

지대와 부패*

- 중앙정부 이전재원을 중심으로 -

Effects of Rent on Corruption

- The implications on central, government's fiscal transfers -

김 애 진(Kim, Ae Jin)**

ABSTRACT

Rent is a return that exceeds the opportunity cost and refers to 'transfer money generated by the government's intervention'. This study focused on that the central government's fiscal transfers is a limited resource that can lead to the "tragedy of the commons" due to competition between local governments.

This study used data from the central government transfer funds from the results of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission integrity measurement from 2012 to 2017. The effect of rent on corruption level was reviewed for 226 local governments.

The analysis result showed that rent had a significant effect on the level of corruption. The rent, measured by the per capita central government's fiscal transfers showed a significant negative relationship with the overall integrity and internal integrity of local governments.

Therefore, In order to prevent corruption in the process of financial support for local governments, the central government's fair and transparent allocation of resources is necessary.

First, the verification of the validity of the financial resources required by the local government, the standards for calculating the necessary financial resources, and the standards for judging the degree of effort of the local governments should be fair.

Second, sufficient objection procedures should be prepared for the application result, and the possibility of undue influence from being involved in the application process should be prevented.

Key words: Rent, Corruption, Integrity Index, Central Government's fiscal transfers, Local Election

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea.(NRF-2018S1A3A2075531)

이 논문은 2021년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동 개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정 · 보완한 것임

** 경상국립대학교 사회과학대학 행정학과 조교수, 행정학박사

I. 서론

올해는 지방의회 선거를 기준으로 지방자치가 부활한 지 30년이 되는 해이다. 지난해에는 「지방자치법」이 32년 만에 전부 개정되어, 지방정부는 지금보다 더 큰 권한과 책임을 갖게 되었다. 그러나 재정자립도 30% 미만인 지방자치단체는 82.3%¹⁾, 지방세 수입으로도 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체는 44% 이상이며, 국세와 지방세 비율은 8:2로 중앙정부에 대한 지방정부의 의존도는 심화되고 있다. 특히, 내년에는 지방선거와 대통령 선거를 앞두고 있어 투명한 선거를 위한 부패방지 및 윤리강화 대책이 필요한 시점이다.

최근에는 공정사회 반부패정책협의회, 청렴사회민관협의회 운영, 반부패 대응 체계 구축 등 국민권익위원회를 중심으로 반부패 정책들을 전개하고 있다. 지난 2021년 5월에는 「부정청탁 및 금품 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘청탁금지법’)이 제정된 지 6년 만에, 「공직자의 이해충돌 방지법」²⁾이 공포되었다. 「공직자의 이해충돌 방지법」은 「청탁금지법」이 제정되는 과정에서 제외된 이해충돌 방지 부분에 공직자의 부당한 사익추구 행위를 금지해 이해충돌 상황을 예방·관리하기 위해 제정되었으며, 2022년 5월 19일부터 시행될 예정이다.

그럼에도 불구하고, 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표한 2020년도 국가별 국가청렴도(CPI, Corruption Perceptions Index, 이하 ‘CPI’)에서 우리나라는 100점 만점에 61점, 180개국 중 33위를 차지하였으며, OECD 국가 36개국 중에서는 23위를 기록하였다. 물론 2018년, 2019년과 비교할 때 순위가 상승하였으나 OECD 국가 중에서는 여전히 하위권에 해당한다.

〈표 1〉 최근 10년 간 우리나라 부패인식지수 변동 추이(2010~2020)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
점수	5.4	5.4	56	55	55	54	53	54	57	59	61
순위	전체 39/178	43/183	45/176	46/177	44/175	43/168	52/176	51/180	45/180	39/180	33/180
위 OECD	25/33	27/34	27/34	27/34	27/34	28/34	29/35	29/35	30/36	27/36	23/37

주: 2012년 100점만점으로 변경

자료: 국민권익위원회, 「2020년도 국제투명성기구(TI) 국가청렴도(CPI) 결과」보도자료, 2021. 1.28.

우리나라는 매년 부패 수준에 대한 인식과 경험을 측정하는 공공기관 청렴도 조사를 통해 공공부문 부문의 청렴도 제고를 위해 노력하고 있다. 그러나 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청, 공직유관단체 중 기초자치단체의 ‘공정’ 관련 항목 점수는 2019년

1) 재정자립도 50% 미만인 지방자치단체는 94.7%이다(행정안전부, 2021. 「지방자치단체 통합재정개요」)

2) 이해충돌 방지 및 관리에 관하여 10가지 유형의 규제를 두고 있으며, 크게 이해충돌 상황을 신고하도록 하는 유형, 부정·불공정 우려가 있는 행위를 제한하는 유형, 직무 유관 사항을 사적으로 유용하는 행위를 금지하는 유형으로 구분할 수 있다(김형진·박영원, 2021, 「공직자의 이해충돌 방지법」 제정의 의의와 향후 과제, 『이슈와 논점』 제1830호, 국회입법조사처)

에 이어 2020년에도 최하위를 기록하여, 특히 기초자치단체의 청렴정책 추진을 모색할 필요가 있다.

〈표 2〉 기관유형별 ‘공정’관련 항목 점수

구 분	연고관계 등으로 특정인에게 특혜제공(점)				부정청탁에 따른 업무처리(점)				공정항목 종합		
	외부청렴도		내부청렴도		외부청렴도		내부청렴도				
	'19	'20	'19	'20	'19	'20	'19	'20	'19	'20	변화
중앙행정기관	8.92	8.99	7.47	7.37	8.97	8.99	8.39	8.29	8.66	8.68	▲0.02
광역자치단체	8.90	8.95	7.70	7.50	8.96	9.02	8.57	8.51	8.72	8.73	▲0.01
기초자치단체	8.65	8.70	7.36	7.07	8.74	8.79	8.17	7.98	8.45	8.42	▼0.03
교육청	8.83	9.08	8.13	7.89	8.96	9.18	8.82	8.63	8.79	8.90	▲0.11
공직유관단체	9.25	9.31	7.65	7.35	9.33	9.38	8.44	8.23	8.98	8.98	-
전체	8.94	8.99	7.53	7.25	9.03	9.06	8.34	8.14	8.70	8.69	▼0.01

자료: 국민권익위원회, 「2020년도 국제투명성기구(TI) 국가청렴도(CPI) 결과」, 보도자료, 2021. 1.28.

지방정부 부패에 대한 그 간의 연구경향을 살펴보면, 지방재정에서의 부패 현상에 대해 다양한 고찰(김병섭·김지은, 2005; 라영재, 2009; 이정주·이선중, 2012; 장석준, 2010; 차경엽, 2018)이 이루어졌음에도 불구하고, 중앙정부 이전재원이 부패에 미치는 영향에 대해 분석한 문헌은 많지 않은 편이다. 일부 연구에서 부패 발생을 최소화하기 위해서는 지방보조금에 대한 체계적 관리를 강조하였고(김애진, 2017; 양지숙·조형석, 2021), 주로 정부 간 재정관계의 틀에서 재정분권이 부패감소에 미치는 긍정적 영향에 주목하여 재정분권을 강조하고 있다(Arikan, 2004; Gurgur and Shah, 2000; Fisman and Gatti, 2002; 김애진, 2020). 그러나 지방정부의 재정 자율성 및 책임성 제고의 측면에서, 중앙정부 이전재원에 대한 투명성 확보가 중요함에도 불구하고, 중앙정부 이전재원이 부패에 미치는 영향에 대해서는 상대적으로 도외시한 경향이 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 중앙정부 이전재원을 중심으로 지대와 부패와의 관계를 분석한다. 실증분석을 위한 공간적 분석대상은 우리나라 기초 지방자치단체 226개 지역이며, 시간적 분석대상은 2012년부터 2017년까지 6년이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 지대와 부패의 개념을 고찰한다. 그리고 변수선정을 위해 부패의 영향요인에 관한 선행연구를 검토할 것이다. 제Ⅲ장에서는 지대와 부패 측정을 위한 변수를 선정하고, 분석방법과 분석모형을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 지

대가 부패에 미치는 영향 결과를 제시한다. 마지막으로 제V장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 도출할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 지대의 개념

지대(rent)는 토지 소유자가 토지의 사용에 대해 지불받는 임대료를 의미한다. 사실, 이론 상으로는 토지로부터 발생하는 경제적 이익을 의미하지만, 역사적으로는 토지를 임차하여 사용하는 데 대한 대가(代價)라는 개념으로 이해해 왔다. 그러나 영국의 대표적 고전학과 경제학자 Ricardo(1973)는 토지에서 발생하는 생산의 결과물에 따라 지대가 차이 날 수 있다고 주장하였다. 즉, 생산능력을 결정하는 요소 중 하나인 토지 비옥도에 따라 지대가 상이함을 밝혀냈고, 이를 ‘차액지대설’이라고 한다.

근대에 이르러 지대는, 토지를 임차한 생산자가 획득할 수 있는 최저수익을 초과하는 가치에 대한 사용료, 즉 기회비용을 초과하는 이윤의 개념으로 그 의미가 확장되었다. 이러한 지대의 개념에 대해 그 원인을 인위적 개입, 자연적 발생 등에서 찾고 있는 학자들도 있다. 지대를 ‘자연(nature) 발생적인 것’이라고 주장하는 학자들은 지대의 긍정적인 측면에 주목한다. 즉, 지대는 불완전한 정보, 공급과 수요의 불균형 등 시장실패로 인해 자연적으로 발생한 이윤추구(profit seeking)이기 때문에, 시장에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다. 반면 지대를 ‘인위적(artificial)인 것’으로 보는 입장은 지대를 자원 낭비활동으로 인식한다. 대표적으로 Tullock(1967), Tollison(1982)은 지대가 인위적으로 발생한 이전수입이라고 정의하고 있다. 이들은 지대는 “자연적으로 발생한 것이 아니라, 인위적으로 발생한 경제학적 가치”라고 보고 있다. 이러한 인위적 지대의 대표적인 예로는 정부가 시장에 개입하는 현상, 이해관계 집단의 로비, 담합 등 있다(이주호, 2010)

Buchanan(1980)은 지대에 대해 자원을 이용하는 데 대한 대가라고 정의하며, 경제학적 측면에서 기회비용을 초과하여 얻는 수익을 지대라고 하였다. 같은 맥락에서 Renger and Wolff(2000)는 지대에 대해 부정적 입장을 취하고 있는데, 노동과 자본 투입에 대한 대가 없이 발생하는 금전적인 이득을 지대라고 정의하고 있다. Buchanan(1980)은 지대추구를 각 경쟁을 통해 얻는 ‘권한, 특혜, 수익’으로 보고 있는데³⁾, 이 점에서 지대를 사익추구 행동이라고 보는 Renger and Wolff(2000)과 견해를 같이 한다.

3) 지대추구는 ① 특혜를 얻기 위한 경쟁, ② 공직을 획득하기 위한 경쟁, ③ 한정된 예산에 대해 차별적 이득을 얻기 위해 비용을 투입하는 과정의 세 가지 국면으로 구분된다고 한다.

국내 문헌에서도 학자들은 지대의 개념을 경제학적 측면에서 접근하며, ‘기회비용을 초과해서 얻는 수익’으로 지대를 정의하고 있다(김행범, 1993; 소병희, 1993; 황수연, 1996). 또한, 정부의 인위적 개입으로 인해 발생하는 이전금(전상경, 1996; 박민정, 2006), 정상을 넘어서는 이익(이정전, 2005; 지종화, 2015), 평균을 넘어서는 정부의 지원금(김애진, 2016) 등이다. 선행연구를 정리하면, 지대는 ‘기회비용을 상회하는 수익’으로서 ‘정부의 인위적 개입으로 인해 발생하는 이전금’이라고 정의할 수 있겠다.

본 연구에서는 전상경(1996), 박민정(2006)과 같이 지대를 정부의 개입으로 인한 이전금으로 정의하며 중앙정부가 지방정부에 이전하는 중앙정부 이전재원을 지대로 본다.

2. 부패의 개념

부패의 개념에 대해서는 학자마다 다르게 정의하고 있다. Key(1937)는 “정부가 권한과 자원을 남용하는 것”이라고 정의하였으며, Nye(1967: 419)는 “개인이 자신의 사익추구를 위해 공적 역할로부터 부여받은 임무를 위배하는 행위”라고 하였다. 이들은 공적 영역에 있는 이들이 자신의 권한을 넘어서 하는 행위를 부패라고 정의하고 있다. 즉, “공직자가 그 지위를 사용하여 개인적인 이익을 취하는 행위”(Heidenheimer, 1989)를 부패로 정의한다. 다만, Heidenheimer는 부패의 개념을 공직 중심, 시장 중심으로 구분하여 정의하고 있다. 공직 중심으로 정의할 때 부패는, 공직자가 개인의 이익을 위해 공직 의무를 위반(남용)하는 행위 또는 공직자가 공무수행 과정에서 공익을 침해하는 행위를 의미한다. 그러나 부패를 시장 중심으로 정의할 때는 공직자와 시장 참여자 간에 거래 과정에서 발생하는 것으로, 공직자가 시장 참여자에게 특혜를 주는 행위를 부패로 정의한다.

사실 각 국가의 사회·문화적 배경이 상이하기 때문에 부패를 인식하는 사회 통념이나 각국이 설정하고 있는 정책 목표와 제도적 장치 역시 다양하다. 어느 국가에서는 부패로 정의되는 행위가 다른 국가에서는 그렇지 않은 경우도 있고(Klitgaard, 1988), 동일한 국가 내에서도 시대적 흐름에 따라 부패를 다르게 규정하기도 한다(양지숙·조형석, 2020). 19세기 초에는 도덕적 관점에 주목하여 부패를 정의하였는데, 부패를 사회적 차원이 아닌 개인의 일탈에 의해 발생하는 것으로 보았다. 반면, 20세기 초에는 개인이 아닌 기관과 조직, 즉 사회적 관점에서, 개인의 행위가 사회가 정한 규범에서 일탈한 것을 부패로 정의하였다. 현대 사회에서는 규정과 법률을 위반한 행위를 부패로 판단하기 시작하였다(Warren, 2004).

그러나 일반적으로 부패란, “개인적인 이익을 위해 공권력을 올바르게 사용하지 않는 것(misuse)”이며(김진영, 2021), 횡령·남용·뇌물수수·후원관계 등이 부패의 대표적인 유형으로 인식되고 있다. 다만, 국제투명성기구(Transparency International)는 “사적 이익 추구를 목적으로 이양된 권력의 남용(The abuse of entrusted power for private gain)”이라고 보다 광범위하게 부패를 정의하고 있다(김애진, 2017).

주요 국제기구는 뇌물방지협약(OECD Anti-Bribery Convention), 반부패협약(UN Convention against Corruption), 반부패 작업반 구성(APEC, G20) 등을 통해 부패 방지와 반부패 활동을 위한 국제공조를 강화하고 있다. 우리나라는 국민권익위원회가 공직사회 부패 예방·부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하고자 노력하고 있다. 국민권익위원회는 부패 방지와 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 과거 국민고충처리위원회⁴⁾와 국가청렴위원회⁵⁾, 중앙행정심판위원회⁶⁾ 등의 기능을 합쳐 2008년 2월 29일 새롭게 탄생한 기관이다. 2008년에는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지권익위법」)을 제정·시행하여 국민권익위원회가 출범하였다. 또한, 지난 2016년에는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 「청탁금지법」)이 제정되었으며, 공직자가 지위를 남용해 사익을 추구하지 못하도록 하는 「공직자의 이해충돌 방지법」이 내년부터 시행되어 공직사회 청렴도 제고에 기여할 것으로 보인다.⁷⁾

〈표 3〉 부패행위의 유형

구분	공직자의 직무와 관련한 부패행위	공공기관의 예산사용 등과 관련한 부패행위
요건	공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여, 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위	공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령을 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
보충설명	1. “공직자”란 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 “공직자”를 말함 2. 직무와 관련이 없는 사적인 분쟁은 제외 (예: 주택상가의 임차관련 분쟁, 금전차용 관련 분쟁 등) 3. 지위·권한남용 또는 법령위반 등 위법행위가 있어야 함 4. 법률상 또는 사실상의 이익이 있어야 하며, 반사적 이익은 제외	1. “공공기관”이란 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 “공공기관”을 말함 2. 법령을 위반한 위법행위가 있어야 함 3. 그 결과 공공기관에 대하여 재산상의 손해가 있어야 함.
혐의 대상자	해당 공직자	해당공직자 또는 사인(私人)

주: 위의 두 가지 유형의 직접적인 부패행위 및 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 간접적인 행위까지 부패행위로 규정

자료: 국민권익위원회(<https://www.acrc.go.kr/>, 최근검색일: 2021.8.5.)

- 4) 1994년 「행정규제 및 민원사무기본법」을 제정·공포하였고, 같은 해 국민고충처리위원회가 출범하였다.
- 5) 2001년 「부패방지법」을 제정하고, 2002년 부패방지위원회가 출범하였다. 2005년 「부패방지법」을 개정하였고, 국가청렴위원회로 명칭을 변경하였다.
- 6) 1985년 국무총리행정심판위원회를 설치하였고, 1995년 국무총리행정심판위원회를 확대하였다(중앙행정기관 소속 행정심판위원회 흡수). 2010년에는 중앙행정심판위원회로 명칭을 변경하였고, 소위원회에 의결권을 부여하였으며, 이의신청 제도 도입 등 당사자의 절차적 권리를 강화하였다.
- 7) 청탁금지법이 시행 첫 해 1,568건이던 신고건수가 4,386건 → 3,026건 → 1,761건으로 점차 감소하고 있고, 국가청렴도 역시 2016년 세계52위 → 2020년 세계33위로 상향 조정되었다.

본 연구에서는 부패 현상을 통합적인 관점에서 접근하고자 하며, 「부패방지권익위법」 제2조제4호에서 정의한 부패의 개념을 적용한다. 이 법에서는 부패행위를 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”와 “공공기관의 예산사용, 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 재산상 손해를 가하는 행위”로 정의하고 있으며, 부패에 대한 개념을 권한 남용, 재산상 손해를 가하는 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위까지도 포괄하고 있다.

3. 선행연구 검토

부패의 영향요인에 관한 연구는 크게 재정적 요인, 제도적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인으로 크게 구분할 수 있다. 특히, 재정적 요인에 관한 연구는 시장개방, 경제성장률 등과 같은 거시경제 지표(Dutt, 2005; Eatazaz, 2007)를 영향요인으로 한 연구가 존재하며, 지방정부를 대상으로 하여 지방보조금 비중, 재정자립도, GRDP, 예산대비 채무비율이 부패에 미치는 영향에 대한 연구도 존재한다(권혁준, 2013; 김애진, 2017; 임상규, 2008; 양지숙·조형석, 2021; 조정래 외, 2014). 재정분권의 경우 국내·외 연구가 존재하는 데 재정분권이 부패에 미치는 영향에 대한 연구는 재정분권이 부패감소와 부(-)의 관계에 있다는 연구 결과(Prud'homme, 1995; Goldsmith, 1999; Treisman, 2002)와 부패감소와 정(+)의 관계에 있다는 서로 상반된 결과(Arikan, 2004; Gurgur and Shah, 2000; Fisman and Gatti, 2002; 김애진, 2018, 2020)가 제시되고 있다.

다음으로 제도적 요인은 주로 법령의 결함, 정부의 규제, 감독기능과 처벌, 감사요인 등을 영향요인으로 한 연구 결과가 제시되고 있다. 특히, 부패방지를 위한 제도적 장치 마련이 부패감소에 긍정적(+)인 영향을 미친다는 연구결과들이 제시되고 있어(Alam, 1990; Heywood, 1997; Myrdal, 1968; 박광국, 1995; 양지숙·조형석, 2021; 최병선·사공영호, 1996), 부패예방을 위한 제도적 장치 도입의 중요성을 시사하고 있다.

그리고 정치적 요인은 지방자치단체장의 선수, 소속 정당 등 지방자치단체장의 정치적 영향력을 중심으로 고찰하고 있으며(김애진, 2017, 2018; 안광현, 2009; 이상범, 2012; 양지숙·조형석, 2021; 조정래 외, 2014), 환경적 요인은 공무원수, 여성참여율 등 주로 해당 지역의 특성을 중심으로 분석하고 있다.

특히 지방재정과 관련하여 지방보조금 비중이 높을 때 부패에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 지방보조금은 중앙정부가 지방정부에 지원하는 지원금을 의미한다. 황수연(1996)은 지방정부가 중앙정부로부터 더 많은 지원금을 확보하기 위해 경쟁하는 과정에서 지대추구가 발생한다고 하였다. 따라서 기존 논의를 종합적으로 고려할 때, 지대는 부패를 증대시키며, 이를 바탕으로 다음과 같은 연구가설을 설정할 수 있다.

가설 : 지대는 부패 감소에 부(-)의 영향을 미칠 것이다

〈표 4〉 부패의 영향요인에 관한 연구

변수	내용	연구자
재정적 요인	시장개방	시장개방은 부패에 부(-)의 영향 Dutt(2005)
	경제성장률	-부패가 높은 곳: 부패는 경제성장률과 부(-)의 관계 -부패가 낮은 곳: 부패는 경제성장률과 정(+)의 관계 Eatazaz(2007)
	청렴 관련 예산	부패에 부(-)의 영향 윤기찬 외(2012)
	지방보조금 비중	부패에 정(+)의 영향 김애진(2017) 양지숙·조형석(2021)
	재정자립도	부패에 정(+)의 영향 임상규(2008), 진종순(2011), 양지숙·조형석(2021)
		부패에 부(-)의 영향 권혁준(2013), 조정래 외(2014),
		내부부패에 부(-)의 영향, 외부부패에 정(+)의 영향 김애진(2017)
	세출결산액	부패에 정(+)의 영향 장석준(2010), 김애진(2017), 양지숙·조형석(2021)
		부패에 영향을 미치지 않음 진종순(2011)
	GRDP	부패에 영향을 미치지 않음 권혁준(2013)
	예산대비 채무비율	부패에 영향을 미치지 않음 김애진(2017)
	재정분권	부패에 부(-)의 영향 Arikan(2004), Gurgur and Shah(2000), Fisman and Gatti(2002), 김애진(2018), 김애진(2020)
		부패에 정(+)의 영향 Goldsmith(1999), Prud'homme(1995), Treisman(2002)
제도적 요인	법령의 결함	제도적 장치의 결함이 부패의 원인 Myrdal(1968), Heywood(1997)
	감사요인	자체감사 및 외부감사는 부패 감소에 정(+)의 영향 양지숙·조형석(2021)
	정부 규제	다양한 규제와 복잡성, 모호성이 부패를 확산 Alam(1990), 최병선· 사공영호(1996)
	감독기능과 처벌	통제나 제재의 강도가 강할수록 부패는 억제 박광국(1995)
정치적 요인	지자체장의 소속정당	집권여당일 경우 부패에 정(+)의 영향 다만, 내부청렴도와 외부청렴도에 미치는 영향 상이 (양지숙·조형석, 2021) 안광현(2009), 이상범(2012), 김애진(2017), 양지숙·조형석(2021)
	지방의회 다수당 비율	부패에 영향을 미치지 않음 김병섭·김지은(2005)
		부패에 정(+)의 영향 장석준(2010)

	지자체장의 선수	부패에 정(+의 영향	조정래 외(2014), 김애진(2017)
	정경유착	정경유착적 문화, 관치금융은 부패를 유발	김택(2011)
	정치참여율	지방선거 투표율은 부패에 부(-)의 영향, 국회의원 선거투표율은 부패에 정(+의 영향	김병섭·김지은(2005)
		지방선거 주민투표율은 부패에 영향을 미치지 않음	장석준(2010), 조정래 외(2014), 김애진(2017)
환경적 요인	여성공무원 비율	부패에 부(-)의 영향	진종순(2011), 조정래 외(2014)
	행정정보 공개율	부패에 영향을 미치지 않음	장석준(2010)
		부패에 부(-)의 영향	조정래 외(2014)
	행정구역	행정구역이 '시'일 경우 '구'보다 부패 감소	장석준(2010)
		도시유형에서 대도시일수록 부패에 부(-)의 영향	권혁준(2013)
		'시'는 '구'나 '군'에 비해 종합부패 증가, '군'에 비해 내부부패 증가, '구'에 비해 외부부패 증가	김애진(2018)
	공무원수	부패에 정(+의 영향	임상규(2008)
		부패에 부(-)의 영향	장석준(2010)
		부패에 영향을 미치지 않음	조정래 외(2014)
	지방선거	부패에 부(-)의 영향	김애진(2017)

자료: 김애진(2017, 2018)을 바탕으로 보완

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상 및 방법

본 연구는 지대가 부패 수준에 미치는 영향을 분석하는 것으로, 2012년부터 2017년까지 기초자치단체 226개를 분석대상으로 하였다. 연구에서 기초자치단체에 초점을 맞춘 것은 지대를 추구하는 현상이 광역자치단체에 비해 기초자치단체에서 비교적 뚜렷하게 나타나고 있기 때문이다.

본 연구의 시간적 분석대상은 2012년부터 2017년까지 6년으로 하였다. 분석모형을 구성하기 위해, 부패의 대리변수로 청렴도를 종속변수로 설정하였으며, 설명변수는 지대로 설정하였다. 부패에 영향을 미치는 요인들을 통제하기 위해 통제변수까지 고려하여 패널모형을 구성하였다. 선행연구에서는 종속변수와 설명변수, 통제변수 간 시차를 고려하였기에 본 연구에서도 이를 반영하였다. 분석모형은 다음과 같다.

$$Corruption_{i,t} = \alpha + \beta_1 Rent_{i,t-1} + \beta_2 Self_{i,t-1} + \beta_3 Ruling_{i,t} + \beta_4 Seniority_{i,t} \\ + \beta_5 District_{i,t} + \beta_6 Elec_{i,t} + \beta_7 Law_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

여기서 $Corruption_{i,t}$ 은 종속변수인 청렴도를 나타내고, $Rent_{i,t-1}$ 은 설명변수인 지대 즉, 1인당 중앙정부 이전재원(지방교부세+국고보조금)을 나타낸다. $Ruling_{i,t}$, $Seniority_{i,t}$ 은 소속정당, 선수를 의미한다. 그리고 $Elec_{i,t}$ 은 지방선거, $District_{i,t}$ 은 기초 지방자치 단체를 시, 군, 구로 범주화한 변수를 나타낸다. α , β 는 각각 상수와 계수이고, ϵ 은 무작위 오차를 의미한다. i 는 지방자치단체, t 는 해당연도를 의미한다.

본 연구는 2012년부터 2017년까지 동일한 지방자치단체를 주기적으로 관찰한 패널데이터이다. 패널분석은 횡단면의 특성과 시계열의 장점을 모두 가지고 있다. 패널분석은 각 지방자치단체의 고유 특성을 모형에 반영하여 모형설정의 오류를 줄일 수 있으나, 이분산성과 자기상관성이 존재할 가능성이 있다. 이 경우 회귀계수가 과대 추정되거나 과소추정되어 효율적인 추정량을 얻지 못하게 되는 문제가 발생한다 (Gujarati, 2013). 따라서 본 연구에서는 Prais-Winsten/PCSE(Panel Corrected Standard Error) 추정 모형⁸⁾을 통해 분석 결과를 제시하며, STATA 16.0을 활용한다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수

국내 문헌에서 부패에 대한 경험적 연구는 주로 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정 결과 중 지방자치단체 청렴지수를 활용하고 있다(장석준, 2010; 진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014; 조수연, 2017; 김애진, 2017, 2018; 양지숙·조형석, 2021).

따라서 본 연구의 분석에서도 부패의 대리변수로 국민권익위원회에서 발표하는 공공기관 청렴도 측정결과를 활용하였다. 국민권익위원회는 청렴도를 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가로 구분하여 측정하고 있다. 외부청렴도의 측정대상은 측정대상 업무를 경험한 민원인 등 업무상대방이며 내부청렴도는 각 기관의 소속직원, 정책고객평가는 전문가·업무관계자·지역주민·학부모가 측정대상이다. 이때, 청렴도는 0-10점으로 환산된 점수로, 점수가 높을수록 부패 수준은 낮다고 볼 수 있다.

8) PCSE는 이분산성과 자기상관성이 존재하거나 시계열이 횡단면보다 적은 경우에 주로 사용되는 방법으로(Chow, Fung & Law, 2016), 표준오차와 분산-공분산 추정치를 추정할 때 이분산성과 시계열 자기상관성의 존재를 가정하고 선형 횡단면-시계열모형을 추정한다(Kim and Kim, 2019).

2) 설명변수

Hardin(1968)은 개인의 이기심과 경쟁에 따른 환경파괴를 ‘공유지의 비극’으로 설명한 바 있다. 공유지 또는 공유자원은 배제불가능성은 있지만, 소비에 있어서의 경합성은 존재하는 불완전한 공공재를 의미한다. 정부 예산, 중앙정부 지원금도 마찬가지이다. 한정된 재원을 두고, 재원배분 과정에서 부처 간, 지방정부 간 경쟁과정이 불가피 하기 때문에 공유지의 비극을 초래할 수 있다.

따라서 이 연구의 설명변수는 중앙정부가 배분하는 한정된 재원으로 설정하였으며, 중앙정부의 이전재원 중에서 가장 대표적인 재원인 지방교부세와 국고보조금을 활용하였다. 설명변수는 1인당 중앙정부 이전재원(지방교부세+국고보조금)이고, 모두 결산자료를 활용하였으며, 지방재정연감을 통해 자료를 확보하였다.

3) 통제변수

부패의 영향요인으로 정부부채에 관심을 가지는 연구들이 있다(Cooray and Schneider, 2016; Kaufmann, 2010; Robin, 1997). 그러나 이 연구들은 정부부채와 부패의 상호관련성에만 주목하였을 뿐, 실증적인 분석결과는 제시하고 있지 않다. 따라서 부채가 부패에 미치는 영향을 통제하기 위해 예산대비 채무비율을 지방정부 부채의 대리변수로 사용하며, 지방재정공개통합시스템의 자료를 활용하였다.

한편, 지방자치단체장이 집권 여당일 경우 정치적 영향력을 행사할 기회와 가능성이 많아진다. 특히, 지방교부세 종류 중 하나인 특별교부세의 경우 정치적 역학관계에 따라 배분 규모가 달라진다는 선행연구 결과가 다양하게 제시되고 있다(김애진, 2018; 최연태·김상현, 2008; 허석재·권혁용, 2009). 따라서 지방자치단체장의 소속 정당, 선수를 통제변수로 설정하였다. 그리고 지방선거와 부패의 관계에 관한 기존 연구에서는 지방선거에서 부패가 발생하는 이유는 ‘공천과정’, ‘선거운동’ 과정에 있다고 분석한다. 따라서 지방선거를 통제변수로 선정하였다.

또한, 기초 지방자치단체를 시·군·구로 구분하여 범주변수로 설정하였다. 시(市)는 구(區)나 군(郡)보다 재정규모, 행정규모가 크기 때문에 부패가 발생할 가능성이 상대적으로 높을 것이라 예상된다. 따라서 시 = 1, 구 = 2, 군 = 3의 범주형 변수를 설정하였다.

「청탁금지법」은 2015년 3월 27일 제정되었으며, 2016년 9월 28일부터 시행하였다. 이 법에 따르면 금품과 향응을 받은 공직자뿐만 아니라 부정청탁을 한 사람에게도 과태료가 부과된다. 또한 공직자는 배우자가 금품을 받은 사실을 알면 즉시 신고해야 하며, 신고 의무를 어길 시에는 형사처벌 또는 과태료 처분을 받게 된다. 따라서 「청탁금지법」의 제정으로 청렴도 수준은 제고되었으리라 판단된다. 「청탁금지법」은 2016년 시행되었지만, 제정된 시

점부터 영향을 미치리라 판단되어 2015년 이후와 이전으로 구분하여 더미변수로 처리하였다.

〈표 5〉 지대와 부패의 관계에 관한 변수

변수		측정	출처
종속변수	Corruption (청렴도)	226개 시·군·구의 청렴지수	국민권익위원회 청렴도 측정 결과
설명변수	Rent (지대)	1인당 중앙정부 이전재원 규모 (지방교부세+국고보조금)	지방재정연감
통제변수	Debt (예산대비 채무비율)	예산대비 채무비율	지방재정통합공개시스템
	Ruling (소속 정당)	지방자치단체장이 여당 = 1, 그렇지 않음 = 0	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	Seniority (선수)	지방자치단체장의 선수	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	DISTRICT (시·군·구 범주)	시 = 1, 구 = 2, 군 = 3	지방재정통합공개시스템
	ELECTION (지방선거 더미)	2014년 = 1, 나머지 연도 = 0	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	Law (「청탁금지법」 제정)	2015년 이후 = 1, 2015년 이전 = 0	국가법령정보시스템

IV. 분석결과

1. 기초통계 분석

〈표 6〉은 기초통계 분석결과를 나타낸다. 먼저, 분석기간 동안 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도는 평균값이 각각 7.64점, 7.75점, 7.75점으로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 설명변수인 지대의 경우 1인당 중앙정부 이전재원의 평균은 1,788,722원으로 나타났다. 통제변수인 예산대비 채무비율의 경우 평균 4.03%이나 채무비율이 40.96%인 지방자치단체도 있어 자치단체 간 재정여건의 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 또한, 2012년에서 2017년 사이 자치단체장의 정치 성향은 평균 0.47%로 여당 소속 단체장과 야당 소속 단체장의 비율이 비슷한 수준인 것으로 나타났다.

〈표 6〉 기술통계분석

Variable	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
Total (종합청렴도)	1,351	7.644012	0.379717	6.1	8.56
Ex (외부청렴도)	1,351	7.757269	0.427263	6.2	8.88
In (내부청렴도)	1,351	7.743886	0.461351	5.27	9.13
Rent (지대)	1,356	1788722	1857618	123620.9	1.49E+07
Debt (예산대비 채무비율)	1,356	4.032442	5.07131	0	40.96994
Ruling (소속 정당)	1,356	0.470502	0.499313	0	1
Seniority (선수)	1,356	2.207965	1.446552	1	12
DISTRICT (시·군·구 범주)	1,356	2.030973	0.833212	1	3
ELECTION (지방선거)	1,356	0.166667	0.372816	0	1
Law (「청탁금지법」 제정)	1,356	0.5	0.500185	0	1

〈표 7〉은 지대와 부패에 대해 상관관계 분석을 실시한 결과를 나타낸다. 상관관계 분석 결과, 지대는 종합청렴도 및 외부청렴도와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 나타냈다. 즉, 1인당 중앙정부 이전재원 규모가 높은 경우 종합청렴도와 외부청렴도가 높은 것으로 나타났다. 회귀분석 결과는 〈표 8〉에서 제시한다.

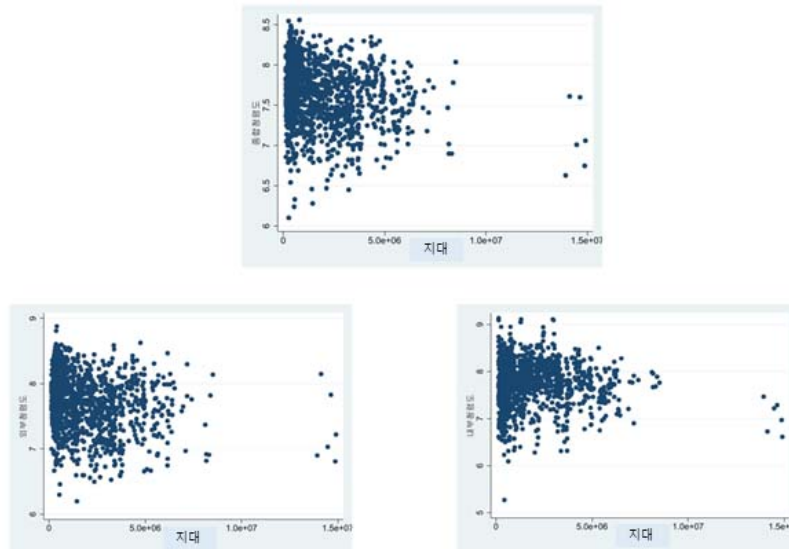
〈표 7〉 상관관계 분석

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
(1)	1								
(2)	0.8913***	1							
(3)	0.4008***	0.0505*	1						
(4)	-0.2194***	-0.257***	-0.0362	1					
(5)	-0.2239***	-0.1573***	-0.0759***	-0.0666**	1				
(6)	-0.0131	-0.0828***	0.0843***	0.0602**	-0.0222	1			
(7)	0.0162	0.1051***	-0.0414	-0.1286***	0.0664**	-0.1172***	1		
(8)	-0.1967***	-0.2066***	-0.0733***	-0.0008	0.0192	0.0423	-0.1081***	1	
(9)	0.1378***	0.0525*	0.001	0.0019	-0.217***	0.0946***	-0.2417***	-0.4472***	1

주 1: (1) 종합청렴도, (2) 외부청렴도, (3) 내부청렴도, (4) 지대, (5) 예산대비 채무비율, (6) 소속정당, (7) 선수, (8) 시·군·구 범주, (9)「청탁금지법」제정

주 2: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈그림 1〉 산점도 분석



〈그림 1〉은 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도와 지대의 산점도 분석을 나타낸다. <표 6>의 기술통계분석에 제시되어 있듯이 종합청렴도의 표준편차는 0.379717, 외부청렴도의 표준편차는 0.427263, 내부청렴도의 표준편차는 0.461351로 나타났다. 여기서, 내부청렴도의 표준편차 평균이 종합청렴도, 외부청렴도의 표준편차 평균보다 크다는 것에 주목할 필요가 있다. 이는 각 지방자치단체의 내부청렴도 수준 차이가 크다는 것을 의미하기 때문이다.

2. 지대가 부패에 미치는 영향 분석

본 연구에서는 패널데이터가 가지는 특성인 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 이를 고려하여 FGLS(Feasible Generalized least Square) 분석방법을 활용하였다.

이분산성의 존재가능성을 확인하기 위해 LR(Likelihood Ratio, 우도비) 검정⁹⁾방법을 사용하였다. 이분산성 검정방법에서 귀무가설은 오차항의 동분산성을 가정하는 것이다. 이때, 검정통계량의 p값이 0.05보다 작으면 귀무가설은 기각된다. LR 검정결과 종합청렴도¹⁰⁾, 내부청렴도¹¹⁾, 외부청렴도¹²⁾는 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 모두 p값이 0.01보

9) LR 검정 통계량은 다음과 같다. $LR = -2(\ln L_R - \ln L_{UR}) \sim \chi^2_{df}$

10) Likelihood-ratio test LR $\chi^2(225) = 383.56$

(Assumption: fgls nested in hetero) Prob > $\chi^2 = 0.0000$

11) Likelihood-ratio test LR $\chi^2(225) = 359.31$

(Assumption: fgls nested in hetero) Prob > $\chi^2 = 0.0000$

12) Likelihood-ratio test LR $\chi^2(225) = 603.69$

(Assumption: fgls nested in hetero) Prob > $\chi^2 = 0.0000$

다 작기 때문에 1%의 유의수준에서 귀무가설이 모두 기각되어 이분산성이 존재함을 확인하였다. 따라서 이분산성을 교정해야 하며, <표 8>에 제시된 분석결과는 이분산성을 치유한 결과이다. 또한, 다중공선성 확인을 위해 변수들 간의 VIF(variance inflation factor) 측정을 실시하였고, 그 결과 VIF 값이 10을 넘지 않는 수준¹³⁾이므로 다중공선성은 존재하지 않는 것으로 나타났다.

분석결과를 살펴보면, 우선 모델 1의 경우 지대는 종합청렴도에 부정적인(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지대는 5%의 유의수준에서 종합청렴도 지수가 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = -1.24E-08$, $P > |z| = 0.042$). 즉, 중앙정부 이전재원을 많이 받는 지방자치단체의 경우 부패 수준이 높다는 것이다. 또한, 채무비율이 높고, 자치단체장의 소속 정당이 집권 여당인 경우도 부패 수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 김애진(2018), 양지숙·조형석(2021)과 동일한 결과로, 자치단체장과 집권 여당의 심리적 거리감이 가까울수록 부패 발생 가능성이 증가한다고 해석할 수 있다. 그리고 행정규모가 작은 구(區)는 시(市)에 비해 종합청렴도가 높은 것으로 나타났으며, 지방선거는 1%의 유의수준에서, 종합청렴도가 0.16점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = -0.16136$, $P > |z| = 0.000$). 한편, 「청탁금지법」 제정은 종합청렴도에 긍정적인(+) 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 「청탁금지법」 제정 이후 종합청렴도가 0.04점 상승하였음을 확인하였다($\beta = 0.044037$, $P > |z| = 0.007$).

외부청렴도를 종속변수로 하는 모델 2의 경우, 지대는 부패 감소에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그 외 통제변수의 경우 종합청렴도 결과와 모두 동일하게 나타났다. 다만, 「청탁금지법」 제정은 외부청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

마지막으로 모델 3은 내부청렴도를 종속변수로 설정하고 있는데, 지대는 내부청렴도와 유의미한 부(-)의 관계를 나타냈다. 그 외 통제변수로서 예산대비 채무비율, 지방선거 모두 내부청렴도에 부정적인(-) 영향을 미치는 것으로 나타나는 등 기존 선행연구의 논의와 유사한 결과가 나타났다. 그러나 자치단체장의 소속 정당이 집권 여당인 경우 오히려 내부청렴도가 0.08점 상승하는 것으로 나타나, 내부청렴도와 외부청렴도를 종합한 종합청렴도 경우와는 상반된 결과가 나타났다. 이와 같은 결과는 자치단체장이 집권 여당인 경우, 내부청렴도가 증가하는 것으로 나타난 양지숙·조형석(2021)의 결과와 동일한 내용이다. 국민권익위원회의 청렴도 측정결과는 측정대상을 달리하여 청렴도에 대한 인식조사를 기반으로 하기 때문에, 유형별 청렴도에 따라 지대와의 관계가 상이하게 나타난다는 것을 알 수 있다.

종합하여 볼 때, 지대의 경우 모델 1, 3에서 모두 지방자치단체 청렴도에 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 지대는 종합청렴도와 내부청렴도를 감소시키는 것으로 나타났

13) Mean VIF = 1.69

다. 즉, 중앙정부 이전재원은 지방자치단체의 부패 수준을 증가시키는 작용을 하는 것으로 해석할 수 있다. 중앙정부의 재정지원을 통해 지방정부의 효율성과 형평성이 증진되고, 가치재의 공급수준이 증진되는 긍정적 측면이 있다(Jun, 1989). 그러나 중앙정부의 이전재원은 지방재정에 지원금 전용(fungibility)¹⁴⁾과 연성예산제약(soft budget constraint)¹⁵⁾과 같은 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하기도 한다. 따라서 본 연구의 결과는 지대로 인해 지방자치단체의 청렴도 수준이 감소할 수 있다는 가능성을 실증적으로 제시하였다는 데 의의가 있다.

〈표 8〉 지대가 부패에 미치는 영향 분석 결과

변수		모델 1 (종합청렴도)	모델 2 (외부청렴도)	모델 3 (내부청렴도)
		Coef. (S.E.)	Coef. (S.E.)	Coef. (S.E.)
설명변수	지대 (rent)	-1.24E-08** (6.11E-09)	3.02E-10 (6.11E-09)	-5.02E-08*** (7.11E-09)
통제변수	예산대비 채무비율 (debt)	-0.00538*** (0.0018080)	-0.00331** (0.0018078)	-0.00953*** (0.0020436)
	지자체장 소속 정당 (ruling)	-0.02408* (0.013341)	-0.06565*** (0.0133406)	0.083094*** (0.0162455)
	선수 (seniority)	-0.00688 (0.004739)	0.007356 (0.0047389)	-0.00058 (0.0066556)
	시·구·군 (district)			
	2	0.342659*** (0.019102)	0.383414*** (0.019102)	0.079882*** (0.0224372)
	3	0.011233 (0.025706)	-0.06171 (0.0257059)	0.149272 (0.0275486)
	지방선거 (elec)	-0.16136*** (0.020487)	-0.20756*** (0.0204874)	-0.1559*** (0.0250265)
	「청탁금지법」 제정 (law)	0.044037*** (0.016311)	0.012232 (0.0163105)	-0.0743*** (0.0200139)
상수(_cons)		7.629222 (0.027484)	7.766097 (0.0274844)	7.87496 (0.0333535)
관측치(Obs.)		1,351		
Wald Chi2		956.08	999.45	179.23

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

14) 보조금을 배분받을 때, 재원 배분의 수혜자가 배분 조건을 벗어나 수혜자가 선호하는 용도에 맞게 보조금을 이용하려는 유인을 가지는 것을 의미한다.

15) 지방정부가 편성한 예산을 모두 소진하더라도 중앙정부로부터 비교적 쉽게 지원을 받을 수 있거나 기타 제도를 통해 부족한 재원을 어렵지 않게 마련할 수 있으면 예산제약이 유연하다고 하며, 이를 일반적으로 연성예산제약(soft budget constraint)이라 한다.

V. 결론

본 연구는, 중앙정부의 지원금이 지방정부 간 경쟁으로 인해 공유지의 비극을 초래할 수 있는 한정된 자원이라는 점에 주목하였다. 중앙정부에 대한 지방정부의 재정적 의존도가 높을수록 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부 이전재원을 더 많이 배분받으려는 유인이 발생한다. 이 과정에서, 경쟁우위를 위해 지방정부가 지대추구라는 비생산적인 활동을 하면 부패가 발생할 가능성이 높아지기 때문이다. 특히, 선출직 정치인은 자신의 정치 목적인 연임을 위해 중앙정부로부터 재원을 확보하고자 노력하기 때문에, 지방자치단체장은 금전적인 이익과 함께 이를 넘어서는 유권자의 지지 확보를 추구하는 적극적인 지대추구자가 될 수 있다. 지방자치단체장은 현직의 권한을 통해 지역 이익집단에 특혜를 제안하거나 반대 집단에게는 규제를 설정하고, 그 대가로 정치적 지지와 후원을 얻어 현직의 권력을 유지하고자 하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 지대의 범위를 확장하여 선행연구에서 논의했던 광의의 관점에서 지대를 고찰하였다. 연구의 분석자료는 2012년부터 2017년까지의 국민권익위원회 청렴도 측정 결과, 중앙정부 이전재원 자료를 활용하였으며, 226개 기초자치단체를 대상으로 지대가 부패 수준에 미치는 영향을 검토하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 지대는 부패 수준에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 1인당 중앙정부 이전재원 규모로 측정한 지대는 지방자치단체 종합청렴도, 내부청렴도와 유의미한 부(-)의 관계를 나타냈다.

둘째, 지방자치단체장이 집권 여당 소속인 경우 모델 1, 2, 3 모두 지방자치단체 청렴도에 부(-)의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치단체장이 여당 소속일 경우, 중앙정부 관계자와 유대관계를 형성하여 인적 네트워크 활용을 통해 지역 사업과 보조금에 대한 정보 접근성이 높다. 중앙정부 지원금은 그 배분과정에서 정치적 영향력이 작동하기도 하고 지대추구행위가 일어나기 때문에(김애진, 2016; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·이재완, 2011), 지방자치단체장의 소속 정당이 집권 여당일 경우 부패감소에 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 예산대비 채무비율은 모델 1, 2, 3 모두 지방자치단체 청렴도에 부(-)의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기존 선행연구에서는 정부부채와 부패의 관계에 대해 경험적 연구 결과를 제시하고 있지는 않지만, 상당한 상관관계가 있을 것이라는 여지를 남겨두고 있다(Cooray & Schneider, 2016; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010;). 본 연구는 부채는 부패 감소에 부정적(-) 영향을 준다는 결과를 제시하고 있으며, 이는 김애진(2018)의 연구 결과를 지지하는 결론이다.

넷째, 지방선거는 모델 1, 2, 3 모두 지방자치단체 청렴도에 부(-)의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 행정구역 규모가 상대적으로 작은 구(區)는 시(市)에 비

해 종합청렴도 및 외부청렴도 지수가 높은 것으로 나타났다.

마지막으로, 「청탁금지법」 제정은 종합청렴도에는 정(+)의 방향으로 영향을 미치지만, 내부청렴도에는 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 외부에서는 「청탁금지법」 제정으로 부패 수준이 개선되었다고 인식할 가능성이 크지만, 실질적으로 내부청렴도 인식 개선에는 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 조직 내부의 「청탁금지법」 제정에 대한 실효성·신뢰성 확보가 필요하다는 것을 시사한다. 내부청렴도의 경우 소속 직원이 해당 조직의 내부업무처리, 조직문화 등을 평가하기 때문이다.

분석결과를 종합하였을 때, 지방자치단체 부패예방을 위해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 재정분권의 관점에서 중앙정부 이전재원 배분 시 지방정부의 자체세입 확보 노력에 대한 인센티브 제도를 마련할 필요가 있다. 최근 정부는 재정분권 추진방안을 통해 지방정부의 재정자율성과 재정책임성을 향상시키고자 하였다. 그러나 중앙정부 이전재원은 지방정부의 노력 여하를 떠나 관련 제도 및 법령, 때로는 중앙정부의 재량에 따라 자의적으로 배분되고 있어 지방자치단체의 자체 노력을 저하시키는 도덕적 해이(moral hazard)를 유발할 수 있으므로, 지방정부의 자체세입 확보 노력이 필요하다.

둘째, 예산이 효율적으로 집행될 수 있도록 지방자치단체장의 재량적 지출에 대해 타당성 검토 제도를 운영할 필요가 있다. 특히, 행사·축제 경비의 경우 지역경제 활성화라는 긍정적인 측면이 있지만, 경제적 타당성을 고려하지 않으면서 전시효과를 기대하고 자치단체장의 치적으로 인정받기 위해 개최하는 경우도 적지 않다. 김애진(2017)의 연구에서는 행사·축제 경비 지출이 많은 자치단체의 부패 수준이 높은 것으로 나타났다. 책정된 예산을 다 소진하더라도 중앙정부 등으로부터 쉽게 지원을 받을 수 있거나 지방채 발행을 통해 부족한 재원을 마련할 수 있는 지방정부의 연성예산계약하에서는 예산 비효율이 발생할 가능성이 있기 때문에, 효율적 재정지출을 위한 제도 마련이 필요하다.

셋째, 부패영향평가 기능을 강화하여 이의절차의 적절성, 중앙정부-지방정부 간의 불필요한 접촉을 발생시키는 특혜소지 여부 등을 면밀하게 살필 필요가 있다. 분석결과에서 「청탁금지법」 제정은 내부청렴도에 긍정적인 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과가 나타난 이유는, 제도 마련에도 불구하고 내부직원의 인식은 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미치지 않기 때문이다. 따라서 부패영향평가 기능 강화를 비롯하여 「청탁금지법」 제도가 내부직원들의 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 다양한 방안을 깊이 있게 모색할 필요가 있다.

넷째, 내부청렴도 제고를 위한 각 지방자치단체 내부의 감사 기능을 활성화할 필요가 있다. <그림 1>에서 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도의 산점도 분석을 실시한 결과, 각 지방자치단체의 내부청렴도 수준 편차가 큰 것을 확인하였다. 내부청렴도는 해당 지방자치단체의 조직문화, 내부업무처리 등에 대한 청렴도를 평가하는 것이다. 따라서 자체감사 기

능 제고를 통해 조직 내부의 부패를 예방하여, 내부청렴도를 향상시킬 필요가 있다. 다만, 자체감사는 부패감소에 긍정적 영향을 미칠 수는 있지만, 자체감사를 강화하다보면 내부직원에게 피로감 가중과 함께 위축된 조직문화 형성으로 오히려 내부청렴도에 악영향을 미칠 요소가 있으므로 효율적이고 효과적인 자체감사 역할에 대한 심도깊은 논의 또한 필요하다. 마지막으로, 지방자치단체 재정지원과정에서의 부패 발생을 차단하기 위해 중앙정부의 공정하고 투명한 자원 배분이 필요하다. 지방자치단체가 요구하는 자원규모의 타당성 검증, 필요한 자원 산정기준, 지방자치단체의 노력도에 대한 판단기준 등이 공정해야 하고, 지원 결과에 대한 충분한 이의절차가 마련되어 있어야 하며, 지원과정에서 부당한 영향력이 개입될 소지를 방지해야 할 것이다.

참고문헌

- 국민권익위원회 (2012~2017). 「각 연도 공공기관 청렴도 측정 결과」.
- 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.
- 김진영 (2021). 정치부패와 통제방안. 『한국부패학회보』, 26(1): 159-184
- 김행범 (2013). 경제규제와 지대추출. 『제도와 경제』 7(2): 45-82
- 김진영 (2021). 정치부패와 통제방안. 『한국부패학회보』, 26(1): 159-184
- 이정주 · 이선중 (2012). 반부패청렴정책의 효과 분석: 서울시 청렴시책평가를 중심으로. 『한국행정학보』 46(3): 121-146.
- 이정전 (2005). 『경제학에서 본 정치와 정부: 공공선택론 입문』, 박영사
- 양지숙 · 조형석 (2021). 지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향 분석. 『지방정부 연구』 25(1): 107-131
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 『한국사회와 행정연구』 21(2): 165-192.
- 진중순 · 장지원 (2009). 정부의 규모와 부패 수준에 관한 연구. 『한국부패학회보』, 14(1): 29-47.
- 정정목 (2016). 부패에 따른 지방정부 실패와 대응 방안. 『한국부패학회보』 20(4): 209-224.
- 행정안전부 (2021). 「2021년도 지방재정통합개요」, 행정자치부
- 황수연 (1996). 지방자치하에서의 지대추구, 『사회과학연구』 12: 27-45
- 황진영 · 허식 · 이성원 (2008). 부패의 통제와 재정지출의 효율성에 관한 국가 간 실증분석, 『한국산업경제학회 하계학술대회 논술집』 : 559-577.
- Azfar, O., Lee, Y., & Swamy, A. (2001). The causes and consequences of corruption. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 573(1), pp.42-56.
- Bhagwati, Jagdish N. (1982). Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities, *Journal of Political Economy* 90(5), pp.988-1002
- Buchanan, James M. (1980). Rent Seeking and Profit Seeking, In Buchanan, James M., Tollison, Robert D. & Tullock, Gordon (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press
- Cole, Ismail M. & Chawdhry, Arshad M. (2002), Rent Seeking and Economic Growth: Evidence from a Panel of U.S. States, *Cato Journal* 22(2), pp.211-223
- Dorotinsky, W., & Pradhan, S. (2007). Exploring corruption in public financial management. *The many faces of corruption*, 267. pp.267-294.
- Arikan, G. G. (2004). Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?, *International Tax and Public Finance*, 11. pp.175-195.
- Cooray, A. and Schneider, F. (2016). Does corruption promote emigration? An empirical examination, *Journal of Population Economics*, 29(1), pp.293-310.

- Fisman, R. and R. Gatti. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Journal of Public Economics*, 83, pp.325-345.
- Gurgur, T. and A. Shah. (2000). Localization and Corruption: *Panacea or Pandora's Box*. Presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization. Washington. D.C.
- _____. (2005). *Localization and corruption: panacea or pandora's box?* (Vol. 3486). World Bank Publications.
- Huther, J. and Shah, A. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization(Vol. 1894). World Bank Publications.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- _____. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tollison, Robert D. (1982). Rent Seeking: a Survey, *Kyklos* 35(4), pp.575-602.
- Tullock, Gordon.. (1980). Efficient rent seeking In James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A&M University Press, College Station, pp.97-112.

투고일자 : 2021. 09. 07

수정일자 : 2021. 09. 16

게재일자 : 2021. 09. 30

<국문초록>

지대와 부패

- 중앙정부 이전재원을 중심으로 -

김 애 진

지대는 기회비용을 상회하는 수익으로서 ‘정부의 인위적 개입으로 인해 발생하는 이전금’을 의미한다. 본 연구는, 중앙정부의 지원금이 지방정부 간 경쟁으로 인해 공유지의 비극을 초래할 수 있는 한정된 자원이라는 점에 주목하였다. 중앙정부에 대한 지방정부의 재정적 의존도가 높을수록 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부 이전재원을 더 많이 배분받으려는 유인이 발생한다. 이 과정에서, 경쟁우위를 위해 지방정부가 지대추구라는 비생산적인 활동을 하면 부패가 발생할 가능성이 높아지기 때문이다.

이에 본 연구는 2012년부터 2017년까지의 국민권익위원회 청렴도 측정 결과, 중앙정부 이전재원 자료를 활용하였으며, 226개 기초자치단체를 대상으로 지대가 부패 수준에 미치는 영향을 검토하였다. 분석결과는 지대는 부패 수준에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 1인당 중앙정부 이전재원 규모로 측정한 지대는 지방자치단체 종합청렴도, 내부청렴도와 유의미한 부(-)의 관계를 나타냈다.

분석결과, 지대는 부패 수준을 감소시키는 것으로 나타났기 때문에 지방자치단체 재정지원과정에서의 부패 발생을 차단하기 위해 중앙정부의 공정하고 투명한 자원 배분이 필요하다. 지방자치단체가 요구하는 자원규모의 타당성 검증, 필요한 자원 산정기준, 지방자치단체의 노력도에 대한 판단기준 등이 공정해야 하고, 지원 결과에 대한 충분한 이의절차가 마련되어 있어야 하며, 지원과정에서 부당한 영향력이 개입될 소지를 방지해야 할 것이다.

주제어: 지대, 부패, 청렴도, 중앙정부 이전재원, 지방선거