

## 예산낭비와 부패의 관계에 관한 실증분석

- 226개 지방자치단체의 지방보조금과 행사축제 경비를 중심으로 -

### An Empirical Analysis on the Relationship Between Budget Waste and Corruption

- Focused on 226 local governments' subsidies and function and festival costs -

김 애 진(Kim, Ae Jin)\*

#### ABSTRACT

Today, the imbalance in the fiscal balance is intensifying as the debts of the central and local governments increase sharply. As a result, the financial soundness is deteriorating and it is strongly demanded to manage it. The most convenient approach to ensuring fiscal soundness is to reduce budget waste. It has been pointed out that the waste of budget has been the cause of corruption. However, it is rare to study empirically whether the waste of budget is actually leading to the increase of corruption.

Thus, the empirical analysis was conducted for this study on the relationship between budget waste and corruption by using the results of public institution integrity measurement of 226 cities, counties and districts from 2013 to 2016. The analysis results are as follows.

First, local subsidies, which are pointed out as the pork-barrelling budget, were shown to reduce internal integrity index, external integrity index and overall integrity index. In other words, an increase in local subsidies can be interpreted as an increase in corruption. However, the function and festival costs, which are indicated as the window-dressing budget, do not have a significant effect on internal integrity index, external integrity index and overall integrity index.

Second, the fiscal self-reliance in financial factors was shown to reduce internal integrity index, and the amount of annual expenditure settlement per capita also decreased the external integrity index and overall integrity index.

Third, the external integrity index decreased when the head of local government is the ruling party in political factors. However, contrary to expectations, the political participation rate and the seniority of the head of local government did not have a significant effect on corruption.

Finally, local elections in social factors were shown to decrease all of internal integrity index, external integrity index and overall integrity index. In comparison with cities, districts and counties had higher internal integrity index, external integrity index and overall integrity index.

Key words: local subsidy, function and festival cost, pork-barrelling budget, window-dressing budget, corruption

\* 국회입법조사처 경제산업조사실 입법조사관보

## I. 서론

부패는 “정부의 권한과 자원의 남용”(Key, 1937: 5), “개인의 영리영달을 위해 공공적 역할에 부여된 임무로부터 벗어난 행위”(Nye, 1967: 419), “독점과 재량의 합에서 책임성을 뺀 것”(Klitgaard, 1988), “비윤리적이고, 불법적인 행위”(Meier & Holbrook, 1992: 136), “공직자가 그 지위를 사용하여 개인적인 이익을 취하는 행위”(Huther & Shah, 2000; Treisman, 2000; Kaufmann et al., 2004) 등 학자마다 정의하는 바가 다르다. 그러나 일반적으로 “개인적 이익 추구를 위해 공직자가 직권을 남·오용하여 행해지는 행위”로 정의되며 횡령(embezzlement), 뇌물수수(bribery), 후원관계(patronage) 등이 대표적인 부패의 유형으로 인식되고 있다.

1990년대 이후 OECD 뇌물방지협약(OECD Anti-Bribery Convention) 및 UN 반부패협약(UN Convention against Corruption) 등 주요 국제기구와 경제협력체는 부패 방지를 위해 다각도의 노력을 지속해오고 있다. 또한 APEC, G20 등에서도 반부패 작업반을 구성하고 행동계획을 채택하여 반부패 활동을 위한 국제공조를 강화하고 있다.

우리나라는 2001년 「부패방지법」을 제정하고, 2002년 부패방지위원회를 설립하여 매년 공공기관 청렴도를 측정하고 있으며, 2008년에는 「부패방지법」을 폐지하고, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “부패방지권익위법”)을 제정하여 국민권익위원회를 설립하였다. 또한, 지난 2017년 10월 27일에는 국민권익위원회의 부패행위에 관한 조사권 확보를 위한 부패방지권익위법 개정안이 입법예고 되어, 국민권익위원회의 부패행위 직접조사권 확보가 추진 중이다.<sup>1)</sup>

그러나 이와 같은 국제사회와 우리 정부의 노력에도 불구하고, 지난 2017년 5월 세계은행(World Bank)은 전 세계 GDP의 2%에 해당하는 1조 5,000억 달러가 매년 부패로 인하여 잠식되고 있다고 발표한 바 있으며,<sup>2)</sup> 2016년 국제투명성기구가 발표한 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 전년대비 15단계 하락한 52위로 아프리카 소국 ‘르완다’보다도 청렴도가 낮다는 평가를 받고 있다(김상겸 외, 2017: 20).

2016년 국가채무(D1)는 627.1조원으로 GDP 대비 38.3%를 차지하고 있다. 이는 2010년 392.2조원에 비해 324.9조원 증가한 것이며, 2010년 GDP 대비 31%보다 7.3%p 증가한 것이다. 지방정부 채무 역시 2010년 18.4조원에서 2016년 35.2조원으로 두 배 가까이 증가하였다.<sup>3)</sup> 중앙정부와 지방정부의 부채가 급격히 증가하면서 재정수지의 불균형은 심화되고 있

1) 국민권익위원회 공고 제2017-43호. 현행법은 국민권익위원회의 기능 중 부패행위와 관련해서는 ‘신고 안내·상담, 접수 등’으로 규정하고, 부패행위 신고처리 방법과 관련해서는 ‘진위를 확인하는 데 필요한 범위에서 신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다’고만 되어 있다. 그러나 입법예고에서는 국민권익위원회가 부패행위 신고가 접수된 당사자에 대해 직접 출석요구·진술청취·현장조사·검증 등을 하는 ‘조사권’ 확보를 포함하고 있다.

2) <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>(최근검색일: 2017.11.2.)

다. 이로 인해 재정건전성이 악화되고 있어 이에 대한 관리가 강하게 요구되고 있다.

재정건전성을 확보할 수 있는 가장 편리한 접근 방법은 예산낭비를 줄이는 것이다(박희정, 2015: 1). 그러나 최근 주민의 인기를 의식한 재정지출과 투자사업의 효과보다는 수혜범위 확대를 위한 소규모 분산투자 등 낭비적·비효율적 재정운용이 다수 발생하고 있으며(정재호·김상현, 2014: 176), 순수한 주민사업은 외면하면서도 부실한 지자체의 산하기관이나 민간단체에 대한 예산지원 등 낭비성 예산은 증가하고 있다는 지적이 빈번하게 제기되고 있다(이상용, 2010: 18).

한편, 그동안 예산낭비에 대한 연구는 예산낭비의 개념 정립(이원희, 2009), 그 유형과 내용에 대해 추이를 분석하거나 사례를 수집하는 데 그친 측면이 있고(대통령 인수위원회, 2008; 이정주, 2013; 박희정, 2015), 부패의 원인으로 지목되어 온 예산낭비가 실제로 부패 증가로 이어지는가에 대해 경험적으로 고찰한 연구는 드물다.

이에 본 연구는 226개 시·군·구 지자체를 대상으로 2013년부터 2016년까지의 공공기관 청렴도 측정 결과를 활용하여 예산낭비와 부패의 관계에 대해 실증분석을 시도한다. 분석대상의 시간적 범위를 해당 연도로 설정한 것은 본 연구의 종속변수 선정과 관련이 있다.<sup>4)</sup> 해마다 대상 공공기관의 규모가 다르고, 기초 지자체의 경우도 2012년 전까지는 청렴도 측정 대상 지자체가 달라 시계열적 균형을 확보하기가 어려웠기 때문에,<sup>5)</sup> 패널데이터로 구성이 가능한 2013년부터 2016년까지를 분석기간으로 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 부패와 예산낭비, 예산낭비의 구분과 현황을 살펴보고, 부패의 영향요인에 관한 선행연구들을 검토한다. 제Ⅲ장에서는 본 연구에 사용되는 분석모형과 연구가설 및 변수의 측정과 분석방법들을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 예산낭비와 부패의 관계에 관한 분석결과를 제시한다. 그리고 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 도출한다.

3) 기획재정부 재정정보 공개시스템, <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do>(최근 검색일: 2017.12.3.)

4) 종속변수인 공공기관 청렴도의 측정은 부패방지권익위법 제27조의2에 따라 2002년부터 실시하고 있다. 2002년도에는 71개 공공기관을 대상으로 실시하였으며, 이 중 시·도는 16개 지자체가 대상이었다. 2003년 77개 공공기관(시·도 16개), 2004년 313개 공공기관(자치단체 250개), 2005년 325개 공공기관(자치단체 241개), 2006년 304개 공공기관(자치단체 214개), 2007년 333개 공공기관(자치단체 213개) 등 연도별로 청렴도 측정의 대상이 되는 자치단체가 변동되었다.

5) 2003년 77개 공공기관(시·도 16개), 2004년 313개 공공기관(자치단체 250개), 2005년 325개 공공기관(자치단체 241개), 2006년 304개 공공기관(자치단체 214개), 2007년 333개 공공기관(자치단체 213개) 등 연도별로 청렴도 측정의 대상이 되는 자치단체가 변동되었다.

## Ⅱ. 이론적 논의

### 1. 부패와 예산낭비

부패 행위에 대한 사회적 통념이나 문화적 배경이 다양하고 국가별로 운용되고 있는 부패 방지 제도와 정책 목표 역시 상이하다. 따라서 부패를 획일적으로 규정하기는 용이하지 않다(김상겸 외, 2017: 18). Rose & Ackerman(1999)은 공직자는 정부정책이나 허가에 의해 경제적 특혜가 부여될 수 있는 환경에 처해있다고 한다. 그러므로 부패에 쉽게 노출되어 있는 공직자 중심으로 부패를 정의하면, 공직자가 공직에 부여된 규범으로부터 이탈하는 행위로 볼 수 있다(Heidenheimer, 1970). 반면, 부패를 공직자와 주민의 상호작용 속에서 나타나는 현상이라고 보는 시각도 있다(Thompson, 1993; Shleifer & Vishny, 1993). 그러나 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.

우리나라의 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』 제2조제4호는 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”와 “공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위” 등을 부패행위로 보고 있다. 이에 이정주(2013)는 공직자 행동장령에 예산 낭비적 요소를 부패의 주요 요인으로 규정하고 있다고 설명한다.

공공선택론에 의하면 예산은 정치력이 강한 사람들이 가지게 되는 거대한 지대로 간주된다(Aranson & Ordershook, 1981). 그러므로 예산낭비는 재선과 투표 극대화를 위한 정치인들의 자기이익 추구행위로 인해 경제적 타당성이 낮거나 대규모 국책사업 추진 과정에서 발생한다. 그러나 일반적으로 예산은 국민의 세금을 재원으로 하여 정책목적을 효율적으로 달성하기 위한 의사결정과정이다.

그러므로 예산낭비를 막는다는 것은 국민이 낸 세금을 효율적으로 사용함으로써 청렴성을 제고할 수 있음을 의미한다(이정주, 2013: 30).

### 2. 예산낭비의 구분과 현황

#### 1) 예산낭비의 구분

예산낭비에 대한 연구는 예산낭비 유형간의 상호 배타성(Stanbury & Thomson, 1995),

예산낭비의 판단기준(윤영진, 1999), 예산낭비의 책임소재(한국정책학회, 2006; 이원희, 2009), 예산낭비의 유형(대통령 인수위원회, 2008), 예산낭비의 접근 시각(이정주, 2013), 예산낭비의 분류(박희정, 2015)를 중심으로 이루어져왔으며, 주로 사례분석을 하고 있다.

Stanbury & Thomson(1995)은 예산낭비를 상호 배타성이 인정되는 유형으로 구분하였다. 기계적 비효율, A타입의 배분적 비효율, B타입의 배분적 비효율, 비용전가, 자산방치, 부패·횡령, 그릇된 정책설계, 낭비적 이전지출, 지대추구로 인한 낭비가 그 유형이다. 기계적 비효율은 최소의 비용으로 목적을 달성하지 못하는 유형, A타입의 비효율은 공공재의 과잉 또는 과소 공급, B타입의 비효율은 수요가 전혀 없는 사업, 비용전가는 과급비용 발생이나 정부정책 실시에 따라 시민에게 불필요하게 유발되는 비용을 시민에게 전가하는 것, 자산방치는 정부보유 자산을 적극적으로 활용하지 않고 방치하는 것, 부패·횡령은 사적이익을 위해 권력을 사용하거나 부패·횡령, 번잡한 절차를 통해 낭비하는 것, 그릇된 정책설계는 정책설계의 잘못으로 인한 예산낭비, 낭비적 이전지출은 시장보다 비용을 과다 지급하여 낭비적 이전지출이 발생하는 것, 지대추구로 인한 낭비는 각종 로비를 위해 발생하는 지대추구로 인한 낭비 유형을 의미한다.

윤영진(1999)은 예산낭비의 판단기준을 경제성, 효율성, 효과성으로 구분하고 있다. 경제성은 자원획득 비용을 최소화하는 것인데 경제성에 의한 낭비는 투입비용의 절감 노력이 없는 경우를 의미하고, 효율성은 자원투입 대비 달성된 산출을 의미하므로 효율성에 의한 낭비는 투입비용 대비 산출이 적은 경우를 의미한다. 마지막으로 효과성은 정책목표의 달성된 정도를 의미하므로 효과성에 의한 낭비는 처음 의도했던 성과를 달성하지 못했을 경우를 의미한다. 한편, 한국정책학회(2006)는 책임소재를 기준으로 비효율적 사업을 분류하였다. 법규위반·법규준수 등과 같은 재정사업 담당자의 법적 책임과 의도성·비의도성과 같은 도덕적 책임을 상호 교차시켜 4가지 유형으로 구분하고 있고(박희정, 2015: 4), 이원희(2009)는 비효율적 사업의 발생원인을 어떻게 해석하느냐에 따라 달리 구분하고 있다. 비효율적 사업의 범위를 최협의로 해석하는 것은 개인의 불법이며, 협의로 해석하는 도덕적 해이, 그리고 광의로 해석하는 지식의 한계, 최광의로 보는 것은 가치의 충돌이다.

대통령 인수위원회(2008)는 감사원 감사에서 지적한 지난 5년간의 주요 예산낭비 사례를 사업분야 또는 예산편성·집행단계 등을 기준으로 10가지 유형으로 분류하였으며(이정주, 2013: 박희정, 2015), 이정주(2013)는 예산낭비의 판단근거를 효율성, 경제성, 효과성에 두고 있으며, 예산낭비의 접근시각을 공직자 개인, 제도적 결함, 정책결정 체계로 나누어 유형별로 구분하고 있다. 예산낭비 유형 중 무능력, 직무유기, 유착비리, 공금횡령 등은 공직자 개인의 예산낭비이며, 불합리한 제도, 제도적 장치의 미비는 제도적 결함에 의한 예산낭비, 사업에 대한 타당성 검토의 잘못, 계약 및 공사 관리 잘못으로 인한 예산낭비, 중복적 또는 과잉투자, 예산 목적 외 사용 및 불요불급한 집행, 국고보조금과 출연금 등이 관리 잘못, 선심성·과시성 행사, 국·공유재산 등의 소극적 관리, 독점권이나 이득을 획득하기 위한 로비

등은 정책결정체계에 의한 예산낭비로 분류하였다. 또한, 박희정(2015)는 예산낭비의 유형을 학계의 분류와 실무적 분류로 구분하고 있다. 학계의 분류는 재정가치 판단기준에 의한 분류, Stanbury & Thomson의 분류, 발생 원인에 의한 분류로 구분하고 있으며, 실무적 분류는 예산낭비 사례를 분류한 연구들로 구분하고 있다.

이렇듯 예산낭비에 관한 연구는 주로 유형분류나 유형분류에 따른 주요 사례 소개에 그치고 있으며, 예산낭비가 실제로 부패에 어떤 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 고찰한 연구는 드물다.

〈표 1〉 예산낭비의 구분

예산낭비의 구분		내용	연구자
예산낭비 유형간의 상호 배타성		기계적 비효율, A타입의 배분적 비효율, B타입의 배분적 비효율, 비용전가, 자산방치, 부패·횡령, 그릇된 정책설계, 낭비적 이전지출, 지대추구로 인한 낭비	Stanbury & Thomson(1995)
예산낭비의 판단기준		경제성, 효율성, 효과성	윤영진(1999)
예산낭비의 책임소재	비효율적 사업의 분류	법적 책임(법규위반, 법규준수), 도덕적 책임(의도성, 비의도성)의 상호교차	한국정책학회(2006)
	비효율적 사업의 발생원인	개인의 불법(최협의), 도덕적 해이(협의), 지식의 한계(광의), 가치의 충돌(최광의)	이원희(2009)
예산낭비의 유형		무능력·직무유기·유착비리·공금횡령, 제도적 장치의 미비, 사업에 대한 잘못된 타당성 검토, 관리 부실로 인한 예산낭비, 중복·과잉 투자, 예산목적 외 사용, 정부지원금에 대한 관리 부실, 선심성·전시성 행사, 국·공유재산에 대한 소극적 관리, 로비	대통령인수위원회(2008)
예산낭비의 접근 시각		공직자 개인, 제도적 결함, 정책결정체계	이정주(2013)
예산낭비의 분류		-학계의 분류: 재정가치 판단기준, Stanbury & Thomson의 분류, 발생 원인에 의한 분류 -실무적 분류	박희정(2015)

## 2) 지방보조금 및 행사·축제 경비 현황

예산낭비는 이미 예산편성 단계에서 시작되는 경우가 있다. 정치적 필요나 단체장의 치적 쌓기에 치우쳐 사업을 진행할 경우 수요조사나 경제성 검토를 제대로 하지 않아 사업 중단이나 수요 부족 등으로 파행되기도 한다(미래한국재단, 2011: 56). 특히 재정여건을 감안하지 않은 채 행사·축제를 경쟁적으로 개최하거나, 자의적으로 지출되는 지방보조금은 대표적인 예산낭비 사례로 지적되고 있다(이상용, 2010: 19). 따라서 본 논문에서는 예산낭비의 유형 중 선심성·전시성 관련 예산으로 분류할 수 있는 지방보조금, 행사·축제 경비를 중심으로 그 현황을 살펴보기로 한다.

지방보조금은 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2~제32조의10에 근거를 두고 있으며, 개인이나 단체가 시행하는 사업을 지자체가 무상으로 지원하는 재원으로 지자체장의 공약사업 이행 수단 또는 선심성 사업 등의 수단으로 활용되는 등 대표적인 예산낭비 요인으로 지적되어 왔다. 이러한 지방보조금은 크게 경상보조 방식 경비와 자본보조 방식 경비로 구분할 수 있다. 먼저 경상보조 방식은 세출과목의 경상이전 목(300) 중 민간이전 비목(307)에 해당한다(행정자치부, 2015). 지방보조금 9개 항목<sup>6)</sup> 중 민간경상사업보조(307-02), 민간단체 법정운영비보조(307-03), 민간행사사업보조(307-04), 사회복지시설 법정운영비보조(307-10), 사회복지사업보조(307-11)는 협의의 경상보조 방식이다. 다음으로 자본보조방식에 해당하는 지방보조금은 예산 각목명세서의 자본지출(400) 목 중 민간이전 편성목(402)을 구성하고 있는 민간자본사업보조(402-01)와 민간대행사업비(402-02)를 말한다(행정자치부, 2015).

지방보조금은 시장실패 혹은 정부실패를 예방하거나 보완하는 데 목적이 있으며, 주로 외부효과에 대한 내재화 기능을 수행하며(강태구, 2007), 민간부분의 독창적인 역량을 활용함으로써 재정자원을 효율적으로 배분하고 사업성과를 제고하는 긍정적인 측면이 있다(강태구, 2007; 조민경·김렬, 2007). 그러나 지방보조금은 편법적인 예산편성, 무분별한 보조와 경비팽창 등으로 부작용이 발생하고 있으며(이상용, 2010: 21), 조기현(2011)은 지방보조금은 선심성·낭비성 예산보조로 지방재정을 압박하거나 비생산적 세출구조를 유발하는 요인이라고 지적한다.

6) 의료 및 구료비(307-01), 민간경상보조(307-02), 사회복지시설경상보조(307-03), 민간행사보조(307-04), 민간위탁금(307-05), 보험금(307-06), 연금지급금(307-07), 이차보전금(307-08), 운수업계보조(307-09), 사회복지보조(307-10)

〈표 2〉 지방보조금 경비 설정

그룹	편성목	설정(통계목 포함)
300	307 민간이전	02. 민간경상사업보조 1. 민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금 2. 「지방재정법」 제17조의 보조제한 사유에 해당되지 않는 경우에 한하여 지원
		03. 민간단체 법정운영비보조 1. 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2제2항에 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비 2. 사회복지시설에 대한 운영비 지원은 ‘사회복지시설 법정운영비보조’ 예산에 편성 3. 지원대상 및 지원범위 ▶ 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2 제2항에 따라 법령에 명시적으로 운영비를 지원할 수 있는 경우로서 보조금을 지원할 수 있는 단체 ▶ 지원범위는 관련 근거법령에 따른 지원기준과 당해 단체의 비용부담 능력 등에 따라 적정한 수준으로 편성 ▶ 운영비 이외의 경상사업비 및 자본사업비는 편성할 수 없음
		04. 민간행사사업보조 1. 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금
		10. 사회복지시설 법정운영비 보조 1. 주민 복지를 위해 법령의 명시적 근거에 따라 사회복지시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성하는 보조금 2. 지원대상 및 지원범위는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 ‘민간단체 법정운영비보조’ 예산의 편성기준에 따름 ※ ‘사회복지시설 법정운영비보조’는 세출예산 기능별 분류 중 “사회복지분야(080)” 사업으로 한정
		11. 사회복지사업보조 1. 주민 복지를 위해 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 또는 자치단체가 권장하는 다음 각 호의 사업을 위하여 지급하는 보조금으로서 자본적 경비를 제외한 경비 1) 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 사업 2) 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진을 위한 사업 3) 기타 이에 준하는 복지 관련 사업 ※ ‘사회복지사업보조’는 세출예산 기능별 분류 중 “사회복지분야(080)” 사업으로 한정하며, 운영비 지원을 위한 예산은 ‘사회복지시설 법정운영비보조’ 예산으로 편성
400	402 민간자본이전	01. 민간자본사업보조 1. 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 직접 지급하는 보조금
		02. 민간대행사업비 1. 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 사업의 사업비 2. 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금

자료: 행정자치부(2015), 「2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준」, pp.124-132



한편, 행정자치부는 행사·축제경비 예산을 관리하기 위해 「행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가 지침」을 2010년에 마련하였다. 이 지침은 행사<sup>7)</sup>와 축제<sup>8)</sup>에 대하여 사전심사와 성과평가를 실시하는 것이다(행정자치부, 2010). 현재 행사·축제 경비는 지방 재정통합공개시스템에 의해 별도의 항목으로 공개하고 있다. 또한, 2014년 예산편성운영기준 및 기금운용계획수립기준」 개선을 통해 지자체별 행사·축제사업을 단일 세부사업으로 구조화하여 원가회계정부가 정확히 산출되도록 하였다(정재호, 2017: 19). 이러한 제도개선은 전시성·낭비성 행사·축제에 대한 통제를 강화하고 재정운영에 대한 투명성을 제고한다는 측면에서 바람직하다.

그러나 행사·축제경비는 연도별로 차이가 있지만 오히려 그 규모는 증가하고 있고(정재호, 2017: 19), 행사·축제가 지역의 생산성 향상에 기여한다는 명분에도 불구하고 프로그램의 유사성과 획일화, 유행에 따른 전시성 축제로 변질되어 지역주민이나 방문객으로부터 외면당하고 있어 예산낭비라는 지적이 있다(이상용, 2010: 24). 행사·축제 경비에는 행사운영비(201-03), 행사실비보상금(301-09), 민간행사사업보조(307-04), 행사관련시설비(401-04) 등이 포함된다.

〈표 3〉 행사축제 경비 설정

그룹	편성목	설정(통계목 포함)
200	201 일반운영비	03. 행사운영비 1. 행사운영을 위한 일체의 일반운영비 - 초청장·홍보유인물·현수막·상패제작 등 행사개최에 따른 각종일반수용비 - 행사개최를 위한 시설·장비·물품의 임차료 - 행사지원을 위한 강사료 등 2. 자치단체가 추진하는 행사중 전문성이 요구되고 내용이 복잡·다양한 행사의 경우 민간용역 가능
		09. 행사실비보상금 1. 교육·세미나·공청회·회의에 참석하는 민간인에게 지급하는 급량비 및 교통비(실비)(급량비는 매식비 기준단가 이내로 함) 2. 체육행사, 문화제행사, 세미나·공청회 등 출연자 및 발표자의 반대 급부적 사례금 (단순 참가자에게는 지급할 수 없음) 3. 국가단위행사에 참석을 위한 여비 4. 산업시찰·견학·참여를 위한 실비
300	301 일반보상금	
	307 민간이전	04. 민간행사사업보조 1. 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금

7) 각 지방자치단체나 민간단체에서 주민화합, 지역홍보, 기업체·관광객 유치 등 특정목적 달성을 위하여 개최하는 체육행사·박람회(엑스포), 전시회, 문화행사, 관광행사 등

8) 지역 고유의 전통문화를 계승·발전시키고 지역주민의 정체성 제고와 외지인의 지역에 대한 이해 증진을 위하여 매년 지역주민·단체, 지방정부가 주체가 되어 개최되는 공동체적 성격의 행사

400	401 시설비 및 부대비	04. 행사관련시설비
		1. 행사장 각종시설 및 장치 등 - 행사개최를 위해 설치하는 구조물 등으로 임시적·일회성 시설물 설 치·구축경비

자료: 행정자치부(2015), 『2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준』, pp.114-132

<표 4>는 최근 4년간 지방보조금과 행사·축제 경비의 추이를 나타낸다. 지방보조금 비율은 2011년부터 급격히 하락하였다. 1인당 지방보조금은 2013년 이후 급격히 증가한 반면, 1인당 행사·축제 경비는 2013년 이후 급격히 감소하였다. 그 이유는 세출결산액 대비 지방보조금 비율은 8배 이상 증가하였고, 행사·축제경비 비율은 2배 이상 감소하였기 때문이다.

〈표 4〉 1인당 지방보조금과 1인당 행사축제 경비 추이

(단위: 원)

구분	세출결산액	지방보조금		행사·축제 경비	
		1인당 지방보조금	세출결산액 대비 지방보조금 비율	1인당 행사·축제경비	세출결산액 대비 행사·축제경비 비율
2012	168,686,334	101,564	2.62	37,940	0.89
2013	181,110,988	523,242	15.1	5,459	0.38
2014	186,416,531	526,451	15.3	16,667	0.36
2015	203,960,386	421,086	10.3	18,658	0.40

자료: 지방재정통합공개시스템

### 3. 선행연구 검토

부패의 영향요인에 관한 연구는 크게 경제적 요인(Dutt, 2005; Eatazaz, 2007; 임상규, 2008; 장석준, 2010; 진중순, 2011; 윤기찬 외, 2012; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014; 김애진, 2017), 제도적 요인(Myrdal, 1968; Alam, 1990; Heywood, 1997; 박광국, 1995; 최병선·사공영호, 1996; 권혁준, 2013; 김애진, 2017), 정치적 요인(김병섭·김지은, 2005; 안광현, 2009; 장석준, 2010; 김택, 2011; 진중순, 2011; 이상범, 2012; 조정래 외, 2014; 김애진, 2017), 사회적 요인(임상규, 2008; 장석준, 2010; 진중순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014; 김애진, 2017)으로 구분할 수 있다.

경제적 요인은 주로 국가를 대상으로 한 연구에서는 시장개방, 경제성장률을 변수로 설정

하고 있으며, 지방정부 수준에서는 재정자립도, 세출결산액, GRDP, 예산대비 채무비율을 변수로 채택하고 있다. 그리고 제도적 요인은 법률의 결합, 정부의 규제, 감독기능과 처벌, 주민참여예산제도를 변수로 두고 있다. 정치적 요인은 지자체장의 소속정당, 지방의회 다수당 비율, 지자체장의 선수, 정경유착, 정치참여율 등이 변수로 설정되어 있으며, 사회적 요인은 여성공무원 비율, 행정정보 공개율, 공무원수, 지방선거 등을 변수로 사용하고 있다.

한편, 국가 수준에서 부패에 대한 실증연구는 주로 부패의 경제적 파급효과를 중심으로 이루어져왔다(Huntington, 1968; Lui, 1985; Lein, 1986; Murphy 외, 1991; Shleifer & Vishny, 1993; Rose & Ackerman, 1997; Murphy 외, 2008; Campos 외, 2010; 김진영, 2013). 지방정부 수준에서는 주로 인식조사를 바탕으로 부패의 영향요인을 추정하였으며(김태룡·안희정, 2001; 김택, 2011; 이정주 외, 2011; 고길곤·이보라, 2012; 이자성, 2013), 경험적으로 영향요인을 추정한 경우 주로 광역 지자체를 분석대상으로 삼았거나(김병섭·김지은, 2005), 표본수가 적은 한계가 있다(권혁준, 2013). 또한, 기초 지자체를 대상으로 한 연구는 시간적 범위가 3년 미만이며(장석준, 2010; 진중순, 2011), 단년도 분석에 그친(조정래 외, 2014) 한계가 있다. 그러나 본 연구에서는 기초 지자체를 대상으로 2013년부터 2016년까지의 공공기관 청렴도 측정결과를 이용하여 패널분석을 통해 분석의 신뢰성을 담보하고자 한다.

〈표 5〉 부패의 영향요인에 관한 연구

변수		내용	연구자
경제적 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)
	재정자립도	부패에 정(+)의 영향	임상규(2008)
		부패에 정(-)의 영향	진중순(2011)
		부패에 부(-)의 영향	권혁준(2013)
		부패에 부(-)의 영향	조정래 외(2014)
		내부 부패에 부(-)의 영향, 외부 부패에 정(+)의 영향	김애진(2017)
	세출결산액	부패에 정(+)의 영향	장석준(2010)
		부패에 영향을 미치지 않음	진중순(2011)
		내부, 외부, 종합부패에 정(+)의 영향	김애진(2017)
	GRDP	부패에 영향을 미치지 않음	권혁준(2013)
	예산대비 채무비율	부패에 영향을 미치지 않음	김애진(2017)

제도적 요인	법률의 결함	제도적 장치의 결함이 부패의 원인	Myrdal(1968), Heywood(1997)
	정부의 규제	다양한 규제와 복잡성, 모호성이 부패를 확산	Alam(1990), 최병선·사공영호 (1996)
	감독기능과 처벌	통제나 제재의 강도가 강할수록 부패는 억제	박광국(1995)
	주민참여예산 제도	조례채택, 예산반영비율, 운영방식, 진행연수는 부패에 영향을 미치지 않음 주민참여예산제도 운영수준은 내부부패에 부(-)의 영향, 주민참여 제안 사업액이 예산에 반영된 비율은 내부부패에 부(-)의 영향	권혁준(2013) 김애진(2017)
정치적 요인	지자체장의 소속정당	집권여당일 경우 부패에 정(+)의 영향	안광현(2009)
		집권여당일 경우 부패에 정(+)의 영향	이상범(2012)
		집권여당일 경우 외부부패, 종합부패에 정(+)의 영향	김애진(2017)
	지방의회 다수당 비율	부패에 영향을 미치지 않음	김병섭·김지은 (2005)
		부패에 정(+)의 영향	장석준(2010)
	지자체장의 선수	지자체장이 재선 이상일 경우 부패에 정(+)의 영향	조정래 외(2014)
		지자체장의 선수는 내부부패에 정(+)의 영향	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)
		지방선거 주민투표율은 부패에 영향을 미치지 않음	조정래 외(2014)
		지방선거 주민투표율은 부패에 영향을 미치지 않음	김애진(2017)
사회적 요인	여성공무원 비율	부패에 부(-)의 영향	진종순(2011)
		부패에 부(-)의 영향	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(2017)
	공무원수	부패에 정(+)의 영향	임상규(2008)
		부패에 부(-)의 영향	장석준(2010)
		부패에 영향을 미치지 않음	조정래 외(2014)
	지방선거	내부부패, 외부부패, 종합부패에 부(-)의 영향	김애진(2017)

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형

지금까지의 논의를 바탕으로 예산낭비가 부패에 미치는 영향에 대한 연구모형을 <식 1>, <식 2>, <식 3>, <그림 1>과 같이 구성하였다. 종속변수는 지방정부의 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도이다. 설명변수는 1인당 지방보조금, 1인당 행사·축제 경비, 통제변수는 재정적 요인, 정치적 요인, 사회적 요인을 설정하였다.

$$In_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 subsidy_{it-1} + \alpha_2 event_{it-1} + \alpha_3 perclosing_{it-1} + \alpha_4 debt_{it-1} + \alpha_5 finan_{it-1} + \alpha_6 ruling_{it} + \alpha_7 seniority_{it} + \alpha_8 participation_{it} + \alpha_9 election_{it} + \alpha_{10} gun_{it} + \epsilon_{it}$$

(단,  $i=226$ ,  $t=2013\sim 2016$ )

..... <식 1>

$$Ex_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 subsidy_{it-1} + \alpha_2 event_{it-1} + \alpha_3 perclosing_{it-1} + \alpha_4 debt_{it-1} + \alpha_5 finan_{it-1} + \alpha_6 ruling_{it} + \alpha_7 seniority_{it} + \alpha_8 participation_{it} + \alpha_9 election_{it} + \alpha_{10} gun_{it} + \epsilon_{it}$$

(단,  $i=226$ ,  $t=2013\sim 2016$ )

..... <식 2>

$$Total_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 subsidy_{it-1} + \alpha_2 event_{it-1} + \alpha_3 perclosing_{it-1} + \alpha_4 debt_{it-1} + \alpha_5 finan_{it-1} + \alpha_6 ruling_{it} + \alpha_7 seniority_{it} + \alpha_8 participation_{it} + \alpha_9 election_{it} + \alpha_{10} gun_{it} + \epsilon_{it}$$

(단,  $i=226$ ,  $t=2013\sim 2016$ )

..... <식 3>

<식 1>과 <식 2>, <식 3>에서 종속변수  $In_{it}$ ,  $Ex_{it}$ ,  $Total_{it}$ , 는 각각 지방정부의 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도이다. 본 연구에서는 내생성을 교정하기 위해 종속변수와 독립변수 간에 시계열 상에 1차수의 시차(the 1st-order lag)를 둔다. 따라서 설명변수인  $subsidy_{it-1}$ 는 전년도 1인당 지방보조금,  $event_{it-1}$ 는 전년도 1인당 행사·축제 경비이다. 또한, 통제변수에서 재정적 요인에 해당하는  $perclosing_{it-1}$ 은 전년도 1인당 세출결산액을



### 3. 변수의 측정

#### 1) 종속변수

실증연구를 위해서는 부패의 정도를 측정해야 한다. 그러나 부패를 계량적으로 측정하는 것은 물리적으로 불가능하다. 따라서 일반적으로 간접적인 지표들을 활용하거나 인식기반 지표를 활용한다. 현재 가장 광범위하게 사용되는 인식지표는 국제투명성 기구(Transparency International, TI)가 만드는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)와 세계은행이 만드는 부패통제지수(Control of Corruption Index, CCI)이다.

우리나라의 경우 다수의 선행연구는 주로 국민권익위원회에서 발표하는 공공기관 청렴도 측정결과의 지자체 청렴지수를 활용하고 있다(장석준, 2010; 진중순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014; 조수연, 2017, 김애진, 2017). 국민권익위원회(2017b)는 ‘청렴도’를 ‘공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도’로 정의하고 있다. 따라서 본 연구에서는 부패의 대리변수로 공공기관 청렴도 측정결과를 활용한다.

국민권익위원회의 청렴도 측정체계에 따르면 청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가로 구분된다. 외부청렴도의 측정대상은 측정대상 업무를 경험한 민원인 등 업무상대방이며 내부청렴도는 각 기관의 소속직원, 정책고객평가는 전문가·업무관계자·지역주민·학부모가 측정대상이다.

본 연구의 종속변수는 종합청렴도 지수, 외부청렴도 지수, 내부청렴도 지수이다. 세 가지 지수를 모두 활용하는 이유는 업무상대방과 내부 직원이 경험한 부패요소를 반영하여 보다 치밀하게 부패현상을 분석하기 위함이다.

#### 2) 설명변수

민간경상사업보조 등 민간에 대한 보조금 지출과 행사·축제의 경쟁적 개최는 각각 선심성·전시성 예산으로서 예산낭비 사례로 지적되고 있다. 본 연구는 그동안 이론적으로 제기되어 왔던 예산낭비와 부패의 관계를 실증적으로 분석하기 위해 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로 분석한다.

종속변수인 지방보조금과 행사·축제 경비는 각각 1인당 지방보조금과 1인당 행사·축제 경비를 활용한다. 모두 결산자료를 활용하였으며, 지방재정통합공개시스템을 통해 자료를 확보하였다. 청렴도 지수는 전년도에 부패 행위를 통해 결정되므로 지방보조금과 행사·축제 경비는 전년도 자료를 사용한다.

### 3) 통제변수

#### (1) 재정적 요인

재정적 요인으로 1인당 세출결산액, 예산대비 채무비율, 재정자립도를 선정하였다. 정부 규모와 부패의 관계에 대한 연구는 많지만, 통일된 결론을 내리지 못하고 있다. 정부의 재정규모를 확대하면 부패가 발생할 여지가 크다는 주장(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999)과 반대로 더 강한 견제를 통해 부패를 감소시킬 수 있다는 주장(La Porta, 1999, Fisman & Gatti, 2002)이 경쟁적으로 나타난다. 그리고 재정지출과 부패의 관계에 대한 연구는 주로 기능별 재정지출의 효율성에 대해 관심을 가져왔다(Shleifer & Vishny, 1993; Azfar 외, 1999; Hindrinks 외, 1999; Langbein & Bess, 2002; Tanzi & Davoodi, 2002). 따라서 본 연구에서는 지방정부의 재정규모를 측정하기 위해 대리변수로 1인당 세출결산액 자료를 사용한다. 재정규모를 명확하게 반영하기 위해서 1인당 세출결산액 자료를 사용한다. 또한, 정부부채와 부패는 상관관계가 있다(Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2013). 따라서 예산대비 채무비율을 변수로 선정하였다. 마지막으로 재정자립도는 지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향을 미친다는 결과(진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014)와 지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향을 미친다(임종규, 2008)는 상반된 결과가 존재하므로 재정적 요인의 변수로 선정하였다. 한편, 내생성을 교정하기 위하여 시계열 상에 1차수의 시차를 둔다. 따라서 재정적 요인에 사용된 변수는 모두  $t-1$ 기 자료를 사용하며, 지방재정공개통합시스템을 통해 확보하였다.

#### (2) 정치적 요인

정치적 요인으로 지자체장의 소속 정당, 지자체장의 선수, 정치참여율을 고려하였다. 주민의 정치참여는 주민이 지역사회에 얼마나 많은 관심을 가지고 있는지를 보여주는 지표로, 지자체의 부패를 억제하는 기능을 할 수 있다(조정래 외, 2014). 또한, 직접적인 정치참여 행위인 투표는 정부의 책임성과 투명성을 심판하기 때문에 부패를 견제하는 수단이 될 수 있다(임혁백, 2000; 최장집, 2005; 김병섭·김지은, 2005; 김태은 외, 2008; 장석준, 2010). 따라서 주민의 정치참여정도를 나타내는 지표로 정치참여율을 변수로 선정하였다. 정치참여율은 2010년과 2014년 지방선거의 선거인수 대비 투표인수로 측정하였으며, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 자료를 확보하였다.

지자체장은 중앙정부를 대상으로 하여 각종 보조금, 사업을 둘러싸고 지대추구행위를 한다(황수연, 2006; 김애진, 2016). 따라서 이 과정에서 부패가 발생할 수 있고 특히, 지자체장의 소속 정당이 집권 여당일 경우 인적 네트워크를 바탕으로 지대추구에 유리한 위치를 선점할 수 있다. 그러나 선행연구에서는 지방의회의 점유율에 더 많은 관심을 가지고, 지자체



장의 소속 정당 변수는 고려하지 않고 있다(김병섭·김지은, 2005; 장석준, 2010). 따라서 지자체장의 소속 정당을 변수로 선정하였으며, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 자료를 확보하였다.

조정래 외(2014)는 지자체장의 재선 여부를 변수로 선정하고 있다. 그러나 재선 여부보다는 지자체장의 선수를 변수로 선정하여, 이분형 변수가 가지는 정보의 한계를 극복할 필요가 있다. 따라서 지자체장의 선수를 변수로 고려하였다.

### (3) 사회적 요인

재선을 목표로 한 지자체장이 선심성·전시성 정책을 펼치는 과정에서 이권개입, 인사 청탁이 발생할 수 있다. 또한, 공천과정에서의 각종 비리, 「공직선거법」위반 등의 사례는 일반적으로 선거를 앞두고 발생하기 때문에 지방선거는 부패를 증가시킬 것이라 판단된다. 따라서 연구의 시간적 범위(2013년~2016년)에서 제6회 지방선거가 2014년에 있었으므로, 선거 전년도인 2013년, 선거 당해 연도인 2014년을 연도 더미변수로 처리하였다.

행정구역은 시·군·구 범주변수로 설정하였다. 시(市)는 규모가 커 행정수요가 많고, 행정적 규모가 크기 때문에 구(區)나 군(郡) 보다 부패가 많을 것으로 예상된다. 따라서 시 = 1, 구 = 2, 군 = 3의 범주형 변수를 설정하였다.

〈표 7〉 변수의 조작적 정의 및 기대부호

변수				조작적 정의	기대부호
종속변수			내부청렴도	공공기간 청렴도 측정 결과 내부청렴도	
			외부청렴도	공공기간 청렴도 측정 결과 외부청렴도	
			종합청렴도	공공기간 청렴도 측정 결과 종합청렴도	
설명 변수	예산	지방 보조금	ln(1인당 지방보조금)	ln(각 지자체의 지방보조금 총액 / 인구수)	-
	낭비	행사·축제 경비	ln(1인당 행사·축제 경비)	ln(각 지자체의 행사·축제 경비 / 인구수)	-
통제 변수	재정적 요인		ln(1인당 세출결산액)	ln[(인구수 / 세출결산액) × 100]	-
			예산대비 채무비율	(채무잔액 / 최종예산액) × 100	?
			재정자립도	[(지방세+세외수입) / 지자체 예산규모] × 100	-
	정치적 요인		지자체장의 소속 정당	지자체장이 여당 = 1, 그렇지 않음 = 0	+
			지자체장의 선수	지자체장의 당선 횟수	-
			정치참여율	(투표인수 / 선거인수) × 100	-
	사회적 요인		지방선거	2013년, 2014년 = 1, 나머지 연도 = 0	-
			선거 유무	시 = 1, 구 = 2, 군 = 3	-

#### 4. 분석자료 및 분석방법

본 연구의 분석자료는 2013년부터 2016년까지 동일한 지자체를 반복적으로 관찰한 패널 데이터이다. 그러나 패널데이터는 횡단면 데이터와 시계열 데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 오차항에 이분산성이나 자기상관이 존재할 가능성이 있어, 회귀계수 추정의 정확성을 상실하게 되는 문제가 발생할 수 있다(Gujarati, 2012). 따라서 본 연구에서는 우도 비검정(likelihood ratio test)과 우드리지 검정(Wooldridge test)을 통해 이분산성과 자기상관을 진단하도록 한다. 검정결과 이분산성과 자기상관이 존재할 경우 최근 활용도가 높아지고 있는 Prais-Winsten/PCSE(Panel Corrected Standard Error) 추정방법을 활용하여 분석 결과를 제시한다.

### IV. 분석결과

#### 1. 기술통계 분석결과

본 연구의 기술통계량에 대한 분석결과는 <표 8>과 같다. 종속변수인 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도의 평균은 각각 7.70, 7.78, 7.61이다. 내부청렴도가 가장 높은 지방정부의 지수는 8.57, 외부청렴도가 높은 지방정부의 지수는 9.13, 종합청렴도가 높은 지방정부의 지수는 8.55이다. 다만, 외부청렴도 보다는 내부청렴도 지수가 낮다는 점에서 부패관리에 대한 내부통제가 요구됨을 시사한다.

설명변수에서 1인당 지방보조금은 393,086원, 1인당 행사·축제 경비는 19,681원으로 나타났다. 한편, 1인당 지방보조금과 1인당 행사·축제 경비가 가장 높은 지자체는 각각 2,394,221원, 229,401원을 지출하였으며, 최저지출이 각각 3,916원, 322원임을 감안할 때 지자체별로 편차가 크다는 것을 확인할 수 있다.

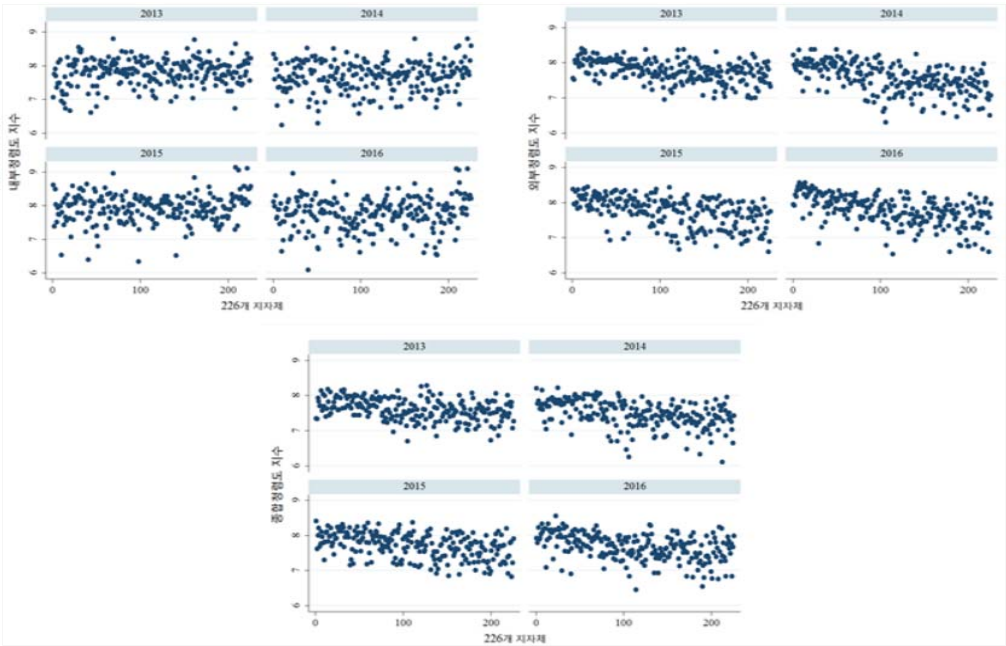
한편, 통제변수를 요인별로 살펴보면 재정적 요인에서 각 지자체의 예산대비 채무비율은 평균 3.97%, 최솟값 0%, 최댓값 35.27% 그리고 재정자립도는 평균 25.9%, 최솟값 3.9%, 최댓값 81.5%로 나타났다. 예산대비 채무비율이 30%를 넘거나, 재정자립도가 5% 미만인 지자체가 있어 지역간 편차가 심하다는 것을 확인할 수 있다. 정치적 요인에서는 지자체장의 44%가 여당 소속으로 나타났고, 지자체장의 선수는 평균 1.8회이다.

〈표 8〉 기술통계량

변수			N	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
종속변수			내부청렴도	904	7.70815	0.409038	6.3	8.57
			외부청렴도	904	7.78744	0.451455	6.09	9.13
			종합청렴도	904	7.61325	0.369544	6.1	8.55
설명 변수	예산 낭비	지방 보조금	1인당 지방보조금	904	393086.5	378929	3916.401	2394221
		행사·축제 경비	1인당 행사· 축제 경비	904	19681.35	28633.75	322.2874	229401.3
통제 변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	904	3.9737	4.789667	0	35.2740
			재정자립도	904	25.9160	14.43507	3.9	81.5
			1인당 세출결산액	904	3721597	2806598	593594.5	14000000
	정치적 요인		정치참여율	904	61.2856	9.048278	43.2	81.6
			지자체장의 소속 정당	904	0.44690	0.497448	0	1
			지자체장의 선수	904	1.80420	0.773555	1	5
	사회적 요인		지방선거	904	0.5	0.500277	0	1
			행정구역	904	2.03097	0.833366	1	3

〈그림 2〉는 2013년도부터 2016년도까지 청렴도 지수의 산점도를 나타낸다. 2013년의 경우 전국적으로 고른 분포를 보이고 있으며, 2016년은 지역별 편차가 심한 것을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 청렴도 지수 산점도



시간적 분석대상인 2013년부터 2016년까지의 1인당 지방보조금 상위 10개 지자체는 <표 9>와 같다. 1인당 지방보조금이 가장 높은 지자체는 인천 옹진군으로, 4년 동안 가장 높은 순위를 차지하였다. 한편, 1인당 지방보조금은 2013년부터 급격히 증가하였다. 이는 세출결산액 대비 지방보조금 비율이 2012년 2.62%에서 2013년 기준 15.1%로 약 7배 가까이 높아졌기 때문이다.

〈표 9〉 1인당 지방보조금 상위 10개 지자체

(단위: 원)

구분	2013(2012)	2014(2013)	2015(2014)	2016(2015)
1	인천 옹진군 (919,347)	인천 옹진군 (2,157,028)	인천 옹진군 (2,394,220)	인천 옹진군 (1,952,363)
2	전남 진도군 (498,763)	전남 신안군 (1,904,483)	전북 장수군 (1,550,983)	전남 신안군 (1,383,026)
3	전남 장흥군 (449,970)	강원 인제군 (1,485,653)	강원 인제군 (1,546,463)	전북 임실군 (1,341,948)
4	경북 울릉군 (440,652)	전북 임실군 (1,485,644)	전북 순창군 (1,480,742)	전남 진도군 (1,327,827)
5	전남 신안군 (402,298)	전북 장수군 (1,444,467)	전남 신안군 (1,455,656)	전북 순창군 (1,294,921)
6	경남 합천군 (389,593)	전남 함평군 (1,434,570)	전북 임실군 (1,409,625)	전남 함평군 (1,289,982)
7	강원 화천군 (366,733)	전북 무주군 (1,389,519)	경남 함양군 (1,331,959)	경남 산청군 (1,248,704)
8	전남 구례군 (360,123)	경남 함양군 (1,347,341)	경북 영양군 (1,324,824)	경남 의령군 (1,242,986)
9	전북 무주군 (349,613)	경북 청송군 (1,345,227)	전남 강진군 (1,250,875)	전북 장수군 (1,239,794)
10	경남 산청군 (342,017)	전북 진안군 (1,313,559)	경북 청송군 (1,249,873)	전북 무주군 (1,184,769)

2013년부터 2016년까지의 1인당 행사·축제 경비 상위 10개 지자체는 <표 10>과 같다. 1인당 행사·축제 경비가 가장 높은 지자체는 강원 화천군으로 2014년을 제외하고는 3년 동안 가장 높은 순위를 차지하였다. 한편, 1인당 행사·축제 경비는 2013년부터 급격히 증가하였다. 이는 세출결산액 대비 행사·축제 경비 비율이 2012년 0.89%에서 2013년 기준 0.38%로 약 1/2 가까이 낮아졌기 때문이다.

〈표 10〉 1인당 행사축제 경비 상위 10개 지자체

(단위: 원)

구분	2013(2012)	2014(2013)	2015(2014)	2016(2015)
1	강원 화천군 (229,401)	서울 강남구 (59,563)	강원 화천군 (216,878)	강원 화천군 (164,331)
2	경북 영양군 (193,191)	경남 창원시 (47,626)	인천 옹진군 (130,513)	인천 옹진군 (125,966)
3	인천 옹진군 (180,524)	경기 수원시 (41,524)	경북 영양군 (85,710)	전남 곡성군 (80,849)
4	전남 강진군 (167,492)	경기 성남시 (39,640)	강원 양구군 (78,354)	경북 울릉군 (74,728)
5	경북 울릉군 (154,815)	경기 구리시 (35,417)	강원 양양군 (85,710)	강원 양구군 (74,815)
6	전남 장흥군 (154,678)	경기 안산시 (32,502)	경기 가평군 (73,330)	강원 양양군 (69,640)
7	전남 구례군 (149,198)	경기 남양주시 (29,249)	경북 울릉군 (71,514)	강원 영월군 (66,518)
8	경북 청송군 (147,812)	경남 진주시 (25,495)	경북 청송군 (55,767)	충남 청양군 (63,036)
9	충북 보은군 (138,171)	서울 강동구 (20,910)	전남 곡성군 (53,221)	경남 하동군 (58,227)
10	전북 무주군 (136,619)	울산 남구 (20,775)	강원 영월군 (52,448)	전남 완도군 (57,936)

## 2. 예산낭비와 부패의 관계에 관한 분석결과

PCSE는 여러 시간에 걸쳐 동일하게 나타나는 분석단위의 공통된 분산을 공유하고, 분석 단위 간 상관관계를 동시에 고려해야 한다는 가정을 전제하고 있다(Beck and Katz, 1995; 정성호, 2017: 71 재인용).

따라서 이분산성과 자기상관의 존재를 확인해야 한다. 이분산성 검정결과, 내부청렴도 지수<sup>9)</sup> · 외부청렴도 지수<sup>10)</sup> · 종합청렴도 지수<sup>11)</sup>의 p값이 0.0000으로 나타나 1%의 유의수준에서 귀무가설이 모두 기각되었다. 즉, 1%의 유의수준에서 모두 이분산성이 존재한다고 말할 수 있다. 다음으로 패널개체의 오차항에 자기상관의 존재 여부를 검정하기 위해 Wooldridge(2002)가 제시하는 패널데이터에서의 자기상관 검정방법을 사용하였다.

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| 9) Likelihood-ratio test                 | LR chi2(225) = 605.59 |
| (Assumption: R_model nested in UR_model) | Prob > chi2 = 0.0000  |
| 10) Likelihood-ratio test                | LR chi2(225) = 381.68 |
| (Assumption: R_model nested in UR_model) | Prob > chi2 = 0.0000  |
| 11) Likelihood-ratio test                | LR chi2(225) = 355.51 |
| (Assumption: R_model nested in UR_model) | Prob > chi2 = 0.0000  |

검정결과, 이분산과 자기상관이 동시에 나타났으므로 이를 모두 통제할 필요가 있다. hetonly와 corr(ar1) 옵션을 사용하여 이분산성과 자기상관을 통제하였다. 회귀분석에서 사용되는 상관계수는 적률상관계수로서 그 값의 크기가 연관의 정도를 나타내는데, 일반적으로 상관계수의 값이 0.7 이상일 경우 다중공선성을 의심할 만하다. 하지만 보다 명확한 측정을 위해 변수들 간의 VIF(variance inflation factor) 측정을 실시하였고, 그 결과 VIF 값이 10을 넘지 않는 수준이므로 다중공선성은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 아래에서는 종속변수인 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 각각에 대해 이분산성과 자기상관이 모두 통제된 분석결과를 제시한다.

### (1) 내부청렴도

지방보조금은 5%의 유의수준에서 내부청렴도 지수가 0.03점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -0.0364252$ ,  $P > |\beta| = 0.022$ ). 그러나 행사·축제 경비는 내부청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편, 재정적 요인에서 예산대비 채무비율과 1인당 세출결산액은 부패와 유의미한 상관관계를 나타내지 않았다. 그러나 재정자립도는 1%의 유의수준에서 내부청렴도 지수가 0.006점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -0.0065799$ ,  $P > |\beta| = 0.000$ ). 즉, 내부청렴도 지수는 부패를 증가시킨다는 의미이다. 재정자립도와 부패와의 관계에 대해서는 서로 다른 연구 결과가 존재한다. 재정자립도가 부패에 부(-)의 영향을 미친다는 결과(진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014)와 부패에 정(+)의 영향을 미친다(임종규, 2008)는 결과이다. 본 연구에서 재정자립도는 부패에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 재정자립도가 부패에 미치는 영향력은 미미하다고 볼 수 있다.

다음으로 정치적 요인은 부패에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 사회적 요인은 지방선거, 행정구역 모두 부패에 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 요인에서 지방선거는 1%의 통계적 유의성을 보이며, 내부청렴도가 0.14점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -0.1499652$ ,  $P > |\beta| = 0.000$ ). 즉, 지방선거는 부패를 증가시킨다고 해석할 수 있다. 지방선거가 다가오면 공천 과정에서 금품수수, 인사 청탁 등이 이루어지며, 뒤늦게 이러한 비리행위가 공개되어 해마다 선출직에서 내려오는 정치인들이 발생하곤 한다. 학계에서는 이러한 정당공천제의 부작용을 연구하고 동 제도의 폐지에 대한 논의가 이루어지고 있다(이기우, 2013; 엄기홍·정우승, 2014; 안광현, 2014). 공천비리뿐 아니라 선거기간 중에도 불법 선거운동이 이루어지기 때문에 지방선거는 부패를 증가시키는 데 영향을 미친 것으로 분석된다. 행정구역의 경우 군(郡)은 시(市)보다 5% 유의수준에서 내부청렴도에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = 0.1477438$ ,  $P > |\beta| = 0.015$ ). 이는 시(市)에 비해 행정수요가 적기 때문에 이와 관련된 부패도 적게 발생한

것으로 분석된다.

## (2) 외부청렴도

지방보조금은 1%의 유의수준에서 외부청렴도 지수가 0.04점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -.0404441$ ,  $P > |z| = 0.002$ ). 그러나 행사·축제 경비는 외부청렴도 지수에 의미 있는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편, 재정적 요인에서 예산대비 채무비율과 재정자립도는 부패와 유의미한 상관관계를 나타내지 않았다. 그러나 지방정부의 재정규모를 나타내는 1인당 세출결산액은 10%의 유의수준에서 외부청렴도가 0.08점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -.0853768$ ,  $P > |z| = 0.082$ ). 즉, 정부 재정규모와 부패가 양의 상관관계가 있다는 연구결과(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999)를 지지하고 있다.

다음으로 정치적 요인 중에서 정치참여율과 지자체장의 선수는 부패에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나, 지자체장의 소속 정당은 부패를 증가시키는 것으로 나타났다(  $\beta = -.080568$ ,  $P > |z| = 0.003$ ). 지자체장의 소속 정당이 집권 여당과 같으면, 정치적 교감이 형성되어 정부 지원금 배분에 있어 우위를 점할 수 있다. 또한 이 과정에서 지자체장들은 자신이 속한 지자체가 더 많은 지원금을 획득하도록 다양한 경로로 중앙정부를 상대로 지대추구행위를 하게 된다(황수연, 1996: 30). 따라서 지자체장의 소속 정당은 부패 증가에 긍정적 영향을 미치게 된다고 해석할 수 있다.

마지막으로 사회적 요인은 지방선거, 행정구역 모두 부패에 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 요인에서 지방선거는 1%의 통계적 유의성을 보이며, 외부청렴도가 0.14점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -.1415122$ ,  $P > |z| = 0.000$ ). 정정목(2016)은 선거를 부패의 유형으로 보고, 정당과 정치인의 공천매매·선거비용 및 지구당 운영비용·지방정부 내에서의 매관매직이 발생한다고 하였다. 선거를 치르는 과정에서 부패가 발생하기 때문에 선거는 부패의 배양지라는 의미이다. 그러므로 지방선거는 부패를 증가시키는 요인으로 작용한다. 그리고 행정구역의 경우 구(區)는 시(市)에 비해 종합청렴도가 높은 것으로 나타났다.

## (3) 종합청렴도

지방보조금은 5%의 유의수준에서 종합청렴도 지수가 0.02점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -.0265603$ ,  $P > |z| = 0.034$ ). 외부청렴도 결과와 마찬가지로 행사·축제 경비는 기대와는 달리 부패를 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 행사·축제 경비는 유의미한 결과를 도출하지 못했다.

한편, 재정적 요인에서 예산대비 채무비율과 재정자립도는 외부청렴도 결과와 마찬가지로 부패와 유의미한 상관관계를 나타내지 않았다. 그러나 지방정부의 재정규모를 나타내는 1인당 세출결산액은 5%의 유의수준에서 종합청렴도가 0.09감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -.0959217$ ,  $P > |z| = 0.034$ ).

다음으로 정치적 요인은 내부청렴도 결과와 마찬가지로 부패에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 사회적 요인은 외부청렴도 결과와 마찬가지로 지방선거, 행정구역 모두 부패에 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 요인에서 지방선거는 1%의 통계적 유의성을 보이며, 종합청렴도가 0.17점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(  $\beta = -.1754388$ ,  $P > |z| = 0.000$ ). 행정구역의 경우 구(區)는 시(市)에 비해 종합청렴도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 예산낭비와 부패의 관계에 관한 분석결과

변수				부패		
				내부청렴도	외부청렴도	종합청렴도
				Coef. (S.E)	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
설명 변수	예산 낭비	지방 보조금	ln(1인당 지방보조금)	-.0364252** (.0159179)	-.0404441*** (.0133479)	-.0265603** (.0124963)
		행사·축제 경비	ln(1인당 행사·축제 경비)	.0086755 (.0102534)	.0412484 (.010615)	.0250516 (.0092935)
통제 변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	-.0040393 (.0043073)	-.0010954 (.0033741)	-.0043381 (.0034025)
			재정자립도	-.0065799*** (.0015938)	.0014127 (.0011403)	-.0009005 (.0010749)
			1인당 세출결산액	-.0911343 (.0674254)	-.0853768* (.0490941)	-.0959217** (.0452861)
	정치적 요인		정치참여율	-.0037484 (.0040315)	-.000195 (.0029468)	-.000732 (.0027121)
			지자체장의 소속 정당	.0467981 (.0337764)	-.080568*** (.0274073)	-.0251328 (.02526)
			지자체장의 선수	-.0275082 (.0201427)	.0006206 (.0180016)	-.0178827 (.0160694)
	사회적 요인		지방선거	-.1499652*** (.0298393)	-.1415122*** (.0253944)	-.1754388*** (.0237496)
			행정구역			
			2	-.0918574 (.0815757)	.2998576*** (.0546217)	.2291795*** (.0513854)
			3	.1477438** (.0605168)	.0348781 (.0479907)	.0709135 (.0451839)



상수	9.995262 (.8933128)	9.081226 (.6482503)	9.255154 (.5924778)
N	904		
Wald Chi2	82.88	327.87	274.74
R2	0.8991	0.8184	0.8398

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

## V. 결론 및 정책적 시사점

지난 2017년 9월 WEF(World Economic Forum)와 2017년 5월 IMD(International Institute for Management)가 발표한 국가경쟁력 순위에 따르면, 우리나라 국가경쟁력은 각각 136개 조사대상 국가 중 26위, 63개 조사대상 국가 중 29위 수준인 것으로 평가되었다. WEF의 국가경쟁력 평가에서 정책결정의 투명성은 98위, IMD의 국가경쟁력 평가에서 뇌물 공여·부패는 40위로 나타나 반부패 관련 경쟁력이 매우 취약한 것으로 나타났다.

일반적으로 부패는 정책형성과 정부활동을 왜곡시키고 사회의 신뢰구조를 무너뜨려 공동체의 존립기반을 위태롭게 하는 결과를 초래한다(Goudie & Stasavage, 1998). 특히 지자체장의 부패는 지방정부를 이끌어가는 책임자로서 지역주민의 삶의 질과 지방자치 발전을 저해하는 요인으로 간주된다. 행정안전부 자료에 따르면, 1995년 지방자치제가 부활한 이후 20년간 형사처벌로 물러난 광역 및 기초 단체장은 102명으로, 이 기간에 뽑힌 총 자치단체장(1230명)의 8.3%에 달한다. 민선 1기(1995년~1998년) 단체장이 3명, 2기(1998년~2002년) 19명, 3기(2002~2006년) 27명, 4기(2006년~2010년) 31명, 5기(2010년~2014년) 22명으로 점차 증가하고 있다.<sup>12)</sup> 이들 대부분은 부패·횡령 혐의로 물러났으며, 이 같은 상황은 지방정부의 부패현상이 심각하다는 것을 직접적으로 보여준다.

최근에는 중앙정부에 대한 재정적 의존도가 높으면서도 지방재정 여건을 고려하지 않은 복지사업비 지출, 전시성 호화청사 건립과 행사·축제의 개최 등으로 인해 지방재정이 악화되었다. 또한, 지자체장의 자의적 판단에 따라 지출되는 지방보조금은 대표적인 선심성 예산으로 지적되고 있으며 지대추구의 대상으로 지목되고 있다. 이로 인해 지방재정은 그 규모면에서는 괄목할만한 성장을 이루었지만, 2011년에는 지방재정위기 사전경보시스템을 도입할 만큼 지방재정은 위기에 처해있다.

예산은 국민의 소중한 세금을 재원으로 하기 때문에 재정민주주의, 재정운영의 효율성·투명성·건전성·책임성과 같은 기준 아래 합리적으로 관리·집행되어야 한다. 특히 예산

12) “끊이지 않는 이권개입·비리…지자체장 102명 중도 하차”, 한국경제, 2014년 6월 4일자 기사, <http://news.hankyung.com/article/2014060467701?nv=o>(최근검색일: 2017.11.29.)

낭비는 수년 간 부패의 원인으로 지목되어 와, 이를 통제할 필요가 있다. 그러나 기존 연구들(대통령 인수위원회, 2008; 이정주, 2013; 박희정, 2015)은 예산낭비의 유형과 그 내용을 중심으로 주로 사례분석에 그친 측면이 있고, 실제로 예산낭비가 부패에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석한 연구는 드물다.

이에 본 연구는 예산낭비와 부패의 관계를 실증적으로 분석하였다. 전국 226개 시·군·구의 2013년부터 2016년까지의 지방보조금과 행사·축제 경비 그리고 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정결과를 이용하여 분석을 실시하였고, 분석에 따른 결과는 다음과 같다.

첫째, 선심성 예산으로 지적되는 지방보조금은 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수를 감소시키는 것으로 나타났다. 즉, 지방보조금이 증가하면 부패가 증가한다고 해석할 수 있다. 그러나 전심성 예산으로 지적되는 행사·축제 경비는 기대와는 달리 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 재정적 요인에서 재정자립도는 내부청렴도 지수를 감소시키는 것으로 나타났고, 1인당 세출결산액은 외부청렴도 지수와 종합청렴도 지수를 감소시키는 것으로 나타났다. 즉, 재정자립도와 1인당 세출결산액은 부패 증가에 정(+)의 영향을 미친다고 해석할 수 있다.

셋째, 정치적 요인에서 지자체장이 집권 여당일 경우 외부청렴도 지수는 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 예상과는 달리 정치참여율과 지자체장의 선수는 부패에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

마지막으로 사회적 요인에서 지방선거는 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수를 모두 감소시키는 것으로 나타났고, 시(市)에 비해 구(區)나 군(郡)은 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수가 높은 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 종합하였을 때, 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 지방보조금은 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수 모두에 부정적인 영향을 미치고 있다. 그러므로 지방보조금 예산편성단계부터 엄격한 관리가 필요하다. 사실 지방보조금은 2014년 5월 「지방재정법」 제2장의2 신설을 통해 동법 제32조의2부터 제32조의10을 지방보조금의 관리 규정으로 두면서, 그 관리체계를 엄격하게 강화한 측면이 있다. 그러나 2013년부터 세출결산액 대비 지방보조금 비율이 과거에 비해 약 8배 이상 증가하였기 때문에 낭비요인을 최소화해야한다. 이를 통제하기 위해서는 지방보조금과 관련된 내부통제 기제<sup>13)</sup>로써 설치되어 있는 지방보조금심의위원회의 심의 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방보조금심의위원회 구성을 법령으로 격상시켜야 한다. 현재 「지방재정법」 제32

13) 「지방재정법」 제32조의2 제3항에서는 지자체장은 지방보조금 예산을 편성할 때, 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때, 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때, 지방보조금 예산을 편성할 때, 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때, 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때 등이 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.

조3 제6항은 지방보조금심의위원회의 구성·운영에 필요한 사항을 조례로 정하도록 규정하고 있다. 그러나 17개 광역시·도 의 조례를 분석한 결과 각 지자체 지방보조금심의위원회의 위원은 지자체마다 편차가 크다.<sup>14)</sup> 지방보조금의 운영적 측면은 각 지자체의 특성에 맞게 이루어져야 하는 것이 타당하나, 지방보조금심의위원회는 지방보조금을 통제하는 중대한 역할을 하는 기구이다. 특히, 지방보조금은 지자체장의 재량적 행정에 의해 결정되는 경향이 있기 때문에 지방보조금심의위원회 위원이 전문성 보다는 지자체장의 선호에 의해 구성될 가능성을 배제할 수 없다. 강제상 외(2008)는 재량권 행사를 부패 발생의 주요 요인이라 지적하며 이에 대한 철저한 감시감독과 부패행위에 대한 강도 높은 처벌이 부패를 통제하는 주요 전략이라고 하였다. 또한, 정재호·이성우(2016)은 초선 여부, 소속 정당 등 지자체장의 개인적 특성이 지방보조금에 상당한 영향을 미친다고 분석하고 있다. 그러므로 지방보조금심의위원회의 심의 기능 강화를 위해 위원회 구성에 대한 규정은 조례가 아닌 법령에서 엄격하게 규정하는 것이 바람직하다.

둘째, 분석결과에서는 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았지만 행사·축제 경비에 대한 지속적인 관리가 요구된다. 행정안전부는 「2013년 지방재정공시 지침」을 통해 행사·축제와 같은 주요사업에 대한 원가 회계정보를 2013년부터 공개하고 있어 과거에 비해 투명성이 강화된 측면이 있다. 그러나 지방재정통합공개시스템의 지자체 행사·축제 원가 회계정보를 보면 지난해 경기도 지자체들이 개최한 행사·축제(사업비 규모: 도 5억원 이상, 시·군 3억원 이상)는 63개로, 민선 6기 첫째 42개보다 50%(21개)나 증가하였고, 총 사업비도 2014년 327억6천여만원에서 2016년 460억4천여만원으로 40.5%(132억8천여만원) 증가했다<sup>15)</sup>. 지자체는 관광객 유치 및 지역 홍보, 지역경제 활성화 등을 위해 행사·축제 개최에 적극적인 입장이겠으나, 비용편익을 고려하지 않고 지자체장 개인의 치적 쌓기나 전시성·과시용으로 개최하는 경우도 적지 않다. 현재 행사·축제성 경비를 절감한 지자체에 대해서는 지방교부세 재정 인센티브를 지원하고 있다. 그러나 류영아(2017)는 지자체의 자체 노력에 따라 보통교부세가 직접 가감되는 것이 아니라, 보통교부세를 계산하는 기준이 되는 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 산정할 때 자체노력을 반영하여 계산하기 때문에 노력에 따른 보상의 규모를 파악하기가 매우 어려운 측면<sup>16)</sup>이 있다고 한다. 즉, 이러한 재정

14) 예를 들면, 서울특별시의 경우 당연직은 보조금 업무와 관련된 본청 4급 이상 공무원, 위촉직은 민간전문가, 대학교수 등 재정 및 시정 각 분야에 전문적 식견과 덕망을 갖춘 사람, 부산광역시의 경우 당연직과 위촉직을 구분하지 않고 시 소속 3급 이상 공무원, 민간전문가, 대학교수 등 지방보조금에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, 부산광역시의회에서 추천하는 사람 3명 이내로 하고 있다. 또한, 인천광역시의 경우 당연직은 재정, 행정관리 및 문화관광체육 분야를 담당하는 국장급 공무원 각 1명, 위촉직 위원은 민간전문가, 대학교수 등 지방보조금의 운용 및 관련 분야에 전문지식과 경험이 있는 사람으로 하고 있다.

15) “지자체 대규모 축제·행사 우후죽순…치적쌓기용?”, 연합뉴스, 2017년 11월 14일자 기사, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/13/0200000000AKR20171113148700061.HTML?input=1195m>(최근검색일: 2017.12.1.)

인센티브는 행사·축제성 경비 절감으로 이어지지 못할 가능성이 높다고 해석할 수 있다. 물론 일회성으로 개최된 행사·축제의 타당성과 성과를 논하기는 어렵다. 그러나 불요불급한 행사·축제 규모를 줄이기 위해서는 신규로 개최하는 행사·축제에 대해 각 지자체별로 타당성 검토 제도를 운영할 필요가 있다. KDI에서 실시하는 예비타당성 제도를 참고하여, 비용·편익 분석을 실시한 후 그 결과를 바탕으로 효율적인 행사·축제를 개최해야 한다.

마지막으로, 지방선거 변수는 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수를 모두 감소시키는 것으로 나타났다. 정정목(2016)은 지방정부 내에서의 매관매직이 발생하며, 이 과정에서 부패 카르텔이 형성<sup>17)</sup>된다고 주장하였다. 사실, 지방선거는 공천과정에서 부패가 발생하기 때문에 정당공천제의 폐지에 대한 논의가 많다(박세정, 2010; 김택, 2012; 엄기홍·정우승, 2014; 안광현, 2014). 따라서 내년 지방선거를 앞두고 공천과정에서의 비리, 선거운동 과정에서의 금품수수 등 선거 관련 부패에 대한 통제가 각별히 요구된다. 이와 관련하여, 지난 2017년 6월 27일 국회는 ‘정치개혁특별위원회’ 구성 결의안을 의결했다. 근본적인 정치개혁을 위해서는 선거제도를 포함한 정치제도의 개혁이 선행되어야 한다는 문제의식과 대선 이후 정치개혁이 중요한 이슈로 부각되었기 때문이다. 정당 국고보조금 배분방식 개선과 기초의원 선거구제도 개편과 관련된 「정치자금법」, 「공직선거법」 등의 개정이 논의의 중심에 올라와 있다. 성숙한 지방자치를 실현하고, 주민의 정치적 의사가 반영되는 지방선거가 투명하게 치러질 수 있도록, 제도적 마련을 위한 정치권의 노력이 요구되는 시점이다.

16) 자체노력 반영은 지방자치단체의 상황에 따라 인센티브가 될 수도 있고 패널티가 될 수도 있음. 총 15개의 자체노력 반영항목의 계산결과에 따라 인센티브와 패널티의 결과가 뒤섞이게 됨(박완규, 「지방재원의 낭비를 막으려면: 지방재정관리제도를 중심으로」, 한국경제포럼제7권 제4호, 2014., p.75).

17) 전북 임실에서 군수 선거에 출마했던 후보는 “정당 공천을 받아 만년 계장들이 4-5000만원을 들고 찾아왔다”(정정목, 2011: 104)는 사례를 들며, 이는 매관매직이 지방정부의 계장급 공무원에까지 이어지는 것임을 보여준다고 지적한다(정정목, 2016: 214).

## 참고문헌

- 국민권익위원회 (2017a). 「2016년도 공공기관 청렴도 측정 실시계획」,  
 (2017b). 「2017년 공공기관 청렴도 측정 안내」
- 김상겸·박순찬·강민지 (2017) 「부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과」, 대외경제정책연구원
- 김애진 (2017). 「주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구」, 『지방정부연구』 제21권 제3호, 한국지방정부학회
- 김태룡·안희정 (2001). 「부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구-한국지방정부의 적용사례를 중심으로-」, 『한국사회와 행정연구』 제12권 제2호, 서울행정학회, pp.3-18.
- 김택 (2012). 「지방선거와 정당공천제 개선방안 -정당공천제와 부패구조 개선을 중심으로-」, 『한국부패학회보』 제17권 제4호, 한국부패학회, pp.159-186.
- 류영아 (2017). 「지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안」, 국회입법조사처 현안보고서.
- 미래한국재단 (2011). 「지방자치단체 예산 낭비 감소 방안」, 『지방자치』 통권 제275호, pp.56-59.
- 명재진 (2007). 「지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구」, 『한국부패학회보』 제12권 제3호, 한국부패학회, pp.1-20.
- 박세정 (2010). 「지방자치단체장에 의한 부패의 통제 방안: 지배구조를 중심으로 한 시론적 연구」, 『공공정책과 국정관리』 제4권 제1호, 단국대학교 사회과학연구소, pp.3-34.
- 박완규 (2014). 「지방재원의 낭비를 막으려면: 지방재정관리제도를 중심으로」, 『한국경제포럼』 제7권 제4호.
- 안광현 (2014). 「기초자치단체장 정당공천폐지와 반부패전략」, 『지방정부연구』 제18권 제3호, pp.255-277.
- 엄기홍·정우승 (2014). 「기초단체장 공천, 학연 그리고 부패? -제5회 지방선거 정당 후보자 공천에 대한 경험적 분석」, 『21세기정치학회보』 제24집 제1호, pp.81-95.
- 오필환 (2005). 「대리인 이론의 적용을 통한 반부패정책연구」, 『한국부패학회보』 제10권 제2호, 한국부패학회, pp.39-63.
- 이삼주·윤택섭 (2016). 「지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향」, 한국지방행정연구원
- 이상용 (2010). 「지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안」, 『지방재정과 지방세』 제26권, 한국지방재정공제회, pp.17-34
- 이정주 (2013). 「예산낭비추이에 관한 탐색적 연구: 예산낭비유형을 중심으로」, 『한국부패학회보』 제18권제1호, 한국부패관리학회, pp.27-54.
- 이지문·권자경 (2013). 「주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구」, 『한국부패학회보』 제18권 제4호, 한국부패학회, pp.189-214.
- 이상엽 (2002). 「지방행정 부패를 방지하기 위한 주민참여 활성화 방안」, 『한국비교정부학회』 제12권 제3호, 한국비교정부학회, pp.19-48
- 정재호·김상헌 (2014). 「주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 제19권 제3호, 한국지방재정학회, pp.175-201.
- 정재호·이성우 (2016). 「지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국지역개발학회지』 제28권 제3호, 한국지역개발학회, pp.41-66.

- 정정목 (2016). 「부패에 따른 지방정부 실패와 대응 방안」, 『한국부패학회보』 제20권제4호, 한국부패 관리학회, pp.209-224.
- 행정자치부 (2015). 「2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준」, 행정자치부
- \_\_\_\_\_ (2010). 「행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가 지침」, 행정자치부
- 황진영·허식·이성원 (2008). 「부패의 통제와 재정지출의 효율성에 관한 국가 간 실증분석」, 한국산업경제학회 하계학술대회 논술집, pp.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.
- Dorotinsky, W., & Pradhan, S. (2007). Exploring corruption in public financial management. *The many faces of corruption*, 267. pp.267-294.
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 27(3), pp.207-229.
- Gurgur, T., & Shah, A. (2005). *Localization and corruption: panacea or pandora's box?* (Vol. 3486). World Bank Publications.
- Huther, J., & Shah, A. (2000). *Anti-corruption policies and programs: a framework for evaluation* (Vol. 2501). World Bank Publications.
- Judge, W. Q., McNatt, D. B., & Xu, W. (2011). The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis. *Journal of World Business*, 46(1), pp.93-103.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2004). Governance matters III: Governance indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *The World Bank Economic Review*, 18(2), pp.253-287.
- Kenny, C. (2007). *Infrastructure governance and corruption: where next?*, (Vol. 4331). World Bank Publications.
- Meier, K. J., & Holbrook, T. M. (1992). "I Seen My Opportunities and I Took'Em:" Political Corruption in the American States. *The Journal of Politics*, 54(1), pp.135-155.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013). Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy*, 24(1), pp.101-115.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), pp.449-471.
- Seldadyo, H., & De Haan, J. (2005). The determinants of corruption. *The Economist*, 66, pp.1-60.
- Tommasi, M., & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. Decentralization: A Principal Agent Analysis. *Journal of public economic theory*, 9(2), pp.369-389.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of public economics*, 76(3), pp.399-457.
- World Bank (2000). *Reducing Corruption: Lessons from Venezuela* PREM Notes No. 39.

투고일자: 2017. 12. 06

수정일자: 2017. 12. 26

게재일자: 2017. 12. 31

## &lt;국문초록&gt;

## 예산낭비와 부패의 관계에 관한 실증분석

- 226개 지방자치단체의 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로 -

김 애 진

최근 중앙정부와 지방정부의 부채가 급격히 증가하면서 재정수지의 불균형은 심화되고 있다. 이로 인해 재정건전성이 악화되고 있어 이에 대한 관리가 강하게 요구된다. 재정건전성을 확보할 수 있는 가장 편리한 접근 방법은 예산낭비를 줄이는 것이다. 그러나 그동안 예산낭비는 부패의 원인으로 지목되어 왔음에도, 예산낭비가 실제로 부패 증가로 이어지는가에 대해 경험적으로 고찰한 연구는 드물다.

이에 본 연구는 226개 시·군·구 지자체를 대상으로 2013년부터 2016년까지의 공공기관 청렴도 측정 결과를 활용하여 예산낭비와 부패의 관계에 대해 실증분석을 시도하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 선심성 예산으로 지적되는 지방보조금은 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수를 감소시키는 것으로 나타났다. 즉, 지방보조금이 증가하면 부패가 증가한다고 해석할 수 있다. 그러나 전시성 예산으로 지적되는 행사·축제 경비는 기대와는 달리 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 재정적 요인에서 재정자립도는 내부청렴도 지수를 감소시키는 것으로 나타났고, 1인당 세출결산액도 외부청렴도 지수와 종합청렴도 지수를 감소시키는 것으로 나타났다.

셋째, 정치적 요인에서 지자체장이 집권 여당일 경우 외부청렴도 지수는 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 예상과는 달리 정치참여율과 지자체장의 선수는 부패에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

마지막으로 사회적 요인에서 지방선거는 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수를 모두 감소시키는 것으로 나타났고, 시(市)에 비해 구(區)나 군(郡)은 내부청렴도, 외부청렴도, 종합청렴도 지수가 높은 것으로 나타났다.

주제어: 지방보조금, 행사·축제 경비, 선심성 예산, 전시성 예산, 부패