일반논문 「한국행정학보」 제46권 제3호(2012 가을): 121~146

반부패청렴정책의 효과 분석:
서울시 청렴시책평가를 중심으로

이 정 주
이 선 중

본 연구는 반부패청렴정책이 청렴도 제고에 미친 영향에 대해 서울시 청렴시책평가를 중심으로 패널자료를 구축하여 분석을 실시하였다. 분석자료는 2008년에서 2011년까지의 서울시 25개 자치구의 청렴시책평가 자료와 국민권익위원회의 공공기관 종합청렴도 자료를 활용하였다. 분석결과 청렴교육·홍보, 행동강령의 내면화, 행정정보공개는 외부청렴도를, 청렴도향상 개선 노력도는 내부청렴도를 높이는 것으로 나타나, 부패통제시기를 기준으로 사전예방적인 요인이 청렴도를 제고하는데 중요한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 오늘날 사전예방기능을 강화하기 위해 노력을 하고 있는 국제적인 반부패통제전략의 주요 흐름과 일치하는 것으로 평가할 수 있다. 하지만 새롭게 개편된 2012년 서울시 청렴시책모형이 사전 예방적 기능보다 지나치게 사후 처벌적 기능에 초점을 둠에 따라 이에 대한 개선이 필요할 것이다.
[주제어: 반부패청렴정책, 청렴시책평가, 패널자료]

Ⅰ. 서론

부패(Corruption)는 어원적으로 함께 무너진다는 의미로 개인만 망하게 하는 것이 아니라 그 개인이 속한 사회 더 나아가 국가까지 파멸시키는 속성을 지닌다. 최근 리비아 카다피 정권의 몰락이나 그리스의 재정위기가 대표적인 예이며(연합뉴스, 2011. 2. 23; 연합뉴스, 2012. 4. 11자), 우리는 그러한 사태가 국제사회의 안보나 경제적 상황에 부정적인 영향을 미치고 있음을 목격하고 있다.

결국 부패행위를 사소하다고 하여 묵인하거나 방치하지 말고, 부패를 억제할 수 있는 부패방지전략을 적극적으로 수립하여 청렴수준을 한 층 더 높이는 것이 국내·외를 막론하고 중요한 반부패·청렴과제일 것이다.

이러한 노력의 일환으로 국제사회에서는 미주대륙간반부패협약(OASC, 1997년), OECD뇌물방지협약(1999년), 유엔반부패협약(UNCAC, 2003년), G20 반부패 행동계획(2010년), 사회적 책임에 관한 국제표준인 ISO26000의 반부패 이슈 제기 등을 통해 부패를 방지 또는 통제하기 위한

다각적인 노력을 수행하고 있다.

우리나라의 경우도 부패방지법 제정 및 부패방지위원회 기구설립(2001년)을 기점으로, 자금세탁방지관련 법률로 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률(2001년), 특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률(2001년)제정, 공공기관 청렴도 조사(2002년),[1] 공공·정치·경제·시민사회간의 사회적 신뢰에 기반을 두고 부패문제를 극복하기 위한 투명사회협약체결(2005년), 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 보호하기 위한 공익신고자 보호법제정(2011년) 등이 청렴성 제고를 위한 부패방지 노력이라고 볼 수 있다.

한편 '희망서울, 부패제로'를 표방하고 있는 서울시도 예외는 아니다.

서울시는 2005년부터 청렴시책평가를 대표적인 부패방지전략으로 활용하여 실시해 오고 있다. 이 평가는 주로 반부패·청렴에 대한 과정평가로서 25개 자치구가 얼마만큼 청렴도 제고를 위해 노력하는지를 평가하는 것이다. 실제 결과론적인 측면에서 보았을 때 2008년과 2010년에 국민권익위원회에서 실시한 16개 광역시·도 청렴도 평가에서 서울시가 청렴도 1위를 달성하여 시책평가가 효과가 있었다는 평가가 있다(반부패시스템연구소, 2011). 하지만 지금까지 서울시 청렴시책평가가 청렴도에 어떤 영향을 미쳤는지에 관한 경험적 자료에 입각한 효과분석이 없기 때문에 이를 단정하기는 어렵다.

최근 서울시는 청렴도 피평가기관인 25개 구청의 평가부담을 줄이고, 다소 중복될 수 있거나 예산 대비 효과가 현저히 떨어지는 청렴평가과제를 통합 운영할 필요성(서울시 감사관, 2012. 3)에 따라 2012년부터 기존 청렴도 평가모형에서 사용된 평가지표를 대폭적으로 수정하여 새로운 형태의 청렴도 시책평가를 운영할 예정이다. 어떠한 제도이든지 간에 시대적 환경변화에 따라 기존의 제도가 수정, 보완 또는 전면적으로 개편되어 운영될 수 있듯이 청렴시책 평가모형도 또한 달라질 수 있다. 그런데 문제는 기존 평가모형에서 제시된 평가지표 중 청렴도 향상에 가장 큰 영향을 미친 지표가 무엇인지 등에 대한 효과성 검토 없이 새로운 시책평가모형이 구축되어, 새 평가모형의 적합성 및 실효성에 대한 의구심이 증대되고 있는 실정이다.

김병섭(1999)은 부패방지전략의 수립 시 채택된 수많은 제도가 제대로 집행되었는지를 살펴보는 것이 중요함에도 이에 대한 평가가 부족했던 현실을 비판하였다. 이러한 점에서 본 연구는 그동안의 서울시 청렴시책평가가 청렴도 향상에 어떠한 영향을 주었는지를 실증적으로 분석하였다. 이러한 분석을 통해 부패방지전략으로서 사전적 예방 기능이 효과적인 것인지, 아니면 사후 처벌적 기능 등이 효과적인 것인지를 살펴보았다. 더 나아가 이를 통해 새롭게 개편되는 청렴시책 평가지표의 타당성 검토뿐만 아니라 청렴도 평가모형의 전반적인 방향성을 제시하고자 한다.

이 연구는 청렴가치의 강조로 일선행정에서 청렴 피로도가 누적되어 있는 공무원에게 그 동안의 반부패노력이 청렴성 제고에 도움을 줄 수 있음을 경험적으로 보여 줌으로써 청렴정책의

1) '공공기관청렴도 조사'는 공공행정의 부패방지 및 척결분야에서 2012년 5월 9일에 유엔 공공행정 대상을 수상했다.

수용도를 높이는데 의의가 있을 것이다. 또한 공직사회의 청렴노력과 관련 없이 언론 상에 접하는 부패사건으로 공직사회가 무조건적으로 부패하다는 국민들의 부정적인 인식을 상당부분 해소함으로써 청렴 정책에 대한 올바른 이해뿐만 아니라 행정신뢰를 제고하게 될 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 부패방지전략

오늘날 부패수준을 파악하기 위한 대표적인 평가방법으로 국제적으로 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI), 뇌물공여지수(BPI), 세계부패척도(GCB)와 국내적으로 국민권익위원회의 청렴도 조사 및 부패인식도 조사 등이 있다.

이러한 청렴도 또는 부패인식도 조사결과는 해당 국가나 기관에 특별히 직접적인 불이익을 주거나 제재를 가하는 것은 아니지만, 해당 국가나 기관에 창피(name shaming)를 줌으로써 대외적인 신인도의 저해를 가져오거나 국가나 기관의 경쟁력 저하를 가져오기 때문에 단순히 이를 무시할 수 없는 상황이다. 예를 들어 국가 또는 지방자치단체의 청렴도 수준이 낮다고 할 경우 외국자본이 해당 국가나 기관에 투자를 꺼려할 뿐만 아니라 만약 투자를 하더라도 투자대상의 가치를 평가절하 하려는 경향이 나타나 경쟁력이 약화될 소지가 있다. 왜냐하면 부패와 관련된 평판이 좋지 않다면 그 국가에 대한 국제기구들의 투자에 영향을 미치기 때문이다(Rose-Ackerman, 1978). 따라서 국가든 기관이든 청렴수준을 높이기 위한 부패방지전략은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

부패방지전략은 부패의 개념을 어떻게 정의하고 부패의 원인을 어떻게 접근하는가에 따라 전략의 방향성이 다양하기 때문에 부패의 개념정의가 중요하다. 일반적으로 부패의 개념은 정의의 늪(definitional quagmire)이라고 규정될 만큼 학자에 따라서 다양하게 정의되어 파악하기 어렵지만(Johnston, 1994), 오늘날에는 사적이익을 위한 공권력 남용이라는 협의의 개념에서 탈피해 공공재산 등 공익의 범위까지 확대하여 정의하는 경향이 있다.[2] 이러한 공익적 관점에는 오늘날 행정개혁의 이념적 배경이라 할 수 있는 신공공관리 또는 거버넌스의 영향으로 행정의 책임성, 투명성, 공정성의 개념까지도 포괄하고 있으며 부패방지전략도 그러한 관점을 반영하여 이루어지고 있다.

이러한 부패방지전략에 대해 김병섭·백승빈(2001)은 역대정부의 반부패정책을 평가하면서 부패방지전략에 대해서 여러 가지 기준으로 분류하고 있는데, 그 내용을 살펴보면 통제해야 할 부패의 개념 및 대상을 무엇으로 누구로 할 것인가 하는 문제, 시간을 기준으로 하는 구분, 타율

2) 유엔반부패협약에서는 공익적 관점에서 더 나아가 민간부분까지 부패의 범위를 넓혀서 이해한다.

적·부정적 통제방법과 자율적·긍정적 통제방법, 통제의 기간에 의한 단기적 통제와 장기적 통제, 통제주체의 문제 등으로 구분하였다.

이외도 기존 부패방지전략에 대한 선행연구나 부패관련 국제협약에서 주장하고 있는 내용을 요약해 보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 학자 및 국제협약에 따른 부패방지전략

학자/협약	부패방지전략
구자용(1990)	외부통제, 내부통제, 시민통제
김해동·윤태범(1994)	부패개입에 대한 기회와 동기 감소, 부패비용의 증가와 부패저항 유인책 증가
김영종(1998)	입법 정책적 개혁장치의 도입, 행정개혁을 통한 구조적 부패문화개혁, 행정윤리교육, 최고정책결정자의 의지, 조직문화개혁, 보수구조개선
김태룡·안희정(2000)	개인적 수단: 업무의 투명성 제고, 규정의 준법성 제고 사회문화적 수단: 뇌물에 대한 의식개혁, 신고문화 배양 제도적 수단: 부패교육의 효과성 제고, 부패관련법제의 효과성 제고 통제적 수단: 통제기관의 효과성 제고, 시민단체·언론의 통제효과성 제고
이승종(2005)	정보공개의 활성화, 공직윤리강화, 감사·조사제도개선, 내부고발자 보호, 행정과정의 절차화 및 투명화
라영재(2009)	기관장의 리더십 내부통제전략: 자체감사의 실효성, 행동강령의 실효성, 처벌수준의 적정성, 내부공익신고, 교육훈련, 업무절차 및 업무내용의 공개정도 외부통제전략: 감사원 감사 실효성, 시민단체의 감사활동 등 옴부즈만 전략: 민간협력, 시민감사관제 도입
Bhargava & Bolongaita(2001)	제도적 억제: 독립적이고 효과적인 사법기관, 입법 통제, 독립적인 검찰 정치적 책임성: 정치적 경쟁, 정치자금의 투명성, 정당투표의 공개, 재산공개의 실효성 및 이해 상충금지 시민사회 참여: 정보의 자유, NGO와 언론의 역할, 공청회 경쟁적인 기업환경: 경제적인 정책개혁, 경쟁적 구조, 규제완화, 기업거버넌스의 투명성 공공부문혁신: 책임성을 지닌 분권화, 조달관리의 투명성, 예산개혁 등
유엔반부패협약	반부패기구창설, 부패를 범죄로 규정, 부패방지정책 개발 및 시행, 공무원행동강령 적용, 투명한 공공조달 및 공공재정 운영 등

이들을 종합해 보면 부패방지전략으로 크게 행정책임의 확보차원에서 행정기관내부에서 이루어지는 내부통제와 행정기관 외부에서 이루어지는 외부통제로 구분하는 전통적 견해(Gilbert, 1959), 해당 부패행위에 징벌적 제재로 곧 바로 책임을 묻는 직접적인 통제와 부패의 기회감소와 부패비용증가 및 청렴에 대한 인센티브 강화를 통해 부패를 감소시키려는 간접적인 통제로도 구분해 볼 수 있다. 또한 부패통제의 시기를 기준으로 사후처벌적인 통제와 사전예방적인 통제 등으로도 나눌 수 있다. 하지만 이러한 분류들은 어떠한 기준이든 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 상호 연관되어 작용한다. 가령 적발처벌은 사후처벌적인 통제이자 직접통제, 내부통제로 볼 수 있기 때문이다.

2. 반부패 정책효과에 관한 선행연구 고찰 및 비판적 검토

1) 반부패 정책효과 선행연구 고찰

부패방지전략에 근거한 반부패 정책의 효과분석에 관한 선행연구 검토 결과, 효과성 검증을 위한 축적된 자료의 부족으로 이에 대한 연구가 드물게 이루어지는 것으로 나타났다.[3)]

부패방지전략에 관한 연구는 크게 부패방지전략의 우선순위 내지 중요성을 검토하는 연구와 부패방지전략의 효과에 관한 연구로 나누어 볼 수 있다.

부패방지전략의 우선순위에 관한 연구란 부패방지전략 중 어떠한 정책이나 방법이 부패를 최소화할 수 있는 방안인지를 다루는 것이 주된 내용이고 부패방지전략의 효과에 관한 연구란 시행된 부패방지정책이 얼마나 부패감소에 영향을 주었는지를 다루는 연구라고 볼 수 있다. 특히 부패방지전략의 효과에 관한 검토는 객관적 자료를 토대로 부패방지의 효과를 검토하는 연구와 개인의 인식조사를 바탕으로 한 부패수준 저감에 영향을 미치는 영향요인을 파악하는 연구로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 부패방지전략의 우선순위와 관련된 구체적인 논의를 살펴보면, 박광국 외(2000)는 대구시청과 대구경찰청 공직자를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process)를 이용하여 부패방지전략의 중요도 평가를 실시하였다. 두 기관 모두 법적인 차원의 통제전략, 기구·제도적인 차원의 통제전략, 행태적 차원의 통제전략 중 법적인 차원의 통제전략이 가장 중요하다고 평가되었다. 반면 행태적 차원의 통제전략이 중요도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로 법적인 차원의 통제전략 중 가장 중요한 것으로 경찰공무원은 처벌규정의 강화를, 일반공무원은 법규의 체계적 정비를 들었다. 행태적 차원의 통제전략에서 경찰공무원은 공직윤리교육의 체계화를, 일반공무원은 고위공직자의 리더십을 가장 중요하게 평가하였다.

강제상 외(2008)는 공공조직의 부패통제전략을 정책참여자의 인식을 토대로 포지셔닝 전략분석을 실시하였는데, 중앙부처 공무원은 '공정한 인사관리 정착'과 '공직윤리관 제고'를 선호하였으며, '노조를 통한 부패통제전략'이 가장 실현가능성이 낮은 것으로 인식했다. 정부부처의 부패에 관한 통제권한을 갖는 국가청렴위원회(현 국민권익위원회) 공무원들은 '부패방지 법규의 강력한 도입'과 '인사관리 시스템의 정착'을 가장 선호하였으며 '노조를 통한 부패통제전략'은 실현가능성이 낮은 것으로 인식했다. 한편 계층에 따른 부패통제전략 선호에 대한 분석에서는 하위직 공무원(7급 이하)은 '신분(보수)의 보장'과 '공직윤리관 제고'를, 중위직 공무원(5-6

3) 이러한 점은 부패연구와 관련된 경향분석에서도 잘 나타나는데 김영종(2006)은 한국부패학회보에 게재된 120편의 논문의 방법론을 분석하였는데 이론적 연구가 63건, 사례연구가 39건, 내용분석이 9건, 비교연구는 7건으로 나타났으며 양적연구는 단 2건에 불과한 것으로 나타났다. 이런 점에서 계량적 연구의 보완을 지적하고 있다. 박광국· 류현숙(2009)은 한국행정학회, 한국정책학회, 한국부패학회의 부패 관련 총 147편을 분석하였는데 경험연구 중 사례연구가 66건, 인식조사 19건, 비교연구 14건, 실태(통계자료)조사 11건으로 나타났으며 이론연구가 37건으로 나타났다.

급)과 상위직 공무원(4급 이상)은 '국민의식개혁'과 '신분(보수)의 보장'을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

임성범·강제상(2009)은 부패통제전략에 관하여 부패발생 네트워크에 초점을 맞추어 ANP(Analytic Network Process)를 적용하여 부패통제전략에 대한 평가를 실시하였다. 결과를 살펴보면 행위주체를 대상으로 할 때 부패의 기회억제, 책임성 확보, 적발비용 증대의 순으로 전략적 중요성이 도출되었으며, 행위주체의 네트워크를 대상으로 분석한 결과 권력이양, 권력편중 지양, 조직 개방성이 중요한 것으로 나타났다.

둘째, 부패방지전략 중 사전예방기능으로서 청렴교육·홍보, 정보공개가, 사후처벌기능으로서 내부공익신고, 부패관련 수사와 조사제도 등이 청렴성을 제고하는 효과가 있는지를 객관적인 자료를 활용해 검토한 연구가 있다. 이와 관련된 연구들을 구체적으로 살펴보면, 내부고발 즉 공익신고제가 도입된 국가나 도입되어 제도가 성숙된 국가의 경우 모두 부패의 정도가 낮아짐을 실증적으로 밝힌 연구(김나영, 최진욱, 2010), 감사 역량강화의 차원에서 홍콩의 염정공서(ICAC)의 반부패활동 평가를 통해 부패사건의 수사와 조사 그리고 반부패 청렴에 대한 교육·홍보기능이 비교적 부패방지를 위해 효과적으로 작용하고 있음을 실증적으로 밝힌 연구(최진욱, 2005), 지방정부의 부패방지정책의 효율성을 분석하기 위해 16개 광역 시도의 예산, 인력, 교육건수를 투입변수로 하여 자료포락분석(DEA)를 실시한 결과 청렴교육실적이 부패방지정책의 효율성 제고에 영향을 주는 연구(윤기찬, 2011)가 존재한다. 이외에도 투명성의 관점에서 행정정보의 온라인 공개를 통한 투명성 증대가 부패통제에 유효하다는 연구(임상규, 2008), OECD 국가군에서 전자정부가 부패수준을 감소하는 유의미한 영향을 준다는 연구(김태은 외, 2008)등이 있다.

셋째, 객관적 자료에 근거한 반부패 정책효과분석이 아닌 조직구성원들의 주관적인 효과성 인식에 관한 연구들로, 부패방지관련 부서의 독립성이 보장되고 부패방지에 대한 기관장의 의지가 높고, NGO를 포함한 시민사회의 부패에 대한 감시정도가 활발할수록 반부패정책의 인식효과가 높을 것이라는 연구(민병익, 이상범, 2008), 청렴교육이나 업무공개를 통한 투명성 증대가 부패감소에 영향을 미친다는 연구(임옥기, 2008; 라영재, 2009) 등이 존재하는 것으로 나타났다. 또한 김태룡·안희정(2000)의 연구에서는 지방정부의 부패통제수단으로 '부패방지교육과 법제도 등과 같은 제도적 요인', '공정하고 강력한 통제기관과 시민단체와 언론에 의한 통제와 같은 통제적 요인', '개인의 법 준수와 투명성 제고 노력 등과 같은 개인적 요인', '의식개혁 등과 같은 사회문화적 요인' 이 부패수준 결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2) 선행연구의 비판적 검토

특히 앞에서 살펴본 부패방지효과성과 관련된 선행연구들의 경향을 보면 특정한 부패방지전략에 입각한 정책을 위주로 국가 단위의 분석이 이루어지고 있거나, 우리나라보다 청렴도가 높은 특정 국가의 부패방지정책의 효과성 분석 위주로 연구되는 경향을 보임에 따라 한국사회에 대한 다양하면서도 종합적인 부패방지전략에 입각한 부패방지정책의 전반적인 효과성 검증은 부족한 것으로 판단된다. 또한 일부 연구들의 경우 우리나라의 반부패정책을 다루었으나 객관적 자료에 입각한 반부패정책효과에 대한 연구라기보다는 개인의 인식도 조사에 그쳐 반부패정책에 대한 객관적인 효과성 검증이 부족하여 일반화하기 어려운 점이 있다.

이러한 논의를 종합해 보면 반부패정책효과에 대한 주관적인 인식도 조사의 방식이 아닌 객관적인 자료 확보를 통해 선행연구에서 다루지 못했던 우리나라의 다양한 부패방지전략도 포함하여 종합적인 관점에서의 부패방지정책의 효과성 분석을 시도할 필요가 있을 것이다.

3. 청렴시책평가의 추진배경 및 주요 내용

1) 왜 서울시 청렴시책평가인가?

일선 행정현장에서 부패방지정책은 대표적으로 반부패·청렴정책을 주관하고 있는 국민권익위원회의 반부패경쟁력평가(과거 청렴시책평가모형)와 지방자치단체 중 부패 제로를 표방하는 서울시의 청렴시책평가모형으로 구체화 되고 있다.

국민권익위원회의 반부패경쟁력평가는 최근 반부패성과도 포함하여 기존의 청렴시책평가를 확대하여 운영하고 있으나 대다수의 내용이 각 기관의 반부패활동과 실적을 평가하는 것으로 주로 기관의 청렴노력도 평가에 해당되며 이에는 기관장 노력도, 반부패 인프라 구축, 투명성 제고 노력, 책임성 확보노력 등으로 구성되어 있다. 이에 반해 서울시 청렴시책평가는 부패예방·억제영역(기관장 노력도 등 5개 평가항목), 부패적발·처벌영역(자체감사역량강화 등 3개 평가항목), 부패개선·환류영역(청렴도향상 개선 노력도 등 2개 평가항목)으로 구성되어 운영되고 있다.

이러한 두 가지 평가모형을 부패통제의 시기를 기준으로 하여 비교해 볼 때 국민권익위원회의 평가모형은 사전 예방적 기능에 초점을 맞춘 반면 서울시의 청렴시책평가모형은 사전 예방적 기능뿐만 아니라 사후 처벌적 기능까지 포함하고 있어 서울시 청렴시책평가가 종합적인 부패통제모형의 성격이 좀 더 강하다고 평가할 수 있다.

이러한 관점에 따라 본 연구에서는 다양하고 부패방지전략을 종합적으로 담고 있으며 실제적으로 일선 현장에서 부패감소를 위해 실시해 왔던 서울시 청렴시책평가모형(2005～2011)을 중심으로 청렴시책 평가가 청렴도에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보도록 하겠다. 또한 이러한 분석결과를 통해 2012년부터 새롭게 시행할 서울시 청렴시책평가모형 구성의 적절성에 대

해 논의토록 한다.

2) 청렴시책평가의 추진배경

서울시 청렴시책평가[4]는 2004년도에 반부패시책평가모형이 개발된 후 25개 자치구를 대상으로 시범 적용된 후, 2005년도부터 본격적으로 실시되어 현재까지 이어지고 있다. 물론 서울시 청렴시책평가 이전에도 서울시는 반부패 노력의 일환으로 청렴도지수(Anti-Corruption Index, ACI)와 반부패노력상을 실시하였다.

ACI는 1999년 이후 25개 산하 구청과 기관의 부패실태의 파악 및 자정노력 유도의 목적으로 개발되었다. 이는 서울시의 위생, 세무, 주택·건축, 건설공사, 소방, 교통행정, 공원녹지, 환경 등 8개 민생분야와 관련하여 민원처리 경험이 있는 시민이나 업체를 대상으로 피평가 기관으로부터 제출받은 자료를 기초로 하여 전화설문조사를 통해 이루어졌다. 이러한 ACI 지수는 부패유발요인(행정제도, 행정통제, 사회조직문화)과 부패수준으로 구성되어 과거 부패방지위원회(현 국민권익위원회)의 공공기관 청렴도 평가모형에 영향을 주었다.[5] 그러나 ACI 평가가 반부패노력에 대한 성과를 측정할 수 있는 평가이기는 하나, 시민들에 의한 주관적 평가이기 때문에 실질적인 기관의 반부패노력 이외의 상황적 요소(언론상에 보도되는 부패사건, 시민들의 정치적 선호도 등)에 의해 크게 영향을 받아 반부패노력을 객관적으로 공정하게 평가할 수 없다는 점과 ACI 평가가 성과평가라는 성격이 강해 기관의 반부패노력의 투입과 과정을 제대로 반영할 수 없는 한계가 존재하였다(반부패행정시스템연구소, 2005).

한편 반부패노력상 제도는 2001년부터 각 자치구에서 부패척결을 위한 노력의 일환으로 지난 1년간 추진한 부패정책사례 및 실천사례를 엄선하여 포상함으로써 각 자치구의 반부패노력을 제고하기 위한 취지로 신설된 제도이다. 이를 통해 서울시 전체의 청렴성 제고와 우수 사례의 타 자치구나 상급 정부 및 지방자치단체로의 확산 및 전파를 목적으로 하였다. 하지만 반부패노력상제도가 기관의 단일제도나 사례 중심으로 평가가 이루어져 기관 전체의 반부패노력도를 평가하는데 한계가 있음이 지적되었다(반부패행정시스템연구소, 2005).

결국 서울시 청렴시책평가는 ACI와 반부패노력상제도가 가지고 있는 한계를 보완하여 기관의 반부패노력 과정에 대한 정확하고 객관적인 평가와 기관의 전체의 반부패노력을 측정할 필요성에 의해 실시되었다고 볼 수 있다. 또한 이를 통해 반부패 청렴에 대한 노력과 성과를 연계

4) 2005년에서 2006년까지 반부패시책의 명칭을 사용하였으며 2007년 6월부터 청렴시책으로 변경하였다.

5) 서울시 ACI지수는 1999년부터 측정모형을 개발과 동시에 조사하였으며, 과거 부패방지위원회(현 국민권익위원회)의 공공기관 청렴도 평가는 1999년 반부패특별위원회에서 마련한 측정모형을 기초로 3차례의 시험측정을 하였으나 부패방지위원회 출범 후인 2002년에 측정모형을 종합적으로 완성하여 실시함으로써 ACI지수가 실질적으로 부패방지위원회의 청렴도 측정모형보다 가용성(availability) 측면에서 시기적으로 앞서 있다고 볼 수 있다. 또한 ACI 평가모형개발에 참여했던 전문가들이 국민권익위원회 청렴도 측정모형에도 관여함으로써 이들 모형이 거의 유사한 구조를 지닐 수밖에 없는 상황이었다고 할 수 있다.

시킬 수 있는 제도적인 장치가 마련되었다고 볼 수 있다.

3) 청렴시책 평가내용

지난 7년간(2005～2011) 서울시 청렴시책은 매년 서울시 반부패종합계획에 따라 공통과제와 제도개선과제로 구분하여 이루어졌다.[6]

공통과제의 경우 서울시 청렴시책의 추진방향에 따라 평가영역별·평가과제별·평가지표별 가중치 수정, 일부 평가과제와 평가지표의 통합, 추가 및 삭제가 있었다. 이를테면 추가 및 통합하여 이루어진 기관장 노력도 평가과제는 일선현장에서 청렴이라는 가치가 시스템화 되어 운영되기 보다는 기관장의 의지에 따라 청렴도가 좌우되는 경향이 높아 2008년부터 기존 자체감사 역량강화 내의 평가항목인 기관장 청렴시책 지시사항과 기관장 노력과 관련될 수 있는 새로운 청렴의지 전파 및 공유라는 평가지표를 추가하여 독립적인 평가과제로 구성하여 운영한 것을 들 수 있다. 하지만 평가영역의 범주에는 큰 변화가 없었다.[7]

공통시책과제의 평가영역은 크게 '부패예방·억제', '부패적발·처벌', '부패개선·환류'로 구분될 수 있다.[8] 그리고 평가영역에 따른 평가과제별로는 '기관장 노력도', '청렴교육·홍보', '행동강령', '취약분야 투명성 제고', '행정정보공개', '자체감사역량강화', '공익신고활성화', '상시확인시스템', '청렴도향상 개선 노력도', '성과관리시스템'으로 구성되어 있다. 이들에 대한 평가는 실적에 근거한 계량평가와 충실성이나 적합성의 정도를 파악하는데 질적 평가가 병행되었으며, 주로 3등급 또는 5등급 평가에 의해 점수가 부여되는 방식으로 이루어졌다.

청렴시책평가 전체점수는 각 평가항목별 부여된 점수의 합계 방식으로 이루어져 전년도 대비 평가항목별 자치구의 노력에 대한 변화의 정도를 알 수 있을 뿐 자치구의 노력이 청렴도 향상에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 알기 어려워 이에 대한 효과분석의 필요성이 존재하였다.[9]

6) 2010년도 반부패시책평가의 경우 공통시책과제, 제도개선과제 이외에 권장과제(가점형태)를 추가하여 실시한 바 있지만 이를 제외하고 모든 기간 동안 공통시책과제와 제도개선과제로 평가가 이루어졌다.

7) 평가영역별 비중으로 부패예방·억제는 2005-2008년 39%, 2009년 35%, 2010-2011년 42%로, 부패적발·처벌은 2005-2007년 33%, 2008년 29%, 2009년 26%, 2010년 35%, 2011년 33%로, 부패개선·환류는 2005-2007년 28%, 2008년 22%, 2009년 19%, 2010년 23%, 2011년 25%로 나타났다.

8) 공통과제 평가영역으로 과거 2008년도와 2009년도에 국민권익위원회와 서울시 청렴도 지수 결과를 반영한 '부패방지 성과'라는 평가영역을 두어 청렴시책평가를 실시한 적이 있었다. 하지만 청렴시책평가가 청렴노력도 과정평가체계인데 반해 부패방지 성과는 결과적인 측면을 담고 있어 평가체계상 맞지 않아 2010년부터 제외되었다.

9) 2008년 이후 부패방지성과를 위한 노력으로 행동강령의 경우 25개 구청 간 차이가 상대적으로 적게 나타난 반면, 청렴도향상 개선 노력도, 감사역량강화, 공익신고활성화의 경우 기관 간 차이가 상대적으로 큰 것으로 나타났다(<표 5>참고).

〈표 2〉 서울시 청렴시책 중 공통과제의 평가영역 및 평가과제

평가영역	공통과제	
	평가과제	실시연도
부패예방·억제	기관장 노력도	2008년부터 반영
	청렴교육·홍보	'청렴교육'과 '청렴홍보'가 2005년부터 2007년도까지 구분되어 평가되다가 2008년부터 통합하여 평가
	행동강령	2005년부터 반영
	취약분야 투명성 제고	공사 및 계약의 투명성 제고 (2005-2007년) 과제와 '인사시스템의 투명도(2008년부터)', '취약분야 청렴대책(2008년부터)' 과제를 포함하여 평가
	행정정보공개	민원처리공개시스템과제와 행정정보공개과제는 2005년부터 2007년까지 구분하여 평가되다가 2008년부터 민원처리공개시스템과제가 행정정보공개과제에 포함되어 평가
부패적발·처벌	자체감사역량강화	2005년부터 반영
	공익신고의 활성화	2005년부터 반영
	상시확인시스템	2008년부터 반영
부패개선·환류	청렴도향상 개선노력도	2005년부터 반영
	성과관리시스템	2008년부터 반영

제도개선과제의 평가는 기관의 특성에 맞게 자율적으로 추진한 취약분야에 대한 제도개선 발굴노력 및 성과를 평가하기 위해 실시되었다. 시책평가 초창기인 2005년부터 2006년까지는 각 자치구에서 제출한 독창적인 과제를 중심으로 평가가 이루어졌으며, 2007년부터 기존 과제를 신규과제와 계속과제로 세분화하여 평가가 이루어졌다. 평가방식으로 2005년에서 2007년도까지 계획수립의 개혁성과 참신성, 운영 및 집행의 노력도, 결과 및 성과의 효과 및 확산정도 등을, 2008년에서 2011년까지 계획수립의 적절성과 창의성, 운영 및 집행의 다양성과 준수성, 결과 및 성과의 효과성과 확산정도 등을 심사항목으로 하여 이루어졌다.

하지만 제도개선과제는 이전의 반부패노력상과 마찬가지로 기관의 특정 분야의 반부패수범사례의 성격이 존재함에 따라 기관 전체의 청렴도 노력이라 하기에는 한계가 여전히 존재한다.

이에 반해 공통과제는 이론적인 구성틀로 부패의 적발과 처벌과 같은 강력한 사후조치 이외에 사전예방적인 측면과 반부패정책 결과에 대한 피드백 측면을 담고 있다는 점에서 기관 전체의 청렴도 제고를 위한 노력을 엿볼 수 있는 장점이 존재한다. 또한 공통과제가 2010년부터 서울시 인센티브 사업선정에 본격적으로 반영되어 인센티브 선정결과에 결정적인 영향을 미쳐 공통과제에 대한 자치구의 노력이 이어질 수밖에 없는 여건이었다.

따라서 본 연구의 목적이 서울시 청렴시책의 효과성 분석 즉 공공기관의 청렴도 제고에 대한 성과분석인 만큼 이를 잘 반영하고 있는 공통과제에 초점을 맞추어 논의하도록 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석 방법

본 연구는 2008년에서 2011년도까지의 서울시 25개 자치구의 청렴시책 평가 자료와 국민권익위원회 공공기관 청렴도 조사자료를 활용하였다. 지난 2008년에서 2011년까지를 연구대상기간으로 선정한 이유는 자치구의 청렴시책평가로 인해 청렴도가 제고되었는지를 측정할 수 있는 국민권익위원회의 종합청렴도 평가[10]가 2008년부터 본격적으로 실시되었기 때문이다. 다만 본 연구에서는 종합청렴도를 구성하는 외부청렴도와 내부청렴도를 구분하여 살펴보도록 한다.[11] 그 이유는 외부청렴도의 가중치가 내부청렴도의 가중치 보다 높아 외부청렴도에 의해 종합청렴도가 많이 좌우됨에 따라 내부청렴도의 의미가 희석되기 때문이다. 즉 기관 내에서 조직구성원이 인식하는 부패수준과 기관의 외부에서 국민(민원인/공직자)이 인식하는 부패의 수준 정도가 다를 수 있으므로 이를 구분하여 자치구의 청렴도 수준에 청렴시책 평가가 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 한다.

분석방법으로는 횡단면 자료에 시계열 형태 자료를 추가하여 패널자료를 구축하고 이를 활용하였다.[12] 횡단면 분석을 통해 서울시의 반부패정책인 청렴시책평가의 효과를 평가하기에는 연구대상인 자치구의 수가 25개로 극히 적다는 점을 고려하여 횡단면자료에 시계열 자료를 결합시켜 횡단면 분석으로 인한 제한적 분석의 한계를 최소화하고자 하였다. 왜냐하면 패널자료의 분석은 우선 횡단면자료를 통한 정적(static)관계 분석을 넘어 대상간의 동적(dynamic)관계를 추정할 수 있기 때문이다. 둘째, 분석개체에서 관찰되지 않는 이질성 요인을 모형에서 고려할 수 있다. 셋째, 횡단면자료나 시계열자료에 비해 더 많은 정보의 변수의 변동성을 제공해 추정의 효율성을 제고할 수 있다는 장점이 있기 때문이다(민인식·최필선, 2010).

또한 패널자료는 정책분석 특히 프로그램 평가에 매우 유용한 장점이 있기 때문이다. 특히 개별 개인, 기업, 혹은 도시 등의 프로그램 평가에 유용한데, 특정한 프로그램을 연구대상에 투입했을 때 투입 이전과 투입 이후로 비교하여 프로그램의 효과를 예측할 수 있는 이점이 있다

10) 국민권익위원회에서 실시하는 종합청렴도 평가는 내부청렴도와 외부청렴도로 구분되어 각각의 가중치를 부여하여 합산하여 이루어진다. 내부 및 외부 청렴도 평가점수는 각각 10점 만점으로 이루어져 있으며 점수가 높으면 높을수록 기관의 청렴도가 다른 기관에 비해 상대적으로 높은 것을 의미한다.

11) 지방자치단체 중 광역시·도·군은 2008년부터 외부청렴도와 내부청렴도를 합산한 종합청렴도 조사가 실시되었다. 한편 서울시 자치구는 2008년에 외부청렴도만 측정되다가 2009년부터 내부청렴도가 추가적으로 조사됨에 따라 종합청렴도가 산정되었다. 따라서 본 연구에서는 서울시 자치구의 내부청렴도는 2009년부터 2011년까지의 자료를, 외부청렴도는 2008년부터 2011년까지의 자료를 활용한다.

12) 패널자료는 크게 4가지 유형으로 나뉘는데 시간 갭이 없는 패널과 시간 갭이 있는 패널 그리고 각각 데이터의 포괄기관의 동일성 유무로 균형패널과 불균형 패널로 나누어진다(민인식·최필선, 2010). 이러한 기준에 따르면 본 연구의 자료가 매년 조사되기 때문에 시간 갭이 없는 패널자료이며, 2011년도의 경우 3개 자치구의 내·외부청렴도가 빠져 있기 때문에 불균형 패널에 해당된다.

(Wooldridge, 2000).

2. 변수의 설정

1) 종속변수: 공공기관 청렴도(내부청렴도, 외부청렴도)

본 연구는 서울시의 청렴시책 정책이 자치구의 부패감소에 어떤 영향을 미치는지를 알아보는 것을 기본목적으로 하고 있다. 따라서 본 연구의 종속변수는 부패수준의 증감 정도를 의미한다. 부패수준의 증감을 명확히 나타낼 수 있는 변수에 대한 논란이 있을 수 있지만 실무적으로 국가 간 부패수준을 비교할 때 국제투명성기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 활용하고 있으며 학술연구에서도 CPI를 국가 간 부패수준을 비교할 때 활용하고 있다.

위의 근거를 바탕으로 자치구의 부패수준의 정도를 파악할 수 있는 변수로 국민권익위원회에서 실시하는 공공기관 청렴도 조사의 청렴도 지수를 부패수준의 증감 정도를 파악하는 변수로 활용하도록 하겠다. 국내 연구(김병섭 외, 2005; 장석준, 2010; 윤기찬, 2011)에서도 국민권익위원회의 청렴도조사 결과를 부패수준의 정도를 측정하는 변수로 활용하였다.

국민권익위원회의 공공기관 청렴도 조사는 1999년 시범운영을 거쳐 2002년 본격적으로 시행되었으며 연 1회 정기적으로 공공기관의 청렴도를 측정하고 있다.

〈표 3〉 공공기관 청렴도 측정 실시 현황

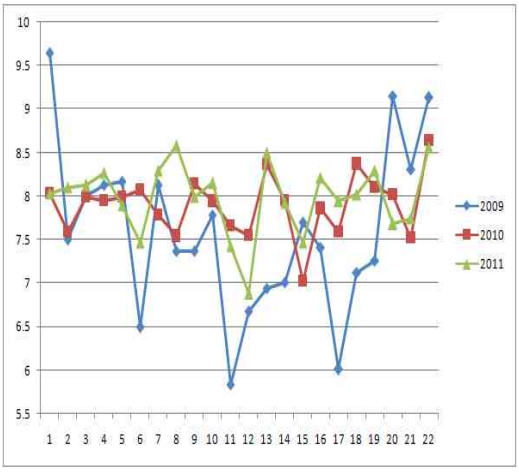
연 도	측정 모형	대상 기관
'02년	▲ 대민·대기관 청렴도: 체감청렴도 + 잠재청렴도 · 체감청렴도: 부패경험(제공빈도와 규모) 및 인식 · 잠재청렴도: 업무환경, 행정제도, 부패통제	71개 기관
'03년		77개 기관
'04년		313개 기관
'05년		325개 기관
'06년		304개 기관
'07년	▲ 대민·대기관 청렴도 ▲ 청렴역량지수(부패통제, 조직문화·행태) ▲ 내부청렴지수(인사, 예산집행)	333개 기관
'08년	▲ 종합청렴도: 외부청렴도 + 내부 청렴도 · 외부청렴도: 부패지수, 투명성지수, 책임성지수 · 내부청렴도: 청렴문화지수 업무청렴지수(인사·예산·업무지시)	381개 기관
'09년		478개 기관
'10년		711개 기관
'11년	▲ 객관적 계량지표(부패행위 징계현황 감점) 도입 ▲ 정책고객평가 시범도입	684개 기관

자료: 국민권익위원회, 2012년 공공기관 평가기본계획

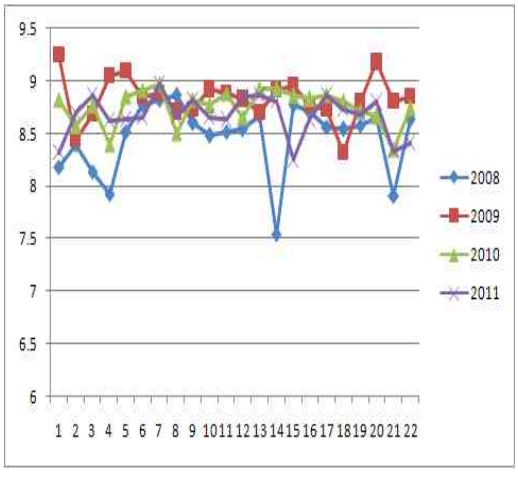
특히 본 연구의 종속변수인 종합 청렴도를 구성하는 세부요인을 살펴보면 내부청렴도는 청렴문화지수(조직문화, 부패방지제도)와 업무청렴지수(인사업무, 예산집행, 업무지시 공정성)로 구성되어 있다. 외부청렴도는 부패지수(금품, 향응, 편의제공 경험 및 인식), 투명성지수, 책임성지수로 구성되어 있다.

<그림 1>과 <그림 2>는 국민권익위원회에서 실시한 공공기관 청렴도 조사 중 서울시 자치구를 대상으로 한 연도별 청렴도 수준을 보여주고 있다.[13] 내부청렴도에 비해 외부청렴도 점수가 상대적으로 높으며 변화폭 또한 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 외부청렴도(2008년)와 내부청렴도(2009)가 처음 실시되던 해의 경우 자치구들 간에 청렴도 점수의 편차가 상대적으로 크게 나타났는데 이는 자치구들이 청렴도 평가 시행 초기, 청렴도 평가에 대한 부정확한 인식과 관심 부족이 원인으로 작용한 것으로 판단된다. 이후 청렴도가 기관 자체의 이미지 제고뿐만 아니라 기관장의 치적으로 반영될 정도로 관심이 높아져 시행 초기보다 청렴도 점수가 전반적으로 자치구마다 상승하는 모습을 보이는 것으로 나타났다. 특히 외부청렴도가 더욱 그러한 경향을 보이는 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 2009~2011년 서울시 자치구 내부청렴도 수준



〈그림 2〉 2008~2011년 서울시 자치구 외부청렴도 수준



2) 독립변수: 자치구 청렴시책 평가 항목

본 연구의 독립변수는 자치구 청렴시책 평가의 평가 항목 점수로 자치구 청렴시책 평가항목

13) 2011년 공공기관 청렴도 평가에서 서울시 자치구 3곳이 과거 청렴도 조사결과를 토대로 청렴도 우수구로 선정되어 공공기관 청렴도 평가 측정대상에서 면제가 되어 청렴도 평가가 이루어지지 않아 22개 자치구만을 대상으로 그 연도별 청렴도 수준을 제시하였다.

은 기관장 노력도, 청렴교육·홍보, 행동강령, 취약분야 투명성 제고, 행정정보공개, 감사역량 강화, 공익신고활성화, 상시확인 시스템, 청렴도개선 노력도, 성과관리시스템[14]으로 구성되어 있다(반부패시스템연구소, 2008; 2009; 2010; 2011).

부패예방·억제에는 기관장 노력도, 청렴교육·홍보, 행동강령, 취약분야 투명성 제고, 행정정보공개가 포함되며 부패적발·처벌에는 감사역량강화, 공익신고 활성화, 상시확인 시스템으로 구성된다. 부패개선·환류는 청렴도향상 개선 노력도, 성과관리시스템으로 이루어져 있다.

청렴시책평가의 2008년부터 2011년까지의 변화추이를 살펴보면 그 평가의 회를 거듭할수록 대체적으로 평가점수(평균값)가 상승하고 있는 것을 알 수 있다(<표 5>참조). 또 하나 특징적인 것은 2011년의 평가점수가 다른 년도에 비해 비교적 높게 형성되어 있는데 이는 평가등급을 세분화하여 평가하느냐 아니면 좀 더 넓게 평가하느냐에 따른 차이로 2011년 평가의 경우 3등급 평가를 기본으로 하였기 때문에 발생한 현상으로 이해할 수 있다.[15]

본 연구에서 활용되는 변수의 조작적 정의는 <표 4>와 같다. 부패수준을 측정하는 종속변수는 내부청렴도와 외부청렴도로 나누어지며 자료는 권익위에서 발표한 25개 자치구의 내부청렴도와 외부청렴도이다. 독립변수는 총 10개로 이 변수는 서울시 청렴시책평가에서 평가근거로 활용된 평가 점수이다.

특히 독립변수인 청렴시책 평가 항목은 선행연구 검토에서 알 수 있듯이 부패방지전략으로 검증되었던 평가항목(기관장 청렴도, 청렴교육·홍보, 정보공개, 내부공익신고 등)과 상당부분 유사한 것으로 나타남에 따라 독립변수로 제시된 청렴시책 평가항목은 종속변수인 부패수준에 어떠한 효과를 미치는지를 검토하는데 관련성이 높은 변수라고 볼 수 있다.

14) 독립변수 중 성과관리시스템은 공공기관의 성과관리에 있어서 청렴성과를 반영할 수 있는 평가지표를 구축하고 이를 성과관리시스템으로 활용하는 정도를 측정하는 지표이다.

15) 서울시 청렴시책 평가모형은 부패방지를 위한 정책이면서 자치구에 대한 인센티브 사업의 특징도 갖고 있으므로 그 평가에 있어 평가등급이나 점수 폭에 대한 조정 등이 있어 각 해마다 등급에 따른 편차가 발생한다. 하지만 등급 평가의 폭이 좁아졌다 하더라도 자치구의 부패방지 노력에 대한 상응한 평가가 이루어지는 만큼 평가점수에 있어 타당성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 특히 서울시 청렴시책평가의 경우 각 지표에 대한 양적 자료를 바탕으로 이에 대한 평가가 이루어지기 때문에 객관성을 확보하고 있다. 또한 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 조사는 외부여론조사기관에 위탁을 통해 조사의 객관성을 확보하고 있으며, 기관들이 청렴도 점수를 높이기 위한 부정행위에 대한 조사도 같이 이루어지고 있다. 따라서 조사를 통해 나타난 기관의 청렴도 평가결과와 서울시의 시책평가결과 자료는 측정하고자 하는 부패방지노력과 부패방지의 효과를 잘 나타내는 측정변수라고 판단된다.

〈표 4〉 변수의 선정

구분	분류	변수	조작적 정의	자료의 출처
종속변수	부패수준	y1	공공기관의 소속직원이 내부고객의 입장에서 경험·인식한 소속기관의 인사·예산 등 내부업무의 청렴수준	국민권익위 청렴도 조사
		y2	공공기관의 대기관 업무를 경험한 국민(민원인/공직자)이 고객의 입장에서 경험·인식한 공공기관의 청렴수준	
독립변수	부패예방·억제	x1	기관장의 청렴관련 관심 정도	서울시 청렴시책 평가
		x2	청렴교육의 충분성 및 홍보노력도	
		x3	행동강령 운영실태 및 숙지여부	
		x4	부패취약분야인 인사, 예산회계 및 위생, 세무, 교통, 환경, 주택·건축, 건설, 공원녹지, 보조금 등의 대책 수립 정도	
		x5	행정정보 사전공표, 자치구 행정정보 공개정도, 민원처리공개시스템 입력지연율	
	부패적발·처벌	x6	자체감사 운영실적 및 감사적발 및 처벌 실적(청렴시책 평가)	
		x7	공직자 비리신고센터, 클린신고센터, 신고자 보상 정도, 구민감사관제 운영 정도(청렴시책 평가)	
		x8	민원처리절차와 기준의 공정성 및 적절성, 불편사항에 대한 이의제기의 편리성	
	부패개선·환류	x9	청렴도개선 계획의 수립, 민관협력체계 구축 등	
		x10	부패방지를 위한 성과목표 수립 및 보상체계 반영 정도	

주1: y1=내부청렴도, y2=외부청렴도, x1=기관장 노력도, x2=청렴교육·홍보, x3=행동강령, x4=취약분야 투명성 제고, x5=행정정보공개, x6=감사역량 강화, x7=공익신고 활성화, x8=상시확인시스템, x9=청렴도향상 개선 노력도, x10=성과관리시스템

이상의 논의를 바탕으로 본 연구의 가설을 다음과 같이 설정하였다.

H1) 청렴에 대한 기관장의 관심은 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H2) 청렴교육 및 홍보는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H3) 공무원 행동강령의 숙지 정도는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H4) 취약분야 투명성 제고는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H5) 행정정보공개는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H6) 감사역량 강화는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H7) 공익신고 활성화는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H8) 상시확인 시스템은 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H9) 청렴도향상 개선 노력도는 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.
H10) 성과관리 시스템은 자치구의 청렴수준을 높일 것이다.

Ⅳ. 분석결과 및 논의

1. 패널자료의 기술통계

패널자료의 기술통계를 살펴보면 서울시 자치구의 내부청렴도는 2008년 이후 점차 상승하고 있으며 외부청렴도는 2008년 대비 2009년에는 상승하다 2010년 이후 소폭 하락한 것으로 나타났다. 서울시 청렴시책 평가 점수들도 평가 항목별로 일부차이는 존재하지만 연차별로 상승하는 추세를 보이고 있다.

<표 5>에 나타난 패널자료의 특징을 구체적으로 살펴보면 내부청렴도 평균은 7.90점이며, 내부청렴도를 종속변수로 한 패널자료의 N의 개수는 72개이다. 이에 반해 외부청렴도의 평균은 8.68점이고 패널자료의 N의 개수는 97개이다. 자료의 표준편차는 내부청렴도를 종속변수로 할 경우 각 독립변수인 평가항목은 0.70점에서 5.21점으로 나타났으며, 외부청렴도를 종속변수로 할 경우 0.29점~4.50점으로 나타났다.

일부 평가항목에서 표준편차 차이가 크게 존재한다는 것은 자료 분포에 의한 추정편의가 발생할 가능성이 있음을 의미한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 본 연구에서는 자료의 동분산성 혹은 이분산성 존재여부에 대하여 우도비 검증을 실시하였으며(Likelihood Ratio; LR), 그 결과 내부청렴도 패널자료의 경우 LR검증의 귀무가설인 오차의 동분산성이 채택되어 OLS 추정[16]을 활용하였으며 외부청렴도 패널자료의 경우 귀무가설인 오차의 동분산성이 검정통계량인 p값이 0.01보다 작기 때문에 귀무가설이 기각되어 OLS를 통한 추정량에 문제가 발생할 수 있으므로 자료의 이분산성을 반영한 일반최소자승법(GLS; Generalized Least Squares)을 활용하였다. 또한 최적의 모형을 찾기 위해 내부청렴도의 OLS와 외부청렴도 GLS 추정 이외에 일반적으로 많이 활용하는 고정효과모형과 확률효과모형을 등의 추정도 함께 실시하였다.[17] 이러한 분석을 실시하는데 있어 해당연도의 서울시 시책평가를 통한 노력이 동일연도의 내부 및 외부 청렴도 조사에 영향을 미칠 수밖에 없는 여건을 감안하여 정책효과에 대한 시차를 고려하지 않고 분석을 실시하였다.[18]

16) 패널자료 분석에 있어서 최소자승법 추정(OLS, Ordinary Least Squares)은 다음과 같은 4가지 가정을 충족시켜야 한다. 첫째, 모든 패널 개체에 대해 모든 시점에서 오차항의 기댓값이 0이 되어야 한다. 둘째, 패널 개체에 대해 모든 시점에서 오차항의 분산이 동분산성을 이루어야 한다. 셋째, 패널개체의 오차항이 서로 상관관계가 없어야 하며, 또한 동시에 한 개체의 서로 다른 시점의 오차항 사이에도 상관관계가 존재하지 않아야 함을 가정한다. 넷째, 오차항과 설명변수 사이의 상관관계가 존재하지 않아야 한다는 가정이다(민인식·최필선, 2010).

17) 고정효과모형은 상수항이 패널 개체별로 서로 다르면서 고정되어 있다고 가정하는 것으로 집단 내 변이를 통한 추정을 시행하는 것이고 확률효과모형은 그룹 간 정보와 그룹 내 정보를 모두 사용하여 추정하는 방법으로 고정효과 추정량에 비해 확률효과 모형의 추정량이 좀 더 효율적인 것으로 설명된다(민인식·최필선, 2010).

18) 참고적으로 본 연구방법과 달리 패널자료에 대한 분석 시 정책효과의 시차가 있을 수 있다는 가정 하에 내부청렴도 패널자료에 대한 분석을 y-1년도 독립변수와 y연도의 종속변수를 투입하여 분석한 결과 통계적으로 유의미한 변수를 도출하지 못했다. 한편 외부청렴도는 행정정보공개가 10% 유의수준 하에서 유의미한 것으로 나타났으며 공익신고활성화는 5% 유의수준 하에서 유의미하였으나 부(-)의 값을 갖는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 분석자료의 기술통계

구분		항목	y1	y2	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10
2008 N=25		평균		8.42	4.68	4.74	3.62	10.12	3.54	14.29	4.25	1.94	12.08	1.64
		최솟값		7.54	3.46	3.41	2.58	7.17	2.66	11.78	3.46	1.20	9.22	1.20
		최댓값		8.86	6.73	6.28	5.22	11.92	4.48	18.15	5.12	3.0	15.70	3.00
		표준편차		0.34	0.86	0.76	0.69	1.31	0.52	1.68	0.47	0.62	1.74	0.70
2009 N=25		평균	7.78	8.85	3.93	5.34	2.90	8.40	3.87	11.37	2.14	0.50	6.33	0.16
		최솟값	5.84	8.32	2.06	3.73	1.70	3.19	3.01	8.51	0.15	0	0.80	0
		최댓값	9.65	9.25	6.00	6.95	3.65	11.14	4.46	14.48	5.86	1.10	6.33	0.16
		표준편차	1.06	0.23	1.19	0.87	0.52	2.03	0.38	1.77	1.40	0.42	2.73	0.41
2010 N=25		평균	7.96	8.76	3.68	6.79	3.08	10.12	5.66	14.54	6.45	2.76	13.11	2.17
		최솟값	7.02	8.35	2.4	4.84	1.74	6.73	4.4	12.36	4.34	1.52	9.14	1.6
		최댓값	8.93	8.97	6.1	8.57	3.85	12.54	7	16.94	10.20	4.6	17.06	5
		표준편차	0.41	0.16	1.15	0.91	0.49	1.71	0.67	1.27	1.25	0.80	1.92	1.10
2011		평균	7.97	8.67	7.43	9.28	3.61	12.04	6.82	17.60	8.12	4.46	18.0	4.60
		최솟값	6.88	8.25	6.60	8.20	2.80	10.70	6.46	16.60	7.60	3.30	14.95	3.00
		최댓값	8.58	8.97	8.0	10.0	4.0	12.8	7.00	18.3	8.74	5.00	20.0	5.00
		표준편차	0.41	0.19	0.45	0.45	0.37	0.52	0.18	0.50	0.32	0.54	1.13	0.82
패널자료	내부청렴도	평균	7.90		5.01	7.13	3.19	10.19	5.45	14.50	5.57	2.57	12.47	2.31
		최솟값	5.84		2.06	3.73	1.70	3.19	2.66	8.51	0.15	0	0.80	0
		최댓값	9.65		8.0	10.0	5.22	12.80	7.00	18.30	10.20	5.00	20.0	5.00
		표준편차	0.70		1.97	1.80	0.55	2.14	1.30	2.85	2.75	1.74	5.21	2.00
	외부청렴도	평균		8.68	4.90	6.50	3.30	10.14	4.95	14.42	5.20	2.39	12.31	2.09
		최솟값		7.54	2.06	3.41	1.70	3.19	2.66	8.51	0.15	0	0.80	0
		최댓값		9.25	8.0	10.0	5.22	12.80	7.00	18.30	10.20	5.00	20.0	5.00
		표준편차		0.29	1.76	1.89	0.62	1.97	1.42	2.55	2.44	1.52	4.50	1.73

주1: 2011년의 경우 내부청렴도와 외부청렴도는 N=22, x1~x10의 N=25임
주2:: 패널자료의 경우 내부청렴도 N=72, 외부청렴도 N=97임.
주3: y1=내부청렴도, y2=외부청렴도, x1=기관장 노력도, x2=청렴교육·홍보, x3=행동강령, x4=취약분야 투명성 제고, x5=행정정보공개, x6=감사역량 강화, x7=공익신고 활성화, x8=상시확인시스템, x9=청렴도향상 개선 노력도, x10 =성과관리시스템

2. 회귀분석 결과

1) 내부청렴도

<표 6>은 내부청렴도에 대한 OLS 모형을 통한 분석결과와 고정효과모형 및 확률효과모형 분석결과를 보여주고 있다. 분석모형들을 보면 앞선 이론적 논의를 토대로 설정한 가설과 달리 상당부분 일치하지는 않지만 이 중 가장 유의미한 독립변수를 많이 보이는 OLS 모형을 통해 분석하도록 한다.

OLS 추정에 따르면 청렴도향상 개선 노력도 만이 1% 유의수준 하에서 내부청렴도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

청렴도향상 개선 노력도는 청렴도 평가결과에 대한 환류에 관한 사항으로, 본 연구결과를 통해 기존의 청렴도 결과를 토대로 기관 스스로 반부패통제계획을 충실히 세우고 이를 지속적으로 집행 관리하는 노력이 매우 중요함 알 수 있게 한다. 또한 자치구 내에서 발생할 수 있는 부패

〈표 6〉 내부청렴도 분석 결과

독립변수		OLS	Fixed Effect	Random Effect
		coef.	coef.	coef.
부패예방·억제	x1	.0471008 (.0753589)	.0161958 (.0937733)	.0405262 (.0742371)
	x2	-.2039006* (.1039322)	.0105406 (.1296672)	-.1375972 (.1039691)
	x3	.1333682 (.2154879)	.016169 (.2779111)	.1197179 (.2162801)
	x4	.0162758 (.0669903)	-.0115202 (.0890324)	.0160452 (.0682618)
	x5	-.2217938 (.1611728)	-.1202922 (.2057053)	-.1863289 (.1610982)
부패적발·처벌	x6	-.1610668** (.0795931)	-.1701416* (.0919833)	-.1639185** (.0775215)
	x7	.0359853 (.0961295)	.0011399 (.1501422)	.0215261 (.1023909)
	x8	-.0284038 (.149414)	-.0468382 (.1842174)	-.0354347 (.1475951)
부패개선·환류	x9	.1905946*** (.0688336)	.169498* (.0913896)	.181432*** (.0696105)
	x10	.0306104 (.0994442)	-.0218299 (.1071523)	-.0128179 (.0935682)
상수		9.511498*** (1.059627)	8.998746*** (1.386969)	9.23322*** (1.075181)
N		72	72	72
R^2(Adj R^2)		0.2825(0.1649)		
R^2	within		0.2657	0.2322
	between		0.1265	0.3238
	overall		0.2026	0.2762
F-value		2.40**	1.82**	
Wald chi2(10)				21.30**

주1: ( )의 값은 표준편차임. 종속변수: 내부청렴도(y1)
주2: x1:기관장노력도, x2:청렴교육·홍보, x3:행동강령, x4:취약분야 투명성 제고, x5:행정정보공개, x6:자체감사역량 강화, x7:공익신고 활성화, x8:상시확인시스템, x9:청렴도향상 개선 노력도, x10:성과관리 시스템
*p<0.1. **p<0.05. ***p<0.01.

유발요인의 제거와 함께 더불어 민관협력체계 구성을 통한 민관 거버넌스 부패통제 체계 마련이 부패를 통제하는데 유효하게 작용할 수 있다는 경험적 증거로 해석할 수 있다.

이에 반해 청렴교육·홍보와 자체감사역량 강화는 각각 10%의 유의수준과 5%의 유의수준 하에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 청렴교육·홍보와 자체감사 역량이 내부청렴도를 저해 시킨다고 단정하기 보다는 청렴도가 조직 내에 주요한 관심사로 증대되는 과정에서 청렴교육 시 내부직원에게 청렴도에 대해 호의적인 응답을 유도하여 내부청렴도 점수산정과정에서 감점으로 작용했다는 점, 자체 감사를 통해 드러난 부패사건으로 조직구성원들 스스로가 자기 조직의 청렴도에 대한 부정적인 인식할 개연성이 높게 작용하여 그러한 결과가 도출된 것으로 추측해 볼 수 있다.

이외에도 비록 통계적으로 유의미하지는 않지만 기관장 노력도, 행동강령 숙지, 취약분야 투명성 제고, 공익신고 활성화 등은 내부청렴도에 정(+)의 영향을 주는 관계로 나타났다.

2) 외부청렴도

<표 7>은 외부청렴도에 대한 GLS 추정을 통한 분석결과와 고정효과모형 및 확률효과모형 분석결과를 비교하고 있다. 이 중 이론적 논의에 비교적 부합하면서 가장 유의미한 독립변수를 많이 보이는 것이 GLS 추정으로 나타나 이 모형을 통해 분석결과를 논의하도록 한다.[19]

첫째, 행정정보공개가 1%의 유의수준 하에서 외부청렴성을 제고하는데 가장 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 기관의 업무처리의 공개정도가 부패를 감소시킨다는 라영재(2009)의 연구, 행정정보의 온라인 공개를 통한 투명성 증대가 부패통제에 유효하다는 임상규(2008)의 연구, OECD 국가군에서 전자정부가 부패수준을 감소하는 유의미한 영향을 준다는 김태은 외(2008)의 연구결과와 유사하다고 볼 수 있다. 또한 DiRienzo et al.(2007)의 연구에서도 정보접근성이 부패수준을 낮추는데 영향을 미치는 것으로 나타나 본 연구결과와 유사하다.

따라서 공개성의 원칙이 부패방지전략의 주요한 요인으로 작용하기 위해서는 대국민 서비스 제공에 있어 정부 내부에서 이루어지는 의사결정의 과정과 결과가 개방적이고 투명하게 이루어질 수 있도록 지속적인 노력을 해야 할 필요가 있다.

둘째, 청렴교육·홍보가 5%의 유의수준 하에서 외부청렴도를 제고하는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 공무원 개인의 인식조사에 기반을 둔 연구결과이지만 청렴교육이

19) 외부청렴도 분석 시 연도별로 평가모형의 변화를 고려하여 분석자료를 다양하게 구성하여 분석을 실시하였다. 우선 2007년 대민·대기관 청렴도는 외부청렴도와 측정사항이 동일하여 이를 포함시켜 분석을 실시하였다. 다만 2007년 서울시 시책평가항목이 본 분석에 사용된 측정항목과 상이하게 구성되어 동일한 항목인 청렴교육·홍보, 행동강령, 취약분야 투명성 제고, 행정정보공개, 자체감사역량 강화, 공익신고활성화, 청렴향상 개선노력도 항목만을 투입하여 2007년부터 2011년까지의 패널자료를 구축하여 분석한 결과 행동강령과 행정정보공개가 1%의 유의수준 하에서 유의미한 것으로 나타났다. 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 조사모형 중 2008년 모형은 2009년 모형과 약간 다르게 측정되어 외부청렴도 측정결과 중 2008년도 청렴도 자료를 제외한 2009년부터 2011년 자료를 분석한 결과 통계적으로 유의미한 독립변수를 발견하지 못했다.

부패감소에 영향을 미친다는 연구(임옥기, 2008; 라영재, 2009)를 본 연구의 결과도 지지하는 것으로 나타났다. 지방정부의 부패방지정책의 효율성(청렴도 개선)에 부패방지교육의 효과를 자료포락분석을 통해 분석한 윤기찬의 연구(2011)결과와도 일치한다. 즉 민원인이 인식하는 외부청렴도를 제고하기 위해서는 기관 구성원에 대한 청렴교육을 체계적으로 실시할 필요성을 제시하고 있다. 다만 최근에 청렴교육에 대한 피로도가 누적되어 조직내부에 부정적인 인식이 제기되고 있는 점도 감안하여 이루어져야 할 것으로 판단된다.

셋째, 공무원 행동강령이 10%의 유의수준 하에서 외부청렴도를 높이는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 공무원 행동강령 시행 초기에는 그 효용에 대해 냉

〈표 7〉 외부청렴도 분석 결과

독립변수		GLS	Fixed Effect	Random Effect
		coef.	coef.	coef.
부패예방·억제	x1	-.0201231 (.0177151)	-.0101487 (.0351417)	-.0139421 (.0285642)
	x2	.0452151** (.018919)	.051508 (.0477043)	.0767424** (.0354164)
	x3	.0359068* (.0212546)	.0025999 (.0613699)	.0158713 (.0415617)
	x4	-.004023 (.0114053)	.0032961 (.0355147)	.0015239 (.025088)
	x5	.0818122*** (.0313583)	.0624232 (.0681749)	.0605972 (.0482419)
부패적발·처벌	x6	.0053683 (.0139224)	.0072903 (.0316308)	-.0039406 (.0239345)
	x7	-.0059798 (.0234609)	.0608845 (.0464917)	.0182835 (.0353756)
	x8	-.032781 (.0240212)	-.0594534 (.0693238)	-.0435426 (.0467921)
부패개선·환류	x9	-.0123728 (.0114712)	-.0491881* (.027469)	-.0232192 (.0198891)
	x10	-.0505584** (.0205248)	-.0250124 (.0435898)	-.0517839 (.0348824)
상수		8.577172*** (.1713414)	8.607769*** (.323839)	8.494375*** (.2708072)
N		97	97	97
R^2	within		0.2856	0.2621
	between		0.0491	0.2255
	overall		0.2220	0.2249
F-value			2.48**	
Wald chi2(10)		71.25****		28.65***

주1: ( )의 값은 표준편차임. 종속변수: 외부청렴도(y2)
주2: x1:기관장노력도, x2:청렴교육홍보, x3:행동강령, x4:취약분야 투명성 제고, x5:행정정보공개, x6:자체감사역량 강화, x7:공익신고 활성화, x8:상시확인시스템, x9:청렴도향상 개선 노력도, x10:성과관리 시스템
*p<0.1. **p<0.05. ***p<0.01.

소적인 인식도 있었으나, 종래 관행적으로 행해지던 접대·향응과 경조사 등에서 잘못되거나 부당한 관행들이 개선됨으로써 건전한 공직윤리 풍토조성에 기여했다는 설문조사 결과(2011. 5)와 유사한 것으로써 부패를 막기 위한 사전 예방적 기능으로서의 행동강령을 내면화 하려는 노력이 더욱 더 뒤따라야 함을 알 수 있다.

한편 성과관리시스템은 가설에서 설정한 것과 달리 1%의 유의수준 하에서 청렴도 향상에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아마도 이러한 결과는 성과관리시스템이 청렴도 향상을 저해한다고 단정하기 보다는 최근 성과를 너무 강조한 나머지 경찰관이 자기가 신고하고 출동하는 사건(국민일보, 2009.09.03자)이나 학교 성적이 교원의 인사평가에 반영됨에 따라 이를 조작한 사건(새전북신문, 2009. 12. 24자)등이 언론을 통해 보도됨에 따라 외부청렴도 측정대상자인 민원인에게 부정적인 인식을 미친 것으로 추측해 볼 수 있다.

그 외의 변수들을 살펴보면 통계적으로 유의미하지는 않지만 자체감사 역량강화가 외부청렴도와 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다.

이상의 논의를 토대로 서울시 청렴시책평가가 내부청렴도와 외부청렴도에 미친 영향력에 대해 본 연구에서 설정한 가설 검증결과를 정리하면 다음과 같다.

〈표 8〉 연구의 가설검증 결과

변수 구분		종속변수: 내부청렴도		종속변수: 외부청렴도	
		가설	검증결과	가설	검증결과
부패예방 억제	기관장 노력도	H1	기각	H1	기각
	청렴교육·홍보	H2	기각	H2	채택
	행동강령	H3	기각	H3	채택
	취약분야 투명성 제고	H4	기각	H4	기각
	행정정보공개	H5	기각	H5	채택
부패적발·처벌	감사역량 강화	H6	기각	H6	기각
	공익신고 활성화	H7	기각	H7	기각
	상시확인시스템	H8	기각	H8	기각
부패개선·환류	청렴도향상 개선 노력도	H9	채택	H9	기각
	성과관리시스템	H10	기각	H10	기각

3. 분석결과를 통한 2012년 서울시 청렴시책모형의 평가

앞서 제시되었듯이 서울시는 2012년부터 피평가 기관인 자치구의 평가부담을 덜고, 중복되거나 예산대비 효과가 떨어지는 부패방지 평가과제를 통합 운영함으로써 단순화면서도 내실있는 청렴시책을 위해 새로운 평가모형을 구성하여 운영할 계획이다.

2012년 자치구 및 투자·출연기관 부패방지 시책평가 계획(2012. 4)과 2012년 부패방지시책평가

세부평가지표를 보면 크게 자체감사활동(11개 평가지표)과 반부패인프라 구축(11개 평가지표)으로 구분되어 있으며 100점 만점을 기준으로 각각 50점으로 배정되어 있다.[20] 또한 자체 적발·처분 징계실적의 경우 가점을 부여하고 외부기관 적발·처벌의 경우 감점사항 등을 반영하고 있다.

새롭게 개편된 청렴시책평가의 특성을 파악하기 위해 분석에서 사용된 청렴시책모형을 기준으로 하여 <표 9>와 같이 구성해 보았다. 이를 살펴보면 청렴정책에 대한 고민보다도 일상감사

〈표 9〉 분석에 사용된 청렴시책평가모형과 2012년 서울시 청렴시책평가모형 비교

평가영역	분석에 사용된 청렴시책모형	2012년 서울시 청렴시책모형	
		평가지표(배점)	영역별 배점
부패예방 억제	기관장 노력도	간부청렴도 평가(4점)	33점
	청렴교육·홍보*	반부패교육(5점)	
	행동강령*	행동강령 및 공직기강(5점)	
	취약분야 투명성 제고	구민감사관 및 청렴계약옴부즈만 운영(5점)	
		재무조치성과(4점)	
	행정정보공개*	감사결과의 공개(5점)	
		업무추진비 공개(5점)	
부패적발·처벌	감사역량 강화	감사계획의 수립(2점)	48점
		감사인력의 충실성(8점)	
		감사활동실적(5점)	
		감사결과의 제도개선(5점)	
		일상감사 이행노력(5점)	
		상위감사결과 조치요구 이행정도(3점)	
		징계조치 요구의 징계 유지율 정도(3점)	
		감사·징계규정 적정성(5점)	
		시감사 정책 추진실태(5점)	
	공익신고 활성화	비리신고 활성화(4점)	
	상시확인시스템	상시확인시스템 운영(3점)	
부패개선·환류	청렴도 향상 개선 노력도*	부패영향평가(5점)	17점
		제도개선과제 제출·선정(10점)	
		부패방지시책추진계획수립(2점)	
	성과관리시스템	-	
	-	※ 제출기한 준수여부(2점)는 평가영역(부패예방억제, 부패적발·처벌, 부패개선·환류)과 관련성이 떨어져 따로 분류하지 않았음	
	-	※ 가점(자체 적발·처분 징계실적: 0.1점~1점), 감점(금품·향응비리 등 외부기관의 적발·처분실적: 0.1점~1점)	

주1: *는 분석 결과 청렴도(내·외부청렴도)에 유의미한 영향을 미친 요인임.
주2: 참고적으로 2011년도 청렴시책 평가모형에서 영역별로 부패예방·억제(42점), 부패적발·처벌(33점), 부패개선·환류(25점)가 배정됨.

20) 자체감사활동실적으로는 감사계획수립, 감사인력 충실성, 감사활동실적, 감사결과 제도개선, 일상감사 이행노력, 재무조치성과, 감사결과 공개, 상위감사결과 조치요구 이행정도, 징계조치 요구의 징계 유지율 정도, 감사·징계규정 적정성, 시 감사정책 추진실태이며, 반부패인프라 구축으로는 부패방지 시책추진계획수립, 업무추진비 공개, 간부청렴도 평가, 행동강령 및 공직기강, 비리신고 활성화, 부패영향평가, 구민감사관 및 청렴계약 옴부즈만 운영, 상시확인시스템 운영, 반부패교육, 제출기한 준수여부, 제도개선과제 제출·선정으로 구성되어 있다.

이행노력, 감사·징계 규정의 적정성, 시감사 정책 추진실태 등이 평가지표로 신설됨과 동시에 자체 및 외부기관 적발·처분 징계실적 등을 가·감점 사항으로 반영하고 있어 다분히 감사기능 역량강화에 초점에 맞추어 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 기존 청렴도 평가중심에서 감사·조사기능 중심으로 감사실을 조직개편하려는 내용이 담겨진 서울시 감사관 주요 업무계획(2012. 2)에서도 잘 나타나 있다.

분석결과에 의하면 부패예방억제와 부패개선환류에 대한 반부패전략이 청렴성 제고를 위해 효과적이었음에도 불구하고 2012년도 서울시 청렴시책평가모형은 오히려 부패의 적발처벌에 상당한 가중치를 부여함으로써 사후처벌적인 성격이 짙은 감사위주의 정책으로 전환되고 있다는 사실을 짐작케 한다.

국제사회의 청렴정책을 대변한다고 할 수 있는 유엔반부패협약(UNCAC, UN Convention Against Corruption)에서도 부패예방을 위한 사전예방적 기능을 점차 강화하는 방향으로 나아가고 있음을 감안할 때 현재 추진하려고 하는 서울시 청렴시책평가모형의 재검토를 통해 기존 서울시 청렴정책의 노력이 후퇴되지 않고 한 걸음 더 나아가야 할 것으로 판단된다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 서울시의 부패방지정책 중 하나인 청렴시책 평가가 얼마나 효과적으로 서울시 자치구의 청렴수준을 제고시켰는지를 실증적으로 분석하는 것을 기본 목적으로 하였다.

이를 위해 부패방지전략에 대한 선행연구 고찰 및 청렴시책 평가모형에 대한 개괄적인 개요를 살펴보고 또한 그 추세 등을 기술통계를 통해 제시하였다. 또한 시계열자료와 횡단면자료를 결합한 패널자료를 바탕으로 청렴시책 평가모델과 내·외부 청렴도에 대한 유의미성을 고찰하여 부패방지정책인 청렴시책 평가모델의 효과성을 검토하였다.

분석결과 서울시 청렴시책평가 요인 중 통계적으로 청렴도에 유의미하게 영향을 미치는 요인이 예상과 달리 적게 나타났다. 특히 일부 요인의 경우 가설과 정반대의 영향을 미치는 것도 존재하였다. 이는 아마도 25개 구청을 대상으로 하면서 국민권익위의 청렴도 조사가 본격적으로 실시된 2008년을 기점으로 지난 4년간의 자료만을 대상으로 하다 보니 분석의 표본수가 100개미만으로 유의미한 결과를 도출하기에는 상대적으로 적었기 때문으로 판단된다.

또한 연도별 일부 평가지표의 제외 및 추가로 인해 평가지표상의 가중치의 변화, 양적평가와 질적 평가로 인해 평점부여 방식의 차이로 분석 자료상의 오차가 발생할 수밖에 없는 여건도 그러한 원인이라고 볼 수 있다.

이러한 자료상의 한계에도 불구하고 서울시 청렴시책평가가 청렴도 제고에 유의미하게 영향을 미친 요인을 토대로 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 외부청렴도의 관점에서 청렴교육·홍보, 행동강령의 내면화, 행정정보공개와 같은 사전

예방적 정책이 청렴도 제고에 유의미한 영향을 미치는 중요한 부패방지 요인으로 나타났다. 이러한 결과는 국·내외를 불문하고 청렴정책이 징계위주의 사후 처벌적 기능에서 사전 예방적 기능으로 전환하고 있음을 감안할 때 바람직한 현상으로 이를 지속적으로 유지 또는 강화할 필요가 있을 것이다. 특히 행정정보공개가 청렴도에 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타나 청렴시책의 주요 축으로 투명성이라는 가치 하에서 청렴성 제고 노력이 이루어져야 함을 알 수 있다.

둘째, 내부청렴도의 관점에서 청렴도 향상 개선노력도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나 기존 청렴도 평가를 근거로 한 반부패·청렴에 대한 계획 수립 및 이행, 거버넌스 관점에서 민관협력체계 구축 및 내실화와 반부패·청렴 수범사례 발굴 및 확산노력, 그리고 부패영향평가를 통한 부패가능성 차단 등과 같은 자치구의 부패감소를 위한 정책을 강화해 나가야할 것으로 판단된다.

이러한 분석결과를 종합해 보면 청렴성 제고를 위해서는 부패에 대한 사전예방적 기능과 정책환류적 기능을 보다 강화해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 2012년부터 실시될 청렴도 시책평가모형의 평가지표는 지나치게 사후 처벌적인 감사위주의 부패방지전략으로 구성되어 청렴시책평가모형에 대한 재검토가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

지난 반부패 청렴정책은 어떻게 보면 청렴성 제고를 위해 효과가 있을 것이라는 신념에 의해 이루어지는 측면이 많아 반부패정책의 대상자인 공무원이나 국민에게 반부패정책의 중요성을 호소하는데 정책적 효과가 떨어질 수밖에 없는 여건이었다. 하지만 본 연구의 경험적 결과를 통해 그동안의 청렴정책에 대한 노력이 청렴도 향상으로 연계될 수 있다는 확신을 부여함으로써 청렴정책이 지속적으로 추진될 수 있는 계기가 되길 기대해 본다.

참고문헌

강제상·최준호·임성범 (2008). 공공조직 부패통제전략에 관한 연구: 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로. 한국정책학회보, 17(1):169-203.

구자용 (2000). 행정의 책임과 행정통제에 관한 주요 논의 검토. 한국행정학보, 24(2): 857-889.

국민권익위원회 (2011). 지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사 결과. 국민권익위원회: 2011. 5.

_____ (2012). 2012년 공공기관 평가기본계획. 국민권익위원회.

국민일보 (2009). 파출소 직원이 112신고 출동…지역경찰 '성과제' 뻥튀기 잦다: 2009. 9.3.

김나영·최진욱 (2010). 내부고발제도의 반부패효과. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.

김병섭 (1999). 부패통제 방법의 변천과 방향. 한국행정학회 비정기학술대회 발표논문집.

김병섭·김지은 (2005). 지방분권과 부패: 청렴한 자치의 길을 찾아서. 투명성포럼 제15차 토론회 토론집.

김병섭·백승빈 (2001). 김대중 정부의 부패통제 정책평가: 가능성과 지속되는 문제. 행정논총, 39(3): 27-52.

김영종 (1998). 지방행정부패방지를 위한 중장기 정책. 한국부패학회보, 1-23.

_____ (2006). 부패학 연구의 새로운 패러다임: 질적 연구방법론을 중심으로. 한국부패학회보, 11(1): 1-21.

김태룡·안희정 (2000). 부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구: 한국지방정부의 적용사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 12(2): 3-18.

김태은·안문석·최용환 (2008). 전자정부가 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 횡단 및 패널자료를 통한 증거. 한국행정학보, 42(1): 293-321.

김해동·윤태범 (1994). 관료부패와 통제. 서울: 집문당.

라영재 (2009). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청렴도 개선사례를 중심으로. 한국부패학회보, 14(2): 1-24.

민병익·이상범 (2008). 반부패정책효과의 영향요인. 지방정부연구, 12(3): 125-146.

민인식·최필선 (2010). STATA 패널데이터 분석. 서울: 한국 STATA학회 출판부.

박광국·류현숙 (2009). 부패연구를 위한 인식, 실태, 제도의 통합적 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.

박광국·최상일·주효진 (2000). 관료부패통제의 효과성 제고를 위한 연구 -AHP의 적용-. 지방정부연구, 4(1): 153-169.

반부패시스템연구소 (2008). 자치구 청렴시책 평가, 서울시 청렴시책 평가보고서.

_____ (2009). 자치구 청렴시책 평가, 서울시 청렴시책 평가보고서.

_____ (2010). 자치구 청렴시책 평가, 서울시 청렴시책 평가보고서.

_____ (2011). 자치구 청렴시책 평가, 서울시 청렴시책 평가보고서.

반부패행정시스템연구소 (2005). 서울시 자치구 반부패시책 평가모형 개발 및 평가.

서울시 감사관 (2012). 희망서울 부패제로 서울시 구현을 위한 2012 주요업무계획. 서울특별시: 2012. 2.

_____ (2012). 희망서울 근절 종합대책 구현을 위한 2012년 부패방지 시책추진계획. 서울특별시: 2012. 3.

_____ (2012). 자치구 및 투자·출연기관 부패방지 시책평가 계획. 서울특별시: 2012. 4.

새전북신문 (2009). <2009 전북에서는> 임실 성적조작 사태: 2009. 12. 24.

연합뉴스 (2011). 카디피 일가는 '부패의 온상': 2011. 2. 23.

연합뉴스 (2012). 그리스 前국방장관 등 부패혐의 체포: 2012. 4. 11.

윤기찬 (2011). 지방정부 부패방지(정책) 효율성 분석. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.

이승종 (2005). 지방자치론. 서울: 박영사.

임상규 (2008). 지방자치단체의 전자정부구축효과에 관한 연구: 투명성 증진을 통한 부패통제를 중심으로. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.

임성범·강제상 (2009). ANP 방법을 통한 공공조직 부패네트워크 통제전략. 한국정책학회 춘계학술 발표논문집.

임옥기 (2008). 공무원 부패의 영향요인: 공무원 인식도 조사를 중심으로. 서울시립대학교 박사학위

논문.

장석준 (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 한국사회와 행정연구, 21(2): 165-192.

최진욱 (2005). 제도와 부패: 홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패활동에 대한 평가. 한국행정학보, 39(2): 323-346.

Bhargava, V., Bolongaita, E.(2001). Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework. A Paper Prepared for a Distance Learning Program for Knowledge Sharing and Discussion Learning on *Combating Corruption in the Asia-Pacific*.

DiRienzo, Cassandra E., Das, Jayoti, Cort, Kathryn T., Burbridge, John Jr.(2007). Corruption and the Role of Information, *Journal of International Business Studies*, 38(2): 320-332.

Gilbert, C. E.(1959). The Framework of Administrative Responsibility. *The Journal of Politics,* 21.

Johnston, M.(1998). *Comparing Corruption: Conflicts, Standards and Development*. Paper presented at the XVI World Congress of International Political Association. Berlin. Germany(August).

Rose-Ackerman, S.(1978). *Corruption: A Study of Political Economy*. Academic Press: New York.

Wooldridge, Jeffrey M.(2000). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, South-Western College Publishing.

국민권익위원회(www.acrc.go.kr)

유엔반부패협약(http://ti.or.kr/xe/UNCAC)

이정주: 서울시립대학교에서 행정학박사 학위(논문: 지방공기업에서 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구: 지하철공사의 사례, 2006)를 취득하였고, 주요 경력으로는 국가청렴위원회 정책분야 상근전문위원, 행정자치부 조직진단센터 사무관, 투명사회협약실천협의회 정책팀 차장, 경민대학교 소방행정학과 강의전담교수로 재직하였으며, 현재 서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원으로서 경희대학교 사회교육원 겸임교수, 정부업무평가 전문위원 등으로 활동하고 있다. 학문적 관심분야는 행정윤리(부패), 조직론(행정조직/행정문화) 등이며 최근 주요 논문으로는 "승진공정성이 청렴도에 미치는 영향에 관한 연구(공저)"(2012), "지방의원의 윤리성 제고방안에 관한 연구: 지방의원 행동강령 제정을 둘러싼 찬반 논의를 중심으로(공저)(2010)", "행정윤리풍토유형에 따른 행태론적 조직효과성에 관한 탐색적 연구: 경기도 G시 공무원의 인식을 중심으로"(2010) 등이 있다.(chungjooly@hanmail.net) **이선중:** 서울시립대학교에서 행정학박사 학위를 취득하였고(논문: 전자정부 신뢰의 영향요인에 관한 실증분석, 2009), 주요 경력으로는 서울시립대학교 전자정부연구소 연구원, 국민권익위원회 법령분석기획과 상근전문위원으로 재직하였으며 현재 서울시립대학교 반부패시스템연구소 선임연구원으로 재직하고 있다. 연구 관심 분야는 부패(행정윤리), 정보정책, 정부신뢰이며 최근 논문으로는 "승진공정성이 청렴도에 미치는 영향에 관한 연구(공저)"(2012), "전자정부 신뢰와 정부신뢰의 영향관계에 관한 연구"(2011), "지방공무원의 정보보호 인식 및 행태에 관한 연구(공저)"(2010) 등이 있다.(my-cute@hanmail.net)

투 고 일: 2012년 5월 11일
수 정 일: 2012년 6월 13일
게재확정일: 2012년 7월 5일