

## 청렴성 개념과 측정모형에 관한 타당성 연구

### The Validity Analysis of the Integrity Model: Concepts and Measurements

박순애(Park, Soon Ae)\* · 박재현(Park, Jae Hyeon)\*\*

#### ABSTRACT

The purpose of this study is to examine the validity of the integrity model. The wide-ranging literature were reviewed in order to establish the concept of integrity. The empirical study on the validity of the integrity-measurement model is conducted through a factor analysis and a reliability test. Key findings are as follows. First, integrity is not equivalent to anti-corruption. Instead, it consists of corruption, transparency, and accountability. Second, compared to the integrity model that was used until 2007, the new model includes the concept of integrity, which corresponds to theoretical discussions. Additionally, the results of the factor analysis demonstrate that the recognition of corruption is categorized in the same way as the measurement structure, whereas transparency and accountability overlap in some areas. However, the new model provides little explanation of discordance between the measuring structure and the perception of people.

Key Words: 청렴성(Integrity), 반부패(Anti-corruption), 투명성(Transparency), 책임성(Accountability)

## 1. 서론

부패문제를 방치한 채로 지속가능한 발전이 어렵다는 공감대를 바탕으로 국제투명성 기구(Transparency International)와 세계은행(World Bank) 등의 주도하에 성과지향적인 국가 청렴도 시스템(The National Integrity System: NIS)이 구축되고 있다(Langseth et al., 1997). 국가청렴도 시스템은 “개방적이고 경쟁가능하며 투명한 공공서비스 전달 체계” 수립을 목적으로 한다(Doig & Mcivor, 2003: 317). 이러한 추세에 발맞추어 우리나라도 부패를 통제하고 정부의 신뢰성을 제고시키기 위한 다양한 정책을 펼쳐왔다. 금융실명제 제정, 부패전담 독립기구의 설치, 시민사회의 참여 확대, 공공기관 청렴도 조사 실시 등이 그것이다(Kim, 2007). 이러한 정책들은 상호의존적으로 제도적·개인적인 부패원인을 제거하고 공직사회의 반부패 문화를 확산시켜왔다. 특히 2007

\* 서울대학교 행정대학원 부교수

\*\* 서울대학교 행정대학원 석사수료

년 청렴도 조사에서 대다수 공공기관들은 조사 원년인 2002년에 비해 평가결과가 상당히 개선된 것으로 나타났다(한국결립, 2007). 이러한 결과는 반부패 시스템 정착노력과 청렴시책이 그 성과를 거둔 것으로 평가하기도 하지만(국민권익위원회 외, 2009) 대부분의 공공기관들이 장기간 평가시스템에 적응함으로서 나타난 동반상승의 결과이자 측정모형의 타당성이 상실된 것으로 보는 시각도 존재한다.

부패는 각 국가의 사회적 환경과 규범적 조건에 따라 다의적으로 정의될 수 있다. 사회적 관습과 행동기준 등에 따라 부패의 정도와 유형이 달라지므로(Klitgaard, 1998) 부패라고 인식되는 범주가 각 사회마다 또는 동일한 사회 내에서도 구성원에 따라 차이가 날 수 있다. 즉, 한 사회에서 부패로 인식되는 행위는 다른 사회에서는 부패가 아닐 수도 있고(진종순 외, 2007), 보는 시점에 따라 부패 여부가 다르게 인식될 수도 있다. 개인의 인식은 시간과 공간의 영향 하에 있으므로 부패에 대한 외연적 판단기준은 끊임없이 변화한다는 것이다(박홍식, 2008). 과거에는 관행으로 인정되었던 골프장 예약, 해외여행 편의제공이 최근에는 일종의 부패 행위로 인식되고 있다(박순애 외, 2008: 15-17). 금품수수행위뿐만 아니라 업무수행의 정당성과 공정성 문제(이상수, 2004), 행정정보 이용, 연고자 돕기 등 과거에는 직무상 당연한 권한으로 허용된 것들도 오늘날은 부패 및 독직(graft)으로 간주된다(Riordon, 2004, 박홍식, 2008, 재인용). 그러나 이렇게 청렴성의 개념이 확장되고 판단기준은 더욱 엄격해지고 있지만 국민의 기대수준에 비해 공직사회의 대응은 이를 따라가지 못하고 있다. 최근 공직자들 상당수가 연루된 쌀 직불금 수령 사건이 그 단적인 예로서 '쌀 소득 등 보전 직접직불금'을 부당 수령했거나 신청한 공무원 수가 4만9767명이나 된다고 한다(경향신문, 2008. 10. 28).

부패가 만연하면 정부와 정책에 대한 국민의 신뢰는 저하되고 사회적 비용은 증가한다(이영균, 2004). 정부의 도덕성 여부가 국민 신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인이기 때문이다(Thomas, 1998). 한편, 부패는 국가 경쟁력과 반비례하는 속성이 있다고 알려져 있으며 시장의 효율성에도 심각한 부작용을 초래한다(Kaufmann, 1998; Mauro, 1995; 배정환, 2007)<sup>1)</sup>. 이러한 부패를 통제하기 위해서는 전략적인 접근이 필요하다. 부패방지를 위한 다양한 제도적 장치도 중요하지만 그보다 우선적으로 분야별 부패 수준과 실태를 정확히 파악하고 국민의 부패인식을 객관적으로 측정하는 것이 선행되어야 할 것이다(박재완, 2006). 인식과 측정결과가 일치하는 신뢰할만한 조사 결과는 기관의 수용성과 대응성을 확보하고 자율적인 청렴도 제고 노력을 강화할 수 있기 때문이다.

이에 본 연구는 매년 국민권익위원회에서 수행하는 공공기관 청렴도측정모형을 대상으로 청렴성의 개념을 재확인하고, 측정모형에 내포된 개념과 지표들이 시대적 적실성을 반영하고 있는지, 모형의 신뢰도와 타당도를 확보하고 있는지 분석하고자 한다. 첫째, 선행연구와 관련 문헌 검토를 통해 청렴성의 개념과 측정에 대한 이론적 논의를 살펴보고 필요하다면 청렴성의 개념을 재정의한다. 둘째, 2007년 청렴도 조사와 2008년

1) 법, 제도가 정비되지 않은 개발도상국의 경우 부패행위는 경제 발전의 윤활유 역할을 하기도 하지만(Huntington, 1968; Heywood, 1997), 이는 일부 예외적인 상황일 뿐이다.

청렴도 예비조사 결과를 활용하여 청렴도 조사의 평가영역과 지표가 이론적으로 타당하게 만들어지고 조사 목적에 부합하는지를 검토하고자 한다. 셋째, 요인분석과 신뢰도 분석을 통해 측정도구의 타당성을 실증적으로 검증하고, 부패현상을 보다 정확하고 객관적으로 측정할 수 있도록 청렴도 모형의 고도화에 기여하고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 부패 측정모형

### 1. 부패에 관한 이론적 배경

부패 개념에 대한 학자들의 의견은 다양하게 나타나고 있다(Sandholtz & Koetzle, 2000: 33). 일반적으로 부패(corruption)는 “위임된 공적 권력을 사익을 위하여 남용하는 것”으로 정의된다(Boylan & Long, 2003: 42; OECD, 2003: 15). Sandholtz & Koetzle(2000: 34-35)는 부패의 구성요소로 공공영역과 민간영역의 구분, 공무원의 특혜와 반대급부의 교환, 교환의 부적절성을 제시한다. Shleifer & Vishny(1993: 599)는 정부 부패(government corruption)를 “정부관리가 개인적인 이익을 위해 정부의 자산을 판매하는 행위”라고 정의하며 정부에게 손해를 가하는 행위임을 강조한다<sup>2)</sup>. 국내 관련 법도 이러한 부패 개념과 유사하게 규정하고 있다<sup>3)</sup>. 예를 들어 공무원행동강령은 공정한 직무수행, 부당이득의 수수 금지, 건전한 공직풍토의 조성을 공직자의 행동기준으로 정하고 있다. 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위 금지, 직위를 이용한 인사 관여·이권 개입·알선·청탁 행위 금지, 공직자 직무 청렴성 및 품위유지 등의 의무규정을 두고 있다. 이처럼 관련 법률은 부패를 공직자의 법령위반 행위와 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위로 제한하여 명시적으로 규정하고 있다. 이에 대해 현실의 부패 사례를 포함하기에는 상당히 협소한 법규정이라는 지적도 있다(김민우, 2008). 즉 국민의 윤리의식에 근거한 판단기준을 충족시키지 못하며 최소한의 기준 역할만을 하고 있다는 것이다.

행위자는 부패행위로 얻게 되는 기대이익이 부패행위로 예상되는 비용보다 크다고 판단할 때 부패에 가담하게 된다(Meier & Holdbrook, 1992; 이영균, 2004). 이러한 기대이익과 비용의 고려에 조직구조와 현실상황 등 환경적 요인과 제도적인 부패통제장

2) 국내 학자의 견해도 이와 유사하다. 오석홍(2007: 221)은 부패를 “공직자가 그의 직무(임무와 권력)에 관련하여 부당한 이익(사익)을 취하거나 취하려고 기도하는 행동”으로 정의한다.

3) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 부패방지법으로 약칭)은 제2조 4항은 부패를 “① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ 위에 규정된 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위”로 규정한다.

치가 함께 작용하게 되는 것이다<sup>4)</sup>. 부패행위를 야기하는 원인을 정부의 개입 그 자체에서 찾는 연구들이 있다. 즉, 정부 개입으로 지대가 발생하고 이에 대한 적절한 감시의 부재는 추가적인 거래비용을 초래하며 나아가 부패의 기회를 확대시키는 역할을 하게 된다(Bardhan, 1997, Lederman et al, 2005, 재인용). 한편, 백완기(1997)는 민주적 정치문화의 경험의 전무한 채로 출범했던 한국 초기정부의 공직사회 부패이유를 정(情)의 문화에서 찾았다. 박통희(2004)는 개인적 연계인 지연, 학연, 혈연의 제도화와 연줄의 효과성을 부패 원인으로 설명한다. 나아가 백완기 외(2000)는 공직사회 연결망 분석을 통해 공무원의 부패 연결고리 역할을 제기하며 부패가 하나의 조직문화로 제도화되어가는 과정을 설명하였다.

위와 같은 다양한 원인분석에 기반을 두고 부패통제를 위해 윤리적 접근과 제도적 접근방법이 함께 시도되어 왔다. 김병섭(1999)은 대한민국 정부의 부패정책을 정권별로 설명하며 개인의 윤리의식 고취 전략이 실효성이 없음을 밝혔다. 박홍식(2008)은 한국과 미국의 이해충돌(conflict of interest) 관련법 및 운영에 대한 비교연구를 통해 공직 윤리 개선을 위해 법·제도적 접근이 필요하다고 한다. 김상현(1999)은 실증연구를 통해 한국은 공무원 징계건수와 정치적 주기가 존재하지만 부패감소를 위해서는 지속적인 부패적발 노력과 무작위 적발을 통해 공무원들의 부패 적발 가능성을 높이는 것이 필요하다고 한다. 최진욱(2005)은 홍콩 사회에서 반부패 인식의 상승에 염정공서(부패수사 전담독립기구)의 역할이 상당하며 부패를 감소시키기 위해서는 제도의 도입 자체가 중요한 것이 아니라 구축된 제도가 효과적으로 집행될 수 있어야 한다는 주장한다. Rose-Ackerman(2004)은 시민감시와 더불어 부패관련법의 강력한 집행이 요구된다고 한다. 전영평(2003)은 한국사회에서 시민단체는 반부패 여론조성, 부패공직자 퇴출, 부패방지 입법화 등 주요한 기여를 하였고 부패문제에 있어서 정부실패와 시장실패를 극복하는 하나의 대안이 되고 있다고 평가한다. 또한, 풀뿌리 참여(grass-root participation)가 행정서비스 공급의 효율성을 높이며 부패를 감소시킨다는 연구결과도 있다(Olken, 2004, 최진욱, 2007, 재인용).

위 선행연구처럼 개인의 윤리성 강화, 법, 제도의 정비, 시민단체 참여 증진, 지속적인 적발노력 강화 등 다양한 부패통제수단이 제시되고 있다. 그러나 대부분의 연구가 실증연구를 바탕으로 하지 않아 그 효과 정도를 예측하기 어려운 실정이다. 다만 위 정책들은 상호의존적으로 기능하며 부패의 속성상 총체적인 접근이 필요하다는 것은 분명해 보인다. 부패는 기회비용에 대한 개인적인 의사결정과정이지만 행동으로 실행하기 까지에는 조직 문화적, 환경적 요인도 작용하기 때문이다.

4) Klitgaard(1988: 75)는 '부패(Corruption) = 독점(Monopoly) + 재량권(Discretion) - 책임(Accountability)'이라는 공식으로 부패를 설명하고 공무원 개인의 재량권 행사범위와 책임의 정도에 따른 부패개연성을 밝혔다.

## 2. 부패 측정모형

부패통제를 위해서는 부패행위자의 탐지, 조사, 예방이 중요하다(이영균, 2004). 이를 위해서는 영역별·분야별 부패발생건수 및 규모, 부패사건 관련 체포건수, 기소건수 등의 경성지표가 장기간 체계적으로 수집, 구축되어야 한다(최진욱, 2007). 하지만 적발된 부패는 빙산의 일각에 불과하다. 부패는 감추어진 실체로(Warney, 1999) 측정이 어렵고, 실제 비리 적발건수 등의 경성지표가 부패 수준이나 국민의 평균적인 부패인식을 정확히 드러내지 못하기 때문에, 여러 기관들은 자체적으로 인식관련 부패 지수를 개발하여 활용하고 있다(Lancaster & Montinola, 2001)<sup>5)</sup>. 설문 조사 역시 응답자의 편의가 작용할 여지는 있지만 보다 나은 대안이 없는 상태이며 정확한 부패 수준 파악을 위해 다양한 측정모형이 연구되고 있다. 부패인식지수 조사는 1990년대 이후 반부패 정책분야의 세계적인 흐름이다(박홍식, 2001). 이상수(2004)는 정량화된 부패지수를 활용한 부패수준 측정과 결과정보를 환류시켜 체계적인 부패통제, 반부패 제도개선과 점검·평가의 수단으로 활용하는 것이 바람직하다고 한다. 최병대 외(1999: 2000)는 부패인식조사 결과의 공개로 피평정기관의 자율적 부패개선노력 촉구가 가능하다고 한다.

부패는 각국의 문화적·사회적 특성에 따라 달라질 수 있으므로 이하에서는 국내의 부패 측정모형을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저 공공기관 청렴도 조사는 공공기관의 청렴 수준과 부패유발요인을 측정하여, 반부패 활동을 위한 기초 자료로 제공하며 부패취약분야에 대한 개별 기관의 자율적인 개선 노력을 유도하기 위한 목적으로 매년 시행한다(국민권익위원회, 2008). 서울시 청렴지수는 위생, 세무, 주택·건축, 건설공사, 소방, 교통행정, 공원녹지, 환경, 보조금 지원 등 9개 분야에서 민원인과 업무담당자를 대상으로 부패 유발요인과 부패 수준을 측정한다. 부패 유발요인은 행정제도(행정절차, 정보공개, 행정규제), 행정통제(불복·이의제기, 외부감사), 사회조직문화(부패방지 노력도, 금품제공 수용도)로 구분하고, 부패 수준은 부패 발생빈도와 부패 규모로 측정한다(서울시청 홈페이지)<sup>6)</sup>. 한국행정연구원의 부패실태조사는 공직부패의 정도 및 심각성, 금품 등의 실질적 제공 경험, 분야별 부패만연정도에 대한 인식, 부패발생 고리 및 개인적 경험, 부정부패유발요인 및 해소방안을 평가영역으로 한다. 부패 유발요인과 해소방안은 업무환경 및 문화적 측면, 행정제도적 측면, 업무 수행 당사자의 행태와 인식, 부패통제장치의 효과성으로 구분한다(박중훈 외, 2006: 5-7). 이상수(2004)가 제시한 모형은 법제의 타당성, 집행의 적정성, 통제기제 적정성이라는 영역 아래에 필요성, 명확

5) 국제적으로는 국제투명성기구(Transparency International: TI)의 부패인식조사(Corruption Perceptions Index: CPI), 뇌물공여지수(Bribe Payers Index: BPI), 세계부패척도(Global Corruption Barometer: GCB), 스위스 국제경영개발원(International Institute for Management Development: IMD)의 뇌물·부패 관행지수(Bribing & Corruption Practice Index: BCPI) 등이 있으며 한국투명성기구 홈페이지 자료실에 충실히 소개되어 있다.

6) 자료: 서울시청 감사관 주요자료, 「2007 서울시 청렴지수 조사결과」, 「2006년 청렴지수 보도자료」, (2008. 10. 26). [http://www.seoul.go.kr/info/organ/subhomepage/audit/data/data/7165\\_index.html](http://www.seoul.go.kr/info/organ/subhomepage/audit/data/data/7165_index.html)



성, 단순성, 투명성, 개방성, 공정성, 합법성, 내부통제, 외부통제를 측정한다. 경제정의 실천연대(2001)의 부패지수는 부패인식과 경험으로 구분하고 부패인식은 부패수준, 부패원인, 부패방지 영역으로 측정하였으며 부패경험은 설문이 아닌 5개년도 징계건수를 활용하였다.

<표 1> 부패 관련 측정 모형

구 분	측정모형	상위 평가영역	하위 평가영역	비 고
국가청렴 위원회 (2007)	대만·대기관 청렴도	체감청렴도	부패경험, 부패인식	민원인 대상
		잠재청렴도	업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제	
	청렴역량지수		제도구축운영/부패통제, 조직문화/행태	내부 공직자
	내부 청렴도	인사업무	부패경험, 부패인식	
예산집행		부패경험(업무추진비, 운영비·여비, 사업예산), 부패인식		
서울시 (2007)	청렴지수	부패유발요인	행정제도, 행정통제, 사회조직문화	민원인, 업무담당자
		부패수준	부패발생 빈도, 규모	
한국행정 연구원 (2006)	부패실태 조사	공직부패의 정도 및 심각성		
		금품 등의 실질적 제공 경험		
		분야별 부패만연정도에 대한 인식		
		부패발생 고리 및 개인적 경험		
		부정부패유발요인 및 해소방안		
이상수 (2004)	행정부패측정 모형	법제의 타당성	필요성, 명확성, 단순성	
		집행의 적정성	투명성, 개방성, 공정성, 합법성	
		통제기제 적정성	내부통제, 외부통제	
경제정의 실천 시민연합 (2001)	경실련 부패지수	부패수준	뇌물의 요구(제공)도, 뇌물의 규모, 부패의 정도(정부, 사회)	
		부패원인	개인적 원인, 사회·문화적 원인, 법제도적 원인, 통제·환류적 원인	
		부패방지	개인적 차원, 제도적 차원, 조직적 차원	

\* 자료: 국가청렴위원회(2007), 박종훈 외(2006), 이상수(2004), 진종순 외(2007), 서울시청 감사관 주요자료(2006, 2007) 재구성

이상과 같이 국내조사는 주로 민원인을 대상으로 부패경험과 부패인식을 같이 측정하는 형식으로 구성되어 있다. 민원행정이란 행정기관에 특정행위를 요구하는 국민의 의사표시에 대해 직접 대응하는 행정활동을 의미하므로 수요자인 국민과의 직접적인 접촉을 전제한다(김은희 외, 2007). 즉 국민들은 민원업무를 통해 직접적으로 정부와 거래행위를 하며 그 결과 민원업무는 일상적으로 부패에 노출되므로, 민원인을 대상으로 하는 부패인식조사는 일반시민조사와 차이가 있겠지만 보다 정확한 부패경험과 인식을 측정할 수 있다는 점에서 실효성이 있다고 본다.

### III. 청렴성 개념 구성요소

#### 1. 청렴성과 반부패

복잡하고 전문화된 행정현실에 대응하기 위해 법률과 행정절차를 적용하는 과정에서 관료의 재량권이 확대되었고, 더불어 부패개연성도 높아지고 있다(Doig & Mcivor, 2003). 부패방지 제도를 넘어 청렴성의 가치가 보다 주목받는 이유가 여기에 있다. 청렴성(integrity)은 1990년대 이후 신공공관리론의 등장과 함께 정부의 주요가치로 강조되었으며(Reichard, 1998, 박순애 외, 2008 재인용)<sup>7)</sup> 공직자 내면의 도덕적 나침반 역할을 하고 있다. van Blijswijk et al(2004: 719)은 청렴성을 “법과 원칙, 대중의 의향(public intent)과 집단의 이익(collective interest)에 일치하여 공공업무를 수행하여야 한다는 공직 의무에 대한 개인적 지지”라고 정의한다. 또한 이종수 외(2008)는 청렴성을 “공직에 대한 몰입상태로서 공직이 요구하는 높은 수준의 윤리적 가치에 대한 헌신적 실천”을 의미한다고 한다. 이러한 청렴성은 부정적인 의미로 이해되는 부패의 대응 개념인 반부패 지수로 측정되기도 하며(한국결립, 2005), 다양한 구조적 문제를 가진 부패 예방을 위해 활용되고 있다(Yu et al, 2008).

청렴성과 부패의 관련성에 대하여 김상미(2006)는 공적 청렴성을 “대중과 국가가 받아들여야 하는 도덕적 가치와 규범에 따르는 행동의 질”이라 정의하며 뇌물, 연고주의, 이해충돌, 자원 남용 등의 부패행위는 청렴성 위반행위에 포함되므로 부패와 청렴성을 같이 논의하는 것이 타당하다고 한다<sup>8)</sup>. 반면 곽형석(2008)은 청렴성은 부정부패가 없는 상태 이외에 정직성, 신뢰성, 공정성, 객관성, 정의 등을 포함하는 보다 넓은 개념이라고 규정한다. 또한 O'Bannon et al(1999)은 청렴성이 책임성(responsibility), 장기적인 직무헌신(long-term job commitment), 일관성(consistency), 위반 경향성(proneness to violence), 도덕적 근거(moral reasoning), 직무윤리(work ethics), 믿을 만함(dependability) 등을 내포한다고 한다. Ones et al(1996) 역시 청렴도조사 타당성에 대한 메타분석을 통해 청렴성을 믿을 만함, 주의 깊음, 책임성의 특성을 가진 양심적임(conscientiousness)으로 파악한다. 이와 같이 양심적인 직무 몰입으로서의 청렴성은 반부패보다 넓은 개념이라고 할 수 있다.

현재 시행되고 있는 부패방지법 역시 공직자 청렴의무 조항에서 법령의 준수, 친절하고 공정한 직무 수행, 부패행위 및 품위 손상 행위 금지를 규정하고 있다<sup>9)</sup>. 즉 청렴

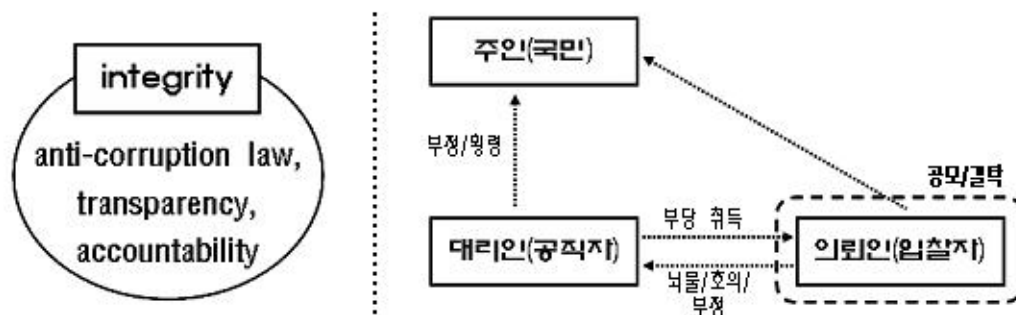
7) 미국의 회계감사원(Government Accountability Office: GAO)은 공공 책임성(accountability), 청렴성(integrity), 신뢰성(reliability)을 핵심가치로 한다(윤은기, 2007).

8) 박흥식(2008)은 이해충돌은 “공직자가 자신의 업무와 관련하여 공익보다 사익을 우선시하는 갈등상태로서” 그 자체는 부패가 아니지만 부패로의 이행가능성이 높다고 한다.

9) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제7조 (공직자의 청렴의무) 공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.

성은 협의의 청렴성인 반부패(anti-corruption law) 이외에 제도적, 자율적으로 국민의 요구를 공정하고 친절하게 수행하는 행정 상태를 의미하며, 투명성(transparency), 책임성(accountability)을 포함한다고 할 수 있다(Langseth et al, 1997). 투명성과 책임성은 부패통제수단의 실효성을 담보해 주는 역할을 한다. 여기서 투명성이란 반부패의 제도적 기반으로 국민의 알 권리 충족과 국민의 요구에 대응을 뜻하며, 책임성이란 주인-대리인 관계에 비추어 국민의 권한을 위임받은 대리인인 공직자가 업무를 수행할 때 따라야 할 의무와 전문직업인으로서 가지는 책임을 의미한다. 이러한 투명성과 책임성은 예측가능성, 참여성과 함께 반부패 거버넌스의 요건이 된다(이영, 2000). <그림 1>은 청렴성 개념 구성요소와 부패 개연성의 관계를 나타낸 것이다. 예를 들어 부패는 정부물품의 조달이나 공공건설 수주과정에서 평가방법, 입찰가격 등의 정보를 뇌물을 제공한 특정 업체에만 차별적으로 제공하는 것이 일반적인 발생양태이다. 이러한 부패행위는 부패관련법에 위반되며 불투명하고 무책임한 행위로 볼 수 있다.

<그림 1> 청렴성 개념 구성요소와 부패개연 관계



\* 자료: Langseth et al(1997: 2)

\*\* 자료: Boehm & Olaya(2006: 434)

## 2. 청렴성과 투명성

투명성에 대한 관심은 경제 분야를 시작으로 하여 행정, 윤리, 사회 전체로 확장되고 있으며 최근 시민참여를 통한 투명성 확보방안이 연구되고 있다(김보흠, 2007). 예산과 회계에 대한 재정정보 공개는 이미 정부업무수행에 있어 기본이 되었으며<sup>10)</sup>, 이는 책임성과 함께 강조되고 있다.

Anderson & Tverdova(2003)는 민주주의와 거버넌스를 유지하기 위해서는 국민의 알권리 충족과 행정의 책임성 확보가 필요하며, 이를 위해서는 정부가 국민에게 적극적

10) 국제통화기금은 2001년 재정투명성 모범관행규약원칙(Manual on Fiscal Transparency)에서

① 정부의 역할과 책임의 명확성(Clarify of Roles and Responsibilities), ② 국민의 정보이용가능성(Public Availability of Information), ③ 예산과정의 공개성(Open Budget Preparation Execution), ④ 통합성의 보장(Assurance of Integrity)을 선언하여 재정투명성과 책임성을 주장하였다(박순애 외, 2008: 34-35).



으로 공공정보를 제공하고 정보접근을 용이하게 하여야 한다고 주장한다. 행정절차법 제5조에서도 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호하기 위해 명시적으로 행정의 투명성 원칙을 규정하고 있다<sup>11)</sup>. 투명성은 “관찰대상에 대한 완전한 정보와 그 정보의 흐름에 관한 것”으로 정부신뢰와 행정책임 확보에 긍정적으로 기여한다(손호중 외, 2005). 행정의 투명성은 정부의 정직하고 깨끗한 정도를 파악하기 위해 공무원의 윤리적 측면과 정부행태와 관련하여 논의되기도 한다(오경민 외, 2002). 윤종철 외(2007)는 정책의 투명성을 “공직자가 업무를 처리함에 있어 정실이나 부정부패 등 사익이나 비리가 개입되지 않고 공개적이고 공정하며 합리적으로 임하는 깨끗한 상태”로 정의한다. 최진욱(2007)은 “정책결정·집행과정을 공공기관이 이해당사자들과 일반 국민에게 공개하는 정도”라고 한다. 유사한 맥락에서 Florini(1999)는 “정보공개에 의해 정부가 무엇을 하는지 시민들이 알 수 있도록 하는 것”이 투명성이라고 한다(박홍식, 2001 재인용). 한편, Finel & Lord(1999: 316)는 “국내 정치체제의 내·외부 행위자가 접근할 수 있는 정부와 사회의 내적 특성에 대한 정보를 제공하는 법적, 정치적, 제도적 구조”라고 정의하면서, 투명성의 제도적, 절차적 특성을 강조하였다. 즉 투명성은 관료제 내부의 업무처리과정이 당사자가 아닌 제3자 국민에게 투명하게 개방되는 정도라고 정의할 수 있다.

투명성 확보는 자기영속적인 부패를 예방하기 위한 수단이다(Rose-Ackerman, 1999; 이근주 2003). 뿐만 아니라 투명성은 반부패 활동의 이면 가치로 반부패 시스템의 방어 능력에 관한 긍정적·미래지향적 가치이며(박홍식, 2001) 신뢰 증진을 위한 효과적 장치이다(Hanssen, 1997). 즉 투명성은 반부패 정책의 핵심으로 부정부패 및 지대추구 행위를 통제한다(문병근, 2006; 임성일 2006). 우명동(2006) 역시 투명성이 정보비대칭을 완화하여 공직자의 지대추구를 막고 공정한 의사결정을 유도한다고 한다. Boehm & Olaya(2006)는 공매(public auctions)에 있어 부패통제와 부패를 예방하는 도구로 투명성의 역할을 강조하였다. 반부패는 명확하고 공정한 원칙과 효과적인 통제수단을 요구하며, 투명성은 의사결정에 관한 정보접근 가능성으로서, 감독체계를 만들고 합리적인 재량권을 허용하여 부패의 기회를 감소시킨다. 또한 죄수의 딜레마 상황을 극복하게 하고 업무처리과정의 거래비용을 완화하여 거래의 효율성을 높이고 경쟁을 가능하게 한다(Cornpte et al., 2005). 더하여 공직자와 시민들의 정책 평가가 긍정적인 피드백으로 연결될 수 있는 통로를 제공하여 정부에 효율성과 효과성을 높인다(Florini, 2004; Fairbanks et al., 2007 재인용). 최진욱(2007)은 OPEN 시스템 도입 이후 서울시의 부패 감소를 확인하였으며, 시스템의 효과성을 높이기 위해서는 시스템에 대한 인지도와 활용도가 높아질 필요가 있다고 지적하였다.

11) 행정절차법 제5조 (투명성) 행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 하며, 행정작용의 근거가 되는 법령 등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 당해 행정청에 대하여 그 해석을 요청할 수 있다. 이 경우 당해 행정청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

한편 투명성의 하위개념은 다양한 기준에 의해 유형화된다. 최진욱(2007)은 자발성 여부에 따라 소극적 투명성과 적극적 투명성을 구별하였다. 소극적 투명성은 적법절차에 따른 의무적인 정보 공개이며, 적극적 투명성은 법률이 강제하기 전에 공공기관의 자발적인 정보 공개를 뜻한다. 윤종철 외(2007)와 이종수 외(2008)는 투명성을 정책·의사결정단계별로 구분한다. Vishwanath & Kaufmann(1999)은 투명성을 접근성, 이해성, 적시성, 관련성, 질과 신뢰성 차원으로 설명하고(박홍식, 2001, 재인용), 박홍식(2001)은 공공정책의 투명성을 정보 접근성과 정보의 완전성으로 구분하여 과정(기준, 절차) 대 결과(내용)로 분류한다. 여기서 정보 접근성은 정부 안에 어떠한 정보가 존재하는지 투명하게 들여다 볼 수 있는 상태를 의미한다. 즉, 법률, 규칙, 제도 등을 통해서 다양한 접근 경로 및 공평한 접근이 보장되고, 절차가 단순하여 이용이 편리하고 비용에 부담이 없는 상태를 뜻한다. 정보의 완전성은 내용적인 측면에서 정보의 양과 질이 충분한 상태로 정보의 정확성, 관련성, 적시성, 신뢰성, 명료성, 평이성, 일관성과 연결된다.

### 3. 청렴성과 책임성

모든 정책결정에는 공무원 개인의 선호와 사적이익이 영향을 미치지만(Bailey, 1990: 47), 공무원은 일반적으로 자신의 의사결정이 잘못되었다고 그 결정과 결과에 책임을 지지 않으려는 경향이 있다(Thompson, 1981: 266, 김호정, 1999, 재인용). 권학선(2008)은 공공부문은 규제와 책임성 부족으로 인한 공공자금의 오용이나 절도에 대한 기회들이 산재함을 지적하였다. 이러한 이유로 공무원 개인의 행정책임을 확보하는 것은 쉽지 않다. 하지만 책임성은 단순한 원칙이나 절차의 집합을 넘어서 주인-대리인 문제 등 많은 공공문제를 해결할 수 있는 힘을 가지므로 그 효용이 크다고 한다(Crosby, 1996). 책임성은 비윤리적인 행위에 관여하지 않겠다는 공직자의 적극적인 태도로 개인적인 부패행위의 통제 수단으로 기능한다. 또한 Halachmi(2004)는 대중은 정부에 공공 자원(asset)을 관리하고 운용할 책임(responsibility)을 주고, 정부는 그 성과에 대해 의회를 통해 공공 대중에게 책임을(accountable) 지는 것으로 공익을 달성하기 위해 의사소통과 신뢰가 바탕이 되어야 함을 지적한다.

책임성은 추상적이고 복잡하며 가변적인 개념으로(Behn, 2001) 유사 가치와 구별이 쉽지 않다. Lucas(1993)는 책임성의 핵심을 “왜 그랬는가라는 물음에 답할 수 있고 답할 의무가 있는 것”으로 설명한다(차경은, 2008, 재인용). 즉 엄격한 비판적 역할을 담당하며(Andersson, 2003: 143) “비판에 대응하여야 할 의무”로 정의할 수 있다(오석홍, 2007: 802). 김규정(1999: 847)은 정부 관료제의 책임을 “행정기관 또는 관료들이 주권자인 국민의 기대와 요망에 부응하여 공익·법령·직업윤리 등 일정한 기준에 따라 기능하거나 행동하여야 할 의무”라고 정의한다. 책임성은 권력의 위임과 제한 권한이 있는 선거구민에 의한 평가로 국민에 대한 책임이며, 책임성 확보는 공식적인 보고관계, 성과평가, 개인 매뉴얼 그리고 집단규칙 등을 통해서 이루어진다(Frink & Kilmoski,

1996), Kettl & Fesler(2005)는 책임성(responsibility)을 책무성(accountability)과 윤리적 행위(ethical behavior)로 구분하였다. 책무성은 “법, 상관의 지시, 기준에 복종하여 할 일을 하고 하지 말아야 할 일을 하지 않는 것”이며 윤리적 행위란 “도덕적 기준을 고수하며 비윤리적 행위를 피하는 행위”를 말한다. 위의 논의를 종합하면 책임성은 다양한 유형으로 구분되며 각각의 분야에 따라 요구되는 책임에 차이가 있지만, 공통된 부분은 주인(principle, forum)의 비판, 물음, 요구에 대해 대리인(agent, actor)이 대답, 대응하는 것이라고 볼 수 있다. 그 과정에서 법, 제도, 내적 규범 등의 준칙을 따라야 함은 물론이다. 책임성(accountability)은 기준(standard), 정보(information), 제제(sanction)로 구성되며 이 세 가지 요소들의 관계를 명확히 나타내는 것이 책임성 확보 모델 구축 방안이다(Rubenstein, 2007).

책임 있는 관료의 행동이란 “주어진 권한(혹은 재량)을 윤리적으로 사용하는 것이고, 윤리적이라는 것은 책임성의 평가기준을 철저히 지키는 것”이며 평가기준은 공익을 위해 재량권 행사 여부, 업무수행과정에서 법규나 행정규제의 공정한 적용 여부, 책임규명과정에서 진실한 정보 제출 여부이다(Warwick 1981, 김호정, 1999, 재인용). 즉 책임성은 평가기준인 공직자 윤리 준수 및 행동강령에 대한 의무를 포함하는 것으로 관료 부패를 예방하는 역할을 하며, 책임성을 확보하지 못하면 권한남용 및 공익침해를 유발할 수 있다(Kettl & Fesler, 2005). Santiso(2007)는 아르헨티나의 자율감사기관(autonomous audit agencies: AAAs) 개혁사례를 통해 재정 투명성과 정부 책임성의 확보가 부패를 실질적으로 통제함을 밝혔다. 부패는 시스템 문제이므로 효과적인 부패통제는 단일 기관으로는 불가능하며 다양한 제도들이 상호보완적·지속적으로 기능하여야 한다고 주장한다. 김호정(1999)은 한국과 미국의 관료부패 비교연구에서 관료부패에 관계있는 행정풍토를 신뢰(불신), 무책임(책임성), 이기주의, 내부비리제보 여건, 엄격한 내부감사와 엄정한 관리자로 분석하였다. Lederman et al.(2005)은 부패 결정요인 실증연구에서 정치적 책임성과 관련하여 부패행위자에 대한 처벌을 강화하거나 정부활동에 대한 정보를 제공함으로써 부패 발생가능성을 감소시키고, 공공서비스 공급에 있어 민간시장과 같은 경쟁 환경 조성을 촉진하여 지대추구행위를 제한할 것을 촉구하였다. 최승범(2002)은 책임성이 희박해지면 개인적으로 비양심적 행동, 책임전가, 불법행동, 결근 등이 발생하고 행정 전반적으로 행정의 불투명성, 소수에 대한 행정 독점, 예산낭비가 나타난다고 한다.

책임성 역시 다양한 하위개념으로 유형화되는데, 그 기준과 구성요소는 학자들마다 상이하다. Bovens(2007)는 책임성(accountability)을 공론장(the forum), 행위자 성격, 행위의 성격, 의무의 본질에 따라 구분할 수 있다고 한다. Pfiffner & Presthus(1960)는 무엇에 대한 책임인지에 따라 규범적 책임, 전문직업적 책임, 고객에 대한 책임, 소속기관에 대한 책임으로 구분한다. 또한 이종수 외(2008)는 제도적 책임(accountability), 자율적 책임(responsibility), 성과 책임으로 구분한다. 제도적 책임성은 “국민의 요구를 충족시켜 주기 위해 공직자들에게 임무 수행을 강제하는 타율적이고 수동적인 행정책임”

이며 자율적 책임성(responsibility)은 “공직자가 전문가로서의 직업윤리와 책임감에 기초하여 적극적이고 자발적인 재량을 발휘하여 확보되는 행정책임”으로 정의한다. 또한 성과 책임성은 “비용효과성을 증시하며 결과, 성과에 대한 책임으로 고객 만족을 위한 행정책임”을 의미한다. Kettl & Fesler(2005)는 관료 책임성(bureaucratic accountability)을 재정적 책임성(fiscal accountability), 절차적 책임성(process accountability), 성과 책임성(program accountability)으로 구분하였다. Bovens(2007)도 유사하게 재정적 책임성을 프로그램의 목적에 부합한 효율적 재정부용으로 개념화하고, 절차적 공정성은 절차, 제도유지 및 부당한 대우 금지로, 성과 책임성은 프로그램의 목적 달성, 업무결과와 성과에 대한 책임으로 규정한다.

#### 4. 청렴성 개념의 재구성

위에서 살펴보았듯이 청렴성은 반부패, 투명성, 책임성의 개념을 포함하나 각각의 개념이 필요충분조건과의 관계는 아니다. 부패하면 청렴하지 못한 것이지만 청렴하지 않다는 것이 곧 부패했음을 뜻하지는 않는다. 청렴성은 부패관련 법규 준수에 더하여 투명하고 책임 있는 행정의 역할을 포함하기 때문이다. 투명성과 책임성은 간접적으로 부패와 연계되는 요소이다. 즉 부패행위에 대해 심리적, 규범적, 현실적 억제수단으로 작용한다는 것이다. 투명성과 책임성, 청렴성, 부패 모두 사회문화적 환경에 따라 가변적인 개념이므로 개념 설정에 어려운 부분이 있다. 하지만 투명성과 책임성은 우선 부패통제에 긍정적인 역할을 하며 정직, 윤리 등 청렴성과 부패 통제에 영향을 미칠 수 있는 유사 개념으로 설명할 수 있다. 즉, 청렴성은 부패(반부패)와 투명성 그리고 책임성의 포괄적인 영역으로 볼 수 있다. 이는 세계은행 경제개발원(Economic Development Institute of the World Bank)에서 제안한 국가청렴도 시스템 모델과도 부합한다<sup>12)</sup>.

투명성과 책임성에 대한 차원과 구성내용 및 상관관계는 앞서 논의한 바와 같이 학자별로 상이하다. 투명성을 책임성의 필요조건으로 보는 견해가 있는가 하면, 책임성의 범위를 확대하여 투명성을 포함시키기도 한다. 즉 책임성과 투명성이 내용상 엄격히 분리되는 것은 아니다. 예컨대 차원을 가르는 기준에 따라 그 구성내용이 부분적으로 중첩되는 경우도 존재한다. 구체적으로 투명성을 절차적 투명성과 실질적 투명성 차원으로 구별해 보면, 정보접근성을 용이하게 하는 절차적 요소는 법률과 규칙 등의 제도적 장치, 공적 정보에 대한 실질적 기회의 보장, 통로의 다양성 등 외적 기제들의 보장이 다. 반면 정보완전성은 정보의 양과 질의 문제라 볼 수 있다. 한편 책임성을 윤리적, 결과적, 제도적 책임성으로 구분하는 경우, 제도적 책임성은 공직자가 제도와 절차를 준

12) 국가청렴도시스템은 공공 인식, 반부패 전략, 대중 참여, 감시기관, 사법, 대중매체, 사적 영역, 국제 협력 등 8가지 부패에 대한 처방책을 마련하여 지속가능한 발전을 이루는 것을 목표로 한다. 국가청렴도시스템은 개별 국가마다 처한 상황이 다르므로 획일화된 형태가 아니며 부패를 방지할 수 있는 일반적이며 포괄적인 모델이다(Langseth et al., 1997).

수하며 공정하게 행동하는지를 의미하는 것인데 이는 정보에 대한 제도적 접근을 보장하는 정보접근성의 개념과 중첩된다.

#### IV. 공공기관 청렴도 측정모형 타당성 분석

##### 1. 공공기관 청렴도 측정모형

본 장에서는 이론적 논의를 통해 도출한 청렴도 구성개념과 국민권익위원회의 청렴도 측정모형을 비교·분석하여 모형의 타당성을 평가해보고자 한다<sup>13)</sup>. 2002년부터 시행되어온 청렴도 측정모형(대민·대기관 청렴도)은 시간이 지날수록 기관 간 변별력이 낮아져 2008년 한차례 모형이 수정되었다. 이에 본 연구는 청렴도 초기모형으로 조사된 2007년 조사결과와 2008년 수정모형에 의해 조사된 예비설문 자료를 활용하여 비교·분석하고자 한다. 수정모형의 예비설문은 2008년 15개 공공기관, 총 1,503명을 무작위 표본 추출하여 실시하였다. 측정방식은 구조화된 질문지로 컴퓨터를 이용한 전화조사이다. 청렴도 측정모형 척도의 타당성을 확인하기 위해 요인분석(Factor Analysis)을 실시하였다. 타당성은 “측정도구가 본래 의도한 이론적 개념(construct)을 얼마나 잘 반영하고 있는지의 정도”이다. 요인분석은 다변량 분석기법 중 하나로 변수들 사이의 상관관계를 기초로 하여 잠재하는 공통의 차원 또는 요인을 찾아내는 기법이다(Babbie, 2007). 개념 타당성(construct validity, 구성 타당도), 수렴적 타당성(convergent validity), 판별 타당성(discriminant validity)을 제시할 수 있으며 요인분석에서 한 요인으로 집단화되면 개념 타당성이 있다고 한다(Nunnally, 1978, 박정훈 외, 2007, 재인용). 주성분분석법(principal component analysis)과 배리맥스(varimax) 회전방식을 적용하여 요인을 추출하였다. 그리고 “측정한 다변량 사이의 일관된 정도”인 신뢰성(김계수, 2007)을 측정하기 위하여 문항간 내적 일관성을 측정하는 Cronbach's Alpha 신뢰도 계수를 활용하였다.

13) 공공기관 청렴도 조사는 부패방지법 제12조(기능) 및 동법 시행령 제7조(실태조사·평가)를 법적 근거를 가지며 매년 피평정기관이 확대되어 2007년 대민·대기관 청렴도는 333개 기관, 청렴역량지수와 내부청렴도는 138개 기관이 측정되었다. 대민·대기관 청렴도는 부패 개연성이 높은 업무를 기관별, 유형별로 선정하여 실시한다. 설문의 응답자는 1년 이내 해당 관련 업무 경험이 있는 민원인으로 한정한다(국가청렴위원회, 2007). 국민권익위원회는 청렴도의 만점 수렴현상을 극복하고 국민의 엄격해진 의견상 부적절성과 높아진 기대수준에 부응하기 위해 전문가 델파이 조사를 통해 지난 8월 청렴도 모형개선을 실시하여 대민·대기관 청렴도를 외부청렴도로 변경하고 청렴역량지수와 업무청렴지수를 내부청렴도로 통합하였다(국민권익위원회, 2008).



## 1) 초기모형(대민·대기관 청렴도 모형, 2007) 구성요소

초기모형은 업무처리과정에서 직접 경험하고 인식하는 부패수준(경험과 인식)인 체감청렴도와 부패유발요인이 성숙되어 실제 부패로 연결될 가능성이 있는 잠재청렴도로 구분한다. 체감청렴도는 회고적 의미의 지표이며 잠재청렴도는 예보적 의미의 지표라 할 수 있다(국가청렴위원회, 2007). 체감청렴도는 총 3개 항목으로 부패인식, 부패경험으로 하위 영역을 가지며 잠재청렴도는 8개 항목으로 행정제도, 업무환경, 개인행태(공직자 행태 및 태도), 부패통제로 차원이 구성된다(<표 2> 참조).

&lt;표 2&gt; 초기모형(대민·대기관 청렴도) 평가체계 및 기초통계

상위영역 (가중치)	하위영역 (가중치)	평가항목	응답자	평균	중위값	최빈값	표준 편차	왜도	첨도	환산 평균*
체감 청렴도 (0.494)	부패경험 (0.483)	금품·향응 제공빈도	458	2.73	2.00	1.00	1.88	1.34	1.20	9.33**
		금품·향응 제공규모	458	4.79	5.00	5.00	2.23	0.37	-0.57	8.79**
	부패인식 (0.517)	금품·향응 제공인식	84,702	6.65	7.00	7.00	0.89	-3.48	13.84	9.41
잠재 청렴도 (0.506)	행정제도 (0.237)	기준·절차 현실성	84,702	2.29	2.00	1.00	1.43	1.41	1.73	7.82**
		정보공개정도	89,350	2.16	2.00	1.00	1.47	1.52	1.78	8.09**
	업무환경 (0.241)	금품·향응 제공 관행화	88,348	6.65	7.00	7.00	0.90	-3.58	14.88	9.40
		추가면담 필요성	88,864	6.76	7.00	7.00	0.74	-4.47	24.36	9.59
	개인행태 (0.294)	업무처리 공정성	89,888	1.75	1.00	1.00	1.24	2.25	5.32	8.74**
		금품·향응 수수기대	89,227	6.71	7.00	7.00	0.84	-4.06	19.17	9.51
	부패통제 (0.228)	부패방지 노력도	89,821	1.91	2.00	1.00	1.30	2.02	4.24	8.44**
		이의제기 용이성 경험	5,738	4.53	5.00	5.00	2.03	-0.45	-1.13	5.88**
		이의제기 용이성 인식	75,027	3.18	2.00	1.00	2.04	0.47	-1.23	6.37**

\* 환산평균: 각 항목의 평균값을 문항의 응답척도 방향을 통일시키고 10점으로 환산한 평균값

\*\* 역코딩한 응답문항(긍정적인 방향으로 바뀌움)

\*\*\* 자료: 박순애 외(2008: 12), 한국결렴(2007) 재구성.

부패경험은 금품·향응 제공빈도와 제공규모를, 부패 인식은 금품·향응 제공인식(금품·향응을 실제로 받고 있는지)을 측정한다. 행정제도는 기준·절차의 현실성과 정보공개정도를, 업무환경은 금품·향응 제공 관행화와 추가면담 필요성을, 개인행태는 업무처리의 공정성과 금품·향응 수수기대, 부패통제는 부패방지 노력도와 이의제기 용이성을 평가항목으로 가진다. 즉 부패 제공 경험과 부패인식, 부패통제 제도·절차에 대한 항목으로 구성되어 있다 할 수 있다. 체감청렴도는 부패실태에 대한 개인적 경험을 금품이나 향응의 제공 빈도와 규모로 측정하고 있다. 잠재청렴도 영역에서 업무처리 기준·절차의 현실성(현실적으로 지키는 것이 적절한지), 정보공개정도(기준, 절차의 공개), 업무처리 공정성, 부패방지노력, 이의제기 용이성 문항은 부패 통제 제도·절차와 관련한 항목으로 투명성과 관련이 있다.

설문에는 편의(골프장 부킹, 콘도 예약, 교통편의, 인사 청탁, 이권공여 등) 제공 문항도 있지만 청렴도 산출에 포함시키지 않는다. 또한 금품·향응 관련 문항은 “통상적인 관례 범위 내에서 제공하는 1인당 3만원 이하의 음식물과 편의 제공을 제외하고”라는 단서를 붙이고 있어 부패 개념에 있어 단순한 선물은 제외하고 있다<sup>14)</sup>. 이처럼 2007년 공공기관 청렴도의 부패경험은 금품·향응과 관련한 것만으로 부패경험지수를 산출하므로 청렴도 결과를 설명할 때도 제한적으로 해석할 필요가 있다. 부패인식 역시 금품·향응에 제한하여 측정하고 있으므로 부패 경험과 같은 한계를 가진다. 부패 인식과 관련하여 체감청렴도에서 측정하는 금품·향응 제공인식과 업무환경의 금품·향응 제공 관행화, 개인행태의 금품·향응 수수 기대는 항목간 큰 점수 차이가 없으며 잠재청렴도를 행정제도, 업무환경, 개인행태, 부패통제로 구분할 실익은 적은 것으로 보인다. 또한 금품·향응 제공인식은 “실제로 금품이나 향응을 받고 있는 것처럼 보이는지”, 관행화는 “금품이나 향응을 요구하거나 제공받는 것이 관행화 되어 있는지”, 수수기대는 “금품이나 향응을 원하고 있는지”라는 설문형태로 측정하고 있어 응답자에게는 유사한 질문으로 인식될 수 있다. 추가면담 필요성은 비공식적인 만남이나 절차를 원하는지 여부를 물어본 것이다. 공공기관 청렴도 조사는 <표 2>와 같이 상위·하위 평가영역 내에서 항목 가중치가 달라지므로 평가차원에 대한 구분은 평가결과에 결정적인 영향을 미치게 된다.

## 2) 수정모형(외부청렴도 모형, 2008) 구성요소

2008년 수정모형은 부패지수, 투명성지수, 책임성지수로 청렴도 평가영역이 구성되어 이론에서 도출된 청렴도 개념과 어느 정도 부합한다고 볼 수 있다. 평가영역별로 살펴보면 먼저 부패지수는 부패경험과 부패인식으로 구성되어 있다. 부패 경험은 초기모형과 달리 금품과 향응을 구분하여 빈도와 규모를 측정하였으며, 편의 제공빈도도 지수 산출에 반영된다. 편의 제공에는 해외여행, 골프장 예약, 숙박시설 제공, 회원권 제공, 교통편의, 행사지원, 이권공여 등의 유형이 추가되었다.

부패인식은 금품·향응·편의 제공인식과 금품·향응·편의 제공 관행화, 특정인에 대한 특혜, 부당이득을 위한 직위 남용 및 알선·청탁으로 지수가 구성되어 있다. 초기모형과 차이점은 편의를 포함시켜 부패인식을 측정하였다는 점이다. 한편, 초기모형의 금품·향응 수수기대와 추가면담 필요성은 삭제되었다. 이처럼 수정모형의 부패지수는 금품·향응 관련 부패에서 개념을 확장하여 편의제공과 공무원행동강령 의무에 포함된

14) 공무원행동강령은 금품 등을 “금전·부동산·선물 또는 향응”으로 정의하며 금품 등을 받을 수 있는 일부 예외적인 사항을 명시하고 있다(제14조). 향응은 “음식물·골프 등의 접대 또는 교통·숙박 등의 편의를 제공하는 것”으로 규정하여(제2조 제3호) 편의 개념을 같이 포함하고 있다. 공무원행동강령, 제2조 4. “선물”이라 함은 대가없이(대가가 시장가격 또는 거래의 관행과 비교하여 현저히 낮은 경우를 포함한다) 제공되는 물품 또는 유가증권·숙박권·회원권·입장권 그밖에 이에 준하는 것을 말한다.

윤리적 측면을 추가하였으며, 금품과 향응을 구분하여 질문한다는 특징을 가진다.

<표 3> 수정모형(외부청렴도) 평가체계

평가영역 (가중치)	평가지표	평가지표 가중치	비 고(2007년)
투명성 지수 (0.317)	① 업무처리 기준 절차의 공개성	0.164	구 문2) 행정제도
	② 업무처리 절차의 명확성	0.138	
	③ 기준절차의 수용가능성	0.130	구 문1) 행정제도
	④ 업무처리과정의 부패방지 노력도	0.138	구 문8) 부패통제
	⑤ 업무처리절차의 공정성	0.168	구 문5) 공직자 행태 및 태도
	⑥ 법규/규칙/절차 준수	0.144	
	⑦ 이외제기 용이성(경험, 인식)	0.118	구 문9) 부패통제
책임성 지수 (0.200)	① 공직윤리 준수	0.251	
	② 업무처리결과에 대한 신뢰성	0.266	
	③ 권한 및 권위의 남용	0.258	
	④ 업무완수에 대한 노력	0.113	
	⑤ 업무결과에 대한 책임	0.112	
부패 지수	인식 ① 금품/향응/편의 제공 인식	0.199	구 문7) 부패인식
	0 ② 금품/향응/편의 제공 관행화	0.170	구 문3) 업무처리환경
	3 ③ 특정인에 대한 특혜	0.166	제6조 특혜의 배제
	8 ④ 부당이익 위한 직위 남용	0.166	제10조 이권개입 등의 금지
	7 ⑤ 부당이익 위한 알선·청탁	0.166	제11조 알선·청탁 등의 금지
	경험 ⑥ 금품제공빈도	0.246	구 문10-1) 부패경험
	0 ⑦ 금품제공규모	0.227	구 문10-2) 부패경험
	4 ⑧ 향응제공빈도	0.182	구 문10-1) 부패경험
	8 ⑨ 향응제공규모	0.189	구 문10-2) 부패경험
	3 ⑩ 편의제공빈도	0.156	구 문11) 부패경험

\* 자료: 국민권익위원회(2008) 재구성.

투명성지수는 부패를 통제하는 제도적·절차적인 측면을 측정하고 있다. ① 업무처리 기준·절차의 공개성, ② 업무처리 절차의 명확성, ③ 기준절차의 수용가능성, ④ 업무처리과정의 부패방지 노력도, ⑤ 업무처리절차의 공정성, ⑥ 법규/규칙/절차 준수, ⑦ 이외제기 용이성이 구체적인 평가지표이다. 7가지 문항 중 업무처리 절차의 명확성과 법규·규칙·절차의 준수가 신설된 항목이다<sup>15)</sup>.

책임성지수는 수정모형에 새롭게 추가된 영역이다. 평가항목 중 공직윤리 준수, 권한 및 권위의 남용, 업무완수에 대한 노력은 책임성의 윤리적인 측면(자율적 책임성)이며 업무결과에 대한 책임, 업무처리결과에 대한 신뢰성은 결과적 책임성(성과 책임성)이다. 책임성은 적극적 부패 통제의 개념으로 도덕적이고 자율적인 통제, 민원인의 만족을 추

15) 전문가델파이를 통한 타당성 조사결과 절차의 명확성은 10점 만점에 8.06, 법규·규칙·절차의 준수는 7.53으로 나타났다(박순애 외, 2008).

구하는 책임 있는 행정의 역할을 측정하는데 목적이 있다. 공직윤리 준수와 권한 및 권위의 남용은 사익을 위한 공익의 남용이라는 부패의 일반적인 개념에 포함되며 명시적으로 드러나는 법적의무 이외에 도덕적 태도, 반부패 정도를 측정하고자 하였다. 업무완수에 대한 노력은 “업무 담당자는 선생님의 필요와 요청을 충족시키기 위해 자발적이고 적극적으로 행동하십니까?”라는 설문항목으로 적극적인 책임행정에 관한 지표이며 대응성과 연결된다. 업무처리결과와 신뢰성은 처리결과의 질에 대한 평가로 성과 책임을 묻는 것이다. 업무결과에 대한 책임은 해당 공직자가 자신의 업무행위의 결과에 책임을 지는지 여부로서 주인의 요구와 결과에 대리인의 의무라는 책임성의 본질과 관련한 항목이다<sup>16)</sup>. 수정모형의 기초통계 분석결과 응답자의 환산평균이 대부분 8점대 이상으로 상당히 높게 나타났다(<표 4> 참조).

<표 4> 수정모형(외부청렴도) 예비조사 기초통계

평가영역	구분	응답자	평균	중위값	최빈값	표준편차	왜도	첨도	환산평균*
투명성	기준절차의 공개성	1,503	2.03	2.00	1.00	1.44	1.95	3.99	8.63**
	업무처리절차의 명확성	1,503	2.02	1.00	1.00	1.51	1.84	3.13	8.64**
	기준절차의 수용가능성	1,503	2.22	2.00	1.00	1.58	1.52	1.80	8.35**
	부패방지 노력도	1,503	2.26	1.00	1.00	1.97	1.92	2.70	8.80**
	업무처리절차의 공정성	1,503	2.02	1.00	1.00	1.52	1.93	3.59	8.65**
	법규/규칙/절차준수	1,503	1.88	1.00	1.00	1.41	2.53	7.20	8.94**
	미의제기 용이성 경험	97	4.77	5.00	5.00	1.94	-0.76	-0.58	4.61**
	미의제기 용이성 인식	1,406	3.59	3.00	1.00	2.40	0.42	-1.22	6.85**
책임성	공직윤리준수	1,503	1.85	1.00	1.00	1.45	2.61	7.39	9.00**
	업무처리결과와 신뢰성	1,503	1.93	1.00	1.00	1.44	2.10	4.50	8.76**
	권한 및 권위의 남용	1,503	6.20	7.00	7.00	1.37	-1.94	3.40	7.89
	업무완수에 대한 노력	1,503	2.59	2.00	1.00	1.93	1.14	0.22	8.37**
	업무결과에 대한 책임	1,503	2.51	2.00	1.00	2.09	1.49	1.10	8.84**
부패인식	금품/향응/편의 제공인식	1,503	6.54	7.00	7.00	1.18	-2.18	4.78	9.20
	금품/향응/편의 제공 관행화	1,503	6.37	7.00	7.00	1.30	-1.89	3.17	8.98
	특정인에 대한 특혜	1,503	6.10	7.00	7.00	1.62	-1.42	1.07	8.51
	부당이익 위한 직위 남용	1,503	6.41	7.00	7.00	1.27	-2.02	3.96	9.04
	부당이익 위한 알선·청탁	1,503	6.57	7.00	7.00	1.14	-2.08	5.00	9.20

\* 환산평균: 각 항목의 평균값을 문항의 응답척도 방향을 통일시키고 10점으로 환산한 평균값

\*\* 역코딩한 응답문항(긍정적인 방향으로 바뀌춤).

16) 전문가델파이를 통한 타당성 조사결과 공직윤리준수는 10점 만점에 8.22, 업무처리결과와 신뢰성은 7.88, 권한 및 권위의 남용은 8.13, 업무완수에 대한 노력은 7.78, 업무결과에 대한 책임은 7.78로 7점대 후반에서 8점대 초반의 점수를 받았다(박순애 외, 2008).

## 2. 측정모형 타당성 및 신뢰성 분석

### 1) 초기모형 분석

초기모형의 요인분석 결과 변수의 요인적재값은 대부분 0.5 이상으로 변수와 요인간의 상관관계가 상당히 높은 편으로 볼 수 있다<sup>17)</sup>. 그러나 초기모형의 분류체계에서 부패경험을 제외한 5개 차원(부패인식, 업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제)이 2개의 요인으로 나타났다. 부패인식 차원인 금품·향응 수수기대, 추가면담 필요성, 금품·향응 제공인식, 금품·향응 제공 관행화가 하나의 요인으로 추출되었으며, 부패통제 제도 측면을 포함하는 정보공개정도, 기준·절차 현실성, 업무처리 공정성, 부패방지 노력도, 이외제기 용이성이 두 번째 요인으로 나타났다. 즉 초기모형의 분류차원이 현실에서 경험적인 차원으로는 유형화되지 않았다. 이러한 결과는 초기모형의 이론적 근거 및 모형의 타당성이 견고하지 못하거나, 또는 이론과 현실의 격차가 큰 것으로 해석할 수 있다. 따라서 초기모형에서 구분한 체감청렴도와 잠재청렴도의 구분, 잠재청렴도 내의 업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제 차원의 구별은 경험적인 설득력을 상실한 것으로 볼 수 있다.

요인1과 2에 대한 신뢰도 분석 결과 Cronbach's Alpha 계수는 0.744, 0.619로 측정되어 요인 2의 응집력이 상대적으로 떨어짐을 알 수 있다. 신뢰성과 타당성의 관계는 필요충분조건이 아니며 타당성이 높아지면 신뢰성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만 신뢰성의 증대가 타당성으로 연결되지는 않는다(김계수, 2007: 159). 초기 청렴도모형의 경우 신뢰성은 적절한 것으로 볼 수 있지만 구성 개념의 타당성이 원래의 평가체계와 부합되지 않음을 알 수 있다.

<표 5> 초기모형(대민·대기관 청렴도) 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

차 원	항 목	요인적재값		신뢰도 계수	표준화 신뢰도 계수
		요인 1	요인 2		
개인태도	금품·향응 수수기대	.778		.744	.752
업무환경	추가면담 필요성	.749			
업무환경	금품·향응 제공 관행화	.741			
부패인식	금품·향응 제공인식	.710			
행정제도	정보공개정도		.733	.619	.675
행정제도	기준·절차 현실성		.716		
개인태도	업무처리 공정성		.666		
부패통제	부패방지 노력도		.572		
부패통제	이외제기 용이성 인식		.571		

\* KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) = 0.880 p = 0.000

\*\*자료: 박순애 외(2008: 19) 재구성

17) Kerlinger(1986)는 사회과학분야에 있어 최소 요인 적재값은 0.3이며 0.4이하는 약함, 0.4~0.6는 적절한 것으로 볼 수 있음, 0.6이상은 강함이라고 평가한다(박정훈 외, 2007 재인용).



## 2) 수정모형 분석

수정모형의 총 17개 문항에 대한 탐색적 요인분석 결과, 고유치(eigen value) 1을 기준으로 2개의 요인이 추출되었다. 투명성과 책임성과 관련된 대부분의 문항이 하나의 요인으로 추출되었고, 부패 항목과 권한 및 권위의 남용이 다른 요인으로 구성되었다. 각 요인의 표준화 신뢰도 계수는 0.929, 0.906으로 초기모형과 비교할 때 매우 높음을 알 수 있다. 요인분석 결과를 살펴보면 협의의 청렴성인 반부패는 이론적 개념구성과 응답자의 인식이 거의 일치하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 책임성 항목으로 분류된 권한 및 권위의 남용이 부패로 인식된다는 것은 국민의 부패 판단기준이 높아지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 반면 간접적인 부패 억제수단인 투명성과 책임성의 차원은 뚜렷하게 구분되지 않고 하나의 차원으로 나타났다. 그러나 이론적인 논의에 비추어 볼 때 투명성과 책임성이 동일한 개념은 아니므로 확인적 요인분석을 통해 두 개념의 분리가능성을 타진해 보고자 한다.

<표 6> 수정모형(외부정렴도) 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

차 원	항 목	요인적재값		신뢰도 계수	표준화 신뢰도 계수
		요인 1	요인 2		
책임성	업무처리결과의 신뢰성	.770		0.917	0.929
투명성	기준·절차의 공개성	.759			
투명성	업무처리절차의 명확성	.754			
투명성	업무처리절차의 공정성	.750			
투명성	기준·절차의 수용가능성	.743			
투명성	법규/규칙/절차준수	.731			
책임성	업무완수에 대한 노력	.669			
책임성	공직윤리 준수	.657			
투명성	부패방지 노력도	.656			
책임성	업무결과에 대한 책임	.622	(.414)		
투명성	이익제기 용이성	.564			
부패	금품/향응/편의 제공관행화		.834	0.901	0.906
부패	부당이익 위한 직위 남용		.822		
부패	금품/향응/편의 제공인식		.798		
부패	특정인에 대한 특혜		.761		
부패	부당이익 위한 알선·청탁		.760		
책임성	권한 및 권위의 남용	(.489)	.528		

\* KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) = 0.957, p = 0.000

수정모형에 대한 확인적 요인분석 결과 세 개의 요인이 추출되었다. 부패지수는 설문문항과 동일하게 하나의 차원으로 구성되었지만, 투명성과 책임성의 일부 항목들에 대한 결과는 교차하였다. 투명성의 이익제기 용이성과 기준·절차의 수용가능성이 책임성 문항과 같은 요인으로 묶였으며, 공직윤리 준수, 업무처리결과의 신뢰성이 투명성

항목과 묶였다. 이 항목들 외에도 요인 1(투명성)과 요인 3(책임성) 양자에 0.4 이상의 요인적재값을 가지는 항목들이 발견되었다. 업무처리절차의 명확성, 기준·절차의 수용가능성, 권한 및 권위의 남용이 그것이다. 이는 큰 틀에서 투명성과 책임성은 서로 독자적인 부분이 있지만 부패를 통제한다는 점에서 투명성 확보가 책임성으로 연결되고, 책임 있는 행정이 투명성을 확보하는 제도, 절차, 결과로 이어진다는 점에서 투명성과 책임성의 혼재된 영역으로 해석할 수 있다. 한편으로 수정모형 역시 설문문항 구조가 응답자의 인식구조와 완전히 일치하지는 않는다는 청렴도 측정모형의 한계를 나타낸다고 볼 수도 있다.

요인분석결과를 바탕으로 신뢰도 검증을 실시한 결과 표준화된 신뢰도 계수는 요인 1(투명성 포함) 0.917, 요인 2(부패지수) 0.906, 요인 3(책임성+투명성) 0.814로 높게 나타났다(<표 7> 참조)<sup>18)</sup>. 한편, 이론적으로 구성된 부패, 투명성, 책임성 항목으로 신뢰도 검증을 한 결과 부패지수는 0.906, 투명성은 0.897, 책임성은 0.871로 나타났다. 각각의 신뢰도 분석에서 Cronbach's Alpha 계수가 모두 높게 나타나 항목간 강한 응집력을 보이며 내적 일관성을 확보한 것으로 볼 수 있다.

<표 7> 수정모형(외부청렴도) 확인적 요인분석 및 신뢰도 분석

차 원	항 목	요인적재값			신뢰도 계수	표준화 신뢰도 계수
		요인 1	요인 2	요인 3		
투명성	법규/규칙/절차준수	.791			0.916	0.917
책임성	공직윤리 준수	.714				
책임성	업무처리결과의 신뢰성	.699				
투명성	업무처리절차의 공정성	.685				
투명성	부패방지 노력도	.677				
투명성	기준·절차의 공개성	.662				
투명성	업무처리절차의 명확성	.645		(.415)		
부패	금품/향응/편의 제공관행화		.822		0.901	0.906
부패	부당이익 위한 직위 남용		.809			
부패	금품/향응/편의 제공인식		.783			
부패	부당이익 위한 알선·청탁		.746			
부패	특정인에 대한 특혜		.743			
책임성	권한 및 권위의 남용	(.421)	.506		0.801	0.814
책임성	업무완수에 대한 노력			.745		
투명성	이익제기 용이성			.707		
책임성	업무결과에 대한 책임			.592		
투명성	기준·절차의 수용가능성	(.497)		.598		

\* KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) = 0.957, p = 0.000

18) 원래 차원과 다른 요인으로 추출된 공직윤리 준수, 업무처리결과의 신뢰성, 권한 및 권위의 남용, 이익제기 용이성, 기준·절차의 수용가능성 항목을 제외한 신뢰도 분석에서 부패지수는 0.906 투명성 지수는 0.892로 나타났다.

## V. 요약 및 결론

청렴성은 규범적인 측면을 내포하며 그 사회의 문화를 반영하는 가변적인 가치개념이다. 그러나 청렴성과 연관되는 개념들이 청렴성과 등가의 개념은 아니다. 청렴한 공직자는 부패하지 않은 공직자이지만 반부패가 반드시 청렴으로 연결되진 않는다. 청렴성이란 반부패 의무와 직무에 대한 충실한 수행이라는 전문직업적 윤리, 업무 성과 및 결과에 대한 책임이 포함되며, 공직자의 업무처리과정을 국민에게 투명하게 공개함으로써 부정부패 및 지대추구 행위를 통제할 수 있다. 반부패만으로 책임 있는 행정이 이루어지지 않으며, 대리인으로서의 공직자에 대해 국민은 효율적이고 대응적인 책임행정을 요구하고 있으며, 이는 청렴성을 갖춘 공직사회 구현으로 달성 가능하다. 이러한 청렴성의 개념구성과 측정은 부패 현상을 파악하기 위한 수단인 동시에 공직사회의 투명성과 책임행정의 정도를 가능하게 해주는 척도가 되어준다. 또한 반부패에 대한 간접적인 억제수단인 투명성과 책임성의 측정 및 그 결과의 공개는 기관의 자율적인 부패개선 노력을 유도하게 된다. 이에 본 연구는 공공기관 청렴도 조사모형 개선 전·후를 비교·분석하여 청렴도개념의 구성요소를 파악하고자 하였다.

요인분석 결과 기존의 초기모형(대민·대기관 청렴도 모형 2007년)은 각 지표와 항목간의 연계가 불일치하는 것으로 나타났다. 또한 응답자의 학습효과로 인해 변별력을 상실하고, 국민의 눈높이에 부합하는 청렴도 수준을 측정하고 있지 못하는 것으로 나타났다. 반면 수정모형(외부청렴도 모형, 2008년)은 부패 지수, 투명성 지수, 책임성 지수로 구성되어 큰 틀에서는 이론적 논의에 부합하는 청렴도개념을 구축하였다고 볼 수 있다. 또한 금품과 향응을 구분하여 측정함으로써 분야별 부패 수준 파악이 보다 명확해졌고, 특혜, 직위 남용, 알선·청탁이 모형에 추가되어 부패 측정의 범위가 확대되었다. 민원업무에 있어 제도·절차 관련 사항에 대한 정보공개 문항으로 투명성 지수를 구성하였으며, 업무완수에 대한 노력 항목과 책임 항목 등이 신설되어 윤리적, 결과적 책임을 반영하였다. 요인분석을 통한 타당성 검증 결과 부패인식은 평가구조와 동일하게 집단화되었다. 반면 투명성과 책임성은 탐색적 요인분석에서는 하나의 요인으로 추출되었으면 확인적 요인분석에서는 선행연구에서 검토된 바와 같이 서로 간에 교차되는 문항이 나타났다. Cotterrell(1999: 414)은 투명성 개념을 확장하여 “공공의 관심 사항에 대한 정보의 접근가능성과 정치적 의사결정에 참여하는 시민의 능력 그리고 여론 또는 법적 과정에 대한 정부의 책임성”이라고 정의하였다. Bovens(2007)는 투명성을 정보를 제공하는 것으로 정의하면서, 투명성은 책임성의 필요조건이지만 충분조건은 아니라고 하였다. Koppell(2005)에 따르면 투명성(transparency), 책무성(responsibility), 반응성(responsiveness)은 각각 독자적 개념이면서 동시에 책임성(accountability)의 다른 차원에 속한다. 즉 본 연구의 분석결과도 이론에 바탕을 둔 설문문항 구조와 응답자의 현실적인 인식구조 간의 차이에서 오는 한계로 볼 수도 있고, 투명성과 책임성 내용에 공통요소가 존재하는 것으로 해석할 수도 있다.

부패통제의 주된 목적은 공직자가 국민의 봉사자로서 보다 공정하고 적극적으로 직무를 수행할 수 있도록 하기 위함이며(김병섭, 1999), 공직자 개인의 청렴성은 곧 정부의 신뢰로 연결된다. 부패를 통제하고 청렴도를 제고하기 위해서는 청렴도 조사의 타당성 확보가 선행되어야 한다. 청렴도 평가모형과 조사체계의 타당성 확보는 평가에 대한 신뢰성을 높이고 피평정기관의 문제점을 파악하여 개선 방향을 제시할 수 있다는 점에서 중요하다. 또한 이는 유형별 부패통제를 위한 기초자료를 제공함으로써 조직학습을 가능하게 한다. 하지만 청렴성에 내포되어 있는 부패, 투명성, 책임성 등은 추상적인 가치개념으로 그 수준을 명확히 측정한다는 것은 쉽지 않은 과제이다. 김태일(2003)은 추상적 가치개념의 실증연구에서 발생하는 측정오차를 줄이기 위해 타당성이 높은 측정지표를 선정하는 것이 중요하다고 지적한다. 특히 충실한 기존문헌 참고, 이론적 고려, 또는 전문가 조사 등을 통한 내용 타당성을 높여야 한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 광범위한 문헌연구를 통해 반부패와 관련한 청렴성 개념구성을 시도하였다.

본 연구는 현재 시행되고 있는 공공기관 청렴도 조사를 대상으로 측정도구의 타당성과 신뢰성을 검증하였는데 의의가 있다. 청렴성과 부패는 시대와 사회에 따라 그 의미와 내용이 달라질 수 있는 추상적 용어라는 점에서 명확한 개념 설정이 쉽지 않다. 그렇다면 개념의 폐쇄적 완결성을 추구하기보다 현실 사회의 청렴성 수준 측정에 보다 적절한 개념설정을 도모하는 것이 우선되어야 할 것이다. 예컨대 직업윤리기준과 도덕적 준거기준에 따르면서 동시에 성과책임을 완수해야 한다는 윤리적·결과적 책임성은, 정부가 현실적으로 제공할 수 있는 정보의 질에 연계됨으로서 결국 투명성 보장에 기여하게 된다. 실제 본 연구의 청렴도모형 검증 과정에서 투명성과 책임성이 혼재되는 영역이 존재함으로서 각각의 개념적 완결성은 미흡하다고 볼 수 있다. 향후 우리 사회의 고유한 성격과 문화적 기반을 반영하여 사회구성원의 인식구조에 보다 부합하는 청렴도모형 개발에 관한 연구가 지속되어야 할 것이다.

### <참고문헌>

- 경제정의실천시민연합. (2001). 「경실련 부패지수: 서울시 25개 자치구를 대상으로」, 서울: 경제정의실천시민연합.
- 공무원행동강령. (2008). 대통령령 제20737호.
- 곽형석. (2008). 한국과 미국의 청렴정책의 효과성에 대한 비교연구, 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집」, 2008: 33-60.
- 국가청렴위원회. (2007). 「2007청렴도 측정결과 심층분석보고서」, 서울: 국가청렴위원회.
- 국민권익위원회. (2008). 「2008년도 공공기관 청렴도 측정 실시 계획」, 서울: 국민권익위

- 원회.
- 국민권익위원회, 서울대학교 한국행정연구소, (2009), 「2008년도 부패방지시책평가 결과」, 서울: 국민권익위원회.
- 김규정, (1999), 「행정학 원론」, 서울: 법문사.
- 김계수, (2007), 「New Amos 7.0 구조방정식모형 분석」, 서울: 한나래.
- 김민우, (2008), 「부패방지법의 최근 입법동향-국민권익위원회의 기능을 중심으로」, 서울: 한국법제연구원.
- 김병섭, (1999), 부패통제 방법의 변천과 방향, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 1999: 1-24.
- 김보흠, (2007), 행정투명성 강화를 위한 시민단체의 역할-일본 정보공개수준평가 사례를 중심으로-, 「한국부패학회보」, 12(1): 19-35.
- 김상미, (2006), 지방정부의 청렴성 제고 방안: 공직부패를 중심으로, 「한국부패학회보」, 11(2): 19-53.
- 김상헌, (1999), 정치주기와 공무원부패, 「한국행정학보」, 34(3): 129-141.
- 김영종, (2005), 공공기관의 자율적인 부패통제 방안, 「한국부패학회보」, 10(4): 1-20.
- 김은희, 박희서, (2007), 민원행정서비스에 대한 주민들의 공정성 지각이 친정부적 자발행위에 미치는 영향, 「한국행정학보」, 41(4): 261-285.
- 김호정, (1999), 행정풍토와 관료의 부패행태: 한국과 미국의 비교, 「한국정치학회보」, 33(2): 219-239.
- 김태일, (2003), 행정학 분야의 추상적 개념에 대한 실증연구에서 측정오차의 문제, 「한국행정학보」, 37(1): 249-269.
- 문병근, (2006), 지방재정의 투명성 제고방안, 「지방재정」, 2006(2): 3-11.
- 박순애, 이계오, 박정수, 구교준, (2008), 「공공기관 청렴도 측정모형 개선연구」, 서울: 국민권익위원회.
- 박재완, (2006), DYNAMIC 모형을 활용한 각국 부패수준의 추이 분석, 「지방행정연구」, 20(2): 161-184.
- 박정훈, 이숙현, (2007), 정보프라이버시와 관련한 개인의 태도 및 행동경로분석, 「행정논총」, 45(1): 281-307.
- 박종훈, 서성아, (2006), 「부패실태 및 추이분석」, 서울: 한국행정연구원.
- 박동희, (2004), 정, 가족주의 그리고 대인간 신뢰: 한국 중앙정부의 사례, 「한국행정학보」, 38(6): 23-45.
- 박홍식, (2001), 투명성 가치 개념적 구조와 의미, 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 103-118.
- 박홍식, (2008), 공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로, 「한국행정학보」, 42(3): 239-260.
- 배정환, (2007), 국가경쟁력 강화를 위한 부패인식분석에 관한 연구, 「한국부패학회보」, 12(1): 49-70.
- 백완기, 전수일, 하태권, 박종구, 이선우, (2000), 공직부패에 대한 연결망 이론적 접근, 「한국행정학보」, 34(2): 79-100.



- 백완기, (1997), 정치문화와 부패, 「한국부패학회보」, 1: 1-15.
- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, (2008), 법률 제8878호.
- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령, (2008), 대통령령 제20737호.
- 손호중, 채원호, (2005), 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지 사례를 중심으로, 「한국행정학보」, 39(3): 87-114.
- 오경민, 박홍식, (2002), 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구, 「한국정책학회보」, 11(3): 113-137.
- 오석홍, (2007), 「행정학(제3판)」, 서울: 박영사.
- 우명동, (2006), 지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고 -재정투명성의 의의와 측정지표의 상관성을 중심으로-, 「한국지방재정논집」, 11(2): 201-228.
- 윤은기, (2007), 부패방지를 위한 GAO(Government Accountability Office)의 행정통제의 기능에 관한 연구, 「한국부패학회보」, 12(4): 95-114.
- 윤종설, 장현주, 진종순, (2007), 「2007년 정책투명성 시험평가」, 서울: 한국행정연구원.
- 이근주, (2003), 정부투명성과 정보공개 활성화 방안, 「2003년 한국행정학회 세미나 발표논문집」, 2003: 127-143.
- 이상수, (2004), 행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략-행정부패측정모형의 재설계와 광역자치단체 실증조사를 중심으로, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 2004: 1-18.
- 이영, (2000), 부패의 원인과 결과에 관한 고찰, 문형표, 이혜원, 「투명한 정부」, 서울: 한국개발연구원, pp.125-165.
- 이영균, (2004), 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석, 「한국정책과학학회보」, 8(3): 1-29.
- 이종수, 윤영진, (2008), 「재행정학」, 서울: 대영출판사.
- 임성일, (2006), 지방재정의 투명성 제고방안: 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 「지방재정」, 2006(2): 13-29.
- 전영평, (2003), 시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석, 「한국행정학보」, 37(3): 95-117.
- 전학선, (2008), 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준, 「공법학 연구」, 9(3): 99-118.
- 진종순, 서성아, (2007), 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위, 「행정논총」, 45(3): 233-257.
- 차경은, (2008), 우리나라의 행정책임문화 확보방안, 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」, 2008: 631-648.
- 최병대, 박순애, 송석휘, 김태한, 신민철, (2000), 「시정청렴성 측정을 위한 모형개발 Ⅱ」, 서울: 서울시정개발연구원.
- 최병대, 이종원, 최강렬, 손두진, (1999), 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I): 5대 민생취약 분야를 중심으로」, 서울: 서울시정개발연구원.

- 최승범, (2002), 한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성, 「한국행정학보」, 36(1): 173-193.
- 최진욱, (2005), 제도와 부패: 홍콩 엄정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가, 「한국행정학보」, 39(4): 323-347.
- 최진욱, (2007), 서울특별시 OPEN 시스템이 부패에 미치는 영향, 「정부학 연구」, 13(1): 215-240.
- 한국갤럽, (2005), 「간부직원에 대한 청렴도 측정 표준모델 개발 보고서」, 서울: 공기업투명사회실천협의회.
- 한국갤럽, (2007), 「2007년도 공공기관 주요 대민·대기관업무 청렴도 측정결과 보고서」, 서울: 국가청렴위원회.
- 행정절차법, (2008), 법률 제8852호.
- Anderson, Christopher J., & Yuliya V. Tverdova, (2003), Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies, *American Journal of Political Science*, 47(1): 91-109.
- Andersson, Staffan, (2003), Political Corruption in Sweden, in Martin J. Bull and James L. Newell(eds), *Corruption in Contemporary Politics*, 135-148, New York: Palgrave Macmillan.
- Babbie, Earl R. (2006), *The Practice of Social Research 11th edition* Wadsworth Publishing.
- Bailey, Stephen K. (1990), Ethics and the Public Service, In Richter, William L. et al (eds), *Combating Corruption Encouraging Ethics*, Washington, DC: The American Society for Public Administration.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking democratic accountability*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Boshm, Frédéric & Juanita Olaya, (2006), Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Process, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4): 431 - 452.
- Boylan, R. T., & C. X. Long, (2003), Measuring Public Corruption in the American States: A Survey of State House Reporters, *State Politics and Policy Quarterly*, 3(4): 420-438.
- Bovens, Mark, (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13(4): 447-468.
- Compte O., Lambert-Mogiliansky & Verdier T. (2005), Corruption and Competition in Procurement Auctions, *RAND Journal of Economics*, 36(1): 1-15.
- Cotterrell R. (1999), Transparency, Mass Media, Ideology and Community, *Cultural Values* 3(4): 414 - 426.
- Crosby, Barbara C. (1996), Leading in a Shared Power World, In James L. Perry(ed), *Handbook of Public Administration*, 613 - 31, San Francisco: Jossey-Bass.
- Doig, Alan & Stephanie Mcivor, (2003), The National Integrity System: Assessing

- Corruption and Reform, *Public Administration and Development*, 23: 317-332.
- Fairbanks, Jenilla, Kenneth D. Plowman & Brad L. Rawlins, (2007), Transparency in Government Communication, *Journal of Public Affairs*, 7: 23-37.
- Finel BL & Lord KM, (1999), The Surprising Logic of Transparency, *International Studies Quarterly* 43: 315 - 339.
- Frink, D. D., & F. J. Kilmoski, (1998), Toward a Theory of Accountability in Organization and Accountability on the Evaluation of Job Applicants, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 41: 20-33.
- Halachmi, Arie, (2004), Performance Measurements, Accountability, and Improving Performance, pp. 333-352, Marc Holzer, *Public Productivity Handbook*, 2nd NewYork: Marcel Denker, Inc.
- Hanssen, M, (1997), Transparency Ensures Trust-Quality Assurance in the Dutch Poultry Industry, *Fleisch Wirtschaft* 77(2): 127-128.
- Heywood, Paul (1997), Political Corruption: Problems and Perspectives, In Paul Heywood(ed), *Political Corruption*, 1-19, Oxford: Blackwell Publishers.
- Huntington, Samuel P, (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Kaufmann, Daniel, (1998), Challenges in the Next Stage of Anti-corruption, In The World Bank, *New Perspectives on Combating Corruption*, 139-163, Washington, DC: World Bank.
- Kettl, Donald F, & James W. Fesler, (2005), *The Politics of The Administrative Process*, Washington, DC: CQ Press.
- Kim, Pan Suk, (2007), Building National Integrity Through Corruption Eradication in South Korea, *International Public Management Review*, 8(2): 138-163.
- Klitgaard, R, (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Koppell, J, (2005), Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder, *Public Administration Review*, 65(1): 94-108.
- Lancaster, Thomas D., & Gabriella R. Montinola, (2001), Comparative Political Corruption: Issues of Operationalization and Measurement, *Studies in Comparative International Development*, 36(3): 3-28.
- Langseth, Petter., Rick Staphenurst, & Jeremy Pope, (1997), *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*, Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank
- Lederman, D., N. Loayza & R. R. Sores, (2005), Accountability and Corruption: Political Institutions Matter, *Economics & Politics*, 17(3): 1-35.
- Mauro, P, (1995), Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110: 681 - 712.
- Meier, Kenneth J, & Thomas M. Holdbrook, (1992), I Seen My Opportunities and I Took 'Em: Political Corruption in the American States,' *Journal of Politics*, 54(1): 135-155.
- O'Bannon, R. M., L. A. Goldinger, & G. S. Appleby, (1989), *Honesty and Integrity*

- Testing*. Atlanta, GA: Applied Information Resources.
- OECD. (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview*. Paris: OECD.
- Ones, Deniz S., Chockalingam Viswesvaran, & Frank L. Schmidt, (1993). Comprehensive Meta-Analysis of Integrity Test Validities: Findings and Implications for Personnel Selection and Theories of Job Performance, *Journal of Applied Psychology*, 78(4): 679-703.
- Pfiffner J. M. & R. V. Presthus, (1960). *Public Administration*. Ronold Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. (2004). The Challenge of Poor Governance and Corruption, Copenhagen Consensus Challenge Paper.
- Rubenstein, Jennifer, (2007). Accountability in an Unequal World, *The Journal of Politics*, 69(3): 616-632.
- Sandholtz, W. & Koetzel, W. (2000). Accounting for Corruption: Economics Structure, Democracy, and Trade, *International Studies Quarterly*, 44(1): 31-50.
- Santiso, Carlos, (2007). Eyes Wide Shut? Reforming and defusing Checks and Balances in Argentina, *Public Administration and Development*, 28: 67-84.
- Shleifer, A. & R. Vishny, (1993). Corruption, *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.
- Thomas, Craig W. (1998). Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their Employees, *Administration & Society*, 30(2): 166-193.
- Wamey, J. M. (1999). Can Corruption Be Measured?: Bank Offers Diagnostic Tools to Measure and Combat Corruption in Member Countries, *Bank's World*, 3(6): 1-3.
- van Blijswijk, J. A. M., R. C. J. van Breukelen, A. L. Franklin, J. C. N. Raadschelders, & P. Slump, (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration, *Public Administration Review*, 64(6): 718-727.
- Yu, Chilik, Chun-Ming Chen, Wen-Jong Juang & Lung-Teng Hu, (2008). Does democracy breed integrity? Corruption in Taiwan during the democratic transformation period, *Crime Law Soc Change*, 49:167-184.

경향신문 홈페이지, <http://news.khan.co.kr/>

네이버 국어사전 홈페이지, <http://krdic.naver.com/>

서울시청 홈페이지, <http://www.seoul.go.kr/>

법제처 홈페이지, <http://www.moleg.go.kr/>

한국투명성기구 홈페이지, <http://www.ti.or.kr/>