

연구보고서 2006

경찰관서 청렴도 측정 모델 개발 연구

《研究陣》

연구위원 : 이 상 수 ((사)한국공공자치연구원 부설 한국윤리센터 소장)



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	2
제2절 연구의 목적	4
제3절 연구의 방법 및 내용	5
제2장 경찰부패의 의의 및 실태	11
제1절 경찰 부패의 의의 및 유형	11
제2절 경찰부패의 실태	30
제3장 기존 부패측정모형의 비교분석	44
제1절 국제투명성기구의 부패인지수(CPI) 모형	45
제2절 국가청렴위원회의 청렴도지수모형	58
제3절 서울특별시의 반부패(청렴)지수모형	71
제4절 관세청의 청렴지수 조사모형	86
제5절 각 평가 모형의 비교·분석	92
제4장 경찰 청렴도 측정모형 및 지표 개발	95
제1절 경찰 청렴도 측정의 필요성과 유용성	95
제2절 평가모형 구축의 원칙과 기본방향	99

제3절 경찰 청렴도 측정모형101

제5장 경찰 청렴도 조사의 관리체계 및 활용 146

제1절 청렴도 조사의 관리체계146

제2절 조사결과 발표방법150

제3절 조사결과 활용방안155

<부록> 경찰청렴도 측정을 위한 설문(안) 158

< 표 차 례 >

<표 2-1> 2001년 이후 계급별·비위유형별 비리경찰관 징계현황 35

<표 2-2> 2004년 대비 부패유형별 위반자 처리 결과 증감건수 및 비율 37

<표 2-3> 최근 3년간 기능별 징계 현황 37

<표 2-4> 행정기관 중 경찰이 부패하다고 응답한 비율 39

<표 3-1> 국제투명성기구 CPI 지수 작성시 활용된 자료 현황(2003년) 47

<표 3-2> 국제투명성기구 CPI의 각 분야별 평가지표 현황 48

<표 3-3> 연도별 한국의 CPI 순위 추이 53

<표 3-4> OECD 가입 30개국의 2005년 국가별 부패지수(CPI) 분석 54

<표 3-5> 국가청렴위원회의 청렴도 모형 지표체계 62

<표 3-6> 설문항목별 평가방식 64

<표 3-7> 국가청렴위원회의 청렴도 평가항목 65

<표 3-8> 평가대상 범위의 연도별 확대 74

<표 3-9> 반부패지수모형(ACI)의 분야별·대상기관별 관련부서 75

<표 3-10> 반부패(청렴성)지수모형(ACI)의 설문구성 내용 76

<표 3-11> 서울시의 ACI 평가모형 및 중요도	79
<표 3-12> 체감청렴지수 측정모델의 구성체계 및 내용	89
<표 3-13> 잠재청렴지수 측정모델의 구성체계 및 내용	90
<표 3-14> 청렴지수 산정방식	91
<표 3-15> 청렴도 측정 지수 변화	91
<표 3-16> 차원별 청렴지수	92
<표 3-17> 기존 부패측정모형에 대한 비교·분석표	93
<표 4-1> 청렴도의 내용과 의미	104
<표 4-2> 체감청렴도의 내용과 의미	104
<표 4-3> 잠재청렴도의 내용과 의미	105
<표 4-4> 경찰 청렴도 평가모형 지표체계	111
<표 4-5> 체감청렴도 측정지표의 구성체계 및 내용	112
<표 4-6> 잠재청렴도 측정지표의 구성체계 및 내용	113
<표 4-7> 경찰 청렴도 평가모형 지표체계	121
<표 4-8> 7점 척도의 100점 환산 방법	122
<표 4-9> 조사대상자(응답자) 규모에 대비한 전체 금품제공 건수의 비율에 따른 점수배정	124
<표 4-10> 제공된 금품의 규모별 점수배정	125
<표 4-11> 금품제공 규모측면에서의 점수	125
<표 4-12> 청렴도, 체감청렴도 및 잠재청렴도 산정방식	126
<표 4-13> 측정대상기관 현황 및 표본 할당 규모	132
<표 4-14> 중요도의 비교평가치	141
<표 4-15> 속성의 중요도를 측정하는 방법	143
<표 5-1> 경찰 청렴도 조사 주관기관의 선정	146

< 그림 차례 >

<그림 1-1> 연구의 진행도	9
<그림 1-2> 연구기간 및 추진일정	10
<그림 2-1> 공무원 종류별 징계현황(1997-2002)	33
<그림 2-2> 경찰공무원 징계조치별 현황 추이(1990-2004. 7 현재)	34

<그림 2-3> 비위유형별 공무원 징계현황 추이(2000~2004)	36
<그림 2-4> 청렴위 조사결과 경찰청의 종합청렴도 추이	39
<그림 2-5> 청렴위 조사결과 경찰청의 잠재청렴도 추이	40
<그림 2-6> 청렴위 조사결과 평가지표별 청렴지수(2004년)	41
<그림 3-1> 국가청렴위원회 청렴도 조사의 조사배경 및 목적	59
<그림 3-2> 청렴도 조사의 평가구조	67
<그림 3-3> 연도별 종합청렴도 및 금품·향응 제공률 변동추이	69
<그림 3-4> 서울시 반부패(청렴성)지수모형의 평가체계	77
<그림 3-5> 서울시의 반부패지수조사 결과 및 분야별 개선정도	80
<그림 3-6> 서울시 ACI 조사 분야별 개선도	81
<그림 3-7> 서울시 반부패지수조사의 단계적 접근방법	83
<그림 4-1> 경찰청렴도 조사의 단계적 실현방안	96
<그림 4-2> 평가의 원칙	100
<그림 4-3> 경찰 청렴도의 구성	102
<그림 4-4> 경찰청렴도 조사의 평가구조	129
<그림 4-5> 계층적 분석절차의 기본적인 의사결정 도식(schema)	140
<그림 4-6> 의사결정문제 해결의 단계	142

제1장 서론

제1절 연구배경 및 필요성

21세기 지구촌의 화두는 반부패다. 자본 및 무역의 자유화, 정보화와 세계화로 세계 경제의 네트워크화가 확산되면서 반부패 이슈는 국내 차원을 넘어 국제적 이슈로 부상하고 있다. 지역적 이슈에 머물렀던 부패문제가 이제 전 세계가 주목하게 되는 글로벌 이슈(global issue)로 전환되는 중요한 전환기를 맞이하고 있는 동시에 각국의 법제도로 정착하는 계기를 보다 견고하게 정립해 나가고 있는 것이다.

이미 부패척결은 변화와 개혁 요구의 중요한 키워드이자, 이 시대의 코드(code)가 되었다. 정부에 대한 신뢰는 21세기 국가발전을 이끄는 원동력이자 핵심적 자본이다. 정부 및 국가신뢰의 상실은 곧 국가발전 및 국가경쟁력의 추락을 의미한다. 그런데 이러한 신뢰 확보의 핵심에는 바로 국가 청렴성(National Integrity)이 자리하고 있다. 고로 부패척결은 신뢰사회 구축의 기본조건이자 사회적 자본(Social Trust) 구축을 위한 필수조건이다.

이에 따라 국제기구와 지역별로 부패방지를 위한 노력은 비상하게 움직이며 각종 법제도적 대책을 강구해 나가고 있다. 특히 새천년(new millenium)에 접어들면서 부패방지에 대한 국제적 노력은 보다 체계화구조화되고, 조직적으로 전개되고 있으며 지역간·다자간 국제협정으로 구체화되고 있다. 예컨대, 경제협력개발기구(OECD)에서 1997년 국제상거래에 있어서 『해외공무원에 대한 뇌물방지협약』이 1999년 2월 발효되어 부패라운드(Corruption Round)의 출범을 알렸고, 국제연합(UN)차원의 범세계적 반부패협약(United Nations Convention Against Corruption)이 2003년 12월 체결되어 향후 30개국 이상에서 각국 의회의 관련법 비준을 받으면 90일 이후 발효되어 국제법으로써 효력을 발휘할 예정이다. 따라서 국제규범에 맞게 미비 또는 불비되어 있거나 허술한

법제도를 정비해 나가야 한다. 그러나 무엇보다 기왕에 제정된 법제가 충실히 이행되도록 사회 전체의 윤리준법의식을 향상시켜 부패균형점을 높이는 것이 국가적 우선 과제이다.

이와 같은 시대적 상황 하에서 오늘날 국가 경쟁력은 그 나라의 청렴도 수준과 밀접한 관련이 있음이 여러 연구를 통해 입증되고 있다. 그러자면 부패수준을 알기 쉬운 등급 및 숫자정보로 객관적으로 평가할 수 있는 부패지수의 측정이 우선되어야 한다. 즉 측정(Measurement)이 없으면 이해(Understanding)가 안 되고, 이해가 안 되면 통제(Control)가 안 되고, 통제가 안 되면 개선(Improvement)이 없기 때문이다.

따라서 부패문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 부패의 수준을 정확히 진단할 수 있는 부패측정지수의 개발이 요구된다. 부패지수란 한 국가, 도시, 지역 및 특정 정책과 서비스별로 부패가 얼마나 심각한 수준인지를 숫자로 나타낸 것을 말한다.

부패측정모형은 특정 조직이나 지역의 부패정도나 수준을 측정하고 이해하는 효과적인 수단적 도구로서 기능한다. 특히 행정부패의 측정과 발표는 주권자인 국민들에게 부패문제의 심각성을 인식시켜 관심을 고조시킬 수 있고, 부패추이를 시계열적으로 고찰하여 부패의 원인과 문제를 진단함으로써 통제수단과 대응전략을 수립할 수 있는 정책적 자료를 제공해 준다.

또한 객관적인 정보를 토대로 그 기관의 투명성·신뢰성·청렴성을 향상시키는 구체적인 원인분석과, 예방차원의 정책수단과 대안을 강구하고 실천할 수 있게 해 줌으로써 공익증대의 효과를 거양할 수 있다. 아울러 평가대상기관 간 부패통제를 위한 자체 정화노력의 경쟁을 유도할 수 있을 뿐만 아니라 취약분야의 개혁방향을 제시함으로써, 궁극적으로 공직사회의 청렴성을 제고시킨다는 점에서 그 유용성이 대단히 크다고 할 수 있다.

요컨대, 부패수준에 대한 객관적 측정과 평가는 부패정도를 정확하게 인지할 수 있는 정보를 제공해 줄 수 있다. 정량화된 부패지수를 이용한 부패수준 측정을 통해 산출된 평가결과 정보를 환류하여 과학적이고 체계적인 부패통제 접근이 가능한 것이다. 측정결과는 기존 부패통제 접근의 문제점 개선과 새로운 전략 수립으로 연결시킬 수 있다. 즉

평가결과를 부패통제 정책 수립과 집행과정에 반영시킴으로써 사전예방적 부패통제 기
능도 수행할 수 있다.

이를 반영하여 국제사회에서도 부패수준에 대한 객관적 평가와 대책수립을 위해 반부
패 점검·평가시스템을 강화하고 있으며 이를 위해 부패수준 측정을 지속적으로 확대해
나가고 있다. 즉 국제적으로 부패수준에 대한 객관적 평가를 통해 평가대상별로 상호 비
교함으로써, 피평가기관의 부패수준과 투명성 수준을 알게 하고 반부패 노력을 촉구하고
자 하는 경향이 활발히 전개되고 있는 것이다.

이에 따라 오늘날 전세계적으로 부패통제 전략 수립과 국가 투명성 제고를 효과적으로
추진하기 위해 부패수준에 대한 측정과 평가가 일반화되고 있다. 부패에 대한 양적 접근
은 지난 1990년대 중반부터 활발하게 이루어져 오고 있다. 대표적인 부패수준 측정은 국
제적으로 국제투명성기구(TI)의 ‘부패인지지수(CPI; Corruption Perceptions Index)모
형’이 있고, 국내 공공기관의 부패수준을 측정하는 평가모형으로 국가청렴위원회의 ‘공공
기관 청렴도지수(IPI; Integrity Perception Index)모형’과 서울특별시의 ‘반부패지수
(ACI; Anti-Corruption Index)모형’이 대표적이다.

특히 국제투명성기구는 1995년부터 매년 세계 각 국의 부패정도를 등급화하여 상호
비교·평가하는 국가별 부패인지지수(CPI)를 조사·발표하고 있는 바, 해를 거듭하면서 평
가대상 국가가 늘어나 이제는 국가전체의 부패수준을 나타내는 국제적 측정기준으로써
위상을 가지게 되었다.

따라서 이러한 시대적 상황에서 경찰청에서도 체계적인 부패방지대책을 추진하기 위
해서는 부패의 수준과 경찰관서의 투명성 정도를 객관적이고 적실성 있는 평가지표체계
로 측정하고, 이 결과를 반부패 제도개선과 점검·평가의 수단으로 적극 연계·활용하는 것
이 필요하다.

제2절 연구의 목적

위와 같은 인식 아래 본 연구는 치안행정의 청렴성 측정을 위한 객관적인 청렴도 측정모형 및 지표를 개발하는 데 연구의 목적이 있다. 향후 이 모형을 적용한 정기적인 청렴도 측정을 실시함으로써 일선 경찰관서 지휘관을 비롯한 쏘 경찰관의 부패적결에 대한 관심도를 제고하며, 매년 실시하는 국가청렴위원회의 청렴도 측정에도 적극적으로 대비할 수 있을 것이다.

이를 통해 내년부터 국내 233개 경찰관서를 대상으로 경찰관서 부패수준을 정량화된 척도를 통해 측정하여 지수화함으로써 평가대상기관의 부패지수에 따른 특성을 분석하고, ‘경찰관서별 맞춤형 부패통제정책 수립과 시행’을 위한 정책적 대안을 제시하기 위한 제도적 기반을 제공하고자 한다.

나아가 평가결과를 토대로 사전적 예방차원의 부패통제 전략과 제도적 개선방안을 제시함으로써 경찰비리와 부조리의 개선에 기여하며, 부패방지와 관련한 정책대안을 개발·제시할 수 있는 기틀을 지속적으로 정비해 나가기 위한 평가모형을 정립하는 데 본 연구의 목적이 있다.

부패수준 측정의 궁극적인 목적이 부패에 대한 처벌위주의 기존 관행에서 탈피하여 부패예방을 위한 자정노력을 유도하는 데 있다는 점을 감안할 때 평가결과 정보가 부패통제에 반영될 수 있도록 하기 위해서는 환류체계(feedback system)가 원활하게 작동되는 것이 필요하다. 이는 곧 각 경찰관서의 자체감사시스템과의 연계-운용을 의미하며, 구체적으로 자체감사 계획수립 및 감사역량 제고방안으로 발전되어야 하는 것이다.

따라서 행정의 수요자인 민원인의 입장에서 해당 경찰서의 청렴도를 측정함으로써 기관별 취약분야를 발굴, 자율적인 제도개선을 유도하고, 전년도의 청렴도 측정결과 나타난 부패취약분야 및 기관별 청렴도를 해당기관에 통보하여 해당 경찰서의 자발적인 반부패 노력을 유발하여 부패통제를 개인차원에서 기관차원으로 전환할 수 있는 것이다.

제3절 연구의 방법 및 내용

1. 연구의 방법

경찰관서 청렴도 측정모형 개발을 위한 접근방법은 기존의 공급자(경찰공무원) 중심의 문제해결 접근방법에서 벗어나 민원인이 체감하고 평가하는 고객위주의 수요자 중심에서 부패문제 해결방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 각 경찰관서에서 민원처리 경험이 있는 시민이 중심이 되는 경찰청렴도 모형의 구축과 객관적인 부패관련 통계자료를 이용하여 치안서비스의 최종수혜자인 시민들로 하여금 경찰공무원과 경찰관서의 청렴성을 평가하도록 함으로써 경찰조직 내 부패척결 분위기를 고양시키고, 이를 통하여 시민이 체감하는 청렴성을 향상시켜 투명한 치안행정을 구현하고자 한다.

이를 위해 국내외의 대표적인 부패측정모형들에 대한 문헌조사와 비교분석을 토대로 적실성 있는 경찰 청렴도 측정 모형과 지표 개발에 참고하고자 한다. 즉 국제적으로 국제투명성기구(Transparency International)의 ‘부패인지지수(CPI; Corruption Perceptions Index)모형’과, 국내 공공기관의 부패수준을 측정하는 대표적인 평가모형으로 국가청렴위원회의 ‘공공기관 청렴도지수(IPI; Integrity Perception Index)모형’과 서울특별시의 ‘반부패지수(ACI; Anti-Corruption Index)모형’, 그리고 반부패행정시스템연구소의 행정부패측정모형(SIT 모형) 등의 측정 항목 및 지표, 성과, 그리고 한계에 대하여 비교·분석한 결과를 토대로 경찰청렴도 측정모형을 도출하고자 한다.

아울러 평가모형 및 평가지표의 개발을 위해 해당분야 전문가집단의 자문회의 개최 및 전문조사기관의 조사전문가, 경찰공무원들 간의 브레인스토밍(brain storming)방법을 이용하여 적실성 있는 경찰 청렴도 측정 모형 및 지표체계를 개발하도록 한다.

2. 연구의 범위 및 내용

본 연구의 구체적 연구범위와 내용은 다음과 같다.

연구범위는 경찰 청렴도 평가를 위한 평가체계, 평가방법, 지표의 개발 및 지표간의 가중치 부여방법 등에 관한 모형개발에 초점을 두고, 이 모형에 기초하여 청렴도 측정방안을 마련하는 데 있다. 아울러 측정결과의 발표방법과 평가결과 정보의 활용방안에 대하여도 제시토록 한다.

각 장별 주요연구 내용은 다음과 같다.

각 장별로 보면 본 연구 보고서는 크게 5장으로 구성되어 있다. 1장은 연구목적 및 방법과 경찰 청렴도 측정의 필요성에 대하여 간략하게 언급하였다.

2장은 경찰부패의 의의 및 유형과 실태에 대하여 기술하였다. 경찰부패 실태는 양적 측면, 유형적 측면, 부패인지도 측면의 세 가지로 살펴보았다.

3장은 기존 국내외의 대표적인 부패측정모형의 평가체계 및 지수작성 방법과 특징을 검토하여 경찰청렴도 측정모형과 지표개발을 위한 시사점을 도출하였다. 구체적으로 국제투명성기구(TI)의 부패인지수모형(CPI), 국가청렴위원회의 청렴도지수모형, 서울특별시의 반부패(청렴)지수모형, 그리고 관세청의 청렴지수 조사모형 등 국내외 부패측정모형의 종합적 비교·검토를 통하여 경찰 청렴도 모형 및 지표개발과 관련한 시사점을 도출하고 있다. 즉 기존 국내외 반부패 수준측정 모형의 실태분석 및 성과와 문제점 분석을 통해 적실성 있는 경찰 청렴도 측정모형을 개발하는 데 기초자료로 활용하였다.

4장은 경찰 조직의 특수성을 반영한 자체적인 ‘경찰청렴도 모형(Police Integrity Perceptions Index Model)의 개발’을 기술하고 있는 바, 경찰 주요 대민업무를 중심으로 민원인들을 대상으로 한 평가모형 및 지표체계와 조사방법을 제시하고 있다. 구체적으로 경찰 청렴도 모형 구축의 원칙과 기본방향, 측정지표 개발의 기본원칙, 측정지표의 개발 및 지표구성체계, 지수산정 방식, 표본추출 방법 및 설문조사 방법, 그리고 모형의 중요도 산정방법에 대하여 기술하고 있다.

5장은 조사관리체계 및 활용, 그리고 측정지표의 중요도 산정방식을 기술하여 평가모형의 설명력과 객관성을 강화하는 방안을 제시하고 있다.

즉 경찰 주요 대민업무 청렴도 모델을 이용한 청렴도 조사의 관리체계와 활용방안을 제시하고 있다. 구체적으로 조사주체, 조사결과의 발표방법, 그리고 조사결과의 활용방안에 대하여 구체적으로 기술하였다.

마지막으로 부록에 경찰 청렴도 측정을 위한 설문지(안)을 제시하였다.

이상 본 연구의 주요 목차는 다음과 같다.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성
2. 연구의 목적
3. 연구의 방법 및 내용

제2장 경찰부패의 의의와 실태

제3장 기존 국내외 청렴도 측정모형의 종합적 비교·분석

1. 국제투명성기구(Transparency International)의 『부패인지도(CPI)지수모형』
2. 국가청렴위원회의 청렴도지수(IPI)모형
3. 서울특별시의 반부패지수(ACI)모형
4. 관세청의 청렴지수 조사모형
5. 각 부패측정모형의 비교·분석을 통한 시사점 도출

제4장 경찰 청렴도 측정을 위한 모형 및 지표체계 개발

1. 경찰청렴도 측정의 필요성과 유용성

2. 모형 구축의 원칙과 기본방향

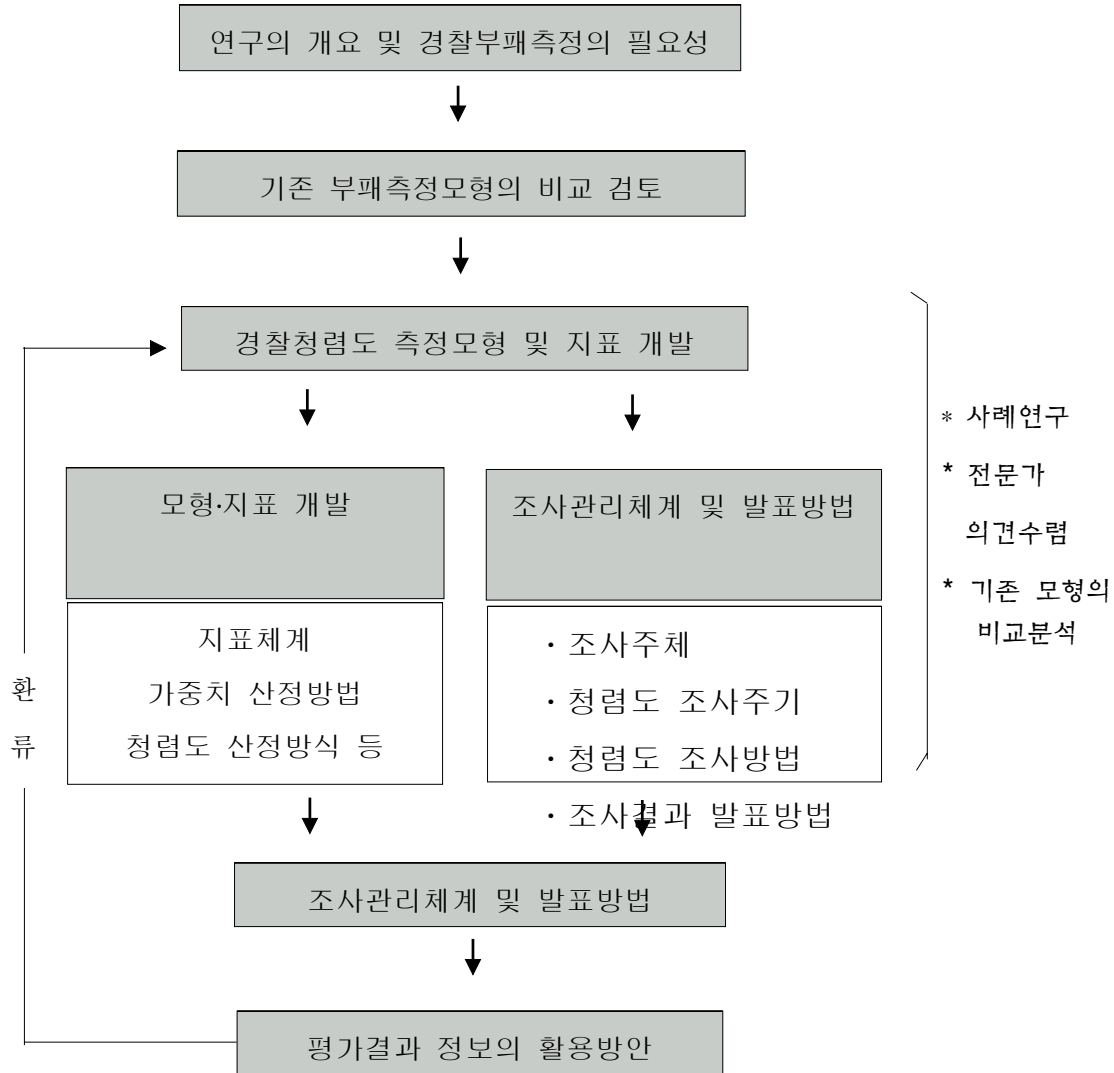
3. 청렴도 측정모형의 구축

- 개념 및 모형 구축의 기본방향
- 평가모형구축을 위한 청렴도 측정지표 개발의 기본원칙
- 청렴도 측정지표의 개발 및 지표체계
- 조사방법 및 중요도 산정방법

제5장 청렴도 조사의 관리체계 및 활용방안

- 조사주체 및 조사주기
- 조사결과 발표방법
- 조사결과의 활용방안

<그림 1-1> 연구의 진행도



마지막으로 연구기간 및 추진일정은 <그림 1-2>와 같다.

<그림 1-2> 연구기간 및 추진일정

課業期間(週別) 課業內容	推 進 日 程											備 考
	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
●연구용역 발주 및 추진방향 회의	■											자료수집 및 기존 부패측정 모형 검토
●기초 자료수집	■											
●이론적 검토 및 국내외 관련 문헌 검토		■	■									
●경찰 청렴도측정모형 개발의 필요성 및 이론적 검토		■	■									
●경찰부패의 실태 분석 및 대응방안		■	■	■								
●기존 부패측정모형의 분석 검토			■	■	■							측정모형 개발 & 의견수렴 및 협의
●경찰 청렴도 측정을 위한 모형 및 지표체계 개발					■	■	■					
●청렴도 측정모형의 개념 및 조사방법 ·모형 구축의 기본방향 ·평가모형구축을 위한 청렴도 측정지표 개발의 기본원칙						■	■					
●경찰청 감사관실 관계자와의 협의						■	■		■	■		
●관리체계 및 활용 ·조사주체 ·청렴도 조사주기 ·청렴도 조사방법 ·조사결과 발표방법							■	■	■			
●관련 전문가 간담회 개최 및 실무담당자 업무 협의 실시							■		■			
●경찰 주요 대민업무 청렴도 측정 모델 개발의 활용방안 개발									■	■		
●최종보고회 및 인쇄납품										■		
●작업 공정율(%)	10	10	10	20		30		20			공정률	
●누적 공정율(%)	10	20	30	50		80		100			100%	

제2장 경찰부패의 의의 및 실태

제1절 경찰 부패의 의의 및 유형

1. 경찰부패의 개념적 정의

1) 일반적인 부패에 대한 정의

경찰부패에 대한 명확한 개념적 정의는 아직 정립되지 않고 있으나 여러 학자들의 정의를 토대로 경찰부패에 대한 접근을 시도하면 다음과 같다.

먼저 일반적으로 논의되는 공무원 부패에 대한 정의는 다음과 같이 구분된다. Heidenheimer는 부패가 일어나는 영역을 넓게 보는가 좁게 보는가에 따라서 공직중심의 정의와 시장이론 중심의 정의, 공익중심의 정의로 구분하고 있다.

첫째, 공직 중심적 정의로 금전이나 지위 획득 혹은 영향력의 확대나 사적 이득을 위해 법적·공공의 의무 규범에서 이탈하는 것으로 보는 견해이다. Bayley는 부패를 특히 뇌물 수수 행위와 관련해서 이익에 치중한 나머지 공권력을 오용하는 행위를 총칭하는 개념으로 파악하고 있다¹⁾. 한편 나이(J. S. Nye)는²⁾ 부패의 개념을 넓은 의미로 규정하는 것을 피하고 실제로 적용할 수 있도록 좁은 의미로 정의 내리고 있다. 그의 견해에 따르면 “사적분위의 행위 다시 말해, 자신은 물론 가족 친지 및 사적 도당 위주의 금전적 또는 신분상의 이익 때문에 공직의 규범적 의무에서 이탈하는 행위 혹은 사적 분위로 어떤 유형의 영향력을 행사함으로써 법규를 위반하는 경우”에 부패가 된다고 한다.

1) David H. Bayley, “The Corruption in a Development Nation”, Western Political Quarterly, Vol. XIX, No. 4(December 1966), pp. 719-732.

2) J. S. Nye “Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis”, American Political Science Review, Vol. LXI:2(June 1967)

둘째, 시장중심의 정의이다. 이는 시장이론을 기초로 한 경제학자들은 관료제가 경제에 대하여 광범위한 조정자의 역할을 수행하면서 공공의 이익을 분배함에 있어 부패 공무원이 자신의 지위를 개인의 이익을 극대화하는 수단으로 생각할 때 부패가 발생(Robert Tilman, Nathaniel H. Leff, Jacob Van Kleveren)한다고 보는 입장이다. 부패의 개념을 공직윤리나 공익 이외의 차원 즉, 경제적 측면에 초점을 맞추고 부패현상을 “교환되지 말아야 할 특수이익(pecuniary gains)을 추구하는 시장교환관계”로 보는 입장이다. 이러한 시장중심적 정의는 합법적 시장기구가 고객의 수요에 적절히 대응하지 못함으로써, 부패라는 초합법적인 제도가 배분적 의사결정에 참여하게 된다고 보는 입장이다. 따라서 부패의 기준이 매우 상대적일 수밖에 없다. 그러나 이러한 개념 정의는 왜 부패가 신생국이나 후진국에서 더욱 성행하고 있는가에 대해 설득력 있는 견해를 제시한다. 일반 시민의 정부활동에 대한 기대와 수요는 다양해지고 증가하는 데 비하여 정부의 중앙집권적 배분체계가 그러한 기대와 수요를 제대로 충족시키지 못하기 때문에 부패가 하나의 대체수단으로 작용한다는 논의는 후진국에서의 부패의 고질화 현상을 설명하는데 강점이 있다. 예컨대, 반 크레베린(Jacob Von Kleveren)은³⁾ 부패를 규정함에 있어 엄격한 의미에서 시장이론을 적용하고 있다. 즉 부패란 “공무원이 일반 국민들로부터 별도의 수입을 얻기 위해서 그의 권한을 남용하는 경우를 의미하는 것”으로 본다.

셋째, 공익중심의 정의로, 이는 국민들의 다수의 이익과 행복을 위하여 노력하여야 할 공직자들의 그들의 공익적 책임을 위반하여 사익을 추구함으로써 파생하는 일탈(Carl Friedrich, Arnold A. Rogow, H.D.Lasswell)행위로 공무원 부패를 규정짓는다. 프리드리히(Carl Friedrich)⁴⁾는 “어떤 일을 수행할 책임 있는 공직자가 법적으로 규정되지 않은 금전 또는 기타 보상을 제공한 자에게는 누구나 혜택을 주는 행위를 함으로써 국민대중의 이익에 손해를 끼치는 경우”에 부패가 된다는 것이다. 한편, 로고우(Arnold A. Rogow)와 라스웰(H. D. Lasswell)은⁵⁾ 부패행위는 적어도 공공질서 체제에 대한 책임

3) Jacob Von Kleveren, “The Concept of Corruption, in Heidenheimer” , New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970, pp. 38-40

4) Carl Friedrich, “Political pathology”, Political Quarterly, Vol. 37(1996), p. 74

5) Arnold A. Rogow and H. D. Lasswell, Power, Corruption and Rectitude(Englewood Cliffs, N. J:Prentice-Hall, 1963), pp. 132-134.

을 위반한 것이고 실제로 그러한 체제와는 양립될 수 없다고 보았다. 공공질서 체제는 특수이익 보다 공동이익이 우선되어야 하고, “특수이익을 위해서 공동의 이익을 위반”하면 부패하다고 보았다. 그들은 재래식 정의와 기능상의 정의에 차이를 고려해야 한다고 환기시키고 있다. 기능상의 용어로 볼 때 뇌물수수행위를 부패라 말한다. 재래식 정의에 따르면 뇌물수수 행위에 대한 공공제도의 처방은 크게 달라질 수 있다는 것이다.

넷째, 제도적 접근설이다. 부패를 주로 후진국가나 개발도상국가에서 발생하는 제도적 취약성이나 사회적 기강 해이의 결과적 부산물로 취급(Myrdal)하는 입장이다.

다섯째, 법학적 정의이다. 이는 형법상의 범죄요건인 행위의 구성요건 해당성, 위법성 그리고 책임성의 3요소에 의해 성립되며 국가가 보호하는 사회생활의 이익가치를 침해하는 반사회적 행위를 공직부패로 정의하고 있다.

2) 개별 학자들의 경찰부패 정의

이제 개별 학자들의 경찰부패에 대한 정의를 보면 다음과 같다.

Richard Ward 같은 학자는 경찰부정부패(police corruption)를 “그 대가로 경찰관이 가치 있는 어떤 것을 받든 받지 않든, 법을 집행하고 치안 서비스를 제공함에 있어 불편 부당하고 공정해야 할 경찰관으로써의 권한을 옹지 않게 사용하여 경찰력 행사의 대상이 되어야할 부정한 행위를 보호해 주거나, 어느 한편을 유리하게 해주고 다른 한편을 불리하게 하는 것⁶⁾”이라고 규정하여 그 대가성에 상관없이 경찰관이 그 권한을 불순한 의도로 사용한 모든 경우를 부정부패로 간주하고 있다.

Golden Misner 역시 무엇을 받고 안 받고가 중요한 것이 아니라 그 ‘동기’가 중요함을 강조하여 “경찰관이 선물 등을 받음에 있어 그 ‘직무’와 관련이 있으면 그것은 ‘뇌물’이지만 ‘단순한 호의 내지는 친선(friendship)’이 동기일 경우엔 ‘뇌물’로 봐선 안 된다⁷⁾”라고

6) Richard H. Ward, “*Police Corruption: An Overview*”, in *Police Corruption - ‘A symposium presented to the 82nd Annual Convention of the American Psychological Association’*, published by the Police Journal, Sussex, 1975, p. 34

7) Gordon E. Misner, “*The organisation and social setting of police corruption*”, 상계서, p. 27

주장하고 있다.

문성호(2002b)는 경찰부패를 ‘뇌물이라고 하는 것과 결부된 경찰의 일탈행위전반’으로 정의하고 있으며, 김택(1998)은 기존 학자들의 정의를 중심으로 ‘법을 집행하는 경찰관들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 재화가치를 획득하거나 수수하는 행태’로 정의하고 이와 같은 부정부패가 성립되기 위한 요건으로 권한의 남용이 의도적이어야 하며 특정인에 귀속되는 사적 이익 또는 불이익이 있어야 하고, 특정한 사익 또는 불이익이 권한의 활용과 직간접적으로 연결되어야 한다고 주장하고 있다.

표창원(1999)은 경찰부패란 ‘경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로 부당하게 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위(그 대가성에 상관없이)와 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰관 아닌 자의 행위까지 포함’하는 것으로 규정하고 있다.

이에 비해 Gerald Lynch는 경찰부패는 ‘경찰절차법이나 형법을 위반한 것’으로 소극적으로 규정하고 있다.

전주수(2000)는 경찰부패를 ‘국민의 생명을 보호하는 공익수호자로서 법에 정해진 권한과 책임을 이탈하여 개인의 사적 이익을 추구하고 공익을 저해하여 국민들로부터 경찰에 대한 신뢰성을 저하시켜 국가의 치안력을 약화시키는 행위’로 규정하고 있어 경찰 공무원이 직무와 관련하여 주어진 규정이나 규범으로부터 일탈하여 사익을 취하거나 기도하는 행위와 사회적·공적 신뢰를 저해시키는 행동으로 보는 직책 중심의 정의를 내리고 있다.

이러한 견해들을 종합해 볼 때, “개인적인 이득을 얻기 위한 경찰관의 불법적인 행동”이 널리 인정되는 경찰부정부패의 개념⁸⁾이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 Charles Bahn이 지적하듯, ‘피의자를 엮어넣기 위해 증거를 조작하는(illegal planting of evidence)’ 등의 잘못된 행위들도, ‘개인적인 이득을 얻기 위함’이라고 보기는 어렵지만, 부정부패의 범주에 포함시켜야 할 것이다⁹⁾. 또한 Gerald Lynch는 ‘동료가 부정부패를

8) 우리나라에서도 관료부패를 논할 때 이러한 개념이 통용되고 있다. 김해동, “부패의 작용”, 행정논총 제30권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1992, p. 119 참조

저지르고 있는데도 모른척하는 경찰관의 행위도 그로 인해 이득을 얻지는 않는다 하더라도, 직업윤리와 도덕적 의무를 팔아 동료의 환심을 샀기 때문에, 역시 부정부패의 공범으로 보아야 한다¹⁰⁾’고 주장한다. 이러한 Lynch의 적극적 견해는 내부고발(Whistle blowing)이 보호받아야 할 행위임을 넘어서 ‘행하지 않으면 부패의 공범으로 처벌받아야 하는 의무’로 간주될 수 있음을 시사한다는 점에서 주목할 만하다. 호주 New South Wales 州의 반부패위원회는 부정부패의 범위에 ‘공무원으로 하여금 권한이나 지위를 잘못 사용하도록 그 원인을 제공하는 공무원 아닌 자의 행위’도 포함시키고 있는데,¹¹⁾ 이는 경찰(또는 공무원) 부정부패 행위의 수혜자 혹은 교사·방조 행위를 한 관련 민간인도 부정부패의 공범으로 간주해야 함을 의미한다.

여기에서는, 가장 광범위한 부정부패의 개념을 경찰부패로 규정하고자 한다. 즉 그 대가성 여부와 상관없이 경찰관이 그 지위와 권한을 불법적으로, 부당하게, 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위를 비롯하여 이를 알면서도 방관하는 행위 및 이의 원인이 되거나 이에 조력하는 경찰공무원의 행위라고 규정하고자 한다.

다만 이러한 폭넓은 경찰부패 개념을 민원제기의 잠재성에 따라 둘로 나누어 보고자 한다. 그 첫째는, 관계당사자 모두가 이익을 보는 측면이 있어 불만이나 민원제기가 쉽게 일어나지 않는 부정부패(예를 들면, ‘뇌물이나 향응을 받는 행위’)이다.

둘째는, 경찰관의 일방적인 권력·지위 남용이나 잘못된 일처리 태도로 인권, 재산 또는 신체를 침해하거나 정신·물질적 피해를 입혀 불만이나 민원제기의 잠재성이 큰 행위이다.

물론 현행 부패방지법 제2조에 규정된 부패행위의 개념은 경찰부패의 개념정의에 그

9) Charles Bahn, “*The Psychology of Police Corruption : Socialisation of the Corrupt*”, 상계서, p. 12

10) Gerald W. Lynch, “Police Corruption from the United States Perspective” in *Police Studies* Vol. 12, No. 4, Winter 1989, p. 166

11) 호주 New South Wales 반부패위원회(ICAC) 인터넷 홈페이지 <http://www.icac.nsw.gov.au/> 또한, NSW의 반부패위원회법(ICAC Act) 제7조와 8조에는 이러한 공무원 아닌 자의 행위를 포함한 구체적인 부정부패행위들이 나열되어 있다.

대로 준용된다. 즉 경찰공무원이 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위와(제2조1항), 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득 관리 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위(제2조 2항)를 비롯하여 부패행위를 강요·제외·권고·유인, 은폐 강요 등의 간접 부패행위까지 경찰공무원의 부패행위로 규정하도록 한다.

2. 경찰 부패의 원인

1) 제 학자들의 경찰부패요인

경찰 청렴도 저해요인은 경찰조직에서 부패를 유발하거나 발생하게 하는 다양한 근거를 의미하고 있으며, 요소나 변수들은 경찰 청렴도에 대한 개념정의와 접근방법 만큼이나 복잡하고 다양하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 먼저 각 학자들마다 다양하고도 광범위하게 제시하고 있는 경찰 청렴도 저해요인을 살펴본 후 이를 종합하여 개인적 요인, 조직특성적 요인, 환경문화적 요인 등 3개의 범주로 나누어 보고자 한다.

경찰부정부패의 원인에 대해서는 대표적으로 두 가지의 접근방법이 있는데, 그 하나는 전통적인 ‘썩은 사과식 개인윤리적 접근법(traditional rotten apple theory of individualistic approach)¹²⁾’ 즉 ‘사과궤짝 안의 표면에 드러나 보이는 몇 개의 썩은 사과는 다른 대부분의 사과와는 달리 궤짝에 넣기 전에 이미 상처가 나 있던 것이거나 이동 중에 부딪쳐서 상처가 난 것이므로 그 몇 개의 썩은 사과만 제거하면 궤짝 안에는 깨끗한 사과만 남게 된다’라는 접근방법이다.

12) ‘rotten apple theory’를 주장하는 대표적 학자로는 Vollmer, German, Tappan, Sutherland와 Cressey를 들 수 있다. 참조 : E. R. Stoddard, “Blue-Coat Crime”, in R. J. Lundman(ed.), *Police Behaviour - a sociological perspective*, New York, Oxford University Press, 1980, pp. 226-9

이러한 접근방법은 주로 경찰이나 법조실무에 종사하는 사람들이 취하는데, 이들은 부정부패의 원인을 부패행위자 개인의 탐욕성과 이기심에서 찾는다. 런던수도경찰청장을 지낸 맥니(MacNee)경은 ‘경찰에 부정부패가 있는 것은 인간사회에 죄와 악이 있는 것과 같은 이치이며 이는 인간본성의 탐욕과 이기심에 기인한다¹³⁾’고 주장하였으며 홍콩의 대법관을 지낸 로버츠(Denys Roberts)경은 ‘아무리 건전한 사회일지라도, 아무리 높은 도덕적·윤리적 원칙이 강조되고 지켜지는 조직이라 할 지라도 반드시 탐욕적인 자, 권한을 악용하는 자, 야망은 크나 참을성이 없어 힘든 노력 대신 뇌물을 택하고 인간적 덕목대신 부정부패에 빠지는 자가 상당수 있게 마련이다¹⁴⁾’라고 토로하였다. 한편 영국 내무부 경찰감사관(Home Office Inspector of Constabularies)을 지낸 윌리엄슨(Frank Williamson)은 범법자의 유혹을 받기 쉬운 경찰업무의 특성을 강조하며 ‘법을 위반하는 자들은 경찰관의 코를 꿰기위해 부단한 노력을 경주하며 일단 한번 매수에 성공하면 그 효과가 지속되도록 끊임없이 압박하며 그런 환경 하에서 일부 경찰관들은 다른 보통사람과 마찬가지로 탐욕스러워질 수 있다¹⁵⁾’고 주장하였다.

다른 하나는 ‘구조주의적, 사회학적 접근방법(structural, sociological approach)’으로 경찰부정부패의 원인은 개인의 도덕적 결함이 아니라 ‘그 조직의 구조적이고 사회학적인 문제 때문¹⁶⁾’이라는 태도다. ‘구조주의 접근론자’들은 ‘개인윤리 접근론자’들의 ‘찍은 사과론’이 경찰지휘자나 위정자들에게 편만한 변명거리를 제공해 주며 근본적인 문제 해결책 강구라는 골치 아픈 과제로부터 비껴갈 수 있는 명분이 되고 있다고 비판한다. 이들이 꼽는 주요한 경찰부정부패의 원인은 다음과 같다.

- 경찰업무의 특성 : 불법영업자들은 경찰관에게 뇌물을 줌으로써 더 큰 이득을 봄

13) Sir David McNee, *McNee' Law*, London, Collins, 1983, p. 205

14) Sir Denys Roberts, “*Corruption, Law and the Community*” in *Police Studies*, Vol. 11, No.1, Spring 1988, p. 2

15) E. Fletcher, *Corruption within the Police Force*, Advanced C.I.D. Course Project, Metropolitan Police Detective Training School, December 1977, p. 2

16) 상계서, pp. 229-34

- 과중한 업무와 책임 : 분쟁의 조정자, 가정문제 상담자, 청소년 선도자, 범죄 예방 및 퇴치자인 동시에 군대식 조직의 갖은 명령 수명자로서 필요한 모든 지식과 기술, 덕성의 습득이 불가능하여 청렴이라는 직업윤리 포기, 부패의 유혹에 쉽게 승복.
- 사회적 환경 : 경찰관의 인성과 가치관 형성에 큰 영향을 끼치는 가정환경 및 주변 환경과 소속 사회집단의 도덕적 분위기.
- 경제적 여건 : 가족생계, 자녀양육 비용 및 문화적 욕구 대비 급여수준.
- 비현실적인 법률의 존재 : 도박, 매매춘, 풍속영업 관련법 등 많은 사람이 어기는 법적 규제조항의 존재는 경찰관의 묵인 없이는 제대로 장사를 할 수 없는 현실을 초래.
- 경찰 문화 : 폐쇄적이고 경직된 조직구조와 비밀주의, 충성주의 및 지나치게 동료애를 강조하는 분위기는 부정부패 만연의 비옥한 토양이며 부패경찰관 적발 및 조사에 장애요인.
- ‘검거’와 ‘단속’위주의 ‘강력 대응’ 정책 : 각 경찰서별 또는 부서별로 ‘건수’경쟁을 시키며 강력한 단속과 검거를 강요하는 지휘관의 정책은 ‘격무’를 핑계로 그 대가로서의 부정부패를 합리화시키는 분위기를 조장하며 경찰관간에 서로를 전장에서의 ‘전우’처럼 보호하고 비밀을 지켜줘야 할 대상으로 여기게 함.

김택(1998)은 경찰부패의 원인을 다음과 같이 세 가지로 제시하고 있다.

(1) 경찰문화적 원인

- ▷ 유교적인 규범문화의 전통은 경찰권위주의의 등장을 용이하게 했음.
- ▷ 의리중시주의 특히 경찰의 지나친 패거리적 가족주의관과 동료애를 강조하는 의리온정주의는 부패를 더욱 조장.
- ▷ 경찰의 폐쇄적·수직적인 의사체계, 경직된 경찰조직구조, 덜 민주화된 명령만능주의

▷ 경찰내부의 비밀우선주의와 상급기관의 무사안일한 행태

(2) 경찰제도적 원인

- ▷ 경찰의 규제 - 기업과 주민은 官의 규제의 그물을 뚫어야 하고 그러기 위해 손쉬운 뇌물공세에 호소하려는 유혹을 받게 되는데 경찰공무원에게 있어 경찰의 규제권으로 인해 업자와의 관계는 부패라는 공생관계로 변질될 수 있음(경찰서나 파출소가 운영비란 명목으로 방법위원 관내유지, 고물상, 전당포, 운수회사, 주차장, 병원, 각종 유흥업소와 음식점 등의 관내 대상업소에 협조명목으로 매월 정기적인 금품 요구), 따라서 법령등에 의한 경찰규제 기준이 철저히 지켜질 수 있도록 기준의 설정을 현실화시켜야 함.
- ▷ 경찰공무원 보수 및 신분의 불안정 - 보수 수준이 낮으면 부정이 야기되기 쉬움, 신분의 불안정(자기가 맡은 직책에서 언제 물러날 지 모른다는 생각)은 그 자리에 있는 동안 생활에 대한 최소한의 재정적인 기반을 만들어 놓자는 생각을 유도.
- ▷ 감사기관의 비효율성 - 감사원이나 경찰청자체 감찰기관의 감사 비효율성(형식감사, 건수위주감사, 처벌위주감사 등), 봐주기감사가 많고 감사원 징계요청에 불이행이 많으며 경찰자체감사를 통해 경찰공무원의 부정을 적발하고도 고발하지 않고 내버려둔다든지 징계사항을 미온적으로 처리함으로써 부정 척결에 어려움이 있음.

(3) 경찰조직 내부특성

- ▷ 경찰조직윤리 - 경찰조직 윤리는 경찰공무원의 개인적 윤리나 동기와는 관계 없이 충성심을 보여줄 것을 요구하는데 그것의 가장 정형화된 형태는 복종의 형태. 경찰공무원들이 국가의 이익을 위해 희생하기보다 조직 동료들을 위해 패거리체제를 구축하며 오히려 내부고발은 동료들 사이에서 소외되고 정신병자로

취급된다고 여김으로써 부패의 원인.

- ▷ 구조적 뇌물관행 - 경찰관이 경찰조직에서 구조적 관행으로 정착화되거나 내면화된 병적 도덕 관료제에 기인. 경찰부패는 경찰이 경무, 보안, 수사, 교통, 정보, 방법 등의 전반에 걸쳐서 담당하고 있기 때문에 경찰과 우리 사회의 광범위하게 걸친 뇌물 구조시스템 때문.

한편, 유영현(2002)은 경찰부패의 원인을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 경찰업무는 대민업무 중심 - 이해관계자와 실질적인 접촉을 하는 업무를 수행하기 때문에 권력의 직접적인 작용이 이루어짐으로써 부패발생 가능성이 높다.
- 경찰행정은 '규제'라고 할 정도로 대부분의 업무가 단속이나 인·허가 등 규제중심으로 이루어져 있어 규제기능에 수반된 부정적 권력작용으로 인하여 부패발생.
- 경찰공무원들의 재량권 행사로 인하여 부패발생.
- 경찰조직내 계급제적 구조(엄격한 상명하복 체계) 권위주의적 풍토나 전인격적 지배체제가 형성될 경우 경찰 조직을 강한 1차 집단 중심의 폐쇄구조를 형성함으로써 부패발생.
- 단속이나 수사 등 다양한 규제업무를 수행함에 있어 독점적 공권력 행사와 법적 전문성이 부여됨으로써 시민과의 관계에서 절대적 우위 차지.
- 경찰공무원은 상당 부분 범죄자 혹은 범죄 피의자들을 상대하는데 이들은 일반국민과 달리 경찰공무원을 유혹하여 부패관계를 형성하고자 하는 의욕이 강함.

전주수(2000)는 경찰부패의 원인을 환경적·구조적·개인적 차원으로 구분하고 있다.

(1) 환경적 차원

- ▷ 한국 공직사회의 부정부패 일반화 - 행정의 한 분야인 경찰도 한국 공직사회의

부정부패 문화에서 자유로울 수 없음.

- ▷ 고객의 부패 유인 문제 - 경찰이 뇌물을 요구하는 것도 원인이 되지만 고객이 스스로 상납하는 시스템도 중요한 요인
- ▷ 정치권 및 국민들의 경찰개혁에 대한 무관심

(2) 구조적 차원

- ▷ 낮은 보수와 신분의 불안정 - 생계비에도 미치지 못하는 보수와 시험위주의 승진
- ▷ 부패견제의 장치의 미흡 - 경찰청 자체 감찰기관과 감사원 등 외부 감사기관의 비효율성, 공직과 부정부패에 대한 종합적인 규제법령 미비
- ▷ 과도한 규제권한 부여 - 업무집행의 무력감과 책임회피를 만연시켜 부패의 원인.
- ▷ 경찰인사의 투명성 및 객관성 저하가 내부상납 비리의 원인

(3) 개인적 차원

- ▷ 경찰관 개인 및 조직의 윤리의식 부재 - 경찰의 폐쇄적이고 수직적인 의사체계 및 경직된 조직구조, 덜 민주화된 명령만능주의와 경찰내부의 비밀우선주의 행태 등(김택, 1999)
- ▷ 부패문제에 대한 인식부족 - 대가성 없는 성의표시라는 미명 아래 관행화된 금품 수수가 결국 공직사회전반에 대한 국민들의 불신과 더 큰 부정부패로 연결된다는 인식 부족

2) 경찰청렴도 저해의 요인별 원인

(1) 개인적 요인

경찰관 개인적인 차원에서의 경찰 청렴도 저해요인은 첫째, 경찰관 개인의 윤리 의식

부채를 들 수 있다. 권위주의적 공직문화속에 있는 우리나라 공직사회에서 주민들을 대상으로 통제하고 규제하는 집행권한을 갖고 있는 경찰관들이 책임성과 윤리성이 전제되지 않을 경우 부정부패로 연결되기 쉽다.

둘째, 청렴도에 대한 인식부족이다. 경찰공무원 뿐만 아니라 거의 모든 공무원들은 관행화된 상납이나 뇌물에 대해서는 죄의식 없이 수수하고 있는 것이 오늘날 공직사회의 분위기이다. 특히 민생치안을 책임지고 있는 경찰관들은 부정부패가 엄정한 법집행과 국가기강 확립에 걸림돌이 된다는 사실을 심각하게 인식하고 있지 않다는 점이다(전주수, 2000 : 257).

셋째, 개인적 탐욕이다. 영국의 런던수도경찰청장을 지낸 McNee(1983)경은 “경찰에 부패가 있는 것은 인간사회에 죄와 악이 있는 것과 같은 이치이며, 이는 인간본성의 탐욕과 이기심에 기인한다”고 주장했다(표창원, 1999 : 4-5).

(2) 조직특성적 요인

조직특성적인 요인으로는 첫째, 낮은 보수와 신분의 불안정을 들 수 있다. 경찰관 보수수준은 예전보다는 현저히 증가했지만 아직까지도 민간분야에 비하면 상당한 격차를 보이고 있다. 이러한 상황 하에서 뇌물의 유혹을 뿌리치기란 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 불안정한 신분으로 인해 계급정년을 앞둔 경찰관들은 퇴직이후를 걱정해야 하기 때문에 부패의 유혹에 쉽게 빠져들게 된다(김택, 1999: 47).

둘째, 과도한 단속 및 규제권한이다. 경찰의 단속과 규제가 많으면 상납과 같은 조직적인 부패구조가 발생하게 된다. 이러한 과도한 단속 및 규제권한 부여는 경찰관 본연의 임무에 충실하지 못하게 하는 결과를 초래하게 된다. 도박, 풍속영업 관련법 등 많은 사람이 여기는 법적 규제조항의 존재는 경찰관의 목인 없이는 제대로 장사를 할 수 없는 현실을 초래하고 있으며, 교통경찰관의 과도한 단속으로 인해 적발된 운전자들은 뇌물을 써서라도 단속망에서 벗어나려고 한다.

셋째, 미흡한 부패 통제 시스템이다. 형식적인 감사와 건수위주의 감사 등은 부정부패를 척결하는데 도움을 주지 못하고 있는 실정이며, 경찰 상하 조직원들 간의 의리의식을

중심으로 한 충성심 조장주의가 부정부패를 묵인하고 있다(전주수, 2000 : 286).

넷째, 경찰인사의 투명성 및 객관성 저하이다. 이로 인해 경찰내부의 상납비리가 발생한다고 할 수 있는데, 인사이동 및 진급심사에 있어서 투명성과 객관성이 결여되어 있기 때문에, 상납비리가 잔존하고 있으며, 상납 경찰관은 민원인들을 비롯한 단속 대상업소 등에 대해 금품을 수수하는 결과를 초래한다고 볼 수 있다.

(3) 환경문화적 요인

환경문화적인 요인에는 첫째, 경찰의 폐쇄적이고 수직적인 의사전달체계와 경직된 경찰조직 문화를 꼽을 수 있는데, 권위주의적인 문화, 경직된 조직구조, 무사안일주의, 비밀주의 등으로 인해 부패를 유발한다고 할 수 있다.

둘째, 고객들의 부패유인 문제로 각종 유흥업소의 풍속지도나 탈·불법시설을 단속하고 규제할 경우 업주들은 경찰관에게 상납을 하는 것이 오히려 경제적인 이익이 될 뿐만 아니라 소위 '고객과 후원자'관계를 형성할 수 있기 때문에 적극적인 뇌물공세를 펴게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 경찰공무원이 뇌물을 요구하는 것도 문제이지만 업주 등 소위 '고객'들이 경찰에게 스스로 상납하는 환경도 하나의 요인으로 작용하고 있다(전주수, 2000 : 285).

셋째, 청탁압력으로 경찰관들은 조직내 동료 및 상관들 뿐만 아니라 친지 및 지인들로부터 청탁압력을 받고 있는 것으로 나타났다(전수일, 2001 : 166). 이 같은 청탁압력의 결과는 가해자와 피해자 맞바꾸기 등 사건의 본질을 호도해 경찰부패 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 한국 사회의 부패의 전형이라 할 수 있는 인간관계 중심적 문화에 그 뿌리를 두고 있는 의리의식과 답례문화, 경조사 문화가 부패 요인으로 작용한다고 할 수 있다(한국행정학회, 1999 : 20).

3. 경찰 부패의 유형에 대한 선행 연구

1) 일반적인 경찰부패의 유형

전통적으로 경찰부패는 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분되고 있다.

- (1) 전통적인 부패(Corruption) 유형 - 무엇인가를 주고받으면서 직무에 반하는 작위 혹은 부작위 행위
- (2) 위법행위(misconduct) 유형 - 다른 노동자들과 마찬가지로 내부 규정과 절차를 어기는 것(근무 중에 잠을 잔다든가 건강한데도 아프다고 병가를 낸다든가 경비지출내역을 조작한다든가 하는 것들)
- (3) 범죄(police crime) 유형 - 경찰관이 뇌물을 받을 뿐만 아니라 중대한 법률위반 행위를 함께 저지르는 것(살인행위를 포함한 과도한 폭력행위, 마약밀매 연루, 강절도, 피의자 혹은 동료경찰관에 대한 성적 학대, 다른 사람의 인권침해 등)

2) 동기에 기인한 경찰부패의 유형

한편 동기와 관련된 외부 당사자가 누구인가 등에 따라 경찰부패의 유형을 분류하면 다음과 같다.

- (1) **위법행위** : 경찰직무수행 규정이나 절차를 어기는 직업상의 일탈행위(근무 중 잠자기, 결근, 경비 빼먹기, 직무상 부수입 챙기기 등)
- (2) **적나라한 부패** : 전통적인 부패를 일컫는 것으로서 대가를 바라고 무슨 일을 하거나 하지 않거나 하는 것, 대체로 기존의 경찰문화에 순응하여 수동적으로 눈에 띄지 않게 소규모로 이루어지는 경우가 많지만 때로 대대적으로 저질러지기도 한다.
- (3) **전략적 부패** : 경찰과 조직범죄집단이 서로 자신의 이익에 입각하여 법집행을 하지 않는 안정적인 상호편의를 보장하는 합의를 이룬 것(도박장과 매춘과 같이 불법 시장을 규제하는 과정에서 경찰과 조직범죄집단이 결으로 급습하는 척하면서 하찮은

가공의 인물만 붙잡는다든지 경쟁자를 처벌하기 위한 방편으로 이용하는 것)

- (4) **약탈적 부패** : 경찰이 범죄를 오히려 조장하여 돈을 뜯고 뇌물을 받아내려고 사건을 쥐는 것
- (5) **고상한 명분을 내세운 부패** : 경찰조직과 전체사회에게 좋은 것이라고 인정되는 목표를 위해서 경찰이 불법적인 수단을 동원하는 것(유죄 판결 혹은 평결을 받아내기 위하여 진실인 증언을 거짓 증언으로 뒤바꾼다든지 증인을 위협한다든지 불법적으로 입수한 마약류에 대해서 정보 제공자에게 수당을 지급한다든지 증거를 확보하기 위해 첩자를 심는 형태, ‘더러운 해리’의 ‘절차상’ 부패라고 불리기도 한다)
- (6) **직접 경찰이 저지른 범죄** : 지하범죄세계와 연루되거나 고상한 명분과는 아무런 상관이 없으며, 경찰이 주도하는 범죄(직권남용, 인종차별, 성적 학대, 강절도, 극도의 폭력행위, 마약 투약, 마약 밀매, 심지어 강간이나 동료경찰 살해 등 경찰제복을 입은 범죄자가 저지르는 범죄)
- (7) **국가와 연계되어 경찰이 저지르는 범죄** : 여러 나라에서 공직자들이 경찰관에게 압력을 가하여 정치적 목적의 중대한 범죄를 저지르도록 하는 경우(국가가 철저히 정치적으로 통제 하에 있는 준군사화된 경찰을 동원하여 경찰부패를 조장하는 사례로 우리나라에서도 과거 군부독재시대 민주화운동과 관련하여 고문치사나 각종 의문사 사건들)

3) 전수일 교수의 경찰부패 유형 구분

전수일 교수(2001)는 다음과 같이 세 가지 유형으로 경찰부패를 구분하고 있다.

(1) 교통단속과 관련된 부정부패 유형

▷ 음주운전 및 교통법규 위반 차량의 단속시 음성적 뒷거래와 사고처리와 관련된 비리

- ▷ 운수회사 등의 위법행위 단속시 교통위반 행위를 목인하는 조건으로 또는 주·정차 위반차량이 많은 업소로부터 정기적인 금품수수행위

(2) 풍속영업의 규제와 관련된 부정부패 유형

- ▷ 불법영업을 목인하는 행위
- ▷ 대상업소를 비호해 주는 행위
- ▷ 지·과출소의 운영비 수금행위

(3) 사건정탁과 관련된 부정부패 유형

- ▷ 각종 경찰 민원사건을 처리하면서 특정인을 비호하여 사건의 은폐, 목인 혹은 축소한다든가 혹은 특정인에게 유리한 편파적 수사를 하는 경우

4. 경찰 부패의 유형

이상 제 학자들의 논의를 기초로 경찰업무에 있어서 부패가 발생하는 분야를 유해업소 단속관련 부패, 교통관련 부패, 그리고 형사조사업무 관련 부패유형의 세 가지로 구분하여 정리하면 다음과 같다¹⁷⁾.

1) 유해업소 단속 관련 부패 유형 및 특성

(1) 유해업소 단속 관련 부패 특성

첫째, 풍속영업법상 경찰의 단속행위가 되는 것은 윤락행위 또는 음란행위 및 알선·제

17) 이 부분은 국가청렴위원회의 '경찰분야 부패방지 가이드 개발'(발간 예정)의 내용을 중심으로 정리하였다.

공행위, 음란물배포·판매·대여·관람·진열·보관행위, 도박 기타 사행행위가 있다.

둘째, 경찰의 단속 대상이 되는 행위는 숙박업소에서의 윤락행위·미성년자의 혼숙·도박 행위,

청소년의 흡연 및 음주·유흥업소 출입·풍기문란행위·불량만화 판매행위, 체육시설 이용자의 사행행위·도박행위·음란행위 및 이를 조장·묵인하는 행위, 안마시술소에서의 음란행위 및 도박행위 등 다양한 업종에 걸쳐 있다.

셋째, 풍속영업법상에 명시된 단속대상 영업의 유형과 종류를 보면 시·군·구청과 경찰이 중복하여 단속하게끔 되어 있고 실제로 단속에 있어서는 행정관청의 경우 경찰의 단속에 의존하는 경향까지 보이고 있다. 따라서 잘 지켜지지 않는 위반사항에 대한 단속은 필연적으로 영업자로 하여금 해당 공무원에게 뇌물을 제공하고서라도 단속을 무마해 보려는 상황을 조장할 우려가 있다.

넷째, 유흥, 이용, 숙박업소 등에서 관행적으로 이루어지는 향락퇴폐 행위, 미성년자 접대부 고용행위 등에 대한 경찰의 단속은 미미한 것을 볼 수 있고 단속 경찰관 임의로 업소를 선정하여 미미한 행정위반 사항에 대해 단속하는 등 단속의 방법상 문제점을 야기하고 있다.

(2) 유해업소 단속 관련 부패 유형

- 유흥업소에 대한 합동단속시 단속 시간과 장소를 알려주고 영업자로부터 금품을 수수하는 행위
- 윤락행위 및 음란행위를 하고 있는 유흥업소임을 알고도 묵인하는 조건으로 향응 제공받거나 및 금품을 수수하는 행위
- 미성년자 고용 유흥업소임을 알면서도 묵인하는 조건으로 향응을 제공받거나 금품을 수수하는 행위

2) 교통관련 부패 유형 및 특성

(1) 교통관련 부패 특성

도로교통과 관련한 경찰의 업무는 경찰활동의 고유한 업무 중 하나이다. 경찰관직무집행법 제2조 제4호에 의하면 경찰관 직무의 중요한 활동내용으로서 교통단속과 위해방지가 있다. 이를 위하여 도로교통법 제1조의 기본목적 즉, 교통에서 발생하는 모든 위해를 방지하고 제거하여 교통의 안전과 원활한 소통에 1차적인 책임을 지고 있다.

교통과 관련한 경찰의 업무는 주로 교통체증 및 교통사고 등의 교통문제를 제한, 정리, 정비, 단속 등의 경찰작용에 의해 해결함으로써 교통의 원활한 소통과 교통사고의 방지를 통한 안전도모 그리고 사회질서 유지 기능을 갖는다.

이처럼 교통행정의 중심에 있는 교통경찰활동에 대한 원칙적인 선언과 목적에도 불구하고 교통경찰의 직무활동과 관련하여 끊임없이 문제가 제기되고 민원인과의 마찰이 생기고 있다.

경찰의 활동영역은 일반시민을 대상으로 한 거리 및 도로이고 교통법규위반행위단속의 경우 혼자 또는 소그룹으로 활동하게 된다. 경찰의 단속활동에 대하여 일반시민은 쉽게 승복하지 않고 이의를 제기하는 경우가 많고, 이는 일반시민과 경찰관 사이의 주요한 갈등 및 부패원인이 되고 있다.

교통분야에서의 부패는 특히 일반국민과의 접촉을 통해서 이루어지고, 일반국민에 의한 부패유발행위가 그 한 축을 이루고 있는 중요요인으로 보아야 한다.

(2) 교통분야 관련 부패 유형

- 교통사고 및 교통법규위반자에 대한 제재를 경감해주는 대신 사례금 수수
- 음주운전 적발시 금품수수
- 음주운전자로부터 면허 취소를 하지 않는 조건으로 금품수수

- 화물차량의 적재규정불이행 목인조건으로 금품수수
- 음주 및 교통위반차량의 단속시 경찰관의 금품요구 및 압력행사
- 토착비리 유형으로서 불법 주·정차 위반이 많은 업소로부터 정기적인 금품수수
- 교통사고를 야기한 무면허 운전자로부터 금품수수 후 사건목살
- 교통사고 목살조건으로 금품수수
- 교통사고관련자로부터 금품수수
- 운수회사 또는 관내를 통과하는 운수회사의 위반행위목인조건으로 정기적인 금품수수

3) 형사·조사업무 관련 부패 유형 및 특성

(1) 형사, 조사업무 관련 부패 특성

경찰의 수사활동은 국민의 생명과 재산을 위협하는 범죄를 그 대상으로 한다는 점에서 경찰의 역할과 임무 가운데 가장 중요한 분야라고 할 수 있다. 특히 형사사법 절차와 관련하여 인권문제와 직결된다는 측면에서 중요성이 더하다고 할 수 있다.

경찰 수사활동에 있어서 부패행위는 범죄를 유발하거나 이로부터 피해를 당한 사람들에게 국한된다는 면도 있으나 이는 곧 경찰이 범죄와 타협을 하거나 인권침해를 야기하는 등의 결과를 초래할 수 있으므로 국민들이 느끼는 불안감은 어느 분야보다도 크다고 할 수 있다.

(2) 형사·조사업무 관련 부패 유형

- 가해자와 피해자를 뒤바꾸는 사례
- 사건을 부당하게 축소·은폐·무마하는 사례
- 피해자로 하여금 합의를 반강제적으로 종용하는 사례

- 사건처리를 부당하게 지연시킴으로써 피해자의 피해구제를 곤란하게 하는 사례
- 피해자의 약점을 부각하여 정당한 권리 주장을 못하게 하는 행위
- 사건을 부당하게 확대하는 사례
- 체포·구속 등 인신구속을 남용하는 사례
- 협박을 통한 합의금을 과다하게 책정하도록 하는 사례
- 전과기록 등을 내세워 정당한 권리주장을 못하게 하는 사례
- 사건을 수사하면서 피의자에게 특정변호사를 소개·알선하고 금품수수
- 범죄단속을 위해 업소에 출입하여 불법행위를 목인하고 금품수수
- 경찰서 유치장이나 대용감방에 수감된 구속 피의자에 대하여 편의를 제공하고 대가로 금품을 수수하는 행위

따라서 여기서는 앞서 제시한 경찰부패의 개념정의에 기초하여 경찰업무 과정에서 발생하는 위와 관련된 경찰부패 행위에 대한 사전통제를 위하여 경찰청립도 측정모형과 지표를 개발하고자 한다.

제2절 경찰부패의 실태

1. 경찰부패 실태의 개요

경찰은 국민생활과 직접 관련이 있는 최일선에서 법을 집행하고 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰부패는 다른 어떤 공직사회의 부패보다도 기회가 많을 뿐만 아니라 다른 사람들에 의해서 쉽게 노출되는 특성을 가지고 있다. 공식통계상에 나타난 공무원 범죄율을 보더라도 경찰의 공무원범죄율은 전체공무원의 공무원범죄율보다 두

배 가량 많은 것으로 나타나고 있는 것이 이를 반증한다. 이와 같이 법집행관들의 부패는 법의 역할에 직접적인 위협을 가할 소지가 상대적으로 크다는 점에서 경찰부패는 다른 부패취약 분야보다도 더욱 중요성을 갖는다.

이 같은 인식 아래 국민의 정부 출범 이후인 1999년에 경찰분야 부패방지 종합대책을 수립하여 불합리한 행정절차 간소화, 민원인 접촉기회 축소 등의 제도를 개선함으로써 일상 업무의 부패수준은 상당히 개선되고 있으나 아직까지도 사건수사, 풍속업무 등과 관련한 비리가 근절되지 않고 있다.

이 같은 실태는 2003년 부패방지위원회의 청렴도 조사('03. 3월) 결과가 보여주고 있는 바, 동 조사에서 일반 국민들은 경찰분야(58.1%)가 건설·건축, 법무, 세무분야 다음으로 부패가 많다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 2002~2003년간 부정부패로 인해 견책이상 징계조치된 경찰공무원이 343명으로 중앙부처에서 제일 많은 수준이다. 취약분야는 경찰업무 중 계약(물품, 용역, 공사), 총포 등 소지허가, 교통사고 처리, 유해업소 단속 업무의 청렴도가 상대적으로 낮고, 인사의 투명성 확보가 필요한 것으로 나타나고 있다.

부패요인은 전체적으로 개인적 차원의 부패는 줄어들고 있는 추세이나 열악한 근무여건, 운영경비 부족 등 제도·행정의 불합리성에 기인한 관행화된 부조리는 아직도 남아 있는 것으로 조사되었으며, 법규정 및 기준절차의 비현실성(특히, 유해업소 단속업무), 과도한 재량권 부여, 적극적인 정보공개 노력 부족, 이의제기의 어려움 등이 주요 원인으로 분석되고 있다.

한편 유엔 '세계 반부패의 날'을 기념하여 국제투명성기구가 궤립에 의뢰하여 조사, 전 세계 112개 각국 본부와 동시에 발표한 『세계부패바로미터2005』(Global Corruption Barometer 2005, 이하 『바로미터』)에서 전국의 일반국민 1,515명에게 3년 후의 한국 사회 부패문제의 전망에 대해 물은 결과¹⁸⁾에 따르면 우리나라에서는 세계의 많은 나라

18) 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)가 기업인과 애널리스트 등 경제 분야의 전문가들을 대상으로 정치인과 공직자들 사이에 부패가 얼마나 만연되어 있는가에 대한 인식조사라면, 이번에 발표된 『바로미터』는 이와는 달리 일반 국민들을 대상으로 각 나라별로 정당으로부터 종교단체에 이르는 15개 분야와 기관에 대한 부패 관련 인식조사이다. 『바로미터』는 가장 청렴한 1점으로부터 가장 부패한 5점까지의 지수

(조사대상 69개국 가운데 48개국으로 2/3)와 마찬가지로 정당과 의회 등의 정치권이 가장 부패한 것으로 조사되었다¹⁹⁾. 그 다음으로 경찰, 사법제도(검찰, 법원), 교육 분야 등이 각각 3.7점에서 3.6점의 좋지 않은 점수로 정치권의 뒤를 이어, 이들 분야에 대한 국민들의 부정적 인식을 반영하였다. 주목할 만한 사항은 특히 경찰분야의 부패에 대한 국민적 우려가 높게 나왔다는 점이다.

이와 함께 자체감사 기능 등 부패통제장치의 미흡도 지적된다. 즉 부패 적발률도 낮고 대부분 주의경고 처분에 그치는 형식적·미온적 감사로 내부통제의 실효성이 낮고, 학연·지연 등의 연고주의, 조직내 보호장치 미흡 등으로 인해 내부 공익신고 분위기가 미형성되어 있다.

경찰은 공정한 법집행과 신뢰를 바탕으로 한 대국민 봉사 의무를 수행하는 위치에서 국민생활과 직접 관련있는 최일선에서 법을 집행하고, 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문에 경찰부패는 국민이 피부로 느낄 수 있는 공직사회 부패의 바로미터로 인식되고, 법을 집행하는 경찰이 법을 어기거나 제대로 집행하지 않는 것은 법과 권위를 스스로 깨뜨리는 행위가 된다는 점이다.

그러나 경찰행정 과정의 부패문제를 한국사회의 다른 부패와 마찬가지로 경찰 개개인의 행태문제 탓으로만 돌릴 경우 근본적인 해결이 불가능하고 부패가 계속 재발될 가능성이 높다.

따라서 행정의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 감사감찰을 통한 적발·처벌(사후적 통제)과 더불어 부패를 유발하는 제도적·환경적 요인을 적극적으로 개선하는 등 자기 혁신적인(self-renovating) 노력이 필수적이다.

경찰공무원의 부패실태를 보다 세부적으로 파악하기 위해 양적인 측면과 부패유형적

로 분야별 부패 정도를 제시한다. 2003년에 시작되어 올해로 3년째를 맞고 있는 『바로미터』는 올해 세계 69개국을 조사대상으로 포괄하고 있으며, 한국에서는 ‘한국갤럽’이 지난 2005년 5월 20일~6월 3일 전국의 1,515명을 대상으로 직접 대면조사를 통해 실시되었다.

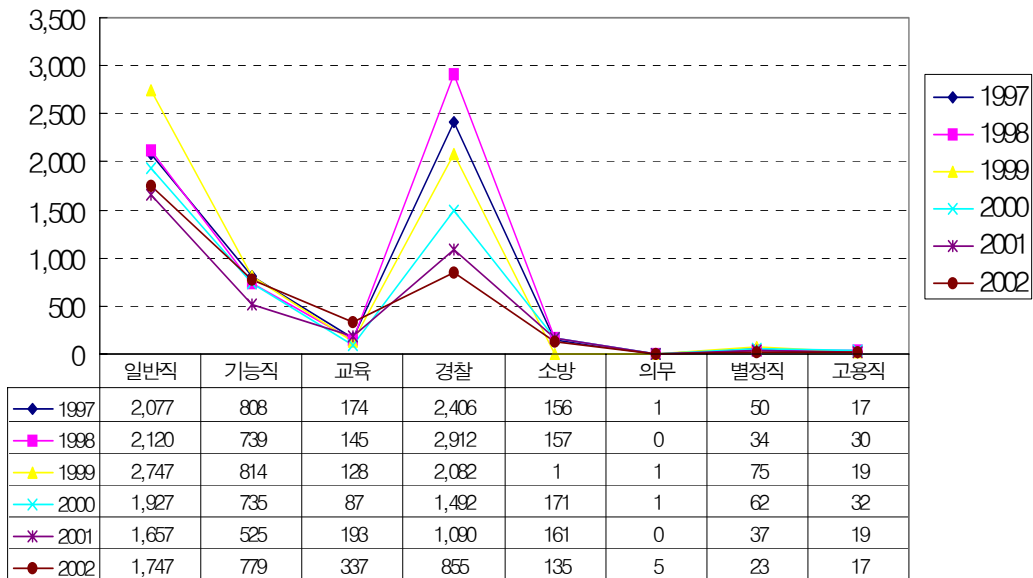
19) 정당과 의회는 모두 4.4점으로, 세계 평균인 4.0에도 못 미치는 점수를 받아 국민들의 정치권에 대한 불신이 여전한함을 보여주었다.

측면, 그리고 국민의 인지도 측면의 세 가지로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

2. 양적인 측면

경찰공무원의 연도별 징계현황을 보면 <그림 2-1>에서 보듯이 1997년부터 2002년까지 4년간 경찰공무원의 징계현황 추이는 매년 감소되는 경향을 보이고 있다. 이는 경찰공무원의 비리가 점진적으로 감소하고 있음을 보여주는 긍정적 신호로 해석할 수 있으나 그럼에도 불구하고 전체 공무원에서 경찰공무원이 점유하는 징계수는 여전히 매우 높은 실정이다. 동시에 다른 직렬에 비해 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<그림 2-1> 공무원 종류별 징계현황(1997-2002)

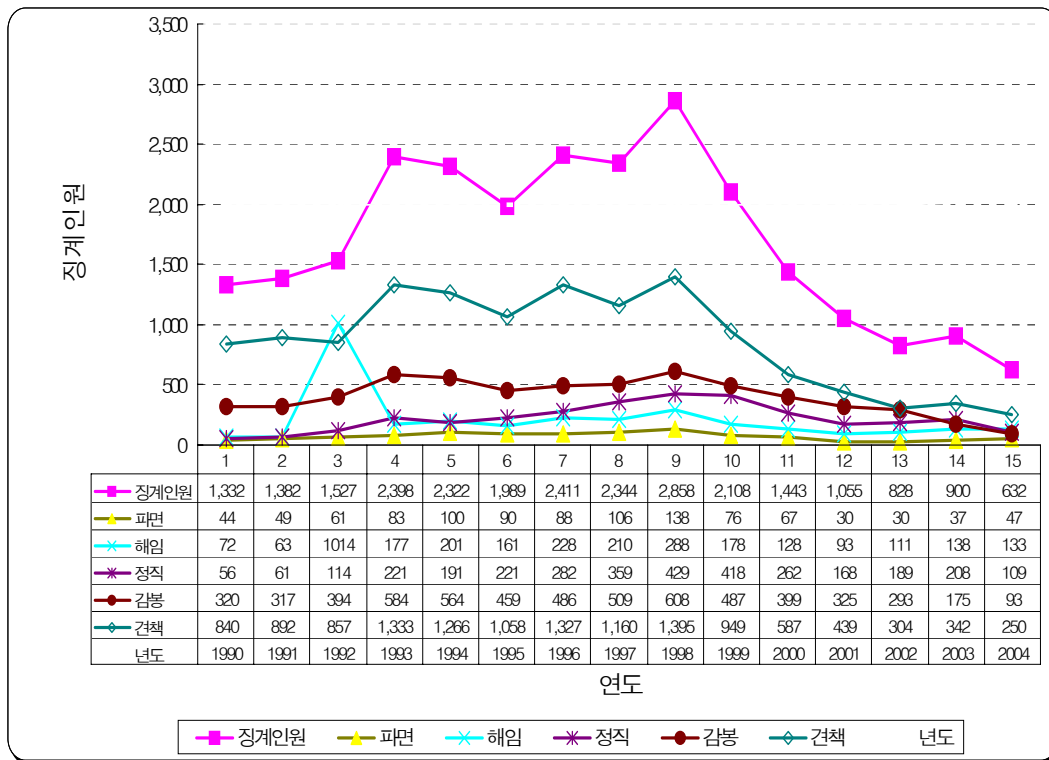


자료 : 행정자치부, 『통계연보』, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003

3. 부패 유형적인 측면

경찰공무원의 연도별 징계현황을 보면 <그림 2-2>에서 보듯이 1990년 이후 경찰공무원 징계인원은 1998년까지 증가추세를 보이다가 1999년을 기점으로 지속적으로 감소하고 있다.

<그림 2-2> 경찰공무원 징계조치별 현황 추이(1990-2004. 7 현재)



그런데 2001년 이후 비리경찰관 징계조치별 현황을 보면 파면·해임 등의 중징계자가 지속적으로 증가하고 있음을 발견할 수 있다. 구체적으로 2001년의 경우 파면 30, 해임 93이고, '02년은 파면 30, 해임 109, '03년은 파면 37, 해임 138, 그리고 '04년 7월말 현재 파면 47, 해임 133으로 중징계 비율이 지속적으로 증가하고 있다.

이와 같은 현상은 경찰 자체적으로 비리경찰관에 대한 엄정한 처리가 이루어진 측면으로 해석할 수도 있으나 상대적으로 중징계 대상 경찰공무원의 부정부패행위가 그만큼 증가했다는 것을 반증하는 것이다.

〈표 2-1〉 2001년 이후 계급별·비위유형별 비리경찰관 징계현황

(단위 : 명)

구 분		00년	01년	02년	03년	04년9월말 현재
계		1,443	1,055	828	900	702
징 계 조 치 별	파면	67	30	30	37	47
	해임	128	93	111	138	142
	정직	262	168	189	208	124
	감봉	399	325	194	175	102
	견책	587	439	304	342	287
계 급 별	총경이상	2	7	10	7	6
	경정	10	6	11	11	9
	경감	23	12	12	24	23
	경위	99	97	74	91	68
	경사	482	371	329	313	259
	경장	665	436	304	346	256
	순경	161	126	88	108	81
비 위 유 형 별	금품수수	246	98	113	124	83
	부당처리	89	66	42	42	23
	직무태만	275	219	178	175	145
	품위손상	193	139	143	150	143
	지시위반	640	533	352	409	308

자료 : 2004년 정기국정감사 자료(경찰청이 양형일의원에게 제출한 '비리경찰관 징계현황' 경찰청 내부자료를 토대로 재구성)

그러나 전체 비율에서 볼 때는 최근 4년 동안 경징계가 가장 많은 비율을 차지하고

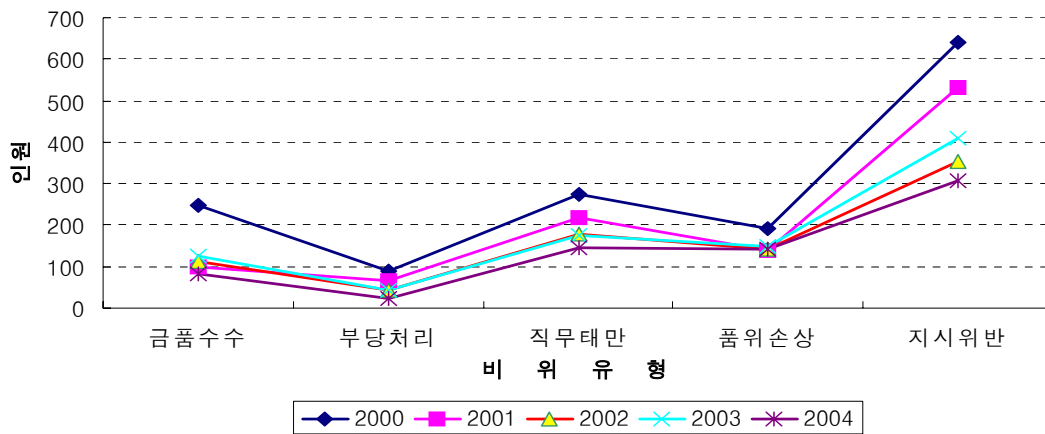
있으며, 징계 양형이 중징계로 올라갈수록 작아지는 비율을 나타내고 있음도 아울러 지적된다. 이에 따라 전체 징계건수를 기준으로 볼 때, 1998년 이후 경찰관 징계가 지속적으로 감소하고 있음도 발견할 수 있다.

이와 같은 감소의 원인으로 강도 높은 사정, 지속적인 경찰개혁, 그리고 IMF이후 경찰공무원 시험에 고학력자들이 대거 지원하는 등 자질 향상이 그 주요 원인으로 작용하여 청렴도가 향상(박종구, 2003)되었다는 지적이다. 그러나 일각에서는 비판적인 평가도 제기된다. 예컨대 2003년 경찰청 국정감사에서 각종 비리와 범죄에 연루된 경찰관의 증가 수에 비해 내부 징계 수위는 형식적으로 이루어져 기대에 못 미치는 것으로 지적되고 있다²⁰⁾.

그러나 지난 15년간의 경찰관 징계인원을 볼 때 징계총원은 점진적으로 감소경향을 시현하고 있는 가운데 2001년 이후 해임과 파면의 중징계가 완만한 상승세를 보이고 있어 징계의 강도가 높아지고 있음을 알 수 있다.

<그림 2-3>의 비위유형별로 보면 복무규정 위배 등 지시위반이 가장 높고, 다음으로 직무태만과 품위손상, 그리고 금품수수 순으로 나타나고 있다.

<그림 2-3> 비위유형별 공무원 징계현황 추이(2000~2004)



20) 서울경찰청이 국회 행정자치위 홍미영(열린우리당)의원에게 제출한 국감자료 및 서울경찰청이 이명규(한나라당) 의원에게 제출한 국감자료에 기초함.

즉 경찰청에서 조사한 2004년 1월에서 8월사이의 부패유형별 위반자 처리 결과와 2005년 같은 기간의 부패유형별 위반자 처리 결과를 비교해 보면 직무태만으로 인한 위반자 처리결과만 증가하였고, 나머지 유형에서는 큰 폭으로 감소하였음을 알 수 있다.

<표 2-2> 2004년 대비 부패유형별 위반자 처리 결과 증감건수 및 비율

구 분		유 형 별				
		금품수수	부당처리	직무태만	품위손상	규율위반
계	2004년 1월-8월	83	23	145	143	308
	2005년 1월-8월	42	18	151	114	282
	대비	-41 49.4% ▼	-5 21.7% ▼	+6 4.1% △	-29 20.3% ▼	-26 8.4% ▼

한편 2000년 이후 경찰의 각 기능별 징계 현황을 보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 최근 3년간 기능별 징계 현황

연도	계	경무 (%)	방법 (%)	교통 (%)	경비 (%)	수사 (%)	정보 (%)	보안 (%)	파출소 (%)	기타 (%)
2000	1,443	4.6	5.2	11.2	2.3	18.9	1.2	2.8	49.4	4.1
2002	1,056	4.1	6.3	10.7	3.2	19.8	2.3	3.7	45.1	4.4
2002	828	4.1	10.6	8.8	2.3	19.7	3.0	3.8	46.7	4.8
총계	3,327	4.3	5.9	10.5	2.6	19.4	2.0	3.3	47.4	4.4

출처: 원유철 의원 국정감사자료(2002)

<표 2-3>에서 보듯이 경찰기능 전분야에 걸쳐 경찰비리가 발생하고 있으나, 수사, 교통, 방법 등 규제 및 단속분야 경찰관들이 아직까지도 경찰비리 부분에서 절대적인 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 교통경찰의 징계가 감소한 이유는 무인속도 측정기 등 첨단 교통장비의 운영 등으로 인해 대민접촉 기회가 줄어든 때문으로 분석된다.

이상 경찰공무원 부패실태 조사 결과 다음과 같은 특징을 추출해 낼 수 있다. 먼저 양적인 측면에서 경찰공무원 부패가 최근에 이르러 점차 감소(경찰공무원의 부패발생건수에서 직접적으로 나타남)하고는 있으나, 전반적인 공직부패가 최근 점차 감소하는 경향을 보이고 있기에 경찰공무원에 대해서도 그대로 반영되고 있다는 점에서 부패발생건수의 감소를 경찰만의 독특한 현상으로 보기는 어렵다.

유형적 측면에서는 경찰공무원의 부패는 주로 품위손상, 직무유기 및 태만, 중수뢰 등 3가지 유형이 지배적인 부패유형으로 나타나고 있었고, 국민의 의식도 측면에서는 최근 까지도 가장 부패가 만연한 기관으로 경찰이 지목되고 있다는 점이다. 다만 부패발생율과 마찬가지로 최근 경찰공무원의 부패에 대한 국민의 인식이 다소 개선되고 있다는 점이 긍정적으로 평가된다.

그러나 비리공무원에 대한 징계유형을 보면 파면·해임 등의 중징계를 받은 공무원이 점진적으로 증가하고 있어 경찰 내부의 엄정한 부패척결 의지를 엿볼 수 있다.

4. 부패인지도 측면

경찰의 청렴도란 실제로 경찰조직이 얼마나 청렴한가 하는 실체적 청렴성도 중요하지만 일반 국민에게 인식되는 이미지성 청렴도 매우 중요하다. 이미지성 청렴도가 낮으면 아무리 경찰조직이 과거에 비해 청렴해졌다고 해도 일반 국민에게는 별로 와닿지 않기 때문에 여전히 과거와 같은 부패한 집단이라는 이미지로 남아있게 되는 것이다.

1) 국가청렴위원회 주관 부패인식도 조사 평가

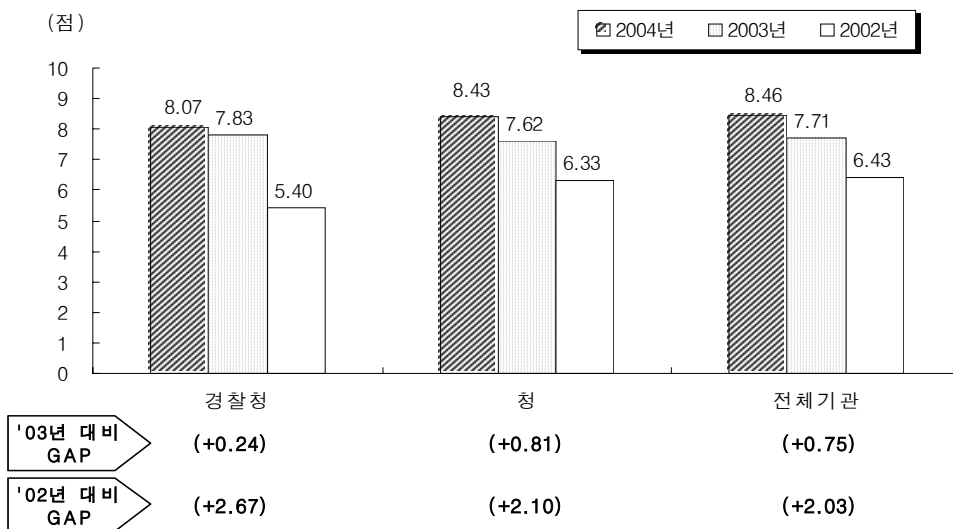
국가청렴위원회의 청렴도 조사 결과를 토대로 경찰부패에 대한 우리나라 국민들의 인지도를 보면 다음과 같다. 국가청렴위원회에서 조사한 행정기관 중 ‘경찰이 부패하다’고 응답한 비율을 살펴보면 다소 증감의 차이가 있으나 평균 50%가 넘는 비율을 나타내고 있다.

<표 2-4> 행정기관 중 경찰이 부패하다고 응답한 비율

측 정 시 기	응 답 비 율
2002년 4월	57.5%
2002년 10월	52.6%
2003년 12월	42.7%
2004년 7월	57.1%
2005년 4월	52.6%

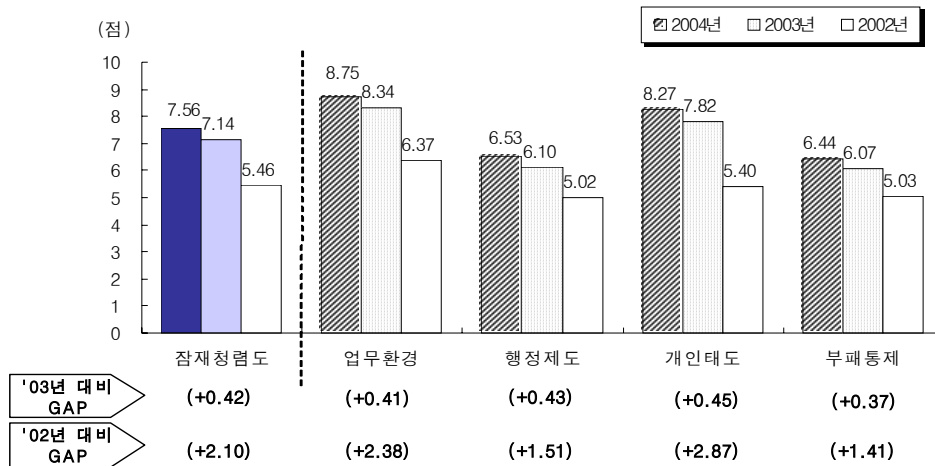
한편 청렴위의 청렴도 수준(공공기관 민원 경험자 대상 조사) 조사 결과, 경찰청의 2004년도 종합청렴도는 8.07점으로 청단위 및 전체기관 평균보다 낮은 수준이었으며 2003년도 7.83점(10점 만점)에 비해서도 0.24점 상승하였다. 2005년에는 8.48점으로 전년 대비 0.41점 상승하여T고, 전년도 청단위 기관 12위에서 8위로 4계단이나 상승하여 경찰청의 청렴도 개선 대책이 효과를 발휘하고 있는 것으로 평가된다.

<그림 2-4> 청렴위 조사결과 경찰청의 종합청렴도 추이



2004년 조사결과, 체감청렴도에서는 부패인식이, 잠재청렴도에서는 부패통제와 행정제도 측면에서 낮은 평가를 받아 이 부분에 대한 개선 노력이 보다 집중되어야 함을 시사한다.

<그림 2-5> 청렴위 조사결과 경찰청의 잠재청렴도 추이

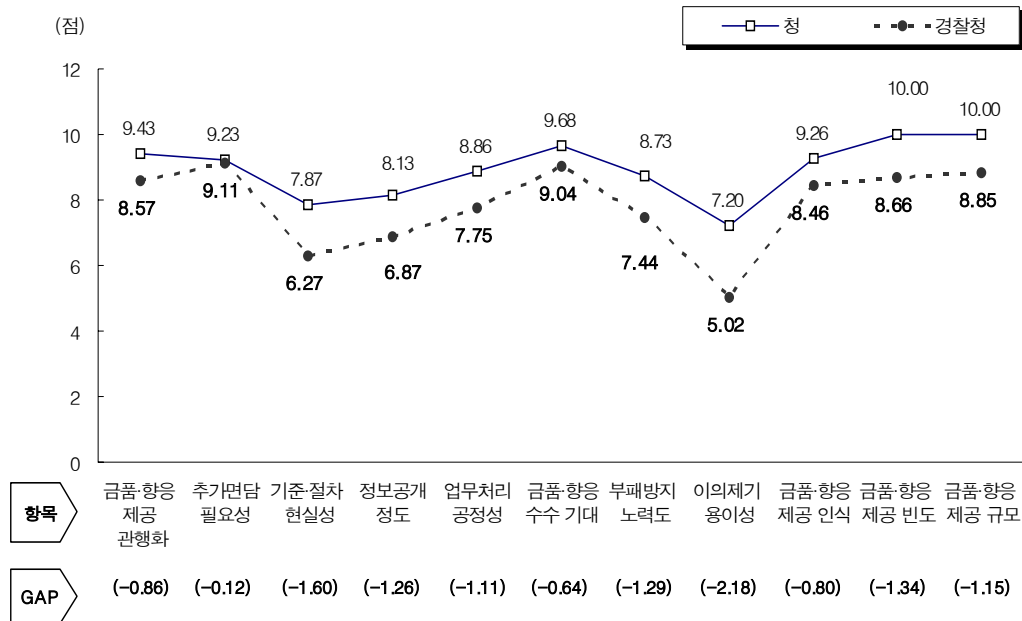


분야별로 국민의 부패인식도를 보면 일반 국민들은 경찰분야(58.1%)가 건설·건축, 법무, 세무분야 다음으로 부패가 많다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 2002~2003년간 부정부패로 인해 견책이상 징계조치된 경찰공무원이 343명으로 중앙부처에서 제일 많은 수준이다.

취약분야는 경찰업무 중 계약(물품, 용역, 공사), 총포 등 소지허가, 교통사고 처리, 유해업소 단속 업무의 청렴도가 상대적으로 낮고, 인사의 투명성 확보가 필요한 것으로 나타났다.

<그림 2-6>의 평가지표별로 보면 이의제기 용이성과 기준·절차의 현실성 지표의 점수가 낮게 나오고 있어 업무처리 과정에서 부당한 지시나 잘못된 업무처리에 대한 이의제기를 쉽게 개선하고, 기준과 절차의 개선이 요청되고 있음을 시사한다.

<그림 2-6> 청렴위 조사결과 평가지표별 청렴지수(2004년)



경찰부패를 유발하는 요인분야로는 전체적으로 개인적 차원의 부패는 줄어들고 있는 추세이나 열악한 근무여건, 운영경비 부족 등 업무환경과 행정제도 등의 불합리성에 기인한 부패와 관행화된 부조리는 아직도 남아 있는 것으로 조사되었다.

이에 따라 부패통제장치에서 미흡한 측면은 다음과 같다.

구체적으로 법규정 및 기준·절차의 비현실성(특히, 유해업소 단속업무), 과도한 재량권 부여, 적극적인 정보공개 노력 부족, 이의제기의 어려움 등이 주요 원인으로 분석되고 있다. 또한 떡값·접대 등과 같은 관행들이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 조직내 보호장치 미흡 등으로 인해 내부 공익신고 분위기가 미형성 되어있는 것으로 분석된다.

아울러 경찰부패는 금품수수 및 향응 수수와 직결되는 체감청렴도 뿐만 아니라 기준절차의 현실성, 업무태도, 업무처리의 공정성, 민원인을 대하는 태도 등 잠재 청렴도와도 밀접한

관계가 있다. 체감 청렴도에 비해 잠재 청렴도의 중요성에 대한 인식이 경찰공무원에게 크게 부족하였던 점이 청렴도 지수를 향상시키지 못한 요인으로 분석되어진다.

따라서 청렴도 향상을 위해서는 금품수수나 향응수수 방지가 가장 중요한 요소이기는 하나, 그것이 절대적 기준은 아님에도 불구하고 금품수수나 향응수수행위만 발생하지 않으면 청렴도가 향상될 것으로 인식하여 업무태도 개선에 대한 노력은 상대적으로 미흡한 편이다.

2) 박종구 교수의 청렴도 조사

한편 박종구(2003)교수가 경찰청렴도 조사를 한 결과에 따르면²¹⁾ 다음과 같다.

첫째, 경찰조직 전체의 부정부패 수준에 대하여 일반시민은 조사대상의 과반수(47.3%)가 심각하거나 그 이상이라는 응답을 보여 시민들이 느끼는 경찰조직의 부패수준은 아직도 매우 높게 나타났다. 이러한 연장선상에서 일반시민들의 약 과반수인 58%가 경찰공무원 중 30~70%가 청렴하지 않다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 즉 일반시민들은 대체로 경찰조직의 청렴도 수준에 대해 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 청렴도가 가장 떨어지는 부서에 대한 응답결과 교통(37.2%), 형사(19.6%), 수사(14.8%), 방법(4.1%), 파출소(3.8%) 순으로 나타나 일반시민들은 대민접촉도가 가장 높은 교통 분야가 가장 청렴도가 떨어진다고 인식하고 있었다.

셋째, 경찰 부정부패의 가장 큰 원인 경찰 부정부패의 가장 큰 원인으로 '부정부패가 만연한 사회분위기'라는 응답이 전체 응답자의 46.1%인 146명으로 가장 많은 비율을 차지했다. 다음으로 '부당한 청탁을 행하는 민간인(이해당사자)'이 82명으로 25.9%, '은연중에 부정부패를 눈감아 주라는 상급자'가 14.2%, '부정부패를 일삼는 경찰공무원 자신'이 13.9% 순으로 나타났다. 일반시민들은 경찰 자신보다는 전체적으로 사회부패 관행과 부패를 유인하는 이해당사자가 더 큰 원인으로 보고 있다.

21) 2003년 9월 단속 및 규제업무를 담당하고 있는 경찰공무원과 일반시민들을 대상으로 한 설문조사로, 경찰공무원 대상 설문지는 서울과 지방으로 나누어서 5개의 지방경찰청 산하 7개 경찰서에 걸쳐서 표본을 추출한 524명의 경찰과, 일반시민 315명을 대상으로 한 조사결과이다.

3) 경찰 부패인지도 조사결과 진단

이 같은 경찰부패에 대한 인지도 조사결과를 종합해 볼 때, 경찰행정 과정의 부패문제를 한국사회의 다른 부패와 마찬가지로 경찰 개개인의 행태문제 탓으로만 돌릴 경우 근본적인 해결이 불가능하고 부패가 계속 재발될 가능성이 높다.

따라서 행정의 투명성을 제고하여 경찰의 자긍심을 높이고 신뢰받는 경찰상을 정립해 나가기 위해서는 감사감찰을 통한 적발·처벌(사후적 통제)과 더불어 부패를 유발하는 제도적·환경적 요인을 적극적으로 개선하는 등 자기혁신적인(self-renovating) 노력이 필수적이다.

특히 경찰 청렴도 모형을 토대로 그 수준을 측정하여 사전 예방적 차원의 부패통제 정책 수립과 각 관서별 맞춤형 대책 수립이 긴요한 것이다.

제3장 기존 부패측정모형의 비교분석

국제적으로 반부패 점검·평가시스템을 강화하고 있으며 이를 위해 부패수준 측정을 지속적으로 확대해 나가고 있다. 부패수준에 대한 객관적 평가를 통해 평가대상별로 상호 비교함으로써, 피평가기관의 부패수준과 투명성 수준을 알게 하고 반부패 노력을 촉구하고자 하는 경향이 활발히 전개되고 있는 것이다.

대표적인 국제적 부패수준 측정은 국제투명성기구(TI)가 지난 1995년부터 매년 시행하고 있는 국가별 부패인지지수(CPI; Corruption Perceptions Index)조사로 각 국의 부패정도를 등급화하여 상호 비교평가하고 있다. 이 측정모형은 해를 거듭하면서 평가대상 국가가 늘어나 이제는 전 세계적인 국가부패수준을 나타내는 측정기준의 위상을 확보해 나가고 있다.

국내 공공기관의 부패수준을 측정하는 평가모형으로는 부패방지위원회의 ‘공공기관 청렴도지수모형’과, 서울특별시의 ‘반부패지수(Anti-Corruption Index)모형’이 대표적이다. 이들 모형은 1999년에 ‘부패지수 측정모형(박중훈, 1999)’과, ‘청렴성 측정모형’(최병대·이종원, 1999), 그리고 이 모형을 개선한 ‘시정 청렴성 측정모형’(최병대, 2000)의 연구결과 개발된 모형들이다. 이와 함께 기존 국내외 부패측정모형들을 복수지표-복수원인(MIMIC)모형과 동태적 복수지표-복수원인(DYMIMIC)모형을 적용하여 부패수준 측정모형을 제시한 연구가 있다(박재완·박영원, 2001). 또한 서울시립대 반부패행정시스템연구소에서 개발한 모형으로 행정집행과정의 부패요인을 중심으로 부패수준을 측정하는 ‘행정부패측정모형(SIT모형)’이 있다.

아래에서는 이들 선행연구 모형에 대해 그 의의, 측정 항목 및 지표, 성과, 그리고 한계에 대해 간략히 제시하고 이들 모형을 비교·분석한다.

제1절 국제투명성기구의 부패인지지수(CPI)모형

1. 개요

국제투명성기구(TI)는 국제부패 척결, 각국 정부의 반부패 책임추구를 목적으로 93년 설립된 반부패 전문 국제 NGO이며, 두 가지 부패지수를 작성, 발표해오고 있다. 1995년 국제투명성기구와 독일 피팅겐 대학이 공동작업을 통하여 개발한 부패인지지수(CPI: Corruption Perception Index)는 세계 각국 10여개의 조사기관에서 나온 자료를 종합하여 각 국가들의 공직자와 정치인 사이의 부패정도를 측정하는데 사용되는 부패모형이다.²²⁾

즉 공무원과 정치인들이 뇌물을 요구할 것인지에 대한 일반대중, 기업인, 국가분석 전문가 등의 인지지수를 의미한다. TI가 직접 설문을 실시하는 것은 아니며 여러 여론조사기관들의 설문조사 결과를 근거로 만들기 때문에 ‘여론조사의 여론조사’라고 할 수 있다. 조사대상으로는 피조사국에 상주하는 외국기업의 중역, 유럽과 미국의 국제기업분석가 등 직접 노출된 부패를 대상으로 국가간의 직접적 비교능력이 있다고 인정되는 다양한 사람들을 설문대상으로 선정한다. 이러한 조사기관들의 조사결과에 가중치 부여와 표준화 과정을 거쳐 0에서 10사이의 수치로 나타낸 것이 CPI이다. 이 때 ‘0’이 부패수준이 높은 국가이고 ‘10’이 부패가 없는 국가로 인식되는 국가이다. 그러므로 CPI는 부패지수라기보다는 반부패지수라고 함이 더욱 적절하다.

CPI의 목적은 국가들 내의 광범위한 부패 인지도에 관한 자료를 제공하는 데에 있으며, 이는 국가들 사이의 부패수준에 대한 인식을 고양시켜주는 하나의 수단이라고 할 수 있다.²³⁾ 그러나 CPI는 국가들에 의해 발생하는 부패의 정도에 대해서 해당국가들 외에서는 평가하지 않고, 뇌물공여지수(The Bribe Payers Propensity Index)에서 다루어진다.

CPI의 방법론은 다른 샘플의 틀과 다양한 방법론을 이용하여 신뢰할만한 자료들을 구축하고, 통계상 부패의 인지도를 측정할 수 있는 가장 건전한 방법을 구하는 것이다.²⁴⁾

22) <http://www.ifs.univie.ac.at>

23) <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>

2. 평가체계

1) 원천자료

CPI는 기존의 원천 자료들을 기초로 작성되는데, 원천자료들을 선정하는 기준은 다음과 같다. 우선 여러 종류의 조사 가운데 부패와 다른 문제가 혼합되어 조사(질문)된 경우나 부패수준이 아닌 부패수준의 변화를 묻는 질문에 의해 조사된 자료는 제외한다. 선정된 자료에 대해서는 원칙적으로 각 자료별로 지난 3년 간의 조사결과를 모두 포함시킨다. 그 이유는 일회적인 사건(예컨대 스캔들의 폭로)이 지수에 미치는 영향력을 완화시키기 위해서이다.

즉 CPI 조사는 여론조사들에 대한 조사로, 각국 국내외의 기업인, 학자, 위험분석가(risk analysts)들의 인식을 반영하고 있다. 단편적인 사건이 미치는 영향력을 최소화하기 위해 WEF(World Economic Forum)의 GCR(Global Competitiveness Report)과 IMD(Institute for Management Development)의 WCY(World Competitiveness Yearbook) 경우 지난 3년간의 조사결과를 모두 포함시키고 있다.

2003년 지수의 경우 <그림 3-1>과 같이 2000~2002년의 13개기관 17개 자료를 활용(2002년에 비해 4개 기관 추가)하였으며, 한국은 8개 기관 12개 자료를 사용(2002년의 경우 7개기관 12개 자료)하였다. 2003년 부패지수는 133개국을 대상으로 조사하였으며, 최소한 3개의 설문조사가 행해진 국가에 대해서 CPI가 측정되었다. 91개

24) CPI는 매년 정기적으로 세계 각 국의 공무원과 정치인들 사이에 존재하는 부패의 수준을 ① Gallup International 등에 의한 일반국민을 대상으로 한 여론조사, ② 국제경영개발원(International Institute for Management Development: IMD)의 세계경쟁력보고서(World Competitiveness Yearbook) 등 현지 외국 기업의 최고·중간 경영자를 대상으로 한 설문조사, ③ Wall Street Journal과 Political Risk Services의 국가위험안내(International Country Risk Guide) 등 전문가그룹에 의한 평가결과 등 다양한 조사분석결과를 3년 동안의 이동평균으로 산출한다(TI, 2000; 박재완·박원영, “부패지수 측정모형: MIMIC과 DYMIMIC.” 『한국부패학회보』 제6호, 2001, 19쪽에서 재인용).

국을 대상으로 조사한 2001년 부패지수는 14개의 설문조사(7개 기관)가 사용되었다.

<표 3-1> 국제투명성기구 CPI 지수 작성시 활용된 자료 현황(2003년)

번호	자료명	작성기관	조사대상	질문내용	비고
1-3	Global Competitive Report 2001,2002,2003	World Economic forum	국내외 기업체 대표	수출입허가, 공공기관면허, 조세, 대출규제 법원의 판결 등에 뇌물이 영향을 미치는지?	
4-6	World Competitive Yearbook 2001,2002,2003	IMD	국내외 기업의 최고/중간관리자	공공부문 경제활동에 있어서의 부패도	
7	Survey Middle Eastern Business People (2003)	Information International	중동지역의 기업경영인	기업활동에 있어 뇌물성 비용의 정도(신규)	(신규)
8	World Business Environment Survey (2001)	World Book	최고경영자	뇌물의 빈도, 기업활동 제약요인으로서의 부패	
9	Country Risk Service and Country Forecast(2003)	Economic Intelligence Unit	평가전문가	공공기관의 부패도	
10	Nations in Transit (2003)	Freedom House	미국의 학계 전문가	공무원, 고위정책결정자에 대한 부패인 지도 기업공개 등에 대한 법률, 반부패 노력도	
11	Risk Ratings(2002)	World Markets Research Centre	센터 직원에 의한 평가	Red tape, 공무원의 부패도	(신규)
12	State Capacity Survey (2002)	Columbia University	미국거주 전문가(정책분석가, 학자, 언론인)	부패도	
13	Asian Intelligence Issue (2001)	Political & Economic Risk Consultancy	기업경영인	기업활동, 생활면에서의 전반적 부패도	
14	Opacity Index (2001)	Pricewaterhouse Coopers	CFO, 증권분석가, 은행가 등	수출입, 보조금, 탈세 등과 관련된 부패빈도	
15	Survey (2002)	Multilateral development bank	은행내 전문가	부패의 확산정도	(신규)
16	Corruption Survey (2002)	Gallup	15개국의 최고경영자	정치인, 고급공무원, 법원의 부패도	
17	Business Environment and Enterprise Performance Survey (2002)	World Bank & EBRO	최고경영자	기업경영에 있어 비정규 자금의 영향 및 빈도	(신규)

자료: <http://www.transparency.org/cpi/2003.sources.en.html>을 재정리

한편 각 분야별 평가지표와 평가기관, 그리고 각 조사별 평가대상기관 수와 우리나라의 순위를 보면 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-2〉 국제투명성기구 CPI의 각 분야별 평가지표 현황

분야	지표(Index)	평가내용	평가방법	평가기관	비고
국가 경쟁력	IMD 국가경쟁력	경제성과, 정부효율성, 기업경영효율성, 인프라	통계자료, 설문자료	스위스 국제경영개발원(IMD)	15위/30개국 (2003)
	WEF 국가경쟁력	기술수준, 공공부문, 거시경제 환경 등	설문조사, 계량Data	세계경제포럼(WEF)	28위/75개국 (2001)
기업 환경	창업하기 좋은나라	창업비용, 자본접근성, 창업에 걸린 시간 등	-	미 경제지 Forbes	18위(2001)
	향후5년간 사업하기 좋은나라	외국인투자정책, 자유무역체제 등	-	Economist Intelligence Unit	25위/60개국 (2001)
	Asian Intelligence Issue	정치, 사회적 환경, 생활환경 등	-	Polittical & Economic Risk Consultancy	9위/아시아12국(2001)
	국가별 부패지수	부패에 대한 인지도	설문조사결과 종합	국제투명성기구	50위/133 (2003)
	투자유망도	정부정책, 사회구조, 신용위험도 등	-	美 메릴린치	13위/35개국 (2000)
	세계CEO 투자선호도	투자선호도 조사	설문조사	美 A.T 커니 社	17위(2001)
	경제자유도	무역정책, 재정부담, 정부개입 등	-	美 헤리티지 재단	38위/156개국 (2001)
	Opacity Index	자본시장에 영향을 미치는 불투명성	-	Pricewaterhouse Coopers	5위/35개국 (2001)
환경	환경지속지수(ESI)	환경파괴 없이 경제성장 가능한 수준	-	세계경제포럼(WEF)	136위/142개국 (2002)
	환경성과지수(EPI)	대기, 수질, 폐기물, 온실가스 등 개선성과	-	세계경제포럼(WEF)	15위/23개국 (2001)
	생물다양성지수	멸종위기 포유류 조류 비율	-	세계경제포럼(WEF)	117위/122개국 (2001)
보건	보건체계가 우수한 국가순위	-	-	WHO	58위(2000)
여성	남녀평등지수(GDI)	교육, 소득, 의료수준 등의 차이	-	UNDP	29위(2001)
	여성권한척도(GEM)	정치, 경제활동, 정책결정과정의 여성참여	-	UNDP	61위(2001)
	어머니가 살기좋은나라순위	-	-	국제아동보호단체	22위(2001)
과학 기술	기술발전지수(TAI)	기술창출, 신기술확산, 과학교육 등	-	UNDP	5위/72개국 (2001)
	세계 정보사회지수(ISI)	정보기반시설 구축정도	-	美 IDC	19위/55개국 (2000)

이처럼 TI의 CPI는 TI가 직접 설문조사를 수행하여 작성한 것이 아니라, 공신력을 지닌 다른 기관에 의해 수행된 기존의 조사결과를 활용하여 ‘부패의 정도’를 측정하고 있다.

CPI의 작성에 사용된 각 기관의 샘플 디자인은 상당한 차이를 보인다. 세계경제포럼(WEF), 세계은행(World Bank), PwC(PricewaterhouseCoopers)의 자료는 주로 내국

인을 대상으로 하는 반면, PERC(Political & Economic Risk Consultancy), FH(Freedom House), EIU(Economist Intelligence Unit)의 자료는 해당 국가에 거주하는 외국인을 대상으로 한다. 하지만 내국인과 외국인의 여론은 상당 부분 밀접한 상관성을 나타내기 때문에 샘플에 있어서의 차이는 결과에 그리 큰 영향을 주지 않는다. CPI의 작성은 샘플과 데이터에서의 차이를 갖는 다양한 출처의 자료를 사용하며 각각의 범주로 순위를 정하기 때문에 모든 자료를 합산하여 각 국가의 평균값을 결정하기 이전에 표준화시켜야 할 필요가 있다.

예컨대 IMD, PERC는 애초부터 등급의 범주를 0부터 10으로 나누기 때문에 큰 변화가 없지만 WEF의 경우는 1부터 7까지로, EIU는 0과 4사이로, FH는 평가범주를 1부터 6으로, WBES(World Business Environment Survey)는 부패에 대해 두 개의 데이터를 제시하고 있다. TI는 2000년부터 CPI 작성시에 표준화의 과정을 거치기 시작했다. 각 자료들은 서로 다른 평균값과 표준편차를 가지고 있지만 표준화의 과정이 서로 다른 평균값과 표준편차를 동일하게 만드는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 CPI의 작성에 사용되는 자료들은 서로 다른 국가들을 대상으로 하고 있는 경우가 대부분이기 때문이다.

대신 표준화 과정의 목적은 CPI의 작성시 각 자료에 포함된 국가의 평균값과 표준편차가 변화하지 않게 하는 것이다. 이는 각각의 기관이 다른 국가와의 상대적인 비교를 통해 국가별 부패순위를 정하는 것을 목적으로 하는 것과 관련이 있다.

이렇게 다양한 원천 자료를 이용함으로써 개별 국가에 대한 잘못된 판단의 가능성이 작아진다는 장점이 있다. 하지만 반대로, 각 자료들이 상이한 방법으로 작성된 것이기 때문에 이것들을 집계하는 것에는 문제가 있을 수 있다는 점이 지적되기도 한다. 그러나 TI는 원천자료들 사이의 상관계수가 높기 때문에 CPI의 신뢰도에 별 문제가 없음을 강조한다.²⁵⁾

CPI는 주로 기업인과 정치분석가의 부패에 대한 주관적인 평가를 취합하여 10점 만점으로 환산하고 국가별 순위를 매긴 것이다. 부패의 정도가 심할수록, 즉 청렴도가 낮

25) Lambsdorff, J. G.(1999), "The Transparency International Corruption Perception Index 1999 - Framework Document", Transparency International

을수록 낮은 점수를 받는 반면 부패의 정도가 약할수록 높은 점수를 받게 된다.

2) CPI 산출방법

(1) 원천자료별 가중치

모든 원천자료들에 대해 동일한 가중치를 부여한다. 차별화된 가중치를 부여하는 방법으로 몇 가지를 생각해 볼 수 있는데, TI는 우선 응답자의 수가 많은 조사에 큰 가중치를 부여하는 방법은 대중을 상대로 한 조사가 지나치게 큰 영향을 미치게 한다는 이유에서, 또한 전문가의 평가와 일반인의 평가를 동일하게 취급하게 된다는 이유에서 이 방법을 채택하지 않는다. 전년도의 조사에 가중치를 작게 부여하는 방법도 있을 수 있는데, 그럴 경우의 결과와 가중치에 차별을 두지 않았을 때의 결과 사이에 높은 상관관계가 나타난다는 것이 확인되었고, 따라서 차별화된 가중치 부여의 실익이 크지 않다고 보아 TI는 이 방법도 채택하지 않는다.

모든 원천 자료에 균등한 가중치 부여방법 채택은 매년 조사를 실시하는 기관의 데이터에 큰 가중치가 부여되는 효과를 갖는다. 결국 TI는 지속적으로 설문조사 하는 기관의 조사가 더욱 신뢰할만하다고 보고 있는 것이다.

즉 가중치는 점수상의 불합리한 변이를 최소화하기 위해 과거 3년 간의 조사들을 결합하여 사용하고, 최신의 자료일수록, 자료간 높은 상관관계를 보여주는 항목일수록, 응답자의 수가 많을수록 보다 높은 가중치를 부여하는 반면 자료출처에는 동일한 가중치를 주는 단순평균법을 사용한다.

(2) 최초의 표준화

1995년 발표된 최초의 CPI는 7개의 원천자료를 이용하여 41개국의 부패수준을 평가하였다. 7개의 원천자료의 개별지수들을 0점(모든 거래가 부패행위에 연관됨)에서 10점(완전하게 청렴함)까지 11점 척도로 환산한 후 이 수치들을 단순 평균한 것이 1995년의 CPI이다.

(3) 연도별, 원천자료별 표준화

이 후 각 연도의 CPI는 전년도 CPI를 기준으로 당해에 새롭게 포함되는 데이터들을 표준화하는 과정을 거쳐 만들어진다. 이때 표준화란 모든 원천자료들의 평균과 표준편차들을 동일하게 하는 것이 아니라, 새로운 자료의 추가로 인해 기존 자료로부터 도출된 평균과 표준편차들이 변하지 않게 하는 작업을 의미한다. TI는 이러한 표준화의 의의를 다음과 같이 해석한다. 즉 각 조사들의 목적은 그 조사 대상에 포함된 나라들 사이의 비교이지 포함되어 있지 않은 나라들과의 비교가 아니고, 따라서 상대적으로 부패한 나라들과 비교됨으로써 점수가 낮아져서도 안 되고 더 부패한 나라들과 비교됨으로써 점수가 높아져서도 안 된다는 것이다.

표준화 절차면에서 보면, 자료의 출처에 상관없이 한 국가의 지수는 동일하여야 한다는 가정 때문에 평균과 표준편차, 최고치 및 최저치를 이용한 표준화 작업을 수행한다. 신규년도 설문자료를 국가별로 표준화하여 합산·평균하는 방법을 사용하고, 이러한 표준화 절차는 표본대상, 표본 수, 설문문항 등이 상이한 국가간에 공정한 비교를 가능하게 한다.

전년도의 CPI에서 출발하여 올해의 CPI를 도출하기 위해서는 먼저 올해 추가되는 하나의 원천자료를 택한 후, 이 원천자료와 작년의 CPI에 모두 포함되는 나라들을 추려낸다.

(4) 표준화 대상 국가의 확대

이러한 표준화 절차를 1999년 WCY에는 포함되어 있으나 1998년 CPI에는 포함되지 않았던 국가들에도 그대로 적용한다.

(5) 표준화 대상 원천자료의 확대

이러한 표준화 절차를 다른 원천자료에 대해서도 적용한다.

(6) CPI의 산출

각 원천자료별로 표준화된 한 국가의 점수를 단순 평균하면 이것이 그 국가의 CPI가 된다.

(7) 표준오차의 산출

한편 개별국가의 점수에 대한 정확성은 표준오차로 표현된다. 한 나라가 여러 조사에서 얻은 점수들의 표준편차(SD)를 기초로, 표준오차(SE)는 다음과 같은 식을 통해 도출된다.

$$\text{표준오차 } SE = \frac{SD}{\sqrt{n-1}}, \quad (n = \text{원천자료의 수})$$

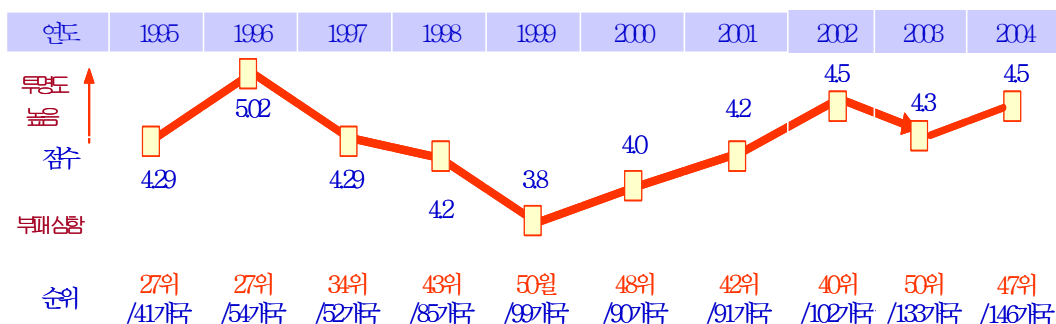
3. 조사결과

국제투명성기구의 평가결과, 우리나라의 국가별 부패인지지수(CPI)는 10점 만점에 1995년에는 4.29로 조사대상국 41개국 중 27위, 1999년에는 3.8로 99개국 중 50위, 2000년에는 4.0으로 90개국 중 48위, 2001년에는 4.2로 125개국 중 42위, 2002년에는 4.5로 102개국 중 40위, 그리고 2003년에는 4.3점으로 133개국 중 50위, 2004년에는 4.5점으로 146개국 중 47위를 기록하였다.

그러다가 2005년에는 5.0점으로 159개국 중 40위를 기록하여 전년에 비해 상당부분 개선되고 있는 상황이다.

<표 3-3> 연도별 한국의 CPI 순위 추이

연도	점수	순위	조사대상국 수
1995	4.29	27위	41개국
1996	5.02	27위	54개국
1997	4.29	34위	52개국
1998	4.20	43위	85개국
1999	3.8	50위	99개국
2000	4.0	48위	101개국
2001	4.2	42위	91개국
2002	4.5	40위	102개국
2003	4.3	50위	133개국
2004	4.5	47위	146개국
2005	5.0	40위	159개국



그러나 국제적인 부패척결 노력과 국내적 부패방지 시스템 구축을 위한 노력에도 불구하고 우리나라의 부패수준은 그리 자랑스럽지 못한 현실이다. <표 3-4>에서 보듯이 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 가입 30개국 중 22위로 아직까지 개선의 여지가 크다 할 것이다,

<표 3-4> OECD 가입 30개국의 2005년 국가별 부패지수(CPI) 분석

OECD중 순위	CPI중 순위	국가명	CPI점수	OECD가입년도
1	1	아이슬란드	9.7	1961
2	2	핀란드	9.6	1969
		뉴질랜드	9.6	1973
4	4	덴마크	9.5	1961
5	6	스웨덴	9.2	1961
6	7	스위스	9.1	1961
7	8	노르웨이	8.9	1961
8	9	오스트레일리아	8.8	1971
9	10	오스트리아	8.7	1961
10	11	네덜란드	8.6	1961
		영국	8.6	1961
12	13	룩셈부르크	8.5	1961
13	14	캐나다	8.4	1961
14	16	독일	8.2	1961
15	17	미국	7.6	1961
16	18	프랑스	7.5	1961
17	19	벨기에	7.4	1961
		아일랜드	7.4	1961
19	21	일본	7.3	1964
20	23	스페인	7.0	1961
21	26	포르투갈	6.5	1961
22	40	대한민국	5.0	1996
		이탈리아	5.0	1961
		헝가리	5.0	1996
25	47	그리스	4.3	1961
		체코	4.3	1995
		슬로바키아	4.3	2000
28	65	멕시코	3.5	1994
		터키	3.5	1961
30	70	폴란드	3.4	1996

(참고: 2004년 OECD 30개국 중 24위)

4. 특 징

CPI의 장점은 TI가 직접 설문조사를 수행하여 평가하는 것이 아니라, 공신력을 지닌 다른 기관에 의해 수행된 설문조사 결과를 활용한다는 것이다. 여러 여론조사기관들의 설문조사 결과를 근거로 만들기 때문에 '여론조사의 여론조사'라고도 할 수 있다.

다수 기관의 부패관련 자료를 통계적으로 통합하여, 기업인·학자·전문가가 인지하는 부패지수를 산정하고 있다. 1999년도 CPI의 경우 여론조사기관은 Gallup International(GI) 등 10개이며, GI는 일반내국인을, World Economic Forum은 국내외 기업의 최고경영자를 대상으로 여론조사를 했다.

나아가 CPI는 선정된 원시자료²⁶⁾에 대해서는 원칙적으로 최근 3년 동안의 조사결과를 모두 감안하므로 일회성 내지 단편적인 사안이 미치는 영향력을 최소화할 수 있다. 가중치의 부여에 있어서는 먼저 최근의 것일수록 더 높은 가중치를 두었다. 즉 2002년, 2001년, 2000년에 각각 3, 2, 1의 가중치를 주는 식이다. 이 방법에 의해 가중치를 준 지수는 그렇지 않은 것과 0.999의 상관관계가 있다. 또 각 조사들은 나름대로의 방법을 사용하기 때문에 각 국가의 평균을 내기 전에 데이터를 표준화²⁷⁾할 필요가 있다. 기준은 전년도의 CPI이며, 각 조사들은 대상 국가나 응답자가 다르므로 당해에 추가되는 조사는 이러한 차이를 상쇄한 후 지난해의 CPI에 포함시켜 당해의 CPI를 만들 수 있게 된다.

CPI의 주요 특징은 첫째, 부패에 대한 인지도 평가의 주관적 한계를 극복하려는 노력이라 할 수 있다. 즉 CPI는 부패의 특성을 고려한 주관적인 인지도 평가이지만 조사방법을 최대한 객관화하려고 노력하였다. 예를 들면, 각 국가별 설문조사와 시행기관의 수를 확대하였고, 조사결과에 대한 가중치 부여방법에서도 최근의 것일수록 더 높은 가중치를 부여하였다. 또한 각 조사마다 서로 다른 방법이 사용되기 때문에 각 국가의 평균을 내기 전에 데이터의 표준화를 실시하고 있다. 즉 CPI는 서로 다른 표본프레임과 다양

26) CPI의 원시자료는 TI(1999), 1999 Bribe Payers Index / 1999 Corruption Perceptions Index ; <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>를 참조.

27) 표준화란 서로 다른 평균과 표준절차를 조정하는 작업이다.

한 방법론을 사용한 믿을 만한 자료들로 구성되어 있으며, 부패인지를 측정하는 가장 강력한(robust) 통제적 수단이라고 할 수 있다. 둘째, 수집된 자료들은 실제 측정된 현상 이라기보다는 주관적 인식과 연관된다. 따라서 그와 같은 인식이 실제 부패수준의 정도인지에 대한 이해를 개선시키는지 고려되어야 한다. 이는 CPI가 정치적 논쟁, 투자결정, 학문적 연구에 큰 기여를 할 수 있게 하는 조건이기도 하다. 왜냐하면 실제 부패수준이 직접적으로 결정될 수는 없으며 결국 인지도가 나침반 역할을 하기 때문이다.

5. 한 계

CPI는 우선 국가 내의 부패인식에 대한 포괄적 자료를 제공하는 것을 목적으로 하기 때문에 장기간에 걸친 추세의 분석이 아닌 국가적 순위를 통한 복합적 지수접근법을 채택한다. 따라서 해마다 자료의 출처, 설문문항, 표본이 수정되어 연도별 비교가 곤란하며, 국가별 조사를 위해 사용되는 국제적 조사기관들의 자료 역시 대상국가, 표본수, 표본대상, 설문디자인이 상이하다. 따라서 상이한 각 지수를 종합하고 분석하기 위해 가중치와 표준화의 필요성이 제기된다.

박재완·박영원은 CPI의 방법론적 시각에서 다음 6가지의 한계를 제시하였다.²⁸⁾ 첫째, CPI는 다른 기관이 생성한 2차 자료를 활용하기 때문에 특정 기관의 조사결과가 포함되는지 여부와 전체적으로 몇 개의 조사결과를 활용하는지에 따라 측정치가 연도별로 달라질 수 있다. 둘째, 부패의 은밀성 때문에 설문조사 대상자의 인식과 실제 부패의 수준 사이에는 적지 않은 격차가 존재할 수 있다. 셋째, 원시자료의 원천이 되는 설문조사가 지니는 ‘자진선택 편의(self-selection bias)’를 들 수 있다.²⁹⁾ 넷째, 설문조사에서 불가피하게 발생하는 응답오차에 따른 편의(error-invariables bias)도 무시할 수 없

28) 박재완·박영원, “부패지수 측정모형: MIMIC과 DYIMIC.” 『한국부패학회보』, 제6호(2001), 19~21쪽.

29) 설문조사에 대한 참여 여부가 응답자에 의해 결정되기 때문에, 공직부패로 인해 쓰라린 경험을 가진 민원인은 적극적으로 참여하겠지만, 부패를 별로 경험하지 못한 민원인의 경우에는 설문조사나 면접조사에 흥미를 느끼지 못할 수 있다. 따라서 응답자의 자진선택 편의는 일반적으로 부패의 수준을 부풀리는 상향편의(上向偏倚)를 유발할 것으로 추정된다(박재완·박영원, op. cit., p.19).

다.³⁰⁾ 다섯째, 다양한 원시자료들이 각각 다른 방법으로 작성되었기 때문에 이들을 집계하고 통합하는 과정에서 측정오차가 증폭될 가능성을 제기한다. 마지막으로 원시자료들에 대한 자의적인 가중치의 부여에 따른 문제점이 제기된다. 즉, CPI는 원칙적으로 모든 설문조사결과에 대해 조사기관별, 연도별로 동일한 가중치를 부여하여 왔다. 그러나 동일한 가중치를 부여하더라도 서로 다른 것을 동일하게 취급하는 자의성에서 벗어날 수 없다.³¹⁾

아울러 부패지수는 부패 자체에 대한 지표가 아닌 부패 인지도(Perceptions)에 대한 지표이다. 따라서 윤리적 기준, 뇌물에 대한 인식, 과거로부터 내려온 이미지 등에 영향을 받을 가능성이 있으며, 공무원의 부패 뿐만 아니라, 정치인·금융기관·민간 등을 포함한 사회전반에 대한 평가라는 점이다.

또한 2000~2002년까지의 자료에 근거를 두고 있어 단기적인 투명성 제고(또는 악화)의 추세를 반영하기 곤란하고, 복수기관이 상이한 기준에 의해 조사한 결과를 취합한 것이며, 국가에 따라 적용되는 자료가 상이하다는 문제점을 갖는다.

따라서 사용되는 자료의 변동에 따라 지표가 영향을 받게 되는 문제를 낳는다. 특히 2003년부터 추가된 오만(26위, 4개자료), 바레인(27위, 3개자료), 카타르(32위, 3개자료), UAE(37위, 3개자료) 등은 자료의 수가 적어 우리나라 등과 직접비교가 어려운 점이 있어 평가의 공정성 측면에서 한계가 있다. 따라서 2003년의 CPI지수는 참여정부의 실적과는 관련이 없다고 할 수 있다.

그러나 이와같은 지수의 취약성에도 불과하고, 평가점수가 99년 이후 처음으로 하락한 것은 심각한 문제이다. 부패척결을 위한 다각도의 노력과 더불어, 부패국가라는 이미지 불식을 위한 홍보활동이 필요하며, 부패지수 악화에 영향을 미친 취약요소들을 보다

30) 이를테면, 공직자가 응답하는 경우에는 부패수준을 축소 내지 은닉하려는 경향을 지니므로 추정치가 과소하게 추정되는 하향편의(下向偏倚)를 지니고, 반대로 민원인이 응답하는 경우에는 피해의식에 의해 부패수준을 과장할 수도 있을 것으로 예측된다(박재완박원영, op. cit., pp.19~20).

31) 일반적으로 복수의 표본조사결과를 통합할 때에는 ①표본의 수에 비례하여 가중치를 부여하고, ②전문가를 대상으로 한 조사결과에 대해 일반인을 대상으로 한 조사결과보다 높은 가중치를 부여하며, ③최근의 조사결과에 대해 과거의 조사결과보다 높은 가중치를 부여하여 이동평균(moving average)을 도출한다(박재완박원영, op. cit., 21쪽).

면밀히 분석하여 대책 수립 또한 필요하다. 아울러 부패지수 외에 국가경쟁력지수를 비롯한 각종 국제기구의 국가별 지표 향상대책을 국가이미지 제고 차원에서 개선을 위한 정책 추진이 필요하다.

제2절 국가청렴위원회의 청렴도지수모형

1. 개 요

1) 조사의 목적

청렴도 측정조사는 국가청렴위원회가 부패척결과 국가 투명성 제고를 위해 공공기관과 자치단체를 대상으로 실시하는 최고 권위의 대규모 조사로서, 공공기관과 자치단체의 청렴도를 연도별로 측정하기 위한 기준지표(Baseline Performance Index)이며, 공공기관과 자치단체의 청렴도를 연도별로 개선하기 위해 설정하는 목표지표(Performance Target Index)이다. 또한 공공기관과 자치단체간 청렴도 비교를 위한 비교지표(Performance Benchmarking Index)이고, 청렴도의 부문별 우선 개선영역을 도출하기 위한 진단지표(Performance Diagnosis Index)이다.

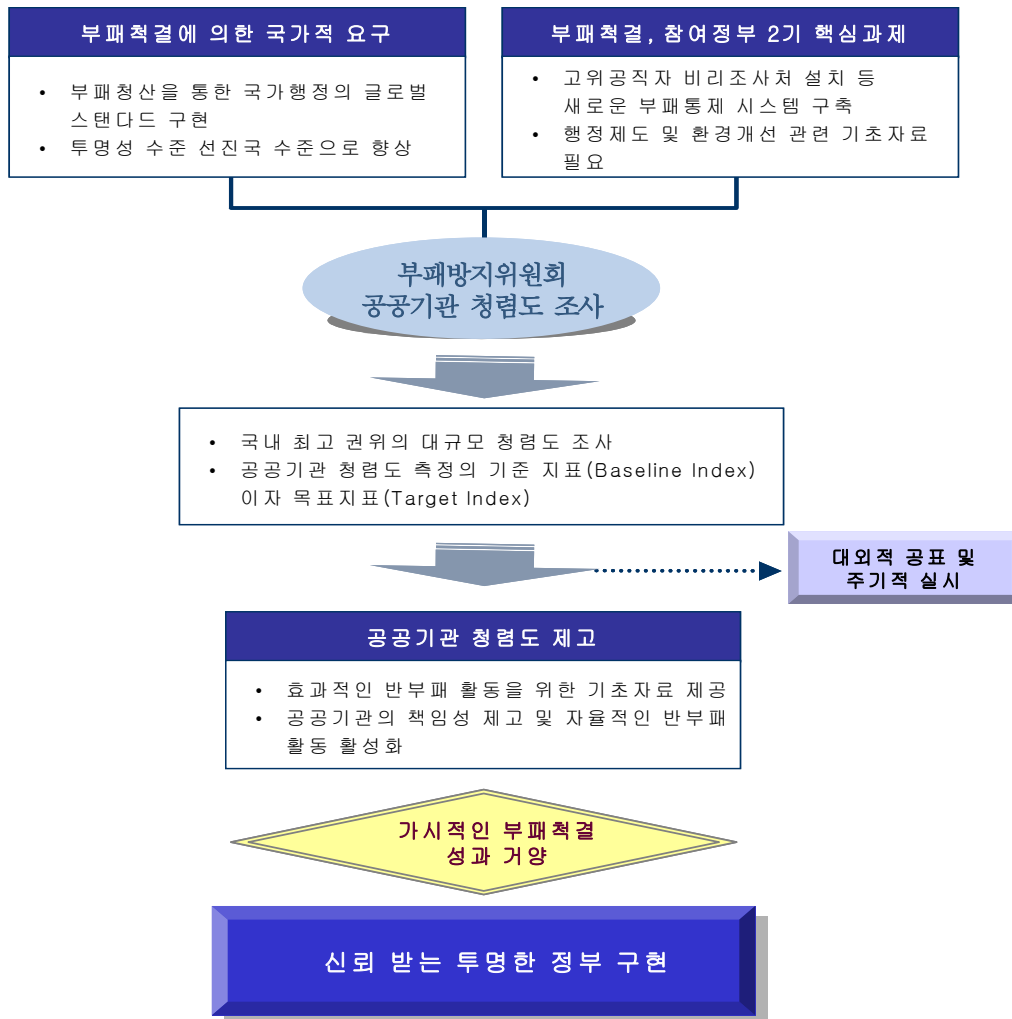
즉 국가청렴위원회의 청렴도지수 조사는 행정의 수요자인 민원인의 입장에서 해당 공공기관의 청렴도를 측정함으로써 기관별 취약분야를 발굴, 자율적인 제도개선을 유도하고, 전년도의 청렴도 측정결과 나타난 부패취약분야 및 기관별 청렴도를 해당기관에 통보하여 해당 공공기관의 자발적인 반부패 노력을 유발하여 부패통제를 개인차원에서 기관차원으로 전환하는 데 그 목적이 있다.

요컨대 공공기관과 자치단체의 청렴도를 객관적·과학적으로 측정함으로써, 부패척결과 청렴도 제고 및 효과적인 반부패활동을 위한 기초 자료를 제공하고, 종합청렴도에 영향

을 미치는 부문별 청렴도의 비중과 수준을 도출함으로써, 특정 기관의 청렴도를 향상시키기 위한 우선 개선영역을 파악하며, 그 결과를 전년도 조사결과와 비교함으로써, 공공기관과 자치단체의 청렴도 추이를 파악할 수 있다.

나아가 조사 시행과 조사결과에 대한 평가 및 대국민 공표 과정 등을 통해 공공부문이 자율적으로 반부패 활동을 할 수 있는 환경을 마련하고자 하는 데 그 목적이 있다.

<그림 3-1> 국가청렴위원회 청렴도 조사의 조사배경 및 목적



2) 추진 경과

청렴도 측정조사는 공공기관과 자치단체의 부패를 척결하고 청렴도를 제고하기 위한 효과를 극대화하기 위해 매년 정기적으로 실시되며, 2002년도 첫 조사 이후 2005년말 현재까지 4차년도 조사가 이루어졌다.

2. 평가체계

1) 조사의 개요

(1) 측정대상기관

- 2002년도 71개 청렴도 측정대상기관 외에 일부 기관을 추가
- 2003년은 77개 공공기관의 394개 대민업무를 측정대상으로 함
- 2005년은 대국민·대기관 업무비중이 높은 325개 공공기관

(중앙부처21, 청12, 자치단체241, 지방교육청16, 공직유관단체35)

※ '04년 측정결과 종합청렴도가 우수(9.0이상)한 11개 기관은 금년도 측정대상에서 제외(산림청, 제주도, 양구군, 삼척시, 하동군, 북제주군, 괴산군, 의왕시, 보은군, 한국산업안전공단, 한국감정원 등)

(2) 대상업무

- 원칙적으로 모든 대민 업무를 측정대상업무로 포함하되, 단순한 행정절차에 의해 처리되는 업무는 제외하고, 부패발생 소지가 있는 대민 업무를 선정
- 인허가, 지도점검 등 정부가 우월적 지위에서 행하는 업무 우선 선정

- 지도단속, 검사검정, 인허가 등 우월적 결정이나 처분으로 부패행위가 발생할 가능성이 있는 업무(발급, 증명 등 단순업무는 제외)
- 중앙부처, 청, 공직유관단체는 측정업무가 다르며, 시도, 교육청은 공통업무를 측정
- ※ 2002년 344개 → 2003년 394개 : 제외 59개, 추가 122개(7개 신규기관 26개 포함), 통합·분리로 인한 순감소 13개(기존업무 267개중 86개는 조사범위 변화) → 2005년은 우월적 처분 등으로 부패발생소지가 높은 **1,330개 업무로 확대**

(3) 조사대상

- 지난 1년(전년도 9. 1~당해년도 8.20) 동안 조사대상 업무와 관련있는 민원인·공무원 (2005년의 경우 총86,892명)

(4) 조사방식 및 조사기간

- 부패실태 및 유발요인 등 11개 항목에 대한 전화조사(8.25~10.27, 한국갤럽조사연구소, 한국리서치)

2) 설문구성 및 평가체계

(1) 평가지표체계

종합청렴도 평가지표 체계는 크게 체감청렴도와 잠재청렴도의 2개 상위영역과 6개의 하위영역으로 구성되어 있으며 설문항목은 금품·향응 제공빈도 등 11개 항목으로 구성되어 있다. 실제 청렴도는 11개의 설문항목을 응답자에게 물어서 구해지며 이렇게 구해진 점수에 각 단위별 가중치를 곱해서 최종개념인 종합청렴도가 구해진다. 청렴지수는 여기서 10에서 0점이고, 10점은 부패경험, 부패 개연성이 없는, 즉 부패에 전반적으로 전혀 노출되지 않은 상태로 설문은 7점 척도이다.

〈표 3-5〉 국가청렴위원회의 청렴도 모형 지표체계

상 위 영역	하 위 영역	설 문 항 목(11개항)
체감청렴도	부패경험	금품/향응 제공 빈도 금품/향응 제공 규모
	부패인식	금품/향응 제공의 정도 인식
잠재청렴도	업무환경	금품/향응제공의 관행화 여부 추가면담의 필요성
	행정제도	기준절차의 현실성 정보공개역할 가능성
	개인태도	업무처리의 공정성 금품/향응의 기대
	부패통제	부패방지 노력 이의제기 용이성

IPI는 청렴도를 우선 국민(민원인)의 입장에서 “공무원이 부패적 행위를 하지 않고 객관적이고 공정하게 업무처리한 정도를 평가” 한 것으로 개념정의 하고, 이를 다시 공무원의 부패 행위와 관련된 체감청렴도와 부패를 유발시키는 요인과 관련된 잠재청렴도의 두 가지 측면으로 구체화되어 있다.

체감청렴도는 금품 또는 향응을 실제로 제공한 규모·빈도 등에 관한 경험을 평가하는 것으로 부패경험, 부패인식으로 구성되어 있고, 잠재청렴도는 부패에 노출될 수 있는 위험정도에 대한 인식을 조사하는 것으로 업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제의 4개 하위영역으로 구성되어 있다.

(2) 평가방식

① 측정업무 선정

- 청렴도 측정 범위 : 부패개연성이 높은 업무에 한정

- 이권이 있는 곳에 존재한다는 부패의 특수성을 고려해 볼 때 실질적인 부패 척결을 위해서는 모든 업무를 대상으로 하기보다는 상대적으로 부패발생 개연성이 높은 업무를 집중관리 하는 것이 효과적임.
- 따라서 본 조사에서는 공공기관의 모든 업무를 대상으로 한 것이 아니라 공무원이 우월적 결정이나 처분을 할 수 있어 이러한 결정으로 말미암아 이권을 얻을 수 있는 업무 즉, 부패개연성이 높은 업무만을 선정해 조사했음.

② 측정업무별 비중

- 기관별 청렴도는 측정업무의 표본구성에 따라 크게 영향을 받으며, 따라서 업무별로 점수에 반영되는 비중에 대한 의사결정이 필요함.
- 일반적으로는 업무의 모집단 구성비를 그대로 반영하는 방식과 동일 비중으로 반영하는 방식 두 가지가 있음.
 - 일반적인 여론조사에서는 모집단 구성비를 반영하나 본 조사에서와 같은 청렴도 조사에서는 부패개연성이 모집단 구성비와는 하등의 관계가 없기 때문에 업무별 부패개연성 정도로 비중을 정해야 함.
 - 실제 청렴도 측정에서 부패개연성을 미리 알 수 있는 방법은 없기 때문에 본 조사에서는 업무별 동일비중을 채택했음.
 - 즉 기관별 설문항목별 점수는 기관 내 측정업무들의 점수를 평균해서 구해짐.

③ 설문항목별 평가방식

- 설문항목별 평가방식은 크게 두 가지로 “응답자개별평가형” 과 “기관총합평가형” 이 있음.

〈표 3-6〉 설문항목별 평가방식

평가방식	설문항목
응답자개별평가형	금품·향응 제공 인식
	금품·향응 제공 관행화
	추가면담 필요성
	기준절차 현실성
	정보공개 정도
	업무처리 공정성
	금품·향응 수수 기대
	부패방지 노력도
	이의제기 용이성
기관총합평가형	금품·향응 제공 빈도
	금품·향응 제공 규모

○ 응답자개별평가형

- 개별설문에 대해 7점척도로 응답된 응답내용을 집계해 응답자 개인별 점수를 구하고 이러한 개인별 점수를 전체로 재집계해서 항목에 대한 점수를 구하는 방식임.

○ 기관총합평가형

- 질문은 개인별로 이루어지나 점수집계는 개인별로 이루어지지 않고 기관전체로 이루어지는 방식임. 설문항목중 부패경험을 나타내는 두 가지 항목인 “금품·향응 제공 빈도” 와 “금품·향응 제공 규모” 의 경우엔 개인별 부패경험 여부/빈도/제공규모등을 기관별로 총합해 정해진 수식에 넣어 기관별 점수를 구하는 방식으로 구하였기 때문에 개인별 점수는 없음.

(3) 평가항목 구성

- 측정의 최종대상인 종합청렴도는 2개의 상위영역과 6개의 하위영역, 11개의 설문항목으로 이루어짐.
 - 상위영역 : 부패경험을 나타내는 체감청렴도와 부패유발요인을 나타내는 잠재청렴도로 구성
 - 체감청렴도는 다시 금품·향응 제공실태를 묻는 부패경험과 금품·향응제공정도에 대한 인식을 묻는 부패인식의 2개 하위영역으로
 - 잠재청렴도는 업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제 등 4개 하위영역으로 구성되며, 각 하위영역별로는 1개~2개의 항목으로 구성됨.
 - 실제 청렴도는 11개의 설문항목을 응답자에게 물어서 구해지며 이렇게 구해진 점수에 각 단위별 가중치를 곱해서 최종개념인 종합청렴도가 구해짐.

<표 3-7> 국가청렴위원회의 청렴도 평가항목

상 위 영 역	하 위 영 역	설 문 항 목
체감청렴도 (3개항목)	부패인식	금품·향응 제공 인식
	부패경험	금품·향응 제공 빈도
		금품·향응 제공 규모
잠재청렴도 (8개항목)	업무환경	금품·향응 제공 관행화
		추가면담 필요성
	행정제도	기준·절차 현실성
		정보공개 정도
	개인태도	업무처리 공정성
		금품·향응 수수 기대
	부패통제	부패방지 노력도
		이의제기 용이성

- 설문항목 척도 : 7점 척도

* 7점 척도를 10점 만점으로 환산하여 점수화(단, 부패경험영역은 비리커트 척도로 점수화 방식 상이)

$$10\text{점 환산점수} = \frac{(7\text{점점수} - 1)}{6} \times 10$$

(4) 평가항목별 가중치

- 부패유발 가능성 및 중요도의 차이에 따라 차등을 주는 가중 집계방식으로 평가항목 점수에 점수반영비중인 가중치를 곱해서 가중평균하는 방식

※ 각 가중치 적용기법은 다음과 같음: 상위영역(델파이), 하위영역(AHP), 설문항목(고정총합척도법)

(5) 지수산정방법

□ 종합청렴도 산출방식 : 측정업무별 점수의 산술평균

○ 종합청렴도 = 체감청렴도×가중치 + 잠재청렴도×가중치

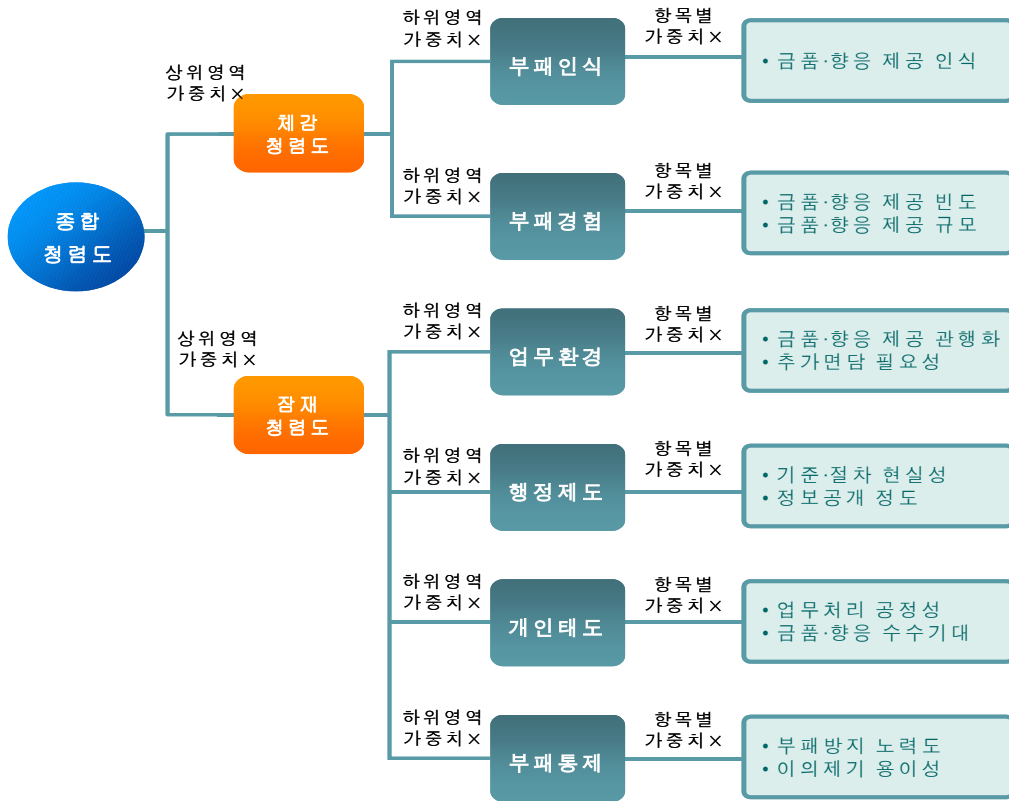
- 체감청렴도 = 부패경험영역 점수×가중치 + 부패인식영역 점수×가중치

- 잠재청렴도 = ∑(업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제 점수)×가중치

- 하위영역별 청렴도 = ∑(설문항목별 점수×가중치)

○ 이상의 평가구조를 요약하면 아래 <그림 3-2>와 같으며, 실제 응답자에게 물어서 구한 11개 설문항목별 점수에 각 설문항목별 가중치가 곱해져 하위영역 청렴도가 구해지고 여기에 하위영역의 가중치가 곱해져 상위영역 청렴도가 구해지는 방식으로 최종 종합청렴도가 구해짐.

<그림 3-2> 청렴도 조사의 평가구조



(6) 표본추출방법(민간인)

- i) 민원접수대장, 관리대상 업소 및 대리사업자 목록, 총무과 및 각 부서와 직접 계약한 사업자 목록
- ii) 기관별 조사표본 규모 : 최소 500표본에서 최대 700표본

(7) 조사방법 - 민간조사 전문기관이 전화조사 실시

3. 조사결과

청렴위는 2002년부터 매년 공공기관의 청렴도를 측정·발표하고 있다. 청렴도 측정 대상기관은 매년 확대되고 있는 바, 2004년도의 경우 313개 공공기관(대상기관 : 중앙정부 32개(부처·위원회 18개, 청 14개), 자치단체 250개(광역 16개, 기초 234개), 지방교육청 16개, 공직유관단체(금융감독원 등) 15개)의 부패유발요인이 있다고 판단되는 1,324개 대민업무(총 1,324개 업무 : 중앙부처 85개, 청 67개, 자치단체 987개(광역 76개, 기초 911개), 지방교육청 112개, 공직유관단체 73개)의 민원인들을 대상으로 조사전문기관의 전화조사를 통해 실시되었다.

측정 대상업무는 발급, 증명 등 단순업무는 측정대상에서 제외하고 지도단속, 검사검정, 인허가 등 우월적 결정이나 처분으로 부패행위가 발생할 가능성이 있는 업무를 측정 대상으로 하고 있다. 구체적으로 인·허가, 지도단속, 검사 등 정부가 우월적 지위에서 행하는 업무 외에 대등한 지위에서 행하는 계약업무도 포함하며, 광역자치단체, 시·군·구, 지방교육청 등 업무성격이 유사한 기관은 동일한 업무를 측정하고, 다수의 기관을 대상으로 총괄·조정 권한을 가지고 수행하는 대관업무도 측정업무에 포함하고 있다.

기관별 청렴도는 민원인이 제공한 금품·향응 빈도 및 규모 외에도 민원인이 느끼는 부패유발요인 등 11개 평가항목의 점수에 가중치를 적용하여 업무별 청렴도를 계산하고 다시 이를 산술평균하여 산출한다.

조사결과의 발표는 8개 업무분야, 8개 종사업종별, 77개 기관유형별로 이루어지며 기관유형별 청렴도는 상위 30%, 중위 40%, 하위 30% 등급비율로 발표하고 있다.

'03년도 대민업무 전체청렴도는 10점 만점에 7.71점으로 '02년 6.43점에 비해 1.28점이 상승하였고, 2004년 민원인들이 평가한 공공기관 청렴도는 10점 만점에 8.46점이었다. 이러한 결과는 2003년 7.71점에 비해 0.75점이 상승한 것으로 절대적인 수준에서나 개선도 측면 모두에서 어느 정도 성과를 거둔 것으로 나타났다.

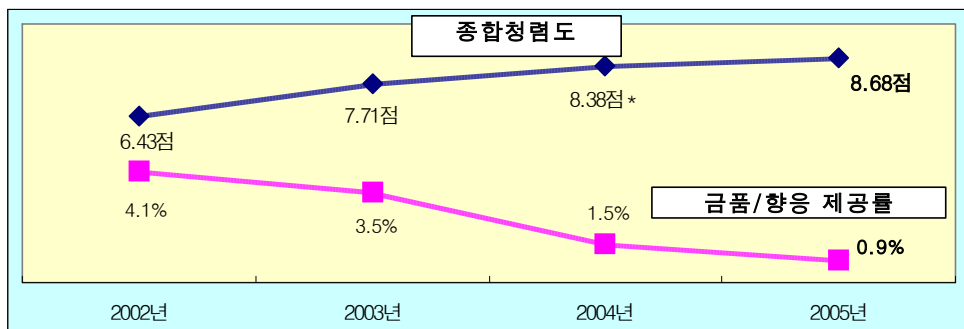
2004년도 조사결과의 경우 종합청렴도를 구성하는 상위영역별로는 전반적인 부패실태를 반영하는 체감청렴도가 8.79점으로 전반적인 부패유발요인을 반영하는 잠재청렴도

8.13점에 비해 높았다. 체감청렴도는 2003년에 비해 1.00점이 향상되었으며 잠재청렴도는 0.49점이 향상되어 두 영역 모두에서 어느 정도 상승이 있었으나 상승폭은 체감청렴도에서 더 높게 나타났다.

이 모형의 특별한 점은 한국적 부패가 제도와 업무 환경, 문화, 사회적 구조와 관행에 의한 것으로 공직자 강요뿐만 아니라 민간인들의 관행, 적극적 역할도 책임이 있다는 시각에서 평가항목에 부패유발 요소와 이들의 작용을 포함시켜 부패발생 개연성을 평가하고, 또 공직자와 민간인 모두에 그것에 대한 입체적 평가를 시도한다는 점이다.

<그림 3-3>은 청렴위 출범 이후 2002년부터 2005년도까지 조사결과 종합청렴도를 보이고 있는 바, 10점 만점에 8.68점으로 '04년에 비해 0.30점이 상승하였다.

<그림 3-3> 연도별 종합청렴도 및 금품·향응 제공률 변동추이



4. 특 징

부패라는 용어는 사용자에 따라 다양하게 정의되고 있고, 그 기준도 애매모호하여 개인, 집단, 국가의 신뢰성, 투명성과 책임성을 평가하는 데 상당한 혼란을 겪고 있다. 따라서 이를 보다 명확히 하기 위해서 이 부문의 새로운 접근과 측정방법이 요구된다. 물

론 이 부문에 있어 기존의 몇몇 연구물들이 산출되었지만, 부패의 본질적인 속성과 객관적 통계자료, 방법론상의 문제로 그 측정과 평가가 여전히 한계에 부딪치고 있다.³²⁾

국가청렴위원회의 연구는 중앙행정기관, 광역자치단체 및 공기업의 청렴성 지수를 측정함으로써, 기존 모형들로부터 나타난 이러한 한계의 차이를 줄이고 보다 바람직한 부패측정을 위해 부패의 상태를 나타내는 변수를 종속변수로, 부패의 가능성을 구성하는 요인들을 독립변수로 각각 설정하여 다중회귀분석을 시도한 점에서 기존 모형들과 차별성을 띤다.

즉 행정기관의 투명성을 파악하기 위해 부패가 현실적으로 발생하고 있는 정도를 의미하는 ‘부패체감 측면’과 부패방지를 위한 노력들이 작용하고 부패적 행위가 발생할 가능성을 좌우하는 ‘부패유발 요인들의 성숙도’측면에서 접근하고 있다. 청렴성 지수의 산정을 위해 이들 양 측면을 포괄하는 조사모형을 개발하고, 아울러 이들 조사모형을 현실적으로 적용하는 조사방법 및 결과분석방법을 마련하여 제시하고자 하였다.

이 모형에서 청렴성 지수는 부패가 현실적으로 발생하고 있는 정도를 의미하는 ‘부패체감측면’과 부패방지를 위한 노력들이 작용하고 부패적 행위가 발생할 가능성을 좌우하는 부패유발 요인들의 성숙정도를 지수화한 것으로 정의된다. 또한 부패의 정의는 공직자가 사적인 이익을 추구하기 위해 공직을 남용하는 행위로서 공직 중심으로 내리고 있고 이에 따라 목적 또한 행정기관을 중심으로 한 한국사회에서 업무에 부패가 개입되지 않고 공정하고 객관적으로 이뤄지도록 하기 위한 것이다.

이 모형의 특별한 점은 한국적 부패가 제도와 업무 환경, 문화, 사회적 구조와 관행에 의한 것으로 공직자 강요뿐만 아니라 민간인들의 관행, 적극적 역할도 책임이 있다는 시각에서 평가항목에 부패유발 요소와 이들의 작용을 포함시켜 부패발생 개연성을 평가하고, 또 공직자와 민간인 모두에 그것에 대한 입체적 평가를 시도한다는 점이다.

32) 박중훈, 「부패지수 측정모형 개발」 (한국행정연구원, 1999), 6~8쪽.

이 모형은 부패 수준을 ‘부패에의 노출정도’로 정의하고, 부패지수를 ‘청렴지수’로 이름 짓고 있다. 부패방지위원회 청렴지수는 체감과 잠재청렴지수 두 가지의 합인데, 체감청렴지수는 민간인을 대상으로 좌하고, 잠재청렴지수 측정은 민간인용과 공직자용 두 가지이다. 청렴지수는 여기서 10에서 0점이고, 10점은 부패경험, 부패 개연성이 없는, 즉 부패에 전반적으로 전혀 노출되지 않은 상태로 설문은 7점 척도이다.

5. 한 계

이 모형의 한계로는 설문조사가 지나는 일반적인 한계가 잔존하고 있으며, 부패를 촉발하는 요인과 억제하는 요인이 명확히 구분되지 않은 상태에서 서로 차원이 다른 요인들을 가중 합산함으로써 지수의 의미를 모호하게 하고, 그 해석에 어려움을 초래하는 점 등을 들 수 있다.³³⁾

제3절 서울특별시의 반부패(청렴)지수모형

1. 개 요

1) 조사의 목적

서울시는 국가청렴위원회보다 다소 이른 1999년 부패실태의 파악과 자정 노력 유도를 목적으로 반부패지수(Anti-Corruption Index, ACI)를 개발, 1999년 1차적으로 25개 구청, 3개 사업본부, 19개 소방서 대상 지수를 측정·발표한 이래, 2005년말 현재까지 여섯 차례 그 결과를 공개한 바 있다.

서울시의 이러한 노력은 국가청렴위원회의 경우와 같이 그 목적이 시정청렴성 측정을

33) 박재완박영원, op. cit., 22쪽 참조.

위한 모형 및 지표를 개발하여 청렴도를 측정하고 이를 시민에게 공표함으로써 각 구청이나 기관의 자정노력을 유도하고, 서울시와 각 구청 및 소방서 등 공직사회의 청렴도를 제고시켜 맑고 깨끗한 시정을 구축하는 데 있다.

요컨대 부조리 취약분야에 대한 기관별 및 분야별 반부패지수 조사·발표를 통하여 각급 기관의 자정노력을 유도하고 청렴도를 제고시켜 맑고 깨끗한 시정을 구현하고자 서울시 산하 25개 자치단체와 본청 등을 대상으로 매년 정기적으로 ACI를 측정함으로써 서울시 반부패의 시계열적 추세를 파악코자 하는 데 있다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, ACI의 측정을 실시함으로써 공직부패의 원인분석과 예방차원에서 중요한 정책대안을 제시한다.

둘째, 매년 정기적으로 ACI를 측정함으로써 분야별·기관별로 공직부패의 시계열적 추세를 제시하고, 그 결과에 따라 공직자의 인식과 경쟁심을 유인할 수 있다.

셋째, 매년 정기적으로 ACI를 측정함으로써 시민의 공무원 부패에 대한 관심을 제고시키고, 시정에 대한 참여도와 신뢰성을 제고시킨다.

넷째, ACI의 측정결과로부터 시정과 시정개혁의 방향을 제시받는다.

다섯째, 매년 지속적인 ACI에 대한 모형개선과 측정은 공직부패의 개념규정을 명확히 하여 평가의 일반법칙으로서 기여하고, 이를 중앙정부나 타 지방자치단체에 확산·전파시킨다.

2) 추진경과

서울시는 부패방지위원회보다 다소 이른 1999년 부패실태의 파악과 자정 노력 유도를 목적으로 반부패지수(Anti-Corruption Index, ACI)를 개발, 1999년 1차적으로 25개 구청, 3개 사업본부, 19개 소방서 대상 지수를 측정, 발표한 이래, 2005년말 현재까지 여섯 차례 그 결과를 공개한 바 있다. 서울시의 이러한 노력은 국가청렴위원회의 경우와 같이 그 목적이 국민들의 관심 제고, 행정고객인 그들의 심각성 인지를 반부패 노

력 촉구와 압력수단으로 이용하려는데 있다.

1999년 첫 시행 당시의 평가지표개발은 서울시정개발연구원이 담당했고, 시정 청렴도지수 측정은 대민접촉 분야인 위생, 세무, 주택건축, 건설공사, 소방의 5개 분야를 중심으로 이루어졌다.³⁴⁾

2000년에는 교통행정, 공원녹지 등 두 개 분야를 추가하여 측정대상을 총 7개 분야로 확대 실시하였고, 1차 년도인 1999년의 반부패지수는 ‘반부패 체감도’와 ‘반부패 노력도’의 2개 영역으로 대별하여 측정하였다. 그러나 2차 년도인 2000년에는 양 영역의 자의적인 통합이 지니는 문제점을 인식하여 ‘반부패 체감도’를 중심으로 지표체계를 구성하였다.

즉 1차 년도인 1999년의 반부패지수 체계는 ‘반부패 체감도’와 ‘반부패 노력도’의 2개 영역으로 대별하여 측정하였으나, 2차 년도인 2000년부터는 양 영역의 자의적인 통합이 지니는 문제점을 인식하여 ‘반부패 체감도’를 중심으로 지표체계를 구성하여 조사하고 있다. 이후 반부패지수조사와 반부패노력상으로 분리하여 평가와 시상이 이루어지고 있다. 반부패노력상은 투명한 행정을 위하여 시산하 25개 자치구를 대상으로 지난 1년간 각 자치구에서 부패척결을 위한 노력의 일환으로 추진한 반부패 정책사례 및 제도개선 사례와 실천사례를 엄선하여, 관계분야 전문가의 심사를 통해 우수한 사례를 선정하여 시상하는 것으로 2001년부터 시작하여 2004년 현재 제4회째를 맞이하고 있다. 그러나 2004년부터는 서울시 25개 자치구와 사업소의 부패방지시책을 종합적으로 평가하는 “부패방지시책 종합평가제도”로 전환하였다. 즉 자치구의 ‘지난 1년간의 반부패 정책 전반에 걸친 종합적인 반부패 노력도를 평가’하는 것을 골자로 하는 것으로 피평가기관인 자치구의 반부패 정책, 제도개선 사례, 실천사례 등을 종합적으로 평가하여 제도의 실효성 제고를 기하고자 하는 것이다.

한편 2001년에는 환경분야를 추가하여 8개 분야(위생, 세무, 주택·건축, 건설, 소방, 교통행정, 공원녹지, 환경분야)로 확대하여 평가를 실시하였다.

34) 서울시는 반부패지수를 청렴도지수라는 명칭과 함께 쓰고 있다. 청렴도지수 영문표현 Anti-Corruption Index, 한국결립(1999) 조사보고서 제목에도 이러한 혼용은 나타난다.

<표 3-8> 평가대상 범위의 연도별 확대

구분	1999년도		2000년도		2001년도		2002년도	
	서울시, 사업소	자치구	서울시, 사업소	자치구	서울시, 사업소	자치구	서울시, 사업소	자치구
위생		○		○		○		○
세무		○		○		○		○
주택·건축		○		○		○		○
건설공사	상수도사업본부 ○ 건설안전본부 ○ 지하철건설본부 ○	○	상수도사업본부 ○ 건설안전본부 ○ 지하철건설본부 ○	○	상수도사업본부 ○ 건설안전본부 ○ 지하철건설본부 ○	○	상수도사업본부 ○ 건설안전본부 ○ 지하철건설본부 ○	○
소방	○		○		○		○	
교통행정	-	-	교통국 ◎	◎	교통국 ◎	◎	교통국 ◎	◎
공원녹지	-	-	공원녹지관리사업소 ◎ 서울대공원관리사업소 ◎		공원녹지관리사업소 ◎ 서울대공원관리사업소 ◎		공원녹지관리사업소 ◎ 서울대공원관리사업소 ◎	
환경	-	-	-	-	환경국 ●	●	환경국 ●	●

※ ○:기존측정, ◎:2002년도 추가 측정대상, ●:2001년도 추가 측정대상

조사 대상기관은 본청 관련부서, 소방서, 25개 자치구를 그 대상으로 하며, 조사대상은 전년도 1. 1~12. 31 동안 민생분야 민원처리 경험이 있는 시민이나 업체를 대상으로 하고, 조사방법은 전문여론조사기관인 한국갤럽에 의뢰하여 전화설문조사를 통해 이루어지고 있다.

한편 전년도와 비교가 가능하도록 기존의 반부패지수 체계를 유지하는 한편, 조사의 신뢰성과 일관성 확보를 위해 동일기관인 한국갤럽에 조사의뢰를 계속하고 있다.

2. 평가체계

1) 평가대상 분야

2003년도에 진행된 『2002 반부패지수』조사의 대상분야 및 평가체계는 다음과 같다.

□ 대상분야 및 기관

○ 대상분야 : 8개 민생분야

- 위생, 세무, 주택·건축, 건설공사, 소방, 교통행정, 공원녹지, 환경

○ 대상기관 : 본청 관련부서, 본부·사업소 및 자치구

- 본 청 : 주택국, 교통국, 환경국
- 본 부 : 상수도사업본부, 건설안전본부, 지하철건설본부
- 사업소 : 공원녹지관리사업소, 서울대공원관리사업소
- 소방서 : 21개 소방서
- 자치구 : 25개 자치구

<표 3-9> 반부패지수모형(ACI)의 분야별·대상기관별 관련부서

구 분	본청, 사업소, 소방서	자 치 구	비 고
위 생		위생과, 보건위생과 등	
세 무		세무과, 징수과, 부과 등	
주택건축	주택국	주택과, 건축과 등	
건설공사	상수도사업본부 건설안전본부 지하철건설본부	토목과, 하수과, 치수과 등	
소 방	소방서		
교통행정	교통국	교통행정과, 지역교통과 등	
공원녹지	공원녹지관리사업소 서울대공원관리사업소	공원녹지과 등	
환 경	환경국	환경과, 환경산업과 등	

2) 설문구성 및 평가체계

(1) 설문구성

〈표 3-10〉 반부패(청렴성)지수모형(ACI)의 설문구성 내용

평가 항목		지 표	문항 번호	지표 내용
부패 유발 요인	행정 제도	행정 절차	문 1)	행정절차의 불명확성 및 복잡성
			문 2)	행정절차의 공정성 노력
		정보 공개	문 3)	행정정보 공개의 적절성
		행정 규제	문 4)	불필요한 서류나 조건 요구
	행정 통제	불복이의제기	문 5)	이의제기 용이성
		외부 감시	문 6)	부패 신고 및 고발의 용이성
	사회 조직 문화	금품제공 수용도	문 7)	금품 제공의 효과정도
		조직 문화	문 8)	부패에 관한 조직내부의 용인도
		부패 용인도	문 9)	부패에 관한 사회적 용인도
부패수준	부패 발생 빈도	문10)	1년간 금품제공 빈도	
	부패 규모	문11)	1년간 1회 평균 금품제공액	
	전반적 부패수준의 변화	문13)	과거와 비교한 부정부패 변화평가	
기타 설문				
부패발생과정*			문12)	금품접대를 제공한 과정
개선사항			문14)	분야별 부정부패 척결에 대한 의견

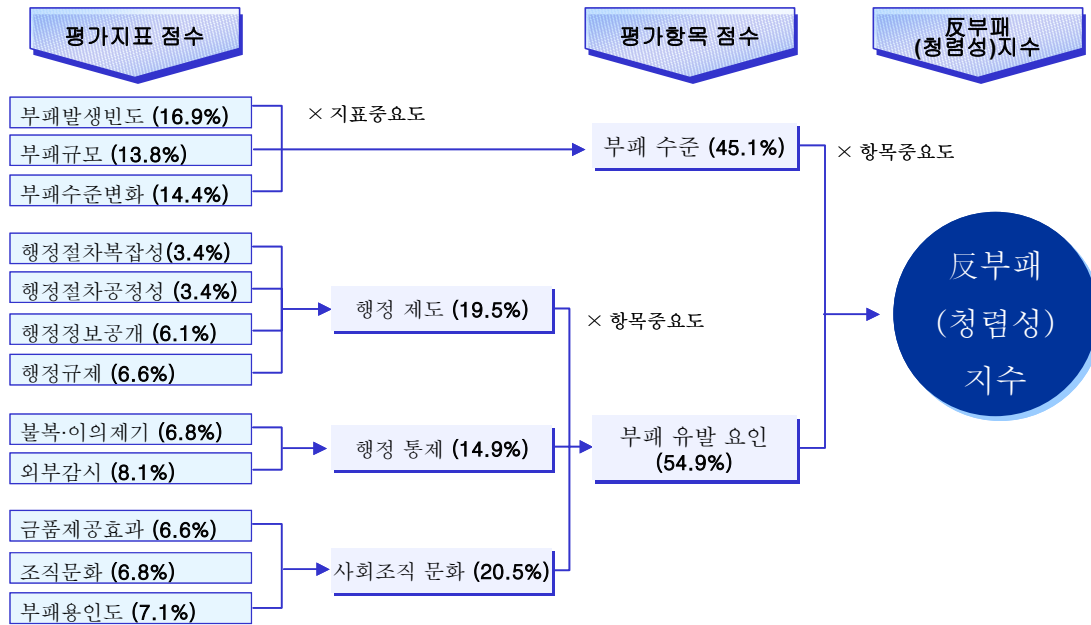
* 2001년도에 새롭게 추가됨

(2) 평가체계

- 평가항목 및 지표는 전년도와 비교할 수 있도록 원칙적으로 동일한 항목 및 지표체계 유지

※ 금품제공 단계에 대하여도 조사하여 부패방지시책자료로 활용하되, 반부패지수 산정에는 미포함

<그림 3-4> 서울시 반부패(청렴성)지수모형의 평가체계



3) 지수작성 방법

(1) 지수의 구성

• 반부패(청렴성)지수 : ACI는 아래 표에서 보는 바와 같이 부패의 수준과 부패유발 요인 각각에 가중치를 곱해서 구한 지수를 말한다.

• 부패수준 : 부패수준은 아래 표에서 보는 바와 같이 부패에 관한 경험정도를 나타내는 평가항목으로 부패수준을 구성하는 세 가지 평가지표별 평가점수에 평가지표별 가중치를 곱해서 구하는 지수이다.

$$TI = Ci * W(Ci) + Si * W(Si) = \sum_{i=1}^n (Xi) * Wi + \sum_{j=1}^n (Xj) * Wj$$

Ti = 反부패 지수(청렴성) (Total Integrity)

Ci = 부패수준

Si = 부패유발요인

W(Ci) = 부패수준 중요도

W(Si) = 부패유발요인 중요도

$$Ci = \sum_{i=1}^n (Xi) * Wi$$

Ci = 부패수준

Xi = 평가지표별 청렴도

Wi = 평가지표별 가중치(100점 만점을 기준으로 할 경우)

n = 평가지표수

• 부패유발요인 : 부패에 관한 인식 및 사회조직 환경을 나타내는 평가항목으로 부패유발요인을 구성하는 평가지표별 평가점수에 평가지표별 중요도를 곱해서 구한 지수이다.

$$Sj = \sum_{j=1}^k (Xj) * Wj$$

Sj = 부패유발요인

Xj = 평가지표별 청렴도

Wj = 평가지표별 가중치(100점 만점을 기준으로 할 경우)

k = 평가지표수

(2) 가중치

본 조사의 대상인 서울시 반부패(청렴성)지수는 크게 두 가지 평가항목과 12개의 평가지표로 구성되어 있는데, 이러한 각각의 평가항목과 평가지표가 반부패(청렴성)지수 평가에 미치는 영향력의 크기에는 차이가 있다. 즉 반부패(청렴성)지수 평가에 보다 많이 반영되어야 하는 평가항목·지표와 보다 적게 반영되어도 되는 평가항목·지표가 있다. 따라서 반부패(청렴성)지수 평가에 반영되는 평가항목·지표들 간의 중요도(영향력 정도)를 정할 필요가 있다. 현재 반부패지수 모형의 평가항목과 평가지표의 중요도는 다음과 같다.

<표 3-11> 서울시의 ACI 평가모형 및 중요도(2001년 이후 적용)

	평가항목	중요도	평가항목 구성요소	중요도	평가지표	중요도
반부패 지수 (청렴성)	부패수준	45.1%	-	-	부패발생 빈도	37.4%
					부패 규모	30.6%
					부패수준 변화	32.0%
	부패유발 요인	54.9%	행정제도	35.4%	행정절차 복잡성	17.4%
					행정절차 공정성	17.4%
					행정정보 공개	31.3%
					행정 규제	33.9%
			행정통제	27.1%	불복, 이의제기	45.5%
					외부 감시	54.5%
			사회조직 문화	37.5%	금품제공 효과	32.2%
					조직 문화	33.0%
					부패 용인도	34.8%

※ 평가 모형은 전년도와의 비교평가가 가능하도록 2001. 12월 시정개발연구원에서 연구개발한 모형을 사용

※ 평가항목 및 평가지표간 중요도(가중치)는 시민평가단, 부패관련 시민단체, 국무총리실 관계자, 자치구 감사담당관 등 66명의 전문가들을 대상으로 조사한 결과를 반영·확정한 중요도를 사용

ACI 측정에서 사용된 평가항목·지표에 대한 중요도 부여작업은 그 민감성이나 내용의 깊이 등을 고려해 볼 때 부패에 관한 전문적인 지식을 가진 전문가들에 의해 이루어지는

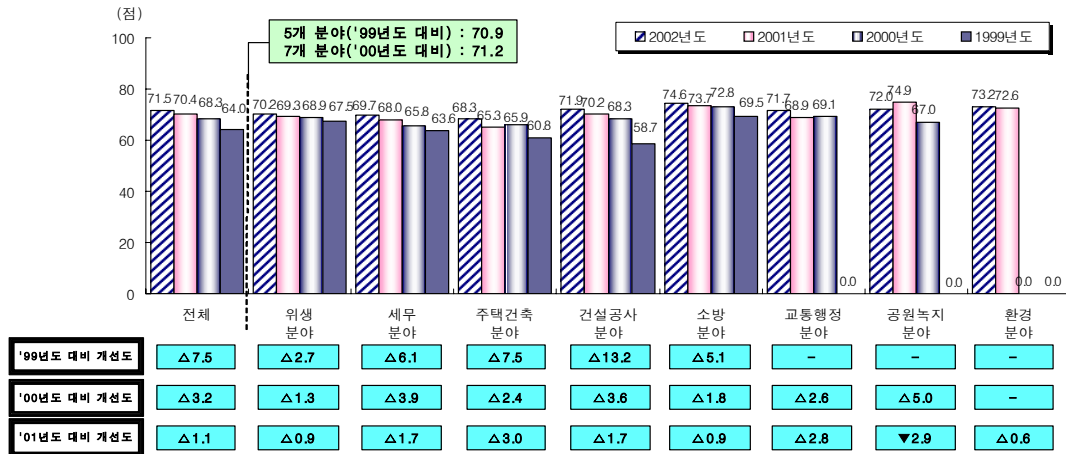
것이 타당하다고 보았고, 1999년 설문대상이었던 국무총리실 반부패특별위원회 부패관련 과제수행자, 시민평가단, 부패관련 시민단체 전문가 외에 2000년과 2001년에는 피평가기관의 의견반영을 위해 각 구청 감사담당관도 중요도 부여 작업에 참여시켰다.

중요도 결정방법은 반부패(청렴성)지수 측정에 사용된 평가항목-지표간 중요도를 고정총합적도법(Constant Sum Method)으로 측정하였다. 고정총합적도법이란 응답자에게 일정한 수(본 조사의 경우 100)를 주고 이를 평가항목-지표의 중요도에 따라 할당하는 방법이다.

3. 평가결과

<그림 3-5>에서 1999년 첫 시행이후 여섯 차례의 반부패(청렴성)지수 조사결과 드러난 매년도의 평균점수를 보면, 1999년 64.0점, 2000년 68.3점, 2001년 70.4점, 2002년 71.5점, 2003년 77.1점, 그리고 2004년 82.9점으로 매년 반부패체감지수 점수가 올라가고 있어 피평가기관의 청렴도가 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

<그림 3-5> 서울시의 반부패지수조사 결과 및 분야별 개선정도(1999~2002년도)

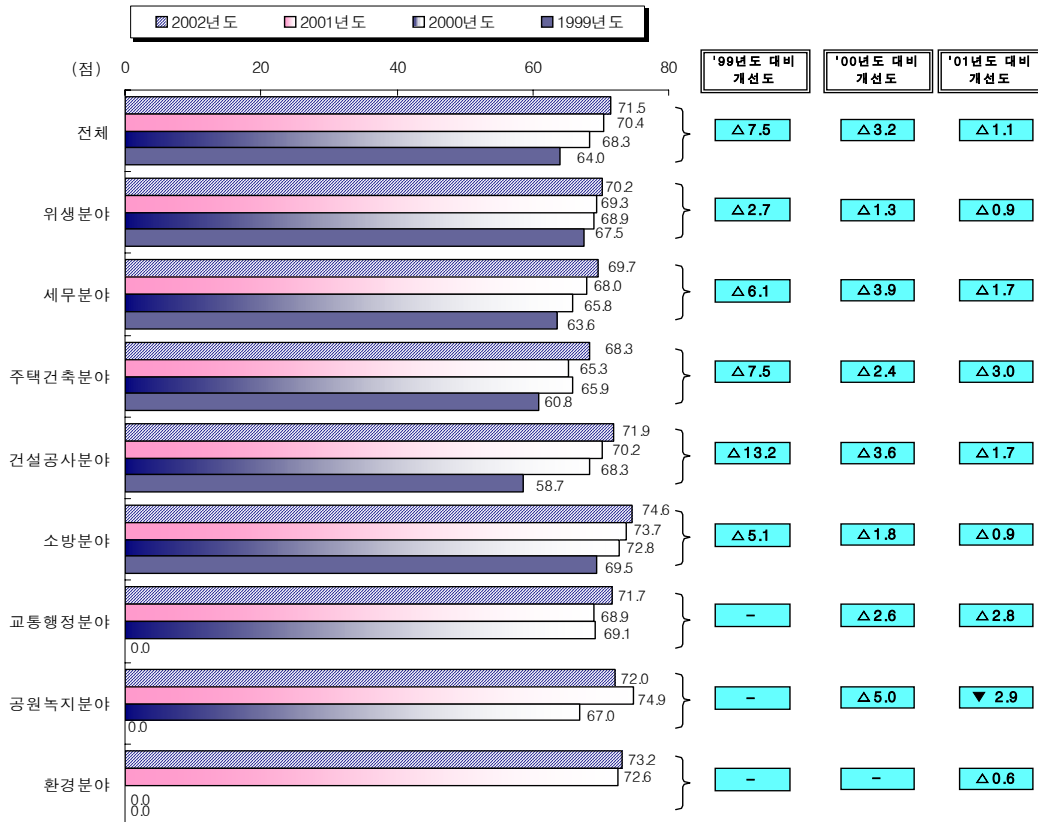


※ '99년 평균 64.0점 ⇒ 2000년 평균 68.3점 ⇒ 2001년 평균 70.4점 ⇒ 2002년 평균 71.5점 ⇒ 2003년 평균 77.1점 ⇒ 2004년 평균 82.9점

특히 2005년에 조사된 지난 2004년 8개 분야의 청렴지수는 82.9점으로 전년도의 77.1점에 비해 5.8점이나 상승하여 시정청렴도가 지속적으로 상승되고 있는 것으로 나타났다. 특히 시민들이 느끼는 부패수준이 크게 개선된 것으로 조사되었고 부패수준 변화에 응답한 8,339명 가운데 공무원의 비리가 1년 전에 비해 늘었다는 평가는 2.3%인 반면, 줄었다는 평가는 81.7%로 이는 2003년의 줄었다는 응답 75.6%에 비해서도 상당히 높아진 것이다.

분야별로는 공원녹지 89.1점, 교통행정 85.7점, 환경 84.7점, 소방 83.8점, 건설공사 83.2점, 위생 79.8점, 세무 79.2점, 주택·건축 77.7점 순으로 나타났다.

<그림 3-6> 서울시 ACI 조사 분야별 개선도



이상의 조사결과를 통해 볼 때 부패수준은 점진적으로 개선되어 시정 전반에 청렴문화가 확산되고 있음을 시사해 주고 있고, 행정규제 완화도 가시적 효과를 거두고 있는 것으로 보인다. 또한 공무원에 대한 금품제공도 상당부분 감소되고 있어 행정제도와 행정문화에 있어서는 점진적 개선이 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 부패규모를 제외한 청렴도 수준의 상승을 볼 때 실질적인 개선 효과가 나타나고 있으며, 부패유발요인에서도 부패용인도를 제외한 전 평가지표가 상승했음을 볼 때 지수개선이 지속적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

결론적으로 전년도에 비해 전반적으로 개선되는 추세가 지속되고 있어 반부패지수 평가제도가 실효성을 거두고 있다고 평가할 수 있으며, 이제 피평가기관의 점진적인 신뢰를 구축하여 안정적인 평가제도로 자리잡아가고 있는 것으로 평가된다.

그러나 아직까지 공직사회 내부의 부패용인도는 여전히 나아지지 않고 있고 오히려 부패규모가 과거보다 커지고 있는 것으로 시민들이 인식하고 있음을 알 수 있다.

4. 특 징

이 모형의 특징은 보다 체계적이고 객관적인 시정청렴도 평가지표를 개발하여 행정의 신뢰성을 제고하는데 기여하였고 8대 민원부서의 비리 실태 및 시민 체감수준을 조사하여 공직 청렴성 수준을 파악 가능하게 한 것이다.

이 모형의 접근방법은 부패가 복합적인 성격을 띠고 있기 때문에 다면적·체계적·통합적인 부패해결 전략방안의 도출이 필요하다는 인식하에서, 기존의 접근방법과 달리 조직적이고 지속적이며 자율적인 자세변화를 유도하는 토대를 구축한다는 측면에서 접근하고자 하였다. 이를 크게 다음 몇 단계로 제시할 수 있다. 제1단계는 부패상황과 현상에 대한 인식단계로 그 인식이 수요자와 결과중심에서 이루어진다. 제2단계는 문제의 요소를 파악하고 분석하는 단계이다. 제3단계는 인식도에 대한 결과를 대외에 공표하는 단계이다. 제4단계는 기관들의 대응방안을 강구하는 단계로 조직차원에서 대응을 유도하

거나 개별적 자율변화를 이루도록 유도한다. 마지막 제5단계는 수범사례를 발굴하여 유사기관에 확산·전파시키는 단계이다.

<그림 3-7> 서울시 반부패지수조사의 단계적 접근방법



이 모형은 그 적용을 통해 청렴도를 측정하고 이를 시민에게 공표함으로써 각 구청이나 기관의 자정노력을 유도하고, 서울시와 각 구청 및 소방서 등 공직사회의 청렴도를 제고시켜 맑고 깨끗한 시정을 구축하는데 그 목적을 두고 있다.

이 모형의 사용으로 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째, 종래 공직부패문제를 공무원의 자체 점검과 진단을 통해 평가되었으나 ACI 측정은 민간 전문가 집단에서 설계하고

정립한 모형을 중심으로 전문조사기관이 해당 시민중심의 조사를 실시함으로써 시정의 대응성·신뢰성을 제고시킨다.

둘째, ACI는 각 측정 분야별·기관별 반부패지수를 서열화 하게되어 이들 간에 상호경쟁을 통하여 투명도를 제고시킨다.

셋째, 시민이 공무원의 투명도를 측정하므로 공무원 개인뿐만 아니라 공무원조직 전체에 각인시키는 계기가 됨으로써 공무원 자체 감사에서 보다 부패통제의 효율성을 높일 수 있다.

넷째, 서울시 ACI 측정모형의 개발과 발전적 적용이 서울시정의 투명성을 제고시킴은 물론 타 시도에 확산·전파시킴으로써 지방자치제의 본질적 가치를 확대시킬 수 있다.

5. 한 계

지난 다섯 차례의 평가를 통해 드러난 ACI모형의 한계는 그림에도 불구하고, 그간 조사결과에 대한 피평가기관의 공정성 및 객관성 결여 논란, 주민 의식수준·지역특성 및 행정여건의 미고려로 조사의 형평성 결여 등의 사유로 인한 이의제기 및 소송제기, 하위권에 속한 자치구의 조사 타당성과 신뢰성에 대한 불신과 자료제출 거부 등으로 제도의 원만한 추진이 어려웠다. 구체적으로 ACI모형이 안고 있는 몇 가지 문제점은 다음과 같다.

첫째, 서울시 시정청렴도 평가는 피평가기관들간의 순위평가를 목적으로 하고 있고, 평가에 따른 파급효과가 매우 민감하게 받아들여지고 있기 때문에 변별력이 떨어지거나 평가지표로서 의미를 상실한 자료를 통한 측정은 자칫 평가결과에 대한 불신을 초래할 수 있다. 또한 순위가 낮게 나온 평가기관들의 이의제기나 평가거부 등을 합리화시키는 근거로 작용할 수 있는 소지가 있다.

둘째, 평가항목별 가중치 부여와 관련한 문제점으로, 이 모형에 적용한 고정점수할당 방법은 평가항목이 많아질수록 점수 할당과 응답의 일관성을 유지하기 어렵다는 점을

들 수 있다.³⁵⁾ 즉 기존에 개발·시행되고 있는 대부분의 청렴성 지수모형들이 행정부패를 저감하고 행정의 청렴성과 투명성을 제고시키기 위해 개발된 모형이지만, 이들 모형의 한계로는 크게 설문조사가 지니는 일반적인 한계와 가중치 적용의 불명확성, 항목과 지표의 간결성·체계성의 부족으로 인한 질문문항의 복잡성·비체계성 등을 들 수 있다는 점이다.

셋째, 반부패 개선노력에 있어 행정제도상의 여건이 다른 기관간의 차이를 표준화하기 어려울 뿐만 아니라, 청렴도조사가 특정분야에 한정되어 조사되었음에도 불구하고 일반시민이 자칫 시정전체의 청렴도로 오해할 가능성이 크다는 문제이다.

넷째, 자치구의 특수성 간과 및 이의제기 문제이다. 반부패 개선노력에 있어 행정제도상의 여건이 다른 기관간의 차이를 표준화하기 어려울 뿐만 아니라, 청렴도조사가 특정분야에 한정되어 조사되었음에도 불구하고 일반시민이 자칫 시정전체의 청렴도로 오해할 가능성이 크다는 문제이다.

따라서 청렴성 평가모형의 지표체계 개선방안을 제시하는 데 있어 조사분석 결과가 서울시 25개 구청의 부패수준에 대한 순위평가를 현실적으로 반영하므로 평가의 타당도, 측정의 신뢰도 확보가 무엇보다 중요하고, 이것이 조사결과의 일반화 가능성 정도를 가능할 수 있는 중요 잣대가 된다는 점에서 피평가기관의 특성을 최대한 고려한 평가지표가 도출되어야 한다.

한편 자치구 등 피평가 기관의 이의제기 및 조사 비협조 문제도 여전히 상존하고 있다. 그 결과 조사결과 하위권 자치구와의 갈등이 심화되고 있다. 예컨대 하위권에 속한 자치구에서 이의제기 및 소송제기, 자료제출거부 등 조사과정에서의 비협조 가능성이 상존하고 있어 효과적인 조사가 이루어지고 있지 못하다.

그러나 이 문제를 조사과정에서 온전히 반영하기는 힘들다. 따라서 설문항목의 신뢰도와 타당도를 높이고, 자료수집 과정에서 오류를 최소화하기 위해 표본추출과 표본집단 구성을 엄격히 하는 동시에, 측정의 신뢰성을 높이는 방향으로 개선을 도모해야 할 것이다.

35) 이를 보완하기 위해 2000년 모형에서는 '계층분석기법(AHP)'을 제시하였으나 AHP기법을 적용하려면 설문 조사의 기간과 비용이 증가하는 단점이 있어서 실제 ACI 측정에서는 적용되지 못했다.

특히 지표체계 구성과 조사결과의 발표에 있어 사전에 자치구의 합의를 도출하여 조사추진 과정과 내용에 대한 정당성을 확보하는 절차적 과정을 거침으로써 조사에 대한 반발을 최소화하고 조사결과에 대한 일반화를 높이는 것이 현실적 방안일 것이다.

제4절 관세청의 청렴지수 조사모형

1. 개 요

1) 조사의 목적

관세청은 2001년부터 소속기관인 각 산하세관에 대하여 세관별·업무별 청렴도 수준을 종합적으로 측정하여 『깨끗하고 투명한 세관만들기(C&TC운동)』의 기초자료로 활용하고 있다. 조사는 외부기관에 용역을 주어 년 2회(반기 1회) 자체 청렴도 측정을 실시하고 있으며, 측정결과를 분석·평가하여 부패유발 요인을 제거할 수 있는 실질적 정책방향을 도출·개선함으로써 세관직원의 청렴성과 관세행정의 투명성 제고를 위하여 노력하고 있다.

이 조사의 목적은 관세행정의 청렴성과 투명성 제고에 기여하는 데 있다. “청렴지수 조사모형”은 공직부패를 척결하기 위한 새로운 방안의 하나로서, 개별 행정기관 또는 하위 업무분야(조직단위)의 “부패실태 및 부패발생가능성”에 입각하여 “행정기관 또는 하위업무분야(조직단위)별 “체감청렴지수”와 “잠재청렴지수”를 포괄하는 청렴지수”를 산출한다.

2) 추진경과

그간 조사는 한국행정연구원(’01년 8월과 12월, ’02년 5월, ’03년 8월)과 한국관세무

역연구원('02년 9월과 12월)이 총 8차에 걸쳐 실시하였다. 관세행정 업무분야 및 주변 분야에 대한 조사결과와의 추이분석을 통하여 세관별·업무별 청렴지수의 변화를 분석하고 그에 대한 세관별 대책수립에 반영하고 있다.

2. 평가체계

1) 평가대상 분야

청렴지수측정 업무 분야는 수출입통관, 여행자 통관, 국제우편을 통한 통관, 납세심사, 관세환급, 보세화물 감시, 범칙조사 등 관세행정업무와 관련된 전반적인 사항에 대하여 측정을 실시하고 있다.

2) 조사단위와 조사내용

○ 조사단위 및 조사대상자

- “세관 및 업무유형” 을 조사 및 분석단위로 관세행정 내지는 세관업무 전반의 부패관련실태 파악을 위한 핵심요소는 이들 단위에서의 실태를 가장 적절하게 반영해 줄 조사대상자를 규명하고 구성하는 것임
- 조사단위별 실태를 보다 정확하게 반영하기 위해 조사대상자를 세관별·업무별로 지난 6개월 동안 업무처리경험이 있는 일반민원인과 이들 민원인들을 대리하여 관세업무를 처리하는 주변분야 종사자로 구성함

○ 조사단위(30개 세관과 9개 관세행정 업무분야)

- 30개 세관 : 서울본부세관을 비롯한 6개 본부세관을 구성하고 있는 30개 세관
- 9개 주요 관세행정 업무분야 : 수출통관, 수입통관, 여행자휴대품통관, 이사회물통관, 국제우편물통관, 관세환급, 납세심사, 범칙사건조사, 보세구역(화물)감시 등 9개 업무분야

○ 조사대상

- 일반민원인 : 지난 6개월('03년 6월~11월) 동안 세관에서 민원업무처리경험이 있는 일반민원인
- 주변분야종사자 : 관세사, 관우회, 화물운송주선업자, 보세창고업자, 보세운송업자 등 5개 관세행정 주변업무분야에 대한 직접 종사자
- ※ 조사대상자인 일반민원인과 주변분야 종사자는 조사단위가 되고 있는 세관 및 업무유형별로 업무처리량에 따라 배정함

○ 조사내용

- 청렴지수를 비롯한 각종지수 : 세관별·업무별 청렴지수와 이를 구성하는 체감청렴지수 및 잠재청렴지수 등 하위지수를 파악하고, 부패관련 실태를 보다 정확하게 반영하는 차원 및 세부설문항목별 결과를 분석함
- 관세행정 주변분야의 실태파악 : 조사단위가 되고 있는 세관 및 업무유형 외에 조사대상자가 되고 있는 주변분야 종사자에 대한 실태를 파악함. 즉 일반민원인들 가운데 주변분야 종사자를 통해 업무처리를 한 응답자를 대상으로 주변분야 종사자의 업무처리과정에서 발생하는 부패관련 실태를 비롯한 문제요소를 파악함

○ 측정방법 및 분석

- 반기별 각 업무별 민원인의 일정비율을 추출, 외부기관에 용역을 의뢰하여 설문조사 실시 및 각 세관별, 업무별, 항목별 청렴지수 측정하고 원인을 분석

3) 설문구성 및 평가체계

(1) 설문구성 및 측정항목

청렴도 측정을 위한 설문항목으로는 행정제도에 있어 법규절차의 용이성·처리절차의 투명성 2개 항목, 업무환경에 있어서는 비리행위 관행화 여부·금품 제공 등 환경 존재여부 2개 항목, 행정처리에 있어서는 부패발생 개연성·공무원의 부패유도행위여부·부패 만연성·공무원의 업무처리 공정성·부패제외에 대한 공무원의 태도 등 5개 항목, 반부패행위에 있어서 부패발생 여부 및 빈도·부패규모(금액) 등 2개 항목, 부패통제에 대하여는 부패방지 예방을 위한 활동 정도·이의신청 처리절차의 용이성·비리행위 처벌 등 3개 항목, 타 부처와 비교하여 개선 노력여부, 세관의 청렴성 만족도 등 총 18개 항목에 대하여 측정(설문조사)한다.

(2) 평가체계

- 민원인들이 업무처리과정에서 개인적으로 인식하고 있거나 경험하고 있는 부패 실태를 반영하는 “체감청렴지수”와 부패를 유발하는 요인들의 작용상태를 반영하는 “잠재청렴지수”로 구분

① 체감청렴지수 측정모델

- “체감청렴지수”란 민원인들이 업무처리과정에서 개인적으로 인식하고 있거나 경험하고 있는 부패실태를 나타내며, <표 3-12>에서 나타난 바와 같이 개인적 경험과 인식의 두 가지 차원으로 구성됨

<표 3-12> 체감청렴지수 측정모델의 구성체계 및 내용

	차 원	개 별 요 소
부패에 대한 체 감	개인적 경험	- 부패발생 여부 및 빈도 - 부패규모
	개인적 인식	- 부패발생의 개연성 - 부패의 만연성/심각성 - 부패발생 추세의 변화정도 - 금품제공이 업무처리에 미치는 효과

② 잠재청렴지수 측정모델

- “잠재청렴지수”는 부패를 유발하는 요인들의 작용상태, 즉 부패발생 개연성을 나타내며, 업무처리과정에서 경험하거나 인식하고 있는 부패유발요인들의 작용상태를 파악하는 것임

<표 3-13> 잠재청렴지수 측정모델의 구성체계 및 내용

	차 원	개 별 요 소
부패발생 개 연 성	업무환경	- 업무처리에 있어 비리적 행위의 관행화 정도 - 부패개념에 대한 인식 - 금품이나 접대등 추가적 지불의 필요성
	행정제도	- 업무처리 기준과 절차의 준수 가능성 - 업무상 판단과 처리과정의 명확성 - 업무처리상 세관공무원과의 대면 필요성 정도
	인적측면	- 담당자의 업무처리 태도 - 담당자의 부패제외에 대한 태도 - 담당자의 처리행태에 대한 응답자의 해석
	부패통제	- 비리공직자에 대한 처벌의 적절성 - 기관내 자체통제 기능의 적절성 - 부당한 처리나 요구에 대한 시정 또는 고발여건

- “잠재청렴지수”를 측정하기 위해 세관업무와 관련된 업무환경, 행정제도, 인적측면, 그리고 부패통제의 네 가지 차원에 대한 파악함

3) 지수작성 방법

- 특정 세관에서 업무를 수행할 때 당사자들이 부패에 노출된 정도를 의미하는 “청렴지수”는 부패에 대한 개인차원에서의 인식 및 경험을 의미하는 “체감청렴지수”와 부패를 유발하는 요인들의 상태를 반영하는 “잠재청렴지수”를 단순 합산 평균함

〈표 3-14〉 청렴지수 산정방식

$$\begin{aligned} \text{청렴지수} &= (\text{체감청렴지수} + \text{잠재청렴지수})/2 \\ - \text{체감청렴지수} &= (\text{부패경험차원의 점수} + \text{부패인식차원의 점수})/2 \\ - \text{잠재청렴지수} &= (\sum \text{업무환경, 행정제도, 인적측면, 부패통제 등} \\ &\quad \text{4가지 차원의 점수})/4 \end{aligned}$$

4) 조사결과 활용

청렴도 측정결과 청렴도가 낮은 업무분야 및 세관에 대하여는 각각 청렴도 향상대책을 수립하여 보고하도록 하고 있으며, 또한 그 결과를 반기별로 실시하는 소속기관 평가에 반영하여 활용하고 있다. 기관평가 결과에 따라 시간외 수당 등에 대한 예산을 차등하여 배분하고 있다.

3. 평가결과

지난 8차례에 걸친 관세청 소속기관 전체의 청렴도 평가점수는 100점을 기준으로 환산할 경우 60점대에 머물고 있으며 상향과 하향을 반복하고 있다.

〈표 3-15〉 청렴도 측정 지수 변화

구분	1차	2차	3차	4차	5차	6차	7차	8차
전체	61.3	65.4	66.6	72.7	68.3	64.1	63.3	71.8

8차 측정에서 차원별(대분류 측정항목) 청렴지수는 법규절차의 용이성과 업무처리절차의 투명성 정도를 나타내는 행정제도분야가 가장 낮게 나타났으며, 부패방지 예방을 위한 활동 정도,이의신청 처리절차의 용이성·비리행위 처벌 등 부패를 시정하기 위한 관리통제가 실질적으로 이루어 졌는지에 대한 인식정도를 나타내는 부패통제가 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 3-16〉 차원별 청렴지수

구분	차원별 청렴지수					청렴지수
	행정제도	업무환경	행정처리	반부패행위	부패통제	
전체	67.4	72.1	76.9	72.2	69.6	71.8

이러한 결과는 국민들은 행정제도 측면에 있어서 관세행정 업무처리절차가 어렵고 처리절차의 투명성이 떨어지고, 부패통제 측면에서는 부패방지를 위한 활동이 미흡하며, 이의신청 등 처리절차가 용이하지 않은 것으로 느끼고 있다는 것을 반영한다.

제5절 각 평가모형의 비교·분석

앞서 살펴본 평가모형들은 종래 부패실상에 대한 접근의 어려움과 측정상의 어려움으로 인해 객관적 실태인식이 이루어지지 못한 상황에서 부패의 원인분석을 통하여 부패문제를 이슈화하고 더불어 국민들에게 알려서 피평가기관 스스로 부패예방 노력을 강구하도록 하는데 크게 기여하는 것으로 평가된다. 즉 부패측정모형들은 부패를 저감하고 조직의 청렴성과 투명성을 제고시키는 데 적지않은 공헌을 하였다. 상기에서 검토한 모형들 중 주요모형들을 중심으로 비교·분석하면 <표 3-17>과 같이 제시할 수 있다.

<표 3-17> 기존 부패측정모형에 대한 비교분석표

구분	내용	공헌	한계
국제투명성기구 CPI	<ul style="list-style-type: none"> CPI는 공신력을 지닌 다 른 여론조사기관에 의해 수행된 설문조사 결과를 근거로 지수를 산출하는 '여론조사의 여론조사'라 고도 할 수 있음 CPI는 다수 기관의 부패 관련 자료를 통계적으로 통합하여, 기업인·학자 전문가가 인지하는 부패 지수를 산정 	<ul style="list-style-type: none"> 각 국가의 부패수준에 대한 순위를 정하기 때문에 그 나라의 부패 수준을 가늠할 수 있는 척도 대규모 부패와 특히 개발 도상국 정부관료들의 뇌물 수수를 잘 간파할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 각 나라마다 기준이 다를 수 있고 문화적 상황 고려 못함 자의적인 가중치 부여 2차 자료 이용으로 어느 자료가 포함되는지에 따라 측정 결과 다름 외국기업이 느끼는 부패의 체감도를 다루기 때문에 각 나라마다 기준이 다를 수 있음 각 나라의 문화적 상황을 고려 할 수 없는 한계가 있음
국가청렴위원회 IPI	<ul style="list-style-type: none"> '현실적으로 발생하고 있는 부패에 대한 경험 및 인식'과 부패발생 가능성을 가늠하는 것으로 부패유발요인들의'성숙정도'가 응답자들에 의해 제시될 수 있는 설문항목 구성 부패에 대한 개념과 부패유발요인을 기존 부패 연구에 기초하여 정립 	<ul style="list-style-type: none"> 기관별 부패수준 뿐만 아니라 부패발생 가능성을 포괄하는 투명성 지수를 측정할 포괄적 연구 투명성 지수의 개발을 통해 부패를 보다 긍정적 방향으로 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 청렴성 지수가 부패유발요인의 상태 또는 부패발생가능성까지 포함할 수 있는가 하는 개념적 한계가 있음
서울특별시 ACI	<ul style="list-style-type: none"> 서울시의 부정부패 발생 가능성이 높은 8대 민생 분야를 중심으로 업무현황과 환경을 분석 청렴도 측정을 위한 구체적인 내용과 방법 및 주의사항, 발전방향을 보고서에 기술 	<ul style="list-style-type: none"> 보다 체계적이고 객관적인 시정청렴도 평가지표를 개발하여 행정의 신뢰성을 제고 8대 민원부서의 비리 실태 및 시민 체감수준을 조사하여 공식 청렴성 수준을 파악 가능 부패현상의 진단에 그치지 않고 부패의 예방 및 근절을 위한 부패노력도까지 측정 (2000년 폐지) 	<ul style="list-style-type: none"> 반부패 개선노력에 있어 행정제도상의 여건이 다른 상이한 기관간의 차이를 표준화 하기 어려움 ACI조사는 특정분야에 한정되어 조사되었음에도 불구하고, 일반시민이 자칫 시정전체의 청렴도로 오해할 가능성이 큼 피평가 기관의 비교결과에 따른 반발이나 부작용이 발생할 수 있음

그러나 부패수준 측정은 양적 평가나 계산을 어렵게 하는 많은 본질적 특성을 가진다. 즉 부패에 대한 지수적 접근은 측정자의 주관적 관점에서 평가가 이루어진다는 점에서 평가의 한계가 지적되고, 측정대상자인 시민들의 매스미디어에 대한 학습효과가 선입견을 초래하여 반부패 지수측정이 왜곡될 수 있다.

아울러 표본추출시 피설문자의 교육수준, 소득수준, 직업, 연령대 등 개인적 특성이 조사결과에 적지 않은 영향을 미침으로써 평가결과의 신뢰성에 영향을 줄 수 있다. 이와 같이 주관적 인지도를 측정하는 부패인지도 조사에 있어서는 표본집단의 구성과 측정과정에서 다양한 오류 가능성이 잠재되어 있다.

따라서 그간의 부패측정 과정에서 나타난 기존 모형들의 문제점을 개선하고 경찰부패의 특성을 진단하고 사전적으로 통제하기에 유용한 경찰 청렴도모형의 개발이 필요한 것이다. 왜냐하면 부패구조의 은밀성·습관성·확산성 등의 특성을 고려할 때, 단기적인 대응이나 처방에 치우치기보다는 보다 심도 깊은 분석과 이에 기초한 체계적인 대응 방안을 구축할 필요가 있기 때문이다.

향후 경찰 청렴도 측정을 통해 전국 경찰관서의 부패정도나 수준을 평가하고, 맞춤형 대책을 수립하는 효과적인 수단적 도구로 활용함으로써 경찰부패 통제와 예방을 위한 체계적인 접근을 가능케 할 것이다.

제4장 경찰 청렴도 측정모형 및 지표 개발

제1절 경찰 청렴도 측정의 필요성과 유용성

1. 경찰 청렴도 측정의 필요성

부패문제와 관련되어 ‘측정없이 통제없고, 통제없이 개선없다’는 금언(金言)은 대단히 정확한 표현이다. 이는 부패문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 부패의 수준을 정확히 진단할 수 있는 부패측정지수의 개발이 요구된다는 뜻이다. 기존 부패에 대한 대응방식은, 대체로 단기적인 대응이나 임시방편적 처방에 치우친 경우가 많았다.

따라서 부패 측정모형의 개발과 적용을 통해 특정 경찰조직의 부패정도나 수준을 측정·이해하고, 측정결과 도출된 정보는 통제방안 수립을 위한 기초자료로 사용하는 것이 필요하다. 다시 말해 경찰부패의 측정과 발표는 경찰공무원 스스로 부패문제의 심각성을 인식시켜 관심을 고조시킬 수 있고, 부패의 원인과 문제를 진단함으로써 통제수단과 대응전략을 수립할 수 있는 정책적 자료를 제공해 준다.

요컨대 체계적인 부패방지대책을 추진하기 위해서는 부패의 수준과 투명성 정도를 객관적이고 적실한 평가지표체계로 측정하고, 이 결과를 부패통제 전략과 제도개선 방안 제시, 점검·평가의 수단으로 적극 연계·활용하는 것이 필요하다.

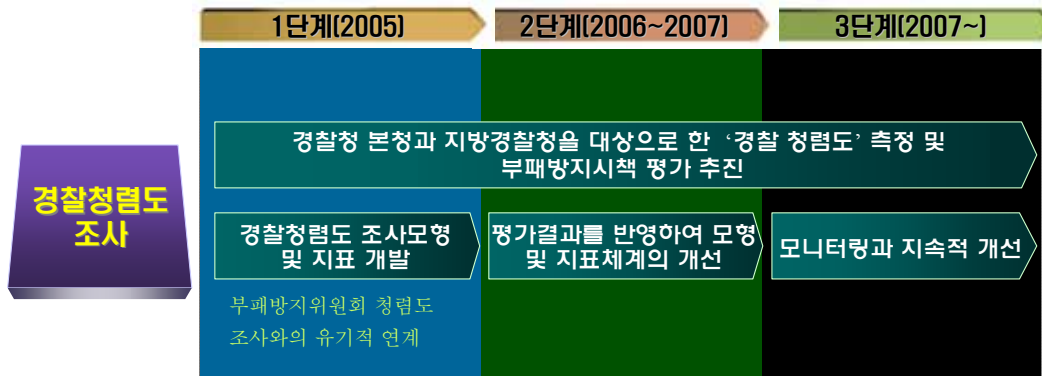
이를 위해 국가청렴위원회의 청렴도 모형을 비롯하여 앞서 비교 검토한 여러 청렴도 모형을 토대로 경찰 자체적인 반부패지수모형(Police Anti-Corruption Index Model)을 개발하도록 한다. 이 모형을 통해 정기적으로 본청과 지방경찰청, 그리고 경찰서를 대상으로 부패수준 조사를 함으로써 반부패 정책 추진의 기초자료를 획득하고 평가대상 기관간 청렴시스템 구축을 위한 경쟁적 분위기를 조성하도록 한다.

아울러 조사결과 보상체계(reward system)을 엄격히 적용하여 경찰서별로 자발적인 부패방지 노력을 기울이도록 유도하는 것이 필요하다.

또한 조사결과는 해당 경찰서의 부패정도 및 치안활동 자료로 활용함은 물론 자발적인 부패 예방노력을 강구할 수 있도록 환류(feedback)시켜 경찰서간 반부패 제도개선과 실천을 이행케 하는 장치로써 유용하게 활용할 수 있다.

이때 시민단체 또는 민간 연구기관이 평가과정에 평가주체로 참여함으로써 공정한 평가와 시상이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다. <그림 4-1>은 경찰청렴도 조사의 단계적 실현방안을 보이고 있다.

<그림 4-1> 경찰 청렴도 조사의 단계적 실현방안



2. 청렴도 측정모형의 유용성

부패에 대한 연구들은 우리 사회의 부패구조가 지니고 있는 특성을 고려할 때, 단기적인 대응이나 처방에 치우치기보다는, 보다 심도 깊은 분석과 이에 기초한 체계적인 대응 방안들을 구축하고자 한다. 이러한 방안들을 구축함에 있어 '왜 부패 측정모형의 구축이 필요한가 그리고 그 목적은 무엇인가'라는 물음에 대한 해답은 일정할 수 없다. 분명한 건 부패 측정모형은 특정 조직이나 지역의 행정부패정도나 수준을 측정하고, 이해

하는 효과적인 수단적 도구로써 사용될 수 있다는 점이다.

여기서는 경찰부패 측정모형 개발과 정기적 평가에 따른 기대효과 내지는 활용 가능성을 다양한 측면에 걸쳐 살펴보도록 한다.

1) 부패에 대한 주의 환기

먼저 가장 일반적인 대답으로는 부패를 측정하고 발표함으로써 부패문제의 심각성을 인식시키고 관심을 고조시키는데 의의가 있다. 누구나 한국의 부패가 심각하다는 것은 인식하고 있다. 하지만 구체적으로 어떤 조직이 얼마나 부패하였는가를 파악하기는 쉽지 않다. 부패에 대한 수치화된 측정과 발표는 부패에 대한 관심을 환기시키고 부패문제에 대한 해결 의지를 고양한다.

2) 부패방지대책의 수립에 도움

일반적으로 부패 측정모형의 구축과 적용은 행정부패 추이를 시계열적으로 고찰하고 측정 분야의 부패원인과 문제를 진단함으로써, 바람직한 부패방지대책을 강구함을 일차적 목적으로 한다. 즉 어떠한 부분이 부패가 심한지, 어떠한 원인으로 부패가 발생하는지 행정부패의 측정을 통하여 분석할 수 있게 된다. 그리하여 부패방지대책을 강구함에 있어 좀 더 용이하게 되는 것이다. 적절한 부패방지대책의 수립은 시민들의 부패에 대한 바람직한 인식과 더불어 관료의 재량행위를 합리적·합법적으로 수렴하도록 유인함으로써, 행정의 신뢰성·투명성 제고와 행정의 효율성 제고에 기여하게 된다.

3) “Clean 기관” 이미지 부각

기관별 부패 측정은 부패문제에 대한 지속적인 관심과 청렴도 제고를 위한 지속적인 노력을 요구한다. 이러한 반부패를 위한 지속적인 노력은 경찰공무원의 반부패 의지를

고양하고 나아가 경찰청 전체의 투명성·신뢰성·청렴성을 향상시킴으로써 국민으로부터 ‘Clean 경찰청’의 이미지를 제고시킨다.

그리고 정기적인 경찰 청렴도 측정은 국가청렴위원회의 청렴도 평가에서 우수한 성과를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 더 나아가 경찰의 경쟁력과 대(對)국민 신뢰도를 제고시키는 하나의 부패방지 메커니즘 역할을 하게 된다.

4) 부패 수준 비교의 기준으로서의 역할

경찰 청렴도 측정 모형은 기본적으로 각 경찰서별 부패 정도에 대한 비교의 기준으로 작동한다. 즉 각 업무분야별·기관별 부패수준의 평가를 통해 각 업무분야별·기관별 부패수준이 수치로서 엄정하게 나타나게 된다. 이것은 반부패 정책의 수립에서 우선순위를 정하는데 이용될 수 있을 것이다.

5) 행정서비스에 대한 평가 기준 역할

경찰행정서비스에 대한 평가는 현재 연 한 차례의 국민만족도 조사의 형태로 인지조사를 통한 만족도 조사에 그치고 있다. 따라서 기존의 만족도 조사와 더불어 청렴성 측정모형을 통하여 지속적으로 부패수준을 측정함으로써 부패문제에 취약한 경찰서와 경찰업무분야에 대한 정책적 우선순위를 정하고 이를 평가하는데 유용한 수단을 제공할 수 있다.

6) 경찰공무원의 적극적 부패 척결동기 부여

공무원들은 스스로가 어느 정도 부패하였는지 정확하게 인지하고 있다고는 볼 수 없다. 청렴성 정도에 대한 측정과 발표는 공직 사회에서 부패 척결의 동기를 부여하는 역할을 하게 될 것이다. 다시 말해 명백한 부패의 증거가 없다는 이유로 반부패 노력에 소극적이었던 경찰들의 인식을 부패지수의 제시를 통해 보다 적극적인 자세로 전환시키고

측정 평가대상 기관들로 하여금 자발적인 부패 예방노력을 강구할 수 있도록 하는 동기 부여가 될 수 있는 것이다.

제2절 평가모형 구축의 원칙과 기본방향

1. 평가모형 구축의 원칙과 기본방향

1) 모형 구축의 기본방향

- 경찰관서의 부패수준 전반을 측정할 수 있는 포괄적이면서도 간결한 청렴도 모형 개발
- 기존 관(官) 주도 방식의 부패통제 접근방식으로부터 사전적 부패통제시스템과 자율통제시스템 구축을 위한 노력 정도를 중심으로 한 모형 개발
- 피평가자의 수용가능성이 높은 모형 개발
 - 피평가자들이 납득하고 수용할 수 있는 ‘현실적합모형(現實適合模型)’을 정립
- 원인발견이 가능한 진단모형을 개발
 - 각 기관의 부패통제시스템 구축과 제도개선을 위해 어떤 부분의 노력이 부족한지, 그리고 차후 어떤 부분에 중점을 두어 노력해야 할지를 발견해 낼 수 있는 ‘종합진단모형(綜合診斷模型)’ 개발

2) 평가모형 구축을 위한 측정지표 발굴의 기본원칙

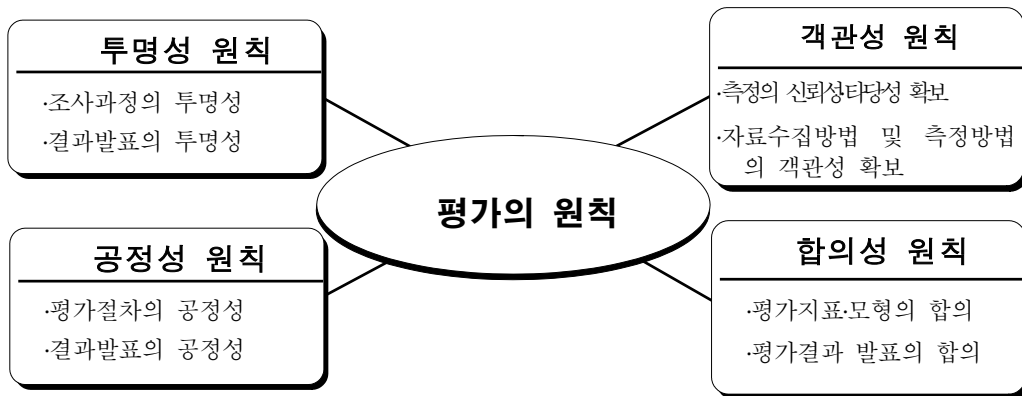
- 대표성
 - 여러 측정변수들 중 그 평가영역과 평가기준을 가장 잘 대표할 수 있는 것을 지표로 발굴

- 측정가능성
 - 여러 측정변수들 중에서 기초자료의 수집이 가능하여 현실적으로 측정가능한 변수들만 측정지표로 발굴.
- 단순명료성(간결성)
 - 평가기준을 측정할 수 있는 여러 측정지표가 있음에도, 평가자와 피평가자의 노력을 최대한 줄일 수 있도록 측정지표의 수를 최소화
- 객관성
 - 측정결과의 객관성을 확보하기 위해, 가능한 한 ‘정량적 지표’를 발굴하되, 그것이 불가능하면 정성적 지표로 대체
- 경제성(효율성)
 - 측정가능 하지만, 측정하기 위하여 들인 노력과 비용에 비해 측정의 성과가 크지 않을 경우에는, 측정모형의 간결성을 위해 지표체계에 포함시키지 않음

3) 평가의 원칙

아래 평가의 4가지 원칙들을 완전하게 충족한다기보다는 모형개발 및 평가과정에서 최대한도로 갖추어야 할 속성으로 이해하여야 할 것이다.

<그림 4-2> 평가의 원칙



- ① 투명성 원칙: 평가 과정상의 투명성 뿐만 아니라 평가결과 발표에 있어서 피평가 기관이 이의제기를 하지 않을 정도의 투명성을 확보해야 함을 의미
- ② 객관성 원칙: 평가 과정상 오류가 발생할 수 있는 자료수집방법 및 측정방법 등에 있어서 공정하고 객관적인 평가가 가능하도록 측정의 신뢰성과 타당성 확보
- ③ 공정성 원칙: 평가절차와 조사결과 발표가 공정하게 진행되어야 함
- ④ 합의성 원칙: 평가모형과 평가지표, 가중치 산정, 그리고 평가결과의 발표방법 등에 대하여 이해관계자들간의 사전 합의 도출 후 평가모형이 구축되어야 함

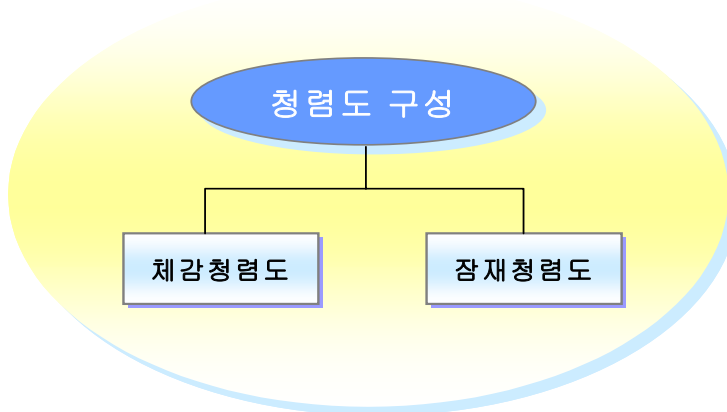
제3절 경찰 청렴도 측정모형

1. 경찰 청렴도의 개념 정의

- 청렴도는 추상적인 개념으로서 정의하는 사람들이 중점을 두고 바라보는 시각에 따라 다양함.
 - 그러나 원칙적으로 행정서비스 공급자 또는 공무원 중심의 문제해결 접근 방식에서 탈피하여 국민이 체감하고 평가하는 고객위주의 수요자 중심에서 청렴도를 정의할 필요가 있음.
 - 대체적으로 행정서비스 수요자인 국민이 공무원으로부터 서비스를 받는 과정에서 일반적·보편적인 업무처리 규칙과 기준을 지키지 아니하고 개별적으로 특수한 조건이나 유인에 따라 업무처리 과정이나 결과가 달라지는 것을 부패로 간주, 이를 청렴도가 낮은 것으로 판단할 수 있음.

- 본 연구에서는 경찰 청렴도를 우선 국민(민원인)의 입장에서 “경찰공무원이 부패적 행위를 하지 않고 객관적이고 공정하게 업무처리한 정도를 평가” 한 것으로 개념정의 하고자 함.
- 구체적으로 다음 사항과 관련된 행위를 포함함
 - 경찰공무원이 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
 - 대가성 여부와 상관없이 경찰관이 그 지위와 권한을 불법부당하게, 또는 편파적으로 사용하는 모든 행위
 - 경찰관의 일방적인 권력·지위 남용이나 잘못된 일처리로 국민의 인권, 재산 또는 신체를 침해하거나 정신·물질적 피해를 입혀 불만이나 민원제기의 잠재성이 큰 행위
- 이는 다시 공무원의 부패 행위와 관련된 체감청렴도, 부패를 유발시키는 요인과 관련된 잠재청렴도의 두 가지 측면으로 구체화 됨.

<그림 4-3> 경찰 청렴도의 구성



- 특정 행정기관 또는 업무분야의 “청렴도”는 해당 기관 및 업무분야의 공직자들이 담당 업무를 처리함에 있어 비리 등에 연루되지 않고 법령에 근거하여 얼마나 공정하고 객관적으로 임하고 있는가를 나타냄
 - 그러므로 본 연구는 기본적으로 이들 해당기관 및 기능분야에서 민간인과의 업무처리과정이 현실적으로 “부패에 얼마나 노출되고 있는가” 를 나타내고자 함

- 한편 부패에 대한 노출정도는 민원인들이 업무처리과정에서 개인적으로 인식하고 있거나 경험하고 있는 부패실태를 반영하는 “**체감청렴도**”와 부패를 유발하는 요인들의 작용상태를 반영하는 “**잠재청렴도**”로 구분할 수 있음
 - 즉 “체감청렴도”는 부패에 대한 개인적인 경험과 인식에 기초한 지수를 의미하며, “잠재청렴도”는 부패를 유발하는 요인들의 상태로써 곧 부패가 발생할 수 있는 개연성을 반영하는 지수를 의미함
 - 이러한 측면에서 볼 때, “청렴도”가 높다는 것은 행정기관에서 업무처리 경험이 있는 민원인들이 “금품수수 등 부패에 대한 실질적인 경험이 낮고 인식된 부패수준이 심각하지 않으며, 또한 부패를 유발하는 요인들이 작용하는 정도가 낮다는 것”을 의미하는 것임

- 조사모형을 적용한 설문조사결과에 기초하여 산정되는 종합지수, 즉 “청렴도”와 청렴도 산정의 기초가 되는 “체감청렴도” 및 “잠재청렴도”는 10점을 만점으로 하고 있으며, <표 4-1>, <표 4-2>, <표 4-3>에 제시된 바와 같은 의미를 지니고 있음

<표 4-1> 청렴도의 내용과 의미

- ◇ 청렴도 10점 : 특정 행정기관과의 업무처리 과정에서 민원인들은
- 부정부패가 발생하지 않는다고 인식하고 있으며
 - 금품수수의 실질적인 경험이 없고
 - 아울러 부패가 발생할 개연성이 전혀 없는 상태로
- 이는 조사대상 기관이 전반적으로 부패에 전혀 노출되지 않고 있음을 의미함
- ◇ 청렴지수 0점 : 특정 행정기관과의 업무처리 과정에서 민원인들은
- 부정부패가 매우 만연해 있다고 인식하고 있으며
 - 대부분이 금품수수를 실질적으로 경험하였고
 - 아울러 부패가 발생할 개연성이 매우 높은 상태로
- 이는 조사대상 기관이 전반적으로 부패에 완전히 노출되어 있음을 의미함

<표 4-2> 체감청렴도의 내용과 의미

- ◇ 체감청렴도 10점 : 민원인들이 특정 행정기관과의 업무처리 과정에서
- 실질적으로 부패를 경험하지 않고
 - 부패가 행해지고 있다고 전혀 인식하지 않는 상태로
- 이는 조사대상기관과의 관계에서 부패를 전혀 체감하지 않는 상태임
- ◇ 체감청렴도 0점 : 민원인들이 특정 행정기관과의 업무처리 과정에서
- 실질적으로 부패를 상당부분 경험하고
 - 부패가 매우 널리 행해지고 있다고 인식하는 상태로
- 이는 조사대상기관과의 관계에서 부패를 절대적으로 체감하고 있는 상태임

<표 4-3> 잠재청렴도의 내용과 의미

- ◇ 잠재청렴도 10점 : 민원인들이 특정 행정기관과의 업무처리 과정에서
 - 부패를 유발하는 요인들이 전혀 작용하지 않는다고 인식하는 것으로 이는 조사대상기관의 부패발생 가능성이 전혀 없는 상태를 나타냄
- ◇ 잠재청렴도 0점 : 민원인들이 특정 행정기관과의 업무처리 과정에서
 - 부패를 유발하는 요인들이 매우 활발하게 작용하고 있다고 인식하는 것으로 이는 조사대상기관의 부패발생 가능성이 매우 높은 상태를 나타냄

2. 경찰 청렴도 측정모형을 이용한 조사의 개요

1) 조사의 성격과 목적

- “경찰관서 청렴도 측정 모형”을 경찰행정분야에 실질적으로 적용함으로써 치안행정의 청렴성과 투명성 제고에 기여하고자함
- “경찰관서 청렴도 측정 모형”은 공직부패를 척결하기 위한 새로운 방안의 하나로써, 개별 행정기관 또는 하위업무분야(조직단위)의 “부패실태 및 부패발생가능성”에 입각하여 “행정기관 또는 하위업무분야(조직단위)별 “체감청렴지수”와 “잠재청렴지수”를 포괄하는 청렴지수”를 산출함
- 경찰행정 업무분야 및 주변분야에 대한 조사결과와의 추이분석을 통하여 지방경찰청별·경찰서별·업무별 청렴지수의 변화를 살펴보고자 함

2) 조사내용

(1) 경찰행정 전반의 청렴지수 등 부패관련 실태와 추세

- “경찰행정 전반에 대한 청렴지수”와 함께 경찰행정 전반의 부패실태 및 부패 발생 개연성 등을 중심으로 한 “부패에의 노출된 상태”를 규명하고, 이를 기존 조사결과(전년도 조사결과 및 외부기관(국가청렴위원회) 조사결과)와 비교 분석함
- 청렴지수를 비롯한 각종지수의 파악·분석
 - 경찰서별·업무별 청렴지수와 이를 구성하는 체감청렴지수 및 잠재청렴지수 등 하위지수를 파악하고, 부패관련 실태를 보다 정확하게 반영하는 차원 및 세부설 문항목별 결과를 분석함

(2) 경찰서별·업무별 청렴지수 등 부패관련 실태와 추세

- 경찰행정 업무분야별·경찰서별 부패실태 파악
 - 조사단위가 되고 있는 경찰서 및 경찰행정 업무분야별로 일반민원인들을 대상으로 업무처리과정에서 발생하는 부패관련 실태를 비롯한 문제요소를 파악하고자 함
- 경찰서별·업무별로 직면하고 있는 부패실태와 함께 부패발생가능성을 규명하고, 이를 전년도 경찰청렴도 조사결과, 경찰행정 국민만족도 조사, 그리고 국가청렴 위원회의 청렴도 조사 등 기존 조사결과와 비교 분석함
 - 경찰서별 부패실태 규명 및 추세 비교
 - 경찰행정 업무분야별 부패실태 규명 및 추세 비교

3) 청렴도 측정대상 업무

(1) 측정대상업무 선정기준

- 측정업무 : 경찰의 대민업무 중 우월적 결정이나 처분 등으로 부패발생 소지가 높은 업무를 선정
 - 인·허가, 지도단속, 검사 등 경찰서가 우월적 지위에서 행하는 업무 외에 대등한 지위에서 행하는 계약업무도 포함
 - ※ 측정업무 선정시 부패공직자DB, 사법처리 현황, 부패관련 기사 등을 참고하여 기관의 취약업무 분야를 발굴
- 제외업무 : 반복적인 행정절차에 의해 처리되는 단순업무 등
 - 단순 반복적인 행정절차에 의해 처리되는 업무 : 업무상담, 단순 질의회신, 증명서 발급 등
 - 측정대상기관에 대한 이의신청 등 고충민원업무 : 진정민원 등
 - 단순한 요식행위에 의해서 종료되거나, 민원인과의 업무접촉이 발생하지 않는 업무 : 전자공시, 인터넷 민원업무 등
 - 기타 처리건수가 적어 전화조사가 곤란한 업무 등

(2) 경찰 업무 중 부패취약 업무분야

경찰업무에 있어서 부패가 발생하는 분야를 유해업소 단속관련 부패, 교통관련 부패, 그리고 형사조사업무 관련 부패유형으로 분류하여 보면 다음과 같음

① 유해업소 단속 관련 부패 유형

- 유해업소에 대한 합동단속시 단속 시간과 장소를 알려주고 영업자로부터 금품을 수수하는 행위

- 율령행위 및 음란행위를 하고 있는 유흥업소임을 알고도 묵인하는 조건으로 향응을 제공받거나 및 금품을 수수하는 행위
- 미성년자 고용 유흥업소임을 알면서도 묵인하는 조건으로 향응을 제공받거나 금품을 수수하는 행위

② 교통분야 관련 부패 유형

- 교통사고 및 교통법규위반자에 대한 제재를 경감해주는 대신 사례금 수수
- 음주운전 적발시 금품수수
- 음주운전자로부터 면허 취소를 하지 않는 조건으로 금품수수
- 화물차량의 적재규정불이행 묵인조건으로 금품수수
- 음주 및 교통위반차량의 단속시 경찰관의 금품요구 및 압력행사
- 토착비리 유형으로서 불법 주정차 위반이 많은 업소로부터 정기적인 금품수수
- 교통사고를 야기한 무면허 운전자로부터 금품수수 후 사건목살
- 교통사고 목살조건으로 금품수수
- 교통사고관련자로부터 금품수수
- 운수회사 또는 관내를 통과하는 운수회사의 위반행위묵인조건으로 정기적인 금품수수

③ 형사·조사업무 관련 부패 유형

- 가해자와 피해자를 뒤바꾸는 사례
- 사건을 부당하게 축소·은폐·무마하는 사례
- 피해자로 하여금 합의를 반강제적으로 종용하는 사례

- 사건처리를 부당하게 지연시킴으로써 피해자의 피해구제를 곤란하게 하는 사례
- 피해자의 약점을 부각하여 정당한 권리 주장을 못하게 하는 행위
- 사건을 부당하게 확대하는 사례
- 체포·구속 등 인신구속을 남용하는 사례
- 협박을 통한 합의금을 과도하게 책정하도록 하는 사례
- 전과기록 등을 내세워 정당한 권리주장을 못하게 하는 사례
- 사건을 수사하면서 피의자에게 특정변호사를 소개·알선하고 금품수수
- 범죄단속을 위해 업소에 출입하여 불법행위를 묵인하고 금품수수
- 경찰서 유치장이나 대용감방에 수감된 구속 피의자에 대하여 편의를 제공하고 대가로 금품을 수수하는 행위

(3) 조사대상 업무분야

○ 6개 업무

- 유해업소 단속, 교통사고조사, 교통단속(음주·무면허 운전자단속 및 일반법규 위반 단속), 수사관리, 총포·도검·화약류 등 소지허가, 계약관리

○ 각 업무분야별 구체적 사항은 다음과 같음

생활안전 분야

- 유해업소 단속 - 유흥업주로부터 금품수수

교통 분야

- 교통단속 - 일반 법규위반행위, 음주·무면허 운전자 단속

- 교통사고조사 - 사고 당사자로부터의 청탁
- 교통지도 - 대형 행사, 기념일에 교통정리에 따른 수고비 수수

□ 수사관리

- 수사정보 유출
- 전산조회 내용 유출
- 협의내용 축소·은폐·무마 및 신속처리 등의 대가로 금품수수 및 향응·접대를 수수하는 행위
- 피해자로 하여금 합의를 반강제적으로 종용하는 대가로 금품수수 및 향응·접대를 수수하는 행위
- 사건처리를 부당하게 지연시킴으로써 피해자의 피해구제를 곤란하게 하는 대가로 금품수수 및 향응·접대를 수수하는 행위
- 피해자의 약점을 부각하여 정당한 권리 주장을 못하게 하는 행위
- 사건을 부당하게 확대하는 행위
- 체포·구속 등 인신구속을 남용하는 행위

□ 청렴위의 청렴도 측정 대상 분야

- 「총포·화약류 허가」와 「계약관리」 부분 포함 요망

□ 기 타

- 명절 떡값 수수
- 인사철 인사청탁 대가 수수

4) 경찰 청렴도 측정지표의 개발 및 지표구성체계

(1) 경찰청렴도 측정모델의 지표체계와 설문문항 구성

<표 4-4> 경찰 청렴도 평가모형 지표체계

평가차원	평가항목	평 가 지 표	문항 번호	지 표 내 용	비 고		
경찰청렴도지수모형	부패수준에 대한 체감청렴도	개인적 경험	부패발생 빈도	문14-1)	1년간 금품제공 빈도	기관 총합평가	
			부패 규모	문14-2)	1년간 1회 평균 금품 제공액		
		개인적 인식	금품제공의 효과	문14-3)	금품제공이 업무처리에 미치는 효과		응답자 개별평가
	부패수준 변화		문15)	과거와 비교한 부정부패 변화 평가			
	부패유발 요인에 대한 잠재청렴도	행정제도	행정절차의 복잡성	문 1)	관련 처리절차의 복잡성		
			정보 공개	문 2)	행정정보 공개의 적절성		
			업무처리과정의 명확성	문 3)	업무처리 기준과 절차 적용 등 처리과정의 명확성		
			행정 규제	문 4)	불필요한 서류나 조건 요구 정도		
		부패통제	불복·이의제기 용이성	문 5)	부당한 처리나 요구에 대한 이의제기의 용이성		
			부패신고의 용이성	문 6)	부패 신고 및 고발의 용이성 및 여건 정도		
			부패방지 노력도	문 7)	부패방지를 위한 노력정도		
		업무환경	금품제공 수용도	문 8)	업무처리과정에서의 금품·향응 제공 인식정도		
			금품·향응 제공의 관행화 정도	문 9)	금품·향응 제공의 관행화 정도		
			추가 면담의 필요성	문10)	담당공무원과의 직접 대면 필요성		
		업무태도	업무처리의 공정성	문11)	업무처리 과정의 공정성 정도		
			금품·향응 수수 기대	문12)	담당자의 업무처리과정에서 금품제공 기대 정도		
			업무처리 행태에 대한 민원인 해석	문13)	업무처리 과정의 신속성 정도에 대한 응답자의 해석		

(2) 체감청렴도 측정지표

- “체감청렴도”란 민원인들이 업무처리과정에서 개인적으로 인식하고 있거나 경험하고 있는 부패실태를 나타내며, <표 4-5>에서 나타난 바와 같이 개인적 경험과 인식의 두 가지 항목으로 구성됨

<표 4-5> 체감청렴도 측정지표의 구성체계 및 내용

평가차원	평가항목	평 가 지 표	지 표 내 용
부패수준에 대한 체감청렴도	개인적 경험	부패발생 빈도	1년간 금품제공 빈도
		부패 규모	1년간 1회 평균 금품 제공액
	개인적 인식	금품제공의 효과	금품제공이 업무처리에 미치는 효과
		부패수준 변화	과거와 비교한 부정부패 변화 평가

(3) 잠재청렴도 측정지표

- “잠재청렴도”는 부패를 유발하는 요인들의 작용상태, 즉 부패발생 개연성을 나타내며, 업무처리과정에서 경험하거나 인식하고 있는 부패유발요인들의 작용상태를 파악하는 것임
 - “잠재청렴지수”를 측정하기 위해서는 <표 4-6>에서 나타난 바와 같이, 경찰업무와 관련된 업무환경, 행정제도, 업무태도, 그리고 부패통제의 네 가지 평가항목에 대한 파악이 필요함

〈표 4-6〉 잠재청렴도 측정지표의 구성체계 및 내용

평가차원	평가항목	평 가지 표	지 표 내 용
부패유발 요인에 대한 잠재청렴도	행정제도	행정절차의 복잡성	관련 처리절차의 복잡성
		정보 공개	행정정보 공개의 적절성
		업무처리과정의 명확성	업무처리 기준과 절차 적용 등 처리과정의 명확성
		행정 규제	불필요한 서류나 조건 요구정도
	부패통제	불복이의제기 용이성	부당한 처리나 요구에 대한 이의제기의 용이성
		부패신고의 용이성	부패 신고 및 고발의 용이성 및 여건 정도
		부패방지 노력도	부패방지를 위한 노력정도
	업무환경	금품제공 수용도	업무처리과정에서의 금품·향응 제공 인식정도
		금품·향응 제공의 관행화 정도	금품·향응 제공의 관행화 정도
		추가 면담의 필요성	담당공무원과의 직접 대면 필요성
	업무태도	업무처리의 공정성	업무처리 과정의 공정성 정도
		금품·향응 수수 기대	담당자의 업무처리과정에서 금품제공 기대 정도
업무처리 행태에 대한 민원인 해석		업무처리 과정의 신속성 정도에 대한 응답자의 해석	

(4) 평가지표의 조작적 정의

□ 부패발생 수준 및 실태에 대한 체감청렴도 차원

○ 개인적 경험 평가항목

개인적인 경험에 입각하여 특정기관 또는 기능분야의 부패정도를 규명하기 위해서는 응답자가 지난 특정 기간동안 실질적으로 “금품 등을 제공 빈도, 제공된 금품의 규모, 금품제공의 대상자” 등이 파악되어야 할 것이다.

① **부패발생 빈도** : 지난 1년간 금품이나 접대의 제공여부 및 빈도

이는 해당기관과 업무관계에 있는 민간인이 제한된 기간내 업무처리과정에서 금품이나 접대를 제공한 경험이 있는지, 즉 부패발생 여부와 함께 몇 번이나 금품을 제공하였는가 하는 부패경험의 실질적인 빈도를 통해 부패정도를 반영하고자 한다.

② **부패 규모** : 금품제공 또는 접대시 1회 평균 소요액수

부정부패의 정도 내지는 실태는 공직자에게 금품을 제공하는 등 빈도, 즉 비리행위의 발생건수 못지 않게 공직자에게 지급되는 금품규모에 영향을 받는다. 부패규모에 대한 파악은 금품제공자로서의 민간인들이 금품제공시 연간 총 소요액을 통해 반영될 수 있다.

○ **개인적 인식 평가항목**

현실적인 부패수준이나 정도를 개인적인 인식에 기초하여 규명하기 위해서는 해당기관이나 기능분야에 있어서의 “금품제공이 업무처리에 미치는 효과에 대한 인식”과 “지난해와 비교한 부패수준 변화”에 대한 파악이 필요하다.

① **금품제공의 효과** : 금품제공이 업무처리에 미치는 효과

경찰업무관련 민원인 또는 이해당사자가 금품을 제공하였다면, 그러한 행위가 업무처리에 어느 정도 영향을 미쳤다고 생각되는지의 여부를 평가하고자 하는 지표이다. 이는 금품제공이 업무처리에 미치는 효과에 대한 민원인들의 인식을 통해 부패수준에 대한 체감인식정도를 가늠해 보고자 하는 것이다.

② **부패수준 변화** : 지난 1년 전과 비교하여 전반적 부패수준의 변화 평가

과거(1년 전)와 비교하여 관련 업무상의 부패정도가 완화되었다고 생각되는지 더 심화되었다고 생각되는지의 여부를 평가하고자 하는 것으로, 해당 기관이나 업무분야에서

현재 발생하고 있는 부정부패 정도를 1년전 수준과 비교하여 부패수준의 추세 즉 변화 정도를 통해 부패실태를 가늠하고자 하는 것이다.

□ 부패유발 요인에 대한 잠재청렴도 차원

○ 행정제도 평가항목

업무처리 관계를 규정하고 있는 제도들이 부패를 유발할 수 있는 정도를 파악하기 위해서는 다음과 같은 측면들이 규명되어야 할 것이다.

업무처리과정에서 적용되는 관련 기준과 진행절차가 중복되거나 번잡하지 않은지, 이와 관련된 정보가 적절히 공개되고 있는지, 업무처리과정이 비교적 누구나 쉽게 이해 가능하고 명확한 과정인지, 불필요한 서류나 조건을 요구하지는 않은지 등이다.

① 행정절차의 복잡성

민원행정업무 집행과정에서 관련 법규정 체계 또는 기준과 절차가 중복되거나 복잡할 경우 이를 준수하기가 힘들게 되어 관행적인 부패의 주요요인이 될 수 있다. 즉 “민원처리를 위한 기준과 절차가 지키기에 적절했는가?” 하는 것은 공무원의 부패와 직접적인 관련이 있다. 왜냐하면 기준과 절차가 지키기 어려울수록 편법과 부정한 방법을 동원할 가능성이 커지고 따라서 자연적으로 공무원의 부패개연성이 높아질 것이 때문이다. 따라서 이는 민원업무를 처리할 때 적용하는 기준과 절차가 전체적으로 복잡하다고 생각하는지의 여부를 파악하고자 하는 지표이다.

② 정보공개 : 행정정보 공개의 적절성

업무 처리기준과 진행절차에 대하여 공개되는 정보의 내용이 적정하다고 생각하는지의 여부 및 업무 처리과정의 진행상황에 대한 정보가 민원인에게 적절히 공개되고 있다고 생각하는지 여부를 파악하고자 하는 지표이다.

③ 업무처리과정의 명확성

이는 업무처리과정에서 적용했던 업무처리 기준과 진행절차 등의 업무처리과정이 비교적 누구나 쉽게 이해 가능하고 명확한 과정인지의 여부를 파악하고자 하는 지표이다.

④ 행정규제 : 불필요한 서류나 조건 요구정도

업무처리의 근거와 기준이 되고 있는 제도로서의 행정규제 등이 규정하고 있는 기준과 요건이 현실적으로 준수되기 어려운 경우 이는 결국 불법자를 양산하여 다음과 같은 두 가지 측면에서 부패발생 가능성을 심화시킨다. 규제의 대상으로서의 시민들은 자신의 불법행위를 무마하기 위해 금품 등에라도 의존해야 하는 실정이며, 처분자로서의 공직자들은 민간인들에 대해 임의적으로 불법성을 제기함으로써 금품 등을 유도할 수 있는 것이다.

그런데 경찰업무 집행과정에서 행정규제는 현실적으로 업무처리 과정에서 불필요한 서류나 조건을 요구하는 형태로 나타나므로 이에 대한 부패발생 가능성 정도를 파악하고자 하는 지표이다.

○ 부패통제 평가항목

부정부패의 발생을 유도하거나 지속시키는 중요한 요소 가운데 하나는 바로 부패에 대한 통제장치의 효과성이다. 부패행위자에 대한 제재를 통해 잠재적 부패행위 의욕을 제거하거나 억제하고자 하는 통제장치가 실효성을 확보하지 못할 경우 이는 잠재적인 부패의욕을 현실화시키거나 현실화된 부패행위를 지속시키는 결과를 야기한다.

부패발생 가능성을 가늠하는 수단으로서의 부패통제장치의 실효성은 크게 부당한 지시나 요구에 대한 대응수단으로써 “불복·이의제기의 용이성”, 부패행위자가 쉽게 적발되도록 하는 장치인 “비리자에 대한 신고나 고발여건”, 그리고 “부패를 없애기 위한 노력 정도”를 민원인 입장에서 평가함으로써 부패통제 장치의 실효성을 측정할 수 있다.

이 이외에 “자체감사 활동 등의 효과성”과 “적발된 비리공직자에 대한 처벌의 적절성”을 통해 파악될 수도 있으나 이는 민간인들 입장에서는 정확한 정보를 확보하기가 힘들므로 제외하였다. 이 부분에 대한 평가는 ‘감찰활동 성과 및 내부만족도 측정모델’을 통

해 평가하는 것이 바람직하다.

① **불복·이의제기의 용이성** : 부당한 처리나 요구에 대한 대응수단

민간인들은 공직자들이 금품유도를 위해 부당하게 업무를 처분하는 경우 다음과 같은 두 가지 방법을 통해 대응할 수 있다. 하나는 이의제기를 통해 부당한 처분이나 요구를 바로잡는 것이고 다른 하나는 금품 등을 통해 매수하는 것이다. 즉 민간인들은 부당한 처분이나 요구에 대응할 수 있는 수단이 구비되지 않을 경우 금품에 의존하지 않을 수 없다. 이러한 측면에서 부당한 처분에 대한 대응수단의 상태는 곧 부패 가능성을 가늠하는 척도가 될 수 있다.

따라서 “불복·이의제기의 용이성”은 업무처리 과정에 불만이 있을 때 이의를 제기하기가 얼마나 수월하다고 인식하고 있는지 즉, 부당한 처리나 요구에 대한 대응수단이 얼마나 용이하게 구비되어 있는지를 파악하고자 하는 지표이다.

② **부패신고의 용이성** : 비리공직자에 대한 신고나 고발 여건

부패는 여타 범죄와 달리 은폐성이 매우 강해 외부에서 적발하기가 매우 어렵다. 즉 부패는 그에 연루된 당사자만이 알거나, 그나마 이들이 소속된 기관내 상급자나 동료 등 구성원이 비교적 용이하게 인지할 수 있는 위치에 있다. 따라서 부패행위자에 대한 색출은 금품제공자나 내부 구성원의 신고나 고발이 가장 효과적이며, 신고여건이 조성되는 경우 이는 비리행위의 노출위험을 증가시켜 부패행위를 차단하는 효과를 이룩한다. 따라서 비리공직자에 대한 신고나 고발여건에 대한 인식을 통해 부패발생 가능성을 접근할 수 있을 것이다.

③ **부패방지 노력도** : 부패방지를 위한 노력 정도

청렴도 측정의 목적은 일차적으로 피평가 기관의 부패정도를 객관화된 수치 정보로 확보하여 관련 대책 수립에 반영하는 것도 있지만, 지속적인 평가를 통해 피평가 기관의 자발적인 반부패 노력과 자체 정화 노력을 유도하기 위한 의도도 크다. 따라서 피평가기관의 부패통제 대책 추진을 적극적으로 유도하고, 조사결과 사항에 대하여 개선을 위한 반영을 촉진시키기 위해 지난 1년간 부패방지를 위한 노력정도를 평가하고자 하는 지표다.

○ 업무환경 평가항목

업무처리를 둘러싼 분위기로써 부패를 직·간접적으로 유발할 수 있는 환경으로는 “떡값이나 촌지 등의 명목으로 행해지는 부패행위의 관행화 정도, 업무를 수월하게 처리하기 위해 금품 제공이 직무수행에 영향을 미칠 것이라고 생각하고 있는지 여부, 업무처리를 위한 추가적인 면담 필요성” 등이 있다. 이들 지표들을 통해 업무처리를 둘러싼 전반적인 분위기 및 환경 측면이 파악될 수 있다.

① **금품제공 수용도** : 업무처리과정에서의 금품·향응 제공 인식정도

금품을 제공받은 공직자들이 업무를 긍정적으로 처분하는 경우 이는 결국 민간인들에게 금품제공이 업무처리에 긍정적으로 작용한다는 인식을 심어주고, 아울러 이러한 인식이 팽배해지면 민간인들은 긍정적인 처분을 담보하기 위해 자연스럽게 금품에 의존할 수밖에 없다. 아울러 금품에 의존하지 않은 상태에서 업무가 부정적으로 처리되는 경우 민간인들은 그 처분의 정당성을 인정하기보다는 오히려 금품제공에 더욱더 집착하게 할 것이다.

이러한 측면에서 단속 및 수사 대상 등 경찰과의 관계에 있어 일반적으로 약자의 위치에 있는 민원인 입장에서 업무처리를 수월하게 하기 위해서는 금품·향응제공을 하는 것이 업무처리에 수월하다고 판단할 수 있다.

따라서 “금품제공 수용도” 지표는 경찰업무 관련 민원인 및 이해당사자가 업무를 수월하게 처리하기 위해 금품(떡값, 촌지)을 제공할 때, 그러한 행위가 직무수행에 영향을 미칠 것이라고 생각하고 있는지 여부를 평가함으로써 피평가 기관 경찰공무원의 부패유발 가능성을 파악하고자 하는 지표이다.

② **금품·향응제공의 관행화 정도**

사회적으로나 해당 기관 또는 기능분야에 있어 금품(떡값, 촌지 등)이나 접대 제공의 관행화가 심화될수록 업무처리과정에서 개인적으로 그 관행을 벗어나기 어려워 금품을 수수할 개연성을 높아질 수 밖에 없다. 따라서 부패가능성을 가늠하기 위해 이러한 부패적 행위의 관행화 정도를 파악한다.

③ 추가면담의 필요성 : 담당 공무원과의 직접 대면 필요성

부패는 상당부분 업무처리의 당사자인 공직자와 민간인의 대면관계, 특히 외부사람들이 개입되지 않는 비밀적인 대면에서 이루어진다. 즉 대면기회가 커질수록 금품수수 등 사적인 관계형성의 기회가 만들어진다는 것이다. 이러한 근거에서 업무처리 과정에서의 추가적인 대면 필요성은 부패 가능성을 가늠하는 수단이 된다.

○ 업무태도 평가항목

부패는 궁극적으로 공직자와 민간인 양자간의 행위로서 이루어진다. 즉 업무처리의 주체인 공직자와 민간인의 개인적 가치관이나 태도 및 행태가 작용하여 현실화되는 것이다. 이러한 측면에서 공직자나 민간인이 지니고 있거나 제시하고 있는 태도나 행태를 통해 부패발생 가능성을 가늠할 수 있다.

① 업무처리의 공정성

아무리 외적 환경이나 행정제도 등 업무여건이 미흡하더라도 공직자는 부패에 의존함이 없이 업무를 처리할 수 있다. 즉 부패는 가장 기저에서 공직자의 개인적 행태에 달린 문제이다. 특히 민간인에 비친 공직자의 업무수행 태도나 행태는 민간인에 의해 금품지급 여부를 결정하게 하는 중요한 계기가 되고 있다. 이러한 점에서 경찰공직자의 업무수행 태도와 행태를 통해 부패발생 가능성이 규명될 수 있다.

따라서 “업무처리의 공정성” 지표는 업무처리 과정에서 담당경찰공무원이 재량권을 과다행사하거나 자의적으로 처리하지 않고 단속이나 처리절차를 공정하게 적용하였는지 여부를 파악하고자 하는 것이다.

② 금품·향응 수수 기대

부패실태에 대한 인식은 크게 기대수준과 현실상태에 의해 결정된다. 즉 이들간의 괴리에 의해 부패문제의 심각성에 대한 개인적인 인식이 제시되는 것이다. 이러한 점에서 업무처리 이전에 조사대상자가 해당 기관의 부패수준에 대해 지니고 있는 기대수준을 규명하여 반영함으로써 조사결과의 타당성을 높이고자 한다.

따라서 “금품·향응 수수 기대” 지표는 담당경찰관이 업무를 처리하는 과정에서 금품(떡값·촌지 등)이나 향응을 제공받기를 기대했다고 생각하는지 여부를 파악함으로써 인적 측면의 부패발생 가능성을 가늠하고자 하는 것이다.

③ 담당 공무원의 업무처리 행태에 대한 민원인의 해석

업무처리 담당자로서의 공직자는 개인적 특성에 따라 다양한 처리태도를 보일 수 있다. 하지만 업무처리 대상으로서의 민간인들은 이러한 처리태도에 대한 이해와 해석이 전혀 다를 수 있다. 즉 부패 유발적인 측면에서 볼 때 공직자의 처리태도가 동일하게 만족할 만한 수준이 아니더라도 이를 민간인에 따라서는 금품요구의 암시로 해석할 수도 있다. 이러한 측면에서 부패발생 가능성은 민간인들이 담당 공무원의 업무처리 태도에 대해 어떤 인식을 견지하고 있는지를 파악하는 것이 매우 중요하다.

(5) 설문항목별 평가방식

- 설문항목별 평가방식은 크게 두 가지로 “응답자개별평가형”과 “기관총합평가형”이 있음.
- 응답자개별평가형
 - 개별설문에 대해 7점 척도로 응답된 응답내용을 집계해 응답자 개인별 점수를 구하고 이러한 개인별 점수를 전체로 재집계해서 항목에 대한 점수를 구하는 방식임.
- 기관총합평가형
 - 질문은 개인별로 이루어지나 점수집계는 개인별로 이루어지지 않고 기관전체로 이루어지는 방식임.
 - 설문항목중 부패경험을 나타내는 두 가지 지표인 “부패발생 빈도”와 “부패 규모”의 경우엔 개인별 부패경험 여부빈도·제공규모 등을 기관별로 총합해 정해진 수식에 넣어 기관별 점수를 구하는 방식으로 구하였기 때문에 개인별 점수는 없음.

〈표 4-7〉 경찰 청렴도 평가모형 지표체계

평가차원	평가항목	평 가 지 표	문항 번호	평가방식
부패수준에 대한 체감청렴도	개인적 경험	부패발생 빈도	문14-1)	기관총합평가형
		부패 규모	문14-2)	
	개인적 인식	금품제공의 효과	문14-3)	응답자 개별 평가형
		부패수준 변화	문15)	
부패유발 요인에 대한 잠재청렴도	행정제도	행정절차의 복잡성	문 1)	
		정보 공개	문 2)	
		업무처리과정의 명확성	문 3)	
		행정 규제	문 4)	
	부패통제	불복이의제기 용이성	문 5)	
		부패신고의 용이성	문 6)	
		부패방지 노력도	문 7)	
	업무환경	금품제공 수용도	문 8)	
		금품·향응 제공의 관행화 정도	문 9)	
		추가 면담의 필요성	문10)	
	업무태도	업무처리의 공정성	문11)	
		금품·향응 수수 기대	문12)	
		업무처리 행태에 대한 민원인 해석	문13)	

5) 지수산정 방식

(1) 응답자개별평가형 문항 계산 산식

- 해당항목 : 17개 설문항목 중 “부패발생 빈도”와 “부패 규모”를 제외한 15개 척도형 문항
- 점수화 방식
 - “청렴지수” 산정을 위한 본 조사모델에서는 부패에 대한 경험부분을 제외하고

는 기본적으로 폐쇄형 질문을 제시하고 있으며, 폐쇄형 질문에서 제시하는 응답형태는 7점 척도를 사용

- 설문항목, 하위영역, 상위영역, 청렴도의 점수를 모두 10점 만점으로 제시.
- 청렴도 측정을 위해 각 설문항목별로 7점 척도를 사용하여 조사한 다음에 아래와 같은 방식으로 7점 척도를 10점 만점으로 환산.

$$10\text{점 환산점수} = \frac{(7\text{점점수} - 1)}{6} \times 10$$

- 척도의 배점이 다른 이유는 응답척도의 방향이 문항에 따라 달라지기 때문임. 긍정적인 응답일수록 10점에 가깝고 부정적인 응답일수록 0점에 가깝도록 배점함.
- <표 4-8>은 10점 만점 기준의 청렴지수 도출을 위한 응답항목별 7점 척도의 환산을 위한 배점을 제시하고 있음

<표 4-8> 7점 척도의 10점 환산 방법

응답 항목	7점 척도	배점 [(7점 기준 점수-1)/6]*10
전적으로 그렇다	1	0 or 10
상당히 그렇다	2	1.67 or 8.33
다소 그런 편이다	3	3.33 or 6.67
보통	4	5
별로 그렇지 않은 편이다	5	6.67 or 3.33
거의 그렇지 않다	6	8.33 or 1.67
전혀 그렇지 않다	7	10 or 0

※ 설문내용에 따라 7점 기준 점수배정은 역산됨. 즉 설문이 부패와 관련하여 부정적인 내용으로 구성된 경우는 좌측 점수를, 긍정적인 내용으로 구성된 경우 우측의 점수를 배정함.

(2) 기관총합평가형 문항 계산 산식

- 해당문항 : “부패발생 빈도”와 “부패 규모”
- 설문 문항별 점수산정 방식
 - 각 설문에 대한 응답을 점수로 산정하는 방식은 기본적으로 7점 척도를 사용하고 응답자가 표시한 응답을 10점으로 환산하여 활용함
 - 그런데 이러한 점수배정의 문제점이 바로 부패에 대한 경험차원의 점수배정이며, 설문에 대한 응답이 폐쇄형 등급척도(ordinal scale)로 구성되지 않은 부패에 대한 경험차원의 점수배정은 다음과 같음
- ① “부패발생 빈도”에 대한 점수산정 방식
- 본 조사에서의 부패발생 사례에 대한 점수산정은 해당 경찰서의 업무별로 지난 1년간 금품·향응을 제공한 경험이 있는 비율과 제한된 기간내 동일인이 경험한 금품제공 빈도에 기초하고 있음
 - 조사대상이 되고 있는 경찰서에 대한 응답민원인들의 “금품제공경험 빈도를 (해당 빈도를 구성하는) 응답자 규모와 곱하여 전체 금품제공빈도”를 산정함. 그리고 전체 금품제공빈도가 산정되면 이를 해당 경찰서에 대한 설문조사 대상자, 즉 전체 표본규모로 나눔으로써 “응답자 규모에 대비한 제공건수의 비율”을 산정함
- 이러한 방식에 기초한 제공빈도 측면에서의 점수는 다음과 같은 두 가지 점에서 기존의 조사방식들이 지니고 있는 한계를 극복할 수 있음
 - 기관차원에서의 제공비율에 기초하여 점수를 산정할 경우, 개인차원에서의 1회 제공경험에 대한 왜곡을 시정할 수 있음
 - 그런데 기관(경찰서) 차원의 금품제공 경험비율에 입각하여 부패발생비율 측면의 점수를 산정하더라도 개개인 차원의 제공빈도를 반영하지 못함. 하지만

위와 같이 제공빈도별로 각각의 해당 구성비율과 곱해 전체 제공빈도를 구하고 이를 응답자 규모에 대비한 비율로 산정할 경우 개개인이 경험한 구체적인 금품제공빈도가 모두 점수로 반영되는 이점이 있음

- 한편 “응답자 규모에 대비한 제공건수의 비율”에 입각하여 산정된 해당 경찰서에 대한 “금품제공빈도 측면에서의 점수”는 <표 4-9>와 같이 7등분하여 산정됨.
 - 이는 곧 부패발생비율에 입각한 점수는 응답자 개인별로 산정되는 것이 아니라 기관(경찰서)차원에서 산정되고 있음을 의미함
 - 즉 제공빈도에 따른 점수배정은 조사대상 경찰서의 공무원과 접촉한 민원인 가운데 금품이 제공된 전체 건수가 조사대상 민원인 규모의 40% 이상인 경우를 최저점인 1점(완전히 부패한 상태)으로 배정하고, 조사의 표본상 오차 등을 감안하여 금품이 제공된 전체 빈도가 조사대상 표본규모의 1.5% 미만일 경우를 7점(부패가 전혀 없는 상태)으로 배정하고 있음

<표 4-9> 조사대상자(응답자) 규모에 대비한 전체 금품제공 건수의 비율에 따른 점수배정

40%이상: 1점,	30% 대: 2점,	20% 대: 3점,	10% 대: 4점
5-10%미만 : 5점,	1.5-5%미만 : 6점,	1.5%미만 : 7점	

② “부패발생 규모”에 대한 점수산정방식

금품제공이 일부라도 발생한 경우, 금품제공경험이 없는 응답자를 점수산정에 반영하지 않고 단지 경험자에 의해 제공된 금품규모에 입각하여 점수를 산정함

- 제공금품의 규모에 입각한 해당 경찰서의 점수는 금품제공자 가운데 각자가 제공한 금품규모에 따라 배정된 점수와 전체 제공자 가운데 특정 금품 규모를 제공한 응답자의 비율에 기초하여 산정함
- 제공금품의 규모에 따른 점수배정은 <표 4-10>에서 제시한 바와 같이 7등분되고 있는데, 이는 201만원 이상을 제공한 경우 완전히 부패한 상태로 1점이, 5만원 이하일 경우에는 7점, 그리고 금품제공이 전혀 이루어지지 않은 경우에는 8점이 배정됨

<표 4-10> 제공된 금품의 규모별 점수배정

201만원이상 : 1점,	101-200만원 : 2점	51-100만원 : 3점,
31-50만원 : 4점,	16-30만원 : 5점,	6-15만원 : 6점,
5만원 이하 : 7점		

- 그리고 금품제공규모 측면의 경찰서 점수는 이러한 금품제공경험이 있는 개별 사례의 규모에 따른 점수와 전체 경험자(제공자) 가운데 각 금품규모별 제공자의 비율을 산정하여 배정된 점수와 곱해 합산 도출함
- 금품제공이 전혀 이루어지지 않은 경우에만 금품제공 규모측면에서의 만점인 8점이 배정되고, 금품제공이 단 한 건이라도 이루어진 경우에는 제공된 금품의 규모에 입각한 점수산정이 이루어지는데, 제공된 금품규모가 모두 201만원이 넘는 경우 가장 부패한 수준인 1점이 배정됨

<표 4-11> 금품제공 규모측면에서의 점수

$$\text{금품규모 점수} = \sum \{(\text{각 금품규모별 제공자} / \text{전체 금품제공자}) \times \text{배정 점수}\}$$

- 이러한 방법의 한계는 극히 소수에 의해 자행된 금품제공규모에 따라 점수가 산정됨으로 인해 금품을 제공하지 않은 절대 다수의 응답자가 직접적으로 반영되지 않는다는 점임. 하지만 금품을 제공하지 않은 절대다수는 실질적으로 부패발생사례(금품제공빈도)에서 이미 반영되었기 때문에 이중적으로 반영할 필요는 없는 것으로 판단됨

(3) 경찰 청렴도 계산 산식

○ “청렴도” 산정방식

- 특정 경찰서에서 업무를 수행할 때 당사자들이 부패에 노출된 정도를 의미하는 “청렴도”는 부패에 대한 개인차원에서의 인식 및 경험을 의미하는 “체감청렴도”와 부패를 유발하는 요인들의 상태를 반영하는 “잠재청렴도”의 산정방식은 다음과 같음
- 해당 기관의 설문항목 점수는 업무별 점수를 평균해서 구하며 각 설문항목 점수에 부여된 가중치를 곱해 각 항목이 속한 하위영역의 점수로 가중평균하고 이렇게 구한 하위영역별 점수에 다시 해당 하위영역의 가중치를 곱해 상위영역 점수를, 마찬가지로 방식으로 체감청렴도와 잠재청렴도를 가중평균해 종합청렴도를 구함.

○ “청렴도”, “체감청렴도” 및 “잠재청렴도”의 산정방식은 <표 4-12>와 같음

<표 4-12> 청렴도, 체감청렴도 및 잠재청렴도 산정방식

<p>청렴도 = (체감청렴도×체감청렴도 가중치 + 잠재청렴도×잠재청렴도 가중치)</p> <p>- 체감청렴도 = (부패경험 항목의 점수×부패경험항목 가중치 + 부패인식 항목의 점수×부패인식항목 가중치)</p> <p>- 잠재청렴도 = \sum [(업무환경, 행정제도, 업무태도, 부패통제 등 4가지 평가항목의 점수)×각 항목의 가중치]</p>
--

- 경찰서별 청렴도 측정을 위한 계산식
 - 평가차원별 청렴도에 평가차원별 가중치를 곱해서 합한 점수
- 평가차원별 청렴도 측정을 위한 계산식
 - 평가항목별 청렴도에 평가항목별 가중치를 곱해서 합한 점수
- 평가항목별 청렴도 측정을 위한 계산식
 - 평가지표별 청렴도에 평가지표별 가중치를 곱해서 합한 점수

○ “체감청렴도” 산정방식

- 체감청렴도는 부패인식 항목과 부패경험 항목의 가중평균으로 구함.
- “체감청렴도”의 부패에 대한 “인식”차원의 점수는 설문조사에서 제공되는 응답범위가 해당 설문내용의 정도를 반영하는 7점 척도의 Likert scale을 사용하고 있으나, “경험”차원의 점수는 설문조사에서 제공되는 응답범위 및 응답에 대한 점수배정이 임의적으로 이루어짐
- 그 결과 조사대상기관의 부패실태와 관련된 인식차원 점수와 경험차원 점수의 평균과 표준편차가 크게 차이가 나타날 수 있는데, 이는 “체감청렴도”가 인식 또는 경험차원 가운데 편차가 심한 차원의 점수에 의해 크게 영향을 받을 수 있음을 의미함.
- 이러한 가능성을 배제할 수 있는 유일한 방안이 객관적인 Likert scale을 사용하지 않는 경험차원의 점수를 인식차원의 점수를 기준으로 표준화시켜 합산하는 것임³⁶⁾
- 따라서 “체감청렴도” 산정을 위한 부패경험차원의 점수는 단순히 금품제공경험 및 금품제공규모에 의해 도출된 점수가 아니라, 이를 부패인식차원의 점

36) 이러한 방안은 국제투명성기구(TI: Transparency International)에서 부패인지도지수(CPI: Corruption Perception Index)를 산정하는데 활용되고 있음

수를 기준으로 표준화시킨 점수를 의미하며, 그 구체적인 표준화 방법은 다음과 같음

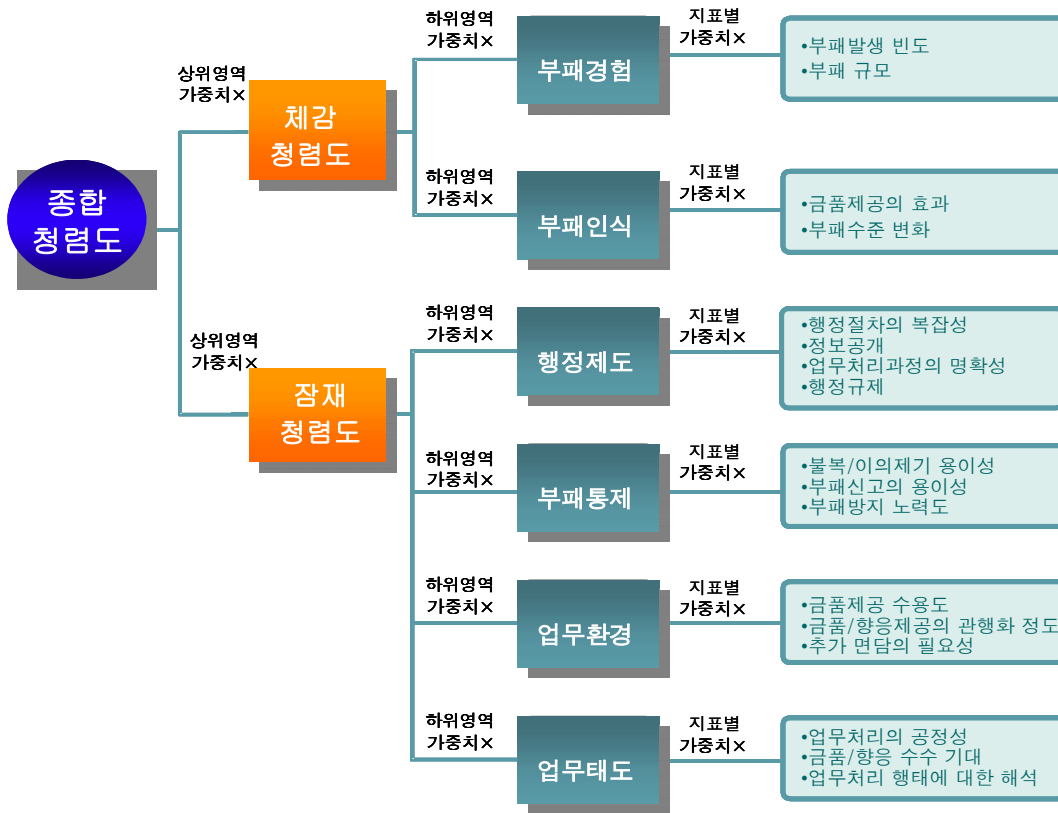
- ① 조사대상 모든 기관의 인식차원 평균점수(μ_1)와 표준편차(σ_1) 산정
- ② 조사대상 모든 기관의 경험차원 평균점수(μ_2)와 표준편차(σ_2) 산정
- ③ 경험차원 점수에 대한 기관별 z -score 산출, 즉 $z=(y-\mu_2)/\sigma_2$
- ④ 도출된 경험차원의 z -score를 인식차원에 적용시켜 인식차원 평균점수를 기준으로 한 기관별 점수 도출, 즉 $y=(z \times \sigma_1) + \mu_1$

○ “잠재청렴도” 산정방식

- 잠재청렴도는 행정제도, 부패통제, 업무환경, 업무태도 등 4개의 각 하위 평가항목 점수에 평가항목별 가중값을 곱하여 구함.
 - 행정제도 항목은 ‘행정절차의 현실성’ 지표와 ‘정보공개 정도’ 지표, ‘업무처리 과정의 명확성’ 지표, ‘행정규제’ 지표의 가중 평균으로 산출
 - 부패통제 항목은 ‘불복·이의제기의 용이성’ 지표, ‘부패신고의 용이성’ 지표, ‘부패 방지 노력도’ 지표의 가중 평균으로 산출
 - 업무환경 항목은 ‘금품제공 수용도’ 지표, ‘금품·향응 제공의 관행화 정도’ 지표, ‘추가면담의 필요성’ 지표의 가중평균으로 산출
 - 업무태도 항목은 ‘업무처리의 공정성’ 지표, ‘금품·향응 수수기대’ 지표, ‘업무처리 행태에 대한 민원인 해석’ 지표의 가중 평균으로 산출

- 이상의 평가구조를 요약하면 아래 <그림 4-4>와 같으며, 실제 응답자에게 물어 구한 17개 설문지표별 점수에 각 설문지표별 가중치가 곱해져 하위영역 청렴도가 구해지고 여기에 하위영역의 가중치가 곱해져 상위영역 청렴도가 구해지는 방식으로 최종 종합청렴도가 구해짐.

<그림 4-4> 경찰청렴도 조사의 평가구조



3. 조사방법

1) 모집단 및 표본

(1) 모집단

- 본 조사는 경찰서별·업무유형별 경찰행정업무 수행과정에서 발생하는 부패실태와 더불어 부패유발요인을 파악하고 그 추세를 비교하는데 목적이 있음

- 경찰서별·업무유형별로 경찰행정업무 수행과정에서 발생하는 부패실태와 부패발생 가능성에 대한 설문조사가 적용되는 민간인들로서의 모집단은 해당 기관과 업무관계에 있는 민간인들로 한정하며, 구체적인 모집단 범주는 다음과 같음.
 - 일정한 기간내 (주로 1년 단위) 인허가나 기타 일회적인 민원업무처리 경향이 있는 민원인
 - 업무상 해당 기관으로부터 단속과 점검 등 1회 이상의 업무관계가 발생한 민간인
 - 해당 기관으로부터 업무를 위탁받는 등 계약관계가 발생한 민간인

- 모집단으로서의 경찰행정 수요자
 - 지난 1년 동안 경찰서에서 6개 업무분야를 통해 업무처리경험이 있는 일반민원인 : 유해업소 단속, 교통사고조사, 교통단속(음주·무면허 운전자단속 및 일반법규 위반 단속), 수사관리, 총포·도검·화약류 등 소지허가, 계약관리

(2) 표본구성 및 기관별 할당방법

- 표본의 구성
 - 경찰행정에서 발생하는 부패실태와 요인을 파악하기 위한 설문조사 대상으로서의 표본은 모집단의 성격이 반영될 수 있도록 경찰행정 민원인들을 대상으로 함

- 표본선정을 위해서는 조사대상 기관을 중심으로 위 범주의 민간인들을 모집단으로 규정하여 해당 경찰서로부터 모집단에 포함되는 민간인에 대한 명부를 받아 표본선정을 위한 리스트, 즉 프레임을 구성
 - 기관별로 조사결과의 통계적 타당성과 신뢰성을 유지하기 위해서는 신뢰수준

과 오차범위를 고려하여 모집단 규모에 따라 기관별 표본규모가 결정되고, 이들 표본이 위와 같은 프레임내에서 무작위로 선정되어야 함

○ 조사대상이 되는 민간인들의 분류에 기초한 표본선정을 위한 프레임은 다음과 같음

- 일정한 기간내(1년 단위) 민원인이 등재된 기관·부서별 민원접수대장
- 업무상 해당 기관으로부터 단속과 점검 등 1회 이상의 업무관계가 발생한 민간인 명단 목록
- 총무과 또는 사업부서에서 보관중인 계약사업자 목록

○ 실제 표본구성 및 할당 방법

- 측정업무 수행기관의 특성을 감안하여 일정기준에 따라 분류 후 무작위 계통 추출
- 업무수행기관을 지방경찰청별, 경찰서 등급별(1·2·3급지)로 분류하고 표본할당에 기초한 무작위 표본추출
- ※ 조사표본규모가 20~30개 이상이면 정규분포를 따른다는 통계학의 이론(중심극한 정리)을 적용하되, 조사결과의 정확성 제고를 위해 업무별 조사표본이 50표본 이상 되도록 측정업무를 최대 10개 이내로 제한

○ 자료제출 기관별로 업무 처리량이 많은 경우 계절성을 감안하여 분기별·월별 추출(홀수월/짝수월, 홀수분기/짝수분기 등)

- ※ 응답거절률과 표본관리행위 방지 등을 고려하여 측정업무별로 조사표본의 3배 이상의 명부가 확보되도록 자료제출 기관별로 제출 표본규모 할당

(3) 조사 대상기관 및 조사표본 규모

- 대상기관 : 전국 234개 경찰서(<표 4-13> 참조)
- 총 조사표본 규모 : 총 9,860표본
 - 경찰서 등급을 기준으로 124개 1급지(6,200표본), 36개 2급지(1,440표본), 74개 3급지(2,220표본)
- 기관별 조사표본 : 50표본 조사를 원칙으로 하되, 대민업무 규모가 적은 기관은 일부 조정
- 측정업무별 조사표본 : 10표본 이상 조사를 원칙으로 하되, 대민업무 처리건수 및 통계적 신뢰성 등을 고려하여 업무별 조사표본 규모를 할당(단, 처리건수가 적은 경우 전수조사)
- 전국 234개 경찰서의 등급을 기준으로 1급지는 각 50부, 2급지 각 40부, 3급지 각 30부의 표본규모를 할당할 때 총 9,860부의 유효표본 규모임

<표 4-13> 측정대상기관 현황 및 표본 할당 규모

구분 지방경찰청	경찰서 등급(할당 표본수)			
	합계	1급지(50)	2급지(40)	3급지(30)
서울	31	31		
부산	14	14		
대구	9	8	1	
인천	8	7		1
울산	4	4		
경기도	32	23	5	4
강원도	17	3	4	10
충청북도	11	2	2	7

충청남도	19	7	4	8
전라북도	15	4	4	7
전라남도	26	8	4	14
경상북도	24	5	6	13
경상남도	22	6	6	10
제주도	2	2		
합계	234	124	36	74
표본규모	9,860	6,200	1,440	2,220

2) 표본추출 방식 및 대상기간

○ 표본추출 방식

- 표본오차 최소화를 위해 측정대상기관에서 제출한 명부에 대하여 DB 구축 후 무작위 표본추출

○ 표본추출 대상기간 : 전년도 7. 1 ~ 당해년도 5. 30

- 계절별 민원성격 및 업무내용의 차이를 반영하기 위해 최근 1년간(11개월)을 표본추출 대상기간으로 설정
- 이는 청렴위의 조사대상기간(전년도 8. 1~당해년도 6. 30)보다 앞서 경찰청 자체적인 조사가 선행됨으로써 사전 내부점검과 평가 및 청렴위 평가에 대비하기 위함임.

3) 설문조사방법

- 본 조사가 민원인이 경찰의 업무처리 과정에서 발생하는 불법행위인 금품수수를 비롯한 부정부패행위에 관한 인식도 조사인 만큼, 조사의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 조사과정에서 조사대상자의 신분에 대한 익명성이 최대

한 보장되어야 함

- 조사대상자의 익명성을 최대한 보장하고 예산절약을 위해 “면접조사”를 피하고 “전화조사” 방식을 택함

4. 모형의 가중치 산정방법

1) 가중치 산정방법으로써 AHP기법 제안

(1) 계층적 절차분석기법의 장점

행정부패는 측정 대상과 영역, 측정방법, 목적, 데이터의 표준화, 그리고 인지와 실제에 대한 해석에 따라 적지 않은 차이를 나타낼 수 있다. 그 이유는 앞서 고찰한 바와 같이 부패와 같이 복잡하고 논쟁의 여지가 많은 영역에서는 비교평가를 위한 완벽한 표본프레임, 많은 수의 대상국가나 영역들, 충분한 설득력을 갖춘 단일의 자료나 조사수단은 존재하지 않기 때문이다. 이를테면 우리에게 잘 알려진 CPI의 경우는 복합적인 (composite) 지수접근법을 채택해 왔다. 이는 서로 다른 표본프레임과 다양한 방법론을 사용하고 있지만, 부패인지도를 측정하는 가장 강력한(robust) 측정수단으로 인식되고 있다.

그러나 부패에 대한 인식도의 측정에서는 편의(偏倚)가 없는 확실한 자료를 얻기는 힘들며, 흔히 타당성과 관련하여 어려운 문제를 야기시킨다. 이를테면 범죄와 관련된 비교연구를 위한 국가간의 자료를 수집하는 것은 형사재판체계가 성립된 국가는 공식적인 국가의 범죄인 통계치로서 가능한 것이지만, 뇌물과 부패의 엄밀한 법적 정의는 각 국가의 맥락에서 차이가 날 수 있고, 뇌물(bribery), 사기(fraud), 횡령(embezzlement) 등의 개념간의 차이는 문제의 소지가 있을 수 있다. 이는 각 국가의 기관에서 사용되는 적용기법들이 서로 다를 수 있음을 의미한다.

행정부패 측정방법에서 각 지표간 가중치할당 방법도 행정부패의 정도를 인식하는 데

상당히 중요한 준거가 될 것이다. 일반적으로 가중치 할당방법은 고정점수할당법과 AHP 기법이 있다.³⁷⁾

고정점수할당방법(Constant Sum Method)은 응답자에게 일정한 점수를 주고 이를 평가항목의 중요도에 따라 할당하도록 하는 방식으로서 전년도 연구의 가중치 합이 100이 되도록 항목간에 점수를 배분하게 하는 것이다. 이러한 방법은 측정결과 비율척도의 자료를 얻을 수 있고 측정방법이 단순하고 용이하다는 장점을 가지고 있는 반면, 평가항목이 많아지면 점수할당이 어렵게 되고, 응답자 자신이 생각하는 기준 항목에 대한 인식이 개인별로 또는 항목순서에 따라 상이할 수 있다는 단점을 가지고 있다.

반면, 계층분석기법(Analytic Hierarchy Process)은 항목들간의 비교를 통해 상대적인 중요도를 점수화 하는 방법으로서 ‘고정점수할당방법’에 비해 항목간 상대적 중요성에 대한 체계적 평가가 가능하고 항목간의 비교를 통해 가중치에 대한 평가자의 일관성을 측정할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 반면, 기존의 평가방법에 비해 문항수가 많지 않기 때문에 평가대상집단에게 혼란을 초래할 우려가 있고 설문기간과 비용이 늘어난다는 단점을 가지고 있다.

(2) AHP기법을 이용한 가중치 산정

경찰청렴도 측정모형의 가중치 평가방법으로 계층분석절차기법을 적용하여 각 지표별 중요도를 산정할 것을 제안한다.

이 기법은 평가의 목적과 수단을 계층적으로 연결시켜 주며, 복수의 요소들에 대한 가중치를 동시에 고려하기보다는 두 개씩 짝을 지어 이원비교를 하게 함으로써 평가대상 요소들 사이의 상대적 중요도에 대한 판단을 명확하고 용이하게 할 수 있도록 해 준다. 뿐만 아니라 판단의 일관성 정도를 알려주어 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업을 가능하게 해 주는 장점이 있다.

37) 최병대, *op. cit.*, 56쪽.

요컨대 AHP기법은 평가의 항목·지표 가중치(weight) 선정에 있어서 부패문제를 보다 구조적인 관점에서 접근하게 됨으로써 평가자가 선택할 수 있는 여러 가지 평가항목과 지표체계를 합리적·체계적 차원에서 서열화시킬 수 있다.

AHP기법을 활용하게 되면 부패문제를 보다 구조화된 관점에서 접근함으로써 체계적 단계를 구축하고, 합리적인 평가항목과 지표체계를 구성하게 되어 평가자가 선택할 수 있는 여러가지 대안들을 체계적으로 서열화하는 방법을 제시할 수 있다. 그리고 이 기법은 대안들을 비교·평가하는데 있어서 의사결정자로 하여금 객관적인 요소뿐만 아니라 주관적 요소, 그리고 정량적 요소뿐만 아니라 정성적 요소도 고려할 수 있도록 하는 장점이 있다. 즉 AHP기법은 단순하게 정량화 할 수 없는 변수들을 체계적으로 비교 가능하게 함으로써 가중치 설정상의 오류를 방지할 수 있으므로 AHP기법으로 중요도를 산정하는 것이 바람직하다.

현재 국가청렴위원회 청렴도 모형의 가중치 산정방법은 부패유발 가능성 및 중요도의 차이에 따라 차등을 주는 가중 집계방식을 도입하고 있다. 즉 상위영역은 델파이 기법, 하위영역은 AHP기법, 설문항목은 고정총합척도법을 이용하여 평가영역과 설문항목간에서 다른 가중치 산정방법을 적용하여 보다 정확하게 종합청렴도를 산출해 내고 있다.

요컨대 AHP기법을 활용한 행정부패측정모형에 대하여 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 기존 모형들을 비교·분석하여 부패지수의 도출방법을 하나의 절차적 과정으로 접근함으로써 측정항목, 측정요소, 그리고 측정지표를 보다 체계적이고 간결하게 한다.

둘째, 기존 모형들과 달리 가중치는 AHP 기법을 적용함으로써 측정항목, 측정요소, 측정지표간의 중요성을 서열화 할 수 있어, 부패지수에 대한 이해부족으로부터 올 수 있는 혼란을 방지할 수 있다.

셋째, 기존 모형들의 한계와 제약점을 개선함으로써 미래의 바람직한 행정부패지수측

정모형의 준거들을 제시한다.

AHP기법의 개요와 원리, 추진절차 등을 일목요연하게 정리하면 다음과 같다.

2) AHP기법의 이해

(1) 개 요

AHP기법은 1970년대 초에 Saaty에 의해 개발되었으며, 이는 유한한 수의 대안들을 다수의 목표에 견주어 평가하는 기법으로 목표들 사이의 가중치(중요도)를 계층적으로 나누어 파악함으로써 각 대안들의 중요도를 산정하는 기법으로써 합리적인 의사결정도구로서의 역할을 한다.

설문조사를 통한 중요도 산출 방법은 타 속성의 고려여부에 따라, “독립적 조건비율화(Rate each requirement in isolation)” 방법, “상관적 조건 비율화(Rate relative to other requirement)”방법과 “강제 비교(Forced Comparison)”방법으로 구분될 수 있다. 일반적으로 활용되는 Likert 척도방법은 타 속성을 고려하지 않은 상태에서 중요도를 평가하기 때문에 “독립적 조건비율화 방법”에 속하게 된다. 또한 본 연구에서 활용되는 AHP방법은 속성의 강제적인 쌍별비교(Paired Comparison)를 통해 이루어지기 때문에, “강제비교” 방법에 속하게 된다.

AHP는 다중의 평가 기준을 갖는 복잡한 의사결정 문제를 분석하는데 기존의 사회과학 기법으로 풀기 어려운 문제에 대한 수리적 접근기법으로서, 정성적 또는 무형적 기준과 정량적 또는 유형적 기준을 비율척도를 통해 측정하고, 비정형적인 복잡한 문제를 계층적으로 분화함으로써 단순한 이원비교의 판단으로 문제해결을 가능하게 하며, 정성적 사항을 정량화 하여 수치로 표현할 수 있다는 측면에서 계층적 분석과정의 유용성이 인정되고 있다.³⁸⁾

38) Saaty, T.L, The Analytical Hierarchy Process, McGraw-Hill, New York, 1980

AHP(analytical hierarchy process)기법이란 의사결정을 함에 있어서 복잡한 문제 상황의 구성요소간의 상호의존성을 그림으로 조직화하고, 논리적인 판단뿐만 아니라 직관, 감정 그리고 경험까지도 함께 고려하여 문제 해결력이 높은 의사결정을 가능하게 해주는 의사결정기법이다. 이는 의사결정문제의 객관적(objective)이며 유형의 요소뿐만 아니라 주관적(subjective)이며 무형의 요소까지도 함께 같은 구조적 틀 속에 집어넣어 고려할 수 있게 해준다. AHP기법은 의사결정문제가 다수의 평가기준으로 이루어져 있는 경우, 평가기준을 계층화하여 계층에 따라 중요도(weight)를 정하여 가는 것으로 Thomas L. Satty에 의해 1970년대 초에 개발되었다.

일반적으로 주관적 가중치의 부여 방법에는 순위비교법, 평점부여법, 배점부여법, 쌍체비교법, 쌍체비법, Delphi법 등이 있지만 AHP기법은 여러 가지 가중치 부여방법 중 논리적이면서도 상대비교의 정확성을 향상시킨 기법이라 할 수 있다.

계층적 분석기법은 기본적으로 시스템이론(system theory)에 그 기초를 두고 있다. 시스템이론은 어떤 문제를 하나의 시스템으로 보는 데서 출발한다. 시스템적 사고는 현재가 미래를 결정한다고 볼 뿐만 아니라 미래가 현재를 결정한다고 생각한다. 이러한 사고는 계획에 있어서 가장 기본적인 사고인 것이다. 뿐만 아니라 시스템적 사고는 복잡한 현상을 관찰하고 어떤 문제에 대한 해답을 구하는 데 귀납적 방법과 연역적 방법을 조합한 통합 등의 방법을 사용하고 있다.³⁹⁾ 시스템이론은 하나의 개념적 기초를 제공해 주는데, 이러한 개념적 토대 위에 상호 연관된 계층적으로 하나의 시스템과 그 시스템의 문제를 기술할 수 있도록 해주는 새로운 방법을 구축할 수 있다.

계층적 분석절차가 갖는 계층적 분해의 특질은 의사결정 문제의 유기적 관계를 계층적으로 파악하여 문제의 복잡성에 매우 큰 유연성을 갖는다는 것으로, 다수의 집단, 다수의 기준으로 구성된 복잡한 문제에 대하여 계층적 접근이 가능하므로 정보화수준 지표간 또는 부문간 중요도를 측정하는 데 유용하게 응용될 수 있다.

계층적 분석방법은 어떤 문제의 요소들을 먼저 계층적으로 나타내는 체계적인 절차를

39) 노화준, “지역종합개발에 있어서 경쟁력 강화를 위한 전략적 우선순위 설정 연구 : 경기도 사례를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제29권 제2호, 1995, p.532.

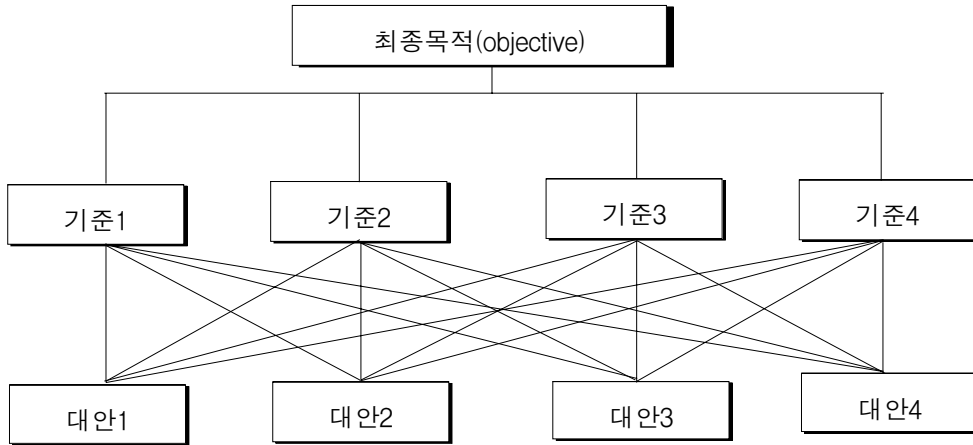
말한다. 이 방법은 하나의 문제를 더 작은 구성요소로 분해하고, 그 각각의 구성분자들을 더 작은 구성요소로 세분화하여 나타내는 기본적인 근거(rationality)를 나타내주며, 다음에는 의사결정자로 하여금 이 요소들을 연이어 들쭉 째어 비교하는 일련의 비교판단을 통하여 이들 계층 내에 있는 요소들의 영향력에 대한 상대적인 강도와 효용성을 나타낼 수 있도록 하는 지침을 제공해 준다. 이들 판단들은 다음에 숫자로 전환된다. 분석적 계층화 방법은 평가요소 또는 기준들 가운데 우선순위를 설정하고, 그 후에 다시 해결대안들 간의 우선순위를 유도해 낼 수 있도록 이들 여러 가지 판단들을 통합하는데 사용될 절차와 원칙들을 포함하고 있다. 이때 이러한 절차와 원칙에 의하여 얻어진 숫자들은 비율척도(ratio scale)로 추정된 것이라는 것이 특징이다.⁴⁰⁾

계층적 분석절차는 기본적으로 ① 복잡하고 비구조화된 상황을 하위구성요소로 분해하고, 구성요소들을 계층적 순서에 따라 배열한 다음, ② 각 구성요소들의 상대적 중요성에 대한 주관적 판단에 따라 수치화된 가치를 할당하고, ③ 가장 우선순위가 높고 원하는 결과를 얻기 위하여 취해져야 할 요소를 결정하기 위한 판단을 종합하는 것이다.

의사결정문제를 상호관련된 의사결정요소들의 계층화로 나눔으로써 의사결정의 계층을 형성하는데, 이 과정은 계층적 분석절차에서 가장 중요한 측면이다. 최상위 계층에는 의사결정의 최종목적이 위치하고, 최하위 계층에는 집행수준의 구체적인 대안들이 자리 잡게 되며, 그 중간의 각 단계에는 상위단계 요소에의 공헌도에 따라 요소들의 구조화가 가능하다. 이들은 일종의 목표수단의 연쇄관계(ends-means chain relationship)를 이루게 되는데, 의사결정 도식은 다음 <그림 4-5>와 같은 기본형태를 지니게 된다.

40) Satty는 계층분석법이 특별히 잘 응용되어질 수 있는 분야를 다음과 같이 열거하고 있다. ① 우선순위의 결정, ② 의사결정 대안집합의 창출(대안탐색), ③ 최적 정책대안의 선택, ④ 요소(requirements)의 판단, ⑤ 편익과 비용에 의한 의사결정, ⑥ 유한한 자원의 합리적인 배분, ⑦ 시간의 경과에 따른 결과예측과 위험도 평가, ⑧ 성과의 측정, ⑨ 시스템의 설계(system design) ⑩ 시스템의 안전성 확보, ⑪ 최적화(optimization), ⑫ 분석적 기획(analytical planning), ⑬ 갈등적 요인의 해결(conflict resolution)(Satty & Vargas, 1991, pp.12~13 ; 나제민·박영미, “계층적 분석절차와 기획예산”, 『한국행정학보』, 제27권 제1호, 1993, pp.155~167).

〈그림 4-5〉 계층적 분석절차의 기본적인 의사결정 도식(schema)



(2) AHP 기법의 원리

AHP 기법은 세 가지의 주요 기본원리에 근거하여 작동하는데, 그것은 세분화(decomposition), 비교판단(comparative judgment), 우선순위의 종합(synthesis of priorities)이다.

① 세분화

세분화는 문제의 기본요소를 파악하여 계층구조를 설명하기 위해 필요하다. 문제를 계층구조로 구성하는 것은 계층화 의사결정 기법의 가장 중요한 시작점이다. 전형적으로 계층구조의 최상위수준은 의사결정의 전반적인 목표를 반영하고 가장 낮은 수준은 의사결정의 대안을 나타내며, 이들 목표와 대안 사이는 평가기준으로 구성된다. 계층구조는 의사결정에 영향을 주는 모든 인자들 간의 상호관계를 일반적이고 불확실한 수준에서 보다 특정적이고 분명한 수준으로 구체화시켜 줌으로써 복잡한 문제를 보다 명확하고 쉽게 이해할 수 있도록 한다.

② 비교판단

일단 계층구조가 설정되면 의사결정자는 각 단계 구성요소의 상대적 중요도를 결정하기

위해서 비교판단을 시작한다. 비교판단은 상위단계의 목표에 비추어 바로 하위수준의 상대적 중요도를 결정하기 위한 것으로 개별비교의 방법에 의해서 이루어진다. 개별비교를 위해서는 비교 매트릭스가 구성되고, 평가를 위해 <표 4-14>와 같은 평가척도를 사용한다. 계층화 의사결정 기법에서 사용되는 평가척도는 의사결정자가 스스로의 주관적 판단, 경험, 지식 등을 직관적이면서도 자연스러운 방법으로 의사결정에 반영할 수 있도록 한다.

<표 4-14> 중요도의 비교평가치

척도	정의
1	같은 정도로 중요
3	약간 중요
5	매우 중요
7	극히 중요
9	절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	각 단계별 중간 정도의 중요

③ 우선 순위의 종합

비교 매트릭스상의 비교가 끝나면 다양한 구성요소에 대한 상대적 가중치를 도출하는 단계로 들어간다. 바로 상위수준의 요소에 대한 각 단계별 구성요소의 상대적 가중치는 비교 매트릭스상의 값은 벡터(vector)의 구성요소로 처리함으로써 계산된다.

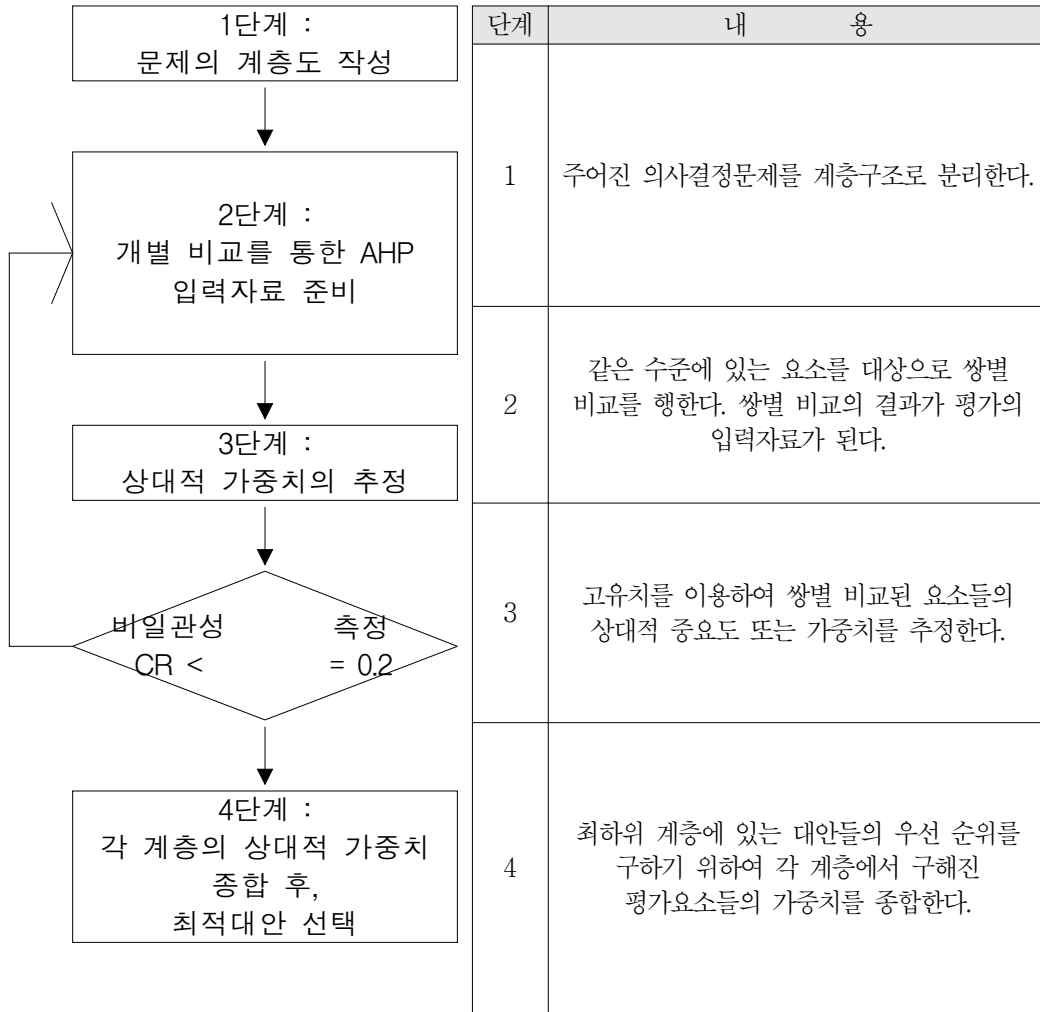
대안에 대한 가중치의 합은 계층구조의 최상위 수준에서부터 가장 하위수준에 이르는 패스(path)를 통하여 그 대안과 관련된 각각의 가중치를 합산함으로써 결정된다. 최종적으로 각 대안의 우선 순위는 이와 같이 계층구조를 통해서 결정된 가중치를 상위수준 평가기준의 가중치와 곱함으로써 구해진다.

(3) AHP 기법의 절차

AHP 기법의 절차는 먼저 계층도를 작성하고 개별비교를 위한 평가 매트릭스를 작성

하여 개별비교를 실시하여 가중치를 산정한 후 일련의 개별비교가 일관성이 있게 되었는지를 검증하기 위해 정합도를 계산한다. 다음 <그림 4-6>은 AHP 기법을 통한 의사결정문제를 해결하는 과정을 보여주는 도식이다.

<그림 4-6> 의사결정문제 해결의 단계



<표 4-15>는 속성의 중요도를 측정하기 위한 방법들의 간략한 절차와 사용의 예를 나타내었다.

〈표 4-15〉 속성의 중요도를 측정하는 방법

방 법		진행 절차	특 징
독립적 조건 비율화 방법 Rate each requirement in isolation	선형비율척도 Linear Rating Scale	1~5 또는 1~10점 척도에 항목의 중요성을 배치함.	작성이 빠르지만, 10점척도를 사용했을 때도, 중요도 선정의 넓은 범위가 되지 못하고, 상 대적인 비교라기보다는 독립적인 비율화임.
	Kano 설문조사	“만약에...라면”과 “만약 에...이 아니라면”의 상반 된 2가지 질문에 답할 것 을 요청함.	중요도 가치결정에 뛰어나고, Exciters, Satisfiers, Expecteds를 명확히 하고, 자동적 으로 중요성의 비율이 %로 표현됨. 그러나 2번 질문하기 때문에 응답하기 지루하고, 조사결과 분석이 복잡함.
상관적 조건 비율화 방법 Rate relative to other requirements	순위 선정 Priority Ranking	가장 높은 것에서부터 낮 은 것으로 순위를 정함.	작성하기 쉽고, 상대적 비율화가 가능하지만, 조건의 수가 12개 이상일 경우, 부적당함.
	복수 선정 Multi-voting	속성목록을 제시하고, 항 목의 1/3에 해당하는 수 만큼 가장 중요한 것을 선택함.	작성이 빠르고, 조건목록의 수가 길 때, Priority Ranking방법보다 우수하며, 상대적 비율화가 가능하다. 그러나 응답이 강요되지 는 않음.
	고정총합척도 Constant sum	100점을 속성항목들에 각각 할당함.	다소 상관적인 비율을 강요하지만, Anchored Scale보다는 덜하다. 그러나, 항 목에 점수가 할당되지 않으면, 응답비율에 있 어 매우 넓은 변화를 얻게 됨.
	\$100/\$1000 분배	속성항목에 100달러를 분배하고, 보상으로서 공 급자들간에 1000달러를 분배함.	다소 상관적인 비율을 강요할 수 있으나, 고 객에게 속성항목을 구매하는 방법을 보여주 고, 고객의 요구항목을 반영한 공급자를 제시 해야 함.
	기준화 척도 Anchored Scale	가중 중요한 항목에 10을 주고, 다른 항목은 그것과 관련지어 비율화 함.	약간의 교환이 강제되어지나, Conjoint분석만 큼 복잡하지는 않고, Linear rating 또는 고 정일정합척도 또는 Conjoint분석간에서 최적 의 균형을 유지한다 그러나, Conjoint분석만 큼 엄밀하지는 않음.
강제 비교방법 Forced Comparison	계층화의사결정 AHP	강요된 상별 비율화로 각 속성항목의 중요도를 % 화함.	고객이 요구사항 중에서 다수의 강제적인 특 정판단을 이루고, 상관적인 비율화가 가능하 지만, S/W의 가격과 학습이 어렵고, 설계가 어려움.
	Conjoint 분석	구별된 강도의 수준에서 속성의 조합을 강제 비율 화하여 최상의 속성조합 을 찾음.	요구뿐 아니라 각 항목을 구별된 강도로 다 수의 특수교환을 강제할 수 있고, 실제 구매 의사결정의 상황과 비슷하게 구성할 수 있으 나, 실제적으로 제한된 고객의 요구에서만 다 룰 수 있음.

이러한 방법들은 각각 정보의 가치와 편리성과의 차별적인 균형관계에 있다. 위의 중요도 측정 방법은 매우 빠르고 간단한 것에서부터 오랜 시간을 요하고, 복잡한 것에 이르기까지 매우 다양한 방법이 있음을 알 수 있다. 일반적으로 가장 간단한 방법은 Likert 척도와 같이 다른 요구사항을 고려하지 않고, 각 요구사항의 중요성을 비율화하도록 피설문자에게 요청하는 것이고, 보다 신중한 방법은 고정총합척도처럼 다른 요구사항과 관련하여 각 요구사항을 비율화하기 위해 피설문자에게 요청하는 것이며, 가장 복잡한 방법은 한 요구사항과 다른 요구사항의 중요성을 비율화하도록 하거나 서로 서로 반하는 성과측면에서 요구사항의 조합을 비율화하게 여러 쌍별 비교를 하도록 피설문자에게 요청하는 것으로 AHP를 그 예로 들 수 있겠다.

AHP기법은 전문가들의 개별비교 평가 매트릭스를 취합하여, Saaty가 제시한 계산식에 의하여 가중치를 산정한다. 이 기법에 의한 가중치 설정은 1990년대 중반까지만 해도 우리나라에서는 비교적 생소한 기법이었으며,⁴¹⁾ 특히 행정부패지수모형의 평가를 위한 기법으로는 이 연구에서 최초로 도입·적용하는 기법이다.

(4) AHP 기법의 유용성

부패지수 측정을 보다 합리적으로 수행하고, 측정결과에 대해 보다 신뢰성을 높이기 위해서는 기존 부패측정모형들이 안고 있는 한계들을 극복해야 할 것이다. 이러한 한계 극복 차원에서 제시된 AHP 기법의 유용성으로서 먼저, 평가의 항목·지표 간에 가중치(weight)를 선정하기 위해서 AHP기법을 적용하여 부패문제를 보다 구조화의 관점에서 접근하게 됨으로써 평가자가 선택할 수 있는 여러 가지 평가항목과 지표체계를 합리적·

41) AHP기법은 T. L. Saaty(1980), *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*을 시초로 하여, Lawrence B. Mohr(1988), *Impact Analysis for Program Evaluation*, 그리고 Saaty & Kearns(1991), *Analytical Planning: The Organization of Systems* 등의 글들이 우리나라에서 인용되었다. 그리고 우리나라의 경우는 나제민·박영미(1993)의 계층적 분석절차와 기획예측에 관한 논문을 시작으로, 김영대(1996)의 계층화 분석과정(AHP)에 의한 개인정보 보호정책의 가중치 분석에 관한 연구가 있다. 그리고 이창원·최창현·권혜수(1998)의 지방자치단체의 조직효과성 평가의 구성요소 개발연구가 있고, 노화준·노시평·김태일(1996)은 AHP기법을 이용하여 우리나라 정부출연 연구기관 종합평가 모형을 개발하였다. 차중화(1998)도 우리나라 노인복지시설의 조직효과성 평가모형을 AHP 기법을 이용하여 개발하였고, 김만기·이종수·이창원·김태일(1998)은 시도 교육청 평가지표의 개발 및 적용에서 AHP 기법을 이용하였다.

체계적 차원에서 순위화시킬 수 있다.

또한 동 기법을 적용하여 모형을 구축함으로써 국민에게 보다 신뢰감을 줄뿐만 아니라 전년대비 개선도를 정확하게 측정 또는 예측할 수 있어서 부패측정모형의 본질적 기능을 수반하게 된다. 즉 기존의 모형들이 행정부패지수를 측정할 때마다 매년 항목·지표 간에 실제 가중치와 괴리가 큰 서로 다른 가중치를 적용시키거나 항상 동일한 가중치를 적용하는 것이 부패측정모형에 대한 불신으로 이어지고 있다. AHP 기법은 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 메커니즘으로서 역할을 기대할 수 있다.

3) AHP기법의 활용방안과 기대효과

부패수준을 평가하고자 하는 기준항목지표가 다수이며 복합적일 경우, 선택하고자 하는 상호배타적인 대안들 간의 체계적인 비교는 쉽지 않다. 왜냐하면 부패수준의 평가는 비구조화의 문제이므로 엄격한 합리적인 근거보다는 직감(gut feeling)에 의해 평가하게 되므로 통찰력을 지닌 평가자라 하더라도 종합적 우선순위에 대한 합의를 도출하기가 어렵다. 따라서 AHP기법을 활용하게 되면 부패문제를 보다 구조화의 관점에서 접근함으로써 체계적 단계의 구축과 합리적인 평가항목과 지표체계를 구성하게 되어 평가자가 선택할 수 있는 여러 가지 대안들을 체계적으로 순위화시키는 방법을 제시할 수 있다. 그리고 이 기법은 대안들을 비교·평가하는데 있어서 의사결정자로 하여금 객관적인 요소뿐만 아니라 주관적 요소, 그리고 정량적 요소뿐만 아니라 정성적 요소도 고려할 수 있는 장점이 있다.

4) AHP 기법 적용의 한계

AHP 기법은 사용이 간편하고, 평가결과의 일관성을 쉽게 점검할 수 있으며, 정성적 요소를 쉽게 정량화 시킬 수 있는 장점을 가지고 있지만, 정량적인 요소의 단위가 불일치할 경우나, 정량적 요소의 표준화를 필요로 할 때에는 AHP 기법으로 문제를 해결하기에는 어려움이 있다. 또한 가중치 적용을 위해 원용하고자 한 AHP기법을 평가영역, 평가항목, 평가지표에만 적용하기 때문에 실제 설문문항인 세부 지표까지 적용하기에는 어렵고, 따라서 이 기법의 완전한 장점을 살리기에는 다소 무리가 있다.

제5장 경찰 청렴도 조사의 관리체계 및 활용

제1절 청렴도 조사의 관리체계

1. 청렴도 조사주체

1) 주관기관

청렴도 조사 주관기관 선정의 기준은 조사의 신뢰성, 전문성, 책임성, 공정성, 통제가능성 등을 평가기준으로 고려하여 결정하되 고려 가능한 대안은 다음과 같다.

- ① 경찰청 감사관실이 직접하는 방법
- ② 공신력 있는 민간 연구기관 및 조사전문업체에 위탁하는 방법
- ③ 치안정책연구소의 전문인력이 담당하는 방법

<표 5-1> 경찰 청렴도 조사 주관기관의 선정

주관기관	장 점	단 점
① 경찰청 감사관실	<ul style="list-style-type: none"> · 자료수집 및 조사 용이 · 발표상 제어력 확보 및 자료 축적 · 비용부담 감소 	<ul style="list-style-type: none"> · 조사결과 및 발표의 신뢰성 시비 우려 · 발표 및 사후관리 책임
② 민간 연구기관 및 조사전문업체 위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 조사 및 발표의 신뢰성 확보 용이 · 조사의 전문성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 비용부담의 과중 · 책임성의 미비
③ 치안정책연구소	<ul style="list-style-type: none"> · 조사의 전문성 확보 가능 · 조사 및 발표의 신뢰성 확보 · 조사결과 사후관리 가능 · 향후 시계열적 자료의 축적으로 기관별 맞춤형 청렴대책 수립 가능 · 비용부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> · 조사의 전문성 약화 우려 · 조사전문 인력 확보 및 평가전문가 선발, 운영

이상 <표 5-1>의 설문조사 주관기관 결정을 위한 각 대안을 비교·검토하면 다음과 같다.

먼저 경찰청 감사관실에서 조사를 담당할 경우 이를 전담할 인력 확보와 전문성 확보 등에 있어서 한계를 갖고 있고, 무엇보다 대외적으로 조사결과에 대한 신뢰성을 확보 하기가 매우 어려운 단점을 지니고 있다. 이러한 조사결과에 대한 신뢰성 문제는 경찰 청렴도 조사의 현실화에 있어 결정적인 한계로 작용할 수 있기 때문에 이러한 방안은 현실적으로 적절치 못한 것으로 생각된다.

이에 비해 전문조사기관에 외주(out-sourcing) 형태로 조사할 경우, 가장 큰 장점은 조사결과에 대한 신뢰성이 확보될 수 있다는 점이다. 하지만 이 경우 부각되는 단점은 특히 표본규모 9,860표본을 조사하는 데 소요되는 비용⁴²⁾을 감당하기에는 현실적으로 재원확보의 어려움이 크다는 점이다. 또한 청렴도 조사는 지속적으로 평가모델 및 조사 방법론 등을 개선해야 하는 연구적인 성격을 지니고 있는데 조사전문기관의 전문성 측면에서 이를 감당하기에는 없지 않아 한계가 있다는 점이다.

따라서 치안정책연구소에서 조사를 담당하는 것이 조사의 전문성 확보, 조사 및 발표의 신뢰성 확보, 조사결과 사후관리, 향후 시계열적 자료의 축적으로 기관별 맞춤형 청렴대책 수립 등의 측면에서 가장 타당한 것으로 판단된다. 이 방안의 가장 큰 장점은 연구기관의 전문성에 기초함으로써 조사의 타당성을 신장시키고, 아울러 평가모델 및 조사 방법론 등을 지속적으로 개선할 수 있다는 점이다.

하지만 치안정책연구소에서 주관하는 경우 제기될 수 있는 가장 큰 문제는 역시 경찰청 내부기관에서 오는 한계, 즉 조사결과에 대한 신뢰성과 조사의 전문성 확보문제이다. 이 같은 문제를 해소하기 위해서는 현재 치안정책연구소 상근연구인력 중 조사와 관련

42) 일반적으로 전문조사기관에서 표본 1당 3~4만원의 단가를 적용하고 있어, 이를 적용할 때 29,580만원~39,440만원의 비용이 예상됨에 따라 현재 경찰청 감사관실의 한정된 사업예산 범위 내에서 감당하기에는 현실적으로 어려움이 크다.

된 전문인력이 확보되어 있는 것이 전제되어야 한다. 그렇지 않을 경우 조사의 전문성 약화와 조사결과의 신뢰성 우려가 제기될 수 있다. 따라서 청렴도 조사와 관련된 전문인력 확보 및 평가전문가 선발·운영이 이루어져야 할 것이며, 이들 전문인력에 의해 자료수집과 측정과정상의 객관성과 타당성을 확보해야 할 것이다.

결론적으로 비용부담을 경감하는 가운데 조사의 전문성과 신뢰성·일관성·효율성 확보, 그리고 향후 지속적인 조사의 안정적 사후관리를 유지해 나가기 위해서는 치안정책연구소에서 청렴도 조사를 담당하는 것이 바람직하다.

단 이때 조사주체는 경찰청 감사관실이 되어야 하고, 치안정책연구소는 조사대행기관으로써 조사설계와 조사실시 및 자료수집, 조사결과의 분석 및 보고서 작성·제출업무를 담당하는 것이 바람직하다.

2) 발표기관

조사결과의 발표 주체도 경찰청 감사관실이 되어야 한다. 발표기관에서는 조사결과와 통계자료의 분석을 통하여 나타난 각종 정보와 순위에 대해 어느 수준, 방법, 절차로 발표할 것인지를 세세하게 심도있는 검토를 통해 결정되어야 한다.

가급적 평가모형의 구축과정과 조사과정에 대한 정보제공을 통하여 결과발표의 타당성과 신뢰성을 높여서 대내·외적으로 수용도가 높게 나오도록 해야 할 것이다.

3) 조사주기 및 조사진행 절차

부패방지를 위한 노력을 평가하고 그에 따라 변화되는 부패발생 가능성과 부패발생 실태의 추이를 파악하기 위해서 청렴도 조사는 최소한 매년 1회씩 조사가 실시되어야 한다.

경찰 청렴도의 조사주기는 연 1회를 원칙으로 하고, 표본추출 대상기간은 국가청렴위원회의 청렴도 조사대상기간과 연동될 수 있도록 전년도 7월 1일부터 당해연도 5월 30일까지 11개월로 한다.

이 과정에서 부패관련 전문가 및 경찰청 내부인사들에 의한 자문을 거쳐 최종 설문지를 확정하도록 한다. 이 작업을 거쳐 설문지가 확정이 되면, 조사대행기관(치안정책연구소)에서는 확정된 설문지를 토대로 Pilot Survey를 실시한다. 이 Pilot Survey 단계에서 새로운 문제가 드러나면 조사표를 수정하도록 한다.

그 후 조사담당기관에서는 최종적으로 확정된 설문지를 가지고, 6월 1일부터 9월 30일까지 조사를 시행하고 조사결과에 대한 분석을 완료하고 결과를 보고하도록 한다.

이때 각 경찰서는 기관별·업무별 민원인 명단목록을 경찰청 감사관실에 6월 중순까지 제출해야 할 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 응답거절률과 표본관리행위 방지 등을 고려하여 측정업무별로 조사표본의 3배 이상의 명부가 확보되도록 자료제출 기관별로 민원인 명단을 제출하도록 한다. 물론 자료제출 기관별로 업무 처리량이 많은 경우 계절성을 감안하여 분기별·월별 추출방법 등 명단추출 방법을 사전에 확정·고지해 주어야 할 것이다.

조사결과의 발표와 시상(표창)은 10월 중 (10월 21일 경찰의 날이 적당하다고 사료됨)에 실시하도록 한다.

4) 중요도 조사

또한 조사 전에 평가항목 및 평가지표간 중요도(가중치) 산정이 이루어져야 할 것이다. 중요도 산정을 위한 방법은 계층절차분석(AHP)기법을 이용토록 하고, 조사대상자는 부패관련 전문가·시민단체 인사 및 일반시민·경찰 내부 인사 등을 대상으로 의견수렴이 이루어지는 것이 바람직하다.

5) 발표지수의 형태

종합청렴도와 업무분야별 청렴도 지수를 100점 만점으로 발표하도록 한다. 기관별 순위는 종합청렴지수를 기준으로 상위 시상범위에 드는 경찰서에 대해서는 순위와 점수를 모두 발표하고, 분야별 청렴지수 역시 상위기관에 대해서 동일하게 발표하도록 한다. 조사결과 발표방식은 제2절에서 상세하게 다루도록 한다.

제2절 조사결과의 발표방법

1. 조사결과 발표방법의 의의

주관적 인지도를 평가하는 부패체감도에 대한 조사는 평가지표체계, 자료수집과 표본 구성, 그리고 측정과정에서 다양한 오류가 발생할 가능성이 상존하여 평가결과에 대한 피평가기관의 완전한 신뢰성을 확보하기는 현실적으로 불가능하다.

따라서 일정부분 이러한 평가의 한계를 인정하고, 모형의 지속적인 수정·보완을 통해 합리적인 평가모형을 개선해 나가는 동시에, 조사결과 발표방법에 있어서 조사 목적 달성을 극대화하고, 조사결과에 대한 피평가기관의 동의 확보와 불만을 최소화하는 것이 평가의 실효성을 제고시켜 나갈 수 있다.

먼저 경찰청렴도 측정 결과의 최적 발표방법을 모색하기 위해 기존 조사의 발표방법의 비교 검토를 통해 최적 방안을 도출하고자 한다.

2. 각종 조사의 발표방법 비교 검토

1) 국가청렴위원회의 공공기관의 청렴도 조사결과 발표

① 평가개요

- 국가청렴위원회는 매년 공공기관의 청렴도를 측정한 결과를 발표
- 공공기관의 청렴도 측정은 대민업무 비중이 높은 공공기관(중앙부처 및 위원회, 청, 시·도, 지방교육청, 공기업)의 업무 중 부패유발요인이 있다고 판단되는 대민업무의 민원인들을 표본추출하여 민간조사 전문기관(한국갤럽)의 전화조사를 통해 실시
- 기관별 청렴도는 민원인이 제공한 금품·향응 빈도 및 규모 외에도 민원인이 느끼는 부패유발요인 등 11개 평가항목의 점수에 가중치를 적용하여 업무별

청렴도를 계산하고 다시 이를 산술평균하여 산출

② 조사결과 발표방법

- 결과의 발표는 업무분야, 중사업종별, 기관유형별로 이루어졌으며 기관유형별 청렴도는 등급별로 구분하여 발표
- 기관 유형별 청렴도는 각 기관의 청렴도를 부처·청·시도·교육청·공기업 등 5개 기관유형별로 상위 30%, 중위 40%, 하위 30% 등급비율로 발표함

2) 서울시 반부패지수(청렴지수) 조사결과 발표

- 8개 분야별로 나누어 기관별 순위를 6위까지 발표하고 나머지는 순위없이 발표
- 종합순위 상위 6개 기관 순위발표(인센티브사업비와 연계)
- 최우수 1, 우수 2, 장려 3

○ 분야별

- 자치구 건제순에 따라 기관별 지수 및 개선도 발표
- ※ 순위는 명기하지 않음
- 기관간 서열위주⇒기관별 개선도 위주로 발표방식 전환
 - 조사분야별·기관별로 「전년도와 비교한 개선정도」를 함께 발표
 - 다만 분야별 하위 5개 기관은 기존과 같이 기관별 지수를 발표하지 않음

3) 국제투명성기구(TI)의 부패인지지수(CPI) 발표

- 평가대상 국가 전체의 부패인지지수와 순위를 모두 발표

4) 자치단체별 청소년유해환경 지수 발표

① 평가 개요

- 청소년보호위원회는 전국의 시·도, 시·군·구 단위로 청소년의 건강한 성장을 해치는 우리사회의 청소년유해환경 실태를 평가·측정할 수 있는 “청소년유해환경 평가 지수” 조사를 2002년도에 실시하여 자치단체별 순위 조사결과를 발표함

② 조사결과 발표방법

- 7개 광역시와 234개 기초자치단체로 구분하여 각 기관의 점수와 전체 순위를 발표

5) 행정자치부의 『기초자치단체 정보화수준측정』 조사 발표

① 평가 개요

- 행정자치부에서 기초자치단체의 정보화 수준에 대한 객관적·합리적 평가를 위해 자치단체별 정보화 수준을 평가하여 발표

② 조사결과 발표방법

- 234개 기초자치단체의 정보화 순위를 평가한 후 상위 20개 자치단체만 순위 발표

3. 경찰 청렴도 조사결과 발표방법

경찰 청렴도 평가의 목적을 피평가기관에 대한 통제·감독의 수단으로 할 것인지, 아니

면 피평가기관의 반부패 자정노력 제고와 피평가기관 간 반부패 노력의 경쟁·고무에 들 것인지를 판단할 때 경찰조직의 특성상 양자 모두를 달성하는 데 평가의 목적을 두어야 할 것이다.

아래에서는 조사결과 발표방법과 관련하여 3가지 대안을 제시한 후 가장 합리적인 최적 발표방법을 제안하고자 한다.

1) 조사결과 발표방법 대안 검토

① 제 1 대안

1안

- ○ 기관별 종합순위는 상위 경찰서만 발표(최우수1, 우수2, 장려3)
- ○ 분야별로는 순위를 매기지 않고 건제순으로 기관별 지수와 개선도 발표
- 서열위주의 발표방식을 지양하고 기관별 개선도 위주의 발표로 각급 기관의 자정노력 강화
- 종합순위 상위기관 발표 및 표창·시상 등 인센티브 부여로 우수기관의 자긍심 고취 및 반부패 노력 강화

② 제 2 대안

2안

- ○ 종합순위와 분야별 조사결과 모두 상·중·하위권 3개 그룹으로 구분하여 그룹별로 발표(※ 상위권 25%, 중위권 45%, 하위권 30%로 할당)
- ○ 종합순위 상위 6개 경찰서는 순위 발표(최우수1, 우수2, 장려3)
- 분야별로 상중하 그룹별로 발표함으로써 경찰서간 위화감 완화

③ 제 3 대안

3안

- 기관별 종합순위 및 분야별 순위와 청렴지수를 전 경찰서에 걸쳐 발표
- 전 경찰서에 대한 종합순위 평가 발표로 경찰청의 반부패 척결에 대한 의지 천명
- 종합순위 발표와 함께 업무분야별로 기관지수·개선도를 발표하는 <1안>이나, 업무분야별로 상·중·하 3개 그룹으로 구분 발표하는 <2안>에 비해, 전 기관의 순위와 청렴지수를 모두 공개함으로써 경찰서간 경쟁 유도 가능
- 인센티브 차등화(기관장 인사·보수 및 표창·시상 등)와 연계하여 종합순위 상위 기관 발표로 우수기관의 자긍심 고취 및 반부패 노력 강화 유도 가능

2) 발표방법 최적 대안

최종 발표방법의 선정기준은 평가의 목적을 극대화하는 동시에 지속적인 자체 청렴확보 대책을 수립·집행하도록 유도함으로써 ‘사전에방적 부패통제메커니즘’이 작동할 수 있도록 고안되어야 할 것이다.

따라서 이를 위해 기관별 종합순위는 상위 기관(25%)만 발표하고, 나머지는 중·하 그룹별로 구분하여 청렴지수와 2차년도 이후 전년 대비 개선도를 발표하도록 한다.

단 하위 10%에 속하는 경찰서의 경우 집중 감찰(감사)을 실시하고, 자체적인 부패방지 계획과 대책을 수립하여 본청 감사관실에 보고하도록 하고, 각 기관별 부패방지 교육을 강화하도록 강제한다. 나아가 지휘관 평가에 반영하여 익년도 성과급 지급시 불이익을 주는 것과 동시에, 인사시 반영하도록 한다.

제3절 조사결과의 활용방안

경찰 청렴도 측정을 위한 모형개발은 여러 가지 용도로 활용될 수 있다. 구체적인 활용방안에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 청렴도 향상을 위한 과학적 정보의 산출

첫째, 매년 정기적으로 전국의 경찰서를 대상으로 부패수준 조사를 함으로써 반부패 정책 추진을 위한 경쟁적 분위기를 조장하고, 조사결과 정보의 환류(feedback)를 통해 지방경찰청별로 자발적인 부패방지 노력을 기울이도록 유도할 수 있을 것이다. 즉 기관별·업무별로 부패방지를 위한 과학적 정보의 산출을 통해 정책적 활용을 강구할 수 있다. 경찰 청렴도 조사는 민원인과 서비스 수혜자를 대상으로 부패체감도를 조사하는 것 이외에 객관적 통계자료를 보완한다는 점에서 장점을 지닌다.

둘째, 특정 연도, 특정 시점에서의 분야별 청렴도 수준 측정은 경찰업무 중 부패취약 분야에 대한 기초자료를 제공해 준다. 이를 토대로 연도별 누적·비교자료를 통하여 연도별 청렴도 추이 및 상황분석을 할 수 있게 된다. 이러한 정보 및 자료는 경찰서간 분야별 청렴성 진단과 자율적인 맞춤형 부패방지 대책수립 자료로 활용할 수 있다.

2. 제도적·정책적 활용방안

첫째, 개발된 모델을 적용한 경찰관서 청렴도 측정 결과 도출된 정보를 환류하여 기관장 인사자료 및 성과급 차등화 등에 활용할 수 있다는 점이다. 매년 청렴도 측정결과 정보를 인사자료 및 성과급 지급을 위한 기초 자료로 활용할 수 있고, 이를 통해 경찰관서의 관심도를 제고하여 자발적인 부패척결 노력을 기울이게 함으로써 자정노력을 기대할 수 있다. 따라서 청렴도 순위가 높게 나타나는 경찰서에 대해서는 그에 상응하는 재

정적 인센티브를 제공하며, 차년도부터 전년도에 비하여 청렴도 순위가 크게 개선된 경찰서에 대해서도 시상과 표창을 할 수도 있을 것이다.

둘째, 국가청렴위원회의 청렴도 측정에 대비하여 경찰청 자체의 사전 평가를 통해 지속적인 문제점 진단 및 개선방안 도출이 가능해 짐으로써 청렴위 평가에서 좋은 성적을 기록할 수 있다는 점이다. 비교대상 청단위 기관 중 높은 청렴도 순위를 기록할 경우 대국민 인식도 개선에 크게 이바지할 수 있을 것이다.

셋째, 조사결과는 해당 경찰관서의 부패정도 및 치안활동 자료로 활용함으로써 지방경찰청간 반부패 제도개선과 실천을 이행케 하는 장치로써 유용하게 활용할 수도 있을 것이다.

넷째, 청렴도 측정결과 청렴지수가 낮은 업무분야 및 경찰서에 대하여는 각각 청렴도 향상대책을 수립하여 보고하도록 해당 경찰서에 의무화하고, 그 결과를 소속기관 평가에 반영하여 활용하도록 한다. 또한 기관평가 결과에 따라 시간외 수당 등에 대한 예산을 차등하여 배분함으로써 기관별 청렴 확보를 위한 노력을 촉구하는 수단으로 활용토록 한다.

다섯째, 동일한 기능을 수행하는 기관들간(지방경찰청간 또는 경찰서간) 청렴도 지수를 산정하여 이를 상호 비교함으로써 경찰조직 내 경쟁체제를 구축하도록 한다. 구체적으로 다음과 같은 방법을 통해 경찰조직의 부패방지를 위한 활동노력을 점검해 나갈 수 있다.

- 부패발생 가능성 지수에 대한 연도별 비교를 통해 부패유발요인의 개선정도를 파악
- 기관별 부패발생 가능성 지수와 업무처리과정에서의 실질적 개선정도를 상호 비교하여 사전적 반부패 노력을 규명
- 기관별 부패실태 지수와 사정활동에 의한 부패실태를 상호 비교함으로써 기관내부 비리공직자 적발을 위한 자정노력의 정도를 규명

3. 향후 발전방향

마지막으로 향후 모형 발전방향과 관련하여 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 1차 년도에는 현재 6개 부패취약 업무분야에 한정하여 측정하지만 점차 확대하여 경찰업무 전 분야에 걸쳐 투명성을 제고시킬 수 있는 차원으로 접근해야 한다. 이를 위해 향후 조사·수사분야 등 다른 업무분야로 확대시키고, 평가대상기관도 경찰서 단위만 할 것이 아니라 14개 지방경찰청에 대한 평가로도 확산시켜 나가도록 한다.

둘째, 평가모형의 지속적인 발전을 위해 1차년도 측정결과를 토대로 평가지표체계, 가중치 부여방법 등 모형의 신뢰도를 보다 제고시키도록 모형의 개선을 도모해야 할 것이다. 아울러 자료수집방법과 측정의 공정성과 객관성을 제고할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 특히 초기 개발된 조사모형을 토대로 지속적으로 조사하여 시계열적인 부패발생 실태 및 발생 가능성 등 부패를 둘러싼 문제에 대한 인식을 제고하고 반부패 활동의 방향을 수립해 나가도록 한다.

셋째, 시계열적 누적자료의 활용도 제고를 위해 ‘경찰행정 국민만족도 조사’와 연계하여 정책적으로 활용도를 제고할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 국가청렴위원회 등 유관기관과의 협력체계를 구축·강화하여 경찰청렴도 조사와 청렴위의 청렴도 조사 간에 유기적인 연동이 가능하도록 상호 협조와 지원체계를 구축해야 할 것이다.

<부록> 경찰청렴도 측정을 위한 설문(안)

경찰 청렴도 측정을 위한 설문조사

시민(민원인) 조사표

ID

안녕하십니까? 경찰청에서는 각 경찰서 경찰공무원의 청렴도 조사를 실시하고 있습니다. 선생님이 경찰관련 업무수행 과정에서 실제로 부패정도를 어떻게 느끼고 경험하셨는가를 조사하여 부패추방을 위한 기초 자료로 활용하고자 합니다.

선생님께서서는 시민 가운데 무작위로 선정되었으며, 응답하신 내용은 통계법에 따라 철저히 보호되오니 바쁘시더라도 청렴한 경찰 구현을 위해 잠시만 협조해 주시면 감사하겠습니다.

조사담당기관 : 치안정책연구소

(Tel. 031-285-2615 Fax. 031-285-0184)

- 경찰서명 : _____ (면접원 : 기관명을 직접 기입)
- 업무명 : _____ (면접원 : 업무명을 직접 기입)
- 본표본 여부 : 1. 본표본 2. 대체표본(면접원 : 리스트를 보고 기입)
- 대리인 여부 : 1. 민원인 2. 대리인(면접원 : 리스트를 보고 기입)

※ 아래 질문에 대한 응답을 해당란(□)에 표시(√)해 주십시오.

SQ1. 지난 1년간 ○○경찰서 경찰공무원과 업무관계로 직접 접촉한 일이 있으십니까?

1) 있다

2) 없다 (☞ 면접 중단)

지금부터는 ○○경찰서의 다른 업무는 생각하지 마시고, △△업무를
처리하시면서 경험하신 내용에 한해서만 대답해 주시기 바랍니다.

행정제도 측면에 대한 인지도

문 1) 선생님께서 △△업무를 처리했을 때 적용하는 기준과 절차가 지키기에 적절했다고
생각하십니까? 아니면 그렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 2) 선생님께서는 △△업무 처리시 업무처리기준이나 진행절차와 관련하여 궁금한
사항이나 처리내용을 담당 경찰이 잘 알려주었다고 생각하십니까? 아니면 그
렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 3) 선생님께서는 △△업무 처리시 적용했던 업무처리기준과 진행절차가 이해하기
쉬울 정도로 명확했다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 4) 선생님께서는 △△업무 처리시 담당 경찰이 불필요한 서류나 조건을 요구하는 경우가 있었습니까? 아니면 없었습니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

부패통제 측면에 대한 인지도

문 5) 선생님께서는 △△업무 처리과정에 불만이 있을 때 이의를 제기하기가 쉬웠다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 6) 선생님께서는 △△업무 처리과정에 비리가 있을 경우, 경찰서나 경찰청에 신고할 수 있는 여건이 잘 조성되어 있다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 7) 선생님께서는 지난 1년간 ○○경찰서 △△업무 처리과정에서의 부정부패를 없애기 위해 지속적으로 노력했다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

업무처리 환경에 대한 인지도

문 8) 선생님께서는 △△업무를 수월하게 처리하기 위해서는 법규를 지키는 것과는 별개로, 담당경찰관에게 금품이나 향응을 제공해야 한다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 9) 선생님께서는 △△업무처리시 경찰관들에게 떡값이나 수고비조로 금품이나 향응을 제공하는 것이 오랜 관행으로 되어 있어 이를 거부하기 어렵다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 10) 선생님께서는 △△업무를 처리하기 위해서는 정상적인 업무처리과정 이외에 비공식적인 면담이 필요했다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

경찰공무원의 행태 및 태도에 대한 인지도

문 11) 선생님께서는 △△업무 담당 경찰관들이 업무를 처리하는 과정에서 전반적으로 재량권을 과다 행사하거나 권한범위를 벗어나 자의적으로 처리하지 않고, 단속이나 민원

처리절차를 누구에게나 공정하게 적용하였다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 12) 선생님께서는 △△업무 담당 경찰관들이 업무를 처리하는 과정에서 금품이나 향응을 제공받기를 원했다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않았다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 13) 선생님께서는 △△업무 담당 경찰관들이 업무처리시 법령상 규정 등을 근거로 업무처리를 지연시키거나 처리하지 않는 것은 사실상 금품을 유도하기 위한 것이라고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

부패수준에 대한 개인적 인지도

문 14) 선생님께서는 지난 1년간 ○○경찰서 경찰관에게 △△업무와 관련하여 금품이나 향응을 제공한 경험이 있습니까? 없습니까?

- 1) 있었다 (☞ 문 14-1과 문 14-2, 문 14-3으로 가세요)
 2) 없었다 (☞ 문 15로 바로 가세요)

문 14-1) 그림, 몇 번이나 금품 또는 향응을 제공하셨습니다?

- 1) 1번 2) 2번 3) 3번 4) 4~5번 5) 6~7번 6) 8~9번
6) 10번 이상 7) 말할 수 없다

문 14-2) 지난 1년간 제공한 금품이나 향응의 규모는 모두 합해서 얼마 정도 됩니까?
 (1인당 3만원 이하의 간소한 식사는 제외하고 말씀해 주십시오)

- 1) 5만원 이하 2) 6~15만원 3) 16~30만원
4) 31~50만원 5) 51~100만원 6) 101~200만원
7) 201만원 이상 8) 말할 수 없다

문 14-3) 금품이나 향응 제공이 업무처리에 어느 정도 효과를 가져왔다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 15) 선생님께서는 △△업무처리 과정에서 담당 경찰관들의 부패수준이 지난해와 비교했을 때 개선되고 있다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?

전적으로 그렇다	상당히 그렇다	다소 그런 편이다	보통	별로 그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4	5	6	7

문 16) 혹시 경찰청 및 △△업무분야와 관련한 부패척결에 대해서 고견이 있으시다면 자유롭게 말씀해 주십시오. (면접원 기술)

통계분석을 위한 기초자료로서 일반적 특성

다음은 통계처리를 위한 질문이오니 조금도 개의치 마시고 응답해 주시면 감사하겠습니다.

DQ1) 성 별

- 1) 남 2) 여

DQ2) ○○님의 연령대는 어떻게 되십니까?

- 1) 20대 2) 30대 3) 40대 4) 50대 5) 60세 이상

DQ3) ○○님께서 일하시는 회사나 업소는 다음 주 어디에 속하십니까?

- 1) 자영업 (☞ DQ4)로 갈 것)
2) 법인 (☞ DQ4)로 갈 것)
3) 개인(비사업자)

DQ4) 선생님께서 종사하고 계신 업종은 다음 중 무엇입니까?

- | | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1) 농수산업 | <input type="checkbox"/> 2) 제조업 | <input type="checkbox"/> 3) 건설업 |
| <input type="checkbox"/> 4) 도·소매업 | <input type="checkbox"/> 5) 숙박·위생업 | <input type="checkbox"/> 6) 운수·창고·통신업 |
| <input type="checkbox"/> 7) 교육·연구 | <input type="checkbox"/> 8) 금융·보험업 | <input type="checkbox"/> 9) 보건·의료업 |
| <input type="checkbox"/> 10) 사회복지 | <input type="checkbox"/> 11) 공공행정 | <input type="checkbox"/> 12) 기타 _____ |

대단히 감사합니다

연구보고서 2006-11

경찰관서 청렴도 측정 모델 개발 연구

2006년 12월 발행

2006년 12월 인쇄

발행인 : 이 병 진
발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 기흥구 언남동 88번지
인쇄처 : 제이케이컴퍼니
(TEL : (02)3494-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀드립니다.