

공공기관 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향*

The Impact of the Characteristics of Public Institutions' Executive Auditors and Audit Office Organizations on Integrity Assessments

이상엽(Lee, Sang Yeob)** · 김애진(Kim, Ae Jin)***

ABSTRACT

The government has been evaluating the overall integrity levels of public institutions to promote and support anti-corruption efforts at all levels, including improving vulnerable areas and spreading integrity awareness and culture. However, despite these integrity assessments, recent corruption cases in public institutions have become a social issue, and the appointment of unprofessional executive auditors continues to be controversial regardless of the administration.

The primary objective of this study is to analyze the impact of the characteristics of executive auditors and audit office organizations in public institutions on the results of integrity assessments. To this end, a panel data set was constructed using the integrity evaluation results from the Anti-Corruption and Civil Rights Commission and the performance reports of executive auditors in public institutions from 2019 to 2023. An ordered probit model was employed to empirically analyze the impact of the characteristics of executive auditors and audit office organizations on the integrity evaluation results.

The analysis results showed that the personal characteristics of the executive auditor, such as experience, age, and education, did not have a statistically significant impact on the integrity evaluation results. On the other hand, among the characteristics variables of the audit organization, it was found that the higher the budget ratio of the audit office to the total budget of the institution and the larger the number of staff in the audit office, the more likely the institution is to receive a higher comprehensive integrity grade. Additionally, while the professionalism of the executive auditor and the audit department did not affect integrity, high ethics and independence had a positive impact on integrity. In other words, it was estimated that the budget ratio of the audit office to the total budget of the institution, the number of staff in the audit office, and the ethics and independence of the audit department have a more important impact on integrity than the personal characteristics of the executive auditor.

Key words: Integrity, Public Institutions, Executive Auditor, Audit Competence, Corruption

* 본 연구의 진행과정에서 자료정리를 위해 수고한 경상국립대학교 경제학과 석사과정 박세현 학생에게 심심한 감사를 표합니다. 또한 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자 세 분에게 감사의 말씀을 전합니다.

이 연구는 2024년도 경상국립대학교 발전기금재단 재원으로 수행되었음.

** 제1저자, 경상국립대학교 경제학부 부교수, 경제학박사

*** 교신저자, 경상국립대학교 행정학과 부교수, 행정학박사

I. 서론

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률, 이하 ‘공공기관운영법’」이 제정된 이래 17년이 흘렀고, 2024년 기준으로 기획재정부가 지정한 공공기관은 총 327개에 달한다. 우리나라의 1인당 국민총소득(GNI)이 2023년 기준으로 처음 일본을 넘어서,¹⁾ 30·50 클럽²⁾에 속한 7개국 중 6위에 오를 정도로 경제 수준은 높아졌으나, 방만 경영³⁾, 배임·횡령·뇌물수수⁴⁾, 낙하산 인사⁵⁾ 등 공공기관 부패 문제는 매년 국정감사 대상이 되고 있으며, 공공기관의 경쟁력과 서비스 질은 좋아지지 못했다는 지적도 있다.⁶⁾

최근, 공직사회의 청렴성과 공공기관의 본연의 가치인 공공성·윤리성에 대한 국민적 관심이 커지고 사회적 이슈로 대두되면서 역대 정부는 모두 공공기관 혁신을 추진했지만, 국민이 체감할 만큼의 성과는 도출되지 못했다. 스위스 국제경영개발대학원(IMD)에서 발표한 2024년 국가경쟁력 평가에서 우리나라는 전년 대비 8단계 상승하며 67개국 중 20위⁷⁾를 기록했지만, 뇌물·부패 및 관료주의 등이 포함된 정부 효율성 부문은 2023년 38위에서 2024년에는 39위⁸⁾로 하락하였다.

OECD(2018)는 공공기관의 경우 기관사업과 업무 권한을 위임⁹⁾받아 시장독점 지위를 가

- 1) 한국은 3만 6,194달러, 일본은 3만 5,793달러를 기록하였다(한국은행, 2023. 연간 국민소득(잠정) 보도자료, 2024년 3월 4일자 보도자료).
- 2) 1인당 국민소득 3만 달러 이상, 인구 5,000만 명 이상의 조건을 만족하는 국가를 가리키는 용어를 의미한다. 현재 30-50 클럽에 가입된 국가는 일본(1992), 미국(1996), 영국(2004), 독일(2004), 프랑스(2004), 이탈리아(2005), 한국(2019) 등 7개국에 불과하다.
- 3) A 공공기관은 2023년 현재까지 폭행, 음주운전 사망사고 등 범죄행위로 집행유예를 선고받은 직원 8명에 대하여 당연 면직조치를 하지 않고 징계처분(징직) 또는 경고 조치만 하였다(「공공기관 임용·징계제도 운영실태 분석 감사보고서」, 감사원, 2024.1.).
- 4) B 공공기관 직원은 직무 관련 업체로부터 80만 원에 상당하는 상품권을 수수하고, 출처 불명의 현금(45백만여 원)을 자택에 보관하면서 재산등록(신고)을 누락하였으며, 직무 관련 전관 업체 대표 등과 4회에 걸쳐 해외 골프여행을 다녀오기도 미신고하였다(감사원, 2024년 8월 8일자 보도자료).
- 5) 최근 금융 공공기관 최고경영자(CEO)에도 여권 인사 낙하산이 이어지고 있다. 금융 공공기관장뿐 아니라 사외이사·감사 자리까지 정치인과 대통령실 출신이 차지하면서 금융권에선 총선 이후 보은성 낙하산 인사가 이어지고 있다는 비판이 나온다. 일부 인사는 금융권 경력이 전혀 없어 해당 금융사의 경쟁력을 저해할 수 있다는 지적도 나온다(“NH농협·서울보증까지 꿰찼다.. 끊이지 않는 금융권 낙하산”, 조선비즈 언론보도 자료, 2024년 8월 28일자 기사).
- 6) 이에, 윤석열 정부는 “공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공”을 국정과제로 선정하고 공공기관 생산성·효율성을 제고하기 위해 2022년 7월 29일 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」을 확정 한 바 있다.
- 7) 기획재정부, 2024년 6월 18일자 보도자료.
- 8) 국가 경쟁력은 4대 분야(경제성과, 정부 효율성, 기업 효율성, 인프라), 20개 부문으로 구성되며, 정부 효율성은 재정, 조세정책, 제도여건, 기업여건, 사회여건으로 구성된다(기획재정부, 2024).
- 9) 정부는 주인인 국민으로부터 권한을 위임받고, 공공기관은 다시 정부로부터 시장 내 독점행위자로서 권한을 위임받는다. 즉, 국민-정부-공공기관이라는 복(複)대리인 구조로 연결되어 있다고 할 수 있다(석조은, 2024: 258).

지기 때문에 사익추구나 불공정 행위 등 도덕적 해이로 인한 부패 발생 가능성 문제를 제기하고 있다. 이에, 정부는 공공기관 운영의 비효율성 개선을 위해 『공공기관운영법』 제36조에 따라 감사 직무수행의 적정성 및 책임성 제고를 위한 직무수행 노력과 성과를 평가하는 제도인 ‘상임감사·감사위원 직무 수행실적 평가제도’를 마련하고 있다.

또한, 외부에서 파악하기 어려운 기관 내부의 문제에 대해 공공기관 스스로 내부 활동을 확인·점검하는 자체 감사¹⁰⁾ 제도도 마련되어 있다(신민철·박성문, 2021). 자체 감사(internal audit)는 기관의 자율적 내부통제 활동에 기반한 것으로, 구성원들의 업무 관련 적법성, 위험성, 효율성 및 효과성 등에 대해 기관 스스로가 재무적, 비재무적 관점에서 확인·점검하는 시스템을 의미한다(신민철·김성수, 2018). 특히, 조직 구성원의 비위 행위를 개선하는 등 자체 감사기구의 실효성 제고를 위해서는 내부 감사기구의 독립성 확보가 중요하고(박정호, 2021), 건강한 조직문화 조성을 위해서는 자체 감사기구의 장인 상임감사의 역할이 중요하다는 주장(황선호, 2021)이 있다.

이로부터 본 연구는 공공기관의 청렴 수준 관리에서 기관의 감사기구 즉, 감사조직이 청렴 수준¹¹⁾ 관리의 중요한 관리 기제이자 기관의 청렴 수준 관리 여건을 개선할 수 있는 요인이 될 수 있음을 제시한다. 이를 위하여 본 연구는 2019년부터 2023년까지 65개 공공기관의 패널데이터를 활용하여 공공기관 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향에 대한 실증연구를 수행한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저, 제2장에서는 공공기관 청렴 수준 평가의 의의와 현황, 공공기관 감사제도에 대한 이론적 논의를 고찰한다. 다음으로 제3장에서는 공공기관 감사와 청렴도 관련 선행연구를 검토하고 분석 모형을 설계한 후, 이를 중심으로 공공기관 청렴 수준 평가에 영향을 미치는 주요 요인들을 도출한다. 특히, 공공기관 유형 및 규모뿐 아니라 공공기관 감사조직의 특성까지도 통제하여 분석의 정치(精緻)함을 확보하고자 한다. 마지막으로, 제4장과 제5장에서는 공공기관 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향의 함의를 토론함과 동시에 본 논문이 가지는 한계를 제시한다.

10) 전통적으로 감사는 감사 수행이 이루어지는 공간적 대상에 따라 ‘내부감사’와 ‘외부감사’로 구분된다. 공공부문의 경우, 일반적으로 ‘자체 감사’라는 용어를 사용하는데 조직 내부의 부서에서 이루어지는 ‘내부감사’와 공공기관의 산하기관, 단체 등에 대한 감사까지도 포함하는 폭넓은 의미의 내부감사라는 차원에서 ‘자체 감사’라는 용어를 사용하기도 한다(조형석·신민철, 2015:16).

11) 청렴도(淸廉度)는 어휘 그대로 옮기자면 ‘청렴한 정도’를 의미한다. 국민권익위원회 공식적으로 ‘청렴 수준’을 평가하는 한편, 관련 자료에서도 ‘청렴 수준 평가제도’라는 표현을 사용하고 있으므로, 본 연구에서는 청렴도, 청렴 수준을 모두 동일한 용어로 이해하고 사용한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 청렴 수준 평가제도

1) 의의

전통적인 의미의 청렴(integrity)은 횡령, 이권 개입, 뇌물수수 등과 같은 수동적 차원에서 부패가 없는 의미였으나, 최근 공공부문에서의 책임성과 투명성이 강조됨에 따라 그 의미가 확장되었다. 즉, 넓은 의미에서의 공공부문 청렴도는 부패행위 없이 객관적이고 공정하게 업무를 처리하는 것뿐 아니라, 조직자원을 책임감 있게 사용하는 등의 행정 상태를 의미(Hoekstra 외, 2008)한다고 이해할 수 있다.

국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 이하 ‘부패방지권익위법’」 제12조 및 제27조의2와 제27조의3에 근거하여, 2002년부터 공공부문의 부패를 근절하고 청렴도를 향상하기 위해 공공기관의 청렴 수준과 부패 취약분야 등을 측정·진단·평가하는 체계를 구축해왔다.

〈표 1〉 청렴 수준 평가제도의 법적 근거

「부패방지권익위법」	
제12조(기능) 6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가	
제27조의2(공공기관 부패에 관한 조사·평가)	① 위원회는 공공기관의 부패를 계량적으로 측정할 수 있는 공정하고 객관적인 평가지표를 개발하여야 한다.
	② 위원회는 제1항에 따른 평가지표를 활용하여 공공기관의 부패에 관하여 조사·평가하고 그 결과를 공표할 수 있다.
	③ 위원회는 제2항에 따른 조사·평가결과를 바탕으로 공공기관에 대하여 부패방지를 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.
제27조의3(조사·평가결과의 공개)	① 제27조의2에 따라 위원회의 조사·평가를 받은 공공기관의 장은 그 조사·평가결과를 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 최근 검색일: 2024.8.31.

청렴 수준 평가제도 도입 이전에는 對 국민 부패인식 조사, 국제투명성기구(TI, Transparency International)의 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index) 등과 같은 부패진단체계가 존재하였으나 대상과 조사방식에 대한 몇 가지 문제점이 있었다. 먼저, 불특정 다수를 대상으로 하였다는 점에서 불특정 다수의 경험이 아닌 직관적인 판단으로 평가를 할 개연성이 있었다. 다음으로, 개인의 인식에 근거를 둔 인식조사 방식을 활용하고

있어서 부패 수준에 대한 객관성을 담보하기 어려운 문제가 있었다. 마지막으로, 부패 수준에 조사 범위가 정치·행정 등 거시적 차원에서 이루어져 미시적 관점에서의 부패 발생 현상과 원인을 파악하기에는 한계가 있었다(국민권익위원회, 2024:3).

이에, 국민권익위원회는 기존 제도의 한계를 보완하여 청렴 수준 평가제도를 도입하였는데, 그 차이점은 다음과 같다(국민권익위원회, 2024:5). 첫째, 청렴 체감도와 청렴 노력도 평가로 구분하여 청렴 수준을 평가한다. 청렴 체감도의 경우, 기존 불특정 다수를 대상으로 하였던 평가 대상을 ‘개별 공공기관’으로 특정하여, 개별 공공기관의 주요한 공공부문 업무(對 국민, 對 기관 업무), 공공기관 내부의 조직문화와 업무 등을 대상으로 측정한다. 청렴 노력도 평가는 공공기관의 청렴도 개선 노력 실적과 성과를 평가하며, 청렴 노력도 평가를 통해 각 기관의 취약한 부패 수준 분야를 파악하는 한편, 기관의 자체적인 청렴도 향상 노력 추진이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 둘째, 기존 인식조사 방식의 한계를 보완하기 위해 평가영역별로 평가 방식을 구분하여 구성하였는데, 청렴 체감도의 경우 조사 참여 대상을 해당 공공기관의 업무를 경험한 민원인과 공공기관 내부 직원으로 설정하고 있다. 청렴 노력도 평가의 경우, 내·외부 평가단을 구성하여 지표에 대한 정량적인 평가뿐 아니라 정성적인 평가도 반영하여 결과를 산정하고 있다.

2024년도 청렴 수준 평가는 청렴 체감도, 청렴 노력도, 부패실태 영역으로 이루어지는데, 청렴 체감도와 청렴 노력도 평가는 각각 100점을 만점 기준으로 하며 청렴 체감도 60%, 청렴 노력도 40%를 비중으로 설정하여 종합청렴도에 반영한다. 부패실태 평가의 경우, 1년간 실제로 발생한 부패사건의 수준을 평가하며 청렴 체감도와 청렴 노력도 평가의 총점 합에서 최대 10%를 감점하여 반영하고 있다.

〈그림 1〉 청렴도 평가 모형



자료: 국민권익위원회, 「2024 종합청렴도 평가 안내서」, 2024. p.25

2) 대상

「부패방지권익위법」 제2조에 따르면, 청렴 수준 평가는 모든 공공기관을 대상으로 하지

만, 국민권익위원회는 매년 공공기관의 성격·규모·영향력 등을 종합적으로 고려하여 평가 대상을 선정하고 있다. 2024년도 종합청렴도 평가 대상기관은 16개 유형의 총 718개 기관이다. 이 중에서 중앙행정기관 47개, 지방자치단체 243개, 교육청 17개 등 주요 행정기관과 지방의회(243개)는 매년 전수 평가한다.

〈그림 2〉 2024년 청렴도 평가 수준 대상기관 및 유형

합계 (개)	중앙행정		지방자치단체				교육청	공직유관단체				공공 의료	지방의회			
			광역	기초				Ⅰ (공기 업)	Ⅱ (준정 부)	Ⅲ (중점)	Ⅳ (지방 공사· 공단)		광역	기초		
	Ⅰ (장관 급)	Ⅱ (차관 급)		Ⅰ (시)	Ⅱ (군)	Ⅲ (구)								Ⅰ (시)	Ⅱ (군)	Ⅲ (구)
718	25	22	17	75	82	69	17	32	55	34	34	13	17	75	82	69

자료: 국민권익위원회, 『2024 종합청렴도 평가 안내서』, 2024. p.27

한편, 공직유관단체 중 「공공기관운영법」 상 공기업(32개, '24. 1월 기준) 및 준정부기관(55개, '24. 1월 기준)도 매년 전수평가 하고 있다.¹²⁾ 공기업은 직원 정원 300명·총수입액 200억 원·자산규모 30억 원 이상인 경우, 총 수입액 중 자체 수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 이상인 공공기관을 의미하며 2024년 기준 32개가 공기업에 해당한다. 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분할 수 있는데, 시장형 공기업은 자산규모가 2조 원 이상이고, 총 수입액 중 자체 수입액이 85% 이상인 공기업으로 한국전력공사, 한국가스공사 등 14개 기관이 해당한다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로 한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사 등 18개 기관이 있다.

그리고 준정부기관은 직원 정원 300명·총수입액 200억 원·자산규모 30억 원 이상인 경우, 총 수입액 중 자체 수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 미만인 공공기관을 의미하며 2024년 기준 55개가 준정부기관에 해당한다. 준정부기관은 다시 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분할 수 있는데, 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로 국민연금공단, 예금보험공사 등 12개 기관이 해당한다. 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로 한국장학재단, 한국가스안전공사 등 43개 기관이 있다.

이외에 공직유관단체에는 정원 500명 이상 27개, 2023년 청렴도 미흡 7개 등 34개 공직유관단체, 지방 공사·공단 중 부동산·교통·시설관리 등 국민 생활과 밀접한 업무를 수행하

12) 기획재정부는 공공기관운영위원회(이하 '공운위')를 개최하여 「2024년도 공공기관 지정안」을 심의·의결하였으며, 총 327개 기관(전년 대비 20개 감소)을 공공기관으로 지정하였다(기획재정부 보도자료, 2024.1.31.).

는 기관 30개, 2023년 청렴 수준 평가 결과 ‘미흡’을 받은 4개 등 34개 기관이 포함된다.

2. 공공기관 감사 평가제도

1) 의의

「공공기관운영법」 제36조에서는 공기업·준정부기관의 상임감사·감사위원회에 대한 직무수행실적 평가를 규정하고 있으며, 상임감사·감사위원 직무수행실적평가 결과를 인사와 성과급에 연계시킴으로써 상임감사·감사위원의 책임성을 확보하는 한편, 내부 견제시스템의 실효성 제고를 추구하고 있다.

공공기관 감사 평가제도의 평가 대상은 평가 대상 연도에 재직한 공기업·준정부기관의 상임감사 또는 상임감사위원이다. 연 1회 평가를 원칙으로 하고, 평가 대상 연도 재임 기간이 6개월 미만인 상임감사·감사위원은 평가에서 제외하며, 기관 경영실적 평가 결과와 감사원 평가 결과 및 국민권익위원회의 평가 결과를 반영하여 평가할 수 있다(기획재정부, 2023).

〈표 2〉 공공기관 감사 평가제도의 법적 근거

<p>「공공기관운영법」</p> <p>제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) ①기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다.</p> <p>②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.</p> <p>③제1항의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정한다.</p>

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 최근 검색일: 2024.8.31.

2) 평가지표 및 평가기준

평가 범주는 감사역량, 직무수행성과로 구분하여, 평가 대상 상임감사·감사위원의 직무이행 역량과 실적을 연계하는 한편, 종합적으로 평가할 수 있도록 구성하고 있다. 감사역량은 감사의 전문성 확보, 감사의 윤리성 및 독립성 확보를 평가하고, 직무이행 성과는 내부통제 기능 강화, 감사원 자체감사활동 심사 결과 반영, 국민권익위원회 청렴 제감도 및 부패실태 평가 결과 반영 수준을 평가한다. 구체적인 평가지표 및 가중치는 <표 3>에 제시되어 있다.

〈표 3〉 공공기관 감사 평가지표의 구성 및 가중치

평가범주	평가지표	가중치		
		계	비계량	계량
감사역량	감사의 전문성 확보	25	25	
	감사의 윤리성 및 독립성 확보	25	25	
	소 계	50	50	
직무수행성과	내부통제 기능강화	20	20	
	내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성 (감사원 자체감사활동 심사결과 반영)	25		25
	기관의 청렴도 (국민권익위원회 청렴체감도 및 부패실태 평가결과 반영)	5		5
	소 계	50	20	30
	전체 합계	100	70	30

자료: 기획재정부, 『2023년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가편람』, 2023. p.71

한편, 비계량 평가지표는 공기업·준정부기관 경영실적 평가의 비계량 평가 방법을 준용하며, ‘내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성’은 감사원에서 수행한 자체감사활동 심사 결과, ‘기관의 청렴도’는 국민권익위원회에서 수행한 청렴 체감도 및 부패실태 평가 결과를 반영하여 구성하고 있다. 감사원과 국민권익위원회의 심사 결과 및 평가 결과가 없는 공공기관의 경우, 해당 지표에 대한 배점은 제외하고 합계를 산출한 후, 이를 100점 만점으로 환산하여 종합 평가 결과를 산출한다.¹³⁾

〈표 4〉 평가지표별 평가기준(예시)

평가 지표	감사의 윤리성 및 독립성 확보
지표 정의	감사의 윤리성 및 독립성 확보 노력과 성과에 대해 평가한다.
세부 평가 내용	① 감사의 윤리기준 준수 노력은 적절한가? - 감사의 윤리기준을 준수하기 위한 노력과 성과는 어떠한가? - 감사부서원의 윤리성을 확보하기 위한 복무관리는 적절히 이루어지고 있는가? - 윤리기준 준수노력에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 이루어지고 있는가?

13) 다만, 감사원 혹은 국민권익위원회의 전년도 평가 결과에 따라 우수기관 포상의 일환으로 해당연도에 평가 대상에서 제외된 경우에는 전년도 평가 결과를 해당연도 평가 결과로 간주한다(기획재정부, 『2023년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가편람』, 2023. p.72).

- ② 윤리경영 지원을 위한 감사의 활동과 노력 및 성과는 적절한가?
- 윤리경영을 위한 조직의 독립적인 활동과 체계적인 계획이 수립되어 있는가?
 - 윤리경영 관련 규정의 주기적인 보완 수정과 실질적인 교육 및 관련제도가 구체적으로 계획 시행되고 있는가?
 - 윤리경영 지원에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 이루어지고 있는가?
- ③ 감사의 독립성 확보노력은 적절한가?
- 감사의 권한과 의무에 대한 독립성과 감사부서원의 인사 및 업무평가의 독립성은 확보되어 있는가?
 - 독립성 확보에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 이루어지고 있는가?
- ④ 기관의 사회적 책무 위반을 방지하기 위한 노력 및 성과는 적절한가?
- 채용비리, 양성평등위반, 최저임금 미준수, 고용차별, 조세포탈, 회계부정, 안전환경 법규 위반, 불공정거래 행위 등 중대한 위법행위가 발생했는가?
 - 발생한 위법행위와 관련하여, 직무해태 등 감사의 귀책은 없는가?

자료: 기획재정부, 『2023년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가편람』, 2023. p.72

3. 선행연구 검토

공공기관의 청렴도에 관한 연구는 크게 공공기관 청렴도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구와 공공기관 청렴도가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구로 구분할 수 있다. 본 연구는 공공기관 청렴도에 영향을 미치는 주요 요인으로 공공기관 상임감사와 감사조직의 특성을 설명변수로 설정하고 있으므로, 선행연구는 공공기관 청렴도 결정요인에 관한 연구를 중심으로 고찰한다.

공공기관 청렴도에 영향을 미치는 요인으로는 공공기관의 조직문화 특성(김태영 외, 2006; 김중수·박은미, 2012; 김홍주 외, 2012; 이상범 2012; 박대식·김소라, 2015), 공공기관의 조직구조 특성(오재록·전영한, 2012; 이정주, 2014; 이재연, 2023), 감사의 개인적 특성(라영재, 2014; 주병욱, 2021), 감사의 역량(민경률·한동숙, 2020; 주병욱, 2021), 기관장의 개인적 특성(송호준, 2020; 주병욱, 2021; 석조은, 2024) 등이 있다.

조직문화는 비교적 긴 시간 동안 조직 구성원이 함께 형성한 일종의 “공동의 행동 양식(Schein, 2010)” 또는 “가치체계, 규칙, 절차, 행동 지침의 집합(Glisson and James, 2002)”으로 조직문화가 긍정적 또는 부정적으로 형성되는 경우, 거래비용의 증가 또는 감소에 영향을 줄 수 있다(김중수·박은미, 2012). 먼저, 김홍주 외(2012)는 공공기관의 조직문화가 매뉴얼과 공식화된 규정을 갖춘 원칙주의 문화일 경우 청렴도에 긍정적(+) 영향을 미친다고 분석하였다. 반면, 공공기관의 조직문화가 온정주의 문화, 연고주의 문화, 집단주의 문화일 경우 청렴도에 부정적(-) 영향을 미친다는 연구가 존재한다(김태영 외, 2006; 이상범, 2012; 박대식·김소라, 2015). 온정주의 혹은 선의의 간섭주의는 다의적(多義的) 개념으로,

16세기에는 가부장주의에서 그 개념을 찾을 수 있다. 온정주의(溫情主義)는 주로 노동계에서 사용하는 용어로 자본가와 노동자 관계(고용관계) 혹은 정부와 국민(주로 노동계층)을 가족적인 관계, 다수자와 소수자의 관계, 부자와 빈자의 관계에 있어서 벌어지는 격차나 불평등 문제를 강자의 온정에 의해 해결하자는 주장이나 이념을 의미한다. 본 논문에서는 온정주의 문화를 동료를 감싸야 한다는 의미로 이해하고 선행연구를 검토하였으며, 이재연(2023)은 이러한 온정주의는 부패 친화적 문화의 대표적인 형태로 지적된다고 설명한다.

다음으로, 집권화, 레드 테이프(red tape), 재량권 부여 등 공공기관의 조직구조 특성과 관련한 연구들은 다수가 청렴도에 부정적인 영향을 미친다고 분석하고 있다. 집권화는 조직 구성원의 의사결정 권한과 조직의 의사결정 영향력의 분산 혹은 집중 정도를 의미한다(Glisson and Martin, 1980). 집권화는 조직 구성원의 재량권을 축소하고 위계적 구조의 조직은 조직 구성원의 독립적 의사결정을 저해하며, 개인의 책임을 분산시키기 때문에 청렴성을 훼손하는 결과를 초래한다는 연구들이 있다(Andrew 외, 2007; Cooper, 2012; 이정주, 2014). 한편, 레드 테이프(red tape)는 형식주의와 같은 번거로운 절차를 의미하며, 불필요한 규칙 준수로 인식된다(최병윤 외, 2024). 레드 테이프는 조직 구성원들의 업무 수행 과정과 성과에 비효율성을 초래하기 때문에 레드 테이프를 회피하기 위해 부패가 발생한다는 주장이 있다(Bozeman, 2000, Brewer and Walker, 2010). 조직구조의 특성상 재량권 부여가 높은 공공기관이 존재할 수 있다. 재량권¹⁴⁾은 특정 상황에서 개인에게 주어진 자율성의 범위(Evans, 2010) 혹은 행사 가능한 행동 영역의 범위를 뛰어넘어 자유롭게 선택하는 것(Gailmard and Patty, 2007; Tummers and Bekkers, 2014; Andreotti 외, 2023)으로 정의할 수 있다. 따라서 재량권이 높을수록 부패가 발생할 가능성이 높다는 주장이 있다(오재록·전영한, 2012).

마지막으로, 공공기관의 기관장과 감사는 윤리적 의사결정을 통해 조직의 부패와 비리를 예방할 의무가 있으므로, 기관장과 감사 등의 개인적 특성과 감사부서 및 내부통제시스템 등과 같은 제도적 특성을 청렴도에 영향을 미치는 주요 요인으로 분석한 연구가 있다(라영재, 2014; 민정률·한동숙, 2020; 송호준, 2020; 주병욱, 2021; 석조은, 2024). 라영재(2014)는 공공기관 유형별로 총 258개 공공기관의 감사 선임 직전 경력을 대상으로 하여, 공무원 경력이 있는 감사가 있는 공공기관의 청렴도가 더 높게 나왔다고 분석하고 있다. 상관관계 분석을 통해 감사 선임 직전 경력이라는 개인적 특성이 공공기관 청렴도에 영향을 미치는 주요 요인이 될 수 있다는 점을 제시하고 있지만, 연령·학력 등 감사의 개인적 특성과 전문성·윤리성 등과 같은 감사의 역량이 청렴도에 미치는 영향을 실증적으로 증명하지 못했다

14) 일반적인 재량행위는 개별적, 임의적 재량권을 모두 포함하는 것이고, 법, 규칙, 제도에 따라 부여되는 제도적 재량권은 일반적인 재량행위는 다른 개념으로 이해하는 연구가 있다(Huber and Shipan, 2002; Brodtkin, 2007). 그러나 본 연구에서 제도적 재량권을 구분하는 것은 논의의 범위 밖이므로, 재량권은 일반적인 재량행위, 제도적 재량권을 모두 포괄하는 개념으로 이해한다.

는 점에서 한계가 있다. 송호준(2020)은 총 231개 공공기관의 608개 기관장 신년사를 이용하여, 기관장의 윤리적 리더십이 내부청렴도에 긍정적(+) 영향을 미친다고 분석하였다. 신년사에 나타난 조직의 비전, 가치 전달 등 특정 단어에서 윤리적 리더십의 특성을 선정하여 자료의 객관성을 확보하지 못했다는 한계가 있으나, 기관장의 윤리경영 노력이 공공기관의 청렴도에 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다는 측면에서 의의가 있다.

민경률·한동숙(2020)은 2016년부터 2019년까지 공공기관의 불균형 패널데이터를 이용하여 상임감사 또는 감사위원의 전문성과 윤리성·독립성 등 감사의 역량이 청렴도에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 감사의 전문성이 높을수록 청렴도가 더 높게 나타났으나, 윤리성 및 독립성은 청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 기존 연구와는 달리 전문성과 윤리성 및 독립성과 같은 감사의 역량을 변수로 포함하여 분석한 연구라는 점에서 의의가 있다. 다만, 감사실 예산이나 현원, 기관 총예산 대비 감사실 예산 비율 등과 같은 감사부서의 특성이 청렴도에 미치는 영향을 실증적으로 증명하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 주병욱(2021)은 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도에 영향을 미치는 요인을 평가 연도별(2018년도, 2019년도), 공공기관 유형별로 분석하였다. 감사의 역량 중에서 감사의 윤리성·독립성은 외부청렴도에 긍정적(+) 영향을 미친다고 분석하였으며, 민경률·한동숙(2020)과는 달리 감사의 역량 중 전문성은 청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다고 분석하고 있다. 다만, 경영평가 중 윤리경영과 감사원 자체활동 심사 결과, 기관장의 공무원 경력은 청렴도에 긍정적(+) 영향을 미친다고 분석하고 있으나, 이 연구도 감사부서의 특성을 설명변수로 포함하지 않았다.

석조은(2024)은 2012년부터 2019년까지 공공기관 55개의 패널데이터를 활용하여 정부에 의한 요금 통제가 이루어지고 부채 비중이 높은 기관의 경우 청렴도가 낮고, 기관장이 업무 관련성을 보유하지 않은 외부 인사일수록 기관의 청렴도가 낮다고 주장하였다. 다만, 정부와 공공기관의 관계를 에너지 관련 공공기관에 한정하였는데, 에너지 관련 공공기관의 경우 자연독점으로 인한 시장실패를 교정하기 위한 정부의 개입 사례에 해당하여 사회 후생적 측면에서 가격 규제가 불가피한 측면이 있다는 점을 간과한 한계가 있다.

한편, 국내뿐 아니라 해외에서도 공공기관 청렴도와 관련한 연구를 찾아보기 어렵지만, 최근 중국에서 전개된 반(反)부패정책으로 인해 중국의 공공기관 반(反)부패 연구가 수행되고 있다. Liu and Li(2015), Shaheer 외(2019)는 직관적인 예측과는 달리, 정부 통제 수준이 높을수록 공공기관의 청렴도 수준이 낮아진다는 결과를 제시하고 있다. 이러한 결과는 원칙주의 문화일 경우 청렴도에 긍정적인 영향을 미친다는 분석(김홍주 외, 2012), 재량권이 높을수록 부패가 발생할 가능성이 높다는 주장(오재록·전영한, 2012)과는 상반되는 것을 확인할 수 있는데, 청렴도를 부패 관리 측면에서 본다면 과도한 개입은 오히려 조직의 부패 개선을 저해하는 결과를 가져온다고 해석할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 점에서 선행연구들과 차별화된다. 첫째, 기존 연구들은 기관장과

감사의 경력 및 재직기간 등과 같은 개인적 특성, 감사의 전문성·윤리성·독립성 등 감사 개인의 역량에 초점을 둔 한계가 있다. 본 연구에서는 감사실 예산이나 현원, 기관 총예산 대비 감사실 예산 비율 등을 설명변수로 설정하여 공공기관 감사부서의 조직적 역량까지도 고찰하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 방법론적인 측면에서 기존 연구의 시간적 분석 대상은 단년도에 머무르거나 최대 2년에 불과하여 분석 결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 본 연구에서는 시간적 분석 대상을 2019년부터 2023년까지 5년간으로 설정하는 한편, 종합 청렴도 등급이 5점 척도로 전환한 순서형 변수라는 점에 착안하여 패널 순서형 프로비트(probit) 모형을 활용하였다는 점에서 분석의 정교함을 도모하고 있다.

〈표 5〉 공공기관 청렴도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

변수	내용	연구자
조직문화 특성	원칙주의	청렴도에 긍정적(+) 영향 김흥주 외(2012), 이재연(2023)
	온정주의	청렴도에 부정적(-) 영향 김태영 외(2006), 유종해·김택(2010), 이상범(2012), 박대식·김소라(2015)
		청렴도에 긍정적(+) 영향 이재연(2023)
조직구조 특성	집권화	청렴도에 부정적(-) 영향 Andrew 외(2007), Cooper(2012), 이정주(2014)
	재량권	청렴도에 부정적(-) 영향 오재록·전영한(2012), 이재연(2023)
	조직 규모	통계적으로 유의미한 영향 없음 민경률·한동숙(2020)
	예산	통계적으로 유의미한 영향 없음 민경률·한동숙(2020)
	레드 테이프	청렴도에 부정적(-) 영향 Bozeman(2000), Brewer and Walker(2010)
감사의 개인적 특성	감사의 경력	비공무원 경력은 청렴도에 긍정적(+) 영향 라영재(2014)
	감사 재직기간	통계적으로 유의미한 영향 없음 주병욱(2021)
감사의 역량	감사의 전문성	종합청렴도에 긍정적(+) 영향 민경률·한동숙(2020)
		통계적으로 유의미한 영향 없음 주병욱(2021)
	감사의 윤리성· 독립성	외부청렴도에 긍정적(+) 영향 주병욱(2021)
		통계적으로 유의미한 영향 없음 민경률·한동숙(2020)
	내부통제 기능강화	통계적으로 유의미한 영향 없음 주병욱(2021)
	기관장 정치성	청렴도에 부정적(-) 영향 석조은(2024)
기관장의 개인적 특성	기관장 경력	공무원 경력은 청렴도에 긍정적(+) 영향 주병욱(2021)
	기관장 재직기간	통계적으로 유의미한 영향 없음 주병욱(2021)
	기관장의 윤리적 리더십	청렴도에 긍정적(+) 영향 송호준(2020)

	정부 통제 수준	청렴도에 부정적(-) 영향	Liu and Li(2015), Shaheer 외(2019), 석조은(2024)
기타	경영평가 중 윤리경영	종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도에 긍정적(+) 영향	주병욱(2021)
	감사원 자체활동 심사결과	외부청렴도, 종합청렴도에 긍정적(+) 영향	주병욱(2021)
	청렴 교육	종합청렴도에 긍정적(+) 영향	민경선(2022)

자료: 선행연구를 바탕으로 저자 작성.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 대상 및 방법

본 연구는 공공기관의 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 평가 수준에 미치는 영향을 분석하는 것으로, 2019년부터 2023년까지 공공기관 65개를 분석 대상으로 하였다. 본 연구의 시간적 분석 대상은 2019년부터 2023년까지 5년간이다. 분석 모형을 구성하기 위해 종합청렴도 등급을 종속변수로 설정하고, 통제 변수로는 기관의 특성 변수, 상임감사의 특성 변수, 감사부서의 특성 변수, 감사와 감사부서의 역량 변수를 고려하여 패널 모형을 구성하였다. 본 연구에서 종속변수는 종합청렴도 등급을 5점 척도로 전환한 순서형 변수이므로, 패널 순서형 프로빗(probit) 모형을 사용하였다. 분석 모형은 다음과 같다.

$$y_{it}^* = \alpha + X_{it}\beta + \text{기관유형}_i + \text{year}_t + \epsilon_{it}$$

위의 식에서 종합청렴도 등급을 결정하는 잠재변수 y_{it}^* 는 관찰되지 않고, 다음과 같이 정의된 종합청렴도 y_{it} 가 관찰된다.

$$\begin{aligned} y_{it} &= 1 \text{ (5등급)}, \text{ if } y_{it}^* \leq \delta_1 \\ y_{it} &= 2 \text{ (4등급)}, \text{ if } \delta_1 < y_{it}^* \leq \delta_2 \\ y_{it} &= 3 \text{ (3등급)}, \text{ if } \delta_2 < y_{it}^* \leq \delta_3 \\ y_{it} &= 4 \text{ (2등급)}, \text{ if } \delta_3 < y_{it}^* \leq \delta_4 \\ y_{it} &= 5 \text{ (1등급)}, \text{ if } \delta_4 < y_{it}^* \end{aligned}$$

여기서 ϵ_{it} 는 정규분포를 따르는 오차항이다. X_{it} 는 기관의 특성, 상임감사 특성, 감사부서의 특성, 감사와 감사부서의 역량 관련 변수들이 포함하는 통제 변수 벡터이다. 기관유형_i는 공기업 SOC, 공기업 에너지, 공기업 산업진흥서비스, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 중소형 준정부기관 등의 더미변수로 설정되었다. $year_t$ 는 연도별 고정효과를 통제한다. α 는 상수이고, β 는 계수의 벡터를 의미한다. i 는 공공기관, t 는 해당연도를 의미한다.

2. 분석자료, 변수의 측정 및 표본의 특성

1) 분석자료

본 연구에서는 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향을 분석하기 위해 2019년부터 2023년까지의 국민권익위원회 청렴도 측정 결과, 공공기관 상임감사(감사위원) 직무수행실적 보고서, 기획재정부 공공기관 상임감사(감사위원) 직무수행실적 평가보고서, 공공기관 경영정보 시스템(ALIO)을 이용하여 패널데이터를 구축하였다.

2) 변수의 측정

<표 6>에는 분석에 이용된 변수의 측정 방법을 제시한다. 종속변수는 국민권익위원회의 종합청렴도 평가의 최종 등급¹⁵⁾을 사용한다. 최종 등급은 1등급부터 5등급으로 구분되며, 5등급에서 1등급으로 갈수록 종합 점수가 높고 우수한 기관임을 의미한다. 본 분석에서는 최종 등급을 종속변수로 하는 패널 순서형 프로빗(probit) 모형을 사용하기 때문에, 종합청렴도 등급을 다음과 같이 전환하여 5개 등급 그룹으로 분류하였다. 종합청렴도가 1등급이면 5로 전환하고, 2등급이면 4, 3등급이면 3, 4등급이면 2, 5등급이면 1로 전환하였다.

통제 변수는 기관의 특성, 상임감사의 특성, 감사부서의 특성, 감사와 감사부서의 역량 관련 변수들을 포함하며, 각 변수의 측정 방식과 출처는 다음과 같다. 첫째, 기관의 특성 변수는 기관의 규모를 통제하기 위해 기관의 자산과 기관의 임직원 수를 ALIO를 통해 수집하여 각각 백만 원 단위와 명 단위로 측정하였다. 공공기관의 유형은 공기업 3개 유형(SOC, 에너지, 산업진흥·서비스)과 준정부기관 3개 유형(기금관리형, 위탁집행형, 중소형)의 총 6개 유형으로 구분하였고, 유형별 더미변수를 정의하였다. 둘째, 상임감사의 특성 변수는 연령, 학력, 경력 등을 ALIO를 통해 확보하였다. 학력은 대졸 이하(=1), 석사(=2), 박사(=3)로 구분하여 측정하였고, 경력은 주요 경력을 바탕으로 공공기관, 공무원, 교수, 법조인, 정치인, 민간으로 6개 유형으로 구분하였으며, 유형별 더미변수를 정의하였다. 셋째, 감사부서의 특성 변수에는 감사실 예산, 기관 총예산 대비 감사실 예산 비율, 감사실 현원, 기관 정원 대비 감사실 정원 비율¹⁶⁾ 등이 포함되며, 이 변수들은 각 기관의 상임감사(감사위원) 직무

15) 2021년까지는 청렴도 측정(외부청렴도, 내부청렴도, 부패사건 감점), 부패방지 시책평가로 평가 체계가 이원화되어 있었다. 그러나 2022년 이후에는 이 체계가 통합되어 종합청렴도를 평가하는 방식으로 개편되었다. 본 논문에서는 2019년부터 2021년까지는 외부청렴도, 내부청렴도, 부패사건 감점을 기준으로 한 청렴도 측정 등급, 2022년과 2023년에는 청렴체감도(외부청렴도, 내부청렴도) 60%와 청렴노력도 40%를 가중 평균하고, 부패실태 감점 및 신뢰도 저해행위를 반영한 종합청렴도 등급을 사용하였다. 참고로, 2023년 평가 결과 약 70%의 공공기관에서 청렴체감도 등급이 종합청렴도 등급과 동일하게 나타났다.

수행실적 보고서를 통해 수집하였다. 감사실 예산과 감사실 현원은 각각 백만 원과 명 단위로 측정하였으며, 기관 총예산 대비 감사실 예산 비율과 기관 정원 대비 감사실 정원 비율은 % 단위로 측정하였다. 넷째, 감사와 감사부서의 역량 변수는 기획재정부의 상임감사(감사위원) 직무수행실적 평가의 전문성, 윤리성 및 독립성, 내부통제 기능 강화 등급을 다음과 같이 점수로 전환하였다. 즉, A⁺ 등급이면 9, A⁰ 등급이면 8, B⁺ 등급이면 7, B⁰ 등급이면 6, C 등급이면 5, D⁺ 등급이면 4, D⁰ 등급이면 3, E⁺ 등급이면 2, E⁰ 등급이면 1로 정의하였다.

〈표 6〉 변수의 측정과 출처

변수		측정	출처
종속변수	종합청렴도	종합청렴도 등급을 (1등급=5, 2등급=4, 3등급=3, 4등급=2, 5등급=1)을 5개 등급 그룹으로 분류	국민권익위원회 청렴도 측정 결과
	기관 자산	기관의 자산 규모를 백만 원 단위로 측정	ALIO
기관의 특성	기관 임직원 수	기관의 임직원 수를 명 단위로 측정	ALIO
	기관 유형	기관의 유형은 공기업 SOC, 공기업 에너지, 공기업 산업진흥 서비스, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 중소형 준정부기관으로 구분, 유형별 더미변수 사용 (예: 공기업 에너지=1, 그렇지 않음=0)	기획재정부 상임감사·감사위원 수행실적 평가보고서
설명 통제 변수	연령	상임감사·감사위원의 나이	ALIO
	학력	상임감사·감사위원의 학력이 대졸 이하=1, 석사=2, 박사=3으로 측정	ALIO
	경력	상임감사·감사위원의 이전 직업을 공공기관, 공무원, 교수, 법조인, 정치인, 민간으로 구분하여, 경력별 더미변수 사용 (예: 공무원=1, 그렇지 않음=0)	ALIO
	상임감사·감사위원의 특성		
감사부서의 특성	감사실 예산	감사부서의 예산을 백만 원 단위로 측정	상임감사·감사위원 직무수행실적보고서
	기관 예산 대비 감사실 예산 비율 (%)	감사부서 예산/기관 총예산×100(%)	상임감사·감사위원 직무수행실적보고서
	감사실 현원 (명)	감사실 현원(명)	상임감사·감사위원 직무수행실적보고서
	기관 인원 대비 감사실 현원 비율 (%)	감사부서 정원/기관 정원×100(%)	상임감사·감사위원 직무수행실적보고서
	감사위원회 설치 여부	감사위원회 설치 여부를 나타내는 더미변수로 감사위원회=1, 그렇지 않음=0	상임감사·감사위원 직무수행실적보고서

- 16) 감사실의 예산과 인력과 같은 절대적 자원이 충분하지 않을 경우, 비율이 적절하더라도 감사 기능이 효과적으로 수행되지 않을 수 있으므로, 본 연구에서는 감사실 예산과 인력의 절대적 규모와 비율을 동시에 고려하였다.

감사· 감사부서의 역량	전문성	전문성 등급을 (A+=9, A0=8, B+=7, B0=6, C=5, D+=4, D0=3, E+=2, E0=1) 점수로 전환	상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서
	윤리성 및 독립성	윤리성 및 독립성 등급을 (A+=9, A0=8, B+=7, B0=6, C=5, D+=4, D0=3, E+=2, E0=1) 점수로 전환	상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서
	내부통제 기능 강화	내부통제 기능 강화 등급을 (A+=9, A0=8, B+=7, B0=6, C=5, D+=4, D0=3, E+=2, E0=1) 점수로 전환	상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서

3) 표본의 특성

<표 7>은 본 연구에서 활용된 표본의 특성을 제시한다. 첫째, 종합청렴도 등급 분포를 살펴보면, 3등급(3그룹)이 40.68%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그다음으로 2등급(4그룹) 33.56%, 4등급(2그룹) 20.68%, 1등급(5그룹) 3.73%, 5등급(1그룹) 1.36% 순으로 나타났다. 이렇듯 평가 등급의 분포가 고르게 나타나는 이유는 종합청렴도 등급이 공공기관의 평균 점수와 표준편차를 이용하여 등급 구간을 산정한 후, 기관 총점에 따라 부여되기 때문으로 판단된다. 둘째, 청렴도 평가 연도를 살펴보면, 2022년이 21.02%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그다음으로 2021년 20.68%, 2023년 20.00%, 2019년 19.66%, 2020년 18.64% 순으로 나타났다. 2023년 기준 공기업과 준정부기관의 수는 65개이나 연도별 분석 대상 공공기관의 수가 차이가 있는 이유는, 기획재정부 상임감사 직무수행실적평가의 경우 상임감사의 재직 기간이 6개월 이내인 경우에는 평가 대상에서 제외되거나 새롭게 평가 대상에 포함되어 과거 평가 결과가 존재하지 않아, 관련 통제 변수를 측정할 수 없는 경우 표본에서 제외되었기 때문이다. 이와 같이, 본 연구는 표본의 특성을 구체적으로 제시함으로써 연구의 신뢰성을 높이하고자 하였다.

〈표 7〉 표본의 특성

구분	빈도	Percent	Cum.
종합청렴도	1그룹(5등급)	4	1.36
	2그룹(4등급)	61	20.68
	3그룹(3등급)	120	40.68
	4그룹(2등급)	99	33.56
	5그룹(1등급)	11	3.73
평가 연도	2019	58	19.66
	2020	55	18.64
	2021	61	20.68
	2022	62	21.02
	2023	59	20.00

자료: 공공기관 종합청렴도 평가 결과 등을 이용하여 분석한 결과를 저자 작성.

IV. 분석 결과

1. 기초통계

〈표 8〉은 본 연구에서 활용된 표본의 기초통계 분석 결과를 나타낸다. 먼저, 분석기간 동안 종합청렴도의 평균은 약 3.18점으로 나타났다. 기관의 특성을 통제하는 자산과 임직원 수의 평균은 각각 약 18.1조 원과 약 3,892명으로 나타났다. 기관의 유형을 살펴보면, 전체 분석 대상 공공기관 중 공기업 SOC가 12.2%, 공기업 에너지가 18.6%, 공기업 산업진흥서비스가 16.9%, 기금관리형 준정부기관이 16.9%, 위탁집행형 준정부기관이 33.9%, 중소형 준정부기관이 1.4%를 차지하고 있다.

상임감사(감사위원)의 특성 변수인 연령의 평균은 59.5세로 나타났으며, 최소 연령은 39세, 최대 연령은 73세로 편차가 상당히 큰 것으로 나타났다. 상임감사(감사위원)의 학력은 평균 1.67로 나타났으며, 대졸 이하가 49.5%, 석사가 33.9%, 박사가 16.6%를 차지하고 있다. 상임감사의 주요 경력을 살펴보면, 공공기관 임직원이 5.8%, 공무원이 25.4%, 교수가 2.7%, 법조인이 5.8%, 정치인이 37.3%, 민간 출신이 23.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 정치인과 공무원 출신이 공공기관의 상임감사(감사위원)로 임명되는 경우가 상당히 많음을 확인할 수 있다.

감사부서의 특성 변수를 살펴보면, 감사실 예산과 기관 총예산 대비 감사실 예산 비율의 평균은 각각 2,584.2백만 원과 0.32%로 나타났으며, 표준편차는 각각 2,227.5백만 원과 0.43%로 기관별로 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 감사실 현원과 기관 인원 대비 감사실 현원 비율의 평균은 각각 24.6명과 1.0%로 나타났으며, 표준편차는 16.6명과 0.6%로 기관별로 상당한 편차가 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 분석 대상 공공기관 중 약 31.5%가 감사위원회를 설치하고 있는 것으로 나타났다.

감사와 감사부서의 역량을 나타내는 변수를 살펴보면, 먼저 전문성의 평균은 약 5.97점으로 나타났으며, 최소 4점에서 최대 8점으로 나타났다. 윤리성 및 독립성은 평균 약 5.71점으로 나타났으며, 최소 3점에서 최대 8점으로 나타났다. 마지막으로 내부통제 기능 강화는 평균 6.03점으로 나타났으며, 최소 4점에서 최대 8점으로 나타났다. 이와 같은 기초통계 분석 결과는 본 연구의 표본 특성과 변수의 분포를 명확히 이해하는 데 기여하며, 이후의 분석을 위한 기초자료로 활용될 수 있다.

〈표 8〉 기술통계분석

변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종합청렴도(등급)	295	3.176271	.8468306	1	5
기관 자산 (백만원)	295	1.81e+07	4.21e+07	4445	2.40e+08

기관 임직원수 (명)	295	3892.486	5422.236	239	32508
공기업 SOC	295	.1220339	.3278812	0	1
공기업 에너지	295	.1864407	.3278812	0	1
공기업 산업진흥서비스	295	.1694915	.3901237	0	1
기금관리형 준정부기관	295	.1694915	.375823	0	1
위탁집행형 준정부기관	295	.3389831	.375823	0	1
중소형 준정부기관	295	.0135593	.4741684	0	1
연령	295	59.52203	5.302293	39	73
학력	295	1.671186	.744835	1	3
경력: 공공기관	295	.0576271	.233433	0	1
경력: 공무원	295	.2542373	.4361715	0	1
경력: 교수	295	.0271186	.1627051	0	1
경력: 법조인	295	.0576271	.233433	0	1
경력: 정치인	295	.3728814	.4843926	0	1
경력: 민간	295	.2305085	.421874	0	1
감사실 예산	295	2584.169	2227.531	188	14884
기관 예산 대비 감사실 예산 비율 (%)	295	.3231644	.4334005	.0012415	2.281317
감사실 현원 (명)	295	24.5661	16.63353	6	85
기관 인원 대비 감사실 현원 비율 (%)	295	1.044102	.5682098	.19	3.36
감사위원회 설치 여부	295	.315254	.4654065	0	1
전문성	295	5.969492	.9666645	4	8
윤리성 및 독립성	295	5.708475	.9740316	3	8
내부통제 기능강화	295	6.027119	.979002	4	8

자료: 공공기관 종합청렴도 평가 결과 등을 이용하여 분석한 결과를 저자 작성.

<표 9>는 종합청렴도와 설명(통제) 변수에 대해 피어슨 상관관계 분석을 실시한 결과를 제시하고 있다. 이와 같은 피어슨 상관관계 분석 결과는 각 변수들이 종합청렴도에 미치는 영향을 파악하는 데 기초자료로 활용될 수 있으며, 주요 상관관계 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 종합청렴도는 공기업 SOC와 공무원 출신 상임감사(감사위원)와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 나타냈다. 이는 공기업 SOC가 다른 유형의 공기업에 비해 종합청렴도가 낮으며, 공무원 출신 상임감사(감사위원)의 기관의 경우 종합청렴도가 낮다는 것을 의미한다. 둘째, 종합청렴도는 기금관리형 준정부기관과 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 나타냈다. 이는 기금관리형 준정부기관이 다른 유형의 공기업에 비해 종합청렴도가 높다는 것을 의미한다. 셋째, 종합청렴도는 기관 총 예산 대비 감사실의 예산 비율과 감사실 현원과 통계적으로 유의미한 정(+)의 상관관계를 나타냈다. 즉, 기관 총 예산 대비 감사실의 예산 비율이 높거나 감사실 현원이 많은 경우 종합청렴도가 높은 것으로 나타났다. 넷째, 종합청렴도는 감사와 감사부서의 역량 중 윤리성 및 독립성과 통계적으로 유의미한 정(+)

의 상관관계를 나타냈다. 이는 윤리성 및 독립성이 높은 기관의 경우 종합청렴도가 높다는 것을 의미한다.

마지막으로, 기관의 특성인 자산과 임직원 수, 그리고 상임감사의 개인 특성인 연령, 학력, 정치인 출신 여부와 같은 경력 등은 종합청렴도와 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 종합청렴도와 설명변수 간의 상관관계

변수	기관 자산	기관 임직원수	공기업 SOC	공기업 에너지	공기업 산업진흥 서비스	기금관리형 준정부 기관
	-0.0235	0.0881	-0.2247***	0.0752	0.0127	0.1837***
	위탁집행형 준정부 기관	중소형 준정부 기관	연령	학력	경력: 공공기관	경력: 공무원
	-0.0561	-0.0244	0.0302	0.0059	0.0345	-0.1310**
종합 청렴도	경력: 교수	경력: 법조인	경력: 정치인	경력: 민간출신	감사실 예산	기관 총예산 대비 감사실 예산 비율
	0.0639	0.0689	0.0299	0.0192	0.0057	0.1608***
	감사실 현원	기관 정원 대비 감사실 정원 비율	감사위원회 설치 여부	전문성	윤리성 및 독립성	내부통제 기능 강화
	0.1273**	-0.0014	-0.0724	0.0731	0.1945***	0.0722

주: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

자료: 공공기관 종합청렴도 평가 결과 등을 이용하여 분석한 결과를 저자 작성.

2. 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴도 평가에 미치는 영향 분석

본 연구는 상임감사와 감사조직의 특성이 종합청렴도에 미친 영향을 분석하기 위해 순서형 프로빗(probit) 모형을 이용하였다. 종속변수인 종합청렴도는 등급으로 측정되기 때문에 순서형 선택 변수로 간주하여 연도별 고정효과를 통제한 순서형 프로빗(probit) 분석 방법을 적용하였으며, 분석 결과는 <표 10>에 제시되어 있다. 여기서 모델(1)은 기관의 특성, 상임감사의 특성, 그리고 상임감사와 감사조직의 역량 관련 통제 변수의 계수만을 추정하였다. 모델(2)에서는 모델(1)의 통제 변수에서 상임감사의 특성 변수를 제외하고, 감사부서의 특성 변수를 추가하였다. 모델(3)은 모델(2)에 상임감사의 특성 변수를 추가하였다.

먼저 모델(1)의 결과를 살펴보면, 기관 임직원 수가 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향¹⁷⁾을 미친 것으로 나타났다. 즉, 기관의 임직원 수가 많을수록 종합청렴도 등급

17) 모델 (2)와 (3)의 결과에 따르면, 감사부서의 특성을 통제할 경우 기관의 임직원 수는 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면, 모델 (1)의 결과는 직관적으로 임

을 높게 받을 확률이 더 큰 것으로 분석되었다. 또한, 공기업 에너지, 공기업 산업진흥서비스, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관이 공기업 SOC에 비해 종합청렴도 등급을 더 높게 받을 가능성이 큰 것으로 나타났으며, 특히 기금관리형 준정부기관과 공기업 에너지 유형이 청렴도 등급을 높게 받을 확률이 더 큰 것으로 나타났다. 반면, 상임감사의 특성 변수인 연령, 학력, 경력은 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편, 감사와 감사부서의 역량 변수 중 윤리성 및 독립성이 높을수록 종합청렴도 등급이 높을 가능성이 큰 것으로 나타났다.

다음으로 모델(2)의 결과를 살펴보면, 공기업 에너지와 기금관리형 준정부기관이 공기업 SOC에 비해 종합청렴도 등급을 더 높게 받을 확률이 높은 것으로 나타났다. 감사부서의 특성 변수인 기관 총예산 대비 감사실의 예산 비율과 감사실의 현원이 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉, 기관 총예산 대비 감사실의 예산 비율과 감사실의 현원이 증가할수록 종합청렴도 등급을 더 높게 받을 가능성이 큰 것으로 분석되었다. 한편, 감사실의 예산 규모가 종합청렴도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 추정계수가 약 -0.0016으로 그 크기가 매우 작아 경제적 유의성은 거의 없는 것으로 나타났다. 또한, 감사와 감사부서의 역량 변수 중 윤리성 및 독립성이 높을수록 종합청렴도 등급이 높을 확률이 더 큰 것으로 나타났다.

마지막으로 모델(3)의 결과를 살펴보면, 상임감사의 특성¹⁸⁾을 제외한 모델(2)의 결과와 유사한 것으로 나타났다. 먼저, 기관의 특성 변수 중 규모를 나타내는 기관 자산과 기관 임직원 수는 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 공공기관 유형 중 공기업 에너지와 기금관리형 준정부기관이 공기업 SOC에 비해 종합청렴도 등급을 높게 받을 가능성이 더 큰 것으로 분석되었다. 다음으로, 상임감사의 특성 변수인 연령, 학력, 경력¹⁹⁾은 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 반면, 감사부서의 특성 변수인 기관 총예산 대비 감사부서의 예산 비율과 감사부서의 현원이 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 한편, 감사위원회의 설치 여부는 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로, 감사와 감사부서의 역량 변수 중 윤리성 및 독립성이 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향²⁰⁾을 미치는 것으로 나타난 반면, 전문성과 내부통제 기능 강화는 통

직원 수가 많은 기관일수록 감사부서 인력 규모가 더 크기 때문에 보다 다양한 영역에서 감사 활동을 수행하는 한편, 전문성을 활용하여 신속한 대응과 예방이 가능했기 때문일 가능성이 큰 것으로 해석된다.

18) 모델(1)과 모델(3)의 추정 결과에 따르면, 연령, 학력, 경력 등과 같은 상임감사의 특성은 기관의 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 모델(2)은 모델(3)에서 상임감사의 특성을 제외한 것으로 다른 통제 변수들의 영향은 모델(3)과 유사하다.

19) 주요 경력이 공무원인 상임감사와 종합청렴도는 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났으나, 기관과 감사조직의 특성 등을 통제한 후에는 공무원 경력은 기관의 종합청렴도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합해 보면, 상임감사(감사위원)의 개인 특성²¹⁾은 기관의 종합청렴도에 영향을 미치지 않으며, 감사부서의 특성 변수인 기관 총예산 대비 감사부서의 예산 비율과 감사부서의 현원, 그리고 상임감사와 감사부서의 역량 중 윤리성과 독립성이 종합청렴도에 영향을 미치는 것으로 나타났다²²⁾. 즉, 상임감사의 개인적 특성보다는 감사부서의 예산과 인원 등과 같은 감사조직 특성과 상임감사와 감사부서의 역량 중 윤리성 및 독립성이 종합청렴도에 중요한 영향을 미치는 것으로 보인다. 한편, 내부통제 기능을 강화하면 종합청렴도가 개선될 것으로 기대할 수 있으나, 오히려 내부 직원들의 불만도 증가할 수 있기 때문에 설문조사를 바탕으로 산정된 종합청렴도에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

〈표 10〉 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴도 미치는 영향 분석 결과

변수		모델 1	모델 2	모델 3
		Coefficient (Std.err.)	Coefficient (Std.err.)	Coefficient (Std.err.)
기관의 특성	기관 자산	-2.67e-09 (3.37e-09)	-1.97e-09 (3.41e-09)	-2.09e-09 (3.47e-09)
	기관 임직원수	.0000617** (.0000262)	.0000337 (.0000381)	.0000286 (.0000396)
	공기업 에너지	1.17476*** (.4506792)	1.436695*** (.4298813)	1.416217*** (.4337904)
	공기업 산업진흥서비스	.9621205** (.4775058)	.7697151 (.4796114)	.7888162 (.4855033)
	기금관리형 준정부기관	1.637581*** (.4825538)	1.147768** (.5364894)	1.230202** (.5442828)
	위탁집행형 준정부기관	.9502222** (.4284186)	.545011 (.4995454)	.6346879 (.5118706)
	중소형 준정부기관	.7750075 (.9455183)	.4138887 (.9079261)	.5375878 (.9334014)
상임감사· 감사위원의 특성	연령	.0051974 (.0171273)		.004328 (.0167107)
	학력	-.0140758 (.1235398)		-.0253072 (.1233631)

20) 본 연구에서 감사와 감사부서의 윤리성 및 독립성이 청렴도에 긍정적인 영향을 미친다는 결과는 주 병욱(2021)과 일치한다. 반면, 민경률·한동숙(2020)에서는 윤리성 및 독립성은 청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않고, 전문성이 청렴도에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하였다.

21) 상임감사의 개인 특성에 상임감사 직책 수행기간도 고려하였으나, 공공기관 상임감사의 임기는 2년으로 직책 수행기간의 차이가 크지 않으며, 수행기간을 설명변수로 추가하여 분석한 결과도 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 본 분석에서는 제외하였다.

22) 본 분석에서는 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴수준 평가에 미치는 비교적 단기적인 효과를 추정하였으며, 중장기적 효과는 이와 다르게 나타날 수 있음을 유의할 필요가 있다.

	경력: 공무원	-.4109014 (.4043426)		-.2991955 (.3969213)
	경력: 교수	.1948672 (.647022)		.4154092 (.6425327)
	경력: 법조인	.0864563 (.5026425)		.0178614 (.496914)
	경력: 정치인	.0683917 (.3845917)		.0937382 (.3796916)
	경력: 민간	-.13275 (.394328)		-.0748263 (.3855101)
감사부서의 특성	감사실 예산		-.0001581* (.0000869)	-.0001548* (.0000877)
	기관 예산 대비 감사실 예산 비율		.8274098*** (.3073709)	.7770713** (.3142878)
	감사실 현원		.0373197*** (.0127002)	.0384488*** (.0130602)
	기관 인원 대비 감사실 현원 비율		.1295873 (.2345201)	.1247093 (.2382172)
	감사위원회 설치 여부		-.3253471 (.4227682)	-.2382906 (.429541)
감사· 감사부서의 역량	전문성	-.0560653 (.1136181)	-.0920528 (.1106951)	-.0958228 (.1129597)
	윤리성 및 독립성	.2683715** (.1143804)	.2931796*** (.1117852)	.3124401*** (.1133288)
	내부통제 기능강화	-.1225099 (.1121117)	-.158391 (.1097314)	-.1729396 (.1113421)
고정효과		연도 (Yes)	연도 (Yes)	연도 (Yes)
Log Likelihood		-318.94453	-314.43198	-312.29424
관측치(Obs.)		295	295	295
공공기관 수		65	65	65

주1): 기관 유형의 기준집단은 공기업 SOC이고, 직업의 기준집단은 공공기관 출신임.

주2): * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

자료: 공공기관 종합청렴도 평가 결과 등을 이용하여 분석한 결과를 저자 작성.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 2019년부터 2023년까지의 공공기관 패널데이터를 이용하여 상임감사와 감사조직의 특성이 종합청렴도에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 상임감사의 개인적 특성인 연령, 학력, 경력 등은 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 둘째, 공공기관 유형 중에서는 공기업 에너지와 기금관리형 준정부기관이 공기업 SOC에 비해 종합청렴도 등급을 높게 받을 확률이 더 큰 것으로 나타났

다. 셋째, 감사조직의 특성 변수 중에서는 기관 총예산 대비 감사실의 예산 비율과 감사실의 현원이 증가할수록 종합청렴도 등급을 더 높게 받을 가능성이 큰 것으로 나타났다. 반면, 감사실의 예산 규모는 종합청렴도에 부(-)의 영향을 미쳤으나, 그 크기가 매우 작아 경제적 유의성은 거의 없는 것으로 나타났다. 마지막으로, 감사와 감사부서의 윤리성 및 독립성이 높을수록 종합청렴도 등급이 높아질 확률이 더 큰 것으로 나타났다. 반면, 전문성과 내부통제 기능 강화는 종합청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

분석 결과를 종합했을 때, 공공기관의 청렴도를 개선하기 위해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 먼저, 상임감사의 개인적 특성인 연령, 학력, 경력 등이 종합청렴도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 점을 고려할 때, 정치인 및 공무원 출신 상임감사를 임명하는 관행(낙하산 인사)을 개선하는 것도 필요하지만, 감사부서의 예산과 인원, 윤리성 및 독립성 등 조직적 역량을 강화하는 것이 더 중요하다. 따라서 상임감사 임명 시 개인적 배경보다는 조직적 역량 강화에 초점을 맞추는 정책이 필요하다. 다음으로, 감사실의 예산 비율과 현원이 종합청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 만큼, 감사부서의 예산과 인원을 적절히 지원하고 확충하는 정책이 필요하다. 이를 통해 감사부서의 기능을 강화하고, 청렴성을 높일 수 있다. 그리고, 감사부서의 윤리성 및 독립성이 종합청렴도에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타난 점을 고려할 때, 공공기관은 감사부서의 윤리적 기준과 독립성을 강화하는 정책을 수립해야 한다. 이를 위해 내부감사 시스템의 투명성과 독립성을 보장하는 제도를 마련할 필요가 있다. 마지막으로, 내부통제 기능을 강화하면 종합청렴도가 개선될 것으로 기대할 수 있으나, 오히려 내부 직원들의 불만도 증가할 수 있다. 따라서 내부통제 기능을 강화할 때는 직원들의 불만을 최소화하는 방안을 함께 고려할 필요가 있다. 본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 본 연구는 2019년부터 2023년까지의 공공기관 65개를 분석 대상으로 하였다. 분석 대상 기간과 기관의 제한으로 인해 결과의 일반화에 한계가 있을 수 있다. 둘째, 통제 변수로 사용된 감사와 감사부서의 역량은 기획재정부 상임감사 직무실적평가 결과로 측정되었으며, 이는 정성적 평가를 기반으로 한 주관적 평가에 해당한다. 따라서 평가 결과에 영향을 미치는 외부 요인을 완전히 통제하기 어려운 한계가 존재한다. 셋째, 본 연구는 상임감사와 감사조직의 특성이 종합청렴도에 미치는 영향을 분석하였으나, 해당 변수들 간의 역학 관계에 대한 통제가 부족하다. 이러한 한계를 보완하기 위해 향후 연구에서는 변수들 사이의 비가시적인 측면을 고려하는 한편, 장기간의 데이터를 활용하여 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향을 심층적으로 분석할 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원 (2024). 「전관특혜 실태 보도자료」
- 감사원 (2024). 「공공기관 임용·징계제도 운영실태 분석 감사보고서」
- 기획재정부 (2024). 「2024년 국제경영개발대학원 국가경쟁력 평가 결과 보도자료」
- 국민권익위원회 (2023). 「2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 결과 보도자료」
- 국민권익위원회 (2024). 「2024년도 공공기관 종합청렴도 평가 안내서」
- 권우덕·이선중 (2020). 조직문화와 청렴정책 효과성 인식의 관계에 관한 연구 -윤리적 리더십의 조절 효과를 중심으로. 『한국부패학회보』25(2): 191-210.
- 기획재정부 (2023). 「2023년도 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가편람」
- 김중수·박은미 (2012). 사회복지기관의 조직문화가 사회자본에 미치는 영향. 『한국콘텐츠학회논문지』, 13(1): 247-256.
- 김태영·이환범·최원석·박근수·임병연·손배원·이수창·원준연 (2006). 한국의 연고·온정주의 형 부패의 특징에 관한 연구. 『국가정책연구』20(2): 91-126
- 김홍주·이은국·이강래 (2012). 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구 -중앙행정부처를 중심으로-. 『한국정책학회보』21(4): 343-377
- 김홍주·이은국·이강래 (2012). 레드 테이프(red-tape, 繁文縟禮), 재량권 및 그 상호작용이 부패에 미치는 영향-중앙행정 부처를 중심으로-. 『한국부패학회보』17(4): 107-133
- 라영재 (2014). 공공기관 감사의 경력과 청렴도와의 관계, 『한국부패학회보』, 19(3): 19-39
- 민정률·한동숙 (2020). 감사의 역량이 공공기관의 청렴도에 미치는 영향에 관한 연구, 『감사논집』, 34(5): 5-24
- 박대식·김소라 (2015). 지방정부 공직자의 청렴도에 대한 하위영향요인: 대전광역시를 중심으로. 『사회과학연구』54(2): 149-179.
- 반대용·이호영 (2017). 공공기관의 청렴도 수준이 재무적·비재무적 경영성과에 미치는 영향 - 공기업, 준정부기관을 대상으로. 『(사)한국윤리경영학회·(사)대한리더십학회』, 2017 춘계학술대회, 63-89
- 박선규 (2016). 청렴이 공기업 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 『서울대학교행정대학원』 석사학위 논문
- 박정호 (2021). 공공기관 감사기구의 기능과 실효성에 관한 소고. 『한국인사행정학회보』 20:253-264
- 박현욱 (2021). 변혁적 리더십이 지방 공무원의 적극행정에 미치는 영향: 변화 지향 조직 분위기의 조절효과를 중심으로. 『현대사회와 행정』, 31(4): 1-28.
- 석조은 (2024). 정부통제와 공기업부패: 정부의 기관장 임명과 요금통제를 중심으로. 『한국행정학보』, 58(2): 255-286.
- 신민철·김성수 (2018). 자치분권을 위한 자체감사의 역할: 서울시 사례를 중심으로. 『감사논집』 31:125-150.
- 신민철·박성문 (2021). 공공부문 자체감사기구 평가제도를 통한 역량진단에 관한 연구. 『한국부패학회보』26(1): 31-56

- 송길마로 (2015). 공기업 및 준정부기관 여성임직원 비율과 기관 청렴도간관계에 대한 연구. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위 논문
- 송호준 (2020). 공공기관장의 윤리적 리더십이 기관 청렴도평가에 미치는 영향에 관한 연구 - 기관장 신년사 분석을 통해. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위 논문
- 안상봉 · 최승호 (2008). 감사위원회 품질과 내부회계관리제도의 도입이 회계투명성에 미치는 영향. 『대한경영학회지』 21(1): 99-126
- 윤성일 · 권오영 (2017). 청렴도가 공공기관 조직성과에 미치는 영향 분석. 『지방정부연구』, 21(2):261-281.
- 유종해 (1992). 행정윤리와 부패에 대한 소고. 『지방행정』 42(471): 96-112.
- 이상범 (2012). 『공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문
- 이용숙 (2018). 공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고 방안. 『공공기관과 국가정책』 2018:3
- 이정주 (2014). 청렴시스템의 구성요소가 조직청렴도와 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국부패학회보』, 19:149-177.
- 이재연 (2023). 공공조직 조직관리적 특성이 청렴성에 미치는 영향. 『공공사회 연구』 13(1): 217-249
- 이희주 · 박나라 (2024). 사회복지 일선관료의 내재적 동기에 미치는 제도적 재량권의 영향: 직위에 따른 차이를 중심으로. 『한국행정논집』 36(1): 165-189
- 장지원 · 서성아 · 김진수 · 라영재 · 박중훈 · 박홍식 · 최진욱 (2009). 『한국 공공부문의 부패실태 추이 분석』, 한국조세재정연구원
- 주병욱 (2021). 감사 및 윤리경영 성과가 청렴도에 미치는 영향 - 공공기관 감사 및 경영평가 결과를 중심으로. 『고려대학교 행정전문대학원』 석사학위 논문
- 최병윤 · 송현호 · 김민한 (2024). 조직문화가 적극행정에 미치는 영향에 관한 연구: 변혁적 리더십과 레드 테이프의 조절효과를 중심으로. 『한국행정논집』 36(2): 381-407
- 황선호. (2021). 공공기관 자체감사기구 조직특성과 감사수준에 관한 연구: 상임감사 · 감사위원 및 감사부서 직원을 중심으로. 『서울대학교 대학원』 석사학위 논문
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, T. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, John Wiley & Sons, Inc.
- Denison, D. R. (1996). What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's Point of View on a Decade of Paradigm Wars. *Academy of Management Review*. 21(3): 619-654.
- Evans, T. (2010). *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. Routledge.
- Gailmard, S., and Patty, J. W. (2007). Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise. *American Journal of Political Science*. 51(4): 873-889
- Glisson, C., and James, L. R. (2002). The Cross level Effects of Culture and Climate in Human Service Teams. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*. 23(6): 767-794.
- Glisson, C., and Martin, P. (1980). Productivity and efficiency in human service organizations as

- related to structure, size, and age. *Academy of Management Journal*, 23(1): 21-37
- Schein, E. (2010). *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass
- Hofstede, G. (1980). Culture and Organizations, *International Studies of Management & Organization*, 10(4): 15-41.
- OECD (2020). *Anti-Corruption and Integrity State-owned Enterprises (SOE) Guideline*.
- OECD (2018). *State-Owned Enterprises and Corruption: What are the risks and what can be done?* Highlights
- Tummers, L., and Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*. 16(4): 527-547.
- Walker, R., and Brewer, G. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance?. *Administration & Society*, 41(4): 423-448.

투고일자 : 2024. 09. 12

수정일자 : 2024. 09. 30

게재일자 : 2024. 09. 30

<국문초록>

공공기관 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향

이상엽 · 김애진

정부는 공공기관의 종합적인 청렴 수준을 평가하여 부패 취약 분야 개선 등 각급 기관의 반부패 노력을 촉진·지원하고 청렴 인식과 문화 수준을 확산하려고 노력하고 있다. 그러나 이러한 청렴도 평가에도 불구하고, 최근 공공기관의 부정부패 사건이 사회적 이슈가 되었고, 정권에 상관없이 전문성이 부족한 공공기관 상임감사의 낙하산 인사 문제가 지속적으로 논란이 되고 있다.

본 연구는 공공기관의 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가 결과에 미치는 영향을 분석하는 것을 주요 목적으로 한다. 이를 위해 2019년부터 2023년까지 국민권익위원회의 청렴도 평가 결과와 공공기관 상임감사 직무수행실적 보고서 자료 등을 이용하여 패널 데이터를 구축하였으며, 순서형 프로빗(probit) 모형을 이용하여 공공기관 상임감사와 감사조직의 특성이 청렴 수준 평가에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다.

분석 결과, 상임감사의 개인적 특성인 경험, 연령, 교육은 청렴도 평가 결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면, 감사조직의 특성 변수 중에서는 기관 총예산 대비 감사실의 예산 비율과 감사실의 현원이 증가할수록 종합청렴도 등급을 더 높게 받을 가능성이 큰 것으로 나타났다. 또한, 상임감사와 감사부서의 전문성은 청렴도에 영향을 미치지 않았으나, 높은 윤리성과 독립성은 청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 상임감사의 개인적 특성보다는 기관 총예산 대비 감사실의 예산 비율, 감사실의 현원, 감사부서의 윤리성과 독립성이 청렴도에 더 중요한 영향을 미치는 것으로 추정되었다.

주제어: 청렴도, 공공기관, 상임감사, 감사역량, 부패

