

청렴^한 세상

공공기관 청렴도 측정 매뉴얼

2013. 04



국민권익위원회
고충처리 · 부패방지 · 행정심판

C.o.n.t.e.n.t.s

공공기관 청렴도 측정 매뉴얼

▶ 제1장 청렴도 측정이란 무엇인가?	1
1. 청렴도 측정의 배경	3
2. 청렴도 측정의 필요성 및 목적	5
3. 청렴도 측정의 특징	7
4. 청렴도 측정의 연혁	9
▶ 제2장 청렴도 측정의 방법론은 무엇인가?	17
1. 측정의 개념	19
2. 자료와 척도	22
3. 측정의 타당도와 신뢰도	27
4. 설문조사 표본 설계	30
5. 설문조사기법	38
6. 점수화 방법	45
▶ 제3장 청렴도 측정의 내용은 무엇인가?	49
1. 청렴도의 개념	51
2. 청렴도 측정의 구성 체계	52
3. 외부청렴도 측정 내용	59
4. 내부청렴도 측정 내용	61
5. 정책고객평가 측정 내용	63
6. 부패사건 발생현황 측정 내용	65
7. 신뢰도 저해행위 측정 내용	69

▶ 제4장 청렴도 측정은 어떤 절차로 진행되는가?	71
1. 청렴도 측정 절차 개요	73
2. 측정대상기관 결정	74
3. 측정대상업무 선정	76
4. 측정대상자 명부 작성	81
5. 측정대상기관에 대한 현지점검	90
6. 측정 실시	93
7. 측정 결과의 활용	98
▶ 제5장 청렴도 점수 집계 방법	99
1. 10점 만점 산출	102
2. 가중합산 방식	102
3. 설문문항 유형별 점수 산정: 응답자개별평가형 vs 기관총합평가형	103
4. 부패경험항목의 표준화	112
▶ 제6장 감점반영 항목의 점수화	115
1. 부패사건 발생현황 점수화 및 종합청렴도 반영 방법	118
2. 신뢰도 저해행위의 제재 및 종합청렴도 반영 방법	124
3. 부패 제공 동기 점수화 및 외·내부 청렴도 반영 방법	126
부록1 청렴도 측정 명부 작성방법 및 양식('12년기준)	127
부록2 자체청렴도 측정 세부 가이드라인	133
부록3 자주 묻는 질문들	141
부록4 2012년도 청렴도 측정 결과	163
부록5 해외 도입 참고사항	173

제 1 장

청렴도 측정이란 무엇인가?



제1장 청렴도 측정이란 무엇인가?

1. 청렴도 측정의 배경

청렴도 측정
시스템의 개발
이유

‘측정할 수 없으면, 관리도 불가능하다’ 영국의 저명한 물리학자 켈빈경 (Lord Kelvin)의 말이다. 문제에 직면하였을 때, 현재 상황과 목표를 정확하게 진단하여야 성공적인 해결이 가능하다는 의미이다. 부패 역시 우리가 해결하여야 할 하나의 사회현상이자 문제이므로, 효과적인 반부패 정책의 추진을 위해서는 부패가 만연한 분야와 그 수준에 대한 정확한 진단이 필요하다.

공공기관 청렴도 측정은 공공서비스 유경험자에 대한 설문조사와 부패발생 현황자료를 기초로 공공기관의 청렴수준과 부패에 취약한 분야를 객관적으로 진단함으로써 각 기관의 자율적인 개선노력을 유도하기 위한 목적으로 도입되었다. 공공기관 청렴도 측정은 공공기관 간 청렴도 비교를 위한 비교지표, 공공기관 청렴수준 및 개선과제 도출을 위한 진단지표의 기능을 하도록 설계되었다.

기존 조사방식
부패진단체계의
한계

청렴도 측정이 이루어지기 전에도 일반국민을 대상으로 한 부패인식도 조사, 국제투명성기구(TI, Transparency International)의 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)등 다양한 부패진단 체계가 존재하였다. 하지만,

과거의 부패진단 체계들은 다음과 같은 한계로 인하여 정책 활용도가 낮다는 문제점이 있었다.

인식 위주의
조사방식으로
인한 조사결과의
객관성 부족

즉, 기존의 부패진단체계는 불특정 다수인을 대상으로 조사대상자의 부패수준에 대한 인식만을 조사하는 방식으로 진행되었다. 이러한 조사방식은 개인이 지니고 있는 부패수준에 대한 심리적 잣대가 모두 상이하여 인식수준이 다르게 조사될 수 있는 문제점이 있었다. 즉, 불특정 다수인이 실제 경험과 무관하게 느낌만으로 평가를 할 개연성이 존재했다. 이러한 인식 조사의 특성으로 인하여 조사결과의 객관성에 대한 비판이 지속적으로 제기되었다.

지나치게
거시적인
조사단위

또한 청렴도 측정 이전의 부패진단 단위는 개별 업무가 아니라, 정치분야, 사법분야, 행정분야와 같이 다소 거시적인 분야이어서, 부패가 심각하다고 진단된 분야에 대한 보다 심층적인 조사가 진행되지 않고는 정확한 부패발생 분야, 원인, 현상에 대한 정보를 알 수 없었고, 이에 따라 반부패 정책의 환류도 미약할 수밖에 없었다.

이에 따라 1999년 당시 ‘반부패특별위원회’는 기존의 부패진단체계의 한계를 보완할 수 있는 새로운 부패진단 시스템으로 ‘청렴도 측정’을 개발하였고, 정부(부패방지위원회→국가청렴위원회→국민권익위원회)는 2002년 이후 매년 청렴도 측정을 실시하여 2012년도에는 11번째 측정이 실시되었다.



2. 청렴도 측정의 필요성 및 목적

공직부패의
발생현황과
수준에 대한
정확한 진단

국가청렴도 향상을 위한 효과적인 반부패 정책 추진을 위해서는 부패가 만연한 분야와 그 수준에 대한 정확한 진단이 선행되어야 하고, 이를 위해 1차적으로 공직부패의 발생현황과 실태조사를 통해 부패 유형, 부패수준 및 추이를 파악하는 일이 필수적이다. 이러한 의미에서 공공기관의 청렴도 측정은 국가 행정의 글로벌 스탠다드를 구현하고 정부 투명성을 선진국 수준으로 향상시키기 위해서 반드시 필요한 과정이라 할 수 있다. 궁극적으로 국가청렴도 수준 향상은 해외 투자 상승효과 등을 통한 국가 경쟁력 제고와 경제발전에 기여할 수 있다.

‘예방적’ 반부패
전략을 위한
기초자료 제공

그러나 부패 현상에 대한 파악만으로는 부패에 대한 근본적이고 효과적인 대책을 수립할 수 없어 부패발생 요인에 대한 예방적 대응에는 한계가 있다. 공공기관 청렴도 측정의 목적은 바로 이러한 예방적 반부패 전략을 위한 기초자료를 제공하는 데 있다.

청렴도 측정의
목적

공공기관 청렴도 측정의 목적을 정리하면 다음과 같다. ①공공기관의 청렴도를 객관적·과학적으로 측정함으로써, 청렴도 제고 및 효과적인 반부패활동을 위한 기초 자료 제공, ②청렴도에 영향을 미치는 부문별 청렴도의 수준을 도출함으로써, 특정 기관의 청렴도를 향상시키기 위한 우선 개선영역 및 취약업무 파악, ③측정결과에 대한 대국민 공표 과정

등을 통해 공공부문이 자율적으로 청렴도 제고 활동을 할 수 있는 환경 마련, ④청렴도 측정에 대한 홍보를 통해 부패척결과 청렴도 제고라는 사회적 공감대를 공공부문 뿐만 아니라 민간부문까지 확산하고 조성하는 계기로 활용하는 것 등으로 요약할 수 있다.



3. 청렴도 측정의 특징

정확한 진단
활용도 제고

청렴도 측정은 기존의 부패진단체계의 한계를 보완하여 보다 정확하게 부패수준을 진단하고, 진단결과와 정책활용도를 높이기 위하여 개발되었다. 이러한 목적을 충족시키기 위하여 청렴도 측정은 다음과 같은 특징을 가진다.

‘기관 단위’의
체계적인
부패진단
시스템

먼저, 조사대상단위가 공공기관의 대민·대기관 업무(인·허가, 예산심의 등)라는 점이다. 정치, 사법, 행정분야 등 거시적 정책분야를 대상으로 하는 과거의 부패진단과는 달리 청렴도 측정은 개발초기부터 공공기관의 주요한 대민·대기관업무별로 부패수준을 측정할 수 있도록 하였다. 이를 통하여 기관별로 가장 부패수준이 심각한 분야가 어디인지를 알 수 있도록 하여 제도개선 등 자체적인 부패척결 노력을 추진할 수 있도록 하기 위한 것이다.

업무처리
‘경험이 있는’
국민을
대상으로 조사

다음으로 조사참여대상이 해당 공공기관의 업무를 직접 경험한 민원인, 공직자, 정책고객으로 구체화되었다는 점이다. 과거 부패진단은 일반 국민의 인식을 조사하는 것이 보통이었다. 이러한 인식조사는 사회전반적인 부패정도를 파악하는 데는 유용하지만, 인식조사라는 특성 때문에 조사결과의 객관성 확보에는 한계를 나타낼 수밖에 없었다. 청렴도 측정은 변화된 조사대상단위에 맞게 해당 기관의 업무를 경험한 민원인, 공직자, 정책고객 등으로 평가자를 한정함으로써, 조사결과의 객관성을 높이고자 하였다.

부패경험과
부패인식을
모두 조사

청렴도 측정은 조사내용에 있어서도 부패수준에 대한 인식뿐만 아니라 부패경험도 함께 측정한다. 과거의 부패진단들이 부패수준에 대한 주관적인 인식 위주로 진행되었다면, 청렴도 측정은 업무 처리를 직접 경험한 민원인, 공직자 등이 업무처리 과정 중에 체험한 부패경험(금품·향응·편의 제공 빈도와 규모)도 측정내용에 포함되도록 설계되어 과거의 인식조사 일변도의 부패수준 진단에 비하여 결과의 객관성이 향상될 수 있게 되었다.



4. 청렴도 측정의 연혁

1999년
외부청렴도
측정모형 개발

부패를 야기하는 불합리한 제도를 개선하고 부패 방지에 관해 대통령의 자문을 수행하기 위해 1999년 대통령 직속기구로 설립된 ‘반부패특별위원회’는 설립된 해인 1999년에 기존의 부패진단체계의 한계를 보완할 수 있는 새로운 부패진단시스템으로 ‘청렴도 측정 체계’를 개발하였다. 이때 개발된 모형은 공공기관의 대민·대기관 업무를 경험한 국민(민원인/공직자)이 고객의 입장에서 경험·인식한 공공기관의 청렴도를 진단하는 외부(대민·대기관)청렴도 모형으로, 부패가 현실적으로 발생하고 있는 정도를 측정하는 “체감 청렴도”와 부패를 유발할 가능성의 정도를 측정하는 “잠재 청렴도”로 구성되었고 이러한 구성 체계는 2008년 청렴도 측정모형이 개편될 때 까지 유지되었다.

2002년
최초 측정

1999년 개발된 청렴도 측정 체계는 2000년 8월과 12월, 2001년 등 세 차례에 걸친 시험측정을 통해 운영 체계를 확정하였고, 2002년부터 본격적으로 외부(대민·대기관)청렴도 측정을 시작하였으며, 해마다 모형을 더욱 정교하게 개선하는 등 지속적인 보완을 거쳤다.

2006년
내부청렴도
측정모형
개발

2006년에는 외부 민원업무의 측정만으로 이루어지는 청렴도 측정에는 한계가 있다는 인식 하에 공공기관의 소속직원이 내부고객의 입장에서 소속기관의 인사·예산 등 내부업무의 청렴도를 측정하는 내부청렴도 모형을 개발하였고, 2007년도부터 외부(대민·대기관)청렴도 측정과 함께 내부청렴도 측정을 실시하였다.

2008년
측정모형
전면 개편
종합청렴도
산출

2008년에는 청렴도 측정 시작 이후 변화된 행정환경과 국민의 반부패 기대수준을 반영하여 지금까지의 청렴도 측정 모형을 전면 개편하였다. 부패측면뿐 아니라 업무의 투명성과 공직자의 책임성 측면까지 청렴도 측정대상에 포함하였고, 부패개념을 금품·향응제공에서 편의제공까지 확대하였으며, 외부청렴도와 내부청렴도를 종합한 종합청렴도를 산출하는 등 새로운 정책 환경에 보다 적합하도록 하였다.

2009년
내부청렴도
설문문항 수정
및 가중치
재산정

2009년에는 내부청렴도 측정항목 중 중복되는 설문항목을 재조정하고 가중치를 재산정하여 응답자의 편의성을 제고하였으며, 평가항목 역시 응답자의 이해를 돕기 위해 간결한 표현으로 설문내용을 수정하였다.

2010년
부패경험항목
점수산출방식
수정
내·외부 가중치
재산정

2010년에는 편차가 큰 부패경험항목 점수에 의해 기관의 청렴도 점수가 좌우되는 문제점을 보완하기 위해 부패경험항목 관련 점수산출방식을 표준화 방식으로 변경하였으며, 내·외부청렴도의 종합청렴도 반영 비율을 조정하여 청렴도 조사 모형의 타당성과 신뢰성을 높이고자 하였다.



2011년
객관적
계량지표인
부패사건
발생현황 반영
(부패공직자
통계지수 감점)

2011년에는 그간 설문조사로만 이루어졌던 청렴도 측정결과에 공공기관에서 실제 발생한 부패사건 현황을 반영하기 위해 부패공직자통계지수를 감점 반영(행정기관 대상)함으로써 청렴도 측정 결과가 기관의 청렴수준을 좀 더 잘 나타낼 수 있도록 보완하였다. 부패공직자통계지수는 부패행위로 징계를 받은 공직자들의 직위와 부패금액을 점수화 한 후, 청렴도에서 감점반영하는 방식으로 설계되었다.

신뢰도
저해행위 제재
(호의적
평가유도
설문감점 도입)

한편, 청렴도 측정의 공정성을 저해하는 측정대상기관의 표본오염행위 등 신뢰도 저해행위에 대해서는 기존에도 현지점검 및 적발을 통한 점검감점을 적용하였지만, 이와 더불어 평가자에 대한 설문조사 시 기관의 호의적 평가유도행위가 있었다는 응답이 있을 경우 그 응답수에 비례하여 감점하는 설문감점을 신규도입하여 측정의 신뢰도와 공정성을 제고하였다.

2012년
정책고객평가
도입

2012년도에는 기존의 외부청렴도(민원인 평가), 내부청렴도(소속직원 평가) 외에 정책고객평가를 정식 지표로 신규 도입(중앙행정기관, 광역자치단체, 교육청, 금융공공기관 대상 적용)하였다. 기존에는 기관의 일선 업무를 경험한 민원인 및 내부직원에 의한 설문조사만 이루어져서 대민 접촉업무가 아니거나 정책결정사항 등 기관의 업무 전반에 대한 평가가 이루어지지 못한 한계가 있어, 이를 보완하기 위해 정책고객평가를 신규로 도입하였다. 정책고객은 전문가, 업무관계자 등으로 구성되며, 광역자치단체 평가에는 지역주민이, 교육청 평가에는 학부모가 추가로 정책고객으로 포함된다.

**부패사건
발생현황보완
(부패사건지수
감점 도입)**

설문조사 결과 이외에 구체적인 부패사건 발생 현황을 반영하기 위해 2011년 부패공직자 통계지수를 산출하고 이를 청렴도에 감점 반영하였으나, 이는 행정기관만을 대상으로 적용되었고 기관간 징계양정의 격차가 큰 공직유관단체에는 적용하지 못한 한계가 있었다. 또한 행정기관이라 하더라도 정무직 공직자는 징계대상에 해당하지 않아 정무직 공직자의 부패 사건에 대해서는 부패공직자 통계지수를 적용할 수 없었다.

2012년도에는 이러한 문제점을 보완하기 위해 공직유관단체 임직원의 부패사건과 행정기관 정무직 공직자의 부패사건에 대해서는 부패사건지수를 적용하였는데, 부패사건지수는 측정대상 공공기관의 부패 사건 언론보도기사를 수집하여 부패사실에 대한 기관 확인을 거친 후 전문가 평가를 통해 지수를 산출하여 청렴도에서 감점하는 방식으로 적용하였다.

부패지수 강화

또한 2012년에는 외부청렴도의 투명성지수와 책임성지수의 항목을 간소화하여 부패위험지수로 통합하고, 부패지수에는 ‘권한남용’, ‘연고관계에 따른 업무처리’, ‘부당한 사익추구’ 등의 새로운 부패유형과 ‘부패간접경험’을 추가하였다. 간접경험 항목을 반영한 이유는 민원인들의 부패직접경험에 대한 축소응답 경향을 보완하고, 해당 업무분야에 서의 금품·향응 수수 관행화 여부를 파악하기 위함이다.



신뢰도저해행위 제재 강화

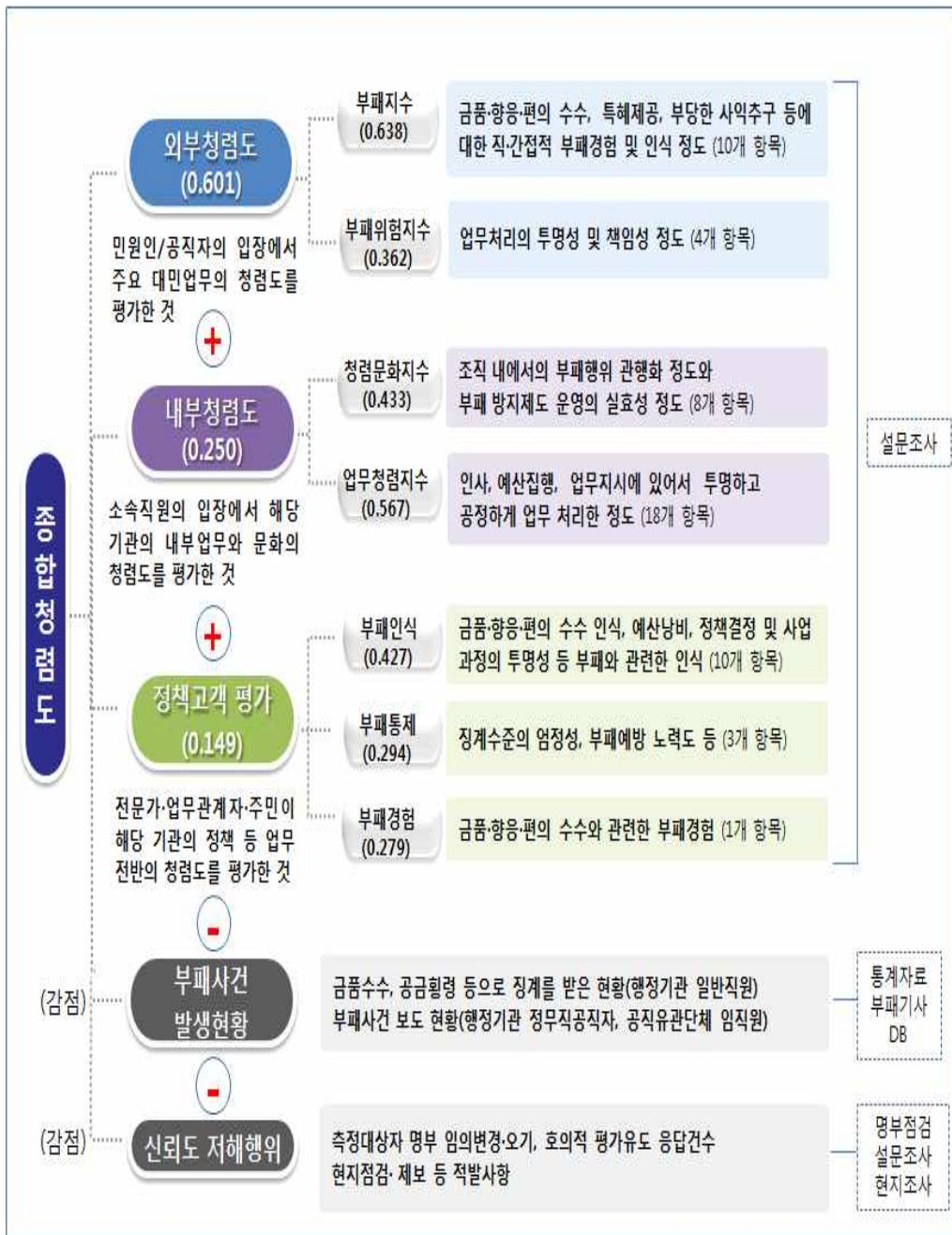
한편, 측정대상기관의 신뢰도 저해행위에 대해서는 호의적 평가 유도 여부 설문결과에 따른 설문감점, 측정대상자 명부 이상 점감 감점, 현지점검·제보를 통한 적발 감점 등으로 세분화하여 적발 및 제재를 강화하였다.

청렴도 측정규모의 지속적 확대

청렴도 측정대상기관 및 측정규모는 2002년 이후 지속적으로 확대되었다. 2002년에는 71개 기관의 348개 업무를 측정하고 측정대상자 조사규모는 30,639명이었는데, 2012년에는 662개¹⁾ 기관의 2,532개 업무를 측정하고 측정대상자 조사규모는 252,490명에 달하였다.

1) 2012.10월 발표한 35개 국공립대학, 2012.11월 일괄발표한 627개 공공기관을 합산한 통계

< 청렴도 측정모형(2012년) >



※ 정책고객평가를 실시하지 않는 기관유형은 외부청렴도(0.735)와 내부청렴도(0.265)를 가
중합산



< 청렴도 측정 운영 경과 >

연 도	운 영 경 과
'99년	◆ 외부 전문가 용역으로 청렴도 측정모형 개발
'00년 ~ '01년	◆ 30개 기관, 10,240명 대상 시험측정(총 3회)
'02년	◆ 71개 기관, 348개 업무, 30,639명 조사 - 전화조사(한국갤럽) : 1차(7.2~8.17), 2차(9.25~11.23), 결과 기관통보 : '03.4.8
'03년	◆ 77개 기관, 394개 업무, 36,458명 조사 - 전화조사(한국갤럽) : 9.22~12.29, 결과 발표 : '04.1.19 ※ 232개 기초자치단체 : 시험측정후 '04년부터 본격 실시
'04년	◆ 313개 기관, 1,324개 업무, 75,317명 조사 - 전화조사(한국갤럽·한국리서치) : 10.4~11.30, 결과 발표 : '05.1.4
'05년	◆ 325개 기관, 1,330개 업무, 86,892명 조사 - 전화조사(한국갤럽·한국리서치) : 8.25~10.27, 결과 발표 : '05.12.9
'06년	◆ 304개 기관, 1,369개 업무, 89,941명 조사 - 전화조사(한국갤럽·한국리서치) : 8.28~11.3, 결과 발표 : '06.12.18 ◆ 내부청렴도 시험 측정(93개 기관, 3개 분야)
'07년	◆ 대민·대기관청렴도 : 333개 기관, 1,347개 업무, 90,272명 조사 - 전화조사(한국갤럽·한국리서치) : 10.1~11.29 ◆ 내부청렴도 : 138개 기관, 13,160명 조사 - 온라인조사(한국갤럽·한국리서치) : 11.15~12.15 ◆ 측정결과 발표 : '08.1.16
'08년	◆ 청렴도 측정모형 개선('08.8) ◆ 외부청렴도 : 377개 기관, 1,329개 업무, 90,036명 조사 - 전화조사(한국갤럽·한국리서치) : 9.25~11.21 ◆ 내부청렴도 : 171개 기관, 13,502명 조사 - 온라인조사(한국갤럽·한국리서치) : 10.17~11.22 ◆ 측정결과 발표 : '08.12.18
'09년	◆ 외부청렴도 : 474개 기관, 1,573개 업무, 105,517명 조사 - 전화조사(미디어리서치·닐슨컴퍼니코리아) : 9.1~11.15 ◆ 내부청렴도 : 164개 기관, 13,840명 조사 - 온라인조사(미디어리서치·닐슨컴퍼니코리아) : 9.1~11.15 ◆ 측정결과 발표 : '09.12.9
'10년	◆ 외부청렴도 : 707개 기관, 2,395개 업무, 150,454명 조사 - 전화조사(한국리서치·코리아리서치) : 8.31~11.23 ◆ 내부청렴도 : 710개 기관, 76,401명 조사 - 온라인조사(한국리서치·코리아리서치) : 8.31~11.23 ◆ 측정결과 발표 : '10.12.9
'11년	◆ 외부청렴도 : 684개 기관, 2,638개 업무, 145,155명 조사 ※ 8개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 - 전화조사(한국리서치·닐슨컴퍼니코리아, 미디어리서치) : 8.11~11.11 ◆ 내부청렴도 : 684개 기관, 66,452명 조사 ※ 1개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 - 온라인조사(한국리서치·닐슨컴퍼니코리아, 미디어리서치) : 8.11~11.11 ◆ 정책고객 평가(시범평가) : 53개 기관, 7,517명 조사 ◆ 측정결과 발표 : '11.10.12(1차), 12.13(2차)
'12년	◆ 외부청렴도 : 662개 기관, 2,532개 업무, 164,538명 조사(국공립대학 포함) ※ 1개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 - 전화조사(한국리서치·닐슨컴퍼니코리아) : 8.1~11.15 ◆ 내부청렴도 : 662개 기관, 72,461명 조사(국공립대학 포함) - 온라인 설문조사(한국리서치·닐슨컴퍼니코리아) : 8.1~11.15 ◆ 정책고객 평가 : 91개 기관, 15,491명 조사 ◆ 측정결과 발표 : '12.11.26(35개 국공립대학은 별도 발표)

제 2 장

청렴도 측정의
방법론은 무엇인가?



제2장 청렴도 측정의 방법론은 무엇인가?

1. 측정의 개념

가. 측정의 정의

측정이란
측정대상을
구체적·실증적
으로 조사하는
과정

측정이란 측정대상이 지니고 있는 속성(attribute)에 대해 체계적(systematically)으로 숫자(number)를 부여하는 과정이다. 속성이 측정과정을 거치지 전에는 개념(concept) 상태에 있는 것이며, 측정을 거쳐서 값이 부여되면 변수(variable)가 된다. 예를 들어 키와 몸무게의 관계를 분석한다고 했을 때 키와 몸무게는 모두 개념이요 속성이다. 우리가 키와 몸무게를 변수라고 부르는 것은 측정을 전제로 하며, 측정치가 항상 일정한 수가 아니라 측정대상에 따라 변화할 수 있음을 의미하는 것이다. 이와 같이 속성을 측정하는 가장 중요한 이유는 실제 현장에서 실증적으로 조사하기 위해서이다. 결국 측정은 추상적인 개념을 구체적으로 관찰 가능한 상태로 바꾸어 실증연구가 가능하도록 해주는 과정인 것이다.

청렴도 측정도 공공기관의 청렴수준이라는 추상적인 개념을 구체적·실증적으로 조사하기 위한 과정이라고 할 수 있다.

나. 개념적 정의와 조작적 정의

개념적 정의 조작적 정의

우리가 조사하고자 하는 모든 속성은 측정을 거치기 이전에는 개념적(추상적)인 형태로 표현되어 있다. 이렇게 추상적으로 표현되어 있는 개념적 정의(conceptual definition)만으로는 실제 현실 속에서 관찰되거나 측정할 수 없다. 따라서 측정을 위해서는 개념적 정의를 실제 현상에서 관찰 가능한 형태로 구체화하여 표현해야 한다. 이를 조작적 정의(operational definition)라 한다. 즉 조작적 정의는 개념적 정의를 실제 관찰 가능한(측정 가능한, 숫자를 부여할 수 있는) 상태로 정의하는 것을 말한다.

공공기관 청렴도의 개념적정의 조작적정의

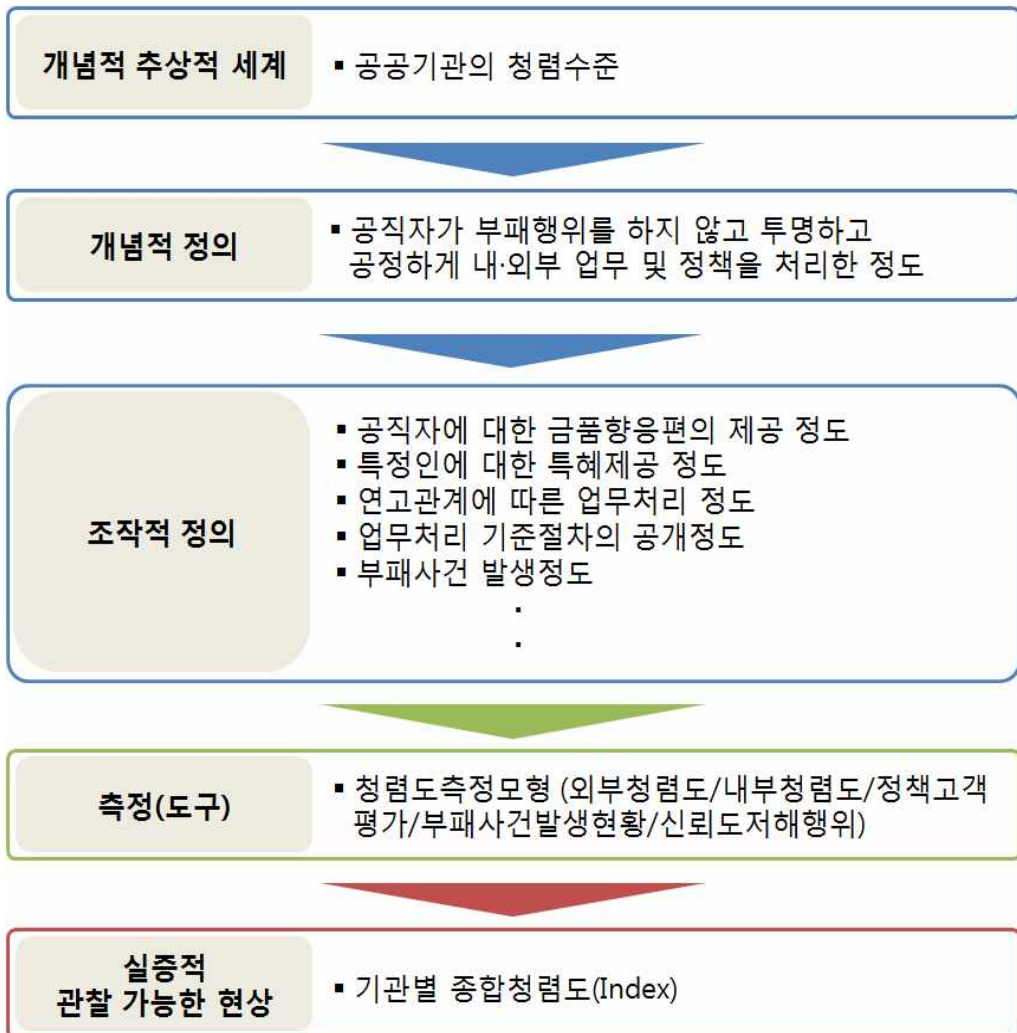
공공기관 청렴도의 개념적 정의는 “공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내외부 업무 및 정책을 처리한 정도”이다. 그러나 이러한 개념적인 정의만으로는 공공기관 청렴도를 측정(청렴도의 수준에 따라 숫자를 체계적으로 부여)할 수 없다. 따라서 이를 실제로 관찰할 수 있는 형태로 다시 정의해야 한다. 즉, 조작적 정의를 내려야만 측정이 가능하기 때문에 청렴도를 “공직자에 대한 금품·향응·편의 제공 정도” 등과 같은 세부지표들로 조작화하여 기술하는 것이다.

청렴도 측정시에는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책 고객평가, 부패발생현황 등 청렴도를 이루는 하위 지수에 대한 재 개념정의를 통해 세부 개념정의를 하고, 정의된 해당 개념들을 2차로 측정가능한 수준의



세부지표들로 조작적 정의를 한다. 이후 측정가능한 수준으로 조작적 정의된 항목들을 설문 문항화 또는 산식화 한다.

< 청렴도측정에서의 개념적 정의와 조작적 정의 >



2. 자료와 척도

가. 자료의 종류

1차자료와 2차자료

자료는 조사자가 조사문제의 해결을 위해 직접 수집하는 1차자료와 다른 사람이나 기관에서 이미 수집한 2차자료로 구분된다. 1차자료의 수집을 위해서는 조사설계를 하고 그에 따라 실사를 통해 자료를 수집하는 복잡한 과정을 거쳐야 하므로 많은 시간과 비용이 소요되며 조사방법에 관한 지식과 기술도 요구된다. 따라서 보다 경제적인 자료수집을 위해 1차 자료를 수집하기 전에 기존 이용가능한 자료나 정보가 있는지를 확인하고 이용가능 여부를 판단해 보아야 한다.

2차자료로 채택되기 위해서는 해당자료가 적합성, 신뢰성, 정밀성, 시효성 등의 조건을 갖추고 있는지에 대한 고려가 필요하다. 즉, 자료와 측정내용이 일치해야 하고(적합성), 자료수집방법이 적절하게 이루어져야 하며(신뢰성), 자료의 분류 및 정밀도가 높아야 하고(정밀성), 너무 오래된 자료가 아니어야 한다는(시효성) 조건을 갖추어야 한다.

청렴도 측정을 위한 1차자료와 2차자료

공공기관 청렴도 측정에 있어서는 1차자료와 2차 자료를 병합하여 사용하고 있는데, 1차자료로는 외부 청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가를 측정하기 위해 측정대상 공공기관의 민원인, 소속직원, 정책고객을 대상으로 설문조사를 실시하여 수집한 자료가 있고, 2



차자료로는 부패발생현황을 측정하기 위해 공공기관 및 언론검색을 통해 수집한 공공기관의 부패공직자 통계자료와 부패사건자료 등이 있다.

나. 척도의 형태

설문측정을 위한 척도

종합청렴도를 구성하고 있는 하위지수 중 외부 청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가는 설문조사에 의해 측정되는데, 추상적인 개념과 관련된 변수(공공기관 청렴수준에 대한 경험 및 인식)를 측정하기 위한 설문지를 구성하여 조사가 이루어진다. 설문측정에는 척도가 사용되는데, 척도를 이용하여 측정대상이 갖는 속성의 수준에 대응되는 숫자를 부여할 수 있다. 척도는 척도의 측정방식 또는 척도의 모양을 기준으로 선택형 척도, 순위형 척도, 리커트식 척도, 고정총합 척도, 어의구별척도 등으로 분류될 수 있다.

선택형척도

선택형 척도(choice method)는 비연속적인 측정항목 중에서 어느 하나를 선택하는 방법으로서 양자택일형, 단일항목선택형, 다항목선택형이 있다. 선택형 척도는 숫자에 양적인 개념이 내포되어 있지 않으며 단지 확인과 분류에 관한 정보만이 내포되어 있다.

청렴도 측정 설문조사에서도 분류의 목적을 가진 설문항목에 선택형 척도가 사용되고 있으며, 부패경험의 빈도와 규모로 점수화되는 부패경험설문항목에도 선택형 척도가 사용된다.

■ 선택형 척도(양자택일형) 예

외부청렴도는 측정대상 공공기관과의 업무처리 경험이 있는 민원인에게 설문 조사를 실시하기 때문에, 설문 시작 전 민원인이 해당기관과의 일처리 경험이 있는지를 묻고, 없는 경우에는 설문을 중단하게 됨

선생님께서 0000년 0월부터 0000년 0월 말까지 1년간 △△업무로 □□(기관명) 공무원(직원)과 일처리를 하신 적이 있습니까?

1. 있다 2. 없다 ➡ **면접 중단**

■ 선택형 척도(단일항목선택형) 예

금품·향응·편의를 제공한 경험이 있다고 응답한 민원인에게 제공의 빈도와 규모를 설문

지난 1년간 금품을 모두 몇 번 제공하십니까?

- | | | |
|-----------|-----------|-----------|
| 1. 1번 | 2. 2번 | 3. 3번 |
| 4. 4~5번 | 5. 6~7번 | 6. 8~10번 |
| 7. 11~15번 | 8. 16번 이상 | 9. 모름/무응답 |

■ 선택형 척도(다항목선택형) 예

금품·향응·편의를 제공한 경험이 있다고 응답한 민원인에 대한 추가 참고 질문으로 제공동기를 설문

금품이나 향응 또는 편의를 어떤 이유로 제공하십니까? 해당되는 사항을 **모두** 말씀해 주십시오.

1. 담당 공무원(직원)이 요구해서
2. 신속한 업무 처리를 위해
3. 관련 정보 수집을 위해
4. 처벌 무마나 완화 등을 위해
5. 일 처리에 대한 감사의 뜻으로
6. 관행상/인사차
7. 기타(적을 것)
9. 모름/무응답



순위형척도

순위형 척도(ranking method)는 측정항목에 대한 순위를 정하도록 하는 척도로서 서열척도에 속한다. 예를 들어 공무원의 근무성적평정은 순위형 척도를 사용한다고 볼 수 있다. 측정항목이 작을 때는 쉽게 순위를 매길 수 있으나 측정항목의 수가 너무 많으면 순위를 매기기 어려워지는 문제점이 있다.

리커트식척도

리커트 척도(Likert type scale)는 서술형 문장을 제시하고 각 문장에 대해 동의와 부동의 하는 정도를 연속선상의 숫자로 표시하는 방법이다. 리커트 척도는 하나의 개념에 대해 여러 개의 항목으로 측정을 하고 항목별 측정값을 합산하여 종합점수를 산출하는 경우에 이용된다고 해서 리커트 합산척도(summation scale)라고도 한다.

청렴도의 하위지수인 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가는 각 개념에 대한 여러 개의 설문항목으로 구성되어 있고, 항목별 측정값을 합산하여 지수를 산출하는 방식을 취하고 있어, 주로 리커트 척도를 이용하고 있다.

청렴도 측정에서 사용되는 리커트 척도는 7점 척도를 사용하고 있는데, 7점 척도를 선택한 이유는 4점이나 5점 척도에 비해 변별력이 높기 때문이다. 7점 척도보다 11점 척도가 측정하고자 하는 속성 수준의 반영 및 분석을 정교하게 할 수 있는 장점은 있으나 응답자가 평가하기 어렵다는 단점이 있어, 청렴도 측정에 있어서는 응답 편의 및 변별력을 함께 고려하여 7점 척도를 사용하고 있다.

■ 리커트 척도 예

투명성, 책임성 정도 등 부패에 대한 인식을 설문

△△ 업무를 처리하는 기준이나 절차가 투명하게 잘 공개되어 있다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	별로 그렇지 않은 편이다	보통	다소 그런 편이다	상당히 그렇다	매우 그렇다	모름/ 무응답
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧

고정총합척도 어의구별척도

고정총합척도(constant sum scale)는 응답자에게 일정한 점수(보통 10점 또는 100점)를 주고 제시된 측정항목에 할당하도록 하는 것으로, 청렴도 측정에서는 각 하위지수의 가중치를 설정하거나 각 지수를 구성하는 세부항목간의 가중치를 설정하기 위한 전문가 델파이 조사시 고정총합척도를 사용하고 있다. 그 외에 척도의 양극단에 서로 상반되는 형용사를 붙여 놓고 측정대상별로 해당 속성의 수준(상태)을 측정하는 어의구별척도(semantic differential scale) 등이 있다.



3. 측정의 타당도와 신뢰도

청렴도 측정의 타당도

측정의 타당도(Validity of Measurement)는 측정 도구에 의해 측정하려고 의도한 개념을 정확하게 측정했는가의 문제이다.

청렴도를 측정하는 과정에서는 타당도를 확보하기 위해 다각도의 측면에서 노력이 있어왔다. 첫째, 변화하고 있는 행정환경에 맞도록 평가자 범위를 확대하고 평가모형을 보완하여 왔다. 처음 도입 당시에는 민원인 대상의 설문조사결과만으로 청렴도 측정이 이루어졌지만, 이후 내부직원, 정책고객 등 다양한 각도에서 평가가 이루어질 수 있도록 평가자 범위가 확대되어 왔다. 또한, 평가자 설문조사(Research) 위주에서 벗어나 부패공직자 징계통계나 부패사건 등 통계자료(Hard data)를 설문조사결과 결합하여 점수를 산출하는 등 측정모형을 보완하여 왔다.

둘째, 청렴도 측정방법에 대한 객관성을 확보하기 위해 청렴도를 연구하거나 청렴도와 직접적인 연관이 있는 전문가들로부터 여러 차례 자문을 받았을 뿐만 아니라 델파이(Delphi) 조사를 통해 의견을 수렴하였다. 델파이 조사는 대상 문제에 대해 설문지를 작성한 후 전문가들로부터 개별적으로 의견을 수집하고 이 결과를 요약하여 다시 전문가들에게 피드백을 요청하여 의견을 수정할 기회를 주고, 이를 반복적으로 진행한 후 마지막으로 의견을 종합하는 방법으로 이를 통해 합의된 결과를 도출하는 것이다. 공공기관

청렴도 측정은 연구자들과 전문가들에 의해 동의된 조사모형과 측정방식을 사용하여 왔다.

셋째, 설문조사 방식에서도 기존 청렴도관련 조사의 경우 응답자의 인식에 치중했던 방식이었는데, 그 한계를 극복하기 위해 평가자가 경험한 부패 경험을 묻는 방식을 도입함으로써 실질적인 청렴수준을 측정하기 위해 노력했다.

넷째, 표본조사의 모집단 대표성을 높이기 위해 청렴도조사에 활용된 민원인리스트와 직원리스트 등 응답자 리스트를 모두 Database화 한 후, 표본추출도 정해진 표본추출방법에 따라 Database에서 자동으로 추출될 수 있도록 하는 등 조사 전 과정을 관리할 수 있는 청렴도 전용 프로그램을 만들어 표본추출과정에서의 오류도 줄여왔다.

청렴도 측정의 신뢰도

측정의 신뢰도(Reliability of Measurement)는 측정을 통해 얻어진 자료를 어느 정도 믿을 수 있는가의 문제이다. 신뢰도는 동일한 개념을 반복해서 측정했을 때 동일한 측정값이 얻어지는 정도(일관성)와 관련된 개념이다. 측정과정에서 신뢰도를 저해하는 요인은 측정도구 자체의 결함, 측정대상자들의 신체적 및 심리적 조건 등을 들 수 있다.

청렴도 측정과정에서는 신뢰도를 높이기 위해 다음과 같은 노력을 기울이고 있다. 첫째, 설문 등 측정도구를 개발하는 과정에서 예비조사를 실시하고, 매회 조사시마다 신뢰도 점검도구인 신뢰계수



(Cronbach α)를 통해 신뢰도를 점검해 왔다. 둘째, 청렴도 측정에서의 다양한 개념을 차원을 다르게 측정하거나 동일 차원을 정반대의 입장에서 측정해 일관성을 점검했다. 셋째, 응답자의 편의를 위해 전화 조사뿐만 아니라 온라인조사, 스마트폰을 활용한 조사 등으로 조사방법을 다양화함으로써 충실한 응답을 유도하려 하였다. 넷째, 측정대상 기관들의 평가자들에 대한 표본오염행위에 대해서는 설문조사 및 현지점검을 통해 적발하고 평가에 감점으로 반영함으로써 측정의 신뢰도를 높이고 있다.

4. 설문조사 표본 설계

가. 전수조사와 표본조사

전수조사와 표본조사

조사를 통해서 그 특성을 파악하고자 하는 조사 대상을 모집단이라고 하며 모집단의 일부를 표본이라 한다. 조사에는 조사의 대상이 되는 모집단 전체를 조사하는 전수조사(census)와 그 중에서 일부만을 뽑아서 조사하는 표본조사(sample survey)가 있다. 조사를 통해서 궁극적으로 알고자 하는 모집단의 특성, 즉 모수(parameter)는 전수조사를 통해 직접 알아내거나 표본조사를 통해서 얻어지는 표본의 특성, 즉 통계량(statistic)을 이용해서 모수를 추정하게 된다.

모집단의 규모가 작고 책정된 예산으로 전수조사가 가능하면 전수조사를 실시하는 것이 좋다. 그러나 일반적인 사회조사의 경우 모집단의 규모가 커서 전수조사에 따르는 시간과 비용이 많이 들기 때문에 표본조사를 실시하는 경우가 많다.

표본조사시 고려사항

표본조사를 실시하는데 있어서 중요한 두 가지 측면은 표본조사의 모집단을 대표하는 정도(대표성)와 조사에 따른 시간과 비용(경제성)이다. 표본이 모집단을 잘 대표하지 못하면 표본조사 결과에 bias가 발생될 수 있으며(표본오차의 발생), 시간과 비용이 많이 들면 의사결정을 위한 정보의 적시성과 조사의 경제성이 떨어지게 된다.



표본조사는 모집단의 구성요소를 모두 다 조사하지 않고 일부만을 조사함으로 인해 발생하는 표본오차(sampling error)와 조사를 시행하는 과정에서 발생하는 비표본오차(nonsampling error)가 있을 수 있다. 전수조사의 경우는 표본오차는 0이 되지만 표본조사 보다 많은 대상을 조사하기 때문에 설문 및 면접과정에서 발생하는 비표본오차가 커질 가능성이 높다. 따라서 표본오차와 비표본오차를 합친 총오차를 계산하면 표본조사가 오히려 전수조사보다 낮아질 수도 있다.

청렴도측정의 표본조사

청렴도 측정은 매해 약 700개 내외에 달하는 공공기관의 민원인, 소속직원, 정책고객을 조사대상 모집단으로 하고 있는데, 모집단 규모의 방대함과 전수조사에 따르는 시간 및 비용을 고려하여 표본조사를 실시하고 있다.

나. 표본추출 방법

확률추출과 비확률추출

표본추출 방법은 크게 확률표본추출과 비확률표본추출로 나뉘어진다. 확률표본추출은 표본요소가 표본으로 표출될 확률이 0이 아니며 그 확률을 사전에 알 수 있는 표출방법이다. 비확률표본추출은 조사자의 편의나 주관적 판단에 의해 표출하는 방법으로서 표본요소들이 표본으로 추출될 확률을 알 수 없는 표출방법이다. 확률표본추출은 표본통계량을 이용한 모수추정에 대한 오차를 추정할 수 있으나 비확률표본추출에 비해 표본추출과 조사에 따르는 시간과 비용이 많이 든다.

청렴도 측정 조사는 모수추정에 대한 오차를 추정할 수 있는 확률표본추출방법을 사용하고 있다.

단순무작위 추출법

확률추출법의 대표적인 예는 단순무작위추출법(Simple Random Sampling)이다. 단순무작위추출법은 일상적으로 이야기하는 무작위 추출법이다. 단순무작위추출법을 사용하기 위해서는 먼저 모든 단위들의 목록인 추출틀이 마련되어 있어야 하며, 추출틀 내의 모든 단위들이 표본으로 추출될 확률은 같아야 한다. 이 추출법은 통계조사에서 가장 기본이 되는 표본추출법으로 다른 여러 확률추출법들의 기초가 된다.

층화무작위 추출법

다음으로, 층화무작위추출법(stratified random sampling)을 활용하는데, 층화무작위추출법은 모집단을 먼저 서로 겹치지 않는 여러 개의 층으로 분할한 후, 각 층에 배정된 표본을 단순무작위추출법에 따라 추출하는 방법이다. 층화무작위추출법을 적용하기 위해서는 먼저 모집단을 서로 겹치지 않는 몇 개의 집단으로 나누어야 한다. 이렇게 구성된 집단을 층(stratum)이라고 한다. 일반적으로 층을 우리가 관심을 갖고 있는 집단으로 구분하여 구성하거나 각 집단 내에 있는 추출단위들이 유사하도록 구성한다. 층화무작위추출법은 실제 표본설계에서 널리 이용되고 있는데, 그 이유를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 모집단을 효과적으로 층화할 경우 단순무작위표본에서 구한 추정량보다 오차가 적게 되어 추정의 정도를 높일 수 있다. 층화무작위추출법은 각 층 내부에



있는 추출단위들이 서로 유사하여 각 층 내부에서 특성치의 변동이 적을 때, 즉 층 내부에서 단위 특성치들이 동질적일수록 단순무작위추출법에 비해 효과적이다. 둘째, 층화무작위추출법을 이용하면 전체 모집단에 대한 추정뿐만 아니라 각 층별 추정결과도 얻을 수 있다.

계통추출법

다음으로 계통추출법(systematic sampling)이 많이 활용되는데, 계통추출법은 표본추출틀에서 k번째 간격마다 하나씩의 단위를 표본으로 추출하는 방법이다. 계통추출법의 장점은 첫째, 표본추출이 간편하다. 계통추출법은 표본추출틀을 일정한 기준에 따라 정렬한 뒤 k번째 단위를 추출하기 때문에 표본 선정이 매우 수월하며 선택오차가 줄어든다. 둘째, 단순무작위추출법의 대응으로 사용할 수 있다. 모집단 추출틀이 랜덤하게 배열되어 있는 경우에는 계통추출법으로 표본을 뽑아도 거의 단순무작위추출법과 같은 효과가 있다. 셋째, 계통추출법으로 표본을 추출하면 일반적으로 표본이 모집단 전체를 잘 반영하게 되어 있다. 따라서 모집단의 어느 부분만 치우쳐 나타날 가능성은 거의 없다.

집락추출법

마지막으로 집락추출법(cluster sampling)이다. 집락추출법은 모집단을 서로 인접한 기본단위들로 묶어 집락을 구성하여 먼저 집락을 추출하고, 추출된 집락 내의 일부 또는 전체를 조사하는 방법을 말한다. 집락추출의 추출단위는 하나 이상의 기본단위들로 구성된 집락이다. 집락추출법을 사용하면 모집단 전체에 대한 추출틀이 필요한 것이 아니라 표본으로

외부청렴도
조사의
표본할당

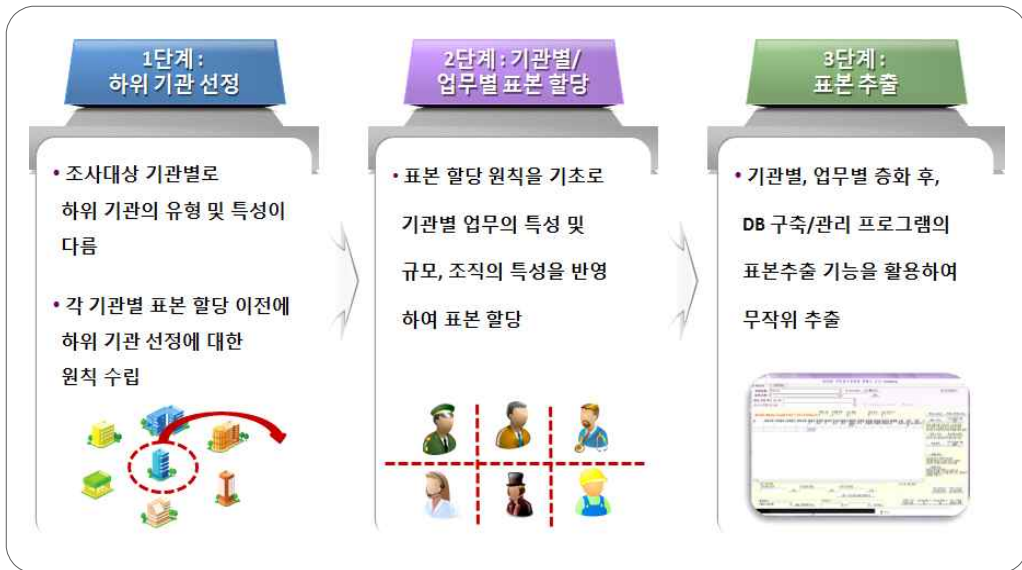
추출된 집락 내의 조사단위에 대한 리스트만 있으면 된다. 집락추출법은 표본 크기가 같은 경우에 단순 무작위추출법에 비해서 표본오차가 커지는 단점이 있다. 반면에 집락추출법은 모집단에 대한 추출틀 마련이 곤란한 경우에 표본추출이 편리한 장점이 있다.

외부청렴도 측정 조사는 다양한 공공기관의 다양한 민원인을 대상으로 하기 때문에 가장 중요한 것이 해당 기관과 업무의 특성을 사전에 파악하는 것이다. 공공기관의 민원을 대상으로 조사하는 외부청렴도의 경우 실제 표본추출은 해당 공공기관의 하위기관에서 이루어지기 때문에 상위기관과 하위기관의 구조를 파악하는 것이 중요하다. 우선, 본격적으로 표본을 할당하기 이전에 조사대상 기관별로 하위기관의 유형과 특성을 파악하고 그 특성에 맞도록 하위기관 선정원칙을 수립한다. 이러한 하위기관 선정원칙이 정해지면 해당 원칙에 따라 기관별로 업무의 특성 및 규모, 조직의 특성을 반영해 표본을 할당한다. 예를 들어, 중앙행정기관의 경우 기관의 특성에 따라 하위 기관이 있는 기관과 없는 기관으로 구분하고, 기관 내 하위 기관이 많은 경우, 하위기관별로 층화한 후 표본을 할당하고, 업무별로는 최소 표본을 우선 할당한 후, 나머지는 리스트 수에 따라 제곱근 비례 할당하는 방법을 활용한다. 업무별로 최소표본을 우선할당하는 이유는 청렴도조사가 업무별 점수를 구해 동일한 비중으로 반영하는 방식이기 때문에 업무별 분석이 가능한 최소한의 표본수는 확보되어야 하기 때문이다. 나머지도 리스트 수에 따라 제곱근 비례할당하는 이유는 부패개연성이



모집단의 크기가 클수록 높아지지 않기 때문에 업무별로 가급적 고른 표본수가 얻어지도록 하기 위함이다.

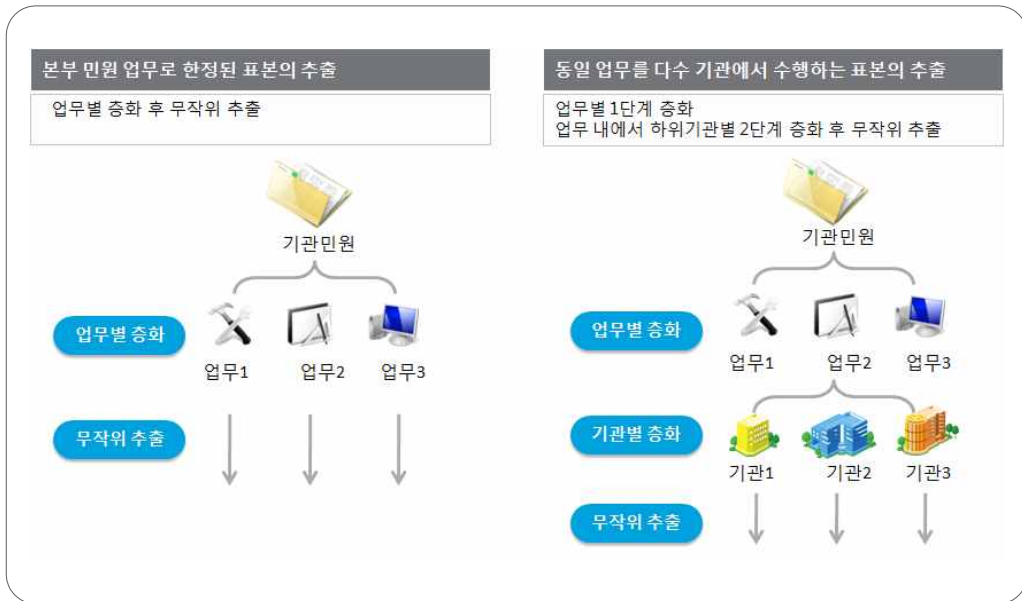
< 외부청렴도조사의 표본할당 방법 >



외부청렴도 조사의 표본추출

표본을 할당한 후 할당표본수만큼 표본을 추출해 조사를 진행하게 되는데, 외부청렴도 조사에서의 표본추출방법은 우선 업무별로 층을 나눈 후 해당 업무 내에서는 계통추출방법을 통해 무작위추출하게 된다. 동일업무를 다수 하위기관에서 수행하는 경우에도 업무별로 1단계 층을 나눈 후 해당 층 내에서 각 하위기관별로 다시 층을 나누고 해당 층내에서 계통추출방법을 통해 무작위추출한다. 실제 표본할당하고 추출하는 전 과정은 기관의 성격이나 하위기관의 존재 유무, 업무의 특성, 응답자의 특성에 따라 상당한 차이가 있기 때문에 수작업으로 진행하기에는 어려움이 있어, 공공기관으로부터 받은 리스트를 모두 DB화 한 후 sampling program에 따라 자동화되어 처리된다.

< 외부청렴도조사의 표본추출 방법 >



내부청렴도 조사의 표본추출

내부청렴도 조사의 경우에도 층화계통추출법을 이용하는데, 공공기관의 소속직원을 조직 및 직급별로 층화한 후, 해당 조직 및 직급 내에서 k번째 공직자를 추출하여 진행한다. k번째 공직자를 추출하기 전에는 리스트상에 존재할 수 있는 규칙성을 배제하기 위해 이름순으로 리스트를 정렬한다. 계통추출법의 경우 리스트상 규칙성이 있을 경우 표본추출 결과에 bias가 발생할 수 있기 때문이다.



< 내부청렴도조사의 표본추출 방법 >



정책고객평가
조사의
표본추출

정책고객평가 조사의 경우 관련 학회, 퇴직공무원, 출입기자, 국회관계자, 공공기관 관계자, 이익단체 관계자, 시민단체 관계자 등을 집단별로 층화한 후 해당 층 내에서 계통추출방법을 통해 무작위추출한다.

지역민 혹은 학부모의 경우에는, 지역별 전체 표본을 주민등록인구 통계를 기준으로 세부지역(시, 군, 구 단위)별, 성별, 연령별 인구 비율에 따라 할당한 뒤, 이를 다시 권역별로 층화한 후 추출한다.

5. 설문조사기법

설문조사기법 종류

설문조사를 통해 자료를 수집하는 방법론에는 일반적으로 면접조사, 전화조사, 우편조사, 유치조사, 집단면접조사, 온라인조사 등의 방법이 있다.

면접조사

면접조사는 면접원이 응답자를 한 사람씩 직접 찾아가서 조사하는 방법으로서, 과거부터 가장 보편적으로 사용되어 왔다. 면접조사의 가장 큰 장점은 질문의 내용을 자세히 설명해 주거나 응답이 분명하지 않을 때 다시 물어볼 수 있으므로 복잡한 질문도 가능하며, 신뢰성이 높다는 것이다. 반면, 전화조사나 우편조사에 비해 훨씬 많은 노력과 비용을 필요로 하며, 민감문항의 경우 응답내용의 충실도가 떨어질 수 있다.

전화조사

전화조사는 전화를 이용하여 면접하고 자료를 수집하는 방법인데, 특히 시사적 쟁점들에 대한 여론조사를 하는 데 널리 쓰이고 있다. 전화면접은 방법의 특수성 때문에 20분 이내로 짧게 하는 것이 적합하다. 그리고 무엇보다도 응답자가 쉽게 조사에 응할 수 있도록 친숙한 분위기를 만들어 주는 것이 중요하다. 요즘 대부분의 전화조사는 컴퓨터를 이용한 전화면접(CATI: Computer-assisted Telephone Interviewing)이 널리 사용됨으로써 편의성과 신속성이 더욱 높아지고 있다. 면접자가 전화기와 연결된 컴퓨터 화면 앞에 앉아서 전화를 건 후, 화면에 나타난 질문을 읽고 응답을 바로 입력시키는 것이다. 이렇게 하면 비용과 노력을 크게 절약할 수 있다.



전화조사의 가장 큰 장점은 간편하고, 신속하며, 시간과 비용이 적게 든다는 점이다. 응답률도 면접조사보다는 다소 떨어지지만 우편조사보다는 높다. 직접 방문하는 면접조사에 비해 접근이 용이하다는 것도 전화조사의 큰 장점이 된다. 특히 방문에 대한 경계심이 큰 경우에는 면접조사에 비해 전화조사의 접근 가능성이 훨씬 높다. 전화조사의 단점으로는 목소리로만 접해야하기 때문에 시각적 보조자료를 활용할 수 없으며, 질문의 길이와 내용에 제한을 받을 수밖에 없다.

우편조사

우편조사는 질문지를 우편으로 보낸 후 동봉한 반송용 봉투를 이용하여 응답을 받는 방법이다. 경우에 따라서는 발송이나 회수 중 한 번은 방문하기도 하며, 최근에는 팩스를 이용하기도 한다. 우편조사의 가장 큰 장점은 최소의 경비와 노력으로 광범위한 지역을 조사할 수 있다는 점이다. 또한 만나기 어려운 대상에게 접근하기가 다른 방법보다 용이하다. 반면, 우편조사의 가장 큰 문제는 캐어묻기, 응답 순서 이행 여부 등 응답자에 대한 통제가 거의 불가능하다는 것이다. 회수율이 낮은 것도 우편조사가 해결해야할 문제이다.

유치조사

유치조사법은 조사자가 직접 찾아간다는 점에서 면접조사와 유사하다. 그러나 조사대상자를 개별적으로 면접하는 것이 아니라, 한 장소에 모아 놓고 질문지를 나누어 준 후 응답자가 직접 기재하도록 하는 방법이다. 조사자가 질문에 대한 설명을 해줄 수도 있고, 응답자들로부터 질문을 받을 수도 있으

므로 이 방법은 면접조사의 장점을 최대한 살리면서도 비용과 시간을 크게 절약할 수 있다. 그러나 응답자들에 대한 통제가 어렵고, 응답자들로 하여금 비밀유지가 안 된다는 느낌을 가지게 할 수 있다. 따라서 집단의 규범이나 가치 등 집단상황이 응답에 영향을 미칠 수 있다.

온라인조사

온라인 조사란 응답자가 웹브라우저, 전자우편, 전자설문 포럼 등을 통하여 응답하게 하고, 그 내용을 조사기관의 서버 컴퓨터에 전달되어 체계적으로 기록되도록 하는 방식을 말한다. 사이버 공간에서 이루어지는 전자조사에도 몇 가지 유형이 있다. 기본적인 과정은 동일하지만 조사대상자 선정의 기반이 되는 추출틀(표집틀)의 형태에 따라 회원조사, 방문자조사, 이메일조사 등으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 회원조사(panel survey)란 사전에 형성되어 있는 회원 또는 가입자 데이터베이스를 추출틀로 사용하는 것이다. 이 경우 회원 또는 가입자 데이터베이스의 포괄성과 충실성이 조사의 성패를 좌우한다.

둘째, 방문자조사(visitor survey)는 온라인상의 특정한 사이트나 메뉴에 질문지를 공개하거나 질문지에 대한 링크를 만든 후, 거기에 들어온 사용자들이 자발적으로 조사에 참여하게 하는 방법이다. 대표적인 예로서 언론사의 웹사이트에서 일상적으로 실시하는 간이조사(spot poll 또는 quick poll)를 들 수 있다. 방문자 조사는 익명성이 충분히 보장되므로 민감한



질문을 조사하기에는 용이하지만, 중복 응답자를 선별하기 어렵다는 문제를 안고 있다. 방문자조사는 일반적으로 사전조사나 간이조사에 적합한 방식이라고 할 수 있다.

셋째, 이메일조사(e-mail survey)는 질문지를 전자우편의 형태로 작성하여 다수의 사용자들에게 전송하고, 응답자들이 완성한 질문지를 다시 전자우편으로 회신하게 하는 것이다. 전자우편은 일반우편에 비해 신속하게 오갈 수 있으며, 다수의 수신자에게 동시에 질문지를 전송할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그러나 정해진 기한 내에 열어보지 않거나 응답을 늦게 하면 기한이 정해져 있는 조사의 경우에는 문제가 될 수 있으며, 조사 주제에 대해 관심이 많은 사람들 즉 조사주제에 대해 아주 만족해하거나 또는 아주 불만을 갖고 있는 사람들이 많이 참여를 하게 되는 경향이 있을 수 있다.

온라인조사의 가장 큰 장점은 효율성과 신속성에 있다. 질문 파일에 자료처리 프로그램까지 합하면, 부호화 및 자료입력 작업까지 동시에 실행할 수 있게 된다. 그러나 전자조사의 대상자는 전산망을 이용하고 있는 사람들에게 국한되므로 전국민을 대상으로 하는 조사가 불가능할 뿐만 아니라 대표성에 제약이 따를 수 있다.

외부청렴도
조사의
자료수집방법

청렴도 조사에서 외부청렴도는 전화조사로 진행한다. 공공기관청렴도 측정 도입당시 사전조사(Pilot Survey)를 통해 검토한바 민원인이 응답해야 할 내용이

직접적인 부패경험을 묻고 있어 면접원이 직접 대면해서 물어볼 경우 응답률이 현저하게 떨어지는 현상이 우려되어, 응답률을 높이고 보다 안정적인 응답환경을 조성하기 위해 외부청렴도의 경우 전화조사 방식을 활용하였다. 전화조사의 장점은 앞서 설명한 바와 같이 간편하고, 신속하며, 시간과 비용이 적게 든다는 점이다. 또한 응답자 접근성이 다른 조사에 비해 높고, 응답률은 방문조사 대비 다소 떨어지는 것은 사실이나, 우편이나 이메일조사 보다는 응답률이 높다. 또한 방문조사 대비 응답률이 떨어진다고 해도 방문조사 대비 전화조사가 훨씬 경제적이며, 시간이 단축되는 효과도 있다.

외부청렴도 진행시, 앞으로 보완해야할 점은 청렴도 조사 문항이 부패와 관련된 다소 민감한 질문들로 구성되어 있기 때문에, 응답자들이 비밀 보장을 신뢰할 수 있는 방향으로 조사방법을 보완해야 한다는 점이며, 이러한 부분을 보완하기 위해서는 최근 활발하게 이루어지고 있는 스마트폰 조사의 도입을 검토하고 있다. 스마트폰 조사의 경우, 민원인의 개인 휴대전화번호 리스트가 구비되어 있어야 한다는 한계가 있지만 최근 스마트폰 보급률이 급속히 높아짐에 따라 활용도가 높아지고 있다. 민원인의 스마트폰으로 설문에 응답할 수 있는 링크를 보내면 응답자가 편한 시간에 공간제약없이 응답할 수 있다는 측면에서 활용가능성이 높다.



내부청렴도 조사의 자료수집방법

내부청렴도의 경우, 온라인 이메일 조사로 진행한다. 청렴도 측정에서 사용하고 있는 이메일 조사는 우선 설문지를 온라인으로 구성하여 설문지 사이트를 개설하고 측정대상자에게 조사 안내 이메일을 발송한다. 측정대상자는 이메일 안에 포함된 링크정보를 따라 조사 사이트에 접속하여 설문에 응하게 된다.

내부청렴도 조사를 이메일 조사로 진행하는 이유는 공공기관의 소속직원들이 시간과 장소에 구애 받지 않고, 비밀이 보장된 환경 하에서 이메일을 통해 응답할 수 있기 때문이다. 또한 경제적이라는 장점도 있다. 전화조사, 방문면접조사의 경우 대부분 일과시간 중에 조사가 진행되어 소속된 기관 내에서의 비밀보장이 어렵다는 한계가 있다. 우편조사로 진행할 경우, 공직자 거주지 주소가 모두 있어야 한다는 단점과 설문지 인쇄, 우편 발송, 우편 회수, 응답 독려, 데이터 부호화 등과 같은 과정들로 인해 시간과 비용이 많이 소요된다는 단점이 있다. 또한 응답률도 온라인 이메일 조사 보다 낮다.

향후에는 내부청렴도 조사에도 응답의 비밀보장과 응답의 편의성을 동시에 갖춘 스마트폰 조사의 도입을 검토하고 있다.

정책고객평가 조사의 자료수집방법

정책고객평가의 경우 전화조사와 온라인 이메일 조사를 병행한다. 지역민이나 학부모의 경우, 전화조사를 이용해 조사를 진행하는 데 무리가 없지만, 전문가 및 업무관계자의 경우 대부분의 응답자가 면접

조사를 할 수 있는 충분한 시간적 여유가 없고 우편 조사로 실시하기에는 너무 많은 시간이 소요되기 때문에 응답자의 이메일 주소로 온라인설문 링크를 보내고 응답자가 이에 접속한 후 응답하도록 하는 방법을 사용하고 있다. 다만, 응답률이 떨어질 경우에 한정해서 전화조사를 통해 보완한다.



6. 점수화 방법

청렴도 측정의 방법

2012년 청렴도 측정 모형에서 측정하고 있는 청렴도 측정 방법은 크게 두 가지로 먼저, 설문조사 방식으로 측정되는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객청렴도가 있고, 두 번째로 부패사건 발생현황 자료를 점수화하여 반영하는 부패공직자통계지수와 부패사건 지수가 있다.

종합청렴도 지수화 방법론

설문조사방식을 통해 측정된 개발항목들과 부패사건발생현황을 종합청렴도로 지수화할 때 사용하는 방식은 가중평균총합법이다. 개별 항목에 해당항목의 가중치를 곱해 상위 영역 점수를 구하고 다시 영역 가중치를 곱해 상위지수가 되며, 상위지수의 가중치를 다시 곱해 이를 총합함으로써 종합청렴도가 구해지는 방식이다. 이런 방식을 사용한 이유는 청렴도 개념이 확장됨에 따라 청렴도를 구성하는 항목과 영역이 다수 존재하기 때문이다. 이 경우 가중치를 구하는 방식이 중요해지는데 수정되거나 추가된 항목이나 영역, 지수의 가중치는 해당 시기마다 관련 전문가와 평가대상기관 관계자들에게 델파이(Delphi)조사를 실시해 합의된 가중치를 산정해 적용하고 있다.

부패경험항목 측정방법

설문조사방식으로 청렴도를 측정하기 위해서는 부패관련 인식과 더불어 부패경험이 측정되어야 한다. 하지만, 부패경험의 경우 실제 측정이 쉽지 않아서 응답자가 자신의 응답내용에 대한 비밀보장을 확신하지 않는다면 실제 경험치보다 축소보고할 가능성

이 존재한다. 이러한 축소보고를 줄이기 위해 조사 시작과 중간에 지속적으로 법률에 따라 비밀이 보장된다는 메시지를 전달하고 있다. 또한, 부패경험을 묻는 항목을 맨 마지막에 배치하고, 빈도나 금액의 경우에도 직접적인 액수 응답에 대한 부담을 완화하기 위해 범주화하여 설문하고 있다.

부패경험항목 지수화 방법

부패경험 항목을 지수화하는 방식으로 개별응답자의 응답결과를 평균하는 방식이 아니라 기관전체의 응답값을 바탕으로 해당 기관 전체점수를 구하는 기관총합방식을 활용했으며, 기관전체 점수를 구할 때는 UCP(upper cut-off point) 방식을 도입했다. 기관 전체 점수를 구한 이유는 부패경험의 경우 일부 소수의 응답결과이나 그 파급력은 기관전체에 미칠 정도로 심각하기 때문이며, 청렴도의 주요요소로서 간과할 수 없는 것이 부패경험이기 때문이다. UCP 방식은 통계적으로 이상치(Outlier)를 찾아낼 때 주로 사용하는 방식인데 통계적으로 구한 이상치를 절사점(cut-off point)으로 정해 부패경험이 해당 절사점을 넘어갈 경우 이상치로 간주해 0점으로 처리하는 방식이다. 즉, 부패경험의 상한선을 두고 이 선을 넘어가면 0점으로 처리하는데, 이러한 상한선은 기관별 부패경험 수치들의 분포를 보고 결정하게 된다. 즉, UCP는 절대적인 수준이 아니라 상대적인 수준으로 측정해 반영하고 있다. 이러한 방식을 사용한 이유는 부패경험이 시대의 변화와 인식의 변화 과정 속에서 상대적으로 변화하기 때문이다.



부패인식항목 측정방법

부패인식항목도 설문조사방식으로 측정하고 있는데 7점 리커트 척도를 활용하고 있다. 7점 척도의 경우 변별력은 높지만 실제 응답과정에서 7개 항목을 모두 불러줄 경우 상당한 응답부담이 있어 2단계로 설문한다. 즉, 먼저 해당 설문에 대해 “그러한지”, “그렇지 않은지” 가부를 묻고 “그렇다”고 할 경우엔 “다소”, “상당히”, “매우” 중 선택하도록 2단계로 설문한다.

부패인식항목 지수화 방법

부패인식항목은 7점척도로 측정된 각 항목의 값을 아래와 같은 방식으로 10점 만점으로 환산한다. 척도 1이 1점이거나 10점인 이유는 설문에서 묻고 있는 응답내용이 긍정적이냐 부정적이냐에 따라 0점이나 10점을 주기 때문이다.

< 응답항목별 척도 환산을 위한 배점 >

응답항목	척도	배점
전혀 그렇지 않다	1	0 or 10
거의 그렇지 않다	2	1.67 or 8.33
별로 그렇지 않은 편이다	3	3.33 or 6.67
보통	4	5
다소 그런 편이다	5	6.67 or 3.33
상당히 그렇다	6	8.33 or 1.67
전적으로 그렇다	7	10 or 0

부패사건
발생현황
지수화
방법

부패사건 발생현황은 부패공직자통계지수와 부패사건지수로 나뉜다. 이러한 통계자료를 지수로 반영하기 위해서 각 통계자료의 구성항목 중 청렴도와 가장 연관성이 많은 항목을 정하고, 개별항목 내에서 범주를 나누어 이에 따라 점수화한 후 가중평균총합법으로 전체 지수를 구한다. 부패공직자통계지수의 경우 부패금액과 부패행위자 직위를, 부패사건지수의 경우 부패금액, 부패행위자 직위·관행성·다수관련성, 부정적 영향력을 점수화 항목으로 구성하였다. 부패공직자통계지수는 부패행위자의 직위 및 부패금액을 산식화하여 점수를 산출하고, 부패사건지수의 경우에는 해당기관의 부패사건에 대해 전문가들이 평가하는 방식을 통해 지수화하고 있다.

감점방식
활용

현재 청렴도 평가체계에서는 부패사건 발생현황의 경우 청렴도에서 감점하는 감점방식을 활용하고 있다. 부패사건 발생현황은 공식적으로 확인된 내용일 뿐만 아니라 그 파급력이 크기 때문에 감점방식을 채택하였다. 이와 더불어, 표본오염행위 등 신뢰도 저해행위의 경우에도 청렴도 측정체계 전체의 신뢰성을 훼손할 뿐만 아니라 사실을 왜곡하는 등 부패행위와 다르지 않기 때문에 감점방식을 채택하였다.



제 3 장

청렴도 측정의 내용은 무엇인가?



제3장 청렴도 측정의 내용은 무엇인가?

1. 청렴도의 개념

청렴도란
고객의
입장에서
정의되는 개념

‘청렴도’란 추상적인 개념으로서 사람들의 시각에 따라 다양하게 정의될 수 있지만, 청렴도 측정을 통해 측정하고자 하는 ‘공공기관의 청렴도’는 행정서비스의 고객의 입장에서 정의하고 있다. 즉, ‘청렴도’란 ‘공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도’로 정의된다.

■ ‘부패행위’의 정의

(「국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조)

- ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
- ③ ①과 ②에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

2. 청렴도 측정의 구성 체계

종합청렴도의 정의 및 구성체계

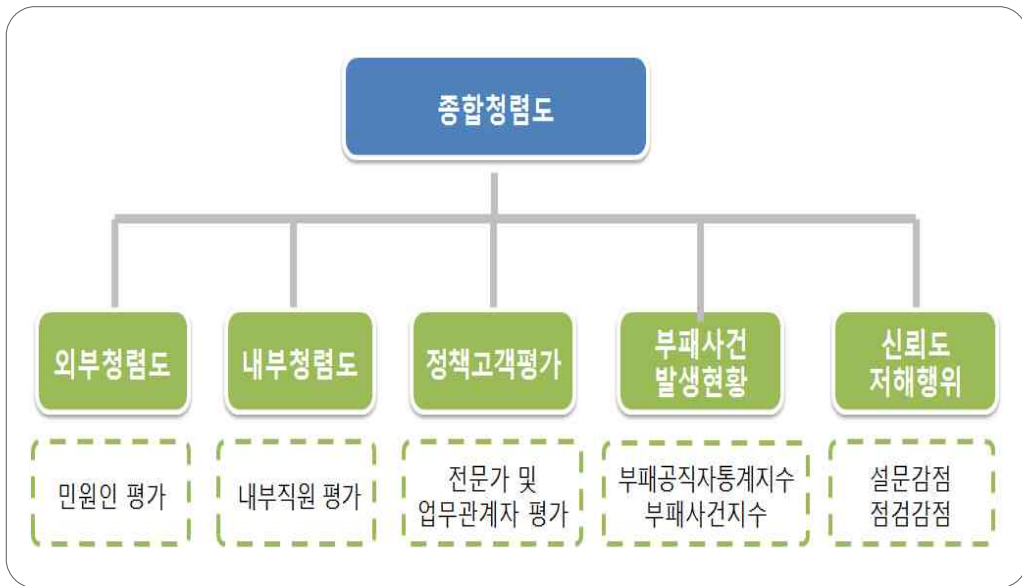
종합청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객 평가, 부패사건발생현황, 신뢰도저해행위 제재결과를 종합하여 산출한 지표로서 국민, 소속직원, 정책고객의 입장에서 평가한 청렴도와 부패사건 발생 정도를 한 눈에 파악할 수 있도록 한 종합지표이다.

2012년 현재의 공공기관 청렴도 측정은 ‘공공기관의 대민·대기관 업무를 경험한 국민(민원인/공직자)이 고객의 입장에서 경험·인식한 해당 공공기관의 청렴도를 평가하는 ①외부청렴도’, ‘공공기관의 소속직원이 내부고객의 입장에서 소속기관의 인사·예산 등 내부업무의 청렴도를 평가하는 ②내부청렴도’, ‘전문가, 업무관계자, 지역민, 학부모 등 정책고객이 해당 공공기관의 정책결정과정 및 업무전반의 청렴도를 평가하는 ③정책고객평가’, ‘실제 발생한 부패사건을 점수화한 ④부패사건 발생현황’으로 구분되며, 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가, 부패사건발생현황을 종합하여 종합청렴도를 산출하도록 설계되어 있다. 한편, 조사표본 및 측정대상자 명부 오염행위 등 청렴도 측정의 공정성을 저해하는 ⑤신뢰도 저해행위에 대해서는 종합청렴도에서 최종 감점처리하고 있다.

다만, 국공립대학교, 지방의회 등 기관의 수행기능이 일반 공공기관과 비교하여 차별성이 큰 기관은 별도의 모형을 적용하여 측정한다.



< 종합청렴도 구성체계 >

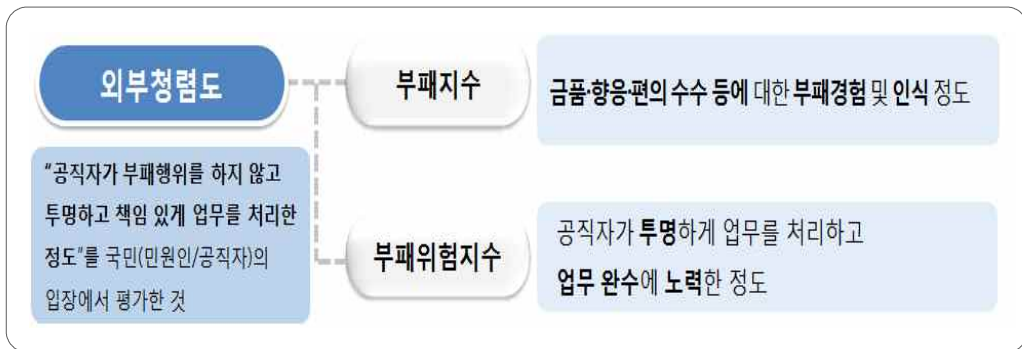


① 외부청렴도의 정의 및 구성요소

‘외부청렴도’는 행정서비스의 고객인 국민이 공공기관으로부터 서비스를 받는 과정에서 ‘공직자가 금품·향응·편의의 수수 등과 같은 부패행위를 하지 않고, 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도’를 평가하는 것이다. 평가자는 대민업무일 경우에는 해당기관의 민원인이, 대기관업무일 경우에는 공직자가 된다.

외부청렴도는 다시 ‘부패지수’와 ‘부패위험지수’로 세분된다. ‘부패지수’는 국민(민원인/공직자)이 직접 경험하거나 인식한 금품·향응·편의수수, 특혜제공 등의 부패수준을 의미하며, ‘부패위험지수’는 국민(민원인/공직자)이 인식하는 해당업무 수행과정의 공개성, 기준절차 수용가능성, 책임성 등의 부패위험수준을 의미한다.

< 외부청렴도 구성 체계 >



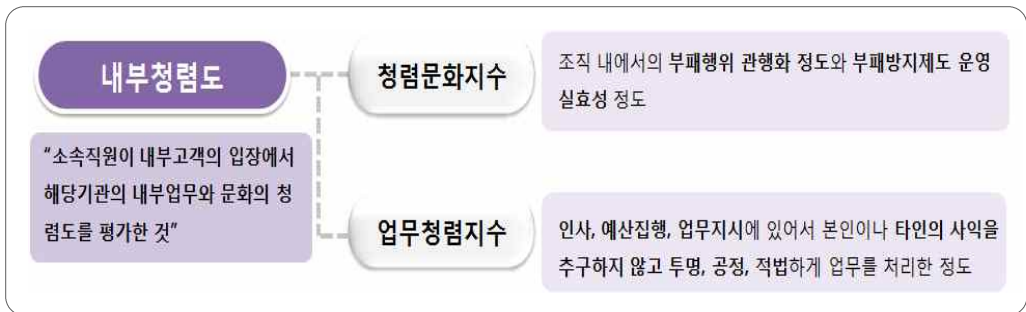
② 내부청렴도의 정의 및 구성요소

‘내부청렴도’는 소속직원이 내부고객의 입장에서 ‘해당기관의 내부업무가 부패행위 없이 투명하고 공정하게 이루어진 정도’를 평가한 것으로, ‘청렴문화지수’와 ‘업무청렴지수’로 세분된다.

‘청렴문화지수’는 ‘조직내에서의 부패행위 관행화 및 용인 정도와 부패방지제도 운영의 실효성 정도’를 의미한다. 여기에서는 내부고발제도 등 조직내 부패 통제장치 및 제도가 실효성 있게 구축·운영되는지 여부 및 부패와 관련된 문화·행태에 대한 내부 구성원의 인식 정도를 구분하여 측정한다. ‘업무청렴지수’는 ‘인사·예산집행·업무지시 등 내부업무의 수행에 있어서 본인이나 타인의 사익을 추구하지 않고 투명하고 공정하며 적법하게 업무를 처리한 정도’를 의미한다. 즉 대표적인 조직내부 업무라 할 수 있는 인사와 예산집행 그리고 상급자의 업무지시에 있어서 금품·향응 제공, 부당한 예산집행이나 업무지시 사례 등과 같은 부패 경험과 부패에 대한 인식을 측정하는 것이다.



< 내부청렴도 구성 체계 >



③ 정책고객평가의 정의 및 구성요소

‘정책고객평가’는 ‘전문가, 업무관계자, 지역민, 학부모 등 정책고객의 입장에서 해당기관의 정책 및 업무전반의 청렴도를 평가한 것’으로 정의되며, ‘부패인식지수’, ‘부패통제지수’, ‘부패경험지수’로 세분된다. ‘부패인식지수’는 ‘금품·향응·편의 수수 및 예산낭비 등에 대한 인식 정도와 정책결정 및 사업과정의 투명성 정도’를 의미한다. ‘부패통제지수’는 징계수준의 엄정성, 부패예방 노력 등 부패통제 장치 및 제도가 실효성 있게 구축·운영되고 있는지를 의미한다. ‘부패경험지수’는 금품·향응·편의 수수 등에 대한 직·간접적인 부패 경험을 의미한다.

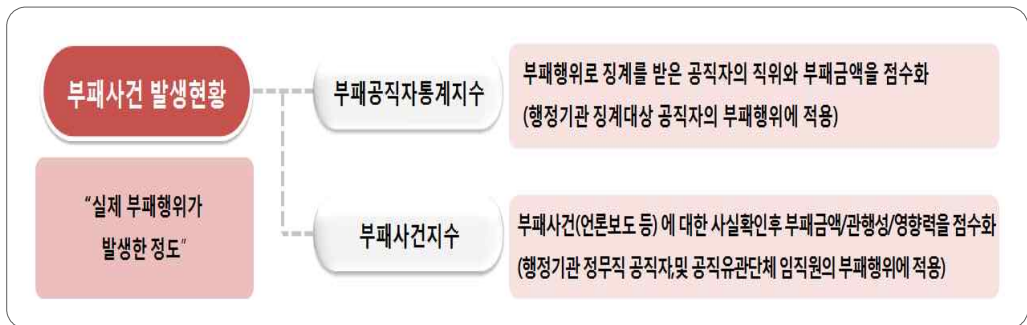
< 정책고객평가 구성 체계 >



④ 부패사건발생
현황의 정의
및 구성요소

부패사건 발생현황은 ‘실제 부패행위가 발생한 정도’로 정의되며, ‘부패공직자통계지수’와 ‘부패사건지수’로 세분된다. ‘부패공직자통계지수’는 부패행위로 징계를 받은 부패공직자의 현황을 점수화한 것인데, 부패공직자의 직위, 부패금액으로 점수화된다. ‘부패사건지수’는 언론보도 등으로 확인된 부패사건에 대해서 부패금액, 관행성, 부정적 영향력 등을 평가하여 점수화된다.

< 부패사건 발생현황 구성 체계 >



⑤ 신뢰도
저해행위의
정의 및
구성요소

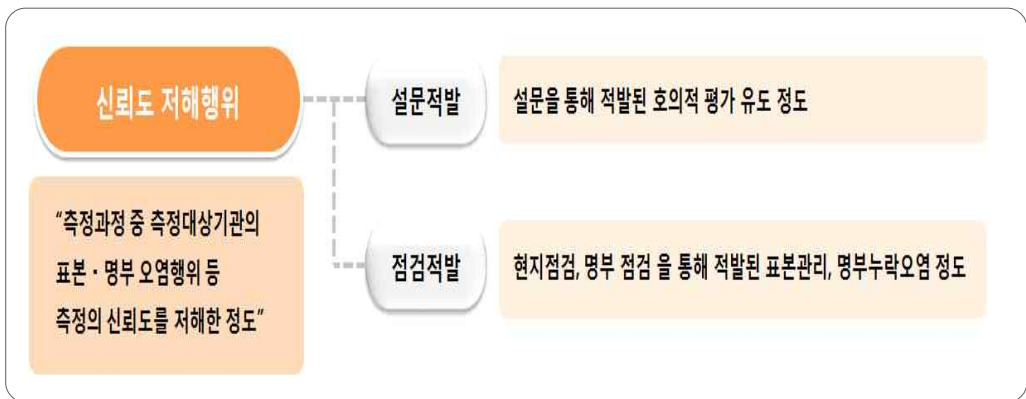
신뢰도 저해행위란 ‘측정대상기관이 부당한 방법으로 청렴도 측정 결과에 영향을 미칠 의도로 행하는 행위’를 말한다. 이러한 행위가 적발된 경우 종합 청렴도에서 감점을 하고 있으며, 이를 신뢰도저해행위 감점이라고 한다.

신뢰도 저해행위는 설문적발과 점검적발으로 구성된다. 설문적발이란 청렴도 설문조사시 평가자들에게 측정대상기관의 호의적 평가 유도 행위가 있었는지를 묻는 설문을 통해 신뢰도 저해행위를 적발하는



것이다. 점검적발은 현지점검을 통해 평가자 사전 접촉 등의 표본관리행위나 자체청렴도 측정기준 위반 등을 적발하거나, 측정대상자 명부점검을 통해 연락처 임의 변경이나 무자격자 기재 등의 명부 오염행위를 적발하는 것이다.

< 신뢰도 저해행위 구성 체계 >



<종합청렴도 측정 모형(2012년)>



※ 정책고객평가를 실시하지 않는 기관유형은 외부청렴도(0.735)와 내부청렴도(0.265)를 가중합산



3. 외부청렴도 측정 내용

기관의 대표적
대민·대기관
업무 및
부패개연성이
높은 업무를
선정하여 측정

외부청렴도 측정은 공공기관의 모든 업무를 대상으로 하는 것이 아니라 해당 기관의 대표적인 대민·대기관 업무, 공직자가 우월적 결정이나 처분을 할 수 있어 이러한 결정으로 말미암아 이권을 얻을 수 있는 업무, 계약 등과 같이 국민과 대등한 관계에서 이루어지지만 부패개연성이 높은 업무 등을 선정하여 조사한다. 이는 부패취약분야가 어디인지 정확하게 진단하여 이를 토대로 제도개선이나 예방적 반부패 전략을 수립하는데 유용한 자료를 제공하기 위해서이다.

각 측정업무는
동일한
비중으로
외부청렴도에
반영

측정업무별 결과를 외부청렴도에 반영하는 방법에는 각 업무의 모집단 구성비를 그대로 청렴도 점수에 반영하는 방식, 즉 모집단이 큰 업무를 더 많은 비중으로 외부청렴도에 반영하는 방식과 모집단의 크기에 상관없이 각 업무를 동일한 비중으로 외부청렴도 점수에 반영하는 방식 두 가지가 있을 수 있다. 보통의 여론조사에서는 모집단 구성비를 반영하는 것이 일반적이지만 청렴도 측정에서는 각 업무는 동일한 비중으로 외부청렴도에 반영된다. 부패개연성이 모집단 구성비와 직접적인 상관관계가 있다고 볼 수 없고, 모집단이 적은 업무의 경우에도 민원인과 공직자와의 결탁 정도가 높아 부패할 가능성을 가지고 있기 때문이다. 정확한 외부청렴도 산출을 위해서는 업무별 부패개연성 정도로 반영 비중을 정해야 하지만 실제 청렴도 측정에서 업무별 부패개연성 정도 파악이 곤란하여 업무별 동일비중방식을 채택한 것이다.

외부청렴도
측정 영역 :
부패지수
부패위험지수

외부청렴도의 측정영역은 부패행위와 관련된 측면(부패지수), 투명성·책임성과 관련된 부패위험 측면(부패위험지수)으로 구분된다. 부패지수에서는 금품·향응·편의 수수, 특혜 제공, 알선·청탁, 사익 추구 등 법령에서 규정된 청렴의무 위반행위를 측정한다. 부패위험지수에서는 업무처리과정에서의 투명성 및 책임성을 측정하는데, 업무처리 기준·절차의 공개성 및 수용가능성, 권한남용, 적극적인 업무처리 등을 측정한다.

측정영역
및 항목별
가중치

외부청렴도의 각 영역별, 설문항목별 중요도(가중치)는 학계, 시민단체, 평가대상기관 등에 대한 델파이 조사를 통하여 산출한다. 아래 표는 '12년도 외부청렴도 설문항목 및 가중치이며, '13년도 측정시 설문항목 보완이 있는 경우 일부 조정될 수 있다.

< 외부청렴도 측정영역 및 항목별 가중치 >

※ ()안은 '12년도 가중치임

측정영역		세부 측정영역	설문평가방식
부패지수 (0.638)	부패인식(0.351)	특정인에 대한 특혜 여부(0.248)	응답자개별평가형
		연고관계에 따른 업무처리(0.244)	응답자개별평가형
		알선·청탁, 압력행사(0.271)	응답자개별평가형
		사익추구 경향(0.237)	응답자개별평가형
	부패직접경험(0.486)	금품제공빈도(0.246)	기관총합평가형
		금품제공규모(0.227)	기관총합평가형
		향응제공빈도(0.182)	기관총합평가형
		향응제공규모(0.189)	기관총합평가형
		편의제공빈도(0.156)	기관총합평가형
	부패간접경험(0.163)	금품·향응·편의 제공 간접 경험(1.000)	기관총합평가형
부패위험지수 (0.362)	투명성(0.552)	업무처리 기준 절차의 공개성(0.555)	응답자개별평가형
		기준절차의 수용가능성(0.445)	응답자개별평가형
	책임성(0.448)	업무완수에 대한 노력(0.502)	응답자개별평가형
		권한남용(0.498)	응답자개별평가형



4. 내부청렴도 측정 내용

조직내
구조적 부패의
효율적 진단

공공기관 부패행위는 개인적인 차원에서 이루어지는 것도 있을 수 있지만 상당 부분은 조직적·문화적 차원에서 이루어지는 구조적 부패로 볼 수 있다. 조직 내부업무의 처리과정에서 발생하는 구조적 부패는 해당 조직의 조직적·제도적·문화적 속성에 근거하여 나타나기 때문에 적발하기가 어렵고 관련된 종사자들이 이를 부패행위로 인식하지 못하는 경향도 있다. 구조적 취약성에 의하여 발생하는 이러한 조직 내부의 구조적 부패를 해결하기 위해서는 무엇보다 제도와 문화의 결합을 진단하고 이를 개선하고 변화시키는 지속적인 노력이 필요하다. 내부청렴도 측정은 이러한 구조적인 문제에 접근할 수 있도록 제도적·문화적 차원에 대한 측정을 포함하고 있다.

내부청렴도
측정 영역 :
청렴문화지수
업무청렴지수

내부청렴도 측정 영역은 조직 내부의 문화특성, 부패 통제제도의 구비 정도에 대해 측정하는 청렴문화지수 영역과, 부패개연성이 높은 조직 내부 업무에 대한 부패정도를 측정하는 업무청렴지수로 구분된다. 청렴문화지수는 공공기관 내부의 부패요인 및 환경을 입체적으로 진단할 수 있도록 조직문화와 부패통제제도에 대한 설문항목을 구성하여 측정하며, 업무청렴지수는 업무수행과정에서 부패행위가 개입될 개연성이 있는 인사, 예산, 업무지시와 관련한 설문항목을 구성하여 측정한다.

측정영역
및 항목별
가중치

내부청렴도의 각 영역별, 설문항목별 중요도(가중치)는 학계, 시민단체, 평가대상기관 등에 대한 델파이 조사를 통하여 산출한다. 아래 표는 '12년도 내부청렴도 설문항목 및 가중치이며, '13년도 측정시 설문항목 보완이 있는 경우 일부 조정될 수 있다.

< 내부청렴도 측정영역 및 항목별 가중치 >

※ ()안은 '12년도 가중치임

측정영역		세부 측정항목		설문평가방식	
청렴 문화 지수 (0.433)	조직 문화 (0.631)	업무처리 투명성(0.214 / 0.165)		응답자개별평가형	
		사익추구 경향(0.186 / 0.162)		응답자개별평가형	
		부패행위의 관행화(0.244 / 0.203)		응답자개별평가형	
		연고관계에 따른 업무 처리(0.175 / 0.138)		응답자개별평가형	
		알선·청탁 정도(0.181 / 0.174)		응답자개별평가형	
		직무관련 정보의 사적 이용 및 제3자 제공 (해당없음 / 0.158)		응답자개별평가형	
부패방지 제도 (0.369)	부패행위 신고자 보호 실효성(0.322)		응답자개별평가형		
	징계·처벌의 적절성(0.381)		응답자개별평가형		
	자체 부패 통제 시스템 효용성(0.297)		응답자개별평가형		
업무 청렴 지수 (0.567)	인사 업무 (0.413)	직접경험 (0.471)	금품제공빈도(0.275)	기관총합평가형	
			금품제공규모(0.259)	기관총합평가형	
			향응·편의제공빈도(0.240)	기관총합평가형	
			향응·편의제공규모(0.226)	기관총합평가형	
		간접경험 (0.217)	금품·향응·편의 제공 간접 경험(1.000)		기관총합평가형
			인식 (0.312)	금품·향응·편의·특혜 제공(0.500)	응답자개별평가형
		금품·향응·편의 제공영향(0.500)		응답자개별평가형	
		예산 집행 (0.347)	경험 (0.606)	업무추진비 위법/부당 집행빈도(0.174)	기관총합평가형
	업무추진비 위법/부당 집행규모(0.156)			기관총합평가형	
	운영비·여비 위법/부당 집행빈도(0.164)			기관총합평가형	
	운영비·여비 위법/부당 집행규모(0.143)			기관총합평가형	
	사업비 위법/부당 집행빈도(0.188)			기관총합평가형	
	사업비 위법/부당 집행규모(0.175)			기관총합평가형	
	인식 (0.394)		예산의 위법/부당 집행(1.000)		응답자개별평가형
	업무지시 공정성 (0.240)	경험 (0.600)	부당한 업무지시 빈도(1.000)		기관총합평가형
		인식 (0.400)	복지부동 및 업무책임 회피 정도(0.235)		응답자개별평가형
			부당한 업무지시(0.413)		응답자개별평가형
			지시불응에 대한 불이익(0.352)		응답자개별평가형

* '직무관련 정보의 사적 이용 및 제3자 제공' 항목은 금융관련 공직유관단체만 측정함
조직문화 영역의 (0.XXX / 0.XXX)는 (일반기관 가중치/금융관련 공직유관단체 가중치)임



5. 정책고객평가 측정 내용

기관의
업무전반
정책사항
파악

기관의 일선 업무를 경험한 민원인(대기관 업무의 경우에는 공직자) 및 내부직원에 의한 설문조사만으로 청렴도를 측정하는 것은 민원업무가 아닌 업무나 정책 결정사항 등에 대해서는 평가가 이루어지지 못하는 한계가 있었다. 정책고객평가는 평가주체를 전문가, 업무관계자, 지역민, 학부모 등으로 확대함으로써 대민 또는 대기관 집행업무뿐 아니라 기관의 수행하는 업무 전반이나 정책결정도 평가될 수 있도록 하였다. 정책 고객평가는 조사문항도 외부 시각에서 공공기관의 청렴도를 포괄적으로 평가할 수 있는 항목들로 구성되어 있다.

정책고객평가
측정 영역 :
부패인식
부패통제
부패경험

정책고객평가의 측정 영역은 예산 낭비, 퇴직공직자의 부적절한 영향력 행사, 정보공개, 직무관련 정보의 사적 이용 등과 같은 다양한 유형의 부패 요소를 포함한 부패인식, 조직의 부패 근절 의지 및 부패 예방에 대한 제도적 장치를 측정하는 부패통제, 직·간접적으로 경험한 부패경험으로 설문을 구성하여 측정한다.

측정항목별
가중치

‘12년도 정책고객평가의 가중치는 학계, 관련전문가, 시민단체, 평가대상기관 등에 대해 델파이 조사를 실시하여 신규로 산출하였다. 다음의 표는 ‘12년도 정책고객평가 설문항목 및 가중치이며, ‘13년도 측정시 설문항목 보완이 있는 경우 일부 조정될 수 있다.

< 정책고객평가 측정영역 및 항목별 가중치 >

※ ()안은 '12년도 가중치임

측정영역	세부 측정항목	평가방식
부패인식 (0.427)	금품·향응·편의 수수 (0.134)	응답자개별평가형
	예산낭비 (0.103)	응답자개별평가형
	알선·청탁, 압력행사 (0.120)	응답자개별평가형
	사익추구 경향 (0.091)	응답자개별평가형
	특정인에 대한 특혜 (0.097)	응답자개별평가형
	연고관계에 따른 업무 처리 (0.102)	응답자개별평가형
	정책 및 정보 공개 (0.088)	응답자개별평가형
	권한 남용 (0.088)	응답자개별평가형
	퇴직공직자의 부적절한 영향력 행사 (0.080)	응답자개별평가형
	직무관련 정보의 사적 이용 및 제3자 제공 (0.097)	응답자개별평가형
부패통제 (0.294)	징계기준/처벌수준의 엄정성 (0.374)	응답자개별평가형
	부패행위 신고자 보호 실효성 (0.306)	응답자개별평가형
	부패예방 및 청렴도 향상 노력 (0.320)	응답자개별평가형
부패경험 (0.279)	전문가 금품·향응·편의 제공 간접경험 (0.358)	응답자개별평가형
	업무관계자 금품·향응·편의 제공 직간접경험 (0.642)	응답자개별평가형



6. 부패사건 발생현황 측정 내용

구체적인
부패사건과
청렴도결과의
불일치

기존의 설문조사만을 기반으로 하는 청렴도는 구체적인 부패사건의 실제 발생과 일치하지 않을 수 있는 한계가 있었다.

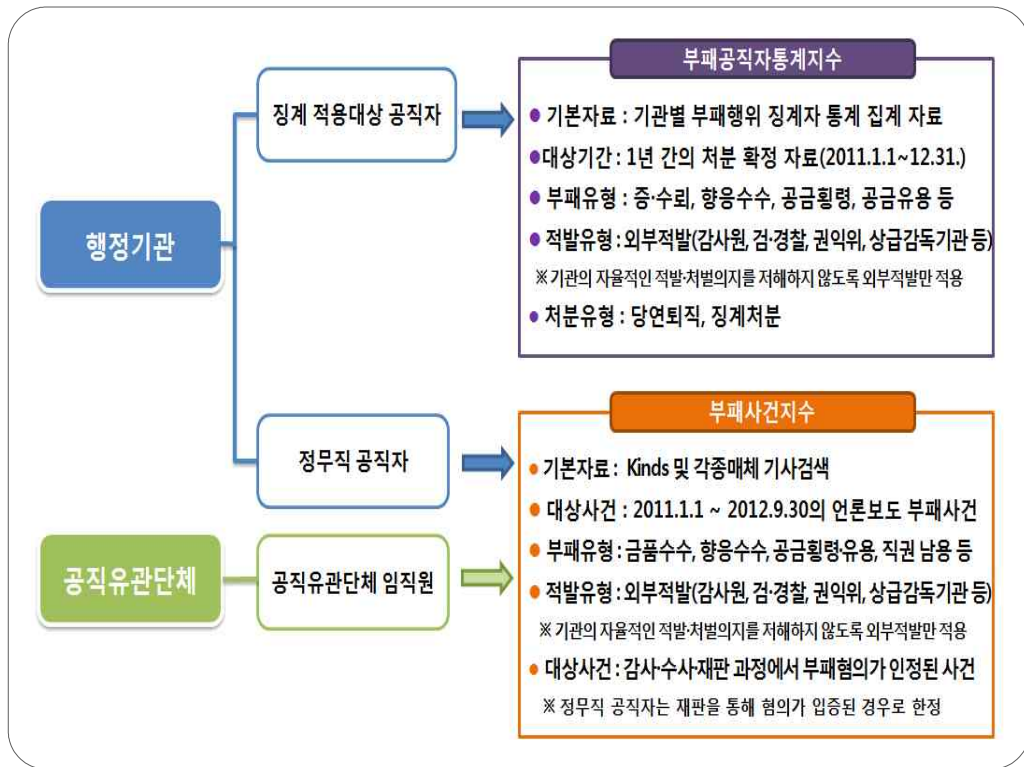
외부청렴도 설문조사의 경우 직접적인 대민접촉이 있는 기관의 주요 업무를 측정업무로 선정하고 해당 업무의 민원인을 대상으로 측정하는데, 이러한 과정에서 기관의 청렴도는 높게 나왔지만 측정업무 이외의 분야에서 부패가 발생하는 등 구체적인 부패 실태와 청렴도 간의 괴리가 발생하는 경우가 있었다. 또한 민원인과 공직자가 유착관계를 형성하는 경우에도 설문조사를 통해 이를 포착하는데 한계가 있었다.

이런 과정에서 청렴도 측정결과와 국민 인식 간 격차가 발생하게 되는데, 객관적 지표인 부패사건 발생 현황을 반영하여 이러한 차이를 줄임으로써 설문조사에 의한 청렴도 산정 방식을 보완하였다.

부패사건
발생 현황
체계

부패사건 발생현황은 부패행위로 징계를 받은 공직자 통계를 기초로 하는 ‘부패공직자통계지수’와 언론보도 등을 통해 확인된 부패사건을 기초로 하는 ‘부패사건지수’로 구성된다.

< 부패사건발생현황 측정체계('12년도) >



부패공직자 통계지수

부패공직자통계지수는 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 등 행정기관에 적용되는데, 구체적으로는 징계대상 공직자의 부패행위에 적용된다.

부패공직자통계지수는 금품·향응수수, 공금횡령·유용 등의 부패행위로 당연퇴직 및 견책이상의 징계처분된 사건들을 대상으로 점수화한다. 점수화 대상 사건은 처분 확정시점을 기준으로 청렴도 측정 이전 1년간이다. 다만, 기관의 자율적인 적발·처벌의지를 저해하지 않도록 기관의 자체적발에 의해 드러난 부패는 제외한다. 부패공직자통계지수는 부패



행위자의 직위와 부패금액의 가중치를 적용하고, 기관의 정원을 반영하여 최종 기관별 부패공직자 통계지수를 산출한다.

부패사건지수

부패사건지수는 공직유관단체에 적용되는데, 행정기관과 달리 공직유관단체는 기관간 징계양정기준의 격차가 커 부패공직자통계지수 대신 부패사건지수를 적용한다. 또한 징계대상에 해당되지 않아 부패공직자통계지수를 적용할 수 없는 행정기관 정무직 공직자의 부패사건에 대해서도 부패사건지수가 보충적으로 적용된다.

부패사건지수는 언론보도 등을 통해 부패사건을 수집 및 DB화하고, 해당 기관의 확인 및 소명과정을 거쳐 대상자료를 최종 확정된 후, 전문가 평가단의 평가를 통해 점수화 한다. 대상사건의 검색은 한국언론진흥재단의 뉴스 DB인 'Kinds'와 보조 검색 엔진을 이용하며, 검색 매체 범위는 모든 유형의 매체를 포괄한다. 검색대상이 되는 부패유형은 금품·향응수수, 공금횡령·유용, 직권 남용 등이며, 감사·수사·재판 과정에서 부패혐의가 인정된 사건으로 한정한다. 부패사건지수에서도 기관의 자율적인 적발·처벌의지를 저해하지 않도록 기관의 자체적발에 의해 드러난 부패는 제외한다.

평가대상 부패사건에 대해서는 부패금액, 부패행위자 직위·관행성·다수관련성, 부정적 영향력 등 세부항목에 대한 전문가 평가를 거쳐 기관별 부패사건지수를 산출한다.

측정항목별
가중치

부패공직자통계지수와 부패사건지수를 구성하는 항목별 가중치는 학계, 관련전문가, 시민단체, 평가 대상기관 등에 대한 델파이 조사를 통하여 산출한다. 다음의 표는 '12년도 부패공직자통계지수와 부패사건지수의 항목별 가중치이며, '13년도 측정시에는 일부 조정될 수 있다.

< 부패공직자 통계자료 지수 측정영역 및 항목별 가중치 >

※ ()안은 '12년도 가중치임

측정영역	세부 측정항목
부패공직자 직위 (0.423)	관리직 (0.445)
	중간직 (0.330)
	하위직 (0.255)
부패금액 (0.577)	100만원 미만 (0.066)
	100만원 이상 ~ 500만원 미만 (0.146)
	500만원 이상 ~ 3,000만원 미만 (0.212)
	3,000만원 이상 ~ 1억원 미만 (0.261)
	1억원 이상 (0.315)

< 부패사건지수 측정영역 및 항목별 가중치 >

※ ()안은 '12년도 가중치임

측정 영역
부패금액수준 (0.295)
부패행위자 직위·관행성·다수관련성 (0.375)
부정적 영향력 (0.330)



7. 신뢰도 저해행위 측정 내용

부당한
방법으로
측정결과 왜곡

신뢰도 저해행위는 측정대상기관이 부당한 방법으로 청렴도 측정 결과에 영향을 미칠 의도로 행하는 각종의 행위를 말하는 것으로, 신뢰도 저해행위는 크게 설문적발과 점검적발을 통해 점검하고 있다.

설문 적발

설문적발은 설문을 통해 적발된 측정대상기관의 평가자들에 대한 호의적 평가 유도 정도이다. 외부 청렴도와 내부청렴도 설문조사를 실시할 때, 평가자들에게 측정대상기관으로부터 국민권익위원회에서 실시하는 청렴도 조사에 참여하게 되면 점수를 잘 주라는 치지의 지시나 요청을 받은 적이 있는지를 묻고, 그렇다는 응답 수를 통해 호의적 평가 유도 정도를 파악한다.

점검 적발

점검적발은 측정대상기관들이 제출한 측정대상자 명부에 대한 점검과 측정대상기관을 직접 방문하여 조사하는 현지점검을 통해 적발된 명부 및 표본 오염 행위 등의 정도이다. 명부 오염행위에는 측정대상자 명부 누락, 임의변경, 무자격자 기재 등이 해당하며, 표본 오염행위에는 측정결과에 영향을 미칠 의도로 행하는 측정대상자 사전접촉, 교육·공지 등을 통한 유리한 평가 권유 등이 해당한다. 한편, 청렴도 측정 기간 중 청렴도와 유사한 자체청렴도 조사를 실시하여 표본의 학습효과를 유발하는 것도 신뢰도 저해행위로 간주되고 있으므로, 자체청렴도 측정 실시기관은

「공공기관 자체청렴도 측정 세부 가이드라인」
(부록 참조)을 참고하여 반드시 사전에 실시여부 및
실시내용을 위원회에 통보·협의하여야 한다.

< 점검적발 대상 신뢰도 저해행위 유형 >

구 분	‘신뢰도 저해행위 유형
대상자 명부 누락·조작	• 명부 일부 누락, 불리한 답변 예상자 누락
	• 측정대상자 명부 조작, 오기, 대리응답 등
표본 관리행위	• 측정대상자 사전접촉으로 호의적인 평가 유도
	• 이메일, 공지, 교육, 간담회를 통한 유리한 평가 권유
	• 청렴도 측정기간 중 청렴도 측정
	• 내부청렴도 점수를 일반직원 성과지표·성과급에 반영 * 청렴도를 감사부서의 성과지표로 반영, 외부 청렴도를 업무관련부서의 성과지표로 반영하는 것은 허용
부패사건 DB 누락 및 허위사실 제출	• 부패공직자 자료제출 누락
	• 부패사건지수 자료 확인시 허위사실 제출

제 4 장

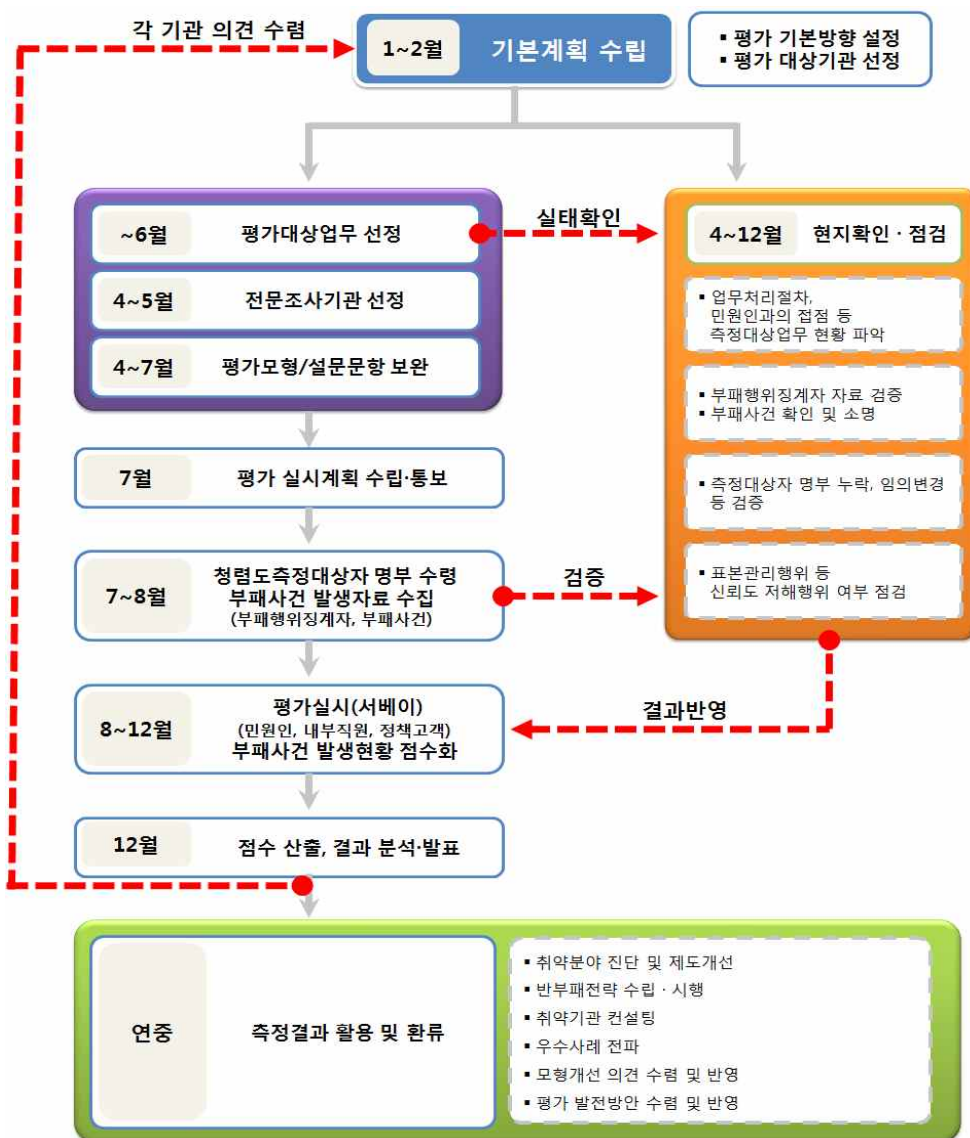
청렴도 측정은 어떤 절차로 진행되는가?



제4장 청렴도 측정은 어떤 절차로 진행되는가?

1. 청렴도 측정 절차 개요

< 청렴도 측정 Process >



2. 측정대상기관 결정

청렴도 측정의
실시 근거

공공기관 청렴도 측정은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제12조(기능) 및 동법 시행령 제7조(실태조사·평가)에 근거하여 실시된다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘부패방지법’이라 한다) 제2조에 따른 공공기관은 모두 청렴도 측정의 대상에 해당한다. 다만 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 감사원은 같은 법 제84조(국회 등의 특례)에 의하여 위원회가 주관하는 청렴도 측정대상에 포함되어 있지 않다.

■ 청렴도 측정 대상이 되는 공공기관

(부패방지법 제2조제1호 각목에 해당하는 공공기관)

- ① 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
- ② 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회
- ③ 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원
※ 위원회법 제84조에 의해 제외
- ④ 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체



청렴도 측정 대상기관 범위

모든 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청이 청렴도 측정의 대상이 된다. 청렴도 측정대상이 되는 공직유관단체 범위에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 기획재정부에서 매년 고시하는 ‘공공기관’으로 오인되기 쉬우나, 부패방지법에 명시된 바와 같이 「공직자윤리법」상의 규정을 따른다. 즉, 기획재정부에서 고시하는 ‘공공기관’에 해당하지 않더라도 「공직자윤리법」상의 공직유관단체에 해당하면 원칙적으로 청렴도 측정의 대상이 된다. 다만, 공직유관단체의 경우에는 규모와 기관성격을 고려하여 측정대상으로 선정하고 있다.

■ 청렴도측정 대상 공직유관단체 (「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체)

- ① 한국은행
- ② 공기업
- ③ 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함), 그 밖에 정부업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체
- ④ 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체
- ⑤ 임원 선임시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체

3. 측정대상업무 선정

가. 측정대상업무 선정 기준

외부청렴도
측정대상업무의
선정 기준

내부청렴도 측정의 경우에는 모든 측정대상기관이 동일한 내부업무, 즉 인사·예산집행·업무지시의 청렴수준을 정하므로 특별히 측정대상업무의 선정을 고려할 필요가 없다. 측정대상업무의 선정은 외부청렴도에서 중요하게 고려된다.

외부청렴도 측정은 기관 전체 업무를 대상으로 하는 것이 아니라 대표성이 있거나 부패개연성이 있는 중요한 대민·대기관업무를 선정하여 측정한다. 외부청렴도 측정대상업무는 일반적으로 다음과 같은 기준을 충족하여야 한다.

① 대민·대기관
업무일 것

외부청렴도 측정은 대민·대기관 업무를 직접 경험한 민원인(대민업무의 경우) 또는 공직자(대기관 업무의 경우)를 대상으로 해당 기관의 청렴수준에 대한 설문조사 방식으로 진행된다. 대민·대기관 업무가 없는 기관은 외부청렴도 측정을 할 수 없다.

② 충분한 수의
측정대상자
확보가
가능할 것

기관의 대표적인 대민·대기관 업무가 있다고 하더라도 측정 가능한 측정대상자 수가 확보되어야 한다. 사회조사의 특성상 설문 성공비율은 통상적으로 10~20% 내외로 보지만 금품·향응의 제공 여부와 같은 민감한 부패관련 사안을 조사하는 청렴도 측정의 경우 성공비율은 이보다 낮아진다. 외부청렴도 조사는



기관별로는 500표본 내외, 측정대상업무별로는 50표본 이상 측정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이를 위해서는 최소 500명이상의 민원인 모집단 확보가 필요하다. 물론 이 기준은 절대적인 것이 아니고 기관의 규모나 측정대상업무의 수 등에 따라 달라질 수 있고, 필요한 경우 전체 모집단에 대한 전수조사를 실시하는 경우도 있지만, 이러한 경우에도 통계적으로 유의한 수준의 최소한의 측정대상자가 확보되어야 한다.

③ 해당 기관과
측정대상자간
업무 접촉이
있을 것

기관의 대표적인 업무이고, 연간 처리건수도 몇 천건이 넘지만 측정대상업무로 선정할 수 없는 경우가 있다. 바로 해당업무 처리과정에서 민원인(또는 업무상대자인 공직자)과의 직접적인 업무접촉이 발생하지 않는 경우이다. 청렴도 측정을 위해서는 측정대상자가 업무처리과정에서의 해당 기관이나 업무담당자의 투명성, 책임성, 청렴수준 등을 종합적으로 판단할 수 있을 정도의 업무접촉이 있어야 한다. 전자공시, 인터넷 민원업무, 전화 상담 등과 같이 업무담당자와 직접 접촉할 수 없는 경우에는 측정대상업무로 선정할 수 없다.

④ 기관의
대표적 업무,
부패개연성
있는 업무

측정가능한 충분한 수의 모집단이 확보되며, 측정대상자와의 접촉이 있는 대민·대기관 업무 중에서 청렴도 측정대상으로 선정하는 업무는 해당 기관의 대표적 업무이거나 부패개연성이 있는 업무이다. 즉, 인허가·승인·지도·단속 등 해당기관이 우월적인 지위에서 행하는 대민업무, 다수의 기관을

대상으로 총괄·조정 권한을 가지고 수행하는 대기관 업무, 산하·유관기관 등에 대해서 행하는 재정지원 및 관리·감독업무, 계약관리 등 예산집행과 관련된 업무 등이 이에 속한다.

⑤ 단순 반복적 업무는 제외

기관의 대표적인 대민·대기관 업무이며 측정대상자에 대하여 일정한 권한 가지고 수행하는 업무라 하더라도 업무 상담, 증명서 발급 등과 같이 단순한 요식행위에 의해서 종료되거나 단순 반복적인 행정 절차에 의해 처리되는 업무는 청렴도 측정대상에서 제외된다.

기관간 비교 어려움

각 기관의 특성과 성격이 다른 만큼 당연히 기관별 측정대상업무도 다를 수밖에 없다. 기관의 성격에 따라 어떤 기관은 조성·지원 업무가 주로 선정되고, 어떤 기관은 조사·단속 업무가 주로 선정될 수 있다. 수행하는 업무가 비슷한 지방자치단체나 교육청의 경우에도 해당기관의 소재지가 대도시인지, 농어촌인지, 공업지역인지 등에 따라 업무의 특성은 충분히 달라질 수 있다. 이러한 이유 때문에 청렴도 측정결과는 기관의 부패취약분야를 진단하는데 유용하지만, 기관간의 직접 비교에는 제한적일 수 있음에 유의하여야 한다.



나. 측정대상업무 선정 세부기준

매년
측정대상업무
선정 세부기준
마련

위에서 설명한 외부청렴도 측정대상업무 선정을 위한 일반적인 기준을 기본으로 하여 측정대상업무 검토·선정 원칙 및 측정대상업무 유지·제외·통합·세분화를 위한 구체적인 선정 기준을 정하여 측정대상업무를 선정한다. 지방자치단체, 교육청 등 수행하는 업무성격이 유사한 기관은 동일한 업무를 선정하고, 공직유관단체의 경우에도 유사성격의 기관은 업무선정시 일관성을 유지하고 있다.

■ 측정대상 업무 유지/추가 기준

- ① 청렴도 측정결과 부패사례가 있거나, 투명성·책임성 지수가 낮은 업무
- ② 관련 예산이 크거나, 해당기관과 접촉하는 국민의 규모가 커 국민의 권익에 미치는 영향이 큰 업무
- ③ 부패사건 발생으로 국민적 관심이 높은 업무

■ 측정대상 업무 제외 기준

- ① 업무처리 대상자가 크게 감소하여 표본조사가 곤란한 업무
※ 다만, 해당업무가 기관의 핵심업무이며, 제외시 청렴도 측정대상기관에 포함되기 어려운 경우 전수조사를 통해 측정 실시
- ② 조직개편, 업무이관 등으로 소관기관이 변경된 업무
- ③ 2년 연속 전체 공공기관 측정업무 중 상위 10% 점수에 해당하는 업무

■ 측정업무 통합/세분화 기준

- ① 업무처리절차, 측정대상자의 범위 등이 유사하여 하나의 업무로 측정하는 것이 보다 효율적이라고 판단되는 경우 통합측정
- ② 모집단이 충분히 확보되지 않아 조정의 필요한 경우 업무 통합
- ③ 측정대상 범위가 지나치게 넓어 구체적인 부패취약분야 진단이 어려운 경우 측정업무 세분화

측정대상업무 선정절차

각 기관별 청렴도 측정대상업무 선정은 매년 상반기중에 이루어진다. 선정과정에서 각 기관의 설치 목적, 주요 기능 및 업무, 언론 등에 보도된 부패사례 등 기관 개요 자료를 수집·분석하고 주요 대민·대기관 업무의 절차, 연간 처리실적, 민원인 등과의 접점 등을 종합적으로 검토한다. 이 과정에서 필요한 경우 각급 기관에 현황 자료 등의 제출, 현지점검 등의 협조를 구할 수 있다. 확정된 측정대상업무는 「청렴도 측정 실시계획」을 통하여 각급 기관에 통보된다.

■ 측정대상업무 선정 절차

- ① 측정대상업무 세부 선정 기준 마련
- ② 업무 검토
 - 기관의 목적, 주요 업무, 부패현황 등 기관 개요
 - 업무의 절차, 연간처리실적, 민원인 등과의 접점 등
- ③ 측정대상업무 선정(안) 마련
- ④ 기관의견 수렴
- ⑤ 측정대상업무 확정



4. 측정대상자 명부 작성

가. 측정대상자 명부의 의미

측정대상자
명부는 기관의
청렴도를
평가하는
주체들의 명단

청렴도 측정은 민원인, 소속직원, 정책고객에 대한 설문조사를 통해 이루어지는 것이므로 청렴도 측정을 하기 위해서는 설문조사를 위한 대상자의 명단이 필요하다. 기관의 청렴도를 평가하는 주체, 즉 기관의 외부 청렴도를 평가하는 민원인 또는 공직자, 기관의 내부 청렴도를 평가하는 소속직원, 정책고객평가를 하는 전문가·업무관계자의 명단을 “측정대상자 명부”라고 한다.

나. 측정대상자 범위

외부청렴도
측정대상자
범위

내부청렴도의 측정대상자는 해당기관의 소속직원이 된다는 점은 명백하다. 하지만 외부청렴도의 측정대상자가 누구인가에 대해서는 다소 혼란이 있을 수 있다. 외부청렴도 측정대상자는 해당 대민·대기관 업무를 직접 경험한 자, 즉 공공기관이 수행하는 대민·대기관 업무의 상대방이 되는 개인·법인 또는 단체라 말할 수 있다.

외부청렴도의
측정대상자로서
민원인의 의미

특히 혼란이 많은 부분은 외부청렴도 측정대상자가 ‘민원인’에 한정되는가 하는 것이다. 청렴도 측정 대상자의 개념은 일반적인 민원인의 개념과는 차이가 있다. 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체를 일반적인 민원인이라 한다면, 공공기관 청렴도 측정대상자는 공공기관이 수행하는 대민·대기관 업무의 상대방이 되는 개인·법인 또는 단체라 말할 수 있다. 대민·대기관 업무의 상대방은 해당 업무의 성격에 따라 인·허가를 신청하는 민원인이 될 수도 있고 보조금을 지원받는 다른 공공기관의 직원이 될 수도 있다.

측정대상자의 개념과 관련해서 혼란이 많은 부분 중 하나가 조사업무의 측정대상자이다. 측정대상자를 ‘민원인’으로 착각하는 경우 조사업무의 측정대상자 명부로 해당 조사를 신청한 사람의 명단을 제출하는 경우가 있다. 하지만 조사업무의 상대방은 조사를 신청한 사람이 아니라 조사를 받는 피조사자이고, 측정대상자 명부도 ‘피조사자’의 명단을 제출하여야 하는 것이다.



다. 측정대상자 명부 제출 범위

명부 제출의
법적 근거

측정대상기관과 측정대상업무가 확정되면 각급 기관은 측정대상자 명부를 작성하여 권익위에 제출한다. 권익위는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제29조의 자료 등제출요구권에 따라 측정대상기관으로부터 측정대상자 명부를 제출받아 청렴도 측정을 실시하고 있다.

외부청렴도 :
최근 1년간
측정대상업무를
경험한 국민

외부청렴도의 측정대상은 당해년도 6월 30일을 기준으로 하여 최근 1년간('12년도 청렴도 측정의 경우 '11년 7월1일부터 '12년 6월30일까지) 측정대상업무와 관련하여 해당 공공기관 및 담당자와 직접 접촉한 경험이 있는 국민(민원인/공직자)이다. 최근 1년을 대상으로 하여 측정대상자 명부를 수령하는 것은 계절별 민원 등의 성격이나 업무 내용의 차이를 반영하기 위해서이다.

측정대상자의
수가 많은 경우
월별 추출
또는 명부제출
사무소 지정이
가능

원활한 측정을 위해서는 측정업무별로 최소한 측정 규모의 10배 이상의 측정대상자 명부가 확보되어야 한다. 그러나 측정대상자의 수가 지나치게 많아 명부작성의 어려움이 예상되는 경우에는 계절적 특성을 고려하여 분기별 또는 월별로 추출(홀수월/짝수월, 홀수분기/짝수분기 등)하여 작성할 수 있으며, 하나의 업무를 여러 사무소(본부·지역본부 및 소속기관 등)에서 수행하는 경우에는 측정대상자 명부를 제출하는 사무소를 지정할 수 있다. 측정대상

기관은 명부의 월별 추출이나 명부제출 사무소의 지정이 필요한 경우에는 권익위 업무담당자에게 범위 지정을 요청하며, 권익위 업무담당자는 기관 및 업무 특성을 감안하여 자료제출 사무소를 무작위 추출하여 통보한다.

내부청렴도 :
기준일 현재
근무하고 있는
소속직원

내부청렴도의 측정대상은 당해 연도 6월 30일 현재('12년도 측정의 경우 '12. 6. 30 현재) 측정대상 기관에 근무하고 있는 소속직원으로, 본부, 소속기관, 지방관서 등 측정대상기관에 근무하고 있는 모든 직원을 대상으로 한다.

라. 측정대상자 명부 작성 기준

(1) 외부청렴도 측정대상자 명부 작성 기준

중앙행정기관,
공직유관단체는
각 측정업무별로
작성기준이 다름

원칙적으로 다음의 '업무유형별 측정대상자 명부 작성 기준'에 의해 측정대상자 명부를 작성하되, 중앙행정기관이나 공직유관단체 등과 같이 각 기관마다 특성이 상이하고 측정대상업무의 차이가 있는 경우, 세부적인 측정대상자 명부작성 기준은 각 측정대상 업무별로 다를 수 있으므로 불명확한 점은 권익위의 해당기관 담당자에게 문의하여 작성하는 것이 필요하다.



< 업무유형별 측정대상자 명부작성 기준 >

업무유형	측정대상자	비 고
계약 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계약체결 상대방 <ul style="list-style-type: none"> - 측정업무가 '계약 및 관리' 1개인 기관은 입찰참가자도 제출 (다만, 최저가낙찰은 계약자만 기재) ■ 실제 용역, 공사 등을 진행하는 자 모두 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 용역, 공사의 경우 업무 특성상 업무 처리기간이 길게 소요되는 점을 고려, 측정대상기간 중에 계속 중인 사업 포함 ■ 공사계약·감독 업무는 원도급사의 현장대리인, 공무팀장, 공사팀장, 품질실장, 하도급사의 현장대리인 등의 성명, 전화번호 모두 기재 ■ 연간 계약건수가 1,000건 이상인 경우, 월별/분기별 또는 금액별로 제출범위 별도 지정 가능 (위원회 기관별 담당자와 협의)
유관단체 지원 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원 등을 받기 위해 상급기관과 업무협의를 진행하는 담당자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 유관단체 범위 : 정부로부터 인사, 예산, 사업 등에 직·간접적으로 지도감독을 받는 기관이나 단체(공공기관, 공직유관단체, 민간단체 등 포함) ■ 지원 및 관리 업무의 범위 : 인사, 예산, 사업 등과 관련한 지도감독 업무 전체(경영평가, 경영감독, 유관단체에 대한 기능조정, 예산편성 및 집행 관련 감독, 사업관련 관리감독, 각종 보조금 지원 등)
검사·점검 업무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 검사를 받는 당사자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 검사 신청자와 피검사자가 다른 경우는 해당 기관과의 업무 처리를 직접 경험한 피검사자가 측정대상자가 됨
조사 업무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사를 받는 당사자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신청(신고)에 의하여 조사를 하는 경우는 피조사자가 측정대상자가 됨 ■ 현지조사, 서면조사 구분하여 제출
지도단속 업무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지도(단속)를 받는 당사자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업주와 피조사자가 다른 경우, 해당기관의 직원으로부터 직접 단속을 받은 피조사자가 측정대상자가 됨
인·허가 업무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인·허가 등을 신청한 당사자 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인·허가 등을 신청하여 인·허가처분을 받은 자와 받지 못한 자 모두 포함하여 제출 ■ 대리인이 있는 경우는 본인과 대리인을 구분하여 제출
대기관 업무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공무원 또는 공직 유관단체 직원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 업무와 관련된 실무자와 직근 상급자 모두 포함

(2) 내부청렴도 측정대상자 명부 작성 기준

모든 소속직원
단, 최고위층과
1년미만 직원
제외

내부청렴도 측정대상자는 기준일(청렴도 측정연도의 6월 30일) 현재 해당기관에서 근무하고 있는 소속직원 모두이다. 단, 기관장, 가급~나급 고위공무원, 일용직, 공무원 근무경력 1년 이하인 직원을 제외한다. 기관유형별 측정대상자 명부작성 기준은 다음과 같다.

< 내부청렴도 측정대상자 명부작성 기준 >

구 분	제출기관	기 준
중앙행정기관 공직유관단체	본부	1. 본부 정원이 500명 이하인 경우 ■ 전수제출 2. 본부 정원이 501명~1,500명인 경우 ■ '내부청렴도 명부제출 대상부서 선정 기준(이하 선정기준)'에 따라 약 500명 제출 3. 본부 정원이 1,501명 이상인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 1,000명 제출
	소속기관	1. 정원(산하기관 포함)이 1,000명 이하인 경우 ■ 전수제출 2. 정원(산하기관 포함)이 1,001명~3,000명인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 1,000명 제출 3. 정원(산하기관 포함)이 3,001명~10,000명인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 2,000명 제출 4. 정원(산하기관 포함)이 10,001명 이상인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 3,000명 제출
광역자치단체	본청	1. 본부 정원이 500명 이하인 경우 ■ 전수제출 2. 본부 정원이 501명~1,500명인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 500명 제출 3. 본부 정원이 1,501명 이상인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 1,000명 제출
	소방본부 (소방서 포함)	1. 정원(산하기관 포함)이 1,000명 이하인 경우 ■ 전수제출 2. 정원(산하기관 포함)이 1,001명~3,000명인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 1,000명 제출
	그 외 소속기관	3. 정원(산하기관 포함)이 3,001명~10,000명인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 2,000명 제출 4. 정원(산하기관 포함)이 10,001명 이상인 경우 ■ '선정기준'에 따라 약 3,000명 제출
기초자치단체	본청, 소속기관	■ 대상직원 모두 제출
지방교육청	본청, 지원청	■ 대상직원 모두 제출
	학교	■ 지정학교의 행정실 직원 및 교사전체 명부 제출 (교장, 교감은 제외)



<참고> 내부청렴도 명부제출 대상부서 선정 기준('12년)

○ 선정절차

- ① 소관기관의 부서(과,팀,반,담당관)를 직제순 정렬
- ② 부서선정 구간값(k) 계산
 - $k = \text{기관의 전체정원} / \text{제출인원}$ (제출인원은 아래표 참조)
- ③ (k의 배수)+2*에 해당하는 과·팀을 선정
 - * 대상부서가 매해 고르게 추출될 수 있도록 상수값은 매해 변경
 - (k의 배수)+2에서 제출인원이 부족할 경우, 제출인원을 충족할 때까지 (k의 배수)+3의 과·팀을 선정해 나감
- ④ 선정된 과·팀의 모든 직원(현원)의 명단을 제출

○ 예시) 정원수별 명단제출부서 선정

구분	정원	제출인원	k 값	제출대상부서 (과,팀 등)
본부	500명 이하	전수제출		
	501 ~ 1,000	약 1,000명 제출	k=2	k=2일 때 (k의 배수)+2 : 4,6,8번째 과·팀 제출
	1,001 ~ 1,500		k=3	
	1,501 ~ 2,000		k=2	k=3일 때 (k의 배수)+2 : 5,8,11번째 과·팀 제출
	2,001 ~ 3,000		k=3	
	3,001 ~ 4,000		k=4	
	...		k=5, 6, ...	(이하, 같은방식)
소속 기관	1,000명 이하	전수제출		
	1,001 ~ 2,000	약 1,000명 제출	k=2	k=2일 때 (k의 배수)+2 : 4,6,8번째 과·팀 제출
	2,001 ~ 3,000		k=3	
	3,001 ~ 4,000	약 2,000명 제출	k=2	k=3일 때 (k의 배수)+2 : 5,8,11번째 과·팀 제출
	4,001 ~ 6,000		k=3	
	6,001 ~ 8,000		k=4	
	8,001 ~ 10,000		k=5	
	10,001 ~ 12,000	약 3,000명 제출	k=4	(이하, 같은방식)
	12,001 ~ 15,000		k=5	
	15,001 ~ 18,000		k=6	
	...		k=7, 8, ...	

마. 명부작성 단계별 확인사항 및 조치사항

단계별 확인사항

측정대상자 명부는 아래와 같은 단계로 작성한다.
각 작성단계별로 확인사항을 체크하여 측정대상자 명부의 누락, 오기 등을 최소화하여야 하며, 특히 제출 명부에 수록된 개인정보가 유출되지 않도록 보안조치(파일 암호설정, 문서 비공개로 설정 등)에 유의하여야 한다.

< 명부작성 단계별 확인사항 >

명부작성단계		확인 사항
①작성대상기간 등 확인		<ul style="list-style-type: none"> ■ 작성대상기간 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 외부청렴도 : 당해연도 6월 30일 기준 최근 1년간 - 내부청렴도 : 당해연도 6월 30일 기준 ■ 업무별 측정대상자가 1,000명을 초과하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 월별/분기별 추출 가능, 자료제출 사무소 등 지정 가능 ※ 위원회 담당자와 협의 후 표본을 추출하여 제출할 것
②작성기준 확인		<ul style="list-style-type: none"> ■ 청렴도 측정실시 계획 상 기준 확인 ■ 업무별 세부기준 확인 ■ 내부청렴도의 경우 작성 제외 대상 확인 ※ 소속중인 민원인, 징계처분 받은 직원 등은 별도 표시(근거자료 필요)
③명부 내용 작성	외부 청렴도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 필수기재사항 : 업무처리일, 측정대상자 성명, 전화번호 <ul style="list-style-type: none"> - 민원인의 E-mail 파악이 가능한 경우, 추가기재 ■ 세부업무명은 반드시 기재 <ul style="list-style-type: none"> - 하나의 업무에 여러 업무 또는 분야가 포함되어 있는 경우 반드시 세부업무 또는 분야별로 구분하여 명부 작성 - 작성순서는 세부업무/분야별 업무처리일 순 ■ 중복민원인을 제거하지 말고 전체 처리건수 기준으로 제출 ■ 대리/대행인이 있는 경우 민원인과 대리/대행인 모두 제출
	내부 청렴도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 필수기재사항 : 측정대상자 성명, 이메일, 휴대전화번호 ■ 측정대상기관의 본부, 소속기관별, 직급별로 구분하여 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 작성 순서는 본부/소속기관별 직제(과·팀) 및 직급순 ■ 직급 체계가 다른 경우는 해당 상당직급으로 표시
④표지작성 (외부청렴도)		<ul style="list-style-type: none"> ■ 제출대상 사무소별로 작성(본부, ○○지방청, △△지역본부 등) ■ 전화번호 미기재 상태, 작성대상기간 등 특이사항 기재 ■ 명부관련 문의시 답변 가능한 담당자 성명 및 연락처 기재
⑤명부 확인		<ul style="list-style-type: none"> ■ 명부 작성의 근거가 되는 각종 대장, 서류 등과 대조 확인
⑥명부 제출		<ul style="list-style-type: none"> ■ 파일제출 원칙, 부득이한 경우 문서 제출 가능 ■ 측정대상기관 단위로 본부 또는 본청에서 일괄 취합하여 제출



개인정보보호 조치사항

측정대상자 명부는 엑셀 파일 형태로 작성하여 제출하는 것을 원칙으로 하되, 부득이한 경우 문서로 제출하여도 무방하다. 측정대상자 명부는 공문, 이메일을 이용하여 송부하되, 파일형태로 제출할 경우에는 반드시 암호를 설정하여 개인정보의 유출이 없도록 유념하여야 한다.

< 청렴도 측정 단계별 개인정보 보호 조치사항 >

업무 내용	보안 조치
측정대상자 명부 작성시	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 명부 작성시 소속직원 및 민원인에게 자료 수집에 대한 내용 안내 ▪ 작업중인 명부 파일에 대한 암호 설정 ▪ 명부 작성을 위한 각종 근거서류에 대한 관리 철저 ▪ 명부 작성 완료 후 작성에 참고했던 근거서류 사본 파기
측정대상자 명부 송부시	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 측정대상자 명부 파일에 암호 설정 ▪ 공문 송부시 비공개로 설정 ▪ 문서 송부시 등기우편 이용 (택배, 사송의 경우는 분실 및 배달사고시 추적 불가능) ▪ 명부 송부후 수령 여부 반드시 확인
자체청렴도 등 측정시	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 측정관련자에 대해 보안각서 징구 ▪ 외부 위탁 조사시 최소한의 필요한 정보만을 사용 ▪ 측정 완료후 측정대상자 명부 파기 ▪ 응답자의 응답내용에 대한 비밀보장 철저

5. 측정대상기관에 대한 현지점검

가. 현지점검을 하는 이유

청렴도 측정은
권익위와 각급
기관의 공동
작업

공공기관 청렴도 측정은 권익위와 각급 기관의 공동 작업이라고 할 수 있다. 각급 기관의 협조가 없이는 원활한 청렴도 측정이 이루어질 수 없다. 권익위는 청렴도 측정 체계를 구성하고, 모형을 설계하며 측정을 진행하고 결과를 분석·발표하지만, 각급 기관은 측정대상업무 선정에 참여하고, 측정대상자 명부를 작성·보완하는 등 청렴도 측정을 위한 기초작업을 수행한다. 청렴도 측정결과를 부패취약분야 진단에 활용하고 각종 부패방지 시책 등에 반영하는 주체도 각급 기관이다.

각급 기관의
현황 파악 및
애로사항 청취

따라서 각급 기관의 업무 실태를 정확히 파악하고 청렴도 측정과 관련된 애로사항을 청취하여 개선방안을 모색하는 것이 청렴도 측정에서 매우 중요하다. 측정대상기관에 대한 현지점검은 이러한 의미에서 매우 중요한 과정이라 할 수 있다. 현지점검을 통해서 측정대상기관의 업무 실태, 처리절차, 측정대상업무의 민원인과의 접점 등을 정확히 파악하여 업무선정 등에 반영하고, 청렴도 제고를 위하여 각급 기관에서 추진하고 있는 우수 사례를 수집·전파하는 동시에, 청렴도 측정과 관련된 현장의 애로사항과 개선사항을 청취하여 청렴도 측정에 대한 권익위와 각급 기관의 이해도를 증진시킬 수 있다.



제출명부 검증 표본관리행위 점검 등

현지점검의 또 하나의 목적은 청렴도 측정결과의 신뢰성을 높이는 것이다. 각 기관에서 작성하여 제출한 측정대상자 명부의 정확성을 검증하고 혹시라도 있을 수 있는 표본관리행위나 측정기간중 자체청렴도 실시 등의 여부를 확인하여 청렴도 측정결과의 신뢰성을 제고할 수 있다.

나. 점검대상기관의 선정

점검대상기관은 무작위로 선정

권익위는 매년 측정대상기관에 대하여 현지점검을 실시하고 있다. 현지점검 대상기관은 원칙적으로 무작위 추출로 선정한다. 점검대상기관은 각 기관의 본부뿐 아니라 지역사무소도 모두 포함된다.

점검대상기관 및 점검기간 확대

청렴도 업무선정단계부터 평가대상기관 현지점검을 실시하여 측정대상자 명부 누락, 표본관리행위, 부패공직자 자료 부실 제출 등 청렴도 신뢰도를 저해하는 행위에 대해 집중 점검을 실시하고 있으며, 적발 시에는 신뢰도 저해행위 제재기준에 따라 조치하고 있다. 향후에도 지속적으로 점검기관을 확대해 나갈 것이며, 점검대상기관은 원칙적으로는 무작위 추출로 선정하지만 전년도 점검기관 중 명부 누락, 표본관리행위 등이 심각하였던 기관을 분석하여 현지확인이 필요한 기관은 추가 선정한다.

다. 현지점검시 각급 기관 준비사항

측정대상자 명부
부패공직자 자료

현지점검이 청렴도 측정대상자 명부 제출 전에 이루어지는 경우에는 각급 기관에서 특별히 준비해야 할 사항은 없다. 측정대상자 명부 제출 이후에 이루어지는 현지점검의 경우에는 권익위에 제출한 측정대상자 명부 및 명부 작성의 근거가 되는 근거서류, 소속기관 및 공직유관단체에서 취합한 부패공직자 관련 자료, 기관전체에서 관리하는 징계대장(필요시 징계의결서 확인 가능), 공무원범죄사실 통보대장, 기관 인트라넷 및 내부 전산망이 연결된 컴퓨터 등을 사전에 준비하면 된다.



6. 측정 실시



① 조사표본 규모를 결정한다.

이 단계는 청렴도 측정이 완료되었을 때 최종적으로 조사완료된 유효표본의 규모를 어느 정도로 할 것인지를 결정하는 단계이다. 외부청렴도의 경우 측정업무별로 50표본 이상 조사 실시를 원칙으로 하되, 기관별 규모, 대민·대기관 업무의 비중 등을 고려하여 기관유형별로 측정규모를 결정한다. 내부청렴도의 경우에는 조직 규모, 정원 등을 고려하여 기관유형별로 측정규모를 결정하고, 정책고객평가의 경우에도 기관유형별 세부정책고객 유형을 고려하여 기관유형별 측정규모를 결정한다.

② 청렴도 측정을 위한 설문지를 구성·확정한다.

설문 구성 전에는 설문문항의 내적/외적 타당도를 최우선적으로 고려하며, 이를 위해 외부자문진/피평

가기관/조사기관 등과의 논의를 거친다. 이렇게 논의된 모형을 기준으로 설문 작성 원칙에 따라 설문 내용, 문구 등을 작성·확정한다.

③ 각 기관에서 제출한 청렴도 측정대상자 명부에 대한 DB를 구축한다.

각 기관에서 제출한 청렴도 측정대상자 명부는 권익위에서 일괄 수합 후, 조사기관의 DB에 Up-Load 한다. 명부 내 특정 정보 누락, 명부 작성 지침 등에 어긋나는 사항이 있을 경우에는 각 기관에 보완을 요청한다.

④ 구축된 측정대상자 명부 DB중에서 측정대상자를 표본추출한다.

구축된 측정대상자 DB에서 조사대상자를 표본 추출하는 원칙은 무작위 추출(Random Sampling) 방법이다.

전화설문으로 이루어지는 외부청렴도 측정의 경우 측정대상자는 CATI(Computer Aided Telephone Interview) 시스템에 의해 자동으로 추출된다. CATI 시스템이란 컴퓨터를 이용한 전화조사시스템으로, 측정대상자 명부에 대한 DB 관리, 표본추출, 자료처리, 조사원 관리 등 전과정을 컴퓨터를 이용하여 수행하는 시스템이다. 측정대상자는 CATI 시스템에 의하여 자동추출되어 조사원의 모니터상에 나타난다.



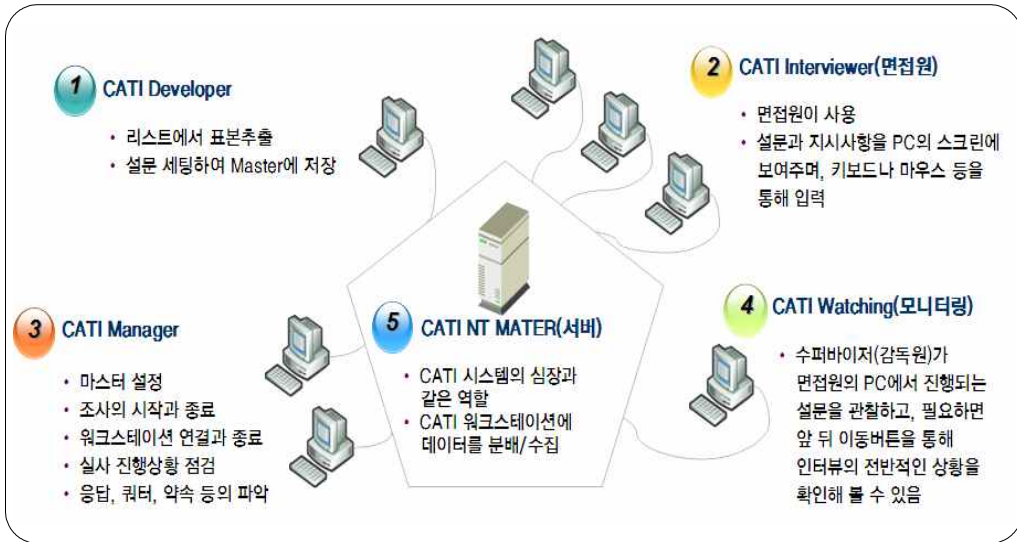
온라인 설문조사(CAWI 시스템)로 진행되는 내부 청렴도 측정의 경우에는 측정대상자를 본부·소속기관별, 직급별 구성비에 따라 우선할당 후 표본추출한다. 정책고객평가의 경우에도 측정대상자를 유형별로 할당한 후 표본을 추출하는데, 지역민 혹은 학부모의 경우에는, 지역별 전체 표본을 주민등록인구 통계를 기준으로 세부지역(시, 군, 구 단위)별, 성별, 연령별 인구 비율에 따라 할당한 뒤, 이를 다시 권역별로 층화한 후 추출한다.

⑤ 측정대상자에 대한 측정을 실시한다.

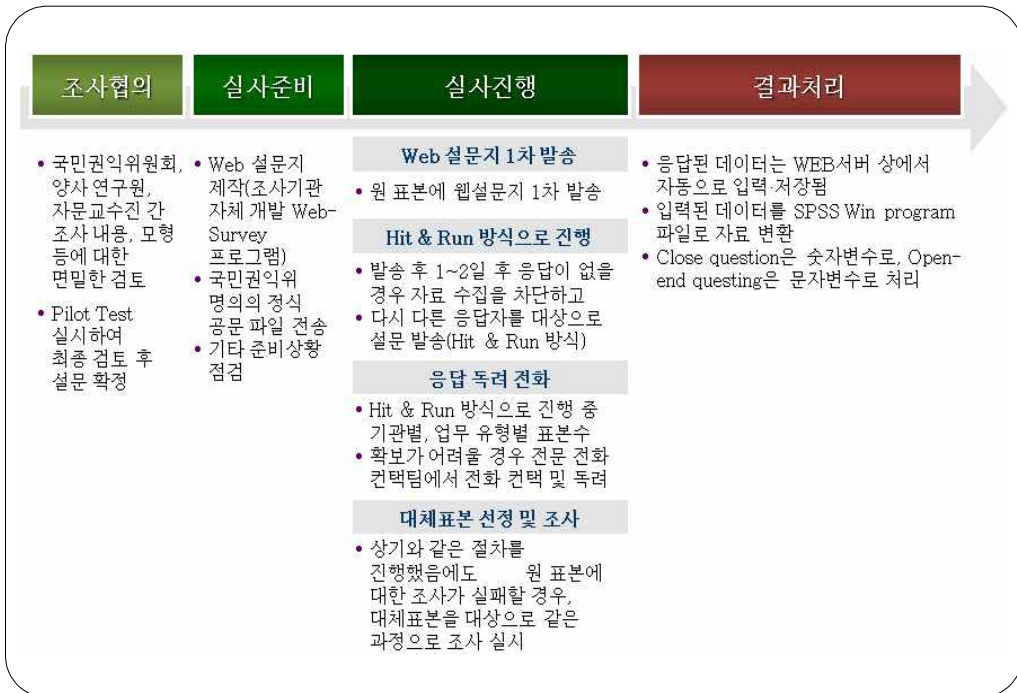
전화조사의 경우 조사원은 사전에 프로그램화된 컴퓨터 모니터상의 응답자 관련 자료(측정대상업무, 전화번호)와 설문지를 보며 응답자에게 전화하여 조사를 진행하고 응답내용은 바로 컴퓨터에 입력하며, 연구진은 조사결과를 실시간으로 확인한다.

온라인 조사는 우선 설문지를 온라인으로 구성하여 설문지 사이트를 개설하고 측정대상자에게 내부청렴도 조사 안내 이메일을 발송한다. 측정대상자가 이메일 안에 포함된 링크정보를 따라 조사 사이트에 접속해 인증절차를 거친 후에 온라인조사가 실시되고 조사가 모두 완료되면 설문은 자동 종료된다.

< CATI(Computer Aided Telephone Interview) 시스템 개념도 >



< 온라인 설문조사 절차 >





< 일반전화조사 대비 CATI 시스템의 장점 >

구분	CATI	일반전화조사
대규모 Tracking 조사	<ul style="list-style-type: none"> 응답자 관리와 면접원 관리가 수월하여 대규모 Tracking 조사에 효과적임 	<ul style="list-style-type: none"> 응답자 관리와 면접원 관리의 어려움으로 대규모 Tracking 조사에 한계가 있음
면접원에 의한 비표본 오차	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램화된 체계에 따라 컴퓨터가 응답자를 지정하여 줌 통화자나 응답 거절자에 대한 대응이 면접원별로 일관됨 응답자의 응답에 따라 문항이 달라지는 선택형 문항에 대하여 컴퓨터가 자동으로 선택하여 줌 	<ul style="list-style-type: none"> 응답자 리스트를 보며 응답자를 자의적으로 선택할 수 있음 통화자나 응답거절자에 대한 대응이 면접원별로 상이함 응답자의 응답결과에 따라 문항이 달라지는 선택형 문항에 대하여 면접원의 판단으로 다음 문항을 선택하여야 함
면접원 통제	<ul style="list-style-type: none"> 수퍼바이저와 연구진이 개별 면접원의 면접진행 상황을 실시간으로 확인하며 feedback을 줄 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 수퍼바이저의 제한된 자료를 근거로 면접원을 통제하며 통제의 구체적인 데이터가 없어, 면접원이 통제에 수긍하지 않는 경우가 있음
응답자 접촉상황 파악	<ul style="list-style-type: none"> 응답자 접촉 여부와 다양한 접촉 상황을 실시간으로 파악할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 면접에 실패한 응답자 정보 및 다양한 접촉상황을 정확하게 파악하기 곤란함
응답 대상자에 대한 재통화 시도	<ul style="list-style-type: none"> 통화중이거나 부재중인 응답자에게 예약기능을 통해 원하는 시간에 다시 통화시도를 할 수 있음 재통화시도 횟수를 지정하여 원하는 횟수만큼 재통화 시도를 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 응답자 접촉을 시도하여 바로 접촉이 되지 않을 경우, 통상적으로 다음 응답자로 대체됨.
검증	<ul style="list-style-type: none"> 실시간 중복검증(감청+프로그램)이 가능함 컴퓨터 프로그램에 의한 자동화된 검증을 실시함 	<ul style="list-style-type: none"> 감청에 의한 검증 후 사후 검증원에 의한 검증을 실시함 검증원에 의한 검증 과정에서 완벽한 검증을 보장할 수 없음
데이터 처리	<ul style="list-style-type: none"> 조사와 동시에 실시간으로 데이터를 처리하며, 입력자에 의한 오류 가능성이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 조사 후 데이터 입력과정을 거치며, 입력과정에서 에러를 감수하여야 함

7. 측정 결과의 활용

청렴도 측정의
목적은 기관
자율적 반부패
노력 지원

공공기관 청렴도 측정 결과는 매년 12월중 분석
· 발표된다. 청렴도 측정의 가장 큰 목적은 각 기관
의 부패취약분야가 어디인지 진단하고 이를 토대로
각 기관의 성격과 상황에 맞는 반부패 전략을 수립
· 추진하도록 지원하는 데 있다.

취약 분야
원인 파악
노력이 중요

따라서 청렴도 측정결과의 활용 주체는 각급 기
관이다. 외부청렴도 측정대상업무 선정시부터 각급
기관이 참여하는 이유도 각 기관이 진단하고자 하는
부패취약분야를 청렴도 측정에 포함시킬 수 있도록
하기 위해서이다. 각급 기관은 청렴도 측정 결과라
는 현상에 관심을 집중하기 보다는 이러한 현상이
나타난 보다 근본적인 구조적·행태문화적·제도적
원인을 찾으려는 노력이 요구된다.

타기관 평가에
반영

한편 청렴도 측정결과는 교육청 평가(교육부),
자치단체 평가(안전행정부), 공공기관 평가(기획재정부)
등에 활용되고 있고, 광역자치단체의 기초자치단체
평가 등 기관 내부에서도 다각도로 활용되고 있다.

■ 청렴도 측정 결과의 활용

- ① 청렴도 미흡기관 대상 청렴도 개선계획 수립·추진 독려(권익위)
- ③ 청렴도 취약기관에 대한 청렴컨설팅 실시(권익위)
- ④ 청렴도 취약 업무에 대한 원인분석·대책 수립(각급 기관)
- ⑤ 내·외부청렴도 취약 항목에 대한 제도개선 추진(각급 기관)
- ⑥ 공공기관 평가를 관할하는 타기관 평가에 반영

제 5 장

청렴도 점수 집계 방법



제5장 청렴도 점수 집계 방법

Point1. 10점 만점 체계로 산출한다.

: 종합청렴도에서 하위항목 점수까지 모든 청렴도 모형 내의 점수는 10점 만점으로 산출한다.

Point2. 청렴도 점수 산출 체계는 가중합산 방식이다.

: 하위항목에서 하위영역으로, 하위영역에서 상위영역으로, 상위영역에서 각 세부 청렴도로 점수를 순차적으로 합산하며, 합산 시에는 가중치를 적용한 방식을 따른다.

Point3. 하위항목 점수 산출 방식에는 ‘응답자 개별평가형’과 ‘기관 총합평가형’ 방식이 있다.

Point4. ‘기관 총합평가형’ 하위항목 중 직접 경험 점수는 상위영역으로 합산시 표준화하여 합산한다.

Point5. ‘기관 총합평가형’ 방식으로 점수 산출 시에는 Gamma 분포를 적용한 UCP 방식으로 점수를 산출한다.

Point6. 감점 처리되는 항목이 있다.

: 외부와 내부청렴도 산출시에는 ‘부패제공동기’,
종합청렴도 산출시에는 ‘부패사건 발생현황’과 ‘신뢰도 저해행위’가
감점 항목으로 적용된다.

1. 10점 만점 산출

10점 만점, 점수가 높을수록 청렴

청렴도 점수는 모두 10점 만점으로 산출되며, 점수가 높을수록 청렴한 수준이 높음을 의미한다. 하위지수인 부패지수의 점수도 마찬가지로 10점에 가까울수록 부패가 적은 상태, 즉 청렴 수준임을 의미한다.

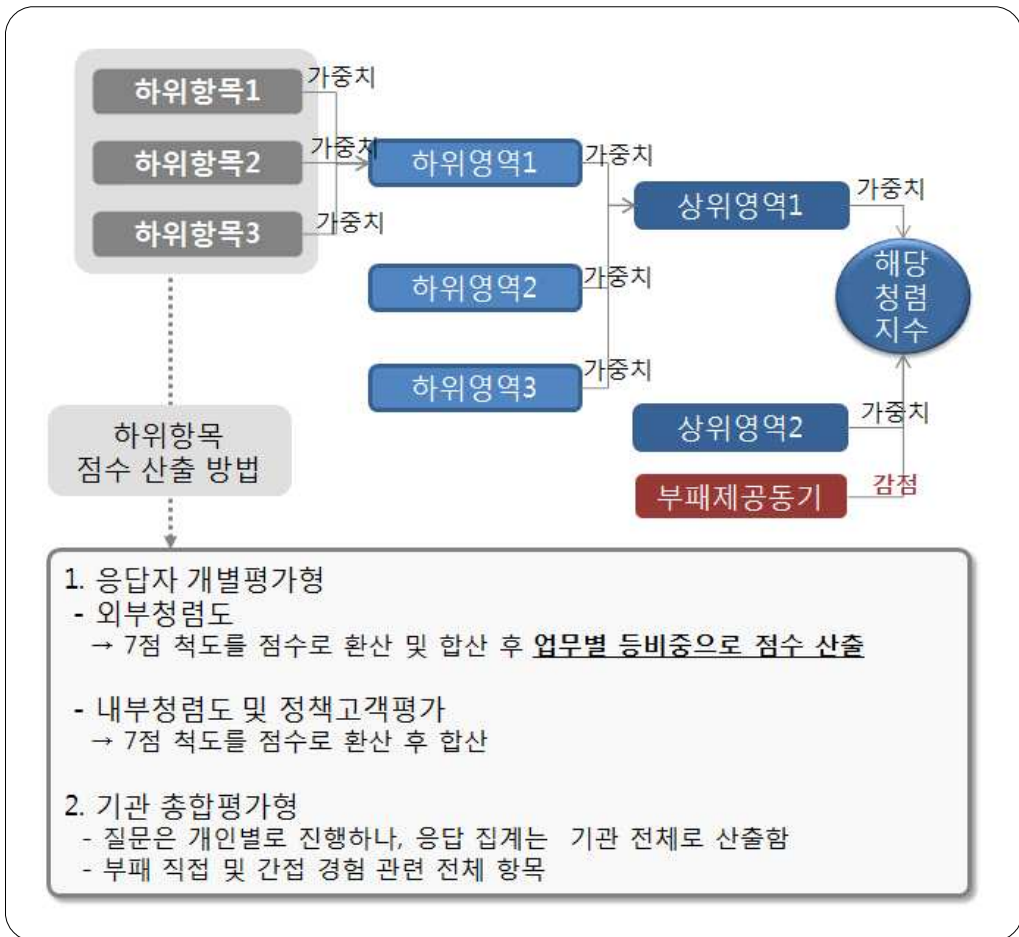
2. 가중합산 방식

청렴도 점수는 각 설문항목 점수에 해당 가중치를 곱하여 산출

청렴도 점수 산출방식은 다음과 같다. 각 설문항목별 점수에 해당 설문항목의 가중치를 곱하여 영역별 점수를 산출하고 각 영역별 점수에 해당 지수의 가중치를 곱하여 외부 또는 내부청렴도 점수를 산출하는 방식으로 구해진다. 종합청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 점수에 해당 영역의 가중치를 곱하여 산출한다. 다만, 외부와 내부청렴도 산출시 각각 해당하는 '부패제공동기'는 감점한다. 마찬가지로 종합청렴도 산출시 '부패사건 발생현황'과 '신뢰도 저해행위'는 감점한다.



〈 청렴도 측정에서의 가중합산 방식 〉



3. 설문문항 유형별 점수 산정 : 응답자개별평가형 vs 기관총합평가형

설문문항
유형별
점수산정

청렴도 산출을 위해서는 먼저 각 설문문항별 점수를 산출하여야 한다. 설문문항 점수산출은 응답자개별평가형 설문인지, 기관총합평가형 설문인지에 따라 달라진다.

가. 응답자개별평가형 문항의 계산

① 응답자 개별 평가형 문항

응답자 개별평가형 문항이란 7점 척도(매우 그렇다. 상당히 그렇다. 다소 그런 편이다. 보통이다. 별로 그렇지 않은 편이다. 거의 그렇지 않다. 전혀 그렇지 않다) 형태로 되어 있는 설문문항, 즉 외부청렴도 설문문항 중 부패경험을 제외한 모든 설문문항과, 내부청렴도 설문문항 중 인사·예산집행·업무지시 공정성 영역의 부패경험을 제외한 모든 설문문항이 이에 해당하는데, 응답자 개인별로 점수가 집계된다고 하여 응답자 개별평가형이라고 한다.

② 개별 응답자 점수 산출

설명의 편의상 A설문항목의 점수를 구하는 것이라 가정하여 설명하도록 한다. 먼저 A설문항목의 개별 응답자의 점수를 산출한다. 이는 개별 응답자가 7점 척도로 응답한 7점 점수를 10점 만점으로 환산하면 된다. 긍정적인 설문인 경우, '전혀 그렇지 않다'라고 응답하였다면 0점으로 환산되고 '전적으로 그렇다'라고 응답하였다면 10점으로 환산된다. 부정적인 설문인 경우에는 이와 반대로 환산된다.

7점 척도 점수를 10점으로 환산하는 공식과 각 척도별 배점은 다음과 같다. 척도별 배점이 두 가지로 제시되는 이유는 설문문항이 긍정적인지 부정적인지에 따라 배점이 달라지기 때문이다.

내부청렴도와 정책고객평가에서는 개별응답자의 점수를 평균하여 각 설문항목의 점수를 산출한다.



〈 7점 척도의 10점 환산 공식 및 각 척도별 배점 〉

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

응답항목	척도	배점
전혀 그렇지 않다	1	0 or 10
거의 그렇지 않다	2	1.67 or 8.33
별로 그렇지 않은 편이다	3	3.33 or 6.67
보통	4	5
다소 그런 편이다	5	6.67 or 3.33
상당히 그렇다	6	8.33 or 1.67
매우 그렇다	7	10 or 0

③ 업무별로
응답자
점수를
평균하여
업무별
점수 산출
(외부청렴
도만 해당)

외부청렴도의 경우에는 개별 응답자의 점수를 산출한 다음에는 A설문항목의 업무별 점수를 산출한다. 업무별 점수는 해당업무에 해당하는 개별 응답자의 점수를 평균하여 산출한다. 즉, ㉠업무의 응답자가 총 50명이었다면 이 50명의 개별 응답자 점수를 모두 더하여 응답자수 50으로 나누면 A설문항목의 ㉠업무 점수가 산출된다. ㉡업무의 응답자가 총 100명이었다면 이 100명의 개별 응답자 점수를 모두 더하여 응답자수 100으로 나누면 A설문항목의 ㉡업무 점수가 산출된다.

$$A\text{설문항목의 } \textcircled{1}\text{업무 점수} = \frac{\textcircled{1}\text{업무 응답자 점수의 합}}{\textcircled{1}\text{업무 응답자 수}}$$

④ 각 업무별
점수를
평균하여
설문항목별
점수 산출
(외부청렴
도만 해당)

A설문항목의 ㉠, ㉡, ㉢ 업무별 점수를 산출하였다면 A설문항목의 점수를 산출할 수 있다. A설문항목의 점수는 각 업무별 점수를 평균하여 산출한다. 즉 A설문항목의 ㉠업무, ㉡업무, ㉢업무의 점수를 모두 더하여 업무수 3으로 나누면 A설문항목의 점수가 산출된다.

$$A\text{설문항목 점수} = \frac{\text{㉠업무 점수} + \text{㉡업무 점수} + \text{㉢업무 점수}}{3(\text{업무수})}$$

나. 기관총합평가형 문항의 계산

기관총합 평가형 문항

기관총합 평가형이란 질문은 개인별로 이루어지나, 점수집계는 개인별로 이루어지지 않고 기관전체로 이루어지기 때문에 기관총합 평가형이라고 한다. 외부 청렴도 설문문항 중 금품·향응·편의제공의 빈도와 제공규모를 묻는 부패직접경험 문항과 경험여부를 묻는 부패간접경험 문항, 내부청렴도 설문문항 중 인사·예산집행·업무지시 공정성 영역의 부패직접 경험 및 부패간접경험 문항, 정책고객평가의 금품·향응·편의 직간접경험 문항이 이에 해당한다.

〈 기관총합평가형 설문문항 〉

	부패직접경험	부패(직)간접경험
외부청렴도	<ul style="list-style-type: none"> 부패지수 영역의 '금품제공 빈도 및 규모' '향응제공 빈도 및 규모' '편의제공 빈도' 	<ul style="list-style-type: none"> 부패지수 영역의 '금품향응편의 제공 간접경험'
내부청렴도	<ul style="list-style-type: none"> 인사업무 영역의 '금품제공 빈도 및 규모' '향응편의제공 빈도 및 규모' 예산집행 업무의 '경험항목' 업무지시공정성의 '경험항목' 	<ul style="list-style-type: none"> 인사업무 영역의 '금품향응편의 제공 간접 경험'
정책고객평가	부패경험 영역의 금품향응편의 제공 직·간접경험	



(1) 부패직접경험 문항의 계산

① 각 기관의 총빈도, 총규모 산출

먼저, 해당 기관의 부패직접경험(금품·향응·편의 제공, 위법·부당한 예산집행, 공정한 직무수행 저해 지시 등) 총빈도와 총규모를 구한다. 즉 부패를 직접적으로 경험하였다고 응답한 응답자들의 빈도 점수를 정해진 적용값에 따라 구한 다음 이를 모두 더하면 해당 기관의 부패경험 총빈도가 된다. 총규모의 경우도 마찬가지이다. 예를 들어 ㉠응답자가 외부청렴도와 관련하여 금품을 8~10번 정도 제공하였다고 대답하였다면 ㉠응답자의 금품제공 빈도 적용값은 9이다. 마찬가지로 ㉡, ㉢, ㉣ 응답자의 금품제공 빈도 적용값을 구하여 모두 더하면 해당기관의 금품제공 총빈도가 산출된다.

㉣기관 부패직접경험 빈도(규모) = 응답자별 부패직접경험 (규모) 적용값의 합

‘12년도의 부패직접경험 빈도 또는 규모 점수를 구할 때 적용하는 값은 다음과 같다. 이 적용값은 설문문항 보완 등에 따라 매년 달라질 수 있다.

■ 외부청렴도 부패직접경험 빈도·규모 적용값

① “금품/향응/편의제공 빈도”

1번 = 1, 2번 = 2, 3번 = 3, 4~5번 = 4.5,
6~7번 = 6.5, 8~10번 = 9, 11~15번 = 13, 16번 이상 = 16

② “금품/향응 제공 규모”

5만원 이하 = 5, 6~15만원 = 10.5 16~30만원 = 23,
31~50만원 = 40.5, 51~100만원 = 75.5, 101~200만원 = 150.5,
201~300만원 = 250.5, 301~500만원 = 400.5, 501~1,000만원 = 750.5,
1,001만원 이상 = 1,001

■ 내부청렴도 부패직접경험 빈도·규모 적용값

① 인사업무 중 “금품/향응/편의 제공빈도”

1번 = 1,	2번 = 2,	3번 = 3,
4~5번 = 4.5,	6~10번 = 8,	11번 이상 = 11

② 예산집행 중 “위법·부당한 예산집행 경험 빈도”, 업무지시 공정성 중 “공정한 업무수행 저해 지시 빈도”

연1회 = 1,	연2~3회 = 2.5	분기1~2회 = 6,
월1회 = 12,	월2회 = 24	월2회 초과 = 48

③ 인사업무 중 “금품/향응 제공 규모”

50만원 이하 = 50,	51~100만원 = 75.5	101~200만원 = 150.5
201~300만원 = 250.5	301~500만원 = 400.5,	501만원 이상 = 501

④ 예산집행 중 업무추진비, 운영비·여비의 “위법·부당한 예산집행 경험규모”

50만원 이하 = 50,	51~100만원 = 75.5	101~300만원 = 200.5
301~500만원 = 400.5	501~1000만원 = 750.5,	1,001만원 이상 = 1001

⑤ 예산집행중 사업예산 “위법·부당한 예산집행 경험규모”

1,000만원 이하 = 1000,	1,001~5,000만원 = 3000.5
5,001만원~1억원 = 7500.5	1억1만원~5억원 = 30000.5,
5억1만원~10억원 = 75000.5,	10억1만원 이상 = 100001

② 각 기관의 평균빈도 평균규모 산출

기관의 부패직접경험 총빈도/총규모를 산출하였다면, 이를 기초로 기관의 부패직접경험 평균빈도 또는 평균규모를 산출한다. 평균빈도(규모)는 총빈도(총규모)를 전체 응답자수로 나누어 산출한다. 이때 응답자란 부패경험을 하였다고 응답한 사람(경험자)이 아니라 부패경험 여부에 상관없이 해당 설문에 응답한 모든 사람을 의미한다. 예를 들어 위의 점수화



방식으로 계산한 ㉔기관의 금품제공 총빈도가 10이고 전체 응답자가 100명이라면, ㉔기관의 금품제공 평균빈도는 0.1이 되는 것이다. 즉 응답자 한사람이 평균 0.1회 금품을 제공하였다는 의미이다.

$$\text{㉔응답자 부패직접경험 평균빈도(규모)} = \frac{\text{㉔기관 부패직접경험 총빈도(총규모)}}{\text{전체 응답자 수}}$$

③ 설문문항
점수 산출

부패직접경험에 대한 기관총합평가형 문항의 설문 문항 점수는 응답자의 부패경험 평균빈도(규모)를 다음의 공식에 넣어 산출한다.

■ 외부청렴도 '부패직접경험 기관총합평가형' 문항 점수 산정식

- 기관의 금품·향응·편의별 '제공빈도' 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{응답자 평균제공빈도}}{UCP_1}\right)$$

- * UCP_1 = 기관별 평균제공빈도 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- 기관의 금품·향응별 '제공규모' 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{응답자 평균제공규모}}{UCP_2}\right)$$

- * UCP_2 = 기관별 평균제공규모 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

■ 내부청렴도 '부패직접경험 기관총합평가형' 문항 점수 산정식

- 기관의 '금품·향응·편의별 제공 빈도', '위법·부당한 예산집행 경험빈도' 및 부당한 업무지시 빈도' 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{응답자 평균제공(경험)빈도}}{UCP_1}\right)$$

- * UCP_1 = 기관별 평균제공규모 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- 기관의 '금품·향응별 제공규모' 및 '위법·부당한 예산집행 경험규모' 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{응답자 평균제공(경험)규모}}{UCP_2}\right)$$

- * UCP_2 = 기관별 평균제공규모 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값



(2) 부패간접경험 문항의 계산

- ① 각 기관의 부패간접경험률 산출
 먼저, 해당 기관의 부패간접경험의 경험률을 산출한다. 즉 부패를 간접적으로 경험하였다고 응답한 응답자들의 수를 해당 기관의 전체 사례수로 나눠주면 부패간접경험률이 산출된다.

$$\text{㉠응답자 부패간접경험률} = \frac{\text{㉡기관 부패간접경험자 수}}{\text{전체 응답자 수}}$$

- ② 설문문항 점수 산출
 부패간접경험에 대한 기관총합평가형 문항의 설문문항 점수는 기관별 부패간접경험률을 다음의 공식에 넣어 산출한다.

■ 부패간접경험률에 대한 기관총합평가형 문항 점수 산정식

$$\begin{aligned} & \cdot \text{각 부패간접경험 점수} \\ & = 10 \times \left(1 - \frac{\text{부패간접경험률}}{UCP_1} \right) \end{aligned}$$

* UCP_1 = 기관별 각 부패간접경험률 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

4. 부패경험항목의 표준화

표준화 검토 배경

청렴도 점수와 순위는 부패경험 점수에 의해 크게 좌우되는 특징이 있었다. 부패경험은 단 한건이라도 발생하면 안 되는 사안으로서 청렴도 측정 모형에서 상당한 점수 비중을 구성하고 있기 때문이다. 그런데, 2002년도 측정 이후 설문조사에서 나타나는 부패경험 응답이 전반적으로 감소함에 따라 부패경험 응답이 없는 대다수의 기관과 한 건이라도 발생하는 기관과의 점수 차이는 더 크게 벌어지는 문제점이 나타나게 되었다. 즉, 기관별로 드물게 발생하는 부패경험의 유무가 해당항목의 가중치를 넘어 기관의 점수를 과도하게 좌우하게 된 것이다. 이에 따라 부패경험 항목으로 인한 과도한 점수편차를 축소할 필요성이 제기되었다.

표준화를 통한 점수산출방식의 개선

표준화는 항목 간 표준편차 차이가 큰 경우, 편차를 완화하고 상대적 비교가 가능하도록 하기 위해 사용하는 방법이다. 앞서 언급한 문제점은 편차가 큰(0점~10점) 부패경험 점수와 편차가 작은(약 7점대~약 9점대) 부패인식 점수를 그대로 합산하기 때문이므로 모든 항목에 대해 기존 방식대로 점수를 산출하되, 편차가 크게 나타나는 부패경험 항목은 편차가 모두 동일하게 적용되도록 하는 것이다. 표준화는 학교에서도 난이도가 다른 과목별 점수를 서로 비교하기 위해 사용되는 등 널리 사용되는 방법으로서, 항목(또는 과목)별로 전체의



평균과 표준편차를 이용하여 해당항목의 표준편차를 “1”로 동일화하는 것을 뜻한다.

$$* \text{기관 표준화 점수} = \text{전체기관 점수 평균}(\mu) + Z\left(\frac{X - \mu}{\sigma}\right)$$

X : 해당기관 경험 원점수, μ : 전체기관 점수 평균,
 σ : 전체기관 점수 표준편차

요약하자면, 표준화는 서로 다른 점수분포(편차)를 가진 ‘경험’항목과 ‘인식’항목을 합산할 경우에 적용되며, 이를 통하여 경험항목별 점수 차이는 모두 동일하게 청렴도 점수에 반영되는 효과를 가져오게 된다.

<표준화 결과 예시>

	A기관	B기관	C기관	D기관	E기관	평균	표준 편차
경험항목 원점수	0.00	5.00	7.00	8.00	10.00	6.00	3.81
경험항목 표준점수	4.42	5.74	6.26	6.53	7.05	6.00	1.00

$$A\text{기관 경험항목 표준점수} = 6.00 + (0.00 - 6.00)/3.81 = 4.42$$

$$E\text{기관 경험항목 표준점수} = 6.00 + (10.00 - 6.00)/3.81 = 7.05$$

⇒ 원점수가 ‘0점’이나, 상위지표 산출시 표준점수인 ‘4.42’로 집계
 전체 평균은 그대로 유지하면서 기관 간 편차가 축소됨

제 6 장

감점반영 항목의 점수화



제6장 감점반영 항목의 점수화

감점항목 구분

감점으로 반영되는 항목들은 크게 종합청렴도에 감점 반영되는 부패사건 발생현황 감점 및 신뢰도 저해행위 감점이 있으며, 외부 및 내부 청렴도에 감점 반영되는 부패제공동기 감점이 있다.



1. 부패사건 발생현황 점수화 및 종합청렴도 반영 방법

가. 부패공직자통계지수

점수화 대상범위 부패공직자통계지수 점수화에 사용되는 자료는 다음과 같은 기준을 적용하여 선정하고 있다.

① **대상기간** 부패공직자 통계 기준시점은 최종 처분확정시기 기준으로 적용하는데, 2012년 점수화 대상기간은 최근 1년간(2011.1.1~12.31)의 자료를 사용하였으나, 외부 및 내부 측정대상자 명부추출기간(전년도 7월~당해 연도 6월)과 불일치 한다는 문제가 제기되어 향후에는 부패공직자통계지수 적용대상기간과 측정대상자 명부추출기간을 일치시키도록 할 예정이다.

② **부패유형** 적용초기인 2011~2012년에는 적용대상 부패유형을 금품수수, 향응수수, 공금횡령·유용 등 금액화가 가능한 부패유형으로 한정하였다. 향후에는 부패방지법상의 모든 부패행위로 적용범위를 확대할 계획이다.

③ **적발유형** 외부기관(권익위, 감사원, 검·경찰, 총리실, 상급감독기관 등)에 의한 적발된 부패행위를 대상으로 점수화한다. 자체적발에 의한 부패행위를 제외하는 이유는 점수화 실시에 따라 기관의 자율적인 적발·처벌의지를 저해하지 않도록 하기 위함이다.



④처분유형

적용초기인 2011~2012년에는 당연퇴직 및 국가공무원법상의 경징계(견책, 감봉)와 중징계(파면, 해임, 강등, 정직)에 해당되는 유형을 점수화 대상으로 하였다. 향후에는 주의·경고·훈계 등의 처분도 포함하여 모든 징계종류에 대하여 감점처리가 될 수 있도록 처분유형을 확대할 계획이다.

처분유형은 자료선정 기준으로만 적용하고 점수화 항목으로는 반영하지 않고 있는데, 점수화로 인해 징계양정 기준이 낮아지는 등 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하기 위해서이다.

부패공직자
통계지수
산출방법

부패공직자통계지수는 부패행위로 징계를 받은 공직자의 직위별·부패금액별 가중치를 적용하고, 기관의 정원을 반영하여 최종 기관별 부패공직자통계지수를 산출한다. 직위는 ①관리직, ②중간직, ③하위직의 3개의 범주로 구분하여 가중치를 부여하고, 부패금액은 ①100만원 미만, ②100만원 이상~500만원 미만, ③500만원 이상~3,000만원 미만, ④3,000만원 이상~1억원 미만, ⑤1억원 이상의 5개 범주로 구분하여 가중치를 부여한다. 산출된 부패공직자통계지수는 감점산식기준에 따라 감점점수로 환산된 후 종합청렴도에 최종 감점 반영된다.

< 부패공직자통계지수 산출식('12년) >

□ K기관의 부패공직자 통계지수 점수 산출 공식

- W_k (K기관 부패공직자통계지수) = $(0.423)X_k^* + (0.577)Y_k^*$
 - X_k^* Y_k^* : 기관의 직위, 부패금액에 따른 UCP 변환 점수(10점 만점)

- X_k^* (K기관 직위 10점 변환 점수) = $10 \times (1 - \frac{X_k}{UCP_x})$
 - UCP는 실제 기관별로 산출된 항목별 점수들의 분포에 근거하여 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- X_k (K기관 직위 점수) =

$$\frac{(0.445)X_{k1} + (0.330)X_{k2} + (0.225)X_{k3}}{\sqrt[3]{N_k}}$$
 - X_{k1} X_{k2} X_{k3} : 관리직, 중간직, 하위직 빈도
 - N_k : k기관의 정원

- Y_k^* (K기관 부패금액 10점 변환 점수) = $10 \times (1 - \frac{Y_k}{UCP_y})$
 - UCP는 실제 기관별로 산출된 항목별 점수들의 분포에 근거하여 누적감마 확률분포의 95%에 해당되는 값

- Y_k (K기관 부패금액점수) =

$$\frac{(0.066)Y_{k1} + (0.146)Y_{k2} + (0.212)Y_{k3} + (0.261)Y_{k4} + (0.315)Y_{k5}}{\sqrt[3]{N_k}}$$
 - Y_{k1} Y_{k2} Y_{k3} Y_{k4} Y_{k5} : 5개 부패금액 범주별 빈도
 - N_k : k기관의 정원

< 부패공직자 통계지수 감점 산식('12년) >

$$\text{부패공직자 통계지수 감점} = 0.4 \times \frac{10 - (\text{부패공직자 통계지수})}{10}$$



나. 부패사건지수

점수화 대상범위

부패사건지수 점수화에 사용되는 자료는 다음과 같은 기준을 적용하여 선정하고 있다.

① 대상자료

2012년도 부패사건지수에 반영한 대상자료는 2011년 1월 1일부터 2012년 9월 30일까지 언론에 보도된 부패사건으로, 모든 사건은 해당기관의 확인 및 소명 과정을 거쳐 감사·수사·재판 과정에서 부패 혐의가 인정된 사건을 최종 자료로 반영하였다. 행정기관 정무직 공직자의 경우에는 해당기관 재임시 해당기관의 업무와 관련하여 발생한 부패사건이 재판 확정된 경우에 대상자료로 반영하였다. 향후에는 부패사건 대상자료를 부패관련 언론보도 뿐만 아니라 감사(국회, 감사원, 상급감독기관 등)에 의한 드러난 부패사건까지 확대할 계획이다.

② 부패유형

적용초기인 2012년에는 적용대상 부패유형을 금품수수, 향응수수, 공금횡령·유용, 직권남용 등으로 한정하였다. 향후에는 부패공직자통계지수와 마찬가지로 부패방지법상의 모든 부패행위로 적용범위를 확대할 계획이다.

③ 적발유형

부패공직자통계지수와 마찬가지로 기관의 자율적인 적발·처벌의지를 저해하지 않도록 자체적발에 의한 부패행위를 제외하고, 외부기관(권익위, 감사원, 검·경찰, 총리실, 상급감독기관 등)에 의해 적발된 부패사건을 대상으로 점수화한다.

< 부패사건지수 산출 과정 >



부패사건지수 산출방법

부패사건지수는 부패발생기관의 부패사례를 토대로 전문가 평가 심의회를 통해 점수가 산출된다. 전문가 평가심의회는 반부패와 관련된 학계, 언론계, 법조계, 시민단체 관계자 등으로 구성된다.

평가항목은 부패금액의 심각성 수준을 나타내는 '부패금액 수준', 부패사건 발생빈도, 연루자 직위·규모 등을 반영한 '부패행위자 직위·관행성·다수관련성', 해당기관 및 사회 전반으로의 부정적 영향력 정도를 나타내는 '부정적 영향력'으로 구성된다. 부패사건이 발생한 기관별로 이러한 항목에 대해 약간 부패(0점)에서 매우 부패(11점)까지의 11점 의미 분별척도로 평가된다. 산출된 부패사건지수는 감점 산식기준에 따라 감점점수로 환산된 후 종합청렴도에 최종 감점 반영된다.



<부패사건지수 산출식('12년)>

□ K기관의 부패사건지수 점수 산출 공식

$$\bullet W_k(\text{K기관 부패사건지수 점수}) = (0.295)X_k^* + (0.375)Y_k^* + (0.330)Z_k^*$$

$$\bullet X_k(\text{K기관 부패금액수준}) = \sum_{h=2}^{n-1} PX_{kh} \div (h_n - 2)$$

PX_{kh} : 부패금액수준에 대한 h전문가의 k기관 평가 점수

※ 아래첨자 $h=1$ 은 최하 점수, $h=n$ 은 최고 점수를 의미함.

$$\bullet Y_k(\text{K기관 관행성·다수관련성}) = \sum_{h=2}^{n-1} PY_{kh} \div (h_n - 2)$$

PY_{kh} : 관행성·다수관련성에 대한 h전문가의 k기관 평가 점수

※ 아래첨자 $h=1$ 은 최하 점수, $h=n$ 은 최고 점수를 의미함.

$$\bullet Z_k(\text{K기관 부정적 영향력}) = \sum_{h=2}^{n-1} PZ_{kh} \div (h_n - 2)$$

PZ_{kh} : 부정적 영향력에 대한 h전문가의 k기관 평가 점수

※ 아래첨자 $h=1$ 은 최하 점수, $h=n$ 은 최고 점수를 의미함.

< 부패사건지수 감점 산식('12년) >

$$\bullet \text{정무직공직자 경우} = \text{최대감점폭}(0.15) \times \left(\frac{10 - \text{기관의 부패사건지수}}{10} \right)$$

$$\bullet \text{공직유관단체 경우} = \text{최대감점폭}(0.40) \times \left(\frac{10 - \text{기관의 부패사건지수}}{10} \right)$$

2. 신뢰도 저해행위의 제재 및 종합청렴도 반영 방법

신뢰도
저해행위
감점 유형

신뢰도 저해행위는 종합청렴도에서 감점하는 방식으로 반영하고 있는데, 감점은 크게 설문감점과 점검 감점으로 나눌 수 있다.

설문감점

설문감점은 외부 및 내부청렴도 측정시 서베이에 참여하는 평가자를 대상으로 해당 공공기관이 평가자에 대해 호의적인 평가를 유도하는 등의 행위를 하였는지를 설문하여, 그 응답수와 조사 표본수를 고려한 산식의 감점기준에 따라 감점한다.

< 설문감점 산출식 >

$$\text{호의적 응답 감점} = 0.5 \times \frac{\text{외부} + \text{내부 호의적 응답 요청수}}{\sqrt{(\text{외부} + \text{내부 표본수})}}$$

점검감점

현지점검 또는 명부점검을 통해 측정대상자 명부 누락·조작, 표본관리행위 등이 적발된 경우 에도 종합 청렴도 점수에 감점반영하게 된다. 감점대상이 되는 측정대상자 명부 이상에는 측정대상자 명부 연락처의 임의변경, 무자격자 기재, 측정대상자 누락 등이 있으며, 표본관리행위로 간주되는 행위는 민원인 사전접촉을 통한 호의적 평가 유도행위, 교육·회의를 통한 내부직원 독려 등이 있다.



점검에 의한 신뢰도 저해행위에 대해서는 그 유형과 측정결과의 회복 가능성을 고려하여 보완·주의 요구, 청렴도 점수감점, 조사 무효화, 위반사실 공표 등 제재조치를 취한다. 제재조취시에는 객관적인 평가를 위해 위원회 및 외부 전문가들로 구성된 ‘신뢰도 저해행위 심의위원회’에서 제재수준을 결정한다.

3. 부패 제공 동기 점수화 및 외·내부 청렴도 반영 방법

부패동기감점

부패 경중을 판단함에 있어 빈도, 규모 등과 더불어 중요하게 고려해야 될 부분은 부패행위의 동기 혹은 부패가 발생한 원인 등과 같은 부패 정황이다. 즉 부패를 제공하게 된 상황이나 이유도 평가에 고려될 필요가 있는 것이다. 그간 외부청렴도의 금품·향응·편의 제공동기 문항과 내부청렴도 인사 관련 금품·향응·편의 제공동기 문항은 그 결과를 참고자료로만 활용하였으나, 2012년부터 부패제공 동기내용에 따라 감점을 적용하였다.

공직자 요구에 의한 제공

설문에서 부패 발생 원인 및 동기를 묻는 질문의 항목으로는 ‘공무원(직원)이 요구해서’, ‘신속한 업무 처리를 위해’, ‘관련 정보 수집을 위해’, ‘처벌 무마나 완화 등을 위해’ 등으로 구성되어 있으며, 이 중 ‘공무원(직원)이 요구해서’는 다른 항목 보다 부패 원인이 심각하기 때문에 요구에 의한 제공일 경우 감점을 적용하였다.

감점 점수 산출식

외부청렴도와 내부청렴도 각각의 부패 제공동기 문항 보기 중 ‘공무원(직원)이 요구해서’ 부패를 제공했다는 응답수와 조사 표본수를 고려한 산식의 감점 기준에 따라 외부청렴도와 내부청렴도 점수에서 각각 감점을 하였다.

< 외부·내부청렴도 부패제공동기 감점 산식 >

$$\text{외부(내부)부패제공동기 감점} = \text{상수} \times \frac{\text{외부(내부)부패제공동기응답수}}{\sqrt{\text{외부(내부)표본수}}}$$

부록 1

청렴도 측정 명부 작성방법 및 양식('12년기준)



▣ 외부청렴도 측정대상자 명부 작성 양식

○○○ 업무 민원인 명부(예시)

일련 번호	제출 기관	세부 업무명	업 무 처 리 일	업 무 처 리 부 서	업 무 처 리 실·국 (본부)	금액 (천원)	불이익 처 여 분 부	민원인	대리/ 대행인	원도급사		하도급사		직급 상 자
										현장 소장	공무 팀장 (공사 팀장)	현장 소장	공무 팀장 (공사 팀장)	
1	조달청	구매	2011-07-01	외자 장비과	국제 물자국	13600	○							
2	대구 지방청	용역	2011-12-01	자재 구매과		10000								

※ 측정대상자 명부작성 유의사항을 참조하여 작성

<작성요령>

- 제출기관** : 측정대상자를 제출한 기관 단위명 기재
 ※ 예) 본부 제출의 경우 해당 기관명 기재, 하위기관(지방청 등)은 하위기관명 기재
- 세부업무명** : 측정대상업무가 세부분야/업무로 구분되는 경우 세부업무/분야를 기재
 ※ 기관별 외부청렴도 측정업무의 “세부업무”를 참조하여 기재
 ※ 예) “계약 및 관리업무”의 경우 구매, 용역, 공사로 구분
- 업무처리일** : 계약일, 신고일, 등록일, 허가일 등 처리일자 기재
- 업무처리부서** : 업무처리를 한 부서의 명칭을 기재
- 업무처리 실·국** : 업무처리를 한 부서의 상위 실·국 또는 본부의 명칭을 기재(실·국 또는 본부별 측정수요를 제출한 기관은 기재 필수)
- 금액** : 계약금액, 보조금 액수 등(단위 : 천원)
 ※ 계약 및 관리, 지자체 보조 및 관리, 민간단체 보조 및 관리 등 재정지출과 관련된 업무의 경우에만 기재
- 불이익처분 여부** : 측정대상업무와 관련하여 지체상금 부과, 단속 및 적발, 과징금 부과 등 측정대상자에게 불이익 처분을 내린 경우 ‘○’으로 표시
- 기관·업체명** : 측정대상자가 기관이나 업체인 경우 기관·업체명을 기재(측정대상자가 개인인 경우는 작성하지 않음)
 ※ 측정업무가 ‘계약 및 관리(또는 국제거래 및 계약·관리)업무 1개인 측정대상기관은 계약자 이외에 입찰참가자도 모두 기재(최저가낙찰은 계약자만 기재)

9. **성명** : 측정대상자 개인 성명 또는 기관·업체의 업무담당자 성명 기재
 ※ 공사계약·감독업무의 경우 원도급사의 현장대리인, 공무원장, 공사팀장, 하도급사의 현장대리인 등의 성명, 전화번호 모두 기재
 ※ 대기관업무의 경우 상대실무자의 직근 상급자의 성명·전화번호를 추가 기재
 ※ 용역의 경우 계약상대방이 아닌 책임연구원(프로젝트 매니저 등)의 성명과 전화번호를 기재할 것
10. **전화번호** : 측정대상자 전화번호 기재(핸드폰 번호 기재가 원칙, 유선번호의 경우 지역번호 반드시 기재)
11. **이메일주소** : 측정대상자 이메일주소 기재
12. **대리/대행인** : 인허가 등의 업무를 대행하는 자(변리사, 변호사, 노무사, 관세사, 건축시공자 등)가 있는 경우 **민원인과 대리인을 함께 기재**
13. **제출 형식** : 엑셀파일로 제출

■ 외부청렴도 측정대상자 명부 표지 작성 양식

측정기관명	고 용 노 동 부	
측정업무명	훈련기관 지도점검	
자료제출기관	서울지방노동청 ※ 실제로 측정대상자 명부를 작성한 기관명 기재 (본부, 소속기관, 지방사무소 별로 표지 구분)	
제 출 건 수	총 건 수 : 1,234 건	
제출명부 특이사항	(예시) ○ 전화번호 ○○건 미기재(미기재 사유 적시) ○ 대상기간 : '11. 7월 ~'12. 6월 ※ 측정대상자가 많아 사전에 제출대상기간을 할당한 경우(홀수월/짝수월/짝수분기 등), 실제 제출대상기간을 적시 ○ 기타 특이사항	
제 출 자	부 서 명	고용지원센터
	직위(급)	담당(사무관)
	성 명	홍 길 동 ※ 실제로 측정대상자 명부를 작성한 자의 성명을 기재
	연 락 처	02-123-4567



■ 내부청렴도 측정대상자 명부 작성 양식

○○○부·청·위원회(기관명) 내부청렴도 측정관련 직원명부

일련 번호	소속	직렬	직급	성명	성별	근무 년수	e-mail 주소	전화번호 (핸드폰)
1								
2								
3			이	하		생	락	

<작성요령>

1. 소속 : “○○실·국(○○지방청) ○○과”로 표기
 2. 직렬 : 일반직, 별정직, 기능직 등 직렬 표시
 3. 직급 : 직급체계가 다른 경우 해당 상당직급으로 표시
 4. 근무년수 : 현직급 근무년수
 5. e-mail 주소 : 개인 메일 제출
 6. 전화번호 : 조사기간 중에 본인과 연락 가능한 전화번호 기재
※ 휴대전화번호 우선 기재
 7. 제출 형식 : 엑셀파일로 제출
- ※ 내부청렴도 직원 명부 제출시 기관(소속기관 포함)의 정원표, 직제도 함께 제출

■ 정책고객 측정대상자 명부 표지 작성 양식

○○○(기관명) 전문가 현황

일련 번호	전문가 유형	소속기관	성명	전화	이메일
1					
2					

<작성요령>

1. 전문가 유형 : 아래의 유형 중 해당유형 기재
 - 출입기자 : 해당기관의 출입 기자단
 - 국회보좌관 : 해당기관 소속 상임위원회 의원의 보좌관
 - 퇴직공직자 : 해당기관에서 2년 이내 퇴직한 공직자(부패행위 관련 퇴직자 제외)
 - 학계 : 해당기관의 자문교수, 연구원 등
2. 소속기관 : 구체적인 소속단체 · 기관을 기재
 - ※ 출입기자의 경우 소속 언론사, 보좌관의 경우 소속 위원회와 의원명 기재
3. 제출 형식 : 엑셀파일로 제출

○○○(기관명) 업무관계단체 현황

※ 단체에 속한 개인 명부가 아닌 단체의 명단을 제출

일련 번호	단체유형	단체명	대표자 성명	대표 전화	이메일
1					
2					

<작성요령>

1. 단체 유형 : 아래의 유형 중 해당유형 기재
 - 공공기관 : 해당기관의 산하단체
 - 이익단체 : 해당기관과 업무관련성이 높은 협회, 퇴직자 모임 등 이익단체
 - ※ 기업대상의 업무를 수행하는 기관의 경우 업종 · 규모 등 기업유형에 따라 관련 단체 · 협회에 관한 사항 기재 (예시 : 의사회, 중소기업연합회 등)
 - 시민단체 : 해당기관과 업무관련성이 높은 시민단체
2. 제출 형식 : 엑셀파일로 제출

부록 2

자체청렴도 측정 세부 가이드라인



① 필요성

- 다수의 기관들이 **청렴시책의 일환**으로 권익위 주관 공공기관 청렴도 측정과 별도로 **자체청렴도**를 측정하고 있는 상황
 - ‘해피콜’, ‘민원만족도 조사’ 등 다른 명칭을 사용하고 있는 경우에도 청렴도 관련 설문항목이 포함된 경우가 많음
- 자체청렴도 측정이 조사표본 관리 수단으로 **변질될 우려**, **세부 기준을 제시함으로써 신뢰도 저해행위 발생을 사전에 방지할 필요**

② 세부내용

[외부청렴도 관련]

- **부패취약분야 진단 및 의견수렴** 등 자율적 개선노력의 일환으로 이루어지는 자체청렴도 측정은 **최대한 보장**
 - ‘**자체청렴도 측정**’과 ‘**해피콜**’을 구분하여 가이드라인을 제시, 일상적인 의견수렴 활동은 연중 수행할 수 있도록 개선

< 자체청렴도 측정과 해피콜의 구분 >

- ① **해피콜** : ‘해피콜’, ‘민원만족도 조사’, ‘청렴엽서’ 등 **명칭을 불문**하고 민원인을 대상으로 전화, e-mail, 방문, 엽서 등을 이용해 실시하는 각종 조사 중 **청렴도 관련 항목**(‘12년 권익위 주관 공공기관 청렴도 조사 설문지 기준’)이 **1~3개** 포함된 조사로, 해당 민원업무 처리일이 속한 **당월 또는 익월 말일까지** 조사가 완료되는 경우에 한함
- ② **자체청렴도 측정** : 명칭을 불문하고 **청렴도 관련 항목이 포함된** 조사 중, **해피콜에 해당하지 않는 모든 조사**
 - ※ 예시) 청렴도 관련 항목 4개 이상인 경우, 청렴도 관련 항목이 3개 이하지만 분기별로 조사하는 경우 등

- **설문응답자 보호** 및 조사표본 관리 등 **신뢰도 저해행위 발생** 방지를 위해 일부 설문항목에 대해서는 **엄격한 금지기준 적용**
 - **부패직접경험** 및 **부패간접경험**에 대한 설문은 **경험여부만을 각각 하나의 항목으로** 구성하여 설문

- **부패금액·빈도, 직접·간접경험의 구체적인 내용 등 세부사항에 대한 설문은 금지²⁾**

※ 설문금지 기준은 자체청렴도 측정과 해피콜 모두에 적용됨

< 부패직접·간접경험 설문(안) >

○ **허용**되는 경우(예시)

- 부패직접경험 : 지난 1년간 △△업무처리과정에서 ○○기관 직원에게 **금품** **이나** **향응 또는 편의**를 제공하신 적이 있으십니까?
- 부패간접경험 : 지난 1년간 △△업무처리과정에서 선생님의 가족이나 동료 등 주변사람들이 ○○기관 직원에게 금품이나 향응 또는 편의를 제공했다는 사실을 **듣거나 보신적이 있으십니까?**

○ **금지**되는 경우(예시)

- 부패직접경험
 - ① 지난 1년간 △△업무처리과정에서 ○○기관 직원에게 **금품**을 제공하신 적이 있으십니까?
 - ①-1. 지난 1년간 제공하신 금품은 **모두 얼마**입니까?
 - ② 지난 1년간 △△업무처리과정에서 ○○기관 직원에게 **향응**을 제공하신 적이 있으십니까?
 - ②-1. 지난 1년간 제공하신 향응은 **모두 몇회**입니까?
- 부패간접경험
 - ① 지난 1년간 △△업무처리과정에서 선생님의 가족이나 동료 등 주변사람들이 ○○기관 직원에게 금품이나 향응 또는 편의를 제공했다는 사실을 듣거나 보신적이 있으십니까?
 - ①-1. 간접경험은 **누구로부터 전해들으셨습니까?**
 - ①-2. 간접적으로 경험한 부패의 **구체적인 내용은 무엇**입니까?

2) 현행 청렴도 측정모형에서 부패경험점수는 평가대상인 600개 이상 공공기관의 부패경험을 상대평가하는 것으로 기관 단위에서 빈도와 규모를 조사하는 것은 조사의 실익이 없고, 오히려 응답자의 과도한 부담 및 조사표본 관리 등의 문제를 초래하므로 자체청렴도 측정에서 금지



- 자체청렴도 측정 또는 해피콜 실시 **기본계획**³⁾, **조사 결과**⁴⁾, **조사 모집단 리스트**⁵⁾ 등 관련 자료 권익위 제출
- (i) **부패직접경험** 및 **부패간접경험**을 설문에 **포함하지 않은** 경우, 조사 실시전에 **기본계획**의 내용만 권익위 담당자와 협의
- (ii) **부패직접경험** 또는 **부패간접경험**을 설문에 **포함하는** 경우, 조사 실시전에 **기본계획**의 내용을 권익위 담당자와 협의하고,
 - 신뢰도 저해여부 판단, 표본중복 최소화, 측정업무 선정 참고 등을 위해 **조사 결과** 및 **조사대상 모집단 리스트**도 권익위로 제출

[내부청렴도 관련]

- 그간 연중 금지되었던 **내부직원 대상 청렴도 측정**은 권익위 주관 공공기관 청렴도 측정기간 외에는 **부분적으로 허용**하되,
 - **문제점 진단 및 의견수렴**을 위한 ‘**개방형 질문**’만 허용
 - ※ Yes / No로 응답할 수 없는 개방형 질문만 가능. 객관식 금지, 주관식인 경우에도 Yes / No로 답변하게 되는 설문은 금지

< 내부직원 대상 의견수렴 허용 범위 >

- **허용**되는 개방형 질문(예시)
 - 우리 기관의 인사 투명성을 제고하기 위해 가장 시급히 해결해야 할 문제는 무엇이라고 생각하십니까?
 - 우리 기관의 청렴도 향상을 위해 조직문화 측면에서 꼭 개선되었으면 하는 점이 있다면 말씀해주시요.
- **금지**되는 질문(예시)
 - 귀하가 근무하는 부서에서 업무추진비를 위법하게 집행하는 경우가 있습니까?
 - 우리 기관 고위직들이 부당한 업무지시를 하는 경우가 있다고 생각하십니까?

- 내부직원 대상 의견수렴의 경우 **기본계획**과 **조사 결과**만 제출
 - ※ 구체적인 제출기준 및 내용은 외부청렴도의 경우와 동일함

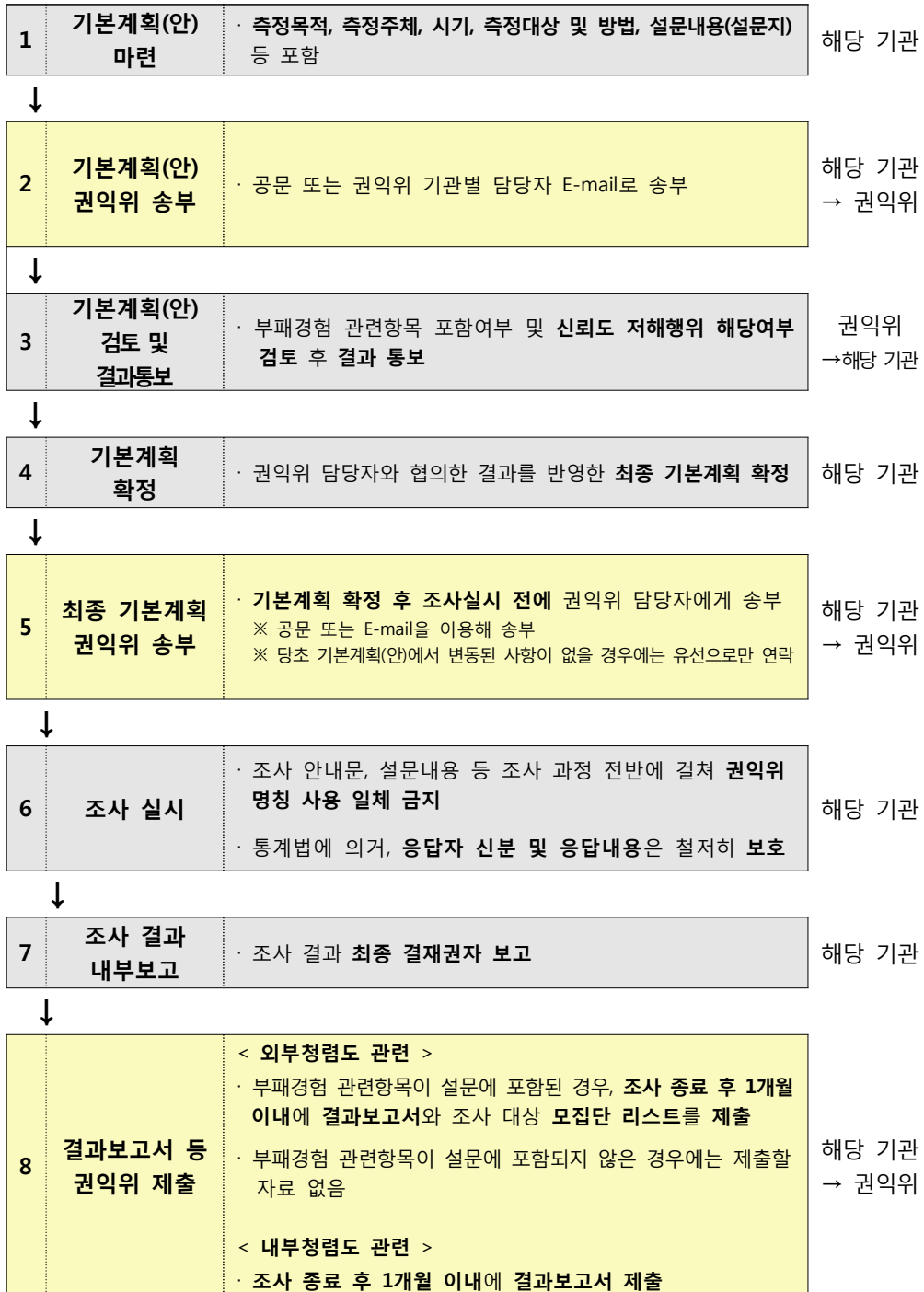
- 3) 기본계획에는 측정목적, 측정주체, 시기, 측정대상 및 방법, 설문내용(설문지 첨부) 등이 포함되어야 하며, 해당문서의 최종 결재권자에게 보고된 것과 동일한 것을 제출하여야 함. 비전자문서일 경우에는 결재권자의 결재가 포함된 문서를 스캔파일로 제출하여야 함
- 4) 조사 결과 역시 해당문서의 최종 결재권자에게 보고된 것과 동일한 것을 제출하여야 하며, 비전자문서일 경우에는 결재권자의 결재가 포함된 문서를 스캔파일로 제출하여야 함
- 5) 사전에 설문대상자로 포함된 모집단 리스트 전체를 의미함. 실제 설문조사에 응답한 응답자 리스트를 제출하는 것이 아님에 유의

< 표 > 자체청렴도 및 해피콜 허용기준(요약)

구분		권익위 주관 청렴도 조사기간 외 (1~6월, 12월)		권익위 주관 청렴도 조사기간 중 (7월~11월)
		부패직접경험·간접경험이 포함되지 않은 경우	부패직접경험·간접경험을 포함한 경우	
외 부 청 렴 도	자 체 청 렴 도	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 기본계획 수립 후 권익위 담당자와 협의한 경우에 한해 허용 • 측정대상 업무, 설문내용 등 제한 없음 • 최종 확정된 ①기본계획만 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 기본계획 수립 후 권익위 담당자와 협의한 경우에 한해 허용 • 측정대상 업무, 설문내용 등 제한 없음 ※ 단 부패경험항목은 경험여부만을 하나의 항목으로 구성 • ①기본계획 + ②조사 결과 + ③모집단 리스트 제출 	모든 자체청렴도 측정 금지
	해 피 콜	부패직접경험·간접경험이 포함되지 않은 경우	부패직접경험·간접경험을 포함한 경우	<p>좌동</p> <p>※ 해피콜은 측정 기간 중에도 허용하되, 부패경험 포함 여부에 따라 허용범위 구분</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • 측정 기본계획 수립 후 권익위 담당자와 협의한 경우에 한해 허용 • 측정대상 업무, 설문내용 등 제한 없음 • 최종 확정된 ①기본계획만 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 기본계획 수립 후 권익위 담당자와 협의한 경우에 한해 허용 • 측정대상 업무, 설문내용 등 제한 없음 ※ 단 부패경험항목은 경험여부만을 하나의 항목으로 구성 • ①기본계획 + ②조사 결과 + ③모집단 리스트 제출 	
	내 부 청 렴 도	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 기본계획 수립 후 권익위 담당자와 협의한 경우에 한해 허용 • 부패경험을 설문항목에 포함할 수 없으며 문제점 진단 및 개선 의견 수렴을 위한 개방형 질문만 가능 ※ 객관식 및 단답형 주관식 금지 • ①기본계획+②조사 결과 제출 		모든 자체청렴도 측정 금지
	공 통 사 항	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 자료는 공문 또는 권익위 담당자 e-mail로 제출·협의 • 이미 관련 계획이 수립되어 추진 중인 사안에 대해서도 협의 요망 • 모든 자체청렴도 또는 해피콜 조사에 권익위 명칭 사용 금지(설문제목, 안내문, 설문내용 포함) ※ 권익위 주관 평가로 오인할 가능성 차단 • 통계법에 의거, 응답자의 신분 및 응답내용은 보호되어야 함에 유의 		



③ 자체청렴도 및 해피콜 조사 프로세스



4 가이드라인 위반시 제재 강화

- **협이되지 않은 자체청렴도 측정 또는 청렴도 항목이 포함된 해피콜 조사는 모두 신뢰도 저해행위로 간주**
 - 전년도에 협의를 거쳐 조사를 실시하고 금년에 동일한 방법으로 추진하는 경우에도 협의 필요
 - ※ 기 시행되고 있는 해피콜 조사도 공문접수 즉시 권익위 담당자와 협의 요망
- 위반 내용의 **경중에 따라** 종합청렴도 및 반부패 경쟁력 평가에서 차등 감점
 - 사전협의 없는 조사, 협의 내용과 다른 조사, 자체청렴도 금지 기간 중 조사, 응답자 비밀보호의무 위반, 조사결과 제출 지연·누락, 권익위 주관 청렴도 조사 모집단 제출시 특정 조사표본 누락 등
 - 기타 청렴도 측정의 신뢰도를 저해하는 행위 발생시 유사 사례를 참고하여 감점 적용
 - ※ 위원회 및 외부 전문가들로 구성된 '신뢰도 저해행위 심의회의'에서 제재 수준 결정

5 행정사항

- 자체청렴도 및 해피콜 조사 기본계획(안) 협의
 - 기본계획(안) 수립 후 즉시
- 최종 기본계획 권익위 송부
 - 권익위 협의내용이 반영된 최종 기본계획 수립 후 조사 실시 전
- 조사 결과보고서 및 모집단 제출
 - 조사 종료 후 1개월 이내

부록 3

자주 묻는 질문들



■ 청렴도 일반 관련

- 청렴도 측정은 왜 하나요?
- 청렴도 측정은 왜 설문조사로 진행하나요?
- 청렴도 측정은 왜 리서치 회사에서 조사하나요?
- 청렴도에 기관의 반부패 노력이 반영되지 않는 이유는 무엇인가요?
- 부패인식지수란 무엇이며, 청렴도 측정과 무엇이 다른가요?
- 청렴도 측정과 민원인 만족도의 차이가 무엇인가요?

■ 측정대상기관 및 측정업무 관련

- 같은 A부 산하기관인데 왜 ㉠기관은 청렴도 측정을 하지 않나요?
- 기획재정부가 고시한 공공기관이 아닌 공직유관단체도 청렴도 측정을 하나요?
- 우리 기관의 측정대상업무를 바꾸고 싶은데 어떻게 해야 하나요?
- 우리 기관의 측정대상업무는 민원인과 관련이 없어요. 측정대상업무로 부적절해요.
- 우리 기관의 측정대상업무는 부패개연성이 없어요. 측정대상업무로 부적절해요.
- 우리 기관의 측정대상업무는 업무성격상 안좋은 응답이 나올 수밖에 없어요. 다른 기관에 비해 불리해요.

■ 측정절차 관련

- 측정대상자 명부는 개인정보인데 청렴도 측정에 사용해도 되는 건가요?
- 측정대상자 명부는 어떻게 제출하나요?
- 청렴도 측정시, 각 기관별로 몇 표본씩 측정하나요?

- 청렴도 측정시, 측정대상 업무별로 몇 표본씩 측정하나요?
측정대상자가 많은 업무는 더 많은 표본을 측정하나요?

■ 신뢰도 저해행위 및 현지점검 관련

- 청렴도 측정기간 중에 기관별 자체청렴도 측정은 하지 말라고 하는데, 왜인가요?
- 기관별 자체청렴도 측정은 언제 어떻게 할 수 있나요?
- 신뢰도 저해행위가 무엇인가요?
- 청렴도 측정 관련 현지점검 대상기관은 어떻게 선정하나요?
- 권익위 현지점검에서 적발되면 어떻게 되나요?

■ 측정결과의 발표 및 활용 관련

- 청렴도 결과 발표시 꼭 기관별 점수를 발표해야 하나요?
- 금품이나 향응을 받은 공무원 명단을 알려주세요.
- 금품이나 향응을 주었다고 대답한 민원인이 누구인지 알려주세요.
- 청렴도 점수를 높이려면 어떻게 해야 하나요?

■ 청렴도 측정모형 일반

- 종합청렴도는 무엇인가요? 종합청렴도가 발표되지 않는 기관이 있는데 왜인가요?
- 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 가중치는 어떻게 결정된 것인가요?
- 우리 기관은 인사도 공정하게 하고 예산도 투명하게 집행하고 있는데 왜 내부청렴도가 만점이 안 나오나요?



- 우리 기관은 인사나 예산과 관련해서 감사원에 적발된 사례도 없는데 왜 외부청렴도 점수가 낮게 나오나요?
- 부패지수는 높게 나와야 좋은 것인가요? 낮게 나와야 좋은 것인가요?

■ 청렴도 산출방법

- 부패지수, 책임성지수, 투명성지수를 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?
- 외부청렴도의 경우 각 측정업무가 같은 비중으로 반영된다고 합니다. 그러면 각 업무별 청렴도 점수를 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?
- 금품제공률이 무엇인가요?
- 부패경험 점수가 0점이 나올 수도 있나요?
- 기관별 보고서의 점수표에서 부패인식점수와 부패경험점수를 가중치를 곱하여 합산해도 부패지수 점수가 계산되지 않는 이유는 무엇인가요?

■ 청렴도 일반 관련

Q1. 청렴도 측정은 왜 하나요?

→ 청렴도 측정은 공공기관의 내외부 고객(민원인, 소속직원, 정책고객)의 평가를 통해 공직사회의 부패실태와 원인을 정확하게 파악하기 위하여 실시하는 것입니다. 언론보도 등 제한적 정보에 기초한 기관 이미지 위주의 평가가 이루어진다면 해당기관에 대한 정확한 측정이 될 수 없습니다. 이를 방지하기 위해서 청렴도 측정은 공공기관의 업무를 직접 경험한 국민과 소속직원, 그리고 전문가·업무관계자 등의 정책고객을 대상으로 서베이를 실시하며, 이와 더불어 부패사건 발생현황 등 객관적인 자료를 기반으로 결과를 도출합니다.

Q2. 청렴도 측정은 왜 설문조사로 진행하나요?

→ 공직사회의 부패수준 진단과 반부패 전략의 수립을 위해서는 사실에 기초한 평가와 분석이 중요합니다. 공직 내부는 소속직원, 외부는 해당 공공기관의 업무를 직접경험한 국민, 공직자, 정책고객이 해당 기관의 청렴도에 대하여 '현재 상태'에 대하여 응답할 수 있는 바, 이들 응답자에 대하여 해당기관에 대한 솔직한 답변을 이끌어 내기 위해서는 무엇보다 응답자의 신분의 '익명성'과 내용의 '비밀성'이 보장되어야 하고, 응답자의 신분보장과 응답내용의 비밀이 철저히 보장되는 설문조사 방식이 적합합니다.

국제적으로 권위 있는 국제투명성기구(Transparency International)의 국가별 부패인식지수(CPI)도 상당부분 설문조사 방법을 사용하고 있는 등 설문조사방법은 세계적으로 널리 통용되는 부패수준 측정방법입니다.



한편, 2011년부터는 기관별로 발생한 부패사건 현황을 평가에 반영함으로써 부패행위에 관한 객관적 자료로 측정을 보완하였습니다.

Q3. 청렴도 측정은 왜 리서치 회사에서 조사하나요?

→ 공공기관 청렴도 측정을 위해서는 20만명이 넘는 평가자에 대한 설문조사가 실시되어야 합니다. 이러한 대규모 조사를 위해서는 전문적인 조사인력과 시설을 갖춘 민간 전문조사기관이 담당하는 것이 정확하고 효율적인 조사를 진행할 수 있기 때문에 매년 공개경쟁입찰을 통해 선정된 전문조사기관에 설문 조사를 위탁하고 있습니다.

Q4. 청렴도에 기관의 반부패 노력이 반영되지 않는 이유는 무엇인가요?

→ 공공기관 청렴도 측정에서 '청렴도'란 공직자의 입장에서 스스로 얼마나 청렴하게 업무를 수행했는가를 판단하는 개념이 아니라 행정의 수요자가 '고객의 입장에서 평가하는 청렴도'를 의미합니다.

각 기관의 반부패 노력 정도는 이러한 청렴도 측정의 개념과는 차이가 있기 때문에 청렴도 측정에 포함할 수 없습니다. 각급 기관의 부패방지 노력 정도에 대해서는 '반부패 경쟁력 평가'라는 별도의 평가를 실시하여 결과를 발표하고 있습니다.

Q5. 부패인식지수란 무엇이며, 청렴도 측정과 무엇이 다른가요?

→ 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)란 국제 투명성기구(TI, Transparency International)에서 매년 발표하는 국가별 청렴도입니다. 이는 한 국가의 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로, 국제

경영개발원(IMD), 세계경제포럼(WEF), 정치경제위험자문공사(PERC) 등 여러 국제평가기관에서 국내외 기업경영자 등을 대상으로 실시한 부패관련 인식조사 결과와 국가분석전문가(애널리스트)의 분석 결과 등을 집계하여 발표합니다. 0~100점(2011년까지는 10점 만점)으로 발표되며 점수가 높을수록 청렴한 수준을 나타냅니다.

반면에 청렴도 측정은 공공기관의 청렴수준을 측정하는 지표로, 평가자는 공공기관의 업무를 직접 경험한 민원인, 소속직원, 정책고객 등으로 국제투명성기구의 부패인식지수와는 평가대상, 평가자 및 지표 등에서 차이가 있습니다.

한편, 국제투명성기구의 부패인식지수 2012년도 조사대상국은 176개국이며, 우리나라는 56점으로 45위, OECD 34개 국가 중에서는 27위를 기록했고, 덴마크, 핀란드, 뉴질랜드가 90점으로 1위를 기록하였습니다.

Q6. 청렴도 측정과 민원인 만족도의 차이가 무엇인가요?

→ 청렴도 측정과 민원인 만족도는 측정하는 대상과 내용이 다릅니다. 민원인 만족도는 주요 민원업무를 대상으로 실시하지만 청렴도 측정은 기관의 주요 대민·대기관 업무를 대상으로 실시합니다. 또한 민원인 만족도는 업무수행의 신속성, 정확성, 친절성, 신뢰성 등을 주로 조사하지만, 청렴도 측정은 업무수행 과정에서 부패행위 등이 있었는지 여부, 업무처리절차나 담당자의 업무 태도에 부패개연성이 있었는지 여부를 중점적으로 조사합니다.



■ 측정대상기관 및 측정업무 관련

Q1. 같은 A부 산하기관인데 왜 ㉠기관은 청렴도 측정을 하지 않나요?

→ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」상 청렴도 측정대상기관에 포함된다 하더라도 모든 기관에 대해 청렴도 측정을 실시하는 것은 아닙니다. 특히 기관수가 많은 공직유관단체의 경우에는 대민·대기관 업무비중, 측정이 가능할 정도의 충분한 연간 처리 건수 등을 고려하여 측정대상기관을 선정합니다.

Q2. 기획재정부가 고시한 공공기관이 아닌 공직유관단체도 청렴도 측정을 하나요?

→ 청렴도 측정 대상이 되는 공직유관단체는 「공직자윤리법」상 공직유관단체입니다. 따라서 기획재정부가 고시한 공공기관에 해당하지 않더라도 「공직자윤리법」상 공직유관단체에 해당된다면 청렴도 측정대상이 됩니다.

Q3. 우리 기관의 측정대상업무를 바꾸고 싶는데 어떻게 해야 하나요?

→ 측정대상업무를 선정은 매년 3월~6월에 이루어집니다. 권익위는 먼저 당해 연도 측정대상업무 선정 기준을 정하고 이 기준에 맞춰 측정대상업무 검토를 진행합니다.

측정대상업무를 변경을 원하는 경우 측정대상업무 검토기간중 측정대상업무를 변경 필요성, 관련 통계 등 근거자료, 대체 측정업무 등을 권익위로 보내주시면 측정대상업무 검토시 함께 검토되며, 측정대상업무 선정 기준에 부합하는 경우 반영될 수 있습니다.

**Q4. 우리 기관의 측정대상업무는 민원인과 관련이 없어요.
측정대상업무로 부적절해요.**

→ 민원업무가 아니더라도 외부청렴도 측정대상업무로 선정될 수 있습니다. 외부청렴도 측정대상업무는 기관의 대민·대기관 업무중 부패발생 개연성이 높은 업무를 중심으로 선정됩니다. 이 중에는 인·허가 등 민원업무도 있지만, 계약·공사 등 일반 국민을 대상으로 하는 경우, 보조금 지원·감독 등 다른 기관을 대상으로 하는 경우, 지도단속 등 특정한 업체를 대상으로 하는 경우 등 다양하기 때문입니다.

Q5. 우리 기관의 측정대상업무는 부패개연성이 없어요. 측정대상업무로 부적절해요.

→ ‘부패개연성’이 있는지 여부는 응답자인 국민의 입장에서 판단되어야 합니다. 단속 등 침익적 업무와 인·허가 등 국민에게 특정한 권한을 주는 업무는 물론이고, 해당 업무가 국민에게 영향을 줄 수 있는 경우에는 계약·검사·심사 등의 업무라도 모두 측정대상에 포함됩니다.

또한 청렴도 측정 모형은 부패 측면뿐 아니라 책임성·투명성까지 측정하도록 설계되어 있으므로 사실상 기관의 모든 대민·대기관 업무는 청렴도 측정대상 업무로 선정될 수 있습니다.

다만 인터넷 상담 등 국민과 접촉이 전혀 없는 업무, 증명서 발급 등 단순반복적 행정업무는 측정대상업무에서 제외됩니다.



Q6. 우리 기관의 측정대상업무는 업무성격상 안 좋은 응답이 나올 수밖에 없어요. 다른 기관에 비해 불리해요.

→ 청렴도 측정의 목적은 기관의 부패실태와 원인을 정확하게 진단하기 위한 것입니다. 그렇기 때문에 기관의 대표적인 대민·대기관 업무를 측정대상업무로 선정하는 것입니다. 응답이 잘 나올 것 같은 업무만 측정한다면 청렴도 측정을 하는 의미가 없어지게 됩니다.

또한 청렴도는 기관의 수행업무 성격과 상관없이 공직자에게 요구되는 기본사항을 평가하는 것이므로, 모든 기관에 대해 원칙적으로 공통적인 평가모형을 적용하고 있습니다.

한편, 불이익한 처분을 받은 민원인의 평가를 분석한 결과, 불이익한 처분을 받지 않은 민원인보다 부패경험 점수가 높은 것으로 나타난 점을 고려하면, 업무성격이 청렴도에 결정적인 영향을 미치는 것은 아닙니다.

■ 측정 절차 관련

Q1. 측정대상자 명부는 개인정보인데 청렴도 측정에 사용해도 되는 건가요?

→ 청렴도 측정을 위해서는 필수적으로 측정대상자 명부가 있어야 합니다. 기관의 기능 수행을 위하여 개인정보를 활용하기 위해서는 개인정보 수집의 법률적 근거를 필요로 합니다. 권익위는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조와 동법 시행령 제7조의 규정에 따라 공공기관에 대한 청렴도 측정을 실시할 수 있으며, 동법 제29조의 규정에 따라 청렴도 측정대상자 명부를 각급 기관으로부터 제출받을 수 있습니다.

청렴도 측정이 종료된 이후에는 제출된 측정대상자 명부는

모두 파기되며, 어떠한 경우에도 응답자의 응답내용과 개인정보는 공개될 수 없습니다.

청렴도 측정대상자 명부는 개인정보가 수록되어 있어 각별한 보안이 필요합니다. 각급 기관의 담당자도 명부 작성 및 제출시 개인정보가 유출되지 않도록 보안을 유지해야 합니다.

< 참고 : 개인정보이용 관련 법적 근거 및 필요조치 >

○ 기관보유 개인정보 제공 및 이용의 법적 근거

▶ 「개인정보보호법」 제18조제2항제2호

개인의 동의가 없는 경우라 하더라도 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우” 개인정보를 제3자에게 제공 가능함

▶ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조제6호 및 제3호, 제29조제1항제1호

위원회의 공공기관 부패방지 평가를 위한 자료 등 제출요구권 규정에 의해 위원회는 공공기관으로부터 민원인 정보를 제공 받음

▶ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제90조의2

위원회의 공공기관 부패방지 평가 기능 수행을 위해 위원회 또는 공공기관은 개인식별정보 처리 가능

○ 기관의 필요조치(「개인정보보호법」 제18조제4항)

개인정보를 「개인정보보호법」 제18조제2항제2호에 의해 제3자(위원회)에게 제공하는 경우, 제공의 법적 근거, 목적 및 범위 등에 관하여 관보 또는 인터넷 홈페이지 등에 게재하여야 함

※ 측정기간 중 민원인 질의시 개인정보 제공의 법적 근거와 기관의 조치 사항 등의 안내와 함께, 해당 정보는 청렴도 측정 목적 이외에는 사용되지 않으며, 철저한 보안 조치 하에 관리되고, 조사 종료 직후 폐기됨을 안내



Q2. 측정대상자 명부는 어떻게 제출하나요?

→ 원칙적으로 암호가 설정된 엑셀파일 형태로 작성·제출하여야 합니다. 다만 부득이한 사정에 의하여 엑셀파일로 제출할 수 없는 경우에는 문서 형태로 제출하여도 무방하지만, 문서로 제출하는 경우에는 개인정보의 유출이 없도록 각별히 보안에 유념하여야 합니다.

제출방법은 공문(비공개 설정), 이메일을 활용하며, 파일의 경우 반드시 암호를 설정하여 제출합니다. 택배 이용은 분실 등의 우려가 있어 권장하지 않습니다.

Q3. 청렴도 측정시, 각 기관별로 몇 표본씩 측정하나요?

→ 각 기관별 측정 표본은 기관유형 즉 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 교육지원청, 공직유관단체에 따라 달라집니다. 동일한 기관유형은 동일한 표본수를 측정하는 것을 원칙으로 합니다. 다만, 측정대상업무수가 지나치게 적거나 측정할 수 있는 가능한 표본수가 적은 경우 일부 조정될 수 있습니다.

기관유형별 측정 표본수는 매년 7~8월에 수립되는 '공공기관 청렴도 측정 실시계획'을 통하여 확인하실 수 있습니다.

Q4. 청렴도 측정시, 측정대상 업무별로 몇 표본씩 측정하나요? 측정대상자가 많은 업무는 더 많은 표본을 측정하나요?

→ 아닙니다. 한 기관의 측정대상 업무는 같은 비중으로 청렴도 점수에 반영되기 때문에 각 측정대상 업무별 측정 표본수도 동일합니다. 예를 들어 A기관의 측정표본수가 총 500표본이고 측정대상 업무가 5개라면, 하나의 측정대상 업무당 측정표본은 100표본이 됩니다.

다만 이는 측정대상 업무별로 대략적으로 같은 비중으로 조사가 이루어진다는 의미이고, 업무별 표본수와 조사 성공률의 차이에 따라 조사완료 표본 수는 차이가 날 수 있습니다.

■ 신뢰도 저해행위 및 현지점검 관련

Q1. 청렴도 측정기간 중에 기관별 자체청렴도 측정은 하지 말라고 하는데, 왜인가요?

→ 측정대상자가 단기간에 비슷한 내용의 설문을 두 번 이상 받게 되면 두 번째 이후의 답변에 대한 신뢰도가 떨어지게 됩니다. 두 번째 이후의 설문에 대해 더 긍정적으로 응답할 수도 있고 반대로 더 부정적으로 응답할 수도 있습니다. 결과적으로 측정의 신뢰성과 정확성이 떨어지게 되기 때문에 청렴도 측정기간 중에는 비슷한 내용의 자체청렴도 측정을 금지하는 것입니다.

Q2. 기관별 자체청렴도 측정은 언제 어떻게 할 수 있나요?

→ 기관 자체적으로 추진하는 청렴도 측정은 권익위가 실시하는 청렴도 측정의 표본오염 행위에 해당될 수 있으므로, 해당기관의 자체적 부패취약분야 진단 및 의견수렴 등 특수 사정 등을 감안하여 제한적으로 허용합니다. 자체청렴도 측정 실시기관은 「자체청렴도 측정 세부 가이드라인」(부록 참조)을 참고하여 실시할 수 있으며, 반드시 사전에 실시여부 및 실시내용을 위원회에 통보·협의하여야 합니다.

Q3. 신뢰도 저해행위가 무엇인가요?

→ 청렴도 측정 결과의 신뢰성에 영향을 미칠 수 있는 모든 행위를 신뢰도 저해행위라고 합니다. 측정대상자 명부의 부실제출·누



락·불일치·조작, 청렴도 측정기간 중 자체청렴도 실시, 청렴도 측정 협조를 요청하는 서한문 발송, 각종 교육·간담회 등을 통한 측정대상자 사전 접촉, 내부청렴도 측정관련 직원 독려, 내부 청렴도 측정결과의 성과지표 반영 등이 이에 속합니다.

Q4. 청렴도 측정 관련 현지점검 대상기관은 어떻게 선정하나요?

→ 위원회는 매년 청렴도 측정대상 기관중 일부를 선정하여 청렴도 측정관련 현지점검을 실시하고 있습니다. 점검대상기관에는 각급 기관의 소속기관이나 지역사무소까지 모두 포함되며, 무작위로 선정하여 점검을 실시합니다.

점검대상기관도 원칙적으로는 무작위로 선정하지만 전년도 점검기관 중 명부 누락, 표본관리행위 등이 심각하였던 기관과 측정업무선정 단계에서 현지확인이 필요한 기관도 점검대상에 포함됩니다.

Q5. 권익위 현지점검에서 적발되면 어떻게 되나요?

→ 현지점검시 신뢰도 저해행위 등이 적발되는 경우 사전에 공지된 신뢰도 저해행위에 대한 제재 기준에 따라 조치가 이루어지게 됩니다. 적발 사례의 경중에 따라 명부 보완, 청렴도 측정 점수 감점, 대외 공표 등 제재조치가 부과됩니다.

■ 측정결과의 발표 및 활용 관련

Q1. 청렴도 결과 발표시 꼭 기관별 점수를 발표해야 하나요?

→ 기관별 결과 발표를 통하여 기관의 청렴수준을 파악하고 취약 분야를 진단하여 반부패 시책방향을 정할 수 있습니다.

또한, 공공기관 청렴도 측정은 정부 예산으로 진행되는

대규모 사업이므로, 측정결과의 대국민 공표절차를 통하여 사업의 결과를 국민에게 알리는 것도 필요합니다.

Q2. 금품이나 향응을 받은 공무원 명단을 알려주세요

→ 청렴도 측정 설문문항에는 어떤 공무원에게 금품이나 향응을 제공하였는지를 묻는 설문이 포함되어 있지 않으므로, 금품·향응을 제공받은 공무원이 누구인지를 특정하여 알 수는 없습니다.

또한 청렴도 측정 결과를 근거로 금품·향응 등을 제공받은 공무원에 대해 추적하여 적발하거나 인사조치 등을 실시하는 것은 부패실태 진단과 원인의 파악이라는 청렴도 측정의 목적에 부합하지 않으며, 담당 공무원의 명예훼손이나 응답자에 대한 형사책임 문제를 발생시킬 수 있습니다.

Q3. 금품이나 향응을 주었다고 대답한 민원인이 누구인지 알려주세요

→ 통계법(제33조)에 의해 설문조사의 응답내용은 통계목적으로만 사용되어야 하며, 설문조사 과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 하므로 응답자의 인적사항을 공개하는 것은 바람직하지 않습니다.

Q4. 청렴도 점수를 높이려면 어떻게 해야 하나요?

→ 각 기관마다 업무특성, 조직환경 등이 상이하므로 청렴도 제고를 위한 모범답안을 제시하는 것은 매우 어렵습니다.

청렴도가 우수한 기관의 몇 가지의 공통점이 있다면, 우선 기관장의 의지가 높고 고위공직자가 솔선수범을 보이며, 대민업무에서는 모니터링 등을 통하여 부패 소지가 발생을 차단하고, 소속 구성원의 인사 문제나 예산 사용의 합리성을 높이고, 부패 사례 적발시에는 징계양정기준을 강화하는 등 강력한 처벌을 실시하고 있습니다.



또한 청렴도 측정 결과만을 위한 개별적·형식적인 노력 보다는 부패예방을 위한 제도적·문화적·행태적 개선 노력이 장기적으로 청렴도 제고에 효과가 있을 것입니다.

기관 자체적인 추가 진단 없이 권익위 청렴도 측정결과만을 토대로 담당자 문책 등은 부적절하며, 기관 자율적으로 보다 세 부적이고 구체적인 부패취약 원인 등에 진단을 권장합니다. 한편 청렴도 측정 결과는 내·외부 고객에 의한 평가결과인 점을 고려, 수요자 관점에서의 개선전략을 수립하는 것이 필요합니다.

■ 청렴도 측정모형 일반

Q1. 종합청렴도는 무엇인가요? 종합청렴도가 발표되지 않는 기관이 있는데 왜인가요?

→ 종합청렴도는 별도로 측정하는 것이 아니라 국민(민원인/공직자)를 대상으로 측정한 외부청렴도 측정 결과, 소속직원을 대상으로 측정한 내부청렴도 측정 결과, 정책고객을 대상으로 측정한 정책고객평가 결과, 부패사건 발생현황, 신뢰도 저해행위 정도를 종합하여 산출하는 것입니다.

종합청렴도는 모든 측정결과를 종합하여 산출하는 것이기 때문에 측정 표본 수 부족 등의 이유로 외부청렴도 또는 내부 청렴도 하나만을 측정한 기관은 종합청렴도가 산출되지 않습니다.

Q2. 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 가중치는 어떻게 결정된 것인가요?

→ 가중치는 종합청렴도 산출시 해당 청렴도가 가지는 상대적 중요도를 의미합니다. 무엇이 더 중요한지에 대해서는 개인마다 차이가 있을 수밖에 없습니다. 그렇기 때문에 각 청렴도 및 설문 문항별 가중치는 학계, 관련 전문가, 시민단체, 평가대상기관 등에 대한 델파이 조사를 실시하여 그 결과를 종합하여 산출하였습니다.

각 청렴도 및 설문문항의 가중치는 측정 모형의 보완 등에 따라 매년 변동될 수 있습니다.

Q3. 우리 기관은 인사도 공정하게 하고 예산도 투명하게 집행하고 있는데 왜 내부청렴도가 만점이 안 나오나요?

→ 청렴도 결과는 일반적인 평가와 달리 국민(외부청렴도의 경우), 소속직원(내부청렴도의 경우), 정책고객(정책고객평가의 경우)이 해당 기관의 청렴수준에 대하여 평가한 결과입니다.

일반적인 평가의 경우에는 어떤 사실이 평가 기준에 부합하는 경우 만점이 나올 수 있지만 청렴도 측정은 설문조사의 특성상 모든 응답자가 만점을 주지 않는 한 만점이 나오기는 어렵습니다.

Q4. 우리 기관은 인사나 예산과 관련해서 감사원에 적발된 사례도 없는데 왜 외부청렴도 점수가 낮게 나오나요?

→ 외부청렴도는 각 기관의 대민·대기관 업무 수행과 관련된 기관의 청렴수준이며, 내부청렴도는 각급 기관의 청렴문화와 인사·예산·업무지시 등 내부업무 수행과 관련된 기관의 청렴수준을 의미합니다. 따라서 인사·예산 등 조직내부업무와 관련된 청렴수준은 외부청렴도가 아닌 내부청렴도에 반영됩니다.



또한 청렴도 점수는 응답자(국민 또는 소속직원)가 직접 경험하거나 인식한 해당기관의 청렴수준이므로, 외부적발 사례와 반드시 일치하지는 않습니다.

Q5. 부패지수는 높게 나와야 좋은 것인가요? 낮게 나와야 좋은 것인가요?

→ 종합청렴도, 내·외부청렴도, 정책고객평가, 부패사건 발생 현황 각 지수별 점수는 모두 10점 만점으로 점수가 높을수록 청렴한 수준을 의미합니다. 내·외부청렴도의 부패지수도 점수가 높을수록 청렴한 수준을 의미합니다.

■ 청렴도 산출방법 관련

Q1. 부패지수, 책임성지수, 투명성지수를 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?

→ 아닙니다. 청렴도 점수는 각 설문문항 또는 지수에 해당 가중치를 곱하여 산출합니다. 부패지수, 책임성지수, 투명성지수도 모두 각각의 가중치를 가지고 있으며, 10점 만점으로 산출된 부패지수, 책임성지수, 투명성지수에 각각의 가중치를 곱한 다음 그 값을 모두 합해야 외부청렴도가 산출됩니다.

Q2. 외부청렴도의 경우 각 측정업무가 같은 비중으로 반영된다고 합니다. 그러면 각 업무별 청렴도 점수를 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?

→ 아닙니다. 업무별 청렴도 점수를 평균한 값과 외부청렴도 점수는 다릅니다.

그 이유는 설문문항의 종류에는 7점 척도로 응답하는 설문문항과 부패경험의 빈도/규모를 응답하는 설문문항의 두 종류가

있고 각 문항의 종류별로 청렴도 산출 방식이 다르기 때문입니다.

즉, 7점 척도로 응답하는 설문문항의 경우에는 해당 설문 문항의 업무별 청렴도 점수를 평균하여 설문문항의 점수를 구 하지만, 부패경험의 빈도/규모 등을 응답하는 설문문항의 경우에는 해당 업무가 아니라 기관 전체의 부패경험 빈도/규모 점수를 UCP라고 하는 특정한 값을 사용한 공식을 사용하여 구해지기 때문에 업무별 청렴도 점수가 산출될 수 없는 것입니다.

청렴도 측정 결과보고서에 수록된 ‘부패경험 항목의 업무별 점수’는 참고용일 뿐 실제 청렴도 계산에 사용되지 않습니다.

Q3. 금품제공률이 무엇인가요?

→ 전체 응답자 중에 금품을 제공한 경험이 있다고 응답한 비율을 말합니다. 즉, 금품제공률=(금품을 제공한 경험이 있다고 응답한 사람수/전체 응답자수)×100입니다. 이 때 전체 응답자란 설문에 참여한 모든 응답자를 의미합니다.

Q4. 부패경험 점수가 0점이 나올 수도 있나요?

→ 나올 수 있습니다. 예를 들어 각 기관의 평균 금품제공빈도(부패경험 총빈도/전체 응답자수)를 높은 순서대로 나열하고 가장 높은 수준을 100이라고 했을 때 A기관의 평균 금품제공빈도가 전체 기관의 평균 금품제공빈도의 95%에 해당하는 값(이 값을 UCP라고 합니다)을 넘는 경우, 아래의 공식에 따라 A기관의 금품제공빈도 점수는 0점이 나오게 되는 것입니다.

* 기관별 금품·향응·편의 ‘제공빈도’ 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{기관별평균제공빈도}}{UCP_1}\right)$$

* UCP_1 = 기관별 평균제공빈도 누적감마확률분포의 95%에 해당하는 값



Q5. 기관별 보고서의 점수표에서 부패인식점수와 부패경험점수를 가중치를 곱하여 합산해도 부패지수 점수가 계산되지 않는 이유는 무엇인가요?

→ 부패경험점수는 원점수로 표시되지만 인식점수와 합산 할 때는 표준점수로 계산되기 때문입니다. 기관의 부패경험 사례가 전혀 없는 경우 부패경험점수는 10점 만점으로 보고서에 표시되지만, 실제로는 표준화된 점수를 반영하여 10점 미만으로 계산되고, 반대로 부패경험사례가 극단적으로 많은 경우 부패경험점수는 0점으로 보고서에 표시되지만 실제로는 0점 보다 큰 점수로 계산됩니다.

부록 4

2012년 청렴도 측정 결과



■ 측정 개요

2012년 공공기관 청렴도는 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체, 국공립대학 등 총 662개 기관을 대상으로 실시되었다. 청렴도는 각 기관 주요 대민·대관업무(총 2,532개)의 민원인 164,538명과 소속직원 72,461명 등을 대상으로 부패경험과 부패위험성에 대해 설문조사를 한 결과를 기본으로 하고, 부패사건이 발생하거나 평가 과정에서 신뢰도 저해행위가 드러날 경우 감점을 적용하여 종합 산출했다.

■ 측정모형 개편내용

특히, 2012년에는 평가시행 10년이 경과함에 따라 측정 모형을 전면 개편하였는데, 정책고객 평가를 정식지표로 반영⁶⁾하여 평가자를 기존 공공기관의 민원인과 소속직원뿐만 아니라 해당기관 관련 학회, 출입기자, 국회 보좌관, 산하기관, 직능단체 관계자 등의 정책고객(15,491명)까지 확대하였다. 광역자치단체와 교육청 평가에는 해당 지역주민과 학부모도 정책고객으로서 평가에 참여하였다.

한편, 설문조사만으로 기관청렴도를 산출하는 방식에서 탈피하여 기관별 부패현황 데이터를 확보하여 사실로 확인된 경우 감점반영하는 부패사건발생현황 지표도 반영되었다. 기존 외부청렴도 측정모형에서는 연고관계에 따른 업무처리, 부당한 사익추구 등의 새로운 부패유형 측정항목을 신설하고, 간접부패경험도 측정가능하도록 하여 부패지수 평가를 강화하였다. 또한 표본 및 명부 오염행위가 있었음이 설문과정이나 점검을 통해 드러나면 전년보다 엄격한 기준에 의해 감점을 적용하였다.

6) 정책고객평가는 정책고객 구성 가능성을 고려하여 중앙행정기관, 광역자치단체, 시도 교육청, 금융공직유관단체에 적용

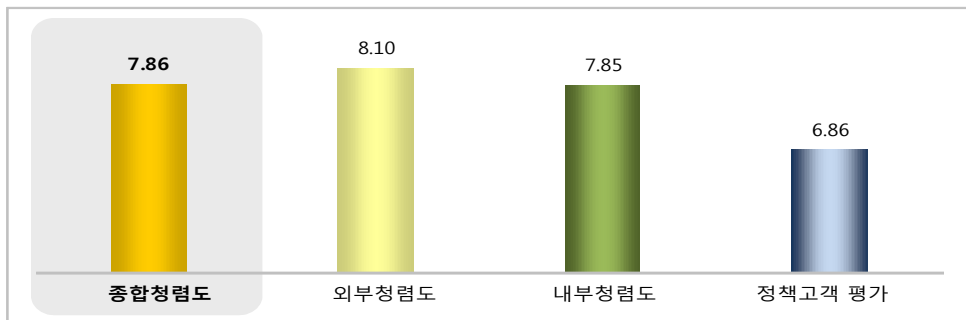
< '12년도 측정대상기관 현황 >

중앙 행정 기관	지방자치 단체		교육청		공직유관단체					국공립 대학	계
	광역시	기초	시도 교육청	교육 지원청	공기업	준정부 기관	금융 공직 유관 단체	지방 공사 공단	기타 공직 유관 단체		
39	16	223	16	155	26	73	20	42	17	35	662

■ 전반적인 청렴수준⁷⁾

전체 공공기관의 종합 청렴도는 10점 만점에 평균 7.86점으로, 설문조사 결과 민원인의 평가(8.10점)가 가장 높았고, 다음으로 소속직원(7.85점), 정책고객(6.86점) 평가 순이었다.

<종합청렴도 각 지수별 점수 비교>

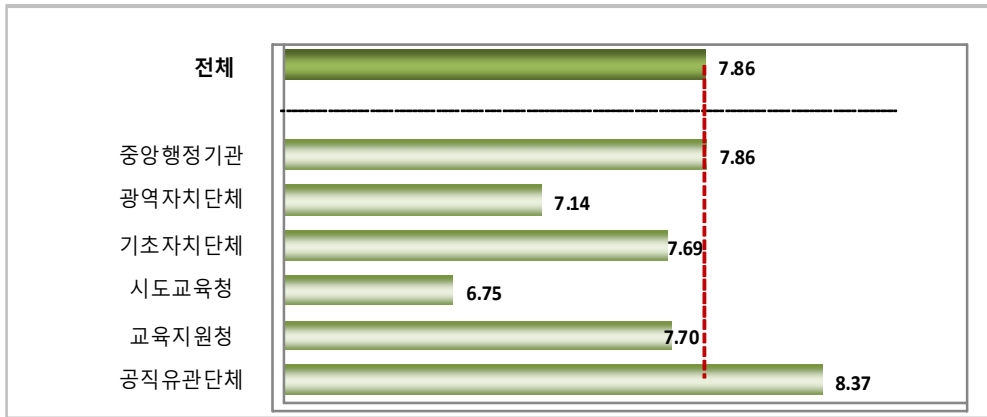


기관 유형별로는 공직유관단체(8.37점)가 가장 높고, 시·도 교육청(6.75점)이 가장 낮은 것으로 조사되었다.

7) 전체 공공기관 평균 점수 분석은 측정모형이 상이한 국공립대학을 제외한 627개 공공기관의 결과를 분석



<기관유형별 종합청렴도>



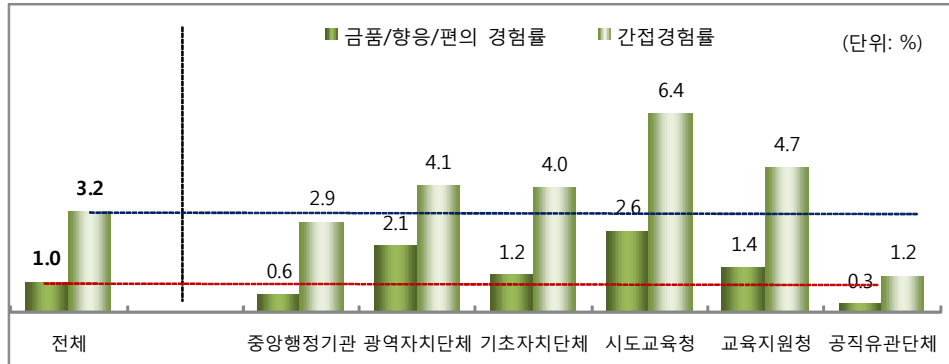
■ 부패경험 분석

1년간 공공기관에 대한 금품·향응·편의 제공 경험자는 민원인 중 1.0%로 '11년(0.8%)에 비해 소폭 증가하였다.

민원인의 제공액은 금품과 향응 모두 6만~15만원이 가장 높은 비율(각각 20.1%, 29.3%)을 차지하였으며, 제공빈도는 금품은 1회, 향응은 2회(각각 29.5%, 25.0%)가 가장 높은 비율을 차지하였다. 1,000만원 이상의 고액제공은 전체 제공자의 2%(27명)에 해당하였다. 제공 이유는 관행상·인사차(44.6%), 신속한 업무처리(27.1%) 등을 위한 경우가 대부분이었다.

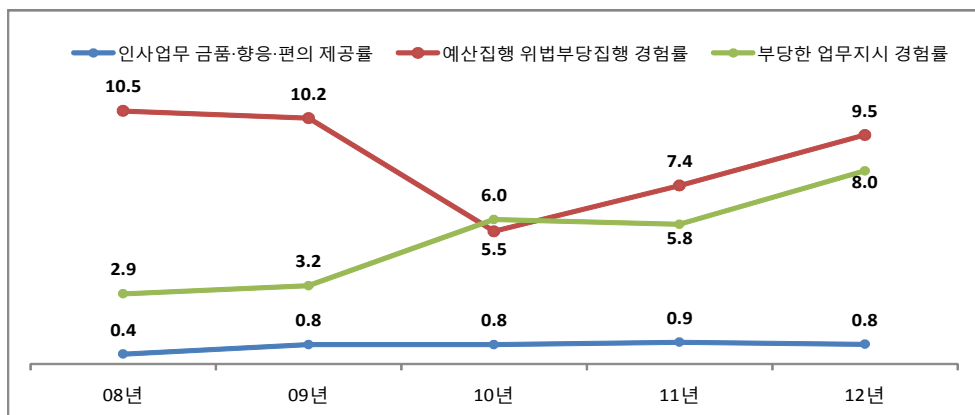
한편, 민원인이 보고 들은 간접적인 금품·향응·편의 제공경험률은 3.2%로 나타났는데, 이는 일반국민의 공공기관에 대한 금품·향응·편의 제공경험률(3.0%)과 유사하였다. 기관유형별로는 직접 경험률이 높았던 시·도 교육청(6.4%)의 간접 경험률이 가장 높고, 공직유관단체(1.2%)가 가장 낮았다.

<기관유형별 민원인의 금품·향응·편의 제공률>



인사·예산집행·업무지시 등 내부업무에 있어서는 예산의 위법·부당 집행경험률('11년 7.4% → '12년 9.5%)과 부당한 업무지시 경험률('11년 5.8% → '12년 8.0%)이 전년 대비 증가하였다. 1억원 이상의 고액 위법·부당 집행사례는 사업비 위법·부당 사례중 5.3%(75건)에 달했다. 인사·예산집행·업무지시 관련 부패경험률은 중앙행정기관보다는 지방자치단체와 교육지원청에서 높게 나타났다.

<내부청렴도 부패경험률 추이('08~'12)>





정책고객 중에서는 산하기관의 상급 중앙행정기관에 대한 금품 등 제공률이 3.6% 이었고, 상급 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 금품 등 제공률도 이와 동일한 3.6%로 조사되어 감독기관과 산하기관간 부패관행이 여전히 존재하는 것으로 나타났다. 한편, 교육청 정책고객 중 학부모의 금품·향응·편의 제공 직·간접 경험률은 28.5%에 달해 최고의 경험률을 기록했다.

<기관유형별 정책고객의 금품·향응·편의 제공률(직·간접)>

기관유형	직간접부패 경험률(%)			
	전문가	업무관계자	지역민/학부모	전체
중앙행정기관	9.3	3.8	-	4.2
광역자치단체	13.5	3.7	21.3	6.6
시도교육청	12.7	11.4	28.5	26.2
금융공직유관단체	4.3	1.8	-	2.9
계	9.5	3.8	24.9	7.7

■ 부패취약분야 및 취약평가항목

중앙행정기관은 지도·단속업무(7.83점)의 청렴도가 가장 낮았고, 광역자치단체는 공사 관리 및 감독업무(6.65점), 기초자치단체는 인허가 업무(7.58점), 공직유관단체는 조사업무(8.27점)의 청렴도가 가장 낮았다.

교육청의 업무 중에서는 운동부 운영(6.67점)의 청렴도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 특히 운동부 운영의 경우, 금품·향응·편의 제공률이 6.6%로, 공공기관 평균 제공률인 1.0%를 훨씬 웃돌았다.

평가자별 취약항목을 살펴보면, 민원인은 '연고관계에 따른 업무 처리'(7.38점)를, 소속직원들은 '자체 부패통제 시스템의 효용성'(7.64점)을 가장 낮게 평가하였으며, 정책고객은 '징계 및 처벌의 엄정성'(6.42점)이 가장 미흡하다고 평가하였다.

■ 부패 발생 감점

<부패공직자통계지수 감점8>

'11년에 기관외부의 적발로 드러난 금품 및 향응수수, 공금 횡령·유용의 사유로 인한 행정기관 부패행위 징계는 169개 기관의 총 680명인 것으로 조사되었다.

감점에 반영된 총 부패금액은 85억 2,900만원이며, 부패금액 분포는 100~500만원 미만(40.7%), 100만원 미만(28.1%)이 가장 많은 비율을 차지하였다. 1억원 이상의 고액부패로 인한 징계자도 전체의 2.2%(15명)에 달했다.

한편 중앙행정기관 및 광역자치단체는 총 부패금액 중 금품수수 금액이 높은 비율(각각 85.3%, 90.8%)을 차지한 반면, 기초자치단체는 공금횡령·유용금액이 높은 비율(68.8%)을 차지하였다.

부패공직자 통계자료 감점은 부패행위자의 직위, 부패금액, 기관규모 등을 반영하여 점수가 산출되었다.

<부패사건지수 감점9>

부패사건 언론보도기사 중 혐의가 있는 사건에 대해서도 감점을 적용하는 부패사건지수 감점을 적용하였는데, 총 14건의 정무직

8) 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 시·도교육청의 징계적용대상 직원의 부패사건에 대해 적용

9) 행정기관 정무직 공직자, 공직유관단체 임직원의 부패사건에 대해 적용



공직자 부패사건과 총 110건의 공직유관단체 임직원 부패사건이
감점대상에 포함되었다.

정무직 공직자의 부패사건은 금품수수가 가장 많았고,
정무직 유형은 기초자치단체장이 가장 많았고(78.6%, 11건), 부패
금액은 평균 1억 4,000만원으로 행정기관 부패행위 직원 1인당 평균
부패금액(1,254만원)의 10배 수준으로 나타났다.

공직유관단체 임직원의 부패유형은 금품수수, 향응·편의수수,
공금횡령·유용 순으로 많았고, 총 부패금액은 124억이며, 총 연루
자는 377명이었다.

부록 5

해외 도입 참고사항



■ 청렴도 측정제도의 해외전수 현황

대상국가	시행 반부패기구	현지 적용 현황
인도네시아	부패방지 위원회	'07년 시험측정을 거쳐, '08년부터 매년 중앙 및 지방정부 대상으로 본격 실시
태국	부패방지 위원회	'12년 청렴도 시험측정 완료 및 관련 소프트웨어 공공기관 배포, '14년 전 공공기관 대상 실시 예정
몽골	부패방지청	'09년 1차 시험평가를 실시한 것을 시작으로 2년마다 공공부문 청렴도조사 실시
부탄	부패방지 위원회	'08년에 청렴도 평가 제도를 전수받아 '09년부터 3년 주기로 평가 실시
베트남	부패방지 중앙지도 위원회	'10년 청렴도 평가제도 워크숍 개최를 통해 청렴도 평가 도입 계획 마련, '13년 평가 준비 중
말레이시아	부패방지 위원회	'11년에 청렴도 평가 제도를 전수받아 평가 준비 중

■ 청렴도 측정제도의 타국가 도입시 전제 조건

○ 법적, 제도적 기반

청렴도 측정을 시행하기 위해서는 무엇보다 부패방지기구가 범정부 차원에서 반부패 계획을 수립하고 공공기관을 평가할 수 있는 법적 권한과 정부차원의 합의가 필요합니다.

또한 최근에는 개인정보 보호가 강화되는 추세로, 개인정보 보호 제도가 갖추어진 국가라면 부패방지기구가 평가를 위해 공공기관 등으로부터 서베이를 위한 개인정보 등 평가자료를 제출받을 수 있는 근거 또한 필요합니다.

○ 인적, 물적 기반

청렴도 측정제도를 설계하고 적용할 수 있는 전문인력과 조사를 실시할 수 있는 예산이 확보되어야 합니다. 전문인력은 리서치와 통계적 분야의 지식을 갖추어야 합니다. 부패방지기구에 전문인력이 부족할 경우에는 조사업무를 외부위탁하는 방법으로 외부의 전문인력을 아웃소싱할 수 있습니다. 청렴도 측정을 위한 예산은 평가대상기관의 규모에 따라 달라집니다.

참고로 한국의 부패방지기구인 국민권익위원회에는 청렴도 측정업무를 담당하고 있는 9명의 직원이 있습니다. 국민권익위원회는 매해 700개 내외의 공공기관을 평가하고, 이를 위해 약 25만명 내외의 표본에 대한 설문조사를 실시하고 있는데, 약 20억원 가량의 예산이 소요되고 있습니다. 이 예산으로 공개경쟁을 통해 전문 리서치업체를 선정하여 설문조사를 위탁하고 있습니다.

○ 정교한 평가체계 구축

시행초기에는 공공기관의 저항이 예상되므로, 이를 설득하고 극복할 수 있는 합리적이고 정교한 평가체계 구축도 중요합니다. 평가모형을 설계할 때는 기본적으로 국민권익위원회의 평가모형을 참고할 수 있지만, 해당 국가의 국민이 기대하는 공공기관의 청렴수준에 맞게 모형을 변경하여 적용하는 것이 필요합니다. 조사기법 또한 해당 국가의 환경요건을 고려하여 적합한 방법을 선택합니다.

○ 결과의 환류

청렴도 측정의 주요 작동 기제는 측정결과의 대국민 공표를 통한 'naming and shaming' 전략이라고 할 수 있습니다. 평가를 통한 평가대상 공공기관의 자율적 개선노력을 유도하기 위해서는 청렴도가 낮은 기관에 대한 여론의 비판이 가능한 국민적 반부패 분위기 조성이 전제되어야 합니다.

본 책자는 국민권익위원회에서 추진하는 공공기관 청렴도 측정 업무의 이해를 돕기 위해 편집 · 제작한 것으로, 향후 업무 추진과정에서 일부 변경 가능한 사항들이 포함되어 있습니다.

본 책자는 무단 복사·복제할 수 없으며, 수록된 내용 중 의문점이 있으면 아래 연락처로 연락주시기 바랍니다.

공공기관 청렴도 측정 매뉴얼

발행처 | 국민권익위원회

담당부서 | 청렴조사평가과

발행일 | 2013년 4월

주 소 | 서울특별시 서대문구 통일로 87

전 화 | 02) 360-2737

팩 스 | 02) 360-3547



국민권익위원회
Anti-Corruption & Civil Rights Commission