

지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산 연구

: 사건사 분석을 통한 신고포상금제도를 중심으로

A Study on the Diffusion of Anti-corruption Policy Tool
: Report Bounty System as a Applying the Event History Analysis Model

김 강 현*

Kim, Kang Hyun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구설계
- IV. 실증분석
- V. 결론

신고포상금제도는 정책수단으로서 중앙정부-지방정부, 지방정부-지방정부 간 정책확산이 이루어진 대표적인 사례이다. 본 연구는 지방정부의 신고포상금제도 도입·운영을 정책확산이론의 관점으로 설명할 수 있는지 살펴보고, 사건사 분석을 통해 신고포상금제도의 확산 메커니즘을 분석하였다. 특히, 동 제도의 확산을 시간적 차원, 공간적 차원, 내용적 차원으로 구분하여 확산 다이내믹스(dynamix)를 증명하고자 하였다. 시간적 차원의 Kaplan-Meyer 생존분석결과 누적생존 확률과 확산은 S-곡선을 보이며 나타났고, 공간적 차원의 분석에서도 Moran's Index 값이 양의 관계를 보였다. 내용적 차원의 분석에서는 Cox 회귀분석결과 제도도입에서는 상위정부의 도입권고(압력효과), 인접 지자체 도입여부(인접효과), 타 신고포상제 도입경험(학습효과) 등이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 한편 제도운영에서는 상위정부의 도입권고, 청렴도, 타 신고포상제 도입경험이 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 신고포상금제도, 정책수단, 정책확산, 공직부패, 사건사분석

* 한국과학기술원(KAIST) 행정발전교육연구센터, 책임급 연구원(연구교수)

논문 접수일: 2021. 8. 18. 심사기간: 2021. 8. 18. ~ 2021. 9. 16. 게재확정일: 2021. 9. 16.

Report Bounty System(RBS) is a representative case of the policy diffusion in the government. This study examined whether the introduction and operation of the RBS of local governments can be explained from the perspective of policy diffusion theory, and analyzed the mechanism of spreading the RBS through event history analysis. In particular, the diffusion of the system was divided into time, spatial, content dimensions to prove the diffusion dynamics. The Kaplan-Meier survival analysis of the time dimension showed that the cumulative survival probability and diffusion showed a S-curve, and the Moran's Index value showed a positive relation in the spatial dimension analysis. In the analysis of the context level, the Cox regression analysis showed that the introduction recommendation(pressure effect), the introduction of neighboring local governments(neighbor effect), and the introduction of other RBS(learning effect) were statistically significant in the introduction of the system. On the other hand, in the system operation, the recommendation of the upper government, the integrity index, and the experience of introducing other RBS were influenced.

□ Keywords: Report Bounty System, Policy Tool, Policy Diffusion, Corruption, Event History Analysis

I. 서론

부정부패는 어느 사회에서나 발생하는 병리현상이지만 국가의 정책집행과 결정의 주체인 공무원의 부정부패는 신뢰와 공정, 투명성 측면에서 심각한 문제로 작용한다. 2020년 우리나라의 공직부패 정도를 의미하는 부패인식지수(corruption perception index)¹⁾는 180개국 중 33위 수준이다(Transparency International, 2021). 우리나라의 공직부패실태로 볼 수 있는 공무원 범죄현황을 살펴보면 2019년 기준 공무원 범죄자는 총 14,301명으로 이들은 공직사회에서 엄격히 제한하고 있는 범죄인 직무유기(893명), 직권남용(1,405명), 수뢰(325명), 중뢰(17명), 배임·횡령 등 경제적 범죄(1,310명)가 대표적인 부조리 사례로 볼 수 있다(대검찰청 범죄통계, 2020).

공직부패는 공무원의 행위와 관련하여 직무와 관련된 포괄적 행동양식을 지칭하는 것으로 볼 수 있으며, 공직자가 사적인 이익(금전적 이득, 지위확보, 영향력의 행사)이나 기타 그밖의 사적목적을 위해 공적인 역할을 남용하거나 그 지위와 관련된 법적·사회적 규범으로부터 이탈하는 행위를 의미한다. 공직부패는 국가경쟁력을 저해하고, 정부불신을 초래하며, 사회통합을 약화시키는 등의 역기능을 가진다는 국민권익위원회(2006)의 선행적 설명 외에도 부패지수 1단위가 감소하면 국민 1인당 GDP가 2.64% 상승하고(Davoodi, 2000), 부패지수가 높은 국가의 투자가 감소한다(Wei, 2002)는 연구에서 볼 수 있듯이 부패가 국가와 사회에 미치는 영향이 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. OECD 부패보고서(2016)에서도 공직의 부정부패와 경제성장과의 연관성을 분석하여 2016년을 기준으로 5년간 부패인식지수가 10점 상승하면 5년간 국내총생산(GDP) 67조원이 증가한다고 밝히고 있다.

공직부패를 의미하는 공무원 범죄의 통제를 위해서는 원인분석 뿐만 아니라 적발과 유발억제에 효과적인 정책수단(policy tool)을 모색하는 것이 필요하다. 다른 범죄와 달리 공무원의 부패는 도구적 범죄(instrumental crime)의 성격이 강하기 때문에 상대적으로 개인에 대한 처벌이 부패행위의 억제효과를 발휘할 가능성이 크다. 즉, 공직부패는 공무원의 합리적 선택 결과로 나타날 수 있으며 해당행위에 대한 적발 가능성, 감시 다원성, 처벌 확실성 등이 강화될 때 부패행위의 선택가능성은 낮아지게 된다. 국민권익위원회(2006)에서는 부패행위에 대한 신고가 우리 사회의 고질화된 부패척결을 위한 가장 효율적인 방법이며, 투명한 사회를 위

1) 부패인식지수(CPI)는 1995년부터 매년 180개국의 공무원과 정치인의 부패정도에 대한 인식정도를 지수화하여 발표하는 지표로서 세계은행(World Bank), 세계사법정의프로젝트(World Justice Project) 등 12개 독립기구가 기업 및 국가전문가를 대상으로 실시한 13개 조사항목을 바탕으로 분석한 것임

한 유효한 수단이라고 평가하고 있다. 그동안 공직부패를 해소하기 위해 다양한 정책을 모색해 왔지만²⁾, 최근 주목되는 점은 신고포상금제도의 도입과 활용이 활발하다는 점이다. 신고포상금제도는 규제대상이 광범위해지고 정부가 행정력의 미흡으로 인해 모든 대상에 대해 일일이 규제하기 어려운 경우 국민들에게 규제대상행위의 위반에 대해 신고를 하게 하고 이에 대한 반대급부로서 제공하는 금전적 보상을 의미한다(김강현, 2012). 공직부패가 사회의 중요한 화두가 되면서 자율적인 상시감시 시스템인 신고포상금제도는 공직부패 척결을 목적으로 2021년 현재 전국 243개 지자체 중 188개에서 도입하여 운영중이다.

공직부패 해소를 위해 신고포상금제도를 운용한다는 것은 정책학적으로 어떤 의미가 있을까? 오늘날 정책의 기본은 시민참여를 바탕으로 한 정책효과성 증대이다. 시민참여는 Lasswell(1951)이 주창한 것처럼 민주주의 정책과학의 한 과정이라고 할 정도로 혁신성이 높다고 볼 수 있다. 그리고 신고포상금제도는 행정의 집행과정에서 일반시민을 개입시켜 정부의 목적달성을 극대화하는 것을 핵심으로 한다(임도빈, 2009). 그런측면에서 신고포상금제도는 정부의 정책과정에 시민이 직접 참여하는 정책수단으로서의 성격을 가지고 있으며, 정책운영 매커니즘 상 혁신적 의미를 담고 있다. Rogers(1983)가 언급한 바와 같이 혁신적 정책은 확산 가능성이 높다. 그런측면에서 신고포상금제도의 확산연구는 정책확산의 주요 대상이 될 수 있다. 정책의 확산현상은 특정한 정책분야에서 한정되어 나타나는 것이 아니고, 모든 정책분야에서 발생할 수 있으며, 확산이유 또한 지방정부의 외부적 요인에 의하기도 하고, 내부적 요인에 의하기도 한다(이정철·허민형, 2016). 따라서 정책이 확산된 구체화된 사례를 분석하여 확산요인을 탐색함으로써 사회에서 조망되는 정책확산 현상을 규명하는 것은 중요한 연구주제가 된다고 판단된다.

공직부패 신고포상금제도는 성과에 대한 명확한 검증이 밝혀지지 않았음에도 급속도로 확산된 정책확산의 전형적인 모습을 보인다는 점에서 학술적으로 흥미로운 연구사례라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 신고포상금제도가 정책확산 사례로서 분석적 가치와 참여행정 정책수단으로서 현실문제 해결을 위한 도구론적 가치가 있다고 판단하고 정책확산이론의 관점을 적용하여 신고포상금제도의 도입의 영향요인에 대한 분석을 실시하였다. 이를 위해 신고포상금제도의 도입과 채택이 정책확산이론으로 설명가능한지 살펴보고, 사건사분석(event history analysis)을 통해 동제도의 확산 매커니즘의 동인을 실증적으로 분석하고자 한다.

2) 공직사회의 부정·부패라는 고질적인 사회병리현상을 해소하기 위해 각국 정부는 공통적으로 정부에서는 다양한 정책을 모색해왔다. 공직자 개인의 직업윤리교육과 관리(Caiden, Dwivedi and Jabbara, 2001), 공직사회의 감사·감찰기능의 강화(Klitgarrd, 1988), 부패방지 기관의 설립(Johnston and Doig, 1999), 국제기구와의 연대(Tamesis, 2001), 제도와 관리적 측면의 방지전략 수립(Gilaman, 2002) 등의 대응이 이루어졌음.

II. 이론적 고찰

1. 공직부패와 신고포상금제도

1) 정의 및 제도화

일상적으로 공무원의 범죄행위를 규정할 때 비리, 비위, 부정, 부패 등의 부조리 행위를 의미하며, 각각의 용어가 갖는 미묘한 차이는 있지만 공직부패는 포괄적 의미에서 공무원이 범하는 범죄를 총칭한다(한국형사정책연구원, 2019). 공직에서 발생하는 부정·부패 유형에 대해 Heidenheimer(1970)는 세가지로 구분한다. 첫째, ‘직책중심(public office centered) 부정·부패’로서 사적인 이익과 지위확보 및 영향력을 행사하기 위해 공적 직책에 부과된 규범으로부터 이탈하는 행위를 의미한다. 여기에는 특히 McMullan(1961)이 언급한 공무원이 부당한 이유로 합법적인 재량권을 행사하거나 작위 및 부작위의무를 수행함으로써 금전적 대가를 받는 등 사적위주(자기자신, 가족, 사적 사인)의 금전적 이득이나 신분상의 이익을 위해 공직의 의무를 이탈하는 전반적 행태를 포괄적으로 의미한다. 둘째, ‘시장중심(market centered) 부정·부패’이다. 이는 공무원이 제공하는 행정서비스의 공급보다 수요가 많을 때 서비스의 암시장이 형성되며(Tillman, 1970) 행정 수용자(시민)는 자신이 원하는 서비스나 이익을 얻기 위해 초과비용을 지불하는데 이를 부패로 본다. 대표적인 사례가 행정서비스의 대가로 지불하는 급행료 수수(expedite fee), 관행처럼 이루어지는 촌지(bribe) 등이 이에 해당한다. 실제로 Klaveren(1970)에 따르면 부패 공무원은 공직을 영업행위로 보며 사적 이익 극대화의 단위로서 직급, 직종에 따라 수요와 공급이 달라지는 다항성 구조의 시장이라고 주장한다. 셋째, ‘공익중심(public interest) 부정·부패’이다. 이는 이탈행위가 공익을 침해하는데 초점을 둔 것으로 공익의 침해가 부패현상을 측정하고 확인하는 척도로 이해된다. 즉, 공익이 침해되었으면 부패가 발생한 개연성이 높은것으로서 Friedrich(1966)은 권력자나 고위공무원이 법적으로 정의되지 않은 금전적·비금전적 보상을 제공하는 자에게 유리한 정책결정을 내림으로써 결과적으로 공공의 이익에 손해를 끼치는 것으로 부패정도를 파악한다.

그렇다면, 부정·부패를 규정하는 기준은 무엇일까? Scott(1972)은 부정·부패 규정의 근거를 다음의 세가지로 구분한다. 첫째, ‘법적(legal)인 기준에 의한 판단’이다. 공무원의 행위가 부정·부패인지 여부는 법·제도 등 실정법의 위반여부에 따라 결정된다. 해당행위가 법을 위반하는 것이 아니라면 그것이 비윤리적이거나 남용적(abusive)인 행위라 할지라도 부패로 규정되지 않는다. 둘째, ‘공익적(public interest) 기준에 의한 판단’이다. 공무원의 행위나 의

사결정이 공익을 저해하는 경우에는 사익추구와 부패로 규정될 수 있다는 것이다. 셋째, ‘여론(public opinion) 기준에 의한 판단’이다. 사회와 국민이 부패를 어떻게 정의하고 규정하는지 여론의 문제에 초점이 맞추어져 결정되는 것을 의미한다. 최근 이슈가 되고 있는 국민의 법감정이 부정부패를 규정하는 잣대가 된다는 것이다.

한편, 공직부패에 대한 단속과 처벌은 범죄통제라는 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 범죄통제란 범죄행위에 대한 사회적 반응으로서 사전-사후적으로 관리할 수 있는 방안을 의미한다. 여기서 사회적 반응이란 형사사법기관에 의한 처벌로부터 기타 여러 가지 사회제도적 수준에서의 사회적 제재와 개인의 통제(범죄억제)에 이르기까지 광범위한 과정과 구조를 일컫는다(연성진, 2006). 이처럼 공직부패가 발생하는 것에 대해 김보은 외(2011)는 우리나라의 전통적 유교문화와 온건주의로 인한 부패친화적인 문화의 형성을 통해 공무원 및 일반국민의 행태에 내면화되었기 때문이라고 주장한다. 부패문화는 부정부패의 문제가 개인의 탐욕과 가치에서 비롯된 문제에서 더 나아가 다양한 조직과 제도 속에서 일종의 관행으로 자리잡게 하고 제도화된 부패로 이어지게 한다는 점에서 문제를 인식할 수 있다(김홍주, 2013).

이상의 공직부패행위를 적발하여 사회전체적 병리를 감소시키기 위해 활용하는 정책수단 중 대표적인 것이 ‘공직부조리 신고포상금제도’이다. 일반적으로 신고포상금제도는 국가에서 수행하는 감시체계를 민간에게 위탁하는 형식으로 최근에 유행한 신공공관리론적 제도라고 보는 것이 일반적이나, 흥미로운 것은 동 제도가 외국에서 찾아보기 어려운 제도임에도 불구하고, 특이한 제도적 특성³⁾으로 인하여 한국에서는 활발하게 활용되는 정책수단이라는 점이다(김강현, 2007). 국민권익백서(2012)에 따르면 공직부조리 신고포상금제도는 부패행위로 신고로 인하여 공익증진에 기여하거나 공공기관의 잘못된 지출의 회복이나 수입의 증대를 가져온 경우 신고자에게 금전적 대가를 지급하는 제도로서, 각종의 위험부담을 안고 공익차원에서 이루어지는 개인의 용기 있는 행동에 대한 보상(reward)을 함으로써 부패행위 신고에 대한 국민의 자율적 참여를 유도할 수 있는 부패방지 정책 수단으로 정의할 수 있다. 공직부조리 신고포상금제도는 행정내부의 부정·부패 해소를 위한 목적에서 활용하는 정책수단으로서 뇌물수수 등 공무원의 부조리, 금품 등 변환 및 거절, 내부공익등의 신고시 포상금지급을 통해 소기의 정책목적을 달성하는 구조로 운용되고 있다(김강현, 2012). 동 제도의 구체적인 운영 및 제도적 근거와 관련해서는 지급기준 및 방법, 절차, 구체적인 지급액 등은 개별 공공기관의 행정적·재정적 여건이 다르므로 지급요건 금액 등이 각각의 행동강령에 규정해야 하

3) 신고포상금제도는 정부의 관료적 조직의 규모를 늘리지 않으면서 기존의 서비스 공급을 유지시킬 수 있으며, 정부의 규제대상이 광범위해지고 행정력의 미흡으로 인한 행정의 집행실적 감소를 보완하는 역할을 수행한다. 이러한 이유로 신고포상금제도는 정부활동부터 법집행, 예산관리, 공공질서에 이르기까지 다양한 영역에서 확대되었다(김강현, 2012).

는바, 과도한 입법부담을 유발할 수 있기에 개별 지자체별로 조례, 규칙, 훈령 등에서 포상금 지급을 규정하고 있다(국민권익위원회, 2010).

2) 현황 및 운영매커니즘

공직부패 신고포상금제도는 부패방지 및 부조리 신고포상제도, 공직자 부조리신고제도, 공직자 부조리·갑질 신고보상금제도, 부정·부패 신고포상금제도, 부패·공익신고제도 등 다양한 명칭으로 사용되고 있으나 제도운영 목적과 신고대상은 공직자의 금품, 향응수수, 횡령, 알선, 청탁 등 동일하다.

공직사회의 부패방지를 위한 제도목적에서 시행하게 된 공직부패 신고포상금제도는 2005년 부패방지법 시행령 개정과 국가청렴위원회의 부패영향평가제도를 도입하여 기존법령 및 제·개정법령에 대해 부패영향평가를 실시하고 법령상 내재된 부패유발요인을 사전에 제거하도록 하였으며, 공직부문의 부정·부패 관련 신고자 포상정책을 추진하였다(국가청렴위원회 보호보상단, 2006). 이후 2010년 행정안전부 주도로 개별 지방자치단체에 ‘부조리 신고제도’ 운영 활성화 방안으로 ‘부조리 신고포상금 지급조례 권고안’을 시달하였다. 동 신고포상금제도의 정부차원 제도화는 2008년 2월 29일 제정된 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에서 구체적으로 규정하고 있다. 이 법률에서는 제55조(부패행위신고), 제56조(공직자의 부패행위 신고의무), 제62조(신분보장 등), 제64조(신변보호 등), 제68조(포상 및 보상) 등의 규정이 명시되어 있다(김흥주, 2013). 지방자치단체 수준의 제도화는 서울특별시 가 1999년 처음 제정하면서 시작되었다.

2021년 현재 전국 243개 지방자치단체 중 공직부패 신고포상금제도를 시행하고 있는 지자체는 총 188개이다. 국가청렴위원회(현. 국민권익위원회) 주도로 공직사회의 부정·부패 척결을 위해 시행되었으며, 지방자치단체(지방정부) 차원에서는 1999년 1월 서울특별시 본청에서 처음으로 공직부패에 관한 신고포상금 조례 제정을 계기로 각 지방자치단체가 동 제도를 도입하여 운영하고 있다.

〈표 1〉 전국 지방자치단체의 공직 부패 신고포상금제도 도입 현황

지자체	전체	도입	공직 부조리 신고포상금제도 조례 제정 지자체
서울	26개	25개	서울시 본청(99년), 강동구(13년), 강서구(11년), 관악구(10년), 구로구(12년), 금천구(08년), 노원구(09년), 동대문구(16년), 동작구(17년), 마포구(08년), 강남구(09년), 서대문구(11년), 서초구(09년), 성동구(07년), 성북구(11년), 송파구(07년), 양천구(06년), 영등포구(08년), 은평구(08년), 종로구(08년), 중구(12년), 중랑구(07년), 도봉구(17년) 등 25개

지자체	전체	도입	공직 부조리 신고포상금제도 조례 제정 지자체
부산	17개	16개	부산시 본청(04년), 강서구(07년), 남구(12년), 동구(08년), 동래구(07년), 진구(12년), 북구(11년), 기장구(11년), 사상구(11년), 서구(10년), 연제구(10년), 영도구(07년), 해운대구(07년), 사하구(07년), 금정구(19년), 수영구(10년) 등 16개
대구	9개	7개	대구시 본청(06년), 남구(10년), 달서구(09년), 북구(10년), 중구(09년), 서구(09년), 수성구(09년) 등 7개
인천	11개	11개	인천시 본청(04년), 미추홀구(14년), 서구(11년), 동구(14년), 강화군(12년), 옹진군(07년), 연수구(08년), 남동구(11년), 계양구(13년), 중구(11년), 부평구(13년) 등 11개
광주	6개	5개	광주시 본청(05년), 남구(08년), 북구(10년), 서구(09년), 광산구(10년) 등 5개
대전	6개	4개	대전시 본청(11년), 유성구(13년), 대덕구(11년), 중구(12년) 등 4개
울산	6개	3개	울산시 본청(10년), 중구(10년), 남구(15년) 등 3개
경기	32개	32개	경기도 본청(07년), 고양시(09년), 과천시(07년), 광주시(11년), 구리시(08년), 군포시(08년), 김포시(10년), 남양주시(07년), 동두천시(11년), 부천시(10년), 성남시(07년), 수원시(09년), 시흥시(08년), 안성시(11년), 안양시(09년), 오산시(11년), 의왕시(05년), 이천시(12년), 평택시(08년), 안산시(06년), 양주시(07년), 의정부시(09년), 파주시(06년), 포천시(10년), 하남시(11년), 광명시(08년), 여주시(13년), 용인시(11년), 화성시(06년), 연천군(11년), 가평군(10년), 양평군(09년) 등 32개
강원	19개	9개	강원도 본청(10년), 동해시(16년), 춘천시(13년), 태백시(20년), 강릉시(13년), 원주시(12년), 영월군(08년), 홍천군(11년), 화천군(11년) 등 9개
충북	12개	9개	충청북도 본청(09년), 제천시(11년), 청주시(14년), 옥천군(08년), 증평군(11년), 단양군(15년), 영동군(11년), 진천군(11년), 괴산군(19년) 등 9개
충남	16개	10개	충청남도 본청(09년), 공주시(12년), 계룡시(13년), 서산시(12년), 아산시(14년), 당진시(12년), 천안시(08년), 청양군(12년), 예산군(12년), 태안군(15년) 등 10개
전북	15개	10개	전라북도 본청(04년), 김제시(14년), 전주시(09년), 군산시(13년), 남원시(07년), 정읍시(06년), 익산시(10년), 고창군(07년), 장수군(08년), 진안군(09년) 등 10개
전남	23개	17개	전라남도 본청(05년), 목포시(06년), 나주시(07년), 여수시(10년), 구례군(09년), 담양군(10년), 해남군(10년), 영암군(12년), 화순군(14년), 강진군(13년), 무안군(12년), 영광군(09년), 완도군(10년), 장흥군(20년), 함평군(11년), 고흥군(08년), 신안군(08년) 등 17개
경북	24개	10개	경상북도 본청(05년), 경산시(08년), 포항시(06년), 구미시(08년), 김천시(10년), 영주시(09년), 고령군(15년), 칠곡군(08년), 울릉군(11년), 영양군(19년) 등 10개
경남	19개	18개	경상남도 본청(08년), 김해시(10년), 양산시(10년), 진주시(10년), 창원시(10년), 통영시(07년), 밀양시(10년), 거제시(11년), 사천시(10년), 거창군(11년), 산청군(11년), 창녕군(09년), 함안군(08년), 남해군(20년), 의령군(15년), 하동군(09년), 함양군(10년), 합천군(10년) 등 18개
세종	1개	1개	세종특별시(12년) 1개
제주	1개	1개	제주특별자치도(09년) 1개
계	243개		188개

자료: 법제처 국가법령정보시스템 및 정보공개청구

2. 정책(제도)확산

제도확산(institutional diffusion)은 특정 집단 내에서 사회적으로 인정받는 실천양식(practice)이 퍼져 나가는 현상을 의미한다(Strang and Meyer, 1993). 새로운 제도들이 확산되는 현상을 설명하는 이론적 관점은 크게 합리적 선택과 제도론적 동형화론으로 구분할 수 있다(김강현, 2012). 먼저, 합리적 선택은 전략적 관점으로서 조직이 채택하는 합리적 적응성을 강조한다. 즉, 조직구조가 환경 등 상황맥락에 적합하면 성과가 높을 것이고, 조직은 그러한 구조를 유지하지만, 상황에 적합하지 않다면 성과가 낮을 것이므로 조직은 새로운 선택을 하게 된다는 것을 의미한다(Chandler, 1962; Woodward, 1965; Perrow, 1967; Donaldson, 1996; 노용진 외, 2003; 김강현, 2012). 따라서 특정제도의 성과가 높은 경우 조직은 해당 제도를 정책적으로 도입하여 수용할 것이고 이는 조직의 합리적 선택의 결과로 이해할 수 있다. 이러한 경향은 동형화 관점에서도 일견 맥을 같이한다. 제도론적 동형화는 조직이 가장 그럴듯하다고 인정받는 구조와 행태를 닮아감으로써 외부적으로도 그럴듯한 조직으로 보이고 싶어 한다는 점을 지적하며, 이러한 과정을 통해 결과적으로 모든 조직의 유사성이 높아진다는 것을 의미하기 때문이다(이종범, 1986). 이런 관점에서 조직내에서의 제도는 Jepperson(1991)이 지적한 바와 같이 다양한 공식조직(formal organization), 정치제도(regime), 문화(culture) 등을 통해 촉진되고, 상위조직으로부터의 압력, 지시, 제도화된 정책, 사회적으로 당연하다고 인식되는 문화적 신념 등에 의해 확산된다고 볼 수 있다.

공직부패 해결을 위한 신고포상금제도의 확산은 어떤 관점에서 이해할 수 있을까? 특정 제도가 확산되기 위해서는 그만큼 동인(動因)을 갖추어야 한다. 제도확산을 설명하는 현상학적 이유가 필요하기 때문이다. 그런 점에서 공직부패 통제수단으로서 신고포상금제도는 정책확산 논리에서 접근하는 것이 바람직하다. 정책확산에서는 성공적 사례의 출현이 중요한 의미를 갖기 때문이다(Weyland, 2005). 신고포상금제도라는 신선하고 혁신적인 시민참여형 수단의 출현은 지방자치단체의 정책탐색 과정에서 나타나는 제한된 합리성(bounded rationalities)을 만족시키는 충분한 대안이 될 수 있다(김강현, 2012). 지방정부라는 조직입장에서는 문제발생과 기존의 정책수단으로 해소가 안되는 경우 문제해결을 위한 다양한 대안을 탐색하게 되는데, 탐색과정에서 다른 조직이 유사한 문제를 어떻게 해결하였는지를 고려하게 된다. 즉, 다른 조직에서 도입한 정책수단이 성공적이라면 이를 자신의 조직에 도입하는 것이 대안탐색비용과 시행착오(trial and error)면에서 합리적인 선택이 되고, 성공가능성도 높기 때문이다. 따라서 조직이 수행하는 성공적이거나 혁신적이라고 평가되는 정책대안을 다른 조직이 모방·수용하고 이 대안을 또 다른조직들이 반복적으로 수용하게 되면 정책대안이 확산되는 모습을 보이게 된

다(이정철·허만형, 2016). 요약컨대, 정책확산은 Berry and Berry(1990)가 주장한 바와 같이 사회문제에 대한 정책을 결정함에 있어 특정 정책을 채택한 지역과 인접한 다른 지역이 유사성을 갖고 지리적으로 인접한 지방정부들이 해당 정책을 모방하여 도입하면서 확산하게 되는 것을 의미한다. 그리고 이러한 과정 속에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 간 상호의존적 관계(Gilardi, 2016)로 발전하게 되는 거버넌스 관계를 보이는 것도 정책확산의 양상에서 발견되는 특징이라 할 수 있다.

본 논문에서 분석하고자 하는 제도확산의 양상은 어떤 차원에서 접근할 수 있을까? Weyland(2005)는 정책확산이 시간적, 공간적, 내용적 차원에서 현상학적 특질을 내포하고 있다고 보고 있다. 먼저, 시간적 차원은 특정 정책의 도입(채택) 누적빈도가 S-Curve를 보인다는 것이다. 즉, 시간의 흐름에 따라 정책채택이 빠르게 증가하면서, 누적함수로 표시하면 S자 곡선을 가진 선형 그래프로 나타내게 된다(Gray, 1973; Berry and Berry, 1990). 이 과정을 설명하면 정책도입 초기에는 선구적(pioneering)인 지자체에서만 도입·채택되어 누적빈도의 변화량이 산술적으로 크지 않다가 점차 정책의 효과성이 알려지고, 학습효과와 정책수용도가 확대되면서 중기에는 정책의 도입이 가속화되어 누적빈도가 급격히 변화하며, 후기 시점에는 대부분의 지자체에서 정책도입이 마무리되어 누적빈도가 완화된으로써 정책확산이 종결되는 상태로 이해할 수 있다. 다음으로 공간적 차원의 양상은 지역적 집중성(regional concentration)이다. 이는 지리적으로 인접한 공간 맥락적으로 정책의 도입이 증진되는 것을 의미한다. 다만 이런 공간적 차원의 확산은 강이나 산과 같은 장애물의 유무 및 지리적 단절요소 등에 따라 정책도입의 추동성이 적을 수 있고(Walker, 1969; Berry and Berry, 1992; 이승중, 2004), 상호 공간적으로 인접하더라도 지자체의 행정력이 영향을 미치는 경계를 벗어나는 경우 정책의 채택으로 인한 확산효과가 발생하기 어려울 수 있다는 제한사항이 존재한다. 마지막으로 내용적 차원의 양상은 본질적으로 동일한 속성의 정책적 공통성이 존재(commonality amid diversity)한다는 점이다. 지자체별로 상이한 행정환경 속에서도 대체로 유사한 정책수단이 채택되며, 운영방법, 매커니즘, 제도화의 수준 등 구체적인 속성이 유사해짐을 의미한다. 이러한 정책적 유사성을 설명할 수 있는 이론으로 동형화론이 있다. Dimaggio and Powell(1983)이 주장한 제도적 동형화는 강제적 동형화, 모방적 동형화, 규범적 동형화로 구분되며 정책확산의 매커니즘을 이해하는 주요 방법론으로 볼 수 있다. 특히, 정책확산의 원인을 외부요인과 내부요인으로 구분하는 대부분의 선행연구(Walker, 1969; Elkin and Simmons, 2005; Weyland, 2005; Berry and Berry, 2007)에서 확인할 수 있듯이 확산의 동인을 파악할 수 있는 준거점이 된다고 할 수 있다. 외부영향요인은 지방정부의 정책도입 이유가 외부에서 온다는 것이고, 내부영향요인은 정책도입의 이유가 내부적인 상황에 있다는 것을 의미한다. 다시말해 조직내적 합리적 선택의 내부영향요인과 달리 외부영향

요인은 중앙정부 또는 권력기관의 압력(강제적 동형화), 모방 및 경쟁(모방적 동형화), 학습 및 교육(규범적 동형화)로 정리할 수 있다.

3. 선행연구

1) 신고포상금제도에 관한 연구

신고포상금제도에 관한 선행연구는 해외문헌 보다는 국내 연구를 중심으로 이루어졌다. 이는 임도빈(2009)이 지적한바와 같이 신고포상금제도가 한국에서는 뿌리깊은 정책수단이지만 외국에서는 찾아보기 힘든 제도 중 하나이기 때문이다. 미국의 경우 유사한 개념으로 1872년 연방대법원 판결에 따라 합법화된 바운티 헌터(bounty hunter)⁴⁾가 있지만 이는 어디까지나 현상금 사냥꾼이고, 범죄자가 주 경계를 벗어나 도피하는 경우 전문 사냥꾼이 체포하고 현상금을 받는 서부시대로부터 이어온 관습적 민간위탁업무이다. 국내 문헌에서도 신고포상금제도 연구는 광범위하게 이루어지지 않았으며 이는 신고포상금제도도 사회적으로 주목을 받고, 연구대상이 된지 얼마되지 않았기 때문이다(김강현, 2012). 신고포상금제도에 관한 그간의 연구경향을 살펴보면 크게 세가지 범주로 나누어 분석할 수 있다.

첫째, 정책효과성 관점의 연구이다. 신고포상금제도의 정책효과성에 관한 선행연구의 논의는 개별 신고포상금제도에 초점을 맞추고 제도도입 목적에 맞는 성과를 내고 있는지 효과여부를 검증하는 실증연구가 대표적이다. 선행 연구는 1회용품 신고포상금제도의 정책효과성(박형준·양고은, 2010), 중앙행정기관의 신고포상금제도 138개의 정책효과 분석(김강현, 2012), 반부패 정책수단으로서의 신고포상금제도 인식조사(김흥주, 2013), 쓰레기 신고포상금제도 시행과 불법투기 효과 분석(김도윤·나태준, 2015), 중앙행정기관의 포상금 지급건수를 중심으로한 정책성과 규명(김나리·전민선, 2020) 등으로 요약할 수 있다. 이들 연구는 공통적으로 이론에 기반한(theory driven) 변수를 제시하고, 개별 신고포상금제도별 정책성과를 규명하는 인과관계 도출을 핵심으로 하였으며, 대부분 내·외부 환경변수인 인력규모, 재정규모, 성과인식, 신고절차, 예산비용액 등을 적용하여 정책성과를 규명하는 방식으로 이루어졌다.

둘째, 개별 제도의 실태분석과 실무적 관점의 연구이다. 이들 연구는 주로 신고포상금제도가 내포하고 있는 제도적 한계 및 운영상의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하는 것을 주

⁴⁾ 바운티 헌터를 법적으로 인정하는 국가는 미국과 필리핀이 대표적이며, 미국의 사법제도에서는 피고인이 보석을 허락받았으나 보석금 납부가 어려운 경우 보석금을 대신 납부하는 금융회사(Bail Bondsman)가 있으며, 보석기간 동안 피고인이 도주시 이를 추적하여 잡아오는 현상금 사냥꾼이 대표적임.

요 내용으로 하고 있다. 쓰레기 신고포상금제도의 실태를 분석(김금수·장영재, 2006), 선거범죄 신고포상금제도 개선 연구(정극원, 2008), 탈세제보 신고포상금제도 개선방안 연구(박훈·허원, 2015), 부정 축산물 유통을 신고하는 축산물 신고포상금 연구(홍완식, 2015), 건강보험 부당청구 신고포상금제도의 개선방안 연구(전병욱, 2016), 매장 문화재의 훼손·파괴 신고포상금 연구(최민정, 2021)가 대표적이다. 개별 신고포상금제도 중심의 연구는 중앙정부부처 또는 지방자치단체 등의 거시적 관점에서 신고포상금제도 전체를 조망한 연구(김강현, 2012; 성백은, 2007)와 달리 미시적으로 개별 제도에 특화하여 이루어졌다. 신고포상금제도 연구는 이처럼 다양한 영역에서 적용되었거나 적용되고 있기에 종합적인 검토가 필요하다(김금수·장영재, 2006)의 지적이 제기된바 있다.

셋째, 제도확산 관점의 연구이다. 이들은 다양한 신고포상금제도를 유형화하고, 정책적 의의와 확산현상을 정성적으로 분석하였다. 임도빈(2009)이 한국의 신고포상금제도를 유형화하고 확산이유를 이론적으로 제시하였고, 김강현(2012)은 신제도주의적 관점에서 중앙정부 부처를 대상으로 강압적, 모방적, 규범적 동형화를 통해 신고포상금제도가 제도확산을 이루는 것을 밝혔다. 그러나 이상에서 볼 수 있듯이 제도확산 관점의 신고포상금제도 연구는 상대적으로 다양하게 진행되지 않았고, 전국적 단위의 연구대상과 확산의 다이내믹스(dynamics)를 확인 할 수 있는 논문도 많지 않다. 실제로 전술한 제도확산 관점의 선행연구는 중앙정부부처 주도하에 이루어진 신고포상금제도 사례, 제한적인 공간적 범위 분석, 지방자치단체 차원의 신고포상금제도 사례 부족 등의 문제가 있다.

2) 정책확산에 관한 연구

정책확산 연구는 50개주가 경쟁적이고 독립적으로 정책을 수립하는 미국을 중심으로 발전되었으며 연구범위와 대상 역시 교육, 복지, 경제, 사회, 노동 등 다양한 분야의 정책과 프로그램에서 확인할 수 있다. 본 연구에서는 정책확산 모형을 적용하여 연구대상을 분석한 국내외 연구를 정리하고 주요 변수의 적용양상을 살펴보았다.

먼저, 정책확산연구의 효시라 할 수 있는 연구는 Walker(1969)를 언급할 수 있다. 그는 미연방 주정부들의 정책과 프로그램 사례를 대상으로 ‘왜 어떤 주들은 다른 주보다 새로운 프로그램을 도입하고 다른 주들은 그렇지 못한지?’ 그리고, ‘정책도입 초기에 일부 주정부에 의해 새롭게 채택(시작)된 제도나 규제가 어떻게 미국의 다른주로 확산되었는지?’에 대한 연구질문을 제기하고 이를 실증적으로 분석한 바 있다. 그는 이에 대해 내부결정요인(Internal Determinant Factor)과 지역확산론(Regional Diffusion) 두 가지로 구분하여 이를 설명하고자 하였으며, 그의 이분법적 논의는 1970~1980년대까지 정책학계의 정책확산 연구의 주요경향이 되었다

(Dawson and Robinson, 1963; Hofferbert, 1966; Grupp and Richards, 1975; Light, 1978; Lutz, 1986; Nice, 1987). 그러나, Berry and Berry(1990)의 미국 주정부 복권사업 정책확산을 처음으로 통합적 관점에서 외부적 확산요인과 내부적 결정요인을 함께 고려하는 방법론을 취함으로써 후속연구 경향의 변곡점이 되었다. 이밖에도 Weyland(2005)는 정책확산의 특징을 세가지로 정리하며 시간적, 공간적, 내용적으로 발현된다는 현상학적 특성을 제시하며 새로운 분석시각을 제시하였다.

정책확산의 국내연구 경향은 대체로 Berry and Berry(1990)의 통합모형에 기초하지만 연구대상 뿐만 아니라 구체적인 방법론에서 다양하게 나타나고 있다. 먼저, 정책확산의 연구대상이 개별 조례제정에 대한 분석차원이라는 점에서 선행연구를 정리하면 다음과 같다. 남궁근(1994)은 지방정부의 행정정보조례제도 채택을 외부적 확산모형과 내부적 결정요인모형으로 분석하였고, 유사한 연구로서 이승중(2004)은 행정정보공개조례 사례를 정책혁신의 확산으로 보고, 시간요인을 모형으로 하여 지방정부의 확산사례를 분석하였다. 다음으로 배상석(2010) 및 이정철·허만형(2012; 2016)은 지방자치단체의 출산장려금과 주민참여예산제도를 정책사례로 하여 정책확산 양상을 분석하였다. 한편 김만배·김성재(2004)의 무인감시카메라 시스템의 지방자치단체 확산 분석, 석호원(2010)의 지역축제 확산 분석 등도 제도분석이 아닌 특정 정책의 확산 차원에서 분석된 연구대상으로 볼 수 있다. 이밖에도 김학실(2018)의 공동체 지원조례, 유한별·나태준(2019)의 지자체 갈등관련 조례, 한익현(2021)의 시민감사관제도 등의 연구는 공통적으로 특정 제도의 정책확산여부를 규명하고, 시간에 따른 확산추이와 내용적 변수를 통해 확산영향요인을 검증하는 방식으로 연구가 이루어진바 있다. 두 번째 선행연구 경향은 정책확산을 규명하는 방법론이 다양하게 적용되었다는 점이다. 앞서 제시한 선행연구에서는 패널로짓모형, 콕스비례위험모형분석(이정철·허만형, 2012; 2016; 한익현, 2021), 공간회귀분석(배상석 외, 2007), 로지스틱회귀분석(석호원, 2010; 김학실, 2019), probit 분석(배상석, 2010), 판별분석(남궁근, 1994), 정책네트워크(김만배·김성재, 2004), Moran's I 분석(유한별·나태준, 2019) 등으로 분석기법을 적용하였다.

이상의 선행연구 검토를 통해 본 연구는 방법론적 기존의 통합모형에서 탈피하고, 전국 234개 지자체로 연구대상 범위를 살펴보면, 1999년부터 2020년까지 22년간의 확산현상을 분석하여 기존연구의 일반화를 극복하고 연구방법에서도 시간적, 공간적, 내용적 측면으로 접근하여 탐색적 연구를 진행한다. 이를 위해 시간적 차원에서는 의학·보건학 분야에서 활용하는 생존분석기법을 적용하고, 공간적 차원에서는 사회과학분야에서 거의 활용되지 않고 있는 GIS 분석기법으로 확산현상을 규명하고, 내용적 차원에서는 다양한 변수들을 투입하여 확산 영향요인을 규명함으로써 선행연구와의 차별성을 도출하였다.

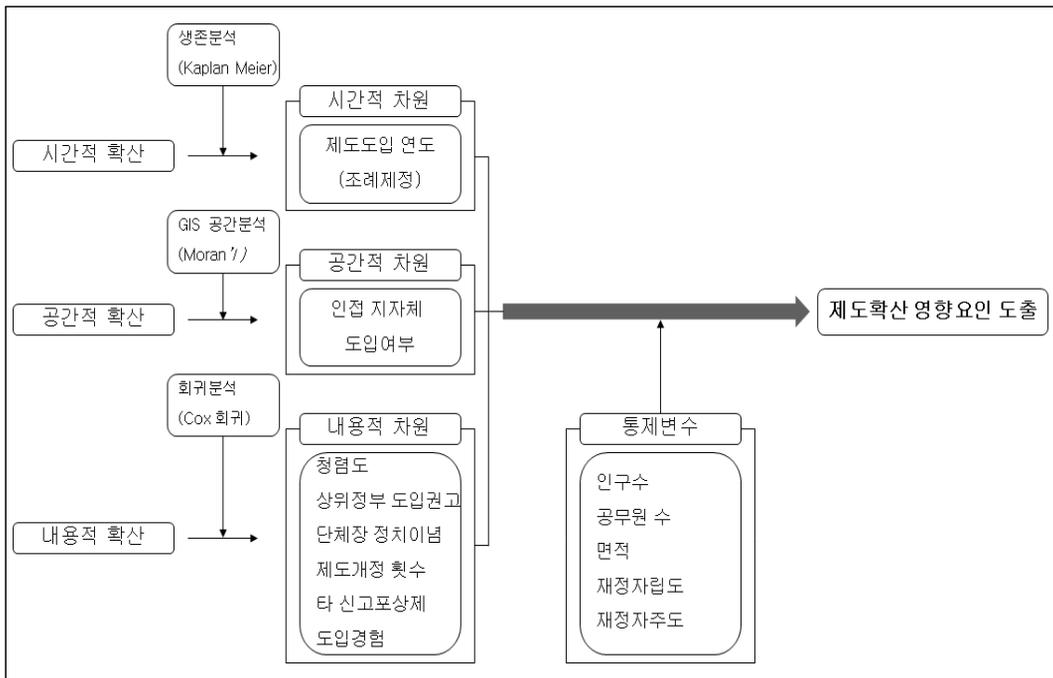
Ⅲ. 연구설계

1. 연구방법

본 연구는 두 가지 연구질문을 갖고 있다. 첫째는 ‘공직 부패 신고포상금제도가 정책확산을 이루었는가?’ 이고, 두 번째는 ‘정책확산이 되었다면 이에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?’ 이다.

구체적인 연구모형은 다음 그림과 같다.

〈그림 1〉 연구모형



자료: 연구자 작성

정책확산 관점에서 심층분석을 위해 시간적 차원, 공간적 차원, 내용적 차원으로 구분하여 제시하였다. 먼저, 첫 번째 명제인 동제도가 정책확산을 이루었는지 규명하기 위해서는 생존 분석(시간적 차원)과 공간분석(공간적 차원)을 적용하였다. 생존분석(survival analysis)은 시간의 흐름에 따른 사건의 발생확률을 검증하는 기법으로, 정책·제도분야에서는 시간에 따른

특정 정책과 제도의 도입과 이탈여부를 파악하는데 유용하게 활용할 수 있는 방법론이다. 생존분석에는 사건(event), 시간(time), 중도절단(censored)이라는 세가지 중요한 개념을 통해 생존함수를 산출할 수 있으며, 이를 위해 일반적으로 Kaplan-Meier Estimation을 적용한다. 이 방법은 전체 기간동안 정책도입이라는 사건이 발생한 시점마다 구간생존율을 산출하여 최종적으로 누적생존율을 도출하게 된다. 이 분석방법을 통해 정책채택 빈도를 그래프로 표현하면 정책확산의 양상을 가시적으로 파악할 수 있는데, 정책확산 초기에는 느린 속도의 도입을 보이다가 중기 이후에 도입의 속도가 가속화되고, 이후 다시 속도가 줄어들며 정체되는 S자형 그래프가 나타나게 된다. 다음으로 공간적 차원은 지리적 장애나 지방자치단체의 행정구역 경계가 영향을 미친다는 점(Walker, 1969; Mooney and Lee, 1995; Berry and Berry, 1992; 이승중, 2004)을 고려하여 하나의 광역자치단체 내에서 소속 자치단체의 정책확산이 나타나는지, 또한 자치단체별 정책확산이 발생하는지 확인하기 위해 지리학적-시간적 변수를 반영하여 분석하였다. 즉, GIS를 활용한 공간분석으로 신고포상금제도를 도입한 지방자치단체의 공간데이터를 바탕으로 동형적 군집성을 파악하기 위해 Moran's I로 동형적 군집성을 통계적으로 검정하고 공간 군집성을 확인하고자 하였다. 본 연구에서는 Moran's I 값을 통해 공간적 자기상관성(Spatial Autocorrelation)을 측정하기 위해 다음과 같은 전역적 I 통계량을 적용하였다.

$$I = \frac{n \sum_i \sum_j w_{ij} (X_i - \bar{X})(X_j - \bar{X})}{(\sum_i \sum_j w_{ij}) \sum_i (X_i - \bar{X})^2}$$

n = 단위지역 수
 X = i 번째 지역의 관찰값
 \bar{X} = 총 평균
 w_{ij} = 공간가중치

다음으로 두 번째 연구명제인 공직부패 신고포상금제도의 영향요인 실증분석을 위해 내용적 분석을 실시하였다. 지방자치단체의 공직부패 신고포상금제도의 제도도입과 실제운영이라는 두가지 결과변인(종속변수)을 상정하고 이를 분석하기 위해 사건사분석의 Cox 비례위험모형(Cox 회귀분석)을 적용하였다. 이 모형은 종속변수가 2개인 경우 시간에 따른 기본위험함수의 형태를 가정하지 않고, 정책도입과 실제운영이라는 사건발생과 관련된 여러 변인이 있을 때 분석하기에 유용한 방법이기 때문이다. 동 분석은 Cox 회귀분석으로 종속변수를 공직부조리 신고포상금제도 도입이라는 사건이 발생하기까지 걸리는 시간으로 보고, 이에 미치는

영향(위험)인자를 파악하기 위한 방법으로서 시간에 따라 바뀌는 공변량도 분석할 수 있는 장점이 있어 생존자료 분석에 유용하며 모형의 기본식은 다음과 같다.

$$\log h(t) = \alpha(t) + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

단, $h(t)$ = 위험 함수
 $\alpha(t)$ = 기저위험 함수 (공변량들이 모두 0일 때 위험 함수 값)의 log 값
 β = 공변량의 계수
 x = 공변량

공직부조리 신고포상금제도의 도입이라는 사건(event)발생에 대한 실증분석을 수행함에 있어 사건사 분석의 Probit 모형, 이산로지스틱 등의 분석방법이 아닌 Cox 비례위험모형(Cox 회귀분석)을 활용한 것은 사건사 분석을 함에 있어 ‘이산모형’이 제도도입 확률인 기본재해율이 시간의 흐름에 따라 변하지 않는다는 비현실적인 가정을 하고 있는 문제를 해소하기 위함이다. 아울러 동 방법론은 Cleves et al(2008)이 언급한 시간에 따른 기본위험함수의 형태를 가정하지 않고, 사건발생과 관련된 여러 변인이 있을 때 유용한 분석방법이기 때문에 활용하였음을 밝힌다.

2. 분석대상 및 조작화

본 연구의 분석대상은 우리나라 지방자치단체에서 도입·운영중인 공직부패 신고포상금제도이다. 연구의 시간적 범위는 동 신고포상금제도가 지방자치단체에 처음 도입된 1999년부터 2021년 현재까지이고, 공간적 범위는 전국의 지방자치단체 및 본청 등 총 243개를 대상으로 설정하였다. 본 연구의 목적인 공직부패 신고포상금제도의 정책확산을 규명하기 위해 종속변수는 지방자치단체의 공직부패 신고포상금제도 채택여부이며, 관련 데이터의 구축은 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)와 행정안전부 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)을 활용하였다.

공직부패 신고포상금제도의 실증분석을 위해서는 종속변수, 독립변수, 통제변수를 구축하여 변수간 관계를 살펴보았다. 먼저, 종속변수는 두 가지로 구분하여 공직 부조리 신고포상금제도의 형식적-실질적 운영으로 나누어 살펴보았다. 이를 위해 첫 번째 종속변수는 전국의 지방자치단체(기초단위 포함)의 제도도입을 의미하는 조례제정여부로 하였다. 두 번째 종속변수는 형식적으로 제도화만 구성하고 실제로는 운영하지 않는 상징적 동조(decoupling) 현상을

규명하기 위해 제도의 실제 운영을 의미하는 예산배정으로 하였다. 한편, 통제변수는 지방자치단체별로 편차를 갖고 있는 인구수, 공무원 수, 면적규모 등을 통제함으로써 독립변수의 효과의 선명성을 높이고자 하였다. 특히, 인구수와 면적규모의 통제는 두 요인이 상호 역비례관계를 갖는 사례가 많아 외생변수의 역할을 할 가능성이 높기에 필수적인 통제요인으로 판단하였다⁵⁾. 다음으로 독립변수는 시간적 차원, 공간적 차원, 내용적 차원으로 구분하여 선정하였다. 시간적 차원의 변수는 지방자치단체별로 공직 부패 신고포상금제도 제도도입 이후 시행기간이 경험에 따른 학습효과 측면에서 중요한 영향변수가 될 수 있다는 점에서 선정하였다. 이는 김강현(2012)이 언급하였듯이 제도 시행기간의 경험이 '제도학습'의 기회로 작용하며, 제도적 학습은 조직내에서 기술과 지식을 습득하고, 환경 내에서 선호에 맞추어가는 과정으로 작용하기 때문이다. 공간적 차원에서는 인접 지방자치단체의 제도도입여부에 영향을 받는지 여부를 확인하여 인접효과 발생가능성을 판단하는 준거로 사용하였다.

다음으로 내용적 차원에서는 합리적 요인, 행정적 요인, 규범적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인의 다섯 가지로 구분하여 선정하였고 이를 검증하기 위해 지자체별로 타 신고포상제도 도입경험, 상위 정부 도입권고 여부, 지자체 청렴도 지수, 단체장의 정치이념, 신문고 제도 운영여부, 인접 지자체의 도입여부 등을 분석하였다. 이처럼 내용적 차원의 주요 변수들을 5개 요인으로 구분한 것은 지역적인 변수의 결과도출이 아니라 해당변수가 속하는 요인별로 정책적 함의를 도출하기 위함이다. 먼저, 합리적 요인으로서 타 신고포상금제도 도입경험은 May(1992)가 주장한 바와 같이 특정 정책과 제도의 도입과 확산은 정책학습을 통해 이루어지며, 학습은 정치적 학습, 도구적 정책학습, 사회적 정책학습으로 다양하게 발현된다고 보았다. 이 과정을 통해 조직은 신고포상금제도를 과거에 도입·운영해본 경험이 있는 경우 이를 정책학습을 통해 유지·계승·발전시키며 조직 스스로의 관리능력향상과 시행착오(trial and error)를 줄이는 능력을 갖게 된다(김강현, 2012)는 점에서 선정하였다. 행정적 요인으로는 상위 정부의 도입권고 여부로서 중앙-광역-기초의 위계적 행정구조 하에서 상위 정부의 도입권고가 동 제도도입의 압력으로 작용하였는지 살펴보았다. 상위정부의 도입권고는 강제적 압력으로 작용할 수 있기 때문이다(Dimaggio and Powell, 1983). 또한 인접 지자체의 신고포상금제도 도입여부 역시 인접 행정구역 및 지자체간 경계구분에 따른 인접효과가 영향을 미치는지 여부를 파악할 수 있고 인접 지자체의 경우 모방적 압력이 발생할 수 있는 지표가 될 수 있기 때문에 행정적 요인의 변수로 선정하였다. 다음으로 규범적 요인으로는 지방자치단

5) 2021년 5월 기준 우리나라에서 두 번째로 작은 면적의 증평군(81.83km²)의 인구는 3만 6,526명으로 면적이 7배 가량 큰 보은군(584.26km²)의 인구 3만 2,180명보다 많으며, 안양시(58.52km²)의 인구는 574,672명으로 면적이 10배 가량 큰 안성시(553.39km²)의 인구 183,676명보다 3배 가량 많음. 이같은 사례는 전국의 지자체에서 다수 발생.

체의 청렴도지수를 적용하였다. 국민권익위원회에서 매년 평가·발표하는 청렴도 지수는 외부 청렴도와 내부청렴도, 부패사건 발생현황 등을 반영하여 청렴도 고과를 배점하는 것으로 지자체의 청렴수준과 부패유발요인을 측정한 데이터이다. 정치적 요인으로는 지방자치단체 단체장의 정치이념을 진보-보수로 구분하여 정치이념이 시민참여와 혁신을 바탕으로 하는 공직 부패 신고포상금제도 도입에 영향을 주었는지 분석하였다. 마지막으로 제도적 요인으로 기존의 신문고 제도를 운영하는지 여부에 따라 신고포상금제도의 도입여부에 영향을 받는지 알아보았다. 이는 신규 정책 제도화의 측면에서 조직이 제도를 소극적으로 운용하여 기존의 유사 제도를 활용하지 않고 적극적으로 제정화를 통해 환경변화에 대응하는 입법활동을 하는 것이 정책운영과 성과에 대한 의지를 의미한다고 볼 수 있기 때문이다(Eldman, 1992; 김강현, 2012).

〈표 2〉 변수 선정 및 조작적 정의

변수		조작적 정의		측정 방법	
종속변수	제도 도입여부	지방자치단체의 공직부패 신고포상금제도 도입(조례제정) 여부		제정 : 1, 미제정 : 0	
	제도 실행여부	지방자치단체의 공직부패 신고포상금제도 실행(예산배정) 여부		배정 : 1, 미배정 : 0	
통제변수		인구통계변수	인구 수, 공무원 수, 면적, 재정자립도, 재정자주도	단위 : 명, km ² , %	
독립변수	시간적 차원	학습효과	제도 도입시기	단위 : 연도	
	공간적 차원	인접효과	인접 지자체의 제도도입 여부	도입 : 1, 미도입 : 0	
	내용적 차원	합리적 요인	타 신고포상제도 도입수		단위 : 개
		행정적 요인	상위 정부 도입권고 여부		도입 : 1, 미도입 : 0
		규범적 요인	공공기관 청렴도		단위 : 1~5
		정치적 요인	단체장의 정치이념		보수 : 1, 진보 : 0
		제도적 요인	신문고 제도 운영 여부		운영 : 1, 미운영 : 1

자료: 연구자 작성

IV. 실증분석

1. 시간적 차원

본 연구에서는 Kaplan-Meier 생존분석 추정을 통해 공직부패 신고포상금제도 도입(채택)의 누적 그래프가 S-Curve를 보이는지 검증하여 시간적 차원의 확산여부를 분석하였다. 이 방법은 대표적인 생존함수 추정법으로 전체 관측시간 데이터를 순서대로 정렬한 후 각 사건의 발생시점 생존률을 계산하는 방식이다. 여기서 구간생존율을 구하는 이유는 누적 생존율을 구하기 위함이고, 누적 생존율은 신고포상금제도의 생존곡선의 y축에 해당한다.

〈그림 2〉 구간생존률 $P(t)$ 과 누적생존율 $S(t)$

$P(t) = \frac{t \text{시점의 제도도입수}}{t \text{시점의 관찰대상 지자체수}}$	$S(t) = S(t-1) \times p(t)$
--	-----------------------------

분석대상인 공직부패 신고포상금제도의 각 지자체별 도입시기를 각 연도별로 분석한 결과 1999년부터 2021년까지 모두 188개 지자체에서 동 제도를 도입하였다. 1999년 서울시본청과 서울시 광진구에서 처음 도입된 이후 2000년 ~ 2003년에는 채택되지 않는 등 처음 5년간의 도입속도는 미미했으나, 2004년 3곳, 2005년 4곳, 2006년 8곳 등 점차 확대되다가 2007년 18곳, 2008년 24곳, 2009년 23곳, 2010년 29곳, 2011년 28곳 등 제도도입 속도가 가속화되어 정책확산으로 전형적인 경향을 보이는 것으로 분석되었다. 이후 2014년 5곳, 2015년 6곳, 2016년 2곳, 2018년 0곳, 2020년 3곳의 지방자치단체가 도입하여 확산이 약화되었다.

이에 Kaplan-Meier 생존분석인 KM 누적한계추정법을 통해 지자체의 공직 부조리 신고포상금제도 도입의 누적 그래프가 S-곡선을 보이는지 여부를 확인하면 다음의 〈표 3〉와 〈그림 2〉와 같이 생존분석의 결과를 파악할 수 있다.

〈표 3〉 Kaplan-Meier 생존분석결과(KM 누적한계추정법)

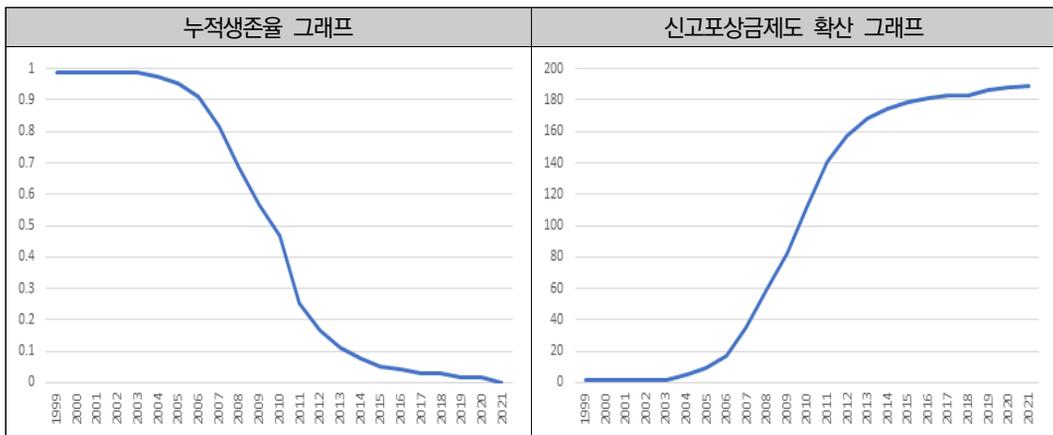
시간(연도)	누적생존확률			누적 사건수 (누적제도도입)	남은 사례수
	추정값	1-추정값	구간생존율		
1999	0.989	0.011	0.989	2	2,263
2000	0.989	0.011	1.000	2	2,075
2001	0.989	0.011	1.000	2	1,889
2002	0.989	0.011	1.000	2	1,703
2003	0.989	0.011	1.000	2	1,517
2004	0.973	0.027	0.983	5	1,331
2005	0.952	0.048	0.978	9	1,145
2006	0.910	0.090	0.955	17	962
2007	0.814	0.186	0.895	35	783
2008	0.687	0.313	0.843	59	612
2009	0.566	0.444	0.821	82	459
2010	0.470	0.530	0.717	112	330
2011	0.253	0.747	0.618	141	224
2012	0.169	0.731	0.680	156	148
2013	0.111	0.899	0.656	167	101
2014	0.079	0.921	0.714	173	69
2015	0.052	0.948	0.666	178	48
2016	0.042	0.958	0.800	180	33
2017	0.031	0.969	0.750	182	23
2018	0.031	0.969	1.000	182	15
2019	0.015	0.985	0.500	185	9
2020	0.000	1.000	0.000	187	3
2021	0.000	1.000	0.000	188	0

자료: 연구자 작성

관찰기간인 1999~2021년까지 우리나라 지방자치단체 공직 부패 신고포상금제도 도입의 확산결과는 1999년부터 2004년까지 상대적으로 낮은 기울기의 S-곡선을 보이다가, 2006년부터 2013년까지는 도입확률이 큰 폭으로 증가하는 S-곡선을 그리고 있다. 이를 역으로 환산한 누적생존확률 그래프에서도 우리나라 지방자치단체의 공직 부조리 신고포상금제도의 도입으로 인한 제도확산은 2020년에 최종적으로 마무리가 된 것으로 분석할 수 있다. 특히, 2008년부터 2012년 기간동안 동 신고포상금제도가 큰 폭의 확산을 이룬데에는 2008년 2월 출범한 국민권익위원회의 적극적인 부정·부패감시 및 제도개선 기능(국가청렴위원회→국민권

익위원회)과 함께 환경변화에 대응한 공직자윤리법의 개정(16회), 이명박 정부의 공직비리 척결 국무회의 안건(총 4회)등으로 인한 압력이 동 기간동안 지방자치단체의 신고포상금제도 도입 및 법제화에 영향을 주었을 것으로 판단된다.

〈그림 3〉 확산결과 분석



자료: 연구자 작성

2. 공간적 차원

본 연구에서는 공직 부패 신고포상금제도의 지역적 확산여부를 확인하기 위해 전국 광역자치단체와 산하 기초자치단체가 동 제도를 도입한 시기와 빈도를 분석하였다. 다음의 〈표 4〉에서 보는바와 같이 자치구가 아닌 행정구만으로 이루어진 제주특별자치도와 세종특별시를 제외한 나머지 15개 지자체를 분석한 결과 분석대상 기간(1999년-2021년) 23년 중 대체로 5년 이내에 제도도입이 집중적으로 발생하는 행태를 보였다. 서울특별시의 경우 초기에 제도도입이 발생했다가 수년이 지난 후에 채택경향이 나타났고, 대구광역시 2년, 광주광역시 3년, 대전광역시 3년 등 상대적으로 짧은 시기에 집중되어 제도확산이 이루어진 것을 볼 수 있다.

동 신고포상금제도의 확산양상을 공간적 차원에서 살펴보면 지역별로 특이한 점을 발견할 수 있었다. 전국적으로 2004년부터 2016년까지 제도도입이 가속화된 가운데, 광역시에 비해 도 단위 지방자치단체의 제도확산 기간이 길게 나타났다는 점이다. 부산, 대구, 울산, 대전, 광주 등의 광역시는 대체로 2-4년 이내에 제도확산이 집중된 반면, 경기, 전남, 전북, 충북, 충남 등의 도 단위에서는 제도확산 기간이 7년 이상 소요되었기 때문이다. 이러한 경향은 지

방자치단체의 면적과 인접지자체 간 거리, 지형지물로 인한 장애물이 확산에 영향을 미치는 것으로 분석할 수 있다. 인천광역시의 경우 타 광역시와 달리 제도확산의 기간이 오래 걸린 것 역시 강화군, 옹진군 등 도서지역이 포함되어 지리적인 단절이 나타났기 때문인 것으로 그 원인을 찾을 수 있다.

〈표 4〉 공간적 차원의 확산

구분	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
서울(25)	2	0	0	0	0	0	0	1	3	5	3	1	3	2	2	0	0	1	2	0	0	0	0
부산(16)	0	0	0	0	0	1	0	0	5	1	0	3	3	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0
대구(7)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
인천(11)	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	3	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0
광주(5)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
대전(4)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
울산(4)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
강원(9)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	2	0	0	1	0	0	0	1	0
경기(32)	0	0	0	0	0	0	1	3	5	5	5	4	7	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
충남(10)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	5	1	1	1	0	0	0	0	0	0
충북(9)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	4	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
전북(10)	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
전남(17)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	4	1	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0
경북(9)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
경남(18)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	8	3	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
제주(1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
세종(1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계(188)	2	0	0	0	0	3	4	8	18	24	23	29	28	17	11	5	6	2	2	0	3	3	0

주: 행정구는 조례입법권이 없으므로 분구하여 분류하지 않음.

자료: 연구자 작성

이상에서 볼 때, 각 지방자치단체 간 시점의 차이는 있지만, 제도도입과 확산이 광역자치단체 내에서 특정시기에 집중적으로 나타나는 것을 확인할 수 있으며, 이는 공간적 차원에서 제도확산의 집중성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

다음으로는 공간적 차원에서 보다 가시적인 분석을 위해 공직 부패 신고포상금제도 도입의 지리적 군집성이 나타나는지 확인하기 위해 공간분석(spatial analysis)을 통해 분석하였다.

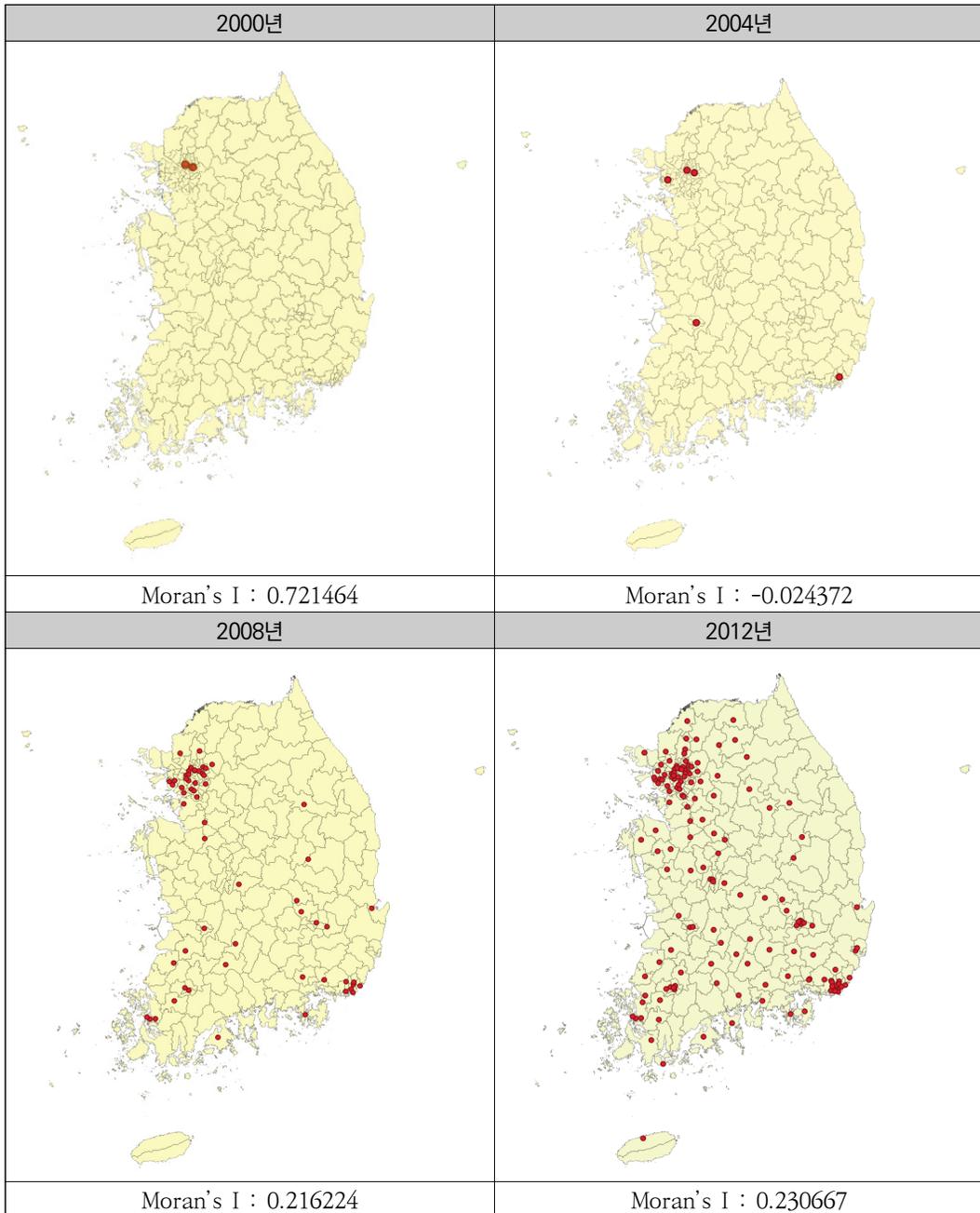
GIS(Geographic Information System) 도구에서 필요로 하는 .shp 형태⁶⁾의 지리정보 데이터와 함께 광역지방자치단체의 X, Y좌표, 시군구 지역코드, 광역·기초지방자치단체의 조례 제정여부 등을 포함한 자료로 공간분석을 실시하였다. 이러한 공간분석은 공간상의 특정한 위치에서 발생한 특정 사건과 그 주변지역의 관계에 대해 분석할 수 있으며 동시에 행정구역으로 집계되어 수집된 데이터의 공간적 자기상관성을 확인할 수 있다(이희연, 2012). 제도의 동형적 변화를 확인하기 위해서는 공간분석의 특성을 공간적 의존성(spatial dependence)과 공간적 이질성(spatial heterogeneity)을 구분하여 살펴보는 것이 바람직하다. 이에 본 연구에서는 공직 부조리 신고포상금제도 조례제정이 인접 지방자치단체 간 영향력이 존재하는지를 확인할 수 있는 공간 상관성(의존성)을 검증할 수 있는 Moran's I 분석을 활용하였다. Moran's I 지수를 산출하는 방법에는 전역적인 방법과 국지적인 방법이 있다. 먼저, 전역적인 Moran's I 지수는 -1과 +1사이의 값을 가지며, +1의 경우 완전한 양의 자기상관, -1의 경우 완전한 음의 자기상관관계가 있음을 의미한다. 이들 값이 높고 유사하며, 지역이 공간적으로 인접해 있는 경향이 강할수록 +1에 가까운 값을 갖게 된다. 반면에 -1에 가까울수록 작은 값을 가지는 지역들이 규칙적으로 섞여서 분포하는 공간패턴을 보인다고 할 수 있다(김정아, 2017).

이상의 분석을 수행하기 위해 본 연구에서는 오픈소스인 QGIS 프로그램을 이용하여, 공직 부패 신고포상금제도 조례제정에 있어서 공간적 군집성에 대한 통계적 분석을 하였고, 공간가중행렬(Spatial Weight Matrix)을 구축하고 Moran's I 분석을 실시했다. 위의 공간분석에서 공간가중행렬은 Queen 방식으로 구축하여 기준 지역과 경계를 맞닿아 있는 모든 지역을 고려하였다. 다음의 <그림 4>은 광역자치단체의 공직부패 신고포상금제도 조례에 대한 군집성을 공간분석을 통해 확인한 결과이며, 폴리곤(점)으로 표시된 지역이 동 조례를 제정한 지방자치단체이다. 시기적으로 처음 공직부패 신고포상금제도가 도입된 1999년 이후 2000년을 기점으로 하여 4년 간격으로 분석하였다. 이처럼 4년 간격으로 시차를 두고 군집성 검정을 진행한 이유는 조례제정의 경우 1년 단위로 분석할 경우 그 변화양상이 뚜렷하게 관측되지 않기 때문에 공간분석 선행연구에서 활용하는 3-4년 주기의 분석시차를 적용하였다.

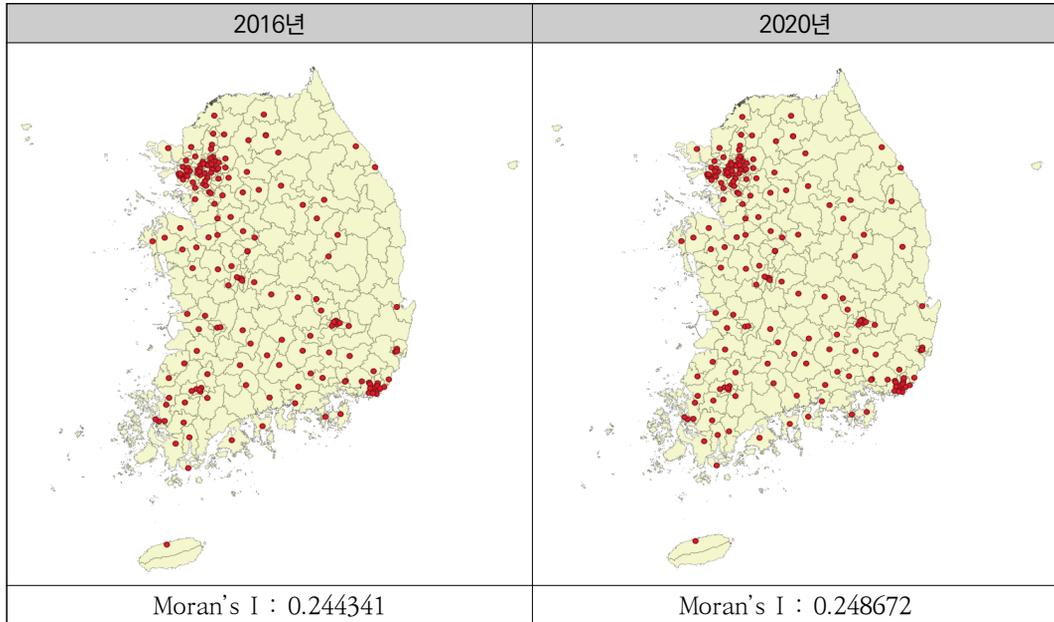
상기한 바와 같이 공직부패 신고포상금제도의 확산은 1999년 서울시 본청과 서울시 광진구에서 시작으로 지리적 인접성을 가진 지방자치단체에서 동 조례의 지리적 확산에 대해 관측할 수 있다. 특히, 거점 지자체의 선도적 도입 이후 행정적으로 동질성을 가진 광역자치단체 내 기초자치단체로의 제도확산이 이루어졌음을 시각적으로도 확인할 수 있다.

⁶⁾ .shp 형태의 데이터는 통계지리정보서비스(<http://sgis.kostat.go.kr>)에서 세부 데이터를 확인하고 분석에 적용하였음.

〈그림 4〉 기초지방자치단체의 공직부패 신고포상금제도 확산



(그림 계속)



자료: 연구자 분석

실제로 서울특별시 본청(1999), 부산광역시 본청(2004), 인천광역시 본청(2004), 대구광역시 본청(2006), 광주광역시 본청(2005), 대전광역시 본청(2011), 울산광역시 본청(2010) 등 광역지방자치단체는 본청에서 선도적 도입 이후 자치구로 확산되었다. 그러나 이러한 경향은 도 단위 행정구역에서는 나타나지 않으며, 오히려 공간적으로 인접 지자체의 영향여부가 더욱 크게 영향을 미쳐 동형적 군집화 현상이 강화되는 것으로 해석할 수 있으며, 이는 Moran's I 값에서 통계적으로 확인할 수 있을 뿐만 아니라 <그림 4>의 connectivity map을 통해서도 시각적으로도 이해할 수 있다.

이상에서 볼 수 있듯이 일부지역에서 신고포상금제도 도입의 집중현상이 공간적으로 확인된다. 이에 대해 남궁근(1994)은 일부지역에 대한 특정 정책도입의 집중은 초기채택자의 분포와 연관이 있으며, 이는 우리나라의 경우 지역주의로 인한 수도권-영남-호남-충청의 경계요인이 크게 작용하여 발생하기 때문이라고 분석하였다. 또한, 특징중 하나는 지역간 불균형 확산현상이 뚜렷하게 나타나고 있다는 점이다. 특히, 신고포상금제도가 기초자치단위가 아닌 광역자치단위로 정책확산이 일어나고 있는데 이는 동일 광역권역 내에서는 학습과 모방이 활발히 이루어지고, 이는 지방정부 정치적 이념의 동질성이 정책선택의 유사성을 갖는다는 선행연구(Dye, 1984; Boyne, 1988; 최정열·박석희, 2014)와 유사하게 정치권력이 동일한 권역내에서 광역에서 기초단위로 영향력이 발휘되기 때문이다.

3. 내용적 차원

본 연구의 신고포상금제도 확산의 내용적 차원 분석은 사건사분석의 Cox 회귀모형을 적용하여 지방자치단체의 공직 부조리 신고포상금제도의 도입에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다. 가변수를 제외한 독립변수들의 기술통계량은 <표 5>에서 보는 바와 같다.

먼저, 1999년부터 2020년까지 총 관측수는 2,263회였고, 시간적 차원의 변수인 지자체별 공직 부조리신고포상금제도의 제도도입 연도는 평균 10.89년으로 약 11년의 학습효과가 누적된 것으로 이해할 수 있었다. 공간적 차원의 변수인 인접 지자체의 신고포상금제도 도입여부는 평균 0.62로 제도도입 지자체가 많은 것으로 나타났다. 다음으로, 상위정부의 도입권고, 지자체의 청렴도, 단체장의 정치이념, 타 신고포상제 도입경험, 신고포상제 제도개정 횟수 등을 주요 변수로 기술했고, 인구수, 공무원수, 지자체의 면적, 재정자립도, 재정자주도 등은 통제변수로서 분석하였다. 단, 재정자립도와 재정자주도는 세목과목개편후 자료를 적용하였다.

<표 5> 변수의 기술 통계표

변수명	관측 수	평균	표준편차	최소값	최대값
상위정부의 도입권고	2,263	0.632174	0.39382	0	1
제도도입(조례제정) 연도	2,263	10.89856	3.21279	1	22
인접 지자체 도입 여부	2,263	0.62148	0.46846	0	1
청렴도	2,263	3.04564	0.94977	1	5
단체장 정치이념	2,263	0.56784	0.49262	0	1
제도개정 횟수	2,263	1.86631	1.40593	0	8
타 신고포상제 도입경험	2,263	3.41768	1.48274	0	7
인구 수(log)	2,263	12.02052	1.25643	9.18368	16.39213
공무원 수(log)	2,263	6.87185	0.81894	5.90808	9.76924
면적(log)	2,263	5.51293	1.61900	0.69314	9.85329
재정자립도	2,263	45.2	13.06083	6.1	76.1
재정자주도	2,263	68.7	11.41697	26.8	77.8

주1: 지자체 공무원 수는 KOSIS 데이터상 가장 최근 연도인 2017년을 기준으로 함

주2: 청렴도, 단체장 정치이념, 타 신고포상제 도입경험, 인구수, 재정자립도, 재정자주도는 2020년 자료를 기준으로 함

자료: 연구자 분석

본 연구에서는 분석결과의 신뢰성을 위해 다중공선성(Multi-collinearity)과 우도비 검정(Likelihood Ratio Test)을 실시하였다. 먼저, 다중공선성 검토를 위해 VIF(Variance Influence Factor)를 측정하였고, 그 결과 모든 변수가 10을 넘지 않아 분석에 문제가 없었

다. 우도비 검정은 본 연구에서 분석한 데이터가 횡단면 데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가지고 있어 오차항이 자기상관이나 이분산성을 내포할 수 있기 때문에 이분산의 존재 여부를 검정하였고 그 결과 검정통계량의 p값이 0.01보다 크게 나타나서 이분산의 문제가 발생하지 않았다.

공직 부조리 신고포상금제도 도입에 유의미한 영향을 미치는 변인에 대한 위험률비(hazard ratio)는 <표 6>에서 보는바와 같이, 상위정부의 도입권고 여부에서 Exp(B)가 0.511로 나타나 상위정부에서 공직부패 신고포상금제도 도입의 권고가 있는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 제도도입 가능성이 0.511배 증가하는 것으로 분석되었다. 다음으로 인접효과를 의미하는 변수인 인접 지자체의 유사 신고포상금제도 도입여부는 Exp(B)가 0.812으로 나타나 인접 지자체에 공직부패 신고포상금제도가 도입되어 운영되는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 제도도입 가능성이 0.812배 높게 나타났다. 마지막으로 합리적 요인인 타 신고포상제 도입 경험의 Exp(B)는 0.918로 나타나 다른 신고포상금제도를 도입해본 경험이 있는 경험효과가 있는 지자체가 그렇지 않은 지자체에 비해 공직부패 신고포상금제도 도입 가능성이 0.918배 증가하는 것으로 분석되었다. 이처럼 신고포상금제도 도입의 영향변수는 행정적 요인, 반면, 제도도입 연도, 지자체 청렴도 지수 수준, 단체장의 정치이념, 신문고제도 유무 등은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 6> 분석결과 ① 제도도입(Cox 회귀분석)

변수		제도도입				
		B	S.E	Wald	p	Exp(B)
독립 변수	상위정부의 도입권고	0.963*	0.232	8.853	0.091	0.511
	제도도입(조례제정) 연도	0.227	0.213	0.597	0.121	1.331
	인접 지자체 도입 여부	0.047**	0.025	3.124	0.079	0.812
	청렴도	-0.126	0.307	0.229	0.317	0.889
	단체장의 정치이념	0.214	0.312	1.117	0.408	2.136
	신문고 제도 유무	0.033	0.048	1.282	0.136	0.663
	타 신고포상제 도입 경험	0.029**	0.078	0.774	0.005	0.918
통제 변수	인구수(log)	-0.017	0.478	4.573	0.384	0.977
	공무원수(log)	0.319	0.322	6.842	0.173	1.163
	면적(log)	1.117	0.533	0.940	0.645	0.995
	재정자립도	0.888*	0.288	6.514	0.087	0.497
	재정자주도	1.122	0.417	3.337	0.298	1.026
LR test		2Log-Likelihood : 1129.836 Chi-square(X^2) : 62.427				

자료: 연구자 분석

다음으로, Cox 회귀분석의 두 번째 종속변수인 제도운영에 영향을 미친 변인에 대한 분석 결과이다. 앞서 살펴보았던 공직부패 신고포상금제도의 제도도입 측면외에 실제 운영을 의미하는 예산배정 유무에 대한 변수들의 영향력을 Cox 회귀분석한 결과 다음의 <표 7>과 같이 정리할 수 있다. 분석결과 상위정부의 도입권고 여부에서 Exp(B)가 0.411로 나타나 상위정부에서 공직부패 신고포상금제도 도입의 권고가 있는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 제도의 실제운영을 위한 예산배정 가능성이 0.411배 증가하는 것으로 분석되었다. 다음으로 지방자치단체의 청렴도 Exp(B)는 0.816으로 나타났으며, 이는 음(-)의 부호를 보이는 청렴도가 낮을수록 공직부패 신고포상금제도의 예산배정 가능성이 0.816배 증가하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 지자체의 타 신고포상금제도 도입경험 Exp(B)는 0.899로 나타나 다른 신고포상금제도를 도입해본 경험효과가 있는 지자체가 그렇지 않은 지자체에 비해 공직부패 신고포상금제도의 실제 운영을 의미하는 예산배정 가능성이 0.899배 증가하는 것으로 분석되었다. 반면, 제도도입 연도, 인접 지자체 도입여부, 단체장의 정치이념, 신문고 제도 유무, 타 신고포상제 도입 경험 등은 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

<표 7> 분석결과 ② 제도운영(Cox 회귀분석)

변수		예산배정				
		B	S.E	Wald	p	Exp(B)
독립 변수	상위정부의 도입권고	0.799*	0.214	5.664	0.071	0.408
	제도도입(조례제정) 연도	0.368	0.366	1.346	0.118	1.231
	인접 지자체 도입 여부	0.221	0.141	3.213	0.276	0.442
	청렴도	-0.092*	0.387	0.316	0.059	0.823
	단체장의 정치이념	-0.338	0.406	1.516	0.429	3.212
	신문고 제도 유무	0.169	0.084	1.192	0.124	0.796
	타 신고포상제 도입 경험	0.521**	0.126	0.772	0.027	0.789
통제 변수	인구수(log)	-0.04	0.682	6.287	0.384	1.221
	공무원수(log)	0.438	0.269	0.326	0.273	1.431
	면적(log)	1.182	0.678	0.681	0.762	0.836
	재정자립도	0.892*	0.236	2.682	0.218	1.113
	재정자주도	1.292	0.318	3.312	0.361	0.778
LR test		2Log-Likelihood : 1367.82 Chi-square(X^2) : 56.442				

자료: 연구자 분석

V. 결론

공직부패 신고포상금제도는 성과에 대한 명확한 검증이 이루어지지 않았음에도 급속도로 확산된 정책확산의 전형적인 모습을 보인다는 점에서 흥미로운 연구사례가 되고 있다. 이에 본 연구는 공직부패 신고포상금제도가 정책확산을 이루었는지? 그리고 정책확산이 되었다면 이에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 를 확인하여 학계와 실무계의 공백을 메우고자 하였다. 이를 위해 전국 243개 지방자치단체를 분석대상으로 하여 각 지자체별로 동 신고포상금제도의 도입과정을 정책확산 관점에서 분석하였으며, 심층분석을 위해 시간적 차원, 공간적 차원으로 구분하였고, 영향요인 분석은 내용적 차원을 적용하였다. 먼저, 첫 번째 명제인 동제도가 정책확산을 이루었는지 규명하기 위해서 Kaplan-Meier 생존분석 추정(시간적 차원)을 적용한 결과 지자체별로 공직부패 신고포상금제도 도입(채택)의 누적 그래프가 S-Curve를 현저히 보였다. 관찰기간인 1999~2021년까지 지방자치단체의 공직부패 신고포상금제도 도입은 1999년부터 2004년까지 상대적으로 낮은 기울기의 S-곡선을 보이다가, 2006년부터 2013년까지는 도입확률이 큰 폭으로 증가하는 S-곡선의 전형적인 형태를 보였기 때문이다.

다음으로 공간분석(공간적 차원)에서도 Moran' I 값이 통계적으로 유의미하게 나타났고, 동형적 군집성 경향이 확인되었으며 2000년부터 2020년까지 4년 주기 분석시차를 통해 공직부패 신고포상금제도의 확산을 규명하였다.

마지막으로 공직부패 신고포상금제도의 확산에 영향을 미치는 요인에 대한 Cox 회귀분석 결과로는 제도도입 자체에 영향을 미치는 요인이 상위정부의 도입권고, 인접 지자체의 도입 여부, 타 신고포상제 도입경험으로 나타났고, 실질적인 제도운영에 영향을 미치는 요인은 상위정부의 도입권고, 지자체 청렴도, 타 신고포상제 도입경험으로 분석되었다. 즉, 제도도입으로 인한 제도확산에는 행정적 관점에서 중앙정부(국민권익위원회 등) 또는 광역정부의 도입권고가 중요하게 영향을 미쳤으며, 합리적 차원에서 지자체별도 타 신고포상금제도 운용에 따른 경험적 효과를 의미하는 타 신고포상제 도입경험이 통계적으로 유의미하게 나타났고, 공간적 차원에서 인접 지자체의 신고포상금제도 도입여부도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 제도도입 이후 실제 제도운영에 있어서는 행정적 관점의 상위정부의 도입권고가 있는 경우 제도도입에만 그치지 않고, 예산배정 등 실제운영이 이루어졌으며, 지자체 청렴도가 높고 타 신고포상제 도입경험이 있을수록 공직부패 신고포상금제도의 실제제도 운영 간에 통계적 유의성이 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

이상의 연구결과로 볼 때 본 연구는 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 정책확산에 있어서 본 연구는 공직부패 신고포상금제도의 제도확산을 규명하는 적합한 연구모델이 될 수 있다는 점이다. 본 연구의 기여는 기존연구들이 상대적으로 소홀히 했던 현상학적 측면을 고려

하여 분석사례가 정책확산연구에 적합한지 판별하고, 이 과정에서 정책확산의 다양한 확산모습을 발견할 수 있었다는 점이다. 둘째, 정책확산의 논거가 다양함을 밝혔다는 점이다. 공직부패 신고포상금제도는 정책확산으로서의 분석가치가 있으며, 제도도입과정에서 상위정부의 영향력이 컸지만, 인접지역의 제도도입으로 인한 확산효과도 분명히 발생하였다. 즉, 시간적 차원과 공간적 차원에서 제시한 바와 같이 세부적인 제도의 지역적 집중성이 나타나고 있다는 점에서 인접효과가 발생하였고, 공간분석의 통계적으로도 검증되었다. 셋째, 제도도입 이후 제도집행의 커플링(coupling) 여부를 밝혔다는 점이다. 대부분의 선행연구(이승중, 2004; 장석준·노종호·김대진, 2015; 이정철·허만형, 2016; 김학실, 2018; 유한별·나태준, 2019, 박경돈, 2021)는 정책확산을 규명함에 있어 중앙정부의 압력이 중요하게 작용하고 있음을 공통적으로 제시하고 제도도입과 확산 측면만을 강조하고 있다. 그러나 본 연구는 정책의 도입과 운영이라는 점에서 정책은 도입했지만 정착 실제로 운영하지 않는 디커플링(decoupling)이 발생한다는 점을 확인하여 제도도입과 제도실행으로 나누어 분석한 결과 이에 영향을 미치는 요인이 동일하지 않음을 밝혔다. 다만 본 연구는 탐색적 연구를 지향하고 있기 때문에 본격적인 제도도입과 실행 간에 도출된 디커플링 문제를 강조하고 있지는 않다. 제도도입과 실행의 과정에서 디커플링 문제가 발생하고 있다는 것은 많은 시사점을 내포하고 있지만 본 연구에서는 하지만 이를 구체적으로 규명하지는 않았다. 그러나 혁신적인 정책을 도입함에 있어 해당 정책수단의 성과가 명확하지 않은 상황에서 지자체별로 형식적으로만 도입하여 운영하는 현상을 방지하기 위해서는 Berry and Berry(2007)이 언급한 바와 같이 중앙정부의 강제적인 수단을 동원하기 보다는 인센티브 등 다른 방법을 제공하는 것이 더 효과적일 수 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있겠다.

이러한 연구결과에도 불구하고 본 연구는 한계를 갖고 있다. 기존의 정책확산 연구들이 답습한 Weyland(2005)의 차원별 분석방법을 본 연구도 동일하게 적용했다는 점이다. 비록, 선행연구에서 가장 많이 활용한 Berry and Berry(1990)의 통합적 방법을 탈피하여 공직부패 신고포상금제도의 분석을 시간적·공간적·내용적 차원으로 구분하고, 특히 GIS 기반의 공간분석을 하였지만 연구의 독창성 측면에서는 한계가 있다고 볼 수 있다. 두 번째 한계는 제도도입의 정책결정과정 등에 대한 심도있는 분석과 접근이 통계적으로 검증되지 않았다는 점이다. 새로운 변수를 도출하여 풍부한 설명력을 제시하고자 하였으나 본 연구의 분석결과 지자체장의 정치이념, 제도도입 연수에 따른 학습효과, 신문고 제도 등 대체 제도의 영향여부 등이 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 이는 정책확산과정에서 정책학습이 발생하는지, 정책결정자 간 의사소통이 이루어지는지, 대체 수단과의 선택과정에서 어떤 정보와 의사결정이 오고 가는지에 대한 증거가 이루어지지 않은점이 한계라 하겠다. 따라서 향후 이러한 결과에 대한 논의와 해석을 강화할 수 있도록 후속연구가 진행되어 내용적 측면의 영향요인과 감추어진 부분(Hidden part of the study)이 해소되기를 바란다.

【참고문헌】

- 강경심. (2015). 향토자원의 융복합산업화를 위한 콘텐츠 제작. 「디지털융복합연구」, 13(10): 483-490.
- 국민권익위원회. (2006). 「부패신고 및 보호·보상」. 국가청렴위원회 보호보상단 직무교육 교재.
- _____. (2010). 「국민권익백서 2010」. 국민권익 정책자료집. 국민권익위원회.
- _____. (2012). 「국민권익백서 2012」. 국민권익 정책자료집. 국민권익위원회.
- 김강현. (2007). 「규제순응제고수단으로서의 신고포상금제도 연구」. 연세대학교 석사학위 논문.
- _____. (2012). 「행정제도의 확산과 성과에 관한 연구」. 연세대학교 박사학위 논문.
- 김금수·장영재. (2006). 쓰레기 무단투기 신고포상금제와 공무원 단속의 구축효과. 「환경정책」, 14(2): 123-137.
- 김나리·전미선. (2020). 신고포상금제도의 특성이 정책성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학보」, 29(1): 155-176.
- 김도윤·나태준. (2015). 신고포상금제도를 통한 쓰레기 불법투기 위험 극복효과의 분석. 「위기관리 이론과 실천」, 11(5): 265-279.
- 김만배·김성제. (2004). 무인과속단속시스템의 확산에 관한 정책네트워크 분석. 「한국정책학회보」, 13(3): 117-147.
- 김명식·이태식·조원철. (2012). 비상구 불법행위 신고포상제도의 개선방안에 관한 연구. 「한국재난관리표준학회논문집」, 5(2): 49-59.
- 김보은·정의창·노승용. (2011). 정부의 반부패 제도변화에 관한 연구 : 역사적 제도주의 관점. 「현대사회와 행정」, 21(2): 173-203.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」. 대영문화사.
- 김정아. (2017). 고용주 브랜드가 관광기업 지원의도에 미치는 영향연구. 「호텔경영학연구」, 26(6): 143-157.
- 김학실. (2018). 지방자치단체 공동체지원조례 확산 효과 분석. 「정책분석평가학회보」, 28(1): 25-46.
- 김홍주. (2013). 공직자 부조리 신고포상금제도의 효과에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 17(1): 149-184.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개제도 적용. 「한국정치학회보」, 28(1): 101-121.
- 노용진·김동배·박우성. (2003). 혁신적 인사관리제도 도입의 영향요인. 「경영학 연구」, 25(1): 347-369.
- 대검찰청. (2020). 「범죄통계 2020」. 대검찰청.
- 박훈·허원. (2015). 탈세제보와 포상금에 대한 연구. 「조세와 법」, 8(2): 141-189.
- 박형준·양고은. (2010). 「규제순응 정책수단으로서의 신고포상금제도 : 1회용품 신고포상금제도를

- 중심으로」. 한국행정학회 학술발표논문집.
- 배상석·장덕희·주기완. (2007). 조건부 지원금 감소가 지방채규모에 미치는 영향에 관한 경험적 연구. 「정책분석평가학회보」, 17(3): 251-276.
- 배상석. (2010). 정책유형별 지방정부간 지출결정의 상호작용에 관한연구. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 69-94.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구. 「경기도의 지역축제를 중심으로」, 24(1): 183-206.
- 성백은. (2007). 「정책순응 확보수단으로서 신고포상금제도에 관한 연구」. 국민대학교 박사학위 논문.
- 연성진. (2006). 「공무원 범죄 추이에 관한 연구(II)」. 한국형사정책연구원.
- 유한별·나태준. (2019). 지방자치단체의 갈등관련 조례 제정에 미치는 영향 요인 연구. 「지방정부 연구」, 23(2): 47-70.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 5-25.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
- _____. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 26(2): 29-58.
- 이종범. (1986). 기술사용조직에 주어지는 유인체계와 기술적합성. 「국민과 정부관료제」, 75-99.
- 이희연. (2012). 「고급통계분석론 : 이론과 실습」. 서울: 문우사.
- 임도빈. (2009). 한국의 신고포상금제도 분석 : 유형화와 확산이유를 중심으로. 「한국조직학회보」, 6(1): 233-262.
- 전병욱. (2016). 국민건강보험법상 진료받은 내용 안내제도의 개선방안 연구 : 신고포상금제도의 개선을 중심으로. 「입법과 정책」, 8(1): 569-596.
- 정극원. (2008). 법 경시풍조와 선거범죄 신고포상금제. 「공법학연구」, 9(1): 195-217.
- 정철화·신호영. (2020). 탈세제보포상금 관련 법적 쟁점에 관한 연구. 「조세연구」, 20(2): 129-162.
- 최우용. (2001). 쓰레기투기 신고포상금제의 문제점과 입법정책상의 과제. 「공법연구」, 29(4): 325-346.
- 한국형사정책연구원. (2019). 「한국의 범죄현상과 형사정책」. 한국형사정책연구원 KIC 보고서.
- 한익현. (2021). 기초지방정부의 시민감사관제도 도입에 관한 영향요인 연구. 「지방정부연구」, 24(4): 217-247.
- 홍완식. (2015). 축산물 신고포상금에 관한 연구. 「토지공법학회보」, 72(5): 443-464.
- Berry. F. S. and Berry. W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations : An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- _____. (1992). Tax Innovation by American State : Capitalizaing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- _____. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research.

- Theories of the Policy Process* Westview Press, 223-260.
- Boyne. G. A. (1988). Party competition and Local Spending Decision. *British Journal of Political Science*, 28(1): 210-222.
- Caiden. G.E Dwivedi. O.P., Jabbara. J. (2001). *Introduction,* in Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, and Josheph Jabbara, eds., *Where Corruption Lives, 15-37*, Bloomfield, Conn: Kumarian Press, Inc.
- Chandler. A. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge. MA: MIT Press
- Cleves. M. A., Gould. W. W., Gutierrez. R. G. (2004). *An Introduction to Survival Analysis Using Stata*. Colleague Station. TX: Stata Press.
- Giladi. F. (2016). *Four Ways We can Improve Policy Diffusion Research*. Cambridge University Press.
- Gilman. S.C. (2002). *Institutions of Integrity in the United States.*, OECD, Public Sector Transparency and Accountability : Making it Happen, 17-30, Paris: OECD.
- Davoodi. R. (2000). *Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transition Economies*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Dawson R. E. and Robinson J. A. (1963). Inter-party Competition, Economic variables, and Welfare policies in the American State. *The Journal of Politics*, 25(2): 265-289.
- Dimaggio P. J. and Powell. W. W. (1983). The Iron cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Donaldson. L. (1966). *For Positivist Organization Theory*. London: Sage.
- Dye. T. (1984). Party and Policy in the State. *The Journal of Politics*, 46(4): 1,097-1,116
- Edleman. M. (1977). *Political Language : Word that Succeed and Policies that Fail*. New York Acadmic Press.
- Elkins. Z. and Simmon. B, (2005). On Waves, Cluster and Diffusion : A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 33-51.
- Fredrich. C. J. (1966). Political Pathology. *Political Quarterly*, 37: 70-85.
- Gray. V. (1973). Innovations in the States : A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185.
- Grupp. F. Jr. and Richard. A. R. (1975). Variations in Elite Perceptions of American State as Referents for Public Policy Making. *American Political Science Review*, 69: 850-858.

- Heidenheimer. A. J. *Political corruption : regarding in comparative analysis*. Holt Rinehart and Winston. New York.
- Hofferbert. R. (1966). The Relations between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables. *American Political Science Review*, 60(1): 73-82.
- Jepperson. R. L. (1991). *Institution, Institutional Effects, and Institutionalism*. Cambridge University Press.
- Lasswell. H. D. (1951). *The Policy Orientation in Lerner. D. and H. D. Lasswell. H. D. The Policy Sciences*, Stanford University Press. Stanford. CA.
- Light. A. R. (1978). Inter-governmental Source of Innovation in State Administration. *American Politics Quaterly*, 6: 147-165.
- Lutz. J. M. (1986). The Spatial and Temporal Diffusion od Selected Licensing Laws in the United State. *Political Geography Quaterly*, 5(2): 141-159.
- May. P. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, .12(4): 331-354.
- McMullan. M. (1961). *A Theory of Corruption. Sociological Review 9 : In Political Corruption - Reading in Comparative Analysis*. Holt, Rinehart and Winston. New York.
- Mooney. C. Z. and Lee. M. H. (1995). Legislating Morality in the American State : The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science*, 39: 599-627.
- Nice. D. C. (1987). State Party Ideology and Policy Making..*Policy Studies Journal*, 13: 780-796.
- Jessop. B. (2000). *Government Failure, in Gerry Staker(ed)*. The New Politics of British Local Governance. London: MacMillan Press Ltd.1242
- Jonston. M. Doig. A. (1999). *Diifferent Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies, in Risk Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh, eds., Curbing Corruption : Toward a Model for Building National Integrity*, 13-34, Washington, D.C.: The World Bank.
- Klaveren. J. (1970). *The Concept of Corruption In A.J. Heidenheimer, Political Corruption : Reading in Comparative Analysis*, 38-40.
- Klitgarrd. R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Perrow. C. B. (1967). *Framework for the Comparative Analysis of Organizations*. University of Wisconsin.
- Rogers. E. M. (1983). *Diffusion of Innovation*. Free Press. New York.
- Scott. J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs. N.J: Prentice-

- Hall Inc.
- Strang. D. and Meyer. J. (1993). Institutional Conditions for Diffusion. *Theory and Society*, (22): 487-511.
- Stocker. G. (2000). *The new Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- Tamesis. P. F. (2001). *The UNDP Integrity Improvement Initiatives, in Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, and Joseph Jabbara, eds., Where Corruption Lives*, 207-215, Bloomfield, Conn: Kumarian Press, Inc.
- Tillam. R. O. (1970). *Black market bureaucracy*, Political Corruption: Reading in Comparative Analysis. pp. 62-64.
- Walker. J. L. (1969). The Diffusion of Innovation among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Weyland. K. G. (2005). *Bounded Rationality and Policy Diffusion : Social Sector Reform in Latin America*. Princeton University Press.
- Woodward. J. (1965). *Industrial Organization : Theory and Practice*. Oxford University Press.

<http://www.transparency.org>

<http://www.worldbank.org>

<http://www.index.go.kr>

김 강 현: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득(2012)하고, 서울연구원과 농협경제연구소를 거쳐 현재 한국과학기술원(KAIST) 책임 연구원(연구교수)으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 4차 산업혁명, 정책분석, 지방자치, 행정조직 등이다. 최근 논문 및 저서로는 “킹턴의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화 과정 연구(2020)”, “도농교류의 지불가치 추정연구(2020)”, “입법공백과 딜레마 : 간호법 제정지연의 분석(2020)”, “노사협력이 임금격차에 미치는 영향(2020)”, “6차 산업화 정책발전을 위한 의사결정 우선순위 분석(2021)”, “IPA 방법론을 활용한 지자체 중간지원 조직과 협동조합의 거버넌스 구축연구(2021)” 등이 있다(bumingroup@kaist.ac.kr).

