

기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형 설계*

A Study on Developing a Model for Analysing Bribery Prevention Policy Using Expectancy Theory

정 홍 상(Jeong, Hong-Sang)**·이종한(Lee, Jong-Han)***

ABSTRACT

There is no question that it is necessary to examine the relevance of government efforts to prevent the civil service bribery scandal. Yet it is far to seek an analytical model for investigating government efforts in this regard. Applying expectancy theory which is one of the most representative motivation theory, this study suggests a model for analysing the current government efforts to prevent public officials from accepting bribes.

Key words: Bribery, Expectancy Theory, Policy Analysis Model.

I. 서론

국제투명성기구가 발표한 2011년도 국가별 부패인식지수에 따르면 우리나라는 10점 만점에 5.4점으로 조사 대상 184개국 중 43위에 그친 것으로 나타났다. 이는 2010년도에 비해 4단계 하락한 것으로 OECD 34개국 중 27위에 해당하는 것이며, 아시아 주요국인 싱가포르(9.2점, 5위), 홍콩(8.4점, 12위), 일본(8점, 14위), 대만(6.1점, 32위)보다 낮은 순위로서 2008년 5.6점을 기록한 이후 국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수는 해마다 그 점수가 하락 또는 정체상태를 보이고 있다(국민권익위원회, 2011). IMD(국제경영개발원), PERC(정치경제위험 자문공사), WEF(세계경제포럼)등 공신력 있는 국제기관과 국가분석전문가의 평가결과를 집계하여 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정한 국제투명성기구의 이와 같은 평가는 현재 우리나라의 공공부패가 심각한 정도이고 특히 공공부패의 대표적 형태인 공무원의 뇌물수수가 더 이상 방치할 수 없는 수준에 이르렀음을 방증하고 있다.

* 이 논문은 2012학년도 경북대학교 학술연구비에 의하여 연구된 것으로 한국행정연구원(2012.6) 보고서에서 제시한 모형을 학술논문으로 수정 발전시킨 것임.

** 경북대학교 행정학부 조교수(주저자)

*** 한국행정연구원 연구위원

공무원의 뇌물수수를 방지하는데 있어 정부조직의 정책적 노력이 필요하고 이의 적정성을 살펴보아야 한다는 것은 이론의 여지가 없다. 그러나 이와 관련한 정부 조직의 정책적 노력에 대한 적정성을 분석 평가하여 보다 나은 정책 대안을 도출시키는데 필요한 마땅한 정책 분석 도구를 찾기 힘들다. 공무원의 뇌물수수가 왜 발생하는 것인가? 공무원의 뇌물수수행위는 업무수행과 관련한 해당 공무원의 금전비리 행위이다. 이와 같은 행위에는 공무원의 인식 과정이 필연적으로 개재되어 있다. 뇌물수수 발생 원인에 대한 탐색은 뇌물수수와 관련한 공무원의 인식 과정이 어떠한가에 대한 고찰로부터 시작되어야 하며 이의 방지를 위한 정책적 노력의 평가는 이러한 인식과정에 영향을 미치는 영향 변수로서의 정책 변수가 실제 제대로 기능하고 있는가를 살펴봄을 전제해야 한다. 본 연구는 뇌물수수와 관련한 공무원의 인식과정을 기대이론의 관점에서 살펴보고 이와 같은 인식과정에 영향을 미치는 정책 변수들을 상정하여 정부기관의 뇌물수수 방지 노력에 대한 타당성을 체계적으로 분석 평가 할 수 있는 정책 분석 모형을 제시하고자 한다.

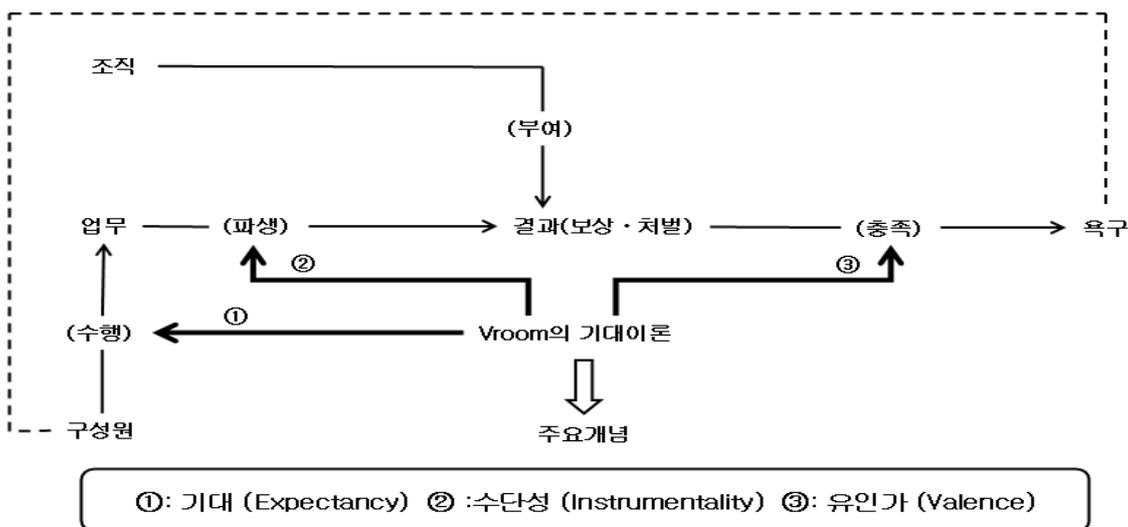
논의의 진행은 다음의 순서를 따른다. 첫째, 본 연구가 공무원의 뇌물수수 발생 메카니즘을 탐색하기 위한 이론으로 상정한 기대이론(Expectancy Theory)을 살펴본다. 기대이론은 경제학의 효용이론과 심리학의 인지이론을 기반으로 하여 조직 구성원이 효용 극대화와 관련하여 자신의 업무 수행을 특정 방향으로 결정함에 있어 그 결정과정에 개재되는 인식·판단과정이 구체적으로 어떠한가를 살펴본 대표적 동기화 이론이다. 본문에서는 기대이론의 창시자인 Vroom(1964)의 기대이론과 Vroom 이후 발전되어진 기대이론 중 대표적 기대이론으로 평가 받고 있는 Porter와 Lawler(1968)의 기대이론, 그리고 Campbell, Dunnett, Lawler, Weick(1970)의 기대이론을 살펴본다. 둘째, 살펴본 기존의 세 가지 기대이론에 바탕 하여 조직구성원의 업무수행을 파악할 수 있는 수정된 형태의 기대이론 모형을 제시한 다음, 제시한 모형에 기초할 때 업무수행과 관련하여 공무원의 뇌물 수수행위를 어떻게 이해 할 수 있는 지를 설명하고 기대이론의 관점에서 뇌물수수 방지 정책 분석과 관련하여 그 근거로 삼을 수 있는 개념적 분석틀을 설정한다. 셋째, 설정한 개념적 틀에 근거하여 뇌물수수 방지관련 정책을 분석하기 위한 모형을 제시하면서 뇌물수수에 대한 공무원의 인식과정에 영향을 미치는 정책 변수를 상정한 다음, 상정한 정책 변수에 대한 분석을 통해 공무원의 뇌물 수수 행태를 통제하기 위한 적정의 대안을 도출하는 과정에서 정책 분석가가 고려할 수 있는 사항들에 대한 구체적 내용을 적시한다. 마지막으로 본 연구가 제시한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형이 그 활용에 있어 가질 수 있는 함의를 세 가지 측면에서 약술한다.

II. 기대이론(Expectancy Theory)

1. Vroom의 기대이론

조직은 일의 집합체이다. 또한 조직은 사람의 집합체이다. 조직 내 사람 즉, 조직 구성원은 일을 한다. 조직 구성원이 조직에서 맡은 일을 업무라 한다. 조직에서 맡은 업무를 수행하는 조직 구성원은 일정의 욕구체계를 가지고 있고 구성원의 업무 수행성과에 따라 조직은 나름의 보상 또는 처벌을 부여한다. Vroom은 <그림 1>에서 나타내 보이는 바와 같이 특정 수준의 구성원 업무 수행과 관련하여 이른바 기대(Expectancy), 특정 수준의 업무 수행 성과와 이것이 파생시키는 나름의 결과와 관련하여서는 수단성(Instrumentality), 나름의 결과가 구성원이 가지고 있는 일정의 욕구를 충족시키는 정도와 관련하여서는 유인가(Valence)란 개념을 상정하고 있다.

<그림 1> Vroom 기대이론의 주요 개념



Vroom의 기대(Expectancy)는 일정의 노력을 기울이면 특정의 업무 성과를 가져올 수 있으리라는 가능성에 대한 해당 구성원의 주관적 확률과 관련된 믿음이다. 가능성에 대한 개인의 기대(Expectancy)는 0부터 +1까지의 값을 가지는데 0의 값은 특정의 성과가 일정의 노력 후에 나타날 가능성이 없다는 것이고 반면에 +1은 특정의 성과가 일정의 노력 후에 반드시 나타난다는 완전한 믿음을 의미한다(최창현·이창원, 2009).

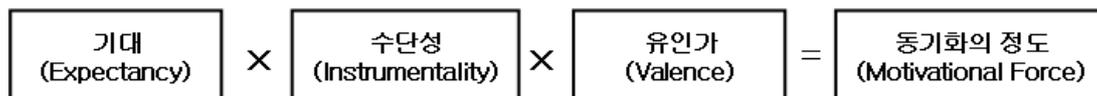
수단성(Instrumentality)은 특정 수준의 업무 성과가 조직이 부여하는 나름의 보상 또는 처벌에 관련되어 있다고 보는 개인의 기대를 의미한다. Vroom에 따르면 수단성(Instrumentality)은 -1에서부터 +1의 값을 가진다. 특정 수준의 업무 성과는 조직이 부여하는 나름의 보상 또는 처벌을 절대 발생 시키지 않는다고 구성원이 생각하면 수단

성(Instrumentality)의 값은 -1이다. 특정 수준의 업무 성과와 조직이 부여하는 나름의 보상 또는 처벌과 전연 관계가 없다고 구성원이 믿는다면 수단성(Instrumentality)의 값은 0이다. 특정 수준의 업무 성과가 조직의 부여하는 나름의 보상 또는 처벌과 반드시 관계가 있다고 구성원이 믿는다면 수단성(Instrumentality)의 값은 1이다 (최창현·이창원, 2009).

유인가(Valence)는 구성원 자신이 가지고 있는 일정의 욕구체계와 관련하여 조직이 부여하는 나름의 것들에 대해 그 구성원이 느끼는 선호의 정도를 의미한다. Vroom에 따르면 조직에 의해 부여되는 것들에 선호를 느끼게 되면 정(正)의 유인가(Valence)를 가지고, 무관심할 때는 0의 유인가(Valence), 싫어하면 부(負)의 유인가(Valence)를 갖는다. 유인가(Valence)는 -a에서 +a의 값을 가진다.

위에서 적시한 기대(Expectancy), 수단성(Instrumentality), 그리고 유인가(Valence)의 관계를 곱(x)의 관계로 설정하여 Vroom은 특정 수준의 업무 수행에 대한 구성원의 동기화 정도를 다음 그림과 같이 현시하고 있다.

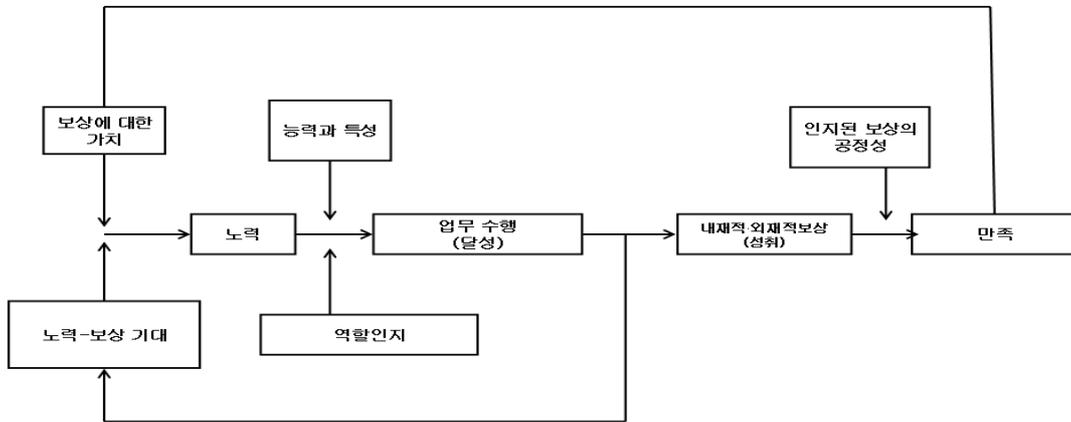
<그림 2> Vroom의 기대이론



2. Porter와 Lawler의 기대이론

Porter와 Lawler는 위의 <그림 1>에 기초할 때 특정 수준의 업무 성과에 대한 파생 결과에 처벌을 제외하고 조직에 의해 부여되는 이른바, 외재적 보상(Extrinsic Rewards)과 업무 성과 성취로 인한 성취감 등의 내재적 보상(Intrinsic Rewards)을 포함시킨다. 또한 Porter와 Lawler는 Vroom의 기대(Expectancy)와 수단성(Instrumentality)을 각각 노력-수행 기대(Effort-Performance Expectancy)와 수행-보상 기대(Performance-Reward Expectancy)로 다시 표현하여 노력-수행 기대와 수행-보상 기대의 곱(x)을 노력-보상 기대(Effort-Reward Expectancy)로 개념화 시킨다. 한편 Porter와 Lawler는 Vroom의 유인가(Valence)를 보상의 가치(Value of Reward)로 표현하면서 Vroom이 상정하지 않았던 구성원의 능력과 특성(Ability and Trait), 역할인지(Role Perception), 인지된 보상의 공정성(Perceived Equitable Rewards), 만족(Satisfaction)등의 개념을 추가하여 다음 그림과 같은 기대이론 모형을 제시하고 있다.

<그림 3> Porter와 Lawler의 기대이론



Porter와 Lawler가 제시하는 기대이론에 따르면 특정 수준의 업무 성과 달성을 위한 조직 구성원의 노력은 그 구성원에게 부여될 수 있는 보상의 가치에 대한 구성원의 판단과 노력을 하면 보상이 있을 것이라는 기대감에 의해 결정된다. 또한 그 구성원의 노력의 결과 완수되는 되는 특정의 업무 성과는 그 구성원의 능력, 특성, 역할인지의 수준에 의해서도 영향을 받는다. 업무성과가 있으면 보상이 따르는데, 보상에겐 성취감등의 내재적 보상과 봉급이나 승진 등의 외재적 보상이 있다. 이렇게 보상을 받은 조직 구성원은 보상의 공정성에 대해 가지고 있는 나름의 생각과 비교하여 실제 받은 보상이 만족스럽다고 생각하면 만족하게 된다. 이러한 과정을 통해 결정된 보상에 대한 만족도는 앞으로의 동기 유발과정에서 다시 그러한 보상의 가치에 대한 구성원의 판단에 영향을 주고, 노력의 결과 얻은 특정의 업무성과와 보상과의 실제 연계에 대한 경험은 앞으로 노력하면 보상이 있을 것이라는 기대감에 영향을 주면서 동기 유발이 전체적으로 다시 반복되는 과정을 거친다고 Porter와 Lawler는 주장한다(최창현·이창원, 2009)¹⁾.

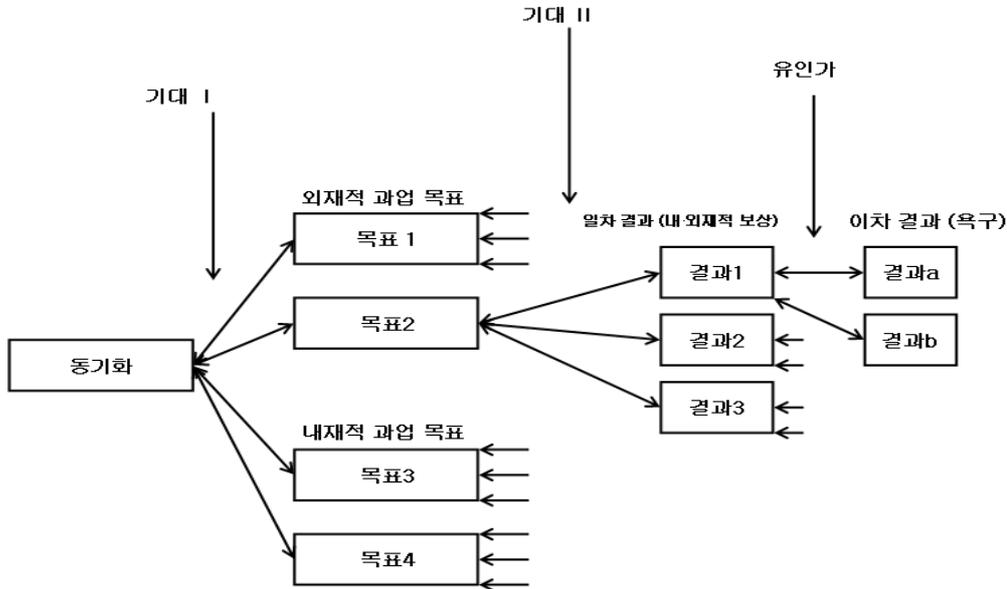
3. Campbell, Dunnett, Lawler, Weick의 기대이론

Campbell, Dunnett, Lawler, Weick이 제시하는 기대이론은 다음 <그림 4>과 같이 현시된다. Campbell 등의 기대이론은 기본적으로 Vroom의 기대이론과 그 맥을 같이 하고 있다. Campbell 등은 Vroom의 기대(Expectancy)와 수단성(Instrumentality)을 기대 I(Expectancy I), 기대 II(Expectancy II)로 표현하면서 Vroom과 같이 특정 수준의 업무 성과 달성에 대한 조직 구성원의 동기화 정도를 기대 I(Expectancy I)의 값($0 \leq \text{값} \leq 1$), 기대 II(Expectancy II)의 값($-1 \leq \text{값} \leq +1$), 그리고 유인가(Valence)의 값($-a \leq \text{값} \leq$

1) Porter와 Lawler의 기대이론에 대한 이상의 설명은 최창현과 이창원(2009)의 관련 설명을 참조하여 이를 재구성한 것이다.

+a)을 곱(x)한 값의 크기로 파악하고 있다.

<그림 4> Capmbell, Dunnett, Lawler, Weick의 기대이론



Campbell, Dunnett, Lawler, Weick은 또한 특정 수준의 업무 성과 달성으로 인한 직접적 파생 결과를 이른바 1차 결과(First-Level Outcome)로, 그리고 <그림 1>에서 나타내는 바와 같은 구성원이 가지고 있는 일련의 욕구를 2차 결과(Second-Level Outcome)로 이야기하면서 1차 결과(First-Level Outcome)를 내·외재적 보상으로 파악하고 있다는 점에서는 Porter와 Lawler의 기대이론과 그 맥을 같이 하고 있다.

Campbell 등의 기대이론이 Vroom의 기대이론 및 Porter와 Lawler의 기대이론과 다른 점은 조직 구성원이 관련 업무를 수행할 때에 다수의 선택 가능한 대안을 평가해, 자신에게 가장 득이 될 것으로 평가되는 행동전략을 선택함을 보다 명시적으로 언급하고 있다는 데 있다. 앞의 <그림 3>에서 조직에 의해 부여되는 다수의 외재적 과업 목표(External Task Goals) 및 구성원이 스스로 생각해 보는 다수의 내재적 과업 목표(Internal Task Goals)는 자신의 업무 수행과 관련하여 조직 구성원이 상정하는 다수의 행동 전략인 바, Campbell, Dunnett, Lawler, Weick에 따르면 조직 구성원은 자신이 상정한 다수의 행동 전략(과업 목표) 중 동기화의 값($\sum \text{기대 I} \times \text{기대 II} \times \text{유인가}$)이 가장 높은 행동 전략의 수행을 위해 노력한다.

III. 뇌물수수 파생 메카니즘 및 뇌물수수 방지 정책분석을 위한 개념적 분석틀

1. 공무원의 뇌물수수 행위 파생 메카니즘

본 연구는 Vroom의 유인가(Valence)를 그대로 차용하고, Porter와 Lawler에 의해서는 노력-보상기대(Effort-Reward Expectancy)로, Capmbell, Dunnett, Lawler, Weick에 의해서는 기대 I(Expectancy I), 그리고, 기대 II(Expectancy II)로 표현되어 지는 Vroom의 기대(Expectancy)와 수단성(Instrumentality)을 이른바 노력-수행 기대(Effort-Performance Expectancy)와 수행-결과 기대(Performance-Outcome Expectancy)로 재 표현 하면서, Campbell, Dunnett, Lawler, Weick의 다수 행동 전략에 대한 구성원의 자발적 선택 강조를 참조하여 조직 구성원의 업무 수행 행태를 설명할 수 있는 기대이론 모형을 다음 <그림 5>와 같이 상정한다.

<그림 5> 기대이론의 관점에서 본 조직 구성원의 업무 수행 행태



$$\sum (\text{노력-수행기대}) \times (\text{수행-결과기대}) \times (\text{유인가}) = \text{동기화의 값} \leftarrow \text{동기화 값이 큰 쪽으로 업무수행}$$

$(0 \leq \text{값} \leq 1)$ $(0 \leq \text{값} \leq 1)$ $(-\alpha \leq \text{값} \leq +\alpha)$

<그림 5>의 기대이론 모형은 업무수행과 관련하여 조직 구성원이 두 개의 행동 대안을 선택 대안(업무 수행 I, 업무수행 II)으로 고려하고 그 중 어느 하나를 선택할 때, 그 구성원은 고려한 두 개의 행동 대안 모두에게 공통적으로 적용될 수 있는 파생 결과(결과 3) 뿐 아니라 각각의 행동 대안이 파생시키는 서로 다른 파생 결과 (결과 1, 결과 2, 결과 4) 또한 설정함을 상정한 모형이다.

<그림 5>에서 수행-결과 기대치는 0에서 +1의 값을 가진다. 앞에서 살펴본 바와 같이 Vroom과 Campbell 등의 기대이론은 특정의 업무 수행이 일정한 결과를 절대 발생시키지 않는다고 구성원이 생각하면 수행-결과의 기대 값을 -1로, 특정의 업무 수행이 일정한 결과 발생과 전연 관계가 없다고 구성원이 생각하면 수행-결과의 기대 값을 0

으로, 특정의 업무 수행이 일정의 결과 발생으로 반드시 이어진다고 구성원이 믿고 있다면 수행-결과의 기대 값을 +1로 전제하고 관련 논의를 전개하고 있다. 이들의 기대 이론은 조직 구성원이 자신의 업무 수행과 관련하여 특정의 행동 대안을 상정하고 이의 선택을 고려할 시 수행-결과 기대치가 0인 전연 관계가 없는 파생 결과 또한 상정함을 가정하고 있으나 이 가정은 비현실적이다. 실제 조직 구성원의 경우 전연 관계가 없는 결과를 파생 결과로 상정하지는 않을 것이기 때문이다.

이에 본 연구는 특정의 업무 수행과 전연 관계가 없다 판단하는 파생 결과는 파생 결과로 고려하지 않는다는 가정 하에 수행-결과의 기대 값은 0에서 +1의 값을 가진다고 전제한다. 여기서 0의 값은 특정의 업무 수행이 자신이 상정하는 일정의 파생 결과로 이어지지 않을 것이라는 확실한 믿음을 구성원이 가지고 있을 때의 기대 값이고, +1의 값은 특정의 업무 수행이 자신이 생각하는 일정의 파생결과로 반드시 이어질 것이라는 믿음을 구성원이 가지고 있을 때의 기대 값이다²⁾.

<그림 5>에 근거할 때 공무원이 자신의 업무 수행과 관련하여 보이는 뇌물수수행위는 다음 <표 1>과 같이 예시 될 수 있다.

<표 1> 뇌물수수에 대한 공무원의 동기화

노력-수행 기대	업무수행행태	수행-결과 기대	결과	유인가
1.0	뇌물수수(0)	1.0	금전적 이익	30
		1.0	죄책감	-10
		0.5	처벌	-20
1.0	뇌물수수(X)	0.2	처벌	-20
		0.6	보상	20

<표 1>에서 예시된 공무원은 자신의 업무 수행과 관련하여 뇌물을 수수할 수도 그렇지 않을 수도 있으며 뇌물 수수의 파생 결과로는 금전적 이익·죄책감·조직으로부터의 처벌을, 뇌물 수수를 하지 않았을 시 파생 결과로는 조직으로부터의 보상 및 있을 수 있는 처벌을 지각한다고 전제하자³⁾. <표 1>은 뇌물을 수수하고, 하지 않음이 지각한 파생 결과로 이어진다고 믿는 정도인 수행-결과 기대가 제시 되어 있는데, <표 1>의

2) Pinder(1991)는 Vroom에 의해 상정되는 수행-결과 기대에 대한 음(-)의 값은 개념상의 혼란을 초래하고 있기 때문에 Vroom 이후 기대이론에 대한 대부분의 실증 연구에서는 수행-결과의 기대 값을 상정한 결과의 파생가능성에 대한 주관적 믿음으로 보고 그 값을 노력-수행 기대의 그것과 같이 0에서 +1 사이의 어느 값을 가지는 것으로 설정하고 있음을 이야기 하고 있다.

3) <표1>의 공무원은 조직으로 부터의 있을 수 있는 처벌을 뇌물을 수수 하였을 때와 그렇지 않았을 때 모두에게 적용되는 공통의 파생 결과로 상정하고 있다. 이와 같은 상정이 가능할 수 있는 이유는 다음의 “뇌물수수 방지 정책분석을 위한 개념적 분석틀”에서의 간단한 언급과 함께 특히 제 IV장 “기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형”의 이른바 제 1종, 제 2종 오류 설명부분에서 보다 구체적으로 적시 될 것이다.

공무원은 결과에 대한 유인가로 금전적 이익에 30, 죄책감에 -10, 처벌에 -20, 조직으로부터의 보상에 20의 가치를 둔다고 하자. 이때 이 공무원의 뇌물수수 행위 여부에 대한 유의성 즉, 노력-수행 기대 값과 결과에 대한 유인가의 곱(x)을 계산해 보면 각각의 값이 다음과 같다

$$\text{뇌물수수행위(O)} = (1.0 \times 30) + (1.0 \times -10) + (0.5 \times -20) = 10$$

$$\text{뇌물수수행위(X)} = (0.2 \times -20) + (0.6 \times 20) = 8$$

<그림 5>에서 나타내는 바와 같이 특정의 업무 수행을 작동시키는 개인의 노력은 결과에 대한 유의성과 자신의 노력이 특정의 업무수행을 가져오리라는 노력-수행 기대에 의해 결정되므로, <표 1> 공무원의 뇌물수수 여부와 관련한 동기화의 정도는 다음과 같다.

$$\text{뇌물수수행위(O)의 동기화 정도} = 1.0 \times 10 = 10$$

$$\text{뇌물수수행위(X)의 동기화 정도} = 1.0 \times 8 = 8$$

결국 <표 1>의 공무원은 뇌물수수 행위에 대한 동기화의 정도가 그렇지 않았을 때보다 높으므로 업무 수행과 관련하여 이 공무원은 뇌물수수의 행태를 보일 것이라 예상할 수 있다.

2. 뇌물수수 방지 정책 분석을 위한 개념적 분석 틀

위의 논의에 근거할 때 조직이 뇌물수수행위에 대한 구성원의 동기화 값을 낮추고 뇌물을 수수하지 않았을 경우 구성원의 동기화 값을 높이게 하는 이른바 뇌물수수 방지 관련 제도를 수립하여 이를 운영함으로써 구성원으로 하여금 “뇌물수수행위(O) 동기화 값 < 뇌물수수행위(X) 동기화 값”의 생각을 가지게 할 수 있다면 조직 구성원의 뇌물수수행위 방지는 가능해 질 수 있다는 논리가 성립되어 진다.

예를 들어 <표 1>의 경우 구성원의 업무 수행 결과 및 과정에 대해 조직 내·외부인이 살펴 볼 수 있고, 업무 수행에 있어 금품 등을 제공할 가능성을 가지고 있는 직무 관련 외부 이해관계인과의 상호작용이 제한적이며, 뇌물수수에 대한 조직의 감시·감독 기제가 종전보다는 효율적으로 작동됨을 전제해 보자. 이 경우 <표 1> 공무원의 뇌물수수는 지금보다는 어려워 질 것이고 따라서 <표 1> 공무원의 뇌물수수에 대한 노력-수행 기대치는 표의 그것 즉, 1.0보다는 낮아질 것이다. 업무 수행 결과 및 과정의 투명성이 확보되고 직무 관련 외부 이해관계인과의 상호작용이 제한되면서 뇌물수수에 대한 조직의 감시·감독 기제가 지금보다는 효율적으로 작동되어 업무수행과 관련하여 직무 관련자로부터 부적절한 금품 등을 수수하기가 어려워진 상황에서 <표 1> 공

무원의 뇌물수수에 대한 노력-수행 기대치가 지금의 1.0에서 0.5이하로 떨어졌다고 가정한다면 <표 1> 공무원의 뇌물수수에 대한 동기화의 값은 $5.0(0.5 \times 10)$ 이하가 될 것이고 이 값은 <표 1>에서 나타낸 그 반대의 동기화 값 즉, 8보다는 낮은 값이 되게 되므로 <표 1> 공무원은 뇌물수수에 대해 더 이상의 매력을 못 느끼게 되고 결과적으로 <표 1> 공무원은 뇌물수수행위를 더 이상 하지 않게 될 것이라 예상 할 수 있다.

뇌물수수 방지 관련 제도의 수립 및 이의 운영이 어떠한가에 따라 뇌물을 수수하고 하지 않음에 따른 수행-결과 기대치에 대한 변이도 가능하다. 감시·감독을 통해 뇌물수수의 사실이 정확히 인지·확인되어 징계에 회부되고 일정의 징계절차를 통해 적발된 실제의 뇌물수수가 반드시 정해진 처벌로 이어짐과 동시에, 적발 과정에서 뇌물수수를 하지 않았음에도 불구하고 억울하게 오인되어 징계에 회부되는 일이 없으며 설사 있다 하더라도 징계과정에서 또한 이의 억울함이 적정하게 가려지는 조직 환경이라면 <표 1> 공무원의 뇌물수수(O)-처벌에 대한 수행-결과 기대치는 지금의 0.5보다는 높아지고, 뇌물수수(X)-처벌에 대한 수행-결과 기대치는 지금의 0.2보다는 낮아질 것이다. 감시·감독 기제 및 징계절차가 지금보다는 합리적으로 작동됨으로 인해 <표 1> 공무원의 뇌물수수(O)-처벌에 대한 수행-결과 기대치가 지금의 0.5에서 0.8이상으로 높아지고, 뇌물수수(X)-처벌에 대한 수행-결과 기대치는 지금의 0.2에서 0.1이하로 낮아졌다고 가정해 보면 <표 1> 공무원의 뇌물수수에 대한 동기화의 값은 다른 모든 조건이 동일 할 때 $4(1.0 \times 4)$ 이하가 될 것이고 뇌물을 수수 하지 않았을 경우 동기화의 값은 $10(1.0 \times 10)$ 이상이 될 것이다. 결국 뇌물수수에 대한 동기화의 값이 그 반대의 동기화 값 보다는 낮은 값이 되게 되므로 이 경우에 있어 <표 1> 공무원은 더 이상 뇌물을 수수하지 않을 것이라 예상할 수 있다.

뇌물수수 방지와 관련하여 수립된 제도 및 이의 운영은 뇌물을 수수 하였을 경우 파생 되거나 파생 될 수 있는 결과에 대한 구성원의 유인가 값 크기에도 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 <표 1> 공무원이 자신의 조직이 공무원으로서 가져야 할 자세와 관련하여 실시한 일정의 교육을 받고 생각한 바가 있었다고 가정하자. 이 경우 <표 1> 공무원의 뇌물수수로 인한 죄책감의 크기는 지금보다 높아져 그 유인가의 크기가 지금의 -10에서 -15이하로 바뀌었다면 이후 <표 1> 공무원의 뇌물수수 행위에 대한 동기화의 값은 다른 모든 조건이 종전과 같다고 전제할 때 $5(1.0 \times 5.0)$ 이하가 될 것이고 이 값은 <표 1>에서 나타낸 그 반대의 동기화 값 즉, 8 보다는 낮은 값이 되게 되므로 이 경우 또한 <표 1> 공무원은 이후 더 이상은 부패 행위를 하지 않게 될 것이다.

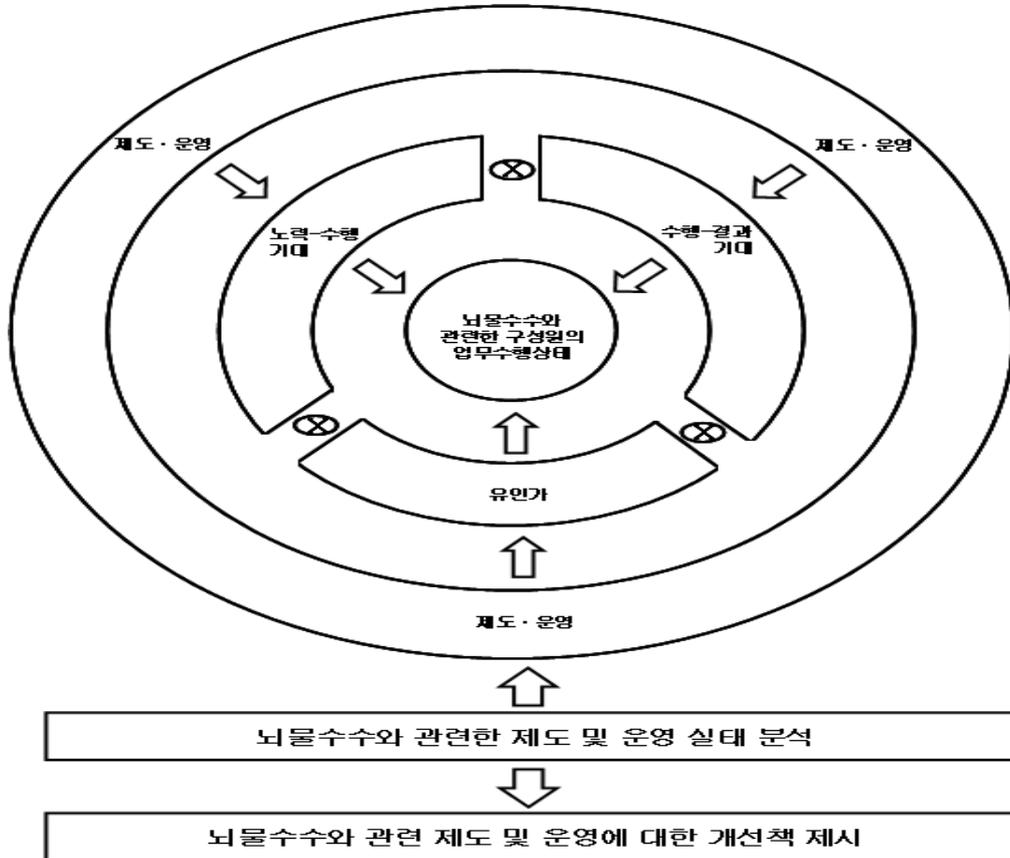
뇌물을 수수 하였을 경우 파생될 수 있는 결과에 대한 구성원의 유인가 값 크기 변화와 관련지어 있을 수 있는 또 하나의 경우의 수를 상정해 보자. 적발된 구성원의 부패 행위에 가해지는 처벌의 강도 변화 즉, 징계 기준의 변화는 처벌에 대한 구성원의 유인가 값 크기에 영향을 미칠 수 있다. 이를 테면 <표 1> 공무원의 경우 조직의 징계 기준이 변화하여 그 영향으로 처벌에 대한 <표 1> 공무원의 유인가 값이 지금의 -20에서 -30으로 낮아졌다고 가정해 보자. 이 경우 <표 1> 공무원의 뇌물수수에 대한 동

기화의 값은 다른 모든 조건이 이전과 같다고 전제할 때 5(1.0 x 5)가 될 것이고, 뇌물 수수를 하지 않았을 시 이에 대한 동기화의 값은 6(1.0 x 6)이 될 것이다. 뇌물수수에 대한 동기화의 값 즉, 5는 그 반대의 값 즉, 6보다는 낮은 값이 되게 되므로 <표 1> 공무원은 이후 더 이상 지금과 같은 뇌물수수 행위를 하지는 않게 될 것이라 예상 할 수 있다.

뇌물수수 방지 관련 제도 및 이의 운영의 구체적 모습은 뇌물 수수와 관련한 선택 가능한 대안 중 뇌물 수수를 하지 않았을 경우 구성원이 기대하는 동기화 값 변화에도 영향을 미쳐 구성원의 행태 변화를 유도할 수도 있다. <표 1> 공무원이 속한 조직이 업무수행과 관련하여 구성원의 청렴도를 제고시키기 위해 소속 공무원의 청렴도를 평가하여 평가 결과가 높은 경우에 기관장 포상을 실시하는 제도를 수립하여 이를 시행하고 있다고 가정하자. <표 1> 조직의 청렴도 평가와 관련된 제도와 이의 운용에 대한 변화는 <표 1> 공무원의 뇌물수수(X)-보상에 대한 수행-결과 기대치와 보상에 대한 유인가의 값 변화에 영향을 주어 <표 1> 공무원의 뇌물수수(X)에 대한 동기화의 값을 변화시키는 영향 변수로 기능할 수 있다. 이를테면 <표 1> 조직이 청렴도 평가 결과가 높은 구성원에게 일정의 포상금을 지급하는 종전의 조치에 더하여 해외 연수 또는 교육 등의 혜택을 부여하는 조치를 추가하고 제도의 취지를 살려 실제 평가 결과가 높은 구성원은 약속한 대로의 포상금 지급과 해외연수 또는 교육의 혜택을 반드시 부여하는 방향으로 이 제도 시행을 강화시켰다고 전제하자. 이 경우 뇌물수수(X)-보상에 대한 <표 1> 공무원의 수행-결과 기대치와 보상에 대한 유인가의 값은 훨씬 상향 조정되어질 것임을 예상할 수 있다. 만약 상향 조정되어진 수행-결과 기대치가 0.8이상이고, 보상에 대한 변화된 유인가의 값이 30이상이라면 <표 1> 공무원의 뇌물수수(X)에 대한 동기화의 값은 다른 모든 조건이 종전과 같다고 전제할 때 20(1.0 x 20)이상일 것이고 이값은 <표 1>에 나타난 뇌물수수에 대한 동기화의 값 즉, 10보다는 높은 값이 되게 되므로 이 경우에 있어 <표 1> 구성원은 자신의 업무수행과 관련하여 더 이상 뇌물수수의 행태를 보이지 않게 될 것이다.

이상의 논의에 근거하여 본 연구는 뇌물수수와 관련한 공무원의 노력-수행 기대치, 수행-결과 기대치, 유인가의 값 변화에 영향을 주는 뇌물수수 방지 정책 분석을 위한 개념적 분석틀을 다음 <그림 6>와 같이 제시한다.

<그림 6> 뇌물수수 방지 정책 분석을 위한 개념적 분석 틀

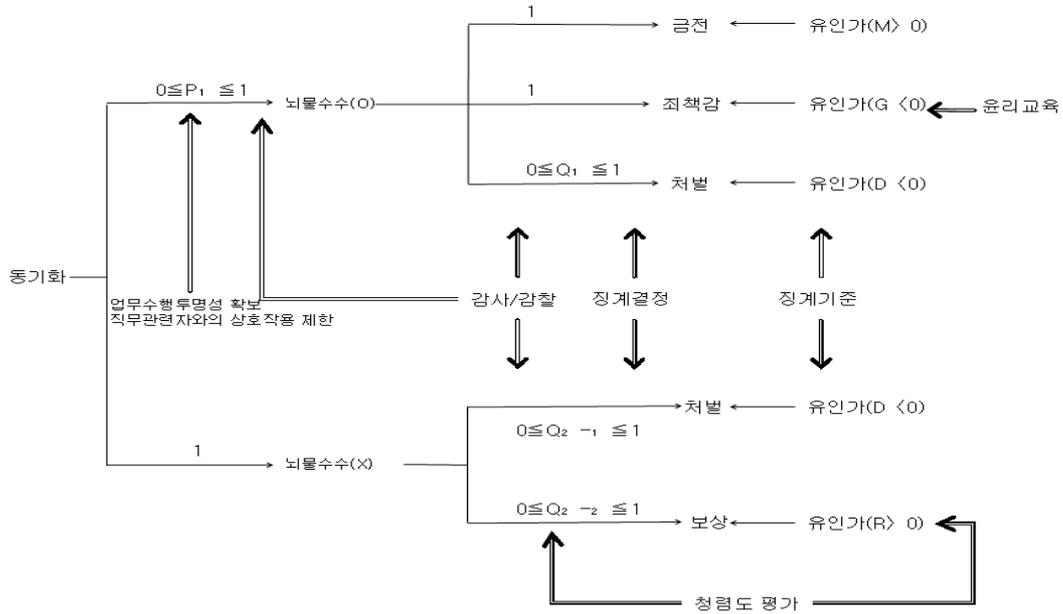


IV 기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형

1. 뇌물수수 방지 정책 분석 모형

앞의 제III장 뇌물수수 파생 메카니즘과 뇌물수수 방지 정책 분석을 위한 개념적 분석틀의 바탕 하에 본 연구는 기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형을 다음 <그림 7>과 같이 설정한다.

<그림 7> 기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형



<그림 7>에서 살펴 볼 수 있는 바와 같이, 본 연구는 공무원이 자신의 업무 수행과 관련하여 뇌물 수수의 유혹을 받았을 때 실제 뇌물을 수수하거나 하지 않거나의 두 가지 대안을 선택 할 수 있는 행동 대안으로 고려하고 뇌물을 수수하였을 시 파생되는 결과로는 금전적 이익, 죄책감, 처벌을 뇌물을 수수 하지 않음이 파생시킬 수 있는 결과로는 조직으로부터의 처벌 및 보상을 상정함을 전제한다. 뇌물수수(O)에 대한 노력-수행 기대의 값(P1)은 0에서 +1의 값을 가지는 것으로, 뇌물수수(X)에 대한 노력-수행 기대의 값은 뇌물을 수수하지 않는 행위 그 자체는 마음만 먹으면 달성이 어려운 것이 아니므로 그 값을 +1의 상수로 지정한다.

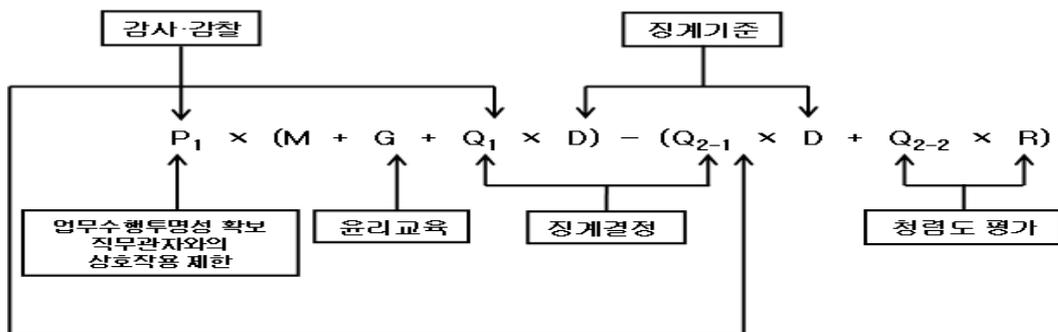
뇌물수수행위 결과 금전적 이익은 자동적으로 발생하므로 뇌물수수(O)→ 금전적 이익에 대한 구성원의 주관적 판단 즉, 수행-결과 기대치는 +1의 상수 값으로 설정한다. 일반 보통 사람의 경우 뇌물수수로 인한 죄책감의 발생은 당연한 것이기 때문에 뇌물수수(O)→ 죄책감에 대한 구성원의 주관적 판단 즉, 수행-결과 기대치 또한 +1의 상수 값을 가짐을 전제한다. 실제의 뇌물수수행위가 반드시 처벌로 이어지지는 않으므로 뇌물수수(O) → 처벌에 대한 수행-결과 기대치 (Q1)는 0에서 +1의 값을 가짐을 상정한다. 뇌물수수가 파생시키는 파생결과 중 금전적 이익(Money)은 정(正)의 유인가 값(M>0)을, 죄책감(Guilt)과 처벌(Discipline)은 각각 부(負)의 유인가 값(G<0, D<0)을 가질 것임을 가정한다.

뇌물을 수수하지 않았을 경우 이와 같은 행위가 반드시 조직 구성원이 상정하는 특정의 보상으로 연결되지는 않는 일반적 조직 상황에서 뇌물수수(X)→보상에 대한 주관

적 판단 값 즉, 수행-결과 기대치(Q2-2)는 0에서 +1의 값을 가지게 될 것이고 보상(Reward)에 대한 유인가의 값은 정(正)의 값(R>0)이 될 것임을 전제한다. 본 연구가 상정하는 조직은 실제 뇌물을 수수하지 않았음에도 불구하고 감사·감독 과정에서 뇌물 수수로 오인되거나 징계과정에서 이의 잘못을 바로잡지 못할 가능성을 내포하고 있는 조직이다. 이와 같은 상황에서 해당 조직의 공무원은 부(負)의 유인가 값을 가지는 조직으로 부터의 처벌(Discipline)을 뇌물수수의 그것과 같이 뇌물수수(X) →파생 결과 중 하나로 생각할 것이고 이에 관련한 수행-결과 기대치 (Q2-1)는 0에서 +1의 값 사이에 위치할 것임을 가정한다.

한편 위의 그림 <7>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 본 연구는 “업무 수행의 투명성 확보,” “직무관련자와의 상호작용 제한,” 뇌물수수 행위를 감시·감독하여 이를 적발하는 “감사·감찰활동,” 부의(附議)된 징계사안에 대해 징계위원회 또는 인사위원회를 통해 이를 심의·의결하여 혐의사실을 확정하는 “징계결정,” 징계결정시 고려하는 “징계기준,” 구성원의 도덕성 제고와 관련하여 실시하는 이른바 “윤리 교육” 및 조직 구성원의 청렴활동 성과를 관리하고 보상하는 “청렴도 평가” 관련 제도와 이의 운영에 대한 구체적 모습을 노력-수행 기대, 수행-성과 기대, 그리고 유인가에 대한 구성원의 주관적 판단 값에 영향을 주는 영향 변인으로 상정한다. 본 연구가 <그림 7>에서 상정한 정책 변수와 뇌물수수와 관련하여 선택 가능한 행위에 대한 동기화 값과의 관계를 도식화하여 표현하면 다음 <그림 8>과 같다.

<그림 8> 뇌물수수 방지 제도 및 이의 운영과 선택 가능한 행위에 대한 동기화간의 관계



*If 뇌물수수(O) 동기화 값 >뇌물수수(X) 동기화 값, then 뇌물수수(O)로의 동기화
 *If 뇌물수수(O) 동기화 값 <뇌물수수(X) 동기화 값, then 뇌물수수(X)로의 동기화

<그림 7>과 <그림 8>에 근거하여 정책 분석가가 뇌물수수 방지와 관련하여 특정 조직의 정책을 분석할 경우, 업무 수행의 투명성 확보, 직무 관련자와의 상호작용 제한, 감사·감찰의 제도 및 이의 운영에 대해서는 뇌물수수행위에 대한 노력 -수행 기대 값(P1)을 지금보다는 낮출 수 있는 대안을 탐색할 수 있다. 또한 정책 분석가는 노력 -수행 기대 값(P1)에 영향을 미치는 변인으로도 작용하는 감사·감찰 활동과 징계결정 관

런 제도 및 이의 운영에 대한 분석을 통해 뇌물수수(O)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값(Q1)을 지금 보다는 높임과 동시에 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값(Q2-1)은 지금보다 낮출 수 있는 대안을 탐색할 수 있다. 이와 함께 정책 분석가는 징계기준과 관련하여서는 처벌(D)에 대한 부(負)유인가의 값을 지금보다는 높일 수 있는 대안을⁴⁾, 윤리 교육과 관련하여서는 죄책감(G)에 대한 부(負)유인가의 값을 지금보다는 높일 수 있는 대안을, 구성원 청렴도 평가와 관련된 제도와 이의 운영에 대해서는 뇌물수수(X)→보상에 대한 수행-결과 기대 값(Q2-2) 와 보상(R)에 대한 정(正)의 유인가 값을 지금보다는 높일 수 있는 대안 등을 탐색할 수 있다.

2. 공무원의 뇌물 수수 행태를 통제하는 정책 변수

1) 업무수행 투명성확보 관련 제도 및 이의 운영

업무수행에 있어 뇌물수수는 업무수행에 있어 부여된 재량권에 비례하고 책임감에 반비례한다(Klitgaard, 1997). 재량권은 자신의 생각과 판단에 따른 업무처리의 정도를 이야기한다. 책임감은 업무처리 결과에 대한 부담과 의무의 정도를 이야기한다. 업무처리에 있어 재량권의 부여는 업무수행의 전문화와 관련하여 필요하다. 따라서 재량권을 줄여 업무수행에 있어 뇌물수수의 가능성을 줄일 수는 없다. 업무수행에 대한 책임감을 높여 업무수행에 있어 뇌물수수의 가능성을 줄이는 것이 타당하다.

업무수행의 재량권은 그대로 두되 업무수행에 대한 책임감을 높여 업무수행에 있어 뇌물수수의 가능성을 줄일 수 있는 방법 중에 하나가 재량권을 행사하는 업무 처리의 과정 및 업무처리 결과를 남들도 알 수 있게 만드는 것이다. 업무처리 과정과 결과에 대한 제 3자의 접근이 가능할 경우 업무 처리에 있어 해당 당사자는 자신에게 부여된 재량권의 행사에 신중을 기하게 되고 이는 업무처리에 있어 해당 당사자의 책임감 향상으로 이어질 수 있기 때문이다.

공개가 제한적이라는 것은 그만큼 보이지 않는 부분이 많다는 것을 의미한다. 보이지 않는 부분에서는 은밀한 거래가 이루어지기 쉽다. 뇌물수수는 은밀한 거래의 한 형태이다. 보이지 않은 부분을 공개를 통해 보이게 하였을 때 은밀한 거래는 이루어지기 어렵다. 업무수행 과정 및 결과에 대한 공개를 통해 은밀한 거래가 이루어지기 어렵게 되면 될수록, 은밀한 거래의 한 형태인 뇌물수수에 대한 구성원의 노력-수행 기대 값은 그만큼 낮아지게 되어 있다.

4) 징계기준과 관련하여 처벌(D)에 대한 부(負)유인가의 값을 높일 수 있는 대안의 탐색은 아래 “징계기준 관련 제도 및 이의 운영”에서 구체적으로 살펴보는 바와 같이 신중을 기해야 하며, 이와 같은 대안의 탐색에 앞서 <그림 8>에서 알 수 있는 바와 같이 뇌물수수(O)에 대한 노력-수행 기대(P1) 값 및 뇌물수수(O)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값(Q1)을 극대화시킴과 동시에 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값(Q2-1)은 극소화시킬 수 있는 대안 탐색이 먼저 선행되어야 한다.

이러한 맥락에서 정책 분석가는 업무 수행의 투명성 확보와 관련하여 분석 대상 조직이 인터넷을 포함한 다양한 매체를 통해 조직 내·외부인을 포함한 이해 관계자가 관련 업무의 수행 과정 및 결과를 조회할 수 있는 이른바 업무공개시스템을 구축하여 이를 운영하고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다. 한편 정책 분석가는 업무수행의 투명성 확보를 위한 업무공개시스템의 구축·운영과 관련하여 조직 내 모든 업무를 이해 관계자에게 공개할 수는 없고 또한 바람직하지도 않다는 사실에 유념할 필요가 있다. 업무 성격상 공개하기 어려운 업무도 있을 것이기 때문이다. 공개대상 업무 선정에 대한 다음 <표 2>의 기준은 정책 분석가가 특정의 조직을 분석할 경우 이해 관계자 중 특히 조직 외부인에게 공개해야 할 필요가 있는 업무를 선정함에 있어 참조할 만한 선정 기준이다⁵⁾.

<표 2> 공개대상 업무 선정 기준

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> -과거 비리가 발생되어 사회적으로 물의를 일으킨 업무 -업무처리 과정이 복잡하여 특혜시비의 소지가 있는 업무 -공개를 함으로써 외부 이권 개입을 차단할 수 있는 업무 |
|--|

2) 직무 관련자와의 상호작용 제한 관련 제도 및 이의 운영

직무 관련자는 조직 구성원의 소관 업무와 관련되어 있는 외부 이해관계인이다⁶⁾. 직무 관련자와 직무관련 공무원과의 상호작용이 많아질수록 직무 관련 공무원의 뇌물 수수 기회는 그만큼 많아지고 기회가 많아지는 만큼 해당 공무원의 뇌물수수는 그 만큼 쉬워진다. 뇌물수수가 쉬워질수록 뇌물 수수에 대한 관련 공무원의 노력-수행 기대치는 높아지게 되고, 뇌물수수에 대한 노력-수행 기대치가 높아질수록 직무 관련 공무원의 뇌물수수에 대한 동기화의 정도는 높아지게 마련이다. 이런 맥락에서 직무 관련자와 직무 관련 공무원과의 상호작용은 제한 될 필요가 있다.

그러나 직무 관련자와 직무 관련 공무원과의 상호작용은 피할 수 없다. 모든 형태의 상호작용을 제한 할 수도 없고 또한 바람직하지도 않다. 문제는 어떤 형태의 상호작용을 제한하느냐이다. 직무관련자와의 온당하지 못한 상호작용은 두 가지로 범주화 할 수 있다. 하나는 소관 업무와 상관없이 직무관련자와 “사적 접촉”의 형태로 이루어지는 부

5) <표 2>에서 제시한 공개대상 업무 선정 기준은 서울시가 이른바 Open System이란 민원처리 온라인 공개시스템을 개발 할 당시 고려했던 공개대상 업무 선정 기준이다(정충식, 2009).

6) 모든 정부 기관은 소속 공무원을 대상으로 이의 준수를 요구하는 공무원 행동강령을 채택하고 있으며, 행동 강령에서는 기관별 특성에 따라 그 범위를 다르게 적시하고는 있으나 공통적으로 소속 공무원의 소관 업무와 관련 되어 있는 외부 이해관계인을 “직무관련자”로 명칭하고 있다. 본 연구는 공무원 행동강령의 “직무관련자”에 대한 개념적 정의를 명칭과 함께 그대로 준용한다.

적절한 상호작용이다. 나머지 하나는 업무 수행과 관련하여 쓸데없이 이루어지는 불필요한 상호작용이다. 정책분석가가 살펴보아야 할 것은 직무관련자와의 부적절하고 불필요한 상호작용에 대한 제한과 관련된 제도 및 이의 운영이다.

직무관련자와의 상호작용 제한과 관련된 제도 및 이의 운영과 관련하여 정책 분석가가 우선적으로 살펴보아야 할 것은 다음의 세 가지이다. 첫째, 부적절한 상호작용 작용, 즉 “사적 접촉”의 범위에 대한 명확화 여부이다. 제한해야 할 “사적 접촉”이 무엇인지가 명확하지 않다면 무엇이 업무와 관련한 접촉이고 무엇이 업무와 관련 없는 접촉인지가 애매모호하게 된다. “사적 접촉”의 의미가 애매모호한 상황에서 “사적 접촉”을 제한 한다는 것은 이치에 맞지 않다. 둘째, 불필요한 상호작용은 특별한 사유 없이 업무 수행을 핑계로 이루어지는 직무관련자와의 접촉이다. 불필요한 상호작용의 대표적 경우가 출장의 형태를 빌려 직무 관련자의 거주지 또는 사업장을 무단 방문하는 것이다. 이와 같은 형태의 무단 방문을 제어할 수 있는 제도를 마련하여 시행하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이를테면 업무수행과 관련하여 직무관련자의 거주지 또는 사업장을 방문하는 출장의 경우 출장에 대한 사전 승인 및 사후 보고와 같은 제도를 수립하여 이를 시행하고 있는지 등을 살펴볼 수 있다. 셋째, 관련 제도의 실효성 확보를 위한 조직의 노력 여부이다. 직무관련자와의 상호작용 제한에 있어 직무 관련 공무원이 준수해야 할 사항의 적시 뿐 아니라 준수 사항을 위반하였을 경우 어떻게 하겠다는 나름의 방안을 마련하여 이를 실질적으로 실행하고 있는지를 살펴보아야 한다. 직무 관련 공무원의 자발적 준수에만 의지해서는 제도의 실효성 담보를 기대하기 어렵기 때문이다.

3) 감사·감찰 관련 제도 및 이의 운영

직무관련자에 대한 직무 관련 공무원의 뇌물수수 사실 여부를 감시·감독하는 감사·감찰 활동의 구체적 모습은 관련 공무원으로 하여금 뇌물수수에 대한 유혹을 실제 뇌물수수로 연결시키는 용이함의 정도에 영향을 주는 정책 변수로 작용한다. 뇌물수수에 대한 감시·감독 기제가 제대로 작동하는 경우에는 그렇지 못한 경우보다 뇌물 수수가 어려워지게 된다. 뇌물수수가 어려워지면 구성원의 뇌물수수에 대한 노력-수행기대치는 낮아지게 되며, 뇌물수수에 대한 노력-수행기대치가 낮아지게 되면 뇌물수수에 대한 동기화의 값은 떨어지게 되어있다.

감사·감찰활동은 소속 공무원의 뇌물수수와 관련한 비위혐의 인지, 인지한 혐의 사실에 대한 확인, 확인 과정에서 혐의사실에 대한 타당성이 인정되는 경우 비위혐의자에 대한 징계 요구 등을 그 주요 내용으로 한다. 비위혐의 인지, 혐의 사실에 대한 확인, 확인 후 징계요구는 뇌물수수의 실제 상태를 가려내는 하나의 의사결정과정이다. 이와 같은 의사결정과정에는 다음 <표 3>에서 나타내는 바와 같은 의사결정의 오류가 개재될 수 있다.

<표 3> 뇌물수수 혐의에 대한 의사결정의 유형과 오류

		뇌물수수 혐의에 대한 실제 상태	
		귀무가설이 진인 경우	대립가설이 진인 경우
의사결정	귀무가설 채택	옳은 결정	제 2종 오류
	귀무가설 기각	제 1종 오류	옳은 결정
귀무가설: 뇌물수수혐의자의 결백 주장 대립가설: 뇌물수수 혐의자의 주장과 다른 생각			

자료: 이상안(1999: 352)의 재구성

만약 공무원의 비위행위 적발과 관련된 감사·감찰활동이 그 과정에서 <표 3>에서 나타내는 바와 같은 의사결정의 오류를 지금보다 줄일 수만 있다면 소속 공무원의 뇌물수수(O)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값은 제 2종 오류의 감소에 반비례하여 높아지게 될 것이고, 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값은 제 1종 오류의 감소에 비례하여 낮아지게 될 것이다. 감사·감찰 관련 의사결정에 있어 제 2종 의사결정 오류와 제 1종 의사결정 오류의 감소로 인한 뇌물수수(O)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값의 상승과 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값의 하락은 곧 그만큼의 뇌물수수에 대한 동기화 값 하락으로 이어지게 된다⁷⁾.

이처럼 뇌물수수에 대한 직무관련 공무원의 노력-수행 기대 값과 뇌물수수(O)→처벌 및 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행-결과 기대 값 크기에 중요 변인으로 작용하는 감사·감찰과 관련된 제도와 이의 운영에 대해 정책 분석가는 감사·감찰활동에 대한 독립성이 확보되어 있다는 전제하에 다음의 세 가지 사항을 기본적으로 살펴 볼 필요가 있다.

첫째, 인원 및 전문성 확보의 적정성 여부이다. 구성원의 뇌물수수 행위에 대한 동기화의 정도는 뇌물수수 행위에 대한 적발 정도에 반비례 한다⁸⁾. 적발의 확률이 높아질수록 뇌물수수에 대한 동기화의 정도는 낮아진다. 적발의 정도는 적발에 투입되는 인력과 적발자의 능력에 비례한다. 적발에 투입되는 인력이 많으면 많을수록 적발의 정도는 높아지고, 적발자가 전문적인 지식과 관련 분야 업무수행에 풍부한 경험을 갖추고 있으면 있을수록 적발의 확률은 높아지게 된다. 따라서 부패행위 적발의 확률을 높이기 위해서는 부패행위를 감시하여 이를 적발해 내는 능력을 갖춘 인원의 충분한 확보가 필

7) 감사·감찰활동의 적정성 담보를 통한 제 1종 및 제 2종 오류의 감소가 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값의 감소와 뇌물수수(O)→처벌에 대한 수행 결과-기대 값의 증가를 어떻게 견인할 수 있는 지에 대해서는 감사·감독 활동의 구체적 모습이 뇌물을 수수하고 하지 않음에 따른 <표 1> 공무원의 수행 결과-기대 값 변이를 어떻게 추동해 내는 지와 관련하여 앞에서 언급한 “뇌물수수 방지를 위한 개념적 분석틀”의 예시적 설명을 참조하기 바란다

8) 본 연구에서 “적발의 정도”란 실제의 뇌물 수수가 감사·감찰 등을 통해 실제의 징계요구로 이어지는 정도를 의미한다.

요하다. 이런 측면에서 정책 분석가는 감사·감찰 요원의 직무에 대한 체계적 분석을 통해 조직 규모 대비 전담 인력이 충분히 확보되어 있는지, 그리고 보직, 전보 등에 있어 이들의 전문성을 담보할 수 있는 적실성 있는 제도가 마련되어 시행되고 있는지를 살펴 봐야 한다.

둘째, 뇌물수수 혐의자에 대한 조직 내·외부인의 신고를 활성화시키기 위한 조직의 노력이 그 적정성을 담보하고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다. 앞에서 언급하였듯이 감사·감찰 인원이 많으면 많을수록 뇌물수수에 대한 적발의 확률이 높아지기 때문에 전담 요원의 수는 많으면 많을수록 좋다. 그러나 그렇다고 감사·감찰 전담 인원을 무한정 늘릴 수도 없다. 감사·감찰에도 비용이 든다. 감사·감찰 전담 요원의 증가는 뇌물수수 행위 적발의 가능성을 높이기도 하지만 동시에 감사·감독 비용의 증가를 초래하기도 한다. 감사·감찰 요원 확충으로 인한 감시 비용의 증가를 최소화시키면서 부패행위 적발의 확률을 지금보다 높일 수 있는 방법 중에 하나가 뇌물수수 혐의자에 대한 조직 내·외부인의 신고이다. 신고의 활성화와 관련하여 신고인이 신고에 따른 불이익을 받지 아니하도록 신고인을 보호할 수 있는 적절한 제도가 마련되어 시행되고 있는지, 신고를 적극적으로 유도하기 위해 이를테면 신고인의 보상에 대한 구체적 기준을 마련하여 이를 시행하고 있는 지등을 검토해 봐야 하는 것은 이와 같은 이유에서이다.

셋째, 감사·감찰 요원의 뇌물수수 사실 인정에 대한 의사결정을 지원할 수 있는 의사결정지원시스템이 구축되어 운영되고 있는지를 살펴 봐야 한다. 뇌물수수 사실에 대한 인정과정에서 감사·감찰 요원의 주관적 판단 기준이 완전히 배제될 수는 없고, 이들에 의해 동원되는 정보 수준 및 그것의 증거 능력이 또한 완전할 수는 없다 (이상안 2009). 따라서 감사·감찰 요원의 뇌물수수 사실 여부에 대한 의사결정 과정에는 <표 3>에서 제시한 바와 같은 의사결정 오류의 발생 가능성이 항상 내재되어 있다고 봐야 한다. 이런 측면에서 정책 분석가는 뇌물수수 사실 인정과 관련한 감사·감찰 요원들의 판단에 대한 객관성을 담보하고 이들에 의해 동원되는 정보 수준 및 그것의 증거능력을 보완해 줌으로써 뇌물수수 인정과정에서 발생할 수 있는 의사결정오류의 가능성을 최소화시키기 위해 감사·감찰에 대한 의사결정을 지원할 수 있는, 예를 들어 법률 자문단 내지는 위원회와 같은 의사결정 지원시스템이 조직 내에 구축되어 운용되고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다.

4) 징계결정 관련 제도 및 이의 운영

뇌물수수에 대한 징계는 부의(附議)된 뇌물수수혐의에 대해 국가 공무원의 경우에는 징계위원회에서(국가공무원법 제 81조) 지방공무원의 경우에는 인사위원회에서(지방공무원법 제 8조) 혐의사실에 대한 심의·의결을 통해 최종 확정되는 절차를 거친다. 징계위원회는 위원 수의 40%를 넘지 않는 선에서 소정의 자격을 갖춘 외부인을 위원으로 위촉 할 수 있으며(공무원징계령 제 4조, 제 5조) 인사위원회는 위원 수의 2분의 1이상

을 특정의 요건을 갖춘 외부인으로 구성해야한다(지방공무원법 제 7조). 징계위원회와 인사위원회의 위원은 징계에 대한 심의·의결과정에서 징계혐의자를 심문할 수 있고 징계혐의자에게는 자기에 이익이 되는 사실이나 증거 등을 제출하여 혐의사실에 대해 소명할 수 있는 기회를 부여하고 있다(공무원 징계령 제 11조; 지방공무원 징계 및 소청규정 제 5조).

징계위원회 또는 인사위원회의 뇌물수수 혐의에 대한 심의·의결은 감사·감찰 활동의 그것과 같이 뇌물수수 혐의자의 혐의 사실을 인정하는 의사결정이다. 때문에 징계에서 가장 중요시 되어야 하는 것은 심의·의결을 통한 혐의 사실 인정과정에서 <표 3>에서 밝힌 바와 같은 의사결정 오류의 발생 가능성을 최대한 줄이는 것이다. 징계과정에서 제 1종 및 제 2종의 의사결정 오류가 발생할 가능성이 줄어들면 줄어들수록 실제의 뇌물수수가 이에 합당한 처벌로 이어지고 잘못 부의(附議)된 뇌물수수 혐의는 바로 잡혀 질 확률이 증가하게 된다. 적발된 실제의 뇌물수수가 징계과정에서 합당한 처벌로 이어지면 이어질수록 구성원의 뇌물수수(O)→처벌에 대한 기대 값은 높아지게 된다. 또한 뇌물수수 혐의는 있었지만 사실상 뇌물수수를 하지 않았을 경우 징계처리 과정에서 그 혐의가 벗겨져 이의 부당함이 밝혀지는 경우가 많아지면 많아질수록 뇌물수수(X)→처벌에 대한 기대 값은 낮아지게 된다. 뇌물수수(O)→처벌에 대한 기대 값이 높아지고 뇌물수수(X)→처벌에 대한 기대 값은 낮아지면 뇌물수수에 대한 구성원의 동기화 값은 그만큼 떨어지게 마련이다.

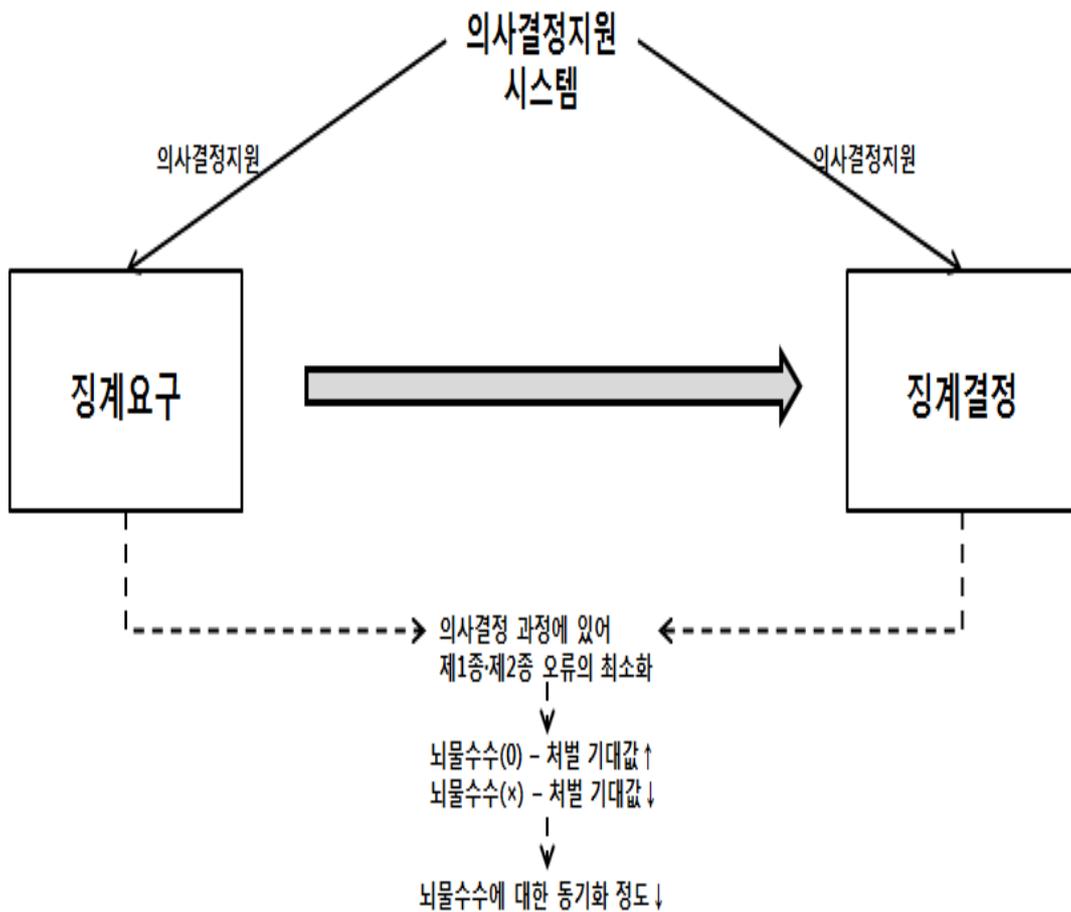
감사·감찰과 함께 뇌물수수(O)→처벌 및 뇌물수수(X)→처벌에 대한 수행-결과 기대 값 크기에 영향을 주는 변인으로 작용하는 징계와 관련하여 정책분석가가 제일 먼저 살펴보아야 할 것은 다음의 두 가지이다.

첫째, 징계위원회 또는 인사위원회 구성에 있어 외부 위원 참여와 관련된 제도 및 이의 운영에 있어 적정성의 담보 여부이다. 직원의 징계와 관련한 심의·의결에는 이의 공정성과 전문성 확보가 중요하며 이는 징계결정 과정에서 발생 할 수 있는 의사결정의 오류를 최소화시키는데 필수적 조건이다. 징계와 관련한 심의·의결 과정에 공정성과 전문성을 확보하는 방법 중 하나가 징계 대상자와 이해관계를 가지고 있지 않는 능력 있는 외부 인사를 징계 과정에 참여시켜 혐의내용을 심의·의결하게 하는 것이다. 이런 측면에서 정책 분석가는 해당 조직이 관계 법령의 이에 대한 규정(공무원징계령 제 4조, 제 5조; 지방공무원법 제 7조)을 적용 내지 준수하여 징계결정 과정에 일정한 자격을 갖춘 외부인을 실제 참여시키고 있는지, 참여 시키고 있다면 이들의 위촉, 교체, 연임에 대한 나름의 구체적 기준이 조직 내에 마련되어 있는지, 기준이 마련되어 있다면 이에 근거한 위촉, 교체, 연임은 실질적으로 어떤 과정을 통해 이루어지고 있는지, 위촉, 교체, 연임의 기준 설정과 이의 운영에 있어 타당성과 객관성은 또한 담보되어 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

둘째, 감사·감찰과 연계한 의사결정 지원시스템의 구축·운영 여부이다. 관계 법령(공무원 징계령 제 11조; 지방공무원 징계 및 소청규정 제 5조)에 의거, 징계에 대한 심의·

의결과정에서 심문과 소명을 통한 징계 결정권자와 징계혐의자의 쌍방향 의사소통이 제도적으로 보장되어 있다고는 하나 감사·감찰 활동에서 살펴본 바와 같은 이유 등으로 인해 징계 결정에 있어 오류의 발생 가능성은 여전히 상존해 있다. 감사·감찰 활동을 통한 징계혐의 인정과 함께 심의·의결을 통한 징계결정 또한 이의 적실성을 담보하기 위해 다음 <그림 9>에서 도식화 시켜 나타내는 바와 같은 의사결정 지원 시스템이 조직 내에 구축되어 운용되고 있는지를 살펴봐야 할 필요가 있는 것은 이와 같은 맥락에서이다.

<그림 9> 의사결정 지원 시스템 구축·운용을 통한 의사결정 오류의 최소화



5) 징계기준 관련 제도 및 이의 운영

다음 <표 4>는 국민권익위원회의 공직자 행동강령 운영지침에 적시된 뇌물수수 금지 위반자에 대한 징계기준이다.

<표 4> 뇌물수수 금지 위반자 징계기준

비위 유형	수수 행위	금 액				
		100만원 미만	100만원 이상 300만원 미만	300만원 이상 500만원 미만	500만원 이상 1,000만원 미만	1,000만원 이상
의례적인 금품·향응 수수의 경우	수 동	견책	감봉·정직	강등	해임	파면
	능 동	견책·감봉	정직	강등·해임	해임·파면	파면
직무와 관련하여 금품·향응을 수수하고, 위법·부당한 처분을 하지 아니한 경우	수 동	감봉	정직·강등	해임	파면	
	능 동	정직	강등·해임	해임·파면	파면	
직무와 관련하여 금품·향응을 수수하고, 위법·부당한 처분을 한 경우	수 동	정직·강등	해임	파면		
	능 동	강등·해임	해임·파면	파면		

중앙 및 지방의 각 정부 조직은 위의 <표 4>에 근거한 자체 징계기준에 따라 뇌물 수수 금지 위반자에 대해 일정의 징계 조치를 취하되, 이른바 징계부과금제도에 의거하여 자체 징계기준에 의한 징계뿐 아니라 이에 더하여 별도의 징계를 뇌물 수수자에게 병가 할 수 있다(공무원 징계령 제 17조의 2; 지방공무원 징계 및 소청규정 제 8조의 2). 2010년부터 도입되어 각 정부 조직이 시행하고 있는 징계부과금제도는 공금 횡령·유용자와 함께 금품·향응 등을 수수한 뇌물 수수자에게 해당 징계이외에 수수한 뇌물액의 5배 이내에 해당하는 징계부과금을 소속 기관이 부과할 수 있게 한 제도이다.

발생한 뇌물수수에 대한 처벌의 강도를 높인다는 것은 이후 발생할 뇌물수수에 대한 처벌 위협의 정도가 높아짐을 의미한다. 뇌물수수에 대한 처벌 위협의 정도가 높아지면 받을 수 있다고 판단하는 처벌의 크기에 대한 조직 구성원의 주관적 판단, 즉 처벌에 대한 부(負)의 유인가 값이 증가할 수 있다. 처벌에 대한 부(負)의 유인가 값이 증가하면 그만큼 조직 구성원의 뇌물수수에 대한 동기화의 정도는 낮아질 수 있다는 논리가 성립한다⁹⁾. 금전 비리행위에 대한 강도 높은 처벌을 통해 비리 행위자 및 제 3자가 장래에 동일한 비리 행위를 반복하는 것을 억제하고자 도입한 징계부과금 제도는 이러한 측면에서 도입 취지에 맞게 사전 예방적 뇌물수수 행위 억지 수단으로 그 논리적 타당성을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 실행과정에서 이 제도의 엄격한 적용은 적어도

9) 앞의 <그림 7>과 <그림 8>에서 제시한 정책분석 모형과 정책 변수와 뇌물수수 동기화 간의 관계에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 처벌에 대한 부(負)의 유인가 값이 증가가 뇌물수수에 대한 동기화 값의 감소로 반드시 연결되는 것은 아니다. 처벌에 대한 부(負)의 유인가 값 증가가 뇌물수수에 대한 동기화 값의 감소로 연결되기 위해서는 모든 조건이 동일할 때 “뇌물수수(O)-처벌”에 대한 기대 값이 “뇌물수수(X)-처벌”에 대한 기대 값보다 커야한다. 징계양정기준의 처벌강도와 관련한 징계부과금제도에 대한 이하의 논의는 이와 같은 상황을 전제한 논의이다.

다음과 같은 두 가지 문제를 파생시킬 수 있다.

첫째, 징계부과금제의 엄격한 적용이 뇌물수수행위의 비위정도를 심화시키는 부작용을 초래하게 할 수 있다. 다시 말해서 상황에 따라서는 징계부과금이 조직 구성원으로 하여금 수수하는 금품이나 향응의 금액을 늘리게 하는 유인기제로도 작동할 수 있다는 점이다. 수수하는 금품이나 향응은 금품·향응 수수자의 입장에서는 나중에 자신이 받을 수 있는 처벌 등을 고려한 일종의 “위험수당”(양채열, 2006)으로 인지될 수 있다. 처벌 기준의 강화로 인한 처벌 위협의 증가는 역설적으로 증가된 위험부담에 대해 요구하는 대가로서의 “위험수당”을 높이게 하는 결과를 초래하게 할 수도 있다. 이와 같은 부작용은 특히 뇌물수수가 상대적으로 쉽고 적발의 확률이 높지 않은 상황에서 발생할 개연성이 높다. 뇌물수수가 쉽고, 이의 적발 정도가 낮은 상태에서 징계 부과금제의 적용으로 인한 처벌만의 강화는 뇌물 수수의 유혹을 받는 직무 관련 공무원으로 하여금 직무 관련자와의 전략적 상호작용을 통해 강화된 처벌만큼 높아진 위험부담에 대해 요구하는 대가 즉, 위험수당으로서의 뇌물 수수액을 늘려 잡게 하는 역효과를 파생시킬 수가 있는 것이다.

둘째, 징계부과금제도의 엄격한 적용이 오히려 실질적으로 가해지는 처벌의 강도를 낮추게 하는 부작용을 초래하게 할 수도 있다. 심의·의결을 통해 징계 수위를 최종 확정짓는 징계 결정권자의 입장에서는 징계부과금제로 인해 강화된 처벌이 징계대상자에게는 비례성의 원칙에 입각할 때 가혹한 처벌일 수 있다는 인식을 가질 수 있다. 만약 혐의내용에 비해 가해지는 처벌이 지나치게 높다고 처벌권자가 인지한다면 처벌권자는 처벌의 강도를 낮춰 혐의 내용과 실제 처벌간의 비례 관계의 정합성을 유지하려 할 수 있다. 이러한 상황에서는 이전에는 해임·파면에 해당했던 뇌물수수 행위가 정직·강등으로, 이전에는 정직에 해당했던 비리가 감봉으로, 이전 같았으면 감봉에 해당하는 비위행위가 견책으로 양정될 수도 있는 것이다. 규정해 놓은 처벌 기준이 높음에도 불구하고 실질적으로 가해지는 처벌의 강도가 사실상 낮아지면 처벌에 대한 구성원의 부(負)의 유인가 값은 낮아지게 되어 있다. 처벌에 대한 구성원의 부(負)의 유인가 값이 낮아지면 그만큼 뇌물수수에 대한 동기화의 값은 높아지게 되는 것이다. 처벌의 강도를 높여 뇌물수수 행위 등을 근절시키고자 도입한 징계부과금제도가 오히려 실질적으로 가해지는 처벌의 강도를 낮추게 하는 요인으로 작용하여 결과적으로는 뇌물수수 행위 근절에 걸림돌로 기능하는 경우의 수도 배제할 수가 없는 것이다.

뇌물수수 방지에 있어 처벌의 강도를 증가시키는 것은 신중하게 접근하여야 한다. 공무원의 뇌물수수행위 억제와 관련하여 징계부과금제가 기대이론의 관점에서 볼 때 나름의 논리적 타당성을 가지고 있는 제도이긴 하다. 그러나 기존의 징계에 더하여 또 다른 징계를 더하는 징계부과금제는 뇌물수수행위의 비위 정도를 오히려 심화 시키면서 징계결정권자의 징계에 대한 관대화 경향을 유발시킬 수 있는 문제점을 또한 내포하고 있는 제도이기도 하다. 정책분석가는 징계부과금제의 적용을 우선시하기 이전에 먼저 조사·수사·단속 등 분석 대상 조직의 업무 특성을 파악하고 뇌물수수 금지 위반

이외의 여타의 비위행위, 예를 들자면 복종 의무 위반, 성실 의무 위반 등에 대한 징계 기준과 비교 분석을 통해 해당 기관의 <표 4>를 참조한 자체 징계양정기준이 적합성을 확보하고 있는지를 먼저 파악해야한다. 업무 특성 및 여타 징계기준과의 비교 분석을 통해 뇌물수수 금지 위반에 대한 대상 기관의 자체 징계 기준이 업무의 특성상 소속 공무원에게 요구하는 도덕성의 정도와 비례하여 그 처벌 수위가 적정하고 다른 유형의 비위행위에 대한 징계기준과 비교하여도 그 처벌의 강도가 결코 낮지 않은 수준이라 판단되는 경우 정책 분석가는 처벌의 강도 증가에 따른 처벌에 대한 부(負)의 유인가 값 증가에는 한계효용 체감의 법칙이 작용할 수 있다는 점을 유념해야 한다. 처벌 기준이 낮은 경우 처벌 기준의 강화는 처벌에 대한 구성원의 부(負)의 유인가 값 증가 폭을 크게 할 수 있다. 그러나 처벌 기준이 이미 높은 상태에서 다시 처벌 기준을 강화하는 경우 처벌에 대한 구성원의 부(負)의 유인가 값이 증가할 수는 있겠으나 증가하였다 하더라도 그 증가의 폭은 생각보다 크지 않을 수 있기 때문이다. 분석대상 조직의 자체 징계양정 기준의 수준이 이와 같다면 징계부과금제의 엄격 적용은 득보는 실이 많을 수 있다. 기존의 징계기준이 이미 높은 수준의 처벌 강도를 유지하고 있는 경우 정책분석가는 본 연구가 앞에서 적시한 정책 변수 중 업무 수행 투명성 확보, 직무 관련자와의 상호작용 제한, 감사·감찰 관련 제도 및 이의 운영 등에 대한 분석을 통해 뇌물수수에 대한 노력-수행 및 수행-처벌에 대한 구성원의 기대 값을 최소화 시킬 수 있는 대안 탐색을 진행시키면서 징계 부과금 제도가 가지고 있는 앞에서 언급한 문제점을 충분히 고려하여 시행과정에서 제도의 엄격 적용보다는 적용에 탄력성을 부여할 수 있는 구체적 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

6) 윤리 교육 관련 제도 및 이의 운영

자신의 잘못된 행위에 대해 죄책감을 느끼지 않는 사람은 없다. 그러나 느끼는 죄책감의 크기에 대해서는 사람마다 틀리다. 뇌물수수의 경우에도 마찬가지이다. 뇌물을 수수하는 일반 공무원이 자신의 행위에 대해 죄책감을 느끼지 않는 경우는 없을 것이다. 그러나 받는 죄책감의 크기는 개인별로 차이가 있을 것이다. 기대이론의 관점에서 뇌물수수로 인해 공무원이 느끼는 죄책감은 부(負)의 유인가 값을 가지는 뇌물수수의 파생 결과이다. 뇌물수수에 대해 느끼는 죄책감의 크기가 큰 공무원은 다른 모든 조건이 동일하다 전제할 때 뇌물수수행위에 대한 동기화의 정도가 죄책감을 크게 느끼지 않는 공무원보다 낮을 것임은 당연하다. 공무원 행동강령의 적용을 받는 중앙 및 지방 정부 조직이 관련 조항에 의거(공무원 행동강령 제 22조) 의무적으로 실시하고 있는 이른바 윤리교육은 뇌물수수가 발생시키는 죄책감의 크기에 대한 구성원의 인식변화를 유도할 수 있는 중요변인으로 작용할 수 있다¹⁰⁾.

10) 공무원행동강령 제 21조에 의거하여 각 정부 조직이 행동강령에 적시된 의무의 준수와 관련하여 실시하고 있는 각종 교육을 본 연구는 “윤리교육”으로 명칭 한다.

윤리 교육 관련 제도 및 이의 운영과 관련하여 정책분석가가 반드시 살펴보아야 할 것은 다음의 두 가지이다. 첫째, 교육평가 시스템의 구축여부이다. 내실 있는 윤리 교육 실시의 필수 조건이 실시한 교육에 대한 성과를 검토하여 문제점을 발견하고 이를 시정할 수 있는 방안을 모색하여 다음 교육 실시에 이를 반영시키는 교육 평가 시스템의 구축이다. 정책 분석가는 분석 대상 조직이 교육 내용, 교육 방법, 교육 시간의 적정성 등에 대한 체계적인 조사를 정기적으로 실시하여 조사결과를 이후의 교육에 반영시키고 있는지, 외부 윤리교육 전문가를 초빙하여 윤리 교육을 실시하는 경우 지명도 보다는 전문성에 바탕 하여 초빙할 수 있는 교육 전문가 Pool을 확보하고 있는지, 내부 및 외부 강사에 대한 평가를 통해 그 결과가 좋지 않은 경우 교체 등을 포함하는 강사 관리 시스템을 구축하여 이를 운영하고 있는지 등에 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 상시 학습·교육 프로그램 개발·운영 여부이다. 한두번의 교육으로 교육의 효과를 기대하기는 어렵다. 직원들이 마음으로부터 청렴에 대한 올바른 인식을 가지게 하기 위해서는 지속적으로 직원들에게 이의 필요성을 일깨우게 하는 상시 학습·교육 프로그램을 개발·운영하는 것이 필요하다. 정책분석가는 이와 관련하여 이를테면 내부 인터넷망 등을 통해 직원들에게 행동강령에 대한 숙지와, 뇌물수수 금지관련 모범 사례 등을 포함한 관련 정보를 지속적으로 제공하는 것과 같은 직원들의 도덕성 제고를 위해 해당 조직이 나름의 적실성 있는 노력을 지속적으로 기울이고 있는지를 살펴봐야 한다.

7) 청렴도 평가 관련 제도 및 이의 운영

뇌물수수금지에 대한 의무 준수가 파생시킬 수 있는 정(正)의 값을 가지는 결과를 상정하여 이에 대한 기대감을 직원들이 가질 수 있다면 그와 같은 결과를 상정하지 않아 그에 대한 기대감이 없을 때 보다는 뇌물수수금지 의무준수에 대한 동기화의 정도는 높아진다. 이와 같은 기대감의 형성 및 기댓값 크기 변화에 영향을 미칠 수 있는 정책 변수가 구성원의 청렴활동을 평가하여 평가결과가 좋은 직원에게 인센티브를 제공하는 제도를 마련, 이를 시행하는 것이다. 현재 많은 수의 정부조직이 조직 구성원의 청렴활동에 일정한 마일리지를 부여하여 그 결과에 따라 특정의 보상을 실시하는 청렴 마일리지제도가 이와 같은 형태의 정책적 노력이라 할 수 있다.

본 연구가 이른바 청렴도 평가제도라 명칭 하는 뇌물수수방지 정책 및 이의 운영에 대해 해당 조직의 노력을 살펴보는데 있어 정책 분석가가 유념해서 보아야 할 것은 다음의 두 가지이다. 첫째, 평가지표의 타당성 및 지표 측정의 신뢰성 확보 여부이다. 뇌물수수금지 의무준수-보상에 대한 구성원의 기대감 형성은 의무준수에 대한 조직의 제대로 된 평가에서 기인하는 바 크다. 제대로 된 평가의 선결조건이 평가지표 및 지표 측정의 적정성 확보 이다. 이런 측면에서 정책 분석가는 평가지표가 뇌물수수 거절, 수수 받은 금품의 반환 등 평가하고자 하는 청렴활동을 정확히 측정할 수 있도록 구성되어 있는지, 지표의 측정 방법 및 기준이 평가자의 자의성을 배제할 수 있을 만큼 구체

성과 객관성을 담보하고 있는지 등을 살펴보아야 한다. 둘째, 보상 시스템 및 이의 운영에 있어서의 적절성 확보 여부이다. 평가 결과가 좋은 우수 직원에게는 약속한 보상이 확실하게 이루어져야 한다. 그래야 뇌물수수금지 의무 준수-보상에 대한 구성원의 수행-결과 기대 값이 높아질 수 있다. 설정된 보상은 조직이 제공할 수 있는 한에서는 충분해야 한다. 그래야 보상에 대한 구성원의 주관적 판단 즉, 보상에 대한 정(正)의 유인가 값을 크게 할 수 있다. 뇌물수수금지 의무준수-보상에 대한 수행-결과 기대 값이 높아질수록, 보상에 대한 정(正)의 주관적 판단 값이 커질수록 뇌물수수금지 의무 위반에 대한 구성원의 동기화 값은 그 만큼 높아진다. 청렴도 평가-보상과의 실질적 연계성의 정도, 보상의 크기에 대한 적실성의 정도를 살펴봐야 하는 것은 이와 같은 이유에서이다¹¹⁾.

분석대상 조직에 따라서는 본 연구가 설정한 정책 변수 즉, 구성원의 청렴도를 평가하여 그 결과에 따라 개인별 보상을 실시하지 않는 경우가 있을 수 있다. 또한 앞에서 밝힌 청렴 마일리지 같은 청렴도 평가 제도를 시행하고 있다 하더라도 그 평가 결과에 대한 보상이 개인별 보상이 아닌 부서별 보상인 경우도 있을 수 있다. 청렴도 평가 관련 제도가 마련되어 있지 않거나 마련되어 있다 하더라도 개인별 보상이 시행되고 있지 않은 경우, 위에서 언급한 두 가지 유념사항은 청렴도 평가제도의 구축 내지 개인별 보상으로의 확대와 관련한 구체적 대안을 마련하는데 있어 정책 분석가가 참조할 수 있는 사항이 될 수 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 뇌물수수 방지를 위한 정부 조직의 정책적 노력을 분석하여 문제점을 파악하고 파악된 문제의 해결책을 도출하는데 필요한 정책 분석 모형 설계를 그 목적으로 한 연구였다. 연구 목적과 관련하여 본문에서 제시한 분석 모형은 그러나 그 완성도에 있어 다소의 한계점을 가지고 있는 것이 사실이다. 제시된 분석모형에서는 뇌물수수의 파생 결과 중 하나로 금전적 이익을 상정하고 있는데 이에 대한 유인가 값의 영향을 미칠 수 있는 영향변인으로, 이를테면 분석 대상 조직의 임금체계 등과 같은 정책 변수를 고려하지 않고 있다. 또한 제시된 분석모형에서는 뇌물수수와 관련한 파생 결과로 죄책감을 상정함으로써 뇌물수수에 대한 구성원의 심리적 유인가의 변이를 설정하였지만 뇌물수수 금지 의무 준수로 인해 파생될 수 있는 구성원의 심리적 만족에 대해

11) 보상의 적절성에 대한 판단에는 조직의 한계성에 대한 고려도 포함되어야 한다. 이를테면 분석 대상 조직에서는 평가 결과에 따른 소정의 포상금 지급만 있을 뿐 인사상의 조치 자료 활용으로는 이어지지 않고 있는 경우, 승진·전보 시 혜택 부여 등을 있을 수 있는 보상 중 하나로 생각할 수 있다. 그러나 이러한 보상이 해당 조직의 인사관리 시스템 하에서 가능할 수 있는 것인지에 대한 고려도 보상의 적절성에 대한 판단과정에서 병행 되어야 할 것이다.

서는 설명하지 못하고 있다. 이와 같은 한계점에도 불구하고 본 연구의 분석 모형이 그 나름의 적실성을 가지고 있다고 전제한다면 본 연구의 분석 모형은 이의 활용에 있어 다음의 세 가지 의의를 가질 수 있다. 첫째, 본문과 같은 분석 모형을 제시함에 있어 본 연구가 염두 해 두었던 활용 대상자는 외부 정책 분석 전문가였다. 그러나 외부 정책 분석 전문가에 의한 정책 분석 뿐 아니라 정부 조직이 뇌물수수 방지를 위한 스스로의 노력을 성찰해 보고 필요한 개선책을 마련하는 자체 분석에 있어서도 본 연구의 분석 모형은 의미 있게 활용 될 수 있을 것이다. 둘째, 본문과 같은 분석 모형을 설정함에 있어 본 연구가 상정하였던 분석 대상 조직은 정부 조직이었다. 그러나 본 연구의 분석 모형은 정부조직의 뇌물수수 방지 노력 뿐 아니라 공기업을 포함한 여타 공공 관련 조직의 이에 관한 정책적 노력을 분석·평가하는 데에도 그 활용성이 인정 될 수 있을 것이다. 셋째, 본 연구의 분석 모형은 뇌물수수 방지 정책 분석 모형이다. 그러나 본 연구의 분석 모형은 뇌물수수 뿐 아니라 이를 포함하는 부정·부패행위 전반을 방지하기 위한 정부 및 여타 공공관련 조직의 정책적 노력을 분석하여 이를 평가하는데 있어 필요한 분석 틀로서도 그 활용도가 있으리라 판단된다. 이를테면 구성원이 고려하는 선택 가능한 행동 대안을 뇌물수수와 뇌물수수 금지 의무 준수가 아닌 부정·부패 행위와 반 부정·부패행위로 설정한다면 본문에서 제시한 분석 모형은 부정·부패 방지 정책 분석 모형으로도 기능할 수 있을 것이다.

동양 정치철학의 교과서로 불리는 서경에 “去邪勿疑(거사물의)”란 구절이 있다. 그릇되고 잘못된 것을 제거하는데 주저하지 말라는 말이다. 공무원의 뇌물수수는 그릇되고 잘못된 행위이다. 행위는 마음 작용의 결과이다. 그릇되고 잘못된 뇌물수수 행위는 해당 공무원의 마음작용 결과이다. 인간은 자신의 이익에 도움이 되는 쪽으로 행위 하는 존재이다. 어떤 행위가 자신의 이익에 도움이 되느냐를 판단함에 있어 기대이론은 노력-수행, 수행-결과, 결과에 대한 효용에 관련된 마음 작용을 이야기하고 있다. 본 연구는 뇌물수수와 관련한 공무원의 마음작용을 기대이론의 관점에서 살펴보고 이에 바탕하여 노력-수행, 수행-결과, 결과에 대한 효용에 관련된 공무원의 마음작용에 영향을 미치는 정책 변수를 상정하여 본문에서와 같은 뇌물수수방지 정책 분석 모형을 제시하였다. 논어에 “從心所欲不踰矩(중심소욕불유구)”라는 구절이 있다. 마음이 하고자 하는 대로 행위 해도 법도에 어긋나지 않는 상태를 이르는 말이다. 뇌물을 수수할 수도 아니 할 수도 있는 상황에서 공무원이 자신의 이익을 위해 마음 가는대로 행위 하여도 행위 규범에 어긋나지 않은 상태 즉, 뇌물수수금지 의무를 준수하는 상태가 “從心所欲不踰矩”의 상태이다. 뇌물수수 방지를 위한 정부 조직의 정책적 노력은 뇌물수수와 관련하여 구성원들이 자신의 이익을 헤아리는 마음작용의 과정에 영향을 미치는 일련의 정책 변수들을 그 내용으로 하고 있다. 기대이론을 적용하여 본 연구가 제시한 정책 분석 모형이 정부조직의 뇌물수수 방지 노력을 평가하여 소속 기관 구성원들로 하여금 뇌물수수에 대해 “從心所欲不踰矩”의 상태에 이르게 하는 보다 나은 정책 대안을 도출시키는 데 유용한 분석도구로 활용될 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 국민권익위원회. (2012). 공직자 행동강령 운영지침.
- 국민권익위원회. (2011). 국제투명성기구의 '11년 부패인식지수 발표에 대한 국민권익위원회 입장.
- 공무원 징계령. (개정 2012. 9. 5, 대통령령 제 24080호).
- 공무원 행동강령. (개정 2010. 11. 2, 대통령령 제 22471호).
- 국가공무원법. (개정 2012. 3. 21, 법률 제 11392호).
- 양채열. (2006). 범칙자와 범집행자간의 전략적행동(뇌물)을 고려한 적정 처벌 강도에 관한 연구. 「한국행정학보」, 44(1): 91-105
- 이상안. (1999). 「범죄경제학」, 서울: 박영사.
- 정충식. (2009). 「전자정부론」. 서울: 서울경제경영
- 지방공무원법. (개정 2012. 3. 21, 법률 제 11396호).
- 지방공무원 징계 및 소청규정. (개정 2010. 10. 13, 대통령령 제 22439호).
- 최창현·이창원. (2009). 「새조직론」, 서울: 대영문화사
- Campbell, J.P., Dunnette, M.D., Lawler, E.E., & Weick, K.E. (1970). Managerial Behavior, Performance, and Effectiveness. N.Y.: McGraw-Hill Book Company.
- Klitgaard, Robert. (1997). Controlling Corruption. In Kimberly Ann Elliot(ed.), Corruption and the Global Economy. Washington DC: Institute for International Economics, 181-185
- Pinder, Craig, C. (1991). Valence-Instrumentality-Expectancy Theory. In Richard M. Steers and Lyman W. Porter (ed.), Motivation and Work Behavior. N.Y.: McGRAW-Hill, Inc, 144-163.
- Porter, L.W., & Lawler, E.E. (1968). Managerial Attitudes and Performance. Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Vroom, V. H. (1964). Work and Motivation. N.Y.: John Wiley & Sons, Inc.

투고일자 : 2012. 11. 14

수정일자 : 2012. 12. 05

게재일자 : 2012. 12. 21

국문초록

기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책 분석 모형 설계

정홍상(경북대)

이종한(한국행정연구원)

공무원의 뇌물수수를 방지하는데 있어 정부조직의 정책적 노력이 필요하고 이의 적정성을 살펴보아야 한다는 것은 이론의 여지가 없다. 그러나 이와 관련한 정부 조직의 정책적 노력에 대한 적정성을 분석 평가하여 보다 나은 정책 대안을 도출시키는데 필요한 마땅한 정책 분석 도구를 찾기 힘들다. 본 연구는 뇌물수수와 관련한 공무원의 인식과정을 기대이론의 관점에서 살펴보고 이와 같은 인식과정에 영향을 미치는 정책 변수들을 상정하여 정부 기관의 뇌물수수 방지 노력에 대한 타당성을 체계적으로 분석 평가 할 수 있는 정책 분석 모형을 제시한다.

주제어: 공무원 뇌물수수, 기대이론, 정책분석모형