



2019

공공기관 청렴도
측정매뉴얼

2019. 2.

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

2019 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? 18

1. 측정의 개념 20
2. 자료와 척도 23
3. 측정의 타당도와 신뢰도 27
4. 설문조사 표본 설계 29
5. 설문조사기법 36
6. 점수화 방법 40

▶ 제3장 청렴도 측정의 내용은 무엇인가? 44

1. 청렴도의 개념 46
2. 청렴도 측정의 구성 체계 47
3. 외부청렴도 측정 내용 54
4. 내부청렴도 측정 내용 57
5. 정책고객평가 측정 내용 59
6. 부패사건 발생현황 측정 내용 61

▶ 제4장 청렴도 측정은 어떤 절차로 진행되는가? 64

1. 청렴도 측정 절차 개요 66
2. 측정대상기관 결정 67
3. 측정대상업무 선정 69
4. 측정대상자 명부 작성 74
5. 측정대상기관에 대한 현지점검 83
6. 측정 실시 86
7. 측정 결과의 활용 89

▶ 제5장 청렴도 점수 집계 방법 90

1. 10점 만점 산출 93
2. 가중합산 방식 93
3. 설문문항 유형별 점수 산정
: 응답자개별평가형 vs 기관총합평가형 93
4. 부패경험항목의 표준화 103
5. 부패경험항목의 표준화 104

부록1 112

부록2 119

제 1 장

청렴도 측정이란 무엇인가?





제1장 청렴도 측정이란 무엇인가?

1. 청렴도 측정의 배경

청렴도 측정 시스템의 개발 이유

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 부패진단 체계의 한계

청렴도 측정이 이루어지기 전에도 일반국민을 대상으로 한 부패인식 조사, 국제투명성기구(TI, Transparency International)의 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)등 다양한 부패진단 체계가 존재하였다. 그러나 과거의 부패진단 체계들은 다음과 같은 한계로 인하여 정책 활용도가 낮다는 문제점이 있었다.

인식 위주의 조사방식으로 인한 조사결과 의 객관성 부족

청렴도 측정 이전의 부패진단체계는 불특정 다수인을 대상으로 부패수준에 대한 인식을 조사하는 방식으로 진행되었다. 이 같은 조사는 개인이 지니고 있는 부패수준에 대한 심리적 잣대의 차이로 인해 개인별로 측정

수준이 다르게 조사될 수 있는 문제점이 있었다. 즉, 불특정 다수인이 실제 경험과 무관한 느낌만으로 평가를 할 개연성이 존재했다. 이러한 인식조사의 특성으로 인하여 조사결과에 대한 객관성에 대한 비판이 지속적으로 제기되었다.

거시적인 조사단위

또한 청렴도 측정 이전 진단체계에서 조사 단위는 정치분야, 사법분야, 행정분야 등 거시적인 분야로, 부패수준이 높다고 진단된 분야에 대한 추가적인 조사가 진행되지 않고는 구체적인 부패발생 현상, 원인에 대해서는 분석할 수 없었다. 이에 조사의 반부패 정책의 환류기능이 미약할 수밖에 없었다.

이에 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 2018년도에는 17번째 측정이 실시되었다.



2. 청렴도 측정의 필요성 및 목적

공직부패의 발생현황과 수준에 대한 정확한 진단

효과적인 반부패 정책 추진을 위해서는 부패가 발생하는 분야와 그 수준에 대한 정확한 진단이 선행되어야 한다. 그러나 부패 현황에 대한 단순한 기술만으로는 부패에 대한 근본적이고 효과적인 대책을 수립할 수 없다. 부패진단 결과를 반부패 정책에 활용하기 위해서는 발생한 부패유형, 부패수준 및 추이를 파악하는 과정이 요구된다.

‘예방적’ 반부패 전략을 위한 기초자료 제공

이 같은 부패진단 결과를 통해 공공기관은 부패취약 분야에 대해 보다 중점적인 예방전략을 추진하는 등 효과적인 반부패 정책을 수립할 수 있다. 공공기관 청렴도 측정의 목적은 바로 이러한 예방적 반부패 전략을 위한 기초자료를 제공하는 데 있다.

청렴도 측정을 활용한 효과적인 반부패 정책의 추진은 공공행정의 글로벌 스탠다드를 구현하고 정책과정의 투명성을 선진국 수준으로 향상시키기 위해 필요한 과정이라 할 수 있다. 다시 말해 청렴도 측정을 기반으로 한 효과적인 반부패 정책추진은 공직사회, 나아가 국가전체 청렴 수준 향상에 기여할 수 있고, 궁극적으로 해외 투자 상승효과 등을 통해 국가 경쟁력 제고와 경제발전에 기여할 수 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 우선개선 필요영역 및 부패취약업무 파악, ③측정결과에 대한 대국민 공표 과정 등을 통해 공공부문이 자율적으로 청렴도 제고 활동을 할 수 있는 환경 마련, ④청렴도 측정에 대한 홍보를 통해 부패 척결과 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, 진단결과의 정책 활용도를 높이기 위하여 개발되었다. 이러한 목적을 충족시키기 위하여 청렴도 측정은 다음과 같은 특징을 가진다.

‘기관 단위’의 체계적인 부패진단 시스템

먼저, 조사대상단위가 ‘개별 공공기관’이라는 점이다. 정치, 사법, 행정분야 등 거시적 정책분야를 대상으로 하는 과거의 부패진단과는 달리 청렴도 측정은 개발초기부터 개별 공공기관의 주요한 대민·대기관 업무별로 부패수준을 측정하였고, 이와 함께 기관의 조직문화와 내부 업무, 정책과정 등도 측정하고 있다. 이를 통해 기관별로 부패수준이 심각한 분야를 파악할 수 있도록 하여 기관의 제도개선 등 자체적인 부패척결 노력 추진에 활용할 수 있도록 하였다.

측정 대상 공공기관과 직접 관련된 사람을 대상으로 조사

다음으로 조사참여 대상이 해당 공공기관의 업무를 경험한 민원인, 공공기관 내부 직원 및 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, 기관의 소속 직원, 정책고객 등으로 평가자를 한정함으로써 조사결과의 객관성을 높이고자 하

였다.

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 경험한 민원인, 공직자 등이 업무처리 과정 중에 체험한 부패경험(금품·향응·편의 부패경험률 및 빈도·규모)도 측정내용에 포함되도록 설계되어 과거의 인식조사 일반도의 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 “채감 청렴도”와 부패를 유발할 가능성의 정도를 측정하는 “잠재 청렴도”로 구성되었고 이러한 구성 체계는 2008년 청렴도 측정모형이 개편될 때까지 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 거쳐 왔다.

2006년 내부청렴도 측정모형 개발

2006년에는 민원업무에 대한 측정만으로 이루어지는 청렴도 측정에는 한계가 있다는 인식 하에 공공기관의 직원이 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 행정 환경과 국민의 반부패 기대수준을 반영하여 지금까지의 청렴도 측정 모형을 전면 개편하였다. 협의의 부패 측면뿐 아니라 업무의 투명성과 공직자의 책임성 측면까지 청렴도 측정대상에 포함하였고, 부패개념을 금품·향응제공에서 편의제공까지 확대하였으며, 외부 청렴도와 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 높이려고 하였다.

2011년 객관적 계량지표인 부패사건 발생현황 반영 (행정기관 부패사건지수 감점 도입)

2011년에는 그간 설문조사로만 이루어졌던 청렴도 측정결과에 공공기관에서 실제 발생한 부패사건 현황을 반영하기 위해 행정기관에 대해 부패사건지수를 감점 반영함으로써 청렴도 측정 결과가 기관의 청렴수준을 좀 더 잘 나타낼 수 있도록 보완하였다. 행정기관 부패



사건지수는 부패행위로 징계를 받은 공직자들의 징계 자료를 토대로 직위와 부패금액 등을 점수화 한 후, 청렴도에서 감점 반영하는 방식으로 설계되었다.

2012년 정책고객평가 도입

2012년도에는 기존의 외부청렴도(민원인 평가), 내부 청렴도(소속직원 평가) 외에 정책고객평가를 정식지표로 도입(중앙행정기관, 광역자치단체, 교육청, 금융공공기관 대상)하였다. 기존에는 기관의 일선 업무를 경험한 민원인 및 내부직원에 의한 설문조사만 이루어져서 비 대면업무 또는 정책결정사항 등 기관의 업무 전반에 대한 평가가 이루어지지 못한 한계가 있어, 이를 보완하기 위해 정책고객평가를 도입하였다. 정책고객은 전문가, 업무관계자 등으로 구성되며, 광역자치단체 평가에는 지역주민이, 교육청 평가에는 학부모가 추가로 포함된다.

부패사건 발생현황보완 (공직유관단체 부패사건지수 감점 도입)

설문조사 결과 이외에 구체적인 부패사건 발생 현황을 반영하기 위해 2011년 행정기관 부패사건지수를 산출하고 이를 청렴도에 감점하는 방식으로 반영하였으나, 이는 행정기관만을 대상으로 적용되었고 기관 간 징계 양정의 격차가 큰 공직유관단체에는 적용하지 못한 한계가 있었다. 또한 행정기관이라 하더라도 정무직 공직자는 징계대상에 해당하지 않아 정무직 공직자의 부패사건에 대해서는 기존의 감점방식을 적용할 수 없었다.

2012년도에는 이러한 문제점을 보완하기 위해 공직유관단체 임직원의 부패사건과 행정기관 정무직 공직자의 부패사건에 대해서는 부패사건 관련 언론·검찰

보도 및 감사원 감사자료 등을 수집하여 부패사실에 대한 기관 확인을 거친 후, 전문가 평가를 통해 점수화하여 청렴도에 감점 반영하는 방식을 도입하였다.

부패지수 강화

또한 2012년에는 외부청렴도의 투명성지수와 책임성 지수의 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 업무분야에서의 금품·향응수수 관행화 여부를 파악하기 위함이다.

2016년 부정청탁 관련 내용 측정

2016년도에는 '부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률' 시행('16.9.28)에 맞춰 이해당사자 또는 제 3자를 통한 부정청탁 등 주요 내용을 청렴도 설문에 반영하고, 부패사건 발생현황 감점 반영 대상에 부정청탁을 포함하였다.

2018년 측정모형의 간소화·정교화

2018년도에는 설문 응답자의 응답 부담을 완화하고 측정의 타당도를 제고하기 위해 부패와 연관성이 낮은 항목을 삭제·조정하고, 부패경험 문항 설문을 개선하는 등 측정모형을 간소화·정교화 하였다. 또한, '갑질 관행' 개념을 명확히 하여 설문에 반영하고, 공공기관의 외부 면접위원도 정책고객평가의 설문 대상자로 추가하여 갑질 관행, 채용비리 등 부패 관련 환경 변화를 즉각 반영하였다.



측정 결과 발표방식 개선 (등급 발표 방식)

또한 그동안 기관의 청렴도 점수가 발표되어 순위 위주의 보도 양산, 기관 간 지나친 경쟁 유발로 인한 우수사례 공유 저해 등 여러 부작용이 지적됨에 따라 기관의 청렴노력 유인, 타 평가제도의 발표방식 등을 종합 고려하여 점수·등급 발표 방식을 등급만 발표하는 방식으로 개선하였다. 기관별 점수와 세부 분석결과는 기관에 별도로 제공하여 기관의 자율적 청렴정책의 참고자료로 활용하도록 하였다.

< 주요 성과 >

- ▶ ‘청렴도 측정’ 제도는 국제적으로도 그 성과를 인정받아 2012년 UN 공공 행정상 ‘공공행정의 부패방지 및 척결’ 부분에서 대상을 수상함



< 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 : 1차(7.2~8.17), 2차(9.25~11.23), 결과 기관통보 : '03.4.8
'03년	◆ 77개 기관, 394개 업무, 36,458명 조사 - 전화조사 : 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 : 10.4~11.30, 결과 발표 : '05.1.4
'05년	◆ 325개 기관, 1,330개 업무, 86,892명 조사 - 전화조사 : 8.25~10.27, 결과 발표 : '05.12.9
'06년	◆ 304개 기관, 1,369개 업무, 89,941명 조사 - 전화조사 : 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 : 10.1~11.29 ◆ 내부청렴도 : 138개 기관, 13,160명 조사 - 온라인조사 : 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 : 9.25~11.21 ◆ 내부청렴도 : 171개 기관, 13,502명 조사 - 온라인조사 : 10.17~11.22 ◆ 측정결과 발표 : '08.12.18



연 도	운 영 경 과
'09년	◆외부청렴도 : 474개 기관, 1,573개 업무, 105,517명 조사 - 전화조사 : 9.1~11.15 ◆내부청렴도 : 164개 기관, 13,840명 조사 - 온라인조사 : 9.1~11.15 ◆측정결과 발표 : '09.12.9
'10년	◆외부청렴도 : 707개 기관, 2,395개 업무, 150,454명 조사 - 전화조사 : 8.31~11.23 ◆내부청렴도 : 710개 기관, 76,401명 조사 - 온라인조사 : 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 : 8.11~11.11 ◆내부청렴도 : 684개 기관, 66,452명 조사 ※ 1개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 - 온라인조사 : 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 : 8.1~11.15 ◆내부청렴도 : 662개 기관, 72,461명 조사(국공립대학 포함) - 온라인 설문조사 : 8.1~11.15 ◆정책고객 평가 : 91개 기관, 15,491명 조사 ◆측정결과 발표 : '12.11.26 ※ 35개 국공립대학은 별도 발표모형에 의해 측정, 별도 발표
'13년	◆외부청렴도 : 653개 기관, 2,628개 업무, 165,191명 조사 ※ 1개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외, 2개 기관은 측정 당해 연도 신설로 집계 제외 - 전화조사 : 8.1~11.15

연 도	운 영 경 과
	◆내부청렴도 : 653개 기관, 56,284명 조사 - 온라인 설문조사 : 8.1~11.15 ◆정책고객 평가 : 103개 기관, 18,507명 조사 ◆측정결과 발표 : '13.12.19 ※ 47개 지방의회, 46개 공공의료기관은 별도 모형에 의해 측정, 별도 발표
'14년	◆외부청렴도 : 640개 기관, 2,798개 업무, 176,081명 조사 - 전화조사(온라인 조사 병행) : 8~11월 ◆내부청렴도 : 640개 기관, 56,701명 조사 - 온라인 설문조사 : 8~11월 ◆정책고객 평가 : 121개 기관, 21,037명 조사 ◆측정결과 발표 : '14.12.3. ※ 36개 국공립대학, 45개 공공의료기관은 별도 모형에 의해 측정, 별도 발표
'15년	◆외부청렴도 : 617개 기관, 2,514개 업무, 166,873명 조사 - 전화조사(온라인 조사 병행) : 8~11월 ※ 1개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 ◆내부청렴도 : 616개 기관, 56,988명 조사 - 온라인 설문조사 : 8~11월 ※ 2개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 ◆정책고객 평가 : 125개 기관, 21,237명 조사 ◆측정결과 발표 : '15.12.9. ※ 62개 지방의회, 36개 국공립대학, 45개 공공의료기관은 별도 모형에 의해 측정, 별도 발표
'16년	◆외부청렴도 : 606개 기관, 2,441개 업무, 156,738명 조사 - 전화조사(온라인 조사 병행) : 8~11월 ◆내부청렴도 : 606개 기관, 54,808명 조사 - 온라인 설문조사 : 8~11월 ※ 2개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 ◆정책고객 평가 : 124개 기관, 20,855명 조사 ◆측정결과 발표 : '16.12.7. ※ 46개 지방의회, 36개 국공립대학, 45개 공공의료기관은 별도 모형에 의해 측정, 별도 발표



연 도	운 영 경 과
'17년	◆외부청렴도 : 573개 기관, 2,295개 업무, 151,986명 조사 - 전화조사(온라인 조사 병행) : 8~11월 ◆내부청렴도 : 573개 기관, 63,272명 조사 - 온라인 설문조사 : 8~11월 ◆정책고객 평가 : 132개 기관, 20,394명 조사 ◆측정결과 발표 : '17.12.6. ※ 47개 지방의회, 36개 국립대학, 46개 공공의료기관은 별도 모형에 의해 측정, 별도 발표
'18년	◆외부청렴도 : 612개 기관, 2,360개 업무, 152,265명 조사 - 전화조사(온라인 조사 병행) : 8~11월 ※ 2개 기관은 유효표본부족으로 집계 제외 ◆내부청렴도 : 612개 기관, 63,731명 조사 - 온라인 설문조사 : 8~11월 ◆정책고객 평가 : 136개 기관, 20,771명 조사 ◆측정결과 발표 : '18.12.5. ※ 47개 국립대학, 46개 공공의료기관은 별도 모형에 의해 측정, 별도 발표

제 2 장

청렴도 측정의 방법론은 무엇인가?

제2장 청렴도 측정의 방법론은 무엇인가?

1. 측정의 개념

가. 측정의 정의

**측정이란
측정대상을
구체적·
실증적으로
조사하는 과정**

측정이란 측정대상이 지니고 있는 속성(attribute)에 대해 체계적(systematically)으로 숫자(number)를 부여하는 과정이다. 속성이 측정과정을 거치기 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 조사하는 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. 측정을 위해서는 개념적 정의를 실제 현상에서 관찰 가능한 형태로 구체화하여 표현해야 하는데, 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.

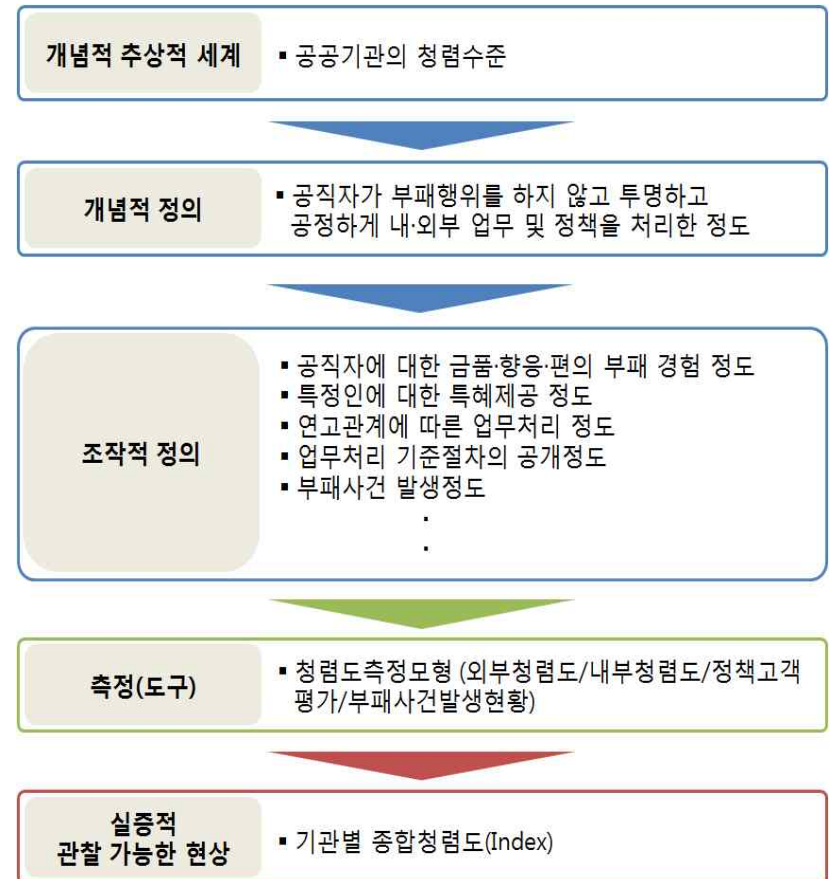
공공기관 청렴도의 개념적정의 조작적정의

공공기관 청렴도의 개념적 정의는 “공직자가 부패 행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도”이다. 그러나 이러한 개념적인 정의만으로는 공공기관 청렴도를 측정할 수 없다. 따라서 이를 실제로 관찰할 수 있는 형태로 다시 정의해야 한다. 즉, 조작적 정의를 내려야만 측정이 가능하다. 따라서 청렴도를 “공직자에 대한 금품·향응·편의 부패 경험 정도” 등과 같은 세부지표들로 조작화하여 기술하는 과정이 요구된다.

공공기관의 청렴도를 측정하기 위해서는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가, 부패사건 현황 등 청렴도를 이루는 하위 지수에 대해 재정의하고, 정의된 해당 지수들을 조작적 정의를 통해 측정 가능한 세부지표들로

구성한다. 이후 각 지표에 따른 항목들을 설문문항화 또는 산식화 한다. 이같은 과정을 통해 ‘청렴도’라는 개념에 대해 체계적으로 숫자를 부여하는 측정이 가능하게 된다.

< 청렴도 측정에서의 개념적 정의와 조작적 정의 >





2. 자료와 척도

가. 자료의 종류

1차 자료와 2차 자료 자료는 조사자가 조사문제의 해결을 위해 직접 수집하는 1차 자료와 다른 사람이나 기관에서 수집한 2차 자료로 구분된다.

청렴도 측정을 위한 1차 자료와 2차 자료 공공기관 청렴도 측정에 있어서는 1차 자료와 2차 자료를 병합하여 사용하고 있다. 1차 자료로는 외부 청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 결과를 도출하기 위해 측정대상 공공기관의 민원인, 소속직원, 정책고객을 대상으로 설문조사를 실시하여 수집한 자료가 있고, 2차 자료로는 부패사건 발생현황을 측정하기 위해 공공기관 제출 및 언론검색 등을 통해 수집한 공공기관의 부패공직자 징계자료와 부패사건자료 등이 있다.

나. 척도의 형태

측정을 위한 척도 종합청렴도를 구성하고 있는 하위지수 중 외부 청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가는 설문조사에 의해 측정된다. 설문조사는 추상적인 개념과 관련된 변수, 즉 공공기관 청렴수준에 대한 경험 및 인식을 측정하기 위해 구성된 설문지를 통해 이루어진다. 설문을 통한 측정 결과를 도출하기 위해서는 척도를 이용하여 측정 대상이 갖는 속성의 수준에 대응되는 숫자를 부여할 수 있다. 척도는 척도의 측정방식 또는 척도의 모양을

기준으로 선택형 척도, 순위형 척도, 리커트식 척도 등으로 분류된다.

선택형척도

선택형 척도(choice method)는 비연속적인 측정 항목 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 업무 처리 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 요구받거나 제공한 경험이 있다고 응답한 민원인에게 부패경험의 빈도와 규모를 설문

지난 1년간 앞에서 언급한 금품을 요구받거나, 직접 제공한 경험은 모두 몇 번입니까?

1. 1번 2. 2번 3. 3번
4. 4~5번 5. 6~7번 6. 8~10번
7. 11~15번 8. 16번 이상

■ 선택형 척도(다항목선택형) 예

금품·향응·편의에 대한 부패 경험이 있다고 응답한 민원인에 대한 추가 참고 질문으로 제공동기를 설문

지금까지 말씀하신 것들을 제공하였다면, 제공하신 이유는 무엇입니까? 해당되는 사항을 **모두** 말씀해 주십시오.

1. 담당 공무원(직원)이 요구해서
2. 신속한 업무 처리를 위해
3. 관련 정보 수집을 위해
4. 일의 성사나 처벌 완화를 위해
5. 일 처리에 대한 감사의 뜻으로
6. 관행상/인사차/친분유지를 위해
7. 기타(적을 것)

리커트식척도

리커트 척도(Likert scale)는 서술형 문장을 제시하고 각 문장에 대해 동의 또는 부동의하는 정도를 연속 선상의 숫자로 표시하는 방법이다.

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

청렴도 측정에서는 리커트 척도 중 7점 척도를 사용하고 있다. 7점 척도는 4점이나 5점 척도에 비해 변별력이 높고, 11점 척도에 비해 응답자가 평가하기 쉽다는 장점이 있다. 즉 청렴도 측정에서는 응답 편의 및 변별력 확보를 함께 고려하여 7점 척도를 사용하고 있다.

■ 리커트 척도 예

투명성, 부정청탁 정도 등 부패에 대한 인식을 설문

업무를 처리하는 기준이나 절차가 투명하게 잘 공개되어 있다고 생각하십니까?

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



3. 측정의 타당도와 신뢰도

청렴도 측정의 타당도

측정의 타당도(validity)는 측정도구에 의해 측정하려고 의도한 개념을 정확하게 측정했는가의 문제이다.

청렴도를 측정하는 과정에서는 타당도를 확보하기 위한 다각도의 노력을 기울여 왔다. 첫째, 변화하고 있는 행정환경에 맞도록 평가자 범위를 확대하고 평가모형을 보완하여 왔다. 처음 도입 당시에는 민원인 대상의 설문 조사결과만으로 청렴도 측정이 이루어졌지만, 이후 내부 직원, 정책고객 등 다양한 각도에서 평가가 이루어질 수 있도록 평가자 범위가 확대되어 왔다. 또한, 평가자 설문 조사 위주의 측정방식에서 벗어나 부패공직자 징계 통계나 부패사건 등의 자료를 설문조사 결과와 결합하여 점수를 산출하는 등 측정모형을 보완하였다.

둘째, 청렴도 측정방법에 대한 객관성을 확보하기 위해 청렴도에 대해 연구하거나 직접적인 연관이 있는 전문가들로부터 여러 차례 자문을 받고, 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 종합하여 합의된 결과를 도출하는 것을 말한다. 공공기관 청렴도 측정은 연구자들과 전문가들의 합의를 통해 도출된 조사모형과 측정방식을 사용하여 왔다.

셋째, 설문조사 방식에서도 응답자의 인식에 치중했던 과거 부패 관련 인식도 조사 방식의 한계를 극복하기 위해 평가자의 부패경험을 묻는 방식을 도입함으로써 실질적인 청렴수준을 측정하기 위해 노력했다.

넷째, 표본조사의 모집단 대표성을 높이기 위해 청렴도 조사에 활용된 민원인리스트와 직원리스트 등 응답자 리스트를 모두 DB화 한 후, 정해진 표본추출 방법에 따라 표본을 DB에서 추출할 수 있도록 하는 등 조사 전 과정을 관리할 수 있는 프로그램을 만들어 표본추출과정 등에서의 오류를 줄여왔다.

청렴도 측정의 신뢰도

측정의 신뢰도(reliability)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.

청렴도 측정과정에서는 신뢰도를 높이기 위해 다음과 같은 노력을 기울이고 있다. 첫째, 설문 등 측정도구를 개발·보완하는 과정에서 예비조사를 실시하고, 신뢰도 점검도구인 신뢰계수(Cronbach α)를 통해 신뢰도를 점검해 왔다. 둘째, 응답자의 편의를 위해 전화조사뿐만 아니라 온라인조사, 스마트폰을 활용한 조사 등으로 조사방법을 다양화함으로써 충실한 응답을 유도하려 하였다. 셋째, 측정대상기관의 평가자들에 대한 표본오염행위에 대해서는 설문조사 및 현지점검을 통해 적발하고 이를 점수화하여 측정결과에 감점 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.

표본조사를 실시할 때 모집단의 일부만을 조사함으로 인해 발생하는 표본오차(sampling error)와 조사를 시행하는 과정에서 발생하는 비표본오차(non-sampling error)가 야기될 수 있다. 모집단 전체를 조사하는 전수 조사의 경우는 표본오차가 발생하지 않게 된다. 그러나 표본조사보다 많은 대상을 조사하기 때문에 설문 및 면접과정에서 발생하는 비표본오차가 커질 가능성이 높다. 따라서 표본오차와 비표본오차를 합친 총오차를 계산하면 표본조사의 총오차가 오히려 낮아질 수도 있다.

청렴도측정의 표본조사

청렴도 측정은 매년 약 700개의 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 나누어진다. 확률표본추출은 표본요소가 표본으로 표출될 확률이 0이 아니고 그 확률을 사전에 알 수 있는 표출방법이다. 비확률표본추출은 조사자의 편의나 주관적 판단에 의해 표출하는 방법으로서 표본요소들이 표본으로 추출될 확률을 알 수 없는 표출방법이다. 청렴도 측정 조사는 모수추정에 대한 오차를 추정할 수 있는 확률표본추출방법을 사용하고 있다.

단순무작위 추출법

확률추출법의 대표적인 예는 단순무작위추출법(simple random sampling)이다. 단순무작위추출법이란 모집단에 포함된 모든 구성원들이 뽑힐 확률을 동일하게 하는 확률표본추출방법을 말한다. 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)이 있다. 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 집단(층, stratum)으로 나누어야 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 단순무작위추출에서 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 대용으로 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 표본조사를 실시하더라도 조사 결과가 모집단의 어느 부분만 치우쳐 나타날 가능성은 매우 낮다.

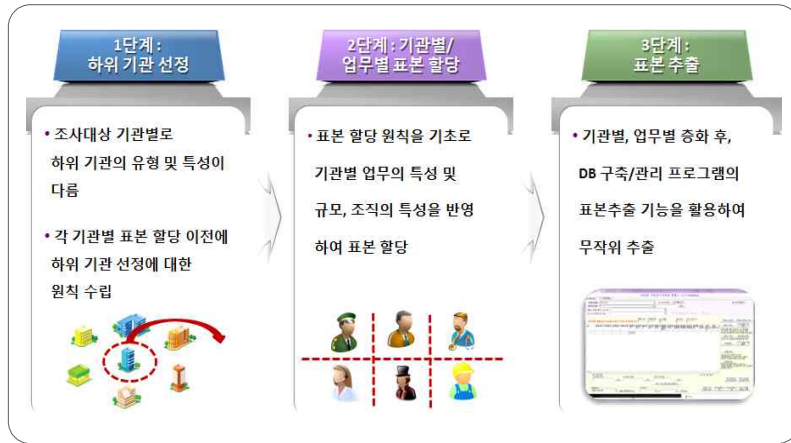
외부청렴도 조사의 표본할당

외부청렴도 조사는 다양한 공공기관의 다수 민원인을 대상으로 하기 때문에 해당 기관 업무의 특성을 사전에 파악하는 것이 가장 중요하다. 공공기관의 민원업무를 대상으로 조사하는 외부청렴도의 경우 실제 표본추출은 해당 공공기관의 하위기관에서 이루어지는 경우가 많기 때문에 상위기관과 하위기관의 구조를 파악하는 것이 중요하다.

본격적으로 표본을 할당하기 이전에 조사대상기관별로 하위기관의 유형과 특성을 파악하고 그 특성에 맞도록 하위기관 선정원칙을 수립한다. 이러한 하위기관 선정 원칙이 정해지면 해당 원칙에 따라 기관별로 업무의 특성 및 규모, 조직의 특성을 반영해 표본을 할당한다. 예를 들어, 중앙행정기관의 경우 기관의 특성에 따라 하위기관이 있는 기관과 없는 기관으로 구분하고, 하위기관이 많은 기관의 경우, 하위기관별로 층화한 후 표본을 할당하고 있다. 업무별로는 상위업무 최소 표본을 우선 할당한 후, 하위업무별로는 각 업무 리스트 수에 대한 제곱근 비례할당하는 방법을 활용한다. 업무별로 최소표본을 우선 할당하는 이유는 청렴도조사가 업무별 점수를 동일한 비중으로 반영하는 방식이기 때문에 업무별 분석이 가능한 최소한의 표본 수를 확보하기 위함이다. 업무 최소표본 우선 할당 후 하위업무 리스트 수에 따라 제곱근 비례할당하는 이유는 하위 업무별로 가급적 고른 표본수가 얻어지도록 하기 위해서이다.

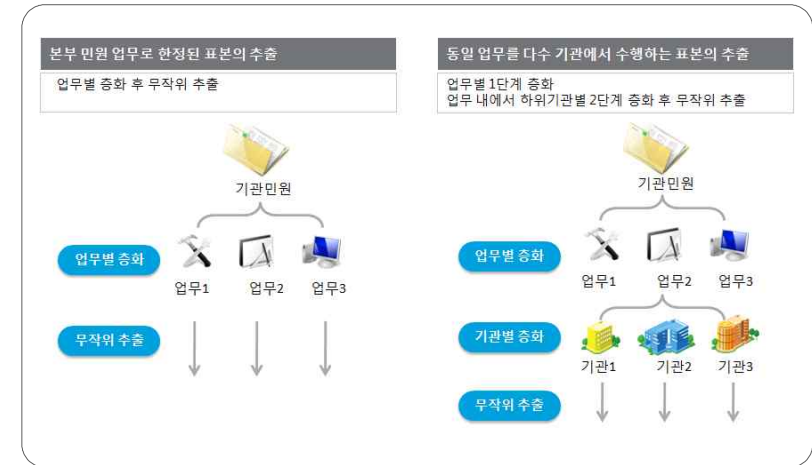


< 외부청렴도 조사의 표본할당 방법 >

외부청렴도
조사의
표본추출

표본을 할당한 후 할당표본 수만큼 표본을 추출해 조사를 진행하게 되는데, 외부청렴도 조사에서의 표본 추출방법은 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 하위 기관별로 다시 층을 나누고 해당 층 내에서 계통추출방법을 통해 무작위추출한다. 실제 표본을 할당하고 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 데이터베이스화한 후 표본추출 프로그램에 따라 자동화되어 처리한다.

< 외부청렴도 조사의 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 편의(bias)가 발생할 수 있기 때문이다.



< 내부청렴도 조사의 표본추출 방법 >



정책고객평가 조사의 표본추출

정책고객평가 조사의 경우 관련 학계, 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, 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, 민감한 문항의 경우 응답내용의 충실도가 떨어질 수 있다.

전화조사

전화조사는 전화를 이용하여 면접하고 자료를 수집하는 방법인데, 특히 시사적 쟁점들에 대한 여론조사를 하는 데 널리 쓰이고 있다. 요즘 많은 전화조사에서는 컴퓨터를 이용한 전화면접(CATI: Computer-Assisted Telephone Interview)이 널리 사용됨으로써 편의성과 신속성이 더욱 높아지고 있다. 면접자가 전화기와 연결된 컴퓨터 화면 앞에 앉아서 전화를 건 후, 화면에 나타난 질문을 읽고 응답을 바로 입력하는 것이다. 이렇게 하면 비용과 노력을 크게 절감할 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 없다는 것을 들 수 있다.

온라인조사

온라인 조사란 응답자가 웹브라우저, 전자우편, 전자설문 등을 통하여 응답하게 하고, 그 내용을 조사기관의 서버 컴퓨터에 전달하여 체계적으로 기록되도록 하는 방식을 말한다.

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 사람들에 국한되므로 전 국민을 대상으로 하는 조사가 불가능할 뿐만 아니라 대표성에 제약이 따를 수 있다.

외부청렴도 조사의 자료수집방법

청렴도 조사에서 외부청렴도 조사는 주로 전화조사로 진행한다. 공공기관 청렴도 측정 도입 당시 사전조사(pilot survey)를 통해 검토한 바에 따르면, 직접적인 부패경험에 대해 조사해야 하는 경우 면접원이 직접 대면해서 물어볼 경우 응답률이 현저하게 떨어지는 현상이 우려되었다. 이에 응답률을 높이고 보다 안정적인 응답환경을 조성하기 위해 외부청렴도 조사 시 전화

조사방식을 활용하였다. 전화조사의 장점은 앞서 설명한 바와 같이 간편하고, 신속하며, 시간과 비용이 적게 든다는 점이다. 전화조사는 응답자 접근성이 다른 조사방식에 비해 높고, 우편이나 온라인조사에 비해 응답률이 높다. 방문조사에 비해서는 응답률이 다소 떨어지나, 방문조사보다 훨씬 경제적이며 시간이 단축되는 효과도 있다.

외부 청렴도 조사의 경우 전화조사방식과 함께 온라인 조사 방법을 보완적으로 실시하고 있다.

2013년에 최근 활발하게 이루어지고 있는 스마트폰 조사를 도입하였다. 스마트폰 조사의 경우, 민원인의 개인 휴대전화번호 리스트가 구비되어 있어야 한다는 한계가 있지만 스마트폰 보급률이 급속히 높아짐에 따라 활용도가 높아지게 되었다. 민원인의 스마트폰으로 설문에 응답할 수 있는 링크를 보내면 응답자가 편한 시간에 어디서든 응답할 수 있으므로 효과적이다.

내부청렴도 조사의 자료수집방법

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



내부청렴도 조사를 이메일 조사로 진행하는 이유는 공공기관의 소속직원들이 시간과 장소에 구애 받지 않고, 비밀이 보장된 환경에서 이메일을 통해 응답할 수 있기 때문이다. 또한 경제적이다는 장점도 있다. 전화조사, 방문면접조사의 경우 대부분 일과시간 중에 조사가 진행되어 소속기관 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 이메일 조사보다 낮다.

2013년에는 내부청렴도 조사에도 응답의 비밀보장과 응답의 편의성을 동시에 갖춘 스마트폰 조사를 도입·활용하여 응답률과 편의성을 동시에 제고하고 있다.

정책고객평가 조사의 자료수집방법

정책고객평가의 경우 주로 전화조사로 진행하며 온라인 조사방법을 보완적으로 병행하고 있다. 지역민이나 학부모의 경우, 전화조사를 이용해 조사를 진행하는 데 무리가 없어 전화조사로 진행하며, 전문가 및 업무관계자의 경우 전화조사를 진행하되 응답자가 원하는 경우 등에는 응답자의 이메일 또는 스마트폰을 통해 조사하는 방법을 사용하고 있다.

6. 점수화 방법

청렴도 측정의 방법

최근 청렴도 측정 모형에서의 청렴도 측정 방법은 크게 두 가지로 첫째, 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 설문조사가 있고, 둘째, 부패사건 발생현황 자료를 점수화하여 반영하는 부패사건지수가 있다.

종합청렴도 지수화 방법론

설문조사방식을 통해 측정된 개별항목들과 부패사건발생현황을 종합청렴도로 지수화 할 때 사용하는 방식은 가중합산이다. 각 설문항목별 점수에 해당 설문항목의 가중치를 곱하여 영역별 점수를 산출하고, 각 영역별 점수에 해당 영역의 가중치를 적용하여 상위지수를 도출하며, 또 상위지수의 가중치를 곱한 후 합산하여 외부·내부청렴도 및 정책고객평가 점수가 구해지는 방식이다. 이 같은 방식을 사용하는 이유는 청렴도 개념이 확장됨에 따라 청렴도를 구성하는 항목과 영역이 다수로 존재하기 때문이다. 종합청렴도 항목이나 영역, 지수를 수정하거나 추가할 경우 각각의 가중치는 관련 전문가와 평가대상기관 관계자들 대상 델파이(Delphi) 조사를 통해 산정해 반영하고 있다.

부패경험항목 측정방법

설문조사방식으로 청렴도를 측정하기 위해서는 부패관련 인식과 더불어 부패경험이 측정되어야 한다. 그러나 부패경험의 경우 실제 측정이 쉽지 않아서 응답자가 자신의 응답내용에 대한 비밀보장을 확신하지 않는다면 실제 경험치보다 축소답변할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 축소답변을 줄이기 위해 조사시작과 중간에 반복적으로 비밀이 보장된다는 메시지를



전달하고 있다. 또한, 부패경험을 묻는 항목을 설문 후반에 배치하고, 빈도나 금액의 경우에도 직접적인 액수 응답에 대한 부담을 완화하기 위해 범주화하여 설문하고 있다.

부패경험항목 지수화 방법

부패경험 항목을 지수화 하는 방식으로 기관전체의 응답 값을 바탕으로 해당 기관 점수를 구하는 기관 총합방식을 활용해 오고 있다. 부패경험 자체는 개인의 응답이라 하더라도 그 파급력은 기관전체에 미칠 정도로 심각하고, 부패경험은 기관 청렴도의 주요 요소로서 간과할 수 없기 때문이다.

기관전체 점수를 구하기 위해 UCP(Upper Cut-off Point)를 활용한 점수산출 방식을 도입하였다. 이는 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 수치의 분포에 따라 결정된다. 즉 측정 대상인 부패경험의 정도를 상대적인 수준으로 측정해 점수로 환산하는 방식이다. 이러한 방식을 사용한 이유는 부패경험의 심각성 정도가 사회적 맥락 하에서 상대적으로 결정되기 때문이다. 즉 같은 규모와 빈도의 부패경험이라도 공공부문 청렴도가 매우 높은 사회에서는 공직자의 부패가 만연한 사회에서보다 더 심각한 부패로 인식될 수 있다. UCP를 반영한 점수 산정방식에 따르면

공공기관 전체 청렴도가 높은 사회에서는 같은 내용의 부패에 대해서도 더욱 낮은 점수를 부여하게 된다.

부패인식항목 측정방법

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

부패인식항목 지수화 방법

부패인식항목은 7점 척도로 측정된 각 항목의 값을 아래와 같은 방식으로 10점 만점으로 환산한다. 예를 들어, 척도 ‘전혀 그렇지 않다’가 0점 또는 10점인 이유는 설문에서 묻고 있는 응답내용이 긍정적이냐 부정적이냐에 따라 배점이 다르게 배정되기 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 않다	3	3.33 or 6.67
보통	4	5
다소 그렇다	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 행정기관 부패사건지수와 공직유관단체 부패사건지수로 나뉜다. 법령·규정에 따라 부패행위에 대한 징계 및 주의 등 처분이 적용되는 행정기관 공무원에 대해서는 부패금액과 부패행위자 직위 등을 점수화 항목으로 구성하였고, 징계가 적용되지 않는 행정기관 정무직과 기관 간 징계편차가 큰 공직유관단체 임직원의 경우 부패금액 및 내용, 부패행위의 관행화·조직화 정도, 부정적 파급력을 점수화 항목으로 구성하였다.¹⁾ 전자는 부패행위자의 직위 및 부패금액을 산식화하여 점수를 산출하고, 후자의 경우에는 해당기관의 부패사건에 대해 전문가들이 평가하는 방식을 통해 지수화하고 있다.

감점방식 활용

부패사건 발생현황은 징계 등 처분자료, 언론보도²⁾, 검찰보도자료, 감사자료 등을 통해 그 내용이 확인된 사회적으로 부정적 파급력이 큰 부패사건들을 청렴도 측정 시 설문조사 결과에서 감점하는 방식으로 반영하고 있다. 이와 더불어, 표본오염행위 등 신뢰도저해행위의 경우 청렴도 측정체계 전체의 신뢰성을 훼손할 수 있으므로 그 심각성 정도에 따라 설문결과에서 감점, 등급하향 등 제재조치를 취하고 있다.

1) 부패사건 발생현황 점수화 과정에는 기관의 규모가 일정 부분 반영되고 있다. 행정기관 공직자의 경우 점수화 산식에 정원을 반영하고 있으며, 정성평가를 거쳐 도출되는 행정기관 정무직과 공직유관단체 임직원의 경우 평가심의회에 기관규모 자료를 제공하여, 이를 감안하여 평가하도록 하고 있다.

2) 언론보도와 검찰보도 자료의 경우, 부패사건지수 산정 이전에 해당 기관의 소명 절차를 거쳐 구체적 사실관계를 확인하고 있다.

제 3 장

청렴도 측정의 내용은 무엇인가?

제3장 청렴도 측정의 내용은 무엇인가?

1. 청렴도의 개념

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

■ ‘부패행위’의 정의

(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 및 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 제6조, 제8조, 제10조 등)

- 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
- ④ 청탁금지법 상의 부정청탁 및 금품수수, 외부강의 초과 사례금 수수 등의 의무·금지·제한 사항을 위반하는 행위



2. 청렴도 측정의 구성 체계

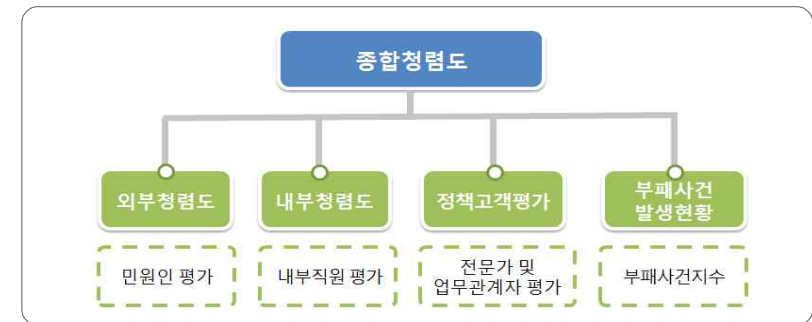
종합청렴도의 정의 및 구성체계

종합청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객 평가의 설문조사 결과와 부패사건발생 현황을 종합하여 산출한 지표로서 국민, 소속직원, 정책고객의 입장에서 평가한 청렴도와 부패사건 발생정도를 한눈에 파악할 수 있도록 한 종합지표이다.

2019년 현재의 공공기관 청렴도 측정은 ‘공공기관의 대민·대기관 업무를 경험한 국민(민원인/공직자)이 고객의 입장에서 경험·인식한 해당 공공기관의 청렴도를 평가하는 ①외부청렴도, 공공기관의 소속직원이 내부 고객의 입장에서 소속기관의 조직문화와 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 발생현황으로 구분되며, 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가, 부패사건 발생현황을 종합하여 종합청렴도를 산출하도록 설계되어 있다. 한편, 조사표본 및 측정대상자 명부 오염행위 등 청렴도 측정의 공정성을 저해하는 신뢰도 저해행위에 대해서는 감점, 등급 하향 등 제재조치를 하고 있다.

국립대학교, 지방의회, 공공의료기관 등 기관의 수행기능이 일반 공공기관과 차별성이 큰 기관은 별도의 모형을 적용하여 측정하는데 큰 구조는 동일하다.

< 종합청렴도 구성체계 >



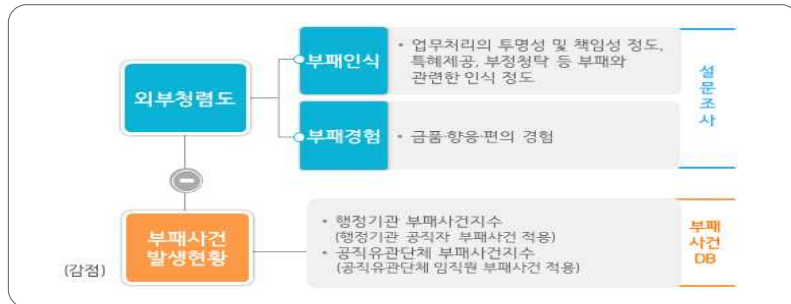
외부청렴도의 정의 및 구성요소

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

외부청렴도는 ‘부패인식’과 ‘부패경험’으로 구성된 설문조사 결과에 외부 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 도출된다. ‘부패인식’은 국민(민원인/공직자)이 인식하는 업무처리 기준·절차의 공개성, 책임성, 부당한 특혜제공, 부정청탁 등의 부패수준을 의미하며, ‘부패경험’은 국민(민원인/공직자)이 경험한 금품·향응·편의에 대한 공직자의 요구나 수수 등의 부패수준을 의미한다. 초기에는 설문조사 결과로 외부청렴도를 도출하였으나, 2014년부터 외부청렴도의 타당도 제고를 위해 외부 부패사건을 점수화하여 외부청렴도에 반영하였다.



< 외부청렴도 구성 체계 >



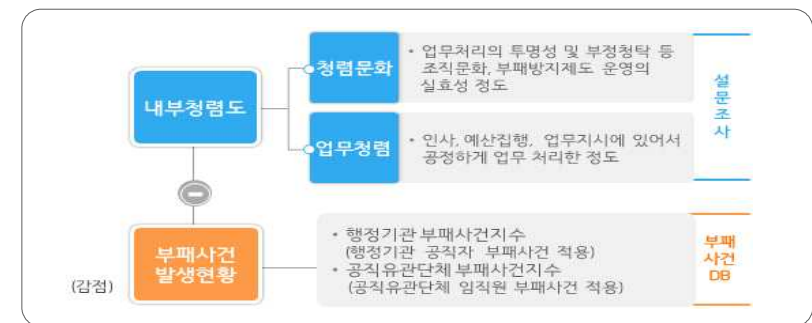
내부청렴도의 정의 및 구성요소

‘내부청렴도’는 소속직원이 내부고객의 입장에서 ‘해당기관의 내부업무가 부패행위 없이 투명하고 공정하게 이루어진 정도’를 평가한 것이다.

‘내부청렴도’는 ‘청렴문화’와 ‘업무청렴’으로 구성된 설문조사결과에 내부 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 도출된다. ‘청렴문화’는 ‘조직 내에서의 부패행위 관행화 및 용인 정도와 부패방지제도 운영의 실효성 정도’를 의미한다. ‘청렴문화’는 부정청탁 방지제도 운영 등 조직 내 부패통제장치 및 제도가 실효성 있게 구축·운영되는지 여부 및 부패와 관련된 문화·행태에 대한 내부 구성원의 인식 정도를 구분하여 측정한다. ‘업무청렴’은 ‘인사·예산집행·업무지시 등 내부업무의 수행에 있어서 본인이나 타인의 사익을 추구하지 않고 투명·공정하며 적법하게 업무를 처리한 정도’를 의미한다. 즉 내부청렴도는 대표적인 조직내부 업무라 할 수 있는 인사 업무 관련 금품·향응 등의 요구·수수 등과

위법·부당한 예산집행이나 상급자의 업무지시 등 소속 직원들의 부패 경험과 인식을 측정하는 것이다. 외부청렴도와 마찬가지로 기존에는 설문조사 결과로 내부청렴도를 도출하였으나, 2014년부터 내부청렴도의 타당도 제고를 위해 내부 부패사건을 점수화하여 내부청렴도에 반영하였다.

< 내부청렴도 구성 체계 >



정책고객평가의 정의 및 구성요소

‘정책고객평가’는 ‘전문가, 업무관계자, 지역민, 학부모 등 정책고객의 입장에서 해당기관의 정책 및 업무전반의 청렴도를 평가한 것’으로 정의되며, ‘부패인식’, ‘부패통제’, ‘부패경험’으로 세분된다. ‘부패인식’은 ‘금품·향응·편의 수수 및 예산낭비 등에 대한 인식 정도와 정책결정 및 사업과정의 투명성 정도’를, ‘부패통제’는 징계수준의 엄정성, 부패예방 노력 등 부패통제장치 및 제도가 실효성 있게 구축·운영되고 있는지, ‘부패경험’은 금품·향응·편의 수수 등에 대한 간접적인 부패 경험을 측정하고 있다.

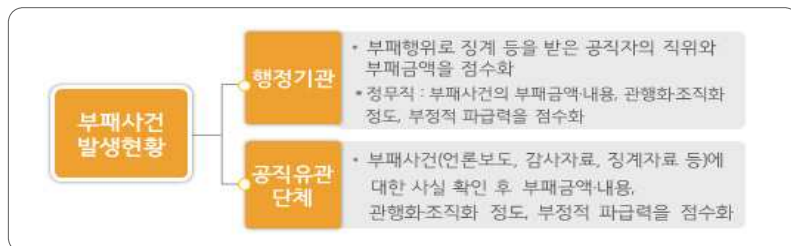


< 정책고객평가 구성 체계 >

부패사건 발생
현황의 정의
및 구성요소

부패사건 발생현황은 '실제 부패행위가 발생한 정도'로 정의된다. 행정기관 공무원(정무직 제외)의 경우 부패행위로 징계를 받은 부패공직자의 현황을 점수화 하는데, 부패공직자의 직위, 부패금액이 반영된다. 행정기관의 정무직 공무원과 공직유관단체의 임직원의 경우 감사자료, 언론보도 등으로 확인된 부패사건에 대해서 부패금액 및 내용, 관행화·조직화 정도, 부정적 파급력 등을 평가하여 점수화한다. 종합청렴도에서 감점되는 부패사건 발생현황 점수는 내부 부패사건 발생현황과 외부 부패사건 발생현황을 합산한 점수와 같다.

< 부패사건 발생현황 구성 체계 >

신뢰도
저해행위의
정의 및
제재조치

신뢰도 저해행위란 '측정대상기관이 청렴도 결과에 영향을 미칠 의도로 행하는 부당한 행위'를 말한다. 측정대상기관의 호의적 평가 유도 행위, 평가자 사전 접촉 등의 표본관리행위, 측정대상자 명부 누락 및 오염 행위, 자체청렴도 측정기준(부록 1 참조) 위반 등이 이에 속한다.

측정대상기관 현지점검, 외부 제보 등을 통해 신뢰도 저해행위가 적발된 기관은 그 심각성에 따라 제재조치 기준을 적용하여 감점, 등급하향 등 제재조치를 부여하고 있다.

< 신뢰도 저해행위 제재조치 기준('18년) >

유형	신뢰도 저해행위 및 제재조치
대상자 명부 누락·조작	- 경미한 누락의 경우 보완요구 및 주의 촉구 - 누락 건수 과다, 허위제출, 불리한 답변 예상자 고의 누락, 측정대상 명부 조작 발생 시 심각성에 따라 최대 0.5점 감점, 등급 하향 조정, 조사 무효화 조치
표본 관리행위	- 측정대상자 사전접촉으로 호의적 답변 권유, 조직적·체계적·지속적으로 이메일, 공지, 교육을 통한 유리한 답변 권유 등 적발 시 심각성에 따라 최대 0.5점 감점, 등급 하향 조정, 조사 무효화 조치 - 자체청렴도 측정 가이드라인 위반, 자체 청렴도 측정 결과 불리한 응답자 블랙리스트 관리 적발 시 심각성에 따라 최대 0.5점 감점, 등급 하향조정, 조사 무효화 조치
부패사건현황 누락·허위자료 제출	징계 등 처분자료 고의적 누락·조작 적발 시 심각성에 따라 최대 0.5점 감점, 등급 하향 조정, 조사 무효화 조치

* 사안의 고의성·심각성이 큰 경우 대외공표 병행



< 종합청렴도 측정모형(2018년) >



※ 종합청렴도 모형의 외부·내부청렴도는 각 설문조사 결과를 의미

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

※ 공직유관단체 I, II 유형은 외부청렴도(0.622), 내부청렴도(0.224), 정책고객평가(0.154) 가중합산

※ 정책고객평가를 실시하지 않는 공직유관단체는 외부청렴도(0.763), 내부청렴도(0.237)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 권한을 통해 이권을 얻을 수 있는 업무, 계약 등과 같이 국민과 대등한 관계에서 진행되지만 부패개연성이 높은 업무 등을 선정하여 조사한다. 이는 부패취약분야가 어디인지 정확하게 진단하여 이를 토대로 제도개선이나 예방적 반부패전략을 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(모집단이 큰 업무를 더 많은 비중으로 외부청렴도에 반영)과 모집단의 크기에 상관없이 각 업무를 동일한 비중으로 외부청렴도 점수에 반영하는 방식 두 가지가 있을 수 있다. 보통의 여론조사에서는 모집단 구성비를 반영하는 것이 일반적이지만 청렴도 측정에서 각 업무는 동일한 비중으로 외부청렴도에 반영된다. 모집단이 작은 업무의 경우에도 민원인과 공직자와의 접촉정도가 높아 부패할 가능성을 가지고 있고, 부패개연성이 모집단 구성비와 직접적인 상관관계가 있다고 볼 수 없기 때문이다. 업무별 부패개연성에 따라 반영비중을 정할 경우 외부청렴도 산출이 보다 정확해질 수 있으나 업무별 부패개연성을 임의로 계량화할 수 없으므로 업무별 결과를 동일 비중으로 반영하는 방식을 채택하고 있다.



외부청렴도 측정 영역 : 부패인식 부패경험

외부청렴도 설문조사의 측정영역은 부패인식과 부패경험으로 구분된다. 부패인식에서는 업무처리 기준·절차의 공개성, 책임성, 특혜 제공, 연고주의·부정청탁에 따른 업무처리 등의 부패수준 정도에 대한 인식을 측정한다. 부패경험에서는 금품·향응·편의의 요구 또는 수수 등 법령에서 규정된 청렴의무 위반행위 경험을 측정한다. 2014년에는 부패경험 항목에서 ‘금품’의 유형으로 기존 ‘돈, 선물 등’ 외 ‘과도하거나 부적절한 기부금, 강연료 등’을 추가하였고, ‘편의’의 유형에 기존 ‘숙박시설 제공, 교통편의, 행사협찬’ 외 ‘부적절한 업무지원, 담당직원 친인척의 취업 알선, 부동산 거래 특혜’를 추가하였다. 이는 최근 부패사건에서 확인되는 새로운 유형의 부패를 측정하기 위함이다.

‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’ 시행(‘16.9.28)을 맞아 2015년에는 부패경험 항목에 공직자 본인에 대한 금품·향응·편의 경험 외 배우자를 통한 경험 여부도 함께 측정하였고, 2016년에는 부패인식 항목에 부정청탁 문항을 추가하였다.

2018년에는 부패와의 연관성이 상대적으로 낮은 부패인식 문항을 간소화하고, ‘금품 등의 제공 경험’을 묻던 부패경험 문항을 ‘금품 등을 요구받거나 제공한 경험’으로 확대하여 측정의 타당성을 제고하였다.

측정영역 및 항목별 가중치

외부청렴도의 각 영역별, 설문항목별 중요도(가중치)는 학계, 관련전문가, 시민단체, 평가대상기관 등에 대한 델파이 조사를 통하여 산출하였다. 다음 표는 2018년도 외부청렴도 설문항목 및 가중치이다.

< 외부청렴도 측정영역 및 항목별 가중치(‘18년 기준) >

※ ()안은 ‘18년도 가중치로, ‘19년 측정 시 일부 조정될 수 있음

측정영역 (가중치)	세부항목(가중치)	설문평가방식
부패인식 (0.506)	특정인에 대한 특혜 여부 (0.167)	응답자개별평가형
	연고관계에 따른 업무처리 (0.164)	응답자개별평가형
	우월적 지위·권한남용 및 부당한 요구·처분(갑질 관행) (0.171)	응답자개별평가형
	부정청탁에 따른 업무처리 (0.191)	응답자개별평가형
	업무처리 기준 절차의 공개성 (0.154)	응답자개별평가형
	업무처리의 책임성 (0.153)	응답자개별평가형
부패경험 (0.494)	금품 경험률 (0.118)	기관총합평가형
	향응 경험률 (0.100)	기관총합평가형
	편의 경험률 (0.093)	기관총합평가형
	금품·향응·편의 경험빈도 (0.359)	기관총합평가형
	금품·향응 경험규모 (0.330)	기관총합평가형

외부 부패사건 발생현황 감점

최종적인 외부청렴도 점수는 부패인식, 부패경험 문항을 가중합산하여 도출된 외부청렴도 설문결과에 외부 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 도출된다. 외부업무관련자로부터의 금품·향응수수, 공무상 비밀의 외부누설 등 조직 외부와 관련된 부패는 외부 부패 사건으로 분류되고, 점수화 과정을 거쳐 외부청렴도에 반영된다.



4. 내부청렴도 측정 내용

조직 내 구조적 부패의 효율적 진단

공공기관 부패행위는 개인적인 차원에서 이루어지는 것도 있지만 상당 부분은 조직적·문화적 차원에서 이루어지는 구조적 부패로 볼 수 있다. 조직 내부업무의 처리과정에서 발생하는 구조적 부패는 적발하기가 어렵고 관련된 종사자들이 이를 부패행위로 인식하지 못하는 경향도 있다. 구조적 취약성에 의하여 발생하는 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 : 청렴문화 업무청렴

내부청렴도 설문조사 측정 영역은 조직 내부의 문화특성, 부패방지제도의 구비 정도에 대해 측정하는 청렴문화와 부패개연성이 높은 조직 내부 업무에 대한 부패정도를 측정하는 업무청렴으로 구분된다. 청렴문화 부문은 공공기관 내부의 부패요인 및 환경을 입체적으로 진단할 수 있도록 조직문화와 부패방지제도에 대한 설문항목을 구성하여 측정하며, 업무청렴 부문은 업무 수행과정에서 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 산출하였다. 아래 표는 2018년도 내부청렴도 설문항목 및 가중치이다.

< 내부청렴도 측정영역 및 항목별 가중치('18년 기준) >

※ ()안은 '18년도 가중치로, '19년 측정 시 일부 조정될 수 있음

측정영역(가중치)		세부항목(가중치)		설문평가방식
청렴 문화 (0.422)	조직 문화 (0.631)	업무처리 투명성 (0.158)		응답자개별평가형
		부정청탁에 따른 업무처리 (0.172)		응답자개별평가형
		연고관계에 따른 업무 처리 (0.165)		응답자개별평가형
		우월적 지위·권한남용 및 부당한 요구·처분(갑질 관행) (0.175)		응답자개별평가형
		직무관련 정보의 사적 이용 및 제3자 제공 (0.148)		응답자개별평가형
	부패 방지 제도 (0.369)	부패행위·공익 신고자 보호 실효성 (0.322)		응답자개별평가형
		부패행위 적발·처벌의 적절성 (0.381)		응답자개별평가형
		부정청탁금지 제도 운영의 실효성 (0.297)		응답자개별평가형
업무 청렴 (0.578)	인사 업무 (0.413)	경험 (0.719)	금품·향응·편의 경험률 (0.196)	기관총합평가형
			금품·향응·편의 경험 빈도 (0.415)	기관총합평가형
			금품·향응·편의 경험 규모 (0.389)	기관총합평가형
	예산 집행 (0.330)	인식 (0.281)	금품·향응·편의·특혜 제공 (1.000)	응답자개별평가형
		경험 (0.662)	예산의 위법·부당 집행 경험률 (0.209)	기관총합평가형
			예산의 위법·부당 집행 빈도 (0.42)	기관총합평가형
			예산의 위법·부당 집행 규모 (0.371)	기관총합평가형
		인식 (0.338)	예산의 위법·부당 집행 (1.000)	응답자개별평가형
	업무 지시 공정성 (0.257)	경험 (0.641)	부당한 업무지시 경험률 (0.282)	기관총합평가형
			부당한 업무지시 빈도 (0.718)	기관총합평가형
		인식 (0.359)	부당한 업무지시 (1.000)	응답자개별평가형



내부 부패사건 발생현황 감점

최종적인 내부청렴도 점수는 청렴문화와 업무청렴 부문을 가중합산하여 도출된 내부청렴도 설문결과에 내부 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 도출된다. 조직 내 인사 관련 금품·향응 제공, 재직자의 공금횡령 등 조직 내부 차원의 부패는 내부 부패사건으로 분류되고, 점수화 과정을 거쳐 내부청렴도에 반영된다.

5. 정책고객평가 측정 내용

기관의 업무전반 정책사항 파악

기관의 일선 업무를 경험한 민원인 및 내부직원에게 의한 설문만으로는 민원업무가 아닌 업무나 정책결정 사항 등에 대해서는 평가가 이루어지지 못하는 한계가 있다. 정책고객평가는 평가주체를 전문가, 업무관계자, 지역민, 학부모 등으로 확대함으로써 대민 또는 대기관 집행업무뿐 아니라 기관이 수행하는 업무전반이나 정책 결정과정도 평가가 가능하도록 하였다. 측정 문항도 외부의 시각에서 공공기관의 청렴도를 포괄적으로 평가할 수 있는 항목들로 구성되어 있다.

정책고객평가 적용대상

정책고객평가는 정책업무를 수행하면서, 평가단 구성이 상대적으로 용이한 기관을 대상으로 실시한다. 정책고객평가는 중앙행정기관, 광역 지방자치단체, 시·도교육청 및 공직유관단체 일부를 대상으로 실시하는데, '14년에는 공직유관단체 중 공기업 대상으로 실시하던 정책고객평가 대상을 공직유관단체 I, II 유형(정원 1,000명 이상 기관)으로 조정, 확대하였다.

정책고객평가 측정 영역 : 부패인식 부패통제 부패경험

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

측정항목별 가중치

정책고객평가의 가중치 역시 학계, 관련전문가, 시민 단체, 평가대상기관 등에 대해 델파이 조사를 실시하여 산출하였다. 다음의 표는 2018년도 정책고객평가 설문 항목 및 가중치이다.

< 정책고객평가 측정영역 및 항목별 가중치('18년 기준) >

* ()안은 '18년도 가중치로, '19년 측정 시 일부 조정될 수 있음

측정영역 (가중치)	세부항목(가중치)	평가방식
부패인식 (0.427)	예산낭비 (0.126)	응답자개별평가형
	우월적 지위·권한남용 및 부당한 요구·처분(갑질 관행) (0.152)	응답자개별평가형
	부정청탁에 따른 업무처리 (0.155)	응답자개별평가형
	특정인에 대한 특혜 (0.126)	응답자개별평가형
	연고관계에 따른 업무처리 (0.119)	응답자개별평가형
	정책 및 정보 공개 (0.104)	응답자개별평가형
	퇴직공직자의 부적절한 영향력 행사 (0.109)	응답자개별평가형
부패통제 (0.294)	직무관련정보의사적이용및제3자제공 (0.109)	응답자개별평가형
	부패행위 적발·처벌의 적절성 (0.374)	응답자개별평가형
	부패행위·공익 신고자 보호 실효성 (0.306)	응답자개별평가형
부패경험 (0.279)	부패예방 및 청렴도 향상 노력 (0.320)	응답자개별평가형
	금품·향응·편의 경험규모 (1.000)	기관총합평가형



6. 부패사건 발생현황 측정 내용

구체적인 부패사건과 청렴도 결과의 불일치

초기의 설문조사만을 기반으로 하는 청렴도는 실제 발생한 구체적인 부패사건 현황과 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 부패실태와 청렴도 간의 괴리가 발생하는 경우가 있었다. 또한 민원인과 공직자가 유착관계를 형성하는 경우에도 설문조사를 통해 이를 포착하는데 한계가 있었다.

이런 과정에서 설문조사에 의한 청렴도 측정 결과와 국민 인식 간 격차가 발생하게 되는데, 이를 보완하기 위해 객관적 지표인 부패사건 발생현황을 청렴도 측정 결과에 반영하였다.

부패사건 발생현황 체계

부패사건 발생현황은 부패행위로 징계 등 처분을 받은 공직자 통계자료를 기초로 산출하는 방식과 언론보도 등을 통해 확인된 부패사건을 점수화하는 방식으로 구성된다.

부패공직자 징계자료 활용

중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청 등 행정기관과 국공립대학의 부패공직자 징계자료를 활용하는 방식으로 구체적으로는 부패 관련 징계·처분 대상 공직자의 직위·금액 등이 반영된다.

금품·향응·편의 제공·수수, 공금횡령·유용뿐만 아니라 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지권익위법」이라 한다) 및 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 「청탁금지법」이라 한다) 상 모든 부패행위에 대한 처분 현황을 점수화한다. 처분현황에는 건책이상의 징계뿐만 아니라 당연퇴직, 주의·경고·훈계 등의 처분이 모두 포함된다. 2013년에는 주의·경고·훈계 등의 처분은 금품·향응수수, 공금횡령·유용의 사유로 인한 처분만을 감점하였으나, 2014년부터 징계처분과 마찬가지로 모든 부패행위에 대한 처분현황을 포함하고 있다. 점수화 대상 기간은 처분 확정시점을 기준으로 설정하고 있으며, 대상기간 이후 청렴도 측정 시까지의 주요 부패현황을 반영하지 못하는 한계를 보완하기 위해 2013년부터 징계가 완료되지 않았더라도 주요 부패사건에 대해서는 감점을 적용하고 있다. 한편 부패행위에 대한 기관의 자율적인 적발·처벌의지를 저해하지 않도록 기관의 자체적발에 의해 드러난 부패는 감점 대상에서 제외한다. 징계자료 등을 활용한 사건지수는 부패행위자의 직위와 부패금액에 대해 가중치를 적용하고, 기관의 정원을 반영하여 최종 산출된다.

부패사건자료 활용(언론보도· 감사자료 등)

부패행위자에 대한 징계 등 처분에 대한 통계자료를 도출하기 어려운 공직유관단체와 행정기관 정무직 공무원에 적용된다. 행정기관과 달리 공직유관단체 임직원의 부패행위에 대해서는 기관 간 징계양정 기준의



격차가 커 징계 등 처분자료를 그대로 적용하기 어려워 다양한 부패사건 자료를 활용한다. 또한, 행정기관의 경우에도 정무직 공직자의 경우 징계대상에 해당되지 않아 부패 사건 징계가 적용되지 않으므로 부패사건 자료를 보충적으로 적용한다.

언론·검찰보도 및 감사원·상급기관 감사자료 등을 통해 부패사건을 수집하여 데이터베이스화하고, 언론 보도 등에 대한 해당 기관의 확인 및 소명과정을 거쳐 반영대상 자료를 최종 확정된 후, 전문가 평가단의 평가를 통해 점수화 한다. 검색대상이 되는 부패유형은 징계지수와 마찬가지로 금품·향응수수, 공금횡령·유용, 직권 남용 등 「부패방지권익위법」 및 「청탁금지법」 상 모든 부패사건이며, 감사·수사·재판 과정에서 부패 혐의가 인정된 사건 등이다. 이 경우에도 기관의 자율적인 적발·처벌의지를 저해하지 않도록 기관의 자체 적발에 의해 드러난 부패는 제외하고 있다.

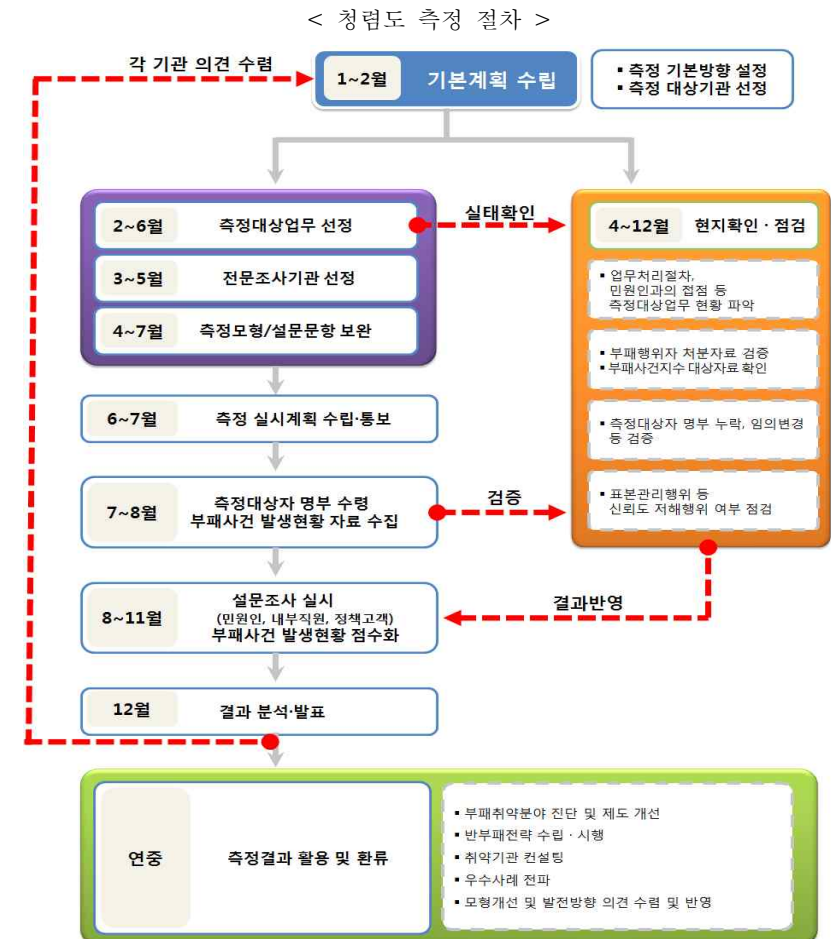
기관별 부패사건지수는 부패금액 및 내용, 관행화·조직화 정도, 부정적 파급력 등 세부항목에 대한 전문가 평가를 거쳐 산출된다.

제 4 장

청렴도 측정은 어떤 절차로 진행되는가?

제4장 청렴도 측정은 어떤 절차로 진행되는가?

1. 청렴도 측정 절차 개요





2. 측정대상기관 결정

청렴도 측정의 실시 근거

공공기관 청렴도 측정은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제12조(기능) 및 제27조의 2(공공기관 부패에 관한 조사·평가)에 근거하여 실시된다.

「부패방지권익위법」 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 (「부패방지권익위법」 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
- ※ 부패방지권익위법 제84조에 의해 제외
- ④ 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체

청렴도 측정 대상기관 범위

중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청은 대부분 청렴도 측정의 대상이 된다. 청렴도 측정대상 공직유관단체의 경우, 기획재정부에서 매년 고시하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 ‘공공기관’으로 오인하기 쉬우나, 「부패방지권익위법」에 명시된 바와 같이 「공직자윤리법」 상의 규정을 따른다. 즉, 기획재정부에서 고시하는 ‘공공기관’에 해당하지 않더라도 「공직자윤리법」 상의 공직유관단체에 해당하면 원칙적으로 청렴도 측정의 대상이 된다. 다만, 「공직자윤리법」 상 공직유관단체 중 기관의 규모와 성격을 고려하여 청렴도 측정 대상을 선정하고 있다.

■ 청렴도 측정 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 선임 시 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 측정대상업무 선정 기준

외부청렴도 측정은 기관 전체를 대상으로 하는 것이 아니라 기관의 업무 중 대표성이 있거나 부패개연성이 있는 중요한 대민·대기관 업무를 선정하여 측정한다. 외부청렴도 측정대상업무는 일반적으로 아래 기준을 충족하여야 한다.

한편, 내부청렴도 측정의 경우에는 모든 측정대상 기관의 동일한 내부업무, 즉 인사·예산집행·업무지시의 청렴수준을 측정하므로 별도로 측정대상업무를 선정하지 않는다.

① 대민·대기관 업무일 것

외부청렴도 측정은 대민·대기관 업무를 경험한 민원인(대민업무의 경우) 또는 공직자(대기관업무의 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 설문대상자 수가 확보되어야 한다. 사회조사의 특성상 설문 성공비율은 통상적으로 10~20% 내외로 보지만 금품·향응의 제공 여부와 같은 민감한 부패 관련 사안을 조사하는 청렴도 측정의 경우 성공비율이 이보다 낮아질 수 있다. 외부청렴도 조사는 측정대상 업무별로 최소 50표본 이상 측정하는

것을 원칙으로 하고 있다. 50표본 이상의 유효표본 확보를 위해서는 약 500명 이상의 모집단 확보가 필요하다. 물론 이 기준은 기관의 규모나 측정대상 업무의 수 등에 따라 달라질 수 있고, 필요한 경우 모집단에 대한 전수조사를 실시하는 경우도 있다.

③ 해당 기관과 측정대상자 간 업무 접촉이 있을 것

기관의 대표적인 업무이고, 연간 처리건수도 몇 천 건이 넘지만 측정대상업무로 선정할 수 없는 경우가 있다. 바로 해당업무 처리과정에서 민원인(또는 업무상대자인 공직자)과의 직접적인 업무접촉이 발생하지 않는 경우이다. 청렴도 측정을 위해서는 측정대상자가 업무처리과정에서 해당 기관이나 업무담당자의 투명성, 책임성, 청렴수준 등을 종합적으로 판단할 수 있을 정도의 업무접촉이 있어야 한다.

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 대기관업무, 산하·유관기관 등에 대해서 행하는 재정지원 및 관리·감독 업무, 계약관리 등 예산집행과 관련된 업무 등이 이에 속한다.



⑤ 단순
반복적
업무는
제외

각 기관의 대표적인 대민·대기관 업무이며 업무 처리 시 측정대상자에 대하여 일정한 권한을 보유하는 업무라 하더라도 업무 상담, 증명서 발급 등과 같이 요식행위에 의해서 종료되거나 단순 반복적인 행정 절차에 의해 처리되는 업무는 청렴도 측정대상에서 제외된다.

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 측정대상 업무를 선정한다. 지방자치단체, 교육청 등 수행하는 업무성격이 유사한 기관은 동일한 업무를 선정하고, 공직유관단체의 경우에도 유사 성격의 기관은 업무 선정 시 일관성을 유지하고 있다.

■ 측정대상 업무 유지/추가 기준

- ① 청렴도 측정결과 부패사례가 있는 업무
- ② 관련 예산 규모가 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, 제외 시 청렴도 측정대상기관에 포함되기 어려운 경우 전수조사를 통해 측정 실시
- ② 조직개편, 업무이관 등으로 소관기관이 변경된 업무
- ③ 청렴도 측정결과 몇 년간 지속적으로 부패경험이 없고, 부패 인식 점수가 높아 계속 측정의 실효성이 낮은 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 조정이 필요한 경우 업무 통합
- ③ 측정대상 범위가 지나치게 넓어 구체적인 부패취약분야 진단이 어려운 경우 측정업무 세분화

측정대상업무 선정절차

각 기관별 청렴도 측정대상업무 선정은 매년 상반기 중에 이루어진다. 선정과정에서 각 기관의 설치 목적, 주요 기능 및 업무, 감사자료, 언론 등에 보도된 부패 사례 등 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 통해 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 위해서는 설문조사를 위한 대상자의 명단이 필요하다. 청렴도를 평가하는 주체, 즉 각 기관의 외부청렴도를 평가하는 민원인 또는 공직자, 기관의 내부청렴도를 평가하는 소속직원, 정책고객평가를 하는 전문가·업무 관계자의 명단을 "측정대상자 명부"라고 한다.

나. 측정대상자 범위

외부청렴도 측정대상자 범위

내부청렴도의 측정대상자는 해당 기관의 소속직원이라는 점은 명백하지만 외부청렴도의 측정대상자가 누구인가에 대해서는 다소 혼란이 있을 수 있다. 외부 청렴도 측정대상자는 해당 대민·대기관 업무를 경험한 자, 즉 공공기관이 수행하는 대민·대기관 업무의 상대방이 되는 개인·법인 또는 단체라 말할 수 있다.

특히 혼란이 많은 부분은 외부청렴도 측정대상자가 '민원인'에 한정되는가 하는 것이다. 청렴도 측정대상자의 개념은 일반적인 민원인의 개념과는 차이가 있다. 행정 기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체를 일반적인 민원인이라 한다면, 공공 기관 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.

다. 측정대상자 명부 제출 범위

명부 제출의 법적 근거

측정대상기관과 측정대상업무가 확정되면 각급 기관은 측정대상자 명부를 작성하여 권익위에 제출한다. 권익위는 「부패방지권익위법」 제29조의 자료 등 제출 요구권에 따라 측정대상기관으로부터 측정대상자 명부를 제출받아 청렴도 측정을 실시하고 있다.

외부청렴도 : 최근 1년간 측정대상업무를 경험한 국민

외부청렴도의 측정대상은 당해 연도 6월 30일을 기준으로 하여 최근 1년간('19년도 청렴도 측정의 경우 '18년 7월1일부터 '19년 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/짝수

분기 등)하여 작성할 수 있으며, 하나의 업무를 여러 사무소(본부·지역본부 및 소속기관 등)에서 수행하는 경우에는 측정대상자 명부를 제출하는 사무소를 지정할 수 있다. 측정대상기관은 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('19년도 측정의 경우 '19년 6월30일 현재) 측정대상기관에 근무하고 있는 소속직원으로, 본부, 소속기관, 지역본부 등 측정대상기관에 근무하는 모든 직원을 대상으로 한다.

정책고객평가 : 전문가, 업무관계자, 주민/학부모

정책고객평가의 측정대상은 당해 연도 6월 30일 현재('19년도 측정의 경우 '19년 6월30일 현재) 측정대상기관을 평가할 수 있는 전문가, 업무관계자 등이다. 전문가는 해당기관 학계, 출입기자, 국회 관계자 등이고, 업무관계자는 해당기관 상급기관·산하단체 등 유관기관, 해당기관과 업무 관련성이 높은 이익단체·시민단체 등이다.

광역자치단체의 경우 지역주민, 시·도 교육청의 경우 학부모가 정책고객평가를 실시하게 되는데, 주민과 학부모는 해당기관에서 별도의 명부를 제출할 필요는 없다.



라. 측정대상자 명부 작성 기준

(1) 외부청렴도 측정대상자 명부 작성 기준

중앙행정기관,
공직유관단체는
각 측정
업무별로
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 업무별로 다를 수 있으므로 불명확한 점은 권익위의 해당기관 담당자에게 문의하여 작성할 필요가 있다.

< 업무유형별 측정대상자 명부작성 기준('18년 기준) >

업무유형	측정대상자	비 고
계약 및 관리	- 계약체결 상대방 - 계약자 외 입찰참가자 - 실제 용역, 공사 등을 진행하는 자 모두 포함	- 용역, 공사의 경우 업무 특성상 업무 처리기간이 길게 소요되는 점을 고려, 측정기간 중에 계속 중인 사업 포함 - 공사계약·감독 업무는 원도급사의 현장대리인, 공무팀장, 공사팀장, 하도급사의 현장대리인 등의 성명, 전화번호 모두 기재 - 연간 계약건수가 2,000건 이상인 경우, 월별/분기별 또는 금액별로 제출범위 별도 지정 가능 (권익위 담당자와 협의) - 계약금액 상위 20건의 계약건은 입찰참가자도 제출(상위 5순위까지) * 최저가낙찰, 수의계약은 제외한 20건의 계약건
유관단체 지원 및 관리	지원 등을 받기 위해 상급기관과 업무협의를 진행하는 담당자	- 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, 예산 편성 및 집행 관련 감독, 사업관련 관리감독, 각종 보조금 지원 등) - 지원 등을 받은 자와 받지 못한 자 모두 포함하여 제출(후자는 해당서식에 불이익처분 표기)
검사·점검	검사를 받는 당사자	검사 신청자와 피검사자가 다른 경우는 해당기관과의 업무 처리를 직접 경험한 피검사자가 측정대상자가 됨
조사	조사를 받는 당사자	- 신청(신고)에 의하여 조사를 하는 경우는 피조사자가 측정대상자가 됨 - 현지조사, 서면조사 구분하여 제출
지도·단속	지도(단속) 대상자	사업주와 피조사자가 다른 경우, 해당기관의 직원으로부터 직접 단속을 받은 피조사자가 측정대상자가 됨
인허가	인허가 등을 신청한 당사자	- 인허가 등을 신청하여 인허가처분을 받은 자와 받지 못한 자 모두 포함하여 제출 (후자는 해당서식에 불이익처분 표기) - 대리인이 있는 경우는 본인과 대리인을 구분하여 모두 제출
대기관 업무	공무원 또는 공직 유관단체 직원	업무 관련 실무자와 실무자의 직근 상급자 모두 포함

※ '19년 명부작성 기준은 '19년 공공기관 청렴도 측정 실시계획('19.6월) 수립 시 확정



(2) 내부청렴도 측정대상자 명부 작성 기준

모든 소속직원
단, 최고위층과
1년 미만 직원
제외

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

< 내부청렴도 측정대상자 명부작성 기준('18년 기준) >

구 분	제 출 범 위
중앙행정기관	■ 본부 및 소속기관의 3급 이하(국방부는 대령 이하) 과(팀)장 및 직원(소속기관의 기관장은 제외)
광역자치단체	■ 본부의 3급 이하 간부 및 직원 ■ 소속기관의 4급 이하 간부 및 직원(소속기관의 기관장은 제외)
기초자치단체	■ 4급 이하 간부 및 직원(부단체장 이상 제외)
교육청	■ 본청의 3급 이하 간부 및 직원 ■ 교육지원청의 4급 이하 간부 및 직원(소속기관의 기관장은 제외) ■ 본청 및 교육지원청 관할 공립학교의 교사 및 직원(교장 및 교감 제외)
공직유관단체	■ 임·직원(본부장 이상 간부 제외)

※ '19년 명부작성 기준은 '19년 공공기관 청렴도 측정 실시계획('19.6월) 수립 시 확정

내부직원 수가
많은 경우
일부 추출
가능

소속직원이 1,000명 이상으로 내부청렴도 측정대상자 명부 작성에 어려운 경우, 권익위 업무담당자와 협의를 통해 1,000~3,000명 규모로 추출해 제출할 수 있다.

본부 및 소속기관으로 구성된 조직의 경우, 가급적 측정대상자가 전체 소속기관에 분포될 수 있도록 다음 선정기준에 맞추어 측정대상자를 추출한다.

<참고> 내부청렴도 측정대상자 추출 기준('18년)

■ (예시 1) 명부제출 부서 선정 시 절차

- ① 기관 직제 순으로 과·팀 등 최소단위로 정렬
※ 부서 내 팀이 있는 경우는 팀을 단위로 함
- ② 감사관실을 제외하고 직제순 첫 번째와 두 번째 과/팀/반/담당관의 모든 직원의 명단 제출
- ③ 부서선정 구간값(k) 도출
- ④ (k의 배수)+3에 해당하는 과·팀을 선정
(k의 배수)+3에서 제출인원이 부족할 경우, 제출인원을 충족할 때까지 (k의 배수)+4의 과·팀을 선정해 나감
- ⑤ 선정된 과·팀의 모든 직원(현원)의 명단 제출

< 부서선정 구간값(k) 도출 방법 >

정원	제출인원	k 값	제출대상부서(과, 팀등)
1,000명 이하	전수제출		
1,001 ~ 2,000	약 1,000명 제출	k=2	k=2일 때 (k의 배수)+3 : 5, 7, 9번째 과·팀 제출
2,001 ~ 3,000		k=3	
3,001 ~ 4,000		k=2	
4,001 ~ 6,000		k=3	
6,001 ~ 8,000	약 2,000명 제출	k=4	k=3일 때 (k의 배수)+3 : 6, 9, 12번째 과·팀 제출
8,001 ~ 10,000		k=5	
10,001 ~ 12,000		k=4	
12,001 ~ 15,000	약 3,000명 제출	k=5	(이하, 같은 방식)
15,001 ~ 18,000		k=6	
...		k=7, 8, ...	

■ (예시 2) 명부제출 대상직원 선정 시 절차

- 직원 성명 가나다순 정렬하고 부서선정과 동일한 방법으로 구간값(k)을 도출하여 적정규모의 명부 선정



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 제출명부에
수록된 개인정보가 유출되지 않도록 보안조치(파일 암호
설정, 문서 비공개로 설정 등)에 유의하여야 한다.

< 명부작성 단계별 확인사항 >

명부작성단계		확인 사항
①작성대상기간 등 확인		■ 작성대상기간 확인 - 외부청렴도 : 당해 연도 6월 30일 기준 최근 1년간 - 내부청렴도 : 당해 연도 6월 30일 기준 ■ 업무별 측정대상자가 1,000명을 초과하는 경우 - 월별/분기별 추출 가능, 자료제출 사무소 등 지정 가능 ※ 위원회 담당자와 협의 후 표본을 추출하여 제출할 것
②작성기준 확인		■ 청렴도 측정실시 계획 상 기준 확인 ■ 업무별 세부기준 확인 ■ 내부청렴도의 경우 작성 제외 대상 확인 ※ 소속 중인 민원인, 징계처분 받은 직원 등은 별도 표시(근거자료 제출)
③명부 내용 작성	외부 청렴도	■ 필수 기재사항 : 업무처리일, 측정대상자 성명, 전화번호 - 민원인의 이메일 파악이 가능한 경우, 추가 기재 ■ 세부업무명은 반드시 기재 - 하나의 업무에 여러 업무 또는 분야가 포함되어 있는 경우 반드시 세부 업무 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	■ 필수 기재사항 : 측정대상자 성명, 이메일, 휴대전화번호 ■ 측정대상기관의 본부, 소속기관별, 직급별로 구분하여 작성 - 작성 순서는 본부/소속기관별 직제(과·팀) 및 직급순 ■ 직급 체계가 다른 경우는 해당 상당직급으로 표시
④표지작성 (외부청렴도)		■ 제출대상 사무소별로 작성(본부, ○○지방청, △△지역본부 등) ■ 전화번호 미기재 상태, 전체건수 및 추출기준 등 특이사항 기재 ■ 명부관련 문의시 답변 가능한 담당자 성명 및 연락처 기재
⑤명부 확인		■ 명부 작성의 근거가 되는 각종 대장, 서류 등과 대조 확인
⑥보안조치		■ 명부 작성·관리·제출 시 반드시 암호 설정(공문송부 시 비공개로 설정)
⑦명부 제출		■ 파일로 제출 ■ 측정대상기관 단위로 본부 또는 본청에서 일괄 취합하여 제출 ■ 공문, 이메일(측정대상기관별 권익위 담당자) 이용 제출

개인정보보호 조치사항

측정대상자 명부는 엑셀 파일 형태로 작성하여 제출
하는 것을 원칙으로 한다. 측정대상자 명부는 공문,
이메일을 이용하여 송부되되, 명부 파일은 반드시 암호를
설정하여 개인정보의 유출이 없도록 유념하여야 한다.

< 청렴도 측정 단계별 개인정보 보호 조치사항 >

업무 내용	보안 조치
측정대상자 명부 작성 시	■ 명부 작성 시 소속직원 및 민원인에게 자료 수집에 대한 내용 안내 ■ 작업 중인 명부 파일에 대한 암호 설정 ■ 명부 작성을 위한 각종 근거서류에 대한 관리 철저 ■ 명부 작성 완료 후 작성에 참고했던 근거서류 사본 파기
측정대상자 명부 송부 시	■ 측정대상자 명부 파일에 암호 설정 ■ 공문 송부 시 비공개로 설정 ■ 문서 송부 시 등기우편 이용 (택배, 사송의 경우는 분실 및 배달사고 시 추적 불가능) ■ 명부 송부 후 수령 여부 확인
자체청렴도 등 측정 시	■ 측정관련자에 대해 보안각서 징구 ■ 외부 위탁 조사 시 최소한의 필요한 정보만을 사용 ■ 측정 완료 후 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 측정 대상업무 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. 측정 대상기관에 대한 현지점검은 이러한 의미에서 매우 중요한 과정이라 할 수 있다. 현지점검을 통해서 측정 대상기관의 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 측정기간 중 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, 부패 공직자 자료 부실 제출 등 청렴도 신뢰도를 저해하는 행위에 대해 집중 점검을 실시하고 있으며, 적발 시에는 신뢰도 저해행위 제재기준에 따라 조치하고 있다. 점검 대상기관은 원칙적으로는 무작위 추출로 선정하지만 전년도 점검기관 중 명부 누락, 표본관리행위 등이 심각하였던 기관을 분석하여 현지확인이 필요한 기관은 추가 선정한다.



다. 현지점검 시 각급 기관 준비사항

측정대상자 명부 부패공직자 자료

현지점검이 측정대상자 명부 제출 이후에 이루어지는 경우에는 권익위에 제출한 측정대상자 명부 및 명부 작성의 근거가 되는 근거서류, 소속기관 및 공직 유관단체에서 취합한 부패공직자 관련 자료, 기관전체에서 관리하는 징계대장(필요시 징계의결서 확인), 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 조사 완료된 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 세부 정책고객 유형을 고려하여 기관유형별 측정규모를 결정한다.

② 청렴도 측정을 위한 설문지를 구성·확정한다.

설문 구성 전에는 설문문항의 내적·외적 타당도를 최우선적으로 고려하며, 이를 위해 외부자문진, 측정



대상기관, 사회조사전문업체 등과의 논의를 거친다.
이렇게 논의된 모형을 기준으로 설문 작성 원칙에 따라
설문 내용, 문구 등을 작성·확정한다.

③ 각 기관에서 제출한 측정대상자 명부에 대한 DB를 구축한다.

각 기관에서 제출한 청렴도 측정대상자 명부는
권익위에서 일괄 수합 후, 조사기관의 데이터베이스에
업로드한다. 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 데이터베이스에서 조사대상자를
표본추출하는 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 데이터베이스 관리, 표본추출,
자료처리, 조사원 관리 등 전 과정을 컴퓨터를 이용하여
수행하는 시스템이다. 측정대상자는 CATI 시스템에
의하여 자동추출되어 조사원의 모니터상에 나타난다.

온라인 설문조사(CAWI, Computer Aided Web
Interview)로 진행되는 내부청렴도 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
조사가 모두 완료되면 설문은 자동 종료된다.



7. 측정 결과의 활용

**청렴도 측정의
목적은 기관
자율적 반부패
노력 지원**

공공기관 청렴도 측정 결과는 12월중 분석·발표 된다. 청렴도 측정의 가장 큰 목적은 각 기관의 부패 취약분야가 어디인지 진단하고 이를 토대로 각 기관의 성격과 상황에 맞는 반부패 전략을 수립·추진하도록 지원하는 데 있다.

**취약 분야
원인 파악
노력이 중요**

따라서 청렴도 측정결과와의 활용 주체는 각급 기관이다. 외부청렴도 측정대상업무 선정 시부터 각급 기관이 참여하는 이유도 각 기관이 진단하고자 하는 부패취약분야를 청렴도 측정에 포함시킬 수 있도록 하기 위해서이다. 각급 기관은 청렴도 측정 결과라는 현상에 관심을 집중하기 보다는 이러한 현상이 나타난 보다 근본적인 구조적·문화 행태적·제도적 원인을 찾으려는 노력이 요구된다.

**타기관 평가에
반영**

한편 청렴도 측정결과는 정부혁신평가, 지방자치단체 혁신평가(행정안전부), 공공기관 경영평가(기획재정부) 등에 활용되고 있고, 공공기관 내부에서도 다각도로 활용되고 있다.

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’ 방식인 부패경험항목은 누적감마확률분포에 따라 산출되는 UCP를 활용한 산식으로 점수화한다.

Point5. 부패경험항목 점수는 상위영역으로 가중합산하기 전에 평균·표준편차를 활용하여 표준화한다.

Point6. 감점 처리 항목의 점수를 산출하여 반영한다.

: 외부와 내부청렴도 산출 시에는 ‘부패제공동기’,
외부청렴도 산출 시에는 내부청렴도 설문지 ‘외부 부패사례 내부응답’,
종합청렴도 산출 시에는 ‘부패사건 발생현황’이 감점 항목으로 적용된다.



1. 10점 만점 산출

**10점 만점,
점수가
높을수록 청렴**

청렴도 점수는 모두 10점 만점으로 산출되며, 점수가 높을수록 청렴함을 의미한다. 하위 항목의 점수도 마찬가지로 10점에 가까울수록 부패가 적은 상태, 즉 청렴함을 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 영역의 가중치를 적용하여 상위지수를 도출하며, 또 상위지수의 가중치를 곱한 후 합산하여 외부·내부청렴도 및 정책고객평가 점수를 도출한다. 종합청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 설문조사 점수에 해당 영역의 가중치를 곱하여 산출하고, 여기에 내·외부 전체 부패사건 발생 현황을 감점하여 최종 종합청렴도 점수를 도출한다.

3. 설문문항 유형별 점수 산정: 응답자개별평가형 vs 기관총합평가형

**설문문항
유형별
점수산정**

청렴도 산출을 위해서는 먼저 각 설문문항별 점수를 산출하여야 한다. 설문문항 점수산출 방식은 응답자 개별평가형 설문인지, 기관총합평가형 설문인지에 따라 달라진다.

가. 응답자개별평가형 문항의 계산

**① 응답자 개별
평가형 문항**

응답자 개별평가형 문항이란 7점 척도 형태로 되어 있는 설문문항으로, 응답자 개인별로 점수가 집계된다고 하여 응답자 개별평가형이라고 한다. 부패 경험을 제외한 설문문항이 이에 해당한다.

**② 개별 응답자
점수 산출**

A설문항목의 점수를 구하는 것이라 가정하면, 먼저 A설문항목의 개별 응답자의 점수를 산출한다. 이는 7점 척도에 대한 개별 응답을 10점 만점으로 환산하면 된다. 긍정적인 설문인 경우, '전혀 그렇지 않다'라고 응답하였다면 0점으로 환산되고 '매우 그렇다'라고 응답하였다면 10점으로 환산된다. 부정적인 설문인 경우에는 이와 반대로 환산된다.

7점 척도 점수를 10점으로 환산하는 공식과 각 척도별 배점은 다음과 같다. 설문문항의 내용이 긍정적 인지 부정적인지에 따라 척도별 배점이 달라진다.

< 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 않다	3	3.33 or 6.67
보통	4	5
약간 그렇다	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
(외부청렴도만
해당)** 외부청렴도의 경우에는 개별 응답자의 점수를 산출한 다음에 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.

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

- ④ **업무별 점수를
평균하여
설문항목별
점수 산출
(외부청렴도만
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 업무 수 3으로 나누면 A설문항목의 점수가 산출된다.

$$A\text{설문항목 점수} = \frac{㉠\text{업무 점수} + ㉡\text{업무 점수} + ㉢\text{업무 점수}}{\text{업무 수}}$$

- ⑤ **개별응답 점수를
평균하여
설문항목별
점수 산출
(내부청렴도·
정책고객평가에
해당)** 내부청렴도와 정책고객평가에서는 개별응답자의 점수를 평균하여 각 설문항목의 점수를 산출한다. 즉, 설문문항의 응답자가 총 50명이었다면 이 50명의 개별 응답자 점수를 모두 더하여 응답자수 50으로 나누면 A설문항목의 점수가 산출된다.

$$A\text{설문항목 점수} = \frac{\text{개별응답자 점수의 합}}{\text{응답자 수}}$$

나. 기관총합평가형 문항의 계산

기관총합 평가형 문항

기관총합평가형 문항은 질문은 개인별로 이루어지지만 점수집계는 개인별로 이루어지지 않고 기관전체로 이루어지기 때문에 기관총합평가형이라고 한다. 외부청렴도 설문문항 중 금품·향응·편의 경험의 빈도와 경험규모, 경험률을 묻는 부패경험 문항, 내부청렴도 설문문항 중 인사·예산집행·업무지시 공정성 영역의 부패경험 문항, 정책고객평가의 금품·향응·편의 간접경험 문항이 이에 해당한다.

< 기관총합평가형 설문문항 >

	부패경험 설문
외부청렴도	- 부패경험 영역의 금품의 제공을 요구받거나 제공한 빈도, 규모 및 경험률 - 향응의 제공을 요구받거나 제공한 빈도, 규모 및 경험률 - 편의의 제공을 요구받거나 제공한 빈도 및 경험률
내부청렴도	- 인사 관련 금품의 제공을 요구받거나 제공한 빈도, 규모 및 경험률 - 향응·편의의 제공을 요구받거나 제공한 빈도, 규모 및 제공률 - 예산집행의 '경험항목' - 업무지시 공정성의 '경험항목'
정책고객평가	부패경험 영역의 금품·향응·편의 간접경험



④ 각 기관의 총빈도, 총규모 산출

먼저, 해당 기관의 부패경험(금품·향응·편의 요구·제공, 위법·부당한 예산집행, 부당한 업무지시 등) 총빈도와 총규모를 구한다. 즉 부패를 경험하였다고 응답한 응답자들의 빈도를 정해진 적용값에 따라 구한다. 다음 이를 모두 더하면 해당 기관의 부패경험 총빈도가 된다. 총규모의 경우도 마찬가지이다. 예를 들어 외부 청렴도 ④응답자가 금품을 8~10번 정도 제공하였다고 대답하였다면 ④응답자의 금품제공 빈도 적용값은 9가 되며, 다른 응답자의 금품제공 빈도 적용값을 구하여 모두 더하면 해당기관의 금품제공 총빈도가 산출된다.

$$\text{기관 부패경험 빈도·규모} = \text{응답자별 경험 빈도·규모 적용값의 합}$$

2018년도의 부패경험 빈도 또는 규모 점수를 구할 때 적용하는 값은 다음과 같다. 이 적용값은 설문문항 보완 등에 따라 매년 달라질 수 있다.

■ 외부청렴도 부패경험 빈도·규모 적용값

▶ “금품/향응/편의 경험 빈도”

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

▶ “금품/향응 경험 규모”

5만원 이하 = 2.5,	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 부패경험 빈도·규모 적용값

▶ 인사 관련 “금품/향응·편의 경험 빈도”

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

▶ 예산집행 중 업무추진비, 운영비·여비, 수당의 “위법·부당한 예산집행 경험 빈도”, 업무지시 공정성 중 “상급자의 부당한 업무지시 빈도”

연1회 = 1,	연2~3회 = 2.5,	분기1~2회 = 6,
월1회 = 12,	월2회 = 24,	월3회 이상 = 36

▶ 인사 관련 “금품/향응·편의 경험 규모”

50만원 이하 = 25.5,	51~100만원 = 75.5,	101~200만원 = 150.5,
201~300만원 = 250.5,	301~500만원 = 400.5,	501만원 이상 = 501

▶ 예산집행 중 업무추진비, 운영비·여비, 수당의 “위법·부당한 예산집행 경험 규모”

50만원 이하 = 25.5,	51~100만원 = 75.5,	101~300만원 = 200.5,
301~500만원 = 400.5,	501~1000만원 = 750.5,	1,001만원 이상 = 1001

▶ 예산집행 중 사업비의 “위법·부당한 예산집행 경험 규모”

1,000만원 이하 = 500.5,	1,001~5,000만원 = 3,000.5,
5,001만원~1억원 = 7,500.5,	1억1만원~5억원 = 30,000.5,
5억1만원~10억원 = 75,000.5,	10억1만원 이상 = 100,001



② 각 기관의 평균빈도 평균규모 산출

기관의 부패경험 총빈도/총규모를 산출한 후, 이를 기초로 기관의 부패경험 평균빈도 또는 평균규모를 산출한다. 평균빈도와 규모는 총빈도와 총규모를 전체 응답자수로 각각 나누어 산출한다. 이때 응답자란 부패경험을 하였다고 응답한 사람(경험자)이 아니라 경험 여부와 상관없이 해당 설문에 응답한 모든 사람을 의미한다. 예를 들어 위의 점수화 방식으로 계산한 ㉔기관의 금품제공 총빈도가 10이고 전체 응답자가 100명이라면, 금품제공 평균빈도는 0.1이 되는 것이다. 즉 응답자 한 사람이 평균 0.1회 금품을 제공하였다는 의미이다.

$$\text{기관별 부패경험 평균빈도·규모} = \frac{\text{기관 부패경험 총빈도·총규모}}{\text{기관별 전체 응답자 수}}$$

③ 각 기관의 부패 제공률 산출

부패 경험률은 기관의 금품·향응·편의 등 부패경험 응답자 수를 집계한 후, 이를 기관별 전체 응답자수로 나누어 산출한다.

$$\text{기관별 부패 경험률} = 100 \times \frac{\text{기관 부패 경험자 수}}{\text{기관별 전체 응답자 수}}$$

④ 설문문항 점수 산출

부패경험에 대한 기관총합평가형 문항의 설문문항 점수는 응답자의 부패경험 평균빈도·규모와 경험률을 다음의 공식에 넣어 산출한다.

■ 외부청렴도 부패경험 문항 점수 산정식

- 기관의 금품·향응·편의별 '경험빈도' 점수

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

* UCP_1 = 기관별 평균경험빈도 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- 기관의 금품·향응·편의별 '경험규모' 점수

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

* UCP_2 = 기관별 평균경험규모 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- 기관의 금품·향응·편의별 '경험률' 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{기관별 평균경험률}}{UCP_3} \right)$$

* UCP_3 = 기관별 평균경험률 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값



■ 내부청렴도 부패경험 점수 산정식

- 기관의 '인사 관련 금품, 향응·편의별 경험 빈도', '위법·부당한 예산집행 경험 빈도' 및 '부당한 업무지시 경험 빈도' 점수

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

- * UCP_1 = 기관별 평균경험 빈도 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- 기관의 '인사 관련 금품, 향응·편의별 경험 규모' 및 '위법·부당한 예산집행 경험 규모' 점수

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

- * UCP_2 = 기관별 평균경험 규모 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

- 기관의 '인사 관련 금품, 향응·편의별 제공률', '위법·부당한 예산집행 경험률' 및 '부당한 업무지시 경험률' 점수

$$= 10 \times \left(1 - \frac{\text{기관별 평균경험률}}{UCP_3} \right)$$

- * UCP_3 = 기관별 평균경험률 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

■ 정책고객평가 부패간접경험 점수 산정식

- 기관의 부패간접경험 점수 = $10 \times \left(1 - \frac{\text{부패간접경험률}}{UCP_1} \right)$

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



4. 부패경험항목의 표준화

표준화 검토 배경

과거 청렴도 점수와 순위는 부패경험 점수에 의해 크게 좌우되는 특징이 있었다. 부패경험은 한 건이라도 발생하면 안 되는 사안으로서 청렴도 점수화 과정에서 상당한 비중을 차지하고 있었기 때문이다. 그런데 점차 설문조사에서 나타나는 부패경험 응답이 전반적으로 감소하면서 부패경험 응답이 없는 대다수의 기관과 한 건이라도 발생하는 기관 간 점수 차이가 크게 벌어지는 문제점이 나타나게 되었다. 즉, 기관별로 드물게 발생하는 부패경험의 유무가 각 기관의 점수를 과도하게 좌우하게 된 것이다. 이에 따라 부패경험 항목으로 인한 과도한 점수편차를 축소할 필요성이 발생했다.

표준화를 통한 점수산출방식의 개선

표준화는 항목 간 표준편차 차이가 큰 경우, 편차를 완화하고 상대적 비교가 용이하도록 사용되는 방법이다. 앞서 언급한 문제점은 편차가 큰(0점~10점) 부패경험 점수와 편차가 작은(약 7~9점대) 부패인식 점수를 원점수 그대로 합산하기 때문에 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 편차가 큰 부패경험 항목의 표준편차가 모두 동일하게 적용되도록 하는 표준화 방식을 도입하고 있다. 표준화는 항목별 평균과 표준편차를 이용하여 해당 항목의 표준편차를 “1”로 조정하는 방법으로, 학교에서 난이도가 다른 과목별 점수를 서로 비교하기 위해 적용하는 등 널리 쓰이고 있다.

- 표준화 점수 = 전체기관 경험항목 점수 평균(μ) + $Z(=\frac{X-\mu}{\sigma})$
 X : 기관의 경험점수 μ : 전체기관 경험항목 점수 평균
 σ : 전체기관 경험항목 점수 표준편차

요약하자면, 표준화는 점수의 편차가 큰 경험항목의 편차를 표준편차가 1이 되도록 축소 조정하는 방식으로, 이를 통해 경험항목 점수에 의해 기관별 청렴도가 지나치게 좌우되는 현상을 방지하고, 상대적으로 점수 편차가 작은 인식 항목이 청렴도 결과에 균형 있게 반영될 수 있도록 하고 있다.

<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

A기관 경험항목 표준점수 = $6.00 + (0.00 - 6.00) / 3.81 = 4.42$

E기관 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

5. 감점반영 항목의 점수화

감점항목 구분

종합청렴도에 반영되는 감점 항목은 부패사건 발생 현황 감점과 설문에 근거한 감점이 있다. 외부청렴도에는 외부 부패사건 발생현황 감점, 설문에 근거한 부패제공 동기 감점 및 외부 부패사례 내부응답 감점이 반영되며,



내부청렴도에는 내부 부패사건 발생현황 감점, 설문에 근거한 부패제공동기 감점이 반영된다. 이 때 종합청렴도에 반영되는 부패사건 발생현황 점수는 외부·내부 부패사건 발생현황 점수를 합한 규모로, 종합청렴도 산출 시에는 외부·내부청렴도 설문결과에 기관 전체 감점을 적용하기 때문에, 하나의 부패사건이 외부 또는 내부 청렴도와 종합청렴도에 중복 반영되는 것은 아니다.

가. 부패사건 발생현황 점수화 및 종합청렴도 반영 방법

부패공직자 징계자료를 활용한 점수화 대상범위

행정기관 공직자(정무직 공직자 제외)에게 적용하는 부패공직자징계자료 점수화에 사용되는 자료는 다음과 같은 기준을 적용하여 선정하고 있다.

① 대상기간

부패공직자 징계자료는 최종 처분확정시기를 기준으로 적용하는데, 측정 대상 명부추출기간과 일치하는 1년('19년 측정의 경우, '18.7.1~'19.6.30)의 기간을 반영대상기간으로 하고 있다. 한편 자료제출 이후 평가 시점까지 발생한 주요 부패현황이 반영되지 못하는 한계를 보완하기 위해, 2013년부터는 대상기간 중 처분이 완료되지 않았더라도 감사·기소가 완료된 주요 부패사건은 당해 연도에 반영하고 있다.

② 부패유형

적용초기인 2011~2012년에는 적용대상 부패유형을 금품수수, 향응수수, 공금횡령·유용 등 금액화가 가능한 부패유형으로 한정하였으나 2013년에는 직권남용, 비밀누설 등 「부패방지권익위법」상의 모든 부패행위로 적용

범위를 확대하였다. 현재는 「부패방지권익위법」 및 「청탁금지법」상의 모든 부패행위에 대해 적용하고 있다.

이 때 징계처분이 아닌 주의·경고·훈계 등의 처분의 경우에는 금액화가 가능한 부패유형만 반영하였으나, 2014년부터 주의·경고·훈계 등 처분의 경우에도 모든 부패행위로 적용범위를 확대하였다.

③ 적발유형

외부기관(권익위, 감사원, 검·경찰, 국조실, 상급감독기관 등)에 의해 적발된 부패행위를 대상으로 점수화한다. 점수화 실시로 인한 기관의 자율적인 적발·처벌의지 저해를 방지하기 위해 자체적발에 의한 부패행위는 감점대상에서 제외하고 있다.

④ 처분유형

적용초기인 2011~2012년에는 당연퇴직 및 국가공무원법상의 경징계(견책, 감봉)와 중징계(파면, 해임, 강등, 정직)에 해당하는 경우에만 감점 반영하였으나 2013년부터는 주의·경고·훈계 등의 처분도 포함하여 반영대상을 확대하였다.

산출방법

감점규모는 부패행위로 징계를 받은 공직자의 직위, 부패금액, 정원을 반영한 산식을 통해 산출한다. 직위는 '관리직, 중간직, 하위직'의 3개 범주로 구분하여 가중치를 부여하고, 금액은 기관별 총 부패금액을 반영한다. 기관의 정원규모를 반영한 산식에 따라 점수로 환산한 후, 종합청렴도에서 감점하는 방식으로 반영한다.



< 부패공직자징계자료를 활용한 점수 산출식('18년) >

□ 1단계 : 평가 요소별 원점수 산출

- X_k (K기관 직위 원점수) = $\frac{(0.445)X_{k1} + (0.330)X_{k2} + (0.225)X_{k3}}{\sqrt[4]{N_k}}$
 - X_{k1} X_{k2} X_{k3} : 관리직 중간직 하위직 부패사건 발생 빈도
 - N_k : k기관의 정원
- Y_k (K기관 금액 원점수) = $\frac{\sqrt[2]{Y_{k0}}}{\sqrt[4]{N_k}}$
 - Y_{k0} : 기관에서 발생한 부패사건 금액 합산 총액
 - N_k : k기관의 정원

□ 2단계 : 평가 요소별 10점 환산 점수 산출

- X_k^* (K기관 직위 10점 환산 점수) = $10 \times (1 - \frac{X_k}{UCP_x})$
- Y_k^* (K기관 금액 10점 환산 점수) = $10 \times (1 - \frac{Y_k}{UCP_y})$
 - UCP는 항목별 점수 분포에 근거하여 누적감마확률분포의 95%에 해당되는 값

□ 3단계 : 부패공직자 징계자료 점수 산출

- W_k (K기관 부패공직자 징계자료 점수) = $(0.423)X_k^* + (0.577)Y_k^*$
 - X_k^* Y_k^* : k기관의 10점 환산 직위 금액 점수

< 부패공직자징계자료 점수 감점 산식('18년) >

$$\text{부패공직자 징계자료 점수 감점} = 0.70 \times (1 - \frac{\text{부패공직자 징계자료 점수}}{10})$$

※ 외부·내부청렴도 감점 규모는 종합청렴도 감점에 각각 외부·내부 사건비율을 곱하여 도출

언론보도·감사 자료 등을 활용한 점수화 대상범위

공직유관단체 임직원과 행정기관 정무직 공직자 및 반영기간 이후 행정기관의 주요 부패사건에 대해 적용하는 부패사건 점수화에 사용되는 자료는 다음과 같은 기준을 적용하여 선정하고 있다.

① 대상자료

2018년도에 반영한 자료는 2017년 평가시점부터 2018년 평가시점까지 감사원, 상급기관의 감사자료 및 언론에 보도된 부패사건으로, 감사·수사(기소)·재판 과정에서 부패 혐의가 인정된 사건이다. 언론보도 자료는 해당 기관의 확인 및 소명과정을 거쳐 반영하였다.

② 부패유형

적용초기인 2012년에는 적용대상 부패유형을 금품수수, 향응수수, 공금횡령·유용, 직권남용 등으로 한정하였으나, 2013년에는 부패공직자징계 감점과 마찬가지로 「부패방지권익위법」 등의 모든 부패행위로 적용범위를 확대하였다.

③ 적발유형

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

산출방법

감점규모는 부패발생기관의 부패사태에 대한 전문가 평가심의회를 통해 점수가 결정된다. 심의위원은 반부패와 관련된 학계 등 전문가로 구성된다.

평가항목은 부패사건의 유형, 금액, 부패행위자의 직위 등을 나타내는 '부패금액 및 내용', 부패사건 수, 연루자 수, 유착정도 등을 반영한 '관행화·조직화 정도', 해당 기관 및 사회 전반에 미치는 부정적 영향력 정도를



나타내는 '부정적 파급력'으로 구성된다. 부패사건이 발생한 기관별로 이러한 평가요소에 대해 약간 부패(0점)에서 매우 부패(10점)까지의 11점 의미차별척도(semantic differential scale)로 평가된다. 산출된 부패사건지수는 감점산식기준에 따라 점수로 환산된 후 종합청렴도에 최종 감점 반영된다.

< 부패사건자료를 활용한 점수 산출식('18년) >

□ 1단계 : 평가 요소별 점수 산출

- X_k (K기관 부패금액 및 내용 점수) $= 10 - (\sum_{i=1}^n X_{kh} \div n)$
- Y_k (K기관 관행화·조직화 정도 점수) $= 10 - (\sum_{i=1}^n Y_{kh} \div n)$
- Z_k (K기관 부정적 파급력 점수) $= 10 - (\sum_{i=1}^n Z_{kh} \div n)$
- X_{kh}, Y_{kh}, Z_{kh} : k기관에 대한 h전문가의 부패금액 및 내용, 관행화·조직화 정도, 부정적 파급력 평가 점수
- 단, 부패금액 및 내용, 관행화 조직화 정도, 부정적 파급력 등 개별 평가요소 각각의 최고점, 최저점은 제외하고 평균값 산출
- 전문가 심의시 기관의 정원규모가 제공되며, 심의위원의 평가 점수 평균값을 역변환하여 최종 점수로 적용(매우 부패'척도의 10점을 0점으로 변환)

□ 2단계 : 부패사건지수 산출

$$W_k \text{ (K기관 부패사건자료 점수)} = (0.295)X_k + (0.375)Y_k + (0.330)Z_k$$

< 부패사건지수 감점 산식('18년) >

- 부패사건자료 점수 감점 $= 0.70 \times (1 - \frac{\text{부패사건자료 점수}}{10})$
- ※ 외부·내부 청렴도 감점은 종합청렴도 감점에 각각 외부·내부 사건 비율을 곱한 규모로 도출
 - ※ 공직유관단체의 최대 감점폭은 0.70, 행정기관 정무직 공직자 최대 감점폭은 0.15

나. 부패 제공 동기 점수화, 외부 부패사례 내부응답 반영 방법

부패동기감점

부패 경중을 판단함에 있어 빈도, 규모 등과 더불어 중요하게 고려해야 될 부분은 부패행위의 동기 혹은 부패발생원인 등의 부패 정황이다. 즉 부패를 제공하게 된 상황이나 이유도 평가에 고려될 필요가 있는 것이다. 외부청렴도의 부패제공동기 문항과 내부청렴도 인사 관련 금품·향응·편의 제공동기 문항의 응답결과는 2011년 이전까지는 참고자료로만 활용하였으나, 2012년부터 부패제공동기의 내용에 따라 감점을 적용하였다.

공직자 요구에 의한 제공

설문에서 부패 발생 원인 및 동기를 묻는 질문의 항목으로는 '담당 공무원(직원)/인사 담당자가 요구해서', '관련 정보 수집을 위해', '일 처리에 대한 감사의 뜻으로' 등으로 구성되어 있으며, 이 중 '담당 공무원(직원)이 요구해서'는 다른 항목보다 부패 원인이 심각하기 때문에 이 경우 감점을 적용하였다.

감점 점수 산출식

부패 제공동기 문항 보기 중 '담당 공무원(직원)/인사 관련자가 요구해서' 부패를 제공했다는 응답수와 조사 표본수를 고려한 산식의 감점기준에 따라 외부 청렴도와 내부청렴도 점수에서 각각 감점을 한다.

< 외부·내부청렴도 부패제공동기 감점 산식 >

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



외부 부패사례 내부응답 감점

외부 청렴도 측정은 기본적으로 설문에 의해 이루어지기 때문에, 담당 공무원과 업무상대방인 민원인 또는 특정업체와의 유착 등으로 답변을 꺼리거나 회피하는 경우, 업무상대방에 대한 설문만으로는 부패경험을 측정하기 어려운 한계가 있었다. 이러한 한계를 보완하기 위해 2014년 외부청렴도에 일종의 내부고발(whistle blowing)형 설문을 도입하였다.

외부 부패사례 내부응답 설문

해당 설문은 내부청렴도 설문에 도입한 것으로, 지난 1년간 다른 직원의 외부 민원인으로부터의 금품·향응·편의 수수 여부와 부정청탁에 따른 업무처리 여부에 대해 설문하고, 해당 항목에서 응답이 있는 경우, 다음 산식에 따라 점수화한 후 외부청렴도 점수에서 감점한다.

■ 외부 부패사례 내부 응답 예

지난 1년간 귀 기관의 동료, 상사 또는 하급자가 외부 업무관련자로부터 금품·향응·편의를 수수한 적이 있습니까? 감사결과 또는 언론보도 등을 통해 알게 된 경우는 제외하고 답변해 주십시오.

- ① 있다 ② 없다

< 외부 부패사례 내부응답 감점 산식 >

$$\text{외부 부패사례 내부응답 감점} = \text{상수} \times \frac{\text{외부 부패사례 내부응답수}}{\sqrt{\text{내부청렴도 표본수}}}$$

※ 외부 부패사례 설문 문항 2개 중 하나라도 '있다'라고 응답한 경우 '외부부패사례 내부응답수'로 반영

공공기관 자체청렴도 측정 가이드라인

〈주요 사항〉

- ▲ 자체청렴도 조사 실시 전 본 가이드라인을 반영한 ‘자체청렴도 실시 개요’ (붙임 1 서식)를, 조사 실시 후에는 실시 결과를 권익위에 공문으로 제출
- ▲ 자체청렴도 실시 계획 수립 및 추진과정에서 가이드라인을 위반하거나 표본 관리 행위 등이 적발될 경우 종합청렴도에서 감점 가능
- ▲ 권익위 제한 사항 이외의 사항(설문항목 등)에 대해서는 기관의 자율성을 최대한 보장

□ 목 적

- 각급 기관의 자체청렴도 측정이 국민권익위가 실시하는 청렴도 측정의 신뢰성을 저해하거나 응답자의 부담을 가중시키지 않으면서도 기관의 자율적 청렴노력을 제고할 수 있도록 가이드라인 제공

□ 적용 대상

- 아래 기준 중 하나라도 충족될 경우 자체청렴도에 해당하므로 설문 시기 및 조사표본 규모 등 구체적 내용에 대해 가이드라인 적용

▶ 자체청렴도 해당 여부 판단 기준

- ① 청렴수준 및 부패취약분야 진단용 설문
- ② 부패경험 관련 문항이 포함된 설문

- 단, 자체청렴도를 실시하고자 하는 대상이 국민권익위의 측정업무가 아닌 경우 자체청렴도 가이드라인 적용 제외



□ 조사 실시에 관한 사항

- **(설문대상)** 중복조사로 인한 예산 낭비 및 민원 야기 최소화를 위해 민원인 등 대상 설문조사는 원칙적으로 전체 대상의 50% 이하만 조사
 - ※ 전체 대상의 50% 이하에 대해서만 설문 시도(설문 성공 수가 아님에 유의)
- **(설문시기)** 연 1회 또는 상·하반기 각 1회 조사만 가능하며, 청렴도 측정기간(7월~11월)을 제외한 1~6월, 12월 중 설문 완료
- **(설문내용)** 국민권익위 설문 문항과 유사·동일한 설문은 예산 낭비 등의 요인이 되므로 되도록 지양하고, 기관의 부패수준을 실질적으로 진단할 수 있도록 설문 구성 권고
- **(익명성보장)** 설문응답자 식별이 불가능하도록 익명성 보장을 철저히 하고, 조사 결과를 활용한 표본 관리행위 등 금지

□ 조사 실시 보고에 관한 사항

- **(실시개요)** 자체청렴도 조사 실시 전 붙임 1의 자체청렴도 실시 개요를 작성하여 공문으로 제출(수신처 : 국민권익위 청렴조사평가과)
 - 실시 개요(계획) 및 설문 내용에 대한 국민권익위의 별도의 사전 협의·검토 없이 실시 개요 제출 이후 조사 실시가 가능하나, 가이드라인 위반으로 감점 등 불이익이 발생하지 않도록 기관 담당자는 계획 수립 시부터 주의 필요
- **(결과보고)** 조사 종료 후 1개월 이내 결과보고서를 공문으로 제출
 - ※ 결과보고 별도 양식은 없으며, 측정 실시 결과를 자유 양식으로 통보

□ 가이드라인 위반 시 제재

- 제보·현지 점검 등을 통해 아래 사항이 적발될 경우 위반 내용의 경중에 따라 종합청렴도에서 감점 가능(최대 0.5점)
 - 실시 개요(계획)에 가이드라인 위반사항 포함, 제한기간(7~11월) 중 설문 실시, 익명성 미보호 등 측정 가이드라인 위반
 - 측정 결과 (응답)표본 관리, 국민권익위 청렴도 측정 명부 제출 시 특정 표본 누락 등 청렴도 측정의 신뢰도를 저해하는 행위
- ※ '19년 현지 점검은 상·하반기 실시 예정이며, 가이드라인 위반 등 신뢰도 저해행위에 대한 제보가 있을 경우 상시 현지 점검 실시



붙임 1

자체청렴도 실시 개요 제출 서식

기관명			
주관 부서		담당자	
		연락처	

구 분	세부내용	
측정 분야	(예) 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가	
설문 시기	시작 일	(예) 2019.5.1.
	종료 일	(예) 2019.5.31.
설문 규모	전체	(예) 19.1.1.~19.4.30. 중 공사계약을 체결한 계약상대방 2,135명 19.4.30.현재 재직 중인 소속 직원 5,232명
	설문 대상	(예) 공사계약 체결 상대방 500명 소속 직원 500명
설문 방법	(예) 전화조사, 이메일·모바일 등 온라인 조사	
수행 주체	(예) 사회조사업체(OO리서치), 모니터링요원(OO명)	
익명성 보호 조치	(예) 리서치업체로부터 응답자 식별 불가능한 자료만 수령 모니터링내용 정리 서식에 응답자 성명, 업체명, 전화번호 미기록	
결과 활용	(예) 정책 수립 참고용, 부서별 성과평가 반영	

붙임 2

자체청렴도 측정 추진 절차

1	기본계획(안) 마련	• 측정목적, 측정주체, 시기, 측정대상 및 방법, 설문내용(설문지) 등 포함	해당 기관
↓			
2	실시 개요 권익위 송부	• 권익위에 공문 제출 원칙(문서 미수발 기관은 권익위 담당자 메일로 송부) • 실시 개요는 본 가이드라인을 적용하여야 하며, 위반사항에 대해 감점 조치 가능 (권익위의 별도 사전 협의·검토는 없음)	해당 기관 →권익위
↓			
3	조사 실시	• 응답자 익명성 보호 및 응답내용의 비밀 유지 철저	해당 기관
↓			
4	조사 결과 내부보고	• 조사 결과 최종 결재권자 보고 • 조사 결과를 표본 관리에 활용하는 등 신뢰도 저해행위 금지	해당 기관
↓			
5	결과보고서 권익위 제출	• 조사 종료 후 1개월 이내에 결과보고서 제출	해당 기관 →권익위

부록 2

자주 묻는 질문



자주 묻는 질문

■ 청렴도 일반

1. 청렴도 측정은 왜 하나요?
2. 청렴도 측정은 왜 설문조사로 진행하나요?
3. 청렴도 측정 설문은 왜 리서치 회사에서 조사하나요?
4. 청렴도에 기관의 부패방지 노력이 반영되지 않는 이유는 무엇인가요?
5. 부패인식지수란 무엇이며, 청렴도 측정과 무엇이 다른가요?
6. 청렴도 측정과 민원만족도의 차이는 무엇인가요?

■ 청렴도 측정모형

1. 종합청렴도는 무엇인가요? 종합청렴도가 발표되지 않는 기관이 있는데 왜인가요?
2. 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 가중치는 어떻게 결정되나요?
3. 우리 기관은 인사도 공정하게 하고 예산도 투명하게 집행하고 있는데 왜 내부청렴도가 만점이 안 나오나요?
4. 청렴도 점수는 높게 나와야 좋은 것인가요?

■ 측정대상기관 및 측정업무

1. 같은 A부 산하기관인데 왜 ㉠기관은 청렴도 측정을 하지 않나요?
2. 기획재정부가 고시한 공공기관이 아닌 공직유관단체도 청렴도 측정을 하나요?
3. 측정대상업무를 바꾸고 싶은데 어떻게 해야 하나요?
4. 민원인과 대면 업무를 하지 않아도 측정대상업무로 선정되나요?
5. 부패개연성이 없는 업무는 측정대상업무로 적절하지 않아요.
6. 우리 기관의 측정대상업무는 업무성격상 안 좋은 응답이 나올 수밖에 없어서 다른 기관에 비해 불리해요.

■ 측정절차

1. 청렴도 측정 시, 기관별로 몇 표본씩 측정하나요?
2. 청렴도 측정 시, 측정대상 업무별로 몇 표본씩 측정하나요? 측정 대상자가 많은 업무는 더 많은 표본을 측정하나요?
3. 측정대상자 명부는 어떻게 제출하나요?
4. 측정대상자 명부는 개인정보인데 청렴도 측정에 사용해도 되는 건가요?

■ 신뢰도 저해행위 및 현지점검

1. 신뢰도 저해행위가 무엇인가요?
2. 감사부서에서는 호의적 응답 유도행위를 하지 않았는데 신뢰도 저해행위 감점이 반영되었어요.
3. 기관별 자체청렴도 측정은 언제 어떻게 할 수 있나요?
4. 청렴도 측정기간 중에 자체청렴도 측정을 하면 안 되는 이유는 무엇인가요?
5. 청렴도 측정 관련 현지점검 대상기관은 어떻게 선정하나요?
6. 권익위 현지점검에서 적발되면 어떻게 되나요?

■ 청렴도 산출방법

1. 부패인식, 부패경험 영역을 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?
2. 측정업무별 점수를 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?
3. 금품제공률이 무엇인가요?
4. 부패경험 점수가 0점이 나올 수도 있나요?
5. 언론 보도된 부패사건은 모두 감점으로 반영되나요?
6. 부패사건 자체적발(감점 미적용)의 기준은 무엇인가요?

■ 측정결과의 발표 및 활용

1. '18년부터 청렴도 결과 등급만 발표하는 이유가 있나요?
2. 금품·향응·편의 등을 받은 공무원을 알려주세요.
3. 금품·향응·편의 등을 주었다고 대답한 민원인이 누구인지 알려주세요.
4. 청렴도 점수를 높이려면 어떻게 해야 하나요?



■ 청렴도 일반

Q1. 청렴도 측정은 왜 하나요?

→ 청렴도 측정은 공공기관의 내·외부 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 해당 기관에 대한 정확한 측정이 될 수 없습니다. 이를 방지하기 위해서 청렴도 측정은 공공기관의 업무를 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, 외부인 중에는 해당 공공기관의 업무를 경험한 국민·공직자, 정책고객이 해당 기관의 '현재 청렴수준'에 대하여 응답할 수 있는바, 응답자들로부터 해당 기관에 대한 솔직한 답변을 이끌어 내기 위해서는 무엇보다 응답자의 신분의 '익명성'과 내용의 '비밀성'이 보장되어야 하므로 응답자의 신분보장과 응답내용의 비밀이 철저히 보장되는 설문조사 방식이 적합합니다.

국제투명성기구(TI, Transparency International)의 국가별 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)도 설문조사 결과를 반영하는 등 설문은 부패수준 측정방법으로 널리 쓰이고 있습니다.

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

Q3. 청렴도 측정 설문은 왜 리서치 회사에서 조사하나요?

→ 공공기관 청렴도 측정을 위해서는 20만명이 넘는 평가자에 대한 설문조사가 실시되어야 합니다. 이러한 대규모 조사는 전문 조사인력과 시설을 갖춘 전문조사기관이 담당하는 것이 보다 정확도와 효율성을 높일 수 있으므로 매년 공개경쟁입찰을 통해 선정된 전문조사기관에 설문조사를 위탁하고 있습니다.

Q4. 청렴도에 기관의 부패방지 노력이 반영되지 않는 이유는 무엇인가요?

→ 청렴도 측정에서 '청렴도'란 개별 기관이 청렴 정책을 얼마나 적극적으로 수행했는지가 아니라 공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도를 의미합니다.

즉, 청렴도 측정은 각 기관의 부패방지 '노력'보다 노력의 결과로 '현재 달성된 청렴 수준'에 대한 진단입니다. 각급 기관의 부패방지 노력 정도에 대해서는 '부패방지 시책평가'라는 별도의 제도를 통해 평가하고 있습니다.

Q5. 부패인식지수란 무엇이며, 청렴도 측정과 무엇이 다른가요?

→ 부패인식지수(CPI)란 각국의 행정·정치·사법 등 공공부문의 부패수준을 진단하는 국제지표로 국제투명성기구(TI)에서 매년 발표하고 있습니다. 국제경쟁개발원(IMD), 세계경제포럼(WEF), 정치경제위험자문공사(PERC) 등 여러 국제평가기관에서 국내의 기업경영자 등을 대상으로 실시한 부패 관련 설문조사 결과와 국가분석전문가의 분석결과 등을 종합하여 발표합니다. 100점 만점(2011년까지는 10점 만점)으로 발표되며 점수가 높을수록 청렴한 수준임을 나타냅니다.

반면에 청렴도 측정은 공공기관의 청렴수준을 측정하는 지표로, 평가자는 공공기관의 업무를 경험한 민원인, 소속직원, 정책고객 등으로 부패인식지수와는 평가대상, 평가자 등이 다릅니다.



Q6. 청렴도 측정과 민원만족도의 차이는 무엇인가요?

- 민원만족도는 주요 민원업무를 대상으로 실시하고 청렴도 측정은 부패개연성 있는 주요 대민·대기관 업무를 대상으로 실시합니다.
- 민원만족도의 주요 평가지표는 업무수행의 신속성, 정확성, 친절성, 신뢰성 등인 반면, 청렴도 측정은 업무수행 과정에서의 부패행위 유무, 업무처리절차나 담당자의 부패개연성 등을 진단합니다.

■ 청렴도 측정모형

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

- 종합청렴도는 국민을 대상으로 실시한 외부청렴도 설문결과, 소속직원을 대상으로 실시한 내부청렴도 설문결과, 정책고객을 대상으로 실시한 정책고객평가 설문결과, 부패사건 발생현황 감점 등을 종합하여 산출하고 있습니다.
- 만약 측정표본 부족 등의 이유로 외부·내부청렴도·정책고객평가 중 한 분야의 결과만 도출될 경우 종합청렴도를 산출할 수 없기 때문에 발표에서 제외됩니다.

Q2. 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 가중치는 어떻게 결정되나요?

- 영역별 가중치는 종합청렴도 산출 시 해당 영역이 가지는 상대적 중요도를 의미합니다. 종합청렴도 항목이나 영역, 지수를 변경할 경우 각각의 가중치는 학계 등 관련 전문가와 측정대상기관 관계자들 대상 델파이(Delphi) 조사를 실시하여 산출하였습니다.
- 영역별 가중치·측정항목별 가중치 등은 측정 모형의 보완에 따라 매년 변동될 수 있습니다.

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

- 청렴도 측정점수 산출 시 부패인식항목보다 기관 간 편차가 큰 부패경험항목이 기관의 점수 및 순위를 좌우하게 되는 현상을 방지하기 위해 부패경험항목은 표준점수로 변환하여 반영하고 있습니다. 따라서 부패경험항목 점수가 10점이어도 표준화 후에는 10점 미만으로 조정되어 청렴도 점수가 만점이 되지 않습니다.

Q4. 청렴도 점수는 높게 나와야 좋은 것인가요?

- 종합청렴도, 내·외부청렴도, 정책고객평가의 영역별 점수는 모두 10점 만점으로 점수가 높을수록 청렴한 수준임을 의미합니다.

■ 측정대상기관 및 측정업무

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

- 청렴도 측정대상기관에 모든 공공기관이 포함되는 것은 아닙니다. 특히 공직유관단체의 경우, 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체 중 정원, 대민·대기관 업무의 비중, 부패개연성, 연간 업무처리 건수 등을 고려하여 측정대상기관을 선정합니다.

Q2. 기획재정부가 고시한 공공기관이 아닌 공직유관단체도 청렴도 측정을 하나요?

- 기획재정부의 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관에 해당하지 않더라도 「공직자윤리법」상 공직유관단체에 해당되면 청렴도 측정대상이 될 수 있습니다.



Q3. 측정대상업무를 바꾸고 싶은데 어떻게 해야 하나요?

→ 권익위에서는 매년 당해 연도 측정대상업무 선정기준을 정하고 3~6월에 측정대상업무 추가 및 변경 검토를 진행합니다.

검토기간 중 측정대상업무의 변경 필요성, 관련 통계 등 근거자료, 대체측정 업무 제안 등을 권익위로 보내면 측정대상업무 검토 시 함께 검토되며, 업무 선정기준에 부합할 경우 반영될 수 있습니다.

Q4. 민원인과 대면업무를 하지 않아도 측정대상업무로 선정되나요?

→ 업무처리절차가 전 과정 전자입찰시스템 등을 통해 민원인과의 대면 없이 진행되는 업무의 경우에도, 전자시스템 전후 과정에서 부패가 발생할 수 있으므로 측정대상업무에 포함하고 있습니다.

Q5. 부패개연성이 없는 업무는 측정대상업무로 적절하지 않아요.

→ '부패개연성'이 있는지 여부는 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 검사·심사 등의 업무라도 모두 측정대상에 포함됩니다.

다만 증명서 발급 등 단순 반복적 행정업무는 제외됩니다.

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

→ 청렴도 측정의 목적은 기관의 부패실태와 원인을 정확하게 진단하기 위한 것입니다. 응답이 잘 나올 것 같은 업무만 측정한다면 청렴도 측정을 하는 의미가 없어지게 됩니다.

한편, 통계분석 결과 불이익 처분을 받은 민원인의 점수가 불이익 처분을 받지 않은 민원인의 점수보다 높은 업무도 많이 나타나고 있습니다. 업무성격 및 업무처리결과에 따라 청렴도 측정 결과를 예측할 수는 없습니다.

■ 측정 절차

Q1. 청렴도 측정 시, 기관별로 몇 표본씩 측정하나요?

→ 기관별 표본규모는 중앙행정기관, 지방자치단체 등 기관유형과 기관규모에 따라 달라집니다. 동일한 기관유형은 동일한 표본수를 측정하는 것을 원칙으로 합니다. 다만, 측정대상 업무 수 또는 측정 가능한 표본수가 지나치게 적은 경우 조정될 수 있습니다.

Q2. 청렴도 측정 시, 측정대상 업무별로 몇 표본씩 측정하나요? 측정대상자가 많은 업무는 더 많은 표본을 측정하나요?

→ 아닙니다. 외부청렴도 점수 산출 시 기관의 측정대상업무별 점수는 동일 비중으로 반영되므로 각 측정대상 업무별 목표표본 수도 동일하게 설정하고 있습니다. 예를 들어 A기관의 측정표본 수가 총 500표본이고 측정대상업무가 5개라면, 측정대상업무당 목표표본은 100표본이 됩니다. 다만 업무별 연간 처리건수와 설문조사 성공률 차이에 따라 조사완료 표본 수는 차이가 날 수 있습니다.

Q3. 측정대상자 명부는 어떻게 제출하나요?

→ 암호가 설정된 엑셀파일 형태로 작성하여 공문(비공개 설정)으로 제출하여야 합니다. 예외적으로 전자문서 유통기관이 아닌 경우, 이메일을 활용할 수 있습니다.



Q4. 측정대상자 명부는 개인정보인데 청렴도 측정에 사용해도 되는 건가요?

→ 권익위는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조와 제27조의 2에 따라 공공기관에 대한 청렴도 측정을 실시하고 있으며, 동법 제29조의 규정에 따라 측정대상자 명부를 각급 기관으로부터 제출받을 수 있습니다.

당해 연도 청렴도 측정이 종료된 이후에는 제출된 측정대상자 명부, 응답자의 응답내용과 개인정보 등은 모두 파기됩니다.

청렴도 측정대상자 명부는 개인정보가 포함되어 있으므로 각 기관에서도 각별한 보안유지 노력이 필요합니다. 측정대상자 명부 작성 및 제출 시 개인정보가 유출되지 않도록 유의해야 합니다.

<참고 : 개인정보이용 관련 법적 근거 및 필요조치>

○ 기관보유 개인정보 제공 및 이용의 법적 근거

- ▶ 「개인정보보호법」 제18조제2항제2호
개인정보주체의 동의가 없더라도 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우” 개인정보를 제3자에게 제공 가능함
- ▶ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조제6호 및 제27조의 2, 제29조제1항제1호
위원회의 공공기관 부패에 관한 조사·평가를 위한 자료 등 제출요구권 규정에 의해 위원회는 공공기관으로부터 민원인 등의 정보를 제공 받음

○ 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 질의 시 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

■ 신뢰도 저해행위 및 현지점검

Q1. 신뢰도 저해행위가 무엇인가요?

→ 청렴도 결과에 영향을 미칠 의도로 행하는 모든 부당한 행위를 말합니다. 측정대상자 명부의 누락·조작·불일치, 측정기간 중 자체 청렴도 실시, 각종 교육·간담회를 통한 측정대상자 사전 접촉, 내부청렴도 관련 직원 독려 등이 해당합니다.

Q2. 감사부서에서는 호의적 응답 유도행위를 하지 않았는데 신뢰도 저해행위 감점이 반영되었어요.

→ 감사부서에서 외부 민원인 및 내부 직원들에게 청렴도 측정 설문에 호의적으로 응답하라고 언급하지 않은 경우에도 신뢰도 저해행위가 발생할 수 있습니다.

예를들어, 측정대상업무를 실제 처리하는 일선 부서나 사업소에서 민원인을 상대로 호의적 응답 유도행위를 하거나, 감사부서 외의 부서장 등이 직원들을 상대로 긍정적으로 응답하라고 지시를 하는 등의 사례가 있습니다.

Q3. 기관별 자체청렴도 측정은 언제 어떻게 할 수 있나요?

→ 각 기관의 자체적인 청렴도 설문은 권익위 청렴도 측정의 표본 오염 행위에 해당할 수 있으므로, 제한적으로 허용됩니다. 자체 청렴도 측정을 실시할 기관은 「자체청렴도 측정 가이드라인」(부록1 참조)을 참고하여, 반드시 사전에 가이드라인을 적용한 실시 개요를 권익위에 제출한 후 1~6월, 12월 중 실시하여야 합니다.



Q4. 청렴도 측정기간 중에 자체청렴도 측정을 하면 안 되는 이유는 무엇인가요?

→ 측정대상자가 단기간에 비슷한 내용의 설문을 두 번 이상 받으면 두 번째 이후의 답변은 신뢰도가 떨어지게 됩니다. 나중에 진행되는 설문에 대해 더 긍정적으로 응답할 수도 있고 더 부정적으로 응답할 수도 있습니다. 결과적으로 측정의 신뢰성·정확성이 저하되므로 청렴도 측정기간 중에는 자체청렴도 실시를 금지하고 있습니다.

Q5. 청렴도 측정 관련 현지점검 대상기관은 어떻게 선정하나요?

→ 위원회는 매년 측정대상기관 중 일부를 무작위로 선정하여 현지점검을 실시하고 있습니다. 점검대상기관에는 각급 기관의 소속기관이나 지역사무소까지 모두 포함됩니다. 또한, 전년도에 신뢰도 저해행위가 있었던 기관, 측정업무선정 검토 중인 기관 등도 포함될 수 있습니다.

Q6. 권익위 현지점검에서 적발되면 어떻게 되나요?

→ 현지점검 시 신뢰도 저해행위 등이 적발되는 경우, 사전에 공지된 제재 기준에 따라 조치가 이루어집니다. 사안의 경중에 따라 명부 보완 요구 및 주의 촉구, 청렴도 측정 점수 감점, 등급 하향 등이 결정됩니다.

■ 청렴도 산출방법 관련

Q1. 부패인식, 부패경험 영역을 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?

→ 아닙니다. 청렴도 점수는 설문문항별·지수별 가중치가 있어 각각의 점수에 가중치를 곱하여 산출하므로 단순평균으로는 외부 청렴도 설문점수가 도출되지 않습니다.

또한, 각각의 가중치를 통해 외부청렴도 설문결과를 도출한 후에도 외부 부패사건 발생현황 감점 등을 반영해야 외부 청렴도 점수가 산출됩니다.

Q2. 측정업무별 점수를 평균하면 외부청렴도 점수가 나오나요?

→ 아닙니다. 이는 설문문항의 종류에 7점 척도로 응답하는 항목과 부패경험의 여부 및 빈도/규모를 응답하는 항목 두 종류가 있고 각 문항의 종류별로 청렴도 산출 방식이 다르기 때문입니다.

7점 척도로 응답하는 항목(부패인식)의 경우에는 해당 항목의 업무별 청렴도 점수를 평균하여 외부청렴도 항목별 점수를 산출하지만, 부패경험항목의 경우에는 기관 전체의 부패경험 빈도/규모값을 활용하여 외부청렴도 항목별 점수를 산출하기 때문에 업무별 점수의 평균과 무관한 값이 도출됩니다.

Q3. 금품경험률이 무엇인가요?

→ 전체 응답자 중에 금품의 제공을 요구받거나 제공한 경험이 있다고 응답한 비율을 말합니다. 즉, 금품경험률=(금품 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. 부패경험항목은 통계적으로 구한 이상치(outlier)를 절사점(cut-off point)으로 정해 기관의 부패경험이 절사점을 넘어갈 경우 0점으로 처리하는 방식으로 점수화하고 있습니다. 예를 들어 각 기관의 평균 금품제공빈도를 높은 순서대로 나열하고 가장 높은 수준을 100이라고 했을 때 A기관의 평균 금품제공빈도가 전체기관 평균 금품제공빈도의 95% 수준 미만일 경우에는 아래 공식에 따라 점수화하며, 95% 수준 이상일 경우에는 0점으로 처리합니다.

다만, 점수가 0점이 나오더라도 표준화 과정을 거쳐 반영하므로 최종 반영되는 부패경험 점수는 0점이 아닙니다.



Q5. 언론 보도된 부패사건은 모두 감점으로 반영되나요?

→ 아닙니다. 부패사건 발생에 따른 감점의 경우 감사·수사(기소)·재판 과정에서 혐의가 확인된 사건에 대해서만 적용되며, 단순한 의혹 제기, 감사·수사 진행 중인 사항, 기관이 자체 적발한 사건 등은 감점으로 반영되지 않습니다. 감사·수사 진행 중인 사항에 대해 당해연도 청렴도 결과 발표 후 혐의가 확정되면 익년도 청렴도 결과에 반영됩니다.

Q6. 부패사건 자체적발(감점 미적용)의 기준은 무엇인가요?

→ 자체적발이란 언론 보도, 외부기관 감사·적발 전 기관 내부에서 자체적으로 추진한 감사에 의해 적발된 부패사건을 의미합니다. 내·외부의 제보나 감사부서 자체 계획에 따라 추진한 조사·감사에 의해 적발된 사건을 말하며, 자체 조사·감사 중 언론 보도 등으로 부패사건이 알려진 경우에도 자체 조사·감사가 언론 보도 등 외부 적발보다 먼저 시작되었음을 증빙하면 감점이 적용되지 않습니다.

■ 측정결과의 발표 및 활용

Q1. '18년부터 청렴도 결과 등급만 발표하는 이유가 있나요?

→ 매년 청렴도 측정이 완료되면 보도자료를 통해 종합청렴도와 외부청렴도·내부청렴도·정책고객평가 각 분야의 측정결과를 발표하고 있으며, '17년까지는 각 기관의 청렴수준에 대한 구체적인 정보를 국민들에게 제공하기 위해 점수와 등급을 발표하였습니다.

그러나, 기관별 청렴도 점수를 발표하면서 지나친 순위 위주의 보도와 경쟁 유발로 기관 간 우수사례 공유가 저해되는 등 부작용이 지적됨에 따라 타 주요 정부업무 평가 방식 등을 종합 검토하여 '18년부터는 기관유형별 등급만 발표하고 있습니다. 다만, 기관별 점수와 세부적인 분석 자료를 해당 기관에 별도로 제공하여 기관의 자율적 청렴정책 추진에 활용하도록 하고 있습니다.

Q2. 금품·향응·편의 등을 받은 공무원을 알려주세요.

→ 청렴도 측정 설문은 금품·향응·편의 등의 경험에 대한 내용이므로, 제공받은 공무원이 누구인지는 확인할 수 없습니다.

또한 청렴도 측정 결과를 근거로 금품·향응 등을 제공받은 공무원을 적발하는 것은 청렴수준 및 부패취약분야 진단이라는 청렴도 측정의 목적에 부합하지 않습니다.

Q3. 금품·향응·편의 등을 주었다고 대답한 민원인이 누구인지 알려주세요.

→ 청렴도 설문조사의 응답내용은 코딩작업을 통해 변환되어 시스템에 등록되므로 응답내용에 따라 사후적으로 응답자를 추적하는 것은 불가능합니다. 또한, 설문조사 과정에서 알려진 사항은 통계 목적으로만 사용되어야 하므로 응답자를 공개하는 것은 바람직하지 않습니다.

Q4. 청렴도 점수를 높이려면 어떻게 해야 하나요?

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

청렴도가 우수한 기관의 몇 가지 공통점이 있다면, 기관장의 의지가 높고 고위공직자가 솔선수범을 보이며, 대민업무 처리절차 개선을 통해 부패개연성을 낮추고, 조직내부 인사·예산 분야의 합리성을 높이고, 부패행위에 대해 강화된 징계양정기준을 엄격하게 적용하는 등 다각도의 노력을 하는 것입니다. 또한 부패예방을 위한 제도적·문화적·행태적 개선 노력이 장기적으로 청렴도 제고에 효과가 있을 것입니다.

한편 청렴도 측정 결과는 내·외부 고객에 의한 평가결과인 점을 고려할 때, 수요자 관점에서의 개선전략 수립 또한 필요합니다.

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 담당 부서로 연락주시기 바랍니다.

공공기관 청렴도 측정 매뉴얼

발행처 | 국민권익위원회

담당부서 | 청렴조사평가과

발행일 | 2019년 2월

주 소 | 세종특별자치시 도움5로 정부세종청사 7동