

공직부패의 영향요인에 관한 탐색적 연구 : 부패방지정책도구의 효과성을 중심으로

최 예 나*

국문요약

본 연구는 다양한 유형의 부패 요인들이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이러한 관계에서 주요한 부패방지정책도구의 효과성이 미치는 영향(조절효과)에 대해 분석하는 것을 목적으로 한다. 분석결과, 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비, 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성, 비리공직자에 대한 관대한 처벌, 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족, 지연 및 학연 등 사적인 관계, 조절변수인 공무원 불법재산 몰수제도가 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 일부 상호작용항에서 부패방지정책도구들은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절하는 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 분석 결과를 토대로 시민단체의 역할 강화 및 행정기준과 절차의 명확화, 엄격한 처벌을 통한 법 집행력 강화, 공직자 윤리교육 프로그램 제공, 공무원 불법재산 몰수제도의 실효성 강화 등을 주요 정책적 개선방향으로 제시하였다.

주제어: 부패 요인, 공직부패발생가능성, 부패방지정책도구, 청탁금지법, 공익신고제도

I. 서론

많은 정부가 반부패를 정책의제에서 우선순위에 두는 등 공공 부패는 여전히 전 세계적으로 중요한 문제이다. 국제투명성기구(TI)에 의하면, 우리나라는 '국가별 부패인식지수'에서 180개국 중 31위를 차지하고 있으며 이는 OECD에 가입한 국가로서 위상을 고려할 때 여전히 개선이 필요한 영역으로 인식된다. 우리나라에서 공공 부패는 민주주의를 이루기 위해 노력해 온 기나긴 역사적 배경과 함께 정부에 대한 국민의 불신과 정치 제도의 정당성 저하를 양산하는 잠재적 원인 중 하나(Anderson & Tverdova, 2003; Bowler & Karp, 2004)라고 할 수 있다. 공무원이 공익보다 자신의 이익을 우선시하여 부정부패가 확장된다면 권력을 자의적으로 사용하고 법치를 우회하는 불법 메커니즘이 제도화되면서 민주주의 제도의 지속가능성이 훼손된다(Inglehart & Wenzel, 2005:192). 또한 부패는 사회경제적 정책을 시행하고 효율적이고 효과적인 거버넌스를 실현하는데 주요한 방해 요인으로 간주된다(World Bank, 2006). 부패는 지속가능한 경제발전에 상당히 부정적인 영향을 미치며(Ades & Di Tella, 1997), 법률 및 행정 메커니즘의 운영에서 부정적인 효과를 유발할 수 있

* 주저자, 충북대학교 행정학과 부교수(luckpink@naver.com)

다. 예를 들면, 부패에 가담하지 않은 시민은 정책적 의사결정 과정에 배제되어 정치적 평등과 공동선이 저해되고(Warren, 2004), 이는 사회적 비효율성과 불공정성을 증가시켜 장기적으로 민주적, 제도적 정당성을 훼손한다(Heidenheimer & Johnston, 2002; Jain, 2001). 그리고 정부 부패는 사회적 자본 측면에서도 대인 관계의 불신과 제도적 불신을 증가시킬 수 있다.

정부는 이와 같이 부패로 인한 다양한 문제점들이 발생하지 않도록 공공 부패를 방지하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다(국민권익위원회, 2024). 특히 2024년도 반부패·청렴정책의 중점 추진과제로 공공기관 채용 과정의 부패와 불공정 관행을 근절하고, 공공재정 부정수급 실태관리를 강화하며, 지방 현장에서 고착화된 부패취약분야를 개선하고자 노력하고 있다. 그리고, 현장에 기반하여 반부패 행위에 대한 규범을 정비·운영하고, 부패·불공정 요인을 해소하기 위해 제도를 개선하며, 관련 교육과 협력을 통해 공직사회의 자율적 청렴역량을 배양 및 내재화를 시도하고 있다. 또한 공공기관 종합청렴도 평가를 통해 청렴도를 향상시키고, 비위면직자 등 취업제한제도의 운영을 내실화하며, 공정하고 신속한 신고사건 조사 및 관리, 국민이 공감하는 합리적인 신고자 보호·보상제도 운영 등을 추진하고 있다.

그러나 이러한 부패방지 정책이 성공적으로 운영되고 정책목표의 효과를 달성하기 위해서는 국가와 조직, 개인에 이르기까지 각각의 영역에 존재하는 부패 발생원인에 대한 이해가 선제적으로 이루어져야 한다. 이러한 점에서 부패 현상을 이해하고 그 원인을 파악하여 적합한 부패방지정책을 제안하는 연구들은 부패를 줄이고 예방하는데 효과적인 정책을 개발하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 효과적인 부패방지정책을 개발한다면 부패로 인한 자원 낭비를 줄이고, 공공자금을 효과적으로 관리함으로써 사회적·경제적 비용을 절감할 수 있으며, 정부나 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 데 기여할 수 있다. 또한 성공적인 부패방지정책을 통해 공정성과 투명성을 확보하고, 투자와 비즈니스 환경을 개선시켜 국가의 경제적 발전을 향상시키는 동시에 국제적 신뢰도와 국제적 경쟁력을 강화할 수 있다. 이처럼, 부패방지정책에 관한 연구는 건전하고 투명한 사회를 구축하는데 기여하고 정부, 기관, 시민 사회 등 모든 사회구성원들에게 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

이러한 사회적 필요성과 중요성에 비해 기존의 부패 관련 연구들은 주로 부패 원인을 분석하는데 관심을 가지거나 특정 부패방지정책에 집중함으로써 다양한 부패방지정책의 효과성을 분석·비교한 연구는 상대적으로 드문 상황이다. 이에, 본 연구는 유형별 부패 요인들이 공직부패발생가능성에 미치는 영향을 분석하고 이러한 관계에서 주요 부패방지정책 효과성의 조절효과를 살펴봄으로써 우리나라 부패방지정책에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 부패의 개념

부패는 전 세계 대부분의 국가에 영향을 미치는 사회적 전염병으로 널리 인식되고 있다. 부패

(corruption)에 대한 정의는 경제학, 정치학 분야 등에서 폭넓게 합의가 이루어졌으며 ‘사적 이익을 위해 공권력을 남용하는 것(Rose-Ackerman, 1999)’, ‘개인적 이익을 위한 권력 교환(Fisman & Golden, 2017)’ 등으로 규정되었다. Owusu(1976)는 부패에 대해 ‘이기적이거나 물질적인 욕구를 달성하기 위해 기회주의적으로 사회적 행위의 규제와 규칙을 조작하고 국민이나 제도의 공동선을 훼손하는 것’으로 규정하였다. 공직부패(public corruption)는 공직자에 의한 공직관련 권한 남용으로, 개인이나 집단이 공익보다 사적 이익을 우선시하고 공공서비스 행동규정 또는 공공서비스 윤리 관련규정을 위반하여 공직에서 직·간접적으로 이익을 얻는 행위를 의미한다(Villoria, 2007).

일반적으로 부패는 개인의 이익을 위해 권력, 지위 또는 권위를 남용하는 것을 의미한다. 이는 공직자가 사익을 위해 직위를 남용하면 부패가 발생하는 것으로 기관 자금 횡령, 기관 자금 유용, 뇌물수수, 청탁 또는 갈취 등을 통해 발생할 수 있다. 이와 같이 부패는 개인의 금전적 이익을 위해 공적 역할에 주어진 공식적인 의무를 불이행하거나 특정 유형의 개인적인 영향력을 행사하는 것을 금지하는 규칙을 위반하는 등의 행위로서(Nye, 1989), 뇌물수수, 족벌주의, 유용 등이 포함된다.

2. 부패 요인에 관한 논의

부패 요인에 대한 논의와 접근방식은 연구자별로 다양한데(최예나, 2021), 먼저 Graaf(2007)는 부패의 요인을 공공선택론, 썩은 사과론, 조직문화론, 도덕가치경합론, 공공행정사조론, 상관관계론 등으로 설명하였고, 김해동과 윤태범(1994), 김해동(1990)은 개인적·제도적·체제적 접근을 통해 부패 요인을 살펴보았으며, 전수일(1982), 김왕수(1998), 조운행(2005)은 정치적 차원, 행정적 차원, 사회문화적 차원으로 부패 요인을 분석하였다. 유종해(1993)는 부패 요인을 개인적 요인, 조직적 요인, 환경적 요인으로 유형화하였고 박종훈(1999)은 부패 요인을 개인적 접근, 정치경제 및 사회문화적 접근, 법·제도적 접근, 부패통제적 접근 등으로 설명하였다. 이러한 이론적 논의들을 토대로, 본 연구는 부패 요인들을 크게 외부통제 요인, 제도적 요인, 공공서비스동기 요인으로 구분하여 살펴보려고 한다.

첫째, 외부통제 요인이다. 이는 시민단체 등 외부행위자들의 부패통제 실패요인을 의미한다. 시민단체는 풀뿌리시민모임, 사회복지단체, 자선 단체, 옹호 단체와 같은 비영리, 비정부 단체로 구성되고 위원회 참여, 집회 및 시위 참여, 서명운동 등을 통해 공적분야에 참여 또는 공공기관에 대해 감독역할을 수행한다. 시민사회의 이러한 활동은 공공기관의 체계적 부패를 근절하기 위해 핵심적인 요소로서 공공기관의 부패를 방지하고 건전한 공직문화를 조성 및 유지하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 전영평(2003)에 의하면, 시민은 정부의 주인으로서 관료제 및 사회의 부패를 척결하는 데 능동적으로 참여해야 하고, 시민단체는 시민의 권리를 대변하여 공공부문의 부패를 감시하고 점검하는 역할을 수행해야 한다.

반면에 시민단체는 종종 부패 발생에 기여하기도 한다. 일부 연구에 의하면, 시민단체는 종종 부패하거나 부패의 전달자 역할을 수행한다(Gibelman & Gelman, 2004; Greenlee et al., 2007; Hancock, 1989). 이는 시민이 정보의 비대칭성 때문에 대리인인 공무원의 행동을 완전히 모니터링

할 수 없고 시민들로부터 위임받은 관료들의 권한이 남용될 수 있기 때문이다. 즉 시민들이 공무원의 행동을 완전히 관찰할 수 없는 경우 공무원은 부패할 가능성이 커진다(Rose-Ackerman, 1999). 이 과정에서 시민단체가 공직부패에 암묵적으로 동조하거나 묵인한다면 부패의 사회화를 활성화하고 제도화 메커니즘으로 작용하여 부패행위의 도덕적 비용을 낮추며 부패 행위자들을 지원하는 네트워크를 만드는 데 도움을 줄 수 있다(Donatella & Vannucci, 1999). 이처럼 시민단체 등의 외부통제 요인은 부패에 양면적 영향을 미칠 수 있어, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

(가설 1) 외부통제 요인은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 1-1) 선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 1-2) 시민단체 등 민간 역할의 미비는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

둘째, 제도적 요인이다. 제도는 규정과 조직, 문화 등을 의미하는데, 준수해야 할 의무가 부여되거나 기능적 효과가 없는 규칙, 규정 및 절차는 관료주의를 통해 부패를 유발할 수 있다(Guriev, 2004). 또한 과도한 규제는 관료에게 규제를 자유롭게 해석할 수 있는 권한을 부여함으로써 결과적으로 집단적 부패의 기회를 창출할 수 있다(Bardhan, 1997). 예를 들어 시민은 신속하게 공공서비스를 제공받기 위해 관료에게 급행료 등을 명분으로 뇌물 등의 비용을 지불할 수 있다. 이는 제도적 부패로서 개인 부패와 달리 임무를 수행하는 기관의 기능을 훼손할 수 있다. 즉 관료들이 행정업무를 처리하는데 상당한 재량권을 가지면서 부패에 관여하여 조직이 효율적으로 기능할 수 있는 역량을 약화시키기 때문이다.

조직문화도 부패에 영향을 미칠 수 있다. 조직문화이론은 부패를 공직자가 근무하는 조직의 구조와 문화에 존재하는 집단행동으로 간주한다. 부패한 조직문화는 개인의 부패행위를 촉진하면서 부패문화를 활성화할 수 있고, 조직문화 중 권위주의는 부패의향을 유발하는 반면 집단주의는 부패의향을 억제할 수 있다(문승민, 고대유, 2022). 그리고 행정규제 및 기준은 공무원들이 행동하고 의사결정을 내릴 때 지켜야 하는 규칙과 절차를 제시하여, 행정규제/기준 및 절차의 모호성과 불확실성은 공무원의 권한을 불명확하게 함으로써 부패발생가능성에 영향을 미칠 수 있다. 서원석, 이덕로(2016)에 의하면, 행정제도적 측면에서 행정규제와 기준의 비현실성은 부패에 영향을 미칠 수 있고, 법, 제도적 결함과 불합리하고 자의적인 집행 방식은 부패의 원인이 된다(김흥주 외, 2012).

또한 사정기관은 공공부문의 부패를 신속하게 발견하고 처벌함으로써 부패의 발생과 확산을 억제하는 역할을 수행한다. 하지만 사정기관의 활동이 비효과적일 경우 부패행위에 대해 적절한 징계나 처벌이 이루어지지 않을 수 있어 부패발생가능성을 높일 수 있다. 그리고 이 경우 부패문제가 해결되지 않는다는 인식을 심어주어 공공부문에 대한 국민들의 신뢰가 저하된다. 그 외에도 비리공무원에 대해 관대한 처벌은 다른 공직자들에게 부패를 허용하는 신호를 보냄으로써 부패 문화를 유지하고 확산시킬 수 있다. 이에 다음과 같이 가설을 설정하였다.

(가설 2) 제도적 요인은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 2-1) 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 2-2) 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 2-3) 사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 2-4) 비리공직자에 대한 관대한 처벌은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 공공서비스동기 요인이다. 공공서비스동기(PSM)는 공익을 위해 봉사하려는 개인의 지향(Perry & Hondeghem, 2008), 공익에 대한 헌신, 동정심, 자기희생 등을 내포한다(Esteve et al., 2016). 공공서비스동기는 공무원의 부패의식을 예방하는데 기여할 수 있으며, 이와 관련된 부패 요인은 공공선택론과 나쁜 사과이론 등으로 설명할 수 있다. 먼저 공공선택론(public choice theory)은 자신의 사적 이익을 극대화하려는 공직자의 개인 차원의 부패에 초점을 두고 있다. 즉 공직자가 부패하는 가장 큰 이유는 부패로 인한 잠재적 불법 이익이 잠재적 비용(적발 가능성)을 초과한다는 합리적 인식때문이다(Rose-Ackerman, 1978). 이에 비해 썩은 사과 이론(bad apple theories)은 부패행위의 원인을 합리적인 계산의 결과가 아닌 도덕적 성품의 부족(lack of moral character)으로 이해한다. 따라서 썩은 사과 이론은 부패를 건전한 공공기관에 존재하는 일부 병든 사과의 문제로 바라보며 예외적 문제이자 일시적인 병리로 간주한다.

또한 가치경합이론(Clashing moral values)은 사회 수준의 가치와 규범이 개인의 가치와 규범에 직접적인 영향을 미치는 현상으로 부패를 설명한다. 인간은 삶에서 성취감을 느끼기 위해 최소한의 안정적인고 긍정적이며 중요한 대인 관계를 유지하려는 욕구를 가지고, 이러한 관계에 대한 심리적 욕구는 원초적이며 강력한 동기가 된다(Baumeister & Leary, 1995). 이러한 동기에 기반하여 De Graaf & Huberts(2008)는 공무원들이 다른 사람들에게 좋은 인상을 주고 다른 사람들과 우정이나 관계를 유지하기 위해 부패에 관여한다고 설명한다. 예를 들어 공무원의 공식적 역할과 관련된 보편적 가치가 비공식적인 사회적 네트워크에 기반한 특정 가치와 상충하는 경우, 친구와 가족에 대한 도덕적·개인적 의무가 국민의 대리인으로서 공무원의 의무보다 우선시될 수 있다는 것이다. 이는 부패가 개인이 중요하게 생각하는 공동체의 소속감을 달성하기 위한 수단이 될 수 있음을 시사한다. 그리고 De Graaf & Huberts(2008), Jancsics & Jávör(2012), Sundström(2016)에 의하면, 많은 사람들이 조직 내 또는 조직 외부의 구성원들을 부패에 참여시키기 위해 의식적으로 관계(네트워크)를 형성하고(Jancsics & Jávör, 2012), 이러한 네트워크는 부패한 공무원을 보호하거나 타인에게 영향력을 행사하는 역할을 함으로써 부패의 기회를 제공할 수 있다(Sundström, 2016).

하지만 공공서비스동기가 높은 공무원의 경우 업무수행시 높은 수준의 윤리적 의식을 지니며 자신의 이익보다 사회가 요구하는 공적인 이익을 추구한다(Stazyk & Davis, 2015). 또한 공공서비스동기가 높은 직원은 직장에서 공익에 해를 끼치는 비윤리적 행동이나 활동을 목격할 경우 이를 상부에 보고할 가능성이 높으며, 이를 통해 조직 수준의 부패를 감소시키는데 기여한다(Brewer & Selden, 1998). 그러나 공공서비스동기요인이 부패에 대해 항상 부정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 예를 들어, 공공서비스동기의 하위차원 동기(행정참여에 대한 호감도, 공적가치에 대한 헌신, 동정심, 희생정신)는 공무원들의 부패인식에 부(-)의 영향을 미쳤으나 한국적 맥락이 반영되어 부패여부가 불분명한 상황에서는 공무원의 부패인식을 관대하게 만들기도 하였다(박현환, 2019). 예를 들면, 행정참여에 대해 호감도가 높은 공무원은 행정참여와 관련된 모든 행위를 긍정적으로

인식하는 경향이 있어 부패에 대한 경각심이 약화될 수 있다.

그 외에도 공공서비스동기는 공무원들이 업무를 처리하는 방법과 공공서비스를 제공하는 방법에 영향을 미칠 수 있다. 공무원들은 자신의 업무와 관련하여 자의적으로 업무를 처리할 수 있는 재량을 가지는 경우, 자신의 판단과 의사에 따라 업무를 처리하고 결정하게 된다. 공공서비스동기에 기반하여 재량으로 업무를 처리하는 경우 행정규제/기준 및 절차의 모호성과 불확실성으로 인해 자의적 방식으로 업무를 집행하는 경우(제도적 요인)에 비해 행동의 원인과 기반을 행정규제, 기준, 지침 등이 아닌 공무원 개인의 전문지식과 판단 등에 두게 된다. 예를 들어, 공무원이 사회적 책임감을 지니는 경우 전문지식 등에 기반하여 더 적극적이고 효과적인 방법으로 공공서비스를 제공하려고 할 것이다. 반면에 공공서비스동기가 결여된 경우 자의적 업무처리 재량은 권한남용으로 이어질 수 있다. 이에, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

(가설 3) 공공서비스동기 요인은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 3-1) 공무원 개인의 윤리의식 부족은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 3-2) 공무원의 자의적 업무처리 재량은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

(가설 3-3) 지연 및 학연 등 사적인 관계는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.

3. 조절변수로서 부패방지정책도구에 관한 논의

정책도구는 정부가 정책목적을 달성하기 위해 활용하는 수단을 의미한다. 본 연구는 대표적인 부패방지정책들을 중심으로 이들이 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 부패방지정책도구는 부패를 방지하려는 목적을 지니므로 그 효과성에 따라 주요 변수들의 관계에 영향을 미칠 수 있다. 대표적인 부패방지정책도구로 하향식 접근방식(Lambsdorff, 2008)에 기반을 둔 다음과 같은 제도들을 들 수 있다.

첫째, 청탁금지법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다. 동법은 공직자 등의 의무와 관련하여, '사적 이해관계에 영향을 받지 아니하고 직무를 공정하고 청렴하게 수행하여야 한다.'와 '직무수행과 관련하여 공평무사하게 처신하고 직무관련자를 우대하거나 차별해서는 아니된다.'라고 규정하고 있다.

둘째, 공직자윤리법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개, 재산형성과정 소명, 공직을 이용한 재산취득 규제, 공직자의 선물 신고, 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다. 동법은 '공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하게 하여서는 아니된다.'라고 규정하고 있다.

셋째, 공익신고제도와 관련하여 공익신고자 보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등

을 보호·지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다. 동법은 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로, 공익신고를 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것으로 설명한다. 따라서 동법에서는 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에서 공직자는 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 조사기관, 수사기관 또는 위원회에 신고하여야 한다.’라고 규정하고 있다.

넷째, 공무원 불법재산 몰수제도와 관련하여 공무원범죄에 관한 몰수 특례법은 특정공무원범죄(特定公務員犯罪)를 범한 사람이 그 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수(還收)하기 위하여 몰수 등에 관한 특례를 규정한 것으로 공직사회의 부정부패 요인을 근원적으로 제거하고 깨끗한 공직 풍토를 조성함을 목적으로 한다. 이 때 불법수익은 ‘특정공무원범죄의 범죄행위로 얻은 재산을 말하고, 불법수익에서 유래한 재산은 불법수익의 과실(果實)과 대가로서 얻은 재산, 이들 재산의 대가로서 얻은 재산 등 불법수익이 변형·증식된 재산을 말하며, 불법재산은 불법수익과 불법수익에서 유래한 재산’을 말한다.

다섯째, 이해충돌 방지제도와 관련하여 공직자의 이해충돌 방지법은 공직자의 직무수행시 사적 이익추구를 금지하여 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하고 공정한 직무수행을 보장하며 공공기관에 대한 국민의 신뢰확보를 목적으로 한다. 이 때 이해충돌은 ‘공직자가 직무를 수행시 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황’을 말한다. 동법에서는 ‘공직자는 사적 이해관계로 인하여 공정하고 청렴한 직무수행이 곤란하다고 판단하는 경우에는 직무수행을 회피하는 등 이해충돌을 방지하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 이러한 부패방지정책도구는 부패요인과 공직부패발생가능성의 관계에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 다음과 같이 가설을 설정하였다.

(가설 4) 부패방지정책도구의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.

- (가설 4-1) 청탁금지법의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.
- (가설 4-2) 공직자윤리법의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.
- (가설 4-3) 공익신고제도의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.
- (가설 4-4) 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.
- (가설 4-5) 이해충돌방지제도의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.

4. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

본 연구는 부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이러한 관계에서 부패방지정책도구 효과성의 조절효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 관련 연구들을 살펴보았으며 주요 연구경향들은 다음과 같다. 첫째, 공무원 부패의 영향요인에 관한 연구들이다. 이영균(2004)은 ‘공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석’ 연구를 통해 부패의 원인을 정부의 과도한 역할

과 기능, 비합리적이고 비현실적인 제도 및 구조적인 요인, 행태적인 요인과 비합리적인 문화적 요인 등으로 분류하였다. 이상철, 이상호, 송건섭(1998)은 '공무원 부패의 영향요인과 방지전략' 연구를 통해 공무원의 부패수준을 감소시키기 위해 고려하여 할 의미있는 변수들로 부패공무원에 대한 엄격한 처벌, 부패교육에 대한 기관장의 높은 관심, 행정처리 절차 및 정보의 투명한 공개, 행정규제완화를 통한 행정재량행위의 축소 등을 발견하였다. 그리고 송성화(2022)는 '행정분야별 부패 영향요인에 관한 탐색적 연구'를 통해 부패 인식정도가 높은 6개 행정분야(건축/건설, 조달, 세무, 법조, 경찰, 국방)를 선정하여 부패 영향요인(개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인)을 분석한 결과, 모든 행정분야에서 공통적으로 공직자 윤리의식 부족과 비리적발기관 역할의 비효율성이 부패의 주요 원인이 됨을 발견하였다.

김철식(2012)은 '공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석'에서 한국, 대만, 일본을 대상으로 공무원 뇌물요구 경험에 대해 조사한 결과 "전혀 없다"라고 응답한 비중이 각각 79.7%, 76.4%, 84.1% 수준인 것을 발견하였다. 김척수, 김형빈(2019)은 '공무원의 비윤리적 행동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구'에서 개인적 요인이 도덕적 용인, 비윤리적 행동에 미치는 영향을 분석한 결과, 마키아벨리언니즘, 이상주의, 내재론자 순으로 도덕적 용인, 비윤리적 행동에 영향을 미치는 것을 발견하였고, 조직적 요인에서는 동료, 보상, 처벌 순으로 도덕적 용인, 비윤리적 행동에 영향을 미친다는 것을 발견하였다.

둘째, 공무원 부패방지 정책도구에 관한 연구들이다. 배재현, 문상호(2006)는 '부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석 : 내부고발자보호제도를 중심으로' 연구를 통해 내부고발여부의 영향요인으로 정적인간주의 정도, 내부고발자에 대한 보복정도, 내부고발전담기구에 대한 신뢰도, 신고자보호의 정도, 신고자포상 및 보상정도, 직급 등을 발견하였다. 서라별, 성욱준(2020)은 '기대불일치 이론을 적용한 청탁금지법 효과 연구: 정책기대, 정책만족, 정부신뢰의 경로를 중심으로' 연구를 통해 청탁금지법에 대한 기대가 정책의 성과인 청탁자의 행위 및 인식 변화, 공직자의 인식 변화에 유의미한 영향을 미치는 반면, 공직자의 투명성 및 책임성 인식에는 직접적으로 유효한 영향을 미치지 못하는 것을 발견하였다. 또한 최예나(2021)는 '부패요인이 정부수준별 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 부패방지정책의 조절효과를 중심으로' 연구를 통해 제도적 요인인 공직내부의 자체 통제기능 미약, 공직사회 내부의 상납 등 관행과 환경적 요인인 사회전반의 부조리 풍토가 정부의 부패수준에 정(+)의 영향을 미치고, 부패방지정책이 정부의 부패수준에 부(-)의 영향을 주는 것을 보여주었다.

이와 같이 관련 선행연구들을 살펴본 결과, 정부역할, 제도, 행태 등 다양한 측면에서 부패 요인을 분석하려는 연구들이 진행되었고, 내부고발자제도 등 부패방지정책의 효과를 분석하려는 연구들도 일부 존재함을 알 수 있었다. 그러나 기존 연구들은 주로 부패방지와 관련된 특정 정책의 효과를 분석하는 등 부패방지정책과 부패요인 및 부패수준의 관계를 제한적인 범위에서 검토하고 있는 바, 주요 부패방지정책들의 영향을 종합적으로 비교·살펴본 연구는 많지 않은 상황이다. 이에 본 연구는 대표적인 부패방지정책도구인 청탁금지법, 공직자윤리법, 공익신고제도, 공무원 불법재산 몰수제도, 이해충돌 방지제도 등을 중심으로 부패 요인 및 공직부패발생가능성의 관계 및

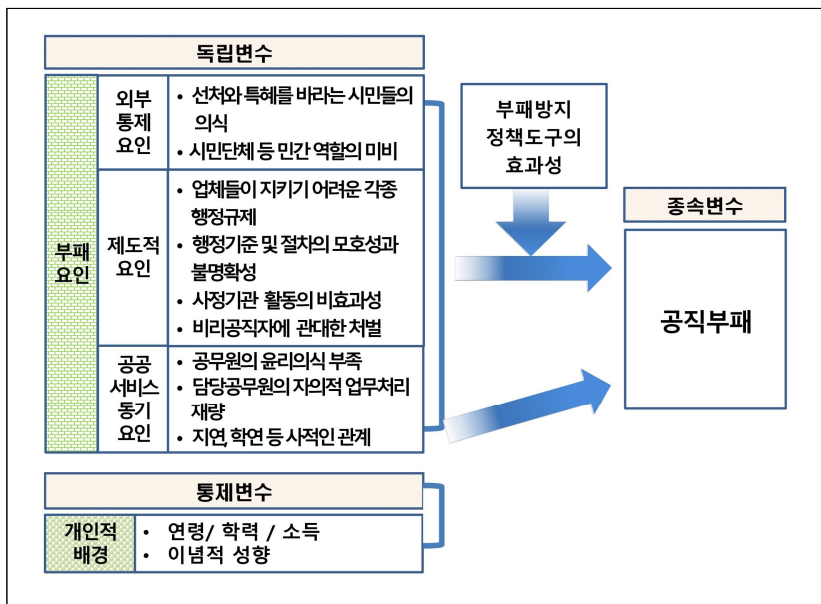
정책도구 효과성의 영향들을 총체적으로 분석·비교함으로써 선행연구들을 보완 및 차별화하고자 한다. 즉, 본 연구는 부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 다양한 부패방지정책도구 효과성의 영향(조절효과)을 분석·비교함으로써 부패방지에 대한 학술적 논의를 심화시키고 관련 정책의 개선방향 마련에 도움을 주고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 틀

공공부문의 부패는 시민신뢰 부족, 예산 낭비, 공정한 경쟁의 저해와 같은 부정적인 현상을 유발하면서 공공기관, 기업 등의 활동 및 조직관리와 사회구조에 심각한 손상을 초래할 수 있다. 정부는 이러한 사회적 문제들의 발생을 우려하여 부패를 사전에 방지 및 통제하기 위하여 다양한 정책도구를 개발·실행하고 있다. 그러나 부패를 유발하는 요인들이 서로 어떻게 상호작용하는지, 부패방지 목적을 지니는 정책도구들이 얼마나 효과적으로 작동하는지에 대한 이해는 여전히 부족한 실정이다. 따라서 본 연구는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 수 있는 부패 요인들을 살펴보고 이들의 관계에서 부패방지정책도구의 효과성의 조절효과를 분석하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 종속변수를 공직부패발생가능성으로, 독립변수를 다양한 유형의 부패 요인으로, 조절변수를 부패방지정책도구로, 통제변수를 개인적 배경으로 설정하였다. 이를 반영한 본 연구의 분석 틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 본 연구의 분석 틀



2. 변수 및 측정지표

본 연구는 다양한 유형의 부패 요인들이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 부패를 방지하기 위한 정책도구 효과성의 영향을 살펴보고자 다음과 같이 주요 변수를 설정하였다(표 1). 먼저 종속변수인 공직부패는 ‘사적 이득을 위해 공권력을 남용하는 것(Rose-Ackerman, 1999)’, ‘개인적 이익을 위한 권력 교환(Fisman & Golden, 2017)’ 등으로 규정되고 있다. 이에 본 연구는 공직부패(public corruption)를 ‘공직자에 의한 직권 남용으로서 개인이나 집단이 공직에서 공익보다 사적 이익을 우선시하고 공공서비스 윤리 관련 규정을 위반하여 직간접적으로 사적이익을 얻는 행위(Villoria, 2007)’로 규정한다. 그리고 사람들은 자신의 비윤리적 행동을 숨기는 경향을 지녀 현실에서 부패수준을 측정하는 것이 쉽지 않은 특성을 고려하여 공직부패의 측정지표로 공직부패발생가능성을 설정하고 5점 척도로 측정하였다.

그리고 본 연구의 독립변수인 부패 요인은 관련 선행연구들(김해동·윤태범, 1994; 조운행, 2005; 유종해, 1993; 박종훈, 1999)을 토대로 시민사회 등의 외부통제 요인, 규정과 조직, 문화 등의 제도적 요인, 공익에 대한 헌신 등의 공공서비스동기 요인, 3가지 유형으로 그룹화하였다. 첫째, 외부통제 요인은 시민사회와 관련된 요인으로 공공부문의 부패에 대한 파수꾼으로서 시민단체의 역할(전영평, 2003) 및 부정적 영향(Gibelman & Gelman, 2004; Greenlee et al., 2007) 등에 관한 이론적 논의에 기반하여 부패 요인으로 설정하였다. 본 연구는 외부통제 요인의 측정지표를 ① 선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식 ② 시민단체 등 민간 역할의 미비로 설정하였으며, 측정방법은 6점 척도(1=전혀 그렇지 않음/ 6=매우 그러함)를 사용하였다.

둘째, 제도적 요인은 규정과 조직, 문화 등을 의미하며 과도한 규제(Bardhan, 1997), 법·제도적 결함(김홍주 외, 2012), 관대한 처벌 등에 관한 이론적 논의에 기반하여 부패 요인으로 설정하였다. 본 연구는 제도적 요인의 측정지표를 ① 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제 ② 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성 ③ 사정(비리 적발)기관 활동의 비효율성 ④ 비리공직자에 대한 관대한 처벌로 구성하였다.

셋째, 공공서비스동기 요인은 공익을 위해 봉사하려는 개인의 지향(Perry & Hondeghem, 2008)에 관한 요인들로 공공선택론에 기반한 사적 이익 극대화(Rose-Ackerman, 1978), 썩은 사과이론에 기반한 병리현상, 가치경합이론에 기반한 다양한 가치 간 충돌현상(De Graaf & Huberts, 2008) 등의 이론적 논의에 기반하여 부패 요인으로 설정하였다. 본 연구는 공공서비스동기 요인의 측정지표를 ① 공무원 개인의 윤리의식 부족, ② 담당공무원의 자의적 업무처리 재량, ④ 지연 및 학연 등 사적인 관계로 설정하였다.

또한 본 연구는 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에 대한 조절변수로 부패방지를 목적으로 도입된 다양한 정책도구의 효과성에 주목하였다. 특히 하향식 정책도구(Lambsdorff, 2008)에 관심을 가지고 대표적인 부패방지정책도구들을 조절변수에 포함시키고자 하였다. 이에 본 연구는 조절변수로 청탁금지법, 공직자윤리법, 공익신고제도, 공무원 불법재산 몰수제도, 이해충돌방지 제도를 설정하고, 측정지표로 부패방지정책도구의 효과성을 사용하여 6점 척도로 측정하였다. 마

지막으로 본 연구의 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 통제변수로는 개인적 배경을 설정하였으며 세부 측정지표는 선행연구들에 기반하여 연령, 최종 학력, 월평균 소득, 이념적 성향으로 구성 및 5점 척도로 계측하였다.

〈표 1〉 변수와 측정지표

변수		측정지표	측정방법
종속 변수	공직부패	공직부패발생가능성	① 매우 낮음 ⑥ 매우 높음
통제 변수	개인적 배경	연령	① 20대 - ⑤ 60대 이상
		최종 학력	① 중졸 이하 - ⑤ 대학원졸 이상
		월평균 소득	① 100만원미만 - ⑤ 900만원이상
		이념적 성향	① 매우 보수 - ⑤ 매우 진보
독립 변수	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	① 전혀 그렇지 않음 ② 그렇지 않음 ③ 별로 그렇지 않음 ④ 약간 그러함 ⑤ 그러함 ⑥ 매우 그러함
		시민단체 등 민간 역할의 미비	
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	
	공공서비스 동기 요인	비리공직자에 대한 관대한 처벌	
		공무원 개인의 윤리 의식 부족	
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량	
		지연 및 학연 등 사적인 관계	
조절 변수	부패방지 정책도구의 효과성	청탁금지법 효과성	① 전혀 동의하지 않음 ② 동의하지 않음 ③ 별로 동의하지 않음 ④ 약간 동의 ⑤ 동의 ⑥ 매우 동의
		공직자윤리법 효과성	
		공익신고제도 효과성	
		공무원 불법재산 몰수제도 효과성	
		이해충돌 방지제도 효과성	

3. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 이러한 내용들을 살펴보기 위한 분석자료로 한국행정연구원의 '2023년도 정부부문 부패실태에 대한 인식조사'의 원자료를 사용하였는데, 동 자료는 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받은 것이다. 동 자료는 일반기업체 종사자 600명, 자영업자 400명을 대상으로 공직부패 전반에 대한 인식, 부패 관련 개인적 경험, 분야별 부패와 대응에 대한 인식, 부패 발생요인 및 해소방안에 대한 견해, 행정일반 및 현안에 대한 견해 등을 조사한 사회조사 자료이다. 이는 본 연구의 주제와 관련된 부패 요인, 공직부패발생가능성, 부패방지정책의 효과성 등을

객관적으로 조사한 자료인바, 본 연구내용을 종합적·객관적으로 분석하기에 적합한 것으로 판단된다. 그리고 해당 자료를 분석하기 위해 IBM SPSS Statics 25.0 통계프로그램을 이용하여 다중회귀분석 및 조절효과분석을 실시하며, 이를 통해 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계 및 부패방지정책도구의 조절효과를 분석한다.

IV. 분석결과

1. 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 청탁금지법 효과성의 조절효과 분석결과

부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 청탁금지법 효과성의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 <표 2>와 같다. 먼저 모형 1에서 개인적 배경 중 학력($t=1.816, p<0.10$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=3.096, p<0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=3.360, p<0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.532, p<0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.853, p<0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=2.996, p<0.10$)가 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 개인적 배경 중 연령($t=-4.923, p<0.01$)은 공직부패발생가능성에 부(-)의 영향을 미쳤다.

그리고 모형 2는 모형 1에 독립변수인 부패 요인과 조절변수인 청탁금지법 효과성의 상호작용 변수를 추가하여 공직부패발생가능성에 미치는 조절변수 영향을 분석한 것이다. 분석결과, 개인적 배경인 연령($t=-4.670, p<0.01$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=2.949, p<0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=3.144, p<0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.774, p<0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.838, p<0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=3.016, p<0.05$)는 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 상호작용항에서 청탁금지법의 효과성이 커질 경우 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=-2.728, p<0.05$), 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=-2.252, p<0.10$)은 공직부패발생가능성에 대한 정(+)의 영향이 축소되었다. 그리고, 상호작용항에서 청탁금지법의 효과성이 커질 경우, 사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성($t=1.835, p<0.10$)은 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 청탁금지법 효과성의 조절효과

변수			모형1		모형2	
			베타	t	베타	t
통제 변수	개인적 배경	연령	-0.151	-4.923***	-0.143	-4.670***
		최종 학력	0.057	1.816*	0.051	1.612
		월평균 소득	0.015	0.550	0.006	0.227
		이념적 성향	0.017	0.630	0.018	0.688
독립 변수	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	0.029	0.870	0.022	0.659
		시민단체 등 민간 역할의 미비	0.118	3.096**	0.113	2.949**
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	-0.019	-0.480	-0.007	-0.163
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	0.133	3.360**	0.126	3.144**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	-0.031	-0.690	-0.015	-0.319
		비리공직자에 대한 관대한 처벌	0.149	3.532***	0.161	3.774***
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족	0.159	3.853***	0.159	3.838***
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량	0.028	0.684	0.014	0.340
지연 및 학연 등 사적인 관계		0.107	2.996*	0.107	3.016**	
조절 변수	청탁금지법의 효과성		0.042	1.574	0.032	1.171
상호 작용항	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식			0.010	0.265
		시민단체 등 민간 역할의 미비			-0.112	-2.728**
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제			-0.026	-0.637
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성			-0.092	-2.252*
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성			0.099	1.835*
		비리공직자에 대한 관대한 처벌			0.001	0.015
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족			0.033	0.638
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량			0.051	0.998
		지연 및 학연 등 사적인 관계			0.000	0.006
		(상수)		24.377***		24.438***
R제곱			0.306		0.320	
수정된 R제곱			0.296		0.304	
F값 변화량			30.996***		2.294*	

주 : *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

2. 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 공직자윤리법 효과성의 조절효과 분석결과

부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 공직자윤리법 효과성의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 먼저 모형 1에서 개인적 배경 중 최종 학력(t=1.829, p<0.10)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비(t=3.084, p<0.05), 제도적 요인 중 행정 기준 및 절차의 모호성과 불명확성(t=3.398, p<0.05), 비리공직자에 대한 관대한 처벌(t=3.644, p<0.01), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족(t=3.766, p<0.01), 지연 및 학연 등 사적인 관계(t=2.843, p<0.05)가 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 개인적 배경 중 연령(t=-4.880, p<0.05)은 공직부패발생가능성에 부(-)의 영향을 미쳤다.

그리고 모형 2는 모형 1에 독립변수인 부패 요인과 조절변수인 공직자윤리법 효과성의 상호작용 변수를 추가하여 공직부패발생가능성에 미치는 조절변수 영향을 분석한 것이다. 분석결과, 개

인적 배경인 연령($t=-4.860, p<0.01$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=2.395, p<0.10$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=2.997, p<0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.526, p<0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.713, p<0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=3.045, p<0.05$)는 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 상호작용항에서 공직자윤리법의 효과성이 커질 경우 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=-2.184, p<0.10$), 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=-2.123, p<0.10$)은 공직부패발생 가능성에 대한 정(+)의 영향이 축소되었다. 그리고, 상호작용항에서 공직자윤리법의 효과성이 커질 경우, 사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성($t=1.875, p<0.10$)은 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 공직자윤리법 효과성의 조절효과

변수			모형1		모형2	
			베타	t	베타	t
통제 변수	개인적 배경	연령	-0.149	-4.880***	-0.149	-4.860***
		최종 학력	0.057	1.829*	0.051	1.606
		월평균 소득	0.016	0.568	0.008	0.290
		이념적 성향	0.020	0.745	0.022	0.832
독립 변수	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	0.031	0.955	0.031	0.950
		시민단체 등 민간 역할의 미비	0.118	3.084**	0.093	2.395*
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	-0.023	-0.566	-0.012	-0.299
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	0.135	3.398**	0.120	2.997**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	-0.030	-0.667	-0.003	-0.068
		비리공직자에 대한 관대한 처벌	0.154	3.644***	0.151	3.526***
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족	0.156	3.766***	0.155	3.713***
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량	0.034	0.806	0.030	0.728
	지연 및 학연 등 사적인 관계	0.102	2.843**	0.109	3.045**	
조절 변수	공직자윤리법의 효과성		0.041	1.503	0.036	1.304
상호 작용항	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식			-0.032	-0.902
		시민단체 등 민간 역할의 미비			-0.086	-2.184*
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제			0.006	0.144
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성			-0.089	-2.123*
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성			0.100	1.875*
		비리공직자에 대한 관대한 처벌			0.030	0.611
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족			0.051	1.088
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량			-0.052	-1.151
	지연 및 학연 등 사적인 관계			-0.001	-0.020	
(상수)			24.332***		24.426***	
R제곱			0.306		0.319	
수정된 R제곱			0.296		0.303	
F값 변화량			30.974***		2.135*	

주 : * $p<0.10$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$

3. 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 공익신고제도 효과성의 조절효과 분석결과

부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 공익신고제도 효과성의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 <표 4>와 같다. 먼저 모형 1에서 개인적 배경 중 학력($t=1.806, p<0.10$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=3.076, p<0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=3.315, p<0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.683, p<0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.783, p<0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=2.791, p<0.05$)가 공직부패발생가능성에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 개인적 배경 중 연령($t=-4.928, p<0.01$)은 공직부패발생가능성에 부(-의 영향을 미쳤다.

그리고 모형 2는 모형 1에 독립변수인 부패요인과 조절변수인 공익신고제도 효과성의 상호작용 변수를 추가하여 공직부패발생가능성에 미치는 조절변수 영향을 분석한 것이다. 분석결과, 개인적 배경인 연령($t=-4.871, p<0.01$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=2.618, p<0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=2.971, p<0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.810, p<0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.591, p<0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=2.842, p<0.05$)는 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 상호작용항에서 공익신고제도의 효과성이 커질 경우 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=-1.845, p<0.10$), 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=-2.663, p<0.05$)은 공직부패발생가능성에 대한 정(+의 영향이 축소되었다.

<표 4> 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 공익신고제도 효과성의 조절효과

변수			모형1		모형2	
			베타	t	베타	t
통제 변수	개인적 배경	연령	-0.151	-4.928***	-0.149	-4.871***
		최종 학력	0.056	1.806*	0.049	1.573
		월평균 소득	0.015	0.535	0.007	0.265
		이념적 성향	0.018	0.677	0.022	0.803
독립 변수	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	0.034	1.031	0.037	1.123
		시민단체 등 민간 역할의 미비	0.118	3.076**	0.102	2.618**
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	-0.021	-0.522	-0.017	-0.408
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	0.132	3.315**	0.119	2.971**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	-0.027	-0.595	-0.013	-0.274
	공공서비스 동기 요인	비리공직자에 대한 관대한 처벌	0.155	3.683***	0.165	3.810***
		공무원 개인의 윤리의식 부족	0.156	3.783***	0.149	3.591***
담당공무원의 자의적 업무처리 재량		0.030	0.734	0.032	0.774	
	지연 및 학연 등 사적인 관계	0.100	2.791**	0.103	2.842**	
조절 변수	공익신고제도의 효과성		0.043	1.569	0.036	1.237

변수			모형1		모형2	
			베타	t	베타	t
상호 작용항	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식			-0.046	-1.285
		시민단체 등 민간 역할의 미비			-0.071	-1.845*
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제			0.029	0.682
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성			-0.113	-2.663**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성			0.060	1.152
		비리공직자에 대한 관대한 처벌			0.017	0.349
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족			0.058	1.222
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량			0.020	0.439
		지연 및 학연 등 사적인 관계			-0.008	-0.209
	(상수)			24.376***		24.539***
R제곱			0.306		0.318	
수정된 R제곱			0.296		0.302	
F값 변화량			30.994***		2.006*	

주 : * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

4. 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 공무원 불법재산 몰수제도 효과성의 조절효과 분석결과

부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 공무원 불법재산 몰수제도 효과성의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 <표 5>와 같다. 먼저 모형 1에서 개인적 배경 중 학력($t=1.712$, $p < 0.10$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=3.118$, $p < 0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=3.342$, $p < 0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.667$, $p < 0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.732$, $p < 0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=2.707$, $p < 0.05$)와 조절변수인 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성($t=2.595$, $p < 0.10$)은 공직부패발생가능성에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 개인적 배경 중 연령($t=-4.788$, $p < 0.01$)은 공직부패발생가능성에 부(-의 영향을 미쳤다.

그리고 모형 2는 모형 1에 독립변수인 부패 요인과 조절변수인 공무원 불법재산 몰수제도 효과성의 상호작용 변수를 추가하여 공직부패발생가능성에 미치는 조절변수 영향을 분석한 것이다. 분석결과, 개인적 배경인 연령($t=-4.823$, $p < 0.01$), 학력($t=1.668$, $p < 0.10$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=2.858$, $p < 0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=3.450$, $p < 0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.592$, $p < 0.01$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.722$, $p < 0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=3.105$, $p < 0.05$)와 조절변수인 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성($t=2.616$, $p < 0.05$)은 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 상호작용항에서 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성이 커질 경우 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=-2.918$, $p < 0.05$)은 공직부패발생가능성에 대한 정(+의 영향이 축소되었다.

〈표 5〉 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 공무원불법재산몰수제도 효과성의 조절효과

변수			모형1		모형2	
			베타	t	베타	t
통제 변수	개인적 배경	연령	-0.146	-4.788***	-0.147	-4.823***
		최종 학력	0.053	1.712*	0.052	1.668*
		월평균 소득	0.015	0.550	0.012	0.419
		이념적 성향	0.018	0.668	0.022	0.817
독립 변수	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 인식	0.032	0.971	0.026	0.763
		시민단체 등 민간 역할의 미비	0.118	3.118**	0.110	2.858**
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	-0.016	-0.394	-0.009	-0.229
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	0.132	3.342**	0.138	3.450**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	-0.027	-0.593	-0.033	-0.715
		비리공직자에 대한 관대한 처벌	0.154	3.667***	0.158	3.592***
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족	0.154	3.732***	0.158	3.722***
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량	0.035	0.852	0.029	0.694
		지연 및 학연 등 사적인 관계	0.097	2.707**	0.112	3.105**
조절 변수	공무원 불법재산 몰수제도의 효과성		0.071	2.595*	0.076	2.616**
상호 작용항	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 인식			0.015	0.427
		시민단체 등 민간 역할의 미비			-0.051	-1.316
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제			0.017	0.385
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성			-0.124	-2.918**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성			0.075	1.544
		비리공직자에 대한 관대한 처벌			0.019	0.402
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족			0.004	0.073
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량			0.019	0.410
		지연 및 학연 등 사적인 관계			-0.032	-0.871
(상수)			24.401***		24.301***	
R제곱			0.309		0.319	
수정된 R제곱			0.299		0.303	
F값 변화량			31.433***		1.687*	

주 : *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

5. 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 이해충돌방지제도 효과성의 조절효과 분석결과

부패 요인이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 이해충돌방지제도 효과성의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 〈표 6〉과 같다. 먼저 모형 1에서 개인적 배경 중 학력(t=1.837, p<0.10)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비(t=3.196, p<0.05), 제도적 요인 중 행정 기준 및 절차의 모호성과 불명확성(t=3.369, p<0.05), 비리공직자에 대한 관대한 처벌(t=3.680, p<0.01), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족(t=3.765, p<0.01), 지연 및 학연 등 사적인 관계(t=2.920, p<0.05)는 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 개인적 배경 중 연령(t=-4.855, p<0.01)은 공직부패발생가능성에 부(-)의 영향을 미쳤다.

그리고 모형 2는 모형 1에 독립변수인 부패 요인과 조절변수인 이해충돌방지제도 효과성의 상호작용 변수를 추가하여 공직부패발생가능성에 미치는 조절변수 영향을 분석한 것이다. 분석결과, 개인적 배경인 연령($t=-4.761, p<0.01$), 학력($t=1.736, p<0.10$)과 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=2.621, p<0.05$), 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=3.172, p<0.05$), 비리공직자에 대한 관대한 처벌($t=3.478, p<0.05$), 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족($t=3.808, p<0.01$), 지연 및 학연 등 사적인 관계($t=3.102, p<0.05$)는 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 상호작용항에서 이해충돌방지제도의 효과성이 커질 경우 시민단체 등 민간 역할의 미비($t=-1.796, p<0.10$), 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성($t=-2.624, p<0.05$)은 공직부패발생가능성에 대한 정(+)의 영향이 축소되었다. 그리고, 상호작용항에서 이해충돌방지제도의 효과성이 커질 경우, 사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성($t=2.039, p<0.10$)은 공직부패발생가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 이해충돌방지제도 효과성의 조절효과

변수			모형1		모형2	
			베타	t	베타	t
통제 변수	개인적 배경	연령	-0.149	-4.855***	-0.145	-4.761***
		최종 학력	0.057	1.837*	0.055	1.736*
		월평균 소득	0.014	0.519	0.010	0.363
		이념적 성향	0.018	0.658	0.021	0.763
독립 변수	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식	0.031	0.953	0.031	0.932
		시민단체 등 민간 역할의 미비	0.122	3.196**	0.101	2.621**
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	-0.022	-0.551	-0.016	-0.388
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	0.134	3.369**	0.126	3.172**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	-0.034	-0.741	-0.015	-0.323
		비리공직자에 대한 관대한 처벌	0.156	3.680***	0.149	3.478**
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족	0.156	3.765***	0.160	3.808***
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량	0.031	0.753	0.031	0.753
지연 및 학연 등 사적인 관계		0.105	2.920**	0.112	3.102**	
조절 변수	이해충돌방지제도의 효과성		0.027	0.970	0.032	1.086
상호 작용항	외부통제 요인	선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식			0.007	0.203
		시민단체 등 민간 역할의 미비			-0.072	-1.796*
	제도적 요인	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제			0.003	0.065
		행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성			-0.122	-2.624**
		사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성			0.104	2.039*
		비리공직자에 대한 관대한 처벌			0.034	0.713
	공공서비스 동기 요인	공무원 개인의 윤리의식 부족			0.007	0.147
		담당공무원의 자의적 업무처리 재량			0.017	0.352
		지연 및 학연 등 사적인 관계			-0.051	-1.383
		(상수)			24.321***	24.332***
R제곱			0.305		0.318	
수정된 R제곱			0.295		0.302	
F값 변화량			30.838***		2.170*	

주 : * $p<0.10$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$

6. 분석적 시사점

본 연구는 공직부패발생가능성에 영향을 미치는 요인들을 탐색하고 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계에서 주요 부패방지정책도구의 조절효과를 살펴보았다. 이러한 분석결과들을 토대로 주요 가설들을 검증한 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 본 연구의 가설검증 결과

구분	소가설	검증결과
(가설 1) 외부통제 요인은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	(가설 1-1) 선처와 특혜를 바라는 시민들의 의식은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	기각
	(가설 1-2) 시민단체 등 민간 역할의 미비는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	인용
(가설 2) 제도적 요인은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	(가설 2-1) 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	기각
	(가설 2-2) 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	인용
	(가설 2-3) 사정(비리 적발)기관 활동의 비효과는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	기각
	(가설 2-4) 비리공직자에 대한 관대한 처벌은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	인용
(가설 3) 공공서비스동기 요인은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	(가설 3-1) 공무원 개인의 윤리의식 부족은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	인용
	(가설 3-2) 담당공무원의 자의적 업무처리 태량은 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	기각
	(가설 3-3) 지연 및 학연 등 사적인 관계는 공직부패발생가능성에 영향을 미칠 것이다.	인용
(가설 4) 부패방지정책도구의 효과성은 부패요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.	(가설 4-1) 청탁금지법의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.	부분 인용
	(가설 4-2) 공직자윤리법의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.	부분 인용
	(가설 4-3) 공익신고제도의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.	부분 인용
	(가설 4-4) 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.	부분 인용
	(가설 4-5) 이해충돌방지제도의 효과성은 부패 요인과 공직부패발생가능성의 관계를 조절할 것이다.	부분 인용

위의 분석결과 및 가설검증 결과에 기반하여 도출할 수 있는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 분야별 부패요인들의 영향을 살펴보면 첫째, 외부통제 요인의 영향이다. 대표적인 외부통제 방법인 시민단체 등 민간 역할의 실패는 공직부패의 발생가능성에 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 시민단체는 풀뿌리시민모임, 주민단체, 옹호 단체 등의 비영리, 비정부 단체로서 시민의 권리를 대변하는 역할과 공공부문의 부패를 감시하고 점검하는 역할을 수행한다. 따라서

이는 시민단체의 이러한 활동이 공공 생활에서 부패방지 분위기를 형성하고 공공기관의 체계적 부패를 근절하는 데 중요한 요소로 작용하게 됨을 보여준다. 전영평(2003)은 시민은 정부의 주인으로서 관료 및 사회의 부패를 감독·척결하기 위해 적극적으로 참여해야 한다고 주장하였으며 위의 분석결과는 이러한 주장을 지지한다. 그리고 공공부문으로부터 선처와 특혜를 바라는 시민의식의 경우 공직부패발생가능성에 유의미한 영향을 미치지 못하였는데, 이는 공직부패가 발생하기 위해서는 사회구성원들의 인식보다 더 직접적인 요인이 중요함을 나타낸다. 예를 들면 시민들이 선처와 특혜를 바라는 경우 뇌물 제공 등 공무원의 부패행위를 유도하는 적극적인 후속행동이 뒷받침되어야 공직부패발생가능성이 높아질 수 있음을 보여준다.

둘째, 제도적 요인의 영향이다. 행정집행과정에 적용되는 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성은 공직부패의 발생가능성에 정(+의 영향을 주었다. 제도적 부패는 정부의 구성원들이 개인적인 이익을 위해 제도적 재량권과 제도적 권위를 사용할 가능성을 전제한다(Miller, 2017). 체계적 행정처리 등을 위해 업무과정에서 규칙, 규정 및 절차가 사용되는데, 공무원들이 업무수행과정에서 준수해야 할 행정기준 및 절차가 불분명하다면 업무를 담당하는 공무원의 자의적 판단이 중요해지게 된다. 즉 비자발적인 재량적 판단과정에서 공공의 이익이 손상되거나 윤리적이지 않은 결정이 발생할 수 있으며, 제도의 효율적 기능 등이 훼손될 수 있음을 보여준다(Jacobsen & Jakobsen, 2018:26). 이는 부정부패의 원인이 법·제도적 결함과 불합리하고 자의적인 집행 방식에 있다는 김흥주 외(2012)의 연구들과 일정 부분 유사하다.

그리고 비리공직자에 대한 관대한 처벌 역시 공직부패발생가능성에 정(+의 영향을 주었다. 국민권익위원회에 의하면, 부패문제 해결을 위한 최우선 과제로 기업인 43.3%, 일반국민 30.6%, 공무원 25.2%, 전문가 22.9%가 '부정부패 행위에 대한 적발과 처벌 강화'를 최우선으로 선택하였다. 이와 관련하여, 집단행동문제 이론(collective action problem theory)은 부패를 집단행동 문제로 인식하고(Rothstein & Varraich, 2017), 공공 대리인이 모든 대리인의 부패 가능성을 인식할 경우 부패가 지속될 수 있다고 설명한다. 즉 부패가 쉽게 예상되는 사회에서는 처벌 제도를 시행할 유인과 처벌자가 존재하지 않기 때문에 부패행위에 대한 책임감을 느끼지 않는다는 것이다. 이는 제도적 부패를 정부 기관 내 구성원에게 퍼지는 집단적 범죄로 규정하는 이론적 논의(Smith-Crowe & Warren, 2014)를 뒷받침한다.

셋째, 공공서비스동기 요인의 영향이다. 공공서비스의 공급 역할을 담당하는 공무원 개인의 윤리의식 부족은 공직부패발생가능성에 정(+의 영향을 주었다. 공공서비스동기가 높은 공무원은 업무과정에서 높은 수준의 윤리적 의무를 지니고, 자신의 이익보다 대중에 대한 봉사를 우선시하여 부패의 유혹에 저항하게 된다(Stazyk & Davis, 2015). 따라서 분석결과는 공무원의 윤리의식이 부족한 경우 공적가치에 대한 헌신, 희생정신 등이 부족하여 공익에 해를 끼치는 비윤리적 행동, 즉 조직내 부패가 증가할 수 있음을 나타낸다(Brewer & Selden, 1998).

그리고 지연 및 학연 등 사적인 관계 증시는 공직부패발생가능성에 정(+의 영향을 주었다. 가치경합이론(Clashing moral values)은 개인의 가치와 규범에 사회 수준의 가치와 규범이 영향을 미치는 경우 부패가 발생할 수 있음을 설명한다. 예를 들어 행위자의 비공식적 사회적 네트워크에서

형성된 가치는 공무원의 공식 역할과 관련된 보편적 가치와 충돌할 수 있다. 공무원은 공공서비스를 공급하는 과정에서 친구와 가족에 대한 도덕적인 의무와 공무원으로서 지켜야 할 의무가 서로 상반될 수 있으며 개인적 의무와 가치를 우선하는 경우 부패에 관여할 수 있다(De Graaf & Huberts, 2008). 위의 분석결과는 행정업무를 담당하는 공무원이 업무과정에서 사적 네트워크의 대표적인 유형인 지연, 학연 등의 관계를 중시하는 경우 공정한 업무처리와 공익을 추구하는 공적 의무를 소홀히 할 수 있으며 부패를 행할 수 있음을 보여준다.

넷째, 조절변수인 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성은 공직부패 발생가능성에 정(+)의 영향을 주었다. 공무원 불법재산 몰수제도는 공무원범죄에 관한 몰수 특례법에 기반하여 공무원이 범죄행위를 통하여 불법수익 등을 취득한 경우 이를 철저히 추적·환수하는 제도이다. 해당 제도는 공무원이 불법적인 행위를 통해 기대할 수 있는 편익을 제거하고 비용을 증대함으로써 부패를 유발할 수 있는 동기 발생을 원천적으로 차단하기 위한 노력이다. 그러나 분석결과는 공무원 불법재산 몰수제도의 경우 당사자에게 상당히 무거운 부담을 부가하는 처벌제도만큼 이를 적용하기 위한 조건을 엄격하게 규정하고 있으며, 이와 관련된 사례가 발생할지라도 추징여부에 대한 법적 다툼이 많아 이를 실제적으로 적용하데 어려움이 많은바, 처벌 체감정도와 실효성이 크지 않을 수 있고 오히려 부패동기가 강화되거나 법적 제재를 피하기 위해 더욱 은밀한 부패행위가 증가될 수 있음을 보여준다.

다음으로 유형별 부패방지정책의 효과성과 부패 요인들의 상호작용향이 공직부패 발생가능성에 미치는 영향을 살펴보면, 첫째 유형별 부패방지정책의 효과성이 큰 경우 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성은 공직부패 발생가능성에 미치는 정(+)의 영향이 축소되었다. 즉 청탁금지법과 공직자윤리법, 공익신고제도, 이해충돌방지제도, 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성이 큰 경우 행정기준 및 절차의 모호성, 불명확성으로 인해 공직부패가 발생할 가능성이 감소하였다. 이는 공공분야의 부패를 방지하기 위한 우리나라의 다양한 정책적 노력이 증대하고 해당 정책들이 효과를 거두는 경우, 공무원이 담당업무를 수행하기 위해 행정처리 과정에서 고려·적용해야 할 행정기준 및 절차가 모호하거나 불명확할지라도 이를 공익적 관점에서 판단 및 재량권을 실행하여 공직부패 발생가능성이 낮아질 수 있음을 보여준다. 즉, 제도적 불완전성이 존재할지라도 기타 부패방지정책이 이러한 부분을 보완함으로써 공무원이 자의적으로 과도한 권한을 행사하는데 제한을 두는 효과를 유발하거나, 부패관련 행동이 집단행동문제로 확대 및 고착화되지 않도록 청렴한 조직문화를 형성하는데 기여할 수 있음을 보여준다.

둘째, 일부 부패방지정책에서 정책의 효과성이 큰 경우 외부통제 요인인 시민단체 등 민간 역할의 미비가 공직부패발생가능성에 미치는 정(+)의 영향이 축소되었다. 즉 청탁금지법과 공직자윤리법, 공익신고제도, 이해충돌방지제도의 효과성이 큰 경우 시민단체 등 민간 역할의 미비로 인한 공직부패가 발생할 가능성이 감소하였다. 이는 청탁금지법과 공익신고제도의 경우 시민들과 공무원이 모두 부정청탁, 금품 수수 등 부패 관련 행위유형 및 위험성을 보다 명확하게 인지함으로써 원인제공 행동의 감소 및 공공부문 부패 감시행위가 활성화되는 효과가 유발됨을 보여준다. 또한 공직자윤리법 및 이해충돌방지제도의 경우 공무원들이 지켜야 할 도덕적 의무를 명확히 함으로써

사익추구 행위 감소 및 공정한 직무수행을 증대시키는 효과를 발생시킬 수 있음을 나타낸다. 따라서 청탁금지법, 공직자윤리법 등의 부패방지 정책들이 효과를 거두는 경우, 해당정책이 시민단체의 공공부문 감시, 점검 역할 등 외부통제 영역을 보완함으로써 공직부패 발생가능성이 낮아질 수 있음을 나타낸다.

셋째, 일부 부패방지정책에서 정책의 효과성이 큰 경우 제도적 요인인 사정(비리 적발)기관의 비효과성은 공직부패 발생가능성에 정(+의 영향을 주었다. 즉 사정(비리 적발)기관의 역할은 공공조직 내부에서 공무원의 부패관련 행위를 감시 및 적발하는 것으로 외부통제가 아닌 공공조직 내부통제의 성격을 지니며 조직구성원들의 자발적, 도덕적 부패방지 노력을 보완하게 된다. 이와 관련하여 공직자 윤리법, 청탁금지법 및 이해충돌방지제도의 경우 부정한 재산 증식 방지, 부정청탁 기피, 사적 이해관계보다 공적가치 중시 등을 요구하며 공무원 개인의 윤리적 의식 강화, 공정한 직무수행 태도를 중요시 하는 바, 이에 대한 보완정책과의 균형이 중요하다. 예를 들어 사정(비리 적발)기관의 활동이 비효과적일 경우, 이는 부패행위를 시도하는 공직자들에게 법적 제재를 받을 가능성이 낮다는 인식을 줄 수 있어 이해충돌방지제도 등의 부패방지 효과를 저하시킬 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 본 연구의 분석결과는 공무원 개인 차원의 부패방지 책임과 노력이 강조되는 정책의 경우 청렴한 조직문화 조성 등 조직 내부에 부패예방 풍토가 확립될 수 있도록 이를 지원하는 제도적 노력이 뒷받침되어야 부패방지에 도움이 됨을 보여준다. 즉 개인적인 청렴성 노력에 기반하는 부패방지제도는 이를 보완하는 역할을 수행하는 내부 감독체계로서 시스템적 노력이 균형있게 갖추어지지 않으면 부패를 방지하는데 효과적이지 않을 수 있음을 나타낸다.

마지막으로 변수들간의 상대적인 영향력을 비교해보면 다음과 같다. <표 2>부터 <표 6>까지 분석결과들을 살펴보면 모형에 어떠한 조절변수와 상호작용항이 포함되었는지에 따라 각 부패요인(독립변수)들이 공직부패발생가능성에 미치는 영향의 크기가 달라졌다. 그러나, 제도적 요인 중 비리공직자에 대한 관대한 처벌과 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족은 모든 모형에서 상대적으로 크게 영향을 미치는 요인이었고, 외부통제 요인인 시민단체 등 민간 역할의 미비와 공공서비스동기 요인인 지연 및 학연 등 사적인 관계는 모든 모형에서 상대적으로 적은 영향을 미치는 요인이었다. 이는 부패요인에서 외부통제 요인보다는 공무원 개인의 특성(윤리의식 등) 등 개인의 공공서비스동기 요인이 공직부패발생가능성과 밀접한 관계를 가지며, 최근 청렴성과 공공성 등이 강조되면서 사적인 관계가 공직부패발생가능성에 미치는 영향은 상대적으로 크지 않음을 보여준다.

V. 결 론

제4차 산업혁명의 발달과 함께 디지털플랫폼정부가 주목받게 되면서 정부신뢰에 대한 중요성이 더욱 커지고 있다. 시민들의 정부에 대한 신뢰를 높이기 위하여 투명한 정부와 공공분야의 부패방지는 여전히 세계적으로 중요한 문제일 것이다. 본 연구는 이러한 부분에 주목하여 부패 요인

이 공직부패발생가능성에 미치는 영향과 이들의 관계에서 주요 부패방지정책도구 효과성의 조절 효과를 분석함으로써 디지털 전환시대에 요구되는 반부패 논의와 바람직한 정책적 방향 설정에 도움이 되는 시사점을 제공하고자 하였다.

먼저 분석결과를 살펴보면, 외부통제 요인 중 시민단체 등 민간 역할의 미비, 제도적 요인 중 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성, 비리공직자에 대한 관대한 처벌, 공공서비스동기 요인 중 공무원 개인의 윤리의식 부족, 지연 및 학연 등 사적인 관계와 공무원 불법재산 몰수제도가 공직부패발생가능성에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 개인적 배경 중 연령은 공직부패발생가능성에 부(-)의 영향을 미쳤다. 그리고 조절변수인 부패방지정책도구의 효과성과 행정기준 및 절차의 모호성 및 불명확성의 상호작용항은 공직부패발생가능성에 부(-)의 영향을 주었으며, 공무원 불법재산 몰수제도를 제외한 모든 부패방지정책도구 효과성과 시민단체 등 민간 역할의 미비 간 상호작용항 역시 공직부패발생가능성에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구는 이러한 분석결과들을 토대로 공공부문 반부패를 위한 바람직한 정책적 방향으로서 다음과 같은 내용들을 제시하고자 한다. 첫째, 외부통제 측면의 노력이다. 대표적인 외부통제 기관인 시민단체와 민간단체의 역할을 강화하여 공직부패를 모니터링하고 공정성을 증진시키는 것이 필요하며, 이를 위해 민간 단체와 협력을 강화하고, 공직자들의 감시체계를 강화해야 할 것이다. 둘째, 제도적 측면의 노력이다. 먼저 투명한 행정기준을 마련하고 행정절차를 정비하는 것이 필요하다. 부패를 막기 위해서는 행정기준과 절차를 명확하게 정비하여 모호성과 불명확성을 최소화하는 것이 필요하며, 이를 통해 공무원들은 업무를 투명하게 수행할 수 있고, 업무처리과정에서 발생할 수 있는 각종 혼란을 방지할 수 있다. 그리고 부패예방을 위하여 감시체계를 구축하고, 부패행위를 발견한 경우 엄격한 처벌을 시행하여 동일한 행위가 반복되지 않도록 제도화하는 것이 필요하며, 공무원들 간에 신고문화를 정착시키는 것도 중요하다.

셋째, 공공서비스동기 측면의 노력이다. 부패방지를 위한 공공서비스동기를 높이기 위해서는 공무원들에게 윤리적인 행동 강령을 교육하고, 개인 윤리의식을 향상시킬 수 있는 교육프로그램들을 제공하는 것이 필요하다. 그리고 공무원들의 관계 및 외부인과의 사적인 관계를 투명하게 공개하고, 이를 엄격하게 관리하는 규정을 수립·시행함으로써 지연 및 학연 등 사적인 관계로 인한 공직부패발생가능성을 줄이는 것이 필요하다. 넷째, 기타 측면의 개선노력이다. 행정업무 측면에서 디지털 혁신환경과 연계하여 전자정부시스템을 도입하고 행정 프로세스의 투명성과 효율성을 높인다면 공직자의 권한 남용을 방지할 수 있고, 부패 가능성을 줄일 수 있을 것이다. 그리고 민원에 대해 투명하고 신속하게 대응함으로써 민원 처리를 효율적으로 하고 부패발생가능성을 줄이는 것이 필요하다. 또한 공직자 업무평가 및 보상제도를 개선하여 공직자의 업무성과를 공정하게 평가하고, 우수한 성과에 대해 적절한 보상을 제공하여 부패 동기를 감소시킬 수 있다.

다섯째, 부패방지정책도구 측면의 노력이다. 공무원들의 사익추구에 기반한 부패가능성을 줄이기 위해서는 공무원 불법재산 몰수제도의 효과성을 높이는 것이 필요하다. 공무원의 불법적인 재산축적 행위를 방지하기 위해서는 공무원들의 재산 신고 의무를 강화하고 부패행위에 대한 감시와 통제를 강화하여 공직자들의 재산 형성 과정을 투명하게 관리해야 한다. 이와 관련하여 공공기

관의 재산 운용 및 부패행위를 감시할 수 있도록 공직자들의 재산 변동을 추적하는 등 불법재산의 유입과 유출을 방지할 수 있는 효과적인 감사 체계 마련이 필요하다. 그리고 시민들이 적극적으로 신고할 수 있도록 신고자 보호 체계를 강화해야 하며, 부정부패가 발견되면 신속하게 불법재산을 몰수하는 등 법을 위반한 공무원에 대해 엄격한 처벌을 가하여 효과적으로 법을 집행하는 것이 필요하다.

그러나 본 연구는 다음 내용들에 대해 한계점을 지니는 바 이에 대한 후속연구가 필요하다. 첫째, 연구범위 부분이다. 본 연구의 분석대상은 기업체 종사자 및 자영업자에 한정되어 있는 바 부패행위에 관련된 다양한 이해관계자에 대한 연구가 필요할 것이다. 예를 들어 향후 연구에서는 부패방지정책의 직접적인 대상이자 주요 행위자인 공무원과 민원인들의 행태 및 인식에 대한 비교·연구가 필요하다. 둘째, 분석기간의 한계이다. 본 연구는 자료의 한계로 단년도 연구를 수행하였는데 부패 요인에 대한 인식 변화 등 동태적 측면의 연구가 중요할 것이다. 따라서 관련 자료가 누적될 경우 해당 주제에 대한 시계열 연구를 통해 공직부패발생가능성의 변화추이를 분석하는 것이 바람직할 것이다. 셋째, 자료수집 방법의 한계이다. 본 연구에서 사용한 자료는 기업체 종사자 및 자영업자를 대상으로 설문조사를 실시하여 수집한 것으로 인식조사의 성격을 지닌다. 따라서 공직부패의 경우 실제 공직부패 현상이 아닌 공직부패에 대한 인식(가능성)을 측정하였다는 점에서 한계점이 존재한다. 따라서 향후 부패관련 실증연구에서는 실제 공직부패 현상을 측정할 지표를 사용하여 부패와 주요 영향변수의 관계를 살펴보는 것이 필요하다.

참고문헌

- 김왕수. (1998). 한국사회의 부패 원인에 대한 이론적 고찰. 「사회발전연구」, 1-38.
- 김척수·김형빈. (2019). 공무원의 비윤리적 행동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 24(1):5-27.
- 김철식. (2012). 공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석. 「공공사회연구」, 2(1):43-76.
- 김해동. (1990). 관료부패의 유형. 「행정논총」, 28(1):146-147.
- 김해동·윤태범. (1994). 「관료부패와 통제」. 서울: 집문당.
- 김흥주·이은국·이강래. (2012). 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정부처를 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4):343-376.
- 문승민·고대유. (2022). 한국적 조직문화 인식이 부패의향에 미치는 영향: 조직동일시의 매개효과를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 36(3):83-105.
- 박종훈. (1999). 국민의 정부: 반부패 개혁정책의 내용 및 평가. 「한국행정연구」, 8(4):99-130.
- 박현환. (2019). 「공직봉사동기와 부패인식의 연관성에 관한 연구」. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 배재현·문상호. (2006). 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석: 내부고발자보호제도를 중심으로. 「한국부패학회보」, 11(1):71-98.

- 서라벌·성육준. (2020). 기대불일치 이론을 적용한 청탁금지법 효과 연구: 정책기대, 정책만족, 정 부신뢰의 경로를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(3):281-309.
- 서원석·이덕로. (2016). 정부부패에 대한 인식에 관한 논고. 「한국인사행정학회보」, 15(1):1-28.
- 송성화. (2022). 행정분야별 부패 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「국정관리연구」, 17(2):35-72.
- 유종해. (1993). 행정윤리와 부패에 대한 소고. 「지방행정」, 31:15-25.
- 이상철·이상호·송건섭. (1998). 공무원 부패의 영향요인과 방지전략. 「지방정부연구」, 2(2):111-128.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학회보」, 8(3):192-222.
- 전수일. (1982). 「관료부패에 관한 연구」. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 전영평. (2003). 시민단체에 의한 부패통제 : 논리, 유형, 분석. 「한국행정학보」, 37(3):95-116.
- 조운행. (2005). 공직부패의 원인 및 정책대안. 「한국전문경제인학회」, 8(1):119-151.
- 최예나. (2021). 부패 요인이 정부수준별 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 부패방지정책의 조절효 과를 중심으로. 「한국사회와행정연구」, 32(2):137-168.
- 국민권익위원회. (2024). 「2023년도 부패인식도 조사결과」. 보도자료(2024.2).
- _____. (2024). 「2024년도 반부패·청렴정책 중점 추진과제」. 보도자료(2024.2).
- 한국행정연구원. (2023). 「2023년도 정부부문 부패실태에 대한 인식조사」. 연구보고서.
- Ades, A., & Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. In Paul Heywood(ed.). *Political Corruption*, 80-99. Malden, MA: Blackwell.
- Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003) Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1):91-109.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3):1320-1346.
- Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1995). The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3):497-529.
- Bowler, S., & Karp, J. A. (2004). Politicians, Scandals, and Trust in Government. *Political Behavior*, 26(3):271-287.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3):413-440.
- De Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31:39-86.
- De Graaf, G., & Huberts, L. W. (2008). Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design. *Public Administration Review*, 68(4):640-653.
- Donatella, D. P., & Vannucci, A. (1999). *Corrupt Exchange*. New York: Aldine.
- Esteve, M., Urbig, D., Van Witteloostuijn, A., & Boyne, G (2016). Prosocial Behavior and Public

- Service Motivation. *Public Administration Review*, 76(1):177-187.
- Fisman, R., & Golden, M. A. (2017). *Corruption: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Gibelman, M., & Gelman, S. R. (2004). A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing among Nongovernmental Organizations. *Voluntas*, 15(4):355-381.
- Greenlee, J., Fischer, M., Gordon, T., & Keating, E. (2007). An Investigation of Fraud in Nonprofit Organizations: Occurrences and Deterrents. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(4):676-694.
- Guriev, S. (2004). Red Tape and Corruption. *Journal of Development Economics*, 73(2):489-504.
- Hancock, G. (1989). *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. Boston: Atlantic Monthly Press.
- Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. J. (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. (3rd ed). New Brunswick, NJ:Transaction.
- Inglehart, R., & Christian, W. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.
- Jacobsen, C. B., & Jakobsen, M. L. (2018). Perceived Organizational Red Tape and Organizational Performance in Public Services. *Public Administration Review*, 78(1):24-36.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1):71-121.
- Jancsics, D., & Javor, I. (2012). Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal*, 15(1):62-99.
- Lambsdorff, J. G. (2008). *The Organization of Anticorruption: Getting Incentives Right*. Passau, Germany: Passau University.
- Miller, S. (2017). *Institutional Corruption: A Study in Applied Philosophy*. Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (1989). Political Corruption: A Cost Benefit Analysis. In A. J. Heidenheimer, M. Johnston, & V. I. Vine(eds.). *Political Corruption:A Handbook*, 963-983. New York: Routledge.
- Owusu, M. (1976). Democracy and Africa: A View from the Village, *Journal of Modern African Studies*, 30(3):369-396.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 11(1):3-12.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press New York.
- _____. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Rothstein, B., & Varraich, A. (2017). *Making Sense of Corruption*. Cambridge: Cambridge

University Press.

- Smith-Crowe, K. & Warren, D. E. (2014). The Emotions-Evoked Collective Corruption Model: The Role of Emotion in the Spread of Corruption within Organizations. *Journal of Organizational Science*, 25(1):1154-1171.
- Stazyk, E., & Davis, R. (2015). Taking the High Road: Does Public Service Motivation Alter Ethical Decision Making Processes?. *Public Administration*, 93(3):627-645.
- Sundström, A. (2016). Violence and the Costs of Honesty: Rethinking Bureaucrats' Choices to Take Bribes. *Public Administration*, 94(3):593-608.
- Villoria, M. (2007). *Spain. In Informe Global de la Corrupcion 2007: Corrupcion en sistemas judiciales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy?. *American Journal of Political Science*, 48(2):328-343.
- World Bank. (2006). Anti-Corruption. <http://web.worldbank.org/WBSITE/>.

최예나(崔睿娜): 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위를 취득하였고, 현재 충북대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직관리(민간위탁), 사회서비스정책, 복지정책, 지방행정 등이며, 연구로 '사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구-주민과 선출직 기관들 간 소통의 조절효과를 중심으로(2016)', '계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구(2014)', '의료서비스분야의 편익적 선취(cream-skimming)에 관한 예비적 고찰(2012, 공저)' 등이 있다(luckpink@naver.com).

Abstract

An Exploratory Study on the Impact of Corruption Factors on the Likelihood of Public Corruption Occurring : Focusing on the Moderating Effect of the Effectiveness of Anti-Corruption Policy Tools

Choi, Yena

This study analyze the impact of corruption factors on the possibility of corruption in public office and the moderating effect of the effectiveness of anti-corruption policies in this relationship. The analysis showed that the personal relationships such as regionalism and school ties, the ambiguity in administrative standards and procedures, lack of ethical awareness of public officials, lack of controlling roles of civic groups, and the generous punishment for corrupt public officials had positive effects on the possibility of corruption. And anti-corruption policy tools were also found to control the relationship between corruption factors and the possibility of corruption in public office. Based on these, it is suggested that strengthening the supervising role of civic groups, clarifying administrative standards and procedures, strengthening law enforcement through strict punishment, providing ethics education programs for public officials, and strengthening the effectiveness of the confiscation system for illegal property of public officials are necessary.

Keywords: Corruption Factors, Possibility of Corruption, Anti-Corruption Policy Tools, Anti-Graft Law, Public Interest Reporting