

청렴도 평가 개선방안에 대한 소고

A Suggestion for the Integrity Assessment of Public Institutions

민 경 선(Min, Kyoung-sun)*

ABSTRACT

Since 2002, the Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) of South Korea has conducted an integrity assessment to measure the level of integrity among public organizations. While some studies use the results of the integrity assessment as the dependent variable, it is difficult to find research that deals with the methodology of this integrity assessment. How can we improve the integrity assessment to better measure the level of integrity among public organizations, and how can we make better use of it? To answer this research question, this study investigates the methodology of the integrity assessment and puts forth several opinions. With the current methodology, first, the ACRC should inform the public of not only the grade but also the score. Second, standard errors that result from a low answering rate should be informed. With the methodological changes, first, the ACRC should generate two-types indices for making comparisons between and within organizations. Second, the ACRC should provide incentives to respondents in order to increase the answering rate. In conclusion, the study additionally suggests that the list of public organizations to be evaluated should not be changed, even if some organizations have excellent scores and evaluations of them seem unnecessary, the integrity assessment should remain consistent and not be changed from year to year, and that the level of integrity of the high-ranking officials should be measured.

Key words: integrity assessment, Public Organizations, Standardization, Incentive, Disclosing Information

* 국민권익위원회 부패영향분석과 사무관, 행정학 박사

I. 서론

청렴도 평가는 부패방지위원회가 2002년에 처음으로 실시한 이후 국가청렴위원회를 거쳐 현재는 국민권익위원회를 통해 2019년까지 총 18번을 측정하였다(국민권익위원회, 2019d: 9). 국민권익위원회는 공공기관의 청렴도를 매년 설문조사 등을 활용하여 측정하고 이를 발표하고 있다. 국가 수준의 부패수준을 측정하는 지수는 국제투명성기구(Transparency International)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)나 세계은행(World Bank)이 발표하는 세계거버넌스지표(World Governance Indicators) 중 하나인 부패통제지수(Control of Corruption) 등이 있지만, 기관의 부패수준 또는 청렴도를 측정하는 지수는 거의 없다. 또한, 청렴도 평가는 단순히 부패인식만을 측정하지 않고 부패경험도 함께 측정하고 있어, 부패수준에 관한 다른 연구(Crider and Milyo, 2013 등)에 사용된 부패수준 측정 척도보다 상대적으로 신뢰할 수 있는 정보를 제공한다고 판단한다. 이러한 청렴도 평가의 우수성으로 인해 2012년에는 UN 공공행정상 중 “공공행정의 부패방지 및 척결”(Preventing and Combating Corruption in the Public Service Category) 분야에서 대상을 받은 바 있다(국민권익위원회, 2019d: 13). 또한, 2008년에는 반부패 기술 지원 측면에서 인도네시아에 청렴도 평가를 전수하였다(국민권익위원회, 2019a: 56).

청렴도 평가가 시행된 지 거의 20년이 되어가는 동안 많은 발전이 있었던 것은 사실이다. 하지만, 이에 관한 연구를 찾아보기는 어렵다. 청렴도 평가결과를 종속변수로 사용한 연구(이정주·장진희, 2017 등)는 찾아볼 수 있지만, 청렴도 평가방법에 대해 문제점을 찾고 이에 대한 개선안을 제안하는 연구는 극히 드물다. 청렴도 평가의 문제점은 무엇이고 어떻게 개선할 수 있는가? 이 연구 질문에 답하기 위해 본고는 청렴도 평가방법을 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

본고에서 제안하는 청렴도 평가의 개선방안은 크게 현재 평가방법을 유지하되 활용에 있어서 개선하는 방안과 현재 평가방법에 있어서 개선이 필요한 사안으로 구분된다. 전자와 관련하여 첫째, 중앙행정기관과 공직유관단체의 외부청렴도는 청렴도 측정대상이 되는 업무가 기관별로 다르므로 기관 간 비교를 하지 않도록 해야 한다. 둘째, 설문대상자의 응답률이 지나치게 낮은 경우도 고려하여 표준오차에 관한 정보도 같이 제공해야 한다. 셋째, 시계열 자료로 활용가치를 높이기 위해서는 우수기관 등에 대한 측정 면제 제도를 폐지하여야 한다. 후자와 관련하여 첫째, 기관 간 비교를 위해서는 부패 경험뿐만 아니라 다른 측정 항목에 대해서도 표준화하여 합산해야 한다. 둘째, 기관 내 변화를 측정하기 위해서는 표준화를 하지 않고 점수를 산정해야 하므로 기관 간 비교용과 기관 내 변화 측정용으로 구분하여 점수를 산정할 필요가 있다. 셋째, 설문대상자의 응답률을 높이기 위한 인센티브 도입 등에 대해 검토할 필요가 있다.

결론으로 본고에서는 향후 청렴도 평가의 활용 가능성 제고를 위한 몇 가지 제언을 제시한다. 첫째, 기관 정보를 제거한 원천 자료는 공개하여 관련 연구가 활발히 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 둘째, 거대부패에 대한 측정 수단으로 고위직 청렴도 평가 도입이 필요하다. 셋째, 시계열 자료로 활용가치를 가지기 위해서는 모형이 어느 정도 완성되면 평가 항목 등에 대한 변경을 최소화하여야 한다. 본고는 선행연구에 대한 검토와 분석 틀 제시, 청렴도 평가에 대한 분석, 청렴도 평가의 문제점과 개선방안 순으로 논의를 전개한다.

Ⅱ. 선행연구에 대한 검토 및 분석 틀

1. 선행연구 정리

청렴도 평가가 시행된 지 18년이나 지났음에도 불구하고, 청렴도 평가에 관한 연구를 찾아보기 어려운 실정이다. 세계적으로 국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수에 대해서는 많은 연구가 이루어지고 있는 점과 비교해봤을 때 아쉬운 점이라 하겠다. 본고에서는 청렴도 평가와 직접적인 관련이 없더라도 간접적으로라도 청렴도 평가와 관련 있는 연구까지 포함하여 선행연구 분석을 시도하였다. 다만, 논의의 범위를 한정하기 위하여 국민권익위원회가 시행한 청렴도 평가를 분석에 있어 일부라도 다룬 논문을 중심으로 검토하였다. 국민권익위원회가 시행한 청렴도 평가를 포함하지 않고 연구자가 자체적으로 청렴도를 정의하고 설문조사를 한 연구는 국민권익위원회가 시행한 청렴도 평가에 대한 개선방안을 도출하려는 본고의 목적과 맞지 않아 검토 대상으로 포함하지 않았다.

청렴도 평가와 관련된 연구는 크게 특정 기관에 관한 연구와 여러 기관에 관한 연구로 구분할 수 있다. 특정 기관에 관한 연구는 청렴도 평가가 특정 기관의 문제점을 어떻게 보여주는지, 특정 기관이 어떻게 청렴도를 상승시킬 수 있는지 등에 초점을 두고 있다. 반면에 여러 기관에 관한 연구는 청렴도 평가를 분석하여 공통적인 시사점을 도출하거나 특정 변수가 청렴도 평가에 미치는 전반적인 영향을 측정한다.

먼저 특정 기관에 관한 연구로는 정재한(2011)의 식품의약품안전청의 청렴도 평가에 관한 연구가 있다. 동 연구는 식품의약품안전청의 종합청렴도가 2009년에는 8.44점에서 2010년도에는 8.38점으로 하락한 이유를 분석하기 위하여 청렴도 평가에 대한 세부적인 설명과 함께 문제점을 적시하였다. 설문에 청렴도와 직결되지 않는 문항이 있는 점, 하나의 설문이 여러 가지 질문을 포함하고 있는 점, 인식에 관한 질문이 다수인 점, 전화 응답 방법은 진정성 높은 응답을 얻기 어려운 점, 평가 대상 업무가 기관의 중요한 업무를 대표하지 못하는 점 등이 문제점으로 제시되었다. 정재한(2011)의 연구는 이론적으로는 청렴도 평가가 가

지는 문제점을 체계적으로 정리하여 제시하였다는 점, 실무적으로는 특정 기관이 청렴도 향상을 위해 어떠한 노력을 해야 하는지를 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

이자성(2014)은 2002년부터 2012년까지의 청렴도 평가결과 분석을 통해 경상남도가 2008년에는 8.81점이었으나 이후 계속 하락하는 추세를 보이고 청렴도가 하락하는 원인을 파악하고자 경상남도 도·시·군청에 근무하는 공무원 1,180명을 대상으로 설문조사를 하였다. 설문조사 결과 부패에 대한 인식이 상대적으로 관대한 점, 부패에 대해 침묵하는 비율이 높은 점 등이 문제점으로 지적되었다. 문제점에 대한 해결방안으로 조직문화 개선, 청렴 교육 실시, 부패행위 처벌 강화, 고위공무원에 대한 맞춤형 교육 및 가이드라인 제시 등이 제시되었다. 이자성(2014)의 연구는 경상남도에 대한 청렴도 평가를 구체적으로 분석하지는 않았지만, 내부청렴도 평가와 유사한 방법을 활용하여 자체적으로 청렴도 등을 측정하였기에 청렴도 평가 연구로 볼 수 있다. 경상남도에 있는 시·군청도 포함하여 분석하였지만 각 시·군청 간의 비교분석을 하지 않고 경상남도로 묶어 분석하였기에 특정 기관에 대한 청렴도 연구로 분류할 수 있다.

여러 기관에 대한 청렴도 평가를 비교·분석한 연구로는 장석준(2010) 등이 있다. 장석준(2010)은 203개의 기초자치단체에 대한 2008년 및 2009년의 외부청렴도에 영향을 미치는 요인에 대해 연구하였다. 분석 결과 지방 세출 결산액 및 기초의회 다수당 점유율은 외부청렴도와 음의 상관관계가, 공무원 수 및 자원봉사자 등록률은 외부청렴도와 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 장석준(2010)의 연구는 기간이 짧고 청렴도에 영향을 주는 요인들을 충분히 포함하지 못하여 전체적인 설명력이 낮다는 단점이 있지만, 청렴도 평가를 종속변수로 사용한 초기 연구로 의미가 있다.

이정주·이선중(2012)은 2008년부터 2011년까지 서울시 25개 자치구를 대상으로 실시한 서울시 청렴시책평가가 청렴도 평가에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 청렴 교육, 행정정보공개 등은 외부청렴도에 긍정적인 영향을 주고 청렴도 향상 개선 노력도는 내부청렴도에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이정주·이선중(2012)의 연구는 기관의 청렴 수준에 영향을 미치는 청렴 정책이 무엇인지 실증적으로 분석했다는 점에서 의미가 있다. 다만, 기간이 짧고 대상 기관의 수가 적어 통계적으로 유의미한 결과가 충분히 나오기 어려웠다는 한계도 있다.

이정주·장진희(2017)는 235개 기관에 대한 2014년 부패방지시책평가 결과와 2014년 및 2015년 청렴도 평가결과를 가지고 회귀분석한 결과, 외부청렴도와 내부청렴도에 영향을 미치는 부패방지시책평가 항목이 다른 것으로 나타났다. 동 연구의 결론 중 하나는 부패방지시책평가의 개선은 외부청렴도보다 내부청렴도에 더 긍정적인 영향을 준다는 것이다. 이정주·장진희(2017)의 연구는 기관들의 부패방지 정책의 도입이 청렴도에 어떠한 영향을 주는지를 보였다는 점에서 의미가 있다.

Min(2019)은 183개 기관에 대한 2013년부터 2016년까지의 부패방지시책평가 결과와 청

렴도 평가 결과를 가지고 고정효과모형 등을 도입하여 분석하였다. 분석 결과 부패방지시책 평가는 외부청렴도에 더 영향을 미치는 것으로 나타났다(Min, 2019). Min(2019)과 이정주·장진희(2017)의 결과가 다소 상이한 이유는 기간, 분석대상, 모형 등에 있어서 차이에 기인한 것으로 보인다. 이상의 선행연구를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 선행연구 정리

분류	연구자	대상 기관	주요 연구 주제
특정 기관에 관한 연구	정재한(2011)	식품의약품안전청	청렴도 평가 하락 원인 청렴도 평가의 문제점
	이자성(2014)	경상남도	청렴도 평가 하락 원인
다수 기관에 관한 청렴도 비교분석 연구	장석준(2010)	203개 기초자치단체	외부청렴도에 영향을 미치는 요인
	이정주·이선중(2012)	25개 서울시 자치구	서울시 청렴시책평가가 청렴도에 미치는 영향
	이정주·장진희(2017)	235개 공공기관	부패방지시책평가 항목이 청렴도에 미치는 영향
	Min(2019)	183개 공공기관	부패방지시책평가가 청렴도에 미치는 영향

2. 선행연구의 한계

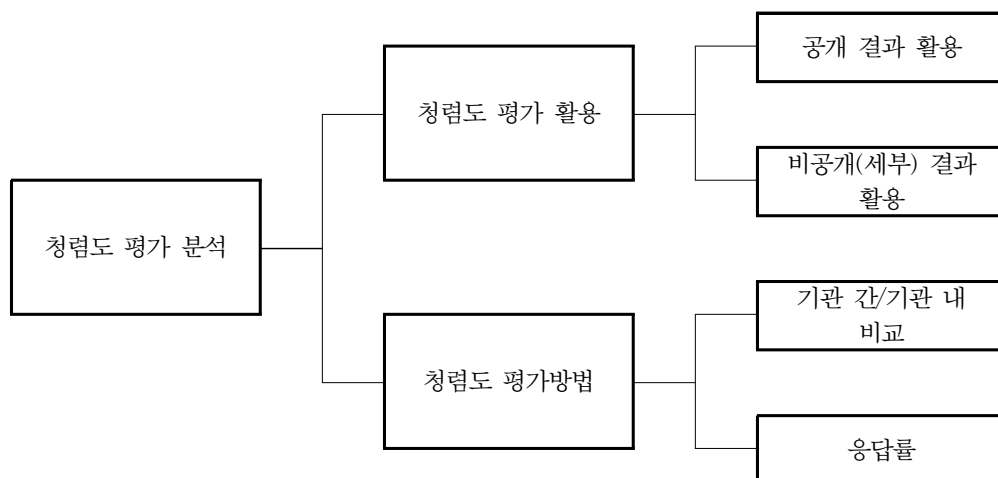
이상의 선행연구를 분석해보면 대부분의 연구가 청렴도에 미치는 요인을 탐색하거나 특정 변수가 청렴도에 미치는 영향을 측정하는 것에 중점을 두고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 청렴도를 종속변수로 보고 독립변수와의 관계를 분석하고 있다. 이러한 연구에 대한 타당성을 높이려면 우선 청렴도 평가결과가 분석에 적합하여야 한다. 특정 기관의 청렴도에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다면 기관의 과거 청렴도와 현재 청렴도가 비교 가능해야 한다. 여러 기관의 청렴도를 비교하여 분석하려고 한다면 기관 간의 동일 시점의 청렴도가 비교 가능해야 한다. 지금까지 청렴도와 관련된 연구 중에 이러한 측면에서 청렴도 평가의 타당성을 검토한 분석은 찾아보기 어렵다. 정재한(2011)의 연구가 청렴도 평가가 가지는 문제점을 제시하기는 하였으나, 설문 문항의 문제 및 전화 응답의 문제 등에 국한된 한계가 있다.

3. 분석틀

본고에서는 청렴도 평가를 활용한 연구를 수행하기 위해 검토되어야 하는 청렴도 평가의 문제점과 개선방안을 논의하고자 한다. 이를 위해 청렴도 평가 분석을 위한 틀을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 청렴도 평가의 문제점을 크게 청렴도 평가 활용 측면과 청렴도 평가방법 측면으로 나누어 살펴보고자 한다. 청렴도 평가 활용 측면의 문제점을 살펴본다는 것은 현재 청렴도 평가방법을 유지한 상태에서 청렴도 평가 시행 후 그 결과를 활용하면서 문제점이 무엇인지 파악하겠다는 뜻이다. 청렴도 평가방법 측면의 문제점을 살펴본다는 것은 현재 청렴도 평가방법에 있어서 개선할 사안이 있는지를 살펴본다는 의미이다. 청렴도 평가 활용 측면은 다시 공개 결과와 비공개 결과에서의 활용으로 나눌 수 있다. 현재 청렴도 평가결과는 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객 평가결과 등급을 공개하고 있다. 공개되지 않는 결과는 각 청렴도의 측정결과를 구성하는 부패인식, 부패 경험 등 세부항목이다. 공개된 자료를 활용하는 방안과 비공개자료를 공개해서 활용할 수 있는 방안 등에 대해 모색하고자 한다.

청렴도 평가 방법 측면은 다시 기관 간 및 기관 내 비교와 응답률로 나누어 분석할 수 있다. 기관 간 비교는 동일 시점에서 다른 기관과의 비교를 뜻하며 기관 내 비교는 여러 시점에서 같은 기관의 청렴도 변화를 뜻한다. 현재 청렴도 평가방법이 기관 간 비교에 적합한지, 기관 내 비교에 적합하기 위해서는 어떻게 개선되어야 하는지 연구할 필요가 있다. 높은 응답률은 결과의 신뢰성을 제고하므로 응답률을 높이는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 이상의 검토 대상을 정리하여 도식화하면 <그림 1>과 같다. 이러한 분석틀을 활용하여 분석하기 위해 우선 다음 장에서는 청렴도 평가에 대한 연혁, 정의, 대상, 방법 등을 정리한다.

〈그림 1〉 청렴도 평가 분석 틀



Ⅲ. 청렴도 평가에 대한 분석

1. 청렴도 평가의 연혁

청렴도 평가는 1999년 9월 10일, 「반부패특별위원회규정」에 따라 대통령 소속으로 만들어진 반부패특별위원회에서 논의가 되어 개발이 시작되었고 2000년부터 2001년까지 세 차례의 시험 측정을 통해 2002년에 처음으로 공식적인 측정을 하였다(국민권익위원회, 2019d: 9). 초기에는 외부청렴도만 측정하다가 2007년도부터는 내부청렴도를 도입하였으며, 2008년도에는 외부청렴도와 내부청렴도를 합산한 종합청렴도를 공개하였다(국민권익위원회, 2019d: 10). 2012년에는 전문가와 업무관계자에 대한 설문조사로 측정하는 정책고객평가를 도입하여 종합청렴도에 포함하였다(국민권익위원회, 2019d: 11). 2012년부터 청렴도 평가는 감점 항목을 제외하면 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 합산으로 구성된다(국민권익위원회, 2019d: 11).

청렴도 평가의 감점 항목도 변화해왔다. 2011년에 처음 도입된 행정기관 부패사건지수는 부패행위로 인해 징계를 받은 공직자들의 직위와 부패로 취득한 수익 등을 점수화하였다(국민권익위원회, 2019). 2012년에는 공직유관단체의 임직원, 행정기관 정무직 공직자의 부패사건에 대해서도 감점하는 방식을 도입하였다(국민권익위원회, 2019d: 12). 2016년에는 「부정청탁및금품등수수금지법」(이하 청탁금지법)이 시행됨에 따라 부패사건 감점예동법 위반사항도 포함하였다(국민권익위원회, 2019d: 12).

설문 문항도 변화해왔다. 2009년도에는 내부청렴도를 측정하는 설문 중에서 중복되는 문항을 조정하였으며, 2012년에는 외부청렴도에 금품수수 등을 직접 요구받지 않았더라도 다른 사람의 금품수수를 목격하였거나 관련 내용을 들은 경우를 부패 간접경험으로 분류하여 측정 항목을 추가하였다(국민권익위원회, 2019d: 11). 2018년에는 부패와 관련이 낮은 항목은 제거하고 갑질 관행 개념을 추가하는 등 새로운 부패 관련 항목을 추가하기도 하였다(국민권익위원회, 2019d: 12).

평가 대상 기관은 지속해서 확대해왔다. 2012년에는 35개 국공립대학을, 2013년에는 45개 지방의회 및 46개 공공의료기관을 별도 모형을 만들어 측정하였다(국민권익위원회, 2019d: 11). 2002년에 72개 기관을 대상으로 측정을 시작하여, 2018년에는 612개 공통모형 적용기관과 47개 국공립대학 및 46개 공공의료기관에 대해 청렴도 평가를 하였다(국민권익위원회, 2019d: 12). <표 2>는 청렴도 평가의 연혁을 정리하여 보여주고 있다.

〈표 2〉 청렴도 평가 연혁

연도	주요 변화
1999	청렴도 평가 모형 개발
2000~2001	시험 측정 3회 실시
2002	청렴도 평가 실시
2003	232개 기초자치단체 시험 측정 실시
2004	기초지자체 포함 청렴도 평가 실시
2006	내부청렴도 평가 실시
2008	종합청렴도 공개 및 측정모형 개선
2009	내부청렴도 중복문항 조정
2011	정책고객평가 시험 측정 실시 및 행정기관 부패사건 지수 도입
2012	정책고객평가 실시, 종합청렴도에 정책고객평가 포함 외부청렴도에 부패간접경험항목 추가
2016	「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 위반 사건 부패사건 지수 포함
2018	갑질 관행 관념 추가 등 설문 문항 개선

출처 : 국민권익위원회 (2019d: 9-17)

2. 청렴도 평가의 측정대상 기관

「부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률」(이하 부패방지권익위법) 제27조의2 제1항은 “위원회는 공공기관의 부패를 계량적으로 측정할 수 있는 공정하고 객관적인 평가 지표를 개발하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 “위원회는 제1항에 따른 평가 지표를 활용하여 공공기관의 부패에 관하여 조사·평가하고 그 결과를 공표할 수 있다”라고 규정하고 있어 청렴도 평가의 법적 근거가 된다. 여기에서 뜻하는 공공기관은 동법 제2조 제1호에서 나열하고 있는데 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 「부패방지권익위법」상 공공기관

각 목	대상 공공기관
가	「정부조직법」에 따른 각급 행정기관 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
나	「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관
다	국회, 각급 법원, 헌법재판소, 각급 선거관리위원회, 감사원
라	「공직자윤리법」에 따른 공직유관단체
마	각급 사립학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인으로서 국가나 지방자치단체로부터 출연금 또는 보조금을 받는 기관

「부패방지권익위법」상으로는 <표 3>에 있는 모든 기관을 상대로 청렴도 평가를 할 수 있으나, 실제로는 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체에 대해 공통모형을 적용하여 측정하고 있으며, 지방의회, 공공의료기관, 국공립대학에 대해 특화모형을 적용하여 측정하고 있다(국민권익위원회, 2019b: 17). 2019년 측정 대상 기관 수 총 733개로 자세한 내용은 <표 4>에 정리되어 있다.

〈표 4〉 2019년도 청렴도 평가 측정 대상 기관

적용 유형	기관 유형	기관 수
공통모형 적용 대상 기관	중앙행정기관	44
	광역자치단체	17
	기초자치단체	226
	시도교육청	17
	교육지원청	74
	공직유관단체	232
특화모형 적용 대상 기관	광역지방의회	17
	기초지방의회	25
	공공의료기관	46
	국공립대학	35
계		733

출처 : 국민권익위원회 (2019b: 18)

3. 청렴도 평가의 측정 내용(정의, 인식 및 경험, 업무 등)

직관적으로는 청렴도 평가가 기관의 청렴 수준을 평가한다고 생각할 수 있지만, 구체적으로 무엇을 측정하는지는 추측하기 어렵다. 청렴도 평가의 문제점과 개선방안을 논의하기 위해서는 우선 청렴도 평가에서 측정하는 청렴 수준이 무엇인지부터 이해할 필요가 있다. 국민권익위원회는 청렴도를 “공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도”로 정의하고 있다(국민권익위원회, 2019d: 21). 여기서 말하는 부패행위란 「부패방지권익위법」 제2조의 부패행위를 의미하였으나, 「청탁금지법」이 시행되면서 동법 위반행위도 포함하고 있다. <표 5>에서 이에 관해 설명하고 있다.

〈표 5〉 「부패방지권익위법」상 부패행위 및 「청탁금지법」상 부패행위 관련 조문

법	조항	대상 공공기관
「부패방지권익위법」	제2조 제4호 가목	공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
	제2조 제4호 나목	공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상의 손해를 가하는 행위
	제2조 제4호 다목	가목과 나목에 따른 행위나 그 은혜를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
「청탁금지법」	제6조	부정청탁을 받은 공직자 등은 그에 따라 직무를 수행해서는 아니 된다.
	제8조 제1항	공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
	제10조 제1항	공직자등은 자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고 등(이하 “외부강의등”이라 한다)의 대가로서 대통령령이 정하는 금액을 초과하는 사례금을 받아서는 아니 된다.

부패에 대한 가장 널리 사용되는 정의는 국제투명성기구가 제시한 “the abuse of entrusted power for private gain”이다(Transparency International, 2015). 이 정의는 공공과 민간을 구분하지 않고 있어 최근의 민간부패에 대한 제재 및 연구에 대한 추세를 반영하고 있다 할 수 있다. 하지만 청렴도 평가는 현재까지는 공공부문에만 초점을 두고 있어 이 정의를 그대로 사용할 수 없다. 또한, 청렴도 평가에서의 청렴도는 부패행위를 하지 않

는 것을 의미하기 때문에 부패와 부패행위를 구분하여 이해할 필요가 있다. 부패가 아닌 부패행위로 명시한 이유는 부패가 행위를 통해서 관찰 가능해지며 관찰이 가능해야 측정 가능하기 때문인 것으로 보인다. 「청탁금지법」의 도입으로 청렴도 평가가 측정대상으로 하는 부패행위의 범위가 다소 확장되었는데 이는 우리나라의 특수한 상황이 반영된 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 동법 제8조 제1항의 금품등의 수수는 100만 원 이상의 경우 직무 관련성 등을 묻지 않고 수수 자체를 규제하고 있다. 국제투명성기구가 제시한 부패의 정의나 「부패방지권익위법」 상의 부패행위는 직무와 관련이 있어야 하는데, 직무와 무관하게 금품 등의 수수를 금지하는 것은 100만 원 이상의 금품등을 수수하는 경우 부패가 발생할 가능성이 있다고 본 것을 판단한다. 하지만 직무 관련성이 없는 금품등의 수수는 그 자체가 적절하지 못할 수는 있으나, 바로 부패행위라고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 청렴도 측정대상으로 포함된 것은 우리나라의 연고주의 및 기존 판례에서 뇌물죄 성립에 있어서 직무 관련성이 협소하게 인정된 부분 등이 고려되었다고 볼 수 있다. 정리하면 청렴도 평가에서 규정하는 청렴(integrity)은 「부패방지권익위법」 제2조의 부패행위와 「청탁금지법」 위반행위를 하지 않는 부패행위와 반대되는 개념에 투명성과 공정성이 담보된 업무 등의 처리를 포함하는 개념이라 할 수 있다. 국민권익위원회는 청렴도에 대한 개념적 정의를 바탕으로 조작적 정의를 만들어서 청렴도 평가의 설문 등을 구성하고 있다. 사용되고 있는 조작적 정의의 예시로는 “공직자에 대한 금품·향응·편의 부패 경험 정도, 특정인에 대한 특혜제공 정도, 연고관계에 따른 업무처리 정도, 업무처리 기준절차의 공개 정도, 부패사건 발생 정도” 등이 있다(국민권익위원회, 2019d: 22).

청렴도 평가는 부패인식과 부패경험을 측정한다. 외부청렴도와 정책고객평가는 부패인식과 부패경험을 측정영역으로 구분하고 있으나, 내부청렴도는 청렴문화와 업무청렴으로 구분하여 일견 인식과 경험을 구분하지 않은 것으로 보인다(국민권익위원회 2019d: 53). 하지만 내부청렴도도 업무청렴의 세부항목으로 경험과 인식을 구분하여 측정하고 있으므로 전체적으로 부패인식과 부패 경험은 구분되어 측정된다고 할 수 있다(국민권익위원회 2019d: 58). 부패인식과 부패 경험을 따로 측정한다는 점은 청렴도 평가의 장점 중 하나이다. 국가 수준의 부패인식지수들은 대부분 전문가 또는 일반인의 부패인식만을 측정하고 있으며 부패 경험을 측정하는 지표는 찾아보기 어렵다. 아무래도 국가 간의 비교를 목적으로 하는 지수의 경우 나라별로 부패 경험을 측정할 수 있을 정도의 충분한 샘플을 확보하기 어려우므로 부패 경험을 측정하기 힘들 것이다. 청렴도 평가의 경우 2019년에 23만 8천여 명을 대상으로 설문조사를 시행하였기 때문에 부패 경험에 대해 유의미한 결과를 찾을 수 있는 것으로 판단한다(국민권익위원회, 2019c: 3).

청렴도 평가는 모든 업무에 대해 측정을 하지 않는다. 내부청렴도의 경우 인사와 예산업무를 중점적으로 측정하며 외부청렴도의 경우 기관별 특색을 고려하여 기관의 대표적인 업무와 부패 개연성이 있는 업무를 청렴도 측정대상이 되는 업무로 선정한다(국민권익위원회

2019d: 58). 매년 상반기에 청렴도 측정대상이 되는 업무 선정 안에 대해 기관 의견을 수렴하여 대상 업무를 확정한다(국민권익위원회, 2019b: 27). 실무적으로는 대상 업무는 거의 바뀌지 않는다. 대상 업무 선정 및 변경 기준은 <표 6>과 같다.

중앙행정기관과 공직유관단체의 경우 업무 성격, 기관 규모 등에 따라 청렴도 측정대상이 되는 업무의 수가 다르지만, 지방자치단체와 교육청은 그룹 내에서 청렴도 측정대상이 되는 업무가 동일하다. 지방자치단체와 교육청의 청렴도 측정대상이 되는 업무는 <표 7>과 같다.

<표 6> 외부청렴도 측정대상이 되는 업무 선정 및 변경 기준

결정	기준
선정	대민·대기관 업무
	측정대상자 표본 확보 가능
	해당 기관과 측정대상자가 업무 접촉이 있을 것
	기관의 대표적인 업무
	부패 개연성이 있는 업무
유지	청렴도 측정결과가 낮은 업무
	부패사건 발생으로 국민적 관심이 높은 업무
	예산 규모 또는 접촉하는 국민의 규모가 커 파급효과가 큰 업무
변경	표본조사가 곤란한 업무
	소관 기관이 변경된 업무

출처 : 국민권익위원회 (2019b: 27)

<표 7> 2019년 지방자치단체와 교육청의 청렴도 측정대상이 되는 업무

기관 유형	기관 세부 유형	청렴도 측정대상이 되는 업무
지방자치단체	광역자치단체	공사 관리 및 감독
		용역 관리 및 감독
		보조금 지원
		민원업무
	기초자치단체	공사 관리 및 감독
		용역 관리 및 감독
		보조금 지원
		재·세정
		인허가

기관 유형	기관 세부 유형	청렴도 측정대상이 되는 업무
교육청	시·도 교육청	공사 관리·감독
		물품 계약
		학교 급식 운영·관리
		현장학습·수학여행·수련회 관리
		운동부 운영
	교육 지원청	공사 관리·감독
		물품 계약
		학교 급식 운영·관리
		현장학습·수학여행·수련회 관리
		방과후학교 운영
		운동부 운영

출처 : 국민권익위원회 (2019e: 37-38)

4. 청렴도 평가의 측정 방법(설문 대상자 선정, 설문 방법, 점수 부여 등)

청렴도 평가는 상당 부분이 설문을 통해 진행된다. 이를 위해 필요한 것은 설문대상자의 확보이다. 국민권익위원회는 측정 대상 기관에 설문대상자 명부를 작성하여 제출할 것을 요구한다(국민권익위원회, 2019d: 75). 설문대상자 명부 작성에 관한 간략한 기준은 <표 8>과 같다. 허위 명부 작성 등 청렴도 평가의 신뢰도 저해행위를 사전에 막기 위해 무작위로 기관을 선정하여 현지 점검도 실시하고 있다(국민권익위원회, 2019d: 84).

<표 8> 2019년 설문대상자 수 및 설문대상자 명부 작성에 관한 기준

측정 영역	명수	기준
외부청렴도	158,753	전년도 7월 1일부터 당해 연도 6월 30일까지 청렴도 측정대상이 되는 업무와 관련하여 해당 공공기관 및 담당자와 직접 접촉한 경험이 있는 국민
내부청렴도	60,904	당해 연도 6월 30일 현재 측정대상 기관에 근무하고 있는 직원
정책고객평가	19,299	당해 연도 6월 30일 현재 측정 대상 기관을 평가 할 수 있는 전문가(학계종사자, 출입 기자, 국회 관계자)와 업무관계자(유관기관 근무자, 관련 이익단체 및 시민단체 종사자)

출처 : 국민권익위원회 (2019d: 75-76)

설문대상자를 전수 조사하는 것은 시간 및 비용 측면에서 어려우므로 표본 추출하여 설문을 한다. 부패 경험 등 은밀한 내용에 대해 정직하게 답변하기에는 비대면이 더 수월하다는 판단에서 전화 및 온라인 설문조사를 활용하고 있다. 외부청렴도 측정의 경우에는 전화를 사용하는데, CATI(Computer Aided Telephone Interview)를 통해 무작위추출(Random Sampling)을 하여 진행한다(국민권익위원회, 2019d: 87). 내부청렴도를 전화로 실시할 경우 동료나 상사에게 노출될 가능성이 커서 온라인으로 진행하는데 CAWS(Computer Aided Web Interview)를 사용하여 직급별 구성비 등을 고려한 층화표본추출(Stratified Sampling)을 하여 진행한다(국민권익위원회, 2019d: 88).

청렴도 평가는 공무원과의 접촉 경험 여부, 금품 등을 요구받은 경험 여부 등을 묻는 선택형 척도와 부패수준 등을 묻는 리커트(Likert) 척도를 주로 사용하는데, 응답 편의와 변별력을 고려하여 리커트 척도의 경우 7점 척도를 채택하였다(국민권익위원회, 2019d: 26). 7점 척도지만 점수로 환산될 때는 공식에 따라 10점으로 변환된다(국민권익위원회, 2019d: 94). 리커트 7점 척도로 된 설문 문항에 대해 설문대상자가 부여한 점수를 합산하여 평균값을 구한 후 10점 만점으로 변환한다. 10점으로 변환된 항목별 점수에 전문가 의견 등을 반영하여 가중치를 부여하며, 각 설문 항목에서 나온 점수를 합산하여 10점으로 변환하는 절차를 통해 감점 항목을 제외한 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 기본점수가 산출된다(국민권익위원회, 2019d: 93). 하지만 부패 경험에 대한 설문 문항은 이와는 다소 다르게 합산한다. 부패 경험에 대한 설문은 기관총합평가형 문항으로 분류하여 기관별 전체 응답자 중 부패 경험이 있다고 응답한 응답자가 얼마나 되는지를 먼저 구하여 이를 “기관별 평균 경험 빈도”라 하고 이를 변환하여 10점으로 만든다(국민권익위원회, 2019b: 100). 경험 빈도, 경험 규모, 경험률 모두 같은 방법으로 산출된다. 부패 경험만 별도의 공식을 사용하는 이유는 부패 경험이 전반적으로 적을 뿐만 아니라 없는 기관도 다수이기 때문에 다른 설문 문항과 같은 방법으로 처리할 경우, 부패 경험으로 인해 점수 변동이 크게 발생할 수 있기 때문으로 보인다. 2016년 통계청이 조사한 우리나라 국민의 부패 경험은 3.5퍼센트로 같은 해 부패인식은 62.3퍼센트에 비해 상당히 낮은 것을 알 수 있다(통계청, 2017: 310). 부패 경험에 의한 과도한 편차 발생을 보정하기 위해 표준변환을 활용하여 점수를 산정하고 있다(국민권익위원회, 2019d: 103). 부패 경험에 관한 자세한 공식은 <표 9>에 정리되어 있다.

〈표 9〉 부패 경험 문항 점수 산출 공식(외부청렴도 및 내부청렴도)

측정영역	공식
경험 빈도	$10 \times (1 - \text{기관별 평균 경험 빈도} / \text{Upper Cut Point1})$
경험 규모	$10 \times (1 - \text{기관별 평균 경험 규모} / \text{Upper Cut Point2})$
경험률	$10 \times (1 - \text{기관별 평균 경험률} / \text{Upper Cut Point3})$

출처 : 국민권익위원회 (2019d: 100) * Upper Cut Point: 기관별 평균 경험 규모 누적 감마확률분포의 95%에 해당하는 값

5. 청렴도 평가의 구성(각 측정영역의 세부항목 등)

국민권익위원회가 발표하는 청렴도 평가는 종합청렴도를 중심으로 이루어지고 있다. 종합청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 결과의 합산에서 부패사건 발생 현황을 감점하여 만들어진다(국민권익위원회, 2019d: 47). 부패사건 발생 현황은 행정기관의 경우 부패행위로 징계받은 공직자의 직위, 금액 등을 점수화하여 산출하고, 행정기관의 정무직과 행정기관을 제외한 공공기관의 임직원에 대해서는 데이터를 확보하기 어려우므로 감사자료 및 언론 보도 등을 통해 확인하여 지수를 산출한다(국민권익위원회, 2019d: 51). <표 10>에 청렴도 평가 측정영역과 세부항목에 대한 가중치가 소개되어 있다. 가중치는 델파이(Delphi) 기법으로 모은 학계, 시민단체, 관련 전문가 등의 의견을 반영하여 설정한다(국민권익위원회, 2019d: 55-60). 종합청렴도는 외부청렴도 약 60퍼센트, 내부청렴도 약 25퍼센트, 정책고객평가 약 15퍼센트로 구성한다. 외부청렴도에서 부패인식과 관련된 설문은 약 50퍼센트를 차지하며, 부패 경험과 관련된 설문도 약 50퍼센트이다. 내부청렴도는 청렴 문화와 관련된 설문이 약 40퍼센트를 차지하며 업무 청렴과 관련된 설문이 약 60퍼센트를 차지한다. 청렴 문화는 다시 조직문화와 부패방지제도로 구분되며, 업무 청렴은 다시 인사, 예산, 업무지시의 공정성에 대한 경험과 인식으로 구분된다. 정책고객평가는 부패인식이 약 40퍼센트, 부패통제와 경험이 각 약 30퍼센트를 차지한다.

〈표 10〉 2018년 청렴도 평가 측정영역 및 가중치

청렴도	측정영역		세부항목
외부청렴도 (0.601)	부패인식 (0.506)		특정인에 대한 특혜 여부 (0.167)
			연고 관계에 따른 업무처리 (0.164)
			우월적 지위·권한 남용 및 부당한 요구·처분 (0.171)
			부정청탁에 따른 업무처리 (0.191)
			업무처리 기준절차의 공개성 (0.154)
			업무처리의 책임성 (0.153)
	부패 경험 (0.494)		금품 경험률 (0.118)
			향응 경험률 (0.100)
			편의 경험률 (0.093)
			금품·향응·편의 경험 빈도 (0.359)
			금품·향응 경험 규모 (0.330)
내부청렴도 (0.250)	청렴 문화 (0.422)	조직문화 (0.631)	업무처리 투명성 (0.158)
			부정청탁에 따른 업무처리 (0.172)
			연고 관계에 따른 업무처리 (0.165)
			우월적 지위·권한 남용 및 부당한 요구·처분 (0.175)
			직무 관련 정보의 사적 이용 및 제3자 제공 (0.148)
			부패행위의 관행화 (0.182)

청렴도	측정영역		세부항목			
		부패방지 제도 (0.369)	부패행위·공익 신고자 보호 실효성 (0.322)			
			부패행위 적발·처벌의 적절성 (0.381)			
			부정청탁금지 제도 운영의 실효성 (0.297)			
	업무 청렴 (0.578)	인사업무 (0.413)	경험 (0.719)	금품·향응·편의 경험률 (0.196)		
				금품·향응·편의 경험 빈도 (0.415)		
				금품·향응·편의 경험 규모 (0.389)		
			인식 (0.281)	금품·향응·편의·특혜 제공 (1,000)		
				예산집행 (0.330)	경험 (0.662)	예산의 위법·부당 집행 (0.209)
						예산의 위법·부당 집행 (0.420)
		예산의 위법·부당 집행 (0.371)				
			인식 (0.338)	예산의 위법·부당 집행 (1,000)		
				업무지시 공정성 (0.257)	경험 (0.641)	부당한 업무지시 경험 (0.282)
부당한 업무지시 빈도 (0.718)						
			부당한 업무지시 (1,000)			
			예산 낭비 (0.126)			
			우월적 지위·권한 남용 및 부당한 요구·처분 (0.152)			
			부정청탁에 따른 업무처리 (0.155)			
			특정인에 대한 특혜 (0.126)			
			연고 관계에 따른 업무처리 (0.119)			
			정책 및 정보공개 (0.104)			
			퇴직공직자의 부적절한 영향력 행사 (0.109)			
			직무 관련 정보의 사적 이용 및 제3자 제공 (0.109)			
			부패통제 (0.294)	부패행위 적발·처벌의 적절성 (0.374)		
				부패행위·공익 신고자 보호 실효성 (0.306)		
				부패 예방 및 청렴도 향상 노력 (0.320)		
부패 경험 (0.279)	금품·향응·편의 경험 규모(1,000)					
부패사건 발생 현황	행정기관 부패사건지수 및 공직유관단체 부패사건 지수					

출처 : 국민권익위원회 (2019d: 53-60) * 괄호 안의 수치는 가중치

6. 청렴도 평가의 절차

청렴도 평가는 매년 1월부터 12월까지 일련의 절차에 따라 진행된다. 자세한 절차는 <표 11>에 나타나 있다. 통상 2월까지 당해 연도 기본계획을 수립하고, 6월까지 각 측정대상 기관의 청렴도 측정대상이 되는 업무를 선정하는 절차를 거친다. 청렴도 평가는 국민권익위원회가 직접 실시하지 않고 전문조사기관을 통해 측정한다. 전문조사기관을 활용하는 이유는 설문대상자가 많아 제한된 행정력으로는 실행이 어려운 점, 설문조사 및 통계처리 전문 기관에 의뢰하는 것이 전문성 확보에 도움이 되는 점, 국민권익위원회가 직접 측정하지 않

고 객관적인 전문조사기관에게 의뢰하는 것이 객관성 및 신뢰성 확보에 긍정적인 영향을 주는 점 등인 것으로 보인다. 7월까지 측정 모형 및 설문 문항을 보완하고 대상 기관에 측정 시행 계획을 통보한다. 8월에는 측정대상자 명부를 받고 부패사건 발생 현황 자료도 수집한다. 8월부터 11월까지 설문조사를 하며 부패사건 발생 현황을 점수화한다. 마지막으로 12월에 청렴도 평가결과를 분석 및 발표하게 된다.

〈표 11〉 청렴도 평가 절차

시기	업무
1~2월	기본계획 수립
2~6월	청렴도 측정대상이 되는 업무 선정
3~5월	전문조사기관 선정
4~7월	측정 모형 및 설문 문항 보완
6~7월	대상 기관에 측정 실시계획 통보
7~8월	측정대상자 명부 대상 기관으로부터 수령 및 부패사건 발생 현황 자료 수집
8~11월	설문조사 시행 및 부패사건 발생 현황 점수화
12월	결과분석 및 발표

출처 : 국민권익위원회 (2019d: 66)

IV. 청렴도 평가의 문제점 및 개선방안

1. 청렴도 평가의 문제점

1) 청렴도 평가의 활용 측면에서의 문제점

첫째, 현재 청렴도 평가 결과는 등급만 공개되는데, 등급만 공개하는 경우 활용가치가 낮다. 청렴도 평가는 공공기관의 청렴도를 과학적인 방법으로 측정해왔다는 점에서 큰 의미가 있다. 하지만 공공기관 입장에서는 청렴도 평가결과가 과연 해당 기관의 청렴도를 정확히 반영하고 있는지에 대해 의문을 제기하기도 한다. 또한, 청렴도 결과 점수가 낮은 경우 해당 공공기관에 대한 비난으로 연결되기도 하며 이에 기관장이 감사담당관을 교체하는 경우

도 발생한다. 이러한 현상에 대해 국민권익위원회는 지나친 경쟁으로 인한 부작용이라 판단하고 해결방안으로 점수 공개 대신 등급만 공개하는 것으로 방침을 전환하였다(국민권익위원회, 2019d: 13).

그러나 청렴도 평가의 결과 중 등급만 공개하는 것이 청렴도 결과에 대한 기관의 수용성을 제고하고 기관 간의 지나친 경쟁을 억제하며 기관장의 불합리한 인사를 막는 방법인지 의문이다. 설령 청렴도 평가 등급 공개가 이러한 목표를 달성할 수 있다고 할지라도 청렴도 평가의 활용 가능성을 제한하는 부작용 또한 발생한다고 할 수 있다. 연구자 관점에서 등급만 공개될 경우 각종 분석에 상당한 제약이 되며 분석 결과의 정확성도 떨어지게 된다.

둘째, 청렴도 평가방법은 기관 간 비교가 가능한 부분과 기관 내 비교가 가능한 부분을 명확히 구분하지 않고 있다. 일반적으로 언론이나 일반 시민들은 청렴도 평가결과 발표를 접하면 종합청렴도를 가지고 기관 간 비교를 하게 된다. 중앙행정기관과 공직유관단체의 외부청렴도는 단순 비교가 불가능하므로 이를 포함한 종합청렴도도 단순 비교를 할 수 없다. <표 12>에는 자주 비교 대상으로 언급되는 검찰청과 경찰청의 청렴도 측정대상이 되는 업무를 나열하였다. 업무가 유사하다고 생각되지만 실제로 외부청렴도 측정대상이 되는 업무에 있어서 공통점이 전혀 없음을 알 수 있다.

〈표 12〉 검찰청과 경찰청 외부청렴도 측정대상이 되는 업무

기관	청렴도 측정대상이 되는 업무
검찰청	기록 열람 및 기소중지 제기
	압수물 가환부
	범죄피해자의 지원
	계약 및 관리
경찰청	일반 및 유해업소 수사·조사
	교통사고 조사 및 교통사범 지도단속
	총포, 도검, 화약류 등 소지 허가
	경비업 허가 관리
	계약 및 관리

출처 : 국민권익위원회 (2019e: 25)

외부청렴도 측정대상이 되는 업무가 달라지면 외부청렴도 점수 및 등급도 달라진다. <표 13>을 보면, 국무조정실의 경우 2013년부터 2018년까지 상대적으로 낮은 등급을 받았으나, 2019년에 2등급으로 상승한 것을 알 수 있다. 이는 2019년에 외부청렴도 측정대상이 되는 업무 중 조세심판 업무가 국무조정실의 외부청렴도 측정대상이 되는 업무에서 분리되면서

조세심판원을 별도 측정하였기 때문이다(국민권익위원회, 2019e, 36). 조세심판원이 5등급인 것을 보면 조세심판 업무로 인해 그간 국무조정실의 청렴도가 낮았음을 추정할 수 있다. 따라서 외부청렴도 측정대상이 되는 업무가 다른 외부청렴도를 기관 간 단순비교하거나, 외부청렴도 측정대상이 되는 업무가 바뀐 기관의 청렴도를 기관 내 시계열 비교하는 것은 타당하지 않다는 것을 알릴 필요가 있다. 다만 지방자치단체와 교육청은 외부청렴도 측정대상이 되는 업무가 동일하기 때문에 비교할 수 있다.

〈표 13〉 국무조정실 및 조세심판원 외부청렴도 측정 결과(등급)

년도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국무조정실	4	4	3	3	4	4	2
조세심판원	-	-	-	-	-	-	5

2) 청렴도 평가의 방법 측면에서의 문제점

첫째, 청렴도 평가결과가 기관 간 비교를 목적으로 하는지, 기관 내 비교를 목적으로 하는지 명확하지 않다. 청렴도 평가는 부패 경험에 대해서는 소수만 경험이 있다고 응답하기 때문에 분포에 따른 영향이 크다고 판단하여 표준화를 통해 합산하고 있으며, 다른 항목은 10점 만점으로 단조 변환하여 합산하는 방식을 사용하고 있다. 단조변환은 특정 항목의 분포에 따라 영향을 받아 결과가 왜곡될 위험이 있으므로 기관 간 비교에는 적합하지 않으며 기관 내 시계열 분석에 적합하다. 반면 표준화는 특정 항목의 분포로 인한 영향은 최소화하므로 동일 시점에서 기관 간 비교에는 적합하나 평균이 특정 값으로 수렴되기 때문에 시계열 비교에는 유용하지 않은 단점이 있다. 실제로 단조 변환하여 합산하는 방식은 기관 내 시계열 비교를 주된 목적으로 하는 부패인식지수 산출에 사용하는 방법이고 표준화하여 합산하는 방법은 같은 년도에 기관 간 비교를 주된 목적으로 하는 부패통제지수 산출에 사용하는 방법이다. 청렴도 평가는 양자가 혼재되어 있어 기관 간 비교와 기관 내 비교 모두 어려움이 있다.

둘째, 낮은 응답률로 인해 신뢰성에 문제가 발생할 소지가 있다. 내부청렴도 설문대상자가 2019년 기준 6만 명이 넘지만, 실제 응답자 수는 공개되지 않고 있다. 일부 기관에 확인한바, 응답 대상자 1,000여 명 중 100여 명 미만이 응답하여 응답률이 10퍼센트가 안 되는 경우도 있는 것으로 나타났다. 특히, 수사 및 조사 업무를 주로 수행하는 기관의 경우, 조사관 특성상 개별 사건에만 집중하는 경향이 강하여 기관에서 실시하는 설문에 응하는 비율이 대단히 낮다. 낮은 응답률은 표준오차를 크게 할 뿐만 아니라 응답에 참여하는 자와 응

답에 불참하는 자의 성향이 다를 경우 왜곡 가능성을 증가시키기에 바람직하지 못하다.

2. 청렴도 평가 개선방안

1) 청렴도 평가의 활용 측면에서의 개선방안

첫째, 등급뿐만 아니라 종합 점수 및 세부항목 점수 등을 공개해야 한다. 기관 간 과도한 경쟁이 우려된다면 기관 정보를 제거한 원천 자료를 공개하여 관련 연구가 활발히 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 현재 청렴도 평가결과는 등급만 공개하고 있고 세부항목에 관한 점수는 기간 간 과도한 경쟁을 촉발할 수 있기에 공정한 평가 업무를 수행하는 데 장애가 있을 수 있다는 이유로 공개하지 않고 있다. 점수의 공개가 공정한 평가 업무 수행에 장애를 초래하는지도 의문이지만, 그러한 가능성으로 인해 공개하지 않는다면, 기관 정보를 제거하고 제공하는 것도 방법이라고 생각한다. 기관 정보를 제거할 경우 어느 기관이 청렴도 점수가 얼마인지는 알지 못하지만, 청렴도 평가를 활용한 연구, 예를 들면 부패인식과 부패 경험과의 관계, 내부청렴도와 외부청렴도와의 관계, 부패사건 발생에 외부청렴도에 미치는 영향 등 다양한 연구를 보다 정교하게 수행할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 비교 시 참고할 수 있는 정보도 제공할 필요가 있다. 비교 관련 예를 들면, 중앙행정기관과 공직유관단체의 외부청렴도는 청렴도 측정대상이 되는 업무가 기관별로 다르므로 기관 간 비교를 하지 않도록 해야 한다. 점수 비교 시 참고할 수 있는 정보로 표준오차(Standard Error)가 있다. 설문대상자의 응답률이 지나치게 낮은 경우가 있으므로 표준오차(Standard Error)에 관한 정보도 같이 제공하는 것이 바람직하다. 일부 기관의 경우 응답률이 10% 미만이며, 응답률이 현저히 낮을 경우 표본의 대표성을 확보하기 어렵다. 이런 경우 표준오차 값을 제공하여 점수 변동 범위에 관한 정보를 제공해주는 것이 왜곡된 해석을 막는 방법이다. 예를 들어, 어느 기관의 2019년 청렴도 평가 종합청렴도 점수가 7.0이고 2018년 종합청렴도 점수가 6.9라면, 점수만 보았을 때, 0.1점 상승한 것으로 보인다. 하지만 0.1점이 표준오차 범위 안에 있는 점수라면 2018년과 2019년 종합청렴도 점수가 다르다고 할 수 없다. 따라서 왜곡되지 않은 해석을 위해 표준오차 정보도 제공하는 것이 바람직하다. 부패인식지수나 부패통제지수도 모두 표준오차를 제공하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

2) 청렴도 평가의 방법 측면에서의 개선방안

첫째, 기관 간 비교를 위한 점수산정 방법과 기관 내 변화를 측정하기 위한 점수산정 방법을 달리하여 산출하고 그 결과를 제공할 필요가 있다. 기관 간 비교를 위해서는 부패 경

험뿐만 아니라 다른 측정 항목에 대해서도 표준화하여 합산해야 한다. 부패통제지수는 동일 년도에 기관 간 비교가 가능하도록 설계되어 있는데, 세부항목 측정결과를 표준화하여 매년 모든 국가의 부패통제지수 평균이 0에 수렴하도록 설계되어 있다. 이처럼 청렴도 평가결과가 동일 시점에서 기관 간 비교를 목적으로 한다면 다른 항목도 표준화하여 합산하는 것이 정확하다. 2017년 42개 중앙행정기관의 종합청렴도 결과를 보면 최고점이 8.51점, 최저점이 7.1점으로 점수 간격이 좁다는 것을 알 수 있다. 이처럼 소수점 이하의 점수 차이로 등급이 바뀌는 경우에는 점수를 합산하는 방법에 있어서 왜곡 가능성을 더 줄일 수 있는 방법을 채택하는 것이 타당하기에 기관 간 비교를 위해서는 모두 표준화하는 것이 바람직하다.

반면, 청렴도 평가결과로 기관 내 시계열 비교를 하려면 부패 경험은 제거하고 나머지만 단조 변환하여 합산 후 점수를 산출하는 것이 바람직하다. 매년 표준화하여 점수를 산출할 경우, 평균이 고정되어 같은 년도의 다른 기관과의 상대적 위치는 파악할 수 있지만, 전년도보다 개선되었는지는 파악하기 어렵다. 부패통제지수도 이런 측면에서 시계열 분석 자료로 활용하기 어렵기에 많은 연구가 시계열 분석에서는 부패인식지수를 사용하고 있다. 따라서 기관 간 비교용 결과와 기관 내 비교용 결과를 따로 산출하면 목적에 따라 취사선택할 수 있을 것으로 판단한다. 이는 단순한 공식을 통해 처리하면 되는 문제로 점수 산출에 큰 부담은 없을 것으로 예상된다.

둘째, 설문대상자의 응답률을 높이기 위한 인센티브 도입 등에 대해 검토할 필요가 있다. 현재는 설문 응답에 대한 보상이 전혀 없다. 인센티브 부여를 위한 관련 예산을 국민권익위원회 차원에서 편성하거나, 기관에게 설문 응답에 대한 일정 수준의 인센티브를 부여할 수 있는 권한을 주어 응답률을 높이는 것이 바람직하다. 금전적인 인센티브를 부여하더라도 설문에 응하는 것에 대한 인센티브이지 특정 답변을 유도하는 인센티브가 아니므로 기관 간 인센티브 액수가 다르더라도 공정성을 저해하거나 결과를 왜곡시킬 가능성은 거의 없다고 판단한다.

V. 결론

본고는 청렴도 평가에 대한 분석과 청렴도 평가 활용 및 방법에 대한 개선방안을 언급하였다. 지금까지의 청렴도 평가에 관한 연구가 청렴도 평가를 변수로 활용하는 영역에 머물렀던 것에 반해, 본고는 청렴도 평가를 분석하고 보다 과학적이고 객관적인 청렴도 평가가 될 수 있는 방안을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 본고의 목적은 청렴도 평가에 대한 비판이 아니다. 청렴도 평가는 약 20년 가까이 운영해오면서 많은 발전을 했다고 판단한다. 외부 조사기관을 활용하는 점, 부패인식뿐만 아니라 부패 경험까지 측정하는 점, 외부청렴

도와 내부청렴도를 구분하여 측정하는 점, 부패행위 적발에 따른 감점을 반영하는 점 등을 볼 때 신뢰성이 높은 지수라 하겠다. 다만, 본고에서 지적한 바와 같이, 기관 정보를 제외한 세부점수 공개, 비교가 가능한 부분과 비교가 가능하지 않은 부분을 구분한 지수 산출 및 표준오차 정보 제공, 기관 간 비교용 점수와 기관 내 비교용 점수를 구분하여 산출, 설문 응답에 대한 인센티브 부여 등을 통해 개선할 필요가 있다.

이러한 개선을 통해 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째, 청렴도 평가의 활용도를 높일 수 있다. 현재 각 기관에게는 자세한 측정결과가 제공되지만, 외부적으로는 등급만 공개되고 있다. 기관 정보를 제외한 세부자료 공개를 통해 청렴도 평가에 대한 학계의 연구가 활발히 이루어진다면, 더 나은 측정 도구로 진화할 수 있으며 부패와 관련한 다양한 현상을 분석할 수 있을 것으로 기대한다. 둘째, 기관 간 잘못된 서열화를 막을 수 있다. 표준오차 정보를 제공하면 점수변화가 통계적으로 유의미한지 아닌지를 확인할 수 있기에 통계적으로 무의미한 점수변화로 서열화되는 것을 막을 수 있다. 이를 위해서는 청렴도 평가를 제대로 이해할 수 있는 기본적인 통계지식에 대한 교육도 필요할 것이다. 기관 간 비교용 점수와 기관 내 비교용 점수를 따로 제공하는 것도 잘못된 서열화를 막는 데 도움이 될 것으로 판단한다. 셋째, 청렴도 평가의 신뢰성을 높일 수 있다. 응답률을 제고하여 표준오차를 줄이면 점수에 대한 신뢰성 향상에 도움이 되며 본고에서 제시한 다양한 제안을 통해 점수가 의미하는 바를 더욱 명확히 할 수 있을 것으로 기대한다.

본문에서 제시한 개선방안 외에 몇 가지 제언을 추가하고자 한다. 첫째, 시계열 자료로 활용가치를 제고하기 위해서는 우수기관 등에 대한 측정 면제 제도를 폐지하여야 한다. 국민권익위원회는 청렴도 우수기관에 대해 인센티브 측면에서 면제기준을 충족하는 기관에 대해서는 측정을 면제해주고 있다(국민권익위원회, 2019e: 3). 측정 면제기준에 대해 적시한 자료는 없으나, 청렴도 평가 결과 1등급을 일정 기간 이상 유지한 기관으로 판단된다. 이런 기관에 대해 면제를 해줄 경우, 청렴도 평가를 활용하여 연구를 진행할 때 왜곡이 발생할 가능성이 있다. 예를 들면, 부패방지시책평가와 청렴도 평가 간의 상관관계를 분석할 때, 청렴도 평가 점수가 일정 기간 높은 기관은 데이터에 포함되지 않기 때문에 이러한 기관이 포함되었을 때와 다른 결과가 나올 수 있다. 기관에 인센티브는 포상 등을 통해 제공하고 시계열 자료로서의 완성도를 유지하기 위해서는 가급적 결측값이 발생하지 않게 운영하는 것이 바람직하다.

둘째, 시계열 자료로 활용가치를 가지기 위해서는 모형이 어느 정도 완성되면 평가항목 등에 대한 변경을 최소화하여야 한다. 약 20년간 청렴도 평가는 상당히 발전해왔다. 해마다 조정되는 부분은 전체적인 추세에 큰 영향을 주는 정도는 아니라고 판단한다. 하지만 시계열 자료로 활용 가능성을 높이려면 매년 동일한 대상에 대해 동일한 방법으로 측정하는 것이 바람직하다. 수정을 통한 실익이 크지 않다면 수정을 안 하는 것도 검토할 필요가 있다. 수정을 반드시 해야 한다면 가능한 수정 전과 수정 후 점수를 모두 산출하는 것도 대안이

될 수 있다. 예를 들면, 부패사건 감점 지수를 도입할 경우, 도입 전 데이터와 도입 후 데이터를 비교할 수 있도록 부패사건 감점 지수 반영 전 점수와 반영 후 점수를 모두 공개하는 것이다.

셋째, 거대부패에 대한 측정 수단으로 고위직 청렴도 평가 도입이 필요하다. 국민권익위원회의 의뢰로 2010년에 한국행정학회에서는 고위공직자 청렴도 평가 모형을 개발하였다(한국행정학회, 2010). 그러나 실제 시행되지는 못하였다. 현재 청렴도 평가는 외부청렴도의 경우 기관과 접촉 경험에 있는 국민, 내부청렴도는 근무자, 정책고객평가는 전문가와 업무관계자로 되어 있는데, 국민이나 하위직 근무자 등은 거대부패에 대한 경험을 가지기 어려우며, 현재 설문도 부당한 업무지시 등을 제외하면 대부분 거대부패와 관련성이 낮다. 고위직 청렴도 평가가 거대부패를 모두 잡아낼 수는 없겠지만, 고위직에 한정하여 별도로 청렴도 평가를 실시한다면 거대부패에 조금 더 다가갈 수 있을 것으로 기대한다.

청렴도 평가는 현재 몽골, 베트남, 인도네시아 등에 부패방지 협력사업의 일환으로 전수되었으며, 이중 인도네시아 부패방지위원회(Corruption Eradication Commission, 또는 KPK)는 2008년부터 매년 실시하고 있다(국민권익위원회, 2019a: 56).¹⁾ 2018년의 경우 KPK는 26개의 행정기관에 대해 내부응답자 60명, 외부응답자 60명, 전문가 10명의 응답을 토대로 청렴도 평가결과를 발표하였다(KPK, 2018: 9). KPK는 청렴도 평가를 자국의 현실에 맞게 변형하여 외부청렴도는 투명성, 부패방지시스템, 공무원 청렴성에 대해, 내부청렴도는 조직문화, 인사, 부패방지시스템, 예산에 대해 측정하고 있다(KPK, 2018: 15).²⁾ 우리나라와 평가방법 및 응답자 수 등의 차이로 인해 단순 비교하기는 어려우나, 2018년 종합청렴도는 68.75로 나타났다(KPK, 2018: 30). 또한, 국민권익위원회는 부패통제지수와 부패인식지수가 가지는 한계를 넘어 공공부문과 민간부문을 포괄하는 새로운 부패측정지수를 국가청렴지수라는 이름으로 개발하고 있다. 국가청렴지수는 공공부문과 민간부문을 포함하는 부패실태와 국가 반부패 제도와 민간에 대한 감시 효율성을 포함하는 반부패시스템으로 구성되어 있다(고려대학교 산학협력단, 2020: 63). 개도국의 청렴도 측정과 국가청렴지수의 개발에 있어서도 본고의 제안들이 반영된다면 더욱 실효성 있는 결과가 나올 것으로 기대한다.

1) 영어 명칭은 Corruption Eradication Commission이나 통상 KPK로 칭한다. KPK는 인도네시아어 Komisi Pemberantasan Korupsi의 약자이다.

2) 전문가 평가는 별도의 하위항목을 두고 있지 않다.

참고문헌

- 고려대학교 산학협력단 (2020). 「국가청렴지수 개발·연구 보고서」. 국민권익위원회 발간자료.
- 국민권익위원회 (2019a). 「2018 국민권익백서」.
- 국민권익위원회 (2019b). 「2019년도 공공기관 청렴도·시책평가 워크숍」.
- 국민권익위원회 (2019c). 「2019년 공공기관 청렴도 측정 결과」.
- 국민권익위원회 (2019d). 「2019 공공기관 청렴도 측정매뉴얼」.
- 국민권익위원회 (2019e). 「2019년 공공기관 청렴도 측정 실시계획」.
- 이자성 (2014). 지방자치단체 청렴도 인식에 관한 연구. 『한국인적자원관리연구』, 21(5): 203-225.
- 이정주·이선중 (2012). 반부패청렴정책의 효과 분석. 『한국행정학보』, 46(3): 121-146.
- 이정주·장진희 (2017). 부패방지시책평가가 공공기관청렴도평가에 미친 영향에 관한 탐색적 연구, 『정책분석평가학회보』, 27(2): 1-24.
- 장석준 (2010). 지방정부의청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 『한국사회와 행정연구』, 21(2): 165-192.
- 정재한 (2011). 식품의약품안전청에 대한 2010국민권익위원회 청렴도평가의 방법론적 특성 및 평가 결과가 지니는 반부패 전략적 시사에 관한 연구. 『한국행정학회 학술발표논문집』: 1-18.
- 통계청 (2017). 『한국의 사회동향 2017』.
- 한국행정학회 (2010). 「고위공직자 청렴도평가 모형개발 연구 결과보고서」. 국민권익위원회 발간자료.
- Crider, K., & Milyo, J. (2013). Do state ethics commissions reduce political corruption: An exploratory investigation. *UC Irvine Law Review*, 3: 717-733.
- Min, K. (2019). The Effectiveness of anti-corruption policies: Measuring the impact of anti-corruption policies on integrity in the public organizations of South Korea. *Crime, Law and Social Change*, 71(2): 217-239.
- KPK (2018). *Integrity Assessment Survey Report 2018*.

투고일자 : 2020. 02. 29

수정일자 : 2020. 03. 25

게재일자 : 2020. 03. 31

<국문초록>

청렴도 평가 개선방안에 대한 소고

민 경 선

청렴도 평가는 2002년부터 실시해 오면서 공공기관에 많은 영향을 주고 있지만, 이에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 청렴도 평가결과를 종속변수로 사용한 연구는 찾아볼 수 있지만, 청렴도 평가의 방법에 대해 문제점을 찾고 이에 대한 개선안을 제안하는 연구는 극히 드물다. 청렴도 평가의 문제점은 무엇이고 어떻게 개선할 수 있는가? 이 연구 질문에 답하기 위해 본고는 청렴도 평가의 방법을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 본고에서 제안하는 청렴도 평가의 개선방안은 크게 현재 측정 방법을 유지하되 활용에 있어서 개선방안과, 현재 측정 방법에 있어서 개선이 필요한 사안으로 구분된다. 전자와 관련하여 첫째, 기관 정보를 제거한 후 종합 점수 및 세부항목 점수 등을 공개해야 한다. 둘째, 표준오차 등 비교에 참고할 수 있는 정보를 제공해야 한다. 후자와 관련하여 첫째, 기관 간 비교를 위한 점수산정 방법과 기관 내 변화를 측정하기 위한 점수산정 방법이 달라야 한다. 둘째, 설문대상자의 응답률을 높이기 위한 인센티브 도입 등에 대해 검토할 필요가 있다. 결론에서는 본문에서 언급한 개선방안 외에 추가적인 제언도 제시하였다. 첫째, 시계열 자료로 활용가치를 제고하기 위해서는 우수기관 등에 대한 측정 면제 제도를 폐지하여야 한다. 둘째, 모형이 어느 정도 완성되면 평가항목 등에 대한 변경을 최소화하여야 한다. 셋째, 거대부패에 대한 측정 수단으로 고위직 청렴도 평가 도입이 필요하다. 이러한 제안이 향후 개도국에 대한 청렴도 평가 도입과 국가청렴도 측정 지수 개발에 도움이 되길 기대한다.

주제어: 청렴도 평가, 공공기관, 표준화, 인센티브, 정보공개

