

# 전자입찰과 청렴도의 관계에 관한 탐색적 연구

: 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로

An Exploratory Study on the Relationship between Electronic Bidding System and Integrity: Focusing on the Central Government and Local Government

박영원(Park, Young Won)\*

## ABSTRACT

From this research, It tried to analyze positively in the relationship of Electronic Bidding System(EBS) and integrity focusing on the Central Government and the Local Government. It gave the proof in positive meaning correlation between EBS and integrity, but the relationship of two variable for is not strong. Also the result, which is the correlation of two variable for is stronger with the year.

It appeared with the fact that the correlation between EBS and integrity of the Central Government is stronger relationship of the Local Government than with analytical result and sameness of 2002 years. The correlation coefficient of Central Government is .701 and correlation coefficient of Local Government is .539. It appears that all correlation coefficient of the Central Government and Local Government was increased compares with 2002 years and it shows that the relationship between EBS and integrity is so strong. Case of Central Government .033, the Local Government .067 degree correlation coefficient price increased, the price of the Local Government compared to with the fact that it increases a lot.

Relationship with hereafter EBS and corruption actual proof there is a place where it analyzes and the security of objectivity data is more important what than. Specially, necessary to excavate the index which is the possibility of showing a corruption at quantitative.

Key Words : 전자입찰(EBS: Electronic Bidding System), 청렴도(Integrity), 부패(Corruption)

## 1. 서론

정보통신 기술의 발달과 정보네트워크의 급속한 확산은 대기업을 중심으로 1990년대 중반부터 전자상거래라는 새로운 시장을 개척하게 되었다. 이에 따라 정부계약형태도 전자상거래의 도입에 영향받아 2001년부터 미국, 홍콩, 싱가포르에 이어 우리나라 정부 및 공공기관에서도 이 제도를 도입함으로써 입찰방식의 새로운 지평을 열게 되었다. 그리고 전자입찰제도는<sup>1)</sup> 전 정부기관 및 관련 공기업의 새로운 입찰방식으로 급속도로

\* 한국조달연구원

1) 전자입찰제도는 인터넷 및 초고속통신망을 이용하여 건설공사 관련 전자 표준문서를 민원인

자리잡아 가고 있고, 이 제도가 정부계약형태에서 차지하는 중요성은 날로 증가하고 있다. 이러한 전자입찰제도는 부패현상과 아주 밀접한 관계에 있는 것으로 알려져 있다(윤종설, 2002; 조은경, 2000). 그러나 전자입찰제도와 부패현상의 관계에 대한 실증적 연구는 거의 전무한 상태이다.

인류문명의 역사만큼 오래된 부패현상은 시간과 공간을 초월하여 존재해 왔다. 기원전 고대 이집트의 람세스 왕조시대 관리들의 뇌물수수 기록이 파피루스로 전해져 내려오며(Dashkov, 1995), 우리나라의 경우도 『삼국사기』에 公事를 게을리 한 관리를 처벌하여 백관의 기풍을 바로 잡았다는 기록이 있고, 『목민심서』에도 지방관리인 목민관의 행동윤리강령을 제시하여 정신적 자세를 바로 잡으려 했다는 기록들이 남아있다(김항규, 1999: 369). 또한 『조선왕조실록』의 편찬에 중요한 자료가 되는 史草에도 홍문관, 사헌부, 사간원의 三司를 중심으로 대간제도가 부정부패의 근절에 지대한 효과가<sup>2)</sup> 있었음이 기록되어 있다(이성무, 2000: 30-32).<sup>3)</sup>

이렇게 시공을 초월하여 존재하는 부패에 대하여 정도의 차이는 있겠으나, 부패를 통제하기 위한 정부의 노력도 끊임없이 지속되어왔다. 특히 부패가 미치는 사회경제적 해악은<sup>4)</sup> 국가경쟁력을 저하시키고 궁극적으로는 세계화의 걸림돌로 작용하기 때문에 반부패정책의 등장은 필연적인 결과로 보인다. 1990년대 이후 반부패정책의 특징은 공직윤리의 법적 강화, 비정부기구(Non-governmental Organization; NGO)의 적극적인 반부패활동, 각국의 부패수준을 대변하는 부패지수의<sup>5)</sup> 사용으로 집약된다. 공직윤리의 법제화는 기존에 있던 각국의 ‘공직자윤리법’과 1999년 2월 15일 OECD의 부패라운드와 함께 발효된 외국공무원의 뇌물방지협정이 국내법과 동시에 시행되면서 반부패정책의 강력한 통제수단으로 등장하고 있다(반부패특별위원회, 2000; 박홍식, 2001).<sup>6)</sup> 특히

과 인·허가 및 입찰자료 중계소를 통해 각 기관의 민원실에 전송하고, 그 처리결과를 확인하는 과정이 one-stop으로 전개되는 입찰방식을 말한다. 다시 말하면, 전자입찰은 사이버 가상공간에서 사용자인 발주기관과 이용자인 입찰참가자가 온라인을 통해 실시간에 응찰과 개찰등 일련의 계약절차를 이행하는 것을 말한다.

- 2) 대간이란 관료들의 부정부패를 척결하는 사헌부의 대관과 국왕의 독주를 간쟁하는 사간원의 간관을 말하며, 이들이 대립하거나 무기력한 것을 조정하고 감시하기 위해 홍문관이 언론기관으로 변신하여 사헌부, 사간원과 함께 三司로 명명되었다.
- 3) 『조선왕조실록』을 살펴보면, 세종 30년(1425), 사헌부 대관의 주청에 의해 부정부패를 감시하기 위한 목적으로 각 도에 察訪을 파견한 기록과 숙종 19년(1693), 관리의 등용에 있어 사간원의 추천을 받아 청렴한 자를 선발하는 것을 왕이 윤허하였다는 기록으로 보아 대간의 부정부패와 관련된 실질적 영향력은 정3품 이상의 고위관료는 물론이거니와 왕실까지 미쳤던 것으로 파악된다(조선왕조실록 CD).
- 4) 1997년 제8차 반부패국제회의가 채택한 ‘Lima 선언’의 경우, 부패를 사회의 도덕성을 파괴하고, 민주주의를 손상시키고 법의 지배를 왜곡시키고, 발전을 저해하는 요인이라고 명시하면서 부패의 해악에 대하여 경고하고 있다(IACC, 1997).
- 5) TI(국제투명성기구)에서 발표한 2003년도 국가별 청렴도의 경우 우리나라는 총 133개국중 50위(4.3점)를 차지하였으며, 2004년도의 경우는 총 146개국중 47위(4.5점)를 차지하여 중위권수준에 머무르는 것으로 나타났다.
- 6) 우리나라의 경우 1999년 정기국회 본회의에서 여당과 야당의 첨예한 입장차이로 ‘반부패특별법안’의 상정이 무산된 후 2001년 6월 28일 내무고발자의 보호와 부패공직자의 취업제한을 골자로 한 부패방지법이 우여곡절 끝에 국회에서 통과되었다(부패방지입법시민연대, 2001).

우리나라의 경우 2003년 2월 18일 대통령령 제17906호로 ‘공무원의 청렴유지등을위한 행동강령(약칭: 공무원행동강령)’을 공포하고, 동년 5월 19일부터 모든 국가기관에서 시행하고 있으며, 2005년 3월 9일 공공부문, 시민사회, 재계 등이 ‘투명사회협약’을 체결하는 등 국가전체가 부패방지에 총력을 기울이고 있다. 전자입찰제도는 이러한 일련의 활동들과 함께 부패방지에 일조하는 가장 확실한 제도로 자리매김하고 있는 것으로 공무원·기업·학계에서는 인정하고 있는 추세이다. 그러나 이를 뒷받침할 만한 입증자료나 연구는 거의 이루어지지 못하였다.

이 연구의 목적은 전자입찰과 부패현상과의 관계를 중앙부처와 지방자치단체의 실증분석을 통하여 어떠한 관계에 있는지를 탐색하고자 하는데 있다. 특히 기존 연구들이 윤리적 당위성에 입각하여 주장하였던 것과는 달리 실제 자료들을 중심으로 양자간의 관계를 분석해보고자 한다는 점은 기존 연구와 차별된다 할 수 있을 것이다.

이 연구에서는 전자입찰제도의 경우 부패방지시책의 결과를 활용하였으며, 부패현상은 국가청렴위원회에서 매년 실시하고 있는 청렴도를 활용하고자 하였다.<sup>7)</sup> 자료구득의 한계로 인하여 2002년도와 2003년도의 자료들을 중심으로 상관관계분석을 실시하여 양자간의 관계를 파악하고자 하였다.

## II. 전자입찰과 부패방지 시책평가의 이론적·제도적 검토

먼저 전자입찰과 부패방지시책 평가에 대한 이론적·제도적 배경을 살펴보는 것이 양자간의 관계를 파악하는데 필요할 것으로 판단된다. 전자입찰과 관련된 「조달사업에 관한법률」 제17조에 따르면 조달청장은 조달사업을 행함에 있어 전자조달방식을 이용할 수 있다고 규정하고 있고, 조달청장이 정부전자조달시스템을 구축·운영하는 경우 수요기관의 장은 조달물자의 구매·공급 또는 시설공사의 체결을 요청하고자 하는 때에는 정부전자조달시스템을 이용한다고 정하고 있다. 동법 제3조가 정하는 조달사업의 범위는 다음과 같다.

1. 조달물자의 구매·운송·조작·보관·공급 및 그에 따르는 사업
2. 수요기관의 시설공사의 계약 및 그에 따르는 사업
3. 수요기관의 시설물의 관리·운영 및 그에 따르는 사업

전자입찰 시스템이란 정부조달(G2B) 시스템의 전자조달처리 업무 중 입찰공고부터 낙찰자 선정까지 업무를 담당하는 계약행정서비스이다. 공공기관의 입찰집행관은 전자

7) 전자입찰과 관련된 부분은 부패방지 시책평가의 주요 지표로 활용되어 1) 전자입찰율, 2) 청렴계약 준수여부 등의 세부지표가 적용되었다. 본 연구에서는 이 중 객관적 수치로 활용할 수 있는 공공기관별 전자입찰율을 활용하고자 하였다. 보다 정확한 자료로서 활용할 수 있는 것은 전자입찰제도의 성과라고 할 수 있으나, 이는 실증분석에서 사용할 수 있는 수치화가 힘들며, 2006년 10월 현재 전자입찰제도의 성과와 관련된 연구로서 활용할 수 있는 자료는 찾기 힘들어 부득이하게 부패방지 시책평가의 지표를 활용하고자 하였다. 또한 청렴도의 경우 객관적 자료인 공공기관별 부패공직자의 수, 뇌물수취 규모 등이 타당할 것으로 판단되지만, 이와 관련된 자료는 구득하기 어려워 국가청렴위원회의 청렴도지수를 활용하고자 하였다.

입찰 시스템을 통하여 입찰공고를 작성하고, 업체의 입찰서를 전자적으로 접수하여 입찰을 수행한 후 낙찰자를 선정한다. 또한 복수예비가격 생성의 자동화 및 암호화처리 기능을 지원하고, PQ 감사 및 입찰심사를 온라인으로 처리하는 것이다. 즉, 전자입찰제도의 절차는 수요기관, 공급기관, 입찰서버, 인증서버 그리고 공증서버와의 관계에 대한 체계적인 흐름도라고 할 수 있다. 또한 전자입찰 시스템의 주요 기능들은 구매요청 관리, 입찰품목 변경관리, 입찰품목 접수관리, 구매결의 관리, 규격검토 관리, 입찰계약 관리, 조달관리, 관리자 모드 그리고 보안 모듈 등으로 구분하여 설명할 수 있으며, 그 내용은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 전자입찰 시스템의 주요기능

기능	내용
구매요청 관리	수요기관에서 어떤 종류의 물자가 필요할 경우 해당 물자의 종류를 구분하여 전자입찰 서버에 구매요청 관리함
입찰품목 변경관리	입찰프로세스 수행 중 입찰품목 변경이 필요할 경우에 해당, 변경 작업 관리
입찰품목 접수관리	해당 입찰요청 및 입찰광고 등을 취합하여 입찰 품목접수를 관리
구매결의 관리	각종 계약조건 및 변동사항 등을 적용하여 구매결의 관리
규격검토 관리	가장 경제적인 구매 및 경쟁이 가능하도록 규격을 검토 및 관리
입찰계약 관리	낙찰 프로세스와 입찰 프로세스 관리 및 입찰정보와 낙찰정보를 분석
조달관리	계약후 조달에 필요한 문서 및 프로세스 관리
관리자 모드	전자입찰 서버의 회원 및 수요업체, 공급업체 관리 등 수행
보안 모듈	각 프로세스마다 공정성과 신뢰성, 기밀성을 위해 적절한 인증과 암호화, 전자서명 등의 수행

자료: 윤종설(2002), P. 61 재인용

전자입찰제도의 실시로 인해 입찰집행에 소요되는 시간과 인력이 대폭 절감되었을 뿐만 아니라 각 기관들이 조달청 전자입찰 시스템을 공동 활용하게 됨에 따라 시스템 구축 관련 예산을 대폭 절감할 수 있게 되었다(조달청, 2001, 전자입찰백서 2002: 168). 전자입찰백서에 따르면, 비록 추정가격이기는 하지만 2005년 기준으로 약 615억의 비용 및 예산을 절감할 수 있을 것으로 추정하기도 하였다. 2001년을 기준으로 연도별 비용 및 예산절감액의 추정가격을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

&lt;표 2&gt; 전자입찰 실시에 따른 비용 및 예산절감 효과추정(전체)

(단위: 백만원)

연도 내용	2001	2002	2003	2004	2005	합계
정보화 투입예산	1,500	1,575	1,654	1,737	1,824	8,290
조달업체 직접비용 절감	27,940	32,857	38,639	45,440	53,438	198,314
공공기관 예산절감	6,384	4,862	5,717	6,724	7,907	31,594
비용 및 예산절감 합계	34,324	37,719	44,356	52,164	61,345	229,908

자료: 조달청(2002), 전자입찰백서, P. 169 참고.

전자입찰제도는 부패방지시책 평가의 주요 과제로 포함되어 있는데, 부패방지시책 평가에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

부패방지시책 평가의 의의는 부패라는 사회적 현상을 최소화하는 것이 왜 중요한가라는 물음에서부터 시작하는 것이 타당하다. 일반적으로 부패(corruption)라는 단어는 라틴어의 rumpere로부터 유래되었으며<sup>8)</sup>, 이는 무엇인가를 위반함을 의미한다(Tanzi, 1996: 3). 또한 부패의 사전적 의미를 보면 첫째, 보통 음식물이 상하여 먹을 수 없게 된 경우 또는 어떤 물건이 썩고 결단나서 쓸모가 없게 된 경우를 일컬음(rot), 둘째, 법규·제도 등이 문란해 바르지 못함, 셋째, 정신이 타락한 경우 등으로 정의된다. 즉, 부패의 사전적 의미는 본래의 순수한 상태에서 어떤 것이 바람직하지 못한 방향으로 변질되어 버린 경우를 일컫는 용어이다.

일반적으로 정치, 행정적 맥락에서의 부패를 도덕적 범주에서 파악할 때, 대다수의 사람들은 부패가 단순히 나쁘다라는 의미 이외에 부패의 본질적인 속성에 대해서는 깊이 생각하지 않는 경향이 있다. 그 이유는 부패가 그 나라의 정치제도, 국민의 가치관 및 사회적 상황들을 총체적으로 반영해주는 복잡한 사회현상이기 때문이다(Scott, 1972: 3). 이런 부패의 측면은 부패를 바라보는 다양성에 기인한다. 즉, 부패를 보는 관점이 국가마다 다르기 때문에 그 범위와 처벌의 강도가 달라질 수 있으며, 또한 동일국가 내에서도 시점에 따라 부패를 바라보는 관점이 달라질 수 있다. 따라서 부패현상은 기본적으로 특정 국가의 정치제도, 사회문화적 특성, 국민의 가치관을 반영하기 때문에 현실적으로 매우 다양하게 정의<sup>9)</sup>되고 있으며, 심지어는 어느 사회에서는 부패로 규정되는 것이 다른 사회에서는 그렇지 않는 경우도 있다(Scott, 1972: 3; Klitgaard, 1988: 3).

부패와 관련된 기존 연구를 검토해보면, 부패의 사회·경제적 폐해가 심각함을 주장하는 연구가 다수이다.<sup>10)</sup> 이는 부패현상을 감소시키는 것이 중요함을 역설하는 논거로

8) 부패는 함께(cor) 파멸한다(rupt) 라는 뜻을 함축하고 있다(김혁래·문정인, 1999). 로마시대 이후에는 ‘여인을 유혹해 육체를 탐하다’라는 의미와 ‘관료에게 돈을 바치다’라는 두 가지 의미로 통용되었다(김택, 1999: 20).

9) 부패에 대한 개념정의는 김찬수(1995), 김해동·윤태범(1994), 송복(1993), 김영중(1992), 전수일(1996), 이서행(1993), Deleon(1993), Girling (1997), Heywood(1997), Perry(1997), Klitgaard(1988), Rose-Ackerman (1999) 등을 참조.

작용하며, 부패방지시책 평가의 시행목적과도 연결된다. 따라서 부패방지시책의 평가대상기관들이 부패가 발생할 개연성이 큰 업무나 정책 또는 법규를 정비하고 통제하여 얼마나 부패방지에 기여하고, 노력하였는지를 평가하는 것은 매우 중요하다.

부패의 감축 또는 제어를 위한 기제는 매우 다양하다는 점에서(김택, 2000; 이창원, 1998), 전자입찰제도가 정보기술을 토대로 구축된다는 점을 감안한다면 정보기술은 부패를 감축시키는 하나의 수단으로 볼 수 있다. 이러한 가정을 바탕으로 정보기술과 부패간의 관계를 살펴보고자 한다.

정보기술과 부패에 관한 논의는 행정투명성을 중심으로 주로 다루어져 왔다(최영훈, 2003). 투명성은 부패통제의 관점에서는 물론 접근성의 차원에서도 논의되고 있으며(송희준·최홍석, 2002), 정보기술이 신속성, 정확성 등은 물론 투명성 제고효과가 높을 것으로 인식하고 있음을 보여주는 경험적 연구결과(황성돈·최영훈, 1999)도 있다.

최근에는 행정투명성의 정도가 인터넷 보급률 및 소득수준과 관계가 있다는 연구결과들도 제시되고 있다(Demchak, Friis, and Las Porte, 1999; La Porte, Demchak, and de Jong, 2002). 그러나 이 연구결과들은 측정지표들이 행정체제와 내외환경과의 관계 속에서 설정되지 않았기 때문에 경험적 일반화에 문제가 있는 것으로 판단된다. 지금까지의 일반적인 정보기술과 행정투명성과의 관계성에 대한 연구들은 대체로 정보기술과 행정투명성의 관계는 아직 지식정보사회가 성숙되지 않았거나 정보기술이 조직에 일체화되지 않았기 때문에 규명하기 어렵다는 견해 및 결과를 보여주고 있다.

목진휴·명승환·윤태범(2002)은 광역자치단체 민원관련 공무원들을 대상으로 한 조사 연구를 통해 정보기술과 행정부패의 감축과는 직접적인 관계가 없음을 밝히고 있다. 이러한 결과를 토대로, 이들은 정보기술의 도입으로 행정투명성이 제고되어 행정부패가 바로 제거 또는 감소되기보다는 업무채설제나 법제도 같은 구체적인 조치가 선행되고 정보기술이 적용될 때 기대했던 효과가 나타난다고 주장한다. 이와 같은 논거는 박홍식(2002)에서도 제기되고 있는데 박홍식은 전자정부의 반부패효과의 관점에서 전자정부의 효과를 간접적, 부분적, 부수적이라고 보고 있다. 그에 따르면 반부패 효과는 재량행위의 통제와 같은 오히려 정치, 행정적 노력에 의한 것이고, 전자정부는 정보기술적 표현으로 정보의 접속·흐름에는 효과적이거나 정보의 완전성까지는 보장하지 않는다고 보고 있다.

10) Tanzi(1998)는 부패가 정부를 운영하는 비용을 증가시키고 세금포탈 등으로 정부수입을 감소시키므로 재정적자를 초래하고 이러한 재정적자를 보전하기 위해 통화를 증발하여 인플레이션을 유발하는 악순환을 초래한다고 그의 연구에서 주장하였다. 또한 Shlifer & Vishny(1993)는 부패가 수입되는 재화의 종류와 정부지출의 구성에 악영향을 미친다고 하였다. Rose-Ackerman(1996)은 부패한 거래는 법적으로 강제력이 있는 제약이 아니므로 뇌물의 거래와 실제로 이행되는 내용과는 커다란 차이가 발생할 가능성이 있다고 지적하면서 부패가 만연된 나라의 경제성장률이 높다면 그것은 부패로 인하여 성장의 기반을 일시에 무너뜨릴 위험도 내포하고 있기 때문에 부패가 더 이상 진전되지 않도록 정책적인 개입이 필요하다고 주장하였다. Olson(1996) 역시 정부정책 및 제도의 효율성을 제고하는데 있어 부패를 억제하는 것이 그 어떠한 요소보다 중요하다고 지적하였다.

국내의 연구결과와 유사한 연구결과를 해외 연구결과에서도 보여주고 있는데, 아프리카국가들에서의 정보기술과 재정정보와의 관계를 다룬 Barata and Cain(2001)의 연구는 정보기술 보다는 정보 자체의 중요성을 강조하면서 기록의 유지·관리 등과 같은 근본적인 전제조건이 확립되지 않은 경우 정보기술이 부패를 감소시킬 가능성은 미미하다고 결론을 내리고 있다.

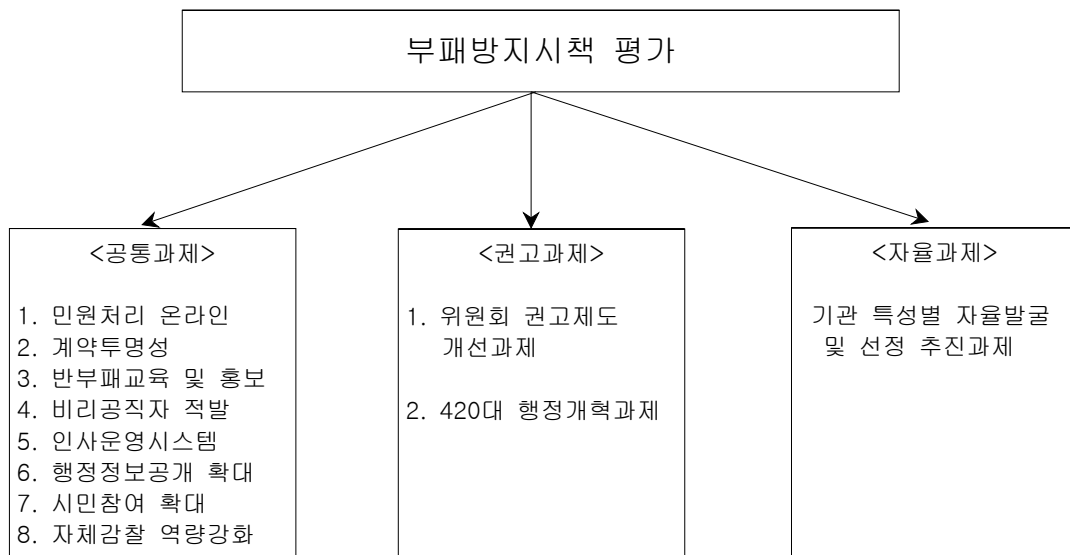
우리나라의 전자입찰제도는 정보기술을 바탕으로 기록의 유지·관리 등과 같은 근본 전제조건은 충족하고 있다고 보는 것이 타당할 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 부패 방지 시책평가의 주요 지표 중 하나인 전자입찰과 관련된 내용을 살펴 분석에 활용하고자 한다.

부패방지시책 평가의 모형과 지표는 연도별로 차이가 있다. 이 연구는 전자입찰과 청렴도의 관계에 관한 탐색적 성격을 지니므로 2002년과 2003년 부패방지시책평가의 모형과 전자입찰과 관련된 지표를 일별하여 제시하고자 한다.

## 1. 2002년도 부패방지시책 평가

2002년도 부패방지시책 평가의 모형은 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 2002년도 부패방지시책 평가모형



2002년도 부패방지시책의 평가는 공통과제 8개, 권고과제 2개, 자율과제 등의 평가과제로 구성되어 총 74개 평가대상기관을 대상으로 실시되었다. 공통과제와 자율과제의

경우는 외부전문가에 의해 평가되어졌으며, 권고과제는 부방위 자체에서 평가하였다. 공통과제 중 전자입찰과 관련된 과제는 “각종 계약업무의 투명성 강화”라는 과제로 세부 내용은 1) 계약건수 대비 청렴서약제 시행건수, 2) 전체 입찰처리 건수 대비 전자 입찰처리 건수, 3) 수의계약제도 개선 노력 등이다. 적용된 세부 평가지표와 가중치는 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 2002년 부패방지시책 평가의 세부평가지표와 가중치

	지표명	세부평가지표		속성	지표내 가중치	지표간 가중치
계획 부문 (25)	세부사업 계획평가	세부사업계획 작성여부 (지침 및 규정 포함)		비계량	30%	15%
		구성요소간 연계성 평가		비계량	70%	
	목표의 적절성 평가	목표의 구체성		비계량	50%	10%
		목표의 현실성		비계량	50%	
집행 부문 (25)	기관장 관심도 평가	기관장 결재여부		비계량	50%	10%
		기관장 지시 및 교육실적		비계량	50%	
	추진체계 평가	추진체계의 구성	전담부서 및 직원	비계량	10%	15%
			기획단 및 T/F	비계량	10%	
			위원회	비계량	10%	
		추진체계의 역할구분		비계량	20%	
성과 부문 (50)	과제 이행도 평가	목표대비 일정준수		비계량	70%	15%
		미집행(지연)사유 및 개선정도		비계량	30%	
	성과평가	과제실적평가		계량 비계량	60%	35%
		과제 성과의 종합적 평가		비계량	305	
		장애요인에 대한 개선노력		비계량	5%	
		기대이상의 효과		비계량	5%	

## 2. 2003년도 부패방지시책 평가

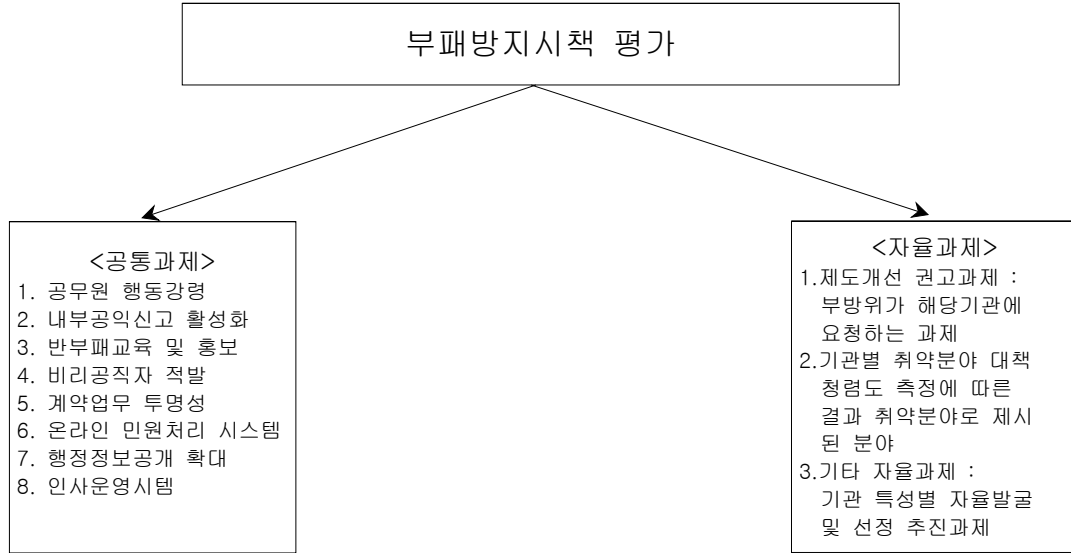
2003년도 부패방지시책 평가의 모형의 다음의 <그림 2>와 같다.

2003년도 부패방지시책 평가의 모형은 공통과제 8개와 자율과제 3개 등으로 구성되었다. 평가대상기관은 총 87개로 공통과제와 자율과제의 기타자율과제는 외부전문가가 평가하였으며, 자율과제의 제도개선 권고과제와 기관별 취약분야대책은 부패방지위원회



내부 자체평가로 평가하였다. 공통과제 중 전자입찰과 관련된 세부평가지표와 가중치는 다음 <표 4>와 같다.

<그림 2> 2003년도 부패방지시책 평가의 모형



<표 4> 공사 및 계약업무의 투명성 강화의 세부평가지표와 가중치

평가영역	평가지표	평정기준	평정부여방법	평가 지표	가중치
청렴 서약서 제출 대상자 (20)	청렴 서약제 시행여부	민간업자, 계약 부서담당자, 계약부서책임자 등이 실질적 으로 청렴서약을 시행하고 있는가	◦ 민간업자, 계약부서 담당자, 책임자 모두 시행 ◦ 민간업자, 계약부서담당자만 시행 ◦ 시행하지 않음	A  C E	20
전자 입찰제 (20)	전자 입찰제 이행실적	이행실적이 얼마나 높은가 (경쟁입찰건수 대비 전자입 찰건수)	◦ 백분율 반영		20
수의계약 시행상태 (30)	수의계약 요건 및 개선실적	수의계약요건 (수의계약 가능액수, 공개경쟁 가능액수, 지명경쟁 가능액수)	◦ 수의계약가능액수 공사(3천만 원) 물품용역(1천만 원) ◦ 수의계약가능액수 공사(5천만 원) 물품용역(2천만 원) ◦ 수의계약가능액수 공사(1억 원) 물품용역(3천만 원)	A  B  C	30
계약 및 공사 등에 대한 민간감시 기구 (30)	민간감시 기구의 구성여부	민간감시기구가 얼마나 구성 되어 있는가	◦ A(100): 5개 이상 ◦ B(85): 3~4개 ◦ C(70): 1~2개 ◦ D(55): 없음	A B C D	15
	구성원 중 민간인 비율	민간감시기구에 민간인 구성 비율이 얼마나 높은가	◦ 백분율 반영		15
합계					100

### III. 청렴도의 의의와 측정방법

2002년부터 매년 1차례씩 국가청렴위원회에서는 기관별 부패취약분야를 파악하여 청렴도 개선 노력을 극대화할 목적으로 기관별 청렴도측정을 실시하고 있다. 측정대상은 연도별로 약간씩 차이가 있다. 2002년 청렴도측정에는 총 71개 기관의 344개 대민업무를 대상으로 하였으며, 2003년 청렴도측정에는 중앙부처·위원회 20, 청 14, 시·도 16, 교육청 16, 공직유관단체 11 등 총 77개 공공기관의 394개 대민업무를 대상으로 하였다. 2003년 청렴도측정은 2002년 71개 기관과 비교하여 대관업무 수행기관(법제처)과 6개 공직유관단체를 추가하고, 한국도로공사는 조사결과의 신뢰성을 저해하는 행위가 발생하여 제외하였으며, 주요 대상업무로는 지도단속, 검사·검정, 인허가 등 우월적 결정이나 처분으로 부패행위가 발생할 가능성이 있는 업무(발급, 증명 등 단순업무는 제외)를 대상으로 하였다.

조사대상은 2003년 청렴도측정을 기준으로 보면, 대상업무 민원인 총 36,458명을 대상으로 하여, 기관별 평균 473명, 업무별 평균 93명인 것으로 나타났다. 측정항목은 금품·향응 제공빈도 및 규모, 기준·절차의 현실성, 업무처리 공정성, 부패방지 노력 등 11개 설문항목으로 구성되었으며, 평가영역, 설문항목간 부패유발 가능성 및 중요도 차이에 따라 서로 다른 가중치를 적용하여 종합청렴도를 산출하였다.

종합청렴도의 산출방식은 측정업무별 점수의 산술평균으로 하였으며, 구체적인 산식은 다음과 같다.

종합청렴도 = 체감청렴도×가중치 + 잠재청렴도×가중치

i) 체감청렴도 = 부패경험영역 점수×가중치 + 부패인식영역 점수×가중치

ii) 잠재청렴도 =  $\sum$ (업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제 점수)×가중치

iii) 하위영역별 청렴도 =  $\sum$ (설문항목별 점수×가중치)

다음의 <표 5>와 <표 6>은 중앙부처별, 지방자치단체별 2003년도 청렴도 측정결과를 정리한 것이다.

<표 5> 중앙부처별 2003년도 청렴도 측정결과

기관명 (개선도순)	측 정 대 상 업 무 (* 조사범위 수정, ** 추가)	'03년 점수	'02년 대비
법 무 부	①계약 ②법무법인 (변경) 인가* ③변호인 접견신청 ④사증발급신청서 발급승인 ⑤영치금품 접수	8.74	+3.25
기획예산처	①예산심의, 국가재정기획 ②기금심의	8.10	+2.99

재정경제부	①담배제조 ②외국환업무 ③해외직접투자신고, 외국인 직접투자 조세감면	8.62	+2.87
국 방 부	①공사계약 ②물품·장비 구매계약 ③복지금 관리** ④조달원 등록**	7.47	+2.18
건설교통부	①계약 ②건설공사 점검* ③보호구역임시출입허가 ④도로점용, 사용, 연결허가 ⑤측량업 등록	6.21	+1.94
정보통신부	①공사집행/감독* ②계약 ③정보통신공사 사용전 검사 ④초고속정보통신건물 인증 ⑤유선방송 준공검사 ⑥전기통신 인증 ⑦통신사업공사업등록	7.91	+1.78
문화관광부	①영상진흥업 지원·신고* ②일반여행업/카지노업 허가 ③정기간행 물 등록·변경 ④계약	8.04	+1.23
노 동 부	①근로감독 관련 신고사건처리 ②근로감독 관련 시정지시 ③산업안전재해조사 ④산업안전관련 시정지시 ⑤근로자 파견사업 허가 ⑥훈련기관 지도점검 ⑦계약	7.64	+1.22
교육인적 자 원 부	①대학교업무 ②사범대학/교육대학원 업무 ③원격/전문대학업무 ④계약	8.14	+1.19
해양수산부	①항만/어항공사 및 장비계약 ②공유수면 점/사용허가 ③비관리청 항만공사 시행 허가 ④원양어업 허가 ⑤항만시설 사용허가 ⑥수입수산물 정밀검사* ⑦원산지 표시 지도점검 ⑧불법어업 지도점검	7.91	+1.16
과학기술부	①대덕연구단지 승인 ②방사선관련사용허가 ③방사선 관련 사용신고·등록 ④계약**	8.46	+0.94
산업자원부	①구조조정전문회사(CRC) 등록, 변경 ②시험분석 ③NT,EM 인증 ④특정거래인정, 전략물자수출허가 ⑤계약**	8.35	+0.90
환 경 부	①지정폐기물 처리업체 지도점검 ②폐수수탁처리/재이용업체 지 도점검 ③환경영향평가 대행자(변경) 등록 ④취발유, 경유, LPG차량(변경) 인증 ⑤계약 ⑥자동차 배출가스인증(변경)	7.62	+0.86
국가보훈처	①계약 ②국가유공자(유족)결정 ③국립묘지 안장 지원 ④대부신청 ⑤취업지원	8.50	+0.85
보건복지부	①법인관련 인허가 ②수입식품 안전성검사 ③계약 ④고가특수 의료장비 신청	7.92	+0.77
농 립 부	①동물의약품 제조허가 ②식품수입 신고 ③검역시행장 지도·점 검 ④ 계약 ⑤금 지 품 및 수입식물검사 ⑥원산지/GMO 표시위반 단속	7.45	+0.64
행정자치부	①상훈관리 ②직제관리 ③보통·특별교부세 배정, ④민간단체 보조금지원** ⑤계약**	7.87	+0.30
법제처	①법령심사	9.08	-

&lt;표 6&gt; 16개 광역자치단체별 2003년도 청렴도 측정결과

기관명 (개선도순)	'03년	'02년대비	기관명 (개선도순)	'03년	'02년대비
경기도	7.93	+2.61	제주도	8.06	+1.63
서울특별시	7.16	+2.58	충청남도	8.12	+1.46
대전광역시	7.90	+2.46	부산광역시	6.78	+1.30
강원도	8.29	+2.36	충청북도	8.14	+1.29
대구광역시	7.36	+2.22	경상북도	7.90	+1.29
울산광역시	7.14	+2.13	인천광역시	6.84	+1.05
광주광역시	7.20	+2.03	경상남도	7.06	+1.00
전라남도	7.18	+1.85	전라북도	7.01	+0.98

※ 5개 공통측정업무: ① 건설업등록, ② 소방시설완공검사, ③ 환경·보건 관련업소 지도단속, ④ 공사계약, ⑤ 여객·화물자동차 운송업

#### IV. 분석틀과 실증분석 결과

이 연구는 중앙부처와 16개 광역자치단체를 대상으로 전자입찰과 청렴도의 관계를 분석하여 과연 전자입찰과 청렴도간에 통계적으로 유의미한 관계가 설정되는지를 탐색하고자 하는 것이 주요 목적이다. 이를 위해서 전자입찰은 부패방지시책평가의 세부지표인 전자입찰률 즉, 경쟁입찰건수 대비 전자입찰건수로 정의하고자 한다. 전자입찰제도의 궁극적인 목적을 수의계약과 面對面계약의 수를 감소시켜 부패유발요인을 감소시키는 것으로 파악한다면, 전자입찰률이 높으면 부패가 감소할 것이라는 논리가 성립되며, 이는 전자입찰률을 변수로 설정하는 것에 대한 타당성도 확보될 수 있다고 판단된다. 또한 청렴도는 기관별 청렴도 지수를 그대로 원용하였다. 보다 정확한 분석을 위해서는 기관별 공무원의 정계건수, 국고환수액 또는 뇌물액수 등이 타당하지만, 현재까지 이러한 통계자료는 개발되어 있지 않아 부득이하게 기관별 청렴도지수를 활용하고자 하였다. 국가청렴위원회의 청렴도지수는 5년동안 지속적으로 조사되어 지수의 타당성도 부분적으로 입증되었으며, 무엇보다 부패체감부분을 통하여 기관별 부패규모를 추정할 수 있다는 장점이 있기 때문에 이 연구에서 적용하였다. 분석방법은 pearson 상관계수를 통한 상관관계분석을 수행하였다. 이미 서론에서 밝힌 바와 같이 연구의 시간적 범위는 2002년도와 2003년도로 하였으며, 분석유형은 크게 2가지로 대별하였다.

1. 2002년도 중앙부처와 지방자치단체의 전자입찰과 청렴도 상관분석
2. 2003년도 중앙부처와 지방자치단체의 전자입찰과 청렴도 상관분석

분석결과를 제시하면 다음과 같다.

<표 7> 2002년도 전자입찰과 청렴도 상관관계 분석결과

	평균	표준편차	N
전자입찰	92.3	1.2135	33
청렴도	8.03	1.38	33
		전자입찰	청렴도
pearson 상관계수	전자입찰	1.000	.517
	청렴도	.517	1.000
유의확률	전자입찰	—	.018
	청렴도	.018	—
제곱합과 교차곱	전자입찰	72.160	27.280
	청렴도	27.280	93.380
공분산	전자입찰	1.473	.557
	청렴도	.557	1.906
N	전자입찰	33	33
	청렴도	33	33

변수 전자입찰과 청렴도의 상관관계계수는 .517로 보통의 양의 상관관계가 존재하고 있음을 알 수 있다. 이는 상관관계의 방향성 측면에서 본 것이다. 다시 말하면, “전자입찰율이 높을수록 청렴도도 높아진다”라는 의미로 해석해 볼 수 있다. 유의확률 또한 .018로 유의수준 5%에서 볼 때, 전자입찰과 청렴도의 상관관계가 0이라는 귀무가설은 기각된다. 즉, 통계적으로 두 변수간의 상관관계의 계수는 유의미하다. 변수간의 비표준화된 관련성의 측정치를 나타내는 공분산의 값은 .557로 나타났다.

이러한 분석결과는 기존 연구와 달리 전자입찰과 청렴도의 관계에서 양의 상관관계가 있음을 입증하는 결과로 의미가 있다고 할 수 있다. 좀더 세부적으로 중앙부처와 지방자치단체를 분리하여 상관관계를 살펴보면 중앙부처의 경우는 상관관계 계수가 .668, 지방자치단체의 경우는 .472로 나타나 중앙부처의 경우 전자입찰과 청렴도의 상관관계가 지방자치단체의 관계보다 더 강한 것으로 나타났다. 이는 전자입찰제도가 중앙부처에서부터 시작된 것에도 기인하겠지만, 무엇보다 전자입찰을 통한 부패방지에 있어서 중앙부처의 노력이 지방자치단체보다 상대적으로 높다는 것을 의미하는 것으로 해석해 볼 수 있다.

&lt;표 8&gt; 2003년도 전자입찰과 청렴도 상관관계 분석결과

	평균	표준편차	N
전자입찰	94.6	1.0765	34
청렴도	8.41	1.1181	34
		전자입찰	청렴도
pearson 상관계수	전자입찰	1.000	.589
	청렴도	.589	1.000
유의확률	전자입찰	-	.012
	청렴도	.012	-
제곱합과 교차곱	전자입찰	78.230	32.762
	청렴도	32.762	107.647
공분산	전자입찰	1.499	.674
	청렴도	.674	1.813
N	전자입찰	34	34
	청렴도	34	34

변수 전자입찰과 청렴도의 상관관계계수는 .589로 보통의 양의 상관관계가 존재하고 있음을 알 수 있다. 이는 2002년도의 계수값보다 약 .072정도 높아진 수치이다. 따라서, “전자입찰율이 높을수록 청렴도도 높아진다”라는 의미는 2002년도의 분석결과와 마찬가지로 동일하게 유의미한 결과로 받아들여진다. 유의확률은 .012로 유의수준 5%에서 볼 때, 통계적으로 두 변수간의 상관관계의 계수는 유의미하다. 또한 두 변수의 제곱합 및 교차곱은 32.762이며, 공분산의 값은 .674로 나타났다.

좀더 세부적으로 중앙부처와 지방자치단체를 분리하여 상관관계를 살펴보면 중앙부처의 경우는 상관관계 계수가 .701, 지방자치단체의 경우는 .539로 나타나 2002년도의 분석결과와 마찬가지로 중앙부처의 경우 전자입찰과 청렴도의 상관관계가 지방자치단체의 관계보다 더 강한 것으로 나타났다. 2002년도에 비해 중앙부처와 지방자치단체 모두 상관관계 계수가 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 전자입찰율이 청렴도와 더욱 밀접한 관계가 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다. 중앙부처의 경우는 .033, 지방자치단체는 .067정도 상관관계 계수값이 증가하였으며, 지방자치단체의 값이 더 크게 증가한 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 이 연구에서 설정한 전자입찰과 청렴도 관계의 통계적 유의미성과 강도만을 나타내 줄 뿐, 인과관계를 나타내는 것은 아니다. 따라서 보다 정교한 모형을 통해 전자입찰의 변수와 청렴도의 변수를 포함한 인과관계를 정립하는 것이 논리적인 관계설명에 도움이 될 것으로 판단된다. 다만, 이 연구는 전자입찰과 청렴도의 관

계를 탐색적으로 살펴보는 것이 주요 목적이므로 이는 자료의 보완을 통하여 후속과제로 다루고자 한다.

## V. 결론

전자정부를 통한 부패감소는 상당한 효과가 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 전자정부의 기본 목적은 행정의 투명성 확보 및 효율성 향상에 있기 때문에 보다 적극적인 부패방지 노력이 병행되어야 한다. 즉 부패를 제도적인 부패에서 우연적인 부패로 전환시키기 위한 각종 개혁조치들을 통해 부패방지를 위한 제도적 기반은 확립되었지만 이것이 성공을 담보하는 것은 아니다. 왜냐 하면 이러한 제도 집행자인 기관장이나 단체장의 끊임없는 관심과 지원이 필수적이기 때문이다. 부패해결은 기관장이나 단체장의 리더십 요인에 의해 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 조달청, 서울시 등에서 투명성 확보를 위한 각종 개혁성과들이 긍정적으로 평가되고 있지만(김영평·이근주, 2001) 제도 도입의 초기단계에서 공무원들의 눈치보기의 결과일 수도 있기 때문이다.

이 연구에서는 전자입찰과 청렴도의 관계를 중앙정부와 지방자치단체를 대상으로 실증분석을 해 보았다. 두 변수간의 관계가 강한 양의 상관관계를 나타내지는 않았지만, 양의 상관관계에 있음을 입증하였다. 또한 통계적 해석상의 무리가 있기는 하지만, 연도별로 두 변수간의 상관관계가 더욱 강한 상관관계로 발전되는 결과도 살펴보았다.

향후 전자입찰과 부패와의 관계를 실증분석하는데 있어 객관적 데이터의 확보는 무엇보다 중요하다. 특히, 부패를 양적으로 나타낼 수 있는 지표를 발굴하는 것이 필요하다. 이 연구에서의 가장 큰 한계는 청렴도를 나타낼 수 있는 지표의 적용에 있어 매우 제한적이라는 사실이다. 공공기관별로 공무원의 부패 또는 비리로 인한 징계건수와 징계수위, 부패적발로 인해 국고로 환수된 뇌물액 등 보다 객관적인 통계자료를 발굴하여 분석에 적용하는 것이 전자입찰과 부패의 관계를 보다 객관적이고 논리적으로 규명하는데 매우 중요하다. 이러한 점은 향후 후속과제에서 보완하기로 한다.

부패는 본질적으로 양적 측정 자체가 힘든 ‘감춰진 실체’라는 속성을 지니기 때문에 부패현상을 측정한다는 것은 매우 어렵다(Wamey, 1999: 1). 이러한 부패의 속성으로 인해 끊임없는 부패방지를 위한 노력이 요구되며, 우리사회에서 공공부문이 앞장서 추진해야 한다.

## 참고문헌

- 권해수. (2002). “전자정부를 통한 조달부패의 해결방안 연구”, 「한국부패학회보」 제6호.  
 김영중. (1992). 『부패학』, 숭실대 출판부.  
 김영평·이근주. (2001). “서울시 OPEN 시스템의 효과성에 관한 연구”, 동계학술대회 발표

- 논문, 한국행정학회.
- 김택. (1999). 「관료부패론」, 학문사.
- 김항규. (1999). 「행정철학」, 대영문화사.
- 김혁래·문정인. (1999). 한국 부정부패의 유형과 실태, 문정인·모종린(편), 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름: 15-34.
- 박홍식. (2001). 반부패 정책성과의 평가: 부패지수를 중심으로, 「한국행정연구」 제10권 제1호: 67-96.
- 반부패특별위원회. (2000). 「부패방지 대토론회 자료집」, 토론회시리즈(1차-9차).
- 반부패행정시스템연구소. (2000). 「최근 반부패 국제동향과 실증적 접근」, seminar paper 2000-2, 서울시립대 반부패행정시스템연구소.
- 부정방지대책위원회. (1999). 「'98 부정방지대책위원회 연구보고서(I)」, 보고서 제29집
- 부패방지위원회. (2004). 「부패영향평가제도」.
- 부패방지위원회·한국행정연구원. (2003). 「2002년도 부패방지시책 평가결과」.
- 부패방지위원회·한국행정연구원. (2004). 「2003년도 부패방지시책 평가결과」.
- 부패방지위원회. (2003). 「2002년도 청렴도 측정결과」.
- 부패방지위원회. (2004). 「2003년도 청렴도 측정결과」.
- 부패방지입법시민연대. (2001). 「부패방지입법시민연대 백서」.
- 윤종설. (2002). “전자입찰제도의 시행성과와 개선방안”, 「한국부패학회보」 제7호: 57-79.
- 이성무. (2000). 「조선의 부정부패 어떻게 막았을까」, 청아출판사.
- 조달청. (2002). 「전자입찰백서」.
- 조달청. (2002). 조달청 내부자료, 전자입찰 이용실적.
- 조선왕조실록 CD, 한국학데이터베이스연구소.
- 조은경. (2000). 「소규모 건설부패와 전자입찰」, 연구보고서 2000-4, 서울시립대 반부패행정시스템연구소.
- 최영훈. (2003). “정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성: 업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰”, 「한국부패학회보」 제8권 제1호: 147-173.
- 행정개혁시민연합. (1999). 「반부패 시민활동 보고서」.
- Dashkov, G. V. (1995). “러시아의 부패와의 투쟁”, 「국제 반부패 활동의 동향」, 부정방지대책위원회: pp.260-269.
- IACC. (1997). The 8th International Conference: Anti-corruption, International Anticorruption Conference, Lima.
- Klitgaard, R. (1988). Controlling Corruption, University of California Press, Berkeley.
- Olson, M. (1996). “Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 7, No.1.
- Rose-Ackerman, S. (1997). “The Role of the World Bank in Controlling Corruption”, Law & Policy in International Business, Vol. 29, No.1: 93-114.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Cause, Consequence, and Reform, Cambridge Univ. Press.



- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Shleifer, A. and R. W. Vishny. (1993). "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No.3: 599-617.
- Tanzi, V. (1998). "Corruption around the World: Cause, Consequences, Scope, and Cures", IMF Working Paper 98/63, IMF.
- Tanzi, V. (1996). "Governmental Activities and Markets", 『국가경쟁력 강화를 위한 공공 부문의 생산성 제고』, 한국조세연구원: 5-50.
- Wamey, J. M. (1999). "Can Corruption Be Measured?: Bank Offers Diagnostic Tools to Measure and Combat Corruption in Member Countries", *Bank's World*, Vol. 3, No.6: 1-3.
- www.transparency.de: 국제투명성기구.
- www.kicac.go.kr: 부패방지위원회.

저자약력 : 박영원(朴榮遠)은 성균관대학교에서 행정학박사학위(2001)를 받고 한국조달연구원 부연구위원 겸 연구3팀장으로 재직 중이다. 부패방지위원회 전문위원 및 부패방지시책평가 평가위원(2002, 2003)을 역임하였으며, 현재는 국가청렴위원회 자문위원과 부패방지교육 강사로 활동중이다. 주요 관심분야는 정책분석 및 평가와 계량분석, 방법론, 반부패정책, 조달정책 등이 주요 관심분야이다. 주요 연구로는 "책임운영기관의 성과지표개발에 관한 연구"(2000), "국세행정개혁의 평가"(2001), "부패 수준의 측정모형: MIMIC과 DYMIMIC"(2002), "정부부문 성과지표의 개발과 예시"(2004), 「OECD국가의 부패지수와 측정」(2005), "직무분석을 통한 공단조직체계 개선방안"(2005), "부패방지 시책평가의 성과와 과제"(2005) 등이 있다(E-mail: paskku@kip.re.kr).

