

# AHP기법을 적용한 행정부패 측정모형 구축

윤 종 설\*

## I. 서 론

1990년대 중반 이후 TI에서 발표하기 시작한 CPI(Corruption Perceptions Index)는 전 세계에 급속도로 확산되어 국가전체의 부패수준을 나타내는 새로운 측정자로서 위상을 가지게 되었다. 특히 1999년 부패라운드와 OECD의 「국제상거래에 있어서의 외국공무원에 대한 뇌물제공방지협약(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)」의 채택은 세계 각국이 이제까지 개인의 윤리적 범주로만 인식하던 부패를 국가경쟁력의 한 잣대로 새롭게 인식하는 계기가 되었다. 같은 맥락에서 우리나라도 1999년 국무조정실에서 「부패방지대책」을 입안하였으며, 2001년에 「부패방지기본법」을 제정하였고, 2002년 2월에는 「부패방지위원회」를 설립하여 보다 조직적이고 체계적인 부패방지 대책을 마련하고자 하였다.

이처럼 부패에 대한 관심이 증대되면 될수록 부패지수의 측정에 대한 요구가 증대된다. 부패지수란 한 국가, 도시, 지역 및 특정 정책과 서비스별로 부패가 얼마나 심각한 수준인지를 숫자로 나타낸 것을 말한다. 그동안 우리나라의 부패수준에 대한 국제사회의 인식은 그다지 좋지 않았다.

1) 이러한 상황에서 부패문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 부패의 수준을 정확히 진단할 수 있는 부패측정지수의 개발이 시급하며, 따라서 우리나라에서도 1999년 이후부터 행정분야에서 부패측정모형들이 꾸준히 개발되고 있다.<sup>2)</sup>

\* 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 선임연구원

1) 국제투명성위원회(TI: Transparency International)의 발표에 따르면, 2001년 우리나라의 부패인지수(CPI: Corruption Perception Index)는 절대값 10점 기준으로 4.2점(점수가 높을수록 부패수준이 낮음)으로 조사대상 99개 중 42위를 기록하였다. 이 수치는 2000년의 48위(4.0점)보다는 다소 향상된 것이지만, 한국과 비슷한 수준의 다른 국가들보다는 여전히 낮은 수준이다. 또한 1999년에는 19개 수출주도 국가의 기업들이 국제거래에서 뇌물을 수수한 정도를 조사한 중뇌자지수(Bribe Payers Index: BPI)도 최초로 발표되었는데, 우리나라는 최하위국인 중국의 바로 앞 순위이다(이충민(2002)).

2) 1999년에는 박중훈의 「부패지수 측정모형」, 최병대·이종원의 「청렴성 측정모형」이 개발되었고, 2000년에는

그러나 이들 모형을 통한 측정결과에 대해서는 적지 않은 반론이 제기되고 있으며, 특히 상호 배타적인 결과를 산출한 두 연구에 대해 소송까지 가는 극단적인 사례도 나오고 있다. 그 이유는 발표된 부패지수에 대한 연구모형의 보편성과 논리성의 부족, 방법론에 대한 지식부족, 대상자들의 측정모형에 대한 이해부족, 그리고 해당 기관이 결과에 대한 비교와 평가에만 관심을 기울이는 이기심 등을 들 수 있다.

따라서 본 연구는 부패문제의 중요성에 대한 대중적 인식의 확산과 부패측정을 위한 연구모형의 중요성을 함께 제시함으로써, 행정부패에 대한 사전적 예방차원에서 비리와 부조리의 개선에 기여하고, 부패방지와 관련한 정책대안을 개발·제시할 수 있도록 단초를 마련하는 데 그 목적을 두고자 한다. 즉, 기존 부패지수측정모형들에 대한 비교·분석을 통하여 모형의 특성과 방법 및 공헌과 한계를 검토하고, 이를 바탕으로 이들 모형에 비해 보다 논리적이고 체계적인 대안모형으로서 행정과정·절차를 중요시하는 AHP(Analytical Hierarchy Process) 기법을 활용한 새로운 모형을 구축하고자 한다.

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

둘째, 기존 모형들과 달리 AHP 기법을 적용하여 측정항목, 측정요소, 측정지표들의 가중치를 부여함으로써 이들의 중요성을 서열화할 수 있으며, 부패지수에 대한 이해부족으로부터 올 수 있는 혼란을 방지할 수 있다.

셋째, 기존 모형들의 한계와 제약점을 개선함으로써 미래의 바람직한 행정부패지수측정모형의 준거들을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 행정부패의 개념과 인식

#### 1) 행정부패의 개념

행정부패에 대한 개념정의는 유형과 학자에 따라 다양하게 정의되며,<sup>3)</sup> 또한 부패현상은 특정 국가의 정치제도, 사회문화적 특성 및 국민의 가치관을 반영하는 것이기 때문에 현실적으로 매우 다양하게 인식되고 있다. 이를테면, 어느 사회에서는 부패로 규정되는 것이 다른 사회에서는 그렇지 않는 경우도 있다.<sup>4)</sup> 전수일에 따르면 부패에 대한 정의를 공직중심의 정의와 시장이론 중심의

최병대의 '시정 청렴성 측정모형'과 경실련의 '경실련 부패지수 모형'등이 개발되었다.

3) 김영중, "부정부패와 사정체," 「한국행정연구」, 제7권, 제4호 (1996), 73쪽.

4) 박중훈, 「부패지수 측정모형 개발」 (서울: 한국행정연구원, 1999), 10쪽(Scott, 1972, 3; Klithaard, 1988 3)에서 재인용.

정의, 공익중심의 정의로 구분하여 설명하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 부패 연구를 위한 개념적 접근방법은 다양한 의미와 유형을 갖는 복합적인 사회병리현상으로서의 부패행위를 정의하고 설명, 예측 및 통제하는 유용한 도구가 될 수 있다. 이러한 맥락에서 부패를 연구한 몇 가지 접근방법으로는 도덕적 접근방법, 제도적 접근방법, 시장 및 교환관계적 접근방법, 권력관계의 접근방법, 기능적 접근방법, 그리고 사회문화적 접근방법 등이 있다.<sup>6)</sup>

위와 같은 다양한 부패에 대한 개념정의와 접근방법에도 불구하고 우리나라를 비롯한 각국에서의 부패연구에서는 ‘공직중심의 정의’가 가장 보편적으로 널리 사용되고 있으며,<sup>7)</sup> 그 개념은 “행정의 집행과정상 공직자가 자신이 가진 공직을 남용하여 사적 이익을 추구하는 행위”로 정의한다.

## 2) 행정부패에 대한 인식

우리나라의 부패에 대한 인식은 크게 국제사회와 국내적 차원에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 국제사회에서 한국부패를 인식하는 근거로는 국제투명성기구(TI)의 부패인지수(CPI)를 들 수 있다. 이 기준에 의하면, 우리나라가 국제사회에서 부패한 국가군으로 분류되고 있다. 먼저, 국제투명성기구의 부패인지수(CPI) 순위를 최근 3개 연도에서 살펴보면, 1999년에는 3.8(CPI)로 조사 대상국 99개국 중 50위, 2000년에는 4.0(CPI)으로 조사 대상 국가 90개국 중 48위, 그리고 2001년에는 4.2(CPI)로 125개국 중 42위로 중하위권에서 머무르고 있다.<sup>8)</sup>

국내적으로는 1997년과 1999년에 한상진이 조사한 ‘국민의 부패인식 정도’와 1999년과 2000년에 박중훈이 조사한 ‘공무원과 민간간의 부패에 대한 인식’에 따르면 국민의 부패에 대한 인식은 크게 개선되지 못하고 있다.<sup>9)</sup> 이것은 부패문제에 대한 언론과 여론의 관심고조와 부패방지에 대한 정부정책의 효과가 국민들에게까지 인식되지 못하고 있음을 간접적으로 나타내고 있다고 볼 수 있다. 더불어 국민들은 공무원과 민간간의 부패에 대한 인식의 문제도 공공부문의 부패가 아직 민간부문보다는 높다고 인식하고 있다.

또한 경실련 부패지수 측정결과(2000)에서도 아직까지 대부분의 시민들이 공무원들의 업무처리가 공정하지 못하며, 업무의 내용에 대한 공개가 상당히 부족하고, 공무원들이 시민들에게 요구하는 뇌물의 금액규모·빈도가 여전히 줄어들지 않고 있다고 느낄 뿐만 아니라, 많은 시민들이 공공서비스를 보다 원활하게 제공받기 위해서는 뇌물을 제공해야할 필요성이 있다고 느낀다고<sup>10)</sup> 나타났다.

5) 전수일, 「관료부패론」(서울:선학사, 1999), 14~26쪽 참조; Heidenheimer, Arnold J. ed., Political Corruption, New Brunswick: Transaction, 1989, pp. 8~11 참조.

6) 전수일, op. cit., 26~40쪽 참조.

7) 박중훈, op. cit., 11쪽.

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

9) 한상진, 「공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구」(정신문화연구원, 1999); 박중훈, 「공직부패의 실태와 개선방안」(제2건국위원회, 2000)에서 참조.

10) 경실련, 경실련 부패지수, 경실련 부정부패추방운동본부(2000), 8쪽 참조.

## 2. 행정부패 측정모형

### 1) 의의

행정부패 측정모형은 특정 조직이나 지역의 행정부패정도나 수준을 측정하고 이해하는 수단적 도구로써 구축된다. 따라서 왜 행정부패 측정모형의 구축이 필요한가, 그리고 그 목적은 무엇인가라는 물음에 대한 해답도 일정하지 않다. 그러나 일반적으로 행정부패 측정모형의 구축과 적용은 행정부패 추이를 시계열적으로 고찰하고, 측정 분야의 부패원인과 문제를 진단함으로써, 바람직한 부패방지대책을 강구함을 일차적 목적으로 한다. 그 결과 시민들의 부패에 대한 바람직한 인식과 더불어 관료의 재량행위를 합리적·합법적으로 수렴하도록 유인함으로써, 행정의 신뢰성·투명성 제고와 행정의 효율성 제고에 기여하게 된다. 또한 이 모형의 구축은 국가의 투명성·신뢰성·청렴성을 향상시킴으로써 시민과 국제사회로부터 'Clean 국가' 또는 'Clean 정부'로 인식시키고, 국가경쟁력과 신뢰도를 제고시키는 하나의 부패방지 메커니즘으로써 역할을 하게 된다.

행정부패는 측정 대상과 영역, 측정방법, 목적, 데이터의 표준화, 그리고 인지와 실제에 대한 해석에 따라 적지 않은 차이를 나타낼 수 있다. 그 이유는 앞서 고찰한 바와 같이 부패와 같이 복잡하고 논쟁의 여지가 많은 영역에서는 비교평가를 위한 완벽한 표본프레임, 많은 수의 대상국가나 영역들, 충분한 설득력을 갖춘 단일의 자료나 조사수단이 존재하지 않기 때문이다.

### 2) 가중치 산정

행정부패 측정방법에서 각 속성간 가중치할당 방법도 행정부패의 정도를 인식하는 데 상당히 중요한 준거가 된다. 이러한 가중치 측정 방법은 매우 손쉽고 간단한 것에서부터 오랜 시간을 요하거나 복잡한 것에 이르기까지 매우 다양한 기법이 있다. 일반적으로 속성의 가중치를 측정하는 방법으로는 크게 독립적 조건비율화 방법, 상관적 조건비율화 방법, 강제비교방법으로 분류할 수 있으며, 그 구체적 내용은 아래 【표 1】과 같이 제시된다.

【표 1】 특정 속성의 가중치를 측정하는 방법

방 법	진행 절차	특 정
독립적 조건 비율화 방법	선형비율척도 Linear Rating Scase	1~5 또는 1~10 점 척도에 항목의 중요성을 배치함
Rate each requirement in isolation	Kano 설문조사	“만약에...라면”과 “만약에...이 아니 라면”의 상반된 2 가지 질문에 답할 것을 요청함
		작성이 빠르지만, 10점척도를 사용했을 때도, 중요도 선정의 넓은 범위가 되지 못하고, 상 대적인 비교라기보다는 독립적인 비율화임
		중요도 가치결정에 뛰어나고, Exciters, Satisfiers, Expecteds를 명확히 하고, 자동적 으로 중요성의 비율이 %로 표현됨. 그러나 2번 질문하기 때문에 응답하기 지루하고, 조 사결과분석이 복잡함

방 법		진행 절차	특 징
상관적 조건 비율화방법 Rate relative to other requirement	순위 선정 Priority Ranking	가장 높은 것에서 부터 낮은 것으로 순위를 정함	작성하기 쉽고, 상대적 비율화가 가능하지만, 조건의 수가 12개 이상일 경우, 부적당함.
	복수 선정 Multi-voting	속성목록을 제시 하고, 항목의 1/3 에 해당하는 수만 큼 가장 중요한 것 을 선택함	작성이 빠르고, 조건목록의 수가 길 때, Priority Ranking 방법보다 우수하며, 상대적 비율화가 가능하다. 그러나 응답이 강요되지 는 않음
	고정일정합척도 Constant sum	100점을 속성항목 들에 각각 할당함	다소 상관적인 비율을 강요하지만, Anchored Scale보다는 덜하다. 그러나, 항목에 점수가 할당되지 않으면, 응답비율에 있어 매우 넓은 변화를 얻게 됨
	\$100/\$1000 분배	속성항목에 100달 러를 분배하고, 보 상으로서 공급자 들간에 1000달러 를 분배함	다소 상관적인 비율을 강요할 수 있으나, 고 객에게 속성항목을 구매하는 방법을 보여주 고, 고객의 요구항목을 반영한 공급자를 제시 해야 함
	기준화 척도 Anchored Scale	가중 중요한 항목 에 10을 주고, 다른 항목은 그것과 관 련지어 비율화 함	약간의 교환이 강제되어지나, Conjoint분석 만큼 복잡하지는 않고, Linear rating 또는 고 정일정합척도 또는 Conjoint분석간에서 최적 의 균형을 유지한다 그러나, conjoint분석만 큼 엄밀하지는 않음
강제 비교방법	계층화 의사결정 AHP	강요된 상별 비율 화로 각 속성항목 의 중요도를 %화 함	고객이 요구사항 중에서 다수의 강제적인 특 정판단을 이루고, 상관적인 비율화가 가능하 지만, S/W의 가격과 학습이 어렵고, 설계가 어려움
Forced Comparison	Conjoint 분석	구별된 강도의 수 준에서 속성의 조 합을 강제 비율화 하여 최상의 속성 조합을 찾음	요구뿐 아니라 각 항목을 구별된 강도로 다수 의 특수교환을 강제할 수 있고, 실제 구매의 사결정의 상황과 비슷하게 구성할 수 있으나, 실제적으로 제한된 고객의 요구에서만 다를 수 있음

### 3) 선행연구 사례

부패의 정도를 측정하기 위한 선행연구는 먼저, 국제적으로는 1995년부터 TI에서 발표해 온 CPI가 있다. 그리고 국내적으로는 최병대·이종원(1999)/최병대(2000)의 '서울특별시 반부패지수(ACI)', 박중훈(1999)의 '반부패특별위원회의 청렴성지수', 그리고 경실련(2001)의 '경실련 부패지

수'가 연이어 개발되었다.<sup>11)</sup>

먼저, 국제투명성위원회의 CPI(Corruption Perceptions Index)는 1995년 국제투명성기구와 독일 피팅겐 대학이 공동작업을 통하여 개발한 부패인지지수이다. 이는 세계 각국 10여개의 조사기관에서 나온 자료를 종합하여 각 국가들의 공직자와 정치인 사이의 부패정도를 측정하는데 사용되는 부패모형이다.<sup>12)</sup> CPI의 목적은 국가들 내의 광범위한 부패 인지도에 관한 자료를 제공하는 데에 있으며, 이는 국가들 사이의 부패수준에 대한 인식을 고양시켜주는 하나의 수단이라 할 수 있다. 그러나 부패의 영역을 비교·평가하여 정확하게 측정해 낼 수 있는 완벽한 샘플의 틀과 충분한 국가적 유효성의 규모, 그리고 완전히 확신할 수 있는 방법론이 검비된 여론조사기법이 되지 못한다는 점이 한계로 나타나고 있다.

둘째, 반부패특별위원회 청렴성지수 모형(박중훈, 1999)은 중앙행정기관, 광역자치단체 및 공기업의 청렴성지수를 측정함으로써, 기존 모형들로부터 나타난 이러한 한계의 차이를 줄이고 보다 바람직한 부패측정을 위해 부패의 상태를 나타내는 변수를 종속변수로, 부패의 가능성을 구성하는 요인들을 독립변수로 각각 설정하여 다중회귀분석을 시도한 점에서 기존 모형들과 차별성을 띤다. 즉, 행정기관의 투명성을 파악하기 위해 부패가 현실적으로 발생하고 있는 정도를 의미하는 '부패체감 측면'과 부패방지를 위한 노력들이 작용하고 부패적 행위가 발생할 가능성을 좌우하는 '부패유발 요인들의 성숙도'측면에서 접근하고 있다.

셋째, 최병대·이종원(1999)과 최병대(2000)에 의해 '서울시 반부패지수(ACI) 모형'이 개발되었고, 1999년부터 5대 민생취약분야인 위생, 세무, 주택건축, 건설공사, 소방에 대한 측정을 실시하였다. 이 모형의 접근방법은 부패가 복합적인 성격을 띠고 있기 때문에 다면적·체계적·통합적인 부패해결 전략방안의 도출이 필요하다는 인식하에서, 기존의 접근방법과 달리 조직적이고 지속적인 자율적인 자세변화를 유도하는 토대를 구축한다는 측면에서 접근하고자 하였다.<sup>13)</sup>

마지막으로, 경실련의 부패지수 모형은 「경실련 부정부패추방운동본부」가 독자적으로 개발한 것으로 공무원과 시민들을 대상으로 부패정도에 대한 인지조사를 수행한 것이다. 이 모형의 목적은 지속적인 진단과 처방의 적실성을 통해 단편적인 처방위주에 치우친 우리나라 부패정책의 한계를 극복하고 부패정책의 일관성 및 신뢰성을 제고하는 데 있다. 그리고 부패와 관련된 객관적 자료들은 정보공개절차를 통해 수집하였고, 모형은 경실련이 독자적으로 개발하였다는 점에서 의의가 있으나, 서울시 반부패지수나 반부패특별위원회의 청렴성지수와 유사하다.<sup>14)</sup> 이들 선행연구 모형을 간략히 비교·분석하면 【표 2】와 같다.

11) 이 밖에 2002년 학술진흥재단 지원사업으로 이루어진 윤종철의 '행정부패 측정모형'과 이동호의 '기업부패 측정모형'이 있다(한·독사회과학논총, 2002년 여름, 제12권 제1호 참조).

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

13) 최병대, op. cit., 27~28쪽.

14) 그러나 이 모형은 측정결과가 평가영역별, 지역·기관별로 제시되는 점이 서울시 반부패지수나 반부패특별위원회의 청렴지수와 차별성을 갖는다.

【표 2】 부패모형에 대한 비교·분석표

구분	내용	공헌	한계
반부패특별위원회 청렴성지수	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '현실적으로 발생하고 있는 부패에 대한 경험 및 인식'과 부패발생 가능성을 가능하는 것으로 부패유발요인들의 '성숙정도'가 응답자들에 의해 제시될 수 있는 설문항목 구성</li> <li>· 부패에 대한 개념과 부패유발요인을 기존 부패연구에 기초하여 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관별 부패수준 뿐만 아니라 부패발생 가능성을 포괄하는 투명성 지수를 측정할 포괄적 연구</li> <li>· 투명성 지수의 개발을 통해 부패를 보다 긍정적 방향으로 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부패지수, 혹은 청렴성 지수가 부패유발요인의 상태 또는 부패 발생가능성까지 포함할 수 있는가 하는 개념적 한계가 있음</li> </ul>
서울시 ACI	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울시의 부정부패 발생의 5대 민생분야를 중심으로 업무현황과 환경을 분석</li> <li>· 청렴도 측정을 위한 구체적인 내용과 방법 및 주의사항, 발전방향 기술</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보다 체계적이고 객관적인 시정청렴도 평가지표를 개발하여 행정의 신뢰성을 제고</li> <li>· 5대 민원부서의 비리 실태 및 시민 체감수준을 조사하여 공직 청렴성수준을 파악 가능</li> <li>· 부패현상의 진단에 그치지 않고 부패의 예방 및 근절을 위한 부패노력도까지 측정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 반부패 개선노력에 있어 행정제도상의 여건이 다른 상이한 기관간의 차이를 표준화하기 어려움</li> <li>· 이 청렴도조사는 특정분야에 한정되어 조사되었음에도 불구하고, 일반시민이 자칫 시정전체의 청렴도로 오해할 가능성이 큼</li> <li>· 피평가 기관의 비교결과에 따른 반발이나 부작용이 발생할 수 있음</li> </ul>
경실련 모형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제도적 분석을 위하여 감사원을 비롯한 정부기관의 징계자료를 분석</li> <li>· 부패지수를 부패의 수준·부패의 원인·부패의 방지의 세 가지 평가요소로 구분하고, 각 항목의 평가지표를 선정하여 민원인들을 상대로 1대1 면접조사를 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간기관에서 지수를 산출하였기 때문에 정부기관의 연구보고서에 비해 신뢰성이 보장될 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통계적 표본으로 활용된 징계자료의 양이 충분하지 않음</li> <li>· 다양한 적발통계가 모두 부패관련 징계를 추출하는 것이 아님</li> <li>· 현재 우리나라에서 사용되는 5단계의 징계를 모두 부패와 연결시킬 수 없음</li> <li>· 징계지수의 가중치에서 연도별, 징계유형별 가중치가 명확하지 않음</li> </ul>
CPI(TI) 모형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· BPI는 뇌물이 제공되는 나라에서 뇌물의 공급자 측면을 측정</li> <li>· 다양한 분야에서 외국기업들에 의한 뇌물 사용정도</li> <li>· OECD 뇌물방지협약의 인지수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 국가의 부패수준에 대한 순위를 정하기 때문에 그 나라의 부패수준을 가늠할 수 있는 척도</li> <li>· 대규모 부패와 특히 개발도상국정부관료들의 뇌물수수를 잘 간파할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국기업이 느끼는 부패의 체감도를 다루기 때문에 각 나라마다 기준이 다를 수 있음</li> <li>· 각 나라의 문화적 상황을 고려할 수 없는 한계가 있음</li> </ul>

### Ⅲ. 행정부패 측정모형의 정립

#### 1. 측정영역·항목·지표

일반적으로 행정부패는 다양한 요인에 의해 발생하고 있으므로 그 내용과 범위가 매우 다양하고 넓다.<sup>15)</sup> 그리고 겉으로 잘 드러나지 않아서 정확하게 측정하기가 어렵다. 따라서 보다 체계적이고 명확한 행정부패의 발생원인을 찾기 위해서 기연구된 행정부패모형<sup>16)</sup>들의 평가항목과 지표를 분석한 결과를 바탕으로 공통인수를 도출하고, 본 연구의 체제에 맞게 행정과정의 관점에서 평가영역을 법제의 정당성, 집행의 적정성, 부패통제기제의 차원에서 그 원인을 찾고자 한다.

첫째, 법제의 정당성 차원에서는 규제의 정당성과 법제도 적용의 정확성 및 관련된 절차의 단순간결성 정도에서 부패의 원인을 분석한다. 둘째, 집행의 적정성 차원에서는 정보공개 범위의 적절성, 업무수행분야의 경쟁정도, 업무수행 상의 공평성 정도로서 부패의 원인을 분석한다. 마지막으로, 부패통제기제의 차원에서는 크게 내부통제와 외부통제의 바람직한 작동의 관점에서 행정부패의 발생원인을 분석한다.

#### 1) 법제의 정당성(legitimacy)

정당성이란 개념은 매우 모호하지만 여기서는 법제의 정당성을 일반시민에게 직접적으로 영향력을 미치는 각종 규제적 법제들의 필요성, 명확성, 단순성의 요인을 중심으로 조작적 정의를 하였다.

- ① 법제의 필요성 : 시민들을 규제하는 각종 법제도들이 반드시 필요한 규정이라고 인식하는지의 여부와 불필요한 규제의 존재나 그 정비노력으로 규정한다.
- ② 법제의 명확성 : 법제를 일반시민들이 쉽게 이해하고 인식하기에 용이한지의 여부 내지 애매 모호하지는 않은 지의 여부로 규정한다.
- ③ 법제의 단순성 : 법제를 규정하고 있는 규정체계가 복잡성·중복성을 갖는지의 여부와 현실적으로 적용가능하고 용이한지의 여부로 규정한다.

#### 2) 집행의 적정성(appropriate 또는 adequacy)

집행의 적정성이란 투명성, 개방성, 공정성, 합법성 등의 요인으로 조작적 정의되며, 행정의 집행과정이 투명하고 개방된 여건하에서 공정하고 합법적으로 수행되는가의 개념이다.

- ① 집행의 투명성 : 행정업무수행상의 투명성이란 정부의 의사결정과 집행과정 등 다양한 공적 활동이 정부 외부로 명확하게 드러나는 것<sup>17)</sup> 내지 기존의 조건(conditions), 의사결정 및 행동

15) 김영중, op. cit., 44쪽.

16) 1995년부터 TI에서 발표해 온 CPI, 최병대·이종원(1999)/최병대(2000)의 「서울특별시 반부패지수(ACI)」, 박중훈(1999)의 「반부패특별위원회의 청렴성지수」, 그리고 경실련(2001)의 「경실련 부패지수」 등의 모형들 임.

17) 윤영진, 이종수의 공저, 「새 행정학」(대영문화사, 2001), 208~210쪽.



(actions) 등에 대한 정보에의 접근이 가능하고(accessible), 가시적이며(visible), 이해 가능하도록 만들어 가는 과정으로 이해할 수 있다.<sup>18)</sup> 따라서 투명성을 크게 정보공개범위의 적절성, 행정절차의 명확성, 그리고 공개성으로 나누어 규정한다.

② 집행의 개방성: 이는 행정이 업무를 수행하는데 있어서 다른 민간기관이나 공공기관과 경쟁 체제를 구성하고 있는가, 다양한 참여제도나 절차를 구비하고 있는가로 정의한다.

③ 집행의 공정성: 여기서 공정성이란 실제적, 결과적 측면에서의 공정성과는 상대되는 말로 주로 절차적 공정성(procedural justice)을 의미한다. 따라서 집행의 공정성을 행정의 집행과정이나 절차가 비교적 공정하게 이루어지고 있다고 생각되는지의 여부, 현재의 직무평가나 각종 환류제도가 내적이나 외적으로 객관적이고 공정하게 평가되고 운영되고 있는지의 여부, 업무수행과정에서 상급자의 부당한 개입이나 요구가 존재하거나 존재할 수 있다고 생각하는지 등으로 나누어 측정한다.

④ 합법성: 행정에 있어서의 합법성(legality)이란 공무원의 행정행위가 법규에 따라 이루어져야 함을 의미한다.<sup>19)</sup> 즉, 합법성은 법규적용시 공무원이 적법적처를 준수하는지에 대한 인식과 자의적 처리가 존재하거나 존재할 수 있다고 생각하는지의 여부로 정의한다.

### 3) 통제기제

일반적으로 통제란 목표와 그것을 추구하는 실천행동을 부합시키려는 과정<sup>20)</sup>을 뜻한다. 여기에 서는 통제기제를 통제주체를 기준으로 하여 행정내부로부터 행정활동에 가해지는 내부통제(internal control)와 행정 외부로부터의 행정활동에 가해지는 외부통제(external control)로 구분될 수 있다.

① 내부통제: 이는 행정내부공무원이 부패나 부조리에 대해 내부적으로 불복을 제기할 수 있는 절차가 잘 구비되어 있는지, 내부감사가 효과적으로 이루어지고 있다고 생각하는지, 내부고발자에 대한 조직의 인식이 부정적인지 긍정적인지 여부에 대한 인식과 보호제도가 현실적으로 잘 운영되거나 될 수 있다고 생각되는지, 부패신고처리가 절차와 규정에 맞게 적극적이고 공정하게 잘 이루어지고 있다고 생각되는지, 예방적인 공무원교육이 효과적이고 적절하게 이루어진다고 생각되는지, 조직의 리더십이 부패척결에 적극적 의지를 가지고 있다고 생각되는지의 여부로 정의한다.

② 외부통제: 이는 일반시민들의 고발, 신고, 이의제기 등의 통로가 다양하고 용이하다고 생각되는지, 외부감사에 의해 부패나 부조리가 적절하게 통제되고 있는지, 언론 등에 의한 부패보도가 정확하고 적절한 수준인지 여부, 부패통제과정에 있어 시민단체의 참여활동이 다양하고 적극적으로 이루어지고 있는지의 여부, 사법심사가 공정하게 이루어지고 그 처벌이 효과적이라고 생각되는지의 여부로 규정한다.

18) 한정화, 배종석, “벤처기업 투명성의 개념과 결정요인에 관한 탐색적 연구,” (한국국제경영학회, 1999), 185쪽.

19) 윤영진, 이종수의 공저, op. cit., 207~208쪽.

20) 오석홍, 「행정학」 (나남출판, 2001) 787~788쪽.

#### 4) 기타 일반사항

이는 전반적인 부패의 정도나 수준, 효과, 빈도, 금액, 주도자 등에 대해서 일반시민이나 공무원이 일반적으로 경험하거나 인식하고 있는 사항들에 관한 항목이다.

- 뇌물공여여부와 빈도: 과거에 뇌물을 공여해 본 경험이 있는지의 여부와 그러한 경험이 있다고 한다면 그 횟수의 빈도
- 부패의 정도나 수준과 그 변화에 대한 인식: 현재의 (정치인들의 부패가 아닌) 공무원부패수준이 높다고 생각되는지 낮다고 생각되는지의 여부 또는 과거(내지 1년전)와 비교하여 관련 업무상의 부패정도가 완화되었다고 생각되는지 더 심화되었다고 생각되는지의 여부
- 부패의 규모: 현재 (정치인의 부패가 아닌) 공무원의 부패규모가 크다고 생각되는지의 정도, 뇌물 등의 액수가 매우 크다고 생각되는지 그렇지 않다라고 생각되는지의 여부
- 부패의 용인도: 현재의 부패가 우려할 만한 것인지 용납할 만한 수준의 것인지의 여부
- 주도자: 일반적으로 뇌물을 공무원측에서 요구한다고 생각하는지 아니면 민원인이 적극적으로 뇌물을 공여하려고 한다고 생각하는지의 여부
- 업무수행자의 청렴도: 직무를 수행하는 공무원이 비교적 높은 윤리의식을 가지고 공직에 대해 성실한 자세로 임하고 있다고 생각되는지의 여부
- 참여시민의 청렴도: 일반행정 민원인이 업무처리와 관련하여 부정·비리의 관행화 정도, 연고주의에 기인하여 사익실현을 추구하고자 하는 태도에 반하는 투명하고 깨끗한 사회적 윤리의식으로 민원행정에 임하는 태도
- 뇌물공여의 효과성정도: 이는 관련 이해당사자가 금품을 제공할 때, 그러한 행위가 직무수행에 영향을 미칠 것이라고 생각되는지의 여부
- 조직의 분위기: 조직내부의 부패를 거부하는 조직원에 대한 분위기나 태도가 부정적일 것이라고 생각되는지 등의 여부

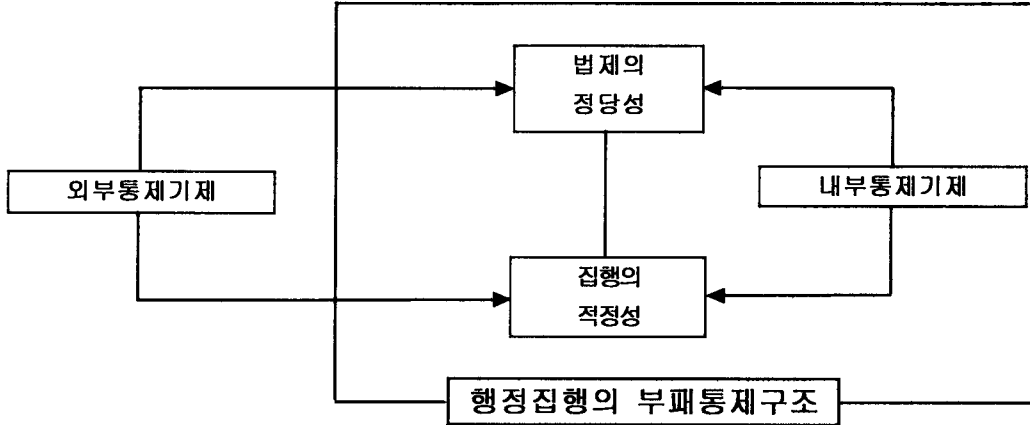
## 2. 행정부패 통제구조와 측정지표체계

### 1) 행정부패 통제구조

본 연구는 정치부패나 행정의 정책결정에 대한 측면은 배제하고 일반인들과의 접촉빈도가 높은 행정일선공무원들의 정책집행에 관한 부분만을 대상으로 하였다. 그런데 공무원들의 행정집행은 임의적으로 행해지는 것이 아니라 법률, 법규명령, 행정규칙 등으로 이어지는 일련의 법제도를 근거로 하여 이루어지고 있다. 행정일선공무원들의 행정집행이 정당한 법에 근거하여 적정하게 집행되고 이에 대한 행정 내·외부의 통제장치가 원활히 작동된다면 행정집행상의 부패는 원활히 통제된다고 할 수 있을 것이다. 청렴한 행정집행구조에 대한 설정은 아래【그림 1】과 같다. 이러한 법제도의 정당성, 집행의 적정성, 이를 통제하는 내·외부적인 통제기제들에 대한 인지도 평가가 긍정적으로 인지되면 행정집행의 부패는 원활하게 통제되고 있는 것으로 인지된다고 할 수 있다. 반면에 이러한 집행과정의 통제구조가 잘 작동되지 못한다고 인지되면 이는 행정집행과정에

대한 부패의 여지가 많다는 것이고, 행정집행의 부패통제구조를 정비하기 위한 노력이 필요함을 의미한다.

【그림 1】 행정집행의 부패통제구조



2) 측정지표체계

지금까지의 논의를 바탕으로 행정부패 측정을 위한 새로운 모형을 제시하면, 【표 3】에서 보는 바와 같다.

【표 3】 행정부패 측정모형

평가영역	평가항목	평가지표
법제의 정당성	필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제의 정당성</li> <li>• 불필요한 규제의 정비노력</li> </ul>
	명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법제도 이해의 용이성(모호성)</li> <li>• 법제도 적용의 정확성</li> </ul>
	단순성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련절차의 단순간결성(복잡성과 중복성)</li> <li>• 준수의 용이성</li> </ul>
집행의 적정성	투명성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공개범위의 적절성</li> <li>• 업무처리과정의 공개성</li> <li>• 업무처리과정의 명확성</li> </ul>
	개방성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무수행분야의 경쟁도</li> <li>• 참여제도의 확립정도와 용이성</li> </ul>
	공정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무수행의 공정성</li> <li>• 집행결과의 평가와 환류정도</li> <li>• 상급자의 부당한 지시나 개입정도</li> </ul>
	합법성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규적용시 적법절차의 준수(준법성)</li> <li>• 공무원의 자의적 처리정도(재량권의 일탈·남용정도)</li> </ul>

통제기제	내부통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불복절차의 다양성과 불복제기의 용이성</li> <li>• 내부감사의 빈도와 효과성</li> <li>• 내부고발자에 대한 조직의 인식과 대응</li> <li>• 부패신고처리의 적극성과 공정성</li> <li>• 공무원교육의 적절성과 효과성</li> <li>• 리더십의 적극성·의지</li> </ul>
	외부통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외부에서의 신고, 고발, 이의제기의 용이성</li> <li>• 외부감사의 빈도와 효과성</li> <li>• 언론보도의 빈도와 적극성, 공정성</li> <li>• 시민단체참여통로의 다양성과 적극성</li> <li>• 사법심사의 빈도와 적극성, 처벌의 효과성</li> </ul>
일반문항		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부패개념에 대한 인식</li> <li>• 조직의 부패에 대한 인식(조직의 분위기)</li> <li>• 전반적 부패수준과 그 변화에 대한 인식</li> <li>• 업무수행자의 청렴도에 대한 인식</li> <li>• 참여시민의 청렴도에 대한 인식</li> <li>• 뇌물(문화)의 관행화정도</li> <li>• 뇌물공여여부와 빈도, 규모, 효과성, 주도자</li> </ul>

#### IV. AHP기법 활용을 통한 가중치 적용

##### 1. 기존 모형의 한계와 AHP기법 적용의 필요성

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 기존에 개발·시행되고 있는 대부분의 모형들이 행정부패를 저감하고 행정의 청렴성과 투명성을 제고시키기 위해 개발된 모형이다. 그러나 이들 모형의 한계로는 크게 설문조사가 지니는 일반적인 한계와 가중치 적용의 불명확성, 항목과 지표의 간결성·체계성의 부족으로 인한 질문문항의 복잡성·비체계성 등을 들 수 있다. 특히, 선행연구모형에서 나타난 가중치 측정상의 한계를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국제투명성위원회의 CPI(Corruption Perceptions Index)는 원칙적으로 모든 설문조사결과에 대해 조사기관별, 연도별로 동일한 가중치를 부여하여왔다. 그러나 동일한 가중치를 부여하더라도 서로 다른 것을 동일하게 취급하는 자의성에서 벗어날 수 없다.<sup>21)</sup> 둘째, 박중훈 모형의 한계로는 설문조사가 지니는 일반적인 한계가 잔존하고 있으며, 부패를 촉발하는 요인과 억제하는 요인이 명확히 구분되지 않은 상태에서 서로 차원이 다른 요인들을 가중 합산함으로써 지수의 의미를 모호하게 하고, 그 해석에 어려움을 초래

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

하고 있다.<sup>22)</sup> 셋째, ACI 모형은 평가항목별 고정점수할당법을 적용함으로써 평가항목이 많아질수록 점수 할당과 응답의 일관성을 유지하기 어렵다.<sup>23)</sup> 마지막으로, 경실련부패지수 모형은 징계지수의 가중치에서 연도별, 징계유형별로 가중치가 명확하지 않고, 부패지수 산식의 평가지표별 가중치 누락 등의 문제점을 내포하고 있다.<sup>24)</sup>

이러한 가중치 측정상의 한계를 극복할 수 있는 새로운 대안모형으로 AHP기법을 적용한 행정부패 측정모형을 상정할 수 있다. 즉, 기존 모형들이 지니고 있는 문제점 중에서 행정부패측정에서 가장 신뢰도를 떨어뜨린다고 생각되는 항목과 지표간의 간결성·체계성을 보완하고, 이들 항목과 지표간의 가중치 적용기법을 보다 과학적이고 합리적으로 접근할 수 있는 AHP기법의 적용을 가정한 새로운 행정부패 측정모형 구축이 요청된다.

## 2. AHP기법

### 1) 의의

AHP기법은 1970년대 초에 Saaty에 의해 개발되었으며, 이는 복잡한 다기준 의사결정문제(multi-criteria decision making problem)를 계층화하여 단순화·체계화시킴으로써 합리적인 의사결정도구로서의 역할을 한다. AHP 기법을 통해 각 대안 내에서의 우선순위를 정하기 위해서는 각 계층에 있어서 각 기준 또는 하위기준 간의 상대적 중요도, 그리고 각 대안(또는 각 하위기준)이 상위기준에 기여하는 정도(상대적 선호도)를 측정하는 것이 필요한데, 이것은 이원비교행렬(pairwise comparison matrix)을 통해 일관성 있게 유도될 수 있다.<sup>25)</sup> 또한 AHP기법은 평가의 목적과 수단을 계층적으로 연결시켜 주며, 복수의 요소들에 대한 가중치를 동시에 고려하기보다는 두 개씩 짝을 지어 이원비교를 하게 함으로써 평가하려는 요소들 사이의 상대적 중요도에 대한 판단을 명확하고 용이하게 할 수 있도록 해 준다. 그리고 요소들 사이의 상대적 중요도를 판단할 때 판단의 일관성 정도(consistency ratio)를 알려 주어 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업을 가능하게 해 준다. 이 기법에 의한 가중치 설정은 1990년대 중반까지만 해도 우리나라에서는 비교적 생소한 기법이었다.<sup>26)</sup> 특히 행정부패지수모형의 평가를 위한 기법으로는 이 논문에서 최초로 도

22) 박재완·박원영, op. cit., 22쪽 참조.

23) 이를 보완하기 위해 2000년 모형에서는 '계층분석기법(AHP)'을 제시하였으나 AHP기법을 적용하려면 설문조사의 기간과 비용이 증가하는 단점이 있어서 실제 ACI 측정에서는 적용되지 못했다(박재완·박원영, op. cit., 21~22쪽).

24) 이 모형은 평가지표별로 가중치는 고려하지 않고 아래와 같은 산정식을 제시한다. 부패지수 = {(부패의 수준지수 + 부패의 원인지수 + 부패의 방지지수) ÷ 3} × 20(경실련, op. cit., 6쪽; 박재완·박원영, op. cit., 23쪽 참조).

25) 김만기 외, 「AHP 기법을 이용한 시·도 교육청 평가지표의 개발 및 적용」(교육인적자원부 용역보고서, 1998), 52쪽.

26) AHP기법은 T. L. Saaty(1980), *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*을 시초로 하여, Lawrence B. Mohr(1988), *Impact Analysis for Program Evaluation*, 그리고 Saaty & Kearns(1991), *Analytical Planning: The Organization of Systems* 등의 글들이 우리나라에서 인용되었다. 1993년에 나제민·박영미의 계층적 분석절차와 기획예측에 관한 논문을 시작으로, 김영대(1996)의 계층화 분석과정(AHP)에 의한 개인정보 보호정책의 중요도 분석에 관한 연구가 있다. 그리고 이창원·최창현·권해수(1998)의 지방자치단체의 조직효과성 평가의 구성요소 개발연구가 있고, 노화준·노시평·김태일(1996)은 AHP기법을 이용하여 우리나라 정부출연 연구기관 종합평가 모형을 개발

입·적용하는 기법이다.

## 2) AHP기법의 절차적 과정

AHP 기법을 이용하여 의사결정문제를 해결하고자 할 경우에는 <그림2>에서의 같은 4단계를 거치게 된다(Saaty, 1980). AHP 기법의 첫 번째 단계는 의사결정 문제를 계층구조화 하는 단계로서 해결하고자 하는 문제를 하위의 구성 요소들로 분해하여 계층적으로 나타낸다. 두 번째 단계는 동일계층(level)의 결정요소(decision element)들의 이원비교를 통하여 AHP의 입력자료(행렬)을 구한다. 세 번째 단계는 고유벡터(eigen vector)를 이용하여 이원비교된 요소들의 상대적 중요도인 가중치를 구한다. 즉 의사결정자로 하여금 각 계층내의 구성요소들을 둘씩 짝을 지어 이원비교 방식에 의해 비교하게 한 후, 그 결과를 이용하여 복수의 구성요소들 간의 가중치를 추정한다. Saaty는 AHP 모형 설계시 사용된 전문가 지식의 신뢰도에 대한 지수를 제시하였는데 이것을 일관성비율(Consistency Ratio; CR)이라고 부른다. 이것은 이원비교 과정에서 전문가의 판단과정이 완벽한 일관성을 유지할 경우 CR 값은 0에 가까워지지만 일관성을 유지하지 못할 경우 CR 값이 0.1 이상을 나타나게 되고 이 경우에는 서수적 순위에 무리가 있어 신뢰할 수 없는 결과라고 하였다.<sup>27)</sup> 마지막으로 주어진 대안 중 최적대안을 찾기 위하여 각 계층의 가중치를 종합하여 전체에 대한 가중치를 계산한다.

(그림2) 의사결정문제 해결의 단계

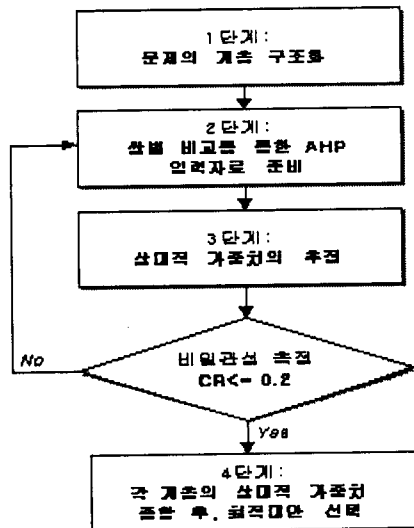


그림 1

단계	내용
1	주어진 의사결정문제를 계층구조로 분리한다.
2	같은 수준에 있는 요소를 대상으로 쌍별 비교를 행한다. 쌍별 비교의 결과가 평가의 입력자료가 된다.
3	고유치를 이용하여 쌍별 비교된 요소들의 상대적 중요도 또는 가중치를 추정한다.
4	최하위 계층에 있는 대안들의 우선 순위를 구하기 위하여 각 계층에서 구해진 평가요소들의 가중치를 종합한다.

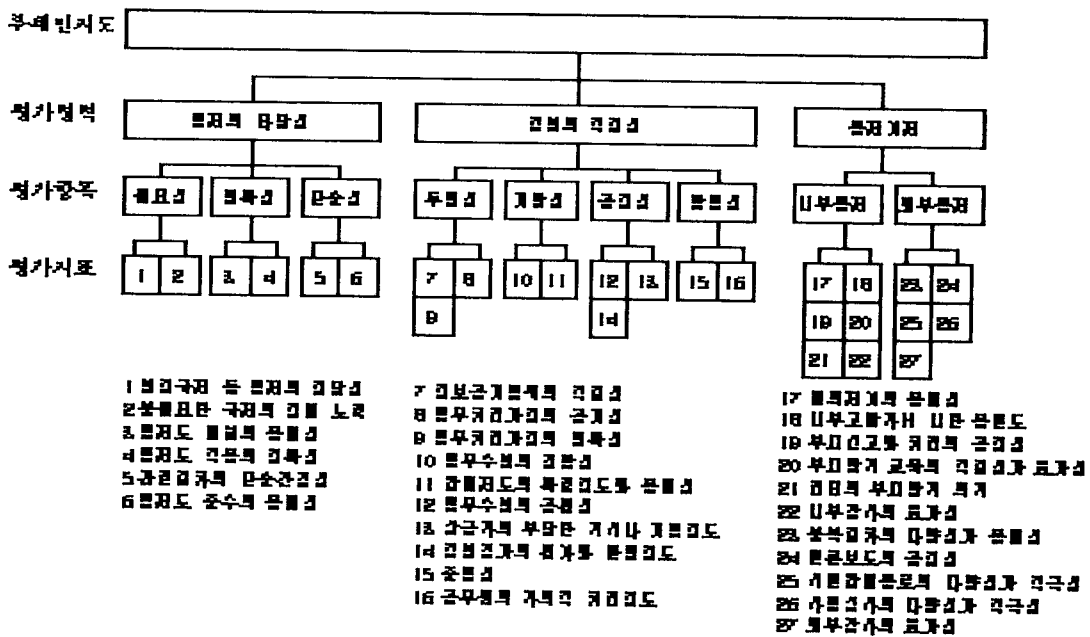
하였다. 차종화(1998)도 우리나라 노인복지시설의 조직효과성 평가모형을 AHP 기법을 이용하여 개발하였고, 김만기·이종수·이창원·김태일(1998)은 시·도 교육청 평가지표의 개발 및 적용에서 AHP 기법을 이용하였다.

27) 그 동안 일관성 비율에 대해서는 CR이 0.1 이하의 경우에만 수용가능하다는 입장에서 연구가 수행되어 왔다. 그러나 Saaty & Kearns(1985:34)에서는 CR이 0.2 이하의 범위에서도 일관성이 유지될 수 있는 것으로 본다. 실제로 우리나라에서도 노화준 등(1996) 역시 일관성 비율이 0.2 미만인 경우에도 전문가 의견조사에 의해 설정된 가중치 사이에는 대체로 일관성이 유지되는 것으로 입증되고 있다.

### 3) AHP기법을 이용한 가중치 설정모형의 구조

제III장에서 논의된 행정부패 측정모형의 평가영역, 평가항목, 평가지표 체계를 AHP 기법을 이용한 가중치 설정모형의 구조로 제시하면 <그림3>과 같다. 본 모형은 행정부패 수준의 평가라는 평가목표, 이를 측정하기 위한 평가의 3가지 영역(법제의 정당성, 집행의 적정성, 통제기제), 각 영역에서 분지되는 평가항목, 그리고 최종적으로 각 평가항목의 측정을 위한 평가지표들로 구성되어 있다. AHP 기법에 의한 가중치의 설정은 평가영역, 평가항목 및 평가지표에 대하여 설정하였다.

<그림3> 행정부패지수 측정 모형의 구성



### 3. AHP기법을 활용한 가중치 산출

#### 1) 표본구성 및 평가지표간 가중치 산출방법

AHP기법을 통한 행정부패요소간 중요도 측정을 위해 일반인 100명, 행정학 박사과 공무원의 전문가 집단 100명 등 총 200명을 대상으로 설문을 실시하였다. 전문가 집단은 행정학 교수와 서울 시청 및 각 구청 공무원을 대상으로 하였고, 일반인은 20세 이상 성인 중 최근 3개월 이내 민원 경험이 있는 자로 규정하였다. 자료수집기간은 2002년 6월 26일부터 7월18일까지 총 3주가 소요되었다.

평가지표간 가중치 산출방법은 먼저 일반인과 전문가 집단의 각 그룹별 평가영역, 평가항목, 평가지표의 각 단계별 가중치를 측정한다. 그리고, 일반인과 전문가 양집단의 가중치(weight)를 산술평균하여 행정부패의 평가항목, 평가지표의 가중치를 산출한다. 이 과정에서 각각 일반인집단과 전문가 집단에서 측정된 행정부패 요인의 가중치에 대한 공통점과 차이점을 분석함으로써 새

로운 행정부패 측정모형의 가능성을 제시하고자 한다.

## 2) 전문가 집단의 가중치 산출

전문가 집단의 평가지표간 가중치 산출결과는 아래 【표 4】와 같다. 먼저, 1단계 평가영역간의 가중치를 살펴보면 집행의 적정성에 대한 가중치가 0.35014로 가장 높게 나타났지만 다음으로 높게 평가된 법제의 타당성(0.34016)과 차이가 크지 않은 거의 동등한 수준이다. 다만 통제기제는 0.30970으로 상기한 두 영역보다는 상대적으로 가중치가 낮게 나타났다.

2단계 평가항목 요소간 중요도면에서 살펴보면, 법제의 타당성 영역 내 평가항목인 필요성, 단순성, 명확성간의 중요도 측정 결과 괄호 안의 숫자가 평가영역내 항목간의 중요도를 나타낸 것이며 그 합은 1이 된다.<sup>28)</sup> 항목간 중요도 크기는 필요성, 명확성, 단순성 순으로 나타나고 있는데, 단순성의 중요도가 0.284 수준으로 상대적으로 떨어지고 필요성과 명확성은 각 0.362, 0.352로 비슷한 수준을 보이고 있다. 이는 단순성보다는 필요성과 명확한 집행에 보다 더 비중을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 집행의 적정성 영역 내 항목들은 상대적 중요도 차이가 거의 없다. 특히 합법성, 개방성, 공정성의 중요도는 0.25로 거의 동등한 수준이며, 투명성도 0.23으로 비슷한 수준을 나타내고 있다. 통제기제 영역 중 내부통제의 중요도가 0.504 외부통제의 중요도가 0.496 수준으로 평가되고 있어 통제기제 영역내 하부 항목간의 중요도에는 별다른 차이가 없는 것으로 보인다.

3단계 평가지표간 중요도 측정 결과를 전반적으로 살펴보면 먼저 법제의 타당성 영역내에서는 법제도 이해의 용이성, 행정규제 등 법제의 정당성, 불필요한 규제의 정비노력, 법제도 준수 용이성 등의 평가지표가 상대적으로 가중치가 높은 것으로 나타나고 있다. 다음으로 집행의 적정성 영역에서 업무수행의 경합성, 공무원의 자의적 처리정도, 통제기제 중 불복절차의 다양성과 용이성에 대한 평가가 상대적으로 중요하게 평가되고 있는 평가지표 들이다. 가장 중요하게 평가된 영역인 집행의 적정성내 평가지표들은 상대적으로 중간정도 수준의 중요도를 보이고 있는데, 이렇게 영역간 중요도와 하부 세부지표간 중요도 크기간의 상관관계가 낮은 것은 각 영역간의 중요도 차이가 크지 않으며, 또 영역을 구성하고 있는 평가지표의 수가 서로 다른 것에 원인을 찾을 수 있다.

28) 평가영역 내에서 중요도가 높지 않았던 통제기제영역내 항목인 내부통제의 중요도가 0.15619, 외부통제의 중요도가 0.15351로 나타나고 있다. 모두 0.15 수준으로 타 항목 대비 높게 나타나고 있는데, 이는 통제기제 내의 평가항목이 다른 영역의 평가항목보다 그 수치가 적기 때문인 것으로 판단된다.



【표 4】 전문가집단의 가중치 산출

평가영역	평가항목		평가지표	
법제의 타당성 0.34016	필요성	0.12332 (0.36254)	행정규제 등 법제의 정당성	0.06657 (0.53983)
			불필요한 규제의 정비노력	0.05675 (0.46017)
	단순성	0.09677 (0.28448)	관련절차의 단순간결성	0.04659 (0.48150)
			법제도 준수의 용이성	0.05017 (0.51800)
	명확성	0.12007 (0.35298)	법제도 이해의 용이성	0.06978 (0.58117)
			법제도 적용의 정확성	0.05029 (0.41883)
집행의 적정성 0.35014	투명성	0.08350 (0.23848)	정보공개범위의 적절성	0.03386 (0.40556)
			업무처리과정의 공개성	0.02449 (0.29336)
			업무처리과정의 명확성	0.02514 (0.30108)
	개방성	0.08939 (0.25532)	업무수행의 경합성	0.05374 (0.60117)
			참여제도의 확립정도와 용이성	0.03565 (0.39883)
	공정성	0.08777 (0.25068)	업무수행의 공정성	0.02209 (0.25165)
			상급자의 부당한 지시나 개입정도	0.02737 (0.31186)
			집행결과의 평가와 반영정도	0.03831 (0.43649)
	합법성	0.08847 (0.25552)	준법성	0.03499 (0.39550)
			공무원의 자의적 처리정도	0.05348 (0.60450)
통제기제 0.30970	내부 통제	0.15619 (0.50433)	이의제기의 용이성	0.02949 (0.18881)
			내부고발자에 대한 용인도	0.03519 (0.22535)
			부패신고와 처리의 공정성	0.02357 (0.15092)
			부패방지 교육의 적절성과 효과성	0.02516 (0.16107)
			리더의 부패방지 의지	0.02078 (0.13306)
			내부감사의 효과성	0.02199 (0.14080)
	외부 통제	0.15351 (0.49567)	불복절차의 다양성과 용이성	0.03605 (0.23481)
			언론보도의 공정성	0.03118 (0.20312)
			시민참여 통로의 다양성과 적극성	0.02817 (0.18352)
			사법심사의 다양성과 적극성	0.02967 (0.19330)
			외부감사의 효과성	0.02844 (0.18525)

3) 일반인 집단의 가중치

일반인 집단의 평가지표간 가중치 산출결과는 아래 【표 5】와 같다. 먼저, 일반인 집단의 1단계 평가영역간의 가중치는 법제의 타당성의 중요도가 0.354 수준으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 집행의 적정성이 0.326, 통제기제가 0.319의 순으로 평가되고 있다. 이는 전문가 집단에서 집행의 적정성을 가장 중요하게 평가한 것과는 약간 다른 결과로, 일반인이 전문가보다는 행정부패 관련 법제에 대한 정보와 이해부족, 그 타당성에 대한 불신이 강한 것으로 이해할 수 있으며, 일반인과 전문가 집단사이에 행정부패에 대한 인식의 차이가 어느 정도 자리잡고 있는 것으로 보인다.

2단계 평가항목 요소간 가중치 측정결과는 평가항목간 중요도의 합이 포함되어 있는 각 영역의 중요도와 같다. 법제의 타당성 영역 내 항목간 중요도 크기는 필요성, 명확성, 단순성 순으로 평가되고 있으며, 상대적으로 필요성의 중요도가 0.36 수준으로 높고, 단순성과 명확성은 서로 비슷한 수준으로 평가되고 있다. 전문가 집단에서 필요성과 명확성이 비슷한 수준으로 가장 중요하게 평가되었던 것에 비해, 일반인 집단은 필요성을 특히 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 집행의 적정성 영역 내 항목들은 상대적인 중요도 차이가 거의 없다. 특히 합법성, 투명성, 공정성의 중요도가 각 0.260, 0.259, 0.254 수준으로 거의 동등하게 평가되고 있으며, 상대적으로 개방성의 중요도가 0.226 수준으로 약간 낮게 평가되고 있다. 전문가 집단에서는 투명성을, 일반인 집단에서는 개방성을 상대적으로 낮게 평가하고 있으나, 전문가 집단과 일반인 집단의 결과 모두 각 항목간 중요도 평가치는 비슷한 수준으로 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 이것은 적정성 영역 내 항목들이 다른 영역 내 항목들에 비해 보다 더 해당영역을 균등하게 분할하여 측정할 수 있는 척도로 구성되었다는 것을 알려준다. 통제기제 영역 중 외부통제의 중요도가 0.541로 내부통제 중요도 0.459에 비해 더 높게 평가되고 있어, 전문가 집단에서 내부통제와 외부통제 사이에 중요도 차이가 거의 없었던 것과는 다른 결과를 보이고 있다.

3단계 평가지표간 중요도 측정 결과를 전반적으로 살펴보면 행정규제 등 법제의 정당성, 불필요한 규제의 정비노력, 법제도 이해의 용이성, 관련절차의 단순간결성 등 법제의 타당성 영역 내 평가지표가 상대적으로 중요하게 평가되고 있으며, 다음으로 집행의 적정성 영역인 업무수행의 경합성과 통제기제 중 불복절차의 다양성과 용이성이 중요하게 평가되고 있다. 평가지표간 가중치 측정은 전반적으로 전문가 집단과 비슷한 경향을 보이고 있다.

【표 5】 일반인 집단의 가중치 산출

평가영역	평가항목			평가지표	
법제의 타당성 0.35418	필요성	0.12917	(0.36471)	행정규제 등 법제의 정당성	0.06586 (0.50983)
				불필요한 규제의 정비노력	0.06332 (0.49017)
				법제도 이해의 용이성	0.05994 (0.52950)
	명확성	0.11321	(0.31963)	법제도 적용의 정확성	0.05327 (0.47050)
				관련절차의 단순간결성	0.05663 (0.50650)
				법제도 준수의 용이성	0.05517 (0.49350)
집행의 적정성 0.32599	투명성	0.08473	(0.25993)	정보공개범위의 적절성	0.03195 (0.37709)
				업무처리과정의 공개성	0.02849 (0.33620)
				업무처리과정의 명확성	0.02429 (0.28671)
	개방성	0.07374	(0.22619)	업무수행의 경합성	0.04351 (0.59000)
				참여제도의 확립정도와 용이성	0.03023 (0.41000)
				업무수행의 공정성	0.02552 (0.30835)
공정성	0.08275	(0.25383)	상급자의 부당한 지시나 개입정도	0.02669 (0.32248)	
			집행결과의 평가와 반영정도	0.03055 (0.36916)	
			준법성	0.03815 (0.45000)	
합법성	0.08477	(0.26005)	공무원의 자의적 처리정도	0.04662 (0.55000)	

통제기제 0.31983	내부통제	0.14680	(0.45900)	의의제기의 용이성	0.02488	(0.16947)
				내부고발자에 대한 용인도	0.03084	(0.21006)
				부패신고와 처리의 공정성	0.02297	(0.15649)
				부패방지 교육의 적절성과 효과성	0.02261	(0.15399)
				리더의 부패방지 의지	0.02088	(0.14223)
	외부통제	0.17303	(0.54100)	내부감사의 효과성	0.02463	(0.16778)
				불복절차의 다양성과 용이성	0.04163	(0.24061)
				언론보도의 공정성	0.03399	(0.19644)
				시민참여 통로의 다양성과 적극성	0.03216	(0.18585)
				사법심사의 다양성과 적극성	0.03380	(0.19534)
외부감사의 효과성	0.03145	(0.18176)				

#### 4) 가중치의 종합

앞서 행정부패 모형 수립을 위해 모형을 구성하고 있는 항목간의 가중치를 일반인과 전문가 집단으로 나누어 평가하였다. 총 3단계의 계층구조로 구성된 행정 부패모형의 항목별 중요도는 평가하고자 하는 항목간의 쌍대비교 결과를 통해 산출하였고, 평가항목과 평가지표 단계를 구성하고 있는 요인들간의 전체적인 상대적 중요도는 직접적인 평가를 통하지 않고 상위 단계의 가중치 평가결과와 그 하위 단계 항목의 가중치 결과를 곱하여 산출하였다.

따라서 행정부패를 측정하기 위한 전체 weight 결정은 앞서 평가한 대상집단인 전문가 집단과 일반인 집단을 동일한 집단으로 하여 평가영역, 평가항목, 평가지표를 양집단 가중치의 산술평균값으로 측정하였다. 이를 도표로 나타내면, 【표 6】 과 같다. 평가지표간 중요도 측정 결과를 전반적으로 살펴보면 행정규제 등 법제의 정당성, 법제도 이해의 용이성, 불필요한 규제의 정비노력, 법제도 준수의 용이성 등 법제의 타당성 영역 내 평가지표가 상대적으로 중요하게 평가되고 있으며, 이는 세부집단의 평가결과와 대체로 일치한다. 결론적으로 보면 전문가집단과 일반인집단을 대상으로 한 행정부패모형구축을 위한 지표의 중요도평가는 몇몇 경우를 제외하고는 크게 다르지 않았다. 이는 한국사회에서 행정부패에 대한 문제인식이 집단에 따라 크게 다르지 않다는 점을 강하게 시사하여 주며, 일반인뿐만 아니라 공무원, 전문가를 모두 동일 대상으로 한 행정부패 측정모형정립의 가능성을 제시한다.

【표 6】 종합적 가중치 산출

평가영역	평가항목		평가지표		
법제의 타당성 0.34716	필요성	0.12624 (0.36363)	행정규제 등 법제의 정당성	0.06626	(0.52483)
			불필요한 규제의 정비노력	0.05981	(0.47517)
	명확성	0.11675 (0.33631)	법제도 이해의 용이성	0.06484	(0.55533)
			법제도 적용의 정확성	0.05192	(0.44467)
	단순성	0.10417 (0.30007)	관련절차의 단순간결성	0.05146	(0.49400)
			법제도 준수의 용이성	0.05271	(0.50600)

집행의 적정성  0.33807	투명성	0.08425	(0.24920)	정보공개범위의 적절성	0.03297	(0.39133)
				업무처리과정의 공개성	0.02652	(0.31478)
				업무처리과정의 명확성	0.02476	(0.29389)
	개방성	0.08139	(0.24076)	업무수행의 경합성	0.04848	(0.59558)
				참여제도의 확립정도와 용이성	0.03292	(0.40442)
	공정성	0.08528	(0.25226)	업무수행의 공정성	0.02388	(0.28000)
				상급자의 부당한 지시나 개입정도	0.02705	(0.31717)
				집행결과의 평가와 반영정도	0.03435	(0.40283)
	합법성	0.08715	(0.25778)	준법성	0.03684	(0.42275)
				공무원의 자의적 처리정도	0.05031	(0.57725)
통제 기제  0.31476	내부통제	0.15161	(0.48167)	이의제기의 용이성	0.02716	(0.17914)
				내부고발자에 대한 용인도	0.03301	(0.21770)
				부패신고와 처리의 공정성	0.02330	(0.15370)
				부패방지 교육의 적절성과 효과성	0.02388	(0.15753)
				리더의 부패방지 의지	0.02087	(0.13764)
				내부감사의 효과성	0.02339	(0.15429)
	외부통제	0.16315	(0.51833)	불복절차의 다양성과 용이성	0.03878	(0.23771)
				언론보도의 공정성	0.03259	(0.19978)
				시민참여 통로의 다양성과 적극성	0.03013	(0.18468)
				사법심사의 다양성과 적극성	0.03170	(0.19432)
				외부감사의 효과성	0.02994	(0.18351)

##### 5) 평가의 소결

본 연구는 행정부패 모형 수립을 위해 모형을 구성하고 있는 항목간의 중요도를 일반인과 전문가 집단으로 나누어 평가해 본 것이다. 총 3단계의 계층 구조로 구성된 행정 부패모형의 항목별 중요도는 평가하고자 하는 항목간의 쌍대 비교 결과를 통해 산출되었다. 또, 평가항목과 평가지표 단계를 구성하고 있는 요인들간의 전체적인 상대적 중요도는 직접적인 평가를 통하지 않고 상위 단계의 중요도 평가 결과와 그 하위 단계 항목의 중요도 결과를 곱하여 산출한 것이다. 따라서 전체적인 결과를 살펴볼 때 전문가 집단과 일반인 집단 모두, 1단계 평가영역 내에서는 법제의 타당성을, 2단계 평가항목 내에서는 통제기제 영역내 항목인 외부통제와 내부통제가, 마지막 평가 지표 내에서는 다시 법제의 타당성 영역 내 지표들의 중요성이 높게 평가되는 등 상위단계와 하위 단계 간에 중요 요인이 일관적으로 나타나지 않는 것으로 보인다. 이는 AHP기법의 분해원리의 특성, 상위단계의 요인간 중요도 차이가 크지 않은 점, 하위 단계를 이루고 있는 요인의 수가 서로 다른 점 때문이며 이것이 중요도의 일관성을 저해하거나 설문결과의 타당성을 위협하는 것은 아니다. 측정 결과를 집단별과 집단간 비교를 통해 정리하면 다음과 같다.(〈표 29〉 참조)

###### (1) 집단별 중요도평가

먼저 전문가 집단의 결과를 살펴보면 평가영역 내에서는 집행의 적정성과 법제의 타당성이 중

요하게 평가되고 있으며, 2단계 수준인 평가항목 중에서는 내부통제와 외부통제, 필요성, 명확성 등이 보다 중요한 항목으로 상대적으로 높게 평가되었다. 가장 세부적인 평가 지표 단계에서는 법제도 이해의 용이성, 행정규제 등 법제의 정당성, 불필요한 규제의 정비노력 등이 특히 중요하게 인식되는 지표들이다. 중요도 결과 치의 일관성 비율은 대부분 0.1 수준으로 결과의 신뢰성은 확보되었다고 할 수 있다.

다음으로 일반인 집단의 평가결과를 살펴보면 평가영역 내에서는 법제의 타당성이 가장 중요하게 평가되고 있으며, 2단계 수준인 평가항목 중에서는 외부통제와 내부통제, 필요성, 명확성이, 마지막 단계인 평가지표에서는 행정규제 등 법제의 정당성, 불필요한 규제의 정비노력, 법제도 이해의 용이성, 관련절차의 단순간결성 등이 상대적으로 더 중요하게 평가되고 있다. 일반인 집단의 결과치도 일관성 비율이 대부분 0.1 수준을 보이고 있어 그 신뢰성은 높은 편이다. 그리고, 전문가와 일반인을 한 집단으로 하여 분석하여 보았을 때 결과는 각 세분집단의 평가와 유사한 경향을 나타냈다.

## (2) 집단간 중요도 평가비교

먼저 평가영역에서의 전문가집단과 일반인집단을 비교하여 보면 첫째, 전문가집단이나 일반인집단이 공통적으로 법제의 타당성에 상대적으로 높은 중요도를 부과한 것을 알 수 있다. 이는 그간의 불필요한 규제의 정비와 새로운 행정부패척결을 위한 각종 법제도의 수립에도 불구하고 여전히 관련 법제도에 대한 타당성정비노력의 필요성을 알려주는 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 일반인집단에 비해 전문가집단이 통제기제에 대해 상대적으로 중요한 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다. 이는 그간의 부패가 각종 부패방지제도가 미비했기 때문에 발생했다기보다는 지속적인 감시나 통제장치의 원활한 작동없이는 그 성과를 발휘하기 어렵다는 전문가들의 인식을 반영한 것으로 보인다.

평가항목과 관련하여서는 첫째, 법제타당성영역에서 공통적으로 법제의 필요성에 대한 중요성에 상대적으로 높은 평가를 보였으며, 전문가집단은 일반집단에 비해 법제의 명확성에 좀더 높은 중요도를 일반인 집단은 법제의 단순성에 좀더 높은 중요도를 부과하였다. 이는 공통적으로 법제의 정비와 보완의 필요성에 대한 공통적 인식을 보여주며, 일반인은 상대적으로 현실의 법제도나 절차가 단순치 않음으로써 이에 대한 개선의 필요성을 나타낸 것으로 보이며, 공무원이 포함된 전문가집단의 경우에는 법제도의 집행자로서의 명확성에 대한 필요를 나타낸 것으로 판단된다. 이는 전문가집단의 경우는 법제의 체계나 내용이해의 어려움이 거의 없으며, 부패규제와 관련한 법제도의 필요성과 명확성에 대한 인식이 높기 때문이며 현실적으로 관련 법제도 자체의 미비나 명확성에 대한 결여등을 반영하는 것으로 판단된다.

둘째, 집행의 적정성영역에서는 전문가집단은 하위평가항목에 고른 가중치를 부과하였다. 또한 일반인집단과는 달리 개방성에도 상대적으로 높은 중요도를 매기고 있다. 이는 집행과정에 있어 상기한 평가항목들이 모두 중요하다는 의미로 평가할 수도 있고, 특히 전문가집단이 개방성에 상대적으로 높은 중요도를 매긴 것은 업무처리과정의 공개측면보다는 근본적인 경쟁과 참여가 더

중요하다는 인식이 일반가집단과 차이가 나는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 그 차이가 크지 않아 특별한 의미를 갖지는 않는다고 판단된다.

셋째, 통제기제의 영역에서는 전문가집단은 내부통제나 외부통제에 비슷한 중요도를 매겼으나 일반인집단은 내부통제보다는 외부통제에 보다 높은 중요도를 부과하였다. 이는 일반인집단이 행정내부의 통제보다는 시민단체, 언론 등의 외부통제를 상대적으로 더 신뢰하고 있다는 것을 반영하며, 전문가집단의 경우는 미세한 차이이기는 하지만 내부통제를 외부통제보다 약간 더 중요하다고 평가하고 있는데, 이는 행정부패의 은밀성이나 구조화된 특성상 외부에서의 적발이 용이치 않다는 평가에 기인한 것으로 보인다.

평가지표와 관련하여서는 각 평가지표마다 전문가집단과 일반인집단이 대체로 비슷한 중요도 평가를 내렸다. 특히 각 평가항목내의 평가지표들에 대해서 상대적으로 다른 평가지표들보다 높은 중요도를 부과한 평가지표들에 공통된 것이 존재한다. 가령, 집행의 투명성 항목내의 정보공개 범위의 적절성, 집행의 개방성 항목내의 업무수행의 경합성, 집행의 공정성 항목내의 집행결과의 평가와 반영정도, 집행의 합법성내의 공무원의 자의적 처리정도, 내부통제 항목내의 내부고발자에 대한 용인도, 외부통제항목내의 불복절차의 다양성과 용이성 등의 평가지표들은 전문가집단과 일반인집단의 중요도평가에 있어 공통적으로 각 평가항목내에서 상대적으로 높은 중요도를 평가 받았다. 나머지 평가지표들에 대한 가중치 역시 동일한 평가지표에 대해서 전문가집단이나 일반인집단이 비슷한 수치를 보이고 있다. 이는 평가영역 내 항목들이 해당영역을 고르게 분할하여 측정할 수 있는 척도로 구성되었다는 것을 알려주며, 행정부패측정모형의 구축에 있어 보다 일반적인 모형의 성립이 가능함을 시사해 준다고 할 수 있다.

다만 법제의 정당성과 불필요한 규제의 정비노력의 지표로 구성된 법제의 필요성 항목가운데서 일반인집단은 두 지표를 비슷하게 평가한 반면 전문가집단은 법제의 정당성에 좀더 높은 가중치를 부여한 것으로 나타났다. 또한 법제 이해의 용이성과 적용의 정확성으로 구성된 법제의 명확성 항목에서는 일반인집단은 두 지표를 비슷하게 평가한 반면 전문가집단은 법제 이해의 용이성을 적용의 정확성 지표보다는 상대적으로 높게 평가를 하였다.

결론적으로 보면 전문가집단과 일반인집단을 대상으로 한 행정부패모형구축을 위한 지표의 중요도평가는 몇몇 경우를 제외하고는 크게 다르지 않았다. 이는 한국사회에서 행정부패에 대한 문제인식이 크게 다르지 않다라는 점을 강하게 시사하여 주며, 일반인뿐만 아니라 공무원, 전문가를 대상으로 한 행정부패에 관한 측정모형의 가능성을 알려준다.

## V. 결론

행정부패를 측정하기 위한 하나의 보편타당한 일반법칙적 공식은 존재하지 않는다. 따라서 행정부패를 어떻게 바라볼 것인가에 대한 관점을 보다 명확하고 체계적으로 정립하여야 한다. 또한

행정부패에 대한 지수화와 이들 지수측정을 위한 모형의 구축은 행정부패의 유형과 접근방법에 따라 그것에 대한 정의와 측정을 위한 조작적 정의가 달리 나타나는 것은 당연한 현상이다. 그러나 행정부패의 지수측정을 보다 합리적으로 수행하고, 측정결과에 대해 보다 신뢰성을 높이기 위해서는 기존 부패측정모형들이 안고 있는 한계들을 극복해야 한다는 전제 하에, 이러한 한계극복의 차원에서 제시된 새로운 행정부패 측정모형의 기대효과 및 유용성을 살펴보면 다음 몇 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 이 연구모형은 행정부패지수 요인인 측정항목 및 지표를 보다 명확하고 체계화함으로써 행정부패와 관련한 측정항목의 모호성·복잡성·중첩성으로부터 오는 비효율성을 줄일 수 있다.

둘째, 이 연구모형은 행정청렴성지수의 측정범위를 행정집행과정으로 국한시킴으로써 그 측정에 있어서 일관성과 보편성을 유지할 수 있다. 즉, 행정부패는 일반적으로 다중성, 다면성, 개별성, 특수성을 띄기 때문에 공무원조직 내에서도 은밀하게 진행될 가능성이 높고, 이들의 행위를 정확하게 측정·평가하기가 여간 어려운 일이 아니다. 따라서 이러한 문제의 해결차원에서 연구모형의 유용성을 기대할 수 있다.

셋째, 평가의 항목·지표간에 가중치(weight) 선정을 위해 AHP기법을 적용하여 부패문제를 보다 구조화의 관점에서 접근하게 됨으로써 평가자가 선택할 수 있는 여러 가지 평가항목과 지표체계를 합리적·체계적 차원에서 순위화 시킬 수 있다.

넷째, 이 연구모형은 AHP기법을 적용하여 모형을 구축함으로써 국민들이 이 측정에 대해 보다 신뢰할 뿐만 아니라 전년대비 개선도를 정확하게 측정 또는 예측할 수 있어서 부패측정모형의 본질적 기능을 수반하게 된다. 즉, 기존의 모형들이 행정부패지수를 측정할 때마다 매번 항목·지표간에 실제 중요도와 괴리가 큰 서로 다른 가중치를 적용시키거나 항상 동일한 가중치를 적용하는 것이 부패측정모형에 대한 불신으로 이어지고 있다. 이 연구모형은 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 메커니즘으로서 역할을 한다.

다섯째, 이 모형은 기존 연구모형들보다 행정부패의 인식에 관한 실질적·구체적 측정모형이라 할 수 있다. 왜냐하면, 이 모형은 세부정책이나 개별서비스에서 발생하는 행정부패를 측정하는 것에 중점을 두는 것이 아니라, 이를테면 광역시·도에서 시·도민들이 인식하고 있는 행정부패는 어느 정도인가 그리고 이들 시·도에서 나타나고 있는 행정부패들은 행정 법제의 정당성, 집행의 적정성, 통제기제의 효과성에는 어떤 영향과 결과를 미치는가 등을 수치로 나타내는 모형이라는 점에서 그 유용성이 크다.

그러나 이런 유용성에도 불구하고 이 연구의 한계점을 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 이 모형이 기존 모형을 분석하여 구축한 이론모형으로서 아직 경험적 검증은 수반하지 못한 점<sup>29)</sup>에서 일반화시키기에는 다소 무리가 있다. 둘째, 새로운 대안모형에서 가중치 적용을 위해 원용하고자 한 AHP기법을 평가영역, 평가항목, 평가지표에만 적용하기 때문에 실제 설문문항인 세지표까지 적용하기에는 어렵고 이 기법의 완전한 장점을 살리기에 다소간 무리가 있다.

29) 2003년에 한국학술진흥재단의 제2단계 과제로서 이 모형을 기초하여 경험적 실측을 할 계획임.

## 참고문헌

- 경실련. 「경실련 부패지수」. 서울: 경실련 부정부패추방운동본부, 2000.
- 김동희. 「행정법I」. 서울: 박영사, 2000.
- 김만기 외 공저, 「AHP 기법을 이용한 시·도 교육청 평가지표의 개발 및 적용」. 교육인적자원부, 1998.
- 김영중. “부정부패와 사정체.” 「한국행정연구」. 제7권. 제4호 1996.
- 김항규. 「행정철학」. 서울: 대영문화사, 1999.
- 나성린·전영섭. 「공공경제학」. 서울: 학현사, 1995.
- 민 진. 「행정학개설」. 서울: 고시연구사, 2000.
- 박재완·박원영. “부패지수 측정모형: MIMIC과 DYIMIMIC.” 「한국부패학회」. 제6호 2001.
- 박정수 외 공저. 「기업부패지수 측정모형 개발에 관한 연구」. 서울시립대학교 반부행정시스템연구소, 연구보고서 2000-5호.
- 박종민. 「문민정부의 공정성과 신뢰성」. 한국정치학회, 1997.
- 박중훈. 「공직부패의 실태와 개선방안」. 제2건국위원회, 2000.
- 박중훈. 「부패지수측정모형개발」. 한국행정연구원, 1999.
- 박중훈. 「한국의 부패실태 및 요인분석」. 한국행정연구원, 1999.
- 오석홍. 「행정학」. 서울: 나남출판, 2001.
- 이충민. 「부패지수측정모형에 대한 비교연구」. 서울시립대학교, 석사학위 논문, 2002.
- 윤영진. 이종수의 공저. 「새 행정학」. 서울: 대영문화사, 2000.
- 윤종설. “행정부패 측정모형 분석을 통한 새로운 대안모형 구축.” 「한·독사회과학논총」. 제12권. 제1호. 2002.
- 정정길. 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사, 2000.
- 진미경. “현대 민주주의와 정당성이론.” 「한국정치학회보」. 27편. 2호, 1995.
- 최병대. 「시정 청렴성 측정을 위한 모형개발(II)」. 서울시정개발연구원, 2000.
- 최병대·이종원. 「청렴성측정을 위한 모형개발에 관한 연구(I)-5대 민생취약분야를 중심으로」. 서울시정개발연구원, 1999.
- 최창호. 「새 행정학」. 서울: 삼영사, 2000.
- 한상진. 「공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구」. 정신문화연구원, 1999.
- 한정화. 배종석. 「벤처기업 투명성의 개념과 결정요인에 관한 탐색적 연구」. 한국국제경영학회, 1999.
- Collins Cobuild English Dictionary, HarperCollins Publishers: Bishopbriggs. Glasgow. 1995.
- Saaty, T. L., *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. New York: Pergamon Press. 1980.



Saaty, T. L. & Kearns K. P., *Analytical Planning: The Organization of Systems*. New York: Pergamon Press, 1991.

Mohr, Lawrence B., *Impact Analysis for Program Evaluation*, Chicago. Illinois : The Dorsey Press, 1998.

Heidenheimer, Arnold J. ed., *Political Corruption*, New Brunswick: Transaction, 1989.

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

<http://www.transparency.org>

<http://www.uni-goettingen.de/uwww>