

정부의 반부패 정책의 효과에 관한 연구*

: 청탁금지법을 중심으로

A Study on the Effectiveness of Anti-corruption Policy of Government

: Focused on the Anti-Graft Act

송 건 섭(Song, Keon Sup)**

ABSTRACT

This paper verified the influencing factors on anti-corruption through the investigation of the effects of the anti-graft act. Measured variables include social corruption level, perception and interest in corruption, law enforcement effect, and anti-corruption performance, and data surveyed in 2016 and 2020 were used. The analysis results are as follows. First, the level of social corruption and interest in corruption were lower in the present than at the beginning of the enforcement of the anti-graft act. This is the fact that the enforcement effect of the law is not showing as high performance as expected. Second, the higher the level of social corruption, the higher the degree of awareness and interest in the law, and the effect of law enforcement was greatly improved. This is because the more serious the level of solicitation and corruption in society, the stronger the desire for legal regulation and punishment, and the greater the effect of improving the practices and distrust of solicitation. Third, the higher the effectiveness of the law enforcement, the more positive it has on anti-corruption performance. And the degree of social corruption was found to have an influence on corruption performance by mediating the law enforcement effect. To suggest policy implications, first, efforts to improve the severity of illegal solicitation are needed, and awareness of the anti-graft act must be strengthened. Second, it is necessary to increase the effectiveness of law enforcement by removing practices and distrust regarding illegal solicitation. Third, in order to improve the performance of the anti-graft act, the enforcement effect of the law must be strengthened, and strong regulations and punishments are required.

Key words: anti-corruption, social corruption, corruption prevention performance, anti-graft Act

* 이 연구는 2020년 대구대학교 학술연구비지원으로 수행되었음.

** 대구대학교 행정학과 교수, 행정학박사

I. 서론

정부는 투명하고 공정한 사회를 만들기 위해 2016. 9. 28. 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하 청탁금지법)을 제정하여 시행하였다.¹⁾ 청탁금지법의 시행 초기에는 많은 논란과 혼란이 있었지만, 청탁금지법은 어느 정도 우리 사회에 안정적으로 정착한 것으로 판단된다. 하지만, 청탁금지법이 우리 사회의 청렴도 개선에 상당한 영향을 주고 있다는 국내외적인 평가에도 불구하고 아직도 법시행 초기라는 점, 법안 제정 당시 원안에서 빠진 부분(예, 이해 상충)으로 인한 불완전성, 법 적용 대상자 선정 문제 등으로 법 실효성 확보를 위한 다양한 입법 논의의 필요성이 제기되는 등 여전히 개선의 여지를 남기고 있다.

이처럼 청탁금지법에 대한 사회적 논쟁이 강한 이유는 청탁금지법이 국가적·사회적 파급력이 매우 강할 것으로 예상되기 때문이다. 그동안 부정부패 방지하기 위한 제도 및 법적 정비가 이루어졌지만 다소 부실하게 운영되었고, 또한 관련 규정 및 특별법이 각 분야별로 분산되어 있어서 법적용에 어려움이 있었다. 이에 대해 청탁금지법은 기존의 법으로 처벌하지 못하는 영역을 대폭 축소하였으며, 전반적인 사회의 부패근절을 위해 언론인·사립학교 교직원 등 민간영역까지 법적용 대상으로 포함하였다. 그리고 공직자의 부패와 공직사회에 만연한 부패는 국가행정의 공정성과 효율성을 떨어뜨리고 경제계의 공정한 거래 관행을 타락시키며, 국가작용에 대한 국민의 불신을 증폭시켜서 결국은 법치국가의 기반을 잠식하는 계기가 될 수 있기에 청탁금지법이 얼마나 효과적인지를 살펴보고 필요한 대안을 제시하는 학술적인 연구가 필요하다.

청탁금지법이 시행된 지 만 4년이 되어가는 상황에서 법시행이 부패방지에 미치는 효과 연구가 필요한 시점이다.²⁾ 법시행 초기 이정주(2016)는 청탁금지법 학습효과를 통해 부패의 상당부분 절감시킬 수 있을 것으로 보았다. 박효민 외(2017)는 청탁금지법이 시행됨에 따라 개인의 부패동기변화를 이끌어내고, 부패방지효과가 있을 것으로 논의하였다. 오세영(2018:

1) 청탁금지법은 2012년 6월 김영란 당시 국민권익위원회장이 제안, 2013년 8월에 제출, 2015년 3월에 국회 본회의를 통과, 2016년 9월 28일 시행되었다. 청탁금지법으로 경제활동이 다소 위축되었지만, 우리 사회의 관행으로 작용하고 있는 고질적인 접대문화가 상당히 근절되어 국가청렴도(CPI: Corruption Perceptions Index) 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2019년 국가별 청렴도 지수평가에서 우리나라는 100점 만점에 59점을 받아, 180개국 중 39위를 차지했는데, 이는 전년도 대비 국가별 순위가 6단계 상승한 결과이다(연합뉴스, 2020).

2) 청탁금지법 시행 초기 2016년(1차 조사) 청탁금지법 찬성 비율은 83.6%로 나타났고, 2017년(2차 조사)에는 85.4%가 찬성을 보였다(임동균, 2017: 55-71). 하지만, 청탁금지법 자체가 사람들의 일반적인 신뢰수준이나 부정부패에 대한 인식과 태도를 유의미하게 바꾸지는 못한 것으로 나타났다. 2018년 조사에서는 청탁금지법 시행 이후 기업활동 과정에서 공무원 등에 대한 접대나 금품 제공을 제약하는 방향으로 변화하고 있음이 나타났다(한국행정연구원, 2018). 국민권익위원회(2018.09.21.)의 청탁금지법 체감도 조사에서는 일반국민 75.3%, 공무원 92.6%가 청탁금지법이 부패문제 개선에 도움이 된다고 하였다. 그리고 2019년 8월 국민권익위원회의 조사에 따르면, 일반국민 87.7%가 청탁금지법 시행은 우리 사회에 긍정적인 영향을 주는 것으로 인식하였다.

42-43)은 청탁금지법 개정효과에 대해 분석했는데, 응답자들은 제도개정으로 정부의 부패 척결 관련 엄격한 법집행과 정부의 부패척결 의지가 개선될 것으로 보았다. 최근에 청탁금지법 효과와 관련하여 김용래(2019)는 공기업 신입사원을 대상으로 청탁금지법 효과에 대해 연구하였는데, 청탁금지법의 정착 노력은 공정사회에 직접적인 영향을 미치며, 청탁금지법 인식과 부패신고제도는 간접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나현민 외(2019)는 청탁금지법 인식이 법효과에 어떻게 영향을 미치며 조직환경의 조절효과가 있는지를 분석하였다. 서라별·성욱준(2019)은 청탁금지법을 대상으로 정책에 대한 기대와 성과인지가 정책 효과 체감에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였는데 청탁금지법은 공정성 인식과 국가 신뢰에 긍정적 효과가 있는 것으로 판명하였다. 하지만, 청탁금지법 시행 이후 시간이 지날수록 어떤 효과를 보이며, 성과에 미치는 영향요인은 무엇인지 검토해보고 대안을 제시하는 것이 시급한데, 이러한 점에서 청탁금지법 효과성에 대한 실증연구는 아직도 많이 부족한 실정이다. 청탁금지법이 시행된 지 만 4년이 되어가는 상황에서 청탁금지법이 부패방지에 미친 다양한 영향요인에 대한 연구가 필요한 상황이다.

따라서 본 연구의 목적은 사회적 부패 수준과 부패인식이 청탁금지법 시행으로 인해 부패방지성과에 미치는 효과를 파악하는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 설문조사 자료를 바탕으로 효과성을 검증하고자 한다. 조사 자료는 청탁금지법에 대한 효과성 검증의 정확성과 객관성을 확보하기 위해 일반 국민, 공직자, 영향업계종사자, 대학생 등을 대상으로 두 차례에 걸쳐 조사한 자료를 활용한다. 1차 자료 수집은 2016.10.24.~2016.10.28까지 법시행 이후, 청탁금지법의 실질적인 효과를 파악하기 위해 설문조사 한 데이터를 활용하였다. 그리고 2차 자료 수집은 청탁금지법 시행 만 4년에 이른 2020.8.17.~2020.8.28까지 조사한 데이터를 이용하였다.³⁾ 본 연구는 주로 청탁금지법 시행 초기와 법 시행 4년 현재의 효과성 차이를 비교·검토하는 초점을 두고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 사회적 부패 수준과 인식

부패는 본질적으로 인간의 내적 요인과 외적 요인에 의해 일어나는 인간의 행태로 볼 수

3) 청탁금지법의 효과검증을 위한 연구를 2차에 걸쳐 실시한 이유는 다음과 같다. 첫째, 청탁금지법 도입이 즉각적인 사회문화와 관행의 변화를 낳을 수 있을지에 대한 의문 때문이다. 둘째, 청탁금지법이 높은 국민들의 지지를 받았기에 법시행 직후 실질적인 사회관습의 변화가 있을 수 있지만, 시간이 흐를수록 법의 규제범위와 강도에 대한 태도가 확대 혹은 강화되는지를 파악하고 싶었기 때문이다. 셋째, 청탁금지법의 시행 직후와 시행과정에 부패방지성과에 어떤 요인이 더 중요한지를 파악하기 위함이다.

있다. 공직사회의 부패는 국가와 행정에 대한 불신을 낳게 되고 국가 경쟁력을 떨어뜨리는 부정적 결과를 초래한다. 한국사회의 대표적인 부정부패 요인으로 연고주의와 온정주의를 들 수 있다(장보웅 외, 2019: 334-367). 연고주의와 온정주의로 뿌리박은 부패들은 복잡하고 잘 드러나지 않는 데 반해 정부의 청렴성에 대한 국민의 기대 수준은 갈수록 더 높아지고 있다. 사회에 만연한 부패에 대한 처벌은 법률로 규정하고 있는데, 대표적인 것은 부패방지권익위법, 공직자윤리법 그리고 청탁금지법에서 규정하고 있다.⁴⁾ 공공부문 부정부패에 대해 부패방지법에서는 이해충돌 방지 및 취업/행위 제한 규정을 두고 위반행위를 처벌하는 방안을 중점으로 두고 있다. 현재의 청탁금지법은 제도 내용이 관행화된 부패유발문화 개선으로 확대되었는데, 이는 공직자에게 요구되는 높은 도덕성과 청렴한 사회를 향한 의지를 실현해야 한다는 공감대에 기반하고 있다.

부패인식도는 공직사회의 부패수준, 부패경험, 부패발생의 주요 원인에 대한 시각을 말하는 것으로 국민권익위원회에서 매년 실시하는 조사이다. 최근에 발표한 ‘부패인식도 조사’에서 ‘우리 사회는 부패하다’고 답한 국민들이 절반 이상으로 나타나 여전히 우리사회의 부패수준은 여전히 높은 것으로 나타났다.⁵⁾ 이러한 배경에서 부패방지법의 한계를 극복하기 위해 2016년 청탁금지법을 제정 및 시행되었고 공직사회에 대한 부패인식도 점차 나아지고 있으나 아직까지 긍정적인 수준은 아닌 것으로 나타났다(국민권익위원회, 2019).

2. 청탁금지법의 인식과 시행효과

청탁금지법은 공직자의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자의 금품 등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하며, 공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익 추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하여 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하고자 법안이 제안되었다. 청탁금지법은 크게 금품 수수 금지, 부정청탁 금지, 외부강의 수수료 제한 등의 세 가지 축으로 구성되어 있다. 우선 공직자를 비롯해 언론인·사립학교 교직원 등 법안 대상자들이 직무 관련성이나 대가성에 상관없이 1회 100만

4) 현재 시행되고 있는 부패관련 제도 중 부패방지권익위법 제2조에는 부패행위란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위(이하 생략)로 규정하고 있고, 공직자윤리법 제2조에는 공직자가 공정한 직무수행을 위하여 공익을 우선으로 해야하며 사익을 추구하거나 개인이나 특정 단체에게 부정한 특혜 또는 재직 중에 취득한 정보를 부당하게 사용해서는 아니 되며 퇴직공직자의 재직공직자의 공정한 직무수행을 해치지 못하도록 하고 있다.

5) 국민권익위원회(2019)의 부패인식도 조사결과, 2014년 62.8%, 2015년 59.2%, 2016년 51.9%, 2017년 66.8%였고, 2018년은 53.8%로 나타나 일반 국민들이 느끼는 사회의 부패 수준이 높았다. 특히, 2018년 조사에서 기업인 48.4%, 전문가 49.0%, 외국인 25.0%로 응답해 우리 사회 각 분야의 불신도 전반적으로 높게 나타나고 있다.

원을 초과하는 금품을 수수하면 형사처벌을 받도록 규정했다. 또 직무 관련자에게 1회 100만원 이하의 금품을 받았다면 대가성이 입증되지 않더라도 수수금액이 2~5배를 과태료로 물도록 했다. 한편, 금품과 향응을 받은 공직자뿐만 아니라 부정청탁을 한 사람에게도 과태료가 부과되고, 공직자는 배우자가 금품을 받은 사실을 알면 즉시 신고해야 하며, 신고 의무를 어길 시에는 형사처벌 또는 과태료 처분을 받게 된다. 또한 이 법안은 누구나 직접 또는 3자를 통해 공직자 등에게 부정청탁을 해선 안 된다고 규정하고, 부정청탁 대상 직무를 인·허가, 인사 개입, 수상·포상 선정, 학교 입학·성적 처리 등 총 14가지로 구분했는데, 공개적으로 요구하거나 공익적 목적으로 고충 민원을 전달하는 행위 등 5가지 행위에 대해서는 부정청탁의 예외 사유로 인정했다. 이렇게 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다.

청탁금지법의 추진배경은 국민의 공무원의 부정부패에 대한 인식이 크게 작용하였다. 따라서 해당 법령이 시행되고 난 후 공직자를 대상으로 교육, 회의 그리고 주기적인 감사와 점검 등이 이루어지고 있다. 대체로 청탁금지법은 사회전반에 걸쳐 아래로부터의 변화를 도모하고자 하는 특성이 있고, 일반국민들보다는 공무원들이 청탁금지법에 대한 사항을 정확히 알고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 청탁금지법의 대상이 공직자는 물론 언론인, 사립학교 교직원도 포함되기 때문에 일반국민들도 청탁금지법에 대한 인식을 강화할 필요가 있으며, 그럴 경우 청탁금지법의 효과에 영향을 미칠 것이다.

청탁금지법의 시행효과는 한마디로 부정부패의 감소라고 할 수 있다. 과거 선물이나 경조사비, 식사 등과 형태의 제공 및 접대 등은 일상생활에서 오랜 시간 동안 사회전반에 걸쳐 암묵적으로 이루어져 왔다. 하지만, 청탁금지법 시행 후 이러한 사항에 대한 구체적인 기준이 마련되었고, 이를 위반할 경우 위법행위로 간주된다. 관련 법령의 구체적인 내용을 보면, 첫째, 식사대접이나 제공기준이 3만원이며, 식사를 제공할 경우 3만원 이하라는 기준을 준수하여야 한다. 둘째, 선물제공은 5만원을 기준으로 하는데, 농수산물이나 이외 가공품은 10만원이 기준이 된다. 셋째, 경조사비의 경우 5만원을 기준으로 하는데, 화환 등의 경우에는 예외적으로 10만원을 기준으로 한다. 이러한 부정적인 관행이 청탁금지법으로 인해 감소하는 것은 청탁금지법의 효과라고 할 수 있다.

청탁금지법의 시행으로 공정한 사회가 되면 억울한 사람이 줄어들게 될 것이고, 투자할 자금이 늘어 경제도 좋아지고 어느 특정인들에게 부가 집중되지 않고 공평하게 분배가 될 것이라고 예측한다. 청탁금지법 조항에 주고받는 접대문화를 지양하고 서로 부담 없는 더치페이기가 자리 잡을 수 있고, 또한 평소 접대문화로 인해 가질 수 없었던 개인 여가시간이 생김으로써 국민 삶의 질을 향상시킴과 동시에 국민소비문화 확산으로 인해 경제 활성화에도 도움이 되는 긍정적인 효과를 가져오기도 하지만 다음과 같은 문제점도 내포하고 있다. 청탁금지법 조항 중 ‘직무 관련성이나 대가성’과 관계없이 일정 금액 이상의 금품을 받으면

처벌하는 조항이 있는데, 직무와 무관한 기부·후원·증여를 하고 선물을 받으면 처벌된다. 구체적 해악이 분명하지 않은 상황에서 막연히 그럴 가능성이 있다는 이유로 처벌하는 것은 헌법상 ‘과잉금지의 원칙’에 위배된다. 형사법에서 뇌물죄에 대해 대가성과 직무 관련성을 엄격한 구성 요건으로 삼은 것은, 기부·증여 등의 행위가 계약의 일종으로 재산권 행사의 자유에 포함된다고 보기 때문이다.

3. 부패방지성과와 선행연구

청탁금지법과 부패방지 성과, 부패에 관한 인식과 관심에 관한 선행연구는 많지 않은 편이다. 2016년 청탁금지법 시행 이후, 법 효과 연구가 조금씩 늘어나고 있지만 주로 청탁금지법규정의 위헌여부에 대한 연구(박진우, 2015: 133-163), 청탁금지법 관련 타 법률규정과 의 형평성 문제(한성훈, 2017: 63-81), 법규정 해석에 관한 연구(박군성, 2016: 240-268) 등이었다. 2017~2018년에는 청탁금지법 시행 과정에서 사회부패수준(오세영, 2018: 10-12), 부패인지와 심각성(임동균, 2017: 55-71) 등에 관한 연구 많았으며, 2019년이후에는 청탁금지법의 시행효과(장재성, 2019), 법시행으로 인한 부패방지 성과(김용래, 2019: 117-143; 나현민·장보웅 외, 2019: 253-276; 장보웅·나현민 외, 2019: 224-367; 나현민·장보웅 외, 2019: 3-32) 등이 있다. 이들 연구는 청탁금지법 정착화를 위한 관점에서 논의된 연구로 청탁금지법 시행과정에서 나타나는 효과 혹은 성과연구는 아니다.

청탁금지법의 시행 효과와 관련하여 임동균(2017)은 청탁금지법에 대한 태도, 사회적 신뢰, 부정부패 인식과 관련하여 두 차례 조사를 통해 연구를 진행하였다. 연구에서 1차조사와 2차조사에서 나타난 법의 기대치에 대한 유의미한 평가를 보이고 있는데, 법 시행초기에 국민들이 가졌던 기대에 비해, 실제로 일어난 효과는 크지 않은 것으로 분석하였다. 청탁금지법 자체가 국민들의 일반적인 신뢰수준이나 부정부패에 대한 인식과 태도를 유의미하게 바꾸지는 못한 것으로 평가하였다. 서라벌·성욱준(2019)은 청탁금지법 효과를 정부의 공정성 인식을 통해 측정하였는데 청탁자와 공직자의 변화에 긍정적인 영향을 미친다고 보았다. 즉 청탁금지법은 공무원의 공정성 인식에 긍정적이며, 이를 통해 국가신뢰에 긍정적인 효과를 나타내는 것으로 분석하였다.

청탁금지법이 부패방지 성과에 영향을 주는 대표적 연구를 제시하면 아래 <표 1>과 같다. 우선, 김용래(2019: 117-143)은 우리사회의 반부패 노력은 청탁금지법의 인식도와 공정한 사회에 긍정적인 영향을 미치고 있으나, 부패신고제도에는 아무런 영향을 미치지 않았다. 또한 우리사회의 부정적인 인식과 내부 신고의 어려움 등은 신고에 따른 왕따 등 폐쇄적인 조직문화가 한 원인으로 판단하고 있다. 따라서 청탁금지법의 안정적인 운영을 위해 홍보와 교육을 더 강화하고 안심하고 신고할 수 있는 사회적 풍토조성이 필요하다고 하였다. 장보웅·나현민 외(2019: 224-367) 연구, 나현민·장보웅 외(2019: 3-32) 연구는 청탁금

지법에 대한 인식이 청탁금지법 효과에 미치는 영향을 연구하였고 조절변인은 조직환경(내외부요인과 조직문화)으로 검증하였다. 연구대상은 일반행정공무원과 달리 위험성·돌발성·기동성·전문성 등을 지니고 있으며, 엄격한 계층구조와 규칙, 절차를 매우 중요시하는 경찰공무원, 세무공무원, 소방공무원을 대상으로 연구하였다. 전반적으로 청탁금지법 인식(시민단체의 감시, 불법행위적발율)이 강할수록 식사, 선물, 경조사비 관련 효과가 큰 것으로 나타났고, 조절 효과 분석에서도 식사, 선물, 경조사비를 주고받을 때 시민단체 감시가 긍정적인 영향을 미치고 있다. 대체로 경찰, 세무, 소방공무원을 선정하였기에 연구결과들을 일반화하기에는 무리가 있지만, 청탁금지법의 인식, 조직문화, 효과 등 다양한 조직환경을 고려하여 탐색적으로 분석하고 있다는 점에서 의의가 있다.

선행연구의 흐름을 보면, 청탁금지법 시행 초기에는 법학적인 관점에서 법규정 해석상의 문제점을 지적하는 연구를 중심으로 진행하였다면, 법시행 후에는 사회부패 수준과 인식, 효과성 평가, 부패방지 성과에 초점을 두고 연구하는 것으로 볼 수 있다. 이들 연구는 청탁금지법 규정에 대한 법논리 및 해석을 정교화하고, 시행 효과를 규명하는데 기여한 점이 있지만, 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, 청탁금지법의 적정성에 초점을 두다 보니 청렴문화 확산을 위한 법의 정책 방향을 고려하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 청탁금지법의 효과분석은 기술적인 해석에 치우쳐 실제 범죄예방 및 방지에 어떤 효과가 있었는지 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 셋째, 성과분석에서도 계량적인 분석에 의존하다 보니, 청탁금지법을 어떻게 운영할 것인지에 대한 논의가 아쉬운 점을 내포하고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 과연 청탁금지법이 부패방지에 긍정적인 효과가 있었는지를 측정하고, 청탁금지법의 실효성 있는 정책 방향을 제시하고자 한다.

〈표 1〉 부패성과에 관한 선행연구

연구주제	연구자	연구내용
사회부패 수준	오세영 (2018)	공직부패개념, 부정부패 인지 경로 및 경험, 부패 심각성, 부패수준, 의식 및 행태변화, 부패통제 및 감시수준, 공공 및 민간 부문의 부패 심각성
부패인지 관심	임동균 (2017)	청탁금지법에 대한 인식, 인지와 관심 정도, 효과평가, 부패태도, 신뢰와 부정부패인식, 찬성도와 공감도에 미치는 영향요인 분석
법시행 효과	장재성 (2019)	부정청탁금지법, 부패방지법, 법시행 효과, 부패예방효과, 금품수수과 부정청탁, 직무관련성과 대가성 등에 대한 효과분석
부패방지 성과	김용래 (2019)	사회노력(정착노력), 법인식도(세부내용), 부패신고제도(부패신고시스템), 공정사회(부정청탁 관행, 청렴수준, 법의 긍정적인 영향)
	나현민 외 (2019)	경찰공무원 대상, 청탁금지법 인식(독립)이 효과(종속)에 미친 영향, 조절 효과(조직 내부 및 외부환경, 조직문화)
	장보웅 외 (2019)	세무공무원 대상, 청탁금지법 인식(독립)이 교호작용효과(종속)에 미친 영향, 조절변수(조직환경)
	나현민 외 (2019)	소방공무원 대상, 청탁금지법 인식(독립)이 효과(종속)에 미친 영향, 조절 효과(조직 내부 및 외부요인, 조직문화)

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 가설

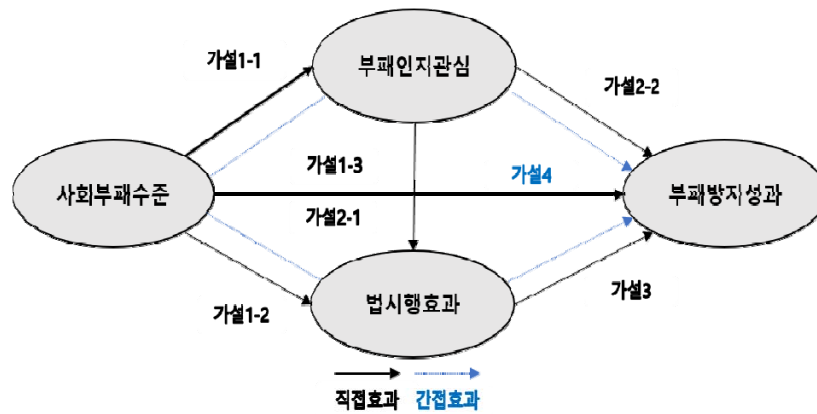
본 연구는 2016.9.28.부터 시행된 청탁금지법에 대해 1차 및 2차 조사를 바탕으로 일반국민, 공무원, 대학생 등 다양한 계층을 대상으로 청탁금지법의 효과와 부패방지성과 사이의 영향관계를 알아보고자 한다. 세부적으로 사회적 부패 수준과 부패인지관심이 청탁금지법을 매개하여 부패방지성과에 직접 및 간접효과를 나타내는지를 분석하였다. 이를 위해 다음과 같이 연구문제를 설정한다. 첫째, 청탁금지법 시행 직후 사회의 부패수준은 향상되었으며 부패인식 효과는 어떠한가? 둘째, 청탁금지법 시행 만 4년이 지난 현재의 부패인식과 심각성은 과연 줄어들었는가? 셋째, 청탁금지법 시행과 관련하여 1차 및 2차 조사결과 궁극적으로 부패방지성과에 긍정적으로 영향을 미치는가? 이다. 청탁금지법에 관한 전반적 검토와 선행연구를 참조하여 사회적 부패수준과 부패인지관심요인을 독립변수로, 법시행효과를 매개변수로, 그리고 부패방지성과를 종속변수로 설정하였다.

부패는 사적 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위로 이해될 때는 부패유발자를 공무원으로 제한된다. 하지만, 부패유발자가 반드시 공무원에게 한정되어서는 안되고, 시민이 공무원에게 뇌물을 주는 경우는 시민이 부패유발자이므로 부패의 주체는 시민과 공무원 모두가 될 수 있기 때문에 두 집단에 대해 동일한 관심을 가져야 한다(윤태범, 2000: 129-151). 그동안 우리 사회는 부패를 용인하는 인식이 만연하여 시민은 부패행위에 대해 더욱 관대해지고 관행으로 받아들여져 사회적 부패는 심각한 수준이었다. 이러한 관행화된 부패⁶⁾에 관대한 공무원과 시민은 그 자신들이 대형부패를 저지를 의향도 그만큼 커지게 되는 것이다. 사회적 부패수준이 관행화되고 있고, 심리적 요인이 반영된 부패의 심각성 인식은 개인의 부패의향에 영향을 준다고 보았다(Klitgaard, 1988). 부패수준에 대한 인식은 어떠한고, 부패관련 법이나 부패방지를 위한 노력에 어느 정도 영향을 미치는지 파악하는 노력은 중요하며 여러 연구에서 이를 측정하고 있다(김준석, 2011: 343-371; 고길곤·이보라, 2012: 405-427).

사회적 부패가 만연한 상황에서 전반적인 부패문화수준이 부패인식과 관심에 어떠한 영향을 미치는가? 사회적 부패에 대한 만연도와 심각성 인식, 수준이 부패청탁금지법의 시행 효과에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다. 부패에 관한 연구에서 젊은 세대는

6) 관행화된 부패(petty corruption)는 이미 사회에서 널리 받아들여지는 행위로 일반시민이 일상적으로 저지르는 사소한 부패로 정치인이나 관료들이 저지르는 중대한 부패(grand corruption)에 비해 중요하지 않을 수 있다. 하지만, 사소한 부정행위(예, 회사 용품을 집에 가져와서 사용하는 경우), 촌지나 결혼식 축의금, 선물을 주는 행위, 관행적으로 리베이트를 제공하는 행위 등은 효과가 사소하더라도 실제로는 더 큰 부패를 초래한다고 보았다(Dan Ariely, 2012)

노년층의 기성세대에 비해 개혁적인 성향을 띠므로 공직사회 부패에 대해 부정적일 것이고, 응답자의 연령이 높을수록 공직 사회 부패에 대한 전반적 인식이 수용적일 것이라는 가설이 실증적으로 검증되었다(김준석·조진만·엄기홍, 2011). 부패수준, 부패인지와 심각성이 부패 관련 정책과 제도에 효과성에 긍정적인 연구(오세영, 2018: 42-52; 서라별·성욱준, 2019: 1383-1400; 김용래, 2019: 117-143), 청탁금지법의 시행으로 부패방지성과에 기여하고 있다는 연구(강진희, 2017: 151-165; 나현민·장보웅·하태수, 2019: 253-276; 장보웅·나현민·하태수, 2019: 334-367; 김진영·심재승, 2019: 5-27).



〈그림 1〉 연구분석 틀

본 연구에서는 위에서 검토한 내용에 근거하여 연구모형을 선정하면 〈그림 1〉과 같다. 또한 변수간의 영향력 분석을 위하여 변수는 크게 사회부패수준(외생변수), 부패인지관심, 법시행효과 그리고 부패방지성과(외생변수) 등 4개의 카테고리의 잠재변수로 구성하였다. 그 다음으로 변수 간 영향력을 확인하는 유의성 검증과 변수 간 총효과, 직접효과, 간접효과를 분석하였다. 그리고 위의 변수들과 선행연구를 토대로 크게 4개의 가설과 7개의 하위 가설을 설정하였는데, 그 내용을 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 연구가설

<가설1>	<1-1> 사회부패수준은 부패인지 및 관심도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
	<1-2> 사회부패수준은 청탁금지법 시행효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
	<1-3> 사회부패수준은 부패방지성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
<가설2>	<2-1> 부패인지 및 관심은 청탁금지법 시행효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
	<2-2> 부패인지 및 관심은 부패방지성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
<가설3>	< 3 > 청탁금지법 시행효과는 부패방지성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
<가설4>	< 4 > 사회부패수준과 부패방지성과 간 청탁금지법 시행 효과와 부패인지관심은 간접효과가 있을 것이다.

2. 자료수집 및 변수

본 연구는 일반 국민, 공무원, 대학생 등을 대상으로 두 차례에 걸쳐 설문조사를 시행하였다. 조사응답자는 자체적으로 임의선정 되었으며, 자료수집은 직접 대면조사와 온라인으로 진행하였다. 조사질문지는 1차 조사와 2차 조사의 두 차례에 걸쳐 수행하였는데, 이를 위한 예비조사 때에는 직접대면조사, 전화조사 방법 등을 병행하였다. 설문지구성을 위한 예비조사를 거친 후, i) 1차 조사는 2016년 10월 24일부터 10월 28일까지 5일 동안 설문조사로 실시하였다. 그리고 선정된 대상자를 중심으로 직접방문과 우편 및 온라인 조사를 통하여 총 220부의 설문지를 배포하였고, 회수한 설문지는 총 200부이다(회수율 90.9%). ii) 2차 조사는 2020년 8월 17일부터 8월 28일까지 12일 동안 동일한 질문지를 이용하여 동일지역을 대상으로 조사를 수행하였다. 1차 조사와 동일하게 250부를 배포하여 200부를 수집하였다(회수율, 80.0%). 그리고 2차에 걸쳐 실시한 조사지를 바탕으로 전체 400부의 유효한 질문지를 최종분석에 사용되었다.

위의 연구모형에서 제시된 4개의 카테고리인 사회부패수준, 부패인지관심, 법시행효과, 부패방지성과는 잠재변수로 정의하며, 이에 영향을 주는 관측변수는 설문항목으로 측정하였다. 사회부패수준은 사회에 만연되어 있는 부패의 정도를 의미하며, 법시행 전·후의 부정청탁수준, 부패정도 등 3개 문항으로 구성하였다. 부패인지관심은 부패의 심각성과 인식, 부패경험, 부패발생의 주요 원인이 대한 시각을 의미하며, 전반적인 부정부패 관심도, 부정부패행위의 심각성, 청탁금지법 제정인지 정도 등 3개 문항으로 구성하였다. 법시행효과는 청탁금지법의 세부내용(부정청탁, 금품등 수수금지 등)에 대하여 어떤 효과를 나타내고 있는지 정도를 의미하며, 권력·학연·혈연·지연 등 관계, 상부상조의 전통적 관행, 불합리한 업무관행과 불신풍조, 직업가치 및 봉사관의 결여 등 4개 문항이다. 부패방지성과는 법시행으로 인해 우리사회의 부패를 방지하는 성과는 어느 정도인지를 파악하는 요인으로 부정청탁 해소, 청탁금지법 규제처벌정도, 부패예방효과, 사회정착정도 4개 문항으로 측정하였다.

3. 탐색적 요인분석

본 연구에서는 척도의 일관성을 파악하기 위해 신뢰도 분석과 내적 타당도 검증을 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다. 우선 요인분석을 위한 표본 데이터의 적절성을 확인하기 위해 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 검정과 Bartlett의 구형성 검정을 실시한 결과, KMO 값이 1차 조사 0.923(df 91, $p=.000$), 2차 조사 0.879(df 78, $p=.000$)로 꽤 높게 나와 표본 데이터가 요인분석을 위해 적절한 것으로 나타났다. 총 14개 문항들을 대상으로 요인분석을 실시하였는데, 그 결과는 <표 3>에 나와 있다. 모든 변수(문항)들이 각각의 요인으로 묶였고 전체 4개의 요인으로 설명할 수 있는 총 분산비는 1차 조사에는 76.275, 2차조사 79.198로 나

타나 높은 설명력을 보였다. 신뢰도 분석결과, 1차조사에서 요인별 신뢰도는 .621~.893사이에 있고, 2차조사에서는 .607~.910에 위치하여 요인별 신뢰값은 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 측정도구의 타당도 및 신뢰도 분석

요인명	측정항목	1차조사			2차조사		
		요인 적재값	아이겐값 (분산비)	신뢰 계수	요인 적재값	아이겐값 (분산비)	신뢰 계수
사회부패 수준	(수준1) 범시행전 사회 부정청탁수준	.757	1.541 (51.381)	.621	.575	1.197 (39.896)	.607
	(수준2) 범시행후 사회 부정청탁수준	.627			.691		
	(수준3) 범제정 전후의 부패정도	.758			.623		
부패인지 관심	(관심1) 전반적인 부정부패 관심정도	.800	1.852 (61.729)	.684	.823	1.542 (51.394)	.613
	(관심2) 부정부패행위의 심각성 정도	.753			.575		
	(관심3) 청탁금지법 제정 인지 정도	.803			.731		
범시행 효과	(효과1) 권력, 학연, 지연, 혈연 등 관계	.863	3.051 (76.275)	.893	.865	3.168 (79.198)	.910
	(효과2) 상부상조의 전통적 관행	.898			.910		
	(효과3) 불합리한 업무관행/불신풍조	.867			.899		
	(효과4) 직업가치 및 봉사관의 결여	.864			.885		
부패방지 성과	(방지1) 부정청탁해소	.837	2.650 (66.256)	.826	.796	2.279 (56.966)	.735
	(방지2) 청탁금지법 규제처벌강도	.736			.600		
	(방지3) 청탁금지법 부패예방효과	.847			.849		
	(방지4) 청탁금지법 사회정착정도	.841			.751		

IV. 분석결과

1. 표본의 특성

청탁금지법에 대한 효과 인식 및 부패방지 성과 여부를 파악하기 위해 설문 조사한 유효 조사지는 1차 조사 200부, 2차 조사 200부에 대한 응답자의 인구 통계적 특성을 분석한 결과는 아래 <표 4>와 같다. 전체적으로 보면, 성별은 남성과 여성은 동일하게 50.0%(200명)으로 나타났고, 연령은 20대가 59.8%(239명)로 높았고⁷⁾, 30대 10.5%(42명), 40대 15.5%(62

7) 본 연구에서 20대(대학생 중심)의 젊은 세대의 응답자가 유독 많았다. 청탁금지법은 반부패 정책 패러다임에 있어서 큰 전환점으로 현재의 젊은 세대들은 기성세대와 달리 향후 이 법과 운명을 같이 해야 한다. 이러한 관점에서 젊은 세대가 청탁금지법에 대하여 어떠한 생각과 어느 정도 이해를 하고 있는지, 현 우리 사회는 어떻게 바라보고 있는지 정확하게 파악하고자 응답자의 비율을 높였기 때문이다. 실제 한국행정연구원 사회통합실태조사(2016)에 따르면 연령 집단별 중앙정부 부처 부패수준에 대한

명), 50대 이상 14.2%(57명)으로 나타났다. 수행업무 분야를 보면, 인문사회분야가 56.1%(224명)으로 가장 많았고, 이공분야 31.3%(125명), 예체능 및 기타 8.5%(51명) 순으로 나타났다. 현재상태로는 대학생이 55.5%(222명), 교육기관종사자 13.5%(54명), 공무원/공공기관 13.3%(53명), 일반시민 및 기타 10.5%(42명), 경찰/군인 7.2%(29명) 순으로 응답하였다.

〈표 4〉 조사의 일반적 특성

구분		빈도(N)	비율(%)	구분		빈도(N)	비율(%)
성별	남성	200	50.0	업무 분야	인문사회	224	56.1
	여성	200	50.0		이공분야	125	31.3
연령	20대	239	59.8		예체능기타	51	8.5
	30대	42	10.5	현재 상태	대학생	222	55.5
	40대	62	15.5		공무원/공공기관	53	13.3
	50대이상	57	14.2		경찰/군인	29	7.2
조사 시기	1차조사	200	50.0		교육기관종사자	54	13.5
	2차조사	200	50.0		일반시민/기타	42	10.5
합계		400	100.0	합계		400	100.0

2. 기술적 통계분석

아래 <표 5>는 조사시기, 개인특성(성별, 연령, 업무분야, 현재상태)에 따른 잠재변수(사회부패수준, 부패인식관심, 법실행효과, 부패방지성과) 간의 인식차이를 알아보기 위해 t-test와 분산분석(One-way ANOVA)을 실시한 것이다. 여기서 4개의 잠재변수는 Likert 5점 척도(아주낮음-1점, 보통-3점, 매우높음-5점) 방식으로 측정하였고, t/F분석을 통해 유의미한 차이를 보이는 내용을 중심으로 설명하고자 한다.

i) 조사시기별로 보면, 전반적으로 1차 조사때보다 2차 조사때의 평균값이 낮은 것으로 나타났다. 사회의 부패수준도 예전에 비해 낮은 것으로 나타났고, 부패에 대한 관심도도 2016년 법실행 직후보다 낮게 나타나고 있다. 그리고 청탁금지법의 효과나 성과도 법진행되는 과정에서 더 높아지는 것이 아님을 보여주고 있다. ii) 성별을 구분하여 보면, 남성보다 여성의 경우가 부패수준에 관심도가 높으며 청탁금지법에 대한 효과나 성과에 더욱 높게 평가하고 있다. 대체로 남성은 부패관행 인식과 법 준수가 여성에 비해 높지 않음을 보여주는 것이다. iii) 연령 별로 보면, 20대 젊은 층의 사회전반의 부패청탁수준에 더 우려하고 있으며 법실행효과와 부패방지성과 차원에서는 40대 응답자가 높았다. 전체적으로 사회의 부

인식조사에서 20~30대 젊은세대의 경우 중앙부처 공무원에 대한 부패인식률이 높았으나, 연령대가 50~60대로 올라갈수록 공무원에 대한 부패인식률이 떨어진 것으로 나타났다(김용래, 2019: 117-143).

패관심과 청탁수준에 대해서는 20~30대의 젊은층에서 강한 우려를 나타내고 있으나, 청탁 금지법의 효과나 성과에 대해서는 40~50대 이상의 중장년층에서 긍정적인 반응을 보이고 있다. iv) 업무분야에서 보면, 청탁금지법 시행효과면에서 유의미한 차이를 보이는데, 인문 사회 분야에서 근무하는 응답자가 다른 분야에 근무하는 자보다 법의 효과를 다소 낮게 평가하고 있다. v) 현재상태에 따라 차이를 보면, 사회부패수준은 공공부문, 교육기관에 근무하는 응답자가 높는데, 이들은 아직까지 우리사회의 부패청탁수준이 더 높다고 인식하고 있었다. 부패인식, 관심, 심각성 등에 대해서는 경찰/군인 응답자가 다른 집단에 비해 평균점수가 낮은 것으로 나타났다. 이들 응답은 조직특성에서 오는 차이, 즉 조직의 폐쇄성과 일체성으로 부패에 대한 인식도가 낮은 것으로 판단된다.

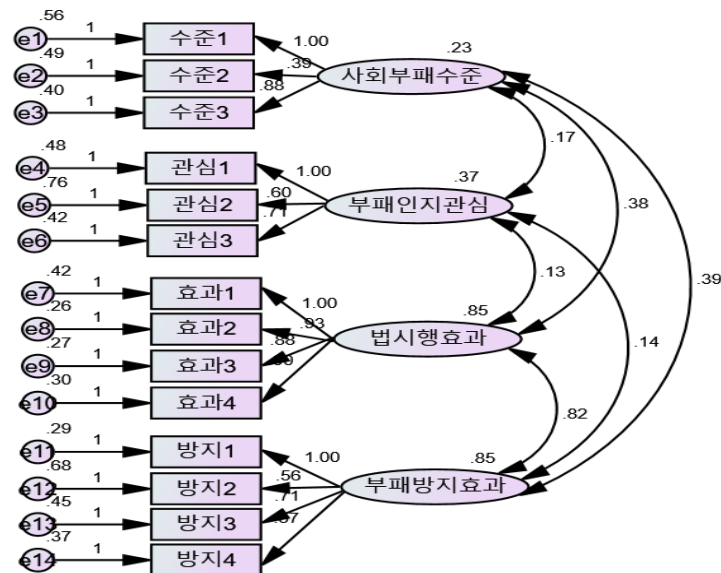
〈표 5〉 측정변수들의 평균차이 검증

구 분		사회부패수준		부패인지관심		법시행효과		부패방지성과	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
조사 시기	a. 1차조사	4.023	.570	3.800	.737	3.800	.864	3.749	.794
	b. 2차조사	3.700	.478	3.680	.498	3.583	.921	3.465	.669
	독립표본 t검증	$t=6.141^{***}$		$t=1.909^*$		$t=-2.437^*$		$t=3.867^{***}$	
성별	a. 남성	3.782	.564	3.753	.614	3.519	.930	3.523	.773
	b. 여성	3.942	.526	3.727	.649	3.864	.832	3.691	.711
	독립표본 t검증	$t=-2.936^{**}$		$t=.422$		$t=-3.909^{***}$		$t=-2.272^*$	
연령	a. 20대	3.948	.581	3.791	.716	3.626	.947	3.602	.834
	b. 30대	3.722	.447	3.691	.450	3.518	.812	3.363	.600
	c. 40대	3.694	.401	3.484	.421	4.105	.848	3.714	.567
	d. 50대 이상	3.784	.558	3.842	.468	3.645	.661	3.693	.575
	ANOVA	$F=2.757^*$		$F=1.219$		$F=4.196^{***}$		$F=3.963^{**}$	
업무 분야	a. 인문사회	3.853	.532	3.769	.605	3.606	.829	3.557	.708
	b. 이공자연	3.885	.570	3.747	.604	3.812	1.019	3.658	.818
	c. 예체능기타	3.843	.591	3.595	.781	3.770	.847	3.701	.726
	ANOVA	$F=.174$		$F=1.606$		$F=2.348^*$		$F=1.201$	
현재 상태	a. 대학생	3.970	.583	3.799	.719	3.681	.932	3.651	.827
	b. 공무원/공공기관	3.811	.416	3.717	.445	4.024	.445	3.712	.406
	c. 경찰/군인	3.563	.358	3.368	.313	4.336	.822	3.888	.466
	d. 교육기관	3.778	.530	3.803	.508	3.454	.837	3.421	.676
	e. 일반시민	3.667	.515	3.635	.550	3.185	.878	3.286	.748
	ANOVA	$F=6.350^{***}$		$F=3.536^{**}$		$F=10.815^{***}$		$F=4.408^{**}$	

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

3. 측정모델의 타당도 및 신뢰도

기존의 연구를 바탕으로 잠재변수의 각 하위요인들에 대한 신뢰도와 타당도를 판단하기 위하여 확인적요인분석을 실시하면, 아래 <표 6>과 같다. 확인적 모형에 대한 모형적합도는 $\chi^2=267.376(p=.000)$, $df=71$, $\chi^2/df=3.765$, $RMR=.045$, $RMSEA=.083$, $GFI=.911$, $AGFI=.869$, $NFI=.902$, $CFI=.920$ 로 나타났다. 모형이 적합하려면 $RMR < 0.5$, $RMSEA < 0.1$ 이고 GFI , $AGFI$, NFI , CFI 가 0.9 이상이어야 한다. 이 모형의 $AGFI$ 는 0.9이하로 적합도가 다소 떨어지지만, 다른 통계 검정치의 유의확률 값을 고려했을 때 인과관계를 적절하게 설명할 수 있다고 판단된다.⁸⁾



<그림 2> 확인적 요인분석

또한, 확인적 요인분석 모형의 타당성과 신뢰성 검정 결과는 아래 <표 6>과 같다. 타당성의 경우 개념타당성과 수렴타당성에 있어서 모든 지수에서 기준치 이상으로 타당성을 확보하고 있는 것으로 나타났고, 신뢰도 검정도 Cronbach의 알파 값이 0.6이상으로 기준치를 상회하여 신뢰도를 확보하고 있다.

8) 모형의 적합도를 판단하기 위해 카이제곱 검정량을 고려해보면, 전체적 유의수준이 .05보다 커서 모형이 적합하다는 귀무가설이 채택되어야 하지만 이 모형은 $p=.000$ 으로 귀무가설이 기각된다. 이에 카이제곱 검정량을 자유도로 나눈 값을 활용하는데, 이 값이 150개 자유도 기준으로 값이 2.5를 넘지 않아야 하지만 이 모형의 값은 3.765로 충족기준을 초과하는데, 표본 크기 때문에 나타난 결과로 판단된다(박기호 외, 2017: 165-203). Steiger(1990)은 $RMSEA$ 값이 .05이하이면 좋은 부합도, .10이상이면 나쁜 부합도라고 하였는데, $RMR=.045$, $RMSEA=.083$ 으로 나타나 수용 가능한 모형으로 해석할 수 있다.

〈표 6〉 변수에 대한 확인적 요인분석 추정 결과

경로 (잠재변인→관측변인)			개념타당성	수렴타당성 ⁹⁾		신뢰도
			Estimate	CR	AVE	Cronbach'alpha
사회부패 수준	→	수준1	1.000	0.785	0.577	.657
		수준2	0.391			
		수준3	0.879			
부패인지 관심	→	관심1	1.000	0.764	0.531	.613
		관심2	.599			
		관심3	.708			
법시행 효과	→	효과1	1.000	0.910	0.716	.903
		효과2	.930			
		효과3	.876			
		효과4	.902			
부패방지 성과	→	방지1	1.000	0.947	0.555	.792
		방지2	.561			
		방지3	.707			
		방지4	.566			
기준값			0.5이상	0.7이상	0.5이상	0.6이상

아래 <표 7>은 잠재변수 간의 기술통계 및 피어슨(Pearson) 상관분석을 실시한 것이다. 이들 변수 간 상관관계 분석 결과를 살펴보면, 사회부패수준, 부패인지관심, 법시행효과, 부패방지성과 간에는 모두 정(+)의 상관관계를 보였다. 사회부패수준과 법시행효과, 법시행효과와 부패방지성과 간에만 .527과 .565간 보통수준의 상관성을 보이고 있으나, 나머지 변수 간에는 다소 낮은 상관성을 가지고 있었다.

〈표 7〉 잠재변인들 간의 상관관계 결과

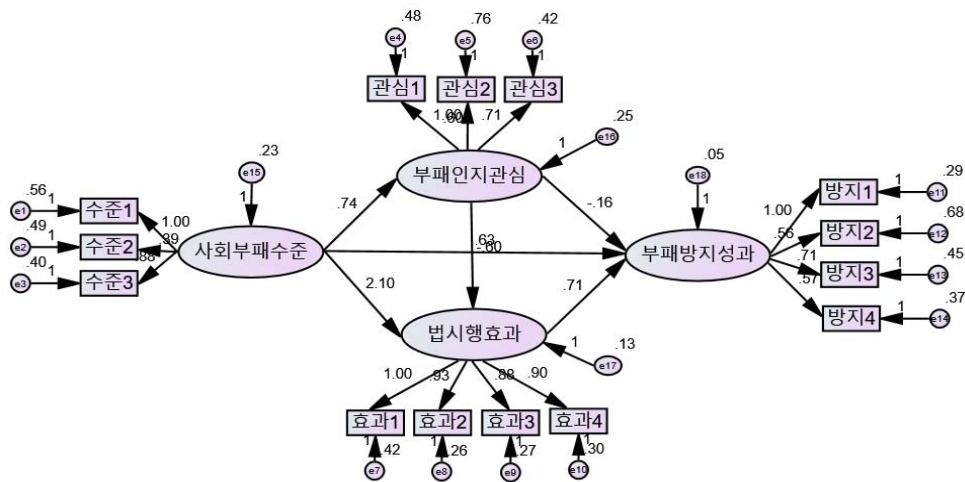
구분	사회부패수준	부패인지관심	법시행효과	부패방지성과
사회부패수준	1			
부패인지관심	0.355**	1		
법시행효과	0.527**	0.177**	1	
부패방지성과	0.495**	0.179**	0.565**	1

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

9) 수렴타당성은 CR(Construct Reliability, 개념신뢰도)과 AVE(Average Variance Extract, 분산추출지수) 지표를 활용한다. CR과 AVE는 측정모형의 잠재변수 자체의 신뢰성 및 타당성을 파악하기 위한 지표이다.

4. 가설검증 및 효과

확인적 요인분석을 이용한 측정모델의 타당성과 신뢰도, 적합성 검토를 거쳐 아래 <그림 3>과 같이 전체적인 구조모형(overall model)을 검증하였다. 또한, 이러한 모형을 검증하기 위해 1차 및 2차 조사에서 수집한 데이터를 이용하여 다양한 분석을 시행하였고, 각 요인 간의 관계에 대한 연구가설 검증 결과는 아래 <표 8>과 같다.



<그림 3> 구조방정식의 비표준화된 경로계수

가설검증 결과, 잠재변수들 간의 회귀 가중치들의 유의수준을 보면 사회부패수준 → 부패인지관심(비표준화계수 .739), 사회부패수준 → 법시행효과(비표준화계수 2.105), 부패인지관심 → 법시행효과(비표준화계수 -.604), 법시행효과 → 부패방지성과는 $p = .05$ 에서 유의하게 나타났다. 하지만, 잠재변수 중에서 사회부패수준 → 부패방지성과, 부패인지관심 → 부패방지성과에는 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 즉 청탁금지법 시행 전후의 부정청탁 수준정도가 높다고 응답한 사람일수록 부패인지 및 관심은 높고, 법시행으로 인한 효과는 높다는 긍정적인 영향을 미치고 있다(가설 1-1, 1-2). 그리고 부패에 대한 심각성과 관심도가 높은 사람일수록 청탁금지법에 대한 효과는 오히려 낮게 평가하고 있다(가설 2-1). 이러한 원인은 우리 사회의 부패 관심과 심각성이 높으면, 청탁금지법에 대한 효과에 대해서는 다소 부정적으로 평가한다는 점이다.¹⁰⁾ 한편, 청탁금지법의 시행효과(인간관계, 전통적 관행, 불리한 업무와 불신풍조해소, 직업윤리 및 가치관, 봉사관)가 높을수록 부패방지성과는 매

10) 이러한 연구결과는 부패 관심이 높은 사람일수록 안정적 정착을 위한 우리 사회노력은 청탁금지법 인식도와 공정한 사회에 정(+)의 영향을 미친다는 김용래(2019)의 연구와는 다소 불일치하는 결과이다.

우 높은 것으로 나타났다(가설 3). 이는 응답자들은 청탁금지법의 시행으로 사회전반에 긍정적인 효과가 나타나면 부정청탁은 해소되고, 부패예방 및 법정책은 실현된다고 보는 것이다. 하지만, 사회부패수준이 높다는 인식이 부패방지를 위한 성과확보에는 크게 영향을 미치지 못한 것으로 보이며, 부패심각성과 관심이 높다고 해서 부패예방을 위한 자발적인 노력을 기대할 수 없다는 점을 알 수 있다. 이러한 점은 청탁금지법의 지속적 시행과 법에서 논의하고 있는 규제 및 처벌강도에 따라 부패성고가 달라진다는 점을 시사하는 것이다. 즉 단순히 부패관심과 청탁수준이 높다는 인식만으로는 문제를 해결할 수 없고, 법과 제도의 강력한 시행이 부패를 예방할 수 있는 점이다. 이와 같은 결과는 <가설1-1, 1-2>, 가설 <2-1>, <가설3>은 채택되었고, <가설1-2>와 <가설1-3>은 기각되었다.

〈표 8〉 가설검증 결과

가설	경로	Estimate (비표준화계수)	표준 오차	C.R.	p-value	결과
<가설1-1>	사회부패수준 → 부패인지관심	0.739	0.156	4.750	.000	채택
<가설1-2>	사회부패수준 → 법시행효과	2.105	0.423	4.975	.000	채택
<가설1-3>	사회부패수준 → 부패방지성과	0.630	0.874	0.721	.471	기각
<가설2-1>	부패인지관심 → 법시행효과	-0.604	0.257	-2.351	.019	채택
<가설2-2>	부패인지관심 → 부패방지성과	-0.159	0.295	-.541	.589	기각
<가설 3>	법시행효과 → 부패방지성과	0.709	0.351	2.020	.043	채택

* $p < .05$ ** $p < .01$, *** $p < .001$

<가설 4>는 잠재변수들 간 영향을 파악하기 위한 것으로 총효과, 직접 및 간접효과를 활용하여 검증할 수 있다. 우선 총효과를 파악하기 전에 간접효과의 유의성에 대하여 살펴보면 아래 <표 9>와 같다. 간접효과에 대한 유의성은 بوت스트래핑을 이용한 BC법으로 검증하고자 한다.¹¹⁾ 간접효과 검증결과, 사회부패수준이 부패방지성과에 미치는 간접효과는 $p=.05$ 수준에서 유의하지만 부패인지관심이 부패방지성과에 미치는 간접효과는 유의하지 않는 것으로 나타났다. 이는 사회부패수준이 부패방지효과에는 직접적인 영향을 미치지 못하나 법시행효과를 매개하여 부패방지성과에는 유의미한 영향을 미친다는 것을 증명하는 것이다. 따라서 <가설 4>는 부분채택 되었고, 일부는 기각되었다.

11) بوت스트래핑을 이용한 간접효과 유의성 검정시 유의확률을 계산하는 방법에는 BC(Bias-Corrected Percentile)법과 PC(Percentile)법이 있다. BC법은 편의(bias)를 많이 보정하는 방법으로 주로 BC법을 권장하고 있다(허준, AMOS 구조방정식 모형, 한나래, 2013. p.154)

〈표 9〉 간접효과(매개효과) 가설의 검증

가설	경로	사회부패수준	부패인지관심	법시행효과	부패방지성과
가설4	부패인지관심	-	-	-	
	법·시행효과	0.863			
	부패방지성과	0.005**	0.871		

*p< .05 **p< .01, ***p< .001

아래 <표 10>은 구조방정식 모델을 통해 도출된 잠재변수 간의 총효과, 직접 및 간접효과 분석을 나타낸 것이다. 부패방지성과에 가장 큰 영향력을 미치는 것은 법시행효과(.588)이며 사회부패수준(.569)나 부패인지관심(.436)도 그에 못지않게 강한 영향을 미치는 것으로 미치는 것으로 나타났다. 잠재변수들이 부패방지성과에 미치는 직접효과는 법시행효과가 매우 강력하게 영향(.606)을 미치고 있고, 간접효과(.029)는 매우 약하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회부패수준이 부패방지성과에 미치는 총효과(.569) 중 간접효과(.450)가 직접효과(.185)보다 더 크게 영향을 미치고 있다. 이는 청탁금지법 법시행효과 부패방지성과에 미치는 직접효과(.784)의 영향에 따른 것으로 보여진다

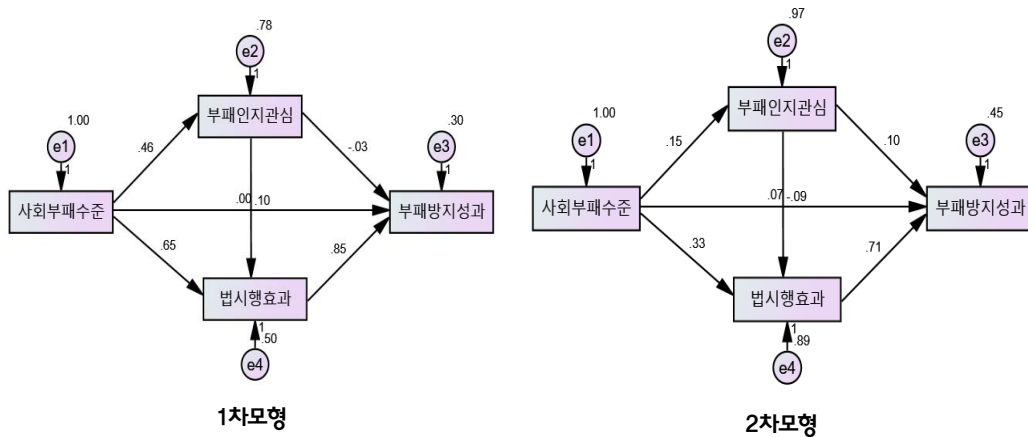
〈표 10〉 직·간접효과와 총효과

구분		사회부패수준	부패인지관심	법시행효과
부패인지관심	총 효과	.436**	-	-
	직접효과	.436**	-	-
	간접효과	-	-	-
법·시행효과	총 효과	.588**	.084	-
	직접효과	.606**	.084	-
	간접효과	.029	-	-
부패방지성과	총 효과	.569**	.100	.784**
	직접효과	.185	.075	.784**
	간접효과	.450	.061	-

*p< .05 **p< .01, ***p< .001

다음 조사시기별로 영향력의 차이를 보면 아래 <그림 4>와 같다. 1차 및 2차 조사모형에서의 연구결과는 다소 비슷한 것으로 나타났다. 하지만, 1차 조사에서는 사회부패 수준과 부패인지관심(.46), 법시행효과(.65)가 다소 높은 영향 관계를 보이고 있지만, 2차 조사에서는 사회부패수준(.15)과 부패인지관심(.33)과 법시행효과에는 낮은 영향관계를 보이고 있다. 그리고 법시행효과가 부패방지성과에 중요한 영향요인라는 것은 1차와 2차조사에서 모두 동일하지만, 1차 조사(.85)가 2차 조사(.71)보다 더 강한 영향 관계를 보였다. 전반적으로 1차조사때에는 법시행 초기라 부정청탁 수준과 부패 심각성을 해소할 것이라고 판단하였고,

그러다보면 부패예방에 효과가 클 것으로 기대할 수 있다. 하지만, 청탁금지법 시행 만 4년이 된 현재에는 그러한 당초의 법인식 및 효과가 다소 약화 되었음을 시사하는 것이다.



〈그림 4〉 1차 및 2차 조사모형 비교

5. 분석종합 및 정책적 시사점

사회부패수준, 부패인지관심, 법시행효과, 부패방지효과 간의 관계를 검증하기 위해 구조방정식 모형을 이용하였고, 그 분석 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 사회적 부패수준 및 부패에 대한 관심도가 청탁금지법 시행 직후보다 현재가 더 낮은 것으로 나타났다. 따라서 청탁금지법에 대한 효과나 성과는 4년 전에 비해 더 높다고 볼 수는 없었다. 여성이 남성보다 부패인식 및 효과에 더 민감한 것으로 보이며, 연령이 낮을수록 부패인식과 심각성은 높고, 연령이 높을수록 효과 및 성과는 높은 것으로 나타났다. 또한 사회부패수준은 공무원, 공공기관에 근무하는 응답자가 높게 인식하고 있고, 경찰/군인은 청탁금지법 시행으로 부패방지성과는 더 높게 인식하고 있다. 이처럼 우리사회에 청탁금지법이 제정 및 시행되고 있지만, 국민들이 생각하는 만큼의 성과가 높은 것은 아니라는 점이다. 이는 청탁금지법의 안정적인 정착을 통하여 부정청탁이 사라지고, 부패가 척결되었다는 것을 의미하지는 않는다(고길곤·이보라, 2013: 423). 부패행위가 우리 사회에 만연하다는 인식을 개선하고, 부패행위에 대하여 안심하고 신고할 수 있는 사회적 문화 풍토 조성이 필요하다. 그리고 부패의 심각성을 개선하는 노력이 청탁금지법 대응과 동시에 이루어져야 할 것이다(김용래, 2019: 138).

둘째, 사회부패 수준과 부패인식이 높으면 청탁금지법의 시행 효과에는 긍정적인 영향을 미친다고 인식하고 있다. 이는 사회의 부정청탁 수준과 부패행위가 심각할수록 청탁금지법

에서 제시하고 있는 규제 및 처벌 강도에 만족하고, 부정청탁에 대한 관행과 이로 인한 불신 풍조는 제거되며 조직의 인간관계, 직업윤리의식을 제고하는 도움이 되는 바람직한 결과로 보여진다.¹²⁾ 청탁금지법은 장기적으로 경기위축이라는 부정적 효과보다 접대비 감소에 따른 경영비용 부담 완화, 국가경쟁력 향상에 따른 해외투자 증대, 사회 전반의 사회적 자본 형성 등의 긍정적인 효과가 더 크다고 할 수 있다(이정주, 2017: 92-93).

셋째, 사회부패수준과 부패인지관심은 부패방지효과에 유의미한 영향을 미치지 않았고, 부패인지관심도는 부패방지성과에 미치는 영향에 있어서 간접효과가 없었다. 이는 앞서, 사회부패수준은 1차 조사 때보다 2차 조사 때가 더 낮아지고 있고, 부패에 대한 관심도도 다소 낮아지고 있지만, 청탁금지법으로 인한 부패방지성과에 영향을 미쳤다고는 볼 수 없다. 청탁금지법과 부패관심도에 대한 낮은 인식과 국민이 바라보는 청탁금지법에 대한 부정적인 시각이 그 원인으로 보여진다.¹³⁾ 대체로 청탁금지법 시행으로 직무 관련성, 대가성이 없는 뇌물에 대해서도 처벌한다는 패러다임의 전환은 이루어졌다. 하지만, 실제 강력한 규제가 필요한 고액의 금품 수수에 대해서는 처벌이 미흡한 것으로 판단된다(장재성, 2019: 20-21). 따라서 청탁금지법이 효율적인 부패방지법으로 자리매김하기 위해서는 고액의 금품 등을 수수한 자에 대한 가중 처벌이 필수적이라고 볼 수 있다.

넷째, 청탁금지법에 대한 시행 효과가 높으면 부패방지성과에 긍정적인 영향을 미치며, 사회부패수준 정도는 법시행효과를 매개하여 부패방지성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 이는 청탁금지법의 지속적 시행과 강력한 규제와 처벌에 따라 부패방지성과가 높아진다는 점이다. 이 연구결과와 유사하게 공무원의 특성상 재량권이 많고 민원인과의 접촉이 빈번하여 부정청탁과 금품의 제공과 수수의 가능성이, 세무 관련 조직은 자체적인 점검, 시민단체의 감시활동, 불법행위 적발에 대한 강도는 높이는 것이 부패방지성과를 높일 수 있다는 점이다(장보웅 외, 2019: 362). 하지만, 청탁과 금품수수와 관련된 유혹을 많이 받는 경찰공무원의 경우, 청탁금지법에 의한 점검, 적발, 동료 간의 신고 등은 일면 수동적인 견제와 통제보다는 경찰공무원 자신이 청탁금지법에 대한 긍정적인 인식과 자발적인 법의 순응과 준수가 더 효과적이라는 측면도 있다(나현민 · 장보웅 · 하태수, 2019: 272)

12) 청탁금지법에 대한 긍정적 효과 관련 질문에서 응답자의 45.3%(181명)는 부정 청탁 및 금품수수가 없어질 것으로 답했고, 19.5%(78명)는 시민들의 공공기관들에 대한 부정 인식 개선, 16.8%(67명)는 퇴근 후 소비문화 확산으로 문화생활 증대, 16.0%(64명)는 공정경쟁으로 인한 역동적인 경제 활성화 순으로 응답하였다.

13) 청탁금지법에 대한 부정적인 효과 관련 질문에서 응답자의 44%(176명)는 금액이 비현실적이고 법의 확실적 적용은 곤란하다고 응답했고, 28.7%(115명)는 적용대상 및 범위에 혼선 우려, 15.3%(61명)는 국내 내수 경기가 침체, 9.8%(38명)는 의정활동은 위축될 것이라고 응답하였다.

14) 청탁금지법의 가장 큰 문제점으로 39.0%(156명)는 애매한 법 조항(부정 청탁), 34.5%(138명)는 형사 처벌의 적절성 문제라고 답했다. 그 외에도 민간적용 대상의 형평성 문제, 검찰·경찰의 수사권 남용 가능성 등이 있다. 따라서 기본적으로 청탁금지법의 수정 및 보완이 필요하며, 다음으로 청탁금지법 적용대상 및 범위의 혼선방지, 법으로 지정한 음식·선물·경조사비의 가액범위 조정으로 나타났다.

V. 결론

본 연구는 청탁금지법 시행 직후와 만 4년이 된 현재, 법인식과 효과에 대한 조사를 통해 부패방지성과에 미치는 영향요인을 검증하였다. 측정변수는 사회부패수준, 부패인지 관심, 법시행효과, 부패방지성과 등을 구분하였고, 두 차례 조사한 데이터를 이용하여 변수 간의 효과 및 영향 관계를 검증하였다. 결과를 간단하게 정리하면, 청탁금지법 시행 직후보다 시행 만 4년이 지난 현재가 법시행의 효과 혹은 부패방지성과는 낮은 것으로 판명되었다. 이는 법·제도를 통한 규제와 처벌은 처음에는 강력한 효과를 보이다가 어느 정도 시간이 지나면 부패억제효과가 감소하는 현상을 보이기 때문이다. 하지만, 사회적 부패수준이 높을수록 청탁금지법에 대한 인지 및 관심도는 높아지고, 또한 청탁금지법 시행으로 인한 효과가 크게 증대하는 것으로 나타났다. 그리고 법시행의 효과가 높을수록 부패방지성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판명되었다.

이제 청탁금지법이 시행 된 지 만 4년이 되었다. 많은 국민들이 청탁금지법 시행을 찬성하며 우리사회에 긍정적인 영향을 미쳤다고 생각하지만, 시간이 흐를수록 청탁금지법에 대한 인식도와 체감도는 낮아 보인다. 이러한 점을 고려하여 청탁금지법에 내용에 대한 부분적인 수정이 필요하다고 판단된다. 결국, 청탁금지법의 효과, 부패방지성과 등을 고려하여 현행대로 시행하되 주요 내용을 개정하는 노력이 필요할 것이다.

본 연구는 일반시민, 공무원, 교육기관 종사자, 대학생 등을 대상으로 1차 조사, 2차 조사를 수행하여 청탁금지법에 대한 인식, 효과, 성과, 부패방지의 차이를 발견하려 하였으나, 조사 시점에 따른 차이는 특별히 발견하기 어려웠다. 이는 집단별 대표적인 응답자를 선정하기 어려웠고, 젊은 층의 표본이 많다 보니 일반화된 결과를 얻기에는 어려움이 있었다. 또한, 연구범위의 제한으로 청탁금지법에 대한 젊은 세대와 중장년 세대 간의 차이를 충분히 설명하지 못하였다는 한계를 가진다. 향후, 후속 연구를 통해 청탁금지법에 대한 더 많은 연구분석을 통해 청탁금지법의 시행 효과를 측정할 수 있는 문항 개발이 우선되어야 한다. 그리고 과연 청탁금지법이 시간이 흐를수록 부패방지에 성과가 있는지를 파악하는 지속적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강진희(2017), 김영란법에 대한 기대와 외식소비심리와 구매의도에 미치는 영향. 『관광연구저널』 31(1) : 151-165.
- 고길곤·이보라(2012), 사회의 부패수준 및 관행에 대한 개인의 인식이 부패의향에 미치는 영향: 공공기관 납품업체 종사자를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』 23(3): 405-427.
- 김용래(2019), 구조방정식 모형을 이용한 반부패 인식에 관한 연구: 청탁금지법과 신입사원을 중심으로. 『한국부패학회보』 24(2): 117-143.
- 김준석·조진만·엄기홍(2011), 부패인식의 차이에 대한 실증적 분석: 시민들의 공직사회에 대한 부패인식의 차이는 어떠한 요인에 기인하는가?. 『한국사회와 행정연구』 21(4): 343-371.
- 김진영·심재승(2019), 실증분석을 통한 감사원의 부패예방효과에 관한 연구: 지자체와 공기업의 사례를 중심으로. 『한국부패학회보』 24(4): 5-27.
- 나현민·장보웅·하태수(2019), 소방공무원의 청탁금지법 인식과 효과 관계에서 조직환경의 조절효과에 관한 연구. 『지방행정연구』 33(2) : 3-32.
- 나현민·장보웅·하태수(2019), 경찰공무원의 청탁금지법 인식과 효과에 관한 연구: 조직환경의 조절효과를 중심으로. 『한국행정논집』 31(2) : 253-276.
- 박기효·홍성완·신태범(2017), 김영란법 시행이 한국 언론윤리에 미친 영향에 대한 탐색적 연구. 『한국언론학보』 61(5) : 165-203.
- 박균성(2016), 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률에 대한 행정법적 연구: 부정청탁금지를 중심으로. 『저스티스』 156 : 240-268.
- 박진우(2015), 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 위헌성에 관한 고찰. 『세계헌법연구』 21(1) : 133-163.
- 서라벌·성욱준(2019), 정책에 대한 기대 및 성과 인지가 정책효과 인식에 미친 영향 연구: 청탁금지법(‘김영란법’) 사례를 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집(2019.6). 1383-1400.
- 오세영(2018), 정부부문 부패실태에 관한 연구. 한국행정연구원 KIPA연구보고서 2018-10.
- 이정주(2017), 청렴문화의 시작. 청탁금지법 정착화를 위한 제언. 『한국부패학회보』 22(2): 75-96.
- 이정주·김상년(2020), 청탁금지법 개정안에 대한 입법 현황분석: 20대 국회를 중심으로. 『한국부패학회보』 25(1): 5-28.
- 임동균(2017), 청탁금지법에 대한 인식조사 1,2차 조사결과 분석. 한국사회학회 심포지엄 논문집 (2017.9). 55-71.
- 장보웅·나현민·하태수(2019), 세무공무원의 청탁금지법 인식과 효과에 관한 연구: 조직환경의 조절효과를 중심으로. 『융합사회와 공공정책』 13(1) : 334-367.
- 장재성(2019), 효율적 부패방지를 위한 부정청탁금지법 개선 방안: 금품 등 수수 금지 및 제재규정을 중심으로. 『한국부패학회보』 24(3) : 5-24.
- 한성훈(2017), 부정청탁금지법의 적용대상범위 확대에 관한 소고. 『법학논총』 34(2): 63-81.

Ariely, D.(2012), *The Honest Truth about Dishonesty*. New York: Harper.

Ashforth, B. E. and V. Anand.(2003), *The Normalization of Corruption in Organizations*.

- Research in Organizational Behavior* 25: 1 - 52.
- Klitgaard, R.(1988), *Controlling Corruption*. Berkely: University of California Press.
- Nye, J. S.(1967), "Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis." *American political science review*, 61(2): 417-427
- Rose-Ackerman, S.(1999), *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge University Press.
- Warren, M.(2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science*, 48(2): 328-343.

투고일자 : 2020. 09. 03

수정일자 : 2020. 09. 20

게재일자 : 2020. 09. 30

<국문초록>

정부의 반부패 정책의 효과에 관한 연구 : 청탁금지법을 중심으로

송 건 섭

논문은 청탁금지법에 대한 인식과 효과조사를 통해 부패방지성과에 미치는 영향요인을 검증하였다. 측정변수로는 사회부패수준, 부패인지 관심, 법시행효과, 부패방지성과 등이며, 2016년과 2020년에 조사한 데이터를 활용하였다. 분석 결과를 종합하면, 첫째, 사회적 부패 수준 및 부패에 대한 관심도가 청탁금지법 시행 직후보다 현재가 더 낮은 것으로 나타났다. 이는 현재 청탁금지법이 시행되고는 있지만, 사람들이 생각하는 만큼 성과를 나타내지 않고 있다는 점이다. 둘째, 사회적 부패 수준이 높을수록 청탁금지법에 대한 인지 및 관심도는 높아지고, 법률 시행으로 인한 효과가 크게 증대하는 것으로 나타났다. 이러한 이유는 사회의 부정청탁 수준과 부패행위가 심각할수록 법규제 및 처벌을 강력하게 원하게 되고, 부정청탁에 대한 관행과 불신 풍조를 개선하려는 효과가 증대되기 때문이다. 셋째, 법시행의 효과가 높을수록 부패방지성과에는 긍정적인 영향을 미치고 있다. 그리고 사회부패수준 정도는 법시행효과를 매개하여 부패성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책적인 시사점은 첫째, 부정 청탁에 대한 심각성 개선하는 노력이 필요하며, 청탁금지법을 대한 인식을 강화하여야 한다. 둘째, 부정 청탁에 대한 관행 및 불신 풍조를 제거하여 법 시행의 효과를 높여야 한다. 셋째, 청탁금지법의 성과를 높이기 위해서는 법시행효과를 강화하고, 강력한 규제와 처벌이 요구된다는 점이다.

주제어: 반부패, 사회적 부패, 부패방지성과, 청탁금지법