

지방정부의 청렴시책과 청렴도의 상관성에 관한 연구*

A Study on the Correlation between Local Government's Integrity Policy and Integrity Level

권우덕(Kwon, Woo Duck)** · 이선중(Lee, Sun Joong)***

ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the relationship between integrity policies and integrity of local governments from the perspective of institutional isomorphism. Local governments are making efforts to improve the integrity through integrity policies. However, since the integrity policies of local governments are implemented according to the comprehensive integrity evaluation by the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, it is judged that institutional isomorphism is occurring without reflecting the characteristics or organizational capabilities of the institutions. Institutional isomorphism means that policy activities of all organizations become similar while organizations accept them according to the framework required by the institutional environment. This institutional isomorphism makes it difficult for local governments to improve integrity and create a culture of integrity. Looking at the relationship between integrity policies and integrity of local governments, policies to improve corruption-vulnerable areas reflecting the characteristics of institutions appeared to be correlated, and other policies were found to be insignificant with integrity. It is judged that it will be difficult to expect improvement in the essential integrity of local governments unless they develop and implement integrity policies that can create an integrity climate by reflecting the characteristics of local government.

Key words: Integrity Policy of Local Government, Integrity Assessment, Local Government Integrity Level, Institutional Isomorphism, Integrity Management

* 본 연구는 2022년 국민권익위원회 · 한국부패학회가 공동 개최한 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정 · 보완한 것임. 논문 투고시 논문 제목이었던 '제도적 동형화 관점에서 지방정부의 청렴시책 개선방향'을 심사의견을 반영하여 '지방정부의 청렴시책과 청렴도의 상관성에 관한 연구'로 논문의 제목을 수정함

** 제1저자: 서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구위원, 행정학박사

*** 교신저자: 서울시립대학교 행정학과 겸임교수, 행정학박사

I. 문제의 제기

공공부문을 중심으로 우리 사회 청렴 수준 개선을 위한 노력의 결과 우리나라의 청렴수준에 대한 인식과 평가는 전반적으로 개선되고 있으나, 국내적으로 LH 사태 등을 경험하면서 공직사회의 청렴 수준에 대한 국민적인 인식은 급격하게 악화되었다. 국민권익위원회에서는 우리나라의 공직부문을 포함한 우리 사회 전반의 부패수준을 매년 조사하고 그 결과를 발표하고 있는데, 2022년도 부패인식도 조사결과에 따르면 ‘우리 사회가 부패하다’라는 응답이 54.4%로 2021년 60.9%에 비해서 6.5%p의 부패수준에 대한 동의가 감소한 것으로 나타났으며, 공직사회 부패수준에 대해서도 2022년 38.6%로 2021년 49.8%의 부패하다는 응답과 비교했을 때 11.2%p가 감소한 것으로 나타나고 있다(국민권익위원회, 2022).

LH 사건에도 불구하고 국제투명성기구에서 매년 측정하여 발표하는 부패인식지수(CPI : Corruption Perception Index)측정결과 2018년 이후 지속해서 상승하고 있으며, 2023년에 발표된 부패인식지수 평가결과는 조사대상국 중 31위를 차지하는 성과를 거두었다. 이런 결과는 부패에 대한 우리 사회의 전반적인 인식과 문화, 제도적인 혁신의 결과이며, 국민권익위원회를 중심으로 공직사회의 청렴 수준 개선을 위한 지속적인 노력의 결실이라고 할 수 있다. 특히 여타 부문과 다르게 공공부문의 청렴수준에 대한 평가결과가 긍정적 평가결과를 얻고 있다는 점이 이를 방증하기도 한다. 기업경영 활동과 관련된 부패를 측정하는 IHS 글로벌 인사이트와 이코노미 인텔리전스 유닛(EIU)의 국가 위험지수 평가결과는 17년부터 21년까지 59점으로 5년간 정체해 있으며 21년 세계경제포럼(WEF)의 경영부문 관련 부패인식 평가도 우리나라는 61점으로 21년 OECD 평균 63.9과 비교했을 때 2.9점 낮은 평가를 받고 있다.

어떻게 보면 우리나라의 국가청렴도 평가결과는 공공부문 특히 행정공공기관의 기관 청렴수준 제고를 위한 지속적인 노력의 결과로 보아도 부정하기 어려울 것이다. 하지만 행정공공기관의 청렴수준 향상을 위한 노력도 기관별 격차가 있는 것이 사실이다. 국민권익위원회 청렴도 평가결과를 토대로 볼 때 기관 유형 중 기초자치단체는 모든 평가영역에서 다른 기관 유형과 비교해보면 상대적으로 취약한 것으로 나타나 이러한 우려가 근거가 없는 것은 아니라는 것을 보여주고 있다(국민권익위, 2023). 타 기관 유형보다 공공기관 중 청렴수준에 대한 평가가 취약한 지방자치단체에 대해 관심을 기울이고 공공기관간 청렴수준 격차 등을 최소화하여 공공부문 전반의 청렴수준 향상을 위한 노력이 요구된다.

특히 지방자치제도의 근간은 「지방자치법」이 2021년 전부 개정되면서 지방정부의 권한이 확대되었기 때문에 지방정부 차원에서 부패통제 및 청렴도 제고를 위한 적극적인 노력이 요구되고 있다. 전부 개정된 「지방자치법」의 주요 내용은 지방정부간 협력을 위한 법적 근거 마련, 지방의회 사무국의 인사권 독립, 정책지원인력 채용 등 기관간 분권과 협력의 기반 마련으로 볼 수 있으며, 주민들이 직접 투표를 통해서 지방정부의 기관구성을 결정하고,

조례를 직접 발의할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 등 주민자치의 토대를 강화한 것으로 평가할 수 있다(최승제, 2021). 다만 지방정부의 권한을 강화하는 지방분권이 추진되면서 지방정부의 부패가 확대될 것이라는 우려도 존재하고 있다.

지방분권은 효율성뿐만 아니라 책임성을 동시에 달성하기 위한 혁신 수단으로 인식된다(강영주, 2014). 기본적으로 지역마다 직면하고 있는 부패와 관련된 원인과 해결방안은 다양하기 때문에 문제에 근접한 지방정부가 효과적으로 문제를 해결할 것이라고 예상된다. 지방정부의 문제해결 역량이 효과적으로 발휘되기 위해선 지방정부의 다양한 정책에 대한 주민들의 신뢰가 바탕이 되어야 한다. LH 사태에서 볼 수 있듯이 지방정부에 대한 신뢰를 한순간에 무너트릴 수 있는 수 있는 요인으로 부패도 하나의 요인이 될 수 있다. 따라서 지방정부가 적극적이고 효과적으로 부패를 통제하고 청렴도 제고를 위한 정책역량의 중요성이 강조될 수밖에 없다.

지방정부는 공무원 수, 지역 인구 규모, 지역의 산업구조, 도시화 수준 등 기관의 내부역량과 환경의 차이로 인한 기관 특성에 따라 부패취약분야와 그 원인도 차이가 있을 것이며, 이를 효과적으로 해결할 방안도 다양하게 나타날 것이다. 국민권익위원회는 공공기관의 부패통제 및 청렴 수준 제고를 위한 역량 향상을 위해서 공공기관 종합청렴도 평가를 실시하고 있다. 특히 종합청렴도 평가 중 청렴노력도 평가는 공공기관의 부패통제와 청렴역량 강화를 유도하고 있다. 청렴노력도 평가는 공공기관의 청렴도 제고 노력이 체계적으로 이루어질 수 있도록 2021년까지 계획-실행-평가·환류라는 평가구조를 적용하여 평가하였다. 이 가운데 계획은 공공기관의 부패취약분야에 대한 원인진단 및 분석의 적절성, 부패취약분야를 개선하기 위한 정책수단의 다양성과 창의성, 실현가능성을 종합적으로 고려하여 세부과제를 수립하고 실행하여 공공기관의 청렴역량 강화를 유도하고 있다.

국민권익위원회는 2002년부터 2021년까지 실시하던 공공기관 청렴도 측정과 부패방지 시책평가 통합한 종합청렴도 평가모형을 2022년부터 적용하여 평가를 진행하였으며 모형 변경 후 진행된 평가모형에서도 반부패 추진계획 수립은 중요한 평가지표로 설정되어 있다¹⁾.

국가청렴도 수준 향상에 있어서 공공부문의 노력을 통해 많은 부분 그 결실을 맺고 있으나 공공기관 유형별로 종합청렴도 평가에서 그 격차가 존재하여 특히 지방자치단체 평가결과는 타 기관유형에 비해 상대적으로 낮다는 점에서 지방정부의 청렴수준 향상을 위한 청렴시책으로 무엇을 진행하며 어떻게 진행되는지 고찰하고 이를 통해 어떤 문제점이 있는지를 검토할 필요성이 제기된다.

본 연구는 지방정부의 반부패 추진계획에 포함된 세부 시책들을 유형화하여 지방정부 특성에 따른 유형별 차이를 분석하고, 유형별 청렴시책과 청렴도의 상관관계를 분석하여 지방

1) 2022년 종합청렴도 모형 개편 후 기관의 반부패추진계획 수립이 정성평가로 진행되었지만 2023년에는 기관의 반부패추진계획을 수립만 하면 기관의 노력도를 인정하여 점수를 부여하는 방식으로 평가방식이 변경되었다.

정부가 보다 효과적이고 체계적인 기관 청렴도 수준 제고를 위한 대응방안 수립 시 고려해야 점은 없는지를 검토하고 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 체계로 구성되었다. 2장에서는 지방분권과 청렴, 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 선행연구를 고찰할 것이며, 3장에서는 본 연구의 조사설계 및 연구방법을 제시하고, 4장에서는 기초자치단체의 청렴시책 유형별 특성과 청렴시책과 청렴도의 상관관계를 살펴보도록 하겠다. 마지막으로 연구결과를 토대로 정책적 시사점을 제시하도록 하겠다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 청렴의 개념

청렴의 개념은 학문적으로 정확하게 정의되지 않은 상태에서 포괄적으로 활용되고 있는 것이 현실이다(윤성일·권오영, 2017). 청렴의 개념이 정확하게 정의되지 않은 것은 일반적으로 청렴을 부패의 반대 개념으로 사용하면서 부패가 없는 상태로 인식하고 있었기 때문이다. 그러나 김혁(2015)은 청렴을 단순히 부패의 반대 개념, 반부패로 이해하는 것은 위험하다고 지적하고 있다. 반부패는 부패를 척결하는 것, 부패행위에 대한 조사, 감시, 통제, 처벌을 강화하는 합법성의 범주에서 이해될 수 있지만, 청렴은 투명성, 공정성, 책임성 등 공직자들이 가져야 할 긍정적 가치를 포함하는 개념으로 이해한다. 이상범((2012)도 청렴성을 전통적인 합법성의 영역에서 정의하는 것을 협의의 청렴성으로, 공직자가 충실하게 공직윤리에 따라 업무를 수행하고, 그 과정과 결과에 책임을 지는 투명성과 책임성을 포함한 것을 광의의 청렴성 개념으로 분류하고 있다.

윤성일·권오영(2017) 역시 청렴도를 반부패 측면과 투명성, 그리고 책무성을 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 이자성(2014; 206)은 청렴을 법령에서 금지하는 부정행위를 하지 않는 것을 포함하여 자신이 맡은 공적 업무를 투명하고 책임 있게 처리하는 행정 상태로 정의하고 있다. 장석준(2010; 169)은 지방부패의 대응 개념으로 지방정부 청렴도라는 개념을 정의하고 있는데, 이에 따르면 지방정부 청렴도는 “지방정부가 부패하지 않고 투명하고 책임 있게 공적 업무를 처리하는 상태”로 정의하고 있다.

이상의 논의에서 나타난 것처럼 청렴이란 반부패라는 합법성의 영역을 포함하여 공직자가 지역주민의 복리증진을 위해서 자신의 권한을 보다 적극적이고 투명하면서 책임감을 가지고 자신의 업무를 수행하는 상태를 의미한다고 정의할 수 있다.

청렴에 대한 개념 정의에도 불구하고 청렴과 관련된 주제와 관련하여 실무적으로 그리고 학문적으로 많은 논쟁거리가 존재한다. 대표적으로 청렴의 개념에 어디까지를 포괄할 것이

나의 범위의 적절성 문제로 청렴은 개인 수준의 문제이지 조직 수준에서 청렴을 연구하는 것이 적절한가에 대한 논란이 있다. 『국가공무원법』 제62조와 『지방공무원법』 제53조, 『부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률』 제7조에서 공직자 개인의 청렴의무를 명시하고 있으나, 공공조직의 청렴에 대한 의무 등을 명시하고 있지 않다는 것에서도 청렴은 개인 수준의 문제이지 조직 수준의 문제라고 보기 어렵다는 것이다²⁾. 이와 관련하여 청렴의 문제를 조직수준까지 확장하는 것에 대한 근거는 Jonathan Pinto et al.(2008)의 연구에서 실마리를 찾을 수 있다. Jonathan Pinto et al.(2008)은 조직 내 구성원이 개인(때로는 조직)의 이익을 위한 부패행위일지라도 조직이 개인들의 부패행위를 방치·묵인할 경우 조직 전반으로 부패행위가 확산될 수 있고, 이는 결과적으로 조직을 ‘부패한 조직’으로 만들기 때문에 조직 수준에서 접근이 필요하다고 지적하고 있다. 즉 부패행위가 조직의 상·하위 어느 계층에서 일어나든 이를 효과적으로 통제할 수 있는 조직 수준에서의 부패방지시스템의 구축 및 운영 수준 등에 관한 연구는 조직 수준에서 이루어질 필요가 있다는 것이다. 청렴 역시 공직자 개인 수준의 문제처럼 보이지만 공직자 개개인이 청렴의무를 충실하게 수행하기 위해선 조직 수준의 지원 및 통제 시스템의 구축이 필요하다는 점에서 조직 수준에서 청렴을 연구하는 것은 적절하다고 할 수 있다.

지방정부 구성원 차원의 청렴이 효과적으로 정착하기 위해선 조직 차원에서는 구성원이 부패한 행동을 하지 않는 것을 넘어 보다 적극적으로 책임감을 가지고 직무를 수행할 수 있도록 부패통제 기반 구축, 관리자들의 청렴리더십 구축을 위한 제도적 기반 마련, 조직문화의 개선, 구성원의 청렴인식 제고를 위한 인적·물적 자원의 지원시스템 구축 등 다차원인 노력을 기울일 필요가 있다.

따라서 청렴은 개인 차원의 윤리적 개념일 뿐만 아니라 조직 차원의 지원체계가 조화를 이룰 때 비로소 실현될 수 있는 것이라고 할 수 있다. 특히 지역주민의 생활과 밀접하게 연관된 지역문제를 해결하기 위한 지방정부의 권한이 강화되는 추세에서 지방정부의 청렴 수준은 지역주민들의 지방정부에 대한 신뢰수준을 제고하고, 지방정부의 정책효율성과 효과성을 개선하기 위해서 조직의 자원을 투입하여 효과적으로 관리해야만 하는 중요한 요소라고 할 수 있다.

2. 지방정부의 청렴도 영향요인

1) 지방분권의 개념

지방분권이라는 개념은 매우 추상적이기 때문에 연구자 및 관점에 따라 개념 정의가 다

2) 부패방지권익위원회에는 제3조 공공기관의 책무, 제4조 정당의 책무, 제5조 기업의 의무 등에서는 청렴 의무보다는 각 주체별로 부패방지 및 투명성과 관련된 책임을 명시하고 있다.

양하게 이루어진다(김홍환·정순관, 2018). 지방분권의 개념에 대한 다양한 학자들의 정의를 살펴보면, 이승철(2020)은 지방분권을 소극적 의미와 적극적 의미로 정의하고 있다. 소극적 의미의 지방분권은 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 권한과 기능의 배분 수준을 의미하는 것으로 전통적인 의미와 유사한 것이며, 적극적 의미의 지방분권은 권한과 기능의 배분과 더불어 배분된 기능과 권한을 적극적으로 행사하는 것으로 정의하고 있다.

고광용(2015; 65)은 지방분권을 “지방정부가 중앙정부의 간섭이나 통제 없이 배분된 권한을 행사하는 것”으로 정의하고 있으며, 김홍환(2015; 33)은 지방분권을 “중앙정부에서 집중되어 있는 여러 권한을 지방자치단체가 행사하는 것으로 각 지방자치단체가 중앙정부의 관여 없이 해당 지역의 여건과 요구에 따라 필요한 권한을 자율적으로 행사하는 것”으로 정의하고 있다.

이러한 지방분권이 나타나는 형식은 크게 분산, 위임, 이양 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 분산이란 정부 부처의 권한 일부를 지방의 관할 부처 사무실로 이전하는 형태를 의미하는 것으로 권한이 아닌 기술적·관리적 업무를 이전하는 것을 말한다. 둘째, 위임이란 중앙부처의 간접적인 통제를 받지만, 일정 수준의 의사결정권을 이전하는 형태를 의미한다. 대표적으로 공기업이 있으며, 지방정부도 위임의 대상이 된다. 다만 위임의 최종적인 책임자는 중앙부처라는 점에서 지방정부가 가지는 권한과 책임도 제한적일 수밖에 없다. 마지막으로 이양이란 중앙정부와 독립적으로 지방정부가 의사결정 및 집행권을 확보하고, 그에 따른 법률적 책임까지 담보하는 것으로 분권의 가장 확대된 형식이라고 할 수 있다(최정열, 2014).

지방분권의 개념정의에서 중요한 것은 결국 지역공동체의 문제해결 과정에서 지방정부가 문제에 대한 정의, 해결방법의 탐색 및 결정하는 의사결정 및 집행권한을 자신의 책임하에 수행하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 2022년부터 시행되는 『지방자치법』 전부개정안의 주요 내용도 이를 반영하고 있다고 할 수 있다. 이러한 지방분권의 강화 추세는 지속하게 될 것으로 판단되는데, 지방정부의 권한 강화에 따른 효과적인 부패통제 및 청렴도 제고방안으로 청렴시책의 중요성이 부각된다고 할 수 있다.

2) 지방정부 청렴도 영향요인

지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 연구는 매우 제한적이지만 지방정부 부패발생 원인에 관한 연구는 상대적으로 다양하게 이루어지고 있다. 특히 지방정부의 부패발생 원인을 지방분권이라는 구조적 관점에서 분석하는 연구가 다수를 차지하고 있다. 다만 분권화와 부패에 관한 이론 및 연구는 국내외에서 일정 수준 이루어졌지만, 이론적 근거 및 실증분석 모두 서로 다른 결과를 나타내고 있어 지방분권과 부패의 관계를 단정적으로 결론 내리기는 어렵다.

지방분권이 부패를 증대시킬 수 있다는 대표적인 이론으로 포획이론이 있다. Tanzi(1996)는 지역의 이익집단과 관료가 지역 내의 커뮤니티에서 밀접하게 생활할 수밖에 없는데 이러한 인접성이 지방정부의 관료들이 이익집단에게 포획되는 것이 보다 용이하기 때문에 분권화가 부패를 증가시키는 주요한 요인이 될 수 있다고 보았다(강영주, 2014에서 재인용). 또한 Bardhan & Mokherjee(2000)는 지방정부로 분권화가 이루어지면 지역의 이익집단에 의해서 포획될 가능성이 높은 이유를 정치적 인지도와 언론의 관심 때문이라고 지적하고 있다. 즉 지방정부는 정치적인 인지도가 낮으며 지역의 방송매체의 활동이 저조할 경우 외부통제가 상대적으로 취약해지고 이로 인해 지역의 이익집단에 포획될 가능성이 높다고 주장하였다(최정열, 2014 재인용).

반면 ‘관할권 간 경쟁 모형’은 지방분권이 부패통제에 효과적이라고 주장한다. 즉 상품시장과 유사하게 유사한 공공서비스를 제공하는 다수의 지방정부가 있다면 주민들은 지방정부간 성과를 비교하여 보다 유리한 지역으로 이동하게 된다. 지방정부는 지역주민의 유치 또는 유출방지를 위한 경쟁을 발생시키게 되고 그 결과 관료들의 지대추구 능력을 감소시켜 결국 부패의 감소로 이어지게 된다는 것이다(강영주, 2012, 2014; 최정열, 2014). 또한 주민-대리인 모형에서도 분권화가 지방정부의 부패를 감소시킬 수 있다고 주장한다. 광범위한 지역에 영향을 미치는 중앙정부 관료와 달리 지방정부의 관료들은 제한된 관할구역 내에서 특정 업무만을 담당하기 때문에 주민들의 감시가 상대적으로 수월하므로 관료들의 부패를 효과적으로 통제할 수 있다고 주장한다(강영주, 2014; 조은경, 2004).

분권화와 부패와의 관계에 관한 선행연구에서도 조은경(2004)은 환경행정사무의 분권화 이후 수질오염 및 공무원 징계 건수의 증감 추이를 분석하여 분권화가 부패를 증가시킬 가능성을 간접적으로 증명하였다. 최정열(2014)은 지방채발행 총액한도제 시행 이후 지방부패(지방공무원 징계율, 공공기관 청렴도 측정결과) 변화를 분석한 결과 지방채발행 총액한도제 도입이라는 분권화 조치가 지방공무원 징계율에는 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나 분권화가 관료들의 왜곡된 행위를 일정 수준 억제하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

송낙길(2016)은 지방정부의 부패가 중앙정부에 비해서 심한 이유로 첫째, 지방공무원과 지역주민의 장기간 함께 생활하면서 토착형 비리가 관행이 되었으며, 둘째, 중앙정부가 반부패 정책을 추진하면서 지방정부가 수동적으로 부패통제정책을 도입하고 집행하면서 반부패·청렴역량이 개선되지 않았기 때문이며, 마지막으로 자치단체장의 무리한 공약 때문에 과도한 정책 추진과정에서 부패가 발생하게 된다고 지적하고 있다.

지방정부의 부패발생 원인에 관한 연구 외에 청렴도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구도 일부 진행되고 있다. 라영재(2009)는 내부통제, 옴부즈만, 외부통제가 공무원의 부패행위를 통제효과를 검증하였으며, 연구결과 인사공정성이나 성과평가의 객관성과 같은 요인보다 직접적인 통제 수단이 효과적인 것으로 나타났다. 장석준(2010)은 230개 기초자치단체를 대상으로 지방정부 청렴도 영향요인에 대해서 분석하였으며, 정부규모, 정치적 영향요인 중

기초의회 다수당 점유율, 사회자본이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상범(2012)은 기초자치단체의 청렴도에 대한 영향요인으로 윤리적 리더십과 같은 기관장 요인, 감사 및 옴부즈만 등 부패통제제도, 처벌제도, 공익신고자 보호제도와 같은 제도적 요인, 연고주의 및 공익신고에 대한 수용도, 부패관행의 고착수준을 포함한 조직문화 요인을 제시하고 있다. 이정주·이선중(2012)는 서울시 25개 자치구를 대상으로 반부패정책의 효과성을 분석한 결과 외부청렴도 개선에는 청렴교육·홍보, 행동강령의 내면화, 행정정보공개 등 예방적 정책이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 내부청렴도에는 청렴도 향상 개선 노력이 유의미한 요인으로 나타났다. 송낙길(2016)은 국민권익위원회 공공기관 청렴도 조사 결과 상위기관인 기초자치단체와 광역자치단체의 주요 청렴정책과 하위권인 기초자치단체의 주요 청렴정책을 비교한 결과, 하위권의 기초자치단체들의 청렴정책의 특성은 다양성 부족, 지속성과 추진성 취약 등의 문제가 있다는 것을 확인하였다. 권우덕 외(2022)는 광역자치단체의 윤리적 리더십, 부패친화적 조직문화, 청렴친화적 조직문화, 인사공정성이 구성원의 청렴수준 인식에 미치는 영향을 조직의 청렴시책 유형별로 조절효과를 검증하였다. 그 결과 부패통제 시책이 구성원의 청렴수준 인식에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 윤리적 리더십과 부패친화적 조직문화가 구성원의 청렴수준 인식에 미치는 영향을 조절하는 것으로 나타났다.

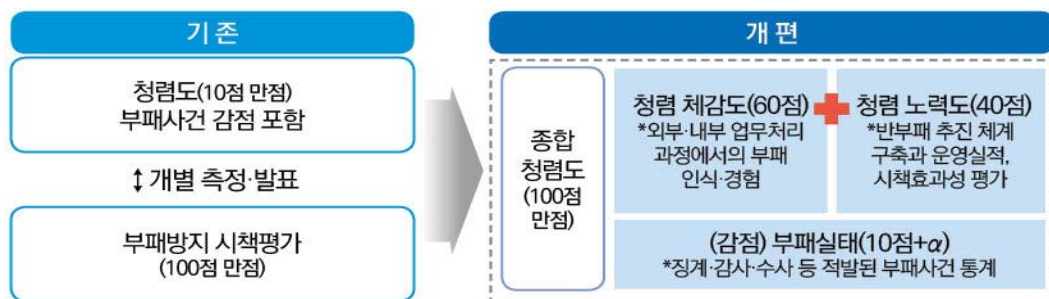
『지방자치법』 전부개정안이 본격적으로 시행되면서 향후 지방정부의 권한과 역할이 강화되고, 시민들의 정책참여가 현재보다 나아질 것으로 예상된다. 제도적 환경 변화 속에 지방정부가 지역공동체가 직면한 문제를 해결할 수 있는 정책역량을 강화하고, 정책효과성 제고를 위해선 지방정부의 청렴도라는 요인을 적극적으로 관리할 필요성이 증대하고 있다. 다만 지방분권과 부패라는 제도적·구조적 접근방법은 이론적으로나 실증적으로 통일된 결과를 도출하지 못함으로써 이론적인 측면뿐만 아니라 지방정부의 부패통제 전략에 구체적인 시사점을 제시하지 못하는 한계를 나타냈다. 지방정부 청렴도 영향요인에 관한 선행연구에서도 이정주·이선중(2012)의 연구를 제외하고 대부분 지방정부의 적극적인 청렴수준 개선을 위한 노력(청렴시책)과 청렴도의 상관관계에 대한 체계적인 분석은 부족한 편이다. 본 논문은 지방분권 강화라는 제도적인 변화 속에서 지방정부의 자치역량 제고를 위해선 무엇보다 청렴수준 제고를 위한 체계적인 노력이 중요하다는 문제의식 속에 2021년 부패방지 시책평가 대상 기초자치단체의 반부패 추진계획에 포함된 세부과제들을 유형화하여 어떤 유형의 청렴시책이 지방정부 청렴도와 유의미한 상관관계가 있는지를 분석하고자 한다³⁾.

3) 국민권익위원회 종합청렴도 평가모형 개편 후 2023년 현재 2년차 평가에 접어들었다. 본 연구에서는 종합청렴도 모형 개편 전인 2021년 자료를 토대로 분석을 실시하였다. 그 이유는 새롭게 개편된 모형 이전에 부패방지 시책평가라는 형태로 평가를 진행해왔으며 평가대상기관은 이에 대응하여 기관 청렴수준 제고를 위한 시책을 진행하였고 이에 따른 기관의 청렴시책에 대한 특징을 보다 잘 포착할 수 있을 것으로 판단하였다.

3. 변경되는 종합청렴도 측정 모형

국민권익위원회는 공공기관의 청렴수준을 자체적으로 진단하고, 부패취약분야에 대한 개선을 독려하기 위해서 2002년부터 공공기관 청렴도 측정과 부패방지 시책평가를 도입하였다. 공공기관 청렴도 측정은 개별 공공기관의 청렴수준을 측정하는 것으로 결과지표라고 할 수 있으며, 부패방지 시책평가는 기관의 청렴수준을 개선하기 위한 노력 수준을 평가하는 과정평가라는 특성이 있다. 이후 2021년까지 평가대상 기관의 확대, 현실을 반영한 평가지표의 개선 및 평가모형을 정교화하면서 공공기관 청렴도 측정과 부패방지 시책평가라는 이원적 평가체계를 유지하였다(국민권익위원회, 2022).

다만 이원적인 평가체계가 지속하는 동안 이해충돌방지법 및 공공재정환수법이 제정되는 등 반부패·청렴 관련 법제도가 확대되었으며, 일부 기관에서는 부패방지 시책평가와 청렴도 측정이 이원적으로 이루어지면서 부패방지 시책평가 결과와 청렴도 측정결과가 상호 불일치하는 경우가 발생하면서 이원화된 평가체계의 현실적합성 개선을 위한 방안을 모색할 필요성이 대두되었다. 이에 국민권익위원회는 반부패·청렴분야 실무자 및 전문가 등 다양한 분야의 의견을 수렴하여 2022년부터 기존의 이원화된 평가체계를 통합한 종합청렴도 평가모형을 적용한 단일한 평가체계를 운영하고 있다.



〈그림 1〉 변경된 종합청렴도 평가체계

출처 : 국민권익위원회(2022), 2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 실시계획

종합청렴도는 기존의 공공기관 청렴도 측정에 준하는 청렴체감도와 부패방지 시책평가를 대체한 청렴노력도 점수를 각각 합산하고, 부패실태를 감점하여 최종적인 종합청렴도 점수를 산정하게 된다.

청렴체감도는 외부업무와 조직내부운영으로 측정되며, 외부업무는 불공정 직무수행과 관련된 3개 항목(부정청탁, 특혜제공, 절차 위반)과 공직자 권한남용 3개 항목(갑질행위, 사익 추구, 소극행정)으로 구성되고 부패경험 항목을 감점하게 된다. 조직 내부운영도 유사하게 불공정 직무수행과 관련된 4개 항목(부정청탁, 특혜제공, 부당지시, 인사위반)과 공직자 권

한남용 3개 항목(갑질행위, 사익추구, 예산 부당집행)을 측정하고 부패경험은 감점한다.

청렴노력도는 추진체계 4개, 추진실적 9개, 시책효과성 1개(설문조사)로 평가된다. 종합청렴도 평가모형으로 변경되면서 부패방지 시책평가 기준 평가대상기관이 2021년도 272개에서 2022년에는 평가대상기관이 573개로 확대된다. 평가대상기관이 확대되면서 매년 부패방지 시책평가를 받지 않았던 기초자치단체 등 신규·소규모 기관은 청렴노력도 지표를 단계적으로 적용하고, 국립대학과 공공의료기관은 체감도·노력도의 특화항목 및 지표를 적용받게 된다.

2022년도에 처음 적용되는 종합청렴도 평가모형이 공공기관 청렴수준 개선을 위한 실효성 있는 평가모형으로 조기에 정착되고, 평가지표의 실효성 제고를 위해선 기관의 청렴수준과 노력도 지표의 상관관계가 높은 지표를 강화하는 등 지속적인 정교화 작업이 병행될 필요가 있다.

4. 기초자치단체 청렴수준

국가 단위의 청렴수준을 측정하는 지표는 부패인식지수(CPI : Corruption Perceptions Index), 공공청렴지수(IPI : Index of Public Integrity), 아시아부패지수 등 다양하다. 반면 지방정부의 청렴수준을 확인할 수 있는 지표는 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정결과를 제외하고는 거의 없다고 볼 수 있다. 따라서 지방정부의 청렴수준을 확인할 수 있는 유효한 자료는 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정에서 제시되는 기초자치단체의 청렴도 측정결과로 이를 살펴보면 다음과 같다.

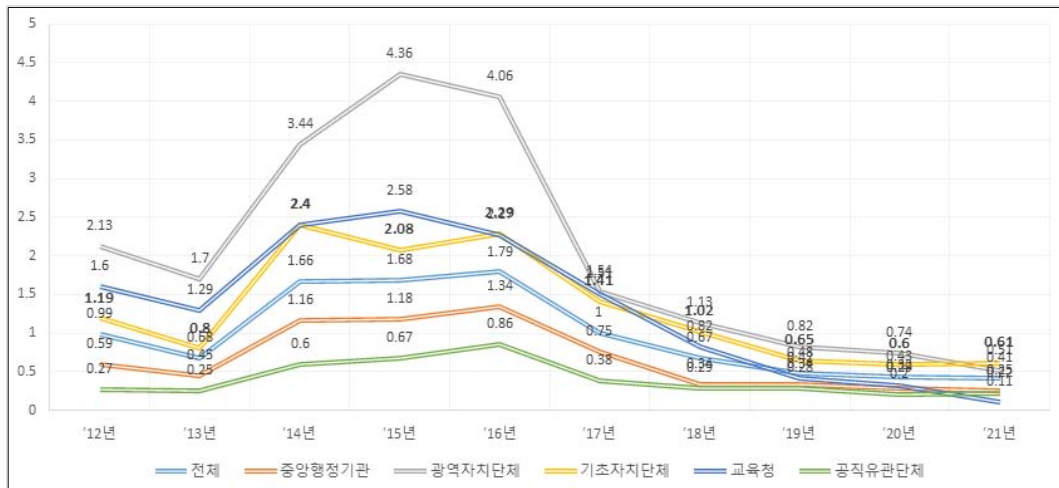
2021년도 공공기관 청렴도 측정결과에 따르면, 기초자치단체는 2021년도 종합청렴도 평균이 8.03점, 외부청렴도 8.27점, 내부청렴도 7.46점으로 다른 기관유형에 비해서 측정영역별 평균이 가장 낮게 측정되었다.

〈표 1〉 공공기관 청렴도 측정영역별 점수 변화 추이(2020-2021)

구 분	종합청렴도 (점)			외부청렴도 (점)			내부청렴도 (점)		
	'20	'21	변화	'20	'21	변화	'20	'21	변화
전체기관	8.27	8.27	-	8.53	8.54	▲0.01	7.59	7.57	▼0.02
중앙행정기관	8.37	8.29	▼0.08	8.62	8.58	▼0.04	7.74	7.57	▼0.17
광역자치단체	8.02	8.14	▲0.12	8.15	8.36	▲0.21	7.79	7.68	▼0.11
기초자치단체	8.02	8.03	▲0.01	8.25	8.27	▲0.02	7.49	7.46	▼0.03
교육청	8.52	8.54	▲0.02	8.71	8.80	▲0.09	8.02	7.86	▼0.16
공직유관단체	8.53	8.51	▼0.02	8.84	8.82	▼0.02	7.61	7.66	▲0.05

출처 : 국민권익위원회(2021). 2021년도 공공기관 청렴도 측정결과

기관유형별 금품·향응·편의 경험률도 2020년까지는 광역자치단체가 다른 기관유형에 비해서 높게 나타났으나, 2021년에는 기초자치단체가 0.61%로 다른 기관유형에 비해서 가장 높게 나타났다. 금품·향응·편의 경험은 전통적인 부패행태로 사회적으로 다양한 부패 사건을 경험하면서 공공기관의 생존을 위협하거나, 지방자치단체의 경우 자치단체장의 당선에 큰 영향을 미칠 수 있다는 인식이 확대되면서 공공기관에서 관련 행위를 적극적으로 통제한 결과 전반적으로 감소추세를 보이는 상황이다. 하지만 기초자치단체는 2020년 대비 0.01점 상승하면서 광역자치단체보다 더 높게 나타나고 있는 것이 현실이다. 측정시기에 따른 특성이 반영된 것인지 아니면 기관유형에 따라 부패의 증감이 영향을 주는지에 대한 검토도 이루어질 필요성이 있다. 기초자치단체의 부패경험률이 낮아지는 추세이기는 하나 다른 기관유형보다 부패경험률이 높게 나타나고 있다.



〈그림 2〉 기관유형별 금품향응편의 경험률

부패행위자 직위별 현황 조사결과에 따르면 기초자치단체는 관리직과 중간직의 합이 80.9%로 타 기관유형에 비해서 압도적으로 높게 나타났다. 즉 기초자치단체의 경우 부패행위 통제를 위해선 중간직 이상의 책임성 강화와 같은 기관 특성에 맞는 청렴시책의 개발 노력이 필요한 것으로 판단된다.

기초자치단체 청렴도 측정결과에 따르면 기초자치단체는 외부청렴도, 내부청렴도 모든 측정영역에서 다른 기관유형에 비해서 취약한 것으로 나타났으며, 금품·향응·편의 제공과 같은 전통적인 부패행위가 다른 공공기관유형에 비해서 지속해서 발생하는 것으로 나타났다. 또한 기초자치단체의 부패행위자들은 중간직 이상이 절대적 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 즉 상대적으로 청렴의식 및 부패통제가 취약한 직급이 중간직 이상이라는 특성이 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 부패행위자 직위별 현황

(단위 : %)

구분	관리직	중간직	하위직
전체	13.7	54.2	32.1
중앙행정기관	11.5	44.2	44.2
광역자치단체	29.4	29.4	41.2
기초자치단체	12.4	68.5	19.1
시도교육청	10.0	20.0	70.0

출처 : 국민권익위원회(2021), 2021년도 공공기관 청렴도 측정결과

Ⅲ. 조사설계 및 분석 방법

본 연구는 2021년도 부패방지 시책평가 대상기관 중 기초자치단체의 반부패 추진계획 자료에 포함된 세부과제들을 유형별로 재분류하여 유형별 청렴시책과 기초자치단체 청렴도 측정결과와의 상관관계를 분석하고자 한다.

선행연구 및 국민권익위원회 청렴도 측정 조사결과를 볼 때 지방정부 청렴도 영향요인은 기관장 및 중간관리자 이상의 윤리적 리더십, 청렴개선 노력 수준, 조직문화, 부패행위에 대한 사전예방, 적발 및 처벌, 시민참여 등 청렴거버넌스가 제시되었다. 이를 근거로 기초자치단체의 반부패 추진계획에 포함된 세부과제들을 간부책임성 강화, 부패통제강화, 청렴문화 조성, 청렴거버넌스, 부패취약분야개선, 국가청렴정책 연계 시책 등 6가지 유형으로 분류하였다⁴⁾. 우선 간부책임성 강화는 고위직 부패위험성 진단 등 관리자의 책임성을 강화하는 시책을 포함하였다. 다만 고위직 청렴교육은 일반적으로 법정 의무교육으로 추진되는 것이라는 점에서 간부책임성 강화 유형이 아니라 청렴문화조성에 포함하였다. 부패통제강화는 자체감사, 부패·공익신고 활성화 등 부패행위 적발 및 처벌강화를 위한 시책들을 포함하였다. 청렴문화조성은 기관의 청렴시책에 대한 구성원 참여 유도, 청렴의 날 운영, 구성원의 청렴인식을 강화하기 위한 청렴교육 등을 포함하였다. 청렴거버넌스는 시민참여, 청렴사회 민관협의회 참여 등 기관의 청렴수준 제고를 위한 지역주민 및 유관단체와의 협력강화를

4) 기관의 청렴도 향상을 위한 시책분류와 관련하여 이자성(2014)은 광역자치단체 감사관실의 업무보고 내용을 토대로 청렴정책의 내용을 규범 및 조직, 제도 및 점검, 신고 및 관리, 교육 및 홍보의 4가지로 분류하였다. 이 외에도 김태룡·안희정(2010)은 개인적 수단, 사회문화적 수단, 제도적 수단, 통제적 수단의 4가지로 부패통제정책을 분류하기도 하였다. 사실 부패통제정책 또는 청렴정책에 대한 유형 분류는 학자마다 다양하게 이루어질 수 있다는 점에서 하나의 정형화된 형태의 분류는 어려운 부분이 있다. 따라서 본 연구에서는 앞의 선행연구에서 지방정부 청렴도에 영향을 미치는 요인을 중심으로 기관의 청렴시책을 분류하여 활용하였다.

위한 시책들을 포함하였다. 부패취약분야 개선은 반부패 추진계획에서 분석된 각 기관의 부패취약분야 개선을 목적으로 실시된 청렴시책을 포함하였다. 인사제도 개선이나 예산집행의 투명성 제고를 위한 시책들은 일반적으로 기관의 청렴문화 정착이나 부패통제의 효율성 제고를 위한 목적으로 계획을 수립하고 추진되지만, 일부 기관은 유사한 청렴시책이 우선적으로 추진될 필요가 있는 과제의 성격을 가지기 때문에 이를 별도의 청렴시책 유형으로 분류하였다. 또한 국가청렴정책 연계 시책은 국가차원에서 청렴 관련 법령이 제·개정될 경우 공공기관은 변화된 법령에 따라 새로운 추진체계나 지원시스템을 구축할 의무가 부여된다. 이해충돌방지법 제정에 따른 지원시스템 구축, 공공재정환수법 제정에 따른 점검체계 강화 등과 같은 시책이 포함되었다.

또한 본 연구에 포함된 42개의 기초자치단체는 인구 규모가 일정 수준 이상인 곳만 포함되었다. 부패방지 시책평가 대상기관 분류에서도 인구 규모가 50만명 이상이 경우 기초자치단체 I 유형으로, 인구 규모가 30만 명에서 50만 명 미만인 기초자치단체는 기초지방자치단체 II 유형으로 분류하였다. 인구 규모가 일정 규모 이상인 경우 현행 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정’에서도 시, 군, 구의 인구 규모에 따라 지방정부에 설치할 수 있는 실·국 개수 및 정원을 별도로 규정하고 있으며, 지방정부별 공무원 정원을 산정하는 기준인건비제에서도 지방정부의 인구 규모는 중요한 영향을 미치는 요인이다. 또한 최정열(2014)의 연구에서도 공무원수는 지방정부 부패를 감소시키는 요인으로 제시되고 있다. 따라서 본 연구에서는 인구 규모에 따른 유형별 청렴시책과 청렴도와의 상관관계 분석에서 기초자치단체 I·II 유형의 차이를 검증하고자 한다. 또한 본 연구에 포함된 기초자치단체를 지역의 특성을 고려하여 시와 자치구를 구분하여 분석하였다.

본 연구에 포함된 기초자치단체의 청렴도는 국민권익위에서 발표한 등급을 역산하여서 분석하였다. 공공기관 청렴도 측정 결과에서는 1등급이 청렴도가 가장 높은 기관이며, 5등급이 가장 낮은 기관이기 때문에 분석 시 혼선을 방지하기 위해서 청렴도가 높은 기관을 5, 가장 낮은 기관의 청렴도를 1로 역코딩하였다. 그리고 분석 대상 기초자치단체의 반부패 추진계획에 포함된 세부과제를 6가지 유형으로 재분류하였으며, 청렴시책과 청렴도의 상관관계를 분석하기 위해서 SPSS 27 버전을 이용하여 상관관계 분석을 하였다.

IV. 분석결과

1. 자료의 특성

본 연구에 포함된 기초자치단체는 기초자치단체 I 유형이 23개(54.8%), 기초자치단체 II유

형이 19개(45.2%)이며, 시와 자치구는 각각 21개(50%)로 합계 42개의 기초자치단체가 분석에 포함되었다.

유형별 청렴시책 평균 개수는 간부책임성 강화가 1.29개(5.52%), 부패통제강화 유형이 평균 5.48개(23.49%), 청렴문화 조성 유형이 8.33개(35.75%), 청렴거버넌스 유형이 3.93개(16.85%), 부패취약분야개선 유형이 2.50(10.73%), 국가청렴정책연계 유형이 1.79개(7.66%)이며, 합계 평균 시책 수는 23.31개로 나타났다. 간부책임성 강화, 부패취약분야개선, 국가청렴정책연계 유형은 최소가 0개로 나타나 일부 기관은 반부패·청렴시책의 다양성을 확보하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 또한 기관별 반부패 추진계획에 포함된 세부과제도 최소 12개에서 최대 37개로 기관별 세부추진과제 수의 편차도 큰 것으로 나타났다.

〈표 3〉 분석자료의 특성

기관유형 I					
구분	빈도(개)		비율(%)		
기초자치단체 I	23		54.8		
기초자치단체 II	19		45.2		
전체	42		100.0		
기관유형 II					
시	21		50.0		
자치구	21		50.0		
전체	42		100.0		
청렴시책 유형별 기관 평균 건수					
구분	평균(개)	비율(%)	표준편차	최소	최대
간부책임성 강화	1.29	5.52	0.995	0	3
부패통제 강화	5.48	23.49	2.606	1	12
청렴문화 조성	8.33	35.75	3.206	3	15
청렴거버넌스	3.93	16.85	1.536	1	7
부패취약분야개선	2.50	10.73	2.003	0	9
국가청렴정책연계	1.79	7.66	1.279	0	6
합계	23.31	100.00	6.403	12	37

기초자치단체 I 과 II의 반부패 추진계획에 포함된 세부과제의 총합을 비교하면, 기초자치단체 I 은 평균적으로 반부패 추진계획에 포함된 세부과제가 23.22개이며, 기초자치단체 II은 평균적으로 반부패 추진계획에 포함된 세부과제가 23.42개로 거의 유사한 것으로 나타났다.

유형별 청렴시책 구성에서도 유의미한 수준의 차이가 있다고 판단하기는 어렵다. 다만 청렴문화조성 유형이 기초자치단체 II가 기초자치단체 I 에 비해서 상대적으로 많은 비중을 차

지하고 있는 것으로 나타났고 부패취약분야 개선 유형이 상대적으로 적은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 인구 규모가 작은 지방자치단체의 경우 감사부서의 인원 등 반부패 추진계획의 세부과제를 추진할 수 있는 인적자원의 부족으로 청렴교육 및 내부캠페인과 같은 일회성 행사중심 세부과제를 청렴시책에 반영하는 경우가 많았고, 구조적이고 지속적인 부패 관행을 개선해야 하는 부패취약분야 개선을 위한 청렴시책은 상대적으로 인력과 시간이라는 자원투입에 대한 부담 등으로 인해서 관련 청렴시책 반영이 적은 것으로 판단된다.

〈표 4〉 기초자치단체 I 과 II 유형의 청렴시책 유형별 구성 비교

구분	전체		기초자치단체 I		기초자치단체 II	
	평균(개)	비율(%)	평균(개)	비율(%)	평균(개)	비율(%)
표본수(개)	42		23		19	
간부책임성 강화	1.29	5.52	1.43	6.18	1.11	4.72
부패통제 강화	5.48	23.49	5.22	22.47	5.79	24.72
청렴문화 조성	8.33	35.75	7.78	33.52	9.00	38.43
청렴거버넌스	3.93	16.85	4.17	17.98	3.63	15.51
부패취약분야개선	2.50	10.73	2.78	11.99	2.16	9.21
국가청렴정책연계	1.79	7.66	1.83	7.87	1.74	7.42
합계	23.31	100.00	23.22	100.00	23.42	100.00

시와 자치구의 청렴시책 유형별 구성은 인구 규모에 따른 기관특성보다 유사성이 보다 높게 나타난다. 이와 같은 결과가 도출된 것은 표본의 특성 때문에 나타난 것으로 판단된다. 본 연구에 포함된 기초자치단체 가운데 경기도의 시가 13개이며, 이 가운데 수원시, 성남시 등 도시지역인 곳도 포함되기 때문에 자치구와의 차별성이 상대적으로 나타나지 않은 것으로 보인다.

〈표 5〉 시와 자치구의 청렴시책 유형별 구성 비교

구분	전체		시		자치구	
	평균(개)	비율(%)	평균(개)	비율(%)	평균(개)	비율(%)
표본수(개)	42		21		21	
간부책임성 강화	1.29	5.52	1.29	5.30	1.29	5.74
부패통제 강화	5.48	23.49	5.81	23.97	5.14	22.98
청렴문화 조성	8.33	35.75	8.62	35.56	8.05	35.96
청렴거버넌스	3.93	16.85	4.29	17.68	3.57	15.96
부패취약분야개선	2.50	10.73	2.62	10.81	2.38	10.64
국가청렴정책연계	1.79	7.66	1.62	6.68	1.95	8.72
합계	23.31	100.00	24.24	100.00	22.38	100.00

기초자치단체의 청렴시책 유형별 구성을 비교한 결과 전체적으로 간부책임성 강화를 위한 세부 과제 수가 가장 부족한 것으로 나타났다. 기초자치단체 청렴도 측정결과에서도 나타났다듯이 부패행위자의 비율 중 중간직 이상이 가장 높게 나타났지만 기초자치단체는 이러한 특성을 자체적으로 분석할 수 있는 역량이 부족하거나, 처벌강화 등 간부의 책임성을 강화하기 위한 세부과제 수립 시 기관의 실질적인 의사결정과정에서 영향력이 높은 간부들의 저항을 극복할 수 있는 수단이나 의지가 부족하기 때문일 수 있다.

기초자치단체의 청렴시책 유형별 구성이 이처럼 유사하게 된 원인은 무엇일까? 정책환경이 다른 기초자치단체가 유사한 청렴시책을 수립하고 추진하는 것은 이례적인 상황이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 유사한 제도나 정책이 추진되는 원인에 대한 설명의 근거로 제도적 동형화 현상으로 그 설명이 가능할 것으로 판단된다.

Dimaggio & Powell(1983)은 제도적 동형화 현상을 조직이 외부환경에서 정당성을 확보하기 위하여 조직이 인정받고 싶은 조직형태나 구조로 유사하게 변화하는 것으로 보고 있다. 이러한 동형화 현상이 발생하게 되면 조직은 혁신성이나 합리성을 상실하게 되고 유사한 형태를 유지하게 된다. 이러한 이론적 관점을 청렴시책에도 적용한다면 기관의 청렴수준 제고를 위한 역량이 부족한 상황에서 기관의 청렴수준을 향상하기 위한 혁신적이고 창의적인 청렴시책 개발보다는 사회적으로 정당성을 얻기 위한 형태의 시책을 시행하게 되고 이는 곧 제도적 동형화 현상과 비슷하게 청렴시책의 동형화를 가져오게 된다고 볼 수 있다. 특히 국민권익위원회의 종합청렴도 평가라는 하나의 큰 평가제도 틀을 통해 기관의 청렴수준이 결정된다는 점을 고려한다면 기관의 청렴시책이 기관의 부패예방을 위한 합리적인 시책이 아니라 타 기관과 유사한 형태의 청렴시책을 수행할 수밖에 없는 환경에 처하게 될 수 있다.

이러한 동형화의 유형은 크게 세 가지로 구분하여 볼 수 있다(Dimaggio & Powell, 1983; 이주헌, 2017). 첫째, 강제적 동형화이다. 이는 정부의 법령제정 및 시행에 따라 유관기관이 수용하는 것처럼 어떤 조직이 의존관계에 있는 다른 조직으로부터 압력을 받거나, 사회문화적 기대라는 압력에 의해 조직형태가 수용되는 과정을 의미한다. 둘째, 모방적 동형화로 성과나 정당성이 인정받은 조직을 모방하는 것으로 지방자치단체들의 상징캐릭터 제작과 같은 사례가 대표적이다. 마지막으로 규범적 동형화는 전문가들에 의해서 새로운 조직구조나 제도가 옹호되면서 정당성을 획득하고 확산되는 것을 의미한다. 기초자치단체의 청렴시책 구성이 이처럼 유사하게 구성되는 것은 강제적 동형화나 모방적 동형화로 해석될 수 있다. 다만 이러한 동형화가 강제적 동형화의 과정이라면 2022년부터 적용되는 종합청렴도 측정 모형에서 평가대상기관 선정 시 주의가 필요하다. 2022년부터 공공기관 청렴도 측정 모형은 기존에 시행되던 청렴도 측정과 부패방지 시책평가를 통합하여 청렴노력도와 청렴체감도로 통합하여 측정하였다. 청렴도 측정모형의 변화 과정에서 2021년까지 부패방지 시책평가에서 제외되었던 다수의 기초자치단체가 변경된 종합청렴도 측정모형에 평가대상으로 포함되

게 된다. 모든 기초자치단체가 평가대상기관에 포함되면서 청렴시책의 유사성이 더욱 강화될 가능성이 생각해 볼 수 있다. 일부 청렴시책 추진역량이 낮은 기관은 보다 효과적으로 청렴시책을 수립·추진할 수 있는 기반을 마련할 수 있겠지만, 중장기적으로 동형화가 심화되면서 기초지방자치단체의 부패취약분야 대응역량이 정체되는 문제가 발생할 수도 있다.

2. 청렴시책과 청렴도와의 상관관계 분석

기초자치단체의 청렴시책 유형과 기관의 청렴수준과의 상관관계를 분석한 결과 부패취약분야 개선 유형은 종합청렴도와 유의미한 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 반면 외부청렴도와 내부청렴도에는 기초자치단체의 청렴시책 유형 가운데 어떠한 것도 유의미한 상관관계를 가지지 않는 것으로 나타났다.

부패취약분야 개선 유형은 내부청렴도와 외부청렴도를 개선하기 위한 시책을 모두 포함하고 있다. 그렇기 때문에 내부청렴도와 외부청렴도의 취약분야를 개선하기 위한 세부과제들이 일정 수준 기관의 부패취약분야 개선에 효과를 가질 수 있을 것으로 보인다. 다만 외부청렴도와 내부청렴도와의 상관관계에서는 내부와 외부청렴도 취약분야를 개선하기 위한 과제들이 혼재되어 있어서 개별적인 분석에서는 상관관계가 유의미하지 않게 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈표 6〉 유형별 청렴시책과 기관의 청렴도 상관관계 분석

구분		간부책임성 강화	부패통제 강화	청렴문화 조성	청렴 거버넌스	부패취약분야 개선	국가청렴 정책연계
종합 청렴도	Pearson 상관	-0.193	0.005	0.137	0.104	.336*	0.190
	유의확률 (양측)	0.220	0.973	0.386	0.511	0.030	0.228
	N	42	42	42	42	42	42
외부 청렴도	Pearson 상관	-0.110	-0.118	0.033	0.117	0.152	0.214
	유의확률 (양측)	0.487	0.458	0.835	0.461	0.337	0.173
	N	42	42	42	42	42	42
내부 청렴도	Pearson 상관	-0.162	0.113	0.067	0.052	0.227	0.084
	유의확률 (양측)	0.307	0.476	0.674	0.742	0.148	0.598
	N	42	42	42	42	42	42

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 기초자치단체의 청렴시책을 유형별로 재분류하여 청렴시책의 유사성 정도를 파악하고, 유형별 청렴시책과 기관의 청렴도 측정결과에 대한 상관분석을 실시하여 청렴도와 상관성이 높은 청렴시책 유형이 무엇인지를 살펴보았다.

연구결과를 요약하면 첫째, 기초자치단체의 청렴시책은 매우 유사하게 구성되어 있는 것으로 나타났다. 인구 규모나 도시화 수준 등 기관특성이 다르고, 각각의 지방정부가 직면하고 있는 정책환경이 다른 상황에서 청렴시책이 동형화 경향이 강하게 나타난 것은 지방정부의 청렴수준 개선을 위한 적극적인 노력이 상대적으로 부족하다는 것을 의미할 수 있다. 다만 기초자치단체 청렴시책의 동형화가 나타난 원인이 부패방지 시책평가에서 기존에 우수한 평가를 받았던 기관의 모범사례를 벤치마킹하는 과정에서 나타난 것인지 부패방지 시책평가의 평가지표에 맞춰서 청렴시책을 수립하면서 강제적으로 나타난 것인지는 추가적인 분석이 필요하다.

둘째, 기초자치단체의 청렴시책 중 기관의 종합청렴도와 유의미한 정(+)의 상관관계를 가지는 것은 부패취약분야 개선 유형으로 나타났다. 기관의 청렴수준을 개선하기 위해선 부패취약분야와 그 원인에 대한 체계적인 분석을 강화하고, 부패유발요인을 개선할 수 있는 청렴시책을 지속해서 추진하는 것이 효과적이라는 것을 시사한다. 특히, 부패취약분야개선 시책이 기관의 특성을 반영하여 부패통제 및 청렴도 향상을 위한 기관의 자원투입 노력으로 본다면 타 기관과 유사한 청렴시책 동형화 현상은 지방자치단체의 청렴도 제고에는 일정 수준 한계가 있을 것으로 판단된다.

연구결과에 따른 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 청렴노력도 평가지표에서 부패취약분야 개선 노력에 대한 배점을 강화할 필요가 있다. 분석결과 기초자치단체의 부패취약분야 개선을 위한 청렴시책만이 기관의 청렴도 제고와 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 부패취약분야 개선을 위해선 기관의 부패취약분야에 대한 체계적이고 종합적인 진단과 원인에 대한 다각적인 진단이 필요하며, 이를 효과적으로 개선하기 위해선 적절한 세부과제를 수립·추진하기 위한 인적·물적 자원의 투입이 요구된다. 그런데 변경된 청렴노력도 평가지표체계에 따르면 부패취약분야 개선 노력은 반부패 추진계획 이행 및 성과의 하위평가지표에 포함되었으며, 비중도 세부추진과제 이행률이 40%인 것에 반해 부패취약분야 개선 노력은 20%만 평가결과에 반영되도록 설계되어 있다. 기초자치단체의 청렴역량을 강화하고 청렴시책의 효과적인 추진을 견인하기 위해선 현행 평가체계에서 부패취약분야 개선 노력의 반영 비중을 확대할 필요가 있다.

둘째, 청렴시책의 과도한 동형화를 개선하기 위해서 청렴노력도 평가지표를 중장기적으로

기관특성 분석 및 청렴시책의 효과성을 중심으로 단순화할 필요가 있다. 최근에 이해충돌방지법, 공공재정환수법, 청탁금지법 등 반부패·청렴 관련 법령이 제정 및 개정되면서 관련 정책의 안정적 정착과 추진동력을 확보 필요성 때문에 평가지표에 기관별로 해당 법령을 추진하기 위한 시스템 구축을 유도하기 위해서 관련 평가지표를 설계한 것은 필요하다. 다만 중장기적으로는 평가체계를 보다 단순하고 청렴시책의 효과성을 중심으로 개편할 필요가 있다. 기초자치단체 청렴시책의 과도한 청렴정책 동형화의 원인이 기관의 청렴수준 개선을 위한 모방적 동형화보다는 종합청렴도 평가에서 우수한 평가를 받기 위한 모방적 동형화가 원인일 가능성도 배제할 수 없다. 지방자치단체가 기관의 부패통제 및 청렴도 제고를 위한 역량을 강화할 수 있도록 유도하기 위해선 중장기적으로 기관의 부패취약요인에 대한 분석역량과 세부추진과제의 실효성을 중심으로 평가체계를 정비할 필요가 있다.

향후 지방정부의 청렴시책 및 청렴도 개선과 관련된 연구에서 고려할 사항을 본 연구의 한계와 같이 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 매우 제한된 표본자료를 분석하였기 때문에 청렴시책과 청렴도의 영향관계 분석까지 진행하지 못한 한계를 가지고 있다. 따라서 이후 연구에서는 청렴시책과 청렴도의 영향관계까지 분석이 가능한 표본을 확보한 연구가 진행될 필요가 있다. 다만 관련 연구가 보편적인 이론 구축을 위한 연구가 지속되기 위해선 지방자치단체 외에도 다양한 공공기관의 자료를 확보할 수 있도록 관련 자료가 다수에게 개방될 필요가 있다. 반부패·청렴에 관한 연구가 보다 활성화되기 위해선 현재 권익위가 운영하는 청렴포털의 자료를 폭넓게 개방할 필요가 있다.

둘째, 본 연구에서는 부패취약분야 개선 유형을 통합해서 분석하였다. 부패취약분야 개선을 위한 공공기관의 청렴시책을 조직 내부의 취약요인 개선을 위한 것인지, 외부청렴도 개선을 목적으로 하는 것인지를 구분하여 분석한다면 부패취약요인 개선을 위한 청렴시책이 청렴도에 영향을 미치는 경로에 대한 명확한 분석이 가능할 것이다.

셋째, 청렴시책에 대한 관점의 변화 필요성을 생각해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 청렴시책의 동형화 현상은 평가를 잘 받기 위한 동형화 현상이라고 본다면 아직까지 지방자치단체가 청렴시책에 대한 관리적 관점이 부족한 것은 아닌지 성찰이 필요하다. 이러한 성찰은 지방자치단체뿐만 아니라 전체 공공부문에도 적용된다고 볼 수 있다. 과거 전통적 부패방지정책이 적발과 처벌의 사후적 관점이었다면 지금 그리고 미래는 사전예방적인 청렴정책이 강조되고 있으며 이에 따라 조직차원의 제도화와 함께 구성원의 적극적인 윤리역량 함양이 요구된다고 볼 수 있다. 하지만 조직관리 차원에서의 청렴시책을 수행을 위한 제도적 기반의 안착이 필요하다는 인식이 부족한 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 지방자치단체의 윤리적 기반구조(Ethical Infrastructure)의 핵심은 청렴을 어떻게 관리하는가이며 이는 기관의 청렴시책을 통해 그 수준을 가늠할 수 있다. 이런 측면에서 OECD(2009)는 조직수준의 청렴수준 평가를 위한 청렴관리프레임워크(Integrity Management Framework)을

제시하고 있으며 이를 핵심요인과 보완요인으로 구분하여 조직 차원에서의 관리전략 수립이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 또한 OECD(2018)은 OECD 회원국 공기업의 청렴수준과 관련하여 공기업의 접근방식이 청렴정책을 하나의 사업으로 인식하고 접근하는 경향성을 지적하고 있다. 청렴시책을 추진하는 기관에서 청렴시책을 조직의 기본적 관리차원의 틀로 천착하지 못하고 하나의 사업으로 인식하는 것을 경계할 때 창의적이고 혁신적인 청렴시책을 개발하고 이를 통해 기관의 청렴수준을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강영주(2012). 지방분권화와 부패의 관계에 관한 실증연구 : 국가 수준의 패널데이터를 이용하여. 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』 2012.02: 365-395.
- 강영주(2014). 부패를 둘러싼 집권화와 분권화의 논쟁: 정보비대칭 관점에서. 『한국지역정보화학회 춘계학술대회 발표논문집』 1-36.
- 고광용(2015). 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구 - 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로 - 『한국지방자치학회보』 27(1): 63-91.
- 국민권익위원회(2021). 2021년도 공공기관 청렴도 측정 결과
- 국민권익위원회(2022). 2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 실시계획.
- 국민권익위원회(2022). 2022년도 부패인식도 조사 종합 결과. 국민권익위원회.
- 국민권익위원회(2023). 2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 결과
- 권우덕 · 이선중(2020). 조직문화와 청렴정책 효과성 인식의 관계에 관한 연구 : 윤리적 리더십의 조절효과를 중심으로. 『한국부패학회보』 25(2): 191-210.
- 권우덕 · 이선중 · 권영주(2022). 조직청렴수준 인식에 관한 청렴시책 유형별 조절효과 분석. 『한국부패학회보』 27(1): 161-183.
- 김태룡 · 안희정(2010). 부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구: 한국지방정부의 적용사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 12(2): 3-18.
- 김혁(2015). 거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구 : 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로. 『한국정당학회보』 14(2): 257-282.
- 김홍환(2015). 지방분권 정부위원회의 평가와 과제, 지방자치20주년 기념 국회토론회, 33-56.
- 김홍환 · 정순관(2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 『지방행정연구』 32(1): 3-34.
- 라영재(2009). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석 : 경기도 안산시 청렴도 개선 사례를 중심으로. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』 1604-1622.
- 송낙길(2016). 지방자치단체의 청렴정책과 청렴효과에 관한 연구. 『사회복지경영연구』 3(2): 133-161.
- 윤성일 · 권오영(2017). 청렴도가 공공기관 조직성과에 미치는 영향 분석. 『지방정부연구』 21(2): 261-281.
- 이상범(2012). 공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 이승철(2020). 문재인 정부의 지방분권 정책추진에 대한 시사점. 『한국자치학회보』 34(4): 255-277.
- 이자성(2014). 지방자치단체의 청렴도 인식에 관한 연구 : 공무원 집단을 중심으로. 『인적자원관리연구』 21(5) : 203-225.
- 이정주 · 이선중(2012). 반부패청렴정책의 효과분석 : 서울시 청렴시책평가를 중심으로. 『한국행정학보』 46(3): 121-146.
- 이주현(2017). 제도의 동형화와 이형화에 관한 국가간 비교연구 : 입학사정관제의 가치해석과 제도변화. 『현대사회와 행정』 27(1): 33-68.
- 장석준(2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 『한국사회와 행정연구』 21(2): 165-192
- 조은경(2004). 분권화와 부패 - 수질환경부문을 중심으로 - 『지방정부연구』 8(2): 201-222.

- 최승제(2021). 지방자치법 전면개정의 의미와 향후 과제 : 주민주권 구현을 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2021.02; 295-329.
- 최정열(2014). 분권화와 부패: 지방채발행 총액한도제를 중심으로, 『한국행정학보』 48(4): 239-259.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W.(1983), "The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields," *Advances in Strategic Management*, 17. pp.143-166.
- Jonathan Pinto, Carrie R. Leana and Frits K. Pil.(2008). Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organization-Level Corruption. *The Academy of Management Review*, 33(3). pp. 685-709.
- OECD(2009). Towards a Sound Integrity Framework : Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. OECD Conference Centre Paris, France. p.22.
- OECD(2018). State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>

투고일자 : 2023. 09. 17

수정일자 : 2023. 09. 29

게재일자 : 2023. 09. 30

<국문초록>

지방정부의 청렴시책과 청렴도의 상관성에 관한 연구

권우덕 · 이선중

본 연구는 지방정부의 청렴시책과 청렴도와의 관계를 제도적 동형화 관점에서 살펴보는 것을 목적으로 한다. 지방정부는 청렴시책을 통해 기관의 청렴도 향상을 위한 노력을 하고 있다. 하지만 지방정부의 청렴시책이 국민권익위원회의 종합청렴도 평가에 따라 이루어지다 보니 기관의 특성이나 조직역량을 반영하지 못하고 제도적 동형화 현상이 일어나고 있는 것으로 판단된다. 제도적 동형화란 조직이 제도적 환경이 요구하는 틀에 따라 이를 수용하면서 모든 조직의 정책활동이 유사해지는 것을 의미한다. 이러한 제도적 동형화는 지방정부가 청렴도를 향상시키고 청렴문화 조성에 어려움을 겪게 된다. 지방정부의 청렴시책과 청렴도와의 관계를 살펴보면 기관의 특성을 반영한 부패취약분야 개선 시책이 상관관계가 있는 것으로 나타나고 다른 시책은 청렴도와 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 기관의 특성을 반영하여 청렴풍토를 조성할 수 있는 청렴시책이 지방정부에서 집행되지 않는다면 지방정부의 본질적인 청렴도 향상을 기대하기 어려울 수 있을 것으로 판단된다.

주제어: 지방정부 청렴시책, 청렴도 평가, 지방정부 청렴수준, 청렴관리, 제도적 동형화

