

연구논문

지방공기업에 대한 공공감사가 부패에 미치는 영향 연구

문 소 영*
이 재 연**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 연구모형
- IV. 분석결과
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 지방공기업을 대상으로 공공감사가 부패에 미치는 영향을 살펴본다. 그동안 부패감소 수단으로 감사의 역할을 강조한 연구는 많았지만 지방공기업을 대상으로 한 연구는 적었다. 이에 지방공기업에 미치는 감사 주체를 자체감사, 상급기관감사(시·도 및 지방의회), 감사원감사로 구분하고 이를 지방공기업 부패에 미치는 영향을 살펴보고자 지방공기업 내부 고객(직원)과 외부 고객(민원인)에 부패수준을 살펴보았다. 지방공기업의 부패수준은 객관성 확보를 위해 매년 국민권익위원회에서 실시하는 청렴도조사 결과(2017년부터 2021년)를 활용하여 고정효과모형으로 분석하였다. 분석한 결과, 첫째 자체감사 실시는 지방공기업 외부 고객(민원인)의 부패 수준을 낮춘다. 둘째, 상급기관 감사 실시는 내부 직원의 부패수준을 감소하는 영향을 주었다. 셋째, 상급기관 감사 실시 횟수가 증가할수록 외부 고객의 부패수준이 감소하였다. 본 연구를 통해 지방공기업에는 외부감사 특히, 상급기관감사가 내·외부 부패수준 감소에 유의미한 영향을 미쳤고, 자체감사는 내부직원이 아닌 외부 고객에게만 영향을 미쳤다는 점에서 감사 주체가 가진 독립성과 전문성이 지방공기업 부패감소에 주요한 요인임을 확인하였다.

[주제어: 부패, 내부감사, 외부감사, 지방공기업, 주인-대리인 이론]

* 제1저자, 서울대학교 한국행정연구소 객원연구원(lopopolopopo@naver.com)

** 교신저자, 인천관광공사 기획조정실 과장(jaeyoun82@snu.ac.kr)

I. 서론

지방공기업은 1995년 지방자치 실현 이후 지방자치단체의 직접적인 의사결정이 가능해지면서 증가하는 추세이다(여영현·이상철, 2008). 지역사회의 공공재 및 공공 서비스 수요 증가에 따라 지역마다 다양한 방식의 공공재 전달체계가 도입되면서 지방공기업은 공공기관의 양적 증가를 가져왔다(경중수, 2020). 2024년 4월 기준으로 지방공기업은 총 412개이고, 지방출자·출연기관은 총 837개이다. 주민복지증진과 지방자치 발전을 위해 공공서비스를 제공하는 지방공공기관은 재정, 인력 등 양적인 성장 뿐만 아니라 공익성과 수익성의 조화를 이루는 과정에서 재량권 확대 등 질적인 성장도 계속해서 추구하고 있다(김형진·한인섭, 2015).

하지만 지방공기업은 특정 지역을 대상으로 공공서비스를 제공하기 때문에 지역주민들과 접촉이 많다는 점에서 항상 비리와 부조리가 발생할 여지를 내포하고 있다. 지방자치단체 산하 지방공기업의 투명한 운영과 책임성 강화를 위해 자체감사 및 외부감사, 행정사무감사, 경영평가 등의 부패통제장치가 시행되고 있지만 비슷한 부패문제가 반복적으로 발생하면서 실질적으로 지방공공기관의 부패를 감소하는 데는 한계가 있다는 의견이 있다(신계균·금재덕·하현상, 2023). 향후 중앙에서 지방으로의 권한 이양이 확대될 것으로 예상되는 상황에서 책임행정을 강화하고 지역주민들의 삶의 질을 개선하기 위해서는 지방공공기관의 부패와 통제장치인 감사에 집중할 필요가 있다.

다수의 선행연구에서는 지방공기업이 신뢰성 확보와 경쟁력 제고를 위해 부패 문제를 해결해야 한다면 부패관리의 필요성을 강조한다(임상규, 2008; 박대식·김소라, 2015; 김애진, 2017). 그리고 공공감사가 조직의 부패를 적발하고 예방하는데 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다(Gustavson & Sundström, 2018; Asskaf et al., 2019; 민경선, 2020). 하지만 아직까지 지방공기업을 대상으로 감사 목적에 따른 효과를 살펴본 연구는 부족한 편이다. 설문조사 혹은 사례조사 방법을 사용한 연구가 대부분이며 실증분석을 실시한 경우는 매우 드물다. 본 연구는 기존에 크게 주목받지 못했던 지방공기업을 대상으로 감사의 효과를 살펴봄으로써 지방자치단체 또는 중앙부처와는 다른 지방공공기관이 가진 조직 특성을 따라 감사의 실효성을 높일 수 있는 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구는 지방공기업을 대상으로 감사의 역할과 부패통제 효과 분석을 목적으로 한다. 이를 위해 첫째, 지방공기업의 부패영향요인에 관한 기존 이론과 선행연구를 검

토하고, 둘째, 이를 바탕으로 감사 주체 및 목적에 따른 부패통제방식의 효과를 살펴 보기 위해 자체감사, 상급기관감사(지방의회, 시·도), 감사원감사를 구분하여 연구모 형을 설계한다. 셋째, 지방공기업 감사 주체에 따른 부패통제 효과를 분석하여 실태를 파악하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 부패의 개념 및 측정방법

1) 부패 정의

부패(corruption)에 대한 정의는 긴 기간 동안 논쟁의 대상이었으며, 여전히 모두가 동의하는 개념 정의가 어려운 상황이라서 학자마다 다양하게 사용하고 있다 (UNODC, 2003; 이영균, 2004; Min, 2018; 양지숙·조형석, 2021). 부패 정의에 대한 의견 불일치에는 여러 가지 이유가 있는데 크게 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 부패의 종류가 다양하기 때문이다(Jain, 2012). 일반적으로 부패에 대한 이미지는 뇌물 수수와 같은 부정행위이지만 마피아처럼 사회 전반의 현상을 떠올리기도 한다. 부패의 층위가 다양하여 연구의 범위에 따라 다양한 정의가 사용되고 있다. 둘째, 부패는 사회적으로 만들어진 규범적 문제와 관련이 있다(Johnston, 2005). 이는 문화적 배경과 관련이 있기에 나라마다 재량 또는 부패라고 인식하는 부분이 달라서 모두가 합의할만한 정의에 이르기 어렵다(Lambsdorff, 2007). 이러한 상황에서 학계에서 논의하고 있는 부패의 정의를 살펴보고, 공공기관에서 사용하는 의미를 확인한 뒤, 본 연구에서 중점을 두는 의미를 도출하고자 한다.

부패는 법적으로 “공직자가 직무상 지위·권한을 남용하거나 법령을 위반하여 이익을 도모하는 행위, 법령을 위반하여 공공기관에 재산상 손상을 가하는 행위 및 이와 같은 행위나 그 은폐를 강요·권고하는 행위 등”으로 명시되어 있다(부패방지권익위법, 2023).¹⁾ 하지만 부패의 위법 행위는 문화적, 사회적, 시대적 변화에 따라 다르게 적용되고 있다. 국제투명성기구(Transparency International)는 부패를 “사적 이익을 위

1) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제4항.

해 위임된 권력을 남용하는 행위”로 권력 남용까지 포함하고 있는 반면 경제협력개발기구(OECD)는 조금 더 광의 개념으로 “사적 이득을 위한 공적 혹은 사적 직위의 남용”으로 부패를 정의하고 있다(OECD, 2008: 22). 행위자 기준으로 보면 다수의 선행연구에서는 공직자를 대상으로 부패에 초점을 두고 있지만, 최근에는 민간 영역까지 부패 개념이 확대되고 있다(이동원, 2013; 이천원, 2015; Min, 2016). Min(2016: 28)은 국제 투명성기구를 비롯한 국제기구에서도 부패 범주를 공공 영역뿐만 아니라 민간 영역까지 확대되는 추세를 반영하여 민간 부패에 대해서 관심을 가져야함을 강조한 바 있다. 마지막으로 이익관련해서, 경제적 이익과 비경제적 이익에 대한 논의가 있다. 부패 연구에서 초기 단계에서는 경제적 이득에 초점을 두었다. Nye(1967: 284)는 “사적으로 금전적 또는 지위상의 이득을 위하여 공적 역할의 일반적 의무를 벗어나는 행동”으로 정의하였다. 반면, Friedrich(1972)는 부패를 권력을 가진 자가 ‘사적 이득’을 취한다는 점을 부패의 핵심 요소로 제시 한 바 있다.

실제 공공기관에서 부패를 적발하고 측정할 때 사용하는 개념은 국민권익위원회의 청렴도로 이해할 수 있다. 청렴도는 ‘공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무를 처리하는 정도’로 정의되며, 국민권익위원회에서는 부패행위를 네 가지 층위로 구분하고 있다(국민권익위원회, 2021a:49). ① ‘공직자가 직무와 관련하여 그 직위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위’와 ② ‘공공기관의 예산사용, 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 재산상 손해를 가하는 행위’, ③ ‘앞서 밝힌 두 가지 행위나 은폐를 강요·권고·제의·유인하는 행위’, ④ ‘「청탁금지법」상의 부정청탁 및 금품수수, 외부강의 초과 사례금 수수 등의 의무·금지·제한 사항을 위반한 행위’로 정의한다(국민권익위원회, 2021a:49). 이는 지위·권한의 남용 및 사익 추구뿐만 아니라 법령을 위반하여 공공기관에 재산상의 손해를 끼치는 행위를 포괄한다.²⁾

종합하면 공직부패는 단순히 횡령, 뇌물 수수와 같은 불법적 행동으로 합법성에 위반되는 행위뿐만 아니라 직권 오·남용, 부정과 같이 공직으로 주어지는 권한과 영향력을 개인의 이익을 위하여 부당하게 사용되는 행위까지 포함한다(이종수, 2009; 김은경·신동준, 2015a). 본 연구에서는 국민권익위원회에서 사용하는 부패 정의를 적용하여 지방공기업의 책임성과 투명성 측면에서 부패를 접근하고자 한다.

2) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제4항.

부패는 일반적으로 부패를 일으킨 개인뿐만 아니라 부패행위자가 속한 조직까지 부정적 영향을 준다는 특징을 보인다. 부패는 업무 전반에 대한 신뢰도를 낮추고, 이는 정책의 실패로 연결되어 사회경제적 비용을 증가시킨다(엄영호·임혜빈·손선화, 2024). 공적 영역에서 발생하는 부패는 부패 발생 조직을 넘어 사회, 나아가 국가까지 여파가 미친다는 점에서 엄중한 잣대로 평가되어야 하며(김영종, 1996; 안용식, 2004), 책임성 강화를 위한 부패감소 방법에 관심이 쏠리는 이유이기도 하다.

이에 부패 발생의 위험을 줄이기 위해 공공기관에서는 부패행위에 대한 감시 및 처벌 등 제도적 차원에서 부패행위를 관리한다. 특히 반복적인 부패 발생을 방지하기 위해서는 부패 발생의 구조적 문제를 파악해야 하는데, 이에 대한 대표적인 부패 감시 수단으로 감사의 중요성이 증가하고 있다(Jeppesen, 2019; 민경선, 2020; 양지숙·조형석, 2021; 경종수, 2022; 이재연, 2024).

2) 부패 측정 방식

다양한 부패 정의만큼 부패를 측정하는 방법도 다양하지만, 다수 연구에서는 설문 을 통한 측정 방식이 보편적이다. Kaufmann, Kraay & Mastruzzi(2007)는 부패 관련 이해관계자의 정보를 수집하고 그 나라 제도적 특징에 따라 부패를 측정할 수 있다고 보았고, 설문조사 데이터를 사용하는 것이 합리적인 방법이라 제시하였다. Langseth(2006)는 기존자료, 설문조사, 포커스 그룹 인터뷰, 사례연구, 현장 관찰 등을 사용하여 부패를 측정할 수 있지만, 설문조사를 활용한 부패조사가 중요하고 보편적인 부패 평가 수단이라고 강조하였다.

우리나라에서는 국민권익위원회가 매년 공공기관에 대한 부패 수준을 조사하고 있다. 평가대상은 중앙행정부처, 지방자치단체, 지방의회, 교육청, 공직유관단체, 국공립대학, 공공의료기관까지이며, 국민권익위원회는 지방 현장의 부패 근절을 위해 주민 생활과 밀접한 교통·개발·개발·시설 관리 관련 지방 공사·공단까지 평가를 실시하고 있다(국민권익위원회, 2021c). 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조(기능) 및 제27조의2(공공기관 부패에 관한 조사·평가), 제27조의3(조사·평가 결과의 공개)을 근거로 청렴도평가를 실시하며, 불특정 다수가 아닌 업무체감자가 부패경험과 인식에 대해 답변하기에 일반적인 인식조사보다 정확도가 높다는 특징을 갖는다(국민권익위원회, 2021a).

청렴도평가는 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도로 구분할 수 있으며, 외부청렴도와 내부청렴도의 가중 합산 후 부패사건 발생 등 일정 요건에 해당하는 항목 발생 시 감점하는 산정 방식을 사용하여 종합청렴도를 산출하고 있다(국민권익위원회, 2021a). 과거에는 기관별 점수와 등급을 공개했지만 순위 위주 보도가 이루어지면서 나타난 지나친 경쟁 유발을 지양하고 기관 자율적인 부패방지정책 추진을 장려하고자 2018년부터는 등급만 공개하고 있다.

종합청렴도 = 외부청렴도 설문 + 내부청렴도 설문 - 내·외부 부패사건 발생

구체적으로 내부청렴도는 해당 공기업 근무자를 대상으로 18개 문항에 대해 설문을 실시하고, 여기에 조직 내부 운영 및 업무와 관련한 부패사건이 발생하면 감점을 적용하여 측정한다. 설문조사는 크게 내부정보를 이용한 사익추구 등의 부정적인 조직문화가 존재하는지, 이해충돌방지·공익 신고자 보호 등 부패방지제도가 실효성이 있는지를 묻는 청렴문화부분과 인사·예산 집행·업무지시 과정에서 위법·부당한 집행 경험이 있는지 묻는 업무청렴으로 구분할 수 있다(국민권익위원회, 2021c).

〈표 1〉 내부청렴도 측정 항목

측정부문		개념	세부항목		측정부문	개념	세부항목			
청렴 문화	조직 문화 (7개)	투명성 책임성	업무 청렴	인사 업무 (3개)	반부패성 + 책임성		금품·향응·편의 경험률			
							금품·향응·편의 경험빈도			
							금품·향응·편의 경험규모			
				예산 집행 (3개)			예산의 위법·부당 집행 경험률			
							예산의 위법·부당 집행 경험빈도			
							예산의 위법·부당 집행 경험규모			
	부패 방지 제도 (3개)	반부패성		업무 지시 (2개)	책임성		공정한 직무수행 저해 업무지시 경험률			
							공정한 직무수행 저해 업무지시 경험빈도-			

출처: 국민권익위원회, 2021c:18

외부청렴도는 해당 지방공기업과 직접 업무 경험이 있는 외부인을 대상으로 11개 문항에 대해 설문조사를 실시하고, 여기에 대민 또는 대기관 업무와 관련된 외부 부패 사건이 발생했을 시 감점하여 측정한다. 설문조사는 크게 업무처리 투명성 및 적극성·책임성 정도 또는 연고관계를 갖는 특정인에게 특혜 제공 등 부패인식과 금품·향응·편의 경험 및 경험빈도가 어떠한지, 권한을 남용한 불공정한 업무처리가 있었는지를 묻는 부패 경험으로 구분할 수 있다(국민권익위원회, 2021c).

〈표 2〉 외부청렴도 측정 항목

측정부문	개념	세부항목	측정부문	개념	세부항목
부패 인식 (5개)	투명성 책임성	연고관계 등으로 특정인에게 특혜 제공	부패 경험 (6개)	반부패성	금품 경험률
		권한을 남용한 부당한 요구·처분(갑질행위)			향응 경험률
		부정청탁에 따른 업무처리			편의 경험률
		업무처리의 투명성			금품·향응·편의 경험빈도
		업무처리의 적극성·책임성			금품·향응 경험규모
					권한을 남용한 부당한 업무처리(갑질행위) 경험률

출처: 국민권익위원회, 2021c:10

청렴도평가는 해마다 가중치를 변경하여 변화하는 환경과 반부패 중점 추진 방향을 반영해 청렴도 측정·평가 내용과 방식 등을 매년 개선해 왔다. 청렴도평가는 측정·평가의 연속성 등을 고려해 기존 평가체계의 큰 틀을 유지하는 수준에서 보완이 이루어져 왔음에도 불구하고(국민권익위원회, 2021a) 연구기간 동안 설문 문항 변화 및 가중치 변화를 고려하지 않을 수 없다. 이를 최소화하기 위해 본 연구에서는 내부 청렴도와 외부 청렴도를 표준화하여 사용하였다.

2. 지방공기업 감사제도

1) 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론은 주인과 대리인 관계에 관한 조직 구조적 문제를 경제적 관점으로 접근한 대표적인 이론이다(양지숙·조형석, 2021). 주인과 대리인은 모두 합리적

경제인이며, 대리인이 주인보다 지식과 능력이 많다고 가정한다. 대리인은 주인을 위해 일하지만 주인은 대리인이 업무수행에 적합한 능력을 갖추었는지, 또는 업무를 제대로 수행하고 있는지에 관한 정보를 대리인보다 적게 갖고 있어 구조적으로 정보 비대칭성의 문제가 발생한다. 주인과 대리인 간 정보 비대칭이 존재하는 상황에서 대리인은 자신이 가진 정보를 활용하여 자신의 이익을 극대화하는 기회주의적인 모습을 보인다.

정보 비대칭성은 역선택과 도덕적 해이라는 두 가지 문제를 불러일으킨다. 역선택은 대리인이 업무를 처리하기에 적합한 능력 또는 지식이 충분하지에 관한 정보가 부족하여 수준 미달의 대리인을 역으로 선택하는 것을 의미한다. 도덕적 해이는 대리인이 업무를 얼마나 열심히 수행하는지에 대해 효과적으로 관찰하지 못하여 대리인이 노력을 게을리할 유인을 갖게 되는 것을 의미한다. 이러한 역선택과 도덕적 해이를 해결하기 위해 대리인 스스로 능력을 드러내게 하는 방식, 다수의 대리인을 고용하여 경쟁을 통해 정보를 얻는 방식 등이 있으나 조직 수준에서는 주인이 대리인의 행동을 감시하고 통제하는 데 관심이 집중된다. 이때 감사는 비판적인 검증의 역할을 담당한다 (박재완, 1997).

주인-대리인 관점에서 살펴보면 지방공기업은 다단계적 계층 구조로 구성된다(김형섭, 2018). 공공부문의 주인은 지역주민(국민)이고, 대리인은 지방자치단체이지만 다시 지방자치단체가 주인이고 지방공기업은 대리인으로 통제받는다. 지역주민 입장에서 최종 주인은 지역주민(국민)이지만 지방자치단체는 대리인1이고, 지방공기업이 대리인2의 다층 구조를 보이는 것이다. 지역주민은 지방공기업을 직접 감사할 수 없고 지방자치단체가 대신 수행한다는 점에서 최종 주인인 지역주민의 이익보다 최종 대리인인 지방공기업의 이익을 우선시할 수 있다. 이에 Klitgaard(1988)은 부패를 통제하는데 있어 내부감사와 외부감사를 통한 감시와 통제가 부패 방지에 중요하다고 강조한다. Gustavson & Sundstrom(2018)도 주인-대리인 간 정보 비대칭성이 존재하는 상황에서 주인이 감시하고 통제하기 위한 독립적인 기관에서 실시하는 외부감사와 경영진을 통제하기 위한 내부통제 기능으로 내부감사 모두 중요함을 강조하였다.

2) 지방공기업 감사 제도

지방공기업은 「지방공기업법」에 근거하여 지방자치단체가 직접 설치하거나 법인

형태로 경영되는 기업으로 지역사회의 준공공재 및 공공서비스를 제공하며 공공성과 기업성을 동시에 추구한다(경중수, 2022). 지방공기업은 경영형태에 따라 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 세 가지로 구분할 수 있다(금창호 외, 2014; 박찬영·이지은, 2021). 지방직영기업과 지방공사는 지방자치단체의 조례에 의해 설치된다는 공통점을 갖는다. 하지만 지방직영기업은 공기업특별회계에 의해 운영되어 지방자치단체가 조직·인력을 직접 경영하여 조직구성원이 공무원 신분이지만 지방공사는 지방자치단체의 50% 이상 출자금으로 운영되어 종사자는 민간인 신분이라는 차이점이 있다. 지방공단도 지방공사와 유사하게 간접경영이 이루어지지만 주로 지방자치단체의 시설 관리와 같은 공공성 확보를 위해 설립한다는 점에서 차이를 보인다.

지방공기업의 부패를 적발하고 예방하려는 대표적인 정책으로 공공감사가 있다. 공공감사는 통제 주체에 따라 크게 내부감사와 외부감사로 분류가 된다. 세계국제기구인 World Bank(1997)와 OECD(2016)에서도 부패 점검을 위한 분석 틀을 바탕으로 정부 부패를 예방하기 위해 조직 내부와 외부로 통한 감사 역할에 주목하였다. 내부감사는 공공기관 내부통제를 통해 행해지며, 이를 자체감사라고도 부른다. 외부감사는 감사 주체가 외부기관에 의해 행해지는데 일반적으로 국회, 감사원, 주무부처에 의한 감사이다(성용락, 2021, 손창동·김찬수, 2023, 이재연, 2024). 공공기관 중에서 지방공기업은 중앙정부기관보다 여러 행위자에 의해서 외부 관리·감독을 받고 있다(경중수, 2022). 이는 지방공기업이 자치사무와 국가 등의 위임사무를 처리하고, 주민의 생활에 관한 종합 행정기능을 수행하고 있기 때문이다. 따라서 지방공기업에 대한 감사는 내부감사와 외부감사 차원 외에도 사무의 성격, 즉 자치사무인지 위임사무인지를 감안해 감사 주체와 범위를 고려해야 한다(손창동·김찬수, 2023).

지방공기업은 지방자치단체 감사시스템을 따르고 있기에 지방자치단체 감사제도를 살펴본다. 지방자치단체에 대한 중앙행정기관 등의 감사 범위는 크게 자치사무에 대한 감사와 위임사무에 대한 감사로 볼 수 있으며, 감사 주체에 따라 감사 유형을 세분화할 수 있다. 첫째, 국회는 국정감사에 따라 지방자치단체 중 특별시·광역시·도의 국가위임 사무와 국가보조금 지원하는 사업에 관해 감사한다. 둘째, 감사원은 우리나라 최고감사기구로 지방 공공기관이 수행하는 모든 업무 분야를 감사함으로써 부패행위를 억제하고 적발하는 기능을 담당한다(손창동·김찬수, 2023). 「헌법」 제97조와 「감사원법」 제20조 등에 따라 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계감사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 맡고 있다. 그리고 중앙부처 및 상위 자

치단체에 의한 행정감사가 있다. 특히 행정안전부는 「지방자치법」 제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독), 제190조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사)에 근거하여 지방자치단체에 위임사무에 대해 감사를 실시하고 있다. 셋째, 지방공공기관은 다수의 위임사무를 처리하기 때문에 다수의 상위 기관에 의한 감사가 있을 수 있다. 지방자치단체의 수감 부담을 줄이고 감사의 효율성을 높이기 위하여 위임사무 감사와 행정안전부 장관의 자치사무 감사는 같은 기간 동안 함께 실시될 수 있는데 이는 ‘정부합동감사’³⁾이다(손창동·김찬수, 2023:207). 넷째, 자체감사는 지방공공기관 자체에서 내부감사조직에 의해 시행되는 감사를 말한다. 자체감사의 목적은 조직목표 달성을 위해 내부 조직을 조사·평가하여 조직의 효율성을 측정하고 회계기록 및 기타 경영에 관한 내부 점검을 통해 내부 통제 역할을 한다(허명순·박희정, 2009). 자체감사는 전통적인 통제적, 사후적 감사의 개념에서 조직 내에서 독립적으로 시행되면서 사업 및 업무 추진에 있어 조직의 목적에 맞게 사전에 조정할 수 있어 사전적 점검 및 견제의 기능이 중요시되고 있다(진상기·오철호, 2012).

〈표 3〉 지방자치단체 감사제도 현황

주체	근거	감사범위
국회	「헌법」, 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「지방자치법」	특별시·광역시·도를 대상으로 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업감사
감사원	「헌법」, 「감사원법」	지자체 위임사무 및 자치사무에 대한 회계감사, 직무감찰 실시
중앙부처	「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」	지자체 위임사무 및 자치사무 감사 실시 ⁴⁾
시·도	「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」	시·도지사가 시·군 및 자치구의 감사대상사무 전반에 대하여 감사실시
지방의회	「지방자치법」	결산감사, 국가위임사무 및 자치사무 감사
지방자치단체	「공공감사에 관한 법률」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」, 지자체별 조례 및 규칙	종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 지자체 사무 전반에 대한 감사(위임사무 경우 집행 등 감사)

출처: 양지숙·조형석, 2021:112

3) 정부합동감사는 지방자치법 제191조, 지방자치단체에 대한 행정감사 규정 제2조에 따름.

4) 자치사무의 경우, 법령 위반 사항으로 한정함.

3. 선행연구 검토

지금까지 많은 연구에서 지방자치단체와 공공기관을 대상으로 공공감사의 효과를 측정하는 연구가 다수 있었지만, 지방공기업에 대한 실증연구는 거의 없다. 라영재(2009)는 지방정부를 대상으로 부패통제전략의 효과성 분석 연구를 통해 통제 주체별 기본 틀인 내부통제, 외부통제를 나누어 이론적 분석틀을 제시하였다. 부패수준을 측정하기 위해 안산시청 공무원 136명을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 내부통제(자체감사, 성과관리 객관성, 행동강령 등)와 외부통제(지방의회, 감사원, 지방언론 등)를 나누었을 때 행정조직 내부적인 자체감사나 행동강령 운영이 부패수준을 낮추는 것으로 회귀분석을 통해 보여주었다. 이정주·이선중(2012)는 부패예방·억제(청렴교육, 행동강령, 정보공개 등), 부패 적발·처벌(자체감사, 청렴시책평가 등)과 부패개선·환류(청렴도 개선 수립, 민관협력체계 구축 등)으로 부패방지전략에 따른 효과를 분석한 결과 부패 적발·처벌에 효과성을 보여준 바 있다. 나경현(2021)은 감사원 감사가 공공기관에 미치는 효과 분석을 통해 감사원 처분요구에 따라 내부 고객의 부패 수준에는 영향을 미치지만, 외부민원인의 부패 수준에는 유의한 영향을 미치지 않음을 보여주었다.

이에 본 연구는 지방공기업 감사 주체 및 목적에 따라 자체감사, 상급기관감사, 감사원감사로 구분하여 각 감사기관의 감사와 부패 간의 관계를 연구한 선행연구를 살펴본다.

1) 자체감사와 부패 간 관계

자체감사는 공공기관 운영의 효율성·효과성을 제고할 뿐 아니라 공공기관 구성원의 책임성과 윤리성 증진을 위한 필수적 기능을 지님으로써 그 역할 및 중요성이 최근 들어 강조되고 있다(진상기·오철호, 2012; 김보은·노승용, 2016). Asskaf et al.(2018)은 공공부문의 부패 방지를 위해 감사의 역할이 중요함을 강조한 바 있다. Gustavson & Sundstrom(2016)은 공공부문 감사는 부패 척결의 초석이자 필수 요소라고 강조하며, 공공감사는 부패 방지에 상당한 영향을 미치기 때문에 공공기관은 주기적으로 감사를 시행하여 부패를 근절해야 한다고 강조했다. 자체감사가 부패를 모두 제거하지는 못하더라도 부패 방지 및 부패감소에 효율적인 역할을 수행하므로 공공조직에서는

여러 형태로 공공감사가 진행되고 있다(Khan, 2006; Otolor & Eiya, 2013). 라영재(2009)는 지방정부 부패통제 전략의 효과성 분석에서 내부통제는 공무원의 부패행위를 청렴성, 책무성, 투명성에 영향을 주기 때문에 부패통제 역할을 강조하였다. 허명순·박희정(2009)은 공공기관의 내부감사 체계에 관한 비교연구를 통해 자율적 내부감사 구조의 합리화와 공공기관 자율 통제 기제가 중요함을 강조한 바 있다. 민경선(2020)은 ‘부패방지 감사’라는 개념을 통해 감사가 부패 방지를 위한 효과적인 기제가 될 수 있음을 주장하였다. 최근에는 조직 내부감사의 효과적인 운영을 위한 다양한 논의를 제시하고 있다(Guel & Nelson, 2011; 민경률·한동숙, 2020; 박정호, 2021). 허명순·박희정(2009)은 공공기관 자율적 내부감사 구조에 따라 공공기관 자율 통제기제가 중요함을 강조하였다.

주인-대리인 이론에서는 대리인을 자신의 이익을 최대화하려는 부정적인 존재로 파악한다. 신공공관리론(NPM)의 시각에서 개인은 사익을 추구하는 합리적 존재라는 점을 근거로 자신이 받을 처벌의 수준과 비윤리적 행위를 통해 획득할 수 있는 이익을 비교하여 처벌이 이익보다 클 때 부패가 발생하지 않는다고 본다(신동준, 2015; 이정주, 2016). 이러한 맥락에서 자체감사는 처벌 가능성을 높인다는 점에서 가장 기본적인 부패통제 방식에 해당한다. 각 지방공기업은 「지방공기업법」과 「공공감사에 관한 법률」⁵⁾에 따라 지방공기업은 매년 자체감사를 부패 예방 및 통제 수단으로 실시하고 있다. 하지만 지방공기업 수준에서 실시하는 자체감사가 온정주의식 평가인지, 아니면 부패를 통제 효과가 있는지에 대한 실증적인 연구는 드물다.

본 연구에서는 중앙행정기관을 대상으로 하는 감사와 다르게 지방공기업은 감사 역량과 전문성 부분에 제약이 있는 점을 감안하였다. 양지숙·조형석(2021)은 지방자치단체를 대상으로 자체감사 활동 심사를 받는지 여부를 더미 변수로 측정한 바 있다. 선행연구 및 지방공기업은 지방자치단체보다 감사역량이 제한됨을 고려하여 자체감사 실시 여부와 내·외부 부패와의 영향 관계부터 살펴보았다.

한편, 감사 빈도에 따른 영향에 대해서는 학자마다 의견이 다양하다. Andrew et al.(2008)은 정기적인 감사를 통해 감독의 수준을 측정하여 감사의 주기성을 강조한 바 있다. 반면 Huberts(2018:26)은 “많으면 많을수록 좋다(the more, the better)”는 위험한 발상이며, 반부패·청렴 정책에서 주의해야함을 강조한 바 있다. 본 연구에서는 자체감사 강도를 자체감사 횟수로 측정하여 부패와의 영향 관계를 살펴보고자 한다.

5) 공공감사에 관한 법률 시행령 제6조와 제7조.

가설 1-1: 지방공기업에 대한 자체감사 실시 여부는 내·외부의 부패를 감소시킬 것이다.

가설 1-2: 지방공기업에 대한 자체감사 횟수가 증가할수록 내·외부의 부패를 감소시킬 것이다.

2) 상급기관(지방의회, 시·도)감사와 부패 간 관계

지방공공기관의 통제 및 관리는 「지방공기업법」과 「지방출자출연법」에 따라 운영된다. 지방공기업법, 지방출자출연법에서는 감사 및 임원규정, 지자체의 관리감독 규정, 감사원의 감사, 경영평가 등을 규정하여 지방공공기관의 공공성 유지 및 효율성을 관리하고 있다(경중수, 2022)

앞서 주인-대리인 이론을 통해 지방공공기관은 구조적으로 사기업에 비해 더 복잡한 대리인 문제에 노출될 가능성이 크다. “국민-정부-공공기관”이라는 복잡한 삼중 관계가 형성되어 있기 때문이다(곽재기, 1995; Bozeman & Scott, 1996; 양지숙·조형석, 2021). 지방공공기관의 복대리 문제는 우선 지방공기업이 지방의회 및 시·도 정부에 의해 설립되어 통제를 받으면서 조직이 운영되므로 정부-지방공공기관 간 일차적으로 대리인 관계가 형성된다.

특히 공공감사제도는 책임성 확보를 위해 내부감사와 중층적 구조의 외부감사를 실시한다(손창동·김찬수, 2023). 공공부문의 외부감사는 일반적으로 국회가 감사원을 감사하고, 감사원은 중앙행정기관을, 중앙행정기관은 소관 공공기관을 감사하는 연쇄적인 구조를 갖는다. 공공기관은 정부에, 정부는 국민과 국회에 책임을 지는 연쇄적인 책임성 관계에 따른 ‘기관 간 연쇄적인 위임관계’를 반영한 것이다(손창동·김찬수, 2023 :60). 해당 연결고리의 시작점인 지방자치단체가 일차적인 관리·감독을 맡는다.

하지만 지방공기업은 조직규모가 충분히 크지 않아 감사업무를 수행할 인원의 양적·질적 제한이 많고 제도적인 뒷받침도 미비한 것이 현실이다. 자체감사제도를 도입하고 있으나 사전적 감사기능이 부족하다는 지적이 있어 협력감사제도⁶⁾를 통해 보완되고 있다(노승용·김보은, 2016; 경중수, 2022). 기존 논의를 종합적으로 고려할 때, 지방공기업에 대한 상급기관인 지방의회와 시·도 감사는 공공기관 업무 전반에 대한 통제를 밀접하게 가하며, 이를 바탕으로 감사 실시여부와 감사강도로 세분화하여 다음과 같은 연구가설을 설정할 수 있다.

6) 협력감사는 자체감사의 실효성 보완을 위한 감사로, 외부조직 연계를 통해 감사를 행한다. 외부감사, 공동감사, 위탁감사, 협력감사, 교차 감사 등의 방법이 있다(노승용·김보은, 2016).

가설 2-1: 지방공기업에 대한 상급기관감사 실시 여부는 내·외부의 부패를 감소시킬 것이다.

가설 2-2: 지방공기업에 대한 상급기관감사 횟수가 증가할수록 내·외부의 부패를 감소시킬 것이다.

3) 감사원감사와 부패 간 관계

외부감사에 역할과 중요성은 선행연구와 다수의 학자에 의해 강조되고 있다. Jeppesen(2019)은 외부감사가 부패를 적발할 수 있는 잠재력을 가진 감사라고 강조하였다. 감사가 부패 적발 및 예방의 역할을 하려면 감사 기준에 부패에 대한 정의 확장과 전문 감사가 필요함을 주장하였다. Khan(2006)은 외부감사가 부패의 기회를 포착하고 감지하는 역할을 강조하며 외부감사가 여러 부패의 징후를 발견하는 데 도움을 준다고 설명한다. 위험 신호를 감지하고 내부통제 취약점, 비정상적인 행동을 통제한다는 관점에서 다층 구조의 외부감사를 통해 피감기관에 감사 주기를 짧게 할수록 공공 부패에 효과가 높다고 설명하였다(Albrecht et al., 2012). 우리나라 감사원은 헌법(제97조)과 감사원법에 따라 설치된 최고감사기구이다. 감사원은 국가의 세입·세출에 대한 결산 검사와 국가와 법률이 정한 단체의 회계검사, 행정기관 및 공무원의 직무에 대한 감찰 기능을 수행하는 한편, 정부 기관 등의 자체감사기구를 감독하고 지원하는 역할을 한다(손창동·김찬수, 2023). 또한, 심민철(2014)은 부패척결을 위한 최고감사기구의 역할로 감사원의 기능에 대해 강조하였다.

다수의 연구에서 감사원 감사가 부패 감소에 미치는 영향력에 대해서 동의하지만 이를 측정하는 방식은 상이하다. Bertelli(2006)는 감사의 강도를 감사원 요구에 따른 정부 제출 보고서의 수로 측정하여 감사의 강도를 강조하였다. 배관표(2017)와 이재연(2024)은 연간 감사원 감사 횟수를 부패통제 관리의 강도로 보고 감사원 감사 횟수를 측정하여 부패와의 영향을 살펴보았다. 양지숙·조형석(2021)의 연구에서는 지방자치단체를 대상으로 외부감사의 빈도를 감사원이 지방자치단체 자체감사 활동 심사 실시 여부를 통해 내·외부 부패에 미치는 관계를 실증분석하였다.

이에 본 연구에서는 감사 실시여부와 감사횟수(감사강도)로 세분화하여 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

가설 3-1: 지방공기업에 대한 감사원감사 실시 여부는 내·외부의 부패를 감소시킬 것이다.

가설 3-2: 지방공기업에 대한 감사원감사 횟수가 증가할수록 내·외부의 부패를 감소시킬 것이다.

Ⅲ. 연구모형

1. 분석 대상 및 방법

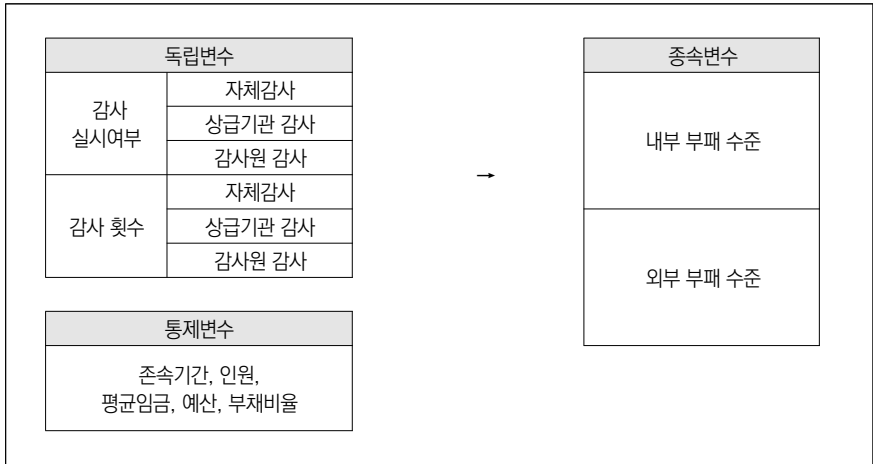
본 연구는 지방공기업을 대상으로 감사 주체에 따라 내·외부 부패에 미치는 영향을 분석한다. 지방공기업의 재정정보 공시 기간이 최근 5개년임을 고려하여 2017년부터 2021년까지로 분석 기간을 설정한다. 전국 지방공기업 중에서 분석 기간 내 국민권익위원회에서 실시하는 청렴도평가에 한 번이라도 포함된 지방공기업 66개소를 연구 대상으로 삼았다. 그리고 분석 기간 내 기관명이 변경된 경우⁷⁾에는 연속성을 인정하되 2021년 기관명을 기준으로 표기하였다.

본 연구의 종속변수인 개별 지방공기업의 내부청렴도 및 외부청렴도 등급은 국민권익위원회의 연도별 공공기관 종합청렴도평가에서 수집하였으며, 독립변수는 지방공기업 통합공시 시스템인 클린아이(<https://www.cleaneeye.go.kr>)와 감사원(<https://www.bai.go.kr>)의 감사결과를 사용한다. 통제변수인 설립 기간, 총인원, 평균임금, 예산액, 부채비율과 같은 기업 기본정보 및 재정정보는 지방공기업 정보를 공시하는 클린아이에서 수집하였다.

본 연구는 다년도에 걸쳐 수집된 패널자료를 바탕으로 회귀분석을 실시한다. 패널자료는 동일한 개체를 대상으로 일련의 관측시점별로 반복하여 특성을 기록한 데이터를 의미한다. 지방공기업은 설립목적이 변경되는 경우가 드물며 고유의 업무를 수행한다. 이에 시간에 따른 공기업 내 변화와 서로 다른 공기업 간의 차이를 반영하기 위해 시간에 따라 변하지 않는 패널의 개체특성을 모수로 간주하는 고정효과모형(fixed effect)을 적용한다(민인식·최필선, 2022).

7) 파주도시관광공사의 경우 2020년에 설립되었지만 전신인 파주시시설관리공단과 연계성이 인정되어 1999년을 설립연도로 사용하고, 비슷한 사례로 안양도시공사(구)안양시시설관리공단이 있으며, 김포도시공사는 김포도시관리공사 합병되었기에 2011년을 설립연도로 사용함

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 지방공기업 내부 직원 및 외부 고객이 인식하는 부패 수준이다. 부패 수준은 국민권익위원회에서 조사하는 청렴도평가 등급을 사용하며 내부 직원의 부패 수준은 내부청렴도 등급으로, 외부 고객의 부패 수준은 외부청렴도 등급으로 측정한다. 이는 다수의 선행연구에서 부패 정도를 측정할 때 사용하는 방식이며, 1등급부터 5등급까지 부여되며 등급의 숫자가 커질수록 부패가 높음을 의미한다. 청렴도평가는 공공기관의 주요 업무를 경험한 국민(외부 고객)과 해당 기관에 근무하는 공직자를 대상으로 실시되기에 부패 개연성을 판정하기 적절하다.

독립변수는 해당 연도 감사 주체별 감사 실시 여부와 실시 횟수이다. 지방공기업 감사는 크게 기관 자체에 설치된 감사조직에 의해 실시되는 내부감사와 상급기관에 해당하는 지방자치단체(시·도) 및 감사원에 의해 실시되는 외부감사로 구분할 수 있다(경중수, 2022). 감사 주체별 특징을 살펴보면 첫째, 자체감사는 조직 목표 달성을 위해 조직 내부의 업무 및 회계 처리가 적절하였는지 감독하고, 효율성을 측정하는 것으로 기존 오류 지적 및 결함 찾기에 중점을 두었다면 최근에는 조직 성과 제고 및 조직 가치 극대화를 추구하는 경향을 보인다(안영훈, 2009). 이에 따라 전통적인 사후통제적 성격보다는 업무 추진 사전에 예산 절감, 비리 감소 등 사전 점검 및 견제의 기능이 강화되고 있다(경중수, 2022). 둘째, 상급기관감사는 해당 지방공공기관이 속한 지

방자치단체(시·도)와 지방의회에 의해 실시되는 외부감사이다. 지방의회는 기관 운영 및 재무관리, 사업 추진, 시설관리와 관련한 행정사무감사를 실시하며, 지방자치단체도 지방공공기관 전반에 대한 관리·감독을 담당한다. 셋째, 감사원감사는 개별 기관 단위로 실시하며, 조직·인력·예산 운영·업무처리 전반을 감사 대상으로 삼는다. 감사원 감사는 해당 기관의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성 확보를 목표로 한다(「공공감사에 관한 법률」 제1조).

이에 내부감사에 해당하는 자체감사 실시 여부, 외부감사에 해당하는 지방공기업의 상급기관인 지방자치단체(시·도)와 지방의회의 감사 실시 여부, 감사원의 감사 실시 여부를 더미 변수로 측정하였다. 여기에 자체감사, 상급기관감사, 감사원감사 실시 횟수를 측정하여 감사 강도가 부패 수준에 미치는 영향도 살펴보았다.

마지막으로 부패에 영향을 미칠 수 있다고 알려진 변수를 통제하였다. 지방공기업의 대표적인 부패 유발 요소는 재정적 요인과 관련되어 있다. 선행연구에서도 재정 규모 또는 부채비율은 부패에 영향을 미치는 요인으로 중요하게 고려되었다(진종순, 2011; 권혁준, 2013; 김애진, 2017; 양지숙·조형석, 2022). 부채비율이 높을수록 부패 발생도 증가한다고 보는 경향이 있다(Scott, 1972; Rose-Ackerman, 1999; 장석준, 2010). 그리고 낮은 임금은 업무 담당자가 금품이나 향응 요구 등 지대추구행위를 유발할 수 있으므로 기관별 정규직 직원 평균임금을 측정하여 통제하였다. 재정적 요인 외 조직특성을 반영하는 조직규모(인원)와 설립연도(존속기간)도 부패에 영향을 주는 요인이다. 일반적으로 규모가 큰 조직일수록 부패가 발생하는 절대적인 횟수와 가능성이 더 크기에 이를 통제한다. 또, 지방공공기관의 설립기간이 오래될수록 기관 내부에서만 통용되는 조직문화가 형성될 가능성이 높고(지수호·김선형, 2021), 해당 문화에 따라 암묵적으로 부패를 묵인할 가능성이 있다. 하지만 조직안정도 측면에서 부패 수준에 영향을 미칠 수 있기에 존속기간을 통제변수로 설정한다(김홍주 외, 2012; 나경현, 2021).

연구에 사용된 변수와 측정한 방식은 다음과 같다.

〈표 4〉 변수 설명 및 자료 출처

구분	변수명		측정 방식	출처
종속 변수	(내부) 부패 수준		내부청렴도 등급 (1~5)	국민권익 위원회
	(외부) 부패 수준		외부청렴도 등급 (1~5)	
독립 변수	감사 실시 여부	자체감사	지방공공기관의 자체감사 실시=1, 미실시=0	클린아이
		상급기관감사	지방자치단체와 지방의회 감사 실시=1, 미실시=0	감사원
		감사원감사	감사원의 감사 실시=1, 미실시=0	
	감사 횟수	자체감사	지방공공기관의 자체감사 실시 횟수	클린아이
		상급기관감사	지방자치단체와 지방의회 감사 실시 횟수	감사원
		감사원감사	감사원의 감사 실시 횟수	
통제 변수	존속기간		당해 연도 - 설립 연도 (년)	클린아이
	인원		지방공기업 총 인원 (명)	
	평균 임금		정규직 직원 평균 임금 (천원)	
	예산		지방공기업 연도별 예산 (백만원)	
	부채비율		부채규모/자본규모*100 (%)	

V. 분석 결과

1. 기초통계

본 연구의 변수 간 상관관계를 살펴본 결과는 다음과 같다. 상관관계 분석으로 감사원 감사실시 횟수 변수와 감사 실시 여부 변수 간 0.93으로 높은 상관관계가 나타났다. 하지만 동일한 감사기관(감사원)의 감사행위 실시 여부와 몇 번 감사를 수행했는지(횟수) 간에는 높은 상관성이 나타나는게 당연하며, 두 변수는 별도로 분석되기에 높은 상관관계에도 문제가 발생하지 않는다. 그리고 예산과 평균임금도 0.72로 높은 상관관계가 나타나지만 지방공기업의 예산에는 사업뿐만 아니라 운영비인 임금도 포함되기에 높은 양의 상관관계가 나타나는 것은 타당하다.

〈표 5〉 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	1												
2	0.0995	1											
3	-0.0145	0.1075	1										
4	-0.1415	0.0879	0.1145*	1									
5	0.0318	0.2339*	-0.0127	0.0484	1								
6	-0.1273	0.1615*	0.4231*	0.1575*	0.0415	1							
7	-0.0505	0.2193*	0.1311*	0.3952*	0.2255*	0.1987*	1						
8	0.0329	0.2449*	0.0177	0.0671	0.9283*	0.0511	0.2738*	1					
9	-0.1761*	0.1411	0.1140*	0.1255*	0.0661	0.1611*	0.2701*	0.0653	1				
10	-0.2156*	-0.0822	0.1562*	0.1331*	0.1652*	0.2254*	0.3941*	0.2129*	0.1427*	1			
11	-0.2775*	0.3045*	0.1853*	0.2848*	0.2216*	0.3326*	0.3018*	0.2256*	0.3028*	0.3216*	1		
12	-0.1776*	0.4314*	0.2282*	0.2547*	0.3748*	0.4658*	0.4726*	0.3908*	0.2810*	0.4186*	0.7294*	1	
13	0.1188	0.1518*	-0.0036	-0.0216	-0.0064	-0.0932	0.0557	-0.0031	0.2705*	-0.0037	-0.0735	-0.0357	1

1: 내부 부패 수준, 2: 외부 부패 수준, 3: 자체감사 실시여부, 4: 상급기관감사 실시여부, 5: 감사원감사 실시여부, 6: 자체감사 실시횟수, 7: 상급기관감사 실시횟수, 8: 감사원감사 실시횟수, 9: 존속기간, 10: 총 인원, 11: 평균임금, 12: 예산, 13: 부채비율

기초통계 결과는 다음과 같다. 우선 종속변수를 살펴보면, 내부직원을 대상으로 측정한 부패 수준은 평균 2.88이고, 외부고객을 대상으로 측정한 부패 수준은 평균 2.98로 외부고객의 부패 정도가 더 높게 나타났다. 실제 공기업 운영과 청렴도 조사와 반영 시점을 고려하여 1년 시차를 두어 연구분석을 하였고 2018년부터 2021년까지의 기간 내에서 조사에 한 차례라도 참여한 지방공기업을 대상으로 자료를 수집하였다.

독립변수를 살펴보면, 실시여부는 자체감사와 상급기관(시·도, 지방의회)감사보다 감사원감사가 현저하게 적게 나타났다. 실시 횟수 또한 자체감사가 가장 많았고, 상급기관(시·도, 지방의회)감사, 감사원감사 순으로 나타났다.⁸⁾

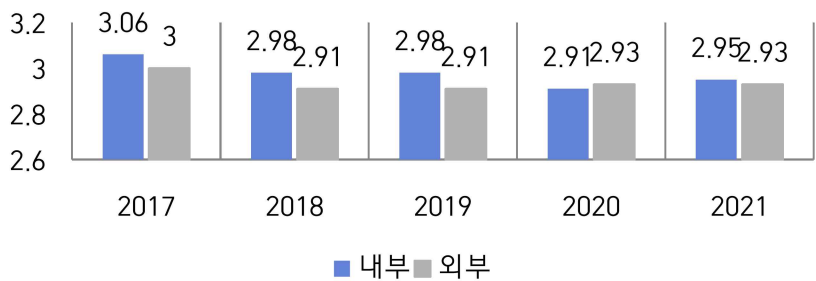
8) 연구의 시간적 범위 내에서 자체감사는 총 1277회, 상급기관감사는 총 687회, 감사원감사는 총 58회 실시되어 감사 주체에 따라 감사 실시 횟수의 편차가 크게 나타남

〈표 6〉 기술통계분석

변수명		관측수	평균	표준편차	최대값	최소값
내부 부패 수준		172	2.88	0.83	5	1
외부 부패 수준		172	2.98	0.89	5	2
실시 여부	자체감사	269	0.83	0.38	1	0
	상급기관감사	269	0.81	0.39	1	0
	감사원감사	269	0.15	0.36	1	0
실시 횟수	자체감사	269	3.92	424	23	0
	상급기관감사	269	2.11	2.57	25	0
	감사원감사	269	0.18	0.45	3	0
존속기간		323	17.18	7.69	38	0
총인원		260	687.75	2,089.55	16,610	49
평균임금		260	51,442.29	9,872.07	77,162	18,864
예산		260	579,005.5	1,312,429	9,338,369	8,655
부채비율		260	131.7	157.68	1,290.39	0.7

연도별 내·외부 부패 수준의 변화를 살펴보면 내부직원 부패 수준은 2017년에 분석 기간 중 가장 높은 수준인 3.06에서 2020년 2.91까지 하락하는 추세를 보이다가 2021년 다시 2.95로 상승한다. 이에 반해 외부 고객의 부패 수준은 2017년에 분석 기간 중 가장 높은 수준인 3에서 다음 해 2.91로 하락하였다가 2020년부터 2.93으로 소폭 상승하였다. 2020년을 제외하고 분석 기간 중 대체로 내부직원이 외부 고객보다 부패정도가 높다고 인식하였다. 이는 해당 기관 부패 정보에 대한 접근 용이성 등 내·외부 이해관계자가 갖는 특성에 따른 차이로 이를 고려하여 감사 주체별 감사의 양과 질이 설계되어야 부패 예방에 효과적인 감사가 이루어질 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 연도별 평균 부패 수준 변화 (2017-2021)



감사 실시 여부와 횟수는 연도별 변화보다 감사 주체별로 차이가 크게 나타난다. 감사 주체별로 실시 여부를 살펴보면 자체감사와 상급기관(시·도, 지방의회)감사는 매년 비슷한 수준으로 실시되었으나 감사원감사는 실시되지 않은 경우가 더 많다. 감사 주체별로 시행된 감사 횟수는 더 큰 차이가 나타난다. 자체감사는 평균적으로 약 3.8회 이상 실시되었으나 상급기관(시·도, 지방의회)감사는 평균 약 2회, 감사원감사는 평균 약 0.2회 정도 실시되었다.

〈표 7〉 감사 주체별·연도별 감사 실시 여부 및 횟수 변화 (2017-2021)

	감사 실시 여부(평균)			감사 실시 횟수(평균)		
	자체	상급기관	감사원	자체	상급기관	감사원
2017	0.69	0.76	0.35	2.88	1.55	0.43
2018	0.82	0.88	0.03	3.72	2.12	0.04
2019	0.89	0.86	0.09	4.45	2.42	0.11
2020	0.80	0.86	0.15	3.99	2.38	0.15
2021	0.85	0.73	0.05	4.12	1.95	0.07
5년 평균	0.81	0.82	0.14	3.83	2.08	0.16

2. 회귀분석 결과

1) 감사 실시 여부에 따른 회귀분석 결과

감사 주체별 감사 실시 여부가 지방공기업의 내·외부 부패 수준에 미치는 영향을 살펴본 회귀분석 결과는 다음과 같다. 우선 공기업 내부인인 직원을 대상으로 측정된 부패 수준 결과를 살펴보면, 외부감사 중 상급기관(시·도, 지방의회)감사 실시는 내부 직원의 부패 수준을 유의미하게 감소시켰다($t=-3.39$, $p=0.001$). 이는 지방공공기관의 자금조달 및 사무 운영에 있어 직속 지방자치단체 및 지방의회의 영향력이 크게 작용하기 때문이다. 지방의회는 지방공기업의 설립에 관한 조례를 제정하고, 운영을 위한 다수의 규칙을 정하며, 예산 및 결산에 권한을 행사할 수 있다. 그리고 지방자치단체의 행정적 통제를 받으며, 단체장은 지방공기업에 대한 1차적 감독 권한을 갖고 있다(김형섭, 2018). 때문에 지방공기업에 직접적으로 통제를 행사할 수 있으면서 독립성을 가진 상급기관(시·도, 지방의회)의 감사는 부패감소에 긍정적인 영향을 미친다.

하지만 자체감사와 감사원감사는 내부직원 부패 수준에 유의미한 영향을 미치지

않았다. 자체감사의 경우, 아직까지 내부감사의 전문성과 독립성 확보가 미비하기에 유의미한 영향이 나타나지 않는다고 추측할 수 있다. 지방공기업은 자체감사 인력이 순환보직으로 일정 기간만 해당 업무를 담당하고 변경되기 때문에 자체감사 인력에 대한 전문성을 기대하기 어렵고, 이에 따라 감사를 통해 조직의 업무처리 방식 및 예산 활동이 개선될 여지가 적다고 생각할 수 있다(신민철, 2014; 양지숙·조형석, 2021). 그리고 소위 '제 식구 감싸기'로 대표되는 온정주의 문화로 인해 자체감사의 독립성이 지켜지기 어려운 환경이다(김광영·주창범, 2019). 자체감사를 통해 징계 사항이 발견되더라도 가장 낮은 수준의 솜방망이 처벌이 이루어진다면 감사효과에 대한 신뢰가 감소하게 된다.

감사원감사의 경우에는 본 연구의 시간적 범위가 5년으로 제한되어 있어 감사 순기를 충분히 고려하지 못했을 가능성이 크다. 감사원의 감사 대상기관은 매년 약 6만 4천여개에 이를 정도로 방대하다. 하지만 감사원의 감사 인력과 시간은 제한이 있기에 감사 순기 및 시기별 현안 이슈 등을 종합적으로 고려하여 감사 대상이 결정된다(성용락, 2013). 5년이라는 시간적 제약으로 인해 지방공기업을 대상으로 실시되는 감사원감사 횟수가 내부감사 및 상급기관 감사보다 매우 적어서 외부감사임에도 불구하고 유의미한 영향이 나타나지 않은 것으로 추정된다. 향후 개별 기관마다 정보공개청구를 통해 연구의 시간적 범위를 확대하여 지방공기업의 감사 순기를 충분히 고려한 후속연구가 필요하다.

외부인인 민원고객을 대상으로 측정한 부패 수준에는 자체감사 실시만이 유의미한 영향을 미쳤다($t=-1.87$, $p=0.065$). 외부감사에 해당하는 상급기관(시·도, 지방의회) 감사, 감사원 감사 모두 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이는 자체감사가 외부고객 부패 감소에는 긍정적인 영향을 미치지만 내부 자체 인력에 의해 실시된다는 점에서 내부 직원의 부패 감소에는 영향을 미치지 못한다는 한계점을 보여준다. 감사에 대한 관심 자체가 적은 외부인은 내부인에 의해 실시되는 자체감사가 해당 기관의 문제를 찾아내고 적합한 해결 방안을 제시한다고 여긴다고 유추할 수 있다. 다시 말해 조직 내부인은 감사를 담당하는 직원의 감사 전문성을 알고 있기에 자체감사를 통해 부패를 얼마나 적발할 수 있을지를 예견할 수 있어 부패 수준에 유의미한 영향을 미치지 않을 수 있다. 확실한 점은 내부직원에게는 유의미하지 않지만, 외부 고객에게는 부패를 감소시킨다는 일관되지 않는 자체감사의 결과를 통해 자체감사의 효과가 제한적임을 확인할 수 있다(양지숙·조형석, 2021). 이정주·장진희(2017)의 연구에서도 다양한

부패방지정책이 외부청렴도(외부 부패 수준)보다 내부청렴도(내부 부패 수준)만 향상시킨 것처럼 상급기관(시·도, 지방의회)감사는 실제 업무에서 직접 경험하는 내부 직원들의 반응이 더 크게 나타나고, 외부고객들은 민원 해결 및 처리 과정에 관심을 두고 감사 주체를 구별하여 감사 실시 여부 정보를 파악하지 않아서 자체감사에서만 유의미한 영향이 나타났을 가능성이 있다.

〈표 8〉 감사 실시 여부에 따른 회귀분석 결과

변수	내부 부패 수준		외부 부패 수준	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
자체감사 실시 여부(t-1)	-0.237	0.194	-0.447*	0.239
상급기관감사 실시 여부(t-1)	-0.806***	0.238	0.19	0.292
감사원감사 실시여부(t-1)	-0.224	0.145	-0.083	0.178
존속 기간	0.049	0.072	-0.007	0.088
총인원(log)	0.38	0.0818	0.06	1.004
평균 임금(log)	-2.175	1.332	-1.305	1.637
예산(log)	0.03	0.291	0.096	0.358
부채비율	0.001	0.001	0.001	0.001
상수항	23.8	15.065	15.826	18.512
N	172		172	

*p(0.1), **p(0.05), ***p(0.01)

2) 감사 실시 횟수에 따른 회귀분석 결과

감사 실시 횟수를 통해 감사의 강도가 부패에 미치는 효과를 살펴보았다. 우선 자체감사 실시 횟수가 증가할수록 내부 직원을 대상으로 측정한 부패 수준은 증가하였다($t=1.82$, $p=0.072$). 하지만 상급기관(시·도, 지방의회)감사, 감사원감사의 실시 횟수 증가는 내부 부패 수준에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이는 내부직원 부패 수준을 측정하는 설문 문항이 해당 기관의 문제를 다시 인지하게 하여 부패 수준을 과대평가할 가능성이 있다(양지숙·조형석, 2021). 물론 감사 실시 횟수 증가는 내부 조직원에게 불필요한 절차적 부담만을 증가시킬 뿐 감사의 실효성을 보장하지는 못할 가능성도 있다(양지숙·조형석, 2021). 여기서 주목해야 할 부분은 감사를 실시하는 주요 목적이 부패예방인데, 중앙조직보다 규모 및 예산부분에서 조직 규모가 작은 지방공기업에 잦은 감사(내·외부적 감사주체)로 인해 피로도가 높아지면서 부패예방효과가 반감

되는 역기능이 나타났다는 점이다.

이에 반해 상급기관(시·도, 지방의회)감사 횟수가 증가할수록 외부 고객의 부패 수준은 유의미하게 감소하였다($t=-1.83$, $p=0.07$). 하지만 자체감사와 감사원감사는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 앞서 언급했듯이 예산규모 및 위험성, 시기성에 비추면 지방공기업의 감사 주기가 중앙행정기관보다도 길어서 선행연구와 달리 외부감사의 효과가 유의미하지 않았다. 이에 독립성과 전문성뿐만 아니라 감사 순기(시기성)또한 감사의 효과에 영향을 미친다는 점을 알 수 있다.

감사 정보에 대한 접근 용이성을 고려하면 외부 고객은 생계와 같은 자신의 삶을 최우선으로 고려하기 때문에 지방공기업의 부패문제에 할당할 수 있는 인지적·시간적 자원이 한정되어 있다. 주민-지방자치단체-지방공기업 간 복대리 구조로 구성된 주인-대리인 관계에서 지방공기업의 1차 주인인 지방자치단체(상급기관)는 감사를 하나의 성과로 인식하기에 감사 실시, 감사결과 조치 요구, 개선 사항에 관한 정보를 언론에 보도하는 경우가 많다. 지방자치단체 및 의회 홈페이지 또는 지역신문 통해 후속 보도가 이어지면서 정확한 횟수를 기억하지는 못하더라도 감사가 여러 차례 실시되었다는 정보를 획득할 수 있다. 때문에 상급기관에 의한 감사 실시 횟수가 많아져 감사 강도가 높아질수록 부패문제가 해결되었다고 인식할 가능성이 높아진다.

이러한 맥락에서 감사 실시 여부는 자체감사가 효과적이고, 감사 실시 횟수는 상급기관감사가 효과적인 이유도 유추할 수 있다. 외부 고객은 감사 자체에 대한 관심이 적기 때문에 자체 감사 실시 여부만을 판단하는 것이 자체감사를 몇 번 실시했는지보다 상대적으로 더 적은 에너지와 시간을 사용하여 정보를 획득할 수 있다. 그리고 외부 고객은 감사 자체에 대한 관심이 적기에 청렴도조사 설문 과정에서 자체감사의 존재를 인식할 가능성도 있다. 이에 자체감사 실시 여부는 최소한의 부패 감지 장치가 작동한다는 정보로 작용하여 외부 고객의 부패 수준에 영향을 미치지만 실시 횟수까지 탐구할 시간적 여유가 부족하기에 강도가 부패 수준에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것이다.

〈표 9〉 감사 실시 횟수에 따른 회귀분석 결과

변수	내부 부패 수준		외부 부패 수준	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
자체감사 실시 횟수(t-1)	0.041*	0.228	-0.029	0.027
상급기관감사 실시 횟수(t-1)	-0.027	0.033	-0.071*	0.039
감사원감사 실시 횟수(t-1)	-0.063	0.126	-0.065	0.149
존속 기간	-0.034	0.075	-0.001	0.088
총인원(log)	0.913	0.865	0.285	1.021
평균 임금(log)	-1.797	1.385	-0.771	1.633
예산(log)	0.000	0.301	0.206	0.355
부채비율	0.001	0.001	0.002	0.001
상수항	17.568	15.904	7.297	18.756
N	172		172	

*p(0.1), **p(0.05), ***p(0.01)

V. 결론

지방공기업은 주민 삶의 질 개선과 지역 개발을 위해 설치되며, 최근 지방자치가 활발해지면서 양적·질적 팽창이 나타나고 있다. 지방공기업이 급증하면서 부패 문제가 반복적으로 발생하였고, 이에 대한 감시와 통제 방안에 관심이 쏠리고 있다. 지방 공공기관은 지방자치단체, 지방의회, 행정안전부, 감사원 등 외부기관에 의해 중첩적이며 계층적인 통제를 받으면서(김형섭, 2018), 자체적으로도 내부감사를 실시하고 있다. 하지만 이러한 중복감사는 효과가 미진하며 감사에 대한 피로도만 높인다는 부정적인 시각과 감사기관 간 역할 분담으로 행정 전반에 대한 감사를 진행할 수 있다는 긍정적인 시각이 공존한다(송건섭·서보강, 2009).

본 연구는 지방공기업을 대상으로 감사 주체별 감사가 내·외부의 부패 수준에 미치는 효과를 분석하였다. 감사 주체별로 자체감사, 상급기관(시·도, 지방의회)감사, 감사원감사로 세분화하였고, 다시 감사 실시 여부 및 실시 횟수로 구분하여 감사 실시가 갖는 효과뿐만 아니라 감사의 강도가 미치는 효과를 모두 살펴보았다. 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자체감사 실시 여부는 외부 고객을 대상으로 측정한 부패 수준을 감소시켰다. 둘째, 상급기관(시·도, 지방의회)감사 실시는 내부직원을 대상으로 측정한 부패 수준을 감소시켰다. 셋째, 상급기관(시·도, 지방의회)감사 실시 횟수가 증

가할수록 외부 고객을 대상으로 측정한 부패 수준이 감소하는 것으로 나타났다.

이상의 연구 결과는 다음과 같은 함의를 갖는다. 첫째, 감사 주체에 따라 조직 내·외부에 미치는 부패예방 영향이 다르다는 점을 확인하였다. 나아가 지방공기업에 효과적인 감사가 무엇인지 구분하였다. 내부 직원에게는 상급기관의 감사 실시가 강력한 영향을 미쳤다. 하지만 외부 고객에게는 감사 주체에 따른 구분이 일관된 결과로 이어지지 않았다. 세 가지 감사 중에서 상급기관(시·도, 지방의회)감사가 내부 부패 수준을 감소시켰다는 점에서 해당 감사가 갖는 특징이 감사의 효과를 높이는데 작용하고 있음을 알 수 있다. 자체감사와 비교하여 감사인의 독립성과 전문성이 요구되며, 합리적이고 객관적 기준을 갖춘 감사의 효과가 높다는 점을 확인하였다. 그리고 감사 주기가 길지 않을 때 실질적인 효과를 미쳤다.

둘째, 자체감사 실시 여부는 외부 고객에게만 유의미한 영향을 미쳤다는 점에서 자체감사의 효과가 제한적임을 확인하였다. 이는 자체감사 수행 인력의 전문성 수준에 관한 정보에 얼마나 접근 가능한지와 관련 있을 것이다. 자체감사 인력의 전문성에 관한 정보를 갖는 내부직원에게는 유의미한 영향을 미치지 못했지만, 정보가 적거나 없는 외부 고객은 공개적으로 정당한 절차에 따라 실시되는 자체감사가 최소한 합법성 여부를 걸러내는 여과지로 작용할 것이라고 기대했을 가능성이 존재한다. 지방공기업이 제공하는 공공서비스가 전문화되면서 자체감사에 요구하는 전문화 수준도 높아지고 있다. 연구 결과를 바탕으로 단기적으로는 외부전문가를 활용한 감사에 중점을 두어 내부적으로 해결하기 힘든 조직문화를 개선할 필요가 있다. 장기적으로는 기관별 자체감사 담당자의 전문성 수준을 점검하고, 이를 제고할 수 있는 교육프로그램 개발 등의 노력이 필요하다(송건섭·서보강, 2009). 특히 지방공기업의 자체 역량을 기르기 위해 감사 전문가 양성을 위한 교육을 실시할 필요가 있다. 아직까지는 자체감사의 한계점을 보완하기 위해 중첩적인 외부감사가 필요하다는 점도 확인하였다.

본 연구는 지방공기업의 감사 실시 여부와 감사 횟수를 패널데이터로 구성하여 분석했다는 공헌이 있음에도 불구하고 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 지방공기업이 가진 주목성, 시기성, 규모적 한계로 인해 중앙정부 부처 또는 공공기관과 다르게 감사 시기가 확연하게 적다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 감사원은 연간 수천 기관을 대상으로 감사를 시행하기 때문에 지방공기업은 감사 대상이 되는 경우가 드물다. 이는 실증분석을 위한 적절한 규모의 표본을 확보하기 어렵다는 한계가 있다. 둘째, 자체감사의 경우, 1년의 시차를 두었지만 감사 결과가 부패예방을 위한 인사이동 또

는 내규 변경까지 시간이 소요되는 점을 모두 반영하지 못한다. 이에 향후 단·장기 시차를 고려한 감사 효과 분석이 실시될 필요가 있다. 마지막으로 지방공기업 유형에 따라 대민업무 정도 등이 달라질 수 있는 점을 반영하여 향후 연구에서는 지방공기업 부패에 미칠 수 있는 요인들을 세밀하게 통제할 필요가 있다.

참고문헌

- 국민권익위원회.(2021a). 「2021년 공공기관 청렴도 측정제도 안내서」. 서울: 국민권익위원회.
- _____. (2021b). 「2021년 공공기관 청렴도 측정 기본계획」. 서울: 국민권익위원회.
- _____. (2021c). 「공공기관 청렴도 측정 결과」. 서울: 국민권익위원회.
- 경중수.(2022). 지방공기업 및 지방출자출연기관의 협력감사제도를 통한 자체감사의 순기능 강화에 관한 연구. 「한국지방공기업학회보」. 18(2): 23-42.
- 곽채기·정창준·정성호.(2013). 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안. 「지방재정」. 2013(2): 120-147.
- 금창호·권오철·김건위·구찬동.(2014). 「지방자치단체 출자·출연기관 인사·조직운영 개선방안 연구용역」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 권혁준.(2013). 주민참여예산제도의 청렴도 제고 효과 분석. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」. 279-294.
- 김광영·주창범.(2019). 지방자치단체 감사기구의 독립성·전문성이 감사성과에 미치는 영향. 「한국부패학회보」. 24(3): 49-72.
- 김보은·노승용.(2016). 한국 공직윤리제도의 제도적 증충성. 「현대사회와 행정」. 26(3): 1-33.
- 김은경·신동준.(2015a). 부패의 개념학. 김은경·신동준·이정주·이선중(편), 「한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(I)」. 23-48. 서울: 형사정책연구원 연구총서.
- 김영중.(1996). 부정부패 방지를 위한 과제와 전망; 부정부패와 사정체계. 「한국행정연구」. 5(4): 4072-4095.
- 김애진.(2017). 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방정부연구」. 21(3): 117-155.
- 김홍주·이은국·이강래.(2012b). 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구-중앙행정 부처를 중심으로. 「한국정책학회보」. 21(4): 343-376.
- 김형섭.(2018). 지방공기업에 대한 감독 및 통제에 관한 법적 고찰. 「한양법학」. 29(1): 199-222.
- 나경현.(2021). 감사원 감사가 공공기관에 미치는 영향. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

- 라영재.(2009). 공공부문 책무성의 변천과 통제방안. 『한국정책연구』, 9(1): 235-265.
- 민경선.(2020). 부패방지감사의 개념정립에 관한 소고. 『한국부패학회보』, 25(3): 5-26.
- 민인식·최필선.(2022). 『STATA 패널데이터분석』. 서울: 지필미디어
- 박대식·김소라.(2015). 지방정부 공직자의 청렴도에 대한 하위영향요인: 대전광역시를 중심으로. 『사회과학연구』, 54(2): 149-179.
- 박찬영·이지은.(2021). 지방공공기관이 지방자치단체의 재정에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 28(1): 63-84.
- 성용락.(2013). 「공공감사 제도의 새로운 이해: 공공감사의 이론과 실무」. 서울: 석탑출판.
- 손창동·김찬수.(2023). 「공공감사론」. 서울: 박영사
- 송진섭·서보강.(2009). 지방자치단체 자체감사의 주요쟁점 분석. 『한국행정논집』, 21(2): 431-455.
- 신계균·금태덕·하현상.(2023). 지방의회와 지방자치단체 출연기관 공공감시 개선방안: 서울시의회 행정자치위원회 소관 출연기관 중심으로. 『한국공공관리학보』, 37(2): 291-315.
- 신동준·이선중.(2015). 반부패 환경조성을 위한 새로운 접근 전략, 신동준, 이정주·이선중(편), 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(I) (pp. 277-304). 형사정책연구원 연구총서.
- 신민철.(2014). 부패 척결을 위한 최고감사기구의 역할: 한국 감사원의 기능적 특성을 중심으로. 『한국미래행정학보』, 3(1).
- 안용식.(2004). 지방공기업의 주체와 대리인 문제. 『한국지방공기업학회보』, 1: 1-14.
- 이영균.(2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 『한국정책화학학회보』, 8(3): 192-222.
- 이재연.(2023). 공공조직 조직관리적 특성이 청렴성에 미치는 영향. 『공공사회연구』, 13(1): 217-249.
- _____.(2024). 공공기관 부패통제전략과 청렴성의 관계에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 임상규.(2008). 지방자치단체의 전자정부구축효과에 관한 연구-투명성 증진을 통한 부패통제를 중심으로. 『한국행정학회 하계학술발표논문집』 1-14.
- 장석준.(2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 『한국사회와 행정연구』, 21(2): 165-192.
- 진종순.(2011). 여성공무원과 정부조직의 청렴도-지방자치단체를 중심으로. 『한국부패학회보』, 16(3): 1-20.
- 안영훈(2009). 글로벌 스탠더드에 기반한 중앙정보 자체감사 과제. 「국정과제 토론회 결과보고서」.
- 양지숙.(2019). 「주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석: 프랑스, 영국, 일본을 중심으로」. 서울: 감사연구원.
- 양지숙·조형석.(2021). 지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향 분석. 『지방정부연구』, 25(1): 107-131.

- 엄영호·임혜빈·손선화.(2024). 공직부패의 부정적 인식 관리를 위한 영향요인 분석. 「한국사회와 행정연구」. 34(4): 193-214.
- 이정주·장진희.(2017). 부패방지시책평가가 공공기관청렴도평가에 미친 영향에 관한 탐색적 연구. 「정책분석평가학회보」. 27(2): 1-24.
- 지수호·김선형.(2021). 지방공기업 경영평가와 성과개선에 관한 연구. 「한국지방공기업학회보」. 17(2): 25-72.
- 허명순·박희정.(2009). 공공감사체계에 대한 비교연구: 내부감사체계를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 19(4): 357-380.
- Assakaf, E. A., Samsudin, R. S., & Othman, Z.(2018). Public sector auditing and corruption: A literature. *Asian Journal of Finance & Accounting*, 10: 226-241.
- Bertelli, A. M.(2006). Governing the quango: An auditing and cheating model of quasi-governmental authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2): 239-261.
- Evans, B. R.(1999). The cost of corruption. *Tearfund Discussion Papers*.
- Gustavson, M., & Sundström, A.(2018). Organizing the audit society: Does good auditing generate less public sector corruption?. *Administration & Society*, 50(10): 1508-1532.
- Huntington, S. P.(2002). Modernization and corruption. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 253-63.
- Huberts, L. W.(2018). Integrity: What it is and why it is important, *Public Intergirty*, 20(sup1), s18-s32.
- Jain, A. K.(2012). *Economics of Corruption*. Springer Science & Business Media.
- Johnston, M.(2005). *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M.(2006). *Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005 v(4012)*. World Bank Publications.
- Kefi, M. K., & Hadhek, Z. (n.d.). *Economic growth and Corruption*.
- Klitgaard, R.(1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, California: University of California Press.
- Lambsdorff, J. G.(2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University Press.
- Neild, R. R.(2002). *Public corruption: The dark side of social evolution*. Anthem Press.
- Nye, J. S.(1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2): 417-427.
- Min, K. S.(2018). Explaining variation in adoption and implementation of anti-corruption

policies. Doctoral dissertation, University of Missouri-Columbia.

Transparency International. Retrieved June 10, 2023 from

<https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2021>

World Bank. (1998). Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptionncorruptndf>

Abstract and Key Words

An Empirical Study of Public Audit and Corruption in Local Public Organizations

Mun, So Yeong

Seoul National University

Lee, Jae Youn

Incheon Tourism Organization

This study examines the impact of auditing on corruption in local public organizations. While many studies have emphasized the role of audits as a means of reducing corruption, few studies have focused on audits in local public organizations. Therefore, we categorized audits into internal audits and external audits. External audits were further categorized into two types: ① audits by higher authorities such as city, province, and local councils, and ② audits by The Board of Audit and Inspection, BAI. We then examined the effect of internal and external audits on the corruption perceptions of local government employees and external stakeholders. The results of the analysis of local public organizations from 2017 to 2021 showed that, firstly, internal audits decreased the level of corruption perception among external stakeholders, and secondly, external audit(higher-level audit) decreased the level of corruption perception among organizations' employees. Thirdly, external stakeholders' perceptions of corruption decreased as the number of higher-level audits increased. In local public organizations, external audits, especially higher-level audits, had a significant impact on reducing the corruption perception of both internal and external stakeholders, while internal audits had an impact only on external stakeholders, but not among internal supporters. This confirms that auditor independence and professionalism are key factors in reducing corruption.

[Key Words: Corruption, Internal audit, External audit, Principal-Agent theory]