

행동경제학의 반부패정책 활용을 위한 연구*

- 청렴노력도 평가를 중심으로 -

A Study on the Use of Anti-Corruption Policy in Behavioral Economics

- Focusing on the integrity effort evaluation -

장 진 희(Chang, Jin Hee)**

ABSTRACT

This study is a cursory study to introduce the perspective of behavioral economics in anti-corruption policy studies. The purpose of this study is to analyze the evaluation of anti-corruption policies using the heuristics of behavioral economics as an analysis tool.

Since AIA is Korea's representative anti-corruption policy that evaluates anti-corruption efforts of 629 institutions, it is necessary to analyze the process and contents that have been reorganized for 20 years since 2002. This study analyzed the evaluation system such as AIA's promotion system, analyzed major heuristics and biases as tools for detailed evaluation indicators, and suggested improvement plans. Availability heuristic, representativeness heuristic, affect heuristic, anchoring effect, framing effect, priming effect, hindsight bias were mainly used in this study.

Affect heuristic and anchoring effect were found in the evaluation system and analysis of the evaluation participants. Next, detailed indicators were analyzed through the process of changing evaluation indicators, and the expansion and reinforcement of evaluation indicators such as "protection of corruption and public interest reporters" and "public-private cooperation and governance" were recently reduced or deleted.

Overall, it was proposed to operate in a careful and flexible model in consideration of H in the evaluation index.

Finally, an example of heuristics that can be used to design evaluation indicators is presented, and research that can be used for institutional anti-corruption policies such as selective design using heuristics is presented as a future task.

Key words: Anti-corruption policy, Behavioral Economics, Heuristics, Irrationality, Integrity effort evaluation, Anti-Corruption Initiatives Assessment(AIA), Policy evaluation

* 이 논문은 2022년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF- 2022S1A5B5A16054711)임.

** 서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구교수, 행정학박사

I. 서론

국제사회가 평가하는 한국의 부패 수준은 2022년 부패인식지수 63점으로 180개국 중 31위로 평가되었다.¹⁾ 물론 OECD 38개국 중 22위로 아직 청렴선진국 수준에 미치지 못하나, 57점이었던 2018년 이후 꾸준히 상승하면서 2020년 60점대에 진입한 이래 일정 수준을 유지하고 있다. 이는 우리 사회의 반부패 노력 결과로 그간 추진해 온 반부패정책이 효과적으로 작동해 왔음을 보여준다. 그러나 다른 한편으로는 청렴국가²⁾로 진입하기에는 부족한 수준이라고 해석할 수도 있다. 따라서 청렴국가 도약을 위해 우리가 수립하고 이행해 온 반부패정책에 대한 평가가 필요하다. 그간 추진해 온 반부패정책의 제 국면을 평가하여 정책 결정에 환류하는 것은 청렴사회 진입이라는 정책목표 달성을 위한 필수 과정이기 때문이다.

반부패정책은 부패유발 요인을 어떻게 보는가에 따라 다양한 부패통제 접근방법으로 분류된다. 대표적으로는 합리적 선택 이론의 주인-대리인 모형을 기반으로 하는 Klitgaard (1988)의 모형으로 대리인의 독점권과 재량권이 많고 책임성이 낮을 때 부패가 유발된다는 견해가 있으며, 부패란 일반경제주체와 공직자간의 특혜를 구매하는 행위라는 Leff(1964)의 견해와 뇌물이란 시장에 균형을 잡거나 조세나 규제의 비용 절감으로 활용된다는 Rose-Ackerman(2000)의 시장중심주의의 접근이 있다(박중훈, 2009; 장진희, 2012). 이에 따라 Klitgaard(1978)는 부패유발요인을 제거하기 위한 제도적 장치를 강화하는 사전예방적 부패통제방법을 제시하였고, Rose-Ackerman(1978)은 공직자의 사적이익추구에 대한 적발·처벌 확률의 제고 및 처벌 강화라는 사후적발적 통제전략을 제시하였다(이선중, 2013). 박중훈(1999: 16-17)은 부패발생을 ‘기회와 의지’의 상호작용으로 설명하여 부패비용을 높여 부패유인을 없애는 방법을 제시한다. 이에 따라 부패통제는 통제의 주체, 시기, 환경 등에 따라 개인적 요인, 사회문화적 요인, 정치적 요인 등 다양하게 분류되며, 많은 학자가 사전 예방적 통제와 사후처벌적 통제로 구분한다.

이러한 부패 원인에 대한 기성이론은 주류 경제학의 기대효용이론에 따른 ‘선택의 불변성’을 전제한다(강은숙·김종석, 2014: 368-369). 그런데 이기적 인간의 합리성을 인정하는 기성 이론만으로 부패통제가 가능한가? 공직자의 책임성과 공공성은 어떤 유인으로 발현되는가? 이러한 질문으로부터 행동경제학 관점의 필요성이 등장한다. 행동경제학은 본능과 습관에 의존하는 인간의 감성을 인정하는 이중적인 자아를 상정한다. 인간을 자기 이익만을 좇는 이기적 존재로 보는 것이 아니라 사회적 선호에 따라 이타적 행동을 할 수 있고, 자긍심과 공정성 등 비이기적 요인을 추구하는 존재로 본다(홍훈, 2014 ; 강은숙·김종석, 2014).

1) 국제투명성기구가 매년 발표하는 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index) 2022년 결과는 100점만점에 63점, 180개국 중 31위로, 2020년 61점(33위) 진입 이후 꾸준히 상승하고 있다. 하지만 한국의 순위는 OECD 38개국 중 22위로 선진국 수준으로 평가하기는 어렵다.

2) 부패인식지수는 점수대별로 국가별 수준을 해석하는데, 통상 70점대를 청렴한 수준으로 평가한다.

본 연구는 거래비용, 규제비용, 의지, 이기심, 권한과 독점 등 기존의 부패통제 요소에 따른 반부패정책 분석³⁾이 가진 합리성의 함정에서 벗어나기 위해 행동경제학적 관점의 분석을 시도한다. 즉 감정이나 편향, 휴리스틱, 인지적 오류와 같은 비합리적인 요소가 반부패정책에 어떻게 작동하는지 분석 수단으로 활용하여 더욱 폭넓은 접근을 시도하고자 한다.

행동경제학은 인간의 비합리성의 패턴을 통해 사회현상을 분석하며 이를 통해 정책적 함의를 도출할 수 있어 많은 국가에서 공공정책에 널리 활용하고 있는데, 2018년 기준으로 전 세계 202개의 기관이 행동경제학적 접근방법을 공공정책에 적용하고 있다(이민호·심우현, 2020). 비교적 널리 알려진 넋지를 활용한 정책설계가 대표적인 활용법인데, 시민 서비스 설계, 규제정책수단 등에 활용되고 있으며, 부패연구에 활용한 사례는 매우 드문 실정이다. 강은숙·김종석(2014a)의 연구는 행동경제학을 부패연구에 활용한 대표적인 연구로서 Dan Ariely⁴⁾의 실험을 소개하며 어떤 사회적 맥락에서 부패행위가 강화되는지를 이론적으로 제시하였고, 행동경제학의 시각으로 유권자의 합리적 판단을 방해하는 휴리스틱의 영향을 분석하여 구조화된 한국의 부패현상을 진단하였다. 홍승희(2023)는 부패범죄에 대한 강벌적 처벌과 대상 확대의 문제점을 지적하며 행동경제학의 관점에서 새롭게 바라볼 것을 제안하는데, 부패 비용과 편익의 관점에서 사후처벌 강화를 제시하는 부패통제 전략보다는, 정부 역할을 간접적 개입에 한정하는 자유온정주의로 나아갈 것을 주장한다. 이렇게 행동경제학을 활용한 부패연구가 부족한 실정에서 한국의 반부패정책에 대한 분석 도구로 행동경제학을 활용하는 것은 매우 유용한 접근이 될 것이다.

한국의 반부패정책은 정권의 변화에 따라 도구적으로 수립된 측면이 있었으나, 1999년 국민의 정부에서 부패방지종합대책이 수립되고, 2001년 부패방지법의 제정과 부패방지위원회가 출범한 이후 부패방지 기본계획의 수립 등 국가적 단위에서의 종합적인 반부패정책이 수립되기 시작하였다(장진희, 2021; 이승중 외, 2007). 이후 공무자 행동강령(2003), 공공감사에 관한 법률 제정(2010), 공익신고자보호법(2011), 청탁금지법(2016), 이해충돌방지법(2020)의 제정을 통해 반부패정책의 법제가 갖추어지기 시작하였고, 반부패 총괄기구인 국민권익위원회를 통해 공공기관의 부패를 통제하고 예방하기 위한 반부패정책으로 제도개선 권고과제, 부패영향평가, 청렴도 평가, 부패방지 시책평가 등을 시행하게 되었다.

행동경제학적 관점을 반부패정책 연구에 도입하려는 이 연구는 청렴도 평가제도의 한 축인 청렴 노력도 평가를 분석의 대상으로 하였다. 2001년 부패방지법 시행 다음 해부터 시행된 공공기관 반부패정책평가는 20여 년간 부패방지 시책평가로 운영되었고, 2022년 청렴도 측정모형 개편과 함께 종합청렴도 평가 체계에 편입된 청렴 노력도 평가로 운영되고 있다. 청렴 노력도 평가는 2023년 현재 629개 기관을 대상으로 시행되고 있어, 공공기관의 반부

3) 기존의 반부패정책 효과성 분석은 권한의 수직적 수평적 분산, 권한에 대한 내외부 통제, 제량의 축소 또는 제도개선과 인식행태개선 등을 기준으로 활용한다.

4) 부정직에 관한 정직한 진실(Honest Truth about Dishonesty)

패·청렴 정책을 가장 폭넓게 관찰할 수 있다.

Ⅱ. 반부패정책 평가제도와 행동경제학의 이론적 고찰

1. 반부패정책 평가제도

1) 기관별 반부패정책 평가제도로서의 청렴노력도 평가

한국의 국가 단위 반부패정책은 부패방지종합대책이 수립된 1999년을 원년으로 볼 수 있는데, 부패방지위원회⁵⁾의 설립을 통해 일관성 있고 거시적인 부패방지 전략을 추구하며 시스템적인 반부패 청렴정책을 추진하였으며, 대표적인 시스템적 반부패정책이 청렴도 평가와 부패방지 시책평가이다(이승중 외, 2007). 부패방지 시책평가(현 청렴 노력도 평가)는 청렴도 측정과 함께 국가 차원 반부패정책의 대표 브랜드로서, 공공기관의 부패방지 노력을 전인하기 위한 유력한 정책이다. 공공기관 청렴도 평가는 내외부고객 및 정책고객을 대상으로 공공기관의 청렴수준을 측정하는 것으로 청렴도 노력에 대한 결과평가인 반면, 부패방지 시책평가는 공공기관의 반부패·청렴 정책 및 제도의 추진 노력도를 평가하여 과정평가적 성격을 가진다(국민권익위원회, 2021). 본 연구에서는 기존의 부패방지 시책평가인 청렴노력도 평가에 국한하여 반부패정책 평가제도를 살펴보고자 한다.

청렴노력도 평가의 이론적 근거는 부패통제 이론에서 사전예방적 부패통제 전략의 중요성이 강조되는 경향을 반영한다. 특히 국제규범인 유엔반부패협약(UNCAC)에서는 부패에 대한 통제전략으로 사전예방적 기능의 부패방지 정책개발 및 시행을 강조하고 있다(국민권익위원회, 2021). UN(2001)은 대표적인 예방적 차원의 반부패정책으로 재량권 남용 제거, 업무처리 과정의 단순화, 자원배분의 투명성 제고, 내부신고제, 공직자 사기증진, 공직자 행동강령, 공직자 재산등록 및 공개 등을 제시하고 있는데(박중훈 외, 2009 : 22), 청렴노력도 평가는 공공기관이 이러한 예방적 차원의 반부패정책을 도입하고 운영하도록 평가를 통해 장려하는 제도로써 매년 시행해 오고 있다. 각 공공기관은 1년간의 반부패 추진실적과 노력을 제출하여 평가받는데, 청렴노력도 평가는 반부패·청렴정책의 계획수립과 이행, 평가에 따른 환류체계로 작동하면서 기관 단위 반부패 청렴정책의 유효한 수단으로 정착되어왔다.

5) 2002년 1월 출범한 부패방지위원회의 주요 역할은 반부패 청렴정책 종합·조정, 청렴도 및 부패방지 시책 평가, 제도개선, 부패영향평가, 신고심사 및 보호보상, 행동강령 운영 등 공직윤리 정립으로, 일관성있는 부패방지전략을 추진하게 되었다.

2) 청렴노력도 평가의 변천

청렴노력도 평가(부패방지 시책평가)는 2002년 각 기관이 자율적으로 수립한 ‘자율과제’를 평가하는 반부패정책평가로 출발하여, 2008년 공통시책평가와 자율시책평가로 구분하는 평가모형으로 개편하였다(김한창, 2009 : 103-104). 이후 평가모형과 지표체계는 매년 변경되었으나 공통과제와 자율시책과제로 구분되는 큰 틀⁶⁾은 지금까지 유지되고 있다. 평가지표는 국가차원의 청렴정책이 각급기관에 반영될 수 있도록 중점사항을 반영하는 등 정책적 필요성이나 지표의 효과성 및 달성 수준에 따라 매년 변경되었다. 그 밖에 2013년에는 산하기관을 직접 평가하도록 메타평가를 도입하였고, 2016년부터는 평가의 실효성 제고를 위해 ‘계획-실행-성과·확산’의 선순환적 모형으로 개선한 점이 큰 변화라 할 수 있다. 자율시책평가가 도입된 2008년도에 6개 과제와 자율시책으로 구성된 평가지표는 2012년에는 총 61개의 지표로 확대되었고, 이후 달성도 높은 지표의 삭제와 변경으로 평가지표가 차츰 축소되었다. 2023년도 공통모형⁷⁾의 경우 추진체계 2개, 추진실적 9개, 시책효과성 1개 등 총 12개 지표로 축소되었다.

평가대상기관은 2004년 87개 기관에서 2012년 294개 기관으로 늘어났는데, 중앙행정기관과 지방자치단체, 교육청과 주요 공직유관단체가 포함된다. 이후 2015년에 공공의료기관을 추가하였고, 2022년에는 기초자치단체를 포함하며 569개 기관으로 대폭 늘어나, 공공분야를 폭넓게 포괄하는 정책평가 제도로 자리잡았다(국민권익위원회, 2022).

기관단위 반부패정책 평가제도로서의 가장 큰 변화는 부패방지 시책평가를 종합청렴도에 통합⁸⁾한 2022년의 평가제도의 개편으로, 이원적 체계로 운영되던 평가제도를 청렴체감도, 청렴노력도, 부패실태 평가의 3개 영역으로 구성된 종합청렴도 평가체제로 개편하였다(국민권익위원회, 2023). 권익위는 평가제도 운영을 통해 부패경험률이 축소⁹⁾하고 청렴도 향상에 기여한 성과를 개편 배경으로 제시하며, 달라진 행정환경과 국민 눈높이를 반영하기 위해 기능과 역할을 강화하기 위한 개편이라 소개하였다.

6) 두 가지 과제는 평가지표 구성에 따라 공통과제는 정량지표로, 자율시책과제는 정성지표로 구분된다.
 7) 행정기관과 공직유관단체는 공통모형으로 평가하고, 기초자치단체, 국공립대, 공공의료기관은 10개 지표로 구성된 특화모형을, 시도경찰청과 지방의회는 별도 지표체계를 적용한다(국민권익위원회, 2023).
 8) 종합청렴도는 100점 만점으로, 청렴체감도 60%와 청렴노력도 40%를 기본으로 부패실태 점수를 감점하여 책정한다. 종합청렴도 결과는 기관의 종합점수에 따라 5개 등급으로 구분되고 그 결과가 공개되는데, 등급은 기관이 속한 유형의 평균과 표준편차를 활용하여 산출한다(국민권익위원회, 2023).
 9) 청렴도 측정 첫해인 '02년에는 4.1%에 달했으나, '21년에는 0.4% 수준으로 공공부문의 청렴수준이 전반적으로 향상된 것으로 평가함

3) 반부패정책 평가제도의 선행연구 고찰

기관단위 반부패정책을 견인하는 유력한 수단이라 할 수 있는 청렴노력도 평가는 2023년 현재 629개 기관을 포괄하고 있어 연구 필요성이 큰 정책이다. 특히 20여년 시행되며 크게 개편되었음에도 평가제도에 대한 메타평가는 물론 평가모형과 지표에 대한 효과성 관련 연구는 많이 이루어지지 못한 실정이다.

먼저 반부패정책 평가제도의 측면에서 이루어진 연구로는 합리적 행동이론과 자기효능감 이론에 문화이론을 접목하여 자율시책평가의 개선안을 제시한 김한창(2009)의 연구가 대표적이다. 김한창은 자율시책평가의 개선 방향으로 기관특성을 고려한 평가여야 하며, 통제와 유인 정책의 공존과 부패수준에 따른 고려를 동시에 반영하여야 한다고 제시하였다.

다음으로 청렴노력도 평가의 정책효과를 직접 다룬 연구로 청렴노력도 평가가 청렴도 평가에 미친 영향을 분석하여 세부 평가지표의 효과성을 분석한 이정주·장진희(2017)의 연구가 있다. 분석결과 청렴노력도 평가는 외부 청렴도보다 내부청렴도 향상에 많은 영향을 주며, 자체감사활성화와 기관장 및 고위공직자의 반부패 의지 및 노력, 청렴인센티브 제도 구축이 부패처벌강화보다 훨씬 크게 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 연구는 청렴노력도평가의 정책효과를 직접적으로 다루었고, 중앙행정기관과 공직유관단체 등 연구 대상이 포괄적이라는 점에서 기존의 연구와 차별된다. 그간 이루어진 선행연구가 대부분 지방정부 단위로 이루어지거나 청렴노력도 평가 요소를 직접적으로 다루기보다 연구자가 대체한 요소로 측정하고 있기 때문이다(이정주·장진희, 2017).

세 번째 선행연구의 유형은 반부패정책 평가제도에 대한 메타평가가 이루어진 연구이다. 박중훈(2007)의 연구는 국가청렴위원회의 ‘제도개선 권고과제’ 정책의 부패방지 효과분석을 시행하였다. 2002년부터 시행된 2007년까지 시행된 57개 과제 중 이행완료 51개 과제에 대해, 정부제공 계량자료와 설문조사를 활용하여 각급기관의 제도개선이 부패방지에 효과적인지 메타평가를 시행, 51개 과제의 개선방안을 제시하였다.

끝으로 세부 반부패정책의 효과성을 다룬 선행연구가 가장 많이 발견된다. 청렴노력도 평가를 직접 다루고 있지는 않으나, 평가지표를 구성하는 기관단위 반부패정책의 요소의 정책효과를 다룬다. 이상범(2017), 최경아·문순영(2014), 이정주(2014), 윤기찬 외(2012), 이정주·이선중(2012), 라영재(2009) 등은 지방정부 또는 개별 기관을 대상으로 어떠한 반부패정책이 효과적인지를 탐색하였다.

박중훈 외(2009)의 부패방지 정책 및 활동의 효과성 평가 연구는 세부 반부패정책의 효과성을 보다 포괄적으로 접근하여 평가한 연구로, 정부의 반부패정책을 사전예방적 차원과 사후통제적 차원으로 유형화한 후 그 효과성 수준을 평가하였다. 반부패 정책간 회귀분석으로 사후적 통제적 차원의 반부패 활동보다 사전적이고 예방적 차원의 활동이 더 효과적인 것으로 분석하였고, 세부 반부패정책에 대하여 공직자 재산등록 제도와 취업제한제도의 규정

내용의 한계, 공직자 행동강령의 이행여부 실질적 점검의 한계, 체계적이지 못한 제도개선과 청렴교육, 거의 실효성이 없는 내부감사제도의 문제 등을 제기하였다.

〈표 1〉 기관단위 반부패정책의 효과성 관련 선행연구

연구자	세부 반부패정책	연구대상
이상범(2017)	청렴제도 > 구성원의 청렴의식 > 기관장의 윤리 리더십 > 청렴문화 (순)	195개 기초단체
최경아·문순영(2014)	기관책임성, 부패방지제도, 조직문화	대구지역 사회복지조직 종사자
이정주(2014)	기관장 청렴관심 및 의지, 청렴교육	K 연구기관
윤기찬 외(2012)	청렴교육실적	광역자치단체
이정주·이선중(2012)	청렴교육·홍보, 행동강령 내면화, 행정정보 공개, 추진계획 수립, 민관협력체계 구축, 부패영향평가	25개 서울시 자치구
라영재(2009)	업무절차·내용의 공개, 시장의 적극적인 부패방지 의지와 솔선수범	경기도 안산시 공무원

출처 : 이정주·장진희, 2017

반부패정책 평가제도의 선행연구를 살펴본 바와 같이 청렴노력도평가의 정책효과에 대한 선행연구는 이정주·장진희(2017)의 연구가 유일하고, 청렴노력도평가의 평가지표의 정책효과에 대해 직접 분석한 연구도 부족한 실정이다. 이는 20여 년 시행되온 청렴노력도평가의 지표 변화에 대한 과학적 근거가 제시되지 못하고 있음을 의미하며, 기관단위 반부패 정책으로 추진되는 각 지표의 실효성에 대한 연구가 필요함을 의미한다.

2. 행동경제학의 이론적 고찰

1) 행동경제학의 기본 개념

행동경제학(behavioral economics)은 신고전학파의 현시선호이론과 기대효용이론이 표방하는 인간의 합리성은 비현실적이라 비판하며, 인간의 판단과 선택과정에 개입될 수 있는 비합리성의 원인과 경향에 주목, 그것이 경제사회에 미치는 영향을 밝혀내는 학문이다(홍훈, 2014 ; 도모노 노리오, 2006). 인간 비합리성에 대한 원인과 패턴에 대한 연구는 Kahneman과 Tversky가 1979년 “전망이론: 위험이 따르는 상황에서의 의사결정 분석”을 발표하고, Thaler가 1980년 “소비자 선택 이론에 대하여”를 발표하며 등장했다(강은숙·김종석, 2014a : 367). 이들에 앞서 Simon은 인간의 감각기능과 인지능력의 한계, 정보의 불완전성 등에

의해 인간은 ‘제한적’으로 합리적일 수밖에 없다며 “제한적 합리성(bounded rationality)”¹⁰⁾을 제기하였고, 이후 발달한 인지심리학¹¹⁾이 행동경제학의 토대가 되었다고 볼 수 있다(도모노 노리오, 2007 : 40-43).

행동경제학은 인간의 인지구조에 대한 이해에서 출발한다. Kahneman(2012)은 인간의 인지과정은 두 개의 시스템에 의해 이루어지는데, 시스템1은 저절로 빠르게 작동하는 즉흥적 시스템이고, 시스템2는 노력이 필요한 정신 활동에 주목하여 활동한다. 이 두 시스템은 효율적으로 역할을 분담해서 대응하지만, 특정 상황에서 체계적 오류인 편향을 보이기 쉽다. 시스템1이 즉흥적으로 판단하여 전달하는 인상, 직관, 의도, 감정은 시스템2가 집중력을 높였을 때 통제되지 않은 채 실수가 일어날 수 있다. 인간은 두 세계 사이를 왕복한다(카너만, 2012 : 39-47). 여기서 행동경제학의 핵심개념인 휴리스틱스(heuristics)가 등장한다. 휴리스틱스란 문제해결이나 판단에서 명확한 근거가 없을 때 사용하는 편의적 방법으로 어림셈 또는 경험적 발견법으로 해석되는데, Kahneman(1974)¹²⁾은 인간 행동은 불확실한 상황에서 휴리스틱스와 편향에 영향받는다며 다양한 휴리스틱스의 작동 패턴을 제시하였다(도모노 노리오, 2007 : 69). 시스템1이 한 가지 문제에 답을 찾을 때, 시스템2는 관련있는 여러 문제의 답을 동시에 찾아낸 다음 머릿속에서 쉽게 떠오르는 답으로 애초 질문의 답을 바꿔치기 한다(카너만, 2012 : 601). 이렇게 인간의 인지과정에 개입할 수 있는 예측가능한 비합리성의 패턴을 휴리스틱스라 한다. 또한 다양한 휴리스틱스와 관련 효과로 인해 나타나는 판단과 선택의 오류를 편향(bias)이라고 하는데, 이미 200여 개 이상의 인지적 편향이 존재한다(이민호·심우현, 2020). 인간의 인지과정에 개입하여 사회정책에 작동하는 대표적인 휴리스틱스와 편향으로는 이용가능성 휴리스틱, 감정 휴리스틱, 대표성 휴리스틱, 사후판단 편향, 손실회피 편향, 현상유지 편향, 확증 편향, 프레이밍 효과, 정박효과 등이 있다.

이용가능성 휴리스틱(availability heuristic)은 회상용이성 휴리스틱으로 불리기도 하는데, 회상하기 쉬운 정도에 의지한 휴리스틱이다. 어떤 사상(event)이 출현하는 빈도나 확률을 판단할 때, 그것이 발생했다고 쉽게 떠오르는 정보를 중심으로 내용을 판단한다는 개념이다. 최근에 일어난 사건이나 평소에 많이 들은 현저한 사례에 민감하게 반응하는 현상이다. 비행기 사고라는 충격적 사고가 주는 인상으로 인해 사고율이 높다고 인식하는 경우, 삼양라면 공업용 기름 사용 보도, 연예인 관련 사건 보도 등 보도 건수가 큰 기사의 내용이 사실로 받아들여지는 경우가 대표적이다. 청탁금지법의 초기 도입당시 ‘식사금액 한도 3만원’이라는 정보의 강력함으로 인해, 부조금의 한도를 3만원으로 착각¹³⁾한 풍속이 나타났던 사

10) Herbert A. Simon은 1947년 출간한 『행정 행위(Administrative Behavior)』에서 제한적 합리성이라는 개념을 구체화하였다.

11) Herbert A. Simon과 Allen Newell은 일반문제해결법(General Problem Solver) 등 3개 논문을 발표하며 인지심리학이 탄생하였다(도모노 노리오, 2007 : 42-43).

12) Kahneman과 Tversky가 1974년 발표한 저작 「불확실성 상황에서의 판단: 휴리스틱스와 편향」

13) 선물금액의 한도는 5만원이었으나, 식사금액 3만원 미만이라는 사실의 파급력이 커서 나타난 현상

례도 있다.

대표성 휴리스틱(representativeness heuristic)은 어떤 특별한 대상이 그 집합의 특성을 대표하는 것으로 간주해 익숙하게 여겨지는 특징이나 고정관념에 따라 판단하는 현상이다. 사물의 특정 차원에 과도하게 집착해 이것을 사물 자체와 동일시하는 것을 의미한다. 언론에서 오보일 경우라도 먼저 보도되는 내용이 대표성을 지닌 것으로 오판하는 경우 등이 있다.

감정 휴리스틱(affect heuristic)은 사물을 이성적으로 평가하는 것이 아니라, 이전의 경험으로 형성된 감정에 의존하여 판단하는 현상이다. 사람들은 확률보다 빈도로 표현할 때, 현학적인 말보다 쉬운 말로 표현할 때 호감을 갖는다. 선거에서 어려운 정책보다는 후보자의 인상이나 옷차림에 반응하는 것도 감정 휴리스틱의 영향이다.

정박 효과(기준점과 조정 휴리스틱, anchoring & adjustment)는 머릿속에 떠오른 값이 기준점이 되어 거기서 벗어나기 어려워진다는 것인데, 처음에 어떤 기준이 제시되면 그 정보를 중심으로 판단하게 되어 편향이 발생하고 조정의 과정을 거치지만 초기 정보에 얽매어 조정에 실패하는 현상이다. 초기에 주어진 논의나 선택의 출발점에 얽매이며 대안을 제시하는 순서에 따라 선택이 바뀌기도 한다. 이는 합리적인 사람이라면 누구나 충분히 조정을 통해 효율적 판단이 가능하다는 표준이론과 배치된다. 정박효과는 벌금이나 형량의 상한선 또는 부패·공익신고자 보상금 한도액이 해당 정책의 기준점으로 작동하게 되는 사례를 참조하여 공공정책에서 활용될 수 있다.

프레이밍 효과(framing effect)는 의사결정이 질문이나 문제의 제시 방법에 따라 크게 달라지는 것에서 착안한 것으로, Kahneman(2011)은 문제를 제시하는 방법을 판단이나 선택에 있어서의 ‘프레임’(frame)이라고 칭하고 이러한 틀에 따라 판단이나 선택이 달라지는 것을 ‘프레이밍 효과’라 하였다. 사망률 10%와 생존율 90%처럼 표현방식을 다르게 할 때 제시한 것만 주목하게 되는 경우가 대표적으로, 부정적이거나 긍정적인 이미지를 주도록 설문조사 문항을 구성하는 등 정책평가나 정치활동에서 전략적으로 활용하기도 한다.

점화효과(priming effect)란 최근 본 단어 등이 기폭제가 되어 특정 개념을 연상시키는 효과로, 사소한 조작으로 개념이나 단어뿐 아니라 행동과 감정을 촉발한다. 점화효과는 시스템1에서 일어나므로 의식적 접근이 불가능하고, 광범위하게 발생한다. 노인과 관련한 단어를 읽은 피실험자는 상대적으로 느리게 움직이는 실험이 대표적인 사례이다.

사후판단 편향(hindsight bias)이란 ‘나는 이미 알고 있었다’고 착각하고 최종 결과에 대해 ‘내 그럴 줄 알았다’며 사후적으로 자기 판단이 옳았다고 주장하는 편향이다. 이용가능성 휴리스틱이 일으키는 편향 중 하나로 평소에 많이 들은 사례에서 빈번하게 일어난다. 이 편향은 전문가 평가에서 결정 과정의 타당성을 따지지 않고 결과만 따지는 경우 발생하기 쉬운데, 기관이 반부패정책을 수립할 때 기관의 내외부 환경이나 취약분야가 발생한 원인을 찾아보지 않은 채 청렴도 결과에만 의존하는 경우가 해당한다.

2) 행동경제학의 선행연구와 부패연구에서의 의의

행동경제학은 이론적 연구와 함께 공공정책에 활용하기 위한 연구도 활발히 진행되고 있는 편이다. 특히 영국 행동통찰팀(BIT: Behavioral Insights Team)의 설립(2010)을 시작으로 미국의 사회 및 행동과학팀(Social and Behavioral Science Team, 2012), 호주의 규제개혁국(Better Regulation Office, 2009) 등 해외 주요국가는 기관을 설립·운영하여 공공정책에 적극 활용하고 있는 점이 주목된다(채종현·오수길, 2015 : 114-124).

국내 연구의 경우는 국책연구기관에서 실무적이고 집중적인 연구가 이루어졌다는 점이 유사한 경향이라 할 수 있다. 먼저 한국행정연구원의 연구로는 박근혜 정부의 주요 국정과제에 넋지 설계를 적용한 ‘정책수용성 제고와 갈등예방을 위한 정책설계에 관한 연구(채종현·오수길, 2015)’와 행동경제학의 각국 적용 추세와 논리, 운영방안 등 해외사례를 소개하고 한국에서의 적용사례를 분석한 ‘행동경제학 원리를 적용한 정부조직 운영사례 연구(김운권 외, 2019)’, OECD가 제시하는 행동경제학적 접근방식(Behavioral Insights)을 규제정책 과정에 직접적으로 적용한 ‘행동경제학 기반의 규제혁신체계 구축 방안 연구(이민호·심우현, 2020)’가 대표적이다. 서울연구원은 교통, 복지, 에너지, 공공요금 정책 등 4개 분야에 대한 실험을 통해 행동경제학을 정책설계에 활용하는 방안을 연구하였는데, 실험설계를 통해 행동경제학의 정책 활용을 연구했다는 점에서 큰 의의를 갖는다(안기정 외, 2018). 한국환경정책·평가연구원은 규제 중심이었던 환경정책의 변화를 위해 6가지 넋지를 활용한 설문 실험을 실시하여 ‘친환경 시민행동 유도를 위한 사회적 휴리스틱 활용방안(이정석 외, 2020)’ 연구를 수행하였다. 이들 연구는 실험연구 등 비교적 집중적인 연구라는 점에서 의의가 있으나 휴리스틱스와 편향에 대한 포괄적 접근보다는 넋지와 선택설계에 치중되어 연구 폭을 넓힐 필요성이 제기된다.

다음으로 행동경제학을 개별 정책에 적용한 연구들이 있다. 강은숙·김종석(2014b)은 원자력에너지 정책에 대한 ‘성장주의 또는 환경주의 프레임’이 언론 보도태도에 따라 변화하는 양상을 프레이밍 효과로 분석하였고, 장한수 외(2020)는 수소에너지와 핵융합에너지에 대한 언론보도 태도에서 나타나는 프레이밍 효과를 분석하여 언론을 활용한 정책제안을 제시하였다. 신용덕·김진영(2013)은 정책사례 연구로 행동경제학 관점에서 경인 아라뱃길 사업을 분석하였다. 이완수(2019)는 가짜뉴스를 믿는 심리적 이유와 기제를 다양한 휴리스틱스를 도구로 분석하며 행동경제학 관점에서 언론정책을 조망하였다.

이렇게 공공정책에 행동경제학을 접목하려는 연구가 다양한 정책분야에서 이루어진 반면 반부패정책 등 부패연구에서의 선행연구는 찾아보기 어렵다. 부패연구에서 행동경제학을 직접 적용한 연구는 앞서 1장에서 소개한 강은숙·김종석(2014a)과 홍승희(2023)의 연구가 거의 유일하다. 강은숙·김종석(2014a)의 연구는 행동경제학의 시각에서 부정부패가 작동하는 사회적 맥락을 소개하고 부패현상의 진화과정을 탐색한 시도라는 점에서 의의가 있으며, 홍

승희(2023)의 연구는 부패범죄에 대응전략으로 행동경제학을 활용하였다는 점에서 의미가 크다. 홍승희는 이전 연구에서 강벌적 형사정책의 대안으로 행동경제학을 접근하였는데, 부패범죄 대응전략에서도 일관된 논리로 규제적 접근보다 자유온정주의적 접근이 유효함을 피력하고 있다(홍승희, 2023).

부패연구에서 사전예방적 접근과 사후통제적 접근의 유효성을 측정하는 것은 중요한 관심사이기에 홍승희가 제시하는 행동경제학의 자유온정주의적 접근은 매우 의미있는 접근이다. 특히 세부적인 반부패정책에 대한 행동경제학의 접근이 필요하다. 각각의 반부패정책에 작동하는 휴리스틱스와 편향이 무엇인지 구체적 분석이 필요하다. 아직은 넋지와 선택설계에 집중된 공공정책에 대한 연구의 폭을 다양한 휴리스틱스와 정책과정 일반으로 넓히는 것도 필요하다.

Ⅲ. 청렴노력도 평가 제도의 분석

1. 청렴노력도 평가의 분석 방법

본 연구는 청렴노력도 평가 제도에서 행동경제학이 제시하는 휴리스틱스와 편향이 어떻게 작동하는지를 분석한다. 여기서 분석 대상은 ‘청렴노력도평가’라는 ‘평가 정책’과 ‘청렴노력도평가’를 구성하는 ‘평가지표’이다. 그리고 이에 대한 분석 도구로 이용가능성 휴리스틱, 대표성 휴리스틱, 감정 휴리스틱, 정박효과, 프레이밍 효과, 점화효과, 사후판단 편향 등을 사용하였다.

본 연구는 청렴노력도 평가 제도가 평가정책으로서 정책평가의 목적을 달성하고 있는지, 평가내용은 적절한지를 분석한다는 점에서 메타평가의 성격을 갖는다. 메타평가는 ‘평가의 평가(Orata, 1940)’, ‘평가 시스템에 대한 평가(Dror, 1971)’라 정의하여 크게 평가내용에 대한 평가와 평가제도에 대한 평가로 나뉜다(김인자·전진석, 2009). 본 연구가 평가제도인 평가 정책과 평가내용인 지표를 분석한다는 점에서 메타평가의 내용을 포함하고는 있으나, 평가보다는 분석에 초점을 맞추고 있다. 박홍식(2018 : 321)은 평가는 ‘설정된 정책목표의 성과와 편익, 가치, 중요성, 비중 등에 대한 판단이나 등급의 부여 활동’이며, 분석은 ‘정책문제, 목적, 대안 등의 구성요소를 식별, 구분하고 그 장단점과 효과 등을 파악, 비교하여 우선순위를 정하거나 이해를 제고하는 행위’라고 평가와 분석을 구분하고 있는데, 본 연구는 목표달성에 대한 판단보다는, 대상 항목을 식별하여 이해를 제고하고자 하는 데 주목하므로 평가보다는 분석에 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 세부항목에 대한 평가보다는 평가 추진체계를 중심으로 평가에 투입되는 자원과 평가계획의 적정성을 분석하여 평가제도를 평가하

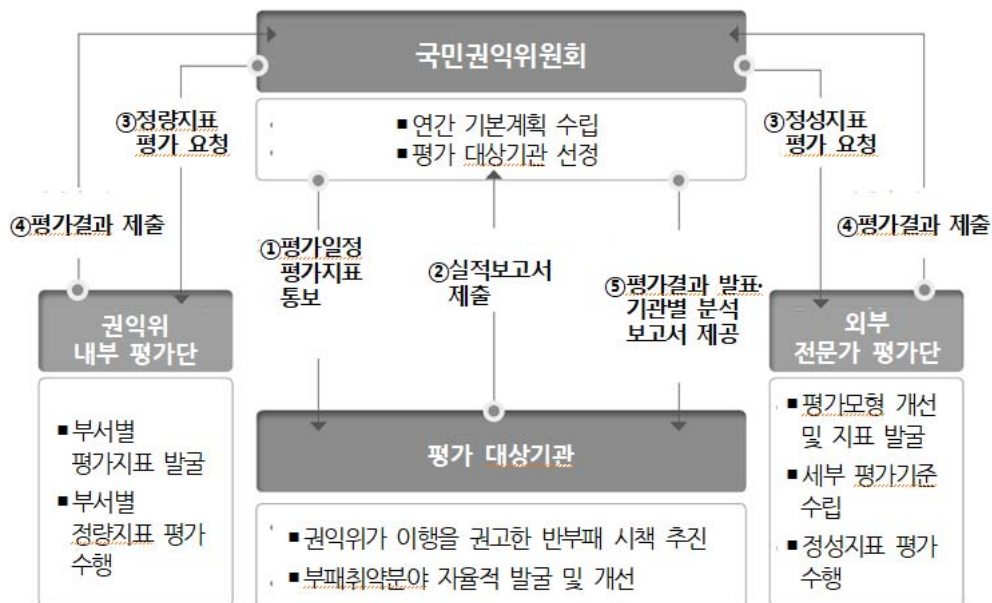
고, 청렴노력도 평가의 주요 내용이자 기관단위 반부패정책에 해당하는 세부 평가지표에 작동하는 휴리스틱스와 편향을 분석하고자 한다.

2. 평가 추진체계에 대한 분석

평가 추진체계에 대한 분석은 평가제도가 정책평가의 목적을 달성하고 있는지 살펴보는 데 있다. 청렴노력도 평가 제도의 정책목표는 ‘공공기관이 국가 반부패 정책에 참여하고 부패방지를 위한 자율적 노력을 견인’하는데 있다. 이에 따라 권익위는 공공분야의 부패방지 노력 강화를 유도하는 것을 청렴노력도 평가의 기본방향으로 제시한다.

먼저 평가 추진체계를 살펴보면, 크게 권익위의 연간 기본계획 수립, 평가 대상기관의 시책 운영, 기관의 실적보고서 제출, 실적평가, 결과 발표로 운영된다. 평가는 각 기관이 제출한 지표별 실적보고서에 대한 서면평가와 설문평가로 이루어지는데, 정성평가는 외부 전문가가 정량지표는 국민권익위원회와 외부전문가 평가단이 평가한다(국민권익위원회, 2021).

[그림 1] 평가 추진체계



출처 : 국민권익위원회, 2021(29쪽)

청렴노력도평가의 추진체계를 구성하는 항목을 투입, 과정, 산출, 환류 단계별로 살펴보면, 투입 단계에는 연간 기본계획의 수립, 예산과 인력 등 평가 자원이 포함되고, 과

정 단계는 평가방법의 적절성과 평가 운영체계, 산출에는 평가의 타당성과 성과, 환류에는 평가결과가 기관에 미치는 영향과 피드백 등이 포함된다.

〈표 2〉 청렴노력도평가 추진체계의 단계별 분석 항목

단계	추진체계에서의 내용	분석 항목
투입	연간 기본계획 수립, 평가대상기관 선정	연간 기본계획의 수립, 예산과 인력 등 평가 자원
과정	지표별 기관별 평가	평가지표와 평가방법의 적절성, 평가 운영체계
산출	평가결과 발표, 기관별 보고서 제공	평가결과의 타당성과 피평가자 수용도, 평가내용에 대한 효능감 등 정책체감효과, 목표달성 수준 등 성과에 대한 분석
환류	평가모형 개선, 지표발굴, 세부평가기준 수립	평가결과가 기관에 미치는 영향, 평가결과에 대한 신뢰도, 평가결과 컨설팅 효과

청렴노력도평가 추진체계는 평가결과가 기본계획에 비교적 유연하게 환류하여 매년 개선하고 있다는 점, 이 과정에서 피평가기관의 수용도와 정책체감도에 대응하고자 노력한다는 점에서 긍정적이다. 그러나 평가결과와 평가제도에 대한 과학적 분석에 의한 환류라 보기는 어렵다. 피평가기관이 평가방법과 과정에 대해 개별적으로 의견을 제기하고, 워크숍에서 문제를 제기하기도 하여, 기본계획 수립의 근거로 타당하게 수렴될 수도 있다. 그러나 이런 방식의 의견수렴은 대표성을 갖지 못한다. 아쉽게도 그동안 청렴노력도평가에 대한 메타평가가 이루어진 바가 없으며 최소한 피평가기관의 체감도와 수용도에 대한 조사도 이루어지 못하여, 기본계획 수립에 반영된 의견의 과학적 근거는 부족하다. 물론 기본계획의 수립에는 피평가기관 외에도 평가 주체인 국민권익위원회 주관부서, 정량지표를 담당하는 각 부서, 정성평가를 담당하는 외부 자문의원의 평가보고서 등이 반영되고, 국가반부패 정책 추진을 위한 정책목표가 반영된다. 그런데 피평가기관의 의견은 다른 요소에 비해 체계적으로 수렴되는 구조가 없지만, 청렴노력도평가의 정책목표가 ‘부패방지를 위한 공공부문의 자율적 노력 견인’이라는 점에서 직접적 당사자인 피평가기관의 정책체감도와 효능감은 중요하다. 그러나 피평가기관의 의견은 동일 유형 또는 기관업무상 비교되기 쉬운 기관 간의 유불리에 대한 의견 등 기관의 점수에 집중되기 마련이다. 평가방법 및 지표에 대한 의견을 제시하는 기관은 비교적 청렴노력도 결과가 우수한 기관이라는 점도 투입단계 타당성을 낮추는 요인으로 작동한다. 우수등급에 속한 기관들은 반부패·청렴 인프라가 어느 정도 갖추어져 있기에 이에 미치지 못하는 기관들과는 차이가 존재하고 자율적 부패방지 노력 견인이라는 청렴노력도 평가의 정책목표 달성을 위한 방법도 달라지기 때문이다.

과학적 분석 근거가 부족한 기본계획의 수립에서는 의도치 않은 휴리스틱스와 편향이 작

동될 수 있는데 대부분 평가지표와 달성도를 선정하는 과정에서 발생한다. 특히 감정 휴리스틱과 정박효과가 흔히 나타날 수 있는데, 우수한 피평가기관의 의견에 노출되어 특정 지표가 필수적이라고 호감을 갖게 되는 감정 휴리스틱, 우수기관의 달성지표를 하한선으로 생각하여 해당지표의 기준점으로 설정하는 정박효과 등이 발생할 수 있다. 투입단계에서 또 다른 요소는 예산과 인력 등 자원이다. 평가의 질을 높이기 위한 시간과 인력의 투입을 보장하기 위해서는 적절한 예산 투입이 필수적이지만 최근 10여 년간 비슷한 수준의 예산으로 운영함에 따른 시간과 인력 등 투입 자원의 한계에 대해서도 고려가 필요하다. 그 외 단계에서는 인지적 비합리성이 두드러지게 작동하지는 않는다.

청렴노력도평가 추진체계에서 주목해야 할 요소 중 하나는 평가참여자이다. 평가참여자는 크게 평가자와 피평가자로 구분되며, 주요 참여자는 피평가기관과 청렴업무 담당자이다. 각각의 피평가기관이 자율적으로 반부패시책을 추진하여 보고서로 제출하는 과정에서 중요한 역할을 하는 것은 해당기관의 고위직과 청렴업무 담당자이다. 이들이 청렴노력도평가를 어떻게 이해하고 어떻게 대응하느냐에 따라 이 제도의 목표 달성이 달려있는데, 이들의 태도에 따라 정책목표가 왜곡될 수 있고, 평가참여자에게 휴리스틱스가 영향을 미칠 수 있다.

가장 많이 거론되는 문제는 화려하게 치장된 실적보고서 작성에 능숙한 청렴업무 담당자에 의해 벌어지는 평가결과의 왜곡이다. 이런 능력자는 반부패시책 추진을 위한 노력보다는 실적보고서 작성에 치중하며, 성과 데이터를 조작하지는 않더라도 성과를 부풀릴 수 있는 데이터를 창출하기도 한다. 이에 따라 평가자는 이성적인 평가보다 호감이 가는 표현에 반응하는 감정 휴리스틱에 영향을 받아 화려한 실적보고서를 작성한 기관에 호의적으로 평가할 가능성이 있다. 계량화된 실적 채우기를 더 중시하는 것도 문제이다. 기관에 필요한 반부패·청렴업무를 수행하기보다 정량지표의 실적을 채우는 형식에 치중하는 것으로, 내부구성원의 수요와 기관의 취약분야를 파악하여 시책을 추진하기보다 기관장의 청렴메시지 문자 전송 등 손쉬운 시책으로 실적을 채우거나 타 기관의 시책을 따라 하는 등의 태도가 이에 해당한다. 평가 기본계획 및 평가 지표의 구성에서 이러한 문제를 고려해야 할 것이다.

3. 평가지표에 대한 분석

1) 평가지표의 변천

평가체계는 평가영역 및 범주에 따른 평가지표의 구성 체계로, 주로 지표의 효과성 및 달성 수준, 정책적 필요성에 따라 매년 변경되었다. 가장 최근에 실시된 2023년도 평가체계에서 공통모형¹⁴⁾의 경우 추진체계 2개, 추진실적 9개, 시책효과성 1개 등 총 12개 지표로 구성되는데, 평가체계를 구성하는 각각의 평가지표가 어떻게 변화해왔는지를 살펴보기 위해

자율시책평가가 도입되며 현재의 체계를 구성하게 된 2008년 평가지표부터 현재까지의 변천을 간략히 살펴보고자 한다.

청렴노력도 평가는 2008년부터 공동시책평가와 자율시책평가로 구분되어 시행된다. 이는 기관이 반드시 갖춰야 할 최소한의 지표인 공동시책평가가 안정적으로 자리잡으며 기관특성에 맞게 자율적으로 시행한 시책을 권장하기 시작한 것으로, 국민권익위원회는 ‘각급기관의 실질적 자율적 반부패 노력이 활성화되도록 하기 위해 자율적으로 시행한 반부패시책을 정성지표로 평가한다’고 소개하였다. 새로 도입된 자율시책평가 부문의 가중치는 20%를 차지하였으며, 이후 2009년에 30%로 비중이 늘어났다. 공통과제는 반부패 인프라 구축·운영, 기관장 노력도, 제도개선 종합대책, 부패영향평가 운영, 행동강령 이행 및 신고 활성화, 반부패 교육 및 홍보 등 6개 과제로 구성되었다(김한창, 2009 : 103-105).

〈표 3〉 2007년도 반부패정책 평가모형

부문	평가과제
부패방지 체계부문	반부패대책 추진체계
부패방지 노력부문	기관장 노력도 평가
	제도개선 종합대책
	청렴도 중점개선과제
	부패영향평가 운영
	행동강령 이행 및 신고 활성화
	반부패 교육 및 홍보
부패방지 성과부문	청렴도 측정결과 (20%)
	기관별 성과지표 평가

출처 : 김한창, 2009(105쪽)

〈표 4〉 2008년도 반부패정책 평가모형

부문	평가과제
공동 시책평가	반부패 인프라 구축·운영
	기관장 노력도
	제도개선 종합대책
	부패영향평가 운영
	행동강령 이행 및 신고 활성화
	반부패 교육 및 홍보
	자율시책평가 (20%)
부패방지 성과 (20%, 청렴도 측정결과)	

출처 : 김한창, 2009(105쪽)

2012년부터 평가대상기관 확대와 함께 평가지표도 강화되었는데, 먼저 공동과제(정량평가)의 경우 반부패 정보공개 및 접근성 제고 노력을 위한 지표와 청렴교육 지표가 확대되고, 부패·공익신고자 보호제도 운영과 홍보, 청렴옴부즈만 제도와 및 민관협력 지표, 반부패 추진조직·인력·예산 및 인센티브 체계 등 많은 평가지표가 발굴·운영되었다. 자율개선과제(정성평가)의 경우 반부패 수범사례와 4건의 취약분야 자율과제, 고위직 수범사례 등 가장 많은 제출과제를 평가하였다. 2013년에는 산하기관에 대한 메타평가가 도입되면서 시책평가의 중요성이 더욱 강조되었다(국민권익위원회, 2013 ; 2021).

2016년에는 평가부문을 ‘계획, 실행, 성과확산’으로 구분하며 선순환적 평가체계를 강조하

14) 행정기관과 공직유관단체는 공통모형으로 평가하고, 기초자치단체와 국공립대, 공공의료기관은 10개 지표로 구성된 특화모형을 적용하고, 시도경찰청과 지방의회는 별도 지표체계를 적용한다(국민권익위원회, 2023).

였는데 모형개편 이전인 2021년까지 이 구분을 유지하였고, 2015년 86개였던 지표를 40개로 축소하여 90% 이상 도달된 지표를 제외하는 지표 축소 방향이 수립되었으며, 이후 점차 축소되어 2021년도에는 19개 지표로 운영되었다(국민권익위원회, 2021).

〈표 5〉 2021년도 부패방지 시책평가 지표 체계

평가부문	평가 영역	단위 과제
계획	반부패 추진계획 수립	1-1. 반부패 추진계획 수립
실행	청렴생태계 조성	2-1. 청렴정책 참여 확대
		2-2. 부패방지 제도 구축
	부패통제 실효성 확보	3-1. 부패위험 제거 노력
		3-2. 부패방지 제도 운영
성과확산	청렴행정·청렴경영 성과확산	4-1. 반부패 정책 성과
		4-2. 반부패 정책 확산 노력
감점	부패방지제도 운영	5-1. 부패방지제도 운영 충실도

출처 : 국민권익위원회, 2021

종합 평가체제로 개편한 2022년부터 평가부문은 추진체계와 추진실적, 시책효과성 평가로 구분되어, 가장 최근에 시행된 2023년도에는 평가지표의 개편에 따른 축소가 이루어져 총 12개 지표로 운영되었다.

〈표 6〉 2023년도 청렴노력도 평가 지표 체계(공통모형)

구분	평가요소	평가지표
청렴정책 추진체계	반부패 추진계획 및 협의체 운영	반부패 추진계획 수립 및 추진기반 마련
		기관장 고위직의 관심과 노력도
청렴정책 추진실적	시책 추진 및 제도 운영	기관별 부패 취약분야 개선
		반부패·청렴교육 실효성 제고
		부패 유발요인 정비
		공공재정 부정수급 기관별 자체점검 노력 제고
		청렴문화 확산을 위한 민관협력
		부패방지 제도구축
		반부패 정보공개 및 접근성 제고 노력
	감점 지표	종합청렴도 평가결과 공개, 신고자 보호노력 등
	가점 지표	청렴컨설팅, 갑질개선노력, 적극행정구현노력 등
시책효과성 평가	구성원 인식 설문	반부패 시책 5개에 대한 효과성 인식 설문조사

출처 : 국민권익위원회, 2023

2) 평가지표의 일몰에 대한 분석

2008년부터 점차 증가하여 운영해오던 평가지표는 2015년 86개로 가장 큰 규모로 운영되다가 2016년 40개로 대폭 축소된 후, 2019년 30개, 2020년 20개, 2021년 19개, 2023년 12개 지표로 점차 축소되어 왔다. 지표축소는 ‘90%이상 달성’이라는 근거로 이루어졌으며, 그 외 정책필요성을 상실한 경우도 축소되거나 삭제되었다. 그러나 90%이상 정책목표 달성의 근거는 타당한가? 2008년부터 지금까지 운영되는 지표의 목표달성 수준은 어떠한가? 평가대상기관이 대폭 증가한 현시점에서 다시 고려해야 할 지표는 무엇인가? 다음 <표7>은 지난 2008년부터 2023년까지 운영되온 평가지표의 일몰 현황을 정리한 것으로, 명칭의 변화 및 지표 내용의 변화 등을 살펴보면 일몰의 타당성에 대해 살펴볼 수 있다.

평가지표 일몰의 타당성을 검토하는 데 있어서 고려해야 할 점은 평가대상기관의 확대이다. 통합 이전 200여 개 기관에서 600여 개 기관으로 대상기관이 증가하면서, 평가를 처음 받게 되는 소규모 기관에 대한 배려가 필요하다는 점이다. 물론 공통모형과 특화모형으로 분리하여 소규모 신규기관은 특화모형에서 별도의 지표로 평가되고 있으나, 공통모형에 속한 기관의 경우도 청렴노력도 평가에 대한 이해와 경험이 부족하므로 지표선정에 있어서는 평가대상기관 전반에 대한 고려가 필요하다.

먼저 2023년 현재까지 유지되고 있는 12개 평가지표에 대해 살펴보면, 먼저 공동과제에서는 제도개선 권고과제, 청렴문화 확산을 위한 민관협력, 반부패·청렴교육 실효성 제고 등이 자율시책과제에서는 부패취약분야 개선 자율시책과 고위직 자율시책 등이 포함되어 핵심 지표가 유지되고 있다. 그러나 일부 평가지표의 달성 요건 등 내용변화에 따른 축소 경향에 대해서는 검토가 필요하며, 삭제된 평가지표의 필요성에 대한 검토가 필요하다.

‘부패·공익신고자 보호’ 관련 지표의 세부 내용은 상당히 축소되어, ‘반부패 정보공개 접근성 제고 노력 지표’의 신고사례 공개 건수(3회 이상)의 평가로 대체되었다. 이전에는 ‘부패·공익신고자 보호’ 지표 아래 세부지표로 신고자 불이익조치, 위원회 요구 불이행, 관련 조사 충실도, 홈페이지 배너와 신고창구, 관련 규정 정비, 사건처리 충실도, 운영 충실도, 보호제도 홍보실적과 신고자 보호노력, 보호결정 이행 및 이행 협조도 등을 평가하였는데, 모두 삭제되고 정보공개 항목에 편입되었다. ‘부패·공익신고자 보호’ 지표의 축소는 전반적으로 제도적 기반이 마련된 것으로 평가하였기 때문이나, 아직도 많은 기관에서 형식적으로 운영되거나 조직문화에서의 수용도가 낮은 것으로 평가되고 있어 이에 대한 보강과 개편이 필요하다.

‘정책투명성; 반부패 정보공개 및 접근성 제고 노력’ 관련 지표는 신고사례, 청렴활동, 반부패 개정지침 공개 건수 지표로 구성되어, 업추비나 부패공직자 징계운영 현황 공개 등 이전의 정보공개 항목이 대폭 축소되었다. 일몰된 지표는 달성 수준이 높은 것으로 평가되고 있어 타당한 축소로 보이는데, 향후 정보공개 필요성이 제기되는 세부지표의 발굴과 단순한

공개 건수보다는 공개 수준에 대해 평가하여 공공부문 정책투명성 수준을 높여야 할 것이다. 그 외 ‘부패영향평가’, ‘반부패 법령·규정 정비’ 지표도 달성 수준에 따른 삭제로 볼 수 있으며, ‘반부패 법령·제도 이행력 제고’ 관련 지표는 이해충돌방지법, 공공재정환수법 등 국가 반부패 정책 추진 필요와 그 성과에 따라 일몰함이 타당하다.

다음으로 ‘부패공직자 처벌 강화’ 지표, ‘부패공직자 실태점검 및 조치’ 관련 지표의 삭제와 ‘행동강령 이행’ 관련 지표의 축소인데, 달성 수준에 따라 일몰된 지표로서의 타당성은 있으나 ‘자체감사활동¹⁵⁾’ 및 내부통제의 강화를 위한 지표로 개편하여 운영하는 것이 필요하다.

‘민관협력 및 거버넌스’ 지표도 다양한 거버넌스 지표가 ‘청렴시민감사관 교류와 권고조치 완료 건수’만 남기고 대폭 축소되었는데, 기관단위 반부패청렴 정책 추진에 있어서 민관협력 등 거버넌스를 활용한 청렴정책에 대한 효과성을 고려하여 지표 강화가 필요하다. 특히 청렴정책 및 수범사례의 전파와 확산을 위해서도 거버넌스 활동의 장려가 필요할 것이다.

그 밖에 ‘반부패 추진기반’ 지표의 경우 ‘전담 조직·인력·예산, 인센티브 체계’에 대한 평가에서 ‘기관장 주관회의 운영’으로 변경되었는데, 기관장 주관회의 운영의 중요성을 고려한 개편으로 보인다. 향후 달성 수준에 따라 유연한 변화가 필요하다.

자율시책과제는 주로 정성지표로 구성된다. 현재 ‘기관별 부패취약분야 개선 과제’와 ‘기관장 고위직의 관심과 노력도’ 지표가 유지되고 있으며, ‘반부패·청렴 추진계획 수립’ 지표는 정량지표로 변경되었고, ‘추진계획 이행률’과 계획 이행에 따른 ‘기관자체 효과성 평가’는 삭제되었다. 현재 유지되는 두 개의 과제는 자율시책평가의 핵심이라고 할 수 있어, 평가결과에 대한 분석과 평가를 통해 꾸준한 개선이 필요하다.

먼저 본 제도 도입의 핵심 지표라 할 수 있는 ‘기관별 부패취약분야 개선 과제’는 2013년에는 반부패수범사례 확산 지표와 제도개선 발굴 지표로 구분하고, 개별 기관당 총 4건의 자율시책과제를 제출하도록 하는 등 핵심지표로 기능하였다. 우수기관 보고서와 우수사례 소개를 통해 수범사례를 공유하는 기능이 적절히 수행되었으나, 이후 지표가 취약분야 개선 과제로 국한되면서 수범사례 확산 기능이 축소되었다. 23년도에는 ‘취약분야 개선과제’ 지표의 실효성을 높이기 위해 ‘부패취약분야분석·도출’을 세부지표로 추가하였다. 이를 통해 개별 기관 특성과 취약성에 더욱 주목할 수 있는 자율시책의 개발·운영이라는 의미가 강화되었다는 점에서 진일보한 개선이라 볼 수 있다. 향후 개선된 평가지표에 대한 피평가기관의 체감도 및 효과성 인식에 대한 분석을 통해 보강할 수 있을 것이다. 다만 ‘부패취약분야 개선 과제’를 통해 발굴된 우수사례가 공공부문에 전파·확산되는 기능은 이루어지고 있지 못하여 이에 대한 관심이 필요하다. 특히 기관 간 경쟁이 심하여 개선과제를 보안 문서 수

15) 이정주·장진희(2017)의 청렴도와 시책평가 영향에 관한 연구에서 ‘자체감사활성화’ 지표는 1%의 유의수준과 5%의 유의수준하에서 각각 외부청렴도와 내부청렴도 제고에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되어 효과성이 입증되었다.

준으로 다루고 우수사례로 확산하는 것을 꺼리고 있는 것도 큰 요인이다. 수범사례의 전파·확산은 청렴노력도 평가제도의 주요 기능 중 하나이므로 이에 대한 개선이 시급하다. 이는 평가를 위한 평가가 아니라 정책목표에 합당한 평가로 나아가기 위해서도 필요한 일이다. 초기에 세부지표로 포함되었던 ‘수범사례 확산’ 지표에 대한 고려, 우수사례 확산에 대한 가점지표 등 인센티브를 고려할 만하다.

두 번째 정성지표인 ‘기관장 고위직의 관심과 노력도’ 지표는 자율시책에 대한 정성평가로 운영되던 중 청렴체감도 내부설문 결과로 평가하는 계량지표로 운영되다(2016~2018년) 다시 정성평가로 변경되어 운영되고 있다. 이는 기관별 청렴도 향상에 미치는 고위직 의지와 노력의 영향력에 대한 중요성의 인식과 과학적 근거¹⁶⁾를 토대로 강화되었다고 할 수 있어 긍정적인 변화라 할 수 있다.

2008년부터 2023년까지 운영해온 청렴노력도 평가지표의 일몰을 살펴보면 타당성과 문제점을 살펴보았는데, 중요한 것은 평가지표의 타당성이다. 평가지표의 효과성, 피평가기관의 수용도와 정책체감도에 대한 과학적 분석을 반영해야 할 것이다. 과학적 분석 결과 없이 기본계획 수립에 영향을 미치는 것은 평가자와 평가관리자, 예산과 시간, 외부적 압력 등 평가 외부환경이다. 평가참여자는 외부 환경에 영향을 받을 수 있고, 제도의 외부 환경에 의해 휴리스틱스의 영향을 받을 수 있기에 이에 대한 고려가 필요하다.

전반적으로 평가지표는 달성 수준에 따라 변경하는 것이 적절하나, 달성 수준에 따라 완전 삭제가 아니라 교차 적용이 적절하다. 즉 평가지표의 특성과 효과성에 대한 평가와 관리를 통해 필요 지표를 일몰제로 운영하는 등 보다 유연한 지표 운영이 바람직하다.

또한 기관 유형별로 또는 특성별로 평가모형을 다르게 운영하는 것이 필요하다. 현재는 평가 신규진입 기관에 대해 평가지표를 단순화하여 운영하고 있는데, 목표 달성이 이루어져 이미 삭제된 지표 중에서 이들 기관에 필요한 지표가 있을 수 있다. 청렴노력도 평가로 개편되면서 600여 개 기관으로 확장된바, 새로 평가대상이 된 300여 개 기관에 필수적인 지표는 여러 해 평가를 받아온 기관들과는 다를 것이다.

평가지표의 세부적인 구성과 목표달성 수준에 대한 검토도 필요하다. 과연 달성수준, 만점기준의 근거는 타당한지 검토하여 세부적 기준을 보완할 필요가 있다. 이는 평가지표의 기준을 설정하는데 있어서 머릿속에 떠오른 기준을 벗어나기 힘들어지는 정박효과가 작동하기 쉽기 때문이다. 특히 우수기관의 달성 지표를 기준점으로 생각하고 하위 기관의 여건을 고려하지 못할 수 있다. 따라서 평가지표의 배점 기준을 기관유형별로 다양하게 설정하는 등 세밀한 설계가 필요하다.

16) 이정주·장진희(2017)는 청렴도와 시책평가 영향에 관한 연구에서 회귀분석을 통해 “기관장 및 고위 공직자 반부패의지·노력”이 외부 및 내부청렴도에 1%의 유의수준 하에서 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하여 고위직 지표의 효과성이 입증되었다.

〈표 7〉 2008~2023년 청렴 노력도 주요 평가 지표 일몰 현황

구분	주요 평가지표의 변경	일몰 현황
정량평가 (공동부문)	제도개선 권고과제(이행률 및 조치기한 준수율)	유지
	부패영향평가 운영(개선권고 수용률, 제개정법령 평가요청, 부패영향평가 개선과제 발굴 실적 등)	삭제
	반부패 법령·규정 정비(법령개정에 따른 자체규정 정비)	23년 삭제
	반부패·청렴교육 실효성 제고- 전직원 이수율, 고위직 이수율, 자체 청렴강사(~'20) / +행동강령 특화교육, 교육훈련기관 청렴교육 운영('21)/ + 이해충돌교육, 청렴교육 이수현황 공개('22)/ 고위직 이수율, 이수현황 공개, 고위직 갑질교육 가점 신설('23)	23년 변경
	행동강령 이행실태 점검(~'22)/ 이행 준수율 제고('23)	23년 축소
	부패공직자 처벌 강화(징계양정기준, 실제 적용여부) (~12...	22년 삭제
	부패공직자 실태점검 및 조치(자체감사 활성화, 자체적발률 등)	16년 삭제
	정책투명성/반부패 정보공개 및 접근성 제고 노력 - 행정절차 투명성, 업무비 사용내역 공개, 클린카드 시스템('12~'15)/ 부패공직자, 행동강령, 비위면직자 DB입력 등('12~'15)/ 청렴포털 부패공직자 징계운영 현황, 신고상담적발 사례 및 지침 공개, 종합청렴도 평가결과 공개, 청렴포털 신고창구 연계 등(~'22)/청렴활동 공개, 신고사례 공개, 반부패 개정지침 공개('23)	16년 축소, 23년 축소
	부패공익신고자 보호 및 홍보 - 신고자 불이익조치, 위원회 요구 불이행, 관련조사 충실도, 홈페이지 배너, 신고창구, 규정, 사건처리 충실도, 운영 충실도, 홍보실적(12~)/ 신고자 보호노력, 보호결정 이행, 협조도, 신고자 보호제도 홍보('22)/ 정보공개 이외의 보호내용 및 홍보 삭제('23)	23년 대폭 축소
	반부패 법령·제도 이행력 제고 - 청탁금지법 위반신고 처리/ 이해충돌방지제도 운영 기반 구축, 실태점검 자료제출/ 공공재정환수 등 자체점검 실적, 이행실태 관리실적/ 공정채용관련	제도 도입시 신설 후 축소, 변경
	민관협력, 시민감사관, 거버넌스 - 청렴옴부즈만 제도화, 민간단체와 협력체 구성, 윤리경영 프로그램 운영('12~)/ 민관 협력 거버넌스 활동(~'22)/ 타기관 청렴 시민감사관 교류, 권고 조치('23)	23년 축소
	반부패 추진기반 - 전담 조직·인력·예산, 인센티브 체계 구축('12~'16. '22)/ 기관장 주관회의 운영('23)	23년 변경
정성평가1 (자율시책)	기관별 부패취약분야 개선 자율시책(제출 건수 변동, 13년 4건)/ 자율적 제도개선 발굴, 반부패수범사례 확산(12~)	유지
	기관장 고위직의 관심과 노력도(고위직 자율시책 12~15, 청렴도 내부설문으로 평가 16~18, 고위직 자율시책으로 개편 19~)	유지
	기관자체 효과성 평가('16~19. '21~22까지)	23년 삭제
정성평가2	반부패·청렴 추진계획 수립('16~'22까지, '23 정량지표로 축소)	23년 축소
가점	멘토기관 청렴컨설팅 추진 노력, 부패사건 자체적발 노력, 적극행정 구현 노력, 청렴포털 신고창구 개설 운영 및 연계(~'22)/ 멘토기관 청렴컨설팅, 갑질개선노력, 적극행정구현노력('23)	23년 변경
감점	부패행위 징계자, 신뢰도 저해('12)/ 부패방지제도 운영 충실도('21)/ 부패 신고 등 처리 내실화, 종합청렴도 평가결과 공개, 신고자 보호노력('23)	23년 변경 (감점 강화)
시책 효과성 평가	청렴교육 효과성, 기관장 반부패의지, 고위직 솔선수범 등 일부 지표 설문조사 활용('12~'21??) / 반부패 시책 5개에 대한 효과성 인식 설문조사('23)	22년 신설
부패방지성과	청렴도 측정결과(통합모형으로의 개편으로 노력도에서 삭제)	22년 개편 삭제

4. 청렴노력도 평가에 작동하는 휴리스틱스

청렴노력도 평가의 평가지표 선정과 운영 과정에서 휴리스틱스가 작동하여 비합리적 정책결정이 이루어질 위험은 늘 존재한다. 특히 평가참여자에게 제공되는 수단이 제한적이고 과학적 근거가 부족할 경우 비합리성의 요소가 인지과정에 개입하여 판단의 오류를 일으킬 위험은 높아진다. 앞서 살펴본 바와 같이 평가담당 부서의 평가지표 선정이나 배점기준을 마련하는 과정에서 감정 휴리스틱과 정박효과에 영향을 받을 가능성이 크다.

피평가자가 기관의 추진계획을 수립하고 기관실적을 관리하여 실적보고서를 작성하는 일련의 과정에서도 휴리스틱스에 의한 비합리적 결정이 이루어질 수 있다. 특히 평가지표와 목표에 대한 이해에서 판단의 오류를 일으킬 수 있다. 흔히 거론되는 문제나 사건에 영향을 받아 기관의 취약분야 선정을 잘못하게 되는 이용가능성 휴리스틱이 대표적이다. 예를 들어 많은 기관에서 MZ세대와의 소통을 기관의 취약분야로 대처하고 있는데, 이는 MZ세대와의 소통 문제가 언론 등에서 흔히 거론되기에 발생하는 휴리스틱이다. 갑질개선 정책을 시행할 때 흔히 발견되는 휴리스틱으로 프레이밍 효과가 있다. 갑질이 없는 기관에서 갑질관련 인식조사를 할 때, 사소한 문제를 갑질의 사례로 포함시키면 그 기관에 갑질이 존재하지 않음에도 갑질이 있는 것으로 평가되기도 한다. 이는 사소한 사례가 갑질의 프레임에 포함되며 나타나는 현상이다.

정성평가 평가자의 경우 더 많은 휴리스틱스에 노출될 수 있다. 전문평가자는 자신이 접한 기관의 특성을 전체 공공분야의 특성을 대표하는 것으로 판단하는 대표성 휴리스틱에 영향을 받을 가능성이 높는데, 중앙행정기관과 공직유관단체, 국공립대학 등 기관 유형별로 커다란 차이가 있는 특성을 익숙한 기관유형에 치환하는 오류를 일으킬 수 있다.

평가지표 선정이나 배점기준을 마련하는 평가담당자에게는 더 많은 휴리스틱스가 작동할 수 있는데, 이에 대한 평가보다는 평가지표에 작동하는 휴리스틱스를 발굴하여 정책도구로 활용하는 것이 더 효과적일 것이다. 기관단위 반부패정책의 강화에 영향을 미치는 정책도구의 하나로 휴리스틱스를 활용한 선택설계가 가능하다.

점화효과나 대표성 휴리스틱도 정책도구로 활용할 수 있다. 작은 시책이지만 업무 로그인을 활용한 청렴퀴즈, 청렴명함, 릴레이 청렴메시지와 같은 사소한 행동이 기폭제가 되는 점화효과를 일으켜 ‘우리가 청렴하다’는 인식을 일으킬 수 있다.

부패·공익신고자 보상금 선정, 징계위원회 징계양정 과정에서도 휴리스틱스를 활용할 수 있다. 평가과정에 어떤 요소가 개입되느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다. 신고 보상금의 경우 외국 등 타 사례를 고려하면 높은 보상금이 책정될 수 있으나, 기존에 적은 보상금 사례를 알려주면 심의위원들은 낮은 보상금을 책정할 것이다. 따라서 심의과정에 대한 세밀한 선택설계를 활용하면 효과적인 평정이 가능하다.

휴리스틱스를 활용한 선택설계를 청렴노력도 평가의 세부지표에 대한 세밀한 설계과정에

서 활용하는 것은 의미있는 연구과제가 될 것이다.

IV. 연구요약 및 시사점

본 연구는 청렴노력도 평가를 중심으로 반부패정책에 행동경제학을 활용하기 위한 시론적 연구이다.

주요 내용은 기관별 반부패정책 평가제도로서의 청렴노력도 평가의 분석으로, 20여년간 시행되면서 제대로 된 메타평가가 이루어지지 못한 청렴노력도 평가를 행동경제학의 관점에서 분석하였다. 분석도구로는 이용가능성 휴리스틱, 대표성 휴리스틱, 감정 휴리스틱, 정박효과, 프레이밍 효과, 점화효과, 사후판단 편향을 주로 활용하였다. 먼저 청렴노력도 평가의 평가 추진체계에 대해 분석하고, 2002년 시행되어 2023년까지 변화해온 평가모형을 구성하는 평가지표의 변천과 개별 지표에 대해 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다.

먼저 평가모형의 개편과정이 평가결과에 대한 정책체감도와 효능감 조사 또는 평가제도에 대한 메타평가 등 과학적 근거가 없이 이루어져 왔다는 점이 지적되었는데, 이러한 여건이 평가 추진체계의 구성과 운영, 평가지표의 개편 등에서 휴리스틱스가 개입될 여지를 만든다. 이에 대해 최소한 피평가기관의 수용도와 정책체감도에 대한 과학적 분석을 근거로 실시계획을 수립할 것을 제시하였다.

둘째로 평가참여자에 작동하는 비합리적 요소를 관찰하였다. 먼저 평가기관의 판단에 개입될 수 있는 대표적인 휴리스틱스로 정박효과를 제시하였는데, 우수기관의 달성지표를 기준으로 설정하고 이를 기준으로 모든 기관의 평가기준을 삼는 오류이다. 피평가자와 평가자의 경우 기관에 필요한 반부패·청렴업무 수행보다 손쉬운 시책으로 실적을 채우거나 부풀린 실적보고서에 현혹되는 문제를 제기하며, 이 문제를 고려한 세밀한 평가지표의 구성을 제시하였다.

다음으로 평가지표의 변천과정을 살펴보면 세부지표를 분석하였다. 특히 최근의 지표에서 축소되거나 삭제된 지표에 대해 분석, 세부지표별 개선방안을 제시하였다. ‘부패·공익신고자 보호’ 관련 지표의 보강과 개편이 필요하다. ‘정책투명성; 반부패 정보공개 및 접근성 제고 노력’ 관련 지표, 향후 정보공개 필요성이 제기되는 세부지표의 발굴과 공개 수준에 대한 평가가 필요하다. ‘부패공직자 처벌 강화’, ‘부패공직자 실태점검 및 조치’, ‘행동강령 이행’ 지표 등을 자체감사활동 및 내부통제의 강화를 위한 지표로 개편 발전시킬 것이 필요하다. ‘민관협력 및 거버넌스’ 지표의 강화와 함께 ‘수범사례 전파확산’을 고려하는 것이 필요하다.

평가지표에 대한 분석을 통해 내린 결론은 평가지표의 타당성이 중요하다는 것이다. 청렴

노력도 평가제도의 정책목표 달성을 위해서 평가지표의 효과성, 피평가기관의 수용도와 정책체감도에 대한 과학적 분석을 반영해야 할 것이다. 그리고 기관 유형별로 특성별로 평가모형을 다르게 운영하고, 평가지표의 배점 기준을 다양하게 설정하는 등 세밀한 설계가 필요하다. 일몰 지표 중에는 신규진입 기관에 필요한 지표가 상당하다. 지표의 효과성에 대한 평가와 관리를 통해 필요 지표를 일몰제로 운영하는 등 보다 유연한 지표 운영이 요구된다. 끝으로 청렴노력도 평가에 작동하는 휴리스틱스의 사례를 제시하며 향후 연구과제를 제시하였다. 여기에는 MZ세대와의 소통 문제를 취약분야로 인식하는 이용가능성 휴리스틱, 사소한 문제를 갑질조사에 포함시키면 그 기관에 갑질이 있는 것으로 인식하는 프레이밍 효과, 익숙한 기관유형의 특성을 공공분야 일반의 특성으로 판단하고 평가하는 대표성 휴리스틱 등을 사례로 제시하였다.

향후 연구과제로 평가지표에 작동하는 휴리스틱스를 발굴하여 정책도구로 활용하는 선택설계의 탐색을 제시하였다. 작지만 눈에 띄는 시책이 기폭제가 되는 점화효과를 활용한 청렴시책, 부패·공익신고자 보상금 선정의 기준을 조정하는 선택설계 등 기관의 반부패정책에 활용할 수 있는 연구를 향후 과제로 제시하였다.

〈참고문헌〉

- 국민권익위원회. (2013). 『2013년도 반부패 경쟁력평가 최종보고서』.
- 국민권익위원회. (2021). 『2021년도 부패방지 시책평가 최종보고서』.
- 국민권익위원회. (2022). 『2022년도 청렴노력도 정성평가 결과 보고서』.
- 국민권익위원회 (2023). 『2023년도 공공기관 종합청렴도 평가 실시계획』.
- 대니얼 카너먼, 이창신(옮김). (2012). 『생각에 관한 생각』. 서울: 김영사.
- 도모노 노리오, 이명희 역. (2007) 『행동경제학: 경제를 움직이는 인간 심리의 모든 것』 서울: 지형.
- 강은숙, 김종석 (2014a). 공공정책의 합리성 제고를 위한 행동경제학의 적용 : 부정부패연구를 중심으로. 정책학회 하계학술대회
- 강은숙, 김종석 (2014b). 인간의 비합리성에 대한 고려와 공공정책에의 함의 : 원자력에너지정책에 대한 행동경제학의 적용. 한국행정논집26(2). pp191-217
- 김인자, 전진석 (2009). “메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구”
- 김영중 (2001). 『부패학』, 숭실대학교 출판부, 서울, 38쪽
- 장진희. (2012). 『사회자본이 부패에 미치는 영향에 대한 국제비교』. 서울시립대학교 행정학박사학위 논문
- 장진희 (2021). 문재인 정부의 주요 반부패정책 평가. 한국부패학회보 제26권 3호 pp 91-118.
- 채종현, 오수길 (2015) ‘정책수용성 제고와 갈등예방을 위한 정책설계에 관한 연구’. KIPA 연구보고서 2015-30
- 박중훈 (1999). 『한국의 부패실태 및 요인분석』, 한국행정연구원. 국무조정실 용역연구과제
- 박중훈 (2007). 『부패방지 제도개선 효과분석』. 한국행정연구원. 국가청렴위원회 용역연구보고서.
- 박중훈 · 최유성 (2009). 「부패방지 정책 및 활동의 효과성 평가-예방적 차원을 중심으로」. 한국행정연구원.
- 박중훈 (2007). 『정부 정책효과 측정에 대한 개선방안 연구』. 한국행정연구원.
- 윤수재 (2019). 『정책만족도 조사의 메타평가 및 제도 개선 연구』. 한국행정연구원 기본연구과제.
- 이승중 · 조선일 · 금현섭 · 이환성 (2007). 반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 정립방향』. 국가청렴위원회 용역보고서.
- 김한창 (2009). 반부패 자율시책평가 방향성에 관한 연구 - 행동이론의 논거확장을 위한 문화이론 접목을 토대로. 한국정책연구 9(3)
- 라영재 (2009). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석
- 이정석 외 (2020). 『친환경 시민행동 유도를 위한 사회적 휴리스틱 활용방안 연구』. 한국환경연구원 기본연구보고서
- 홍승희 (2023). 부패범죄의 대응을 위한 새로운 제안: 행동경제학적 관점을 중심으로. 법학논총35(3) pp311-347
- 이민호 · 심우현 (2020). 『행동경제학 기반의 규제혁신체계 구축 방안 연구』. 한국행정연구원 연구보고서(2020-05)
- 황태연 외 (2018). 부패방지 전략의 집합행동 문제+청탁금지법의 실효성. 한국정책학회보 27(1)
- 김인자, 전진석 (2009). “메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구”.

- 지방정부연구 제13권 1호(2009 봄). pp 133-148.
- OECD. (1996). "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice," Occasional Papers, no.14, PUMA, Paris.
- Klitgaard, Robert. (1988). Controlling Corruption, Berkeley, CA: Univ. of California Press.
- Ackerman, Susan-Rose, 2000(c1999), 정동진 외 역, 부패와 정부-원인, 결과 및 개혁, 동명사, 서울.

투고일자 : 2023. 11. 30

수정일자 : 2023. 12. 27

게재일자 : 2023. 12. 31

<국문초록>

행동경제학의 반부패정책 활용을 위한 연구

- 청렴노력도 평가를 중심으로 -

장 진 희

본 연구는 반부패정책 관련 연구에서 행동경제학의 관점을 도입하기 위한 시론적 연구이다. 선호의 불변성을 전제하는 주류 경제학에 근거한 부패연구에 인간의 비합리성의 패턴을 연구한 행동경제학의 관점을 분석 수단으로 활용하여 반부패정책 연구에 폭넓은 접근을 시도하는 연구로서, 행동경제학의 휴리스틱스를 분석도구로 한국의 반부패정책 대표브랜드인 청렴노력도 평가(구 부패방지 시책평가)를 분석하는 것을 목적으로 진행되었다. 청렴노력도 평가는 공공부문을 폭넓게 포괄하여 기관단위 반부패정책 활동을 견인하는 대표적인 반부패정책으로, 평가제도와 세부적인 평가지표에 대해 행동경제학의 관점에서 분석하였다. 평가제도에 대한 분석은 제도와 참여자라는 두 요소에서 이루어졌다. 먼저 평가제도에 대한 메타평가 등 과학적 근거가 없이 이루어진 모형개선으로 인해 휴리스틱스가 개입될 가능성이 높으므로 최소한 피평가기관의 수용도와 정책체감도에 대한 과학적 분석이 필요함을 제시하였다. 둘째 피평가자와 평가자 등 평가참여자에 대해서는 이들이 평가과정에서 감정 휴리스틱이나 정박효과에 영향을 받을 수 있는 문제를 사례로 제기하였다. 다음으로 평가지표의 변천과정을 통해 세부지표를 분석, 세부지표별 개선방안을 제시하였는데, 최근에 축소되거나 삭제된 평가지표의 확대와 강화를 주요 내용으로 한다. 해당 지표는 ‘부패·공익신고자 보호’, ‘정책투명성; 반부패 정보공개 및 접근성 제고 노력’, ‘민관협력 및 거버넌스’ 등이고, ‘부패공직자 처벌 강화’, ‘부패공직자 실태점검 및 조치’, ‘행동강령 이행’ 지표 등을 자체 감사활동 및 내부통제의 강화를 위한 지표로 개편 발전시킬 것을 제안하였다. 평가지표에 대한 전반적인 개선방안으로, 기관 유형 및 특성별로 평가모형을 다르게 운영하고, 평가지표의 배점 기준을 다양하게 설정하는 등 세밀하게 설계하고, 평가지표의 효과성에 대한 평가와 관리를 통해 필요 지표를 일몰제로 운영하는 등 보다 유연하게 운영할 것을 제안하였다. 이렇게 정책평가의 분석·평가에 작동하는 휴리스틱스를 확인하고 행동경제학을 반부패 정책에 활용할 수 있었다는 점에서 연구의 의의를 가진다.

주제어: 반부패정책, 행동경제학, 휴리스틱스, 비합리성, 청렴노력도 평가, 부패방지 시책평가, 정책평가