「지방정부연구」 제25권 제3호(2021 가을): 269-295
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.3 (2021 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.3.12

주민참여와 부패

이 건 영*
조 정 래**

국문요약

본 논문은 주민참여가 정부 부패에 미치는 영향을 고찰하였다. 이를 위하여 주민참여를 선거참여와 비선거참여로 구분하고 각각의 주민참여가 정부 청렴도에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 실증분석을 위하여 226개 기초자치단체를 분석대상으로 하고 국민권익위원회의 2020년 공공기관 청렴도 조사자료를 이용하였다. 기초자치단체의 청렴도를 종속변수로 사용하였으며, 독립변수로 선거참여를 대표하여 지방선거 투표율, 국회의원선거 투표율을, 비선거참여를 대표하여 위원회 수, 주민참여예산제도의 주민제안 건수와 예산반영비율, 그리고 정보공개를 사용하였다. 기초자치단체장 특성과 기초자치단체의 사회, 경제적 특성을 통제변수로 사용하였다. 순서형 로짓분석을 이용하여 기초자치단체 청렴도에 미치는 요인을 분석한 결과 주민참여가 기초자치단체의 청렴도에 영향을 미치는 것으로 나타났으며 주민참여 유형에 따라 영향의 정도와 성격이 달랐다. 선거참여는 기초자치단체 청렴도에 영향을 미치지 않았으며, 비선거참여는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 비선거참여 중 위원회 수, 주민참여예산제도의 예산반영비율, 정보공개는 긍정적 영향을 미치며, 주민참여예산제도의 주민제안 건수는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 주민참여, 부패, 청렴도, 기초자치단체, 참여유형

Ⅰ. 서론

지방자치제도에서 '자치'에는 단체자치와 주민자치라는 두 가지 의미가 함축되어있다. 단체자치는 중앙정부와 지방정부 관계에 있어 지방정부가 중앙정부로부터 자치권(autonomy)을 확보하여 중앙정부 간섭없이 자율적으로 정부를 운영하는 것을 의미한다. 따라서 단체자치에서는 중앙정부로부터 지방정부로의 분권화가 강조된다. 주민자치는 주민 스스로 지역의 문제를 정의하고 해결하는 것을 말한다. 주민자치에서는 주민이 정책결정 및 집행 과정에 참여하여 자신들의 의견을 정책 과정에 투입하고, 또 정부 운영에 다양한 형식으로 참여하는 적극적 주민참여가 강조된다. 지방자치제도 실현을 위해 지방자치단체는 중앙정부로부터 자치권을 확보하여야 하며 주민은 정부 운영에 적극적으로 참여하여야 한다. 즉, 단체자치와 주민자치가 함께 실현될 때 지방자치제

* 제1저자
** 교신저자

도가 자리매김할 수 있다.

1995년 전국동시지방선거 이후로 지난 25여 년 동안 우리는 주로 단체자치 측면의 자치를 강조해 왔다. 중앙과 지방정부 간의 관계를 정의하고 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 등의 제도 정비에 관심을 가져왔으며 이 부분에 있어 많은 발전을 가져왔다. 그러나 주민자치에 관한 관심과 연구는 상대적으로 활발하지 못하였다. 다행히 최근 주민참여예산제도를 중심으로 주민참여에 관한 관심이 증가하고 있다. 자치단체의 예산편성 과정에 주민참여를 의무화함으로써 주민참여가 활성화되기 시작하였다. 주민참여는 행정의 여러 부분에 영향을 미칠 수 있으며 특히 행정의 민주성과 효율성을 제고하는 것으로 알려져 있다(이승종, 2014). 주민이 정책결정에 참여하여 자신의 의견을 정책에 투입함으로써 정책결정 과정에 있어 민주성이 향상되고, 주민이 원하는 정책에 예산 투입이 이루어지므로 예산 배분의 효율성이 제고될 수 있다. 또한 주민참여를 통하여 주민이 정부를 모니터링할 수 있으므로 정부 투명성이 확보된다(이지문·권자경, 2013). 이와 같이 주민참여가 행정에 미치는 다양한 영향 가운데 본 논문은 주민참여가 정부 부패에 미치는 영향에 주목한다. 지방자치제도는 주민에게 단체장과 지방의회의원을 선출할 수 있는 참여 기회를 제공할 뿐만 아니라, 정책결정 및 집행 과정, 그 밖의 다양한 정부 운영 활동에 주민이 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 자치단체 운영에 있어 주민참여는 단체장과 공무원의 부정부패를[1] 통제하는 데 있어 효과적 수단이라고 한다(김애진, 2017; 김혜정, 2016; 명재진, 2007; Olken, 2007; Seabright, 1996). 특히 주민참여를 통한 자치단체의 민주성과 투명성 향상은 자치단체의 부패를 통제하고 완화하는 데 기여할 것이다.

〈표 1〉 기초자치단체와 다른 공공기관 간 청렴도 비교

부문	연도	기초자치단체	전체 공공기관평균
외부청렴도	2018년	8.01	8.26
	2019년	8.21	8.41
	2020년	8.25	8.51
내부청렴도	2018년	7.63	7.80
	2019년	7.51	7.73
	2020년	7.49	7.73
종합청렴도	2018년	7.88	8.01
	2019년	7.99	8.06
	2020년	8.02	8.29

자료: 국민권익위원회, 2018-2020년 공공기관 청렴도 측정 결과

1) 지난 1995년 민선 1기 출범 이후 민선 6기까지 선거법 위반과 뇌물 수수 혐의 등으로 기소된 단체장은 총 364명으로 이는 민선 1기부터 6기까지 단체장 총 1474명 중에서 24.7%를 차지하고 있다. 즉 단체장 4명 중에서 1명이 부패를 저지르는 것으로 매우 높은 수준이다(세계일보, 2018.3.5.). 그뿐만 아니라 직무유기, 직권남용 등 공무원들이 연루된 범죄 건수도 지난 2015년 4,951건에서 2017년 6,161건, 2019년 7,250건으로 증가 추세에 있다(머니투데이, 2021.03.10).

국민권익위원회의 2020년 공공기관 청렴도 조사 결과에 의하면 지방자치단체는 중앙정부나 다른 공공기관에 비하여 청렴도가 낮은 수준이다(국민권익위원회 2020). 행정의 최전선(front-line)에서 주민과 가장 근접하여 주민의 복지를 책임지고 있는 지방자치단체가 다른 공공기관과 비교하여 청렴도 수준이 낮다는 것은 주민복지 측면에서 심각한 문제이다. 〈표 1〉은 2018년부터 2020년까지의 기초자치단체 청렴도 수준을 다른 공공기관의 청렴도와 비교하여 제시하고 있는데 외부, 내부, 종합청렴도 모든 영역에 있어 기초자치단체의 청렴도가 공공기관 전체 평균보다 낮다. 이러한 현실적 문제를 고려할 때 주민참여가 지방자치단체 부패에 미치는 영향에 관한 연구는 의미 있는 작업이라 할 것이다.

이상의 연구목적을 가지고 본 연구에서 고찰하고자 하는 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 주민참여는 지방자치단체 부패에 영향을 미치는가? 둘째, 주민참여 유형에 따라 주민참여가 지방자치단체 부패에 미치는 영향은 달라지는가? 이러한 연구 질문에 답하기 위하여 국민권익위원회의 2020년 공공기관 청렴도 조사자료를 이용하여 226개 기초자치단체를 분석한다. 기초자치단체의 청렴도 수준을 종속변수로 하고 주민참여를 독립변수로 연구모형을 구성하여 주민참여가 기초자치단체 청렴도에 미치는 영향을 고찰한다. 주민참여를 선거참여와 비선거참여로 구분하고 각 주민참여 유형이 기초자치단체 청렴도에 미치는 영향을 비교하고 분석한다. 주민참여가 기초자치단체 청렴도에 미치는 영향을 정확히 분석하기 위하여 기초자치단체 청렴도에 영향을 미칠 수 있는 기초자치단체장 특성과 기초자치단체의 사회·경제적 특성을 통제변수로 모형에 구체화한다. 이러한 연구모형을 실증 분석함으로써 주민참여가 지방자치단체 부패에 미치는 영향을 이해하고 이에 대한 지식을 향상함으로써 지방자치단체의 부패를 통제, 완화할 수 있는 정책적 대안을 모색할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 주민참여

주민은 지방자치단체의 핵심적 구성요인으로 지방자치단체의 의사결정과 공공서비스 생산·소비에 영향을 미친다(김병준, 2015). 주민참여(resident participation)는 주민들이 각자 속해있는 정치공동체 내에서 권리와 의무를 행사하는 행위로 이해할 수 있으며, 비슷한 의미로 공중참여(public participation), 시민관여(citizen involvement), 시민지배(citizen control)등이 있으나, 의미상 큰 차이는 없고 다만 주민참여의 경우 주민의 지역적 거주성을 강조한 개념이라고 할 수 있다(이승종·김혜정, 2018).

주민참여가 행정에 미치는 영향에 대한 학자들의 의견은 다양하지만 크게 긍정적 영향과 부정적 영향으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 긍정적 영향은 첫째, 주민참여가 주민과 정부 간 의사소통을 증가시켜 정부가 주민의 행정서비스 수요가 무엇인지를 정확하게 이해하고, 효과적으로 행정수요

에 대응할 수 있도록 하며 그 결과 주민의 서비스 만족도가 제고될 수 있다는 것이다(Wang, 2001). 둘째, 정책결정 과정에 참여하는 참여자들의 정책에 대한 책임감이 강화되고 정책 공감대가 형성되어 정책 정당성을 높일 수 있다(King et al., 1998; Wang, 2001). 셋째, 주민참여는 주민들에게 정부가 정책결정을 공정하게 수행하고 있음을 확인할 수 있는 기회를 제공하여 의사결정과정에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있다(King et al., 1998; Wang, 2001). 다음으로 주민참여가 갖는 부정적 영향을 살펴보면, 첫째, 주민참여는 정책결정 과정의 효율성을 저해할 수 있다. 전문가에 비해 전문성, 정보, 지식이 부족한 주민들이 정책결정 과정에 직접 참여하는 것은 정책결정 과정에서 비용을 발생시키고 결정과정을 지연시킬 수 있기 때문이다(Roberts, 2004). 둘째, 주민참여는 참여 과정에 있어 불평등을 야기할 수 있다. 주민참여가 일부 집단에게만 허용되는 경우 정책결정 과정에서 소수 집단이 정책결정 과정을 지배하고 그들의 이익만이 정책에 반영되는 불평등이 야기될 수 있다(김혜정, 2009). 이처럼 주민참여가 행정에 미치는 영향은 긍정과 부정이라는 양면성을 지니고 있으며 어느 측면이 더 지배적인 영향으로 나타나는가는 주민참여제도를 어떻게 운영하는가에 따라 달라질 것이다.

다음으로 주민참여의 종류에 대하여 살펴보면 주민참여는 기준에 따라 다양한 구분이 가능하다. 선행연구들을 살펴보면 주민의 권한 수준에 따른 구분(김혜정, 2016; 이승종, 2005; OECD, 2001), 참여의 제도화 여부에 따른 구분(김대욱·이승종, 2008; 주창범, 2010), 참여영역에 따른 구분(김민혜·이승종, 2019; 하상근, 2018; Cicognani et al., 2008)등 다양한 기준을 사용하여 주민참여를 구분하고 있는데, 이 가운데서 참여영역에 따른 유형화가 주민참여 연구에서 가장 많이 사용된다.

참여영역에 따른 선행연구들을 구체적으로 살펴보면, 김민혜·이승종(2019)은 주민참여를 투표와 같이 정치적 성격을 가진 선거참여와 정부의 정책 과정에 관여하는 행정참여로 구분하였다. 하상근(2018)은 공익 및 비영리 시민단체의 사회 봉사활동과 같은 사회적 참여와 각종 청원이나 집회·시위 같은 정치적 참여로 구분하였으며, Cicognani et al.(2008)도 참여를 사회적 참여와 정치적 참여로 구분하는데 여기서 사회적 참여는 자신에게 영향을 미치는 다양한 의사결정 과정에 참여하는 주민활동을 의미한다. 이외에도 김민혜·이승종(2017)은 투표에 참여하는 선거참여와 정당활동, 공직자 접촉 등 정부의 정책 활동에 영향을 미치는 다양한 주민 활동을 비선거참여로 구분하였다.

선행연구를 바탕으로 참여영역에 따른 주민참여 구분을 정리하면 주민참여를 크게 두 가지로 구분하고 있다. 첫째는 정치적 활동이다. 선거, 집회·시위, 정당 활동 등 정치영역에서 주민이 직접 자신들의 의사를 표현하여 정부에 영향력을 행사하는 것이다. 둘째는 정치적 활동 이외의 주민참여 활동으로 정부의 정책이나 행정에 영향력을 행사하거나 공공서비스 생산과 전달에 참여하는 주민활동을 말한다. 공청회, 각종 정부 위원회에 참석, 시민단체 활동, 각종 사회 봉사활동뿐만 아니라 각종 민원제기, 정보공개청구 등 다양한 방법으로 정부 운영 과정에 참여하여 자신들의 의사를 표현하고 정부 활동을 감시하고 또한 공공서비스 생산 활동에 참여한다. 이상의 두 가지 주민참여를 명명(命名)하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있는데 정치참여/행정참여, 정치참여/사회

참여, 선거참여/비선거참여 등이 있다. 이 가운데 본 연구에서는 선거참여/비선거참여 방법을 이용하여 주민참여 활동을 구분한다.

주민참여를 선거참여와 비선거참여로 구분하는 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 주민참여의 비용 측면이다. 선거참여는 비선거참여와 비교하여 진입장벽이 낮아 상대적으로 참여 비용이 낮은 반면, 주민참여예산제도, 정보공개청구, 위원회 활동과 같은 비선거참여는 주민들의 시간과 노력을 훨씬 많이 요구하는 주민참여라고 할 수 있다. 즉, 선거참여와 비선거참여 간에는 참여의 비용에서 큰 차이를 보이며, 이는 주민들의 주민참여에 있어 적극성 정도를 반영한다고 할 수 있다. 주민참여 비용이 높은 비선거참여에 있어 주민의 참여 적극성이 더 강하게 나타나며, 그 결과 자치단체의 부패를 견제하는 데 있어 차이가 발생할 수 있을 것이라 생각한다. 둘째는 참여의 지속성이다. 지방선거, 국회의원 선거와 같이 하루 동안 1인 1표를 행사할 수 있는 선거참여는 참여의 지속성이 낮지만 주민참여예산제도, 정보공개청구, 위원회 활동과 같은 비선거참여는 주민들의 지속적 참여를 통해 자치단체의 행정을 감시하고 모니터링 할 수 있기 때문에 참여의 부패 통제력에 차이가 있을 것으로 생각하였다. 이처럼 주민참여의 비용과 지속성이라는 두 가지 특징을 근거로 하여 주민참여를 선거참여와 비선거참여로 구분하였다.

지방자치단체가 존재하는 이유는 주민에게 행복한 삶을 제공하기 위해서이다. 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서 지방자치단체가 존재한다. 따라서 주민은 자신의 요구나 정책선호를 다양한 주민참여 활동을 통하여 표현하고, 지방자치단체는 주민의 다양한 행정서비스 수요나 요구사항을 적극적으로 파악하고 이에 충실히 대응하는 것이 지방자치단체 존재의 정당성을 확보하고 자치단체 자신을 유지(self-maintenance)하는 방법이라 할 것이다(이승종, 2005; 정명은, 2012).

2. 부패

Heidenheimer(1970)는 부패를 공직중심, 공익중심, 시장중심으로 나누어 정의하고 있다. 공직중심 정의(public-office-centered definition)는 부패를 공직자가 공직에 대한 신뢰를 저버리고 규범을 일탈하는 행위로, 시장중심 정의(market-centered definition)는 부패를 공직을 개인의 이익을 극대화하는 수단으로 이용하는 행위로 정의한다. 공익중심 정의(public-interest-centered definition)는 공익(public interest)보다 개인에게 이득이 되는 특별한 이익(special interest)을 추구하는 행위로 부패를 정의한다. 이외에도 공무원이 사익을 위하여 공권력을 남용하는 행위(강영주·김두현, 2014) 또는 사적인 금전적 이익 또는 지위획득을 위해 공적 의무에서 이탈하는 행위(Nye, 1967) 등으로 부패를 정의하고 있다. 이러한 다양한 부패에 대한 정의를 종합하면 부패는 공직자가 사적인 이익이나 목적을 위해 공적 지위를 남용하여 사회적 규범으로부터 일탈하는 행위로 정의할 수 있다.

부패에 대한 사회적 관심이 높은 이유는 부패는 어느 사회에나 존재하는 보편적 현상이며(Pellegrini & Gerlagh, 2008; Shleifer & Vishny, 1993) 동시에 사회에 미치는 부정적 영향이 중대하기 때문이다. 부패가 사회에 미치는 부정적 영향을 살펴보면 먼저 부패는 국민의 정부 신뢰를 저하시킨다(차문중·김병연, 2013). 공직자들이 공공의 이익보다 개인의 이익을 추구함으로써 정부

의 권위와 정통성이 훼손되고 그 결과 정부와 공권력에 대한 신뢰가 저하된다. 또한 부패는 자원의 효율적 배분을 왜곡하여 경제성장을 저하시키며(Mauro, 1995), 사회적 약자와 강자 사이의 불평등을 심화시킨다(금현섭 2013). 특히 부패로 인한 사회적 불평등은 또 다른 부패를 가속화하는 원인으로 작용하여 부패와 불평등 간의 악순환이 계속 이어질 수 있다. 이처럼 부패가 사회에 미치는 부정적 영향을 고려할 때 부패는 적절히 관리되고 통제되어야 한다.

3. 주민참여와 부패

주민참여와 부패의 관계에 대하여 살펴보면 주민참여는 정부에 대한 평가, 감시를 가능하게 하여 정부 부패를 감소시키는 효과가 있다고 한다. 먼저 Seabright(1996)는 주민의 선거참여가 정부 부패를 감소시킬 수 있다고 한다. 선거는 주민에게 현직에 있는 선출직 공무원에 대한 평가를 가능하게 한다. 특히 재선에 도전하는 선출직 공무원의 경우 현직에 있으면서 부패하고 무능하게 업무를 수행하였다면 주민들이 그에게 투표할 가능성이 매우 낮다. 투표를 통하여 주민들이 현직의 선출직 공무원을 평가하는 것이다. 이러한 이유로 초선인 자치단체장이 재선 이상의 단체장과 비교하여 공직을 청렴하게 수행하려는 경향이 더 강하게 나타난다(조정래 외, 2014). Olken(2007)은 정부 부패를 통제하는 수단으로 내부통제보다 외부통제가 더 효과적이라고 한다. 즉, 상위직 공무원 자체도 부패할 수 있으므로 정부 외부의 주민이 정부를 감시하고 통제하게 하는 것이 부패 감소에 효과적이라는 것이다.

주민참여가 정부 부패에 효과적인 이유는 주인-대리인이론(principal-agent theory)으로 설명할 수 있다(권혁준, 2013; 김애진, 2017). 주인-대리인 관계에서 주인은 대리인에게 자신의 일을 대리인에게 일임한다. 대리인은 자신이 가지고 있는 전문 지식과 능력을 이용하여 주인의 이익을 위해서 일한다. 이러한 관계에서 주인은 대리인이 실제로 주인의 이익을 위해서 일을 하는지, 또는 주인이 의도한 대로 일을 하는지 관리·감독하고자 한다. 그러나 주인과 대리인 사이에는 정보 비대칭(asymmetric information) 현상이 존재한다. 주인이 대리인에게 일임한 일과 관련하여 대리인이 주인보다 더 많은 지식과 정보를 가지고 있다. 주인이 대리인을 관리·감독하기 위해서는 업무에 대하여 적어도 대리인이 가지고 있는 만큼의 지식과 정보가 있어야 한다. 그러나 현실적으로 대리인이 주인보다 더 많은 정보와 지식을 가지고 있기 때문에 주인이 대리인을 제대로 관리·감독할 수 없고 이러한 상황에서 대리인은 업무수행에 있어 주인의 이익보다 대리인 자신의 이익을 추구하는 도덕적 해이(moral hazard)의 유혹에 빠지기 쉽다(금창호 외, 2015).

주인-대리인이론을 주민참여에 적용해 보면 주민참여는 주인-대리인 간의 정보 비대칭 문제를 어느 정도 해결할 수 있다. 즉, 주민이 행정에 참여하여 정책결정 또는 집행 과정을 모니터링하고 이에 대한 정보를 획득한다면 주민과 공무원 사이의 정보 비대칭 현상이 완화되어 정부가 주민의 이익보다 공무원 개인의 이익을 추구하는 부패행위를 억제할 수 있을 것이다(Gurgur & Shah, 2005; Moe, 1984).

보다 구체적으로 주민참여와 부패의 관계에 관한 선행연구들을 살펴보면 김애진(2017)은 주민

참여가 부패 감소에 영향을 미친다고 한다. 주민참여예산제도를 중심으로 주민참여가 부패에 미치는 영향을 고찰하였는데 주민참여예산제도가 적극적으로 운영될수록 지방자치단체의 부패가 감소한다고 한다. 이지문·권자경(2013)도 주민참여예산제도 사례분석을 통하여 주민참여가 부패에 미치는 영향을 살펴보았는데 주민참여예산제도가 부패방지를 위한 제도화에 긍정적으로 기여하였음을 확인하였다. 윤태범(2001)은 주민의 시민단체 활동이 정부 부패에 미치는 영향을 연구하였는데 시민단체 활동의 활성화는 정부와 시민사회 간 균형을 가져오고, 이를 통해 효과적인 부패통제가 가능함을 주장하였다. 즉, 시민단체를 통한 주민참여가 정부 부패를 통제할 수 있다는 것이다.

〈표 2〉 주민참여와 부패에 관한 선행연구

연구자	연구내용 및 결과
김민혜(2020)	각 지자체에서 운영되고 있는 주민참여제도의 양적수준(지자체에서 운영하고 있는 주민참여제도의 수)과 질적수준(전체 주민참여제도 중에서 주민주도적 유형의 참여제도가 차지하는 비율)이 청렴도에 미치는 영향을 실증 분석함. 분석결과 주민참여제도의 양적수준은 청렴도에 부(-)의 영향을, 질적수준은 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타남.
이보현(2019)	주민참여제도의 유형을 온라인 참여제도와 오프라인 참여제도로 구분하여 참여제도가 청렴도에 미치는 영향을 실증 분석함. 분석결과 온라인 주민참여제도가 활발할수록 청렴도에 부(-)의 영향을 미치고 있었으며, 오프라인 주민참여제도로써 주민참여예산제도의 반영비율 역시 청렴도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타남.
김애진(2017)	주민참여제도 중 주민참여예산제도가 청렴도에 미치는 영향을 실증 분석함. 주민참여예산제도의 조례수준, 참여수준, 반영수준이 청렴도에 미치는 영향을 실증 분석한 결과, 주민참여예산위원회의 회의개최 횟수는 부(-)의 영향, 주민참여예산제도의 운영조례수준과 제안 사업액수는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타남.
김혜정(2016) 명재진(2007) 이상엽(2002)	주민직접참여제도(주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민조례개폐청구, 주민감사청구)의 제도적 내용, 운영형태를 분석하여 제도적 문제점을 도출하고 개선방안을 제시함.
이지문·권자경(2013)	주민참여예산제도를 운영하고 있는 지자체 중에서 우수 지자체로 선정된 3개 지자체를 대상으로 주민참여예산제도의 도입여부가 부패방지를 위한 제도화에 긍정적으로 작용했는가를 사례분석을 통해 분석함. 분석결과 주민참여예산제도 도입이 주민참여를 보장하는 규율 제정, 주민중심 운영조직 설치, 주민의견 수렴 등 부패방지 제도 수립에 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타남.
권혁준(2013)	주민참여예산제도와 관련된 반영비율, 조례채택여부, 운영방식(정부주도형, 관민협의형, 시민주도형), 제도운영기간이 청렴도에 미치는 영향을 실증 분석함. 분석결과 반영비율, 조례채택여부, 운영방식 모두 청렴도에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타남.
정재욱(2004)	시민단체의 활동이 부패에 미치는 영향을 충북참여연대 사례분석을 통해 고찰함. 분석결과 충북참여연대 활동의 약 10%가 부패통제에 관한 활동으로 나타났으며, 이를 통해 시민단체의 부패통제 활동은 아직 초보적 단계에 머물고 있음을 지적함.
윤태범(2001)	탐색적 연구를 통해 부패방지를 위한 시민단체의 역할을 고찰함. 부패가 발생하는 원인은 통제되지 못한 권력에 있으며, 이를 방지하기 위한 방법으로 시민단체의 활성화를 통한 정부와 시민 간 균형을 강조하였으나 우리나라의 시민단체는 정체성과 자율성을 확보하지 못해 정부와의 협력관계 구축에 한계가 있어 효과적인 부패통제 역할에 한계가 있음을 지적함.

그러나 이러한 연구와는 달리 주민참여가 정부 부패를 억제하지 못한다는 연구도 있다. 권혁준(2013)은 주민참여예산제도를 통하여 주민참여가 정부 부패에 미치는 영향을 실증 분석하였는데,

예산반영비율, 조례채택여부, 운영방식(정부주도형, 관민협의형, 시민주도형), 제도운영기간 등 주민참여예산제도와 관련된 어떤 변수도 정부 부패에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이보현(2019)은 온라인과 오프라인 주민참여를 통하여 주민참여가 부패에 미치는 영향을 고찰하였는데 주민참여가 정부 부패를 감소시키는 효과를 발견하지 못하였다.

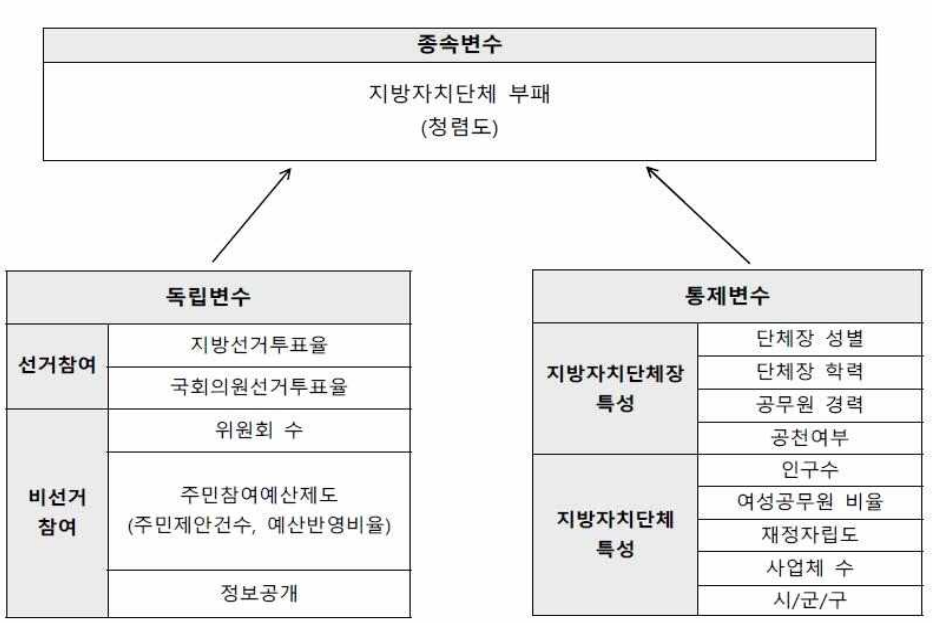
주민참여와 정부 부패의 관계에 관한 이상의 선행연구를 통하여 주민참여가 부패를 감소시킬 수 있음을 어느 정도 이해할 수 있으나 기존 선행연구에는 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, 실증연구가 부족하다는 것이다. 대부분의 선행연구들이 사례분석 또는 제도 개선을 논하는 탐색적 연구에 머무르고 있어(김혜정, 2016; 명재진, 2007; 윤태범, 2001; 이상엽, 2002; 이지문·권자경, 2013; 정재욱, 2004)연구 결과의 일반화 및 주민참여가 부패에 미치는 실증적 증거를 제시하는 데 한계가 있다. 둘째, 소수의 실증연구도 특정 제도인 주민참여예산제도에만 초점을 맞추고 있어(권혁준, 2013; 김애진, 2017) 다양한 주민참여제도가 부패에 미치는 영향을 정확히 이해하는 데 한계가 존재한다. 따라서 본 연구는 이러한 선행연구들의 한계점을 개선하기 위하여 전국 226개 기초자치단체 전체를 연구대상으로 하여 실증연구를 실시하였으며, 주민참여의 유형을 선거참여와 비선거참여로 세분화하여 다양한 주민참여제도가 부패에 미치는 영향을 고찰함으로써 주민참여가 정부 부패에 미치는 영향의 이해를 증진 시키고자 노력하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

주민참여가 지방자치단체 부패 수준에 미치는 영향을 살펴보기 위해 〈그림 1〉과 같은 연구모형을 설정하였다. 종속변수로는 국민권익위원회의 2020년 공공기관 청렴도 조사를 바탕으로 한 기초자치단체의 청렴도 등급을 사용하였으며, 독립변수는 선거참여와 비선거참여로 세분화하였다. 선거참여는 주민의 지방선거와 국회의원선거 참여를, 비선거참여는 주민의 위원회 참여, 정보공개 참여, 그리고 주민참여예산제도를 분석대상으로 하였다. 구체적으로 선거참여는 제7회 전국동시지방선거투표율과 제21대 국회의원 투표율을 사용하였고, 비선거참여는 주민들의 위원회 활동과 관련하여 위원회 수, 주민참여예산제도의 주민제안 건수와 예산반영비율을 사용하였으며 자치단체의 정보공개를 활용하였다. 또한 선행연구를 바탕으로 독립변수 이외에 지방자치단체 부패에 영향을 미칠 것으로 기대되는 단체장 특성과 지방자치단체의 사회·경제적 특징을 통제변수로 모형에 구체화하였다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 종속변수

부패와 청렴은 동전의 양면과 같다(김애진, 2017; 조정래 외, 2014). 높은 청렴 수준은 낮은 부패 수준을 의미하고, 반대로 낮은 청렴 수준은 높은 부패 수준을 의미한다. 따라서 많은 선행연구들은 정부의 부패 수준을 측정하기 위해 청렴도를 사용하고 있으며(김애진, 2017; 유수선, 2015; 장석준, 2010; 조정래 외, 2014), 본 연구에서도 지방자치단체 부패 수준을 측정하는 변수로 국민권익위원회가 조사한 청렴도를 사용한다.

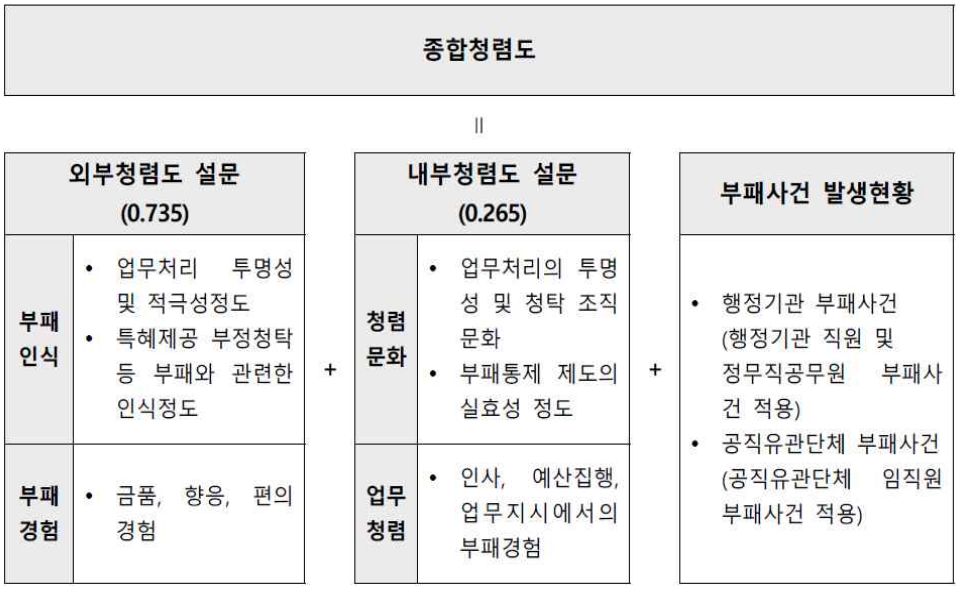
국민권익위원회는 공공기관 부패에 관한 국민의 관심을 제고하고, 공공기관이 자율적으로 청렴 수준을 개선할 수 있도록 2002년부터 공공기관의 청렴 수준을 측정한 결과를 공개하고 있다(국민권익위원회, 2020). 청렴 수준 측정은 공공기관을 이용한 국민을 대상으로 한 외부청렴도, 공공조직 내부 직원들을 대상으로 한 내부청렴도로 구성되며, 외부청렴도와 내부청렴도 그리고 각 기관에서 실제로 발생한 부패사건을 모두 고려한 종합청렴도로 구성된다. 청렴도 수준은 측정된 점수를 고려하여 1등급부터 5등급으로 구분되는데 1등급이 청렴도 수준이 가장 높은 그룹이며 5등급이 가장 낮은 그룹이다.

본 연구에서는 종합청렴도를 종속변수로 사용한다.[2] 종합청렴도가 측정되는 방법은 〈그림 2〉

2) 주민참여가 자치단체 청렴도에 미치는 영향은 외부청렴도에 집중되어 있을 수 있다. 외부청렴도는 자치단체의 대민업무, 공직자가 권한을 통해 이권을 얻을 수 있는 업무, 국민과의 관계에서 부패 개연성이 높은 업무를 중심으로 조사되며, 내부청렴도는 공공기관의 조직·문화적 차원에서 발생하는 구조적 부패에 초점을 맞추고 있다(국민권익위원회 2021). 따라서 주민참여의 부패 감소 효과는 내부청렴도보다 외부청렴도에 집중될 수 있다. 이러한 논거를 바탕으로 주민참여의 영향을 분석하는 연구모형에서 종합청렴도

와 같은데 공공기관을 이용한 경험이 있는 주민을 대상으로 외부청렴도를 조사하고, 조직 내부의 구성원을 대상으로 내부청렴도를 조사한 후 각각의 청렴도 점수에 가중치를 부여하여 합산하고, 각 기관의 실제 부패 발생 현황을 조사한 뒤 이를 반영하여 최종 점수를 산출한다. 따라서 주민과 조직 구성원이 해당 조직에 대해 갖고 있는 부패 인식뿐만 아니라 조직의 실제 부패 현황을 반영한 객관적 자료가 모두 사용되었다는 점에서 지방자치단체의 부패 수준을 다면적이고 입체적으로 반영하는 지표라고 생각할 수 있다.

〈그림 2〉 종합청렴도 측정 방법



자료: 국민권익위원회, 2020년 공공기관 청렴도 측정 결과를 참고하여 재구성.

3. 독립변수

주민참여가 지방자치단체 부패에 미치는 영향을 보다 깊이 있게 고찰하기 위해 본 연구에서는 주민참여를 선거참여와 그 외의 참여를 포괄하는 비선거참여로 구분하고 주민참여 유형에 따라 주민참여가 부패에 미치는 영향을 알아보고자 한다. 선거참여의 구체적 변수로는 주민의 지방선거 투표율과 국회의원선거 투표율을, 비선거참여 변수로는 위원회 수, 주민참여예산제도의 주민제안 건수와 예산반영비율, 그리고 정보공개를 사용하였다.[3] 독립변수에서 측정하고자 하는 것은 각 자치단체에서 주민참여가 얼마나 활발하게 이루어지는가 하는 것이다. 선거참여와 비선거참여

를 대신하여 외부청렴도를 종속변수로 하여 분석을 실시하여 보았다. 그러나 분석결과는 종합청렴도를 종속변수로 한 모형과 큰 차이가 없었다. 이러한 결과는 종합청렴도 지수를 산출함에 있어 〈그림 2〉와 같이 외부청렴도에 가중치 0.735, 내부청렴도에 0.265를 부여함으로써 외부청렴도가 종합청렴도 지수 산출에 훨씬 더 많이 반영되어지기 때문인 것으로 사료된다.

에 속하는 다양한 주민참여 활동의 활성화 정도에 따라 자치단체의 부패 수준이 달라질 것으로 예상한다.

1) 선거참여

주민들의 선거참여 정도를 측정하기 위하여 선거참여 변수로 지방선거 투표율과 국회의원선거 투표율을 사용한다. 이러한 선거 투표율은 지방자치단체장, 지방의회의원, 지역 국회의원과 같이 자치단체를 대표하는 대표자를 구성하는 데 있어 주민들이 참여하는 정도를 잘 보여준다. 지역 대표를 선출하는 선거에 있어 주민들은 회고적 투표(retrospective voting)를 한다(김명환, 2010). 즉, 후보자들의 과거 행동을 회고하여 후보자 중에서 마음에 드는 후보자를 선출한다는 것이다. 따라서 만약 후보자 중 과거에 부패행위에 연루된 후보자가 있다면 선거에서 당선될 가능성이 낮다.

또한 선거에서 투표율이 높다는 것은 그만큼 주민들이 지역 대표자 선출에 참여하고자 하는 욕구가 강하다는 것을 의미한다. 주민들이 지역 대표자를 선출하는 투표에 적극적으로 참여하고 후보자의 과거 행적을 근거로 투표한다면 자치단체장, 지방의회의원, 지역 국회의원들은 부패행위에 연루되지 않기 위해서 노력할 것이며 그 결과 자치단체의 청렴도는 향상될 것이다. 이와 관련하여 김민혜(2020)와 신도균(2011)은 지방선거 투표율이 높을수록 자치단체 부패 수준이 감소하는 것을 발견하였다.

H1 지방선거 투표율이 높을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H2 국회의원선거 투표율이 높을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.

2) 비선거참여

본 연구에서 비선거참여는 선거참여 이외의 주민참여로 주민들이 정부의 정책 결정 과정에 참여하여 의견을 개진하거나 각종 민원을 제기하는 등 정부의 정책이나 행정에 영향력을 행사하는 다양한 주민 활동으로 정의하며 이와 관련한 구체적 변수는 다음과 같다.

---

3) 연구모형에서 사용한 독립변수와 관련한 선행연구를 아래 표와 같이 정리하였다.

〈독립변수 관련 선행연구〉

변수	연구내용	연구자
지방선거 투표율	지방선거 투표율이 높을수록 지방정부 청렴도 증가함	김민혜(2020)
	지방선거 투표율이 높을수록 지방정부 청렴도 감소함	유수선(2015)
국회의원선거 투표율	국회의원선거 투표율은 지방정부 청렴도에 유의미한 영향을 주지 못함	김지은(2006)
주민제안 건수	주민제안 건수가 많을수록 지방정부 청렴도 감소함	이건영·조정래(2021)
예산반영비율	예산반영비율이 높을수록 지방정부 청렴도 증가함	김애진(2017) 이건영·조정래(2021)
	예산반영비율이 높을수록 지방정부 청렴도 감소함	이보현(2019)
정보공개	정보공개율이 높을수록 지방정부 청렴도 증가함	임상규(2008) 조정래 외(2014)

첫 번째로 위원회 활동과 관련된 위원회 수이다. 위원회는 정책결정 과정에서 전문가를 비롯한 주민들의 참여를 통해 합리적 의사결정을 도출할 수 있게 조직된 합의제 조직체이다(주재복·하동현, 2013). 위원회의 위원구성은 당연직과 위촉직으로 구성되는데, 당연직은 해당 위원회를 담당하는 부서의 부서장 또는 과장이 주로 임명되며, 위촉직의 경우 해당 분야 전문가, 이해관계자, 주민대표가 위촉된다(이원형·조정래, 2017).

위원회는 주민이나 시민단체에 정책 결정 과정에 참여할 기회를 제공하며, 그들은 이를 통해 자신들의 의견을 정책에 반영할 뿐만 아니라 정부의 정책 결정 과정을 모니터링(monitoring)할 수 있다. 그 결과 정책 결정 과정의 민주성, 투명성이 제고되고 자치단체장을 비롯한 공무원의 독단적 의사결정을 방지할 수 있다. 따라서 주민들의 위원회 활동이 활발할수록 자치단체의 부패는 감소할 것으로 기대한다.

두 번째로 주민참여예산제도(participatory budget system)와 관련된 변수이다. 주민참여예산제도는 예산편성 과정에 주민을 참여시켜 주민이 원하는 사업에 예산이 사용될 수 있도록 하여 예산낭비, 지방재정의 비효율성을 완화하기 위해 도입된 제도로, 우리나라에서는 2004년 3월 광주광역시 북구에 처음으로 도입된 이후, 2011년 3월 지방자치단체 예산편성에 주민참여를 의무화하도록 지방재정법이 개정되면서(윤태섭·배정아, 2016), 2021년 현재 광역과 기초를 포함한 243개 모든 자치단체에서 운영되고 있다. 주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민을 참여하게 하여 주민들이 원하는 행정서비스를 제공하겠다는 정부 의지가 반영된 제도라고 할 것이다. 예산편성 과정이 주민에게 공개되고 주민들이 예산편성에 참여함으로써 주민참여예산제도의 활성화는 자치단체 부패에도 영향을 미칠 것으로 예상한다. 비록 모든 자치단체에서 주민참여제도를 도입하였더라도 주민의 참여나 제도의 활성화 정도는 자치단체 간 차이가 있을 것이다. 따라서 주민참여예산제도의 활성화 정도가 자치단체 부패에 영향을 미칠 것으로 기대한다.

본 연구에서는 주민참여예산제도의 활성화 정도를 주민들이 제안한 사업 건수와 예산반영비율로 측정하였다. 먼저 주민제안 건수는 주민참여예산제도를 이용하여 주민들이 자치단체에 제안한 사업의 건수이다. 주민제안 건수가 많다는 것은 그만큼 주민들이 자치단체 예산에 많은 관심을 가지고 있고, 예산 과정에 적극적으로 참여하고 있음을 의미한다. 예산반영비율은 자치단체 전체 예산 중 주민참여예산이 차지하는 비율이다. 예산반영비율이 높다는 것은 주민들이 제안한 사업이 실제로 예산에 많이 반영되었다는 것을 의미하며 이는 주민참여예산제도가 적극적으로 운영되고 있다는 의미이다. 주민제안 건수가 많고 예산반영비율이 높은 자치단체는 주민참여예산제도가 활발하게 운영되고 있다는 것이며 주민참여예산제도가 적극적으로 운영될수록 자치단체의 부패 수준은 감소할 것으로 기대된다. 이건영·조정래(2021)는 주민제안 건수와 예산반영비율이 자치단체 부패에 영향을 미침을 경험적 연구를 통하여 확인하였으며, 김애진(2017)은 예산반영비율이 자치단체 청렴도를 제고함을 확인하였다. 주민참여예산제도는 지방자치단체가 독점적으로 행사하던 예산편성권을 주민과 함께 공유하도록 하는 제도이므로 주민참여예산제도의 적극적 운영은 지방자치단체의 재정낭비 또는 비효율적 예산집행을 방지하여 결과적으로 자치단체의 청렴도에 긍정적인 영향을 미치고, 부패 문제를 완화할 수 있을 것이다.

세 번째로 정보공개제도와 관련된 변수이다. 정보공개제도는 정부의 투명성을 제고하기 위하여 주민들의 요청에 따라 정부 활동과 관련된 다양한 정보를 일반 주민들에게 공개하는 제도이다(장석준, 2010). 주민들이 정책이나 행정에 있어 궁금한 내용이 있으면 정보공개를 요청하고 정부는 주민이 요구하는 정보를 공개함으로써 정부의 투명성을 제고하고 그 결과 정부 부패를 통제할 수 있을 것이다. 조정래 외(2014)는 실증분석을 통하여 정보공개제도가 자치단체의 부패 수준을 감소시키는 효과가 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 정보공개평가[4]변수를 독립변수로 사용한다. 정보공개평가는 주민들의 정보공개청구에 대한 사전정보공표, 원문공개, 정보공개청구처리비율 등 자치단체의 정보공개 수준을 종합적으로 고려한 변수로 높은 수준의 평가를 받을수록 정보공개제도가 활발하게 운영되고 있다는 것을 의미한다. 주민들이 정부의 정책이나 행정에 관심을 갖고 적극적으로 정보공개를 요청하고 정부는 이에 대응하여 적극적으로 정보를 공개할 때 정부의 투명성은 향상되고 그 결과 자치단체의 청렴도가 증가할 것으로 기대한다.

H3 위원회 수가 많을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H4 주민참여예산제도의 주민제안 건수가 많을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H5 주민참여예산제도의 예산반영비율이 높을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H6 정보공개가 활발할수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.

4. 통제변수

본 연구는 지방자치단체 부패와 관련된 기존의 선행연구를 바탕으로 독립변수 외에도 지방자치단체 부패에 영향을 미칠 것으로 기대되는 요인들을 통제변수로 모형에 사용하여 연구 결과의 신뢰성을 높이고자 하였다. 먼저 지방자치단체장의 특성과 관련된 변수로 단체장의 성별, 학력, 경력, 공천 여부를, 지방자치단체의 사회적, 경제적 특성과 관련된 변수로 인구수, 여성 공무원 비율, 재정자립도, 사업체 수, 기초자치단체 유형을 통제변수로 사용하였다.

1) 지방자치단체장 특성

지방자치단체장은 자치단체 행정을 총괄하는 기관의 수장으로써 정책 결정 과정에서 핵심적인 역할을 맡고 있다(유보람·조정래, 2014). 단체장은 각종 인허가, 정부 사업 결정에 영향력을 행사할 수 있으므로 부정한 거래에 노출될 가능성이 크다. 실제로 단체장과 지역의 토호 세력 간의 부정한 결탁으로 인해 특정 집단의 이익이 보장되는 반면, 일반주민의 이익이 침해되는 부패가 발생하고 있으며[5](이승종, 2014), 이러한 단체장의 부패행위는 자치단체 부패로 이어질 가능성이 크다

4) 정보공개평가는 행정안전부에서 전국 지자체를 대상으로 국민이 공개 청구하기 전에 각 기관 홈페이지에 공개하는 정보공개 수준인 사전정보 공표, 국장급이상 결재문서를 원문 그대로 공개하는 원문공개, 주민에 의한 정보공개청구를 처리한 비율, 정보공개 이용자 만족도를 의미하는 고객관리 수준을 종합적으로 고려한 뒤, 최우수, 우수, 보통, 미흡으로 평가하여 공공기관의 정보공개 수준을 전체적으로 파악할 수 있도록 하였다(행정안전부, 2020).

(조정래 외, 2014). 따라서 본 연구에서는 자치단체 부패에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 단체장의 성별, 학력, 경력, 공천 여부를 고려하였다.

먼저 단체장의 성별을 자치단체 부패에 영향을 미칠 요인으로 생각하였다. 선행연구에 따르면 여성은 남성과 비교하여 상대적으로 공익을 중시하는 태도가 강하며, 높은 수준의 윤리적 기준을 갖고 있다(Dollar et al., 2001). 따라서 여성의 노동참여율이 높을수록 부패가 감소하며(진종순, 2005), 여성 단체장은 지방자치단체 부패 감소에 긍정적인 영향을 미친다(조정래 외, 2014). 이러한 선행연구들의 결과를 바탕으로 본 연구에서도 단체장의 성별이 여성일 경우에 자치단체의 청렴도가 증가할 것으로 기대한다.

다음으로 단체장의 학력은 단체장의 교육 수준을 나타내며, 교육 수준이 높은 단체장은 높은 윤리의식으로 부패를 저지를 가능성이 낮을 것으로 추측한다. 안광현(2009)에 의하면 단체장의 학력이 높을수록 단체장 개인의 부패가 감소한다고 한다. 본 연구에서는 교육 수준이 높을수록 윤리의식 제고에 필요한 교육을 접할 기회가 많을 것이고, 이는 자치단체 청렴도에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대한다.

다음으로는 단체장의 경력이다. 단체장으로 당선되기 이전의 경력, 특히 공무원 경력은 단체장으로 당선된 이후 청렴도에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예측된다. 공무원은 직업윤리로써 사익보다 공익을 우선시하는 공공윤리(public morality)를 강조한다(박천오, 2016). 뿐만 아니라 공무원의 행동을 제한하는 법령적 규제와 자율적 규제는[6] 공무원의 행정윤리를 강조하고 있다. 또한 공무원은 다른 직업군에 비해서 준수해야 할 윤리적 규범의 수준이 높다. 따라서 공무원 경력을 가진 단체장의 경우 단체장으로 당선된 이후에도 각종 비리 및 부패 활동에 관여할 가능성이 낮다고 할 것이다. 따라서 단체장 이전에 공무원으로 활동한 경력은 자치단체 청렴도 제고에 긍정적으로 작용할 것이다.

마지막으로 단체장의 공천 여부가 자치단체 부패에 영향을 미칠 것으로 추측된다. 정당공천제도(public recommendation)는 공직선거법 제47조 제1항[7]에 근거한 것으로 선거에 있어 정당이 선거구별로 그 소속 당원을 후보자로 추천하는 것을 의미한다. 지방선거에 있어 정당 공천제에 대한 찬·반 논의는 여전히 진행 중이나, 정당은 선거에서의 승리를 위해 경쟁력이 높은 검증된 후보자를 추천하려 할 것이다. 이러한 후보자 검증 과정은 다양한 측면에서 자격을 갖춘 후보자를 선출할 가능성을 높이기 때문에 정당 공천제를 통하여 선출된 단체장의 경우 단체장으로 당선된 이후에도 부패에 연루될 가능성이 낮을 것으로 기대하며 자치단체의 청렴도에도 긍정적으로 작용할

5) 민선 1기부터 6기까지 부패행위로 기소된 기초자치단체장의 비율은 민선 1기 9.4%(23명), 2기 24.2%(60명), 3기 31.5%(78명), 4기 44.7%(110명), 5기 22.5%(55명), 6기 15.6%(38명)이다(세계일보, 2018.03.15.).

6) 법령적 규제에는 국가공무원법, 공직자윤리법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 등이 포함되며, 자율적 규제에는 공무원윤리헌장, 공무원윤리헌장실천강령, 공무원취임선서 등이 포함된다(박천오, 2016).

7) 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "政黨推薦候補者"라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다

것이다.

H7 단체장 성별이 여성일 경우 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H8 단체장 학력이 높을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H9 단체장 이전 경력이 공무원일 경우 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H10 단체장이 정당공천을 받아 당선된 경우 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.

2) 지방자치단체의 특성

부패는 부패가 발생하는 환경적 맥락이 중요하므로(강영주·권두현, 2014) 자치단체의 사회, 경제, 행정적 특성을 고려해야 한다. 따라서 이와 관련된 변수들을 통제변수로 모형에 구체화하였다. 먼저 인구수이다. 인구가 많은 자치단체일수록 민원과 관련하여 공무원이 접촉해야 할 주민의 수도 많을 것이며, 이러한 높은 대민 접촉은 공무원을 부패에 노출시킨다(조정래 외, 2014). 따라서 인구수가 많을수록 자치단체의 청렴도는 감소할 것으로 추측한다. 다음으로는 여성 공무원 비율이다. 앞서 언급하였듯이 여성은 남성보다 부패에 개입할 가능성이 낮고(Torgler & Valev, 2010), 여성의 공공부문 참여는 공공부문에서의 부패 수준을 낮추는데 긍정적인 영향을 미친다(진종순, 2009). 이러한 선행연구를 바탕으로 전체 공무원 중에서 여성 공무원이 차지하는 비율이 높을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것으로 기대한다.

자치단체의 경제적 특징과 관련하여 재정자립도가 자치단체 부패에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 재정자립도는 자치단체 전체 예산 중 자체 재원이 차지하는 비율로 중앙정부에 의존하지 않고, 지방자치단체 자체적으로 조달할 수 있는 재원의 비율을 의미한다. 따라서 재정자립도가 높은 자치단체일수록 중앙정부의 통제에서 벗어나 자율적으로 재정 운영을 할 수 있을 것이다. 중앙정부 규제에서 벗어난 자치단체 재정 운영은 자치단체 부패 가능성을 높일 수 있을 것이다. 다음으로 사업체 수이다. 자치단체 내에 사업체가 많다는 것은 인허가 및 감독과 관련하여 규제대상이 많다는 것을 의미한다. 기업들은 더 많은 사업 이익을 획득하기 위해 공무원과 부당한 거래를 하고자 할 가능성이 높으며, 공무원 또한 공권력을 이용하여 부당한 사적 이익을 추구할 가능성이 높다. 따라서 자치단체 내 사업체 수가 많을수록 자치단체 청렴도는 감소할 것으로 예상한다.

마지막으로 기초자치단체 유형을 통제변수로 구체화하였다. 기초자치단체 유형을 통제변수에 포함시킴으로써 연구모형에서 구체화하지 못한 자치단체의 다양한 정치, 경제, 사회적 특성이 부패에 미치는 영향을 통제하고자 하였다.

H11 인구수가 많을수록 자치단체 청렴도가 감소할 것이다.
H12 여성 공무원 비율이 높을수록 자치단체 청렴도가 증가할 것이다.
H13 재정자립도가 높을수록 자치단체 청렴도가 감소할 것이다.
H14 사업체 수가 많을수록 자치단체 청렴도가 감소할 것이다.
H15 기초자치단체 유형이 자치단체 청렴도에 영향을 미칠 것이다.

5. 연구대상, 자료 및 변수측정

본 연구는 226개 기초자치단체를 대상으로 하며 분석 방법은 순서형 로짓(ordered logit)을 사용하였다. 종속변수인 청렴도는 1등급에서 5등급으로 서열화(ordered)되어 있는 서열변수로 선형회귀분석보다 순서형 로짓분석이 적합하다(Long 1997). 연구모형에 포함된 변수들의 조작적 정의 및 측정 방법과 출처를 〈표 3〉에서 정리하였다.

〈표 3〉 변수정의 및 자료출처

구분		변수명	조작적 정의 및 측정방법	출처
종속변수		청렴도	1등급=5, 2등급=4, 3등급=3, 4등급=2, 5등급=1	국민권익위원회
독립변수	선거 참여	지방선거 투표율	제7회 지방선거 투표율	중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)
		국회의원선거 투표율	제21대 국회의원선거 투표율	
	비선거 참여	위원회 수	주민위원이 구성된 위원회 수= (자치단체 전체 위원회 수 – 공무원으로만 구성된 위원회 수) / 인구(천명)	정보공개 청구 (www.open.go.kr)
		주민제안 건수	주민제안 건수= 전체 주민제안 사업 수 / 인구(천명)	
		예산반영 비율	예산반영비율= (주민참여예산 / 지방정부 전체 예산안)*100	
		정보공개	최우수=4, 우수=3, 보통=2, 미흡=1	행정안전부
통제변수	단체장 특징	성별	남성=0, 여성=1	중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr) 당선인명부, 당선인 통계, 포털사이트검색
		학력	초졸이하=1, 중졸=2, 고졸=3, 대졸=4, 대학원졸=5	
		경력	이전 경력 공무원=1, 그 외=0	
		공천 여부	정당공천=1, 무소속=0	
	지방자치단체 특징	인구수	인구수	KOSIS (https://kosis.kr)
		여성 공무원비율	여성 공무원 비율= (여성 공무원 / 전체 공무원) *100	내고장알리미 (www.laiis.go.kr)
		재정자립도	재정자립도= (지방세+세외수입) / 일반회계 세입	KOSIS (https://kosis.kr)
		사업체 수	사업체 수	
		군(郡)	기초자치단체 유형: 시/군/구(기준집단=시)	
		자치구(區)		

Ⅳ. 분석 결과

1. 서술통계

분석에 사용된 변수들의 서술통계 분석 결과를 〈표 4〉에 제시하였다. 226개 기초자치단체 청렴도 평균은 대략 3등급인 것으로 나타났으며, 지방선거 투표율은 가장 낮은 곳은 51.6%, 가장 높은 곳은 82.7%이며, 평균적으로 64.48%의 투표율을 보였다. 또한 국회의원선거 투표율은 가장 낮은

곳은 58.6%, 가장 높은 곳은 77.7%이며 평균적으로 67%의 투표율을 보여 지방선거와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 다음으로 위원회 수는 가장 적은 곳은 인구 천명 당 약 0.046개, 가장 많은 곳은 약 5.6개의 위원회가 있는 것으로 나타나 기초자치단체 간 차이가 크며, 평균적으로 인구 천명 당 약 1개의 위원회가 존재한다. 주민참여예산제도의 주민제안 건수는 인구 천 명 당 주민이 제안한 사업 수를 의미하는데 평균적으로 약 1건의 사업이 제안된 것으로 나타났으며, 예산반영비율은 평균적으로 전체 예산 중 약 0.66%가 주민참여예산으로 사용되는 것으로 나타났다. 정보공개의 평균은 2.5로 나타나 기초자치단체들의 정보공개 정도가 보통 혹은 우수인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 서술통계 분석결과

구분		변수명	최솟값	최댓값	평균	표준편차
종속변수		청렴도 (n=226)	1	5	3.066	.9615
독립변수	선거참여	지방선거 투표율(%) (n=226)	51.6	82.7	64.481	7.862
		국회의원선거 투표율(%) (n=226)	58.6	77.7	67.011	3.654
	비선거참여	위원회 수 (인구 천명당) (n=225)	.0461	5.615	.9804	.9146
		주민제안 건수(인구 천명당) (n=218)	0	12.92	1.131	1.919
		예산반영비율(%) (n=218)	0	6.98	.659	.9778
		정보공개(n=226)	1	4	2.531	.8334
통제변수	단체장 특징	성별 (n=226)	0	1	.0354	.1852
		학력 (n=226)	2	5	4.4602	.6188
		공무원 경력 (n=226)	0	1	.2655	.4426
		공천 여부(n=226)	0	1	.9248	.2643
	지방자치단체 특징	인구수(천명) (n=226)	9.617	1194.465	224.971	222.770
		여성 공무원 비율(%) (n=226)	30.03	61.31	46.280	6.528
		재정자립도(%) (n=226)	7.7	68.9	26.158	13.121
		사업체 수(백개) (n=226)	13.08	866.43	181.048	166.051

다음으로 통제변수 중 단체장 관련 변수들을 차례로 살펴보면, 민선 7기 기초자치단체장 중 여성 단체장은 8명으로 3.54%를 차지한다. 단체장 학력 평균은 4.46으로 대졸 혹은 대학원 졸이 대부분인 것으로 나타났다.[8] 또한 단체장으로 당선되기 이전 경력이 공무원에 해당하는 단체장은 전체 단체장 중 26.55%를 차지하는 것으로 나타났으며, 공천 여부는 기초자치단체장의 약 92.5%가 정당공천을 받은 것으로 나타났다.

다음으로 기초자치단체의 특징과 관련된 통제변수들을 살펴보면, 먼저 인구수의 경우 가장 적은 곳은 약 9,600명, 가장 많은 곳은 약 119만으로 나타나 기초자치단체 간 차이가 크다. 여성 공

8) 기초자치단체장 학력 분포는 중졸 0.88%, 고졸 3.98%, 대졸 43.36%, 대학원졸 51.8%로 나타나 전체 226명 중에서 215명이 대졸 이상의 학력을 소유한 것으로 나타났다.

무원 비율은 가장 낮은 곳이 약 30%이며, 가장 높은 곳은 약 61%로 나타났으며 평균적으로 약 46%가 여성 공무원인 것으로 나타났다. 재정자립도의 경우엔 가장 낮은 곳은 7.7%, 가장 높은 곳은 68.9%로 기초자치단체 간 차이가 크며, 평균적으로 약 1/4의 재정자원이 자체 재원인 것으로 나타났다. 사업체 수는 가장 적은 곳이 약 1,300개이며, 가장 많은 곳이 약 86,600개의 사업체를 보유하고 있으며 평균적으로 약 18,000개의 사업체가 기초자치단체 내에 존재하는 것으로 나타났다.

2. 순서형 로짓 분석결과

주민참여가 기초자치단체 부패에 미치는 영향을 살펴보기 위해 순서형 로짓(ordered logit) 분석을 실시하였고 분석 결과를 〈표 5〉에 제시하였다. 먼저 결측치를 제외한 총 217개의 기초자치단체가 최종적으로 분석에 사용되었으며, 순서형 로짓을 사용하기 위해 충족되어야 하는 평행선 가정(parallel odds assumption) 검증을 실시하였다. 분석결과 p값이 0.491로 평행선 가정이 충족되어[9] 분석 방법이 타당함을 확인하였다.

〈표 5〉 순서형 로짓 분석결과

종속변수: 청렴도							
구분		변수명	coef.	odds ratio	std. err.	z	p
독립변수	선거참여	지방선거 투표율	-.0784341	.924563	.0447583	-1.62	.105
		국회의원선거 투표율	.0644104	1.06653	.0684683	1.00	.316
	비선거참여	위원회 수	.5455785	1.725606	.4709901	2.00	.046**
		주민제안 건수	-.2243434	.7990407	.0660405	-2.71	.007***
		예산반영비율	.2511481	1.2855	.1879109	1.72	.086*
		정보공개	.2917933	1.338826	.230997	1.69	.091*
통제변수	단체장특징	성별	-.3413621	.7108015	.5197036	-0.47	.641
		학력	-.223011	.800106	.1736053	-1.03	.304
		공무원 경력	1.102685	3.012244	.9478614	3.50	.000***
		공천 여부	.4928665	1.637002	.8122006	0.99	.321
	지방자치단체특징	인구수	.0029049	1.002909	.0016646	1.75	.080*
		여성 공무원 비율	.0743939	1.077231	.0396212	2.02	.043**
		재정자립도	.0155755	1.015697	.0163144	0.97	.332
		사업체 수	-.00384	.9961673	.0023219	-1.65	.099*
		군(郡)	.7735461	2.167439	.9951506	1.68	.092*
		자치구(區)	-.504593	.6037512	.2885538	-1.06	.291
cut1			1.101491	1.101491	3.400395		

9) 순서형 로짓 모형은 각 범주의 누적확률을 결정하는 회귀계수의 값이 모두 동일하다는 것을 가정하고 있으며 이를 평행선 가정(parellel lines assumption)이라고 한다. 만약 이 가정이 충족되지 않으면 순서형 로짓모형을 사용할 수 없고 다항로짓모형(multinominal logit)을 사용하여야 한다(민인식·최필선 2012). 본 연구에서는 평행선 검정 결과 p값이 0.491로 각 범주의 회귀계수가 같다는 영가설이 채택되어 순서형 로짓 사용에 문제가 없음을 확인하였다.

cut2	3.213754	3.213754	3.389858		
cut3	4.509356	4.509356	3.396066		
cut4	9.878989	9.878989	3.568101		
n=217; LR chi-Square=42.98***; Pseudo R^2=.0786					

*p〈0.1, **p 〈 0.05, ***p 〈 0.01

독립변수 중 선거참여에 해당하는 지방선거 투표율과 국회의원선거 투표율은 청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나, 비선거참여에 해당하는 위원회 수, 주민제안 건수, 예산반영비율, 정보공개는 기초자치단체 부패에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

먼저 위원회 수는 예상했던 것과 같이 기초자치단체 청렴도에 정(+)의 영향을 미친다. 구체적으로 살펴보면, 위원회 수가 하나 증가하면 청렴도가 높아질 가능성이 1.73배 증가한다. 이러한 결과는 주민들이 행정에 관심을 갖고 적극적으로 위원회 활동에 참여하여 의견을 개진하고 정책결정과정을 모니터링(monitoring)하면 정부의 부패 문제를 완화할 수 있다는 이론적 가정을 지지하는 결과라고 할 수 있다.

다음으로 예산반영비율과 정보공개 모두 청렴도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예산반영비율이 1% 증가하면 청렴도가 높아질 가능성이 약 1.3배 증가하며, 정보공개 등급이 한 등급 증가하면 청렴도가 높아질 가능성이 약 1.34배 증가한다. 주민참여 활동이 활발하게 이루어져서 주민참여예산이 실제 예산에 적극 반영되고, 정보공개가 적극적으로 이루어질수록 기초자치단체의 청렴도가 증가한다는 것이다.

그러나 주민제안 건수는 예상과는 달리 청렴도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 주민들이 주민참여예산에 참여하여 적극적으로 사업을 제안할수록 기초자치단체 청렴도가 낮아진다는 것이다. 주민제안 사업이 하나 증가하면 청렴도가 높아질 가능성이 약 20% 감소한다. 이러한 결과는 예상과 반대되는 결과이다. 이러한 결과는 주민의 사업 제안이 실제로 받아들여지지 않았을 때 발생할 수 있는 현상으로 유추된다. 즉, 주민들이 예산 과정에 참여하여 적극적으로 사업을 제안하였는데 그러한 제안이 실제로 채택되지 않았을 때 주민들은 정부에 대해 실망하게 되고 이는 정부 불신, 신뢰 저하로 연결된다. 앞의 서술통계에게 살펴보았듯이 주민참여예산의 실제 예산반영비율은 평균 0.66%에 불과하다. 주민들이 사업을 많이 제안한다는 것은 자신들이 제안한 사업이 실제로 채택되어 집행될 것이라는 기대가 높다는 것이다. 그런데 주민들이 제안한 사업이 채택되지 않았을 때 그들은 참여제도가 형식적인 절차에 불과하다고 생각할 수 있고 이것이 정부 청렴도에 대한 인식에 부정적 영향을 미친 것으로 예상할 수 있다.[10)]

다음으로 통제변수 중에서 청렴도에 유의미한 영향을 미친 변수들을 차례로 살펴보도록 하겠다. 먼저 단체장과 관련된 변수인 공무원 경력이 청렴도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장이 이전에 공무원으로서 활동한 경력이 있는 경우 그렇지 않은 경우와 비교하여 청렴도

10) 본 연구의 종속변수인 기초자치단체 청렴도 점수에는 민원인들의 정부 청렴도에 대한 설문조사 자료가 반영되어 있다. 따라서 주민들의 정부 청렴도에 대한 인식이 중요하게 작동한다.

가 높아질 가능성이 약 3.01배 증가한다. 이는 공직생활에서 체득한 윤리적 규범에 대한 의식과 가치가 단체장으로 당선된 이후의 단체장 활동에 영향을 미친 결과로 이해할 수 있을 것이다.

기초자치단체 특징과 관련된 통제변수 중 인구수, 여성 공무원 비율, 사업체 수, 자치단체 유형이 청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 각각을 구체적으로 살펴보면 인구수가 천명 증가하면 기초자치단체 청렴도가 높아질 가능성이 약 0.29% 높아진다. 인구수가 많은 기초자치단체일수록 대민 접촉이 많아 부패에 노출될 가능성이 높고 이로 인하여 청렴도가 감소할 것으로 예상하였으나 결과는 반대로 나타났다. 여성 공무원 비율 역시 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있었다. 여성 공무원 비율이 1% 증가하면 청렴도가 높아질 가능성이 약 7.7% 증가한다. 이러한 결과는 여성이 남성보다 부패에 연루될 가능성이 현저히 낮고(Torgler & Valev, 2010), 여성의 참여가 공공부문의 부패를 낮출 수 있다(진종순, 2009)는 선행연구 결과와 일치하며 여성 인력의 활용이 자치단체의 부패 수준을 낮추는데 긍정적으로 작용할 수 있음을 시사한다.

기초자치단체 사업체 수는 청렴도에 부(-)의 영향을 미치고 있다. 기초자치단체에 등록된 사업체 수가 100개 증가하면 청렴도가 높아질 가능성이 약 1% 감소한다. 사업체 수가 많다는 것은 정부의 규제대상이 많다는 의미이며, 규제대상이 많으면 부당한 거래가 발생할 가능성이 높아진다. 정부 규제로부터 벗어나 추가 이익을 확보하려는 사업가와 사적 이익을 추구하는 공무원 사이에 부당한 거래가 발생할 수 있다. 마지막으로 기초자치단체 유형 더미변수인 군(郡)이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 군(郡)이 시(市)와 비교하여 청렴도가 높을 가능성이 약 2.17배이다. 그러나 시(市)와 자치구(區) 사이에는 청렴도에 있어 통계적으로 유의미한 차이가 없다.

V. 결론 및 정책적 제언

주민참여는 지방자치제도에 있어 핵심적 요소로서 지방정부의 민주성과 효율성에 기여할 뿐 아니라 정부의 부패 방지에도 영향을 미칠 수 있다. 정책결정이나 집행 과정에서 주민참여는 정책과정의 투명성 제고는 물론이고 정부에 대한 모니터링(monitoring)을 가능하게 하여 지방자치단체 부패 문제를 완화할 수 있다. 이와 관련하여 본 연구는 주민참여가 실제로 지방자치단체 부패 감소에 영향을 미칠 수 있는지, 그리고 주민참여 유형에 따라 그 영향에 차이가 있는지를 국민권익위원회의 2020년 공공기관 청렴도 조사자료를 이용하여 확인하고자 하였다. 226개 기초자치단체를 연구대상으로 하고 각 기초자치단체의 청렴도를 종속변수로 하였다. 독립변수로 주민참여를 선거참여, 비선거참여로 유형을 구분하고 구체적 변수로 선거참여는 지방선거 투표율, 국회의원 선거 투표율을, 비선거참여는 위원회 수, 주민참여예산제도의 주민제안 건수와 예산반영비율, 그리고 정보공개를 사용하였다. 주민참여 활동이 활발할수록 기초자치단체의 청렴도가 증가할 것이라는 가설을 가지고 연구모형을 구성하고 순서형 로짓분석을 통하여 연구모형을 검증하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주민참여는 정부 부패에 영향을 미치며, 주민참여 유형에 따라 정부 부패에 미치는 영향

이 다양하게 나타나고 있다. 주민참여가 기초자치단체 청렴도에 미치는 영향 여부와 영향의 성격을 〈표 6〉에서 정리하였다.

〈표 6〉을 살펴보면 선거참여는 자치단체 청렴도에 영향을 주지 못하였다. 주민들이 투표할 때는 후보자의 지난 업적이나 행위를 근거로 투표한다는 회고적 투표 이론이 본 연구에서는 지지되지 못하였다. 후보자 중 부패에 연루된 적이 있는 후보자에게는 주민들이 표를 주지 않을 것이며 따라서 주민의 선거참여가 활발한 자치단체일수록 청렴한 후보자가 선출되어 자치단체 청렴도에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상하였으나 지지되지 못하였다. 지방선거나 국회의원선거에서 주민들이 투표를 할 때 후보자의 지난 업적이나 행위를 근거로 투표하는 것이 아니라 자신이 선호하는 정당의 후보자에게 투표하거나 지방선거를 집권 세력에 대한 중간평가로 생각하고 투표한다면 지방선거나 국회의원선거에서의 주민참여가 자치단체 청렴도에 영향을 미치지 못할 것이다. 선거참여와 다르게 비선거참여는 자치단체 청렴도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 구체적으로 위원회 수는 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 위원회를 통한 주민의 적극적 참여가 기초자치단체 청렴도를 향상시키는 것으로 나타났다. 정보공개도 기초자치단체 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 주민이 정부에 대하여 관심을 가지고 정보공개를 요청하고 정부는 이에 적극적으로 호응하여 정보를 공개하는 일련의 과정들이 기초자치단체의 청렴도에 긍정적으로 작용하였다. 적극적 시민의식을 가진 주민들이 정부 활동에 관심을 가지고 정보공개 요청에 적극적으로 참여하고 정부는 이에 대응하여 정부 투명성을 제고 할 때 기초자치단체의 부패는 통제되고 그 결과로 청렴도가 향상되는 것으로 이해된다.

〈표 6〉 주민참여와 청렴도

주민참여 유형	주민참여 세부 변수	청렴도 영향 여부 및 성격
선거참여	지방선거 투표율	x
	국회의원선거 투표율	x
비선거참여	위원회 수	+
	주민참여예산제도 주민제안 건수	−
	주민참여예산제도 예산반영비율	+
	정보공개	+

x : 영향없음, + : 긍정적 영향, − : 부정적 영향

둘째, 비선거참여로 주민참여예산제도의 예산반영비율은 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 그러나 주민제안 건수는 청렴도에 부(-)의 영향을 미치고 있다. 서로 반대되는 이 흥미로운 결과는 의미하는 바가 크다. 주민참여예산제도에서 주민제안 건수는 주민의 참여 정도를 보여주며 예산반영비율은 주민참여를 통하여 실제로 예산에 주민들의 의견이 반영된 정도를 보여준다. 주민들이 예산편성 과정에 적극적으로 참여하여 제안한 사업이 기초자치단체에 의하여 실제로 받아들여지지 않았을 때 주민들의 정부에 대한 신뢰는 감소하고 그 결과 정부 청렴도에 부정적 영향을 미친다. 하지만 제안한 사업들이 실제로 예산에 반영되어 주민참여 예산반영비율이 증가하면 주

민들의 정부 신뢰는 증가하고 그 결과로 정부 청렴도에 긍정적 영향을 미치는 것으로 이해된다.

셋째, 통제변수 중에서 단체장과 관련된 변수 중 공무원 경력은 자치단체 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있었다. 즉, 단체장으로 당선되기 이전 공무원 생활을 통하여 체득한 윤리적 규범이 단체장으로 당선된 이후에도 단체장직을 수행함에 있어 기초자치단체 청렴도에 긍정적으로 작용한 것으로 이해할 수 있다.

넷째, 지방자치단체 특성과 관련된 통제변수 중 인구수, 여성 공무원 비율, 사업체 수, 기초자치단체 유형이 청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 인구수는 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 여성 공무원 비율 역시 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있는데, 여성은 남성에 비해 공익에 대한 관심이 높고, 윤리적 행동에 대한 기준이 높아(Dollar et al., 2001) 부패 회피 성향이 강한 것으로 이해된다. 반면에 사업체 수는 영향의 정도는 크지 않으나 기초자치단체 청렴도에 부(-)의 영향을 미치고 있었다. 이러한 결과는 공무원과 사업체 사이에 인허가, 관리, 감독을 중심으로 부정한 거래가 발생할 가능성이 높음을 보여준다. 마지막으로 기초자치단체 유형에 따른 청렴도의 정도는 군(郡)이 시(市)보다 청렴도가 높으며 시(市)는 자치구(區)와 청렴도에 있어 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이러한 연구 결과를 종합하여볼 때, 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 주민참여제도가 기초자치단체 부패를 어느 정도 통제할 수 있다는 것이다. 다수의 선행연구에서 지방자치단체의 부패를 통제할 수 있는 방안 중 하나로 주민참여에 주목하고 있으며(김민혜, 2020; 이보현, 2019; Olken, 2007; Seabright, 1996), 본 연구의 분석 결과에서도 주민참여가 부패통제를 위한 효과적인 기제로 작용할 수 있음을 확인할 수 있다. 따라서 주민참여를 유지 및 확대할 수 있도록 주민참여 제도화가 필요하다. 주민참여제도가 잘 구축되면 참여 비용이 줄어들고 주민참여가 증가할 수 있다(이승종, 2014). 그러나 참여의 양적 확대뿐만 아니라 주민참여가 실제로 정책에 반영되는 것을 주민이 느끼게 하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 주민참여를 통하여 주민들이 정치적 효능감을 느낄 수 있도록 하여야 한다. 본 연구 결과에서도 볼 수 있듯이, 주민제안 건수는 청렴도에 부(-)의 영향을 미치고 있다. 이는 주민들의 제안이 실제 정책에 반영되지 않을 때 주민의 정부에 대한 신뢰가 감소하여 나타난 결과로 추측된다. 본 연구에 사용된 주민제안 건수와 예산반영비율 간 상관계수는 0.184(p= .006)로 낮은 수준이다. 즉, 주민이 제안한 사업이 실제 예산으로 반영되는 가능성이 낮다는 의미이다. 주민들이 행정에 관심을 갖고 적극적으로 예산편성 과정에 참여했음에도 불구하고 자신들의 제안이 정책에 반영되지 않는다면 주민참여는 형식화되고 참여해도 정책이 변화하지 않을 것이라는 냉소적 태도를 유발할 가능성이 크며 이는 정부 신뢰 감소로 이어질 수 있다(김민혜·이승종, 2019).

둘째, 주민참여에 대한 정부의 적극적 대응이 자치단체 부패통제를 가져올 수 있다. 주민참여예산제도의 예산반영비율과 정보공개는 기초자치단체 청렴도에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 예산반영비율과 정보공개는 기초자치단체가 주민의 제안을 수용하여 행정에 반영하는 정도를 보여주며 높은 반영은 주민의 정부 신뢰로 이어져 주민들의 정부 청렴도에 대한 인식으로 연결된다. 주민참여에 대한 정부의 대응성이 높을수록 즉, 주민들의 제안을 정부가 적극적으로 수용할수록 주

민들의 정치적 효능감이 높아질 것이며 주민들은 행정에 더 적극적으로 참여하고자 할 것이다(윤주명, 2000; 최준호, 2013). 그 결과 정부 신뢰는 향상되고 주민참여를 통한 행정의 민주성, 효율성, 투명성이 제고되며 정부의 청렴도는 향상될 것이다. 지방자치제도의 견고한 자리매김을 위해서 주민참여는 필수 불가결한 요인이며 이를 위하여 정부는 정책이나 행정과정에 있어 주민들의 제안에 적극적으로 대응하여야 할 것이다.

참고문헌

강영주·김두현. (2014). 부패를 둘러싼 집권화와 분권화의 논쟁. 「한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집」, 1-36.

국민권익위원회. (2020). 「부패인식도 조사」.

국민권익위원회. (2021). 「2021 공공기관 청렴도 측정제도 안내서」.

권혁준. (2013). 주민참여예산제도의 청렴도 제고 효과 분석. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 279-294.

금창호·이지혜·장지현. (2015). 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안: 주인-대리인 이론 관점에서. 「지방행정연구」, 29(1): 3-31.

금현섭. (2013). 부패와 국가발전. 김병섭·박순애(공편), 「한국사회의 부패: 진단과 처방」, 37-66. 서울: 박영사.

김대욱·이승종. (2008). 정부신뢰의 참여에 대한 효과. 「한국사회와 행정연구」, 18(4): 43-62.

김명환. (2010). 지방선거에 의한 지방정부 평가: 대표성, 자율성, 책임성. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 151-172.

김민혜. (2020). 「주민참여제도가 지방정부의 성과에 미치는 영향에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.

김민혜·이승종. (2017). 정부성과가 시민참여에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 28(2): 29-54.

김민혜·이승종. (2019). 시민참여가 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구 : 정부신뢰의 조절효과를 중심으로. 「한국행정논총」, 28(4): 91-123.

김병준. (2015). 「지방자치론」서울: 법문사.

김애진. (2017). 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방정부연구」, 21(3): 117-155.

김지은. (2006). 「지방자치단체 부패영향요인에 관한 연구」. 서울대학교 석사학위논문.

김혜정. (2016). 주민직접참여제도의 제도분석. 「한국공공관리학회 학술대회」, 47-69.

명재진. (2007). 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구. 「한국부패학회보」, 12(3): 1-20.

민인식·최필선. (2012). 「STATA 고급패널데이터 분석」파주: 지필미디어.

박천오. (2016). 「인사행정론」서울: 법문사.

신도균. (2011). 「지방자치단체장의 부패에 관한 실증분석」. 서울대학교 석사학위논문.

안광현. (2009). 기초자치단체장의 부패영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 10(4): 47-63.
유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 「정부학연구」, 20(3): 247-278.
유수선. (2015). 견제와 부패의 관계. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 531-554.
윤주명. (2000). 행정의 대응성과 시민참여. 「한국행정학회 하계학술대회 논문집」, 69-97.
윤태섭·배정아. (2016). 주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명. 「한국지방재정논집」, 21(1): 73-100.
이건영·조정래. (2021). 주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 33(3): 97-123.
이보현. (2019). 「주민참여가 지방정부의 투명성과 청렴도에 미치는 영향: 온라인 주민참여와 오프라인 주민참여를 중심으로」. 연세대학교 석사학위논문.
이상엽. (2002). 지방행정 부패를 방지하기 위한 주민참여 활성화 방안. 「한국비교정부학보」, 6(1): 19-48.
이승종. (2005). 참여를 통한 정부개혁. 「한국공공관리학보」, 19(1): 19-39.
이승종. (2014). 「지방자치론: 정치와 정책」서울: 박영사.
이승종·김혜정. (2018). 「시민참여론」서울: 박영사.
이원형·조정래. (2017). 지방정부 위원회 여성참여 결정요인에 관한 탐색적 연구. 「지방정부연구」, 21(3): 429-451.
임상규. (2008). 지방자치단체의 전자정부구축효과에 관한 연구. 「한국지방정부학회학술대회 논문집」, 2008(2): 1-14.
장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 165-192.
정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인. 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.
조정래·이현정·김장회. (2014). 부패와 젠더: 기초자치단체 부패 영향요인의 탐색. 「정부학연구」, 20(2): 89-121.
주재복·하동현. (2013). 한국과 일본의 지방자치단체 위원회 실태 및 역할 분석. 「경인행정학회 동계학술대회」, 62-85.
주창범. (2010). 정책과정 시민참여 유형, 인지적 정당성(Cognitive Legitimacy) 그리고 롱테일 정치(Long Tail Politics). 「한국지방자치학회보」, 22(4): 363-379.
진종순. (2009). 여성의 공공부문 참여와 부패수준. 「한국행정연구」, 18(3): 77-96.
진종순. (2005). 부패와 시계(Time Horizons)와의 관계. 「한국행정연구」, 14(1): 178-204.
차문중·김병연. (2013). 부패는 경제성장에 영향을 미치는가. 김병섭·박순애(공편), 「한국사회의 부패: 진단과 처방」, 69-99. 서울: 박영사.
최준호. (2013). 행정대응성과 주민참여의 관계 재정립. 「한국지방자치연구」, 15(1): 201-221.
하상근. (2018). 사회적 자본이 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 30(4): 909-937.
행정안전부. (2020). 「정보공개 종합평가 결과」.
머니투데이. (2021). LH 투기 지자체 공무원도 연루…빈틈없는 감시·엄벌필요. https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021030915561721192. 검색일 2021.07.10.

세계일보. (2018). 민선단체장 4명 중 1명 기소…출범 후 364명 사법처리. https://www.segye.com/newsView/20180305019570?OutUrl=naver, 검색일 2021.07.15.

Cicognani, E., Pirini, C., Keyes, C., Joshanloo, M., Rostami, R., & Nosratabadi, M. (2008). Social Participation, Sense of Community and Social Well Being: A Study on American, Italian and Iranian University Students. *Social Indicators Research*, 89(1): 97-112.

Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4): 423-429.

Gurgur, T., & Shah, A. (2005). *Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?* (Vol. 3486). World Bank Publications.

Heidenheimer, A. J. (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt Rinehart & Winston.

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.

Long, S. J. (1997). *Regression Models for Categorical and Limited Dependency Variables*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Mauro. P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.

Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.

Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2): 417-427.

OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Organization for Economic Co-operation and Development.

Olken, B. A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2): 200-249.

Pellegrini, Lorenzo & Reyer Gerlagh. (2008). Causes of Corruption: A Survey of Cross-Country Analyses and Extended Results. *Economics of Governance*, 33(4): 245-263.

Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 40(1): 61-89.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599-617.

Torgler, B. and Neven T. Valev. (2010). Gender and Public Attitudes toward Corruption and Tax Evasion. *Contemporary Economic Policy*, 28(4): 554-568

Wang, X. (2001). Assessing Public Participation in US Cities. *Public Performance & Management Review*, 24(4): 322-336.

Yang, K., & Callahan, K. (2005). Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments. *Public Performance & Management Review*, 29(2): 191-216.

이건영(李健永): 이화여자대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고(논문: 지방정부 부패 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체장과 주민참여를 중심으로), 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 주민참여, 정부부패 등이다. 주요 논문으로는 "주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구(2021)"가 있다(guedry@naver.com).

조정래(趙貞來): University of North Carolina at Chapel Hill에서 정치학 박사학위를 취득하고(논문: The Dynamics of Cooperative and Coercive Intergovernmental Relations in the 1990s: Measuring and Explaining National Influence as Perceived by State Administrators, 2004) 현재 이화여자대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론이다. 주요 논문으로는 "Subnational Investment Promotion Agencies and Foreign Direct Investment in South Korea: A District-Level Analysis(2021)", "정부 간 로비(Intergovernmental Lobby): 자치단체 서울사무소 운영 영향요인에 관한 탐색적 연구(2020)", "분할정부, 정책정향, 의정활동: 수평·수직적 분할정부가 지방정부의 정책정향과 의정활동에 미치는 영향에 관한 연구(2016)" 등이 있다(clcho@ewha.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 9. 29 / 심사개시일: 2021. 10. 6 / 심사완료일: 2021. 11. 6〉

Abstract

Resident Participation and Corruption

Lee, Gunyoung

Cho, Chung-Lae

This paper examined the effect of residents' participation on local government corruption. Residents' participation was divided into election participation and non-election participation, and the effect of each resident participation on the integrity of the local governments was empirically analyzed. For the empirical analysis, the 2020 integrity survey data from the Anti-Corruption and Civil Rights Commission were used. The level of integrity of the local governments was used as a dependent variable. As independent variables, local election turnout and National Assembly election turnout were used to represent election participation, and the number of committees, the number of resident proposals and budget reflection ratio of the participatory budgeting system, and information disclosure were used to represent non-election participation. The characteristics of the heads of the local governments and the social and economic characteristics of the local governments were used as control variables.

According to an analysis of factors affecting the integrity of local governments using ordinal logit analysis, residents' participation affected the integrity of local governments, and the degree and nature of influence were different depending on the type of residents' participation. While participation in elections did not affect the integrity of local governments, participation in non-elections did. Among non-election participation, the number of committees, the budget reflection ratio of the participatory budgeting system, and the information disclosure have a positive effect on the integrity, while the number of residents' proposals for the participatory budgeting system has a negative effect.

Key Words: resident participation, corruption, integrity, local government, participation type