

반부패 정책 선호에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 일반인과 공직자간 비교를 중심으로

소기홍*

〈目 次〉

- | | |
|------------|----------------|
| I. 서론 | IV. 분석 결과 |
| II. 이론적 논의 | V. 결론 및 정책적 함의 |
| III. 연구 설계 | |

〈요 약〉

본 연구에서는 반부패 정책선호 수준을 제반 변수에 따라 변화하는 가변적 요인으로 보고, 사회신뢰와 반부패 제도 효과성 인식이 정부부문과 비정부부문의 핵심 참여자에 대한 신뢰, 공직부패의 심각성 인식 등 요인들과 구조적으로 어떠한 관계를 맺으면서 반부패 정책 선호에 영향을 미치는지를 분석하였다. 이러한 인과적 경로에서 일반인과 공직자 사이에 어떠한 공통점과 차이점을 보이는지에 주목하였다.

연구 결과, 첫째, 두 집단의 반부패 정책 선호 수준은 공통적으로 공직부패 인식이나 정부부문 신뢰 수준과 관계없이 결정되었는데, 이는 공직부패 인식수준과 기대수준간 격차가 작아서 생긴 결과로 보인다. 둘째, 두 집단 모두 정부부문에 대한 신뢰 수준은 곧 부패 수준이라고 동일시하고 있어서, 부패문제가 정부부문이 성과 지향적 운영으로 나아가는데 걸림돌이 되고 있었다. 셋째, 두 집단간의 차이점으로는 먼저, 일반인의 경우, 정부 외부 감시기구에 대한 신뢰 수준과 무관하게, 반부패 정책을 선호하였다. 반부패 분야에 있어 외부 감시기구에 대한 역할 인지도가 낮았다. 그러나, 사회신뢰와 반부패 제도의 효과성 인식요인은 정책선호에 중요한 영향을 미치는 요인이었다. 반면에, 공직자의 정책선호는 외부감시 기구에 대한 신뢰만이 유의한 요인으로 나타났고, 자신들을 규율하고 있는 반부패 제도 인식에 있어서 일반인보다 둔감한 모습을 보였다.

정책적 측면에서 반부패 정책선호를 높게 유지하여 선진국형 청렴수준으로 끌고 가는 정책 에너지로 삼기 위해서는, 민관 공히 청렴도 기대수준을 높여 기대수준과 인식수준 간 격차를 넓히는 교육이 가장 중요함을 시사했다. 외부 감시기구로부터의 문제 제기를 활성화하고, 적발 처벌 중심의 제도론적 접근보다는 민간 협력적 거버넌스 등을 활용하여 공직자들의 경로의존적 행태를 일깨우는 접근이 효과적임을 시사했다. 또한, 부패문제 전반에 대하여 두 집단간의 인식 차를 좁히는 교육이 중요한 과제인 것으로 나타났다.

【주제어: 사회신뢰, 공직부패, 반부패 정책선호, 청렴도 기대, 청렴도 인식】

* 전 국민권익위원회 행정심판 상임위원(sokihong@naver.com)

논문접수일(2018.1.6), 수정일(2018.3.11), 게재확정일(2018.3.30)

I. 서론

공직에 있어서 부패는 공공 서비스의 윤리와 책무성을 가늠하는 리트머스 시험지와 같은 것이다(Pope, J., 1999). 공공부문의 윤리 기반(ethics infra) 확충과 공직부패의 근원적 해소 처방의 하나로, '부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률'(이하 청탁금지법이라 한다.)이 시행(2016. 9. 27)된 지 1년 반이 지났다. 청탁금지법은 적용 대상이 전 국민이기 때문에, 공직자는 물론, 일반인들도 적지 않은 영향을 받는다¹⁾. 특히, 공직자들은 '원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적'에 해당하지 아니하면, 1원짜리 금품도 받아서는 안 되도록 못 박았다. 음식이나 선물 관련 산업계는 물론, 일반인들도 적지 않은 영향을 받게 됨에도 불구하고, 모두들 이 법을 압도적으로 지지했고, 조기 시행을 희망했다. 자신의 이익이 희생될 수 있음을 감수하면서, 반부패 정책에 대해 지지를 표명하였다(Hetherington, 2005). 그러나, 벌써 일부 핵심 규정은 현실 적합성이 문제된다는 이유로 사문화될 조짐이 보이거나 수정의 필요성이 제기되고 있다.

본 연구는 청탁금지법 제정 등의 배경이 된 반부패 정책 선호를 움직이게 하는 요인이 무엇인지에 대한 연구다. 아직도 소위 적폐 청산 등의 과정에서 표출되는 반부패 정책에 대한 선호도(또는 중요성 부여)를 결과변수로 보고, 이에 영향을 미치는 요인들간의 구조적 관계를 밝히고자 한다. 일반적으로 공직부패 발생의 원인으로는 사회문화적 요인과 법제도 미흡 요인으로 양분하는데, 본 연구는 사회문화적 요인 중 사회신뢰와 법제도의 효과성 인식으로부터 출발하여, 정책 선호에 이르는 경로가 어떠한지를 분석대상으로 삼는다. 이 경로에는 i) 공직부패 문제를 어느 정도로 심하다고 보는지, ii) 정부 부문과 비정부 부문의 핵심 참여자들의 역할을 얼마나 신뢰하는지 등의 인식들이 중요한 위치에 있다고 본다. 이들 요인들간의 관계 구조를 밝히는 연구는 정책이 처한 상황을 거시적으로 조망할 수 있어, 정책선호 감퇴 현상을 막고 정책 에너지를 높게 유지하는 방안을 찾는 데 유용할 것이다.

반부패 정책과 관련해서 선행 연구들은 정책선호를 변동의 여지가 별로 없는 사실상 고정적인 요인으로 취급, 별다른 학문적 관심을 보이지 않았다. 그러나, 반부패 정책 분야에서 정책선호는 정책결정 체제로 유입되는 핵심요인에 해당하여, 역동적인 형태로 후속적인 정책 전환 및 산출 과정 전반에 영향을 미치는 중요한 변수이다(Easton, 1966;

1) 청탁금지법 제5조 제1항은 '누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다.' 고 규정하여, 전 국민이 법적용 대상임을 명시하고 있음에도, 공직자등만 적용대상인 것으로 오해하는 국민이 많다.

Erikson et al, 2002). 또한, 정책선호와 정책 선택간의 차이는 정책불만으로 표출되기 때문에 더욱 중요하다(Miller, 1974). 더구나 우리 공직의 청렴도 수준이 아직 낮은 반면, 선택 가능한 정책수단은 다양하기 때문에, 정책선호와 관련된 요인들에 대한 연구는 좀 더 활성화될 필요가 있다.

아울러 선행 연구들이 사회신뢰나 부패인식, 정책의 효과성, 정부부문 신뢰, 언론 및 시민단체에 대한 신뢰를 결과변수로 보며 하나하나의 원인분석에 중점을 둔 것과는 달리, 본 연구는 이들을 외생변수나 중간변수로 설정하여 후속적 요인에 미치는 영향을 좀 더 거시적인 수준에서 찾으려 한 것이 또 하나의 특징이다. 본 연구의 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 반부패 정책 선호에 영향을 미치는 요인들의 구조적 관계는 어떠한가?

둘째, 요인들의 관계 구조에서, 일반인과 공직자간에는 어떠한 공통점과 차이점을 보이는가?

II. 이론적 논의

1. 반부패 정책선호 관련 요인들간의 구조적 관계 설정

정책선호(policy preferences)란 일반 대중이 개인적 평가를 통해 특정 정책에 대해 표출하는 호의적 태도나 행동을 의미한다(Ajzen, 1991). 정책지지 또는 정책태도, 정책중요도 평가 등으로도 불린다(Sears et al, 1980; 황아란외, 2012). 본 연구에서는 정책선호를 내부 및 외부로부터의 정책 요구(demand)와 지지(support)를 포괄하는 개념, 즉, 체제이론에서 정책 투입요인으로 삼는 둘을 아우르는 개념으로 사용한다. 반부패 정책 분야에서 정책선호는 정책 요구에 해당하는 정책에 대한 희망과 의견표명, 그리고 정책 지지에 해당하는 호의적 태도와 정당성 부여 개념을 포함한다고 볼 수 있기 때문이다. 정책선호를 결정하는 요인이 무엇인지에 대해서는, 자기이해(self-interest) 요인과 상징적 성향(symbolic predispositions) 요인으로 나누어 접근하는 것이 일반적이다(Sears & Citrin, 1982 ; 금현섭·백승주, 2010). 그러나, 반부패 분야의 정책 선호에 대하여는 좀 더 세분하는 편이 정책적 함의 도출에 유리해 보인다.

본 연구는 먼저 문화적 요인과 제도에 대한 인식을 외생변수로 선택하였다. 이는 공직 부패의 발생 원인을 일반적으로 사회문화적 요인과 법제도상의 미흡으로 대별하는 점

(최순영·최진욱, 2007), 정부신뢰의 발생원인도 문화이론과 제도이론으로 양분(Mishler & Rose, 2001)하는 점을 배경으로 한다. 여러 사회문화적 요인 가운데서는 사회자본론자들이 중시하는 사회신뢰가 부패 문제와 가장 직접적인 관련이 있다고 보고, 사회신뢰로 범위를 좁혔다. 또 다른 외생변수로 삼은 법 제도들의 효과성 인식은 정책 산출에 대한 평가로서 feedback 과정을 통해 차기의 정책선호에 다시 영향을 미치는 요인으로서의 의미를 갖는다.

외생변수와 최종 결과변수 사이에 정책 과정의 참여자 요인을 중간변수에 포함시켰다. 먼저, 주인이 속하는 비정부 부문에서는 언론과 시민단체가 행정통제론적 시각에서 볼 때 가장 중요한 역할을 한다고 보아, 이들에 대한 신뢰 수준을 변수로 삼았다. 이와 대비되는 위치에 있는 정부 부문 당국자는 주인의 대리인이자, 공직부패의 주된 행위자이기 때문에 이들에 대한 신뢰를 중요한 변수로 설정하였다.

여기에 사회이슈로 출발하여 마침내 정부의제로 채택된 정책문제(problem)에 대한 인식을 또 하나의 변수에 포함시켰다. 정책문제에 대한 인식은 Cohen 등(1972)의 쓰레기통 모형이나 이를 발전시킨 Kingdon(1984)의 정책의 창 이론에서 정책 요소(흐름)의 하나로 설정할 정도로 정책변수로서 중요한 역할을 한다는 점을 감안하였다. 각 요인들의 개념과 요인간의 관계를 좀 더 상세히 설명하면 다음과 같다.

2. 이론적 배경

1) 사회신뢰가 제반 요인들에 미치는 영향

여기서 사회신뢰란 사회자본의 가장 중요한 구성요소로서의 신뢰를 말한다. 사회자본이란 일반적으로, 국민들이 사회적으로 효율적인 산출물을 만들기 위해서 서로 협력하게 하는 기본토양으로서, 사회신뢰, 규범, 네트워크 등으로 구성되어 있다고 정의된다(Putnam, 1993a; Nye, 1997). 이 가운데 사회신뢰는 사회적 관계에 배태된(embedded) 규범과 네트워크의 맥락에서 학습과 사회화에 의해 형성된 사회심리 현상으로서, 신념의 일종이며, 공동의 목표를 향한 긍정적 상호작용을 촉진하는 매개체 개념이다.(박통희, 2010).²⁾

사회신뢰와 이에 기인한 협동적 태도가 좋은 정부를 만들고 지탱한다는 점에 대해서

2) 사회신뢰를 제도신뢰와 좁은 의미의 사회신뢰, 대인신뢰로 삼분하거나(김왕식, 2007), 또는 제도신뢰와 대인신뢰로 양분할 수 있는데(전오진·남상화, 2009), 본 연구에서는 제도신뢰는 사회신뢰와 별도의 개념으로 본다. 즉, 제도신뢰의 영역에 들어가는 정부신뢰는 사회적 관계에 배태되지 않았다는 점에서, 사회신뢰와는 다른 범주로 분류한다(이숙중, 2006; 박통희, 2009; Putnam, 2000).

는 학자들간에 이견이 별로 없다(Pharr, 2002). 정부부문 신뢰의 원천을 설명하는 문화 이론 학자들은 서로 신뢰하게 되면 보다 기꺼이 상호 협력하고자 하고, 이는 다시 신뢰를 증진시키게 되는 선순환 구조가 있다고 한다(Carnevale, 1995). 개인은 태어나면서부터 가족, 친구, 이웃 등 다른 사람을 신뢰하거나 불신하는 법을 배우며, 이렇게 해서 쌓인 대인신뢰(interpersonal trust)는 시민결사체에 대한 신뢰와 정부부문 신뢰로 파급(spill-over)된다고 한다.

사회신뢰는 경제주체들간의 거래비용을 낮추고 법의 지배, 공평무사한 공공서비스, 부패하지 않은 행정관리 등 공식 제도들을 성공적으로 설립하게 한다(Rothstein, 2013). 따라서, 사회신뢰가 높은 지역에서는 정치인과 관료의 업무태만이 줄어 들고, 정부성과에 대한 만족도가 높다. 이런 주장과 달리, 사회신뢰는 정부부문 신뢰와 관계가 없으며, 정부부문 신뢰는 정치에 대한 관심, 정치체제에 대한 자부심 등이 더 중요한 영향요인이라는 반론(Newton, 2001)도 있다. 또한, 신뢰와 부패 사이는 서로 영향을 주고 받는 관계이긴 하지만, 부패 변화가 신뢰변화에 미치는 영향보다는, 신뢰변화가 부패변화에 미치는 영향이 더 크다는 주장(Uslaner, 2004; 김왕식, 2008)도 있다.

이렇듯 일부 이견이 있지만, 여기서는 대다수 학자들의 주장을 기초로 사회신뢰가 높은 사람의 경우, 파급효과에 따라 언론이나 시민단체와 같이 비정부 부문에서 큰 조직 형태로 있으면서 정부를 감시하는 역할을 하는 메커니즘에 대한 신뢰도 높을 것으로 본다.(La Porta et al, 1997)(가설 1-1). 또한, 사회신뢰가 높을 경우, 보다 폭 넓은 사회적 네트워크가 형성되어(Newton, 1997), 공직 내에서 기회주의와 부정행위의 유혹이 줄어들고(Putnam, 1993b), 조직혁신이 용이해져 공직 부패 수준이 상대적으로 덜 심각하게 느낄 것으로 본다(가설 1-2). 사회신뢰는 민관간 상호 협력과 참여 확대를 통하여 정부 효율성과 성과를 높임으로써, 정부부문 신뢰를 높일 것이다(가설1-3). 사회신뢰가 높은 사람일수록 청렴도를 상대적으로 높게 인식하기 때문에 청렴도 제고를 목적으로 하는 반부패 정책에 대하여 중요성을 상대적으로 낮게 부여할 것이다(가설 1-4).

끝으로, 본 연구에서 또 다른 외생변수로 삼은 반부패제도들의 효과성 인식과 사회신뢰와의 관계는 아래와 같은 논의에 입각하여 양방향적 인과 관계로 설정했다.(Brehm & Rahn, 1997; 김왕식, 2008). 먼저, 사회신뢰가 높은 사람은 정부 부문과 협력을 활발히 하는 과정에서 사회신뢰가 낮은 사람에 비해 법 체계가 공정하고, 사법제도도 효율적이라고 인식할 것이다(Uslaner, 2004). 거꾸로, 정부제도들이 공정하고 효과적이라고 믿는 사람들 또한 상대적으로 높은 사회신뢰(특히, 일반화된 신뢰)를 가지고 있을 것이다(Rothstein, 2001). 만일 반부패 제도가 제대로 작동하지 못하여 공직 부패가 만연할 경

우, 다수의 사람들이 민주주의 절차를 통한 의사결정 과정으로부터 배제되므로, 국민통합과 공적 신뢰가 손상된다. 공적신뢰가 약화되면, 민주주의 제도에 대한 냉소주의가 생기고, 사회신뢰와 사람간의 상호작용을 위축시켜 시민사회 전체를 약화시킬 것이기 때문이다(Warren, 2006). 요컨대, 두 외생변수는 서로 순환 관계에 있어, 반부패 제도들이 제대로 효과를 내고 있다고 생각할수록, 사회신뢰는 상대적으로 높을 것이고, 높은 사회신뢰는 다시 반부패 제도에 대한 만족을 높일 것이라는 가설을 세운다.(가설 1-5)

2) 외부 감시기구 신뢰가 제반 요인들에 미치는 영향

부패를 제한하는 방법으로, 우선, 사법 독립성 등 정부구조를 통해서 처벌 체계를 확립하는 방법이 한 축이 된다. 그러나, 정부 외부에서 여론 형성을 통하여 국가권력을 감시·비판하고 통제하는 기구들의 역할 또한 중요한 한 축이 된다. 행정의 실질적 수혜자인 시민사회가 나서서 공직 부패의 발생 원인인 관료제의 독점 현상을 막는 개념이다(박광주, 2006). 시민사회는 공적 책무성 확립을 위해 반부패 정책에 대하여 지지 또는 불만을 표명하거나 새로운 정책을 요구하며 압력을 가한다(Rose-Ackerman, 1999). 비정부 부문에는 이익단체나 연구기관, 전문가, 싱크탱크 등 다양한 비공식적 참여자가 포함될 수 있다. 그러나, 반부패 정책과 관련해서는, 비공식적 참여자 가운데 언론과 시민단체가 정책 의제 설정 단계에서부터 정책평가 과정에 이르기까지 전반에 걸쳐 가장 영향력이 크다고 할 수 있다(정정길외, 2010). 이들은 정책의 창 모형에서도, 문제 흐름을 주도하는 참여자로 꼽힌다. 본 연구에서는 이들을 정부부문 외부에서 정부 부문을 감시하는 기능을 수행하는 기구라는 의미에서, 외부감시 메커니즘으로 호칭한다.

먼저, 언론은 대중매체를 통하여 정책 이슈의 형성과 전개에 있어서 강력한 framing 기능³⁾을 수행한다. 나아가 각종 권력기관이나 권력 행사자에 대한 비판과 감시자(watchdog) 역할을 하고 비리를 폭로함으로써 정책과정 전반에 영향을 준다. 언론이 보복에 대한 두려움 없이 정부를 비판한다면, 언론은 민주주의 국가에서는 물론, 정치인들과 관료들을 통제할 다른 수단이 없는 비민주국가에서조차 정부에 대한 필수적인 견제 장치가 된다(Rose-Ackerman, 1999). Nye et al(1997)은 미국에서 1960년대 이후 연방정

3) framing 기능이란, 어떤 이슈의 단면을 집중보도하거나 특정한 시각으로 이슈를 해석하여 보도하는 기능으로, frame을 통해서 보이는 단면만이 강조되고 나머지는 배제된다. H. D. Lasswell(1948)의 상관조정 기능(correlation function of the components of society; 사실, 논평, 해설 등의 주관적 판단이 개입된 방향제시 기능)은 이러한 framing을 통해서 수행된다. 반면에 환경감시(environment surveillance) 기능은 주로 사건이나 사실의 단순한 보도 기능, 예컨대 공직부패의 실상을 있는 그대로 국민에게 알리는 기능을 말한다.

부에 대한 불신이 크게 증가한 원인으로, 본질보다는 갈등이 부각되도록 언론의 역할이 변화한 것을 중요한 원인으로 꼽았다. 언론이 정부 부문의 기관들에 대해 부정적 보도를 지속한 것이 요인이 되어 정부를 나쁘게 보는 문화가 고착되었다는 주장이다.

시민의 참여와 협력은 특히 부패방지 정책 분야에서 중요성이 강조되고 있다. 국제투명성기구의 J. Pope(1999)는 부패 척결 시도가 실패한 곳에는 일반적으로 시민사회의 참여가 빠져 있다고 지적한다. 시민사회는 효과적인 부패방지 시스템에 관심을 가지고 있어, 성공적인 반부패 전략에 시민사회의 역할이 중요하고, 시민사회를 참여시키지 못한 채 반부패 전략을 수립하는 것은 가장 유용하고 강력한 도구를 놓친 것이라고 강조하고 있다. 시민참여를 통하여 정부를 변화시키기 위해서는, 시민이 정책 과정을 잘 이해하여야 하고, 동시에 적극적으로 참여하여야 한다(김태룡 외, 2009). 그러나 현실적으로 한계가 있어 대안으로서 시민단체의 역할이 부각되었다. 시민단체는 공공부문을 향해 합리성과 투명성, 책임성을 높일 것을 요구하며, 고발, 폭로, 시위, 대안제시 등 감시 비판 기능을 수행하게 되었다.

시민단체와 언론의 역할은 정부 주도의 반부패 운동의 한계를 극복하고, 좋은(good) 거버넌스를 구축하여 네트워크를 통해 공직 부패를 감시 견제하는데 있다. 김동윤 외(2012)는 시민단체에 대한 신뢰가 높아지면 공직기관에 대한 신뢰는 낮아지며, TV뉴스 등 언론에 대한 신뢰가 높으면, 공직부패에 대한 인식이 높아진다고 분석했다. 언론의 속성상 정부의 성공을 알리기보다는 비판을 더 선호하기 때문이라고 한다.

이상의 논의들을 종합하여, 정부 외부에 있는 시민단체와 언론의 감시 비판 기능에 대한 신뢰는 공직 부패의 심각성 인식과 반정부정책 선호도에 유의하게 영향을 미칠 것으로 본다. 다만, 어느 방향으로 영향을 미칠지에 대해서는 외부감시기구의 기여를 어느 정도로 평가하느냐에 달려 있다. 환경감시나 framing 기능을 통해 비리를 사후적으로 폭로하고 부패를 각인시키는 효과에 그쳤다고 생각하는지, 아니면 공직부패를 실질적으로 줄였다고 생각하는지가 문제다. 외부 감시기구가 부패사례 폭로, 고발에 그치지 않고, 과거 부패방지법 제정 등의 선례에서 보듯이, 반부패정책 당국과 제휴 협력을 통해 실질적으로 부패 감소 효과를 발휘하였음에 착안하여 신뢰한다면, 외부감시 기구에 대한 신뢰가 높을수록 부패심각성 인식 수준은 낮아 질 것이다. 그러나, 외부감시기구들이 실질적인 부패감소 효과까지 발생시키지는 못하지만 부패의 현실을 적나라하게 알리거나 고발하고 빈번하게 이슈화시켰다는 점에서 신뢰하는 것이라면, 오히려 외부감시기구를 신뢰하지 않는 사람들에 비하여 공직부패의 심각성이 더 높게 각인될 수 있다. 본 연구에서는 외부감시 메커니즘이 부패문제를 자주 이슈로 만들어 내고, 반부패 전담기

구로서 2002년 부패방지위원회(현 국민권익위원회의 한 분야로 개편됨)를 출범시키는 데까지 크게 기여하기는 했으나, 그 이후 부패의 실질적 축소 효과에 이를 정도로 기능하지는 못했다고 본다. 부패방지위원회 출범 이후에도 청렴도는 크게 개선되지 못했기 때문이다.⁴⁾ 따라서, 외부감시기구에 대한 신뢰가 높을수록 부패 각인 효과로 인하여 부패가 심각하다는 인식은 높아진다는 가설을 세운다(가설 2-1). 외부감시 메커니즘 신뢰가 반부패 정책 선호에 미치는 영향 또한 상반된 두 방향이 모두 가능하다. 그러나, 외부감시 기구에 대한 신뢰가 청렴도 인식을 낮추는 요인으로 보는 입장을 택하였으므로, 반부패 정책의 역할은 그만큼 늘어날 것이고, 반부패 정책에 대한 선호 또한 커질 것으로 본다(가설 2-2)

3) 반부패제도 효과성 인식이 제반 요인들에 미치는 영향

본 연구에서 제도는 사회구조의 시스템으로서의 제도를 뜻하는데 그치는 것이 아니라, 정책도구, 정책수단 또는 Kingdon(1984)이 정책의 창 이론을 통해 흐름의 하나로 제시하는 정책대안을 의미한다. 일반적으로 정책수단은 공공문제를 해결하기 위해 조직화된 집합적 행동으로 정의된다(Salamon, 2002). 공공부문에서 제도 내지 정책수단의 효과성은 제도가 지향하는 목표를 달성하는가를 보는 것으로, 제도의 성과에 대한 평가 내지 제도의 만족도와 혼용되는 개념이다. 효과성 인식은 목표 달성도 인식의 문제이므로, 성과에 대한 평가, 만족도 등과는 개념상 유사하다고 보아 엄격히 구분하지 않는다. 그러나 선호는 정책수단에 대한 요구 및 지지도, 정책 중요도 부여의 문제로 보아, 효과성 인식 등과는 개념적으로 구분한다. 제도의 효과성이 이미 높다고 인식할 경우 그만큼 중요도를 낮출 수 있으며, 효과성이 아직 낮다고 느끼는 경우, 해당 제도에 대한 중요도를 높게 부여할 수 있기 때문이다.

반부패 제도의 효과성은 여러 법 제도나 정책수단들이 공직사회의 부조리한 관행을 막고 공직의 책임성 확보를 통한 부패예방에 어떠한 기여를 했는가를 평가하는 것이다(이정주 외, 2014). 예컨대, 투명성 제고 시책으로 인하여 부패의 기회가 얼마나 감소되었다고 인지하느냐의 문제다. 반부패 제도를 넓게 공공조직 안에서 책임성을 확보하기 위한 제도로 보아, 내적통제 수단과 외적통제 수단으로 나눌 수 있다(Cooper, 2012). 이보다 범위를 좁혀 부패유발 요인을 사전에 해소하려는 정책수단과 사후 통제적인 정책수단으로 양분할 수도 있다(박중훈 외, 2009). 어느 편이 부패 개입 비용을 높이고 부패로 인한 이득을 낮추

4) 국제투명성기구의 부패인식지수는 '01년 42점에서 '16년 53점으로 상승하여, 15년간 11점 상승하는데 그쳤다.

어 정책수단으로 중요한지에 대해서는 의견이 분분하다. 대체로 처벌 위주의 통제를 강화해야 직접적인 부패억지 효과가 있고, 또 처벌 수위가 국제기준에 맞게 된다는 주장이 많다. 그러나, 법제도적 치료에 지나치게 의존할 경우, 처벌 과잉과 권력남용이 될 수 있고, 더 심화된 부패를 출현시킬 수 있다(Pope, 1999). 공직자의 무사안일과 업무기피 등을 초래할 수도 있다(김병섭, 1999). 세계은행의 Stapenhurst 등(1997)은 부패 억제를 위해서는 광범위한 전략이 반영된 이른바 국가청렴시스템(National Integrity System)이 구축되어야 성공한다고 주장한다. 이 시스템은 의회나 사법부 등의 반부패 전략, 감시기구(watchdog agencies), 공공참여, 시민사회 역할에 대한 인지 등과 함께, 매스 미디어의 역할, 민간부문의 역할을 기둥으로 삼는 구조라고 설명한다.

이상의 논의들을 종합할 때, 반부패 제도의 효과성을 높게 인식할수록, 즉, 부패 행위 시 공직자 개인이 부담해야 할 비용이 높다고 생각할수록, 공직 부패의 수준은 낮게(청렴도 수준은 높게) 인식할 것이다(가설 3-1). 또한, 청렴 수준을 높게 인식하는 만큼, 정책의제로 끌고 가는 에너지가 낮아질 것이고, 청렴도 제고를 목적으로 하는 반부패 정책에 대한 지지와 요구, 또는 체제 내부로부터 feedback되는 강도가 줄어들 것이라는 가설을 세울 수 있다(가설 3-2).

4) 공직부패 인식이 제반 요인들에 미치는 영향

부패의 개념은 다양하게 정의되고 있지만, 다수 학자들은 '사적 이득을 위해 공권력을 남용하는 것'이라고 개념 짓는다. 사적 이익을 추구하는 개인들의 모든 지대추구행위가 다 부패인 것은 아니지만, 지대추구행위 가운데 사회가 불법적인 것으로 규정하는 형태가 부패다.

부패로 인해 의사결정 구조가 왜곡되거나 공평무사하지 않을 경우, 공적 지출에서 뿐만 아니라, 사회적, 정치적, 경제적으로 심각한 해악이 생겨 국가 존립의 위기마저 초래한다(백완기, 2006). 경제적으로 자본유출, 투자왜곡 등 자원낭비를 가져오고, 사회혁명, 군사 쿠데타 촉발 등 정치구조의 불안정을 초래하고 국민통합을 해치며, 행정역량 축소, 정당성 손실을 가져와 정부역량을 감소시킨다(Nye, 1967). Klitgaard(1988)는 부패비용을 4가지 범주로 분류하여, 효율성 면에서 자원낭비, 분배 면에서 자원을 권력자에게 재배분, 인센티브 면에서 부패척결 노력 왜곡, 정치면에서 정권의 불안정 등을 초래한다고 정리했다.

여기서 공직 부패의 심각성 인식의 의미는 공직에서 부패가 얼마나 확산되어 있다고 생각하는지 부패의 보편화 정도에 대한 인식으로서, 청렴성 인식과 반대되는 개념이다.

쓰레기통 모형이나 정책의 창 모형에서 주요한 변수(흐름)로 제시하는 정책 문제에 해당한다. 정책문제의 흐름은 정책 흐름이나 정치 흐름과 합류하여 정책의 창을 열게 하여 정책의제가 됨으로써, 이의 해결을 목적으로 하는 정책에 대한 선호로 직결될 것이다(Kingdon, 1984; Linder & Peters, 1989).

부패인식과 정부부문 신뢰간의 관계는 무엇을 설명변수로 설정할 것인지에 따라 입장이 둘로 나뉜다. 먼저, 부패는 선·후진국을 막론하고 정부부문 신뢰를 떨어뜨려 신뢰 적자를 초래하는 가장 중요한 요소라는 주장이 많다(Catterberg & Moreno, 2006). 동유럽 10개국을 대상으로 분석한 결과 공직부패 인식수준이 높을수록 정부 부문에 대한 성과 인식 및 신뢰수준이 낮아진다는 연구(Mishler et al., 2001) 등이다. 이달곤(2008)은 정부 부문에 대한 불신의 원인으로 첫째가 도덕성 문제이고, 부정부패가 그 핵심이라고 강조하였다. 이런 인과관계 방향과 반대로, 정부신뢰가 부패인식에 영향을 미친다는 연구도 있다. 예컨대, 한국행정연구원이 발간하는 2014~2016년도 '정부부문 부패실태 연구' 보고서는 정부신뢰도 등이 매개변수가 되어 부패 심각성 인식에 영향을 미치고 있음을 매년 실증하고 있다.

이같이 정부부패 인식과 정부부문 신뢰 간에는 인과 관계에서 무엇이 설명변수인지에 대하여 견해 차가 있지만, 본 연구에서는 다수 학자들의 의견과 같이, 정부부패가 정부부문 신뢰에 영향을 미치는 설명변수라는 입장을 택한다. 그리하여 공직 부패가 심각하다고 느낄수록 정부부문에 대한 불신, 신뢰 적자가 커진다는 가설을 세운다(가설 4-1). 또한, 정책문제의 심각성을 크게 인식할수록, 문제 해결을 목적으로 하는 정책, 즉, 반부패 정책에 대한 요구와 지지 수준은 높을 것이다(가설 4-2).

5) 정부부문 신뢰가 반부패 정책 선호에 미치는 영향

본 연구에서 정부부문이란 정부신뢰를 논의하는 외국 학자들이 사용하는 '정부'에 해당한다. 정부부문 신뢰를 사회신뢰의 한 영역으로 보는 학자도 많이 있으나(박희봉·김동현, 2014), 사회적 관계에 배태된 것이 아니므로, 사회신뢰와는 구분되는 개념이라는 견해(Putnam, 2000)에 따른다. 그리하여 정부신뢰와 정치적 신뢰를 엄격히 구분하지 않고, 혼용하는 것이 일반화되어 있다. 이렇게 넓은 개념으로 사용하는 정부는 '정부부문'이라는 용어로 표현함으로써, 개념상의 혼동을 막고자 한다. 또한, 본 연구에서 정부부문에 대한 신뢰는 Miller(1974)가 강조하는 신뢰, 즉, 정부제도 자체에 대한 신뢰를 가리키는 것이 아니다. Citrin(1974)이 사용하는 개념과 같이, 정부 재직자들(incumbents)에 대한 신뢰를 분석대상으로 사용한다. 정부부문 제도 자체에 대한 신뢰는 재직자가 바뀌어도

변하지 않기 때문에, 재직자가 바뀌면 바뀔 수 있는 의미에서 정부부문에 대한 신뢰를 변수의 하나로 보고, 정책선호에 영향을 미치는 잠재변수로 삼는다. 정부부문 신뢰란 일반적으로 정부가 국민들의 규범적 기대에 얼마나 잘 부응하여 운용되는지에 대한 기본적인 평가 정향이라고 정의된다(Miller, 1974). 신뢰라는 개념에는 기대를 가짐으로써 위험을 감수하려는 용의(willingness to take risk)가 내포되어 있다(Mayer et al., 1995).

정부부문 신뢰를 Citrin(1974)이나, Miller(1974)처럼 정책 만족도 등에 따라 영향을 받는 종속변수로 취급하는 연구가 있지만, Hetherington(1998, 2005)나 Rudolph et al(2005)와 같이, 정책에 대한 지지를 설명하는 원인변수로 보는 연구도 다수 있다. 본 연구는 후자와 같이 정부부문 신뢰를 원인변수로 본다. 즉, 정부부문 신뢰는 정책수용성을 높이고, 거래비용 또는 정책집행 비용을 절감하며, 정책수요를 충족시키기 위한 정부 행동에 대한 지지를 늘리는데 중요한 역할을 한다고 본다. 정부가 믿을만하다고 생각되면, 시민들은 정부의 요구에 순응 내지 동의한다. 정부부문을 강하게 신뢰하는 사람은 비록 이념적 또는 물질적 희생이 따르더라도, 정부정책이나 정책수행에 필요한 지출 등을 지지한다(Rudolph, 2009; Hetherington & Globetti, 2002).

그러나, 정부정책 가운데, 반부패 정책에 대한 태도는 일반적인 정부정책에 대한 태도와 정반대다. 반부패 정책은 정부 정책을 수립, 집행하는 공직자를 규율하는 특징을 가지고 있기 때문이다. 정부부문에 대한 신뢰가 강할 경우, 청렴도 제고를 목적으로 정부부문 종사자들을 강하게 규율하는 정책의 중요성은 그만큼 낮아진다. 청렴성보다는 제도의 성과를 보며 정부부문을 평가하려고 할 것이기 때문이다. 반대로, 정부부문을 불신하는 사람일수록, 상대적으로 반부패 정책에 대한 선호도를 높게 설정하여 부패 척결 노력을 보며 불신의 폭을 정할 것이다(가설 5).

Ⅲ. 연구 설계

1. 가설 및 연구모형의 설정

위와 같은 이론적 배경과 선행연구들을 토대로 다음과 같은 가설들을 세운다.

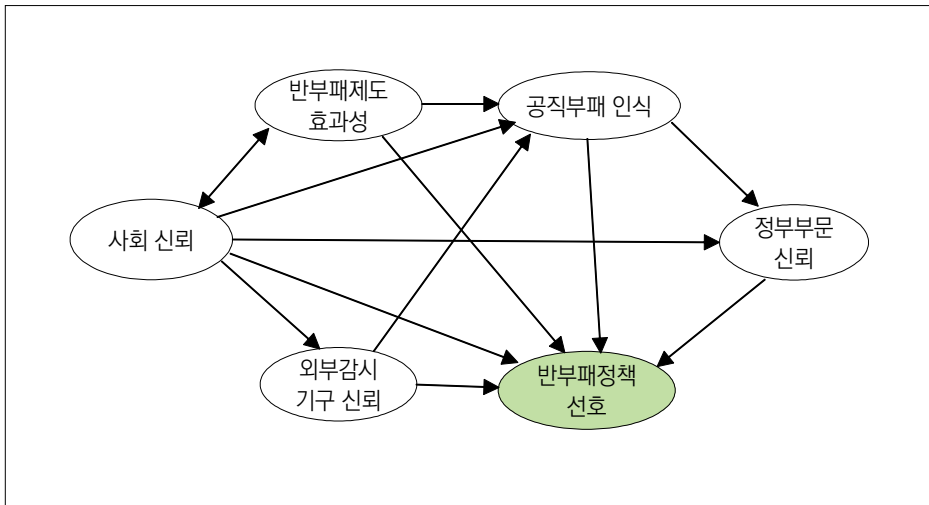
가설 1-1: 사회신뢰는 외부감시 메커니즘 신뢰에 양의 방향으로 영향을 미친다.

가설 1-2: 사회신뢰는 공직부패 인식에 음의 방향(공직 청렴성 인식에 양의 방향)으로 영향을 미친다.

가설 1-3: 사회신뢰는 정부부문 신뢰에 양의 방향으로 영향을 미친다.

- 가설 1-4: 사회신뢰는 반부패정책 선호에 음의 방향으로 영향을 미친다.
- 가설 1-5: 사회신뢰와 반부패제도 효과성 인식간에는 양의 상관관계가 있다.
- 가설 2-1 외부감시 메커니즘에 대한 신뢰는 공직부패 인식에 양의 방향으로(청렴성 인식에 음의 방향으로) 영향을 미친다.
- 가설 2-2: 외부감시 메커니즘에 대한 신뢰는 반부패 정책 선호에 양의 방향으로 영향을 미친다.
- 가설 3-1. 반부패제도 효과성 인식은 공직부패 인식에 음의 방향으로(청렴성 인식에 양의 방향으로) 영향을 미친다.
- 가설 3-2: 반부패제도 효과성 인식은 반부패 정책선호에 음의 방향으로 영향을 미친다.
- 가설 4-1: 공직부패 인식은 정부부문 신뢰에 음의 방향으로 영향을 미친다.
- 가설 4-2: 공직부패 인식은 반부패 정책선호에 양의 방향으로 영향을 미친다.
- 가설 5: 정부부문 신뢰는 반부패 정책 선호에 음의 방향으로 영향을 미친다.

〈그림 1〉 연구모형



이상의 가설에 따라, 〈그림 1〉과 같이 사회신뢰와 반부패제도 효과성 인식을 외생변수로 삼고, 반부패 정책에 대한 선호 등 4개 요인을 내생변수로 삼는 모형을 설정한다. 정책선호에 대하여 2개의 외생변수 외에 추가적으로, 정책문제(공직부패)의 심각성 인식, 그리고 정부부문 신뢰와 비정부 부문의 감시 메커니즘 신뢰의 3개 요인이 음 또는 양의 방향으로 영향을 미치는 관계 구조다. 외생변수끼리는 쌍방향적 인과관계를 갖는 것으로 본다.

2. 변수의 조작적 정의와 측정

첫째, 본 연구에서 사용하는 사회신뢰는 대인신뢰, 즉 이웃과 일반시민에 대한 신뢰에 한정한다. 여러 사회자본론자들의 견해에 따라 일반화된 호혜성(*generalized reciprocity*)에 기반 한 신뢰와 특정화된 호혜성(*particularized reciprocity*)에 기반 한 신뢰의 둘로 나누어 개념화하였다(Yamagishi & Yamagishi, 1994; Harris, 2007). 전자를 측정하는 항목으로는 Putnam(2000) 등의 의견에 충실하게 일반인에 대한 신뢰, 호혜성에 대한 믿음을 선정하였으며, 후자 측정 항목으로는, 한국 현실에서 가장 많이 거론되는 학연, 지연, 혈연 관계에 있는 사람들에 대한 신뢰를 대상으로 삼았다.

둘째, 외부감시 메커니즘에는 비정부 부문에서 정부 부문이 스스로 추진하는 반부패 정책을 비판 감시하는 언론과 시민단체에 한정하여, 이들의 역할에 대한 평가를 측정항목으로 삼았다. 시민단체로는, 환경·노동·인권단체를 예로 들었으며, 언론에는 신문, 방송과 함께, 인터넷 매체에 대한 신뢰까지 포함시켰다(남궁근, 2012).

셋째, 반부패 목적의 제도 내지 정책수단의 효과성은 여러 가지로 측정할 수 있으나, 최순영 외(2007) 등 학자들의 연구 외에도, 국민권익위원회나 한국행정연구원이 매년 실시하는 부패인식도 조사 항목을 중심으로 선정하였다. 또한, 국제투명성기구에서 측정 지표로 사용하는 '반부패 법과 제도의 성공적 작동(*bf-ti, perc, bf-sgi, wjp*)'⁵⁾ 등을 포함시켰다. 여기에 시행 2년차를 맞은 청탁금지법에 대한 만족도를 측정항목에 추가하였으며, 만족도 측정 중심으로 효과성을 측정하는 방식을 보완하고자, 여러 정책수단들이 복합적으로 작동한 결과로 볼 수 있는 지표, 향후 청렴도 전망을 추가하였다.

넷째, 공직부패의 심각성 정도에 대해서도 직접 측정이 곤란하므로, 인식(*perception*)을 측정 대상으로 삼았다. 전술한 국민권익위원회나 한국행정연구원이 10여 년간 연례적 조사를 통해 측정해 온 항목 외에, 국제투명성기구가 우리나라를 대상으로 부패인식 지수를 산출하는 9개 원천지표를 중심으로 설정하였다. 이에 따라 11개 분야별로 부패인식 수준을 조사하게 되었는데, 현행 국민권익위원회의 부패인식도 연례 조사에 비해 입법부, 법조계를 세분하였으며, 감사 감독기관에 대한 인식도까지 포함시켰다. 한국행정연구원 조사결과 부패 심각성이 높게 나오는 분야임을 감안했다.

다섯째, 정부부문에 대한 신뢰 요인에 있어서, 정부부문이란 정부신뢰에 관한 대다수의 연구들과 같이, 행정부 외에, 입법부, 사법부를 포괄한다. 다만, 제도 자체에 대한 신

5) *bf-ti, bf-sgi*는 베텔스만 재단에서 작성하는 변혁지수와 지속가능지수를 말하며, *perc*는 정치경제자문공사의 아시아 부패지수, *wjp*는 세계사법프로젝트의 법치주의지수를 각각 의미한다. '16년 기준으로 한국의 부패인식지수(CPI)에 반영된 원천지수는 이들을 포함하여 9개 지표가 있다.

리는 제외하고, 재직자에 대한 신뢰의 의미로 한정하였다. 이에 따라, 중앙행정부처, 국회, 지방의회, 법원, 시도청 및 시군구청 재직자를 포함하였고, 대부분의 연구에서 생각해 온 교육기관 종사자에 대한 신뢰도까지 포함하여 측정하였다.

여섯째, 반부패 정책에 대한 선호 요인에 있어서는, 강제상 외(2008) 등의 연구를 감안, 다음 4개 유형의 정책수단에 대한 중요도 부여를 측정항목으로 설정했다. ① 부패 적발범위를 확대하여 적발확률을 높이는 정책수단으로, 청탁금지법을 제정하여 종래 처벌 대상으로 포함되지 않았던 부정청탁이나 소액의 금품수수 등도 모두 처벌대상으로 삼는 정책이 대표적이다. ② 부패행위에 대한 처벌강도를 높이는 정책수단으로, 현재 국회에서 심의 중인 가칭 ‘고위공직자비리수사처’의 신설과 같은 정책이 해당된다. ③ 공직자 및 국민의 의식, 관행, 가치관 개선을 목표로 하는 정책수단으로, 공직 윤리교육, 모범사례 전파, 행동강령 제정 및 운영 등이 해당한다. ④ 정부 운영의 투명성을 높여 이해당사자와 언론, 시민들의 감시 강화를 통해 부패를 방지하는 정책수단을 들 수 있다. 따라서, 뇌물액수를 높일 우려가 있는 보수수준 인상(Rose-Ackerman, 1999)이나 반부패 효과 외에도 여러 효과가 발생하는 정부 재량 축소 시책 등에 대해서는 측정 대상에서 제외했다. 이상에서 설명한 조작적 정의들과 이에 따른 측정항목들은 <표 1>과 같이 정리된다.

<표 1> 조작적 정의와 측정항목

잠재변수	조작적 정의	측정항목	측정항목 출처
사회신뢰	사회자본의 핵심적 구성요소로서, 이웃과 일반인에 대한 신뢰를 의미한다. 제도신뢰, 집단신뢰는 포함하지 않는다. 일반화된 신뢰와 특정화된 신뢰의 양자를 포괄하는 개념이다.	일반인에 대한 신뢰	김태준 외(2009) 한준(2006)
		호혜성의 믿음	Putnam(2000) KDI(2006), 장진희(2012)
		혈연, 학연, 지연에 대한 신뢰	Harris(2007), 박희봉 외(2003), 전오진 외(2009)
외부감시 메커니즘에 대한 신뢰	비정부 부문에서 정부부문감시 비판 기능을 수행하는 핵심 행위자들을 얼마나 신뢰하는지 정도	언론의 감시기능에 대한 신뢰	남궁근(2012), 박순애(2006), 이숙종 외(2008)
		시민단체의 역할에 대한 신뢰	민병익 외(2008), 이상수 (2006), 이숙종 외(2008)
반부패 제도의 효과성 인식	반부패 법과 제도 등 정책수단들이 전·현직 공직자의 부패 억제(청렴도 제고)라는 목표를 얼마나 달성하고 있다고 생각하는지 정도	반부패 법과 제도의 성공적 작동	최순영 외(2007) bf-ti, bf-sgi
		비리 공직자 처벌의 적정성	최순영 외(2007) perc, wjp
		정보공개 제도의 실효성	박중훈 외(2009) 이정주 외(2012)

		퇴직 공직자의 비리 억제 효과	임성근 외(2015) 최무현(2015)
		청탁금지법 시행 만족도	강정석 외(2015)
		5년 후 청렴도 전망	국민권익위(각년도 부패 인식도 조사종합결과)
공직 부패의 심각성 인식	입법, 사법, 행정부 등 정부부문 각 분야 종사자의 부패 수준이 어느 정도로 심각하다고 인식하는지 정도	법원, 검찰 등 11개 분야 공직자의 부패수준 (CPI 지표 중심으로 설정)	국민권익위(조사종합결과), 한국행정연구원 (각년도 공공부문 부패실태보고서) perc, wjp, wef
정부부문에 대한 신뢰	입법, 사법, 행정부 등 정부부문에 재직하고 있는 공직자들에 대한 신뢰 정도	중앙행정부처, 국회, 법원, 지자체 및 지방의회, 교육청에 대한 신뢰 수준	김왕식(2008), 박순애 (2006), 박통희(2009), 박희봉 외(2005),
반부패 정책에 대한 선호	부패개입 비용을 높이거나, 부패유인(동기 및 기회)을 줄이는 정책수단들에 대하여 중요성(지지와 요구)를 부여하는 정도	처벌대상 행위 확대 정책의 중요성	강재상 외(2008), 최순영 외(2007)
		처벌강도를 높이는 정책의 중요성	박중훈 외(2009) 최순영 외(2007)
		청렴가치 인식 제고 정책의 중요성	강재상 외(2008) 임성근(2014)
		경비 등 투명성 제고 정책의 중요성	강정석 외(2015) 박중훈 외(2009)

3. 조사설계

1) 자료수집 및 인구통계학적 특성

2017년 7월 10일부터 7월 31일까지 일반인 300명과 공직자 354명을 대상으로, 학술 연구와 향후 청렴교육 기초자료로 활용하려는 목적임을 밝히며, 설문지를 배포하였다. 응답자 가운데, 일반인 300명에 대해서는 전문업체(반부패 분야에서 조사 경험이 풍부한 H 리서치연구소)가 인터넷을 활용하여 자료를 수집하였다. 일반인에 대한 조사지는 각 시도별 인구, 연령, 성 비율을 감안한 비율층화 표집을 통하여 표본의 대표성을 확보하고자 하였다. 불성실 응답을 방지하는 프로그램을 이용한 결과 단 1명을 제외하고는 기초자료로 사용하는데 별 문제가 없었다. 반면, 공직자 354명에 대해서는 총 6회에 걸쳐 각 시·도 청사에서 열린 지역 순회 청렴교육 참석자를 대상으로 직접 설문 조사를 하였는데, 이 가운데 25명은 획일적 답변 등 성실하지 못한 응답을 하였다. 또한 공직자의 경우, 조사 대상자 확보의 어려움으로 인하여 일반인처럼 층화 표집을 시행하지 못하였다. 그러나, 6회에 걸쳐 분산적으로 표집한 만큼, 연구에 필요한 수준의 대표성은 확보된 것으로 간주한다.⁶⁾

〈표 2〉 표본의 인구통계학적 특성

항 목	구 분	일반인(299명)		공직자(329명)		계(628명)	
		빈도 (명)	구성비 (%)	빈도 (명)	구성비 (%)	빈도 (명)	구성비 (%)
성별	남자	152	50.8	226	68.7	378	60.2
	여자	147	49.2	103	31.3	250	39.8
연령	만 19~29세	69	23.1	46	14.0	115	18.3
	30~39세	72	24.1	96	29.2	168	26.8
	40~49세	81	27.1	113	34.3	194	30.9
	50세 이상	77	25.8	74	22.5	151	24.0
학력	고졸이하	39	13.0	15	4.6	54	8.6
	전문대 재학/졸	41	13.7	28	8.5	69	11.0
	4년제 재학/졸	187	62.5	205	62.3	392	62.4
	대학원 이상	32	10.7	81	24.6	113	18.0
생활 근거지	수도권	154	51.5	86	26.1	240	38.2
	비수도권	145	48.5	243	73.9	388	61.8
	대도시 (특별·광역시)	139	46.5	166	50.5	305	51.4
	중소도시	160	53.5	163	49.5	323	48.6
직업 활동 기간	2년 미만	50	16.7	43	13.1	93	14.8
	2~5년	51	17.1	43	13.1	94	15.0
	6~10년	64	21.4	47	14.3	111	17.7
	11~20년	69	23.1	104	31.6	173	27.5
	21년 이상	65	21.7	92	28.0	157	25.0

두 집단이 서로 동질적인지를 카이제곱 검정을 통해 확인한 결과, 연령이나 학력, 생활근거지, 직업활동 기간 측면에서 완전한 동질성을 확보하지 못하였다(표 3)의 χ^2 값 참조). 그러나, 연령, 학력, 직업활동 기간에서 χ^2 값은 임계치에 근접해 있어서, 이질성의 정도는 상대적으로 작았다. 다만, 생활근거지 면에서는 두 집단간 이질성이 상대적으로 컸는데, 이는 공직자의 경우, 지역 순회를 통하여 표집을 하다 보니, 비수도권 거주자들이 많이 포함된 데 기인한다. 따라서, 생활근거지 요인이 선정효과(selection effect)를 보일 가능성은 잠재한다. 전체적으로 불성실하게 응답한 공직자(25

6) 예컨대, 성별의 경우, 여성 공무원 비율은 '16년말 현재 49.8%이나, 교육공무원을 제외한 일반직 공무원의 경우, 32.9%이므로, 공직자 여성 설문 조사자 구성비(31.3%)에서 크게 벗어나지 않았다.

명) 등을 제외한 공직자 329명)을 포함하여, 총 628명의 자료를 토대로 분석을 수행하였다(〈표 2〉 참조).

2) 분석방법

측정항목은 연속형(양적) 변수 41개, 카테고리형(질적) 변수 18개로 구성하였다. 양적 변수는 분석의 편의를 위하여 모두 리커트 5분위 척도로 구성하였다. 지문 1은 매우부패하다. 전혀 신뢰하지 않는다. 전혀 중요하지 않다. 전혀 그렇지 않다. 매우 반대한다. 0번 등으로 설정하였고, 지문 5는 매우 청렴하다, 매우 그렇다 등 이와 반대다. 이와 별도로, text 문항 1개를 추가하여, 선택형 설문만으로 된 조사의 한계를 극복하고자 하였다.

분석에 앞서, 모형의 적합성을 높이기 위해 항목 묶기(item parceling)를 실시하여 측정항목 숫자를 41개에서 31개로 줄였다. 이후 탐색적 요인분석과 신뢰도 검정, 확인적 요인분석을 통하여 모형의 적합성을 검정한 후, 최종적으로 23개 항목을 구조방정식에 투입하여, 사회신뢰와 반부패제도 효과성이라는 외생변수가 매개변수들을 통해 반부패 정책 선호에 미치는 경로를 분석하였다.

IV. 분석 결과

1. 기초 통계

〈표 3〉의 t검정 p값은 집단변수를 공직자 여부(job)로 설정하고 독립표본 t검정을 할 때, 각 항목들의 유의확률로, 유의수준 0.05보다 작을 경우, 일반인과 공직자간 평균점수 차이가 난다는 의미가 된다. 또, χ^2 값은 공직자 여부(job)와 각 항목간 카이제곱 검정시 통계 값이다. 공직자 여부(job) 변수와 전체 측정항목에 대하여 카이제곱 검정을 한 결과, a027(언론신뢰 수준)과 a054(행정투명성 제고 중요성)의 2개 문항을 빼고는, 모두 임계값($\alpha = .05$, 자유도 5일 경우, 11.07)을 상회했다. 대부분의 항목에서 공직자인지 여부에 따라서 응답이 달라진다는 뜻으로, 두 집단간에 서로 현저한 인식 차가 있음을 보여준다.

〈표 3〉에서 보듯이, 부패 심각성(또는 청렴도) 인식에 있어서는 사회복지 공무원들이

7) 공직자(329명)는 중앙행정기관 86명, 사법부 8명, 지자체 및 지방행정기관 79명, 공기업 및 준정부기관 118명, 초중등학교 14명, 대학 4명, 연구기관 8명, 기타 및 결측치 12명으로 다양하게 구성되었다.

가장 청렴하다고 본 반면(청렴도 5.0 만점에 평균 3.28) 반면, 국회의원 및 보좌관들의 부패가 가장 심하다(청렴도 평균 1.89)고 인식하였다. 사회신뢰에 있어서는 혈연에 대한 신뢰(3.98)가 가장 높고, 지연에 대한 신뢰 수준(2.61)이 가장 낮았다. 외부감시기관에 있어서는 시민단체에 대한 신뢰(2.94)가 언론에 대한 신뢰(2.59)보다 높았다. 정부부문 가운데서는 교육청에 대한 신뢰수준(2.99)가 가장 높고, 국회 신뢰(2.05)가 가장 낮았다. 반 부패 제도 가운데서는 비리 공직자 처벌의 효과성을 가장 낮게 인식하였다(2.34).

〈표 3〉 측정항목별 기본 통계

	변수명	측정항목	분위	평균	표준편차	t검정 p값	χ^2 값
인구 사회적 특성	job	일반인 or 공직자	2				
	sex	성별	2				19.5
	age4	연령	4				12.0
	dq1	학력	4				33.8
	area	생활근거지	17				107.4
	dq4	직업활동 기간	5				14.1
부패 심각성 인식	a0101	전체 공직자의 부패수준	5	2.88	.98	.000	310.0
	a0102	판사 및 법원 공무원 부패수준	5	2.61	.99	.000	119.1
	a0103	검사 및 검찰청 공무원 부패수준	5	2.30	.95	.000	109.7
	a0104	국세청, 세관 공무원 부패수준	5	2.63	.92	.000	135.2
	a0105	건설, 개발 등 인허가 분야 부패	5	2.35	.97	.000	162.2
	a0106	소방, 환경 등 규제 분야 부패	5	3.22	.89	.000	69.1
	a0107	감사원, 금융감독원, 공정위 부패	5	2.81	.98	.000	179.5
	a0108	경찰 공무원 부패수준	5	2.76	.95	.000	128.2
	a0109	교육 공무원 부패수준	5	2.98	.97	.000	154.8
	a0110	사회복지 공무원 부패수준	5	3.28	.91	.000	178.7
	a0111	국회의원 및 보좌관 부패수준	5	1.89	.90	.000	48.8
	a0112	지방의회 의원 및 보좌관 부패수준	5	2.04	.91	.000	37.7
사회 신뢰	a021	일반인에 대한 신뢰	5	3.24	.85	.000	147.9
	a022	호혜성에 대한 믿음	5	3.39	.92	.000	80.2
	a023	혈연에 대한 신뢰	5	3.98	.89	.000	58.2
	a024	학연에 대한 신뢰	5	3.02	.85	.000	32.8
	a025	지연에 대한 신뢰	5	2.61	.88	.000	18.0
외부 감시	a026	시민단체에 대한 신뢰	5	2.94	1.00	.000	32.4

신뢰	a027	언론의 감시 기능에 대한 신뢰	5	2.59	.97	.000	9.4
정부 부문 신뢰	a031	중앙 행정 부처 신뢰	5	2.91	.97	.000	124.7
	a032	국회 신뢰	5	2.05	.93	.000	59.5
	a033	법원 신뢰	5	2.86	.93	.000	30.7
	a034	시청, 도청, 구청, 군청 신뢰	5	2.95	.88	.000	102.1
	a035	지방의회 신뢰	5	2.30	.91	.000	47.6
	a036	교육청 신뢰	5	2.99	.89	.000	105.9
반부패제도 효과성	a041	법제도는 부패를 성공적 방지중	5	2.70	1.02	.000	164.9
	a042	비리 공직자는 제대로 처벌받는 중	5	2.34	1.08	.000	156.4
	a043	정보공개는 충분히 이루어지는 중	5	2.69	1.09	.000	198.2
	a044	퇴직 공직자의 부패방지가 잘 이루어지나	5	2.61	1.12	.000	183.4
	a045	부정청탁금지법(김영란 법)에 만족	5	3.32	1.10	.000	42.2
	a046	5년 후 공직자 청렴도는 나아질 것	5	3.54	1.12	.000	155.9
반부패정책 선호	a051	부패행위를 널리 처벌하는 정책의 중요도	5	3.94	.93	.158	13.3
	a052	부패처벌을 엄중하게 하는 정책의 중요도	5	4.32	.87	.066	17.4
	a053	청렴가치를 높이는 정책 중요도	5	3.86	.88	.017	16.5
	a054	경비 등 행정투명성을 높이는 정책 중요도	5	3.96	.88	.593	8.2
	a061	가장 중요하다고 생각하는 부패방지 정책	4				18.2
	a062	가장 덜 중요한 부패방지 정책	4				18.2

반부패 정책수단의 중요도(선호도)를 절대평가 방식으로 묻는 질문들(a051~a054)에 대해서는, 부패에 대한 처벌을 엄중하게 하는 정책(a052)에 가장 높은 점수(4.32)를 준 반면, 청렴 가치와 공직윤리를 높이는 정책(a053)에 대한 중요도 부여(3.86)는 가장 낮았다. 이 항목들(a051~a054)에 대하여 일반인과 공직자간 점수 차이를 비교한 결과, a051(처벌범위 확대), a052(처벌강도 제고), a054(행정투명성 제고)에는 유의한 점수 차이가 없었다. 그러나, a053(청렴가치 제고)에 있어서는 일반인에 비해 공직자의 평균점수가 유의하게 높았다.

동일한 지문을 놓고 ‘이 중 가장 중요하다고 생각하는 반부패 정책수단이 무엇인지’ 상대평가 방식으로 묻는 질문(a061)에 대해서도, 일반인이든 공직자든 불문하고 ‘처벌강도 제고’가 가장 중요하다는 응답(55.7%)이 가장 많았다(〈표 4〉).

〈표 4〉 ‘가장 중요한 정책수단은?(a061)’에 대한 응답

	처벌범위 확대	처벌강도 제고	청렴가치 제고	행정투명성 확대	전체
일반인	47	182	32	38	299
공직자	63	164	69	26	322
계	110	346	101	64	621
(구성비)	(17.7%)	(55.7%)	(16.3%)	(10.3%)	(100.0%)

2. 측정도구의 평가

1) 항목묶기 및 탐색적 요인분석

양적 항목 41개 가운데서도, 각 분야별 부패인식을 측정하는 a0102(판사 및 법원 공무원 부패수준)~a0112(지방의회 의원 및 보좌관 부패수준)의 11개 항목과, 각 정부부문에 대한 신뢰를 묻는 a031(중앙 행정부처 신뢰)~a036(교육청 신뢰)의 6개 항목은 다른 요인에 비해 항목 수가 지나치게 많아 인과모델의 적합성을 떨어뜨린다. 따라서, 항목묶기 방법을 통하여, 서로 높은 상관을 보이는 항목들을 하나로 묶었다.

항목묶기 후, 1차 탐색적 요인분석을 통하여, 공통분산(communality) 값이 너무 낮아 (0.3 이하) 공통성이 부족한 7개 항목을 경로분석 대상에서 제외하였다. 요인추출 방법으로는, 흔히 사용하는 주성분 분석 대신, 좀 더 정확한 주축요인 추출(principal axis factoring)을 사용하였다. 요인회전 방법도 직각회전 대신, 사각회전인 Promax를 사용하였다. 요인적재량은 .40 이상으로 한정하였다.

재차 탐색적 요인분석을 시행하여 요인부하량이 낮고 기술통계상으로 사회신뢰에 속하는 타 항목과 점수 차이가 크게 나온 a025(지연에 대한 신뢰)를 추가로 삭제한 결과, 이론적 배경과 합치하는 패턴이 나왔다(〈표 5〉). 공직부패 인식 요인과 정부부문 신뢰 요인이 하나로 묶이는 것이 가장 큰 특징이다. 응답자들은 두 요인을 불가분의 관계로 인식함을 보여 준다.

〈표 5〉 전체(628명) 대상 탐색적 요인분석 결과

	요인				
	1 부패/정부	2 제도효과성	3 정책선호	4 사회신뢰	5 외부기구
a011112(입법부 부패)	.907	-.036	-.016	-.262	.102
a010237(법조, 감사)	.839	.044	-.022	.067	-.054
a01045(세무, 건설)	.814	.043	-.018	.100	-.179
a03235(입법부 신뢰)	.747	.090	-.011	-.220	.196
a03133(중앙, 법원)	.660	.049	.054	.097	.068
a068910(소방, 경찰)	.525	.024	.002	.419	-.068
a03436(지자체 신뢰)	.524	.078	.039	.258	.025
a042(처벌 제대로)	.088	.873	-.071	-.120	-.032
a043(정보공개)	-.001	.849	-.030	.060	-.037
a041(법제도 작동)	.059	.780	-.045	-.051	.064
a044(퇴직자 관리)	.044	.747	-.074	.079	-.005
a046(청렴도 전망)	-.008	.539	.223	.143	-.022
a051(처벌 넓게)	.042	.001	.825	-.154	-.059
a052(처벌 엄중)	-.036	-.183	.747	.127	-.019
a054(투명성 제고)	.018	-.108	.658	-.043	.090
a053(청렴 가치)	-.063	.126	.509	.047	-.010
a045(김영란법 만족)	.035	.364	.468	-.069	.053
a023(혈연 신뢰)	-.126	-.023	.045	.590	-.026
a021(일반인 신뢰)	.099	.156	-.005	.492	.076
a024(학연 신뢰)	-.091	-.044	-.099	.486	.150
a022(호혜성 믿음)	.038	.072	-.036	.471	.049
a027(언론 신뢰)	.138	-.020	-.013	-.004	.730
a026(시민단체 신뢰)	-.050	.004	.040	.245	.632

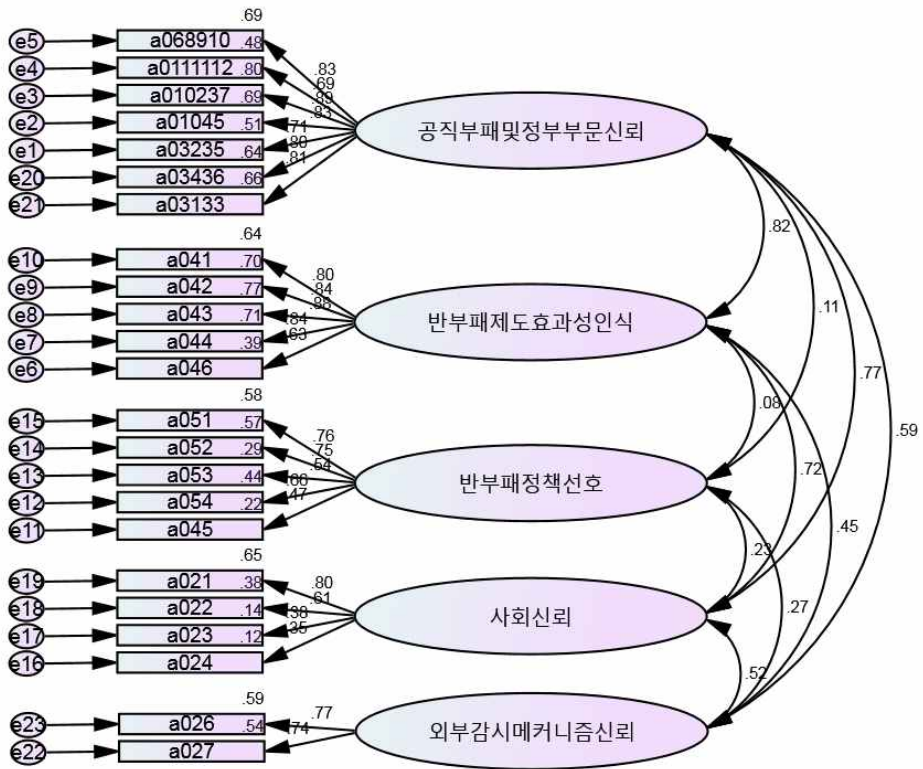
2) 신뢰도 검정 및 확인적 요인분석

크론바하 알파 값은 .913으로 나와 신뢰도가 매우 높았다. 23개 문항 중에서, 삭제할 경우, 크론바하 알파 값을 크게 높이는 항목은 없기 때문에, 신뢰도 검정 과정에서 추가로 제외시킨 측정항목은 없다.

〈그림 2〉와 같은 형태로 확인적 요인분석을 한 결과, 절대적합지수는 CMIN $p=0.000$, RMSEA=.082로 나왔고, 증분적합지수는 TLI=.869, CFI=.886로 나와 모델 적합성 기준을 충족하였다. 표준화 회귀계수 값도 대부분 .5를 넘어 집중타당성을 충족시키고 있었다. 판별타당성 검증은 잠재변수간 상관계수의 신뢰구간에 1.0을 포함하고 있는지 여부를

확인하는 방법을 사용하였다(우종필, 2012). 잠재변수 사이에서 가장 높은 상관 계수는 공직부패 및 정부부문신뢰 요인과 반부패제도 효과성 인식 요인간의 .816로 나타났고, 표준 오차 값은 .032로 나왔다. 이 값들을 대입한 결과, $.816 \pm 2 \times .032$ 신뢰구간에 1이 포함되지 않으므로, 판별타당성 역시 충족되었다. 따라서, 더 이상의 항목 삭제는 검토하지 않았다.

〈그림 2〉 전체(628명) 대상 확인적 요인분석



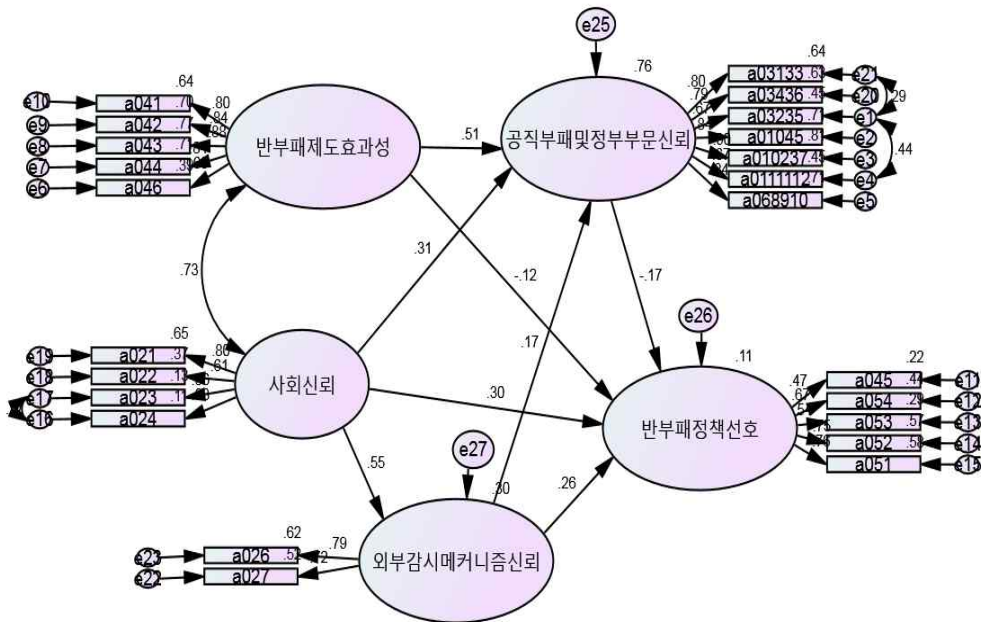
3. 경로분석

탐색적 요인분석 및 확인적 요인분석의 결과 값, 그리고 연구가설들을 반영할 때, 〈그림 3〉와 같은 인과모형 설정이 가능하다. 수정지수(MI)를 활용하여, 측정오차간의 공분산을 자유화한 결과, 증분적합지수인 TLI, CFI와 절대적합지수인 RMSEA, 간명적합지수 PGFI, PNFI 상으로 모델 적합성이 〈표 6〉과 같이 향상되었다.

〈표 6〉 공분산 연결을 통한 모형적합도 변화

	TLI	CFI	RMSEA	PGFI	PNFI
초기모형	.869	.886	.082	.687	.753
수정모형	.897	.911	.073	.696	.765
양호 기준	.9 이상	.9 이상	.08 이하	높을수록	높을수록
지수 성격	증분적합	증분적합	절대적합	간명적합	간명적합

〈그림 3〉 전체(628명) 대상 직접효과(표준화된 경로계수)



전체 응답자를 대상으로 삼을 경우, 유의한 총효과 경로는 7개, 유의한 직접효과 경로는 6개가 확인된다. 각 요인들 사이의 직접효과, 간접효과, 총효과는 〈표 7〉와 같다. 간접효과 .096은 사회신뢰→외부감시메커니즘 신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰 경로(1개 경로)에서만 발생(.551×.174)하여, 외부감시메커니즘 신뢰가 공직부패 및 정부부문 신뢰에 대해서는 매개효과를 보였다. 반면, 반부패정책 선호에 영향을 미치는 경로 가운데서는 매개변수를 통해 유의하게 간접효과를 보인 요인은 없었다.

〈표 7〉 전체 (628명) 대상 표준화된 효과

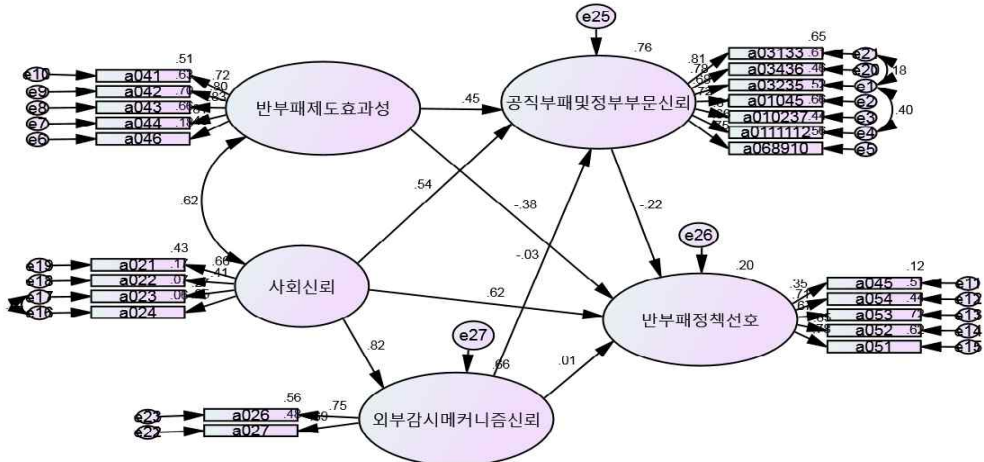
경로	직접효과	간접효과	총효과(전체)
사회신뢰→외부감시메커니즘 신뢰	.551**	.000	.551**
사회신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰	.311**	.096**	.407**
사회신뢰→반부패정책선호	.302**	.074	.375**
제도효과성→공직부패및정부부문 신뢰	.514**	.000	.514**
제도효과성→반부패정책 선호	-.117	-.087	-.204*
외부감시메커니즘 신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰	.174**	.000	.174**
외부감시메커니즘신뢰→반부패정책선호	.258**	-.029	.228*
공직부패 및 정부부문신뢰→반부패정책선호	-.169	.000	-.169

* .01<p<.05 ** .001<p<.01 *** p<.001

4. 일반인과 공직자간 경로 비교

일반인과 공직자간 경로상의 공통점과 차이점을 찾기 위하여 각각 유의한 경로와 경로계수를 찾았다. 먼저, 일반인의 경우, 직접효과와 표준화된 경로계수는 〈그림 4〉의 수치와 같다. 각 경로별로 총효과, 직접효과, 간접효과를 표준화된 경로계수로 나타내면 〈표 8〉가 같다. 총효과를 기준으로 유의한 경로는 5개이고, 매개변수를 통해 유의하게 간접효과를 보인 경로가 없는 점이 특징이다. 사회신뢰나 반부패제도 효과성 요인은 정책선호에 유의한 직접효과를 내지 못하였으나, 유의하지 않은 간접효과가 작용하여 유의한 총효과를 냈다. 외부감시 메커니즘에 대한 신뢰 요인이 반부패정책선호에 미약한 양의 직접효과를 냈으나, 유의하지 않았다.

〈그림 4〉 일반인(299명) 대상 직접효과(표준화된 경로계수)



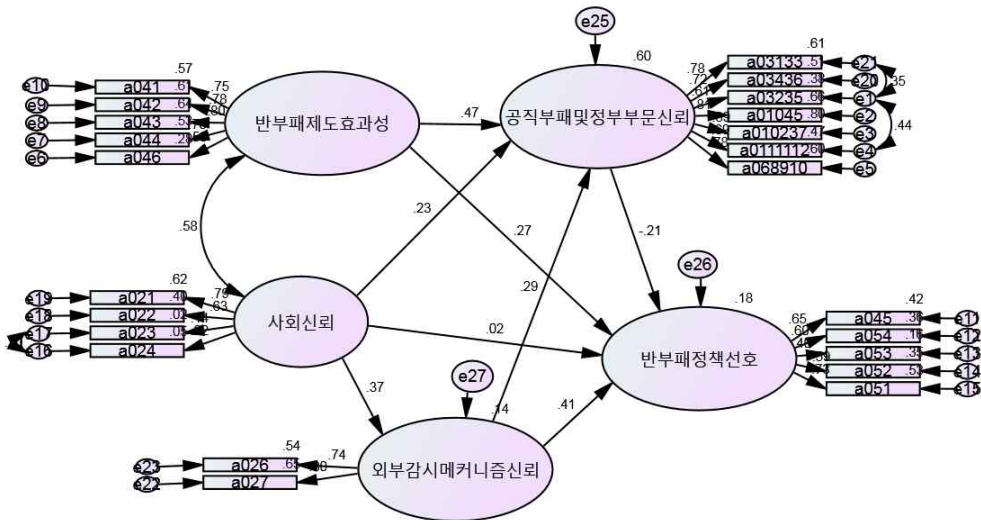
〈표 8〉 일반인(299명) 대상 표준화된 효과

경로	직접효과	간접효과	총효과(일반인)
사회신뢰→외부감시메커니즘 신뢰	.815**	.000	.815**
사회신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰	.536**	-.022	.514**
사회신뢰→반부패정책선호	.619	-.104	.516**
제도효과성→공직부패및정부부문 신뢰	.455**	.000	.455**
제도효과성→반부패정책 선호	-.380	-.098	-.478**
외부감시메커니즘 신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰	-.027	.000	-.027
외부감시메커니즘신뢰→반부패정책선호	.008	.006	.014
공직부패 및 정부부문신뢰→반부패정책선호	-.215	.000	-.215

* .01<p<.05 ** .001<p<.01 *** p<.001

반면에, 공직자의 경우, 직접효과의 표준화된 경로계수는 〈그림 5〉와 같이 나타나며, 각 경로별 효과는 〈표 9〉와 같다. 사회신뢰는 반부패정책선호에 양의 효과를 냈으나, 유의하지 않은 수준이었다. 외부감시 메커니즘 신뢰는 반부패정책선호에 유의한 양의 효과를 냈다. 공직자들 스스로도 반부패 정책에 있어서 외부감시 기구의 역할을 긍정적으로 평가하고 있다. 유의한 간접효과.109)는 사회신뢰 → 외부감시 메커니즘 신뢰 → 공직부패 및 정부부문 신뢰(1개) 경로에서 발생(.374×.291)하였다. 외부감시 메커니즘 신뢰 요인은 반부패정책선호 경로에서는 매개효과를 내지 못하지만, 공직부패 및 정부부문 요인에 대해서는 매개변수 역할을 하였다.

〈그림 5〉 공직자(329명) 대상 직접효과(표준화된 경로계수)



〈표 9〉 공직자(329명) 대상 표준화된 효과

경로	직접효과	간접효과	총효과(공직자)
사회신뢰→외부감시메커니즘 신뢰	.374**	.000	.374**
사회신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰	.229**	.109**	.338**
사회신뢰→반부패정책선호	.020	.083	.102
제도효과성→공직부패및정부부문 신뢰	.474**	.000	.474**
제도효과성→반부패정책 선호	.271*	-.098	.173
외부감시메커니즘 신뢰→공직부패 및 정부부문신뢰	.291**	.000	.291**
외부감시메커니즘신뢰→반부패정책선호	.408**	-.060	.348**
공직부패 및 정부부문신뢰→반부패정책선호	-.206	.000	-.206

* .01<p<.05 ** .001<p<.01 *** p<.001

V. 결론 및 정책적 함의

1. 가설 검증

이상의 분석결과, 연구가설은 〈표 10〉과 같이 두 집단으로 나누어 채택 여부를 판단할 수 있다. 먼저, 검정결과는 가설에서 많이 벗어 나서 해석에 어려움을 겪었다. 그리하여 설득력 있고 일관되게 적용할 수 있는 새로운 해석 기준이 필요하였는 바, 기업고객 만족에 관한 SERVQUAL 모형(Parasuraman et al., 1985)의 expected service와 perceived service 개념과 R. Oliver(1980)의 기대 불일치 이론에 주목하였다.

이 개념들을 응용하여 청렴도 기대(expectation)와 청렴도 인식(perception)이라는 두 개념을 설정하였으며, SERVQUAL 모형과 같이 두 개념간의 격차를 해석도구로 활용하였다. 이 격차는 기대와 인식간의 차이로서, 고객만족 모형에서는 기대 불일치 개념에 해당하겠으나, 반부패 정책의 경우, 응답자가 체감하는 청렴도 수준에 대한 불만에 해당한다고 할 수 있다(Orran, 1997).⁸⁾ 이러한 불만 내지 기대 불일치는 고객만족 모형의 경우, 다양한 형태의 불평행동으로 나타날 것(박상준 외, 2003; 이은영 외, 2017)이나, 반부

8) G. Orran(1997)은 정부에 대한 국민의 만족은 '기대와 실체가 일치했을 때' 일어나며, 만족이 줄어드는 것은 정부가 일을 잘못했다고 인식되거나 기대감이 올라간 경우에 발생한다고 했다. 정부에 대한 만족은 국민의 인식과 정부에 대한 기대, 두 가지 요소에 의해 좌우된다고 했다. 만족 = 인식/기대라는 공식을 제시했다. 같은 책에서, J. Mansbridge(1997)도 정부에 대한 만족은 성과와 직결되는 것이 아니라, 성과가 기대감을 충족하는 비율이 어느 정도인지에 달려 있다고 하며, 정부에 대한 기대가 높아지면 만족도가 떨어진다고 주장하였다.

패 정책의 경우에는 정책선호, 즉, 정책요구 및 지지의 증가 형태로 표출될 것이라는 추론이 가능하다. 이러한 추론의 대우(對偶)로, 정책선호의 증가가 없다면, 불만 내지 기대 불일치도 늘지 않았다고 할 수 있다.

〈표 10〉 가설 검증 결과

가설	가설 내용	채택여부	
		일반인	공직자
1-1	사회신뢰는 외부감시 메커니즘 신뢰에 양의 방향으로 영향을 미친다.	○	○
1-2	사회신뢰는 공직부패 인식에 음의 방향(공직 청렴성 인식에 양의 방향)으로 영향을 미친다.	○	○
1-3	사회신뢰는 정부부문 신뢰에 양의 방향으로 영향을 미친다.	○	○
1-4	사회신뢰는 반부패정책 선호에 음의 방향으로 영향을 미친다.	X(양)	X(무)
1-5	사회신뢰와 반부패제도 효과성 인식 간에는 양의 상관관계가 있다.	○	○
2-1	외부감시 메커니즘에 대한 신뢰는 공직부패 인식에 양의 방향으로(청렴성 인식에 음의 방향으로) 영향을 미친다.	X(무)	X(음)
2-2	외부감시 메커니즘에 대한 신뢰는 반부패 정책 선호에 양의 방향으로 영향을 미친다.	X(무)	○
3-1	반부패제도 효과성 인식은 공직부패 인식에 음의 방향으로(청렴성 인식에 양의 방향으로) 영향을 미친다.	○	○
3-2	반부패제도 효과성 인식은 반부패 정책선호에 음의 방향으로 영향을 미친다.	○	X(무)
4-1	공직부패 인식은 정부부문 신뢰에 음의 방향으로 영향을 미친다.	○	○
4-2	공직부패 인식은 반부패 정책선호에 양의 방향으로 영향을 미친다.	X(무)	X(무)
5	정부부문 신뢰는 반부패 정책 선호에 음의 방향으로 영향을 미친다.	X(무)	X(무)

○ X(양): 양의 방향으로 영향을 미쳐, 가설을 기각함
 X(무): 유의한 영향을 미치지 못하여, 가설을 기각함
 X(음): 음의 방향으로 영향을 미쳐, 가설을 기각함

첫째, 사회신뢰는 본 연구에서 내생변수로 설정한 외부감시 메커니즘 신뢰, 공직부패 인식, 정부부문 신뢰 요인에 대하여 가설로 설정한 방향으로 유의한 영향을 미쳤다(가설 1-1~3 채택). 사회신뢰는 공동체 구성원들이 서로 협력하여 활동을 원활하게 하는 윤활제이자 공동체 자산 역할을 한다는 사회자본론자들의 주장이 지지된다.

그러나, 사회신뢰가 반부패 정책 선호에 있어서 미치는 영향에 있어서는, 집단간 차이를 보였다. 일반인은 사회신뢰가 높을수록, 사회신뢰의 청렴도 인식 제고 효과를 감안하여 반부패 정책에 중요성을 덜 부여할 것이라는 가설을 세웠으나, 더 부여하고 있었다. 이는 사회신뢰가 높은 사람일수록 공직사회의 청렴도 인식 수준을 높게 인식하기는 하나, 여전히 기대수준에 못 미친다고 보고, 부패를 제거하려는 욕구가 사회신뢰가 낮은

사람에 비해 더 높기 때문인 것으로 보인다. 반면에, 사회신뢰가 높고 따라서 청렴도를 높게 인식하는 공직자의 경우나, 사회신뢰와 청렴도를 낮게 인식하는 공직자의 경우나 비슷한 수준의 부패제거 욕구를 갖고 있었다(가설 1-4 기각). 공직자의 경우 청렴도 인식 수준이 부패제거 욕구, 즉 반부패정책 선호로 연결되지 못하는 현상은 곧 청렴도 기대와 인식 간의 격차를 별로 체감하지 못하는 데 기인한다고 할 수 있다.

또한, 사회신뢰와 반부패 제도 효과성 인식이라는 두 개의 외생변수는 서로 영향을 주고 받는 관계라는 가설은 서로 높은 상관계수(.58~.62)를 보이며 지지되었다(가설 1-5 채택).

둘째, 일반인은 자신의 외부감시 메커니즘에 대한 신뢰 수준과 관계없이, 공직부패의 심각성을 인식하고 반부패 정책에 대한 중요성을 부여했다(가설 2-1, 2-2 기각). 일반인이 부패 심각성을 인식하는데 있어서, 언론이나 시민단체의 비리 폭로나 환경감시 등의 역할이 별로 영향을 미치지 못했다는 의미다. 이에 따라, 반부패 정책에 대한 중요성 부여에도 영향을 미치지 못했다고 할 수 있다. 반면, 공직자는 외부감시 메커니즘에 대한 신뢰가 높을수록, 공직은 청렴하다는 믿음이 강하며(가설 2-1 기각), 반부패 정책을 더욱 중시하고 있었다(가설 2-2 채택). 공직자는 비리 폭로 등을 통하여 부패 심각성이 각인된 효과보다는, 실질적으로 부패를 감소시킨 효과가 더 큰 것으로 인식한다는 의미다. 이는 외부감시기구의 역할을 높게 평가하는 공직자일수록 과거 외부감시 기구의 활약을 긍정적으로 평가하고 있으며, 외부기구를 활용할 경우 앞으로도 공직 부패 수준을 낮출 수 있다는 인식이 강함을 보여준다.

셋째, 일반인이든 공직자든, 반부패제도의 효과성을 높게 인식할수록, 공직자는 청렴한 편이라는 생각이 강했다(가설 3-1 채택). 그러나 반부패 정책의 중요성을 인식하는데 있어서는 달랐다. 현행 반부패 제도가 효과적이라고 믿는 일반인들은, 효과성을 불신하는 일반인들에 비해 반부패 정책에 대한 중요성 부여를 확실하게(-.478) 낮추었다. 반면, 공직자는 반부패 제도들이 효과를 내고 있다고 인식하는 경우라도, 제도 효과를 불신하는 공직자에 비해 정책 선호를 낮추지 않았다(가설 3-2 부분채택). 실제 제도 속에서 규율을 받고 있는 공직자들은 일반인에 비해 제도에 더 둔감한 모습을 보이고 있다. 공직자를 대상으로 하는 반부패 정책으로는, 제도론적 접근보다는 행태론적 접근이 더 유효할 것이라고 해석할 수 있다.

넷째, 탐색적 요인분석 결과, 응답자들은 공통적으로 공직부패에 대한 심각성 인식과 정부부문에 대한 신뢰를 동일시하며, 서로 불가분의 관계라고 인식하는 것으로 나타났다(가설 4-1 채택). 이번 조사가 단 1회의 무기명 설문으로 진행되었기 때문에, 이른 바

Hawthorne 효과가 작용하여 이같은 결과가 나왔다고 할 수는 없다. 따라서, 아직 우리 현실에서는 정부부문 신뢰에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이 공직부패라는 주장이 지지되며, 정부신뢰의 원천에 관하여, 제도적 성과이론보다는 문화이론이 더 부합하게 된다

다섯째, 일반인, 공직자 공통적으로, 반부패 정책에 대한 선호 수준에 있어, 공직부패 인식이나 정부부문 신뢰 수준의 영향을 받지 않는 것은 당초 예상에서 크게 벗어난 결과였다(가설 4-2, 5 기각). 공직 부패를 더욱 심각하다고 느끼는 사람이라고 해서 청렴도 제고를 겨냥한 정책의 중요성을 더 높게 부여하지 않았다. 또, 정부부문에 대한 신뢰가 다른 사람들보다 더 높다고 해서 반부패 정책 중요성을 낮게 인식하지도 않았다. 이러한 사실로부터 일반인이든 공직자든 공히 체감하는 공직 부패 상황(청렴도 인식수준)이 기대수준에 근접해 있어서 정책선호로 연결되지 못함을 확인할 수 있다.

아울러, 부패 심각성 요인은 부패에 대한 보편성 개념으로 인식되므로, 쓰레기통 모형이나 정책의 창 모형에서 정책과정상의 주요 요인의 하나로 삼는 문제(흐름)이 되기 어려움을 시사한다. 부패의 심각성이나 보편성 인식의 개념에 기대 요인을 추가하여 기대와 인식간의 격차, 즉 불만 또는 기대 불일치의 크기를 문제(흐름)으로 개념화하여야 위 이론모형들의 설명력이 더욱 높아질 것이다.

2. 정책적 시사점

이상과 같이, 이 연구의 중심 가설이 반영된 사회신뢰→부패 심각성(공직 청렴성) 인식→ 정부부문 신뢰→ 반부패 정책선호간의 인과관계 경로가 제대로 성립하지 않음을 확인할 수 있다. 또한, 사회신뢰→ 외부감시기관 신뢰 → 반부패 정책선호의 경로나, 반부패제도 → 반부패 정책선호의 경로 역시도 신분에 따라 성립하는 구간이 있고, 성립하지 않은 구간도 있다. 여러 선행연구들을 종합하고, 경험적 직관까지 동원하여 논리적 경로를 설정하였으나, 실제 검증 결과 예상에서 많이 벗어났다.

이런 결과는 정책적으로 몇 가지 시사점을 남긴다. 첫째, 청렴도 인식수준이 낮더라도 기대수준 또한 낮다면, 정책선호로 나타나는 정책 추진 에너지가 감퇴하여 청렴도는 현 수준에서 고착화될 우려가 높다. 청렴도를 낮게(부패도를 높게) 인식하는 점보다 더 심각한 문제는 청렴도에 대한 기대수준과 인식수준간의 차이가 작다는 점이다. 이런 문제는 공직자에게서 더욱 심하지만, 일반인이든 공직자든 공통적으로 나타나고 있다. 부패의 경로의존성을 탈피하기 위해서는 무엇보다도 기대수준이 인식수준보다 상당한 격차를 보이며 높아지도록 해야 한다. 이 격차를 위해서 인식수준을 낮출 수는 없으므로, 청

렴도 기대수준을 북유럽 등 청렴도 선진국 수준으로 높이는 방법을 택해야 한다. 청렴도 눈높이를 높이는 목적의 교육은 기대와 인식간의 격차를 별로 의식하지 못하는 공직자를 우선적인 대상으로 삼아야 하지만, 일반인 역시 격차가 크지 않기 때문에 대상에 포함되어야 함을 시사한다.

둘째, 정부부문에 있어 부패와 신뢰를 동일시하는 단계에 머물러 있는 점도 문제다. 정부신뢰를 높이는 동기요인과 정부불신을 낮추는 위생요인은 서로 독립적으로 결정된다는 이론(서인석·박형준, 2012)을 감안할 때, 위생요인 역할에 그쳐야 할 공직부패 문제가 동기요인으로 인식되어서는 성과관리 측면에서 바람직하지 못하다. 공직부패 인식도를 낮추는 과제는 공공부문이 제도적 성과를 기준으로 평가받는 단계로 상승하기 위해서도 중요하다.

셋째, 반부패 정책에 대한 일반인과 공직자간의 인식 차를 줄여야 한다. 부패 척결은 일상적인 공무 수행 과정에서 당연시해 온 관행을 일반인의 눈높이에 맞추어 고쳐 가야 하는 과제임에도, 두 집단은 각기 다른 시각을 견지하고 있다. 두 집단 간의 인식상 차이는 독립표본 t검정과 카이제곱 검정 결과 극명하게 드러났다. 인식 차를 줄이는 작업이 반부패 정책의 첫 발이다. 더구나 국제투명성기구의 부패인식지수는 일반인을 대상으로 한 인식 조사를 통해서 산출된다. 부패인식지수를 높이기 위해서도, 공직자의 인식을 일반인에 근접시키려는 노력은 중요하다.

넷째, 공직자들의 반부패 정책 선호에 영향을 미칠 수 있는 요인으로서, 외부감시 메커니즘의 역할(표준화된 경로계수 .348) 밖에는 없는 것도 문제다. 경로계수를 볼 때, 일반인의 반부패 정책 선호도에는 사회신뢰의 영향(.516)이 가장 컸으나, 제도 효과성 인식요인의 영향(-.478)도 이에 근접할 정도로 컸다. 그러나, 공직자의 정책 선호도에는 이 두 요인이 모두 유의하지 않았다. 공직자에게 부패척결은 너무나 익숙하고 오래된 과제로 굳어져, 적발과 처벌 중심의 제도론적 접근으로는 별 효과를 기대할 수 없음을 뜻한다. 반부패 정책 선호도를 높여 정책의 창이 지속적으로 열린 상태를 유지하기 위해서는, 공직자를 대상으로 언론 및 시민단체로부터의 문제 제기가 꾸준히 지속되어 행태적 변화 압력을 높일 필요가 있다. 특히, 공직자는 외부감시기구에 민감한 반응을 보인 점을 감안할 때, 민관 협력적 거버넌스를 강화하여 반부패 시책을 펼칠 필요가 있다.

다섯째, 언론이나 시민단체 입장에서는 국민으로부터 제4부나 제5부라는 별칭에 합당한 수준으로 공직부패 문제에 대하여 적극적인 역할을 하고 있는지 돌아 볼 필요가 있다. 외부 감시 메커니즘에 대한 역할을 어떻게 인지하느냐는 공직자에게 못지않게 일반인에게도 중요함에도 불구하고, 일반인들은 언론이나 시민단체의 역할에 대한 인식이

났다. 특히, 시민단체에 대하여 지적되어 온 내부적 민주성과 책임성, 대표성 부족 등의 문제들을 보완하여, 일반인들의 기대에 합당한 모습을 보일 필요가 있다(정정길 외, 2010).

끝으로, 기술통계에서 보듯이, 일반인이든 공직자든 간에, 정책 수단 가운데 ‘처벌 강화’에 대한 선호가 매우 높다. E. Vedung(1998)의 정책수단 중에서 당근(carrots)과 설교(sermons)에 해당하는 청렴가치 제고나 투명성 강화 등의 수단보다는, 채찍(sticks)을 압도적으로 선호하고 있다. 이러한 선호가 정책수단 선택에 반영될 경우, 가칭 고위공직자 비리수사처 등과 같은 채찍성 제도 신설이 이어질 것이고, 신설된 청탁금지법의 해석에 있어서도 엄격한 기준 적용과 확대해석이 지속될 것으로 보인다. 그러나 현행 적발과 처벌 강화 정책을 통해서만 부패인식 수준을 낮출(청렴도 인식수준을 높일) 수는 있어도 청렴도 기대수준을 높일 수는 없다. 결과적으로 기대수준과 인식수준간의 격차를 늘릴 수 있을지는 의문이고, 일반인과 공직자간의 인식 차를 줄일 수 있을지도 불확실이다. 오히려 특정 전략 일변도의 정책수단을 사용하게 됨으로써 부패통제에 성공을 거두기 힘들고(McCusker, 2006), 범법자 양산, 대민업무 기피 등 사회적 비용을 양산할 우려가 있다. 제도적으로 청렴 유인을 늘리거나 본 연구가 시사하는 바와 같이, 청렴도 기대수준을 대폭 높이는 방향으로 공직 윤리교육을 강화하는 등 정책수단간 조화를 이루는 정책으로 전환이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 강재상·최준호·임성범. (2008). “공공조직 부패통제 전략에 관한 연구: 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 17(1).
- 강정석·고재권. (2015). “정부부문 부패실태에 관한 연구.” KIPA 연구보고서. 한국행정연구원.
- 금현섭·백승주. (2010). “정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지.” 「행정논총」, 48(4). 201-228.
- 김계수 (2013). 「구조방정식 모형분석」, 한나래 아카데미.
- 김동윤·이강형. (2012). “미디어와 사회자본의 관계.” 「언론과학연구」, 12(2). 78-112.
- 김병섭. (1999). “부패통제 방법의 변천과 방향.” 한국행정학회 비정기학술발표논문집
- 김왕식 (2008). “부패-신뢰 상관관계의 정책적 함의: 연립방정식 모형을 이용한 분석.” 「한국행정연구」, 17(1).
- 김태룡 외(2009), 「새 한국정부론」, 대영문화사.
- 김태준 외, (2009). 한국의 사회적 자본 실태분석 연구, 한국교육개발원 연구보고 RR 2009-18

- 남궁근. (2012), 「정책학」, 제2판, 법문사
- 민병익·이상범. (2008). “반부패 정책효과에의 영향요인.” 「지방정부연구」, 12(3).
- 박광주. (2006). 「한국정치: 전개와 전망」, 도서출판 한울.
- 박상준·김현철. (2003). “고객만족모형의 기대 딜레마: 확산과 기대불일치의 통합모형.” 「한국경영과학회지」, 28(2).
- 박순애. (2006). “정부에 대한 이해와 정부신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로.” 「한국행정학보」, 40(2), 73-97
- 박정훈. (2008). “정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로.” 「행정논총」, 46(1).
- 박중훈·최유성. (2009). “부패방지정책 및 활동의 효과성 평가: 예방적 차원을 중심으로.” KIPA 연구보고서 2009-13. 한국행정연구원.
- 박통희.(2009). “사회적 자본과 정부신뢰.” 은재호·이광희(편저), 「국가거버넌스 연구」, 법문사
- 박통희. (2010). “대인신뢰에 대한 가치관과 단체참여의 영향.” 「한국행정학보」, 44(1).
- 박희봉 외(2003), “조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직성과 관리에 대한 효과”, 「한국행정연구」, 12(1)
- 박희봉·김동현(2014). “스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교.” 「한국행정연구」, 23(2).
- 서인석·박형준(2012). “거래비용 관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계.” 「한국정책학회보」, 21(3).
- 우종필. (2012). 「구조방정식 모델 개념과 이해」, 한나래아카데미.
- 오숙영.(2012). “구조방정식과 다중집단 구조방정식을 활용한 정서지능의 효과성 연구.” 「한국교육학연구」, 18(1).
- 이달근. (2008). “신뢰받는 정부.” 최병선·최종원, 국가운영시스템, 나남.
- 이상수. (2006). “거버넌스 시대의 정부신뢰 체계 구축과 부패방지 연구.” 「한국유럽행정학회보」, 3(1).
- 이숙중. (2006). “정부신뢰와 거버넌스.” 「국정관리연구」, 1(1).
- 이숙중 외(2008). “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로.” 「한국행정학보」, 42(1).
- 이은영·박찬수. (2017). “고객만족의 2차원: 만족과 불만족이 재구매 의도에 미치는 영향 및 조절 초점의 조절 역할.” 「고객만족경영연구」, 19(3).
- 이정주·이선중. (2012). “반부패 청렴정책의 효과분석: 서울시 청렴시책 평가를 중심으로.” 「한국행정학보」. 46(3). 121-146.
- 임성근.(2014). “공직윤리제도가 공직자의 비리예방에 미치는 효과성 연구.” 한국행정연구원 연구보고서.
- 임성근·이건.(2015). “우리나라 공직윤리 및 공직윤리 제도에 관한 공무원과 국민인식 비교연구.” 「한국인사행정학회보」, 14(4).
- 장진희. (2012), “사회자본이 부패에 미치는 영향에 대한 국제비교.” 서울시립대학교 행정학박사학

위 논문.

- 전오진·남상화. (2009). “공직사회의 사회자본이 부패에 미치는 영향: 지방공무원의 인식을 중심으로.” 「한국정책과학학회보」, 13(3).
- 정정길 외(2010). 「정책학원론」, 대명출판사
- 제갈돈. (2013). “지방정부 공공서비스에 대한 시민들의 기대, 성과 및 만족도의 관계.” 「한국행정학보」, 47(1).
- 최무현. (2015). “확장된 퇴직관리 관점에서 퇴직공직자 재취업 문제에 관한 정책방안 연구.” 「정부학연구」 21(2)
- 최순영·최진욱. (2007). 「부패행위에 대한 제도적 통제」, 한국형사정책연구원 연구총서, 07-08-02.
- 한국개발원. (2006), “사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구.” KDI 국제정책대학원
- 한준. (2006). “사회적 자본과 가버넌스.” 「국정관리연구」. 1(1), 83-102.
- 황아란·서복경. (2012). “고령사회정책에 대한 만족도 및 영향요인 분석.” 「한국행정논집」, 24(2).
- Ajzen, Icek. (1991), “The Theory of Planned Behavior.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50, 179-211
- Brehm, John & Wendy Rahn. (1997). “Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital.” *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, 999-1023.
- Carnevale, David G. (1995). *Trustworthy Gov't: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Catterberg, G & Alejandro Moreno. (2006). “The Individual Bases of Political trust: Trends in New and Established Democracies.” *International Journal of Public Opinion Research* Vol. 18 No. 1.
- Citrin, J. (1974). “Comment: The Political Relevance of Trust in Government.” *American Political Science Review*, 68.
- Cohen D., James G. March and Johan P. Olsen. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- Cooper, Terry. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. Jossey-Bass.
- Easton, David.(1966). “Categories for the System Analysis of Politics.” in D. Easton (ed.), *Varieties of Political Theory*, Prentice Hall Inc., Eaglewood Cliffs: N. J.
- Erikson, R. et al. (2002). *The Macro Polity*. Cambridge. Cambridge.
- Harris, Donna. (2007). “Bonding Social Capital and Corruption: A Cross-National Empirical Analysis.” *Environmental Economy and Policy Research*, University of Cambridge.
- Hetherington, M & S. Globetti. (2002). “Political trust and racial policy preference.” *American Journal of Political Science*. 46(2): 253-275

- Hetherington, M. (2005). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*, Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Scott, Foreman and Company, Glenview, Illinois, London, England.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- La Porta, R, F et al. (1997). "The Trust in Large Organizations." *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 137(2). 333-338.
- Linder, Stephen H. & B. Guy Peters. (1989). "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1, pp. 35-58.
- Mayer, Roger C., James H. Davis, F. David Schoorman. (1995). "An Integrative Model of Organizational Trust." *Academy of Management Review* Vol. 20, No. 3. 709-734
- Mansbridge, Jane J. (1997). "Social and Cultural Causes of Dissatisfaction with U.S. Government." In J. S. Nye (ed.), *Why People Don't Trust Government*. MA: Harvard University Press.
- Miller, A. H. (1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review*, Vol. 68, Issue 3.
- Mishler, William & Richard Rose. (2001). "What are the origins of political trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies." *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 1. 30-62
- Newton, Kenneth. (1997). "Social Capital and Democracy." *American Behavioral Scientist* 40(5) March/April.
- Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis." *The American Political Science Review*. Vol.61, No.2.
- Nye, J. S. et al (eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government*. MA: Harvard University Press.
- Oliver, Richard L. (1980). "A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions." *Journal of Marketing Research*, 42(4).
- Orren, Gary. (1997). "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government." In J. S. Nye (ed.), *Why People Don't Trust Government*. MA: Harvard University Press.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1985). "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research." *Journal of Marketing*, 49(4).
- Pharr, Susan J. (2002). "Political Trust and Corruption in Japan." in Heidenheimer & Johnston. (eds). *Political Corruption*, Transaction Publishers: New Brunswick, NJ.
- Pope, Jeremy (1999), "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector." in Stapenhurst, R. et al.(1999). *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National*

- Integrity.
- Putnam, Robert D. (1993a). *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*. N. J.: Princeton: Princeton University Press; 안청시 외(역), 「사회적 자본과 민주주의」, 박영사. 2000.
- Putnam, Robert D. (1993b). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect* 13(4). 35-42.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*. New York: Simon and Schuster
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. (2001). "Social Capital in the Social Democratic Welfare State." *Politics and Society*, Vol. 29, No. 2.
- Roudolph, Thomas J. & Jillian Evans. (2005). "Political Trust, Ideology, and Public Support For Government Spending." *American Journal of Political Science*, Vol. 49. No. 3. 660-671.
- Rudolph, Thomas. J. (2009). "Political Trust, Ideology, and Public Support for Tax Cuts." *Public Opinion Quarterly* 73(1).
- Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government: A guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Sears, D. O. & Jack Citrin. (1982). *Tax revolt: something for nothing in California*. Harvard University Press. Cambridge.
- Stapenhurst, F. & Petter Langseth. (1997). "The role of the public administration in fighting corruption." *International Journal of Public Sector Management* Vol. 10, No. 5, 311-330.
- Uslaner. (2000). "Producing and Consuming Trust." *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4.
- Uslaner. (2004). "Trust and Corruption." the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Vedung, Evert. (1998). "Policy Instruments: typologies and theories." In Bemelmans-Videc et al.(eds.), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Transaction Publishers: New Brunswick & London.
- Warren, Mark E. (2006). "Political Corruption as Duplicitous Exclusion." *PS: Political Science and Politics*. 37(4)
- Yamagishi, T & M. Yamagishi. (1994). "Trust and Commitment in the United States and Japan." *Motivation and Emotion*, Vol. 18, No. 2.

ABSTRACT

A Study of the Factors of Anti-corruption Policy Preference: A Focus on a Comparison of Citizen and Public Official Preferences

Kihong So

The purpose of this study is to find structural relations in the conceptual causality path from both social trust and effectiveness recognition for anti-corruption systems to anti-corruption policy preferences. It also analyzed the similarities and differences between the structural relations of citizens and public officials.

Their policy preferences are commonly determined irrespective of the level of perception of bureaucratic corruption or distrust in the public sector. This is because of the gap between the expected and perceived integrity of the public sector is too small to affect their preferences. The two groups commonly identify the level of their trust in government with that of public officials' integrity. That will keep citizens from evaluating the public sector with institutional performance instead of with ethical standards. Citizen anti-corruption policy preferences are not meaningfully influenced by their level of trust in the main actors in non-governmental sectors of mass media and non-government organizations. While public officials preferences are influenced only by the level of trust in mass media and NGOs. Citizen anti-corruption policy preferences are influenced by their level of social trust and by that of recognition of effectiveness of anti-corruption systems.

This study suggests it is most important to widen their gap between the expected integrity and the perceived integrity in order to increase anti-corruption policy preferences to generate policy energy for raising Korea's level of integrity to that of advanced countries. It can be through education for both groups to enhance their level of expected integrity.

To do so, it is more effective to increase the pressure from mass media and non-government organizations and to restrain public officials' path-dependent behaviors by establishing private-public collaborative governance, instead of by strengthening institutional detection and punishment systems.

【Keywords: social trust, bureaucratic corruption, anti-corruption policy preferences, expected integrity, perceived integrity】