

발 간 등 록 번 호

11-1140100-100021-10

ISSN 3058-6607

국민권익위원회 학술지

2025. 10. 31.

제2권 제1호

권익



국민권익위원회

Anti-Corruption &
Civil Rights Commission



기획

일반

2

청렴지향성의 진화와 실행

이 선 중

청렴지향성의 진화와 실행: 정책중심 접근에서 관리중심 전략으로의 전환

The Evolution and Practice of Integrity Orientation: From Policy-Centered Approaches to Management-Oriented Strategies

이 선 중

서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구위원

- I. 서론
- II. 이론적 배경
 - 1. 정책으로서의 청렴지향성: 제도설계 중심 접근
 - 2. 관리로서의 청렴지향성: 실행과 자율성 기반 접근
 - 3. 정책으로서의 청렴지향성과 관리로서의 청렴지향성 어떻게 다른가?
- III. 청렴지향성의 시기별 변화: 한국 반부패청렴정책의 흐름
- 1. 역대 정부 반부패정책 선행연구의 한계와 본 연구의 관점
- 2. 청렴지향성의 성격에 따른 역대 정부 반부패정책 구분
- IV. 관리 중심 청렴지향성의 이론적 논거
 - 1. Tit for Tat 전략과 이타적 이기주의 관점에서 본 관리 중심 청렴지향성의 필요성
 - 2. 관리로서의 청렴지향성 강화 방안
- V. 결론

논문접수 '25.05.18. | 심사개시 '25.07.07. | 게재확정 '25.09.20.

국문초록

본 연구는 반부패정책의 청렴지향성을 정책적 차원과 관리적 차원으로 구분하여 반부패정책 변천을 분석하였다. 기존 연구가 주로 제도적 장치에 의존하거나 조직 내부 관리에 한정된 시각을 제시한 데 비해, 본 연구는 두 접근을 개념적으로 구분하면서도 상호보완적 관계 속에서 해석함으로써 반부패정책이 가지고 있는 복합적 성격을 설명하였다. 또한 상호적 전략과 '이타적 이기주의' 개념을 접목하여 반부패정책이 단순한 제도 설계에 머무르지 않고 조직의 실행메커니즘으로 발전할 수 있음을 제시하였다. 이러한 분석은 역대 정부의 반부패정책 흐름을 새로운 관점에서 재구성하는 동시에, 향후 반부패정책의 실행력을 높이기 위한 구체적 관리전략을 도출했다는 점에서 의미가 있다. 본 연구는 청렴지향성의 변화를 설명할 새로운 분석틀을 제안함으로써 이론적 지평을 확장하고, 실천적 함의를 제시한다.

■ **주제어** 청렴지향성, 반부패정책, 정책적 차원과 관리적 차원, 이타적 이기주의, 실행 메커니즘

I. 서론

청렴(Integrity)은 공공부문과 민간부문 모두에서 조직의 신뢰와 지속가능성을 유지하는 핵심 가치로, 부패 문제를 해결하기 위한 가장 중요한 윤리적 원칙 중 하나로 볼 수 있다. 우리나라는 급속한 경제성장을 이루는 과정에서 정치적, 경제적 부패 문제를 지속해서 겪어왔으며, 이를 해결하기 위해 여러 차례 부패를 예방하고 척결하기 위한 노력을 해왔다. 부패방지법, 청탁금지법, 이해충돌방지법 등 다양한 법적 제도와 규제가 마련되었으며 이를 총괄 관리할 수 있는 국민권익위원회와 같은 기구를 설치하기도 했다.

그러나 이와 같은 제도적 노력에도 불구하고 부패는 여전히 우리 사회 전반에 구조적으로 잔존하고 있으며, 특히 공공부문에서의 청렴도는 기대만큼 향상되지 못하고 있다. 이는 단순히 법과 제도를 마련하는 것만으로는 청렴을 확보하기에 충분하지 않음을 보여준다. 부패는 시간이 흐를수록 진화되고 지능화되며, 적절한 견제나 감시가 없으면 급속히 복원되고 새로운 형태로 재발한다.(김은경 외, 2015) 청렴 수준의 실질적 향상을 위해서는 제도적 규범을 현장에서 일관되게 실행하고 관리할 수 있는 체계의 구축이 병행되어야 하며, 법적 장치와 실행력 간의 틈을 메꾸는 것이 청렴정책의 주요 과제라고 볼 수 있다.

본 연구는 한국의 반부패정책이 ‘정책 중심 청렴지향성’에서 ‘관리 중심 청렴지향성’으로 이행했음을 밝히고, 이 전환에 맞추어 청렴수준 제고를 위한 실행력 강화를 위해 어떠한 전략이 필요한지를 제시하고자 한다.

실제로 2016년 청탁금지법이 시행된 직후 발생한 ‘국정농단 사건’은 법제도적 장치만으로는 온전한 청렴수준 향상에는 한계가 있음을 보여주는 대표적인 사례다. 해당 사건은 청렴을 위한 제도는 마련되었지만, 이를 실제로 조직 내에서 실천하고 관리하는 메커니즘이 부재할 경우, 부패가 여전히 발생할 수 있음을 보여준다. 이는 청렴정책이 단지 외형적 규범 설정에 그치지 않고, 조직문화와 리더십, 실천역량을 포함하는 ‘관리전략’으로까지 확장되어야 함을 시사한다. 즉, 법률과 제도는 반부패의 출발점일 수는 있어도, 그것이 실질적 청렴으로 이어지기 위해서는 조직 내부의 실행역량 강화와 일상화된 관리체계가 뒷받침되어야 한다.

정책적 차원의 제도적 틀을 마련하는 것도 중요하지만 이를 내실화하고 공공부

문 내에 뿌리내릴 수 있도록 체계적으로 관리하지 않으면 그 효과가 미미할 수밖에 없다. 이정주·장진희(2017)는 “반부패·청렴을 위해 쏟아 낸 제도나 정책의 수도는 양이 아니라, 정책 간의 연계성과 실질적 효과 여부 등과 같은 질 차원에서 재조명될 필요가 있다”라고 지적하였다. 이는 단편적인 법제도보다 일관된 실행 체계와 내부 관리의 중요성을 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

다시 말하면 사회적으로 청렴수준을 높이기 위해서는 관리체계 구축이 부패문제 해결의 핵심이 된다. 정책적 차원에서의 청렴수준 제고는 부패방지를 위한 제도적 틀을 제공한다면, 조직은 그 틀을 실질적으로 적용하고, 조직 내에서 청렴문화를 형성하는 역할을 할 필요성이 있다는 것이다. 왜냐하면 청렴한 조직문화는 법적 규제 이상의 지속적 부패방지 효과를 가지기 때문이다.

이러한 맥락에서 정책적 차원의 제도적 규제는 부패방지의 중요한 틀이 되지만 이러한 제도적 규제의 취지를 이해하고 이를 받아들여 조직 내에서 부패문제를 해결하기 위한 리더십과 투명하고 공정한 의사결정과 청렴문화를 정착시키는 것이야말로 실질적인 부패 방지의 핵심요소라고 할 수 있다. 특히 조직 내에서 청렴수준 제고를 위한 조직 구성원과 외부 이해관계자 간의 일상적인 상호작용과 부패문제에 대한 적극적인 대응은 조직이 청렴수준을 관리하기 위해서 어떻게 대처하느냐에 따라서 그 결과는 천차만별일 가능성이 있다. 즉, 조직 내에서 청렴성을 어떻게 관리하고 부패문제에 대해서 어떻게 대처하느냐는 조직의 청렴수준 제고를 위한 관리체계와 이에 대한 조직 내 구성원의 역할이 중요하게 작용할 가능성이 있다는 것이다.

요컨대, 우리나라의 부패 문제는 특정한 규제나 법률만으로 해결될 수 있는 단편적 문제가 아니라, 공공기관이 청렴성을 일관되게 유지할 수 있는 청렴문화 조성을 위한 관리 관점의 노력이 필요하다.

본 논문은 부패 예방을 위한 전략으로 ‘정책으로서의 청렴지향성’과 ‘관리로서의 청렴지향성’을 비교하고, 후자가 조직의 청렴수준 제고에 어떻게 기여할 수 있는지를 이론적으로 분석하고자 한다. 이러한 맥락에서 Tit for Tat 전략과 이타적이기주의와 같은 게임이론 및 조직문화 이론을 이론적 토대로 삼아 관리 중심 청렴전략의 필요성과 가능성을 탐색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정책으로서의 청렴지향성: 제도설계 중심 접근

정책과 관리 개념은 조직이나 정부에서 중요하게 다루는 개념이지만 그 역할과 성격은 상이하다. 정책은 특정 문제를 해결하거나 목표를 달성하기 위해 정부, 기관, 조직에서 수립하는 계획이나 원칙을 의미한다. 따라서 정책은 문제해결을 위한 전략적인 방향성을 제시하며 이는 법률 또는 제도적 권한에 의해 구체적으로 실행되는 특성을 가지게 된다. 또한 문제해결을 위한 원칙이나 방향성은 주로 권한을 위임받은 선출직에 의해 이루어진다는 측면에서 정치적 환경이 영향을 미친다고 볼 수 있다.

Lasswell(1936)은 정책을 사회 내에서 ‘누가 무엇을, 언제, 어떻게, 왜 갖는가’에 대한 가치의 배분 과정이라고 보고 있다. 이러한 관점에서 본다면, 반부패정책은 권력과 자원, 정보, 기회의 분배에 있어서 공정성과 투명성을 확보하고, 부정한 영향력에 의한 왜곡을 제거하는 데 목적을 둔 정책 영역으로 볼 수 있다. 결국 반부패정책은 단순한 규제의 문제가 아니라 공공부문에서의 정당한 가치 배분과 시민 신뢰 회복이라는 핵심적인 정치적 문제를 다루는 정책이라고 봐도 무방하다고 판단된다. 이러한 측면에서 반부패정책은 정부의 정당성과 신뢰를 확보하는 근본적인 수단이 될 수 있다.

Easton(1965)은 정책을 권위적으로 가치를 배분하는 과정이라고 설명하면서 정책은 정부나 권위가 있는 정치체계가 사회 내 다양한 가치(자원, 혜택, 규범)를 권위적으로 결정하고 분배하는 과정으로 보고 있다. 이러한 개념을 반부패정책과 연계시켜 본다면 반부패정책은 가치 배분 과정에서의 부정부패로 인한 불공정성을 제거하고 투명성을 향상해, 공정하고 합리적인 배분체계를 확립하는 것을 핵심으로 해야 할 것이다. 공공기관의 인사공정성 확보나 채용과정의 투명성 강화가 그 대표적인 예가 될 수 있다. 또한 정책의 권위가 정당성을 확보하려면 사회적으로 수용할 수 있고 공정한 가치 배분을 실현할 필요성이 있는데 반부패정책은 권위의 정당성을 확보하는데 중요한 요인이 될 수 있다. 왜냐하면 부패나 불투명한 정책결정은 정부 권위의 손상을 유발하고 정책의 정당성을 훼손하기 때문이다. 따

라서 반부패정책은 투명한 절차를 강화하고 정책으로서의 청렴지향성은 절차적 공정성과 투명성을 제도화하는 데 초점을 둔다.

반부패정책을 정책의 정의에 따라 정리해보면, 반부패정책은 정치적 자원의 권한이나 기회 그리고 정보 등이 부정한 영향력에 의한 왜곡 없이 공정하게 배분되도록 설계된 가치 배분 전략으로 이해할 수 있다.

2. 관리로서의 청렴지향성: 실행과 자율성 기반 접근

관리란 일반적으로 조직을 효율적으로 운영하고 유지하기 위한 활동을 의미하는 것으로 “조직목표의 달성을 위해 조직의 협동적 노력을 지휘·조정하는 과정”을 말한다.(이종수, 2000) 따라서 관리는 일상적인 운영과 관련된 구체적인 실행 과정에 중점을 둔다고 볼 수 있다. 정해진 목표나 원칙이 수립(정책)되면 이를 달성하기 위해 자원을 최적으로 배분하고 조정하는 것이다. 이론적 측면에서 관리는 실질적이고 구체적인 실행과정에 초점을 맞추고 있으며 조직의 운영, 통제, 문제 해결 등을 담당하며 정책을 실행하는 데 필요한 세부 사항을 처리하며 일상적인 결정을 내리게 된다.

Mintzberg(1973)는 관리가 단순 집행이 아닌 윤리적 의사결정과 문화형성까지 포괄함을 지적했다. 이러한 관점을 청렴과 윤리의 실행 맥락으로 확장한다면, 관리로서의 청렴지향성(integrity management)이란 조직 내에서 청렴이라는 가치를 구체적인 행동, 의사결정, 정보 공유, 권한 행사 등에 전방위적으로 통합하는 실행전략으로 볼 수 있다. 반부패정책이 제도와 법률을 통해 일정한 기준을 제시한다고 하더라도, 관리자와 구성원들이 일상적으로 그 기준을 적용하고 실천하지 않으면 정책은 효과를 거두기 어렵다.

관리로서의 청렴지향성은 단지 규정 준수의 문제가 아니라, 조직 내 소통과 판단, 리더십과 실천의 모든 접점에서 청렴성을 반영하고 이를 조직문화로 정착시키는 과정이다. 따라서 반부패정책의 성패가 법제도의 설계뿐 아니라, 현장 관리자의 역량과 실행의 질에 좌우된다는 사실을 보여준다. 관리로서의 청렴지향성은 조직의 일상적 운영 속에서 청렴의 가치를 지속 가능한 방식으로 확산시키기 위한 핵심 관리 기능이며 이러한 관리는 단순한 기술적 조정을 넘어, 조직 내 상호작용

과 판단을 통한 청렴 실행의 핵심기능으로 이해할 수 있다. 이러한 관리 기능의 중요성은 구성원이 직무 과정에서 겪는 역할스트레스 문제를 통해 더욱 분명해진다. 역할스트레스는 직접적으로 부패를 일으키는 요인은 아니지만, 직무만족 저하와 정체성 혼란을 초래해 조직의 윤리성과 청렴수준을 약화시킬 수 있기 때문이다.

최근 들어, 공공조직 구성원들이 경험하는 역할스트레스는 직무만족 저하, 이직 의도 증가, 정체성 혼란 등 다양한 부작용을 초래하며 조직의 윤리성과 청렴수준에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.(Zhao et al., 2019; Kim et al., 2022) 특히 역할보호성이나 역할갈등은 업무의 책임성과 판단 기준을 약화시켜 부패 유혹에 노출되기 쉬운 환경을 조성한다. 국내 공공기관과 경찰조직 등에서 역할스트레스가 직무소진과 조직몰입 저하로 이어지고 있다는 실증 결과는 이를 뒷받침한다.

OECD(2016)도 부패위험 관리를 위한 전략으로 직무 역할의 명확화와 책임 분담의 구조화를 강조하며, 부패 발생의 선제적 차단을 위한 조직 내부통제 및 역할 설계의 중요성을 지적하고 있다. 결국 청렴은 단지 규범의 제정이나 법적 통제만으로 확보될 수 없으며, 구성원이 자율성과 책임감을 느끼고 자신의 역할을 명확히 인식하고 실천할 수 있도록 지원하는 ‘관리로서의 청렴’이 병행되어야 한다. 이는 조직문화 차원의 역할 명확화, 소통 체계 개선, 관리자의 실행 역량 강화 등을 통해 실현될 수 있다.

이제 앞에서 살펴본 정책적 접근과 관리적 접근을 종합하여, 두 가지가 어떻게 구분되며 상호 보완될 수 있는지를 비교할 필요가 있다. 본 연구가 정책 중심에서 관리 중심으로의 전환 과정을 분석하고자 하는 만큼, 두 접근방식의 차이를 정리하는 것이 역대 정부의 반부패정책에 대한 논의와 관리중심의 청렴지향성 논의의 토대가 되기 때문이다.

3. 정책으로서의 청렴지향성과 관리로서의 청렴지향성 어떻게 다른가?

앞에서 정책과 관리의 차이에 대해서 논의했는데 그렇다면 부패예방 또는 청렴성 제고를 위한 정책과 관리의 차이는 무엇인가?

청렴수준을 향상하기 위한 접근 방식은 크게 정책 중심 접근과 관리 중심 접근으로 구분할 수 있다. 청렴정책은 법령 제정, 제도 구축, 평가 지표 설정 등을 통해 부

패를 예방하고 청렴성을 높이는 것을 목표로 한다. 그러나 이러한 제도적 접근만으로는 청렴성이 조직 내에서 실질적으로 내면화되기 어렵다는 한계가 존재한다.

정책 중심 접근은 규범과 기준을 설정하는 데 강점을 가지지만, 규정의 존재만으로 구성원의 행태 변화를 보장할 수는 없다. 반면, 관리로서의 청렴지향성은 제도적 규범을 기반으로 하되, 일상적 행동 통제와 조직문화 형성을 통해 청렴 실천을 조직 내부에 뿌리내리게 하려는 전략이다. 제도설계에 더해, 구성원의 자율적 실천을 촉진하고 조직 내 협력적 분위기를 조성하는 관리적 노력이 병행되어야 한다.

결국 관리로서의 청렴지향성은 단순한 규정 준수 감시에 그치지 않는다. 부패는 고정된 개념이 아니라 사회발전과 국민의식 수준에 따라 변화·진화되는 사회적 구성물이므로(김은경 외, 2015), 구성원의 자율적 청렴 실천을 촉진하고 반복적 상호작용을 통해 신뢰와 책임을 구축하며 공동체적 이익을 고려하는 문화를 조성하는 것을 목표로 해야 한다. 이는 제도설계에 의존하던 전통적 청렴정책 접근을 넘어, 보다 실천적이고 지속 가능한 청렴성을 구현하기 위한 방향을 제시한다.

결국 정책으로서의 청렴지향성은 기준 설정, 관리로서의 청렴지향성은 실천 동기와 실행을 중점으로 하며, 두 접근은 상호보완적으로 작동한다. <표 1>은 앞의 논의를 토대로 정책으로서의 청렴지향성과 관리로서의 청렴지향성의 차이를 비교하여 정리한 것이다.

<표 1> 정책으로서의 청렴지향성과 관리로서의 청렴지향성의 차이 비교

구분	정책으로서의 청렴지향성 (Integrity Policy)	관리로서의 청렴지향성 (Integrity Management)
목적	제도적 기준 설정 및 외부통제	일상적 실행력 확보 및 내면화
수단	법률, 규제, 지침 등 제도 정비	윤리교육, 리더십, 내부통제, 조직문화
주체	정책입안자, 입법자	관리자, 조직 리더, 구성원 전체
실행방식	일괄적 수준의 준수 의무 부여	참여와 상호작용 기반 실천 유도
동기부여	처벌 및 외적 규범 중심	자율성과 상호신뢰 중심 (Tit for Tat, 이타적 이기주의)
한계	적용 범위는 넓지만 유연성 부족	리더십·문화에 따라 편차 발생
관련 이론	Klitgaard, Rose-Ackerman	Axelrod, Tocqueville 등

사실 위와 같은 청렴에 대한 접근은 국제기구나 우리나라 정부 부처의 청렴정책의 방향성에서도 확인할 수 있다. 청렴정책의 실효성을 확보하고 조직 내 자율적 실천을 유도하기 위해서는 법과 제도만으로는 한계가 있으며 이를 뒷받침할 수 있는 내부 관리체계의 제도화는 필수적이다. 이러한 점에서 국제기구는 예전부터 청렴수준을 관리할 수 있는 관리체계를 강조해 왔으며 우리나라의 경우 근래 들어 관련 부처들이 각기 윤리경영과 반부패관리의 실행기반을 체계화한 모델과 기준을 제시해 왔다.

우리나라의 경우, 기획재정부는 공공기관의 자율적인 윤리경영 내재화를 위해 「공공기관 윤리경영 표준모델」을 개발·보급하고 있으며, 이는 윤리의식 확립, 관리체계 구축, 윤리위험 파악, 윤리위험 통제활동, 내외부 신고제도, 윤리경영 모니터링이라는 6대 핵심요소로 구성된다. 이 표준모델은 각 기관이 스스로 윤리경영 체계를 설계하고, 조직문화로 정착시킬 수 있도록 지원하는 실행 지침의 성격을 가진다.

한편 국민권익위원회는 「청렴윤리경영 가이드라인」이나 종합청렴도 평가를 통해 공공기관이 청렴성과 윤리 수준을 체계적으로 관리할 수 있도록 지원하고 있다. 특히 내부신고시스템, 행동강령 운영, 부패영향평가, 청렴교육 등 실천 중심의 항목을 구체화하여 관리자의 실행력을 높이도록 설계되어 있으며, 이는 청렴정책이 현장에서 실현되도록 하는 관리 메커니즘의 제도화된 예라 할 수 있다.

국외에서도 이러한 관리로서의 청렴지향성 프레임워크 구축을 주요 과제로 다루고 있다. OECD(2017)는 「Public Integrity: A Strategy for Good Governance」라는 보고서에서 조직 차원의 청렴을 실현하기 위해 리더십, 이해충돌 방지, 내부통제, 공익신고자 보호, 윤리문화 조성 등을 포함하는 공공관리로서의 청렴지향성 프레임워크(Public Integrity Framework)를 제시하고 있으며, 각국 정부에 이를 기반으로 한 실행전략 마련을 권고하고 있다. 또한 UNODC(2004)는 「Anti-Corruption Toolkit」을 통해 조직 내 반부패 실천을 위한 핵심 관리요소로 행동강령, 고위직 청렴 리더십, 내부 고발 채널, 청렴계약제, 청렴교육 등을 제시하며, 정책에서 실행으로 이어지는 다층적 관리체계를 강조하고 있다.

이와 같은 국내외의 제도적 장치는 정책이 선언하는 청렴의 가치를 조직 내부에서 구성원이 자율적으로 실천할 수 있도록 관리 가능한 형태로 구조화한 예로서,

관리로서의 청렴지향성(Integrity Management)의 기반이라 할 수 있다. 즉, 청렴은 더 이상 추상적 이상이 아니라 설계되고 작동해야 하는 조직역량이라는 관점에서 접근할 필요가 있으며, 이를 실현하는 틀로서 관리로서의 청렴지향성 프레임워크의 구축과 실행이 정책의 실효성을 좌우하는 핵심 요소로 볼 수 있다.

이러한 관리로서의 청렴지향성 접근은 단순한 규정 준수나 성과지표 관리에 머무르지 않고, 조직 구성원의 자율성과 반복적 상호작용을 통한 신뢰 구축을 통해 청렴성을 내면화하는 것을 목표로 한다.

지금까지 정책으로서의 청렴지향성과 관리로서의 청렴지향성 구분은 자칫 대립적 구도로 이해할 여지가 있으나 앞의 논의는 대립적 구도를 상정한 것은 아니다. 이와 같은 구분은 Paine(1994)가 조직의 윤리경영과 관련하여 규정준수(compliance)중심 접근과 청렴성(integrity)중심 접근으로 구분하였는데, 이는 본 연구의 정책 중심성과 관리 중심성 구분과 맥을 같이 한다. 다만 Paine(1994) 역시 두 접근이 상호보완적으로 작동해야 함을 강조하고 있다. 실제 정책현장에서도 제도적 장치와 관리적 실행이 분리되어 있다기보다는 상호작용하며, 때로는 서로에게 영향을 주기도 한다. OECD(2017)는 규범적 제도화와 조직 역량 강화를 병행할 것을 제시하고 있다는 점, UNDOC(2004) 또한 법제도적 기반과 내부고발자 보호와 같은 관리적 수단의 결합을 요구하고 있다는 것도 이를 뒷받침한다. 따라서 정책중심 제도화는 제도의 정합성과 외부적 통제를 담당하는 기능을, 관리중심 제도화는 조직 내부에서의 실행력과 책임성을 강화하는 기능을 수행하며 두 접근은 상호보완적 관점에서 청렴정책의 실효성을 결정한다. 이러한 맥락에서 본 연구의 정책으로서의 청렴지향성과 관리로서의 청렴지향성 구분은 청렴지향성 변화를 설명하고 제도적 설계와 실행 역량 간 균형을 찾고자 하는 해석의 틀로 의의를 지닌다.

이러한 이론적 구분이 실제 한국의 반부패정책 변천 과정에서 어떻게 나타났는지를 살펴보고자 한다. 다음 장에서는 역대 정부의 정책 흐름을 시기별로 고찰하며, 청렴지향성이 정책 중심에서 관리 중심으로 어떻게 전환되었는지를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 청렴지향성의 시기별 변화: 한국 반부패청렴정책의 흐름

1. 역대 정부 반부패정책 선행연구의 한계와 본 연구의 관점

기존의 반부패정책에 대한 연구들은 대체로 정책 수립의 배경, 제도 도입 여부, 입법 성과, 정권별 청렴의지 등 외형적 정책 변화에 초점을 맞추어 서술했다. 예컨대 이승종 외(2007)는 정권별 반부패정책을 제도적 추진체계 구축, 시스템 개선, 정책의 질적 고도화라는 단계로 구분하여 다루었다. 이승종 외(2007)의 내용은 노무현 정부의 반부패정책에 국한되어 있어 역대 정부의 반부패정책을 아우르지 못하는 한계가 있다.

김은경 외(2015)는 한국 반부패정책의 제도적 진전을 서술하였으며, 본 연구는 이를 참고하여 반부패정책의 발전 과정을 ‘도입-제도화-고도화’라는 흐름으로 재구성하고, 이를 바탕으로 청렴지향성의 성격에 따라 1.0(제도 구축기), 2.0(규율·성과 중심기), 3.0(자율·실행 중심기)로 세분화하여 구분하였다. 기존 연구들이 주로 정책 수립과 제도적 변화에 초점을 맞추어 서술한 데 반해, 본 연구는 청렴지향성의 실행성과 관리체계에 주목하여, 정책과 관리의 연계성 및 조직문화 내면화 과정을 통합적으로 분석하고자 한 점에서 차별성을 가진다.

본 장에서는 단순히 정권별 반부패정책을 평가하거나 제도의 흐름을 나열하는데 그치지 않고, 시기별 청렴지향성이 “정책 중심”이었는지 “관리 중심”이었는지를 구분하여 실효성 있는 반부패정책의 조건을 분석하고자 한다. 다시 말해, 단순한 입법·제도적 조치가 아닌, 그 제도를 어떻게 관리하고 실행했는가에 따라 청렴정책의 효과가 어떻게 달라졌는지를 분석하려는 것이다. 또한 현장에서의 실천력과 실행력, 그리고 조직문화로의 내면화 수준을 중심으로 평가를 통해 기존의 반부패정책의 역사적 고찰에 관한 연구가 도입 시기나 제도 유형에 초점을 맞춘 것과는 다른 접근 방식을 취하고자 한다.

특히 청렴지향성 3.0 이후 강조되는 관리 중심 접근은 자율성, 책임, 그리고 상호작용 기반의 통제 메커니즘을 핵심 전략으로 삼는다. 이러한 전략은 논문의 4장에서 논의하는 Tit for Tat 전략이나 이타적 이기주의와 같은 행동경제학적 이론과 연계되며, 청렴 실천의 자기 강화 구조를 설명하는 데 기여할 수 있다. 따라서

본 논문은 제도 도입 그 자체가 아니라, 그것이 얼마나 실행되었고 구성원에게 내면화되었는지를 기준으로 청렴정책의 진화를 분석하고자 한다.

2. 청렴지향성의 성격에 따른 역대 정부 반부패정책 구분

본 연구에서는 반부패정책의 진행 과정을 청렴지향성의 성격에 따라 이를 청렴지향성 1.0~3.0시기로 구분하여 정책으로서의 청렴지향성이 강조되었던 시기와 관리로서의 청렴지향성이 강조되는 시기로 구분하여 이를 설명하고자 한다. 그리고 관리로서의 청렴지향성 시기인 3.0 시기에서의 반부패정책의 전반적인 방향성에 대해서 개략적으로 논의하고자 한다.

본 연구에서는 한국의 반부패정책을 청렴지향성의 성격에 따라 세 시기로 구분하였다. 1.0 시기는 김영삼 정부부터 노무현 정부까지로, 법·제도 중심의 제도설계 시기이며, 2.0 시기는 이명박 정부부터 박근혜 정부까지로, 성과관리와 규율 중심의 통제전략이 강조된 시기이다. 마지막으로 3.0 시기는 문재인 정부 이후로, 자율성과 실행력을 중시하는 관리전략이 드러나는 전환기적 시기로 볼 수 있다.

1) 청렴지향성 1.0: 제도 기반 구축기

청렴지향성 1.0시기인 김영삼 정부에서 노무현 정부까지의 반부패정책의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

김영삼 정부 이전의 군사정권 시절은 부패척결 시도들은 대체적으로 실패로 평가되며, 오히려 부패의 제도화와 임기응변식 대응에 그친 것으로 평가되고 있다. (이승종 외, 2007)

김영삼 정부는 집권 초기부터 강도 높은 사정활동(고위 공직자 부정 적발)을 전개하여 부정부패 척결 의지를 보였으나, 이러한 정권 초기 집중 단속 중심의 접근만으로는 지속적인 효과를 거두지 못했다는 평가를 받았다. 실제로 김영삼 정부의 반부패정책은 금융실명제 시행 등 상징적 조치를 도입하고 공직자윤리법 강화 등의 노력을 기울였지만, 강력한 단속에 비해 정책의 실효성(효과성)은 부족했다는 비판이 제기되었다.(이승종 외, 2007)

뒤이은 김대중 정부 또한 2001년 부패방지법 제정으로 부패방지위원회를 출범 시키는 등 반부패를 위한 법·제도 구축을 시도하였다. 이는 향후 청렴지향성 2.0 단계로의 전환을 준비한 중요한 정책적 성과였지만, 전반적으로 보면 김대중 정부의 부패방지 개혁은 취약한 정치적 지지 기반과 불균형한 개혁 추진으로 인해 성과에도 불구하고 실질적인 효과성에 대한 한계 지적이 존재한다.(이승중 외, 2007)

노무현 정부(2003~2008)는 이를 제도화의 방향으로 발전시켜, 국민권익위원회의 전신인 국가청렴위원회를 설립하고, 공공기관 행동강령 제정, 반부패종합대책 수립 등을 통해 법적·제도적 기반을 강화하였다. 특히 공공영역에 청렴이라는 용어를 공식화하고, 반부패 거버넌스를 제도화하려는 노력이 두드러졌다.

하지만 이 시기의 청렴정책은 전반적으로 제도설계와 정책 수립에 초점이 맞춰졌으며, 그 제도를 조직 내에서 어떻게 실행하고 내면화할 것인가에 대한 관리적 실행전략은 부족하였다. 청렴교육은 단편적이었고, 청렴리더십 체계나 내부통제 기반도 미약하여, 실제 현장에서는 정책이 형식적 선언에 머물거나 일회성 행사로 끝나는 경향이 강했다.

정책과 관리의 불균형 관점에서 본다면, 이 시기는 명백히 정책 중심성이 강한 시기로, “무엇을 해야 하는가”에 대한 규범은 있었지만, “어떻게 실천하고 정착시킬 것인가”에 대한 실행 프레임은 부재하였다. 결과적으로, 초기 청렴지향성 1.0은 법제화와 기관 설립이라는 외형적 기반을 구축했다는 점에서는 의미가 있으나, 실효성을 담보할 수 있는 관리체계의 부재로 인해 청렴의 일상화에는 실패한 시기로 평가할 수 있다.

초기 제도화 중심의 한계 경험은 이후 청렴지향성 2.0 시기부터 성과관리와 규율 중심의 반부패정책 강화로 전환되는 계기가 되었으며, 동시에 관리 중심 청렴지향성의 필요성을 드러내었다고 볼 수 있다.

청렴지향성 1.0 시기는 법제화 중심으로 부패 척결을 추진했으나, 실행관리 기반이 미흡하여 조직문화 내면화는 부족했던 시기로 요약된다. 그 결과 반부패정책의 한계가 뚜렷하여, 초기 성과 후에는 관행적 부패가 반복되고 실질적인 청렴성 향상으로 이어지지 못하는 문제가 지속되었다고 볼 수 있다. 즉, 청렴지향성 1.0 시기는 제도설계에는 집중했으나, 관리체계 부재로 청렴의 일상화에 실패한 시기로 평가할 수 있다.

이와 같은 경험은 이후 청렴지향성 2.0 시기의 성과관리·규율 중심의 반부패정책 강화로 이어졌으며, 동시에 관리 중심 청렴지향성의 필요성을 드러내는 역사적 계기가 되었다고 볼 수 있다.

2) 청렴지향성 2.0: 규율과 통제 중심의 관리로의 이행기

청렴지향성 2.0 시기는 반부패정책이 단순한 제도 도입에서 한 걸음 더 나아가, 측정 가능성과 실적 중심의 규율 강화 방식으로 진화한 시기로 볼 수 있다. 이 시기에는 청렴도 측정에 협의의 부패뿐만 아니라 업무의 투명성과 공직자의 책임성 측면까지 측정대상에 포함하고 과거 주로 민원인을 대상으로 측정하던 것을 내부 직원까지 포함한 종합청렴도를 산출하면서(국민권익위원회, 2024), 정책개선과 연계 등의 활동이 이루어진 시기로 볼 수 있다.

이명박 정부는 2008년 국가청렴위, 국민고충처리위원회, 행정심판위원회를 통합해 국민권익위원회(ACRC)를 출범시켜 부패통제와 권익증진을 강화하려 했다. 그러나 이와 같은 통합이 부패 예방기능이 상대적으로 약화되었다는 비판도 제기되었다. 통합 이후 국민권익위원회는 기존 국가청렴위원회 시절부터 시행되던 공공기관 청렴도 측정 및 부패방지 시책평가를 계승·운영하고, 부패영향평가 제도를 본격화하여 공공부문의 청렴도를 계량화하고 경쟁을 유도하는 관리기법 확산을 추진하였다.

특히 박근혜 정부 시기에는 2016년 청탁금지법(김영란법) 제정이라는 중대한 법제도 변화가 이루어졌으며, 공직사회 전반에 걸쳐 청렴 행위의 기준과 제한을 명확히 규정하려는 시도가 강화되었다. 이명박 정부는 공공기관 선진화 정책의 하나로 부패방지를 경영평가와 연계하고, 외부 감사와 감찰 기능을 확대하며 정량적 지표 중심의 반부패 관리체계를 본격적으로 도입하였다.

하지만 이와 같은 변화에도 불구하고 법제도와 평가 체계는 고도화되었지만, 실질적 실행 주체인 조직 내부의 자율성과 실천 동기, 구성원의 내면적 수용은 충분히 확보되지 못한 채, 형식과 절차 중심의 운영에 그쳤다는 점에서 한계를 드러냈다. 청렴교육은 실적 중심으로 운영되었고, 윤리적 리더십보다는 성과 달성을 위한 점수화 전략이 우선시되면서, 관리로서의 청렴지향성의 본질적 가치보다는 ‘청렴의 수치화’가 조직문화로 고착되는 경향이 나타났다고 볼 수 있다.

이 시기는 정책적 측면과 관리적 측면 모두 형식적 운영은 이루어졌으나, 실질적인 실행 품질과 조직 내 윤리문화 정착이라는 관점에서는 관리로서의 청렴이 기능적 통제로 환원되었다. 정책은 있었고, 관리 시스템도 존재했지만, 그 실행방식이 위로부터의 통제에 치우치면서 실질적 자율성과 문화적 수용이 부족했던 것으로 볼 수 있다.

결국 청렴지향성 2.0은 1.0 시기의 형식주의를 보완하고자 하는 제도적 진화를 이룩했지만, 지나친 외재적 통제 중심의 관리 방식이 새로운 비효율과 부작용을 유발함으로써, 이후 청렴지향성 3.0에서 요구되는 자율성 기반의 관리로서의 청렴지향성으로의 전환 필요성을 부각시키는 전환점으로 작용하였다.

이러한 정책 중심 접근을 통해 부패 예방과 적발 시스템이 한층 강화되었으나, 동시에 한계도 드러났다. 고위층 부패나 권력형 비리는 여전히 발생하여, 2016년 최순실 국정농단 사건으로 대통령이 탄핵을 당하는 사태가 벌어지는 등 제도만으로 최고위층의 청렴을 담보하기 어렵다는 교훈을 남겼다. 결국 2.0 시기는 정책과 제도로 반부패 기반을 닦은 단계이지만, 제도적 장치가 현장에서 실효성을 가지려면 조직문화와 실행력이 뒤따라야 함을 인식하게 한 시기라 할 수 있다. 이는 다음 단계에서 관리로서의 청렴지향성이 드러나는 토대가 되었다.

3) 청렴지향성 3.0: 자율성과 실행 중심의 내면화기

청렴지향성 3.0은 법제도 중심 통제를 넘어 자율성, 신뢰, 상호작용 기반 실행을 강화하려는 시도로 평가할 수 있다. 다만 아직 완전한 전환이 이루어졌다고 보기보다는 과도기적 성격으로 평가하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

문재인 정부 이후, 청렴은 단순한 법적 의무가 아니라 조직 운영의 핵심 가치로 자리매김하여야 한다는 인식이 강화되었고, 이를 뒷받침하기 위한 다양한 실행기반이 마련되었다.

대표적으로는 청렴교육 내실화, 윤리경영 표준모델 제시, 기관 맞춤형 청렴컨설팅과 조직문화 진단 등이 이루어졌으며, 「공공기관 청렴윤리경영 가이드라인」이나 「윤리경영 자가진단」 등 관리 실행 체계를 구체화하는 정책 시도가 병행되었다.

이 시기의 특징은 청렴을 일상적 행동양식과 문화로 정착시키기 위한 노력이 강

조되었다는 점이다. 구성원의 행동 변화, 조직 리더십의 모범, 내부 커뮤니케이션 강화 등을 통해 ‘자율적 청렴’의 기반을 형성하려는 시도가 나타났고, 이는 단순한 제도나 평가를 넘어 관리자의 실행역량과 실천 의지가 반부패정책의 핵심 변수로 부상했음을 시사한다. 공공기관 종합청렴도 평가결과를 공공기관 경영평가에 반영하면서(국민권익위원회, 2023) 청렴성과를 실제 기관 성과평가에 연계하여 확장한 것은 기관의 책임성 확보와의 연계 및 청렴정책의 고도화라는 방향성을 보여 주고 있다.

문재인 정부는 반부패를 국정운영의 중심에 두고, 대통령 주재 반부패정책협의회를 정례화하여 부처 간 협업과 이행 점검을 강화하는 등 관리로서의 청렴지향성을 전면에 내세웠다. 또한 그동안 김영란법에서 제외되었던 이해충돌 방지 규정을 별도 법률로 제정하여 이를 시행하는 등, 법적 미비점을 보완하면서 일상 업무에서의 청렴 기준을 한층 높였다. 이 시기에는 각급 기관에 청렴책임관을 지정하고 반부패 추진기획단을 운영하는 등 조직 내부에서 자율적 윤리경영 시스템을 갖추도록 유도하고 있다. 일부 공공기관은 국제 표준인 부패방지경영시스템(ISO 37001)을 도입하여 반부패 관리체계를 인증받고, 민간부문에서도 기업의 준법감시와 윤리경영이 강조되는 등 사회 전반에 걸쳐 청렴성을 관리하는 문화가 확산하고 있다.

하지만 아직도 청렴지향성 3.0의 완전한 정착은 과제로 남아 있다. 실행 주체 간의 편차, 조직 간 청렴역량 불균형, 현장 관리자 수준의 리더십 부재, 중간관리자의 청렴 실천 부족 등은 관리로서의 청렴지향성이 실질적으로 작동하지 못하는 요인으로 지적할 수 있다. 특히 청렴문화가 일부 부서나 개인의 노력에 의존하거나, 형식주의적 보고와 평가 중심의 접근이 여전히 남아 있는 점은 개선이 필요하다.

이러한 한계에도 불구하고, 청렴지향성 3.0은 법·제도 중심의 외재적 통제를 넘어서 조직 내부의 자율성과 실행력을 중시하는 실천 중심의 관리전략 강화를 지향한 시기로 평가된다. 이는 제도적 선언에 머무르던 기존 청렴정책을 넘어, 청렴을 조직문화 속에서 실행 가능한 전략으로 내면화하려는 전환적 흐름을 보여준다. 특히 이 시기는 청렴을 구성원의 일상적 실천으로 정착시키기 위한 다양한 제도적 기반이 마련되고, 관리자와 조직 리더의 역할이 부각되는 특징을 지닌다. 이러한 변화는 단지 규정 준수에 의존하는 청렴에서 벗어나, 상호작용과 자율성을 바탕으로 청렴을 촉진하는 관리 메커니즘으로의 전환을 예고하며, 이는 이후 4장에서 논

의할 Tit for Tat 전략과 이타적 이기주의 개념과 같은 이론적 틀과도 깊은 관련이 있다. 즉, 청렴지향성 3.0 시기는 청렴이 추상적 규범을 넘어, 상호신뢰와 실천 동기를 기반으로 한 실행 가능한 전략으로 발전할 가능성을 보여주는 과도기적 시기라고 할 수 있다.

청렴지향성 3.0 시기의 본질은 이제 부패통제를 단순히 외부의 규제나 처벌에 맡기는 것이 아니라 조직 스스로 부패를 예방·관리하는 내재적 역량을 강화하는데 있다는 것이다. 이는 공직사회에 청렴성을 핵심가치로 심어 조직문화와 업무관행을 바꾸는 노력으로 나타나며, 부패위험을 선제적으로 진단·차단하고, 데이터에 기반한 부패 모니터링과 실시간 내부통제 등을 활용하는 능동적 정책 실행으로 특징지어진다고 볼 수 있다. 다만 관리로서의 접근은 서서히 축적되는 효과를 지향하기에 단기 성과 측면에서 눈에 띄지 않을 수 있고, 조직문화 개선에는 시간과 일관된 리더십이 필요하므로 성과의 공고화에 인내와 노력이 요구된다.

또한 내부관리의 강화가 자칫 형식적인 행정절차의 증가로 흐르지 않도록, 관리와 정책을 유기적으로 연계하며 지속적인 개선을 도모하는 것이 과제로 제기된다. 요컨대, 청렴지향성 3.0 시기는 관리전략을 통해 정책의 실효성을 담보하려는 단계로써, 앞선 시기에 구축된 법·제도를 운영 단계에서 뒷받침하고 청렴성을 조직의 DNA로 정착시키는 데 주력하고 있다.

청렴지향성 1.0에서부터 3.0의 시기를 종합하여 요약하면 <표 2>와 같다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 청렴지향성은 1.0 시기(법·제도 중심)에서 2.0 시기(규범·성과 관리 중심)를 거쳐 3.0 시기(실천·관리 중심)로 이동해 왔다. 이는 제도적 통제를 넘어 조직 구성원의 자발적 실천을 유도하는 방향으로 정책 패러다임이 확장되고 있음을 보여준다.¹⁾

1) 다만, 3.0시기는 윤석열 정부를 포함하고 있어 본 논문에서 이야기하는 자율성과 실행 중심의 내면화기라는 구분과는 거리가 있을 수 있다. 윤석열 정부 시기에는 청탁금지법의 음식물 상한선 조정, 고위공직자 청렴 관련 이슈, 그리고 국민권익위원회의 일부 유권해석이 논란이 되었다. 이러한 변화는 청렴 관련 제도의 일관성과 해석 기준에 대한 논의를 촉발시켰으며, 제도운영의 예측 가능성과 공정성 확보에 대한 사회적 요구를 다시금 부각시켰다. 이는 청렴지향성 3.0이 지향하는 실행기반의 안정성 확보 필요성을 강조하는 사례로 해석될 수 있다. 다만 이러한 변화는 제도적 조정 과정의 일부로, 장기적 관점에서는 제도의 방향성과 조직문화 정착 여부를 종합적으로 고려해 평가할 필요가 있다.

〈표 2〉 청렴지향성 1.0~3.0시기 종합

구분	청렴지향성 1.0	청렴지향성 2.0	청렴지향성 3.0
시기	김영삼 정부~노무현 정부 (1990년대 후반 ~2000년대 중반)	이명박 정부~박근혜 정부 (2008~2016)	문재인 정부 이후 (2017~현재)
중심 접근	정책 중심 (법·제도설계 강화)	규범·성과 중심 (성과관리와 규율 강화)	실천·관리 중심 (자율성, 실행력 강화)
주요 전략	부패방지법 제정, 부패방지위원회 출범, 국가청렴위원회 설치	국민권익위원회 출범, 청렴도 측정 강화, 부패방지 시책평가 체계화	청렴책임관 지정, 이해충돌방지법 제정, 청렴컨설팅 및 내부통제 강화
특징	제도적 틀 마련에 집중, 청렴 기준 설정	규정 위반 방지 규율 강화, 성과지표를 통한 관리 강화	제도+관리 연계, 실천 내재화, 조직문화 변화 지향
한계	제도설계와 실제 실행 간 괴리	외재적 통제 의존, 자율적 실천 동기 약화	자율성과 실천 강조 중, 제도적 통제와 병행 필요

IV. 관리 중심 청렴지향성의 이론적 논거: 티 포 태(Tit for Tat)과 이타적 이기주의를 중심으로

1. Tit for Tat 전략과 이타적 이기주의 관점에서 본 관리 중심 청렴지향성의 필요성

1) 청렴지향성의 전환: 왜 관리 중심 접근이 필요한가?

청렴지향성 3.0은 기존의 법과 규정 중심 통제를 넘어, 조직 운영 전반에 윤리적 가치와 투명성을 내재화하려는 관리 중심 접근으로 전환하고 있다. 이는 Paine (1994)가 강조한 ‘윤리적 가치의 전략적 내재화’와 궤를 같이하며, 제도설계와 함께 관리 실행의 중요성을 보여주며 청렴지향성 3.0의 관리전략과 맥을 같이한다. 관리 중심 청렴전략은 단순한 처벌 중심 대책을 넘어 조직문화와 구성원의 행동을 변화시키는 것을 목표로 하는 것이다. 조직의 내재화된 윤리문화는 직접적인 감시가 어려운 상황에서도 구성원들의 자율적 행동을 이끌어내며 부패를 예방하는 기반이 된다.(Center for the Advancement of Public Integrity, 2017)

OECD(2017)도 시스템뿐만 아니라 문화와 책임성을 공공청렴의 3대 축으로 제시하면서 제도적 통제와 함께 조직문화 차원의 접근이 필요함을 제시하고 있으며 이는 청렴지향성 3.0과 같이 왜 접근 관점이 명확해야 하는지를 보여주고 있으며 규범과 문화에 기반한 관리전략이 부패예방의 지속가능한 방법임을 확인할 수 있다.

청렴정책이 실효성을 확보하기 위해서는 정책 그 자체보다는 청렴정책이 조직관리과정과 어떻게 연결되는지가 핵심이다. 윤리프로그램이 부패를 감소시키는 효과는 프로그램 자체보다는 그 프로그램이 윤리문화 조성과 어떻게 연결되느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 주장과 일치한다.(Kim et.al., 2022)

Paine(1994)은 윤리적 기준을 장려하는 조직을 구축하는 것이 문제 행위를 방지하는 최선이라고 하였다. Parry & Proctor-Thomson(2002)의 연구에서도 윤리적 조직은 구성원의 이직률이 낮고 조직 효과성이 높다는 점을 보고하고 있다. 이처럼 자율통제 기반 청렴문화는 규범적 통제 한계를 보완하고, 지속가능한 윤리성을 확보하는 전략으로 작동한다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 국내외 연구와 사례들은 모두 청렴 정책(제도)과 조직관리(문화·리더십·전략)의 결합을 통해 자율적이고 내면화된 청렴문화를 형성하는 것이 부패방지에 가장 효과적인 방법임을 보여준다. 이러한 접근은 실행 가능성 측면에서도 이미 여러 조직에서 실천되고 있으며, 학술적으로도 그 타당성과 효용이 뒷받침되고 있다.(Kaptein, 2013) 결국 청렴지향성 3.0으로 대변되는 관리 중심 청렴 전략은 정책과 문화, 자율과 통제를 아우르는 통합적 접근으로서, 조직 구성원들의 청렴의식을 제고하고 부패를 예방하는 데 실증적으로 높은 실효성을 가진다는 점이 다양한 연구를 통해 확인되고 있다.

앞서 논의한 바와 같이, 청렴정책이 규범과 제도설계에 초점을 맞추는 경향이 강한 반면, 관리로서의 청렴지향성은 조직 구성원의 자율성과 실행력을 기반으로 청렴성을 내면화하는 데 중점을 둔다. 이러한 관리적 접근은 청렴을 단순한 규범 준수 차원을 넘어 조직문화 속에서 지속적으로 재생산되는 가치로 정착시키는 데 의의가 있으며, 이에 따라 관리 중심의 청렴성 향상은 조직문화이론 등을 통해 그 타당성과 적절성을 확인할 수 있다.

본 연구에서는 ‘깃 포 텃(Tit for Tat) 전략’과 ‘이타적 이기주의’ 개념을 적용하여 관리 중심의 청렴지향성 전략의 필요성을 논의하고자 한다. 깃 포 텃 전략은 반복되는 상황 속에서 상대의 행동에 조건부로 대응한다는 점에서, 제도적 감시와 응징을 기반으로 한 규범·제도 차원의 통제 메커니즘을 설명하는 데 적합하다.(Axelrod, 1984)

한편, 이타적 이기주의는 토크빌(A. de Tocqueville, 2000)이 제시한 개념으로, 개인의 내적 동기를 바탕으로 공동선에 기여하는 행위를 설명한다. 이 개념은 구성원의 자율적 청렴 실천을 촉진하고 긍정적 유인 구조를 강조하는 데 활용될 수 있으며, 청렴성 관리전략을 도출하는 데 유용한 개념이다.

이처럼 두 전략은 공통으로 자율성과 책임을 중시하지만, 접근 방식에서는 분명한 차이를 보인다. 깃 포 텃은 행동 이후의 반응을 중심으로 한 전략적 신호의 교환에 초점을 두며, 이타적 이기주의는 행동 이전의 동기 구조와 자기합리화에 대한 이해를 강조한다.(Ariely, 2013) 이러한 관점은 Dawkins(2018)가 제시한 ‘이타성의 진화전략’이나, Rand(2014)가 주장한 ‘합리적 이기주의(rational egoism)’ 개념과도 맥락적으로 상통한다.²⁾ 이와 같은 이론들은 청렴 실천의 내재화 가능성

을 여러모로 뒷받침한다. 따라서 이 둘의 결합은 관리로서의 청렴지향성을 전략적 대응성과 심리적 내면화라는 두 축에서 강화하는 효과를 지닌다.

2) 자율통제의 이론적 기반: 틱 포 텃 전략과 이타적 이기주의

틱 포 텃 전략은 게임이론에서 출발한 대표적인 상호협력 전략으로, 반복적 게임(특히 죄수의 딜레마 상황)에서 상대가 처음 협력하면 협력으로 응답하고, 배신하면 다음 라운드에서 배신으로 응징하는 방식으로 작동하는 게임을 말한다. 틱 포 텃 전략은 반복 게임 상황에서 상호협력과 책임 조정을 유도하는 최적 전략으로 평가된다. 이 전략은 로버트 액셀로드(Robert Axelrod)가 주관한 반복 게임 대회에서 아나톨 라포포트(Anatol Rapoport)가 제출하여 우승하면서, 신뢰와 협력의 중요성을 보여주는 대표 사례로 널리 알려졌다.(Axelrod, 1984) 틱 포 텃 전략은 초기 협력, 배신에 대한 즉각적 대응, 이후 용서를 통한 신뢰 회복, 그리고 상대방 행동에 기반한 예측가능성을 주요 특징으로 한다. 이와 같은 특징들은 조직 내에서도 청렴성과 책임 문화를 유지하는 데 필수적인 메커니즘으로의 작동 가능성을 시사한다.

틱 포 텃 전략은 협력-보복-용서-예측가능성이라는 네 가지 특성을 통해 상호 협력과 책임을 조정한다. 액셀로드는 이 네 가지 특징을 바탕으로 이 전략이 단순히 감정적 보복이 아니라 상호 이익을 유도하는 최적 전략이라고 평가하기도 했다. 이 전략은 생물학적 진화론에서 말하는 ‘호혜적 이타주의(reciprocal altruism)’ 개념과도 연결되며, 협력이 궁극적으로 개인에게 이득이 된다는 점에서 이타적 이기주의(altruistic egoism)의 전형적인 예시이기도 하다.

한편, 개인의 이익과 공동체 이익의 조화를 설명하는 또 다른 개념으로 ‘이타적 이기주의(altruistic egoism)’가 있다. 이는 개인이 공동체를 위해 행동함으로써 장기적으로 자신의 이익도 증진할 수 있음을 강조하는 관점이다. 이와 유사하게, 알렉시스 드 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 「미국의 민주주의」(Democracy in America)에서 ‘올바르게 이해된 자기이익(self-interest rightly under-

2) Dawkins는 개체 또는 유전자의 생존 가능성을 높이기 위한 전략으로 이타적 행동이 선택될 수 있음을 주장하며, 이는 청렴실천이 조직과 개인 모두의 장기적 이익에 부합될 수 있다는 점과 연계된다. Rand는 개인의 이익추구를 윤리적으로 정당화하는 합리적 이기주의 개념을 제시하였으며 이는 자율성과 자기이익에 기반한 청렴실천의 가능성을 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있다.

stood)’ 개념을 제시하였다. 토크빌에 따르면, 개인은 자신의 장기적 이익을 위해 공공선을 증진하는 방향으로 행동할 수 있으며, 이는 관리로서의 청렴지향성에서도 개인의 자율적 실천이 궁극적으로 조직과 개인 모두의 지속 가능한 발전으로 이어질 수 있음을 시사한다.³⁾⁴⁾

딧 포 댓 전략은 신뢰를 기반으로 구성원에게 자율성을 부여하되, 부정행위가 발생하면 명확한 제재를 가하고 이후 협력이 회복되면 다시 신뢰를 복원하는 구조를 지닌다. 김상년(2023)은 반부패정책의 성패가 제도설계 자체보다 이를 조직 내에서 얼마나 효과적으로 집행하고 관리하느냐에 달려 있다는 점을 실증적으로 분석하였다. 이는 본 연구가 강조하는 관리 중심 청렴지향성의 필요성과 일맥상통하며, 청렴정책의 실효성 확보를 위해 관리전략이 반드시 병행되어야 함을 뒷받침하는 연구결과로 볼 수 있다.

Ayres & Braithwaite(1992)는 이 전략을 바탕으로 ‘반응적 규제(responsive regulation)’ 이론을 제시하며, 순응하는 자에겐 설득을, 불응하는 자에겐 점진적 강경 조치를 해야 한다고 주장하기도 하였다.

이타적 이기주의는 개인이 청렴한 행동을 선택하도록 동기부여 체계를 설계하는 데 활용될 가능성이 큰 개념이다. 예를 들어, 공직자 윤리교육에서는 청렴한 선택이 조직의 신뢰도, 직무 만족도, 승진 가능성 등 개인의 장기적 이익에 긍정적이라는 메시지를 강조함으로써, 청렴하게 행동하는 것이 결국 내게도 유리하다는 인식을 통해 자발적 규범준수를 유도할 수 있다. 또한, 청렴계약제(Integrity Pact)나 부패 신고 보상제도와 같은 정책은 딧 포 댓 전략과 이타적 이기주의가 결합한 사례로 볼 수 있는데, 참여자 모두가 협력하면 모두가 이익을 얻고, 배신할 경우

3) Tocqueville은 직접적으로 ‘이타적 이기주의’라는 용어를 제시하지는 않았다. 본 논문에서 사용하는 ‘이타적 이기주의’ 개념은 그가 제시한 ‘올바르게 이해된 자기이익(self-interest rightly understood)’이라는 시민정신의 해석적 확장개념으로 개인의 공익 실천이 장기적으로 자기 이익과도 조화될 수 있다는 시각에 기반한다.

4) 이러한 이타적 이기주의는 조직문화나 제도설계를 통해 결국 모두에게 이익이 된다는 구조를 반영한 논의들은 이미 존재한다. 기업의 윤리경영과 사회적 책임(CSR)이 그 예로 기업의 윤리경영과 사회적 책임은 단기적으로 이윤이 감소할 수 있지만 이와 같은 행위가 장기적으로 신뢰구축과 브랜드 가치 상승에 도움이 된다는 것에 기반하고 있다. Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011)는 기업이 사회적 가치를 창출함으로써 장기적 이윤을 창출하는 전략을 “공유가치 창출(CSV)”이라 개념화하였으며, 이는 조직 차원의 이타적 이기주의 실현의 방식으로 볼 수 있다. 또한 Ostrom(1990)은 공유자원 관리에서 자율성과 신뢰를 기반으로 하는 공동체 규범이 지속가능한 협력을 가능하게 한다고 주장하였으며, 이는 구성원 간의 장기적 이익을 고려한 이타적 이기주의적 제도설계의 사례로 볼 수 있다. 이와 같은 접근은 모두 조직 차원에서 이타적 이기주의 구현으로 볼 수 있으며 조직이 윤리적 행동을 장려하고 보상하는 구조를 갖추면 개인들도 자발적으로 청렴성과 이타성을 실천하게 되고, 그 결과 조직 전체의 성과와 평판이 향상되어 개인에게도 장기적으로 유익하다는 것이다.

신뢰를 잃거나 불이익을 초래하는 구조는 상호감시와 자발적 준법을 촉진하는 메커니즘이다. 이는 Gouldner(1960)가 제시한 호혜성 규범(norm of reciprocity)과 상호적 기대의 중요성을 강조하는 관점과 맥락을 같이 하며, 김상년(2023) 역시 조직 내 자율적 통제 시스템이 청렴수준 제고에 효과적임을 실증적으로 보여주었다.

이타적 이기주의의 관점은 청렴 실천이 단지 도덕적 이상이 아닌, 개인의 장기적 이익과 공익이 조화되는 실천 가능한 선택이 될 수 있음을 보여준다. 그러나 실제 조직 현장에서는 청렴한 행동이 항상 자연스럽게 실천되지 않는 경우가 많으며, 개인은 종종 단기적 이익이나 주변 환경의 영향에 따라 스스로 인지하지 못한 채 부정행위를 저지를 가능성은 여전히 존재한다.

이와 관련하여 행동경제학자 Ariely(2013)는 부정직한 행동이 자기합리화와 반복을 통해 쉽게 일상화된다고 지적하며, 이를 방지하기 위해 윤리적 리마인더나 실행환경의 설계를 강조한다. 이와 같은 관점은 청렴 실천이 단지 법령이나 외부 통제에 의존해서는 충분하지 않으며, 개인의 인지적 한계를 고려한 실행환경의 설계와 조직 차원의 관리전략이 병행되어야 함을 시사한다. 즉, 관리로서의 청렴은 구성원이 스스로 정직함을 인식하고 지속해서 실천할 수 있도록 심리적, 제도적 기반을 제공하는 실천 중심 전략으로 이해되어야 한다. 따라서 관리로서의 청렴지향성 전략은 자율성과 책임의 균형을 기반으로 구성될 필요성이 있다.

3) 텃 포 텃 전략과 이타적 이기주의 기반의 청렴 실행 메커니즘

관리로서의 청렴지향성이 강조되어야 하는 이유를 조직문화와 동기부여 측면에서 논의하였다. 특히, 반복적 관계와 상호작용에 기반한 게임이론은 조직 내 신뢰 구축과 자발적 협력 유도 메커니즘을 이해하는 데 중요한 이론적 토대를 제공한다. 우선 게임이론의 텃 포 텃 전략은 반복적 관계에서 협력(cooperation)을 안정적으로 유지하는 최적 전략으로 알려져 있다. 상대가 협력하면 협력으로 화답하고, 상대가 배신하면 즉각 보복함으로써 앞으로는 서로 협력하는 균형을 이루는 전략이다. 이를 조직문화에 적용해보면, 조직 내에서 부정행위에 대한 일관된 제재와 정직한 행동에 대한 보상 또는 신뢰 회복이 이루어질 때, 구성원들은 부정행위를 해봐야 얻을 이익보다 잃을 것이 크다는 것을 인식하게 되고 점차 협력적·윤

리적 행동을 택하게 된다. 즉, 부패행위를 한 사람이 반드시 합당한 불이익을 받고 정직한 사람이 존중받는 문화가 형성되면, 구성원들은 처음에는 외부 규율에 따른 행동일지라도 반복될수록 청렴의 가치가 조직에 이익이 된다는 신념을 갖게 된다. 이러한 상호 호혜적 규범의 형성은 관리 차원의 노력이 없이는 달성하기 어렵다. 법과 제도만으로 모든 현장에서의 부패를 적발·처벌하는 데 한계가 있으므로, 조직 스스로 내부통제와 동료 감시를 통해 “부정에는 즉각적인 응징, 청렴에는 보답”이라는 문화를 만들어가는 것이다. 부패는 단회적 사건이 아니라 반복적 상호작용 속에서 강화되거나 억제되는 순환적 성격을 지닌다. 김은경 외(2015)는 부패에 대한 적절한 관리가 없는 경우 부패는 급속히 복원되고 새롭게 진화하는 경향을 보인다고 분석하였다. 이러한 부패 특성은 게임이론의 텃 포 텃 전략이 조직 내 청렴지향성 관리에 효과적인 접근이 될 수 있음을 뒷받침한다.

텃 포 텃 전략은 상호 호혜적이고 반복적인 상호작용을 통해 신뢰를 구축하고 부정행위를 억제하는 효과를 가지므로, 부패를 억제하고 청렴 문화를 정착시키는 데 중요한 관리적 메커니즘이 될 수 있다. 결과적으로 텃 포 텃의 관점에서 보면, 청렴한 조직문화는 부패를 예방적으로 억제하는 핵심 메커니즘이 된다. 실제 연구에서도 부패친화적 조직문화를 지닌 기관일수록 청렴정책의 효과성을 낮게 인식하고, 반대로 청렴친화적 문화를 지닌 조직일수록 정책 효과성을 높게 평가하는 경향이 확인된 바 있다.(권우덕·이선중, 2020)

이는 제도설계 못지않게 현장의 조직문화 관리가 정책의 성과를 좌우함을 시사하며, 부패를 저지르는 행위자에 대한 내부 견제와 성실한 공직자들 간의 상호신뢰 구축이 곧 반부패정책의 실효성으로 이어진다는 것을 보여준다. 관리로서의 청렴지향성, 즉 조직문화를 통한 자율적 통제가 뒷받침될 때, 텃 포 텃 전략에 기반한 자기 강화적 청렴 균형이 형성될 수 있다. 구성원들은 부정행위에 대한 일관된 제재와 정직한 행동에 대한 보상을 통해, 청렴한 행동이 개인과 조직 모두의 이익에 부합함을 인식하게 된다. 이러한 신뢰와 상호감시 기반의 자율적 통제 구조는 부패 유인을 자연스럽게 억제하고, 청렴성을 조직문화로 내면화하는 선순환 메커니즘을 구축하게 한다. 이와 같은 메커니즘을 통해 관리 차원의 노력을 통해 부패 예방은 외재적 규율을 넘어 일상적 실천으로 확산될 수 있다.

앞에서 살펴본 텃 포 텃 전략이 상호적 대응을 통해 협력을 유도한다면, 이어서 살펴볼 개념이 Tocqueville(2000)이 이야기한 이타적 이기주의(altruistic ego-

ism)이다. 이는 타인을 돕는 것이 장기적으로 자기 이익에도 부합한다는 사고를 전제로 하며, 결과적으로 청렴 실천이 개인과 조직 모두에게 전략적 이익을 제공할 수 있음을 설명하는 이론적 기반이 된다.

공직사회에서 각 개인은 본능적으로 자신의 이익을 고려하지만, 조직 차원의 성공과 윤리적 명성이 개인에게도 긍정적 영향을 미친다면 개인의 이익 추구와 조직의 청렴성 제고가 상충하지 않고 오히려 일치하게 된다. 관리로서의 청렴지향성은 이러한 환경을 조성하는 것을 목표로 한다. 예를 들어 부패 없는 투명한 조직은 대외적 신뢰도가 높아져 조직 성과가 향상되고, 이는 성과에 대한 구성원의 보상과 자긍심으로 돌아온다. 또한 부패로 인한 스캔들이 발생하지 않는 조직은 구성원 개개인이 연루될 위험이 적어 직업 안정성과 평판 보호라는 개인 이익을 확보하게 된다. 이렇듯 조직이 청렴할수록 거기서 일하는 개인들도 안전하고 긍정적인 효과를 누린다는 점을 체감하게 되면, 구성원들은 설령 부패 유혹이 있더라도 장기적 자기이익을 위해 이타적인 선택, 즉 청렴한 행동을 택하게 된다. 이는 외재적 처벌보다 능동적이고 내재된 동기부여로 작용하며, 이러한 동기를 끌어내는 것은 관리자와 리더십의 몫이다.

구체적으로 조직의 지도자와 관리자는 청렴성을 조직의 핵심가치로 선언할 뿐 아니라 일상적 의사결정에서 이를 실천하여 모범을 보이고 보상체계와 인사고과에 반영함으로써, 정직하게 일하는 것이 가장 현명한 선택임을 구성원들이 깨닫도록 만들어야 한다. 이는 성과평가와 보상체계에 이타적 행동을 반영하여 구성원의 자발적 참여를 유도하고 공동성과 과제(협력과제)를 통해 개인과 집단의 이익을 연결시키고 교육훈련과 윤리적 딜레마에 대한 지속적 시뮬레이션을 통해 이타적 선택이 장기적으로 개인의 안정과 발전으로 환원될 수 있다는 인식을 강화할 수 있다.

이러한 관리 활동을 통해 개인의 윤리의식과 자기이익 추구가 조화를 이루는 분위기, 다시 말해 청렴한 행동이 개인과 조직 모두에게 상호승리(win-win)가 되는 조직문화가 정착될 수 있는 분위기를 형성할 수 있다. 이 단계에 이르면 부패행위에 대한 내부 고발이나 제재도 동료들 사이에서 자연스럽게 지지가 되는데, 이는 청렴한 다수의 구성원이 느끼기에 조직의 이익(공익)을 위해 부정행위를 배척하는 것이 곧 자신들의 이익을 지키는 길이 되기 때문이다.

이처럼 이타적 이기주의에 기반한 동기부여는 법령이나 외부 통제만으로 얻기 어려운 자발적 협력을 끌어낸다는 의의가 있다. 이런 맥락에서 청렴지향성 3.0의 관점에서는 조직구성원의 내면에 청렴의 동기를 불어넣고 개인의 가치관과 행동 원칙을 변화시키는 작업이 중요하며, 이는 관리로서의 청렴지향성이 지향하는 바이다.

끝으로, 정책과 관리의 연계성에 대한 통합적 논의 관점에서 볼 때도 청렴지향성의 두 측면은 대립적이라기보다 보완적임을 알 수 있다. 앞선 시기들을 통해 확인되었듯이, 강력한 법·제도(정책적 접근)가 갖춰져 있어도 현장에서 관리가 따라주지 않으면 실효를 거두기 어렵고, 반대로 훌륭한 조직문화만으로 법과 제도의 공백을 메울 수는 없다. 반부패정책(청렴지향성 1.0/2.0의 산물)과 관리로서의 청렴지향성(3.0의 초점)은 동전의 양면과 같아서, 지속 가능한 청렴성 확립을 위해서는 양자가 유기적으로 결합해야 한다.

법과 제도가 외부 통제 장치로서 최소한의 기준과 처벌을 보장해주기 때문에 조직 구성원들에게 청렴의 중요성을 각인시키고 부패 유인을 억제하는 효과를 낸다면, 그 기반 위에서 관리전략은 조직 내부의 동력을 활용하여 정책의 실행력과 자발성을 높이는 역할을 한다. 이처럼 제도적 장치와 문화적 장치가 맞물릴 때 비로소 반부패정책이 실질적으로 현장에서 구현되고, 관리 활동은 법의 정신과 취지를 살려 실제 청렴수준의 향상으로 이어질 수 있다. 정책과 관리의 조화는 청렴성을 지속 가능한 시스템으로 정착시키는 핵심 요인이지만, 이를 위해서는 정치적 의지, 시민사회 감시, 외부 환경 요인 등과의 연계 또한 필수적이다. 오늘날 한국의 반부패정책이 지향하는 바도 법과 제도의 기반 위에 청렴의 일상화와 조직문화적 정착을 도모하는 것이며, 이를 통해 국가 청렴성의 지속적인 제고라는 궁극적 목표에 다가갈 수 있을 것이다.

이타적 이기주의 개념은 청렴 실천이 단지 도덕적 당위의 문제가 아니라, 개인의 장기적 이익과 공동체의 공익이 구조적으로 조응할 수 있다는 점에서 이론적 정당성을 확보한다. 즉, 공직자 또는 조직 구성원이 자신의 평판, 직업 안정성, 경력 자산과 같은 개인적 유인을 고려하여 청렴한 행위를 선택하는 경우, 결과적으로 조직 전체의 반부패 수준이 동반 상승하는 경향이 발생할 수 있다.

이러한 설명은 근대 경제사상에서 제시된 Adam Smith의 ‘보이지 않는 손’(in-

visible hand) 개념과도 이론적으로 상통하는 측면이 있다. Smith(2005)는 「국부론」에서 개인이 자신의 이익을 추구하는 과정이 사회 전체의 이익을 증진시키는 비의도적 결과로 귀결된다고 보았으며, 이는 개별 행위자의 자율적 선택이 구조적으로 공공선을 증진할 수 있다는 점에서 이타적 이기주의의 맥락을 보완한다. 다시 말해, 자율성과 자기이익에 기반한 청렴 실천이 공익 증진이라는 집단적 성과로 확장될 수 있다는 논리는, 청렴지향성을 구성하는 주요한 실행기반으로 기능할 수 있다.

특히 청렴실천을 인센티브 구조 또는 조직문화로 내면화할 경우, 개개인의 이익 추구 행동은 오히려 조직 청렴도를 높이는 방향으로 작동하게 되며, 이는 강제적 제도 이상의 지속가능한 효과를 가져올 수 있다.

2. 관리로서의 청렴지향성 강화 방안

청렴지향성 3.0은 단순한 정책 수립과 외재적 통제를 넘어서, 조직 내부의 실행 메커니즘과 자율 기반의 실천전략이 결합되어야 함을 강조한다. 이러한 실천 중심의 청렴지향성은 기존의 제도설계 중심의 부패 방지 이론과는 다른 이론적 기반에서 출발할 수 있다. 부패는 정적 현상이 아니라 정치사회 구조와 시민의식 수준에 따라 변화하고 진화하는 과정이기 때문이다.(황지태 외, 2016)

부패방지 제도설계와 관련하여 대표적으로 활용되는 Klitgaard(1998)의 “부패 = 독점 + 재량 - 책무성”이라는 공식은 제도적 설계를 통해 독점을 줄이고 재량에 대한 감시를 강화하고 책임에 대한 적절한 제재 강화라는 이론적 근거를 제시하고 있다. 그의 접근은 부패를 억제하는 외부적 통제 구조 설계, 즉 정책 중심의 제도화 전략에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. Rose-Ackerman(1999)도 역시 부패를 주인-대리인 문제로 보고, 공직자의 부패를 방지하기 위해 급여, 처벌, 행정 절차의 간소화 등 인센티브 구조의 외부 조정을 강조하였다. 이들은 공직자를 잠재적 부패행위자로 보고, 외부 규제와 법제화를 통해 이를 억제하려는 ‘정책 기반 통제이론’으로 정리할 수 있다.⁵⁾

5) 부패방지 제도설계와 관련해서는 다양한 학자들이 존재한다. Heidenheimer et al.(2002)는 부패를 사회적 규범과 맥락 속에서 이해하며 흑색·회색·백색 부패 유형화를 제시하였다. Peter & Welch(1980)은 미국 정치의 경험적 사례 분석을 통해 권력구조와 이해관계가 부패에 미치는 영향을 설명하였다. Johnston(2005)는 부패증후군(Syndromes of

이러한 접근은 청렴지향성 2.0 시기, 즉 법·제도설계를 통한 부패 억제 단계에서는 효과적인 전략이었으나, 청렴을 조직문화로 내면화하고 지속 가능한 실행력을 확보하는 데는 한계를 보였다. 제도의 존재만으로는 실제 청렴수준을 규정하기 어렵고 조직 내부의 운영과 구성원의 실천에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점에서, 이러한 접근을 통해 청렴을 조직문화로 정착시키는 과정을 온전히 설명하기에는 다소 미흡할 수 있다.

반면, 텃 포 텃 전략과 이타적 이기주의(altruistic egoism)는 청렴지향성 3.0의 관리 중심 접근에 이론적 기반을 제공하며, 이러한 관점은 한국 반부패정책의 역사적 흐름과 선행연구 검토를 통해 확인했듯이 기존의 제도적 통제 방식보다 반부패정책의 실효성을 제고에 기여할 수 있다. 텃 포 텃 전략을 통한 상호신뢰와 자율적 규율의 균형을 통해 협력을 유지하는 전략은 조직 내에서 청렴한 행동이 보상되고 배신행위가 제재될 때 청렴한 규범이 강화될 수 있음을 보여준다. 특히 이 전략은 실제 조직 내 자율적 통제 체계와 유사하다.

이타적 이기주의는 구성원이 청렴한 행동을 할 때 조직의 신뢰·성과가 향상되고, 이는 다시 개인에게 이익으로 환류된다는 구조를 전제로 한다. 이는 단순한 윤리적 요구가 아니라, 청렴한 행동이 합리적 자기이익의 선택이 되도록 조직환경을 설계하는 데 활용할 수 있는 전략이다. 예를 들어 부패 없는 조직은 외부 신뢰도와 내부 만족도가 높아지며, 이는 직업 안정성과 보상, 승진 가능성 등에서 구성원의 이익으로 연결된다. 결국 조직은 청렴을 집단적 이익을 위한 협력적 선택지로 재구성하는 방향으로 나아가야 하며, 이는 제도적 통제가 아닌 관리적 조정과 실천 중심의 리더십을 통해 가능해진다.

클릿가드와 로즈 애커먼은 제도설계 중심의 청렴 확보 전략을 체계화했다는 점에서 매우 중요한 기초 이론을 제공하지만, 이들은 주로 1.0과 2.0 시기의 한계—법과 제도는 존재하나 실행이 부재하거나 문화적 정착이 부족한 상황—를 극복하지 못했다는 현실과 마주하게 된다.

반면 텃 포 텃 전략과 이타적 이기주의 전략은 제도를 넘어서 사람의 심리, 관

Corruption)에서 부패를 시장형, 엘리트카르텔형, 과두제형, 권력형으로 유형화하며 국가별 맥락에 따라 서로 다른 반부패전략이 필요하다고 보았다. Lambsdorff(2007)은 부패를 구조적 인센티브 체계의 산물로 파악하고, 인센티브를 재설계하여 부패의 기대이익을 줄이고 합법적 보상의 유인을 높여야 한다고 주장한다. 이들 역시 반부패정책의 이해와 설계에 중요한 기여를 하였지만 본 논문에서는 OECD, UNDP, World Bank 등 국제기구와 정책실무 현장에서 가장 빈번히 인용되는 Klitgaard와 Rose-Ackerman의 이론을 대표적으로 제시하였다.

계, 문화 속에서 청렴이 자생하도록 유도할 여지가 있다. 이 전략들은 법적 처벌을 두려워해서가 아니라, 정직이 가장 이익이 되는 선택임을 인식하기에 청렴하게 행동하게 만드는 전략으로 청렴지향성 3.0시기에 유용한 접근방법이 될 수 있다.

종합해보면 클릿가드와 애커먼이 제시한 정책 중심의 제도화 전략은 청렴지향성 2.0의 기반이었고, 텃 포 텃 전략과 이타적 이기주의는 청렴지향성 3.0이 요구하는 실천과 자율성 기반의 조직문화 전략으로 자리할 수 있다. 정책은 외형적 기준을 제공하고, 관리는 그 기준을 살아있는 실행력으로 전환한다는 점에서, 두 접근은 상호보완적으로 결합될 필요가 있다.

궁극적으로, 제도와 실천은 대립이 아니라 상호보완적인 관계로 법과 제도는 틀을 제공하고, 텃 포 텃 전략과 이타적 이기주의는 그 틀 안에서 실천을 지속시키는 동력의 관계로 설정할 수 있다. 이런 의미에서 관리 중심 청렴지향성(3.0) 시기는 제도의 정비를 넘어, 청렴을 공동체의 합리적 선택으로 만드는 전략을 요구하며, 이러한 전략의 대표적 사례가 바로 텃 포 텃 전략과 이타적 이기주의 관점의 전략이라고 할 수 있다.

이러한 전략이 단지 이론적 개념에 머물지 않고 조직 내에서 실질적으로 작동하기 위해서는, 이를 뒷받침할 수 있는 제도설계와 실행 구조의 정교화가 요구된다. 특히 한국 공공조직의 맥락에서는 구성원의 청렴 실천을 유도하기 위한 동기부여 체계와 반복적 상호작용 구조를 구체화하는 것이 핵심이다.

예를 들어, 텃 포 텃 전략에 기반한 청렴 행동 유인 구조를 설계하려면, 부정행위에 대한 일관된 제재와 더불어 정직한 행동에 대한 보상체계를 병행해야 한다. 구성원이 청렴하게 행동하면 승진, 포상, 경력 관리 등에서 긍정적 평가를 받을 수 있도록 하고, 조직 차원에서 이를 공개적이고 명확하게 제시함으로써 ‘청렴이 곧 자기 이익’이 되는 구조를 만들어야 한다. 이러한 구조는 이타적 이기주의가 주장하는 ‘장기적 자기이익과 공공선의 조화’를 실현할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

또한, 조직 운영 측면에서는 반복적 상호작용 기반의 협력 환경을 조성해야 한다. 같은 팀이나 부서 간 신뢰 형성을 위한 피드백 구조와 소통채널을 제도화하고, 부정행위에 대해 신속한 조치가 취해진 뒤 신뢰 회복의 기회도 주어지는 순환형 청렴 메커니즘을 설계해야 한다. 예를 들어, 청렴계약제(Integrity Pact), 내부신

고 보상제도, 동료평가 활동 등은 틈 포 텃 전략을 실제 제도에 구현한 예라 할 수 있다.

이러한 실행전략이 효과를 발휘하기 위해서는 중간관리자의 리더십이 핵심적이다. 조직의 일선 관리자들이 솔선수범하여 청렴 기준을 실천하고 전파해야 구성원의 인식이 변화한다. 이에 따라 청렴 실천을 인사고과와 연계하고, 우수 사례를 조직 내에서 공유하는 등 내재화 장치가 병행되어야 한다. 아울러 윤리적 판단이 필요한 상황에 대해 구성원 간 토론하고 학습할 수 있는 공간을 마련해주는 것도 필요하다.

요컨대, 청렴지향성 3.0은 단순히 이론적으로 정당한 전략이라는 차원을 넘어, 실행 가능한 체계로 구조화되어야 실질적 효과를 발휘할 수 있다. 제도와 문화, 상호작용 구조를 통합적으로 설계함으로써 조직 내 청렴 실천이 자율적이면서도 반복 가능한 행위로 자리 잡을 수 있으며, 이는 한국 공공조직이 관리 중심 청렴전략을 실현하는 데 있어 핵심적인 과제가 될 것이다.

V. 결론

본 연구는 청렴지향성의 이론적 분류와 실행전략의 개념화를 통해, 한국 사회의 반부패정책이 지향해야 할 방향을 탐색하는 데 목적을 두었다. 이와 같은 문제의식에 기반하여 본 연구에서는 청렴지향성의 개념을 ‘정책으로서의 청렴지향성’과 ‘관리로서의 청렴지향성’으로 구분하고, 이를 중심으로 한국의 반부패정책의 시기별 변화를 고찰하였다. 기존 반부패정책이 제도적 설계와 법령 정비, 외재적 통제에 집중되어 있었다면, 본 연구는 청렴정책이 실효성을 확보하기 위해서는 실행 가능한 관리전략으로 구체화되어야 한다는 점을 강조하였다. 역대 정부의 반부패정책 고찰을 통해 청렴지향성은 1.0(제도 구축기) → 2.0(규율·성과 중심기) → 3.0(자율·실행 중심기)로 진화해 왔으며, 실행전략과 조직문화 정착을 지향하는 방향성이 강화되었음을 확인할 수 있다.

이러한 분석을 바탕으로, 본 연구는 청렴지향성의 실효성을 확보하기 위해 제도 설계와 실행전략의 균형이 필요하며, 특히 조직 내부에서의 실천 가능성과 자율적 동기부여가 중요함을 강조하였다. 이를 이론적으로는 클릿가드와 로즈 애커먼의 외부통제 중심 접근과, 텃 포 텃 전략, 이타적 이기주의 개념과 비교함으로써, 현 시점에서 관리로서의 청렴지향성이 반부패전략으로의 적절성에 대한 함의를 제시하였다.

궁극적으로 청렴은 단순한 규범이나 법령의 문제가 아니라, 관리 가능한 조직문화의 문제이며, 이를 위해서는 정책적 기준과 실행 중심 전략이 상호보완적으로 설계되어야 한다. 청렴지향성 3.0 시대에 부합하는 실효적 반부패정책은 정책의 설계-관리의 실천-문화의 내면화라는 3단계가 유기적으로 연결될 때만 가능한 것이다.

앞서 논의한 바와 같이, 실행 중심의 관리전략은 제도 중심의 정책 접근과 상호보완적으로 작동할 때 그 실효성이 극대화된다. 결국 청렴정책의 지속가능한 발전을 위해서는 정책 중심의 제도설계와 관리 중심의 실행전략이 유기적으로 연계되어야 하며, 이를 위한 체계적 통합과 조직문화 개선 노력이 병행되어야 한다.

본 연구는 관리로서의 청렴지향성의 필요성에 대한 논의를 통한 학문적·실무적 방향성에 대한 시사점을 도출했음에도 불구하고 이론적 논의에 머물렀다는 한계

를 지니고 있다. 향후 연구에서는 본 연구의 준거틀을 정책설계 과정에 적용하는 연구가 필요할 것으로 보이며, 더 나아가 지금 현재의 제도와 조직문화 속에서 관리로서의 청렴지향성이 실제로 어떻게 구현되고 있는지를 경험적으로 밝히는 작업도 병행되어야 할 것이다.

앞으로는 각 기관의 특성과 문화에 맞는 맞춤형 관리로서의 청렴지향성 전략, 중간관리자 중심의 윤리 리더십 강화, 청렴 실천에 대한 피드백 시스템 구축 등이 병행되어야 하며, 이를 통해 청렴이 제도의 틀을 넘어 조직의 작동원리로 정착될 수 있도록 유도할 필요성이 있다.

참고문헌

[국내문헌]

- 권우택·이선중, 2020., 공공기관 조직문화와 청렴지표의 상관관계 분석, 한국부패학회보 제25권 제1호.
- 김상년, 2023., 한국의 반부패정책집행의 영향 요인에 대한 공직자의 인식 연구, 공주대학교 박사학위논문.
- 김은경·신동준·이정주·이선중, 2015., 한국사회 부패의 발생구조 및 변화트렌드 분석(I). 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 15-43-01. 한국형사정책연구원.
- 이승중·조선일·금현섭·이환성, 2007., 반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 정립방향, 국가청렴위원회 용역보고서. 국가청렴위원회.
- 이정주·장진희, 2017., 부패방지시책평가가 공공기관 청렴도평가에 미친 영향에 관한 탐색적 연구, 정책분석평가학회보, 제27권 제2호.
- 이종수, 2000., 행정학 사전, 대영출판사.
- 황기태·김경찬·서울시립대학교, 2016., 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석 (II). 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 16-43-01. 한국형사정책연구원.
- 국민권익위원회, 2022., 공공기관 청렴윤리경영 가이드라인, 국민권익위원회.
- 국민권익위원회, 2024., 2024 공공기관 종합청렴도 평가 안내서, 국민권익위원회.
- 기획재정부, 2021., 공공기관 윤리경영 표준모델, 기획재정부.

[외국문헌(서양)]

- Ariely, Dan, 2012., The (Honest) Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone – Especially Ourselves. HarperCollins .
- Axelrod, R., 1984., The Evolution of Cooperation, Basic Books.
- Ayres, I., & Braithwaite, J., 1992., Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press.
- Easton, D., 1965., A Systems Analysis of Political Life, Wiley.
- Gouldner, A., 1960., The Norm of Reciprocity. American Sociological Review, 25(2), 161-178.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., & LeVine, V. T. (Eds.), 2002., Political

- corruption: Concepts & contexts (3rd ed.). Transaction Publishers.
- Johnston, M., 2005., *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- Kim, S., Park, J., & Lee, H., 2022., Consequences of corruption: Determinants of public servants' job satisfaction and individual performance. *The International Journal of Human Resource Management*, 33(5), 1001-1025.
- Klitgaard, R., 1988., *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Lambsdorff, J. G., 2007., *The institutional economics of corruption and reform: Theory, evidence and policy*. Cambridge University Press.
- Lasswell, H. D., 1936., *Politics: Who gets what, when, how*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H., 1973., *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Ostrom, E., 1990., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Paine, L. S., 1994., Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review*, 72(2), 106-117.
- Parry, K. W., & Proctor-Thomson, S. B., 2002., Perceived integrity of transformational leaders in organisational settings. *Journal of Business Ethics*, 35(2), 75-96.
- Peter, J., & Welch, S., 1980., *Political corruption in America: A search for definitions and a theory*. Holt, Rinehart and Winston.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R., 2011., Creating shared value: How to reinvent capitalism—and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.
- Rand, A., 2014., *The virtue of selfishness: A new concept of egoism (50th anniversary ed.)*. Signet.
- Rose-Ackerman, S., 1999., *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Smith, A., 2005., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (original work published 1776)*. New York: Bantam Classics.
- Tocqueville, A. de., 2000., *Democracy in America (H. C. Mansfield & D. Winthrop,*

- Trans.). Chicago: University of Chicago Press.
- Zhao, X., Liu, Y., & Gao, Y., 2019., Role Stress, Job Burnout, and Job Performance in Construction Project Managers: The Moderating Role of Career Calling. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(13), 2394.
- Dawkins, R., 2018., 이기적 유전자(홍영남 & 이상임 역). 을유문화사. (원서 출판 2016, The selfish gene).
- Rand, A., 2014., 이기주의의 미덕(전강수 역). 새길. (원서 출판 1964, The virtue of selfishness).
- OECD, 2016., Managing the Risks of Corruption: A Guide for Public Sector Managers. OECD Publishing.
- OECD, 2017., Public Integrity: A Strategy for Good Governance. Paris: OECD Publishing.
- UNODC, 2004., Anti-Corruption Toolkit. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

[인터넷 등 온라인 자료]

- 국민권익위원회, 2023. 12. 28., 민원인·공직자가 직접 경험한 부패 관행 근절에 총력 기울여야 [보도자료]. 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156593952>.
- Center for the Advancement of Public Integrity, 2017, Improving organizational culture: How public institutions can promote integrity and prevent corruption. Columbia Law School. https://scholarship.law.columbia.edu/public_integrity/3, 검색일 2025. 4. 25.
- Kaptein, M., 2013, The impact of ethics programmes and ethical culture on misconduct in public service organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 26(7), 520-533. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2012-0004>, 검색일 2025. 4. 29.

Abstract

The Evolution and Practice of Integrity Orientation: From Policy-Centered Approaches to Management-Oriented Strategies

▮ Lee, Sunjoong

Research Fellow, Seoul Institute for Transparency(SIT)

This study analyzes the evolution of the Republic of Korea's anti-corruption policies by dividing integrity orientation into policy and managerial dimensions. Previous research has often relied on institutional frameworks or focused only on internal management. In contrast, this study distinguishes the two dimensions conceptually and interprets them as complementary. This approach highlights the multifaceted nature of anti-corruption policies. In addition, this study incorporates reciprocal strategies and the concept of "altruistic egoism." It demonstrates that anti-corruption integrity policy does not remain at the level of institutional design. Instead, it can evolve into an organizational implementation mechanism. This analysis reconstructs the trajectory of Korea's anti-corruption policies from new perspectives. It also derives concrete managerial strategies to strengthen their effectiveness. By proposing an analytical framework that explains the transformation of integrity orientation, this study expands the theoretical horizon of integrity research. At the same time, it provides practical implications for improving the implementation of anti-corruption policies.

▮ **Key word** Integrity Orientation, Anti-Corruption Policy, Policy and Managerial Dimensions, Altruistic Egoism, Implementation Mechanism

권익 발간에 관한 규정



권익 연구윤리규정



권익 편집위원회

위원장 조성규 교수 (전북대학교 법학전문대학원)

외부위원

곽창규 교수 (세종대학교 행정학과)
김도승 교수 (전북대학교 법학전문대학원)
도수관 교수 (울산대학교 행정학과)
성중탁 교수 (경북대학교 법학전문대학원)
이동규 교수 (동아대학교 재난관리학과)
이윤정 교수 (강원대학교 법학전문대학원)
이준범 교수 (인하대학교 법학전문대학원)
임수민 교수 (충북대학교 법학전문대학원)
임준형 교수 (고려대학교 행정전문대학원)
임 현 교수 (고려대학교 행정학과)
최태현 교수 (서울대학교 행정대학원)

내부위원

민성심 국장 (국민권익위원회 부패방지국장)
양종삼 국장 (국민권익위원회 고충처리국장)
김세신 원장 (국민권익위원회 청렴연수원장)

「권익」 2025 제2권 제1호

인쇄 2025년 10월 31일
발행처 국민권익위원회
발행 2025년 10월 31일
발행인 유철환
편집 국민권익위원회 청렴연수원
제작 ㈜선미디어 070-4219-2044
발간등록번호 11-1140100-100021-10