

연구논문

부패지수 측정모형에 대한 비교연구 :

서울시 시정청렴성지수 측정모형과 경실련 부패지수 측정모형을 중심으로

A Comparative Study on the Measurement Model of Anti-Corruption Index :

Anti-Corruption Index and CCEJ's Corruption Index

박용치* · 이충민**

Yong-Chie Park · Chung-Min Lee

본 논문은 부패문제의 중요성에 대한 대중적 인식의 확산과 부패를 측정하는 연구모형의 중요성을 고려하여 기존의 부패지수 측정모형들을 비교·분석하였다. 이 연구에서는 서울시정개발연구원에서 개발한 “서울시 시정청렴성지수 측정모형”과 “경실련 부패지수 측정모형”을 분석의 대상으로 선정하여 ‘지표 및 지수선정방식의 적절성’, ‘조사설계의 적절성’, ‘통계활용의 적절성’의 3가지 측면에서 분석하였다.

본 연구에서 발견된 두 모형의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지표 및 지수선정방식에 있어서, 경실련부패지수는 지표가 너무 세분화되어 있고, 중복적인 지표도 다수 포함되어 있었으며, 지표별 가중치를 두지 않음으로써 지표별 중요도를 고려하지 않았다. 시정청렴성지수 측정모형은 가중치를 부여하기 위한 가중치평가단에 일반시민에 대한 조사가 포함되어 있지 않아 부패를 체감하는 당사자인 민원인들의 의견을 수렴하지 못하였다. 서울시 모형은 부패수준에 대한 직접적인 질문이 빠져 있어 실질적인 부패수준과 인식수준과의 차이점을 밝혀내지 못하였다. 둘째, 조사설계의 적절성 여부에서는, 경실련 부패지수는 표본수가 너무 적어서 조사의 신뢰성에 문제가 있었으며, 조사방법에 있어서 각 구청에서 출구조사를 실시함으로써 객관성을 떨어뜨리고 있다. 질문문항의 수도 총 38문항으로 시정청렴성지수의 13문항에 비하여 지나치게 많은 감이 있으며 질문을 작성함에 있어 불명확하고 중복적인 용어가 사용되고 있었다. 셋째, 통계활용의 적절성 부분에서는, 시정청렴성지수 측정모형의 경우, 객관적 통계의 활용에 문제점을 제기하여 지표체계에서 삭제하였으며, 경실련 부패지수에서는 1995년부터 1999년까지의 서울시 각 자치구 소속 공무원의 징계자료를 수집하여 자료로 사용하였다. 통계를 자료로 사용가능하기 위해서는 충분한 양의 징계건수가 필요하며, 통계의 신뢰성이 높아야 한다. 현재 우리나라

* 교신저자(corresponding author): 서울시립대학교 행정학과 교수 박용치.

E-mail : yongpark@uos.ac.kr

** 서울시립대학교 대학원 행정학 석사

라에서 집계되는 통계는 부패의 일각만을 나타내는 것으로 판단된다. 게다가 정계 유형별로 어느 정도의 가중치를 줄 것인가에 대한 객관적인 방법이 아직 개발되어 있지 않은 실정이라서 이러한 점에서 아직까지 객관적 통계자료의 사용은 한계를 가지고 있다. 위의 문제점들이 개선되기 위해서는 평가지표에 객관적 자료가 추가되고, 다양한 평가지표들이 발굴되어야 하며, 각 지표간의 가중치문제가 해결되어야 한다.

주제어: 부패, 청렴성, 부패지수 측정모형, 시정청렴성지수(ACI), 경실련 부패지수

Considering the importance of corruption index measurement model and the diffusion of popular awareness about the importance of anti-corruption, this research compared and analyzed existing corruption index measurement models. This paper has selected "Anti-Corruption Index model(ACI model)" that was developed by Seoul Development Institute and "CCEJ's Corruption Index model" which is under use by the Citizens' Coalition for Economic Justice. These two models were analyzed in terms of appropriateness of 'the indicator and index choice method', 'the research design' and 'the use of statistical data'. This analysis shows that these two models have some problems. First, at the level of indicator and index choice method, the indicators of CCEJ's corruption index model is too atomized and redundant. As not putting weight of indicator, it did not consider importance of each indicator. Citizens who evaluate the level of corruption didn't participate in the weight evaluation team, which results in failure of the model to reflect the citizens' opinion. Also, because the question about Seoul Metropolis' corruption level is not included, it is not detected difference between real corruption level and perceptive corruption level. Second, in terms of appropriateness of research design, the sample of the CCEJ' corruption index model is too small to get credibility. The objectivity of research method seems to be low because survey was performed by exit interview. In addition, 38 items are overfull in the questionnaire of CCEJ's corruption index model compare to 13 items in ACI model. Also, in making up questions, the terms are redundant and unobvious. Third, in regarding with feasibility of the statistical data, the CCEJ's corruption index model uses regulation data for disciplinary punishment of 25 local governments in Seoul from 1995 to 1999. But, it is common ideas of scholars that statistical data indicates the tip of an iceberg in corruption. So for using a statistical data, it needs a data of enough quantity and has a high level credibility. In addition, objective method of giving weight is not developed. In this point of view, the use of statistical data has some limits. To solve this problem, ① objective data should be included in the indicators, ② various indicators should be developed and ③ a method of giving weight should be improved.

key words : corruption, transparency, corruption index, corruption index measurement model, Anti-Corruption Index(ACI), CCEJ's Corruption Index

I. 서론

부패문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 부패의 수준을 정확히 진단할 수 있는 부패측정지수의 개발이 시급하다고 할 수 있다. 우리나라에서도 1999년 이후 부패측정모형개발에 관한 연구가 진행되었고, 그 성과물이 공개되었다. 그러나 이러한 연구들의 객관성에 대하여는 많은 반론이 제기되고 있다. 특히, 상호배타적인 결과를 산출한 두 연구에 대한 분쟁으로 소송까지 가는 극단적인 사례까지 나온 일이 있다. 이는 계량적으로 발표되는 부패지수들의 방법론에 대한 지식 없이 해당 측정모형을 통해 나오는 점수나 순위만을 보고 있기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 관점에서 본 연구는 부패문제의 중요성에 대한 대중적 인식의 확산과 부패를 측정하는 연구모형의 중요성을 고려하여 기존의 부패지수 측정모형들을 비교·분석하고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 부패지수의 작성방법을 비교함으로써 부패지수에 대한 이해의 부족으로 올 수 있는 혼란을 방지하는 데 일조를 가하려고 한다.

둘째, 현재까지 다수의 부패지수 측정모형이 개발되고 소개되었으나 이들의 방법론을 일괄적으로 비교·분석한 연구는 많지 않다. 따라서 본 연구는 그 방법론과 지수의 체계들을 비교·분석함으로써 향후 있게 될 또 다른 부패지수 측정모형에 관한 연구에 준거틀을 마련하는데 그 의미가 있다.

본 연구에서는 현재 국내·외에서 개발되어 있는 다수의 부패지수 측정모형 중 서울시정개발연구소에서 개발한 「서울특별시 시정청렴성 측정모형」과 경제정의실천연합에서 개발한 「경실련 부패지수 모형」을 분석의 대상으로 삼고자 한다. 이 두 가지의 모형을 연구대상으로 선정한 것은 두 모형이 모두 서울특별시의 자치구를 대상으로 하고 있고,

그럼에도 불구하고 2000년 결과발표에서 상반된 결과를 도출하였기 때문이다. 국회의 모형의 경우, 대부분이 공공부문뿐만 아니라 공공부문에 연결되어 있는 민간부문의 부패도 고려대상으로 삼고 있기 때문에 비교의 적실성에 문제가 있어서 본 연구에서는 제외하였다.

II. 부패지수 측정모형에 대한 이론적 배경

1. 부패지수의 개념 및 종류

1) **부패지수의 개념**: 부패지수란 “어느 나라의 부패가 얼마나 심각한 수준인지를 숫자로 나타내는 것”으로, 다음과 같은 두 가지 효과를 갖는다. 첫째, 부패지수는 부패문제의 심각성을 대중에게 인식시키고 관심을 고조시키는 데 효과가 있다. 한국의 부패문제가 심각하다고 열 번 말하는 것보다 ‘한국은 99개국 가운데 50번째로 부패가 심한 나라다’라고 하거나 또는 ‘한국은 짐바브웨보다 부패가 심하다’라고 하는 것이 훨씬 호소력이 있다. 둘째, 부패지수는 부패와 다른 사회현상 간의 관계에 대한 학술적 연구에 이용된다. 부패가 정부정책의 효율성이나 경제적 성과에 미치는 영향을 규명하려면 먼저 부패를 양적인 크기로 표현하는 것이 불가피하고, 이때 부패지수가 사용된다.

2) **부패지수의 종류**: 부패지수는 구분기준에 따라 몇 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 설문대상에 따른 분류이다. 설문대상을 기준으로 하여 전문가를 상대로 조사한 것인지, 일반인의 설문조사에 의한 것인지로 구분할 수 있다. 전문가들의 평가는 개별국가들의 위험도를 평가하여 관련 정보를 제공하는 신용평가기관들이 종종 사용하는 방법으로, 자체 평가기준에 따라 회사의 스텝들이나 학계의 전문가들이

부패수준에 대한 점수를 부여하는 방법이다. 일반인들을 설문조사하는 경우는 한 나라의 부패가 어느 정도 심각하다고 생각하는지를 묻는 설문을 제시하고 그에 대한 응답들을 평균하여 부패지수로 이용한다. 설문조사는 기업인들을 대상으로 한 것과 일반시민을 대상으로 한 것, 그 나라 국민을 대상으로 한 것과 외국인을 대상으로 한 것으로 구분된다.

둘째, 방법론에 의한 분류이다. 방법론적으로는 부패지수를 개별 부패지수와 집계 부패지수로 나눌 수 있다(Banfield 1975). 부패에 대한 조사 결과는 제도라는 요소별 지수에 포함되는 하나의 평가기준이다. 이러한 구조는 여러 개의 평가기준 즉, 지표들(indicators)이 모여 하위지수(sub-index)를 구성하고, 여러 개의 하위지수들이 모여 하나의 지수(index)를 구성하고 있다. 이때 부패와 관련된 지표를 하나의 독립된 지수로 간주할 수 있다. 그 이유는 각 지표에 대해서도 국가별 점수와 순위가 부여되고 있고, 이 점수들이 이후에 설명할 집계지수의 자료로 이용되기 때문이다. 이렇게 이 지표들을 각각 독립된 지수로 간주한다면, 경쟁력지수는 이 지수들의 종합에 의해 얻어진 복합지수(composite index)가 될 것이다. 이 구분을 분명히 하기 위해 본 논문에서는 부패와 관련된 지표들을 통해 얻어진 점수들을 개별지수(individual index)라고 지칭한다. 경쟁력지수를 지수로 보면 부패관련 지수는 지표가 되는 것이고, 부패관련 지수를 개별지수로 본다면 경쟁력 지수는 복합지수가 되는 것이다.

한편, 국제투명성기구(Transparency International: 이하 TI라 함)에서 발표하는 부패인지 지수(Corruption Perception Index: 이하 CPI라 함)는 여러 조사기관에서 작성한 개별지수들을 모아서 만든 지수라는 점에서 집계지수(aggregate index)라고 할 수 있다. 복합지수가 주제가 다른 여러 개별지수를 종합하여 한 기관이 만든 것이라고 한다면, 집계지수는 여러 기관이 작성한 동일한 주제의 개

별지수들을 종합하여 만든 것이다. 집계지수는 평가방법과 조사 대상국의 수, 설문 내용 등이 각기 다른 개별지수들을 하나의 지수로 종합하여 만들어지는데, 그렇기 위해서는 이 개별지수들에 대한 통계적 가공절차가 필요하다. 따라서 집계지수의 방법론을 이해하려면 이러한 통계적 가공절차에 대한 정확한 이해가 필수적이다.

집계지수는 개별지수에 비해 보다 바람직한 특성을 갖고 있다. 정부의 통치(governance)지수 작성에 관한 세계은행 보고서(Kaufmann 1999)에 따르면 집계지수의 장점은 다음과 같다. 첫째, 각 기관에서 조사한 개별지수에 비해 조사 대상국가의 수가 많고 둘째, 개별지수에 비해 보다 정확한 측정치를 제공하며 셋째, 추정값의 정확성에 대한 검증이 가능하다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 보다 중요한 점은 집계지수는 다양한 형태로 변형될 수 있다는 것이다. 앞으로도 다양한 부패관련 연구가 수행되면서 연구자들은 자신의 연구목적에 맞는 부패지수를 필요로 하게 될 것인데, 그것을 얻기 위해 새로운 조사를 실시할 것이 아니라면 기존의 조사결과를 활용하는 방법밖에 없다. 이때 기존 조사를 그대로 이용하기보다는 연구자가 주목하고자 하는 현상에 맞는 지수를 만드는 것이 필요하고, 이때 기존 집계지수는 새로운 지수 작성방법에 대한 좋은 기초가 될 것이다.

그 밖에 지수를 작성한 주체에 따라 분류할 수도 있고, 조사의 대상이 되었던 국가의 수(범위)에 따라 구분할 수도 있다. 설문조사나 평가가 매년 실시되는 것인지, 혹은 일정한 시간을 두고 정기적으로 실시되는 것인지 아니면 일회적 조사에 근거한 것인지에 따라 구분할 수도 있다.

2. 부패지수 측정에 대한 선행연구 검토

1) **국외의 연구:** 국외에서는 이미 1990년대 초반부터 부패지수를

측정하여 발표하고 있다. 국외에서 발표된 부패지수 측정모형으로 가장 많이 알려진 것은 국제투명성기구가 매년 발표하는 부패인지 지수를 들 수 있다. 독일에 본부를 두고 있는 TI는 1995년부터 CPI를 매년마다 발표하고 있다. 이 지수는 집계지수로서 2001년의 경우 7개 기관에서 조사된 14가지의 자료를 그 원천자료로 하고 있다(TI 2001). 이외에 국제관리개발원(IMD, International Institute for Management Development 2000), 정치위기연구원(PRS, Political Risk Service 1999), 세계은행(World Bank 1997), 국제통화기금(IMF 1996) 등에서 개발된 모형들이 있다.

2) **국내의 연구**: 1999년 이후, 우리나라에서도 부패지수 측정모형이 개발되어 그 결과가 발표되고 있다. 우리나라에서 개발된 측정모형들은 대부분 공공부문의 부패 정도를 측정하는 것이다. 그러나 소수이기는 하나 민간부패를 대상으로 하는 연구도 있다. 그러나 부패에 관한 기존의 연구 중 복수의 연구를 종합하거나 상호 비교하는 연구는 찾아볼 수 없고, 이미 개발되어 있는 부패지수 측정모형들의 방법론을 간략하게 소개하고 있는 정도이다(강신욱 2000). 국내에서는 이 연구에서 사용될 서울 시정청렴성 측정모형과 경실련 부패지수 측정모형 이외에 한국행정연구원의 “부패지수 측정모형”과 반부패 행정시스템 연구소의 “기업부패지수 측정모형”, 경제정의연구소의 “경제정의 지수모형” 등이 있다. 이 중 한국행정연구원의 모형을 제외한 두 가지는 공공부문에 대한 부패지수모형이 아닌 민간부문에 대한 것으로 기업윤리에 관한 것이다.

3. 부패지수 측정모형의 비교를 위한 분석의 틀

본 논문에서는 서울시 청렴성지수 측정모형과 경실련 부패지수 측정모형을 비교·평가하는 것이다. 서울시 청렴성지수 측정모형과 경실련

부패지수는 측정대상이 동일한 만큼 대동소이한 지표체계를 가지고 있다. 본 논문의 분석의 틀을 위한 사전작업으로 이들에 대한 개략적인 설명을 할 필요가 있다¹⁾.

첫째, 서울시 청렴성지수 측정모형²⁾의 경우는 1999년 제1차 모형에서 평가영역을 크게 반부패 체감도와 반부패 노력도로 나누어서 지표를 구성하고 있다. 그러나 2000년 2차 모형에서는 반부패 노력도 영역이 제외되었다. 둘째, 경실련의 부패지수는 서울시 청렴성지수와 비슷한 구조를 가지고 있다. 경실련 부패지수는 크게 두 가지의 영역과 4개의 평가영역으로 구성되어 있다.

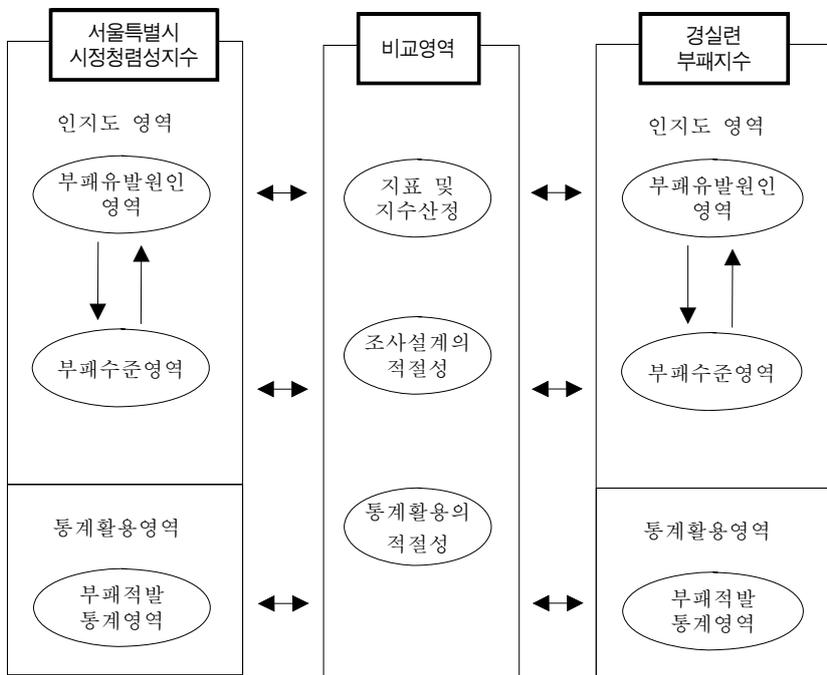
두 모형은 모두 시민 또는 공무원들을 대상으로 하는 설문조사와 조사 대상기관들을 통하여 얻을 수 있는 통계자료를 통하여 부패지수를 산출해 내고 있다. 서울시 청렴성지수의 반부패 체감도 영역과, 경실련 부패지수의 인식지수 영역은 설문을 통하여 응답자들의 주관적 인지도 또는 인식을 물어보는 내용이므로 이 부분을 인지도 영역이라고 할 수 있다. 반부패 노력도 영역과 징계지수 영역은 기존의 통계자료들을 사용하는 부분이므로 객관적 통계영역이라고 말할 수 있다. 서울시 청렴성지수와 경실련 부패지수 모두 인지도 영역과 통계영역으로 나눌 수 있다. 인지도 영역은 다시 부패수준과 부패유발요인으로 분류된다. 이러한 분류를 정리하면 두 모형 모두 크게 부패유발요인 영역과 부패수준 영역, 부패적발통계 영역의 3가지로 구분된다.

부패지수 모형 간에 차이점이 나타나게 되는 원인으로는 모형의 전체적인 지표체계와 지수산정방법, 조사설계에 있어서 표본의 선택이 적

-
- 1) 자세한 모형의 내용에 대하여는 본고의 III. 부패지수 측정모형의 분석결과에서 설명함.
 - 2) 이 연구에서는 ‘부패’라는 용어 대신 ‘청렴성’이라는 용어를 사용하고 있음. 여기에서 사용되는 청렴성은 “시 공무원이 직무수행과 관련하여 부패하지 않은 행위”라고 정의하고 그 행위의 정도를 ‘청렴도’라고 정의하였음. 용어선택에 다소의 차이는 있으나, 기본적으로는 “부패”의 개념에 부합되는 용어들이라고 할 수 있음.

절하였는지, 표본의 크기는 적당한지, 조사방법과 기간은 적절하였는지 등이 있다. 그 밖에 설문조사를 통해서 산출되는 인지도 영역과 객관적인 통계를 활용하는 영역을 따로 구분하여 통계자료가 적절하고 명확하게 사용되었는가 하는 것이다.

지표 및 지수산정을 분석함에 있어서는 부패연구의 접근법과 부패유발요인에 관한 연구가 근거가 된다. 조사설계의 적절성에서는 사회조사 방법론에서 사용되는 기본적인 원칙들과 분석기법들을 사용하여 분석한다. 기존의 통계활용의 적절성에서는 기존의 연구들에서 통계가 어떤 식으로 평가되고 있는지를 중심으로 본 연구대상에도 통계의 활용이 적절한 것인지를 살펴볼 것이다. 이상의 논의를 바탕으로 본 연구의 분석의 틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구 분석의 틀

Ⅲ. 부패지수 측정모형과 비교분석의 결과

1. 지표 및 지수 산정방식의 적절성

1) **지표체계**: 서울시 청렴성지수는 2개의 평가영역과 8개의 평가항목, 21개의 평가지표로 구성되어 있다.

(1) 반부패 체감도: 반부패 체감도의 경우, 부패수준 항목과 부패유발요인 항목으로 구분되며, 부패유발요인 항목은 다시 행정제도, 행정통제, 사회·조직문화로 나뉘어진다. 각 평가항목은 다수의 평가지표로 구성되는데 이를 설명하면 다음과 같다.

첫째, 부패수준 항목은 전반적 부패수준의 변화, 부패발생빈도, 부패규모의 3가지 지표로 구성되어 있다. 전반적 부패수준의 변화는 지난 1년 간의 전반적 부패수준의 변화를 평가하기 위한 지표이며, 부패발생빈도는 1년 간 금품제공의 빈도를 조사하고, 부패규모는 1년 간의 1회 평균 금품제공액을 의미한다. 둘째, 부패유발요인 중 행정제도적 요인은 행정규제, 행정절차, 정보공개 3가지 평가지표로 구성되어 있다. 행정규제란 미법령 규제 및 지침 개선사항을 의미하는 것이며, 행정절차는 행정절차의 불명확성 및 복잡성을 평가하기 위한 지표이다. 마지막으로 정보공개는 행정정보공개의 적절성을 나타낸다. 셋째, 행정통제적 요인은 불복·이의제기와 외부감시의 두 가지 지표로 구성되어 있으며, 이는 각각 이의제기의 용이성과 외부 시민감시의 용이성을 측정하기 위한 것이다. 넷째, 사회·조직문화적 요인에는 금품제공 수용도와 조직문화, 부패용인도의 지표로 구성되어 있다. 금품제공 수용도는 금품제공의 효과 정도를 측정하기 위한 지표이며, 조직문화는 조직적 비리수준의 판단을 위한 것이다. 마지막으로 부패 용인도는 부

패에 대한 시민들의 용인도를 조사하기 위한 것이다.

- (2) 반부패 노력도: 1999년도 제1차 모형에서의 반부패 노력도 항목의 구성은 다음과 같다. 반부패 노력도는 부패적발통계 항목과 반부패 노력 항목으로 구분되며, 부패적발통계는 징계처분과 징계처분 이외의 불이익조치로 나누어진다. 반부패 노력 항목은 공통사항과 분야별 사항으로 나뉘어진다. 부패적발통계에서는 첫째, 징계처분은 금품수수(향응·접대 포함)로 인한 징계처분과 금품수수 이외의 사유로 인한 징계처분 등 2개의 지표를 가지고 있으며, 둘째, 징계처분 이외의 불이익 조치는 부조리 고발신고 및 이의제기와 견책 이하의 불이익 조치 등 2개의 지표로 나뉘어진다.

반부패 노력 항목은 첫째, 공통사항에서는 정보공개사항과 부조리 척결관련 간부공무원의 의지 등 2가지의 지표로 되어 있고, 각 지표는 다시 세부사항으로 나뉘어진다. 정보공개는 정보공개법 제정, 정보공개 담당직원의 배정, 목록 제작 여부, 청구서식의 민원실 비치 여부, 정보공개 처리대장의 작성비치, 정보공개의 요구에 대한 공개비율, 시민들이 열람할 수 있는 좌석 설치 등 정보공개와 관련된 내용들을 가지고 있으며, 간부공무원의 의지는 직원교육 실시여부와 부조리 관련 지시사항 등을 조사대상으로 한다. 둘째, 분야별 사항에서는 민원업무의 공개처리 추진사항, 제도개선 사항, 규제정비 사항, 부조리 척결관련 자체추진 사항 등의 지표로 구성되어 있다. 다만, 이제까지 설명한 지표들 중 부패적발 통계에 대한 항목은 1999년 지표체계에는 포함되었으나 실제 조사를 위한 지표에서는 누락되었다. 우선, 부패적발통계 항목의 경우, 적발당국(감사원, 서울시 감사과, 검찰 등)에 의해 알려진 부패를 중심으로 작성되기 때문에 부패 전체를 나타내는 것은 아니라

는 것과 감사시기 및 횟수, 절차, 대상기관 선정 등에 의해 그 감사결과가 달라질 수 있으며, 적발 및 보고된 부패를 처리하는 데 있어 일관성이 없다는 것이다. 그러나 반부패 노력도 항목은 2000년 제2차 모형에서는 제외되었다³⁾.

경실련의 부패지수도 서울시 청렴성지수와 비슷한 구조를 가지고 있음은 앞에서 지적한 바와 같다. 경실련 부패지수는 크게 두 가지의 영역과 4개의 평가영역으로 구성되어 있으며, 각 평가영역은 각각 3~4개의 평가요인을 가지고 있고, 각각의 평가요인은 1~4개의 평가지표를 가지고 있다. 종합하면, 4개의 평가영역과 24개의 평가요인, 39개의 평가지표로 구성되어 있다

- (1) 인식지수: 인식지수는 부패의 수준영역과 부패의 원인, 부패의 방지 등 3개의 영역으로 구성되어 있다. 부패의 수준영역은 다시 뇌물의 요구(제공)도, 뇌물의 규모, 부패의 정도(정부, 사회)등 4개의 평가요인으로 구성되어 있다. 부패의 원인영역은 개인적 원인, 사회·문화적 원인, 법·제도적 원인, 통제·환류적 원인 등 4가지 차원의 요인들로 구성되어 있다. 부패의 방지영역은 개인적, 제도적, 조직적 차원으로 나뉘어져 있다.
- (2) 징계지수: 징계지수는 부패에 대한 처벌영역 하나로 되어 있고, 이 영역은 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책 등 공직자의 징계양정별로 구성되어 있다.

2) **가중치 부여**: 서울시 청렴성지수의 평가영역, 평가항목, 평가

3) 이 항목이 제외된 이유는 다음과 같음. 반부패 노력도 항목은 1999년도 측정결과에서 반부패 노력 항목에 해당하는 항목에서 거의 모든 기관이 만점 또는 만점에 근접한 평가를 받고 있어 지표로서의 유용성에 의문이 제기되었음. 이에 서울시는 4차례의 전문가 간담회를 거쳐 반부패 노력도의 평가가 필요한 것은 사실이나, 체감도 측정결과와 노력도와의 무리한 결합으로 인하여 시민의 부패에 대한 인지도의 의미를 상실하게 하는 오류는 피해야 한다는 의견을 정리하였음.

지표 간의 가중치 부여방식은 1999년 제1차 모형에서는 전문가들의 의견을 물어 가중치를 정하는 방법을 이용하였다. 여기에서 선발된 가중치 평가단은 국무총리실 반부패특별위원회(부패관련 과제수행자)와 시민평가단, 부패관련 시민단체 전문가들로 구성되었다. 그러나 제1차 모형에 따라 측정한 결과 가중치의 재조정 필요성이 제기되었다. 또한 피평가기관의 의견수렴절차가 미흡하였다는 의견이 제기되었으며, 따라서 2000년 제2차 모형에서는 1999년 가중치 평가단에 각 자치구 감사담당관을 참석시켜 해당기관의 의견을 적극 수용하는 모습을 보였다.

1999년 제1차 모형에서는 지표간 가중치 할당방법으로 고정점수 할당법(constant sum method)가 사용되었다. 고정점수 할당법이란 응답자에게 일정한 점수를 주고 이를 평가항목의 중요도에 따라 할당하는 방식이다⁴⁾.

2000년 제2차 모형에서는 고정점수 할당법과 계층분석기법(analytic hierarchy process)의 두 가지 방법을 상호비교하여 가중치를 할당하였다. 계층분석기법이란 항목들간의 비교를 통해 상대적인 중요도를 점수화하는 방법으로 ‘고정점수 할당법’에 비하여 항목간의 상대적 중요성에 대한 체계적 평가가 가능하고 항목간의 비교를 통해 가중치에 대한 평가자의 일관성을 측정할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 기존의 평가방법에 비하여 문항수가 많아지게 됨으로써 평가대상집단에게 혼란을 줄 수 있고, 설문기간과 비용이 늘어난다는 한계를 가지고 있다. 제 2차 모형의 연구자들은 추가비용과 기간을 고려하여 1999년의 방법인 고정점수 할당법을 유지한다고 밝혔다.

4) 이러한 방법은 측정결과 비올척도의 자료를 얻을 수 있고 측정방법이 단순하고 용이하다는 장점을 가진 반면, 평가항목이 많아지면 점수할당이 어렵고 응답자 자신이 생각하는 기준항목에 대한 인식이 개인별로 또는 항목순서에 따라 상이할 수 있다는 단점을 가지고 있음.

<표 1> 2000년 시정청렴성지수 가중치

	평가항목	중요도	평가항목 구성요소	중요도	평가지표	중요도
	부패 수준	45.1%	-	-	부패발생 빈도	37.4%
					부패규모	30.6%
					부패수준 변화	32.0%
청렴성 (반부패) 지수	부패 유발 요인	54.9%	행정 제도	35.4%	행정절차 복잡성	17.4%
					행정절차 공정성	17.4%
					행정정보 공개	31.3%
					행정 규제	33.9%
			행정 통제	27.1%	불복, 이의제기	45.5%
					외부감시	54.5%
			사회· 조직 문화	37.5%	금품제공 효과	32.2%
					조직 문화	33.0%
					부패용인도	34.8%

출처 : 한국개발조사연구소, 「민생관련 취약분야 반부패지수조사(청렴성평가) 보고서」, 2000, p. 10.

2000년 제2차 시정청렴성 모형의 가중치 부여를 위한 전문가 설문은 총 6문항으로 되어 있으며, 각각의 지표의 합이 100이 되도록 가중치를 부여하도록 되어 있다. 이와 같은 전문가 조사를 거쳐서 나타난 제2차 모형의 가중치는 <표 1>과 같다.

경실련 부패지수에서의 가중치는 서울시의 시정청렴성 모형과는 달리 자체 외부 가중치평가단이 따로 있지 않고 모형개발팀인 정책 위원단에서 모형개발작업의 한 부분으로 가중치를 산정한 것으로 보인다. 가중치를 위한 설문도 제시되어 있지 않다. 부패지수의 산정방식을 살펴보면, 경실련 부패지수는 각각의 평가영역과 평가요인, 평가지표에 동일한 가중치를 부여한 것임을 알 수 있다.

3) **지수산정방식**: 서울시 청렴성지수 측정모형에서, 반부패 체감도 점수는 문항척도에 부여된 배점비율에서 계산되는 각 문항별 가중치를 종합함으로써 산출된다. 가중치는 전문가를 대상으로 한 가

중치 부여에 관한 설문에 의하여 결정되어졌다. 시정청렴성지수의 산정방식은 다음과 같다.

종합적인 시정청렴성지수는 부패수준과 부패유발요인 각각에 중요도(가중치)를 곱해서 산출되는데, 다음과 같은 수식으로 표시될 수 있다.

$$\begin{aligned} TI &= C_i \times W(C_i) + S_i \times W(S_i) \\ &= \sum_{i=1}^n (X_i) \times W_i + \sum_{j=1}^n (X_j) \times W_j \end{aligned}$$

여기서, TI = 시정청렴성지수(total integrity), C_i = 부패수준, S_i = 부패유발요인, $W(C_i)$ = 부패수준 중요도(가중치), $W(S_i)$ = 부패유발요인 중요도(가중치), X_i = 평가지표별 청렴도, W_i = 평가지표별 중요도(가중치 : 100점 만점을 기준으로 한 경우), n = 평가지표수를 의미한다.

부패수준은 이를 구성하는 세 가지 평가지표별 평가점수에 평가지표별 중요도(가중치)를 곱해서 구할 수 있다. 여기서 주의할 것은 중요도(가중치)란 평가지표별 가중치 부여를 위한 설문, 평가영역, 평가항목, 평가지표에 부여된 가중치를 모두 계산하여, 최종적으로 전체 청렴도지수를 100점으로 할 때 각각의 평가지표가 차지하는 배점을 의미한다(최병대·이종원 1999).

여기서 위의 수식을 이용하여 각 변수에 전문가 설문을 거쳐 도출된 <표 1>의 각 항목, 지표별 가중치를 삽입하여 계산하여 보면 <표 2>와 같은 점수표가 도출된다. 단, 여기서는 시정청렴성지수의 총점을 100점으로 가정한다.

경실련 부패지수의 산정방법은 문항척도에 부여된 배점비율에서 계산되는 각 문항별 가중치를 종합함으로써 산출된다. 단, 서울시 시정청렴성지수와는 달리 경실련 부패지수는 각 항목별로 동일한 가

〈표 2〉 시정청렴성지수 산정

평가 항목	평 가 지 표		시정청렴성 산정(문항당 가중치 산정)		점수 전환	
부패 수준	부패발생 빈도		100점× 45.1% =45.1점	45.1점×37.4%=16.9점	16.9점	
	부패규모			45.1점×30.6%=13.8점	13.8점	
	부패수준 변화			45.1점×32.0%=14.4점	14.4점	
부패 유발 요인	행정제도적 측면	행정절차 복잡성	54.9점 ×35.4 =19.4점	19.4점×17.4%=3.4점	3.4점	
		행정절차 공정성		19.4점×17.4%=3.4점	3.4점	
		행정정보 공개		19.4점×31.3%	6.1점	
		행정 규제		19.4점×33.9%=6.6점	6.6점	
	행정 통제적 측면	불복·이의제기	100점× 54.9% =54.9점	54.9점 ×27.1 =14.9점	14.9점×45.5%=6.8점	6.8점
		외부 감시		14.9점×54.5%=8.1점	8.1점	
	사회·조직 문화적 측면	금품제공 수용도	54.9점 ×37.5 =20.6점	20.6점×32.2%=6.6점	6.6점	
		조직 문화		20.6점×33.0%=6.8점	6.8점	
		부패 용인도		20.6점×34.8%=7.2점	7.2점	
	시정청렴성 총점수			100점		100점

중치를 사용하고 있다. 경실련 부패지수의 산정방식은 다음과 같다.

$$CI = SCPI \times (-0.8) + SCRI \times (0.2)$$

여기서 *CI*는 부패지수를, *SCPI*는 표준화 부패인식지수를, *SCRI*는 표준화 부패징계 지수를 의미한다. 표준화 부패인식 지수란 인식지수의 3가지 평가영역에 대한 표준화 지수를 의미하고, 표준화 징계지수란 징계지수에 대한 표준화 지수를 의미한다.

표준화 지수가 사용된 이유는, 인식지수와 징계지수 간의 척도가 다른 것을 동일화하기 위해서이다. 표준화 지수의 산출공식은, (관

찰치-평균) / (표준편차)의 식을 이용한 단위정상법을 활용하였다. 따라서 표준화 지수는 다음과 같다. 여기에서 *CLI*는 부패에 대한 수준지수, *CCI*는 부패원인지수, *CDI*는 부패방지지수, *CRI*는 부패징계지수를 의미한다.

표준화 부패인식지수 (*SCPI*) = (*CLI* + *CCI* + *CDI*) / 3에 대한
표준화 지수

표준화 부패징계지수 (*SCRJ*) = (*CRI*)에 대한 표준화 지수

평가지표별 가중치의 경우, 인식지수의 산정에서는 고려하지 않고 징계지수에서만 고려하였다. 각각의 표준화 지수에 대한 가중치의 경우, 표준화 부패인식지수는 80%를, 표준화 부패징계지수는 20%의 가중치를 부여하였다. 한가지 주목할 점은 *SCPI*의 가중치가 음(-)으로 부여됨으로써 부패지수에 대한 해석이 부패지수가 높을수록 부패가 심한 상태를 의미하게 된다는 것이다.

(4) 지표 및 지수산정 방식에서의 양 모형의 비교평가

양 모형의 지표체계는 대동소이하다. 부패지표의 분류체계를 살펴보면, 경실련 부패지수의 지표체계가 서울시 시정청렴성지수에 비교하여 상세하다. 광범위한 부패지수 측정모형의 지표개발을 위해서는 부패유발요인에 관한 연구가 선행되는 것이 일반적이며, 연구방법론적 측면에서도 타당하다. 따라서 여기서는 부패연구의 접근법과 유발요인에 관한 연구결과와 두 모형의 지표체계를 상호 비교해 보기로 한다.

첫째, 부패유발요인(혹은 부패의 원인)에 관한 기존의 연구와 비교하여 볼 때(Treisman 2000; Gillespie and Kruhlik 2001), 서울시 시정청렴성지수는 비교적 적절한 지표들로 구성되어 있는 반면, 경실련 부패지수는 너무 세분화되어 있는 지표들을 사용하고 있다. 예를 들어, 부패의 원인 중 사회문화적 요인에서 뇌물문화에 대한

수용도는 총 4가지의 지표로 구성되어 있는데, 뇌물의 용인도와 뇌물문화의 용인도는 실제로는 뇌물에 대한 용인도로 정리될 수 있으며, 뇌물의 필요성에 대한 용인도와 뇌물의 효과성에 대한 용인도는 실질적으로 같은 지표라고 할 수 있다.

부패의 원인 영역에 있어서의 규정의 준법성과 부패방지 영역의 규정의 준법성은 동일한 지표로 구성되어 있고, 이 부분은 부패의 방지항목에만 필요한 지표로 생각된다. 부패의 원인 중 업무정보의 공개성을 측정하기 위한 지표 중 하나인 공무상 대면의 정도는 업무정보의 공개성과는 직접적인 연관성이 없다고 할 수 있다. 민원인들이 공무원 업무에 대하여 모두 파악할 수 없기 때문에 자신의 업무가 공무원과의 대면을 필요로 하는지를 정확히 파악할 수 없고 공무원과 직접적으로 대면해야 하지만 업무에 관한 정보를 얻을 수 있는 것도 아니기 때문이다. 실제로 서울시에서는 대표 민원전화 서비스를 하고 있으며, 부패방지에 대해서도 공무원과 민원인의 직접적 대면은 부정적 효과를 나타내고 있기 때문이다.

둘째, 평가지표에 대한 가중치를 부여하는 문제이다. 일반적으로 각 평가지표에 대해 가중치를 부여하는 방식으로 다음과 같은 세 가지를 고려할 수 있다(Kaufmann et al. 1999). 즉, ① 각 지표에 동일한 가중치를 부여하는 방식, ② 각 지표에 상이한 가중치를 부여하되, 가중치 부여를 위한 별도의 설문조사를 실시하는 방식, ③ 각 지표에 사전적으로 결정된 상이한 가중치를 부여하는 방식이다.

①의 경우, 지수산정 과정이 간단해진다는 장점이 있는 반면, 평가지표별 중요성의 차이를 간과할 우려가 있다는 점이 단점이다. ②의 경우는 상이한 가중치 부여의 근거에 대한 논란을 피할 수 있다는 장점이 있는 반면, 인지도 조사의 주관성이란 문제를 증폭시키는 효과를 지닌다. 가중치 부여의 적절성에 대한 논란을 피할 수 있다는 현실적 장점이 가중치의 정확성을 보장하지는 못한다. ③의

경우 ②와 같은 주관적 인식의 중첩효과를 피할 수 있지만, 각 평가지표들이 전체 부패수준에 대해 어느 정도의 설명능력을 갖는지를 이론적으로 뒷받침하는 작업이 요구된다. 따라서 이 이론적 근거가 제시되지 못할 경우 가중치의 자의성 논란에서 자유로울 수 없다.

서울시 시정청렴성 측정모형은 ②를, 경실련 부패지수는 ①의 방법을 선택하여 가중치 설계를 하였다. 따라서 두 모형 모두 가중치의 부여문제에 있어서는 어느 정도 한계를 가지고 있다. 경실련 부패지수는 징계지수 부분을 제외한 인식지수 전반에 가중치를 부여하지 않는다고 밝히고 있다. 그러나 지수 산정방식에서 살펴보면 각각의 부패수준, 부패의 원인, 부패의 방지지수를 산정할 때, 각 항목의 점수에 해당 지표의 총수를 나누어서 산출하는 것을 알 수 있다. 이는 가중치 $\frac{1}{n}$ 처럼 숫자로 표현되지 않았을 뿐, 각 지표에 동일한 가중치를 주었다는 것을 의미한다. 특히, 가장 지표가 많은 부패의 원인 부분은 부패의 유발요인과 상통하는 것이고, 이러한 부분에 동일한 가중치를 부여하는 것은 전체적인 부패지수 산정에 왜곡을 가져올 수 있다. 그러나 가중치를 부여했다고 이러한 문제점이 모두 해결되는 것은 아니다.

서울시 시정청렴성의 경우 가중치 설문을 통하여 영역별, 항목별 가중치를 설정하였으나, 여기에도 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 가중치 평가단 구성상의 문제이다. 서울시 시정청렴성 지수의 가중치 평가단은 부패관련 과제수행자와 시민평가단, 부패관련 시민단체 전문가, 그리고 각 자치구 감사담당관들이다. 공공 부문에 관한 모형이므로 2000년에는 평가단에 피평가기관의 담당 공무원들이 새로이 추가된 것은 바람직한 일이지만, 평가의 주체가 되는 시민(또는 민원인)들의 의견이 빠진 것은 문제가 있다. 가중치 부여 설문이 전문가 설문의 형식을 취하기 때문에 일반 민원인

들의 의견수렴이 빠졌다고 생각할 수도 있다. 그러나 적어도 부패 유발요인과 반부패 노력도 영역에서는 민원인들의 의견수렴이 있어야 한다. 그 이유는 민원행정의 절차에 있어서 부패의 정도를 가장 잘 느끼는 집단이 바로 민원인들이기 때문이다. 따라서 민원인들이 어느 부분에서 불편함을 느끼고, 공무원들로부터 부패의 조짐을 느끼게 되는지를 조사할 필요가 있다.

둘째, 부패수준에 대한 직접적 응답을 요구하는 설문은 작성되어 있지 않다. 그러나 현재의 부패수준에 대한 직접적 인식과 각각의 항목을 종합한 부패수준과는 차이가 있을 수 있다. 특히, 우리나라의 경우 소위, IMF외환위기 이후 부패에 대하여 국민들이 민감해져 있기 때문에 자신이 경험한 것보다도 더 높은 수준의 부패수준으로 인지하고 있을 가능성이 크다. 따라서 이러한 항목을 추가하여 직접적인 부패수준에 대한 응답을 얻어 다른 요인들과 비교하고, 종합적인 부패수준과의 비교가 필요하다. 일례로, 제2건국추진위원회가 매년 실시하는 공직부패 실태에 관한 설문조사(<http://203.250.96.7/reko/frame.asp?m=a>)에서 “귀하께서는 공무원들이 직무와 관련하여 금품 등을 수수하는 부정부패 수준이 우리사회에서 어떤 상태라고 생각하십니까?”라는 질문에 대하여 75.6%가 “심각함”이라고 응답하였으나, “귀하께서는 행정기관에서 민원 등 업무를 처리하는 경우, 법령상 요구되는 요건을 갖추는 것과는 별도로 공무원에게 금품을 제공하거나 접대를 하는 것이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?”라는 금품제공의 필요성에 대한 설문에서는 36.4%만이 “필요하다”라고 응답하여 전체수준에 대한 인식과 개별적 질문에서의 부패수준에 대한 인식 간의 괴리를 보이고 있다. 즉, 국민들의 인식이 직접 경험하는 경우에 비하여 상당부분 과장되어 있는 것이다. 그러나 여기에서 주의할 것은 전반적 부패수준에 대한 항목은 참고자료로 활용할 뿐, 부패지수 계산에는

포함되어서는 안 된다는 것이다. 그 이유는 두 개의 모형이 모두 서울특별시의 자치구라는 지방자치단체의 부패수준을 측정 목적으로 하고 있기 때문이다. 여기에 전반적인 한국의 부패수준에 대한 지표가 지수계산에 포함되었을 경우, 전체적인 점수의 하락을 가지고 올 수 있기 때문이다.

2. 조사설계의 적절성

1) 조사설계

조사설계에서는 지표체계, 가중치, 조사대상 분야 및 조사대상 기관에 대하여 간략히 설명한다. 서울 시정청렴성지수는 1999년과 2000년 2차례에 걸쳐 조사되었다. 그러나 1999년도 모형에서는 몇 가지 문제점이 도출되어 2000년에는 수정된 모형으로 청렴성지수를 조사하였다. 첫째, 반부패 노력도를 지표체계에서 제외하였다. 그 이유는 반부패 노력도의 많은 지표가 만점이나 만점에 근접한 평가를 받아 지표로서의 유용성이 미흡했을 뿐만 아니라 청렴성지수를 체감수준보다 높이는 역할을 하였기 때문이다(한국갤럽 2000). 따라서 2000년도에는 평가모형에서 반부패 노력도 지표를 제외시키고, 이를 대체하기 위하여 「새서울 반부패 노력상」을 신설하였음은 이미 지적한 바와 같다.

둘째, 가중치를 부여할 때 피평가기관의 의견수렴이 미흡하였다는 지적에 따라 가중치 부여를 위한 전문가 조사에서 피평가기관(각 구청의 감사담당관)을 포함시켰다. 이는 피평가기관의 공직자들이 공직업무의 특성을 잘 알고 있으며, 공공부문에서 나타나는 부패의 양태와 분야에 관한 전문가들이기 때문인 것으로 생각할 수 있다.

셋째, 조사분야를 기존의 5개 민생취약 분야에 교통행정과 공원 녹지 분야를 추가하여 총 7개 분야를 대상으로 하였다. 교통행정 분야의 경우 운수사업 인·허가, 자동차 관련 등록변경, 폐차시 관

리, 규정단속 적발시 과태료 부과, 주정차 관리업무, 교통영향 평가 및 교통유발 부담금 부과 등과 관련하여 담당공무원과 업자 및 민원인 사이의 부패 관계가 나타나고, 특히 생계형 소액비리가 많아 시민들의 불신이 많이 존재하고 있는 분야이다. 공원녹지 분야는 공원녹지관리와 관련하여 용도변경 및 토지형질 변경사업과 공원녹지 내의 시설물 위탁관리 및 매점허가, 공원조성 및 유지관리와 관련된 공사 및 시공관리와 관련하여 많은 부패가 발생하는 분야이다. 이 두 개의 분야가 추가됨으로써 2000년도 시정청렴성 측정은 기존의 위생, 세무, 주택·건축, 건설공사, 소방분야 등 5개와 교통행정, 공원녹지 분야 등 신규 2개 분야를 합하여 총 7개 분야를 조사대상으로 하였다⁵⁾.

끝으로, 조사대상에 기존의 25개 구청 이외에 서울시 본청과 각 사업소를 포함시켰다. 이는 기존의 조사대상이 서울시의 25개 자치구에 집중되어 있어 측정결과가 구청간의 비교에 그 초점이 맞춘 듯한 인상을 주었고, 이는 서울시 전반의 청렴성을 측정하고자 하는 본래의 취지와 어긋나는 것이라는 지적이 있었기 때문이다. 따라서 본청 주택국, 교통관리실, 공원녹지사업소, 서울대공원 관리사업소가 새롭게 평가대상에 포함되었다.

2) 표본설계

2000년 시정청렴성 조사의 모집단은 1999년 10월 1일부터 2000년 9월 30일까지 서울시 주택국, 교통관리실과 산하 6개 본부/사업소 및 20개 소방서, 25개 각 구청을 방문해 7대 취약분야에 해당하는 민원을 처리한 경험이 있는 민원인 및 담당공무원과 접촉한 경험이 있는 시민을 대상으로 하였다. 단, 공원녹지 분야는 모집단의 수가 부족하여 예외적으로 1999년 1월1일에서 2000년 9월 30일까지의 민

5) 2001년부터는 7개 분야에 건설공사가 추가되어 8개 분야로 되었음.

원대장에 기록된 민원인을 대상으로 하였다.

표본구성에서 분야별로 표본구성이 차이가 나는 것은 민원발생 건수가 분야별로 상당한 차이가 있어 신뢰성 있는 결과를 얻기 위해 모집단 수를 반영해 표본추출을 하였기 때문이라고 한국갤럽은 밝히고 있다(한국갤럽 2000). 이러한 구성으로 총 표본크기는 11,525명이었으며 조사는 2000년 11월 20일부터 12월 13일까지 총 24일 간 전화조사를 실시하였다.

경실련 부패지수 조사에서의 조사설계에서는 우선 조사대상이 두 종류로 나뉘어진다. 첫째, 제도적 분석을 위한 대상으로 서울시 기초자치단체의 공무원에 대한 징계자료이고 둘째, 설문조사를 위한 대상으로 서울시 기초자치단체의 공무원과 이 단체를 방문한 민원인으로 구성된다. 이 중 징계자료의 경우는 감사원, 행자부, 검찰청, 자체 감사관실 등에서 최근 5년 간 행한 징계실적이 활용되었다. 그리고 설문조사를 위한 대상으로 공무원의 경우는 자치단체별로 동일한 할당(40매)을 하여, 배포된 총 1,000매의 설문지 중 959매(회수율 96%)가 회수되었으나 응답이 불성실하거나 미비한 25매를 제외한 934매가 분석대상으로 사용되었다. 시민의 경우는 인구비율을 감안해 배포된 총 1,125매 중 966매(회수율 86%)가 회수되었으나 응답이 불성실하거나 미비한 45매를 제외하고 921매가 분석대상으로 사용되었다.

본 조사에서 사용된 자료수집 방법의 경우, 징계지수를 추정하기 위한 제도적 분석대상인 징계자료의 경우에는 서울시 25개 기초자치단체의 감사실에 정보공개를 요청해 수집하였고, 인식지수를 추정하기 위한 설문조사의 경우는 기초자치단체의 공무원은 직접 우편으로 요청해 우편조사를 실시하였다. 시민의 경우는 경실련에서 교육훈련을 거친 상담 자원봉사자와 상근자들이 해당 기초자치단체에 거주하면서 방문한 민원인들을 대상으로 1대1 심층면접조

사를 실시하였다.

3) 설문문의 구성

설문의 구성에서도 서울시 모형의 경우, 1999년 모형과는 달라진 점이 있었다. “부패빈도”와 “부패규모” 평가지표에 있어서 종래의 설문지 지표간 점수차이가 커서 지수의 타당성이 결여되어 있다는 지적이 있었고, 이를 보완하기 위하여 금품수수 금액 및 횟수를 세분화할 필요성이 제기되었다. 따라서, 1999년과의 비교를 위해 설문방식은 그대로 유지하되 금품수수 금액과 횟수의 응답항목을 등간척도로 일치시키고, 특히 금품/접대제공 액수의 측정에서는 항목을 4개에서 7개로 늘리고 “제공한 적 없음”항목이 추가되었다. 설문은 총 7개 분야별로 구성되어 있으며, 각각 동일한 설문문항으로 조사되었다. 설문은 응답자의 성별, 나이 등을 묻는 일반문항을 포함하여 총 18문항으로 구성되었다.

경실련 부패지수의 측정을 위한 설문의 구성은 총 44문항으로 구성되어 있다. 이 중 39번부터 44번까지가 응답자 특성에 관한 문항이며, 실제 부패지수 측정에 사용되는 문항은 1번에서 38번까지이다. 이 문항은 공무원과 민원인 대상 설문지 모두 동일하다.

4) 조사설계에 있어서 양 모형의 비교평가

여기서는 평가지표 체계와 설문과의 실제적 연관성⁶⁾을 살펴보고, 조사설계에 있어서 표본 및 조사방법의 적절성을 중심으로 서울시 시정청렴성 모형과 경실련 부패지수 모형을 비교하기로 한다. 먼저 조사설계에서 경실련 부패지수의 경우, 표본을 구성함에 있어 각 자치구 당 40명의 공무원과 45명의 민원인들을 대상으로 하였다. 그러나 이는 서울시 시정청렴성지수가 각 분야 당 자치구별로 적게

6) 지표와 설문지의 실제적 연관성이란 해당지표를 측정하기 위하여 작성된 설문지 해당지표를 설명하는 데 얼마나 적절한 것인가를 의미함.

는 50여명에서 많게는 200여명을 표본으로 설정한 것에 비하여 너무 적은 숫자라고 할 수 있다.

조사방법에 있어서도 서울시 시정청렴성 조사가 민원처리대장 등을 이용하여 1회 이상 민원을 처리해 본 경험이 있는 민원인들만을 선정하여 전화면접을 실시한 것에 비하여 경실련 부패지수는 각 구청의 출구조사(동아일보 2001년 4월 11일, 대한매일 2001년 4월 13일)를 통하여 실시하였다. 물론 면접조사가 조사의 신뢰성이 높다는 장점을 가지고 있으나 면접원의 상태나 분위기, 억양 등에 따라 결과가 달라질 수 있다는 한계를 지니고 있고, 부패에 대한 질문과 같은 민감한 사안에 대해서는 직접적으로 대면하는 면접조사보다는 전화조사가 조사의 객관성을 높일 수 있다는 장점을 가지고 있다.

설문 작성원칙에 비추어 볼 때(박용치 1997), 경실련의 설문은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다⁷⁾. 첫째, 용어에 있어서 민원인들의 자의적 해석이 가능한 부분이 나타나고 있다. 경실련 부패지수 측정을 위한 설문에서는 “불순한 의도”, “부당한 지시”, “약간의 금품” 등과 같은 용어를 사용하고 있는 것이 바로 그것이다. 이러한 용어들은 민원인들의 심리상태나 제기한 민원의 처리결과에 따라 매우 유동적인 응답을 가져올 수 있다. 특히, 출구조사를 실시한 경실련 부패지수 측정에서는 민원인이 조사당일의 민원처리 결과나 공무원의 태도에 의하여 응답이 부정적, 또는 긍정적으로 나타날 가능성을 내포하고 있다.

둘째, 가치개입적인 문장이 사용되어 가치중립성의 원칙에 반한 설문이 포함되어 있다. 경실련 부패지수의 경우, 뇌물문화의 수용도를 알아보기 위한 설문에서 “감사의 표시로 약간의 금품이나 식

7) 서울 시정청렴성 모형에서는 자의적 해석이 가능한 용어로 “불필요한 서류조건”이라는 용어가 한 번 사용되고 있고, 가치 개입적 표현은 발견되지 않고 있음.

사를 제공”한다고 표현하여 금품이나 향응에 대한 부정적 인식을 배제하려는 듯한 문장을 사용하고 있다. 이 부분이 뇌물문화에 대한 수용도를 측정하는 부분임에도 불구하고 뇌물에 대한 정확한 개념정립 없이 설문이 작성되고 있는 것도 문제점이라고 할 수 있다. 어디까지가 뇌물인가에 대하여는 경제협력개발기구(Organization of Economic Cooperation and Development, 이하 OECD라 함) 부패방지협약에 잘 나타나 있다. OECD부패방지협약에 의하면 관례법을 포함한 성문법 또는 기타 규정으로 허용되는 금품제공이나 편의를 위하여 소규모로 제공되거나 약속되는 금품제공(facilitation payment)은 예외적으로 범죄행위로 간주되지 않는다(주석 제8, 9항). 미국의 경우에도 해외부패방지법(FCPA www.ita.doc.gov/legal)에 따르면 관행적인 행정업무 수행의 확보나 신속한 처리를 유도하기 위한 목적으로 제공된 급행료는 동법의 적용을 받지 않는다(FCPA Sec. 78dd-2(b)).

3. 기존통계 활용의 적절성

1) 활용통계의 유형과 사례수

기존통계의 활용이란 서울시, 행정자치부, 감사원, 검찰청, 자체 감사실 등에서 공식적으로 발간·공표하는 통계 숫자를 활용하는 것을 의미한다. 양 모형에서 활용하고 있는 통계에는 비위 공무원 징계처분 현황, 징계유형별 인원 현황, 징계 양정별 현황 등이다. 이러한 징계의 사례수는 25개 자치구와 기타 조사대상 기관 모두에서 200~300사례에 지나지 않는다.

2) 통계활용에서 양 모형의 평가

2000년 제2차 서울시 시정청렴성 모형에서는 통계를 활용하는 부분인 반부패 노력도 항목이 누락되었다. 비록 실제 조사에는 누락되

어 지수산정에 반영되지 않았지만, 반부패 노력도의 타당성을 살펴보는 것은 경실련 부패지수와의 비교나 이후의 연구를 위해 필요하다. 반부패 노력도를 평가하는 지표의 대부분이 만점이나 만점에 근접한 평가를 받고 있어 지표로서의 유용성에 대한 의의가 제기되고 있다. 그 밖에 반부패 노력도 지표체계에 대한 의의제기 사항이 많아 무리하게 지표를 적용한다면 부작용도 제기될 수 있으리라 보여진다.

서울시 시정청렴도 모형의 전체적인 지표에서 반부패 노력도 부분을 제외해 놓고 볼 때, 각 평가기관별로 급격한 순위변화를 보이지는 않았지만 체감도 순위의 2~3위 범위 내에서 약간씩 평가순위의 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 서울시 시정청렴도 평가는 피평가기관들간의 순위평가를 목적으로 하고 있고 평가에 따른 파급효과가 매우 민감하게 받아들여지고 있기 때문에 변별력이 떨어지거나 평가지표로서 의미를 상실한 지표를 통한 측정은 자칫 평가결과에 대한 불신을 초래하거나 순위가 낮게 나온 평가기관들의 의의제기나 평가거부 등을 합리화시키는 근거로 작용할 수 있는 소지가 있다(최병대 2001).

그러나 반부패 노력도는 부패가 발생하는 것을 방지하기 위한 내부 예방시스템의 평가 즉, 공무원의 부패를 예방하기 위한 조직의 자정의지(自淨意志)에 대한 평가척도라 할 수 있다. 이러한 반부패 노력을 통하여 공무원의 부패위험을 줄인다면 이것은 조직이나 부서의 청렴성을 평가하는 기준이 될 수 있을 것이다. 따라서 피평가기관들의 부패예방 노력을 보다 제고시키고 조직내부의 자정의지에 대한 평가를 위해서는 반부패 노력도의 측정은 필요하다.

서울시 시정개발연구원에서는 이에 대한 해결책을 강구하기 위하여 4차례의 전문가 간담회를 실시하였다. 그 결과 다음과 같은 결론을 도출한 바 있다. 첫째, 청렴성 측정이 조직의 부패예방에

대한 자극을 목적으로 하는 만큼 어떤 식이든지 조직이나 부서의 반부패 노력의 평가는 필요하다고 여겨진다. 둘째, 반부패 노력도의 측정과 체감도 측정결과의 무리한 결합으로 시민의 부패에 대한 인지도의 의미를 상실케 하는 우(愚)는 피해야 한다는 것이다. 때문에 전체 지수에서 노력도를 제외하여 체감도의 측정에 역점을 두거나 노력도를 측정하더라도 체감도와 노력도를 분리하여 측정하고 평가할 필요가 있다. 즉, 반부패 노력도는 반부패 체감도에 못지 않게 부패를 측정하는 데 필요한 평가척도이지만, 서울시 시정청렴성 모형의 근본 취지가 서울시 공공기관의 부패수준을 시민의 인지수준에서 측정하고자 하는 것이기 때문에 이 모형에서는 제외하지만 다른 방법으로 지속적인 측정이 이루어져야 한다는 것이다. 실제로 2000년 시정청렴성 조사에서는 반부패 노력도 부분에 대해서는 「새서울 반부패 노력상」이 신설되었다.

경실련 부패지수 모형에서는 서울시 시정청렴성 모형과는 달리 지표체계에서 구성되었던 통계자료(징계지수)가 그대로 포함되어 측정되었다. 이 모형에서 사용된 징계자료는 감사원, 행자부, 검찰청, 자체 감사관실 등에서 1995년에서 1999년까지 최근 5년 간 행한 징계실적이 사용되었다.

조사 결과 징계지수 중 가장 낮은 지수는 98로 나타났으며, 가장 높은 경우는 654로 나타났다. 따라서 이런 편차는 징계년도와 징계유형에 대한 가중치의 부여에 따라 달라질 수도 있으며, 징계실적에 따라서도 영향을 받고 있다. 그러나 이러한 징계통계의 활용에는 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 부패지수 측정모형에서는 설문조사에 의하여 부패에 관한 인지를 알아보는 것인데, 이를 부패관련 징계현황과 연결시켜 판단하려는 것은 무리라고 생각된다. 인지는 사실 여부를 떠나서 시민들이 공공부문의 부패 정도에 대하여 어떻게 인지하고 있느냐 하는 것을 측정하는 것이고, 징계현황(실적)은

실제의 부패행위에 대하여 법적 판단을 한 것이다. 따라서 징계실적을 부패측정 모형에서 참고는 할 수 있어도, 인지도와 징계실적을 직접적으로 연결하여 평가하려는 시도는 온당하다고 할 수 없을 것이다. 인지는 어디까지나 인지이고, 법적 판단을 거치는 징계실적과는 다른 것으로 생각되어야 한다. 따라서 객관적 통계의 활용에서는 정보공개, 기준과 절차의 명확성, 부패친화적 사회·문화적 환경에 관한 통계적 자료를 통해서 부패수준을 파악할 필요가 있다. 둘째, 서울시의 각 구청에 대한 징계자료의 양이 과연 충분할 것인가? 하는 의문을 제기할 수 있다. 서울시 자치구의 총 징계건수는 매년 200~300여명 내외이다. 이 통계수치를 25개 구청별로 나누어 보면 더욱 적어질 것이다. 특히 이 수치를 징계양정별로 구별하면 더욱 수치는 적어질 것이다. 셋째, 다양한 적발통계 중에서 과연 부패관련 징계를 추출하는 것이 가능할 것인가? 하는 문제이다. 부패관련 징계건수를 징계유형별로 분류하면 더욱 수치는 낮아지기 때문이다. 넷째, 징계양정별로 살펴보면 각 징계가 어떠한 근거에서 이루어졌는지를 모두 다 확인하기가 힘들다. 확인이 가능하다 하여도 막대한 시간과 비용이 들어갈 것이다. 다섯째, 현재 우리나라에서 사용되는 5단계의 징계를 모두 부패와 연결시킬 수 있을까? 하는 의문이다. 즉, 가벼운 견책에 해당하는 징계와 가장 무거운 징계인 파면에 이르기까지 어디까지를 부패로 볼 것인가의 문제가 발생하는 것이다. 이에 대하여는 뚜렷하거나 객관적인 판단기준이 나와 있지 않아 더욱 문제가 된다(Lamsdorff 2002). 끝으로, 징계지수의 가중치에서 연도별, 징계유형별 가중치가 명확하지 않다. 특히, 징계유형별로 1~5까지의 동일가중치를 부여하고 있지만 과연 징계유형별의 중요성이나 경중이 동일한 간격을 유지하고 있는지에 대해서는 어떠한 설명도 되어 있지 않기 때문이다(Grasmick and Green 1980).

V. 부패지수 측정모형의 개선방향

1. 양 모형의 문제점 비교

지금까지 서울시 시정청렴성 모형과 경제정의실천연합 부패지수 모형에 대하여 살펴보고 비교·평가하였다. 양 모형의 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

1) **주관적 인지조사의 한계**: 두 가지 모형은 모두 기본적으로 민원인이나 공무원들의 주관적 인지에 근거를 두고 있는 것이다. 부패의 심각성 수준은 감추어진 실체에 관한 것으로 객관적 자료에 의한 확인이 어렵다(Left 1964). 그러나 설문조사의 경우에도 조사 결과는 불이익 우려, 이해관계, 특별한 기억, 들은 얘기, 언론매체 등에 의한 학습효과 등으로부터 영향을 받는다(박홍식 2001).

2) **부적절한 지표의 사용**: 부패지수는 점수화되는 것을 전제로 하고 있다. 점수로 환산할 수 있다는 것은 타인이나 다른 기관과의 비교를 가능케 한다. 서울시의 각 자치구에서 두 모형의 측정결과에 촉각을 곤두세우고, 결과발표 후에 강하게 항의하는 것도 모두 이러한 이유 때문이다. 이러한 반발은 적절한 지표체계를 구성하지 못하였기 때문이다. 부패지수의 측정에서 잘못된 지표체계는 다른 어떠한 요소보다도 결과를 왜곡시킬 수 있기 때문이다. 게다가 가장 객관적이라고 할 수 있는 통계자료를 사용할 수 없다는 것은 이러한 문제점을 더욱 심화시키고 있다.

3) **부적절한 조사설계**: 두 가지 모형은 표본의 추출과 설문의 실시 등에 있어서 문제점을 노출하고 있다. 너무 적은 표본을 사용하는 것은 결과의 신뢰성과 객관성을 저하시킨다. 중요한 것은 해당 설문이 과연 평가지표를 측정할 수 있게 작성되었는가와 평가지표가 부패를 측정하는 데 필요한 지표인가에 관한 것이다. 부패를 측

정하기 위한 지표들이 많이 있지만, 조사범위 또는 조사대상 등에 따라서 적절한 지표나 설문을 사용해야만 한다. 지자체의 부패수준을 측정하면서 한국의 전체적인 부패수준을 묻는 지표가 지수계산에 산정된다는 것도 문제가 있다. 전체적인 부패수준에 관한 지표는 설문결과를 다른 지표와의 관계를 분석하기 위한 것일 뿐이다.

4) 기존통계의 활용에 있어서 문제점은 각 조사대상 기관들에서 실제로 징계받은 징계실적통계량이 적고 이를 자치구 당으로 구분할 때는 그 숫자가 아주 적어져 이들로부터 부패관련 통계를 추출하기도 어려우며, 징계의 근거나 부패와의 관련성도 찾기가 어렵다. 따라서 징계통계와 설문조사의 결과를 연결하는 데는 어려움이 많다 (Lamsdorff 2002). 즉, 부패와 관련된 객관적 통계와 시민의 인지를 연결시키기는 어렵다.

지금까지의 분석결과를 간단히 요약 정리하면 <표 3>과 같다.

2. 부패지수 측정모형의 개선방향

이상의 분석결과에서 부패지수 측정모형과 관련하여 다음과 같은 측정모형의 개선방향을 생각할 수 있다.

1) 객관적 통계자료의 추가이다. 부패는 국민의 경험, 인식뿐만 아니라 적발 건수, 정보공개, 기준과 절차의 명확성, 부패친화적 사회·문화적 환경에 관한 통계적 자료를 통해서도 파악될 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 부패관련 통계자료는 자료의 신뢰성과 객관성 그리고 대표성에 문제가 있다는 평가를 받고 있다. 따라서 보다 정확한 통계기법을 개발하여 객관적인 통계자료의 산출이 필요하며, 이렇게 수집된 자료에 대한 활발한 정보공개가 요구된다. 이는 부패측정지수들이 주로 인지도 조사에 의지하고 있다는 맹점을 보완해 줄 수 있을 것이다.

〈표 3〉 양 모형의 비교분석 결과 요약

분석 기준	세부 내용	서울 시정청렴성 측정모형	경실련 부패지수 측정모형	비 고
지표, 지수 산정	지 표	지표수 18로 적절	지표수 38로 너무 세분화	지표수는 적절하게
	가중치	상이한 가중치부여 가중치 부여 설문 있음 가중치 부여 평가단 구성	동일한 가중치 부여	상이한 가중치가 바람직(평가단 구성)
조사 설계	일 반	반부패 노력도 지표 제외 가중치 부여 의견수렴 미흡 조사분야, 대상의 확대	조사분야, 대상의 확대	
	표본수	자치구 당 50-200	자치구 당 85 (공무원 40, 민원인 45)	비용의 범위 내 표본수 확대해야
	조사 방법	전화조사	출구조사	조사성격상 전화조사가 바람직
	용어 사용	자의적 해석 여지: 1 가치개입적 표현: 없음	자의적 해석 여지: 다수 가치개입적 표현: 다수	자의적 해석, 가치개입적 표현은 제거
통계 활용	징계 통계	각 구청 징계자료의 양적 불충분 징계통계 중 부패관련 징계의 추출의 어려움 징계근거의 불확실 징계양정의 부패와의 관련성 파악 곤란		부패 징계통계와 설문결과와는 별개임

2) 평가지표 항목의 개발이다. 부패지수는 다양한 부패원인과 그것이 만들어 내는 여러 가지 행태 등을 입체적으로 포착할 수 있어야 한다. 이것을 위해 다양한 평가지표 항목의 개발이 중요하고, 부패지수 값의 안정성, 신뢰성의 증가는 이러한 노력의 성공 여부에 크게 의존할 것이다. 평가지표가 실질적인 부패수준을 반영하는가에 대한 심도있는 연구도 필요하다.

3) 평가지표간 가중치 결정방법의 개선이다. 지표간 가중치는 전체적인 지수를 좌우할 만큼 중요한 요소이다. 그러나 현재 우리나라의 부패 측정모형들은 대부분 동일가중치를 부여하거나 전문가 조사를 실시하여 가중치를 부여하고 있다. 그러나 평가항목이나 평가

지표 간에도 중요성에서 차이가 있고 실질적으로 측정가능한 지표 인가에도 차이가 있다.

부패지수는 객관적 자료와 설문조사 결과간, 평가항목간, 평가 지표 문항간 가중치 결정을 요구하고, 그것은 논리적 근거, 경험적 연구의 뒷받침을 받을 수 있어야 한다. 따라서 부패와의 관련성이 거의 없거나 정확성이 다른 평가항목이나 지표가 똑같은 가중치를 받을 수 없고, 가중치는 부패와 관련하여 기여나 설명 정도를 기준으로 결정되어야 한다. 예컨대, 국가경쟁력지수의 경우, 경제성장률, 국민소득수준 등이 국가경쟁력지수의 종속변수 값으로 각 요인들의 기여 평가를 가능하게 한다. 그러나 공직부패는 감추어진 행위로 그러한 종속변수 값들이 거의 없다. 따라서 전문가 대상 델파이 조사 등이 쓰이고 있으나, 그것도 주관적 평가의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 관련연구를 통한 가중치 부여방법, 각 요인들간의 기여에 대한 많은 경험적 분석이 먼저 있어야 한다(박홍식 2001).

4) 다양한 계층의 가중치 평가단 참여이다. 부패 측정지표간의 가중치 결정방법으로 가장 흔히 사용되는 전문가조사는 학계의 부패 관련 전문가 또는 관련공무원들이 참여하는 방식이 대부분이다. 그러나 피평가기관과 관련 민원인들의 다양한 의견수렴이 이루어지지 않았을 때 결과에 대한 수용이 이루어지지 않고, 이로 인하여 사회적 분쟁을 초래하는 경우도 나타나고 있다. 이는 서울시 시정 청렴성 결과와 경실련 부패지수 결과 발표시 몇몇 구청에서 보여주었던 대응을 보면 알 수 있다. 따라서 평가방법상의 부정확성에 논란이 있고, 정치적 압력이나 부담을 줄 때 지표구성이나 개발에 평가받는 기관들을 참여시켜 합의를 바탕으로 지표를 작성하여 측정을 하면 평가받는 기관들로부터의 저항이나 거부를 줄이고 긍정적 수용을 이끌어낼 수 있다. 평가결과에 대한 소명기회 부여 등도 부

패지수 발표에 따른 반발을 줄이는 데 도움을 줄 것이다. 부패수준 평가의 주체인 민간인들의 의견도 반영해야 할 것이다.

5) 긍정적(positive) 접근의 필요하다. 국내외를 막론하고 대부분의 부패수준 측정모형들은 부패의 심각성, 부패의 발생원인 등 부정적(negative) 지표만을 측정대상으로 하고 있다. 이처럼 부정적인 지표나 용어들을 사용하는 것은 측정대상인 시민들의 부패에 대한 인식을 부정적인 상태로 이끌 수 있다. 따라서 현재까지 사용하는 부정적 모형보다는 긍정적인 측면을 강조하는 지표개발이 추가되어야 한다(Kaufmann et al. 2000). 서울시 시정 청렴성 모형에서 사용하는 “청렴성”이나 반부패의 의미로 사용하는 투명(transparency) 등과 같은 긍정적 용어와 이에 걸맞는 지표의 개발이 필요하다. 이는 반부패 인프라와 시스템의 부패저항이나 부패공격으로부터의 방어능력에 관한 긍정적, 미래지향적 가치로, 부패의 심각성 수준과 책임을 등급화한 부패지수의 평가와는 접근시각이 반대이다. 즉, 투명성지수가 정부기관이 얼마나 반부패적이고 건강한가를 평가한다면 부패지수는 누가 더 부패했는가의 비판이나 책임 추궁적 평가로 거부반응을 야기한다. 부패지수는 나아가 정확한 확인도 힘든 실체를 객관적 자료도 아닌, 개인 경험이나 인지를 측정하려고 시도하고 있어 공직사회에 부담을 주나, 투명성은 측정을 위한 객관적 지표자료가 보다 다양하게 있다. 또한 투명성은 공직사회 구조, 제도, 절차 등의 내(耐) 또는 항(抗)부패성 기반을 강조하는데, 부패나 청렴성지수는 공직자 개인의 도덕적 차원에 근거하는 등의 차이가 있다. 투명성은 이러한 여러 가지 이유로 이미 반부패 활동의 이면가치(裏面價値)로 빈번히 사용되고 있다. 반부패에 대한 정책적 노력은 행정시스템적 접근의 투명성 추구로 방향이 잡히고 있다. 그 외에도 투명성은 국가경제, 시장, 사회의 효율성 증

진, 정치적 책임, 국민신뢰, 정보공개, 디지털 행정, 거버넌스 시대의 핵심 가치로 이미 그 중요성을 평가받고 있다. 투명성지수는 이러한 점에서 반부패 정책평가의 추가적 수단으로 고려해 볼 만한 가치가 충분하다고 판단된다.

VI. 결론

본 논문에서는 지금까지 가장 최근에 발표된 두 가지 부패지수 측정모형을 비교·평가하고 개선방안을 제시하였다. 행정학에서 부패를 다루기 시작한 것은 오래 전의 일이었지만 부패에 대한 실증적 측정은 최근의 일이다. 과거에는 주로 학자들에 의한 질적 평가가 전부였다. 그러나 부패의 측정에 대한 연구는 현재가 시작단계이고, 이미 나와 있는 연구들도 많은 한계를 보이고 있다. 이 논문은 이러한 한계를 파악하여 보다 나은 모형의 개발을 위하여 비슷한 체계를 가지고 있는 두 가지 모형을 분석의 사례로 설정하였다.

분석은 지표 및 지수 산정방식의 적절성과 조사설계의 적절성, 통계활용의 적절성 등 3가지 차원에서 시도되었다. 지표 및 지수 산정방식에서는 기존의 부패연구와 비교할 때, 한 연구는 너무 간단한 지표체계를, 나머지 하나는 너무 복잡한 지표체계를 가지고 있었다. 지수 산정방식 중 가중치 부여에 있어서도 기존의 부패연구와는 차이를 보이고 있었다. 조사설계에서도 두 모형 모두 일정한 한계를 보이고 있었다. 설문문의 불명확성, 다의성, 중복성 등으로 인하여 지표와 설문 간의 연관성이 높지 않았다. 사용된 용어의 자의적 해석 가능성이나 가치개입적 표현은 시정청렴성 모형에서는 별로 없는 것으로 판단된다. 표본의 설계에 있어서도 시간과 비용의 문제로 적정성을 잃고 있었다. 통계의 활용에 있어서는 서울시 시정청렴성 모형에서 반부패 노력도가 지표에

서 누락됨으로써 양자 간의 비교가 이루어지지 않았으나 앞으로의 통계 활용 방안에 관한 논의를 하였다.

이러한 부패지수 측정모형의 한계를 극복하기 위하여 본 논문에서는 앞으로 개선되어야 할 사항을 제시하였다. 첫째, 평가지표에 통계자료와 같은 객관적 자료의 추가가 필요하며 둘째, 다양한 평가지표의 항목을 발굴하고 셋째, 보다 객관적인 가중치 결정방법이 개발되어야 하고, 넷째 다양한 집단의 의견을 포함하는 지표체계의 개발과 끝으로, 투명성 평가를 추가시킬 것을 제시하였다.

끝으로, 본 논문은 자료의 제한으로 인하여 보다 계량적이고 실증적인 분석에 한계를 가지고 있으나, 부패 측정모형간 비교를 시도한 논문이라는 점과 앞으로 있을 부패지수에 관한 연구에 방향을 제시하였다는 점에 그 의미가 있다고 할 수 있다. 부패지수 측정에 관한 연구들이 아직 많지 않고 걸음마 단계에 불과하지만, 앞으로의 경험적 연구가 쌓이고 다양한 부패정책 및 통제 시스템이 발굴된다면 본 논문에서 제시한 보다 향상된 연구들이 나올 수 있을 것으로 믿는다.

참고문헌

- 강신욱. 2000. <<부패지수 어떻게 만드는가 - 부패지수의 방법론 비교와 평가>>. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 경제정의실천연합. 2000. <<경실련 부패지수-서울시 25개 자치구를 대상으로 ->>. 경제정의실천연합.
- 경제정의연구소. 1998. <<경제정의지수로 본 한국기업의 평가>>. 경제정의연구소.
- 박용치. 1997. 현대조사방법론. 서울: 경세원.
- 박중훈. 1999a. <<부패지수측정모형개발>>. 한국행정연구원.
- _____. 1999b. <<공직자 부정부패 실태조사 및 개선방안>>. 한국행정연구원.

- 박중훈. 2000. “청렴지수 조사모델 및 방법.” <<서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 세미나 발표논문>>.
- 박정수 외. 2000. <<기업부패지수 측정모형 개발에 관한 연구>>. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 박홍식. 2000. “반부패 정책 성과의 평가: 부패지수를 중심으로.” <<한국행정연구>> 제10권 제1호.
- 이재은. 1998. “한국 공무원 부패발생 배경에 관한 연구: 정치경제적 맥락을 중심으로.” <<한국행정학회 하계학술대회 발표논문>>
- 장근호·조은경. 2000. <<새 무역장벽 - 기업의 부패라운드 대처방안 ->>. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 최병대. 2000. <<시정청렴성 측정을 위한 모형개발(II)>>. 서울시정개발연구원.
- 최병대·이종원. 1999. <<청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(1) - 5대 민생취약분야를 중심으로>>. 서울시정개발연구원.
- 한국갤럽. 1999. <<1999년 서울시 5대 민생취약분야 반부패지수(청렴성) 조사 결과 보고서>>. 한국갤럽.
- Banfield, Edward C. 1975. “Corruption as a Feature of Governmental Organization,” *Journal of Law and Economy* 18: 587-615.
- Bordhan, P. 1997. “Corruption and Development: A Review of Issues,” *Journal of Economic Literature* 35(3): 1320-46.
- Choi, J.P. and M. Thum. 2003. “Dynamics of Corruption with Ratchet Effect,” *Journal of Public Economics* 87: 427-443.
- Dobel, J.P. 1978. “The Corruption of a State,” *American Political Science Review* 72(3): 958-973.
- Gillespie, K. and G.O. Kruhlik. 2001. “The Political Dimension of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis,” *Comparative Politics* 24(1): 77-95.
- Grasmick, H and D. Green. 1980. “Legal Punishment, Social Disapproval, and Internalization as Inhibitors of Illegal Behavior,” *Journal of Criminal Law and Criminology*. 71(2): 325-335.
- Hershman, M. 1994. “Methods for the Investigation of Corruption,” A Paper Presented to the Second Seminar of the Status and Prevention

- of Corruption. Santiago, Chile, 4–6 July.
- Husted, B.W. 1999. "Wealth, Culture and Corruption." *Journal of International Business Studies* 99: 339–359.
- Kaufmann, D., A. Kraay & P. Zoido-Lobaton. 1999. "Aggregating Governance Indicators." World Bank Policy Research Working Paper 2195, World Bank.
- _____. 2000. "Governance Matters: From Measurement to Action." *Finance and Development* 37(2). also World Bank Policy Research Working Paper 2196, World Bank(1999).
- Lambsdorff, J.G. 2002. "Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law." *Journal of Economic Behavior and Organization* 48: 221–241.
- Left, Nathaniel H. 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist* 8: 124–32.
- Myrdal, Gunnar. 1971. *Asian Drama*. New York: Panteon Books.
- Nas, T.F., A.C. Price and C.T. Weber. 1986. "A Policy-Oriented Theory of Corruption." *American Political Science Review* 80(1): 107–119.
- Nice, David C. 1983. "Political Corruption in America." *American Political Science Review* 77(3): 974–984.
- Schleifer, A. and R.W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599–617.
- TI. 2001. *Background Paper to 2001 Corruption Perceptions Index*.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-national Studies." *Journal of Public Economics* 76: 399–457.