농·수·축산물 검사업무의 청렴도 저해요인에 관한 연구
- 서울시 보건환경연구원의 업무프로세스를 중심으로-

A Study on Integrity Hindrance Factors in the Inspection Task of Agricultural, Marine, and Livestock Products
- Focused on Seoul Research Institute of Public Health & Environment's Task Process -

이정주(Lee, Chung Joo)*

ABSTRACT

This study reviewed the integrity hindrance factors of inspection task of a metropolitan government from the customer-oriented perspective. The area of inspection is about agricultural, marine, and livestock products. Those tasks are understood as vulnerable areas for corruption.

For this, Seoul Research Institute of Public Health & Environment was selected as a sample for task process of BPR(Business Process Reengineering) analysis. Survey method was done also. The results of the analysis are as follows.

First, inadequate procedures for customers' dissent and the customers' recognition that they can take disadvantages because of those claims, were the hinderance factors.

Second, inadequate rule of actual inspection process and unclear period for inspection on manuals also can hinder the integrity.

Third, shortening the period of inspections was recognized positively from customers' view. But, the rationality of standard for calculation of inspection period was insufficient. The insufficiency could draw unsatisfaction of customers, low policy receptivity of staffs, and the decline of trust level between the Seoul Research Institute of Public Health & Environment and customers.

Forth, The integrity, fairness, and trust level of laboratory process and inspectors' consciousness level were high. But, The absence of ethics code for inspectors could hinder the integrity level.

Fifth, the differency of inspection charge and unclearity of calculation for the charges could hinder the integrity.

Key Words: 청렴도(Integrity), 검사업무(inspection task), 업무프로세스(task process), 부패취약업무 종합개선모형(BPR)

* 서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원/경희대 사회교육원 행정학과 겸임교수/경민대학 소방행정 강의전담교수

Ⅰ. 서론

국민권익위원회에서는 공공기관의 청렴수준과 부패유발요인을 고객의 입장에서 객관적·과학적으로 측정하여 효과적인 반부패활동을 위한 기초자료를 제공함과 동시에 측정결과 부패취약분야에 대해 각급 기관이 자율적으로 개선할 수 있도록 매년 청렴도 조사를 실시하고 있다(국민권익위원회, 2009).

청렴도는 크게 외부청렴도와 내부청렴도로 구성되어 있는데, 대다수 공공기관의 경우 내부적으로는 청렴함에도 불구하고 민원인들이 인식하는 외부청렴도가 낮게 나타나는 경향이 존재한다.[1] 이러한 경향은 대다수 공무원이 법규정적인 관점에서 업무를 수행하고 있다고 인식하기 때문에 자신의 조직이 상당 수준 청렴하다고 보는 반면, 고객인 민원인은 법규정 준수보다 본인의 해당 민원 서비스 만족의 관점에서 기관 청렴도를 평가하기 때문이다. 그러므로 개인의 이익을 위한 공권력의 남용을 부패라 규정한 기존의 공직자 중심의 부패개념으로는 해당기관의 청렴도 저해요인을 근원적으로 찾아내기 어려운 현 시점에서 부패의 개념을 민원인의 시각인 고객만족도의 관념으로 확장시켜 논의할 필요가 존재한다. 즉 고객만족도가 낮으면 해당 기관에 대한 신뢰가 저해되며, 그러한 기관의 불신이 청렴도를 저해하는 요인으로 작용할 개연성이 높다는 점에서 부패의 개념을 공직자 중심이 아닌 고객중심으로 확장시킬 필요가 있다는 것이다.[2]

따라서 본 연구에서는 이러한 인식하에 2008년 공공기관 청렴도 측정결과, 광역자치단체의 측정업무 중 청렴도가 가장 낮은 것으로 파악된 농·수·축산물 검사업무를 연구범위로 한다. 특히 삶의 질 향상 및 국제사회 개방화로 인해 안전하고 질적으로 좋은 먹을거리에 대한 관심이 증가할 수밖에 없음에 따라 이를 검사·조사하는 업무를 담당하는 기관의 높은 청렴의식이 요구된다는 점에서, 현재 청렴도가 낮다고 인식되는 농·수·축산물 검사업무분야에 대한 청렴도 저해요인을 밝힐 필요가 있다고 보았기 때문이다.

연구대상으로는 시민의 건강과 쾌적을 위해 시험검사 및 조사연구를 수행하고 있는 서울시 보건환경연구원[3]으로 하며, 분석방법으로는 부패위험성 진단으로 널리 사용되

---

1) 2008년도 공공기관(중앙행정기관, 자치단체, 지방교육청, 공직유관단체) 청렴도 측정결과에 따르면 167개 공공기관의 종합청렴도는 10점 만점에 8.20점으로 나타났으며, 외부청렴도 8.17점, 내부청렴도 8.26점으로 외부청렴도가 낮은 것으로 나타났다.

2) 최근 본 연구의 대상기관인 서울시 보건환경연구원의 직원 면담결과, 청렴도 조사의 경우 실제로 민원인들이 고객만족의 관점에서 기관 청렴도를 평가하는 측면이 많다고 인식함에 따라 고객만족도 교육과 청렴도 교육을 상호 연계시켜 운영하려는 노력을 행하고 있는 것으로 나타났다.

3) 서울시는 2008년 국민권익위원회의 청렴도 평가결과 16개 광역시·도 중 청렴도 평가결과 종합 1위를 차지할 만큼 시정 청렴도에 대한 각별한 관심과 부단한 노력을 행하고 있다(2005년: 12위 → 2006년: 15위 → 2007년: 6위 → 2008: 1위). 하지만 지방자치단체 5개 공통측정업무(소방시설 점검, 보조금지원, 공사계약 및 관리, 농·수·축산물 검사, 식품·의약품 검사) 중 서울시의 농·수·축산물 검사업무의 경우 기관의 자체적인 개선노력에도 불구하고 청렴도 측정결과 다른 업무분야에 비해 상대적으로 가장 낮게 나타남에 따라 이를 연구대상으로 하

고 있는 BPR 접근 중 업무프로세스를 중심으로 내용분석 및 이러한 분석을 통해 도출된 요인에 대한 설문조사를 병행하여 청렴도 저해요인을 도출해 보도록 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 부패의 개념 및 접근방법

일반적으로 부패라 함은 사적 이익을 위해 권력을 남용하는 행위(세계은행, 국제투명성기구)라 규정한다. 하지만 최근에는 고객만족이 낮을 경우 해당 기관에 대한 민원인의 불신이 증대되어, 결국 기관의 청렴도가 저해되는 결과를 초래한다는 점에서 외부고객만족의 관점까지 확대하여 해석해 볼 수 있다. 최근 부패방지를 위해 우선적으로 개선이 필요한 사항으로 민원인들이 공무원 친절도 향상을 언급한 것(반부패시스템연구소, 2008)[4], 그리고 서울시 다산콜센터를 통한 상시확인시스템[5]을 과거 부패취약분야에서 모든 행정서비스 분야로 확대함으로써 고객서비스 만족의 관점으로 확대 적용하여 부패억제효과를 보고 있는 것이 그러한 예일 것이다.

따라서 본 연구에서도 부패의 개념을 사적 이익을 위해 권력을 남용하는 행위 이외에 고객만족을 저해함으로써 기관 신뢰 및 청렴도를 낮추는 행위라고 규정하여 논의하도록 한다.

한편 부패의 접근방법은 부패의 유형과 성격을 어떻게 보느냐에 따라 달라지는데 이에 대한 접근은 크게 개인주의적 접근, 제도적 접근, 환경적 접근으로 분류된다(김해동・윤태범, 1994; 조은경・이정주, 2006).

개인주의적 접근이란 부패는 결국 사람이 하는 행위이며, 부패에 개입된 사람의 특정한 품성과 성격, 탐욕 등이 부패를 유도한다는 입장이다. 환경적 접근이란 부패가 연고주의와 같은 사회문화적 환경에 기인하는 입장으로 특히 사회문화는 우리 몸속에 깊숙이 체화된 오랜 관행이라는 점에서 단편적이고 외형적인 제도상의 방안으로 해결하기 힘들기 때문에 장기적인 시각을 가지고 반부패정책을 추진해야 된다고 보는 입장이다. 제도적 접근이란 부패현상이 행정규제에서 비롯되는 인・허가 및 단속과정, 그리고 행정절차상의 불투명성과 정보제공에 있어서의 제한성에 있다고 보는 입장으로 주로 업무프로세스와 관련된 사항이다.

본 연구에서는 이러한 세 가지 접근 중 제도적 접근을 활용하며, 분석모형으로 부패

였다.

4) 부패방지를 위해 가장 우선적으로 개선이 필요한 사항(총 11개 질문문항)으로 응답자 12,545명 중 서류절차 간소화(11.7%), 신속한 일처리(8.5%), 인터넷 처리가능(6.3%), 공무원 친절도(5.9%) 순으로 나타났다.

5) 공무원이 민원인을 방문하였을 경우 해당 공무원이 금품이나 향응을 요구했는지, 친절도와 공정성 등을 콜 서비스를 통해 피드백 하는 과정을 의미한다.

취약업무종합개선모형(BPR, Business Process Reengineering)의 하위구성요소인 업무프로세스분석을 중심으로 하여 살펴보도록 한다.

2. 부패의 분석모형

부패취약업무 종합개선(BPR)모형은 환경분석, 업무프로세스분석, 부패유발요인 도출 및 종합적인 개선방안 제시로 구성되어 있다.

환경분석은 조직구조・인력 운영분야, 문화 및 행태 분야, 고객 및 이해관계자 분야, 부패통제 분야로 크게 4가지 분야로 구분하여 실시하며, 업무프로세스 분석은 근거법령 및 관련된 규정・고시・훈령 등 법・제도 분야, 업무내용・참여자・소요기간・처리방법 등에 대해 분석한 업무프로세스분야로 구분하여 실시한다. 마지막으로 부패유발요인 도출 및 종합적인 개선방안 제시는 환경 분석에 의해 진단방향을 설정하고 업무프로세스를 분석하여 부패에 영향을 미치는 부패유발요인을 도출하여 이를 해결할 수 있는 추진과제를 도출하여 추진 로드맵 및 사후관리방안을 마련하는 것으로 구성된다.

<표 II-1> 부패취약업무 종합개선(BPR)의 분석모형

	분 야	하위요소
환경 분석	조직구조·인력운영 분야	‣ 해당기관의 조직구조, 주요기능, 예산현황 ‣ 당해 업무수행 인력의 구성 특징
	문화 및 행태 분야	‣ 업무 수행에 영향을 미치는 조직문화, 업무관행 및 특징 ‣ 당해 업무를 수행하는 공무원의 일반적인 가치관·행태 및 경력·전문성
	고객 및 이해관계자 분야	‣ 당해 업무의 고객 및 관련 있는 이해관계자 파악 및 특성 분석 ‣ 공무원·고객·이해관계인 상호간의 관계내용 및 수요사항 파악
	부패통제 분야	‣ 적발·징계 활동, 행동강령, 윤리경영 실태
업무 프로 세스 분석	법·제도 분야	‣ 당해 업무의 근거법령 및 관련된 규정·고시·훈령 등 제도현황 ‣ 유사기관의 우수사례 분석
	업무 프로세스 분야	‣ 당해업무의 전반적인 처리 프로세스 분석 ‣ 단계별로 상세한 업무내용, 참여자, 소요기간, 처리방법 등에 대해 분석 ※ Red Point Analysis 실시
부패유발요인 도출 및 종합적인 개선방안 제시		‣ 환경분석에 의해 진단방향을 설정하고 업무를 분석하여 부패에 영향을 미치는 부패유발요인을 도출 ‣ 부패유발요인을 해결할 수 있는 추진과제를 도출하여 추진 로드맵 및 사후관리방안 마련

출처: 국민권익위원회, 2009, 부패취약분야 종합개선(BPR) 매뉴얼, p. 11.

Ⅲ. 농·수·축산물 검사업무의 업무프로세스분석

1. 농·수·축산물 검사업무 프로세스 분석의 배경

2008년 공공기관 청렴도 측정결과에 따르면 16개 시도의 업무별 청렴도의 경우 농・수・축산물의 검사업무가 10점 만점 중 8.33점으로 타 업무에 비해 가장 취약한 것으로 나타났다. 청렴도[6]는 부패지수, 투명성 지수, 책임성 지수로 구성되는데 농・수・축산물 검사업무의 경우 부패지수는 8.86점으로 공사계약 및 관리업무에 이어 두 번째로 낮은 수준을 차지하였으며, 투명성 지수 및 책임성 지수는 각각 7.63점, 8.18점으로 타 분야에 비해 가장 낮게 나타났다. 특히 청렴도를 가장 저해하는 요인이라 평가받는 투명성 지수의 경우 세부평가항목이 주로 법제도 및 업무프로세스와 관련됨에 따라 BPR분석모형 중 업무내용, 소요기간, 처리방법 등과 관련된 업무프로세스 분석의 필요성이 매우 높다고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 부패취약업무 종합개선(BPR)모형 중 업무프로세스를 중심으로 하되, 서울시 보건환경연구원의 농・수・축산물 검사업무를 연구대상으로 하여 살펴보도록 한다.

<표 Ⅲ-1> 광역자치단체 업무별 청렴도

광역자치단체 업무별 청렴도 (측정대상기관 수)	업무 청렴도(점)	부패지수(점)			투명성 지수(점)	책임성 지수(점)
			부패경험	부패인식		
전체	8.55	8.98	8.95	9.05	7.99	8.41
소방시설 점검(16)	8.92	9.41	9.57	9.17	8.33	8.65
보조금 지원(16)	8.81	9.49	9.68	9.18	8.01	8.45
공사계약 및 관리(16)	8.41	8.47	8.17	8.93	8.28	8.50
환경관련업소지도단속(13)	8.73	9.49	9.85	8.92	7.85	8.31
농・수・축산물 검사(16)	8.33	8.86	8.80	8.96	7.63	8.18
식품・의약품 검사(16)	8.76	9.54	9.83	9.09	7.82	8.36

출처: 국민권익위원회, 2008년도 공공기관 청렴도 측정결과.

2. 농·수·축산물 검사업무 업무프로세스 관련 실태

1) 농・수・축산물 검사 관련 조직・업무 및 부패건수

서울시 보건환경연구원의 농수산물 검사업무는 강남농수산물 검사소와 강북농수산물

6) 이때의 청렴도는 정확한 의미에서 외부청렴도를 의미한다.

검사소 두 곳에서 이루어지고 있다. 강남농수산물검사소에는 위생관리팀, 농산물검사팀, 수산물검사팀이, 지소로 강서지소가 존재하며, 가락동 농수산물시장과 노량진수산시장의 검사업무를 주로 전담하고 있다. 이에 반해 강북농수산물검사소에는 위생관리팀, 잔류농약검사팀, 한약재 검사팀이, 지소로 중부지소가 존재하며, 시장 및 백화점 등의 농수산물검사와 경동한약시장의 한약재업무를 맡고 있다.

한편 서울시 보건환경연구원의 축산물검사업무는 생해체검사, 잔류물질검사, 미생물검사, 축산물 작업장 위생관리 등의 업무를 맡고 있는 축산물 검사팀과 유통 중인 축산물 및 가공품의 안전과 위생을 위하여 도축과정의 축산물에 대한 유해물질 잔류검사를 실시하는 축산물 시험팀이 존재하고 있다.

한편 최근 5년(04~08)간 농・수・축산물 검사업무의 경우 부패에 연루되어 징계를 받은 사람이 전혀 없음에 따라 조직내부의 청렴도 수준은 매우 높은 것으로 나타났다.[7)]

2) 검사업무절차의 주요 흐름도

농・수산물 검사절차로는 실제 검사실 내에서 이루어지는 검사의 세부절차는 다소 상이하더라도 검사업무의 일반적인 프로세스는 의뢰상담(민원인의 검사 의뢰 전 상담), 민원검사접수(의뢰서 작성, 수수료 납부 및 검체인계), 검사/성적서(의뢰된 시료 분석 및 성적서 작성), 성적서 발송단계를 거치는 것으로 이루어져 있다(서울시 보건환경연구원, 알기 쉬운 농・수산물 검사업무, p2; p6).

한편 축산물 검사의 경우 도축검사는 도축검사신청서 접수, 도축검사 접수, 도축검사, 증명서 발급 순으로 되어 있으며, 축산물 위탁검사의 경우 위탁계약체결, 검체접수, 의뢰서 제출, 수수료 납부, 품질검사, 성적서 발송 순으로 되어 있다(서울시 보건환경연구원, 알기 쉬운 농산물 검사업무, p2; p5).

이러한 업무 흐름을 보면 각 검사업무별 총 처리기간은 매뉴얼 상에 명시되어 있으나, 각 처리단계별로 소요되는 세부기간에 대한 내용이 구체적으로 기술되어 있지 않다. 그리고 검사단계에 있어서 검사항목별 검사절차에 대해 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문에 민원인의 입장에서는 업무매뉴얼을 통해 검사업무의 진행 과정을 알기 어려워 대민접촉의 기회가 증가할 개연성이 높다고 할 수 있다. 또한 검사업무의 주요 핵심 키를 지니고 있는 검사원의 경우 일반 공무원과 달리 검사와 관련된 전문적인 윤리강령이 필요할 것임에도 불구하고 현재 이를 제도적으로 마련하여 운용하지 않는 것으로 나타났다.

---

7) 서울시 보건환경연구원에서 징계관련 사안에 대해 작성해서 보내 준 내부 자료에 근거하여 판단하였다.

3) 검사 관련법규 및 이의제기 관련규정

(1) 농・수산물 검사업무

농수산물 안전성 검사와 관련된 법규로는 「식품위생법」제22조 및 제23조, 「보건환경연구원법」제5조, 「서울특별시행정기구설치조례」제3장 제3절 28조, 「서울특별시행정기구설치조례시행규칙」 50-51조,「서울특별시보건환경에관한검사・시험의뢰및처리에관한조례」제2조(시험검사의뢰), 「서울특별시보건환경에관한검사수수료등징수조례시행규칙」제2조(검사・시험의뢰 및 교육신청)가 존재하고 있다.

한편 이의제기와 관련해서 이의제기를 할 수 있음을 알 수 있게 하는 간접적인 규정은 있으나(「서울특별시보건환경에관한검사수수료등징수조례시행규칙」제6조(시료의 반환)3항[8]), 검사기관을 대상으로 이의제기를 어떻게 해야 하는지에 대한 직접적인 근거조항이 없는 것으로 파악됨으로써 사실상 이의제기에 대한 조항이 없는 것과 다름이 없는 것으로 나타났다. 따라서 이의제기에 대한 구체적이고 직접적인 근거조항의 마련하여 할 것으로 보인다.[9]

<표 Ⅲ-2> 농수산물 안전성 검사 관련법규 조항

구분	민원 업무명	업무관련 법규 (자치법규 포함)	이의제기 관련 조항
대민 업무	농수산물 안전성 검사	◦식품위생법 제22조 및 제23조 ◦보건환경연구원법 제5조① 2 ◦서울특별시행정기구설치조례 제3장 제3절 28조 ◦서울특별시행정기구설치조례시행규칙 50-51조 ◦서울특별시보건환경에관한검사·시험의뢰및처리에 관한조례 제2조(시험검사의뢰) ◦서울특별시보건환경에관한검사수수료등징수조례시행규칙 제2조(검사·시험의뢰 및 교육신청)	◦사실상 이의제기와 관련된 직접적인 근거 조항이 없는 것으로 파악됨 ◦다만 서울특별시보건환경에관한검사수수료등징수조례시행규칙 제6조(시료의 반환) 3항에서 간접적으로 유추해 볼 수 있음

(2) 축산물 검사업무

축산물검사에 대한 법적 근거는 도축검사의 경우 「축산물가공처리법」 제11조 1항, 12조 1항 및 「동법 시행규칙」 8조, 9조에 규정되어 있으며, 축산물 위탁검사의 경우

8) 제6조(시료의 반환) 제2조제1항의 규정에 의하여 제출한 시료는 반환하지 아니 한다. 다만, 다음 각호에 해당하고 의뢰자가 반환을 청구하는 때에는 이를 반환할 수 있다.
1. 검사·시험을 완료한 후에도 그 형태가 변하지 아니한 시료
2. 검사·시험결과 적합 판정된 시료
3. 의뢰자가 검사·시험결과에 이의를 제기하지 아니하는 경우

9) 본 연구의 범위는 아니지만 식・의약품 검사업무의 경우에도 농・수산물 검사업무와 마찬가지로 이의제기에 대한 구체적이고 직접적인 조항이 없는 것으로 나타났다.

「축산물가공처리법」 제12조 4항, 「동법 시행규칙」 15조 1항에 규정되어 있다. 한편 도축검사 및 위탁검사에 대한 이의제기와 관련하여 농수산물 검사업무와 달리, 관련 법률 즉 「축산물가공처리법」제12조의 3, 「동법 시행령」제13조 2항에 규정되어 있는 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-3> 축산물 안전성 검사 관련법규 및 이의제기 관련규정

구 분	민원업무명	업무관련 법규 (자치법규 포함)	이의제기 관련 조항
민원업무	도축검사	◦축산물가공처리법 제11조 1항 ◦동법 제12조 1항 ◦동법시행규칙 제8조, 제9조	◦축산물가공처리법 제12조의3 및 동법 시행령 제13조의 2
민원업무	축산물 위탁검사	◦축산물가공처리법 제12조 4항 ◦동법시행규칙 제15조 1항	◦축산물가공처리법 제12조의3, 동법 시행령 제13조의2

4) 민원처리현황

(1) 농・수산물 검사 민원처리현황

가. 민원처리건수 대비 부적합 건수 및 처리기간 준수

2008년 6월을 기점으로 지난 1년간 민원처리건수 대비 부적합 건수(%)의 경우 농산물검사는 4.85%, 수산물검사는 0%로 부적합 비율이 아주 낮은 것으로 나타났으며, 처리기한 미준수의 경우가 없는 것으로 보아 법정기한 내에 검사업무처리가 이루어지는 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-4> 농·수산물검사 민원처리 건수 대비 부적합 건수 및 처리기간 준수

(단위 : 건)

세부업무명	처리건수	부적합건수	처리기한 미준수
농산물 검사	103	5(4.85%)	-
수산물 검사	30	0(0%)	-

※기준일: 2007.7.1~2008.6.30
출처: 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 300일 추진계획

나. 민원처리건수 대비 이의제기 신청건수

최근 5년간('02년～'08년) 농산물 안전성 검사의 민원처리건수는 총 1,038건 중 이의제기 건수는 0건으로, 수산물 안전검사의 민원처리건수는 총 214건 중 이의제기 건수는 0건으로 농・수산물 안전검사의 민원처리건수 대비 이의제기 신청건수의 비율은 모두 0%로 나타났다.

<표 Ⅲ-5> 농·수산물 안전성 검사 민원처리건수 대비 이의제기 신청건수('02～'08)

민원업무명	민원처리 건수	이의제기 신청건수	처리결과				비고
			수용	기각	기타	소계	
농산물 안전성검사 ('02년)	111	0	-	-	-	-	
농산물 안전성검사 ('03년)	72	0	-	-	-	-	
농산물 안전성검사 ('04년)	142	0	-	-	-	-	
농산물 안전성검사 ('05년)	239	0	-	-	-	-	
농산물 안전성검사 ('06년)	98	0	-	-	-	-	
농산물 안전성검사 ('07년)	263	0	-	-	-	-	
농산물 안전성검사 ('08년)	113	0	-	-	-	-	
소계	1,038	0	-	-	-	-	

민원업무명	민원처리 건수	이의제기 신청건수	처리결과				비고
			수용	기각	기타	소계	
02년 자료 5년 초과하여 관련서류 폐기							
수산물안전성 검사('03년)	32	0	-	-	-	-	
수산물안전성 검사('04년)	54	0	-	-	-	-	
수산물안전성 검사('05년)	32	0	-	-	-	-	
수산물안전성 검사('06년)	35	0	-	-	-	-	
수산물안전성 검사('07년)	18	0	-	-	-	-	
수산물안전성 검사('08년)	43	0	-	-	-	-	
소계	214	0	-	-	-	-	

(2) 축산물 검사 민원처리현황

가. 민원처리건수 대비 부적합 건수 및 처리기간 준수

2008년 6월을 기점으로 지난 1년간 민원처리건수 대비 부적합 건수(%)의 경우 도축검사는 0.1%, 축산물 위탁검사는 0.5%로 부적합 비율이 아주 낮은 것으로 나타났으며, 처리기한 미준수의 경우가 없는 것으로 보아 법정기한 내에 검사업무처리가 이루어지는 것으로 파악되었다.

<표 Ⅲ-6> 축산물 검사 민원처리 건수 대비 부적합 건수 및 처리기간 준수

세부업무명	처리건수	부적합건수	처리기한 미준수
도축검사	8,432	12(0.1%)	-
축산물위탁검사	220	1(0.5%)	-

※기준일: 2007.7.1~ 2008.6.30
출처: 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 300일 추진계획

나. 민원처리건수 이의제기 신청건수

최근 5년간('02년~'08년) 축산물 안전성 검사는 도축검사와 축산물 위탁검사로 나누어지는데, 도축검사의 민원처리건수는 총 383,722건 중 이의제기 신청건수가 0건, 축산물 위탁검사의 민원처리건수는 총 3,530건 중 이의제기 신청건수가 0건으로, 축산물의 안전성 검사는 민원처리건수 대비 이의제기 신청건수 비율은 0%로 나타났다.

<표 Ⅲ-7> 축산물 안전성 검사 민원처리건수 대비 이의제기 신청건수('02~'08)

(단위 : 건)

구 분	민원 업무명	민원처리 건수	이의제기 신청건수	처 리 결 과				비고
				수용	기각	기타	소계	
검사팀('04년)	도축검사	10,238	0	-	-	-	-	
검사팀('05년)	도축검사	13,606	0	-	-	-	-	
검사팀('06년)	도축검사	8,541	0	-	-	-	-	
검사팀('07년)	도축검사	8,602	0	-	-	-	-	
검사팀('08년)	도축검사	342,735	0	-	-	-	-	
소계	도축검사	383,722	0	-	-	-	-	
시험팀('02년)	축산물 위탁검사	562	0	-	-	-	-	
시험팀('03년)	축산물 위탁검사	651	0	-	-	-	-	
시험팀('04년)	축산물 위탁검사	606	0	-	-	-	-	
시험팀('05년)	축산물 위탁검사	587	0	-	-	-	-	
시험팀('06년)	축산물 위탁검사	408	0	-	-	-	-	
시험팀('07년)	축산물 위탁검사	250	0	-	-	-	-	
시험팀('08년)	축산물 위탁검사	466	0	-	-	-	-	
소계	축산물 위탁검사	3,530	0	-	-	-	-	

특히 농·수·축산물의 민원처리건수 대비 이의제기 신청건수가 0%라는 점은 민간기관의 위탁검사보다 정부기관에 대한 공적인 신뢰성에 대한 결과로 해석될 수 있다. 또 다른 한편으로는 이의를 제기하는 당사자들 대다수가 검사관련업체(91%, 2007년 기준)로 서울시에 위탁하여 계약 행태로 이루어기 때문에 이의제기를 신청했을 경우 사

후 계약 시 불이익이 발생할까봐 이의제기를 행하지 않는 측면으로도 해석이 가능하다. 더 나아가 농수산물의 경우 실제로 불이익을 감수하여 이의제기를 하고자 해도 법적인 절차가 제대로 완비되어 있지 못해서 이의제기를 할 수 없는 현실적 여건이 존재하는 것으로 풀이 될 수 있다.

5) 수수료 및 처리기간

(1) 농・수산물 검사업무

가. 수수료

서울시 보건환경연구원과 경기도보건환경연구원의 검사수수료를 비교해보면 서울시가 경기도에 비해 적게는 2,000원, 많게는 12,600원까지 높게 나타났다. 하지만 수수료가 차이가 왜 존재하는지에 대한 근거와 이들의 산정근거에 대해 명확히 제시하지 못함에 따라 민원인의 불만을 제기할 수 있는 점이 존재한다. 이러한 불만이 검사기관에 대한 불신으로 인한 청렴도 저하와 실제 제공되는 서비스의 질을 상쇄하는 효과로 연계될 가능성이 높음에 따라 수수료 산정에 대한 명확한 근거를 제시할 필요가 있을 것이다.

<표 Ⅲ-8> 농·수산물 검사 수수료 비교(서울시와 경기도 차이)

(단위 : 원)

검사시험항목 \ 기관	서울특별시 보건환경연구원 (수수료)a	경기도 보건환경연구원 (수수료)b	a-b
가. 미생물학적 검사			
일반 세균군 검사, 진균수 검사	15,000	13,000	2,000
대장균군 검사,	20,900	13,000	7,900
나. 식중독균 검사			
살모넬라검사, 대장균 O157:H7 검사, 장염비브리오, 황색포도상구균, 리스테리아모노사이토제네스(1항목당)	25,600	15,000	10,600
여시니아 엔테로코리티카, 바실러스 세레우스(1항목당)	25,600	13,000	12,600
클로스트리디움 퍼프린젠스, 클로스트리디움 보툴리늄(1항목당)	31,000	20,000	11,000
캠필로박터 제주니	31,000	22,000	9,000
클로스트리디움 퍼프린젠스	31,000	20,000	11,000

나. 처리기간

농산물 검사의 경우 검사항목은 잔류농약검사의 경우 법정처리기간은 15일 이내의 범위 내에서 수행되는 것이 원칙이며, 중금속 검사는 12일 이내의 범위에서 수행되어야 한다. 다만 「서울시 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 추진계획」에 따르면 잔류농약검사의 경우 법정기간보다 4일 단축된 11일, 자연산물 중금속 검사의 경우 법정기간보다 2일 단축된 10일로 계획하여 검사업무를 수행하고 있다.

한편 수산물 검사의 경우 검사항목 중 중금속 검사의 경우 법정처리기간은 12일 이내이며, 대장균군의 미생물학적 검사는 10일 이내, 식중독군의 미생물학적 검사는 20일 이내로 규정되어 있다. 다만 「서울시 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 추진계획」에 따르면 중금속 검사의 경우 법정기간보다 2일 단축된 10일, 대장균군의 미생물학 검사의 경우 법정기간보다 6일 단축된 4일, 식중독균의 미생물학 검사는 6일 단축된 14일로 계획하여 검사업무를 실시하고 있다.

하지만 이러한 농·수산물 검사의 처리기간 단축은 고객에게 보다 신속한 서비스를 제공한다는 점에서 의미는 존재하나 어떠한 기준으로서 단축되었는지에 대한 명확한 근거가 없는 실정이다.

<표 Ⅲ-9> 검사항목별 처리기간

(단위 : 일)

검사업무	검사항목	법정기간	단축목표기간
농산물 검사	자연산물 잔류농약검사단성분분석	15일	11
	자연산물 중금속 검사	12일	10
수산물 검사	중금속 검사	12일	10
	미생물학적 검사(대장균군)	10일	4
	미생물학적 검사(식중독균)	20일	14

출처: 서울시 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 300일 추진계획

(2) 축산물 검사업무

가. 수수료

축산물 검사의 수수료는 도축검사와 위탁검사로 구분해 살펴볼 수 있다.

먼저 도축검사의 수수료는 각급지방자치단체 조례로 규정하고 있으며, 농림수산식품부에서 규정한 도축검사 비용은 600원~4,000원으로 다양하여 지역 또는 기관마다 통일되어 있지 못한 실정이다. 서울시 보건환경연구원과 경기도 도축검사를 담당하는 축산

위생연구소의 수수료를 비교해 보면 식·의약품 검사업무, 농수산물업무의 수수료의 경향과 달리 서울시가 경기도에 비하여 비교적 낮은 편으로 나타났다. 민원인의 입장에서 보았을 때 앞선 농수산물 검사의 경우 경기도에 비해 수수료가 높고, 축산물의 경우 낮게 나타난 것에 대한 합리적 근거를 제시 못했을 경우 수수료에 대한 민원인 불신이 기관의 청렴도 저하에 미칠 수 있는 개연성이 존재할 수 있을 것이다.

한편 축산물위탁검사도 제품유형에 따라 수수료가 상이한 것으로 나타나고 있다. 서울시보건환경연구원의 경우 56,900원~123,400원의 범위 내에 있으나, 농림수산부에서 공시한 축산물위탁검사비용은 제품에 따라 1,100원~278,400원을 규정되어 있다. 이렇게 축산물위탁검사의 수수료가 상이할 경우 민원인의 입장에서는 혼란을 가져올 가능성이 높다고 할 수 있다.

<표 III-10> 도축검사 수수료 비교(서울시와 경기도 차이)

(단위 : 원)

검사시험항목 \ 기관	서울특별시 보건환경연구원 (수수료)a	경기도 축산위생연구소 (수수료)b	a-b
도축검사(소)	1,500	2,000	-500
도축검사(돼지)	600	700	-100
주) 경기도의 경우 도축검사는 축산위생연구소에서 담당.			

나. 처리기간

서울시 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 추진계획에 따르면 양육육류 등 위탁검사의 경우 법정기간인 18일보다 일주일 단축된 11일로 계획하여 검사업무를 수행하고 있는 실정이다. 이 역시도 앞선 농·수산물 검사와 분야와 마찬가지로 고객에게 보다 신속한 서비스를 제공한다는 점에서 의미는 존재하나 어떠한 기준으로서 단축되었는지에 대한 명확한 근거가 없는 실정이다.

<표 III-11> 검사항목별 처리기간

(단위 : 일)

검사항목	법정기간	단축목표기간
축산물 위탁검사	18	11

※ 참고: 도축검사의 경우 검사가 즉시 이루어짐(전자민원G4C).
출처: 보건환경연구원 2009년 청렴도 향상 300일 추진계획

3. 업무프로세스 내용분석을 통한 농·수·축산물 검사업무의 청렴도 저해요인

앞선 농・수・축산물 검사업무의 업무프로세스를 통한 청렴도 저해요인을 구체적으로 분석하여 보면 다음과 같다.

1) 법령상의 이의제기절차 규정미비와 이의제기로 인한 불이익을 받을 것이라는 인식

최근 5년간('02년～'08년) 공무원의 부패건수가 한건도 없었다는 점과 이의제기에 대한 신청건수가 0건이라는 점은 서울시 보건환경연구원이 내부적으로 매우 청렴한 것으로 평가될 수 있다. 하지만 국민권익위원회 청렴도 조사의 항목 중 이의제기에 대한 만족도가 낮다는 점은[10] 현행 축산분야의 검사업무에 제외한 농수산물 검사업무의 경우 사실상의 이의제기에 대한 규정 미비[11]와 이의제기요건이 존재하더라도 이의제기로 인한 불이익이 해당 민원인에게 되돌아 올 수 있다는 심리적 불안감이 표출된 형태로도 이해할 수 있을 것이다.[12] 따라서 이의제기에 대한 규정정비와 민원인에게 이의제기로 인한 불이익이 있을 수 없음을 민원인에게 인식시킬 필요가 있을 것이다.

2) 검사과정의 세부프로세스 규정 미흡 및 검사단계별 처리기간의 불명확성

고객의 입장에서 볼 때 업무절차 중 실질적인 검사에 해당되는 부분의 절차가 구체적이지 않아 검사과정의 투명성 확보가 어려운 실정이며, 이러한 것이 청렴도 저해요인으로 작용할 수 있다. 따라서 실질적인 검사가 이루어지는 과정과 관련된 정보를 공개할 필요가 있다. 또한 전제적인 검사기간은 명시되어 있으나 검사단계별 처리기간에 대해서는 명시되어 있지 않음에 따라 고객의 입장에서 보았을 때 현재 자기가 제기한 검사항목이 현재 어느 수준에서 처리되고 있는지를 알 수 없는 한계가 존재한다. 그리하여 「서울시 오픈시스템」과 같이 검사단계별 세부절차 간 처리기간의 실시간 공개로 인한 고객의 예측가능성 제고가 필요할 것이다.

---

10) 농수축산물 검사의 경우 투명성 지수의 세부항목인 문제제기의 수월성 지수가 10점 만점 중 4.75점으로 타 업무(소방, 보조금지원, 공사계약/관리, 식의약품검사)에 비해 가장 낮게 나타났다.

11) 검사・시험성적서상에 성적서 발송사항(의뢰인, 업체명 소재지, 시료명, 시험항목, 시험목적, 접수년월일, 시험완료일, 성적검사결과)에 부적합 판정을 받을 경우 이에 대한 이의제기에 대한 내용도 기술되어 있지 않고 있다. 특히 단체가 아닌 개인자격의 민원인의 경우 검사결과에 승복하지 못할 경우 이의제기를 할 수 있음을 검사통지서에 명시하지 않음에 따라 특정 민원업무에 대한 불만족이 전체 기관업무에 대한 불신으로 이어지는 측면도 존재할 수 있다.

12) 이의제기를 제기하는 당사자들이 대다수가 검사관련 업체(91%, 2007년 기준)로 서울시에 위탁하여 계약 형태로 이루어지지 때문에 이의제기를 신청했을 경우 사후 계약 시 불이익이 발생할 까봐 이의제기를 행하지 않는 부정적인 측면도 존재할 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

3) 처리기간 산정에 대한 합리적 근거의 부재

처리기간의 경우 어떠한 기준 하에 특정 소요일로 명시되었는지에 대한 산정근거가 제시되지 않음으로써 고객의 입장에서 보았을 때 행정기관이 제시한 법정소요기간에 일방적으로 준수할 수밖에 없는 입장에 놓여 있다고 할 수 있다. 최근 들어 「서울시 보건환경연구원 청렴도 전국 1위 달성을 위한 2009년 청렴도 향상 300일 추진계획」에 따르면 농산물검사와 수산물 검사의 법정소요기간을 단축하여 투명성 지수 및 책임지수를 확보하려 하고 있다. 하지만 이러한 안의 경우 야간 및 공휴일 근무를 통해 기간을 단축하려고 하려고 하지만 처리기간이 어떠한 기준 하에서 단축될 수 있는지에 대한 합리적이고 구체적인 근거가 제시되지 않고 있다.

검사기간이 단축되면 타 지방자치단체 검사기관에 비해 많은 민원이 예상됨에 따라 검사업무를 담당하는 공무원에 대해 오히려 가중한 업무부담을 초래할 수 있다. 더 나아가 이러한 점이 검사업무의 질을 저하시켜 고객만족도를 저해할 가능성도 존재한다.

또한 민원인의 입장에서 기간이 단축되었다고 할 때 기간 단축에 대한 구체적인 이유와 근거를 명시하지 않았을 경우, 왜 그동안 그렇게 하지 않았는지에 대한 의구심과 현재 단축된 기간마저도 더 단축할 수 있을 거라는 생각이 들게 함으로써 실질적인 서비스 효과가 반감될 수 있다. 따라서 단순히 기존의 법정기간에 대비해 몇 일 더 단순히 단축하겠다는 것보다 업무프로세스별 소요기간을 현실적이고 구체적으로 판단하되, 업무프로세스별 소요기간 및 총 소요기간을 명시함으로써 검사원의 업무가중을 덜어줄 뿐만 아니라 민원인에게 보다 나은 서비스를 제공받을 수 있게 할 필요가 있다.

따라서 업무프로세스기간산정의 합리적인 근거를 마련하여 고객 및 내부 검사관련 직원의 정책 수용도를 높일 방안이 필요할 것으로 보인다.

4) 검사원의 전문적인 윤리강령미비

보건환경연구원의 경우 가장 핵심적인 기능은 검사업무이다. 검사업무의 경우 일반 행정업무와 달리 전문성을 많이 요구함에 따라 차별화된 전문윤리강령이 필요함에도 현재 제도화되어 운영되지 않고 있는 것으로 파악되었다.

특히 밀폐된 실험실에서 검사를 수행하는 검사원의 윤리적 의식에 따라 검사업무의 결과가 좌우될 만큼 보다 높은 윤리의식제고를 위한 제도적 마련이 필요할 것으로 보인다. 그러한 차원에서 검사원의 경우 일반 공무원이 적용받는 윤리강령과 달리 검사업무와 관련된 차별화된 윤리강령을 제도적으로 마련하여 고객들로 하여금 윤리적인 검사를 위한 노력을 행하고 있음을 주지시킬 필요가 있을 것이다. 또한 윤리강령이 제정되더라도 형식적으로 운용되는 것을 막기 위해 윤리강령과 업무지침 및 행동강령과의 연계강화와 윤리강령에 대한 교육확대 등이 동시에 수반되어야 할 것이다.

5) 지자체간 수수료의 차이 및 수수료 산정근거의 불명확성

수수료가 지방자치단체의 조례로 결정됨에 따라 지자체간 수수료의 차이가 발생하고 있다. 특히 서울시의 경우 타 지역(경기도)과 비교해 볼 때 농수산물 검사업무의 경우 같은 시험 항목임에도 불구하고 수수료가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

한편 민원인의 경우 검사받고자 하는 항목에 대해 여러 지방자치단체들 중 어느 곳이든 지역과 상관없이 검사를 의뢰할 수 있는 실정에 비추어 볼 때, 타 지역에 비해 비싼 가격이 산정된 서울지역의 경우 수수료에 대한 불만이 민원인의 입장에서는 검사를 의뢰할 수 있는 접근성 차원에서 검사받기 이전 단계부터 사실상 배제당하는 효과를 가져 올 수 있다. 그리고 법・제도상으로 여러 지방자치단체에 동시에 검사의뢰가 가능함에 따라 서울시에서 검사받은 결과와 타 지역에서 받은 결과가 서로 상이할 경우를 전혀 배제할 수 없어 수수료에 대한 불만이 검사업무의 전반적인 불신으로 이어져 기관 청렴도를 저해할 개연성도 존재할 수 있다. 또한 비싼 수수료를 냄에도 앞서 보았듯이 축산물을 제외한 이의제기 규정이 사실상 없음에 따라 더욱더 민원인의 불만이 증폭될 개연성이 많아질 것이다.

따라서 현 서울시 검사업무의 수수료가 타 지방자치단체의 수수료보다 높을 수밖에 없는지에 대한 구체적인 수수료 산정근거에 대해 민원인에게 보다 많은 정보를 제공함에 따라 신뢰받을 수 있는 검사행정 구현이 필요할 것이다.

Ⅳ. 농·수·축산물 검사업무 청렴도 저해요인의 실증분석

1. 설문지의 목적 및 구성

설문지는 업무프로세스의 내용분석을 통해 도출된 청렴도 저해요인들에 대해 민원인들도 과연 그렇게 인식하고 있는 지를 실증적으로 보고자 ‘전반적인 업무처리과정’, ‘위탁계약체결과정’, ‘실험실 검사과정’, ‘이의제기의 적정성 여부’, ‘검사업무매뉴얼상의 구체성 여부’, ‘수수료의 적정성 여부’, ‘처리기간의 적정성 여부’로 세분화하여 구성하였다.

<표 Ⅳ-1> 설문지 구성요소, 설문항목, 측정척도

설문지 구성요소		설문항목	측정척도
업무프로세스과정	전반적인 업무처리과정	1. 검사업무의 신속한 처리를 위한 정기적 금품이나 향응제공가능성 존재유무	
		1-1. 금품이나 향응을 제공하는 수준	5점 척도
	위탁체결 과정	2. 향후 검사결과에 영향을 미치기 위해 관련 공무원에게 금품이나 향응을 제공할 가능성 존재 유무	
		2-1. 관련공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 수준	5점 척도
	실험실 검사과정	3. 실험실 검사절차의 투명성	5점 척도
		4. 실험실 검사절차의 공정성	5점 척도
		5. 실험실 검사결과의 신뢰성	5점 척도
		6. 검사원의 윤리의식 정도	5점 척도
		7. 윤리강령에 대한 제정 필요성	5점 척도
	이의제기의 적정성 여부	8 부적합 판결 시 이의제기의 정도 유무	
		8-1. 검사결과에 대해 이의제기가 어려운 이유	
	검사업무매뉴얼상의 구체성 여부	9. 검사업무와 관련하여 업무처리과정에서 주로 의존하는 것	
		9-1. 검사업무매뉴얼상 검사업무처리과정에 대한 설명수준	
		9-2. 검사업무처리매뉴얼이 아닌 담당공무원의 설명의존 이유	
	수수료의 적정성 여부	10. 해당 검사항목에 대한 수수료 정도	5점 척도
	처리기간의 적정성 여부	11. 검사업무처리소요기간의 정도	
		12. 업무처리기간이 길다고 보는 이유	

2. 조사설계 및 분석방법

본 연구는 서울시 보건환경연구원의 협조를 통해 조사시점을 기준으로 최근 1년간 검사민원업무 경험이 있는 사람 중 33명을 임의추출방식으로 선정한 후 면접원이 직접 방문하여 설문조사하였다. 조사기간은 2009년 9월28일부터 10월6일까지이며, 분석은 통계패키지인 SPSS 12.0을 활용하여 실시하였다.

3. 분석결과

1) 표본의 특성

표본의 구성을 보면 총 33명으로 남성 30명(90.9%), 여성 3명(9.1%)이며, 연령별로 20대 2명(6.1%), 30대 6명(18.2%), 40대 21명(63.6%), 50대 이상 4명(12.1%)로 나타났다.

<표 Ⅳ-2> 표본의 특성

(단위:명,%)

구분		빈도	비율
성별	남성	30	90.9
	여성	3	9.1
연령	20 대	2	6.1
	30 대	6	18.2
	40 대	21	63.6
	50 대 이상	4	12.1
총계		33	100

2) 전반적인 업무처리과정

(1) 검사업무처리과정의 신속화를 위해 정기적인 금품이나 향응 제공가능성 유무

검사업무처리과정의 신속화를 위해 정기적인 금품이나 향응의 제공가능성 유무에 대해 응답자 총 33명 중 29명(87.9%)이 '그렇지 않다', 4명(12.1%)이 '그러할 것이다'라는 응답을 하였다.

<표 Ⅳ-3> 검사업무처리과정의 신속화를 위한 금품이나 향응 제공가능성

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
업무신속화를 위한 정기적인 금품이나 향응 제공가능성 유무	그렇지 않다	29	87.9
	그러할 것이다	4	12.1
	합계	33	100.0

(2) 민원인들이 공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 수준

검사업무의 신속화를 위해 금품이나 향응을 제공할 가능성에 대해 '그렇다' 라고 응답한 사람 총 4명 중 '타 분야와 거의 유사한 수준'이 3명(75.0%), '심각한 수준이 아닐 것이다'가 1명(25.0%)으로 나타났다.

<표 Ⅳ-4> 검사업무처리과정에서의 금품이나 향응 제공수준

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
민원인들이 공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 수준	타 분야와 거의 유사한 수준일 것이다	3	75.0
	심각한 수준은 아닐 것이다	1	25.0
	합계	4	100.0

결국 전반적인 검사업무처리과정의 청렴성은 높은 수준으로 파악되었다. 이는 최근 5년간 징계건수가 한 건도 없는 객관적 통계자료로 비추어 볼 때 일맥상통한 결과라 볼 수 있다.

3) 위탁계약체결과정

(1) 향후 검사결과에 영향을 미치기 위해 관련공무원에게 금품이나 향응을 제공할 가능성 유무

위탁계약체결과정에서 향후 검사결과에 영향을 미치기 위해 관련공무원에게 금품이나 향응을 제공할 가능성에 대해 '그러하지 않다' 라고 응답한 사람 총 33명 중 26명(78.8%)로 나타남에 따라 위탁계약체결과정에서 금품이나 향응제공의 가능성이 낮은 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-5> 위탁계약체결과정에서 관련공무원에게 금품이나 향응을 제공할 가능성 유무

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
향후 검사결과에 영향을 미치기 위해 금품이나 향응을 제공할 가능성 유무	그렇지 않다	26	78.8
	그러하다	7	21.2
	합계	33	100.0

(2) 민원인들이 공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 수준

위탁체결과정에서 금품이나 향응을 제공할 가능성에 대해 '그렇다'라고 응답한 사람 총 7명 중 '심각한 수준이 아닐 것이다'가 4명(57.1%), '타 분야와 거의 유사한 수준이다'가 3명(42.9%)으로 나타났다.

<표 Ⅳ-6> 위탁계약체결과정에서 금품이나 향응 제공수준

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
민원인들이 공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 수준	타 분야와 거의 유사한 수준일 것이다	3	42.9
	심각한 수준은 아닐 것이다	4	57.1
	합계	7	100.0

4) 실험실 검사과정

(1) 실험실에서의 검사절차의 투명성 정도

실험실에서 검사절차가 투명하게 이루어지는 정도에 대해 긍정적인 의견(그런 편이다 + 매우 그렇다)이 총 33명 중 26명(78.8%)로 나타남으로써 투명성이 높은 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-7> 실험실에서의 검사절차의 투명성 정도

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
실험실에서의 검사절차의 투명성 정도	그렇지 않은 편이다	1	3.0
	보통이다	6	18.2
	그런 편이다	21	63.6
	매우 그렇다	5	15.2
	합계	33	100.0

(2) 실험실에서의 검사절차의 공정성 정도

실험실에서 검사절차가 공정하게 이루어지는 정도에 대해 긍정적인 의견(그런 편이다 + 매우 그렇다)이 총 33명 중 25명(75.8%)로 나타남으로써 공정성이 높은 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-8> 실험실에서의 검사절차의 공정성 정도

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
실험실에서의 검사절차의 공정성 정도	보통이다	8	24.2
	그런 편이다	19	57.6
	매우 그렇다	6	18.2
	합계	33	100.0

(3) 실험실에서 나온 검사결과의 신뢰성 정도

실험실에서 나온 검사결과의 신뢰성 정도에 대해 긍정적인 의견(신뢰하는 편이다 + 매우 신뢰한다)이 총 33명 중 23명(69.7%)로 나타남으로써 검사결과의 신뢰성이 높은 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-9> 실험실에서 나온 검사결과의 신뢰성 정도

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
실험실에서 나온 검사결과의 신뢰성 정도	보통이다	10	30.3
	신뢰하는 편이다	16	48.5
	매우 신뢰한다	7	21.2
	합계	33	100.0

(4) 검사원의 윤리의식정도

실험실에서 나온 검사원의 윤리의식 정도에 대해 긍정적인 의견(높은 편이다 + 매우 높은 편이다)이 총 33명 중 20명(60.6%)로 나타남으로써 검사원의 윤리의식이 높은 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-10> 검사원의 윤리의식

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사원의 윤리의식정도	매우 높은 편이다	4	12.1
	높은 편이다	16	48.5
	보통수준이다	13	39.4
	합계	33	100.0

(5) 검사원의 경우 특별한 윤리강령의 제정 필요성 정도

검사원의 경우 특별한 윤리강령의 제정 필요성에 대해 총 33명 중 긍정적인 의견(높다고 본다 + 매우 높다고 본다)이 18명(54.5%)인데 반해 부정적인 의견(낮다고 본다 + 낮다고 본다)이 4명(12.2%)로 나타남으로써 윤리강령의 제정 필요성에 대해 긍정적인 견해를 가지고 있는 것으로 파악되었다.

결국 실험실에서의 검사절차가 투명하고, 공정하고, 신뢰성 있게 이루어지는 현실에서 검사원이 윤리강령이 추가적으로 정비된다면 이들 간의 시너지 효과로 보다 청렴한 검사행정이 이루어질 것으로 기대될 수 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-11> 검사원의 경우 특별한 윤리강령의 제정 필요성 정도

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사원의 경우 특별한 윤리강령의 제정필요성 정도	필요성이 매우 높다고 본다	1	3.0
	필요성이 높다고 본다	17	51.5
	보통수준이다	11	33.3
	필요성이 낮다고 본다	2	6.1
	필요성이 매우 낮다고 본다	2	6.1
	합계	33	100.0

5) 이의제기의 적정성 여부

(1) 검사 부적합 판결 시 이의제기의 정도

검사 부적합 판결 시 이의제기의 정도에 대해 총 33명 중 '이의제기를 하기 쉽다(27명, 81.8%)'가 '이의제기를 하기 어려운 편이다(6명, 18.2%)' 보다 많은 것으로 나타나 검사 부적합 판결 시 이의제기의 수월성에 대해 긍정적인 반응을 보이는 것으로 나타났다. 이는 기존의 국민권익위원회 조사결과와 다른 결과의 양태를 보이고 있는데, 최근 서울시 보건환경연구원이 청렴도 향상을 위한 노력의 결과가 차츰 가시적으로 민원인에게 인식되고 있는 추세라 볼 수 있다.

<표 Ⅳ-12> 검사 부적합 판결 시 이의제기의 정도

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사 부적합 판결 시 이의제기의 정도	이의제기를 하기 쉬운 편이다	27	81.8
	이의제기를 하기 어려운 편이다	6	18.2
	합계	33	100.0

(2) 검사결과에 대한 이의제기가 어려운 이유

이의제기에 대해 부정적인 의견을 보인 총 6명은 모두가 이의제기가 어려운 이유에 대해 이의제기 규정이 있더라도 향후 개인적인 불이익을 당할 수 있다는 인식을 하는 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-13> 검사결과에 대한 이의제기가 어려운 이유

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사결과에 대한 이의제기가 어려운 이유	이의제기 규정이 있더라도 향후 개인적 불이익을 당할까봐	6	100.0
	합계	6	

6) 검사업무매뉴얼상의 구체성 여부

(1) 검사업무와 관련하여 업무처리과정에서 주로 의존하는 것

검사업무와 관련하여 업무처리과정에서 주로 의존하는 것으로 총 응답자 33명 중 8명(24.2%)이 홈페이지 및 민원실에 비치된 검사업무처리매뉴얼로, 25명(75.8%)이 현장에 근무하는 담당공무원의 설명에 의존하는 것으로 응답함으로써 홈페이지 및 민원실에 비치된 검사업무처리매뉴얼 보다 현장에 근무하는 담당공무원의 설명에 의존하는 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-14> 검사업무와 관련하여 업무처리과정에서 주로 의존하는 것

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사업무와 관련하여 업무처리과정에서 주로 의존하는 것	홈페이지 및 민원실에 비치된 검사업무처리메뉴얼	8	24.2
	현장에 근무하는 담당공무원의 설명	25	75.8
	합계	33	100.0

(2) 검사업무처리매뉴얼 상 검사업무처리과정에 대한 설명수준

검사업무처리매뉴얼에 의존한다는 총 8명 중 검사업무처리과정에 대한 설명수준으로 '개략적인 수준이라 다소 답답하다' 6명(75.0%), '구체적이고 일목요연하여 검사업무를 아는데 많은 도움이 된다'가 2명(25.0%)으로 민원인들은 검사업무를 처리하는데 있어 민원인의 입장에서 구체적이고 좀 더 쉽게 알 수 있는 검사업무매뉴얼을 요구하고 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-15> 검사업무처리매뉴얼 상 검사업무처리과정에 대한 설명수준

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사업무처리매뉴얼상 검사업무처리과정에 대한 설명수준	개략적인 수준이라 다소 답답하다	6	75.0
	구체적이고 일목요연하여 검사업무처리를 아는 데 많은 도움이 됨	2	25.0
	합계	8	100.0

(3) 담당공무원의 설명에 의존하는 이유

담당공무원의 설명에 의존한다는 총 25명 중 12명(48.0%)은 '업무처리매뉴얼에 대한 존재를 몰랐기 때문'으로 13명(52.0%)은 '검사업무매뉴얼만 보고는 명확히 알기 어려운 점이 존재하기 때문'으로 응답하였다. 이는 검사업무매뉴얼이 존재하고 있다는 사실에 대한 홍보와 검사업무매뉴얼을 민원인의 입장에서 알기 쉬우면서 구체적으로 정비할 필요가 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-16> 담당공무원의 설명에 의존하는 이유

(단위:명,%)

		빈도	유효 퍼센트
담당공무원의 설명에 의존하는 이유	업무처리매뉴얼이 존재하는 것을 몰랐기 때문	12	48.0
	검사업무매뉴얼만 보고는 명확히 알기 어려운 점 존재	13	52.0
	합계	25	100.0

7) 수수료의 적정성 여부

(1) 검사항목에 대한 수수료 수준

검사항목에 대한 수수료 수준의 적정성에 대해 '높다고 본다(매우 비싼 편이다 + 비싼 편이다)' 15명(45.5%), '적정수준이다' 14명(42.4%), '낮다고 본다' 4명(12.1%)으로 민원인들은 다소 수수료가 높은 것으로 인식하고 있다.

<표 Ⅳ-17> 검사항목에 대한 수수료 수준

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
수수료의 적정성 여부	매우 비싼 편이다	3	9.1
	비싼 편이다	12	36.4
	적정수준이다	14	42.4
	낮은 편이다	3	9.1
	매우 낮은 편이다	1	3.0
	합계	33	100.0

(2) 검사항목에 대한 수수료가 비싸다고 보는 이유

검사항목에 대해 수수료가 비싸다고 본 총 15명 중 14명(93.3%)이 검사수수료에 대한 산정기준 및 근거를 명확히 제시하지 않은 것에 대해 불만을 가지고 있는 것으로 파악되었다.

따라서 검사항목에 대한 수수료에 대한 산정기준 및 근거의 명확화를 통한 신뢰받을 수 있는 검사행정 구현이 필요할 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-18> 검사항목에 대한 수수료가 비싸다고 보는 이유

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사항목에 대한 수수료가 비싸다고 보는 이유	검사수수료에 대한 산정기준 및 근거를 명확히 제시하지 않음	14	93.3
	수수료에 비해 처리기간이 다소 길다고 보기 때문	1	6.7
	합계	15	100.0

8) 처리기간의 적정성 여부

(1) 검사업무 처리소요기간의 적정성 여부

검사업무 처리소요기간의 적정성 여부에 대해 적정하다는 편(법정소요기간보다 짧게 소요됨으로써 매우 적정함 + 법정소요기간 내에 이루어짐으로써 적정하다고 봄 + 적정하다)이 27명(81.8%)으로 길다는 편(법정기간 내에 이루어지나 처리기간이 길다고 봄 + 법정기간 내에 이루어지나 처리기간이 매우 길다고 봄)인 6명(18.2)보다 많게 인식함으로써 검사업무 처리소요기간이 적정한 편으로 인식하고 있다.

<표 Ⅳ-19> 검사업무 처리소요기간의 적정성 여부

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
검사업무 처리소요기간의 적정성 여부	법정소요기간보다 짧게 소요됨으로써 매우 적정함	1	3.0
	법정소요기간 내에 이루어짐으로써 적정하다고 봄	6	18.2
	적정하다	20	60.6
	법정기간 내에 이루어지나 처리기간이 길다고 봄	5	15.2
	법정기간 내에 이루어지나 처리기간이 매우 길다고 봄	1	3.0
	합계	33	100.0

(2) 업무처리기간이 길다고 보는 이유

다만 업무처리기간이 길다고 인식한 총 6명 중 3명(50%)은 '세부소요기간의 명시부족으로 현 업무처리진행을 알 수 없기 때문'으로 ,나머지 3명(50%)은 '처리기간에 비해 수수료가 비싸기 때문'으로 나타났다.

따라서 검사업무처리기간에 대한 단계별 세부소요기간의 명시와 수수료 산정에 대한 근거를 명확히 함으로써 이에 대한 검사기간에 대한 부정적인 인식을 해소할 필요가 있을 것이다.

<표 Ⅳ-20> 업무처리기간이 길다고 보는 이유

(단위:명,%)

		빈도	퍼센트
업무처리기간이 길다고 보는 이유	세부소요기간의 명시부족으로 현 업무처리진행을 알 수 없음	3	50
	처리기간에 비해 수수료가 비쌈	3	50
	합계	6	100

Ⅴ. 요약 및 결론

청렴도 조사는 크게 민원인의 인식을 반영하는 외부청렴도 조사와 직원 내부의 청렴성을 측정하는 내부청렴도로 구성된다. 본 연구대상인 서울시 보건환경연구원의 경우 직원 내부의 청렴도는 매우 높음에도 불구하고 외부청렴도가 매우 낮은 것으로 나타남에 따라 청렴성 저해요인을 사적이익을 위한 공권력 남용과 같은 일반적 부패의 관점에 국한하지 않고 고객만족의 관점으로 확장시켜 살펴보았다.

분석방법으로는 BPR관점 중 업무프로세스를 중심으로 내용분석을 한 결과와 검사업무에 대한 민원인들의 인식조사를 종합하여 다음과 같은 청렴도 저해요인을 도출할 수

있었다.

첫째, 법령상 이의제기 절차규정미비와 이의제기로 인한 불이익을 받을 것이라는 인식이 청렴도를 저해할 수 있는 요인으로 파악되었다. 특히 농・수산물의 경우 이의제기에 대한 규정이 없음에 따라 이에 대한 정비가 필요하며, 이의제기의 용이성과 관련하여 국민권익위원회 청렴도 조사와 달리 본 설문조사를 통해 이의제기를 행하기 쉽다는 긍정적인 인식전환이 일어나고는 있으나 여전히 이의제기로 인해 불이익을 받을 수 있다는 부정적인 인식도 존재하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 업무매뉴얼 상에 실질적인 검사과정의 세부프로세스 규정미흡과 검사단계별 처리기간의 불명확성이 청렴도를 저해할 수 있는 요인으로 나타났다. 설문조사결과 검사업무매뉴얼이 개략적인 수준이라고 응답해 현장에서 근무하는 담당공무원의 설명에 의존할 수밖에 없다는 의견이 다수인 점이 이를 반증하는 것이라 할 수 있다.

셋째, 「서울시 보건환경연구원 청렴도 전국 1위 달성을 위한 2009년 청렴도 향상 300일 추진계획」에 따라 처리기간이 단축됨으로써 설문조사결과 민원인들이 민원처리 소요기간에 대해 적절하다는 긍정적인 의견이 많은 것으로 나타났으나, 처리기간 산정에 대한 합리적 기준의 부족이 고객만족도, 검사직원의 정책수용도 및 기관 신뢰의 저하를 불러 일으켜 청렴도를 저해할 수 있는 개연성도 동시에 가지고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 설문조사 결과 실험실 검사절차의 투명성・공정성・신뢰성과 검사원의 윤리의식이 높은 것으로 나타났으나, 민원인들이 현 검사원의 전문적인 윤리강령의 미비가 청렴도를 저해할 수 있는 요인으로 작용할 수 있음에 따라 일반 공무원과 차별화된 검사원의 윤리강령 제정의 필요성에 대해 매우 공감하는 것으로 나타났다.

다섯째, 지자체간 수수료의 차이 및 수수료 산정기준의 불명확성이 청렴성을 저해할 수 있는 요인으로 나타났다. 설문조사 결과 검사항목에 대한 수수료의 수준에 대해 다소 높은 것으로 인식하고 있었으며 비싸다고 보는 이유로 검사수수료에 대한 산정기준 및 근거를 명확히 제시하지 않기 때문으로 인식하는 것으로 나타났다. 실제로 서울시 농수산물검사업무의 경우 같은 시험 항목임에도 불구하고 경기도에 비해 수수료가 적게는 2,000원에서 많게는 12,600원까지 높게 나타났으나 이러한 차이에 대해 구체적인 산정기준이 현재 제시되어 있지 않은 상태이다.

물론 본 연구는 농・수・축산물 검사업무 중 서울시 보건환경연구원에 국한한 것이기 때문에 이러한 결과가 농・수・축산물 전체의 청렴도 저해요인을 일반화하기에는 어렵다고 할 것이다. 따라서 앞으로 서울시 이외에 다른 검사업무관련 행정기관을 대상으로 청렴도 저해요인을 찾아내어 앞에서 밝힌 요인들이 검사업무에 공통적으로 적용될 수 있는지에 대한 검증으로써 추후 연구가 필요할 것이다. 또한 BPR 모형의 하위구성요소 중 환경 분석이 제외됨에 따라 농・수・축산물의 청렴도 저해 요인을 정확히 파악하지 못한 한계점이 지적될 수 있을 것이다.

하지만 16개 시・도 광역시의 업무 중 청렴도가 가장 낮은 분야인 농・수・축산물을

대상으로 업무프로세스를 중심으로 BPR 진단을 하여, 청렴도의 저해요인을 밝혀냄에 따라 향후 검사업무의 청렴도 향상을 위한 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있을 것이다.

<참고문헌>

○ 주요 참고자료
국민권익위원회. (2009). 「부패취약업무 종합개선(BPR) 매뉴얼」.
국민권익위원회. (2009). 「2009 공공기관 청렴도 측정실시계획」
김해동・윤태범. (1994). 「관료부패와 통제」. 집문당.
서울시 보건환경연구원. (2009). 「2009년 청렴도 향상 300일 추진계획」.
서울시 보건환경연구원. 「알기 쉬운 농・수산물 검사업무」.
서울시 보건환경연구원. 「알기 쉬운 축산물 검사업무」.
조은경・이정주. (2006). 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석. 「한국행정학보」 40-4. 한국행정학회. p. 491-509.
반부패시스템연구소. (2008). 「민원업무 관련 이의제기 개선방안」.

○ 관련 법령 및 규칙
보건환경연구원법
서울특별시보건환경에관한검사・시험의뢰및처리에관한조례
서울특별시보건환경에관한검사수수료등징수조례시행규칙
서울특별시행정기구설치조례
서울특별시행정기구설치조례시행규칙
식품위생법
축산물가공처리법
축산물가공처리시행규칙
축산물가공처리시행령

○ 관련 사이트
경기도 보건환경연구원: http://gihe.gg.go.kr/
서울시 보건환경연구원: http:/sihe.seoul.go.kr/

투고일자 : 2010. 2. 1
개제확정 : 2010. 3. 10