The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.1 (2021 Spring) http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.1.5

지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향 분석

양 지 숙* 조 형 석**

국문요약

공공행정에 있어 부패는 중요한 이슈로, 부패의 발생원인 및 통제방안에 대해 다양한 논의가 존재한다. 특히, 감사는 부패를 효과적으로 통제하는 수단임에도 그간 부패방지에 있어 감사의 역할을 검토한 실증연구는 많지 않다. 이에 본 연구는 부패 발생에 영향을 미치는 요인이 무엇인지, 특히 자체감사 및 외부감사 요인이 부패에 미치는 영향을 검토하였다. 분석을 위해 2012년부터 2017년까지 226개 기초자치단체를 대상으로 패널회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 지방자치단체 자체감사 및 외부감사 요인은 부패수준에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 감사원 및 행정안전부에 의한 외부감사는 지방자치단체 종합청렴도, 외부 및 내부청렴도와 유의미한 정(+)의관계를 나타냈으며, 지방자치단체 자체감사 역량의 경우 외부청렴도와 유의미한 정(+)의 관계를 나타냈다. 따라서지방자치단체의 부패수준을 감소시키기 위해서는 감사원 및 행정안전부 등이 주기적으로 외부감사를 실시하고, 단순히 지적·처벌 위주가 아닌 부패통제를 위한 기관역량 및 시스템 강화에 초점을 맞추어야 할 것이다. 또한, 자체감사기구의 경우 충분한 인력과 감사전문 교육 등을 통해 감사역량을 강화하고, 자체감사 활동에 관한 정보를 투명하게 공개해야 할 것이다.

주제어: 외부감사, 자체감사, 부패, 대리인 이론, 지방자치단체

Ⅰ. 서론

부패는 국가를 불문하고 일반 국민에서부터 정책실무자, 학계 연구자들로부터 오랫동안 주목 받아 온 이슈 중 하나이다. 이는 부패가 해당 국가의 정치제도나 사회문화적 특성, 가치관 등을 반 영하여 다양하게 나타날 뿐 아니라, 부패의 발생이 국가의 경제성장과 민주주의 발전에 걸림돌로 작용할 수 있어 국가경쟁력 측면에서도 중요하기 때문이다(Assakaf et al. 2018; Klitgaard, 1988; 장석준, 2010).

이에 부패를 발생시키는 요인이 무엇인지에 대한 검토를 바탕으로, 그간 부패방지를 위한 다양한 노력이 이루어졌다. 대표적으로 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 각국의 부패

^{*} 제 1저자

^{**} 교신저자

인식지수를 측정하며, OECD 뇌물방지협약(1997년), UN 반부패협약(2003년) 등이 발표되는 등 국 제적 차원에서 부패방지를 위한 적극적인 활동이 나타났다. 우리나라 또한 2001년 「부패방지법」 을 제정한 이후 현재까지 국민권익위원회를 중심으로 부패방지 정책을 마련하고 지속적으로 부패 점검 활동을 전개하고 있다(이정주·이선중, 2012; 장석준, 2010). 그럼에도 최근 국제투명성기구 의 조사에 따르면 2019년 한국의 국가청렴도는 100점 만점에 59점으로 세계 180국 가운데 39위를 차지하였으며, OECD 국가 36개국 중에서는 27위를 기록하였다. 물론 2017년, 2018년과 비교할 때 순위가 상승하였으나 여전히 OECD 국가 중에서는 하위권에 머무르는 상황이다.¹⁾

우리나라는 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문 개혁과 관련하여 부패방지가 중요 한 정책 이슈로 고려된다. 특히 지방자치단체의 경우 그간 부정부패, 지역 토착비리 등 다양한 용 어를 통해 부패문제가 심각한 것으로 평가된다. 매년 실시되는 국민권익위원회의 청렴도 조사에 서도 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 경우 중앙부처, 공공기관 등 다른 부문에 비해 청렴도 지수가 낮게 나타나고 있어 효과적으로 부패를 방지하기 위한 노력이 필요하다.

이러한 상황에서 공공부문에서 발생하는 부패행위를 주기적으로 점검하여 효과적으로 부패를 통제하는 수단으로서 감사가 고려된다(Assakaf et al. 2018; Ionescu, 2014; 민경선, 2020; 신민철, 2013). 감사는 독립적인 제3자가 실시하는 비판적 검증 활동으로, 공공부문을 대상으로 하는 경우 크게 최고감사기구인 감사원에 의한 감사와 자체감사기구에 의한 자체감사로 구분할 수 있다. 즉, 지방자치단체를 대상으로 감사원 등의 외부감사와 자체감사기구의 감사 활동은 부패를 통제하고 예방하는 데 있어 중요한 역할을 담당하게 되는 것이다.

그러나 그간의 연구 경향을 살펴보면, 공공부문의 부패에 대해 다양한 접근이 이루어졌음에도 감사가 부패에 미치는 영향을 분석한 연구는 많지 않은 편이다. 일부 연구에서 최고감사기구 등 공공감사가 부패를 적발하고 예방하는 데 긍정적인 영향을 미친다고 보았으며(Assakaf et al. 2018; Gherai et al., 2016; Liu and Lin, 2012), 부패 발생기회를 최소화하기 위해서는 견고한 내부 통제제도의 구축을 강조하였다(Albrecht et al., 2012; IIA, 2012). 특히 OECD, World Bank 등 국제 기구는 부패점검을 위한 분석틀을 마련하고 부패방지를 위한 감사의 역할에 주목하고 있지만 (OECD, 2016; World Bank, 1997), 실증연구는 여전히 부족한 편이다.

국내연구의 경우도 다수의 연구에서 부패에 영향을 미치는 요인을 분석하여 개선방안을 제시하 고 있으나(김애진, 2017; 김태은 외, 2008; 민경률·한동숙, 2020; 장석준, 2010; 조정래 외, 2014; 진 종순·장지원, 2009), 통제수단으로서 감사의 역할에 대한 검토는 많지 않다. 물론 민간 기업을 대 상으로 감사 활동의 효과에 대한 연구가 존재하며, 공공부문의 경우 공공성과 기업성을 포함하는 공공기관을 대상으로 감사 활동과 부패(청렴도) 간 관계를 살펴보는 연구들이 있다(김상민, 2017; 라영재, 2014; 민경률·한동숙, 2020). 그러나 지방자치단체를 대상으로 감사가 부패에 어떠한 영 향을 미치는지에 대해서는 검토가 부족한 편이다. 일부 자치단체를 대상으로 설문 조사 혹은 사례 분석이 이루어지고 있으나, 전체 지방자치단체의 다양한 측면을 제시하지 못하는 한계가 있다. 지 방자치단체 부패가 정책적으로 중요한 이슈임을 고려할 때, 부패방지에 초점을 맞춘 실증연구가

¹⁾ 연합뉴스, "한국 작년 국가청렴도 세계 39위...2년 연속 6계단 상승", 2020.1.23.

필요하다.

이러한 배경에서 본 연구는 기존 연구에서 고려되지 못하였던 지방자치단체 감사요인을 중심 으로 부패와의 관계를 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 이에 2012년부터 2017년까 지 226개 기초자치단체를 대상으로 자체감사 및 외부감사 요인과 부패와의 관계를 검토하였다. 나아가 연구결과를 바탕으로 지방자치단체 부패방지를 위한 감사정책 방향에 관한 시사점을 도출 하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 부패의 개념 및 특징

부패(corruption)의 개념은 하나의 표현으로 일관성 있게 나타내기 어렵고 매우 다양하게 정의된 다(UNODC, 2003; 김용세, 1998; 문준조, 2001; 박형중 외: 2011; 이영균, 2004; 조운행, 2005).²⁾ 이는 부패현상이 기본적으로 특정 국가의 정치제도나 사회문화적 특성, 가치관 등을 반영하는 것으로, 심 지어 어느 사회에서는 부패로 규정되는 것이 다른 사회에서는 그렇지 않은 경우도 있고(Klitgaard, 1988; 박중훈 외, 1999), 한 사회 내에서도 시대의 흐름에 따라 의미가 달라지기도 한다(UNODC, 2003: 21). 더욱이 사기(fraud), 위법(illegal), 남용(abuse), 부정(misconduct), 부조리(absurdity) 등 유 사 용어들이 혼재되어 사용됨으로써 부패를 명확히 정의하는 데에는 어려움이 크다.3)

부패(corruption)의 사전적 개념은 "정치, 사상, 의식 따위가 탁락함"으로 정의하는데,쇠 이는 상 태를 나타내는 개념이라 볼 수 있다. 그러나 대체로 이러한 상태의 개념에 겉으로 드러나는 행위 가 결부되어 부패행위로 언급된다. 부패의 가장 고전적인 정의로 인용되는 Nve(1967: 419)는 부패 를 사적인 금전적 이득이나 지위상의 이득을 위해 공적 역할의 의무로부터 벗어나는 행위 또는 사 적 목적으로 일정 유형의 영향력 행사를 위해 법규를 위반하는 행위로 규정한다. 또한 Heidenheimer(1989)의 경우 부패의 개념을 공직자가 사적 이익을 위해 공직 의무를 위반(남용)하 는 행위(공직 중심 정의)이거나 공직자가 업무수행과정에서 공익을 침해하는 행위(공익중심 정 의), 공직자와 경제주체 간에 거래 현상으로 공직자들로부터 특혜를 구매하는 행위(시장 중심 정 의)로 구분하여 정의하고 있다.

공통적으로 부패행위는 사익을 목적으로 한 권한 또는 권한 있는 지위의 남용과 관련되며

²⁾ 부패(corruption)는 법률적인(legal) 용어라기보다 일반적인(generic) 용어이다(UNODC, 2003: 21).

³⁾ 사기(fraud)는 공적인 직권이나 행정수단을 사적으로 이용하는 옳지 못한 행위로서 공무 수행에 있어 비 정당성, 비규범적인 방법으로 사적인 이익을 추구하는 행동을 말한다(조운행, 2005: 11). 위법(illegal)은 적법성을 기준으로 일체의 실정법을 위반하는 행위를, 남용(abuse)은 직무를 핑계삼아 직무에서 벗어난 행위를 함부로 하여 공무의 공정성을 잃은 행위로, 특히 공무원이 직무에 관한 권한을 악용하여 국민의 권리를 침해하는 경우 직권남용죄가 성립한다(조형석·김나영, 2011: 22).

⁴⁾ 표준국어대사전, 검색일 2020. 10. 12.

(World Bank, 1997; 문준조, 2001: 9), 특히 소극적인 부정(graft)보다 적극적으로 공직의 권한을 남용하여 사익을 추구하는 것을 의미한다(박재완, 1998: 161). 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(제2조 제4항)에서는 부패행위를 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위와 공공기관의 예산사용, 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 재산상 손해를 가하는 행위로 정의하여, 지위·권한의 남용 및 사익 추구뿐만 아니라 법령을 위반하여 공공기관에 재산상의 손해를 끼치는 행위까지도 포괄하고 있다.

결국 부패(또는 부패행위)의 개념은 공직자 개인, 제도, 사회문화, 또는 시장원리 등 어디에 초점을 두고 정의하는가에 따라 차이가 있을 수 있지만, 포괄적으로 볼 때 '공직자가 자신의 지위 또는 직무와 관련된 권한'을 '부당하게 행사 또는 남용하거나 법령을 위반하여' '사익을 추구하거나 공익을 침해하는 행위'로 정의할 수 있다.

이러한 부패는 공공행정과 관련하여 다양한 측면(계약, 건설, 인허가, 세무 등)과 수준(중앙이나 지방정부 등)에서 여러 방식(형태)으로 발생하게 된다(USAID, 2006). 부패는 매우 은밀하게 이루어짐에 따라 그 실체를 정확히 파악하기가 어렵고 이권이 있는 곳에서는 어디서나 발생하며, 부패로 인한 부정적 영향은 불특정 다수(국민)에 대한 피해로 연결되는 특징이 있다(이영균, 2004: 242). OECD(2018)에 따르면, 부패수준이 높은 국가일수록 생산성 수준이 낮고 거버넌스가 취약한데, 이는 부패한 공직자가 뇌물을 받고 부당한 편익이나 특혜를 제공하거나 지대를 추구함으로써 국가 생산성에 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 부패한 공직자의 왜곡된 의사결정으로 비효율적인 자원 배분이 발생하고, 이는 결국 국민경제 전체의 생산성 저하로 연결되는 것이다(감사연구원, 2019: 1).

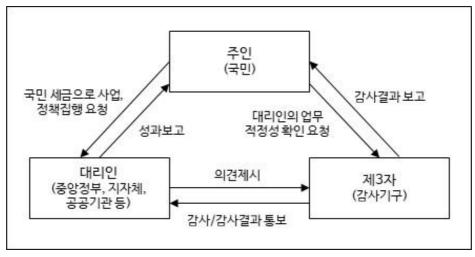
이에 부패 발생의 위험을 줄이기 위해 관련 법률을 제정하고 부패에 대한 통제 및 예방시스템을 구축하며, 부패행위에 대한 엄격한 처벌을 시행하는 등 제도적 차원에서 다양한 노력이 이루어졌다. 특히 부패 발생의 구조적 문제를 파악하고 반복적인 부패 발생을 방지하기 위한 감시수단으로 감사의 역할이 학계 및 실무 차원에서 중요하게 고려된다(Assakaf et al. 2018; 김진영·심재승, 2019; 민경선, 2020).

2. 감사의 의의 및 제도 현황

1) 대리인 이론과 감사

대리인 이론(agent theory)은 주인(principal)과 대리인(agent) 관계에 관한 경제학의 논의를 조직연구에 적용한 것으로, 양자 간 정보 비대칭성이 존재하는 상황에서 주인이 대리인의 기회주의적 행동을 감시하고 통제하는 데에 관심이 집중된다(문호승 외, 2017; 오석홍, 2013). 이러한 측면에서 감사는 주인-대리인 관계에서 양자 간 정보의 비대칭성을 최소화하기 위해 독립적인 제3자가 실시하는 비판적 검증 활동으로(박재완, 1997: 222), 주인은 감사를 통해 대리인이 수행한 일이나 제공한 정보에 대한 확신(confidence)과 신뢰(trust)를 갖게 된다(ICAEW, 2005: 7).

공공부문을 대상으로 하는 감사는 공인회계사 등에 의해 실시되는 민간부문의 감사와 구별하 여 공공감사라 지칭하며, 공공감사는 공공부문이 법·규범 등을 준수하고 정책·사업의 성과를 달 성하였는지 등을 독립적이고 객관적으로 평가하여 그 결과(국민의 기대에 부합하는지)를 국민에 게 보고하는 활동을 의미한다(IIA. 2012: 13).



〈그림 1〉 주인-대리인 관계 및 감사

자료: 문호승 외(2017) 참조

한편, 부패 발생과 관련해서도 대리인 이론의 논의를 적용할 수 있다. 즉, 부패는 주인(국민)에 대한 대리인(행정부, 공직자)의 위임관계 남용 혹은 대리인과 고객(이해관계자) 간의 부정적인 거 래가 형성되어 발생하는 것이며(Klitgaard, 1988; 김애진, 2017), 주인의 선호나 이익을 저해하는 대리인의 계약위반을 말한다(이영균, 2004: 241). 국민은 세금집행을 대리인인 정부(공직자)에게 위임하나 국민과 정부(공직자) 간 관계에서 도덕적 해이. 정보 불균형 등으로 인해 세금이 낭비되 는 등 여러 가지 비용이 발생하며, 이를 부패의 측면에서 살펴볼 수 있는 것이다. 부패는 일부 저 개발 국가를 제외하고는 부정적 효과를 발생시켜 통제가 필요하다는 인식이 많다(김영종, 1993: 206). 이에 주인(국민)-대리인(정부 등) 간 발생하는 부패행위를 주기적으로 점검하고, 그 결과를 국민에게 정확하게 보고하여 부패의 통제뿐만 아니라 예방 측면까지 고려하는 수단으로서 감사가 중요하게 고려된다(Assakaf et al. 2018; 문호승 외, 2017; 신민철, 2013).

2) 감사제도 현황

공공부문, 특히 지방자치단체의 부패를 적발하고 예방하기 위해 실시되는 감사는 크게 국회, 감 사원, 행정안전부 등에 의한 외부감사와 지방자치단체 자체감사기구에 의한 자체감사로 구분할 수 있다(양지숙, 2019; 염차배·진상기, 2012; 한국행정연구원, 2007).

먼저 외부감사 측면에서 국회의 국정감사에서는 지방자치단체 중 특별시·광역시·도의 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업을 감사하며, 본회의 의결이 있는 경우 시·군·자치구를 감사한다. 감사원은 「헌법」제97조와「감사원법」제20조 등에 따라 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 수행한다. 5) 최고감사기구로서 감사원은 지방자치단체가 수행하는 모든 업무 분야를 감사함으로써 부패행위를 억제(deterrence)하고 적발(detection)하는 기능을 담당하게 된다(Chêne, 2018: 8). 그리고 중앙부처및 상위 자치단체에 의한 행정감사가 이루어지는데, 대표적으로 행정안전부는 「지방자치법」제167조, 제171조 및 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」등에 근거하여 지방자치단체에 대한 정부합동감사를 시행한다. 정부합동감사에서는 지방자치단체 주요업무를 대상으로 법령위반, 예산 낭비와함께 공직기강해이 사례에 대해 중점적으로 감사한다. 그밖에도 지방의회에 의해행정사무감사및 조사, 결산검사가 이루어지고있다.

주체 근거 감사 범위 -헌법」, 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, ·특별시·광역시·도를 대상으로 국가위임사무와 국가 국회 「지방자치법」 가 보조금 등 예산을 지원하는 사업 감사 ·지자체 위임사무 및 자치사무에 대해 회계검사, 직무 감사원 「헌법」, 「감사원법」 감찰 실시 중앙부처 「지방자치법」,「지방자치단체에 대한 행정감사규정」, ·지자체 위임사무 및 자치사무 감사 실시. 단, 자치사 (행정안전부) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 무의 경우 법령 위반사항에 한하여 실시 「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」, ·시·도지사가 시·군 및 자치구의 감사대상사무 전반에 시·도 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 대하여 감사 실시 「지방자치법」 지방의회 ·결산검사, 국가위임사무 및 자치사무 감사 ·종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 「공공감사에 관한 법률」,「지방자치단체에 대한 행정 실시 지방자치 단체 감사규정」, 지자체별 조례 및 규칙 ·지자체 사무 전반에 대해 감사(위임사무 경우 집행 등 감사)

〈표 1〉 지방자치단체 감사제도 현황

자료: 양지숙(2019) 참조

내부감사 측면에서는 지방자치단체의 자체감사기구가 감사를 통해 반부패 기능을 수행한다. 2010년 「공공감사에 관한 법률(이하 공공감사법)」이 제정되면서 법적 근거가 명확해졌으며, 법규 준수 여부나 회계 처리의 적정성 등에 대한 점검뿐만 아니라 비위 사항의 조사·처리 등 공직기강에 관한 사항이나 공직윤리 및 공직자 재산 등록 사항, 부패방지 시책 및 제도운영에 관한 사항, 그리고 부정·비리의 예방을 위한 활동 등을 담당하고 있다(감사원, 2014: 33). 무엇보다 자체감사는 기관의 내부 위험을 가장 잘 알고 있으며 이러한 위험에 대해 상시적으로 점검하고 적기에 시정조치를 할 수 있는 장점이 있다. 그러나 자치단체장 등이 연루된 고위직·권력형 부패나 인사 등기관 내부의 다수가 관련된 조직적 부패 등에 대해서는 이를 발견하더라도 조치하기가 매우 어려

⁵⁾ 특히 직무감찰의 경우 행정기관의 사무와 공직자의 직무를 조사·평가하여 문제점을 시정·개선(행정사무 감찰)하거나 공직자의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡는 등(대인감찰) 부패점검 및 예방 활동을 수행하게 된다.

운데, 이 경우 감사원 감사 등 외부감사가 효과적으로 작동할 수 있다. 국가 전체적으로 반부패 기 능이 효율적으로 작동하기 위해서는 외부감사기구로서 감사원 등과 내부감사기구로서 자체감사 기구가 각자 효율적으로 역할을 수행하되. 감사대상 및 감사환경에 따라 양자 간 협력과 조정이 필요함을 알 수 있다.

3. 선행연구 검토

1) 감사와 부패 간 관계

그간 부패에 관해서는 크게 부패의 개념과 측정방식, 부패의 발생원인 및 결과 측면에서 연구가 이루어졌다(Assakaf et al. 2018; Heidenheime, 1989; Klitgaard, 1988; Nye, 1967; World Bank, 1997; 고길곤 외, 2019; 김애진, 2018; 김용세, 1998; 김태은 외, 2008; 민경률·한동숙, 2020; 박재 완, 1998; 박형중 외, 2011; 장석준, 2010; 조정래 외, 2014; 진종순·장지원, 2009). 특히 부패의 부 정적 효과에 주목하는 경우 부패가 경제성장을 저해하고 민주주의 발전에 장애로 작용하는 등 국 민의 삶의 질을 저해할 수 있으므로 부패에 대한 통제를 강조하게 된다.

부패통제를 위해서는 다양한 제도적 수단이 고려되는데, 감사의 경우 다수의 연구에서 부패의 적발 및 예방을 위한 효과적인 수단으로 인식된다. 공공감사와 부패 간 관계에 관해 문헌연구를 수 행한 Assakaf et al.(2018)에 따르면 공공부문의 부패방지를 위해서는 감사의 역할이 매우 중요하며, 이는 최고감사기구로서 감사원뿐만 아니라 조직 내부적으로 이루어지는 감사를 포함한다. OECD. World Bank 등 국제기구의 경우에도 부패점검을 위한 분석틀을 제시하고 이를 바탕으로 정부부패 를 예방하기 위한 외부 및 내부감사의 역할에 주목하였다(OECD, 2016; World Bank, 1997). 그러나 다수의 연구가 민간 기업을 대상으로 감사 활동과 재무성과 등 조직성과 간 관계에 초점을 맞추며, 공공부문에서는 공공기관을 대상으로 감사 활동과 부패(청렴도) 간 관계를 살펴본 연구가 대부분 이다(김상민, 2017; 라영재, 2014; 민경률·한동숙, 2020).6 이들 연구에서 감사의 특성은 공공기관 의 청렴성을 증가시키기도 하지만 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다.

상대적으로 중앙부처 혹은 지방자치단체 등 정부 부문에서 감사와 부패 간 관계에 주목한 연구 는 드문 편이다. 감사의 측면을 외부감사와 내부감사로 구분하여 각각이 부패에 어떠한 영향을 미 치는지 종합적으로 분석한 경우 또한 많지 않다. 그러나 최고감사기구 등 외부감사는 공공부문의 효율성을 증가시키고 부패수준을 감소시킨다는 것에 주목하는 연구들이 존재한다(Gherai et al., 2016; Gustavson, 2015; Liu and Lin, 2012; OECD, 2020). 또한, 부패 발생 가능성이 큰 분야로 계 약, 공사, 보조금 등을 지적하며 부패점검 및 예방을 위한 감사원 감사의 필요성을 제시하거나(강 주영, 2020; 김대인, 2019), 특정 행정부처 혹은 지방자치단체 사례를 분석하여 감사원에 의한 감 사 및 자체감사의 효과를 검토하기도 한다(김진영·심재승, 2019).

무엇보다 조직의 부패 발생기회를 최소화하기 위해서는 견고한 내부통제제도 구축이 중요하다

⁶⁾ 공공기관의 경우 감사직무실적 평가 결과를 활용하여 양자간 관계를 분석하기 용이하기 때문으로 보인다.

고 본다(Albrecht et al., 2012; IIA, 2012; Neu et al., 2013). IIA(2013)는 조직 내 부패방지를 위한 효과적인 내부통제를 위해 업무부서와 통제부서 등의 1~2선 방어와 함께 3선 방어로서 감사의 역할을 강조한다. 내부감사는 조직 내 위험관리의 적정성과 효과성에 대해 독립적이고 객관적인 보증을 제공하는 것이다. 이에 라영재(2009)는 지방정부(안산시)의 부패수준에 영향을 미치는 통제수단으로써 자체감사의 실효성을 강조하였고, 이정주·이선중(2012)은 서울시의 반부패청렴정책 효과를 분석하면서 부패수준에 영향을 주는 변수로 자체감사의 효과(조직 운영실적 및 감사 적발·처벌 실적)를 검토하였다. 독립적인 외부감사와 함께 지방자치단체 자체감사를 통한 부패방지 효과에 주목하는 것이다.

이때 중요한 것은 내부감사의 조직 내 지위 등 독립성이나 감사인의 전문성 등 감사역량이 부패 관리에 영향을 미친다는 것이다(Kabuye et al., 2017). Asiedu and Deffor(2017)는 부패와 내부감사 기능 간의 연관성을 분석하여 내부감사가 공공부문의 책임성과 투명성 확보에 중요한 역할을 하고 내부감사기구의 규모와 독립성이 감사역량을 제고시켜 부패에 영향을 미친다고 보았다. 지방 자치단체 자체감사, 특히 감사역량은 부패수준을 감소시키는 중요한 수단으로 고려되는 것이다.

따라서 기존 논의를 종합적으로 고려할 때, 지방자치단체에 대한 내·외부 감사는 부패수준을 감소시키는 중요한 수단이며, 이를 바탕으로 다음과 같은 연구가설을 설정할 수 있다.

가설 1. 지방자치단체에 대한 외부감사는 부패수준을 감소시킬 것이다.

가설 2. 지방자치단체의 자체감사 역량이 높은 경우 부패수준을 감소시킬 것이다.

2) 그 외 부패의 영향요인

지방자치단체 부패의 영향요인으로는 재량, 재정, 정치 측면에서 다양한 연구가 존재한다. 먼저 재량 측면에서 통상 공직자의 재량권이 많아질수록 부패위험이 증가하며, 부패통제를 위해서는 과도한 재량권을 줄여야 한다고 주장한다(김흥주 외, 2012; 진종순·장지원, 2009). 이와 관련하여 다수의 감사원 감사결과에서 수의계약 등 계약 분야 및 지방보조금 분야에서 재량권이 남용되어 비리가 많이 발생하는 것으로 나타난다(감사연구원, 2012; 조형석·김나영, 2011). 구체적으로 차경엽(2018)은 지방자치단체의 계약 관련 비리 중 수의계약에서의 비리 발생 비율이 높으며, 7) 김애 진(2017)은 지방보조금이 선심성·전시성 예산으로서 예산 낭비 사례로 지적된다고 하면서 지방보조금이 청렴도 지수를 감소시킨다고 보았다.

재정 규모 또한 부패에 영향을 미치는 요인으로 중요하게 고려되는데(김애진, 2018: 장석준, 2010), 일반적으로 정부 규모가 커질수록 공직자의 재량권 남용 가능성 등이 증대하여 부패 발생도 증가한다고 본다(Goel and Nelson, 1998: Rose-Ackerman, 1999: Scott, 1972: 김태은 외, 2008). 반면, 정부 규모(정부지출 비중)가 부패와 관계가 없거나 부(-)의 관계가 있는 것으로 보는 연구도

⁷⁾ 차경엽(2018)은 2014년부터 2018년까지 감사원의 지방자치단체 계약분야 감사사례 151건을 분석한 결과, 수의계약 관련 비리가 33.8%(51건)를 차지하고 일반입찰 관련 비리는 21.2%(32건)인 것으로 제시하였다.

존재한다(Husted, 1999; 장석준, 2010; 진종순·장지원, 2008). 특히 지방자치단체 이전재원 비중이 높아지면 주민들의 감시기능이 잘 작동하지 않고 재정 분권의 순기능이 상쇄되는 등 책임성이 약 화된다는 논의가 있다. 이는 이전재원의 비중이 커져 정부 간 수직적 재정 불균형이 심화될 경우 지역정치인의 지대추구행위에 대한 주민의 통제가 약화되어 지방자치단체의 청렴도를 감소시킨 다는 것이다(구균철, 2018).

무엇보다 부패는 권력 작용의 산물이기 때문에 권력적 정치적 연계성이 강하다(이영균, 2004: 242). 이에 지방자치단체의 정치적 요인은 부패 발생에 영향을 미치게 된다(김애진, 2017; 장석준, 2010). 김병섭·김지은(2005)은 단체장과 지방의회의 다수당이 서로 어떤 관계인지에 따라 부패수 준이 높아지거나 낮아질 수 있다고 보았다. 또한, 투표를 통해 주민의 참여가 높을수록 공직사회 의 부패 예방을 위한 제도 및 정책 도입의 요구도 높아지는 등 부패수준에 영향을 미치게 된다(김 흥주 외, 2012: 74).

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상 및 방법

본 연구는 지방자치단체의 감사요인이 부패수준에 미치는 영향을 분석하는 것으로, 2012년부 터 2017년까지 기초자치단체 226개를 분석대상으로 하였다. 연구에서 기초자치단체에 초점을 맞 추 것은 광역자치단체와 달리 감사 활동의 차이가 크게 나타나고 있기 때문이다. 현재 광역자치단 체의 경우 감사업무를 전담하는 자체감사기구가 의무적으로 설치되어 있으며, 매년 자체감사기구 심사를 통해 지방자치단체의 감사역량 수준을 측정하고 개선 방향을 모색하고 있다.8)

반면, 기초자치단체의 경우 다수의 자치단체에서 여전히 감사업무 외 다른 업무를 같이 수행하 는 비(非)전담감사기구를 두는 등 자체감사의 조직 및 역량이 미흡한 편이다. 더불어 감사원 및 행 정안전부는 감사 순기 등에 따라 주기적으로 지방자치단체를 감사하는데, 기초자치단체의 경우 5 년이 넘도록 기관운영 전반에 대한 감사를 받지 않는 단체가 존재하는 등 감사 사각의 문제가 계 속해서 지적되고 있다. 따라서 기초자치단체의 경우 외부감사 및 자체감사를 통해 조직의 부패를 통제하는 장치가 충분하지 않을뿐더러 자치단체 특성에 따라 다양한 결과가 나타날 수 있다는 점 에서 분석의 의미가 있다고 보았다.

연구의 분석 기간은 부패수준을 측정하기 위한 청렴도 평가체계가 2012년부터 큰 변화가 있었 다는 점을 고려하여 2012년부터 2017년까지 6년으로 하였다. 분석모형으로 부패(청렴도) 수준을 종속변수로 하고 독립변수인 감사요인과 통제변수인 재량, 재정, 정치요인 및 행정구역 더미 변수

⁸⁾ 공공감사법 제5조에 따르면 중앙행정기관 등에는 자체감사기구를 두어야 하며, 규모, 관장 사무 또는 자 체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구로 두도록 규정하 고 있다.

를 포함하는 패널모형을 구성하였다. 이때, 선행연구 등을 참고하여 종속변수와 독립변수 간 시차 (time lag)를 고려하였다.

 $Yit=\alpha+\beta 1$ (외부감사) $it-1+\beta 2$ (자체감사) $it-1+\beta 3$ (재량요인) $it-1+\beta 4$ (재정요인) $it-1+\beta 5$ (정치요인) $it-1+\beta 6$ (행정구역 더미) $it+\varepsilon it$

분석에서 패널데이터의 특성상 이분산성 및 자기상관이 존재할 가능성이 있기 때문에 우도비 (Likelihood ratio) 검정 및 우드리지(Wooldridge) 검정을 하였으며, 검정 결과 이분산성이 존재하여 이를 고려한 패널 GLS(generalized least square) 분석방법을 활용하였다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수

일반적으로 부패의 수준을 보여주는데 활용되는 지표로는 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수 (Corruption Perceptions Index, CPI)나 부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB), 세계은 행의 부패통제지수(Control of Corruption Index, CCI) 등이 있다. 부패인식지수는 기업의 고위경영자나 전문가를 대상으로 조사하며 부패바로미터는 일반 시민을 대상으로 조사하는데, 조사 단위가 국가 단위로서 한 국가 내에서의 기관별 수준 등은 확인할 수 없다. 우리나라의 경우 국민권익위원회에서 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 실시하는 청렴도 측정결과가 있으며, 이는 지방자치단체 등 개별 공공기관을 단위로 조사하고 있어 다수의 연구에서 기관별 부패수준을 나타내는 지표로 활용되고 있다(라영재, 2009; 민경률·한동숙, 2020; 이정주·이선중, 2012; 장석준, 2010).

국민권익위원회에서 발표하는 청렴도는 "공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도"로 정의하고, 공직자의 금품·향응·부패 경험 정도나 특혜제 공 정도 등을 측정한다. 구체적으로 민원인, 공직자의 입장에서 주요 대민업무의 청렴도를 평가하는 외부청렴도, 조직 내부직원이 소속기관의 내부업무와 문화의 청렴도를 평가한 내부청렴도, 전문가·업무관계자·주민이 해당 기관의 정책 등 업무 전반의 청렴도를 평가하는 정책고객평가의 가중합산에 부패사건 발생 현황 및 신뢰도 저해행위 감점을 적용하여 종합청렴도를 산출하고 있다(국민권익위원회, 2017: 1-2). 따라서 분석에서는 기초자치단체의 부패수준을 측정하는 지표로 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 측정결과를 활용하였다. 이때, 청렴도는 0-10점으로 환산된 점수로, 점수가 높을수록 부패수준은 낮다고 볼 수 있다.

2) 독립변수

독립변수로서 감사요인의 경우 자체감사와 외부감사 측면으로 구분하여 살펴보았다. 우선 자

체감사의 경우 조직 내부의 자체감사기구가 부패방지 역할을 효과적으로 수행하는지 자체감사의 역량을 고려하였다. 이는 기본적으로 모든 조직이 내부 감시기구를 운영함에 따라 단순히 자체감 사 실시 여부가 아닌 부패방지를 위한 감사기구의 역량에 초점을 맞추기 위함이며, 본 연구에서는 감사원에 의한 자체감사 활동 심사(실지심사)를 받는지 여부의 더미 변수로 측정하였다.》

현재 감사원은 공공감사법 제39조에 따라 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등의 자체감 사기구 운영실태나 감사결과 처리 등 자체감사 활동 전반에 대해 심사를 하는데,10) 이는 지방자치 단체 자체감사 역량을 보여주는 통합적인 실증자료로는 유일하다고 할 수 있다. 이러한 감사원의 자체감사 활동 심사는 중앙행정기관 등의 자체감사 활동 및 실적 등을 평가하여 자체감사 활동의 개선을 유도하고 감사역량을 제고하는 데 그 목적이 있다. 특히, 심사를 통해 운영이 미흡한 기관 에 대해서는 제도 개선 등과 같은 컨설팅을 실시하는 등 자체감사기구의 감사역량을 강화하고 개 선을 유도한다(감사원, 2014: 공병천·박희정, 2017). 자체감사기구 실무자들과의 면담에서도 자체 감사 활동 심사는 감사조직을 효율적으로 운영하는 데 도움이 되며, 심사를 통해 미흡한 부분에 대한 감사역량을 강화하는 계기가 된다고 평가하고 있다. 따라서 심사를 받지 않는 기관과 심사를 받는 기관을 비교할 때 감사역량의 차이가 존재하며, 이에 자체감사 활동 심사 여부는 자체감사 역량을 보여주는 대리지표로 고려될 수 있다.

지방자치단체에 대한 외부감사의 경우, 대표적으로 감사원 및 행정안전부에 의한 감사를 살펴 볼 수 있다.11) 이때 감사원 감사 중 개별 기관 단위로 실시하는 감사는 기관운영감사로12). 이는 감 사대상기관의 조직·인력·예산 운영 및 업무처리 전반을 감사한다. 또한 행정안전부는 「지방자치 법」제167조 및 제171조 등에 따라 지방자치단체 주요업무 전반을 대상으로 정부합동감사를 한 다. 물론, 감사원이나 행정안전부 등에서는 특정 정책이나 사업 등에 대한 성과감사나 특정감사도 실시하고 있으나 이는 기초자치단체 업무 전반을 대상으로 하지는 않기 때문에 감사사항에 따라 부패가 많이 발생하는 계약이나 보조금, 인사 등에 대한 기관의 내부통제 점검은 이루어지지 않기 도 한다. 따라서 기관 전체의 비리 발생을 억제하는 외부감사 활동으로서 감사원의 기관운영감사 와 행정안전부의 정부합동감사가 실시되었는지 여부의 더미 변수를 측정하였다.

⁹⁾ 감사원의 자체감사 활동 심사는 기초자치단체의 규모·특성과 심사실익 등을 고려하여 이루어지며, 현장 에서 자료를 직접 확인(현지실사)하여 심사하는 실지심사 방식이 중심이 된다. 실지심사를 실시하지 않는 기관에 대해서는 서면심사나 기본심사를 하나, 이는 자체감사기구 관리 차원에서 현황을 살펴보는 정도 로, 심사보고서가 작성되는 등 실질적인 심사는 실지심사를 중심으로 이루어진다는 점에서 본 연구에서 는 실지심사 여부를 측정하였다.

¹⁰⁾ 자체감사 활동 심사는 감사인프라(조직 및 인력운영), 감사활동, 감사성과, 사후관리의 4개 분야 25개 지 표(2019년 실적 심사기준)에 대해 심사하며, 특히 전담감사기구 설치 및 감사기구장의 직급 등 독립성, 감사담당자의 교육·경력 등 전문성, 감사인력 등 충분성, 감사결과 처리의 적정성 등 자체감사기구의 조 직과 운영, 활동 전반에 대해 점검한다.

¹¹⁾ 국회의 국정감사, 지방의회의 행정사무감사 또한 외부감사로 고려될 수 있으나, 감사범위나 감사실효성 등을 고려할 때 감사원 감사와 행정안전부의 정부합동감사를 중심으로 살펴보고자 한다.

^{12) 2020}년 5월 11일 감사원의 「감사사무 등 처리에 관한 규정」 개정에 따라 감사종류의 구분이 바뀌었는데, 기존 기관운영감사는 기관정기감사로 명칭이 변경되었다.

3) 통제변수

우선 재량요인의 경우 수의계약 비중과 지방보조금 비중을 고려하였다. 이는 기존 연구에서 재량적 특징으로 부패가 발생할 가능성이 큰 취약분야이기 때문이다(감사연구원, 2012; 김애진, 2017; 차경엽, 2018). 구체적으로 계약을 체결하는 경우 일반입찰의 방법으로 해야 하나 계약 목적등의 필요성이 인정되어 수의계약 등의 방법으로 할 것인지 결정은 지방자치단체장이나 계약담당자의 재량권에 있다. 13) 또한, 보조금 교부는 상대방에게 권리·이익을 부여하는 수익적 행정행위로서 「지방재정법 시행령」제29조 제5항에서는 보조금 교부 결정에 관하여 필요한 사항을 각 지방자치단체의 조례로 위임하고 있고, 따라서 보조금을 교부하는 자는 보조금 교부대상이나 교부결정의 기준 등을 정함에 있어 재량권을 가진다고 본다. 14)

재정요인의 경우 재정 규모 측면에서 1인당 세출 규모 및 재정자립도를 측정하였다(Goel and Nelson, 1998; 구균철, 2018; 김애진, 2017; 장석준, 2010). 일반적으로 재정 규모가 클수록 공직자의 재량권 남용 여부 등이 증가하여 부패 발생 가능성이 증가할 수 있으나, 부패에 영향을 미치지 않거나 부(-)의 관계로 나타나기도 한다.

정치요인의 경우 지방자치단체장이 집권 여당인지 여부와 지방선거 투표율을 통해 지방주민의 정치참여 수준을 측정하였다(김병섭·김지은, 2005; 김흥주, 2012; 조정래 외, 2014). 지방자치단체 장이 집권 여당인 경우 다양한 지대추구 활동을 통해 부패 발생에 영향을 미치게 된다(김애진, 2017). 또한, 주민이 지역사회에 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 경우 부패를 억제할 수 있으며, 이러한 측면에서 지방선거 등에서의 투표율을 주민참여 수준의 대리지표로 활용할 수 있다.

⟨∺	2)	변수의	츠젓
`—	~/	—	-0

구	분	변수명	측정방법	자료출처	
		종합청렴도	공공기관 청렴도 측정결과(점)		
		외부청렴도	공공기관 청렴도 측정결과(점)	국민권익위원회	
		내부청렴도	공공기관 청렴도 측정결과(점)		
독립	감사	자체감사 역량	감사원의 자체감사 활동 심사 실시=1, 미실시=0	감사원 심사 관련 자료	
변수	요인	외부감사 실시	감사원 및 행정안전부		
	재량	수의계약 비중	(수의계약 실적/전체 계약실적)*100		
	요인	지방보조금 비중	(지방보조금/세출결산액)*100	TIHITUMOGE	
	재정	1인당 세출규모	인구 대비 세출결산액(백만원)	- 지방재정365	
통제	요인	재정자립도	(자체세입/ 총세입)*100		
변수			1=여당, 0=야당	조아서기교니이이를	
	요인	정치참여율	지방선거 주민투표율(2010, 2014년)	중앙선거관리위원회	
	기타 행정구역(시)		행정구역이 시=1, 그 외=0		
	요인	행정구역(구)	행정구역이 구=1, 그 외=0		

¹³⁾ 자치법규 의견제시 사례(안건번호 의견18-0063, 회신일자 2018.3.30)

¹⁴⁾ 자치법규 의견제시 사례(안건번호 의견11-0006, 회신일자 2011.4.1)

Ⅳ. 분석결과

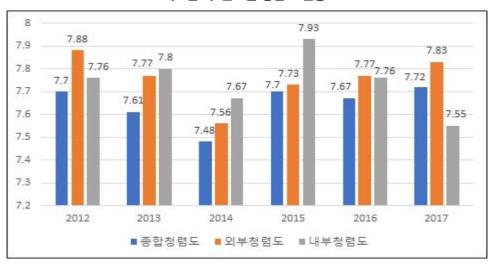
1. 기초통계 분석

기초통계 분석결과는 〈표 3〉에 제시되고 있다. 우선 청렴도의 경우 분석기간 동안 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도의 평균값이 각각 7.64점, 7.75점, 7.75점으로 유사하게 나타났다. 독립변 수인 감사요인의 경우 자체감사 활동 심사 여부는 분석대상 기간 중 심사를 받지 않은 기초자치단 체가 더 많은 것으로 나타났으며, 감사원 및 행정안전부의 감사 또한 받지 않은 자치단체가 많았 다. 통제변수로서 재량요인의 경우 수의계약비중은 평균 7.02% 수준이나 일부 자치단체는 약 60% 로 높게 나타났으며, 지방보조금 비중 또한 34.54%에 이르는 경우도 있어 자치단체 간 차이가 크 다는 것을 알 수 있다. 재정자립도의 경우 최대는 77.23%이나 최소는 6.93%로 자치단체 간 재정 격차가 큰 편이며, 정치요인의 경우 분석기간 동안 단체장 정치성향은 거의 비슷한 수준으로 나타 났다. 투표율을 통해 살펴본 정치참여율의 경우 평균 61.15% 수준으로 높게 나타났다.

변수명	평균값	표준편차	최솟값	최대값
종합청렴도	7.64	0.38	6.1	8.56
외부청렴도	7.75	0.43	6.2	8.88
내부청렴도	7.75	0.46	5.27	9.13
자체감사 역량	0.20	0.40	0	1
외부감사 실시	0.30	0.46	0	1
수의계약 비중	7.02	7.32	0	58.09
지방보조금 비중	11.36	6.29	0.49	34.54
 일인당 세출규모	15.02	0.82	13.38	16.59
 재정자립도	28.24	13.09	6.93	77.23
 단체장 정치성향	0.46	0.50	0	1
정치참여율	61.15	9.05	43.22	81.61

〈표 3〉 기술통계분석(2012~2017년)

구체적으로 청렴도 수준을 살펴보면, 종합청렴도의 경우 2014년까지 감소하다가 2015년부터 증가하는 것으로 나타났다. 외부청렴도의 경우 2012년 평균 7.88점으로 가장 높았으며 이후 감소 하다 2015년부터 증가하는 추세를 보였다. 내부청렴도의 경우 전반적으로 비슷한 수준을 유지하 였으나, 2015년 평균 7.93점으로 증가한 이후 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 특히 외부청렴 도와 내부청렴도 간 차이가 2016년을 제외하고는 크게 나타나, 외부 정책관계자의 입장과 내부 소 속 직원의 입장에서 부패에 대한 인식수준의 차이가 존재함을 알 수 있다. 이에 지방자치단체를 둘러싼 다양한 이해관계자의 특성을 고려하여 부패의 발생을 검토하고, 효과적인 통제수단을 고 려해야 할 것이다.



〈그림 2〉 연도별 청렴도 현황

한편, 지방자치단체 감사요인의 경우 자체감사 활동 심사를 받은 기초자치단체는 연도별로 증 가해 왔는데, 〈표 4〉에서와 같이 2012년 및 2013년 29개, 2014년 18개에서 2015년과 2016년에 65 개, 2017년 67개로 확대되었다. 심사결과에 대한 평균점수는 2012년 65.3점에서 2017년 66.27점 으로 대체로 비슷한 수준으로 나타난다. 그러나 중앙행정기관의 경우 2012년 69.7점에서 2017년 70.93점이며 광역자치단체의 경우 2012년 70.6점에서 2017년 71.69점임을 고려할 때, 타 기관 유 형에 비해서는 기초자치단체 자체감사 활동의 개선이 필요하다고 볼 수 있다.15) 또한 외부감사(감 사원 기관운영감사 및 행정안전부 정부합동감사) 실시 여부는 연도별 편차가 있는데, 가장 적었던 2013년에는 25개 자치단체에 대해 이루어진 반면 가장 많았던 2016년에는 100개 자치단체에서 외부감사가 이루어졌다.

〈표 4〉 연도별 기초자치단체 자체감사 활동 심사 및 외부감사 실시 현황

(단위: 개, 점)

구분			2012	2013	2014	2015	2016	2017
자체감사 활동 심사	심사대상 기관수		29	29	18	65	65	67
	심사결과 점수 평균		65.3	66.7	67.4	65.95	65.4	66.27
	심사결과 등급	우수(15%)	4	4	3	10	10	10
		양호(35%)	11	12	6	23	23	24
		보통(40%)	11	10	8	26	26	29
		미흡(10%)	3	3	1	6	6	4
감사원 및 행정안전부 감사 여부			86	25	66	57	100	72

주: 같은해 감사원 감사와 정부합동감사를 중복 수감한 기관도 일부 존재

자료: 2012~2017년도 자체감사활동 심사결과(공공감사 홈페이지: http://www.pasa.go.kr/)

¹⁵⁾ 각년도 자체감사 활동 심사결과(공공감사 홈페이지(http://pasa.go.kr/) 참조)

2. 지방자치단체 부패의 영향요인 분석결과

1) 패널 분석결과

지방자치단체 감사요인이 부패수준에 미치는 영향에 대한 패널분석 결과는 (표 5)와 같다. 세부 적으로 모형 1, 2, 3의 종속변수를 각각 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 수준으로 하여 독립 및 통제변수의 영향을 검토하였다.

분석결과를 살펴보면, 우선 모형 1의 경우 감사요인의 측면에서 자체감사 활동 심사 여부는 유 의미한 영향을 미치지 않았으나, 외부감사를 받는 경우 종합청렴도가 높게 나타났다. 즉, 감사원 및 행정안전부가 실시하는 외부감사는 지방자치단체의 부패수준을 감소시키는 수단으로 작용하 는 것이다. 그 외에 통제변수로서 재량요인의 경우 수의계약 비중과 지방보조금 비중이 증가하는 경우 오히려 종합청렴도가 증가하는 것으로 나타났다. 선행연구에서 재량수준이 증가할수록 부패 가 증가할 것이라는 논의와 다르게, 본 연구에서 재량적 요소로 측정한 수의계약 비중과 지방보조 금 비중은 부패수준을 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 수의계약 체결 및 지방보조금을 교부하 는 행위 그 자체가 문제가 아니라. 계약체결 과정에서 규정을 위반하거나 남용하는 경우 부패가 발생하기 때문으로 볼 수 있다.

외부청렴도를 종속변수로 하는 모형 2의 경우, 자체감사 및 외부감사 모두 외부청렴도와 정(+) 의 관계가 나타났다. 즉, 자체감사의 역량이 높은 기초자치단체의 경우 그렇지 않은 자치단체보다 부패수준이 낮으며, 감사원 및 행정안전부에 의한 외부감사가 이루어진 자치단체 또한 그렇지 않 은 자치단체보다 부패수준이 낮았다. 이는 자체감사의 역량이 높고 외부감사가 주기적으로 이루 어지는 경우 지방자치단체의 부패수준을 효과적으로 감소시킬 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 외부청렴도의 경우 민원인 등 외부인이 평가하므로 해당 조직에 대한 정보가 부족한 상황에서 자 체감사 활동 심사 및 외부감사가 이루어졌다는 행위만으로도 부패수준이 개선되었다고 인식할 가 능성이 크다. 그 외 통제변수인 재량요인의 경우 수의계약 비중은 외부청렴도를 증가시켰으며, 재 정요인인 재정자립도가 높을수록 외부청렴도가 유의미하게 증가하였다. 특히 정치요인의 경우 지 방자치단체장이 집권 여당일수록 외부청렴도가 감소하는 것으로 나타났다. 이는 김애진(2018)과 유사한 결과로, 지방자치단체장의 지대추구행위가 활발하게 나타날수록 부패 발생 가능성이 크다 고볼수 있다.

마지막으로 모형 3에서는 내부청렴도를 종속변수로 하고 있는데, 감사요인의 경우 외부감사 여 부는 내부청렴도와 유의미한 정(+)의 관계를 나타냈다. 즉, 감사원 및 행정안전부에 의한 감사는 지방자치단체의 부패수준을 감소시키는 수단으로 작용하는 것이다. 그러나 자체감사 역량을 나타 내는 자체감사 활동 심사 여부는 내부청렴도와 부(-)의 관계로, 연구가설과 반대되는 결과가 나타 났다. 이와 관련하여 내부청렴도의 측정방법을 생각해 볼 수 있는데, 내부청렴도의 경우 소속직원 이 해당 조직의 내부업무처리, 조직문화 등을 평가하는 것으로 자체감사 활동 심사를 통해 조직 내부에 대한 문제 등을 인지하게 됨으로써 조직의 부패수준을 높게 평가할 가능성이 있다. 또 다

른 가능성은 기본적으로 자체감사의 효과성을 낮게 평가하는 경우, 자체감사의 역량이 높다고 해 서 직접적으로 조직의 업무처리 등이 개선될 것이라 생각하지 않는 것이다. 실제로 지방자치단체 공무원들과 면담해보면, 순환보직에 따라 감사부서에 근무하는 상황에서는 자체감사가 지속적으 로 실효성을 유지하기 어려우며, 오히려 불필요한 절차적 부담만을 발생시킬 수 있다고 본다. 이 에 자체감사를 회피하여 업무를 부정적으로 처리하는 결과가 발생할 가능성도 있다는 것이다.

그 외 통제변수로서 재량요인인 지방보조금 비중이 증가할수록 내부청렴도가 감소하였으며, 재정요인의 경우 1인당 세출 규모 및 재정자립도 모두 내부청렴도와 부(-)의 관계를 나타내는 등 기존 선행연구의 논의와 유사한 결과가 나타났다. 그러나 정치요인의 경우 단체장이 집권 여당인 경우 오히려 내부청렴도가 증가하는 것으로 나타나, 외부인의 시각에서 평가한 외부청렴도 경우 와는 상반된 결과가 나타났다. 청렴도에 대한 측정대상이 다르다는 점에서 청렴도 유형별로 영향 요인 또한 상이하게 나타남을 알 수 있다.

종합하여 볼 때, 감사요인의 경우 모형 1, 2, 3 모두 지방자치단체 청렴도에 유의미한 영향을 미 치는 것을 알 수 있다. 특히 외부감사의 경우 모든 유형의 청렴도를 증가시켰다. 다만, 자체감사의 경우 외부청렴도는 증가하였으나, 내부청렴도는 감소하는 것으로 나타나 상반된 결과가 나타났 다. 이러한 결과에 대해서는 외부청렴도와 내부청렴도가 상이한 방식을 통해 측정되고 있음을 고 려해 볼 수 있으며, 현재 기초자치단체에서 이루어지는 자체감사의 효과가 제한적임을 추측해 볼 수 있다.

변수		(종합경	형렴도)	(외부청렴도)		(내부청렴도)	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
감사요인	자체감사 역량	0.029	0.021	0.043*	0.023	-0.181***	0.031
검시표한	외부감사 실시	0.040**	0.016	0.047**	0.018	0.053***	0.015
재량요인	수의계약 비중	0.002**	0.009	0.002*	0.001	0.001	0.001
세당표인	지방보조금 비중	0.002*	0.001	0.001	0.001	-0.004***	0.001
재정요인	1인당 세출규모	-0.045	0.028	-0.020	0.032	-0.230***	0.049
	재정자립도	0.0003	0.001	0.002**	0.001	-0.004***	0.001
저귀이이	단체장 정치성향	-0.013	0.015	-0.072***	0.017	0.052**	0.024
정치요인	정치참여율	-0.001	0.002	-0.002	0.002	0.0005	0.003
행정구역(시)		-0.323***	0.031	-0.399***	0.035	0.062	0.060
행정구역(군)		-0.279***	0.042	-0.386***	0.048	0.234***	0.0801
 상수항		8.51***	0.036	8.38***	0.409	11.23***	0.626

〈표 5〉 패널회귀분석 결과

모형2

1,127

773.98***

모형3

1,127

107.38**

모형1

1,127

708.54***

Ν

Wald chi2 *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

무엇보다 최근 자치분권이 강조되는 상황에서 자체감사에 대한 중요성이 증가하고 있다. 지방 의 권한이 증가함에 따라 자율적이고 분권적인 책임성 확보체계가 요구되고 있으며, 이를 위해서 는 자체감사기구의 적극적인 감사 활동이 전제되어야 하기 때문이다. 이에 추가로 자료수집이 가 능한 특정 연도를 대상으로 기초자치단체 자체감사의 특징을 살펴보고, 자체감사와 부패와의 관 계를 살펴보았다.

2) 자체감사의 특징과 부패 분석결과

감사원에 의한 자체감사 활동 심사(실지심사)는 일부 기초자치단체를 대상으로 실시되어 왔기 때문에 전체 자치단체를 대상으로 자체감사의 세부 특성과 부패와의 관계를 분석하는 것은 한계 가 있다. 이에 2017년 자체감사 활동 심사를 받은 67개 기초자치단체를 대상으로 자체감사의 특징 과 부패와의 관계를 살펴보았다.

자체감사의 특징으로 독립성 및 전문성을 고려하여 감사기구장의 특징, 감사기구 인력 및 감사 담당자의 특징을 살펴보았다. 우선 감사기구장의 특징으로서 내·외부 임용 여부 및 근무경력이 중요하다. 공공감사법 제8조에서는 감사기구의 독립성 확보를 위해 감사기구장을 개방형 직위로 임용하도록 규정하고 있다. 그러나 개방형 직위로 임용하더라도 외부출신뿐만 아니라 내부출신 공직자가 감사기구장으로 임용될 수 있는데, 이 경우 독립성 확보라는 개방형 직위 운영의 주된 목적을 반감시킬 수 있다. 〈표 6〉에서 2017년 자체감사 활동 심사를 받은 기초자치단체의 경우 감 사기구장이 외부에서 임용되기보다는 내부에서 임용된 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 아직 까지 기초자치단체의 경우 독립성 확보라는 개방형 직위 운영의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 전문성 확보 차원에서 감사기구장의 경력 또한 중요한 요소인데, 공 공감사법 제11조는 감사기구장의 자격요건으로 감사·수사·법무 등 감사 관련 업무 경력을 요구 하고 있다. 2017년 감사기구장의 평균 근무경력은 약 44개월로, 전반적으로 감사기구장의 전문성 이 확보되는 것으로 보인다.

무엇보다 감사기구의 규모는 자체감사의 원활한 수행을 위한 기반이 된다. Asiedu and Deffor(2017)가 내부감사기구의 규모는 감사역량에 영향을 미친다고 한 것을 보더라도, 자체감사 기구의 적정인력 확보는 중요한 요소이다. 이에 감사원에서는 감사인력 비율의 최소기준으로 전 체 인원 대비 0.8%를 권고하고 있다. 분석대상 자치단체의 경우 감사인력 비율이 평균 1.24%로, 일부 기관을 제외하고 감사원의 권고기준을 충족하는 것으로 판단된다. 다만, 이는 심사대상 자치 단체에 한정한 결과로. 전체 기초자치단체를 고려할 때 자체감사를 전담하는 기구가 존재하지 않 아 충분한 감사 인력을 확보하지 않는 경우가 많을 것으로 보인다.

한편, 자체감사의 전문성 확보를 위해서는 감사담당자의 경력 확보와 교육 실시가 무엇보다 중 요하다. 공공감사법 제16조에서는 감사담당자 임용 시 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하도록 규정하는데, 감사원에서는 그 최소기준으로 36개월을 권고하고 있다. 그러나 감사담당자의 근무 경력은 평균 27.53개월로 나타나 감사원의 권고기준에 못 미치고 있으며, 특히 다수의 자치단체에

서 감사담당자의 근무경력이 1년이 되지 않는 등 개선 노력이 필요한 것으로 나타난다. 그리고 감사담당자의 전문성 제고를 위해 「공공감사기준」제9조에서는 지속적인 교육 훈련을 하도록 규정하며 감사담당자별 연간 40시간 이상의 감사전문교육을 받도록 권고하고 있다.16 분석대상 자치단체의 경우 감사담당자의 교육이수시간이 평균 50.12시간으로 감사원의 권고기준을 넘어서고 있으나, 자치단체에 따라서는 많은 차이를 보인다.

	구분	평균	표준편차	최솟값	최대값
	감사기구장 외부임용 여부	0.27	0.45	0	1
-1 -11	감사기구장 근무경력(월)	43.83	22.91	12	72
자체 : 감사 활동 :	감사인력 비율(현원 대비)	1.24	0.32	0.78	1.96
	감사담당자 근무경력(월)	27.53	5.23	17.82	41.44
	감사담당자 교육이수시간(시)	50.12	14.70	13.07	93.25
청렴도	종합청렴도	7.90	0.37	6.82	8.43
	외부청렴도	8.06	0.39	6.76	8.61
	내부청렴도	7.54	0.56	5.27	8.74

〈표 6〉 2017년 자체감사 활동 및 청렴도 기초통계

이를 바탕으로 자체감사의 세부 특징이 부패와 어떠한 관계를 나타내는지 상관분석을 실시하였다. 그 결과, 감사기구장의 근무경력과 감사인력 비율의 경우 종합청렴도 및 외부청렴도와 유의미한 정(+)의 상관관계를 나타냈다. 즉, 감사기구장의 근무경력과 감사인력 비율이 높은 경우 종합청렴도와 외부청렴도 또한 높게 나타나는 것이다.

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
(1)	1.0000						
(2)	0.9023***	1.0000					
(3)	0.6104***	0.2177*	1.0000				
(4)	0.1167	0.2053	-0.1351	1.0000			
(5)	0.3003**	0.3261***	0.0583	0.2387*	1.0000		
(6)	0.3094**	0.4137***	-0.0696	0.4216***	0.1647	1.0000	
(7)	-0.2573**	-0.2072	-0.2201	0.0420	0.2357	-0.0160	
(8)	0.1572	0.0881	0.1955	-0.0133	0.1271	0.0694	1.0000

〈표 7〉 자체감사 활동과 청렴도 간 상관관계 분석결과

주2: p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

주: 자체감사 활동 심사를 받은 67개 기초자치단체 대상

주1: (1) 종합청렴도, (2) 외부청렴도, (3) 내부청렴도, (4) 감사기구장 외부임용 여부, (5) 감사기구장 근무경력(월), (6) 감사인력 비율, (7) 감사담당자 근무경력(월), (8) 감사담당자 평균 교육이수시간(시)

¹⁶⁾ 감사원의 권고기준은 감사원(2018)의 「감사활동개선 종합대책」참조.

감사기구장의 전문성을 보여주는 대표적 지표가 감사 관련 근무경력이라 할 때, 감사 관련 근무 경력이 높을수록 감사기법이나 접근방법에 대한 노하우가 많다고 볼 수 있다. 이에 해당 기관의 위험영역을 효과적으로 파악하고 자체감사기구를 효율적으로 운영하여 조직의 부패 발생 가능성 을 낮출 수 있을 것이다. 또한, 자체감사의 효과성을 높이기 위해서는 기본적으로 충분한 감사 인 력이 확보되어야 한다. 감사 인력이 부족한 경우 주기적인 자체감사가 어려우며, 이는 기관의 주 요 위험영역에 대한 내부통제 부실로 연결되어 부패가 발생할 가능성이 크다. 즉, 감사 인력의 충 분한 확보는 기관의 부패 발생을 예방(청렴도를 증가시키는)하는 기반이 됨을 알 수 있다.

V. 결론 및 시사점

부패는 공공부문 운영과 관련하여 중요한 이슈로, 그간 학계 및 실무 차원에서 부패방지를 위해 다양한 정책수단들을 검토하였다. 대표적으로 감사는 주기적으로 부패를 점검하여 효과적으로 통 제할 뿐 아니라, 향후 발생 가능성을 낮추는 예방의 측면까지 있는 중요한 수단이다. 이러한 중요 성에도 불구하고 그간 공공부문을 대상으로 부패통제를 위한 감사의 역할을 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 이에 본 연구에서는 2012년부터 2017년까지 226개 기초자치단체를 대상으로 자체 및 외부감사 요인이 부패수준에 미치는 영향을 검토하였다.

분석결과, 지방자치단체 자체감사 및 외부감사 요인은 부패수준에 유의미한 영향을 미치는 것 으로 나타났다. 구체적으로 감사원 및 행정안전부에 의한 외부감사는 지방자치단체 종합청렴도, 외부 및 내부청렴도와 유의미한 정(+)의 관계를 나타냈으며, 자체감사 역량을 나타내는 자체감사 활동 심사 여부는 외부청렴도와 유의미한 정(+)의 관계를 나타냈다. 지방자치단체에서 이루어지 는 자체감사 및 외부감사는 부패를 감소시키는 데 어느 정도 기여하고 있으며, 특히 외부감사의 경우 독립적인 제3자에 의한 감사라는 측면에서 부패방지를 위한 효과적인 수단으로 작용함을 알 수 있다.

이를 바탕으로 지방자치단체 부패방지를 목적으로 감사정책에 관한 시사점을 도출할 수 있다. 우선 지방자치단체의 부패수준을 감소시키기 위해 외부감사를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 현재 감사원 및 행정안전부는 감사 순기에 따라 지방자치단체에 대한 감사를 실시하고 있으나, 일 부 지방자치단체의 경우 장기간 감사가 이루어지지 못하는 자치단체도 존재한다. 연구에서도 분 석기간 동안 외부감사가 이루어진 경우보다 그렇지 않은 경우가 많았다. 특히 기초자치단체의 경 우 광역자치단체와 달리 감사원 감사 등이 이루어지는 빈도가 낮다. 이에 국회나 언론을 중심으로 감사의 사각 문제가 지적된다. 이러한 상황에서 감사원은 지난 2017년 조직개편을 실시하였고, 지 방행정감사국을 1국과 2국으로 확대하여 지방자치단체 기관운영감사의 실시 횟수를 증가시켰다. 향후에도 감사사각이 발생하지 않도록 지방자치단체 기관운영감사를 주기적으로 실시하며, 단순 히 지적·처벌 위주가 아닌 부패통제를 위한 기관역량 및 시스템 강화에 초점을 맞추어야 할 것이 다. 행정안전부 또한 정부합동감사를 통해 지방자치단체에 대한 감사를 수행하는데, 부패방지를 위한 감사의 실효성을 확보하기 위해 감사범위 및 방법에 대한 개선 노력이 요구된다.

무엇보다 지방자치단체 자체감사의 역할이 중요하게 고려되나, 그간 지방자치단체 자체감사와 관련해서는 독립성 및 전문성 부족으로 인해 감사의 실효성이 부족하다는 지적이 많았다. 본 연구에서도 분석결과 외부감사는 일관되게 부패를 감소시키고 있었으나, 자체감사의 경우 일부 모형에서만 유의미하게 부패를 감소시켰다. 물론 이러한 결과만으로 자체감사가 부패방지 효과가 적다고 단언할 수 없으나, 다양한 연구 및 실무사례를 검토할 때 자체감사가 부패를 방지하고 조직성과를 향상시키기 위해서는 지속적인 개선이 필요한 상황이다.

이러한 측면에서 감사원이 매년 실시하는 공공부문 자체감사 활동 심사의 경우, 단순히 문제점을 지적하고 평가순위를 매기는 것이 아니라 자체감사가 원활하게 작동하도록 감사역량을 개선하는 데에 의미가 있다. 이에 심사 기능이 보다 효과적으로 작동하기 위해서는 자체감사기구의 조직 운영 및 감사 활동에 대한 표준을 제시하는 것이 중요하다. 지금까지는 일반적인 자체감사기구의 필요요건 혹은 감사원의 권고기준을 제시하였다면, 앞으로는 지난 10여 년간의 자체감사 활동 심사결과를 활용한 '자체감사 역량 기준'을 마련해야 할 것이다. 또한, 감사담당자를 대상으로 하는 교육 훈련을 강화해야 하는데, 단순히 교육이수시간이 많고 적음을 평가하기보다는 향후 심사에서는 감사전문 교육 등 교육의 품질에 초점을 맞출 필요가 있다. 자체감사 활동 관련 모범사례의 전파와 감사 활동 정보에 대한 공개 또한 개선이 필요한 사항이다.

본 연구는 부패방지를 위한 감사의 역할에 관한 사례분석 혹은 특정 자치단체를 대상으로 한 연구는 있지만, 기초자치단체 전체에 대해 감사와 부패 간 관계를 검토한 연구는 없었다는 점에서 연구의 차별성이 존재한다. 그러나 감사요인을 고려함에 있어 감사의 특성 등 다양한 측면을 포함하지 못하고 자체감사 활동 심사 여부 및 외부감사 실시 여부로 측정하였다는 점은 한계로 지적된다. 이는 현재 지방자치단체 전체를 대상으로 감사 활동을 구체적으로 측정하는 자료가 공개되지않는 데에 일차적 원인이 있다. 향후 연구에서는 감사요인을 다양한 차원으로 구분하여 검토할 수있는 지표의 개발, 그리고 실제 자료의 확보 등이 이루어져야 할 것이다. 또한, 부패방지를 위한 감사 활동이 구체적으로 어떠한 메커니즘을 통해 나타나는지 심층 사례분석을 통해 보완될 필요가 있다.

참고문헌

감사원. (2018). 감사활동개선 종합대책.

감사원. (2014). 「공공감사에 관한 법률의 이해」.

감사연구원. (2012). 「지방자치단체 토착비리 실태분석」. Working Paper.

강주영. (2020). 부패방지를 위한 감사작용의 공범적 검토. 「한국부패학회보」, 25(2): 169-190.

고길곤·박준·이시영. (2019). 부패경험이 인식된 공직부패수준에 미치는 영향의 크기: 확장 역확률 가중치 접근을 이용한 준비모수적 접근을 중심으로. 「한국행정학회보」, 53(2): 91-121.

- 공병천·박희정. (2017). 자체감사활동 심사제도 개선에 관한 연구: 서면심사모형을 중심으로. 「정 책개발연구」. 17(2): 55-93.
- 구균철. (2018). 수직적 재정불균형과 지방정부 책임성 간의 관계. 한국재정학회 춘계학술대회 발 표자료집.
- 국민권익위원회. (2017). 「2017년도 공공기관 청렴도 측정 결과」.
- 김대인. (2019). 공공조달 감사제도의 발전방안에 대한 연구: 감사원의 외부감사를 중심으로. 「공 법연구」, 48(2): 33-59.
- 김상민. (2017). 「공공기관 상임감사 및 감사실의 특성이 조직성과에 미치는 영향」. 석사학위 논 문. 서울대학교 행정대학원.
- 김애진. (2018). 재정분권이 부패에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 22(3): 161-188.
- 김애진. (2017). 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구. 「 지방정부연구」, 21(3): 117-155.
- 김용세. (1998). 공직부패의 개념, 유형과 구조. 「형사정책연구」, 9(3): 75-112.
- 김진영·심재승. (2019). 실증연구를 통한 감사원의 부패예방효과에 대한 질적 분석. 「한국부패학 회보」, 24(4): 5-28.
- 김태은·안문석·최용화. (2008). 전자정부가 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 횡단 및 패널자료를 통한 증거. 「한국행정학보」, 42(1): 293-321.
- 김흥주. (2012). 지방자치단체 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구: 공직자 부조리 신고포상금제 도를 중심으로. 「한국부패학회보」, 18(1): 55-88.
- 라영재. (2009). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청렴도 개선 사례를 중심으로. 「한국부패학회보」, 14(2): 1-24.
- 라영재. (2014). 공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계. 「한국부패학회보」, 19(3): 19-39.
- 문준조. (2001). 「부패와 뇌물공여에 대한 국제적 규제동향에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 문호승·심호·임보영·신민철. (2017). 「감사정책의 역사적 변동과 전망」. 서울대학교 출판문화원.
- 민경률·한동숙. (2020). 감사의 역량이 공공기관의 청렴도에 미치는 영향에 관한 연구. 「감사논집」, 제34호: 5-24.
- 민경선. (2020). 부패방지감사의 개념정립에 관한 소고. 「한국부패학회보」, 25(3): 5-26.
- 박재완. (1997). 공공감사의 사회적 효익과 비용. 「한국정책학회보」, 6(2): 221-245.
- 박재완. (1998). 「부패의 경제적 비용과 반부패제도의 모색」. 임주영(편). 공공부문 혁신을 위한 연 구(Ⅱ). 154-311. 한국조세연구원.
- 박중훈 외. (1999). 「한국의 부패실태 및 요인분석」. 국무조정실 연구용역보고서. 한국행정연구원.
- 박형중·김국신·이기현·최창용. (2011). 「부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁」. 경제·인문사회연 구회 협동연구총서.
- 신민철. (2013). 반부패정책 추진을 위한 기관 간 역할분담에 관한 연구: 감찰기능을 중심으로. 2013 한국정책학회 춘계학술대회 발표자료집.
- 양지숙. (2019). 「주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석: 프랑스, 영국, 일본을 중심 으로」, 감사연구원 연구보고서.

- 염차배·진상기. (2012). 「지방정부감사론」. 서울: 법문사.
- 오석홍. (2013). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3):237-265.
- 이정주·이선중. (2012). 반부패청렴정책의 효과 분석: 서울시 청렴시책평가를 중심으로. 「한국행 정학보」, 46(3): 121-146.
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 165-192.
- 조운행. (2005). 공직부패의 원인 및 정책대안. 「전문경영인연구」, 8(1).
- 조정래·이현정·김장회. (2014). 부패와 젠더: 기초자치단체 부패 영향요인의 탐색. 「정부학연구」, 20(2): 89-121.
- 조형석·김나영. (2011). 「감사결과 반복지적사항 해소대책 연구: 지방자치단체 기관운영감사를 중 심으로」. 감사연구원 연구보고서.
- 진종순·장지원. (2009). 정부의 규모와 부패수준에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 14(1): 29-47.
- 차경엽. (2018). 「공공부문 비리 취약분야의 내부통제 운영사례 분석: 지방자치단체 계약분야를 중심으로」. 감사연구원 연구보고서.
- 한국행정연구원. (2007). 「효율적인 국가감사체계 확립을 위한 지방감사제도 구축방안에 관한 연 구」. 감사원 연구용역보고서.
- Albrecht, W. S., Albrecht, C. O., Albrecht, C. C. & Zimbelman, M. F. (2012). Fraud Examination (4th ed.). USA: Cengage Learning.
- Assakaf, E., Samsudin., R. & Othman, Z. (2018). Public Sector Auditing and Corruption: A Literature Review. Asian Journal of Finance & Accounting, 10(1): 226-241.
- Asiedu, K. F. & Deffor, E. W. (2017). Fighting Corruption by Means of Effective Internal Audit Function: Evidence from the Ghanaian Public Sector. International Journal of Auditing, 21(1): 82-99.
- Chêne, M. (2018). The role of supreme audit institutions in fighting corruption, U4 Helpdesk Answer 2018:9, U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Cohen, Alain-Gerard. (2015). Public Internal Financial Control: A New Framework for public Sector Management. The IIA Research foundation.
- Kabuye, F., Nkundabanyang, S. K., Opiso, J., & Nakabuye, Z. (2017). Internal audit organisational status, competencies, activities and fraud management in the financial services sector. Managerial Auditing Journal, 32(9): 924-944.
- Evans, A. (2008), The Role of Supreme Audit Institution in Combating Corruption. U4 Expert Answer. U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Gherai, D. S., Tara, I.G., & Marica, D. E. (2016). The Supreme Audit Institution Can Control the Corruption or Not?. Annals of the University of Oradea, Economic Science Series, 25(2): 265-277.

- Goel, R. K. & Melson, M. A. (1998). Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis. Public Choice, 97: 107-120.
- Gustavson, M. (2015). Does Good Auditing Generate Quality of Government?. The Quality of Government Institute Working Paper.
- Heidenheimer, A. J. (1989). Political Corruption: A Handbook. Ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston & Victor T. LeVine, New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Husted, B. W. (1999). Wealth, Culture, and Corruption. Journal of International Business Studies, 30(2): 339-359.
- Ionescu, L. (2014), The Role of Government Audition in Curbing Corruption, Economics, Management and Financial Markets, 9(3): 122-128.
- Klitgaard, R. (1988), Controlling Corruption. University of California Press.
- Liu J., & Lin, B. (2012). Government Auditing and Corruption Control: Evidence from China's Provincial Panel data. China Journal of Accounting Research, 5(2): 163-186.
- Neu, D., Everett, J., & Rahaman, A. S. (2013). Internal Auditing and Corruption within Government: The Case of the Canadian Sponsorship Program. Contemporary Accounting Research, 30(3): 1223-1250.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: a Cost-benefit Analysis, American Political Science Review, 61(2): 417-427.
- OECD. (2016). Integrity Framework for Public Investment, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- OECD. (2018). Investing in Integrity for Productivity. OECD Public Governance Committee. OECD Publishing.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. UK: Cambridge University Press.
- Scott, J. C. (1972). Comparative Political Corruption. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- The Institute of Internal Auditors. (2012). Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance. 2nd Edition.
- Scott, J. C. (2013). The three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2003). UN Guide for Anti-Corruption Policies.
- USAID. (2006). Corruption Assessment Handbook. Washington: MSI.
- World Bank. (1997). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. World Bank.

양지숙(梁智叔): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득(공기업의 사업영역 다각화 영향요인 연구: 조직의 이해관계 및 전략을 중심으로, 2013)하고 현재 감사원 감사연구원에서 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 공공관리 및 감사제도 등이며, 최근 발표논문으로는 지방재정관리제도가 지방자 치단체 예산집행에 미치는 영향: 불용액 및 이월액을 중심으로(2020), 정부간 관계와 지방감사: OECD 국가 지방감사기구 비교분석(2020) 등이 있다(imm21@korea.kr).

조형석(趙炯奭): 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사학위를 취득(감사원 성과감사의 메타평가에 관한 연구, 2009)하고 현재 감사원 감사연구원에서 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 감사제도 및 이론, 정책 및 사업평가, 성과관리 등이며, 최근 발표논문으로는 공직사회의 소극행정 유발요인 및 개선방안에 대한 탐색적 연구: 전문가 의견조사를 중심으로(2020), 한국 감사원의 차별적 특성에 관한 고찰(2019) 등이 있다(chochs@korea.kr).

Abstract

An Effect of Public Auditing on Corruption in Local Governments

Yang, Ji Sook Cho, Hyoung Suk

This study examined the factors affecting the level of local government corruption, especially the effects of internal auditing and external auditing on corruption. For analysis, panel regression analysis was conducted on 226 local governments from 2012 to 2017. The findings show that external auditing by the Board of Audit and Inspection of Korea and the Ministry of the Interior and Safety is positively related to the local government integrity, which means external auditing is an important role in discovering and deterring corruption. Also, internal auditing is associated with less corruption, which indicates corruption can be reduced through the effective self-inspection. Therefore, in order to reduce corruption in local governments, external auditing should be conducted periodically, focusing on strengthening local capabilities and systems for corruption control rather than punishment. Furthermore, the capacity of internal auditing will need to be strengthened, such as employing sufficient auditors and providing audit-specialized education. Under the lack of empirical research, this study provides evidence on how public auditing can contribute to reduce corruption in local governments.

Key Words: External audit, Internal audit, Corruption, Principal-Agent theory, Local Government