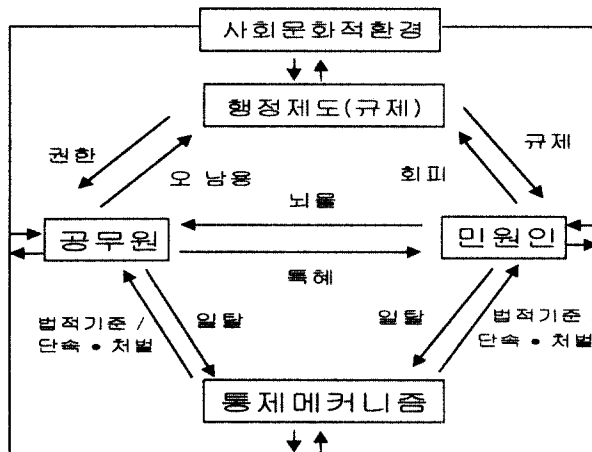
2. 민원행정부패의 개념과 구조

행정부패의 개념은 그것을 정의하는 학자들의 관점이나 상황에 따라 매우 다양하다(Johnston, 1996; Philp, 1997; Williams, 1999). 이것은 부패가 본질적으로 동태적일 뿐만 아니라 특정한 사회나 국가의 사회문화적 특성을 반영하는 것이기 때문이다(Scott, 1972:3). 행정부패에 대한 다양한 개념정의에서 나타나는 공통된 요소들을 종합하여 민원행정부패의 개념을 정의하면, 시민들과 일상적으로 접촉하는 민원담당 공무원들의 업무처리과정에서 발생하는 것으로써, 공무원이 직무상의 권한을 이용하여 개인적인 이익을 취할 목적으로 공식적으로 부여된 의무나 절차 또는 행동규범에서 이탈하는 부정적인 행정행태라고 정의할 수 있다. 민원행정부패를 광범위하게 정의할 경우, 적극적인 권력 남용이나 오용(특정 고객을 위한 편향적인·허가, 형식적인 지도·단속, 조작된 자료에 의한 조정·평가 등) 또는 고의적인 직무태만(비정상적인 업무처리 지연행위)을 통한 뇌물수수, 뿐만 아니라 다양한 형태의 소극적인 직무유기도 부패의 개념에 포함된다(Bayley, 1960; McMullan, 1961; Nye, 1967). 그러나, 여기에서는 민원행정부패의 개념이 전자를 의미하는 것으로 한정하여 사용하기로 한다.

민원행정에서의 부패는 공무원과 민원인 그리고 행정제도(규제)와 부패통제 메커니즘 및 이들을 둘러싸고 있는 사회문화적 환경 간의 복합적인 상호작용에 의한 산물이다(Williams, 1976; Werner, 1983; Goudie & Stasavage, 1998; 하태권 외, 1992). 이를 그림으로 표시하면

〈그림 1〉과 같다. 민원행정에서의 부패는 대부분 인·허가 등 진입 요건에 대한 규제와 영업활동 등에 대한 규제에서 비롯된다. 그림에 나타난 부패구조 속에서, 민원인은 까다로운 인·허가 요건이나 허가 후의 영업활동에서 허가 요건의 준수 여부에 대한 지도·단속 등 각종 규제를 회피하고 개인적 이익을 극대화하기 위해서, 담당 공무원에게 금품이나 향응 등의 뇌물을 제공한다. 공무원은 뇌물의 대가로 불법적인 인·허가나 형식적인 지도·단속 또는 불법행위에 대한 처벌의 면제나 경감 등 자신에게 주어진 권한을 불법적으로 오용하거나 남용하여 뇌물제공자에게 다양한 형태의 행정적 특혜를 베풀어주게 된다. 경우에 따라서는, 인·허가시에 민원업무의 처리를 지연시키거나 규제관련 조항을 지나치게 엄격하게 해석하여 과다한 서류를 요구하기도 하며, 지도·단속시에 비현실적이거나 경미한 규제 사항을 집중적으로 단속하거나 영업활동에 지장을 초래할 정도로 지나치게 잦은 지도·단속을 실시함으로써 공무원이 먼저 뇌물을 유도하기도 한다.²⁾ 이러한 과정을 통하여, 공무원은 공직을 개인적인 수입을 극대화하기 위한 지대추구수단으로 인식하게 된다(Tillman, 1968; Van Klaveren, 1978).

그림 1
민원행정의 부패구조



이러한 부패과정에서, 민원행정 관련 행정제도와 절차가 지나치게 엄격하거나 비현실적이어서 불필요한 규제를 요구하는 경우에는, 민원인의 규제회피동기를 유발하고 공무원의 권한 오·남용 기회를 확대하여 부패를 조장하는 부작용을 초래하기도 한다. 부패통제메커니즘 역시 민원행정부패에 영향을 미친다. 부패통제메커니즘은 법률적 기준과 행정적·사법적 처벌을 포함한다. 뇌물수수, 권력 오·남용, 신고·허가 요건 위반 등 민원행정에서 발생하는 다양한 형태의 부패는 모두 법률적 기준을 일탈하는 행위로서 행정적·사법적 처벌의 대상이 된다. 이 경우, 법률적 기준이 미비하거나 부패의 적발가능성이 낮거나 적발되더라도 처벌이 미약하거나 또는 제대로 이루어지지 않으면, 즉 부패로 인한 효과가 비용보다 크다고 인식되면, 부패는 더욱 확대될 것이다.

부패는 본질적으로 사회적 산물이다(하태권 외, 1999). 따라서 정치, 경제, 사회, 문화 등 행정체제와 부패통제제도를 둘러싸고 있는 사회문화적 환경 역시 공무원과 민원인의 의식과 행태는 물론 행정제도의 내용과 부패통제메커니즘의 작동에 영향을 미침으로써, 부패의 발생을 억제하거나 조장한다. 만일, 사회문화적 환경이 부패에 관대하거나 부패를 조장하는 성격을 지니고 있는 경우에는, 부패는 더욱 확대될 것이며 이는 행정제도와 현실의 이원화를 촉진하고 부패통제메커니즘의 효율적 작동을 저해하게 될 것이다.

결국, 민원행정부패는 공무원, 민원인, 행정제도, 그리고 통제메커니즘 간의 복합적인 상호작용에 의한 산물이라 할 수 있다. 따라서, 민원행정부패를 감소시키기 위해서는, 규제 현실화를 통하여 민원행정제도를 개선함은 물론, 부패행위의 적발가능성과 처벌의 강도 및 일관성을 제고하여 효율적인 부패통제메커니즘을 확보하고, 사회문화적 환경을 개선하여 윤리적 행동규범을 확립하는 등 민원행정부패와 관련된 요인들 간의 상호 연계를 고려한 종합적인 대책이 마련되어야 한다.

3. 환경·식품위생분야 민원행정부패의 유형과 사례

1) 전반적 실태

(1) 환경행정분야

환경행정 관련 부패는 경찰·건설·보건행정분야의 그것보다는 부패발생의 빈도가 덜 심한 편이나, 전체적으로 보면 아직도 발생빈도가 높은 편이다. 부패발생 추세도 1990년대 중반 이후 감소하는 추세를 보이고는 있지만, 환경 관련 행정수요의 증가추세를 고려하면, 환경행정은 아직도 부패발생의 개연성이 매우 높은 업무분야로 지적되고 있다(한국환경정책·평가연구원, 1999:7; 부정방지대책위원회, 1997:132; 서울특별시, 2000b:456, 460).

환경관련 민원업무는 폐기물 배출시설, 환경산업, 환경영향평가, 환경관련 연구개발, 환경기초시설 입찰·계약 등으로 크게 구분될 수 있다. 환경민원 관련 부패는 주로 폐기물 배출 및 환경산업 관련 업무에서 발생하고 있으며, 업무성질별로 인·허가업무와 지도·단속업무에서 대부분 발생하고 있다. 환경분야 민원행정에서의 금품제공건수를 업무성질별로 보면, 지도·단속업무 관련 부패가 전체의 74%, 인·허가 관련 부패가 19%를 차지하고 있어서, 환경분야 민원행정부패의 93%가 지도·단속 및 인·허가 업무와 관련하여 발생하고 있음을 알 수 있다. 금품제공시기는 지도·단속관련 업무의 경우에는 '정기적인 제공'이 45%, '점점중 또는 단속 종료후'가 38%로 나타나고 있다. 그러나 인·허가관련 업무의 경우에는 금품제공자의 60%가 업무처리중에 제공한다고 응답하고 있다. 결국, 지도·단속 관련 업무의 경우에는 금품제공이 정기적으로 이루어지는 보형성 뇌물의 성격이 강한 데 비하여, 인·허가업무에서의 신속한 업무처리를 위해 일회성으로 제공되는 급행료 성격이 강한 것을 알 수 있다(한국환경정책·평가연구원, 1999:9~11). 최근에는 환경산업의 경쟁력 향상과 환

경관 관련 행정부패 예방을 위한 규제개혁 차원에서, 특정유해물질 배출 시설이나 특별대책지역 내에 설치되는 시설을 제외한 다른 시설들은 허가대상에서 신고대상으로 변경되었으나, 허가요건만 신고요건으로 바뀌었을 뿐 신고시의 제출서류나 절차 및 검토사항 등이 허가신청시의 그것과 유사하기 때문에 규제개혁이나 부패감소 효과가 제대로 나타나지 못하는 경우도 있는 것으로 보고되고 있다.³⁾

(2) 식품위생분야

식품위생분야 역시 아직도 부패발생 가능성이 가장 큰 업무분야 중의 하나로 지적되고 있다(부정방지대책위원회, 1997:132; 서울특별시, 2000b:460). 식품위생분야의 주요 업무 내용은 식품접객업, 식품제조·가공업, 식품수입업 등으로 구분된다. 식품위생분야 민원행정 부패는 주로 식품접객업 관련 분야에서 발생하는데,⁴⁾ 대부분은 영업허가 준수행위 위반,⁵⁾ 무허가 영업, 기타 불법 영업형태 등 지도·단속업무와 관련하여 발생한다. 실제로, 한국보건사회연구원(1999:73)이 1999. 1. 8~1999. 2. 6 사이에 서울, 인천, 부산에 소재한 76개 단란주점업주들을 대상으로 실시한 조사에서도, 조사대상 업주의 75.5%가 허가나 영업과정에서 공무원에게 금품이나 향응을 제공한 것으로 나타나고 있어, 식품접객업분야 대민행정에서 부패가 구조화되어 있음을 보여주고 있다.

식품위생분야에서의 금품제공 이유로는 '원만한 관계의 유지'(32.6%), '단속 회피'(24.8%), '적발 후 무마'(17.9%), '공무원의 요구'(16.1%) 등이 제시되고 있어(한국일보 1997. 8. 31), 주로 지도·단속업무와 관련하여 평소의 원만한 관계유지나 단속시의 처벌 회피 또는 완화를 목적으로 하는 보험적 성격의 뇌물이 제공되고 있음을 보여준다(한국보건사회연구원, 1999:73). 1회 제공액수는 일회성 제공인 경우가 정기적으로 제공할 때보다 금액이 큰 것으로 나타나고 있다. 금품은 주로 '단속이나 점검시'(24.7%), '명절'(23%), '담당 공무원 교체시'(15.2%)에 제공되는 것으로 나타나고 있다. 금품제공장

소로는 '업소 안'(74%)이 가장 자주 이용되고 있으며 '제 3의 장소'(24%)도 많이 이용되고 있는 반면 '관공서'에서 금품이 제공되는 경우는 2%에 불과한 것으로 조사되고 있어 금품제공이 매우 은밀하게 이루어지고 있음을 알 수 있다(감사원 자료, 한국일보 1997. 8. 31에서 재인용).

식품접객업관련 신고 및 허가 과정에서도, 신고 및 허가와 관련된 규정의 해석이나 시설기준의 적합 여부를 확인하는 과정에서 관행적으로 또는 미비사항이나 위법사항을 묵인해주는 조건으로 다양한 형태의 부패행위가 야기되고 있다. 최근에는 영업허가와 관련된 부패를 예방을 위한 규제완화 차원에서, 신규 영업허가의 경우 유흥주점 영업을 제외한 기타 식품접객영업에 대해서는 허가제를 신고제로 전환하였다. 이에 따라 식품접객업 신고·허가 관련 부패는 상당히 감소된 것으로 보고되고 있다.

2) 환경·식품위생분야 민원행정부패의 유형과 사례

환경 및 식품위생분야에서 신고·허가 및 지도·단속과 관련되어 발생하는 부패는 매우 다양한 형태로 나타나고 있으며, 이들은 다시 무엇을 기준으로 하느냐에 따라 여러 가지 부패유형으로 구분될 수 있다. 환경 및 식품위생분야 민원행정부패를 뇌물제공 목적과 부패내용을 기준으로 유형화하고, 각 유형별로 그에 해당되는 전형적인 부패사례를 제시하면 아래와 같다.

(1) 환경·식품위생분야 민원행정부패의 유형

가. 신고·허가 관련 부패유형

- ① 불필요한 서류의 보안을 요구하면서 민원서류의 접수를 거부하거나, 사전 검토를 핑계로 업무처리를 고의적으로 지연시키면서 금품을 요구하는 행위

② 서류검토나 현장점검과정에서, 타법에 저촉되거나 허가요건을 충족하지 못하는 업소의 신고나 허가신청을 불법적으로 처리해주고 금품을 수수하는 행위

나. 지도·단속 관련 부패유형

① 단속 정보의 사전 획득, 단속 적발의 회피, 적발시 처벌의 경감이나 면제 등에 대비한 보험적 성격의 정기적인 접대나 금품을 수수하는 행위

② 항응이나 금품을 제공받고, 법령이나 규정에서 정한 지도·점검 기준대로 점검을 하지 않거나 점검대상에서 제외하는 행위

③ 법규위반행위 적발시, 특별한 사유 없이 행정처분을 면제 또는 경감해주고 금품을 받는 행위

④ 행정처분을 하고 이행실태를 확인하지 않거나, 행정처분 미이행 사실을 확인하고도 그를 묵인하고 사례를 받는 행위

(2) 신고·허가 관련 부패유형별 사례

가. 급행료적 성격의 금품 수수

사례 1: 서울지검 의정부지청은 허가 업무 때 편의를 봐달라는 부탁과 함께 업체 대표로부터 뇌물을 받은 파주군 환경관리계장과 직원 등 공무원 4명과 뇌물을 준 업체대표 5명을 뇌물수수와 뇌물공여 등의 혐의로 구속하였다(한겨레신문 94. 11. 5. 한국환경정책·평가연구원, 1999:25에서 재인용).

나. 신고·허가 불법 처리

사례 2: 상수원수질보전특별대책지역내에 골프장·러브호텔·요식업소 등이 불법으로 건축되도록 허가해 주고 뇌물을 받은 경기도 남양주군·가평군 등 7개 시 군 공무원 28명이 적발되었다. 이들은 제한면적(400㎡)을 초과한 건축물을 허가해 주거나, 도로가 없는 대지

내 건물을 도로변 건물처럼 공문서를 위조하거나, 정화조 미설치를 묵인해 주는 등의 비리를 자행하였다(한국일보 1995. 3. 22. 한국환경 정책·평가연구원, 1999:26에서 재인용).

사례 3: 서울특별시 ○구 ○○동 245-8 소재 ○○○○단란주점 영업장의 실제면적이 166.25㎡로 허가제한면적인 150㎡를 16.25㎡ 초과하였으나, 영업장 면적을 120.75㎡로 축소하여 보고하고 영업허가를 처리하였다(서울특별시, 2000b:55).

사례 4: 서울특별시 ○○구에서는 1999. 7. 31 이후에는 유해물질 배출시설 설치신고를 할 수 없는 일반상업지역에 위치한 ○○인쇄소가 감광·현상·세척을 거쳐 인쇄판을 제작하는 과정에서 특정수질유해물질이 포함된 폐수를 배출하는 인쇄제판시설에 대해 배출시설 설치신고를 하자, 이를 적정한 것으로 수리하고 신고필증을 교부하는 등, 1999. 7. 31 이후 서울특별시건축조례를 위반한 11개소의 인쇄제판시설에 대해 배출시설설치신고를 수리하였다(서울특별시, 2000a:34).

사례 5: 서울특별시 ○○구에서는 ○○동 소재 건축물이 1992. 3. 10 무단용도변경 사용 및 무허가건물 무단 증축으로 적발되어 동년 3. 13부터 건축물관리대장에 위법건축물로 표기하여 관리되고 있음에도 불구하고, 동 구청 ○○과 소속 ○○○는 1996. 3. 12 건축물관리대장에 위법건축물로 표기된 내용을 적법건축물로 변조 발급하여, 동년 3. 15 동 위법건축물 내 ○○일반음식점을 허가하였다(서울특별시, 2000a:31).

사례 6: 전라남도 ○○시에서는 건축물의 5층 부분(246.80㎡)은 건축물의 업무시설(74.82㎡) 및 근린생활시설(171.98㎡)로서 유흥주점을 허가할 수 없는데도, 동 장소에 유흥주점을 설치할 수 있도록 유

홍주점 장소이전 허가를 하였다(전라남도, 1999:156).

사례 7: 서울특별시 ○○구는 1997. 3. 20 00동 소재 ○○○휴게 음식점의 영업허가를 하면서, 실제 영업장 면적이 36.34㎡로 도시철도채권 매입대상 기준면적인 33㎡를 초과하고 있음에도 불구하고 허가면적을 32.33㎡로 축소하여 도시철도채권 매입 대상이 아닌 것으로 처리하였다(서울특별시 내부자료).

사례 8: 서울특별시 ○○구 ○○동 소재 지하 1층에 위치한 ○○일 반음식점은 실제 사용하는 영업장 면적이 86.79㎡로 소방시설완비증명서제출대상 기준면적인 66㎡를 초과하고 있음에도 불구하고, 영업장 면적을 61.44㎡로 축소 보고하여 소방시설 완비증명서를 첨부하지 않고 1997. 6. 18 영업허가 하는 등 총 2건을 부당하게 허가 처리하였다(서울특별시 내부자료).

사례 9: 서울특별시 ○○구에서는 ○○동 ○○○소재 ○○단란주점을 신규 허가처리함에 있어, 1996. 6. 7 관할교육청 학교환경위생정화위원회에서 심의결과 부결처리되어 신규 허가 처리할 수 없음에도 불구하고 재신청된 동일 민원에 대하여 회신하면서, 3년 전인 1993. 9. 21의 심의결과인 “학습과 학교 보건위생에 나쁜 영향을 주지 않는다”는 내용을 민원인에게 회신하고 1996. 7. 9. 신규허가 처리하였다(서울특별시, 2000b:56).

사례 10: 서울특별시 ○○구에서는 ○○동 소재 ○○여관이 처음 영업신고 당시의 영업시설(객실 5실, 영업장 면적 45.09㎡)을 확장하고자(객실수 13실, 영업장 면적 130.51㎡) 제출한 변경신고에 대하여, 이 지역의 용도가 주거지역이고 건축물 용도가 목욕탕이므로 구 공중위생법과 건축법에 의거 신고수리가 불가능한데도, 1997. 10. 16 신고 사항 변경이 적합한 것으로 처리하였다(서울특별시 내부자료).⁶⁾

(3) 지도·단속 관련 부패유형별 사례

가. 정기적인 뇌물 수수

사례 11: 서울 마포구 소재 '나루터개발' 현장에서 일부업자들이 1993년부터 폐기물 수집료를 받고 불법으로 지정폐기물과 건설폐기물을 수집하여, 수집된 폐기물 중 일부는 선별하여 팔거나 외부로 반출하고 나머지는 소각하였다. 관할구청은 1995년 말부터 나루터개발 현장 인근에 건축폐기물 불법수집 감시초소를 설치·운영하였으나, 초소근무자들은 여름에는 폐기물수집장의 사무소에서 휴식을 취하기도 하고 추석에는 저가의 비누선물세트를 받기도 하며, 폐기물수집행위를 보고도 상부에 보고하지 않는 등 직무를 유기하였다. 뿐만 아니라, 폐기물수집행위가 주로 자정에 이루어짐에도 불구하고, 야간근무시 근무자의 일부는 퇴근을 하고 자정 이후에는 감시를 하지 않았다(대검 수사사례집, 1999. 한국환경정책·평가연구원, 1999:57에서 재인용).

사례 12: 1997년 12월 서울 C동에 단란주점을 개업한 金모(36·여)씨는 술집문을 열기도 전에 찾아온 구청 위생과 직원에게 준 1백만원 등 경찰·구청·소방서 공무원들에게 줄줄이 개업신고를 처리야 했다. 金씨는 "공무원들에게 일상적으로 바치는 돈이 요즘도 매달 2백여 만 원"이라고 말했다. 金씨의 단란주점은 접대부·밀실·부실소방시설 등 불법투성으로 만약 단속이 제대로 이뤄진다면 아예 영업이 불가능하다. 그러나 업주가 '법을 어겨도 돈이면 해결된다'는 생각을 자연스럽게 가질 정도로 공무원들의 부패는 일상화돼 있다(중앙일보, 1998. 10. 22).

사례 13: 서울 강남의 한 립살롱에서 4년째 영업상무를 하고 있는 金모(40)씨는 "경찰과 구청직원 등 모두 7곳의 공무원들이 요즘도 매달 정해진 날에 20만~1백만 원씩 '수금'하러 온다"고 말했다(중앙일보, 1998. 7. 7).

사례 14: 서울특별시 서초구는 지난 4년 동안 관내 단란주점에서 공짜술을 마신 것으로 확인된 남모계장(6급) 등 위생과 직원 8명을 1일 직위해제했다. 구청은 지난달 21일 D단란주점을 운영했던 박모씨(35)로부터 “서초구청 위생과 직원들이 94년 10월부터 올 5월까지 47차례에 걸쳐 1천3백만 원 상당의 공짜술을 마셨으니 술값을 돌려달라”는 내용의 탄원서를 받았다(동아일보, 1998. 10. 4).

사례 15: 서울지검 형사4부(김희옥 부장검사)는 1997. 10. 23 무허가 영업을 묵인하고 단속정보를 제공해 주는 대가로 뇌물을 받은 서대문 경찰서 방법지도계 윤봉기(40)·무악파출소 김상호(34)경장 등 경찰관 2명을 뇌물수수 혐의로, 이들에게 돈을 준 서대문구 창천동 무허가 락카페 ‘콜라’ 업주 김형남(42)씨 등 2명을 뇌물공여 혐의로 각각 구속했다. 검찰에 따르면 윤경장은 김씨가 지난해 3월 일반음식점 허가를 받은 뒤 유흥주점인 락카페로 무허가영업을 해온 사실을 묵인해 주고 단속정보를 제공하는 대가로 매월 25만~1백만 원씩 9월까지 모두 960만 원을, 김경장은 750만 원을 받은 혐의다. 검찰은 신촌일대 10여 개 무허가 유흥주점들이 공무원들에게 뇌물을 준 사실을 포착, 수사를 확대하고 있다(한국일보, 1997. 10. 24).

나. 불법행위의 묵인

사례 16: 검찰은 수도권일대에 난립된 유독물 취급업자 등에 대해 유독물 불법보관, 저장, 판매행위를 단속하고 폐드립 재생업자를 적발하였다. 그런데 이 과정에서 일부지역에서는 단속공무원이 무등록 업체를 발견하고도 허위복명 내지 묵인하는 등 비위사실을 자행한 사실이 적발되었다(한국환경정책·평가연구원, 1999:37).

사례 17: 서울특별시 ○○구는, ○○동 일대의 금속가공업소들이 약품을 무단 방류하고 있다는 주민의 신고에 따라, 1999. 1. 7. ○○동 일대 21개 금속가공업체 사업장에 대하여 현장조사를 실시한 후,

동 업소들이 특정수질유해물질을 정상적으로 위탁처리하고 있는 것으로 보고하고 종결 처리하였다. 그러나, 1999. 10. 13 ○○사 등 위 금속가공업체에 대한 현장확인 결과, ○○금속 외 8개 업소는 배출폐수 중 일부만 위탁 처리하고 있으며 작업장 바닥에 하수구가 설치되어 있어 언제든지 특정수질 유해물질이 함유된 세척폐수와 폐산을 무단 방류할 수 있는 상태로 조업 중이며, ○○사의 경우 1999년 1월부터 1999년 10월 13일까지 세척폐수 위탁처리량은 용수사용량의 5% 미만으로 대부분의 세척폐수가 무단 방류되고 있는 것으로 추정되고, ○○명판 등 4개 업소는 세척폐수를 무단 방류해온 사실을 시인하는 등 위법사실이 있는데도 불구하고, ○○구는 배출폐수를 적정하게 처리하고 있는 것으로 허위 보고하였다(서울특별시, 2000a:38).

사례 18: 원당과 서울 모래내 지역 토착폭력배들이 중심이 된 전문 불법매립조직과 과거 난지도에서 활동하던 자들이 중심이 된 불법매립조직이 고양시의 공터에 사무실과 장비를 갖춘 무허가 폐기물 중간하치장을 설치하고, 서울 등지에서 반출되는 건축폐기물을 대량 매수하여 중간하치장에 적치하였다가 불법매립자들과 연계하여 처리하였다. 그러나, 단속공무원(고양시 청원경찰, 전 고양경찰서 수사과장 등)들은 이들에게 뇌물을 받고 불법매립사실을 묵인하였다(대검수사사례집, 1999. 한국환경정책·평가연구원, 1999:57에서 재인용).

다. 행정처분의 경감·면제

사례 19: 서울특별시 ○○구에서는 1998. 8. 24 ○동 73-102 소재 ○○이용업소의 칸막이 영업행위가 적발되어 영업정지 1월의 행정처분을 하여야 함에도, 시설개선 명령으로 과소 처분하였다(서울특별시, 2000b:56).

사례 20: 서울특별시 ○○구에서는 ○○동 403-16 소재 ○○○단란주점의 미성년자접객부 고용 및 술시중 행위를 처분함에 있어, 위

의 위반사항이 영업정지 3월에 해당되나 유흥형태 위반만 적용하여 영업정지 2월로 가볍게 처분하고 관련기관에 통보하지 않는 등 미성년자接客부 고용위반 사항을 적출하고도 부당하게 처리하였다(서울특별시, 2000b:55~56).

사례 21: 미성년자를 출입시켜 영업을 하다 3차 적발된 유흥음식점에 대하여 허가취소처분을 하여야 함에도 부당하게 영업정지 2월에 갈음하는 과징금 360만원을 부과 처분하였다(전라남도, 1999:157).

사례 22: 미성년자 출입 및 주류판매행위로 적발 통보된 유흥주점에 대하여 행정처분을 할 때에는 미성년자 출입(1월)과 미성년자 주류판매 행위(15일)를 병과하여 영업정지 45일의 처분을 하여야 함에도 불구하고 영업정지 1월에 갈음하는 과징금 처분을 하였으며, 이에 대한 과징금 처분시 연간 매출액을 5천만 원 미만으로 과소 산정하여 하루 6만원씩 180만원만 처분하였다(전라남도, 1999:158).⁷⁾

라. 행정처분 미이행 사실 목인

사례 23: 1998. 7. 6 서울특별시 ○○구 위생과 감시계장을 반장으로 한 심야·불법 영업 단속반원들은, 관내 M카페가 밀폐된 룸을 만들고 노래방 기기를 설치해 불법 영업을 하다 적발돼 이날부터 한 달 동안 영업정지 처분을 받았음에도 불구하고 영업을 계속하자, 이를 단속하러 나왔다가 봉투를 챙겼다. 이들이 떠난 뒤 카페 여주인 안모(43)씨는 취재팀에 “준비된 게 별로 없어 1백만 원밖에 못 줬다”며 “수표로 주면 안 받아 현찰로 줬다”고 말했다. 그러나 구청 위생과 감시계장은 취재팀과의 전화통화에서 “만나서 술이나 한 잔하면서 이야기하자”며 뇌물수수 확인을 거부했다(중앙일보, 1998. 7. 7).

3) 환경·식품위생분야 민원행정부패의 특징

(1) 부패의 구조화·일상화

환경·식품위생분야에서의 민원행정부패도, 다른 민원행정분야에 서와 마찬가지로, 구조화 일상화되어 있다. 조사 결과에 의하면, 관련 민원인이나 업주의 상당수가 신고·허가나 지도·단속과 관련하여 담당공무원에게 금품이나 향응을 제공한 경험이 있는 것으로 드러나 고 있다. 또한 이들이 금품이나 향응을 제공한 기관도 검찰, 경찰, 시·구청, 기타 유관 광역자치단체와 중앙행정기관(일선기관 포함) 및 검사기관 등 5~7개 기관에 이르고 있어, 이 분야에서 행정부패가 구 조화·일상화되어 있음을 알 수 있다.

(2) 부패의 지방화

환경 및 식품위생분야 민원행정부패는 대부분 지방자치단체, 특히 기초지방자치단체의 대민행정과정에서 발생한다. 그런데 지방자치단 체의 대민행정은 국민의 일상생활과 직결되어 있기 때문에, 국민에 대한 정부의 거울이라 할 수 있다. 즉, 대다수의 일반국민은 민원행 정을 통하여 정부와 직접 접촉하게 되며, 이 과정에서 정부에 대하여 나름대로 평가를 하게 된다. 따라서 민원행정부패는 개별적으로는 그 규모나 영향력이 사소하지만, 그것이 정부에 대한 국민의 신뢰도에 미치는 총체적 영향은 매우 크다고 할 수 있다.

(3) 부패 네트워크의 단순성

환경·식품위생분야 민원업무와 관련된 부패는 대부분 신고·허가 및 지도·단속업무, 특히 지도·단속업무와 관련되어 발생하며, 따라 서 업주와 담당공무원이 1:1로 직접 연결되는 직거래형 단순 네트워크로 형성된다. 실제로, 부패발생 가능성이 높은 민원업무분야를 대 상으로 한 연구에 의하면, 응답자의 57.9%가 민원업무와 관련된 사 례금을 본인이 직접 전달하는 데 비하여, 16.8%는 업무와 관련된 중

개인이나 다른 사람을 통하여 전달한다고 응답하고 있다(하태권, 1992:123). 처음 접촉시에 중개인이 개입한 경우에도, 중개자의 역할은 대부분 소개자로서 끝나며, 지속적인 접촉은 1:1의 단순 네트워크에 의하여 이루어지게 된다(백완기 외, 2000:91). 이 때문에, 환경·식품위생분야 민원업무와 관련된 부패는, 업주의 입장에서 보면, 지속적인 관리가 중요한 보험성 투자 목적을 강하게 지니게 된다. 인·허가와 지도·단속업무와 관련된 금품수수는 관례적으로 형성되어 있던 담당 부서의 담당자-계장-과장 간의 부패 네트워크 속에서 상납·평납·하납 등이 이루어지는 조직적 부패의 성격이 강하였으나, 근래에는 상당수의 허가사항이 신고사항으로 전환됨에 따라 지도·단속을 중심으로 하는 개인적 부패로 변화하는 추세를 보이고 있다(한국보건사회연구원, 1999:28~29). 이와 같은 부패네트워크의 변화 추세는 네트워크의 단순성을 더욱 강화시킬 것으로 추정되며, 이에 따라 이들 업무분야에서의 부패는 더욱 은밀하게 자행되게 되어 적발이 더욱 어려워질 것으로 사료된다.

(4) 금품제공 업무의 종류와 성격

환경·식품위생분야에서의 민원행정부패는 업무종류별로는 폐기물 배출업, 환경산업, 식품접객업 분야에서, 업무성격별로는 인·허가 업무와 지도·단속업무분야에서 주로 발생하고 있으며, 이 중에서도 특히 지도·단속분야에서 집중적으로 발생하고 있다.

(5) 금품제공 목적

담당 공무원에게 금품을 제공하는 이유는 지도·단속업무의 경우에는 주로 보험료적인 성격이, 신고·허가업무의 경우에는 금행료적인 성격이 강한 것으로 보인다. 즉, 지도·단속업무의 경우에는 주로 만일의 경우에 대비하여 평소에 원만한 관계를 유지하기 위해서 또는 단속을 회피하거나 불필요한 시비나 간섭을 피하고 단속 결과에 대한 행정처분을 경감 또는 면제받기 위해서 금품이 제공되고 있다. 이에

비하여, 신고·허가업무의 경우에는, 대부분이 서류검토나 현장 확인 시에 불필요한 서류 보완 요구를 회피하거나 미비한 신고·허가 사항을 묵인받고 업무를 신속하게 처리하기 위해서 또는 나중에 있을 지도·단속에 대비하여 미리 원만한 인간관계를 형성해 놓기 위해서 금품이 제공되는 것으로 나타나고 있다.

(6) 금품제공 빈도와 시기

금품이나 향응을 제공하는 시기도 제공목적과 무관하지 않아 보인다. 지도·단속업무의 경우에는 응답자의 대부분이 정기적으로 또는 단속 중이나 단속 종료 후에 금품을 제공하고 있는데 비하여, 신고·허가업무의 경우에는 상당수가 업무처리 중이나 처리 후에 금품을 제공하고 있으며, 허가업무가 잦은 업소에서는 정기적으로 금품을 제공하고 있는 것으로 조사되고 있다.

(7) 제공금액의 규모

환경·식품위생분야의 민원행정부패는 주로 지방자치단체나 일선 기관에서 근무하는 하위공직자들에 의한 이른바 '생계형 부조리'(petty corruption)라는 점에서, 정치가나 고위 공직자들에 의한 '권력형 부조리'나 '축재형 부조리'와 구별된다. 업무와 관련하여 제공되는 금액의 규모는 제공빈도(정기적, 일회성)와 업소 종류에 따라 다르나, 식품접객업소 중 부패발생빈도가 잦은 노래방과 단란주점 및 유흥주점을 기준으로 일회에 제공되는 액수를 살펴보면, 일회성 제공의 경우에는 13~21만원, 정기적 제공의 경우에는 7~8만원 정도인 것으로 나타나고 있다(감사원 자료, 한국일보 1997. 8. 31에서 재인용). 이 정도의 액수는 대체로 소액금품으로 인식되며, 따라서 사회적으로 용인될 수 있는 액수의 범주에 속한다고 인식되는 경향이 있다(하태권, 1992:124~125; 부정방지대책위원회, 1997:79, 140).⁸⁾

그러나, 업소마다 유관 기관이 5~7개에 달한다는 점을 감안하면, 이 정도의 액수라 할지라도 일년 동안 뇌물로서 제공되는 액수는 상

당할 것이며, 뇌물의 속성상 그로 인한 국고손실액은 뇌물액수보다 훨씬 더 클 것으로 판단된다. 더욱이 민원행정부패 역시 본질적으로 법률이나 윤리규범에 반하는 행위이며, 그로 인한 순기능보다는 부작용이 훨씬 크다는 데 문제의 심각성이 있다(Dwivedi, 1967; Key, 1978; Caiden & Caiden, 1977; Sherman, 1978).

(8) 금품제공 장소

업무와 관련된 금품은 주로 업소에서 제공되고 있으나, 제 3의 장소도 비교적 자주 이용되고 있다. 특히 지도·단속업무와 관련해서는 주로 현장 점검시에 해당 업소에서 금품이 제공되고 있어, 민원행정 관련 부패의 은밀성을 보여준다.

4. 환경·식품위생분야 부패의 원인과 해결방안

1) 부패의 발생원인

(1) 사회문화적 요인⁹⁾

가. 부패의 관행화·구조화

환경 및 식품위생분야 인·허가 및 지도·단속업무와 관련된 민원 행정에서는 민원인과 담당공무원과의 유착에 의한 부패가 관행화, 구조화되어 있다.¹⁰⁾ 민원인들은 대체로 소액의 사례금을 업무처리에 대한 당연한 대가나 필요악으로 인식하는 경향을 나타내고 있으며, 공무원 역시 이와 유사하게 소액의 금품수수에 대하여 관대한 태도를 보여주고 있다(하태권, 1992:124; 부정방지대책위원회, 1997:140). 이러한 연구결과는 공직사회는 물론 우리 사회 전반에 뇌물이 관행화되어 있을 뿐만 아니라 우리 사회가 그에 대하여 상당히 관용적인 태도

를 지니고 있음을 보여준다. 이에 따라, 많은 국민들은 우리 나라에서 가장 시급히 해결해야 할 과제로서 부정부패의 척결을 제시하고, 공직사회의 부패를 야기하는 가장 큰 중요한 요인으로 부패가 만연한 사회풍토를 지적하고 있다(이서행, 2000:62; 박중훈, 1999:131).

나. 정의적 행정문화

귀속주의적이며 정의적인 우리사회의 문화적 특성이 행정부패를 야기하는 주요한 원인으로 아직도 작용하고 있다(백완기, 1989, 하태권, 1992; 하태권 외, 1999; 이서행, 2001).¹¹⁾ 실제로, 공무원들은 민원인의 청탁을 수락하는 가장 큰 이유로 민원인과의 의리를 들고 있어, 정의적인 행정행태가 공직부패의 주요 요인임을 시사하고 있다(하태권, 1992). 이러한 경향은, 근래에 많이 개선되고는 있으나, 아직도 지속되고 있다. 최근에 실시된 연구결과를 보면, 조사대상 공무원의 22.0%가 연고자의 부탁은 무리가 있더라도 들어주는 것이 예의라고 생각하고 있는 것으로 조사되고 있으며, 39.1%는 공사를 구분하는 것을 불편하게 느끼고, 72.3%는 관행의 거절로 인하여 동료와 불편한 관계에 빠지게 될 것을 두려워하는 것으로 나타나고 있다(부정방지대책위원회, 1997:95).

다. 준법정신의 부족

우리 나라의 경우, 공무원과 민원인 모두 준법정신이 부족하며, 이것이 행정부패를 발생시키는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 민원공무원의 대다수는 국민들이 일반적으로 행정법규나 절차를 무시하고 공무원에게 무리한 요구를 하거나 불평을 한다고 생각하고 있으며, 국민의 민주역량에 대하여 부정적인 평가를 보이고 있다 행정법규나 절차를 준수하기보다는 그것을 회피하고 비공식적으로 처리하고자 하는 태도는 민원인이 신청한 업무가 그들이 원하는 대로 처리되지 않았을 때 더욱 뚜렷하게 나타난다.¹²⁾

민원인에 대한 공무원의 부정적인 평가는 민원인 스스로의 평가와

도 상당 정도 일치한다. 즉, 행정법규 위반사실이 적발될 경우, 조사 대상 민원인의 46.2%가 여러 가지 이유로 그에 상응하는 처벌을 받기보다는 사례금을 지불하고 해결하겠다는 태도를 보이고 있다(하태권, 1992:124). 그러나, 자신들의 준법의식 부족에도 불구하고, 민원인 역시 공무원들의 업무처리의 공정성과 형평성 및 신뢰성에 대하여 전반적으로 부정적으로 평가하고 있는 것으로 조사되고 있다(하태권, 1992:122; 이현수, 1998:42~50).

라. 고발의식 부족

민원공무원들은 대체로 동료 공무원들의 비위에 대하여 무관심하거나 너그러운 성향을 보여주고 있다(하태권, 1992:119; 부정방지대책위원회, 1997:95). 이러한 성향은 민원인에게서도 유사하게 발견되고 있다(이상엽, 2000:68). 실제로, 1993~1996년 사이의 공무원 범죄 중 고소·고발사건의 비중을 살펴보면, 뇌물죄의 고소·고발 비중(단순 뇌물 관련 16.8%, 특가법상 뇌물 관련 7.1%)은 전체 평균(45.9%)보다 훨씬 낮게 나타나고 있다(부정방지대책위원회, 1998:3~4). 이와 같은 현상은, 우리사회의 부패불감증과 더불어 공무원 범죄의 대표적인 유형인 뇌물사범의 적발에는 수사당국의 자발적이면서도 강력한 의지와 지속적인 활동이 매우 중요하다는 점을 보여준다.

한편, 공무원들은 잘못된 관행을 시정하려 노력하거나 외부에 폭로할 경우, 조직 내에서 따돌림을 받게 되거나 개인적인 불이익을 받을 것을 두려워하고 있는 것으로 조사되고 있다(부정방지대책위원회, 1997:98; 이상엽, 2000:74). 이것은 공익제보자보호제도와 같은 내부 고발자를 보호하기 위한 강력한 법적 장치가 마련되지 않는 한, 불법·부정행위에 대한 공직 내부에서의 자발적인 고발을 기대하기는 어렵다는 것을 강력하게 시사해주고 있다.

(2) 행정제도적 요인

가. 비현실적인 규제

불합리하거나 비현실적인 규제 또는 애매모호한 법규 등은 업체의 위반행위를 유발하거나 관련 규정에 대한 담당공무원의 자의적 판단을 초래함으로써 부패를 조장하게 된다.¹³⁾ 비현실적인 규제가 부패를 야기하는 대표적인 예로 단란주점의 경우를 들 수 있다. 단란주점은 가족이나 친지 또는 친구들 간에 부담없이 즐길 수 있는 '유흥종사자나 유흥시설이 없는 건전한 위락공간 확보'를 위하여 설치된 것이기 때문에, 허가가 가능한 지역용도와 접객부 고용 및 시설기준에서 유흥주점과는 달리 많은 제한을 받고 있다.¹⁴⁾ 그러나 실제로는 단란주점이 도시 전 지역에 무분별하게 분포되어 있을 뿐만 아니라¹⁵⁾ 유흥주점 형태의 불법영업이 만연되어 있어 단란주점에 대한 각종 규제가 유명무실해지고 있는 실정이다.

단란주점과 유흥주점의 관계는 '불법영업에 따른 위협'과 '고율의 세금부담 회피로 인한 수익증대' 사이의 선택의 문제로 인식될 수도 있다. 그러나 한국사회의 음주문화와 대도시지역에서는 유흥주점에 대한 신규 허가가 제한되고 있다는 점을 감안하면, 단란주점의 유흥주점 형태 불법영업은 불가피한 선택으로 보여지기도 한다. 이와 같이, 단란주점의 유흥주점 형태 불법영업이 만연되어 있는 상태에서, 단란주점 업주들은 비현실적인 허가요건을 피하거나 공무원들의 '적발위주' 또는 '영업방해식' 단속을 피하기 위한 수단으로 공무원에게 금품이나 향응을 제공하고 있다. 불법영업으로 적발되더라도, 허가 취소 후 무허가 영업이나 허가취소 업소의 명의 변경 또는 유사한 다른 업종으로의 재허가 등이 빈번하게 이루어지고 있으며, 이 과정에서 뇌물수수행위가 자주 발생하고 있다. 따라서 단란주점의 신규 영업허가는 "구청 공인 전과자 양성과정"이라고 냉소적으로 표현되기도 한다(한국보건사회연구원, 1999:62).

비현실적인 규제로 인한 부패발생을 예방하기 위하여, 심야영업제

한을 철폐하고 유흥업소를 제외한 식품접객업에 대한 허가제를 신고제로 전환하는 등 많은 규제들이 철폐되거나 완화되었다. 이러한 조치들은 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있으나, 기대수준에 미치지 못하는 경우도 있는 것으로 지적되고 있다. 예를 들면, 특정 유해물질 배출시설이나 특별대책지역 내에 설치되는 배출시설을 제외한 다른 시설들은 허가대상에서 신고대상으로 변경되었으나, 허가요건만 신고요건으로 바뀌었을 뿐 신고시의 제출서류나 절차 및 검토사항 등은 아직도 허가신청 시의 그것들과 유사하기 때문에 규제개혁이나 부패감소 효과가 제대로 나타나지 않고 있다.

나. 모호한 규정

민원행정분야 중에서도 환경분야와 식품위생분야의 지도·단속 관련 업무가 관련 규정의 명확성과 업무처리의 투명성이 가장 낮은 업무분야로 인식되고 있다(이상엽, 2000:68). 모호하게 규정된 법규와 지침은 그것의 해석을 둘러싸고 담당공무원의 자의적 판단의 여지를 확대하여 줌으로써, 업무처리의 투명성과 공정성을 저하시키는 반면 부패발생 가능성을 증가시킨다. 예를 들면, 대기오염 및 수질오염 배출시설의 경우, 해당항목이 불명확하고 애매하게 규정되어 있는 경우가 있을 뿐만 아니라, 산업의 다양화로 기존의 규정에 포함되어 있지 않은 새로운 신규산업이나 시설이 많이 발생하고 있다. 이에 따라 이들 시설의 허가 여부에 대한 담당공무원의 자의적 재량이 증대되어 부패발생의 개연성이 커지고 있다.

다. 행정편의적 규정

행정편의적 규정 역시 점검이나 단속 결과의 불확실성을 회피하기 위하여 업주가 뇌물을 제공하도록 유인하는 결과를 초래하고 있다. 예를 들면, 배출된 오염물질의 상태는 기온과 풍향 등 기상상태의 영향을 많이 받음에도 불구하고, 배출시설의 정상가동 여부는 1회 샘플링으로 행정처분이 결정되며 실험오차 등은 고려되지 않는다.¹⁶⁾ 이

에 따라, 업주는 점점 결과에 대해 불안해 할 수밖에 없으며, 따라서 불확실성을 감소시키기 위하여 금품이나 향응을 제공하는 경우가 발생하기도 한다(한국환경정책·평가연구원, 1999:37).

(3) 부패통제메커니즘의 미비

가. 단속행태적 요인

부패의 발생을 억제하기 위해서는 부패행위에 대한 강력한 처벌 못지 않게 부패행위의 적발 역시 중요하다(Klitgaard, 1988:69~74). 부패행위의 적발은 사후 처벌과는 달리 부패행위의 자발적 포기를 유도하는 예방적 활동이며, 처벌의 전제가 될 뿐만 아니라 정부 자체의 노력으로도 상당한 성과를 기대할 수 있기 때문이다(박홍식, 1999:58).

그러나 상당수의 공무원들은 소액금품 수수행위의 적발 가능성을 낮게 평가하고 있으며, 부패공무원에 대한 처벌 법규 역시 잘 정비되어 있지 못하다고 인식하고 있다.¹⁷⁾ 공무원들은 상관이나 동료에 의한 적발가능성을 비교적 높게 인식하고 있으나, 자체 감사실이나 감사원 또는 검찰·경찰 등 외부 사정기관에 의한 적발가능성을 낮게 인식하고 있다(부정방지대책위원회, 1997:86; 이서행, 2001:64). 실제로 각 자치단체에서는 영업신고·허가 사항의 준수 여부와 행정처분의 이행 여부에 대한 사후관리가 지속적·체계적으로 이루어지지 않고 있으며, 이에 따라 불법 영업행위나 그에 대한 행정처분의 이행 여부를 확인하지 못하거나 제대로 이행되지 못하고 있음을 확인하고도 이를 묵인하는 경우가 자주 발생하고 있다.

나. 자치단체장의 단속·처벌 의지 회박

지방자치 실시 이후, 중앙정부의 환경 및 식품위생분야의 신고·허가와 지도·단속 관련 권한이 대폭 지방자치단체로 이양되었다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이, 민원행정부패에 대한 자치단체의 통제

메커니즘은 아직도 취약한 실정이며, 이에 따라 지방공무원의 비리가 증가하고 있다. 이러한 사실은 환경 및 식품위생분야 민원행정부패를 척결하기 위해서는 자치단체장의 의지가 핵심적이라는 사실을 보여준다. 공무원들도 부패공무원에 대한 관대한 처벌(74.8%)을 전반적인 부조리 관행(77.4%)에 이어 두 번째 중요한 부패유발요인으로 지적하고 있다(박중훈, 1999:131). 그러나 부패에 대한 자치단체장들의 단속 및 처벌의지는 낮은 편으로 평가되고 있다.¹⁸⁾ 심지어는 지방자치단체장이 감사원이 적발하여 징계처분을 요구한 불법행위를 묵살하는 경우도 발생하고 있으나, 이에 대한 적절한 제도적 장치가 마련되지 못하고 있다(서울신문, 1998. 10. 19). 뿐만 아니라, 단체장 자신이 지역의 토착세력이나 동창 등의 연고집단과 후견주의 네트워크를 형성하여 직접 부패에 개입하는 경우도 발생하고 있다.

다. 부패공무원에 대한 사법적 처벌 미약

1993~1997년 사이에 기소된 주요 공무원 범죄에 대한 제1심 재판 결과를 보면, 징역이나 금고를 선고받은 비율은 16.6%에 지나지 않으며, 집행유예가 56.8%, 선고유예가 12.3%에 이르고 있다. 이것은 공무원범죄에 대한 실형의 비율은 매우 적은 반면, 형유예의 비율이 매우 높다는 것을 보여준다. 뇌물죄의 경우에도, 실형을 선고받은 비율은 단순뇌물 관련 범죄의 경우는 11.9%에 지나지 않으며, 특가법상의 뇌물 관련 범죄의 경우에도 39.3%에 불과하다(부정방지대책위원회, 1998:25~26).

공무원범죄에 대한 사법적 처벌은 항소심에 이르면 더욱 관대해진다. 같은 기간동안 공무원 범죄에 대한 항소심 재판결과를 보면, 실형을 선고받은 공무원 범죄의 비율은 3.9%에 불과하며, 집행유예(22.0%)나 선고유예(22.0%)를 선고받은 비율은 44.0%인 데 비하여 약식명령·자격정지·벌금·과태료·무죄 등을 선고받은 비율은 52.1%에 이르고 있다. 특히, 단순뇌물 관련 범죄에 대한 실형률은 2.0%, 특가법상 뇌물관련 범죄에 대한 실형률도 9.1%에 불과하다. 결국 범

죄를 범한 공무원의 경우, 비록 구속 기소된다 하더라도 대부분은 제 1심 판결을 통하여 석방되며, 일부 실형이 선고된 경우라도 항소하게 되면 거의 대부분이 실형을 면하는 실정이다(부정방지대책위원회, 1998:27~28). 실형을 선고받은 경우에도, 형기를 다 채우는 경우는 별로 없고, 후에 가석방이나 형집행정지 등을 통해 쉽게 풀려나며, 고위공직자의 경우에는 죄질이 훨씬 나쁨에도 불구하고 나중에 사면 등의 편법을 통하여 쉽게 풀려나고 있다(부정방지대책위원회, 1998:3). 결국 행정부패가 구조화·관행화되어 있을 정도로 심각한 수준에 이르고 있음에도 불구하고, 그에 대한 사법적 처벌은 매우 미약한 실정에 머무르고 있어 부패를 억제하는 효과를 거두지 못하고 있다.

(4) 공무원관련 요인

가. 전문성 부족

지방자치단체의 환경·식품위생업무 담당 일선공무원의 전문지식이 미흡할 뿐만 아니라 인력도 부족하여, 인·허가 및 지도·단속이 소홀히 되고 있음은 물론 이를 둘러싼 각종 부패를 조장하고 있다. 예를 들면, 각 관할구청의 유독물 담당 공무원은 1~2명에 불과하며 그나마 잦은 순환보직으로 담당 업무에 대한 전문지식을 쌓을 기회도 적다. 더욱이 이들은 단속업무 이외에 다른 업무도 겸하고 있는 실정이다. 따라서 유독물에 대한 전문지식 및 점검에 필요한 시간의 부족으로 지도·단속이 형식적으로 이루어지고 있다(한국환경정책·평가연구원, 1999:37).

나. 사기 부족

우리나라 공무원들의 삶의 질에 대한 만족도 수준은, 민간부문 종사자들의 그것과 비교하여 볼 때, 전반적으로 낮게 나타나고 있으며, 특히 보수와 승진기회에서 만족도의 격차가 크게 나타나고 있다(조경

호·김미숙, 2000). 급여의 경우, 근래에 상당히 개선되고는 있으나, 아직도 민간에 비하여 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다. 따라서 공무원이 일상생활에서 느끼는 상대적 빈곤감으로 부패를 야기할 가능성이 연고자의 청탁으로 인해 부패를 유발할 가능성보다 더욱 큰 것으로 조사되고 있다(부정방지대책위원회, 1997:111). 특히, 지방자치단체의 지도·단속 공무원은 일반적으로 하위직 공무원들로 상급자나 외부의 압력에 취약할 뿐만 아니라, 승진 기회가 적고, 급여수준도 낮아 적은 금품의 유혹에도 쉽게 빠질 가능성이 크다고 보여진다.

다. 자치단체간 인사교류 감소

행정직 공무원의 경우에는 인력규모가 크고 담당할 수 있는 업무범위가 넓기 때문에 관내 전보가 활성화되어 있다. 그러나 보건직이나 환경직 같은 전문기술직렬의 경우에는 인력규모가 작을 뿐만 아니라 업무범위도 한정되어 있기 때문에 관내 전보는 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없다. 지방자치 실시 전에는 이들에 대한 자치단체간 전보가 정기적으로 실시되었으나, 지방자치 실시 후에는 자치단체간 전보가 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 보건직이나 환경직 같은 소수 기술직렬에 속한 공무원들은 동일 부서에서 동일하거나 유사한 업무를 장기간 담당하게 되며, 이 과정에서 업주와 불법적인 유착관계가 형성되기도 한다.

2) 해결방안

행정부패의 척결에는 부패에 대한 사후 관리는 물론 그에 대한 사전 예방도 중요하다. 즉, 부패를 효과적으로 줄이기 위해서는, 부패가 발생할 수 있는 기회와 가능성을 축소하는 것과 함께 부패에 따르는 위험과 비용을 증대시켜야 한다. 부패발생 가능성을 축소하기 위해서는, 건전한 윤리의식을 확립하여 부패에 대한 심리적 거부감을 배양하는 등 부패를 조장하는 사회문화적 환경을 개선하고, 규제를 현실화하거

나 규정을 명확히 하여 공무원의 재량을 축소하는 것이 필요하다. 그리고 부패로 인한 비용을 증대시키기 위해서는, 부패의 적발가능성을 제고하고 부패에 대한 처벌의 강도와 일관성을 강화하는 것이 중요하다(윤태범, 1997:131~134; 황성돈, 1999:21~24; 하태권 외, 1999). 이에 필요한 조치들을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

(1) 사회문화적 환경 개선

공직자를 포함한 사회 전반의 의식개혁 없이 제도개혁만으로는 관행화된 부패를 근원적으로 척결하는 것은 불가능하다. 의식개혁은 반부패적인 행동규범을 정착시킴으로써 보다 적극적으로 부패를 사전에 예방하는 효과가 있다. 따라서 현실적이면서도 구체적인 공직자 행동규범을 제정하는 등 공직윤리의 확립을 위한 운동과 더불어, 시민윤리와 준법정신을 고취시킬 수 있는 범국민적인 의식개혁운동을 전개할 필요가 있다. 특히, 건전한 시민의식의 확립은 가장 본질적인 부패방지대책으로 지적되고 있다(이서행, 2001:65).¹⁹⁾ 그러나 의식개혁운동이 자생력을 지니려면, 어디까지나 자율적으로 전개되어야 한다. 따라서 정부는, 의식개혁운동이 민간주도로 전개되고 정착될 수 있도록, 의식개혁운동의 전개를 위한 기반을 조성하고 그에 필요한 정보와 자원을 지원해 주는 역할에 그치는 것이 바람직하다(하태권 외, 1999; 윤태범, 2000; 이서행, 2001).

(2) 규제 정비

민원행정에서의 부패를 줄이기 위해서는, 관련 규정을 현실에 맞게 정비함으로써 부패 발생의 소지를 줄이는 사전 예방조치가 중요하다. 이를 위해서는, 첫째 관련 규정과 관리지침을 명확하게 정비하고 표준화시켜 규정과 지침의 해석과 적용에 대한 담당공무원의 재량을 축소하여야 한다.

둘째, 지나치게 엄격하거나 비현실적인 규정과 관리지침을 현실에 맞게 완화시켜야 한다. 실제로 심야영업 제한 해제와 일부 사항에 대

한 허가제에서 신고제로 전환 등의 규제완화 조치가 그를 둘러싼 부패의 발생을 상당히 감소시킨 것으로 평가되고 있다. 다만, 규제완화를 악용한 부패의 발생을 억제하기 위하여, 신고·허가 업무에 대한 외부감사를 강화할 필요가 있다.

셋째, 규제가 필요한 부분에 대해서는 규제를 강화하여야 한다. 예를 들면, 단란주점 허가 취소시, 허가취소 업소의 명의를 변경하거나 일반음식점과 같은 유사한 다른 업종으로 영업허가를 다시 받아 영업행위를 하는 경우가 자주 발생하고 있어, 지도·단속의 효과를 반감시키고 있다. 따라서 이러한 행위에 대한 규제를 강화할 필요가 있다. 단란주점의 경우에도, 사실상 유흥주점화된 단란주점 중 요건을 충족시킬 수 있는 업소에 대해서는 유흥주점 허가를 내주되, 전용주거지역 및 일반주거지역의 단란주점에 대한 신규 허가는 보다 엄격하게 제한하자는 주장도 제기되고 있다(한국보건사회연구원, 1999).

(3) 부패통제메커니즘 강화

가. 지도·단속 강화 및 투명성 제고

동일하거나 유사한 유형의 부패가 반복적으로 발생하는 것을 방지하기 위해서는 등록이나 허가 후의 지속적인 사후관리를 통해 불법행위는 물론 그와 유착된 부패의 적발가능성을 높이는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 지도·단속의 투명성을 높이는 것이 무엇보다도 시급하며, 따라서 검찰과 경찰을 포함하는 유관 행정기관과 시민대표까지 참여하는 구간 합동교차단속을 확대하고,²⁰⁾ 구청별로 이루어지는 상시단속에도 시민대표가 참여하도록 하는 것이 바람직하다. 지도·단속과정에서의 시민참여를 확대하기 위해서는 관련 업무에 대하여 사전 교육을 실시하고, 단속에 소요되는 필요 경비를 지원해주는 등의 조치가 강구되어야 할 것이다.

이밖에 지도·단속을 위한 업소출입에 대한 실명제를 엄격하게 시행하고, 단속관련 업무를 전산화하며, 행정처분을 표준화하고 처분대

상업무와 처분사유 및 처분결과를 공개하는 등의 조치를 강구할 필요가 있다. 또한 행정처분 시, 영업정지와 과징금 부과 중 업주의 선택이 가능한 경우에는, 이러한 사실을 미리 업주에게 고지하여 업주가 선택하도록 함으로써 업주의 무지를 악용한 부패의 발생을 예방하도록 한다.

나. 부패관련 법규의 정비 및 처벌 강화

부패의 예방과 척결은 특정한 분야에서만 추진되어서는 결코 성공할 수 없으며, 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 상호 연계하에 동시에 추진되어야 한다. 따라서 정치자금의 투명성 확보, 돈세탁 방지, 내부고발자 보호 및 보상, 주민감사청구요건의 완화, 시민감사관제, 시민모니터링제,²¹⁾ 주민감사청구제 등 현재 논의되고 있는 부패관련 법령과 제도가 속히 제정되거나 정비되어야 한다(하태권 외, 1999; 박재완, 2001). 특히 내부고발자 보호 및 보상제도는 부패를 감소시키고 고발의식을 고취시키는 효과가 있을 것으로 평가되고 있으며, 따라서 공직은 물론 민간분야에까지 확대하는 것이 바람직하다(정재화, 1999:77~78; 박홍식·이지문, 1999).²²⁾ 이밖에 부패공무원에 대한 행정적·사법적 처벌의 강도를 높이고 일관성과 형평성을 제고할 수 있도록 관련 법규와 지침을 정비하고 표준화시키는 것 역시 시급하다.

다. 시민단체와의 연계 강화

지도·단속의 공정성과 투명성을 제고하고 불법행위에 대한 감시와 고발을 활성화하기 위해서는, 부패감시의 문호를 개방하여 일반공직자는 물론 시민의 참여를 확대하는 것이 바람직하다. 특히

우리 사회의 부패문제가 단순한 개인차원의 문제가 아니라 조직·사회·국가차원의 문제로 인식되고 있음을 고려하면, 부패척결을 위한 시민단체의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다(윤태범,

2000:209). 시민단체의 참여는 부패의 기본적 요소인 공무원의 독점권과 자유재량권을 제한함으로써, 부패통제의 공정성과 투명성을 확보할 수 있다(Klitgaard, 1988:75). 실제로 시민단체의 부패감시활동, 특히 사안별로 이루어지는 고발 및 감시활동은 상당히 효과적인 것으로 평가되고 있다(남궁근, 2000). 따라서 부패의 예방과 단속 및 건전한 시민의식의 제고를 위한 시민윤리운동에 정부와 시민단체가 파트너십을 전제로 한 유기적인 협력체제를 시급히 구축할 필요가 있다.

(4) 인력관리의 개선

민원행정에서의 부패 발생을 억제하기 위해서는 자치단체내의 순환보직과 자치단체간의 인사교류 확대를 통하여 담당공무원과 업주와의 유착관계를 해소하고, 지도·단속실적을 인사고과에 반영하는 공정한 상벌체제를 확립하며, 보수를 현실화하고,²³⁾ 직무분석에 의한 인력재배치를 통하여 지도·단속에 필요한 인력을 보충해주는 등 하위직 공무원의 근무의욕을 고취시키는 조치가 필요하다. 관내 순환보직의 경우, 담당공무원의 전문성을 저하시키는 부작용도 있을 수 있다. 그러나 전문성을 크게 요구하지 않는 업무분야(예: 식품접객업소에 대한 허가나 단속업무)에 종사하며 순환보직의 범위가 비교적 넓은 행정직 공무원들은 구내 순환보직을 통하여 인사교류를 실시하고, 비교적 높은 수준의 전문성을 요구하는 업무분야(예: 환경행정분야)에 종사하며 순환보직의 범위가 한정되어 있는 환경·보건·화공 등의 기술직 공무원들은 자치단체간 교류를 통하여 인사교류를 실시하게 되면, 전문성을 저해하지 않으면서도 유착관계를 해소하는 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

■ 주

- 1) 이 연구에서는 사례분석을 통하여 환경 및 식품위생분야에서 발생하는 인·허가 및 지도·단속업무와 관련된 부패의 유형과 특징 및 발생원인 등을 도출하고자 하였다. 그러나, 사례의 내용을 가장 구체적으로 기술하고 있을 것으로 판단되는 경찰이나 검찰의 수사기록은 접근이 매우 까다로워 포기하였으며, 법원의 판결내용은 주로 관련 법률의 적용에 대한 것으로 사례의 내용분석에는 별 도움이 되지 못하였다. 이러한 이유로 이 연구에서는 서울특별시의 감사적발사례와 일간지에 보도된 사례 및 선행연구에서 소개된 사례 등을 분석대상으로 하였다. 그러나 이 사례들은 대부분 위반 사실에 대한 간략한 보도에 그치고 있을 뿐 부패 유발동기와 내용 및 과정에 대해서는 거의 언급되지 않고 있다. 특히 감사적발사례는 행정감사의 성격 상 불법행위나 부당행위의 내용만을 간략히 소개하고 있을 뿐이며 그에 따른 대가성 뇌물의 수수 여부에 대해서는 아무런 언급이 없다. 따라서 사례분석을 통하여 환경 및 식품위생분야 부패의 특징과 원인을 체계적·종합적으로 분석하고 그를 토대로 정책대안을 도출하는 것은 거의 불가능하였기 때문에, 원인 분석과 정책대안의 모색은 상당 부분 선행연구에 의존하지 않을 수 없었다. 이러한 이유로 이 논문은 사례분석, 부패의 원인 및 특징 도출, 그리고 정책대안의 모색에 이르는 일련의 연구과정에 논리적 연계성이 어느 정도 약화될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다.
- 2) 민원행정에서의 부패를 포함하는 다양한 형태의 관료실패 (*bureaucratic failure*) 유형에 대해서는 김동현 외 (1990), pp. 24~30을 참조할 것.
- 3) 예를 들면, 폐기물 배출시설을 추가로 설치한 후에는 설치신고를 하여야 한다. 이 때, 담당공무원은 배출시설의 사후보완을 요구할 수 있다. 그러나 이미 설치한 배출시설을 보완하는 것은 배출시설을 새로 건설하는 것 보다 더 까다롭거나 막대한 비용이 소요되는 경우가 많기 때문에, 관련 업체에서는 신고서류가 그대로 접수될 수 있도록 하기 위해 뇌물을 제공할 가능성이 높다(한국환경정책·평가연구원, 1999:22~23).
- 4) 식품접객업소는 휴게음식점(차·다과), 일반음식점(음식물·술), 단란주점(음식물·술·노래), 유흥주점(음식물·술·노래·접객부)으로 구분된다.
- 5) 특히 일반음식점의 유흥접객부 고용행위, 노래방의 단란·유흥주점식 영업행위, 단란주점의 유흥주점(물살롱)식 영업행위 등이 식품접객업 관련 변태영업행위의 주종을 이루고 있다.
- 6) 숙박업 신고사항에 대한 변경신고를 수리할 때에는, 구 공중위생법(2000. 1. 12. 법률 제 6155호 공중위생관리법 부칙 제 2조로 폐지) 제 7조와 건축법 시행령 제 65에 의거하여, 숙박시설 소재지의 지역용도가 상업지역이고 건축물 용도가 숙박시설인 경우에만 수리하여야 한다.
- 7) 영업정지 처분에 대한 과징금 부과 처분시에는 과징금 산정기준에 의거 연간매출액이 5천만 원~1억 원 사이의 과징금은 1일 10만 원 기준으로 계산하여 영업정지 1월에 해당하는 300만 원의 과징금 처분을 하여야 한다.
- 8) 부정방지대책위원회(1997: 140)의 조사에 의하면, 조사대상자의 85.3%가 촌지를 10만원 이하로 인식하고 있으며, 76.7%가 촌지를 용인할 수 있다고 응답하고 있다.
- 9) 사회문화적 환경은 공무원과 민원인을 포함하는 사회구성원의 의식과 행태에 많은 영향을 미치기

때문에, 공무원과 민원인의 부패유발 행태를 별도로 논의하지 않고 여기에 포함시켜 논의한다.

- 10) 민원행정부패에 대한 일련의 연구에서도, 조사대상 민원공무원 중 상당수가 업무와 관련하여 사례금을 받은 경험이 있는 것으로 나타나고 있다. 민원인의 경우에도 상당수가 업무와 관련하여 공무원으로부터 직접, 간접으로 사례요구를 받은 경험이 있으며, 정기적으로 또는 상황에 따라 금품이나 향응을 제공한다고 응답하고 있다(하태권, 1992; 부정방지대책위원회, 1997; 한국정책·평가연구원, 1999; 한국보건사회연구원, 1999).
- 11) 하태권(1992)의 연구에 의하면, 친척이나 친지로부터 업무와 관련하여 부당한 청탁을 받았을 경우, 54.1%의 민원공무원이 그것을 철회시키거나 묵살 또는 거절하겠다고 응답하고 있으나, 44.9%는 부당한 청탁임에도 불구하고 가능한 한(39.4%) 또는 적극적으로(1.5%) 돕겠다는 반응을 보이고 있다.
- 12) 법규에 따라 민원업무의 접수를 거절하거나 신청을 기각하고 그 사유를 설명하였음에도 불구하고, 민원인들이 계속하여 청탁이나 압력을 행사하거나 금품을 제공하려 한다고 응답한 민원공무원이 78.0%에 달하는 반면, 대체로 승복한다고 대답한 공무원은 21.0%에 불과한 것으로 조사되고 있다(하태권, 1992:113~114).
- 13) 실제로 대부분의 공무원들은 직무와 관련된 법규가 내포하고 있는 부조리 요인 중 가장 중요한 것으로 법규정의 모호성(85.3%)과 비현실성(74.3%)을 지적하고 있으며, 그 외에 내부지침의 비공개(54.0%), 행정편의위주의 내규와 지침(52.2%), 법규정 해석의 자의성(47.3%), 법규정 해석의 재량성(46.4%)을 지적하고 있다(부정방지대책위원회, 1997:100).
- 14) '건축법시행령'에 의거, 영업장 면적이 150m² 이상인 단란주점은 '위락시설'로서 상업지역에만 허가되며, 그 미만인 단란주점은 '제 2종 근린생활시설'로 분류되어 일반주거지역과 준주거지역까지 허용된다(건축법시행령 [별표 1]). 또한 단란주점은, 유흥주점과는 달리, 접객부를 고용할 수 없을 뿐만 아니라, 객실 투명유리 설치, 객실면적 제한(객실면적의 1/2 미만), 칸막이 규제, 특수조명 시설(우주불·사인불·깜빡이 등) 설치 불가, 조도 30룩스 이상 등 시설기준에도 많은 제한을 받고 있다(식품위생법 제 21조). 그러나 이 기준은 퇴폐영업과는 직접적인 관계가 적을 뿐만 아니라 현실적으로 준수되지도 않고 있다.
- 15) 1998년말 현재, 상업지역이외의 지역에 허가된 단란주점업소가 전체 업소의 49%를 차지하고 있으며, 일반주거지역에 허가되어 영업 중인 업소도 30%에 이르고 있다(한국보건사회연구원, 1999:67).
- 16) 수질의 경우에는 1999. 6. 1부터 2회 실시되고 있다.
- 17) 조사대상 공무원 중 52.4%는 부패공무원에 대한 처벌법규가 잘 정비되어 있다고 생각하고 있으나, 36.8%는 잘 정비되어 있지 못하다고 인식하고 있다(부정방지대책위원회, 1997:111).
- 18) 부패행위에 대한 자치단체장의 처벌 의지 부족은 그들이 주민의 직선에 의하여 선출된다는 점에 상당 부분 기인한다. 지방자치단체장은 주민의 직접선거에 의하여 선출되기 때문에, 부하 직원의 부패행위가 널리 알려질 경우 자신의 이미지가 손상될 것을 걱정하게 되며, 따라서 부패행위가 공개되는 것을 원하지 않는 성향이 있다. 이러한 이유 때문에, 부하직원의 부패행위가 적발될 경우에도, 그들은 가능한 한 그것을 축소하려 한다. 따라서 관선단체장 시절보다 부패에 대하여 관대한 처벌을 하는 경향이 있다.

- 19) 이서행(2001:65)의 연구에 따르면, 응답자의 48.4%가 '국민 개개인의 윤리의식 및 시민정신 함양'을 가장 효과적인 부패방지대책으로 지적하고 있다.
- 20) 식품위생분야 지도·단속은 합동단속과 자체단속으로 구분된다. 합동단속은 경찰, 공무원, 시민대표 등 6인 1조로 편성하여 월1회 주기로 실시되는데, 이 때 각 구별로 차출된 공무원들은 다른 구로 배정되어 교차단속을 실시한다. 서울시 3개 구청 식품위생과 직원들을 대상으로 한 조사에 의하면, 조사대상 공무원의 72.7%가 교차단속의 실효성을 인정하고 있다(한국보건사회연구원, 1999:69).
- 21) 이에 대해서는 김영중(1999)을 참조할 것.
- 22) 정재화(1999:77~78)의 연구에 의하면, 응답자의 55.0%가 내부고발자보호제도가 부패를 감소시키는 효과가 있을 것으로 평가하고 있으며, 66.0%가 이 제도를 공직은 물론 민간분야에까지 확대 적용할 것에 찬성하고 있다.
- 23) 이상엽(2000:70)의 연구에 의하면, 조사대상 공무원의 82.2%가 보수수준과 부패발생 가능성은 상관관계가 있다고 응답하고 있다.

■ 참 고 문 헌

- 김동현·김번용·김만기·하태권. 1990. 《일선기관 생계형부조리 근절에 관한 연구》. 성균관대학교부설 한국행정연구소.
- 김영중. 1999. "효과적인 반부패정책: 모니터링시스템을 중심으로." 《한국부패학회보》 4:11~28.
- 김택. 2000. 《지방대민행정과 관료부패》. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 남궁근. 2000. "반부패를 위한 국내 NGO활동 분석." 《정부와 NGO》. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집. 177~194.
- 박재완. 2001. "반부패의 거시적 전략." 《한국부패학회보》 5:129~144.
- 박중훈. 1999. 《한국의 부패실태 및 요인분석》. 한국행정연구원.
- 박홍식. 1999. "적발률 연구." 《한국부패학회보》 3:57~74.
- 박홍식·이지문. 1999. "내부고발과 부패의 심각성간의 관계." 《한국부패학회보》 4:123~140.
- 백완기. 1989. "한국행정행태론." 김운태 외 공저, 《한국정치론》(제 2전정판), 625~641. 서울:박영사.
- 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우. 2000. "공직부패에 대한 연결망 이론적 접근." 《한국행정학보》 34(2):79~100.
- 부정부패방지대책위원회. 1995. 《지방행정부조리 실태 및 방지대책》.
- _____. 1997. 《공무원의 부조리에 관한 의식조사》.
- _____. 1998. 《공직자비리의 처벌실태 및 방지대책》.
- 서울특별시. 2000a. 《감사사례 제 2집 2000년: 바른생활이 가장 큰 봉사입니다》.
- 서울특별시. 2000b. 《1999년도 감사연보》.

- 서원석·왕위. 1998. 《행정윤리와 깨끗한 정부건설》. 서울: 한국행정연구원.
- 윤태범. 1997. “공무원부패에 대한 법적 통제의 가능성과 한계.” 《한국부패학회보》 창간호:127~148.
- _____. 2000. “부패방지를 위한 NGO와 정부간의 역할 체계.” 《정부와 NGO》. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집. 195~218.
- 이상엽. 2000. “지방부조리분야 부패방지대책.” 반부패국민연대. 《교육·조달 등 7개 분야 부패방지연구결과 공청회》.
- 이서행. 2001. “한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색 - 반부패 국민의식에 대한 실태분석 및 개선방안을 중심으로.” 《한국부패학회보》 5:53~74.
- 이헌수. 1998. 《행정에 관한 국민의 의식》. 서울: 한국행정연구원.
- 전라남도. 1999. 《공직사회 부패고리 근절을 위한 10대 취약업무분야 300대 사례집》. 전라남도.
- 전수일. 1999. “공무원의 윤리규범과 행동기준에 관한 연구.” 《한국부패학회보》 4:47~60.
- 정재화. 1999. “내부고발자보호법 제정을 위한 기초연구.” 《한국부패학회보》 4:61~82.
- 조경호·김미숙. 2000. “공무원과 민간기업종사자간 삶의 질 만족도 비교 연구.” 《한국행정학보》 34(3):27~46.
- 최병대. 1999. 《시정청렴성 측정을 위한 모형개발(I)》. 서울: 서울시정개발연구원.
- 최병대. 2000. 《시정청렴성 측정을 위한 모형개발(II)》. 서울: 서울시정개발연구원.
- 하태권. 1992. “민원행정에서의 관료부패.” 《한국행정연구》 1(4):108~129.
- 하태권·김병섭·박홍식·윤태범·이선우. 1999. 《부패유발 사회문화 환경개선》. 한국행정학회.
- 한국갤럽. 1999. 《'99년 서울시 5대 민생취약분야 반부패지수(청렴성) 조사결과보고서》. 서울: 한국갤럽
- _____. 2000. 《민생관련 취약분야 반부패지수조사(청렴성평가) 보고서》. 서울: 서울특별시.
- 한국보건사회연구원. 1999. 《식품위생분야 부패방지 대책》.
- 한국환경정책·평가연구원. 1999. 《환경분야 부패방지 대책》.
- 행정자치부. 2000. 《행정자치부연보》 3.
- 행정자치부 소청심사위원회. 1997. 《소청결정사례집》 34.
- 황성돈. 1999. “부정부패의 본질과 정책과제.” 《한국행정연구》 7(4):5~33.
- Bayley, H. D. 1960. “The Effects of Corruption in a Developing Nation.” *Western Political Quarterly* 14(4):719~732.
- Caiden, G. E. 1981. “Ethics in the Public Service: Codification Misses the Real Target.” *Public Personnel Management Journal* 6(1):146~152.
- Caiden, G. E., & N. J. Caiden. 1977. “Administrative Corruption.” *Public Administration Review* 37(3):301~309.
- Dwivedi, O. P. 1967. “Bureaucratic Corruption in Developing Countries.” *Asian Survey* 7(1):18~36.
- Goudie, A. W. & D. Stasavage. 1998. “A Framework for the Analysis of Corruption.” *Crime, Law and Social Change* 29:113~159.

- Gould, D. J. 1991. "Administrative Corruption: Incidence, Causes & Remedial Strategies." In A. Farazmand, ed. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 467~480. New York, N. J. : Marcel Dekker.
- Heidenheimer, A. J. 1978. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Burnswick, N. J. : Transaction Books.
- Hope, K. R. 1985. "Politics, Bureaucratic Corruption, and Maladministration in the Third World." *Internatinal Review of Administrative Science* 1:1~6.
- Johnston, M. 1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption." *International Social Science Journal* 149(September) : 321~335.
- Key, V. O., Jr. 1978. "Techniques of Political Craft." In A. J. Heidenheimer, ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, 46~53. New Burnswick, N. J. : Transaction Books.
- Klitgaard, Robert. 1998. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: Univ. of California Press.
- McMullan, M. 1961. "A Theory of Corruption." *The Sociological Review* 9(2) :181~201.
- Nye, J. S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61(2).
- Philp, M. 1997. "Defining Political Corruption." *Political Studies* XLV(3) :436~462.
- Scott, J. C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- Sherman, L. W. 1978. *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Tillman, R. O. 1968. "Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States." *Public Administration Review* 28(5) :437~444.
- Van Klaveren, J. 1978. "The Concept of Corruption." In A. J. Heidenheimer, ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, 38~40. New Burnswick, NJ. : Transaction Book.
- Werner, S. B. 1983. "New Directions in the Study of Administrative Corruption." *Public Administration Review* 43(2) :146~154.
- Williams, R. J. 1976. "The Problem of Corruption: A Conceptual and Comparative Analysis." *PAC Bulletin* 22:41~53.
- _____. 1999. "New Concepts for Old?" *Third World Quarterly* 20(3) :503~513.

secure the transparency and openness in decision process, clearance and accuracy in applying law and regulation, congruence between laws and realities, expertness in handling administrative jobs, equal treatment of government and private business in making contract and watch system of civilian organization on construction works.

2. The Patterns and Characteristics of Bureaucratic Corruption in the Environmental and Food Hygiene Administration

Tae-Kwon Ha

This study attempts to analyze patterns and characteristics of bureaucratic corruption in the environmental and food hygiene administration at the local government level. For this purpose, definition and structure and dynamics of bureaucratic corruption at the street-level administration of the local government are discussed, patterns and characteristics of bureaucratic corruption in those fields are derived from an analysis of the corruption cases of those fields in the local governments. In addition, on the basis of the case studies and a wide range of literature review, sociocultural, institutional, control mechanism-related, and human resources management-related factors causing bureaucratic corruption in those fields are discussed, and comprehensive strategies for fighting against them are suggested.