

서울특별시 OPEN 시스템이 부패에 미치는 영향*

최진욱**

1999년에 서울시에 의해 도입된 OPEN 시스템은 민원행정 처리과정의 효율성 제고와 민원인들의 정보접근성 향상 그리고 투명행정과 시민참여를 통한 시정의 책임성 고양 및 민원처리 과정에서 부패예방·감소의 목적을 가지고 있다. 그간 부패통제에 대한 OPEN 시스템의 효과를 평가한 선행연구의 대부분은 정성적인 방법을 이용하여 이 시스템의 행정개혁적 속성과 기대효과 또는 운영체계에 분석의 초점을 두었다. 또한 정량적인 연구방법을 사용한 연구의 다수는 시민들의 부패체감도를 인용하거나 특정한 시정 분야만을 대상으로 분석을 수행하여 OPEN 시스템의 부패감소 효과를 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 실제 발생하는 부패수준을 감안하지 않은 이러한 선행연구로는 OPEN 시스템이 부패감소에 얼마나 기여했는지를 객관적으로 평가하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 이 논문은 서울시 공무원들의 비위연루 자료를 비교·분석하여 OPEN 시스템이 부패감소에 끼친 영향을 객관적으로 분석하는 것을 연구 목적으로 한다. 분석결과 서울시에서 실제로 발생하는 부패정도는 OPEN 시스템 도입이후 감소하는 추세를 보여 시민들의 시정 청렴도 향상과 일정부분 일치하는 것으로 나타났다. 그러나 서울시를 제외한 우리나라 전체 공무원들의 비위수준 변화 추세와 공무원 부패에 영향을 미치는 교란변수들을 고려하여 분석한 결과 서울시와 선행연구의 주장과는 달리 서울시의 부패수준의 감소가 OPEN 시스템의 영향이라고 판단하기에 상당히 유보적이라는 점을 이 논문은 지적하고 있다. 서울시 부패현상의 변화는 OPEN 시스템의 영향이라기보다는 공직 사회 전반에서 나타나는 부패감소의 추세를 반영하고 있을 가능성이 높다. 따라서 OPEN 시스템이 부패방지에 관한 의도한 목적을 더욱 충실하게 달성하기 위해서는 폭넓은 정보공개 및 시민참여와 함께 서울시의 감찰활동과 처벌이 강화될 필요가 있고, 행정 환경의 변화에 따라 OPEN 시스템의 민원업무 공개대상도 재조정되거나 확대될 필요가 있으며, 시민들에 의한 OPEN 시스템의 인지도와 활용도가 높아져야 한다는 점을 이 논문은 지적하고 있다.

주제어: OPEN 시스템, 부패, 반부패(청렴도) 지수

* 이 논문은 2006년 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것이다. 학술대회에서 유익한 조언을 해주신 토론자 분들과 소중한 심사평을 주신 익명의 정부학연구 심사위원들께 감사드린다. 또한 이 논문의 자료수집에 애써 준 이규선에게도 고마움을 전한다.

** 미국 University of Chicago에서 정치학박사(2002년)를 취득하고, Chinese University of Hong Kong과 University of Hong Kong 조교수를 거쳐 현재 고려대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 정부규제, 정치·행정부패, 정부개혁 등이다(E-mail: jinchoi@korea.ac.kr).

I. 서론

1990년대 이후 여러 국가들이 부패문제에 많은 관심을 기울이기 시작하면서, 한국도 부패를 심각하게 받아들이고 있다. 특히 최근 들어 국제기구들과 부패를 연구하는 학자들에 의해 국가신인도와 국가경쟁력에 부패가 미치는 부정적인 영향이 지적되면서 한국 정부도 부패를 근절하기 위해 부단한 노력을 하고 있다. 그러나 한국에서 부패는 여전히 심각한 사회문제로 인식되고 있고, 그 중 관료집단에 의한 공공부문의 부패도 근절되지 못한 채 큰 문제로 남아있다. 부패방지위원회(현 국가청렴위원회)가 2004년 7월에 일반국민과 공무원을 대상으로 조사한 설문결과에 따르면 “공무원이 부패하다”고 생각하는 응답이 59.0%에 달하였다. 이 수치는 2004년 4월에 실시된 설문조사 결과인 65.5%에서 다소 감소한 것이긴 하지만, 여전히 국민들 과반수 이상이 공직 사회의 부패를 심각하게 여기는 실정이다(부패방지위원회, 2005: 402-403).

공공부문에서 발생하는 부패는 국민들로 하여금 정부에 대한 신뢰를 무너뜨리고, 행정의 민주성을 약화시킨다는 점에서 결코 가볍게 대할 수 없다. 이러한 인식을 바탕으로 한국 정부도 다각도에서 부패예방과 척결을 위한 노력을 기울이고 있다. 실제로 중앙 정부의 차원에서 2001년 7월 24일 법률 제6494호 「부패방지법」을 제정하고, 이 법에 근거하여 2002년 1월 25일에는 「부패방지위원회」를 설립하였고, 「부패방지위원회」가 2005년 7월 21일에 「국가청렴위원회」로 명칭을 달리하는 등 정부도 부패를 국가의 주요 정책의제로 삼고 있다. 시민사회 역시 부패척결을 위해 적극적으로 나서고 있다. 한국투명성 기구, 경제정의실천시민연합, 참여연대, 함께하는 시민행동 등의 대표적 시민단체들도 사회에서 발생하는 부패에 감시를 늦추지 않고 있다. 지방정부도 이러한 노력에서 예외는 아니다. 특히 1999년 서울특별시(이하 “서울시”)는 「민원처리 온라인공개 시스템(Online Procedures ENhancement for Civil Application, 이하 “OPEN 시스템”）」을 도입하였다. OPEN 시스템은 서울시가 시정 운영에 있어서 시민들에게 정보의 공개를 확대하고 효율성을 높이며, 시와 시민들의 거리를 좁히는 동시에 민원처리의 투명성을 강화하여 부패와 비리에 효과적으로 대처할 수 있을 것으로 기대하면서 도입한 전자정부적 시스템이다(장인봉, 2004). 서울시의 OPEN 시스템은 도입된 지 8년 여 밖에 되지

않았지만 부패감소와 예방의 가능성에 대해 국내뿐만 아니라 국제적으로도 적지 않은 관심을 불러일으키고 소개되고 있다.¹⁾

그러나 행적학적 관점에서 OPEN 시스템을 평가한 선행연구와 기존의 연구보고서 대부분은 정성적인 방법을 이용하여 OPEN 시스템의 행정개혁적 속성과 기대효과(Kim and So, 2004)나 OPEN 시스템의 운영체계(김영평·이근주, 2001; 이근주, 2003; Cho and Choi, 2004)에 연구의 초점을 두었다. 그리고 정량적 접근방법을 사용한 연구들의 대부분은 서울시가 OPEN 시스템 도입 후 민원인들과 업체를 상대로 실시한 부패에 관한 인식조사(반부패지수, 현재 청렴도지수 조사)를 인용하여 효과를 평가하고 있거나(김영평·이근주, 2001; 한국투명성기구, 2002; Cho and Choi, 2004), 어느 특정한 시정 분야만을 대상으로 OPEN 시스템의 효과를 평가하고 있다(조은경, 2002). 그러나 서울시에 의해 1999년부터 실시되어 온 청렴도지수 조사를 통한 OPEN 시스템의 반부패 효과에 대한 평가는 청렴도지수 조사방법과 그 결과의 해석에 비판이 제기되고 있을 뿐만 아니라(박홍식, 2002; 황성돈, 2004), OPEN 시스템 이외의 다른 부패방지 정책이 청렴도 조사에 미치는 영향을 고려하지 못하는 문제점을 가지고 있다. 이런 측면에서 청렴도지수 조사에 대한 과학적 타당성 문제를 제외한다고 하더라도 민원인의 부패체감도에 기초한 기존의 선행 연구로는 OPEN 시스템이 부패감소에 얼마나 기여했는지를 객관적으로 평가하여 결론짓기에는 한계가 있을 수밖에 없다. OPEN 시스템의 도입 목적은 민원행정의 투명성을 통해 부패를 줄이는 것이지 시민들의 반부패 인식을 개선시키기 위한 것이 아니기 때문이다. 따라서 부패감소에 관한 OPEN 시스템 효과의 객관적 평가는 실제로 발생하는 부패의 수준과 대비하여 분석되어야 보다 체계적으로 검증할 수 있게 된다(박홍식, 2002).

본 논문은 서울시 공무원들의 비위연루에 대한 자료를 바탕으로 OPEN 시스템이 부패에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 또한 공무원 비리에 관한 객관적 분석과 청렴도지수 조사에 의한 시민들의 인식 사이에 괴리가 있는지에 대한 검토가 이루어질 것이다. 이를 위해 제2절에서는 전자정부를 통한 정보공개가 민주행정의 구축에 어떤 의미가 있고, 전자정부가 부패감소 및 예

1) 예를 들어 Bhatnagar(2002: 25-26), Cho and Choi(2004), Heeks(2001: 10), Kim and So(2004), Park(2005), UNDP(2004: 3) 참조.

방에 어떤 영향을 미치는가에 관한 이론적 논의를 고찰한다. 제3절에서는 서울시가 OPEN 시스템을 도입한 배경과 목적에 대해 알아본다. 다음 제4절에서는 OPEN 시스템의 부패통제 효과를 청렴도지수 조사와 서울시 검찰활동의 결과의 두 가지 차원에서 비교·분석한다. 검찰활동 결과를 통한 서울시 부패수준에 대한 평가는 우리나라 전체 공직 사회의 부패수준과 비교를 통해 이루어지고, 동시에 공직 사회 부패에 영향을 미칠 수 있는 교란변수들을 고려하여 분석한다. 제5절에서는 제4절의 분석결과를 토대로 OPEN 시스템의 한계와 개선방안을 논의한다.

II. 정보공개·전자정부와 부패에 관한 이론적 고찰과 선행연구

행정의 투명성은 정책결정·집행과정을 공공기관이 이해당사자들과 일반 국민들에게 공개하는 정도라고 정의될 수 있다. 정부가 무엇을 하고 있는가에 대해 정보를 공개하는 것은 국민의 알권리를 충족시켜 주는 민주주의의 기본적인 원칙 가운데 하나이며, 동시에 행정의 책임성을 고양시켜 양질의 민주주의와 거버넌스를 유지하는데 효과적인 수단으로 인식되고 있다(강경근, 2002; 장지원·문신용, 2004). 국가가 국민들로 하여금 통치과정과 결과를 알 수 있게 하기 위해서는 언론·출판·집회·결사의 자유와 같은 고전적인 민주주의 원칙을 보장해주는 것 외에도 정부가 국민들에게 적극적으로 공공정보를 제공하고 정보로의 접근을 손쉽게 하여 행정의 투명성을 높이려는 노력이 필요하다(Anderson and Tverdova, 2003: 91). 따라서 행정의 투명성을 확보한다는 것은 정부가 취급하는 업무의 내용과 절차, 그리고 결과를 여러 가지 경로를 통해 공개하려는 정부의 노력으로 이해된다.

정부가 시민들에게 필요한 행정정보를 제공하고 시민들로 하여금 정부 정책에 대한 의사 표현을 할 수 있는 장치를 마련하는 것은 정보비대칭(information asymmetry)으로 발생하는 정부실패를 줄여줌과 동시에 시민들의 신뢰를 구축하는데 주춧돌이 될 수 있다. Miller and Listhaug(1999)은 시민들이 정책결정의 절차와 결과에 대해 공정성을 평가할 수 있는 기회가 있을 경우 정부에 대한 긍정적인 인식이 높아진다고 주장한다. 따라서 행정정보의 공개와 정책결정·집행과정에서

시민들과의 상호작용은 정부에 대한 시민들의 신뢰와 지지를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 시민사회를 만들어가는 중요한 요인으로 작용한다(장지원·문신용, 2004: 173-179; Anderson and Tverdova, 2003: 92). 반대로 정책결정과 집행과정이 시민들의 감시에서 벗어나 이해당사자들 사이에서 비밀리에 이루어지는 익명성과 비밀성이 만연할 경우 행정은 신뢰를 잃을 뿐만 아니라 부패도 쉽게 발생한다는 것은 자명한 사실이다(김영평·이근주, 2001: 356; 이근주, 2003: 127; Rose-Ackerman, 1999: 71). 행정에서 볼 수 있는 가장 전형적인 부패사태는 정부물품의 조달이나 정부의 공공건설 수주과정에서 입찰에 관련된 평가항목이나 가격 등의 정보를 뇌물을 제공한 특정 업체에게만 제공하고 다른 경쟁업체들과 일반인들에게는 정보를 차단하는 경우다. 이 같은 이유로 최근의 부패연구에서는 사회공동체 구성원들에 의한 다양한 형태의 “풀뿌리 참여(grass-root participation)”가 행정서비스 공급의 효율성을 높일 뿐만 아니라 부패를 감소하는 데에도 매우 효과적이라는 점을 강조하고 있다(Olken, 2004: 1).²⁾

정부는 크게 두 가지 방식으로 정보를 공개할 수 있다(강경근, 2002: 2). 첫째는 소극적인 차원에서 행정정보를 보유한 공공기관이 국민의 알권리를 충족하고 국정운영의 투명성을 확보하기 위해 법령에 따라 의무적으로 적법한 절차에 따라 정보를 공개할 수 있다. 한국 정부도 1996년 12월 31일 법률 제5242호로 제정되고, 1998년 1월 1일부터 시행된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의거하여 국민과 외국인들로 하여금 공공기관의 정보를 청구할 수 있도록 하였다.³⁾ 둘째는 적극

2) 볼리비아를 사례로 한 World Bank의 연구는 부패의 수준이 낮고 정책결정의 투명성과 외부의 의사개진(voice)의 정도가 높을 때 정부의 성과가 향상된다는 사실을 보여주고 있다(Kaufmann, Mastruzzi, and Zaveleta, 2003). 그러나 Rose-Ackerman(2004: 16-22)이 지적한 바대로 시민참여나 주민참여가 항상 정부의 성과를 향상 시키거나 부패를 감소시키는 것은 아니다. 특히 지방분권화로 인해 지역주민들의 정책참여가 확대될 경우 오히려 더 큰 역효과를 가져올 수 있다. 예컨대 이해관계의 조정기능이 없는 상태에서의 분권은 다수의 이익집단에 의해 “나눠 먹기식” 정책이 결정될 가능성이 있고, 따라서 예산의 낭비와 정책의 효과성 및 효율성이 매우 떨어질 수밖에 없다. 또한 권력의 분권이 평등의 원칙이 아니라 지방 토착세력에 의해 선점될 경우 기존의 부패발생 구조는 중앙에서 지방으로 전환되는 결과에 지나지 않게 된다. 따라서 분권화로 인한 효과를 기대하기 위해서는 지방정부와 주민들이 새롭게 이양된 권한을 책임 있게 행사할 수 있는 능력을 갖추어야 하고, 대내외의 감사와 통제 시스템을 확립하는 것과 같은 분권화과정의 세밀한 설계가 필수적이다.

3) 그러나 다수의 학자들은 현행 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보공개와 업무행태가 공개대상 문서의 제한성, 비공개대상 정보의 모호성·추상성, 정보공개 업무 담당부서의

적인 차원에서 법률이 강제하기 전이나 국민이 정보청구권을 행사하기 이전에 공공기관이 자발적으로 보유한 정보를 사전에 국민들에게 제공하는 방식이다. 특히 후자의 방식과 관련되어 정보통신기술의 발달은 정보공개의 효율성을 획기적으로 진작할 수 있다는 점에서 전자정부적 요소가 정보공개 과정에 가미될 수 있음을 시사한다. 정보를 공급하는 정부의 입장에서 정보통신기술의 활용은 정보의 창출과 보유, 공개하는 과정에 적지 않은 비용절감을 가져올 수 있다. 정보수요자인 국민들 역시 필요한 정보를 탐색하고 접근하는데 있어 정보통신기술의 도움으로 노력과 시간, 비용을 크게 줄일 수 있다. 또한 전자정부는 국민들로 하여금 행정과정을 감시할 수 있는 비용을 최소화시키는 수단이 된다는 측면에서 그 잠재적 효과성은 매우 높게 평가되고 있다(김영평·이근주, 2001: 357; 이근주, 2003: 128-129). 즉 정보통신기술을 활용한 전자정부는 정부와 국민들 모두에게 긍정적인 효용을 가져다줄 수 있는 수단이 될 수 있는 것이다.

애초 행정의 효율성을 높이기 위해 도입된 전자정부는 근래에 들어서는 단순히 행정업무와 행정서비스 제공의 생산성과 능률성만을 높이는 수단으로 인식되지 않고 그보다 더욱 적극적으로 활용될 수 있는 잠재성이 부각되고 있다. 그 중 전자정부적 시스템의 활용으로 인해 기대할 수 있는 또 다른 효과로서 강조되는 점이 정부 부패를 통제할 수 있다는 것이다. 가령 민원업무에 관한 정보나 처리과정을 전산화함으로써 시민들이 외부 인터넷을 통해 필요한 업무를 해결할 수 있다면 민원신청과 처리에 들어가는 시간과 비용을 상당 부분 줄일 수 있고, 민원인과 해당 관청의 효율성을 증가시킬 수 있다.⁴⁾ 동시에 온라인 시스템은 민원인을 포함한 이해관계자들이 실시간으로 필요한 정보를 검색하고 민원처리 과정을 추적함으로써 담당공무원들에 대한 감시효과를 줄 수 있다. 이 같은 효과는 공무원들의 자의적인 업무처리 유인을 방지할 수 있어 그들로 하여금 부패에 빠져들 가능성을 줄일 수 있다(Norris, 2003). 이러한 측면에서 많은 학자들과 전문가들도 전자정부

전문성 결여, 공공기관 간 정보공개 대상에 대한 일관성 부재, 공공기관의 소극적 태도 등으로 인해 법률이 의도하는 목적을 충분히 달성하지 못한다고 지적하고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 강경근(2002), 성낙인(2001), 이근주(2003), 장지원·문신용(2004) 참조.

4) 서울시와 각 구청에서 민원처리 경험이 있는 시민들을 대상으로 한 설문조사 결과를 분석한 김영평·이근주(2001: 365-367)의 연구에 따르면 OPEN 시스템 도입 후 3개 조사대상 분야의 민원처리 속도가 평균 10%정도 증가한 것으로 나타났다.

가 부패통제를 포함하여 거버넌스(governance)를 획기적인 방향으로 변화시킬 수 있다는 점에 동의하고 있다(남궁근 외, 2002; United Nations, 2001). 노무현 정부도 부패예방과 척결을 정부혁신을 이루는 중요한 과정으로 인식하고 있고, “투명한 행정을 위한 정보공개 활성화”를 정부가 추진하고 있는 5대 반부패 정책 중 하나로 포함시키고 있다(부패방지위원회, 2005: 12).

이상의 논의를 요약하자면 다음과 같다. 정보공개는 민주주의의 원칙인 국민의 알권리를 보장하고, 행정의 투명성과 책임성을 높여 궁극적으로 정부에 대한 신뢰를 향상시키는 역할을 한다. 이 같은 역할을 위해서 공공기관은 제공하는 정보의 양과 질을 높이는 노력을 하여야 하고, 시민들 또한 적극적인 참여를 통하여 정보공개 활용도를 높여야 한다. 이러한 과정에서 전자정부적 요소는 공공기관과 시민들의 노력을 비용효과적으로 달성할 수 있게 하는 중요한 수단이고, 정보독점과 정보비대칭으로 발생하는 부패문제를 예방하고 적발할 수 있는 수단이 된다.

Ⅲ. 서울시의 OPEN 시스템 도입 배경과 목적

OPEN 시스템은 민원처리와 관련된 업무의 효율성과 투명성을 확보하고, 시민들의 시정에 대한 접근성을 용이하게 하며, 시정의 신뢰도를 높이기 위해 서울시가 1999년 4월 도입한 전자정부 시스템이다. 이 시스템은 고건 시장이 1997년 외환위기 직후인 1998년에 제31대 서울시장으로 취임한 후 투명행정 구현을 위한 반부패 시책의 일환으로 제안되었다. 부패 척결을 위해 고건 시장이 제시한 주요한 원칙은 첫째, 부패의 원인을 파악하여 제거하고, 둘째, 부패에 관련된 공무원을 엄중하게 처벌하고, 셋째, 시정의 투명성을 증대시키고, 넷째, 민관공조를 강화하는 것이다(김영평·이근주, 2001: 359; Cho and Choi, 2004: 722). OPEN 시스템 도입과는 별도로 부패예방과 근절을 위해 서울시는 1999년에 시장이 직접 받는 부조리 신고엽서 제도⁵⁾와 반부패지수를 개발하여 시행하였고,⁶⁾ 2000년에는 청렴계약 옴부

5) “시장이 직접 받는 부조리 신고엽서”는 위생업소, 빌딩건물주, 건설업자, 건축사, 주요 납세자 등과 같이 민원처리 과정에서 공무원들로부터 금품이나 향응을 요구받을 가능성이 높은 민원인들에게 매달 부조리 신고엽서를 보내 회신된 엽서를 시장이 직접 확인하는 제도다.

즈맨 제도⁷⁾를 도입하는 등의 추가적인 정책적 노력을 하였다.

OPEN 시스템은 서울시 관공서를 직접 방문하지 않고 정보통신기술을 활용하여 접수에서부터 민원처리 결과, 결재진행 과정을 인터넷 상으로 실시간으로 검색할 수 있는 시스템이다. 동시에 OPEN 시스템은 민원처리 내용에 대한 의문 사항을 인터넷으로 문의하여 확인할 수 있도록 도와주고 있다. 효과적인 반부패 수단으로 OPEN 시스템을 활용하기 위해 서울시는 민원공개 대상을 부패에 취약한 업무, 민원처리과정이 복잡하여 시민들에게 불편을 끼치는 업무, 업무공개가 외부이권이나 청탁을 배제할 수 있는 분야 등으로 선정하였다. 이 같은 기준을 바탕으로 1999년 4월 최초 도입단계에서는 26개 업무에서 OPEN 시스템을 활용하였고, 이후 대상 업무 영역을 확대하여 2005년에는 10개 분야의 71개 민원업무와 40개의 민원성위원회의 운영현황을 포함하여 총 11개 분야에서 111개 업무를 OPEN 시스템을 통하여 공개하고 있다(서울특별시, 2005).

서울시의 OPEN 시스템을 통한 정보공개는 부패를 통제하기 위해 매우 적절한 선택이라고 할 수 있다. 부패를 척결하기 위해서는 부패가 발생하는 원인에 대한 탐색이 우선되어 하고, 그 원인에 따라 적합한 처방을 내려야 한다. 그간의 수많은 연구는 부패가 정치적·법적·제도적·경제적·사회적·문화적 요인 등의 매우 다양한 원인에 의해 발생할 수 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 따라서 그 다양한 원인들만큼이나 부패를 줄이기 위한 접근방법도 매우 다양해질 수 있다. 그러나 정부가 의지를 가지고 부패를 감소시키기 위해 원인이 되는 요인을 효과적으로 통제하면서 실질적으로 관리할 수 있는 방안은 그리 많지 않다. 경우에 따라서 정부가 부패원인을 통제할 수 있다고 해도 그 효과를 보기 위해서는 매우 긴 시간

-
- 6) 서울시 반부패지수는 이 논문 "IV. 2. 서울시 부패에 관한 체감도 조사 분석"에 자세히 다루기로 한다. 반부패지수 구성에 대한 자세한 소개는 강신욱(2000: 44-46) 참조.
- 7) 청렴계약 옴부즈맨 제도는 1990년대 중반 국제투명성기구(Transparency International)가 개발한 "청렴계약제(Integrity Pact)"에 옴부즈맨 제도를 가미한 것이다. "청렴계약제"는 1999년 인도네시아에서 처음으로 시행되어 독일, 아르헨티나, 파키스탄, 네팔 등지에서 시행되고 있다. 서울시가 도입한 청렴계약 옴부즈맨 제도는 관급공사의 입찰과 계약과정에서 공무원은 업체에게 뇌물을 받거나 요구하지 않고 업체는 업체 간 담합과 공무원에게 금품과 향응을 제공하지 않겠다는 것을 서약하고, 이를 어길 경우에는 제재를 받겠다는 청렴이행 서약서를 서로 교환하는 제도다. 따라서 이 제도는 각종 공사계약을 둘러싼 부정부패를 사전에 차단하는 것을 목적으로 하고 있다.

을 필요로 하는 경우도 있다. 예를 들어 경제가 발전하거나 시민사회가 발전할수록 부패가 줄어든다고 해서 단시일 내에 정부가 경제를 성장시키거나 성숙한 시민사회를 구축할 수는 없는 것이다. 또한 법과 제도를 바꾸어서 부패를 감소시키려는 경우에도 새로운 법·제도에 대한 사회의 이해와 인식의 변화 그리고 강력한 법 집행이 우선되어야 가능한데 이 역시 적지 않은 기간을 필요로 한다. 그러나 기존의 통제된 정보를 공개하였을 경우 부패감소에 효과가 있다고 판단되었을 때, 정부가 의지가 있다면 상대적으로 비교적 손쉽고 빠르게 정보공개를 반부패전략으로 채택할 수 있다. 이에 더해 전자정부의 활용으로 정보공개 과정이 더욱 용이해진다면, 부패감소를 위한 정보공개라는 수단의 효율은 높아지는 것이다.

IV. OPEN 시스템의 부패통제 효과 분석

1. 분석 방법

특정한 정책이나 제도의 도입이 어떤 효과를 가져 오는가를 분석하는데 가장 유용한 통계적 방법은 시계열 분석을 이용한 준실험 설계(time series quasi-experimental design)이다. 이 분석방법은 다양한 사회적 과정의 추이(trend)에서 불연속적인 개입이 그 추이에 미치는 영향을 분석하는 방법으로 경제학·정치학·행정학·사회학·역사학 등 그 속성상 실험을 하기 어려운 사회과학 분야에서 널리 쓰이는 방법이다(McDowall 외, 1981).⁸⁾ 따라서 서울시의 OPEN 시스템 도입이 서울시 공무원들의 부패행태에 어떤 영향을 미치는지 분석하는 연구도 시계열 준실험 모형의 대상이 된다. 그러나 이 논문에서 위와 같은 시계열 준실험 모형을 사용하여 통계적 분석을 하기에는 표본 수가 충분하지 않은 자료상의 한계를 가지고 있다.⁹⁾ 즉 서울시 공무원의 부패와 관련된 축적된 관찰치의 수는 1995년부터

8) 가령 중앙은행의 금리변동이 시장의 자금공급에 어떤 영향을 미치는지, 정부의 강력한 부동산 정책이 부동산 가격변화에 어떤 효과를 가져 오는지, 금융위기가 사회의 양극화에 어떤 변화를 끼치는지 등이 모두 시계열 준실험 모형으로 분석할 수 있는 연구주제들이다.

9) 유의미한 통계분석에 필요한 관찰치(observation points)의 수에 대하여 Green(1991)은 다중상관관계분석(multiple correlation analysis)의 경우 “ $N > [50 + (8 \times \text{독립변수의 수})]$ ”를, 위 모형과 같은 다중회귀분석(multiple regression analysis)의 경우에는 “ $N > 104 + \text{독립변수의 수}$ ”를 제시하

2005년까지 11개에 불과하여 통계적으로 유의미한 추정이 가능하지 않다.

시계열 준실험 모형에 의한 회귀분석이 가능하지 않은 상황에서 이 논문은 그 대안으로 OPEN 시스템 도입 이전과 이후 시점을 나누어 비위에 연루되어 적발된 서울시 공무원 수의 평균을 비교하는 평균비교분석(mean comparison analysis)을 사용하기로 한다. 평균비교분석은 두 가지 측면에서 이루어진다. 첫 번째 측면은 비위사건에 적발된 서울시 공무원들을 대상으로 분석하고, 두 번째 측면은 비위사건에 적발된 서울시 공무원을 제외한 우리나라 전체 공무원을 대상으로 분석한다. 분석을 두 가지로 구분한 까닭은 서울시 공무원의 비위 통계가 서울시만의 독특한 추세를 보이는지 혹은 OPEN 시스템을 도입하지 않은 다른 지역과 유사한 추세를 보이는지 알아보기 위해서다. 만일 서울시를 제외한 우리나라 전체 공무원들의 비위 추세가 서울시 공무원들의 비위 추세와 큰 차이를 보인다면 서울시에서 나타나는 변화의 일정 부분은 OPEN 시스템의 영향이라고 일단 추론해 볼 수 있다. 그러나 두 집단의 비위 추세가 크게 다르지 않고 유사한 패턴을 보인다면, 서울시 공무원의 비위 추세 변화를 OPEN 시스템으로 설명하기에 한계가 있을 수 있다. 다만 양 집단의 비위공무원 총 수만을 비교함으로써 발생할 수 있는 유사관계(spurious relationship)를 부분적으로 통제하기 위해 공무원 비위에 영향을 미칠 수 있는 다른 교란요인들(confounding factors)을 함께 살펴보도록 하겠다.

2. 서울시 부패에 관한 체감도 조사 분석

OPEN 시스템이 도입된 이후 1999년부터 한국개발조사연구소는 서울시의 의뢰를 받아 해마다 서울 시민들이 인지하는 시정의 부패 정도를 설문조사해왔다. 이 조사에 의한 조사대상 업무와 기관, 그리고 표본규모는 연도에 따라 약간씩 차이를 보이지만, 일정한 절차와 방법에 따라 조사를 했다는 점에서 서울 시민들이 체감하는 서울시 공무원들의 시정청렴도를 시계열적으로 일관성 있게 보여준다는 점에서 자료의 가치를 지닌다. 또한 실제로 발생하는 모든 부패를 적발할 수 없다는 현실적인 상황과 기관장·단체장들이 자신들의 조직이 부패기관이라는 평가

고 있다. 따라서 만일 추정식이 다수의 독립변수를 포함할 경우, 이 기준에 따라 유의미한 통계 분석을 하기 위해서는 적지 않은 표본 수(sample size)가 필요하게 된다.

나 자신들의 리더쉽, 업무장악, 부하통제의 무능력과 같은 비난을 회피하기 위해 조직 내부의 비위사건을 무마하려는 속성을 보이는 상황에서 체감도 조사는 행정기관의 부패수준을 파악하기 위한 보완적 의미를 가지고 있다.

서울시는 체감도 조사를 바탕으로 반부패지수를 측정하고 있고, 2005년부터는 그 명칭을 청렴도지수로 바꾸었다. 1999년 처음 조사에서는 민원처리를 경험한 시민들이 인지하고 있는 “반부패 체감도”와 투명행정과 부패척결을 위한 공무원들의 “반부패 노력도”의 두 가지 측면에서 0-100점 척도를 사용하여 반부패지수를 측정·평가하였다. 그러나 1999년 조사 결과에서 공무원들 스스로가 응답하는 공무원들의 “반부패 노력도”가 과대평가된 측면이 발견되었고, 이 결과가 시민들의 “반부패 체감도”와 상당한 차이를 보이고 있다는 점에서 지표로서의 타당성(validity)에 문제가 제기되었다. 이후 2000년 조사부터는 “반부패 체감도”만을 측정하고 있다(서울특별시, 2000).¹⁰⁾ 조사대상분야는 1999년 5개 분야(위생, 세무, 주택·건축, 건설공사, 소방분야)에서 2000년에는 교통행정과 공원녹지 두 분야를 추가하였고, 2001년부터는 환경분야를 추가하여 2005년 현재 총 8개 시정분야를 대상으로 조사하고 있다.

1999년부터 2004-2005년까지 조사된 청렴도지수 결과는 <표 1>에 나타나 있고, 그 특징적인 사항은 다음과 같다. 첫째, 전체 청렴도지수는 1999년 64.0점에서 2004-2005년 82.9점으로 18.9점 개선되어, 지난 6년간 서울시 민원업무 처리에 대한 서울 시민들의 부패체감도는 꾸준히 감소하는 것으로 나타났다. 둘째, 평균적으로 세무, 주택·건축, 건설공사 분야가 다른 민원분야에 비해 여전히 부패에 취약한 것으로 시민들은 인식하고 있다. 민원분야별 조사기간 평균으로 볼 때 6년간 청렴도지수 전체 평균은 72.4인데 반해 앞 세 분야의 청렴도지수는 평균에 밀도는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 여타의 행정분야에 비해 앞의 세 분야가 인·허가와 청탁의 소지가 많은 것과 무관하지 않다. 또한 서울시민들이 체감하는 이 세 분야의 부패취약성은 부패방지위원회가 정부의 행정기능을 10개의 분야로 나누어 실시한 2004년 설문조사 결과와 크게 다르지 않아 중앙·지방정부를 막론하고 일반적인 현

10) 1999년 조사결과에서 “반부패 체감도”와 “반부패 노력도”는 각각 위생분야에서 67.5점과 87.4점, 세무분야에서는 63.6점과 88.3점, 주택·건축분야에서는 60.8점과 90.0점, 건설공사분야에서는 58.7점과 89.5점, 소방분야에서는 69.5점과 95.8점으로 발표되었다(한국갤럽조사연구소, 1999).

상으로 파악된다.¹¹⁾ 셋째, 그럼에도 불구하고 지난 6년간 건설공사분야는 청렴도지수 증가율이 가장 높은 것으로 나타났다. 전체 청렴도지수가 1999년 64.0점에서 2004-2005년 82.9점으로 29.5%가 상승한데 비해 건설공사분야의 청렴도지수는 1999년 58.7점에서 2004-2005년 83.2점으로 지수 상승률이 41.7%에 이르렀다. 그러나 시민들이 부패에 가장 취약하다고 체감하는 세무와 주택·건축분야의 청렴도지수 상승률은 각각 24.5%, 27.8%로 전체 평균 상승률에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

< 표 1 > 부패체감도 조사 결과

조사년도		1999a	2000	2001	2002	2003	2004-5b	평균	
서울시	설문대상	서울시민·공무원	서울시민		서울시민·업체	서울시민·업체	서울시민·업체		
	조사개요	위생 세무 주택건축 건설공사 소방	위생 세무 주택건축 건설공사 소방 교통행정 공원녹지	위생 세무 주택건축 건설공사 소방 교통행정 공원녹지 환경	위생 세무 주택건축 건설공사 소방 교통행정 공원녹지 환경	위생 세무 주택건축 건설공사 소방 교통행정 공원녹지 환경	위생 세무 주택건축 건설공사 소방 교통행정 공원녹지 환경	위생 세무 주택건축 건설공사 소방 교통행정 공원녹지 환경	
	표본규모	8,789명	11,525명		12,218명	11,506명	11,430명		
	조사결과	위생	67.5(75.7)	68.9	69.3	70.2	78.4	79.9	72.4
		세무	63.6(73.8)	65.8	68.0	69.7	78.8	79.2	70.9
		주택건축	60.8(72.9)	65.9	65.3	63.8	64.9	77.7	66.4
		건설공사	58.7(71.4)	68.3	70.2	71.9	66.6	83.2	69.8
		소방	69.5(80.4)	72.8	73.7	74.6	81.2	84.7	76.1
		공원녹지	-	67.0	74.9	72.0	88.7	89.1	78.3
		교통행정	-	69.1	68.9	71.7	81.5	85.7	75.4
환경	-	-	72.6	73.2	77.1	84.7	76.9		
전체	64.0(74.8)	68.3	70.4	71.5	77.1	82.9	72.4		
국가청렴위원회 공공기관종합청렴도		-	-	-	6.43	7.71	8.38	7.51	
TI 한국 CPI 지수		3.8	4.0	4.2	4.5	4.3	4.5	4.22	

주: a 1999년 설문조사결과에서 괄호 안의 수치는 시민들 반부패체감도와 서울시 공무원들의 반부패 노력도를 동시에 고려한 결과임. b 1999년부터 2003년까지는 해당 기간 동안의 민원처리 경험을 조사하였고, 2004-2005년도 조사는 2004년 8월 1일부터 2005년 7월 31일 기간 동안 민원처리 경험이 있는 시민과 업체를 조사한 것임.

자료출처: 한국갤럽조사연구소(1999), 서울특별시(2000b; 2004; 2005b), 부패방지위원회(2003; 2005).

11) 설문조사 결과 일반국민들이 느끼는 가장 부패한 행정 분야의 1, 2위는 건축·건설(71.3%)과 세무분야(59.4%)로 나타났다(부패방지위원회, 2005: 405).

그러나 서울시민들의 시정 청렴성에 대한 체감도 향상은 서울시에만 국한된 현상이라고 결론짓기 어렵다. 이를 테면 서울시 청렴도 지수와 유사한 성격을 갖는 국가 청렴위원회의 공공기관청렴도 조사결과나 국제투명성기구(Transparency International, TI)의 부패인식도지수(Corruption Perceptions Index, CPI) 결과를 보면 지난 몇 년간 두 가지 지수 모두 향상됨을 알 수 있다. 공공기관 청렴도는 2002년 6.43점에서 2004년 8.38점으로 29.7%가 상승하였다. 한국의 CPI도 1999년 3.8점에서 2004년 4.5점으로 18.4% 향상되었고, 상위백분율에 의한 한국의 순위도 1999년 50.6%에서 2004년 32.2%로 뛰어올랐다. 물론 이 세 가지 지수가 개선된 원인에 대한 검증은 또 다른 분석에 의해 이루어져야 하지만, 서울시 청렴도지수의 상승은 우리나라의 전반적인 부패체감도 변화 추세를 따르고 있다는 가능성도 배제하기 어렵다.

서울시의 반부패(청렴도)지수는 행정서비스를 직접 경험한 시민들과 업체들을 대상으로 하기 때문에 수요자인 민원인들의 부패의 체감정도를 반영할 수 있는 지표라고 볼 수 있다. 부패인식도가 현실적으로 발생하는 부패수준을 일정 부분 반영한다는 가정 하에 실제로 부패에 관한 많은 실증연구는 인식도 조사결과에 의존하여 이루어지고 있다(Olken, 2004: 3). 잘 알려진 대로 TI의 CPI는 국가의 부패수준을 측정하는데 현재 가장 광범위하게 쓰이고 있다. 그러나 TI의 CPI나 서울시의 청렴도지수와 같은 국내외 전문가나 일반인을 대상으로 하는 인식도 조사는 그 속성상 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 인식도 조사는 실제 발생한 부패 사건을 사용한 자료가 아니기 때문에 측정이 주관적이고 지표의 타당성이 떨어질 수 있다(박홍식, 2002; Montinola and Jackman, 2002; Treisman, 2000). 둘째, 보편적으로 전문가 집단을 대상으로 하는 인식도 조사는 자신의 분야에서 발생하는 부패 현상에 대해 비교적 관대하게 평가를 하고, 일반인들은 작은 규모에서 발생하는 부패를 관대하게 평가하는 경향을 보인다(강신욱, 2000: 15). 따라서 인식도 조사는 응답자에 따라 편의(bias)가 개입될 여지가 있다.

이 같은 한계에도 불구하고 현실에서 인식도 위주로 부패를 측정할 수밖에 없는 까닭은 대다수 부패연구 학자들이 인식하는 것처럼 무엇보다 실제 일어나는 부패에 관한 자료를 구하는 것이 매우 어렵기 때문이다(Johnson and Kpundeh, 2002). 즉 실제로 발생하는 부패에 관해 필요한 자료는 영역별·분야별 부패발생 건수와 규모, 부패사건에 관련된 부패사범 체포 건수·사건기소 건수·유죄판결 건

수·추징금의 규모 등 매우 방대한 자료가 반부패기관이나 사법부, 반부패연구소에 의해 수집되어야 할 뿐만 아니라 이런 자료가 장기간 축적되어 있어야 과학적이고 체계적인 연구가 가능하다. 그러나 현실적으로 이 같은 자료가 종합적으로 축적되어 있는 경우는 매우 드물다. 또한 설령 이런 자료가 구비되었다고 해도 법집행기관이나 연구소에 의해 적발된 부패사건은 실제 발생하는 부패의 일부분만을 반영하므로 과소 추정될 우려가 있기 때문에 부패 사건들 전체를 대표하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 사회에서 발생하는 부패의 정도를 정확하게 측정할 수 있는 방법은 없으며, 다만 사용가능한 자료를 근거로 추정할 뿐이다. 이처럼 국가기관이나 연구소의 기록과 같은 자료 역시 인식도 조사와 같이 자료의 한계를 가지고 있지만, 인터뷰나 설문조사보다는 편의(bias)가 적어 상대적으로 객관성을 확보할 수 있다(Lancaster and Montinola, 2001: 7). 보다 객관적인 평가를 위해 다음 소절에서는 OPEN 시스템이 도입된 이후 서울시에서 발생하는 부패의 수준을 서울시 감사관실에서 실시하는 감찰활동의 결과와 서울시가 제외된 우리나라 전체 공무원들의 비리 추세를 비교하여 분석하고자 한다.

3. 서울시 감찰활동 결과 분석

서울시 감사관실의 감찰활동은 서울시 공무원들이 직무수행 과정에서 저지를 수 있는 금품수수, 근무태만과 같은 비위행위를 사전에 예방하고 비위사실을 적발하여, 위반자에 대해 시정조치를 내리는 것을 목적으로 하는 감사활동이다(서울특별시, 2002: 30). 이러한 감사활동은 서울시뿐만 아니라 중앙행정기관과 각 지방자치 단체에서도 이루어진다. 서울시 감사관실과 중앙 및 지방행정기관에 의한 감찰활동의 목적과 적발 대상은 「부패방지법」에서 규정하는 부패행위와 크게 다르지 않다.¹²⁾ 따라서 감찰활동으로 적발된 비위결과는 해당 기관 공무원의 부패수준을 측정하는 대리지표(proxy)로 사용될 수 있다.¹³⁾ 1995년부터 2005년까지 실

12) 「부패방지법」 제8조 2항은 공직자가 준수해야 할 행동강령으로 다음과 같은 네 가지 사항을 규정하고 있다. ① 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위의 금지·제한에 관한 사항, ② 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한에 관한 사항, ③ 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항, ④ 그 밖에 부패의 방지와 공직자의 직무의 청렴성 및 품위유지 등을 위하여 필요한 사항.

시된 서울시 감사관실의 감찰활동의 결과와 그 추이를 비교하기 위한 1995년부터 2003년까지 서울시를 제외한 우리나라 전체 공무원들의 비위 추세는 <표 2>에 요약되어 있고, 이 결과는 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

<표 2> 서울시 감찰활동 및 전체 공무원 비위적발 결과(단위: 명)

년도	비위총인원		비위 유형별						비위 분야별(서울시)		
	서울시	서울시제외 전체 공무원	금품수수		근무태만		기타		주택 건설	위생	기타
			서울시	서울시 제외 전체 공무원	서울시	서울시 제외 전체 공무원	서울시	서울시 제외 전체 공무원			
1995	49	5,012	21	632	26	1,796	2	2,584	12	8	29
1996	20	5,288	9	612	11	2,133	0	2,543	7	1	12
1997	263	5,426	72	882	176	1,521	15	3,023	82	7	174
1998	126	6,014	26	920	95	1,736	5	3,358	31	2	93
1999	72	5,794	28	840	44	1,570	0	3,384	21	2	49
2000	84	4,423	9	601	18	849	57	2,973	10	13	61
2001	84	3,598	13	338	21	656	50	2,604	9	6	69
2002	92	3,806	22	410	6	618	64	2,778	2	4	86
2003	119	3,522	11	251	30	514	73	2,757	18	4	97
2004	63		17		24		22		5	7	51
2005	40		12		7		21		5	4	31
95-98평균 (s.d.)	114.5 (108.6)	5,435.0 (422.6)	32.0 (27.6)	761.5 (162.0)	77.0 (75.4)	1,796.5 (253.5)	5.5 (6.7)	2,877.0 (387.3)	33.0 (34.2)	4.5 (3.5)	77.0 (73.4)
99이후평균 (s.d.)	79.1 (24.7)	4,228.6 (943.9)	16.0 (6.8)	488.0 (235.3)	21.4 (13.2)	841.4 (425.0)	41.0 (27.9)	2,899.2 (134.6)	10.0 (7.07)	5.7 (3.5)	63.4 (22.6)
t	0.642	2.350	1.139	1.969	1.460	3.938	3.274	-0.097	1.326	-0.543	0.360
유의도	0.564	0.051	0.332	0.090	0.237	0.006	0.013	0.925	0.273	0.600	0.741

자료출처: 서울특별시(2000, 2002). 「감사연보」; <http://audit.seoul.go.kr>; 부패방지위원회(2003; 2005). 「부패방지백서」.

- 13) 그러나 이 논문에서는 고려되지 않았지만 비위적발 건수와 같은 감사결과를 통해 해당 기관의 부패수준을 보다 정확히 해석하기 위해서는 비위 분야에 대한 감사강도와 감사횟수, 감사 유형과 같은 사항들이 추가적으로 고려되어야 한다. 예컨대 특정 분야가 부패에 취약할 경우 이 분야에 대한 감사활동은 강화되고, 결과적으로 이 분야의 감사 지적사항 강도는 다른 분야에 비해 강할 수밖에 없다. 분야별 비위적발 건수의 단순 비교는 이러한 점을 간과할 수 있기 때문에 분야별로 이루어진 감사활동의 강도가 고려된다면 비위적발 건수에 대한 보다 의미 있는 해석이 가능할 수 있다. 또한 비위적발 건수에 대한 연도별 차이는 감사인력의 변화와 감사유형에 의해 영향을 받을 수 있어 비위적발 건수에 대한 자료해석에 있어 주의를 필요로 한다. 가령 서울시 감사관실의 감사횟수는 해마다 다소 차이를 보이고 있고, 취약분야에 대한 부분감사가 다수 실시된 경우 비위적발 건수가 늘어나는 결과를 보이고 있다. 서울시 감사관실의 연도별 감사횟수, 감사유형, 비위건수에 대해서는 서울특별시(2007) 참조.

첫째, 실제 발생하는 부패와 비리에 연루된 공무원들의 수가 OPEN 시스템이 도입된 1999년 이후 눈에 띄게 줄어들었다는 점이다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 통계적으로 지지되지는 않았지만, OPEN 시스템 도입이전 서울시의 감찰활동으로 적발된 공무원의 한해 평균수는 114.5명에서 시스템이 도입된 이후 79.1명으로 평균 30.9%가 감소하였다. 서울시를 제외한 나머지 전체 공무원의 경우에는 1999년 이후 비위적발 인원이 이전 기간에 비해 평균 22.2%가 줄었고, 이 평균 차이는 통계적으로 지지되었다.

둘째, 비위유형별로 살펴볼 때 서울시의 경우 금품수수나 근무태만과 같은 전형적인 공무원 비리는 OPEN 시스템 도입이후에 대폭 감소하였다. 통계적인 지지는 없지만 금품수수로 적발된 공무원의 수는 OPEN 시스템 도입이전 평균 32명에서 16명으로 50%가 줄어들었고, 근무태만의 경우 평균 77명에서 21.4명으로 72.2%가 감소한 것으로 나타났다. 그러나 향응, 공금횡령 및 유용, 법질서 위반 등 여타의 비위에 의해 적발된 공무원의 수는 오히려 OPEN 시스템 도입이전 평균 5.5명에서 41명으로 크게 증가하였고, 이 결과는 통계적으로 지지되었다. 서울시를 제외한 나머지 전체 공무원을 대상으로 살펴보면 서울시와 유사한 패턴을 보인다. 1999년 이후 금품수수로 적발된 전체 공무원 인원은 평균 35.9%, 근무태만으로 적발된 인원은 평균 53.2% 감소한 것으로 나타났고, 두 경우 모두 통계적으로 지지되었다. 기타 비위에 의한 적발인원은 0.8% 증가한 것으로 나타났다.

셋째, 비위분야별로 살펴보면 서울시에서 가장 비위가 심했던 주택·건설 분야에서 부패는 상당부분 감소한 반면, 위생 분야의 비위는 소폭 증가하였다. OPEN 시스템이 도입되기 이전에 주택과 건설을 담당하는 공무원들에 의한 비위는 전체 비위의 42.9%를 차지한 반면, OPEN 시스템이 도입된 이후 이 분야의 공무원이 전체 비위에서 차지하는 비율이 17.8%로 대폭 감소하였다. 서울시를 제외한 전체 공무원의 분야별 비위는 자료의 부재로 살펴보지 못했다.

비위에 관한 이 같은 서울시의 감찰결과를 앞서 살펴본 청렴도지수와 견주어 볼 때 다소 증감의 변화는 있지만 OPEN 시스템 도입 이후 평균적으로 비위적발 인원이 감소하여, 이는 시민들이 체감하는 청렴도지수 향상과 일정부분 일치한다고 볼 수 있다. 그러나 이 결과를 전체 공무원의 비위 추세와 비교해 보면 서울시 공무원의 비위연루 인원의 감소가 OPEN 시스템의 영향이라고 주장하기에는 무

리가 따른다. 그 이유는 비위 총인원과 비위 유형별 평균 감소비율의 폭은 서울시에서 다소 크게 나타났지만, 서울시를 제외한 전체 공무원에 관한 통계 역시 동일한 추세를 보여 그 비위수준의 감소가 OPEN 시스템에 의한 서울시의 특징인지 그렇지 않으면 우리나라 공직 사회의 전체적인 추세의 반영인지 확실하지 않기 때문이다.

이후부터는 좀 더 세부적인 분석을 위해 공무원 부패에 영향을 미칠 수 있는 공무원 규모, 총지출 규모, 인구 수, 경제 규모와 같은 4가지 교란변수들을 고려하기로 한다. 일반적으로 이 변수들과 부패발생의 인과관계는 공무원의 규모가 클수록, 정부의 지출규모가 클수록, 경제인구의 수나 경제의 규모가 클수록 부패가능성은 높아진다고 볼 수 있다. 이 분석 역시 교란변수별로 서울시 공무원의 비위 추세와 서울시가 제외된 전체 공무원의 비위 추세를 비교한다. 만일 교란변수들이 기준시점 이전과 이후에 큰 차이를 보이지 않거나 혹은 교란요인들의 추이가 부패를 더 발생시키는 방향으로 변화함에도 불구하고 부패발생 수준이 낮아진다면, 부패감소의 원인을 교란변수이외의 요인이라고 유추할 수 있을 것이다. 교란변수를 고려한 분석결과는 <표 3>에 정리되어 있고, 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 서울시와 서울시를 제외한 우리나라 전체의 경우 모두 총 지출 규모와 경제규모가 1999년 이후 기간 동안 평균적으로 증가추세를 보이고 있다. 이는 서울시와 전체 공직 사회의 부패가 더욱 심각해질 수 있다고 예측할 수 있으나 오히려 총지출 대비, 경제규모 대비 평균 비위발생 정도는 두 집단에서 모두 감소하였다. 서울시만 놓고 볼 때 이 같은 감소를 OPEN 시스템의 영향으로 추론해볼 수 있으나 서울시가 제외된 전체 공무원의 경우도 유사한 감소 추세를 보이고 있다. 가령 서울시와 전체 공무원 비위인원을 총 재정 규모의 측면에서 살펴보면 서울시 공무원은 OPEN 시스템 도입 이후 45.5%, 나머지 전체 공무원은 46.2%가 평균적으로 감소하여 수치 상 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 서울시와 서울시를 제외한 우리나라 전체 경제규모 면에서는 서울시의 감소폭(54.2%)이 나머지 전체 공무원의 감소폭(39%)보다 약간 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과를 놓고 볼 때 서울시 공무원 비위감소는 나머지 전체 공직 사회의 비위감소 현상과 유사한 추세를 보이고 있어, 서울시의 비위 감소를 OPEN 시스템의 효과라고 단언하기는 쉽지 않다.

둘째, 공무원 규모의 측면에서는 서울시 공무원 총 인원과 나머지 전체 공무원의 총 인원이 모두 1999년을 기준으로 감소하는 추세를 보여 부패감소에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대할 수 있다. 공무원 규모 대비 비위발생 인원도 서울시와 서울시가 제외된 전체 공직 사회에서 모두 평균적으로 감소하는 추세를 보여 양 집단의 비위감소가 공무원 규모감소에 의한 영향이라고 추측할 수 있게 한다. 또한 OPEN 시스템 도입 이전과 이후의 서울시 공무원 총 인원의 평균 감소 폭(12.5%)보다 공무원 규모 대비 서울시 공무원 비위인원 수의 평균 감소 폭(14.8%)이 크기 때문에 이 차이를 OPEN 시스템의 효과라고 생각해 볼 수 있으나 전체 공직 사회의 추세를 감안하면 그런 추론에 어려움이 따른다. 왜냐하면 서울시가 제외된 전체 공무원의 감소 폭(총 인원 감소 2.7%와 비위인원 감소 19.9%)을 고려한다면, 서울시뿐만 아니라 공직 사회 전체에서 공무원이 줄어드는 비율보다 비위연루 인원의 감소 비율이 더 큰 폭으로 일어나 OPEN 시스템의 도입 여부와는 관계없이 공무원 조직 전체에서 비위감소가 보편적으로 나타나는 현상으로 볼 수 있기 때문이다.

셋째, 앞의 세 교란변수들(공무원 규모, 총 지출 규모, 경제 규모)의 변화 추세와 이 변수들 대비 서울시와 나머지 전체 공무원들의 비위연루 추세가 동일한 방향으로 움직인 반면, 나머지 교란변수는 서울시와 전체 공무원 간에 서로 상반되는 변화 추세를 보이고 있다. 인구 규모면에서 볼 때 OPEN 도입 이후 서울시는 감소(1.2%), 서울시가 제외된 우리나라 전체는 증가(4.8%) 추세를 나타내고 있어, 서울시는 부패감소 그리고 나머지 전체 공직사회는 부패증가로 이어질 것이라고 예측할 수 있다. 그러나 실제 비위연루 공무원 수는 서울시와 나머지 전체 공직사회에서 모두 평균적으로 각각 24.3%와 25.6%의 감소 추세를 보이고 있다. 우리나라 전체 인구 규모의 증가에도 불구하고 전체 공무원의 비위인원 수의 감소는 공직 사회 전반에서 부패 수준이 줄어들고 있는 현상을 보여주고 있어 서울시의 비위감소도 이 같은 추세를 반영하고 있다고 유추할 수 있다. 따라서 이런 상황에서 OPEN 시스템의 효과를 주장하기 쉽지 않다.

<표 3> 주요 교란변수 별 서울시 및 전체 비위공무원 인원 수 평균분석

년도	공무원 규모				총 지출 규모				인구 규모				경제 규모			
	서울시		서울시 제외 전체 공무원		서울시		서울시 제외 정부 총재정		서울시		서울시 제외 한국 총 인구		서울시		서울시 제외 한국 전체	
	서울시 공무원 총 인원 (천명)	천명당 비위 인원	공무원 총인원 (천명)	천명당 비위 인원	서울시 총 재정 (조원)	조원당 비위 인원	정부 재정 (조원)	조원당 비위 인원	서울시 총 인구 (십만명)	십만명 당 비위인 원	총 인구 (십만명)	십만명 당 비위인 원	서울시 총 GDP (조원)	1조원당 비위 인원	총 GDP (조원)	1조원당 비위 인원
1995	53.90	0.91	851.5	5.89	9.3	5.26	91.0	55.07	102.3	0.48	348.6	14.38	84.6	0.58	314.2	15.59
1996	55.13	0.36	870.6	6.07	10.5	1.91	106.3	49.76	104.7	0.19	350.6	15.08	93.3	0.21	355.3	14.88
1997	54.99	4.78	878.9	6.17	11.6	22.62	118.8	45.68	103.9	2.53	355.7	15.26	97.9	2.69	393.2	13.80
1998	48.64	2.59	837.9	7.18	11.1	11.32	132.1	45.54	103.2	1.22	359.7	16.72	94.4	1.33	389.7	15.43
1999	47.77	1.51	830.0	6.98	11.9	6.03	139.9	41.41	103.2	0.70	363.0	15.96	125.1	0.58	404.4	14.33
2000	46.89	1.79	819.9	5.39	13.4	6.26	156.5	28.26	99	0.85	371.1	11.92	138.5	0.61	440.2	10.05
2001	45.07	1.86	817.9	4.40	14.7	5.71	167.5	21.48	103.3	0.81	370.2	9.72	149.9	0.56	472.2	7.62
2002	45.52	2.02	844.5	4.51	15.8	5.82	170.9	22.27	102.8	0.89	373.4	10.19	168.2	0.55	516.1	7.38
2003	46.72	2.55	869.2	4.05	17.9	6.64	190.6	18.48	102.8	1.16	375.7	9.37	175.2	0.68	549.5	6.41
2004	47.16	1.34			20.2	3.12			102.9	0.61			182.0	0.35		
95-98 평균 (s.d.)	53.18 (3.07)	2.16 (1.99)	859.7 (18.51)	6.33 (0.58)	10.63 (1.00)	10.27 (9.11)	112.0 (17.53)	49.01 (4.49)	103.53 (1.01)	1.11 (1.04)	353.6 (4.50)	15.36 (0.98)	92.55 (5.65)	1.20 (1.09)	363.1 (36.81)	15.02 (0.92)
99 이후 평균 (s.d.)	46.52 (2.48)	1.84 (0.44)	836.3 (21.21)	5.07 (1.18)	15.66 (3.01)	5.60 (1.26)	165.08 (18.69)	26.38 (9.12)	102.33 (1.67)	0.84 (0.19)	370.7 (4.81)	11.43 (2.71)	156.48 (22.32)	0.55 (0.11)	476.47 (57.94)	9.16 (3.19)
t	2.799	0.375	1.739	1.941	-3.166	1.022	-4.345	4.501	1.264	0.508	-5.197	2.721	-6.702	1.187	-3.380	3.913
유의도	0.023	0.731	0.126	0.093	0.013	0.380	0.003	0.003	0.242	0.645	0.001	0.030	0.001	0.319	0.012	0.012

자료출처: 서울특별시, 「감사연보」; 서울특별시 감사관실, 「주요업무보고」; 서울특별시, 「시정개요」; 부패지위위원회, 「부패방지백서」; 행정자치부, 「행정자치통계연보」; 대검찰청, 「검찰백서」.

마지막으로 <표 3>에서 서울시와 관련된 8개의 t-test 결과 5개(서울시 공무원 규모 대비 비위인원, 서울시 총 지출 대비 비위인원, 서울시 총 인구, 서울시 총 인구 대비 비위인원, 서울시 경제 규모 대비 비위인원 평균 차이)는 통계적인 지지가 없었던 반면, 전체 공무원과 관계된 t-test는 1개(서울시 제외 전체 공무원 총 인원 평균 차이)만이 통계적 지지가 없는 것으로 나타났다.

V. 결 론

서울시 OPEN 시스템은 공공관리적 차원에서 정보통신기술을 이용하여 민원 행정 처리과정의 효율성을 높이고 민원인들의 정보접근성을 개선하려는 목적을 가지고 있다. 또한 이 시스템은 서울시의 투명행정을 확보하고 시민참여의 속성을 지니고 있어 시정의 책임성을 고양하고 민원처리와 관련된 부패를 예방하고 감소시키려는 의도도 가지고 있다. 이 논문은 OPEN 시스템이 부패감소에 얼마나 효과적인지를 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 그러나 OPEN 시스템의 반부패 효과를 보다 명확하게 파악하기 위해서는 OPEN 시스템이외에 서울시가 활용하고 있는 다른 부패방지 정책의 효과를 함께 분석해야함에도 불구하고, 이 논문에서는 이러한 점이 고려되지 못한 한계를 지니고 있다. 또한 OPEN 시스템의 부패감소 효과에 대한 평가를 하는데 있어 앞서 설명한 것처럼 시스템의 도입 이전과 이후 부패통계에 관한 시계열적 자료의 부족으로 인해 인과관계를 체계적으로 검증하지는 못하였다. 자료의 제약 속에서 평균비교분석을 통한 실증연구에서 이 논문은 서울시에서 실제 발생하는 부패수준이 OPEN 시스템 도입이후 감소하는 추세를 보이고 있고, 이러한 결과는 서울시 시정 청렴도에 대한 서울시민들의 인식과 일정 부분 일치하고 있다는 것으로 나타났다. 그러나 비위연루 공무원 통계를 통한 이 논문의 분석결과는 서울시와 선행 연구의 주장과는 달리 서울시의 부패수준 감소가 OPEN 시스템의 영향이라고 판단하기에 상당히 유보적이라는 점을 지적하고 있다. 서울시 공무원들의 비위수준의 변화를 전체 공무원들의 비위수준의 변화와 대비하여 살펴볼 때 서울시의 부패감소 현상은 우리나라 공직 사회에서 전반적으로 보이고 있는 부패감소 추세와 크게 다르지 않고, 따라서 서울시 부

패현상의 변화는 범국가적인 추세를 반영하고 있을 가능성이 높다. 오히려 OPEN 시스템은 부패예방이나 감소의 효과보다는 민원행정 과정에서 시민들의 편리성이나 서울시의 업무 처리 효율성을 높이는 효과가 클지 모른다.

이런 결과에도 불구하고 OPEN 시스템에 대한 일반적인 평가가 긍정적인 상황에서 앞으로 이 시스템을 통한 정보공개와 민원업무 처리의 전산화는 더욱 확대될 것으로 예상된다.¹⁴⁾ OPEN 시스템이 추구하는 투명행정을 통한 책임행정 구현 및 부패예방·감소의 의도한 목적을 확고하게 달성하기 위해서는 다음과 같은 정책적 제언을 고려해볼 수 있다. 첫째, 부패감소의 측면에서 OPEN 시스템으로 인해 기대할 수 있는 가장 큰 장점 중 하나는 시민들로 하여금 민원처리과정에 참여하여 시정을 감시할 수 있는 기회를 제공한 것이다. 즉 OPEN 시스템은 시민감시의 통로를 열어둠으로써 공무원들의 권한의 오·남용과 자의적인 업무처리를 예방할 수 있는 시스템인 것이다. 이러한 시스템이 부패통제에 더욱 효과적으로 작동하기 위해서는 시민들의 감시만으로는 충분하지 않고, 잘 정비된 부패방지법과 이 법의 강력한 집행이 병행되어야 한다(Rose-Ackerman, 2004: 16-17). 따라서 반부패를 위한 OPEN 시스템의 효과를 극대화하기 위해서는 더 폭넓은 정보공개 및 시민참여와 더불어 서울시 감사관실의 감찰활동과 처벌이 강화되어 공무원들이 “부패의 개입은 반드시 손해 본다”는 인식을 갖도록 하여야 할 것이다.

둘째, 부패예방과 통제를 위한 OPEN 시스템은 시민들이 체감하는 부패취약 분야와 부패가 실제로 발생하는 분야를 동시에 고려하여 시스템 대상 업무영역을 확장하고 재조정할 필요가 있다. 전자는 청렴도지수 측정과정에서 실시하는 시민 인식도 조사로 파악할 수 있고, 후자는 감찰활동의 결과자료를 통해 파악할 수 있다. 이 두 가지 맥락을 함께 고려해야 하는 이유는 실제 부패가 감소되지도 않았는데도 불구하고 시민들은 부패가 줄어든 것으로 느끼거나, 반대로 실제 발생하는

14) 실제로 OPEN 시스템 적용대상 업무는 1999년 최초 도입이후 6차례 보완을 거쳐 꾸준히 확대되어 왔다. 고건 시장 재임기간(1998년 7월~2002년 6월) 동안에는 OPEN 시스템의 대상 업무가 2차례 변화되어 1999년 26개 민원성 업무가 2000년 3월에는 41개 민원성 업무로, 2000년 7월에는 다시 54개 민원성 업무로 그 대상이 확대·적용되었다. 그 후 이명박 시장 재임기간(2002년 7월~2006년 6월) 동안 OPEN 시스템 대상 업무에 4차례 보완이 이루어졌는데, 민원성 업무의 경우 2005년 1월에 71개로 확대되었고 2006년 1월에는 83개 업무로 확대·적용되었다. 민원성 업무와는 별도로 이명박 시장 재임기간에 OPEN 시스템의 적용대상 업무가 위원회 업무까지 확대되어 2003년 9월 35개 위원회 업무가 추가되었고, 이듬해인 2004년 10월에는 위원회 대상 업무를 40개로 확대·적용하였다.

부패는 감소되었는데도 불구하고 시민들이 이를 인식하지 못하는 경우 부패방지 정책의 과대평가와 과소평가의 문제가 발생하기 때문이다. OPEN 시스템 운영대상 선정에서 이런 두 가지 측면이 괴리를 보이는 업무분야가 있는데, 그 대표적인 경우가 소방분야이다. 1999년부터 2004-2005년까지의 조사에서 가장 높은 청렴도 평균 점수를 받은 분야는 공원녹지, 환경, 소방분야로 나타났다. 시민들이 이 분야를 비교적 깨끗하다고 느낀다는 의미이다.¹⁵⁾ 서울시 감찰활동으로 적발된 소방분야 공무원의 비위인원은 1995년에서 2005년까지 총 106명으로 전체 비위 총 인원 1,012명의 10.5%를 차지하고 있다. 그러나 부패발생의 추이를 본다면 OPEN 시스템 도입 이전에 이 분야의 공무원이 감찰에 의해 적발된 인원은 불과 5명으로 같은 기간 총 적발인원 458명의 1.1%밖에 해당하지 않는다. 반면 OPEN 시스템 도입 이후 기간을 보면 소방분야에서 총 101명이 적발되어 같은 기간 총 적발인원 554명의 18.2%의 비중을 차지하고 있다. 하지만 소방분야의 부패증가와 달리 2005년 OPEN 시스템의 민원업무 공개대상 111개 업무 가운데 소방분야는 소방안전기술위원회를 포함하여 5개에 불과한 실정이다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 OPEN 시스템의 공개대상 업무 선정과정은 전통적인 부패취약 분야뿐만 아니라 최근 새롭게 부패분야로 부각되는 분야와 업무를 고려하여 재조정되거나 확대될 필요가 있다. 이와 관련되어 한 가지 지적될 수 있는 사항은 서울시에서 부패를 총괄하고 있는 감사관실의 「2007년도 감사기본계획」에 OPEN 시스템의 운영에 관한 사항이 포함되지 않았다는 점이다(서울특별시, 2007). OPEN 시스템이 도입된 이후 감사관실은 전년도 감사활동을 바탕으로 연초 감사계획을 수립할 때 OPEN 시스템의 적용범위와 대상을 점진적으로 확대할 필요성을 제기하여 왔다. 따라서 OPEN 시스템의 확대·적용과 내실 있는 운영을 위해 감사관실의 보다 적극적인 대응이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 OPEN 시스템의 반부패 효과가 의도한 만큼의 성과를 거두지 못하였다면, 이 시스템을 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 시민들이 적극적으로 이 시스템을 사용할 수 있도록 하여야 한다. 즉 OPEN 시스템의 부패억제 효과를 기대하기 위해서는 우선적으로 시스템 사용자의 수가 충분해야 하지만 현실은 그

15) 이러한 서울시민들의 인식은 사회 전반적인 인식과 별 차이가 없다. 예컨대 「부패방지위원회」의 2004년 설문조사에 의하면 10개의 행정 분야 중 일반 국민들이 가장 부패하지 않다고 느끼는 분야가 소방분야로 나타났다(부패방지위원회, 2005: 405).

렇지 못한 실정이다(박홍식, 2002). 2005년 서울 시민을 상대로 한 인터넷 설문조사 연구에 의하면 인터넷 사용자들 가운데 서울시 OPEN 시스템을 인지하고 있는 시민들은 32.6%, OPEN 시스템을 이용한 경험이 있는 시민들은 21.0%에 불과하였다(변미리, 2005). 시민들에 의해 활용되지 않는 전자정부 시스템은 그 의미가 퇴색할 수밖에 없다. 따라서 서울시는 OPEN 시스템의 인지도와 활용도를 높일 수 있는 다각도의 홍보방안과 더불어 민원인들이 보다 편리하게 OPEN 시스템을 사용할 수 있도록 하는 기술적인 보완도 적극 강구되어야 한다.

위와 같은 정책적 제언이 반영되어 향후 서울시의 OPEN 시스템이 의도한 효과를 충분히 달성한다면 이는 중앙정부뿐만 아니라 다른 지방자치 단체의 모범이 될 것으로 예상된다. 특히 관료부패에 관한 국민들의 시각이 아직도 부정적이고 행정의 비효율성이 지적되는 상황에서 OPEN 시스템의 성공은 투명행정, 책임행정, 효율적 행정의 차원에서 매우 중요하다.

▣ 참고문헌

- 강경근. 2002. “지식정보사회에서 정보공개제도의 부패방지기능을 위한 정보공개법 개정 문제.” <<한국부패학회보>> 7: 1-16.
- 강신욱. 2000. 부패지수 어떻게 만드는가: 부패지수의 방법론 비교와 평가. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 연구보고서 2000-1.
- 김영평·이근주. 2001. 서울시 OPEN 시스템의 효과성에 대한 연구. 2001년 한국행정학회 동계학술대회 논문집.
- 남궁근·권해수·박홍식·전태영. 2002. <<전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례>>. 서울: 한울.
- 박홍식. 2002. “민원처리온라인공개시스템 사례.” 남궁근·권해수·박홍식·전태영, <<전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례>>. 서울: 한울.
- 변미리. 2005. 전자정부 시민활용과 시민참여: 서울시 전자정부 사례. 2005년 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문집.
- 부패방지위원회. 2003, 2005. <<부패방지백서>>. 서울: 부패방지위원회.
- 서울특별시 감사관실. 2001~2006. <<주요업무보고>>. 서울: 서울특별시 감사관실.
- 서울특별시. 2000a. <<감사연보>>. 서울: 서울특별시.

- 서울특별시. 2000b. <<2000년 서울시 반부패지수 조사결과>>.
- 서울특별시. 2002. <<감사연보>>. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2004. <<2003 반부패지수 조사결과>>.
- 서울특별시. 2005a. <<민원처리온라인공개시스템>>.
- 서울특별시. 2005b. <<보도자료: 2004-2005 청렴지수 조사결과>>.
- 서울특별시. 2007. <<2007년도 감사기본계획>>. 서울: 서울특별시.
- 성낙인. 2001. “정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰.” <<서울대학교 법학>> 42(3): 47-81.
- 이근주. 2003. 정부투명성과 정보공개 활성화 방안. 2003년 한국행정학회 세미나 발표 논문집.
- 장인봉. 2004. “행정정보공개의 운영실태와 개선방안: 서울특별시의 민원처리 온라인공개시스템(OPEN)을 중심으로.” <<복지행정연구>> 20: 61-84.
- 장지원·문신용. 2004. “행정정보공개와 관련요인에 관한 실증분석.” <<한국행정연구>> 13(1): 170-202.
- 조은경. 2002. 행정절차의 투명성과 부패: 건설행정절차에서의 부패유발요인분석 및 대책. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 연구보고서 2002-6.
- 한국개발조사연구소. 1999. <<‘99년 서울시 5대 민생취약분야 반부패(청렴성)지수 조사 결과 보고>>. 서울: 한국개발조사연구소.
- 한국투명성기구. 2002. <<2002년도 서울시 민원처리 온라인공개 시스템 모니터링 보고서>>. 서울: 한국투명성기구.
- 황성돈. 2004. “과학적 지식의 정치적 오용: 서울특별시의 민생관련 취약분야 반부패지수 조사의 타당성에 관한 비판이론적 검토.” <<한국행정연구>> 13(2): 242-272.
- Anderson, Christopher J., & Yuliya V. Tverdova. 2003. “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies.” *American Journal of Political Science*. 47(1): 91-109.
- Bhatnagar, Subhash. 2002. “E-government and Access to Information.” in Robin Hodess (ed.). *Global Corruption Report 2003: Access to Information*. London: Profile Books.
- Cho, Yong Ho, & Byung-Dae Choi. 2004. “E-government to Combat Corruption: The Case of Seoul Metropolitan Government.” *International Journal of Public Administration*. 27(10): 719-735.
- Green, Samuel B. 1991. “How Many Subjects Does It Take to Do a Regression Analysis?”

- Multivariate Behavioral Research* 26(3): 499-510.
- Heeks, Richard. 2001. Understanding e-Governance for Development. i-Government Working Paper Series No. 11. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Johnson, Michael, & Sahr J. Kpundeh. 2002. "The Measurement Problem: A Focus on Governance." *Forum on Corruption and Society*. 2(1): 33-44.
- Kaufmann, Daniel, Massimo Mastruzzi, & Diego Zaveleta. 2003. "Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia." in Dani Rodrik (ed.). *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Kim, Byong-Joon, & Soon-Chang So. 2004. "An Assessment of Seoul Metropolitan Government Reform Strategies." *International Review of Public Administration*. 8(2): 77-89.
- Lancaster, Thomas D., & Gabriella R. Montinola. 2001. "Comparative Political Corruption: Issues of Operationalization and Measurement." *Studies in Comparative International Development*. 36(3): 3-28.
- McDowall, David, Richard McCleary, Errol E. Meidinger, & Richard A. Hay, Jr. 1981. *Interrupted Time Series Analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Miller, Arthur H., & Ola Listhaug. 1999. "Political Performance and Institutional Trust." in Pippa Norris (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- Montinola, Gabriella, & Robert Jackman. 2002. "Sources of Corruption: A Cross-country Study." *British Journal of Political Science*. 32(1): 147-170.
- Norris, Pippa. 2003. Depending Democracy via E-Governance. Contribution paper to United Nations, World Public Sector Report.
- Olken, Benjamin A. 2004. Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. NBER Working Papers #11753.
- Park, Hun Myoung. 2005. A Cost-benefit Analysis of the Seoul OPEN System: Policy Lessons for Electronic Government Projects. Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and*

Reform. New York: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, Susan. 2004. The Challenge of Poor Governance and Corruption. Copenhagen Consensus Challenge Paper.

Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-national Study." *Journal of Public Economics*. 76(3): 399-457.

United Nations Development Programme. 2004. "E-governance." *Essentials*. 15: 1-12.

United Nations. 2001. *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. New York: United Nations.