

주민참여를 통한 지방공기업 청렴도 제고 방안 분석*

An Analysis on the Improvement of Integrity of Local Public Enterprises through Residents' Participation

엄 영 호(Eom, Young Ho)**

ABSTRACT

The purpose of this study is to empirically analyze the conceptual expansion plan of integrity based on the understanding of the concept of integrity of local public enterprises. Specifically, we will examine the integrity of local public enterprises and how they are studied, and conceptually expand it to present the integrity of local public enterprises in terms of resident participation. Major studies of local public enterprises focus on organizational performance, but discussions on local public enterprises are needed from the perspective of residents in that local public enterprises ultimately provide services to improve the quality of life of local residents. For the analysis, data from Evaluation Institute of Regional Public Corporation's perception of residents' participation plan were used. As a result of the analysis, looking at the aspect of resident participation, it was found that having a positive motivation for participation had a significant effect on raising the awareness of employees of local public corporations. On the other hand, it was found that the motivation to participate in pursuit of negative purposes or personal interests had a negative (-) effect on employees' awareness. However, regardless of the intention of the motivation to participate, there was no statistical significance in the means of check and monitoring. In the end, it can be seen that the participation of residents is necessary to improve the internal organizational culture of employees. It was found that the level of participation consciousness had a positive effect on integrity when actively recognizing the necessity. On the other hand, it was understood that the check and monitoring system could be secured through participation in the case of recognition of time waste and formation of bonds with the region. In the case of organizational management and information provision, which are the existing major factors, the leader's management capabilities and information provision from an objective point of view were significant in securing checks and monitoring means. However, if local public enterprises recognize that they provide only information showing the positive position of the institution, negative results were found in securing check and monitoring.

Key words Local public enterprises, Integrity, Resident participation, Check and monitoring, Employee awareness, Motivation for participation

* 이 논문은 2022년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동개최한 하계학술대회의 발표 논문을 수정 · 보완한 것이며, 논문의 발전에 도움을 주신 토론자 및 참석자분들께 감사드립니다.

** 동의대학교 소방방재행정학과 조교수, 행정학박사

I. 서론

본 연구의 목적은 지방공기업의 청렴도에 대한 개념을 이론적이고 실증적인 측면에서 살펴보고, 개념의 확장과 분석 지표로서의 대안을 탐색적으로 검토하는 것이다. 구체적으로, 지방공기업 청렴도의 개념과 기존 연구들을 검토하고자 하며 소극적 의미인 부패방지의 의미를 담은 청렴에서부터 공공성에 대한 회복까지 폭넓게 청렴의 개념을 살펴보고자 한다. 무엇보다 지방자치와 분권의 강화 등 지방공기업에 주민의 역할과 참여에 대한 논의가 확대되고 있다는 점에서 중요하게 등장하고 있는 주민참여의 측면까지 고려하고자 한다. 지방공기업의 청렴도 증진을 위하여 주민참여의 논의는 아직 활성화되지 않았으나, 주민을 포함한 이해관계자의 지방공기업 거버넌스에 대한 중요성이 증대되고 있다는 점에서 향후 주민참여에 대한 실증 연구가 필요할 것이다. 이는 지방분권이 강화되는 시대적 흐름 속에서 청렴의 개념 역시 사회적 변화에 적극적으로 대응해야 한다는 점에서도 맥락을 같이 한다.

지방공기업은 수도, 교통, 주택, 토지개발 등 지역주민들의 실생활과 밀접한 공공서비스를 제공하는 주체이다. 지방공기업법에서도 지방자치의 발전과 주민복리의 증진을 설립 목적으로 한다. 따라서 지방공기업은 지역 주민의 삶을 질을 높이기 위한 역할이 부여되어 있는 것이다. 지방공기업에 대한 본격적인 주민참여는 경영평가 과정에 대한 주민의 의견 반영을 통해 보다 주민 친화적인 지방공기업 경영과 지역의 상생 협력을 위하여 2018년 시행되었다. 그러나 이는 경영평가 과정에 대한 참여로 지방공기업의 주요 사업 및 정책에 대한 참여는 여전히 부족한 것이 현실이다. 기술발전과 시민사회의 성숙으로 정책과정에 대한 주민들의 참여 욕구가 증가하고 지방자치의 강조와 함께 주민참여를 통한 소통의 확대가 강조되면서, 거버넌스 체계 개선을 통한 주민참여의 방안이 논의되고 있다. 지방공기업의 사업 및 정책에 대한 주민참여는 지방공기업의 서비스 품질 제고 및 경영 활동의 투명성을 제고 시킨다는 점에서 주민참여의 필요성이 강조된다(노성민·김주경, 2018). 반면, 지역사회가 지닌 폐쇄성과 지역 내 학연과 지연 등 연고주의의 결합에 따른 부패의 위험성은 지방공기업 역시 중요한 문제로 논의된다(이정주, 2018). 즉, 지역에 대한 관심과 역할의 증대, 나아가 지역 주민의 삶의 질에 대한 문제는 결국 지방공기업과도 밀접하게 관련이 되어 있다. 그동안 지방공기업의 청렴도 제고를 위한 연구가 경영성과 연구 등에 비하여 상대적으로 부족했던바, 주민들의 삶의 질 제고를 위해 지방공기업의 청렴도에 관한 연구들이 필요하다. 이는 지역의 문제는 지역 스스로 해결하고자 하는 지방자치의 관점에서도 적절하다고 할 수 있다.

기존의 지방공기업 관련 연구들은 경영성과를 중점적으로 연구하였다(신열, 2005; 이환범 외, 2005; 여영현, 2006; 한인섭, 2006; 원구환, 2008; 윤수재·이혜승, 2009; 함요상·서혁준, 2010; 이상철, 2011; 배인명, 2012; 안성규·곽채기, 2013; 김권식 외, 2015; 임정빈, 2015; 김

정인 2016). 그 과정에서 주요한 요인 중 하나로 청렴도가 논의되었으나 지방공기업의 청렴도를 제고시키기 위한 연구들은 상대적으로 부족하였다. 또한 지방공기업의 청렴도는 부패와 관련하여 그 논의가 한정적인 특성을 지니고 있는데, 이는 국민권익위원회에서 평가하여 제공하는 청렴도 지수의 대표성으로 인해 오히려 연구 데이터의 확장에는 부정적인 결과로 이어졌다.

지방공기업의 청렴도 제고는 지방공기업에 대한 신뢰의 증진뿐만 아니라 서비스의 질적 제고와 만족도 증가를 통해 궁극적으로 지역주민들에게 삶의 질을 높이는데 그 의미가 있다. 투명성을 확보하기 위하여 정보를 제공(Kickert, 1997)하고, 인사 및 재정시스템을 개선(Allum & Agca, 2001)하는 등의 제도적 시도가 있었으나, 지방공기업의 경우 재정적 한계와 인적 자원의 부족 등으로 실질적인 효과에 대해서는 의문이 제기된다. 지방공기업이 지닌 현실적인 자원의 한계와 제도화의 내재화 문제를 해결하고 지역사업에 대한 주민의 책임성 강화 등을 위해서도 주민참여는 그 대안으로 논의가 될 수 있다(노성민·김주경, 2018).

국제투명성기구(Transparency International)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 보면, 우리나라는 180개 국가 중 2021년 32위에 위치하고 있으나, 여전히 선진국가들과는 격차가 존재한다. 조직 내부적인 제도 개선과 함께 주민참여를 통한 다양한 시도들이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 지방공기업의 청렴도 제고를 위하여 기존 연구들에서 관심이 상대적으로 부족했던 주민의 참여를 통해 개선 방안을 탐색하고자 한다. 이를 토대로 지방공기업의 청렴도 제고를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 지방공기업에서 청렴의 의미

지방공기업은 기관 본연의 목적을 달성하기 위한 수익성과 효율성의 추구하고 함께 법률의 준수 및 지역주민에 대한 복리증진 등 공공성과 책임성이 함께 요구되는 조직이다(권오성 외, 2009; 윤성일·권오영, 2017). 공적역할을 수행하고 공공성과 책임성을 확보하는 방안 중 하나가 청렴성의 증진 등 윤리경영에 있으며, 윤리경영은 경영성과에도 유의미한 영향을 줄 수 있다는 연구들이 제기되고 있다(이상왕·함요상, 2016). 이러한 조직의 청렴성(integrity)은 이해관계자들의 신뢰 확보와 함께 지속적 성장을 위한 중요한 요인으로 이해된다(Davis & Frederick, 1984; Cummings, 2000).

지방공기업의 청렴에 대한 법적 의미는 지방공무원법 제53조 청렴의 의무에 제시되어 있

으며, 이는 소극적 의미의 개념으로 이해된다. 반면 학술적 의미의 청렴은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 그 범위 역시 폭넓게 나타난다(문순영·강창현, 2012). 국민권의 위원회는 부패 없는 직무의 수행으로 이해하고 있으며, 좁은 의미에서 청렴은 부패의 반대 개념으로 이해된다(곽현근, 2010). 공무원 및 공공기관 직원들의 부패는 공적업무에 대한 신뢰도 저하와 함께 정부 업무에 대한 성공을 저해하고 사회적 및 경제적 비용을 증가시킨다(Boothwey, 2000). 결국 청렴은 공공조직이 공정하고 투명한 업무를 처리해야 함을 의미하며(김용래·정왕국, 2017), 좁은 의미에서 청렴은 조직의 투명성 증진이 중요하다는 함의를 담고 있다.

반면, 반부패와 청렴의 개념에 대해서는 이정주(2016)의 연구에서 그 관계를 정립하였다. 이정주(2016)는 반부패는 합법성의 위반 행위에 대한 처벌적이고 사후통제적 성격을 지니고 있다고 보는 반면, 청렴은 반부패보다 포괄적 개념으로서 투명성, 공정성, 책임성을 포함하며, 보다 미래지향적이고 사전예방적 성격을 지닌다고 설명한다. 결국 청렴은 부패와의 관계를 넘어 보다 포괄적이고 미래지향적이며, 시대적 흐름과 사회적 요구에 대한 대응의 개념을 담고 있음을 알 수 있다. 이정주(2016)의 연구는 개념적 확장을 위한 의미를 보다 명확하게 보여주고 있다.

청렴을 보다 광범위한 개념으로 확장하는 경우 지방공기업의 청렴도 개념은 다양하게 정의될 수 있다. 업무 수행의 투명성을 넘어 동료와 시민의 존중과 친절, 책임있는 자원의 사용 등 행정의 개념으로 이해될 수 있다(Hoekstra et al., 2008). 나아가 시대적 흐름과 요구에 대한 반영을 포함하는 개념으로 확장되며, 정부와 시민 간의 파트너십에 대한 논의가 거버넌스의 측면에서 강조되기도 한다(이상수, 2006; 송형석, 2021). 부패를 방지하는 것은 거버넌스의 모든 행위자의 협력을 통해 달성가능하다는 점에서 조직의 거버넌스에 포함되는 모든 사람들의 이해관계를 포함하는 개념으로 넓어지고 있다. 이는 국내적인 측면에서의 협력을 넘어 초국가적인 국제적 차원으로 청렴의 개념이 확대되고 있는 것을 의미하기도 한다(남궁근, 2002; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006).

청렴의 개념은 부패방지의 의미라는 소극적 개념을 넘어 초국가적인 영역까지 그 범위가 확대되고 있지만, 중요한 특성은 공공성의 회복이며 이를 위한 이해관계자의 참여와 통제를 담아내고 있다는 것에 있다. 따라서 지방공기업의 청렴도에 관한 연구들이 거버넌스에 대한 논의와 연계되는 것은 이러한 맥락에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 고려해보면, 지방공기업의 청렴은 지방공기업 내부뿐만 아니라 외부적 관점까지 포괄하여 논의될 필요가 있는 것이다.

2. 지방공기업의 주민참여

지방공기업 청렴 개념의 확장에도 불구하고 기존의 연구들은 청렴에 대한 실증분석에는

지표 상의 한계가 존재한다. 국민권익위원회에서 측정하여 제공하는 청렴도 지표를 그대로 활용하고 있다는 점에서 청렴의 개념이 확장되는 외연에도 불구하고 지속적으로 그 범주가 한정되고 있다는 것이다.

공기업의 청렴도를 주요한 요인으로 활용하여 분석하고 있는 연구들을 살펴보면 이러한 한계는 보다 명확하게 나타난다. 아래의 <표 1>은 청렴도 주요 연구 현황이다. 청렴도를 독립변수로 활용한 연구들은 국민권익위원회에서 제공하는 내부, 외부, 종합 청렴도의 결과 값을 그대로 사용하고 있다(라영재, 2008; 이상왕·함요상, 2016; 박선규, 2016; 윤성일·권오영, 2017; 김경춘, 2017; 배광빈·김영미, 2019). 국민권익위원회의 기존 청렴도 지표는 외부청렴도(부패지수, 부패위험지수)와 내부청렴도(청렴문화지수, 업무청렴지수), 정책고객 평가(부패인식, 부패통제, 부패경험), 부패사건 발생현황을 종합하여 제시하고 있다. 2022년 개편(안)을 통해 청렴체감도와 노력도, 부패실태 등을 담아내고자 한다. 국민권익위원회의 청렴도 지표는 지방공기업에 대한 객관적 측면에서의 데이터를 확보하고 제시한다는 점에서 그 필요성과 중요도가 매우 높다. 그렇지만 학술적인 측면에서는 청렴도에 대한 개념이 확장되고 광범위하게 이해된다는 점에서 다양한 측정의 시도와 연구가 필요하다. 또한 실질적인 개선효과가 나타날 수 있는지 등의 정책적 시사점에 대한 고민 역시 지속적으로 필요하다.

청렴도를 종속변수로 활용하는 연구에서는 독립변수로 활용하는 연구에 비하여 상대적으로 새로운 시도들이 나타난다(임진한, 2014; 이현영, 2015; 송길마로, 2015; 목현수, 2015; 김임정, 2015; 김용래·정왕국, 2017; 송형석, 2021). 전반적으로는 기존의 제시되는 데이터를 활용하고 있다는 점에서는 한계가 나타나지만, 새로운 지표를 시도하거나(송형석, 2021), 청렴도 측정제도에 대한 조직구성원의 수용성 등을 확인하고 분석하는 연구들이 나타나고 있다(김임정, 2015). 이러한 논의는 기본적으로 공공부문의 자율성을 증진하되 보다 투명하고 청렴한 문화로 개선시키고자 하는 것이다. 즉, 직원들의 인식 개선에 대한 필요성이 제기되고 있다.

<표 1> 청렴도 주요 연구 및 변수 설정 현황

구분	청렴도 변수설정	
	독립변수	종속변수
* 청렴도를 독립변수로 분석한 연구		
배광빈·김영미(2019)	내부청렴도 외부청렴도 내부효율성(영업이익) 투명성(정보공개율)	부채규모
김경춘(2017)	내부청렴성	종업원 만족도

구분	청렴도 변수설정	
	독립변수	종속변수
윤성일·권오영(2017)	내부청렴도 외부청렴도 책무성 투명성(정보공개율)	조직성과(조직효과성)
박선규(2016)	청렴도 평가결과	수익성 재무성과(매출총이익률) 안정성 재무성과(부채비율) 주주성과(경영평가 득점율)
이상왕·함요상(2016)	CEO실천의지 윤리경영제도 윤리경영조직 윤리경영평가 내부청렴도 외부청렴도	경영성과(경영평가 결과)
라영재(2008)	청렴도 경영혁신 고객만족도	경영실적 평가
* 청렴도를 종속변수로 분석한 연구		
송형석(2021)	기관장의 조직운영역량(인적특성) 감사의 직무역량(전문성, 윤리성) 급여수준	부패방지시책평가 종합등급
김용래·정왕국(2017)	경영평가 재무성과(부채비율) 고객만족도(민원발생건수) 노사관계(파업여부)	종합청렴도
김임정(2015)	제도적 정당성 추정항목의 타당성 청렴제도 청렴문화 기관장 성과보상체계 조직몰입 직무만족	청렴도 측정제도에 대한 조직구성원의 수용성
목현수(2015)	경영평가	노동생산성(효율성) 청렴도
송길마로(2015)	임직원 여성비율 관리자급 여성비율	내부청렴도 외부청렴도
이현영(2015)	정보공개율	외부청렴도
임진한(2014)	사회적책임(사회공헌지표)	고객만족도 청렴도 총자산순이익율

그렇다면, 지방공기업에 주민이 참여하는 것은 어떠한 의미가 있는 것인가? 주민참여는 정부에 대한 주민의 직접적 영향력 행사이자 주인-대리인의 문제로 지방공기업의 도덕적 해이를 방지하는데 중요한 요인으로 이해된다(장석준, 2010; 장군구·정종원, 2011). 무엇보다 지방분권이 강조되면서, 지방공기업에 대한 관심과 그 역할의 중요성이 증대되고 있다는 점에서 주민참여를 통한 지방공기업 통제가 함께 논의될 필요가 있는 것이다. 주민참여가 지방공기업의 투명성 증진 및 견제와 감시로 이어지고 이는 조직의 청렴도 증진에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 주민참여를 통해 지방공기업의 서비스 질이 제고되고 기업의 신뢰도 향상과 만족도 증진을 통해 지방공기업의 경쟁력 및 성과에도 기여할 수 있을 것이다. 따라서 지역주민의 지방공기업에 대한 다양한 참여 방안이 논의되어야 하는 시기적 필요성과 거버넌스의 측면에서 적절성이 존재한다.

주민의 참여는 정책 형성의 과정에 참여할 것인지, 집행의 과정에서 참여하는 것인지 등의 논의에 따라 다양하게 연구되어 왔다(Verba, 1967; Arnstein, 1969; Cunningham, 1972; 박연호, 2003; 백완기, 2007). 다양하게 제기된 주민참여의 개념은 일반적으로 지방정부 및 그 부속기관의 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향을 미치기 위한 일련의 행동이라고 할 수 있다(노성민 외, 2020). 즉, 이러한 논의에 따르면 주민의 참여는 지방정부뿐만 아니라 지방공기업 등 공공부문 전반에 걸쳐 참여가 필요하다는 것을 의미한다.

지방공기업은 지역의 발전사업 및 개발사업 등과 직접적으로 연관되어 있어, 지역주민의 재산과 복지에 중요한 영향을 미치고 있으나, 주민의 참여와 통제의 사각지대에 놓여있었다고 해도 과언이 아니다(노성민 외, 2020). 주민들의 지역 내 정책개발 및 주요 사업에 대한 참여는 정치적 책임감 강화와 함께 민주주의의 학습이라는 측면에서도 중요한 의미를 지니고 있다(고경훈·김보은, 2012). 그러나 주민참여 역시 부정적인 측면의 문제점도 존재한다(노성민 외, 2020). 참여효과에 대한 불확실성의 측면과 함께 주민참여로 인한 효율성의 저하, 사적이익의 추구에 따른 갈등의 증가 역시 간과할 수 없는 중요한 문제이다. 결국 지방공기업의 청렴도 증진과 주민참여의 효과에 대해서는 직접적인 연구가 부족하다는 점에서, 실증 분석을 통한 참여의 장단점과 개선점을 확인할 필요가 있다.

실제로 국민권익위원회에서 발표하는 지방 공사·공단 청렴도 측정결과들을 살펴보면¹⁾, 지방공기업의 외부청렴도와 내부청렴도의 인식의 괴리가 존재하고 있다. 즉, 지역 주민들이 인식하는 지방공기업은 공직 유관기관의 평균보다 부패하다고 인식하는데 비하여 내부직원들은 평균보다 낫다고 인식하고 있다. 따라서 내부직원에 대한 경각심 및 지역주민들의 인식에 대한 연구가 필요하다. 부패사건의 경우, 지방공기업은 실제 부패사건 발생에 따른

1) 국민권익위원회에서 2021년 12월 조사 발표한 2021년 지방 공사·공단 청렴도 측정결과(지자체 산하 도시, 개발, 시설관리, 교통 관련 지방공기업 중 광역 30개 전수 및 기초는 정원 150명 이상 28개 대상 조사) 및 부동산 업무 관련 지방 공사·공단 청렴도 측정결과(광역지자체 산하 17개 도시·개발 공사, 기초지자체 산하 도시·개발공사 중 정원 150명 이상인 15개 기관 대상)의 주요 내용임.

감점의 평균이 0.50점으로 모든 기관 유형들 중에서 가장 높았다. 이는 주민들이 인식하는 부패경험률은 물론이며 실제 부패사건 역시 지방공기업에서 발생하는 건수가 더 많다는 것을 알 수 있다. 주민참여와 관련하여 지역 주민들은 지방 공사·공단 주민참여에 대해 공식 유관기관 평균보다 낮게 평가하였으나, 내부직원들은 부패방지제도를 평균보다 높게 평가하여 인식도 간 괴리가 큰 것으로 나타났다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 자료의 구성

본 연구는 지방공기업 청렴도에 대한 개념의 이해와 함께 정책적 함의를 높일 수 있는 대안을 탐색하는데 목적이 있다. 그 대안으로서 주민 참여를 통한 지방공기업의 청렴도 증진을 살펴보고자 하며, 실증분석을 통해 주장의 결과를 확인하고자 한다. 분석을 위하여 지방공기업평가원에서 ‘지방공기업 거버넌스를 통한 시민참여 증대방안’ 연구(노성민·김주경, 2018)를 위하여 수행하였던 ‘지역주민 대상 지방공기업 주민참여방안 인식조사’ 자료를 활용하고자 한다. 지방공기업에 대한 효과적인 주민참여 방안을 모색하고자 설계된 연구로서, 전국 16개 시도(세종은 충남에 포함하여 조사)의 20세 이상 주민들을 대상으로 하였다. 설문조사 기간은 2018년 4월 30일부터 2018년 5월 30일까지 약 한달간 진행하였으며, 설문조사 방법은 직접 방문조사와 인터넷 웹 조사를 병행하여 실시하였다. 설문조사는 총 600부의 설문을 배포하였으며, 이 중 약 81.3%인 488부를 회수하여 설문 분석에 활용하였다. 회수된 488부에는 문항별 결측치가 포함되어 있어 최종 분석에 활용된 데이터는 464부이다.

지역주민 대상 지방공기업 주민참여방안 인식조사는 지방공기업의 주요 사업 및 정책 등에 지역주민들의 참여를 활성화하여 사업의 효과성 및 조직 개선을 위한 목적을 담기 위하여 다양한 문항으로 구성되어 있다. 설문문항은 크게 8가지 분야로 구분되어 있으며, 지방공기업에 대한 주민참여의 일반적 인식, 주민참여의 동기, 주민참여에 대한 편익과 비용의 인식, 지방공기업에 대한 신뢰, 지방공기업과의 커뮤니케이션, 지방공기업의 정보제공, 참여 방식에 대한 질의 등으로 구성되어 있다. 즉, 앞서 이론적 논의 및 선행연구 검토를 통해 살펴본 주요 변수들을 설문을 통해 다 확인할 수 있다는 점에서 분석을 위한 자료로서 함의가 존재한다. 본 연구에서 사용된 설문조사의 전체적인 문항 구성은 다음의 <표 2>와 같다. 주민참여에 방점을 두고 진행된 설문조사이지만, 기본적인 관리역량 및 정보공개 투명성 등이 포함되어 있다는 점에서 기존 연구들의 주요한 변수들을 대리할 수 있다.

〈표 2〉 인식조사 구성 내용

구분	설문문항	내용	항목수
1	주민참여에 대한 일반적 인식	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공기업의 주민참여 제도 및 노력에 대한 일반적인 인식 • 문항 예 : 주민참여시 지방공기업 직원에게 경각심을 줄 것이라 생각한다. 	14
2	주민참여 동기	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여에 참여하기 위한 동기에 대한 인식 질문 • 문항 예 : 나의 참여로 인해 내 직업 상의 이익을 도모할 수 있다. 	9
3	주민참여에 대한 편익과 비용인식	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여를 통해 얻을 수 있는 편익과 비용에 대한 인식 질문 • 문항 예 : 동의하지 않는 방향으로 정책이 흘러갈 수 있으므로 시간낭비라고 생각한다. 	16
4	주민참여 행동	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여에 대한 적극적인 행동여부에 대한 질문 • 문항 예 : 나는 동네 발전을 위한 주민조직에 적극 참여한다(할 것이다). 	10
5	지방공기업에 대한 신뢰	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공기업이 지역주민들에게 신뢰를 주고 있는지에 대한 질문 • 문항 예 : 지방공기업 운영자는 관리·감독할 능력이 있다. 	5
6	지방공기업 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공기업과 지역주민들과의 소통에 대한 질문 • 문항 예 : 지방공기업 운영자는 주민의 의견과 상관없이 사업계획에 따라 사업을 운영한다. 	6
7	지방공기업 정보제공	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공기업이 정보를 제대로 제공하고 있는지에 대한 질문 • 문항 예 : 지방공기업은 객관적인 입장에서 정보를 제공한다. 	4
8	지역주민들의 참여방식 질문	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여제도 활성화를 위한 방안에 대한 질문 • 문항 예 : 주민참여를 저해하는 요인은 무엇입니까? 	4
9	통계처리를 위한 인구통계학적 질문	<ul style="list-style-type: none"> • 성별, 연령, 거주지, 학력, 거주기간, 직업, 월평균소득 	7

2. 변수 및 방법론

본 연구는 지방공기업의 청렴도 제고를 위한 방안으로 기존 연구와는 차별화된 요인으로 서 주민참여에 관심을 두고 있다. 본 연구의 종속변수는 지방공기업의 청렴도로서 기존 연구들에서는 내부 및 외부, 종합청렴도 등의 직접적인 지표를 활용하였지만, 본 연구에서는 지역주민들에 대한 인식조사로서 지방공기업들이 획득한 청렴도 지표를 활용하는 것은 불가능하다. 따라서 설문 문항 중 청렴도를 대리할 수 있는 지표로서 종속변수를 설정하였다. 구체적으로 종속변수는 지방공기업에 대한 견제 및 감시수단 확보와 직원들의 경각심 2가지 변수로 설정하였다. 지방공무원법 제53조 청렴의 의무를 보면, 제1항 “공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례(謝禮)·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다.”와

제2항 “공무원은 직무상 관계가 있든 없든 그 소속 상사에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.”로 부정부패를 기본적으로 의미한다. 이는 청렴을 소극적으로 정의한 것으로 청렴과 부패를 개념적으로 광범위하게 이해하면, 윤리적이고 도덕적인 것이며, 권력남용에 대한 문제들이 제기된다는 점에서 견제와 감시, 직원들의 경각심 역시 광범위한 의미에서의 청렴으로 이해할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 광범위한 의미에서의 청렴으로 외부적 통제가 가능한 지방공기업의 견제 및 감시수단의 확보와 내부적 통제로서 지방공기업 직원의 경각심으로 설정하여 분석하고자 한다. 변수 설정을 위한 설문 문항은 “주민참여를 통한 지방공기업에 대한 견제 및 감시수단이 확보되어 있다.”와 같다. “주민참여시 지방공기업 직원에게 경각심을 줄 것이라 생각한다.”를 활용하였다. 각각의 설문 문항은 5점 척도로 구성되어 있으며, “매우 아니다”부터 “매우 그렇다”까지로 구분되었다.

주요 독립변수는 조직관리, 투명성, 주민참여동기, 주민의 참여인식수준으로 설정하였다. 조직관리는 리더의 관리역량과 외부의견청취로 구성하였으며, 리더의 관리역량은 기관장의 조직운영에 대한 역량이 높을수록 청렴의 증진될 수 있을 것이라는 기존 연구를 활용하였다(김임정, 2015; 송형석, 2021). 외부의견에 대한 청취는 지방공기업의 독단적인 사업 추진이 아닌 지역사회와의 커뮤니케이션 등을 통해 수행하는지 직접적으로 확인할 뿐만 아니라, 윤리경영을 위한 제도와 문화가 형성되어 있는지도 확인할 수 있다(이상왕·함요상, 2016). 구체적으로 리더의 관리역량에 대한 지표로서 “지방공기업 운영자는 관리·감독할 능력이 있다.” 문항을 활용하였다. 외부의견청취는 “지방공기업 운영자는 주민의 의견과 상관없이 사업계획에 따라 사업을 운영한다.”의 문항을 활용하였으며, 각각 5점 척도로 구성되었다.

투명성 변수는 기존 연구에서 정보공개율을 통해 변수화하여 왔다(윤성일·권오영, 2017; 배광빈·김영미, 2019). 그러나 본 연구에서는 단순한 정보공개가 아닌 지방공기업의 정보공개에 대한 인식을 포함하고자 한다. 따라서 객관적 입장에서의 정보공개와 긍정적 정보를 제공하기 위한 정보공개로 구분하였다. 객관적 입장은 “지방공기업은 객관적인 입장에서 정보를 제공한다.”의 설문을 활용하였으며, 긍정적 정보 제공은 “지방공기업은 자신들의 사업에 대해 긍정적인 입장만을 제공한다.”의 문항을 사용하였다.

주민참여 동기는 긍정적인 참여 의향과 부정적인 참여 의향으로 구분하여 살펴보았다. 주민들의 참여가 긍정적이고 순수한 측면에서의 참여와 기여가 있을수도 있지만, 개인의 사적 이익을 추구하기 위한 목적일수도 있다는 점에서 구분하였다. 구체적으로 긍정적 참여 의향의 경우, “내가 살고 있는 동네의 환경을 향상시킨다.”, “지역현안에 대한 주민들 간 토론에 참여할 수 있다.”, “나의 지식과 역량을 향상시킬 수 있다.”, “지역사회를 위해 목소리를 낼 수 있다.”, “나와 내 가족의 삶의 질이 향상된다.”, “정치와 민주주의에 대해 학습할 수 있다.”의 6개 문항을 활용하였다. 6개 문항에 대한 크론바흐 알파(Cronbach's alpha) 계수는 0.8280으로 나타났다. 주민들의 참여에 대한 부정적 참여 의향은 “정치적 결정에 영향을 미

칠 수 있다.”, “유용한 인맥을 형성할 수 있다.”, “내 직업 상의 이익을 도모할 수 있다.”의 3개 문항을 사용하였으며, 크론바흐 알파 계수는 0.7098로 나타났다.

마지막으로 주민들의 참여의식수준은 참여에 대한 긍정적 인식으로서 주민참여의 필요성, 참여에 대한 부정적 인식으로서 시간낭비, 그리고 지역사회와의 유대감 형성으로 구분하여 살펴보았다. 먼저, 지방공기업 사업에 주민들의 참여가 필요하다고 인식하는지를 확인하였으며, “지방공기업 사업에 주민참여가 필요하다고 생각한다.” 문항을 활용하였다. 또한 부정적인 인식은 “동의하지 않는 방향으로 정책이 흘러갈 수 있으므로 시간낭비라고 생각한다.” 문항을 활용하여 시간낭비에 대한 의견을 확인하였다. 지방공기업이 지역사회와의 유대감을 형성하기 위한 노력이 주민들의 인식과 나아가 주민참여를 통한 청렴 제고에 미치는 영향을 확인하기 위하여 지역사회와의 유대감 변수를 포함하였다. 설문은 “지방공기업 직원들은 지역행사 참여 등 지역사회 유대강화에 노력한다.” 문항을 활용하였다.

인구사회학적 통제를 위하여 성별, 연령, 학력, 거주기간을 통제하였으며, 지방공기업이 광역시에 위치하였는지, 도에 위치하였는지에 따른 차이가 있는지도 확인하였다. 구체적인 각 변수에 대한 설명은 아래의 <표 3>에 제시하였다.

<표 3> 변수표

변수			설문내용
종속 변수	외부	건제 및 감시 확보	• 주민참여를 통한 지방공기업에 대한 견제 및 감시수단이 확보되어 있다.
	내부	직원 경각심	• 주민참여 시 지방공기업 직원에게 경각심을 줄 것이라 생각한다.
독립 변수	조직 관리	리더의 관리 역량	• 지방공기업 운영자는 관리·감독할 능력이 있다.
		외부의견청취	• 지방공기업 운영자는 주민의 의견과 상관없이 사업계획에 따라 사업을 운영한다.
	투명성 (정보 제공)	객관적 입장	• 지방공기업은 객관적인 입장에서 정보를 제공한다.
		긍정적 정보제공	• 지방공기업은 자신들의 사업에 대해 긍정적인 입장만을 제공한다.
	주민 참여 동기	긍정의향	• 내가 살고 있는 동네의 환경을 향상시킨다. • 지역현안에 대한 주민들 간 토론에 참여할 수 있다. • 나의 지식과 역량을 향상시킬 수 있다. • 지역사회를 위해 목소리를 낼 수 있다. • 나와 내 가족의 삶의 질이 향상된다. • 정치와 민주주의에 대해 학습할 수 있다.
			• 정치적 결정에 영향을 미칠 수 있다. • 유용한 인맥을 형성할 수 있다. • 내 직업 상의 이익을 도모할 수 있다.
	참여 인식 수준	주민참여 필요성	• 지방공기업 사업에 주민참여가 필요하다고 생각한다.
		시간낭비	• 동의하지 않는 방향으로 정책이 흘러갈 수 있으므로 시간낭비라고 생각한다.
		지역사회 유대감	• 지방공기업 직원들은 지역행사 참여 등 지역사회 유대강화에 노력한다.

변수		설문내용
통제 변수	성별	• 여성=1 남성=0
	연령	• ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
	학력	• ① 고등학교 졸업 미만 ② 고등학교 졸업 이상 ③ 대학교 졸업 이상 ④ 대학원졸업이상
	시도	• 광역시=1, 도=0
	거주기간	• ① 5년 미만 ② 5-10년 미만 ③ 10-20년 미만 ④ 20년 이상

분석방법은 단일년도 설문자료이며, 종속변수를 연속형 변수로 이해하며, 정규분포를 가정하는 OLS(Ordinary Least Squares Regression) 회귀분석으로 분석하였다. 5점 척도의 문항을 연속형 변수로 볼 것인지 순서형 변수로 볼 것인지에 대하여 일반적으로 서열척도로 보는 것이 적절하다고 이해하지만, 표본의 크기가 충분한 경우에는 그 해석 및 변수의 부호 등에 차이가 없다고 볼 수 있다(신현중 · 이석환, 2019; 유두호 · 엄영호, 2020). 따라서 본 연구는 회귀분석을 실시하였으며, 분석을 위한 통계프로그램은 STATA 16.0을 사용하였다.

IV. 분석결과

1. 기초통계량 및 상관분석

아래의 <표 4>는 변수들의 기초통계량이다. 종속변수 중 외부적 통제인 견제 및 감시 확보와 내부적 통제인 직원 경각심의 경우 각각의 결측치에 차이가 존재하며, 견제 및 감시 확보는 464개이지만 직원 경각심은 462개로 2개가 결측되었다. 그 외의 결측값은 차이가 없어 기초통계량은 견제 및 감시 확보의 분석이 가능한 총 464개에 대한 기초통계량을 제시하였다. 종속변수를 제외한 변수들의 통계량은 차이가 없는 것으로 파악하였다.

먼저, 종속변수를 살펴보면 1점에서 5점으로 구성된 값에서 견제 및 감시 확보는 2.713점의 평균값을 나타냈으며, 표준편차는 0.861로 확인되었다. 반면 직원 경각심의 경우 3.888로 견제 및 감시확보에 비하여 상대적으로 높은 값을 보였으며, 표준편차는 0.946으로 나타났다.

독립변수의 경우 주민참여 동기에서 긍정적 참여 의향은 여러 문항의 값을 통해 도출하였으며 평균값은 3.688이며, 최소값이 1.667로 나타났다. 부정적 참여 의향의 경우에는 평균 3.330으로 나타났고, 표준편차는 0.747로 확인되었다. 최소값과 최대값의 경우 5점 척도의

범위 내에서 나타났으며, 더미변수인 성별과 광역시 등의 시도구분 변수만 0과 1로 확인되었다. 평균값을 중심으로 살펴볼 때, 주민참여의 필요성이 3.907로 가장 높았으며, 시간낭비에 대한 평균값이 2.578로 낮게 나타났다. 또한 독립변수의 다중공선성(Multiple Collinearity)을 확인하기 위하여 분산팽창계수(Variance Inflation Factor)를 검토하였으며, 종속변수 2개 모델 모두에서 1.44 값으로 나타나 다중공선성의 문제는 없었다.

〈표 4〉 기초통계량

변수			관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	외부	견제 및 감시 확보	464	2.713	0.861	1	5
	내부	직원 경각심	462	3.888	0.946	1	5
독립 변수	조직 관리	리더의 관리 역량	464	3.272	0.857	1	5
		외부의견청취	464	3.183	0.871	1	5
	투명성 (정보제공)	객관적 입장	464	3.198	0.841	1	5
		긍정적 정보제공	464	3.323	0.828	1	5
	주민참여 동기	긍정 의향	464	3.688	0.629	1.667	5
		부정 의향	464	3.330	0.747	1	5
	참여 인식 수준	주민참여 필요성	464	3.907	0.888	1	5
		시간낭비	464	2.578	0.961	1	5
		지역사회 유대감	464	3.129	0.872	1	5
	통제 변수	성별		464	0.481	0.500	0
연령		464	1.489	0.950	1	5	
학력		464	2.343	0.648	1	4	
시도		464	0.507	0.501	0	1	
거주기간		464	2.897	1.138	1	4	

종속변수를 포함하여 변수들간의 상관계수를 피어슨 상관분석을 양측검정으로 실시하였다. 분석결과 변수들의 상관성은 높지 않았으며, 유의할만한 변수는 없었다.

〈표 5〉 상관분석

구분	견제/감시	경각심	리더관리 역량	외부의견 청취	객관적 입장	긍정적 정보제공	긍정의향
견제/감시	1						
경각심	-0.0287	1					
리더관리역량	0.3043*	0.1420*	1				
외부의견청취	-0.0391	0.1223*	0.0523	1			
객관적입장	0.3690*	0.0386	0.3876*	0.0352	1		

구분	견제/감시	경각심	리더관리 역량	외부의견 청취	객관적 입장	긍정적 정보제공	긍정의향
긍정적 정보제공	-0.1632*	0.1905*	0.015	0.3616*	-0.0866	1	
긍정의향	0.0817	0.4172*	0.2760*	0.1043*	0.1593*	0.1242*	1
부정의향	0.1533*	0.1570*	0.2500*	0.0558	0.1228*	0.0951*	0.5721*
참여필요성	0.0838	0.4104*	0.1518*	0.1787*	0.1226*	0.1455*	0.3891*
시간낭비	0.1722*	-0.1277*	-0.1078*	0.0872	0.0714	0.1119*	-0.1367*
유대감	0.4415*	0.0281	0.4251*	-0.0219	0.5108*	-0.1204*	0.1621*
성별	0.0705	-0.0368	-0.0107	0.0505	0.0297	-0.0874	-0.1205*
연령	-0.1504*	0.1436*	-0.0519	-0.0178	0.0293	0.0767	0.0956*
학력	-0.1354*	0.1278*	0.0094	-0.0685	0.0513	0.0491	0.0805
시도	0.0861	0.0927*	-0.0205	0.0356	-0.0227	-0.0007	0.017
거주기간	0.0104	0.0256	0.0881	0.0821	0.0457	0.0299	-0.0003
	부정의향	참여필요성	시간낭비	유대감	성별	연령	학력
부정의향	1						
참여필요성	0.1773*	1					
시간낭비	0.0534	-0.1397*	1				
유대감	0.1470*	0.0825	0.0266	1			
성별	-0.0174	-0.0162	0.0348	-0.0167	1		
연령	-0.0856	0.0879	-0.053	-0.0052	-0.2282*	1	
학력	-0.0802	0.069	-0.0659	0.037	-0.1938*	0.7173*	1
시도	0.0394	-0.0309	-0.0347	0.0012	0.009	-0.0022	0.0557
거주기간	0.0153	0.0857	0.0039	-0.0285	0.0136	0.0382	-0.0375
	시도	거주기간					
시도	1						
거주기간	-0.0772	1					

*p<0.05

2. 분석결과

주민참여를 비롯하여 조직관리 및 투명성 증진이 지방공기업의 청렴도에 미치는 영향요인을 실증분석하였으며, 그 결과는 아래의 <표 6>에 제시되어 있다. 분석 모형은 지방공기업의 외부적 관점에서 청렴도 증진인 견제 및 감시의 확보와 내부적 관점에서 직원들의 경각심 증대로 구분하여 살펴보았다. 분석결과, 각각의 주요 설명요인들이 견제 및 감시 확보와 직원의 경각심에 서로 다른 결과를 보인다.

먼저, 본 연구에서 관심을 갖고 살펴본 주민 참여의 측면을 논의하면, 지방공기업에 대한

주민들의 참여 동기가 긍정적인 의향을 지니고 있는 경우에는 지방공기업 직원들의 경각심을 높이는 방향으로 유의미한 결과가 나타났다. 이는 지역사회에 대한 발전과 개인의 학습 등의 측면에서 긍정적 참여동기를 형성하는 것은 장기적으로 지방공기업의 직원들이 주민들의 목소리에 귀 기울이고 주의하여 정책 및 사업을 수행하는데 기여할 수 있음을 의미한다. 반면, 부정적인 목적과 사적 이익추구를 위한 주민의 지방공기업 참여는 직원의 경각심에 부(-)의 방향으로 유의미한 결과를 나타냈다. 즉, 주민들이 어떠한 의미와 목적을 지니고 지방공기업에 참여하는지에 따라 지방공기업의 청렴도가 달라질 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 그러나 주민들의 참여 동기는 그 목적과 의도와 무관히 지방공기업의 견제 및 감시수단의 확보에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 결국 직원들의 경각심 증대와 조직의 청렴 문화 개선 등에는 주민의 참여가 중요하게 작용하는 반면, 제도적인 통제는 참여와 무관하다는 것을 알 수 있다.

주민들의 참여 의식 수준은 주민참여가 필요하다고 인식할수록 지방공기업의 청렴도에 긍정적 측면의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 주민들의 적극적 참여가 아닌 시간 낭비라고 생각하여 소극적으로 참여하거나 혹은 참여하지 않는 행동, 그리고 지역사회와 지방공기업이 이미 유대감이 형성되어 있다고 판단하는 경우에는 지방공기업 직원의 경각심 증대에 통계적인 유의미성을 나타내지 못했다. 다만, 견제 및 감시제도가 확보되어 있다고 생각하는 것에는 통계적 유의미성을 지니고 있다는 점에서 참여를 어떻게 독려할 것이며, 지역의 강한 유대성이 오히려 청렴 증진에 저해가 될 수도 있다는 점에서 보완이 필요하다는 것을 알 수 있다.

조직관리의 측면에서 살펴보면, 리더의 관리 역량은 제도적 측면에서의 견제 및 감시가 확보되었다고 인식하는데 긍정적인 영향을 미치고 있으나, 직원의 경각심과 리더의 관리 역량은 통계적인 영향이 나타나지 않았다. 지방공기업이 지역주민 등 외부의 견제에 대한 청취가 지방공기업의 청렴도 증진에 미치는 영향은 통계적인 유의미성이 없었다.

기존의 주요한 연구에서 제시된 설명변수인 지방공기업의 투명성(정보제공)에 대한 요인은 견제 및 감시확보와 직원 경각심에 상반된 결과가 나타났다. 지방공기업의 정보제공을 기존연구와 달리 객관적 입장에서 정보를 제공할 것이라는 인식과 지방공기업은 자신들에게 긍정적인 정보만을 제공할 것이라는 인식을 구분하였다. 먼저, 객관적 입장에서 정보를 제공할 것이라는 것은 견제 및 감시가 확보되었다고 판단하는데 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 그러나 긍정적인 정보만을 지방공기업이 제공한다고 생각하는 경우에는 견제 및 감시의 확보에 부정적인 결과가 나타났다. 즉, 견제 및 감시가 필요하다고 인식하는 것이다. 반면 내부적 측면에서의 청렴성 증진인 직원 경각심에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결국 주민들의 참여를 통해서 직원에 대한 경각심을 주어야 한다고 인식하는 것이다. 이러한 결과는 기존의 연구들이 단순히 정보의 제공이 청렴도를 증진시킨다고 하는 것을 입증함과 동시에 지방공기업이 제공하는 정보에 대한 주민들의 인식 역시 중요하다는

것을 보여준다.

통제변수들을 살펴보면 인구통계학적인 요인들의 경우 대부분 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 어느 지역에 거주하고 있는지에 따라서는 지방공기업의 청렴도를 다르게 인식하는 것을 알 수 있다. 광역시에 거주하는 주민들의 경우 지방공기업의 견제 및 감시가 확보되어 있다고 인식하는 것으로 나타났으며, 또한 주민들의 참여를 통해서 직원들의 경각심도 높일 수 있다고 인식하였다. 이는 광역시 지역과 도 지역의 인식 차이가 존재한다는 것을 확인한 만큼, 참여를 증진시킬 수 있도록 참여방안을 수립하는 것이 정책적으로 필요하다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 분석결과

구분		견제 및 감시 확보	직원 경각심
조직관리	리더의 관리 역량	0.143*** (0.048)	0.046 (0.054)
	외부의견청취	-0.052 (0.044)	-0.001 (0.049)
투명성(정보제공)	객관적 입장	0.142*** (0.049)	-0.036 (0.055)
	긍정적 정보제공	-0.149*** (0.046)	0.143*** (0.052)
주민참여동기	긍정 의향	-0.070 (0.073)	0.508*** (0.083)
	부정 의향	0.056 (0.058)	-0.115* (0.065)
참여인식수준	주민참여 필요성(적극)	0.109** (0.043)	0.288*** (0.048)
	시간낭비(소극)	0.155*** (0.038)	-0.031 (0.042)
	지역사회 유대감(소극)	0.275*** (0.048)	-0.031 (0.054)
지역(광역시=1, 도=0)		0.185*** (0.069)	0.163** (0.078)
성별(여성=1)		0.040 (0.071)	0.068 (0.079)
연령	20대	reference	
	30대	-0.194 (0.171)	0.023 (0.192)
	40대	-0.018 (0.180)	-0.003 (0.201)
	50대	-0.146 (0.196)	0.271 (0.219)
	60대 이상	0.257 (0.378)	0.243 (0.423)

구분		견제 및 감시 확보	직원 경각심
학력	고등학교 졸업 이하	reference	
	고등학교 졸업 이상	0.547* (0.319)	0.303 (0.389)
	대학교 졸업 이상	0.441 (0.323)	0.394 (0.390)
	대학원 졸업 이상	0.194 (0.335)	0.398 (0.400)
거주기간	5년 미만	reference	
	10년 미만	0.135 (0.139)	-0.198 (0.157)
	20년 미만	0.100 (0.101)	-0.135 (0.112)
	20년 이상	0.032 (0.095)	-0.032 (0.106)
상수		0.204 (0.453)	0.555 (0.517)
R-squared		0.3159	0.2941
관측치		464	462

* p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

V. 결론

본 연구는 지방공기업의 청렴 개념에 대한 이해를 기반으로 청렴의 개념적 확장 방안을 탐색하여 실증적으로 분석하는데 목적이 있다. 청렴의 개념은 기존의 반부패에서 보다 미래 지향적이고 다양한 가치를 포괄적으로 담아내는 방향으로 변화되고 있는 것을 확인하였다. 주요 선행연구들이 국민권익위원회에서 측정하여 제공하는 청렴도 지표를 주요한 변수로 활용하고 있다는 점을 차별화하여 학술적이고 이론적 측면의 확장을 위하여 주민참여를 통한 지방공기업의 청렴도 제고 방안을 제시하고자 하였다. 결국 지방공기업의 역할과 범위가 확대되고 그 중요성이 증대됨에 따라 직접적 혹은 간접적 이해관계자인 지역 주민의 참여를 통한 통제와 감시는 지방공기업의 청렴성 개선을 위한 중요한 대안 중 하나임을 확인할 수 있었다.

실증 분석을 위하여 본 연구는 지방공기업평가원에서 2018년 수행한 지역주민 대상 지방공기업 주민참여방안 인식조사 자료를 활용하였다. 본 연구의 종속변수는 지방공기업의 청렴도로서 견제 및 감시제도, 직원의 경각심으로 측정하였다. 주요한 독립변수는 기존 연구들에서 주요하게 논의되었던 조직관리와 투명성(정보제공) 요인과 함께 본 연구에서 관심을 가지고 대안으로 제시하고자 하는 주민참여동기, 주민참여의식수준을 설정하였다.

분석결과, 주민 참여의 측면을 살펴보면 긍정적인 참여 동기를 지니고 있는 경우, 지방공기업 직원들의 경각심을 높이는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 부정적 목적 혹은 사적이익을 추구하기 위하여 참여하는 동기는 직원의 경각심에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 참여동기의 의도와 무관히 견제 및 감시수단에는 통계적 유의미성이 없었다. 결국 직원들의 내부 조직문화를 개선하기 위해서는 주민들의 참여가 필요하다라는 것을 알 수 있다. 참여의식의 수준은 필요성에 대하여 적극적으로 인식하는 경우 청렴도에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 반면, 시간낭비에 대한 인식과 지역과의 유대감 형성 등의 경우 견제 및 감시제도가 참여를 통해 확보할 수 있다고 이해하고 있었다. 기존의 주요한 요인인 조직관리와 정보제공의 경우 리더의 관리역량과 객관적 입장에서의 정보제공이 견제 및 감시수단을 확보하는데 유의미하게 나타났다. 그러나 지방공기업이 기관의 긍정적인 입장을 보여주는 정보만 제공한다고 인식하는 경우 견제 및 감시수단 확보에 부정적인 결과가 나타났다.

분석결과를 통해 지방공기업 청렴도 제고를 위한 주민참여의 정책적 시사점을 다음과 같이 도출하였다. 첫째, 청렴도 개념을 다양하게 논의해야 하며, 무엇보다 주민참여를 독려하고 부정적 효과는 제거될 수 있도록 주민참여를 통한 감시와 통제 방안 마련의 노력이 필요하다. 국민권익위원회의 2021년 지방 공사·공단 청렴도 측정결과에서도 지방 공사·공단의 외부청렴도 및 주민참여 인식도는 공직유관단체의 평균보다 낮게 나타났다. 또한 실제 부패사건도 많이 발생하여 다른 기관 유형보다 부패사건 감점 점수가 높게 나타난 것을 확인하였다. 즉, 지역 주민이 평가한 외부청렴도 점수가 낮고 실제 발생한 부패사건이 많으므로 지방공기업에 대한 주민 감시·통제 방안 마련이 필요하다는 것이다. 지방공기업의 청렴도 제고를 위하여 감시 및 통제 제도의 내실있는 운영을 위해서 주민들의 적극적 참여가 필요하다는 것이다.

둘째, 직원들에 대한 부패의 경각심 증대 등 주민참여는 조직문화의 개선에 기여할 수 있다. 다만, 주민의 참여가 직원들의 경각심을 증대시킬 수 있으나, 사적 이익만을 목적으로 참여하는 경우에는 오히려 부정결탁 등 부패의 가능성이 높아질 수도 있다는 점에서 견제장치 역시 필요하다. 주민 참여는 정책 형성 과정에서의 참여와 집행 과정에서의 참여로 구분해 볼 수 있으며, 거버넌스 측면에서의 집행 과정 참여는 또 다른 부패 발생 문제가 생길 수 있다. 지역 개발, 공공시설 관리 등 지역주민의 직접적 이해관계에 영향을 미치는 지방공기업의 집행 업무에 주민참여가 확대될 경우 지방공기업 직원에 준하는 주민 견제장치 마련이 필요하다.

셋째, 주민들의 적극적 참여에 대한 인식을 개선하고 참여가 무의미하다 혹은 시간 낭비라는 인식을 해소하기 위해서 참여를 통해 제시되는 의견 등이 제도를 개선하고, 정책에 반영될 수 있도록 해야 한다. 참여가 무의미하다고 판단되면, 참여는 형식적인 제도가 되며, 이는 지방공기업의 청렴도를 오히려 낮추게 될 것이기 때문이다. 지방공기업은 지역주민들

의 삶과 직접적으로 연계되고 이해관계가 있다는 점에서 주민들이 지역의 문제에 관심갖고 스스로 해결할 수 있도록 그 참여를 확대하는 것은 필요하다. 다만, 앞서 제시된 참여에 따른 견제와 통제 역시 고려되어야 할 것이다.

넷째, 지역사회와의 강한 유대감 형성은 청렴도에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 지방공기업이 지역사회와 유대감을 형성하는 것은 중요하지만 유착관계로 이어질 수 있다는 점에서 통제가 필요하다. 지방자치단체나 지방 공기업의 경우 지역 연고성으로 인해 다른 기관 유형보다 혈연·지연·학연 등 지역 유착 관계 형성이 우려되며, 이는 분석결과에서도 ‘혈연·지연·학연에 따른 특혜소지’ 인식 문항에서 도시 및 지방간, 중앙행정기관과 지방자치단체간 유의미한 차이가 발생하였다는 것으로도 확인이 가능하다. 따라서 지역사회와의 유착 관계에 대한 통제 제도가 마련되어야 한다.

본 연구는 지방공기업의 청렴도 증진을 위하여 주민참여를 통한 방안을 제시하였다. 기존 연구들의 주요한 요인들을 함께 논의하여 주민참여가 지니는 효과성을 실증분석하였다는 점에서 이론적 측면에서의 기여와 함의가 있으며, 정책적인 시사점 역시 존재한다. 그러나 본 연구 역시 한계가 존재한다. 단일연도 설문조사라는 점에서 그 시점의 이슈들이 통제되지 못하고 있다는 점이 있으며, 조직 내부 구성원에 대한 조사를 병행하지 못하였다는 점에서 실질적인 제도적인 개선 효과까지 담아내기에는 부족하다는 점에서 해석의 주의도 필요하다. 그러나 본 연구는 지방공기업 청렴에 대한 개념의 확장을 이론적 측면에서뿐만 아니라 실질적인 측정과 분석으로 확대하였다는 점에서 향후 후속연구들을 위한 기초적 자료로서 충분한 의미를 지니고 있다.

참고문헌

- 고경훈·김보은. (2012). “지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구”. 『한국행정논집』, 24(2), 323-342.
- 곽현근. (2010). “공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안”. 『사회과학문집』, 28(2), 27-50.
- 권오성·황혜신·박석희·김철희. (2009). “공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석”. 『한국사회와 행정연구』, 20(1), 51-74.
- 김경춘. (2017). “공공서비스동기 및 사회적 자본이 공기업의 내부청렴성에 미치는 영향에 관한 연구”. 『조선대학교 경영대학원』 석사학위논문.
- 김권식·박순애·이광훈. (2015). “지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향: 광역지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로”. 『회계와 정책연구』, 20(3), 211-234.
- 김용래·정왕국. (2017). “공기업의 경영성과와 청렴도 간의 연관성에 관한 연구”. 『한국부패학회보』, 22, 25-43.
- 김임정. (2015). “공공기관 청렴도 측정제도의 수용성에 대한 영향요인 연구-K 공기업을 중심으로”. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위논문.
- 김정인. (2016). “지방공기업특성과 경영성과 관계 연구”. 『지방정부연구』, 19(4), 319-343.
- 남궁근. (2002). 『전자정부를 통한 부패통제』, 한울 아카데미.
- 노성민·김용운·엄영호. (2020). “지방공기업 주민참여 확산의 영향요인에 관한 분석”. 『Crisisonomy』, 16(1), 21-35.
- 노성민·김주경. (2018). 『지방공기업 거버넌스를 통한 시민참여 증대방안』, 지방공기업평가원.
- 라영재. (2008). “공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향 분석”. 『한국부패학회보』, 33(1), 39-56.
- 목현수. (2015). “공공기관의 지속가능경영 활동이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 효율성과 청렴성을 중심으로”. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위논문.
- 문순영·강창현. (2012). “사회복지 비영리조직의 투명성 및 부패 인식에 대한 탐색적 연구”. 『한국지역사회복지학』, 42, 51-88.
- 박선규. (2016). “청렴이 공기업 성과에 미치는 영향에 관한 연구”. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위논문.
- 박연호. (2003). 『조직행동론』, 서울: 박영사.
- 배광빈·김영미. (2019). “지방공기업 부채 영향요인에 관한 연구 - 내부효율성, 청렴성, 투명성을 중심으로”. 『한국지방행정학보』, 16(2), 121-136.
- 배인명. (2012). “지방공기업의 경영 성과와 지방자치단체의 재정 여건”. 『국정관리연구』, 7(2), 191-213.
- 백완기. (2007). “한국행정과 공공성”. 『한국사회와 행정연구』, 18(2), 1-22.
- 송길마로. (2015). “공기업 및 준정부기관 여성임직원 비율과 기관 청렴도 간 관계에 대한 연구”. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위논문.
- 송형석. (2021). “조직자원이 공기업의 정책수용성에 미치는 영향 연구”. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위논문.

- 신열. (2005). “지방공사 의료원의 성과분석: 공공성과 수익성의 조화”. 『정책분석평가학회보』, 15(1), 177-212.
- 신현중 · 이석환(2019). “서열종속변수모형의 통상최소제공(OLS) 추정은 적절한가?”. 『현대사회와 행정』, 29(2), 1-35.
- 안성규 · 광채기. (2013). “지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구”. 『한국정책연구』, 13(4), 71-91.
- 여영현. (2006). “지방공기업의 경영성과 분석 및 평가: 시 단위 13 개 시설관리공단을 중심으로”. 『한국정책과학학회보』, 10(2), 153-173.
- 원구환. (2008). “지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석: 지방개발공사를 중심으로”. 『지방정부연구』, 11(4), 111-127.
- 유두호 · 엄영호. (2020). “사회적 기업 역할 및 영역 확대의 필요성 분석: 국회의원의 신뢰를 중심으로”. 『한국공공관리학보』, 34(2), 87-117.
- 윤성일 · 권오영. (2017). “청렴도가 공공기관 조직성과에 미치는 영향 분석”. 『지방정부연구』, 21(2), 261-281.
- 윤수재 · 이해승. (2009). “지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사 · 공단 경영평가담당자 인식 중심으로”. 『한국정책과학학회보』, 13(2), 21-50.
- 이상수. (2006). “지방자치단체의 투명성 제고방안”. 『자치발전』, 71-80.
- 이상왕 · 함요상. (2016). “윤리경영 추진의 정책적 정당성과 성과에 대한 고찰 지방공기업 경영성과를 중심으로”. 『지방정부연구』, 19(4), 43-70.
- 이상철. (2011). “지방공기업 성과관리 강화를 위한 제도변화의 정책효과에 관한 연구: 지하철공사의 경영성과변화를 중심으로”. 『정책분석평가학회보』, 21(1), 27-50.
- 이정주. (2016). “선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구”. 『한국부패학회보』, 21(1), 99-122.
- 이정주. (2018). “지역경쟁력 강화를 위한 청렴거버넌스 구축방향”. 『자치발전』, 10, 22-30.
- 이현영. (2015). 공공기관의 정보공개제도와 투명성 관계에 관한 연구. 『이화여자대학교 정책과학대학원』 석사학위논문.
- 이환범 · 송건섭 · 김병문. (2005). “지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석 (DEA)에 의한 효율성 측정”. 『한국사회와 행정연구』, 15(4), 275-298.
- 임정빈. (2015). “지방공기업의 조직문화와 조직성과 관계 연구: 경기도 지방공기업을 중심으로”. 『한국인사행정학회보』, 14(4), 177-203.
- 임진한. (2014). “기업의 사회적 책임(CSR)이 기업성과에 미치는 영향에 관한 연구”. 『서울대학교 행정대학원』 석사학위논문.
- 장군구 · 정종원. (2011). “공직부패와 책임성: 사회적 자본 구축을 중심으로”. 『정부와 정책』, 4(1), 65-93.
- 장석준. (2010). “지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구”. 『한국사회와 행정연구』, 21(2), 165-192.
- 한인섭. (2006). “성과측정체제의 도입 실태와 성과정보 활용의 영향요인: 정부투자기관, 정부산하기관 및 지방공기업을 중심으로”. 『한국행정학보』, 40(3), 245-266.
- 함요상 · 서혁준. (2010). “지방자치단체와 지방공기업간의 관계가 지방공기업의 성과에 미치는 영향

- 서울시의 시설관리공단을 중심으로”. 『한국행정연구』, 18(4), 195-225.
- Allum, P., & Agca, M. (2001). Economic Data Dissemination What Influences Country Performance On Frequency and Timeliness?. IMF Working Paper, WP/01/173
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Botchwey, K. (2000). *Fighting corruption, promoting good governance*. Commonwealth Secretariat.
- Cummings, L. (2000). The financial performance of ethical investment trusts: An Australian perspective, *Journal of Business Ethics*, 21(1), 79-9.
- Cunningham, James V. (1972). Citizen Participation in Public Affairs, *Public Administration Review*, 31, 589-602.
- Davis, K. & Frederick, W.(1984), *Business & society: management, public policy, ethics, 5th ed*, McGraw-Hill, NY.
- Hoekstra, A., Belling, A., & van der Heide, E. (2008). A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector? Beyond compliance - a practitioner's view. *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). *Measuring governance using cross-country perceptions data*. International handbook on the economics of corruption 52.
- Kickert, W. (1997). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Edward Elgar Pub
- Verba, Sidney. (1967). *Democratic Participation*. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 373(1), 53-78.

투고일자 : 2022. 09. 10
수정일자 : 2022. 09. 24
게재일자 : 2022. 09. 30

<국문초록>

주민참여를 통한 지방공기업 청렴도 제고 방안 분석

엄 영 호

본 연구는 지방공기업의 청렴 개념에 대한 이해를 기반으로 청렴의 개념적 확장 방안을 탐색하여 실증적으로 분석하는데 목적이 있다. 구체적으로 지방공기업의 청렴도는 무엇이며, 어떻게 연구되는지 살펴보고, 이를 개념적으로 확장하여 주민참여의 측면에서 지방공기업의 청렴도를 제시하고자 한다. 지방공기업의 주요 연구들은 조직의 성과에 초점을 맞추고 있으나, 지방공기업이 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 높이기 위한 서비스를 제공한다는 점에서 주민들의 시각에서 지방공기업에 대한 논의가 필요하다. 분석을 위하여 지방공기업 평가원의 주민참여방안 인식조사자료를 활용하였다. 분석결과, 주민 참여의 측면을 살펴보면 긍정적인 참여 동기를 지니고 있는 경우, 지방공기업 직원들의 경각심을 높이는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 부정적 목적 혹은 사적이익을 추구하기 위하여 참여하는 동기는 직원의 경각심에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 참여동기의 의도와 무관히 견제 및 감시수단에는 통계적 유의미성이 없었다. 결국 직원들의 내부 조직문화를 개선하기 위해서는 주민들의 참여가 필요하다는 것을 알 수 있다. 참여의식의 수준은 필요성에 대하여 적극적으로 인식하는 경우 청렴도에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 반면, 시간낭비에 대한 인식과 지역과의 유대감 형성 등의 경우 견제 및 감시제도가 참여를 통해 확보할 수 있다고 이해하고 있었다. 기존의 주요한 요인인 조직관리와 정보제공의 경우 리더의 관리역량과 객관적 입장에서의 정보제공이 견제 및 감시수단을 확보하는데 유의미하게 나타났다. 그러나 지방공기업이 기관의 긍정적인 입장을 보여주는 정보만 제공한다고 인식하는 경우 견제 및 감시수단 확보에 부정적인 결과가 나타났다.

주제어: 지방공기업, 청렴도, 주민참여, 견제 및 감시수단, 직원 경각심, 참여동기

