

서울특별시 부조리신고엽서제의 성과와 과제

윤 종 설*

I. 서 론

우리나라는 매 정권이 바뀔 때마다 부패방지를 위해 수많은 개혁을 단행하여 왔지만 뚜렷한 성과가 지속되지 못하였다. 그리고 1991년 이후 본격적인 지방자치시대의 서막이 열리면서 부패된 공직사회 스스로가 자정하지 않으면 안될 상황에 처하게 되었음에도 불구하고 정작 부패문제에 대한 해결에는 별 진전이 없었다.

이러한 환경하에서 민선 제2기를 맞아 당선된 고건 서울특별시장은 반부패에 대한 강력한 의지가 반부패시책에 반영되었다. 1998년 7월부터 서울시 행정조직개편(‘새서울 시정개혁’)을 필두로 시작된 시정개혁은 ‘성과지향의 경영시정’,¹⁾ ‘시민과 함께 하는 열린 시정’,²⁾ ‘깨끗하고 투명한 시정’ 등 세 차원에서 이루어졌다. 여기서 역대 시정부와 가장 구별되는 개혁방향은 ‘깨끗하고 투명한 시정’이다. 이 정책을 구현시키기 위한 대표적인 시정개혁제도가 ‘민원처리온라인시스템’, ‘청렴계약제’, ‘업무추진비공개’, ‘반부패지수(ACI)’, ‘시장이 직접받는 부조리신고엽서제’ 등을 들 수 있다. 이들 중 시민의 직접참여에 의한 쌍방향적 개혁성이 높은 제도로는 ‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제’가 있다. 이 제도는 시민생활과 밀접한 인·허가 및 단속 등 구정의 모든 분야에서 발생하는 금품수수·불친절·불편사항들을 그 대상으로 한다. 또한 이 제도는 시장이 직접 부조리신고엽서를 받아 보고 처리·지시함으로써 시민의 의사를 직접 시정 최고책임자를 통하여 반영하게 되어 보다 투명하고 신뢰받는 대민행정 구현은 물론 시민과 대민적 접촉에서 오는 부조리·비리의 척결과 불친절에 대한 개선을 목적으로 한다.

* 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 선임연구원

- 1) 성과지향의 경영시정을 위한 개혁으로 ‘실·국책임경영제’, ‘목표관리제’, ‘성과주의예산제’, ‘업무재설계’, ‘규제개혁’, ‘위원회정비’, ‘정보인프라의 구축’ 등을 들 수 있는데, 이들은 대부분 시장의 주도하에 행정조직 내부에서 이루어진 것이다.
- 2) ‘시민과 함께 하는 열린 시정’ 차원을 위해서는 ‘시민평가제’, ‘시민과 시장의 토요일’, ‘새서울 민원봉사실’, ‘사이버민원실’, ‘시청담장철거’, ‘서울신문고’, ‘행정정보공개조례’ 등이 있다.

따라서 이 연구는 참여개혁의 맥락에서 ‘시장이 직접 받는 부조리신고업무제도’ 사례를 시민의 관점과 공무원의 관점에서 분석·평가하여 이 제도가 목표한 바인 시정효가가 가시화되고 있는지의 여부를 파악하고 개선점을 찾는 데 그 목적이 있다. 그리고 연구방법은 문헌을 통해 선행연구를 조사하고, 객관적·경험적 지표를 통해 정량적 분석을 실시한다. 그 주요 분석내용을 보면, 객관적 지표를 통한 정량적 성과분석에서는 ‘시장이 직접 받는 부조리신고업무제도’의 운영실태 및 성과, 서울특별시 민원행정분야의 비위통계 추이분석, 서울특별시 반부패지수(ACI)의 변화추이 분석, 그리고 감사원에 접수된 민원현황 등을 분석한다. 그리고 ‘시장이 직접 받는 부조리신고업무제도’에 대한 쟁점사항에 대해서는 사례조사와 설문조사를 병행 실시함으로써 기존 연구들과 방법론적 차별성을 가지도록 한다. 설문조사설계는 먼저 평가대상을 시민과 공무원으로 구분하고, 평가요소는 시민과 공무원 모두 제도에 대한 인지도, 참여경험, 제도에 대한 만족도로 구성하여 적용하였다. 특히 만족도의 평가요소는 서비스 환경(input)과 성과달성도(output)로 구분하여 적용하였으며, 전자는 공무원의 태도, 절차적 공정성, 환경건전성, 주민의 태도를 평가지표로 하고, 후자는 서비스의 목표달성도와 서비스의 만족도를 평가지표로 선정하였다.

II. 이론적 배경

1. 참여개혁의 의의와 성공조건

1) 의의

참여개혁과 시민만족도와 관계는 동전의 양면과 같다. 즉, 건전한 행정이 바람직한 서비스를 만들고, 바람직한 서비스가 고객의 만족을 낳는다. 시민만족은 건전한 행정에서 기인한다. 여기서 건전한 행정이란 고객의 입장을 적극적으로 반영하면서 행정적으로도 비효율과 낭비가 없는 행정을 말한다. 따라서 시민중심의 시정발전을 위해서는 시민을 위한 시정부의 관심과 노력이 지속되어야 하며, 시민의 입장에서 기대에 미치지 못할 때에는 이해당사자가 이기주의를 극복하고 민주주의식함양에 기초한 참여개혁이 수반되어야 할 것이다(윤종철 외, 2001).

시민참여를 통한 행정개혁들은 시민만족도를 제고시키기 위한 하나의 수단적 기제에 불과하다. 따라서 참여개혁을 통해 시민만족도를 높이기 위한 기본전제는 시민을

위하여 시민이 하고자 하는 욕구와 가치에 충족하도록 시정조직의 활동을 극대화하려는 노력이다. 즉, 제도개선과 그 조직 구성원의 의식개혁을 통해 시민에게 감동을 주는 시민중심의 시정을 지향하기 위해서는 몇 가지 기본 및 기준이 되는 시정평가의 원칙을 정하여 시행함이 필요하다. 그 원칙은 시민의 입장과 편의를 최우선에 두는 시민중심이 되어야 하며, 이들을 간략히 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시민에게 제공하는 서비스의 내용을 시민이 쉽게 알고 이용하도록 구체화해야 한다. 둘째, 시정이 고객인 시민에게 제시할 수 있는 가장 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 항상 노력해야 한다. 셋째, 시민의 최소비용과 최대편익이 합리적으로 고려된 서비스 기준을 정해야 한다. 넷째, 시민이 시정과 관련된 정보와 자료를 쉽고도 신속하게 얻을 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 시민이 잘못된 행정행위나 정보, 자료를 잘못 제공받았을 때는 시정과 보상기준을 명확히 하여야 한다. 여섯째, 위의 기본 및 기준설정에 고객의 참여를 보장하고 제공된 서비스에 대한 고객의 여론을 수렴하여 서비스 개선에 반영해야 한다. 마지막으로, 시민지향적 기본원칙이나 평가기준은 시민과 함께 설정하고 그들의 의사를 최대한 반영하도록 노력해야 한다.

2) 성공조건

참여개혁의 성공은 크게 시민의 참여의지와 역량강화, 공직자의 인식과 역량강화, 제도적 다양성 확보(이승종, 1999), 그리고 공무원 행동강령의 제정 및 시행(윤종설 외, 2001) 등 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 시민의 참여의지와 역량이 강화되어야 한다. 즉, 참여를 통한 시정개혁을 강조한다고 해서 참여의 확장만이 바람직하다는 것은 아니다. 시민참여가 바람직한 성과를 거두기 위하여 시민이 참여의지와 참여역량을 동시에 소유할 것이 요구된다. 환언하면 시정에 대하여 상당한 이해를 갖고(informed citizen), 적극적으로 참여할 것이 동시에 요구되는 것이다(engaged citizen). 둘째, 공직자의 인식과 역량이 강화되어야 한다. 즉, 참여가 소기의 성과를 가져오려면 기본적으로 참여에 대한 공직자의 수용도가 제고되어야 하며 지방정부는 이를 위한 다각적 노력을 기울여야 한다. 이를 위한 방법으로는 공직자 교육과 같은 전통적인 방법 외에 시민단체와의 교호작용 확대, 공사협동의 확대 등 전향적인 방식이 도입되어야 한다. 첨언할 것은 일반적으로 시민참여를 논함에 있어 공직자는 참여의 객체로서만 논의되고 그들 자신이 일반시민의 구성원이라는 점을 도외시하는 경향이 있다는 점이다. 그러나 이러한 왜곡된 인식은 참여에 대한 공직자의 인식개선과 관련하여 중대한 장애 요인으로 작용한다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 기본적으로 공직자가 참여

의 객체인 동시에 주체라는 이중적 지위의 소유자라는 점에 대한 객관적 인식이 요구된다. 셋째, 행정 전 과정에서 정보공개와 환류가 이루어지는 제도의 다양성이 확보되어야 한다. 즉, 불특정 다수의 시민들에게 실제로 정보를 공개했다고 해서 일부러 홈페이지를 읽거나 서류를 보러 오는 시민은 거의 없다. 하지만 ‘주민이 볼 수 있다’ 혹은 ‘보고 있다’는 긴장감 그 자체가 참여개혁의 성공가능성을 높일 뿐만 아니라 행정 성과의 질을 높이게 된다.³⁾ 넷째, 공무원 행동강령이 바람직하게 제정·시행(시민헌장 제정)되어야 한다. 즉, ‘시장이 직접받는 부조리신고업무제도’가 공무원의 사전적 예방적 차원에서 부패저감에 효과가 있는 제도라는 점에서 그 의의가 있다면, 같은 맥락에서 공무원의 의식개혁과 자율정화운동을 통해서 그들의 의식을 변화시켜 부패를 저감시키는 접근이 필요하다. 이를 위해 공무원의 행동강령을 제정하고 그것을 시행하여야 한다. 지방공무원 부패의 상당부분은 관행적·관습적으로 이루어지는 경우가 많은데 부패행위를 저지르면서도 이에 무감각하거나 대수롭지 않게 여기는 경향이 있다. 공직자윤리법이 제정되어 있지만 선언적 규정이 많아 유명무실하게 운영되고 있고, 공무원들은 부패한 행위의 범위와 기준에 대해 명확하고 구체적인 인식이 결여되어 있어 관습적으로 부패행위를 저지르고 있다. 따라서 보다 구체적인 공무원 윤리규정의 제정과 홍보가 필요하다.⁴⁾

2. 참여개혁 성과평가

정부성과처럼 최종산물이 나오기까지의 인과지식이 불완전하거나 딜레마적 상황에 처할 확률이 높은 경우에 그 성과를 객관적으로 측정하기가 매우 어렵다(조경호·윤종설, 2001).

-
- 3) 이를테면, 포틀랜드시의 인터뷰 중에서 “비록 주민들 가운데 극히 일부만이 귀를 기울인다고 하더라도, 시정부가 행정평가의 과정이나 결과를 시민들에게 계속해서 전달한다면 그들에게 행정에 대한 신뢰감을 얻을 수 있다. 이것은 세금을 거두어들인 자의 숙명이다”라는 내용이 있었다. 따라서 시정부가 시민의 세금을 거둬들였으니까 언제라도 시정전반에 대해 시민에게 적·간접적으로 평가받아 마땅하며, 이때 이루어지는 평가는 정보공개 대상이 되어야 한다.
- 4) 공직자의 행동강령이나 윤리규정의 경우 이미 선진 각 국에서 제정하여 운영하고 있다. 미국의 경우 ‘공직자 윤리법(Ethics in Government Act of 1978)’과는 별도로 대통령령에 의한 ‘공직자 행동강령(Executive Order 112222, Prescribing Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)’을 규정하고 있다. 싱가포르의 경우에도 ‘공직자 윤리법’과는 별개의 ‘공무원복무준칙(재무부)’을 규정하고 있다. 그리고 일본의 경우는 1998년 대장성 간부 등이 ‘검사정보를 흘려준’ 혐의로 구속되면서 관료사회의 독직과 부패가 심각한 사회문제로 부각되었다. 이를 계기로 ‘국가공무원윤리법(1999년 8월 13일)’과 ‘국가공무원윤리규정(2000년 3월 28일)’을 제정하여 시행하고 있고, 실행가능성과 집행가능성이 높은 구체적 규정으로 이루어져 있다.

기존 연구들이 시도한 공공정책의 성과평가는 대개 어느 한 측면의 성과에 대한 평가가 시도되었다. 즉, 시민참여를 통해 공공정책의 성과평가가 이루어지는 경우에 주관적 평가이거나 개관적 평가이고, 또한 주관적 성과평가라고 하더라도 시민만을 평가대상으로 하고 있다. 만일 '시장이 직접 받는 부조리신고엽서제도'를 참여개혁제도로 본다면 이 제도에 대한 성과측정방법도 다음 몇 가지 면에서 문제점이 수반될 것이다. 평가대상인 행정서비스 이외에 판단과 선입견이 작용할 가능성이 크고, 평가척도와 조사의 정확성 및 공정성의 문제가 제기될 수 있으며, 객관적인 사실과 상반되는 결과가 초래될 수 있으며, 시민만을 평가대상으로 할 경우 시정부가 안게 될 정치적 부담도 적지 않을 것이라는 점이다(김병준, 2001).

또한 시민참여를 통한 시정개혁에 대한 성과평가는 시민에 의해서 이루어지는 것이 일반적이라 할 것이나, 이에 대한 평가 또한 여러 시각에서 비판되고 있다(Brudney & England, 1982 : 128 ; 박경효·정윤수, 2001). 그 하나는 서비스 성과지표로서의 주관적 측정이 갖는 타당성 문제로서, 시민평가가 전달된 서비스의 객관적 산출(output)과 통계적으로 유의미한 상관관계가 성립되지 않는다는 것이다(Stipak, 1979 ; Brown & Coulter, 1983). 즉, 참여개혁에 있어 평가가 요구되는 정부서비스나 업무에 대한 지식이 결여되어 있다는 점이 지적되었다. 다른 하나는 설사 객관적 산출과 참여개혁에 대한 시민평가 사이에 상관성이 존재한다 하더라도 이 때의 시민평가는 개념적, 방법론적 및 통계적 문제들을 안고 있다는 것이다. 우선 개념적 측면에서 보면, 특정 공공서비스에 대한 평가는 정부 전반에 대한 그들의 일반적인 태도나 자신과 가까운 이웃이나 집단의 견해를 반영할 지도 모른다는 점이다. 이는 실제 정부 전체를 대상으로 공직수행에 대한 신뢰감 또는 만족도를 설문한 결과는 구체적인 정부서비스에 대한 직접적 경험을 가진 경우에 비해 현저하게 부정적으로 나타난 바 있음에서(Miller & Traugott, 1989) 알 수 있다.⁵⁾ 또한 방법론적으로는 참여개혁에 대한 시민평가가 서비스의 수준이나 질이 아닌 다른 변수들, 예를 들면 인종이나 나이와 같은 인구학적 변수나 정치상황적 변수들에 의해 영향을 받을 수도 있다(박경효·정윤수, 2001).

5) 우리나라의 경우 일반적으로 상급기관보다는 일선기관에 대한 시민만족도가 높게 나타난 사실도 유사한 맥락에서 이해될 수 있다(서원석·김광주, 1993 ; 서울시정개발연구원, 1994).

3. 참여개혁으로서의 부조리신고엽서제

서울특별시에서 실시하고 있는 ‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제’는 개별제도로 파악할 것이 아니라 하나의 참여개혁제도로 분석·평가할 때 그 의의가 크다고 본다. 왜냐하면 이 제도는 시민참여를 통해서 제도의 실효성이 확보되고, 나아가 시정의 개선·개혁이 달성된다는 점에서 민주행정과 지방자치제 실현에 바람직한 제도로 평가할 수 있기 때문이다.

기존에 각 지방자치단체에서 시행하고 있는 제도들은 이 제도와 유사한 면이 없지 않지만 거의 대부분은 참여개혁의 관점에서 시행된 제도가 아니고, 특정 목적의 수행을 위해 설립한 제도들이 대부분이다. 이들 부조리신고엽서제는 단순한 부정과 비리·불친절·불편사항을 해결하기 위해 해당 부서에서 시행하고 종결처리하는 제도이다. 그러나 ‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제’는 시정최고책임자인 시장에게 시민의 의사가 전달되고 그 처리결과가 다시 신고시민에게 회신된다는 점에서 처리절차가 보다 공정하고 신속하며, 공무원들에게는 심리적 측면에서 강한 윤리성과 책임성을 인식하게 함으로써 사전적·예방적 차원에서 부패저감효과가 높을 뿐만 아니라, 시민의 시정에 대한 대응성과 신뢰성을 제고시킬 수 있어 실질적인 참여민주주의의 구현에 기여할 수 있다는 점에서 그 의의가 크다.

현재 이 제도에 대한 해외사례는 거의 알려지지 않고 있으며, 특히 선진국에서는 이러한 제도를 거의 확인할 수 없다. 방글라데시와 같은 후진국 몇 개국에서 이 제도를 실시하고 있는 것으로 알려져 있으나, 이들 국가에서 실시하고 있는 부조리신고엽서제도는 현재 서울특별시에서 실시하고 있는 ‘시장이 직접받는 부조리신고엽서제’의 참여개혁 사례와는 그 성격이 다르다. 또한 우리나라 16개 광역시도의 홈페이지를 검색한 결과 충청북도와 전라북도(유사 신고사이트는 존재함)를 제외한 14개 광역시도에서 모두 이 제도를 실시하고 있으며, 그 접근방법이나 내용면에서 매우 유사하지만 광역시도에서 실시하는 부조리신고엽서제도는 공무원의 부조리·비리 신고에 그 초점이 있고, ‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제’는 시정전반에 대해 그릇된 시정을 시민이 시장에게 알림으로써 시민참여의 의미가 상대적으로 강하게 내포되어 있다.

Ⅲ. 시장이 직접받는 부조리신고엽서제

1. 의의

‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제도’는 위생, 주택·건축, 세무, 소방, 건설공사 등 5대 취약분야의 민원처리과정에서 공무원의 금품수수행위 등 부정·비리가 발생한 경우 민원인 또는 관련업주가 시장에게 직접 신고하여 부조리를 척결하기 위한 제도이다. 서울특별시는 5대 취약분야에 대해 시·사업소 및 자치구로부터 인·허가민원을 처리하였거나 현장점검을 받은 업소의 운영자, 고액납세자, 주요공사 계약자 등 엽서발송대상을 매월 파악하여 회송용 봉합엽서를 발송하고, 신고된 엽서는 시장실에서 직접 접수하여 감사·조사를 실시하고 있다. 또한 2000년부터는 위에서 열거한 5개 취약분야를 포함한 전 분야의 민원에 확대하여 적용하였다.

또한 이 제도는 시민생활에 직결되는 분야에서 발생할 수 있는 부조리·비리문제와 불합리한 법규·제도를 시장이 직접 확인하고 그 처리 부서를 지정하며, 최종적으로는 시장의 확인을 거쳐 신고인에게 그 결과를 회신한다는 점에서 신속하고 직접적인 부조리방지 효과를 얻을 수 있다. 또한 민원업무를 담당하는 모든 공무원이 업무와 관련하여 1회 이상 접촉한 모든 시민과 업체를 대상으로 부조리신고엽서를 발송함으로써 공무원의 부정과 비리를 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치로서 그 의의가 있다.

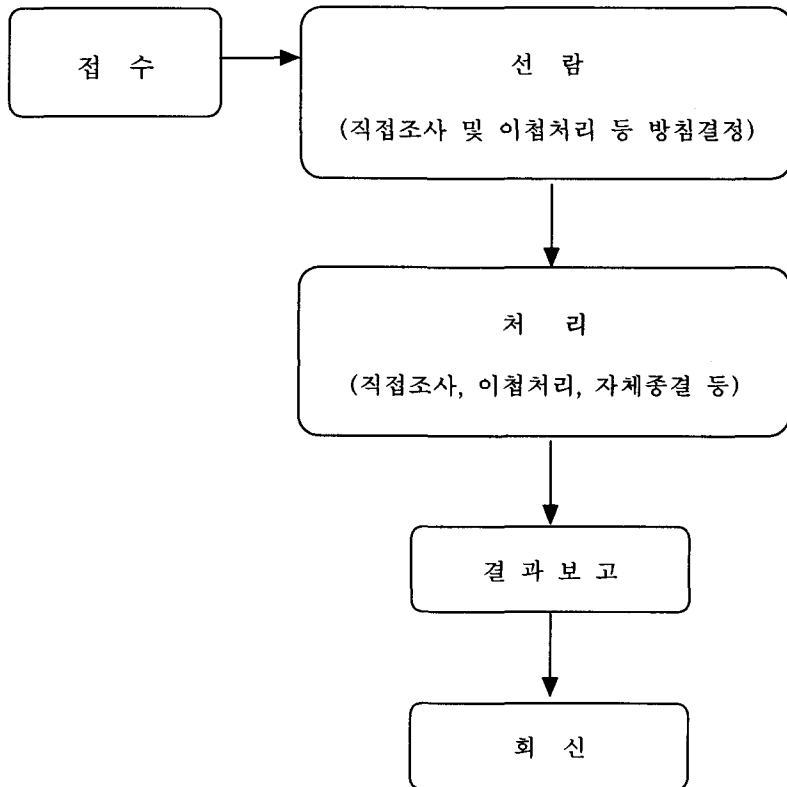
2. 적용대상

‘시장이 직접받는 부조리신고엽서제’는 공무원 현장 출장 점검 및 지도단속 대상(업체, 건물, 공사현장 등)의 소유자, 운영자 또는 관리자, 인·허가 등 3일 이상 유효한 민원 중 지정민원, 각종 공사·용역대금 및 1,000만원이상 물품대금 지급신청자, 그리고 건설공사는 규모에 관계없이 모두 발송대상에 포함되고, 각종 공사 시행의 경우 시공사 외에 감리자, 설계자, 하도급자, 현장대리인 등에게 공통적으로 발송한다. 이를 분야별로 나타내면 크게, 환경·위생분야, 주택·건축분야, 세무분야, 건설공사분야, 소방분야, 상수도분야로 나눌 수 있다.

3. 운영절차

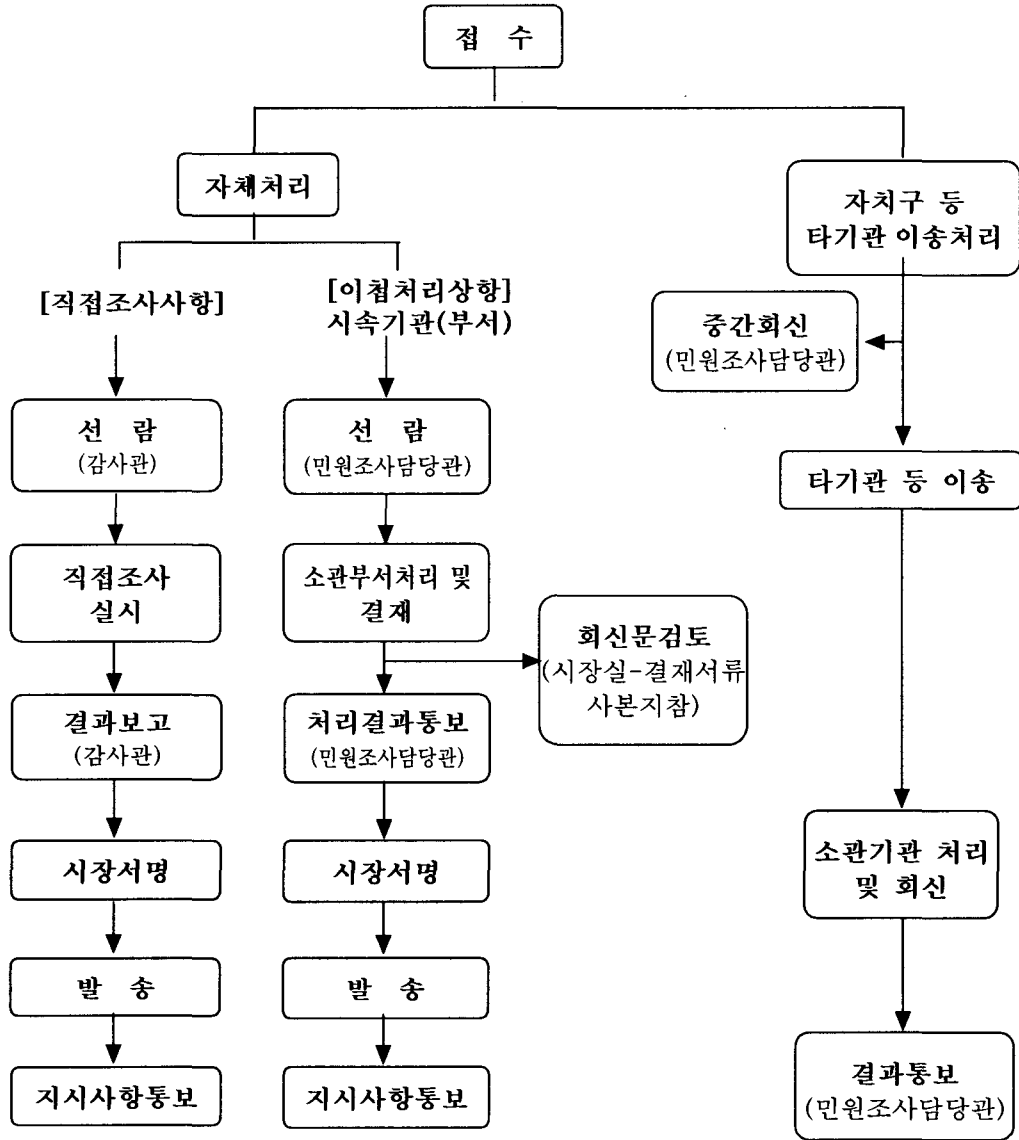
시 해당 부서나 사업소 및 자치구는 민원조사담당관에게 매월 15일까지 발송대상자 명단을 제출, 수집된 명단에 따라 매월 30일까지 '부조리신고엽서'를 발송한다. 발송된 엽서가 신고될 경우 시장이 직접 받아보고 조사·처리를 지시, 처리 후 결과를 회신한다, 또한 조사결과 부조리로 판명된 경우에 사안별로 해당 공무원에 대한 신분상 조치 등을 시행하며, 신고자에게는 관련 조례에 의거하여 사안별로 보상금을 지급한다. 그리고 처리기한은 10일 이내이며, 단순사안의 경우는 7일 이내로 제한하고 있다. 이들 처리절차를 자세히 나타내면 <그림 1>와 같다.

<그림 1> 시장지시사항이 없는 경우의 처리절차 체계도



자료 : 서울특별시 민원조사 담당관실 내부자료

<그림 2> 시장지시사항이 있는 경우의 처리절차 체계도



자료 : 서울특별시 민원조사 담당관실 내부자료

시장 지시사항이 있는 경우는 <그림 2>에서와 같이 본청에서 자체처리 하는 경우와 자치구 등 기타 기관에 이송 처리하는 경우로 구분되며, 시장이 서명하여 서신으로 답신을 한다. '시장이 직접받는 부조리 신고엽서제'는 매월 말일 발송하는 엽서 외

서울특별시 부조리신고엽서제의 성과와 과제

에도 시·구·동 민원실에 엽서를 비치하여 그 대상의 폭을 확대해 나가고 있으며, 이 외에도 시민여론조사를 실시하여 이 제도의 시행으로 인한 시민들의 만족도를 조사하고, 개선사항을 점검하고 있으며, 엽서접수사항을 부조리사안, 고충민원, 단순건의 등 내용별로 분석하여 연도별 부조리신고사안의 감소여부를 파악하고 있다.

4. 운영상 개선노력

이 제도의 시행과정에서 제도운영의 개선을 위한 해당 부서(민원조사담당관실)의 노력들을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 명단제출에 대한 전산화를 실시하였다(2000년 1월부터). 이 때, 엽서발송 대상자는 「명단제출 및 명단관리 DB구축」 및 시청과 자치구간 WAN망을 통하여 전산으로 명단을 접수처리 함으로써 업무의 효율성을 제고시키고자 하였다. 둘째, 엽서배부를 확대 실시 하였다(2000년 2월부터). 엽서발송은 종전의 5대 민생분야에서 시정전반으로 확대하고, 그 내용은 3일 이상 유기한 민원 중 시청 33종, 사업소 44종, 자치구 159종 포함하였으며, 건설공사는 전 공사를 발송대상에 포함하고 시공사 외에 감리자, 설계자, 하도급자를 포함하였다. 그리고 소방관련자는 건축주외에 감리업체, 시공업체도 포함하고, 시, 구, 동 민원실에도 항상 비치하여 이용시민들에게 편의성을 제고시켰다. 셋째, 엽서처리기간을 단축시키도록 조치하였다(2000년 6월부터). 즉, 접수엽서의 내용에 따라 처리가 지연되는 사례가 빈번하여 처리기간을 10일로 지정 운영(처리부서별 엽서접수일 기준)하고, 관련부서의 미협조 등으로 지연될 경우 중간 회신을 하도록 하였다. 넷째, 엽서사양에 대해 개선하였다(2000년 7월부터). 엽서형태 및 글씨의 크기를 확대 조정하고 디자인을 개선하였으며, 엽서 개봉시 찢어지는 일이 없도록 접착부분을 뜯어내는 날개형태로 처리하고 접착재질을 개선하였다. 다섯째, 엽서운영실태를 점검하고 운영에 대한 개선조치를 하였다(2001년 5월, 11월, 2회 실시). 엽서발송대상자 명단입력 및 엽서비치 등에 대한 실태를 점검하고 특히 엽서발송 효과가 낮은 세무분야는 발송을 축소시키는 등 운영에 개선조치를 하였다. 마지막으로, 엽서발송대상자 및 엽서제보자를 대상으로 설문조사를 실시한다(매년 1회) 그동안의 조사 실시 시기는 제1차 조사가 1999년 10월중에 대상시민 500명에 대한 전화조사를 실시하였고, 제2차 조사는 2000년 12월중에 대상시민 384명에게 전화조사를 실시하였다.

IV. 성과분석

1. 성과분석을 위한 조사설계

이 제도의 성과평가 대상인 시민과 공무원에 대한 표본추출을 위해 예비조사를 실시하였다.⁶⁾ 그 결과에 의하면, 공무원을 대상으로 한 설문에서 '시장이 직접 받는 부조리신고엽서제'에 대한 인지도는 90.7%에 이르고 있지만, 시민을 대상으로 실시한 설문의 인지도는 28.2%에 불과하였다. 따라서 시민을 대상으로 무작위추출을 통한 우편조사나 면접조사를 실시하기에는 한계가 있고 판단하여, 본 조사에서는 이 제도를 인지하고 있는 시민을 대상으로 우편조사를 실시하였다.⁷⁾ 한편 공무원 대상 설문에서는 시청과 구청 공히 설문일 현재 민원관련 국·과에서 근무하는 공무원(531부)을 대상으로 우편설문을 실시하였다. 이들 내용을 도표로 나타내면, 다음 <표 1>와 같다.

<표 1> 시장이 직접받는 부조리신고엽서제

대 상	표 본 수	회수부수	비 고
시 민	시장이 직접 받는 부조리신고엽서 발송자: 780부	188부	우편조사
공무원	본 청 : 50부 사업본부(상수도, 건설안전, 지하철): 24부 각 구청 : 21부(21×25=525부)	531부	우편조사

이들 표본을 대상으로 실시한 설문지에 포함된 평가요소와 평가지표체계를 간략히 제시하면 아래 <표 2>와 같다.

6) 본조사에 앞서 실시한 예비조사는 2001년 8월 1일부터 8월 4일까지 공무원 대상 설문은 본청 10개과, 3개의 사업본부, 10개 구청(8개과)을 대상으로 실시하였다(총500부 회수). 그리고 민원인 대상 설문은 시청 민원실과 10개 자치구청 민원실을 찾은 민원인에게 설문하였다(총 550부 회수).

7) 2000년 1월 1일부터 2001년 7월 31일까지 시장이 직접받는 부조리신고엽서제에 회송한 시민의 주소를 토대로 시민 780명의 전수조사를 실시하였다(중복회송은 제외시킴).

<표 2> 설문분석 틀

평가대상	평 가 요 소	평 가 지 표
시 민	<ul style="list-style-type: none"> • 인지도 • 참여경험(input) • 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 일의 성과(output) - 서비스환경(input) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 언제 알게 되었는가? • 심도 : 얼마나 관심이 있으며, 잘 알고 있는가? • 기간 : 언제부터 참여하게 되었는가? • 횟수 : 몇 차례 참여하였는가? • 원인 : 참여하게 된 주요 원인은 무엇인가? • 일의 성과 : 참여에 따른 성과는 무엇인가? • 만족도 : 요구와 기대만큼 이루어 졌는가? 결과에 얼마나 만족하는가? • 공무원의 태도(서비스 집행 행태) : 친절성 • 절차적 공정성 : 투명성, 신뢰성, 공개성 • 환경건전성 : 쾌적성, 접근편이성
공무원	<ul style="list-style-type: none"> • 인지도 • 참여도(시민과 관계자) • 만족도 <ul style="list-style-type: none"> - 성과달성도(output) - 서비스환경(input) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기간 : 언제 알게 되었는가? • 심도 : 얼마나 관심이 있고, 잘 알고 있는가? • 기간 : 언제부터 근무하였는가? • 적극성 : 일에 얼마나 적극적으로 참여하는가? • 서비스의 목표달성도 • 서비스의 만족도 • 공무원의 태도 • 절차적 공정성 • 환경건전성 • 주민의 태도

2. 객관적 지표를 통한 성과분석

이 제도의 시행에 따른 정량적 성과는 크게 제도의 실시과정에서 나타난 정량적 성과변화, 서울특별시의 민원행정분야에서 나타난 비위의 건수변화, 1999년과 2000년 서울특별시의 ACI지수 비교, 그리고 감사원의 감사연보를 통하여 민원접수건수를 타 광역시도와 비교함으로써 이 제도의 성과를 직·간접적으로 측정한다.

1) 운영실태 및 성과

(1) 발송현황

‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제’는 1999년에 총 328,291매가 배부되었고, 2000년에는 410,933매가 배부되어 전년도 대비 82,642매가 증가되었다. 이중 비치용 엽서가 38,958매인 점을 감안하더라도 전년도에 비하여 상당한 증가라고 할 수 있다. 또한 2001년은 12월 31일 현재, 488,578(비치용 48,603)매가 발부되어 전년도 대비 매년 20% 이상 점증하고 있다. 이 내용을 다음 <표 3>으로 나타낼 수 있다.

<표 3> 연도별 부조리신고엽서 발송현황

연도	위생	주택건축	세무	건설공사	소방	기타	비치용	총계
1999	92,035	42,170	94,493	44,176	55,417	-	-	328,291
2000	53,802	63,530	93,190	65,691	45,421	50,341	38,958	410,933
2001	64,045	84,389	118,729	70,657	35,869	66,277	48,603	488,578

자료 : 서울특별시 민원조사담당관실 내부자료

주 : 1) 1999년에는 5개 취약분야에만 엽서를 발송하였으므로 기타 및 비치용 엽서는 집계되지 않음

(2) 접수현황

발송한 부조리신고엽서들 중 접수된 엽서들의 연도별 현황을 보면, 먼저 1999년에는 총 382건의 엽서가 접수되어 발송대비 0.12%의 접수율을 보였다. 이 중 부조리관련이 47건, 고충민원이 247건, 건의의견표시가 40건, 감사표시가 34건, 기타 14건으로 집계되었다. 다음으로 2000년의 경우 총 546건의 엽서가 접수되어 발송대비 0.13%의 접수율을 보였다. 이 중 61건이 비치용 엽서에서 접수되었다. 그 분포를 보면 부조리가 89건, 고충민원이 219건, 건의의견표시 161건, 감사표시 48건, 기타 29건으로 집계되었다. 그리고, 2001년 12월 31일 현재 총 562건이 접수되어 발송대비 접수율이 0.11%로 나타났다. 이 중 부조리관련 71건, 고충민원 201건, 건의의견 248건, 감사표시 33건, 기타 9건으로 집계되었다. 이들 접수현황을 도표화하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 연도별 부조리신고엽서 접수현황

연도	구분	도로통교	환경위생보건	주택건축	건설공사적치물	도시계획지적	재정세제	일반행정상수도	기타	총계
1999	부조리	-	12	15	3	1	1	6	9	47
	고충민원	55	40	79	13	7	13	19	21	247
	건의의견	6	7	6	2	-	5	7	7	40
	감사표시	-	1	5	1	-	1	12	14	34
	기타	-	2	1	1	-	-	2	8	14
	총계	63	61	106	19	8	20	46	59	382
2000	부조리	10	10	27	7	2	4	17	12	89
	고충민원	42	29	66	10	13	8	21	30	219
	건의의견	25	32	17	9	2	9	43	24	161
	감사표시	-	1	3	1	-	-	18	25	48
	기타	-	-	1	1	-	-	3	24	29
	총계	77	72	114	28	17	21	102	115	546
2001	부조리	3	10	17	13	2	2	16	8	71
	고충민원	29	19	75	39	12	9	16	2	201
	건의의견	77	37	21	20	12	13	55	13	248
	감사표시	-	-	3	1	3	-	20	6	33
	기타	-	-	-	-	-	-	2	17	9
	총계	109	66	116	73	29	24	109	36	562

자료 : 서울특별시 민원조사담당관실 내부자료

(3) 처리현황

<표 5>에서 접수된 엽서들의 처리현황을 살펴보면, 1999년에 접수된 382건은 해결이 98건, 차선해결이 40건, 이해설득이 165건, 시장검토 후 참고처리회신이 73건, 불가처리가 6건이었다. 2000년에 접수된 546건은 해결 67건, 차선해결 79건, 이해설득 227건, 시장검토 후 참고종결 173건 등이었으며, 불가처리는 없었다. 2001년은 12월 31일 현재 접수된 562건 중 해결 77건, 차선해결 161건, 이해설득 179건(5건은 처리 중), 참고감사 145건이었으며, 불가처리는 없었다. 이를 도표화하면 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> '시장이 직접 받는 부조리신고엽서제' 처리현황

연 도	해 결	차선해결	이해설득	참고감사	불 가	계
1999	98	40	165	73	6	382
2000	67	79	227	173	-	546
2001	77	161	179	145	-	562

자료 : 서울특별시 민원조사담당관실 내부자료

(4) 관련자 조치현황

부조리신고엽서 처리에 따른 해당 관련자 조치현황을 살펴보면 아래 <표 6>과 같다. 먼저, 신분상 조치를 받은 공무원은 의원면직·중징계 3명, 정직 4명, 견책 1명, 훈계경고 108명, 교육조치(주의) 82명, 고발 1명, 직위해제 2명, 기타(정년퇴직 등) 6명 등 총 207명이다. 다음으로, 재정상 조치를 받은 경우로 세금추징이 73만원, 과징금 부과가 384만원, 환수금·과태료부과가 500만원 등 총 975만원의 재정상 조치가 취해졌다. 이 제도시행에 따른 부조리신고보상금 지급이 총 11건으로 그 금액이 1,700천원이다.

<표 6> 연도별 부조리신고엽서 조치현황

구 분	계 (누계)	문 책 조 치							인 사 조 치			
		파면 해임 (면직)	정직	감봉	견책	훈계 경고	교육 등 조치	기타 (정년 퇴직등)	계	인사 전보	고발	직위 해제 기타
계	207	3	4		1	108	82	6	3		1	2
2001년도	36	1	3			22	7		3		1	2
2000년도	55		1			28	24	2				
1999년도	116	2			1	58	51	4				

자료: 서울특별시 민원조사담당관실 내부자료(2002. 1)

서울특별시 부조리신고업무의 성과와 과제

2) 서울특별시 민원행정분야 비위 통계

1996년부터 2001년(10월 31일 현재)까지 6년 동안 서울특별시 민원행정분야의 비위 통계를 도표화한 것이 <표 7>과 같다. 이는 '시장이 직접 받는 부조리신고업무'와 절대적인 인과성이 있다고 단정하기는 어렵지만, 상당 부분에서 직·간접적인 상관성이 있음을 추정할 수 있었으며, 각 행정단위별로 시계열적 추이를 확인할 수 있었다. 즉, <표 7>에서와 같이 1996년부터 2001년까지의 서울특별시 민원행정분야 비위공무원의 징계처분의 추이를 총계면에서 보면, 157건 → 230건 → 253건 → 240건 → 99건 → 40건으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 이 제도를 실시한 시점이 1999년 1월 인 점을 감안하면, 실제로 이 제도의 시행성과가 나타날 수 있는 2000년과 2001년에 각 민원행정 단위별로 비위공무원 징계건수가 현격한 감소추세로 돌아서고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 서울특별시 민원행정분야 비위공무원의 징계처분 현황

연도 구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	합계
민원처리	13	22	23	13	7	5	83
일반동행정	7	12	16	15	8	10	68
보건위생	35	25	72	60	25	5	222
주택행정	27	51	20	42	12	4	156
건축행정	40	71	53	59	18	12	253
환경·공해	2	12	1	11	8	0	34
교통운수	18	33	51	31	10	2	145
청소행정	15	4	17	9	11	2	58
총 계	157	230	253	240	99	40	1,019

자료 : 서울특별시 감사담당관실 내부자료(1996-2001년, 경징계 이상)를 재구성함

주 : • 6년간 총비위건수가 3,637건이며, 각 연도별 비위건수는 1996년(529건), 1997년(841건), 1998년(733건), 1999년(933건), 2000년(461건), 2001년(158건)임

• 2001년 통계는 10월 31일 현재를 기준으로 함

3) ACI(ACI: Anti-Corruption Index)의 변화추이

‘시장이 직접받는 부조리신고업체’의 성과는 서울특별시 ACI의 변화추이에서도 찾아 볼 수 있다. 매년 정기적(1회)으로 실시하는 이 제도는 1999년부터 실시하기 시작한 이래, 2001년 12월 현재까지 2회를 실시하였다.⁸⁾ 이제 막 시작한 이 제도의 측정 지수를 통해서 시계열적 결과를 예측하고 분석하는 것은 다소 무리가 있으나, 다른 통계적 지표들을 함께 고려함으로써 본 연구의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있는 근거가 된다고 사료되기에 분석대상으로 하였다.

<표 8>에서 보는 바와 같이 ACI의 변화추이를 보면, 1999년 조사결과에 비해 2000년 조사결과가 평균 4.3점이나 상승하였다.⁹⁾ 특히 건설공사분야가 +9.6점으로 가장 높고, 주택·건축분야 +5.1점, 소방분야+3.3점, 세무분야 +2.2점, 위생분야 역시 의약분업의 문제제기 시점임에도 불구하고 +1.4점이 상승하는 등 2000년에 측정된 5개 전 분야가 청렴성이 향상되었으며, 특히 1999년에 하위를 차지했던 건설공사, 주택·건축분야의 청렴성은 타 분야에 비해 두드러지게 향상되었다.

여기서 ACI 측정에 대한 다음 두 가지 특징을 띠고 있다. 먼저 분야별로 비교했을 때에 하위권 분야의 개선도가 뚜렷하여 분야간의 편차도 주려서 상향평준화의 경향이 나타났다.¹⁰⁾ 다음으로 조사대상자 11,525명 가운데 48.6%가 1년 전과 비교하여 부패가 감소하였다고 응답하였으며, 금품·향응제공 경험자도 1999년 응답자의 7.9%에서 6.7%로 감소한 점이다. 그 중 주택·건축분야가 55%, 소방분야에서 52.5%가 1년 전보다 부패가 줄어들었다고 응답한 것은 이 제도를 비롯한 일련의 참여개혁들의 효과가 직·간접적으로 나타나고 있음이 입증되었다고 볼 수 있다.

<표 8> 민원행정분야 ACI(반부패지수)

구 분	위 생	세 무	소 방	건설공사	주택·건축	평 균
2000년	68.9	65.8	72.8	68.3	65.9	68.3
1999년	67.5	63.6	69.5	58.7	60.8	64.0
증 감	+1.4	+2.2	+3.3	+9.6	+5.1	+4.3

자료 : 한국갤럽(1999, 2000) ACI조사보고서 재구성함

주 : 2000년 평균(68.3)은 신설된 서비스분야 교통행정(69.1), 공원녹지(67.0)가 계상된 수치

8) 2002년 6월 말에 발표예정인 제3차 서울시 ACI는 현재 조사중에 있다. 이것에 대해 매년 12월에 발표하던 관례를 깨고 6월에 실시하게 된 이유는 6월 13일 지방선거에 영향을 미치지 않도록 하기 위해서 이다.

9) 한국갤럽에서는 2000년 11월 20일부터 12월 13일까지 민원처리를 직접 경험한 시민 11,525명을 대상으로 전화설문조사를 시행하였다.

10) 이는 1999년 반부패지수 발표를 통하여 기관별로 자정노력을 기울인 결과로 해석되며, 전반적으로 반부패지수 조사발표가 부패척결을 위한 선의의 경쟁을 유도함으로써 전반적인 청렴성을 향상시키는 데 상당한 성과를 거둔다고 평가되고 있다.

4) 감사원에 접수된 민원현황 분석

서울특별시에서 실시하고 있는 '시장이 직접 받는 부조리신고업무제'에 접수된 대부분의 민원들은 시민의 이해와 관련된 고충민원과 건의민원들이다. 따라서 이 민원들은 감사원에 접수된 민원들의 성격과 유사한 속성을 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 <표 9>에 제시된 최근 3년 간 각 광역 시도에서 감사원에 접수한 민원현황을 통하여 서울특별시가 실시하고 있는 이 제도의 성과를 간접적으로 측정할 수 있는 기준으로 삼을 수 있다. 즉, 1998년부터 2000년까지 감사원에 접수된 각 기관별 민원접수 현황인 <표 9>에 나타난 결과는 서울특별시가 타 자치단체에 비해 상대적으로 큰 폭으로 개선되고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 이 제도와 더불어 서울특별시에 서 기 실시하고 있는 참여개혁 제도의 시행결과로 추정할 수 있다.

<표 9> 각 지방자치단체별 민원접수 현황

연도 지역	1998	1999	2000	합 계
서울	1,314(33.5%)	909(27.1%)	725(26.7%)	2,948
경기	668	537	535	1740
경남	230	186	152	568
충남	209	163	117	489
전남	204	163	133	500
부산	202	158	113	473
전북	193	133	145	471
경북	162	154	126	442
강원	144	114	107	365
인천	138	104	111	353
충북	90	80	81	251
광주	73	44	67	184
대전	64	67	62	193
대구	56	63	-	119
울산	40	-	49	89
제주	12	-	-	12
기타	123	482*	190**	795
총 계	3,922	3,357	2,713	9,992

자료 : 감사원, 감사연보(1998, 1999, 2000) 참조

주 : *표시된 기타에는 울산, 제주 및 교육청의 민원접수 건수가 포함됨

**표시된 기타에는 대구, 제주 및 교육청의 민원접수 건수가 포함됨

3. 시민과 공무원의 설문결과 분석

설문결과는 이 제도의 시행 전·후에 나타난 부조리 근절에 대한 개선도, 공무원의 행태변화, 시민의 시정참여 태도변화, 절차적 공정성의 개선도, 제도시행과정과 결과에 대한 공개정도, 처리결과에 대한 만족도의 개선 등에 관한 성과측정을 위해 조사하였고, 이들 설문분석 결과를 보면 <표 10>에서 나타난 바와 같이 대부분의 요인에 대한 평가의 응답이 좌측으로 편향되고 있어 이 제도 시행 후에 청렴성·투명성과 관련된 부문에서 많은 개선을 가져왔음을 의미한다.¹¹⁾

설문조사의 특징적인 사항 몇 가지만 제시하면, 첫째, 본조사에서 시민의 인지도가 공무원보다 높게 나타나고 있다. 즉, 시민의 인지도가 95.2%, 공무원의 인지도가 88.5%로 나타났으며, 그 이유는 설문대상이 부조리신고와 관련한 민원을 제기해 본 경험이 있는 시민과 설문일 현재 민원담당부서에서 근무하는 공무원들을 대상으로 한 설문이기 때문으로 생각된다. 즉, 설문대상 민원담당공무원은 순환보직에 따른 배치전환으로 인해 이 제도에 대한 인지도를 상대적으로 떨어뜨릴 수 있다. 또한 시민설문에서 '부조리신고보상금제도'에 대한 인지도가 29.8% 밖에 되지 않는 것은 이 제도에 대한 홍보가 미흡한 것을 의미하므로 보상금지급대상과 범위를 보다 확대하고, 더욱 적극적인 홍보가 필요하다.

<표 10> 시장이 직접받는 부조리신고업무제도의 설문결과

N(시민 : 179/188 / 공무원 : 470/531)

설문	빈도	평가					
		매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음	무응답
부조리 근절에 대한 개선도	시 민	30(16.8%)	63(32.5%)	32(17.9%)	39(21.8%)	11(6.1%)	4(2.2%)
	공무원	55(11.7%)	157(33.4%)	134(28.5%)	97(20.6%)	19(4.0%)	8(1.7%)
제도시행 후의 관심과 배려	시 민	32(17.9%)	91(50.8%)	43(24.0%)	6(3.4%)	2(1.1%)	5(2.8%)
	공무원	70(14.9%)	248(52.8%)	147(31.3%)	0	1(0.2%)	4(0.9%)
시정참여 태도의 개선도	시 민	24(13.4%)	80(44.7%)	47(26.3%)	20(11.2%)	4(2.2%)	4(2.2%)
	공무원	23(4.9%)	179(38.1%)	192(40.9%)	60(12.8%)	1(0.2%)	15(3.2%)
절차적 공정성에 대한 개선도	시 민	15(8.4%)	88(49.2%)	55(30.7%)	5(2.8%)	2(1.1%)	14(7.8%)
	공무원	69(14.7%)	270(57.4%)	116(24.7%)	3(0.6%)	0	12(2.6%)
제도시행과정과 결과의 공개도	시 민	15(8.4%)	73(40.8%)	67(37.4%)	4(2.2%)	4(2.2%)	16(8.9%)
	공무원	71(15.1%)	287(61.1%)	101(21.5%)	0	0	11(2.3%)
처리결과에 대한 만족도	시 민	21(11.7%)	45(25.1%)	70(39.1%)	23(12.8%)	12(6.7%)	8(4.5%)
	공무원	41(7.7%)	213(40.1%)	175(33.0%)	25(4.7%)	3(0.6%)	74(13.9%)

11) 윤종설 외(2001), 시민참여를 통한 시정개혁 효과평가, 서울특별시 용역보고서, pp.141-165.

서울특별시 부조리신고업무의 성과와 과제

둘째, 이 제도의 부조리근절에 대한 기여정도를 묻는 설문에서 기여도가 '매우 높음', '높음'이라고 응답한 사람은 시민이 52%, 공무원이 45.1%로 오히려 시민들이 이 제도의 효과를 더 높이 평가하는 것으로 나타났다. 효과가 없는 이유를 묻는 설문에서는 시민들의 경우 '처리결과가 형식적이거나 가시적인 경우가 대부분이기 때문'이라는 의견이 가장 많은 것에 비해, 공무원의 경우 '이 제도에 대한 시민의 전문성 부족으로 형식적 참여가 이루어지기 때문'이라는 의견이 가장 많아 양자간에 차이를 나타내고 있다. 또한 이 제도 시행 이후에 금품 또는 향응을 제공하는 것을 직접 보거나 들은 적이 있는가를 묻는 설문에서는 시민의 경우 이 제도를 인지한 179명 중 57명이 '그렇다'고 응답하여 31.8%의 비율을 보였다. 공무원의 경우도 전체 470명 중 34명이 '그렇다'고 응답하여 7.2%(전체 응답자 대비 6.4%)의 비율을 보임으로써, 아직도 우리 주위에는 부조리가 적지 않음을 의미한다. 다만 금품 또는 향응 제공의 이유에 대해서는 시민의 경우 '민원의 신속한 처리를 위해서(46.4%)'라는 응답이 가장 많은 데 비해, 공무원의 경우 '관행적인 감사의 표시(36.0%)'라는 응답을 하고 있어 양자간에 금품과 향응제공에 대한 시각차를 나타내고 있다.

셋째, 공무원의 민원인에 대한 관심과 배려수준의 변화를 묻는 질문에 대해서는 시민의 경우와 공무원의 경우 모두 '개선'되었다는 의견이 다수를 차지하고 있다. 시민과 공무원 각각 '개선'되었다고 한 응답자가 68.7%와 67.7%나 되지만, 양자 모두 '변화 없음'이라는 의견도 각각 24%와 31.3%를 나타내고 있어 지속적인 개선의 노력이 요구된다.

넷째, 이 제도의 절차적 공정성에 대한 개선 여부에 관한 설문에서는 양자 모두 '개선'이라는 의견이 다수를 차지하고 있다. 시민들은 전체의 57.6%가 '개선'되었다고 응답하였으며, 공무원들은 72.1%가 '개선'되었다고 응답하였다. 그러나 42.4%의 시민이 무응답, '변화 없음' 또는 '악화'라고 응답하였고, 그 이유를 공무원의 재량범위가 넓은 민원업무의 복잡성·다양성 때문이라는 점과 담당공무원의 전문성 부족과 보수적 행태 때문이라고 응답하고 있어 이 관점에서 개선의 노력이 요망된다.

다섯째, 이 제도 시행 후 시민의 시정참여태도에 관한 설문에서는 시민의 58%가 '적극적 참여'라고 응답한 것에 비해, 공무원은 43%가 '적극적 참여'에 응답하여 다소 차이를 나타내고 있다. 특히 공무원의 경우는 '변화 없음'과 '소극적 참여'를 합한 응답자는 53.9%에 달해 이 제도를 통한 시민의 시정참여에 대해 그리 적극적이지 못하다고 판단된다. 시정참여가 적극적이지 않은 이유에 대해서는 시민의 경우 '담당공무원의 보수적 행태' 때문이라는 의견이 가장 많았던 것에 비해, 공무원은 '이 제도에 대한 시민의 인식부족'이라고 답하여 서로에게 책임이 있다는 의견을 나타내고 있다.

여섯째, 이 제도의 시행과정 및 결과에 대한 공개정도를 묻는 설문에서는 시민들은 49.2%가 '개선'되었다고 응답한데 비하여, 공무원들은 76.2%가 '개선'되었다고 응답하여 큰 차이를 나타내었다. 이러한 격차는 공개가능 정보와 비공개정보의 구별과 홍보가 미흡하였기 때문인 것으로 본다. 업무를 담당하는 공무원들은 정보공개요건이나 정보공개방법에 접근하기가 쉬운데 반하여 시민들은 그렇지 않기 때문이다. 따라서 정보공개 및 이의 접근방법에 대한 홍보가 필요하다.

마지막으로, 이 제도의 처리결과에 대한 만족도를 묻는 설문에서 시민들은 전체의 36.8%가 '만족'이라고 응답한 것에 비하여, 공무원들은 54%가 '만족'한다고 응답하여 다소 차이를 보이고 있다. 또한 양자 모두 '보통'에 응답한 비율이 전체의 40%(시민 : 39.1, 공무원 : 36.8)나 되고 있어 양 대상자의 불만족이 높은 것으로 평가할 수 있으나, 신고내용이 사법심사 대상의 문제이거나 아니면 이 제도가 수용할 수 있는 권한 범위를 넘는 민원이 다수 포함되어 있기 때문에 여기서 '보통'이라는 응답은 '불만스럽지 않다'로 평가할 수 있다. 이에 더하여 이 제도의 성격이 부조리·부패와 관련된 유기한 민원들이 대부분이기 때문에 '보통'으로 응답한 경우도 긍정적으로 평가할 수 있다할 것이다. 시민만족도에 가장 영향을 미치는 요인이 무엇인가에 대한 설문에서는 양자 모두 '처리과정의 신속·공정한 절차와 체계화'를 1순위로 꼽았다. 다음으로는 '시민의 참여의지와 참여역량'이라고 응답하였으며, '공무원의 업무에 대한 전문성과 적극적 태도'가 그 다음으로 나타났다.

V. 문제점 및 개선방안

1. 제도의 한계 및 문제점

어떤 특정 제도에 대해 짧은 기간 동안의 시행으로 성과를 평가한다는 것은 다소 한계가 있지만, 본 장의 분석대상인 '시장이 직접받는 부조리신고접수제'는 앞에서 살펴본바와 같이 정량적 성과측면과 정성적 성과측면에서 분명한 성과를 나타내고 있다. 그러나 그동안 시행과정에서 나타난 몇 가지 문제점과 개선과제도 없지 않으며 이들을 간략히 제시하면 아래와 같다.

첫째, 발송대비 접수율이 매우 낮다는 점을 들 수 있다. 물론 이 제도가 유기한 민원이나 시정불만과 관련된 민원이기 때문에 접수율이 낮으면 낮을수록 부조리에 대한 신고건수가 줄어들 수 있다는 점도 일응 타당하다 할 수 있으나, 이 제도시행 이후

서울특별시 부조리신고엽서제의 성과와 과제

발송대비 접수율이 1999년 0.12%, 2000년 0.13%, 2001년 12월 31일 현재 0.11%로 매우 낮은 접수율을 나타내고 있으며, 접수율의 변화 면에서도 거의 변화가 미미한 상태에 있다. 실제로 서울시에서 조사한 여론조사에서 부조리신고엽서로 제보하지 않는 이유로 57.4%가 '제보할 것이 없어서'라고 응답하였으나, '제보해 보아야 시정될 것 같지 않아서'라는 응답이 22.9%, '신분상 불이익이 올 것 같아서'가 8.5%로 나타났다.

둘째, 시민들은 아직까지 이 제도의 처리결과를 만족하지 않고 있다. 이 연구에서 나타난 바와 같이 시민은 전체의 36.8%가 '만족'이라고 응답하였고 공무원은 54%가 '만족'으로 응답한 점이나, 2000년 12월의 서울시 자체 설문조사결과 엽서제보에 대한 서울시의 처리결과에 대하여, 부조리엽서 제보경험이 있는 사람들 중 60%가 만족하지 못하고 있다고 응답한 것을 미루어 볼 때 이 제도의 개선의 여지가 큰 것으로 입증되고 있다. 불만족 내용을 보면, '요구사항이 수용되지 않았거나 답변이 형식적이다'가 57%이고 '경과가 만족스럽지 못하다'가 8%, '처리속도가 늦다'가 9%, '처리 불공정' 등 기타가 25%로 나타났다.

셋째, 많은 시민들이 제도의 취지와 본질적 내용을 이해하지 못하고 있다. 이 제도에 대한 인지도가 매우 낮을 뿐만 아니라, 이 제도가 공무원의 부조리근절에 효과가 있는지 여부에 대해서는 65.1%가 '효과가 있다'고 응답하였으며, 34.9%가 효과에 의문을 표시하였다. 이처럼 처리결과에 대한 만족도가 낮은 것은 민원인들의 민원해결에 대한 기대심리가 높지만, 실제 법령·제도상에서 그 해결이 불가능하거나 시민상호간의 이해상충·대립 등으로 문제해결이 쉽지 않은 점을 들 수 있다.

넷째, 참여 민원인들은 이 제도가 대체로 건전성과 청렴성제고에는 긍정적이라고 생각하고 있지만, 신고자들의 불이익 또는 불합리한 행정조치(하부 서비스 수행기관이나 관료들의 인식부족)를 받는 경우가 있다. 이를테면 오히려 신고한 시민들에게 더 엄격하게 법과 재량을 적용하여 다른 시민들과 비교할 때 형평성을 잃는 행정처분·명령을 받게 되어 이 제도에의 참여에 제약을 받고 있다.

다섯째, 이 제도를 통해 행정행위에 대한 실질적 권리구제나 확보가 용이하지 않다는 점이다. 사법적 절차를 거치기 전에 사전적 권리구제의 역할을 수행할 수 있다는 장점도 있지만 대부분이 아주 경미한 사안에 대한 구제이고, 즉, 사후 성과평가에서 드러난 시민에 대한 불합리한 처분·명령에 대한 적실성 있는 구제제도의 확보문제와 평가에 있어서 중립성을 전지할 수 있는 제3의 기관의 참여가 제도화되지 못하고 있다.

2. 개선방안

이 제도의 개선방안을 크게 종합적 전략과 구체적 전략으로 나누어 제시할 수 있다.

1) 종합적 전략

특히 민원행정관련분야의 부정·비리감소율이 더욱 높게 나타나고 있는 것은 그동안 고건 서울특별시장이 청렴성 제고를 위한 투명시정 구현을 시정 최우선 순위로 두었던 점에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 상기의 분석·평가의 결과들을 단순히 '시장이 직접받는 부조리신고접서제'의 결과로 보기는 어려우며, 부조리신고접서제, 청렴계약제, OPEN System 등 여러 참여개혁 활동들이 복합적으로 운용됨으로써 나타난 성과라고 할 수 있다. 따라서 이들 참여개혁 사례들의 상호 연대작용을 고려해서 하나의 시스템으로 운용한다면, 시민참여를 통한 참여행정들이 보다 투명하고 깨끗한 시정구현에 이바지하게 될 것이며, 시정성과 측정이 보다 시민의 입장에서 체계적으로 평가될 수 있을 것이다.

또한, 이 제도를 통해 수렴된 불평을 단순히 해소하는 데에 초점을 두지 말고, 민원의 전 과정에 보다 체계적이고 구체적으로 접근하여야 할 것이다. 즉, '시장이 직접받는 부조리신고접서제'와 같은 시민불평조사(customer claim center)는 행정부처나 각 부서별로 제기되는 불평이나 민원사항들을 주기적으로 평가하여 업무를 점검하는 제도로써, 시민들의 불평이나 불만사항을 파악하기 위해 인터넷을 통한 민원수렴이나 서울특별시의 '120', 감사원의 '188' 전화서비스를 통한 불평수렴제도를 함께 도입하고는 있다. 따라서 민원의 처리과정을 단계별로 공개하거나 개인의 사생활침해와 관련된 것을 제외하고는 시민의 요구에 대한 즉각적인 공지가 이루어져야 할 것이며, 불평의 원인과 실태 및 시민들의 인식상 변화 등을 주도면밀하게 분석하여 업무개선의 방안으로 활용하여야 할 것이다.

2) 구체적 전략

첫째, 다양한 채널을 이용한 제도운용과 제도의 시스템화가 요구된다. 즉, 이 제도의 개선방안으로서 우선적으로 개선되어야 할 점으로는 다양한 채널을 이용할 수 있는 제도의 시스템화가 요구된다. 이를테면, 최근 3년(1998년, 1999년, 2000년) 동안 감사원의 188신고센터에 접수한 신고사항은 <표 11>과 같다.

서울특별시 부조리신고엽서제의 성과와 과제

<표 11> 감사원의 188신고센터 접수사항

연도	구분	전 화	FAX	인터넷	소 계
1998		1,592(61.8%)	517(20.1%)	467(18.1%)	2,576
1999		1,022(49.8%)	558(27.2%)	473(23.0%)	2,053
2000		702(30.7%)	368(16.1%)	1,217(53.2%)	2,287
합 계		3,316(47.9%)	1,443(20.9%)	2,157(31.2%)	6,916

자료 : 감사원, 감사연보(1998년, 1999년, 2000년) 참조

<표 11>에서 본 바와 같이 전화나 팩스를 이용한 신고율은 해를 거듭할수록 급격한 감소추세에 있는 반면, 인터넷의 경우는 급격히 증가하고 있다. 따라서 '시장이 직접 받는 부조리신고엽서제'도는 우편엽서를 이용한 신고제도의 장점은 살리면서 새로운 기술문명의 변화에 부응한 다채널 접수방식으로 전환하도록 하여야 할 것이다. 이를테면, 현행 시장이 직접받는 부조리신고엽서 말미에 서울특별시 부조리신고사이트의 주소를 게재함으로써 민원인의 선택적 의사에 따라 엽서 또는 인터넷을 활용할 수 있도록 하고, 더불어 전화는 3단계로 구분하여 신고단계(122 : 일일이), 처리단계(172 : 일처리), 처리 후 결과통보(721 : 처리일)의 과정으로 전화번호를 부여한다.

둘째, 부조리신고센터의 사이트를 통합적으로 활용할 수 있도록 체계화하여야 한다. 물론 현재 서울특별시에서 개설 중인 서울시 종합민원실 → 신고센터 → 부조리신고 → 친절·불친절 공무원/시민고충민원 등의 단계를 거쳐서 부조리신고나 고충민원에 접속이 가능하지만, 그 절차가 다소 복잡할 뿐만 아니라 '시장이 직접받는 부조리신고엽서제'와 실질적인 업무공조가 신속하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 부조리신고제와 관련한 포털사이트를 새로이 개설하여 대시민 접근의 용이성·편리성·신속성을 제공하고, 다른 수단들인 FAX, 전화, 엽서 등을 통해 접수된 사안에 대해서도 그 접수사항 및 처리과정과 관련하여 부조리신고 사이트로 실시간 접근이 가능한 새로운 제도로 거듭나야 할 것이다.

셋째, 적극적이고 체계적인 홍보가 필요하다. 이 제도를 담당하는 공무원에 의하면 엽서의 회송율이 낮은 것은 오히려 부패가 저감되었다는 것을 반증하는 결과라고 주장한다. 그러나 이는 시민의 관심이 부족하거나, 엽서를 발송해도 바람직한 해답을 기대하기 어렵다고 시민이 인식할 경우에도 회송하지 않을 것이다. 따라서 차제에 이 제도의 적실성을 제고시키기 위해서는 더 많은 민원인이 제도의 실효성·유용성을 인식할 수 있도록 보다 적극적인 홍보와 교육이 필요하다. 더불어 이러한 홍보와 교육보

다 더 중요한 점은 회송한 민원인이 충분히 납득할 수 있는 원만한 업무처리와 사후 조치가 수반되어야 한다는 것이다.

넷째, 업무경험의 확장과 전문성제고를 통한 결정체계의 단순화가 확보되어야 한다. 이 제도에 의해 처리된 사안이 대부분이 담당자 전결사항이므로, 시장이 직접 처리해야 할 사안을 제외하고 담당공무원에게 위임하는 것이 바람직하다. 즉, 담당자가 업무 처리에 충분한 권한을 발휘할 수 있도록 분권화시켜야 하고, 중간결재단계를 가능한 한 축소해야 할 것이다. 또한 업무별로 중요도와 난이도를 파악하여 단순한 업무들은 담당직원이 전결사항으로 처리하도록 하고, 사후결재하도록 하는 방안도 마련되어야 할 것이다. 이런 제도적 장치를 통해 담당자들은 자신의 업무에 대한 소속감과 책임감을 가지고 업무를 적극적으로 수행해 나갈 수 있을 것이다.

또한 행정업무경험(reporting experiences of each employees)의 데이터베이스화로 행정의 연속성을 유지하고, 이러한 행정업무는 담당자의 전보, 전직, 승진 등에 관계없이 영속성을 유지할 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 다가오는 행정에서 다가가는 행정으로의 전환되어야 한다. 즉 공무원들이 고객중심의 행정업무수행에 일체감을 갖도록 다양한 방안들이 모색되어야 한다. 먼저 업무에 대한 감정적 일체감이 형성되지 않으면 업무를 수행하는 과정에서 지속적인 개선방안을 도출할 수 없다. 따라서 이 분야에 근무하는 공무원들이 긍지와 자부심을 가질 수 있도록 특별한 신분증을 발급해 주거나 직원마크를 부착해 주는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한 언론을 통해 열심히 봉사하는 공직자상에 대한 홍보를 시도하여 국민들로부터 인정을 받을 수 있는 분위기를 유도해야 할 것이다. 그리고 이 분야의 공무원이 실제민원을 찾아서 수용하도록 하는 호민관 또는 암행관제도의 도입이 요구된다. 이 제도는 감사원의 기능과 상보적 관계에서 업무를 수행함으로써 감사원이 고도의 정책, 제도, 법 및 조직구조에 관련된 상위기능의 업무를 담당하게 되므로 질 높은 행정감독과 통제업무를 수행할 수 있는 장점을 가진다.¹²⁾

여섯째, 담당공무원은 형식적 업무처리자로부터 아이디어 제안자·창안자로서의 역할전환이 요구된다. 즉, 이 업무를 담당하는 공무원들에게 자발적인 동기유발을 강화하기 위해 「공무원 아이디어 발표대회」를 확대시키고 우수공무원과 상관 및 동료들에게 유사한 표창과 인사상의 인센티브(팀별 보상제)를 제공함으로써 조직구성원 상호간에 좋은 아이디어를 창출할 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다.¹³⁾ 또한 상관은

12) 이에 대한 대표적인 사례로 국세청의 '납세자보호담당관제도를 들 수 있다.

13) 대표적인 예로서 2000년에 처음으로 실시한 제1회 새서울반부패노력상의 사례를 들 수 있다.

조직구성원의 아이디어를 창출시키는 데 능동적이어야 하며, 동시에 조직구성원의 욕구 및 심리상태를 파악하여 가족적인 인간관계를 유지할 수 있는 팀제도를 운용해야 한다. 그럼으로써 업무상에서 나타나는 어려움, 혹은 아이디어가 자연스럽게 논의되는 분위기가 조성될 수 있다.

마지막으로, 엽서처리과정을 보다 투명하고, 신속·공정성을 확보한다. 즉, 이 제도의 처리과정에서의 정보공개는 사생활비밀침해나 개인정보보호가 우선되어야 하는 경우를 제외하고는 반드시 공개되어야 하며, 이의 보장을 위해 처리과정이 체계화되고, 처리의 결과가 공정하며 반드시 시정에 반영되고 환류 될 때 보다 많은 시민이 이 제도에 참여하될 것이다. 또한 이 제도의 체계는 ‘인식 → 참여 → 처리 → 평가 → 발표(전과정에서의 정보공개와 환류)’의 과정이 연속성을 가질 때 바람직하다고 할 것이며, ‘OPEN System’, ‘120신고센터’, ‘시장이 직접 받는 부조리신고엽서제’ 등을 하나의 시스템으로 연결시켜 운영할 때 그 효과가 배가될 것이다.

VI. 결 론

‘시장이 직접받는 부조리신고 엽서제’의 분석결과는 공무원의 노력에 비해 시민의 참여가 부진하며, 만족도 역시 실질적 개선이 컸음에도 불구하고 유기한 민원의 특성상 이 분야 경험자의 만족도가 낮게 나타날 수밖에 없다는 점을 들 수 있다. 그러나, 본 조사결과에서는 ‘시장이 직접받는 부조리신고 엽서제’에 대한 참여시민의 만족도를 유기한 민원이라는 측면에서 고려할 때 예상보다 상당히 높은 만족도를 나타내고 있다.

이 제도가 좀 더 체계화된 제도로 거듭나게 되면, 지금보다 훨씬 더 만족도와 참여도가 개선될 것이다. 즉, 보다 정합적·상생적 만족을 확보하기 위해서는 시민부조리 접수사안의 다양성과 다채널성을 확보하여야 하고, 접수된 사안의 유형 및 처리적용과 방법에 대해서도 분류한다. 그리고 시간적 측면에서는 신속성, 적시성 뿐만 아니라 고객의 희망시간까지 고려한다. 또한 조직환경적 측면에서는 처리과정의 간결성과 정보기술 체계화 및 활용성 그리고 담당공무원의 전문성과 환경적응의 동태성을 확보하게 된다. 따라서 이 제도는 비용절감, 성과 및 효과의 증대, 시민의 참여확대를 유인하게 될 것이다. 이는 시민 만족과 공무원 성과가 향상될 것이며, 더불어 종합만족도가 제고되어 바람직한 시정참여개혁이 달성될 것이다.

<참 고 문 헌>

<국내문헌>

- 김만기 편(1998). 정부조직의 혁신. 서울 : 대영문화사.
- 김병준(2001). 한국지방자치론 제2판. 서울 : 법문사.
- 박경효·정윤수(2001), 시민만족도 평가제도의 조사모형과 방법론의 발전방안, 서울시 시민평가제도의 성과와 과제, 한국행정학회.
- 박중훈(1997). 행정서비스 종합대책의 구상(Ⅱ) : 행정서비스에 대한 고객만족도 평가. 한국행정연구원.
- 박중훈·김판석(1996). 행정서비스 종합대책의 구상(Ⅰ) : 공공기관의 고객만족도 평가지표개발. 한국행정연구원.
- 유광수·배득중 외(2000). 정보화시대의 민주주의. 나노미디어.
- 윤종설 외(2001), 시민참여를 통한 시정개혁 효과평가, 서울특별시 용역보고서.
- 윤종설·조경호(2001), 서울특별시 참여개혁의 성과와 과제: 시장이 직접 받는 부조리신고엽서제, 청렴계약제, 한국행정학회 동계세미나.
- 이승중(1999). 지방정치참여와 시민교육. 행정논총, 제 37권 제2호. pp. 99-118.
- _____(1998). 미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제 : 뉴욕시의 지역위원회를 중심으로. 한국정치학회보, 제31권 제4호. pp. 249-269.
- 上山信一(강행남 역) (2001). 「열린 행정평가」. 한언.
- 서울시정개발연구원(1994). 서울시민의식조사.
- 서울특별시(2000). '열린 시정'을 위한 행정정보공개조례안.
- 서울특별시 감사담당관(2000). 민원처리 온라인 공개시스템.

<외국문헌>

- Boaden, Noel, Michael Goldsmith, William Hampton, and Peter Stringer(1982). *Public participation in local services*. London : Longman.
- Brown, K. and P. B. Coulter(1983). Subjective and objective measures of police service delivery. *PAR*, Jan/Feb., pp. 50-58.
- De Sario and Stuart Langton(1987). *Citizen participation in public decision-making*. New York : Greenwood Press.
- Miller, W. E. and S. Traugott(1989). *American National Election Studies Data Source Book 1952-86*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

서울특별시 부조리신고엽서제의 성과와 과제

- OECD(1998). Principles for Managing Ethics in the Public Service. PUMA Policy Brief, No.4.
- _____(1997). *In Search of Results*. OECD.
- _____(1996). *Responsive government* : Service quality initiatives. Paris.
- Radin, B. A.(2000). The Government Performance and Results Act and Tradition of Federal Management Reform : Square Pegs in Round Holes? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1).
- Stipack, B.(1979a). Citizen satisfaction with urban services. *PAR*, Jan/Feb., pp. 46-52.
- _____(1979b). Citizen Satisfaction with Urban Services, *PAR*, Jan/Feb..
- Watson, D. J., R. J. Juster and G. W. Johnson(1991). Institutionalized use of citizen surveys in the budgetary and policy- making processes. *PAR*, May/June. pp.232-239.

<웹 페이지>

- [http : //open.metro.seoul.kr](http://open.metro.seoul.kr)
- [http : //www.citu.gov.uk/moderngov.htm](http://www.citu.gov.uk/moderngov.htm)
- [http : //www.parks.ci.portland.or.us/waterfrontpark/survey.htm](http://www.parks.ci.portland.or.us/waterfrontpark/survey.htm)
- [http : //www.parks.ci.portland.or.us/2020/TeleSurvey.htm](http://www.parks.ci.portland.or.us/2020/TeleSurvey.htm)
- [http : //www.bus.umich.edu/research/nqrc/acsi.html](http://www.bus.umich.edu/research/nqrc/acsi.html)
- [http : //www.council.nyc.ny.us/loi/survypd.pdf](http://www.council.nyc.ny.us/loi/survypd.pdf)
- [http : //www.ebid@go.kr](http://www.ebid@go.kr)